

# 东扩与欧盟未来的困惑

## ——从土耳其入盟的坎坷谈起

葛勇平

(哈尔滨工业大学 法学院, 哈尔滨 150001)

**摘要:** 对于土耳其加入欧盟, 各种观点众说纷纭。土耳其在欧洲的地位并非无足轻重。从表面上看, 土耳其被拒之门外的首要原因是尚未满足“哥本哈根标准”, 但是 2004年入盟的中东欧十国和 2007年刚入盟的罗马尼亚和保加利亚在一些谈判议题领域还不如土耳其, 这更加深了人们对欧盟扩大标准及其未来前景的困惑。问题的关键在于如何定义欧洲、如何解决成员国之间的差异和分歧以及对欧洲联盟终局的定位。欧洲人民的选择将对欧盟的未来产生深远影响。

**关键词:** 土耳其; 欧盟; 差异和分歧; 欧盟前景

**中图分类号:** D814.1

**文献标志码:** A

**文章编号:** 1009-1971(2007)03-0051-04

地处欧亚之交的土耳其, 自 1923年成立共和国以来, 积极向欧洲国家的社会体系靠拢。作为欧洲经济合作组织的创始国之一、欧洲理事会和北大西洋公约组织的成员, 加之地广人多, 土耳其的地位并非无足轻重。它在 1987年首次申请要求成为欧洲经济共同体成员, 早于所有的中东欧申请国。2002年 12月 12日至 13日, 欧洲联盟(以下简称“欧盟”)在哥本哈根举行峰会, 决定于 2004年中期进行东扩。在欧盟首脑会议 2004年 12月决定于 2005年 10月正式启动与土耳其的入盟谈判之后, 至今未取得突破性进展。土耳其申请入盟的坎坷历程从一个侧面反映了欧盟存在的问题, 东扩使人们对欧盟未来的发展感到困惑。

### 一、土耳其入盟众说纷纭

土耳其入盟问题比任何其他候选国的入盟问题都复杂和困难。有关的讨论虽然如火如荼, 但是, 不论是在德国还是在其他欧盟成员国, 以及在美国, 这些讨论都带有严重的意见分歧和论据浅薄等特征。

德国前总理施罗德曾在沉默多时之后表示, 必须对土耳其政府发出清楚而积极的信号, 理由是土耳其地理位置的重要性和避免“土耳其滑入伊斯兰原教旨主义的深渊”。德国在野党指责

说, 施罗德向土耳其发出“清楚的信号”, 纯粹是为了讨好美国政府, 以图改善自 2002年 9月大选以来双方僵化的外交关系。当时, 与执政党的政策相反, 联盟党明确表示, 原则上反对土耳其加入欧盟。自由民主党议会党团主席盖尔哈特对土耳其入盟表示疑虑, 要求对此进行公开而真诚的讨论<sup>[1]</sup>。欧盟对此也是意见不一。欧洲大会主席热斯卡·德思坦曾公开表示, 土耳其入盟将意味着“欧洲联盟的结束”<sup>[2]</sup>。法国政府却立即与此观点保持距离。希腊、西班牙和意大利做出异常友好的姿态, 支持土耳其入盟。值得注意的是, 这三个国家与土耳其一样, 均为欧洲南部的地中海沿岸国家。迄今为止, 欧盟议会对此几乎无法以一个声音说话。欧盟委员会虽然表示原则上支持土耳其加入欧盟, 却不愿意就何时开始谈判确定具体的日期。事实是, 土耳其早在 1999年 12月的赫尔辛基欧盟高峰会议上已是正式的入盟候选国, 而直到今日, 欧盟仍然在寻求一个一致的立场。美国的态度非常明确, 积极支持土耳其加入欧盟。其原因在于土耳其得天独厚的地理位置及其军事价值, 例证之一是在 2003年初伊拉克战争开始前, 美国竭尽全力、不惜工本地争取在土耳其东部对伊边界屯兵待攻。作为北约成员, 土耳其军队的重要角色在 1999年科索沃战争和 2001年阿富汗战争前后得到体现。民意测验结果表明, 奥地利约 80% 的民众反对接纳土耳其入盟。法

收稿日期: 2007-02-08

基金项目: 哈尔滨工业大学海外留学人员科研启动项目《尼斯条约后的欧洲联盟》

作者简介: 葛勇平(1970-), 男, 江苏南京人, 教授, 德国马堡大学法学博士, 德国法研究所所长, 国际法教研部副主任, 从事国际法、欧洲法和宪法研究。

国和荷兰对《欧盟宪法条约》的拒绝从一个侧面表明了两国人民对土耳其入盟的反感程度。学者的见解也大相径庭。德国历史学家温克勒(H. A. Winkler)认为,土耳其入盟将超出欧盟的承受能力。而德国政治学教授明克勒(H. Muenkler)认为,拒绝与土耳其的入盟谈判将导致灾难性后果,例如加剧伊拉克、伊朗等危机地区的不稳定。

## 二、土耳其难入欧盟的原因分析

引人注目的不仅仅是各种各样的意见和立场,还有其表面化、缺乏远见的论据。曾有一些政府的代表和评论家构想,要把土耳其的入盟问题和它同意欧盟使用它的资源以及北约的军事计划联系起来考虑,因为这同塞浦路斯问题一样,是涉及欧盟行动能力的重要课题。这种想法虽曾在布鲁塞尔一时得势,但是由于它的浅薄和短见而不被大众所认可。事实上,这几个问题的答案充其量只能是接受土耳其入盟的先决条件,它们的解决并不意味着土耳其自动具备成员资格,起决定作用的是“哥本哈根标准”,<sup>1</sup>任何入盟候选国只要而且必须满足这些条件,即可加入欧盟。这些适用于中部和东部欧洲入盟候选国的政治、经济等条件同样适用于土耳其,这是1999年赫尔辛基欧盟峰会所确定的,却似乎被一些政治家所遗忘。

欧盟曾拒绝土耳其入盟,首要原因是土耳其未满足“哥本哈根标准”。根据《阿姆斯特丹条约》第49条第1款的规定,每一个尊重该条约第6条第1款所规定的基本原则的欧洲国家均可申请成为欧洲联盟的成员。这些基本原则是自由、民主、尊重人权和基本自由权以及以法治国。但是,在申请国满足入盟条件的情况下,欧洲理事会和欧盟成员国保留是否同意加入的决定权。

在31个谈判议题中,土耳其的经济状况和人权问题尤其令人担忧。土耳其的预算赤字、公共债务、通货膨胀率、失业率和利率都与欧盟的标准相差悬殊<sup>[3]</sup>。在民主和人权保障方面,土耳其已进行一系列改革并取得成效,如1995年7月大国民议会通过了对15条宪法的修正案,减少了对公民个人政治权利的限制;2001年10月解除了对非土耳其语出版物的出版禁令,减轻了对库尔德

人身份和语言的限制;2002年8月大国民议会通过了在和平时期废除死刑的提案等。但是,土耳其势力强大的军人集团常能操纵政府,反对欧盟的多数变革计划;民族主义者担心欧盟的超国家性质会极大地损害土耳其的国家主权及国家利益;历史遗留下来的库尔德族问题更是严重阻碍该国的民主进步和社会发展。

其次是土耳其的人口问题。按目前的人口增长率,该国人口五年后将超过德国,成为欧洲第一人口大国。由此,在按成员国人口比例分配席位的欧盟议会中,该国将获得最多席位,从而可能决定性地影响欧盟的立法和行政行为,“欧洲是欧洲人的欧洲”将被画上问号<sup>[4]</sup>。

另一个几乎是决定性的因素是,土耳其的入盟问题包含了有关欧洲的定义和欧盟的终局大讨论的素材,譬如欧盟的架构,到底是国家间的组织还是联盟式的国家联合,以及欧盟的最终边界等问题。这些似乎说明了为什么已经入盟的几个国家和2007年刚入盟的罗马尼亚和保加利亚虽然在一些谈判议题领域不如土耳其,但却别样命运。毫无疑问,土耳其的地理位置对欧盟将来在共同外交和安全政策之架构方面会产生根本的影响。

## 三、困惑一:如何定义欧洲和欧盟

土耳其入盟的前景涉及如何定义欧洲和欧盟的问题。虽然欧盟官方称自己是一个“价值共同体”,但为数不少的欧洲人显然把它视作一个“宗教共同体”<sup>[5]</sup>。

与欧盟成员国形成鲜明对照的是,土耳其90%以上的居民信仰伊斯兰教,前任总理、备受伊斯兰教熏陶的正义进步党领袖艾尔都安曾一直是虔诚的穆斯林。许多欧洲的政治家和历史学家提出质疑:土耳其是否在历史背景上和文化传统上属于欧洲,以及它是否应成为欧盟的成员?如果欧盟不接纳土耳其入盟是否就是对伊斯兰教的“孤立和歧视”,像一些倾向于多元文化的左派人士所诋毁的那样?是否能通过将一个国家一体化入欧盟而战胜伊斯兰教,如另一些人所希望的那样?回顾历史可以看到,20世纪60年代土耳其与欧洲经济共同体签订联合条约前后,以及20世

<sup>1</sup> “哥本哈根标准”要求申请国必须拥有稳定的制度保障民主、法制、人权和对少数民族的尊重及保护,必须具备运转有效的市场经济体制来面对竞争压力和市场压力,必须能够履行成员义务并赞同政治联盟以及经济联盟和货币联盟的目标。

纪 90 年代中期土耳其与欧盟的关税联盟协议生效前后, 伊斯兰教运动均未减弱。事实上, 伊斯兰教作为个人信仰在欧洲有增无减。由此看来, “孤立和歧视”说毫无根据。

比利时总理费尔霍夫斯塔特说, 有些人梦想一个建立在基督教价值观之上的单一文化的欧洲, 却反对保留犹太教和其他强大的人文传统。他以此反对热斯卡·德思坦关于土耳其入盟的观点。他认为, 在土耳其的地理位置是否属于欧洲的问题背后隐藏着一种观点, 认为土耳其是一个穆斯林国家, 因此它不属于欧洲大家庭。这一理由不仅荒唐, 而且否认了诸如政教分离等成就。土耳其的奥斯曼帝国曾经 500 年之久地控制着大部分巴尔干地区, 在那段时期, 它一直是欧洲强国。而其统治下的希腊、罗马尼亚、保加利亚和塞尔维亚数百年被允许保持基督教传统。欧盟的宽容度不该低于奥斯曼帝国的宽容度<sup>[6]</sup>。

此外, 欧洲的最终疆界问题显然也是如何定义欧洲和欧盟讨论中的一个重要方面。古时地中海是欧洲历史的中心, 至今, 巴黎和马德里仍与几个北非国家保持着政治和感情上的特殊关系。如果允许土耳其——97% 的领土位于小亚西亚——加入欧盟, 那么有什么理由将摩洛哥、突尼斯和阿尔及利亚拒之门外呢? 另外, 位于地中海东岸的以色列是一个极具欧洲传统的国家, 为什么无人问津呢? 2004 年 5 月入盟的十国中有几个是前苏联的联邦国家, 如爱沙尼亚、立陶宛和拉脱维亚, 那么俄罗斯是否有朝一日也要加盟呢?

#### 四、困惑二: 如何解决成员国之间的差异和分歧

欧盟未来困惑的另一个焦点是关于其未来发展模式的争论。在欧洲一体化建设深入发展的同时, 一些深层次矛盾不断暴露出来, 突显了欧盟各成员国之间在决策机制、表决方式、各委员会的席位分配、经济状况、对国际事务的态度等方面的差异和分歧。《尼斯条约》的出台, 就是通过平衡力量的手法, 初步缓解持续已久的重大决策表决方式之争和表决对加权票之争以及欧盟委员会的席位之争<sup>[7]</sup>。但从严格意义上说, 原有的矛盾分歧并没有得到根本解决, 只不过推迟矛盾激化, 把棘手难题留到再也回避不了的时候由后人去处理而已。2003 年欧盟宪法草案中关于表决机制的新

规定受到波兰和西班牙的坚决反对, 说明欧盟内部至少在决策机制问题上矛盾重重。欧盟扩大后, 从表面上看, 欧洲一体化进程似乎又进了一步, 但实际上其内部的差异达到了前所未有的程度。从经济上看, 各成员国贫富悬殊。政治上, 欧盟成员国对一些国际事务的态度也存在明显的分歧。以伊拉克问题为例, 伊拉克战争前后, 与法德坚决反对美国的立场不同, 2003 年 1 月 30 日, 英国、意大利、西班牙和匈牙利等八国在英国《泰晤士报》上联合发表声明, 号召欧洲在对伊动武问题上与美国保持一致。可见, 随着欧盟的扩大, 出现了越来越多的不和谐音符, 离建立之初的以“同一个声音说话”的目标越来越远。而在这一点上, 土耳其入盟只会起消极作用。

在这种形势下, 德法两国多次在公开场合表示, 他们有可能与欧盟内部一些志同道合的国家建立更加紧密的合作, 以便在欧洲一体化进程中走得更快些。欧元成功的例子, 证明了欧洲一体化进程中不同速度并存的可行性。但是, 在欧洲一体化进程中推行“双速”或“多速”的发展模式, 存在一定风险。就“双速欧洲”的实质而言, 它是在尊重各成员国主权的假象下, 推进欧盟中几个大国的主张, 实现大国的利益, 这必然会受到欧盟实力较弱成员方的反对。

欧盟作为世界上最大的组织体之一, 对世界政治经济格局的影响非同寻常。但随着其不断发展壮大, 其本身也面临着各种各样的问题, 如果不能解决好诸如本文分析的发展模式问题, 欧盟的未来发展方向会变得越来越难以把握。

#### 五、困惑三: 如何定位欧盟终局

在这种背景下, 土耳其没能在欧洲大会的议事日程上取得更重要的位置。欧洲大会的主要任务之一是反思欧洲一体化的远期目标, 并且为此目的制订《欧盟宪法条约》, 但陷入困境, 遭到法国和荷兰的否决<sup>[8]</sup>。在过去的几年里, 不论是在欧共同体政策的框架内, 还是在与欧盟的对外关系相关的领域内, 在有关欧盟终局的大讨论中, “强化合作”的主意时常出现。恰恰在涉及土耳其的入盟申请问题上此方案特别引人注目。法德“双速欧洲”提法的效果, 尚有待观察。不容置疑的是, 欧洲一体化进程从一开始就建立在对外开放的原则上, 正如它在历史上多次扩大以及在哥本

哈根会议所印证的一样。当然,对外开放不等于说,有一天从摩洛哥到俄罗斯都会成为拥有全部权利和义务的、与现有的 27国地位完全平等的欧盟的成员国。如果欧盟决意要在广泛的领域里保持其对共同政策的措词和贯彻执行能力的话,那么必须对成员资格加以限制。由此,从长远角度看,欧盟的开放原则必将表现为伙伴关系与有区别的一体化进程相结合的扩展方式。目前有关方案尚未出台。总之,可以认定,土耳其的入盟问题必须与有关欧盟未来的大讨论联系起来。

## 六、欧洲人民的选择与欧盟的未来前景

在欧洲共同体历历史沉浮、存续半个多世纪之后,欧洲人民还有许多事情值得深思:他们拥护的基本价值是什么?保护它们的最佳方式是什么?为了从联盟获得的力量最大化但同时又不侵蚀同一性和不破坏各民族、地区和文化多姿多采的社会特质,是否应该并且能够采取什么程度的联合?鉴于曾支持 15国一致同意的自然和谐,目前的 27国能够步调一致地向前发展吗?或者是否应该承认方法的多样性以及区分整合的步伐?当如此多的国家请求加入欧洲统一过程的时候,以中东欧的新民主国家和巴尔干半岛诸国以及土耳其为开端,加入欧盟的限制条件是什么?如何使每个人都加入到共同体的事业中并且使他们具有欧洲人的认同感呢?

所有这些都是不能回避的原则问题,也都是基本问题。对欧洲人民来说,问题既是复杂的,也

是简单的。他们或可继续有组织地集合力量使全世界都听到他们的声音,促进民主理想的实现并且保卫经济和战略利益。在大型工业化强国和落后国家之间的关系中,欧盟将是一个平衡和适度的因素。或者,欧洲人民没有充分评价他们具有的共同价值的真实程度,随后无法在保护共同利益的过程中做出行动。在这种情况下,各国的经济将削弱,人民的生活标准将降低。欧洲仅作为一个地理实体,将被置于外部强国影响力的范围之内,它将为依赖和对保护伞的需要而付出高昂的代价。令人欣慰的是,反思和革新的方式方法已经深植于内部欧洲关系,并且每天都产生出新的影响,这些可能会有效地帮助欧洲人民作出正确和适当的选择。

### 参考文献:

- [1] LOHSE E /CARSTENS P. Schroeder fuer Annaherung der Tuerkei an die EU [N]. Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ), 2002- 11- 20( 1).
- [2] Deutscher Pressedienst Grenze Europas [N]. FAZ 2002- 11- 13( 10).
- [3]李满田,高哈吉.土耳其的欧盟之路[J].欧洲研究, 2004 ( 1): 103
- [4]冯坚.欧盟东扩能圆满吗[N].参考消息, 2002- 12- 12( 12).
- [5] DECKERS D. Christliches Erbe in die EU - Verfassung [N]. FAZ 2002- 11- 23( 5).
- [6] Evangelischer Pressedienst Verhofstadt fuer ueerischen EU - Beitritt [N]. FAZ 2002- 11- 20( 5).
- [7]伍贻康.欧盟东扩和引发的几点思考[J].世界经济研究, 2001, ( 1): 6
- [8]贺长年.欧洲宪法条约:欧盟的危机与前景[J].人大研究, 2005, ( 12): 36- 37

## Puzzlement in the Enlargement to Eastern Europe and the Future of the European Union

GE Yong-ping

(School of Law, Harbin Institute of Technology, Harbin 150001, China)

**Abstract** There are various opinions on the Turkey's joining the European Union. The status of Turkey in Europe does not count for little. On the surface, the principal reason for refusing Turkey is to unsatisfy the "Copenhagen Standards". However, the ten states of Central and East Europe joining EU in 2004 and the Rumania and Bulgaria joining EU in 2007 did worse than Turkey in some negotiation fields, which strengthens the confusion about the standards of enlargement of EU and its future prospect. The key lies in how to define the Europe and how to eliminate the differences between the Member States and the termination of European Union. Furthermore, the European People's choices will in pose great impact on the EU future.

**Key words** Turkey; the European Union; differences and divergences; the European Union's prospect

[责任编辑 张莲英]