

欧盟多年度财政框架 谈判中的维谢格拉德合作研究^{*}

王会花

【内容提要】 次区域合作是国际区域治理中一个不可忽视的现象。本文将欧盟内的维谢格拉德集团作为考察对象,研究次区域与所在元区域的互动关系,以欧盟“2014~2020 多年度财政框架”谈判作为切入点,对维谢格拉德集团如何发挥网络化、多层次的次区域机制的灵活性优势,融入欧盟制度政策框架,策略性地持续介入到谈判过程进行梳理。研究认为,维谢格拉德次区域合作在谈判的不同阶段动态调整介入策略,推动共同利益诉求的达成,对最终谈判方案的形成起到一定的作用。维谢格拉德次区域合作的主体性以及它在区域内的影响力也得到进一步加强。维谢格拉德集团与欧盟的互动关系正在开启中小国家介入区域事务的一种新模式。中国在推进“一带一路”建设尤其是“16+1”合作的过程中应注重加强对这种合作模式的深入研究。

【关键词】 维谢格拉德集团 欧盟 多年度财政框架 次区域合作

【作者简介】 王会花,上海外国语大学中东欧研究中心主任、副研究员。

引言

维谢格拉德集团成立于1991年,最初以回归欧洲为合作目标,成员国包括波兰、捷克、斯洛伐克、匈牙利四个原苏东国家,因此又被称为维谢格拉德四国(Visegrad Four,以下简称V4)。在2004年欧盟第一轮东扩中,四国一起成为欧

^{*} 本文系上海外国语大学一般科研项目“维谢格拉德集团内外合作机制研究”和2018年度全国教育科学规划国家重点课题“‘一带一路’沿线关键土著语言文化通识课程体系建设研究”的阶段性成果。

盟正式成员国。近年来，V4 进一步丰富合作的形式，不断强化在欧盟框架内的立场协调，在欧盟内组建联合战斗部队开展执勤任务，在难民危机问题上坚持独立立场，推动次区域内能源一体化，对外则强化与欧盟“东部伙伴计划”的合作，推动西巴尔干国家加入欧盟，引起国际社会关注。

V4 持续在区域事务中发出自己的声音，以寻求提升区域影响力和话语权，反映出欧洲一体化发展过程中次区域合作的地位和作用进一步凸显。本文尝试把 V4 作为一个次区域合作整体来考察，回顾 V4 层面的合作在 2014 ~ 2020 财政框架谈判中的表现及其影响，从而分析 V4 合作机制在欧盟框架中的运作模式，以期对观察新一轮财政框架谈判走势以及研究欧盟与 V4 的关系提供借鉴。此外，中国与 V4 关系是中欧关系的重要组成部分，V4 国家也是中国“一带一路”和“16 + 1”合作机制中十分重要的国家。研究 V4 作为次区域力量参与区域事务的路径和模式，对中国与 V4 可能在多大程度上利用次区域平台推进双方合作也具有一定的启示意义。

一 欧盟第五个多年度财政预算简况

2014 ~ 2020 多年度财政框架（以下简称“财政框架”）是欧盟历史上第五个多年度财政框架^①。多年度财政框架是推动欧盟共同行动最为重要的金融工具，与欧洲一体化进程及各成员国经济和社会发展变革息息相关，关涉核心利益区域。因此，各成员国都会从自身利益出发提出需求，力图保障使自己国家最能受益领域的预算资金。每次预算框架的制订过程都会是一番旷日持久的讨价还价谈判。2014 ~ 2020 年财政框架的制定恰好又遇上欧洲经济危机，欧盟成员国大多面临十分严峻的国内外经济形势。一般来说，在经济不景气的情况下，预算的净出资国会希望减少预算额度，而净受益国则希望维持甚至增加投入额度。这种现实性的需求矛盾就更增加了最终预算方案达成一致的难度。

多年度财政预算一般流程是首先由欧盟委员会提出一份提案，充分讨论后提

^① 欧盟多年度财政预算的制定起源于 1988 年。彼时为了避免出现预算危机、保证财政预算的连续性，欧共体提出由欧共体委员会、欧共体理事会和欧洲议会三方共同确定七个年度的预算上限，作为年度预算制定的依据，以保障年度预算可控。第一个多年度预算（1988 ~ 1992 年）当时称作“泛机构协议”（Inter-institutional Agreement），第二个多年度预算（1993 ~ 1999 年）指的是“得洛斯 II 提议”（Delors II package），第三个多年度预算（2000 ~ 2006 年）被称为“2000 议程”（Agenda 2000），从第四个多年度预算（2007 ~ 2013 年）起才正式更名为“多年度财政框架”（Multiannual Financial Framework）。

交欧洲理事会（欧盟峰会）和欧洲议会审议。提案在谈判过程中会不断更新，并形成不同版本的妥协方案，最终方案需得到全体成员国同意，且经欧洲议会多数通过。2011年6月，欧盟委员会发布2014~2020年财政框架提案，提出未来七年的欧盟预算总额为承付款项1.025万亿欧元（占国民总收入的1.05%），支付款项9722亿欧元（占国民总收入的1%）^①。欧委会提案预算额度比2007~2013年的预算方案提高了5个百分点。在具体领域的预算额度上，除了共同农业政策方面的预算在预算制定前决定实施改革而有所下降外，其他各领域均有适度提升。后续的谈判主要是基于欧委会的这份提案，内容主要涉及两个方面，主体部分是确定预算总额以及六大领域^②的资金分配，另外一方面是关于资金使用的主要规则、分配标准、优先事项等规则体系的谈判。

在2012年11月召开的欧洲理事会会议上，欧委会提案引发成员国之间激烈的争吵。争议主要集中在预算的总体额度和各预算领域的额度分配两个方面。成员国整体上分裂为观点相互对立的两大阵营。德国、英国、荷兰、瑞士等国认为，金融危机背景下的欧盟应该节俭开支，降低预算。其中预算的最大净出资国德国提出将预算额削减1000亿欧元，基本相当于削减预算总额的10%。英国则更为激进，要将预算总额削减2000亿欧元。而法国、西班牙、意大利、希腊等南欧国家和中东欧新入盟国家则以刺激经济复苏为由，强烈反对削减预算，主张维持欧委会提案，尤其要保障农业补贴和凝聚基金的预算额度。

由于各方需求存在巨大分歧，无法达成一致意见。直至2013年2月欧盟特别峰会上，各方经过异常艰难的谈判，欧洲理事会层面终于达成了一个承付款为9590亿欧元的妥协方案。但在随后举行的欧洲议会辩论中，情况又出现反复。欧盟议会领导人表示对缩减方案及其执行的灵活性存在异议，议会各大党派意见多元分化，预算方案被驳回。此后，欧委会与欧洲议会又经过几个回合的磋商，欧洲议会才最终在2013年11月19日通过了承付款为9599.88亿欧元的七年预算框架方案。在历经两年半的讨价还价之后，2013年12月2日，欧盟理事会也最终通过了这一方案。

^① European Commission – Press release, *Investing today for growth tomorrow*, February 19, 2018. 资料来源：http://europa.eu/rapid/press-release_IP-11-799_en.htm?locale=en, 2019-1-3

^② 六大领域分别是：（1）巧增长及包容性增长（a. 增长和就业竞争力，b. 经济、社会和区域凝聚），（2）可持续增长：自然资源，（3）安全与公民权，（4）全球的欧洲，（5）行政，（6）补偿。

二 V4 在 2014 ~ 2020 年财政框架中的利益诉求

对于 V4 国家来说,这是它们加入欧盟以来的第二个多年度预算框架。在 2013 ~ 2017 年多年度财政预算的制定过程中,除波兰外,其他三国由于受到自身实力及在欧盟中的地位等原因所限,参与度均不高,四国在这一事项上在 V4 层面的合作更是有限。而在本次财政框架谈判中,V4 国家显示出较为明显的共同利益诉求,按照优先次序主要表现在以下三个方面。

第一,四国均希望能够充分保障凝聚政策的预算资金的规模和用途。

欧盟凝聚基金主要致力于减少欧盟内地区发展水平的差异、改善欠发达地区的状况,从而促进欧盟经济和社会的凝聚力。凝聚基金和农业补贴方面的支出历来在预算中所占的比重最大,自然也成为德国和英国建议方案中的削减重点。但欧盟另一大主导国法国是农业补贴政策的最大受益者,其势必将竭力维护农业补贴方面的预算水平。此外,一直以来,欧盟内部一直有一种质疑凝聚基金对于推动欧盟经济增长的实际成效的声音。这就意味着,如果欧盟各国在凝聚政策预算的重要性方面不能达成共识,凝聚政策预算将会面临很大的压力,极有可能成为此次预算削减的最大目标。

2007 ~ 2013 年,四国从欧盟预算中共获得拨款 1 444.21 亿欧元,占欧盟总体预算支出的 16.27%,其中所获拨款的 64% 以上来源于“经济增长和就业凝聚力”类别。根据欧盟委员会统计,波兰、捷克、匈牙利、斯洛伐克在 2007 ~ 2013 年从“经济增长和就业凝聚力”类别所获的拨款数在欧盟 27 国中分别位列 1、4、6 和 11 位^①,四国所获拨款数呈现逐年增加的趋势,总金额达到 926.82 亿欧元,占这部分基金总额的 31.8%。这个数量和比例在新入盟国家中也是相当可观的。这部分资金不但帮助四国推动了国内建设和经济发展,对于优化投资环境,吸引直接投资也发挥出巨大的作用。更为重要的是,这些资金专注于帮助 V4 国家提高人力资本的劳动力技能水平以及改善基础设施,对于帮助 V4 优化经济结构、缩小与西欧国家的知识经济的竞争力差距具有重要意义。因此,充分保障凝聚政策基金的规模成为四国在此次谈判中共同的现实需求。

^① 数据来源于 European Commission: “Analysis of the budgetary implementation of the Structural and Cohesion Funds”, May 2013, p. 51.

表 1 2007 ~ 2013 年 V4 在欧盟预算中的支出情况 (单位: 百万欧元)

国家 \ 年份	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	合计
捷克	1 721	2 441. 1	2 948. 6	3 415. 6	3 029. 1	4 529. 4	4 893. 1	22 977. 9
匈牙利	2 427. 6	2 002. 6	3 568. 6	3 650	5 330. 9	4 177. 1	5 909. 8	27 066. 6
波兰	7 786. 4	7 639. 5	9 252. 9	11 822	14 440. 6	15 735. 8	16 179. 5	82 856. 7
斯洛伐克	1 082. 6	1 241. 8	1 192. 4	1 905	1 785. 1	2 286. 8	2 026. 1	11 519. 8
欧盟预算总支出	113 953. 3	116 544. 5	118 361	122 230. 7	129 394. 9	138 683. 4	148 468. 9	887 636. 7

数据来源: http://ec.europa.eu/budget/figures/2007-2013/index_en.cfm

表 2 2007 ~ 2013 年 V4 在欧盟预算 “经济增长和就业凝聚力” 类别的支出情况
(单位: 百万欧元)

国家 \ 年份	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	总计
波兰	4 217	4 608	6 082	7 781	9 633	10 517	10 657	53 495
捷克	918	1 679	1 974	2 232	1 774	3 240	3 562	15 379
匈牙利	1 304	1 188	2 174	2 086	3 637	2 377	3 908	16 674
斯洛伐克	635	809	584	1 096	1 055	1 575	1 380	7 134
小 计	7 074	8 284	10 814	13 195	16 099	17 709	19 507	92 682

数据来源: http://ec.europa.eu/budget/figures/2007-2013/index_en.cfm

第二, 作为 “新欧洲” 的代表, 四国对于欧盟内部的发展理念较为一致, 都希望欧盟更多地致力于扭转各成员国之间发展不平衡的状况。

在政策层面, V4 希望欧盟在预算结构上能够考虑新成员国的实际情况, 对新成员国有所倾斜, 帮助它们尽量赶上西欧发达国家, 避免在 “双速欧洲” 甚至 “多速欧洲” 中被逐渐边缘化; 而在规则层面, 譬如在共同农业政策等事项上希望获得与老成员国同等的待遇, 凝聚基金和结构基金更多地用于援助不发达的地区和国家, 减少基金使用的附加条件, 保障在预算使用上具有更大的独立性等等。因此, 四国均希望通过此次预算框架的制定推动欧盟层面在政策规则方面的改革和调整, 以便获得与老成员国同等的参与规则制定的权利以及将自身利益诉求深化到规则之中的机会。

表 3 2007 ~ 2010 年欧盟预算中 V4 国家净受益情况 (单位: 百万欧元)

项目 \ 国家	国家出资	欧盟支出	净受益额	净受益率
波兰	11 665. 5	36 500. 8	24 835. 3	212. 9%
捷克	4 692. 9	10 526. 3	5 833. 4	124. 3%
匈牙利	3 271. 6	11 648. 9	8 377. 3	256. 1%
斯洛伐克	2 080. 0	5 421. 7	3 341. 7	160. 66%

数据来源: http://ec.europa.eu/budget/figures/2007-2013/index_en.cfm

注: 汇总数据由各年度数据相加所得。年度数据来源于欧盟委员会网站。净受益率由净受益额除以国家出资额所得。

第三, 可能的情况下, 四国均希望能够保障对欧盟“东部伙伴计划”(Eastern Partnership, 简称 EaP 计划) 成员国的支持资金投入。

作为 EaP 计划的积极倡导者和推动者, V4 将其作为增强在盟内影响力和话语权的一个重要工具, 其地缘政治和地缘经济意义不言而喻。稳定而持续的财政投入是伙伴计划实施的前提保障, 但在欧盟层面的邻国关系中, 法国、西班牙、意大利等南欧国家更关注发展与南部的地中海联盟之间的关系, 而以 V4 为代表的中东欧成员国则更支持与东部邻国的 EaP 计划。因此, 虽然这些国家在不削减财政预算上持有共同立场, 但在财政预算的具体分配中, 两方面对资源的争夺和力量博弈一定在所难免。

以上这三个方面的共同诉求首先是由 V4 的共同利益所决定的, 也是在 V4 的合作过程中逐步培育出来的。但另一方面, 由于四国在盟内的地位以及国内经济发展状况的差异性, 各国对预算的具体需求又有所不同, 成为影响 V4 在预算框架需求中达成共同政策立场的羁绊因素。

首先, 四国在欧盟内的地位及对欧洲一体化的认同程度不一。波兰在四国中经济实力最强, 也是欧盟预算的最大受益国。预算方案启动谈判之时正值波兰接替匈牙利担任欧盟轮值主席国, 这一身份为波兰介入预算方案制定提供了便利条件。因此, 四国中波兰具有参与预算框架谈判的最大主动性, 也期望以此来提升自身的区域影响力。斯洛伐克是四国中唯一一个加入欧元区的国家, 因此对于欧盟预算的诉求在很多方面与欧元区国家的利益紧密结合在一起。捷克一直以来对于欧盟一体化进程的认可度相对较差, 而匈牙利青民盟政府 2010 年以来实施的一系列改革因触碰欧盟法律底线而遭到欧委会的反对和批评, 因此, 这两个国家对于推动欧盟一体化建设项目的态度较为审慎。以上现实状况导致四国在对预算

框架内的具体项目上出现意见分歧。譬如，对于欧委会提案中提出的新增自收入来源，即征收金融交易税这一提议，四国的态度就有所不同。理论上讲，V4 的金融市场相较于西欧国家来说并不算大，对于这么一个能够增加净收入的项目，四国没理由说“不”。波兰和斯洛伐克就明确表示赞同。而捷克和匈牙利两国本就对进一步推动欧盟金融市场的一体化意愿不强，考虑到金融交易税的征收可能会造成对本国金融政策有所限制，因此不支持在预算方案中引入新的自收入来源。

其次，四国国内经济结构和经济政策存在一定差异性。这与它们对欧盟预算的需求及国内经济发展的特定领域息息相关。波兰是传统农业大国，所以对农业补贴和共同农业政策基金尤其是农村发展基金特别关注。在这一点上，波兰与法国能够找到利益交叉点。此外，各国应对金融危机采取了不同的经济政策。2010 年以来，面临严重经济衰退的匈牙利政府取消紧缩政策，通过一次性税收等方式增加收入以削减高额预算赤字。因此匈牙利希望欧盟层面也能够加大预算，刺激经济发展。而捷克政府自欧债危机以来就一直奉行财政紧缩，货币政策也保持较强的独立性。捷克认为欧盟层面也应该奉行严格的财政政策。所以，四国中仅有捷克支持总体上控制甚至适当削减预算总额。

此外，四国经济发展水平相近，经济发展的领域和类型存在一定程度的同质化，因而作为欧盟新成员国在具体项目的资金分配以及资金、技术等吸收能力等方面也存在一定的竞争性。

三 V4 介入财政框架谈判的过程与策略

在欧盟每一轮财政框架谈判中，成员国都会动用各种渠道竭力促成符合本国利益的预算方案。为了能够在谈判中达成共同利益，V4 在次区域层面也开展了大量的外交和游说疏通活动。在欧盟财政框架谈判的不同阶段，V4 介入的路径和策略体现出不同的特点。

第一，欧委会提案出台前后，V4 采取提早谋划、主动出击的策略，分别在次区域和欧盟层面做好政策铺垫。

首先在次区域平台上将财政框架列入重要的议事日程。早在 2011 年年初，V4 就开始谋划财政框架内的优先合作项目，提出希望欧盟优先支持“南北天然气走廊”等基础设施项目。在 2011 年 2 月 15 日发布的重要政治性宣言《布拉迪斯拉发宣言》指出，“凝聚政策应该成为欧盟预算的基石，它能够巩固欧盟在

2004 年和 2007 年的扩大,是帮助缩小欧盟成员国之间现存区域差异的主要途径之一”,共同呼吁“有针对性的凝聚政策和共同农业政策改革必须成为下一个多年度财政框架的谈判不可或缺的组成部分”。V4 还将凝聚政策的重要性上升到关涉欧盟国际地位提升的层面,认为“正是凝聚政策与文化、教育、研究和发展共同支撑起欧盟作为一个整体屹立在国际舞台上”^①。捷克和波兰在担任 V4 轮值主席国期间都将欧盟财政框架列为合作的年度优先事项之一^②。尤其是 2012 年 7 月波兰接任集团的轮值主席国后,依托 V4 框架,分步持续推进,更为积极地介入预算框架谈判。

V4 充分意识到在欧盟层面掌握主动并及早介入谈判的重要性。财政框架谈判开始前,首先会由欧盟委员会制定一份提案,是在综合各方利益基础上提出,受到欧盟战略定位和改革方向、经济发展等多种因素影响。因此,在撰写这份提案之前,欧委会会开展大量调研。这也是各种力量介入财政框架制定的大好时机。

2011 年是财政框架启动之年,这一年正值匈牙利(1~6 月)和波兰(7~12 月)分别担任欧盟轮值主席国。波兰担任欧盟轮值主席国期间正式启动对预算框架的谈判,这就为 V4 能够在草案拟定之前及早且最大限度地介入和影响框架谈判进程提供了极好的机会。匈牙利担任欧盟轮值主席国期间在欧盟层面发起就凝聚政策改革展开辩论,并成功推动欧洲理事会作出了关于凝聚力政策未来的决定,促成欧盟成员国同意在 2013 年以后按照效力、效率、结果导向、主题明确的思路和方向来开展改革。这一决定的发布对于欧盟委员会财政框架方案的起草产生了直接的影响。欧委会 2011 年 6 月的提案中对于凝聚政策予以高度重视,与其相关的“巧增长及包容性增长”部分预算达到 4 909 亿欧元,占整体预算的 47.89%,较之前一个多年度预算增幅达到 9.87%。整体来看,这份方案对 V4 是有利的。V4 后续的谈判目标也是期望尽量能够基本维持这一方案。

第二,谈判初始阶段,V4 充分利用次区域平台的内部协商机制,在次区域层面整合共同利益并寻求达成谈判中的共同立场,通过沟通游说向外部充分表达共同立场。

2011 年 10 月召开的布拉格峰会上,V4 政府首脑专门就欧盟财政框架协调立

^① The Bratislava Declaration of the Prime Ministers of the Czech Republic, the Republic of Hungary, the Republic of Poland and the Slovak Republic on the occasion of the 20th anniversary of the Visegrad Group, Bratislava, 15 February 2011. 资料来源: <http://www.visegradgroup.eu/2011/the-bratislava>, 2018-11-12

^② 捷克和波兰分别于 2011 年 7 月~2012 年 6 月、2012 年 7 月~2013 年 6 月担任 V4 轮值主席国。

场。会议基本确定了 V4 对于这一事项的两大基本观点：一是明确表示支持欧盟委员会关于财政框架的提案，认为提案与欧盟 2020 战略方向吻合，能够充分保证欧盟重要事项的达成；其二是特别提到欧盟预算应该致力于推动欧盟发展，提升欧盟的竞争力和内聚力，正因如此，专注于帮助欠发达国家和地区、消除成员国及区域之间发展差异的凝聚政策应该在欧盟政策中占有独一无二的地位。这是 V4 领导人首次全面阐述对于 2014 ~ 2020 财政框架的共同立场。这两个观点归纳起来便是确立了在凝聚政策上的共识。这一共识的表达充分照顾了不同利益诉求，在共同利益基础上求取了“最大公约数”。此后，在首脑峰会、部长会议及工作会议上，V4 均坚持并持续推动这一基本立场，并根据谈判推进节奏逐步细化谈判合作策略。

由于凝聚政策首先考虑用于支持人均国民生产总值低于欧盟平均水平 90% 的成员国，在各国经济普遍萧条的背景下，无法从中直接受益的成员国自然希望降低这部分的预算投入。V4 通过官方外交以及研讨会、工作坊等民间通道加强与德国、英国等净出资国的沟通和游说，希望这些国家能够意识到，凝聚政策不仅有利于新成员国，也能通过改善交通基础建设、推动环境保护、吸引直接投资等手段，整体上推动欧盟经济的复苏，从而也能在很大程度上使净出资国受益。

此外，V4 十分重视利用智库和专家的作用，广泛引入专家协作机制，针对预算相关领域进行十分广泛的论证和调研。通过次区域平台邀请各国专家开展密集的对话和交流，论证、阐释和宣传凝聚政策对于推动欧盟经济发展的重要意义，研讨预算细节，引发官方和社会各界对这些领域资源的关注，从而吸引更为广泛的政治力量为以上基本立场摇旗呐喊、出谋划策。

第三，各方需求和分歧逐步明朗以后，V4 的策略是以次区域平台为依托，联合一切可以联合的力量，以共同应对来自净出资国群体的联合施压，尤其是要求削减凝聚基金的压力。

伴随着谈判的逐步推进，欧盟内部不同派别之间的分歧也在加深。V4 开始寻求联合具有共同利益诉求的国家，以提高在谈判中的整体实力。V4 首选的联合对象便是欧盟东扩后的新成员国，因为这些国家与 V4 有高度重合的利益诉求，V4 也的确与它们在诸多事项上建立起一些共识。如在 2013 年 1 月与克罗地亚议会的会议上，双方除了重申凝聚政策对于推动欧盟经济增长和就业的重要意义，希望保障充足资金外，更进一步明确了在凝聚政策基金如保持不可退增值税等政策具体事项的需求，并且在欧盟基金使用原则等方面达成共识，提出应加强欧盟

基金的战略性和欧盟结构和投资基金^①资助应该遵循属地原则和结果导向原则，以及号召各国政府支持地方发展，区域和地方政府积极介入项目和基金管理等。

表 4 V4 与东扩新成员国财政框架事项会议一览（2011.12 ~ 2013.1）

会议时间	会议名称	会议内容
2011 年 12 月 7 日	V4 和保加利亚、罗马尼亚环境部部长级会议	就财政框架和凝聚政策寻求共同立场
2012 年 3 月 5 日	V4 与波罗的海三国外交部长会议	呼吁“欧盟财政机构继续支持基础建设和经济发展项目” ^②
2012 年 3 月 22 日	V4 与斯洛文尼亚区域发展部部长，邀请德国作为观察员出席	商讨预算框架谈判中的问题、凝聚政策实施细节等
2012 年 10 月 12 日	V4 与斯洛文尼亚区域发展部部长	关注欧盟委员会 2014 ~ 2020 年凝聚政策一揽子计划的谈判内容和谈判进程
2013 年 1 月 28 ~ 29 日	第五届 V4 公共管理和地区政策委员会与克罗地亚议会相关委员会会议	保障凝聚政策支持资金，以及欧盟基金资助和使用原则

此外，四国同时也都参与了由保加利亚、西班牙、葡萄牙、波罗的海三国等国家组成的“凝聚政策联盟”^③。这是一个临时性的国家利益集团，主要由凝聚政策的净受益国家组成，旨在推动维持甚至增加 2014 ~ 2020 财政框架中凝聚政策的资金资源。2012 年 6 月和 10 月，在预算框架谈判的关键时刻，“凝聚政策联盟”分别在布加勒斯特和布拉迪斯拉发举行会议，邀请了欧委会主席参会，研讨凝聚政策在创造就业和支持经济增长方面的作用，支持欧盟委员会提案，反对削减预算框架中的凝聚政策资金。这一政策诉求符合 V4 的共同利益诉求，因而 V4 在“凝聚政策联盟”中的表现也颇为积极。“凝聚政策联盟”会议召开前，V4 也召开专门协调会议，再加上波兰在“凝聚政策联盟”中扮演的非正式领导者的角色，这就基本保障 V4 在这一平台上协调一致的立场以及对这一平台的影响。

① 欧盟结构和投资基金包含欧洲区域发展基金、欧洲社会基金、欧洲农村发展农业基金、欧洲海事和渔业基金四大部分。

② Joint Statement of Ministers of Foreign Affairs of the Visegrad Group, Estonia, Latvia and Lithuania, Prague, March 5, 2012. 资料来源: <http://www.visegradgroup.eu/joint-statement-v4-ee-lv-lt>, 2018-12-10

③ “凝聚政策联盟”（Friends of Cohesion）参与的国家有保加利亚、捷克、匈牙利、波兰、斯洛伐克、爱沙尼亚、拉脱维亚、克罗地亚、罗马尼亚、斯洛文尼亚、塞浦路斯、希腊、马耳他、葡萄牙、立陶宛、西班牙。与之相对应的，支持削减整体预算，尤其是削减凝聚政策预算的国家组成“优化开支联盟”（Friends of Better Spending），成员国主要有奥地利、德国、芬兰、法国、意大利、荷兰和瑞典。

第四,在介入谈判的过程中,V4 十分注意加强与欧盟委员会、欧洲议会等欧盟机构的直接联系、沟通与协调,寻求政策倾斜和支持,进而通过这些渠道影响政策制定调整以及决策过程的每个环节。

作为欧盟常设机构欧盟委员会、欧洲议会自然是主张在一定程度上扩大预算额度,从而保障欧盟层面能够有更多的资源以供调配。这与 V4 的目标是一致的。在谈判过程中,欧盟委员会、欧洲议会和欧盟轮值主席国三方会根据每次谈判结果权衡各方利益,经过多次调研和协调,提出供下一阶段继续谈判的提案。因此,与这些欧盟机构的互动成为介入谈判的一个重要渠道。

V4 通常采取的一种方式是直接向欧盟运行机构提出共同利益诉求,呼吁尽早通过预算框架。“优化开支联盟”并不急于达成一致。因为根据《欧洲联盟运行条约》的规定,若 2013 年年底前无法通过新的财政框架,自 2014 年起,在新的财政框架通过前将沿用 2013 年的最高限额,而这比欧盟委员会提出的预算建议少了很多^①。2011 年 10 月 10 日,轮值主席国捷克代表 V4 向欧盟递交关于凝聚政策在欧盟财政框架中作用的立场说贴。2012 年 6 月 22 日,在欧盟峰会召开前夕,V4 总理共同致信欧盟委员会、欧洲理事会和欧洲议会,将财政框架连同深化国家层面的结构性改革、推动完成欧洲单一市场、支持新的创新工具共同列为推动经济增长和就业的四大手段,为欧盟经济增长出谋划策^②。

通过次区域平台加强与欧盟轮值主席国的沟通,并协调在欧盟议会谈判中的共同立场也是 V4 与欧盟互动的一个渠道。2012 年 4 月,V4 和斯洛文尼亚区域发展部部长在欧盟总务理事会会议上发表关于凝聚政策的共同声明,其中多项提议被欧盟轮值主席国丹麦写入妥协方案^③。2012 年下半年,塞浦路斯担任欧盟轮值主席国,它与 V4 同为欧盟新成员国,同时也都是“凝聚政策联盟”成员国。因此,双方就相关议题开展了较为频繁的互动交流。2013 年 5 月,V4 与 EaP 国家举行外交部长会议,邀请欧盟 2013 年轮值主席国爱尔兰、立陶宛的代表以及欧盟负责外交和安全政策的高级代表、欧盟扩大和睦邻政策专员参会,会上 V4

① 谢鹏:《试析欧洲主权债务危机对欧盟预算制度改革的影响》,载《中国电子科学研究院学报》2017 年第 3 期。

② 信中主要阐明了以下四点诉求:(1)呼吁欧盟不晚于 2012 年年底通过预算框架;(2)凝聚基金是推动欧盟内经济聚合从而提升欧盟竞争力重要途径,凝聚基金不能成为预算可能削减的目标;(3)结构基金的使用应该更具灵活性;(4)多年度预算框架应鼓励创新项目并注重项目的地域平衡。资料来源:<http://www.visegradgroup.eu/calendar/2012/v4-letter-ec-june-2012>, 2018-11-10

③ *Report On The Czech Presidency of the Visegrad Group, July 2011 - June 2012*. 资料来源:<http://www.visegradgroup.eu/documents/annual-reports>, 2018-12-15

呼吁欧盟应该在多年度财政预算中为 EaP 计划提供充足的资金。

《里斯本条约》生效后，欧盟常设机构的权限及决策程序进行了调整，欧洲理事会设常任主席和共同外交以及安全政策的高级代表，欧洲议会在决策中的权限得到一定的提升。匈牙利和波兰在担任欧盟轮值主席国期间，通过邀请欧洲议会议员参加总务理事会关于财政框架谈判的非正式会议等方式，加强与欧洲议会的合作，从而在更广泛的决策层面上影响欧盟政策的制定和实施。

综上所述，在多年度财政框架谈判中，V4 的主要合作目标十分明确，即推动欧盟内利益相关国家支持凝聚政策，通过多个渠道努力让更多的欧盟成员国认同凝聚政策基金是推动欧盟社会发展和经济增长的重要工具。在合适的通道上，也会适当顾及 EaP 国家的利益诉求。随着谈判形势的演进，V4 适时调整着谈判策略。预算方案制定之前 V4 主动出击获得先动优势，欧委会最先提出的方案对 V4 也相对有利，应该说谈判开局阶段 V4 处在较为有利的位置。在介入多年度财政框架谈判的初期，V4 具有协调的意愿，V4 协调机制担当起表达共同立场、与欧盟讨价还价的重要职责。而实际上，以 V4 为代表的新成员国由于综合国力、对规则和决策运行机制的把握程度、在盟内的影响力等方面都相对较弱，在谈判中总体上是处于相对弱势地位。再加上 V4 面对的是英国、德国为代表的净出资国，它们在预算中拥有更多的话语权。在这种情势下，V4 采取了较为保守的联合策略，与具有共同利益的其他成员国组成利益集团，期望依托集体力量表达和扩大自己的诉求，共同应对其他强势派别的需求压力。但在过于复杂的谈判集团中，由于各方利益诉求过于多元，很难确定共同议题和立场。因此，占据先动优势的 V4 在“凝聚政策联盟”中也难以有所作为。倒是藉由“V4 +”拓展出来的多边谈判场合，为 V4 谈判立场的表达提供了更大的舞台。

四 从最终方案评析财政框架谈判中的 V4 合作

V4 作为一个行为体介入到财政框架的谈判过程中，利用次区域合作框架，较早介入谈判议程，获取先动优势；经过仔细评估和利益权衡达成统一共识，确定谈判目标诉求；并与其他集团联合、开展游说沟通等方式在多个层面开展了共同活动，形成了一个较为完备的互动流程。事实上，在实际操作过程中，由于财政框架谈判中充满异常复杂的不确定性因素，各成员国通过单边、双边、多边等多种渠道影响谈判进程。因此，V4 次区域合作的努力到底在多大程度上影

响了最终结果实际很难直接下结论。

（一）财政框架预算最终方案各方得失概述

财政框架的谈判过程充满了联合、分化、争辩和讨价还价，多方利益相互纠葛，主要划分为“优化开支联盟”和“凝聚政策联盟”两大阵营。由净出资国为主组成的“优化开支联盟”在谈判中表现得更为强势，最终通过的方案从整体上看也对它们更为有利。

首先，2014~2020年财政框架在预算总额上较以往有所下降，成为欧盟史上首个紧缩方案^①。支付款项把欧委会提案提出的额度削减了6.34%，与2007~2013年预算相比也下调了3.44%。在各领域经费方面，占预算总金额三分之一的“智慧型及包容性增长”中的“经济、社会 and 区域凝聚”遭到严重削减，降幅达到13.53%。此外，在凝聚基金的支持范围中还新增加了一个类别，对于人均国民生产总值在欧盟平均水平90%以上的成员国也可以从凝聚政策获得少量优先级的支持，约15.2%的资金会流向“较发达的地区”^②。

表5 欧盟委员会提案与欧盟议会通过预算方案对照表（承诺款）
（按2011年物价水平）（单位：百万欧元）

方案 \ 类别		2011年6月欧盟委员会提案	2013年11月欧盟议会通过预算方案	增幅（%）
智慧型及包容性增长	增长和就业竞争力	114 888	125 614	9.34
	经济、社会 and 区域凝聚	376 020	325 149	-13.53
可持续增长		382 927 (281 825)	373 179 (277 851)	-2.55 (1.41)
安全与公民权		18 535	15 686	-15.37
全球的欧洲		70 000	58 704	-16.14
行政		62 629	61 629	-1.60
补偿		0	27	/
总计		1 024 999	959 988	-6.34

数据来源：http://europa.eu/rapid/press-release_IP-11-799_en.htm?locale=en；http://ec.europa.eu/budget/mff/figures/index_en.cfm

① 江时学：《欧盟预算终于“瘦身”》，载《经济》2013年第4期。
② Adam A. Ambroziak, *New Cohesion Policy of the European Union in Poland: How It Will Influence the Investment Attractiveness of Regions in 2014–2020*, Switzerland: Springer International Publishing, 2014, pp.48–49.

由此观之，德国、英国等净出资国集团凭借强大的综合实力和话语权优势在谈判中占据了主导地位，它们的诉求在最终方案中基本都得到了回应。而与之相对阵营“凝聚政策联盟”维持预算总额和凝聚政策的预算规模的预期目标显然并没有达成。实际上，虽然“凝聚政策联盟”阵营内成员国数量庞大，但它们与净出资国集团存在明显实力上的差异，而且它们在形式上较为松散，从一开始基础不太稳固，存在着内部经济利益竞争性。在欧盟东扩之前，西班牙、希腊、葡萄牙等国家是欧盟区域政策最大的受益者，而在东扩之后，这部分资源开始向中东欧国家倾斜，由此不可避免地导致相关国家之间的竞争。因此，“凝聚政策联盟”只是进行了两次协调立场的会议，两次会议参与的国家也不尽相同，会议只指明了合作的方向，缺乏实质性共识，更遑论采取共同行动。

表 6 2007 ~ 2013 年与 2014 ~ 2020 年多年度财政框架对照表（承诺款）
（按 2011 年物价水平）（单位：百万欧元）

类别 方案		2007 ~ 2013 年		2014 ~ 2020 年		增幅（%）	
智慧型及 包容性增长	增长和就业 竞争力	446 789	91 541	450 763	125 614	0.89	37.22
	经济、社会 和区域凝聚		355 248		325 149		-8.47
可持续增长		420 682 (318 820)		373 179 (277 851)		-11.29 (-12.9)	
安全与公民权		12 396		15 686		26.54	
全球的欧洲		56 815		58 704		3.32	
行政		56 503		61 629		9.07	
补偿		991		27		-97.28	
总计		994 175		959 988		-3.44	

资料来源：European Commission Memo, Brussels, November 19, 2013. http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-1004_en.htm, 2019-2-9

（二）财政框架预算最终方案 V4 实际收益评估

虽然“凝聚政策联盟”阵营整体上合作成效不大，但聚焦到 V4，情况略有所不同。在整体预算削减的大背景下，V4 最终没能达到最优预期，但实际所获得的预算无论是总额度还是分项预算额度都略高于 2007 ~ 2013 年的预算方案，也算是不错的结果。

在欧洲整体经济萧条的大背景下，预算规模的削减在预料之内。有些预算项目如“可持续增长”这一项，在谈判开始之前就已经在成员国之间达成了削减预算、推进改革的共识^①。对 V4 来说，最好的预期是能够达成欧委会最初的提案，而最差的结果应该是德国、英国等此前提出的减幅。而最终形成的方案介于两者之间。从表 7 “财政框架”最终方案的预分配资金可以看出，V4 四国总共获得的资金占到欧盟 28 国预算总额的 26.2%，高出 2007 ~ 2013 年 V4 实际获得欧盟预算支出近 10 个百分点。四国所获得欧盟基金将远远超出其出资数额，在欧盟 28 国中仍然排名靠前。

具体到分项预算上，最终方案在“经济、社会 and 区域凝聚”一项的减幅较大，但“增长和就业竞争力”的预算比欧委会提案高出近 10 个点，与前一个中期预算相比，此部分增加幅度达到 37% 以上。这一增一减使“巧增长及包容性增长”这一领域的预算额整体调整幅度不大，在总预算中的占比还上调了 2 个百分点，这就保障了凝聚政策相关经费基本维持在原有水平。而保障凝聚政策预算也正是 V4 所达成的唯一一项最为明确的合作目标。即便是在与凝聚政策直接相关的“经济、社会 and 区域凝聚”一项中，V4 也显示出一定的优势。四国从这一项中获得的预算金额占到欧盟 28 国总额的 38.7%，较前一轮预算上升近 7 个百分点^②。

从各国在预算方案通过后的反应来看，四国政府在不同场合对外宣称对最终版本预算方案结果表示满意。波兰成为 2014 ~ 2020 年欧盟预算资金最大的净受益国，无疑是本轮谈判最大的赢家。波兰和匈牙利在轮值主席国任期总结以及年度规划中对四国之间的密切合作予以高度肯定，认为次区域平台在谈判中起到了关键性的作用^③。匈牙利认为它在预算中的位置得到极大提升^④。捷克和斯洛伐克分别为最终方案比前一版本妥协方案增加了 9 亿和 1.3 亿欧元而欢欣鼓舞^⑤。当然，对于各国政府对财政框架方案结果的表态我们也要辩证地看。欧债危机背

① 欧盟承诺将加快推进这一领域的改革，从而使资金使用更为绿色和高效。

② Adam A. Ambroziak, *New Cohesion Policy of the European Union in Poland: How It Will Influence the Investment Attractiveness of Regions in 2014 - 2020*, Switzerland: Springer International Publishing, 2014, p. 49.

③ *Report of Polish Presidency of the Visegrad Group (July 2012 - June 2013)*, Ministerstwo Spraw Zagranicznych Rzeczypospolitej Polskiej, WARSAW 2013, p. 27. *Hungarian Presidency in the Visegrad Group (2013 - 2014)*. <http://www.visegradgroup.eu/documents/presidency-programs/20132014-hungarian>

④ *Hungary Beneficiary of 2014 - 2020 EU Budget Framework*, Says State Secy. November 25, 2013. <http://www.visegradgroup.eu/news/hungary-beneficiary-of>

⑤ *EU Budget Summit Aftermath: 'Everyone's a Winner'*. February 15, 2013. <http://www.euractiv.com/section/central-europe/news/eu-budget-summit-aftermath-everyone-s-a-winner/>

景下，迫于国内政治压力，也是为了缓解危机所引发的社会问题，V4 各国政府自然会更多地从积极的方面解读谈判结果，以此引领国内的舆论导向。

表 7 V4 在 2014 ~ 2020 年财政框架中获得预分配资金一览表

国家 \ 资金	预分配资金		其中：凝聚基金	
	资金额（百万欧元）	在欧盟 28 国占比/位次	资金额（百万欧元）	在欧盟 28 国占比/位次
波兰	114 719	14.95% / 1	82 178	22.24% / 1
匈牙利	35 476	4.62% / 9	23 075	6.25% / 5
捷克	31 330	4.08% / 10	23 008	6.23% / 6
斯洛伐克	19 538	2.55% / 12	14 721	3.98% / 11
合计	201 063	26.20%	142 982	38.70%

数据来源：http://ec.europa.eu/budget/mff/preallocations/index_en.cfm

注：表格由作者自行整理，表中资金数据为现行价格，占比是与同时期数据计算所得。

事实上，在财政框架的规则层面，V4 在谈判中并没有获得多大的进展。仅从凝聚政策的相关规则来看，V4 所主张的规则简单化以及加强成员国灵活性的诉求并没有得到具体明确。只是在最终公布的《关于制定 2014 ~ 2020 多年度财政框架条款》^① 中，赋予了欧洲议会对于预算灵活性调整的权限，指出欧洲议会可以在预算执行过程中进行适度调整和修改。

（三）参与财政框架谈判对 V4 合作的影响

2014 ~ 2020 年“财政框架”谈判中形成的合作模式为 V4 介入下一轮谈判作了良好的铺垫。V4 在发展演进过程中建立起多层次、网络化的内部对话磋商机制以及“V4 +”拓展性对外合作模式，再加上国际维谢格拉德基金作为支撑性保障，这些机制工具的灵活选择和运用帮助 V4 将常规化合作中的利益诉求溢出到财政框架谈判中。通过参与 2017 ~ 2020 年“财政框架”谈判，V4 四国加深了在凝聚政策事项上的合作，进一步明确了合作的路径，也为其后参与欧盟凝聚政策改革以及更为有效地争取预算支出的主动权奠定了基础。此后每年 V4 都将这一事项作为优先事项写入年度合作计划，发布了关于 2020 年以后凝聚政策的共同声明。2016 年以来，与保加利亚、克罗地亚、罗马尼亚和斯洛文尼建立起 V4

^① Council Regulation (EU, EURATOM) No 1311/2013 of 2 December 2013 laying down the multiannual financial framework for the years 2014 – 2020. <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:347:0884:0891:EN:PDF>

+4 模式, 针对 2020 年以后的凝聚政策改革向欧盟提交了多项具有建设性的建议方案^①。在正在进行的 2021 ~ 2027 年多年度财政框架谈判中, V4 达成的共同立场的领域和范围均有所扩大。凝聚政策和共同农业政策仍然是 V4 共同关注的重点。其次, 在难民问题上, V4 始终坚持强化外部边界的共同立场, 期望欧盟能够在预算中有所倾斜。V4 已经明确提出, 适度加强对睦邻政策的资金投入, 尤其是要关注移民问题的外部因素^②。此外, 利用欧盟基金加强在科技创新和数字化发展等领域的合作也成为 V4 的共同诉求^③。

V4 在谈判中的协调行动和共同立场提升了它在欧盟内外的影响力和话语权。欧盟三大媒体之一的欧洲动态 (Euractiv. com) 将 V4 与德国、法国、英国三个欧盟大国列为预算方案谈判过程中四个代表性的意见派别。可见 V4 的观点主张在谈判中是具有一定的影响力的。欧洲动态将 V4 主张概括为两个方面: 一是凝聚政策应该保持充足的预算规模, 凝聚基金应该更多地投向贫困地区, 规则简单且保持一定的灵活性, 每个国家可以根据各自的优先事项来选择和决定如何从欧盟获得的资金进行投资。二是反对根据欧盟资金使用情况的绩效进行奖惩, 理由是这会导致成员国之间竞争而不是合作^④。V4 的立场基本代表了欧盟内经济发展水平相对落后的国家尤其是中东欧新成员国的利益诉求, 这在欧盟内也是一个数量可观的群体。因此能够引发欧盟机构和各成员国更加重视 V4 这一次区域利益群体的观点和需求。此外, V4 在谈判中的表现及谈判成效也能够一定程度上增强“V4 +”平台对外部的吸引力, 尤其是有助于加强 V4 在欧盟睦邻政策的 EaP 计划以及西巴尔干地区的影响力。V4 在谋求自身权益的同时, 也会利用次区域平台为欧盟睦邻政策争取一定的实际利益, 因而能够赢得相关国家的信任与支持。

① V4 + 4 Joint Paper on Cohesion Policy after 2020, <http://www.visegradgroup.eu/v4-4-joint-paper-on>

② Stronger Together – Joint Statement of the Prime Ministers of the Visegrad Group. Budapest, June 21, 2018. <http://www.visegradgroup.eu/documents/official-statements/final-stronger-together>

③ 2017 年, V4 签署旨在强化科技创新和数字化发展的《华沙宣言》, 在深化“创新工作组”“V4 + 创业平台”等工具性平台以及加强移动 5G、创新创业、网络安全等方面合作达成若干共识。详见 *Joint Declaration of Intent of Prime Ministers of the Visegrad Group on Mutual Co-operation in Innovation and Digital Affairs*, March 28, 2017. <http://www.visegradgroup.eu/calendar/selected-events-in-2017-170203/joint-declaration-of>

④ Euractiv. com: EU Cohesion Policy 2014 – 2020, November 7, 2012. <http://www.euractiv.com/section/regional-policy/linksdossier/eu-cohesion-policy-2014-2020/>

结 语

通过本文分析可以看出,在财政框架谈判中,欧盟框架内的 V4 能够针对合作目标调动已有合作运行机制,并且取得了一定的合作成效。作为欧盟内的一个较为特殊的国家利益群体,V4 合作在一定程度上也自然受到欧盟框架限制,V4 次区域层面介入谈判是四个成员国与欧盟互动的重要层次。财政框架谈判属于关涉成员国核心利益的政策区域,欧盟内部决策层、政党以及不同利益群体之间的利益关切十分多元化。在具体的谈判过程中,V4 各国往往调配国内外多个层面的各种外交资源,在具体行动上也经常是以各自国家利益划定盟友、结成临时性同盟。所以说,谈判达成的最终结果是 V4 次区域层面、国家层面以及四国国内多方力量共同作用的结果。事实上,V4 次区域平台也成为四个成员国与欧盟开展的双边谈判中有益的支撑平台,对单个成员国参与谈判起到有力的支撑作用。

V4 内外合作机制有效保障次区域层面得以持续介入谈判。V4 在合作过程中逐步构建起由领导人峰会、部长会议、议会合作、专家工作组等所组成的多层次、网络化的政府间磋商机制,设立国际维谢格拉德基金培育和深化非政府层面的联系,塑造共同的身份认同,对外则通过“V4+”推动拓展性合作。在财政框架谈判中,四国有共同的利益交叉点,也存在相矛盾的需求差异性,再加上欧盟内各种利益交错,形成多个利益群体,双边和多边磋商也在如火如荼上演。因此,到谈判进入关键阶段时,各方利益争夺呈现出白热化趋势,V4 内部立场也出现了一些分化。但过程中立场的分化并没有从根本上影响次区域层面的合作,V4 长久以来建立起来的社会化的合作网络和合作惯性让四国在此次谈判中一直保持着形式上的一致性。V4 在逐步摒弃入盟过程中以及入盟初期由于相互竞争而带来的相互猜疑和埋怨,并开始慢慢在竞争性事项上探索出较为合理的合作路径。这一路径的基础就是找准共同利益诉求,尽量避开竞争和分歧。核心则是建立内部统一立场,开展积极的互动合作,并在与欧盟的互动中坚持作为利益共同体的统一立场和行动。在这个互动过程中,V4 合作作为区域内一个行为主体的主体性意识和对外形象也得到不断的强化。可以预见,在不远的将来,欧盟框架中的维谢格拉德合作在区域乃至国际舞台上的影响力将会进一步显现出来。

(责任编辑 张红侠)