

欧盟制宪运动:问题与前景

朱贵昌

(山东大学欧洲研究所, 山东济南 250100)

摘要: 成立制宪筹备委员会, 开展关于欧盟前途的大讨论, 这在欧洲政治一体化的历史上还是第一次, 其意义和影响是深远的。本文从欧盟制宪运动发生的历史背景出发, 讨论了欧盟制宪所面临的主要问题与可能的变革, 并展望了欧盟未来的发展方向。本文认为, 总体上看, 欧盟制宪的前景是看好的, 但是未来欧盟宪法实质性进展的可能性不太大。由于欧盟制宪运动仍在紧锣密鼓地进行中, 其最终的结果如何还有待于观察。但是, 可以肯定, 欧盟制宪会议不会制定出一部类似美国联邦宪法的欧洲联邦宪法, 而同样可以肯定的是, 欧盟制宪运动将增强欧盟体制改革的联邦化趋向。欧盟制宪运动反映了欧盟各国想要赋予欧盟治理政治体系更明确的政治和法律地位的愿望。

关键词: 欧盟制宪运动; 问题; 前景

中图分类号: D

文献标识码: A

虽然欧盟尼斯首脑会议和阿姆斯特丹会议一样, 对欧盟体制模式和最终发展目标等敏感问题涉及不多, 但是会议在就《尼斯条约》达成妥协后, 发表了一个关于“欧盟未来”的宣言, 拉开了关于“欧盟未来”大讨论的序幕。宣言要求就欧盟的未来和前途进行更加广泛、更加深入地讨论, 以使欧盟更接近成员国的公民, 并为 2004 年召开新的政府间会议做准备。2001 年 6 月, 欧盟理事会提交了一份调研报告, 全面分析了各成员国、候选国和欧盟各机构对欧盟改革的看法和设想。2001 年 12 月欧盟首脑会议在比利时的莱肯宫举行, 会议决定继续推进关于欧盟未来的大讨论, 并提出了一个新创议, 决定成立一个制宪筹备委员会, 由该委员会组织有关“欧盟未来的讨论”, 以便为欧盟决策层提出制定宪法的合理化建议。成立制宪筹备委员, 开展关于欧盟前途的大讨论, 这在欧洲政治一体化的历史上还是第一次。本文将从欧盟制宪运动发生的历史背景出发, 讨论欧盟制宪所面临的主要问题与可能的变革, 并展望欧盟未来的发展方向。

一、“民主赤字”与制宪任务的提出

经过 50 多年的努力, 欧共体/欧盟无论在深化还是扩大方面都取得了很大的发展。在深化方面, 欧盟已经建成了内部统一大市场, 发行了统一货币——欧元, 并开始加强共同外交和安全、司法与内政方面的合作, 欧洲一体化已经从最初的经济联盟建设阶段发展到目前的政治军事联盟建设阶段。在扩大方面, 欧共体/欧盟已从最初的 6 个成员国发展到目前的 15 个成员国, 到 2004 年 5 月将扩大到 25 个国家, 欧洲一体化从最初仅限于西欧发达资本主义国家扩展到中东欧前社会主义国家。然而, 正如欧盟莱肯首脑会议通过的《莱肯宣言》所指出的那样, 欧洲联合的道路已走了 50 年, 现在已经走到了十字路口并处于历史的紧要关头, 迫切需要不同于 50 年前模式的真正转变, 否则将无法应付其所面对的严峻挑战。

(一) 来自欧盟内部的挑战——“民主赤字”(democracy deficit)

随着欧洲一体化的深化与拓展，欧盟组织机构的规模和权力也在不断扩大，已成为现有成员国的具有超国家性质的治理机构。欧盟不仅已具有相当程度上独立的立法、司法和行政管理权，而且开始越来越直接地影响到成员国公民的现实生活。正因为如此，欧盟治理的合法性、民主性、效果和效率等问题越来越引起成员国公民的关注，其中欧盟的“民主赤字”问题是近年来人们关注的焦点。

欧洲一体化的进程中为什么会出现“民主赤字”问题呢？有学者认为这一问题的出现与欧盟政体的性质有关。欧盟作为 20 世纪后半期出现的一种新型的高度一体化的地区组织，在组织构成上有着一般国际组织即成员国授权的特征，具有政府间合作的性质，但在管理权限上却日益拥有超国家治理的特点，具有一般国际组织所不具有的超国家性质。由此导致的突出问题是，当欧盟逐渐成为一个超国家的治理主体时仅靠成员国政府的授权是与欧洲长期以来形成的、特别是已在国家政治中日趋完善的议会民主和人民主权政治传统相矛盾的。也就是说，欧盟组织机构的权力不是来自联盟公民而是来自成员国，欧盟治理的合法性不是来自联盟公民赋予的权力，而是来自依据政府间条约让渡的部分主权，而且欧盟内缺乏具有制宪作用的民主机构。结果就出现了“在有民主的地方，需要做出的重大决策越来越少，而在需要做出重大决策的地方，民主尚未到位”这样一种“民主赤字”的局面。^{[1](p14)}

我们已经指出欧盟治理的基础是民主。应该说，欧洲一体化的创立者们从一开始就注意到欧共体机构的民主性和合法性问题，并从下面两个方面入手来增强欧共体/欧盟治理的民主性和合法性。一是通过建立欧洲议会并逐步扩大其权限来增强其民主性，二是通过创立“联盟公民资格”，强化“联盟公民”意识，增强欧盟的合法性。首先，从欧洲议会的建立、直接选举、权限不断扩大来看，欧洲一体化的过程可以说就是一个欧洲议会权限不断扩大的过程。欧洲议会的前身是议会大会，最初完全是一个咨询性机构，1962 年改称为欧洲议会，但其地位和作用并没有随名称的改变而发生改变。1979 年欧洲议会改为公众直接选举，增强了欧洲议会的民主性。经过 1986 年《单一欧洲协定》规定的合作程序和 1992 年《欧洲联盟条约》、1997 年《阿约》、2001 年《尼斯条约》的共同决策程序，欧洲议会获得了在某些问题上参与立法的权利。而且欧洲议会还获得了预算控制权和对委员会的监督权。1998 年，欧洲议会对桑特领导的委员会进行的全面调查并导致欧盟委员会的集体辞职，充分表明了其已经具备的一定的政治监督能力。随着欧洲议会的建立和权限的扩大，欧洲公众已可以通过选举自己的政党代表来表达其政治要求和维护其基本利益。

其次，从“联盟公民权”的引入和强化来看，欧盟正以各种形式鼓励成员国公众的欧洲认同，努力使联盟的决策更加接近公民。1992 年《欧洲联盟条约》正式引入了“联盟公民权”的概念，规定了联盟公民享有的基本权利，如在联盟范围内自由居住、参加欧洲和地方议会选举、向欧洲议会和欧洲监察专员投诉、基本人权保障等。“欧盟公民身份”在 1997 年的《阿姆斯特丹条约》中得到了进一步的强调，要求依此更好地保障成员国公民的安全与权利。依据“联盟公民权”，社会公众可以通过诉诸行政和法律手段保护自己的公民权利。2000 年的欧盟尼斯首脑会议还正式批准了欧盟《基本权利宪章》，以统一文本的形式规定了欧盟成员国公民的基本权利和自由。这一经过多年酝酿的文件尽管其法律地位至今仍不明确，但它为将来制订欧洲宪法打下了基础。

毫无疑问，欧共体/欧盟的上述努力大大增强了欧盟治理的民主性和合法性，加强了联盟与公民之间的联系，但是，欧盟在这方面的努力仍大大落后于欧洲一体化的发展进程，并没有从根本上解决“民主赤字”和欧盟的认同性问题，这引起了一些国家的政党和人民对欧盟性质和前途的忧虑。例如 1992 年签订的《欧洲联盟条约》在丹麦举行的初次全民公决中没能获得的通过，2000 年签订的《尼斯条约》在爱尔兰举行的初次全民公决中也没能获得批准，这暴露了欧洲一些政党和公众对欧盟政体的民主合法性的担心和怀疑。从权力结构的角度来说，理事会依然是最主要的立法和决策机构，委员会日益成为拥有主要实际权力的执行

机构，而欧洲议会仍是一个介于监督咨询和立法机构之间的组织。从欧盟与社会公众之间直接联系的角度说，欧洲议会是欧盟目前唯一的民选机构，民主合法性程度最高，但欧洲议会并不具有西方民主政体中议会通常具有的立法权，而且欧洲议会的民主监督权也不充分；理事会由成员国政府的代表，有着间接的民主合法性，但作为欧盟的主要立法机构，理事会缺乏欧盟一级民主授权的合法性，而且理事会的决策还缺少透明度和强有力的监督；委员会作为欧盟的执行机构，由成员国任命的官员组成，民主合法性最低，以至于被人们批评为“布鲁塞尔官僚机构”。这说明，欧盟机构目前立法与决策的民主合法性主要是建立在间接合法性、而不是直接合法性的基础上的，这必然使得欧盟治理的合法性受到某种程度的质疑。

[2](p271-272)

（二）来自欧盟外部的挑战——欧盟的角色定位

欧盟作为一个整体在世界上的地位和作用日益增强。但是欧盟正面临着在一个急剧变化的全球化的世界里如何给自己定位的问题。随着柏林墙的倒塌、东欧剧变和苏联解体，一分为二的欧洲正在通过和平民主的方式走向统一，看起来好像欧洲已经免除了战争和冲突，开始生活在稳定的世界秩序内。然而，情况并非如此，1991年6月南斯拉夫危机的爆发告诉人们欧洲并没有远离战争，而欧盟在处理南斯拉夫危机问题上的软弱无力则表明欧盟还不具备处理其周边危机的能力，更不用说处理世界其它地区危机的能力了。恐怖分子袭击美国的“9·11”事件使美国的盟友——欧盟感受到了新的安全威胁，而在世界各地不断升级的种族主义、极端民族主义、宗教狂热主义、恐怖主义使欧盟认识到了问题的严重性。面对这些新的挑战，欧盟需要重新定位自己在全球化但又高度分化的世界中的地位和角色。为了实现《阿约》提出的“建立一个自由、安全和公正的区域”的新目标，欧盟也需要在全球化的世界中发挥更大的作用。

欧盟莱肯首脑会议认为，欧盟需要在全球治理中承担自己的责任，必须在打击恐怖活动和各种极端狂热主义、反对暴力的斗争中扮演强国的角色，欧盟希望能够使全球化沿着团结和可持续发展的方向前进。然而，欧盟要想在国际舞台上担当起这些重任，成为在新的多极化的世界中的稳定因素和一种模式，欧盟就必须建立高效统一的组织体制和对外用一个声音讲话，否则就无法实现。我们知道在《马约》的谈判中，欧盟采取了一种“柱形”结构，即赋予欧盟的各主要活动领域以不同的决策体制和运行机制，其结果是在欧盟内形成了三根不平衡的柱子：一根是比较大的早已发展起来的欧洲共同体、经货联盟；另外两根是新形成的比较小的共同外交和安全政策与司法内政事务合作。这种不同政策领域采取不同决策机制的安排使得欧盟的决策机制混乱而复杂，使欧盟看上去不像一个真正的联盟整体而倒像一个机构和政策的联合体。由于成员国不愿将政治、军事、外交、安全等领域的主权让渡给欧盟机构来行使，因而在共同外交和安全领域主要采取政府间合作的方式，实行全体一致通过表决制。因此，欧盟在这一领域不仅难以实行共同政策、采取共同行动，甚至连对外用一个声音讲话也很难做到。在司法与内政事务方面，情况也基本如此。

问题是欧洲公民却希望欧盟更多地介入外交、安全、防务等领域，并能有所作为，解决欧洲周围和世界其他地区的冲突热点问题。人们更期望欧盟能在司法与内政事务中大有作为，在打击跨国犯罪、控制外来移民、接受难民等人们高度关注的问题上采取共同行动。一方面为了满足联盟公民的期望，另一方面也为了适应急剧变化的世界形势，欧盟从20世纪90年代中期开始明显加快了在共同外交与安全政策和司法与内政事务的建设。首先在共同外交与安全政策方面，1997年签署的《阿约》在《马约》“共同行动”、“共同立场”的基础上增加了“共同战略”条款，以加强欧盟在该领域的政策连续性，并设立了共同外交与安全政策的高级代表，由北约前秘书长索拉纳担任，任期5年，以对外树立一种外交形象。《阿约》还将共同外交与安全政策的筹措资金纳入共同体预算。1999年6月的欧盟科隆首脑会议和12月底的赫尔辛基首脑会议决定在共同外交与安全政策框架下发展独立的欧洲安全与防务

政策，决定在 2003 年前组建一支 6 万人的快速反应部队，2000 年 12 月尼斯欧盟首脑会议批准建立理事会指导下的常设政治安全委员会和欧盟军事委员，并加强与北约的直接联系。可以预见，随着欧洲快速反应部队的建立，欧盟将具备处理小规模危机的能力。

其次，在司法与内政事务方面，欧盟逐渐将其纳入共同体管辖的范围。1997 年的《阿约》将“申根协定”纳入新条约，这意味着欧盟委员会、欧洲议会、欧洲法院等欧盟机构将正式介入这一领域的管理。同时《阿约》还将民事法律、避难和移民等事项纳入共同体决策机制，1999 年 7 月欧洲警察署正式建立，这表明欧盟在司法与内政事务领域开始向超国家治理发展。

然而，所有这些努力并没有改变欧盟“经济巨人、政治矮子、军事侏儒”的发展不平衡问题。虽然欧盟一直在追求与其经济地位相称的政治影响，也希望其他国家或国家集团能够将它作为一个政治实体来对待，但是，欧盟经济与政治相分离的柱式结构，政治领域政府间合作的方式严重影响了欧盟在这方面的努力，而且欧盟过于官僚化、程序化的决策方式使其难以被一般公众和外界所理解。因此，欧盟就需要重新界定自己在全球化、多极化世界中的地位 and 角色，树立团结统一的外部形象。

（三）欧盟制宪任务的提出

无论是改善内部形象还是树立新的外部形象，欧盟都需要进行相应的改革和调整。而事实上，自《马约》签订以来欧盟一直在进行这方面的努力，在不到 5 年的时间里先后召开了两次政府间会议，并签订了《阿约》、《尼斯条约》两个对欧洲联盟条约的修正案。但是正如我们在上面所分析的那样，欧盟的这些努力只是解决了欧盟的燃眉之急，而在事关欧盟未来的发展目标和体制改革等根本性问题上却进展不大，欧盟的内外形象也因此而受到不良影响。德国外长菲舍尔认为：“鉴于目前面临的挑战，欧盟不能只停留在尼斯峰会所确定的主题上，欧盟一体化进程必须朝着制定一部宪法、建立欧洲民主方向发展。”^{[3](p2)}为了尽快摆脱这一困境，也为了使欧盟的体制改革问题在下一政府间会议上真正有所突破，欧盟莱肯首脑会议决定成立一个制宪筹备委员会，由该委员会组织关于“欧盟未来”的大讨论，以便为欧盟决策层提出制定宪法的合理化建议，尽可能使下一次欧盟政府间会议着手制定宪法。为了扩大关于“欧盟未来”的讨论，欧盟理事会还决定设立“欧洲论坛”，该论坛向代表市民社会的组织开放。

欧盟领导人决定任命法国前总统德斯坦为制宪筹委会主席，意大利前总理阿马托和比利时前首相德阿纳为副主席，他们三人与另外 9 名代表组成主席团，领导筹委会的工作。筹委会由来自欧盟成员国、候选国和欧盟机构的代表组成，共 105 人。同时会议还邀请经社委员会、地区委员会和社会伙伴的代表以及欧盟行政督察员作为会议的观察员。筹委会将每月召开一次全会，对于全会上难以深入讨论的具体问题，筹委会决定设立相应的具体问题工作组，由这些工作组对相应的问题进行深入的讨论并向全会提交详细的建议。目前筹委会设立了 6 个工作组，分别负责讨论辅助性原则、欧盟基本权利宪章、欧盟的法律人格、成员国议会在欧盟治理中的地位和作用、欧盟的补充性权力、经济治理等 6 个重要问题。筹委会的工作为期一年，进程分为三个阶段，第一阶段为征求意见阶段，主要听取各方面的意见、建议和要求；第二阶段为研讨阶段，主要是比较各种各样的意见，评估这些意见可能产生的结果；第三阶段为提议阶段，主要是整合各种各样的建议，起草建议草案，并提交给欧盟理事会。欧盟制宪筹委会第一次全会于 2002 年 2 月 28 日在欧洲议会大厦召开，欧盟制宪筹备工作正式启动，一场关于制定欧洲宪法的大讨论随之展开。

二、欧盟制宪的内容与成员国之间的争论

（一）欧盟制宪讨论的内容

根据欧盟理事会的授权，欧盟制宪筹备委员会可以就任何关于“欧盟未来”的问题展开讨论，没有什么禁区。因此，欧盟制宪讨论的内容涉及范围很广，概括起来主要包括以下几个方面。^[4]

1. 如何更好地划分和界定欧盟成员国和欧盟的职责权限。欧盟成员国与欧盟的职责权限的划分主要体现在欧盟的基本条约中，虽然条约规定的不是那么泾渭分明，而且随着欧洲一体化的发展，这方面的划分也不断进行调整，但是从总体上说、从法律条款上看还是比较清楚的。然而，条约的规定与现实运作并不总是保持一致的，在联盟公民看来，欧盟是一个矛盾体，一方面，欧洲公民希望欧盟介入的领域，欧盟却没有介入，或者介入了却没有达到公民所期望的目标；另一方面，欧洲公民发现欧盟介入了许多它不该介入的领域。结果造成联盟公民对欧盟的不满和失望。为了摆脱这种两难的境地，需要根据欧盟所面临的新挑战，重新澄清、调整欧盟与其成员国的职责权限。而这可能会导致重新恢复成员国转交给联盟的职责权限或者赋予欧盟新的使命，或者扩大欧盟现有的权力，不管做出怎样的调整，确保各成员国之间的平等和团结是必须坚持的原则，否则，也就失去了这样做的意义。

在关于职责权限划分的讨论中，主要涉及的问题有：如何才能使权限的划分更加透明？是否能够在欧盟排它的职责权限和各成员国排它的职责权限以及二者共享的职责权限三者之间做出更明确的划分？如何贯彻辅助性原则？什么样的任务最好交给欧盟去做，什么样的任务则最好留给成员国，甚至地区去完成？是否应当规定凡是条约中没有授予给欧盟的权力就归成员国专有？如果做出这样的规定将会产生什么样的后果？怎样才能做到既避免欧盟不断侵蚀成员国的权力又能确保欧盟不断发展的动力和应对新挑战的能力？这些问题看起来像是些技术性问题，而且辅助性原则工作组在其提交的报告中，也主要涉及如何更好地贯彻辅助性原则的问题，其中包括在欧盟委员会内设立“辅助性原则先生”或由一名委员会副主席专门负责辅助性原则的贯彻情况，建立早期预警系统，在该系统中允许成员国议会直接参与审查欧盟各机构是否遵从了辅助性原则。但是，问题远没有看上去这么简单，其实质是如何确保欧盟与成员国之间职责权限的平衡问题，也就是说成员国向欧盟让渡主权的限度问题。欧洲一体化进程实际上就是各成员国不断向欧盟让渡主权的过程，但是在民族国家仍然是国际法和国际行为的主体、一体化还不能取代国家行为是各国政治与经济生活主体的情况下，成员国还有维护国家主权与民族个性的倾向。一方面，为了获得一体化的利益，各国不得不让渡国家主权；另一方面，各国又不愿轻易让渡自己的主权。这种矛盾和冲突一直存在于欧洲一体化的进程之中，这次制宪讨论自然避不开这一问题。

2. 如何简化欧盟的政策工具。欧盟有法定约束力的政策工具包括条例、指令和决定三种，此外还有三种不具有法定约束力的政策工具，即意见、建议、和公开协调。在欧盟治理中，联盟采取行动的性质和应当使用的政策工具是个非常重要的问题，因为不同的行动需要不同的政策工具，而不同的政策工具所产生的结果是不一样的，也就是说政策工具的选择会直接影响到欧盟治理的效果。随着条约的不断修改，欧盟的政策工具也不断增多，而且欧盟的指令也逐渐地向越来越具体的法规方向演进。因此，需要对欧盟各种各样的政策工具进行更好地界定，并减少政策工具的数量。在对这一问题的讨论中，主要涉及的问题有：要不要在欧盟的立法与行政措施之间做出区分？如果要减少欧盟的政策工具的话，应该是减少直接在成员国落实的政令形式，还是减少一般的法令形式，或者减少不具有约束力的其他形式呢？人们是期望欧盟更加频繁地诉诸一般的法令，从而使成员国在达到政策目标上有更大的选择余地，还是相反？公开协调、相互承认在哪些领域是最适当的政策工具？所有这些问题都与如何落实执行欧盟决策问题有关。人们通常关注的是政策的制定而不是政策的落实，关注由谁来做什么而不是应该怎么做，应该采取什么样的具体行动和措施实现政策目标，但是政策只有得到认真落实才能使政策有实际意义。由于欧盟政策的落实者主要是成员国政府及

其管理部门，因此选择什么样的政策工具最容易被成员国政府接受并得到认真执行是欧盟治理中的重要问题。

3. 如何使欧盟更加民主、透明和高效。欧盟的合法性不仅来自于它所体现的民主价值、它所追求的目标和所拥有的权力和政策工具，而且还来自于它的民主、透明、高效的机制。哈贝马斯认为要弥补欧盟的“民主赤字”，增强欧盟治理的合法性，就必须建立一个欧洲市民社会，建立一个欧洲范围的进行政治交流的欧洲公共领域，创造一种共同的政治文化。^{[5](pp18-19)}这说明哈贝马斯是从社会和文化这两个层面上讨论欧洲政治公共领域的建立的，而在欧盟的制宪讨论中，人们主要是围绕着欧盟的组织机构和决策机制这一政治层面展开的。

具体而言，讨论主要涉及如下三个大问题：首先如何提升欧盟目前机构的民主合法性和透明度？对这一问题的讨论主要涉及欧盟委员会、欧洲议会和欧盟理事会这三大机构，其中包括如何提高欧盟委员会的权威和效率？欧盟委员会主席应该由欧盟理事会任命还是应该由欧洲议会任命，还是应该由公民直接选举产生？欧洲议会的作用是否应当加强？是否应当扩大欧洲议会的共决权力？是否需要重新评估欧洲议会的选举方式，创立欧洲选区而不是由成员国决定选区？是否应当加强理事会的作用？理事会是否应当按同样的方式行使其在立法和行政上的权力？为了增强透明度，理事会的会议是否应当向公众开放？最后一点也是最重要的一点，如何确保欧盟各机构之间职能与权力的平衡和相互制约？

其次，如何发挥成员国议会在欧盟治理中的作用？目前，成员国议会主要通过间接方式参与欧盟的治理，然而，随着一体化的发展，成员国议会要求直接参与欧盟治理的呼声越来越高，欧盟也认识到发挥成员国议会作用的重要性，问题是应该通过何种方式让成员国议会直接参与欧盟治理。是创立一个代表成员国议会的新的机构吗？成员国议会是否应当在欧洲议会没有权限的领域发挥作用？成员国议会应主要关注欧盟与成员国之间的职责权限的划分，监管辅助性原则的贯彻情况吗？

再次，怎样提高欧盟扩大到近 30 个成员国后的决策效率和各机构的工作效率？欧盟政体的合法性还取决于它的效率。随着欧盟的不断扩大，欧盟怎样才能有效地制定发展目标和优先处理的事项，并能更好地贯彻实施呢？是否需要扩大多数表决制的使用范围呢？如何简化理事会与议会的共决程序并加快决策的进程呢？欧盟理事会轮值主席国的方式是否应当改变并建立欧盟理事会主席的常任方式呢？欧洲议会是否应当在将来承担民族国家议会的作用？各种理事会构成的结构和作用是否应当加以改革？如何提高欧盟对外政策的一致性？是否应当将理事会共同外交与安全政策高级代表和委员会负责对外事务的委员进行合并？如果要合并，应该由谁来合并谁呢？所有这些问题都是从欧盟的组织机构和决策机制层面上讨论如何弥补欧盟的“民主赤字”、增强欧盟的合法性、提高欧盟的效率的。事实上，关于联盟组织机构和决策机制的讨论早已由来已久，但由于该问题的讨论涉及欧盟发展的最终体制目标，并与各成员国的权力和利益分配密切相关，因此，很难达成一致意见。这次制宪大讨论恐怕也有这个问题。

上述问题的讨论实际上就构成了欧盟制宪的主要内容，除此之外，还有一个如何简化联盟条约的技术性问题。欧盟现在已经有四项基本条约（即《罗马条约》、《马约》、《阿约》、《尼斯条约》），欧盟的目标、权力和政策法规全部包含在这些条约之中，这些基本条约在一定程度上已经具有了宪法的性质和功能。但由于条约对共同体与联盟作了不同的规定，并对联盟三根柱子的柱式结构作了不同的规定，这种复杂性造成人们很难理解联盟的性质。为了使欧洲公民更加认同欧洲的理想和制度，简化目前的条约并制定一部宪法性条约是必要的。然而，既然是宪法，就必须体现人权保障的基本原则。因此，需要将欧洲基本权利宪章写入欧洲宪法之中，并明确欧盟发展的最终目标。总之，欧盟制宪筹委会已经就欧盟制宪的相关问题展开了广泛而深入的讨论，讨论的结果如何人们仍将拭目以待。

（二）成员国关于欧洲未来模式的争论

虽然各成员国政府都派代表参加制宪筹委会的讨论，但是在制宪会议之外，各成员国之间却展开了与制宪筹委会相平行的关于欧洲未来模式的争论。成员国是联盟条约的主人，条约的修订必须经成员国政府间会议讨论并经各成员国批准后才能生效。正因为如此，在欧盟制宪大讨论中各成员国之间的争论往往成为人们关注的焦点，成员国的声音尤其是大成员国的声音高于制宪会议的声音，甚至是有些大国主导着这场制宪大讨论。

事实上，在制宪筹委会成立之前，成员国之间关于欧洲未来模式的争论早就开始了。2000年5月12日，德国外长菲舍尔在柏林洪堡大学发表了题为“从邦联到联邦——关于欧洲一体化目标的思考”的重要讲演，明确提出欧洲一体化的最终目标是“建立一个欧洲联邦”。他提出的具体方案如下：1.未来的欧洲议会实行两院制，欧洲众议院议员由各国选民选出，欧洲参议院议员由成员国政府代表组成，众议院代表公民的欧洲，参议院则代表民族国家的欧洲；2.未来的欧盟政府有两种选择，一是类似欧盟首脑会议这种模式，即由各成员国政府首脑组成，另一种则类似欧盟委员会模式，直接选出一名有很大权限的主席作为领导人；3.成员国缔结一部宪法，明确规定欧洲联邦与成员国之间主权的划分，欧盟只拥有“核心主权”，其他则留给成员国政府，从而避免欧盟机构庞大、缺乏行动能力和因不透明等而产生的“民主赤字”问题。^{[6](pp4-8)}可见，菲舍尔眼中的未来欧盟应是一个拥有一部宪法、一个政府、一个两院制议会的欧洲联邦。

菲舍尔的上述主张得到德国总统约翰内斯·劳、总理施罗德的赞赏和支持，从而使之由个人意见变成了国家立场。德国总统约翰内斯·劳于2001年4月4日在欧洲议会发表了一篇重要讲演，进一步阐发了菲舍尔的观点，认为未来的欧盟应该建成“民族国家的联邦”。他申明建立“民族国家的联邦”并不意味着要取消民族国家，而是欧洲联邦和各个民族国家“分享主权。为欧洲联邦制订一部宪法正是要把“民族国家所希望和应当保留的东西留下，把不希望保留的东西去掉”。同年5月，德国社民党公布了由施罗德主持制定的题为《为欧洲承担责任》的战略文件，这份实际上代表德国政府立场的文件全面阐明了该党对欧盟前途的看法，主张加快欧盟东扩进程，强化欧盟共同权力，建立一个有自己宪法、有共同货币和共同价值观的更强大更一体化的欧洲。文件还主张将欧盟委员会变成一个强有力的欧洲政府，加强欧洲议会的参与权，并赋予最高预算权，将部长理事会变成与欧洲议会并立的欧洲参议院。总之，从德国外长菲舍尔到德国总统约翰内斯·劳到德国总理施罗德，他们都主张欧洲未来的模式采取联邦制，强调欧洲议会、欧盟委员会等超国家机构的作用，削弱理事会的职权。

针对德国政府的上述主张，其他成员国纷纷做出回应，阐明本国政府对于欧盟未来的立场。法国基本赞成“民族国家联邦”这一提法，但是在对这个提法的理解上与德国明显不同。德国侧重于联邦，而法国强调欧盟成员国的作用，把民族国家置于优先地位，保留法国的独立性。法国主张欧盟仍应以民族国家为主，其事务以国家间协商的方式来推进，反对削弱部长理事会的职权。可见，法国所主张的欧盟未来模式是欧洲邦联，而不是欧洲联邦，尽管法国也使用“民族国家联邦”这一概念。

如果说法国还能容忍德国提出的欧洲联邦的主张的话，那么英国则根本就不能接受欧洲联邦制的构想。英国虽同意欧盟各国应该更紧密地合作，但是反对建立联邦超级政权，反对扩大欧盟委员会的职权，更反对将欧盟委员会建成欧洲政府。布莱尔明确表示，欧盟“不应成为超级国家，而应成为超级力量”。欧盟应“是一个由成员国组成的联盟，而不是一个把成员国变成省份的联邦”。^{[7](pp59-60)}总之，英国对于欧盟未来的立场非常明确：欧盟不能有“超国家”性质，各成员国应保持自己的独立与主权，欧盟应建设成自由贸易联盟式的区域性组织，而不是欧洲联邦。

看起来，英国与法国的立场基本相同，两国都反对德国提出的建立欧洲超级政权的构想，

都主张以政府间合作的方式推进欧洲一体化的发展，强调发挥民族国家的作用。但是二者却存在着实质性的差别，法国是欧洲一体化的积极推动者，长期以来“法德轴心”一直被喻为欧洲一体化的发动机和火车头，致力于建设强大的欧洲，希望欧盟在国际舞台上能成为独立发挥作用的重要力量。英国则相反，长期以来一直对欧洲一体化持怀疑态度，反对法德提出的“核心欧洲”的主张，主张欧洲一体化限制在经济贸易领域，反对欧盟介入成员国的内政、司法、社会、外交、防务等领域。与英法两国立场上的“质”的差异相比，法德两国的立场只是“量”的区别，即一体化程度上的分歧。从总体上说，法德两国的立场更接近一些，两国都坚决支持欧盟东扩，并认识到机构改革的必要性和紧迫性；主张制订一部欧洲宪法，本着辅助性原则对欧盟和成员国间的职责权限进行更明确的划分，实行主权共享；主张“多速欧洲”，希望发挥“核心欧洲”的先锋带头作用。最近法德两国就欧盟未来体制改革达成了协议，主张欧盟委员会主席由欧洲议会选举产生，欧洲理事会主席由欧盟成员国选举产生，任期 5 年或两年半，理事会主席不再采取成员国轮换的方式，每年召开由成员国议会和欧洲议会共同参加的欧洲大会，但不会为此而设立新的组织机构。

总之，德、法、英三大国之间关于欧盟未来模式的争论基本上代表了欧盟内部对欧洲一体化未来发展方向的三种不同主张。德国关于建立欧洲联邦的主张虽然得到了欧盟委员会的支持，而且反映了欧洲一体化发展的基本方向，但是由于该主张“德国味太浓、太联邦式、太理想化”，因而很难被其他成员国所接受和认同。英国关于建立松散联盟的主张，虽然得到北欧一些国家的同情和支持，但由于该主张落后于欧洲一体化发展的现实，很难成为主流观点。法国提出的将民族国家与欧洲联邦的结合起来的主张，虽然依然没有克服联盟发展目标的模糊性，但是却比较符合联盟发展的现实，该主张既考虑到成员国保留国家主权、保持民族特性的愿望，不像德国的方案那样激进，又符合联盟发展的基本方向，不像英国的主张那样保守，因而会得到大多数成员国的支持。

三、欧盟制宪前景展望

成立制宪筹备委员会，开展关于欧盟前途的大讨论，这在欧洲政治一体化的历史上还是第一次。人们不禁要问，这种创新的举动是否会带来欧盟体制上的创新呢？欧盟制宪的前景如何？笔者认为欧盟制宪的前景是看好的，但是未来欧盟宪法实质性进展的可能性不太大。

为什么说欧盟制宪的前景是看好的呢？首先，欧洲一体化的发展前景看好。欧洲一体化经过 50 多年的曲折发展，已经成为世人瞩目的区域性组织，在国际社会发挥着越来越大的作用。如今的欧盟不仅建成了内部大市场、发行了统一的货币——欧元，而且开始发展独立的防务力量，组建欧洲快速反应部队，建立欧洲警察署。欧盟成员国已从最初的 6 个国家扩大到目前的 15 个国家，到 2004 年将扩大到 25 国。随着欧元的成功发行和在欧元区的顺利流通，随着欧盟东扩的顺利进行，欧盟在新世纪的发展前景越来越被人们看好，这就为欧盟制宪的成功提供了保障。

其次，欧盟成员国在制宪的必要性和紧迫性问题上达成了共识。欧盟东扩的时间表已经确定，欧盟必须在新成员加入前完成对欧盟未来方向与体制的设计，否则，扩大后的欧盟将加重业已存在的议而不决、议而难决的局面，使欧盟的决策能力进一步下降。欧盟成员国对此已有了充分的认识。正是在这种共识的基础上，欧盟莱肯首脑会议才决定召开制宪筹委会，开展关于欧盟前途的大讨论。因此，我们有理由相信欧盟各成员国经过坦率的讨论会有助于最后方案的形成。

再次，成员国已经学会并习惯了相互妥协、彼此让步的协作方式。欧盟各成员国作为独

立的主权国家，加之历史、文化、地位及利益的不同，在欧盟的最终发展方向上并没有一致的看法，我们在上面的分析中已经指出了这一点。但各成员国在维护本国利益、坚持本国立场的同时，也学会了在适当的时候做出让步和妥协。欧洲一体化进程实际上就是成员国之间相互争吵、相互妥协，寻求历史合力的过程。这种相互妥协的精神有助于各国最终能就宪法文本达成协议，尽管这个宪法文本可能不是各国所最希望的，但却是各国所能接受的。

最后，欧盟为制定一部宪法作了精心的准备。欧盟专门成立了制宪筹委会，由该委员会负责组织起草欧洲宪法草案，为欧盟理事会制定宪法提供合理化的建议。

从欧盟制宪委员会内外的讨论情况来看，讨论正在朝积极的方向发展。2002 年 10 月 28 日，欧盟制宪委员会主席德斯坦向委员会全体成员提交了欧盟宪法条约草案。这一在广泛听取各方意见和建议的基础上起草的宪法草案基本勾画出了未来欧洲的前景。草案列出了未来欧盟宪法条约基本纲要的建议，其中涉及欧盟基本价值观和最高政治法律原则的第一条提供了欧盟未来名称的新选择，即“联合欧洲”和“欧洲合众国”。德斯坦明确表示倾向“联合欧洲”，因为它是欧洲团结和统一的同义词。按照这部草案，扩大后的欧盟将建立在联邦制基础上，成员国公民不但具有本国公民身份，也将具有欧盟公民身份；成员国可以依法退出欧盟；未来的“欧洲人民代表大会”既包括欧洲议会议员，也包括成员国议会的议员，其任务不是通过法律，而是监督欧盟的战略走向；未来的欧盟将逐步取消轮值主席国制度，而由常设的欧盟理事会主席取而代之；未来的欧盟将在更加广阔的领域，通过“共同防御政策”捍卫和促进欧洲的价值观。尽管人们对这一宪法草案持有很多批评意见，而且能否被 2004 年政府间会议采纳还是个未知数，但是它毕竟为下一步的制宪讨论提供了一个统一的宪法文本，为制定欧洲宪法奠定了基础，它标志着欧洲未来宪法已具雏形。

就欧盟成员国之间的讨论情况看，进展也非常明显。2003 年 1 月 15 日法德两国就欧盟未来体制改革问题达成了妥协。根据法德的建议，欧盟扩大后采取“双主席制”，由通过欧洲议会选举产生的欧盟委员会主席和经过欧盟首脑理事会有效多数选举产生的欧盟理事会主席，共同分享欧盟领导权，以取代目前的欧盟理事会轮值主席国制度，欧盟理事会主席享有日常权力，他要筹划、主持首脑理事会，监督其决议的落实情况，同时他还是欧盟在国际舞台上的代表。这一个建议反映了法德两国能够在最关键的问题上达成妥协，在欧洲建设上继续发挥“德法发动机”的作用。法德的提议立即得到大多数成员国的赞许，尤其是得到了英国、意大利、西班牙等其他大国的支持，这说明成员国在欧盟未来的体制改革问题上能够达成共识。

尽管欧盟制宪的前景看好，而且在 2004 年举行的政府间会议上很有可能将通过一部欧洲宪法，但是未来的欧盟宪法实质性进展的可能性不太大。首先，从欧盟宪法的性质特征来看，欧盟宪法将摆脱不了国际条约的基本特征，仍会保留在国际条约的框架内。虽然欧盟已经具备了国家的许多职能，形成了准联邦特征的治理体系，而且其超国家因素还在进一步增加，但是仍然没有跨入联邦国家的门槛，还不是一个联邦国家。因此，欧盟宪法同欧盟的基本条约一样仍将不是一个自主的法律体系，其效力仍将依赖于其国际法的地位和成员国政府的授权，最终的宪法权威仍会保留在成员国手中。^{[8](p28)}

其次，从欧盟宪法的内容来看，欧盟宪法将可能成为欧盟基础条约的简化版，不会有实质性的变化。^{[9](p11)}欧盟现在已经有四项基本条约，欧盟的目标、权力和政策法规全部包含在这些条约之中，这些基本条约在一定程度上已经具有了宪法的性质和功能。关于欧盟未来的莱肯宣言提出了简化欧盟基本条约的任务，但是又明确要求不能改变条约的基本内容。因此，欧盟宪法在内容上将不会大大突破欧盟现有的基本条约，当然这并不排除欧盟宪法中会出现一些新的提法和创议。欧盟制宪委员会提交的宪法条约草案部分证明了我们的这一判断，尽管该宪法条约草案还将进行修改和讨论。

再次,从欧盟宪法的体制创新来看,欧盟宪法将在目前组织机构的基础上对欧盟的治理体制进行调整,但调整的幅度不会很大。欧盟体制改革一直是一个非常敏感、各成员国争议较大的问题,欧盟领导人对此深有体会,因此,欧盟的体制改革一直采取渐进的改革方式进行,这次制宪改革同样无法例外。在体制改革问题上,国家主权仍是一个难以逾越的门槛。德国提出的建立一个拥有强有力的政府和两院制议会的欧洲联邦的主张是很难实现的。

总之,欧盟制宪运动仍在紧锣密鼓地进行中,其最终的结果如何还有待于观察。但是,可以肯定,欧盟制宪会议不会像 1787 年美国费城制宪会议那样,制定出一部类似美国联邦宪法的欧洲联邦宪法。而这正是部分欧洲联邦主义者所期望的结果。^{[10](p31)}而同样可以肯定的是,欧盟制宪运动将增强欧盟体制改革的联邦化趋向,这主要表现在:无论是各成员国还是欧盟制宪委员会都基本赞成增强欧盟超国家治理机构的地位和作用,以提高欧盟治理的效果和效率。在欧盟未来的宪法中,欧盟委员会作为欧盟的行政机构,其地位和作用将得到加强,欧盟委员会主席将由欧洲议会选举产生,委员会治理的合法性会因此而增强;欧洲议会的立法权和财政监督权也将进一步扩大;欧盟与成员国之间的职权划分会更加明确,这将有利于欧盟超国家治理的实施;欧盟理事会多数表决制使用范围的扩大以及欧盟理事会主席的专职化,也将使欧盟理事会这一政府间机构的超国家因素增强。当然,联邦化并不仅仅意味着欧盟权力的集中和联盟在超国家方向的发展,它还表明欧盟权力的分散和联盟在次国家方向的发展。欧盟制宪运动对辅助性原则的强调无疑体现了欧盟在这方面的发展。辅助性原则是联邦体制重要的分权原则,它的本质是“符合联邦主义关于在各级政府之间分享权力的逻辑,这一原则被正式纳入马城条约(指《马斯特里赫特条约》,引者注),实际上是为欧共体走向联邦性质的欧洲联盟奠定了指导原则和法律基础”。^{[11](p20)}事实证明,这一判断是正确的。因为欧盟制宪大会提交的宪法草案规定,扩大后的欧盟将建立在联邦制的基础上,联盟将具备国际法人资格。

事实上,不管欧盟制宪的前景如何,单就欧盟制宪运动本身而言就具有十分重要的意义。正如哈贝马斯所指出的,“立宪过程本身就是跨国交往的特殊手段,它具有自我履行诺言的潜力。一部欧洲宪法不仅可以明确潜在的权力转移,而且也将推动新的权力格局的形成。”^{[12](p88)}欧盟制宪运动反映了欧盟各国想要赋予随着欧洲一体化的发展而形成的欧盟治理体系更明确的政治和法律地位的愿望,它预示着人们将更多地用宪政原则来考察欧盟治理的政治体系。

参考文献

- ^[1] 安德里亚·博斯科. 什么是联邦主义?——联邦主义一般理论[J]. 欧洲共同体研究,1994, (3).
- ^[2] 邰庆治. 多重管制视角下的欧洲联盟政治[M]. 济南:山东大学出版社, 2002.
- ^[3] Christian Joerges, Yves Meny, and J. H. H. Weiler, eds., What Kind of Constitution for What Kind of Polity? [M] Responses to Joschka Fischer, Robert Schuman Center for Advanced Studies, European University Institute and Jean Monnet Chair, Harvard Law school, 2000.
- ^[4] European Council, “Declaration on the Future of the Union” [R], annexed to the Treaty of Nice. European Council, “Laeken Declaration on the Future of the European Union”. <http://europa.eu.int/futurum/documents/>.
- ^[5] J. Habermas, “So, Why does Europe Need a Constitution?” [J], Working paper of European University Institute Robert Schuman Center of Advanced Studies.
- ^[6] 刘立群. 德法对欧洲一体化目标之争评析[J]. 德国研究, 2001,(3).
- ^[7] 王海霞. 欧洲宪法将为欧盟领航[J]. 了望, 2002,(21).
- ^[8] 王展鹏. 欧盟条约宪法化与国际组织法律化[J]. 欧洲, 2002,(5).

^[9] 杨豫. 欧洲政治一体化的进程: 历史回顾[J]. 欧洲, 2002,(5).

^[10] Christine Reh and Wolfgang Wessels, "Towards an Innovative Mode of Treaty Reform? Three Sets of Expectations for the Covention" [J], Collegium, No. 24, Summer 2002.

^[11] 王鹤. 评欧共体的辅助原则[J]. 欧洲, 1993,(2).

^[12] 哈贝马斯. 欧洲是否需要一部宪法[J]. 读书, 2002,(5).

EU Constitutional Process: Problems and Prospect

ZHU Gui-chang

(European Institute of Shandong University, Jinan City, Shandong Province 250100)

Abstract: It is the first time on the history of European political assimilation to set up the Constitutional Arrangement Committee and put up the extensive discussion for the future of EU, which significance and influence are deep and long. The article argues the main problems, possible transforms and prospect of EU Constitutional Process on the basis of its background. The article states that in the mass the prospect is positive, however the possibility of substantial advancement is scarce. Because the process is under way, the final results should be observed in the future. However it is certain that the EU Constitutional Conference won't set down a European Federal Constitution similar to the USA Federal Constitution and the process will improve the federal trend of EU institutional reform. The process reflects the hope of EU Countries endowing the EU political governance system with more explicit status of politics and law.

Key words: EU Constitutional Process; Problems; Prospect

收稿日期: 2003-06-16

作者简介: 朱贵昌, 山东大学欧洲研究所研究人员。

^[1] 安德里亚·博斯科, "什么是联邦主义? ——联邦主义一般理论", 载《欧洲共同体研究》1994 年第 3 期。

^[2] 郇庆治: 《多重管制视角下的欧洲联盟政治》, 山东大学出版社 2002 年版。

^[3] Christian Joerges, Yves Meny, and J. H. H. Weiler, eds., What Kind of Constitution for What Kind of Polity? Responses to Joschka Fischer, Robert Schuman Center for Advanced Studies, European University Institute and Jean Monnet Chair, Harvard Law school, 2000.

^[4] See European Council, "Declaration on the Future of the Union", annexed to the Treaty of Nice. European Council, "Laeken Declaration on the Future of the European Union". <http://europa.eu.int/futurum/documents/>.

^[5] J. Habermas, "So, Why does Europe Need a Constitution?", Working paper of European University Institute Robert Schuman Center of Advanced Studies.

^[6] 刘立群: "德法对欧洲一体化目标之争评析", 载《德国研究》2001 年第 3 期。

^[7] 王海霞: "欧洲宪法将为欧盟领航", 载《了望》2002 年第 21 期。

^[8] 王展鹏: "欧盟条约宪法化与国际组织法律化", 载《欧洲》2002 年第 5 期。

^[9] 杨豫: "欧洲政治一体化的进程: 历史回顾", 载《欧洲》2002 年第 5 期。

^[10] Christine Reh and Wolfgang Wessels, "Towards an Innovative Mode of Treaty Reform? Three Sets of Expectations for the Covention", Collegium, No. 24, Summer 2002.

^[11] 王鹤: "评欧共体的辅助原则", 载《欧洲》1993 年第 2 期。

^[12] 哈贝马斯: "欧洲是否需要一部宪法", 载《读书》2002 年第 5 期。