



法国否决《欧盟宪法条约》：损益、因果及出路  
裘元伦(2005.6)

2004年10月29日欧洲联盟成员国在罗马签署的《欧盟宪法条约》，还须在随后的两年内经由所有25个成员国批准，方可从2006年11月1日起生效。批准程序由各成员国自行决定，可以通过全民公决，也可以付诸议会表决。爱尔兰、丹麦、荷兰、比利时、卢森堡、法国、英国、西班牙、葡萄牙、波兰和捷克共和国等11国决定全民公决。显然，公决国家越多，批准风险越大。但在半年之前，还很少有人料到，《欧盟宪法条约》会在2005年5月29日的全民公决中，遭到法国公民以55%对45%的高票拒绝。这在欧洲内外引起了不小的震荡。一时间，有关法国否决所内含的损益计算、因果分析和出路寻觅充满了各种媒体。笔者也想谈点自己的看法。

一份损益表

法国否决《欧盟宪法条约》，受损的自然首先是该宪法条约本身；法国总统希拉克和总理拉法兰；欧洲建设进程、欧盟整体形象及其国际地位；欧洲模式在世界范围内的影响力，这里包括由欧盟体现出来的处理国家—国际关系的新途径和欧洲的社会—经济模式向全球昭示的吸引力。其次，《欧盟宪法条约》与美国也关系重大，美国正在以极其错综复杂的心情注视着欧洲的事态演变。最后，欧洲的前程也影响着世界的命运。

1、法国全民公决结果一公布，伦敦欧洲改革中心、布鲁塞尔自由大学欧洲研究所等机构的专家们就声称，《欧盟宪法条约》这一行动已经失败，“这一条约从法律上和政治上都已死亡”。法国否决不仅使法国在欧盟的地位下降，而且使法国内政进入了一个不确定时期，希拉克总统在全民公决后第二天就更换了政府首脑，足见事态的严重性。法国人说“不”对欧盟的自信心构成重大打击，使欧洲陷入十几年来最为严重的政治危机，欧盟进入犹疑、反省甚至瘫痪状态。欧洲内部本来就“无法将其利益拧成一股绳并以一个强有力的声音说话，欧盟东扩使其本来就不稳固的结构更加松散”；1992年后欧盟一直处于一种停滞状态，2002-2003年围绕伊拉克战争欧洲陷入了分裂，“欧洲处于深刻危机，不仅表现在机构和外交政策行动能力方面，也反映在经济和社会福利结构方面”；在欧盟外部，“如果美国决意要使欧洲在政治上依附于美国，欧洲就会持久分裂”。在这些背景下，法国否决《欧盟宪法条约》无异给欧洲建设事业雪上加霜，并使欧盟模式在世界范围内受到质疑。

2、法国人对《欧盟宪法条约》说“不”，使一些对法国和欧洲一体化进展持批评态度的美国人喜形于色，甚至欢呼雀跃。然而那些理智的美国人明白，这对美国也许同样是一个挫折。因为当今美国迫切需要一个强大、团结、外向的欧洲伙伴，法国的否决可能导致相反的结果；它还将使土耳其、乌克兰等国入盟更加困难，而这些国家的进入正是美国所期盼的；它有可能导致欧盟内部形成一个“硬核”，而英国等美国盟友将不在其中；它还有可能迫使欧洲人在今后一段时间忙于“内务”，相对少顾及大西洋两岸应共同关心的一系列问题；最后，美国理应已经看到，在这次法国全民公决中，构成拒绝主义阵营的核心力量是“反美、反资本主义和反全球化分子”，难道这对美国有利？

3、法国否决《欧盟宪法条约》对世界的影响也值得观察、研究。美国、欧盟和中国如能和谐互动，将对重构世界新秩序产生重大的积极作用。欧盟是国家之间相互合作的典范，在单一民族独立国家产生500年后，欧洲正力图超越这种概念，建立一种没有明确地缘界限的政治结构；美国是技术经济蓬勃发展的实例；中国则被有些人视作发展中国家的“榜样”。欧、美、中相辅相成。它们三者如能和谐合作互动，有希望能够帮助人类消除战争、贫困和愚昧，并确保21世纪能有良好的世界

秩序。然而，目前形势并不有利于形成这种关系。欧盟尚未成为一个强有力的政治行动者，法国否决《欧盟宪法条约》也许会进一步推迟这一进程；美国只顾在全球范围内全力推行自己的“自由民主”制度和社会—经济模式；而在中国的渐渐崛起的过程中，经常受阻于美国的地缘政治利益。为了世界人民的利益，在欧美中三者关系方面，欧洲人理应做更多的积极的工作，但愿法国否决《欧盟宪法条约》不会对此产生消极影响。

最后还应强调指出，欧洲内外也有不少人并不过于看重法国人的这次否决。欧洲市场反应出奇地平静，表明对经济尚无多大影响。欧元对美元走跌，反倒有利于欧元区出口。甚至连保守的英国《每日电讯报》也确信，“这个‘不’将不会对布鲁塞尔产生真正的影响”。法国否决当然不是什么好消息，但这也并非是灾难。其他国家批准《欧盟宪法条约》的进程还将继续下去。占欧盟人口4.54亿的一半的10个成员国已经先后批准。事实上，对普通欧洲公民来说，欧盟也许还有比宪法条约更为重要的事情要做，例如搞好未来的经济改革。倘若果真如此，这就会消减导致这次法国人说“不”的最大障碍。

### 一条因果链

笔者之所以特别重视经济问题，是因为它是法国人这次否决《欧盟宪法条约》的首要原因。另一个重要原因是欧洲一体化最近十几年的发展演进并没有给广大法国人普遍带来多大好处，而《欧盟宪法条约》却给他们带来新的担忧，这就出现了对“欧洲”的认同危机。

1、这次就《欧盟宪法条约》全民公决而展开的两大阵营的对垒，充分暴露了当前法国存在的严重社会—经济问题，它们具有一定的欧洲意义。有人在观察两大阵营时认为，一个阵营是极端的、激进的法国，它的态度是说“不”；另一个阵营是改革的、理性的法国，它的态度是说“是”。这种划分似乎是有些简单化，好像投票反对者多为“非理性之众”。实际上，这两大阵营是在民族意识的、意识形态的、社会阶层的以及经济利益的不同等等众多因素综合影响下形成的。投反对票的，除了极右翼人士之外，主要是“左翼”选民，他们在社会地位中多数处于中下层，在个人能力上一般属于竞争能力较弱的社群，因此他们想到的主要是失业、日益加剧的差距和社会不平等等问题，具体说来，这些社群包括极右、极左、工会组织、共产党人以及中左政党社会党的多数基层支持者（占该党传统支持者的59%）。反对阵营中的大多数人之所以投票否决这部宪法条约，其实未必是因为宪法条约448条款本身（事实上，大多数法国人似乎并不了解这部宪法的真正内容），而是把这次公决当作他们针对自由市场、全球化、土耳其入盟、希拉克长期掌权、美国、移民、过度或缺乏一体化等问题发表反对意见的一次机会。而投赞成票的，主要是中右政党及其支持者，例如法国人民运动联盟（希拉克总统的政党）和法国民主联盟的支持者的76%投了赞成票，他们多数处于社会的中上层，竞争能力较强，他们关心的是欧洲能为全球秩序的紊乱找到积极的解决办法，欧洲能够有效地融入经济全球化之中，能够建立共同的外交阵线甚至能建立共同的军队，能够建立足以改善社会与经济生活的体制等。一句话，是低经济增长率、高失业率、对近几年经济改革的失望、担心被人抢走饭碗等这样一些实实在在的社会经济问题，决定了法国这次全民公决的结果。

2、《欧盟宪法条约》这次被法国人否决的另一个重要因素与欧洲一体化进程有关。自1992年以来，照说欧洲一体化无论在广度和深度上都取得了长足的进展：1995年吸收了三个新成员国，2004年又增加了十个新成员国，欧盟从12国扩至25国；1992年底—1993年初建成了欧洲内部统一市场，1999年又推出了欧洲统一货币欧元。这些进展对政治家和精英们来说，无疑具有重大的政治意义和历史意义。然而对于普通公民来说，统一市场与统一货币至今还没有给他们带来多大的实际利益。它们并没有在经济增长和就业增加上得到反映，法国亦然。法国领导人可以列举出《欧盟宪法条约》所体现的十多项进步，包括增加了法国的表决权、改革欧洲理事会、扩大实行多数表决制范围、通过建立人民提议权使千百万公民直接参与欧盟的民主生活、加强欧洲议会的作用、加强对各成员国议会的监督、保护和发展公共事业、在实施欧盟各项政策时要考虑到社会的要求、加强欧盟与跨国犯罪等作斗争的行动能力、设立欧洲外交部长职位以使世界听到欧洲的声音、加强欧洲防务以及建立欧盟成员国之间的“互动条款”以共同抗敌或抗灾等。显然，这些进步都很重要，但似乎并非普通民众迫切所需。欧洲一体化的发展过程表明，欧盟成员国主要是由“利益”纽带联结在一

起的，民族文化感情固然也起着重要作用，但毕竟不是欧洲凝聚力的主要来源。从20世纪50年代以来的数十年里，欧洲建设之所以获得支持，除了政治因素之外，主要依靠的是在经济领域内所采取的一体化步骤符合广大欧洲人的利益。而今《欧盟宪法条约》超越了经济层面，深入到了政治、外交和军事等领域，法国不少民众对此还缺少认同。这并不表明法国人只注重“蝇头小利”，目光心胸不够远大广阔，实奈是现实社会—经济生活所使然。经济关系相对混乱，经济增长发展缓慢，失业问题一直严重，这些老问题长期得不到解决。现在法国人又要担心欧盟迅速扩大会不会加重法国产业空心化，会不会使法国由富国变为穷国，《欧盟宪法条约》会不会损及法国社会模式，进一步走向法国人所不乐见的“经济自由化”，如此等等。

在反对《欧盟宪法条约》的法国人所提出的诸种理由中，有的可以理解甚至值得同情。然而他们所主张的像保护主义、关闭国门、墨守成规和不思进取之类的解决办法，却是不可取的。为了欧洲的前途，欧盟需要另觅出路。

### 一张出路图

法国否决《欧盟宪法条约》警示欧洲人，欧盟的当务之急是着力做好两件大事：首先是致力于社会—经济改革，提高经济增长速度，明显减少失业人员，力争实现2000年制定的“里斯本战略”，把欧盟建设成为世界上最有竞争力的知识经济体；没有经济成就的支持，欧盟就不可能实现其任何政治目标。其次是在法国、荷兰已经否决《欧盟宪法条约》的新形势下，采取适应现实的措施，恢复和增强“欧洲认同”，继续欧洲一体化事业，推进在国家一级和公民一级建设“国家的欧洲”和“公民的欧洲”。

1、欧盟国家的社会—经济改革，即使困难再大再多，也必须直面相对，并取得成效，舍此难以奢望重建欧洲的伟大。

欧盟国家社会—经济改革所面临的第一个困难是它缺乏像美国那样的强大力量。美国力量主要来源于它遍布全球的军事力量；世代相传的民族活力；英语通俗文化与媒体传播的影响力；以及对外政策中的国民内部团结。这些力量泉源都为欧洲所相对缺乏。欧洲社会—经济改革的第二个难点是它的资本主义治理模式。虽然从理论上说，欧洲社会福利国家制度较具人性，但半个多世纪的累积结果已经表明，“欧洲模式”鼓励人们紧紧抓住他们的国家提供不起的福利待遇不放，非但不能使人们增强信心，反而使人们产生担忧，使人们更关心捍卫现有的东西，而不是去创造现在还没有的东西。而“美国模式”，诚然有其“野兽资本主义”或“社会达尔文主义”一面，两极分化，贫富悬殊，然而却能为美国公众所接受。这里，思想意识发挥着重大作用。在主张“经营致富，贷款取利”加尔文主义等的影响下，在多数美国人看来，富人之所以富裕，一般都是因为他们精明能干，人们习惯于赞许成功者，美国人通常把失败归咎于自己无能，而不会去骂社会，骂国家。欧洲人对平等和社会公平的强烈要求，在美国人头脑里很薄弱。欧洲人的这套思想意识，增加了欧洲社会—经济改革的难度。欧洲改革的第三个难点来源于欧盟成员国目标各异。英国入盟不是出于信念，它只是追求一个贸易自由区，波兰、捷克和波罗的海三国态度类似。法国入盟是为了应对全球危险、美国霸权和拴住德国。德国从其战略利益考虑其实比法国更需要欧洲一体化。目标不一决定了行动各异。这也是欧洲经济一体化未能达到预期效益的重要原因之一。欧洲改革的第四个困难来自欧洲头号经济强国德国身陷困境。包括高工资、高成本等因素在内的不利的框架条件，失去乐观主义、缺乏进取精神、没有坚强意志、恐惧甚至敌视新技术以及缺乏经济上的危机意识等等的不良精神状态，加上德国统一所带来的沉重负担（在过去15年中，每年要拿出2-3%的GDP去援助东部地区），所有这一切，不仅使德国本国失去了竞争力和影响力，而且使欧洲经济失去了火车头。最后第五个问题是德国、法国等国过去多年的经济改革至今成效未显，导致德国主要执政党社会民主党在州级选举中连受重挫，中央政府（联邦政府）已难以治理国家，因为全国16个州中已有10个州归反对党管辖；在法国则是全民公决中否定了《欧盟宪法条约》。

笔者列出了如此众多的困难，目的不是在暗示读者欧洲社会—经济改革前途无望，而只是想强调指出，欧洲领导人更需要坚强的政治勇气与意志，欧洲的政治、经济、社会、文化精英们应拿出



切实可行的改革方案来，而欧洲各国的公民们（不管是雇主和雇员）都应与国家一起分担一份由改革所必然带来的痛苦和负担，举国一致，共渡难关。在当前欧洲的条件下，鼓励创新、提倡自立、加强竞争、改变意识是必不可少的。为此，在今后处理国家与市场、政府与企业、雇员与雇主、社会与公民以及间接融资与直接融资等诸对关系上，在依然珍视欧洲社会民主主义的同时，更多地注重发挥后者的作用，看来是势在必行。自然，这个过程将是相当艰难的。

## 2、采取适应现实的措施，继续推进欧洲一体化。

《欧盟宪法条约》虽然遭到了法国、荷兰的否决和英国的“不决”，但它仍是一项充满希望的事业，因为它的内容体现了进步。《欧盟宪法条约》包括欧盟宪法、欧盟公民基本权利宪章、欧盟政策和欧盟条约基本规定四个部分，其核心内容有下列六个：一是明确规定了欧盟公民的基本权利，赋予欧盟公民身份以实质性内容。二是界清了欧盟与其成员国之间的权能归属及基本原则，分别划为欧盟专有权、成员国专有权和欧盟与欧盟成员国共有权。三是第一次确定了欧盟法律优先于成员国法律，拥有最高效力。四是赋予欧盟法律人格，欧盟将具有签署国际条约的“法人”地位，可以与第三国和国际组织缔结协议，并可在国内与国际法院以自己的名义提起法律诉讼。五是规定成员国有权自愿脱离欧盟，经一定程序后，《欧盟宪法条约》将不适用于该国。六是制度设计和决策方式上，也增添了许多新规定，包括设立欧洲理事会常任主席、设立欧盟外交部长一职、改革欧盟委员会、扩大欧洲议会权力、扩大“有效多数表决制”进行决策的范围等。《欧盟宪法条约》的这些推进欧洲一体化的内容，迟早将会被多数欧洲人所接受。人们没有理由悲观。当然，《欧盟宪法条约》也有不足之处，日后也许需要改进。法国前总理朱佩认为，《欧盟宪法条约》的缺点主要是“对经济领域缺乏想象力”，而经济恰恰是欧洲今天所面临的主要问题。

稍微具体一点说，欧盟的未来发展可以有三种设想：一是目前这种状况持续下去，欧盟逐渐沦为一个自由贸易区，美国将在较长时间里主导欧洲国家的外交和防务政策。二是《欧盟宪法条约》虽不能生效，但一些紧迫问题得以协商一致获得解决，欧洲理事会在某些领域可以特定（有效）多数作出决议。在这种情况下，仍然不会有真正共同的外交与安全政策。三是《欧盟宪法条约》通过生效，可以确保欧盟有行动能力，但也只能在少数情况下延伸到外交与世界政治上。真正形成全面的外交与安全政策可能需要几十年时间。不管上述设想中哪一种出现，实践中的欧盟内部可能会形成一个包括法国、德国在内的核心。看来，在法国否决之后的一段时间里，出现第二种可能性比较大。

更具体一点说，法国否决了《欧盟宪法条约》，虽然给欧洲带来了极大的心理冲击，但欧盟仍会基本上正常运转，更不会有某个成员国退出。因为早就已经构筑好了一个十分严格的欧盟共同法律体系，该体系涵盖了以下内容：1)、各条约的内容、原则和政治目的（如1992年的马斯特里赫特条约、1997年的阿姆斯特丹条约、2000年的尼斯条约）；2)、在众条约和欧洲法院司法裁判的基础上立法；3)、欧盟框架内的表态和决议；4)、在共同外交和安全政策上的立场、声明和决定；5)、在共同的司法和内政政策框架中的立场、决定和缔结的公约；6)、欧盟签订的国际协议和欧盟成员国之间订立的关于欧盟特别活动的协定等。上述欧盟共同法律体系守则多达8万多页，内容包罗万象，每个成员国必须遵守，具有相同的权利与义务。截至1999年，欧盟已通过约52000个特别为欧盟量身打造的法律文件，包括各类方针、法规和决议。它们依然有效，尽管有的也许日后要作些调整。

总之，法国否决《欧盟宪法条约》给欧洲造成了一场“政治地震”，然而欧盟决不会因为这次严重挫折而衰亡，但它必须有所改变。

（《学习时报》2005年第289期）