

德国智库动态

四川外国语大学德国研究中心

第 20 期 2016 年 12 月 28 日

本期主要内容



"

" ——

建立欧盟“特殊关系”

——欧盟二十七国在英国脱欧谈判中的指导思想、利益以及活动空间

“ ”

“ ”

Theresa May

—— ”

关于英国脱欧的问题，欧盟与伦敦面临着复杂且将持续数年的谈判。在法律上，《欧洲联盟条约》（EU-Vertrag，简称 EUV）第 50 条为成员国脱离欧盟的过程设置了安全屏障；在政治上，双方在此期间也确定了一些基本原则和时间安排。欧盟 27 国坚持认为，只有在英国正式告知欧盟其脱欧意愿后，谈判才可以开始；而英国首相特雷莎·梅却宣布至迟于 2017 年 3 月底就此事致信欧洲理事会（Europäischer Rat）。由于按照英国法律，脱欧决议必须在议会中通过，因此脱欧时间表还有可能发生变动。然而，无论怎样议员们都将支持英国脱欧，这一点是毫无疑问的。

在英国递交脱欧通知书后，将开始为期两年的谈判，在两年期限中双方必须就英国脱欧的具体办法达成一致，并按协商好的步骤进行谈判，这样英国才能最终解除与欧盟的全部关系。这中间涉及到的问题有，双方在欧盟财政方面的权利与义务，以及欧盟机构中英国雇员的未来安排等。只有脱欧协议生效，或者两年期限到期后（此期限只有在一致同意的情况下才能延长），英国才能在事实上退出欧盟及其机构，预计这要等到 2019 年初。

各方面关系的重组

然而，英国脱欧带来的主要政治和经济挑战不在于其与欧盟二十七国将以何种方式分离，而在于双方未来将以何种方式合作。其中的主要问题是，英国将以何种形式分享欧盟内部市场或获得市场准入优先权。虽然在脱欧协议中会涉及到双方未来关系的框架问题，但各方面的关系具体该如何塑造，还完全未知。为此，还须在后续协议中制定相关实施措施。此外，鉴于欧洲的多重危机、周边国家风云变幻的地缘政治以及唐纳德·特朗普当选美国总统，谈判将要展开的时期，正式欧盟面临转变的关键期。

到目前为止，在与欧洲非欧盟国家的关系方面，欧盟始终坚持在成员国与非成员国之间划出明确的界线。目前还不存在“部分成员国”的关系，但在政治领域中，尤其是针对欧盟内部市场而特别实施的“部分一体化”，却是可能的。在英国问题上，可以借鉴的范例有欧盟经济区-“挪威模式”（EWR, „Norwegen-Modell“），以及欧盟与瑞士的双边协议，该协议允许双方在个别经济部门拥有市场准入优先权。然而在这两种模式中，挪威与瑞士都要接受欧盟的相关规则（其中包括自由迁徙权）以及欧洲法院（EuGH）的判决。而且它们还要向布鲁塞尔的欧盟财政机构缴款。此外，欧盟与土耳其也订立了关税同盟关系，其覆盖大部分交易商品，并且其中还包含了共同对外关税。尽管这些国家与欧盟在个别领域实现了部分一体化，但它们在上述领域之外仍然保持第三国身份，而非欧盟成员国。它们在欧盟行政机构中不拥有席位，也不会参与欧盟二级法律（Sekundärrecht）的制定——即使它们愿意将之转化为国家法律也不行。

这些不同的模式或可让英国实现“脱欧软着陆”，但其为此不得不接受国家主权方面的巨大损失。否则，英国脱欧就有可能面临“硬着陆”的危险。这样，英国就将在很大程度上截断与欧盟之间的政治以及经济联系。

欧盟二十七国的利益

英国公投结果公布后，欧盟二十七国立即确定了“在欧盟收到正式知会前不进行谈判”的方针。这就向英国传递出一个信号：在脱欧谈判以及新关系的确定上，英国要先做出表态。在2017年3月底之前，英国要在政府内部及议会中确定，自己在即将到来的谈判中首先要谋求实现哪些利益。在此期间，欧盟同样也会冷静且一以贯之地确定出自己的利益诉求。

欧盟二十七国的利益诉求主要有三个来源。首先，维持常规的英国市场准入权利，是欧盟各国公认的经济利益。2015年，在欧盟二十七国的总出口商品中有10%销往英国（总价值约为三千零二十亿欧元）。然而，与英伦三岛的贸易对每个成员国的经济意义不尽相同。对于德国、法国和波兰来说，该国在各国的贸易伙伴排名中都位于前五名之内（约占各国出口额的5%），对于爱尔兰来说，英国甚至是最重要的贸易伙伴（约占其出口额的14%）。然而，对于许多中、东欧国家——如匈牙利、奥地利、巴尔干国家以及希腊——来说，英国却在它们的贸易伙伴中扮演了次要角色。根据法国的说法，英国是欧盟第二大贸易逆差国。然而，在服务业中，该国却实现了对其它欧盟国家的贸易顺差，在金融服务市场方面尤其如此。虽然英国脱欧无论如何都会增加贸易限制，但如果自由的商品往来得以保持，欧盟二十七国最主要的经济利益就会得到满足。反过来，英国也将更加牢固的依靠其在自由资本及服务往来中固有的准入优势。

其次，保证联盟的团结是欧盟的政治利益所在。在美国大选之后，未来的跨大西洋关系成为未知数，这就使欧盟的团结变得愈加重要。因此布鲁塞尔仍将坚持这样的原则：某国只有全面实施欧盟的法律，并接受其法院判决，才会给予该国完全参与欧盟内部市场的权利。在欧盟二十七国（将英国排除在外）于2016年6月举行的第一次非正式会议上，各国国家与政府首脑重申了他们的共同原则：欧盟内部市场的“四项自由”（货物、服务、资本和人员的自由流动——译注）不可分割。这也解释了为什么欧盟经济区中的国家（如挪威）以及瑞士在参与欧盟内部市场时都必须在涉及到的贸易领域中践行欧盟法律。在欧盟内部，关税同盟和内部市场也不允许有变通空间。因为欧盟内部市场建立的核心并非纯粹的关税豁免，而是共同的市场规则以及对标准和规范的相互承认。只有这样才能将非关税贸易壁垒降到最低。为了使对经济发展更加有利的共同市场正常运行，欧盟必须坚持只有接受欧盟规则才能分享欧盟内部市场的原则。

与货币同盟类似，欧盟内部市场的运行所遵循的并非纯粹的经济逻辑。内部市场的建立属于欧盟一体化进程的一部分，而作为其政治基础，参与国要在获得利益和好处的同时给予某种补偿。例如，那些因经济实力较强而从欧盟内部市场获得更多好处的国家，必须向欧盟投入更多的资金来援助经济力量较弱的国家，以此平衡自己从内部市场获得的好处。因此欧盟要求挪威和瑞士这类第三方国家

也要为这一系列解决方案出力，并为此而做出自己的贡献，例如，为欧盟整体的凝聚力而做资金支持。而且，由于这些国家参与了欧盟内部市场，因此它们有义务接受经济活动人员可以在参与国之间自由流动的规定。单从经济方面来说，欧盟内部市场在人员自由流动受限的情况下也会正常运行，如针对新成员国而制定的工人自由流动临时规定所证明的那样。鉴于此，人员自由流动和向欧盟财政缴费作为分享欧盟内部市场的条件并不会成为对英国人的惩罚，而是保护欧盟团结的前提条件。

第三，每个欧盟成员国都有其特殊的利益，这也会对欧盟与伦敦的谈判产生影响。例如，爱尔兰共和国的利益在于，要尽可能地让自己与北爱尔兰的边界保持开放。虽然爱尔兰与英国签订了有关两国人员自由流动的相关协议；然而两国共同边界之所以能够保持开放，与其欧盟成员国的身份是密不可分的。一旦英国解除与欧盟的关税同盟关系，那么双方就一定会对商品往来实行边境控制。而如果爱尔兰与北爱尔兰的跨境往来变得艰难，那么北爱尔兰的和平进程就会遭到损害。此外，西班牙也提出要求：如果英国退出欧盟，至少要获得对直布罗陀的共同控制权；否则，其威胁将关闭与这一英国飞地之间的边境。此外，那些有大量国民迁移到英国的国家也想要在英国脱欧后保护其国民的权利。在谈判中，这些特殊的利益必须和欧盟二十七国的整体利益协调一致。

目前欧盟二十七国的立场可以总结如下：虽然未来英国参与欧盟内部市场，是各方之所愿，也是可能的，但其前提是符合欧盟经济区所规定的条件。这包括，接受包含人员自由流动在内的四项自由，向欧盟财政缴纳费用，并践行欧盟的规则——其中包括对欧盟内部市场法律的共同解释，例如，在欧盟经济区范围内，法律的解释权归欧洲法院（EuGH）和欧洲自由贸易区法院（Gerichtshof der Europäischen Freihandelszone 简称 EFTA）所有。值得注意的是，二十七国在这几点上达成了全面一致的意见。

英国欲实施“脱欧硬着陆”

英国脱欧公投以来，该国的政治动态表明，以上提到的同欧盟实现部分一体化以及作为欧盟卫星国的两种合作模式都不在英国的考虑范围内。事实上英国远比欧盟更希望保持其进入欧盟内部市场的优先权。因为欧盟二十七国对英国的商

品出口额远超其它国家，占到总出口商品的 47%（2016 年 8 月统计），是英国最重要的经济伙伴。其与爱尔兰一国的贸易额就比其与中国的贸易额还要多，且差距越来越大。尽管如此，英国首相特蕾莎·梅自从 2016 年 10 月在保守党代表大会上发表了纲领性的脱欧讲话后，事实上已多次表明，英国不会按照至今实行的第三国模式与欧盟展开合作。

对于未来的谈判，特蕾莎·梅为英国方面划出了三条红线。她宣称，联合王国在退出欧盟后既不会接受全面的人员自由流动，也不会践行欧盟的法律或者受制于欧洲法院的判决。对于特蕾莎·梅的政府来说，公投的结果首先表明了这是一次反对人员自由流动和移交国家主权的表决。在英国保守党看来如果欧盟的这些负面影响在英国脱欧后还将继续，那么其便不会接受已有的合作模式——他们认为这也是其加入欧盟内部市场的先决条件。

然而英国工党也公开确认了其承认公投的态度，这尤其是因为 70% 的工党议员都来自多数支持脱欧的选区。而苏格兰政府却相反，其虽然为进入欧盟内部市场而斗争，但却没有合乎程序的否决权，并且其至今都被特蕾莎·梅的政府所忽略。再加上按照法律所必须进行的议会表决，所有这些因素表明，英国的政治现状正在朝着“脱欧硬着陆”发展。

欧盟特殊关系的基本组成部分

虽然英国和欧盟二十七国在经济上都能从共同市场中获取巨大利益，但双方的政治利益在很大程度上排除了部分一体化的可能性——除非一方做好了让自己的政治诉求屈服于经济利益的准备。虽然这种可能性不能被排除——例如，在未来的谈判过程中英国脱欧的经济成本显著上升或英国议会方面为此而施加压力，然而“英国脱欧硬着陆”已成为基调，欧盟二十七国和德国都要为此做好思想准备。

从整个欧洲的角度来看，愈加重要的是，在排除了内部市场一体化的可能性后，如何为实现欧盟与英国的合作确定基本要素和指导方针。其中的主要问题在于，如何在欧盟与英国之间建立一种特殊的关系。从欧洲利益的角度出发，这种关系可从以下四个要素中建构出来。

1. 身份的转变：从成员国到第三国

英国脱欧后将会从之前的欧盟成员国变为欧盟之外的第三方国家。如上所述，由于英国拒绝一切已有的，可以作为效仿对象的第三国合作模式，因此，欧盟想要与作为第三国的英国在纯粹的商品交换以外建立怎样的（贸易）关系（自由贸易+X）这一问题就变得更为重要。有关未来与英伦三岛的合作谈判也应该首先被当做贸易对话来展开。

2. 保证商品自由往来不受损害

欧盟至少应为这些贸易对话而争取达成一个基础性的自由贸易协定（FHA），以维护欧盟与英国间的关税豁免权。假如在谈判策略上可行的话，相关法令或可和脱欧协议中的过渡规定实现无缝连接。这一方面可为欧洲的企业提供法律安全保障，另一方面，也可使德国经济中那些最重要的出口行业得到安全保障。

鉴于《欧洲联盟条约》第五十条所设置的时间限制，基础自由贸易协定应该从需要出发，首先仅在关税豁免权方面取得成果。这一协定明显可以被认定为欧盟最近所达成的数项更加深入全面的协定的一部分，如 CETA。这些协定主要针对的是非关税贸易壁垒。鉴于此，自由贸易协定的谈判或可在两年的期限内和脱欧协定的谈判同时展开。还可能发生的是，基础自由贸易协定仅由欧盟单方批准通过。

此外，这一协定的制定也可能和内部市场部分一体化的模式完全分离，即使在商品往来方面也不例外。如果这样，将不会存在共同的对外关税、自由的服务往来以及“欧盟金融通行证”，该通行证允许欧盟之外的国家在未在欧洲大陆设立分公司的情况下从事跨境金融业务。除此之外，在基础自由贸易协定中将不涉及参与国之间标准与准则的协调与相互承认——也就是说，不包括那些考虑将非关税贸易壁垒降到最低程度的措施。

正如欧盟更希望用欧盟经济区的模式来处理英国问题一样，在与英国建立特殊关系的问题上，其也更希望通过渐进的方式将双方的关系扩展到自由贸易之外的领域。而英国首先会尝试利用类似于后门的方式一方面继续保持欧盟服务市场的准入权，另一反面却不在政治和金融上承担代价。其想要避免国家主权受到损

害，以及被迫接受人员自由流动的规定。

3. 多维度合作

欧盟还有意与未来将要成为第三国的英国在基础自由贸易协定之外进行全面的合作。而在这方面，首先还不能确定的是，这种合作将以何种组织及约束形式展开。事实上，整个欧盟的各个政策领域，包括其对外贸易，都要接受检验，通过检验查明，在新的外部条件下哪些是可以着手考虑并继续发展的。随着特朗普当选美国总统，对于欧盟来说越来越有必要为自己的安全负起责任。这就提升了欧盟欲在内部和外部安全领域与英国合作的意愿。欧盟可在其与其它第三方国家广泛的合作模式中找到与英国建立双边关系的途径。

在内部及司法政策领域，布鲁塞尔和伦敦在英国脱欧后将有意共同克服跨境挑战。特蕾莎·梅已经表示了其愿意在刑事侦查领域，特别是为了打击恐怖主义和有组织犯罪，而与欧盟进行合作的愿望。虽然英国人将自愿退出欧盟，但其在这一领域至今都是欧盟国家中的领先者。而该国本身有可能碰到的情况是，其与欧盟国家在警务和司法领域的合作都将被解除，从而在打击犯罪领域的国际合作中形成空白。

欧盟与美国通过欧洲刑警组织（Europol）达成了一项战略协定，该协定规定双方要在打击恐怖主义和有组织犯罪方面交换数据。而欧盟与挪威在这方面的合作还要深远。其与奥斯陆在内部与司法政策上签订了数个对欧盟经济区起到补充作用的协定，其涉及的范围从数据交换一直延伸至网络犯罪方面的合作。英国可能不会考虑按照挪威的模式加入申根区——即使这其中包含了额外的合作形式，如在欧盟庇护政策领域以及欧洲边境与海岸保护方面的欧洲国际边界管理署（Frontex）。事实上，英国在作为欧盟成员国期间也拒绝成为申根国成员。在各种合作途径中占据中心地位的是欧盟与乌克兰签订的联系国协定（Assoziierungsabkommen）。除了签证特权这一长期目标外，协议中还拟定了双方在边境保护和打击恐怖主义方面的合作。在这三个案例中存在着一个共同准则，即每个国家都不参与欧盟的决策过程，然而它们却可以通过国家间的协定提高与欧盟的合作程度。

4. 制度框架

即使发生了“英国脱欧硬着陆”，欧盟也应建立一个制度框架，以期与英国进行定期交流。在非经济领域尤其应该如此。目前欧盟通过联系国协定已部分建立了对第三国的制度防护措施。在这方面《欧洲联盟运行条约》（Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union，简称 AEUV）中已作出了相关规定。条约中有关联系国的条款规定，在这些协定中须确定缔约国彼此的权利与义务，以及在哪些情况应采取共同措施，哪些情况下可启用特别程序。在实践中，这意味着，要定期举行官员、部长甚至首脑间的会面，以对彼此往来的状况及其继续发展的可能行进行探讨。为了实现这一目标，欧洲议会（Das Europäische Parlament）的议员和每个成员国的立法机关会举行定期对话。这一背景形成的原因常常源于各伙伴国家想要建立彼此间更加活跃的关系以及越来越紧密的联系。通常，欧盟的代表——如欧洲理事会主席、欧盟委员会主席或高级代表——会与某个第三方国家直接进行会面。这些第三方国家和所有欧盟成员国的代表间的共同磋商更多只在特殊情况下才会举行。

英国脱欧后将建立欧盟特殊关系

英国脱欧协议的商定以及双方未来关系的建立，无论从法律上还是政治上来看，鉴于欧盟的现实情况，都将是一个极其复杂的处理过程。由于英国已经划出了脱欧的红线，因此欧盟应该某求与英国建立伙伴关系，而不是使之与欧盟部分一体化。鉴于欧盟与英国之间的共同利益以及地理上的接近，这种关系应该是一种特殊的伙伴关系——欧洲特别关系。两年的退欧进程只能为这种伙伴关系建立一个基础，这一基础由四个要素构成：1）英国将成为欧盟内部市场之外的第三国，2）欧盟与该国的贸易关系要通过基础自由贸易协定来维持；3）双方会就外部与内部安全达成协议，3）并为定期交流而进行会晤。

脱欧协议以及欧盟特殊关系的建立将使欧盟踏入一个前所未有的领域。因此，谈判过程将在很大程度上被打上未知、投机甚或实验的印记。同时，面对伦敦当局，欧盟方面很难始终坚持统一的谈判立场。因为，欧盟内部现在就已在某些方面产生了严重的目标分歧——有的以市场利益为准，有的坚持人员自由流动的原则；有的主张经济领域中的“英国脱欧硬着陆”与有的呼吁与英国在对外和安全政

策上进行合作；各成员国之间在各自的民族利益上也存在分歧。

因此，对于英国脱欧谈判来说，重要的是，及早告知公众，谈判将以何种程序展开，以及欧盟将谋求哪些目标。欧盟特殊关系是一项可以实现的方案，其也给欧盟提供了推进内部改革的活动空间。改革是必要的，这可以让欧盟在目前纷乱的地缘政治世界中维护自己在对外和安全政策上的利益。尽管发生了英国脱欧事件，欧盟仍然有机会恢复自己在西方世界中经济中心的地位。

2016 8 9

Barbara Lippert

Nicolai von Ondarza

(<https://www.swp-berlin.org/publikation/eine-europaeische-special-relationship/>)

《德国智库动态》由四川外国语大学德国研究中心根据德国各大权威智库的公开信息编译，每月 30 日出版。

地址：四川外国语大学德国研究中心，重庆市沙坪坝区烈士墓，邮编 400031

电话/传真：+86 23 6538 5696

电子邮件：dgyjzx@sisu.edu.cn

网址：dgyj.sisu.edu.cn