

欧洲一体化与乌克兰的道路选择*

陈 新

内容提要:二战后,欧洲地区出现了三种不同形态的一体化,因驱动力不同,其一体化结果也各不相同。经互会是政治驱动,在苏东剧变后“寿终正寝”。欧自联是贸易驱动的一体化,虽然不断遭到欧盟的蚕食,但由于其平台的开放性,故依然具有活力。而欧共体的一体化则是政治加贸易驱动的一体化,成员国在不断扩大,同时一体化的程度也在不断加深。相比之下,苏联解体后产生的独联体,在一体化方面延续了政治驱动的势头,又注重安全一体化,而经济一体化起步较晚,耽误了发展的时机。对于乌克兰来说,地缘政治平衡是最好的选择,但随着时间的推移,经济发展不顺,独联体经济一体化又止步不前,对外经济关系的天平开始向欧盟倾斜。而欧盟对东部邻国政策的不断调整,最终促成乌克兰选择了欧洲经济一体化,也引爆了乌克兰危机。在乌克兰经济社会发展道路选择上,欧盟软实力的吸引力胜过了俄罗斯的硬实力。

关键词:欧洲一体化 乌克兰危机 独联体一体化 经济一体化

乌克兰危机的爆发,是乌克兰在经济社会发展道路选择上的重大转折点。乌克兰选择与欧盟签署联系国协定,并拒绝加入俄罗斯主导的欧亚经济联盟,表明乌克兰在一体化的道路选择上已经偏向“西进欧洲”的轨道。这种选择一方面彰显了欧盟的软实力,另一方面也体现了独联体一体化吸引力的下降。本文将对这一此消彼长的进程进行分析。

一 二战以来欧洲三种一体化形态的发展

第二次世界大战后,欧洲出现了三个区域一体化组织,即欧洲经济共同体(以下简称“欧共体”)、欧洲自由贸易联盟(以下简称“欧自联”)和经济互助委员会(以下简

* 本文为中国社会科学院欧洲研究所创新工程子课题“全球经济版图重构下的欧洲”的阶段性成果。

称“经互会”)。由于一体化的动力不同,这三个区域一体化组织经历了战后50年的发展之后,结果完全不同。

(一) 政治驱动的经互会

经互会成立于1949年1月,是二战后欧洲最早成立的区域一体化组织。经互会的成立由政治驱动,是一个以社会主义阵营内的一体化为目标国际组织。一开始,经互会主要是一个政治工具,是苏联为因拒绝美国援助而未获准加入欧洲经济合作组织的中东欧国家提供的另外一种选择,后来其工作重心逐渐转移到成员国之间的经济合作上。^①

随着时间的推移,经互会也开始了扩大进程,成员国从开始的苏联加上5个东欧国家(波、捷、匈、罗、保)到1950年民主德国加入,增至7个成员。此后,随着蒙古(1962年)、古巴(1972年)、越南(1978年)的加入,经互会已经不再是欧洲的区域一体化组织,而是代表了世界上一种社会主义的经济一体化方式。

在合作方式上,经互会表现出强烈的“自给自足”和“计划经济”的特性。经互会成员之间从初期的贸易合作演变成全方位的经济合作。经互会实行社会主义劳动分工,充分利用各国经济的不同特点,各司其职,相互补充。经互会还成立了经济合作银行,采用记账单位的方式进行贸易。与此同时,在科技领域的合作也得到了发展,苏联向各成员国派遣专家和技术人员,各成员国也选派人员前往苏联培训。“由于经互会使用计划经济手段来管理各种经济行为,所以物资不能自由流动,只能靠强烈的政治意愿来协调超国家层面上的经济政策,实现社会主义的共同市场。”^②

随着东欧国家剧变、苏联解体以及华沙条约组织解体,经互会失去了政治驱动力,进而也失去了存在的价值。1991年6月,经互会正式宣布解散。

(二) 贸易驱动的欧自联

二战之后,欧洲国家开始讨论未来欧洲的经济秩序,以及如何在欧洲经济合作组织(OEEC)框架下运行。欧洲经济合作组织成立于1938年,是经济合作与发展组织(OECD)的前身。其目的是负责准备欧洲复兴计划并发放马歇尔计划基金。^③除了管理来自美国的援助资金之外,欧洲经济合作组织还研究了成立关税同盟或自由贸易区的可行性。以法国为代表的一派考虑的不仅仅是经济一体化,还希望在欧洲实现政治一体化。而以英国为代表的另一派则反对政治一体化的目标,更倾向于在欧洲推行自由贸易区。这种分歧导致了欧洲经济合作组织国家之间的分化,最终“内6国”(荷、

^① [法]法布里斯·拉哈:《欧洲一体化史:1945-2004》,北京:中国社会科学出版社2005年版,第41页。

^② 同上书,第42页。

^③ 同上书,第23页。

比、卢、德、法、意)于1952年成立了欧洲煤钢共同体(ECSC),进而于1958年建立欧洲原子能共同体(Euratom)以及欧洲经济共同体(EEC)。而“外7国”(英、奥、丹、挪、葡、瑞典和瑞士)则感觉被孤立,于1959年开始进行自由贸易谈判,并于1960年成立欧自联(EFTA)。^① 欧自联是为了促进成员国之间的自由贸易,同时也是推动欧自联成员国与第三国进行自由贸易安排的一个平台。它既不接受关税同盟的概念,也不支持超国家机构的设想。欧自联的目的只是想通过政府间合作的方式来获得低水平的一体化。欧自联的外贸政策仍由成员国自己主导,同时也没有形式上和实质上的针对第三国的政策协调。^② 1966年,欧自联取消了绝大部分工业产品的关税,1989年又实现了鱼类和其他海产品的自由贸易。

欧自联的成立一度被以法国为代表的欧共同体国家看做在欧洲大陆构建经济新秩序的挑战,因此欧自联和欧共同体在1960年代处于一种竞争状态。虽然欧自联也进行了扩大,吸纳了冰岛(1970年)、芬兰(1961年成为联系成员,1986年正式加入)和列支敦士登(1991年)加入,但随着1973年英国和丹麦退出欧自联并加入欧共同体,这两个经济组织之间的竞争平衡被打破。随后,欧自联成员纷纷退出,并加入了欧共同体。欧自联随后通过同欧共同体建立欧洲经济区(EEA)的方式,于1994年实现了同欧共同体的自由贸易。至今,欧自联仅剩下4个国家(瑞士、列支敦士登、挪威和冰岛),而欧共同体发展成欧洲联盟,目前拥有28个成员国。

虽然欧自联的成员在不断减少,但由于自贸区这种开放的形式,也在不断与第三国签订新的自由贸易协定。从1990年代开始,欧自联致力于在全球范围内构建自由贸易网络。例如在欧洲,欧自联同中东欧国家签订了自贸协定,2010年与乌克兰也签署了自贸协定,该协定自2012年6月起生效。到目前为止,欧自联与35个国家和地区签署了25个自由贸易协定。^③

(三)混合驱动的欧共同体

巴拉萨在1950年代把经济一体化划分为五个阶段,即自贸区、关税同盟、共同市场、经济联盟和完全一体化。^④ 但巴拉萨对一体化阶段的描述在一定程度上也存在误导效应,故一些学者误认为一体化需要“刚性地”一步步走完整个过程。^⑤

^① Niels Fenger, Michael Sanchez Rydelski and Titus Van Stiphout, *European Free Trade Association (EFTA) and European Economic Area (EEA)*, Wolters Kluwer Law International BV, The Netherlands, 2012, p.15.

^② Ibid., p.16.

^③ 数据来自欧自联网站,参见 <http://www.efta.int/free-trade/free-trade-agreements>, 2014年11月15日访问。

^④ Bela Balassa, *The Theory of Economic Integration*, George Allen & Unwin Ltd.shu, 1961.

^⑤ Andre Sapir, “European Integration at the Crossroads: A Review Essay on the 50th Anniversary of Bela Balassa’s Theory of Economic Integration”, *Journal of Economic Literature*, Vol. 49, No.4, 2011, pp.1200–1229.

其实,欧共体的实践已经揭示,一体化不是必须从自贸区起步;同样,欧自联的实践也证明,自贸区不是必然走向更高的阶段。因此,一体化从自贸区起步,最终仍还是自贸区,除非一体化的进程从关税同盟起步,它才会向更高的阶段迈进,因为从自贸区到关税同盟是政治上的一大步。它要求各个参与国同意实施共同的贸易政策,该政策至少应该包含共同的对外关税。自贸区和关税同盟的根本区别在于成员国是否愿意让渡或失去部分主权。

1960年代,欧共体和欧自联这两大集团一体化的路径之所以不同,是因为目标不一致。欧共体6国的成员是“决心在欧洲人民之间奠定前所未有的紧密联盟的基础”(《罗马条约》1957年),而欧自联7国只是“决心有助于……欧洲各国人民清除贸易壁垒和促进更紧密的合作”(《斯德哥尔摩宪章》1960年)。^① 欧共体的政治目标和欧自联的纯经济目标之间的鲜明对比揭示了一体化道路的不同选择:欧共体成员是“建立共同市场和不断促进经济政策接近”,欧自联成员则仅仅是建立自贸区。

目的不同,也带来了这两个经济组织在一体化道路上的起点不同。欧自联起步于自贸区,也继续停留在自贸区。而欧共体起步于关税同盟,进一步发展为共同市场,继而成为货币联盟,并向经济联盟一步步迈进。

为了实现政治目标,欧盟在早期建立了一系列共同体机构、制定了共同政策。其中有“共同体利益的卫士”欧委会、代表成员国审查和通过决议的部长理事会、代表成员国公民的欧洲议会,以及维护和解释欧盟法的欧洲法院。尽管后来权能有一些变化,但基本结构相对稳定。与此同时,欧盟的政策范围也在不断扩展。起初,共同政策仅仅覆盖四个领域:贸易政策、农业政策、交通政策和竞争政策;目前已扩大到货币政策、能源政策、环境政策、发展政策以及研发政策。欧盟经历几轮扩大之后,从6国增加到28国。

二战以来欧洲的三种经济一体化形态,为独联体以及世界其他地区的区域一体化提供了很好的参照和借鉴。政治驱动的一体化存在不稳定风险,尤其是经互会这种封闭式的一体化,加大了一体化的不确定性。而贸易驱动的一体化在欧洲虽然受到了混合驱动的一体化的蚕食,但由于其平台的开放性,所以也依然保持着经济活力。以欧共体/欧盟为代表的政治加贸易的混合一体化则在一体化的道路上越走越远,同时也对周边国家产生了巨大的吸引力。对于作为独联体成员的乌克兰而言,二战以来欧洲三种形态的经济一体化的不同结局,为其选择经济社会发展道路提供了借鉴和参考。

^① Andre Sapir, “European Integration at the Crossroads: A Review Essay on the 50th Anniversary of Bela Balassa’s Theory of Economic Integration”.

二 苏联解体后独联体的一体化进程

冷战结束后,乌克兰实际上加入的是俄罗斯主导的以独联体为载体的一体化进程。1991年12月8日,白俄罗斯、俄罗斯和乌克兰三个苏联加盟共和国领导人签署《独立国家联合体协议》,宣布成立独立国家联合体(以下简称“独联体”)。12月21日,除波罗的海三国和格鲁吉亚外,苏联其他11个加盟共和国签署《阿拉木图宣言》和《关于武装力量的议定书》等文件,宣告成立独联体及苏联停止存在。12月25日,苏联解体。换句话说,苏联解体的同时也产生了独联体这个新的国际组织形态。

欧洲在国际组织方面不乏创新。欧盟本身就是一个复杂而又独特的国际组织。它不是联邦或邦联,但又享有主权国家的货币权利。它在许多领域拥有专属权能,同时许多领域又同成员国共享权能。而独联体的诞生,则产生了欧洲历史上又一个特殊的组织。这个由包括俄罗斯、乌克兰等大部分前苏联加盟共和国在内的独立国家组成的联合体,由于苏联解体事发突然,带有许多先天的不足,因而在一体化的道路上步履艰难,甚至走了弯路。

(一) 独联体合作机制松散

如果我们把独联体看做苏联解体后俄罗斯试图在原苏联疆域内通过一体化的方式将原各加盟共和国联系在一起的尝试的话,那么这种一体化的约束显然比较松散。

根据《独联体章程》,独联体不是国家,也不拥有凌驾于成员国之上的权力。它以所有成员国的主权平等为基础,为各成员国加强友好与合作服务。相对于原苏联集权化的控制方式,独联体对成员国的约束似乎走向了另一个极端。

其一表现为成员国加入和退出的随意性。例如,2008年8月俄罗斯和格鲁吉亚发生冲突后,格鲁吉亚宣布正式退出独联体。2014年3月乌克兰也表示正在考虑是否退出独联体。^①如果说这两个国家因同俄罗斯的冲突而产生退意的话,那么乌兹别克斯坦在独联体内的“集体安全条约组织”中的“进进出出”明显表现出一种“随意性”。^②

其二是独联体内各合作机制中成员国行动的不一致性。2011年10月,独联体的

^① “乌克兰正考虑是否退出独联体”,新华网, http://news.xinhuanet.com/world/2014-03/21/c_126295750.htm, 2014年11月15日访问。

^② 1999年,集体安全条约第一个五年期限刚满,阿塞拜疆、格鲁吉亚和乌兹别克斯坦三国宣布退出。2006年12月,乌兹别克斯坦最高会议参议院(上院)批准了有关乌重返独联体集体安全条约组织的法律草案。2012年6月,集体安全条约组织收到了乌兹别克斯坦决定退出该组织的照会。

8个国家签署了自由贸易区协定,有4个成员国没有加入这一自贸协定。2011年成立的欧亚经济共同体则只有5个成员,外加3个观察员。2012年1月启动的“统一经济空间”则只有俄罗斯、白俄罗斯和哈萨克斯坦三国参加。^①独联体的“集体安全条约组织”现有6个成员国。各合作机制成员数量不一显示出独联体各国对不同领域一体化的合作兴趣不同。

其三是领导人峰会次数减少,暗示着独联体的影响力和生命力日趋式微。受2008年8月俄罗斯与格鲁吉亚冲突的影响,12月的独联体元首非正式会晤只有5位总统参加,不及总数的一半。几经斟酌,活动承办方哈萨克斯坦外交部最终定下一个无奈的称谓:“亚哈吉俄塔五国元首非正式会晤”。^②

其四是执行力有限,一体化的信誉受到影响。独联体自1991年成立以来,各成员国签署了数千份文件和协议,但真正得到落实的寥寥无几。1994年各国签署的自贸区协定未能落实,俄罗斯也没有批准该协议。

独联体松散的合作,使乌克兰这样的成员国逐渐失去了参与的兴趣,甚至独联体本身也面临着不容忽视的生存问题。

(二)安全合作成为亮点

独联体自诞生以来给外界最深的印象是成员国在安全领域的合作。1992年5月,独联体6个国家首脑签署《独联体集体安全条约》(俄罗斯、哈萨克斯坦、乌兹别克斯坦、塔吉克斯坦、亚美尼亚和吉尔吉斯斯坦)。1993年格鲁吉亚、阿塞拜疆和白俄罗斯加入此条约。该条约于1994年正式生效。2002年,独联体首脑们将条约改为《独联体集体安全条约组织》,2003年决定成立联合司令部和快速反应部队。安全领域的合作更多地展示了“硬实力”,而经济领域的“软实力”合作则显得相对滞后。

欧共体/欧盟一体化的出发点也是为了欧洲的安全,欧洲人把欧洲一体化称为“和平项目”,但欧共体创建和平的方式是从经济入手,建立欧洲经济共同体,然后将合作不断地向更多的领域“溢出”,政治合作也由此加强,水到渠成,欧洲经济共同体由此更名为欧洲联盟。而独联体的一体化则没有吸取经互会一体化失败的教训,依然从政治出发,经济一体化迟迟未能启动。例如,俄罗斯作为独联体的发起者之一,同时也是独联体最大的经济体,迟迟不批准1994年签署的自由贸易协定,耽误了经济一体化的推进。

^① “独立国家联合体(独联体)”,http://news.xinhuanet.com/ziliao/2003-01/27/content_709621.htm, 2014年11月15日访问。

^② “独联体的‘缺憾美’”,新华网,http://news.xinhuanet.com/world/2008-12/21/content_10532387.htm, 2014年11月15日访问。

(三) 经济合作相对滞后

自独联体成立以来,俄罗斯一直主张实现独联体区域经济一体化,但由于各国政治意愿、发展水平、利益取向等存在巨大差异,整体一体化进程举步维艰。独联体国家早在1994年初就签订了自由贸易区条约,但包括俄罗斯在内的部分国家迟迟未予批准。在此背景下,俄开始实施分阶段、分层次的一体化战略,大力推动建立俄白联盟、欧亚经济共同体、俄白哈关税同盟和“统一经济空间”等,由其他部分国家组成的中亚合作组织、“古阿姆”集团等独联体框架内次地区经济一体化机制也相继成立。

2000年10月独联体的五个国家成立了欧亚经济共同体(EURASEC),成员有俄罗斯、白俄罗斯、哈萨克斯坦、吉尔吉斯斯坦和塔吉克斯坦。亚美尼亚、摩尔多瓦和乌克兰为观察员国。虽然欧亚经济共同体中的俄罗斯、白俄罗斯和哈萨克斯坦早在1995年就签署了独联体关税同盟协定,但由于欧亚经济共同体没有设立一个相应的共同机构来进行管理,因此欧亚经济共同体实际上没有超越自由贸易区的水平。

2003年2月,俄罗斯、白俄罗斯、哈萨克斯坦和乌克兰四国建立了区域一体化组织,后来正式命名为“共同经济空间”(CES)。“共同经济空间”计划不仅统一成员国的关税,实行商品、服务、资本和人员的自由流动,而且计划引进单一货币,协调贸易、财政、货币和信贷体制以及汇率和金融政策,通过建立一个超国家的贸易和关税委员会来协调相关立法。在该框架下,成员可以自由决定,向哪个方向进行一体化以及愿意在一体化的道路上走多远。同时成员国不能阻止其他成员国的一体化进程。由于乌克兰不愿意超出自贸区的限度把自己跟“共同经济空间”乃至独联体捆绑得更紧,2006年8月,俄罗斯、白俄罗斯和哈萨克斯坦决定建立一个新的关税同盟,吉尔吉斯斯坦、塔吉克斯坦和乌兹别克斯坦可以选择在条件成熟的情况下加入。^①

2009年底俄白哈关税同盟启动;2010年1月1日起三国对外实行统一进口税率(部分商品有过渡期),同年7月1日起俄、白率先取消关境;2011年7月1日起俄、哈取消关境。同年10月19日,欧亚经济共同体政府首脑理事会宣布接纳吉尔吉斯斯坦加入俄白哈关税同盟。2012年1月1日,俄罗斯、白俄罗斯和哈萨克斯坦三国启动“统一经济空间”,负责三国一体化进程的超国家机构——欧亚经济委员会也同时开始运行。其一体化的目标是在2015年前建立欧亚经济联盟,最终构建统一的政治、经济、军事、海关和人文空间,实现劳动力、商品、服务和资本的自由流动。

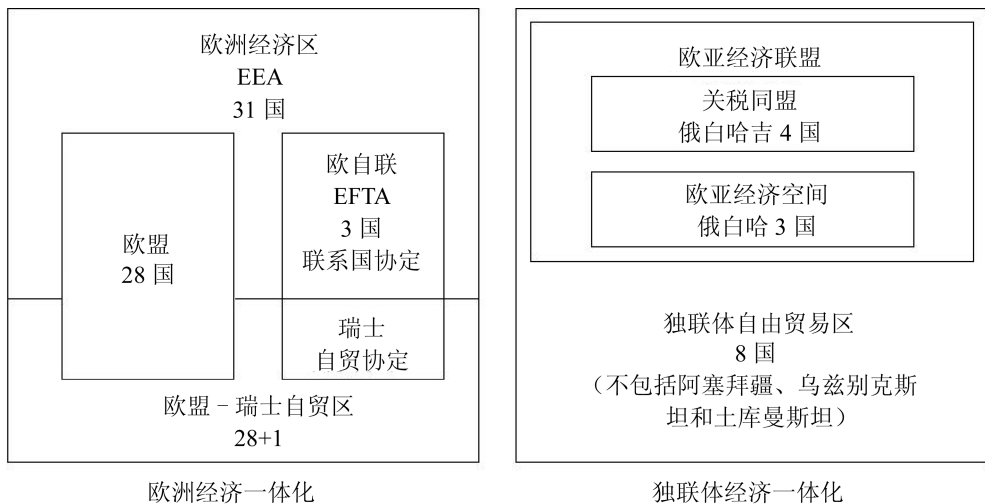
与此同时,独联体国家也尝试了自贸区的可能性。2011年10月18日,在独联体

^① Gyorgy Simon, “On the Customs Union of Belarus, Kazakhstan and Russia”, *Economic Annals*, Vol. 5, No. 184, 2010, pp.11-12.

政府首脑理事会会议上,除阿塞拜疆、乌兹别克斯坦和土库曼斯坦三国外的独联体八国签署了关于建立独联体自由贸易区的协定。该协定旨在实现独联体国家间真正有效的自由贸易,推动各国未来在世界贸易组织框架下的一体化进程。协定要求各国相互取消大部分商品的进出口关税,并尽量减少依然存在进口关税限制的商品清单,取代了独联体国家1994年签署但未实施的自由贸易区协定。这一成果标志着独联体国家在经济一体化进程中迈出了实质性的一步,为在新经济环境下发展独联体框架内的经贸合作奠定了基础,^①但这一步整整迟到了20年。

独联体的经济一体化建设采用的是有差别的一体化方式,跟欧盟的“双速欧洲”、“多速欧洲”貌似但神离。从一体化的实质性内容来看,独联体的一体化与欧盟一体化还有很大的差距。欧盟的“双速欧洲”是指同一个关税同盟内成员国加入一体化的不同阶段的差别,而独联体的成员则依然面临关税同盟或自贸区的选择。如果我们以1960年代西欧的一体化组织为参照,把欧亚关税同盟比作“欧共体”,把独联体自贸区比作“欧自联”,则会发现,独联体这两个次区域一体化组织之间存在成员上的重合,不具有西欧两大经济一体化组织之间的排他性,也就是说欧亚关税同盟的成员同时也是独联体自贸区的成员。

图1 欧洲经济一体化和独联体经济一体化比较



注:图由作者自制。

^① “独立国家联合体(独联体)”, http://news.xinhuanet.com/ziliao/2003-01/27/content_709621.htm, 2014年11月15日访问。

从图 1 中我们可以看出,在乌克兰危机爆发之前,乌克兰作为独联体的成员已经加入了独联体自由贸易区,与此同时在是否加入欧亚经济联盟问题上态度犹豫。如果乌克兰不加入欧亚经济联盟,那其与独联体的关系将类似欧盟与瑞士的关系。如果欧盟与乌克兰签署联系国协定,乌克兰与欧盟的关系将类似欧洲经济区成员之间的关系。而如果乌克兰参加欧亚经济联盟,那就不仅仅是参加了关税同盟,而且在许多领域与欧亚经济空间的成员国实行共同政策,也就意味着乌克兰不可能与欧盟签署联系国协定。

三 乌克兰与欧洲经济一体化

对于乌克兰来说,谋求地缘政治平衡是其在多极化世界中的战略目标,也是乌克兰政治精英阶层曾经引以为豪的对外政策。但乌克兰独立二十多年后,由于经济发展曲折多变,加上欧盟对东部邻国政策的推进以及独联体经济一体化进展滞后,这种同时“倚重东西”的战略已经不可持续。

(一) 国家发展战略的天平逐渐向欧盟倾斜

(1) 经济发展的困境

乌克兰自独立以来,经济转型“一波三折”,在经历了二十余年的转型之后,经济发展水平仍然没有恢复到独立前的水平。特别是 2008 年国际金融危机爆发,乌克兰经济更是陷入困境。2008 年,乌克兰向国际货币基金组织申请了 165 亿美元的救助。^① 相比之下,中东欧国家加入欧盟后,经济不断增长,尤其是波兰在金融危机和欧债危机中成为唯一一个保持增长的国家。作为波兰的邻国,尤其是东欧剧变时两国经济发展水平不相上下,乌克兰受到的触动更大。

(2) 民心的取向

由于乌克兰国内经济不景气,许多年轻人选择了出国打工。苏联解体的最初十年,乌克兰劳工的去向主要是俄罗斯。进入 21 世纪后,随着欧盟签证制度的便利化,大量的乌克兰劳工开始涌向欧盟国家。华沙和柏林已经成为乌克兰大学生学习和就业的主要目的地。这批新生代的选民对欧洲一体化有着强烈的期待。而独立后乌克兰教育体系的迅速“去俄罗斯化”则进一步激发了民族主义情绪。^②

(3) 最大贸易伙伴悄然更迭

^① “国际货币基金组织宣布将向乌克兰贷款 165 亿美元”, 搜狐网, <http://news.sohu.com/20081027/n260259150.shtml>, 2014 年 11 月 15 日访问。

^② 张弘:“乌克兰政权危机与其‘欧洲梦’”,《当代世界》2014 年第 3 期。

由于独联体经济一体化进展滞后,乌克兰独立后的二十多年,对外贸易结构已经悄然发生了重大变化。尤其是国际金融危机之后,欧盟与乌克兰的贸易急速发展。据欧盟统计局数据,2009-2013年,俄乌贸易进出口增速平均都在14%以上。2013年欧盟对乌克兰出口239亿欧元,进口138亿欧元。^①相比之下,据俄罗斯《公报》2014年3月7日消息,2013年俄自乌进口53亿美元,俄向乌出口190亿美元。^②欧盟已经取代了俄罗斯,成为乌克兰的第一大贸易伙伴。

(4) 独联体一体化的吸引力在下降

俄罗斯的经济发展过于倚重能源,在产业发展上措施不力,在一定程度上削弱了独联体经济一体化的基础。尤其是在经济全球化快速发展、全球产业链兴起的背景下,独联体经济还在按照自己的轨道运行。而对于乌克兰来说,劳动力成本低、劳动力素质高等都为引进制造业产业链提供了很好的条件。乌克兰通过加入欧洲经济一体化,可以承接欧盟国家转移过来的产业链,为经济增长提供新的动力,这是独联体一体化所无法提供的。

(二) 欧盟的积极进取政策

欧盟对乌克兰的政策也经历了不断调整的过程,从1990年代通过签署《伙伴关系与合作协定》(PCA)到2000年代出笼“东方伙伴关系”计划,进而采用联系国协定的方式,将乌克兰更紧密地引向欧洲经济一体化的轨道。

(1) 伙伴合作协定

欧盟在1990年代与发展中国家和不发达国家签署的大多是《伙伴关系与合作协定》(PCA)。欧盟制定这类协定的目的是同伙伴国家加强政治对话、密切经济联系。欧盟还与非洲和中美洲国家等签署了类似协定。欧盟一度也发起同中国的《伙伴关系与合作协定》谈判。

1990年代,欧盟同俄罗斯以及新独立的东欧国家和南高加索以及中亚国家也陆续签署了《伙伴关系与合作协定》。^③欧盟和俄罗斯于1997年10月30日签署了《伙伴关系与合作协定》,并于1997年12月1日生效(97/800/EC)。欧盟与乌克兰的《伙伴和平协定》签订于1994年6月14日,并于1998年3月1日生效(98/149/EC)。欧盟与其他一些国家的协定签订于1999年5月,并从1999年7月1日起生效。最后一

^① EC DG Trade, “European Union, Trade in Goods with Ukraine”, 27 August 2004, <http://trade.ec.europa.eu/doclib/html/113459.htm>, last accessed on 15 November 2014.

^② 商务部:“2013年俄罗斯与乌克兰贸易结构”, <http://www.mofcom.gov.cn/article/i/jyjl/m/201403/20140300512132.shtml>, 2014年11月15日访问。

^③ 签署国包括亚美尼亚、阿塞拜疆、格鲁吉亚、哈萨克斯坦、吉尔吉斯斯坦、摩尔多瓦、俄罗斯、乌克兰、乌兹别克斯坦以及塔吉克斯坦,共10个国家,作者注。

个签订的国家是塔吉克斯坦,欧盟与该国的《伙伴关系与合作协定》于2004年签订,并于2010年1月1日生效(2009/989/EC)。

欧盟与这些国家签署《伙伴关系与合作协定》的目的在于:一是提供一个稳定的政治对话框架;二是支持这些国家进行民主化以及发展经济的努力;三是指导这些国家向市场经济转轨;四是促进贸易和投资。^① 这些伙伴协定同时为司法、经济、社会、金融、科学、民间交往、技术和文化领域的合作提供基础。同俄罗斯的伙伴合作协定还包括为将来建立自贸区创造所需的条件。所以,总的来说,欧盟推出的《伙伴关系与合作协定》目的是倡导民主、尊重国际法和人权以及发展市场经济。在商品贸易方面,相互实施最惠国待遇(MFN),并且就过境的货物免除征税。在经济领域的合作主要是促进这些伙伴国家的经济改革和可持续发展。同亚美尼亚、阿塞拜疆、格鲁吉亚、乌兹别克斯坦和塔吉克斯坦签署的《伙伴关系与合作协定》还包括了民主和人权领域内的合作。为了执行这些协定,双方还成立了合作理事会,以监督协定的实施。合作理事会每年召开一次部长级会议。双方成立的议会合作委员会也对合作理事会提供帮助。

(2)“欧洲邻国政策”

2003年,欧盟出台了“欧洲邻国政策”(ENP),目的在于防止2004年扩大之后,在欧盟和它的新邻国之间造成新的分界线和隔阂。该政策的宗旨是促进欧盟同邻国的密切关系,以便在欧盟的周边建立一个稳定、繁荣和安全的区域。邻国政策不仅针对地中海伙伴10个国家,还包括东部6国,即亚美尼亚、阿塞拜疆、格鲁吉亚、摩尔多瓦、白俄罗斯和乌克兰。“欧洲邻国政策”在与这些国家签署的《伙伴关系与合作协定》框架内得以体现。但欧盟还没有对白俄罗斯启动该政策。

“欧洲邻国政策”采用“胡萝卜加大棒”的方式实施。做得越好的国家,欧盟对其奖励就越多。如果在推进民主化方面取得良好效果,那么欧盟就从市场准入、人员流动以及获得更多的欧盟财政支持三个方面予以支持。

(3)东方伙伴关系

中东欧国家加入欧盟,德国起了很大的推动作用。随着2004年扩大的实现,德国远离了欧盟与东部邻国的边界,中东欧国家成了新的盟界。波兰出于自身安全的考虑,联合瑞典发起了“东方伙伴关系”倡议,希望为包括波兰在内的中东欧国家建立一个东部“缓冲带”,同时促进东方伙伴国家与欧盟的“接轨”。在2009年5月的布拉格

^① Summaries of EU Legislation, “Partnership and Cooperation Agreements (PCAs): Russia, Eastern Europe, the Southern Caucasus and Central Asia”, Europa, http://europa.eu/legislation_summaries/external_relations/relations_with_third_countries/eastern_europe_and_central_asia/r17002_en.htm, Last accessed on 15 November 2014.

峰会上,欧盟宣布了“东方伙伴关系”计划。该计划覆盖6个独联体国家,分别是乌克兰、白俄罗斯、摩尔多瓦、亚美尼亚、格鲁吉亚和阿塞拜疆。

“东方伙伴关系”计划是“欧洲邻国政策”的组成部分,该计划更加明确地向欧盟的东部邻国宣示,欧盟近期没有新的向东扩大计划,但愿意用经济纽带将这些国家跟欧盟更紧密地联系在一起。换言之,就是欧盟可以向东部邻国提供一切政策工具,但就是不能提供成员国身份(everything but membership)。

乌克兰由于自身经济发展不力,而独联体的经济一体化起步晚,同时也没有给乌克兰带来更多的经济效应,加上欧盟不断适时推出新的政策,乌克兰的经济发展的“天平”已经开始向欧洲经济一体化倾斜。欧盟提议的联系国协定谈判更是把乌克兰绑上了欧洲经济一体化的“战车”。

四 乌克兰与欧盟联系国协定

随着《伙伴关系与合作协定》的到期,从2007年3月开始,欧盟与乌克兰启动联系国协定谈判。2008年的欧盟-乌克兰峰会同意用联系国协定替代《伙伴关系与合作协定》。这是欧盟与东方伙伴关系国家的第一个新一代联系国协定。2008年2月,乌克兰加入世界贸易组织(WTO),欧盟和乌克兰启动了深入全面自贸区协定谈判,作为联系国协定的经济部分。

(一) 欧盟的联系国协定是欧盟输出软实力的一种新形式

进入21世纪后,随着《伙伴关系与合作协定》的到期,欧盟开始推出新的协定形式,即新型联系国协定(AA)。欧盟同地中海沿岸国家以及中美洲均签署了联系国协定。欧盟与东部邻国的《伙伴关系与合作协定》到期后,也开始力推联系国协定谈判。

欧盟的联系国协定始自欧盟与欧自联的欧洲经济区协定。这是在经济关系上比自贸区协定更为密切的一种一体化方式。它在向伙伴国家提供自由贸易的便利的同时,也要求这些国家在规则上与欧盟接轨,以便能够进入欧盟的单一市场。该协议通过逐步趋同的方式,将欧盟的单一市场法律在伙伴国家逐步转换成本国的法律,但由于没有欧盟的成员国地位,所以被称作联系国协定(表1)。

表 1 不同程度的欧洲经济一体化

一体化程度	参加国家	一体化内容
自贸区	欧盟 28 国+瑞士	取消关税壁垒,劳动力自由流动,参加部分领域的项目
联系国协定	欧盟 28 国+欧洲经济区 3 国+“东方伙伴关系”计划 3 国	加入单一市场实现四大要素流动,但不加入共同农业政策、关税同盟、共同贸易政策、共同外交与安全政策、司法和内务以及货币联盟
经济联盟	欧洲联盟 28 国	关税同盟、货币联盟(19 国)以及一系列领域的共同政策

注:表中自贸区 and 联系国协定仅指欧盟在欧洲签署的自贸区协定和联系国协定,表由作者自制。

到 1990 年代后期,由于该协议可以把伙伴国家同欧盟市场更紧密地联系在一起,同时针对发展中国家和不发达国家用自由贸易作为杠杆来提出民主化的条件,所以,欧盟在《伙伴关系与合作协定》到期后纷纷改推联系国协定。欧盟通过联系国协定输出软实力,以自由贸易为诱饵,促使伙伴国家进入欧盟大市场。但欧盟提出的前提条件是伙伴国家按照欧盟的价值观进行改造,接受欧盟现有的成套法律和规定,开通与欧盟经济的“直通车”。

欧盟与乌克兰的联系国协定是欧盟与东方伙伴关系国家的第一个加强政治和经济联系的协定,无论深度还是广度都是史无前例的。该协定聚焦乌克兰核心领域的改革、经济复苏和增长、治理,以及能源、交通和环境保护、工业合作、社会发展和保护、权利平等、消费者保护、教育和文化合作等部门合作。该协定的经济部分,即《深入和全面的自由贸易协定》(DCFTA),不仅涉及传统的自贸协定的内容,如开放市场等;还涉及与竞争有关的问题,如采用欧盟标准的步骤以及在欧盟市场开展贸易等。

2014 年 6 月 27 日,欧盟同乌克兰、格鲁吉亚和摩尔多瓦分别签署了《深入和全面的自由贸易协定》。在欧盟与乌克兰签署的法律文本中,联系国协定的第四条是 DCFTA 的内容,其核心领域包括关税和非关税壁垒、服务、公共采购、知识产权和竞争政策。而第五条则关注部门合作,包括环境、交通、公司法、消费者保护和劳动力市场政策。乌克兰可以对第五条提及的领域在时间和趋同节奏上进行选择,以适应本国的经济改革的需要。乌克兰今后大概需要消化 300-400 个欧盟的指令和法律,涉及内

政外交的广泛事务。^①

(二) 签署联系国协定并不意味着必然会成为欧盟成员国

签署联系国协定本身并不意味着必然会成为欧盟成员。这一方面取决于欧盟是否邀请联系国入盟,另一方面也取决于联系国是否愿意入盟。例如,欧盟同中美洲国家于2011年签署了联系国协定,但这并不意味着中美洲国家今后会加入欧盟。又如,欧自联的国家如瑞士,通过全民公决否决了加入欧盟的提议。因此,联系国协定本身并不包含成为欧盟成员国的承诺。

对于欧盟来说,通过签署联系国协定,一是可以用自由贸易来推动伙伴国家的民主化进程;二是可以通过自由贸易获得新的市场,为欧盟的经济增长增加新的动力;三是可以把欧盟的规则输出到伙伴国家;四是不会对欧盟现有的政治和财政架构形成冲击。因此,联系国协定对欧盟的好处显而易见。从另一个角度看,欧盟目前也没有准备好吸纳乌克兰入盟。鉴于乌克兰的经济发展水平以及农业所占的比重,乌克兰入盟对欧盟的财政冲击无疑是巨大的,尤其是对欧盟“共同农业政策”和“地区发展政策”的冲击甚至比2004年吸纳中东欧10国的难度还要大。^②再加上受欧债危机影响,欧盟重点关注的是“深化”,而不是“扩大”。因此,欧盟在未来十年不会考虑乌克兰入盟问题。

对于乌克兰来说,《里斯本条约》第49条规定,任何一个尊重欧盟的共同价值观并致力于共同促进这些价值观的欧洲国家都有权申请成为欧盟享有全部权利的成员。^③因此,乌克兰作为联系国可以宣示把加入欧盟作为长期目标。例如,乌总统波罗申科2014年6月在就职演说中明确提及乌克兰与欧盟签署的联系国协定将被视为“最终成为欧盟成员国的第一步”。^④如果乌克兰取得了欧盟候选国地位并开始与欧盟进行入盟谈判,那么乌克兰在成为欧盟成员国的道路上才算是迈出了实质性的一步,而这一步对乌克兰来说依然很遥远。

(三) 俄罗斯的强烈反应

乌克兰同欧自联2010年签署并于2012年生效的自贸协定并没有招致俄罗斯的反。但乌克兰与欧盟的联系国协定以及涉及经济部分的《深入和全面的自由贸易

^① Michael Emerson, “Trade Policy Issues in the Wider Europe—That Led to War and not yet to Peace”, CEPS Working Document, No.398, July 2014.

^② 有关乌克兰入盟对欧盟的财政政策带来冲击的相关分析,参见鲍宏铮:“欧盟的财政压力与乌克兰‘入盟’前景”,《欧亚经济》2014年第5期。

^③ 《欧洲联盟基础条约》,程卫东、李靖堃译,北京:社会科学文献出版社2010年版,第55页。

^④ “乌克兰新总统宣誓就职”,凤凰网, http://finance.ifeng.com/a/20140608/12497896_0.shtml, 2014年11月15日访问。

协定》却招来了俄罗斯的激烈反应,并引发了乌克兰危机。因为从协定的角度来看,它包含了将伙伴国家的经济与欧盟经济接轨的内容。

欧盟和俄罗斯在 2013 年 6 月就已经同意针对《深入和全面的自由贸易协定》,特别是欧盟与乌克兰的协定是否会给俄罗斯带来法律上的问题进行磋商。^① 俄罗斯的担忧,一是来自欧盟的商品可以取道乌克兰涌进俄罗斯。虽然通过“原产地规则”可以消除欧盟产品直接涌入俄罗斯的可能性,但如果欧盟在乌克兰设厂进行简单组装,那其商品就变成乌克兰的商品自由进入俄罗斯市场甚至欧亚联盟市场,这对俄罗斯就是个大问题了。但反过来,俄罗斯也可以通过在乌克兰投资设厂,进而将产品输入欧盟市场。然而,俄罗斯在制造业方面的劣势使得俄无法利用乌克兰与欧盟的自贸协定为自己带来经济利益;二是涉及标准问题。乌克兰将要接受欧盟的一系列相关法律、规定和标准。因此,乌克兰生产的设备,尤其是军工产品的标准对俄罗斯也是个问题。俄罗斯只能减少对乌克兰的相关采购,以减少对其的依赖;三是俄罗斯产品与欧盟产品在乌克兰市场上的竞争。欧盟现在已经取代俄罗斯,成为乌克兰的第一大贸易伙伴。签署欧乌自贸协定后,俄罗斯产品在乌克兰的竞争更处于劣势。

俄罗斯更深层的担忧则是,乌克兰一旦同欧盟签署联系国协定,将不可能加入欧亚关税同盟和欧亚经济空间,进而使欧亚经济联盟的建设遭受挫折。俄的对策则是用天然气供应作为杠杆逼迫乌克兰加入俄白哈的关税同盟。俄罗斯施压乌克兰加入关税同盟,在一定意义上反过来把乌克兰进一步推向了欧盟。俄罗斯甚至威胁说,欧亚联盟可能会取消 2011 年乌克兰在独联体下的自由贸易协定中的优惠关税,但欧亚联盟成员的意见并不一致。2013 年 10 月 24 日,欧亚经济高级理事会商议结果是(决定第 48 号)由欧亚联盟各成员国自行决定。

其实,比较英国在加入欧洲经济一体化问题上的“摇摆”态度,可以为俄罗斯在乌克兰问题上的考量提供参考。回顾欧洲经济一体化的历史,我们发现,作为欧自联的发起者之一,英国于 1973 年退出了欧自联并加入了欧共体。这对于欧自联来说是一个重创,但欧自联并没有为此而对英国大动干戈,欧自联也没有因此而解体。英国加入欧盟,也并不意味着英国在欧洲经济一体化问题上停止“摇摆”。近年来,英国的“疑欧”情绪又起,英国首相卡梅伦甚至于 2013 年初宣布最晚将在 2017 年底就英国是否退出欧盟举行全民公投。^②

作为独联体自贸区成员的乌克兰并没有退出该自贸区,同欧盟签署的也不是入盟

^① Michael Emerson, “Trade Policy Issues in the Wider Europe—That Led to War and not yet to Peace”.

^② “英国首相公布‘脱欧公投’时间表”, FT 中文网, <http://www.ftchinese.com/story/001048660>, 2014 年 11 月 15 日访问。

条约,而只是经济联系比自贸区更密切的联系国协定。与此同时,乌克兰也没有打算退出独联体,它依然可以通过独联体自贸区同俄罗斯保持经济和贸易上的联系。但欧盟与乌克兰的联系国协定招致俄罗斯的强烈反弹,进而引发了乌克兰危机,并促使乌克兰选择了“西进欧洲”的发展道路。这个结局令人深思。

五 小结

经过以上分析,乌克兰对经济一体化道路的最终抉择可以小结如下。

苏联解体后,乌克兰选择的是加入俄罗斯主导的独联体。而俄罗斯并没有从政治驱动的经互会一体化失败中吸取教训,在独联体的一体化过程中,主要关注政治和安全事务,没有把经济一体化放在首位,致使经济一体化严重滞后。随后,俄罗斯在推动独联体的经济一体化方面操之过急,在缺乏制造业支撑的情况下,过早地启动了欧亚经济联盟谈判,建立关税同盟和欧亚经济空间,这实际上关上了乌克兰融入欧洲经济的大门。因此,在乌克兰难以取舍的时候,恰恰是俄罗斯逼走了乌克兰,使其最终“倒向欧盟”。

乌克兰独立之后,经济发展道路曲折,经济增长乏力。在乌克兰的对外贸易中,欧盟市场逐渐取代了俄罗斯市场。在乌克兰选择独联体经济一体化还是欧洲经济一体化的摇摆过程中,独联体慢慢丧失了对它的吸引力。乌克兰如果加入欧亚经济联盟,则无法延续与欧盟的自贸协定。而欧盟的市场比俄罗斯甚至欧亚联盟市场的吸引力更大。乌克兰东西两边倚重的战略再也无法持续,最终选择了西进的道路,进而遭到了俄罗斯的强烈反弹,乌克兰危机由此爆发。

欧盟则不断调整政策,适时推出联系国协定以及深入全面自贸区协定的谈判,运用经济一体化的历史经验,通过联系国协定最终把乌克兰引上了欧洲经济一体化的轨道。在乌克兰经济社会发展道路选择上,欧盟的软实力在一定程度上战胜了俄罗斯的硬实力。

(作者简介:陈新,中国社会科学院欧洲研究所研究员;责任编辑:张海洋)