

趋同框架下的欧盟制宪与东扩

石 坚 李竹渝 宁 虹

(四川大学欧洲问题研究中心,四川 成都 610064)

摘要:本文就 2003 年 12 月 13 日结束的欧盟布鲁塞尔首脑会议上 25 个欧盟成员国与准成员国首脑未能就制宪问题达成一致进行探讨。指出在欧洲一体化的趋同框架下,理性的谈判或许可以促使解决制宪与东扩所带来的难题。

关键词:欧盟东扩;《宪法草案》;欧洲一体化;谈判

中图分类号:DF2

文献标识码:A

文章编号:1004—3926(2004)06—0172—05

2004 年的一件国际大事是欧盟东扩。未来大欧洲梦想的实现与拥有 25 个成员国的欧盟通过一部共同宪法密切相关。新世纪里,欧盟与中国正在形成战略合作伙伴关系,我们关注欧盟东扩与欧盟《宪法草案》的通过,同时寄希望于欧盟在欧洲政治、经济上的一体化进程能给我们带来积极的借鉴意义。

一、引言

2004 年 5 月 1 日,波兰等 10 个中东欧国家将正式加入欧盟,到时欧盟将拥有 25 个成员国。不管未来如何发展,1957 年 3 月 25 日仅有 6 个国家正式组成的欧盟即将扩展为 25 个国家的新欧盟都将是具有历史意义的。这必将牵动世界政治、经济、外交等各个领域。尽管如此,如同以往四十多年欧盟发展进程中所遇到的各种疑问一样,不乏置疑和负面意见。这里想提到的是 2004 年 1 月 15 日,美国《国际先驱论坛报》发表的理查德·诺思的文章,文章题目显然有点耸人听闻:“欧盟扩大可能导致其终结”(参见 2004 年 1 月 31 日《参考消息》)。作者不无担心地提出“大欧洲计划的幻想会很快在现实中破灭,被它所未能预见而且永远不可能解决的所有矛盾摧毁”。诺思预言欧盟破灭的直接原因有三个,“第一个原因是单一货币这一不可能实现并最终导致毁灭的梦想。第二个是宪法”。“第三个失败的预兆就是欧盟的扩大。”这里提到的这三个直接原因不能完全说没有道理,但认真回顾欧洲一体化发展的历史,人们都知道欧洲的联合就是在各种疑问与解决各种矛盾的进程中不断发展起来的,就是在协调

个成员国利益和欧盟整体利益的曲折道路上走过来的。欧盟 1997 年通过的《阿姆斯特丹条约》使欧盟近年来能在共同外交和欧洲独立防务上追求“一个声音说话”,尽管仍保留一些矛盾,但近几年在国际事务的处理上和欧洲独立防务上,欧盟的表现是非常突出的。诺思预言欧盟破灭的三个直接原因其实主要担心的是东扩以后的经济和政治改革,特别是涉及各国主权的政治改革,无疑将会成为未来欧盟发展的主要焦点之一。本文将集中考虑欧盟制宪与东扩问题。

在展开讨论之前,首先简单看一下欧元启动以来的欧元区国家与“欧元怀疑论国家英国,瑞典和丹麦”的经济发展对比,后三个国家的失业率和经济增长率近几年均比欧元区好,预算赤字也比德国法国控制得好,都在所要求范围之内。而德国经济连续三年陷于停滞,2000 年经济增长率为 2.9%,2001 年降到 0.8%,2002 年更进一步下降到 0.2%,2003 年的国内生产总值的增长率预计为零;失业率 2000 年为 9.1%,2003 年上升到 10.4%;国家预算赤字 2001 年占国内生产总值的 2.8%,2002 年上升到 3.5%,2003 年更增加到 4.1%,已经是连续两年突破欧盟稳定公约规定的 3% 的上限。法国的情况类似,2003 年 GDP 平均增长仅 0.2%,为近年来的最低水平;2003 年失业率也突破了 10% 的心理大关;同样 2003 年国家预算赤字占 GDP 的 4% 左右。相比德国本身存在的东德区的高失业率,法国的高劳动力成本将使东扩后的法国面临东欧国家的低劳动力成本的激烈竞争,将有可能加剧失业形势。欧元区的经济增长率随这两个大国

收稿日期:2004-02-29

作者简介:石坚(1952-),男,四川大学外语学院院长、欧洲问题研究中心主任,教授;李竹渝、宁虹,欧洲问题研究中心研究员。

经济形势左右,从2001年的1.5%下滑到2002年的1%,再下滑到2003年的0.5%,形势显然不容乐观。相对应的,与启动时充满疑问并不被人看好的欧元近两年却在显著升值,但这显然不是欧元区经济提供的支持,而是美元这两年的示软,使得包括欧元在内的国际其它货币与美元的汇率都在攀升。如果2004年美元形势仍是走弱,估计欧元将继续目前升值的局面。目前人们对2004年世界各国经济发展形势看好,但国际金融市场发展中的变数有谁能准确预料呢?

值得注意的是,德国和法国连续突破欧盟稳定公约所规定的国家预算赤字占GDP的3%的上限,又连续说服欧盟的财政部长们不对他们实施代价高昂的惩罚,实际上是埋下了一个大隐患。因为预算赤字的比率限制是加入欧盟的严格条件之一,这是德国当年所坚持要求执行的。对德国、法国这样的大国放松对财政赤字的限制,容易让人怀疑欧盟对大国和小国实行双重标准。还有短短几个月就要实现的25个成员国的大欧盟,在经济一体化框架下,那些本来就不富裕的穷弟兄们将会对加入欧盟后要保持的各种严格的经济条件限制的承诺进行激烈的谈判。最近,4个欧盟成员国意大利、西班牙、荷兰和葡萄牙与准成员国中的波兰和爱沙尼亚已经联合致电欧盟轮值主席国爱尔兰要求各国恪守稳定公约。这显然是针对德、法两国破坏自己所定的规矩、拒绝接受经济惩罚的行动。可以预料,未来25个成员国的欧盟在经济问题上的谈判决不会比政治改革上的难题轻松。

本文为此特从合作博弈的角度来研究欧盟制宪的失败,虽然这是一种人们不愿意看到的结果,但也可以认为是一种讨价还价的谈判策略。未来的新一轮谈判仍然充满变数,如果能知己知彼,分析了解各方的情况,并在大欧洲趋同各方互惠互利的合作前提下双方做出适当妥协和让步,第一部《欧盟宪法》的通过不是不可能的。同时,未来大欧洲的实现也是与理性的谈判密切相关的,我们将从“《尼斯条约》、《宪法草案》与制宪失败的反思”、“大欧洲理想是否能实现”来分析探讨,提出我们的一些看法。

二、《尼斯条约》、《宪法草案》与制宪失败的反思

2003年12月13日结束的欧盟布鲁塞尔首脑会议未能就制宪问题达成一致,使25个欧盟成员国的大欧洲的设想首先遭遇顶头一棒。酝酿近两年之久的《宪法草案》遭到波兰、西班牙的强烈反对未被正式通过。其实在这之前对能制定一部《宪法草案》的质疑就从来就没有停止过,有25个成员国的欧盟

能共用一部宪法确实令人难以想象。但欧盟志在必得,邀请了在欧洲极有影响力的老政治家、法国前总统德斯坦担任主席,由15个成员国和13个申请国的105位代表组成制宪会议。这些制宪会议代表自2002年2月起,在提出的1000多种方案中经过激烈的谈判交锋、异常的激烈争论,克服各种分歧,适当的妥协,终于在2003年6月13日达成协议,完成欧盟的首部宪法草案,给欧盟制宪、欧盟政治一体化的加速改革带来了可喜的一大步,向欧洲的统一更靠近一步。《宪法草案》被视为是未来大欧洲梦想的奠基石,能将如此的多样性归为一体,本身就是欧洲历史上的伟大创举,是具有一定历史意义的。

欧盟委员会2003年12月10日公布的一项最新民意调查结果显示,在欧盟15个现有成员国及10个将于今年5月1日正式入盟的准成员国中,67%的公民赞成制定一部欧盟宪法,84%的人认为应该通过全民公决的方式让公众表达对宪法的看法。在这项于2003年9月22日至10月3日期间在25个国家进行的民意调查中,共有2.5万人接受了访问。从结果来看,在所有25个国家中赞成制定宪法的人数都超过了反对人数。对制定宪法热情最高的国家是意大利、匈牙利和西班牙。意、匈两国均有83%的支持者,西班牙有79%的支持者。赞成人数较少的国家有瑞典、波兰、立陶宛和英国。在这样三分之二的民调支持下,《宪法草案》未能通过,更准确的说是暂时未能通过,让本来持乐观态度的欧盟25国大部分民众和关注欧盟未来发展的国际世界感到失望。人们尽管知道大欧洲之路不会如人所愿的顺利,但毕竟这是10个未来新成员国第一次平等地与15个老成员国一起举行的首脑峰会,第一次的平等谈判却以失败告终,她所带给未来新欧盟的影响不可低估。既然欧盟过去能一次又一次就此而争吵,一次又一次地达成妥协,为什么这一次就未能在重要的制宪问题上达成一致呢?首先让我们来看一下争论的焦点是什么,什么使得波兰、西班牙联手激烈反对《宪法草案》的通过。

欧盟宪法草案共分为欧盟宪法、欧盟公民基本权利宪章、欧盟的政策和欧盟条约基本规定4部分(本文中简称为《宪法草案》),共有462个条款之多。《宪法草案》对欧盟已有条约做出了以下几项重大修改:1、以常设欧洲理事会主席制度取代现行的半年轮值主席国制度;2、欧盟委员会的组成由现在的20名委员减少到15名并确保成员国的平等;3、设立专职的欧盟外交部长;4、在绝大多数领域的决策过程中采取有效多数表决制;5、任何决定都要求至少有

半数成员国投赞成票并能够代表60%以上的欧盟公民才能通过;6、成员国在遭到恐怖袭击的情况下应该相互援助;7、欧盟将具有能够签署国际条约的“法人”地位;8、成员国有权自愿脱离欧盟等等。四百多个条款绝大多数都获得了通过,但在关键的决策机制的改革方面遭到波兰和西班牙的强烈抵制。为了提高工作效率,在欧盟委员会的构成上,宪法草案修改了《尼斯条约》*的规定,主张自2009年起欧盟委员会将采用双轨制,核心成员减少为15人,这些核心成员拥有正式的投票权和最终决策权。其余成员将只发挥辅助作用,参加政策的起草和实施,但不发挥真正的决策作用。

布鲁塞尔首脑会议的主要分歧集中在欧盟理事会的表决机制和欧盟委员会的构成上。先来看欧盟的执行机构、欧盟委员会的构成问题。现有的欧盟委员会共有20个委员,其中德、法、意、英和西班牙各2人,其余10个成员国各1人。2001年签署《尼斯条约》时,德、法等大国做了让步,按《尼斯条约》第13-14条规定,从2005年起,即从任命下一届欧盟委员会之日起,5大国将放弃各自2位委员的权利。所有成员国一视同仁提名1名委员,直到欧盟达到27国为止。此后将由欧盟部长理事会以一直通过的方式,决定欧盟委员会少于27人的具体规模。然后,欧盟委员会成员资格将采取由各成员国轮流担任的办法。也就是说从2005年起到2009年,每个成员国都将派出一名委员来组成欧盟委员会,各成员国的权力是均等的。《尼斯条约》这种规定显而易见对那些欧盟人口大国不利,如德国法国将拥有与人口比例不相称的权力。换言之,所有25个成员国平均分配欧盟委员会的名额没有充分考虑到各成员国人口数量即民心的问题。但这样的规定无疑是给那些小国(无论是人口和经济方面)的慷慨礼物。而《宪法草案》规定未来欧盟委员会的组成将由现在的20名委员减少到15名。

其次,考察《宪法草案》中提出的欧盟的决策机构、欧盟理事会的表决机制。《宪法草案》中提出的欧盟的表决机制很大程度上修改了《尼斯条约》制定的表决机制,也是最终导致制宪失败的关键,是此次制宪会议的分歧焦点。

《尼斯条约》第19-27条中,对欧盟决策机构——欧盟(部长)理事会的加权票数的协调做了如下规定:波兰在2004年5月1日正式加入欧盟后,将会和西班牙一样,拥有几乎与德法等大国一样的表决权。即4个大国德、法、英、意各拥有29张加权票,波兰和西班牙各拥有27张加权票。同时,《尼斯

条约》规定,从2005年起在欧盟做出任何决策时应当保证有效多数票赞成的比例,并且随着新成员国的不断入盟,比例将逐步有所提高。显然,由于波兰和西班牙拥有几乎和德国、法国等大国一样多的加权票,实行“有效多数”表决制对小国是有利的。不过,当时的谈判中已经提出了双重多数原则,即除了加权票数的有效多数外,还要要求保证有效票数能代表欧盟人口的足够比例。由于后一人口标准更多地有利于那些人口大国,当时未被尼斯会议采用。

《宪法草案》修改了《尼斯条约》的规定,肯定了“双重多数”原则。在理事会的决策机制上,即前面第5点中提到的:任何决定都要求至少有半数成员国投赞成票并同时保证能代表60%以上的欧盟公民才能通过,即在制定法律通过决议上要获得欧盟大多数成员国和欧盟人口60%以上的双重多数同意。在这个问题上,波兰和西班牙坚持维护原先《尼斯条约》规定的“有效多数”制,而德、法等要求实行《宪法草案》中提出的“双重多数”制,双方僵持不下,最终导致制宪的失败。

《宪法草案》关于表决机制的新规定无疑会减少波兰和西班牙对欧盟决策的影响力,对于人口只有德国一半的波兰来说,这样的表决机制是绝对不可以接受的。波兰联合西班牙拒不接受《宪法草案》提出的双重多数原则,坚持认为欧盟理事会应当采用2000年《尼斯条约》提出的一致通过表决机制,即西班牙和波兰可以拥有与法国、德国同等的表决权。当年为了《尼斯条约》的顺利签定,也就是东扩能按时顺利展开,大国在表决权问题上做了让步。这次布鲁塞尔首脑会议上,法国和德国早已经认识到他们在尼斯犯下的错误不能重演,要设法争回自己的权力,所以坚决拒绝在这个问题上再一次做出让步。也许他们对事情发展过于乐观,也许他们还真的没有准备好妥协的策略。总之,僵持局面未能打破,谈判只能破裂。所以说欧盟制宪的失败其实可以看作是2001年2月26日由15个现欧盟成员国的外交部长签署通过的《尼斯条约》中存有疑问的遗留问题。这次在牵涉到国家主权的问题上,双方未能达成妥协也可以说是预料之中的。

首先来看波兰的独立意识。波兰在去年对伊拉克问题上已经显示了自己独立的外交政策,并不听命于德、法这样的欧盟大国,而是站在其对立面,紧跟美国,支持美国出兵并派兵到伊拉克,这些都遭到德、法等国的谴责;加之将要失去原本已经在《尼斯条约》中争得的权利(尽管与他们的人口和经济状况非常不成比例)以及东扩将使这些东欧国家成为欧盟

的“二等公民”的舆论等等,综合所有这些因素,《宪法草案》要获得波兰的顺利通过是可以预料会有麻烦的。波兰即将成为欧盟第六大国,抵制一下《宪法草案》,制造一点麻烦,实际上是给未来大欧盟的一个警告。这就是说,欧盟制宪的暂时失败可以让人们冷静对待即将来临的东扩,特别是那些持极乐观态度的人。欧盟经济一体化的顺利进行并不意味着政治一体化的跟进,在最后涉及到各成员国主权的问题上,像波兰这样独立意识较强的国家是不会轻易让步的。

我们这里可以把德法为代表的一方与波兰和西班牙一方对《宪法草案》的争论视为大国与小国之间或强国与弱国的谈判博弈。谈判双方的策略或者谈判条件是不对称的,所想要达到的利益也会出现不对称。波兰、西班牙尽管人口和经济条件不能跟德国、法国这样的欧盟大国相提并论,但他们对《宪法草案》有平等的表决权。按规定,仅当所有成员国都同意的情况下,新宪法才能生效。客观上,如果《宪法草案》暂时没有通过,所有的成员国都将不得不按《尼斯条约》的规定行事;而即使《宪法草案》通过,新的表决规则在2009年以前也不会实行。而且更重要的一点是,实行否决权并不影响波兰于2004年5月正式加入欧盟的日程,也不会使波兰受到其他国家的集体惩罚。所以,波兰和西班牙的谈判策略可以说是一种“进攻”型策略,即可以让法国德国这些大国不能不在处理欧盟事务上认真对待他们这样的小国、穷国,又可以在强烈要求保留他们在《尼斯条约》中所获得的极有利的表决权的同时让谈判对手能做出一定的让步,尽量使自己的利益相应扩大。

值得一提的是,此次会议在制宪问题上并非毫无进展。会议已就欧盟的执行机构、欧盟委员会的构成问题上达成了一致。各国同意在过渡期内实行每个成员国一个委员席位的折中方案。《宪法草案》在2004年5月欧盟实现第五次扩大前如果仍没有机会通过,也不会影响波兰等10个新成员国按规定正式入盟。这些即将加入欧盟的10个新成员国主要来自中东欧地区。这些中东欧国家经历了巨大的意识形态与经济体系的蜕变过程,可以说,回归欧洲、融入欧洲是这些国家的共同愿望。制宪进程虽暂时受阻,但宪法草案中95%的内容已得到解决或取得了共识,只剩下5%问题有待解决。所以乐观地说,欧盟制宪只是暂时陷入困境,通过一部为所有欧盟成员接受共同宪法仍是大势所趋。

三、大欧洲理想是否能实现?

我们认为,大欧洲的理想是否能真正实现在

2004年5月1日新10个成员国加入后到2009年前的这段过渡时期是个关键,取决于未来欧盟25个成员国在趋同框架下的更理性的谈判与决策。从合作博弈的角度来分析,按其定义指谈判各方已经就欧盟的未来发展框架达成一致,但在具体进程实现的细节上仍需讨价还价谈判。谈判、讨价还价博弈等都是人类政治经济社会活动中最常见的现象,这些不仅仅出现在个人的日常生活中,更重要的,它们是国际间政治对话、商贸往来以及外交事务等各国决策行为中最基本的活动。由于人类行为是一个复杂的结构,在做决策时,如何能“知己知彼”、洞察决策双方的心理思维过程,已经引起研究者的极大兴趣。理解参与者的行为、他们的动机和所求利益以及其它可能影响谈判过程的因素是成功进行谈判、保证谈判双方均可获得满意结果的前提。个人与个人、团体与团体,以及国家与国家的谈判都是如此。在趋同框架下各国如何能长期互利互惠应该是未来25国大欧盟谈判的基调。

可以肯定地是,欧盟发展进程中的谈判博弈将是一个长久的话题。随着即将完成的25国大欧洲的实现,这种谈判将在各方面展开。可以是多方,或是双方;大国与小国;老成员国与新成员国;经济发展快的区域与经济发展相对较慢的区域;欧元区与非欧元区,以工业发展为主的成员国和那些以农业发展为主的成员国之间,甚至于那些已经写在纸上的东西与付诸实践的东西之间,都可能展开争论,讨价还价谈判将贯穿于欧盟发展进程的始终。从经济层面来看,谈判双方似乎是不对称的,但牵涉到政治改革,牵涉到国家主权的问题上,博弈的双方或者多方,他们的初始条件是一致平等的,在今后无论是牵涉欧盟内部或外部事务的处理上都将产生激烈的争论。实际上,欧盟从1957年3月25日正式成立,仅有6个初始国发展到今天即将拥有25个成员国的欧洲大联盟,40多年来都在历经大大小小的激烈谈判争论,一次又一次地达成妥协能够朝向共同的目标不停地前进。就像有人说的那样,欧盟这几年的谈判争论是:争而不恼,吵而不散,为了一个共同的大欧洲之梦,妥协之中求发展。但需要引起注意的是,欧盟正式实行东扩后,随着新成员国的加入、欧盟成员国的增加,谈判对手也许会发生新的组合、形成新的结构,过去认为可以达成一致的事务,在新形势下也许会产生预料未及的变数,就像这次波兰与西班牙的联手一样。

这十多年来,中东欧国家从自身政治经济等利益考虑,从国家经济发展角度考虑,把加入欧盟以及

纳入欧洲经济机构作为主要奋斗目标。这些中东欧国家在经济发展过程中,很需要入盟后更开放的市场、更自由的贸易和更优惠的补贴,他们都渴望着能尽早成为欧盟成员国。因而,几乎所有中东欧国家都把加入欧盟看作是外交政策的当务之急。为此,申请入盟的中东欧国家一直在采取切实行动,努力向欧盟提出的各项条件靠拢,在本国内实行金融和财政紧缩政策,抑制通货膨胀,并在引进外资、国营企业民营化等领域放宽限制,以期扭转宏观经济形势;民众对克服过度时期的困难也表现出较大的耐心与承受力,努力为达标入盟创造条件。如波兰,自1994年4月5日提出入盟申请以来,近十年来从来没有放弃过早日加入欧盟的努力。波兰是个农业国,尽管是新10个成员国中面积最大人口最多的(人口为其余9个之和),但人均国内生产总值(GNP)仅排在新加入10国中的第七位,在正式加入欧盟以后,将享受到欧盟的很多优惠和补贴。所以,尽管波兰在一些问题上与欧盟有分歧,也联合西班牙抵制《宪法草案》的通过,但无论如何不会轻易放弃入盟后将在经济发展上的利益所获,也就是说至少目前不会放弃入盟。但不能不看到的是,目前舆论谈论最多的是这些新中东欧成员国将会是欧盟的二等公民,欧盟的东扩是一种新的殖民主义等等。这些新成员国在经济上对入盟后的过度期望将会给未来的谈判增添很多不可预料的因素,如人口流动限制、移民限制、加入欧元区的各项严格要求等等,都会有激烈的争论。如果这些新成员国在经济上不能获得所希望的利益,在政治权利上又不得不放弃一些利益的话,那么欧洲的大联合要想顺利实现是有相当难度的,换言之,诺思的担心是有道理的。

布鲁塞尔首脑会议上欧盟制宪的谈判破裂,可以看作是谈判双方的一种策略。一方面,我们不妨把它看作是小国对大国的一种威胁策略:在牵涉国家主权问题上,抵制一下,既可以让大国能对小国一视同仁、认真对待;同时也显示小国在处理欧盟乃至国际事务上的独立意识,不会完全依附于大国;否则,宁可谈判破裂。另一方面,也可以看作是大国在

认为合理的决议上决不让步的一种显示。事实上,《宪法草案》所提出的双重多数原则是有一定合理性的。但双重多数原则使小国的投票权显得无足轻重,对于欧盟未来决策的通过、特别是那些小国不赞成但可以由双重多数原则通过的决策,他们或许会遭受大大小小的损失。或者更重要的,小国会参与未来欧盟事务管理失去积极性,产生某种形式上的分裂。像波兰这样既要表现自己对统一的欧洲感兴趣,同时也希望一定的独立性、强调自己权利行为的欧盟成员国,在未来大欧盟的动态会非常引人注目。他们期望在对待统一大欧洲的政策行动方面,在欧洲事务的处理方面,将随着他们加入欧盟后经济和政治方面的实质性变化而变化。而不是论为“二等公民”。所以无论从那一方面来看,波兰会抵制现《宪法草案》的通过,他们会迫使欧盟大国做出一定程度的让步。否则,双方将在过渡时期内继续谈判,按《尼斯条约》行使表决权直到2009年。

从目前发展趋势来看,欧盟现有各成员国和那些准成员国仍然具有相当的欧洲意识,仍然以欧盟前途的大局为重。所以我们仍可乐观地认为制宪的失败是暂时的,谈判的破裂是一个“挫折,但不是灾难”。因为无论代表反对方的波兰西班牙或是代表赞成方的德国和法国,冲突双方都有积极的意愿继续谋求确定欧盟宪法的最终文本,而不愿看到欧洲一体化进程的搁浅。未来欧盟各成员国之间的谈判博弈中,如果各方都能以欧洲通过联合才能逐步强大为共识,不过分强调本国的利益,大欧洲的理想还是有希望实现的。欧盟经济、货币的一体化拉动政治一体化进而达到大欧洲的进程将会给探索未来全球化进程带来积极意义。无论25个成员国的欧盟未来几年内会如何发展,在人类发展的历史上,在欧洲发展历史上,都会有着不同寻常的重要意义。

参考文献:

[1] 白英瑞,康增奎等. 欧盟:经济一体化理论与实践[M]. 经济管理出版社,2002.

[2] 本文资料主要来源:欧盟网站 <http://www.europa.eu.int/>.

(责任编辑 苟正金)