

英国与欧盟达成协议“脱欧” 对中东欧国家的影响

姜 琍 张海燕

【内容提要】 英国“脱欧”是给英国的社会政治、经济发展和对外关系、欧洲一体化与区域转型、国际格局与全球治理带来巨大挑战的重大事件。从2016年6月英国举行“脱欧”全民公投至2020年12月底英国与欧盟就“脱欧”后未来关系达成贸易和合作协议，“脱欧”进程漫长而曲折。英国根据与欧盟达成的协议有序“脱欧”，虽然避免了无协议“硬脱欧”带来的混乱和冲击，但依然给欧盟的权力格局、欧洲一体化进程和成员国之间的关系造成影响。鉴于历史渊源、政治理念、经济联系和人员往来等方面的原因，欧盟的中东欧新成员国与英国关系较为密切，既是政治盟友，也是重要的经贸合作伙伴。英国与欧盟达成协议“脱欧”，给中东欧国家带来或多或少的政治和经济影响，而且政治影响大于经济影响。

【关键词】 英国 协议“脱欧” 中东欧国家 欧洲一体化

【基金项目】 国家社会科学基金重大项目《“一带一路”沿线各国民族志研究及数据库建设》(项目编号:17ZDA156)。

【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；张海燕，浙江金融职业学院捷克研究中心教授。

2016年6月，英国举行全民“脱欧”公投，得到超过半数民众的支持。在随后的4年多时间里，英国“脱欧”进程坎坷不断，充满了变数。最终在2020年12月24日，即英国“脱欧”过渡期结束前一周，英国与欧盟经过艰苦的谈判就未来关系达成贸易和合作协议，从而避免了无协议“硬脱欧”对欧盟与英国政治、经济和社会生活的强烈冲击。然而，英国是欧盟第二大经济体、第三人口大国和欧盟预算主要净出资国之一，在成为欧盟成员国将近50年之后退出欧盟，而且是第一个和唯一一个退出欧盟的国家，将对欧盟的运作、欧

洲一体化进程的进一步深化以及各个成员国之间的关系和利益格局产生影响。英国作为中东欧国家在欧盟内的政治盟友、经贸合作伙伴和重要的移民目的地,即便是协议“脱欧”,也必将对中东欧国家的政治和经济产生或多或少的影响。

一 英国“脱欧”进程

1973年1月,英国加入欧盟的前身欧洲共同体。虽然1975年举行的全民公决确认英国继续留在欧共体,但是英国国内一直存在强烈的欧洲怀疑主义情绪,无论是执政党还是民众都在是否退出欧盟问题上存在意见分歧。2016年6月,在国内欧洲怀疑论者群体的压力下,时任英国首相戴维·卡梅伦领导的亲欧洲政府决定举行英国历史上第二次关于是否留在欧盟的全民公决。结果显示,51.9%的英国选民投票支持离开欧盟。不久后,主张英国留在欧盟的卡梅伦辞职,特蕾莎·梅接任首相一职。在她的领导下,英国政府与欧盟就“脱欧”条件及英欧未来关系问题进行了两年多的谈判。

英国最高法院认为,公民公决的结果在法律上仅具有咨询作用,是否退出欧盟必须由英国议会作出决定。2017年1月,由时任特蕾莎·梅领导的英国新政府向议会下议院提交《退出欧盟通知法令》草案,该法案授权英国政府启动“脱欧”程序。同年3月29日,英国政府正式通知欧盟,英国决定按照《里斯本条约》第50条启动“脱欧”程序。欧盟法律规定,成员国从正式发出“脱欧”通知之日起,有两年的时间用于履行现有义务并就退出条件达成协议。由于英国是第一个决定“脱欧”的国家,而且英国政界在如何“脱欧”问题上意见不一,两年时间不足以就“脱欧”条件达成一致,“脱欧”进程波折不断。

2017年4月,特蕾莎·梅宣布提前举行大选,以期利用保守党民调支持率大幅领先的优势增加保守党在议会的席位,从而强化与欧盟进行“脱欧”谈判的话语权,兑现同年1月作出的关于“硬脱欧”的承诺^①。然而,2017年6月大选的结果是保守党在议会失去了多数议席,它组建了少数派政府,得到民主联盟党的支持。加之特蕾莎·梅在保守党内的领导地位愈益不稳,导致该月正式启动的英国退出欧盟关税同盟和单一市场的谈判充满了不确定性,“脱欧”日期一拖再拖。

^① 《梅姨未能笑到最后 英国将迎来的“悬浮议会”是怎么回事》, <https://www.yicai.com/news/5297949.html>

经过多轮艰难谈判,2018年11月英国与欧盟就退出欧盟的条件达成协议,但英国议会下议院三次投票否决了该协议。反对党工党希望达成关于维持关税同盟的协议;保守党许多议员反对协议中关于财务结算的条款以及旨在防止北爱尔兰与爱尔兰共和国之间边境管制的“爱尔兰支持”^①;亲欧阵营内的自由民主党、苏格兰民族党和其他人士则试图通过第二次全民公投来扭转英国“脱欧”的局面^②。

英国先后三次要求推迟“脱欧”日期。2019年3月,英国要求欧盟将原定“脱欧”日期从2019年3月29日推迟至4月12日。2019年4月,英国再次要求将“脱欧”日期推迟至2019年6月30日。鉴于英国一再要求延迟“脱欧”,2019年4月举行的欧盟峰会同意将英国退出日期推迟至2019年10月31日。在“脱欧”协议多次未获议会批准、与反对党工党的对话破裂和一些保守党议员不支持现政府的情况下,特蕾莎·梅在2019年6月和7月先后辞去保守党领导人和首相职务。鲍里斯·约翰逊接替特蕾莎·梅出任英国首相后继续将“脱欧”进行下去,他试图改变原“脱欧”协议中的部分内容,提出英国在2019年10月31日前离开欧盟。

2019年10月,英国和欧盟就修订后的“脱欧”协议达成妥协,并对北爱尔兰进行了新的安排。由于没有足够的时间使议会批准“脱欧”协议,英国再次将“脱欧”日期推迟到2020年1月31日。在2019年12月提前举行的大选中,英国保守党在议会下议院取得多数席位,组建了新政府。不久,英国议会下议院通过约翰逊版“脱欧”协议法案,确认英国在2020年1月31日“脱欧”,并明确禁止政府延长“脱欧”过渡期。从2020年2月1日起,英国不再是欧盟成员国,不再是欧盟政治机构或组织的一部分,但仍受欧盟法律约束,仍是欧盟关税同盟和单一市场的组成部分。过渡期持续至2020年12月底。

英国与欧盟从2020年3月初开始就未来关系进行谈判,基本框架是“脱欧”协议所附的联合政治宣言,目标是在经济和安全领域建立雄心勃勃的全面和平衡的伙伴关系,以确保公平竞争环境和尊重基本权利。经济关系的基础是自由贸易协定,旨在保证相互贸易平衡而公平。至10月初,英国与欧盟就未来关系进行了九轮谈判,谈判不时陷入僵局,难以取得进展。尽管英国首相约翰逊和欧盟委员会主席冯德莱恩的介入使谈判上升至更高的政治水

^① 英国与欧盟“脱欧”谈判中的保险政策,无论英国和英欧关系如何,确保爱尔兰边境保持开放。

^② Wikipedia, Brexit, <https://en.wikipedia.org/wiki/Brexit>

平,但双方依然在公平竞争条件、捕鱼权和履约管理上存在重大分歧。

进入2020年12月,谈判任务变得格外艰巨,英国无协议“硬脱欧”的阴霾难以散去,欧盟成员国的担忧加剧。经过复杂乃至痛苦的谈判,英欧双方最终在英国“脱欧”过渡期结束前一周即12月24日就共处、工作和贸易新规则达成协议。该协议包括以下支柱:自由贸易协定、在刑事和民事事务中的执法和司法合作框架以及治理协议(即如何执行和监督整个贸易与合作协议)。欧盟—英国贸易与合作协议不仅涵盖货物和服务贸易的传统领域,而且还涵盖数字贸易、知识产权、公共采购、航空和公路运输、能源、渔业、社会保障协调、执法和司法在刑事领域的合作、主题合作和英国参加欧盟计划等方面。尽管英国与欧盟之间的工作和生活自由即将终止,但双方可在2020年12月31日之后进行免关税和免配额的货物贸易,只是占英国经济80%的服务业没有包含在协议中。欧盟委员会主席冯德莱恩表示,欧盟与英国之间达成的贸易与合作协议很好,公平且平衡,捍卫了欧盟和英国的利益,欧盟从此可以将英国“脱欧”问题置于身后而继续前行,英国依然是欧盟的伙伴和盟友。英国首相约翰逊则称,2016年全民公决时对英国公民的承诺得以实现,英国重新控制了自己的财政、边界、法律、贸易和渔业^①。尽管协议“脱欧”避免了无协议“硬脱欧”带来的混乱和损失,但欧盟委员会和一些欧盟分析家指出,双方企业仍将因英国“脱欧”而付出不小的代价,贸易不会无缝对接^②。

二 英国与中东欧国家的关系

1989年政局剧变后,中东欧国家积极融入欧洲—大西洋结构,纷纷加入欧盟和北约。在欧盟框架内,英国对欧洲一体化的理解常常与西欧老成员国出现分歧,却与中东欧新成员国产生共鸣。鉴于历史渊源、政治理念、经济联系和人员往来等方面的原因,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^③。

^① CT24,CTK,EU a Velká Británie se dohodly na podobě budoucích vztahu, <https://ct24.ceskatelevize.cz/svet/3245378-eu-a-britanie-se-dohodly-na-podobe-budoucich-vztahu-johnson-oznami-na-stedry-den>

^② 《英国与欧盟达成的2000页“脱欧”协议敲定了什么?》, <https://finance.sina.com.cn/tech/2020-12-25/doc-iiiznezxs8822846.shtml>

^③ 孔田平等:《已“入盟”中东欧国家经济发展及英国“脱欧”对其影响》,《欧亚经济》2017年第3期。

(一) 历史渊源深厚

一些中东欧国家与英国有着良好关系传统。第一次世界大战期间,英国站在奥匈帝国的对立面,推动奥匈帝国的崩溃。英国也是《凡尔赛条约》的倡导者之一,而该条约成为一些中东欧国家独立和存在的基础。

自1919年英国与重新独立的波兰正式恢复外交关系起,英波两国一直是非常重要的盟友,英国是最早支持新独立波兰的国家之一。在第二次世界大战期间,英波两国的友谊得到加强,当时在英国有数量众多的波兰反法西斯流亡者。1945~1989年又出现几波波兰人到英国的流亡潮,致使在英国的波兰人数量不断增多。1990年波兰统一工人党领导人莱赫·瓦文萨当选为波兰总统前,在英国一直存在波兰流亡总统和流亡政府^①。

1938年《慕尼黑协定》签署后不久,时任捷克斯洛伐克总统爱德华·贝奈斯辞职并流亡到英国伦敦,将伦敦作为反法西斯运动的中心。1940年7月,贝奈斯在英国组建了捷克斯洛伐克流亡政府并成立了捷克斯洛伐克军队。1941年7月,英国政府承认捷克斯洛伐克流亡政府。20世纪70年代,英国发展成为西方国家中继联邦德国、奥地利之后捷克斯洛伐克的第三大贸易伙伴国。

第一次世界大战结束后,英国改变了对敌对国家匈牙利的消极态度。它意识到,没有匈牙利的重建,中欧的和平与繁荣将难以实现。于是,英国扩大了对匈牙利的投资并加强了金融渗透。此外,英国还试图平衡法国和后来德国在中欧地区的影响力^②。

(二) 支持和欢迎中东欧国家加入欧盟

英国从中东欧国家加入欧盟中看到是政治和经济上的机遇,而不是挑战。这有别于法国和德国等欧盟老成员国。英国既期待在中东欧的欧盟新成员国中找到一些重要的贸易伙伴,又希望在关于欧盟发展的设想方面,即将欧盟建设成松散的国家联盟而不是进一步将国家主权让渡于欧盟,找到政治盟友^③。因此,英国是欧盟东扩的积极支持者,也是中东欧国家加入欧盟的主要保障者。在中东欧国家努力融入欧洲一体化过程中,英国帮助中东欧

^① 高歌主编:《从“16+1”合作到“一带一路”:合作·发展·共赢》,中国社会科学出版社2017年版,第24页。

^② Aliaksandr Piahana, Great Power Meddling in Central Europe: 1914 - 45, <https://www.e-ir.info/2019/03/12/great-power-meddling-in-central-europe-1914-45/>

^③ Lenka Zlúmalová, Brexit a střední Evropa, http://zahradil.cz/wordpress/wp-content/uploads/2014/11/2017_ND_studie_Brexit.pdf

国家实施相应的改革,给予它们财政、专家和法律等方面的支持。

2004年5月1日,8个中东欧国家波兰、捷克、斯洛伐克、匈牙利、斯洛文尼亚、爱沙尼亚、拉脱维亚和立陶宛在第一波欧盟东扩中加入欧盟。2007年1月1日,保加利亚和罗马尼亚加入欧盟。2004~2011年,德国、法国和奥地利等西欧老成员国没有遵守欧盟关于人员自由流动的规则,为中东欧的欧盟新成员国设立了7年过渡期。早在中东欧国家进行“入盟”谈判期间,欧盟多数老成员国就担心,来自中东欧国家的廉价劳动力涌入会带来失业率提高和工资水平下降等问题。英国则是第一个也是唯一一个在中东欧国家“入盟”后即向其放开人员自由流动和劳动力市场的欧盟大国^①。对于中东欧国家来说,英国成为开放的象征和最具吸引力的国家^②。

(三) 在欧盟框架内政治理念接近

在欧盟内,英国对欧洲一体化的理解是建立自由贸易和人员自由流动的空间,这与欧洲其他大国的考量不同,后者致力于推动欧洲政治一体化。在中东欧国家加入欧盟后,它们中相当一部分国家关于欧洲一体化、欧洲利益和欧盟发展方向的观点与英国相似。英国和一些中东欧新成员国(如捷克和匈牙利等)长期反对将民族国家主权进一步让渡于欧盟,而另一些中东欧新成员国(如斯洛伐克和波兰等)在2008年国际金融危机和2010年欧元区债务危机爆发后,对欧洲一体化前景的消极态度也有所加强。

英国保守主义者与中东欧国家保守主义者的政治理念相近,都主张欧盟应侧重加强经济合作、安全由北约和美国保障、政治和民主则主要是民族国家的事务。在欧盟的对外政策方面,英国和中东欧国家倾向于加强跨大西洋伙伴关系、强调民主和人权、推动欧盟的东部伙伴关系计划;在经济政策方面,它们致力于推进欧洲单一市场计划和消除壁垒,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;在能源领域,它们支持发展核电;在建设福利国家方面,反对过于强大的社会保障体制^③。另外,由于英国与波兰、捷克、匈牙利、罗马尼亚、保加利亚和克罗地亚等6个中东欧国家都没有加入欧元区,它们都主张欧元区成员国与非欧元区成员国利益的平

^① 在中东欧国家“入盟”之时,与法、德、奥等欧盟老成员国相比,英国经济和社会发展状况最好,没有陷入经济停滞阶段。

^② Lenka Zlúmalová, *Brexit a střední Evropa*, http://zahradil.cz/wordpress/wp-content/uploads/2014/11/2017_ND_studie_Brexit.pdf

^③ Vladimír Bartovic, *vícerychlostní Evropa*, <http://www.europeum.org/data/articles/bartovic-vicerychlostni-evropa.pdf>

衡,在欧盟内努力维护非欧元区国家的地位。

在欧盟的中东欧新成员国中,波兰与英国的关系最为紧密,两国在2016年建立了战略伙伴关系。波英两国不仅在欧盟单一市场和服务业问题上结为盟友,而且对欧洲安全与防务政策持有相似的看法,将其作为两国合作的基础。波英两国均认为北约在解决欧洲当前和未来安全威胁方面占有核心地位,都主张加强防范俄罗斯威胁。为了进一步加强合作和交流新思想、新理念,2017年两国成立了“贝尔维德雷论坛”,旨在为政府与非政府机构之间的对话提供平台。该论坛每年举行一次,来自两国社会组织、学术界、企业、媒体、智库和文化协会的专家和代表聚集在一起,共同讨论和协商政治、经济、文化和社会事务^①。

(四)重要的经贸合作伙伴

英国是中东欧国家重要的贸易伙伴。由于近年来英国经济明显从工业向服务业和贸易倾斜,很多商品需要进口,而中东欧国家是开放的小型经济体,高度依赖出口。在与所有中东欧国家的贸易往来中,英国长期保持贸易赤字。2018年,波兰对英国的出口额将近140亿欧元,英国成为波兰第三大出口目的国;波兰从英国进口超过55亿欧元,英国是波兰第十大进口来源国^②。2019年波兰与英国的贸易额增至265亿欧元,波兰贸易盈余约为80亿欧元^③。2019年,捷克与英国贸易额为2729亿捷克克朗,其中捷克向英国出口2049亿捷克克朗,捷克从英国进口680亿捷克克朗^④。英国长期是捷克第四大或第五大出口目的国,同时是捷克第九大贸易伙伴国^⑤。罗马尼亚是英国第四十大贸易伙伴国,2019年,英国与罗马尼亚贸易额为58亿英镑,其中罗马尼亚对英国出口额为34亿英镑。2019年,英国与立陶宛贸易额为20亿英镑,其中立陶宛对英国出口额为12亿英镑;英国与保加利亚的贸易额为9.53亿英镑^⑥。英国是匈牙利第十一大贸易伙伴,第九大出口目的国,

^① British Poles, Trade and Economic Relations between Poland and the UK, <https://www.britishpoles.uk/trade-and-economic-relations-between-poland-and-the-uk/>

^② 同^①。

^③ Przemysław Biskup, Breakdown in EU – UK Negotiations on Future Relations, https://www.pism.pl/publications/Breakdown_in_EUUK_Negotiations_on_Future_Relations

^④ 2019年1欧元约合25捷克克朗。

^⑤ Velká Británie: Obchodní a ekonomická spolupráce s CR, <https://www.businessinfo.cz/navody/velka-britanie-obchodni-a-ekonomicka-spoluprace-s-cr/>

^⑥ Department for International Trade, Markets/Exporting is great, <https://www.great.gov.uk/markets>

2018年英匈双边贸易额为57亿欧元^①。英国也是斯洛伐克主要贸易伙伴之一,同时是斯洛伐克保持贸易盈余最多的国家之一。2017年斯洛伐克对英国出口额达到50亿欧元,占斯洛伐克出口总额的5%,英国是斯洛伐克第六大出口目的国;2019年英国是斯洛伐克第七大出口目的国,对英国的出口额为39.63亿欧元,占斯洛伐克出口总额的4.9%,斯洛伐克对英国保持贸易盈余27.4亿欧元^②。

斯洛伐克主要向英国出口汽车、汽车零配件、液化石油气、碳氢化合物气体、监视器、投影仪和电视^③。波兰主要向英国出口机械设备、电信设备、公路车辆、办公设备、电器、农产品和家具等。捷克主要向英国出口机械设备、汽车和汽车零配件。罗马尼亚主要向英国出口机械和电气设备、纺织品和服装、车辆和运输设备、家具、农产品、塑料和橡胶等。英国则主要向中东欧国家出口机械设备、电气产品、医药产品、饮料、服装和化妆品等。

由于劳动力成本较低、地理位置优越和营商环境不断改善,中东欧国家对英国投资颇具吸引力。2018年在匈牙利有800多家英国企业,为5.4万名匈牙利人提供了工作岗位,成为匈牙利第四大雇主^④。英国对中东欧国家的投资主要流向汽车制造、金融业、服务业、能源、化工、医药、基础设施和科技等领域。一些中东欧国家(如波兰、捷克、斯洛伐克、匈牙利和罗马尼亚)的企业也前往英国进行投资活动。截至2018年年底,波兰在英国的直接投资总额达到9.6亿欧元,英国成为波兰第八大投资目的国,波兰人在英国建立了约4万家企业^⑤。

(五) 英国是中东欧国家公民移民、工作和学习的理想之地

在中东欧国家“入盟”后,英国和爱尔兰是唯一向中东欧国家开放四个基本自由即人员、服务、货物和资本自由流动的国家。根据英国国家统计局2015年的研究报告《生活在海外》,2004~2015年共有140万名来自中东欧

① Cooperation between Hungary and the United Kingdom, <https://brexit.kormany.hu/cooperation-between-hungary-and-the-united-kingdom>

② Slovensko: zahraniční obchod a investice, <https://www.businessinfo.cz/navody/Slovensko-zahranicni-obchod-a-investice/>

③ Aneta Zachová, Edit Zgut, Maroš Koreň, Michał Strzałkowski a Pavla Hosnedlová, Visegrádská čtyřka v brexitovém patu, <https://euractiv.cz/section/politika/news/visegradska-ctyryka-v-brexitovem-patu/>

④ 同①。

⑤ British Poles, Trade and Economic Relations between Poland and the UK, <https://www.britishpoles.uk/trade-and-economic-relations-between-poland-and-the-uk/>

新成员国的公民移民到英国,这是欧洲内部最大一波移民潮^①。根据英国国家统计局 2020 年的数据,英国共有 6 619 万人口,其中 118.7 万来自 2004 年“入盟”的 8 个中东欧国家,49.2 万来自罗马尼亚和保加利亚,9.4 万来自塞浦路斯、马耳他和克罗地亚^②。虽然不少中东欧国家的罗姆人前往英国是为了通过获得社会补贴来提高生活水平,但大多数来自中东欧国家的公民在英国以勤劳而著称,他们主要从事服务业、餐饮业、制造业和金融业的工作。生活在英国的中东欧国家移民中波兰人最多,约有 90 万,他们是英国境内仅次于印度人的第二大少数民族。来自中东欧国家的移民在英国的工资待遇比较低,他们的到来加重了英国在教育、住房、医疗卫生、社会保障和就业等领域的负担,这成为英国全民公投支持“脱欧”的原因之一。

英国拥有全欧洲最好的学校,自中东欧国家加入欧盟以来,英国所有学校都向来自中东欧的学生开放。英国学校为来自中东欧国家和其他欧盟国家的学生提供同等条件,允许申请教育贷款。如果这些学生在英国公立学校学习,贷款可以支付他们的全部学费。因此,中东欧国家的学生优先选择去英国的教育机构学习和深造。

三 英国与欧盟达成协议“脱欧”对中东欧国家的影响

在英国公投前的讨论中,中东欧国家希望英国继续留在欧盟。英国公投结果发布后,中东欧国家普遍感到失望和担忧,但同时表示尊重英国公民的自主选择。中东欧国家的担忧主要体现在以下三个方面:第一,全欧范围内的欧洲怀疑主义、民族主义、排外主义和极右翼势力抬头,对整个欧洲包括中欧带来安全威胁;第二,与英国的经贸往来受到影响;第三,在英国居住的本国公民的权利和地位受到损害。与此同时,中东欧国家的政治精英意识到,欧盟需要进行深刻的反思和根本性的改革。在欧盟与英国谈判期间,中东欧国家一直主张在欧盟和英国之间达成公平的“脱欧”协议,以有效保证英国“脱欧”后本国公民不会遭受任何损害。中东欧国家还欢迎英国根据与欧盟缔结的“脱欧”协议有序地离开欧盟。随着欧洲理事会在有关英国“脱欧”后

^① Lenka Zlúmalová, Brexit a střední Evropa, http://zahradil.cz/wordpress/wp-content/uploads/2014/11/2017_ND_studie_Brexit.pdf

^② Office for National Statistics of U. K., Population of the UK by Country of Birth and Nationality, <https://www.ons.gov.uk/peoplepopulationandcommunity/populationandmigration/internationalmigration/datasets/populationoftheunitedkingdombycountryofbirthandnationality>

欧盟与英国关系谈判中的立场比预期的更具对抗性而导致谈判陷入僵局,中东欧国家开始担忧贸易和合作“无协议”的情况可能会发生并做好相应准备。在欧盟与英国达成贸易和合作协议后,中东欧国家的担忧大大缓解,但它们也清醒地意识到英国“脱欧”将带来一系列影响,有些影响已经显现,而且政治影响大于经济影响。

(一) 政治影响

1. 中东欧国家将在欧盟内寻找新盟友

英国“脱欧”不仅改变了欧盟内部的权力格局,英、德、法“三足鼎立”的局面被“德法轴心”所取代,而且影响欧盟安全、经济、外交和气候政策的优先方面。由于在欧盟框架内英国与中东欧国家的政治理念接近,它们常常在欧盟政策的磋商和决策过程中形成联盟。随着英国“脱欧”,中东欧国家在欧盟内失去了一个重要盟友,这对于中东欧国家来说可谓一大损失。中东欧国家认识到,英国“脱欧”将促使欧盟进一步深化欧洲一体化,而德国和法国将是主要推动力量。尽管中东欧国家难以在欧盟内寻找到可以代替英国的重要盟友,也不可能在此建立一个与德法领导的集团相抗衡的联盟,但是中东欧国家可以根据欧盟的不同议题组建临时性联盟。中东欧国家除了彼此加强合作以外,还可以与北欧和南欧的一些国家开展合作。正如捷克前外长托马斯·佩特日切克所言,尽管德法两国将在欧盟未来发展方向上发挥重要作用,但不会不受限制地控制欧盟,其他较大的成员国以及中型和小型国家组成的联盟也具有一定影响力^①。因此,为了在欧盟内捍卫民族国家利益,中东欧国家将努力与其他成员国结盟,寻找临时盟友将是中东欧国家在欧盟内开展外交活动的常态。

2. 中东欧国家将更加重视次区域合作

维谢格拉德集团(简称V4)由波兰、捷克、斯洛伐克和匈牙利四国组成,它是中东欧地区生命力最旺盛、合作成效最显著的次区域合作组织。维谢格拉德集团成员国将其视为在欧盟内建立更广泛联盟的基础、在欧盟内实现民族国家利益和发挥更大影响力的平台,期待通过集团内部合作和“V4+”合作模式改善自身在欧盟政策领域的谈判地位,如欧盟预算、数字市场、乌克兰危机、能源安全和移民政策等议题。近年来,在成员国的团结合作下,维谢格

^① Michal Bernáth, Česko po brexitu. Hlasovací mašinu Francie a Německa neporazíme, míní český diplomat, https://www.lidovky.cz/domov/cesko-po-brexitu-hlasovací-masinu-francie-a-nemecka-neporazime-mini-cesky-diplomat.A190102_170510_ln_domov_mber

拉德集团不仅坚决反对欧盟的强制性难民配额制,而且成功阻止了原欧盟委员会第一副主席蒂默曼斯出任新一届欧盟委员会主席。在英国“脱欧”问题上,维谢格拉德集团四国立场一致,都希望尽可能缩小英国“脱欧”对未来欧盟与英国经济关系的影响,希望英国与欧盟在互惠、公正的原则基础上尽可能保持最好的关系。英国“脱欧”进一步推动了维谢格拉德集团加强合作,以平衡德法等欧盟大国对欧盟事务的影响力。

2016年8月,在波兰和克罗地亚共同倡导下,波兰、爱沙尼亚、拉脱维亚、立陶宛、捷克、斯洛伐克、匈牙利、奥地利、斯洛文尼亚、克罗地亚、保加利亚和罗马尼亚等12个位于亚得里亚海、波罗的海和黑海之间的欧盟成员国共同成立了“三海倡议”。除奥地利以外,其他成员国都是中东欧地区的欧盟新成员国。“三海倡议”成员国面积占欧盟的28%,人口占欧盟的22%,经济总量占欧盟国内生产总值的1/10。“三海倡议”是波兰外交政策的支柱之一,旨在通过与三海之间较小国家建立政治和经济联盟,并在美国的支持下在欧盟发挥更大的影响力。2018年,波兰倡导设立三海基金,为南北向的基础设施联通、数字通信和经济合作项目提供资金,从而缩小欧盟新老成员国之间的差距。在2020年10月举行的“三海倡议”峰会上,成员国承诺将10亿欧元投入三海基金,以支持从爱沙尼亚到保加利亚的12个成员国的公路、铁路、天然气管道和数字联通等领域的投资项目^①。

“斯拉夫科夫三角”是中欧地区另一个次区域合作平台,由捷克、斯洛伐克和奥地利三个邻国成立于2015年,旨在加强基础设施联通、教育交流和跨境合作项目。2019年年初,时任捷克外长托马斯·佩特日切克指出,在英国“脱欧”后,“斯拉夫科夫三角”也是中欧国家增强在欧盟影响力的一种合作形式^②。

3. 波兰和匈牙利将更加坚定地欧盟捍卫民族国家利益

英国“脱欧”前,英国是波兰和匈牙利捍卫民族国家主权的战略伙伴。英国“脱欧”后,在欧盟结构内失去英国支持的波兰和匈牙利与欧盟在法制和价值观问题上分歧和矛盾不断加剧。2014年匈牙利总理欧尔班·维克托提出

^① Martin Ehl, Summit iniciativy Trojmoří: Zeman o kanálu, estonská prezidentka o digitální budoucnosti, <https://zahranicni.ihned.cz/c1-66831990-summit-iniciativy-trojmoři-zeman-o-kanalu-estonska-prezidentka-o-digitalni-budoucnosti>

^② Michal Bernáth, Česko po brexitu. Hlasovací mašinu Francie a Německa neporazíme, mluví česky diplomat, Zdroj: https://www.lidovky.cz/domov/cesko-po-brexitu-hlasovaci-masinu-francie-a-nemecka-neporazime-mini-cesky-diplomat.A190102_170510_ln_domov_mber

“非自由主义民主”的执政理念,遭到欧盟的强烈批评,认为匈牙利将威权主义倾向引入国家治理进程,但波兰法律与公正党对匈牙利有争议的改革持明确支持和认同态度。2015年法律与公正党在波兰上台执政后,该党领导人雅罗斯瓦夫·卡钦斯基仿效欧尔班在匈牙利推行“非自由主义民主”,控制公共媒体渠道,削弱司法制衡,并倡导银行等重要行业重归国家所有。波兰很快与匈牙利一起成为被欧盟机构和领导人最经常和最严厉批评的两个成员国。在英国决定“脱欧”的背景下,2016年9月欧尔班与卡钦斯基会晤,承诺共同发起“文化反革命”,以彻底改革英国“脱欧”后的欧盟,如欧盟结构和它的决策进程等,呼吁欧盟应将更多的权力下放民族国家议会^①。欧盟分别于2017年12月针对波兰和2018年9月针对匈牙利启动《欧盟条约》第七条程序,对两国展开“破坏民主制度”的调查,并在必要时停止它们在欧盟的投票权。然而,硬性约束机制并没有发挥有效的作用,波匈两国一致认为,启动《欧盟条约》第七条程序是具有政治动机的步骤,没有实际依据。两国决定,一旦欧洲理事会进行一致同意的表决,它们将相互支持。2020年9月,匈牙利外长彼得·西亚尔托称,匈牙利将与波兰一起建立整个欧盟法制的研究机构,以反对欧盟委员会实行“双重标准”^②。同年11月,波匈明确拒绝欧盟将遵守法制标准作为使用欧盟资金的条件,否决了欧盟2021~2027财政预算,一度导致欧盟陷入预算危机和政治危机。在担任欧盟轮值主席国的德国斡旋下,波匈两国虽然最终与欧盟达成妥协,但价值观之争并未因此而结束。

在波匈两国抵制欧盟预算后,葡萄牙和法国等西欧国家有意推动“双速欧洲”计划。2020年10月,欧盟就改革外交政策领域投票方式的提案进行了磋商,匈牙利坚决反对表决机制从“一致同意”改为“多数同意”。今后,无论在“双速欧洲”还是在欧盟决策机制的改革问题上,波匈两国将会从是否有利于民族国家利益的角度出发进行抗争,以免在欧洲一体化进程中被边缘化。

4. 对加入欧元区持观望态度的中东欧国家陷入两难

随着英国“脱欧”,非欧元区国家在欧盟的重要性明显下降,原因主

^① Henry Foy & Neil Buckley, Orban and Kaczynski vow 'cultural counter-revolution' to reform EU, <https://www.ft.com/content/e825f7f4-74a3-11e6-bf48-b372cdb1043a>

^② Karel Barták, Evropská komise má nový mechanismus k hlídání demokracie, stacit to ale nebude, <https://www.info.cz/eu/evropska-komise-ma-novy-mechanismus-k-hlidani-demokracie-stacit-to-ale-nebude>

要有二：一是非欧元区国家的国内生产总值和人口占比明显减少；二是英国曾经竭力捍卫非欧元区国家的利益，促使欧盟所有成员国拥有同等的权利。迄今为止，中东欧国家中依然有波兰、捷克、匈牙利、保加利亚、罗马尼亚和克罗地亚六国没有加入欧元区。在政治意愿、民众情绪、国内和欧元区的政治和经济形势等因素影响下，中东欧非欧元区国家在加入欧元区问题上出现分化：罗马尼亚、保加利亚和克罗地亚希望尽快加入，波兰、匈牙利和捷克持观望态度。波、匈、捷三国经济与欧元区联系紧密，也是中东欧非欧元区国家中经济发展水平相对较高的国家，但捷克和波兰把本国货币视为国家主权的象征，而且更加重视加入欧元区的实际趋同，认为过早加入欧元区有风险。欧元区存在的问题难以解决也影响它们加入欧元区的意愿。匈牙利则对欧元采取实用主义的态度，从政治和经济的角度考虑加入欧元区的利弊，同时国家债务问题是其加入欧元区道路上的一大难题^①。

英国作为欧盟内重要的利益平衡者脱离欧盟，这将使欧元区与非欧元区国家之间的利益分歧逐渐凸显。一旦欧元区成员国团结一致推动欧盟改革，波兰、匈牙利和捷克三国关心的人员自由流动和经济合作方面的规则就可能在欧元区框架内确定，它们就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^②。波兰、匈牙利和捷克三国不期望像英国那样脱离欧盟，希望在欧盟内维护民族国家主权和利益，并增强自主发展能力。加入欧元区是它们成为欧盟全权成员国的必要条件，但将使它们失去货币和汇率政策自主权，这是它们的两难选择。

（二）经济影响

1. 中东欧国家对欧盟预算的贡献没有明显增加

英国一直是欧盟预算的重要贡献者。2018年，英国向欧盟预算贡献155亿英镑，从欧盟预算获得45亿英镑的收入，其中22亿英镑来自欧盟农业保障基金，7亿英镑来自欧洲区域发展基金，英国对欧盟预算净贡献为110亿英镑^③。2019年，英国向欧盟预算贡献144亿英镑，从欧盟预算获得50亿英镑

^① 姜琍：《中东欧国家加入欧元区前景分析》，《欧亚经济》2018年第4期。

^② 姜琍：《英国“脱欧”对欧盟和中东欧国家的政治影响》，《俄罗斯东欧中亚研究》2017年第5期。

^③ Office for National Statistics of the UK, The UK Contribution to the EU Budget, <https://www.ons.gov.uk/economy/governmentpublicsectorandtaxes/publicsectorfinance/articles/theukcontributiontotheeubudget/2017-10-31>

的收入,故英国对欧盟预算的净贡献为94亿英镑^①。虽然英国“脱欧”后将在欧盟预算中留下每年约100亿欧元的预算缺口,但欧盟与英国之间达成了“金融安排”,这是“脱欧”协议的一部分,英国将在未来几十年继续向欧盟预算作出一些贡献。在2020年过渡期,英国支付85亿英镑;2021~2028年将支付198亿英镑;2029~2064年将支付51亿英镑,共计334亿英镑。从2021年起,英国作为第三国参加一些欧盟计划并为此作出金融贡献,如欧盟研究和创新计划“欧洲地平线”。“金融安排”的基本原则有三:一是任何欧盟成员国都不应因英国“脱欧”而多付或少付;二是英国应缴纳其作为欧盟成员国期间承诺的份额;三是英国将根据欧盟预算的支出进行付款^②。

2020年12月16日,欧洲议会通过欧盟2021~2027年长期预算。英国“脱欧”没有对欧盟新的长期预算产生突出影响,也没有明显增加欧盟成员国对欧盟预算的贡献。中东欧国家是欧盟预算的净受益国,它们原先担忧的事情,即英国“脱欧”将导致本国增加对欧盟预算的贡献或减少从欧盟预算获得的资助没有发生。

2. 中东欧国家与英国之间的进出口贸易不会发生实质性变化

经过艰苦的谈判,英国“脱欧”在协议的基础上以有序方式进行,前后分两个阶段:第一阶段从2020年2月1日至2020年12月31日,为过渡期,中东欧国家与英国的进出口贸易没有发生任何根本性变化,与英国的所有贸易规则都与英国是欧盟正式成员国时相同,进出口贸易免除关税。第二阶段从2021年1月1日起,英国成为欧盟成员国包括中东欧国家的第三国,欧盟关税同盟的规则以及货物、服务、人员和资本的自由流动不再适用于英国。鉴于英国与欧盟通过了不适用配额和关税的自由贸易协定,并就确保公平竞争的其他条件达成了一致,“脱欧”不会对中东欧国家与英国的进出口贸易产生重大影响。目前对欧盟与英国之间的进出口商品不征收任何关税,只是需要对商品进行检查。加之各种行政管理制度的影响,如报关、装运时必须随附商业发票和提货单、公司必须有经济从业者注册和识别号码等,致使贸易进程大大减慢和复杂化,从而增加了进出口贸易的费用。2021年年初,一些中

^① Matthew Keep, The UK's Contribution to the EU Budget, <https://commonslibrary.parliament.uk/research-briefings/cbp-7886/>

^② Matthew Keep, Brexit: the Financial Settlement - in detail, <https://commonslibrary.parliament.uk/research-briefings/cbp-8039/>

中东欧国家的企业已经感受到定期交货的延误。来自捷克工业和运输联合会的爱娃·维利奇科娃认为,英国“脱欧”可能对零售连锁店和电商产生影响,因为它们依赖商品的快速流动;与欧盟内部供应链联系在一起的企业很可能受到欧盟其他地方订单减少的影响^①。

四 小 结

英国曾经是欧盟框架内一个在政治、经济、文化和军事上发挥重要影响力的大国,也是长期对欧洲一体化持强烈怀疑主义情绪的国家,它作为欧盟历史上第一个同时也是唯一一个退出的成员国,其“脱欧”无疑将给本国的社会政治和经济发展、对外关系、欧洲一体化与区域转型、国际格局与全球治理带来巨大挑战。

虽然英国“脱欧”进程曲折而漫长,但英国最终按照同欧盟达成的“脱欧”协议有序“脱欧”,从而避免了无协议“硬脱欧”给英国和欧盟成员国带来的巨大冲击和影响。从目前来看,英国“脱欧”的政治影响明显大于经济影响。当然,英国“脱欧”的中长期影响还有待我们持续观察和研究。

鉴于历史渊源、政治理念、经济联系和人员往来等诸多方面的原因,欧盟的中东欧新成员国与英国的关系较为密切,它们既是稳定的政治盟友,也是重要的经贸合作伙伴。英国“脱欧”非中东欧国家所愿,但他们尊重英国公民的自主选择并积极推动欧盟与英国达成公平的“脱欧”协议,以使本国利益损失最小化。即便英国根据与欧盟达成的协议友好“脱欧”,依然对中东欧国家在欧盟的地位、欧洲政策、次区域合作和经济发展产生或多或少的影响。我们还应该看到,中东欧国家并非同质,它们在与英国经济联系的程度以及政治理念的相近性方面存在差异。因此,英国“脱欧”对中东欧国家的影响有大有小。

尽管一些中东欧国家与英国都持欧洲怀疑主义态度,都主张在欧盟内维护民族国家主权,反对欧洲进一步政治一体化。但与英国不同的是,中东欧国家并不希望脱离欧盟,只希望拥有与欧盟老成员国同样的经济发展水平和平等的政治地位。

(责任编辑:徐向梅)

^① Aneta Zachová, Edit Zgut, Maroš Koreň, Michal Strzałkowski a Pavla Hosnedlová, Visegrádská čtyrka v brexitovém patu, <https://euractiv.cz/section/politika/news/visegradska-ctyrka-v-brexitovem-patu/>