



深度

评论

是政治团结，还是无奈续命？欧盟人事换届背后的深层危机

欧盟有了一个光彩照人的新团队：亲欧、半数女性、意识形态平衡，但疑欧派的诟病又一次得到了印证.....

甄希 | 2019-07-18



2019年1月5日，街头艺术家班克斯（Banksy）的一幅涂鸦。摄：Luke MacGregor/Bloomberg via Getty Images

短暂的磕磕碰碰后，欧盟决定了自己的新领导人选。根据妥协方案，相当于“欧盟总理”的欧盟委员会主席，将由和默克尔同属中右政党基民盟的德国现任国防部长冯德莱恩（Ursula von der Leyen）出任。被戏称“欧盟总统”的欧洲理事会主席位置则给了比利时看守内阁首相——刚刚在国内遭受政治失败的自由派明星，法语的瓦隆地区政党“改革运动”领袖夏尔·米歇尔（Charles Michel）。长期以来代表欧盟的“统一外交政策”而在外交舞台上活跃的欧盟外交与安全政策高级代表一职由西班牙现任外交大臣、工人统一社会党（PSOE）的何塞普·博雷利（Josep Borrell）担任。最后是欧盟金融的掌舵人，掌握欧元货币政策，因为欧债危机而变得至关重要的欧央行行长，由前法国财政部长、现任国际货币基金组织（IMF）总裁的拉加德（Christine Lagarde）担任。

于是，在布鲁塞尔，每一位欧盟领袖都在庆祝属于自己的胜利。法国总统马克龙旗开得胜，在欧盟人事布局中几乎实现了自己的所有目的：阻止德国的第一人选、保证欧委会与欧洲理事会两大掌舵人均会说法语、法国人成功入主欧洲央行。西班牙工人统一社会党的新任首相，在国内政治博弈中渐居上风的桑切斯也不落下风。默克尔的阵营则保住了中右翼保守派党团欧洲人民党（EPP）希望的欧盟委员会主席，同时使得这个掌舵欧盟的要职在五十二年之后重新回到德国人手里，而就连相对保守疑欧的东欧“维谢格拉德集团”四国也欢庆自己的胜利：他们阻止了欧盟委员会主席的热门人选，荷兰社会民主党人弗里斯·蒂默曼斯（Frans Timmermans）。蒂默曼斯在上一届欧委会担任第一副主席，关心法治和人权问题、频频威胁调查匈牙利和波兰等“非自由国家”。

马克龙和匈牙利总理欧尔班同时庆祝一位欧委会主席的诞生，如果不详查内情，一定会相信欧盟的团结达到了前无古人的程度。

马克龙和默克尔在最后的二十四小时达成的妥协确实短期平衡了各方诉求。然而，如果放在欧盟整体的结构性危机大背景下，这次成功的妥协却也只不过是结构性危机的体现。



2017年1月6日，德国国防部长冯德莱恩（Ursula von der Leyen）在'DER SPIEGEL'70周年的招待会期间讲话。
摄：Markus Hibbeler / Getty Images

疑欧派的“胜利”

整个欧盟领导层的提名过程，似乎在强调，疑欧派对欧盟的警告是正确的。

疑欧派对欧盟的最大攻讦就是欧盟不够民主。事实上，在决定欧盟领导人的程序中，已经纳入了不少民主的成分。2014年开始，欧洲议会开始提议所谓的“领衔候选人”制度，根据这一制度，欧洲议会中各个党团提名自己的“领衔候选人”，在欧洲议会选举之后则由最大党的领衔候选人出任欧委会主席。在2014年，带领社会主义者和民主人士进步联盟（S&D）党团的德国社民党人舒尔茨就在欧洲议会选举后主动让贤，表示支持最大党团欧洲人民党的领衔候选人容克（Jean-Claude Juncker）。根据这一程序，在2019年欧洲议会选举前，欧洲人民党党团也提名了来自德国基督教社会联盟领衔候选人曼弗雷德·韦伯（Manfred Weber）。按照“领衔候选人制度”的惯例，韦伯应该成为下届欧委会主席。

但最终的欧委会主席却是冯德莱恩。在一波三折的欧盟领导层任命中竟然找不到任何民主授权的成分，亲欧的领导人们以“欧盟的未来”为理由，摧毁了欧盟政治中相对具有民主成分的“领衔候选人”制度。各个党团的态度在马克龙和默克尔看来似乎是阻碍了他们“合纵连横”的一个麻烦。韦伯被放弃不是因为他反对欧洲一体化，不是因为他一度亲近欧尔班，也不是因为他的立场保守而不利于欧盟的种种改革，只是因为欧洲人民党和S&D党团没能在欧洲议会中拿下半数，不得不依赖第三个党团的支持才能推出候选人。而在强势的马克龙的支持下，欧盟议会第三大党团“欧洲革新”（Renew Europe）从头到尾都反对这一程序。结果是，“欧洲革新”第一个革新之举就是让2014年开始的、使领导人选举程序多少有些民主成分的领衔候选人制度破产。这不得不让人怀疑，亲欧中间派们改革欧盟、促进欧洲一体化的口号，到底会把欧盟带往什么方向。

就算韦伯不行，在他之外，本还有代表欧洲议会第二大党团S&D党团的领衔候选人蒂默曼斯。然而在遴选过程中，欧洲议会既不是权力的中心，也不是举足轻重的参与者，甚至不是值得尊重和咨询意见的顾问机构。虽然欧洲议会的两大党团一遍遍喊话主张领衔候选人制度，欧盟领袖们却当欧洲议会是工具和麻烦。对于马克龙、默克尔、桑切斯这样各自控制着各自党团中的最大党的国家领导人来说，欧洲议会的党团只是他们谈判的筹码和工具。

于是，当蒂默曼斯被作为妥协人选抛出来后，来自欧洲人民党党团的愤怒令默克尔震惊。接下来的处理方案，却不是留给欧洲议会更多的时间商讨妥协，而是马克龙和默克尔为了避免欧洲议会选出议长从而压缩各国首脑布局欧盟领导层时的选择空间，在欧洲议会议长诞生前一天紧急协商出妥协方案，于是一个从来没有被欧盟议会纳入考虑范围的候选人——冯德莱恩，成为了最终胜出的“黑马”。当人们以为默克尔和马克龙不大可能在七月前产生一个各方都能接受的妥协方案时，他们选择是关起门来单独讨论，一对一咨询欧洲各国元首的意见，然后马不停蹄地花了十八个小时敲定了整份名单。因此，若疑欧派攻击欧盟的决策过程是不民主的“布鲁塞尔密室政治”时，那些为欧盟辩护的领导人们又能如何应对攻击呢？

除了提名领导层的过程，最终产生的结果也无非佐证了疑欧派的观点。新欧委会主席是德国人，央行行长是法国人，而这两人和欧洲理事会主席则都会说法语。再加上欧洲议会中选举产生的议长是意大利人，大国占据了几乎所有重要的欧盟职位。何况，整个欧盟领导层加上欧洲议会议长，竟没有一个落入到东欧国家手中。上一届的欧洲理事会主席是波兰人，而这一届则也落入西欧国家比利时手中。至于被人诟病的政治分肥就更是如此。看似的“平衡”，很多都是各国首脑为了其政治利益的努力：默克尔需要稳住欧洲人民党和德国在欧盟中的地位，马克龙要抬升法国的影响力，并且让一个愿意推动扩张性政策的人入主欧洲央行，各个党团则各自需要证明自己赢得了欧盟领导人角逐的胜利。不仅如此，就连一杯羹都没有分到的东欧国家，尤其“维谢格拉德”四国集团，都要用阻击蒂默曼斯作为国内公关和宣传的胜利。而刚刚过去的欧洲议会选举中势头喜人而且也是亲欧势力的绿党却颗粒无收——原因很简单，他们关注的是单一议题，而当最大的几个党团都得到了收买之后，绿党所属的党团就没有意义了。

2019年欧洲议会选举的投票率相比2014年增长了近10%，被包括韦伯和马克龙在内的亲欧盟人士称为“欧洲民主精神”的体现。但携带着空前民意授权的欧洲议会却在欧盟领导人选择上没有任何主动权，《里斯本条约》授予他们的权力也仅仅是以半数投票批准而已。如今，欧盟有了一个新的光彩照人的团队：亲欧、半数是女性、意识形态和党团的平衡……但疑欧派的诟病无非是又一次得到了印证：欧盟更像是一个“篡夺”了各国太多主权的国际间组织，欧洲人民的“民主权利”在某种程度上被剥夺了。



2016年2月18日，欧盟成员国的旗子挂在比利时布鲁塞尔欧盟的大厦内。摄：Dan Kitwood/Getty Images

别无选择的亲欧派

疑欧派的指责在形式上是正确的，却无视了欧盟本身需要的政治家之间的审慎、妥协和“退一步，进两步”的变革模式。由于最大的两个党团无法联手垄断欧洲议会的半数议席，这一次欧盟各国首脑在人事协调上已经有捉襟见肘之势，这种种结构性限制中，又有许多来自于疑欧党派的毫无建设性的反对和阻挠，剩下的则是在一个健康的民主政权中必须面对的阻力。

比如，领衔候选人制度确实向着民主体制进了一大步，但这个制度受到了欧洲议会比例代表制的选制限制。欧洲人民党没能单独赢得绝对多数，虽然可以优先获得进行组阁谈判的权力，却并不意味着在民主规则下“必然”能够成功组阁。事实上，要求欧盟首脑必须提名最大党领袖作为欧委会主席这一规则，本身既非明文，又很奇怪，欧洲人民党只赢得了不到三成的选票和议席，这个所谓的“最大党”地位也颇尴尬。如果想要最大党组阁，不是不能通过制度设计的形式来实现：希腊的选举法中授予最大党额外的50个席位，就是为了使得最大党能够独立组阁。欧盟议会既然没有制定这样的选举规则，而是采用了几乎完全的比例代表制，联合政府就应该会成为常态。通过一种提名惯例来约束欧盟各国首脑，缺乏合法性和合理性，更难言是欧盟民主的原则。

但要修正因为领衔候选人惯例可能造成的问题，最合理的方式也并不是通过马克龙这样的粗暴手段。如果“革新欧洲”和S&D党团不愿意接受韦伯，那应该通过组阁谈判的方式来寻求妥善解决，而不是欧盟首脑之间突然拉出新候选人。

然而，欧盟却没有能力去推行这种促进欧洲民主的改良方式，因为欧盟各国领导人受到的结构性限制，远不是在欧洲议会中可以解决。

欧洲议会的各个党团实际上是各国的不同政党以意识形态为领域汇聚而成。没有跨国际的选举名单，就很难保证这些政党在欧洲议题上真正的一致性，比方说“革新欧洲”党团中既有马克龙“共和国前进”这样的亲欧政党，也有捷克“是的2011”（ANO2011）这样经济自由主义的中间派疑欧政党。又比如S&D党团中既有注重人权和法制议题的荷兰工党，也有腐败丑闻缠身、试图推动削弱司法独立的罗马尼亚社会民主党。在欧洲人民党党团中，北欧

的中右翼保守派和匈牙利欧尔班的青民盟（Fidesz）更是势同水火。如此一来，让欧洲议会主导组阁进程困难重重，马克龙试图推动的跨国议席更是在18年被欧洲人民党党团阻击。这样一来，欧盟首脑便必须掌握提名的主导权，如非如此，则很大可能陷入僵局。

欧盟各国首脑同样受制于国内政治，也受制于欧盟当前面临的重大危机，很难把所有目光都放在欧洲的民主化议程上。挥之不去的阴影仍然是欧债危机和难民危机在欧盟中制造的分裂，这两件事情的政治后果比他们的实际冲击要大得多——虽然欧债危机已经过去了八年，量化宽松政策和多个国家的结构性改革也为欧盟带来了长期的经济增长和失业率下降；虽然难民进入欧盟的数量在过去两年已经大幅下滑，社会冲击也并没有如同疑欧派宣称的那样剧烈，但是欧债危机造成了欧盟的“南北分裂”，财政纪律的严格遵守与否使得各国内政和欧盟议题交织在一起，并最终导致整整十年欧盟几乎没能继续整合货币和财政政策。德国为首的国家坚决反对任何可能让他们承担南欧国家债务风险的改革进路。而难民危机则造成了欧盟的“东西分裂”，以匈牙利、波兰为首的“维谢格拉德”集团坚决反对接纳难民，并借助因为难民危机而高涨的白人认同政治与民族主义浪潮推动欧盟内部的极右翼倾向，甚至公开否定欧盟的人权和自由主义价值观。这样一来，在难民问题上，德-法轴心面临东欧国家的挑战，波兰、匈牙利、罗马尼亚等国法制和民主倒退的威胁更是从未消除。

而在欧元改革问题上，法-德轴心本身就陷入撕裂，马克龙不断宣布他的欧盟改革计划胜利，可最实质的改革却从来都被德国轻轻绕过——德不可能接受欧元区财长，也不可能为南欧国家承担债务风险。自从加入欧元区之后，德国依靠被低估的欧元赢得了世界第一的净出口占GDP比例，又以亲欧姿态自居，却从来不肯牺牲任何经济利益，宁可在21世纪的当下维持一个如同恐龙般的盈余预算，也不愿多担半分义务。欧央行至少不触及到财政问题等欧元区改革的核心，法国担心一个保守的央行会导致欧盟再次面对衰退，于是拉加德的位置也就成了妥协的结果。

默克尔的相对弱势使得欧盟的权力更加分散化。国内政治联盟的弱化和默克尔个人的减色留下了欧洲的权力真空，但马克龙不能完全填补这一真空。从加泰罗尼亚危机中获利的西班牙工人统一社会党成为了社会民主主义展现颓势的年代里高歌猛进的社民党。而在经济政策上，意大利由民粹主义者和极右翼组成的联盟也必然冲击着欧盟的秩序，这使得这两个国家都必须被纳入考虑。在欧盟的决策逻辑中，参与谈判的每一方都需要能够宣布自己

的“胜利”，而牵涉到复杂的国内政治和诸如移民、欧盟改革、欧元问题等议题，欧洲议会又无力协商内阁。于是马克龙和默克尔又一次以最快的速度，用最不民主的方式敲定了这个妥协方案，无奈地为阻力重重的欧盟赢得下一个五年。



2018年3月23日，法国总统马克龙在欧盟峰会的第二天与德国总理默克尔（左）联合举行的新闻发布会。摄：Ludovic Marin/AFP via Getty Images

叠床架屋下的双重主权

面对重重困境，亲欧派并不是没有拿出药方。马克龙当选法国总统后，欧盟改革似乎也在“高歌猛进”。但是详加考察就会发现，欧盟能够成功推动的改革，多是诸如成立“欧洲联军”亦或者是建立欧洲大学这样接近于“帕累托改善”（各方都基本可以从中得利，而不会有任何一方为之付出特别的代价）的内容，亦或者是向保护物种多样性或者抵制全球变暖这样争议性不大的议题——即便如此，当马克龙和默克尔试图让欧洲在2050年实现“碳中和”（carbon neutrality）的目标也因为波兰的反对而终结。对于泛欧选举名单、欧元区财长、欧元稳定基金和难民问题等等议题，却丝毫看不到妥协和改善的可能。

这样的举步维艰根本上来自于欧盟“叠床架屋”式的成立过程，以及在欧盟不断发展的过程中越来越模糊不清的主权归属。欧洲一体化并不是一个先设计完整的制度框架、制宪然后随之产生的政治共同体，而是先从共识最高的领域出发，通过经济合作一步步走向全面的政治合作。这么做的优点是可以逐渐塑造欧洲认同，同时以经济利益为杠杆促成欧盟国家之间合作，缺点却是在这种模式下欧盟只能是各个主权国家之间通过条约形式加强合作、架设新的组织结构，并最终使得欧盟拥有一个庞大、复杂的制度设计，当帕累托改善的空间越来越小的时候，进一步融合的难度也自然越来越大。由于没有真正意义上的宪法，欧盟本质上很难说拥有主权，这就使得重大议题上欧盟依然需要实质上的“集体一致”原则。而在已经让渡主权的领域中，欧盟庞大的官僚机构又难免受到其中政治、经济影响力最大的一批国家的控制或影响，并为疑欧国家提供了抗拒进一步欧洲一体化的弹药。

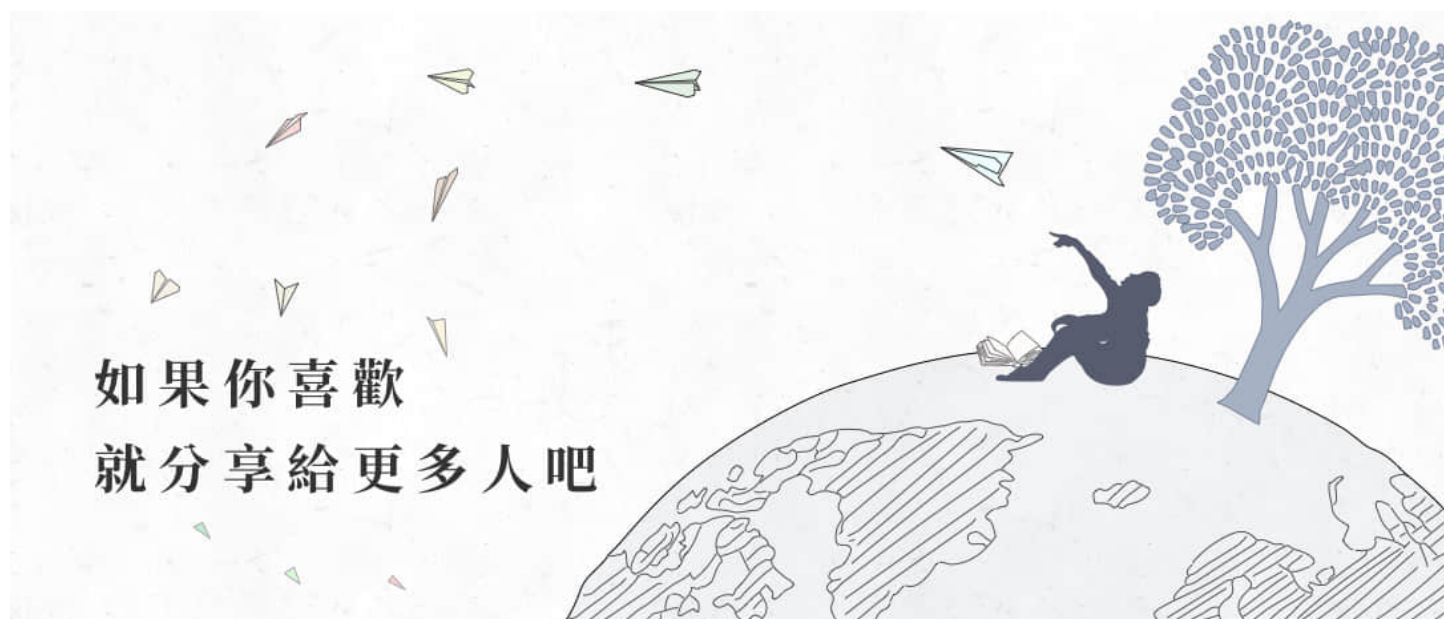
这种叠床架屋式结构的弊端在欧盟大面积东扩之后更突出地爆发出来。包括波兰、匈牙利、斯洛伐克、罗马尼亚、保加利亚、希腊等政治经济发展水平和西欧相差甚远的国家急忙地加入欧盟，带来了欧盟内部的人口流动问题、希腊的主权债务危机，也带来了波兰和匈牙利这样“桀骜不驯”的国家。而欧盟也不再是能够帮助他们走向民主、法治的吸铁石，这些国家反而能利用自己在欧盟中的投票权来对欧盟施加自己的影响力。而根据《里斯本条约》，一旦两个欧盟国家联手起来，布鲁塞尔本质上没有任何措施来惩罚内部违反欧盟各项要求的国家。这个时候唯一的反制措施就是威胁削减对他们的补贴，而一旦这么做又会被视为欧盟中富裕国家的“责任退出”，并进而在内部引发更加剧烈的争议。在这种叠床架屋，而且高度依赖各国集体一致的决策环境下，“牵一发而动全身”是最贴切的表述。

欧盟拥有一次真正获得民众授权的机会，那就是2005年的《欧盟宪法》公投。当荷兰和法国否决了欧盟宪法之后，欧洲的领导人做出了也许是欧洲合作进程开展以来最错误的一个决定：他们放弃了《欧盟宪法》中的一些象征性条款，而以一个实质内容相差不大的《里斯本条约》取而代之。“有效多数表决制”的扩大确实在《里斯本条约》中被保留了，可是这样一个条约却加剧了欧洲公民的怀疑：欧盟在得不到民意支持基础上强行扩张。除此之外，《里斯本条约》放弃了所谓“宪法”的称呼，使得欧盟的主权地位变得诡异，在欧洲真正需要面对的、也是涉及到其主权地位的外交、社会保障、税收和惩戒成员国等问题上，基于国家主权原则的“一票否决”仍然会绊住欧盟的大部分进展。

于是，“双重主权”始终在欧盟整体和欧盟成员国之间存在。欧洲不是一个整体的决策机制，欧洲议会就无法承担真正的民主地位——哪怕投票率更高。国内政治仍然很大程度上影响着欧洲议会的选举，当民众在法国将极右翼国民联盟（**Rassemblement national**）推到第一名，又在德国让绿党取得了出人意料的成绩时，很难判断这到底是因为民众在欧洲议题上支持这些政党的观点，还是因为他们厌恶法国总统马克龙或者德国步履蹒跚的大联盟。任何一个政府的首脑都受制于其国内政治，结果将是欧盟将只能执行帕累托改善，或者是对受损方进行补偿而达成一些在外界认为是密室政治的妥协。各国内部选举期的不同、国内选举的偶发因素进一步加剧了欧盟参与各方的利益碎片化，最终使得在欧盟决策的各方中能够代表“欧盟”本身的只有布鲁塞尔的官僚机构，于是“官僚政治”的谴责便会继续增长。这也带来了令人惊异的一个事实：波兰等东欧国家对布鲁塞尔攻击极甚，其选民却有九成支持留在欧盟——欧盟没有事实上的措施惩戒波兰，可波兰可以毫无代价地在欧盟中享受欧盟带给他们的利益。这就是这种“双重主权”带来的后果。

欧盟新一代领导层的结果，只能印证疑欧派的攻击。欧洲主义者在2000年代的过度乐观和疑欧派、非自由主义者们在2010年代对欧盟的种种阻碍共同贡献了欧洲决策层现如今的左右为难。当因英国脱欧而给欧盟带来的团结终将不可避免消散时，欧盟的分裂只会更加明显。所幸的是不过是在2019年欧盟还能商议出一个妥协方案——在下一个五年来临之前，欧盟的领导层们需要做的是思索结构性的改革，而不是继续祈祷他们的好运或灵光一闪的政治智慧。

（甄希，社会自由主义者，爱好国际政治、哲学与社会科学）



热门头条

1. 大陆媒体如何报道香港反修例运动？
2. 721全纪录：示威者涂污中联办，上环警方开枪驱散，元朗白衣人无差别袭击市民
3. 728示威：有救护员收到命令，指救护车须得警察批准才可以进入示威人群中救人
4. 元朗无差别袭击事件重组：警察在白衣人离开一分钟后到场
5. 京都动画和它试图对抗的两兆血汗产业
6. 谁拥有华为？
7. 727冲突全纪录：示威者元朗抗议涉黑白色暴力 香港警察对示威者频密发射催泪弹
8. 《寄生上流》／《上流寄生族》：永远无法获得解决的难题
9. 中国网红“出墙”来：百万订阅数的YouTube频道，诞生在没有YouTube的中国
10. 早报：港警承认元朗事件提前知情，迟到“39分”，警员离开合理，拒绝道歉

编辑推荐

1. 曾经监督政府的报纸，现在帮政府做微信号运营
2. 梁俊彦：这些年，激进何君尧如何收编元朗乡事力量
3. 728示威：有救护员收到命令，指救护车须得警察批准才可以进入示威人群中救人
4. 科爾奈：弗蘭肯斯坦的道德責任——關於中國市場化改革的思考
5. 唯有写作使我快乐——专访胡晴舫
6. 727冲突全纪录：示威者元朗抗议涉黑白色暴力 香港警察对示威者频密发射催泪弹
7. 尹月：安倍修宪的野心与阻力
8. 吴可熙专访：我想要面对失败的我，被羞辱的我

9. 龚立人：请港府变回港人的政府，珍惜香港，守护港人

10. 吴祚来：当自由城邦遭遇末日帝国——六四幸存者眼中的今日香港

延伸阅读

波兰纪行（上）：抱着猫的右翼男人，破碎的和解梦想

先是瓦文萨的团结工会，接着换成共产主义执政党的克瓦希涅夫斯基，然后是卡钦斯基兄弟与唐纳德·图斯克大战三个回合。乱纷纷你方唱罢我登场，而“波兰政治的特色就是人们会很快抛弃旧的英雄。”

欧盟的“特洛伊木马”与威权主义危机

在民主体制被视为最强固的欧洲，近年来出现威权主义回潮现象。以匈牙利和波兰为代表的东欧国家，鼓吹非自由民主体制，成为欧洲内部的“特洛伊木马”。面对挑战，欧盟何去何从？

七个问题、五张图，读懂2019欧洲议会选举

欧洲政治“风向标”正在转动。

德英意匈：欧洲议会选举之际，四国本地记者眼中的欧盟政治

从英吉利海峡到地中海，从嬉皮的柏林到古老的布达佩斯，人们对夏天的到来充满热情，却似乎都不太关心欧盟的未来。

早报：德国防长冯德莱恩被提名欧盟委员会主席，首位女性