

2010 年的欧盟建设

邢 骅

〔关键词〕 欧盟建设、里斯本条约、新十年发展战略、经济治理

〔提 要〕 2010 年欧盟建设在实施《里斯本条约》、制定《欧洲 2020 战略》、推进共同外交方面均取得重要进展。但在新形势下，欧盟建设仍面临棘手难题与阻力，特别是伴随着金融危机接踵而来的主权债务危机对其造成严重冲击，促使欧盟进行深刻反思，并妥谋应对之策。未来欧盟一体化建设仍是不平坦的，但排难前进依然是其发展的主流。

〔中图分类号〕 D814.1 〔文献标识码〕 A 〔文章编号〕 0452 8832(2011)1 期 0032—05

〔完稿日期〕 2010 年 12 月 3 日

〔作者简介〕 邢骅，中国国际问题研究所研究员

2010 年是欧盟一体化进程中承上启下的关键一年，也是异常坎坷、跌跌撞撞的一年。欧盟建设这一年令人印象深刻的特点是：（一）两项具划时代意义新纲领的确立与启步实施。第一，以改革机制、增进一体化水平和运转效率为主旨的新法规——《里斯本条约》2009 年 12 月开始执行，有关规定逐一落实；第二，制定了《欧洲 2020 年战略》，展开了欧盟今后十年经济发展的宏图。欧盟意欲通过制度创新和振兴经济两手，内增实力，外扩影响，开创一体化建设新局面。（二）在前两年经济危机尚未完全解除之际，又遭主权债务危机的袭击。部分欧元区国家财政濒临破产，欧元区乃至欧盟信誉受到挫折，欧盟一体化的核心成果——经济货币联盟的前景受到质疑。（三）力度倍增的反思与经济治理举措。前两年严重经济危机渐近收场时，欧盟已曾进行了认真反思，酝酿防范危机举措。2010 年身受债务危机强烈震撼，欧盟反思则尤为刻骨铭心，更加着力于以“经济治理”为框架，一系列长期防治危机观念、规章与政策的建立。这将深深烙印于一体化未来进程。欧委会主席

巴罗佐称，欧盟“今年采取的多种决定将有长期影响”，“将决定我们所需要的欧洲的性质”。（四）将推进欧盟共同外交作为欧盟建设的重中之重。在努力完成对外行动部门构建的同时，更深入研究、全面清理与确立欧盟外交战略。

欧盟建设这一年进展与掣肘并存，排难前进始终是主流。

一、欧盟建设在新纲领指引下 迈出新步伐

2001 年底欧盟拉肯首脑会议提出制定一部具宪法性质的新法规的历史性任务。欧盟新法历经了《宪法条约》与《里斯本条约》（下称“里约”）两个版本制定与批准进程中的种种磨难，跨越了重重坎口，才于 2009 年底以后者的形式正式确立。欧盟为此花费了 9 年时间和做出了巨大努力。这是新世纪伊始以来欧盟建设最有意义的进展，是欧盟一体化进入新阶段的标识。

欧盟实施“里约”一年来初获成果：（一）为

拥有联盟最高权力的欧洲理事会设立了常任主席职位，提高了该机构对联盟重大事务指导与裁定的延续性与稳定性，强化了其权威与功能；（二）新设的外交、安全政策高级代表集原来的高级代表与欧委会对外关系委员的职务于一身，且兼任欧委会副主席与外长理事会会议召集人，拥有推行共同外交的更高代表性与权力。同时，欧盟实施共同外交的对外行动部门经过各成员国的协商与欧洲议会的审查也可望于年底脱茧而出，正式挂牌。这一新机构的规划颇具雄心，下设研究、行动等多种部门、规模庞大，各成员国的外交人员与权力将在一定程度上向欧盟转移、集中，欧盟的整体外交会进一步成形，在国际舞台上展现新姿态。

2010年欧盟推出的以《欧洲2020年战略》为名的新十年经济发展规划意义深远。欧盟同样抱有“发展是硬道理”的信念，深知追随世界发展新潮流，发挥集团优势，有目标、有步骤地加强经济竞争力是联盟在世界国家之林中自强乃至领先的根本。2000年欧盟曾为此制定了被称为《里斯本战略》的首个十年经济发展规划。新十年战略不单是前一战略简单的续篇，更总结了其实施中的经验教训，揉进了当前形势下欧盟就经济发展的新的感悟与意向：（一）全球经济危机与债务危机的连续冲击不但“使欧盟过去十年在增长和就业方面取得的成果付诸东流”，还暴露了欧盟经济一些根本性缺陷及连带产生的国际关系中的弱势。欧盟不进则退的危机感空前强烈，更将彻底改变经济发展被动局面，支撑它追求的全球领先地位，视为其核心战略利益和必夺目标。（二）新战略从客观、务实精神出发，放弃了前一战略未能实现的十年赶超美国的目标，但追求符合新潮流的发展模式、占领经济发展制高点、保持经济发展的最大社会效益，依然是它的既定目标，显示其建设世界第一流经济的雄心不变。新战略确定欧盟经济未来发展的纲领是：以知识和创新为基础的“灵巧增长”；以发展绿色经济，强化竞争力为内容的“可持续增长”；以扩大就业和促进社会融合为基础的“包容性增长”。（三）前一战略执行中的不足和近期危机的教训所显示各成员国经济发展水平与政策的差异对联盟一

体化深化极为不利。为此，新战略强调其对各成员的统率能力，配套了督促各成员国严格履行战略，将本国经济政策纳入联盟战略轨道的措施。同时，为提升自身的可操作性，新战略还将落实三大纲领的措施化为创造就业、增加科研投入、减少温室气体排放、提高教育普及率和消除贫困等五个量化指标。

二、两个新纲领执行过程 难题颇多

“里约”落定无疑对欧盟建设意义重大，但执行近一年的实际效应离条约的追求还有距离，并产生一些消极后果。

（一）最终形成的条约深化一体化的作用弱减，制度创新力度有所缩水。因一些成员坚持要求，“里约”不得与有主权国家色彩的“宪法”概念划清界限。与原拟的宪法条约相比，“里约”变动了条约名称，删去有关内容。尔后，在制约与批约的各个环节中，为了越过一些成员国不同意见的障碍，在新法中多处或为它们开例外待遇的口子，或冻结了欧委会瘦身等改革措施。批评新法的声音指出，它已成为“一盘充斥自由选择退出、拖延实施时间等内容的大杂烩”，变得难懂、难办、难以推进一体化。联盟决策效率能否由此提高受到质疑。

（二）某些复杂的设计自造羁绊。一些新机构与领导岗位因职能设置和相互关系的不明确，造成运转秩序一定程度的混乱。欧洲理事会常任主席与半年轮值成员国领导人两者，就主持欧盟日常事务如何分工，前者与欧委会主席谁更能代表欧盟等问题都产生缠绕不清的纠结。与此同时，欧盟舆论指出，“出现一个问题就以设一机构来对应，不是办法”，名目繁多的“官僚机构如雨后春笋”破土而出，既浪费资源又相互绊脚。这些舆论抱怨，欧盟下属各种机构2005年来费用翻了三倍，而与此同时成员国却要“勒紧腰带，节约开支”。西班牙前首相撰文指出，“与其设立机构，不如改进政策”。

(三) 增加欧洲议会权限的改革措施, 虽然强化了对联盟决策的民主监督, 但决策过程更为拉长、艰难。“里约”扩大欧洲议会权力, 受到鼓舞和支持的欧洲议员雄心大增, 声称不再充当“评论性的观众”, 而是要“全面参加从立法到基本方针的共同塑造”, 甚至要求进入与外部谈判的欧盟代表团。联盟原有机构的三角平衡被打破, 议会与成员国政府和欧委会的矛盾上升。

(四) 在机构改革中, 新入盟国家与核心大国权力分配引起争执, 前者特别抱怨在新设机构中占有岗位不足。

欧盟新十年经济发展计划设定的三大纲领、五项量化指标立意很高, 但实施难度也会随之水涨船高。当前欧盟经济总体上呈复苏趋势, 但难称稳定。一些成员国财政紧缩状况没有明显改善, 联盟内普遍推行的财政紧缩举措给经济复兴釜底抽薪, 且到处激发社会抗争, 执行长期发展计划是在不利条件下起步。而更为重要的是, 欧盟经济尽管拥有世界一流实力, 但进一步的结构改革与提高竞争力受到多种瓶颈限制, 十年内能否重获发展强势存在相当的不确定性。

三、主权债务危机的冲击、 对应与教训

2009 年底以来, 希腊因为国家财政困境被充分曝光, 还债能力日趋不可置信, 借贷成本节节上升, 国际市场的信用度直线下坠。希腊的危机拖带了欧元区信誉的下降, 几个被称为“欧洲之猪”国家濒临财政危机的状况随即突显, 人们担心“下一个希腊”的出现。投资者对欧洲的信心随之低落, 欧洲股市萎靡不振, 曾被誉为“欧洲王冠上宝石”的欧元黯然失色, 身价一度破记录地下跌。更为严重的是, 由于欧元区深层次的弊端被不留情地追究, 外界对其前景的恶评尤为加重, 甚至开始谈论欧元区的分崩离析。近虑与远忧交叉袭来, 相互推动, 加重了对欧元区与欧盟的压力。一向为欧元说好话的欧央行行长特里谢也一时改口承认, 欧元区“正面临二次大战, 也许是一次大战以来最严重的

危机”。

危机初期, 欧盟对危机程度估计不足, 又受欧盟禁令拨款弥补成员国财政亏空及财政大户——德国不愿出资的羁绊, 反应迟疑。它总是原则表示不会置希腊于不顾, 但无具体方案, 或有方案又引而不发, 希冀其援助保证和希腊本国财政紧缩的措施双管齐下, 即可重建市场对希腊的信心, 而无需为该国真掏腰包; 希腊也寄望在欧盟保证的护驾下, 通过自身努力渡过难关, 没有及时要求欧盟财援到位。只是在事与愿违, 眼看对弱势希腊乃至欧元区的投机活动有增无减, 欧元区破裂之灾重压头顶的情况下, 欧盟才痛下决心, 出台救助希腊、“保卫欧元区”的具体步骤。德国一贯勤俭持家, 严管本国财政与欧元区纪律, 对给希腊拨款有诸多保留与顾虑, 只是在形势特别吃紧情况下, 才为了欧元区长远利益, 咬牙迈出十分不愿走的一步, 挑起财援希腊的重担, 开通了一度拦挡欧盟救助行动的闸门。

欧盟一旦出手显示出一个成熟的、有浩大实力的区域联合集团的抗灾意志与能力, 救助措施力度颇大, 且打破了常规。继 2010 年 5 月 2 日, 欧元区确定三年内与 IMF 联袂给希腊 1100 亿欧元财援外, 10 日又决定与 IMF 联手设立一项高达 7500 亿欧元的欧元区救助基金, 以图压住欧元区阵脚, 防止“希腊病”蔓延; 欧央行同时又配之以购买欧元区成员债券的超常举措。欧盟领导人及当时密集的常规与特别会议都高调申明对欧元区的信心, 给其以政治上的支持。“欧洲之猪”乃至欧元区多数国家则未雨防屋漏, 抓紧实施财政紧缩, 以免重蹈希腊旧辙。经多方艰苦努力, 2010 年下半年, 尽管个别成员国仍未摆脱债务危机阴影, 欧元区总体形势已渐趋平稳。巴罗佐主席 9 月初发表的“盟情咨文”称“欧盟经受住了考验”, “经济形势已有好转”。

欧元区作为极具实力、极有前途的全球主要经济体, 为何在不到半年时间内却被严重冲击, 陷入危机, 显得十分脆弱, 令人深思和探究。其教训主要有三: 其一, 体制上存在不少漏洞, 其中的要害是经济政策与统一货币的分家。默克尔总理指出,

成员国之间“经济实力与债务水平存在巨大差异”。如此，统一货币的大厦基础歪斜不牢，在风雨袭来时就会一角塌方，整体晃动。欧元区虽有《稳定与增长公约》的管制和欧央行对欧元的严格管理，但各成员国财政管理自行其是，财政纪律相当松弛。从建区伊始，一些入区国的“达标资格”就含有水分。11年中一些成员违规，或用隐蔽手法违规几乎成为常态。与此同时，法国等国还不断对《公约》与欧央行的严格约束提出挑战，要求它们“松绑”。如此，希腊公共财政长期“入不敷出”的问题入区后因欧元区的隐性担保，实际上被掩盖，埋下祸根；其二，希腊“低效率、高福利”的发展模式是其严重债务危机的病根。它的问题在欧洲有一定代表性，另外一些国家在不同程度上也身背社会福利开支的重压，而减压努力却步履维艰，成效不大。随着社会老龄化日重，欧洲国家节减、控制公共开支大都越发困难，构成债务危机的另一深刻背景；其三，欧元区缺乏对付恶性环境的准备，没有应付危机的机制，危机爆发后一度手忙脚乱，延误了有效对应的时机。

欧盟在连连推出扑救危机措施后，更痛定思痛，着力设计中长期防范危机的政策与机制，特别是弥补制度性缺陷的举措。欧盟防范机制的建设不是简单的亡羊补牢，而更具有治本与创新的性质。范龙佩主席领导，各国财政部长、欧央行行长等经济界头脑参加的特别工作小组集中了各方意见，起草了整个联盟以“经济治理”为主题的长期防治危机方案。其要点为：强化财政纪律、加强经济监督、深化经济政策协调、建立得力的危机处理机制和专门负责经济治理的机构。这一方案已在10月底秋季首脑会议上原则上获得通过。为落实方案，欧盟采取多项有力步骤，其中包括建立欧央行下属的欧盟系统风险委员会与分别掌管银行、保险与股市三大领域的金融监管部门，其职能是预警金融风险、指导金融机构守规操作、控制高风险金融产品和交易；对欧洲银行进行抗压能力测试，保证欧洲银行健康状态与信誉，并筹划征收银行税和金融交易税；准备建立进一步过问各成员国预算乃至经济大政方针的机制，这个被称为“欧洲学期”的机制

要求各国预算及相关政策在由本国议会批准前先交由欧委会与其他成员国评议。

目前，欧盟各国就长期治理方向和要求大致意见趋同，但防范机制的建立往往牵涉各国不同的利益，一些治理考虑落实为具体决定常遇异议，羁绊很多。德国一贯扮演欧元区规则保护神角色，更急于利用此次策划欧元区未来的难得机会，伸张过去未被充分采纳的主张，率先提出用“组织有序的国家破产”、“开除出欧元区”等财政与非财政手段重罚严重违规成员等激进建议。而不少国家出于维护主权的考虑，拒绝接受一些被强力严管，甚至被严惩的设想，难以苟同德国主张。因为执行一些长期治理措施，如将2013年到期的欧盟救助基金转为永久性机制、确立对严重违规者处以剥夺投票权的惩罚都需修改联盟立法，而这绝非易事。最近，联盟内部就修改立法问题展开激烈争论。德国强力促推修改有关条约，并拉住法国联袂向联盟提出建议，但遭到欧盟一些领导机构和成员国的明确反对。秋季首脑会议对此只能采取妥协态度，含糊不清地议定“轻度修改”立法，而无具体方案，将争执的解决拖延到以后。

四、策划新形势下的外交战略 为欧盟建设的重点

2010年欧盟格外引人注目地发力搞外交，在花大力气构造了对外行动部门这一共同外交平台的同时，全面审议对外战略与政策。9月16日欧盟首脑会议着重“从战略角度”讨论了对外关系，就此发表了以“变化中的世界，对欧盟的挑战”命名的结论。范龙佩和巴罗佐近期也多次讲话，反复重申欧盟要在迅速变化的国际形势中有新作为，维系主导地位的决心，其中透露欧盟外交新战略的要义是：

首先，全球性抱负的不离不弃。欧盟从其“传统政治文化”与利益追求出发，一直怀有引领世界事务的使命感，世纪之初更明确宣称，“正统一起来的欧洲”，“可从促进稳定和提供发展范本两方面，主导国际事务”。但是，近几年来当

“欧洲的内部发展更加取决于外部环境”的同时，国际力量排位却经历变更，欧盟追求的国际领先地位受到侵蚀，按欧洲理念引导国际事务越发不易。在丹麦气候变化大会上，欧洲话语权的低落给欧盟莫大刺激。据此，现在欧盟领导人急切呼吁欧盟在后危机时代立志“扮演世界舞台的中心角色”，“一个可给他人提供借鉴的角色”，称“这是我们这一代的关键性使命与考验”，并且强调欧盟有多方面的资格可以占据这样的“前排地位”。

其次，以有力措施应对“新竞争者不断登场带来的颇有压力的挑战”。范龙佩主席称，国际格局中“新角色的涌现带来新的利益、面貌与世界观”，“权力正在转移”，显示欧盟既从经济上深切感受新兴力量冲击，也担心其政治影响受到挤压。出于某种讨回补偿、重占优先的心态，首脑会议结论声称，在对等、互利原则下，欧盟要在世界范围内，以“更为强劲的态度维护欧洲的价值观和利益”，特别要求新兴国家“在取得更多权益的同时，承担更多的责任”。结论在论及即将举行的欧中首脑会晤时，提出一个片面要求中方多方面经济上让步的长单子，并且将这些具体索求上纲为欧方要“积极争取”的“战略利益”。

再次，弥补欧盟外交战略思维不清，一致对外意志淡薄的缺欠。范龙佩指出，欧盟现行外交政策难以适应全球性挑战接连涌现的复杂局面，“我们有众多战略伙伴，但缺少战略思维与手段”，需要在加强战略研究的基础上找出解决之道；为跟上形势变化，今后每次首脑会议都要讨论外交问题。他还强调要改变成员国各行其是状况，以通过欧盟对外一致来提升国际影响力。

欧盟强化外交的努力将经受两方面的考验：一是，发展共同外交的成果迄今大都只属有关机构的设立，各成员国能否进一步让出外交主权、不同的外交主张与利益能否整合才是保证外交共同性的核心，而这尚存疑问；二是，欧盟要维系国际领先地位，必须解决一些外交难点，其中突出的问题有二：其一，在看待与处理和新兴国家的关系时不能只拘泥于片面捍卫自身局部利益，而应兼顾对

方利益，否则欧盟国际信誉难望增强；其二，尽管欧盟在引领全球治理中以美国为“核心伙伴”，无奈美国对欧洲重视程度下降，与欧洲合作需求相对减弱，欧盟在应对重大国际挑战时，常为从大西洋联盟中借力不足而感困惑。如何在新形势下协调大西洋两岸关系，是欧盟面临的另一个核心课题。

五、排难前进仍将是欧盟 未来发展的主流

欧盟攀登经济与外交未来发展的宏远目标异常艰巨，联盟成员对一体化的信心与追求的凝聚，互助意愿的加强是成功的必备条件。在这方面，目前联盟内存在两大不利因素：一是对经济危机的反思冲击了政治信念，欧洲怀疑论上升，例如彭定康发表有代表性的看法，声称反对“日益紧密的政治联盟”，要求改为务实解决欧盟具体问题，并强调“欧盟的民主合法化要取决于成员国”，意图从理念上纠正欧盟一体化方向；二是因严重危机的震撼，各成员国经济发展模式与水平的差距突显，对本国与联盟利益的考量更加不同，对联盟事务的影响力差距拉大，这些有碍于维系联盟成员间的互信。在近期危机中，德国经济上无与伦比的优势，政治上“财大气粗”的话语权在联盟内过度“木秀于林”，已引起联盟决策中的失衡和颇含微词的评论，难免“被风摧之”。欧盟领导近期反复强调当前各成员国协调一致的重要性，称“要集体渡江，落单则定溺水”，“单个成员再强大也比不上27国加起的力量”。

总体上看，在新的历史条件下，欧盟一体化建设虽已取得重大进展，但仍存在不可忽视的障碍和阻力，其前进的道路依然是曲折、艰难的。尽管如此，走一体化深化整合之路毕竟是欧洲国家的根本利益所在和共同政策取向，也是欧洲历史发展的必然趋势。因此，欧盟一体化在克服困难中曲折前行的历史规律在未来岁月将会持续体现。经过各成员国锲而不舍的长期努力，欧盟会在内部治理与开展对外关系上不断迈出新步伐。

PRÉCIS

The Current Development of International Situation and China's Diplomatic Work

The global financial crisis has brought about profound change in international situation. The process towards a multi-polar world and economic globalization is gaining strong momentum; the trends toward equilibrium of forces and equitable international order are further unfolding and the world's entering into a period of profound introspection and vigorous reconstruction in the field of ideology. However, the North-South divide situation, which represented by wealthy developed countries and poor developing ones, will remain for a long time in the global power structure. The process towards a multi-polar world will be a long-term, tortuous process. In the 11th Five-Year Plan Period, China has achieved remarkable progress and acquired prominent position in the international arena. Yet in the 12th Five-Year Plan Period when the world will enter into Post-Crisis Era, China will face both historic opportunities and grave challenges on the diplomatic front. But opportunities outweigh challenges. Our diplomacy, whose central task is to serve for China's development, should create a favorable international environment for steady and rapid economic and social development and realize new development and new breakthrough in the new era.

The Third Party Factors in China-U.S. Relations

The third party factors have special influences on the stability and development in China-U.S. relations. With intensifying interdependence and changes in the balance of power between the two countries, their responses to the "third party" not only affect the bilateral ties, but also the third party itself as well as the stability and peace in the Asia-Pacific region. Besides, whether they will balance or restrain each other with the forces of the third party is another side of this question. It can be clearly seen that after President Barack Obama's Asia trip in November last year, the United States has adjusted its China policy. For example, the United States discarded the expression of "We are in the same boat" or G2(Chinamerica), instead it brought in the third party factor as counterbalance to China on issues of Cheonan Incident, Diaoyu Island and the South China Sea etc. All these changes indicated that the U.S. Asia-Pacific policy has returned to the equilibrium theory and practice. This essay analyzes the existing third party factors and their historic evolution. Based on that, the author concludes that any attempts to use the third party factors to maximize self-interest would be inappropriate and get burnt.

The Construction of the EU in 2010

It is a fruitful year of 2010 for the construction of the European Union. The Lisbon Treaty has finally gone into effect, the Europe 2020 strategy has been proved and the common foreign and security policy witnessed new progress. Yet there are still tough problems and obstacles ahead, especially the dreadful hit of Europe's sovereign-debt crisis following the financial crisis, which deserves attention and reflection for proper solutions. The future European integration process will not be smooth and flat, but step by step approach will remain the mainstream.