

论欧盟差异性去一体化与后脱欧时代的一体化走向^{*}

李明明

内容提要:在分析现有的关于欧洲一体化路径演变概念的基础上,本文探讨了英国正式脱欧后欧洲一体化的未来走向。西方学者指出,英国脱欧导致了欧盟“差异性去一体化”的结果。而相关案例分析和实证调查数据表明,欧盟正在设法防止更多的“差异性去一体化”的发生。欧盟关于2025年一体化场景的设想涵盖了多种演变路径和未来走向的可能。欧洲一体化的严重不确定性标志着欧盟正处于发展的十字路口,需要进行深入反思和重新调整。

关键词:欧洲一体化 “差异性去一体化” 后脱欧时代 疑欧主义

2020年1月31日,英国正式脱离欧盟,结束了它47年的欧盟成员国身份。欧盟自此正式步入“后脱欧时代”。由于近十年来欧盟多重危机的爆发,欧洲一体化的发展走向产生了高度不确定性。世纪之交,随着欧洲一体化的高歌猛进,欧盟这个“后民族政体”在当时被许多学者看作未来国际关系发展的先行者。例如,建构主义的代表人物亚历山大·温特指出,欧盟已经形成了以国家间友谊为身份特征的康德文化,这种结构性变化将是整个国际体系的进化方向。^①事到如今,形势突转,欧洲陷入颓势,欧盟亦被外界看衰。欧洲一体化将走向何方?在欧洲新冠疫情反复的背景下,这个问题尤其具有争议性,引人深思。

其实在英国脱欧公投结果问世之后,欧盟委员会于2017年3月出台了关于欧盟未来的白皮书,对2025年欧盟的未来场景进行了预测。随着英国正式脱欧,欧盟自

^{*} 本文系2019年国家社会科学基金项目“欧亚互联互通‘瓶颈地带’的机制博弈与中国应对研究”(项目编号:19BGJ041)的阶段性成果。

^① 参见[美]亚历山大·温特:《国际政治的社会理论》,秦亚青译,上海世纪出版集团2014年版。

2020年9月起就欧洲的未来正在开展一场大讨论。这场大讨论将持续两年(2020-2022年),分别在欧盟层面和成员国层面进行,并最终产生一个欧盟改革乃至条约修订的行动计划。^①与此同时,近年来,欧洲学者先后提出了欧盟“差异性去一体化”(differentiated disintegration)等概念,试图以此分析欧洲一体化的新变化。由此看来,欧洲一体化确实已经到了发展的十字路口,需要重新审定其未来走向。本文尝试在梳理欧洲一体化的多种演变路径的基础上分析欧盟“差异性去一体化”的概念、起因和影响,之后结合当前欧洲政界和学界关于欧盟未来发展前景的讨论,对后脱欧时代欧洲一体化的未来走向进行初步思考。

一 欧洲一体化的路径演变

当欧洲一体化被启动之后,它的发展演变将按何种路径进行?这一直是一体化研究中的一个重要问题。一般而言,欧洲一体化的演变路径存在两个维度:一个是垂直维度,表现为欧洲一体化在欧洲层面的发展情况。它包括一体化的程度呈上升或下降的两种趋势,即一体化或去一体化;另一个是水平维度,表现为欧洲一体化在成员国层面的发展演变。它也包括两种情况:(1)一体化在成员国中均衡、一致的发展演变;(2)一体化在成员国中不均衡的、差异性的发展演变。按照垂直和水平的两个维度,以及每个维度中各自两种趋势,我们可以区分出四种一体化的演变路径:均衡的一体化、均衡的去一体化、差异性一体化(differentiated integration)、差异性去一体化。根据弗兰克·施莫尔芬尼施(Frank Schimmelfennig)的观点,一体化是指欧盟的集权化水平、政策范围和成员国数目等方面的一种增长,而去一体化则是欧盟在上述方面的一种缩减。如果这些增长或缩减同等发生在所有欧洲国家身上,那么一体化和去一体化就是均衡的。反过来,如果这些增长或缩减在所有欧洲国家中是不同的,那么一体化和去一体化就是有差异的。差异性一体化是一种不同等的一体化增长:当一体化总体增长的时候,个别国家没有(完全)参与。相反地,“差异性去一体化”被看作一个不同等的缩减的进程。无论一体化整体有没有缩减,个别国家相对缩减了其参与程度和参

^① 此次大会原定于2020年5月召开,由于新冠疫情而被延迟到9月。大会由新一届欧盟委员会发起,计划在所有成员国的议会和公民中召开协商会议,此外还有跨国公民小组讨论、主题研讨、欧盟层面的代表协商等内容。其主题聚焦于某些战略优先项目,如绿色变迁、数字创新和转型、全球欧盟、民主和治理等,具体安排参见目前的大会蓝图草案第二版:<https://www.epc.eu/en/Publications/Second-draft-blueprint-for-the-Conference-on-the-Future-of-Europe~2e4d84>,2020年9月11日访问。

与范围。^①

从现有的研究看,以上四种演变路径已先后被学者提及。首先,早期一体化理论比较强调共同体的职能或管辖权在欧洲层面不断扩展的过程,它被视为一种均衡的一体化发展。例如,新功能主义理论描述的欧洲一体化在经济技术领域不断“外溢”,最终向政治一体化发展。按照哈斯的观点,外溢是一体化在某个经济部门的出现和发展使得该部门和其他经济部门产生更多的一体化压力,从而使欧洲层面获得更大的权威。^② 这种外溢扩展到政治领域,最终将实现公民的效忠转移。新功能主义认为,欧共体的官僚和技术专家群体,即所谓政治“企业家”是推动一体化发展的主要行为体。该理论为欧洲一体化的发展路径提供了一个“功能性假定”。从煤钢共同体、自由贸易区、关税同盟、统一大市场、经货联盟到欧盟制宪开启政治一体化进程,欧洲一体化的实践似乎验证了新功能主义提出的发展路径。由此它被看作一体化的早期权威版本。然而20世纪六七十年代以来,成员国对一体化的发展日益产生不同理解,一体化的所谓“自动外溢”由此遇到了瓶颈。

其次,20世纪八九十年代以来,差异性一体化的概念开始进入欧洲一体化的议程。由于成员国数目的增加和它们之间的利益分歧凸显,成员国之间的差异性——包括成员国本身的不同利益诉求和一体化对成员国的不同影响——日益被纳入一体化发展的考量。“多速欧洲”作为推动一体化发展的重要概念,就是在此背景下被提出的。它是欧洲一体化发展进程中为克服成员国利益和偏好的差异,允许部分国家选择性参加一体化的特定进程,或由核心国家先行在某一领域启动深化一体化的政策、待条件成熟时其他国家参与其中的政策模式。^③ 20世纪80年代,当时的欧洲一体化处于停滞时期。为了化解分歧,克服所谓的“欧洲硬化症”,欧共体提出了“多速欧洲”的发展思路。它在《马斯特里赫特条约》及其之后获得了更多的实践,如成员国在欧元、《申根协定》等方面的不同参与等。与之相似的其他概念有“弹性一体化”“差异性一体化”等。“弹性一体化”在欧盟条约中已经被正式提出。《阿姆斯特丹条约》首次在制度上提出了“更紧密合作”机制,随后,《尼斯条约》规定了“加强型合作”制度。《里斯本条约》也在“加强型合作条款”中指出:“如理事会确认加强型合作的目标在合理期限内不能在整个联盟内实现,并且有至少9个成员国已参与此种合作,则作为最后

^① Frank Schimmelfennig, “Brexit: Differentiated Disintegration in the European Union,” *Journal of European Public Policy*, Vol.25, No.8, 2018, p.1156.

^② Ernst B. Haas, *The Uniting of Europe*, University of Notre Dame Press, 2004, pp.283-317.

^③ 王展鹏:《英国脱欧公投与多速欧洲的前景》,载《欧洲研究》,2016年第4期。

手段,理事会可通过决定授权加强型合作。”^①当前学者更喜欢用欧盟“差异一体化”的概念表示此类欧洲一体化的发展路径。其一,它包含“多重速度”(multi-speed)的一体化方式,即各成员国对于一体化的发展有相同的目标,但在实施时间上有所差异,一些具有意愿和能力的成员国先行,而其他成员国随后跟进;其二,它强调空间上的差异性,即由于一体化的发展不均衡,在欧盟中产生了核心国家和滞后国家共存的同心圆模式;其三,它强调内容上的差异性,在保证一些共同目标的前提下,允许成员国自行选择是否参加某个政策领域的合作。

再次,2009年欧债危机爆发后,“欧洲去一体化”概念随着欧盟多重危机而出现。起初它是一个均衡意义上的“去一体化”概念。当欧盟纾困协定和财政契约出台后,危机推动一体化发展的功能性假定似乎再次生效。但因为英国和捷克没有加入财政契约,一体化方案又增添了差异性色彩。围绕救助债务国家和紧缩政策的争议,以及随之而来的严重的难民危机,一些学者提出了“欧洲去一体化”的概念及其现实的可能性。这个概念宣示的一体化路径意味着欧盟危机将导致欧盟的严重倒退甚至解体。例如,道格拉斯·韦伯从霸权稳定论的视角提出,一旦德国这个欧盟的经济霸权国家由于国内的疑欧情绪,减少甚至不愿为欧盟提供公共产品,这将使欧盟制度缺少德国的“霸权支撑”而倒退。^②汉斯·瓦拉德(Hans Vollaard)指出,欧盟完全有可能像历史上的帝国或联邦一样最终解体。鉴于欧盟制度在外在划界和内部构造的严重缺陷,他认为欧盟的解体是有可能的。^③菲利普·C.施密特(Philippe C.Schmitter)和佐伊·拉夫科夫里狄(Zoe Lefkofridi)根据新功能主义理论的基本假定,提出当前欧盟内部利益分配的不均衡,对欧盟条约不同程度的违背,大规模失业和各成员国缺少趋同性等因素都是增加去一体化风险的重要表现。^④

最后,英国脱欧促使学者提出了欧盟“差异性去一体化”的概念。预料中的欧洲一体化严重倒退或者解体并没有发生,英国脱欧事件将一体化的演变导向另一种路径。即使它增加了欧洲去一体化的风险,但学者更愿意把脱欧看作一种新的一体化路径——欧盟的“差异性去一体化”。施莫尔芬尼施认为,2013年1月英国前首相卡梅

^① 《欧洲联盟基础条约——经〈里斯本条约〉修订》,程卫东、李靖堃译,社会科学文献出版社2010年版,第42页。

^② Douglas Webber, “How likely Is It that the European Union Will Disintegrate? A Critical Analysis of Competing Theoretical Perspectives,” *European Journal of International Relations*, Vol.20, No. 2, 2014.

^③ Hans Vollaard, “Explaining European Disintegration,” *Journal of Common Market Studies*, Vol.52, No.5, 2014.

^④ Philippe C. Schmitter and Zoe Lefkofridi, “Neo-Functionalism as a Theory of Disintegration,” *Chinese Political Science Review*, Vol.1, No.1, 2016, pp.26-27.

伦在彭博社的演说——宣称要重新谈判英国与欧盟的一体化关系并为英国的欧盟成员国身份进行一次全民公投——开启了欧洲一体化历史上一个新的进程：“差异性去一体化”。他把“差异性去一体化”定义为“选择性地缩减一个国家(与欧盟)的一体化水平和范围。如果一个成员国留在欧盟内但退出特定政策,去一体化能导致(欧盟)内部的差异化。如果它(成员国)离开欧盟但是继续参与选定的欧盟政策,那就是(欧盟)外部的差异化”。^① 本杰明·拉鲁斯(Benjamin Leruth)等学者也指出,英国脱欧应该被看作“差异性去一体化”的一个开创性案例、一种弹性一体化的新形式。他们把“差异性去一体化”界定为一种战略和进程的普遍模式,在这种模式下,成员国从欧洲一体化进程的参与中退出,或者说欧盟政策(决策权)转回成员国。^②

笔者曾在一篇文章中提出,欧洲去一体化应该被区分为“垂直层面的去一体化”和“水平层面的去一体化”。^③ 前者被定义为一体化水平在欧洲层面的倒退,它起初是欧盟的某些职能退回到成员国,最严重的是欧盟制度的崩溃,即欧洲重新返回以前的民族国家体系。后者是就成员国和欧盟的关系而言,指成员国降低与欧盟的一体化水平的过程。对特定国家来说,起初是指该国退出欧盟的某个或某些政策合作领域,最严重的是指成员国放弃成员资格、退出欧盟的脱欧现象。对整个欧盟来说,最极端的情况是一定数量的成员国退出联盟,直至欧盟完全分裂。从概念定义上看,“垂直层面的去一体化”等同于当前西方学者定义的“均衡的欧洲去一体化”,而“水平层面的去一体化”基本和“差异性去一体化”含义类似。

虽然以上关于欧洲一体化演变路径的概念均已出现,但从法律角度看,均衡意义上的欧洲去一体化——也就是所有欧盟成员国都去一体化的现象——在欧盟还没有真正产生。最新的概念和实际现象应该是脱欧引发的欧盟“差异性去一体化”问题。在后脱欧时代,分析欧盟“差异性去一体化”事件产生的动因及其影响不仅有利于我们理解这个新现象,也有助于我们更好地判断未来欧洲一体化的发展轨迹和历史走向。

二 欧盟的“差异性去一体化”:一种新的一体化演变路径

欧盟“差异性去一体化”意味着欧洲国家在不同程度上减少或降低了它与欧盟的

^① Frank Schimmelfennig, “Brexit: Differentiated Disintegration in the European Union,” p.1154.

^② Benjamin Leruth, Stefan Ganzle and Jarle Trondal, “Exploring Differentiated Disintegration in a Post-Brexit European Union,” *Journal of Common Market Studies*, Vol.57, No.5, 2019, p.1015.

^③ 李明明:《欧洲去一体化:理论逻辑与现实发展》,载《外交评论》,2018年第6期,第102页。

一体化水平,从而使得欧盟呈现出后退式的“差异化”现象。它和我们熟知的“差异性一体化”“多速欧洲”是相反的趋势。从概念上看,它包括了三种情况:第一,在欧盟整体一体化水平不变的情况下,某个国家退出某个一体化合作的领域或减少在该领域与欧盟的一体化程度。例如,原本在欧元区内的成员国退出欧元区,加入《申根协定》的国家退出该协定或单独限制人员的自由流动。第二,在欧盟整体没有出现重大变化的情况下,单个成员国退出欧盟,例如英国脱欧。第三,在欧盟的非成员国中也可以产生“差异性去一体化”的现象,因为大多数欧洲国家已经按照不同的方式和欧盟紧密联系在一起。如前所述,施莫尔芬尼施区分了欧盟“内部差异性去一体化”和“外部差异性去一体化”的概念。“内部差异性去一体化”指成员国在欧盟内实施的减少与欧盟的一体化水平,即它并没有退出欧盟,只是退出或者减少某个领域的一体化合作。“外部差异性去一体化”指不属于欧盟的欧洲国家降低了与欧盟的一体化合作程度,或者是成员国在脱欧后和欧盟谈判达成某种程度的一体化协议(低于成员国水平)。从定义上看,第一种情况属于“内部差异性去一体化”的范畴,而第二和第三种情况则将导致“外部差异性去一体化”。

即使英国脱欧是欧盟真正实现“差异性去一体化”的先例,但自欧债危机爆发以来,英国并不是唯一一个希望按照“差异性去一体化”的路径来应对危机的欧洲国家。2012年3月11日,法国总统萨科齐在维勒潘特集会上宣称欧盟如果不采取措施限制非法移民,法国将退出《申根协定》。^①他认为《申根协定》已无法适应当前的严峻局面,必须重新修订,建立共同的边界控制纪律;对不遵守纪律的成员国,要予以惩罚、中止甚至开除出《申根协定》。为了获得竞选连任,萨科齐将主张人员自由流动的《申根协定》作为攻击目标。他还扬言在未来12个月内,如果欧盟不能就此达成协议,法国将单方退出《申根协定》。

随后是曾经被热议的“希腊脱欧”(Grexit)问题,即让希腊脱离欧元区。2012年5月23-24日,欧盟非正式峰会围绕希腊债务危机出现巨大争议。欧盟各国财长们提出,为希腊退出欧元区准备紧急预案。希腊前总理帕帕季莫斯22日就警告希腊退出欧元区的风险真实存在,相关准备工作正在考虑中。主张希腊退出的人士认为,希腊继续留在欧元区等同于“慢性自杀”,一轮一轮的紧缩政策将导致其经济窒息。退出欧元区重新使用本国货币,将有助于希腊通过贬值本币来提高经济竞争力。同时,欧盟也能摆脱救助希腊的财政包袱。无论是希腊主动提出还是欧盟“开除”希腊,从内

^① 《法国或退出〈申根协定〉》,凤凰网,2012年3月13日,<http://news.ifeng.com/c/7fbet7r4TJf>,2020年6月8日访问。

容上看,都是明显的“差异性去一体化”。当然最后由于担心出现严重的政治后果,欧盟否定了“希腊退欧”的计划。但在其后和希腊就财政救助和紧缩政策谈判的时候,欧盟仍将此作为一种威胁手段加以使用。

此后,欧盟的“半成员国”瑞士出现了更为严重的状况。瑞士虽然没有加入欧盟,但它通过一系列双边协议和欧盟建立了包括人员自由往来、自由贸易、交通农业等紧密的一体化关系,尤其是加入了某些欧盟成员国也尚未加入的《申根协定》。在欧债危机冲击下,右翼瑞士人民党发起了“反对大规模移民行动”,瑞士人在2014年2月全民公投中以50.3%的微弱多数赞成限制移民的提案,将对工作和生活瑞士的欧盟公民限定人数上限。^①按规定,瑞士政府应该在三年内应民众的要求对这个提案制定法律和政策。2014年6月20日,瑞士联邦委员会批准设计联邦宪法关于移民的新条款。瑞士这种“去一体化”的举动引发了欧盟及其成员国的反对。欧盟因此暂停了与瑞士关于电力市场的谈判,瑞士参与欧盟“2020地平线”科研创新计划也被搁置。经过反复博弈,为保持和扩大在欧盟单一市场的权限,2017年12月瑞士政府决定不再全面实施其反移民计划,保持和欧盟关于人员自由流动等双边协议,同时给予本地居民就业优先权。

如果说法国萨科齐关于退出《申根协定》的警告仅停留在口号阶段,希腊退出欧元区也只是个备选计划,那么瑞士反移民公投已经把具体措施列入政策议程。相比之下,英国脱欧走得更远。它把“差异性去一体化”直接变成了现实。2013年1月,卡梅伦在彭博演讲中正式提出,保守党将推动一场脱欧公投,而在此之前,英国将通过和欧盟重新谈判英欧关系使得本国继续留在一个改革后的欧盟中。在2015年英国大选中,卡梅伦正式提出了举行脱欧公投的竞选口号。在脱欧公投之前,英国和欧盟之间的谈判属于“内部差异性去一体化”的范畴。2015年11月10日,卡梅伦在给欧洲理事会主席图斯克的信中正式提出了限制非英国的欧盟公民福利等有助于英国留欧的四点谈判意见,试图从欧盟部分收回主权。他提出:第一,保护单一市场的独立性,保护英国和其他非欧元国家的利益;第二,改革欧盟的僵化体制,提振欧洲的竞争力;第三,英国不参与欧盟建设一个“前所未有的紧密联盟”的进程,加强各国议会的自主权力;第四,限制欧盟移民在英国领取福利的权益,如低工资税收补贴等。^②2016年2月

^① 《欧盟炮轰瑞士限制移民公投 双边关系恐将全面倒退》,2014年2月11日,环球网,<https://world.huanqiu.com/article/9CaKmJEdz5>,2020年6月12日访问。

^② 《卡梅伦致信图斯克 提欧盟改革四大目标》,人民网,<http://world.people.com.cn/n/2015/1111/c157278-27800717.html>,2020年6月12日访问。

19日,英国在欧盟峰会谈判中与欧盟达成改革协议,给予本国在欧盟的特殊地位。欧盟同意英国有长达七年的紧急刹车权,使其得以暂时限制其他欧盟国家移民的福利,移民子女福利也要从2020年开始削减。欧盟各国部分满足了英国在削减移民福利、不参与更加紧密的欧洲一体化进程、对非欧元国家的保护措施等问题上的要求。按照以上协议,英国依然保留欧盟成员资格,但是部分削弱了与欧盟的一体化关系。

然而在2016年6月英国公投脱欧结果出来之后,英国脱欧演变成“外部差异性去一体化”。2016年6月24日,由保守党政府发动的英国脱欧公投结果公布,赞成脱欧者达到总投票人数的51.89%。^①特雷莎·梅首相接任后表示尊重公投结果。2017年3月29日,她致函欧盟,通知其英方正式启动脱欧程序。

引发欧盟“差异性去一体化”的具体原因表面看来主要是经济和社会文化层面的,如经济和金融危机带来的失业问题、福利减少、贫富差距加大以及对移民的排斥和恐惧等。但从以上案例来看,国内政治原因——尤其是政党政治和大众政治——才真正促使欧盟危机向“差异性去一体化”的方向发展。这个进程也就是后功能主义理论提出的“欧洲议题的政治化”动因。^②法国萨科齐威胁退出《申根协定》主要是为了给自己的竞选连任提供支持。主张希腊退出欧元区从而减少本国的救援责任,也是一些成员国尤其是德国国内的一种呼声。2012年5月24日,德国民调显示,56%的民众希望希腊退出欧元区,仅有26%的人反对这一做法。^③瑞士人把反移民政策诉诸全民公决并导致了(对欧盟来说)非常消极的后果,在这个政治化过程中,疑欧政党对不满的大众的动员起到了核心作用。

笔者研究表明,在欧洲危机的冲击下,欧盟“差异性去一体化”被纳入国内政治议程是欧洲议题在成员国内被政治化的产物。欧洲议题被政治化的程度越严重,最后导致去一体化结果的风险也越大。^④可以说,欧盟危机是政治化进程的触发因素,大众是主要的参与者,而政党及其领导人是政治化进程的发动者,欧洲议题被政治化的程度则是决定结果的主要变量。欧洲议题在欧洲国家中被政治化的程度越严重,去一体化的风险也就越大。政治化意味着越来越多的大众参与欧洲议题的讨论,越来越多的资源被投入到相关的政治辩论中,关于欧洲议题的立场也日益呈现出两极分化的态

^① 《超半数投票者支持英国脱欧》,环球网,<https://world.huanqiu.com/article/9CaKrnJW6yY>,2020年6月12日访问。

^② Liesbet Hooghe and Gary Marks,“A Postfunctionalist Theory of European Integration:From Permissive Consensus to Constraining Dissensus,”*British Journal of Political Studies*, Vol.39, No.1, 2008.

^③ 《民调显示:超半数德国人希望希腊退出欧元区》,网易新闻,<http://news.163.com/12/0525/14/82C07NS00014JB5.html>,2020年6月12日访问。

^④ 李明明:《欧洲去一体化:理论逻辑与现实发展》,第109-112页。

势。关于欧洲议题的争议可能首先出现在大众领域,如媒体辩论和社会运动。如果去一体化的政策主张被纳入政党竞选的纲领,那么欧洲议题的政治化进程将进一步在国家选举中发生。欧洲议题进入国家选举的政策议程,使其变得更加突出和更有争议性。然而,欧洲议题往往只是国家大选的议题之一,有可能被其他重要议题掩盖或仅受到部分选民的重视。针对欧洲议题的全民公决是意见争议最突出的政治化进程,它直接把国内分歧暴露在单一议题之上。在欧盟危机爆发和大众普遍不满的情况下,全民公决最容易导致去一体化的结果。

英国脱欧是英国保守党发动但又最后难以收场的政治冲突。2010年上台的保守党政府为了提升支持率、应对极右翼的独立党带来的冲击,以及平息党内强硬疑欧派要求脱欧的分歧,才把脱欧公投作为一个政治选项提上议程。它确实对保守党的连任发挥了作用。2015年保守党在选举中大获全胜,赢得331个下院席位,因超过半数而得以单独组阁执政。^①然而在2016年举行的脱欧公投中,英国大众以近52%的票数赞成退出欧盟,大大超出了卡梅伦的意料。因为在他看来,脱欧公投只是一个操纵民意的政治工具。卡梅伦因此引咎下台,英国由此不得不走上了艰难的脱欧之路。

从具体的发展情况看,欧盟“差异性去一体化”不仅包括危机冲击下成员国内部做出政治回应从而提出要求缩减本国与欧盟的一体化关系,而且包括该国与欧盟进行谈判的结果。该结果决定了“差异性去一体化”最后能否实现以及如何实现。我们看到欧盟在谈判阶段避免了希腊退欧和瑞士实行反移民政策的结果,但是英国脱欧谈判则真正走上了另一条路径。虽然特雷莎·梅因为没有达成令英国国内满意的脱欧协定而下台,但2019年继任的英国首相鲍里斯·约翰逊通过与欧盟的艰难谈判,最终达成脱欧协议,并于2020年1月31日正式离开欧盟。

三 英国脱欧的影响:引发更多的“差异性去一体化”?

英国脱欧的确使人担忧欧洲一体化的发展或走向问题。前欧盟委员会副主席、瑞典外长瓦爾斯特倫曾警告说,一旦开创了成员国脱离欧盟的先例,那么其他成员国也会相继提出特别要求或选择退出欧盟。她告诉英国广播公司(BBC):“无论如何看,英国脱离欧盟的不幸连锁效应将是深远和巨大的。”瓦爾斯特倫认为,如果“英国成功

^① 《保守党在英国大选中大获全胜 获过半数席位》,新华网,http://www.xinhuanet.com//world/2015-05/08/c_127780544.htm,2020年6月12日访问。

脱离欧盟,很多欧盟成员国可能都会选择举行公投,或至少向布鲁塞尔提出特别要求。”^①英国学者蒂姆·奥利弗(Tim Oliver)也认为,英国脱欧带来的最严重也是最让人担心的影响是它对欧洲统一的破坏。这主要指英国脱欧可能产生使欧盟解体和弱化的分裂力量,它导致其他成员国质疑自己的欧盟成员身份及其对一体化的承诺。此种场景类似于一种多米诺骨牌效应,即其他成员国起而效仿英国人的脱欧运动,在不同程度上要求降低与欧盟的一体化关系乃至退出欧盟。有些成员国即便不是真的想离开欧盟,但它们也可能效仿英国以脱欧为要挟,和欧盟就一体化关系重新谈判,逼迫欧盟让步或给予特权。^②国内也有一些学者指出,在英国脱欧冲击下,欧洲范围内的疑欧势力和极端力量将进一步上升。“英国脱欧使欧盟成员国的欧洲怀疑主义政党看到了有退出欧盟的现实可能性,它们不仅加强了对民众的动员,而且加大了对其他政党和政府的压力”;^③有学者甚至预测:“英国脱欧开启了欧洲一体化的下行通道。在英国的示范效应下,欧洲的其他国家(包括像法国这样的大国)都可能选择英国的道路。欧盟面临碎片化的风险。在未来的调整期中,欧盟可能还会发生成员国退出的危机性事件。”^④

上述英国脱欧可能带来的连锁反应或示范效应对于未来一体化走向来说毫无疑问是极为消极的,可能引发更多的“差异性去一体化”现象。然而欧盟民意调查和政党研究的数据并没有支持这种观点。凯瑟琳·E·德·弗雷斯(Catherine E. De Vreis)在英国脱欧公投前后进行的两次民意调查显示了其他成员国民众在脱欧问题上的态度。调查分别安排在2016年4月和8月。问卷的问题是:如果你们国家在欧盟的成员资格的公投今天会举行,你会投“留下”还是“离开”?数据显示,欧盟27国(除英国外)民众选择留欧的支持率还是很高,4月为65%左右,到了8月更是增长到70%。在人口最多的欧盟五个国家,德国、波兰和西班牙的支持率都一直在70%以上,法国高于60%,意大利略低(由于欧元问题)但仍高于半数。这五个国家在公投前后的留欧支持率都表现为上升趋势,德国最高,增长了8%。弗雷斯的解释是英国脱欧带来的不确定性,尤其是经济和政治方面的不确定性降低了其他成员国民众脱欧的意愿,他

① 程君秋:《瑞典外长警告:英国若脱欧将导致欧盟解体》,环球网财经,2016年6月12日, <http://finance.huanqiu.com/cjrd/2016-06/9027763.html>, 2020年7月9日访问。

② See Tim Oliver, “A European Union without the United Kingdom: The Geopolitics of a British Exit from the EU,” Strategic Update(16.1), LSE IDEAS, February 2016.

③ 姜俐:《英国脱欧对欧盟和中东欧国家的政治影响》,载《俄罗斯东欧中亚研究》,2017年第5期,第110页。

④ 高奇琦、张鹏:《英国脱欧与欧洲一体化前景:一种新结构政治学的分析》,载《探索》,2019年第1期。

(她)们觉得保持现状(留在欧盟内)会比选择离开更有利。其研究不仅有助于理解大众对欧盟的立场和后脱欧时代民众在欧盟公投中的行为,而且为接下来的英国脱欧谈判和未来其他可能的谈判提供了信息。不过她指出,虽然民调结果对欧盟较为积极,但不可轻视疑欧政治家未来利用英国脱欧来鼓动民众的危险。^①

塔戈特(Paul Taggart)和斯科泽比亚克(Aleks Szczerbiak)则研究了英国脱欧对其他成员国政党政治的影响。他们发现,与欧债危机和难民危机相比,英国脱欧产生的冲击比想象中要小得多,它对其他成员国(除了爱尔兰)政党中疑欧主义的发展的影响是有限的。2015年和2017年的两次专家调查报告显示,^②塔戈特和斯科泽比亚克按照低度、中度、高度三个层次划分了三次危机对欧洲国家中政党疑欧主义的冲击情况。其中关于英国脱欧冲击的专家调查是在2017年进行的,对欧盟各国的分析结果如表1所示。

表1 英国脱欧对欧洲各国政党疑欧主义的冲击

比利时:低度	保加利亚:低度/ 中度	克罗地亚:低度	塞浦路斯:低度/ 中度	斯洛文尼亚:低度
丹麦:中度	爱沙尼亚:低度	芬兰:低度	法国:中度	德国:低度
希腊:中度	匈牙利:低度	爱尔兰:高度	意大利:低度	马耳他:低度
荷兰:低度	波兰:低度/中度	葡萄牙:低度	罗马尼亚:低度	斯洛伐克:低度
捷克:低度	西班牙:低度	瑞典:低度	拉脱维亚:低度	

资料来源:Paul Taggart and Aleks Szczerbiak, "Putting Brexit into Perspective: The Effect of the Eurozone and Migration Crises and Brexit on Euroscepticism in European States," *Journal of European Public Policy*, Vol.25, Issue 8, 2018, p.1206。

由于英国脱欧并未在成员国中产生输家和赢家,它的主要影响是加强和合法化了现存的疑欧叙事,而非导致了整体上疑欧政党政治的扩张。除了实际公投的即时新闻外,英国脱欧对大众而言是一个相当遥远和复杂的进程,而且并不透明。根据调查,塔戈特和斯科泽比亚克指出,从地域分布来看,英国脱欧对中东欧国家的影响仅仅在于重申了疑欧叙事。它对西欧部分国家产生了有限冲击。例如,奥地利国内出现了“脱

^① Catherine E. De Vries, "Benchmarking Brexit: How the British Decision to Leave Shapes EU Public Opinion," *Journal of Common Market Studies*, Vol.55, 2017, pp.38-53.

^② 即采取每个专家对特定国家进行深入分析后给出报告的调查方法。

欧”声音,意大利也有“脱欧”力量,极右翼的丹麦人民党也在寻求一种“英国方案”。不过,奥地利各政党随后声称原则上支持保留欧盟成员资格。“脱欧”对于意大利疑欧政党来说,更多的是指离开欧元区而不是欧盟。法国极右翼政党“国民阵线”虽然也提出了“脱欧”,但并未借此上台执政。英国脱欧对德国选择党也未有大的帮助。荷兰的著名疑欧派维尔德斯虽然声称支持脱欧,不过他在大选中并未把它列入竞选纲领。希腊的疑欧政党在上台后反而转向了更加亲欧的立场。在爱尔兰,由于巨大的经济不确定性、重新统一的新机遇和未来在英欧间的桥梁作用,英国脱欧反而明显削弱了该国的疑欧主义。

以上两项关于欧盟大众意见和政党政治的研究很好地说明了英国脱欧尚未真正对欧盟其他国家起到“示范”作用。这些国家效仿英国行为的可能性很低,亦缺少足够的民意和政党基础。相反,欧盟其他成员国内部主张对英国摆出强硬姿态的人数非常之多。斯坦弗妮·沃尔特(Stefanie Walter)通过对欧盟其他27个成员国中9000名18-65岁的民众的民意调查发现,在2017年7月到2018年12月英欧谈判期间,支持欧盟对英国采取较为柔和或接纳性的谈判立场的民众仅为12%左右,有42%到44%的民众支持欧盟对英国采取相当强硬的谈判战略,有三分之一左右的民众则抱持强硬和柔和之间的中间立场,不到10%的人回答为“不知道”。^①很多民众坚持英国脱欧要以付出巨额分手费为代价,希望保障在英国的欧盟民众的特殊权利,认为不应该给英国进入单一市场的特权待遇。

欧盟27国在英国脱欧问题上共识明显,立场强硬。2017年4月,欧洲理事会提出的谈判指导原则中已经意识到英国脱欧可能给联盟造成严重的不确定性,从而引发混乱。因此,联盟定下的主要谈判目标是保证欧盟及其公民、商业和成员国的利益,保证欧盟及其超国家制度的统一和凝聚力。首先,在谈判方式上,欧盟拒绝英国的一揽子协议方案,而是采取“分阶段的方法”,即优先开展一次有序的退出谈判,只有在“获得充分进展”以后,才能转向关于英欧未来关系的协议谈判。其次,在未来英欧关系方面,尽管欧盟希望和英国保持一种密切的伙伴关系,但欧盟反对英国搞特殊化。欧洲理事会宣称,任何与英国的协议必须建立在权利和义务的平衡基础上,并确保一个公平竞赛的环境。保留单一市场的完整性,这排除了一种建立在部门对部门(sector-by-sector)方式基础上的参与。欧盟毫不留情地指出,一个联盟的非成员国,不像一个成员国那样遵守同样的义务,当然也不能像一个成员国那样有同样的权利和享受同样

^① Stefanie Walter, “EU-27 Public Opinion about Brexit,” March 2019, p.10, http://www.stefaniewalter.de/app/download/9223571/2019.03.Walter.Brexit_EU27.pdf, last accessed on 9 July 2020.

的好处。欧洲理事会希望英国政府认识到单一市场四大自由的不可分割性,“挑挑拣拣”(cherry picking)的做法并不可行。欧盟将保证它在决策上的自主权,以及欧盟法院的作用。再次,欧盟拒绝与英国进行个别的、双边的谈判,支持一揽子解决方案以及单一的沟通渠道,个别项目不可以被分割处置。欧盟采取统一的谈判立场,将完全通过这些指导方针和谈判指令设定的渠道和英国接洽,因此,不存在个别成员国和英国之间的单独谈判。^①

欧盟确定的谈判原则反映了亲欧派的立场,即不能让英国完全满意,不愿英国脱欧成为一个不好的先例,从而破坏欧盟的长远发展。事实上,正如英欧之间的实力差距所显示的,欧盟基本主导了英国脱欧谈判的议程。在长达三年多的英国和欧盟的脱欧谈判中,英国处于相对弱势,并没有获得令其满意的谈判结果。而且在这个过程中,英国国内陷入了严重分裂和混乱。这些都为潜在的效仿者敲响了警钟并构成了重要威慑。英国还将经历过渡期、具体落实双方关系的贸易谈判以及此后较长时期的相互调整期。脱欧事件对欧洲一体化的影响要经过很长一段时间后才能被完全评估。英国人在离开欧盟后能不能过上更好的生活,将是一个值得关注的衡量指标。

四 后脱欧时代欧洲一体化的可能场景与未来走向

目前来看,欧盟官方有关“欧洲未来”的最新权威文件是2017年3月初欧盟委员会发布的关于欧盟未来的白皮书,声称就“欧洲在未来应该如何改变”和公民展开诚实与广泛的讨论。该白皮书勾画了2025年欧盟可能面临的五种场景:(1)延续(carrying on),意指基本维持现状或欧盟按照现有议程进行运转。(2)只是单一市场。27个成员国将集中于对单一市场某些领域进行深化合作,但无力涉及其他许多政策领域。(3)想要更多(一体化)的(成员国)可以做更多。欧盟允许有意愿的成员国在特定政策领域一起做更多事情。其实这种情况就是传统上说的“多速欧洲”或“差异性一体化”。(4)做得更少但更有效率。欧盟在选定的政策领域加强合作,但在其他地方做得更少。27个成员国共同认为需要把注意力和有限的资源集中于特定的优先事项。(5)一起做更多的事。在这种情况下,欧盟及其成员国决定将在所有政策领域全面推

^① European Council, “Guidelines Following The United Kingdom’s Notification Under Article 50 TEU,” EUCO XT 20004/17, Brussels, 29 April 2017.

进欧洲一体化。^①

除了第一种维持现状的场景之外,本文谈到的四种演变路径都明确或模糊地存在于欧盟委员会关于2025年的设想中。第五种情况“一起做更多的事”明显属于均衡或一致的一体化路径。第三种“想做更多的可以做更多”则是差异性一体化的范畴。和这两种属于往前发展的一体化场景不同的是,第二种和第四种设想都包含去一体化的倒退路径。第四种“做得更少但更有效率”属于均衡性的去一体化,因为白皮书指出,这是27个成员国达成共识的结果。第二种场景“只是单一市场”排除了其他领域如移民、安全和防务的一体化合作。它既有可能是成员国一致同意的结果,也有可能是个别或某些国家希望一体化实现“差异性”的倒退。在以上2025年场景的设想中,欧盟不仅指出了一体化继续发展的可能性,也预想了一体化退步的前景。不过欧盟没有考虑一些学者提到的另一种可怕场景,就是欧盟的崩溃。如本杰明·拉鲁斯等学者认为,未来欧洲一体化除了前进、勉强应付的可能之外,也存在破裂或崩溃(breaking down)的风险,这意味着成员国不愿意或无力集体处理危机。^②它是“差异性去一体化”或均衡去一体化走向极端的结果,如成员国纷纷退出欧盟或欧盟治理体系的解体。这意味着欧盟将退回到民族国家体系的时代。

英国脱欧之后,在一体化“全面前进”到“欧盟崩溃”两个极端之间,欧洲一体化的未来存在多种可能性。第一,欧盟崩溃的前景不太可能出现,因为其代价太大。第二次世界大战后,欧洲的和平与繁荣建立在一体化的基石之上。退回到分崩离析的民族国家体系,欧洲各国将付出极大的代价。这是法德等国无法承受的结果。

第二,当前欧盟缺少全面前进的政治条件和政治意愿。欧洲一体化长期存在一种依靠“危机推动”的功能性逻辑,由此存在一种观点:英国脱欧可能是深化一体化的一次机遇,因为没有英国这个最为疑欧、总是三心二意的伙伴,对欧盟而言反而是件好事。不过我们要看到,英国脱欧只是近十年来欧盟多重危机中的一个,而且在脱欧谈判中,欧盟只能选择一种对自身危害最小的谈判结果,其实无论哪种方案,对欧盟来说都是受损的一方。欧盟如果继续全面推动一体化,甚至向所谓的“欧洲联邦”发展,它将进一步面临合法性赤字问题。由于担心国内大众和民粹政党的阻挠,当前欧盟政治家缺少在欧洲层面全面推动一体化的强烈意愿。

^① European Commission, “White Paper On The Future of Europe: Reflections and Scenarios for the EU27 by 2025,” 1 March 2017, https://ec.europa.eu/commission/publications/white-paper-future-europe_en, last accessed on 9 July 2020.

^② Benjamin Leruth, Stefan Ganzle and Jarle Trondal, “Exploring Differentiated Disintegration in a Post-Brexit European Union,” *Journal of Common Market Studies*, Vol.57, No.5, 2019, p.1023.

法国总统马克龙是近年来欧盟领导人中大力主张推动欧洲一体化的重要代表。他尤其指出欧洲一体化除了一个共同市场之外还存在政治属性。为了凸显欧盟的共同体特色,马克龙强调建设“欧洲主权”的意义。“欧洲主权”意味着一种以战略性的方式,在安全(欧盟独立防务)、隐私、人工智能、数据、环境、工业、贸易等方面,共同捍卫欧洲利益的能力。^①它着眼于欧盟的全球力量角色,更多的希望推动欧盟在对外关系中的集体作用。马克龙的构想似乎为进一步推动欧洲一体化找到了方向:在欧盟内部整合乏力的情况下,把注意力转向对外层面。不过目前来看,他的想法并没有得到德国的积极呼应。欧盟内部也存在对法国领导权的疑虑。从冯德莱恩领导的新一届欧盟委员会的举措中,的确看到欧盟在投资、科技、贸易甚至防务方面谋求“战略自主”的趋向。建设“欧洲主权”固然有可能掩盖欧盟内在的危机和脆弱性,但其消极意义在于可能导致对“他者”如中国、俄罗斯等的排斥。

第三,“差异化”欧洲必然作为一体化的一个重要特征而长期存在。在欧盟内外,欧洲国家以某种差异化形式处于欧洲一体化的网络节点之中。在欧盟外部,有些国家是欧盟的“半成员国”但基本没有入盟的意愿。例如,挪威加入了欧洲自由贸易区(EEA)但不愿启动入盟程序。瑞士通过双边性的部门一体化方式进入欧盟市场,但它拒绝加入 EEA。而有些欧洲国家希望加入欧盟,和以往的中东欧国家一样,按照欧盟的入盟谈判要求进行国内政治经济改革。在欧盟内部,一个重要的差异化存在于欧元区国家和非欧元区国家之间。丹麦和瑞士不仅迟迟不愿加入欧元区,还各自要求在人权和内务、防务等方面保持自主权。两国虽然未持永久拒绝的立场,但都设置了严格的全民公决程序。

欧盟国家对“差异化”是好是坏存在争议。其实关于欧盟未来的白皮书提到的五种 2025 年场景中,欧盟各国最关注“多速欧洲”或“差异一体化”的说法。2017 年 3 月 6 日,法国、德国、西班牙和意大利四大国在凡尔赛宫举行峰会时表示支持建设“多速欧洲”,推动欧洲一体化继续前进。时任欧盟委员会主席的容克表示“多速欧洲”不意味着排除任何国家,而是让那些有能力也有意愿的国家更加快速地发展。默克尔强调:“我们必须向前发展”,欧洲应当“有勇气接受部分欧盟国家在一体化方面比别的国家走得更快”,且不应阻止发展较慢的成员国迎头赶上。马克龙在上任后也明确表态支持欧盟未来白皮书中关于“多速欧洲”的提法,允许那些有意愿的成员国在包括

^① 《马克龙称,世界进入强权政治 欧洲面临生死抉择》,新浪网, <https://news.sina.cn/global/szcx/2019-11-14/detail-iihnzhfy9113323.d.html>, 2020 年 7 月 21 日访问。

国防、税收等特定领域深化一体化。^①但是波兰、捷克、匈牙利和斯洛伐克维谢格拉德四国和其他部分东欧国家反对“多速欧洲”的模式。它们认为，“多速欧洲”将导致欧洲的分裂，中东欧国家将沦为欧盟的“二等公民”。

以上争论表明，尽管“差异性一体化”或“多速欧洲”已经并且将继续是后脱欧时代推动欧洲一体化的重要模式，但欧盟成员国围绕一体化发展的分歧依然很大。英国脱欧之后，除了原本比较犹豫的北欧国家外，中东欧国家也有可能成为欧盟内“异议者”的代表。近年来，中东欧民粹主义力量如匈牙利的青民盟、波兰法律与公正党等的发展异常突出，他们对欧盟的民主规范、新闻自由等提出了挑战。利用中东欧民众对欧盟大国主导的担心，以及中东欧国家在经济发展、民族意识等方面与西欧国家的分歧，中东欧民粹主义力量日益把疑欧主义作为它们吸引民众支持的一种工具。即便今后欧盟核心国家希望带头引领一体化前进，增强欧盟应对内外危机的能力，它们也只能采取渐进的方式，不宜高调激进，以免加大内部裂痕，引发更多的反对。

有一种特殊的差异化方式，即英国脱欧引发的“差异性去一体化”对欧盟的未来明显是不利的。欧盟肯定不愿看到其他国家效仿英国，导致类似的场景再次发生。在前面的分析中，我们已经看到，欧盟正在团结起来，迫使英国不得不在脱欧谈判中在一些领域屈服于欧盟的意志，从而对潜在的效仿者形成了威慑。由于欧盟强大的谈判能力和强硬立场，英国脱欧无法对欧洲一体化构成颠覆性的冲击。英国在谈判中的困境和国内僵局也告诫其他成员国的疑欧派不应轻举妄动。所以短期内欧盟不太可能重现“差异性去一体化”的场景。

第四，无论从主动还是被动的意义上看，“欧洲去一体化”即“一致性的去一体化”可能不再是一种想象。“只是单一市场”描述了英国卡梅伦政府曾经在欧洲一体化上的立场。在英国人眼中，欧盟的主要基石是“单一市场而非单一货币”。卡梅伦希望取消“建立一个人民间更加紧密的联盟”的提法，淡化欧盟的超国家色彩。在是否继续加强经济政治一体化来应对欧盟危机的问题上，英国人另有选择。然而其他欧盟成员国拒绝了这种把单一市场设定为欧盟特征的构想。去除了政治色彩而仅剩经济动力，欧洲一体化的意义将大为削弱。

时下严峻的新冠疫情已经给欧盟制造了事实上的“去一体化”问题。因为随着疫情的发展，欧盟内部的商业贸易、交流合作和人员迁移都受到极大的限制。抗疫基本

^① 《多速欧洲的出路》，新华网，http://www.xinhuanet.com/globe/2017-03/29/c_136168240.htm，2020年6月8日访问。

以成员国自身为主,缺少欧洲层面的协调合作。在各自为战的背景下,成员国之间的分歧和矛盾容易凸显出来,使民族主义和民粹主义情绪占了上风。这种事实上的“去一体化”只有等到疫情真正逆转才能消除。

“做得更少但更有效率”是一种主动意义上的去一体化场景。它也可以被称为“有选择的去一体化”。提及“去一体化”,无论是何种形式,人们可能下意识地会认为它对欧盟是消极的、有害的。然而“有选择的去一体化”或许具有积极意义。作为亲欧派的安东尼·吉登斯曾经对欧洲的未来做过深入的思考,提议在加强欧盟的“政治联盟”以应对欧元危机的同时,欧盟也要退还一部分权力给民族国家。他说:“我的想法是,作为一种交换,有必要把一些权力还给国家、地区和地方。”^①笔者认为,采取“有选择的去一体化”不仅能够减少欧盟过于官僚主义和干涉太多琐事的弊病,更有利于欧盟和成员国划分两者的权力和责任。当欧洲一体化进入“深水区”,欧盟已经不能再单纯凭借危机推动的“功能性逻辑”来谋求发展,应该对欧盟的未来进行有目标和有规划的改革。如果欧盟能够明确它发挥作用的具体领域和功能,并吸引公民的参与和监督,它的合法性赤字将大为改善。同时这也有助于避免欧盟成为成员国政府糟糕政绩“替罪羊”的可能。

五 结语

当前欧洲一体化的混乱和迷茫归咎于两方面的原因:一方面,20世纪80年代末以来欧洲一体化将近20年的快速发展在欧盟内部产生了越来越多的分歧和反对。首先,除了原有的政府间主义和超国家主义之间的分歧之外,精英主导的一体化模式引发了大众的抵制和不满。在一体化过程中利益受损的大众在民粹政党的动员下,日益对成员国主流精英的政治地位构成了威胁。这导致成员国国内政治中关于一体化发展的阻力越来越大。其次,在欧盟统一大市场的运行下,竞争力强的成员国和竞争力弱的成员国之间开始分化。尤其是部分竞争力弱的南欧国家财政赤字上升,债务增多。对此,欧盟缺少进行再分配的平衡机制。再次,大批中东欧国家的迅速加盟导致欧盟体量过度膨胀,新老成员国之间的观念和利益难以一致。老成员国强调欧盟这个“后民族体系”的规范性力量,但新入盟的中东欧国家则更重视经济发展和独立地位。

另一方面,进入21世纪的第二个十年之后,欧盟面临严重的危机和挑战。从欧债

^① [英]安东尼·吉登斯:《动荡而强大的大陆:欧洲的未来何在?》,陈志杰译,北京大学出版社2019年版,第33页。

危机、难民危机、乌克兰危机、英国脱欧危机到当前的新冠疫情危机,多重危机的爆发不仅凸显了欧盟的行动能力缺陷,而且激化了内部的分歧和矛盾。危机的解决需要欧盟增加功能和提高行动能力,但是内部分歧和反对阻碍了一体化这种传统的“危机催化式”的功能性演进。欧盟及其成员国在危机管理上的犹豫、拖延充分暴露了欧盟内部的各种裂痕。疑欧主义和民粹主义趁势而起,开始从欧盟政治体系的边缘进入主流。欧盟的外来危机日益演化为内部危机。例如,2008年,美国金融危机在欧盟引发南欧国家的债务危机,欧盟内部为如何救治这些国家陷入分裂。2015年,西亚北非难民的涌入导致新老成员国矛盾激化,成员国社会和经济负担加大。英国内部的疑欧派趁机发起脱欧公投,制造了严重的脱欧危机。

不难发现,当前欧盟内主张前进和倒退的力量同时存在,意见不一。持续的危机又使得欧盟政治家需要在促进欧盟统一、维护国家利益和保持国内政治稳定等方面进行平衡。这些都增加了欧盟未来走向的不确定性。原本英国脱欧谈判结束后,欧盟可以缓口气重整旗鼓。但是新冠疫情的爆发继续对欧盟构成严峻挑战。后脱欧时代迎来的不是缓和,而仍然是新的危机。疫情之初,意大利的求助没有得到及时的回应,欧洲各国主要依靠本国力量防疫抗灾。疫情有所缓解之后,法德才开始组建救助基金。2020年7月21日,欧盟就总额1.82万亿欧元规模的预算和救助基金艰难达成协议,其中7500亿欧元作为疫情后欧盟经济的恢复基金使用。这表明后脱欧时代欧盟的任务依然是应对危机、渡过难关。欧洲一体化仍存希望,但挑战不断。^①

欧盟未来或许可以采取“渐进式”的差异性一体化模式来促进个别领域的合作,一方面可以提升这些领域的集体行动能力来处理危机,另一方面能够防止内部裂痕的扩大。同时,欧盟必须抵制英国脱欧式的“差异性去一体化”现象再现,对潜在的效仿者进行强大威慑。在形势企稳和恢复活力之后,欧盟可能需要经过一段时间的努力规划和深入思考,才能重新起航。在此情况下,更深层次的、一致性的一体化发展,甚至有选择的“去一体化”都将是欧盟决策者的重要政策选项。

(作者简介:李明明,上海交通大学国际与公共事务学院副教授;责任编辑:宋晓敏)

^① 《1.82万亿欧元支出计划终于艰难达成》,中国经济网, http://intl.ce.cn/sjjj/qy/202007/25/t20200725_35394938.shtml?wo, 2020年9月11日访问。