

欧盟走出制宪困境： 成员国的国家利益 与“基础条约”

戴启秀

摘要：从此次欧盟走出制宪危机来看，欧盟成员国各自不同的立场，在欧盟决策过程中表现为一种多变的博弈。鉴于欧盟双重治理特征，本文在对《欧盟宪法条约》原有内容与“基础条约”的改革进行比较的基础上，就成员国国家与欧盟超国家利益动态过程和主权让渡及其对传统主权观的挑战进行论述。

关键词：欧盟； 国家利益； 主权让渡； 基础条约

作者简介：上海外国语大学 国际关系与外交事务研究院 副研究员 上海 200083

中图分类号：D814.1

文献标识码：A

文章编号：1005-4871(2007)03-0009-05

德国在担任欧盟理事会轮值主席国期间重新推动欧盟制宪进程，通过多个谈判议题的组合和与成员国的双边谈判，协调各国利益与立场，其所提出的妥协方案保留了《欧盟宪法条约》的主要内容和框架原则。2007年6月21日至6月23日在布鲁塞尔举行的欧盟峰会上，各成员国互不相让，坚持本国国家利益，在谈判破裂之际，欧盟各成员国在欧盟轮值主席国德国总理默克尔的协调下，最后

就《欧盟宪法条约》替代文本“欧盟基础条约”或称“改革条约”达成了一致意见，并同意在2008年底，或最迟至2009年6月欧洲议会选举之前达成一个新的文本。这使欧盟走出制宪困境。^①如同默克尔2007年7月1日在欧盟理事会上小结这半年工作

^① *Merkels Masterplan*, In: *Fucus*, Nr. 25 vom 18. Juni 2007.

并向下一届欧盟轮值主席国葡萄牙交接工作时的简练总结那样,此次德国的工作“一是使停止的欧宪工作重新启动,为确定欧盟发展方向打下了基础;二是克服对对方的敌意印象;三是避免了欧洲的分裂,提高了欧盟的行动能力;四是成员国之间通过谈判进一步建立了互信。”^①

德国这半年的外交工作受到国内外较高的评价和肯定。德国总理默克尔的个人支持率也一路走高,达到了54%。^②联盟党的支持率超过了2005年大选时的35.2%,在2007年6月达到了37%,而社民党支持率却一路下滑,从2005年大选时的34.2%,到2007年6月只有25%。^③这说明,默克尔的个人领导能力和协调能力不断受到认可和支持。特别是此次德国作为欧盟轮值主席国通过不懈努力,使欧盟最终摆脱了长达两年之久的“制宪”危机和困境。

一、《欧盟宪法条约》^④与“基础条约”的改革内容比较

扩大与深化是欧盟面临的二大新挑战,在这方面深化和扩大互相影响。扩大促使欧盟机制的深化改革,而欧盟深化改革又在机制上促进欧盟扩大的顺利进行。《欧盟宪法条约》在很大程度上针对当时存在的阻碍欧盟行动能力和影响欧盟决策形成和政策实施的机制问题,如繁琐的决策机制,成员国的一票否决权,欧盟与成员国权限界定等。从宪法条约内容看,原本近80%内容是重述原有条约规定,是对欧盟已有条约的承继,有近20%内容是创新性规定,如:赋予欧盟法律资格(第6条),设立欧洲理事会常任主席(第21条)、设立新的欧盟理事会表决机制(第24条)、设立欧盟外交部长(第27条)、改革欧盟委员会现行组织方式与运行机制(第25条)、扩大欧洲议会权力(第19条),明确规定欧盟公民基本权利(第二部分/联盟的基本权宪章)和欧盟法的优先效力(第10条)等。当以此为内容的《欧盟宪法条约》在二年前遭到荷兰和法国公投拒绝后,欧盟陷入制宪困境。鉴于欧盟成员国中不同国家利益和对欧盟宪法文本的修改要求,特别是法国、荷兰和波兰等国对未来“基础条约”的具体要求,在欧盟轮值主席国德国总理默克尔及其

班子坚韧不拔的努力和协调下,27个成员国终于对有争议的《欧盟宪法条约》的文本内容最后达成妥协,使一场历经两年的欧盟制宪危机最终结束。替代文本“欧盟基础条约”或称“改革条约”其主要修改内容有以下几点:^⑤

1. 设立欧洲理事会(欧盟峰会)主席一职,任期两年半。欧洲部长理事会主席采取轮值主席制,任期6个月。他们代表各自成员国利益,进行主权国家间平权合作。

2. 采用新的“双重多数表决制”双重计算方式,即:有效表决至少达到55%的欧盟成员国和65%的欧盟人口。对这一表决权分配方法反对最为激烈的是波兰。经过35小时连续谈判和磋商,最终达成以下妥协:根据英国和波兰的提议,新的“双重多数表决制”,自2014年起生效,对波兰给予2014至2017年的3年过渡期。在这之前仍以《尼斯条约》为准。这样,目前使对波兰有利的地位延长了10年(某些领域的一票否决制)。根据2000年《尼斯条约》谈判达成的比例,波兰和德国拥有欧盟部长理事会表决权席位分别为27席和29席,即波兰占部长理事会表决权为7.8%,德国为8.4%。按照《欧盟宪法条约》原来规定的双重多数表决制,人口为3870万、领土面积为31.3万平方公里的波兰在欧盟表决权比例达到8%,比《尼斯条约》规定的7.8%只多了0.2%;同波兰相比,人口为8230万、领土面积为35.7万平方公里的德国表决权比例则达到17.2%,比《尼斯条约》规定的增加了9.2%。面对这一表决制所致的不均衡度,波兰提出要么接受人口平方根方式分配表决额度,要么行使否决权,致使谈判一度陷入僵局。因害怕德国影响力扩大,波兰提出以人口的平方根计算方式分配表决权额度,这样波兰虽然表决权比例略有减少,但德国则随之减少得更多,达到近半。而

① <http://www.tagesschau.com> 1. Juli 2007.

② Michael Jach, Henning Knumrey u. a.: *Rot-schwarzer Rosenkrieg*. In: FOCUS, Nr. 26 vom 25 Juni 2007, S. 22-26, hier S. 26.

③ 同上, S. 23.

④ 参见:欧共体官方出版局编,苏明忠译:《欧洲联盟法典:欧洲宪法条约》(第三卷),2005年6月第1版。

⑤ Tagesschau, de: *Ausland&EU-Grundlagenvertrag*, vom 24. Juni 2007.

德国认为,双重多数表决机制兼顾了成员国人口因素,使得欧盟决策加强了民主合法性。如根据《尼斯条约》规定的表决机制,西班牙和波兰只比德国少两票,但他们的人口只是德国的一半。^①

3. 英国等国家可以不介入欧盟范围内的司法、警方合作。在社会政策方面,欧盟公民基本权利(第二部分/联盟的基本权宪章)不再作为条约内容部分,而是作为附在文本后的声明/议定书。虽然这一基本权宪章对英国不具备法律效力,但对其他26国有法律约束力。

共同外交与安全政策是“特别程序的对象”。根据英国提议,可以设立具有欧盟外交部长性质的职位,但官方不能用“欧盟外交部长”名称,而是称为“欧盟外交和安全政策高级代表”。新设的职位主管欧盟外交和安全政策,并兼任欧盟委员会副主席,负责主持欧盟各国外长会议,取消部长理事会或欧盟委员会在外交与安全政策上的双重权限。在外交事务上,改变了目前的轮值主席国外长、欧盟负责外交与安全事务的高级代表和欧盟委员会对外关系委员共管外交的局面,设立使欧盟有相对稳定的欧盟理事会主席和统管共同外交与安全政策的高级代表。这在机构设置上将确保欧盟在政治、外交、安全领域的连续性和一致性。

4. 自2014年起欧盟委员会的部长数额从现在的27位减少到15位。重订欧盟委员会组成形式:为使扩大后的欧盟在机制方面保持行为能力和有效的决策效率,《欧盟宪法条约》原对欧盟委员会组成形式为新规定奠定了基础,并在此峰会上也得到了确认。到2009年后,将改变目前的每个成员国拥有一名委员的欧盟委员会组成形式,采用双轨制,新欧盟委员会将由主席、副主席和13名欧盟委员组成,由这15名委员组成的核心将拥有正式投票权和最终决策权,其余成员国将发挥辅助作用,参加政策起草和实施,但没有决策权,为确保所有成员国完全平等地位,各成员国按等时轮流制度出任核心委员,委员会主席由欧盟理事会通过有效多数表决制选举产生,并须得到欧洲议会及其议员的批准,当选的欧盟委员会主席根据能力、对欧盟的忠诚和保障独立性等方面,从成员国推荐的委员候选人中,挑选13名欧盟委员会委员。

5. 第一次确认每个成员国可以自由进出欧盟,但入盟国家必须尊重和有必要促进欧洲“价值”。这满足了荷兰和法国的基本要求。

6. 鉴于英国不允许新文本使用任何使欧盟具有国家特征的符号和象征,如“宪法”、盟旗和盟歌,这些可以不出现在新的“基础条约”中,但仍可作为欧盟政治符号在实际中使用。另外,欧盟颁布的指令仍然沿用“准则”或“规定”名称,不用“法律”这一词汇表述。

7. 采用双重多数表决制,强化和扩大双重多数表决制范围。为了提高欧盟决策和行动能力,将可以进行双重多数表决制范围扩大到45个领域。根据“双重多数”定义,当欧盟理事会或部长理事会按双重多数表决制作出决策时,须达到55%以上成员国(15个成员国)和65%以上的欧盟人口。这一表决机制将代替原来的一致通过原则,成为欧盟最主要的决策方式。这将在表决机制上促进欧盟的决策,提高决策效率,减少决策阻碍的可能性。这种新表决机制也体现了欧盟既是国家联盟又是公民联盟这一双重特性^②,因这一表决机制兼顾了成员国人口因素,使决策加强了民主合法性。

双重多数表决制主要特点是介入人口因素,这在一定程度上强化了大国的权力,改变了《尼斯条约》的表决制规定。改变了中小成员国拥有与自身规模不等的权利,如根据《尼斯条约》,西班牙和波兰只比德国少两票,而其人口只相当于德国的一半。这种不合理情况由新的表决制加以纠正。这一修正对欧洲大国和小国非常有利,对于中等国家如波兰则《尼斯条约》更有利,这也是此次谈判一度陷入危机的原因所在。

从新达成的“基础条约”改革内容来看,对《欧盟宪法条约》原所追求的原则基本保存,但在一些涉及成员国利益难以协调的地方要么修改,要么推迟。在强化欧盟决策机制和欧盟机制的行动能力上则得到了体现,如保留了《欧盟宪法条约》中的改

① Vgl. Christian Neef, Ralf Neukirch, Jan Puhl, Daniel Steirvorth: *Wessen Stimme zählt mehr? Wie die EU Mitglieder um ihren Einfluss kämpfen?*. In: Der Spiegel, Nr. 25 vom 18. Juni 2007, S. 31.

② 参见: Joschika Fischer: *Rede anlässlich der Eröffnung des International Betelsmann Forum in Berlin*, 09. 01. 2004.

轮值制为常设制,设立常任欧洲理事会主席一职,任期为两年半。

二、成员国国家利益与欧盟利益

此次艰苦的协调和谈判过程说明,欧盟决策过程是一种兼具国家和超国家特征的复杂的动态运作过程。欧盟决策的分层、决策中主权让渡现象,如波兰和英国对欧盟决策的影响说明成员国共同利益之外的特殊利益将继续是欧盟决策发展的制约因素。在这次谈判中,正是默克尔建议引进自由退出机制,才使波兰在最后时刻做出了一些让步,最终使欧盟走出制宪困境和制宪危机。

作为主权国家,成员国在欧盟决策超国家层面上的作用和影响,体现了欧盟决策过程中欧盟与成员国权力分享中的两重性。因为成员国在客观上不可能有完全一致的利益趋同点,所以,它们会从不同角度,通过不同的途径对欧盟政策制定施加影响。成员国有能力决定在什么层次或层级上保护自己的利益或做出让渡。由此,欧盟内的每个成员国,对欧盟政策的每个反应不但会对欧盟决策产生影响,也可能影响到其他欧盟成员国对一体化的态度。随着欧洲一体化的不断深入,深层次的国家主权让渡是一个事实。当进一步主权的让渡可能使欧盟发生质的变化时,主权的内涵和形式也都有所变化,主权不可让渡的观念产生了动摇。当欧洲一体化的实践触及成员国生存与发展的最根本利益时,将会遭到让渡主体——民族国家的坚决抵制,因为国家利益的考虑是决定成员国主权让渡程度的根本因素,欧盟的决策过程充分体现了其政府间性质与超国家性质并存的特殊性。

因此可以认为成员国对欧盟政策的价值取向关键是在于对国家主权的认识态度。在一体化过程中欧盟的决策过程也体现了复杂的主权观念。一方面,它希望主权的转让获得包括于共同利益之内的国家利益;另一方面又要维护国家主权以追求共同利益难以涵盖的国家个性利益。当主权在某个领域由欧盟和成员国共同使用时,矛盾即会出现。主权既是产生这种矛盾的主要原因,也是成员国紧紧抓住和控制政策主导权的力量来源。现实中成员国对一体化各项措施的安排采取不同的态

度和立场就证实了这一点。当欧盟期望的共同政策与某个成员国利益一致时,该成员国往往支持欧盟的共同政策。相反,当欧盟期望的共同政策与某个成员国利益不一致时,该成员国往往就会反对欧盟的共同政策。法国、荷兰、英国、波兰等例子就说明了这一点。

由于欧盟决策中不同的政策方案往往代表和促成了特定国家或群体的利益,而又可能同时损害其他国家或群体的利益,所以成员国尤其是大国在涉及国家利益的关键领域一直存在着政策主导权之争。由此,我们可以认为,欧盟的决策过程表现为一种多变的博弈,参与博弈的各方或是在特定问题上有着特殊利益要求和特定的政策主张的个别成员国,或是因面临着共同问题而寻求共同解决方案的少数国家间的政策结盟。

三、主权让渡对主权观的挑战

在这方面,欧盟成员国主权让渡构成了欧盟重要的政治特征,其深度和广度成为欧盟政治的指示器。^① 欧盟广泛而深入地介入原主权国家政策领域,这使传统的主权观念受到了挑战。随着欧洲一体化不断深入,成员国主权让渡也将不断深入。欧盟的建设模式与成员国主权让渡问题有着必然的内在联系,主权的内涵和形式都有所变化,其特点是:第一,主权不可让渡的观念产生了动摇。欧洲一体化的实践确立了大规模、深层次的国家主权让渡的事实。成员国的主权让渡,其特点之一是在平等、平权基础上让渡给欧盟部分的主权。成员国是在欧盟层次上集体行使这种让渡出来的集合主权。所以这可以视为集合主权的共享。第二,对内最高统治权和对外独立自主权的界限趋于模糊。传统上,这种对内和对外的权力往往界限分明,分属于不同的职能部门。但在现代,随着全球化和现代通讯技术的发展,国内政治与国际政治往往相互影响、相互渗透。原属一国的内部事务问题,因其溢出国界的影响而往往受到外部势力的干预或需要国际化的解决方

^① 刘秀文、埃米尔·J·科什纳等:《欧洲联盟政策及政策过程研究》,法律出版社2003年版,第256页。

法。参与国际组织、缔结国际协定都是以一定的国内政治外部化、让渡部分主权为前提的。第三,领土和疆域观念的变化。在传统的经济社会里,土地是至关重要的生产要素,关系着一个国家的生存和稳定,地缘政治往往主导着国与国之间关系。尽管在现代,土地仍是重要的生产要素,但不是决定性的,资本、技术等重要性日益增加。欧盟成员国之间“四大流通”的创设,特别是人员的自由流通,使人们的国家疆土观念日益淡化。

四、“宪法”与“条约”法理上的不同作用

从《欧盟宪法条约》的内容与“基础条约”的改革内容来看,其基本内容和原则都仍然保留,只是具有约束力的宪法性质淡化了。首先,《欧盟宪法条约》当初的出台,比较政治学者的兴趣点在宪法的合法性基础及其对民族国家的影响上。宪法的主要作用是契约化,作为宪法,就须符合民主政治的程序,如在一些国家实行公投;作为条约则不需走公投这一步,只要议会批准即可。弃“宪法”名,以存“条约”实,排除了宪法必须公投的障碍,实为默克尔为走出欧盟制宪危机在方法上的一大突破。

从“宪法危机”中人们看到,欧洲认同和民族国家认同的优先级取决于不同的内容,并因人而异。欧洲层面的认同取决于主权国家主权让渡的程度,在这方面主权让渡越多,涉及公民利益就越多,在这一动态过程中产生的欧洲认同问题也就越多。而由精英制定的《欧盟宪法条约》又在这些具体问题上很少涉及,成员国百姓最关注的医疗、教育、法

律、养老金和社会保障、税收等领域不在欧盟的管辖范围内。而欧盟所管辖的领域是贸易自由化、消除非关税壁垒、环保和其他领域中的技术标准、对外援助和外交政策协调,这又恰恰是欧盟民众关心程度最低的一些问题。^①鉴于这些诸多因素,当宪法政治要求对《欧盟宪法条约》进行全民公投时,在法国和荷兰遭到了拒绝。另外,人们反对“政治欧洲”,担心“政治欧洲”会削弱成员国国家主权和民族文化及民族国家认同,成员国公民这种文化心态也在一定程度上影响欧盟公民的凝聚力,这也是欧盟宪法批准程序受阻原因之一。^②

如果从欧洲文化哲学角度来解读欧洲宪政的话,欧盟宪法又有着其政治哲学的基础。它源于古希腊亚里士多德的思想。他认为:“政体(宪法)为城邦一切政治组织的依据。”^③也就是说,立宪政治观念起源于西方政治思想。宪法是宪政的基础。因为立宪政治要为“日常政治”确定基本的制度框架,确定政治体的游戏规则,所以必然会具有法律制度的外在功能,对权力实行外部的制度约束。而作为承认民族国家历史合法性为起点的欧盟是以自愿与平等方式建立超国家的区域组织,在其内部成员国之间既存在共性,也存在差异。

从《欧盟宪法条约》内容对比“基础条约”的改革内容分析,欧洲联盟尊重成员国的国家身份,不拒斥各国主权。这样,只有按条约性质联系紧密的国家集合体才更符合欧盟的现实,以宪法为基础的欧盟政治统一体虽作为欧洲一体化的最高理想,但还有一段曲折漫长的路要走。

责任编辑:肖友瑟

① Fritz W. Scharf: *Demokratieprobleme in der europaischen Mehrebenenpolitik (A)*. Frankfurt a. M. Suhrkamp, 1999, S. 672-694.

② Ralf Beste u. a.: *Buergerrebellion gegen Europas GroBmachtraeume*. In: Spiegel 23/2005, S. 94-105, hier S. 96.

③ 亚里士多德:《政治学》,商务印书馆1985年版,第178页。

DEUTSCHE INHALTSANGABE

Ausweg aus dem Verfassungsdilemma der EU: Die nationalen Interessen der EU-Mitgliedstaaten und der „Grundlagenvertrag“

Dai Qixiu

Betrachtet man den Prozess, wie die EU diesmal aus dem Verfassungsdilemma ausging, kann man feststellen, dass die EU-Mitgliedstaaten unterschiedliche Interessen und Positionen zur Vertiefung der politischen Integration vertreten. Das politische Entscheidungsverfahren an sich sollte auch mehr oder weniger ein wechselhaftes und unbeständiges Pokerspiel sein. Angesichts der besonderen Regimeeigenschaft der EU versucht die Verfasserin in der vorliegenden Arbeit, den Grundlagenvertrag mit dem ursprünglichen EU-Verfassungstext auf veränderte Inhaltsdimensionen hin zu vergleichen und auf dieser Grundlage die Reziprozität der Interessen von der EU und deren Mitgliedstaaten sowie die Herausforderung der traditionellen nationalen Souveränität durch den Souveränitätstransfer an die EU darzustellen.

Die SPD im 19. Jahrhundert und der Reformismus von Eduard Bernstein

Wang Cunfu

Der Reformismus von Eduard Bernstein basiert im wesentlichen auf der Analyse der Sozialstruktur Deutschlands an der Wende zwischen dem 19. und 20. Jahrhundert und hat erhebliche Auswirkungen auf die Transformation der deutschen Sozialdemokraten ausgeübt. Der Bernsteinsche Reformismus hat für die Realisierung des Sozialismus auf einem friedlichen, reformistischen Weg plädiert, den neuen Kenntnisstand über die Inhalte des Sozialismus dargestellt und den Mittelstand auf die gesellschaftliche Grundlage der Partei einbegriffen. Bernstein hat mit seinem Reformismus viele wesentliche Schlussfolgerungen von Karl Marx modifiziert.

Schatten über dem Meilenstein. Kommentar zum Zweiten Integrationsgipfel Deutschlands

Qin Junfeng

Einen „Meilenstein“ nannte die deutsche Bundeskanzlerin Angela Merkel den Nationalen Integrationsplan, der am 12. Juli 2007 von Politik, Wirtschaft, Medien und zahlreichen Verbänden beschlossen wurde. Überschattet wurde der Gipfel allerdings durch den Boykott von vier türkischen Interessenverbänden.