

“深化”还是“扩大”？

——东扩十年欧洲一体化走向分析(2004-2014年)

刘作奎

内容提要:欧盟东扩十年来,欧洲一体化出现明显转型,即由“深化”和“扩大”协调发展,步入了只“深化”不“扩大”的阶段。有案例研究证明,欧盟扩大十年虽然取得很多成就,但产生的问题更多,扩大的动力不足。欧债危机则进一步减弱了欧盟扩大的趋势。欧洲民意的反对、精英角色的式微、政府间主义的强势回归以及成员国资格效应的递减,是欧盟选择“深化”而不是“扩大”的主要影响因素。

关键词:欧洲一体化 深化 扩大 欧债危机 政府间主义

2004年的东扩给欧盟带来的影响是深远的,有关欧盟“扩大”还是“深化”的争论伴随着2004年中东欧加入欧盟而变得激烈起来,这些争论影响到了欧洲一体化的发展走向。

一 欧共体/欧盟“扩大”和“深化”争论的缘起和发展

有关扩大和深化的争论由来已久,只不过在欧共体/欧盟扩大的不同阶段表现形式和内容有一定的差异。早在1973年第一次扩大(英国、爱尔兰、丹麦加入)之前,这种争论即已产生,如法国在20世纪60年代两次否决英国加入欧共体的申请。时任法国总统戴高乐提出的理由颇具代表性。1963年1月14日,他在向媒体解释为什么拒绝英国加入欧共体时说:“如果英国带着一大群其他国家(指英联邦国家)进入共同体的话,共同体成员国的一致性就抵抗不住了,最终出现的将是个庞大的大西洋共同体,受美国的支配和领导,它很快就会把欧洲共同体吞并掉。这个假设在某些人的眼里完

全是有道理的,但这根本不是法国想要和正在做的,法国要的是纯粹的欧洲建设”。^① 1967年11月27日,他再次提出拒绝英国申请加入欧共体的理由是,英国的加入将会打破欧洲经济共同体各成员国之间的均势,并“削弱成员国的内聚力,最终会把共同体导向美国控制下的大西洋联盟”。^② 英国、爱尔兰、丹麦三国加入欧共体两年后,西方出现滞胀危机,欧共体各成员筑起非关税壁垒来保护本国市场。主权意识较为强烈的英国和丹麦不愿意将制定经济政策的主导权交给欧洲一体化机构,使得欧洲一体化进程在某种程度上受阻。英国不支持欧洲一体化的一些举措,引发了欧共体核心国家对扩大政策的不满。1981-1986年,南欧国家希腊、西班牙和葡萄牙的加入使得扩大与深化的讨论进一步增多。就在欧共体决定向南欧扩大之前,法国总统密特朗表示坚决反对,认为欧共体需要做的事情是巩固第一次扩大的成果。^③ 希腊、西班牙和葡萄牙三个南欧国家发展水平与核心欧洲差距较大,欧共体为此不得不加大地区政策的投入,从而增加了核心欧洲国家的经济负担,一些预算的净贡献国对此表示不满。在这两轮扩大中,扩大和深化之间的矛盾虽已显现,但欧共体试图把扩大和深化作为一个可以协调发展的两种路径,坚持认为扩大本身就是解决欧洲一体化进程中出现的一系列问题的方案,通过扩大不断获得新的发展动力。关于这一点,欧洲理事会在1993年的会议上做了明确说明:“为欧盟和入盟候选国利益着想,一方面要维持一体化扩大的动力,同时也要考虑欧盟吸收新成员国的能力”。^④

真正的挑战是2004年欧盟“爆炸式”扩大导致“扩大疲劳症”的出现。2005年,法国、荷兰公民先后公投否决欧盟宪法,部分原因是欧盟扩大的不满。2004-2006年,老成员国对欧盟扩大支持率降低,要求“暂停”扩大的声音不断增强。2007年,保加利亚和罗马尼亚入盟(两国仍无法解决其固有的法治和腐败问题)加深了欧盟老成员国对“扩大疲劳症”的恐惧。^⑤ 2008年,爱尔兰公投拒绝批准《里斯本条约》又推动了新一轮“扩大”还是“深化”的争论。

2008年底欧洲主权债务危机爆发后,欧盟内部欧元区国家和非欧元区国家、北部

① [法]皮埃尔·热尔贝:《欧洲统一的历史与现实》,丁一凡等译,北京:中国社会科学出版社1989年版,第272-273页。

② Werner J. Feld, *The European Community in World Affairs: Economic Power and Political Influence*, Colorado: Westview Press, 1983, p.73.

③ Anna Szolucha, “The EU and Enlargement Fatigue: Why Has the European Union Not Been Able to Counter Enlargement Fatigue?”, *Journal of Contemporary European Research*, Vol.6, No.1, 2010, p.6.

④ Council of European Union, *European Council in Copenhagen: Conclusion of the Presidency*, June 21-22, 1993, Point 7, A.iii.

⑤ Anna Szolucha, “The EU and Enlargement Fatigue: Why Has the European Union Not Been Able to Counter Enlargement Fatigue?”, pp. 1-16.

债权国和南部债务国之间关于欧洲一体化走向问题产生了深刻的分歧。要求采取更紧密的财政一体化措施的欧元区国家对扩大和深化可以协调发展的看法产生根本的怀疑。欧元区部分国家认为，“深化和缩小范围”（deepen and narrow）是挽救欧元区危机的唯一办法。^① 扩大和深化由可以融合的路径变成互相排斥、非此即彼的选择。

东扩这十年是“扩大”和“深化”之争最激烈的时期。笔者将在文中对双方观点进行梳理和总结，重点集中在政治和经济方面，并借此分析欧洲一体化的走向及其影响因素。

二 支持扩大的主要事实和理由

东扩十年，尽管“扩大”的做法遭受了诸多的质疑，但扩大支持者认为，扩大的收益不能简单地以短期的经济收益来衡量，更不能因为欧盟陷入经济危机而把扩大作为“替罪羊”，而应看到欧盟获得了更大的政治和安全收益以及作为一个独特的行为体在国际上所产生的影响力。具体观点如下：

（一）东扩让欧盟收获了巨大的安全红利，欧盟也借此扩大了自身影响力

荷兰前首相库克（Wim Kok）在2003年3月底呈交欧盟委员会的报告《扩大的欧盟——成就与挑战》中提到，欧盟扩大给我们带来的最大利益是实现了整个欧洲的和平与稳定，获得了巨大的安全红利。具体来说，一是欧盟扩大有助于欧洲大陆的统一，把西欧几代人所拥有的和平、稳定和繁荣区扩大到中东欧，可以通过经济和政治的一体化避免冲突，乃至战争；二是有助于巩固中东欧国家业已取得的多元化政治和市场经济改革成就，它们的稳定和持续繁荣有益于新老成员国；三是随着冷战的结束，欧洲人为的分裂结束了，但中东欧国家的种族、国家集团和少数民族中还存在潜在的冲突，欧盟成员国身份的预期已经解决了其中的大部分问题。^②

通过东扩，欧盟不仅确保了东部持续稳定和发展，也为其发展赢得了重要的战略纵深。对西巴尔干的持续扩展同样成功解决了欧洲周边的动荡问题。总之，欧盟对塑造利益攸关区域的安全与稳定发挥了重要作用，使得欧洲告别了战争，走上了和平发

^① Sara B. Hobolt, “Ever Closer or Ever Wider? Public Attitudes towards Further Enlargement and Integration in the European Union”, *Journal of European Public Policy*, Vol.21, No.5, 2014, p.664.

^② Wim Kok, “Enlarging the European Union: Achievements and Challenges”, *Report of Wim Kok to European Commission*, March 26, 2003, http://ec.europa.eu/enlargement/archives/pdf/enlargement_process/past_enlargements/communication_strategy/report_kok_en.pdf, last accessed on 5 June 2014.

展的道路。东扩毫无疑问是一个“成功故事”。^①

东扩还使欧盟在中东欧国家内建立起西方的价值体系,扩展了西方民主自由的价值共同体。同时,欧盟通过不断扩展和平、安全和价值共同体提升了自身的政治分量,扩大了政治影响力。对此,欧盟机构和亲欧精英在多个场合均做了强调。^②

一些欧盟机构官员和精英还认为,在吸收中东欧国家入盟过程中,欧盟成功地输出了其“规范性力量”、“转型性力量”,成为全球瞩目的规范性或转型性行为体。更为重要的是,欧盟推行的区域一体化模式,已经成为全球范围内各种形式区域一体化的标杆,是人类探索合作、避免冲突和寻求和平的伟大尝试。

(二)扩大从规模上改变了欧盟,极大提升了欧盟的国际影响力

东扩后,欧盟人口从15国的近4亿增长到5.06819亿,^③人口数量仅次于中国和印度,超过美国(约3亿多)。28国加在一起的经济体量使欧盟一举成为世界上最大的经济体和最重要的政治行为体之一。根据2013年世界银行的统计数据,欧盟经济总量为170300亿美元,位居世界第一;美国为167200亿美元,位居世界第二;中国为93300亿美元,位居第三。仅欧盟的国内生产总值(GDP)就占到全世界的23%(2013年全世界GDP为738700亿美元)。^④事实上,多数欧洲经济和金融机构认为,如果没有欧盟的扩大,欧盟的经济不可能发展到今天的规模,也产生不了这么大的影响力。

(三)大周边不断扩展,欧盟利益不断向域外延伸

东扩后,欧盟继续向南和向东两个维度扩展。在南部,1995年欧盟启动了“巴塞罗那进程”,在法国的积极倡导下,进一步通过地中海联盟政策延伸到中东、北非。就在中东欧入盟的当年,欧盟出台了邻国政策。该政策不仅囊括原有的中东和北非10个邻居,还将周边政策触角伸向东部的格鲁吉亚、亚美尼亚、阿塞拜疆、白俄罗斯、乌克兰和摩尔多瓦等独联体国家。此后,在新入盟国家波兰以及老成员国瑞典等的推动下,2009年,欧盟发起了“东部伙伴关系”计划,积极推动欧盟东部六个邻国的政治改革、经济上与欧盟融合以及双方人员的自由流动和往来。2014年,欧盟与格鲁吉亚和摩尔多瓦签署联系国协定,进一步巩固了与东部部分伙伴的联系。欧盟扩大后,大周

^① See Kristof Bender, “EU Enlargement in South Eastern Europe: Two Recent Successful Stories and Their Implications”, http://www.iemed.org/observatori-en/arees-danalisi/arxiu-adjunts/anuari/med.2012/bender_en.pdf, last accessed on 5 June 2014.

^② David Cameron, “Post-Communist Democracy: The Impact of the European Union”, *Post-Soviet Affairs*, Vol. 23, No. 3, 2007, pp.185-217; Milada Anna Vachudova, *Europe Undivided: Democracy, Leverage and Integration after Communism*, Oxford: Oxford University Press, 2005.

^③ Eurostat, *Key Figures on the Enlargement Countries*, 2013, European Commission, p.19.

^④ [http://en.wikipedia.org/wiki/List_of_countries_by_GDP_\(nominal\)](http://en.wikipedia.org/wiki/List_of_countries_by_GDP_(nominal)), last accessed on 5 June 2014.

边利益得到不断扩展和延伸。借助北约和欧盟东扩,欧盟的核心利益已经从传统的西欧势力范围延展到欧亚区域、非洲和中东,成为全球战略版图中一个重要的利益攸关者。

(四) 欧盟大市场的吸引力日益增强

欧盟通过东扩,扩大了内部市场,为核心成员国的发展创造了巨大的发展空间,为整个欧盟的发展提供了新的动力。目前欧盟是世界上最大的外部投资目的地、全球最大的对外贸易行为体。拥有 28 个成员国的欧盟大市场对外部世界的吸引力日益增强。欧盟已经签署了涵盖地域广泛的自贸区协定,涉及世界各大洲为数众多的国家,^①东盟、新加坡、印度、乌克兰等国家或地区都与欧盟开启了自贸区谈判。2009 年底,欧盟与韩国达成自由贸易协定,日本和美国也加紧与欧盟商谈自贸区协定。如果欧盟没有扩大了市场,便不会对全球这么多行为体产生如此巨大的吸引力。

(五) 东扩促进了中东欧投资环境的改善,提升了欧盟经济竞争力

欧盟强烈的政策偏好推动中东欧国家对国际投资者开放市场。这使得中东欧地区在 1998—2011 年间比起其他新兴市场国家,如中国、巴西、印度、俄罗斯和墨西哥等国,获得了更多的人均投资。^② 欧盟通过对入盟申请国施加压力来迫使其加快私有化和吸引外部战略投资。^③ 根据欧盟的要求,绝大多数中东欧国家采取了积极的吸引投资计划方案,加大财政和金融支持力度来降低外部投资者的投资成本,而且比起西欧市场,中东欧已经具有生产成本优势,劳动力素质较高而工资较低,因此成为外资青睐的对象。

促进投资环境改善的一个重要产物是产品竞争力得到提升。欧盟成员国将人力资源、研发项目以及资本密集型产品与中东欧的劳动密集型产品相结合,在国际市场上更具价格优势和竞争力。这突出表现在东西欧产业尤其是汽车制造业的高度融合上。依靠中东欧的区位优势,德国主要汽车生产商将大量产能转移到东欧,从而在欧洲和全球市场的竞争中获得优势。中东欧国家也高度融入德国汽车制造的价值链当中,甚至参与了一些复杂和精密技术产品的生产。^④ 在欧盟的积极推动下,中东欧成员国为西欧重要产业提供了一个更为优良的发展平台,提高了欧盟企业的国际竞争力。

① <http://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/agreements/>, last accessed on 15 June 2014.

② Gergo Medve-Balint, “The Role of the EU in Shaping FDI Flows to East Central Europe”, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 52, No.1, 2014, p.37.

③ Marcus Wenig, “A Pledge for an Early Opening of EU Accession Negotiations”, ZEI Discussion Paper C58, Bonn: Centre for European Integration Studies, Rheinische Friedrich Wilhelms-University, 1999.

④ Vera Šćepanovic, “FDI as a Solution to the Challenges of Late Development: Catch-up without Convergence?” Unpublished PhD Thesis, Central European University, Budapest, 2013.

三 反对扩大的主要事实和理由

欧盟东扩十年无疑也是“深化派”最为活跃的十年,在此期间,他们指出了东扩的诸多问题,主要体现在下列几个方面:

(一)中东欧的加入导致欧盟内部利益诉求多元化,政治凝聚力整体下滑

中东欧国家的加入,加剧了欧盟内原本存在的政府间主义和超国家主义之争。中东欧国家大多是小国,它们努力维护自身国家和民族利益、传统和文化多样性,大多数国家并不赞成在短时间内将权力让渡给欧盟机构。奉行政府间主义的英国在欧盟内部找到了更多的迎合者,如捷克。

中东欧国家的加入还加剧了欧盟内部固有的“欧洲主义”和“大西洋主义”之争。中东欧国家大多与美国有着千丝万缕的关系,希望从美国那里获得一定的安全保障,它们的加入导致欧盟内部“大西洋主义”势力上升。罗马尼亚、保加利亚、波兰和捷克都曾是美国部署反导系统的支持者。它们依附美国的做法曾长时间挑起欧洲内部的欧洲主义和大西洋主义之争。

欧盟政治凝聚力下降的突出表现是关键时刻总会出现立场分化,为外部势力“分而治之”创造了条件。2003年在是否支持美国出兵伊拉克的问题上,欧盟内部出现了分歧。美国遂以“老欧洲”和“新欧洲”来分化欧盟。此后,在2008年科索沃单方面宣布独立、2008年的格俄冲突、2011年初爆发的利比亚危机和2011年发生的叙利亚危机当中,欧盟难以协调一致地行动。欧元区主权债务危机更是将欧盟内部矛盾暴露出来,出现了“核心欧洲”和“边缘欧洲”的分野。

(二)周边动荡困扰欧盟

一些欧洲学者也越来越质疑,东扩是否真给欧盟周边政策带来“福音”。随着欧盟周边势力范围的不断扩大,其周边随时面临冲突外溢,从而对欧盟的安全和稳定构成了威胁。如中东、北非多国自2010年底开始连续不断发生“阿拉伯之春”事件,由此而来的难民潮、有组织犯罪、非法移民等深深困扰着欧盟。东部伙伴计划也产生了一系列新的问题。欧盟试图与东部伙伴确立联系国这种异常牢固的机制化关系,但最终却不想使其成为欧盟成员国。伦敦政治经济学院学者乌尔里希·赛德迈尔的研究表明,比起入盟资格,联系国资格并不能产生促进地区安全、经济增长的效应。它无法约束邻国的经济和体制改革,以达到保持该国稳定、民主和亲欧盟的效果。欧盟扩大十年来,尚无一个与欧盟接壤的国家在有联系国协定却没有成为欧盟成员国前景的情

况下,被视为欧盟稳定、民主和可靠的政治盟友和经济合作伙伴。^①同时,东部伙伴计划与俄罗斯的碰撞在所难免。2013年末俄罗斯与欧盟角力乌克兰就是明证,乌克兰在内部面临经济危机的情况下,最终寻求俄罗斯的援助,这使得欧盟的东部伙伴关系政策受到挫折。

(三)地区差异未得到整体解决

在建设和完善统一大市场方面,经济发展不平衡将是重大挑战之一,将会严重影响资源配置和内部市场的良性发展,进一步恶化现有成员国的经济和社会水平差异。^②中东欧入盟后与原15国形成了显著的经济和社会发展分层和不平衡。按人均GDP平均水平看,欧盟大致形成了中心区域和边缘区域。中心区域经济发展水平较高,主要集中在北欧国家、英法德意西等大国以及荷比卢奥等中小国家。中东欧则是边缘国家,人均GDP水平落后于发达区域。人员、资本、商品、服务不受阻碍地流向经济效益最大的地区,加剧了区域的不平衡。

从扩大近十年的发展轨迹看,中东欧与西欧等人均GDP趋同的趋势并不明显,到2012年中东欧新成员国整体落后于老欧洲的状况仍然比较明显。2009年斯洛文尼亚和捷克人均GDP超过葡萄牙,是因为葡萄牙本身是西欧发达经济体中最穷的国家之一,而且近些年来危机使其经济萎靡不振。奥地利维也纳国际经济研究所学者米切尔·兰德斯曼的研究认为,由于欧洲的低经济增长导致欧洲一体化的趋同模式出现问题,2013年显示的状况并不乐观,它在体现为东西差异的同时,又呈现出南北差异。^③由于欧元区衰退可能持续,2014年的前景同样不妙。如果说东扩十年有什么趋同的话,可以说,南欧经济实力整体下滑,其衰退的趋势和中东欧新成员的缓慢增长趋势逐渐形成部分趋同。但这一新趋同群体与老欧洲国家的差距依然非常明显。

^① Ulrich Sedelmeier, “Anchoring Democracy from Above? The European Union and Democratic Backsliding in Hungary and Romania after Accession”, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 52, No. 1, 2014, pp.105-121.

^② European Commission, “From the Single Act to Maastricht and Beyond: The Means to Match our Ambitions”, COM (92) 2000.

^③ Michael Landesmann, “The New North-South Divide in Europe: Can the European Convergence Model be Resuscitated?”, Vienna Institute Monthly Report, No.1, 2013.

表1 2004-2012年新成员国以PPS计算的人均国内生产总值(欧盟28国=100)

国家/年份	2004	2008	2012	国家/年份	2004	2008	2012
欧盟28国	100	100	100	希腊	94	93	75
欧元区17国	109	109	109	塞浦路斯	91	100	92
卢森堡	253	264	263	斯洛文尼亚	87	91	84
爱尔兰	143	132	129	马耳他	80	81	86
荷兰	129	134	128	捷克	78	81	81
奥地利	128	125	130	葡萄牙	77	78	76
瑞典	127	124	126	匈牙利	63	64	67
丹麦	126	125	126	爱沙尼亚	58	69	71
英国	125	114	106	斯洛伐克	57	73	76
比利时	122	116	120	克罗地亚	56	63	62
德国	116	116	123	立陶宛	52	64	72
芬兰	116	119	115	波兰	51	56	67
法国	110	107	109	拉脱维亚	47	59	64
意大利	107	104	101	保加利亚	35	44	47
西班牙	101	104	96	罗马尼亚	34	47	50

资料来源: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/refreshTableAction.do?tab=table&plugin=1&pcode=tec00114&language=en>, last accessed on 15 June 2014。

(四) 西欧对东欧的高投资率导致东西欧产业水平差距拉大

西欧的高投资率强化了中东欧对欧盟的依赖,使其逐渐步入产业链下游,造成中东欧国家创新驱动动力不强,并拉大了东西欧洲产业发展水平的差异。

外部直接投资模式在中东欧造成的问题是外资构成不合理,^①甚至中东欧占据较好投资区位的国家,如维谢格拉德四国已经完全依赖国外跨国公司以及外国银行的融资。^②跨国公司的总部控制着中东欧的分部,研发、创新和教育的升级仅发生在跨国公司指定的中心位置,而不是在中东欧。新技术则基本没有转让给中东欧,那里的技

^① Dorothee Bohle and Béla Greskovits, *Capitalist Diversity on Europe's Periphery*, Ithaca, N.Y.: Cornell University Press, 2012, p.45.

^② Andreas Nölke and Arjan Vliegenthart, "Enlarging the Varieties of Capitalism: The Emergence of Dependent Market Economies in East Central Europe", *World Politics*, Vol.61, No.4, 2009.

术工人主要在装配车间从事生产。^① 西方跨国公司总部考虑的是中东欧长期生产再分配的潜力而根本不关心它们对技术革新的渴求。^② 总的来说,东西欧产业布局仍然以西方为中心,其形成的东西差异是长久和深远的。

(五) 中东欧国家赶超战略的不可持续

东扩十年后,东西欧经济体一个重要的结构性差异是外资银行所有制的规模。中东欧国家在 20 世纪 90 年代和 21 世纪把大量银行卖给外国的战略投资者。按资产衡量,中东欧 11 国中有十国银行(斯洛文尼亚除外)的外资化超过 70%,有八个国家超过 80%,这使得中东欧成为全球被渗透率最高的银行业市场。^③ 由于中东欧缺乏对金融的管控,弥补东西差距将变得十分艰难。20 世纪最成功的赶超案例——日本和韩国——均十分依赖金融部门的支持,将资本集中到具有战略性的产业开发上,这些产业最终为全球出口市场提供了高附加值产品。这些经济体还将金融干预的目标延伸到家庭,通过各种形式的政府强制储蓄来促进资本积累并进行有目的的投资。^④ 正是国家机构与资本集团的联合决定了赶超战略是否具有可持续性。控制资本分配对赶超战略具有重要意义,因为它让国家拥有了将投资集中到优先发展领域的可能性。虽然外资也可以援助一个国家的发展,但它必然会限制国家对国民经济的影响能力。^⑤ 欧盟东扩十年后,大多数中东欧国家已经放弃了其他新兴市场国家维持高速增长所运用的赶超战略就是明显的证据。对中东欧国家来说,银行业私有化可以获得必要的资金、技术和管理经验,但同时银行业为外资所控制加剧了东西欧洲的经济差异,东部在欧盟经济中相对落后,而且西部通过对银行业的控制强化了在欧洲的社会和政治领域的优势,使得中东欧明显容易受到国际规则的束缚从而缺乏自主发展能力。^⑥

① Wade Jacoby, “The EU Factor in Fat Times and in Lean: Did the EU Amplify the Boom and Soften the Bust”, *Journal of Common Market Studies*, Vol.52, No.1, 2014, pp.52-70.

② Andreas Nölke and Arjan Vliegthart, “Enlarging the Varieties of Capitalism: The Emergence of Dependent Market Economies in East Central Europe”, p.687.

③ European Bank of Reconstruction and Development, *Transition Report*, 2010.

④ Robert Wade, *Governing the Market: Economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialization*, Princeton: Princeton University Press, 2004, pp.xxiii-xxvi.

⑤ Atul Kohli, *State-Directed Development: Political Power and Industrialization in the Global Periphery*, New York: Cambridge University Press, 2004, p.388, 392.

⑥ Andrew C. Janos, *East Central Europe in the Modern World: The Politics of the Borderlands From Pre-to Post-communism*, Calif: Stanford University Press, 2000; Andrew C. Janos, “From Eastern Empire to Western Hegemony: East Central Europe under Two International Regimes”, *East European Politics and Societies*, Vol.15, No.2, 2001, pp. 221-249.

四 影响欧盟进一步扩大的因素

事实上,维持扩大的体系、机制和政策工具依然健全,要求维护扩大势头的声音依然存在。不过,影响扩大的因素在欧盟扩大这十年的变化也很快。相比较而言,支持扩大的声音明显式微。

(一) 欧洲民意的反对

“扩大疲劳症”出现后,欧盟机构已经把民意作为衡量深化和扩大的一个基本指标和晴雨表。2011年12月的欧洲晴雨表调查显示,欧盟27国只有36%的被调查者支持进一步扩大的想法(2009年5月为47%,这一时期危机还未在欧洲全面发生)。但每个成员国的数据也不尽相同:新成员国更支持进一步扩大(波兰是69%、立陶宛是60%)。而在德国、法国和比利时这样的老成员国,支持率大多在30%到35%之间。奥地利和法国则是强烈反对,分别有70%和71%的民众反对扩大。^①很明显,在民意层面,对扩大的态度呈现出怀疑、谨慎的特点,人们担心在欧债危机的关键时期进一步扩大会产生坏影响。希腊危机的震动以及随后向南欧国家的“传染”,使得大多数欧盟成员国对是否接纳西巴尔干地区尚存在诸多问题的国家持更加犹豫的态度。英国学者萨拉·霍伯特通过分析欧洲晴雨表(2005-2012年)的数据指出,欧盟“内部人士”(Insiders,指的是欧元区国家民众以及欧盟预算的净贡献国的民众)更加支持深化而不是扩大,而“外部人士”(Outsider,指的是非欧元区国家民众以及欧盟预算的净受益国民众)则支持深化和扩大同步进行。欧元区受过良好教育的人以及中产阶层更加支持深化,反对欧盟的扩大。^②问题的核心在于,目前左右欧盟日程的是“内部人士”而不是“外部人士”,欧元区国家领导人很容易利用这种民意分布特点阻止欧盟进一步扩大。^③

(二) 精英角色的式微

东扩的案例表明,不仅成员国影响了扩大进程,精英的作用同样至关重要,德国学者科勒-科赫称之为“伟人创造政治”:^④丘吉尔、戴高乐、让·莫内、舒曼、德·加斯贝里和阿登纳这些人物都在欧洲一体化进程中发挥了很大的作用。而如欧共同体委员会

^① Eurobarometer, December 2011.

^② Sara B. Hobolt, “Ever Closer or Ever Wider? Public Attitudes towards Further Enlargement and Integration in the European Union”, *Journal of European Public Policy*, Vol.21, No.5, 2014, p.665.

^③ Ibid..

^④ [德]贝娅特·科勒-科赫等:《欧洲一体化与欧盟治理》,顾俊礼等译,北京:中国社会科学出版社2004年版,第17页。

主席哈尔斯坦和德洛尔,扩大的很多倡议是由他们提出并得以实施的。

1999-2004年间,扩大事务委员京特·费尔霍伊根(Gunter Verheugen)以及欧委会主席罗马诺·普罗迪在积极推动欧盟东扩上发挥了重要作用。1999年在欧洲议会的发言中,普罗迪强调,欧盟扩大是必需的,在扩大进程中,需要具备的是一种宏大的政治视野而不是技术官僚的短视行为。费尔霍伊根在1999年也强调:“我希望那些想要加入欧盟的国家尽快采取行动。我的任务不是设置障碍,而是帮助申请国克服障碍。”在扩大总司和其他委员的帮助下,费尔霍伊根和普罗迪成功地把扩大列入最优先的政治议程,确保候选国履行入盟标准的一些技术细节不会无休止地阻碍入盟进展。^①活跃在欧盟机构一些工作组的技术精英对于推动扩大进程也发挥了作用。除此之外,受到欧盟委员会资助的高等教育机构和智库也成为扩大的积极支持者。

但债务危机发生后,这种精英驱动模式逐渐式微。欧盟精英的扩大热情从没有像欧债危机发生后那样出现明显的衰退。尽管一些欧盟机构官员仍对外宣称扩大是一个成功故事,但实际上欧盟已经不再把扩大列为官方主要议程。而危机后,无论是高等教育机构还是欧洲智库中的精英发表的有关扩大产生不利影响的成果越来越多。在整个欧洲知识界,赞成扩大的声音也逐渐减弱。具有讽刺意味的是,曾力推欧盟东扩的费尔霍伊根也在最近撰文坦率地承认:2004年的东扩,接纳的国家太多,扩大的步伐太快,必须重视这次扩大给欧盟带来的负面影响,积极总结和吸取教训。^②

(三)政府间主义强势回归

超国家主义和政府间主义一直是左右欧洲一体化的两股主要思潮。在不同历史时期,它们是欧共体/欧盟深化或扩大的最直接的推动力量之一。而扩大政策是国家利益应该被放在一边而更强调欧盟导向的政策领域,即从规范上讲需坚持以共同体为导向的决策。^③欧盟委员会在20世纪90年代扮演了东扩最有影响力的倡导者和引领者的角色。^④但欧债危机发生后,欧盟委员会在欧盟复杂决策体制中的权力被弱化,欧洲理事会和成员国与欧洲议会也借机制衡委员会的权力。扩大政策在与欧债危机期间强势回归的政府间主义(more muscular intergovernmentalism)以及赤裸裸追求

^① Erhan Ieener, David Phinnemore and Dimitris Papadimitriou, “Continuity and Change in the European Union’s Approach to Enlargement: Turkey and Central and Eastern Europe Compared”, *Southeast European and Black Sea Studies*, Vol.10, No.2, 2010, p.213.

^② Gunter Verheugen, “Enlargement Since 2000: Too Much Too Soon?”, *IDEA Reports*, 2014, <http://www.lse.ac.uk/IDEAS/publications/reports/SR018.aspx>, last accessed on 5 June 2014.

^③ John O’ Brennan, “Enlargement Fatigue and Its Impact on the Enlargement Process in the Western Balkans”, *IDEA Reports* 2014, p.38, <http://www.lse.ac.uk/IDEAS/publications/reports/SR018.aspx>, last accessed on 15 June 2014.

^④ John O’ Brennan, *The Eastern Enlargement of the European Union*, London: Routledge, 2006.

国家利益的国家行为体之间的竞争中步履维艰。^①

欧盟借助政府间主义方式的协商,加快了欧元区的深化进程。“双速欧洲的幽灵自2011年8月法国和德国建议欧元区领导人定期会晤并拥有其独立的欧元集团主席时,已经开始成型。”^②在危机中表现强势的德国,坚持利用更具政府间色彩的欧洲理事会发挥领导作用,而反对欧盟委员会推动解决危机的办法。而法国为增加其影响力,也支持边缘化欧盟委员会,推动政府间谈判。政府间主义为法德等国主导欧盟事务提供了机会。这种政府间谈判的主要指向是打造一个更深化、更具凝聚力的欧元区内核,而不是推动整个欧盟继续扩大。在危机背景下,扩大事务事实上被搁置,应对欧元区危机和加强核心欧洲凝聚力成为主导事务。

(四) 成员国资格效应的递减

欧盟成员国资格(或前景)一直被视为候选国通向稳定与繁荣之路。如欧盟向南部扩大时,希腊、西班牙和葡萄牙把欧盟成员国资格作为一种巩固民主、取得经济繁荣和加入欧洲大家庭的推动力量。但欧债危机期间,希腊以及其他南欧国家面临的困境挑战了强烈拥护欧洲化进程不可逆转、欧盟是成功转型性力量的说法。^③希腊危机以及日益加深的政治动荡向西巴尔干地区释放了一个令人担忧的信号。尽管已经完成了深度的结构性改革,但自1981年就是欧盟成员国的希腊如果仍旧无法成功处理诸如腐败、逃税、庇护主义、既得利益集团等等,它就是一个没有深度“转型”的欧洲化风险的警示,^④即使采取欧洲化方式也无法确保必要的结构性、制度性和社会性改革落地生根。这一现实将不可避免地影响欧盟扩大所推行的一系列体制的权威性。这必然使西巴尔干国家认为,欧盟成员国资格不是稳定和繁荣的保证。^⑤欧盟迄今为止作为稳定之“锚”和通向繁荣的吸引极,正失去其信誉和影响力。^⑥欧盟向西巴尔干扩大的动力和信心必然受挫而不得不做出政策上的收缩。

① John O' Brennan, "Enlargement Fatigue and Its Impact on the Enlargement Process in the Western Balkans", p.38.

② Giovanni Grevi, "After the Summit can the Cracks be Healed";转引自金玲:“债务危机重塑欧盟内部力量关系”,《国际问题研究》2012年第2期,第115页。

③ Othon Anastasakis, "From Fatigue to Insignificance: Eurozone Crisis and Enlargement", ELIAMEP's 9th European Seminar in Poros, June 21-24, 2012.

④ Dimitar Bechev, "Enlargement in Times of Eurocrisis", ELIAMEP's 9th European Seminar in Poros, June 21-24, 2012.

⑤ Ritsa Panagiotou, "The Greek Crisis as a Crisis of EU Enlargement: How will the Western Balkans be Affected?", *Southeast European and Black Sea Studies*, Vol.13, No.1, 2013, p.97.

⑥ Ibid., p.89.

五 欧盟扩大政策的调整

受上述因素的影响,欧盟事实上对扩大政策进行了调整,这种调整体现出深化为先、延缓扩大的趋势。

首先,扩大的具体方式方法发生了变化,实行从严从缓策略。在西巴尔干等国的人盟问题上,欧盟采取从严标准,除了增加入盟条件外,在对部分国家如黑山和马其顿等入盟谈判上采取“基本原则第一”(Fundamental First)的方式,即谈判不再从最容易的章节开始,而是从这些国家面临的最大挑战的人权、自由、法治和腐败等问题章节开始,贯穿谈判始终,直至达到欧盟标准。欧盟借此表明,“保持(欧盟)列车运行正常、安全和舒适比快速更重要”。^①

与2004年吸纳第一批新成员的要求相比,欧盟对罗马尼亚和保加利亚两国的人盟要求更为严格。它虽同意罗马尼亚和保加利亚于2007年1月1日如期入盟,但预设了严格的限制条件,要求两国在入盟后,必须在反腐、司法等领域取得实质性进展,否则,欧盟将不再对两国发放农业和地区发展补贴。克罗地亚入盟也遭遇了同等待遇,即必须在反腐等领域取得实质进展才能完全享受欧盟成员国资格。

其次,从以前只关注候选国的达标能力,转变为综合考虑自身的吸纳与融合能力。2005年底欧盟出台了新的“欧盟扩大政策战略文件”,明确将欧盟“吸纳能力”与扩大挂钩。^②它强调“欧盟在尊重机构间平衡和限制预算的基础上,更要注重构筑共同决策的能力”。^③2006年新的欧盟扩大战略文件又将“吸纳能力”改为“融合能力”,强调接纳新成员要视欧盟的“融合能力”而定,候选国要严格履行入盟条件,同时顾及欧盟自身健康发展,并取得欧洲民众的理解与支持。^④

再次,承认欧盟扩大政策存在能力极限。事实上,欧洲部分精英早在各种场合承认了这一观点。这一点比强调扩大和吸纳能力必须匹配更进了一步。一方面,欧盟的财政能力和政治能力是有限的,它不可能采取财政资助以及政治稳定的方式去帮助愈

^① European Commission, “Five Years of an Enlarged EU – Economic Achievements and Challenges”, January 2009.

^② Commission of the European Communities, “2005 Enlargement Strategic Paper”, Brussels, November 2005.

^③ Institut für Europäische Politik (IEP) ed., “EU-27 Revisited: Discourses and Debates on European Integration after the Convention and Big Bang Enlargement, Summarising Major Trends of Eight EU-27 Watchissues”, May 2009, <http://www.sfpa.sk/dokumenty/projekty/117>, last accessed on 5 June 2014.

^④ Commission of the European Communities, “Enlargement Strategy and Main Challenges 2006–2007 Including Annexed Special Report on the EU’s Capacity to Integrate New Members”, Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, COM(2006)649 final, Brussels, 8. 11. 2006.

来愈多的国家达到入盟的水平;另一方面,接纳新成员意味着决策机制的愈益复杂化,从而加重共同体内部共同生存的负担。^①这种负担如果不及时合理地减轻,就会压垮欧盟。

这一点在针对土耳其入盟问题上表现得尤其明显。考虑到与欧盟国家的巨大差异并可能对一体化造成巨大挑战,欧盟承认可能最终无法接纳土耳其。这反映在2005年在入盟协商时欧盟的表态,扩大“虽然没有限定范围,但最终结果是事先无法保证的”。此外,即使协商成功了,还必须考虑“漫长的过渡期、长期的精力消耗、不同以往的特殊计划安排或对入盟申请国设立永久性保留条款”。^②这预示着未来土耳其有可能享受二等成员国地位,或者被排除在某些基本权益的分配(比如工人自由流动、安全和司法合作领域等)之外,或者只被允许部分参与某些关键政策领域(比如共同农业政策、结构基金),甚至最终不能加入欧盟。^③

总而言之,经历债务危机后,在欧洲一体化“深化”和“扩大”的争论中,“深化”走向成为欧盟的主要政策选择。尽管“扩大”在欧盟内部仍有其发展动力与合理性,但从现阶段看,难以成为决策日程的焦点。欧盟扩大政策明显向“深化”方向转型。但笔者认为,欧盟要想获得长足的发展,危机过后,回归到“深化”与“扩大”协调发展而不是单方面停止“扩大”是必由之路。在这一点上,西巴尔干的克罗地亚在2013年7月加入欧盟似乎为扩大政策的进一步发展留下了余地。

(作者简介:刘作奎,中国社会科学院欧洲研究所副研究员;责任编辑:莫伟)

① [德]贝娅特·科勒-科赫等:《欧洲一体化与欧盟治理》,第344页。

② European Commission, “Negotiating Framework for Turkey”, October 2005, Point 12.

③ Erhan Ieener, David Phinnemore and Dimitris Papadimitriou, “Continuity and Change in the European Union’s Approach to Enlargement: Turkey and Central and Eastern Europe Compared”, *Southeast European and Black Sea Studies*, Vol.10, No.2, 2010, p.215.