

试论欧盟扩大对中东欧新成员国的影响

孔田平

内容提要:2004年5月的欧盟扩大是冷战结束后欧洲最重要的地缘政治事件之一。入盟意味着中东欧国家完成了“回归欧洲”的历史夙愿,欧洲因此实现了史无前例的统一。欧盟成员国的地位也对新成员国产生了深远影响。初步分析表明,欧盟成员国地位未必会导致新成员国的民主巩固,但入盟促进了新成员国的经济发展,提升了新成员国的经济潜力,新成员国的国际地位也因此得到提升。

关键词:欧盟扩大 欧盟 中东欧 新成员国

冷战结束后,中东欧国家开始了“回归欧洲”的进程,欧盟扩大使中东欧国家得以加入正在形成的主流的欧洲国家体系中,彻底摆脱俄罗斯的影响。2004年5月1日,波兰、匈牙利、捷克、斯洛伐克、斯洛文尼亚、爱沙尼亚、拉脱维亚以及立陶宛八个中东欧国家与塞浦路斯和马耳他一道加入了欧盟,这是欧盟历史上规模最大和最雄心勃勃的一次扩大。2007年1月1日,罗马尼亚和保加利亚加入欧盟。2013年7月1日,克罗地亚正式成为欧盟第28个成员国。欧盟扩大促进了欧洲统一,特别是原苏联集团的中东欧国家加入欧盟不仅增加了欧盟的面积和人口,提升了欧洲在全球政治中的分量,而且彻底终结了雅尔塔遗产,结束了二战以后欧洲的分裂格局。今年适逢欧盟东扩十周年,欧盟机构和成员国均举行了不同形式的纪念活动。欧盟委员会主席巴罗佐高度评价了欧盟扩大十年所取得的成就,认为扩大十年后欧洲更加强大、更加富裕和更加安全。欧盟东扩也对新成员国产生了深刻影响,本文将主要从政治、经济与国际

地位三个方面对欧盟扩大对新成员国的影响进行初步的探讨。^①

一 欧盟扩大对中东欧新成员国政治的影响

自 2004 年入盟以来,新成员国的议会选举和总统选举正常举行,未发生政权更迭危机。一般而言,入盟有助于中东欧民主制度的稳定与巩固。欧盟成员国地位本身就是中东欧新成员国民主制度的稳定因素。2007 年,保加利亚与罗马尼亚入盟后,欧盟通过合作与核查机制(Cooperation and Verification Mechanism),对两国在司法改革以及打击腐败和有组织犯罪领域的进展进行监督。应当承认,该机制对上述两国政治进程的约束有助于推动两国的法治建设。入盟后,新成员国必须受欧盟既有法规(acquis communautaire)的约束,欧盟法规对新成员国政府的决策不可避免会产生影响。新成员国必须参与欧盟政治进程,参加部长理事会会议,政府日常运作与欧盟政治实际上也难以分离。但是,入盟后的现实表明,欧盟成员国地位对中东欧国家的国内政治没有实质性影响。欧盟无法左右成员国的国内政治,无法改变成员国政治力量的平衡。个别新成员国国内政治的变动对政治转轨不可逆转的定论提出挑战,然而正是欧盟成员国地位为政治转轨逆转设定了界限。

(一) 欧盟成员国地位并非必然导致新成员国民主制度的改善

根据贝塔斯曼转型指标,入盟十年后,除爱沙尼亚外,其他中东欧新成员国的民主状况略有恶化(参见表 1)。“自由之家”对民主得分的监测结果表明,2014 年与 2005 年相比,爱沙尼亚的民主得分没有变化,捷克和拉脱维亚的民主略有改善,其他国家的民主则有所恶化(参见表 2)。从贝塔斯曼转型指标和“自由之家”指标看,匈牙利民主水平的下降较为明显。这也为 2006-2012 年英国经济学家情报社(EIU)的民主得分的数据所证实。英国智库德莫斯 2013 年公布的报告也关注了匈牙利、罗马尼亚和保加利亚的“民主倒退”。^②

^① 本文部分观点详见孔田平、刘作奎:“欧盟东扩 10 年:成就、意义及影响”,周弘主编:《欧洲发展报告(2013-2014)》,北京:社会科学文献出版社 2014 年版。

^② Jonathan Birdwell et al., *Backsliders: Measuring Democracy in the EU*, 2013, http://www.demos.co.uk/files/DEMOS_Backsliders_report_web_version.pdf?1380125822, last accessed on 11 July 2014.

插入表 1

插入表 2

最近几年,欧盟日益关注个别欧盟成员国的“民主倒退”。有趣的是,在国际金融危机之前鲜有关于新成员国的“政治倒退”的讨论。甚至有学者断言,新成员国所发生的变化既非简单的道德缺失,又非回到威权主义,而是形成了新的非自由的民主形式,即政党为了意识形态目的或经济利益而“俘获国家”。一些国家通过定期举行选举保持民主的“外表”,而其领导人试图取消制衡制度,使真正的权力更迭变得更为困难。^①

(二) 欧盟对匈牙利和罗马尼亚“民主倒退”的干预

2010年4月,匈牙利青民盟及其盟友在议会选举中赢得超级多数,选举结果对其政治发展产生了很大的影响。^②青民盟利用其主导地位,对国家机构进行重组。为此,议会还通过了新宪法。从总体看,匈牙利政治体制的基础没有改变,议会民主制得以保持。青民盟主席欧尔班出任总理后,采取措施限制独立机构的作用,以实现执政党对独立机构的控制。议会通过制定新宪法并修改相关法律,限制独立机构的作用。这些独立机构包括媒体、宪法法院、法院和数据保护机构等。在野党抨击青民盟滥用其获得的议会超级多数地位,试图取消民主制衡原则,动摇民主制度。匈牙利经济学家科尔奈认为,匈牙利出现了U形大转变。“当2010年政治势力引导国家上演180度大转变后,形势开始恶化。我们看到的不是民主加强了,而是诸多基本的民主制度被取消或受到大幅限制;私人财产得不到巩固,其安全反而受到了攻击;国家不再继续下放权力,而是倾向于复兴中央集权”。^③欧洲一些媒体指责青民盟取消制衡原则,削弱法治,宣称匈牙利的民主制度已岌岌可危。欧盟高度关注匈牙利的政治发展,强调要对成员国违反欧盟法规的行为进行干预。

围绕媒体法的争议,欧盟委员会向匈牙利施加压力,迫使匈牙利修改法律。2010年12月被称为欧洲最严厉的匈牙利媒体法生效。根据该法,“媒体委员会”对媒体负有监督责任,可对“不平衡”和“不符合公众利益”的报道进行处罚。媒体可能会因报道失当而面临巨额罚款。欧盟委员会认为,匈牙利媒体法损害新闻自由,违反欧盟法律,并向匈牙利下达最后通牒,要求匈牙利对媒体法进行修改。欧尔班总理一方面进行“反击”,称不接受任何国家或国家集团作为上司对匈牙利“颐指气使”,另一方面对

^① Jan-Werner Müller, “Eastern Europe Goes South”, <http://www.foreignaffairs.com/articles/140736/jan-werner-mueller/eastern-europe-goes-south>, last accessed on 28 June 2014.

^② 青民盟和基民党在大选中赢得53%的选票,获得68%的议会席位。执政两党在议会中拥有超级多数,可在议会通过执政党青睐的任何法律。

^③ [匈]亚诺什·科尔奈:“警惕近在眼前的危险”,<http://www.ftchinese.com/story/001057038?full=y>, 2014年7月3日访问。

欧盟的关注给予回应,承诺修改法律。2011年2月16日,匈牙利和欧盟就媒体法修改问题达成协议。修改的内容涉及“平衡报道”的界定、罚款的适用、媒体的注册以及言论自由等领域。欧盟委员会认为,新修正的媒体法符合欧盟法律。

针对匈牙利限制独立机构的做法,2012年1月,欧盟委员会启动三项违反之诉(Infringement Procedure)。根据欧盟条约第258条和第260条的规定,对违反欧盟法律的成员国可启动违反之诉。欧盟委员会的违反之诉主要针对匈牙利2012年1月1日通过的多项法律。欧盟认为,匈牙利在下列三个领域违反欧盟法律:一是限制中央银行的独立性;二是强制法官提前退休;三是限制数据保护机构的独立性。匈牙利政府对欧盟的违反之诉进行了回应。匈牙利对法院组织与管理法和中央银行法进行修正,使之符合欧盟的法律,欧盟因此撤销了上述两项违反之诉。由于对匈牙利数据保护的修正不满意,欧盟将相关数据保护机构独立性的诉讼提交欧洲法院。2014年4月8日,欧洲法院就此作出裁决,认为因提前结束数据保护监管机构任期,匈牙利未能履行关于个人数据处理和自由流通所涉及的个人保护的1995年10月24日欧洲议会和理事会95/46/EC指令。

欧洲议会关于匈牙利基本权利状况的报告使匈牙利与欧盟的关系雪上加霜。2013年7月3日,绿党议员塔瓦雷斯起草的报告在欧洲议会获得通过。塔瓦雷斯报告对匈牙利政治体制的变化进行了全面评估,强调匈牙利政治变化不符合欧盟的价值观,指出匈牙利在下列领域与欧洲的价值观相抵触:数据保护机构的独立性、司法独立、媒体多元、少数民族权利和政治反对派的权利。报告呼吁匈牙利恢复法治国家、宪政体制、制衡体系和司法独立,重建言论自由、新闻自由、宗教自由和产权等基本权利的保障机制,并提出了具体的建议。匈牙利政府在决议公布之前发布备忘录,逐条批驳报告对匈牙利的指责。^① 欧尔班总理亲赴欧洲议会,反击欧洲议会报告对匈牙利的指责。他指责欧洲议会的报告奉行双重标准,具有政治动机。欧尔班总理强调,布鲁塞尔不是莫斯科,不应当将其意愿强加给匈牙利。匈牙利政府发言人指责塔瓦雷斯报告充斥事实性错误,其目的是迫使匈牙利回到2010年前的状态。匈牙利议会通过决议谴责塔瓦雷斯报告,指责欧洲议会越权,滥用权力,违反共同体法律的辅助性原则。决议还强调要捍卫匈牙利的主权,呼吁政府不要屈从于欧盟的压力,不要限制获得欧

^① “Remarks of the Government of Hungary on the Report of the European Parliament on the Situation of Fundamental Rights in Hungary”, <http://www.kormany.hu/download/1/03/10000/Hungarian%20Memorandum%20on%20the%20Tavares%20report.pdf>, last access on 18 May 2014.

盟条约保障的成员国的权利。

由此可见,欧盟利用其掌握的手段,迫使匈牙利对相关法律作出修改。欧盟强调为维护欧盟法律,有权对匈牙利采取行动,而欧尔班总理则认为,欧盟是以法律的形式限制匈牙利的主权。匈牙利受到围攻的主要原因是因为其政策威胁到外国企业游说集团的利益。^① 2014年亲民盟再次赢得大选,欧尔班连任总理,这进一步表明欧盟对匈牙利影响的有限性。尽管欧盟对匈牙利的“民主倒退”进行干预取得一定的成效,但欧盟的干预并未使匈牙利信服,也未触动亲民盟在匈牙利政治中的主导地位。

在2010年罗马尼亚议会选举中,蓬塔领导的左翼社会自由联盟获得议会多数席位。2012年7月,总理蓬塔与总统伯塞斯库之争引发了政治危机。蓬塔总理干预独立机构的运作,宪法法院指责蓬塔总理试图解散宪法法院,并威胁宪法法院法官。伯塞斯库总统指责政府争权夺利,而社会自由联盟则指责总统违宪越权,并利用议会多数地位投票,中止总统伯塞斯库职务。蓬塔总理试图改变弹劾总统的全民公决的规则,而宪法法院则坚持有效的全民公决的投票率必须超过50%。当双方僵持不下时,欧盟进行了干预。7月18日,蓬塔总理被召至布鲁塞尔。欧盟委员会指责其未能尊重民主价值,其行为影响到欧盟对罗马尼亚的信任。欧盟委员会主席巴罗佐指责罗马尼亚挑战司法裁决,削弱宪法法院的权力,推翻现有程序,取消制衡机制,直接影响罗马尼亚的法治。面对欧盟的压力,罗马尼亚总理蓬塔采取了合作的态度。首先,蓬塔总理积极与媒体沟通,试图消除欧盟的疑虑。蓬塔总理强调,罗马尼亚是民主国家,是欧盟的组成部分,与欧盟其他国家享有同样的价值观。正是因为缺乏政治力量对话的传统才导致了政治冲突。蓬塔坦承与欧洲沟通不够,需要纠正误解,消除误解,采取必要步骤使欧洲伙伴信服;其次,蓬塔总理采取措施,对欧盟的关注给予积极回应。针对欧盟委员会主席巴罗佐提出的关注点,蓬塔总理及时进行了回应。在蓬塔的倡议下,罗马尼亚政府废除了限制宪法法院权力的相关法令。关于弹劾总统的全民公决,则遵从宪法法院的决定,只有超过半数的合格选民投票公决才算有效。罗马尼亚尚未加入申根区,而加入申根区需要欧盟的支持,这可能是是蓬塔总理心甘情愿服从布鲁塞尔要求的主要原因。

匈牙利和罗马尼亚的政治演变让欧盟感到不安,欧盟开始思索如何对成员国进行

^① 匈牙利国内政坛对匈牙利与欧盟冲突的解读不尽相同,前总理鲍伊瑙伊·戈尔东认为,匈牙利与欧盟的冲突并非保卫匈牙利,而是保卫欧尔班的权力,即建立面向东方的任人唯亲的资本主义和可控民主的制度。他强调,在欧盟的框架内该制度难以巩固。

进一步的监督。欧洲议会前主席汉斯-格特·珀特林对欧盟扩大进行了反思,认为2007年罗马尼亚和保加利亚入盟时并未达到欧盟的标准,罗马尼亚事件使欧盟对其宪政秩序产生了怀疑。在成为欧盟成员国之前,欧盟可以根据哥本哈根标准对候选国进行审查。而一旦这些国家成为正式成员国,欧盟就无法监督这些标准是否得到执行,而且欧盟缺乏有效的手段对偏离哥本哈根标准的行为进行纠正。入盟之后,新成员国自认为在政治上已经完全达标,在民主制度的巩固上出现懈怠,患上了所谓的“改革疲乏症”。一些欧盟官员强调欧盟应当以新的手段强化对新成员国的监督。欧盟司法专员雷丁认为,欧盟需要确立新的基准,以捍卫法治。欧盟委员会必须发挥条约维护者的作用。欧盟相关部门正在研究“司法记分板”,对成员国的司法体制进行全面评估。^① 欧洲议会关于匈牙利基本权利的报告认为,欧盟需要新的手段来捍卫欧洲价值,并提议成立“哥本哈根高层小组”,对成员国遵守欧盟价值的情况进行监督。德国一家非政府组织公开呼吁,欧盟需要新的手段,捍卫成员国的民主。^② 事实上,欧盟条约第7条明确规定,对违反欧盟价值观的成员国,欧盟可以采取行动。欧洲理事会可中止该成员国的权利,包括该成员国代表在理事会的投票权。欧盟从未援引该条款对成员国采取行动,可能与该条款严苛的限制性要求有关。^③ 一般而言,新成员国入盟需要满足哥本哈根标准,其中政治标准强调成员国应当建立保障民主、法治、人权以及尊重和保护少数民族的稳定的制度。然而,从欧盟扩大十年的现实看,欧盟成员国地位本身就是民主保障的假定遭到挑战,欧盟对新成员国的政治转型出现某种程度的逆转显然准备不足。匈牙利等国的经验表明政治转轨并非不可逆转,但正是欧盟成员国的地位为政治转轨设定了界限,欧盟的干预限制了政治体制彻底倒退的可能性。

二 欧盟东扩对中东欧新成员国经济的影响

欧盟东扩对中东欧新成员国经济影响深远。欧盟成员国地位从根本上改变了新成员国的规制环境,新成员国的政府和企业必须接受欧盟法规的约束,因此,新成员国经济的制度环境更加稳定和更具预见性。欧盟东扩是促进新成员国经济增长的主要

^① “Hungary, Romania Show Need for New EU Rule of Law Benchmark”, http://www.eubusiness.com/search?y=9&x=27&b_start;int=30&SearchableText=hungary, last accessed on 10 June 2014.

^② “In Need of New Tools: Protecting Democracy in EU Member States”, Briefing Paper 39, http://ec.europa.eu/justice/events/assises-justice-2013/files/contributions/16.1_democracyreportinginternationaldri39_in_need_of_new_tools_protecting_democracy_in_eu_member_states_en.pdf, last accessed on 21 May 2014.

^③ 参见孔田平、刘作奎:“欧盟东扩10年:成就、意义及影响”,第7页。

因素。得益于快速的经济增长,中东欧新成员国的赶超进程加快。扩大十年来,绝大多数新成员国与老成员国间的经济差距明显缩小。加入欧洲单一市场,促进了新成员国贸易和投资规模的增长,商品、服务、资本和人员的自由流动增强了经济的活力。欧盟扩大也为欧盟内部的产业转移和生产要素的重新组合提供了机会,中欧国家因此成为“欧洲工厂”。欧盟基金惠及中东欧新成员国,欧洲团结的原则也得以体现。欧盟基金不仅促进了新成员国基础设施等领域的改善,也推动了成员国的经济发展。

(一) 促进经济增长

欧盟成员国地位是推动新成员国经济增长的重要因素。制度环境的可预见性以及要素流动壁垒的消除对新成员国的经济增长产生了积极作用。根据奥地利第一储蓄银行的估计,欧盟成员国地位使维谢格拉德国家国内生产总值每年增长1%。从总体上看,入盟后欧盟新成员国的经济增长记录优于老成员国。在国际金融危机爆发之前,欧盟新成员国经济增长记录十分突出。根据波兰中央统计局的统计,2004-2007年,波兰经济年均增长率达到5.5%,2008-2013年年均增长率下降到3%。2009年欧盟经济陷入全面衰退,唯有波兰保持增长,实现经济增长1.6%,因而被称为“红色海洋中的绿岛”。2004-2013年,波兰经济年均增长率为4.2%,同期捷克年均经济增长率为2.5%,匈牙利为0.7%。这表明新成员国的经济增长记录不尽相同。而且,由于新成员国经济的基本面各不相同,受国际金融危机冲击的程度也深浅不一,其中波罗的海三国、匈牙利、罗马尼亚和斯洛文尼亚受国际金融危机的影响较大,2009年国内生产总值大幅下降。波罗的海三国经济在经历了2009年两位数的下滑后,快速实现经济复苏,其经济增速在欧盟国家中名列前茅。而一些国家如捷克和斯洛文尼亚在最近两年经济再次下滑,匈牙利在2012年经济下降后于2013年实现微弱增长。

表 3 2004-2013 年欧盟新成员国的经济增长率 (%)

年份	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
欧盟 (28 国)	2.6	2.2	3.4	3.2	0.4	-4.5	2.0	1.6	-0.4	0.1
欧盟 (27 国)	2.6	2.2	3.4	3.2	0.4	-4.5	2.0	1.7	-0.4	0.1
欧元区 (17 国)	2.2	1.7	3.3	3.0	0.4	-4.4	2.0	1.6	-0.7	-0.4
保加利亚	6.7	6.4	6.5	6.4	6.2	-5.5	0.4	1.8	0.6	0.9
捷克	4.7	6.8	7.0	5.7	3.1	-4.5	2.5	1.8	-1.0	-0.9
爱沙尼亚	6.3	8.9	10.1	7.5	-4.2	-14.1	2.6	9.6	3.9	0.8
克罗地亚	4.1	4.3	4.9	5.1	2.1	-6.9	-2.3	-0.2	-2.2	-0.9
塞浦路斯	4.2	3.9	4.1	5.1	3.6	-1.9	1.3	0.4	-2.4	-5.4
拉脱维亚	8.8	10.1	11.0	10.0	-2.8	-17.7	-1.3	5.3	5.2	4.1
立陶宛	7.4	7.8	7.8	9.8	2.9	-14.8	1.6	6.0	3.7	3.3
匈牙利	4.8	4.0	3.9	0.1	0.9	-6.8	1.1	1.6	-1.7	1.1
马耳他	-0.3	3.6	2.6	4.1	3.9	-2.8	4.2	1.5	0.8	2.6
波兰	5.3	3.6	6.2	6.8	5.1	1.6	3.9	4.5	2.0	1.6
罗马尼亚	8.5	4.2	7.9	6.3	7.3	-6.6	-1.1	2.3	0.6	3.5
斯洛文尼亚	4.4	4.0	5.8	7.0	3.4	-7.9	1.3	0.7	-2.5	-1.1
斯洛伐克	5.1	6.7	8.3	10.5	5.8	-4.9	4.4	3.0	1.8	0.9

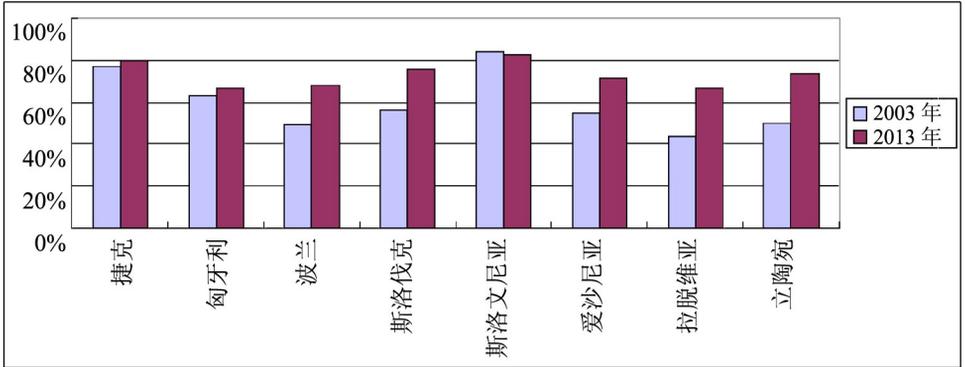
资料来源: Eurostat, <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&language=en&pcode=tec00115>, 2014 年 7 月 23 日访问。

(二) 加快赶超进程

2004-2013 年, 欧盟新成员国人均国内生产总值绝对值增长 55%, 从相对值看, 从占欧盟 15 国平均水平的 34.1% 增加到 46.2%。入盟后, 欧盟新成员国赶超的步伐加快, 根据欧盟统计局的资料, 2012 年绝大多数新成员国的人均国内生产总值 (以 PPS 计算) 比 2004 年有所增加, 与老成员国的差距有所缩小。欧盟扩大十年来, 维谢格拉德集团四国与欧盟 15 国的收入差距缩小了 1/3。波兰 2003 年人均国内生产总值为欧盟 28 国平均水平的 49%, 到 2013 年增加到 68%。斯洛伐克 2003 年人均国内生产总值为欧盟 28 国平均水平的 56%, 2013 年增长到 76%。爱沙尼亚、拉脱维亚和立陶宛 2003 年人均国内生产总值分别为欧盟 28 国平均水平的 55%、44% 和 50%, 到 2013 年分别增加到 72%、67% 和 74%。捷克和匈牙利赶超进展甚微。新成员国中人均国内生产总值最高的国家斯洛

文尼亚人均国内生产总值略微下降,是唯一的例外。2008年爆发的国际金融危机以及随后的欧元区债务危机对新成员国的经济赶超产生了不利影响,2008-2013年间欧盟新成员国的赶超进程与2004-2008年间相比有所放缓。

图1 新成员国以PPS计算的人均国内生产总值的变化(欧盟28国=100)



资料来源: Eurostat, <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&language=en&pcode=tec00114>, 2014年7月23日访问。

(三) 促进劳动力流动

2004年欧盟扩大后,新老成员国之间并未马上实现劳动力的自由流动。入盟之后,老成员国之中只有英国、爱尔兰和瑞典对新成员国开放劳动力市场。出于对来自中东欧国家不受限制的劳动力流动带来的社会后果的担忧,大多数欧盟老成员国为新成员国劳动力自由流动设置了过渡期。即便如此,劳动力市场的部分开放对新成员国经济产生了很大的影响。欧盟老成员国为劳动力自由流动设定的过渡期不尽相同,因此劳动力市场开放的时间表也有所不同。2006年5月,芬兰、希腊、葡萄牙和西班牙开放劳动力市场,同年7月意大利开放劳动力市场。荷兰、法国、卢森堡、比利时和丹麦则分部门逐步开放劳动力市场。奥地利和德国2011年4月30日才对来自新成员国的劳动力完全开放。欧盟扩大后,来自新成员国的劳动力并未蜂拥而入,到2009年在老成员国居住的中东欧新成员国公民仅占欧盟15国总人口的1.22%。^①来自新成员国的劳动力并未冲击老成员国的福利体系。事实上,来自新成员国的劳动力所缴纳的税收超过其获得的社会福利。扩大十年来并无证据显示“福利旅游”具有普遍性。

^① Martin Kahanec, “Labor Mobility in an Enlarged European Union”, http://www.iza.org/MigrationHandbook/07_Kahanec_Labor%20Mobility%20in%20an%20Enlarged%20European%20Union.pdf, last accessed on 19 July 2014.

据估计,2004-2009年,2004年入盟的八个中东欧国家中有1.8%的人口流入老成员国,东道国人口因此增长0.3%;2007年后罗马尼亚和保加利亚4.1%的人口流入老成员国,东道国人口再次增长0.3%。^① 根据巴斯和布鲁克纳的估计,居住在老成员国的八个新成员国的公民从2004年的90万增加到2011年的240万。关于劳动力流动的规模,巴斯等人的研究表明,2010年生活在欧盟15国的波兰人占总人口的4.3%。2011年波兰中央统计局人口与住房普查的结果表明,在国外生活超过3个月以上的波兰人为195万,占总人口的5%左右。^②

马雷克·贝尔卡认为,劳动力流动对波兰经济的影响通过下列三个渠道传导:劳动力存量变动、汇款流入以及技能转移,^③其分析也适用于其他新成员国。劳动力流出导致波兰国内劳动力供给不足,建筑业和农业等部门出现劳动力短缺现象。劳动力的流出有助于缓解高失业国家的失业问题。而汇款对刺激国内消费会产生积极作用。2004年来自国外波兰人的汇款占国内生产总值的1.14%,2008年达到1.71%的峰值,2012年下降到1.09%。2004-2012年,波兰工人在欧盟国家赚取了1900亿欧元。一些新成员国如立陶宛、保加利亚和罗马尼亚,来自国外的个人汇款超过其国内生产总值的3%。汇款流入对保持经济繁荣、改善国际收支状况均有积极作用。新成员国的劳动力在老成员国就业,获得相关技能,并将技能带回国内,这对新成员国的长期经济增长产生了积极影响。但劳动力流动对新成员国也有不利影响,如高素质劳动力的流出导致人才外流,削弱了国家的经济竞争力。医疗专业人才的外流甚至影响到本国医疗部门的服务质量。

(四) 促进经济的开放

加入欧盟后,中东欧国家尽享欧洲单一市场的便利与收益。新成员国意识到,与欧盟的贸易、投资和货币一体化是中东欧国家成功实现经济赶超的基石。欧盟的扩大使单一市场规模大幅增长,贸易和投资机会大大增加。扩大十年来,新成员国与老成员国的贸易额十年间增长了两倍,十个新成员国的贸易额增长了五倍。^④ 2013年,波兰出口到欧盟的商品几乎为入盟前的三倍。加入欧盟后,中东欧新成员国吸引的外资大幅增加。以波兰为例,1994-2003年,波兰共吸引外国直接投资499.9亿欧元,而入

① Dawn Holland et al., "Labour Mobility within the EU—the Impact of Enlargement and Functioning of the Transitional Arrangement", <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=7193&langId=en>, last accessed on 24 July 2014.

② Marek Belka, "How Poland's EU Membership Helped Transform Its Economy", Group of Thirty, Occasional Paper, No.88, October 2013, pp.27-29.

③ Ibid., p.31.

④ Van Rompuy, "EU and Czech Republic, Ten Years Together", <http://www.neurope.eu/article/van-rompuy-eu-and-czech-republic-ten-years-together>, last accessed on 3 July 2014.

盟后的2004-2011年,波兰吸引的外资额则增加到890.8亿欧元。斯洛伐克约85%的出口面向欧洲市场,几乎90%的直接投资来自欧盟国家。外国直接投资的流入推动了欧盟范围内的技术转移,促进了新成员国产业的升级,提高了新成员国的经济竞争力。入盟后,新成员国有机会融入欧洲价值链,打造本国有竞争力的产业部门,实现西欧的资本、技术与中东欧国家廉价的高素质劳动力之间的优化配置。西欧制造业包括汽车制造业大规模向中欧国家转移,中欧成为“欧洲的工厂”。新成员国制造业占总增加值的约30%,而欧盟12国约为20%。斯洛伐克、匈牙利和捷克国外增加值所占比重约为40%,其中大部分来自欧盟15国。汽车、电子机械、电信设备和石油加工产品成为中东欧国家最重要的出口商品,占中东欧10国总出口的30-40%。^①

(五) 获得欧盟基金

中东欧新成员国是欧盟基金的主要受益者。2007-2013年欧盟结构与聚合基金总额为3080亿欧元,超过欧盟总预算的1/3。欧盟10个新成员国获得其中1780亿欧元的资金。^② 根据波兰财政部的数据,入盟十年波兰共获得欧盟基金924亿欧元,相当于波兰年均国内生产总值的1/4。扣除波兰向欧盟预算缴纳的314亿欧元,波兰从欧盟获得的净资金为610亿欧元。^③ 据估计,2004-2015年,由于欧盟资金的流入,波兰国内生产总值年增长率额外增加0.3-0.7个百分点。波兰还是欧盟新多年度财政框架谈判最大的赢家。在2014-2020年欧盟财政框架中,波兰预计将获得1058亿欧元,其中聚合资金为729亿欧元,共同农业政策的资金为285亿欧元。尽管2014-2020年欧盟预算比上一预算周期有所减少,波兰获得的资金却增加了近40亿欧元。2005-2013年,十个新成员国共同农业政策的支出超过680亿欧元,相当于新成员国国内生产总值的约1%。共同农业政策基金促进了新成员国农业部门的现代化,新成员国农场收入翻了一番。2004-2013年,新成员国农产品贸易增长迅速,农产品贸易增长三倍多,增幅高于总出口的增长。得益于欧盟的共同农业政策,新成员国农业部门的竞争力相对于老成员国有所提升。^④ 但在新成员国中,欧盟基金的分配并不均衡,罗马尼亚所得远不如波兰。以2007-2013年对欧盟基金的吸收率为例,波兰达到67.9%,匈牙利为59.3%,斯洛伐克为52.6%,捷克为51.1%,而罗马尼亚只有37.8%。2008年国际金融危机爆发之前,欧盟新成员国

^① Marion Mühlberger and Kevin Körner, “CEE: Fit for the Next Decade in the EU, EU Monitor”, April 24, 2014, http://www.dbresearch.com/PROD/DBR_INTERNET_EN-PROD/PROD000000000333559/CEE%3A+Fit+for+the+next++decade+in+the+EU.pdf, last accessed on 5 July 2014.

^② 参见孔田平、刘作奎:“欧盟东扩10年:成就、意义及影响”,第10页。

^③ “Polish EU Membership Pays Off with EUR 61 Bln”, <http://www.ceeeinsight.net/2014/03/19/polish-eu-membership-pays-eur-61-blm/>, last accessed 20 May 2014.

^④ “EU-10 and CAP: Ten Years of Success, Agricultural Policy Perspective Brief”, April 2014, http://ec.europa.eu/agriculture/policy-perspectives/policy-briefs/10-years-enlargement_en.pdf, last accessed on 4 June 2014.

吸引了大量外国直接投资,2008年之后流入新成员国的外资大幅下降。欧盟基金取而代之,缓冲了本币的压力,避免了新成员国国内生产总值的大幅下滑。^①

表4 2007-2013年欧盟新成员国获得的欧盟基金

国家	欧盟基金(亿欧元)	人均欧盟基金(欧元)	欧盟基金占GDP的%
保加利亚	66.7	911	16.8
捷克	263.1	2504	17.2
爱沙尼亚	34	2541	20
匈牙利	249.2	2503	25.5
拉脱维亚	45.5	2227	20.4
立陶宛	67.8	2253	20.7
波兰	671.9	1743	17.6
罗马尼亚	235.3	1102	17.9
斯洛伐克	115	2128	16.1
斯洛文尼亚	41	1995	11.6

资料来源:KPMG, <http://www.kpmg.com/CEE/en/IssuesAndInsights/ArticlesPublications/Documents/eu-funds-in-central-and-eastern-europe-2012.pdf>, 2014年7月23日访问。

由于获得欧盟基金需要成员国相应配套资金的支持,因此,入盟后中东欧新成员国私人投资和公共投资均有所增加。因为私人投资严重不足,匈牙利的投资主要依赖欧盟基金。欧盟基金投资于实物资本和人力资本后,新成员国的劳动生产率明显提高。此外,新成员国利用欧盟基金取得丰硕成果。2004-2013年,在欧盟基金的资助下,波兰完成了16万个项目。波兰利用欧盟基金完成了673公里的公路建设,建设或改建了808公里的高速公路、3.6万公里的污水网络和683个污水处理厂。波兰企业也从欧盟基金中获益。获欧盟资助的企业家项目达62600个。2007-2013年,仅执行一个创新项目就产生551项企业新技术和215个研发项目。欧盟基金资助了972个创新点子,支持了2970个电子服务项目。农业补贴使140万农场获益。^②。得益于欧

^① Antonia Oprita, “How Efficient Are EU Funds at Creating Growth?”, <http://www.emergingmarkets.org/Article/3130358/How-efficient-are-EU-funds-at-creating-growth.html>, last accessed on 28 June 2014.

^② “Poland’s 10 years in the European Union”, <http://www.msz.gov.pl/resource/ef26c779-74e4-4a0c-aa73-0a9d3c8b695c;JCR>, last accessed on 25 June 2014.

盟基金的有效利用,波兰在彭博 2013 年全球创新指数 215 个国家中排名第 24 位。^① 2007-2013 年,斯洛文尼亚有 5000 多个项目获得欧盟资助。欧盟基金为斯洛文尼亚创造了 3.4 万个就业机会,资助了 585 个研究项目,6.5 万人因欧盟基金获得互联网宽带接入服务。多达 1900 家企业获得了欧盟基金,900 多项创新和专利获得欧盟的资助。在欧盟基金的支持下,近 2 万所学校配备了计算机实验室,建立了约 25 万个计算机工作站。^② 爱沙尼亚在 2007-2013 年获得 34 亿欧元的欧盟基金,主要用于交通基础设施的改善(高速公路、港口)、2000 公里的互联网宽带建设、城市饮用水质量的提高、职业学校基础设施以及医院和医疗基础设施的改善。^③

三 欧盟东扩对新成员国地位的影响

随着冷战的结束,中东欧国家实现了真正的独立,可自主决定其地缘政治取向。中东欧国家出现了近代以来罕见的从国际体系中任人宰割的配角成为主宰自己命运的主角的历史机遇。“回归欧洲”成为中东欧国家政治精英和知识精英的共同心声。欧盟扩大赋予中东欧新成员国新的身份,原苏联集团的成员国成为欧盟大家庭的成员。中东欧国家的入盟意味着回归欧洲精神家园,即实现价值上观念上的欧洲认同。在扩大的欧盟内,新成员国直接参与决策,影响欧盟议程,捍卫自身利益。扩大十年的经验表明,欧盟扩大有助于中东欧新成员国际地位的提升,有助于新成员国国际影响力的扩大,有助于新成员国国家形象的改善。

(一) 获得新的身份

1980 年代,中欧概念在东欧知识精英中的复苏引发了对中欧前途的思考。米兰·昆德拉、瓦茨拉夫·哈维尔、久尔吉·康拉德、约瑟夫·安托尔、莱舍克·科瓦科夫斯基和约翰·保罗二世均强调,对中欧不仅可从地理上界定,而且可从价值观念上界定。剧变之初,回归欧洲已成为中东欧国家的政治精英的主流话语。捷克前总统哈维尔指出:“欧洲代表共同的命运、共同而复杂的历史、共同的价值以及共同的文化和生活方式。不止如此,欧洲从某种意义上看是一个地区,其特征是特定的行为方式、特定

① “Poland among the Most Innovative Countries Ranked 24th in Bloomberg’s Global Innovation Index”, <http://www.poland.us/strona,54,15050,0,poland-among-the-most-innovative-countries-ranked-24th-in-bloombergs-global-innovation-index-.html>, last accessed on 19 July 2014.

② “10 Years in EU, EU Funds Boosting Slovenia’s Development”, <http://www.balsec.org/uncategorized/10-years-in-eu-eu-funds-boosting-slovenias-development/>, last accessed on 18 July 2014.

③ “Estonia - 10 Years in the European Union”, <http://vm.ee/en/estonia-5-years-european-union>, last accessed on 26 July 2014.

的意志品质和对责任的特定理解”。^① 盖莱梅克在 1990 年代中期强调,应当以更加广泛的含义来理解欧洲,欧洲不仅是地理的概念,也是政治和文化的概念。作为一位历史学家,盖莱梅克也直接参与欧洲问题的讨论,就欧洲作为一个共同体发表看法。^② 2004 年欧盟历史上规模最大的扩大对新成员国具有非同寻常的意义。新成员国通过入盟实现了“回归欧洲”的梦想,获得了新的身份即欧盟成员国。新成员国的公民也引以为豪地成为欧洲公民。在冷战时期,教皇保罗二世曾将东欧和西欧比作欧洲的“双肺”。布泽克认为,加入欧盟后欧洲可以用自己的双肺进行呼吸。捷克总统泽曼称欧盟是一个文化实体,而捷克的历史文化是欧洲文化的组成部分,因此它加入欧盟是回归旧家庭而非加入新家庭。波兰央行行长贝尔卡认为:“加入欧盟,证明波兰是一个深深扎根于欧洲文化,并且共享欧洲价值和身份的国家。”^③ 中东欧国家加入欧盟获得了新的身份,也将自身的历史经验和对欧洲的独特理解带入了欧盟,并尝试为欧洲一体化作出新的贡献。

(二) 参与欧盟决策

入盟之前,候选国是欧盟决策被动的接受者。入盟后,新成员国是欧盟决策的主动参与者。一些新成员国政要强调,不仅要参加欧盟,而且要塑造欧盟、创造欧盟。经过最近的三轮扩大,已有 11 个中东欧国家成为欧盟成员国,新成员国已经是欧盟不可或缺的重要力量。新成员国可在欧盟中争取自身利益,影响欧盟的决策。如维谢格拉德四国在欧盟理事会共拥有 58 票,相当于法国和德国投票权的总和。维谢格拉德集团在欧盟峰会之前举行总理级的非正式会晤,试图就一些议题形成共同立场,以在欧盟内部捍卫维谢格拉德国家的共同利益。维谢格拉德集团甚至与在一些政策领域上有共同利益的成员国结盟,在欧盟内部发出自己的声音。斯洛伐克前总理拉迪乔娃认为,维谢格拉德国家已经成为欧盟成功的成员国。维谢格拉德集团作为一个整体已经从边缘走向欧洲一体化的核心,可以对欧洲政策产生真正的影响。^④ 新成员国既可以推动欧洲一体化进程,在一定时期内,也可能对欧洲一体化设置障碍。如 2012 年 3 月 2 日,欧盟 25 国签署“财政公约”,捷克与英国拒绝签署。捷克是欧盟中东欧成员国中唯一拒绝“财政公约”的国家。2014 年 3 月,捷克中左政府决定加入欧盟“财政公约”,这表明捷克重归欧洲一体化主流。新成员国通过参与欧盟决策积累实际经验,

① Václav Havel, “The Hope for Europe”, *The New York Review of Books*, 20 June 1996.

② Bronisław Geremek, “Thinking about Europe as a Community”, in Krzysztof Michalski ed., *What Holds Europe Together?* Budapest: Central European University Press, 2005, pp.5-12.

③ Marek Belka, “How Poland’s EU Membership Helped Transform Its Economy”, p.58.

④ Kenneth McDonagh, “A View on Central Europe: Does the V4 Have a Future?”, <http://www.cepolicy.org/publications/view-central-europe-does-v4-have-future>, last accessed on 10 July 2014.

逐渐熟悉欧盟的运作机制,包括有效结盟和妥协的规则。新成员国积极参与欧盟决策,明确表达其关切和诉求,捍卫其利益。捷克强烈反对欧盟在税收和就业政策的加强协调的规制倡议。波兰在欧盟内部积极捍卫其国家利益,寻求扩大在欧盟中的影响。波兰支持欧洲一体化,支持欧盟“财政公约”,支持德国推动的财政紧缩政策,在2007-2013年和2014-2020年多年度欧盟预算框架的讨论中积极争取有利于自身的预算资金分配方案。针对英国首相卡梅伦对不在英国生活的波兰移民子女享受儿童福利的指责,波兰外长西科尔斯基愤怒地进行了反击,强调英国应当改革福利体系,而不应当攻击移民。波兰总理图斯克甚至威胁要否决英国在欧盟提出的移民改革建议。^①匈牙利尽管与欧盟龃龉不断,但是仍积极参与欧盟决策,支持欧盟为应对欧债危机付出的努力,支持欧盟的共同体决策方式。爱沙尼亚则在欧盟追求自身的利益,其关注重点涉及从电子身份到欧盟扩大,从货币联盟到外交政策。

中东欧国家通过参与欧盟的政治,如担任欧盟轮值主席国等,提升其国家形象。迄今为止,已有斯洛文尼亚、捷克、匈牙利、波兰和立陶宛先后担任过欧盟轮值主席国,斯洛伐克已启动2016年下半年担任欧盟轮值主席国的准备工作。2018年上半年,爱沙尼亚也将担任欧盟轮值主席国,目前相关的准备工作已经开始。

对新成员国而言,担任欧盟轮值主席国不仅是展示国家行政能力的机会,而且是提升国家形象的机会。2008年上半年,斯洛文尼亚成为第一个担任欧盟轮值主席国的中东欧国家。其工作重点是推动成员国批准《里斯本条约》、建立欧洲研究区、关注能源和气候变化和西巴尔干局势。基于地缘政治原因,斯洛文尼亚高度关注西巴尔干局势,并成功应对了当年2月科索沃独立对地区局势造成的冲击。在欧盟内部“扩大疲劳症”蔓延之际,斯洛文尼亚积极推动欧盟的进一步扩大,支持克罗地亚加入欧盟的努力。斯洛文尼亚在处理西巴尔干问题上展示的娴熟技巧赢得了欧盟成员国的赞许。2009年上半年,捷克担任欧盟轮值主席国。其工作重点是经济问题、能源与气候变化、欧洲在世界的地位、东方伙伴关系、对俄关系、西巴尔干与欧盟扩大以及跨大西洋关系。遗憾的是,在担任轮值主席国期间,捷克政府发生更迭,以至于欧盟内部对捷克能否完成轮值主席国的任务产生怀疑。尽管捷克顺利完成了轮值主席国的任务,但是捷克学者批评政府垮台削弱了国家行政能力,严重损害了捷克的国际形象。^② 2009年12月,欧盟正式批准《里斯本条约》。《里斯本条约》通过后,欧洲理事会常设主席

① “Poland to Block Cameron’s EU Immigration Plan”, <http://www.thenews.pl/1/10/Artykul/158025,Poland-to-block-UKs-backtracking-on-benefits>, last accessed on 1 July 2014.

② Ivo Šlosarčík, “The Czech Republic - Impacts of and Experience with EU Membership”, *Eastern Journal of European Studies*, Vol.2, No.2, 2011, p.29.

和外交与安全事务高级代表作用增强,而轮值主席国影响力有所下降,成员国不得不在新的制度框架内履行欧盟轮值主席国的职能。新成员国成功履行轮值主席国职能表明新成员国有能力适应欧盟制度环境的变化。2011 年被称为欧盟的中欧年。2011 年上半年,匈牙利担任欧盟轮值主席国,其工作重点为增长、就业和社会包容、强大的欧洲、接近公民的欧盟、欧盟扩大与全球参与。2011 年下半年,波兰担任欧盟轮值主席国,其工作重点为增长的欧洲、开放的欧洲和安全的欧洲。2013 年下半年,立陶宛担任欧盟轮值主席国,其工作重点是建设“可信、增长和开放的欧洲”。总之,新成员国担任欧盟轮值主席国期间设立的一些议程反映了新成员国的特别关切,如上述五国均将欧盟扩大列为重要议程,致力于推动西巴尔干国家加入欧盟。捷克、匈牙利、波兰和立陶宛将东方伙伴关系列为重要议程,试图推动东部伙伴关系国家与欧盟建立更加密切的关系。能源安全问题也是新成员国重点关注的议程,能源供应的多元化以及统一的能源政策成为共同关注的议题。多瑙河地区战略、罗姆人融合战略框架等与匈牙利利益攸关,因而获得匈牙利的高度重视。^①

(三) 提升国际地位

欧盟东扩十年来,新成员国的国际地位得到提升。斯洛文尼亚、斯洛伐克、爱沙尼亚和拉脱维亚已成为欧元区成员国,处于欧洲一体化的核心区。立陶宛预定于 2015 年加入欧元区。尽管多数中东欧新成员国为小国,没有地缘政治雄心,但加入欧盟的确提升了其国际影响,新成员国在扩大的欧盟拥有一席之地,其安全与稳定获得了新的保障。欧盟共同外交与安全政策的形成为保障成员国的安全提供了新的选择。波罗的海三国的合作以及维谢格拉德集团四国的合作有助于增强这些国家在欧盟内的影响力,有助于在欧盟内部捍卫新成员国的共同利益。维谢格拉德集团成为新成员国值得夸耀的成就。如今维谢格拉德国家不再是诚惶诚恐的生手,而是自信十足的老手。这些国家经济增长和社会和平的记录令人羡慕,并显示了面临逆境后的恢复能力;其政治局势大多稳定,政治合作日益引人注目,而且十分有效。^② 作为中东欧的大国,波兰的国际地位显著提升。入盟后波兰并未成为美国的“特洛伊木马”,而是与其他新成员国一道建设性地参与欧盟问题的解决。2008 年,波兰与瑞典一道发起欧盟东部伙伴关系倡议,支持欧盟与东部邻国发展密切的关系,以促进东部邻国的欧洲化。2009 年东部伙伴关系倡议最终获得欧盟首肯,显示了新成员国在推动欧盟议程中的独特贡献。基于历史原因,波兰致力于推动欧盟实行统一的对俄政策。在乌克兰危机

^① 参见孔田平、刘作奎:“欧盟东扩 10 年:成就、意义及影响”,第 14 页。

^② Edward Lucas, “The Restoration of Central Europe”, <http://www.cepolicy.org/publications/restoration-central-europe>, last accessed on 23 July 2014.

爆发后,波兰积极介入乌克兰危机的解决。2014年2月,波兰外长与法国、德国外长一道参与斡旋,协助乌克兰达成和解协议。在克里米亚并入俄罗斯之后,波兰积极支持乌克兰的欧洲选择。波兰一直主张欧盟应当有统一的能源政策,乌克兰危机后图斯克总理提出的建立能源联盟的建议在欧盟内部获得良好回应。在欧债危机爆发后,波兰成为积极推动欧洲一体化的重要的成员国。2011年下半年担任欧盟轮值主席国期间,波兰成功推动欧盟就六个经济治理法规的一揽子建议达成一致。尽管波兰尚未加入欧元区,但波兰积极致力于欧元区债务危机的解决。2011年11月28日,波兰外长西科尔斯基在柏林发表演说,强调对德国无所作为的担心胜过对德国影响力的担心,呼吁德国在解决欧债危机中发挥领导作用。^①波兰与德国在如何解决欧债危机上具有高度共识,波兰支持德国的解决方案即紧缩政策、削减支出和财政责任。波兰外长西科尔斯基2012年3月29日在波兰议会宣称,波兰从单方面从欧盟获益的国家成为鼓舞其他国家行动的国家。^②波兰还积极参与德国等九国组成的“欧洲未来”集团关于欧洲未来的讨论,不遗余力地推动欧洲一体化。针对欧盟扩大后的新现实,考虑到自身的发展潜力,波兰明确表示希望成为德国和法国的伙伴,领导“强大而民主的欧洲”。波兰外长西科尔斯基断言,波兰已成为欧洲一体化的推动力之一。^③

2004年5月欧盟扩大是欧洲一体化历史上最重要的事件之一。迄今为止,已有11个中东欧国家完成了“回归欧洲”的历史夙愿,欧洲实现了史无前例的统一。正如斯洛伐克外长莱恰克所言,没有欧洲前景和欧盟成员国地位,斯洛伐克的政治、社会和经济关系的复杂的转型几乎是不可能的。欧盟成员国地位对新成员国的影响值得重点关注。以上分析表明,欧盟成员国地位未必会导致新成员国的民主巩固,匈牙利案例显示出欧盟对成员国的政治影响的局限性。入盟促进了新成员国的经济发展,加快了成员国的赶超进程,新成员国的国际地位也因此得到提升。然而,扩大十年后新成员国的表现不尽相同,因此需要进一步探讨导致成员国促进或阻碍欧洲一体化的国内因素。

(作者简介:孔田平,中国社会科学院欧洲研究所研究员;责任编辑:莫伟)

^① Radek Sikorski, "Poland and the future of the European Union", Berlin, 28 November 2011, <http://www.mfa.gov.pl/resource/33ce6061-ec12-4da1-a145-01e2995c6302>; JCR, last accessed on 27 December 2013.

^② "The Minister of Foreign Affairs on Polish Foreign Policy for 2012", <http://www.msz.gov.pl/resource/2b624fd4-d5f9-4c36-8b43-91543bce1e36c>; JCR, last accessed on 15 January 2014.

^③ 孔田平、刘作奎:“欧盟东扩10年:成就、意义及影响”,第15页。