



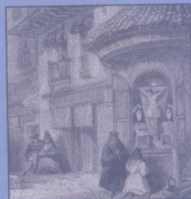
*The Treaty on European Union and the Treaty
on the Functioning of the European Union*

As Amended by the Treaty of Lisbon

欧洲联盟基础条约

经《里斯本条约》修订

程卫东 李靖堃/译



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

EUROPE

*The Treaty on European Union and the Treaty
on the Functioning of the European Union
As Amended by the Treaty of Lisbon*

欧洲联盟基础条约

经《里斯本条约》修订

程卫东 李靖堃/译

F117
C770



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

图书在版编目 (CIP) 数据

欧洲联盟基础条约: 经《里斯本条约》修订/程卫东, 李靖堃译. —北京: 社会科学文献出版社, 2010. 2

(欧洲研究丛书·参考系列)

ISBN 978-7-5097-1300-6

I. ①欧… II. ①程… ②李… III. ①欧洲经济共同体-条约
IV. ①F117

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 018029 号

欧洲研究丛书·参考系列

欧洲联盟基础条约

——经《里斯本条约》修订

译者 程卫东 李靖堃

出版人 / 谢寿光

总编辑 / 邹东涛

出版者 / 社会科学文献出版社

地址 / 北京市西城区北三环中路甲 29 号院 3 号楼华龙大厦

邮政编码 / 100029

网址 / <http://www.ssap.com.cn>

网站支持 / (010) 59367077

责任部门 / 编译中心 (010) 59367139

电子信箱 / bianyibu@ssap.cn

项目负责 / 祝得彬

责任编辑 / 曹义恒 宋浩敏

责任校对 / 南秋燕

责任印制 / 蔡静 董然 米扬

总经销 / 社会科学文献出版社发行部

(010) 59367080 59367097

经销 / 各地书店

读者服务 / 读者服务中心 (010) 59367028

排版 / 北京中文天地文化艺术有限公司

印刷 / 北京季蜂印刷有限公司

开本 / 787mm × 1092mm 1/16

印张 / 20

字数 / 344 千字

版次 / 2010 年 2 月第 1 版

印次 / 2010 年 2 月第 1 次印刷

书号 / ISBN 978-7-5097-1300-6

定价 / 49.00 元

本书如有破损、缺页、装订错误,
请与本社读者服务中心联系更换



版权所有 翻印必究

目 录

导读 《里斯本条约》：由来、内容及其影响	程卫东 / 001
一 从欧盟宪法条约到《里斯本条约》	001
二 《里斯本条约》的主要内容	014
三 《里斯本条约》与欧洲一体化	027
I 《欧洲联盟条约》	031
序言	031
第一编 共同条款	032
第二编 民主原则条款	035
第三编 机构条款	037
第四编 加强型合作条款	042
第五编 联盟对外行动一般条款与共同外交与安全政策 特别条款	042
第六编 最终条款	053
II 《欧洲联盟运行条约》	057
序言	057
第一部分 原则	058
第一编 联盟权能范畴与领域	058
第二编 普遍适用条款	060
第二部分 非歧视与联盟公民身份	062
第三部分 联盟政策与内部行动	064
第一编 内部市场	064
第二编 货物自由流动	065
第三编 农业与渔业	067
第四编 人员、服务与资本自由流动	069
第五编 自由、安全和公正的区域	075
第六编 运输	084
第七编 关于竞争、税收与法律趋同的共同规则	086

第八编 经济与货币政策	092
第九编 就业	104
第十编 社会政策	106
第十一编 欧洲社会基金	110
第十二编 教育、职业培训、青年与体育运动	110
第十三编 文化	112
第十四编 公共卫生	112
第十五编 消费者保护	113
第十六编 泛欧网络	114
第十七编 工业	115
第十八编 经济、社会与领土聚合	115
第十九编 科研与技术开发及空间	117
第二十编 环境	119
第二十一编 能源	121
第二十二编 旅游	122
第二十三编 民事保护	122
第二十四编 行政合作	122
第四部分 与海外国家和属地的联系关系	123
第五部分 联盟对外行动	124
第一编 联盟对外行动一般条款	124
第二编 共同商业政策	125
第三编 与第三国的合作及人道主义援助	126
第四编 限制性措施	128
第五编 国际协议	128
第六编 联盟与国际组织和第三国的关系及联盟代表团	131
第七编 团结条款	131
第六部分 机构与财政条款	132
第一编 机构条款	132
第二编 财政条款	156
第三编 加强型合作	162
第七部分 一般与最终条款	164

III 议定书 171

一 关于成员国议会在欧洲联盟中作用的议定书	171
二 关于适用辅助性原则与相称性原则的议定书	173

三	关于欧洲联盟法院规约的议定书·····	176
四	关于欧洲中央银行体系与欧洲中央银行章程的议定书·····	194
五	关于欧洲投资银行章程的议定书·····	211
六	关于欧洲联盟机构及某些团体、机关、办事机构和 部门所在地的议定书·····	221
七	关于欧洲联盟特权与豁免权的议定书·····	222
八	关于联盟加入《欧洲保护人权与基本自由公约》的 《欧洲联盟条约》第6条第2款的议定书·····	227
九	关于从2014年11月1日至2017年3月31日期间 以及从2017年4月1日起实施《欧洲联盟条约》 第16条第4款与《欧洲联盟运行条约》第238条 第2款的理事会决定的议定书·····	228
十	关于由《欧洲联盟条约》第42条确立的常设有 组织合作的议定书·····	228
十一	关于《欧洲联盟条约》第42条的议定书·····	230
十二	关于过度赤字程序的议定书·····	231
十三	关于趋同标准的议定书·····	232
十四	关于欧元集团的议定书·····	233
十五	关于与大不列颠及北爱尔兰联合王国有关的 某些条款的议定书·····	233
十六	关于与丹麦有关的某些条款的议定书·····	235
十七	关于丹麦的议定书·····	236
十八	关于法国的议定书·····	236
十九	关于将申根法律纳入欧洲联盟框架的议定书·····	237
二十	关于在英国和爱尔兰适用《欧洲联盟运行条约》 第26条某些方面的议定书·····	239
二十一	关于英国和爱尔兰在有关自由、安全和公正的 区域方面的立场的议定书·····	240
二十二	关于丹麦立场的议定书·····	243
二十三	关于与跨越外部边界有关的成员国对外关系的议定书·····	248
二十四	关于欧洲联盟成员国国民避难的议定书·····	249
二十五	关于实施共享权能的议定书·····	250
二十六	关于为普遍利益服务的议定书·····	250
二十七	关于内部市场与竞争的议定书·····	251
二十八	关于经济、社会与领土聚合的议定书·····	251

二十九	关于成员国公共广播系统的议定书	252
三十	关于将“欧洲联盟基本权利宪章”适用于 波兰与英国的议定书	253
三十一	关于欧洲联盟进口在荷属安的列斯群岛加工的 石油产品的议定书	254
三十二	关于在丹麦购置房产的议定书	256
三十三	关于《欧洲联盟运行条约》第 157 条的议定书	256
三十四	关于格陵兰特殊安排的议定书	257
三十五	关于爱尔兰宪法第 40.3.3 条的议定书	257
三十六	关于过渡性条款的议定书	257
三十七	关于由《欧洲煤钢共同体条约》到期造成的 财政后果以及关于煤钢研究基金的议定书	262
IV	附件	264
一	《欧洲联盟运行条约》第 38 条提及的目录	264
二	适用《欧洲联盟运行条约》第四部分相关条款的 海外国家和属地	266
V	声明	267
一	与《欧洲联盟条约》和《欧洲联盟运行条约》的条款 有关的声明	267
二	与附于两部条约的议定书有关的声明	279
三	成员国发表的声明	281
VI	对照表	285
一	《欧洲联盟条约》	285
二	《欧洲联盟运行条约》	289
VII	附录：欧洲理事会会议关于爱尔兰问题的说明与保证	307
一	爱尔兰与《里斯本条约》	307
二	其他成员国就《里斯本条约》给予爱尔兰的保证	308
三	关于劳动者权利、社会政策及其他问题的庄严声明	310
四	爱尔兰所作的国家声明	311
五	关于欧洲议会的组成及欧洲议会议员数量的过渡措施	312

导读 《里斯本条约》： 由来、内容及其影响

程卫东

一 从欧盟宪法条约到《里斯本条约》

2001年12月，欧盟布鲁塞尔峰会发表了《莱肯宣言》，提及欧盟机构改革以及更接近欧盟公民的必要性。为了更好地讨论有关欧洲未来的问题以及为下一轮政府间会议作准备，根据《莱肯宣言》的要求，欧盟成立了关于欧盟未来的大会（Convention on the Future of Europe），即通常所称的欧盟制宪委员会，由此开启了欧盟制宪的进程。《里斯本条约》是该进程的最终结果，但是欧盟制宪的过程，则是一波三折。

（一）宪法条约的出台及其改革性内容

欧盟制宪委员会从2002年2月正式开始工作，到2003年7月结束，历时近17个月，包括三个阶段：听取意见阶段、分析阶段与起草阶段。2002年2~6月为听取意见阶段，在全欧洲范围内与许多人及民间团体进行讨论、磋商；2002年6月至2003年2月为分析阶段，制宪委员会设立了11个工作组（working group），3个讨论组（discussion circle），每个组有自己特定的领域，讨论特定的问题，并向大会提出建议。2003年2~6月为宪法起草阶段，其结果是出台了一个宪法性条约草案。2003年6月到制宪委员会结束工作之前的一段时间，制宪委员会主要就宪法草案进行一些技术性处理，形成提交欧洲理事会的宪法草案定稿。在2003年6月20日萨洛尼卡欧洲理事会上，欧盟各国领导人听取了制宪委员会主席德斯坦就宪法草案第一、第二

两个部分的介绍,讨论了如何继续进行制宪工作,决定了下一轮政府间会议的框架。

欧盟宪法草案的出台,引起了广泛的关注。从形式意义上讲,它为欧盟制宪的下一步工作奠定了一个坚实的基础,使得欧盟宪法有了一个雏形,宪法的轮廓已经基本形成,它为欧盟成员国进一步谈判与讨论提供了一个基础;从实质意义上讲,它表明了欧盟各国、欧盟各机构之间,就宪法问题已经形成了一个大体上的共识,表明在欧盟制宪的一些重大问题上,欧盟各国已经达成了初步的意向,因为欧盟宪法草案不只是反映了欧盟制宪委员会的立场,同时也反映了多数成员国的意向。正是在此意义上,可以认为,宪法草案出台本身是欧盟制宪进程的一个重大成果。但宪法草案的出台并不表明欧盟各成员国以及欧盟各机构对于欧盟宪法草案在所有问题上已经达成了一致,事实上,它们之间的分歧依然较大,特别是在欧盟宪法革新性内容上,各成员国之间与各机构之间意见并不统一,在某些问题上,它们之间的分歧还很大。

对于欧盟宪法草案争议最大的,正是宪法草案的创新性内容。在宪法草案形成过程中,这些争议一直存在,在草案形成前后,各国的争议更是公开化。学者对这些问题的观点也各异。虽然宪法草案在这些问题上都基本形成了一个方案,但很多规定与制度设计只是反映了欧盟各国的主流意见或者是强势意见,并没有统一各国的立场,在欧盟委员会的改革、设立欧洲理事会主席、特定多数表决制适用范围等重大改革上,各国之间、学者之间都存在着重大争议。由于各国在制宪的许多重大问题上存在着分歧,2003年10月的政府间首脑会议并没有如期就宪法文本达成一致。

欧盟立宪在2004年3月份有了新的转机。2004年3月24~25日欧洲理事会同意重新启动政府间会议,并确立最迟于2004年6月17~18日完成该宪法文本确立程序。新的政府间会议于2004年5月4日开始,并最终于6月18日布鲁塞尔峰会上,当时欧盟25国首脑在各种矛盾与妥协中通过了欧盟宪法文本。宪法文本包括序言、正文、附件、议定书与声明等几项内容,其中正文包括四个部分。第一部分没有标题,规定了欧盟的基本方面,包括联盟的界定与目标、联盟的基本权利与公民、联盟的权能、联盟的机构、联盟权能的行使、联盟的民主、联盟的财政、联盟及其环境、联盟的成员资格等;第二部分规定了联盟的基本权利宪章;第三部分是联盟的政策与运作;第四部分是总则与最后条款。它在许多方面改革了欧盟现有条约,主要包括以下几个方面。

(1) 取消了欧盟三个支柱的架构，赋予欧盟以法律人格。欧盟将取代共同体具有法律人格，欧盟今后能够与第三国及国际组织缔结协议，并在国内与国际法院以自己的名义提起法律诉讼。

(2) 设立欧洲理事会常任主席，以之代替现行的半年轮值主席国制度。欧洲理事会主席由欧洲理事会以特定多数选举产生，任期为两年半，可连任一届。欧洲理事会主席的主要职权包括：主持欧洲理事会并推动其工作；与欧盟委员会主席合作，并在总务理事会工作的基础上，确保做好欧洲理事会的准备工作；尽力推动欧洲理事会内的团结与一致；在欧洲理事会每次会议之后，向欧洲议会提交一份报告。宪法草案还规定，在不损害欧盟外长职责的情况下，欧洲理事会主席在自己的层面上并以自己的身份在有关共同外交与安全政策问题上代表欧盟。

(3) 改革欧盟委员会组成方式与运作制度。欧盟委员会的规模与组成一直是各国，特别是大国与小国之间激烈争论的一个问题。欧盟宪法草案最初规定，未来的欧盟委员会由 1 国 1 名委员组成，并由现行的单一制委员会变为双层制委员会，第一层委员会由 15 个成员组成，包括 1 名主席，1 名欧盟外长兼副主席及 13 名委员，在成员国间按平等轮流制挑选，他们拥有表决权；第二层委员会由来自其上述 15 国之外的其他成员国的委员组成，他们没有投票权。此种安排计划从 2009 年 11 月 1 日起生效。但最终宪法文本抛弃了双层委员会的设计，没有采用一国一委员制，而是规定了一个较小规模的委员会，委员会的人数，包括主席与外长在内，为成员国数的 $\frac{2}{3}$ ，但自 2014 年开始实施，在此之前，仍沿用《尼斯条约》的规定。此外，欧洲理事会通过一致表决可以改变委员会的组成。

(4) 设立欧盟外交部长，负责实施欧盟共同外交与防务政策，应部长理事会之指令，就共同外交与安全防务政策提出建议；欧盟外长同时兼任欧盟委员会副主席，负责处理欧盟对外关系以及协调欧盟对外行动的其他方面。该职位实际上将欧盟共同外交与安全政策高级代表与欧盟委员会外交委员这两个职位合二为一，统一负责欧盟的对外关系。

(5) 扩大欧洲议会的权力。欧洲议会在立法与预算方面的权力将大大加强。共同立法将成为联盟立法的一般程序，共同决策程序的范围扩展到更多的领域，这样未来欧盟的立法与决策将由民选代表与成员国代表共同决定。议会还将批准对欧盟外交部长与所有欧盟委员会成员的任命，欧盟委员会主席的人选也须得到欧盟议会多数票的通过。此外，在内务、司法与贸易

上，欧洲议会也获得了更多的权力。

(6) 改革欧盟决策机制，宪法文本规定了一个复杂的体制，它所规定的多数分别为 55% 的成员国（至少 15 国），它们所代表的人口须占欧盟总人口的 65% 以上。此外，阻止一项措施通过至少须有 4 个成员国，否则则认为获得特定多数。在不是根据委员会或欧盟外交部长（以下称“外长”）提议采取措施的情况下，双重多数分别为 72% 的成员国与 65% 的人口。这种加强型的多数表决制将适用于重要事项的决策，如部长理事会根据自己的动议在共同外交与安全政策领域采取行动的情况下适用。

更复杂的是，宪法文本规定了一个 2009 年 11 月 1 日生效且至少在 2014 年前有效的特殊的折中机制，即在过渡阶段，如果达到阻止少数的 75%（不论是以成员国数衡量还是以它们代表的人口来衡量）理事会的成员反对理事会通过一个法案，则理事会在合理的时间内，在其权力范围内，达成满意的解决方案。2014 年后，理事会可以特定多数通过的方式废除该过渡方案。

(7) 设立外交事务理事会。宪法草案为加强民主、透明与责任制，在理事会构成上创设了立法理事会。但是，最终宪法文本没有采纳这一制度，只规定了两个理事会，即总务理事会与外交事务理事会，其他理事会的设置将由欧洲理事会以简单多数通过。

除了这些有关欧盟制度方面的重大变革外，宪法草案中其他方面的规定也非常引人注目。这些方面的规定有些是欧盟长期实践的法律化，有些则是简化了以前的规定或澄清了以前不确定的内容，其中对欧盟的未来发展将具有重要影响的主要有以下几个方面。

第一，明确规定了欧盟公民的基本权利。在欧盟公民基本权利保护方面，与欧盟以前的立法与实践相比，宪法草案有了突破性的进展。在此之前，基本权利宪章的法律地位在欧盟一直存在着各种争议，欧盟加入欧洲人权公约的问题也存在着诸多不确定性，宪法草案在这两个问题上都作出了明确的规定。一方面，宪法草案承认基本权利宪章中规定的权利、自由与原则，并将整个“基本权利宪章”直接纳入宪法草案，作为宪法的第二部分，这实际上赋予了宪章以法律约束力，赋予了欧盟公民身份以实质性内容；另一方面，宪法草案规定，欧盟应尽力寻求加入《欧洲人权公约》，这从权能上解决了欧盟加入《欧洲人权公约》的问题。

第二，明确规定欧盟法的优先效力。宪法草案规定，欧盟宪法以及欧盟机构在其权能范围内通过的法律具有优先于成员国法律的效力。欧盟法的最

高效力原则是由欧洲法院通过判例法确立并得到普遍认可的，但是将之明确上升为一项宪法原则并规定在成文的宪法性文件中，这是第一次。

第三，明确规定了欧盟的三类权能。在新的宪法秩序中，权能问题是欧盟与成员国关系的核心。在权能问题上，至少从形式上看，宪法草案的规定更加明确、清晰。它明确规定了欧盟权能的两项基本原则：其一是欧盟权能授予原则，即欧盟的权能是由成员国赋予的，联盟应在宪法规定的、由成员国赋予的权能范围内行动，以实现宪法所规定的联盟目标，宪法未授予联盟的权力由成员国保留；其二是辅助性原则，在非欧盟专属权能的领域内，如果拟采取的行动所要达到的目标仅在联盟层次上能更好实现，而成员国采取行动不能充分实现，联盟方可采取行动。这两项原则与欧盟现有的条约是一脉相承的。对于具体权能，宪法草案规定了三类权能，即欧盟专属权能、共享权能以及支持、协调与补充性的权能。根据不同的权能，在不同领域内，欧盟能够采取不同的行动。

第四，明确规定了联盟成员国退出的条款。宪法草案第一部分第 59 条规定，任何成员国可以根据自己宪法的要求决定退出联盟，经一定程序后，该成员国可以退出联盟，联盟宪法将不再适用于该国。在成员国退出欧盟（欧共体）问题上，此前的条约都没有明确的规定，学界关于此问题，也多有争论。宪法草案在此问题上第一次作了明确的规定，澄清了诸多模糊之处，如退出的权力、退出的程序与效力等。

从总体上看，宪法条约改革性的内容主要体现在两个方面，一是机构改革，二是赋予欧盟基本权利宪章以法律效力，并成为宪法条约的一部分。同时，宪法条约还规定了很多象征性的条款，如规定了盟旗、盟歌与盟徽，规定了欧盟的最高效力等。

（二）宪法条约的批准危机

在签署宪法条约的时候，除欧盟 25 个成员国外，还邀请了罗马尼亚、保加利亚与土耳其参与。宪法条约签署后，须经各成员国一致批准才能最终生效。原计划批准程序约持续两年的时间，于 2006 年 11 月完成。但由于 2005 年 5 月 29 日法国公投与 6 月 1 日荷兰公投都反对批准宪法条约，欧盟宪法条约的批准与生效被蒙上了不确定的阴影。实际上，法国与荷兰公投的结果不仅对宪法条约批准程序与生效产生了直接的影响，而且还揭示了欧洲各国及各阶层、各团体、各群体在欧洲一体化现状及发展方向问题上的分

歧,并引起了欧洲范围内就欧洲一体化诸多深层次的问题的广泛争论与思考。很多人认为,法国与荷兰公投否定宪法条约后,欧盟处于一种危机状态。卢森堡首相容克更是认为:“欧洲不是处于一种危机状态,而是处于一种深刻的危机状态。”^①

欧盟宪法条约第 IV - 447 条第 1 款和第 2 款分别规定:“本条约由各缔约方按各自宪法上的要求批准。”“如所有批准文件均已交存,本条约于 2006 年 11 月 1 日生效;或者如批准文件未如期交存,本条约在最后一个签署国交存批准文件次月后第一天生效。”在欧盟宪法条约批准上,该条规定了两个重要内容:其一,宪法条约由各成员国按各自宪法上的要求批准;其二,宪法条约须经所有签署国批准,否则不生效。

关于宪法条约的批准方式,各成员国规定各不相同。从法律上看,在欧盟成员国中,只有爱尔兰与丹麦两国法律要求在批准涉及将国家主权转让给超国家机构的欧盟条约修改时必须进行有约束力的公投。其他国家在法律上没有规定批准条约必须公投,而且在以往的历史上,在批准条约修改时,较少利用公投的方式。对于举行公投的国家,公投的法律意义并不完全相同,总体上分为两类:一类是公投具有法律约束力(但公投结果的法律地位因国而异,有些国家的公投结果直接决定是否批准宪法,如法国、丹麦、葡萄牙等;有些国家的公投与议会程序共同决定是否批准,如英国、爱尔兰等。但在这两种情况下,公投结果均具有法律约束力);另一类是公投没有法律约束力,仅是咨询性的(如荷兰、卢森堡、西班牙)。但是,从政治意义上讲,咨询性公投实际上也具有决定性作用。例如,荷兰的公投虽然是咨询性的,但是荷兰主要政党在公投前明确表示,如果投票率超过 30%,他们将尊重公投的结果^②,因此,咨询性公投实际上起到了决定性的作用。

虽然人们早就认识到欧盟宪法条约批准对欧盟各成员国将是一个挑战,在批准过程中可能会遇到很多困难。但是,在法国公投之前,宪法条约的批准进程一直很顺利。一方面,不论拟采取何种方式批准宪法条约,大部分成员国已经就批准日程作出了安排;另一方面,已履行批准程序的成员国均顺利地批准了宪法条约。但是,法国公投否决宪法条约之后,整个宪法条约批

① J. M. Thorn, “European Union in Crisis after Rejection of Constitution,” 28 June 2005, <http://euobserver.com>.

② Bruno Kaufmann, “The Referendum Challenge,” 13 May 2005, http://www.idea.int/elections/upload/european_referendums_bk_050513.pdf.

准遇到了真正的挫折，实际上是陷入了危机状态。

在2005年5月29日举行的法国公投中，超过69%的选民参加了投票，结果有54.7%的投票者反对批准宪法条约。三天后，6月1日，荷兰举行公投，投票率为62.8%，有61.6%的投票者反对批准宪法条约。虽然在两次公投之前的民意测验显示，两国公投很有可能会否定宪法条约，但是投票结果，尤其是法国的投票结果，还是让很多人大吃一惊。

当2004年7月14日希拉克在国庆日演讲中宣布法国将就宪法条约进行公投时，他可能没有想到法国人民会拒绝批准宪法条约，而且他认为法国的政治领导人也不会认真地反对宪法条约，但实践表明，希拉克对形势的发展估计失误了。在2005年3月份之前，宪法条约批准的形势确实一直比较乐观。虽然在执政的社会党内部对宪法条约存在着尖锐的对立，社会党领导人弗朗索瓦·奥朗德（Francois Hollande）支持宪法条约，认为反对宪法条约将会给欧洲及社会党本身带来不稳定，并可能在大选中让中右政党上台；而社会党另一位领导人前总理洛朗·法比尤斯（Laurent Fabius）则认为宪法条约文本能够而且应该改进，目前的文本应该予以拒绝，但2004年12月1日在社会党内部举行的投票中，有58%的投票者支持宪法条约。2004年12月发布的民意调查显示，有57%的人支持宪法条约。但自此以后，形势发生了变化。首先是宪法条约的支持者缩小了运动的规模，而反对者则加强了反对宪法条约的宣传运动。一些组织相继通过决定反对宪法条约，如法国资助公民资金转移税收联合会（ATTAC）（2004年12月12日通过决定）、法国最大的工会法国劳工总联合会（CGT）（2005年2月3日通过决定）等^①。但2005年3月份之前，虽然与以前相比，宪法条约在法国的支持率逐渐有所下降，但支持者的人数仍然超过反对者。然而，3月17日一家调查机构公布的调查结果表明，有51%的受访者拟投反对票，这是第一次民意调查显示法国公投有可能出现否定宪法条约的结果^②。自此以后，在整个4~5月，虽然民意有所起伏，但大多数民意调查都表明法国公投会否定宪法条约。

与法国相比，荷兰政府公投宣传启动较晚，在公投前一个半月左右，荷

① Ricard-Nihoul, G. and Larhant, M., "How to Explain the Unexpected: An Assessment of the French Constitutional Referendum," Real Instituto Elcano, <http://www.realinstitutoelcano.org/analysis/734/Gaetane734.pdf>.

② "Poll Indicates French May Vote No to EU Constitution," <http://www.eubusiness.com/afp/050317191815.5atxumk7/view?searchterm=french%20poll>.

兰政府才开始宣传宪法条约，要求公民投赞成票。荷兰大多数政党都支持宪法条约，但公民对宪法条约的态度也与法国一样经历了一个转变的过程。在2005年3月份的时候，民意调查表明，赞成批准宪法条约的人稍占多数；4月份的时候，赞成与反对的比例大体相当；但5月份以后，支持宪法条约的人数一路下滑。法国公投之后，反对宪法条约的人数大幅攀升^①。因此，在法国公投之后，荷兰公投的结果已是预料之中的事。

法国与荷兰都是欧盟的创始成员国。法国是一个大国，在欧洲一体化过程中，一直发挥着领导作用，是欧洲一体化的积极推动者。荷兰传统上一直是欧洲一体化的积极支持者。两个创始成员国公投反对欧盟重要条约，这在欧洲一体化历史上是第一次。很多文章从不同角度、不同方面，如从政治上、经济上与法律上，从成员国国内因素与欧盟层面上的因素，从宪法条约本身的内容到与宪法条约无关的因素，分析了法国与荷兰公投结果及其成因。总体上说，选民投反对票的动机与理由不尽一致，不仅法国与荷兰之间存在着差异，而且在同一国家内，选民投反对票的理由也不尽相同；不同的因素对他们投票选择的影响也是不同的，并不存在单一的原因或决定性的因素促成了否定性结果。

公投实际上是民意的一种表达方式。自20世纪70年代以来对有关欧洲一体化的民意研究表明，对民意影响的主要因素包括：认知动员水平、功利主义与经济上的因素，对现政府的满意度，社会人口特征与政治上的倾向，对民族国家的认识及文化因素等；近年来，移民日益成为一种重要因素^②。从法国与荷兰公投前后的一些民意调查、讨论与分析及相关报道中可以发现，影响选民态度与意见的因素，主要也可以归为这几类。此外，除了外部因素外，在对宪法条约的公投中，宪法条约本身也是一个重要影响因素，其影响主要体现在它对其他因素的影响上，特别是对认知动员水平和经济的考虑的影响上^③。

法国和荷兰公投否定宪法条约后，其他尚未履行批准程序的国家该怎么

^① “EU Constitution Newsletter June 2005,” The Federal Trust, www.fedtrust.co.uk.

^② Claes H. de Vreese, Minda de Gunzburg, “Why European Citizens Will Reject the EU Constitution,” Center for European Studies Working Paper No. 16, 2005, <http://www.ces.fas.harvard.edu/publications/deVreese.pdf>.

^③ 参见程卫东《〈欧洲宪法条约〉的命运》，载周弘主编《欧洲宪法的命运：2005～2006欧洲发展报告》，中国社会科学出版社，2006。

办，以及如何看待宪法条约的未来命运，立刻引起了广泛的争论。支持与反对继续批准宪法条约的人各自提出了支持自身观点的理由，并提出了解决相应的宪法条约批准危机的方案。大多数的观点与方案都有一定的理由，但从不同的角度看，问题的性质并不相同。这里，实际上涉及法律上分析与政治上分析的冲突与矛盾。有些方案从法律上讲是应该如此，但在政治上不一定行得通；而在政治上站得住脚的方案，在法律上可能会存在问题。当然，从不同的政治观点与法律角度来分析，对同一方案的合法性、合理性与可行性的评价是不同的。继续批准宪法条约还是寻求其他替代方案，是一个令欧洲领导人进退两难的问题，因为并不存在一个压倒性、具有普遍说服力的法律依据或政治立场能够提出一个令人信服的答案。这也是欧洲理事会不能在短时间内找到解决问题的方案的真正原因。欧洲领导人需要时间寻找解决危机的方案。

总体上来说，对于宪法条约批准危机，其解决途径无非两种：一是继续履行宪法条约批准程序，并在此基础上寻求解决成员国宪法批准中遇到的问题；二是终止宪法条约批准程序，放弃宪法条约，而代之以其他方案，以满足欧盟扩大后运转改革的需要。每种方案都会遇到许多问题，而解决这些问题也面临着许多挑战与不确定因素。

欧盟宪法条约批准危机是多方面的因素造成的，它折射出了在欧盟层面及成员国层面欧洲各国人民所关心的许多问题。对于欧洲一体化而言，最引人注目的不是宪法条约本身能否得到批准，也不是成员国内部的政治与经济问题，而是围绕宪法条约及其批准所反映的欧盟各成员国政府之间、成员国国民之间以及成员国国内政治阶层与选民之间在欧洲一体化许多根本性问题上的分歧。这些分歧比宪法条约本身、比成员国各自的政治与经济形势本身对未来欧洲一体化产生的影响将会更深刻、更长远。这些根本性问题，主要包括但不限于以下几个方面。

(1) 欧洲政治一体化问题。宪法条约本身是为政治一体化作准备的，它反映了欧盟大多数政治领导人在政治一体化上的意向与立场，但是在法国与荷兰公投中，很多选民表示他们反对政治一体化；一些政治人物，如捷克总统也主张欧盟向国家间组织的方向转变，以自由市场为取向^①。

^① Lucia kubosova, "Czechs against Continued Ratification of EU Constitution," 19 August 2005, EU observer.

(2) 社会模式。在有关宪法条约的争论中,有关欧盟的社会模式问题,在很多成员国,特别是法国与英国引起了激烈的争论,两国反对宪法条约的人从不同的方面解读宪法条约。法国人认为宪法条约太过倾向于自由主义模式,主张应加强社会欧洲的内容;而英国人则认为宪法条约的社会欧洲的色彩过浓。在自由主义欧洲与社会欧洲之间,各自支持者的矛盾似乎难以调和。

(3) 超国家主义与政府间主义。这是欧盟内部传统的争论主题,但一直没有得到解决。随着欧盟在空间范围上及政策范围上的扩大,以及随着各国人民逐步深入地参与到欧洲一体化之中,有关这个问题的争论,近来重新成为人们关注的一个焦点。例如,法国与荷兰公投结果显示,很多国家的人民越来越怀疑欧盟机构的决策,很多国家的人民对主权越来越关注。在此背景下,人们对欧盟的机构与制度性变革将会非常敏感。

(4) 欧盟扩大。对于欧洲很多政治领导人来说,欧盟扩大是欧盟成功的一个标志,是欧盟获得新的发展动力的契机。2005年7月15日欧盟七国(德国、奥地利、意大利、芬兰、波兰、葡萄牙和拉脱维亚)总统共同发表了一篇文章,认为欧盟的开放政策是成功的,新成员国的加入给了欧盟新的动力与可能性^①。很多欧盟政治人物支持欧盟继续扩大。但是很多人对欧盟的扩大持怀疑甚至反对态度,在法国与荷兰公投中,这一点反映得很清楚,特别是对于土耳其加入欧盟,很多选民持反对态度。在政治上的必要性与选民反对的现实性之间,欧盟内部在此问题上将会有很多争论,未来的扩大问题将会令欧盟陷入两难境地。

这些根本性分歧将会影响欧洲作为整体的凝聚力,影响欧盟的发展方向。这些问题在各类分歧中将难以在令各方满意中获得解决。一个可能的选择是欧洲一体化向弹性一体化方向发展。实际上,自20世纪90年代以来,弹性一体化的讨论便开始以各种不同形式出现。英国不愿意参加一些重大的欧洲计划,如单一货币,使得人们开始怀疑罗马条约所提出的同一的、统一的欧洲一体化模式能否实现^②。《阿姆斯特丹条约》第一次在制度上为弹性一体化提供了可能性,即“更紧密合作”(closer co-operation)制度,《尼斯条约》规定了“加强型合作”(enhanced co-operation)制度。宪法条约在此

① “United for Europe,” www.government.fi/tiedostot/pdf/en/95626.pdf.

② Brendan Donnelly and Ulrike Rub, “A flexible Union?”, *European Policy Brief*, Issue 9, 2005, <http://www.fedtrust.co.uk>.