

乌克兰危机与中东欧国家融入 欧洲一体化进程的推进

姜 琍 张海燕

【内容提要】 在2022年乌克兰危机背景下,中东欧地区尚未加入欧盟、欧元区和申根区国家的欧洲一体化进程取得显著进展。该文回顾了乌克兰危机全面升级前后中东欧国家融入欧洲一体化进程的发展变化,从西巴尔干国家加入欧盟、中东欧地区欧盟成员国加入欧元区和申根区三个方面分析中东欧国家融入欧洲一体化进程取得突破性进展的原因,并对中东欧国家融入欧洲一体化进程的前景进行展望。

【关键词】 乌克兰危机 中东欧国家 欧洲一体化 欧元区 申根区

【基金项目】 国家社会科学基金“冷门绝学”研究专项“捷克历史研究”(项目编号:18VJX090)。

【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。

在2022年2月乌克兰危机升级前,中东欧16个国家中已经有11个加入欧盟,尚未加入欧盟的只有西巴尔干国家^①。2013年克罗地亚加入欧盟后,欧盟东扩进程陷入停滞,受到来自欧盟机构、西巴尔干国家和欧盟成员国三个方面的阻碍。尽管中东欧的11个欧盟成员国在加入欧盟后有义务加入欧元区和申根区,但在2015年后没有一个中东欧国家加入欧元区,在2012年后申根区停止扩大。

^① 西巴尔干是欧盟机构通常使用的一个术语,指的是巴尔干地区尚未加入欧盟的6个国家和地区,包括塞尔维亚、阿尔巴尼亚、北马其顿、黑山、波斯尼亚和黑塞哥维那(简称波黑)、科索沃。尽管科索沃于2008年2月单方面宣布脱离塞尔维亚独立,但国际社会对此意见不一,联合国成员国中将近一半国家、欧盟27个成员国中有5个国家不承认其独立。因此,文中关于西巴尔干国家的内容不包括科索沃。

乌克兰危机升级促使欧盟东扩进程再次成为欧洲关注的焦点。除了团结起来制裁和孤立俄罗斯、支持和帮助乌克兰以外,欧盟开始采取进一步巩固欧洲的举措,其中就包括向所谓的“灰色地带”——西巴尔干地区扩大^①。2022年,欧盟对西巴尔干国家采取了一系列具有象征意义的举措:与阿尔巴尼亚和北马其顿^②开启“入盟”谈判进程;给予波黑欧盟候选国地位;计划实施共同的能源和安全项目。在乌克兰危机背景下,中东欧地区欧盟成员国在加入欧元区 and 申根区方面也取得进展,最年轻的欧盟成员国克罗地亚在2023年1月1日同时加入欧元区和申根区,实现了彻底融入欧洲一体化进程的战略目标。那么,中东欧国家融入欧洲一体化进程加速的原因何在?它们融入欧洲一体化进程的前景又将如何?

一 乌克兰危机前中东欧国家融入欧洲一体化进程回顾

(一) 西巴尔干国家加入欧盟进程

1. 欧盟对西巴尔干政策的演进

由于在20世纪90年代西巴尔干地区经历了较长时间的暴力冲突和政治动荡,欧盟致力于通过给予西巴尔干国家加入欧盟前景以促进该地区的和平、稳定和繁荣。西巴尔干国家加入欧盟是西巴尔干地区和欧盟共同战略目标,也是欧盟与西巴尔干关系的核心。加入欧盟的前景成为推动西巴尔干国家改革的动力。

1999年6月,欧盟启动了一项针对西巴尔干国家的特殊政策——“稳定与联系进程”,这也是欧盟的西巴尔干政策的支柱。欧盟通过与西巴尔干国家签署《稳定与联系协议》获得该国对政治、经济、贸易和人权改革的承诺,西巴尔干国家则获得欧盟市场部分或全部免关税准入以及财政或技术援助^③。

^① Aneta Zachová a Ondrej Plevák, Dimitrov: Identita Makedoncu je v ohrožení, EU nám musí pomoci vyřešit historické spory s Bulharskem, <https://euractiv.cz/section/rozsireni-eu/interview/dimitrov-identita-makedoncu-je-v-ohrozeni-eu-nam-musi-pomoci-vyresit-historicke-spory-s-bulharskem/>

^② 1991年,马其顿宣布独立,当时宪法国名为马其顿共和国。因希腊反对其使用该国名,1993年马其顿以前南斯拉夫马其顿共和国的临时国名加入联合国。2018年6月,马其顿与希腊就国名问题达成协议。2019年1月,议会修改宪法之后将国名改为北马其顿共和国。

^③ Stabilisation and Association Process, https://en.wikipedia.org/wiki/Stabilisation_and_Association_Process

2000年6月,欧盟菲拉峰会批准西巴尔干所有国家都有机会成为欧盟未来成员的战略目标,确认所有参与“稳定与联系进程”的西巴尔干国家都是欧盟的潜在候选国,决定通过“稳定与联系进程”、政治对话、贸易自由化、司法和国内事务的合作,促使西巴尔干地区融入欧洲政治和经济主流^①。

2003年6月,欧盟塞萨洛尼基峰会通过名为《西巴尔干的塞萨洛尼基议程:迈向欧洲一体化》的文件,强化了西巴尔干国家加入欧盟进程的四个主要条件:一是西巴尔干国家与欧盟签署双边的《稳定与联系协议》;二是西巴尔干国家与欧盟加强贸易联系并采取自主贸易措施;三是西巴尔干国家通过加入前援助工具获得欧盟的财政援助;四是区域合作与睦邻关系^②。该协议成为欧盟对西巴尔干地区政策的基石。

从2005年起,欧盟与西巴尔干国家的关系从欧盟的“外部关系”转变为“扩大”政策部分。2006年12月,欧洲理事会重申欧盟作出的承诺:西巴尔干地区的未来在欧盟,每个国家在加入欧盟方面取得的进展取决于它们各自为达到“哥本哈根标准”^③和“稳定与联系进程”的条件所作出的努力,一个国家在履行《稳定与联系协议》规定的义务时令人满意的记录是欧盟考虑其成员国资格申请的基本要素^④。

在经历了多年经济危机、难民危机和扩大疲劳后,欧盟意识到,西巴尔干仍然是一个脆弱地区,欧盟扩大进程长期停滞不利于欧洲的稳定。2018年2月,欧盟委员会通过了新的西巴尔干战略,旨在给予西巴尔干国家可靠的扩大前景,加强欧盟与西巴尔干国家的接触与合作,确认该地区的欧洲未来建立在共同价值观的基础上,这是对该地区的地缘战略投资。欧盟委员会还宣布了六项重要举措,包括加强法治、强化安全合作、加强移民合作、将欧盟能源联盟扩大到西巴尔干地区、降低电信漫游费用、加强宽带网络建设等。

2020年2月,欧盟委员会公布了更加严格且具有可逆性的欧盟候选国加

① Presidency conclusions santa maria da feira european council 19 and 20 june 2000, https://www.europarl.europa.eu/summits/fei1_en.htm

② European Commission, https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/enlargement-policy/glossary/stabilisation-and-association-process_en

③ 主要包括三个方面:一是拥有捍卫民主稳定的机构、法治、人权、尊重和保护少数民族;二是拥有行之有效的市场经济,以及应对欧盟内部竞争压力和市场的能力;三是履行成员国职责的能力,包括恪守政治、经济和货币联盟的宗旨。

④ Commission Opinion on Bosnia and Herzegovina's Application for Membership of the European Union, <https://www.consilium.europa.eu/media/41692/bih-st14954-en19.pdf>

入程序,声称旨在使加入进程更加可信、可预测并得到更有力的政治指导。但实际上使候选国的加入进程变得更加困难。

2. 西巴尔干国家有区别且较曲折的“入盟”进程

尽管西巴尔干国家都拥有加入欧盟的前景,而且这些国家都处于欧盟对西巴尔干地区同一政策框架内,但它们的加入欧盟进程处于各自不同的发展阶段。

(1) 黑山和塞尔维亚是正式候选国,开启“入盟”谈判多年

黑山是西巴尔干国家中最早开始“入盟”谈判的国家。在2006年黑山从“塞尔维亚和黑山”独立出来后不久就与欧盟签署《稳定与联系协议》,从而开始了加入欧盟进程。2008年黑山正式申请加入欧盟,2010年成为正式候选国。2012年黑山启动“入盟”谈判。在2016年欧盟委员会发布的“入盟”进展评估报告中,黑山被认为是所有候选国中为加入欧盟准备程度最高的国家。2021年3月,黑山负责“入盟”谈判的首席代表称,黑山的目标是到2025年做好加入欧盟的准备,而结果将取决于欧盟27个成员国的政治意愿^①。根据2021年10月欧盟委员会发布的关于向西巴尔干国家扩大进程的年度报告,黑山必须在言论自由和媒体自由以及打击腐败和有组织犯罪方面加大改革力度,同时应巩固司法改革的成果^②。

塞尔维亚的“入盟”进展仅次于黑山。2008年与欧盟签署《稳定与联系协议》,2009年正式申请加入欧盟,2012年获得正式候选国地位,2014年正式启动“入盟”谈判。

在2018年欧盟通过新的西巴尔干战略时,曾含糊地提到2025年是塞尔维亚和黑山可能加入欧盟的时间。但随着时间的推移,塞尔维亚在2025年加入欧盟的希望愈益渺茫,除了欧盟认为它应在司法独立、打击腐败、媒体自由和打击有组织犯罪方面加快和深化改革以外,它加入欧盟还有两大障碍:一是与2008年2月宣布独立的科索沃之间关系紧张;二是与俄罗斯保持友好关系。2021年3月,欧洲议会通过了一份关于塞尔维亚的报告,强调塞尔维亚和科索沃关系正常化是加入欧盟的优先事项和要求。同年4月,欧盟委

^① Samir Kajosevic, Montenegro Targets 2025 to be Ready for EU Accession, <https://balkaninsight.com/2021/03/26/montenegro-targets-2025-to-be-ready-for-eu-accession/>

^② EURACTIV. sk a TASR, Únia predstavila vyročné správy o procese rozširovania o štáty západného Balkánu, <https://euractiv.sk/section/rozširovanie/news/unia-predstavila-vyročne-spravy-o-procese-rozširovania-o-staty-zapadneho-balkanu/>

员会副主席博雷利呼吁塞尔维亚在外交政策方面与欧盟的共同外交和安全政策保持更紧密的一致,包括在对俄罗斯制裁方面,因为这将是塞尔维亚加入欧盟谈判中的一个重要考虑因素^①。

(2)北马其顿和阿尔巴尼亚拥有候选国地位,但没有开启“入盟”谈判

北马其顿是西巴尔干地区第一个与欧盟签署《稳定与联系协议》的国家,也是第一个获得候选国地位的国家,但是它开启“入盟”谈判的道路最为曲折漫长。2001年北马其顿与欧盟签署《稳定与联系协议》,2004年提交加入欧盟的申请,2005年欧盟理事会决定给予其候选国地位,但是没有确定开始“入盟”谈判的日期。

尽管从2009年起欧盟委员会一再表示北马其顿已做好准备,应该开始加入谈判。但它作为候选国在欧盟等候室等待了17年,原因是一些欧盟成员国多次阻断其开启“入盟”谈判之路。首先是它的邻国希腊就国名与其发生争端,在2008~2019年否决北马其顿开始“入盟”谈判;其次是2019年法国因不满欧盟扩大方式而否决欧盟与北马其顿和阿尔巴尼亚开始“入盟”谈判;最后是2020年另一个邻国保加利亚以历史与语言争议为由阻止其正式启动“入盟”谈判。

由于近年来阿尔巴尼亚在加入欧盟程序上与北马其顿联系在一起,因此阿尔巴尼亚受到北马其顿“入盟”坎坷命运的不利影响。2000年阿尔巴尼亚被欧盟承认为潜在候选国,2006年与欧盟签署《稳定与联系协议》,2009年申请加入欧盟,2014年成为欧盟的候选国。欧盟建议阿尔巴尼亚推进下列领域的改革:公共行政和司法,警察和公共秩序,海关服务,基础设施,教育制度,民主和人权。

(3)波黑是潜在候选国

加入欧盟是波斯尼亚和黑塞哥维那两个实体的既定目标。2015年,波黑与欧盟签署的《稳定与联系协议》生效。经过多年的宪法改革和执行《代顿和平协定》,2016年波黑正式申请加入欧盟。2019年,欧盟委员会发布了关于波黑申请加入欧盟的意见:在能够成功回答加入调查表上的所有问题、确保稳定与联系议会委员会的运作和制定通过欧盟法律的国家纲领之前,波黑仍然是一个潜在候选国。为了开启“入盟”谈判,欧盟委员会在意见中提出波黑需要完成的14个关键优先事项,重点是民主和国家职能领域、法治、基本

^① European Parliament, Accession of the Western Balkans to the European Union, https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/E-9-2021-002530_EN.html

权利和公共行政改革^①。根据欧盟委员会发布的关于向西巴尔干国家扩大进程 2021 年的年度报告,波黑的政治环境两极分化,充满非建设性争端,阻碍了十几个关键优先事项取得进展^②。

(二) 中东欧地区欧盟成员国加入欧元区进程

在中东欧地区欧盟成员国中,斯洛文尼亚(2007 年)、斯洛伐克(2009 年)、爱沙尼亚(2011 年)、拉脱维亚(2014 年)和立陶宛(2015 年)已采用欧元,而波兰、捷克、匈牙利、保加利亚、罗马尼亚和克罗地亚 6 个国家没有采用欧元。6 个未采用欧元的中东欧地区欧盟成员国大致分为三类:希望尽快加入的保加利亚和克罗地亚;不断延迟加入时间的罗马尼亚;持犹疑观望态度的捷克、波兰和匈牙利。

1. 保加利亚和克罗地亚加入欧洲汇率机制

2020 年 7 月,保加利亚和克罗地亚同时加入被称为欧元区等候室的欧洲汇率机制。这是一个旨在维持欧元区和非欧元区国家之间汇率稳定的系统,在至少两年时间内观察候选国的国民经济在没有汇率波动情况下的运作情况。

在 2020 年新冠疫情发生之际,保加利亚正式申请加入欧洲汇率机制,从而在加入欧元区道路上迈出了第一步。保加利亚总理鲍里索夫坦言,加入欧洲汇率机制的主要原因是为了获得经济援助。加入欧洲汇率机制的国家和欧元区成员国可以获得数百万欧元援助,其他国家则不得不贷款以应对疫情危机^③。有助于保加利亚采用欧元的因素包括债务水平低、财政纪律严格以及从 1997 年起就引入了本国货币列弗与欧元挂钩的固定汇率(1 欧元兑换 1.955 83 列弗)。2021 年,保加利亚政府确认在 2024 年 1 月 1 日采用欧元作为其官方货币的计划。

^① Commission Opinion on Bosnia and Herzegovina's Application for Membership of the European Union, <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2019/12/10/council-conclusions-on-commission-opinion-on-bosnia-and-herzegovina-s-application-for-membership-of-the-european-union/>

^② EURACTIV. sk a TASR, Únia predstavila ročné správy o procese rozširovania o štáty západného Balkánu, <https://euractiv.sk/section/rozširovanie/news/unia-predstavila-vyročne-spravy-o-procese-rozširovania-o-staty-zapadneho-balkanu/>

^③ Aleksandra Krzysztozek, UE: Bułgaria i Chorwacja przyjęte do "przedsionka" strefy euro. Kiedy przyjmą wspólną walutę? <https://www.euractiv.pl/section/gospodarka/news/bulgaria-i-chorwacja-strefa-euro-ermii-polska-lunia-europejska-komisja-europejska-balkany/>

克罗地亚长期致力于尽快加入欧元区。在2013年加入欧盟前不久,克罗地亚国家银行行长表示,尽管欧元区存在诸多问题,但克罗地亚希望尽快加入。2019年克罗地亚申请加入欧洲汇率机制。在2020年欧洲央行发布的趋同报告中,克罗地亚仅满足了通货膨胀和利率标准,但不满足公共财政、欧洲汇率机制成员资格和立法兼容性标准。虽然如此,克罗地亚总理普伦科维奇依然表示,克罗地亚准备在2023年1月1日采用欧元,为实现这一目标,克罗地亚将努力满足马斯特里赫特趋同标准,并在防止洗钱、改善商业环境以及公共部门和司法机构管理等领域实施改革^①。2021年6月,在克罗地亚独立30周年之际,普伦科维奇总理重申,政府的目标是在既定日期加入欧元区。

2. 罗马尼亚不断推迟加入欧元区的日期

随着欧元区债务危机的爆发、希腊事态的发展和国内政府频繁变动,罗马尼亚多次推迟加入欧元区的日期^②。2015年罗马尼亚政府认为,无论是在确保名义趋同标准方面,还是在达到一定程度的实际趋同标准方面,罗马尼亚均有望在2019年采用欧元^③。2018年罗马尼亚政府通过《采用欧元的国家计划》,将采用欧元的日期定为2024年。2021年年底,采用欧元的日期被再次推迟到2029年。

3. 波兰、匈牙利和捷克没有确定加入欧元区的日期

波、匈、捷三国在2004年欧盟第一波东扩中加入欧盟,融入欧洲一体化进程的时间较早,程度也较为深入,但它们不急于加入欧元区。三国把本国货币视为国家主权的象征,对采用欧元的兴趣不大,认为采用欧元对本国经济不利,期望欧元变得更为稳定和强大。因此,三国长期不设定加入欧元区的日期。

(三) 中东欧地区欧盟成员国加入申根区进程

根据中东欧国家加入欧盟签署的条约,这些国家最终有义务加入申根区。然而,在全面实施申根规则之前,每个国家必须经过四个方面的评估,即空中边界、签证、警察合作和个人数据保护。这一评估过程包括一份调查问卷、欧

^① Iskra Pavlova, Croatia Adopts Plan for Replacing Kuna by Euro to Protect Consumer Rights, <https://seenews.com/news/croatia-adopts-plan-for-replacing-kuna-by-euro-to-protect-consumer-rights-725805>

^② 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。

^③ Enlargement of the Eurozone, https://en.wikipedia.org/wiki/Enlargement_of_the_eurozone#cite_note-Romanian_CP2015-146

盟专家对受评估国家选定机构和工作场所的访问与考察。2004年第一批加入欧盟的8个中东欧国家波兰、捷克、斯洛伐克、匈牙利、斯洛文尼亚、拉脱维亚、爱沙尼亚和立陶宛在2007年已成功加入申根区。而2007年加入欧盟的保加利亚和罗马尼亚以及2013年加入欧盟的克罗地亚则一直没有加入申根区。

1. 保加利亚和罗马尼亚加入申根区多次受阻

早在2011年,欧盟部长理事会就得出结论:对保加利亚和罗马尼亚的评估过程已成功完成,两国满足所有加入的技术标准。同年,保罗两国加入申根区的申请获得欧洲议会的同意,但被欧盟理事会否决。荷兰和芬兰认为,保罗两国在反腐败措施和打击有组织犯罪方面存在重大缺陷,还没有达到加入的技术标准,它们对保罗缺乏信任和信心。这对于保罗来说是个政治打击,感觉在欧盟内被视为二等成员国^①。由于德国、荷兰和芬兰的持续反对,两国加入申根区的时间在2012年被再次推迟。面对老成员国的强烈反对,罗马尼亚不再要求加入申根区的日期,尽管它仍准备加入,只是厌倦了被告知下次再争取^②。2018年保罗获得访问申根信息系统的全部权限,只是关于两国能否成为申根区的一部分必须由欧盟理事会各方也就是所有欧盟成员国一致同意。

2. 克罗地亚加入申根区的进程相对顺畅

在2013年加入欧盟后,克罗地亚就着手实施申根协议。经过近两年的准备,它宣布已经准备好接受相关考察。2016年6月~2019年5月,由欧盟委员会和成员国的专家组成团队从数据保护、警察合作、签证政策、边境管理、申根信息系统的实施、枪支立法和刑事司法合作等方面对克罗地亚进行了评估^③。2019年10月,欧盟委员会称克罗地亚已满足加入申根区的所有要求,无须实施内部边境管制。2021年12月,欧洲理事会确认克罗地亚已满足全面适用申根规则的必要条件。

^① Stephen Castle, Europe Denies 2 Nations Entry to Travel Zone, <https://www.nytimes.com/2011/09/23/world/europe/romania-and-bulgaria-are-denied-entry-to-schengen-zone.html>

^② Romania Tells EU: We Are Ready for Schengen When You Are, <https://www.euractiv.com/section/justice-home-affairs/news/romania-tells-eu-we-are-ready-for-schengen-when-you-are/>

^③ Jolanta Szymańska, The Schengen Zone: While Croatia Joins, Further Enlargement Faces Challenges, <https://www.pism.pl/publications/the-schengen-zone-while-croatia-joins-further-enlargement-faces-challenges>

二 乌克兰危机后中东欧国家融入欧洲一体化进程加速

(一) 西巴尔干国家加入欧盟出现突破性进展

1. 欧盟致力于重新激活西巴尔干国家“入盟”进程

乌克兰危机升级这一地缘政治事件为欧盟向西巴尔干地区扩大迈出新步伐创造了机遇。2022年6月23日,欧盟—西巴尔干国家领导人会议召开,讨论欧洲一体化进程取得的进展以及乌克兰危机所带来的挑战。欧洲理事会主席米歇尔称:“这是一个重要时刻,因为有非常强烈的政治意愿来重新激活与西巴尔干地区的进程,已发出非常明确和强烈的信号。”^①

在2022年6月23~24日举行的欧盟峰会上,欧盟领导人发出一系列呼吁:加快西巴尔干国家加入欧盟进程,推进欧盟与该地区的逐步融合;西巴尔干国家进一步加强法治领域改革以及保障少数民族的权益;保加利亚和北马其顿迅速解决遗留问题,以便毫不拖延地开启北马其顿与阿尔巴尼亚的“入盟”谈判;迫切需要在解决悬而未决的双边和地区争端方面取得切实进展,特别是关于塞尔维亚和科索沃关系正常化的对话;波黑所有政治领导人迅速履行承诺,紧急完成宪法和选举改革^②。

2022年12月6日,在阿尔巴尼亚首都地拉那举行了欧盟—西巴尔干峰会,这是首次在西巴尔干地区举行此类峰会,此前都在担任欧盟轮值主席国的国家举行。峰会再次确认欧盟与西巴尔干地区之间战略伙伴关系的重要性以及该地区具有明确的欧洲前景。欧盟承诺向西巴尔干国家提供一揽子能源支持计划(约10亿欧元的补贴),逐步降低电信漫游费用并计划于2027年完全取消,呼吁西巴尔干国家加入欧盟的共同外交和安全政策(涉及欧盟对俄罗斯的制裁)。欧盟准备以可逆和择优的扩大方式为基础,推进西巴尔干国家的“入盟”进程,以实现该地区的逐步一体化^③。

① European Council, EU – Western Balkans Leaders’ Meeting, <https://www.consilium.europa.eu/en/meetings/international-summit/2022/06/23/>

② European Council, European Council Meeting (23 and 24 June 2022) – Conclusions, <https://www.consilium.europa.eu/media/57442/2022-06-2324-euco-conclusions-en.pdf>

③ Sonia Otfinowska, W deklaracji z Tirany o stopniowej integracji, <https://www.euractiv.pl/section/polityka-zagraniczna-ue/news/w-deklaracji-z-tirany-o-stopniowej-integracji/>

2. 北马其顿与阿尔巴尼亚开启“入盟”谈判

在大约1~2个月的时间内,困扰北马其顿与阿尔巴尼亚多年的开始“入盟”谈判难题得以解决。马克龙总统在2022年上半年法国担任欧盟轮值主席国的最后阶段准备了一项提议,旨在缓解北马其顿与保加利亚两国之间在语言、历史和种族权利方面的争端。欧洲领导人向保加利亚施加了很大压力,要求其接受这项提议。2022年6月24日,保加利亚议会批准取消对北马其顿开启“入盟”谈判的否决权。随后,法国的提议得到北马其顿政府和议会的支持。北马其顿将修改其宪法以承认保加利亚少数民族。7月17日,保加利亚和北马其顿签署了两国睦邻友好条约的双边议定书。7月19日,欧盟与北马其顿和阿尔巴尼亚举行了首次政府间会议,标志着“入盟”谈判的开启。这一事件成为两个西巴尔干国家和欧盟的历史性时刻。北马其顿从2005年成为候选国起,等待了17年才打开“入盟”谈判之门。

3. 波黑获得候选国地位

在半年的时间内,波黑融入欧洲一体化进程明显加速。2022年6月,波黑的政治领导人被欧洲理事会主席米歇尔召集到布鲁塞尔开会,大多数与会者接受了名为《关于确保波黑正常运作原则的政治协议》的文件。该文件旨在确保波黑在欧洲道路上前进,确定维护和建设和平、稳定、主权和独立的波黑,强调实施改革促进波黑融入欧洲一体化进程的重要性^①。10月,欧盟委员会建议给予波黑候选国地位,条件是在以下领域进行改革,包括加强法治、打击腐败及有组织犯罪、移民管理和保护公民基本权利。在2022年12月举行的欧盟峰会上,欧洲理事会强调了波黑在加入欧盟道路上向前迈进的紧迫性,确认了欧盟委员会的建议并给予波黑欧盟候选国地位。

(二) 克罗地亚顺利加入欧元区

2022年5月,克罗地亚议会作出最终决定,从2023年1月1日起告别本国货币库纳而采用欧盟的共同货币欧元。

2022年6月初,欧盟委员会提议在克罗地亚引入欧元。6月24日,欧盟峰会批准在克罗地亚采用欧元。7月12日,欧盟成员国财政部长会议批准了克罗地亚采用欧元的最后必要文件中包括确定汇率的内容,正式确认克罗地亚从2023年1月1日起使用欧元。从2022年9月开始,克罗地亚以库纳和

^① Accession of Bosnia and Herzegovina to the European Union, https://en.wikipedia.org/wiki/Accession_of_Bosnia_and_Herzegovina_to_the_European_Union#Negotiations_and_signature

欧元两种货币同时标价。

(三) 克罗地亚成功加入申根区

无论是申请加入申根区的保加利亚、罗马尼亚和克罗地亚三国,还是欧洲议会、欧盟委员会和其他中东欧的欧盟成员国,都努力促使申根区扩大。鉴于保加利亚和罗马尼亚在2011年成功完成申根评估过程已经超过11年,2022年3月保罗两国在欧洲理事会发表了联合声明,自愿邀请专家组在欧盟委员会的协调下考察申根规则最新进展的落实情况,以加强互信。同年10月,专家组评估的结果是保加利亚和罗马尼亚不仅继续执行新的规则和工具,而且在各个方面都大大加强了申根制度结构的整体应用。两国在实施申根规则方面表现出色。此外,保罗两国还作出了一些外交努力来说服那些反对申根区扩大的国家^①。

欧洲议会敦促欧盟成员国允许保加利亚和罗马尼亚毫不拖延地成为申根成员国。在2022年10月18日通过的决议中,欧洲议会议员呼吁欧洲理事会应在2022年年底前通过一项关于保加利亚和罗马尼亚加入申根区的决定。决议还指出,申根区是欧盟最伟大的成就之一,在保罗两国早已满足加入标准后依然维持内部边境管制是歧视性的,对劳动力流动和公民的生活造成严重影响。由于阻碍进出口和港口货运商品的自由流动,欧盟单一市场也受到损害^②。11月10日,欧洲议会就欧洲理事会关于在克罗地亚全面落实申根协议的决定草案发表了积极意见,建议欧洲理事会通过取消边境检查的最终决定。

欧盟委员会也呼吁欧洲理事会毫不拖延地作出关于保加利亚、罗马尼亚和克罗地亚充分参与申根区的决定。在2022年11月16日通过的一份报告中,欧盟委员会评估了保、罗、克三国在实施申根规则方面的出色表现,认为三国为申根区的正常运作作出了重大贡献,包括在新冠疫情期间和面临乌克兰危机影响的局势下。尽管三国已经部分受到申根规则的约束,但无法享受作为申根区成员国的所有好处。报告还指出,申根区的正式成员国资格是欧

^① Jolanta Szymańska, The Schengen Zone: While Croatia Joins, Further Enlargement Faces Challenges, <https://www.pism.pl/publications/the-schengen-zone-while-croatia-joins-further-enlargement-faces-challenges>

^② Evropská komise, Posílení Schengenu: Bulharsko, Rumunsko a Chorvatsko jsou připraveny plně se účastnit Schengenského prostoru, https://czechia.representation.ec.europa.eu/posileni-schengenu-bulharsko-rumunsko-chorvatsko-jsou-pripraveny-plne-se-ucastnit-schengenskeho-2022-11-16_cs

盟成员国的法律义务,因此在三国满足条件的情况下应该允许其加入^①。欧盟委员会副主席希纳斯声称:“现在是允许保加利亚、罗马尼亚和克罗地亚成为申根正式成员国的时候了,这是三国的权利。继续拖延加入进程可能会过度疏远这些国家的公民,而此时欧洲需要更加紧密地团结在一起。”^②由于荷兰长期不支持保加利亚和罗马尼亚加入申根区,欧盟委员会也向荷兰施压,要求其同意让保罗两国加入申根区,认为没有理由再阻止其加入^③。

然而,在2022年12月8日欧盟司法和内政委员会就保、罗、克三国加入申根区的投票中,只有克罗地亚获得一致通过,罗马尼亚遭到奥地利的反对,保加利亚遭到奥地利和荷兰的反对。克罗地亚顺利加入申根区既是2011年以来申根区的首次扩大,也是申根区在经历难民危机和新冠疫情危机后的首次扩大。

三 中东欧国家融入欧洲一体化进程加速的原因

(一) 西巴尔干国家加入欧盟进程取得突破性进展的原因

在过去的10年里,没有一个西巴尔干国家在加入欧盟进程中取得明显进展,整个进程受到来自双方的阻力。就西巴尔干国家而言,进行关键改革并解决其内部问题和国家间相互争端的意愿不足。就欧盟而言,一些领导人发出相互矛盾的言论,而且成员国之间无法就进一步扩大的速度和方式达成一致^④。乌克兰危机升级后,西巴尔干国家加入欧盟进程取得突破性进展的

① Evropská komise, Posílení Schengenu: Bulharsko, Rumunsko a Chorvatsko jsou připraveny plně se účastnit Schengenského prostoru, https://czechia.representation.ec.europa.eu/posileni-schengenu-bulharsko-rumunsko-chorvatsko-jsou-pripraveny-plne-se-ucastnit-schengenskeho-2022-11-16_cs

② Another EU Country Opposes Bulgaria, Croatia & Romania Joining Schengen Area, <https://www.schengenvisainfo.com/news/another-eu-country-opposes-bulgaria-croatia-romania-joining-schengen-area/>

③ Brussels Pressures Netherlands to Support Bulgaria & Romania's Accession to Schengen Area, <https://www.schengenvisainfo.com/news/brussels-pressures-netherlands-to-support-bulgaria-romania-accession-to-schengen-area/>

④ Barbora Chřzová, Petr Čermák, Integrace západního Balkánu do EU je i kvůli válce na Ukrajině zablokována. České předsednictví tápe, jak dál, <https://denikn.cz/884317/integrace-zapadniho-balkanu-do-eu-je-i-kuvli-valce-na-ukrajine-zablokovana-ceske-predsednictvi-tape-jak-dal/>

原因大致有以下四个方面。

1. 乌克兰危机升级改变了欧盟扩大进程的地缘政治背景

乌克兰危机升级重塑了欧洲的安全框架,同时增加了其地缘政治忧虑。欧盟担心通常被称为欧洲“软肋”的西巴尔干地区可能会成为欧洲大陆的新动荡源。一些西巴尔干国家面临着日益严重的社会经济停滞、人口减少、基础设施效率低下、腐败和有组织犯罪等问题。而且,西巴尔干国家是中东移民途经的一条路线。随着乌克兰危机的持续,这些发展趋势可能西巴尔干地区加剧。

俄罗斯在西巴尔干地区的影响力依然很大,不仅重视在能源部门投资,加强政党间联系,而且其东正教信仰和对科索沃独立的持续反对态度构成了在西巴尔干地区软实力的基础,从而为其影响力在塞尔维亚、波黑和黑山的加速渗透铺平了道路。这些国家政权组成的重要部分是坚定的亲俄派,乌克兰危机升级后出现了亲俄集会。在欧盟要求西巴尔干国家共同对俄罗斯施加外交和经济压力后,在西巴尔干地区出现了亲西方和亲俄两种声音。3个北约成员国阿尔巴尼亚、黑山和北马其顿支持欧盟制裁俄罗斯并向乌克兰提供了军事装备和援助,但塞尔维亚和波黑拒绝加入对俄罗斯的制裁,塞尔维亚还延长了与俄罗斯的天然气合同期限。尽管黑山很快加入了对俄罗斯的制裁,但由于政党分歧没有实施大部分制裁,担心对俄制裁将给该国带来很大的经济风险。因为俄罗斯是黑山最大的外国直接投资者,大力投资其房地产市场和冶金行业。

在这种地缘政治背景下,欧盟意识到,需要通过持久的欧洲一体化加大对西巴尔干地区的投入,以避免该地区的动荡和减少对俄罗斯的依赖,加强欧盟内外的稳定与安全。于是,在经过多年的僵局后,欧盟机构开始选择一种明确的政治路径并作出大胆的决定:加速西巴尔干地区融入欧洲一体化进程的步伐^①。

2. 欧盟希望提高在西巴尔干地区不断下降的信誉

西巴尔干国家被欧盟成员国包围,它们都将加入欧盟作为本国的优先事项,但只是部分融入欧洲一体化进程。在乌克兰危机爆发前大约10年时间内,欧盟发出的政治信号并不支持在不久的将来吸纳新成员国。由于行政惰性和缺乏政治意愿,扩大进程进展缓慢。与此同时,欧盟外交的局限性在西巴尔干地区尽显无遗,它在调解或干预塞尔维亚和科索沃地区之间、保加利亚和北马其顿之间以及波斯尼亚和黑塞哥维那实体之间的争端问题上往往

^① Dejana saric and Pierre Morcos, The War in Ukraine: Aftershocks in the Balkans, <https://www.csis.org/analysis/war-ukraine-aftershocks-balkans>

并不成功。乌克兰危机给欧盟与西巴尔干国家的关系带来了新的紧迫感,也凸显了欧盟在该地区的信誉下降^①。克罗地亚前外交部部长普西奇表示,欧盟忽视西巴尔干地区,导致该地区的政治精英和民众在某种程度上都放弃了加入欧盟的希望。阿尔巴尼亚总理拉马称,“在我们已经完成所有任务并等待与欧盟坐在一起开始谈判的时候,这实际上是在挟持我们”^②。

在2022年6月欧洲理事会决定给予乌克兰和摩尔多瓦欧盟候选国地位并承认格鲁吉亚的欧洲前景后,在欧盟等候室长久等待的西巴尔干国家又开始发问,为什么它们没有像东欧国家那样迅速取得进展。塞尔维亚、阿尔巴尼亚和北马其顿领导人在联合新闻发布会上毫不掩饰失望之情,称与欧盟27国领导人举行的联合峰会未能实现该地区加入欧盟的愿望。欧盟意识到,确实需要向所有参与扩大进程的国家打开机会之窗,需要对西巴尔干地区“入盟”下更大的决心^③。于是,欧盟采取一系列措施,包括:复兴“柏林进程”^④,推动北马其顿和阿尔巴尼亚开启“入盟”谈判,给予波黑候选国地位,对将西巴尔干国家纳入其能源和安全合作持更开放的态度等,以此努力促使西巴尔干国家恢复对欧洲一体化的信心^⑤。

3. 欧盟大国德国和法国积极推动西巴尔干国家“入盟”

在西巴尔干国家“入盟”问题上,法国和德国曾经以犹豫不决的态度著称,2022年乌克兰危机升级改变了法国和德国的立场,两国发出了强烈信号。

① Asya Metodieva, Luka Šteric, Zora Hesová, Geopolitical Momentum for the Western Balkans – EU Relations; Risks and Opportunities, <https://www.iir.cz/geopolitical-momentum-for-wb-eu-relations-chances-and-risks-for-western-balkans-in-the-context-of-the-war-in-ukraine>

② Euronews, Where Do Western Balkan Nations Stand with Their EU Membership Bids? <https://www.euronews.com/my-europe/2021/10/05/eu-facing-crisis-of-credibility-in-western-balkans-as-leaders-meet-for-regional-summit>

③ Ondrej Plevák, Otevrela válka okno příležitosti pro rozšíření EU? Jen iluze, skutečné změny chtějí čas a odhodlání všech, <https://euractiv.cz/section/rozsireni-eu/news/otevrela-valka-okno-prilezitosti-pro-rozsireni-eu-jen-iluze-skutecne-zmeny-chteji-cas-a-odhodlani-vsech/>

④ 2014年在默克尔担任德国总理时期发起的合作倡议,旨在加强西巴尔干国家与部分欧盟国家之间的相互关系,并促进西巴尔干地区国家的一体化。

⑤ Asya Metodieva, Luka Šteric, Zora Hesová, Geopolitical Momentum for the Western Balkans – EU Relations; Risks and Opportunities, <https://www.iir.cz/geopolitical-momentum-for-wb-eu-relations-chances-and-risks-for-western-balkans-in-the-context-of-the-war-in-ukraine>

德国认为,鉴于乌克兰危机和其他地缘政治紧张局势,欧盟向西巴尔干国家扩大取得进展显得尤为重要。德国对西巴尔干地区的外交政策目标是加强西巴尔干国家的合作以消除分歧,并拉近它们与欧盟的距离,旨在抵消俄罗斯的影响力。2022年11月4日,德国总理朔尔茨主持第九届“柏林进程”峰会,来自西巴尔干国家、9个欧盟成员国和英国以及欧洲理事会、欧盟委员会的领导人共同推进西巴尔干的区域合作和欧洲一体化议程。朔尔茨声称:“没有西巴尔干半岛的欧洲不完整,欧盟需要更加积极地采取行动,接纳它们加入共同体。”^①

经过德国的斡旋,西巴尔干国家达成了三项合作协议,从区域一体化的角度来看是一个突破。德国努力通过“柏林进程”恢复西巴尔干国家加入欧盟前景的可信度。

加强欧盟与西巴尔干国家的关系是法国担任欧盟轮值主席国的优先事项之一,法国认为这对抵制第三国在西巴尔干地区发挥影响力具有战略意义。2022年6月23日,法国主持了欧盟和西巴尔干国家领导人会议,着重讨论欧盟扩大、能源、安全、国防和青年问题,旨在明确欧盟应给予西巴尔干国家清晰的加入前景,对西巴尔干地区进行投资并确定未来几十年的共同目标。法国还成功解决了保加利亚抵制北马其顿开始“入盟”谈判的问题。法国提议北马其顿修改宪法承认保加利亚少数民族、保护少数民族权利并将散布仇恨言论纳入刑法,以满足保加利亚的要求。法国总统马克龙强调,该提议并不是对马其顿语的官方存在产生怀疑,只是基于妥协和平衡的解决方式^②。法国的提议得到保加利亚和北马其顿议会大多数成员的支持,从而为北马其顿和阿尔巴尼亚开始“入盟”谈判扫清了障碍。

4. 在2022年下半年担任欧盟轮值主席国的捷克是西巴尔干国家“入盟”的坚定支持者

长期以来,西巴尔干地区是捷克外交政策的优先方向之一。捷克坚定支持欧盟向西巴尔干国家扩大,认为扩大政策是欧盟维护欧洲和平、稳定、民主与繁荣的重要战略工具。捷克是中欧地区维谢格拉德集团成员国。近年来,西巴尔干国家“入盟”成为维谢格拉德集团合作的优先议题之一,积极在欧盟

^① Alexandra Brzozowski and Oliver Noyan, Przełom w sprawie Bałkanów Zachodnich. Czekaliśmy na to trzy lata, <https://www.euractiv.pl/section/polityka-zagraniczna-ue/news/przełom-w-sprawie-balkanow-zachodnich-czekalismy-na-to-trzy-lata/>

^② North Macedonia Approves Deal to Start EU Talks, <https://www.dw.com/en/north-macedonia-parliament-approves-deal-to-start-eu-bid/a-62499177>

层面推动这一议程。

西巴尔干地区不仅在文化、历史和地理上与捷克非常接近,而且该地区是捷克出口商和投资者的优先选择目标之一。这里不仅有相对廉价和合格的劳动力,而且大多数国家都为投资者制定了激励机制。捷克企业在西巴尔干市场取得了成功,传统合作领域主要有汽车、能源、采矿、农业、食品和水利等,新兴合作领域主要有交通基础设施现代化、城市智能化、医疗设备和信息技术等^①。

从2022年下半年担任欧盟轮值主席国开始,捷克积极推动西巴尔干国家融入欧洲一体化进程并取得进展,主要表现为以下五个方面。

第一,由于西巴尔干地区加入欧盟的进程多年没有进展,该地区政治代表与欧盟之间的必要谈判已经放缓,捷克积极促进欧盟与西巴尔干国家的沟通和谈判。

第二,在尽快完成所有必要的程序步骤后,捷克在2022年7月与阿尔巴尼亚和北马其顿召开了政府间会议,与两国开始了“入盟”谈判。

第三,2022年10月初,捷克邀请西巴尔干国家参加在布拉格举行的欧洲政治共同体首次会议,旨在促进最高级别的政治对话。

第四,2022年12月初,在捷克的积极组织下,在阿尔巴尼亚首都地拉那举行了欧盟成员国和西巴尔干国家首脑会议,会议的主要议题包括乌克兰危机升级背景下的能源合作、打击非法移民、促进西巴尔干地区融入欧洲单一市场等。会议在促使西巴尔干国家与欧盟的签证政策保持一致方面也取得进展。

第五,在捷克的全力斡旋下,2022年12月中旬举行的欧盟峰会批准给予波黑候选国地位,在正式申请加入欧盟6年后,波黑成为欧盟第8个现任候选国。

(二) 克罗地亚如期加入欧元区 and 申根区的原因

在加入欧盟10年后,欧盟最年轻的成员国克罗地亚获准加入申根区和欧元区。在申根区时隔11年的再次扩大中克罗地亚成为第27个成员国,在欧元区时隔8年的再次扩大中克罗地亚成为第20个成员国。对于一个1991年独立、人口为390万的国家来说,这无疑是其2013年加入欧盟以来迈出的

^① Veronika Zdrávková Grossová, Západovní Balkán: Rozvíjející se trhy v těsném sousedství EU, <https://itradenews.cz/exportni-sance/1276/zapadni-balkan-rozvijejici-se-trhy-v-tesnem-sousedstvi-eu>

最大一步。为了纪念克罗地亚在更深融入欧洲一体化进程中实现两个里程碑式的突破,欧盟委员会发表了一份声明,强调2023年1月1日这一天对于克罗地亚和欧洲的重要性。在乌克兰危机升级背景下,克罗地亚如愿完成欧洲一体化进程的原因主要有以下两个方面。

1. 克罗地亚政府具有强烈的加入意愿并付出了巨大努力

在2016年和2020年举行的议会选举中,克罗地亚民主联盟连续获胜,组成了以普连科维奇为首的中右翼政府。普连科维奇政府将加入欧元区 and 申根区确定为克罗地亚深化欧洲一体化的两大战略目标,为此进行了一系列改革。虽然相当一部分克罗地亚人担心采用欧元后物价上涨,右翼反对派认为采用欧元只对欧盟大国德国和法国有利,但克罗地亚政府认为采用欧元利大于弊:第一,由于欧元已经在克罗地亚广泛使用,特别是在银行业使用程度较高,欧元约占克罗地亚银行存款总额的80%和贷款总额的60%,货币政策已经缺乏独立性;第二,有利于消除货币风险、降低融资成本、提高国际金融评级、增加投资吸引力和促进对外贸易,因为克罗地亚的大多数贸易伙伴都是欧元区成员国;第三,与欧洲央行的金融联系将更加密切;第四,进入欧洲一体化的核心圈,提高国际地位。普连科维奇总理明确指出:“欧元的引入将增加经济的弹性,从长远来看将提高人民的生活水平。欧元区成员国身份还将确保克罗地亚及其公民在危机时期拥有更大的安全保障。我们在这个项目上努力了很长时间,因为我们坚信加入欧元区符合克罗地亚的国家利益。”^①对于克罗地亚政府而言,加入申根区是对克罗地亚人欧洲身份的最终认可^②,可促进旅游业和贸易发展。

2022年6月欧盟委员会发布的针对非欧元区欧盟国家的趋同报告称,克罗地亚是唯一在价格稳定、公共财政状况、长期利率和汇率等方面符合马斯特里赫特趋同标准的国家,满足采用欧元的条件。2022年7月欧盟理事会批准克罗地亚加入欧元区,恰逢欧元疲软之时,欧元对美元汇率首次在2002年欧元正式流通以来达到平价。但是,克罗地亚政府依然期待,在乌克兰危机引发食品和燃料价格飙升后,采用欧元能更好地抵抗外部经济冲击,抑制通货膨胀。

尽管欧盟委员会在2019年10月就已经认为克罗地亚满足了加入申根

^① Radek Novák, Chorvatsko: Prechod na euro a pripojení k Schengenu, <https://www.infojet.cz/blog/chorvatsko-prechod-na-euro-a-pripojeni-k-schengenu/>

^② TASR, Chorvátstvo je od 1. januára v schengenskom priestore a eurozóne, <https://spravy.pravda.sk/svet/clanok/652214-chorvatsko-je-od-1-januara-v-schengenskom-priestore-a-eurozone/>

区的所有要求,但克罗地亚在 2021 年 6 月引入了独立的监督机制以确保在涉及边境、移民和寻求保护者的行动中对人权进行独立监督,这在欧盟成员中是第一个。在 2022 年 11 月,克罗地亚又签署了一项关于扩大和加强独立监督机制的新协议^①。

2. 欧盟机构、成员国及其领导人的大力支持

克罗地亚加入欧元区和申根区得到欧盟机构和成员国的大力支持。2022 年 6 月欧盟峰会批准克罗地亚采用欧元后,欧洲理事会主席米歇尔表示:“欧元是我们共同命运的货币表达,也是我们欧洲梦的一部分,如今这个梦想对于克罗地亚来说已经成为现实。”^②2022 年 11 月,欧洲议会以 543 票赞成、53 票反对、25 票弃权赞成克罗地亚加入申根区,并敦促欧盟理事会作出最终决定。2022 年 12 月,欧盟成员国内政部长一致投票确认克罗地亚加入申根区。欧盟委员会主席冯德莱恩在评论克罗地亚加入申根区和采用欧元时称:“申根区扩大使我们更加强大,克罗地亚现在可以为一个更加繁荣和有弹性的申根区作出充分贡献;克罗地亚加入欧元区是整个欧元区的象征性时刻。”^③

除了克罗地亚已满足加入欧元区和申根区的标准以外,欧盟机构和成员国对该国的支持还有政治、经济、能源和外交等几个方面的考量:第一,在欧元区面临压力的情况下,克罗地亚的加入表明欧元区依然有吸引力,是对欧元区的信任投票。在经历了难民危机、新冠疫情危机和乌克兰危机后,申根区向克罗地亚扩大能够减弱欧洲怀疑主义者的声音,增强欧洲的凝聚力。第二,在经济上,克罗地亚与欧元区和申根区联系紧密,它的加入将使欧盟受益。克罗地亚经济以旅游业和服务业为主,旅游业在克罗地亚经济中占有重要地位,旅游业收入占其国内生产总值的 20%。每年 2 000 万外国游客中有 70% 来自欧元区国家。克罗地亚加入欧元区和申根区后,来自欧元区和申根区的游客不再需要兑换货币,也不用在克罗地亚与斯洛文尼亚和匈牙利过

^① Evropsky parlament, End Discrimination and Admit Bulgaria and Romania to Schengen, MEPs Demand, <https://www.europarl.europa.eu/news/cs/press-room/20221014IPR43207/end-discrimination-and-admit-bulgaria-and-romania-to-schengen-meps-demand>

^② CTK, V Chorvátsku sa od januára bude platiť eurami, <https://spravy.pravda.sk/svet/clanok/631657-v-chorvatsku-sa-od-januara-bude-platit-eurami/>

^③ Croatia to Join Schengen Area & Eurozone on Sunday, January 1, <https://www.schengenvisa.info.com/news/croatia-to-join-schengen-area-eurozone-on-sunday-january-1/>

境点长时间等待^①。还有分析者认为,克罗地亚获准加入申根区与欧盟早些时候决定它在2023年年初加入欧元区有关。取消边境管制对经济发展很重要,一旦阻止克罗地亚加入申根区可能会对货币联盟产生不利影响^②。第三,在克罗地亚的克尔克岛上建有液化天然气接收站,该地区今后有望成为区域能源中心。该液化天然气接收站自2021年1月开始运营,年产能为30亿立方米。克罗地亚政府已宣布计划将液化天然气接收站的容量增加一倍以上,达到每年产能61亿立方米,以向周边国家供应^③。第四,克罗地亚在对外政策方面与欧盟保持一致。乌克兰危机升级后,克罗地亚对俄罗斯实施了制裁,包括禁止航班飞行和暂停与俄罗斯主要银行的金融交易,冻结了数百名俄罗斯个人和实体的资产,包括位于克罗地亚海岸的豪华别墅,克罗地亚海岸是俄罗斯精英最喜欢的度假地。乌克兰危机升级后,克罗地亚向乌克兰运送武器,主要是步枪和机关枪^④。

克罗地亚成功加入申根区还与担任欧盟轮值主席国的捷克有关。无论是2022年6月捷克外长与克罗地亚外长会晤时,还是2022年7月捷克总理与克罗地亚总理会晤时,捷克都表示支持克罗地亚从2023年1月1日加入申根区并将积极推动整个进程直至结束。捷克在与欧盟成员国代表非正式会谈中了解到一些国家将阻止罗马尼亚和保加利亚加入申根区,于是促使欧盟成员国内政部长投票表决时将原本放在一起的保、罗、克三国分为两组,以确保克罗地亚最终不会受到其他两国的牵连。捷克支持克罗地亚主要是出于能源和经济方面的原因:捷克希望使用亚德里亚石油管道^⑤的部分运力以逐步取代俄罗斯石油,并希望与克罗地亚在液化天然气供应方面长期合作^⑥。

① Shairee Malhotra, Croatia Joins the Schengen and Eurozone, <https://www.orfonline.org/expert-speak/croatia-joins-the-schengen-and-eurozone/>

② Jolanta Szymańska, The Schengen Zone: While Croatia Joins, Further Enlargement Faces Challenges, <https://www.pism.pl/publications/the-schengen-zone-while-croatia-joins-further-enlargement-faces-challenges>

③ EIU, One-click Report: Croatia, <https://viewpoint.eiu.com/analysis/geography/XG/HR/reports/one-click-report>

④ 同③。

⑤ 将中东和北非原油从克罗地亚克尔克岛输送到中东欧其他国家的输油管道,经克罗地亚、塞尔维亚和匈牙利,支线通往斯洛文尼亚和波黑。

⑥ Cesko podpořil během predsednictví vstupu Chorvatska do Schengenu, řekl Fiala po schůzce s Plenkovcem, <https://ct24.ceskatelevize.cz/domaci/3513780-cesko-podpori-behem-predsednictvi-vstup-chorvatska-do-schengenu-rekl-fiala-po-schuzce>

四 中东欧国家融入欧洲一体化的前景展望

乌克兰危机升级不仅影响了欧盟的安全议程,而且对其能源、经济和社会问题造成冲击,各种挑战和危机交织在一起。在此背景下,长期停滞不前的欧盟东扩、欧元区扩大和申根区扩大进程取得进展。在欧盟东扩问题上,欧盟对西巴尔干国家采取了一系列象征性举措,这一方面是由于意识到西巴尔干国家对其安全和稳定的重要性以及欧洲加强团结的必要性,另一方面也是为了抚慰西巴尔干国家对“入盟”前景感到沮丧和不满的情绪。然而,在欧盟自身改革前景不清晰、欧盟成员国对西巴尔干国家“入盟”的支持可能发生变化、西巴尔干国家改革进展以及与邻近国家和地区的关系发展还是未知数的情况下,一旦乌克兰危机这个外部压力减弱或消失,西巴尔干国家加入欧盟就依然会充满不确定性。尽管加入欧元区和申根区是每个欧盟成员国的义务,但中东欧地区徘徊在欧元区大门之外的欧盟成员国对采用欧元的立场分化,而且在履行加入标准方面出现差异。因此,这些国家中的多数加入欧元区的进程仍然比较漫长。至于长期致力于加入申根区却屡受挫折的保加利亚和罗马尼亚,何时能够成为申根区成员国也取决于欧盟成员国的政治意愿和协商一致。

(一) 西巴尔干国家加入欧盟前景

西巴尔干地区是欧盟毗邻地区中最重要地区之一,该地区的过去、现在和未来都与欧盟有着千丝万缕的联系。迄今为止,西巴尔干地区5个非欧盟国家中已经有4个开启了“入盟”谈判,另一个成为欧盟候选国,似乎该地区的欧洲未来有了越来越清晰的轮廓。然而,它们加入欧盟的前景将面临各种挑战。

1. 4个已开始“入盟”谈判的国家加入前景各有不同

黑山已进行“入盟”谈判11年,在共计35个谈判章节中打开了33个章节。根据欧洲理事会2022年12月发布的《关于欧盟扩大和稳定与联系》的最新评估报告,今后黑山取得进展的优先领域应是法治。欧盟敦促黑山进行重要和迫切的改革以恢复主要司法机构的运作和可信度,解决停滞不前的关键司法改革问题,进一步改善言论自由、打击腐败和有组织犯罪^①。尽管黑

^① Evropská rada, Cerná Hora, <https://www.consilium.europa.eu/cs/policies/enlargement/montenegro/>

山似乎是所有候选国中最接近欧盟成员国的国家,黑山政府也多次提及希望在 2024 年之前加入欧盟以推动西巴尔干国家的“入盟”谈判取得进展,但是多年来未能完成的关于法治的谈判章节对其能否尽快“入盟”关系很大。黑山欧洲事务部部长马诺维奇指出,如果欧盟采取政治步骤推动法治章节的完成,将有助于解决黑山国内政治危机和改善民主状况,但欧盟“发出了不清晰的信号”^①。

塞尔维亚开启“入盟”谈判已有 9 年,打开了 22 个谈判章节。根据欧洲理事会 2022 年 12 月发布的《关于欧盟扩大和稳定与联系》的最新评估报告,塞尔维亚需要在法治和基本权利方面取得进展,塞尔维亚与科索沃关系正常化对其“入盟”谈判的速度至关重要,希望塞尔维亚与欧盟共同外交和安全政策保持一致,加入对俄罗斯和白俄罗斯的制裁^②。尽管塞尔维亚执政当局已积极为加入欧盟做准备,试图向民众解释“入盟”的好处,但它似乎很难在短期内解决“入盟”进程中的两大难题:与科索沃关系实现正常化和加入欧盟对俄罗斯实施的制裁。

2022 年年底,塞尔维亚与科索沃的关系出现了近年来最严重的危机。表面上看导火索是科索沃当局决定强制要求用新的科索沃汽车牌照取代旧的塞尔维亚牌照,实质上这仍是科索沃地位问题。2023 年 3 月 20 日,塞尔维亚、欧盟和科索沃的代表举行会谈,讨论塞尔维亚与科索沃关系正常化计划的附件。由于塞尔维亚仍然坚决拒绝承认科索沃独立,双方代表只是口头确认了相互间关系正常化协议,并未正式签署。根据附件,任何不遵守相互对话协议的行为都可能对塞尔维亚加入欧盟进程和欧盟对其财政援助产生直接的负面影响^③。

在欧盟不断加大的压力下,塞尔维亚对俄罗斯的态度发生了微妙的变化。2023 年 1 月 26 日,塞尔维亚外交部部长达契奇表示,加入欧盟是塞尔维

① Ondrej Plevák, Otevrela válka okno příležitosti pro rozšíření EU? Jen iluze, skutečné změny chtějí čas a odhodlání všech, <https://euractiv.cz/section/rozsireni-eu/news/otevrela-valka-okno-prilezitosti-pro-rozsireni-eu-jen-iluze-skutecne-zmeny-chtaji-cas-a-odhodlani-vsech/>

② Evropská rada, Srbsko, <https://www.consilium.europa.eu/cs/policies/enlargement/serbia/>

③ Bojana Zimonjic Jelisavac, Serbia Still Firmly Opposes Kosovo Recognition, UN Accession, <https://www.euractiv.com/section/politics/news/serbia-still-firmly-opposes-kosovo-recognition-un-accession/>

亚的优先事项,塞尔维亚以符合自身最大利益的方式为指导。塞尔维亚总理布尔纳比奇也称赞欧盟是塞尔维亚最大的投资者和捐助者^①。塞尔维亚经常强调,它不加入对俄罗斯的制裁是因为需要从俄罗斯进口所有石油和天然气。2022年10月,欧盟提出了一项为期6年价值120亿欧元的能源基础设施投资计划,旨在帮助塞尔维亚实现能源供应的多样化和保障国家能源安全。塞尔维亚执政当局最终将作出何种决定以及塞尔维亚民众将如何看待政治领导人的对外政策调整,有待继续观察。

阿尔巴尼亚在2022年7月开始了“入盟”谈判进程,之后积极推进改革。欧洲理事会认为,阿尔巴尼亚通过实施全面的司法改革和加强反腐败与打击有组织犯罪,已在法治领域取得进展,还需要在打击高层腐败、言论自由和以透明方式巩固财产权等方面取得更好成绩^②。有分析人士认为,阿尔巴尼亚与邻国之间没有任何无法克服的问题,这相对于其他西巴尔干国家来说是一个优势。因此,阿尔巴尼亚有可能在加入欧盟进程中不断加快步伐,成为最接近欧盟的国家之一^③。

2022年7月19日,欧盟与北马其顿之间的首次政府间会议启动了北马其顿的“入盟”谈判进程。然而,根据北马其顿与保加利亚的协议,北马其顿必须首先修改宪法。虽然法国总统马克龙的提议赢得了北马其顿大多数议员的支持,但在北马其顿国内引发了广泛的抗议。反对者认为修改宪法的让步太大。

北马其顿与保加利亚之间的妥协是在欧盟的压力下达成,双方的民众并不同意,而且由于妥协计划存在不足以及北马其顿作出了相对较大的让步,两国之间的历史与语言争端只是暂时搁置,问题并没有得到彻底解决。保加利亚作为欧盟成员国,可以在北马其顿加入欧盟进程中无限制地使用否决权,加上保加利亚政局处于不稳定的状态,这些因素为北马其顿的“入盟”前景增加了风险^④。

① EURACTIV Network, The Capitals: Srbsko zvažuje uvalení sankcí vůči Rusku, <https://euractiv.cz/section/politika/news/the-capitals-srbsko-zvazuje-uvaleni-sankci-vuci-rusku/>

② Evropská rada, Albánie, <https://www.consilium.europa.eu/cs/policies/enlargement/albania/>

③ Petr Pospíšil, Rozhovor o současné situaci i budoucích vyhlídkách západního Balkánu, <https://euroskop.cz/2022/12/23/rozhovor-o-soucasne-situaci-i-budoucich-vyhlidkach-zapadniho-balkanu/>

④ Katerina Sajdová, Síla identity: Severní Makedonie před branami EU, <https://pravymbreh.cz/sila-identity-severni-makedonie-pred-branami-eu/>

2. 新近获得候选国地位的波黑“入盟”道路将很漫长

2022年12月,波黑获得欧盟候选国地位,条件是必须采取欧盟建议的措施努力在加强法治、打击腐败和有组织犯罪、管理移民和保障公民基本权利等领域进行改革。波黑有一个复杂的政治制度,国家在权力下放的层面上运作,每个实体都有自己的议会。欧洲理事会强调,波黑必须进一步进行宪法和选举改革,以确保所有公民权利平等和不受歧视。波黑能否按照欧盟提议进行改革以推进加入欧盟进程,目前还不得而知。

(二) 中东欧国家加入欧元区前景

1. 已加入欧洲汇率机制的保加利亚放弃2024年加入欧元区的目标

保加利亚原定于2024年1月1日加入欧元区,但在2023年2月将新的加入日期确定为2025年1月1日。尽管保加利亚已经承诺在加入欧洲汇率机制期间做好多项立法准备,其中包括通过个人破产法、修改反洗钱法、通过与欧洲绿卡相关的保险法典,但保加利亚旷日持久的政治危机影响到相关法律法规的通过。2023年4月,保加利亚将举行近两年来第五次议会选举。虽然保加利亚是欧洲公共债务和预算赤字比率最低的国家之一,但根据2022年6月欧盟委员会发布的趋同报告,保加利亚没有满足价格稳定标准。欧元集团决定在2023年夏季对保加利亚加入欧元区的准备情况进行新的评估。同意其加入欧元区的前提是履行了所有承诺。

保加利亚政党对采用欧元没有达成共识,而且很多民众对采用欧元持怀疑态度。2023年年初,亲俄反欧政党复兴党开始为反对保加利亚加入欧元区收集签名,旨在推动举行关于采用欧元的全民公投。复兴党希望将保加利亚加入欧元区的时间推迟20年。过去两年的高通胀导致保加利亚社会对采用欧元的支持程度不高^①。因此,保加利亚能否在2025年加入欧元区存在很大的不确定性。

2. 匈牙利和罗马尼亚开始积极考虑加入欧元区问题

匈牙利开始考虑加入欧洲汇率机制问题。2022年10月,匈牙利财政部部长瓦尔加表示,2023年匈牙利可能加入欧洲汇率机制。匈牙利改变对采用欧元的态度原因有两方面:一是国内通货膨胀超过了20%;二是匈牙利货币福林迅速贬值,进一步加剧了通货膨胀。匈牙利希望通过加入欧洲汇率机制提

^① EURACTIV Bulgaria, Bulgaria Gives Up Its Goal to Join Eurozone in 2024, <https://www.euractiv.com/section/economy-jobs/news/bulgaria-gives-up-its-goal-to-join-eurozone-in-2024/>

高经济竞争力。虽然与欧元区的贸易是其经济发展的主要驱动力,但并不希望很快加入欧元区,匈牙利在密切关注克罗地亚采用欧元后的情况^①。

罗马尼亚也希望加快采用欧元的步伐。2023年3月,罗马尼亚财政部部长查西亚表示,如果罗马尼亚成功实施经济复苏计划并加快吸收欧盟资金的速度,最早可以在2026年达到加入欧元区的条件。2021年,罗马尼亚中央银行确定最早在2029年加入欧元区。对此,罗马尼亚国内出现了质疑的声音,认为在当前经济形势下难以作出如此大的努力来迈入欧元区门槛^②。

3. 捷克和波兰不确定加入欧元区的日期

即使在高通胀时期,捷克和波兰也缺乏加入欧元区的政治意愿,没有计划在未来几年采用欧元。捷克国内的一些经济学家认为,在高通胀时期采取措施尽快加入欧元区将确保捷克经济的稳定,也将促使捷克参与欧元区的决策过程。面对他们关于至少加入欧洲汇率机制的呼吁,2021年年底执政的中右翼政府不打算在任期内改变货币。2022年12月,捷克政府根据财政部和中央银行的建议决定不确定采用欧元的日期,理由是捷克近期不会满足四项趋同标准中的任何一项。财政部部长斯坦尤拉表示,采用欧元不应该是冲刺,而应是基于实现客观经济标准的负责任的政治决定,在降低通货膨胀和纠正预算的结构性失衡之前,捷克不会进行关于采用欧元的辩论^③。受危机形势的影响,波兰经济正在走向衰退,出现货币贬值、高通胀、增长乏力。但这些因素并没有改变其对采用欧元的消极态度。2022年7月,波兰中央银行行长格拉平斯基表示,在他任期内波兰不会加入欧元区,这既是为了避免德国影响力的加强,也是为了波兰军事现代化的需要。不仅波兰现政府拒绝采用欧元,而且最大反对党公民纲领党领袖图斯克也对加入欧元区持谨慎态度。虽然波兰有一半以上的民众认为引入欧元将对国民经济产生积极影响,但是他们不赞同现在放弃本国货币兹罗提^④。

^① Anna Wolska, Węgry sygnalizują chęć przyjęcia euro. Budapeszt martwi stabilność własnej waluty, <https://www.euractiv.pl/section/gospodarka/news/wegry-sygnalizuja-chec-przyjecia-euro-budapeszt-martwi-stabilnosc-wlasnej-waluty/>

^② Radovan Geist, Rumunsko by mohlo prijať euro už v roku 2026, <https://euractiv.sk/section/ekonomika-a-euro/snews/rumunsko-by-mohlo-prijat-euro-do-2026/>

^③ ČTK, Termín přijetí eura zůstává pro Česko otázkou, <https://euractiv.cz/section/cr-v-evropske-unii/news/termin-prijeti-eura-zustava-pro-cesko-otazkou/>

^④ Mateusz Kucharczyk, uro w Polsce nie za mojej kadencji. Prezes NBP rozwiewa wątpliwości, <https://www.euractiv.pl/section/gospodarka/news/euro-polska-nbp-glapiński-tusk-kawalec-belka-inflacja-drożyzna/>

(三) 中东欧国家加入申根区前景

保加利亚和罗马尼亚加入申根区以失败告终,无论是对于保罗两国还是欧盟,都是一个重大挫折。长期以来,尽管保罗付出了巨大努力,欧盟机构和一些欧盟成员国积极推动两国加入,但由于奥地利和荷兰的反对未能如愿。荷兰政府坚持认为,保加利亚在打击腐败、有组织犯罪和尊重法治方面不符合欧盟标准,因此该国加入将对荷兰和整个申根区的安全构成威胁。奥地利反对保罗的理由是:走私者通过保罗将移民偷运到欧盟和奥地利。有捷克外交官认为,奥地利的立场与国内政治局势有关,在选举前执政党与最大反对党利用非法移民问题争取选民^①。罗马尼亚对奥地利阻止其加入申根区表示了强烈抗议:一是降低与奥地利的外交关系级别,召回驻奥地利大使;二是能源部部长尼科莱斯库要求奥地利每月向罗马尼亚支付两亿欧元作为未获准加入申根区的赔偿金;三是政界人士呼吁抵制奥地利商品和企业^②。罗马尼亚与奥地利的关系急剧下降以及荷兰对保加利亚长期不变的反对立场都将影响保罗两国加入申根区的前景。

西巴尔干国家加入欧盟问题不仅与西巴尔干国家的改革成效以及与欧盟共同外交和安全政策的一致性有关,而且与欧盟内部决策机制改革有关。以法德为首的西欧国家希望在欧盟进一步扩大前改革决策机制,在一系列问题上以多数赞同制取代一致同意制,结果遭到支持西巴尔干国家“入盟”的中东欧成员国的反对,它们不希望欧盟成员国的主权受到限制,这就给西巴尔干国家的“入盟”前景带来更大的不确定性。由于反对申根区扩大的理由既集中在保罗的内部情况上,也表明申根体系和欧盟移民政策需要进行改革,保罗不大可能在近期加入。欧元区的扩大主要取决于非欧元区国家的加入意愿和履行趋同标准的情况,乌克兰危机升级不仅促使中东欧国家在加入欧元区问题上立场分化加剧,而且使其满足趋同标准的难度加大。

(责任编辑:徐向梅)

^① Ondrej Plevák, Bulhari a Rumuni jsou našťvaní, bez Schengenu přichází o výhody i peníze, <https://euractiv.cz/section/vnitro-a-spravedlnost/news/bulhari-a-rumuni-jsou-nastvani-bez-schengenu-prichazi-o-vyhody-i-penize/>

^② CTK, Rakousko vetovalo vstup Rumunska do Schengenu. Bukurešť v reakci na to stahuje velvyslance z Vídně, <https://euractiv.cz/section/aktualne-v-eu/news/rakousko-vetovalo-vstup-rumunska-do-schengenu-bukurest-v-reakci-na-to-stahuje-velvyslance-z-vidne/>