

## 欧盟的财政压力与乌克兰“入盟”前景

鲍宏铮

**【内容提要】** 随着乌克兰局势的迅速发展,乌克兰加入欧盟的问题也被越来越多地关注。但乌克兰加入欧盟除了会给欧盟的外交和安全政策以及决策程序带来巨大影响外,其较为落后的经济水平,特别是庞大的农业部门,也会给以“地区发展政策”和“共同农业政策”为主要支出的欧盟财政预算带来空前的压力。本文的测算显示,如果不对欧盟预算进行彻底改革,欧盟在最近 7 年,甚至 14 年左右的时间,都很难将乌克兰“入盟”问题提上议事日程。而从欧盟财政政策演变的轨迹来看,这种彻底的改革至少在最近 7 年内都很难进行。特别是欧盟各国反欧洲一体化力量的加强,将使乌克兰“入盟”问题面临更多的阻力。

**【关键词】** 乌克兰 欧盟 地区发展政策 农业 人均 GDP

**【作者简介】** 鲍宏铮,中国社会科学院世界历史研究所法学博士。

自 2013 年年底以来,乌克兰局势持续动荡。在一系列重大政治事件之后,乌克兰于 2014 年 6 月与欧盟签署了旨在促进乌克兰与欧盟实现一体化的联系国协议(Association agreements)。

但是乌克兰真能、至少是在可预见的未来加入欧盟么?这是一个颇为复杂的问题。本文仅就欧盟的财政能力问题,对乌克兰加入欧盟可能遇到的障碍作一简单的分析。

### 一 欧盟各国对预算的变化容忍度

欧盟之所以对中东欧各国有着巨大的吸引力,除了“回归欧洲”的身份认同外,欧盟的各项资金补贴可以说是最重要的原因。一旦一个国家成为欧盟成员国,那么,欧盟按既有的法律规则向其提供资金补贴就成了一项必须履

行的法定义务。而这些补贴的多少将直接决定欧盟财政压力的大小。

### (一) 欧盟预算的来源和总量控制

欧盟的收入来源由两部分组成。一部分是欧盟直接从各成员国获取的关税、农业交易税收以及一部分增值税。这部分收入来源属特定的交易类型,与具体国家无关,因此,尽管有的成员国进出口更活跃,提供给欧盟中央机构的关税更多,但总体来看,这一收入来源并不依赖于具体的成员国。欧盟收入的另一部分是各成员国按照其国内生产总值(GDP)占欧盟总 GDP 的比重进行的缴纳。这部分收入带有分摊性质,其来源直接依赖于各具体成员国,因此,欧盟预算总量增长的影响将会直接分解到各个成员国身上。从 20 世纪 90 年代以来,GDP 分摊缴纳已经成为欧盟预算的主体部分,比重超过 70%,因此,各成员国对欧盟预算的态度直接决定了欧盟预算的增减。

欧盟以 7 年为一个财政周期,通过“多年度财政框架”(Multiannual financial framework)对预算总量进行控制。自 20 世纪 90 年代以来,欧盟预算一直占欧盟成员国国民总收入(GNI)的 1.2% 左右。由于这个比重本身已经非常小,因此,即使是在此基础上 0.1 个百分点的变化,也会显得非常剧烈,分摊到各成员国的 GDP 缴纳时,常引起各成员国之间、成员国与欧盟各机构之间的激烈争吵。

### (二) 欧盟预算变化率的极限

欧盟 2007 ~ 2013 年跨年度预算总额为 9 942 亿欧元<sup>①</sup>,占成员国 GNI 的 1.12%。在制定 2014 ~ 2020 年跨年度预算过程中,一部分欧盟补贴的受益成员国以及欧洲议会均认为新预算应该实现 5% 的增长,以便在欧洲主权债务危机的背景下刺激经济。但英德等主要欧盟预算贡献国坚持认为,新预算应保持在 2013 年的水平,而且这种紧缩不仅要与债务危机国家的财政紧缩相关,也要与这些国家的经济结构调整有关。因此,这种紧缩将是一个长期过程,并不会随着欧债危机的缓解而放宽。

欧盟委员会照顾各方关切,在初始草案中规定 2014 ~ 2020 年跨年度预算为 1.025 万亿欧元,占欧盟 GNI 的 1.05%<sup>②</sup>,比 2007 ~ 2013 年跨年度预算下降 0.07%。但这仍遭到德国等国的坚决反对,最终促使该预算总额削减至

<sup>①</sup> 本文所涉及的 2007 年以前的欧盟预算,数据均来自 European Commission, European Union Public Finance (4th edition, 2008)。欧盟 2007 ~ 2013 年跨年预算中的货币金额为 2011 年价格。

<sup>②</sup> European Commission, A Budget for Europe 2020 (29 June 2011)。

9 600 亿欧元,占欧盟 GNI 的 1%<sup>①</sup>,比 2007 ~ 2013 年跨年度预算大幅下降 0.12%,总金额则下降 3.4%。

就 7 年这样一个中长周期而言,上述欧盟预算的调整,绝对数额和变化幅度都不算很大,但在欧盟历史上却已经是最大的一次跌幅。现实中各方的争执几乎造成预算案的流产。按欧盟法律,新预算应在预算周期开始前一年半(即 2012 年 6 月左右)制定完毕,但该案最终的通过时间为 2013 年 11 月,距离 2014 年 1 月新预算生效仅 1 个月的时间。

应该说,这次 0.12% 和 -3.4% 的总量变化,是对欧盟预算承受能力的一个巨大考验,是衡量以后欧盟预算问题的一个重要参考。

## 二 欧盟“地区发展政策”和“共同农业政策” 与乌克兰“入盟”问题

欧盟预算一般由五个大的科目组成,其中占有资金最大的两个部分,一是“共同农业政策”补贴,约占总预算的 40%,二是“地区发展政策”补贴,约占总预算的 34%。

与欧盟预算中的“共同农业政策”和“地区发展政策”相对应,乌克兰在经济上有两个最大的特点,即经济整体发展水平较低,与欧盟现有成员国相比,明显处于失衡状态;同时,乌克兰又是一个农业大国,如果“入盟”,将成为欧盟农业人口最多的国家。这两个特点都会使欧盟在吸纳乌克兰“入盟”时面临严重的财政困难。

### (一)“地区发展政策”与乌克兰“入盟”问题

乌克兰人口众多,且经济水平较低,这是乌克兰的一个基本国情。在人口方面,乌克兰目前人口总量约 4 555 万,占中东欧 10 个成员国(指在 2004 ~ 2013 年新加入欧盟的国家,不计马耳他、塞浦路斯、克罗地亚三国,以下简称 EU-10)总人口(1.02 亿)的 45%。在经济发展水平方面,乌克兰 2012 年的人均 GDP 为 2 934 欧元<sup>②</sup>,仅占 EU-27(不计克罗地亚)的 12%,EU-10 的

<sup>①</sup> European Commission, Technical Adjustment of the Financial Framework for 2014 in Line with Movements in GNI(20 Dec. 2013).

<sup>②</sup> 本文所使用的人均 GDP 数据均来自世界银行 GDP per capita 数据库, [http://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.PP.CD?order=wbapi\\_data\\_value\\_2012+wbapi\\_data\\_value+wbapi\\_data\\_value-last&sort=desc](http://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.PP.CD?order=wbapi_data_value_2012+wbapi_data_value+wbapi_data_value-last&sort=desc)。币种之间的折算依据欧洲中央银行或乌克兰中央银行 2012 年最后一个交易日的汇率牌价。

33%。这种国情对旨在缩小成员国地区发展差距的欧盟“地区发展政策”而言,无疑是个巨大的压力。

从乌克兰“入盟”对欧盟“地区发展政策”的影响来看,2007~2013年跨年度预算中,EU-10得到的“地区发展政策”资金占该项资金总额的50.8%,人均1991欧元,其中捷克、匈牙利、爱沙尼亚最高,约2500欧元;两个“问题国家”保加利亚、罗马尼亚最低,分别为911欧元和1102欧元<sup>①</sup>。如果以目前最低的人均911欧元计算,乌克兰“入盟”将使欧盟在“地区发展政策”领域增加415亿欧元的预算,即比2007~2013年跨年度预算增长4.2%。

### (二)“共同农业政策”与乌克兰“入盟”问题

乌克兰是农业大国,素称“欧洲的粮仓”。根据2011年的统计数据,乌克兰农村人口占总人口的约32%,农业和食品业产值则占GDP的约25%<sup>②</sup>。如此众多的农业人口,对欧盟“共同农业政策”而言无疑也是个巨大的压力。

从乌克兰“入盟”对欧盟“共同农业政策”的影响来看,欧盟对EU-10的农业补贴约占EU-10GDP的1.2%,其中最高为保加利亚,约1.8%,最低为斯洛伐克,约0.6%<sup>③</sup>。乌克兰2012年的名义GDP约为1375亿欧元。如果欧盟以目前最低补贴水平0.6%对乌克兰农业进行补贴,那么在未来7年需要约58亿欧元。而乌克兰的农业人口比重与保加利亚相当,因此,按照斯洛伐克的低值标准计算对乌克兰的农业补贴数额,实际上已经是极其保守的。

综合以上对“地区发展政策”和“共同农业政策”补贴的情况来看,如果乌克兰在欧盟目前的预算水平上“入盟”,欧盟预算支出将在未来7年中累计增加463亿欧元。如果现行政策的基本运行模式不变,那么,由乌克兰一国所带来的欧盟预算增加就已经突破2007~2013年跨年度预算与2014~2020年跨年度预算之变动的总量,即-352亿欧元,而且这种变化是向着增加预算的方向变动。这对于欧盟将在2019年推出的2021~2028年跨年度预算来说,几乎是不可能的。

### (三)对上述分析的评估

随着金融和财政形势的变化,欧盟削减“地区发展政策”和“共同农业政

<sup>①</sup> KPMG(毕马威会计师事务所), EU Funds in Central and Eastern Europe, Progress Report 2007-2012, <http://www.kpmg.com/CEE/en/IssuesAndInsights/ArticlesPublications/Documents/eu-funds-in-central-and-eastern-europe-2012.pdf>

<sup>②</sup> FAO(Food And Agriculture Organization of the United Nations) Regional Office for Europe and Central Asia, Assessment of the Agriculture and Rural Development Sectors in the Eastern Partnership Countries: Ukraine. (Dec. 2012). p. 7.

<sup>③</sup> European Commission, Agricultural Policy Perspectives Briefs, no.2 (Jan. 2011).

策”资金、进而降低未来对乌克兰的补贴,这种可能性是存在的。但就目前的总体状况而言,这种削减很可能不会在近期内发生,因此,上述就乌克兰“入盟”对欧盟财政负面影响的分析大体成立,其原因主要是欧盟预算支出中的“历史参照法”。

所谓“历史参照法”(historical reference),即不会使各国居民已经获得的欧盟补贴收益出现大幅下降,从而避免补贴接受者和接受国对欧盟的政策发生严重的对抗情绪。由于“地区发展政策”和“共同农业政策”均面向欧盟内比较弱勢的群体,具有高度政治敏感性,因此,欧盟在这两个政策领域中一直强调这种“历史参照法”。

就实质而言,“历史参照法”实际上是保护既得利益者。从欧盟历史来看,这些既得利益者主要是 2004 年以前的老成员国,即 EU - 15。正因为如此,尽管 EU - 10 经济水平远低于 EU - 15,更需要欧盟的补贴以刺激本国经济、提高本国居民的生活水平,但 EU - 10 享受到的“地区发展政策”和“共同农业政策”仍仅为 EU - 27 总额的 50% 和 20% 左右。也就是说,不论是目前“共同农业政策”补贴所占 EU - 10GDP 的 1.2%,还是“地区发展政策”补贴中保加利亚的人均 911 欧元,都是一个相当低的数字,除非对欧盟财政进行彻底改革,否则对其进行进一步缩减的余地已经不大。因此,在难以严格测算的情况下,作为一种简化分析,在上述“地区发展政策”和“共同农业政策”中分别以 911 欧元和 0.6% 对乌克兰进行预估是比较合理的。

#### (四) 欧盟预算的演变趋势与乌克兰“入盟”问题

由于欧盟面临诸多金融和财政方面的挑战,因此,欧盟对未来在开源和节流这两个方面确实有所设想,但这是不是能够影响到未来乌克兰可能享受的欧盟补贴,还是一个未知数。

##### 1. 欧盟缩减开支所面临的困难

从节流方面来考察,如果欧盟必须进一步削减预算的话,那么途径有二:一是从 EU - 15 的“地区发展政策”和“共同农业政策”补贴中进行削减,但由于“历史参照法”的原因,这将是一个缓慢的过程。二是牺牲不具政治敏感性的部分,如 2014 ~ 2020 年跨年预算中,既要保持“地区发展政策”和“共同农业政策”的资金,又要控制预算总额,因此最后被减掉的是用于知识经济和高科技的预算,且相比欧盟委员会 2011 年 6 月的初始提案,削减幅度达到 19%。但如果继续对这一部分进行削减,那么欧盟预算又将回到 20 世纪 80 年代“共同农业政策”等补贴占总预算 60% ~ 70% 的状态,30 年来欧盟希望调整预算结构,将补贴重点转向提高国际竞争力的努力将流于失败,这又是

英、德、荷、丹,甚至法、意等老成员国所不能接受的。

目前,2014~2020年跨年预算已经制定完毕,进入执行阶段。就未来2021~2028年跨年预算而言,有两方面原因影响预算的增长,从而阻碍欧盟对乌克兰的吸纳:一方面如前所述,德国等欧盟预算主要贡献国认为,欧盟预算的缩减与经济结构调整相联系是一个长期过程。另一方面,在2014年的欧洲议会选举中,反对欧洲一体化的政治势力获得重大胜利,本届欧洲议会的任期将到2019年6月届满。按照《里斯本条约》的规定,欧洲议会拥有对欧盟预算的修改权和否决权。如果按法律要求,欧盟在2019年6月应该已经将2021~2028年跨年预算制定完毕,在现有的欧洲议会组成基础上,具有扩张趋势和打破EU-15既得利益格局的预算改革将很难通过。即使2021~2028年跨年预算没有按期在2019年年中制定完毕,那么,支持欧洲一体化的政治力量是否能在2019年的新一届欧洲议会选举中取得胜利,或者即使胜利了,是否能够在剩下仅有的一年时间里运用欧洲议会的力量有效地改变目前预算日趋紧缩的趋势也将是一个未知数。如果综合考虑上述经济结构转型的长期性和欧洲议会组成这两个因素,即使是乐观的估计,欧盟也要到2026年制定2028~2035年跨年预算的时候,才会从财政的角度考虑接纳乌克兰的问题。而更可能的情况是,即使到了那时,欧盟恐怕都不会背负乌克兰这个沉重的包袱,这也就意味着乌克兰“入盟”问题要拖到2036年以后了。

## 2. 欧盟扩大收入所面临的困难

在开源方面,欧盟中央机构除了现有的关税、农业交易税收和部分增值税外,也在试图寻找新的税源。目前各方讨论较多的是金融交易税,即在全欧盟范围内对银行、证券、外汇的交易统一征税,税收所得直接纳入欧盟中央机构的财政收入。但金融交易税将主要来自金融市场成熟、国际化程度高、金融交易活跃的老成员国,而中东欧新成员国的金融交易量与英、法、德等全球性的股市、汇市中心根本无法相比,其所能提供的金融交易税是非常有限的。在这种情况下,一方面,老成员国为了保护自己的税源,实际上一直在不同程度地抵制欧盟统一金融交易税的推行,这将会延缓欧盟财政收入增长的进程。另一方面,即使开征了金融交易税,像乌克兰这样金融比较落后的国家也无法提供大量的财政贡献,非但不能改变其作为欧盟财政净收益国的地位,甚至还可能会愈发强化自己的这种弱势地位。因此,从开源的角度来说,欧盟目前的计划并不能促进其对乌克兰的吸纳。

### (五) 欧盟2004年东扩与乌克兰问题的不同

欧盟于1993年哥本哈根峰会上确定了东扩政策。由于当时已进入1993~

1999 年预算周期,而这一周期的预算是在 1990 ~ 1991 年制定的,这一时期苏联还没有解体,欧盟东扩政策也没有确立,甚至签署了联系国协议的中东欧国家也只有波兰和匈牙利两国,因此,从账面上看,在 1993 ~ 1999 年跨年预算中并没有对中东欧国家的特殊拨款。但由于西方各国都对“冷战”结束、东欧剧变和苏联解体对国际局势的巨大影响有清楚的认识,因此,西方各国都通过其他途径对中东欧国家给予大量经济援助。在国际上,有所谓“24 国援助计划”,包括美国、日本等国的广泛参与;在欧洲范围内,各国通过各自的双边途径实现了对中东欧国家的直接援助<sup>①</sup>。因此,虽然欧盟在 1998 年开始制定的 2000 ~ 2006 年跨年预算中,对中东欧国家的资金扶助力度加强,占据当期预算总额的 7.7%,但这主要是把原来的“欧盟成员国—中东欧国家”的双边框架援助调整为“欧盟—中东欧国家”框架内的援助,并没有突然增加各欧盟成员国的负担。

但乌克兰的情况比较特殊。首先,也是最重要的,乌克兰危机到底是一场局部危机,还是一场全欧乃至全球危机,各方至今并没有一个明确的战略判断。在地缘政治和文化身份认同上,吸收乌克兰加入欧盟是否与吸收中东欧 13 国加入欧盟具有同等的必要性,欧盟至今并没有给出一个结论。这直接影响欧盟以及各成员国目前在预算框架外的对乌援助是否能在 2021 ~ 2028 年预算年度中转化为以预算内拨款形式进行的长期系统性援助,或者仅仅作为临时性援助,待到乌克兰危机趋于缓和,这一援助即告削减或结束。其次,即使欧盟认为未来有必要以欧盟预算的形式对乌克兰进行系统性援助,并最终吸纳乌克兰为欧盟成员国,乌克兰的战火和就克里米亚地位的主权争端也会使乌克兰“入盟”问题复杂化。这一困难在塞尔维亚和科索沃申请“入盟”的问题上已经有所体现。

### 三 乌克兰人均 GDP 与乌克兰“入盟”的关系

就法律层面而言,欧盟从未将贫穷与富裕作为判断一个国家是否可以加入欧盟的标准,但是从上述对欧盟实施政策性补贴的分析来看,申请国的贫富确实会直接影响到欧盟的财政承受力。另外,人均 GDP 作为居民贫富的标志,同时也是社会发展综合水平的重要指标,往往与一国的产业结构、贸易结构、环保水平、社会保障水平等欧盟一体化过程格外关注的领域密切相关。因此,对乌克兰和欧盟的人均 GDP 作一个简单的分析,将有利于对认识乌克兰

<sup>①</sup> 朱晓中:《中东欧与欧洲一体化》,社会科学文献出版社 2000 年版,第 82 页。

兰加入欧盟问题的考察。

### (一) 历史角度的分析

欧盟在 2004 年、2007 年和 2013 年进行了三次东扩。对这三三次东扩的研究将从统计学的经验数据中揭示人均 GDP 与“入盟”之间的关系。

2004 年 8 国(不计塞浦路斯和马耳他)“入盟”时,人均 GDP 为 6 330 欧元,EU-15 为 2.6 万欧元,EU-25 为 2.372 万欧元,8 国人均 GDP 占 EU-25 的 27%,占 EU-15 的 24%。

2007 年,保加利亚和罗马尼亚“入盟”,两国的人均 GDP 为 3 900 欧元,EU-27 为 2.39 万欧元,EU-25 为 2.55 万欧元,两国人均 GDP 占 EU-27 的 16%,占 EU-25 的 15%。

从这一对比中可以发现,在居民的富裕程度上,保加利亚和罗马尼亚的“入盟”水平相比 2004 年“入盟”的 8 国已经大大降低,因此,接纳这两个低经济水平的国家“入盟”,已经迫使欧盟对其扩大政策进行反省,并从实际行动上排除了近期继续向人均 GDP 水平较低的国家(即大部分巴尔干候选国)扩大的可能性。这也正是所谓欧盟“扩大疲劳症”的一个重要表现。如果说 2004 年 8 国“入盟”时,欧盟中央当局和各老成员国对其经济能力还能够接受的话,那么在无欧盟法律要求的情况下,我们不妨以 2004 年新老成员国的人均 GDP 之比 24% 作为在经济发展水平上欧盟接受新成员国的下限参考值。

欧盟在 2013 年实现了对克罗地亚的东扩。此时克罗地亚的人均 GDP 已达 9 970 欧元,占 EU-28 的 40%,占 EU-11(EU-10 加上克罗地亚)的 113%。这已经显著高于 EU-8 在 2004 年“入盟”时的水平。也就是说,克罗地亚在“入盟”时,其社会经济综合发展水平是比较高的,相对于 EU-10 来说并不是一个穷国。这也在一定程度上可以解释,为什么欧盟在罗马尼亚和保加利亚“入盟”时制定了旨在督促两国继续进行司法改革和反腐败的“合作与核查机制”(Cooperation and Verification Mechanism),并在客观上严重影响了这两国在欧盟中的政治地位;但作为在罗马尼亚和保加利亚之后加入欧盟的国家,欧盟却允许克罗地亚不必遵循“合作与核查机制”的先例,而是一步到位,在政治上直接获得与其他成员国平等的地位。

### (二) 乌克兰的人均 GDP 增长趋势与“入盟”问题

2004~2013 年,欧盟人均 GDP 的年均增长率为 0.57%。在目前尚没有长期预测数据的情况下,假设以最乐观的估计,乌克兰准备在 2029 年(即未来第二个 7 年预算周期的初期)加入欧盟的话,那么,届时 EU-28 的人均 GDP 应为 2.5 万欧元。如果以 EU-28 人均 GDP 的 24% 作为新成员国“入



盟”的人均 GDP 下限,那么,届时乌克兰的人均 GDP 应该达到 6 000 欧元,即现在的约两倍,也就是说,乌克兰要在 14 年中实现人均 GDP 翻一番。这意味着从现在到 2028 年,乌克兰人均 GDP 的年增长率要达到 5.5%。这对于乌克兰来说并非易事。特别是乌克兰东部工业地区处于战乱之中,且很难预测形势的走向,这不但会直接降低乌克兰的 GDP,同时也会恶化乌克兰的投资环境,从而使其经济增长更难以得到保证。如果考虑到 2004 ~ 2013 年欧盟年均 GDP 增长率中还有因欧洲主权债务危机而出现的 5% 的负增长(2009 年)和零增长(2008 年、2013 年),那么未来 14 年中,欧盟人均 GDP 的实际年增长率可能还要大于 0.57%。如果真是如此的话,乌克兰在 2029 年达到欧盟人均 GDP 水平 24% 的难度就更大了。

统计数据显示,1993 ~ 2013 年,EU - 10 人均 GDP 均有大幅度增长,甚至达到年均 10% 左右。但通过分析年度数据可以发现,这种增长并不是匀速实现的。1993 ~ 1999 年,EU - 10 的人均 GDP 年增长率仅在 0 ~ 2% 之间,而这些国家真正的经济腾飞是在 2000 年以后。这里面有三个因素不容忽视。第一,20 世纪 90 年代的经济转型给 EU - 10 的经济造成较大创伤,经济恢复需要一个过程。第二,欧盟在 1997 年前后与 EU - 10 开始“入盟”谈判,并提出了“入盟”时间表(最初方案是 2002 年和 2004 年两批,后来逐步调整为 2004 年和 2007 年两批),进一步明确“入盟”前景,产生良好的经济预期,也是吸引外资、实现增长的一个重要因素。第三,欧盟在 2000 ~ 2006 年跨年预算中,将原来分散于各个方面的经济援助进行了整合,使之制度化,更有利于其实施和监督。但乌克兰是否也能够得到欧盟关于“入盟”的明确承诺,甚至是时间表,目前还是个未知数,因此,成为欧盟成员国的预期也就很难在发展经济中起到关键作用。而目前欧盟用于乌克兰、格鲁吉亚、摩尔多瓦等多个睦邻伙伴关系国家的资金也只占其 2014 ~ 2020 年跨年预算的 1.4%。如果要从欧盟的角度调高这一数字,并且在欧盟的监督下取得更高的资金使用效率,以带动乌克兰国内经济的发展,只能等 2021 年以后了。

#### 四 可能影响乌克兰“入盟”的其他因素

由以上分析可知,就欧盟的财政能力来说,乌克兰在加入欧盟问题上实际上呈现一种比较悲观的局面。但是欧盟和乌克兰都是庞大而复杂的经济体,围绕它们的经济状况和政策制定,都有一些特殊的问题需要考虑。

首先,欧盟会在乌克兰提出“入盟”申请后,对乌克兰的经济、政治改革进

行辅导,并使用若干财政工具对申请国进行扶植。进入这一时期以后,由于申请国的经济、政治环境应该是稳定的,不会因国内的突发事件破坏其发展态势,因此欧盟的财政扶植工具虽然数额很小,但往往能取得较显著的效果。乌克兰的经济水平可能会在这种情况下有一个快速的发展。

其次,尽管乌克兰是一个农业人口大国,但其农业发展水平并不太低。乌克兰农民 2013 年的平均收入约为 1 700 欧元,为乌克兰平均收入的 70%<sup>①</sup>,这一数字即使在欧盟各国中也并不算低。经过 21 世纪以来的两次旨在深化土地私有化的改革,乌克兰的土地市场已进入正轨。乌克兰已拥有一批可以参与欧洲竞争的大型农业企业。例如,新当选的乌克兰总统波罗申科就是乌克兰第三大农业用地的拥有者(约 9.6 万公顷)<sup>②</sup>,他著名的“巧克力大王”的称号就是由其所拥有的食品公司得来的。在乌克兰的出口中,粮食和食品仅排在矿产品之后,居第二位。

最后,欧盟“共同农业政策”是一项非常复杂的政策,对低收入农民进行补贴仅是“共同农业政策”的众多分析角度之一,而农作物种类、土地丰腴程度等问题,虽然在本文中没有涉及,但会对分析结果产生相当大的影响,可能会在一定程度上减轻欧盟在对乌克兰实施“共同农业补贴”时的负担。

但总体而言,乌克兰加入欧盟对欧盟的财政冲击仍将是巨大的。从财政角度来看,吸纳乌克兰一国的难度可能要比 2004 年吸纳 10 国的难度还大,这需要对欧盟现有的财政来源体系和补贴分配体系进行深刻的改革。而在欧盟财政紧缩的趋势下,特别是在 2014 ~ 2019 年的欧洲议会中,这种具有扩张趋势和打破 EU - 15 既得利益格局的改革,实际上是很难进行的。

除财政问题之外,欧盟当局还势必要考虑乌克兰作为人口大国给欧盟表决机制带来的巨大影响,以及乌克兰作为欧—俄战略中间地带,给欧盟“共同外交与安全政策”、“共同安全与防务政策”、与北约关系等诸多方面带来的影响。因此,乌克兰的“入盟”工作即使在 2021 ~ 2028 年财政周期中的某个时点能够启动,恐怕很难在 2028 年之前实现最终的“入盟”。

(责任编辑:农雪梅)

<sup>①</sup> State Statistics Service of Ukraine, Average Monthly Wages and Salaries by Types of Economic Activity from the Beginning of Year in 2014, [http://ukrstat.org/en/operativ/operativ2014/gdn/Zarp\\_ek\\_p/zpp2014\\_e.htm](http://ukrstat.org/en/operativ/operativ2014/gdn/Zarp_ek_p/zpp2014_e.htm)

<sup>②</sup> Arkadiusz Sarna, The Transformation of Agriculture in Ukraine: From Collective Farms to Agrohholdings, Centre for Eastern Studies (Poland), <http://www.osw.waw.pl/en/publikacje/osw-commentary/2014-02-07/transformation-agriculture-ukraine-collective-farms-to>