

2005 年夏天的欧洲危机¹

彼得·魏勒曼

欧洲一体化进程的历史，是一部前行与倒退、危机与活力交织的历史。但是，在二战结束六十年后的今天，反观这段历史，我们不得不说这是史无前例的一段成功的历史。2005 年春，欧洲一体化进程似乎要迈上一个新的台阶。通过吸收前社会主义国家加入欧盟，欧洲的重新统一在形式上几乎已经实现。在欧盟第一批成员国开始成功地启动欧洲宪法的批准程序之后，一部由欧盟制宪委员会起草的欧洲宪法已经触手可及。然而，就在今年夏初，整个世界一下子变了模样。有经验的观察家们认为这是欧盟多年来遇到的“最严重的危机”。然而，这一危机究竟有多么严重，构成危机的原因何在，我们又应该如何应对呢？

■ 危机

- 5 月 29 日，55%的法国公民在一次全民公决中表示反接受欧洲宪法。几天后，荷兰选民以极高的投票率参加了全民公决，结果 62%的选民以更为明确的多数表示反对宪法条约。

欧洲宪法全民公决的信息

欧洲宪法条约全民公决在欧盟的两个创始国遭遇失败是这次危机的导火索：5 月 29 日，55%的法国公民在一次全民公决中表示反对通过欧洲宪法。几天后，荷兰选民以极高的投票率参加了全民公决，结果 62%的选民——更为明确的多数——反对宪法条约。对于前期参与两国全民公决时事讨论的观察家们来说，这样的结果让他们并不感到意外。可是，在 2004 年秋欧盟国家和政府首脑在罗马签订欧洲宪法条约的时候，也许只有少数悲观主义者才会预见到这样的一个转折。人们深知，在结束了艰苦的、有时甚至是面临失败威胁的政府间条约谈判会议之后，条约的批准进程不会一帆风顺。在人们的意识中，有可能出现问题的是明显持有欧洲怀疑论的英国；拥有强大的明显反欧倾向政党的波兰；以及就连其国家总统本人也一直制造反欧情绪的捷克共和国。但现实是法国人与荷兰人现在投下了反对票，这就使这一事件显得越发严重。

当然，法国和荷兰否决欧洲宪法的原因和动机肯定也各不相同。比如在法国，民众投票时考虑的更多的是对法国总统的不满，而在荷兰绝对多数的民众

¹ 原文”Die Europäische Krise vom Sommer 2005“刊登于德国阿登纳基金会 2005 年 8 月出版的“海外咨讯“ „KAS/Auslands-Informationen 8/05“

在全民公决后仍然认为，巴尔克嫩德政府应该继续执政。对人均向欧盟净出资最多的荷兰人而言，财政因素以及对因欧元引入而造成生活费用明显上涨的不满，是导致他们作出这一决定非常重要的诱因。这与其南边邻居法国的情况有所不同。在法国，原则反对欧洲统一思想的主权独立者的比例要远远高于荷兰，而在荷兰即使在对宪法持反对意见的人群中，还有很大一部分人自始至终认同欧洲一体化这一思想。然而，从这两个国家公民的投票行为中，我们仍然还是能够清晰地嗅到一个蕴涵在其中的一个信息：这里关键的不是条约及条约自身的拟订，尽管在法国，人们对宪法条约的细节进行了讨论，并且个别条款还有可能引起众怒。诚如议长伯雷尔所言，事情并不在于条约本身，而是在于其诞生的社会环境，是人们心中抱有的欧洲怀疑论的普遍情绪。人们似乎忘记，欧洲大陆曾是一个长期兵戎相见、自相残杀的大陆，正是欧盟的建立为这一大陆带来了并维持着人们梦寐以求的和平，但人们把这点作为当然的成就在“坐享”。

民众们感觉根本未能参与欧洲政治，或者参与得还远远不够，特别是欧盟并没有对民众们当前最为关切的问题给出答案：即对经济增长和工作岗位的担忧；在全球化下及欧盟似乎无限扩大背景下民众对如何保持国家认同和社自身社会完整性的担忧。

峰会的教训

面对全民公决灾难性的结果和民众的态度，现任欧盟轮值主席国卢森堡，试图通过当时计划在两周后召开的国家和政府首脑峰会来表明欧盟的觉醒和行动能力。显而易见，欧盟理事会必须对宪法批准程序的进展表态，并且提出建议和措施。长期以来在这种峰会的日程表上还有一项很艰巨的任务，就是2007至2013年的财政预测。欧盟轮值主席让-克洛德·容克是一位有经验的欧洲人，他提出了在这个问题上达成一致才能把欧洲从危机中拯救出来的口号。

“对现有的宪法条约来说没有其他选择，批准程序需要更多的时间，D计划的实施应该促成目标的实现”。这便是各国首脑们挽救条约“战略”的核心要素。除了现有条约之外不会有更好的条约。宪法是解决问题的途径而不是问题的制造者。

对于此次危机的导火索，即欧洲宪法条约下一步的命运这个问题，国家和政府首脑在谈判第一天就很快达成了共识。“对现有的宪法条约来说没有其他选择，批准程序需要更多的时间，D计划的实施应该促成目标的实现”。这便是各国首脑们挽救条约“战略”的核心要素。除了现有条约之外不会有更好的条约。宪法是解决问题的途径而不是问题的制造者。可问题的症结在于，并

不是每一个欧洲人都正确地意识到了这一点。所以，一些国家在全民公决时冒了可能遭遇否决的危险。因此，原定批准程序截止的最后日期 2006 年 11 月 1 日要无期限延长，以便能有更多的时间来思考。这一时间究竟要持续多久尚未可知，欧盟轮值主席预测，批准宪法条约的最后期限有可能被推迟至 2007 年中期。到奥地利担任欧盟轮值主席国的时候（2006 年上半年），应该对讨论结果重新进行评估。但是，各个国家可以完全自主地决定举行全民公决的时间。如果哪个国家愿意，也可以继续进行议会的批准程序。

尽管在政治领域有很多新的想法，比如，宪法条约中的某些部分可以不经批准就通过，设立新的委员会以赋予宪法新的合法性等等，但各国首脑们却明确拒绝再次谈判或放弃宪法条约，这一决定也并不出乎人们的意料。然而暂停批准程序的决定在政府首脑间也并不是毫无争议的。大多数政府首脑在这次峰会召开之前还表示要继续推进宪法批准程序。据观察家们说，这一转变的倡议来自卢森堡方面。经过长期的讨论欧洲人民党峰会也接受了这个决定。最终证明，这一决定不愧是一个妙招，它给所有的选择都留出了余地。

只是在第二个议题上欧盟轮值主席国卢森堡未能取得很大的成就。同以往一样，为了能够达到较高的计划准确性，以便有效地应对将来内部和外部的挑战，欧盟很早就开始准备就 2007 至 2013 年的欧盟财政框架达成一致，以便各方可从长计议，从长规划，应对来自内部和外部的挑战。前任欧盟委员会主席普罗迪在 2004 年春季提交了第一份财政预算案，在规划的七年内，预算总额达到约 10220 亿欧元，并将欧盟的工作划分为五大领域：1. 竞争力 a) 为增长和就业服务，b) 为增长和就业而进行的区域协调发展服务；2. 可持续性经营和保护自然资源（指的是农业）；3. a) 自由、安全和法制，b) 其他内部政治领域；4. 欧盟作为全球性伙伴；5. 行政管理。这一约占欧盟国内生产总值（GNE）1.24% 的支出额度，立刻招致了欧盟六个净出资大国（德国、法国、奥地利、瑞典、荷兰和英国）的反对，他们在一份共同的文件中指出，预算支出额不得超过欧盟国内生产总值的 1%。新选出的欧洲议会在 2004 年秋任命了一个非常任委员会，并在首脑会议召开之前，以较明显的多数通过了该委员会在所谓的伯格报告中建议的相当于欧盟国内生产总值 1.18% 的预算总额。

由于在宏观指数上就已存在较大的差异，所以，在卢森堡担任欧盟轮值主席国期间就此达成一致的希望也就很渺茫。为什么轮值主席国在法、荷全民公决失败后，仍认为有希望完成这件事，并借此来表明欧盟的行动能力，是它的秘密，大家都不清楚，尽管它的出发点是好的。轮值主席国对就这个问题举行的首脑会议做了较好的准备工作，而且通过谈判，令容克完全有理由说，存在的分歧最终已经降到了最小。

在六国联盟如大家所料想的产生分裂之后，现在这一约占欧盟国内生产总值 1.06%的预算支出总额，以及在各个单项上的支出分配（单项 1a：618 亿欧元；单项 1b：3065 亿欧元；单项 2：3778 亿欧元；单项 3a：66 亿欧元；单项 3b：110 亿欧元；单项 4：500 亿欧元；单项 5：503 亿欧元），似乎得到了各成员国很大程度上的认可。然而所谓的配套资金的问题却仍然有待解决。欧盟的财政收入主要来源于税收和关税，各成员国按各自经济实力缴付的款项以及各成员国缴纳的一部分本国增值税收益。因此，有些国家向欧盟支付的款项多于它们从欧盟得到的返还。为了均衡这一差异，1984 年英国在枫丹白露提出了一项修正机制（AKM），这项机制理论上适用于所有涉及到的国家，但实际上只有英国获得了批准，这就是所谓的英国折扣。这在当时似乎合情合理，可如今却变成了其他各成员国的眼中钉。而且，作为人均向欧盟净出资最多的瑞典和荷兰也希望减轻它们的缴款负担，联邦德国政府在此之前已经表示可以做出让步。在谈判过程中，欧盟轮值主席国卢森堡建议，英国折扣应该被冻结在 2006 年的水平上，也就是固定在大约 50 亿欧元而不是未来应有的 80 亿欧元，并且建议减免荷兰最多至 7 亿欧元的缴款额。

由于经济状况发生了变化，英国所享有的折扣必定难以维持下去。但是，对于伦敦来说，占欧盟总财政支出 40%的农业补贴很令其恼火，伦敦认为，应该以英国折扣问题为杠杆，撬动欧盟财政支出结构改革的进程。

但这却遭到了布莱尔、巴尔克嫩德和佩尔森的反反对。事实上争议点并不在于数字。由于经济状况发生了变化，英国所享有的折扣必定难以维持下去。但是，对于伦敦来说，占欧盟总财政支出 40%的农业补贴很令其恼火，伦敦认为，应该以英国折扣问题为杠杆，撬动欧盟财政支出结构改革的进程。得到很多人认可的一个观点是，用面向未来的投资来代替补贴。就连伯格报告中也指出，欧洲议会应该可以考虑共同筹措用于农业补贴支出方面的资金。另一方面，对财政预算的讨论已经变成了各自清算政治方面的老帐以及争夺在本土和欧盟意见主导权的一个平台。

2002 年，德国和法国达成一致意见，将高份额的农业补贴固定在占欧盟财政总支出大约 40%的水平上。这些伊拉克战争中的老牌对手费尽心思、不遗余力地继续孤立英国首相。可是布莱尔没有任何理由要向这两位即将下台的政治家妥协，而放弃争取本国人民对他在今后欧洲问题讨论中的支持。扬-彼得·巴尔克嫩德必须把本国民众对宪法说“不”理解为本国民众向荷兰对欧盟高额的净出资表示反对以及对荷兰在布鲁塞尔的软弱态度的指责。考虑到本国政府联盟的状况，巴尔克嫩德毫无选择，只能反对卢森堡提出的建议。瑞典首相佩尔松本来是愿意批准欧洲宪法的，但是在财政方面的让步不会得到瑞典民众的广泛支持，对他也会不利。

这样，欧洲宪法方案似乎暂时被挽救了。但是，原来打算凭借对未来的资金分配达成一致，打一个翻身仗，以显示一下欧盟具有行动能力的希望却落空了。

欧盟理事会主席将这次失败视为欧洲的一次严重危机，并像德国总理施罗德和其他政府首脑一样，将各成员国未能达成一致的责任首先归咎到英国首相布莱尔头上。

欧盟理事会主席将这次失败视为欧洲的一次严重危机，并像德国总理施罗德和其他政府首脑一样，将各成员国未能达成一致的责任首先归咎到英国首相布莱尔头上。就事情自身而言，预算谈判的失败并不很严重。制定预算的最后期限为 2006 年夏初，而且理论上欧盟也可以靠独立年度预算来正常运行，即使这并不是最佳方案。但是这一危机将波及到 2006 年年度预算的讨论。不过，一些成员国以及欧盟委员会已经表明了愿意妥协的意向，因为不是所有国家都对卢森堡妥协建议中所提到的支出安排感到满意。同样，欧洲议会也提出了一些要求，这意味着扩大自身权限，提高支出规模。尤为重要的是，议会想以此为契机，对资金发放官僚化以及整个预算制度进行实质性的改革。

这些核心人物很少在峰会上表现出如此不佳的政治状态。法国总统怀揣令人面上无光的失败的全民公决结果出现；德国联邦总理在此之前不得不承认其政策失败，希望进行新的选举；布莱尔虽然在几周前赢得了选举的胜利，但却伤痕累累，还要时刻提防着反对他的势力；荷兰首相巴尔克嫩德也没能争取到多数人对宪法的支持，同时在峰会期间还要处理本国政府联盟内部的严重分歧。

危机的核心首先是源于参与者自身的问题。公开的指责和事后的“报复”不仅证明了主要政府首脑之间的关系不再融洽，同时也表明了长期以来已经很明显的一种领导危机。这些核心人物很少在峰会上表现出如此不佳的政治状态。法国总统怀揣令人面上无光的失败的全民公决结果出现；德国联邦总理在此之前不得不承认其政策失败，希望进行新的选举；布莱尔虽然在几周前赢得了选举的胜利，但却伤痕累累，还要时刻提防着反对他的势力；荷兰首相巴尔克嫩德也没能争取到多数人对宪法的支持，同时在峰会期间还要处理本国政府联盟内部的严重分歧。就连欧盟理事会主席容克也是因为把自己首相的命运和卢森堡全民公决的结果挂钩，从而影响了他的政治决策空间。现在，容克对外把这次失败称为是事关命运的问题。容克在欧盟轮值主席国卸任演讲中饱含激情地对欧洲议会议员们讲到，现在要在政治联盟和自由贸易区之间做出明确的抉择，现在的事情关系到欧洲社会模式的未来。但是次日在同一个会堂中，托尼·布莱尔首相在英国担任欧盟轮值主席国的上任讲话中却反驳说完全不是

这么回事。他也希望有一个政治上统一、行动能力强的欧洲，而并非一个自由贸易区。但是欧盟也需要一个**事实对照**，它必须自问，面对两千万的失业大军，其社会福利模式是否还正确无误。容克在演讲之前，全场起立，大家用经久的掌声欢迎他，而布莱尔在他演讲结束之后赢得了同等方式的喝彩。这样，未来讨论的重点就已经确定下来了。

■ 危机作为机遇

峰会结束后，欧洲议会最强大的议会党团主席汉斯-格尔特·普特琳（Hans-Gert Pöttering）在一封写给欧洲议会、欧盟理事会和欧盟委员会主席的文书中敦促到，欧洲这次也应像以往一样，经历危机的浴火后变得更加强大。从这种意义上讲危机也是一个机遇。几乎每个人都承诺应当去利用它。然而如何去利用，应当首先在这个问题上达成共识。如果把布鲁塞尔方面目前对下一步工作的想法做个归纳总结，那么要强调的是两个核心概念——巩固和改革；巩固在欧洲一体化进程中至今已取得的成果，并且对欧盟的经济和社会结构进行改革。

巩固

针对巩固这个关键词，首先要提出两个在实质上有紧密联系的不同问题：如何挽救通过宪法条约所取得的进步？欧盟的极限在哪里？

宪法和思考时间

针对如何利用所谓的思考时间，和之后应得出什么结论，以及“D 计划”的含义，峰会结束后数星期仍然没有详尽的解释。对宪法条约未来的命运也没有确切的设想。

所谓的 D 计划（对话、讨论、民主）是由欧盟委员会主席巴罗佐于峰会召开前几天提出来的。欧盟理事会接受了这一想法。容克当时认为，D 计划的出发点在于，考虑到民众并不是对宪法条约，而是对整个欧洲大环境作出的表态。现在应该以更开放的方式来面对民众。

所谓的 D 计划（对话、讨论、民主）是由欧盟委员会主席巴罗佐于峰会召开前几天提出来的。欧盟理事会接受了这一想法。容克当时认为，D 计划的出发点在于，考虑到民众并不是对宪法条约，而是对整个欧洲大环境作出的表态。现在应该以更开放的方式来面对民众。他设想的是一种由欧盟理事会、欧洲议会、欧盟委员会和公民社会共同参与的全欧洲式的头脑风暴。欧盟委员会主席巴罗佐也非常关注这些议题，他认为民众的一些恐慌和担忧不能不予以考虑。在以后的一些言论中，巴罗佐谈到了要进行深入的思考，并声明欧盟委员会将在十月份公布一份文件，这份文件应该是“有关欧洲的新的有活力的共识

的出发点”。欧洲议会议长伯雷尔很正确地认识到，这对欧洲议会来说是一个很大的机遇和重要的任务，但有关这方面的清晰前景现在还很难预见。宪法委员会在七月底讨论了这一问题，并任命了两位报告人，分别是奥地利的约翰内斯·福根胡贝尔（Johannes Voggenhuber）（绿党）和英国的安德鲁·达夫（Andrew Duff）（自由党）。欧洲人民党任命了一个委员会，此委员会应该最迟于 2006 年 3 月（！）在罗马召开会议之前提出相应的建议。从欧盟各国首都也没有传来新的动议。欧盟轮值主席国英国宣布，将于 10 月底召开一次特别峰会。来自其他各国首都的动议也大多很微弱。

即使最终也未说明要如何利用这段思考时间，但谁将从中得益却很清楚，主要是那七个已经决定将对欧洲宪法条约进行全民公决的国家。丹麦、葡萄牙、捷克、爱尔兰、波兰和英国立即利用了这一机会，宣布暂时无限期推迟全民公决。芬兰、瑞典和捷克则中止了议会批准程序。令人吃惊的是，卢森堡议会却决定仍按原定日期进行全民公决。2005 年 7 月 10 日，卢森堡选民以 56% 的多数，投票支持了宪法条约。尽管仍不能断言大的趋势已经开始转变，卢森堡外长将之比喻成仅仅是给病人喝了一杯茶，但是思考时间计划所带来的将局势向有利于宪法方向转化的这一机遇得到了改善。在荷兰全民公决后次日，立陶宛议会在未受到太多公众关注的情况下以三分之二的多数批准了宪法条约。数日后，塞浦路斯和马耳他也先后批准了条约。在比利时，特定的联邦制规定，所有七个议会（联邦、省和地区）均需批准条约，目前只剩佛兰德省议会和法语区尚未表决，但它们肯定是支持宪法条约的。这样，欧盟就有多数国家（13 国，不含比利时）和多数人口（2.27 亿）同意了宪法条约。因此，在一份条约附加议定书中提到的进行追加谈判的法定国家数目（20 个国家）就根本未能达到。当然，上述对条约有利的框架性改善还不意味着找到了如何修改法国人和荷兰人的表决结果的路径。是像奥地利总理许塞尔建议的那样，举行一次新的全欧盟范围内的全民公决？还是与 2007 年法国总统选举或荷兰议会选举相挂钩？亦或是与 2009 年欧洲议会选举相结合？……诸如此类关于宪法未来命运的问题仍然悬而未决。

有关宪法下一步的操作，原则上四种选择。一种极端的认为，宪法已经无法挽救；另一种则认为，宪法仍有希望被挽救而且无须进行修订。介于这两种极端想法之间的考虑是，要么只将条约中的部分条款付诸表决，要么在没有原始法的基础上直接实施条约中的个别规定。

有关宪法下一步的操作，原则上四种选择。一类极端的想法认为，宪法已经无法挽救；另一类则认为，宪法仍有希望被挽救而且无须进行修订。介于这两种极端想法之间的考虑是，要么只将条约中的部分条款付诸表决，要么在没有原始法的基础上直接实施条约中的个别规定。尽管宪法及欧洲反对派

感到此时有机可乘，但是现有的表态和决议却表明，现任的决策者们、各成员国政府、欧盟委员会和欧洲议会，无人打算放弃这一宪法方案。但另一方面，在未加修改的情况下将条约再次交由荷兰人和法国人表决也不可行。法国总统和荷兰首相也都完全排除了这种可能性。因此，目前的可能性应集中在中间的两项选择上，它们并不互相排斥，甚至还可以互相补充。先行实施某些宪法条款的想法绝不是源于此次危机，而是在某种程度上已经既成事实。包括英法外长在内的众多政治领袖现在也在继续关注这一想法。例如英国外长杰克·斯特劳就提出，要么加强成员国国家议会的作用，要么加强主席国的轮值程序。其他一些政治家则盯着外交政策。然而，究竟应该选择哪些领域、推进哪些条款规定，就此是否能达成共识目前还很难预见。德国的欧洲议会议员、制宪筹委会成员维尔梅林（Würmeling），经过初步分析后认为，除少数例外，宪法条约在以下方面的新规定，诸如对原始法和派生法的解释、加强合作的机制、改变欧盟议事体制以及机构间、非条约的协议等条款均可付诸实施。那些“例外”是指欧盟机构的组成和作用、有关多数表决机制的规定、欧盟的法人地位或者首次确定的有关退出欧盟的规定。尽管针对上述想法无论是已经表达的或尚未表达的法律解释不尽相同，但是相应的行动措施肯定会避免停滞不前的状况，并能弥补尼斯条约的不足。但如果宪法条约没有实现的前景，那它就是废纸一堆。宪法条约是不可替代的。它甚至可能会起反作用。条约是通过艰难谈判达成的一揽子解决方案，将个别内容从其中分解出来，将会打破整个方案的整体性，并会影响到通过政治妥协才实现的条约内部的平衡。也正因为如此，组成贤人专家组或选举出新的制宪筹委会起草新条文的建议并不会有多大帮助，尤其是从失败的全民公决中所得到的需要转化成宪法修改条文的信息，非但不清楚，甚至还是自相矛盾的。最后的选择是，保留目前条约第一部分（任务、机构、决策程序）和第二部分（基本权利宪章）的核心内容。可以想象，这几部分内容也要再次交给那些已经否决了宪法全文的民众去表决。当然，只有在政治框架条件得到明显改善的情况下，对以上部分的表决才可能取得成功。但即使是那样，仍然存在着不可预测性。

宪法方案的拯救手术看起来有些蹊跷。接受治疗的并非病人，因为病人被认为是健康的，接受治疗的反倒是病人生活的环境。

宪法方案的拯救手术看起来有些奇特。接受治疗的并非病人，因为病人被认为是健康的，接受治疗的反倒是病人生活的环境。此举的一大危险在于，尽管所有人都坦言“不能再这样下去”，但是欧盟仍然会陷入到宣传手册和（或）因特网对话的传统信息战略中。在三位首脑参加的危机峰会当晚举行的记者招待会上，人们仍然无法摆脱这样的印象，他们还在不胜其烦地讨论诊断和治疗的方案。今年夏天从欧盟主管部门向公众透露出来的消息，也无法消除人们的此类忧虑。仅靠欧盟委员会委员瓦爾斯特倫式（Wallström）的沟通战

略是不够的。仅通过解释无法带来形势的转变。成功的前提是欧盟政策的实质性内容。民众必须感受到欧盟带来的“看得见、摸得着”变化。如何对待东扩可能是首场测试。

东扩的界限

尽管在欧盟理事会会议上仅希拉克总统简短地谈及东扩话题，但人们普遍认为，理事会在东扩的速度、以及决定与土耳其展开入盟谈判这两点，尤其后者是造成法、荷两国民众反对宪法条约的最根本原因，尽管这两国反对宪法的动机有很大差异，这同时也是许多欧盟民众对一体化政策越来越不满的一大原因。然而欧盟理事会峰会并未就此做出明确的决定，欧盟委员会也是如此。

可以预见的是，由于欧盟今年 4 月与罗马尼亚和保加利亚签署了入盟条约，并且之前错过了对发展进行修正的机会，现在的峰会不可能彻底否定前期的决策。鉴此，峰会决定，赋予这两国积极观察员的身份来参与欧盟理事会的讨论和筹备委员会的工作。

可以预见的是，由于欧盟今年 4 月与罗马尼亚和保加利亚签署了入盟条约，并且之前错过了对发展进行修正的机会，现在的峰会不可能彻底否定前期的决策。鉴此，峰会决定，赋予这两国积极观察员的身份来参与欧盟理事会的讨论和筹备委员会的工作。在欧洲议会议长单方面向索非亚和布加勒斯特的同事发出邀请，自 9 月 26 日起派成员（35 名来自罗马尼亚，18 名来自保加利亚）以观察员身份来斯特拉斯堡之后，欧洲议会在夏休前的最后一次全体会议上也做出了一项与峰会相同的决定。几位欧洲议会议员试图将此决定至少推迟到欧盟委员会于 2005 年秋发表进展报告之后，但并未获得多数支持。当然，最后的障碍将是各成员国对此项决定的批准程序。

在克罗地亚入盟问题上，外长们在峰会之前就已经断定，目前还不具备开始进行入盟谈判的条件，即克方需与海牙前南斯拉夫问题国际法院进行令人满意的合作这一前提。结果，克罗地亚根本没有被再次提及。峰会提到的是，“所有国家与 ICTY（海牙前南斯拉夫问题国际法院）的合作是与欧盟进一步接近的核心前提”。欧盟理事会表示将完全落实塞萨洛尼基议程，该议程给西巴尔干国家提供了入盟的前景。这部分决议内容从系统上被归入对外关系一章，放在了联合国政策和新的邻国关系这两段之间。但这并未改变其实质。

在土耳其问题上，欧盟内的大部分决策者看起来似乎不想再次中断讨论。与最初的设想不同，欧盟理事会在其峰会决议中再次援引了 2004 年 12 月的峰会决议，即为开始与土耳其进行入盟谈判开绿灯，并强调完全落实 2004 年决议的必要性。

在土耳其问题上，欧盟内的大部分决策者看起来似乎不想再次中断讨论。与最初的设想不同，欧盟理事会在其峰会决议中再次援引了 2004 年 12 月的峰会决议，即为开始与土耳其进行入盟谈判开绿灯，并强调完全落实 2004 年决议的必要性。此前的欧洲人民党峰会一致同意，需要进一步明确限定谈判的框架，即使用特殊伙伴关系这一概念。但这一开端再次以失败而告终。欧盟委员会也在一次简短但激烈的争论之后决定，不将此定义纳入其谈判授权草案。尽管此草案尚需欧盟理事会批准，但内容上一般不会再有大的变动。只是启动谈判的时机，由于要取决于安卡拉和布鲁塞尔的外交角力，将长期有待确定。尽管曾多次明确承诺，但土耳其迄今一直未与欧盟签署接纳新成员国的议定书。然而这却是开始入盟谈判的前提，因为布鲁塞尔方面认为，签署议定书即意味着承认欧盟成员国塞浦路斯，而安卡拉则打算以书面方式反对这一解释。但欧盟轮值主席国英国和负责东扩事务的欧盟委员会委员奥利·雷恩则仍然坚持，于 10 月 3 日如期开始谈判。

欧盟在东扩问题上到底还有多大的回旋余地，是下一个阶段最困难的问题。德国、芬兰、意大利、立陶宛、奥地利、波兰和葡萄牙六国首脑共同在报纸上发表了一篇文章，pacta sunt servanda, 其观点不只得到了上述六国的支持。

欧盟在东扩问题上到底还有多大的回旋余地，是下一个阶段最困难的问题。德国、芬兰、意大利、立陶宛、奥地利、波兰和葡萄牙六国首脑共同在报纸上发表了一篇文章，pacta sunt servanda, 其观点不只得到了上述六国的支持。保加利亚和罗马尼亚的入盟只是一个时间问题。一份未加修饰的进展报告以及相应地充分利用法律上的可能性还是会带来一些重要的信号。因此，西巴尔干国家不稳定的政治和经济局势，以及其未澄清的地位问题会减缓一些压力。事实上，在下一个阶段除克罗地亚外没有一个国家能符合入盟的条件。向相关负责人讲明这一点是十分有必要的。没有人会对入盟前景本身提出质疑。核心问题仍然是土耳其问题。这再一次表明，尽管对土耳其在政治和经济上是否符合入盟标准存在合理的怀疑，但赫尔辛基决议仍然是欧盟做出的最重大的错误决定之一。对欧盟融合能力的负担（哥本哈根共识第四条标准）过重这一担忧，在全民公决中得到了清楚地印证。此外，预期的战略收益太少这一猜测也得到了证实。很难看出安卡拉在外交行动方面所起到的稳定作用或者它向伊斯兰世界所发挥的发散效力。现在，赫尔辛基决定已限定了欧盟的行动空间，而且恰恰是在东扩问题上。克罗地亚间接成为了新的东扩讨论的首位受害者。在这种背景下，在东欧压力之下形成的乌克兰问题因缺少必要的客观性也不可能再继续被讨论。此外，还有一些国家同样未被纳入到目前的讨论当中，对这些国家来说只要他们愿意，入盟是毫无问题的，例如挪威。

一个没有明确界定自身边界的欧盟会失信于人并迷失方向。这一边界是由地域、历史和共同的价值基础，以及欧盟自身的融合能力所确定的。

一个没有明确界定自身边界的欧盟会失信于人并迷失方向。这一边界是由地域、历史和共同的价值基础，以及欧盟自身的融合能力所确定的。在那些无法达到入盟标准的地区，必须找到其他的合作形式（比如特殊伙伴关系或者类似于欧洲经济区 II 的多边协议），并要将这一情况明确告知涉及到的相关国家。更重要的是，在接下来的讨论中，还应将欧洲的重新统一和新的东扩步伐区分开来。将以前受到极权统治的中东欧国家纳入欧盟的范围不仅是道义上的要求，也是安全政策和经济上的理智之选。东扩不应为一个国家自身错过改革造成今天的局面承担责任。反之才正确，欧洲的重新统一是笑对全球竞争的前提。

欧洲的社会福利模式——艰难的讨论

如果是在经济繁荣时期，宪法条约的批准过程可能会相对容易，这一推测并非没有道理。如果欧盟能够带来增长并创造就业岗位，民众也将重新开始信任欧盟。对欧盟经济路线的担忧在荷兰和法国的全民公决中都起了很大的影响作用，尽管影响的方式有所不同。现在，有关欧洲社会福利模式未来前景的讨论正处于或者说也应当处于讨论的中心，这样做是正确的。但是，对基本宏观调控政策的讨论和对正确的经济政策的辩论几乎与欧盟自身一样古老：市场和国家干预的比例为多少才是必须的和应被允许的；应当如何最佳划分欧盟和各成员国的职责。问题仍是老问题，发生变化了的是框架条件和全球化时代的挑战。2000 年确定的里斯本进程是最近一次寻找上述问题答案的尝试。其中提到了欧盟应该在 10 年内发展成为世界上最具活力的区域。在里斯本进程确定的期限过半之际，政府首脑们不得不让他们自己任命的专家委员会为其工作打分，结果表明迄今为止他们离自己设定的目标相距甚远。政治家们将目标调低了一些，但却打算继续坚持已经走上的道路。

2004 年春季峰会时，正值爱尔兰担任欧盟轮值主席国，那时政府首脑们已经就共识的核心要素达成了一致。当时的结论指明了一个正确的方向。

2004 年春季峰会时，正值爱尔兰担任欧盟轮值主席国，那时政府首脑们已经就共识的核心要素达成了一致。当时的结论指明了一个正确的方向：更多的竞争是解决经济问题的根本前提；释放创新力量和增加人才方面的投资；改善工资和税收体制，以使工作重新有价值；加强欧盟和各成员国劳动力市场的灵活性；开启新型的社会福利伙伴关系。除了以上这些核心内容之外，在结论中还明确批评了各别成员国中改革停滞不前的状况。巴罗佐担任主席时的新一届欧盟委员会甚至开始将里斯本进程作为委员会的标志。其工作的首要侧重点

在于增长和就业，这是社会团结共存和可持续发展的前提。委员会的工作计划公布后，得到了欧洲议会的多数支持，同时也获得了当时欧盟轮值主席国卢森堡的支持。但是，在计划落实的过程中，共识却出现了裂痕。在讨论所谓的服务业指导方针时，首次出现了明显的分歧。该方针还是上届委员会任内由弗里斯·伯尔肯斯坦（Frits Bolkenstein）起草，并被列入立法程序的。但是，直到今年年初，这件事情的爆炸力才在各成员国的公开讨论中显现出来，尤其是在法国，对该方针的讨论甚至还陷入了宪法辩论的旋涡之中。周末，来自成员国的 50000 名民众来到布鲁塞尔峰会召开之处举行示威，反对“魔鬼方针”。为平息这场逐渐升温且越来越情绪化的争论，欧盟理事会在首脑会议首日的当晚就达成共识，尽管并不收回这一方针草案（只有欧盟委员会才能这么做），但却要对其进行修改，以便仍能确保欧盟的社会福利模式。就是在同一峰会上，在法国和德国的压力之下，做出了对稳定和增长公约进行改革的决定，即放宽标准。对于在夏季引起轩然大波的财政预测，在当时有意没有进行深入地讨论。实际上，虽然在形式上宣布将要进行的讨论尚未开始，但在内容上讨论已经完全展开了。

在这方面，第一个必须要做出让步的是自称为改革发动机的委员会。力促各成员国政府承担更多义务的努力根本不奏效。对经济和社会福利体制进行必要的改革是各成员国的责任。宪法条约也不会在这一基本任务分工方面作出任何改变。各成员国之间及其与委员会之间的项目协调仍是一个有待解决的问题。欧盟理事会在春季会议上就改善政府理政问题通过了一项程序，并在最近一次峰会上再次重申了这一点，该程序反映出各成员国政府在相互紧密联系方面的不积极态度。欧盟理事会通过了所谓的“一体化指导方针”（基本的经济政策和就业政策指导方针），各成员国政府应当以此为出发点，制定本国的改革计划，并根据欧盟理事会的要求最迟于 2005 年秋季时提交该计划。作为相应步骤，欧盟委员会应提出一份共同计划（“共同体里斯本计划”）。自 2006 年秋季起，各成员国政府每年要报告一次其改革计划的执行情况。欧盟委员会对成员国政府的报告作出评估。以该评估为基础，欧盟理事会在隔年的春季峰会上做出总结，并对可能的调整进行“表态”。3 年之后，即 2008 年，由欧盟委员会对改革进展进行全面评价。在此基础上，要重新修订第二个三年的“一体化指导方针”、“成员国改革计划”和“共同体里斯本计划”（这几项计划响亮的缩写名称在此不提也罢）。在第二个三年结束时，里斯本 10 年战略规定的期限已经超过一年。欧盟究竟能从这一规定中获得什么，以及如何在这一官僚框架下让欧盟真正行动起来，均让人难以得出结论。托尼·布莱尔通过其演讲成为了基本改革路线的领军人，如果他真能成功地打破改革的停滞状况，那么这场危机也就物有所值了。

寻找政治上追随者的英国首相面对的是困难而复杂的局面。欧洲是那樣的缺少共同的社会福利模式，仔细研究可以发现，安格鲁萨克森、欧洲大陆和斯堪的那维亚模式的标准相差很远，也很难预测欧盟理事会中起决定力量的联盟和多数力量的组成。

寻找政治上追随者的英国首相面对的是困难而复杂的局面。欧洲是那樣的缺少共同的社会福利模式，仔细研究可以发现，安格鲁萨克森、欧洲大陆和斯堪的那维亚模式的标准相差很远，也很难预测欧盟理事会中起决定力量的联盟和多数力量的组成。如果财政预测这一棘手的难题能够在英国担任轮值主席国期间被提到议事日程上来，那时欧盟理事会多数力量的组成将会与以前商讨有关欧盟内部允许更多税收竞争、未来的服务业方针或“关于化学品注册、评估、许可和限制制度”（REACH）这些问题时有所不同。在欧洲议会内部，各种阵营的组合也很模糊。欧洲议会议长不无讽刺地指出，来自右派基督教民主党的卢森堡首相容克得到了中左阵营（欧洲社民党）的掌声，与此同时，来自左派的布莱尔则赢得了中右阵营（欧洲人民党）的欢呼。

欧盟委员会试图通过其良好的意图和高明的政治设想使里斯本进程重获新生，比如减少调控和官僚主义、完善统一内部市场、加强建设知识型社会等，这些与英国的设想有很多共同之处。英国在其轮值主席国任期内启动了这趟背负上述重任的列车，而欧盟委员会主席却让它先从自己身边驶过而并不想表态。总体而言，欧盟委员会面对两难境地，一方面要认同里斯本进程，而另一方面要让成员国在改革的道路上继续前进。如果欧盟最终拿不出成果，人们将不会指责各成员国政府，但却会把矛头指向布鲁塞尔。

针对欧盟经济和社会未来的基本原则讨论，启动虽易，进行甚难。需要被讨论的题目，正是各成员国内部每天都在争论的话题。

针对欧盟经济和社会未来的基本原则讨论，启动虽易，进行甚难。需要被讨论的题目，正是各成员国内部每天都在争论的话题。而且挑战也显而易见，国际竞争对手的经济增长率众所周知，同样，他们实际的或所谓的投资区位优势也很明显，欧洲人在技术和科学方面的优势正日益消融。但现在的讨论除了一些政治领袖外，还没有民众的广泛参与。在这场讨论中，欧洲议会自认为重担在身，为此必须要更好地调整工作方式和内部结构。制宪筹委会曾经提出的公开的理事会会议这一建议，同样可以做出初步贡献。可以肯定的是，委员会是达成可操作性共识的场所，但这一切并不仅仅是被动发生的。委员会不仅是条约的捍卫者，同样也是一体化的发动机。这赋予了委员会领导职责。他们必须认真地遵守其减少官僚主义和净化共同体所有法规制度的承诺。他们可以在与欧洲议会的谈判中表明立场，比如在化学品指导方针方面。在环保领域，不

应当再以新的规定增加里斯本进程的负担，而是要利用此机会，审查并抛弃旧的不再急需的规定。在这方面，欧盟委员会需要与各成员国政府进行建设性的合作。这同样是指双方均应认真对待欧盟的“补充、替代性”原则，利用或允许利用各成员国自身的行动余地。宪法条约在这方面指出了一条更好的道路。相反，各成员国的政治精英们应当认清自己的义务，与布鲁塞尔的机构开展建设性合作，不能再将布鲁塞尔当成自己所犯过错的替罪羊。理事会在春季峰会上作出了对经济和社会福利体制进行改革的决定，将其落到实处应当是各成员国政府的义务。也是他们在确定着欧盟扩大的速度。也首先是他们，应在自己的民众面前代表由他们签署的欧洲宪法条约，因为这部条约满足了他们希望更多参与的需求和拥有更多行动能力的愿望，这在整个欧盟是前所未有的。

欧盟今年夏天所经历的危机，既不是第一次、也不是最严重的一次，而且肯定也不是最后一次危机。资深观察家们不无道理地指出了曾经发生在六十年代、八十年代和九十年代的类似危机。那以后，欧洲发生了很多事情，但绝对不是向坏的方向发展，反而恰恰相反。欧盟的基础是稳固的。在一些欧盟共同行动的领域，比如同经济和社会福利政策一样不可或缺的外交和安全政策领域，发展取得了意想不到的成就。同样可能的是，整个欧盟正处于新旧两代领导交替的前夜，就像德国业已开始的那样。现在的机遇很好，但在许多方面应有一个新的开端。即使目前还无法清楚地评估拥有 25 个以上成员国的欧盟”所正在经历的这场变革，但如果低估了这场变革的规模却肯定是错误的。