

中东欧国家在欧盟中的地位 and 作为

高 歌

【内容提要】 从理论上讲,欧盟机构运作机制赋予中东欧国家参与欧盟政策制定和实施的权力。但在实践中,中东欧国家因国力弱小很难成为欧盟的主导。尽管如此,中东欧国家、特别是在面积和人口上堪称欧盟大国的波兰,仍在欧盟深化与扩大、欧盟对外关系和中期预算谈判方面有所作为。斯洛文尼亚、捷克、匈牙利、波兰、立陶宛还通过担任欧盟轮值主席国,推动它们所关注的议程,扩大在欧盟的影响力。

【关键词】 中东欧国家 欧盟机构运作机制 欧盟扩大 欧洲一体化

【作者简介】 高歌,1968 年生,中国社会科学院俄罗斯东欧中亚研究所研究员。(北京 100007)

2004 年 5 月 1 日,欧盟实现历史上最大的一次扩大。波兰、匈牙利、捷克、斯洛伐克、斯洛文尼亚、爱沙尼亚、拉脱维亚、立陶宛等 8 个中东欧国家和塞浦路斯、马耳他加入欧盟。2007 年 1 月 1 日,罗马尼亚和保加利亚成为欧盟成员。2013 年 7 月 1 日,克罗地亚迈进欧盟的大门。在欧盟 28 个成员国中,中东欧国家占到 11 个。它们在欧盟中的地位如何? 又有怎样的作为呢?

一 中东欧国家在欧盟中的地位

从面积和人口看,欧盟的 28 个成员国中,波

兰分居第五和第六位,称得上欧盟大国,罗马尼亚以 23 万平方公里的面积和 2 千万人口居中,其他国家均为欧盟中的小国。从按购买力标准计算的人均 GDP 看,中东欧成员国均未超过西班牙,甚至不及同为欧盟新成员的马耳他和塞浦路斯,可谓底子薄、实力弱(见表 1)。

从欧盟的机构设置看,欧洲议会席位和欧盟理事会加权票大致按成员国在欧盟中的人口比例分配(见表 2、表 3),绝大多数中东欧国家因人口稀少不占优势。这是否意味着它们在欧盟中处于边缘地位、难以影响欧盟政策的制定和实施呢?

表 1 欧盟成员国的面积、人口和人均 GDP

| 面积(千平方公里) | | 人口/占总人口的百分比(%) | | 根据购买力标准的人均 GDP(意大利=102) | |
|-----------|------|----------------|----------------|-------------------------|----|
| 马耳他 | 0.3 | 马耳他 | 421 364/0.08 | 保加利亚 | 47 |
| 卢森堡 | 2.6 | 卢森堡 | 537 039/0.10 | 罗马尼亚 | 48 |
| 塞浦路斯 | 9.3 | 塞浦路斯 | 865 878/0.17 | 拉脱维亚 | 60 |
| 斯洛文尼亚 | 20.1 | 爱沙尼亚 | 1 324 814/0.26 | 克罗地亚 | 61 |
| 比利时 | 30.3 | 拉脱维亚 | 2 023 825/0.39 | 波兰 | 65 |
| 荷兰 | 33.8 | 斯洛文尼亚 | 2 058 821/0.40 | 匈牙利 | 67 |
| 丹麦 | 43.1 | 立陶宛 | 2 971 905/0.58 | 立陶宛 | 68 |

| | | | | | |
|-------|--------|-------|------------------|-------|-----|
| 爱沙尼亚 | 43.4 | 克罗地亚 | 4 262 140/0.84 | 爱沙尼亚 | 69 |
| 斯洛伐克 | 49.0 | 爱尔兰 | 4 591 087/0.90 | 斯洛伐克 | 75 |
| 克罗地亚 | 56.5 | 斯洛伐克 | 5 410 836/1.06 | 葡萄牙 | 77 |
| 拉脱维亚 | 62.3 | 芬兰 | 5 426 674/1.07 | 希腊 | 80 |
| 立陶宛 | 62.7 | 丹麦 | 5 602 628/1.10 | 捷克共和国 | 81 |
| 爱尔兰 | 68.4 | 保加利亚 | 7 284 552/1.43 | 斯洛文尼亚 | 84 |
| 捷克共和国 | 77.3 | 奥地利 | 8 451 860/1.66 | 马耳他 | 86 |
| 奥地利 | 82.5 | 瑞典 | 9 555 893/1.88 | 塞浦路斯 | 94 |
| 葡萄牙 | 91.9 | 匈牙利 | 9 908 798/1.95 | 西班牙 | 96 |
| 匈牙利 | 93.0 | 葡萄牙 | 10 487 289/2.06 | 意大利 | 102 |
| 保加利亚 | 111.0 | 捷克共和国 | 10 516 125/2.07 | 英国 | 105 |
| 希腊 | 130.7 | 希腊 | 11 062 508/2.18 | 法国 | 109 |
| 罗马尼亚 | 230.0 | 比利时 | 11 161 642/2.20 | 芬兰 | 116 |
| 英国 | 243.8 | 荷兰 | 16 779 575/3.30 | 比利时 | 120 |
| 意大利 | 295.1 | 罗马尼亚 | 2 002 0074/3.94 | 德国 | 123 |
| 芬兰 | 304.5 | 波兰 | 38 533 299/7.59 | 瑞典 | 125 |
| 波兰 | 312.7 | 西班牙 | 46 704 308/9.21 | 丹麦 | 126 |
| 德国 | 357.0 | 意大利 | 59 685 227/11.77 | 爱尔兰 | 129 |
| 瑞典 | 410.3 | 英国 | 63 896 071/12.60 | 荷兰 | 129 |
| 西班牙 | 506.6 | 法国 | 65 633 194/12.94 | 奥地利 | 129 |
| 法国 | 544.0 | 德国 | 80 523 746/15.88 | 卢森堡 | 266 |
| 总面积 | 4271.6 | 总人口 | 507 069 424/100 | | |

资料来源: http://europa.eu/about-eu/facts-figures/living/index_en.htm, 2014年2月17日。

表2 第7届欧洲议会的席位分配*

| 成员国 | 席位数量 | 成员国 | 席位数量 |
|-------|------|-------|------|
| 卢森堡 | 6 | 比利时 | 22 |
| 塞浦路斯 | 6 | 葡萄牙 | 22 |
| 马耳他 | 6 | 希腊 | 22 |
| 爱沙尼亚 | 6 | 捷克共和国 | 22 |
| 斯洛文尼亚 | 8 | 匈牙利 | 22 |
| 拉脱维亚 | 9 | 荷兰 | 26 |
| 爱尔兰 | 12 | 罗马尼亚 | 33 |
| 立陶宛 | 12 | 波兰 | 51 |
| 克罗地亚 | 12 | 西班牙 | 54 |
| 丹麦 | 13 | 意大利 | 73 |
| 芬兰 | 13 | 英国 | 73 |
| 斯洛伐克 | 13 | 法国 | 74 |
| 保加利亚 | 18 | 德国 | 99 |
| 奥地利 | 19 | 总计 | 766 |
| 瑞典 | 20 | | |

资料来源: <http://www.europarl.europa.eu/meps/en/crosstable.html>, 2014年2月17日。

* 根据《里斯本条约》的规定,从2014年第8届欧洲议会选举起,除议长外的欧洲议会成员不得超过750人,每个成员国至少拥有6名议员。任何成员国的议席不得超过96席。参见程卫东、李靖堃译:《欧洲联盟基础条约——经〈里斯本条约〉修订》,社会科学文献出版社2010年版,第37页。

表3 欧盟理事会的加权票分配

| | |
|--------------------------|-----|
| 德国、法国、意大利、英国 | 29 |
| 西班牙、波兰 | 27 |
| 罗马尼亚 | 14 |
| 荷兰 | 13 |
| 比利时、捷克共和国、希腊、匈牙利、葡萄牙 | 12 |
| 奥地利、保加利亚、瑞典 | 10 |
| 克罗地亚、丹麦、爱尔兰、立陶宛、斯洛伐克、芬兰 | 7 |
| 塞浦路斯、爱沙尼亚、拉脱维亚、卢森堡、斯洛文尼亚 | 4 |
| 马耳他 | 3 |
| 总计 | 352 |

资料来源: http://europa.eu/about-eu/institutions-bodies/council-eu/index_en.htm, 2014年2月17日。

欧盟政策的制定和实施涉及各种不同的机构,特别是欧洲理事会、欧盟委员会、欧洲议会和欧盟理事会^①。一般来说,欧洲理事会确定欧盟总的政治方向和优先事项,但不行使立法职能;欧盟委员会建议立法;欧洲议会和欧盟理事会通过

^① 以下有关欧盟运作的内容,除特别注明外,均参见 The European Union explained - How the European Union works, <http://bookshop.europa.eu/en/how-the-european-union-works-pb-NA0113090/>, 2014年2月17日。

法律;成员国和欧盟委员会执行法律。事关重大机构改革的欧盟条约需欧洲理事会一致通过,并经成员国议会表决或全民公决批准方可生效。共同外交与安全政策由欧洲理事会和欧盟理事会共同确定和实施。

可见,在欧盟政策的制定和实施中,欧洲理事会、欧盟委员会、欧洲议会和欧盟理事会各司其职、相互制衡、共同运作。因此,判断中东欧国家在欧盟中的地位,主要应看其在上述各机构中所处的位置和能够发挥的作用。

欧洲理事会由成员国国家元首或政府首脑、欧洲理事会主席和欧盟委员会主席组成,联盟外交事务与安全政策高级代表参与其工作。欧洲理事会的大多数决定以一致通过的方式做出,但在选举欧洲理事会主席、任命欧盟委员会及联盟外交事务与安全政策高级代表等情况下,欧洲理事会采用特定多数程序。只有成员国国家元首或政府首脑有投票权,一人一票。欧洲理事会通过的欧盟条约还需所有成员国批准才能生效。在这里,不论大国小国,都可对欧洲理事会的决定发表意见。

欧盟委员会由每个成员国各派1名人选组成,从2014年11月1日起,委员会委员数目应为成员国数量的2/3,除非欧洲理事会以一致通过方式修改这一数目。委员会委员根据成员国国民平等轮流担任机制,在成员国国民中选任^①。这从制度上保证了成员国在委员会中的平等地位。委员会依其成员的多数采取行动^②。不过,委员会不是像欧洲理事会和欧盟理事会那样代表成员国利益的政府间组织,而是代表和支持欧盟整体利益的政治上独立的机构,“完全独立是欧盟委员会行使其职能的主要原则之一。执委会的成员不受任何成员国政府或其他机构的支配。”^③在这里,不论大国小国,都难以影响欧盟委员会的决定。

欧洲议会由欧盟公民直接选举产生,代表欧盟公民的利益。虽然各成员国分配的席位不同,“欧洲议会的动议与同意依其成员的多数做出”^④,但议员按政治归属而非国籍组成党团^⑤,“欧洲议会中没有国家代表,只有欧盟内政治党派和政治团体的代表。议员们均不代表本国利益,而是为欧盟内的党团或党派谋利益。”^⑥在这里,很难说一国议员数量的多寡与其对欧洲议会决定的影响有直接关系。

欧盟理事会代表欧盟成员国政府,由每个成员国各一名部长组成。欧盟理事会按议题分成10个不同的组成结构:外交事务理事会、总务理事会、经济与财政事务理事会、司法与内务理事会、就业、社会政策、卫生与消费者事务理事会、竞争(内部市场、工业、研究和空间)理事会、交通、电讯与能源理事会、农业与渔业理事会、环境理事会、教育、青年、文化与体育理事会。一般情况下,欧盟理事会以特定多数、即28个欧盟成员国中的多数(有时为2/3)和352张加权票中的至少260张做出决定。任一成员国均可要求检查成员国多数是否至少代表了欧盟62%的人口,如果不是,则不能通过决定。从2014年11月1日起,采用“双重多数表决制”,即一项决定的通过需要得到的成员国多数(至少15个国家)和欧盟总人口多数(投赞成票的成员国至少代表了欧盟65%的人口)的赞成。阻止一个决定需要至少代表35%欧盟人口的至少4个成员国反对。2014年11月1日至2017年3月31日期间,应欧盟理事会成员要求,仍可按现行的加权票计算法确定的特定多数通过决定。在诸如安全、对外事务和税收等敏感领域,欧盟理事会必须以一致通过的方式作出决定,这意味着任一成员国都对决定拥有否决权^⑦。在这里,由于加权票数量的差异,在以特定多数通过决定时,欧盟大国的确拥有更多的权力。将来过渡到“双重多数表决制”后,中东欧小国因人口稀少依然处于不利地位。但不论是以加权票计算法确定的特定多数进行表决还是“双重多数表决制”,都规定了通过决定所需的成员国多数,这在一定程度上避免了大国联合掌控欧盟理事会决策的局面,给中东欧小国提供了发挥作用的空间。况且,还有一些领域需要欧盟

① 有关欧盟委员会委员数目的条款参见程卫东、李靖莹译:《欧洲联盟基础条约——经〈里斯本条约〉修订》,第40页。

② 参见上书,第138页。

③ [比利时]尤利·德沃伊斯特著:《欧洲一体化进程——欧盟的决策与对外关系》,中国人民大学出版社2007年版,第28页。

④ 程卫东、李靖莹译:《欧洲联盟基础条约——经〈里斯本条约〉修订》,第132页。

⑤ 参见 http://europa.eu/about-eu/institutions-bodies/european-parliament/index_en.htm, 2014年2月17日。

⑥ 于文杰、成伯清主编:《欧洲社会的整合与欧洲认同》,中国大百科全书出版社2010年版,第242页。

⑦ 参见 http://europa.eu/about-eu/institutions-bodies/council-eu/index_en.htm, 2014年2月17日; The European Union explained - How the European Union works; 程卫东、李靖莹译:《欧洲联盟基础条约——经〈里斯本条约〉修订》,第38~39页、258页。

理事会采用一致通过的方式做出决定,包括中东欧小国在内的全部欧盟成员国都可对决策施加影响。此外,以半年为周期、由欧盟成员国轮流担任的欧盟轮值主席国虽然没有决策权,但主持除外交事务理事会外的所有理事会会议,提出指导方针,促使成员国达成理事会决策所需的妥协^①。中东欧国家可利用担任欧盟轮值主席国的机会,安排理事会的优先任务和议事日程,并为完成优先任务推动理事会通过决定(见表4)。

表4 2007~2020年的欧盟轮值主席国*

| 年份 | 1~6月 | 7~12月 |
|------|-------|-------|
| 2007 | 德国 | 葡萄牙 |
| 2008 | 斯洛文尼亚 | 法国 |
| 2009 | 捷克共和国 | 瑞典 |
| 2010 | 西班牙 | 比利时 |
| 2011 | 匈牙利 | 波兰 |
| 2012 | 丹麦 | 塞浦路斯 |
| 2013 | 爱尔兰 | 立陶宛 |
| 2014 | 希腊 | 意大利 |
| 2015 | 拉脱维亚 | 卢森堡 |
| 2016 | 荷兰 | 斯洛伐克 |
| 2017 | 马耳他 | 英国 |
| 2018 | 爱沙尼亚 | 保加利亚 |
| 2019 | 奥地利 | 罗马尼亚 |
| 2020 | 芬兰 | |

资料来源: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/oj/2007/l_001/l_00120070104en00110012.pdf#page=2, 2014年2月17日。

*《里斯本条约》生效前,欧盟轮值主席国在欧盟理事会和欧洲理事会两个层面开展工作。《里斯本条约》生效后,时任比利时首相赫尔曼·范龙佩当选欧洲理事会首任常任主席,随着他在2010年1月1日正式就职,欧洲理事会主席轮值制度取消。参见王坚著《欧盟完全手册》,中央编译出版社2010年版,第49页。

综上所述,从理论上讲,由于欧盟委员会代表欧盟利益、不接受成员国政府的指令,欧洲议会代表欧盟公民利益、以党团名义开展活动,成员国对这两个机构决策的影响难以估计。而在成员国能够直接发挥作用的欧洲理事会和欧盟理事会中,除欧盟理事会采用的多数表决方式不利于中东欧小国外,在许多情况下,特别在需要一致通过的事务上,中东欧国家与其他欧盟成员国一样,均可对欧盟决策产生影响。

然而,在实践中,欧盟“成员国还是把来自本国的执委会委员看作是‘他们的代表’”^②，“欧洲

议会议员的行为往往更多地受到国内政治的影响……凡是忽视国内政党的指导思想,试图建立一个真正意义上的欧洲战略的议员都有可能吃亏。”^③更为重要的是,在欧洲理事会和欧盟理事会以一致通过方式做出决定的时候,大都免不了成员国之间的谈判。而要在谈判中占据优势,除了需要一定的谈判技巧外,综合国力的大小更具决定性意义。绝大多数中东欧国家国力弱小,因而“在西欧人的心理地图上,东欧人仍处在欧洲的外围,对欧盟政策没有平等的发言权。”^④

二 中东欧国家在欧盟中的作为

尽管多数情况下中东欧国家因国力弱小很难成为欧盟政策制定和实施的主导,但中东欧国家、特别是在面积和人口上堪称欧盟大国的波兰,仍可利用欧盟赋予的权力,在欧盟中有所作为。

1. 中东欧国家与欧盟的深化和扩大

中东欧国家入盟前,就已经开始参与欧盟制宪进程。2003年10月,欧盟成员国和包括中东欧国家在内的准成员国^⑤领导人召开政府间首脑会议,就欧盟宪法草案进行谈判。波兰和西班牙希望维持《尼斯条约》的规定,以加权票计算法确定的特定多数进行表决^⑥。其他国家则主张废除尼斯体制,实行“双重多数表决制”。两种意见僵持不下,以致未能如期在2003年12月通过宪法文本。直到2004年3月,欧盟成员国和准成员国

① 参见 <http://www.consilium.europa.eu/council?lang=en>, 2014年2月17日。

② [比利时]尤利·德沃伊斯特:《欧洲一体化进程——欧盟的决策与对外关系》,第28页。

③ 同上书,第52页。

④ Jan Zielonka, *The Quality of Democracy after Joining the European Union*, *East Europe Politics and Societies*, February 2007, Volume 21, No. 1.

⑤ 2003年4月16日,波兰、匈牙利、捷克、斯洛伐克、斯洛文尼亚、爱沙尼亚、拉脱维亚、立陶宛、塞浦路斯和马耳他签署入盟条约,成为欧盟准成员国。

⑥ 按照《尼斯条约》的规定,欧盟理事会以特定多数,即欧盟成员国的多数(或2/3)和345张加权票中的至少258张做出决定。理事会任一成员均可要求核实构成特定多数的成员国是否至少代表了欧盟总人口的62%,如果没有满足这一条件,则不能通过决定。在加权票分配中,波兰和西班牙各得27张,仅比德国、英国、法国和意大利少两票。参见 *Treaty of Nice Amending the Treaty on European Union, The Treaties Establishing the European Communities and Certain Related Acts*, *Official Journal C* 80, 10 March 2001, <http://eur-lex.europa.eu/en/treaties/dat/12001C/htm/12001C.html>, 2014年2月19日。

领导人会议才通过决议,决定最迟在2004年6月欧洲理事会会议举行之前就欧盟宪法达成协议。经过谈判,波兰和西班牙接受了经过修改的“双重多数表决制”,修改后的“双重多数表决制”提高了通过法律的标准。这样一来,波兰和西班牙可以比较容易地阻碍他们不喜欢的法律通过,而避免法国、德国和英国搞“一言堂”^①。6月,《欧盟宪法条约》通过。10月,欧盟25国领导人签署《欧盟宪法条约》。

2004年11月,立陶宛议会在欧盟成员国议会中率先批准《欧盟宪法条约》。其后,匈牙利、斯洛文尼亚、斯洛伐克、拉脱维亚和爱沙尼亚议会相继于2004年12月、2005年2月、5月、6月和2006年5月批准该条约。波兰和捷克则主张推迟批准进程。2005年5月法国否决《欧盟宪法条约》后,捷克向欧洲理事会建议将完成批准《欧盟宪法条约》的时间延长到2006年后。6月欧盟25国领导人决定推迟原定2006年11月之前批准条约的最后期限后,波兰也没有按计划于10月与总统选举一起举行全民公决。

2007年1月,德国接任欧盟轮值主席国,重启制宪进程。波兰再次反对“双重多数表决制”,要求代之以“平方根”机制,甚至威胁要动用否决权^②。经过磋商,波兰最终接受了妥协方案:2014年开始实施“双重多数表决制”,同时设置过渡期,在过渡期内,欧盟理事会成员可要求仍按现行的加权票计算法确定的特定多数进行表决。6月,欧盟27国领导人就替代《欧盟宪法条约》的新条约草案达成协议,结束了长达两年的欧盟宪法危机。10月,欧洲理事会非正式会议通过取代《欧盟宪法条约》的《里斯本条约》。12月,欧盟成员国领导人共同签署《里斯本条约》,并呼吁各成员国尽快批准该条约。

2007年12月,匈牙利议会在欧盟成员国议会中率先批准《里斯本条约》。2008年1月斯洛文尼亚议会、2月罗马尼亚议会、3月保加利亚议会、4月波兰议会和斯洛伐克议会、5月立陶宛议会和拉脱维亚议会、6月爱沙尼亚议会也批准了该条约。不过,波兰议会批准《里斯本条约》后,总统卡钦斯基以6月《里斯本条约》被爱尔兰全民公决否决为由,没有如先前表示的那样于7月签署条约。直到2009年10月爱尔兰再次全民公

决通过《里斯本条约》后,卡钦斯基才签署了条约。

在捷克,《里斯本条约》的批准遇到阻碍。总统克劳斯对《里斯本条约》持反对立场,2008年4月下旬,众议院审议《里斯本条约》时,他不仅授意部分参议员将《里斯本条约》送交宪法法院,裁定其是否符合捷克宪法,而且要求宪法法院推迟裁定时间,呼吁宪法法院做出条约违宪的裁定。11月宪法法院裁定《里斯本条约》合宪,2009年2月和5月众议院和参议院先后通过条约后,克劳斯仍拒绝透露他是否签约,还提出以确保二战后没收苏台德德意志族人财产的贝奈斯法令继续有效作为签约的条件。10月欧盟同意克劳斯的条件后,克劳斯表示不会为签约再提新条件。11月,克劳斯签署条约,捷克由此成为最后一个签约的欧盟成员国。12月1日,《里斯本条约》正式生效。

在欧盟扩大进程中,中东欧国家大都持支持态度。只有斯洛文尼亚因担心克罗地亚在入盟谈判中提交的文件涉及两国边界问题,会对边界争端预先作出判断,于2008年12月阻止欧盟成员国与克罗地亚数个政策领域的入盟谈判,以致欧盟被迫推迟原定于2009年4月的新一轮入盟谈判。2009年9月,斯洛文尼亚和克罗地亚总理就通过国际仲裁谈判解决边界争端达成一致后,斯洛文尼亚表示不再阻挠克罗地亚入盟。11月,斯洛文尼亚与克罗地亚签署边界仲裁协议,为克罗地亚入盟清除了一大障碍。

2. 中东欧国家与欧盟对外关系

中东欧国家在一些欧盟对外事务中发挥了相当重要的作用。

2004年年底,乌克兰发生“橙色革命”,波兰“得到了立陶宛的支持,并开始与欧盟外交与安全政策高级代表进行协作——它受欧盟委托,成为欧盟在乌克兰的代言人。”^③11月底,波兰总统克瓦希涅夫斯基和前总统瓦文萨、立陶宛总统阿达姆库斯与欧盟负责外交和安全事务的高级代表

^① 参见[英]罗伯特·拜德勒克斯、伊恩·杰弗里斯《东欧史》,中国出版集团东方出版中心2013年版,第970~971页。

^② 参见杨焯、[捷]梅耶斯特克主编《欧盟一体化:结构变迁与对外政策》,华东师范大学出版社2009年版,第328~329、343~344页。

^③ 杨焯、[捷]梅耶斯特克主编:《欧盟一体化:结构变迁与对外政策》,第18页。

索拉纳到乌克兰进行高层斡旋,施加压力,迫使总统库奇马同意反对派——尤先科的“我们的乌克兰”提出的要求,改组被指控有“掩盖舞弊行为”的中央选举委员会并修改选举法,确保即将重新举行的乌克兰总统选举第三轮投票公正进行。^①12月底,欧盟支持的乌克兰总统候选人尤先科获胜。在2014年2月乌克兰首都基辅发生暴力冲突后,波兰外长西科尔斯基前往调停,并与德国外长施泰因迈尔一起代表欧盟见证了乌克兰总统亚努科维奇与反对派领导人签署解决危机的协议。

2006年年底,因1997年生效的欧盟与俄罗斯《伙伴关系与合作协定》将于2007年10月到期,欧盟准备启动新协定谈判。作为同意启动谈判的条件,波兰和立陶宛要求欧盟敦促俄罗斯尽快批准《能源宪章》,增加能源市场的透明度,允许欧洲投资者进入其基础设施及原材料市场。波兰还要求俄罗斯解除从2005年11月开始实施的对进口波兰农产品和肉产品的禁令。由于条件未获满足,波兰以一票反对否决了启动《伙伴关系与合作协定》谈判的动议。立陶宛虽未行使否决权,但对波兰的立场表示支持。波兰的否决致使《伙伴关系与合作协定》的谈判和签署久拖不决。直到2007年年底,俄罗斯解除对波兰的进口禁令后,波兰的态度才有所松动。2008年4月,波兰宣称不再阻挠欧俄启动谈判。其后,欧盟答应将采取措施保证来自俄罗斯的能源供应,立陶宛也放弃了反对启动谈判的立场。6月,欧俄首脑会议决定在7月启动谈判,并同意签署新协定前原协定继续有效。9月,欧盟因俄格冲突推迟谈判。在俄罗斯履行与格鲁吉亚的停火协议、从阿布哈兹和南奥塞梯地区周围的“安全区”撤军后,欧盟于11月恢复与俄罗斯的谈判。在重启谈判问题上,只有立陶宛持反对态度,波兰则为缓解因与美国签署反导基地协议造成的波俄关系紧张,不再特立独行,而采取与绝大多数欧盟成员国一致的立场。

2008年3月,欧洲理事会批准法国提出的建立“地中海联盟”的建议。为在对外关系中保持平衡,同时作为支持法国倡议的交换,5月,波兰与瑞典一起在欧洲睦邻政策框架内提出“东部伙伴关系”计划——一种涉及东欧和南高加索的地区合作的新形式,其实质是逐渐使这些地区的国

家参与欧盟政策和计划,为与欧盟市场一体化做准备^②。6月,欧洲理事会批准波兰和瑞典的建议,责成欧盟委员会制定详细计划。12月,欧盟委员会出台“东部伙伴关系”计划建议。2009年5月,在欧盟轮值主席国捷克的推动下,欧盟与亚美尼亚、阿塞拜疆、白俄罗斯、格鲁吉亚、摩尔多瓦、乌克兰等6国签署《东部伙伴关系宣言》,启动“东部伙伴关系”计划。“东部伙伴关系”计划促进民主和善治,加强能源安全,促进部门改革和环境保护,鼓励人与人的接触,支持经济和社会发展并为减少社会经济不平衡和增加稳定的计划提供资金^③。“波兰—瑞典计划赢得捷克主席国和维谢格拉德集团其他国家的支持,赢得波罗的海小国——立陶宛,拉脱维亚和爱沙尼亚的支持,赢得德国的支持,获得重大成功。这无疑加强了计划发起国之一——波兰在共同体舞台上作为影响欧盟东部政策的国家的作用。”^④

3. 中东欧国家与欧盟中期预算谈判

在欧盟中期预算谈判中,各成员国为争取符合本国利益的预算方案讨价还价,中东欧国家也不例外。

在2007~2013年中期预算谈判中,“波兰在欧盟理事会和欧洲理事会会议上把预算事务看作是其利益,并的确在欧洲理事会会议上在中东欧国家中扮演了特殊角色……(它)试图联合和带领维谢格拉德集团国家支持欧盟委员会的建议。根据建议,它们可在地区政策体制下从共同体预算中获得巨额资金。”^⑤2005年6月,因英国拒绝削减其预算返还款,欧洲理事会会议未能就中期预算达成一致,引发欧盟预算危机。其后,维谢格拉德集团国家领导人多次强调改革欧盟财政政策,尽快通过中期预算方案。波兰还举行驻外

① 孙壮志主编:《独联体国家“颜色革命”研究》,中国社会科学出版社2011年版,第471页。

② 参见 Artur Adamczyk, The Role of Poland in the Creation Process of the Eastern Partnership, Yearbook of Polish European Studies, 13/2010, <http://www.ceeol.com>, 2013年2月7日。

③ 参见 Eastern Partnership, http://eeas.europa.eu/eastern/index_en.htm, 2014年2月20日。

④ Artur Adamczyk, Poland's Role in the EU Council and the European Council in Light of Its Position as a Central and Eastern European Member State, Yearbook of Polish European Studies, 12/2009, <http://www.ceeol.com>, 2013年2月7日。

⑤ Artur Adamczyk, Poland's Role in the EU Council and the European Council in Light of Its Position as a Central and Eastern European Member State.

使节会议,邀请德国外长、法国外长和英国欧洲事务大臣共商化解欧盟预算危机的办法。11月,维谢格拉德集团四国总理致信欧盟轮值主席国英国首相布莱尔,呼吁欧盟尽快通过中期财政预算。12月初,布莱尔与维谢格拉德集团四国总理在削减对新成员国援助的问题上未能达成共识。紧接着,英国提出的方案因坚持削减中东欧成员国的开支遭到波兰的强烈反对,波兰总理马尔钦凯维奇希望英国重新提出中期预算方案,并就此与布莱尔进行电话商谈。同时,该方案也遭到欧盟委员会主席巴罗佐的拒绝和德国、法国、奥地利等一些欧盟国家财长的批评。12月中旬,英国公布修改方案,虽然新方案增加了对波兰的援助,但波兰仍对增加幅度不满,拉脱维亚和立陶宛也表示不能接受英国的方案。在随后举行的欧洲理事会会议上,经过艰难的谈判,欧盟25国领导人终于就中期财政预算方案达成共识。2006年5月,在磋商和微调后,欧洲议会通过了2007~2013年中期预算方案。“最终方案令维谢格拉德集团所有国家满意并加强了波兰在欧洲理事会中的作用。”^①

在2014~2020年中期预算谈判中,作为预算受益国,中东欧国家与法国、西班牙、意大利、葡萄牙、希腊等南欧国家一道,主张保持甚至增加预算规模,尤其要确保维持现有的农业补贴和为落后地区提供发展援助的“聚合”基金;而作为预算出资国,英国、德国和一些北欧国家则认为,在欧洲发生债务危机、各国不同程度紧缩财政的情况下,应降低欧盟预算,削减农业补贴,英国还拒绝减少从欧盟获得的预算还款。分歧难以弥合,以致2012年11月召开的讨论中期预算的欧洲理事会特别会议无果而终。2013年2月,欧洲理事会再次召开特别会议,重启中期预算谈判。各成员国领导人经过近24小时的激烈交锋,终就中期预算达成一致,农业补贴、“聚合”基金乃至预算总额均有所削减,但削减幅度低于英、德等国要求的数额,能够为中东欧和南欧国家接受。11月,欧洲议会通过2014~2020年中期预算方案。

4. 中东欧国家担任欧盟轮值主席国

2008年上半年、2009年上半年、2011年上半年、2013年下半年,斯洛文尼亚、捷克、匈牙利、波兰、立陶宛相继担任欧盟轮值主席国,更为主动和深入地参与欧盟事务,扩大在欧盟的影响力。

斯洛文尼亚是首个担任欧盟轮值主席国的中东欧国家。在主席国任期内,斯洛文尼亚致力于推动欧盟成员国批准《里斯本条约》、处理气候和能源问题、促进西巴尔干国家的欧盟一体化进程、支持欧洲睦邻政策、促进不同文化、信仰和传统间的对话,并成功启动了“里斯本战略”的新周期。斯洛文尼亚还在共同农业和渔业政策、环境保护、金融监管、公共财政、卫生、运输、领土聚合和城市政策等领域做了一些工作,举办了欧盟—日本、欧盟—拉美和加勒比、欧盟—美国、欧盟—俄罗斯峰会^②。

捷克就任欧盟轮值主席国之际,金融和经济危机席卷欧洲,加沙地带战事正酣,俄罗斯与乌克兰发生天然气争端,国内政治分歧日益加剧,克劳斯还阻碍《里斯本条约》在捷克的批准。面对种种挑战,借东欧剧变20周年和欧盟东扩5周年之机,捷克提出“没有障碍的欧洲”的口号,把三个“E”——经济、能源、世界中的欧盟作为其优先考虑,推动欧盟调整应对金融和经济危机的方法,执行欧洲经济振兴计划;关注能源安全,促使俄罗斯与乌克兰天然气争端的解决和欧洲天然气供应的恢复;主张欧盟发挥其作为全球角色的作用并在国际政治领域占据与其经济和政治潜力相符的一席之地,为此,它代表欧盟斡旋加沙冲突,促成“东部伙伴关系”计划的启动,支持欧盟扩大和西巴尔干国家的欧洲前景,支持跨大西洋合作,举办欧盟—美国和欧盟—加拿大峰会^③。

① Artur Adamczyk, Poland's Role in the EU Council and the European Council in Light of Its Position as a Central and Eastern European Member State.

② 斯洛文尼亚主席国的工作,参见 Achievements of the Slovenian Presidency of the EU Council, http://www.eu2008.si/en/News_and_Documents/Press_Releases/June/0630SVEZdosezki.html, 2014年2月20日; Programme of the Slovenian Presidency of the EU Council - What We Achieved, http://www.eu2008.si/en/News_and_Documents/download_docs/June/0630dosezki.pdf, 2014年2月21日。

③ 捷克主席国的工作,参见 Achievements of the Czech Presidency, Europe without Barriers, 1 January - 30 June 2009, http://www.eu2009.cz/assets/czech-presidency/programme-and-priorities/achievements/cz-pres-achievements_eng.pdf, 2014年2月20日; Achievements of the Czech Presidency of the Council of the EU, 29 June 2009, http://www.eu2009.cz/assets/czech-presidency/programme-and-priorities/achievements/achievements_summary_en-3.ppt#256,1, 幻灯片1, 2014年2月20日; Czech EU Presidency 2009, Questions & Answers, http://www.vlada.cz/assets/evropske-zalezitosti/predsednictvi-cr-v-rade-eu/information_brochure_en.pdf, 2014年2月20日; The 2009 Czech EU Presidency: Contested Leadership at a Time of Crisis, <http://www.sieps.se/sites/default/files/542-2009-2op.pdf>, 2014年2月20日。

匈牙利把担任欧盟轮值主席国看作是荣誉和义务。面对严峻的欧洲经济形势,它以“强大的欧洲”为口号,主要在4个方面开展工作。一是增长、就业和社会包容,努力寻求确保国家预算的可持续性、实施严格的财政纪律和刺激欧洲经济增长之间的平衡;二是强大的共同政策,通过加强共同政策、使之更有效和更具竞争力来建设一个更为强大的欧盟;三是公民友好型欧洲,使欧盟更靠近其公民,使公民的生活更为便利;四是负责任的扩大和全球交往,促进欧盟扩大政策,特别是促进西巴尔干的一体化进程,参与欧盟委员会发起的对欧洲睦邻政策的评估,为欧盟与“东部伙伴关系”国峰会做准备,支持欧盟的共同商业政策及共同外交与安全政策,支持欧洲对外行动局的活动。此外,匈牙利还对中东北非局势、日本地震和海啸等突发事件做出快速有效的反应,在保护欧盟公民、保证欧盟行动的一致性和有效性方面发挥积极主动的协调作用^①。

波兰担任欧盟轮值主席国期间,把作为增长源泉的欧洲一体化、安全欧洲和得益于开放的欧洲作为优先议程,以扩大波兰在外部世界的政治影响、树立积极形象并在国内增加欧盟归属感。它推动欧盟通过关于经济协调的6个立法,主持开启2014~2020年欧盟中期预算谈判,与欧盟委员会和欧洲议会一道举办单一市场论坛,并致力于实现欧洲智力资本利用的最大化。它注重能源安全和食品安全,强调发挥共同安全与防御政策的作用,提高欧盟的防御能力。它努力推进克罗地亚入盟进程,促进欧洲睦邻政策,特别是“东部伙伴关系”计划的发展,促成欧盟和该计划参与国之间签署自由贸易协议和互免签证,2011年9月,在波兰举行了欧盟与“东部伙伴关系”国峰会;主张欧盟加深与南地中海国家的合作,支持突尼斯、埃及和其他国家通往民主的道路;主张在欧盟共同商业政策基础上,采取行动使欧盟与其东部和南部邻国商业和贸易关系正常化^②。

立陶宛认为担任欧盟轮值主席国是展示自己、加强与欧洲的联系并为所有欧洲公民的幸福做贡献的机会。它为自己的主席国任期确定了3个目标。一为可信的欧洲,即进一步发展欧盟成员国的竞争力,延续负责的公共财政政策,进行必需的结构改革,恢复金融市场的可信度;二为增长的欧洲,即从“欧盟2020战略”和“欧洲学期”机制出发,关

注《增长与就业公约》的实施,建立有竞争力的内部市场,加强对研究、技术发展、绿色经济和劳动密集型产业的投资,增加就业机会,保障可持续的社会安全;三为开放的欧洲,即有效应对全球挑战,促进民主价值观,在欧盟内外保护人权,确保地区稳定和贸易开放,加强人际联系和发展援助^③。

总而言之,中东欧国家在欧盟中的地位不仅与欧盟机构运作机制有关,更取决于它们的综合国力。欧盟机构运作机制使得中东欧国家有可能对欧盟政策的制定和实施产生影响,综合国力的弱小则限制了它们的影响力,使中东欧国家不太可能成为欧盟的主导。入盟以来,一些中东欧国家已经在欧盟深化与扩大、欧盟对外关系和中期预算谈判方面发挥了作用,并借担任欧盟轮值主席国之机推动所关注的议程,更有效地参与和影响欧盟事务。今后,随着中东欧国家综合国力的增强,它们在欧盟中的地位将有所提高,对欧盟事务的影响力将有所加强,欧盟的未来也将因之而有所改变。

(责任编辑 陆齐华)

① 匈牙利主席国的工作,参见 Six Months in the Service of Stronger Europe Overview of the Hungarian Presidency of the Council of the European Union, January - June 2011, http://www.eu2011.hu/files/bveu/documents/HUPRES_EREDMENYEK_EN.pdf, 2013年9月5日; Summing - up the Hungarian Presidency, Brussel, 27 June 2011, HunPR/49/2011, http://www.eu2011.hu/files/bveu/documents/HunPR_49_-_27_06_2011_-_Summing-up_the_Hungarian_Presidency_0.pdf, 2014年2月20日。

② 波兰主席国的工作,参见 Agnieszka Lada, The Polish Presidency - pushing the agenda and shaping the Lisbon system, http://www.epc.eu/documents/uploads/pub_1268_the_polish_presidency.pdf, 2014年2月20日; Polish Presidency of the Council of the European Union, 1 July - 31 December 2011, http://www.mf.gov.pl/en/c/document_library/get_file?uuid=bd7c8f63-bcc4-4353-bd27-65389fe95357&groupId=764034, 2014年2月15日; Polish Council Presidency 2011: Ambitions and Limitations, http://www.sieps.se/sites/default/files/2011_3op.pdf, 2014年2月20日。

③ 立陶宛主席国的工作,参见 Programme of the Lithuanian Presidency of the Council of the European Union, 1 July to 31 December 2013, http://static.eu2013.lt/uploads/documents/Presidency_programme_EN.pdf, 2014年2月20日。

Chen Xiaoqin Since the 1990s Russia's energy policy has evolved. In the process of foreign energy cooperation Russia always pursues the principle of pragmatism and economic interests first. In 2003 and 2009, has promulgated the "The Russian energy strategy before 2020" and "The Russian energy strategy before 2030" respectively. Two documents' strategic objectives are: to ensure energy security, energy efficiency, budget efficiency and ecological security. International energy security in Russia's energy strategy can be concluded to two points: to safeguard the justice of oil prices and ensure reliable power supply. At present, Russia makes its foreign efforts to set new rules in the energy field to maximize its national interests.

Gao Ge Theoretically, operating mechanism of the EU institutions gives new member states of Central and Eastern European to participate in policy formulation and implementation of power in the European Union. In practice, however, it's difficult for member states of Central and Eastern Europe to dominate the EU due to their weak strength. Even so, member states of Central and Eastern Europe, especially Poland, which is big member state by the area and population, still do something in negotiations on deepening and expansion, external relations and medium-term budget. During their EU's presidencies, Slovenia, Czech Republic, Hungary, Poland, Lithuania, have driven respective agenda and expanded their influence in the European Union.

Zhang Guangxiang and Guan Huiying At the beginning of the 19th century Russian national education reform was one of the important liberal reform efforts under the rule of Alexander I. In the process of the reform, the national ministry of education was established in 1802 and education grading system did not change until the 1917 Revolution. The national education preliminary rules by Alexander I and reform policies of university Charter in 1804 have played a special role. Switzer LaHarpe, Tsar's "young friend" and earl M. M. Speransky gave an immeasurable influence on Alexander I thought of education reform. They directly and actively participated in the national education reform plan, assisted Alexander I to formulate a series of important reform policies. There are controversy around this education reform inside and outside Russia. Overall, the education reform is very important to institutionalization of education management and it promoted the development of Russia's education.

Lei Liping Confiscating church's treasures movement is the first massive campaign against religion in the Soviet Russia. There is a serious mistakes both in the guidance theory and in practice in the movement. It reflected the fact that the communists lacked the consciousness of transition from revolutionary party to ruling one, on the one hand, and they lacked innovation of breaking away from "dogmatic understanding of" the Marxist religious theory, on the other. This paper used the newly declassified documents of the Soviet Union and revealed the main reason for repeating misstates on the religious problem is that Soviet Russia did not establish the socialist theory of religion and religious ruling course.