

从欧盟宪法公决看欧洲一体化

中国社会科学院世界经济与政治研究所 高华

【内容提要】 《欧盟宪法条约》公决受阻，使欧盟一体化进程再一次遭遇危机。这一结果将对欧洲经济政治产生一系列消极影响，也反映了欧盟内部难以协调的根本性矛盾。然而，这并非欧洲一体化事业的终结，欧洲建设的发展道路过去是，今后仍然是：分歧、争论、妥协、前进。

【关键词】 欧盟宪法条约 欧洲一体化 政治危机 前景

【作者简介】 中国社会科学院世界经济与政治研究所 副研究员

【中图分类号】 D815 **【文献标识码】** A **【文章编号】** 1006-6241-(2005)04-0042-03

2005 年 5 月 29 日，法国公民投票否决了《欧盟宪法条约》。6 月 1 日，荷兰紧随其后也投了否决票。6 月 6 日，英国宣布搁置对《欧盟宪法条约》的全民公决。在波兰、捷克等未履行批准程序的国家，对宪法的支持率也进一步下滑。人们期盼已久的《欧盟宪法条约》生效受阻，欧盟陷入自成立以来最深刻的政治危机，并因此对欧洲一体化进程产生了连锁反应。未来的欧洲一体化走势如何，十分值得关注。

一、欧盟一体化进程历史上曾经遭遇五次危机

从近 60 年的历史看，这并不是欧盟一体化进程遭遇的第一次危机，而已是第六次。

1954 年，法国国民议会拒绝签署一项有关建立欧洲防务集团的条约。这促使欧洲领导人把重点转向经济，并于 1957 年创建欧洲经济共同体。

1965 年，法国总统夏尔·戴高乐反对管理欧洲经济共同体的部长理事会把决策机制从全体通过改为多数投票通过，法国连续 6 个月拒绝出席欧共体会议。这一争端最终因法国在所谓的卢森堡妥协中赢得事实上的否决权而得到解决。这一否决权允许欧盟成员国阻止通过有疑义的、事关“重大国家利益”的协议。

1992 年，丹麦选民在公投中否决《马斯特里赫特条约》。该条约把欧洲共同体改为欧盟，

创立单一的欧洲货币，制定共同的外交和安全政策。经过谈判后，丹麦政府在欧元、政治避难、移民和欧洲公民身份等政策上获得让步，丹麦选民在 1993 年举行的公投中通过了该条约。

1996 年，欧盟在疯牛病爆发后对英国牛肉实施禁运。英国首相约翰·梅杰继而宣布，英国将根据一项“不合作政策”阻止欧盟的决策。梅杰在次年的大选中落败。他的继任者托尼·布莱尔对欧盟采取合作态度，这一禁令在 1998 年取消。

2001 年，爱尔兰选民否决了《尼斯条约》。该条约旨在精简欧盟机构并为欧盟东扩做好准备。爱尔兰人担心该条约有可能会损害爱尔兰的中立状态。后来一项承诺该条约不会对爱尔兰的中立造成影响的宣言解决了这一问题。爱尔兰在 2002 年的第二次公投中批准了《尼斯条约》。

二、造成本次危机的原因

欧盟为何会遭遇这场前所未有的严重危机?这一事件背后究竟隐藏的是什么呢?有必要加以剖析。

宪法条约遭否决的第一个原因是法国出现政治体制的危机。在宪法条约全民公决之前，法国进行了为期数月的激烈的政治辩论，形成对立的两大阵营。支持宪法条约的阵营认为欧洲能为全球秩序的紊乱找到积极的答案，欧洲能够有效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。这一派代表了大多数社会党领导人、绿党、中间派和以希拉克为首的右派领导人的声音。反对宪法条约的阵营强调的是失业、日益加剧的差距和社会的不平等。这一派代表了传统的极左派共产党人、一部分社会党人和极右派(国民阵线)的声音。

宪法条约遭否决的第二个原因是法国的民众情绪。这次公投中一个怪异的现象是，许多法国人并不反对欧洲统一，却反对欧盟宪法，其原因首先是对欧盟宪法的心理认同障碍。欧盟宪法规定，未来的欧盟将不再是一个主权国家的联合体，而是各主权国家需部分上缴其主权，这对历史上一直把法兰西主权看得很重的法国人来说，是一个极大的心理障碍。此外，法国民众对欧盟内部经济水平参差不齐表示担忧。自 2004 年 5 月欧盟扩大后，法国人对新欧盟成员国一直心存疑虑，对未来欧洲经济自由化的进程也抱着一种本能的抵触，许多法国人不能认同土耳其成为欧盟新成员。以上种种心理状态，再加上对今年拉法兰政府经济政策不满，造成法国人迁怒于欧盟宪法。

宪法条约遭否决的第三个原因是欧洲人和欧洲计划之间确实存在很大的差距，欧盟领导人与广大公众所关注的问题未处于同一层面。领导人高度关注的问题是如何尽快实现欧洲一体化，目标是建立一个足以与美国抗衡的欧洲实体。而欧洲公众并非无视欧洲一体化的重要性，但他们关心的是街头犯罪、毒品泛滥、税后收入、医疗服务和教育水平，认为目前面临的紧迫问题是就业、全球化的影响、安全、移民和有组织的犯罪等，要求欧洲领导精英们就此给出答案，制定一些必不可少的规则，带领欧洲向前走。许多民众认为，这个欧洲过于远离现实，远离公众所关心的事情，不考虑人民的社会利益，不能保护欧洲公民免受世界经济和社会变迁的影响，由此对国家主权和民主管理逐渐减弱的官僚政府感到失望。正因为上层对公众宣传解释不够，没有尽全力让大家理解欧盟扩大给法国带来的好处，宪法公决未能赢得较高的支持率就可以理解了。

宪法条约遭否决的第四个原因是欧盟新老成员国之间的分歧。欧盟新成员国正在分享加入欧盟获得的好处，努力维护给它们带来稳定的原则，希望欧盟进一步扩大，让整个欧洲变得更加强大、更加繁荣，同时希望欧盟能够更多地在欧盟的总体上考虑和解决问题，而不是让成员国，特别是较大的成员国拥有更多的权力。与之相反，欧盟老成员国的民众担心的是失业、全球化，认为新成员国抢走了自己的就业机会等。其中一部分人转而反对欧盟，认为它的经济过分自由化，不能把握自己的命运，不能给人以安全感，担心欧盟向更廉价的劳动力和商品敞开大门会加剧全球化威胁，所以反对欧盟及其宪法。

三、欧盟宪法危机的影响

欧盟宪法危机发出了三个信号。^①首先它发出了反对经济改革的信号；第二是反对移民和劳动力流动的信号；第三是土耳其入盟问题遭到致命打击的信号。

《欧盟宪法条约》遭到否决带来的影响是多方面的。首先它阻挡了欧洲的前进势头，使欧盟政治一体化和联合发展进程受挫，为它继续推进“巴塞罗那进程”、在中东事务中发挥更大的作用减了分。其次，它对欧洲的经济产生负面影响，放慢了欧洲经济改革速度。在过去五年里，欧洲经济增长率一直是美国的一半，而欧洲两个主要国家德国和法国的失业率却是美国的两倍。美欧贸易逆差大，部分是由于美国的经济增长率比欧洲高得多。欧盟宪法失败将会使欧洲国家更难以进行艰苦的改革，而要想提高竞争力，又必须进行改革。

^① 法里德·扎卡里亚：《欧洲怎么了》，美《新闻周刊》2005年6月13日。

否决欧盟宪法的结果也会对处理货币政策产生消极影响,对欧元的完善至关重要的财政纪律将受损。欧元区国家可能会把民众投票否决欧盟宪法当成是增加开支平息民众不满情绪的借口。欧元可能会继续走低,使美国对欧洲的出口商品价格更高,欧元和美元的汇率可能会更加涨落不稳。

欧盟宪法危机还将对美国外交和经济政策产生消极影响。^①自从第二次世界大战结束以来,美国外交政策的正统作法一直是支持建立一个统一的、融合的欧洲,因为这有助于整个世界的稳定与繁荣。尽管欧美之间存在很多分歧,但是在推广民主、尊重人权和消除大规模毁灭性武器和恐怖主义威胁以及重视自由市场资本主义等问题上,欧洲与美国的价值观相似。美国迫切需要一个强大、团结、向外看的欧洲伙伴。如果欧盟宪法得以通过,有了欧洲首任“外交部长”,就会逐渐有一个召集欧洲支持美国立场的活动中心。在美国采取单边行动的能力受到严重的军事和预算限制的情况下,统一的欧洲可以给予美国更加协调一致的合作。然而,法国的否决会导致截然相反的结果。它将大大缩小欧盟进一步扩大从而吸收土耳其、乌克兰等美国重要盟友的可能性,给欧盟“核心集团”带来种种意见不一且无法实行的计划。欧洲的经济改革对美国出口至关重要。目前欧洲的决策与美国利益直接冲突,尤其是在美国产品进入欧洲的问题上。另外,世贸组织多哈回合谈判想取得成功,法国的支持十分重要,但是目前想争取法国支持难度只会加大。

俄罗斯则认为,欧盟于不经意间给俄罗斯提供了加强其在独联体邻国中影响力的机会。^②在欧盟发生宪法危机的背景下,那些原本寄希望于欧盟与北约、力图摆脱俄罗斯影响的前苏联国家如乌克兰、格鲁吉亚和摩尔多瓦等,其希望突然破灭或下降。在此情形下,俄罗斯获得了有可能将昔日盟友团结在自己周围的又一机会。

此外,中欧关系可能因欧盟行动决策能力受损而进入起伏期。法国公投否决欧盟宪法,虽是欧洲内部事务,但直接影响到欧盟内部的行动决策能力。尤其是公投风波可能波及法国总统希拉克的政治命运,而希拉克又是在欧盟内部不遗余力推动欧盟解除对华军售禁令的领袖,无论从欧盟行动决策能力还是从希拉克的个人政治命运来看,法国公投都紧密牵动着今年下半年的中欧关系,尤其是中国争取欧盟军售解禁和欧盟承认中国的完全市场经济地位。

四、欧盟一体化的前景

^① 美国前财政部副部长、美国前驻欧盟大使斯图尔特·艾森施塔特:《欧洲分裂可能会使美国遭殃》,英《金融时报》2005年6月13日。

^② 斯韦特兰娜·加莫娃、伊琳娜·巴拉米泽和扬娜·谢尔盖耶娃:《欧洲帮助我们》,俄《新消息报》2005年6月2日。

欧盟宪法是欧洲联合历史上第一次以宪法形式拟定的公约,是欧洲从经济共同体走上政治共同体的决定性一步。实现欧盟一体化,建立一个高效的欧盟是欧盟宪法的目标。首先,宪法条约比以前的所有条约都着重强调了欧洲社会文化模式的原则和价值,承认作为欧洲经济基础的社会市场经济、承认充分就业、承认将欧洲基本权利宪章融入其中。其次,宪法条约带来了一些制度上的改进,其中最重要的当属设立欧洲总统和欧洲外交部长。有人担心欧盟会仅仅局限于小型自由贸易区的范畴,而宪法条约可以打消这些顾虑。它还为欧盟规定了各项原则,使之开始有能力确保自己在世界上的安全,并逐渐成为一个真正强大的政治实体。最后,欧洲议会和欧洲理事会作用的明显加强将利于消除人们对欧盟委员会因决策过程缺乏监管而可能出现官僚主义倾向的担心。

欧盟宪法文本体现了多方面的进步。1. 对投票中的有资格多数票作了新的规定,欧洲人口最多的国家如法国和德国,在其中所占的分量增加了。2. 设立任期两年半的欧盟理事会主席,使之对欧盟的工作可以有一个时间较长的连贯性的考虑。3. 多数投票制将成为规则,使欧盟更具效能。4. 建立人民提议权能够使百万公民直接参与欧盟的民主生活。5. 加强欧洲议会的作用使部长理事会和欧洲议会的地位平等了。6. 加强对各国议会的监督。7. 保护公用事业。8. 在实施欧盟各项政策时考虑到了社会的要求。9. 加强欧盟的行动能力,便于与大规模的跨国犯罪、恐怖主义、贩卖妇女儿童的行为以及毒品走私作斗争。10. 设立欧洲外交部长职位,使世界更好地听到欧洲的声音。11. 建立欧洲装备局,加强了欧洲防务。12. 建立欧洲成员国之间的“互相条款”,在领土遭到攻击或发生自然灾害的时候可以互相帮助。宪法条约为欧洲提供了一个历史机遇,有关欧盟25个成员国管理的一些规则将会以某种方式得到实施。

欧盟宪法需要得到欧盟25个成员国的一致批准才能生效。然而,目前只有9个国家通过了该宪法。由法国、荷兰公投引发的宪法危机迟滞了欧洲一体化进程。但是,欧盟未来前景究竟如何,取决于欧洲人自身如何看待危机和如何采取有利的措施摆脱危机。

法国与荷兰对欧盟宪法的否决肯定会在整个欧洲掀起有关未来欧盟经济和社会模式的激烈辩论。宪法批准受挫必然引起人们一系列的深层反思:欧盟理念是否被推销过头了?在历史上释放过巨大能量的欧洲,当今的缺乏是什么?是敞开胸襟迎接八面来风,还是退缩一隅孤芳自赏?是抓住经济全球化机遇,进行深入的社会经济改革,还是故步自封、拒绝竞争机制?总之,应该重新审视欧盟,思考它的性质、它所能为和所不能为以及它的未来发展方向。欧盟在宪法条约遭否决后有以下几种选择:1. 继续批准程序。2. 不再重新谈判。3. 维持现状。4. 推行多速发展的欧洲。5. 采取“摘樱桃”策略(即再次考虑如何改革欧盟时,

重新提到条约的部分内容)。但无论进行哪种选择, 欧盟都不可避免地将经历一个“疗伤期”。具体内容涉及民主咨询、延长宪法批准日期、给那些尚在犹豫的国家一个“宽容期”、对宪法作适当的修改等。如: 捷克要求把宪法文字压缩到 20 页以内, 使它不仅为政治精英也为百姓所理解。法国新政府已开始施行新政, 目标为降低失业率, 重建政府与人民间的信任。欧盟未来必须注重加强内部建设, 巩固自我。其中包括增加凝聚力; 建立共同外交策略; 平衡东西部经济发展差距; 增强扩展后的力量。

法荷拒绝《欧盟宪法条约》, 只是推迟了宪法的批准时限, 欧盟一体化进程不会因一时挫折而中断。欧洲政治联合的步伐不会因此而完全停顿, 现有条约仍可按照 2001 年《尼斯条约》修改后的版本继续执行, 即使没有通过新条约, 欧盟仍可解决提高部长会议透明度等问题。由此可见, 在欧洲一体化问题上, 速胜论是站不住脚的, 欧盟一体化的蓝图决非一朝一夕可以实现, 与经济一体化相比, 政治一体化取得进展必须经过更加详细的准备和努力; 怀疑论也是不可取的, 欧盟没有“行将就木”, 并未随宪法危机走到尽头。纵观欧洲一体化事业半个多世纪以来的发展历程, 欧洲建设总是在危机重重、心理自疗和完美理想的更叠交替中艰难前行。欧洲人的行为轨迹一直是: 提出议题, 进行讨论, 发生分歧, 达成妥协, 付诸实施。不仅欧盟宪法条约, 而且目前还正在争执的一系列问题, 都将会循着这条路线前进。