

欧盟新东扩：动因与前景

□ 冯怡然

〔提 要〕 欧盟启动新东扩，决定向乌克兰、摩尔多瓦、格鲁吉亚三国敞开大门，这是乌克兰危机爆发后欧盟作出的重大战略决定。欧盟作出这一决定主要出于三方面考虑，即回应地缘政治剧变，与俄罗斯争夺地区主导权；通过扩员“强身”，推动欧洲实现战略自主；着眼长远，对乌克兰等三国实现制度重构。然而，尽管欧盟开启了与乌克兰和摩尔多瓦的入盟谈判，格鲁吉亚也如愿获得了欧盟候选国地位，但三国距离加入欧盟并非“一步之遥”。欧盟新一轮扩大面临准入门槛高、极右翼民粹主义势力崛起以及欧盟内部分歧等挑战，其进程将漫长复杂。

〔关 键 词〕 欧盟东扩、欧洲一体化、乌克兰危机、欧洲战略自主

〔作者简介〕 冯怡然，北京外国语大学区域与全球治理高等研究院讲师

〔中图分类号〕 D814.1, D851.132

〔文献标识码〕 A

〔文章编号〕 0452 8832 (2024) 4 期 0059-17

欧盟的扩大进程在 2004 年实现“大爆炸式”东扩后几乎一直陷入停滞。^[1]乌克兰危机爆发后，欧盟启动接纳乌克兰、摩尔多瓦与格鲁吉亚三国入盟的

[1] 苏联解体、冷战结束后，独立不久的波罗的海三国——立陶宛、拉脱维亚、爱沙尼亚，以及波兰、捷克、匈牙利、斯洛伐克与斯洛文尼亚 5 个中东欧地区前社会主义国家纷纷提出加入欧盟申请，经过入盟谈判后于 2004 年顺利加入欧盟，保加利亚与罗马尼亚在两年后也成为欧盟成员国。克罗地亚作为这一波扩大的最后一个国家于 2013 年加入欧盟。而西巴尔干国家，如北马其顿、波斯尼亚和黑塞哥维那等国的入盟进程则一直陷入停滞。

进程。目前国内外研究界对于欧盟新东扩，特别是有关乌克兰入盟进程的關注相对较少。^[1] 因此，有必要对欧盟新东扩进行跟踪与评估，以更好地把握欧盟发展趋势。

一、欧盟新东扩的动因

2022 年是欧盟扩大进程中的一个转折点。2022 年 6 月，欧盟宣布乌克兰、摩尔多瓦为欧盟正式候选国。2023 年 12 月，欧洲理事会即欧盟 27 国首脑会议原则上同意启动与乌克兰和摩尔多瓦的入盟谈判，并给予格鲁吉亚候选国地位。2024 年 6 月，欧盟各成员国就乌克兰和摩尔多瓦加入欧盟的谈判框架达成一致，谈判于 6 月 25 日正式开启。欧盟开启新东扩进程主要出于以下考虑。

（一）回应地缘政治剧变，与俄罗斯争夺地区主导权和影响力。冷战结束后欧俄关系明显趋缓，尽管双方还曾一度讨论建立所谓四大“共同空间”，^[2] 但双方在地缘政治上的竞争一直存在。随着欧盟和北约实施“双东扩”战略，特别是波罗的海国家加入欧盟和北约，欧洲以及西方整体在该地区的影响力大增。这一时期，欧盟对乌克兰以及高加索国家采取了旨在加强经济和政治联系的“东部伙伴关系”计划，^[3] 乌克兰、摩尔多瓦、格鲁吉亚等国成为在欧俄之间摇摆不定的国家。在 2022 年乌克兰危机爆发之前，西方与俄罗斯已

[1] Spasimir Domaradzki, “EU Enlargement and Geopolitics: Is It Relevant Today?,” *Identities: Journal for Politics, Gender and Culture*, Vol.20, No.1-2, 2023, pp.20-31; Barbara Lippert, “EU-Erweiterungspolitik in der Zeitenwende: Zäsur oder business as usual?,” *Zeitschrift für Politikwissenschaft*, Vol.33, 2023, pp.475-485; 田小惠：《欧盟扩大进程的重启与欧洲一体化的困境》，《当代世界》2024 年第 1 期，第 47-51 页。

[2] 欧俄建设四大“共同空间”是双方于 2003 年 5 月在圣彼得堡峰会上提出的，包括共同经济空间，共同自由、安全与司法空间，对外安全合作空间，研究、教育与文化交流空间。详见“EU/Russia: The Four ‘Common Spaces’,” European Commission, March 18, 2005, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/MEMO_05_103。

[3] 为了加强东扩后的欧盟与东部、南部 16 个邻国的关系，欧盟提出睦邻政策，其中东部邻国包括乌克兰、格鲁吉亚、摩尔多瓦、亚美尼亚、阿塞拜疆与白俄罗斯。2009 年，欧盟提出“东部邻国伙伴”计划，旨在进一步加强其与上述 6 个东部邻国的政治与经济关系，并支持这些国家的可持续改革进程。详见“Eastern Partnership,” EEAS, March 17, 2022, https://www.eeas.europa.eu/eeas/eastern-partnership_en。

在该地区发生过两次较大的地缘政治对抗。一是 2008 年美国总统小布什提议吸纳乌克兰、格鲁吉亚加入北约，导致俄罗斯和西方矛盾尖锐化。最后在法国总统萨科齐和德国总理默克尔的劝阻下，小布什最终放弃了该提议。^[1]二是 2014 年克里米亚危机的爆发。这场危机的深刻背景同样是西方与俄罗斯对乌克兰影响力的角逐。克里米亚危机后欧美与俄罗斯关系一直处于紧张状态，但无论是欧盟还是北约均未与俄罗斯走向全面对抗。2022 年俄乌冲突爆发之前欧盟及其成员国曾展开斡旋，^[2]但此时的欧盟并没有计划将乌克兰接纳为正式成员。

乌克兰危机的爆发改变了法、德及欧盟对待东扩的立场。在 2019 年 10 月的欧盟峰会上，法国总统马克龙曾利用一票否决权阻止了欧盟开启与阿尔巴尼亚和北马其顿的入盟谈判。^[3]但随着乌克兰危机的爆发，法国等国意识到如果不采取行动，欧盟就会失去对乌克兰的影响力。乌克兰危机爆发当日，欧盟各成员国领导人举行特别峰会并发表联合声明，“以最强烈的措辞谴责俄罗斯对乌克兰前所未有的军事侵略”，认为俄罗斯的军事行动“严重违反了国际法，破坏了欧洲和全球的安全与稳定”，要求俄罗斯“立即停止军事

[1] Steven Erlanger and Steven Lee Myers, “NATO Allies Oppose Bush on Georgia and Ukraine,” *The New York Times*, April 3, 2008, <https://www.nytimes.com/2008/04/03/world/europe/03nato.html>.

[2] 2022 年 1 月 26 日，法国、德国、俄罗斯和乌克兰四方代表在巴黎举行“诺曼底模式”会议；2 月 1 日，匈牙利总理欧尔班到访莫斯科，并与普京举行了长达近 5 个小时的会谈；法国总统马克龙于 2 月 7 日、8 日接连两天分别访问莫斯科与基辅，与双方领导人会晤；同一时间，德国总理朔尔茨在华盛顿与美国总统拜登重点探讨乌克兰局势；9 日，马克龙、朔尔茨与波兰总统杜达就俄乌局势举行三方会谈；一周后，2 月 14 至 15 日，朔尔茨先后到访乌克兰与俄罗斯。然而欧盟成员国领导人的外交斡旋无果而终。

[3] 对此，马克龙总统给出的理由是欧盟需要改革，而在欧盟的扩大规则完成实质性改革之前，与阿尔巴尼亚和北马其顿的入盟谈判不应进行。在马克龙看来，“这是一场有关前景的争论”，一方面，欧盟需要在接纳新成员国之前加强现有的政策与机制机构建设；另一方面，他认为欧盟现行的扩大政策存在重要缺陷，即新成员国一旦加入欧盟就可以享受联盟所提供的全部好处，而欧盟对于新成员加入后所带来的问题却无法进行纠正。详见“Emmanuel Macron’s EU Accession Veto is a Historic Mistake,” *Financial Times*, October 22, 2019, <https://www.ft.com/content/eda39e1e-f3eb-11e9-b018-3ef8794b17c6>.

行动，无条件地从乌克兰全境撤出所有部队和军事装备，充分尊重乌克兰的领土完整、主权和独立”。^[1]在谴责俄罗斯的同时，欧盟及其成员国坚定地站在乌克兰一边。马克龙总统第一时间向乌克兰发出强烈的团结信号，^[2]并提议创建“欧洲政治共同体”以便于同寻求加入欧盟的国家开展更紧密的合作。法国欧洲事务部长克莱芒·博纳（Clement Beaune）更是明确向乌克兰保证，虽然需要时间，但乌克兰将成为欧盟的一部分。^[3]乌克兰危机所引发的地缘政治变化同样改变了德国对于乌克兰入盟的态度。作为与法国共同扮演欧洲一体化“发动机”角色的德国虽然一直支持欧盟的扩大，但在乌克兰危机爆发前，乌克兰从未在其考虑的候选国名单上。然而2022年5月19日朔尔茨总理在德国联邦议会讲话中明确表示乌克兰是欧洲大家庭的一部分，支持乌克兰加入欧盟。^[4]在朔尔茨看来，在乌克兰危机这一地缘政治上的“时代转折”出现后，吸收乌克兰等国入盟事关欧盟的信誉、经济以及欧洲的持久和平。^[5]除了以法国和德国为代表的欧盟成员国对于沉寂已久的欧盟扩大议题重燃热情外，欧盟各成员国民众的态度也在乌克兰危机爆发后出现了转变。2022年夏天“欧盟晴雨表”调查显示，近六成的欧盟民众支持欧盟扩员，相较半年

[1] “European Council Conclusions, 24 February 2022,” European Council, February 24, 2022, <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2022/02/24/european-council-conclusions-24-february-2022/>.

[2] Daniel Boffey, “Western Europe Leaders Rebuff Ukraine Fast-track EU Membership Appeal,” The Guardian, March 10, 2022, <https://www.theguardian.com/world/2022/mar/10/western-europe-leaders-rebuff-ukraine-fast-track-eu-membership-appeal>.

[3] John Irish, “France Reassures Ukraine It will be Part of European Union,” Reuters, May 24, 2022, <https://www.reuters.com/world/europe/france-reassures-ukraine-it-will-be-part-european-union-2022-05-24/>.

[4] “We All Share the Same Goal: Ukraine must Survive,” The Federal Chancellor, May 19, 2022, <https://www.bundeskanzler.de/bk-en/news/government-statement-european-council-2041686>.

[5] “Address by Olaf Scholz, Chancellor of the Federal Republic of Germany as Part of the European Parliament’s Series of Plenary Debates ‘This is Europe’,” The Federal Government, May 9, 2023, <https://www.bundesregierung.de/breg-en/news/address-by-olaf-scholz-2189412>.

前的调查，支持的民众增加了 10%。^[1]

欧盟及其成员国对欧盟扩员议题态度的转变，表明影响欧盟扩大的核心动因发生了改变。冷战结束后欧盟最重要的关切是在中东欧国家入盟全进程中向其传播民主、法治等价值观与规范，故在欧洲学界“扩大政策”也被理解为欧盟向邻近地区转移规范。^[2] 然而，乌克兰危机的爆发使得地缘政治对抗成为决定接纳乌克兰的主要动因，“不扩大具有巨大的战略成本，并可能破坏安全和稳定”，^[3] “成功的扩大将是西方确保俄罗斯不将其势力范围和欧洲安全秩序愿景强加给其他国家的重要组成部分”，^[4] 欧盟扩大进程步入由地缘政治主导、与俄罗斯争夺主导权的阶段。

（二）通过扩员“强身”，推动欧洲实现战略自主。 欧盟首次提出战略自主距今已十年有余。在此期间，战略自主的内涵与范围处于不断丰富发展中。2013 年，欧洲理事会围绕欧盟的共同安全与防务政策进行讨论，提出欧

[1] 根据“欧洲晴雨表”（Eurobarometer）调查的数据，距离乌克兰危机爆发前最近的一次民调（2021 年末到 2022 年初）显示，约有 47% 的欧盟民众支持欧盟进一步扩大，而反对扩大或不知道的比例加在一起则达到 53%。在欧盟 27 个成员国中，荷兰、德国、芬兰、法国与奥地利民众对欧盟扩大的支持力度最弱，特别是法国与奥地利，仅有不到三成的民众表示希望欧盟接纳新成员。此外，相比非欧元区国家，欧元区的成员国更反对欧盟未来的扩员。然而短短几个月后，乌克兰危机的爆发也对欧盟民众产生了极大震动。尤其值得指出的是，尽管非欧元区的欧盟成员国支持力度依旧领先，但欧元区成员国的态度转变显著，超过半数的欧元区民众希望欧盟未来实现扩大。由此可见，各成员国在乌克兰危机爆发后在力挺乌克兰上展现出高度团结。在 27 个欧盟成员国中，罕见地有 25 个国家对欧盟扩大的支持占比超过半数，在支持率最高的立陶宛，81% 的民众希望欧盟扩大，而过去支持率较低的北欧国家如荷兰、瑞典、丹麦，在乌克兰危机发生几个月后对欧盟扩大的支持幅度上升超过 20%。即使是一贯位于支持率末端的法国与奥地利，也从冲突前的同为 28% 分别增加至 40% 与 33%。毫无疑问，短短几个月欧盟成员国民众在支持扩员问题上走向一致，主要是受到乌克兰危机升级所带来的地缘政治局势恶化的影响。详见“Standard Eurobarometer 97 - Summer 2022,” European Union, September 2022, <https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/2693>。

[2] Barbara Lippert, “EU-Erweiterungspolitik in der Zeitenwende: Zäsur oder business as usual?,” *Zeitschrift für Politikwissenschaft*, Vol.33, 2023, p.475.

[3] “European Parliament Resolution on the Candidate Status of Ukraine, the Republic of Moldova and Georgia,” European Parliament, June 20, 2022, https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/B-9-2022-0332_EN.html.

[4] Anna Osypchuk and Kristi Raik, “The EU’s Geopolitical Enlargement – Ukraine’s Accession Will Make the EU a Stronger Security Actor,” JOINT, November 2023, <https://www.jointproject.eu/2023/11/08/the-eus-geopolitical-enlargement-ukraines-accession-will-make-the-eu-a-stronger-security-actor/>.

洲需要建立一个更具综合性、可持续性、创新性和竞争力的欧洲防务科技与工业基地，以增强欧洲的战略自主性以及与合作伙伴共同行动的能力。^[1]这是欧盟首次在其官方文件中提及战略自主。战略自主被更为频繁地使用则是在三年后欧盟发表的题为《共同愿景、共同行动：一个更强大的欧洲》^[2]的外交与安全政策全球战略文件中。在该文件中，战略自主依旧被限定在欧盟的安全防务领域，指出战略自主权将对欧洲境内外和平与安全至关重要，为此欧盟需要在建立国防工业的同时加强在国防、网络、反恐、能源和战略沟通方面的能力。2017年9月，有感于特朗普上台、英国脱欧、中美战略博弈加剧等变化，马克龙在法国索邦大学发表讲话表示，“民族主义、身份主义、保护主义与孤立主义”正在上升，为捍卫欧洲的利益，欧盟有必要建立共同战略文化。^[3]此后，欧盟战略界对战略自主的讨论扩展到经济、能源供应等方面。^[4]新冠疫情、乌克兰危机导致欧盟经济供应链受到巨大冲击，欧洲战略自主又扩展至医疗设备、关键资源供应链安全等领域。2021年，欧盟委员会更是提出了“开放性战略自主”（Open Strategic Autonomy）的贸易新战略，强调欧盟将“在最大限度地利用开放和全球参与机会的同时坚定地捍卫我们在内部和外部的利益”，^[5]标志着欧盟在贸易领域追求战略自主的决心。

乌克兰危机爆发后，尽管北约被重新激活，但欧盟并未放弃对战略自主的追求。在欧盟外交与安全政策高级代表博雷利（Josep Borrell）看来，欧盟实现战略自主并非要与北约分手，相反，增强欧盟的战略自主正是为了更

[1] “European Council 19/20 December 2013 Conclusions,” European Council, December 23, 2013, <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-217-2013-INIT/en/pdf>.

[2] “Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe,” European Union External Actions, June 2016, https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/eugs_review_web_0.pdf.

[3] “Sorbonne Speech of Emmanuel Macron,” Ouest France, September 26, 2017, <https://international.blogs.ouest-france.fr/archive/2017/09/29/macron-sorbonne-verbatim-europe-18583.html>.

[4] Barbara Lippert et al., “European Strategic Autonomy: Actors, Issues, Conflicts of Interests,” SWP, March 2019, https://www.swp-berlin.org/publications/products/research_papers/2019RP04_lpt_orz_prt_web.pdf.

[5] “Questions and Answers: An Open, Sustainable and Assertive Trade Policy,” European Commission, February 18, 2021, https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:5bf4e9d0-71d2-11eb-9ac9-01aa75ed71a1.0001.02/DOC_1&format=PDF.

好地承担欧洲的安全，与北约更好地合作。^[1] 欧洲理事会主席米歇尔将欧洲所追求的战略自主定义为三大支柱，包括欧洲的价值观、繁荣以及在战略层面上共同行动的能力，强调只有在这三方面实现突破，欧盟才有可能在日趋复杂与充满变革的国际环境中捍卫自己的地位，成为具有国际影响力的行为体，而非沦为大国博弈的竞技场。^[2]

由此可见，欧盟的战略自主已经突破了单一的防务领域，被欧盟视为在日益复杂和充满不确定性的国际环境中提升自身实力与国际影响力、对冲风险的重要手段。为实现这一目标，欧盟有必要推进欧洲一体化的深化与扩大，正如卡内基国际和平基金会欧洲研究所的学者拉卢卡·切尔纳托尼（Raluca Csernatonni）所言，欧盟需要进一步采取切实步骤推进一体化，才能更接近成为一个更可信、更强大的参与者。^[3] 实现自身战略自主成为欧盟启动新东扩的另一大动因。

（三）通过严格的入盟谈判对乌克兰等国进行制度重构。在同意乌克兰和摩尔多瓦作为候选国并开始正式的入盟谈判之前，作为其“反俄挺乌”总体战略的一部分，欧盟对乌克兰采取了以援助为主的立场。自2022年2月起，欧盟在经济、金融、军事、人道主义等方面向乌克兰提供了大量的援助，截至2024年6月，欧盟援乌总额高达990亿欧元，^[4] 超过了美国对乌克兰的援助。但在欧盟看来，对乌克兰最重要的援助是制度上的，即通过复杂的入盟谈判来对其进行根本性改造和重构。欧盟委员会2020年对“扩大方法”进行修订后，

[1] Niklas Helwig, “EU Strategic Autonomy after the Russian Invasion of Ukraine: Europe’s Capacity to Act in Times of War,” *Journal of Common Market Studies*, Vol.61, No.S1, 2023, p.57.

[2] “Speech by President Charles Michel on the Main Challenges Facing Europe, at Sciences Po, Paris,” European Council, March 28, 2022, <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2022/03/28/intervention-du-president-charles-michel-lors-de-la-conference-sur-les-grands-enjeux-europeens-a-sciences-po-paris/>.

[3] “Judy Asks: Is European Strategic Autonomy Over?,” Carnegie Europe, January 19, 2023, <https://carnegieendowment.org/europe/strategic-europe/2023/01/judy-asks-is-european-strategic-autonomy-over?lang=en>.

[4] “EU Assistance to Ukraine,” European Commission, June 2024, https://eu-solidarity-ukraine.ec.europa.eu/eu-assistance-ukraine_en.

欧盟的入盟谈判过程被认为“比过去更具活力与针对性”。^[1] 根据新修订的“扩大方法”，入盟谈判议题被划分为六大方向、35 个专题章节。六大方向指的是：基本原则，内部市场，竞争与包容性增长，绿色议程与可持续联通，资源、农业与凝聚力，对外关系。从中可以看出，一旦谈判开启，乌克兰和摩尔多瓦全方位的国内改革将被置于欧盟定期监督之下；只有当候选国满足了各方面要求，并达到欧盟所设定的标准，谈判才能够顺利完成。需要强调的是，按照欧盟的要求，谈判首先围绕第一大方向“基本原则”展开，涉及内容包含民主机构的运作、经济标准、公共行政和司法以及基本权利，这被认为是“所有谈判中最核心的部分”，只有与欧盟候选国的“基本原则”谈判取得足够共识，其余各部分的谈判方能开始。此外，欧盟委员会将定期评估候选国在谈判中取得的成果和现状，并提出建议。据此，欧洲议会在其一项决议中明确指出，“扩大应被视为追随欧盟道路的国家的转型过程”。^[2]

二、面临的挑战

乌克兰、摩尔多瓦和格鲁吉亚虽然以罕见的速度成为欧盟候选国，但其成为欧盟正式成员的进程将面临重重挑战。

（一）乌克兰等三国在短时间内很难达到欧盟为吸纳新成员而设定的门槛。欧盟在早期发展中，虽经历了多轮扩大，但并没有针对接纳潜在成员而出台明确的“扩大标准”。如《罗马条约》《单一欧洲法案》主要强调了候选国的地理属性，即候选国必须是欧洲国家。^[3] 冷战结束后，随着中东欧国家纷纷表达了加入欧盟的迫切愿望，欧盟意识到了确定“入盟标准”的重要性。

[1] Stefano Fella, “EU Enlargement: Ukraine, the Western Balkans and the Accession Process,” UK Parliament, March 1, 2024, <https://commonslibrary.parliament.uk/research-briefings/cbp-9980/>.

[2] “Motion for a Resolution on the Candidate Status of Ukraine, the Republic of Moldova and Georgia,” European Parliament, June 20, 2022, https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/B-9-2022-0332_EN.html.

[3] 摩洛哥曾经在 1987 年申请加入欧共体（欧盟的前身），但由于摩洛哥并非欧洲国家，因此其申请并未被欧共体接受。

1993年6月在丹麦哥本哈根举行的欧洲理事会上，欧盟成员国就候选国（无论是否来自中东欧地区）加入欧盟应当具备的条件形成共识，被称为“哥本哈根标准”。该标准主要涉及三大方面：（1）政治上，拥有稳定的民主机构，保障民主、法治、人权，尊重和保护少数群体；（2）经济上，正常运作的市场经济，并有能力应对欧盟内部的竞争压力；（3）承担成员国义务，有效执行构成欧盟法律体系的规则、标准和政策，遵循欧盟在政治、经济和货币联盟领域的目标。^[1]在哥本哈根标准的基础上，再加上如前所述的欧盟于2020年出台的新“扩大方法”，欧盟事实上为候选国设置了很高的门槛，任何一个候选国要达到这些要求绝非易事。

除需要具备上述欧盟在政治经济各方面设置的条件外，乌克兰入盟还面临两大突出挑战。其一，乌克兰国内存在严重腐败问题。安永会计师事务所2012年与2018年分别对世界部分国家和地区的大型企业高级决策者进行抽样访谈，询问其对本国或本地区企业中广泛存在贿赂、腐败行为的看法。根据2012年安永进行的调查结果，乌克兰的腐败严重程度在全部被调查的43个国家或地区中位居第三，仅次于哥伦比亚与巴西。该机构2018年的调查显示，乌克兰腐败问题有所缓解，在53个被调查国家或地区中占据第九位，但约七成的受访者认为乌克兰存在贿赂或腐败行为。^[2]欧洲复兴开发银行对欧洲、亚洲及北非地区部分国家可持续市场经济的六个关键特征——竞争力、治理能力、绿色、包容性、复原力、融合度逐年进行评分。在治理能力一栏中，2016年乌克兰的排名在欧盟9个候选国中垫底，尽管2021年与2022年其分数有所提升，但也仅超过波黑一国。^[3]对于乌克兰来说，其加入欧盟面临的另外一大挑战则是身处战争之中。欧盟自成立以来从未接纳过一个与他

[1] “Accession Criteria (Copenhagen Criteria),” EUR-Lex, <https://eur-lex.europa.eu/EN/legal-content/glossary/accession-criteria-copenhagen-criteria.html>.

[2] “Detailed Results,” EY Fraud Survey, August 18, 2018, <https://fraudsurveys.ey.com/ey-global-fraud-survey-2018/detailed-results/>.

[3] “Transition Report 2021-22,” EBRD, November 10, 2021, <https://www.ebrd.com/news/publications/transition-report/transition-report-202122.html>.

国处于武装冲突的国家。尽管《欧洲联盟条约》第 42 条第 7 款规定了欧盟提供共同防务保障，即“如某一成员国领土遭到武力入侵，其他成员国依照《联合国宪章》第 51 条，承担尽其所能向其提供援助与协助的义务”。^[1]但由于自身在安全防务上主要还是依赖北约和美国，因此欧盟在接纳新成员问题上特别谨慎，不愿接受与其他国家具有领土纠纷的国家。

（二）欧盟内部极右翼民粹主义势力崛起，反对“扩大”的力量增强。

欧债危机、难民危机、恐怖袭击、英国脱欧、新冠疫情以及乌克兰危机等“内忧外患”加剧了欧洲各国的经济和社会问题，在传统中间政党难以有效应对的情况下，欧洲极右翼势力趁机异军突起，不断坐大。欧洲民粹主义力量尤其是极右翼政党主要表现为反建制、反精英，以疑欧和反欧立场为主要特征。不论是一体化的深化，还是欧盟成员国的增加，均受到极右翼政党的抨击。在意大利，极右翼政党意大利兄弟党在 2022 年大选中获胜，其党首梅洛尼成为意大利历史上首位女总理；同年在瑞典，作为极右翼政党的瑞典民主党在选举中跃居第二。作为极右翼政党的法国国民联盟、德国选择党也分别在法国和德国拥有广泛的支持者。在 2024 年 6 月举行的欧洲议会选举中，欧洲极右翼政党势力进一步壮大。以法国为例，玛丽娜·勒庞（Marine Le Pen）领导的国民联盟在 2024 年的欧洲议会选举中获得了超过 30% 的选票，是法国总统马克龙领导的复兴党所获选票的两倍。尽管传统中右和中左政党——欧洲人民党党团、社民党党团仍维持欧洲议会前两大党的地位，但随着极右翼党团——欧洲保守与改革党团、欧洲爱国者党团以及欧洲主权国家党团在议会席位的增多，欧洲议会以及欧洲政治向右转的趋势已是不争事实。随着民粹主义、疑欧主义势力的崛起，欧盟扩大必将遭到更大的质疑和反对。

（三）欧盟内部尤其是成员国之间在扩大问题上存在激烈的争论。欧盟内部的讨论集中在三方面。其一，为了准备接受更多的成员，法国主张欧盟

[1] “Consolidated Version of the Treaty on European Union,” EUR-Lex, October 26, 2012, https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2bf140bf-a3f8-4ab2-b506-fd71826e6da6.0023.02/DOC_1&format=PDF.

应采取“多速欧洲”的建设方案，并接受成员国在参与欧盟一体化中的差异性。法国欧洲事务部长布恩（Laurence Boone）强调，建设基于差异化的“多速欧洲”将有助于欧盟在保持其安全性、完整性和加快候选国入盟进程上保持平衡。^[1]2023年9月，法国与德国组织的由12位专家组成的“欧盟体制改革工作组”公布了其对欧盟改革的建议报告。这份题为《公海航行：21世纪欧盟的改革与扩大》的报告认为，应该允许欧盟分为四个层次、实行差异化一体化发展，即最内层为深度一体化，包含欧元区、申根区等；第二层是现有欧盟成员国；第三层则包含准成员国，其可参加欧盟共同市场但需遵守欧盟的原则；第四层即最外层为欧洲政治共同体，非欧盟国家的参与国不必受到欧盟法律的约束。^[2]

其二，为使欧盟适应扩大，德国提议对欧盟现有决策制度进行改革。2022年8月，朔尔茨总理演讲时指出，为了迎接新的扩大，并使欧盟成为“能够在国际舞台上独当一面的地缘政治行为体”，欧盟内部改革要与候选国改革齐头并进。他认为，在欧盟理事会需要一致通过的决策中，成员国越多，使用否决权的风险就会越大，而所需推进的政策搁浅的概率也越高。因此，为提高可能的扩大后包含30多个成员国的欧盟决策通过率，降低否决权被滥用的可能性，朔尔茨提出在共同外交政策、税收等领域，欧盟应该以多数表决通过来逐渐替代目前一致通过的决策制度。^[3]朔尔茨的改革意见得到了欧盟多国的积极响应。2023年5月，比利时、芬兰、法国、德国、意大利、卢森堡、荷兰、斯洛文尼亚、西班牙组成了在欧盟共同外交与安全政策领域“采取特定多数表决之友小组”，以期提高欧盟外交决策的效率，从而适应未来

[1] Théo Bourgerie-Gonse, “French Minister Says EU Enlargement Must Be Decided by ‘Years End’,” Euractiv, May 15, 2023, https://www.euractiv.com/section/politics/news/french-minister-says-eu-enlargement-must-be-decided-by-years-end/?_ga=2.105400579.1081138616.1716553136-1423544985.1716553134.

[2] “Sailing on High Seas: Reforming and Enlarging the EU for the 21st Century,” Politico, September 18, 2023, <https://www.politico.eu/wp-content/uploads/2023/09/19/Paper-EU-reform.pdf>.

[3] “Speech by Federal Chancellor Olaf Scholz at the Charles University in Prague on Monday, 29 August 2022,” The Federal Government, August 29, 2022, <https://www.bundesregierung.de/breggen/news/scholz-speech-prague-charles-university-2080752>.

的发展。^[1]但目前并非所有国家都支持扩大多数决策的适用范围。考虑到投票规则将由全体一致的“一国一票”修改为特定多数的按人口权重进行计算，对于很多欧盟中小成员国来说，如果要阻止某一政策的出台，需要与其他大国或许多小国结盟才可能实现，这将大大增加中小国家将自身利益上升为欧盟政策的难度。反过来说，法、德等人口大国的权力则相对增加了。受此影响最大的将是欧盟中经常投反对票的国家。在脱欧之前，英国是投反对票最多的国家，英国脱欧后在 2020 年到 2023 年间，匈牙利、波兰与保加利亚成为了“另类”，特别是匈、波两国与欧盟整体意见相悖的情况在很多政策领域时有发生，投反对票的比例维持在超过 6% 的水平上。^[2]在外交与安全政策等领域失去一票否决权将意味着成员国无法在欧盟决策与自身意愿相违背时说“不”。显然，改革欧盟决策规则需重新平衡国家利益与欧盟行动能力、大国与小国之间的关系。

其三，欧盟预算和资金分配问题亟待改革。根据欧洲理事会的一项统计，如果不增加预算、修改预算有关程序规则，一旦乌克兰等国加入，在现有预算总额与分配标准下，乌克兰、摩尔多瓦、格鲁吉亚与西巴尔干 6 国将共同分配到 2568 亿欧元，^[3]其中，乌克兰一国就将超过 1800 亿欧元，而欧盟现有净收益国在扩大后多数将转为净贡献国。具体来讲，欧盟预算中占比最大的两类分别是共同农业政策与凝聚力基金，二者占据欧盟七年预算的 62%。预计乌克兰仅从共同农业政策一项中就可获得 965 亿欧元，而由于乌克兰的农业用地将占欧盟整体农业用地的五分之一，^[4]这也意味着欧盟现有成员国

[1] “Joint Statement of the Foreign Ministries on the Launch of the Group of Friends on Qualified Majority Voting in EU Common Foreign and Security Policy,” Federal Foreign Office, May 4, 2023, <https://www.auswaertiges-amt.de/en/newsroom/news/-/2595304>.

[2] Nicolai von Ondarza and Isabella Stürzer, “What Is the Way Forward in the Debate about Expanding Qualified Majority Decisions?,” Stiftung Wissenschaft und Politik, April 19, 2024, <https://www.swp-berlin.org/10.18449/2024C16/>.

[3] Henry Foy, “EU Estimates Ukraine Entitled to €186bn after Accession,” October 4, 2023, <https://www.ft.com/content/a8834254-b8f9-4385-b043-04c2a7cd54c8>.

[4] 这指的是 2022 年乌克兰危机爆发前乌克兰全部 4110 万公顷农业使用面积，包括目前被污染或开采、需要得到有效清理后使用的部分。

所获得的每公顷农田补贴将减少 20.3%。^[1] 类似的，根据欧盟凝聚力基金的发放规则，由于目前 9 个候选国中除了土耳其，其他所有国家的人均国内生产总值（按购买力平价计算）都比欧盟内最低的成员国保加利亚还要低，乌克兰仅占保加利亚的三分之一左右，因此如果欧盟从 27 国增至 36 国，捷克、爱沙尼亚、立陶宛、斯洛文尼亚、塞浦路斯和马耳他在现有规则下将不再有资格获得欧盟凝聚力基金的资助。对此，欧盟委员会预算委员哈恩（Johannes Hahn）认为，减少农业补贴与凝聚力基金在欧盟预算中的比例将面临巨大阻力，最可行的方式是增加欧盟预算、突破目前预算不能超过各成员国国民总收入 1% 的限制。^[2] 欧亚集团（Eurasia Group）欧洲董事总经理拉赫曼（Mujtaba Rahman）认为，欧盟若要顺利扩大，其“预算制度必须进行根本性的改革”。^[3]

综上所述，欧盟尚未在围绕扩大而进行的改革上统一意见，而改革的紧迫性一旦随着扩大进程的推进而增加，反对意见也势必会随之上升。为了达成妥协，欧盟必将经历耗时漫长的艰难的讨价还价。

三、新东扩前景及影响

2024 年 3 月，欧盟 27 国首脑在峰会后发表的结论文件中写道：“欧洲理事会欢迎乌克兰和摩尔多瓦共和国在加入欧盟道路上推进必要改革方面取得的进展。继乌克兰和摩尔多瓦提交谈判框架草案之后，欧洲理事会请欧盟理事会迅速通过这些草案，并毫不拖延地推进工作。”^[4] 如前所述，2024 年 6 月 21 日，欧盟各成员国就谈判框架达成一致，6 月 25 日乌克兰和摩尔多瓦

[1] Henry Foy, “EU Estimates Ukraine Entitled to €186bn after Accession.”

[2] “Opening Remarks by Commissioner Hahn at the Annual EU Budget Conference 2024,” European Commission, April 29, 2024, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH_24_2361.

[3] Henry Foy, “EU Estimates Ukraine Entitled to €186bn after Accession.”

[4] “European Council Conclusions, 21 and 22 March 2024,” European Council, March 22, 2024, <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2024/03/22/european-council-conclusions-21-and-22-march-2024/>.

的入盟谈判正式宣告启动。显然，新东扩已被纳入现阶段欧盟一体化轨道，“乌克兰加入欧盟不可逆转”。^[1]但未来乌克兰等国何时入盟将充满不确定性。

（一）欧盟新一轮东扩大势已定、难以逆转，但不会一蹴而就。乌克兰与摩尔多瓦从申请到获得候选国地位仅等待了4个月的时间，^[2]但“光速”成为候选国并不意味着其与欧盟的入盟谈判能够继续高速推进。仅从技术角度来看，乌克兰等国的谈判程序将十分复杂。正如德国总理朔尔茨所指出的，“入盟程序不是数月甚至数年的问题”。^[3]即使对乌克兰入盟持最积极立场的中东欧国家亦采取了现实的态度。立陶宛总统瑙塞达（Gitanas Nausėda）承认，“我们并不天真，我们明白，从乌克兰获得欧盟候选国地位到正式加入欧盟，中间的时间不止一年、两年，甚至可能超过八年。”^[4]事实上，在欧盟现有的27个成员国当中，除法国、德国、意大利、比利时、荷兰与卢森堡6个创始国之外，其余21个国家从申请到正式入盟平均时间为9年。2004年入盟的塞浦路斯与马耳他从申请到加入战线拉得最长，均接近14年之久。^[5]总之，候选国和欧盟面临的各种挑战和阻力，以及入盟谈判所要求的程序均决定了乌克兰等国还将需要较长的时间才会成为欧盟大家庭中的正式一员。

（二）乌克兰危机前景的不明朗增大乌克兰入盟的不确定性。欧盟在其扩大历史上从未接纳过存在领土纷争的国家。然而，乌克兰、摩尔多瓦、格

[1] Eric Chol and Charles Haquet, “Jean-Noël Barrot : ‘La France n’a jamais été aussi influente en Europe’,” April 25, 2024, <https://www.lexpress.fr/monde/europe/jean-noel-barrot-la-france-na-jamais-ete-aussi-influente-en-europe-GI4QOP32H5EX5N3C4Y3P7AP7ZY/>.

[2] 欧盟现有成员国平均需要时间为3.5年。

[3] “Scholz on Ukraine and the EU: No Shortcuts - To be Fair to Other Long-term Candidates for Accession to the WB,” Vijesti, May 19, 2022, <https://en.vijesti.me/world-a/evropa/604935/solz-about-ukraine-and-eu-without-shortcuts-to-be-fair-to-other-long-term-candidates-for-accession-to-zb>.

[4] “Lithuanian President Slams Macron’s ‘Absence of Political Will’ for Ukraine’s EU Accession,” LRT, May 10, 2022, <https://www.lrt.lt/en/news-in-english/19/1691473/lithuanian-president-slams-macron-s-absence-of-political-will-for-ukraine-s-eu-accession>.

[5] 瑞典和芬兰在申请加入欧盟之际无论是在经济发展水平、民主法治建设方面都符合欧盟的要求，因此其入盟时间相对较短。芬兰于1992年3月18日向欧盟提出加入申请，瑞典于1991年7月1日向欧盟提出加入申请，两国均于1995年1月1日成为欧盟成员国。

格鲁吉亚都与俄罗斯存在领土争议，^[1] 乌克兰更是与俄罗斯处于军事冲突状态。对于欧盟现有成员国来说，在乌克兰与俄罗斯战事没有结束之前，接纳乌克兰加入欧盟的风险太高，这意味着欧盟将直接卷入与俄罗斯的军事冲突，而这一结果是集体防御薄弱的欧盟所难以承受的。根据“战略指南针”的规划，欧盟将于 2025 年组建一支由 5000 名士兵组成的快速反应部队。^[2] 而事实上早在 20 世纪末，欧盟就有建立快速反应部队的设想，并计划组建 5-6 万规模的特遣部队，但受限于与北约的关系、国防军费开支等问题，欧盟仅在 2007 年成立了两个各包含 1500 名士兵、至今从未参加行动的“欧盟战斗群”。因此，对于现阶段的欧盟来说，其在安全领域能够为乌克兰提供保障的意愿与能力值得怀疑。

考虑到欧盟缺乏共同防务能力，为保障欧盟境内的安全，加入北约是绝大多数欧盟成员国的一项重要选择。在欧盟扩大过程中除中立国外，^[3] 几乎所有国家都遵循了同时加入欧盟和北约，或先入北约、后入欧盟（欧共体）的路线。^[4] 换句话说，以往欧盟扩大和北约扩大大致是同步进行的，或是选择北约先行、欧盟跟进的模式。

但对于处在战争之中的乌克兰来说，先入北约、后入欧盟或者同时加入二者的可能性很小。随着乌克兰危机步入第三个年头，战场僵持状态难以改变，停火谈判前景很不明朗。尽管欧美国家向乌克兰提供了大量的人道主义、经济和军事援助，但受到北约第五条款“对任何北约成员的攻击将被视为对所有北约成员的攻击”即集体防御条款的限制，没有一个北约国家支持在现有情况下将乌克兰吸纳为北约成员。即使未来俄乌实现停火，但领土边界问

[1] 不仅乌克兰，摩尔多瓦的德涅斯特河左岸，格鲁吉亚的南奥塞梯和阿布哈兹均与俄罗斯存在领土争议。

[2] “A Strategic Compass For Security And Defence,” European Union External Actions, March 21, 2022, https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/documents/strategic_compass_en3_web.pdf.

[3] 随着芬兰与瑞典分别于 2023 年 4 月、2024 年 3 月加入北约，目前欧盟仅剩下奥地利、爱尔兰、马耳他 3 个中立国。

[4] 仅有塞浦路斯由于与土耳其和希腊关系的缘故迟迟未能加入北约。

题未必能够得到解决，在此情况下，北约内部在吸纳一个仍与俄存在边界争端的乌克兰加入北约的问题上能否达成共识也是未知数。

（三）欧盟启动与乌克兰、摩尔多瓦入盟谈判的影响。首先，欧盟正式启动与乌克兰、摩尔多瓦的谈判，将对乌、摩两国的长远发展产生深刻的影响。如前所析，苏联解体和冷战结束后，乌克兰一直处于十字路口，在向东还是向西之间摇摆不定。欧盟正式启动与乌克兰的入盟谈判意味着后者已被锚定在“欧洲化”的轨道上、彻底倒向了西方。其次，乌克兰入盟进程的正式启动，对未来欧盟与俄罗斯的关系将产生重大和长远的影响。必须看到，乌克兰危机的背后是俄罗斯与西方的角力。俄乌入盟谈判的展开并不意味着俄罗斯已经接受了未来乌克兰的走向，特别是围绕乌克兰有可能申请加入北约的问题，西方与俄罗斯的地缘政治冲突将会更加激烈。再次，欧盟启动东扩，不仅将给乌克兰等国带来长期的影响，同时也通过“倒逼”的方式将欧盟自身制度改革提到议事日程上来。乌克兰等三国乃至西巴尔干国家的入盟进程，一方面是对这些候选国的考验，另一方面也是欧盟改革的催化剂，要求欧盟以更具战略性的方式适应未来可能更多的成员国以及新形势下的地缘政治挑战。^[1]最后，欧盟新东扩也使苦等入盟已久的西巴尔干地区国家重新回到欧盟的视线。2022 年 7 月，欧盟正式启动与阿尔巴尼亚、北马其顿的入盟谈判，对于以候选国身份分别等待了 8 年、17 年的两国来说，谈判的开启被认为是“历史性时刻”。^[2]同年 12 月，波斯尼亚和黑塞哥维那获得欧盟候选国地位，西巴尔干地区国家加入欧盟的进程被再一次激活。在 2023 年 11 月 8 日公布的新版《巴尔干地区增长计划》中欧盟承诺，“扩大”仍然是欧盟的一项关键政策，西巴尔干地区（国家）成为欧盟正式成员符合欧盟自身的政治、安

[1] Amalia Khachatryan et al., “The Benefits and Opportunities of Ukraine’s EU Accession,” Tony Blair Institute for Global Change, June 19, 2024, <https://www.institute.global/insights/geopolitics-and-security/the-benefits-and-opportunities-of-ukraines-eu-accession>.

[2] “Press Statement by President von der Leyen with Prime Minister Fiala, Prime Minister Rama and Prime Minister Kovachevski on the Start of the Accession Negotiations Process and of the Screening of the EU Acquis,” European Commission, July 19, 2022, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/statement_22_4602.

全和经济利益。^[1] 根据该增长计划，到 2028 年，欧盟将向西巴尔干地区提供 60 亿的赠款与贷款，以推动该地区与欧盟的经济融合。尽管与欧盟向乌克兰提供的援助相比，欧盟对西巴尔干增长计划的拨款规模非常有限，但它将为西巴尔干地区国家融入更深层次的一体化甚至加入欧盟统一大市场奠定基础。

四、结语

深化和扩大是欧洲一体化不断发展的一体两翼，反映了欧洲联合在质和量两个维度上的扩张。新东扩是欧盟在一个突发的地缘政治事件背景下做出的决定，既有与俄罗斯争夺地区主导权和影响力的意图，也有通过扩大成员推进战略自主的考虑。总体上判断，乌、摩加入欧盟已是大势所趋。但同时也要看到，乌克兰在与欧盟开展入盟谈判的过程中还存在诸多不确定因素。其中，最大的不确定性源于乌克兰危机的走向。乌克兰何时入盟将直接受制于这场冲突。虽然不排除欧盟在与乌克兰谈判的过程中开辟政治捷径吸纳乌克兰成为其正式成员，但这种可能性较小。统而言之，目前乌克兰加入欧盟的时机和条件尚未成熟。就乌克兰而言，在需要与俄罗斯达成停火并签署和平协议的同时，还须持续不断地推进国内改革，以满足欧盟的入盟标准。对于欧盟而言，为适应更多新成员的加入，其共同农业政策、预算与财政政策乃至欧盟条约的改革与调整也很难回避。在不具备上述条件的情况下，乌、摩加入欧盟的前景并不乐观。

【责任编辑：母耕源】

[1] “Communication From The Commission To The European Parliament, The Council, The European Economic And Social Committee And The Committee of The Regions: New Growth Plan for the Western Balkans,” European Commission, November 8, 2023, https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2023-11/COM_2023_691_New%20Growth%20Plan%20Western%20Balkans.pdf.