

《罗马条约》60周年 欧盟未来何处去

复旦大学欧洲问题研究中心主任、欧盟让-莫内讲席教授、中国欧洲学会副会长 丁纯



丁纯

1957年3月25日,在欧洲煤钢共同体的基础上,法国、联邦德国、意大利、荷兰、比利时和卢森堡六国政府首脑和外交部长签署《罗马条约》,成为欧洲一体化的重要步骤。

60年过去了,英国选择了脱欧,荷兰刚刚避免了极右政党上台,接下来的法、德大选令人关注。而近来屡被提及的“多速欧洲”也在欧盟各成员国内部引发争论。

未来,欧盟何去何从?为此,本版编辑特请专家做详细解读。

1 昔日榜样今日百病丛生

问:如何评价60年来欧盟的发展?欧盟目前存在哪些亟待解决的问题?

答:以1952年欧洲煤钢共同体运行为肇始,以1957年3月25日《罗马条约》签订、翌年欧洲经济共同体的组建为正式发端和重要标志的欧洲一体化,堪称人类历史上最伟大的试验和创举之一。当时,在第二次世界大战的废墟上,巨擘舒曼、莫内和阿登纳等全力推动法德世仇的和解,积极倡导欧洲一体化。一体化以实现欧洲的持久和平为目标,极具创造性地提出了“多元一体”的理念,在充分尊重成员国的意愿与保持多样性的前提下,通过建筑于共识基础上的条约、法律、原则和准则,不断向欧共体和欧盟等超国家机构转移国家主权的方式来实现欧洲一体化。这既为欧洲在战后的持久和平和政治团结奠定了基础,也通过区域内资源的优化配置有力地促进了经济的发展和人民福祉的提高,为欧洲的稳定与繁荣作出重要贡献,也为其他区域的融合树立了榜样。

毫无疑问,60年间,欧洲一体化取得了举世瞩目的成就。一方面,一体化不断扩大,经过前后七轮扩容,其成员国从最初欧洲经济共同体的6个增加到目前欧盟的28个,成为真正意义上的“欧洲联盟”。GDP总量从1958年的1.1万亿美元增加至2016年的19.2万亿美元,成为全球第一大经济体。目前,欧盟占全球GDP的24%、占全球货物贸易15%、服务贸易的25%、对外直接投资33%。另一方面,欧洲一体化持续深化。在(经济)共同体、共同安全与外交、司法与内部事务等三大支柱领域进展颇丰。在经济一体化方面:建立了关税同盟,消除了成员国间商品流动的关税壁垒;实施了共同农业政策;通过颁布《单一市场法令》,寻求区内商品、人员资本和劳务等四大要素的自由流动。单一市场的建立,大幅降低了商品与劳务贸易的壁垒;申根区的建立,极大推动了人员自由流动;创建了经济货币联盟,催生了单一货币欧元,欧元已经以占全球储备货币20%的份额,当仁不让地成为仅次于美元的世界第二大货币。同时,在社会、文化领域如社会保障、教育等的趋同与和谐化也不容小觑。在共同安全与外交政策方面:加强协调,设立了欧盟高级外交代表职位,力争在国际上“以一个声音说话”,一定程度上回答了“基辛格之问”。并在北约框架外,推动相对独立的欧洲防务与安全合作,以应对地缘和恐怖主义威胁。在共同司法、内务合作方面:成员国之间的跨境司法合作,协作反恐防暴等不断推进,由19个成员国最近成立的“欧洲公诉人”机制堪称是最新标

志性成果。一句话,欧盟成为维护和平、推动多极世界的举足轻重的政经力量。

纵观欧洲一体化进程,既有高歌猛进,也有风雨兼程,绝非一帆风顺、一蹴而就,而是在层出不穷的矛盾和内在机制的缺陷掣肘中相互砥砺、不断妥协、取得共识、踟蹰前行的。早年出现过“空椅子危机”和“卢森堡妥协”;此后又有因荷、法否决《欧盟宪法草案》而起的欧盟宪法危机;近来又有欧债危机下的希腊债务问题、难民危机和英国公投脱欧引致的欧洲一体化进程的逆转和重大倒退,以致民粹躁动,“欧盟解体”的声音甚嚣尘上,无疑当下欧盟正在经历其前所未有的艰难时刻。

当今的欧盟,各种危机缠绕:欧债危机,难民危机,“疑欧”、“脱欧”和民粹主义盛行的“认同危机”,以及恐怖袭击、乌克兰危机等内、外安全和俄罗斯威胁等。

其中,我认为主要有六大问题亟待解决:其一,经济增长问题。经济是基础,发展是硬道理。尽管欧债危机已近尾声,各国债务下降,失业下降,通缩减缓,经济缓慢增长,但复苏依旧乏力、量宽刺激仍不敢懈怠。希腊债务、意大利银行危机的幽灵犹在。

其二,目前最为棘手的是“欧洲认同”问题。经过了一系列危机的荼毒和冲击,欧盟人心不齐,“各人自扫门前雪,莫管他家瓦上霜”,各种分歧突出,严重缺乏“欧洲认同”。由于欧债危机的冲击,核心和外围国家之间“紧缩”和“纾困”政策之争难以调和;全球化冲击下各国内部贫富之间、政治精英和普罗大众间的民主赤字沟壑难填;法国国民阵线、德国另类选择党、意大利五星运动、波兰法律党等极端疑欧主义政党崛起,民粹盛行。民调显示,民众信任欧盟的比例已从2008年的50%降至2016年的33%。这无异于抽掉了欧洲一体化中至关重要的民意基石,令一体化百病丛生。

其三,内外空前挑战下,欧盟及其成员国缺乏坚强领导,政治家少有战略眼光、责任担当和政治手腕成为欧盟当下的软肋。

其四,人口老龄化和外来移民。低出生率和老龄化社会使欧洲不得不依赖于移民,而移民融入和归化令其一筹莫展。难民问题虽有所缓解,却仍是随时会引爆欧盟治理缺陷的炸点。

其五,如何接招反建制的美国另类总统特朗普的冲击和俄罗斯威胁以及恐怖袭击,欧盟急需作出回应。

其六,如何深化欧盟体制改革,弥补机制缺陷和先天不足,如何推动各国治理结构改革是个关系欧盟长期命运的重大命题。

2 “多速欧洲”是现实选择

问:“多速欧洲”是一个怎样的概念?它是怎样被提出来的?

答:“多速欧洲”,按照新近《容克白皮书》中的定义,是指不同的欧盟成员国可以基于自身的现实状况、能力与意愿参与不同的一体化项目,而不强制要求所有的成员国都达到相同的一体化水平。通俗讲就是:有意愿、有能力的国家在一体化深化路上可以先走一步,无能力、没意愿的国家不强求齐步走;欧盟内不同国家间的一体化深化程度、成员国向欧盟让渡权力范围可以不同。

“多速欧洲”的概念由来已久。最初是在冷战结束、欧盟东扩的背景下提出的。1989年,时任德国总理高级幕僚的梅特斯等人在一篇文章中提出了“同心圆欧洲”的设想。面对中东欧国家经济社会发展水平与西欧差距明显的现实,并考虑到一个更加多样化的欧洲更难达成共识,它要求建立一个联邦化的“核心欧洲”,先在这个核心中实现较高水平的一体化,通过由此取得的成就来吸引边缘成员国的参与。这一理论的目的在于避免欧洲一体化的“扩大”与“深化”相互冲突。而后这一理论以“强化合作”的形式出现在《阿姆斯特丹条约》、《尼斯条约》和《里斯本条约》中:根据条约规定,九个或以上成员国可以自愿在特定领域、特定议题上“强化合作”。而在迄今为止的实践中,“多速欧洲”也已经多次付诸实践:诸如目前只包含了28个成员国之中的19个的欧元区,只覆盖了22个成员国的申根区,以及最近新成立的、只有19个成员国参与的“欧盟公诉人”制度等。

究其根源,主要是由于成员国间过大的差距和对欧洲一体化终极目标认同的不一

致衍生的。伴随欧洲一体化进程始终的、以追求成员国间有限合作和向欧盟部分让权的“邦联”和以寻求最终全部让渡国家主权给欧盟,建立一统的欧洲合众国为最终目标的“联邦”之争,使“单一速度”的欧洲一体化随着一体化深化变得愈加难以推进,被迫向“多速一体化”妥协。

而此次“多速欧洲”的提出备受瞩目的原因,不仅是因为这是欧盟首次在战略层面,将其作为欧盟和一体化未来的五个选项之一在白皮书中正式提出以供讨论,而且更是由于在目前欧盟接连遭遇一连串危机,“欧洲认同”空前跌落、英国正式脱欧、“反一体化”、“疑欧”民粹空前高涨之际,被视为是凝聚共识、重聚队伍、阻止脱欧骨牌持续跌倒、“以退为进”的最后努力,以及对“多速欧洲”已经是现实的一种无奈的追求。

此次由坚定的欧洲联邦主义者、一贯主张强化欧盟权力和加速一体化进程的容克提出,并迅速得到德法意西四国领导人的公开支持的事实,恰好反映出欧盟领导人终于清醒地意识到:与其强求单速,招致更多如英国这样的用脚投票而致欧盟解体,不如承认现实,承认多速,以退为进,固本培元,稳住队伍。

显然,在当前条件下,“多速欧洲”不失为缓解欧盟危机的一剂苦口良药。“多速欧洲”贯彻了欧洲“多元一体”的理念,体现了对不同成员国现实状况和利益诉求的充分尊重,有助于缓解疑欧主义思潮,避免分崩离析;可以使得有意愿更深入地参与一体化的成员国继续推进一体化,而不是在无尽的争论中使得一体化进程陷入停滞。

3 暂时妥协换取扎实迈进

问:“多速欧洲”是否真有分裂欧盟的嫌疑?就目前来看,欧盟各成员国如果继续捆绑在一起,会对欧盟带来怎样的影响?而“多速欧洲”能否真正解决欧盟面临的问题?

答:近期,波兰、捷克等中东欧国家领导人在多个场合明确表示对“多速欧洲”提案的反对意见,笔者以为,这更多反映了中东欧国家基于自身利益考虑所持的担忧:首先,担心在欧盟中被边缘化。“多速欧洲”将使得欧盟的发展路径的主导权更多地掌握在核心国家手中,使中东欧国家在欧盟内话语权愈发不足,只能成为规则的接受者;其次,担忧此次“多速欧洲”提案由容克领导的欧盟委员会提出并推动,可能成为委员会揽权的借口,与这些国家一贯坚持的提高成员国作用的改革要求背道而驰;最后,害怕“多速欧洲”使得中东欧国家从欧盟预算中获得的资助减少,不利于其经济和民生。

当然,中东欧国家领导人提出的“多速欧洲”可能造成欧洲实质上分裂的担忧并非完全杞人忧天。毕竟,欧洲一体化最终目标是为了趋同融合,而非趋异离散。在当前

民粹泛滥,疑欧呼声甚嚣尘上、欧洲民众对欧盟认同感显著降低的背景下,正式承认并允许不同成员国实施“多速一体化”,确有变相人为鼓励、扩大不同成员国间的差异和增添新的不信任之嫌。这种“以退为进”的无奈之举,有演变为“一溃千里、不可收拾”之虞。

但在当前的政治经济环境下,如果欧盟继续一味坚持理想主义、强行推进“单速”一体化,很可能加重“欧洲认同感”危机,甚至引发成员国如英国般持续脱欧浪潮,反而欲速则不达。在这个时候,采用“多速欧洲”政策,以退为进,以暂时的妥协甚至后退,换取长远的向一体化目标的扎实迈进。不失为怀揣欧洲一体化最终丰满理想,直面骨感的现实挑战,无奈之中的一个现实“次优选项”。“多速欧洲”作为一个“以退为进”的策略,有助于缓解矛盾,阻止分崩离析。但其本身并不能真正解决欧盟所面临的问题,反而一定程度上有“饮鸩止渴”的危险。而如何在实行“多速欧洲”举措的同时使得各成员国保持一体化的理想和不忘初心,最后殊途同归,更是对欧洲领导人政治智慧的重大考验。

越过英吉利海峡,恐怖主义在欧蔓延

布鲁塞尔纪念机场恐袭遇难者一周年的笛声刚落,英国议会大厦墙外枪声骤响。恐袭阴影越过英吉利海峡,从欧洲大陆蔓延到即将启动“脱欧”的英伦三岛。

22日,伦敦市中心议会大厦附近发生恐怖袭击事件,成为伦敦自2005年以来遭遇的最惨重的袭击事件。此次事件中,袭击者驾车撞人、持刀伤人并试图进入议会大厦,在英国的政治心脏发起袭击,扩大影响的意图明显。

近期,欧洲袭击事件频发。一周前,国际货币基金组织驻法办事处收到爆炸包裹,打

开邮包的女职员被炸伤;紧接着,法国首都巴黎奥利机场发生巡逻军人遇袭事件;还有德国挫败商场恐袭图谋……一次次拉紧欧洲紧绷的神经。

自2015年法国连环恐怖袭击后,恐怖主义阴影一直笼罩欧洲。虽有着英吉利海峡天然屏障,及即将正式启动“脱欧”程序的英国,其实难以独善其身。而今,在欧洲大陆纪念恐袭遇难者的时候,海峡对岸却又添亡魂,再次印证了恐怖主义和暴力的幽灵远未消亡,且不受“物理隔绝”,无处不在。

这些年来,英国安全形势虽表面上较为平静,但实际上英国从2014年8月起就已将本国面临的国际恐怖主义威胁等级从“较严重”提高到第二高的“严重”,并保持至今。当时还是内政大臣的特雷莎·梅表示,恐怖威胁等级的提高与叙利亚、伊拉克局势有关,这两国境内的恐怖组织正策划针对西方的恐怖袭击,有些恐怖袭击活动很可能会招募来自英国及欧洲其他国家的外籍“战士”参与实施。

要铲除恐怖主义,避免新的悲剧重演,就必须认识到恐怖主义产生的根源。当今世界

充满矛盾,地区冲突频发,全球性挑战此起彼伏,贫困、失业、收入差距拉大,这些都可能成为滋生恐怖主义的土壤。

就欧洲而言,恐怖和极端主义发展壮大与西方国家多年来实施的对外干涉政策难脱干系:伊拉克战争、利比亚战争、叙利亚战乱……中东难有片刻安宁,而今乱象横生,极端主义快速滋长并向世界蔓延,西方不可避免受到反噬,与中东相邻的欧洲自然警报长鸣。

恐怖主义是国际社会公敌。反恐是各国共同义务,既要治标,更要治本;既要摒弃双重标准和私人杂念,更要加强各国团结协作,为各国人民共撑安全伞,共同维护世界的安全与繁荣。 邓茜