“规范性力量欧洲”的理念与实践： 以罗马尼亚入盟为例

曲 岩

【内容提要】 伊恩·曼纳斯构建“规范性力量欧洲”概念描述冷战后新的国际背景下欧盟对外交往中体现出的“塑造规范概念的能力”，这种“规范性力量”在欧盟东扩以及规制新成员国方面也有显著表现。在这个意义上，罗马尼亚入盟和入盟后的境遇颇具代表性。罗马尼亚在入盟前接受入盟标准哥本哈根标准的约束，入盟十年后依然受到欧盟“合作与审查机制”及其标准的监督与评估。欧盟通过评估罗马尼亚对“欧盟标准”的实践，向罗马尼亚输出欧盟规范与价值，充分展现了规范性力量欧洲的角色。进一步而言，“规范性力量欧洲”理念背后是权力生成与身份认同，罗马尼亚与欧盟互动所呈现出的张力对思考欧洲一体化、欧洲认同和罗马尼亚等中东欧国家的身份认同，以及中东欧国家的转型都具有积极的意义。

【关键词】 规范性力量 欧盟东扩 罗马尼亚 欧洲身份认同

【作者简介】 曲岩，中国社会科学院研究生院博士研究生。

通过三次东扩，欧盟已发展成为庞大的区域国际组织^①。中东欧国家与欧盟存在双向互动。一方面，中东欧国家的加入影响了欧盟的发展和欧洲一体化进程，既扩大了共同市场，增加了劳动力，也带来了越来越多棘手的难题；另一方面，入盟对于中东欧国家的政治、经济和社会转型也发挥了巨大作用，中东欧国家试图全面接受欧盟的价值与规范，并且参与到欧洲一体化进程之中。双方的双向互动一直持续到今天。我们应以什么样的视角来看待这两者之间的互动？又该如何理解中东欧国家加入欧盟以及入盟后仍在继续的欧洲一体化进程呢？

^① 2016年6月24日，英国通过全民公投决定脱离欧盟。目前，英国与欧盟正在就脱欧的具体问题谈判。根据欧盟相关规定，脱欧于2019年3月29日前结束。

2017年是罗马尼亚加入欧盟十周年。2007年,欧盟实现了第二次东扩,罗马尼亚和保加利亚加入欧盟。但至今学术界仍有观点认为,罗保两国加入欧盟,是欧盟出于政治和战略利益的考量,因为两国至今仍未达到“欧盟标准”。这其中蕴含着值得思考的问题:什么是“欧盟标准”?罗保两国在哪些方面没有达到“欧盟标准”?在未达到“欧盟标准”的情况下,欧盟如何接纳两国?本文通过“规范性力量欧洲”^①这一概念的视角,来看“欧盟标准”以及罗马尼亚与欧盟之间的互动。考察罗马尼亚入盟进程可以发现:首先,入盟有明确标准,即哥本哈根标准,作为候选国,罗马尼亚只有在达标之后才能入盟;其次,欧盟对罗马尼亚进行了一系列评估,其报告是欧盟对哥本哈根标准的完善与解读;最后,欧盟建立了前所未有的监督机制,并在入盟之后依然对罗马尼亚监督评价,罗继续接受欧盟规范的约束。在探讨罗马尼亚与欧盟互动关系时,出现最多的关键词是标准与规范。而标准和规范并非清晰可鉴,存在巨大的解释空间。欧盟在解释标准与规范的同时也在输出标准与规范,这背后生成的是权力与身份的认同。在罗马尼亚与欧盟的互动中,充分体现了欧盟规范性力量的角色。从“规范性力量”出发解读有关欧盟标准的问题,会更好理解罗马尼亚(乃至新入盟的中东欧国家)与欧盟之间的互动,同时也从另外一个视角呈现欧洲一体化的进程。

一 “规范性力量”: 内涵与外延

“规范性力量”是国际关系理论学者伊恩·曼纳斯在2000年提出的概念^②。这一论述延续了国际关系理论领域有关理性主义和理想主义之间的争论,主要理论来源是英国学派。曼纳斯认为,在欧盟研究中应引入英国学派的核心概念(国际体系和国际社会),建立欧盟体系与欧盟社会的概念。最重要的一点是,从梳理英国学派开始,曼纳斯就反复强调,这一理论根源与美国国际关系理论中占主导地位的现实主义有巨大区别。这也就更好理解曼纳斯在随后论述欧盟作为规范性力量时,反复强调欧盟是与美国完全不同的行为体。

^① 需要说明的是,“规范性力量欧洲”一词是国内学界对“normative power Europe”这一概念约定俗成的译法,是“civilian power”译为“民事力量”这一译法的延续。“Europe”实际指涉“欧盟”而不是“欧洲”。有学者也写作“European normative power”,实际所指依然是欧盟。

^② Ian Manners, “Normative Power Europe: A Contradiction of Terms?”, Copenhagen Peace Research Institute Working Paper, 2000。这篇论文早于曼纳斯2002年发表在 *Journal of Common Market Studies* 上的同名文章,篇幅也 longer,对英国学派这一理论来源叙述更为充分,下文引用均出自2000年论文。

规范性力量主要内涵是“塑造规范概念的能力”（ability to shape conceptions of “normal”），不再以物质力量为手段，而以观念为核心。曼纳斯认为，欧盟是不同于以往任何形式的国际行为体，在国际社会中的地位和作用是规范性力量，既区别于以经济手段为基础的民事力量，又区别于以军事手段为基础的军事力量，因此被称为“规范性力量欧洲”。曼纳斯所谓的规范包括5个核心规范：和平、自由、民主、法治、尊重人权；4个次级规范：社会团结、反歧视、可持续发展与善治。这些规范都反映在欧盟条约中，在哥本哈根标准中得到了充分体现，也通过欧盟的对外关系得以表现。

这一概念一经提出，立刻引发了许多国际关系领域学者广泛而深入的讨论，托马斯·迪亚兹对规范性力量这一概念做了进一步补充和分析。他认为，力量（power）一词不仅指涉国际政治中一种特殊类型的行为体，而且暗含了一种关系。另外，规范性力量这一概念本身还指涉了一种特殊工具，不依赖军事能力的力量，通过“规范”就能做到军事力量和经济刺激所能做到的事情^①。在对规范性力量本体论更深入的探讨中，学者们关注的是规范性力量与民事力量的区别，以及欧盟与美国的区别。杜歌纳提出的民事力量用来描述在两极对抗的冷战背景下，缺少军事能力的欧洲在国际舞台上究竟是怎样一种力量^②。曼纳斯认为，“民事力量欧洲与规范性力量欧洲的区别在于，欧盟是优先使用经济力量作为强制形式，还是优先改变经济在国际关系中的角色功能的观念”^③。他认为民事力量暗含教化世界的含义，有后殖民主义的色彩。而“规范性力量的观点试图从教化的任务中走出来”，“通过模仿和吸引来传播规范”^④，具有世界主义的本质。迪亚兹认为，规范性力量并不是与民事力量和军事力量相对立，民事力量是一种特殊形态的规范性力量，而欧盟也不是规范性力量的唯一代表，美国的国际行为同样带有强烈的规范性色彩^⑤。海伦·舒尔森也认为，美国的外交政策具有强烈

^① Thomas Diez, “Constructing the self and changing others: reconsidering Normative Power Europe”, *Millennium: Journal of International Studies*, 2005, vol. 33, No. 3, pp. 616.

^② 参考 François Duchêne, “The European Community and the Uncertainties of Interdependence”, in *A Nation Writ Large? Foreign - Policy Problems before the European Community*, Max Kohnstamm and Wolfgang Hager (eds.) Palgrave Macmillan, 1973; Ian Manners, “Normative Power Europe: A Contradiction of Terms?”; Thomas Diez, “Constructing the self and changing others: reconsidering Normative Power Europe” .

^③ Ian Manners, “Normative Power Europe: A Contradiction of Terms?”, pp. 30.

^④ Ian Manners, “The European Union as a Normative Power: a response to Thomas Diez”, *Millennium: Journal of International Studies*, 2006, vol. 35 no. 1, pp. 167 - 180.

^⑤ Thomas Diez, “Constructing the self and changing others: reconsidering Normative Power Europe”, pp. 620 - 622.

的规范性底色，一直对人权和民主原则有特殊的关注，强调推广价值和规范并不是欧盟特有，这一点既不能成为规范性力量的核心特点，也不能说明欧盟就是规范性力量。她认为诉诸法律，关注并转变国际法体系，才是规范性力量的核心特点^①。同样，曼纳斯也指出，欧盟倡导并参与了很多有关人权、和平和社会团结等国际条约的制定，从世界范围来看，欧盟成员国签订国际条约的数量比包括美国在内的很多国家都要多^②。

在学术争鸣中，很多学者从根本上否定“规范性力量欧洲”这一论述。对“规范性力量欧洲”最猛烈的批评来自新现实主义学派学者。他们大多认为，欧盟规范与原则掩盖了自身利益。阿德里安·海德-普莱斯认为，如果在新现实主义的解释框架内来解释欧洲政治合作和安全与防务政策，那么国家作为理性行为体，首先追求安全与力量，而共享民主、保护人权、多边主义等政治道德追求都属于次级关注。欧盟并不是一个独立的国际行为体，而是被它最有影响力的成员国利用，实现霸权的工具^③。而曼纳斯这样的自由理想主义学者与现实主义学派学者的最大区别就在于，他们对于国际体系认知的假设完全不同，曼纳斯不认同国际体系的无政府状态会导致冲突与无序，也不同意国家是国际体系中的唯一行为体。在此基础上，曼纳斯认为欧盟是“建立在社会连带主义原则基础上的国际性的行为联盟，追求国际社会的社会连带主义规范”^④。

另一种批评之声认为“规范性力量欧洲”概念自相矛盾。这一批评大多基于实证研究，分析欧盟对外政策及行为，认为自相矛盾之处十分常见。帕内比安科认为欧盟在发展对俄罗斯和中国的关系时，似乎总是优先考虑安全和经济因素；诺切娃认为，欧盟的行为更倾向依据欧盟成员国的理性动机，而不是欧盟规范性和治理规则，也不是根据公平与正义的普世原则；勒齐和施伟尔努斯认为，力量严重依赖于它的政策目标、手段和正当性之间的互动关系，因此在不同的问题领域作用不同^⑤。这些对规范性力量欧洲的学术批评，实际与这一概念并不完

① Helene Sjulsén, “The EU as a ‘Normative’ Power: How Can This Be?”, *Journal of European Public Policy*, 13: 2, 2006.

② Ian Manners, “The European Union as a Normative Power: a response to Thomas Diez”, pp. 171 – 173.

③ Adrian Hyde-Price, “‘Normative’ Power Europe: A Realist Critique”, *Journal of European Public Policy*, 13: 2 March 2006.

④ Ian Manners, “Normative Power Europe: A Contradiction of Terms?”, pp. 44.

⑤ 转引自 Richard G. Whitman, *Normative power Europe: Empirical and theoretical perspectives*, Palgrave Macmillan, 2011, pp. 13 – 17.

全对立，因为曼纳斯的“规范性力量欧洲”视角本身就是一种“批判理论路径”^①，“规范性力量欧洲”最有意思的问题不是欧洲是否是规范性力量，而是它如何构建成为规范性力量^②。

相较国外学界的研究而言，国内有关“规范性力量欧洲”的研究数量较少，大多也集中在文献梳理，较少有上升到国际关系理论层面的讨论。吉磊梳理了围绕规范性力量欧洲展开的学术讨论，从身份构建的角度出发，讨论规范性力量欧洲对欧洲身份认同的塑造。他认为，规范性力量欧洲是对冷战后欧盟国际身份认同的回答，也是应对欧盟集体认同危机的努力^③。宋黎磊梳理并讨论了规范性力量的概念内涵，她认为规范性力量是欧盟特性的新发展^④。在梳理规范性力量内涵的基础上，张茗进一步阐发了质疑与反对的观点^⑤。严骁骁的博士论文较为全面论述了规范性力量欧洲及其实证研究，从理论层面出发，结合实证研究全面讨论并反思了规范性力量欧洲这一概念^⑥。

通过文献梳理可以看出，有关规范性力量欧洲的学术讨论，思考的出发点是随着冷战结束，欧洲一体化进程发展不断深入，欧洲究竟在世界舞台上扮演着什么样的角色？而这一角色的基础又是什么？这其中包含几个层面的思考：首先，欧洲在世界舞台上的角色暗含着欧洲身份认同问题。欧盟身份认同，或者说欧洲身份认同是欧洲研究中的核心问题之一。规范性力量欧洲恰恰就是“多层次欧洲认同中的一个层面”^⑦，是“在后冷战时代，学术团体……从不同的理论视角来看欧盟政治的‘软件规模’，目的是超越对欧盟一体化的传统解释，寻找一种解释框架，以改变欧盟与世界的关系。”^⑧这一概念提出的背景是冷战后欧洲的社会现实，冷战结束，欧盟东扩并面临认同危机。一体化进程深化还是扩大的争论中，这一概念恰好是对这一危机的应对。迪亚兹认为“欧盟作为规范性力量不仅是其他行为体认可欧盟设置规范的前提条件，也是欧盟面对外部世界他者形象，构建身份认同”^⑨。他认为身份认同需要他者，在描述他者的时候同时构建自身认同。

① 吉磊：《话语行动与身份构建：“规范性力量欧洲”的反思》，载《欧洲研究》2010年第2期。

② Ian Manners and Thomas Diez, “Reflecting on Normative Power Europe”, Felix Berenskoetter and M. J. Williams (eds.), *Power in World Politics*, Routledge, 2007, pp. 183.

③ 吉磊：《话语行动与身份构建：“规范性力量欧洲”的反思》。

④ 宋黎磊：《欧盟特性研究：作为一种规范性力量的欧盟》，载《国际论坛》2008年第2期。

⑤ 张茗：《“规范性力量欧洲”：理念、现实或“欧托邦”？》，载《欧洲研究》2008年第5期。

⑥ 严骁骁：《反思“规范性力量欧洲”：理论与实践》，南京大学博士论文，2016年。

⑦ Richard G. Whitman (ed.), *Normative power Europe: Empirical and theoretical perspectives*, pp. 10.

⑧ Ibid., pp. 1.

⑨ Thomas Diez, *Constructing the self and changing others: reconsidering Normative Power Europe*, pp. 614.

其次，欧盟作为规范性力量的推动力是什么，又是通过怎样的姿态（即对外政策）表达出来。正是因为欧盟政策以及对外关系的行为中表现出对价值与规范的反复强调，因此学术界才会表现出对欧盟价值驱动这一议题的强烈兴趣。欧洲身份认同的背后是价值观的认同，而这种价值的表达和基于价值推广规范，正是通过欧盟对外政策和对外关系行为而实现的。很多批评规范性力量欧洲的论述都指出，通过对欧盟对外政策和对外关系行为的实证研究发现，规范性不能摆脱对欧盟伪善的指责，欧盟的对外政策背后依然是利益驱动。从讨论规范性角度出发来分析欧盟对外政策和对外关系行为的研究，基本都是实证研究。

虽然学界对规范性力量欧洲有来自各种角度的学术争论，但是在基于实证研究的讨论中，学者们基本达成一致，欧盟在东扩过程中实现了规范的推广，利用成员国身份承诺，欧盟向中东欧申请国成功推行了规范与价值观。值得注意的是，曼纳斯在提出这一概念时，正值欧盟经历第一次东扩。中东欧国家在申请加入欧盟的进程中，受到欧盟入盟标准的约束，正是这种规范性力量的体现。对罗马尼亚而言，这种约束性一直持续到入盟以后。这某种程度上回应了有关规范性力量欧洲前后不一致的质疑，罗马尼亚的案例说明欧盟的规范性力量角色一直维持到中东欧国家入盟之后。本文将从欧盟报告入手，观察罗马尼亚在欧盟约束下的转型进程，通过规范性视角分析讨论罗马尼亚与欧盟之间的互动过程。

二 哥本哈根标准与罗马尼亚入盟

哥本哈根标准是申请加入欧盟的国家必须要满足的条件，它源于1993年6月召开的哥本哈根首脑会议。这次会议讨论了欧共体与中东欧国家的关系，并在总结报告中明确提出，只要那些已经签订了联系国协议的中东欧国家满足一定经济和政治条件，就有望在未来成为成员国。“鉴于中东欧联系国如此渴望成为欧共体成员国，一俟联系国能够满足所要求的经济和政治条件并能够履行成员国的义务，加入欧共体就将实现。”^①这意味着中东欧国家成为欧盟成员国已经是可预见的未来。1997年7月，欧盟发布《2000年议程》，以及针对中东欧十国申请入盟意见^②。1997年12月召开的欧盟卢森堡峰会明确了针对十个中东欧申请国

^① 朱晓中：《中东欧与欧洲一体化》，社科文献出版社2002年版，第124页。

^② “Agend 2000”，[http://europa.eu/rapid/press-release_DOC-97-8_en.htm? locale=en](http://europa.eu/rapid/press-release_DOC-97-8_en.htm?locale=en)

以及塞浦路斯的扩大进程，提出申请国需满足相同的条件才能加入欧盟。规定欧盟委员会每年对申请加入欧盟的中东欧候选国定期发布报告，呈交欧洲理事会，评估是否满足哥本哈根标准。自此，哥本哈根标准正式成为候选国必须要满足的条件，成了入盟的门槛。

1. 哥本哈根标准的内容

哥本哈根标准要求候选国需满足以下条件才可加入欧盟：

- 保证民主、法治、人权以及尊重并保护少数民族的稳定机构；
- 运行中的市场经济并且有能力处理来自欧盟的竞争压力和市场力量；
- 有能力承担成员国的义务，包括有效施行欧盟共同法的规则和标准的能力，认同政治、经济、货币联盟的目标^①。

卢森堡峰会决议中提到，满足哥本哈根标准的政治条件是开启入盟谈判的必要前提，由此可见，申请国的政治条件被放在格外重要的地位，政治条件性是欧盟的最有力约束工具，即民主政治是申请国开始入盟谈判的先决条件。哥本哈根标准并非欧共体/欧盟第一次对候选国提出政治标准^②。欧共体第二次扩大时，希腊、西班牙、葡萄牙都曾受到欧共体政治标准的制约。1962年，西班牙第一次提出申请加入欧共体，但因其军政独裁体制，1964年欧共体全体成员国一致否决了西班牙的申请。希腊原本在1961年就与欧共体签订联系国协定，但是1967年发生了军事政变，欧共体于是中止了与希腊的联系国协定，直到1974年7月军事独裁政府被推翻，欧共体才又重新承认了希腊的联系国身份。由此可见，入盟的先决条件之一是申请国必须建立民主政体；政治标准作为扩大政策的杠杆力量十分强大。

虽然哥本哈根标准源自欧共体之前几次扩大的经验，但它是欧盟第一次为申请国提出明确的标准化入盟要求。从某种意义上而言，哥本哈根标准中的政治标准就是欧盟核心价值的体现，也是曼纳斯所谓的核心规范的体现，同时也成为中东欧国家民主化转型较为明确的目标。欧盟条约第2条明确提出，欧盟建立在尊重人的尊严、自由、民主、平等、法治以及人权，包括尊重少数民族权利的价值

^① Accession criteria, http://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/accession_criteria_copenhagen.html

^② 哥本哈根标准的内容本身并非凭空出现，脱胎于之前入盟标准。参见 Christophe Hillion (ed.), *EU Enlargement: A Legal Approach*, Hart Publishing, 2004, 其中“The Copenhagen Criteria and their Progeny”一文的相关讨论。

基础上^①。欧洲联盟的基础就是对自由、民主、平等、法治以及人权等价值观的一致认同，这是各个成员国能够联合在一起的纽带。欧盟条约第49条提到，任何一个尊重第2条所涉及的价值观并承诺推广这种价值观的欧洲国家都可以申请成为欧盟成员国^②。这也就意味着，只有对这些核心价值表现出足够的尊重与认同，才能被欧盟所接受。曼纳斯所谓的5个核心规范中，“民主、法治、尊重人权”都在哥本哈根政治标准中明确展现。满足这一政治标准才能开启入盟谈判，正体现了曼纳斯的观点，欧盟并非使用物质手段，而是通过观念的力量发挥作用。另一方面，哥本哈根标准的意义还在于，它明确向中东欧国家提出了要求，并且也做出了承诺，如果中东欧国家满足了这些条件，即可加入欧盟。这也在某种程度上说明规范性力量的效力具有条件性，满足标准之后就会得到奖赏。如果没有作为“胡萝卜”的成员国身份做担保，欧盟的规范性是否还能发挥作用？

需要明确的是，入盟标准是在申请国与欧盟的不断互动中逐渐丰富的，在标准刚刚提出的时候，究竟怎样才算对民主、法治、人权等价值的完全尊重，或者说究竟申请国的民主化达到何种程度才算满足欧盟的条件，哥本哈根标准并没有给出明确的方向。很多学者都认为，哥本哈根标准的提出虽然意义重大，但是其内容并不清晰，标准并不明确^③。对于候选国而言，难以遵守和操作，更夸张一点的说法是，如何才能符合标准只能依靠猜测。唯一可以参考的“指南”，是欧盟对候选国所作的进度报告，主要对候选国的各项改革进行评估。而恰恰是这种“模糊性”为欧盟提供了解释与调整的空间。入盟标准是在欧盟扩大进程中不断被解释并丰富的，这是一个评估与被评估的双方互动的过程。从罗马尼亚的进度报告^④可以看到，1998年的第一份报告只有59页，而2004年最后一份进度报告有163页，可见评估的内容是不断增多的，标准也随之变得更加具象。

2. 罗马尼亚入盟前与欧共体/欧盟关系

申请加入欧盟的罗马尼亚，其实早就开始接受“欧盟标准”的约束和影响。

^① Consolidated Version of the Treaty on European Union, http://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:9e8d52e1-2c70-11e6-b497-01aa75ed71a1.0006.01/DOC_2&format=PDF

^② Ibid.

^③ Dimitry Kochenov, “Behind the Copenhagen façade. The meaning and structure of the Copenhagen political criterion of democracy and the rule of law”, *European Integration online Papers*, Vol. 8, No. 10. Tanja Marktler, “The power of Copenhagen Criteria”, *Croatian Yearbook of European Law and Policy*, Vol. 2, 2006. Geoffrey Pridham, “EU Enlargement and Consolidating Democracy in Post-Communist States”, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 40, No. 3, 2002.

^④ 2004年确定罗马尼亚2007年加入欧盟之后所作的评估报告不再是进度报告，而是监督报告（monitoring report）。

回看历史，实际上罗马尼亚与欧共体很早就建立了联系，罗马尼亚是社会主义阵营中与西方保持良好外交关系的国家之一。齐奥塞斯库执政初期，罗马尼亚奉行独立自主的外交政策，与西方关系十分友好。1967年，罗马尼亚与欧共体正式建立关系，签订了一系列农产品贸易协定。1974年，欧共体给予罗马尼亚普遍优惠制待遇，出口到欧共体的产品享受优惠政策。20世纪80年代，罗马尼亚与欧共体签订了全面贸易协定，进一步发展了双边贸易关系。然而到了齐奥塞斯库执政末期，由于越来越专制独裁，欧共体暂停了与罗马尼亚政府进行贸易协定更新的谈判。1989年政局剧变之后不久，欧共体官员来到布加勒斯特与罗马尼亚的新领导进行接触^①。随后决定重新开启与罗马尼亚的贸易协定谈判，并将罗马尼亚也纳入法尔计划之中^②。1990年5月20日，罗马尼亚举行了剧变后第一次自由选举，议会大选和总统选举同时进行，但选举过程并不平稳。选举前，救国阵线的反对者和支持者纷纷上街游行示威。6月13日，当局在矿工的帮助下用暴力手段终止了反对派的抗议示威行动。选举活动的起起伏伏加深了欧共体对罗马尼亚新政权的不信任。1990年6月14日，欧共体委员会宣布冻结与罗马尼亚的关系，除非罗马尼亚政治经济体制的基本原则都与欧共体相同^③。欧洲议会向罗马尼亚当局表示，罗马尼亚与欧共体关系的改善依赖于公平选举，如果选举并不公平，欧共体将考虑不再向罗提供经济与技术援助^④。罗马尼亚直到1991年1月被重新吸纳进法尔计划。1990年2月5日，欧共体部长理事会授权重启与罗马尼亚的贸易合作协定谈判，同年6月8日谈判结束，10月22日签订协议，1991年5月1日协议生效。欧洲议会对重新推进与罗马尼亚的关系给出的理由是，“罗马尼亚在政治、经济和社会发展方面已经开始取得一定进步，但现状仍然十分脆弱，欧共体在罗马尼亚的民主化进程中扮演着十分积极并且有帮助的角色”^⑤，因此欧共体要推动贸易合作关系。贸易合作协议的签订代表着罗马尼亚与欧洲融合非常重要的一大步。最终，虽然罗马尼亚与欧共体贸易协议被批准，但欧共体仍然对罗马尼亚的改革现状表示深切的关注与怀疑。

^① Dimitris Papadimitriou & David Phinnemore, *Romania and the European Union*, Routledge, 2008, pp. 22.

^② 法尔计划最初是欧共体为匈牙利和波兰拟定的援助计划，自1990年1月开始正式实施，后逐渐扩大援助范围，基本覆盖大部分中东欧国家。

^③ Dimitris Papadimitriou & David Phinnemore, *Romania and the European Union*, pp. 23.

^④ Ibid, pp. 23.

^⑤ Ibid, pp. 24.

贸易协议签订之后，中东欧国家希望能与欧共体发展更为密切的关系，最终的目标是成为欧共体成员国。而欧共体也越来越深切地意识到，它在这些新诞生的民主国家转型进程中扮演着十分重要的角色，因此与中东欧国家建立联系国关系逐渐提上日程。与中东欧国家签订的欧洲协议是双方关系进一步发展的重大创新，欧共体与联系国正式建立了政治对话机制。联系理事会提供高层之间的政治对话，议会联系委员会提供欧洲议会与联系国议会之间的政治沟通^①。同以往的贸易与合作协定不同，欧洲协定具有明显的条件性，它要求联系国继续政治和经济改革，遵守法律和人权^②。转型表现符合欧共体标准的国家纷纷与欧共体签订联系国协议。基于1990年中东欧各国首次多党选举的情况，欧共体首先批准了匈牙利、捷克斯洛伐克和波兰的申请。1990年12月，这三个国家开始与欧共体进行欧洲协议的谈判，1991年12月最终签订了协定，确立了匈、捷、波三国的联系国地位。从政治、经济、社会各方面的情况来看，罗马尼亚的表现都不如这三个国家，因此与同样没有获得欧共体信任的保加利亚一起成了第二梯队。

1992年5月19日，罗马尼亚与欧共体正式开始联系国谈判，1992年11月17日结束谈判，1993年2月1日签订联系国协定，1995年2月1日联系国协定正式生效。很多学者认为，欧盟东扩的动力之一是出于欧洲安全和地缘政治的考虑^③。1991年苏联解体，这一巨大震荡凸显出中东欧国家民主转型可能存在的脆弱性，尤其是东南欧，南斯拉夫的解体趋势和民族冲突都深深加重了这一地区动荡的可能^④。彼时罗马尼亚政局依然不稳，1991年9月，布加勒斯特爆发了矿工游行，最终导致总理罗曼辞职。在这种背景下，欧共体依然决定开启与罗马尼亚的联系国协议谈判。这并不代表罗马尼亚已达到欧共体的要求，可以说是欧共体因外部环境的变化而调整了标准。

3. 罗马尼亚入盟进度评估报告

1995年6月22日，罗马尼亚正式提交入盟申请。1997年7月，欧盟委员会发布了“有关罗马尼亚申请成为欧盟成员国请求的意见”，欧盟委员会从次年年开始对罗马尼亚进行评估并发布进度报告。1999年12月，欧盟赫尔辛基峰会决定

^① Dimitris Papadimitriou & David Phinnemore, *Romania and the European Union*, pp. 27.

^② 朱晓中：《中东欧与欧洲一体化》，第123页。

^③ Dimitris Papadimitriou, David Phinnemore, *Romania and the European Union*, pp. 8.

^④ *Ibid.*, pp. 28.

开启与罗马尼亚等国（马耳他，斯洛伐克，拉脱维亚，立陶宛和保加利亚）的入盟谈判。2000年2月15日，罗马尼亚正式开始入盟谈判。2004年欧盟委员会发布的年度报告确认罗马尼亚是运行市场经济的国家，即表示罗马尼亚已经满足哥本哈根经济标准。2004年12月，欧盟布鲁塞尔峰会决定结束谈判，确认罗马尼亚2007年1月1日成为欧盟成员国。2005年4月13日，欧洲议会投票通过，同意罗马尼亚签订入盟条约，当月25日即签订入盟条约，罗马尼亚成为欧盟观察员国，与此同时依然受到欧盟委员会严格监督，并发布监督报告，以确保入盟前最后的准备工作。获得观察国地位之后，罗马尼亚在欧盟各委员会和工作组都派驻了本国代表，观摩并参与一些欧盟内部运作。

罗马尼亚提交入盟申请之后，欧盟共发布了七份进度报告。欧盟在进度报告中就罗马尼亚是否满足入盟标准进行评估。通过对进度报告的梳理，既可以看到欧盟如何解读哥本哈根标准，或者说欧盟如何定义入盟标准，也可以看到罗马尼亚在欧盟标准的约束下，究竟哪些方面还需要改进。本文只针对政治标准进行梳理和考察。

入盟条件的政治标准包括两大项考察内容：民主与法治；人权与少数民族保护。由此引出的讨论是，哥本哈根标准中所涉及的“民主”、“法治”是否并非完全政治学意义上的民主与法治。换句话说，欧盟衡量候选国“民主”与“法治”的标准是基于欧盟本身对于民主与法治的理解与定义^①。有学者认为，欧盟政治标准的发展演变并不包含对自由民主的宽泛理解，欧盟委员会缺少对很多重要民主要素的评估，例如政党，以及对公民社会的理解仅局限于非政府组织的发展^②。另外具体结合哥本哈根政治标准的内容来看，欧盟关注的不完全是中东欧国家的民主转型，而是能够保障民主与法治的“稳定的机构”。建立符合欧盟标准的机构，做好准备在入盟后顺利对接，这才是欧盟更为看重的实际。

明确了关于欧盟标准的讨论，再来梳理欧盟进度报告。七份报告中有关哥本哈根政治标准的评估部分结构基本一致，民主与法治的评估中包括对议会、政府、司法以及反腐败措施的评估。对人权和少数民族保护方面的评估包括民事和

^① 相关讨论参见 Dimitry Kochenov, “Behind the Copenhagen façade. The meaning and structure of the copenhagen political criterion of democracy and the rule of law”, *European Integration online Papers*, Vol. 8, No. 10, 2004.

^② George Pridham, “The Effects of the European Union’s Democratic Conditionality: The Case of Romania during Accession”, *Journal of Communist Studies and Transition Politics*, Vol. 23, Issue. 2, 2007.

政治权利，经济、社会和文化权利和少数民族权利与保护三部分。全面梳理七份评估报告，我们可以从两方面来分析，即欧盟关注的是什么，罗马尼亚做到了什么。首先，欧盟最关注的是符合欧盟要求、与民主、法治、保护人权相关的法律法规制订、战略计划的发布以及相关政策的出台。其次，关注相关机构的建立，以保证各项职能有效运转。第三，评估法规政策的执行效果。

罗马尼亚如何应对欧盟的监督与建议呢？总体而言，罗马尼亚接受了进度报告提出的大多数建议，尤其是在法律制定方面的建议，在其指导下不断完善法律体系，为行政、立法、司法领域的各项活动提供符合欧盟标准的规范制度。然而法律框架虽然基本搭建，但是执行效果始终堪忧。欧盟报告中始终表现出对罗马尼亚法律实施效果的担忧。另一方面，机构虽然不断完善，然而机构职责划分仍然不够明晰，而且由于缺乏足够专业的公务人员，运转效果也令人担忧。

在行政改革方面，罗马尼亚取得了很大进展。政府各大部委经历了几次重组，并在2001年专门建立了欧洲一体化部，负责协调入盟各项工作；为加强政府各部门之间的合作与配合，政府内部各种机构层出不穷；报告中多次强调的公务员法规终于在1999年出台，此后不断进行修订，2004年也颁布了酝酿多年的公共行政改革战略；国家行政学院建立，公务员培训系统框架不断完善。然而欧盟认为罗马尼亚行政改革依然不到位：中央向地方政府分权的法律框架已基本完成，但政府不同层级的职责分配以及财政分配依然不清晰；最严重的是政府过多使用紧急政令^①，在欧盟多次建议和提醒下依然没有改善，这种干预立法的行为降低了立法程序的透明，法律草案也缺乏充分的咨询与讨论；公务员待遇仍有待提高，高水平高质量的专业人员仍然不多，而且对欧盟事务了解不够。

司法改革也取得了有效的成果。司法体系对行政系统的依赖减少，更加独立，为保证司法独立的最高司法委员会行政能力不断加强，2004年6月《最高司法委员会法》《司法组织机构法》和《法官检察官规章》出台，是改善司法独立性和有效性的重要一步；四级法院的职责越来越明晰，最高法院的高负荷工作量有所减少，积压案件的情况也有所改善；最高司法委员会管辖的国家司法研究院和司法人员培训学校是专门培训司法从业人员的机构，培训课程中逐渐增加了许多与欧盟法相关的内容，保证了司法人员的专业性。但是欧盟依然认为罗马尼亚司法改革还应做出更大努力：司法判决常常受到来自政治方面的压力，执行力

^① 罗马尼亚宪法规定，在无法等待议会通过立法和极为紧急的情况下，政府才有权颁布紧急政令。

度不到位，尤其是在民事和商业案件领域；司法人员一方面负担依然很重，另一方面专业性仍有待提高。

欧盟十分关注罗马尼亚严重的腐败问题，从报告来看，这一领域取得较大进展，同时遗留的问题依然令人担忧。1998年的报告，寥寥数语即描绘出罗马尼亚反腐败领域的苍白：未通过任何相关法律，机构职责不明确，没有专门处理腐败问题的实体机构，刑法中也缺少对腐败清晰明确的定义。虽然直到入盟前的监督报告依然认为，罗马尼亚的腐败是广泛普遍存在的严重问题，但是可以看到的是，在欧盟的监督指导下，罗马尼亚的反腐败取得了一定进展。随着2000年5月预防与惩治腐败行为的新法通过并开始生效，罗马尼亚反腐败相关法律框架逐步建立，发展良好。2000年10月，根据《反腐败法》的要求，成立了隶属于检察官总部的反腐败和打击有组织犯罪专门机构，此后在打击腐败的行动中发挥了重要作用。除了该机构，各大部委也建立了反腐败的部门。然而在反腐败领域，再一次说明了框架的搭建并不直接指向良好的执行。在入盟前的监督报告中，欧盟委员会指出，罗马尼亚相关立法已经符合欧盟共同体法的要求，然而罗马尼亚应更加关注现有法律的实施，而不是再继续推出新的法律。而且国家反腐战略和相关的行动计划的执行也不到位，影响力有限。有关腐败案件尤其是高层腐败案件的追查，仍然力度不够。

正如哥本哈根政治标准所述，评估报告体现出欧盟关注的焦点主要集中在罗马尼亚是否建立健全保障民主、法治和人权的机构，这其中包括符合欧盟要求的各种法律规范，以及具备执行欧盟政策的各种机构。欧盟的核心规范都体现在这些报告的建议之中，在承诺加入欧盟的前提下，欧盟通过哥本哈根标准对罗马尼亚的入盟准备进行规范，规范性力量欧洲充分体现其中。然而，建立保障民主、法治和人权的机构，并不代表一切就能按照设计有效执行。正式成为成员国的那一刻，究竟是否真正满足了欧盟标准已没有那么重要，因为对于任何一个准备加入欧盟的国家而言，不仅入盟准备是一个漫长的过程，全面接受欧盟的规范并在入盟后继续实践，更是一个艰难的过程，并非是一蹴而就的事情。罗马尼亚在2007年按照原计划顺利加入欧盟之后，继续受到欧盟的监督与评估，规范性力量的约束一直持续至今。

三 合作与审查机制和入盟后的罗马尼亚

虽然在2004年就已确定罗马尼亚将于2007年加入欧盟,但是欧盟已经为罗马尼亚可能不达标做好了推迟其入盟的准备。2005年欧盟委员会的监督报告中提到,如果罗马尼亚未能按照欧盟的要求准备好,入盟将推迟一年^①。2006年9月欧盟委员会在最后一份监督报告中提出,为防范或弥补缺陷以保证罗马尼亚顺利入盟,欧盟委员会还针对食品安全、航空安全、欧盟农业基金和司法与反腐败等几个薄弱领域设立了附加措施^②。尤其是在司法与反腐败领域,欧盟提出要为罗马尼亚建立一个“合作与审核机制”,以监督并评估罗马尼亚在入盟后的表现,并再次设立了更具体更有针对性的标准,并以此为依据每年对罗马尼亚的表现发布评估报告。

1. 合作与审核机制^③

在合作与审核机制中,欧盟为罗马尼亚司法改革和反腐败工作设定了四项标准:

——通过加强最高司法委员会的能力和 responsibility,来保证更加透明有效的司法进程。对新的民事诉讼法和刑事诉讼法的影响进行报告和监督;

——在可见的未来建立一个廉政机构,职责是核查财产、不相容原则和潜在利益冲突并进行评估,并且在执行劝诫性惩罚的基础上发布强制决议;

——依据已取得的进展,继续对高层腐败进行专业公正的调查;

——为预防并打击腐败采取进一步措施,尤其是在地方政府层面。

这四条标准可操作性更强,指向更明确,目标更具体,同时也是哥本哈根政治标准的体现。继续司法改革与加强打击腐败,都是为了健全保证民主、法治、人权的机构。从延续性来看,这四条标准针对的是罗马尼亚入盟前就存在的薄弱环节。具体而言,司法改革的目标是为了司法体系的独立和有效;追查高层腐败

^① European Commission (2005), *Romania: 2005 Comprehensive Monitoring Report*, Brussels, COM (2005) 534 final, 25. 10. 2005.

^② European Commission (2006), *Monitoring Report on the State of Preparedness for EU Membership of Bulgaria and Romania*, Brussels, COM (2006) 549 final, 26. 9. 2006。2004年入盟的中东欧国家入盟协议也包含类似的安全措施(safeguard measures),但从未设立监督机制以评估并约束入盟后的表现。

^③ 有关合作与审查机制更详细的分析,可参考鲍宏铮:《罗马尼亚和保加利亚应对欧盟合作与核查机制比较研究》,载《俄罗斯学刊》2014年第1期。

也是加强司法独立；而处理各个层面的腐败，尤其是从预防性手段出发，配合廉政体系的完善，不仅在腐败发生之后的惩治角度，更是从预防的角度出发，更加全面地控制腐败。总之建立更加透明、独立的司法体系，更加廉洁的国家机构，才能更好地保障民主、法治与人权的实现。

这四项标准的具体内容以及一直持续到现在仍在运作的合作与审查机制，其实体现了规范性力量欧洲在罗马尼亚入盟前后的一致性。欧盟所秉持的规范，在罗马尼亚入盟之后依然在发挥作用。只是由于不再有成员国身份这样一个“胡萝卜”的诱惑，作为“大棒”的规范效用是否如入盟前一样，并不易评价。而且同哥本哈根政治标准的评估基本一致，欧盟更侧重于相关法律法规和行动计划以及国家战略这样的框架性建设和相关机构的设立，对相应的制度框架的建设进行评估并提出建设性意见^①。

2. 合作与审核机制下的罗马尼亚司法改革和反腐败

2007~2012年期间，合作与审查机制每年出具两次进度报告，2013年起每年发布一次进度报告。这些报告关注罗马尼亚在司法改革和打击腐败领域取得的进展，评估上一份欧盟所提建议的落实情况。进度报告同时附有一份内容更为详细的技术报告，为罗马尼亚达到四项标准，提供了非常具体的指导。除了提供有指导意义的建议，更重要的是，欧盟通过该机制与罗马尼亚政府紧密配合^②，推动改革，并且邀请来自其他成员国相关领域的专家来共同提出建议并评估改革进程。2017年，欧盟委员会综合了2007年以来的全部进度报告，结合罗马尼亚入盟十年来司法改革与反腐败方面所做的努力，对罗马尼亚的司法改革和反腐败工作作出了极为积极的评价。报告认为，罗马尼亚接受了欧盟大部分建议，为达到四项标准已实现重大进步。欧盟委员会明确表示，如果罗马尼亚全面接受并做到2017年报告中的全部建议，将被视为达成四项标准，可以撤销合作与审核机制对其的监督。

首先在司法独立方面，罗马尼亚取得十分突出的成就。相关机构得以完善，立法进程也取得了重大进步，整个司法系统越来越具有专业性。欧盟报告认为，虽然没有明确的指数来评估司法独立程度，但是罗马尼亚很多变化都可以看作这

^① 有关欧盟对罗马尼亚司法改革的影响，尤其是法律规定与实际司法能力的区别，可参考 Martin Mendelski, *EU - driven Judicial Reforms in Romania: A Success Story?*, *East European Politics*, Vol. 28, No. 1, March 2012.

^② 据合作与审查机制报告，该机制不但在罗马尼亚设有常驻顾问，并每年向罗马尼亚派出“事实调查”代表团，与中央和地方的司法部门、非政府组织、商业团体代表等就罗马尼亚相关改革进程与问题进行面对面会谈。

方面的积极信号，例如对高层政治家的起诉和定罪，民意调查的结果也显示出对司法体系的信任等。作为维护司法独立的机构，最高司法委员会越来越专业和权威。与此同时，早期报告中提到的一些关键问题，目前依然没有得到解决，例如法院判决的前后一致性，国家机构与行政部门对法院判决的尊重与落实不够。尤其是后者，2017年的报告针对这一点提出的建议（同时也是2014、2015和2016年都提到的建议），要在议员行为准则和部长行为准则中都加入清晰的条款，要尊重司法独立性。报告还指出，执政官员和媒体都对司法人员进行攻击与批评，正是反映出司法独立原则这一点并没有完全被罗马尼亚内化^①，即并没有成为罗马尼亚政治文化中的一部分。

其次在打击腐败方面，2017年欧盟的进度报告认为，罗马尼亚在处理高层腐败方面取得了重大进展。腐败一直被认为是对罗马尼亚政治、经济和社会环境造成重大影响的严重问题。2011年以来，高层腐败案件的调查、起诉和判决进程都有所加快。新刑法也为打击腐败犯罪提供了较为全面的法律框架。同时报告指出，欧盟法律框架并不稳固，罗马尼亚出台新的修正案时常常通过紧急政令的手段，缺乏向相关机构进行充分咨询的过程。2017年伊始，正是因为政府颁布了有关刑法和刑事诉讼法的紧急政令涉嫌为腐败罪行开脱^②，罗马尼亚爆发了1989年以来最大规模的民众抗议活动。另外，欧盟报告认为，罗马尼亚在预防腐败方面做得仍不到位，既缺乏可实施的预防措施，也缺乏实施预防措施的政治意愿。国家反腐败战略是预防和打击中央及地方层面腐败行为的核心工具，但执行效果并不理想。欧盟建议，要建立议员豁免权的客观标准，防止其成为逃避腐败调查和起诉的工具；继续实施国家反腐败战略，司法部定期汇报战略实施效果。在廉政机构建设方面，按照合作与审查机制标准的明确指示，罗马尼亚在2007年建立了国家廉政公署，虽然在最初阶段遭到有关合法性的质疑，但目前运转正常。它是核查非法财产、不相容原则和利益冲突方面的独立机构。欧盟报告认为，目前廉政建设的法律框架依然面临挑战，廉政公署发布的年度报告执行

^① European Commission (2017), *Romania: Technical Report*, Brussels, 25.1.2017, SWD (2017) 25 final, https://ec.europa.eu/info/effective-justice/rule-law/assistance-bulgaria-and-romania-under-cvm/reports-progress-bulgaria-and-romania_en.

^② 即“关于修改刑法的第13号紧急政令”，主要对刑法及刑事诉讼法进行多处修订，其中引起最大争议的内容是将腐败案件去刑事化。政令修改的内容包括：公职人员滥用职权罪涉案金额不足20万列伊（约合4.75万美元）将不被追究刑事责任，如超过20万列伊，量刑将从2~7年减少至6个月到3年；删除有关玩忽职守罪的条款等。

也一直存在问题。欧盟进度报告提出的建议是，保证新建立的检查利益冲突的预防系统正常运行，落实提前检查与事后跟进。

四 结论

从规范性力量的视角出发，分析罗马尼亚在入盟前后面对的欧盟标准，梳理欧盟发布的有关罗马尼亚的进度报告和评估报告可以发现，欧盟确实在向罗马尼亚等中东欧国家输出标准与规范，东扩前后都在扮演规范性力量的角色。而欧盟的标准与规范体现了欧盟自身认同的基础，即民主、法治与人权的核心价值观。与此同时，规范性力量欧洲受到很多方面的影响。有成员国身份作为承诺时，规范性力量发挥的作用十分明显。罗马尼亚国内的环境也影响欧盟规范性力量的效用，影响对欧盟输出规范的接受程度。

从哥本哈根政治标准到入盟后专为罗马尼亚设立的“四项标准”，虽然都充分体现了欧盟输出的规范和价值，然而欧盟在实际评估中，更为关注的是保障这些规范和价值的机构和法规建设。在欧盟规范和价值没有完全内化并融入国情的情况下，即使建立了较为完善的机构和法规，也不能直接指向机构正常运转和法规有效实施。

进一步说，标准与规范背后还隐含着身份认同和权力。有能力推广与施加标准与规范的行为体，必然拥有权力，也在此过程中生成权力。罗马尼亚的转型进程受到外部力量的强烈约束，通过标准、规范、价值发生作用的约束背后体现的是权力。这些标准、规范和价值很有可能与罗马尼亚原有的政治文化形成一定的冲突。欧盟在国际舞台上试图通过推广规范，界定他者和自我，实现对外身份认同的表达。而标准与规范的接受方，试图拥抱的还包括施加者一方的身份认同，接受了标准与规范，也就意味着在一定程度上被有权力者接纳和认同。罗马尼亚在接受欧盟规范的同时，也是在重新定义自身的欧洲认同，在这样的互动中，是否满足标准已不再那么重要，这种对话之间的张力对思考欧洲一体化，以及罗马尼亚等其他中东欧国家的转型，都具有积极的意义。

（责任编辑 陆齐华）