

“多速欧洲”的发展及其对 中欧关系的影响^[1]

龙 静

【内容提要】在欧盟发展和壮大的历史中，“多速欧洲”理念曾多次引发整个欧洲范围内学界和政界的热议与辩论。同时，欧元区的启动、申根区的扩大等则被视作是“多速欧洲”的具体实践。近年来，为了走出一体化发展停滞的困境，欧盟发展出了包括“选择性退出”“开放式协调”和“强化合作”在内的一系列政策工具，以实现部分成员国在某些领域共有的深入一体化需求。在应对2008年爆发的金融危机中，欧盟也进一步积累了这方面的经验。当前，“多速欧洲”以一种更加公开的方式被欧盟广泛提出和讨论，成为未来深入一体化的一大可选路径。以欧洲经济货币联盟治理改革为引领的“多速欧洲”发展模式将可能引发欧盟内部机构和对外战略的改变，也对中欧关系的未来发展产生深远影响。

【关键词】多速欧洲 欧盟 深入一体化 经济货币联盟

【作者简介】龙静,上海国际问题研究院欧洲研究中心副主任,助理研究员。

【中图分类号】D815

【文献标识码】A

【文章编号】1006-6241(2017)04-0081-15

[1] 本文受德国弗里德里希·艾伯特基金会2017年访问学者项目及上海欧洲学会2017年度研究咨询课题资助。

2017年2月,由欧盟委员会主席容克发布的一份关于欧盟未来的白皮书再次“激活”了“多速欧洲”这一发展设想。随着支持“更紧密的一体化”的马克龙当选法国总统,德法领导人旋即进行了会晤,决定为未来欧洲一体化共同起草路线图。这也预示着“多速欧洲”将走向具体启动和推进的阶段。

此轮“多速欧洲”的启动发生在欧盟应对危机初见成效、民粹主义得到暂时遏制、英国脱欧进程启动在即的历史时刻,因此和过去的论战及实践相比,欧盟及德法等支持国家表现出更坚定的决心、更大的力度和覆盖更多领域的勃勃雄心。这些新特征将对欧盟未来的前进方向,以及中欧关系的发展产生深远的影响。

一、“多速欧洲”理念引发的论战

“多速欧洲”并非英国脱欧催生的新理念。1994年,德国基民盟外交政策发言人卡尔·拉默斯与基民盟主席沃尔夫冈·朔伊布勒共同撰文,呼吁组成一个“核心欧洲”,首次提出了“多速欧洲”的发展模式。^[1]其他类似的提法或主张还包括“欧洲同心圆”“有差别的一体化”“菜单式欧洲”等。它们的核心思想和根本目的都是要克服欧盟成员国发展水平参差不齐、国家利益与偏好各不相同的阻碍,允许部分成员国选择性地参与特定领域更高水平的一体化进程,由此形成新的动力,带动欧盟整体的一体化进程继续发展。

“多速欧洲”理念在欧盟发展历史中曾多次引发整个欧洲范围内的热议和辩论。比较著名的包括以下几场:

[1] 尤尔根·哈贝马斯、雅克·德里达、翁贝托·艾柯等著,丹尼尔·李维、马克斯·潘斯基等编,邓伯宸译:《旧欧洲·新欧洲·核心欧洲》,中央编译出版社2010年版,第11页。

1994年,法国总理巴拉迪尔公开提出“三环欧洲”思想,认为应由法德等少数国家组成最核心的内环,“建立起在货币与军事领域结构更完善的组织”,相对较弱的国家组成第二环,而欧洲的其他国家则构成第三环。^[1]紧随其后,德国基民盟和基社盟联合组成的议会党团发布政策报告,指出可以由德法两国加上荷兰、比利时和卢森堡三国共同组成“硬核”,由该“硬核”充当核心,推动欧洲的一体化,不允许个别成员国以否决票阻止其他国家加强一体化的努力”,并提出以“多种速度”的欧洲为基础,改革欧盟的运作机制。^[2]这场由法德两国共同发起的规划立即引发了欧洲范围内的激烈争论。一方面,这加剧了法德与英国之间的矛盾。英国首相梅杰猛烈抨击法德建议是“一种真正的危险”,将“可能导致某种具有破坏作用的分裂”。另一方面,这种设想也遭到了其他欧洲大陆国家的反对。在它们看来,这是法德两家对欧盟发展方向主导权的争夺,是对欧洲小国在欧盟内的发言权和决策权的变相削弱。

2003年,美国发动伊拉克战争,导致欧洲内部出现支持与反对两大阵营,形成新老欧洲之间的分裂。同年5月,德国哲学家哈贝马斯协同法国哲学家德里达共同撰文,对跨大西洋关系进行反思,并延伸到对欧盟未来发展的思考,提出既然欧洲统一进程到目前为止呈现停滞,有必要先建立一个“核心欧洲”——以法、德两国为轴心,加上荷、比、卢三国以及意大利——扮演“火车头”角色,带动一列共同外交与安全政策的列车,发展制衡美国强权的反制力量。以“双速发展”统一欧洲纵使仍有疑虑,但也不惜一搏。^[3]两位哲学巨擘的文章一出,立即引发了整个欧洲知识界对“核心欧洲”“多

[1] “Balladure wants three-tier EU,” Independent, 29, August 1994, <http://www.independent.co.uk/news/world/balladur-wants-three-tier-eu-1386574.html>.

[2] 怀新:“‘欧洲船队’能同时驶达彼岸吗?——关于‘多速欧洲’的争论”,《国际展望》1994年第21期,第8页。

[3] 尤尔根·哈贝马斯、雅克·德里达:“2月15日,欧洲人民的团结日:以核心欧洲为起点,缔结共同外交政策,”《法兰克福汇报》、《解放报》,转自:《旧欧洲·新欧洲·核心欧洲》,中央编译出版社2010年版,第23-33页。

速发展”的关注和辩论。

2004年5月,以中东欧国家为主的10个国家同时加入欧盟,再次引发了“核心欧洲”和“多速欧洲”的相关讨论。前社会主义阵营国家的大批加入加剧了对一体化前进方向和原则的意见分歧。新成员国更倾向于采用政府间合作原则,而非涉及主权让渡的超国家主义原则。因此,以法德等支持欧盟联邦化的国家为首再次提出了引入“多速欧洲”发展模式的想法。^[1]这种动作自然遭到新成员国的猛烈抨击。他们普遍担心沦为欧盟内的二等公民,在欧盟内的话语权遭到侵蚀。

纵观上述几次欧盟发展史上关于“多速欧洲”的论战,可以从中发现以下几大显著特点:第一,上述论战发生的时间都与欧盟扩大等重大的发展节点密切相关,折射出的是社会各界在关键时刻对欧盟发展方向、道路选择的不同思考。第二,这些论战往往是由德法两家的知识界或政界精英率先挑起。他们主动引发社会大辩论的目的往往是试探欧盟各国及各方面对“多速欧洲”发展模式的反应。第三,这些论战的结果大多以强烈的反对和质疑收场。正是因为这种高度争议性使得“多速欧洲”和“核心欧洲”等提法长期停留在知识界的辩论中,从没有能够正式写入欧盟官方文件中,被明确设定为欧盟发展模式的一个可选项。

二、欧洲一体化实践中的“多速欧洲”

尽管“多速欧洲”的提法饱受争议,长期以来不被欧盟官方正式文件采用,但从实践的角度来看,很多学者认为,从1993年《马斯特里赫特条约》(以下简称《马约》)生效之日起,“多速欧洲”实际上已经付诸实践了。

[1] Marcin Zaborowski: Germany and EU Enlargement: From Rapprochement to "Reapproachment"? In: Helene Sjursen (Ed.), Enlargement in perspective, ARENA Report February 2005, p. 46.

1. 《马约》对“多速欧洲”的实际践行。《马约》即《欧洲联盟条约》，其为了建立起一个包含一种单一及稳定的货币的经济和货币联盟，确立了加入经货联盟的五大“趋同标准”，即在预算赤字、公共债务、通胀率等方面设定了准入门槛。由于许多新成员国无法达到上述标准，因此形成了欧盟内部欧元区和非欧元区两大“阵营”。目前，28个欧盟成员国中，欧元区国家19个，非欧元区国家9个。由于欧元区涉及到的不仅是单一货币欧元的发行和管理，还包括各国经济政策的相互协调，因此，欧元区也无疑让区内国家在更为广泛的财政、货币、经济、金融政策等方面步调趋于一致，与非欧元区之间客观上则形成了“双速发展”的现实。

除了对货币联盟的规划外，《马约》中对三大支柱采取不同的治理模式也包含了“多速欧洲”的理念。《马约》采用不同原则推进欧盟内三大不同支柱：对于第一支柱，也就是以经济共同体为核心的欧共体，采用超国家主义原则，而对于另外两大支柱——共同外交和安全政策，以及内政和司法合作，则采用成员国的政府间合作原则来推进。不同原则自然涉及不同的决策机制和程序：前者更多发挥欧盟委员会和欧洲议会的权力，而后者则需要获得所有成员国的一致通过或满足“双重多数”等复杂条件。不同的国家利益与偏好自然大大增加了第二、第三支柱领域推进一体化的难度，客观上造成了一体化在经济领域与非经济领域“多速”发展的现实。

2. 欧盟框架下推动“多速欧洲”的多种路径。《马约》之后，欧盟又逐步发展出了以下多种路径来推动更深入的一体化进程，客观上为“多速欧洲”铺平了道路。

首先，成员国可以通过“选择性退出”(Opt-out)^[1]实现与其他成员国的不同步伐。一般而言，欧盟的法律适用于所有成员国。但是，在某些情况下，成员国可以与欧盟进行谈判，要求使用“选择性退出”条款，使本国

[1] 亦被翻译为“选择性例外”或“选择性排除”。

被排除在某些特定领域的欧盟法律的适用范围之外。最为典型的例子就是《申根协议》的签署和申根区的扩展。《申根协议》于1985年由5个欧共同体国家签署生效。1997年,《阿姆斯特丹条约》将其纳入到《欧盟条约》体系中,英国和爱尔兰成为仅有的未签协议欧盟成员国,也就成为了“选择性退出”成员国的典型代表。2009年通过的《里斯本条约》再次引用“选择性退出”条款,同意英国和波兰不参与签署欧盟基本权利宪章。

其次,成员国还可以采用“强化合作”(enhanced cooperation)程序来实现与其他欧盟成员国的不同步速。1997年通过的《阿姆斯特丹条约》引入了这一新程序,规定部分成员国可以在欧盟框架下,无需其他成员国的共同参与,实现更加紧密的合作。“强化合作”和“选择性退出”的本质区别在于,前者针对那些愿意进一步合作的成员国而设,后者针对那些不愿意参与整体合作的成员国而设。“强化合作”的根本目的就是为了解决部分成员国愿意采取更进一步的合作,却往往被不愿意参加的成员国否决的困境。

但是,要运用这一程序必须符合以下条件:第一,合作的目的不能有悖于欧盟发展的大方向,损害单一市场和经济与社会的融合;第二,必须在用尽其他方式而无法达成合作的前提之下才能启动;第三,必须有至少8个成员国参与;第四,不能造成对非参与国的歧视,也不能与欧盟的专属权能相冲突。第五,建立起来的合作必须保持开放性。到目前为止,这一程序已经在婚姻和专利这两个法律领域得到使用。

再者,欧盟还自2000年开始发展出一种名为“开放式协调”(Open Method of Coordination, OMC)的方式。这是一种在欧盟框架内的政府间合作新模式,建立在各个参与国自愿的基础之上,形成的协议也是指导性的“软法”,并不具备法律强制力。在运用过程中,欧盟委员会制定相关的行动方针,经欧盟理事会审议后下放给欧盟各成员国,各国依据行动方针,参考本国国情,制定行动计划,然后反馈给欧盟委员会。这种方式主要被用于

决策权依然保留在成员国手中，而欧盟不具备或仅有有限立法权限的“政治敏感”领域，例如就业、教育、养老、社会包容等。近年来比较突出的运用是 2011 年的欧元附加条约。这是由除了捷克、匈牙利、瑞典和英国之外的所有欧盟成员国共同签署的政府间协议，旨在推动结构性改革，增强彼此的竞争力、就业和财政稳定。条约本身并没有法律约束力，完全依靠各国的承诺和自身的行动。

3. 欧盟框架外推动“多速欧洲”的新途径。无论是“选择性退出”“强化合作”，还是“开放式协调”，这些方式都是在欧盟框架内采用比较灵活的程序创新来推动“多速欧洲”的发展。另外还存在一种绕过欧盟法律体系，利用传统方式签署政府间条约，实现特定领域更深一体化进程的特殊路径。这一路径在欧盟 2010 年前后应对欧债危机时得到了充分运用，欧盟稳定机制、欧洲财政协定、单一清算机制等都运用了这一路径。以欧盟财政协定为例，由于英国在 2011 年底的谈判中为谋求本国特殊待遇，威胁动用否决权，导致其余欧盟成员国无法启动欧盟内部修改现有条约的程序，不得不选择绕过欧盟法律框架，采用政府间签署条约的方式来实现合作。^[1]因此，尽管这一国际条约是由 27 个欧盟成员国^[2]中的 25 个共同协商签署的，但从法律角度来看，它目前并不隶属于欧盟法律体系。但该条约中包含了未来将其包含入欧盟法律体系的相关条款。^[3]

值得注意的是，尽管该条约在欧盟法律框架之外签订，但是其中所有内容都是对欧盟现有规则的延伸，使用的也是在欧盟内部业已存在的汇报工具和组织结构。换句话说，条约“殊途同归”地实现了深化一体化的目的和“多速欧洲”的发展节奏。

[1] 捷克随后也效仿英国，未签署条约。

[2] 克罗地亚在条约谈判和生效时尚未加入欧盟。

[3] 这一路径规划类似于申根协议：虽然由欧盟 / 欧共同体成员国签署，但一开始并不在欧盟法律体系内。等到并入欧盟法律体系后，不参加成员国则适用于“选择性退出”方式。

三、对此轮“多速欧洲”的展望

1. 时代背景。此轮“多速欧洲”的再次激活，和欧盟发展当前所处的时代背景密不可分。纵览这些背景因素，可以说，欧盟正处于启动改革比较有利的历史时期。

首先，欧盟被公认为经历了过去十年的一体化发展停滞，积压了大量有待深化合作的迫切需求与强烈意愿。在遭遇了宪法条约的失败和《里斯本条约》的艰难妥协后，欧盟及各个成员国都意识到，更改条约不仅意味着各国政府必须经历艰巨冗长的谈判过程，还存在着各成员国国内审批程序可能带来的巨大不确定性。因此，在过去十年左右的时间中，欧盟尽量避免触发新一轮的条约修改和更新，但也为今后的改革积蓄了势能。

其次，近年欧盟面临前所未有的多重危机，威胁到欧盟的团结、发展，甚至生存，但是危机中又蕴含了巨大的潜在机遇。英国曾经是大多数深入一体化倡议的坚决反对者。英国脱欧虽然弱化了欧盟在国际舞台上的地位和影响，但是却也让欧盟和许多成员国感到为欧盟的深入发展打开了一扇机会之窗。那些曾被英国带头阻挠的动议有望重新提上议事日程，欧盟未来的深化发展也可能走出过去那种被一票否决的死胡同。随着特朗普的当选，跨大西洋关系也出现了新的变化。跨大西洋贸易与投资伙伴协定的夭折、美国北约防务政策的不确定性等都使得欧盟对于加强内部经济领域和共同防务领域合作的必要性和紧迫性有了新的认识。

再者，在应对欧盟近年遇到的诸多挑战，特别是2010年前后的欧债危机的过程中，欧盟逐步发展出了多元、有效的政策工具来助推“多速欧洲”，不仅取得了积极的成果，也积累了丰富的经验，为英国脱欧后的欧盟发展提供了充分的路径选择和操作经验。如前所述，欧盟不仅发展出了欧盟框

架之下的“选择性退出”“强化合作”“开放式协调”等方式，还创设了绕过欧盟框架的国际条约路径来实现非全体成员国参与的合作形式，深化合作的领域也扩展到了财政、就业、教育、公民权益等更广大的空间。当前，越来越多成员国不再把它理解为“分裂欧盟”的代名词。这也是此次“多速欧洲”概念重启后立刻得到多国支持的重要原因之一。

不容忽视的是，欧洲民众在经历了极端政党的飞速发展、目睹了几番重要公投和选举后，开始重回理性思考和判断。一方面，欧洲一体化的受益者，过去“沉默的大多数”开始意识到“沉默”可能导致的严重后果，逐渐积极行动，发起了不少力挺欧盟的运动。另一方面，人们反省民粹主义、反欧情绪的根源，意识到欧洲一体化只是成了国内政治经济改革不利的替罪羊而非真正祸首。经过这番理性回归，欧盟多国的极端政党支持率出现明显下跌，多个成员国国内的重要选举也圆满收场。当前民意舆论表现出较为积极支持欧洲一体化的有利态势。

总之，欧盟当前所处的时代背景中存在着不少有利于欧盟向着“多速欧洲”方向发展的动力。和过去一经提出就引发大规模辩论的多个时期相比，当前的欧洲似乎已经为公开、正式确立“多速欧洲”发展模式做好了舆论层面和操作层面的充分准备。

2. “多速欧洲”的主要推进领域。2017年4月到6月，欧盟先后出台了有关未来欧洲经货同盟、欧盟防务和欧洲社会维度发展的三份“意见书”，对未来欧盟在三大关键领域的深入一体化提出了较为具体的方案建议。从三份“意见书”中可以看出，“多速欧洲”模式也包含其中，成为未来欧盟发展的一条可选路径。

首先，欧盟委员会于2017年5月31日发布的“深化经济与货币联盟意见书”设定了未来欧元区三大改革领域：一是完善金融联盟；二是实现一个一体化程度更高的经济财政联盟；三是巩固民主责任制，强化欧元机

构。^[1]具体而言,欧盟计划制定消除不良贷款的相关战略,为单一清算基金设立共同支持,实现欧元区范围内的共同存款保险制度,考虑推出“主权债券支持证券”,制定更为详尽的欧盟经济与社会趋同标准,强化“欧洲学期”机制以加强各成员国宏观经济政策之间的协调,增强欧元区的对外代表性,推动危机时出台的欧洲财政协定纳入到欧盟法律框架中,以及严格按照欧洲财政协定、六项改革法案和两项改革方案,对各国的财政预算、赤字水平等加强监管。从这些改革内容可以看出,欧元区将面临更多国家财政主权的向上让渡,从而和非欧元区各国的财政治理结构形成更大落差,使得已经成为现实的欧元区与非欧元区之间的双速发展模式进一步得到强化。

其次,呼声强烈的欧盟共同防务与外交政策也极有可能形成多速发展,成为不同合作组合的重要领域。根据2017年6月7日公布的“未来欧盟防务意见书”,^[2]调查显示,大多数欧盟国家都希望看到一个“更欧洲化”的安全与防务,但是不同国家所面临的安全威胁各不相同,能否凝聚共识将成为艰巨的任务。对此,“意见书”给出了未来三种不同的发展情景:一是继续在自愿和个案基础上加强安全与防务领域的合作,国家依然是决策和行动的主体,欧盟在各种行动中依然保持着有限的参与能力。欧盟与北约之间的合作也基本保持当前的形式和结构;二是所谓“共享型安全与防务”,欧盟各国将一起采取行动或投入资金以增强防务领域的团结。欧盟将在境内境外更多地承担保护职责,并且在网络安全、边境安全和打击恐怖主义等方面发挥更大的作用。在这一大背景之下,在某些安全领域拥有共同利

[1] European Commission: *Reflection paper on the future of European defence*, COM (2017) 315 of 7 June 2017, https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/reflection-paper-defence_en.pdf.

[2] European Commission: *Reflection paper on the deepening of the economic and monetary union*, COM (2017) 291 of 31 May 2017, https://ec.europa.eu/commission/publications/reflection-paper-deepening-economic-and-monetary-union_en.

益的成员国可能凭借着强烈的政治意愿,推动更小范围、更紧密的合作形式在欧盟内部涌现;三是“共同防务与安全”,作为最为雄心勃勃的发展愿景,欧盟将在各个成员国更大程度的授权之下与北约共同承担起保护欧洲的责任,欧盟将能够采取更高端的安全与防务行动,实现欧盟各国军事力量的整合。欧盟还将在欧洲防务基金的支持下设立欧洲防务研究机构,创建欧洲防务市场,甚至设立欧盟联合军队和欧盟军事司令部。上述三种不同的情景假设实际上代表了安全防务一体化的三个不同模式。

再者,欧盟委员会于2017年4月26日发布的“欧洲的社会维度意见书”也提出了“多速发展”的设想。这份“意见书”同样预设了欧盟未来发展的三种可能,一种是欧盟在继续保障人员自由流动的同时,不再设立与保护劳工权益有关的最低标准,也不再从欧盟层面提供教育、文化等交流或发展项目;二是欧元区国家在社会政策领域继续推进一体化,来强化欧元区内的社会趋同和发展,同时对欧元区外有兴趣的国家采取开放态度,欢迎加入;三是27个欧盟成员国共同深化社会维度的一体化。欧盟不仅将通过立法来设定更多社会领域的最低标准,而且还会有选择地在部分领域推动欧盟各国公民权利的趋同,以实现欧盟全境内社会维度的一体化目标。

3.“多速欧洲”面对的主要阻力与挑战。首先,“多速欧洲”的主要阻力将来自于部分成员国的反对。特别是在欧元区改革领域,以波兰为首的非欧元区成员国担心随着欧元区改革的深化,将造成非欧元区国家在欧盟内影响力和话语权的进一步边缘化。同时,非欧元区国家大多是刚刚重获国家主权不久的中东欧国家,这些国家一贯希望采用政府间主义原则而非让渡主权给超国家机构的方式来参与欧洲一体化进程。因此它们对于“多速欧洲”发展模式进一步推动欧盟朝着联邦方向发展的趋势感到忧虑。波兰执政党法律与正义党党首卡钦斯基就在纪念《罗马条约》签署60周年欧盟特别峰会前夕明确表态,不接受会议可能发表的任何关于“双速欧盟”

的宣言。^[1]但是,客观而言,这些国家在欧盟内的实力较弱,影响力较小,既没有实力也没有意愿团结起来形成非欧元区集团抗衡欧元区。毕竟,这些非欧元区国家大多只是由于自身经济与社会发展水平尚未达标而不能加入欧元区,或不满足于欧元区体制的缺陷而静观欧元区未来的改革成效,和英国为了保持自身货币政策的独立性以及自身与欧洲一体化的距离而选择不加入欧元区有着本质上的区别。因此也有预测认为,一旦欧元区改革得以顺利进行,欧元将再次焕发吸引力,促使捷克等条件较成熟的国家重启加入欧元区的进程。在共同安全与防务领域,欧盟设立欧洲防务基金的计划需要各个成员国投入更多资金。如何确定出资比例将引发各国之间的艰难谈判。另外,更高效的合作不仅包括各成员国相关情报信息的共享,还涉及到军事设备标准的趋同化,这将可能有损法国、意大利等军事大国其军事工业在全球范围内的利益,相关阻力不容小视。

其次,欧盟现有复杂的立法机制将成为另一大主要阻碍。欧盟未来的改革大多触及到《欧盟条约》的修改,不仅需要获得欧盟理事会内有效多数或一致通过,还要面对各个成员国的议会批准或全民公投表决,而这早已经成了各国政府最不愿意开启的“潘多拉之盒”。虽然欧盟在过去十来年间创设出了一些路径推动“多速欧洲”的发展,但它们对于欧盟下一阶段更为大刀阔斧的改革未必适用。条约修改是一条无法绕开的欧盟改革必经之路。当前,法德领导人会晤时候已经提出了共同应对条约修改的意愿。而从意愿走向现实,欧盟将要面对不同成员国、不同利益集团构成的巨大阻力。

再者,德法两国的态度立场,以及德法关系的未来走向也将可能成为“多速欧洲”发展的挑战。德法两国在欧洲一体化进程中一致发挥着联合引擎的

[1] Isolated Poland threatens to spoil party at EU summit over two-speed Europe, theguardian, <https://www.theguardian.com/world/2017/mar/23/isolated-poland-threatens-to-spoil-party-at-eu-summit-over-two-speed-europe>

作用。此次马克龙当选法国总统，让德法联合推动“多速欧洲”的趋势更加明确。但是细化到改革的具体内容，法国和德国的立场并非完全一致。例如，法国提出要创建欧元区预算与财政部长一职，而德国财政部长则提出反对，认为不切实际；法国希望发行欧元债券，而在德国眼中，其实质是一种变相的欧元区内各国债务相互化。法国对于一体化的支持是建立在捍卫法国利益、巩固法国在欧盟内以及在世界舞台上地位和作用的根本目的之上的。如果欧盟的改革弱化法国在一体化中的主导作用，削弱法国部分行业的优势地位，法国也未必会毫不保留的支持。同样，德国也存在质疑之声。舆论认为，当前德国的经济与社会发展都处于良好及领先的状态，而“多速欧洲”的改革方向则将建立在德国更大的付出之上，可能将德国经济带向不确定，甚至是衰退的方向。未来德法两家能否在协商中维持良好的合作关系，能否各自做出适当的妥协与让步，将决定欧盟改革的方向与速度。

四、“多速欧洲”发展趋势对中欧关系的影响

“多速欧洲”的启动将可能给欧洲一体化的发展带来新的动力，并在欧盟内部形成一番全新的政治图景。中国一贯支持欧洲一体化进程，希望看到一个更加团结、稳定和繁荣的欧盟。中国与欧盟的关系位于中欧关系全方位、多层次、宽领域的复合结构中的顶层。因此，欧洲未来一体化的动向对于未来中欧关系的发展具有深远的影响。

第一，未来3至5年时间将是欧盟内部调整的关键时刻。一方面，欧盟将开启与英国的具体谈判，而从目前的趋势来看，双方立场都较为坚决，谈判过程将相当艰巨。另一方面，欧盟将开启欧元区的改革、共同防务与安全政策的一体化等进程，也将面临各成员国之间困难重重的协商。此外，难民问题的后续应对方案也将使欧盟的外交政策在今后几年侧重于对周边

地区的关注和投入。因此，在这样的背景之下，未来几年的欧盟将可能更加“内顾”而非“外拓”。欧盟将努力维持好与外部主要合作伙伴关系的平稳健康发展，而不会在更加遥远且力所不及的地区，例如亚洲地区有更多实质性的介入。因此，欧盟同中国的关系在未来几年不会出现较大的波动。

第二，“多速欧洲”发展模式中的不少改革内容触及各成员国财政领域主权的进一步让渡，可能形成更为严格的欧盟财政标准和投资标准，对中国对欧投资形成新的壁垒。例如，如果欧盟能够按计划向着共同财政政策和共同财政预算的方向发展，这就意味着欧盟对各国预算、支出、债务等方面将获得更大的管辖权限，使得各个成员国融资参与以基础设施建设为主的合作项目时受到更多来自欧盟层面的管制。另一方面，为了妥善应对国家债务控制和基础设施投资之间的矛盾，欧盟设立了投资基金等新型融资工具，今后也面临着进一步扩大资金规模的迫切需要，这也为中国参与对欧投资与合作提供了机会。因此，中国应积极发挥智库、咨询企业、行业协会等各类机构的研究力量，密切关注“多速欧洲”的发展动态，正确把握欧盟改革的发展趋势，从中及早辨析挑战与机遇。

第三，“多速欧洲”发展模式开启的同时，欧盟将会加紧对欧盟融合与团结的强调，从而可能引发对中国对欧政策批评的上升。“多速欧洲”发展模式将允许各成员国根据各不相同，各有侧重的国家利益选择成立或参与不同的联盟组合。过去那种以欧元区为核心的一体化进程将转变成为一种以各类不同利益为基础的集团化进程，欧盟内部过去的“同心圆”结构将可能发展成为一种类似于“奥运五环”的新结构。为了避免这种发展模式导致欧盟内部分化，特别是缓和主要来自中东欧国家的反对，欧盟将会进一步强调其融合政策。近年来，中国积极发展与欧洲次区域的经贸合作，寻求更大的合作机遇和潜力，并发展出不少新型合作平台或机制。这些在欧盟眼中都有“分化”欧盟之嫌。未来改革中的欧洲将可能表现出更大的敏感

情绪和戒备心态。

第四，位于中东欧地区的广大欧盟新成员国寻求与欧盟之外经济力量开展合作的意愿不会减退，甚至可能进一步加强，以期对抗因为未参与特定领域的深入一体化进程而导致的在欧盟内部边缘化的不利局势。这些国家将会加大对中国倡议的支持及参与的力度，希望借助与中国之间经贸投资和基础设施建设等合作项目，推动本国发展战略的顺利实施，带动国内经济和社会发展，也有利于尽快缩小与欧盟内部发达地区之间的差距。对此，中国应该趁势而为，积极回应这些经贸合作的诉求，同时强调此类合作对于实现这些国家和地区的发展、缩小欧盟内部差距、助推欧盟团结与凝聚的积极作用。

总之，欧盟当前正处于启动改革的关键时刻，从主要国家决策者的合作意愿、到普通民众对欧洲未来的积极反思，从前期积累的丰富的实践经验到未来合作路线图的逐步展开，都显示出一副“蓄势待发”的态势。但改革能否按照路线图有序推进，是否会因为遇到重重阻力而再次搁浅，仍然都有待继续密切跟踪和观察。同样，“多速欧洲”发展模式对中欧关系的深远影响也有待未来数年陆续得到验证。

【收稿日期：2017-07-05】

framework, before pondering over and summing up the characteristics and the new trend of *Elements for a New EU Strategy on China* by way of discussing the outstanding issues in the China-EU relationship.

- 81 Retrospect and Prospect of “Multispeed Europe” and Analysis of the Impact on China-Europe Relationship**, by Dr. Long Jing, Assistant Research Fellow and Deputy Director of the Center for European Studies, Shanghai Institutes for International Studies. The concept of “multispeed Europe” has been heatedly discussed and debated during the development and expansion of the European Union. Meanwhile, it has also entered into practice by the launching of single currency in euro zone and the expansion of the Schengen zone. In recent years, the EU has created and developed a series of new instruments, such as the “opt-outs”, “open method of coordination” and “enhanced cooperation” to fulfill the demands of deeper integration in certain areas among related member states. While striving against the financial crisis since 2008, the EU has also accumulated more experiences to push the structure reform without unanimity. Currently, “multispeed Europe” is proposed again in an open way by the EU as an alternative for deeper integration. This new development trend may change the internal structure of the EU and its external policy, and also have significant impact to the China-Europe relationship.
- 96 The New Security Strategy of the EU and Its Impacts**, by Zhou Xiaoming, Associate Professor from the Department of International Relations, School of Political Science and Public Administration, Wuhan University; and Zhao Fashun, Graduate Student from the Department of International Relations, School of Political Science and Public Administration, Wuhan University. In June of 2016, the EU issued its global strategy in the form of “CFSP”, namely the new security strategy of the EU. This strategy has laid down the principles of external actions and the primary task for the EU, with building a stronger Europe as its central