中东欧

中东欧与欧盟关系的现状与前景

鲍宏铮

【内容提要】中东欧国家自加入欧盟后，表现出越来越强的独立性，不但在一体化的方式问题上与英国一道对欧盟提出了挑战，甚至在国家基本制度问题上都对欧盟提出了质疑。相较于国力强大的英国给欧盟带来的不利影响，中东欧成员国与欧盟的矛盾一方面由于中东欧成员国实力的不足，另一方面由于有德国的调控，一直处于次要位置。在英国脱欧已成定局之后，德、法等国已开始有精力处理中东欧问题，这一矛盾开始上升，成为欧盟内部的主要矛盾。欧盟于2017年出台了“多速欧洲”方案，并且连续通过对波、匈两国进行严厉惩戒的议案。如果照此发展，欧盟将难免陷入一种或明或暗的分裂之中。欧盟整体在军事、社会治理等方面能力的提升无法在短期内达成，因此美国以及俄罗斯仍将继续在欧洲事务中扮演重要角色。这种外部力量的存在又会进一步固化欧盟可能的分裂，反而进一步抵消欧盟在军事、社会等领域进行一体化的努力。

【关键词】中东欧 欧盟 法治 英国脱欧
多速欧洲

【中图分类号】D83/87.51.2 【文献标识码】A

【文章编号】2095-1094(2019)03-0068-0016

【作者简介】鲍宏铮，中国社会科学院世界历史研究所助理研究员。

自1952年欧洲煤钢共同体成立以来,现代欧洲一体化进程已走过了近七十年的历程。1989年以后中东欧国家的“回归欧洲”和2004年开始的欧盟东扩,都是这一历程中的重大事件。欧盟东扩后,欧盟和新成员国都获得了新的发展动力,但新老成员国之间的关系也出现了种种矛盾。这些矛盾是何种性质,在内外各种力量的作用下会如何演化,将是本文讨论的内容。

一、欧盟与中东欧成员国间的三类问题

从申请入盟至今,欧盟中东欧成员国对欧盟的态度经历了从“一边倒”到独立性逐步增强的过程。在“回归欧洲”的早期阶段,中东欧国家普遍追求的目标是按照欧盟要求进行制度建设,以期尽快加入欧盟。加入欧盟早期,部分中东欧国家对欧盟做出的决策仍能保持着比较遵从的心态。但随着部分中东欧国家从候选国变为成员国,从规则的接受者变为参与制定者,其对欧盟发出的不同声音也越来越多,欧盟中东欧成员国与欧盟在一些重大议题上的分歧也越来越明显。

通过对中东欧成员国与欧盟的种种矛盾进行考察,并依照《欧洲联盟条约》可以发现,两者间存在的问题可以分为三类。

第一类问题涉及欧盟成员国的基本制度,是一国之所以能够加入欧盟的根本性问题。《欧洲联盟条约》序言指出,各成员国需要“坚持自由和民主原则,尊重人权、基本自由、法治”,同时又要“在加强人民团结的同时,尊重各国的历史、文化、传统”。波兰和匈牙利与欧盟之间的部分分歧当属这一范畴。2010年,以欧尔班为首的匈牙利青年民主主义者联盟(青民盟)在大选中获胜,这是欧尔班继1998年之后再次出任总理。2011年,欧尔班政府通过了新宪法,对匈牙利选举制度、司法、社会生活等多个方面进行了改革,匈牙利政府和欧盟之间产生了严重分歧。2012年,欧盟委员会以赤字指标不合格为由,提议削减向匈牙利提供的欧盟资金。欧盟委员会此举在历史上尚属首次。此次事件在很大程度上标志着中东欧国家和欧盟的关系进入了一个新的时期。2014年5月,欧尔班连任总理。7月,他发表了关于“非自由民主主义”的演讲,阐释了其在尊重自由主义基本原则之上强化政府职能、加强社会管理的执政理念,进一步引发了欧盟的忧虑。2015年,法律与公正党赢得波兰大选,时隔五年后再度执政。匈牙利和波兰在诸多问题上开始互相配合,对欧盟形成了更多挑战。

2015—2017年，波兰新政府陆续出台措施，对宪法法院、高等法院、司法委员会等机构的任免方式进行了重大变革，同时加强了媒体管控。2017年12月，波兰和欧盟的矛盾激化，欧洲议会通过决议，对波兰进行严厉的纪律惩戒，甚至停止波兰在欧洲理事会中的表决权。但欧洲议会的这一决定遭到了匈牙利的坚决抵制。2018年5月，欧尔班再次出任匈牙利总理。同年9月，欧洲议会又通过对匈牙利实施纪律惩戒的决议。欧盟方面对波、匈两国实施惩戒的依据都是《里斯本条约》第7条，即“存在严重违反欧盟核心价值观和法治原则的行为”，欧洲议会以破坏核心价值观和法治为依据，开启了对波兰进行严厉惩戒的程序；而波兰也以《欧洲联盟条约》中宣示的“尊重各国历史、文化、传统”为由，表示要捍卫本国的自主权。

第二类问题涉及权限的划分以及欧盟各机构的运行。《欧洲联盟条约》序言提出，要“在统一的机构框架下，通过提高民主，增进效率，更好地完成所赋予其的职责”，涉及的具体领域包括经济、社会、欧洲公民身份、外交与安全、内务与司法等，序言中还提到欧盟的工作原则，即辅助性，只有在某件事由欧盟做比由成员国做能达到更好效果时，才应由欧盟来做。具体而言，欧盟就是根据上述规定要求各成员国需要让渡出一部分主权给欧盟中央，由欧盟中央根据一定的投票规则，代替各成员国在特定领域进行决策，也就是权力在成员国和欧盟中央机构间如何分配的问题。从早期法德等六国通过主权让渡，共同决定各国的煤炭和钢铁产量与价格，到《里斯本条约》将各成员国在外交、安全、司法、社会等众多领域的主权均纳入让渡范围，授权欧盟中央机构进行决策，现代欧洲一体化的这一内在逻辑是一脉相承的。欧盟中央机构和各成员国针对不同问题，各自有哪些权限，在有关条约中都有规定。当各方对规定的理解产生分歧时，还可向欧盟法院提起诉讼，由欧盟法院进行判决和解释。这类问题具有较强的行政色彩，成员国与欧盟进行谈判的空间也最大。入盟以来，波兰是否可以单独决定对俄罗斯的外交立场问题、匈牙利赤字超标后果问题均属于这一范畴。

第三类问题与欧盟条约的实体内容无关，只与其批准和生效的程序性问题有关。《欧洲联盟条约》第7条明确规定，该条约须经所有成员国按其国内法要求的程序获得批准后方可生效。在《里斯本条约》的批准问题上，捷克总统以该条约未载明“捷克从德国所获得的二战补偿应受到保护”这一与欧洲一体化并无直接关系的内容为由，拒绝签署该条约。捷克的这一立场一度得到波兰的支持。

2009年11月3日,捷克成了最后一个签署《里斯本条约》的欧盟成员国。这类问题不涉及欧盟成员国的义务,从理论上讲,成员国完全可以采取拒绝的态度而不用承担任何责任。

除上述问题外,难民转移安置问题介于第一类与第二类问题之间。如果从权限划分角度来说,人口流动问题属于欧盟中央机构的权限,所以欧盟有权命令有关成员国完成承接配额;如果从基本制度来说,难民的生存权和迁徙权属于人的基本自由,接纳难民是成员国基本制度的体现。拒不接纳难民的成员国,既可以被视为一种行政不作为,也可以被视为违反基本制度。所以欧洲议会目前虽然未以此为依据提出对大多数中东欧成员国的惩戒动议,但这种可能性是完全存在的。2010年以来,难民危机是欧盟面临的主要问题之一。2015年9月,欧盟制订了在各成员中对难民进行分配的计划,但波兰、捷克、匈牙利、罗马尼亚等中东欧国家坚决拒绝接受难民,其与欧盟的矛盾开始升级。

2012年3月,捷克拒绝签署《财政契约》,这一问题在实践上介于上述第二类和第三类问题之间。虽然该文件是对《稳定与增长公约》等欧盟文件的修订,但这些文件都具有签字者实施、不签字者不实施的性质。因此捷克只要有一定的理由,即使不签署这一文件,也不违反欧盟的规定。

依照以上三类性质的问题划分,部分中东欧国家虽然不必承担所有的义务,但作为欧盟成员国,无论其在何问题上与欧盟主流意见存有分歧都可能对欧盟决策产生负面影响,有可能成为欧盟中的“麻烦制造者”。但是匈牙利与波兰的所谓“民主倒退”问题自2011年开始就逐渐出现了,为什么到了2017年和2018年才遭到欧盟的强烈反弹?这是一个颇为复杂的问题。

二、中东欧国家与欧盟关系中的欧洲大国因素

老欧盟成员国对待波兰和匈牙利等中东欧国家在一些与欧盟存在分歧的问题上态度不尽相同。法国总统马克龙基本持强烈批评立场;英国首相特雷莎·梅在欧洲议会通过对波兰实施惩戒的决议后又立刻表示,对司法制度进行变革是波兰的内政,欧盟不应干涉;德国总理默克尔则在很长一段时间里对波匈两国的情况不置可否。欧盟中东欧成员国在欧洲大国的战略中扮演着什么样的角色,值得进一步探究。

（一）英国与中东欧国家在重大问题上的呼应效应

英国与中东欧国家在一些重大问题上相互呼应由来已久。当中东欧国家还是欧盟候选成员国时，在对待美国发动的伊拉克战争问题上，二者之间的立场就颇为接近。英国与波兰、匈牙利、捷克等国都未加入欧元区；未在第一轮签署《财政契约》的两个欧盟成员国一个是捷克，另一个是英国；乌克兰危机后，在对俄制裁问题上，英国与波兰立场一致；英国执政党在欧洲议会审议惩戒波兰和匈牙利的议案时均投了反对票；在欧洲议会，以英国保守党、波兰法律与公正党、捷克公民党为主体，组建了独立的保守与改革党团等，英国和中东欧国家政治合作的组织基础已初现端倪。

英国和部分中东欧成员国间的这种特殊关系是基于英国同样对欧盟有关政策的不满。英国除了未加入申根区、欧元区外，在欧洲防务问题上亦始终强调北约的领导地位，即使英法两国于1998年共同发表《圣马洛宣言》，率先倡导欧洲防务一体化，但相较于法国希望对北约取而代之的意图，英国则是从对北约进行补充和配合的角度来看待这一问题的。

不过，从现实情况来看，英国与欧盟之间的分歧并不涉及基本制度问题，如在接受难民配额问题上，英国与中东欧国家虽然都对欧盟的分配方案予以拒绝，但相对于后者完全不肯接受，英国则制定了本国的难民收容制度并给出了可以容纳的名额；英国虽然始终没有签署《欧洲基本权力宪章》，但该国通过了便于在本国施行的一系列相应法律，同样也达到了《欧洲基本权力宪章》所要达到的目的。可见，英国和欧盟间的矛盾与部分中东欧国家和欧盟的分歧具有本质上的区别。

就历史背景而言，英国拒绝广泛让渡主权、质疑欧盟内在逻辑的做法，是其数百年外交政策的延续。2016年的脱欧动议对英国来说并非新鲜事物，而是从20世纪70年代以来就一直存在的，并且始终是英国政界高层认真思考的一个严肃问题。主导英国脱欧的政党也不是新兴的民粹主义政党，而是多年来一直处于英国政治制度中的主流政党——保守党。正如一位政治评论家所说，其他欧共体国家都曾饱受政变和侵略之苦，其边界都是和平条约的产物，其政治制度则是数次革命的产物，因此他们有充分理由怀疑本国和邻国制度的稳定性，对民族国家缺乏信心，因而要寻求一种超民族的安全，但英国却没有这样的激情^①。因此英

^① [英] 布鲁斯·安德森：《从平民到首相——约翰·梅杰传》，汤玉明等译，西北大学出版社1992年版，第296页。

国脱欧与近年来在中东欧国家和部分西欧大陆国家兴起的民粹主义运动也有很大的区别。

尽管英国和中东欧国家在对待同欧盟关系上,不论是历史背景还是现实政治都有所区别,但客观上,英国的“特立独行”与其他欧洲怀疑主义色彩较强的成员国形成了呼应,而部分中东欧新成员国正是这样的国家。

英国是欧盟具有重要影响力的大国,因此英欧矛盾成为了欧洲一体化进程中的基本矛盾。至于部分中东欧成员国与欧盟的矛盾,一是在入盟早期,“回归欧洲”的理想主义色彩尚在,其与欧盟的矛盾尚没有全面展现出来;二是中东欧国家入盟后,要对如何参与规则制定有一个学习过程;三是中东欧国家的经济实力和政治实力相对较弱,造成这些国家在欧盟重大问题上尚缺少影响力,远不像英国那样可以左右欧盟的发展方向,甚至威胁到欧盟的生死存亡。这是中东欧国家与欧盟的矛盾没有成为欧盟主要矛盾的原因。换言之,这一矛盾被英欧矛盾所掩盖了。

但英国仍不满足于欧盟所给予的特殊化待遇,最终导致其于2016年宣布退出欧盟。从英国宣布脱欧的那一刻起,它就失去了对欧盟的影响力,部分中东欧国家就此失去了欧盟内部最重要的一个呼应者。欧盟内部历时近五十年的英欧纷争或将画上休止符。

(二) 俄罗斯在中东欧的影响力

对有些中东欧成员国而言,在军事问题并不紧迫、难民又被拒之门外的情况下,俄罗斯由于其地缘的接近,可能会成为援助中东欧国家的外部力量。

实际上,欧尔班治下的匈牙利能够持续与欧盟对立,在很大程度上也是因为获得了来自俄罗斯的支持。这种支持不但具有经济属性,而且两国的能源合作还具有一定的战略性质。在捷克等国,甚至在希腊,对俄友好力量同样强大;保加利亚更是与俄罗斯具有深厚的传统友谊。俄罗斯之所以能在欧盟内部产生影响力,与其说是俄方推进的结果,还不如说是这些成员国与欧盟“离心”的产物。

俄罗斯对塞尔维亚、马其顿等中东欧非欧盟国家的影响力不受欧盟的制约,因而始终存在。在欧盟部分中东欧成员国地位下降、非欧盟国家受惠于俄罗斯时,欧盟和非欧盟的“心理边界”甚至也会变得模糊。

(三) 德法在中东欧问题上的博弈

冷战结束、实现国家统一后,德国综合国力迅速提高,这为其在欧盟的深化和扩大上发挥领导作用提供了物质条件,特别是在欧债危机中德国对希腊的救助,

使该国在欧盟乃至全世界都获得了极高的威信，成为了欧盟事实上的领袖国家。

德国与中东欧国家地理邻近，其对加强与中东欧国家的联系既有客观要求，又有地缘便利；而中东欧国家在转型过程中，也需要德国的经济与政治支持。中东欧国家在欧盟的利益尤其需要德国这个欧盟领袖关照。两者在欧盟中的合作，可彼此互增筹码，实现共赢。

20世纪70—90年代，法德一直是欧洲一体化的主要推动力量，被称为“德法轴心”或“德法发动机”，因此德国要稳固与中东欧国家的关系，其关键一环就是与法国在这一地区进行竞争。

1. 法国中东欧政策的起点

近代以来，法德关系一直是欧洲大陆国际关系的主线。不论是通过战争与遏制等强硬手段，如“一战”后在东欧扶植捷克斯洛伐克等“小协约国”，还是通过拉拢合作等柔性手段，如通过与德国共建煤钢共同体，联合控制战略资源，削弱德国军力，抑制德国，都是法国长期以来的外交任务。戴高乐执政后，法国外交的独立性增强，开始与苏联、中国等国家缓和关系，并且提出了“欧洲是欧洲人的欧洲”的口号。作为欧洲大国，法国也曾是拥有广阔殖民地的世界大国。维护大国地位、成为欧洲领袖一直是法国外交的重要目标。要实现上述目标，法国既需要与德国进行合作，也需要与德国竞争，法国甚至希望对德国进行“领导”。东欧剧变突如其来，如何应对这一骤然形成的权力真空，法德逐渐产生分歧。

当时法国在欧共体的威信正如日中天。1984年，在法国担任欧共体轮值主席国期间，英国签署了《枫丹白露协议》，最终解决了十多年来困扰欧共体的英国经费返款问题，克服了阻碍欧共体发展的“硬化病”。1985年，法国人德洛尔出任欧共体委员会主席，在其推动下，《单一欧洲法案》得以于1986年签署，并开始酝酿成立旨在进一步深化一体化的欧洲联盟。由于成立欧盟将涉及将外交与安全问题纳入一体化进程以及建立欧洲央行、启动欧元两大复杂和敏感的议题，因此法国不愿在此时因处理东欧问题而使上述工作受到干扰。

在这种情况下，法国提出了用柔和的手法使东欧国家逐步过渡到西方体制的想法，其核心意思是保持东欧社会稳定，不必急于求成。时任法国总统密特朗的“欧洲邦联”设想（European Confederation）是这一构想的具体方案。第一，东欧地区当时尚存的某些机制，如经互会，应该继续发挥作用。第二，西方对东欧的经济援助应主要通过某种援助机构来进行，例如后来成立的欧洲复兴开发银行

(EBRD)。第三,在政治和军事方面,应更多发挥现有机制,特别是欧洲安全与合作会议的作用。在这种原则的指导下,东欧国家将有可能在避免重大震荡的情况下,将资本主义与社会主义的某些特点相结合,逐步建成福利资本主义国家。同时,这种思想也提出了未来东欧在欧洲中的地位,即建立“欧洲邦联”,使中东欧与西欧以某种形式的“邦联”实现结合,从长远角度来看,双方在经济上可以建立共同市场,但外交、安全、司法则不进入一体化合作范畴。这实际上意味着,中东欧国家短期内不能加入即将升格为欧盟的西欧一体化进程。

东欧剧变初期,由于三方面原因德国大体支持了法国对东欧问题的想法。第一,在两德统一问题上,德国仍要得到苏联的支持,所以德国也倾向于继续维持苏联在中东欧地区的权威,而不是迅速使中东欧国家与苏联完全脱钩,这与密特朗的构想是暗合的。第二,德国统一将给联邦德国政府造成巨大的资金缺口,需要紧急应对,渡过难关。第三,欧共体在面对东欧剧变时,尚无法立即满足剧变国家在经济、政治、军事等各方面提出的要求,因此,德国认为中东欧国家进一步转变不宜操之过急,不论是德国还是欧共体,都不应急于直接插手中东欧国家的具体事务。

但是,欧洲和世界情势的发展之迅速,超过了人们的预想。

1990年8月,伊拉克突然入侵科威特,在此后约一年内,西欧大国几乎把全部精力都放在了海湾战争上。待到法国有精力开始着手构建“欧洲邦联”时,已是1991年夏季,法国总统密特朗准备在布拉格召开“欧洲邦联”会议。

但此时中东欧地区的形势已经出现了超过密特朗预期的变化。一方面,中东欧各国的大选均已举行,在大部分中东欧国家中,自由主义政党均已执政,而这些执政党都具有明确的亲西方倾向,建立古典意义上的资本主义市场经济与政治制度已成为中东欧国家议事日程上的正式题目。另一方面,华约组织于1991年7月正式解散,此后,西方国家尤其是美国在面对如此巨大的安全真空时,力主立即进行填充。波黑战争爆发,欧洲出现了切实的安全威胁。于是,密特朗提出的旨在实现中东欧国家逐步转变的“欧洲邦联”构想已无法适应迅速发展的形势,该构想最终被从各种政策选项中排除了出去。

1993年7月欧盟峰会在丹麦首都哥本哈根召开,会议上提出了欧盟吸纳新成员国的有关标准,为中东欧国家加入欧盟打开了大门。密特朗的“欧洲邦联”构想,就此不了了之。可以说,法国在东欧剧变之初对东欧的冷淡态度和后来的陷入被

动局面，为德国扩大在这一地区的影响创造了条件。

2. 德法在中东欧问题上的争夺

1994—1996年，中东欧国家陆续提出加入欧盟的申请，并陆续开始谈判。欧盟东扩将明显提升德国在欧盟中的地位，为了平衡德国影响力的提升，法国出台了一系列应对措施。

1995年法国推动开启了“巴塞罗那进程”，旨在建立欧盟与北非国家更紧密的关系，而这些地区中的多数国家都曾是法国的殖民地。2007年，罗马尼亚和保加利亚入盟后，欧盟进一步东扩，于是法国又进一步于2008年提出了“地中海联盟”计划，希望继续强化欧盟—北非关系。但由于德国等国不同意仅由欧盟内部分地中海国家参与上述计划，最终所有欧盟成员国均成为“地中海联盟”成员。这实际上消解了法国发动的对在欧盟东扩问题上取得先机的德国的攻势。法国已经难以在欧盟的整体地缘格局上对德国取得优势。

深化欧洲一体化是法德较量的重要方面，2000年召开的尼斯会议讨论了欧盟扩大后对中东欧新成员国的安排问题，侧重点包括农业补贴问题和机构设置问题。

法国是西欧最大的农业出口国，其享受的欧盟农业补贴也最多。中东欧国家均为农业大国，且农业落后，它们实际上更需要农业补贴。但法国作为欧盟共同农业政策的既得利益者，坚决反对按照已有标准向新成员国提供补贴。讨论的结果是，法国等欧盟老成员国仍按老办法获得补贴，新成员国经过漫长的过渡期后才能开始与老成员国按同样标准获取欧盟补贴。但欧盟旧的农业补贴政策将在2007—2014年进行大幅度改革，结果是，当欧盟中东欧新成员国能与老成员国按同样标准获取补贴时，补贴的金额已大不如前。可见，在农业补贴问题上，法国保护了本国的既得利益，但对中东欧国家来说却明显具有歧视性。

在机构设置特别是欧盟委员会设置上，欧盟当时采用的是分配给每个成员国至少一名欧盟委员会委员名额的做法。依此类推，当欧盟扩至27国时，就将有27名委员。法国对此坚决反对，认为这将造成欧盟委员会效率非常低下，无法正常运转。但德国据理力争。最后的妥协方案是，2004—2009年的欧盟委员会任期内仍将采用每个成员国一名委员的办法。这在客观上对中东欧新成员国极为有利。

应该说，从财政可持续性和工作效率角度来讲，法国在欧盟扩大和深化这两个问题上提出的异议都具有一定的道理。但法国行事方式比较武断，被普遍认为是在忽视小国利益，因此并未得到广泛的支持。法国作为欧盟占有主导性地位的

国家,虽然已不能拒绝欧盟东扩,但其与欧盟中东欧新成员国的关系显然不够亲密。而德国则在大多数重大问题上维护着中东欧国家的利益,因此德国与这些国家在某种意义上也确实实现了互相加持的效果。

德国对中东欧国家的扶助,不仅体现在对它们处理欧盟一般事务的支持上,也体现在对这些国家的一些重大争议问题的容忍上。实际上,德国对匈牙利和波兰在所谓“民主倒退”问题上的态度一直非常低调,很少进行公开的强烈批评,甚至有评论认为,默克尔已经与欧尔班结成了某种微妙的政治联盟^①。即使波匈两国对德国经常有颇为“不敬”的言辞,例如在遇到德国的劝诫时,两国都曾以二战时期德国对东欧的侵略和屠杀作为回应,但德国方面也往往不做反击。在波兰司法制度问题上,默克尔迟至2017年8月才首度做出了表态^②,而且措辞相当客气。在欧洲议会投票通过对波匈两国的惩戒议案时,默克尔所在的基民盟也没有投赞成票^③。英国虽然也始终未对波兰的司法制度问题进行批评,但比较英国和德国的态度后可以发现,特雷莎·梅的态度始终非常明确,即这是内政问题,外国没必要干预。默克尔则在很长一段时间内没有一个明确的态度,使用的是一种“模糊战术”。应该说,英国的做法恰好体现了其以求得均势为指导思想的外交策略;而德国此举却有违其严谨周密、清晰明朗的外交风格,似有一些并不愿为外人道的用心,那就是不论如何,都要拉拢这两个在中东欧最为重要的成员国。中东欧可能成不了英国“永远的朋友”,但却是德国永远的邻居。可以说,入盟至今,德国与欧盟中东欧成员国的关系都是后者在欧盟中得以立足的基石。

相比德国,在法国新一代领导人的态度中,地缘利益成分日趋淡漠,意识形态色彩愈加鲜明。2018年4月马克龙在欧洲议会发表演讲,不点名批评了欧尔班,成为第一个明确告诫各成员国要对“民主倒退”给予高度重视的大国领导人^④。也可能正因如此,美国前国务卿基辛格称,马克龙不是一位只想避免麻烦的领导人,他有着老一辈欧洲政治家的方向感;相比之下,默克尔并非一位出类拔萃的

① The Failure of the Center-Right Europe's conservatives are failing to prevent the spread of right-wing authoritarianism. <https://slate.com/news-and-politics/2018/09/merkel-orban-the-shameful-failure-of-conservatives-to-confront-right-wing-authoritarians.html>

② Merkel says “can't stay silent” on rule of law in Poland <https://news.yahoo.com/merkel-says-cant-stay-silent-rule-law-poland-094712863.html>

③ Angela Merkel's MEPs criticized for appeasing Hungary's Viktor Orban. <https://www.dw.com/en/angela-merkels-meps-criticized-for-appeasing-hungarys-viktor-orban/a-39281876>

④ Macron warned against authoritarianism. https://www.washingtonpost.com/world/europe/emmanuel-macron-seen-as-frances-obama-may-govern-more-like-trump/2018/04/20/a9555ab8-2606-11e8-a227-fd2b009466bc_story.html?noredirect=on&utm_term=.d123bee117b2

人物。显然,即使法国领导人已逐步改变了希拉克时期无视小国利益的外交理念,但法国对中东欧国家的政策仍然比较严苛,继续着三十年来并不亲密的状态。

2014年德国倡议召开了“西巴尔干经济论坛”,开启了“柏林进程”。这是自2003年的萨洛尼卡会议后,关于西巴尔干地区入盟前景的又一次会议。尽管会议提出的西巴尔干国家在2025年实现入盟的愿景并不一定能够实现,但这一进程说明德国对欧盟东扩这一议题仍然有着不可替代的发言权。

三、中东欧与欧盟关系的前景

(一) “多速欧洲”方案的提出和德国对欧盟中东欧成员国态度的转变

尽管德国一直维护着与欧盟中东欧成员国的关系,但从波匈两国在欧洲议会遭遇的惩戒决议来看,马克龙对部分中东欧国家的批评得到了多数老成员国认可。实际上,德国对部分中东欧国家的这种“默默的支持”也在逐步褪去。尽管在言辞方面默克尔对波匈两国的做法一直模棱两可,但实际上德国的态度已经开始转变。

2017年3月1日,欧盟委员会推出了《欧盟的未来》白皮书,正式提出了关于未来欧洲改革的五种选项。一周之后,德法意西四个欧盟最大成员国的领导人便集体表态,支持“多速欧洲”方案。对于如此重大敏感且必将引起欧盟中东欧成员国强烈反弹的问题,德法领导人如此迅速地取得一致,似乎可以被看作是德国在事关欧盟前途问题上,可能也不会永远对中东欧成员国忍耐下去的一种信号。

应该指出的是,《欧盟的未来》虽然是在英国提出脱欧后推出的,但其是否是针对英国的却很难说。如前所述,英国虽然未参与到欧盟的所有一体化进程中,但并不意味着英国没有能力采取相应措施,以适合本国的方式达到欧盟的要求。同样道理,瑞士等欧洲自由贸易区的国家从法律上甚至并不是欧盟成员国,但同样有意愿采用欧盟的法律和制度,实现了与欧盟在一些具体领域的一体化。所以,对一体化的参与能力和参与意愿实际上是两个不同的问题。英国确有对一体化参与意愿较低,即对权限划分不满的问题,而部分中东欧成员国对一体化既缺少意愿,又缺乏能力,而且还有波匈这样凭借身为地区大国的政治博弈实力而在制度认同上出现问题的成员国。所以“多速欧洲”方案很可能将更主要地对欧盟中东欧成员国产生作用。

如果这一构想真是针对部分欧盟中东欧成员国的，那么是否意味着德国也已不再迁就中东欧伙伴了？也就是说，欧盟在摆脱了英国的困扰之后，要把矛头指向欧盟中东欧成员国了？现在不论是从必要性上讲，还是从时机上讲，把部分中东欧成员国与欧盟的矛盾作为欧盟内部的主要矛盾来处理，可能性都是存在的。

现在的“多速欧洲”方案虽然并没有阐明针对的到底是缺乏能力者，还是缺乏意愿者，但是既无能力又无意愿者，肯定是要被纳入“慢车道”的，而这样的成员国往往来自中东欧地区，况且这些国家甚至可能会反过来坚称，它们的能力和意愿才是欧盟制定政策时的依据，最后成为一股给欧洲一体化“拖后腿”的力量。更有甚者，这一方案还可能会首先被运用到波匈这类在基本制度认同上出现分歧的国家身上，将其“打入另册”。

于是，“多速欧洲”方案就可能会出现两种可能。情况一：“多速欧洲”确实是要以对基本制度不认可这一政治原因为由，将一些成员国“打入另册”，那么认可基本制度、有一体化意愿而只是能力不足的成员国，则有可能会获准登上“快车”。在这种情况下，一方面，进入“另册”的成员国可能不止波匈两国，例如在内政和外交上相互密切配合的维谢格拉德四国，法治建设滞后的罗马尼亚等国，都有可能。但另一方面，“另册”国家也不会太多，因为大多数欧盟中东欧成员国无法承受在基本制度问题上对抗欧盟给自身带来的损失。欧盟中东欧成员国中有没有像英国那样认可基本制度，在金融、国防、社会管理等复杂领域又有充分能力，只是参与一体化意愿较低的国家？在目前来看，很可能还没有。情况二：这一方案也可能确实有将缺乏能力的国家请上“慢车”的意图。那么，上“慢车”的国家就会更多，问题就会更加复杂。目前，除了斯洛文尼亚外，其余的十一个中东欧成员国对“多速欧洲”方案均表示反对。这种国家不分大小、国力不分贫富的相似态度，在中东欧成员国的欧盟参与史中也是不常见的，可见问题的严重性。

尽管“多速欧洲”方案在后来的多事之秋中并没有被重点讨论，但如果这一方案最终进入了议事日程，不论是上述哪种情况，都不能排除欧盟将出现分裂：上了“慢车”的中东欧国家就可能会在德法等老成员国的“排挤”下自然形成一个明确的板块。只不过在第一种情况下，“快速欧洲”与“慢速欧洲”之间的对立规模小，但矛盾更尖锐；在第二种情况下，两个“欧洲”之间的对立更加普遍，但因为“慢速欧洲”的规模更大，成分更复杂，所以矛盾的尖锐程度会低一些。

如果真的出现了“多速欧洲”，那么当年密特朗提出的“欧洲邦联”构想似乎就又重新具有了现实意义。

（二）中东欧和欧盟关系或将全面分裂

至今，欧盟与其中东欧成员国在具体政策领域已经出现过两次严重分裂。一次是欧盟东扩之初的伊拉克战争，另一次是近年来的欧洲难民危机。分析这两次分裂，可以发现其中的一些共同之处。

在伊拉克战争中，法德等国坚决反对美国对伊动武，英国、西班牙等国和欧盟中东欧候选国则持支持态度。其分裂之严重，甚至时任法国总统希拉克声称，如果中东欧国家坚持己见，那么法国将阻止这些国家在2004年如期入盟。法国和欧盟中东欧成员国在对外关系上的矛盾直到2007年具有亲大西洋色彩的萨科齐出任总统，才开始得到恢复。伊拉克战争使欧盟中东欧成员国“经济靠欧盟、军事靠美国（北约）”的逻辑得到了最充分的展示。难民危机虽然没有美国参与，但之所以出现欧盟要对各成员国实施难民指标摊派，同样是因为法德等欧盟主要大国其实并无能力完全消化难民潮，不得不将难民负担在全欧盟范围内加以分派。这两次分裂实际上都是基于同一个原因，即欧盟并没有足够强大的实力承担其所希望承担的国际义务，进而也就没有能力对中东欧国家实现有效的约束。以法德等老成员国为主要决策者的欧盟对自身实力的判断出现了失误。

欧盟的这种实力不足是相对美国而言的。在对伊动武问题上以及在整个军事和安全领域，欧盟的中东欧成员国均为北约成员国，因此美国便可以绕开欧盟通过北约渠道直接与欧盟的中东欧成员国进行对话。欧盟则被架空，处境尴尬。在难民潮问题上，欧盟则由于社会管控制度的差异、反恐情报体系及数据保护制度上的不统一等问题，导致治理能力欠佳，进而在推行难民分派指标时表现出了行政能力的不足。

欧盟中东欧成员国在军事安全上投靠美国，而美国实际上放任了中东欧国家的这种投靠，这必然会引起欧盟同时对中东欧成员国和美国不满。美国之所以并不十分在乎欧盟的心理，首先是因为军事问题通常比较严峻，与政治问题有着不同的逻辑，不可因外交范畴的争执而耽搁。但还有一点不可忽略，即无论是伊拉克战争还是乌克兰危机时期，即使状况非常严重，也是局部范围的。伊拉克的扩张和挑衅只能限于中东地区，而俄罗斯的实力虽然尚存，但冷战结束后，除了以历史问题和民族问题为借口介入乌克兰政治，或是对波兰和波罗的海小国制造心

理威胁外,也不再可能拥有对欧洲进行全面进攻的能力,遑论发动世界大战。正因为美国参与的对抗是局部的,所以对这一局部以外的世界,并无必要投入太多的心思,例如加强欧盟老成员国的军事权威,将欧盟中东欧成员国的军事安全首先委托给欧盟。

在这种情况下,欧盟中东欧成员国与欧盟的分裂就没有一个弥合的机制:美国不会推动已经投靠自己的中东欧国家回归欧盟,欧盟则既没有能力让中东欧国家放心回归,又没有能力对中东欧成员国的“异心”实施有效约束。于是,欧盟和欧盟中东欧成员国之间这种军事和安全领域的分裂就会长期存在下去。如果“多速欧洲”开始实施,而进入“慢车道”的成员国又大多来自中东欧,在军事职能基础上的分裂之外,又加上了政治和经济的分裂,那么欧盟和进入“慢车道”的中东欧成员国的分裂,就可能进而延伸到社会领域,甚至文化领域,最终转变为一种全面分裂,并且固化下来。而这种日益固化的分裂,又会反过来抵消欧盟提升军事和社会治理能力的努力,因为在面对俄罗斯可能制造的军事动荡和恐怖主义等非传统安全威胁时,没有中东欧成员国参与的军事一体化和社会治理一体化,不是真正有意义的一体化。

(三) 新形势与欧盟之外的中东欧

目前,已有11个中东欧国家加入欧盟,中东欧其他国家也均提出入盟申请,而且欧盟也已经给予其明确的入盟前景。应该说,这些国家加入欧盟的愿望是不会改变的,但欧盟对其进行的援助、考察与辅导却可能发生变化。最可能的一种情况是,欧盟会加大对这些国家的经济援助,改变其在投资、基础设施建设等领域更加依靠中国、俄罗斯等国的情况。同时,“政治辅导”^①也会更加积极主动,使其加快适应欧盟生活的速度。但是,欧盟在考察其与欧盟标准的趋同水平时,可能也会变得更加严格,吸收入盟会更加谨慎。因为以往的三轮东扩已经使欧盟内部产生分裂趋势,这对新成员国和老成员国都造成了负面影响,因此在以后的欧盟扩大中,可能要做到某国一旦入盟,就要尽量避免出现“多速”现象,以免需要在以后再弥补,出现欧盟今天这种局面。也就是说,作为欧盟候选国,这些国家可能会享受到比其前“前辈”更多的援助和权利,但当候选国的时间可能也要更长,以便其为正式入盟做更全面的准备。(责任编辑 李淑华)

^① 所谓政治辅导是指欧盟对这些国家如何按欧盟标准建立三权分立、修改法律、反腐败等提供顾问和咨询。

Состояние и перспективы отношений между странами Центрально-Восточной Европы и ЕС

Бао Хунчжэн

【Аннотация】 После вступления стран Центральной и Восточной Европы в ЕС они демонстрируют все более сильную независимость, тем самым не только вместе с Великобританией бросают вызов ЕС в вопросах форм интеграции, но и выдвигают ЕС сомнения в отношении базовой национальной системы. Однако так как Великобритания является мощной державой, страны-члены Центрально-Восточной Европы в противоречиях с ЕС всегда находятся на вторичной позиции, связано это, с одной стороны, с недостаточной силой стран-членов Центрально-Восточной Европы, а с другой стороны, с контролем и регулированием Германии. Однако когда было принято окончательное решение по брекситу, такие страны, как Германия и Франция, стали энергично решать проблемы в Центральной и Восточной Европе, что вызвало нарастание противоречия и стало главным противоречием внутри ЕС. В 2017 году ЕС представил программу “многоскоростной Европы” и пригрозил выпустить ряд санкций против Польши и Венгрии. Если ЕС будет продолжать следовать этим путем, он неизбежно столкнется с явным или скрытым разделением. Повышение общего потенциала ЕС в области военного и социального управления не может быть достигнуто в краткосрочной перспективе, поэтому США и Россия будут по-прежнему играть важную роль в европейских делах. Существование таких внешних сил еще больше усилит вероятность разделения ЕС и в дальнейшем сведет на бессилие ЕС в военной и социальной областях.

【Ключевые слова】 Центральная и Восточная Европа; ЕС; верховенство закона; брексит; “многоскоростная Европа”

The Current Situation and Prospects of Relations Between Central and Eastern Europe and the EU

Bao Hongzheng

Abstract: Central and eastern European countries have shown increasing independence after their accession to the EU. They, sided with the UK, have not only challenged the EU's way of integration, but also questioned the EU in terms of the basic national system. However, comparing to the UK's impact on the EU, which is a very important member state, the impact of the controversy between CEE member states and the EU on the latter is in the secondary position both due to the former's weakening power and German control. However, when Brexit is a forgone conclusion, Germany, France and other member states are free to deal with the CEE member states' problems, so importance of the problems began to rise and become the main contradiction within the EU. In 2017, the European Union introduced the scenarios of future integration including "multi-speed Europe" and successively passed the bill to severely punish Poland and Hungary. If things go on like this, the EU will inevitably be plunged into a kind of division, either in overt or in covert. Meanwhile the United States and Russia will continue to play the important roles in European affairs, as the improvement of the EU's overall capability in military and social governance cannot be achieved in the short term. Such external forces will further cement the possible division of the EU and further offset the EU's efforts in military, social and other fields.

Keywords: Central and Eastern Europe; the EU; rule of law; Brexit; Multi-speed Europe