



迈向欧洲新联邦

林甦(2004. 10)

欧盟由15国扩大到25国后，内部在经济社会发展水平、认同等方面的差异性显著拉大，原15个成员国框架下的运作机制遭受空前沉重且无法回避的改革压力。在这一情势下，欧盟启动了欧洲联盟制宪这样一个创新工程。经过一年多艰苦的努力，2004年6月17—18日，欧盟25个成员国首脑布鲁塞尔峰会正式通过了欧盟宪法草案。这一发展有两个方面值得注意：第一，这一文件在迄今为止困扰欧洲一体化发展的哪些方面取得了突破？第二，制宪行为本身蕴含着怎样的变革启示？

对既往模式的创新性突破

在欧洲一体化发展进程中，主张加强欧洲超国家性质的联邦主义和坚守主权国家间合作的政府间主义是两种最有影响又长期争执不下的指导思想。两种力量之间的相互制衡与特定情势——结构演变的结果促使欧盟发展成为一种“混合型”机制，在机构安排上表现为既有公民直接选举产生的欧洲议会，也有作为国家代表的欧洲理事会和部长理事会，执行权和创议权则被赋予欧盟委员会；在主要政策领域上表现为三大政策支柱之间不对称、不平衡，经济货币联盟处于共同政策管辖之下，而社会司法合作、共同外交和安全政策则被置于政府间合作基础上；在决策机制上，表现为一致通过和特定多数两大表决原则并存。

为了减少一体化进程中的阻力，共同体的注意力被有意识地导向功能性领域（如经济一体化），或者是一系列的辅助问题（如环境问题、消费者保护、能源、科研等）。上述“混合型”机制和功能性推进的发展模式固然减少了一体化进程中的阻力，但并非没有付出代价，其中最尖锐的就是对“效率”的损害和在“合法性”上缺乏民主基础。

由于原有的各种平衡在东扩的压力下已经难以维系，欧盟必须就改革进行选择。无论是从结构的角度的还是过程的角度来看，机制改革始终是欧洲一体化发展的核心问题。其中，决策机制的改革具有根本性意义，其实质是欧盟内部权力的再分配，包括两个层面：一是欧盟与成员国之间的权力划分；二是欧盟各机构之间权能的重新界定。

2000年12月召开的尼斯首脑会议决定启动以欧洲制宪为目标的行动。次年12月莱肯首脑会议标志着制宪进入实质化阶段。《莱肯宣言》认为制宪并不意味着要建立一个“欧洲超级国家”，但“共同体模式”仍然还有很大的发展空间，其革新目标应是变得“更民主”、“更透明”和“更有效率”。会议决定成立一个具有全面代表性的筹备委员会

——“欧洲未来大会”负责制宪工作。2002年2月欧洲未来大会（制宪筹备委员会）成立，经过长达16个月的激烈讨论和相互妥协之后，最终形成一部单一的《宪法条约草案》（以下简称《草案》），在2003年6月13日召开的全体会议上获得通过，并提交欧洲理事会。会议还决定了欧盟的“盟旗”、“盟歌”（贝多芬第九交响曲中的《欢乐颂》），5月9日为“欧洲日”，铭言为“多元一体”，从而完成了起草首部“大欧洲”宪法草案的历史使命，制宪转入政府间谈判阶段。《草案》具体分为基本法、公民基本权利宪章、欧盟的政策职能和欧盟条约基本规定四部分。首先对其基础条约（除欧洲原子能共同体条约外）进行了整合、简化和修改，约有80%的内容是重复或重组表述现有条约规定，20%左右的内容是创新性规定。其中，最引人注目的变化有：赋予欧盟以法律人格（具有能够签署国际条约的独立法人地位）；成员国有权自愿脱离欧盟；明确规定欧盟法的优先效力；明确规定欧盟公民的基本权利、机构和表决机制改革等。

在制度安排中，超国家因素的加强和民主代表性的扩展显然占了上风。具体表现为：《草案》对“欧洲公民”权利的界定更加明确和全面，包括在各国自由居住、旅行、工作以及选举和被选举的权利。附加在宪法草案中的《欧盟基本权利宪章》以法律的形式确定了“新欧盟人”享有“尊严”、“自由”、“平等”和“团结”，通过“建议权”积极参与欧盟事务，民众有向欧洲法院直接上诉的权利，使民众可以更直接地监督各成员国执行欧盟法令的情况。《草案》对现有机制进行的重大改革体现在：

1、明确了欧盟机构设置、权限分配和决策的基本原则。欧盟和成员国两级政治权力分配的原则是“赐予、辅助性、均衡”。2、集体决策加强。在大多数政策领域的决策过程中引入有效多数票表

决制,取消了20个领域的一致通过制即一票否决制。草案规定,自2009年起,任何决定的通过都要求至少半数成员国投赞成票,并代表欧盟人口的60%,而某些领域(例如在安全问题上)采取的超级有效多数票需要所有成员国中的2/3同意代表欧盟人口的80%,有关“团结条款”规定成员国在遭到恐怖袭击的情况下相互援助。这一决策机制的转换使表决体制计算简单而精确,人口多的国家获得较大的影响力。对于仍然保留一致表决制的领域,理事会可以在时机成熟时通过一致表决自行决定向有效多数制过渡,而无须启动修宪程序。3、国家议会被纳入欧盟决策机制。欧盟委员会必须把它的提案送交给各国议会并加以解释。如果议员们认为欧盟委员会有越权之嫌,可以要求重新考虑提案。如果1/3的国家议会反对某项提案,欧盟委员会将重新审核该提案。各国议会还有上诉欧洲法院的权利。《草案》还提出确立公民倡议权,在100万欧洲公民联名提出倡议的情况下,欧盟委员会必须就其提交立法建议。4、机构设置出现重大变更。(1)以新设的常任理事会主席制度取代现行的轮值主席国制度。理事主席通过有效多数票表决的方式推举,任期两年半,可连任一届,其主要任务是协调理事会的工作和成员国利益,加强欧盟对内对外政策的连贯性和协调性,为欧盟发展确定方向,并负责在峰会后向欧洲议会报告,目的在于提高理事会的效率和透明度。(2)欧盟委员会的权力明显加强。宪法草案规定2004年东扩后委员增加到25名,由每个国家派一个委员;2009年起,计划将拥有正式投票权和决策权的委员人数减少到15名,各国将轮流出任核心委员,其余10名成员发挥辅助作用,参加政策的起草实施,但不具备表决和决策权。委员会在外交事务上的地位加强。委员会主席由欧盟领导人通过有效多数表决产生,候选人必须得到欧洲议会的批准。(3)欧洲议会的立法权有了显著扩大,与各国政府联合通过提案的领域从目前的34个增加到70个;在欧盟预算方面有更多发言权。(4)新设专职欧盟外交部长一职,通过有效多数票表决制选出。

这个文本公布后,欧洲怀疑论者对欧盟联邦化表示了强烈的不满;一些国家尤其小国则担心常任理事国主席制度和表决制度会使拥有较多人口的大国的权力得到加强,因而要求修改草案。

为了打破僵局,法国、德国、比利时、卢森堡等积极推动欧盟一体化的国家,同意做出必要的妥协。草案妥协文本采纳了一些小国的建议,将有效多数决策的标准提升为55%的国家,代表欧盟人口的65%。而否决一项提案必须有至少4个国家联名。欧洲议员总人数定为750名。从欧盟宪法开始生效的2009年起运作的欧盟委员会,将拥有来自25国的各1名委员,到2014年欧盟拥有27个成员国时,欧盟委员会的成员则减少到18名委员,以保证欧盟委员会的超国家性质。

历尽艰难的欧盟宪法草案终于在欧盟峰会获得通过。下一阶段,制宪的重点将转向各成员国基于国内法批准的阶段。许多成员国必须举行全民公投,这一历程将充满风险。

欧盟制宪的启示

要深入理解欧盟的制宪行为,仅仅看到东扩这一特定情势所形成的驱动力是不够的,一些更深层次的问题有待提出和思考。

首先,要看到冷战后欧盟的主要任务发生了转换,从东西方竞争的主题转换为“如何治理一个不断扩大的、成员结构日趋多样的、共同政策和集体决策范围日益扩展的欧盟。”关注欧盟,其认知意义就在于观察和把握在全球化和区域化不断发展的条件下,以治理为中心,欧盟与民族国家之间如何互动。

宪法是“规定公权的渊源、目的、功用及其限制条件的成文和不成文的原则及规则的集合”。以往欧洲共同体不存在一部成文宪法,但是一些重要的条约被视为“基本宪章”。欧盟宪法草案出台后,比较政治学者的兴趣集中在欧洲宪法的合法性基础及其对民族国家的影响上。尽管对欧盟宪法是一部真正的宪法还是宪法性条约还有争论,但欧盟的演变揭示了民族国家生存和发展的国际环境正在发生重大变迁。近现代意义上的民族主权国家是在欧洲首先形成并扩展到整个世界的。欧共体的创立,以承认民族国家的历史合法性为起点,创始国通过自愿与和平的方式,建立起具有超国家调节因素的区域组织,转移和共享主权权利,从而突破、补充与超越了单一的欧洲民族国家组织形态。50年来,一种独特的欧盟、国家和地区相互作用的“多层治理”组织架构逐步形成。“宪法性条约”的制订,即是对这一政治组织形式的规范,也为未来发展提供了方向。“以欧洲制宪大会通过召开由政府、社会、国际组织三方参加,并制定规则规范来对它们之间的国际关系加以塑造的形式,意味着人们对区域国际秩序的一种承诺,这种承诺虽然不及国内的社会契约那种根本的地位,但已远远超出了一般国际社会的基本属性,代表着国际社会的某种契约化,或者说国际关系的某种准国内化。”以创造一种超国家的宪政结构来回应本质上来源于全球化带来的变革,欧盟正在为整个世界提供一种激动人心的试验。其次,欧盟将寻求合法性的基础放在培育超越民族国家的新认同上,也是极富启示意义的。以往,欧盟决策程序的真实联接点首先存在于行政的、精英的相互

联系之中。以欧盟缔结条约为例，通常仅限于各国政府间的非公开谈判，被视为精英秘密交易。东扩之后，欧盟的行政官僚体制将由于组织任务的复杂化进一步扩大，普通公民对欧盟的疏远也会加剧。如何贴近公民，是欧盟未来发展的关键。

欧盟制宪行为不仅仅是要推出一部宪法性条约，更长远的着眼点在于，把根据民族国家的赋予和转让所获得的合法性来源进一步转向“欧洲公民”的培育。在制宪过程中，《莱肯宣言》提出了“广泛”和“公开”原则，创立了为期一年的专门会议——制宪筹备委员会（Convention），先行讨论宣言规定的一系列具体问题。根据安排，与会者除成员国政府与欧盟委员会代表外，还首次包括了欧洲议会与成员国议会议员。会议还开辟专门的“论坛”、网站，及时公布大会各种会议讨论结果，刊登大会代表个人见解，收集成员国公民的建议和评论，使会议内外形成互动。此外，还特别组织成立了由210名18至25岁的欧盟各国青年的青年制宪会议，专门倾听青年一代对欧盟前途的愿望和意见。

约瑟夫·威勒认为，对宪法的一种理解是直接的、正式的，基于法律本身的；另一种理解是一个政治体的政治文化和公民文化的基本原则的表述。在后一种情况下，宪法变迁意味着“大众精神或社会自我意识更深刻的变化过程的开始或终结”。欧洲立宪主义者认为，宪法和宪法中的公民地位只能在历史过程中同时形成，也就是说公民地位和公民意识的铸就不是一次性的历史行为，而是在一个过程中培育的，制宪的过程也就是公民学习的过程。

欧盟宪法至今命运未卜，在如此根本性的的问题上平衡所有成员国的共同利益和各国的特殊利益，遇到挫折并不是不可以接受的。无论欧洲制宪成功与否，都为国际关系的文明化做出了独特的贡献。

（《当代世界》第十期）