

英国脱欧对欧盟和中东欧国家的政治影响

姜 琍

【内容提要】 在经济全球化和区域合作深入发展的时代背景下，加入欧洲一体化进程 43 年的英国做出脱离欧盟的决定，表明欧盟治理机制失灵和成员国在应对多重危机时出现难以弥合的分歧。然而，英国脱欧也促使新老成员国反思欧盟的发展方向，推动欧盟加速改革。本文首先分析了英国脱欧对欧盟整体上的政治影响，也就是对欧盟 27 个成员国生存发展大环境的影响。接着重点讨论了英国脱欧对其天然盟友中东欧国家的政治影响。最后探讨了英国脱欧公投后被重新提上议事日程的“多速欧洲”计划将可能对欧盟和中东欧国家产生哪些影响。

【关键词】 英国脱欧 欧盟 中东欧国家 政治影响 多速欧洲

【作者简介】 姜琍，中国社会科学院俄罗斯东欧中亚研究所研究员。

近年来，乌克兰危机、欧元区债务危机、关于救助希腊的讨论和难民危机，已经严重削弱了欧盟的凝聚力。2016 年 6 月 23 日英国公投脱欧又给予了欧盟有史以来最沉重的打击。欧盟首次有成员国退出，而且决定退出的英国是欧盟第三大经济体、第三人口大国、欧盟预算第三大贡献国（2015 年）和一些重要国际组织的成员。英国一贯主张贸易自由化、深化欧洲单一市场、减轻行政负担和提高欧盟竞争力。鉴于历史渊源、人员往来、经贸合作和政治理念等方面的原因，欧盟的中东欧新成员国与英国关系比较密切，既是政治盟友，也是经贸合作伙伴。英国脱欧不仅将削弱欧盟的实力、向心力和影响力，而且将在政治、经济和国际关系等方面对中东欧新成员国产生影响。英国脱欧公投后，以法德为首的欧盟老成员国支持在经济发展水平和政治意愿多样性突出的欧盟推行“多速欧洲”方案，以推进改革和化解危机。那么，“多速欧洲”又将对欧洲一体化进程和中东欧国家的利益带来哪些影响？

一 英国脱欧对欧盟的政治影响

英国脱欧不仅消耗欧盟应对内外挑战的力量，而且对欧盟的政治生态、成员国之间的力量对比和欧洲一体化的未来发展产生深远的影响。

（一）不利于欧盟政治环境的稳定

首先，英国决定退出欧盟又一次开启了苏格兰是否留在英国的问题。2014 年 9 月，苏格兰公投决定是否留在英国，虽然公投的结果显示超过半数的投票人愿意仍然留在英国，但它在一定程度上是受到英国和欧盟警告的结果：一旦脱离英国就意味着离开欧盟。在英国脱欧公投中，苏格兰地区 62% 的人支持留在欧盟。在 2017 年 1 月 17 日英国首相特雷莎·梅宣布“硬脱欧”方案的当天，苏格兰首席部长、民族党主席尼古拉·斯特金表示，不能允许英国政府不顾苏格兰的经济发展、就业状况、生活水平以及开放、包容的声誉，将苏格兰带离欧盟和单一市场，苏格兰将再次选择是否留在英国^①。苏格兰计划在 2018 年秋至 2019 年春期间（关于英国脱欧的谈判结束前夕）举行新一轮独立公投。一旦苏格兰宣布独立，并以独立国家身份申请加入欧盟，就可能推动西班牙、意大利和比利时境内的自治主义和分裂主义运动。

其次，欧洲怀疑主义抬头。英国脱欧公投后，其他欧盟成员国的一些疑欧主义政党或政治家也发出举行脱欧公投的声音，如来自瑞典、荷兰、意大利和法国等欧盟老成员国和捷克、匈牙利和斯洛伐克等新成员国。经过国际金融危机、欧元区主权债务危机和难民危机的连续冲击后，许多欧盟成员国民众的生活水平下降，安全感缺失，对欧洲一体化的信心下降。英国脱欧使欧盟成员国的欧洲怀疑主义政党看到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。亲欧洲政党因此陷入比较艰难的境地，它们必须更多地适应选民新的政治要求^②。尽管 2016 年 12 月奥地利极右翼候选人诺贝特·霍费尔在总统选举中以微弱的差距败北，2017 年 3 月荷兰狂热疑欧派候选人

^① Skotsko by mohlo opustit Británii, pokud nevyjdou obchodní plány s EU, 17.1.2017, http://www.denik.cz/ze_sвета/skotsko-by-mohlo-opustit-britanii-pokud-nevyjdou-obchodni-plany-s-eu-20170117.html

^② Katerina Blažková, Lukáš Hendrych, Jan Gillern: Dopady brexitu na evropskou integraci a Visegrádskou skupinu, 09.06.2016, <http://www.evropskehodnoty.cz/wp-content/uploads/2016/06/Dopady-brexitu-na-evropskou-integraci-a-Visegr%C3%A1dskou-skupinu.pdf>

海尔特·维尔德斯在议会大选中获得的支持率低于预期，2017年5月，誓言要让法国脱欧的极右翼政党“国民阵线”候选人玛丽娜·勒庞在总统选举第二轮中落选，但欧洲怀疑主义势力不容忽视，极右翼政党处于上升阶段。在法国有1100万人投票支持勒庞，明显高于2012年她首次参加总统选举时获得的支持率。与2012年相比，维尔德斯领导的自由党目前在荷兰议会拥有的议席更多。霍费尔在总统选举第一轮投票中名列第一，在最终投票时获得46%的支持率，远远高于上一届总统选举中霍费尔所在政党的候选人的支持率。

（二）改变欧盟的权力格局

一个颇有影响力和强大的成员国退出，必然导致欧盟内部原有的权力平衡被打破。英国经济上主张加大市场的自由度，政治上反对更深入和快速的欧洲一体化。在脱欧公投前，英国在欧盟中发挥着双重功能：一方面，它与德国在反对保护主义和支持自由市场方面是盟友；另一方面，它又与法国合力抗衡德国的影响力^①。英国脱欧使英法德“三足鼎立”的局面被打破，欧洲一体化的重心转变为“法德轴心”^②。法德两国的国内生产总值之和约占欧元区的一半，它们对欧洲一体化的态度及其相互关系对欧盟未来发展的影响非常显著。如果没有法德两国的同意和支持，欧盟中央机构几乎不能推行任何政策。随着法德在欧盟内权力地位的增强，欧盟内深化一体化的压力加大。法德两国都不愿意看到欧盟分裂或停滞不前：统一的欧盟可以增强法国的实力和谈判地位，一旦欧盟在英国脱欧后呈现碎片化态势，作为欧盟第一大农业生产国的法国将在经济上受损；德国经济是欧盟联合经济体的主要受益者，对外贸易是德国经济发展的主要支柱，欧盟分裂意味着德国企业将失去对其产品开放的欧盟大市场。

当然，除了各自的利益诉求以外，法德两国领导人希望利用英国脱欧推进欧洲一体化，重塑欧盟的凝聚力，避免欧盟进一步分崩离析。2017年5月15日，马克龙在就任法国总统后的次日访问德国，与德国总理默克尔就下列事宜达成一致：欧盟必须变革，以免机构臃肿和官僚主义盛行；提高欧盟的竞争力和就业

^① Andrej Duhan: Brexit změní mocenské poměry v Evropě, 16. 7. 2016, http://ceskapozice.lidovky.cz/brexit-zmeni-mocenske-pomery-v-evrope-dxt-/tema.aspx?c=A160714_115550_pozice-tema_lube

^② Kryštof Kruliš: Ohlasy britského referenda: Důsledky pro ČR a EU, srpen 2016, https://www.amo.cz/wp-content/uploads/2016/08/AMO_Ohlasy-britskeho-referenda_Dusledky-pro-CR-a-EU.pdf

率；促使欧盟政治上更为稳定，特别是让民众获得安全感^①。英国脱欧也是考验法德伙伴关系的机会。在 2007 ~ 2012 年萨科齐担任法国总统期间，法德两国结成强大的同盟推动欧洲一体化进程。在 2012 ~ 2017 年奥朗德担任法国总统期间，法德两国在应对欧债危机和难民危机问题上产生分歧，两国关系有所疏离。从 2010 年起，法国在经济增长、就业率和财政状况等方面均明显落后于德国，而且法国境内的右翼民粹主义势力抬头，导致德国主导了欧盟应对危机的政策。德国指责法国和其他一些欧元区国家不遵守预算规则，导致公共财政赤字扩大和公共债务增加；法国则批评德国经常项目盈余过高，贸易收支出现巨大顺差，导致区域内经济发展不平衡，迫使南欧国家实行货币紧缩政策。由于德国采取了敞开怀抱欢迎难民的态度，同时谋求欧盟其他成员国与其公平地分担难民负担，引起一些欧盟成员国特别是中东欧新成员国的不满。随着英国脱欧，德国在欧盟的影响力显著增强，这也意味着其需要为维护欧洲一体化成果和推动一体化发展作出更大的贡献。马克龙当选法国总统后积极争取德国的信任，并努力拉近与德国的关系。而在欧盟面临内外多重挑战和需要变革时期，无力独当一面的德国也需要联盟伙伴。德国政界意识到，与法国重新修好关系可能是稳定欧洲并使欧盟多数国家与其保持一致的最后机会^②。鉴于欧盟形势所迫和两国相互需要，欧盟的“法德轴心”将趋于巩固，但依然是德国发挥更重要的作用。尽管今后法德两国就关于欧洲一体化的设想达成妥协的可能性很大，但两国之间出现权力竞争似乎也在所难免。长期以来谋求政治领先地位的法国，有可能不甘接受权力地位下降的事实而努力平衡德国的影响。

（三）削弱欧盟的国际影响力

英国在许多国际组织中拥有重要地位：英国是欧盟成员国中两个联合国安理会常任理事国之一，也是欧盟中四个同时是西方七国集团和二十国集团的成员之一。英国在国际货币基金、世界银行和经合组织中有较强的影响力。英国脱欧后，欧盟其他成员国无法从英国拥有上述国际组织成员国身份中获利，欧盟的软

^① Václav Lavika: Německo – francouzsky tandem slibuje užší spolupráci. V zájmu stabilnější, silnější a méně byrokratické Evropské unie, 16. 5. 2017, <https://zahranicni.ihned.cz/evropa-slovensko/c1-65730750-nemecko-francouzsky-tandem-slibuje-uzsi-spolupraci-v-zajmu-stabilnejsi-silnejsi-a-mene-byrokraticke-evropske-unie>

^② Eliška Kubátová: Tandem Merkelová – Macron bude silnější než se Sarkozy, říká expert CR musí být ve strehu, 15. 5. 2017, <http://www.info.cz/svet/tandem-merkelova-macron-bude-silnejsi-nez-se-sarkozym-rika-expert-cr-musi-byt-ve-strehu-9588.html>

实力和国际地位将有所下降。从军事角度看，在欧盟成员国中，仅有英国和法国拥有核武器和大规模海外远程军事投送能力，英国在欧盟防务一体化进程中发挥着重要作用。因此，随着英国脱欧，欧盟的整体防务能力和在国际事务中的影响力将有所下降。

（四）引发欧盟对自身发展方向的反思

英国脱欧公投后，欧盟新老成员国领导人纷纷表示，欧盟必须改变，以争取更多民众的支持。德国总理默克尔指出，欧盟必须防止在英国脱欧后其他成员国紧跟其后，需要致力于解决民众最关心的问题，如欧盟外部边界安全，创造就业岗位和加强内部安全^①。捷克总理索博特卡则指出，欧盟应该快速和合理地与英国商谈脱欧事宜，努力将英国脱欧对欧盟公民的消极影响最小化；欧盟必须快速变革，以获得民众对欧洲一体化项目强有力的支持；欧洲必须更高效、更灵活、更少官僚主义和更关注 27 个成员国的多样性^②。在欧盟政界和学术界，人们开始反思欧盟发展走向，并对欧盟未来发展进行热烈讨论。有些人认为，英国脱欧将促使其他成员国更快地推进一体化并建立政治联盟。另一些人则持相反观点，担心快速推进一体化将削弱民众对欧洲一体化的信任，从而导致欧盟逐渐解体。还有一些人希望在以欧元区成员为基础的国家集团快速推进一体化。

随着 2004 年、2007 年和 2013 年的三次东扩，欧盟的经济实力和政治影响力得到明显提升。与此同时，它一直没能完全消化扩大行动。英国脱欧公投后，致力于加入欧盟的西巴尔干国家担心其入盟谈判将受到影响，但 2016 年 7 月 4 日，法国总统奥朗德、德国总理默克尔和欧盟外交和安全政策高级代表莫盖里尼纷纷表示，英国脱欧不会影响欧盟扩大进程。此外，为了向民众表明英国脱欧后欧盟依然有能力继续前行，欧盟委员会、欧盟大国及其创始成员国积极倡导“多速欧洲”方案^③。

二 英国脱欧对中东欧国家的政治影响

在欧盟所有大国中，英国最早向中东欧新成员国开放劳动力市场；英国是一

① Hospodářské Noviny, 28. června 2016, s. 3.

② Echo24, TK; Sobotka: Evropská unie se musí rychle změnit, 24. června 2016, <http://echo24.cz/a/wat3g/sobotka-evropska-unie-se-musi-rychle-zmenit>

③ 关于“多速欧洲”，将在文章的第三部分进行详细讨论。

些中东欧国家重要的贸易伙伴；英国和中东欧新成员国在欧盟许多政策领域思维理念相近。总之，英国是中东欧国家加入欧盟后一个重要的伙伴国。尽管英国脱欧派的论据之一与中东欧新成员国有关，抱怨来自中东欧新成员国的移民太多，占据本土工作岗位并滥用社会保障体系^①，作为欧盟预算净出资国的英国与净收入国的中东欧国家在关于欧盟预算的谈判中立场相差甚远，中东欧国家也不赞同英国提出的欧盟改革方案中限制劳动力自由流动的条款，但是中东欧国家的政治精英和民众对英国脱欧普遍表示失望、遗憾和担忧。经济方面的不利影响是其忧虑的一个方面，更为明显的则表现在政治方面。

（一）在欧盟失去了一个重要的盟友

英国和中东欧国家都主张欧盟要侧重加强经济合作，安全由北约和美国保障，政治和民主则是民族国家的事务。在欧盟的许多政策领域，英国和中东欧国家常常在磋商和决策过程中形成联盟。在欧盟的外交和安全政策方面，英国和绝大多数中东欧国家都大力支持跨大西洋伙伴关系、强调民主和人权、推动欧盟的东部伙伴关系计划、主张对俄罗斯采取审慎态度。在经济政策方面，它们都致力于在所有经济部门推进欧洲单一市场计划、消除壁垒、世界贸易进一步自由化，主张与欧盟外的其他伙伴国签署贸易协议、采取措施提高欧盟的竞争力^②。

（二）非欧元区国家在欧盟的地位明显下降

在欧盟 9 个非欧元区成员国中，除了英国、丹麦和瑞典 3 个西欧国家以外，还有波兰、捷克、匈牙利、保加利亚、罗马尼亚和克罗地亚 6 个中东欧国家。自加入欧盟之日起，中东欧新成员国就承诺在满足马斯特里赫特趋同标准后采用欧元。然而，欧盟法没有规定采用欧元的具体日期，每个欧盟成员国根据本国经济名义趋同和实际趋同情况，制定加入欧元区的时间表。加之欧元区债务危机爆发后，欧元区自顾不暇，中东欧非欧元区国家没有感受到敦促其尽快加入欧元区的压力。它们徘徊在欧元区大门外，既可以享受欧盟成员国的优势：从共同市场和融合基金中获益，也可以规避欧元区一些尚未解决的问题所带来的风险，还可以在金融危机时期促使本国货币贬值，以扩大出口、推动旅游业发展、创造就业岗

^① 目前，大约有 300 万来自其他欧盟成员国的移民生活在英国，约占英国全国总人口的 5%，他们中 200 多万人在英国就业，占英国劳动人口的 7%，而大约 160 万人是在 2006～2014 年间去英国的。

^② Vladimír Bartovi, *vicerychlostní Evropa*, June 16. 2016, <http://www.europeum.org/data/articles/bartovic-vicerychlostni-evropa.pdf>

位和增加国民收入。随着英国脱欧，非欧元区国家在欧盟的重要性明显下降。首先，非欧元区国家的国内生产总值从相当于欧元区国家的 40% 下降到 16%，非欧元区的人口从占欧元区的一半减少到三分之一；其次，在英国脱欧公投后不久，在欧盟内倡导多种货币体系并存的欧盟委员会金融委员英国人乔纳森·希尔宣布辞职；最后，一些重要的金融机构，包括对欧盟的银行进行压力测试、维护欧盟内部银行业公平和良性竞争的欧洲银行管理局的总部将从伦敦迁移至欧元区国家。

英国脱欧公投前，每逢欧元区国家与非欧元区国家的利益发生冲突，英国就会通过法律和政治对话的方式竭力维护非欧元区国家的利益。中东欧非欧元区国家从中获得下列好处：第一，欧盟所有的成员国拥有同等的权利，不论其是否采用欧元，一旦非欧元区国家认为欧元区的立法提案有歧视性成分，就可以在欧盟理事会进行磋商；第二，英国政府有权利请求欧盟理事会就欧元区作出的决定对欧盟其他国家的影响进行讨论；第三，英国明显削弱了“更紧密的联盟”这一原则，而不少中东欧非欧元区国家也不愿意在政治上加强联合^①。英国脱欧后，失去利益保护者的中东欧非欧元区国家抵制欧盟法律草案的能力将显著减弱。

法国新总统马克龙多次强调欧盟需要改革以推进欧洲一体化，他担心在其任期内难以在整个欧盟范围内实施改革，因此主张集中精力在欧元区进行改革，如设立欧元区经济和财政部长职位、建立欧元区预算、把欧洲稳定机制变为欧洲货币基金，以帮助陷入债务危机的欧元区国家等。在竞选总统期间，马克龙就宣称，欧元区在过去几年中没有取得任何进步，主要是担心英国和其他对深化欧洲一体化持消极态度的国家加以反对。英国脱欧后，欧元区与非欧元区国家之间的分歧将逐渐尖锐化。另外，英国脱欧后，欧盟 27 个成员国中只有 8 个国家没有加入欧元区，一旦欧元区成员国团结一致，它们就可以根据规则拥有足够的力量推动欧盟改革。有可能中东欧非欧元区国家关心的人员自由流动和经济合作方面的规则也将在欧元区框架内得以确定^②。如此，中东欧非欧元区国家将面临在欧盟内被孤立、远离欧盟一体化核心和沦为二流国家的风险，它们加入欧盟的收益

^① Sebastian Plóciennik: A “Non – euro” Zone after a Possible Brexit, 30. june 2016, <https://www.pism.pl/publications/bulletin/no-41-891>

^② Ondřej Houska: Macron chce změnit Evropu. Češi se budou muset rozhodnout, jestli se přidají, 9. 5. 2017, <https://zpravy.aktualne.cz/zahranici/macron-chce-zmenit-evropu-cesi-se-budou-muset-rozhodnout-jes/r~cefc1ea2348311e7b2a40025900fea04/?redirected=1496583418>

就会大大减少。

（三）在英国的中东欧国家公民的生活受到影响

根据英国统计局 2015 年的数据，在英国生活着 91.6 万波兰人，他们是英国境内仅次于印度人的第二大少数民族。近几年来，来自罗马尼亚和保加利亚的移民不断增多。在举行脱欧全民公投前后，英国的民族主义情绪和排外情绪高涨改为一些英国民众的民族主义情绪和排外情绪高涨，发生了多起袭击中东欧移民的事件。尽管在英国政府的干预下，袭击移民的事件逐渐减少，但依然给生活在英国的中东欧移民带来了恐慌和不确定性。2017 年 2 月，英国首相特雷莎·梅宣称，一旦正式开始脱欧谈判，就立刻停止来自欧盟国家新移民的自由流动，即那些在脱欧谈判后进入英国的欧盟公民不会自动获得长期居留权；在此之前已经来到英国的欧盟成员国移民，将保留已拥有的权利，时间长短与欧盟给予其境内英国公民的待遇一致^①。波兰政府估计，英国移民政策的改变将导致 10 万~20 万生活在英国的波兰人决定回国^②。在欧盟与英国关于未来关系的谈判中，中东欧国家关注的重点之一即是本国公民在英国的权益问题。

（四）对德国在欧盟地位增强产生矛盾心理

随着英国脱欧，欧盟地理和地缘政治重心将向东移动，德国愈益成为欧盟内占主导地位的大国。德国不仅是多数中东欧国家的重要经贸合作伙伴，而且英国曾经支持的一些政策领域，如单一市场、贸易政策和跨大西洋关系等，对于德国也很重要，它将可能在这些领域担负起领导角色。中东欧国家特别是维谢格拉德集团四国在上述领域与德国的立场相近。如果维谢格拉德集团四国在一些政策领域对德国采取建设性和主动靠近的态度，将有助于改善该国家集团在难民危机问题上受损的形象^③。然而，由于将与德国抗衡的法国对中东欧地区兴趣不大，德国在欧盟内影响力的增强引起一些中东欧国家的担忧，主要表现为以下几个方面：第一，经济上与德国紧密联系，将可能导致政治上隶属德国。第二，在处理难民危机问题上，一些中东欧国家与德国的立场截然不同。德国反对发展核能源

^① Se zahájením jednání o brexitu skončí volný pohyb osob, píše britský deník, 27. 2. 2017, http://zpravy.idnes.cz/britanie-brexit-mayova-volny-pohyb-eu-dxe-/zahranicni.aspx?c=A170227_104813_zahranicni_ert

^② Sebastian Plóciennik, A “Non-euro” Zone after a Possible Brexit, 30. june 2016, <https://www.pism.pl/publications/bulletin/no-41-891>

^③ Kryštof Kruliš, Ohlasy britského referenda: Dúsledky pro CR a EU, srpna 2016, https://www.amo.cz/wp-content/uploads/2016/08/AMO_Ohlasy-britskeho-referenda_Dúsledky-pro-CR-a-EU.pdf

的政策也引起一些中东欧国家的反感。第三，德国经济从欧盟联合经济体中获益最多，它最不愿意看到欧盟分裂，因此将支持欧盟加强中央集权。而多数中东欧国家反对在危机时刻匆忙加深一体化，希望在欧盟机构和成员国之间实现权力平衡。第四，德国对俄罗斯的态度。虽然德国领导人口头上反对俄罗斯和普京，但它会避开中东欧国家与俄罗斯达成有损中东欧国家利益的协议^①。

（五）积极参与关于欧盟未来的讨论

2016年6月27日，作为维谢格拉德集团轮值主席国的捷克邀请其他成员国以及法德两国的外长在布拉格会晤，呼吁27个成员国共同讨论英国脱欧对欧盟的影响，以及未来的欧盟应该是何种形态^②。次日，维谢格拉德集团四国总理发表联合声明称，欧盟必须在27个成员国的合作下继续前行并变得更为强大，应该增强公民对欧洲一体化和欧盟机构的信任；欧盟与英国之间的关系应该建立在互惠、公正的原则基础上，与英国的谈判应注重保护欧盟的利益；应提高民族国家议会的地位，同时加强成员国之间的相互信任，努力消除人为的分界线^③。2016年7月21日，维谢格拉德集团四国总理在华沙会晤，就英国脱欧和欧盟的变化进行磋商，认为安全和繁荣问题是欧盟应该加以关注的重点。在安全领域，应该从三个层面加以完善：保护外部边界、打击恐怖主义和推进共同的安全政策。在促进繁荣方面，应该更好地利用单一市场和申根区人员自由流动，以使较为贫困的国家尽快赶上较为发达的国家^④。在英国脱欧公投一星期后，斯洛伐克开始担任欧盟轮值主席国，它主要任务之一是引领关于反思欧盟政治的讨论。2016年9月16日，除英国以外的欧盟27个成员国的总统和总理，在斯洛伐克的首都布拉迪斯拉发进行了非正式会晤，讨论如何通过解决好难民危机、加强欧盟内部和外部的安全、改善经济效率，恢复欧盟成员国民众对欧洲一体化的信任。

① Lucie Bednářová, Jan Zahradil: Referendum o brexitu je příležitost, aby si ČR rekla o výjimky, 22. 6. 2016, <http://euractiv.cz/rozhovory/aktualne-v-eu/jan-zahradil-referendum-o-brexitu-je-prilezitost-aby-si-cr-rekla-o-vyjimky-013368/>

② CTK, Brexit nezastaví vývoj EU, shodli se evropští ministři v Praze, 27. 6. 2016, <http://www.ceskenoviny.cz/zpravy/brexit-nezastavi-vyvoj-eu-shodli-se-evropsti-ministri-v-praze/1365959>

③ CTK, Země V4 po Brexitu prozradily další plány v rámci Evropské unie, 28. 6. 2016, <http://tn.nova.cz/clanek/zeme-v4-po-brexitu-vzkazuji-nenechame-se-brity-utlacovat.html>

④ Zuzana Štichová, V4 rokuje o brexitu a změnách v EU. Orbán se bojí: Ztrácíme vliv, 21. 7. 2016, <http://www.blesk.cz/clanek/zpravy-politika/408252/v4-rokuje-o-brexitu-a-zmenach-v-eu-orban-se-boji-ztracime-vliv.html>

三 “多速欧洲” 的提出及其对欧盟和中东欧国家的影响

“多速欧洲”最早是在 1975 年由比利时总理李奥·汀德曼提出的，旨在让那些有条件有意愿推进一体化的国家走得更远些（成员国之间不同程度的一体化仅局限于与经济 and 货币联盟有关的问题），同时帮助其他国家赶上它们的一体化程度。随后在欧洲学术界和政治界引起了广泛讨论，并多次被欧盟一些政治精英所提起^①。

近些年来，法国前总统萨科齐和奥朗德、德国总理默克尔和欧盟委员会主席容克都表示过支持“多速欧洲”方案。萨科齐和奥朗德均认为，欧盟成员国之间各种程度的一体化是应对欧盟面临的诸多挑战的必要方式，也是欧盟深化一体化的前提条件。德国总理默克尔倡导形成所谓的“欧洲核心”，这些核心国家比其他成员国更快地推进一体化，不仅涉及经济问题，而且面向政治问题。2015 年 11 月，欧盟委员会主席容克表示，欧盟必须允许成员国以各种不同的程度参与共同政策；最终不可能 30 多个成员国以同样的速度和努力采取行动，并朝着同一个方向前行；可以让同一个集团的国家在所有层面都采取共同步骤，其他成员国则在与核心国家不同的运行轨道上行进^②。而当时英国首相卡梅伦则呼吁停止关于“多速欧洲”的讨论，他认为“多速欧洲”的设想不合理，是把欧盟作为货币联盟理解的结果，而应该把欧盟理解为建立在统一市场基础上的民主国家的联盟^③。

① 1994 年，如今担任德国财政大臣的沃尔夫冈·朔伊布勒（Wolfgang Schäuble）和卡尔·拉默斯（Karl Lamers）再次提到“多速欧洲”，认为它是保障欧盟在灵活的制度基础上向前发展的方式；2000 年，前欧共体委员会主席雅克·德洛尔倡导所谓“先锋国家”的思想，认为一些成员国可以比其他成员国更深入地融合，不仅在经济领域，而且在其他领域，如自由、安全和司法等领域。至今在专业领域没有关于“多速欧洲”的统一定义。芬兰总理亚历山大·斯图布将“多速欧洲”定义为“一体化战略的模式之一，它试图调整欧盟框架内的多样性，使各个国家集团能够通过不同的程序和制度调节实行欧盟的共同政策”。在欧盟法的官方网站上，“多速欧洲”则被定义为“差异一体化的方式，一些有能力且有意愿推进一体化的欧盟国家组成的集团致力于共同的一体化目标，同时其他国家将紧跟其后”。上述定义的共同点是：它是考虑到欧盟成员国的多样性和参与一体化能力的差异性而设想出的一体化模式。

② Konec Evropy mnoha měn? Juncker chce využít brexit prorozsěření eura, 27. června 2016, <https://www.novinky.cz/zahranici/evropa/407631-konec-evropy-mnoha-men-juncker-chce-vyuzit-brexit-pro-rozsireni-eura.html>

③ Lukáš Hendrych, Dominik Bergmann, Více rychlostní Evropa, 02.05.2016, <http://www.evropskehodnoty.cz/wp-content/uploads/2016/05/V%C3%ADcerychlostn%C3%AD-Evropa.pdf>

（一）英国脱欧公投后“多速欧洲”重新被提上议事日程

在英国脱欧公投前，已经有许多例子表明，“多速欧洲”已经存在于欧盟的运作中，特别是强化合作原则和欧盟法为某些成员国规定了各种临时和永久的例外情形。近年来，最突出的例子是欧元区 and 申根协定的安排。鉴于欧盟成员国最终的一体化目标是共同的，“多速欧洲”只是为了解决现实问题而暂时存在的一体化方式。英国脱欧公投后，欧盟大国和创始成员国主张对欧盟改革，促使其前行，即便不是 27 国都赞成。

2017 年 2 月初，在马耳他举行的欧盟非正式首脑会议上，法国总统奥朗德和德国总理默克尔倡导“多速欧洲”。在经历了从主权债务危机到欧元区危机，从希腊危机到难民危机的一系列危机后，法德意识到欧盟国家走相同的一体化道路实际上无法实现，逐渐放弃欧洲完全的政治和经济一体化^①。而英国脱欧和特朗普当选美国总统带来的不确定性更加促使法德决定推动“多速欧洲”计划。

2017 年 3 月 1 日，欧盟委员会发布了关于欧盟未来的白皮书，为英国脱欧后的 27 个欧盟成员国提出了五个有关欧盟未来的蓝本：第一，维持现状，即按照《里斯本条约》设定的议程缓慢渐进地推进欧洲一体化，但在安全和防务等问题上更进一步；第二，在保留商品、服务、劳动和资本自由流动原则的基础上，让欧盟只发挥欧洲单一市场的功能；第三，在一些基本议题上，各成员国以不同的速度推进一体化；第四，欧盟只专注于一些特定政策领域的一体化，抛开其他一些容易产生分歧的领域；第五，建立欧洲联邦，所有成员国把主权让渡给欧盟机构。欧盟委员会强调，得到法德支持的“多速发展”计划可以推动一些特定领域的一体化，如防务、安全和财政联盟等。

2017 年 3 月 6 日，法国、德国、意大利和西班牙四国领导人在凡尔赛宫举行非正式首脑会议，支持“多速欧洲”计划。时任法国总统奥朗德表示，团结不意味着划一，我们支持各种各样的合作；一些国家如欧元区国家可以更快地在共同防务、税收和社会保障政策等领域更快地整合。德国总理默克尔则表示，欧盟必须有勇气采取步骤使一些国家更快地行动起来，当然不会将迟到的国家拒之

^① Daniel Baret, Německo a Merkelová ohlašují konec stejně rychlé integrace EU. Co to bude znamenat pro Česko? 6. února 2017 <http://www.reflex.cz/clanek/zpravy/77481/nemecko-a-merkelova-ohlasuji-konec-stejne-rychle-integrace-eu-co-to-bude-znamenat-pro-cesko.html>

门外^①。

2017 年 3 月 25 日，在欧洲一体化的基石——《罗马条约》签署 60 周年之际，欧盟 27 国政府首脑、欧洲理事会主席、欧洲议会议长和欧盟委员会主席共同签署发布了《罗马宣言》，指出“欧盟 27 国会联合行动，在条约框架下，在必要的地方以不同的速度和深度朝着同一个方向迈进，并对那些想要加入的国家敞开大门”。虽然没有使用“多速欧洲”的概念，但实际上已经确认了欧盟在英国脱欧后将用这一方式推进欧洲一体化。

（二）“多速欧洲”给欧盟带来的利与弊

面对英国脱欧这样动摇自身存在和前进的冲击，欧盟老成员国把“多速欧洲”作为推进欧洲一体化、增强民众对欧盟信心的一种务实选择。然而，“多速欧洲”在给欧盟带来机遇的同时也会带来一些挑战。

1. “多速欧洲”给欧盟带来的机遇

（1）避免欧洲一体化进程受到阻碍。迄今为止，推进欧洲一体化速度往往由参与欧洲一体化政治意愿最弱的成员国决定。换言之，欧洲一体化进程因一个或多个欧盟成员国不同意在某些领域推进一体化而受到阻碍。如果没有英国的反对，欧盟或许有可能在若干年前就在法德两国的领导下形成统一和强大的联盟。“多速欧洲”模式使一些希望快速和深入推进一体化的成员国，不会受到那些持犹豫或反对态度的成员国的掣肘，从而能保证一部分成员国在一体化道路上顺利前行。“多速欧洲”还可能推动难以实现全体成员共同前进的问题得到解决。在英国脱欧和特朗普当选美国总统后，欧洲防务问题重新成为需要尽快解决的重要问题，而该问题是最难实现全体成员共同前进的问题之一，一直没有取得实质性进展。如果利益诉求和对防务一体化看法相似的成员国形成集团，就能更快达成妥协和推进防务一体化。

（2）促使欧盟朝着更具灵活性和有效性的方向发展。首先，成员国无需对所有的欧洲一体化措施承担义务，可以根据自己的利益诉求选择融入欧洲一体化进程的速度和深度。其次，一些成员国起初反对欧盟在某些领域推进一体化，但他们的态度有可能随着时间的推移而改变，自始至终都不会影响和阻碍其他国家

^① “V něčem můžeme” postupovat rychleji než jiní. ” Paříž, Berlín, Madrid a Řím chtějí vícerychlostní EU, 6. 3. 2017, <https://zpravy.aktualne.cz/zahranici/pariz-berlin-madrid-a-rim-jsou-pro-vicerychlostni-eu/r~b9699c1602ad11e794440025900fea04/>

前进的步伐。最后，欧盟可以在危机形势下更快更好地做出反应。一旦某个地区出现特有的问题，就可以采取专门针对这一地区的解决方式，而不必牵涉到欧盟其他地区。成员国也可以根据受危机冲击的程度采取不同应对危机的立场，欧盟不必要求每个成员国参与解决危机的每一个步骤^①。那些有着特殊问题的国家可以采取适合自己的解决方式。有专家认为，如果希腊、爱尔兰、葡萄牙、西班牙和意大利等国家无须执行德国制定的严厉的财政纪律，就有可能更快地走出危机^②。

(3) 落后国家承受的压力减小。那些没有兴趣参加某些领域更深入一体化进程的国家，拥有了解欧洲一体化进程情况的权利，可以选择晚些时候再加入进来或者就不加入。其他成员国也不会因为它们不愿意加入进来就指责它们破坏和阻碍欧洲一体化进程。

2. “多速欧洲”带来的挑战

(1) 可能导致欧盟加剧分裂。成员国自由选择参与欧洲一体化的速度和深度，将可能导致一些成员国只追求本国的利益，而不考虑其他成员国的利益和欧盟的整体利益。欧盟的一些成员国在某些问题上更紧密地合作，它们将逐渐远离欧盟其他成员国。而其他成员国晚些时候再挤进一体化的核心国家队伍将比较困难。一旦欧盟分裂为两个或更多的国家集团，还可能引起相互竞争，从而损害一些领域产品的出口或者破坏欧盟的金融稳定。这些与《罗马条约》确定的目标——创造“一个欧洲各国人民间日益密切的联盟”相去甚远。

(2) 可能导致欧盟的合法性进一步减弱。“多速欧洲”将使已经很复杂的欧盟法律体系出现更多问题，也会明显加大欧盟机构的工作量。随着民众对欧盟的了解比以前更少，他们对欧盟的信任度将会更低。如果在欧洲议会，不参加更紧密合作的成员国的议员为其他成员国的事务做决定，就会出现欧盟法律体系是否可持续的问题。

(3) 可能导致欧盟成员国地位不平等。根据欧盟基本法，所有成员国，无论是大国还是小国，无论在经济上强大还是弱小，它们一律平等。而“多速欧洲”将可能明显提高大国在欧盟的地位，它们将控制一体化步骤。小国的地位将

^① Vladimír Bartovi, vícerychlostní Evropa, June 16. 2016, <http://www.europeum.org/data/articles/bartovic-vicerychlostni-evropa.pdf>

^② Debating Europe, Arguments for and against a two-speed Europe, <http://www.debatingeurope.eu/focus/infobox-arguments-for-and-against-a-two-speed-europe/#.VugkqfnhDIW>

受到削弱，陷入“接受大国制定的规则或被忽略”的境地，从而失去了真正影响欧洲一体化发展的可能性。那些不希望深化一体化的国家将可能在欧盟内被边缘化，成为二流甚至三流的国家，它们的利益诉求在欧盟立法的其他领域也将难以得到满足^①。

（三）“多速欧洲”对中东欧国家的影响

虽然在欧元区、申根协定和欧盟的经济治理方面（欧洲稳定机制、欧元区附加公约、金融协议、银行业联盟）早已经存在了灵活的成员国联盟（一些国家以同样的速度推进一体化，而另一些国家则完全不参与），“多速欧洲”模式可以使欧盟成员国能够根据自己的实际情况和政治意愿选择是否参与合作。而且，欧盟委员会主席容克努力向中东欧成员国解释，“多速欧洲”既不会成为新的铁幕，也不会影响欧盟基金援助较为贫困的国家。然而，多数中东欧国家对“多速欧洲”充满了担忧，担心一旦出现核心欧洲，就不能保障它们的利益不受损害，也不能确保它们在做好准备的情况下可以随时加入一体化进程^②。在中东欧国家看来，“多速欧洲”模式将对其产生以下三个方面的不利影响。

1. 必须尽快在欧洲第一速度和第二速度之间作出选择

加入欧盟后，一些中东欧国家不断在欧盟成员国的权利和义务之间权衡，希望尽可能多地享受欧盟成员国带来的好处，如统一市场和欧盟基金，却不愿意承担更多的义务，如加入欧元区和接受难民安置计划。尽管多数中东欧国家反对“多速欧洲”，但该一体化模式得到法国、德国、比荷卢经济联盟国家、意大利、西班牙、希腊、马耳他（2017 年上半年担任欧盟轮值主席国）、欧盟委员会、欧洲议会人民党党团以及社会主义者和民主人士进步联盟的支持。法德两国领导人已经达成共识：欧盟必须进行改革，必要时应修改欧盟条约。待到 2017 年 9 月德国议会大选后，西欧国家很有可能开始推行“多速欧洲”这种一体化模式。届时，中东欧国家将不得不在欧洲第一速度和第二速度之间做出选择。立陶宛议员安德烈·马密钦表示，西欧国家事实上给中东欧国家发出了最后通牒^③。中东

① Debating Europe, Arguments for and against a two – speed Europe, <http://www.debatingeurope.eu/focus/infobox-arguments-for-and-against-a-two-speed-europe/#.VugkqfnhDIW>

② Eszter Zalan, EU struggles with multi – speed idea, 10. March, <https://euobserver.com/institutional/137202>

③ Média: “více rychlostní Evropa” rozkolila Evropu, 10. 3. 2017, <https://cz.sputniknews.com/svet/201703104889967-evropa-vice-rychlosti-rozkol/>

欧国家需要尽快确定在欧盟的位置及其前进方向，以及是否更多地参与关于欧盟未来发展的决策。尽管没有哪个欧盟成员国或者欧盟机构强迫它们选择第一速度，但如果它们选择第二速度，就可能会在后来登上已经开动的一体化列车时比较困难。“多速欧洲”的倡导者们声明，率先进的小规模国家集团对其他成员国开放，其他成员国可以晚些加入。然而，欧盟内已有的合作经验表明，加入愿望和政治现实之间存在差距。比如，在保加利亚和罗马尼亚加入申根区问题上，虽然两国渴望加入，而且欧盟委员会认为它们已经做好了加入准备，但一些申根成员国，包括德国、荷兰、芬兰和法国，认为保罗两国缺乏良好的司法和管理环境而一直反对它们加入申根区^①。

2. 多板块、多层结构的欧盟不利于中东欧国家获得收益最大化

中东欧国家多数是出口导向型经济体，它们加入欧盟在相当程度上受到单一市场和服务、资本、商品、人员四大自由流通的吸引。内部市场、关税同盟和共同的贸易政策，对中东欧国家意义非凡，它们积极推进统一的经济市场。它们希望英国脱欧后欧盟能保持统一，不希望欧元区进一步与欧盟其他成员国分离，担心西欧国家在英国脱欧后走向贸易保护的老路，认为“多速欧洲”可能致使欧洲单一市场影响力削弱。来自捷克社会民主党的欧洲议会议员帕维尔·波茨表示，如果欧盟有美好的未来，它必须是 27 个成员国团结一致的整体，而不是存在若干分隔开来的岛屿，也不是对不同国家采取不同规则的多层结构^②。捷克欧洲事务部国务秘书托马斯·普罗扎认为，欧盟成员国在文化、历史和社会发展方面不处于同一水平是事实，但我们认为的欧洲一体化的核心——内部市场应该由所有成员国以相同的速度推进，而不要回到东欧和西欧分裂的老路^③。波兰总理贝娅塔·希德沃也认为，“多速欧洲”将破坏共同市场、申根区和欧盟的融合^④。

① Patryk Toporowski, Jolanta Szymańska, EU at a Crossroads: European Commission Lays out 5 Scenarios for the Union's Future, 6. March 2017, <http://www.pism.pl/publications/bulletin/no-23-963>

② Lucie Štěchová, Krok k rozpadu EU nebo spása? Vícerychlostní Evropa europoslancum nedá spát. Cesko si pohorší, varují někteří, 7. března 2017, http://www.info.cz/svet/krok-k-rozpadu-eu-nebo-spasa-vicerychlostni-evropa-europoslancum-neda-spat-cesko-si-pohorsi-varuji-nekteri-5847.html?fb_comment_id=1388216944533411_1388297591192013

③ Lucie Bednářová, problémoví členové na druhou kolej, 1. března 2017, <http://www.info.cz/svet/problemovi-clenove-na-druhou-kolej-junckeruv-plan-na-vicerychlostni-unii-strasi-evropu-cesko-je-v-klidu-5447.html>

④ Echo24, Polsko i Maďarsko rozhodně odmítají vícerychlostní EU. Juncker se diví, 10. března 2017, <http://echo24.cz/a/wx7XK/polsko-i-madarsko-rozhodne-odmitaji-vicerychlostni-eu-juncker-se-divi>

3. 中东欧地区可能沦为欧盟的“次等区域”

尽管“多速欧洲”可以使中东欧国家无须被迫加入欧元区和接受重新分配难民的计划，但是它们不希望失去对欧盟决策进程的影响力，同时担忧经济较为强大的国家先行推进一体化后，将迫使其他经济较为弱小的国家接受加入条件。捷克总理索博特卡表示，“对欧盟事务影响力的大小取决于我们是否能够坐到决策的会议桌前，多速欧洲意味着我们坐到决定欧盟事务的会议桌前的机会将减少，最终在我们没参加会议的情况下，欧盟大国决定了关于我们国家利益和前途的事务。”^①。匈牙利总理欧尔班表示，“不应该有双速欧洲，不应该有任何一等或二等欧洲国家，不应该有任何的核心和边缘”^②。波兰执政党“法律与公正党”领导人雅罗斯拉夫·卡钦斯基则担心，“多速欧洲”将促使德国在欧盟的霸权地位不断加强，而德国做出的决定只对本国有利。波兰前驻经合组织大使亚古布·维斯涅夫斯基也表示，“多速欧洲”将加强欧盟大国的主导地位，其他位于欧洲边缘的国家将被剥夺它们的权利和福利，比如来自欧盟结构基金的援助。先后于 2007 年和 2013 年加入欧盟的罗马尼亚、保加利亚和克罗地亚也担心，“多速欧洲”将致使给予了它们影响欧盟事务权利的欧盟机构被架空，一旦西欧国家选择了适合自己的一体化道路，它们将成为欧盟决策进程中的二等国家。^③中东欧国家在欧盟内的核心利益是获得与西欧老成员国平等的政治地位和追赶西欧老成员国的经济发展水平，而“多速欧洲”很有可能影响其在欧盟的利益诉求并促使其在欧盟内部被边缘化，这无疑将导致中东欧地区欧洲怀疑主义情绪进一步加强。

四 小结

自《罗马条约》签订 60 年来，欧洲共同体（欧盟）不断扩大和深化，欧洲总体上比较和平，欧洲人可以自由流动，也可以使用同一种货币，成为全球区域

① Adéla Denková, Vícerychlostní Evropa je pro esko nebezpečná, varují odborníci, 23. 3. 2017, <http://euractiv.cz/clanky/cr-v-evropske-unii/vicerychlostni-evropa-je-pro-esko-nebezpecna-varuji-odbornici/>

② 同①。

③ David Martin, What does a multi-speed EU mean for central and eastern Europe? 24. 3. 2017, <http://www.dw.com/en/what-does-a-multi-speed-eu-mean-for-central-and-eastern-europe/a-38016484>

一体化的典范。英国公投脱欧事件却表明欧洲一体化进程并非不可逆转，它给欧盟的未来发展增添了许多不确定性，如政治环境的不稳定、权力格局的改变和国际影响力的下降等。与此同时，英国脱欧促使欧盟新老成员国反思欧盟的发展走向，决定通过改革推动陷入困境的欧盟前行。成员国在货币、政策和利益等方面存在差异的现实，促使以法德为首的西欧国家重新提出“多速欧洲”方案。与以往不同的是，“多速欧洲”将不再是一体化进程中暂时存在的现象或者“例外”，很有可能是在未来广泛使用的一体化模式，将深化“差异一体化”原则。

在中东欧国家“回归欧洲”的道路上，英国发挥了重要作用，它积极支持欧盟和北约东扩。在欧盟框架内，英国和中东欧国家关系紧密。英国脱欧对中东欧国家的政治影响显而易见，比如在欧盟内失去了一个对欧洲一体化理解相似且坚定维护其利益的重要盟友，中东欧非欧元区国家在欧盟的地位明显下降，中东欧国家生活在英国的公民的权益受到影响，对德国在欧盟地位的增强产生了矛盾心理等。英国脱欧也促使中东欧国家积极参与关于欧盟未来的讨论，并在欧盟与英国脱欧谈判进程中积极维护自身利益。

“多速欧洲”在给欧盟带来挑战的同时也带来机遇，但多数中东欧国家对它表示反对，担心加入欧盟的收益受损以及在欧盟内被边缘化。鉴于“多速欧洲”获得比较大的支持，中东欧成员国可能将必须面对和适应这种一体化模式。只有尽快确定自己在欧盟的位置及其前进方向，并确保对欧盟决策进程的监督权利，中东欧国家才能避免被歧视和被边缘化。

本文主要讨论的是英国脱欧对欧盟和中东欧国家的政治影响，当然经济方面的影响也不容忽视，主要体现在经济增长速度、欧盟基金、外国直接投资、相互贸易和劳动力自由流动等方面。另外值得指出的是，虽然2017年6月19日英国和欧盟正式启动了脱欧谈判，但谈判的进程和前景具有不确定性，因此英国脱欧对欧盟和中东欧国家政治和经济方面的确切影响还有待进一步观察和研究，而且其对欧盟成员国的影响大小，因这些国家与英国政治和经济联系的密切程度不同而存在差异。

（责任编辑 张红侠）