

欧盟的结构性难题与一体化的未来

王鸿刚

【内容摘要】 不断推进的一体化进程是欧洲历史发展的必然选择，它在为欧洲各国带来和平、繁荣与和谐的同时，也在主权与超主权、民主与效率、扩大与深化、同一与多元、开放与安全、自主与依赖等问题上，存在重大的理论缺陷和实践困境。近年欧洲面临的债务、难民、恐怖袭击、认同等多重危机，便主要源于这种内在的结构性难题。目前，欧盟在应对危机方面采取了不少举措并取得了一定效果，但由于受到多重局限，危机还未能根本消除。综合当前欧洲各方面情况来看，未来数年内一体化发展可能呈现“小步前行”的局面。鉴于当前欧洲面临的重重危机一定程度上是为过去扩大速度过快而付出的代价，未来欧盟在继续扩大问题上势必趋于谨慎；英国脱欧具有其特殊性，因而欧盟成员国数量继续减少的可能性较小；同时，欧洲民众对一体化的热情和支持普遍消退，欧盟通过签订新条约的方式推动一体化取得突破性进展的可能性较小；在现行条约框架下，一体化进程仍有望实现局部推进，但欧盟成员国在一体化速度上很难保持一致，“多速欧洲”可能成为现实选择。

【关键词】 欧盟 结构性难题 多重危机 多速欧洲 一体化的未来

【作者简介】 王鸿刚，中国现代国际关系研究院世界政治研究所所长，研究员（北京 邮编：100081）

【中图分类号】 D85

【文献标识码】 A

【文章编号】 1006-1568-(2018)02-0015-17

【DOI 编号】 10.13851/j.cnki.gjzw.201802002

金融危机后欧盟各国在经济、政治、社会等方面出现的波折和危机，引发了各界对欧洲一体化发展前景的激烈讨论。本文从欧盟在一体化进程中面临的结构性难题入手，分析欧盟近年经历的债务、难民、恐怖袭击、认同等多重危机，以及这些危机和欧盟的结构性难题之间的内在联系。在此基础上，通过总结和分析欧盟应对危机的举措，对欧洲一体化的未来前景进行研判。

一、欧盟面临的结构性难题

在历史因素与现实因素、内部条件与外部条件的共同作用下，二战后，欧洲开启了波澜壮阔的一体化进程并发展至今，使欧盟成为迄今为止全球融合程度最高、经济实力最强、政治影响最大的区域合作集团。欧盟作为人类社会谋求深度融合、各国之间紧密共处的先行和经典案例，通过一体化给欧洲带来了和平与繁荣。但这种一体化模式本身蕴含着一些内在的结构性难题，使欧洲一体化不时出现波折，并集中体现为若干个“两难”。

一是主权与超主权之间的两难。近代的主权国家观念及其实践是由欧洲创造和推进的，这是人类历史的重大进步，也大大推动了欧洲的经济社会发展。然而，二战后欧洲各国要推进一体化，就必须实施跨国家调节，超越此前由其创造的主权观念。因此，在欧洲一体化进程的开始阶段，就尝试建立超越主权的立法、行政与司法机构，并不断从低级向高级阶段推进，出现了原属主权国家的职能与权力向共同机构转移的情况，即主权让渡（或曰主权的转移、合并与共享）。这种主权让渡具有深厚的思想基础：早在一战结束时，欧洲就已出现一种反思，认为民族国家的存在是战争爆发的根源。这一看法在二战后更成为流行思潮。随着二战后各国生产分工的日趋细化和相互之间资本融合程度的加深，自由并统一的欧洲市场得以形成，这要求必须超越主权界限对这种统一大市场进行必要的管理。这种主权让渡还有共赢性：因为一体化能给各国带来安全、繁荣与复兴，所以甫一提出即得到西欧主要国家的积极响应，每个国家都在此过程中成为赢家。甚至这种主权让渡也有逻辑周延性：因为主权让渡是主权国家自愿做出的决定，主权让渡本身也是

行使主权的一种体现，主权与超主权之间完全可以在逻辑上实现辩证统一。

但在实际操作中，要处理好主权与超主权之间的矛盾，难度很大。从观念方面看，主权国家仍然是最重要的政治行为体，欧洲国家也仍有较强的主权观念，且各国民众的“主权意识”常常被民族主义和民粹主义的政党唤醒并加以利用，这决定了主权仍将在很长时间内为欧洲各国所珍视。从利益方面看，成员国在一体化上寄托着巨大的共同利益，这种利益只能经由建立在主权让渡基础上的一体化来实现，就此而言它们愿意移交部分主权；同时也要看到，一体化的共同利益与成员国各自的特殊利益并不完全重合，当主权让渡有可能影响到其自身特殊利益时，它们往往对一体化表现出抵触态度或提出较大保留。各成员国虽然在一体化过程中都有相对收益，但彼此之间如果有明显的收益差别，也将导致它们对一体化的挑剔和抵触，或者在具体事务上发生冲突。从进程方面看，如果定调过高或操之过急，出现主权过分让渡和成员国自主能力不足的情况，也可能带来意想不到的负面效应。^①

二是扩大与深化之间的两难。“扩大”是指欧共体或欧盟成员国数量的增加，“深化”是指一体化所涉领域的拓展和等级程度的提升。无论“扩大”还是“深化”，都是欧洲一体化的努力方向。“扩大”的积极意义包括多个方面。首先是进一步强化规模优势。目前，欧盟人口规模超过5亿，仅次于中国和印度，远超美国；经济总量占到全球约四分之一，与美国不相上下。这不仅为欧盟核心成员国创造了更大的发展空间，而且其巨大的市场规模也引起其他国家的高度重视。其次是实现了更大范围内的和平与稳定，获得了巨大的安全红利。成员从最初欧共体时期的西欧诸国向南部和东部拓展，特别是向中东欧方向拓展以及与这些国家在军事与安全方面的深度融合，不仅有助于维持欧洲国家之间的和平共处，而且有助于抑制中东欧国家内部的地区和种族冲突。再次是有助于欧洲的整体发展。欧盟通过对入盟申请国施加压力，促其加快各项体制机制和政策改革，使其更便于吸引外部投资，生产成本优势得到充分释放，并同西欧强国的优势产业实现深度融合，为新老成

^① 戴炳然：《对欧洲一体化历史进程的再认识——以马克思主义哲学为方法论的一些思索》，《欧洲研究》2017年第1期，第70-80页；黄正柏：《权力的让渡和主权的坚持：略析欧洲一体化中的“主权让渡”》，《史学集刊》，2009年3月第2期，第51-58页。

员国同时提供了经济发展的动力源，特别是拉动相对落后的中东欧地区发展。最后是推广了欧洲的软实力。“东扩”使欧盟在中东欧国家建立起西方的价值体系，欧盟机构和亲欧的政治精英们反复强调，欧盟通过不断拓展和平、安全与价值共同体提升了自身的政治分量，扩大了政治影响，并成功输出了“规范性力量”，为全球其他地区的一体化建设提供了样板。

但是扩大和深化也是一对相互抑制的矛盾，理论上或许并行不悖，实践中却很难兼得。“扩大”对“深化”的最主要影响是成员国更加多元和更难达成共识，共同体的“纯粹性”遭到削弱，增加了相互协调和一体化推进的难度。特别是南欧和中东欧国家面对处于强势地位的西欧国家，往往更强调维护本国利益、传统和文化特殊性，常常借助外部力量制衡西欧强国和欧盟机构，使本已负重前行的一体化进程更加困难。各国普遍的“扩大疲劳症”，正是在这种背景下出现的。^①另一方面，“深化”也潜在地对“扩大”构成抑制，因为深化要求成员国之间协调配合更加熟练默契，不断扩大的规模显然不利于协调配合。

三是民主与效率之间的两难。民主是欧洲一体化进程中的核心价值和基本准则。欧共体或欧盟要求成员国必须实行民主政治。“申请国必须是稳定的、多元化的民主国家，至少拥有独立的政党、定期举行选举、依法治国、尊重人权和保护少数民族权益”——这是融入一体化的前提条件，也是欧共体或欧盟民主原则的基本保障。同时，欧共体或欧盟是在成员国自愿让渡部分主权的基础上形成和发展的，是社会契约论的结果。在欧盟治理中，欧洲议会的发展、欧盟权力在不同机构间的分割与制衡、欧洲民众对决策过程的参与等，也体现出民主原则。^②这种对民主原则的遵循以及“双重民主”的制度设计，要求必须对所有的决策参与者的意见与诉求都予以充分尊重。效率也是欧洲一体化过程中始终追求的目标。而这一追求则要求必须在一体化过程中抑制“过分民主”和“过度福利化”倾向。鉴于民主政治的滥用导致

^① 刘作奎：《“深化”还是“扩大”——东扩十年欧洲一体化走向分析（2004-2014）》，《欧洲研究》2014年第4期，第49-62页。

^② 卢静、衡孝军：《透析欧盟治理困境》，《国际问题研究》2008年第2期，第37-41、64页。

社会福利负担过重，同时由于长期面临美日的激烈竞争，一体化的推动者们不得不利用一体化来变相推动“去民主化”，以便使“市场逃离民主”，通过暗中抑制社会福利的方式激发资本的活力与热情，以专家或技术官僚取代政治官员在决策中的主导作用，削弱民主制度下民众通过“一人一票”的选举活动影响政策、干预经济活动并争取社会福利的能力。^①

这意味着，在一体化过程中，民主和效率构成一对矛盾。在一体化初期，对这种矛盾关系的统筹处理是相对成功的，例如通过在农业政策、地区政策和社会政策领域实施均衡化举措，在强势与弱势产业之间维持平衡，着力解决一体化后地区发展失衡问题，并通过促进就业、人文关怀等方式确保社会公平。^② 随着成员国数量不断增加、各成员国发展阶段和利益诉求的差距不断拉大，以及金融危机阴影下外部经济环境长期不见好转，要在民主和效率之间搞统筹、搞折中就变得更加困难了。

四是同一与多元之间的两难。基于共同历史和普遍情感的文化价值的同一性，是欧洲一体化过程的重要精神支柱。“只有人们在心理上彼此认同为‘同一组群’，而非一群松散累加的个人，政治系统才能持续存在。而这一认同必须建立在人们共同的价值、利益和目标，以及为此而奋斗的意愿之上。”^③ 当然，几千年历史演进中的内部分化，也同样造就了欧洲的多元性，既有国土面积、人口规模、地理气候等自然禀赋方面的差异，也有经济结构、发展阶段、经济政策方面的差异，在政治传统、制度设计和治理方略上，欧洲同样也是七色板。特别是最近几十年来穆斯林人口在欧洲范围内的大幅增长，以及冷战结束后诸多前社会主义国家的加入，更扩大了欧洲在种族、文化和政治传统方面的多元程度。

理论上，同一性是一体化的前提，而多元性是欧洲活力的源泉和一体化的动力，两者同等重要且并行不悖。“民族认同不应建立在反对欧洲认同的

^① 张浚：《福利困境、“去民主化”和欧洲一体化：欧洲政治转型的路径》，《欧洲研究》2014年第1期，第1-13页。

^② 钱运春：《论欧洲一体化进程中的公平与效率》，《欧洲研究》2005年第4期，第68-78页。

^③ Donald S. Luiz, *The Origins of American Constitutionalism*, Baton Rouge and London: Louisianan State University Press, 1988, p. 6.

基础上,反之亦然。如果我们把多元认同看作欧洲多层治理体系合法化的一个必要的文化条件,那就不应该假定为了给欧洲认同的强化让路,民族认同必须丧失它的重要性。”^①但是在实践中,当主权让渡和利益分配打破成员国与欧盟总部之间的权利平衡和民众的心理底线时,人们对民族认同和国家利益的强调便会压倒共同体意识。当各国之间的发展状况差别过大,或一国内部社会分化过大时,处于弱势地位的国家 and 群体也会感觉到这种“多元”原来也有残酷的一面。尤其是当一些中东欧国家自觉不自觉地恢复和强化本国威权主义传统,并因此同所谓“西方自由主义传统”形成冲突时,对西欧国家而言,继续强调“多元”也是需要更大勇气的。

五是开放与安全之间的两难。长期以来,欧洲的历史一直是一部开放与同化的历史。罗马帝国时期,统治者们就开始有意识地将自己的法律、制度和文化传播到帝国疆域内的每个角落。尤其是对新征服地区,在推行其法律、制度和文化的同时,罗马帝国的统治者们还将被征服地区民众敬畏的神像搬进罗马,以开放之姿行同化之实。进入近代,伴随着对外殖民扩张,欧洲不仅通过资本、技术和武力将整个世界卷入工业化进程,而且在欧洲兴起的理性主义及人文主义文化传统,也构成了世界现代化进程的主要思想脉络。几百年来现代国际秩序的形成与演进,更成为欧洲对外同化的最深远结果。就冷战中两种制度的竞争而言,欧美同苏联的关系也可被视为一场双方在交界地带(中东欧)和世界其他地区(主要是第三世界)实施同化的长期竞争。

在当前一体化背景下,欧洲仍尝试通过“巴塞罗那进程”“东部伙伴关系”等强化对西亚、北非等周边地区的同化,试图继续以开放之姿,用经济的发达、文化的先进和制度的感召力扩大欧洲的国际影响,并在此过程中维系和拓展自身利益。但结果却事与愿违。由于主权独立和平等意识日益成为国际关系的基本准则,对其他国家内政的干预既可能破坏这些国家本已脆弱的国家治理体系,引发内部矛盾外溢,也势必进一步激发这些国家的抵抗情绪,加剧欧盟与这些国家之间的紧张关系。在欧洲内部各国之间边境日趋模糊、欧洲整体上也对外高度开放的情况下,周边地区各类社会和安全矛盾更

^① Joachim Schild, “National v. European Identities? French and Germans in the European Multilevel System,” *Journal of Common Market Studies*, Vol. 39, No. 2, June 2001, p. 336.

易向欧盟内部渗透蔓延，危害欧洲的安全。

六是自主与依赖之间的两难。二战后显著衰落的西欧国家希望通过一体化实现战略自主和东山再起，内心深处并不希望依附和屈从于任何外部力量。但美国的强大实力和欧洲的现实困境又使欧洲不得不依赖于美国的经济扶持和安全保护。这种既想脱美自立、又不得不倚美自保的矛盾心态，贯穿于欧洲一体化的全程。而美国也同样对欧洲一体化持复杂心理，既希望欧洲独立自主以减少美国的负担，又希望维持欧盟对美依赖关系。战后初期的美国出于冷战对抗和全球布局的需要，对欧洲一体化给予了大量支持，同时也全面强化了其对欧洲在经济、政治和安全等各方面的影响，巩固了欧洲对美国的依赖关系。但当欧洲元气逐步恢复时，开始表现出对美国的抵制，欧洲内部“欧洲主义”与“大西洋主义”之争就此出现。当欧洲一体化持续推进时，欧洲更明确表露出经济上超越美国、政治上独树一帜、安全上自己做主的想法，美欧分歧进一步显露。

冷战结束后苏联解体，共同敌人消失，欧洲一体化如火如荼，美国在继续联手欧洲消化冷战遗产的同时，不得不更多使用制衡手段以防止欧洲自立并挑战美国的主导地位。经济上，持续繁荣且愈加深度融合的欧洲给美国带来了竞争压力，尤其是欧元的诞生，成为美元唯一的竞争对手。有学者认为，2003年的伊拉克战争，便与美元和欧元之间的竞争有关。^①政治上，美国对新、老欧洲分而治之，在法德等“老欧洲”不配合时，拉拢中东欧国家来破坏欧洲团结。军事上，通过北约东扩固化欧洲对美国的依赖关系，打消欧洲自立门户的幻想。地缘上，美国不时挑起欧洲同俄罗斯之间的竞争（例如2014年乌克兰危机），将欧俄推入战略对抗的陷阱，既防止双方过分走近，也在打击俄罗斯的同时固化欧洲的对美依赖。2017年以来，在欧洲内部事务焦点烂额、财政上捉襟见肘之际，美国总统特朗普（Donald Trump）还公开批评欧盟、北约过时，要求欧洲多分摊军费，在贸易赤字问题上对德国发难，不顾欧洲反对强行退出《巴黎协定》，使欧洲更是饱尝对美依赖之苦。

^① 刘明礼：《美元霸权与欧洲金融安全》，《国际安全研究》2017年第6期，第93页。

二、危机是一体化内在困境的全面显现

由于上述难题，几十年来欧洲一体化之路始终磕磕绊绊，不得不在各种困难和矛盾中艰难前行。尤其是金融危机后陆续爆发的债务危机、难民危机、恐怖袭击危机和认同危机，既有复杂的国际背景和外部因素作用，更是上述一体化内在困境全面显现的结果。

（一）债务危机

2009 年 10 月，希腊新政府在提交欧盟的报告中宣布，2009 年其财政赤字和公共债务与国内生产总值之比分别达到 12.7% 和 113%，远超欧盟《稳定与增长公约》规定的 3% 和 60% 的标准，引起国际金融市场恐慌，惠誉（Fitch Ratings）、标普（Standard & Poor's）和穆迪（Moody's Ratings）相继调低希腊主权信用评级，从而拉开欧债危机序幕。这一危机迅速从希腊向爱尔兰、葡萄牙、西班牙、意大利等国蔓延，最终发展为整个欧元区的危机。

欧元区主权债务占 GDP 平均水平低于美国和日本，之所以爆发债务危机，除欧元区成员内部差异过大以及外部冲击外，欧元区财政政策与货币政策的二元结构，乃是深层制度性根源。而这一制度性根源的逻辑起点，恰恰在于主权与超主权的两难。“统一财政”长期未能形成，成员国虽支持一体化进程、支持建立欧元区，却不愿放弃财政这一至关重要的国家主权。同时，民主与效率的两难又进一步强化了这种制度性缺陷，各国竞相透支作为成员国各自具有的民主权利，造成债务累积愈发严重，并在面临危机时无法合力高效应对。一旦一个成员国陷入严重困境，就会形成“传染效应”，波及整个货币区。

具体而言，在欧元区现行机制下，货币主权和财政主权分属目标不一致的欧洲央行和各成员国，前者负责抑制通胀、维持欧元稳定，后者主要关心经济增长与本国就业。各成员国既不必担心货币币值和物价不稳，也无需担心财政政策的溢出效应，因而必然具有财政超标的内在动力；特别是当面对外部冲击时，由于成员国无法利用货币贬值来抚平经济波动，只能更加倚重财政政策来促增长和保就业——这又引发欧元区成员国公共支出膨胀、赤字

大幅上升、债务累积和主权信用问题。《马斯特里赫特条约》以及 2002 年《稳定与增长公约》所规定的财政赤字不超过 GDP 的 3%、债务总额不超过 GDP 的 60% 的规定，由于法德等大国未积极示范，希腊等小国更难以自律，因而成为一纸空文，从未被认真执行。^①

换个角度看，如果欧元是真正的“主权货币”，即欧元区集中了各国财权，那么同样的公共债务水平下爆发债务危机的概率将大幅降低。欧债危机始于希腊，希腊公共债务比例虽高，但相对于整个欧元区来讲，毕竟规模有限，以欧元区的财力承担希腊的债务并非难事。问题就在于欧元区财权不统一，无法动用其他国家的财政收入偿还希腊债务，或者为希腊债务做担保，这导致投资者对希腊偿债能力丧失信心，进而发生了债务危机。在财权不统一的情况下，经济问题会演变成政治问题，用一个主权国家的财政收入去为另一个国家的债务买单，政治上很难行得通。对于“统一货币、不同财政”可能导致危机，其实欧洲人也有预见，但欧元设计者的规划是，在统一财政条件还不成熟的情况下，先实现货币统一，然后再利用危机“倒逼”财政统一。可见，主权与超主权的难题会导致危机，似乎是有其必然性的。

（二）难民危机

受中东地区局势不稳的影响，2008—2012 年间，欧洲境内的难民庇护申请开始上升，数量从 2008 年的 22.5 万人升至 2012 年的 33.5 万人；2013 年之后，随着“阿拉伯之春”引发新一轮地区乱局，难民申请数量骤增，2013—2016 年分别达到 43.1 万、62.7 万、132.3 万和 126.1 万人。^② 这一轮难民潮主要来自西亚和北非地区。据欧盟委员会估计，为逃离战乱和贫穷来到欧洲的难民总计超过 300 万人。这一轮汹涌的难民潮给本已处于困境的欧洲各国带来沉重负担，并引发政治和社会方面的连锁反应。欧盟规定，成员国每接受一名转移安置难民，可获 6 000 欧元补助；拒收难民的成员国需向欧盟支付最高占 GDP 的 0.002% 的财务补偿。但实际上 6 000 欧元远远不够，在

^① 周茂荣、杨继梅：《“欧猪五国”主权债务危机及欧元发展前景》，《世界经济研究》2010 年第 11 期，第 20-25 页。

^② Eurostat, “Asylum and First Time Asylum Applicants - Annual Aggregated Data” February 1, 2018, <http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=tps00191&plugin=1>.

德国每名难民一年就将耗费 1.2—1.3 万欧元。这引发了欧盟成员国在是否接收难民、接收多少、如何接收等问题上的分歧，德、法、奥、瑞典、丹麦等多个申根区国家重启边境检查，“申根机制”濒临崩溃。此外，难民泛滥还引发性侵等恶性案件，严重冲击社会秩序。^① 当前，难民涌入欧盟的规模有所放缓，2017 年 1—10 月有 14.9 万难民和移民经地中海抵达欧盟，比 2016 年同期减少 55.75%；^② 但是，非法移民滞留欧洲的情况依然严峻，欧盟委员会报告称，2016 年近 100 万非法滞留的移民中，仅 22.6 万人被遣返。^③

难民危机固然有深刻复杂的国际因素，但同时也凸显出欧盟在开放与安全、自主与依赖之间的两难。欧盟为弥补劳动力缺口、彰显自身价值、塑造周边局势而奉行对西亚北非地区的开放政策。但由于其周边政策并非由自己完全掌控，而是受到美国中东政策的强势牵扯，必然要为这种依附性的地区政策付出代价。长期以来，一些欧洲国家追随美国对中东地区实施民主改造，削弱了地区国家原有的治理结构，特别是“阿拉伯之春”以来一些欧洲国家追随美国在该地区采取军事行动，进一步激化了各类矛盾冲突，传统安全结构快速瓦解。难民的大量出现，成为各国治理能力削弱和地区安全结构瓦解的直接产物；而难民大规模涌向欧洲，则在一定程度上可被视为欧洲对周边政策的失败，是其开放性的周边政策及边界管理能力严重不足的后果。

难民危机还与主权与超主权的难题有关。处理难民问题的一个直接办法就是严格控制边境，但这一措施在欧盟却变得复杂，甚至引发国家间分歧。由于欧盟内部高度的一体化，申根国家间人员往来没有边境限制，难民只要进入欧盟任何一国，就很容易转移到其他成员国。欧盟国家放弃成员国间边境管制的初衷是促进人员往来，如今却成为难民流动的便利条件。一些处于欧盟边境的国家对难民涌入控制并不十分严格，原因之一就是难民进入后不

^① 黄文叙：《欧洲难民问题的严重性及出路》，《现代国际关系》2017 年第 2 期，第 40-50 页；王朔、李超：《当前欧洲一体化面临的困境及未来走势》，《现代国际关系》2016 年第 3 期，第 56-62 页。

^② UNHCR, “Europe Refugee and Migrant Situation Report,” November 22, 2017, http://data2.unhcr.org/en/situations/mediterranean#_ga=2.50061734.1069572267.1510622552-1885051113.1510622552.

^③ “Communication on the Delivery of the European Agenda on Migration,” September 27, 2017, https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/20170927_communication_on_the_delivery_of_the_eam_en.pdf.

一定留在该国，而是通过该国进入欧盟其他国家。因而，在难民大规模涌入后，有些国家还出现了放弃申根协定、重新恢复边境管制的声音。可见，欧盟国家在难民问题上，也面临着主权和超主权的两难选择。

（三）恐怖袭击危机

恐怖袭击危机的出现是自主与依赖、同一与多元等困境的间接后果。欧洲各国追随美国参与阿富汗战争，出于多重目的对利比亚、叙利亚内政粗暴干预，因而成为“基地组织”、“伊斯兰国”等恐怖组织的报复对象；欧盟内部各国之间内务、司法、情报合作滞后，边境开放和人员自由流动形成的安全隐患与分散且有限的社会安全维护能力之间形成巨大反差，给恐怖分子开展活动敞开了巨大空间。同时，欧盟各国对“移民二代”的同化政策失败，也为恐怖主义和极端主义滋生提供了土壤。在欧洲发动恐怖袭击的极端分子并非都来自外部，有很多是在本地出生的移民二代。他们虽生在欧洲，却难以融入主流社会，感觉遭受不公对待，对欧洲文化认同感不强；在保护多元文化的旗帜下，其穆斯林群体意识日趋强化。当现实生活受挫时，他们中的一些人便容易接受极端思想的蛊惑。

自 2001 年美国遭受“9·11”恐怖袭击之后，恐怖主义很快就成为令欧洲头痛的难题。2004 年在西班牙马德里发生的“3·11”连环爆炸案造成 191 人死亡、2 050 人受伤，2005 年英国伦敦“7·7”公交连环爆炸案造成 56 人死亡，700 多人受伤，令欧洲胆寒。尤其是近年来，恐怖活动形态出现新变化：一是“独狼式”恐怖袭击活动快速上升，袭击工具简易到甚至使用汽车直接冲撞人群的“原始”程度，更易策动且更难防范，制造恐怖气氛的社会冲击效果更强。二是伊斯兰极端主义色彩更加浓厚，像 2015 年初《查理周刊》（*Charlie Hebdo*）枪击案这样的恐怖袭击活动，很容易唤醒欧洲原本已经长期存在的“伊斯兰恐惧症”，加剧欧洲内部宗教文化冲突和不同种族间的撕裂与对抗。与美国自“9·11”恐怖袭击事件后加强本土防卫、一直未再遭大规模恐怖袭击形成鲜明对照，近年来欧洲各国恐怖袭击大案却越来越多，英法德等安全治理能力较强的国家难以独善其身，欧洲社会安全水平日益下降。

（四）认同危机

认同危机的根源是上述诸多矛盾和危机不断发酵令普通民众切身感受到一体化的弊端，对一体化进程和推动一体化的政治精英们产生深深的质疑和反感。一体化之初，欧洲精英与大众之间存在“宽容意识”，大众认可或默许精英们所构思的共同体建设，并不关心一体化所带来的民主赤字问题，更不会认为这将带来民生下降。随着冷战结束、一体化领域拓展尤其是中东欧国家加入，一体化开始影响到民众生活各个方面，一般民众越来越关心自身民主权利和既得利益的保全，对精英授权变得愈发谨慎；特别是当生活日趋艰难之际，民众对一体化前景的信心和对精英的信任显著下降。早在 2000 年时，时任德国外长菲舍尔（Joschka Fischer）就曾经表达过这样的担心：“欧盟的东扩引发了公民的忧虑和害怕，我们的工作岗位会陷入危险吗？欧盟扩大后，对于普通公民而言，欧盟是否变得更加不透明，更加难以理解呢？”^① 债务危机爆发后，为确保欧元地位，欧盟强迫成员国特别是重债务国实行严厉的紧缩政策，更加剧了民众不满，一些民众甚至发出退出欧元区的呼声，认为一切“灾难”均源于一体化。一些执政者为掩饰自己治国理政不力，也往往把责任推给欧盟，更增添了普通民众对欧盟的反感。^②

英国公投脱欧成为欧盟认同危机的典型事件。英国决定脱欧的直接原因是来自欧盟移民的担忧，认为来自欧盟的移民与其存在文化、生活习惯等差异，“认同感”不足，并威胁本地人的就业机会。这可以说是一个英国在 20 世纪 70 年代加入欧共体时不曾考虑到的问题。当时，相对于欧共体而言，英国是“穷国”，更多的是英国人流向欧共体，而不是相反。但当欧盟扩大到 28 个国家，吸纳大量人均收入偏低的中东欧国家入盟后，加上英国的经济发展，英国变成“富国”，成为吸引中东欧移民的国家。换句话说，如果不是欧盟大幅度向中东欧扩大以及因此导致的中东欧移民涌入，英国民众决定脱离欧盟的动力可能会有所降低。

^① [德]菲舍尔：《从国家联盟到联邦：对欧洲一体化形式的最终思考》，曹卫东编：《欧洲为何需要一部宪法》，北京：中国人民大学出版社，2004 年版，第 7 页。

^② 卢静、衡孝军：《透析欧盟治理困境》，第 37-41、64 页。

三、欧盟的应对与一体化的未来

面对上述一系列危机，欧盟采取诸多措施加以应对。在应对债务危机方面，采取多管齐下的办法。由欧盟委员会、欧洲央行和国际货币基金组织组成的“三驾马车”对希腊、葡萄牙、西班牙等债务国进行了救援；欧盟建立欧洲金融稳定机制，作为防范风险扩散的“防火墙”；欧洲央行通过降低利率、长期再融资操作、量化宽松等方式向金融市场注入流动性；各国普遍推行紧缩政策，财政赤字明显降低；对评级市场进行有效规范，出台新的监管规定。在应对难民危机方面，综合施策。以巩固团结为先，尤其注重在各国接受难民数量上达成共识，综合考虑各国人口和经济实力等因素，制定各方都能接受的难民接收方案；派出欧盟边防警卫队协助希腊、意大利等国加强边境管理，阻止偷渡和非法移民，完善“欧洲边境监控系统”；加快推动叙利亚问题政治解决，消除难民产生根源并促其尽快重返家园；向土耳其、约旦、黎巴嫩等国提供高额援助，推动其接纳更多难民，缓解欧盟压力；更新“回归行动计划”，加快难民遣返步伐。欧盟统计局数据显示，2016年在欧洲申请难民庇护初审被拒率为39%，2017年上半年已升至52%。^①在应对恐怖袭击危机方面，同样采取“组合”措施。一是积极排除立法障碍，建立“民航乘客姓名数据系统”；二是成立“欧洲反恐中心”，筹建“欧洲情报局”，加强成员国情报分享；三是法德等国纷纷扩大情报安全部门权力，优化装备建设，授权对可疑分子加大监控力度，积极加强国际反恐合作。在应对认同危机方面，则主要表现为对各国民粹势力的打压，尽量减少反欧盟、反体制、反现状的政治思潮对一体化的冲击。

欧盟应对危机措施确实取得一些效果，比如债务危机压力明显缓解，债务国融资成本大幅降低，2017年实体经济增长率达到2.5%，是债务危机以来的最高水平，^②2017年涌入欧洲的难民人数也有所减少。但总体来看，

^① “Asylum Quarterly Report Q2 2017,” December 12, 2017, <http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/pdfscache/13562.pdf>.

^② “GDP Up by 0.6% in Both the Euro Area and the EU28,” Eurostat, January 30, 2018, <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/8627394/2-30012018-AP-EN.pdf/0374d17b-ba86-4aab-8837-c4865e087ceb>.

由于以下因素制约，欧盟短期内尚难以摆脱上述危机和困境。其一，欧洲一体化动力不足。欧洲一体化的初衷是为避免战争、实现和平。在二战已经过去 70 多年的今天，欧洲人尤其是年轻一代对战争的记忆已经淡漠，支持一体化的动力大不如前。如今欧洲一体化程度已经很高，进一步推进一体化要涉及转移财政、税收、安全等更为敏感的国家主权，需要成员国的更大决心。其二，内部政治环境堪忧。各国此起彼伏的民粹思潮，表明广大民众对现状很不满意，“愤怒”与“反抗”恐怕会成为未来几十年欧洲社会的主要特征。动辄出现的“全民公投”这种直接民主方式，可能成为干扰各国精英和欧盟决策者的重要因素。有关难题将长期困扰各国决策者。其三，世界经济的失衡与脆弱。未来很长一段时期，世界经济仍将处于盘整周期，要出现新的增长动力并最终惠及各国，将是一个漫长的过程。欧洲内部长期存在经济结构性矛盾，加上不利的全球经济形势，即便是欧洲缓慢地消化了债务问题，也将很难获得令人满意的经济增速。其四，外部安全形势恶化。无论是难民问题还是恐怖威胁，都与国际形势的不稳定相关。而这种不稳定乃是一系列矛盾长期累积的结果，目前西亚北非乱局已经打开潘多拉魔盒，未来还将加速恶性互动，对抗性进一步增强，未来几十年全球安全形势继续恶化到什么程度还未可知。欧洲在地缘上处于大国博弈的中间，文化上处于西方与伊斯兰交锋的前沿，安全政策难以实现独立自主，这些都决定了欧洲自身安全将长期面临严峻考验。

有效解决欧盟的困境需要进一步推进一体化，但现实中一体化的发展又受到诸多局限，这促使欧盟的政治精英们深入思考一体化的长远发展问题。2017 年 3 月，欧盟委员会发布《欧洲的未来白皮书》，提出“维持现状不变”“退守单一市场”“实行多速欧洲”“特定领域先行”和“建立欧洲联邦”等关于 2025 年前欧盟发展走向的五种选项，为各成员国讨论一体化前景提供背景支撑。^① 2017 年 5 月，欧盟委员会又发表《深化经济与货币联盟反馈报告》，提出欧元区“扩员”、强化金融风险防控、优化欧元区治理

^① European Commission, “White Paper on the Future of Europe,” March 1, 2017 https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/white_paper_on_the_future_of_europe_en.pdf.

模式等多项主张，积极推动欧元区改革。^① 同年 9 月，法国总统马克龙（Emmanuel Macron）在索邦大学（La Sorbonne）发表讲话，提出涉及经济、移民、防务、环保、教育和机构改革等多方面内容的“重建欧盟”计划，展示了法国继续推进一体化建设的决心。

虽然欧洲的政治家给一体化未来勾勒出了发展蓝图，但回顾历史可以看出，一体化从来不是精确地根据某一张蓝图推进的，而是各个国家参考蓝图指出的大方向，根据现实情况达成妥协进而共同推进的结果。笔者以为，综合当前欧洲各方面实际情况看，未来数年内，一体化的发展可能呈现“小步前行”的特点，具体而言，包括以下几个方面。

第一，扩大进程将暂时停滞。欧盟委员会主席容克（Jean-Claude Juncker）2014 年底上任时就明确表示，欧盟在他的任期内不会继续扩大。其上任后虽未在扩大问题上做新的表示，但就近年情况看，欧盟面临重大危机却仍议而不决、决策缓慢的情况，与成员国数量众多有直接关系。在此局面下，未来几年内欧盟要实现成员国继续扩大将面临强大的阻力。一定程度上可以认为，当前欧洲面临的重重危机，是为过去扩大速度过快而付出的代价，未来欧盟在继续扩大问题上势必趋于谨慎。另外，从法律层面看，根据《里斯本条约》，欧盟吸纳新成员国需欧洲议会批准，^② 而欧洲议会的议员由各国民众直选，很大程度体现“民意”，在极右思潮盛行的背景下，欧洲议会议员在扩大问题上将面临选民的直接压力，批准难度很大。从当前政治生态来看，扩大问题甚至已不是一个热门的讨论话题。

第二，一体化预计不会再次出现重大倒退，欧盟成员国数量继续减少的可能性较小。英国决定脱欧颠覆了“一体化进程不可逆”的传统认知，各界非常担忧是否会有其他成员国继续脱离欧盟，甚至出现欧盟解体的情况。但英国有其特殊性，从地理上看，英国与欧洲大陆相分离；从心理上看，英国

^① European Commission, “Reflection Paper on the Deepening of the Economic and Monetary Union,” May 31, 2017, https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/reflection-paper-emu_en.pdf.

^② European Commission, “How the European Union works,” November 2014, http://eeas.europa.eu/archives/delegations/singapore/documents/more_info/eu_publications/how_the_european_union_works_en.pdf.

对一体化进程本就心情矛盾，想参与又不想深度融入。所以，英国长期游离于欧元区 and 申根协议之外，而欧盟其他成员国都不具有这一特点。在 2017 年欧洲“超级大选年”中，主张疑欧、反欧的各国民粹政党虽声势浩大，比如法国的“国民阵线”、荷兰的自由党，但都未能拿下总统、总理等关键职位，还不具备对欧洲未来发展施加决定性影响的能力。德国“选择党”进入议会并成为第三大党给新政府组阁带来了麻烦，但还不至于逆转德国的对欧政策。因此，未来数年内，再有成员国选择离开欧盟的可能性不大。

第三，一体化进程难以取得突破性进展。欧洲一体化的重大进展往往以条约形式出现，比如《罗马条约》《马斯特里赫特条约》《尼斯条约》等，最新的条约是 2009 年生效的《里斯本条约》。重大进展意味着新的权力让渡，而权力让渡需要通过缔结新的国际条约进行。在 2005 年欧盟的“宪法条约”被法国和荷兰公投否决后，欧盟在缔结新条约方面十分谨慎。尤其当前各国民粹主义盛行，而新条约的通过在一些国家还需要公民投票，风险很大，各国政府在这方面会谨慎考虑。同时，鉴于欧洲民众对一体化的热情和支持普遍消退，成员国政府如果采取“激进措施”强行推动一体化，难免在国内政治上失分。英国脱欧这一重大事件将促使欧盟对自身存在的问题进行深刻反思；^① 可以预言，未来相当长一段时间内，欧盟都难以在一体化方面取得重大突破。

第四，一体化的所有进展并非都要通过签订新的条约来实现，在现行《里斯本条约》框架下，一体化进程仍有望取得局部进展。债务危机后，欧盟为应对危机取得的机制性进展，比如银行联盟、欧洲稳定机制等，都是在《里斯本条约》框架下实现的。2017 年 11 月，23 个欧盟成员国签署协议，启动了 2007 年《里斯本条约》第 42 条第 6 款规定的防务领域“永久结构性合作”，在深化防务合作方面迈出重要一步。由此可见，欧盟正努力在现行条约框架下寻找推进一体化的办法。

第五，“多速欧洲”可能成为现实选择。所谓“多速欧洲”是指欧洲一体化进程的一种态势或发展方式。也就是说，在一体化速度方面不必刻意求

^① 冯仲平：《英国脱欧及其对中国的影响》，《现代国际关系》2016 年第 7 期，第 1-6 页。

同，条件成熟的国家进展快些，有些国家可暂时不参加某些领域的一体化，进而形成不同发展速度的欧洲。“多速欧洲”是欧盟成员国在一体化进程中无法“齐头并进”情况下作出的务实选择或曰“次优选择”。在一体化问题上，欧洲人过去一直认为，“要想走得快就自己走，要想走得远就一起走。”但在成员国越来越多的情况下，各国要达成共识“齐步向前走”难度越来越大。部分已准备好的国家先行一步，其他国家在条件具备时再陆续跟上，有望成为推动一体化的更现实方式。^①上面提到的“永久结构性合作”便可视为“多速欧洲”的新进展。

结束语

不论欧洲一体化未来如何发展，其具体实践对整个世界而言都具有重要意义。过去几百年来，欧洲作为人类现代化进程的发源地，在很长时间内引领了人类历史和时代发展的方向。其他国家在确立自己的政治制度时，均或多或少地从欧洲国家的政治实践中汲取灵感。二战后作为维持长期和平、谋求共同发展和实现高效治理的一体化探索，欧共体和欧盟的发展也为拉美、非洲和东亚地区的一体化进程提供了参考。就此而言，欧洲一体化进程中的理论困境和现实危机，并非仅仅事关欧洲自身兴衰成败，也一定程度上揭示出其他地区的一体化进程和人类社会未来必将面临的共同问题。随着全球化条件下世界各国联系互动愈发紧密，21世纪的人类社会也需要实现更程度的一体化，因此也绕不开如何确定主权让渡的边界、如何保证国际机制的民主与效率、如何看待和应对各国之间的差异性问题。欧洲一体化的得失成败，为我们思考人类社会的未来提供了重要借鉴，值得我们深入研究。

[收稿日期：2018-01-02]

[修回日期：2018-02-03]

[责任编辑：孙震海]

^① 刘明礼：《“多速欧洲”前景几何》，大众网，2017年3月15日，<http://paper.dzwww.com/dzrb/content/20170315/Articel06002MT.htm>。