

欧盟扩大中的“歧视性差异化”^{*}

——以东扩中劳动力自由流动的过渡性限制为例

陈 洁

内容提要:欧盟的扩大进程产生了“歧视性差异化”现象,即在特定政策领域进行过渡性安排,对新成员国应享受的权利施加一定的限制。在东扩中,欧盟内部以及新老成员国之间围绕劳动力自由流动问题分歧不断。为了顺利完成扩大,欧盟对新成员国的劳动力自由流动设定了过渡性限制,形成“歧视性差异化”。扩大进程中产生的利益分配冲突是歧视性差异化产生的根源。在欧盟的具体政策领域,扩大对成员国产生了不同的影响,从而引发利益分配冲突,导致成员国成为相对的“受益者”或“受损者”。为此,欧盟借助过渡性安排来限制新成员国的特定权利,以对扩大中的相对利益受损国进行补偿。过渡性限制是解决扩大中分歧的工具之一,但对欧盟也具有负面影响,不仅导致“歧视性成员国身份”的出现,而且进一步强化了欧盟的“差异性一体化”特征。

关键词: 欧盟扩大 “歧视性差异化” 过渡性限制 劳动力自由流动

在欧盟扩大的谈判中,在一些可能导致经济、社会或政治问题的政策领域,老成员国一般要求对新成员国实施过渡性限制,从而产生了“歧视性差异化”(discriminatory differentiation)。根据学者弗兰克·施米尔菲尼施(Frank Schimmelfennig)的解释,“歧视性差异化”是指一些过渡性安排致使新成员国暂时被排除在成员国资格应享有的权利或者益处之外。^① 欧盟扩大导致的“歧视性差异化”主要体现在劳动力自由流动政策领域,如在南扩和东扩中,欧盟对新成员国的劳动力自由流动设定了较长的过渡期,允许老成员国施加不同程度的过渡性限制。本文以欧盟东扩中劳动力自由流动

^{*} 本文是国家社科基金青年项目“欧盟差异性一体化及其对我国推动命运共同建设的启示研究”(项目编号:14CGJ004)的阶段性成果,并且获得了中央高校基本科研业务费专项资金项目(项目编号: NJ20150039)的资助。感谢洪邮生教授的指导,也感谢匿名评审专家提出的修改意见,文责自负。

^① Frank Schimmelfennig, “EU Enlargement and Differentiated Integration: Discrimination or Equal Treatment?”, *Journal of European Public Policy*, Vol.21, Issue 5, 2014, p. 682.

的过渡性限制为例,重点考察德国和奥地利对于限制新成员国劳动力自由流动的特殊关切,论述欧盟与候选国围绕劳动力自由流动问题展开的谈判过程、相关过渡性安排的内容及其实施,并对欧盟扩大中的“歧视性差异化”展开讨论。

一 劳动力自由流动与德国、奥地利的特殊关切

人员自由流动是欧盟的四大自由流通之一,也是欧洲一体化的基石。早在《罗马条约》中,共同体就提出了人员自由流动,《欧洲联盟条约》及其修订条约对此作了进一步的规定。劳动力自由流动是人员流动的重要内容。根据欧盟关于劳动力自由流动的条款和相关条例的规定,欧盟一国的劳动者享有在其他成员国寻找工作、就业的自由,且与当地劳工享有同等的工作条件和报酬,以及同等的缴税和社会保障的权利。只有在涉及公共秩序、公共安全及公共卫生等领域的特殊情况下,成员国才可以限制劳动力的自由流动。^①理论上,自新成员国加入欧盟之日起,老成员国就应向它们开放劳动力市场,以使这些国家的劳动者能够在欧盟内部自由流动。然而,在实践中,新成员国的正式入盟并不意味着劳动力自由流动的立即实现。

在东扩中,劳动力自由流动这一问题深深困扰着欧盟,并一度阻碍了谈判的进展。由于劳动力流动最便利的目的地是接壤国和邻近国,上述问题引发了与中东欧国家毗邻的奥地利和德国的关切。早在1996年,奥地利就开始关注扩大后的劳动力自由流动问题。1998-2000年,奥地利国内发布多份研究报告,分别探讨东扩导致的移民和跨境上班族人数、奥地利劳动力市场的接纳能力等问题。这些研究报告对公众就相关问题的讨论和政府的决策产生了重要影响。总体而言,奥地利对劳动力流动问题进行了广泛而深入的研究,虽然观点不一,但其核心是担忧东部邻国的廉价劳动力大量涌入、冲击本国的劳动力市场;虽有意对劳动力自由流动加以限制,但对于过渡期的方式和期限未有明确的想法。^②由于历史和地理的原因,德国一直是中东欧移民的主要目标国之一。因此,东扩之后,德国无疑成为新成员国劳动力流入的最大目标国。针对劳动力流动问题,德国国内出现较大的分歧。当时,德国的失业率已经处于比较高的水平,因此,一种观点认为,如果大量的东欧公民自由流入德国寻找工作,将使德国的失业问题更加严重,不仅会使失业率上升,而且会拉低工资水平。另一种观点则认为,

^① 参见欧共体条约第48-50条款以及第1612/68条例;The Treaty of Rome, Article. 48-50; Council Regulation 1612/68 of 15 October 1968 on Freedom of Movement for Workers Within the Community.

^② Martin Sajdik and Michael Schwarzing, *European Union Enlargement: Background, Developments, Facts*, New Brunswick: Transaction Publishers, 2009, pp.167-180.

语言、文化障碍等因素将制约人员自由流动,东扩不会对德国的劳动力市场造成太大的冲击。^①而德国政府基于民众对于东扩带来的就业冲击的担忧,也主张设置一个过渡期来限制东扩国劳动力的自由流动。

在开始劳动力流动议题的政府间谈判之前,各成员国政府对国内利益集团和社会舆论的立场和意见进行了整合,在形成其政策偏好之后,设法影响欧盟在相关议题上的共同立场。奥地利首先向欧盟积极传达了本国的诉求。2000 年 5 月 10 日,奥地利提交了一份照会 (information note) 供欧盟委员会及其他成员国讨论。它在照会中强调,扩大将可能对奥地利的劳动力市场造成极大的冲击;东扩后对劳动力自由流动实施过渡机制是必要的,但照会没有明确过渡安排的形式和时间。荷兰、英国和欧盟委员会均反对奥地利提出的过渡期要求。^② 由于劳动力流动议题“涉及很多敏感性问题”,欧盟成员国决定将该议题放在稍后的谈判中解决。^③ 此后,奥地利发布了一个单方声明,再次重申了制定过渡性安排的必要性。随后,德国政府正式提出,要求对中东欧新成员国的劳动力流动实施 7 年的过渡性限制。12 月 18 日,德国总理施罗德在巴伐利亚州与捷克接壤的魏登 (Weiden) 发表演说,就“人员自由流动”和“服务自由”问题阐明了德国政府的立场。施罗德表示,德国劳动力市场无法接纳来自东部的大批移民,为了新老成员国的利益,需要制定灵活的过渡性安排。^④ 但是,施罗德提出的过渡性限制方案遭到候选国的反对。

二 欧盟与候选国围绕劳动力自由流动问题的谈判进程

2001 年初,欧盟与首批候选国的谈判进入关于人员自由流动的章节。在谈判初期,欧盟内部分歧严重,迟迟不能达成共同立场。此外,相关问题导致老成员国与候选国之间产生分歧。候选国均希望老成员国能完全开放劳动力市场,纷纷表达对过渡性限制的不满。

正如政府间主义在对新功能主义的批判中所指出的那样,在某些政策领域,欧洲

^① Claus Hofhansel, *Germany, Multilateralism, and the Eastern Enlargement of the EU*, Center for European Studies, Harvard University, Program for the Study of Germany & Europe, Working Paper No. 01.4, 2001.

^② Martin Sajdik and Michael Schwarzinge, *European Union Enlargement: Background, Developments, Facts*, pp. 182-186.

^③ EU Commission, “Information Note: The Free Movement of Workers in the Context of Enlargement”, Office for Official Publications of the European Union, 6 March 2001, p. 5.

^④ Denis Staunton, “Schroder Wants to Restrict Workers from New EU States”, *The Irish Times*, December 19, 2000, <http://www.irishtimes.com/news/schroder-wants-to-restrict-workers-from-new-eu-states-1.1121837>, last accessed on 21 April 2016.

一体化是在成员国之间相互讨价还价的“交易”下推动进行的,^①这一点在牵涉国家重要利益的议题上表现得尤为突出。欧盟在劳动力自由流动议题上形成共同立场,是欧盟内部多次协调并折中彼此意见的结果。在此过程中,欧盟委员会在协调成员国之间的立场上发挥了主要作用。2001年3月6日,欧盟委员会向成员国提交的照会指出,扩大对西欧的劳动力市场产生的影响有限。该照会承认,一些与中东欧国家接壤的边境地区受到劳动力自由流动的影响会比较,原先的工人将面临来自新成员国的劳动力的激烈竞争,而缺乏技术性人才的产业可能从中获益。为此,欧盟委员会提出五种方案选择。^②3月底,欧盟成员国首脑在斯德哥尔摩召开峰会。在轮值主席国瑞典准备的议事日程中并不包括关于劳动力自由流动的议题,但是施罗德再度提及相关问题。在非正式会谈中,施罗德呼吁其他成员国支持德奥提出的过渡期提议。4月,欧盟委员会在其先前出台的照会的基础上,就“人员自由流动”章节制定了成员国共同立场的草案,提出过渡性安排采用“5+2”的模式,即老成员国实施五年的过渡性限制,其后如果出现劳动力市场的严重动荡,过渡期可以延长两年。^③针对欧盟委员会的草案,欧盟内部意见不一。

欧盟内部围绕劳动力自由流动议题的矛盾在尼雪平(Nyköping)会议上再次凸显。2001年5月5-6日,欧盟成员国外长在瑞典小城尼雪平召开非正式会议,会议的焦点是东扩谈判中的一些关键和棘手的问题,如劳动力自由流动等。德国和奥地利坚持主张,中东欧国家入盟后,劳动力自由流动和跨境服务必须经过7年的过渡期。虽然谈判尚未涉及相关章节,但这一问题引发了欧盟中净受援国的关注,尤其是获得结构基金最多的西班牙的担忧。西班牙政府担心,随着更贫穷的中东欧国家的加入,欧盟用于支持欠发达地区经济发展的补贴将大量流向这些国家,致使其获得的补贴减少。因此,基于本国利益的考量,西班牙将批准劳动力自由流动的过渡性方案与欧盟保证继续提供同样的补贴挂钩,威胁如果不满足自己的要求,将否决德奥提出的限制劳动力自由流动的提议。除了同为受援国的葡萄牙和希腊表示支持西班牙外,大多数成员国都不同意西班牙的提议。^④5月14-15日,欧盟理事会召开会议,重点讨论劳动力自由流动的过渡性安排。经过磋商,葡萄牙和希腊同意让步,但是西班牙坚持要求在6

① 张茂明:“欧洲一体化理论中的政府间主义”,《欧洲研究》2001年第6期,第48页。

② EU Commission, “Information Note: The Free Movement of Workers in the Context of Enlargement”, Office for Official Publications of the European Union, 6 March 2001.

③ Iris Goldner Lang, “Transitional Arrangements in the Enlarged European Union: How Free Is the Free Movement of Workers?”, *The Croatian Yearbook of European Law and Policy*, Vol.3, No.3, 2007, p. 243.

④ “Spain Clears the Way for Enlargement Negotiations”, 30 May 2001, <http://www.euractiv.com/enlargement/spain-clears-way-enlargement-negotiations/article-110803>, last accessed on 1 May 2016.

月召开的欧盟峰会上通过一项政治宣言,承诺扩大后其接受的欧盟援助份额不变,才会同意关于限制劳动力自由流动的方案。^①在轮值主席国和委员会的积极斡旋下,欧盟内部最终达成妥协。欧盟理事会对西班牙的担忧做出回应,表示扩大会影响到老成员国的贫穷区域,会在确定的程序的基础上解决相关问题。西班牙于 5 月 30 日收回其反对意见,欧盟成员国最终接受轮值主席国提出的折中方案,就劳动力自由流动问题达成一致立场。

除了欧盟内部的矛盾,老成员国与候选国之间围绕劳动力自由流动问题也存在分歧。候选国均希望加入联盟后,本国的公民能立即进入老成员国的劳动力市场,并且与老成员国的公民享有平等的权利。然而,在德国和奥地利的坚持下,欧盟酝酿制定过渡期来限制新成员国劳动力的自由流动。一些候选国对相关过渡性限制表示不满,认为把本国国民视为“二等公民”,在欧盟中分出不同等级的成员国资格。尽管候选国不同意限制劳动力自由流动的过渡性安排,但欧盟内部形成共同立场之后,候选国在相关议题上讨价还价的余地很小。此外,候选国立场不一致,未能形成有力的联盟来抵制欧盟强加的过渡性限制。欧盟出台共同立场后,匈牙利、斯洛文尼亚和拉脱维亚很快就接受了过渡性安排,导致其余候选国担心落单而不得不陆续同意相关安排。

三 劳动力自由流动的过渡性安排及其实施

虽然欧盟内部以及老成员国与候选国在劳动力自由流动问题上存在分歧,但双方最终达成妥协。根据《欧盟扩大后新成员国劳动力自由流动的过渡性安排》,除了马耳他和塞浦路斯之外的新成员国的劳动者在过渡期内不能完全自由地在欧盟内流动,过渡期最长不超过 7 年。此后,保加利亚、罗马尼亚在加入欧盟时,均被强加了同样的过渡性安排。

欧盟最终制定的过渡性安排相对灵活,过渡期分为三个阶段,采取“2+3+2”模式(见表 1):第一阶段,即在新成员国加入的前两年,老成员国采取国家性措施(national measures),根据本国的规定或者与外国达成的双边协议决定是否限制劳动力流动;第二阶段,通知欧盟委员会需要继续实施过渡性限制的老成员国进入 3 年过渡期,其余老成员国将取消劳动力自由流动的障碍,全面实行劳动力自由流动。在此阶段,实施过渡性安排的成员国可以随时取消过渡性限制,仅需将相关决定通知委员会;第三阶

^① Ahto Lobjakas, “EU: Foreign Ministers Disagree On Labor Movement After Expansion”, May 15, 2001, <http://www.rferl.org/content/article/1096437.html>, last accessed on 3 June 2016.

段:过渡性安排原则上应该在第二阶段结束,如果老成员国的劳动力市场面临严重的动荡或威胁,在通知欧盟委员会相关决定之后,可以将过渡期再延长 2 年。^① 欧盟还制定了一个保障条款,保护那些已经取消过渡性限制的成员国,允许它们在劳动力市场遭遇严重冲击或动荡时重新限制劳动力的自由流动。此外,为了保护德国和奥地利一些敏感的服务业,欧盟专门为两国制定了一项特殊例外条款:针对某些特定地区提供的跨国服务,两国可以限制新成员国的公司派遣人员到它们境内来提供服务。^② 值得注意的是,针对劳动力自由流动的过渡性限制仅适用于劳动者,而学生、游客等可以享受完全的自由流动。

表 1 欧盟东扩中劳动力自由流动的过渡性安排(“2+3+2”模式)

	针对 2004 年 5 月 1 日加入欧盟的 8 个新成员国	针对 2007 年 1 月 1 日加入欧盟的 2 个新成员国
第一阶段	2004 年 5 月 1 日—2006 年 4 月 30 日	2007 年 1 月 1 日—2008 年 12 月 31 日
第二阶段	2006 年 5 月 1 日—2009 年 4 月 30 日	2009 年 1 月 1 日—2011 年 12 月 31 日
第三阶段	2009 年 5 月 1 日—2011 年 4 月 30 日	2012 年 1 月 1 日—2013 年 12 月 31 日

资料来源:“Treaty of Accession of the Czech Republic, Estonia, Cyprus, Latvia, Lithuania, Hungary, Malta, Poland, Slovenia and Slovakia to the European Union”,作者对条约中的相关内容进行了归纳整理。

东扩之后,欧盟范围内劳动力自由流动领域呈现出显著的差异化特征。首先,新成员国中的马耳他和塞浦路斯人口少且经济水平较高,两国不受相关过渡性限制的约束。其次,欧盟制定的过渡性安排允许各老成员国自行决定是否实施以及何时取消过渡性限制,导致过渡性安排在老成员国的实施具有较大的差异性(见表 2)。新成员国于 2004 年正式成为欧盟成员国之后,只有英国、爱尔兰和瑞典对新成员国劳动者进入本国市场不设任何障碍,其余老成员国实施时间不等的限制。其中,西班牙、芬兰、葡萄牙、意大利、希腊实施 2 年的过渡性限制;德国和奥地利在长达 7 年的过渡期内限制新成员国的劳动力进入它们的劳动力市场。2007 年加入欧盟的保加利亚和罗马尼亚在劳动力自由流动方面被迫接受同样的过渡期安排。直到 2014 年 1 月,所有老成员国才向东扩中加入欧盟的新成员国完全开放了劳动力市场。最后,在实践中,实施过渡性安排的老成员国除了实施过渡期的时间不同,还存在一些差异性的限制措施。

① “Treaty of Accession of the Czech Republic, Estonia, Cyprus, Latvia, Lithuania, Hungary, Malta, Poland, Slovenia and Slovakia to the European Union”, OJL 236, 23 September 2003, pp. 0017– 0930.
② Ibid..

表 2 欧盟老成员国限制新成员国劳动力自由流动的差异化实践

成员国	对 2004 年 5 月 1 日加入欧盟的 8 个新成员国完全开放劳动力市场的时间	对 2007 年 1 月 1 日加入欧盟的罗马尼亚和保加利亚完全开放劳动力市场的时间
奥地利	2011 年 5 月	2014 年 1 月
比利时	2009 年 5 月	2014 年 1 月
丹麦	2009 年 5 月	2009 年 5 月
芬兰	2006 年 5 月	2007 年 1 月
法国	2008 年 7 月	2014 年 1 月
德国	2011 年 5 月	2014 年 1 月
希腊	2006 年 5 月	2009 年 1 月
爱尔兰	2004 年 5 月	2014 年 1 月
意大利	2006 年 7 月	2012 年 1 月
卢森堡	2007 年 11 月	2014 年 1 月
荷兰	2007 年 5 月	2014 年 1 月
葡萄牙	2006 年 5 月	2009 年 1 月
西班牙	2006 年 5 月	2009 年 1 月对保加利亚 2014 年 1 月对罗马利亚 ^①
瑞典	2004 年 5 月	2007 年 1 月
英国	2004 年 5 月	2014 年 1 月

注：表由作者自制。

例如，德国政府规定，新成员国的劳动者要进入劳动力市场，必须先从德国的劳动局获得工作许可证，相关程序繁琐且耗时较长。奥地利不仅要求有工作许可证，还制定了劳动力流入配额。葡萄牙、卢森堡、比利时、丹麦、荷兰等国均实施劳动许可证体系，其中有些国家只在某些特定领域发放一定比例的劳动许可证，有些国家不仅要求劳动者

① 西班牙在 2009 年 1 月对罗马尼亚的劳动者取消过渡性限制后，以劳动力市场遭受严重动荡为由，于 2011 年 7 月 28 日向欧盟委员会申请实施保障条款，要求对来自罗马尼亚的劳动力实施暂时性的限制，委员会授权允许过渡期延长至 2012 年 12 月 31 日。此后，应西班牙的要求，委员会同意西班牙对罗马尼亚的劳动力的过渡期再延期 1 年，至 2013 年 12 月 31 日。参见 European Commission Press Releases, “The Commission Accepts that Spain Can Temporarily Restrict the Free Movement of Romanian Workers”, 11 August 2011, <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=457&newsId=1784&furtherNews=yes>, last accessed on 10 April 2016; “Commission Authorizes Spain to Extend Existing Temporary Restrictions on Romanian Workers”, 21 December 2012, <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=457&newsId=1063&furtherNews=yes>, last accessed on 14 April 2016。

有工作许可证还要求有居住许可证。英国、爱尔兰、瑞典均没有执行过渡性限制,三个国家的相关政策也存在一些差异。英国虽然开放了本国的劳动力市场,但是要求来自新成员国的劳动者必须登记注册以方便政府统计,并且严格限制了他们的福利。爱尔兰没有限制新成员国的劳动者进入其劳动力市场,但是他们不能充分享有社会保障。只有瑞典按照欧盟法律给予新成员国的劳动者相应的权利,对他们和老成员国的劳动者一视同仁。这些劳动者可以自由不受限制地进入瑞典劳动力市场就业,同时享有全部的社会保障。^①

四 欧盟扩大中的“歧视性差异化”:根源和影响

欧盟扩大中,老成员国强加给新成员国的过渡性限制构成“歧视性差异化”,即欧盟特定政策领域中存在的差异性,致使新成员国无法充分享有成员国资格赋予的相应权利。就欧盟的历次扩大而言,除了第四次扩大,其余几轮扩大均伴随着“歧视性差异化”。就候选国而言,相对富裕和具有疑欧主义倾向的候选国在加入欧盟时受到的歧视性差异化较少;而较为贫穷和迫切希望加入欧盟的候选国更容易引发歧视性差异化。^②就欧盟政策领域而言,歧视性差异化体现在劳动力自由流动、农业补贴、共同渔业政策、货币和申根政策等众多领域。总体来看,虽然欧盟几轮扩大中针对不同政策领域制定的过渡性限制的期限不同,但都是暂时性的。

“歧视性差异化”是欧盟老成员国与候选国谈判交易的结果,其根源在于扩大产生的利益分配冲突。^③欧盟的每一次扩大都伴随着成员国间的利益分配冲突和利益协调问题。每一个老成员国和候选国都在追求利益的最大化,最大限度地增加本国的国家利益。从宏观角度来看,扩大对老成员国和候选国是双赢的,因此各国原则上都支持扩大进程。虽然扩大带来的整体收益大于成本,但在具体政策领域,新成员国的加入对欧盟各个老成员国的影响是不同的,并非所有老成员国都能从中获益。每次欧盟的扩大都会产生“受益者”(winner)和“受损者”(loser)。因为扩大谈判由成员国主导,作为理性行为体的老成员国和候选国都会权衡其成本和收益。欧盟扩大谈判是逐项进行的,老成员国会对扩大可能给具体政策领域带来的影响进行评估,进而确定其

^① Iris Goldner Lang, “Transitional Arrangements in the Enlarged European Union: How Free Is the Free Movement of Workers?”, pp. 255-258.

^② Frank Schimmelfennig, “EU Enlargement and Differentiated Integration: Discrimination or Equal Treatment?”, p.691.

^③ Christina J. Schneider, “Enlargement Processes and Distributional Conflicts: The Politics of Discriminatory Membership in the European Union”, *Public Choice*, Vol. 132, Issue 1-2, 2007, pp. 86-87.

政策偏好。和老成员国一样,候选国也对入盟后各政策领域的成本和收益进行理性判断,寻找保护自身利益的对策。当扩大在一些政策领域引发不均等的利益分配,某个或某些老成员国预期扩大会严重损害其特殊利益时,这些相对利益的“受损者”会要求保障其既得利益或者减少扩大对其利益的冲击。而候选国希望从欧盟获得尽可能多的好处,同样不愿预期利益受损,由此产生利益分配冲突。在欧盟扩大谈判中,利益分配冲突问题会阻碍谈判进程,影响最终谈判结果。入盟谈判每一阶段的进展均需所有老成员国的一致同意,最后的入盟协定也要所有成员国批准,因此,老成员国的否决权决定了其对扩大谈判具有重要的影响。而老成员国中的相对利益“受损者”可以通过威胁行使否决权来减少其预期的损失。此时,欧盟委员会和扩大的相对“受益者”会从中斡旋,力促矛盾的化解,由此启动利益的重新分配,解决扩大引发的利益冲突。利益重新分配包括两种方式:联盟内部的重新分配或候选国和老成员国之间进行利益的重新分配。^①前者指扩大的相对“受益者”同意对“受损者”进行补偿。例如,在南扩中,希腊担心西班牙和葡萄牙的加入会使其结构基金份额减少,因而威胁行使否决权。扩大的相对“受益者”德国同意增加其缴纳的共同体预算的摊款,以确保希腊获得的结构基金份额不会减少,矛盾由此得到解决。第二种方式更为常见,即“歧视性差异化”,对候选国在欧盟特定政策领域应享有的权利施加一定的限制。例如,东扩中,西班牙等国要求扩大不能减少其获得的结构基金,欧盟最终决定分阶段给予新成员国直接农业补贴和结构基金。

劳动力自由流动领域的利益分配和矛盾的解决同时是通过“歧视性差异化”来实现的。除了第四次扩大,^②老成员国对劳动力自由流动问题的关切体现在欧盟的每一轮扩大中。扩大后,劳动力自由流动对欧盟劳动力市场的影响较为复杂。如果新成员国经济水平低,存在低收入和较高失业率问题,大批劳动力流入老成员国劳动力市场的可能性较大。在此情况下,老成员国受到影响的程度也是不均等的,地理位置、经济水平、国内劳动力市场状况等主要因素决定了一些老成员国成为相对利益“受损者”。对于与新成员国相邻且失业率较高的老成员国而言,新成员国劳动力的大量涌入不仅增加了就业压力,加重了财政负担,还给社会稳定和安全带来了潜在威胁。这势必影响到这些老成员国在相关政策领域的利益。因此,相对利益“受损者”会要求保护其相关利益。而暂时性限制新成员国劳动力流动在某种程度上延缓了“受损者”的利益

^① Christina J. Schneider, *Conflict, Negotiation and European Union Enlargement*, Cambridge: Cambridge University Press, 2009, p.5.

^② 在第四次扩大中,奥地利、瑞典和芬兰三个候选国在加入欧盟之前,已经借助《欧洲经济区协定》与欧盟成员国之间实现了劳动力自由流动。

损失,改变了它们对成本-收益的考量,有助于解决利益分配冲突。^① 由于东扩中候选国数量较多,而且普遍在经济发展水平、政治文化等方面与老成员国差距甚大,因此,利益分配冲突问题尤为严重。东扩中围绕劳动力自由流动的谈判也表明,扩大谈判是一个利益考量和多方博弈的过程,相对利益“受损者”、“受益者”、候选国之间围绕利益产生的分歧导致谈判更为艰难。第一,德国和奥地利与中东欧国家接壤,一旦全面开放劳动力市场,来自新成员国的大量非技术劳动力将对两国造成巨大冲击,不仅导致工资水平下降和失业率增高,而且会影响到社会福利体系。因此,两个相对利益受损国要求限制劳动力的自由流动,以减少其损失。第二,瑞典、英国、爱尔兰是扩大后劳动力自由流动的相对“受益者”。瑞典的人口老龄化问题严重,经济的迅速发展又需要大量劳动力,因此从国外引进劳动力的需求较大。英国、爱尔兰的经济增长良好,失业率较低,对劳动力的需求大,需要移民来填补一些本国工人不愿或不能从事的岗位。三个相对“受益者”不支持限制新成员国的劳动力流动。第三,由于地理位置和收入差距等原因,西班牙受劳动力流动冲击的可能性较小,也没有引入外来劳动力的需求,是否限制劳动力自由流动问题原本与西班牙没有密切的关联。西班牙反对德、奥提出的过渡性限制,主要原因在于其试图将劳动力自由流动与欧盟结构基金分配议题相关联,借由反对德奥的提议来胁迫欧盟在结构基金问题上做出政治保证。第四,中东欧候选国在正式入盟后虽然可能面临技术工人外流的问题,但是总体上会从劳动力自由流动中受益。候选国均不希望自己的利益受损,要求欧盟向它们立即开放劳动力市场。因此,东扩中,不同新老成员国在劳动力自由流动领域所获利益不均导致利益分配冲突。最终,德国和奥地利依靠它们在欧盟内部的政治实力和经济地位,借助“歧视性差异化”方式实现了利益重新分配,把扩大所造成的利益损失转嫁给政治实力相对较弱的新成员国。

上文述及,政府间主义者看到了欧洲一体化过程中,各成员国为了本国的利益进行讨价还价的谈判,致使欧盟共同利益(如劳动力自由流动等)的形成困难重重。但安德鲁·莫劳夫奇克等自由政府间主义者并没有否认欧盟是一种“进行政策协调的国际体制”,^②它在一体化过程中形成了各种利益协调、达成合作的机制。从本质上而言,扩大中的“歧视性差异化”即是一种利益调节的机制,其宗旨是协调扩大中相对利益受益国和受损国之间的矛盾。作为一种临时性安排的过渡性限制,它对欧盟具有多

^① Thomas Plütemper and Christina J. Schneider, “Discriminatory European Union Membership and the Redistribution of Enlargement Gains”, *Journal of Conflict Resolution*, Vol. 51, No.4, 2007, p. 574.

^② [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74页。

重影响。首先,过渡性限制有助于解决欧盟扩大中的分歧。对新成员国应享受的权利施加过渡性限制是处理扩大冲突的一种有效工具。^①在扩大进程中,新老成员国在特定政策领域出现利益分配冲突,如果处理不当将会影响整个扩大进程,而过渡性限制在一定程度上弥补了相对“受损者”的损失,使得扩大得以顺利完成,在总体上推进了欧洲一体化建设。其次,欧盟强加给新成员国的过渡性限制导致“歧视性成员国身份”(discriminatory membership)的出现,使新成员国不能享受与老成员国同等的待遇。由于永久性的歧视性差异化违背了欧盟法律以及内化的欧盟规范,因此,“歧视性成员国身份”是暂时性的。但过渡性限制在一段时间内导致新成员国在特定政策领域不能充分获得成员国资格应享受的权利,同样不符合欧盟的共同价值观。欧盟劳动力自由流动政策的宗旨是使成员国的劳动者在联盟范围内自由迁徙以及灵活地转换工作岗位,但东扩之后,对劳动力流动强加过渡性限制导致迁移成本上升,引发新成员国民众的不满。因此,过渡性限制安排会造成新老成员国之间的隔阂,使中东欧新成员国无法真正融入欧盟,进而在一定程度上阻碍了欧洲认同的形成,削弱了欧盟的凝聚力。最后,过渡性限制容易产生“溢出效应”。一方面,前几轮扩大中的过渡性限制会对新一轮扩大产生影响。在两次南扩中,欧共体制定了较长的过渡期限制新成员国的劳动力自由流动。由于有先例可循,德国和奥地利在东扩谈判中也提出同样的过渡期要求。另一方面,在同一轮扩大中,一国实施过渡性限制,可能导致其他成员国担心自己的相关利益受损而出现从众行为。在东扩谈判中,大多数老成员国强调它们没有实施过渡性措施的打算。但是新成员国于2004年加入欧盟之后,除了瑞典、爱尔兰和英国,其他老成员国都选择了限制新成员国的劳动力自由流动。而罗马尼亚和保加利亚于2007年正式成为欧盟成员国之后,老成员国对两国劳动力流动的过渡性限制更加严格。除了瑞典和芬兰完全开放了劳动力市场,其他老成员国均选择实施过渡性限制,其中一半以上的老成员国对两国的过渡性限制长达7年。就连原先积极支持完全开放劳动力市场的英国和爱尔兰都改变了立场。英国和爱尔兰相关政策的转变主要受国内经济和政治因素的影响。英国在东扩之前曾对扩大导致的移民问题进行评估,预计来自新成员国的移民规模和影响不大。英国政府虽然也担心劳动力的流入会加重社会负担,但更希望借此来解决国内劳动力短缺问题和减少非法劳工。欧盟第一次东扩后,只有英国、爱尔兰和瑞典开放了劳动力市场,导致它们取代德国和奥地利而成为劳动力流动的主要目的地。结果是,涌入英国的劳动力大大超出了预期。来自新成

^① Thomas Plümper and Christina J. Schneider, "Discriminatory European Union Membership and the Redistribution of Enlargement Gains", p. 569.

员国的劳动力提升了英国的经济,填补了劳动力短缺,但也给英国的社会福利和公共服务带来额外的压力。虽然英国总体上受益于东扩第一波劳动力的流入,但在罗马尼亚和保加利亚加入时英国政府的顾虑显然加重。与前面8个新成员国相比,罗马尼亚和保加利亚经济状况更为落后,且存在有组织犯罪和腐败等严重问题。因此,英国政府担心来自两国的大量劳动力若继续选择英国为目的地,将使本国无法承受第二波劳动力涌入带来的成本。英国很多民众也有类似的担心,甚至在某种程度上导致了英国的脱欧公投。与英国一样,流入爱尔兰的劳动力也超出预期。此外,爱尔兰和英国之间特殊的联系(如共同旅游区)使其在相关问题上采取了与英国一致的立场。^①

五 结语

欧盟的每一轮扩大都来之不易。在扩大谈判中,老成员国一方面期望扩大带来可观的经济和政治利益,另一方面也担心新成员国的加入会给本国的劳动力市场等带来负面影响。老成员国和候选国对自身特殊利益的考量通常会导致利益的冲突,阻碍相关议题的谈判。为换取老成员国对扩大的支持,欧盟不得不在新老成员国之间进行利益的重新分配。借助过渡性安排,欧盟对新成员国的加入提出一些限制性条件,从而满足了以德国、奥地利为首的老成员国的要求,同时在客观上产生了“歧视性差异化”。

按照自由政府间主义的解释,欧盟的扩大是通过政府间的谈判和利益协调完成的。对于劳动力流动等涉及成员国重要利益的敏感议题,政府间谈判是通过利益的重新分配和相互妥协达成的,由此形成了“歧视性差异化”。在劳动力流动上达成的过渡性限制表明,东扩后加入的新成员国仍然是欧盟的“二等公民”。新老成员国之间在经济发展水平、政治制度上的差异以及利益和偏好的不同,使欧盟的“差异性一体化”形态更为突出。具体而言,基于政府间谈判达成的过渡性限制折射出欧洲一体化中由来已久的问题:第一,政府间协调的局限性。在一体化发展中,利益不均衡迫使成员国政府通过内部协调来共同解决问题。政府间协调虽然是推进一体化的一种必要手段,但在讨价还价的谈判中,大国往往会为了其预设的偏好,通过威胁等手段迫使小国让步。由此造成的结果是,大国基于实力主导政府间谈判,并在谈判中经常获得优势。长期来看,欧盟核心和边缘国家的鸿沟日益明显,有可能加大边缘国家的疑欧和

^① Catherine Drew and Dhananjayan Sriskandaraja, “EU Enlargement in 2007: No Warm Welcome for Labor Migrants”, *Migration Information Source*, January 1, 2007, <http://www.migrationpolicy.org/article/eu-enlargement-2007-no-warm-welcome-labor-migrants>, last accessed on 8 October 2016.

离心倾向,阻碍欧洲一体化的发展。第二,老成员国对新成员国劳动力自由流动的过渡性安排的共识是通过跨政策领域的一揽子利益置换达成的。这既增加了欧盟的决策成本,又具有较大的不确定性。如果因涉及相关成员国的核心利益而无法达成利益置换时,政府间的谈判就会戛然而止,欧洲一体化也会面临停滞的风险。如何协调成员国的利益,构建欧盟的共同利益和目标,进而推动欧洲一体化的深化仍然是欧盟面临的难题和挑战。第三,“差异性一体化”趋势日益明显。通过政府间安排出台的过渡性限制进一步强化了欧盟的“差异性一体化”。虽然不同政策领域分步走的方式不失为欧盟化解扩大矛盾、实现灵活一体化的务实举措,但是,核心与边缘国家、新老成员国的鸿沟进一步加深的负面影响也随之增大。这种两难困境仍然是欧洲一体化发展的掣肘。

近年来,欧盟成员国内部民粹主义和疑欧主义力量发展迅猛,且大多具有反对人员自由流动和排斥移民的诉求。在国际金融危机、主权债务危机和乌克兰危机等冲击下,欧盟的扩大显然困难重重。但如果进一步扩大被正式提上议事日程,欧盟仍不排除将继续借助“歧视性差异化”来解决扩大谈判中关于劳动力自由流动的分歧。在“差异性一体化”成为欧盟发展趋势的前提下,这不失为一种解决的路径和前进的方式,但如何化解“歧视性差异化”带来的消极影响仍然是一个具有挑战性的任务。

(作者简介:陈洁,南京航空航天大学外国语学院、国际战略与安全研究中心副教授,南京大学国际关系研究院博士研究生;责任编辑:莫伟)