

中东欧国家入盟与欧盟东扩： 是否为同一进程？

高歌

【内容提要】中东欧国家入盟与欧盟东扩看似为同一进程，实际上并非完全如此。中东欧国家要求加入欧共体和欧共体决定东扩的时间不一致；中东欧国家入盟和欧盟东扩的动机有相同的一面，但中东欧国家更看重入盟的经济利益，欧盟更看重东扩的安全意义，即便在相同的动机下，二者的考量和行为模式也有所不同；中东欧国家入盟和欧盟东扩的路径亦非完全对称，既有围绕入盟条件展开的形式上对称实际上不对等的路径，又有基于各自利益的不同路径。之所以如此，不仅是由于加入与接纳的角色不同，更是由于中东欧国家与欧盟老成员国的异质性及其带来的维护和争取自身利益的不同需要。这种异质性和不同的利益需求不仅影响中东欧国家入盟和欧盟东扩进程，而且在中东欧国家入盟和欧盟东扩后依然存在，影响中东欧成员国与欧盟的关系乃至欧盟和欧洲一体化的发展。

【关键词】 中东欧 欧盟东扩 欧洲一体化 回归欧洲

【作者简介】 高歌，中国社会科学院俄罗斯东欧中亚研究所研究员，博士生导师。

自 2004 年欧盟第一次东扩以来，已有 11 个中东欧国家加入欧盟。中东欧国家入盟与欧盟东扩似乎是同一进程的两面，中东欧国家是加入方，欧盟是接纳方。但实际上，中东欧国家入盟与欧盟东扩进程并非完全相同。

一 中东欧国家要求加入欧共体和欧共体决定东扩的时间不一致

20 世纪 80 年代末 90 年代初，中东欧国家在开始转型之时就提出“回归欧洲”要求，将加入欧共体作为对外政策优先目标。1989 年 12 月 22 日，扬·伊利埃斯库在对罗马尼亚民众第一次电视讲话中

承诺让他的国家融入欧洲主流。随后，捷克斯洛伐克公民论坛在“天鹅绒革命”后不到 10 天起草的外交政策议程中呼吁将捷克斯洛伐克纳入一体化进程。1990 年 1 月 30 日，波兰总理塔德乌什·马佐维耶茨基在欧洲委员会议会大会发言中使用“回归欧洲”说法。1991 年初，波兰设置负责欧洲一体化的政府办公室。2 月 15 日，捷克和斯洛伐克联邦、波兰和匈牙利在匈牙利维谢格拉德签署《为争取欧洲一体化而进行合作的宣言》，宣称：“签署国确信，鉴于它们面临政治、经济和社会挑战，以及在民主原则基础上为复兴所作努力，它们合作是通往全面欧洲一体化道路的重要一步。”

对于向西方模式转型的中东欧国家来说，加入欧共体是顺理成章也是唯一的选择。如《战后欧洲史》一书所说：“无论是出于什么样的理由——实现现代化，还是保障新市场，或是获得外国援助，稳定国内政局，同‘西方’欧洲国家捆绑在一起，或者仅仅是为了防止退回到民族共产主义——爱沙尼亚和阿尔巴尼亚新上台的领导人都在指望着布鲁塞尔。加入欧盟后实现富裕和保障安全的前景，对那些刚获解放的‘后共产主义’欧洲国家领导人是一种诱惑。”

欧共体虽然十分关注中东欧局势的变化并出台应对措施，但却没有在第一时 间接受中东欧国家加入欧共体的要求，作出东扩决定。

早在中东欧国家政局剧变之时，欧共体就对它们实施援助。1989 年 7 月，西方七国首脑会议出台“24 国援助计划”，欧共体成员国与美国、日本、加拿大等 24 国和国际货币基金组织、世界银行等金融机构以捐助、贷款和出口信用担保等形式向中东欧国家提供

援助，欧共体委员会负责协调。9月，欧共体委员会提出“波兰和匈牙利经济重建援助计划”，简称“法尔计划”。12月，欧共体部长理事会通过“关于给予匈牙利共和国和波兰人民共和国经济援助的条例”，决定在1990年12月31日前向两国提供3亿埃居援助，主要用于支持两国改革、特别是以经济重建为目的的项目。“法尔计划”启动后，其援助对象不断扩大，几乎覆盖了整个中东欧地区。

1989年12月，欧洲理事会请求欧共体委员会就与中东欧国家缔结《联系国协定》提出合理建议。1990年1月，欧共体委员会提出首批建议，2月又提交一份详细通告。4月，欧洲理事会根据两份委员会提交的文件，提请部长理事会准备与中东欧国家举行谈判。12月，部长理事会接受了谈判委托。经过一年谈判，1991年12月，波兰、匈牙利、捷克和斯洛伐克联邦率先与欧共体签署《联系国协定》。《联系国协定》旨在为签约双方的政治对话提供适当的框架，以便发展紧密的政治关系；逐步在双方之间建立充分覆盖所有贸易的自由贸易区；在实现双方之间的其他经济自由方面取得进展，这些自由是欧共体的基础；制定新的规则、政策和做法，作为联系国融入欧共体的基础；在尽可能广泛的基础上促进经济、财政和文化合作；支持联系国发展经济和完成向市场经济的转换所作的努力；建立使《联系国协定》生效的各种适用制度。

如果说“24国援助计划”和“法尔计划”出台较早，其时欧共体尚无需考虑东扩问题，《联系国协定》则更像是欧共体对中东欧国家要求加入欧共体的回应。中东欧国家“将联系国视为

(欧共体)正式成员资格合乎逻辑的进身之阶”，但《联系国协定》并未就联系国加入欧共体作出承诺，只表示：承认欧共体和联系国希望加强联系并在共同利益的基础上建立密切和持久的关系，将有助于联系国参与欧洲一体化进程；意识到本协定在建立作为欧共体基石之一的和平、繁荣和稳定欧洲结构方面的重要性；考虑到联系国的最终目标是成为欧共体成员，认为本协定将有助于实现这一目标。

有学者认为：“欧洲在自己门前铺上了欢迎的地毯，却在前方的道路上布满了障碍。”这种说法或许有些夸大其词，但欧共体对接纳中东欧国家反应迟缓却是事实。欧共体的迟缓直接源于对中东欧国家发展状况的担忧。“即使是申请国中最富裕的国家斯洛文尼亚，或者是捷克共和国，它们也比任何一个欧盟老成员国贫穷，事实上大部分申请国的确都非常贫穷”，这未免令欧共体担心它们的加入将增加欧共体的开支。同时，中东欧国家转型伊始，形势不稳，前景不明，欧共体不愿把自己与这些国家绑在一起，致使欧洲局势波动。

更重要的是，相对于是否接纳中东欧国家，欧共体显然更关注德国统一带来巨大影响。统一后的德国“既拥有货币优势，又拥有日益增长的机构优势和外交优势。今天，欧洲一体化进程的历史上首次可能面临霸权国家崛起”，威胁欧洲安全和欧洲一体化进程。这“迫使欧共体集中努力去处理那些与德国重新统一密切相关的实质性事务。这意味着，欧共体要首先处理好自身内部事务，然后才能对准新的扩大问题。除德国统一问题外，这一考虑十分符合欧盟发展

的内部逻辑。自 1986 年 ‘单一欧洲法案’ 以来欧共体经历了一个快速深化的阶段”。深化欧洲一体化、将统一后的德国限制在欧共体框架内成为以法国为代表的欧共体 成员国抵御德国潜在威胁的当然之选。为消除法国等欧共体成员国对德国统一的 忧惧，联邦德国也决定深化欧洲一体化进程，在欧洲统一中实现德国统一。

因此，较之东扩，欧共体更把深化欧洲一体化看作当务之急。1990 年 4 月欧 洲理事会都柏林特别会议前夕，法国总统密特朗和联邦德国总理科尔向其他欧共 体成员国首脑发出联名信件，建议就建立欧洲货币联盟和政治联盟召开会议， “这是启动马斯特里赫特条约进程的信号”。随后召开的欧洲理事会都柏林特别会议同意 “按照 《单一欧洲法案》 的设想，为实现欧洲统一采取进一步的决定 性步骤”。6 月，欧洲理事会都柏林会议同意推进向欧洲联盟的转变，并确定将于 12 月召开有关经济和货币联盟、政治联盟的两个政府间会议。12 月，两个 政府间会议如期开幕。1991 年 12 月，欧洲理事会马斯特里赫特会议宣布：有关 政治联盟及经济和货币联盟的两个政府间会议就 《欧洲联盟条约》 草案达成协议，将于 1992 年 2 月初签署条约^③。1992 年 2 月 7 日，欧共体成员国首脑签署 《欧洲联盟条约》，“决心将以欧洲各共同体的建立为起点的欧洲一体化进程推向 一个崭新的阶段”， “决心继续推动在欧洲人民之间建立一个更加紧密联盟的进 程”，“决定建立欧洲联盟”。

在欧洲一体化不断深化、德国统一可能给欧洲安全和欧洲一体化造成的不利 影响得以消除之时，中东欧国家局势也逐步稳定。在中

东欧国家的一再要求下，欧共同体将东扩提上日程。1992年6月，欧洲理事会里斯本会议在“扩大”项下讨论了欧共同体与中东欧国家关系，重申欧共同体愿发展与中东欧国家的伙伴关系，加强政治对话并将其扩展到包括最高政治级别的会议，通过合作帮助中东欧国家为入盟作准备。欧共同体委员会将评估上述方面的进展，并酌情向欧洲理事会爱丁堡会议提交报告，建议进一步的措施。12月，欧洲理事会爱丁堡会议欢迎欧共同体委员会“与中东欧国家建立新联系”的报告，提请部长理事会尽早审议委员会的建议并促成欧共同体中感兴趣的各方与中东欧国家的广泛讨论，表示欧洲理事会将在哥本哈根会议上就委员会报告作出决定，以便准备联系国入盟。1993年6月，欧洲理事会哥本哈根会议同意“有入盟愿望的中东欧联系国将成为欧盟成员。联系国一旦能够通过满足所需的经济和政治条件来承担成员国义务，就将实现入盟的目标”。这次会议是“里程碑式的事件，欧共同体东扩从‘是否’的问题变成了‘何时’和‘怎样’的问题”。欧共同体东扩正式启动。

可见，中东欧国家要求加入欧共同体和欧共同体决定东扩之间存在一定时间差。中东欧国家转型伊始，迫切需要借助外部力量支持转型与发展并获取安全保障，欧共同体正是这样的外部力量。欧共同体则担心中东欧国家形势不稳导致欧洲局势波动，更忌惮德国统一威胁欧洲安全和一体化进程，试图通过深化一体化来抵御威胁，因而并未及时回应中东欧国家要求，作出东扩决定。在中东欧国家形势趋稳、欧洲一体化深化、德国统一威胁消除后，欧共同体才决定开启东扩进程。

从某种意义上说，中东欧国家加入欧共体的选择“没有经过深思熟虑”，“欧共体成员资格的利弊在当时并未得到充分考虑，（除了加入欧共体）也没有其他可能的选择”。它们似乎认为加入欧共体可以解决遇到的所有难题，对欧共体成员国的义务尤其是加入欧共体所需的主权让渡认识不足，以至于在加入欧盟后，才发现“这个西方跟他们之前所想象的那个西方不一样。这个西方，被许多人（特别是那些比较保守的国民和政治家）视为好不容易才取得的国家独立的威胁，有些人甚至觉得欧盟是那种强加于人的国际主义新形式”^④。欧盟则把是否接纳中东欧国家放在欧洲一体化的大背景下进行考量，先以深化欧洲一体化应对最为紧迫的德国统一问题，再以东扩推进欧洲一体化的发展。实际上，如何处理深化与扩大的关系，使其相互促进而非相互掣肘始终是欧盟必须面对的难题。

二中东欧国家入盟和欧盟东扩的动机不完全相同

虽然中东欧国家入盟和欧盟东扩的动机大体都涉及认同、政治、经济和安全四个方面，但具体到各自的考虑，中东欧国家和欧盟并不完全相同。

（一）认同

“入盟决定背后第一组主要原因，经常反映在社会调查中并被决策者所强调，是价值观共同体和共同的欧洲认同。”

中东欧国家认同欧洲基本价值观，认为自己本就是欧洲一部分，只是间或受到外力作用才偏离欧洲的发展轨道，“回归欧洲”、加

入欧盟理所当然。如一位捷克学者所说，这是捷克人对欧洲的回归，回归到他们始终属于其中的欧洲，而且这正是他们长期以来一直称之为与其有着深厚的文化与历史联系的欧洲。波兰的《国家一体化战略》明确宣称：“一千多年来，波兰在地缘政治、文化和经济意义上属于欧洲。我们的国家分享欧洲的基本价值观，并帮助创建和捍卫这些价值观。”

欧盟也认同中东欧国家的欧洲身份，一直都有在欧洲基本价值观的基础上构建统一欧洲的愿望。欧盟及其成员国“对中东欧国家的责任标志着一种集体欧洲认同的宣誓，这已经成为欧盟政策的中坚部分”。有学者甚至认为：“既然欧盟的扩大要付出代价和风险，为什么欧盟仍然要坚持扩大？为什么没有一个国家，包括那些被认为要为欧盟扩大付出巨大代价的国家对此诉诸否决权？”其原因在于欧盟“坚定的一体化思想，和平、统一、繁荣的欧洲理念”，这“是使欧盟之所以成为欧盟的根本”。

中东欧国家和欧盟所认同的欧洲“更多是理念而非地域，是一个利益共享和相互合作的和平、繁荣与国际化的共同体，是一个‘思想的欧洲’，代表人权，代表商品、思想和人员自由流动，代表日益深化的协作与团结。这是一个超现实欧洲，比所在大陆更具欧洲性，在欧洲内部传承古代文明的一切重要价值，并摒弃其阴暗一面……今天，这个‘欧洲’以向导和希望的形象出现在我们面前”。对中东欧国家来说，这个“欧洲”既熟悉又陌生。一方面，中东欧与西欧一样拥有希腊、罗马、基督教文化渊源。奥地利哈布斯堡王朝统治下中

东欧北部地区 从未完全脱离欧洲，波兰则与欧洲有更多共同经历。第一次世界大战结束后，中 东欧国家获得独立，完全并入欧洲轨道。另一方面，随着罗马帝国分裂、尤其是基督教会分裂，受拜占庭文化影响、信仰东正教的中东欧南部地区开始走上不同 于欧洲的道路。至奥斯曼帝国到来，这一地区更与欧洲渐行渐远，阿尔巴尼亚和 波斯尼亚的基督教徒甚至皈依了伊斯兰教。第二次世界大战结束后特别是冷战爆 发后，绝大多数中东欧国家作为苏东阵营一员，更是彻底与欧洲分道扬镳 。

对欧盟来说，不管中东欧国家是否曾经离开过欧洲，它们都是欧洲的落后部分和边 缘地带。这种观念由来已久，从 10 世纪末开始便在西欧反复出现：“罗马帝国、 加洛林王朝、洛林王国、霍亨索伦王朝和哈布斯堡王朝的边界就是欧洲的边界。 由于马扎尔人来到多瑙河平原后（公元 9 世纪）欧洲唯一的大规模人口流动是日 耳曼定居者向东部的迁徙，西欧人会自然而然地把东欧的土地视作某种意义上的‘陌生世界’，那里生活的是有待教化和管束的野蛮人。即使当这些人早已成为 东西方帝国的臣民后，上述态度仍然没有完全消失。19 世纪时，奥地利首相 梅特涅甚至 “把通向维也纳东门外的公路视作亚洲的开始”。

可见，虽然中东欧国家入盟和欧盟东扩都得益于欧洲认同的推动，但中东欧 国家并非始终与欧洲共命运，它们 “在某些方面不同于欧洲，正在寻找进入那里 的途径（更具争议的说法是回归）”，这不免让欧盟担心它们的加入将改变欧洲 认同；欧盟也并非把中东欧国

家看作是与西欧相同的存在，这难免让中东欧国家有“成为别人中心的边缘的感觉，成为二流欧洲国家的感觉”，以至谋求欧盟内的平等地位成为中东欧国家入盟后的普遍诉求。

(二) 政治

中东欧国家入盟与欧盟东扩的政治动机一致，都是为推进和保证中东欧国家政治转型的顺利进行。中东欧国家将欧盟看作“自由民主价值的具体体现”，认为加入欧盟是“争取和维护国内民主制度必不可少的条件”。欧盟也希望通过接纳中东欧国家入盟，规范并推动它们向西方民主制度转型，彻底改变欧洲政治版图。早在欧共体与匈牙利等国签署的《联系国协定》中就对“基于法治、人权和基本自由的多元主义民主以及包含自由和民主选举的多党制作出承诺”，认为其“构成了《联系国协定》的基础”。1993年6月，欧洲理事会哥本哈根会议在给中东欧国家提出的入盟条件中将“实现保证民主、法治、人权以及尊重和 保护少数民族制度稳定”

列在首位，这是欧盟在扩大历史上第一次提出政治条件。自1997年起，欧盟委员会通过一年一度的评估报告指出中东欧国家在满足入盟条件上的差距和今后的努力方向。这些报告相当于行动指南，指导中东欧国家按西方民主制度规范自己的体制模式。可以说，“不管最初的民主举措是否被动地受到欧盟成员资格前景的影响，一旦作出支持民主的基本选择，欧盟就成了这些国家的锚，帮助它们留在民主政体的边界之内。以欧盟正式成员资格为导向的初期发展，连同其他因素，但比其他因素更有助于这些国家的民主发展。”

然而，尽管欧盟对中东欧国家政治转型起着重要的规范和驱动作用，能够入盟的中东欧国家也基本达到欧盟提出的政治条件，但与欧盟老成员国相比，中东欧新成员国的民主传统和民主政治文化较为薄弱。在这些国家摆脱数百年异族统治获得独立自主发展的两次世界大战期间，推行西方民主制度并不顺利。除捷克、斯洛伐克坚持实行民主制度外，“各地的民主理想看来都已被弄得污点斑斑，无法挽回”。有学者认为近年来匈牙利和波兰出现所谓“民主倒退”并因此与欧盟发生冲突与其民主传统和民主政治文化薄弱有直接关系：“匈牙利在 1919-1920 年直接从苏维埃共和国 (Rtesystem) 变成一个由霍尔蒂海军上将 (Admiral Horthy) 领导的右翼专制政权——这样一位政治人与 1926 年后新独立波兰的‘强人’毕苏茨基元帅 (Marschall Pisudski) 一样享有很高威望，而他们两人分别出自维克多·欧尔班的国家和雅罗斯瓦夫·卡钦斯基的国家。”

同时，他也认同这样的观点：“自由主义的危机和带有民粹性质的民族主义的兴起是一个全欧的现象。而且，它其实是一个出现于整个西方民主世界中的现象。”

可见，中东欧国家入盟与欧盟东扩的政治动机一致，“加入欧盟让这些成员国获得了某种政治上的温和性。任何一种与专制传统相衔接，或是建立独裁政府的尝试，都可能导致与欧盟的决裂——这一风险，是任何一个中东欧和东南欧政府的领导人都不愿意承担的。但在赤裸裸的专制与刚刚及格的民主体制之间，还有一片灰色地带——而这是欧盟可以插手的地方”。匈牙利和波兰的“民主

倒退”及其与欧盟的冲突便是如此，只不过欧盟的插手能够起到多大作用，还不得而知。而如果把“民主倒退”看作是全欧乃至整个西方世界的普遍现象，那么，匈牙利和波兰的情形又似乎与欧盟和西方的发展趋同。若如此，又如何看待以入盟或东扩推进中东欧国家政治转型的初衷呢？

(三) 经济

中东欧国家入盟的经济动机十分明显。在它们看来，欧盟是“繁荣”“增长”的代名词，入盟可以得到欧盟的援助和补贴，还可进一步吸引外资、扩大贸易、调整产业结构，从而促进本国经济增长和市场经济体制的建立与完善，缩小与西欧国家间的经济差距乃至迅速赶上西欧国家的经济水平和生活水平。如《东欧史》一书指出的：“从实际的、决定生活质量的角度来看，‘欧洲身份’的认同和被承认为‘欧洲’的一分子从没有像今天这样重要过。……因为它是得到接纳、受到尊重和成为第一世界一员的标志。它也是获取欧洲产品、资本、劳力的‘通行证’，它还有助于在学校教育、高等教育、商业、人员流动和投资方面获得更多改善生活的重大机遇。当今时代，能够自称‘欧洲’的一分子、并辅以适当的证明材料，就如同罗马时代宣称‘我是罗马公民’一样重要。‘欧洲’身份的认同（‘证明文件’）以及欧盟成员国的资格越来越成为能否在欧盟生活和工作的决定性因素。这将决定数以千万计的人口的生活质量。”

欧盟东扩也有其经济动机。“欧盟不应当把扩大看作一种慈善

形式。相反，它应当时刻提醒自己扩大是为了自己的利益。联盟扩大有助于欧盟为全球化作好准备。欧盟扩展为一个巨大的欧洲经济体群体，建立起囊括近 5 亿人的单一市场，使联盟内部可以实行更多的经济专业化。入盟国家通常是经济增长迅速和活力十足的国家，为西欧人的产品提供需求，为投资提供机会，供应熟练的劳工。”

欧盟希望中东欧国家入盟可以为欧盟老成员国提供更广阔的出口和投资市场、更多的劳动力和生产基地，增强欧盟的经济实力。

不过，中东欧国家入盟和欧盟东扩的经济动机并不对称。中东欧国家遭遇转型衰退，经济极其困难，迫切需要欧盟的帮助，追求经济利益是其入盟的最主要动机。“对于已入盟的中东欧国家来说，它们希望欧盟能够兑现让其繁荣发展的承诺。对于像塞尔维亚等东南欧的入盟候选国来说，加入欧盟不为其他，就为经济上的好处。”

相比之下，欧盟东扩的经济动机不如中东欧国家入盟来得强烈。

“欧盟东扩对于老欧盟的直接影响非常有限。新成员国强有力的经济运转或许还会给欧洲经济增加一定程度的活力。但是由于 10 个新成员国的国内生产总值只占欧盟国内生产总值的 5% (用购买力平价来衡量占 10%)，它们的规模太小，难以成为欧洲经济的发动机。就经济层面而言，扩大仅相当于将一个荷兰那么大的经济体纳入一个拥有 3.8 亿消费者和 10 万亿欧元国民生产总值的单一市场之中。”

有学者甚至认为：“因为中东欧国家的‘西化’改革，已经为西欧在这些国家谋求经济利益提供了一个制度基础，也可以在 WTO

的世界贸易组织的框架下发展经贸关系。欧盟不东扩或不将中东欧国家纳入欧盟也可以就近实现其经济利益。更何况，与其他新兴市场相比，中东欧并不是最佳的投资场所。……再说，在全球化的条件下，交通通信的高度发达，经济要素在全球自由流动，地理上的距离对经济的制约不大。而与此同时，中东欧 10 国，人口 1.03 亿，面积 110 多万平方公里，但经济总量才相当于荷兰一国。东扩给中东欧获选国带来的收益要远远大于给欧盟带来的收益。显然，经济利益不是欧盟东扩的主要目的。”

不仅如此，欧盟还担心接纳经济落后的中东欧国家会增加欧盟的财政负担，“担心这些国家的贫困人口会在西欧寻找工作和福利，或者呆在家中接受微薄的工资，这种状况会诱使国外投资者将目光从欧盟旧成员国转移到这些国家。

无论哪一种状况，他们都会对西欧国家造成威胁”。

可见，中东欧对欧盟的所求与欧盟从中东欧的所得并不对等。中东欧国家高度期待入盟带来的经济利益，欧盟则对东扩的代价存有疑虑，试图采取某些措施减小其消极影响。在这种情况下，中东欧国家“虽然在入盟后经济上继续保持高速增长，从欧洲单一市场欧盟基金、出口增长和外资流入中得到实惠，但仍然与它们对入盟寄予的极高期望值相距甚远，而且欧盟的一些规定使它们产生了欧洲‘二等公民’的屈辱感”，难免对欧盟心生失望和怀疑。

(四)安全

中东欧国家入盟有寻求安全保障的动机。冷战结束之初，美国成

为世界唯一的超级大国，苏联的继承国俄罗斯奉行“亲西方”外交政策，国际上一度出现美俄融为一体的局面。中东欧国家不再拥有冷战时期的战略重要性，乃至一度落入安全真空。与此同时，前南斯拉夫地区民族、宗教矛盾加剧，战火连连。有组织犯罪也在中东欧国家呈上升之势。显然，“冷战的结束并不意味着欧洲安全问题的解决，这些问题只不过具有了新的特征。在苏联撤出并解体之后，东欧和中亚的许多地区经历了种族冲突、盗匪活动、有组织的国际犯罪和普遍性的违法行为的泛滥。”

安全威胁之下，中东欧国家急需“回归欧洲”，获得安全保障。

中东欧国家特别是前南地区的安全状况也引起欧盟足够的警觉和重视。欧盟意图通过东扩缓解前南地区的民族和宗教冲突，打击中东欧地区的有组织犯罪，改善中东欧国家间和东西欧国家间的关系，彻底结束欧洲分裂状态。甚至可以说，欧盟东扩“不是希望使欧洲市场额外增加一亿多消费者，更多地是为了促进欧洲东半部的稳定，让天平朝这一方向倾斜以保障大陆西半部的安全”。

不过，在中东欧国家看来，美国和北约比欧盟更能给它们提供安全保障。在中东欧国家的多元安全选择中，欧盟模式位于次核心层，即非传统安全视角下的军事—民事行动能力；北约模式位于核心层，即传统安全视角下的军事防务能力；从中东欧国家“硬安全”的偏好视角看，北约才是中东欧国家最为倚重的军事实力中心和第一安全选择。美国和北约与欧盟在前南地区战争中的角色更坐实了中东欧国家的看法：“美国最初想让欧洲来处理这些问题。……而后

的几年 表明，尽管欧盟在经济上实力强大，它在动用武力上却无法有效地作出反应。… … 即便英国与法国为去波斯尼亚的军队提供了人数最多的分队，20 世纪 90 年代这个 10 年，却是美国人的天下，……欧盟的经济与人道主义援助虽然很重要，但在受三场战争笼罩的这 10 年间，它却不免在北约特别是美国面前黯然失色。”而恰恰是 “欧盟国家在巴尔干内乱尤其是科索沃战争中的无能为力极大地刺激了 欧盟国家，欧盟决定发展独立的共同安全与防务政策 (CSDP)以取代西欧联盟 的大部分功能，来增强自身的危机处理能力”。

可见，中东欧国家入盟和欧盟东扩虽然都有安全方面考虑，但安全动机并不 对称。中东欧国家固然希望通过入盟保障自身安全，但更看重美国和北约的安全 保障作用，以至在 2003 年美国对伊拉克动武时，绝大多数中东欧国家不惜与法 德等欧盟老成员国唱对台戏、冒入盟进程受挫风险，坚决与美国站在一起。欧盟 则更看重东扩安全意义。欧洲一体化 “最初的目的就是为了化解法国和德国之间的世仇，为解决民族国家间 ‘安全困境’。安全是其首要的目的。……一体化是 对主权国家体系的超越，也是对无政府状态下 ‘安全困境’的克服”。同样， 欧盟东扩也是旨在通过将中东欧国家纳入欧洲一体化进程，改善其安全状况，实 现欧洲和平与统一。同时，为应对中东欧地区出现的安全挑战，欧盟致力于发展 共同安全与防务政策，这在某种程度上挑战美国和北约在欧洲的主导地位。这样 一来，在中东欧国家与欧盟关系中，美国和北约就成了至关重要的角色。

总之，中东欧国家入盟和欧盟东扩的动机有相同的一面，都是源

于共同的欧洲认同，都是为了推进和保证中东欧国家政治转型的顺利进行，发展中东欧国家乃至整个欧盟的经济，保障中东欧国家乃至欧洲的安全。相同的动机为中东欧国家入盟和欧盟东扩提供了动力。但中东欧国家入盟和欧盟东扩的经济和安全动机并不对称，中东欧国家更看重入盟的经济利益，欧盟更看重东扩的安全意义，如1995年欧洲理事会马德里会议表明的：“(扩大)将确保(欧洲)大陆的稳定与安全，并将因此给申请国和欧盟现有成员国提供经济增长和普遍幸福的前景。”即便在相同的认同和政治动机下，由于中东欧国家与欧盟老成员国的差异，中东欧国家和欧盟的考量和行为模式也有所不同。在以后的岁月里，这些不同不时浮现出来，影响中东欧国家与欧盟关系乃至欧洲一体化的发展。

三中东欧国家入盟和欧盟东扩的路径不完全对称

中东欧国家入盟和欧盟东扩的路径有对称的一面，即欧盟制定并要求和帮助中东欧国家满足各种条件，中东欧国家通过国内改革努力达到欧盟的要求。

1993年6月，欧洲理事会哥本哈根会议向中东欧国家提出入盟条件，除上文提到的政治条件外，还包括“存在有效运作的市场经济，以及有能力应对联盟内的竞争压力和市场力量”，“能够承担成员国的义务，包括遵守政治、经济和货币联盟的目标”。1994年12月，欧洲理事会埃森会议通过“准备加入战略”，“旨在为准备入盟的联系国提供路线图。其基本内容是帮助联系国通过分阶段采纳欧盟的内部市场法规逐步融入欧盟内部市场。”

1995 年 6 月，欧洲理事会夏 纳会议通过欧盟理事会对 《中东欧联系国准备融入欧盟内部市场》 白皮书的结 论和关于执行 “准备加入战略” 的报告，评估联系国的改革进展，指导和帮助 它们融入欧盟内部市场 。12 月，欧洲理事会马德里会议确认 “有必要在哥本哈 根为中东欧国家确定的条件的基础上和埃森制定的 ‘准备加入战略’ 范围内为 扩大作好充分准备；必须加强这一战略，以便为这些国家逐步、协调地一体化创 造条件，特别是通过发展市场经济、调整其行政结构以及创建稳定的经济和货币 环境”。1997 年 7 月，欧盟委员会发布 《2000 年议程：为了更强大和更大的联 盟》，根据欧洲理事会哥本哈根会议确定的入盟条件对 10 个中东欧申请 国^⑥进行 评估，“认为目前没有一国完全符合所有条件。但 9 个国家满足了政治条件，某些国家在满足经济条件和与成员国其他义务相关的条件方面取得了足够的进展。” “如果匈牙利、波兰、爱沙尼亚、捷克共和国和斯洛文尼亚坚持并大力支持准备 (入盟) 的努力，它们可以在中期满足成员资格所需的所有条件。” 12 月，在 卢森堡会议上，欧洲理事会 “决定开启 10 个中东欧申请国和塞浦路斯的入盟进 程。……指出所有这些国家将平等参与入盟进程，并最终在相同条件的基础上加 入欧盟”。欧洲理事会同时决定在 1998 年春开始与塞浦路斯、匈牙利、波兰、 爱沙尼亚、捷克共和国和斯洛文尼亚的入盟谈判，并加快与罗马尼亚、斯洛伐 克、拉脱维亚、立陶宛和保加利亚的谈判准备工作 。1998 年 3 月，匈牙利、波 兰、爱沙尼亚、捷克共和国和斯洛文尼亚开始入盟谈判。2000 年 2 月，罗马尼 亚、

斯洛伐克、拉脱维亚、立陶宛和保加利亚开始入盟谈判。候选国通过已有的 欧盟法律并作好实施准备，进行司法、行政、经济和其他改革，以满足入盟条件。当谈判及随之而来的改革完成并令欧盟和候选国满意时，该国可以加入欧盟。因此，谈判的速度取决于各国改革并与欧盟法律保持一致的速度。谈判的持续时间可能有所不同——不能保证同时开始谈判的国家会同时结束谈判。

对西巴尔干国家，除上述入盟条件外，欧盟还特设稳定与联系进程，以便在政治上稳定这些国家并鼓励它们迅速向市场经济转型、促进地区合作并最终使它们成为欧盟成员国。这一进程有助于西巴尔干国家增强采用和实施欧盟法律以及欧洲和国际标准的能力。西巴尔干国家通过履行其在稳定与联系进程中的承诺，逐步向成为欧盟成员国的目标迈进。欧盟委员会则在每年秋季出版年度报告，评估西巴尔干国家的进展。2020 年 2 月，欧盟委员会提议加强西巴尔干的入盟进程：“在相关各方向建立更多的信任、加强和提高入盟进程的有效性具有重要意义。入盟进程必须变得更可预测、更可靠——基于客观标准及严格的积极和消极条件并具有可逆性——更有活力和具有更强的政治导向。”

欧盟委员会提出将入盟谈判的 33 个章节分为 6 组，每组谈判作为一个整体开启，开启和结束之间应有时间限制，最好在一年之内完成。对候选国的改革进展予以奖励，对改革和满足入盟条件方面的严重或长期停滞甚至倒退实施制裁。

有学者认为：“加入欧盟的条件根本不是所谓‘协商’确定，

而是由西欧国家强加的。……候选成员国们别无选择，只能把所谓的欧盟一揽子法规（超过 8 万页的欧盟现有规章和立法）尽可能快地内化成‘本国的’或‘本民族的’法律，没有回旋的余地（除非为彻底转型而延长时间），也没有讨价还价的机会。他们还被要求发展能够执行一揽子法规的‘行政和司法能力’并提供证明。所谓的‘协商’，无非是欧盟委员会对于候选国在实施一揽子法规并发展执行法规的能力上做的单方面的主观评估。”

虽然不能说中东欧国家在入盟过程中完全没有讨价还价的机会，但在欧盟主导的东扩进程中，欧盟是入盟条件的制定者、评估者和东扩的决定者，中东欧国家是入盟条件的接受者、践行者和被欧盟接纳的对象，回旋余地的确不大。因此，围绕入盟条件展开的中东欧国家入盟和欧盟东扩的路径只是形式上的对称，实际上并不对等。

中东欧国家入盟和欧盟东扩路径并非只围绕入盟条件展开。中东欧国家在致力于达到欧盟要求的同时尽量维护和争取自己的利益，欧盟也不仅把中东欧国家是否达标作为东扩的唯一条件，还要考量东扩是否有利于自身发展。

尽管中东欧国家与欧盟讨价还价的空间有限，但它们并未放弃维护和争取利益的机会。在这方面，波兰的表现最为突出。“波兰在土地面积、人口、经济总产量和地缘方面的优势正是其在入盟谈判过程中要价高，且不轻易让步的原因，特别是在财政补贴、农业政策和欧盟成员国公民租赁和购买波兰土地问题上，波兰始终持强硬立场。”

在有关农业政策的谈判中，波兰利用国内舆论、利益集团和政党的压力迫使欧盟在农业补贴和产品配额等问题上作出有利于波兰的妥协。而“有关资金援助的争议持续到最后一刻，尤其是波兰和捷克的代表，为新成员国争取稍稍有利的金融条款而竭尽心力。波兰谈判组希望现有的 15 个成员国能在 2004 ~2006 年为 10 个候选国多提供 20 亿欧元 (20.1 亿美元)，之前欧盟提出的金额是 404 亿欧元。最后，欧盟同意追加 4.33 亿欧元，这样把 2004 至 2006 年欧盟东扩费用总额提高到 408 亿欧元。波兰的人口占了 10 个新成员国人 口总数的一半多，因而得到追加金额的份额也是最大的，其中包括用于加强边界 控制和额外的农业补助的 1.08 亿欧元。”

除入盟谈判外，波兰还在 2002 年初开始的欧盟制宪进程中维护和争取自身 利益。它与西班牙一道坚持《尼斯条约》的规定，即欧盟理事会以特定多数、即欧盟成员国的多数 (或 2/3) 和 345 张加权票中的至少 258 张作出决定；理事会任一成员均可要求核实构成特定多数的成员国是否至少代表了欧盟总人口的 62%，如果没有满足这一条件，则不能通过决定；在加权票分配中，波兰和西班牙各得 27 票，仅比德国、英国、法国和意大利少两票。其他国家则主张以“双重多数表决制”取代以加权票计算法确定的特定多数，即作出决定需半数以上成员国和 60% 欧盟人口支持。经过谈判，波兰和西班牙接受了经过修改的“双重多数表决制”，即成员国数量提高到占比 55% 以上，人口提高到占比 65% 以上，至少 4

个国家才能构成有效反对。这样一来，波兰和西班牙可以比较容易地阻碍它们不喜欢的法律通过，而避免法国、德国和英国搞“一言堂”。

正如中东欧国家入盟不仅是一味顺从欧盟的要求，而且要尽可能维护和争取自己的利益，欧盟东扩也不仅只考虑中东欧国家是否满足入盟条件，而且要符合欧盟发展的需要。早在1993年6月，欧洲理事会哥本哈根会议在出台入盟条件时就指出：“欧盟在保持欧洲一体化势头的同时吸纳新成员的能力，也是事关欧盟和候选国共同利益的一个重要考量。”

2004年的“爆炸式”扩大^⑥是欧盟历史上接纳新成员国最多且新成员国异质性最大的一次，也是给欧盟发展带来问题最多的一次。“欧盟扩大加剧了人们对全球化的担心，尤其是中东欧国家成为欧盟15国公司的外包选择地。扩大也加剧了人们对移民的普遍担忧，如同给予那些宣扬仇外情绪的人们一个免费的礼物。”

一些欧盟老成员国认为“扩大损害了他们的经济”，“扩大后的单一市场内部的竞争在某种程度上变得‘不再公平’”，来自中东欧新成员国的移民“通过压低当地工资和无视社会规范的方式‘偷走’了西欧的工作”，新成员国“明显的经济成功”“是通过引诱投资和就业东移，并在‘不公平’的税收竞争和社会倾销的帮助下才得以实现的”，“担心扩大迫使欧盟在工资、税收和社会规范方面进入了‘逐底竞争’”。

同时，“欧盟的急剧扩大也使欧盟机构和决策体系的有效运转日渐低效和乏力”，“在那些政府间元素依然占主导地位 and 仍然存在

否决权的领域中，及时和有效决策将变得愈来愈困难”，欧盟机构改革势在必行。欧盟也意识到了这一点，早在扩大前就着手机构改革。“2000年的政府间会议意在使机构为扩大作好准备。会议在限制委员会委员数量和增加大国在理事会表决中的加权票等事务上，确实达成了协议。但《尼斯条约》并没有将全体一致同意的实施范围缩小到能保证有效决策的地步，也没有使理事会与议会的共同议决成为与标准的民主程序相应的常规决策程序。”

2001年12月，欧洲理事会布鲁塞尔峰会发表《莱肯宣言》，决定成立欧盟制宪委员会。2002年2月，欧盟制宪委员会开始工作，并于2003年6月向欧洲理事会提交了欧盟宪法草案。2004年6月，欧洲理事会布鲁塞尔峰会通过《欧盟宪法条约》，进行机构改革^⑥。然而，2005年5月和6月，法国和荷兰相继在全民公决中反对批准《欧盟宪法条约》，致使欧盟陷入“宪法危机”。法国和荷兰的做法在相当大程度上源于对欧盟东扩的不满。“法国人否决《欧盟宪法条约》的一个重要理由是，欧盟东扩使大量涌入的中东欧廉价劳动力抢占了老成员国民众的工作岗位。法国人还担心，中东欧新成员国与英美联合，以竞争更加激烈的自由主义经济模式代替欧盟传统的社会经济模式，使其社会保障体系受到破坏。荷兰否决《欧盟宪法条约》的一个关键原因是对移民和劳动力自由流动充满担忧。”面对东扩带来的种种问题，欧盟除要求候选国履行严格和公平的入盟条件外，还强调自身能力的建设。2005年11月，欧盟委员会发布的《扩大战略2005：西巴尔干路线图》指出：“欧盟

必须确保自己能够在各机构内部保持公正的平衡，并据之行动和决策”，“必须尽一切努力争取公众对扩大政策的支持”。2006年11月，欧盟委员会发布的《扩大战略 2006～2007：挑战和融合能力》进一步强调1993年欧洲理事会哥本哈根会议的主张：“每次扩大都应考虑欧盟的融合或吸纳能力，以保证一体化的顺利进行”，并解释道：“融合能力指的是欧盟在扩大的同时继续深化的能力”，即“欧盟能否在不危及条约确立的政治和政策目标的情况下在特定时刻或特定时期接纳新成员”。

“对于欧盟‘吸纳能力’的担忧使人们很自然地接受对欧盟进一步扩大的警告，不管是欧盟现在的成员还是试图加入的成员，都不能从将会对欧盟能力造成致命损害的任何形式和任何规模的扩张中得到好处。”

连同首轮东扩带给欧盟的挑战，特别是经济发展和机构运转方面的挑战，致使欧盟更为谨慎地对待进一步东扩。

此外，欧盟成员国对东扩的态度也在一定程度上影响东扩进程。这在欧盟开启与北马其顿入盟谈判的问题上表现得特别明显。先是希腊因国名争议反对开启与马其顿的入盟谈判，直到2018年6月希腊与马其顿签署协议、2019年2月马其顿正式更名为“北马其顿共和国”，希腊才开了绿灯。接着，法国坚持欧盟东扩前应提高吸纳新成员的能力，改革入盟谈判方法，北马其顿和阿尔巴尼亚也需要在法治和反腐败等问题上作出“更多努力”，以此为由反对开启与两国的入盟谈判，致使谈判一再推迟。随后，2020年11月，保加利亚外交部

宣布，保加利亚已通知欧盟委员会不接受当年 7 月提出的北马其顿谈判框架，坚决要求将三个重要条件写入谈判框架：睦邻关系是北马其顿共和国加入欧盟的标准；使用北马其顿共和国的官方宪法名称而非简称北马其顿；有关语言的措辞应是候选国的“官方语言”而非马其顿语。北马其顿入盟谈判的开启可谓一波三折。

可见，中东欧入盟和欧盟东扩不仅有围绕入盟条件展开的形式上对称实际上不对等的路径，而且有基于各自利益的不同路径，这增加了中东欧国家入盟和欧盟东扩进程的复杂性。中东欧国家作为入盟的追求者，尽管除了满足入盟条件外没有多少回旋余地，但仍利用一切可能的机会争取自身利益；欧盟作为东扩的决定者，不只以中东欧国家是否满足入盟条件为唯一标准，还要顾及自身发展和成员国的意见，尤其在第一轮东扩的消极影响显现后更是如此。从这个意义上说，西巴尔干国家入盟进展缓慢，固然是由于它们改革不到位、无法满足入盟条件，但欧盟放慢东扩步伐以及其内部意见分歧也是一个重要原因。

综上所述，就某些相同的动机和围绕入盟条件展开的形式上对称的路径而言，中东欧国家入盟与欧盟东扩可被看作是同一进程。但在多数情况下，二者并不相同。中东欧国家要求加入欧共体和欧共体决定东扩的时间不一致，中东欧国家入盟和欧盟东扩的经济和安全动机不对称，二者的路径亦非完全对称。之所以如此，不仅是由于加入与接纳的角色不同，更是由于中东欧国家与欧盟老成员国的异质性及其带来的维护和争取自身利益的不同需要。早在欧盟东扩前，就有学者

指出：“东欧申请国比现有的西欧成员国更贫困。它们的民主可能更为脆弱，甚至在某种情况下它们的国家都是新近才建立的。它们的经济、法律和行政结构不发达。它们也有自己独特的历史、社会和文化。虽然它们都渴望加入欧盟，但它们彼此的愿景、利益和优先事项未必一致，也未必与现有的欧盟成员国一致。事实上，考虑到欧盟现有和未来成员国之间的结构性差异，很难期待在扩大后它们的政治倾向和行为会出现重大和持久的一致。”

的确，这种异质性和不同的利益需求不仅影响中东欧国家入盟和欧盟东扩进程，而且影响中东欧成员国与欧盟的关系乃至欧盟的发展。今后，中东欧成员国是逐渐减少异质性而实现与欧盟老成员国的趋同，还是以其异质性带来的不同要求参与欧盟决策，欧盟又将采取何种措施应对东扩带来的挑战，将对欧盟和欧洲一体化的未来走向起到不可低估的作用。