

2015 年波兰宪法危机根源、前景及对中波关系影响分析

刘作奎 [波兰]卡塔里娜·高里克

内容提要:2015 年波兰总统和议会选举后发生的宪法危机,引发了广泛关注。但关于宪法危机发生的前因、后果,国内学界尚欠缺透彻的分析。本文详细论述了波兰宪法危机发生的根源、国际社会对宪法危机的反应、欧盟对波兰宪法危机采取的应对措施以及波兰宪法危机的解决前景。文章最后分析了宪法危机对中波关系的影响。

关键词: 议会选举 宪法危机 波兰欧盟关系 中波关系

一 波兰宪法和宪法审查制度

波兰具有悠久的宪政传统。早在 1505 年,波兰由王国进入贵族共和国之后便开始立宪。当年,议会通过了一项决议,未经元老院和众议院同意国王不能颁布法律;由参、众两院和国王组成全国议会,全国议会为波兰最高权力机关。这一决议具有宪政性质。1791 年 5 月 3 日,议会通过了一部宪法(“五·三宪法”),实行(贵族—资产阶级)立宪君主制。该宪法是波兰第一部成文宪法。

波兰虽宪政传统深厚,但宪法审查制度历史不长。从“五·三宪法”开始至 20 世纪 80 年代以前,波兰一共颁布了四部正式宪法:1791 年的“五·三宪法”、1921 年的“三月宪法”、1935 年的“四月宪法”以及 1952 年的波兰人民共和国宪法。其中,1791 年的“五·三宪法”和 1921 年的“三月宪法”主要是以法国宪法为蓝本制定的,法院没有审查议会法律的权力;1935 年 4 月颁布的“四月宪法”则取消了三权分立制度,国家权力从议会转到总统手中,法院无法制衡总统的权力;1952 年 7 月 22 日,波兰议会通过波兰人民共和国宪法,改“波兰共和国”为“波兰人民共和国”,从 1952 年到 1976

年,这部宪法历经十次修改^①,议会的权力扩大,全面负责制定法律和监督国家权力机关和管理机构,国务委员会^②则被授予裁决法律合宪性的职权,但无法制衡议会的权力。总的来看,从二战后到 20 世纪 80 年代之前,宪法审查制度受到波兰历届执政党的反对。执政者认为,通过司法部门或其他非议会主体对法律进行宪法控制,这在本质上是反动的,在社会主义国家是行不通的。^③

自 20 世纪 80 年代之后,波兰宪法审查制度的建设进入快车道。1980 年夏,鉴于对国家垄断权力的反感,波兰社会精英要求政府建立自由工会。1981 年政府签发了大量行政命令和行政指示来抵制社会反抗,最高行政法院面对大量违宪行为无能为力,建立一个更独立和成熟的宪法审查体系的呼声得到了社会舆论的认同。1982 年 8 月 26 日,修改的波兰宪法正式确定了宪法法院的地位和任务,1985 年 4 月 29 日《宪法法院法》出台,同年 11 月 12 日,波兰议会正式选举和任命了宪法法院工作人员,波兰宪法法院宣告成立。它的作用是裁决波兰议会所批准的法律和法令,以及国务委员会和部长会议以及其他中央国家机关所制定或颁布的各种决议和条例是否符合宪法原则。^④ 宪法法院由院长、副院长和 10 名法官组成,任期 8 年,每 4 年改选一半,不得连选连任。宪法法院成员独立行使职权,只服从宪法。不经宪法法院同意,法院成员不能被逮捕或刑事审判。^⑤

20 世纪 80 年代的宪法法院虽对议会制定的法律具有审查权,但宪法审查在当时政治体制下不得不服从于议会的决定,宪法法院的工作是维护议会在立法方面的权威,它只对议会制定的部分法律享有裁判权,对于议会立法违宪性的判决也不是终结性的,仍由议会最终决定。1989 年波兰社会制度发生变化,宪法审查制得以保留,但性质和功能发生根本变化。1997 年波兰通过了新宪法,确立了宪法法院作为行使司法权的机关与议会并列、分权和制衡。宪法第十条第一款规定:波兰共和国的政府系统应当建立在立法权、行政权和司法权分权和制衡的基础上。宪法法院有权对议会所有立法进行审查,而不是只能审查部分法律;宪法法院的任何判决都是有约束力并且

① 宪法十次修改通过的时间分别是 1954 年 9 月、1957 年 12 月、1960 年 12 月、1961 年 5 月、1963 年 12 月、1972 年 11 月、1973 年 9 月、1973 年 11 月、1975 年 5 月和 1976 年 2 月。

② 依 1976 年颁布的宪法第 29 条规定,议会在第一次会议中从其成员中选出国务委员会,国务委员会由主席 1 人、副主席 4 人、秘书 1 人、委员 11 人组成。议会的议长和副议长可以当选为国务委员会副主席或者委员。

③ Mark F. Brzezinski and Leszek Garlicki, "Judicial Review in Post-Communist Poland: The Emergence of a Rechtsstaat", *Stanford Journal of International Law*, Vol. 31, No. 13, 1995.

④ 戴钦祥、蔡雨龙主编:《监督工作手册》,北京:中共中央党校出版社 1990 年版,第 343 页。

⑤ 李靖宇主编:《社会主义政治体制大辞典》,沈阳:沈阳出版社 1989 年版,第 638 页。

是终结性的,判决不再受议会的重新审查。^①此外,宪法法院由包括院长和副院长在内的15名法官组成,法官由众议院任命,任期9年。

可以看出,波兰的宪法法院制度一直处于不断完善中,直到20世纪末期才基本稳定下来,成为与议会并列并可以制衡议会权力的机构。不过,客观地说,任何国家的宪法审查制度都难说完善且没有瑕疵,波兰也不例外。它存在的问题之一是法官的选取仍由议会决定,法官身份和背景的选择成为议会权力争夺的一部分。不同党派上台执政的时候容易在法官选择上出现分歧,由于现执政党怀疑上届政府选定法官的党派意识和政治色彩会影响宪法审查的中立性,因此倾向于选择自己更信任的法官。波兰的宪法危机根源之一就是党派政治影响到了宪法法院法官的选择,从而引发危机。

二 2015年波兰宪法危机的发生

2015年是波兰的大选年,先后进行了总统和总理选举。在5月10日举行的第一轮总统选举中,法律与公正党候选人安杰依·杜达获得34.76%的选票,在任总统布罗尼斯瓦夫·科莫罗夫斯基获得33.7%的选票。由于无候选人获得半数以上选票,波兰举行了第二轮总统选举。在5月24日举行的第二轮总统选举中,法律与公正党候选人杜达获得51.5%的选票,科莫罗夫斯基获得48.5%的选票。杜达击败科莫罗夫斯基,当选波兰总统。^②

2015年10月26日,波兰法律与公正党赢得本年度总统大选后,又赢得议会选举的胜利。根据波兰国家选举委员会公布的选举计票结果:法律与公正党名列第一,得票率为37.58%;公民纲领党得票率为24.09%,位列第二;位居第三的是库齐兹'15党,得票率为8.81%;现代党和波兰人民党位列第四和第五,得票率分别为7.60%和5.13%。10月27日,波兰国家选举委员会公布议席分配结果,法律与公正党获得235个议会议席,超过议会460个总席位的半数,可以单独组阁。该党领导人贝娅塔·希德沃负责组建新一届波兰政府,并出任总理。执政的公民纲领党仅获得138个议会席位,沦为反对党。

^① 王卫明:“波兰宪法审查制度的变迁”,莫纪宏主编:《案例宪法研究》(第1辑),北京:群众出版社2008年版,第195-197页。

^② Państwowa Komisja Wyborcza, http://prezydent2015.pkw.gov.pl/325_Wyniki_Polska, last accessed on 18 March 2016.(以下所有网址最后登录时间同此)

表 1 2015 年波兰议会选举结果

政党	得票率	(众议院) 议席数量
法律与公正党(与统一波兰党、波兰在一起党、共和右翼党组成选举联盟)	37.58%	235
公民纲领党	24.09%	138
库齐兹'15 党	8.81%	42
现代党	7.60%	28
统一左翼	7.55%	0
波兰人民党	5.13%	16
德意志少数民族	0.18%	1

资料来源:Państwowa Komisja Wyborcza, <http://parlament2015.pkw.gov.pl/>。

两次选举结果从根本上改变了波兰政治的格局,波兰从此进入了法律与公正党一党主政时期。宪法危机则是新政府上台后对宪法法院新法官的任命以及随后新政府采取的一系列“激进”改革举措引发的。

2015 年 10 月 8 日,波兰议会选举提名了 5 名新的宪法法院法官。其中 3 名取代已经结束九年任期的原宪法法院法官,其他两名取代任期尚未结束的法官。这一时期正好赶上波兰即将举行议会选举,而在 10 月末完成的大选中,法律与公正党赢得大选,单独组阁。11 月 19 日,新一届议会通过了任命 5 名新法官的提案。^①

12 月 2 日,新一届议会选出五位新的法官以阻止先前任命的 5 名法官。法律与公正党代表认为公民纲领党的任命与现行法律和波兰宪法矛盾。12 月 3 日,这 5 名法官在杜达面前宣示就职。同日,宪法法院判定公民纲领党在 10 月份选定的 3 名法官有效,而其他两名的任命违反了法律,因为被继任者 12 月份才会结束任期。波兰总统杜达拒绝让 3 名法官宣示就职。根据他的发言人的说法,杜达拒绝这三个人宣誓就职是因为宪法法院的法官数量已经不符合宪法规定。^② 杜达的这一决定意味着他正

① Economist Intelligence Unit, “Poland Politics: Quick View—Constitutional Struggle Continues”, January 7, 2016.

② Martin Sobczyk, “Poland’s Ruling Party Seeks to Replace Judges Who Have Final Say on Laws”, *Wall Street Journal*, 26 November 2015; Derek Scally, “Constitutional Crisis in Poland Intensifies over Judicial Jobs”, *The Irish Times*, 12 December 2015; Jan Cienski, “Poland’s Constitutional Crisis Goes International”, *Politico*, 24 December 2015, <http://www.politico.eu/article/poland-constitution-crisis-kaczynski-duda/>; “Poland’s New Right-wing Leaders Have Crossed a Line”, *Washington Post*, 22 December 2015.

式拒绝宪法法院的判决结果。总统和宪法法院的矛盾由此产生,“危机”发生。

那么为什么法律与公正党要在法官任命上做文章呢?12月4日,法律与公正党领导人雅·卡钦斯基公开质疑宪法法院决定的合法性。他表示,法律与公正党之所以要改变宪法法院,根本原因在于它已影响到政府的决策效率,使得很多事情得不到执行,成为决策的绊脚石。他还认为,宪法法院已经成为政治反对派的巢穴,他们会利用宪法法院干预政府事务。^①法律与公正党决策精英认为,波兰(第三)共和国从1989年诞生起就存在缺陷,是团结工会与旧的共产党政权通过腐败交易而建立的,这意味着这个国家必须经历革命性重建,而不是对现行制度进行简单的改变。青年人和贫困人群对这个共和国也很不满,认为他们被快速的现代化远远甩在了后头。杜达认为,1989年成立的第三共和国就是一个耻辱。法律与公正党认为民主管制的目的就是要重组这个国家,以免于其被臃肿的机构所侵蚀。库奇兹'15党(Kukiz'15)领导人科内尔·莫拉维耶基(Kornel Morawiecki)在很多方面与法律与公正党意见一致,他也表示,民族利益是在法律之上的,如果法律与民族利益相冲突,那么我们就应用任何可用的办法处理它,哪怕是违反了法律。^②

2015年12月23日,议会通过一项法律,对宪法法院制度进行了修正,修正案引入了2/3多数规定,强制规定15名法官中必须至少有13名法官参加,而不是9名。而波兰宪法原规定仅需要半数投票人出席即可。此外,强制性将案例受理时间延长为6个月,特殊案例延长为3个月。议会议长和司法部长可以解雇宪法法院法官。^③12月24日,波兰参议院批准该法案,经过连夜会议,12月28日杜达总统签署该项修正案。

新政府还通过了一系列在国际社会看来具有一定争议的做法,比如任命了新的国有公司、军方、金融机构和国家安全机构领导人,改革媒体法,对第三方独立机构如央行货币委员会的人员任命进行干预等。

法律与公正党在改革公共媒体法上引发了争议。12月30日,波兰议会众议院以232票支持、152票反对、34票弃权的方式通过了公共媒体法修正案,结束国营电台和电视台现任管理层和监事会的任期,政府将对人员进行重新任命,进一步限制独立监督管理委员会委员的权限。2016年1月8日,总统杜达不顾在野党的反对和欧盟的

^① “Poland: Constitutional Crisis as New Government Tries to Push Through Reforms”, <https://www.occrp.org/en/daily/4679-poland-constitutional-crisis-as-new-government-tries-to-push-through-reforms>.

^② Jan Cieski, “Poland’s Constitutional Crisis Goes International”, *Politico*, 24 December 2015, <http://www.politico.eu/article/poland-constitution-crisis-kaczynski-duda/>.

^③ Maciej Kisilowski, “Poland’s Democracy Is Crumbling”, *Politico*, 24 December 2015.

关注,签署公共媒体法修正案。尽管欧盟委员会副主席弗朗斯·蒂默尔曼斯(Frans Timmermans)致信波兰外交及其司法部长,表示严重关切,并认为该项做法违反了欧盟条约第2条、基本人权宪章第11条。但波兰法律与公正党主席卡钦斯基表示,负面报道波兰的根源在于“我们波兰大部分媒体掌控在德国人手中”,它是在捍卫一个特权体系,并且媒体向公众生活施加了太多的影响。^① 法律与公正党议会代表里斯萨德·特莱基(Ryszard Terlecki)表示,如果媒体通过批评现政府的变化和政策来吸引波兰人的注意,那么这种行为就必须被制止。我不得不提醒人们的是,在20世纪90年代西方投资者投资东欧新闻媒体时,更关注的是获取高额利润而不是传播西方的新闻报道价值观或者扮演制衡政府的角色。^②

这一系列争执实际上深刻反映出宪法审查体系与决策体系的冲突。无论是美国模式的违宪审查制度还是大陆模式的违宪审查制度(波兰属于后者),都会碰到这种情况。^③ 包括波兰在内的大陆违宪审查体系的问题有:一是宪法法院作为独立于行政、立法和司法之外的一种平衡、调节力量,本身就有打破权力制衡格局之嫌,给人一种凌驾于其他国家机关之上的感觉。宪法法院的裁判是否公正合理难以保证。重要的是,当它的裁判不能公正、合理时,却没有矫正或纠正的措施;二是宪法法院的法官一般来自于总统、议会或内阁的任命,而非民选,既缺乏独立的民意基础,又难以摆脱政党意识和政治倾向的影响,从而使违宪审查活动的公正性难免受到质疑。^④ 因此,说到底这是宪法体制本身的问题,而不是立法者试图在僭越法律或者宪法,是三权分立体制出现模糊地带后,立法者同司法者或法律审查者在权力分配上出现内在的紧张。

三 波兰国内和国际社会对宪法危机的反应

宪法危机引发了波兰国内一系列反弹,反对派强烈谴责现政府侵犯了宪法,而政

^① “Poland Passes Media Law, Ignores EU Again”, *EUObserver*, <https://euobserver.com/justice/131694>.

^② “How to Build an Illiberal Democracy in the EU”, <https://euobserver.com/political/131723>.

^③ 违宪审查制度目前主要有两种模式,一种是发源美国的美国模式,一种是发源于奥地利的大陆模式。美国模式的显著特色是实行分散制审查,即以普通法院为违宪审查机关,在具体个案当中解决宪政纠纷。这种模式已有长达200年的历史,而且为60个左右的国家所采用;1920年奥地利在宪法学家凯尔森的倡导和主持下,创立了宪法法院以专司违宪审查职能,开创了欧洲大陆型违宪审查制度的先河。这种模式下的宪法法院是西方传统国家权力分立体系之外的一支独立的力量,专司违宪审查职责,不受行政、立法和司法三机关的干预。参见李伯超:“宪政危机研究”,武汉:武汉大学博士学位论文,2005年,第9-11页。

^④ 李伯超:“宪政危机研究”,第11页。

府支持者则展开针锋相对的斗争。2015年12月12日,在波兰保卫民主委员会的组织下,5万波兰人在华沙举行集会。12月13日,有35000名亲政府的支持者也举行游行示威。波兰最高法院和波兰律师协会则认为修正案违反了宪法第190条,是违宪的。波兰前总统、1980年代团结工会领导人莱切·瓦文萨表示,当前形势可能导致一场内战,法律与公正党的办事程序并不符合开放与民主的改革进程。瓦文萨要求对最近法律的修正进行全民公决。他说:“政府已经违反了波兰人民的利益,违背了我们的成就、自由和民主,更别说它让我们在全世界面前丢丑,我都不好意思出国旅行了。”^①2016年1月5日,波兰民主左翼联盟领导人、前总理雷泽克·米勒(Leszek Miller)批评了西方,尤其是德国媒体和法律与公正党的其他批评者,“它们简直是歇斯底里,没有情况表明这是一场‘政变’,因为法律与公正党仅仅是从公民纲领党那里获得了政权。”^②具有一定影响力的波兰天主教会也站到了政府一边,声援政府的改革举措。

国际社会也高度关注波兰的宪法危机,并在第一时间做出回应。

欧盟高度关注波兰宪法危机。2015年12月15日,欧洲议会主席马丁·舒尔茨把波兰的政治形势描述为“疯狂”,波兰政府最近的行动具有明显的“政变特点”。^③2016年1月10日,舒尔茨称波兰的情况是欧洲政治的“普京化”。前欧盟司法专员维维安妮·雷丁(Viaiane Reding)支持舒尔茨的观点并表示,向法治开刀通常从对宪法法院开始,随后是对公共和私人媒体开刀,这就是普京—欧尔班—卡钦斯基们的逻辑。^④欧盟委员会副主席蒂默尔曼斯圣诞前在写给波兰司法部和外交部长的信中说,欧盟的执行机构“高度关注并阻止成员国出现法治问题。”^⑤他希望最终不要采纳这项法律(指宪法法院修正案)或者至少不要付诸实施,这项法律对宪法法院的独立和功能的影响有待于全面和合理的评估。^⑥

对于欧盟的指责,波兰司法部长兹比格涅夫·佐布罗(Zbigniew Ziobro)回应表示,我们是主权国家,有权决定自己关于宪法问题的安排。很难相信外部力量能对我

① “Poland: Lech Wałęsa Warns against ‘Undemocratic’ Curbs on Court”, *The Guardian*, 23 December 2015.

② “Miller: PiS nie dokonuje zamachu stanu. Zachodnie media histeryzują”, *Tvn24.pl.*, 5 January 2016.

③ Mathew Day, “EU Parliament Head Refuses to Apologise over ‘Coup’ Comment after Polish PM Rrequest”, *The Telegraph*, 15 December 2015.

④ “Das ist gelenkte Demokratie nach Putins Art” (in German), *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 10 January 2016.

⑤ “EU Warns Poland on Rule of Law as Constitutional Crisis Escalates”, *Deutsche Welle*, 24 December 2015.

⑥ Jan Cienski, “Poland’s Constitutional Crisis Goes International”, *Politico*, 24 December 2015, <http://www.politico.eu/article/poland-constitution-crisis-kaczynski-duda/>.

们施加限制,因为那将与我们的民族自豪感相冲突。^①

波兰罗马天主教会大主教墨林(Wiesław Merin)表示,“我比你们(舒尔茨)更知道我的国家,我住在这里 70 年了。我可以保证,总统和新政府的改革并不是缺乏民主的证据。选举表明我们的普通市民希望改变。问题在于失去权力的人不满意选举的结果,想利用欧洲议会来维护他们的利益。”^②

欧盟成员国相关国家代表也积极发声,对波兰宪法危机发表看法。它们有的反对,有的则表示支持。成员国的反馈大多基于自身的利益和价值观,因此,这种不同的表态进一步分裂了欧盟对波兰问题的立场。德国和卢森堡明确反对并指责法律与公正党一系列政策造成的宪法危机,而英国和匈牙利对法律与公正党的做法则表示支持。美国的态度较为暧昧,只是明确表示波兰的做法违反了法治,但未明确做出谴责的表态。

2016 年 1 月 9 日,德国基民盟/基社盟领导人考德(Volker Kauder)和茹尔(Herbert Reul)威胁将对波兰实行制裁。但在 1 月 11 日,德国政府新闻发言人否认了这是德国政府的立场并表示不会考虑采取制裁措施。^③ 卢森堡外长让·阿塞尔伯恩(Jean Asselborn)号召欧盟委员会和议会采取行动,因为对宪法法院的权利进行限制是不可接受的。^④

波兰总理面对德国的压力回应说:“这些攻击是蓄意削弱我们,试图向我们表明应该像我们的前任一样同意每件事情。虽然德波关系很重要,但它们必须是建立在伙伴而不是控制上,但我们的邻居有时候想这么做。”^⑤针对德国要求对波兰施加制裁,法律与公正党代表皮特拉(Stanisław Pieta)回应说:“那些把希特勒选举上去的德国人想来教育我们,那些在斯大林面前低头的人,那些无法向自己的百姓提供安全、无法处

① Jan Cienski, “Poland’s Constitutional Crisis Goes International”, *Politico*, 24 December 2015, <http://www.politico.eu/article/poland-constitution-crisis-kaczynski-duda/>.

② 事实上,天主教会曾经常批评公民纲领党和波兰人民党的统治,支持法律与公正党的某些政策立场, http://wyborcza.pl/1,76842,13104395,Ks_Andrzej_Luter_W_Kosciel_nadal_istnieje_zaczadzenie.html#ixzz41MGLGqGZ.

③ 2016 年 1 月 10 日,波兰外长照会德国大使对德国政治家反波兰声明做出解释。1 月 11 日双方会晤。德方表示无意对波兰施加任何制裁。

④ Jan Cienski, “Poland’s Constitutional Crisis Goes International”, *Politico*, 24 December 2015, <http://www.politico.eu/article/poland-constitution-crisis-kaczynski-duda/>.

⑤ “Szydło: Nie ugniemy się pod presją”, *Bankier.pl*, <http://www.bankier.pl/wiadomosc/Szydlo-Nie-ugniemy-sie-pod-presja-3467377.html>.

理伊斯兰恐怖主义的人,他们想教育我们,别逗了。”^①波兰总统新闻办公室回应卢森堡外长的谴责时指出,阿塞尔伯恩作为一国领导人涉嫌参与财政丑闻,主要是避税。“如果我是阿塞尔伯恩,我一定会约束自己不要把指头随便指向任何一个国家。”^②

英国驻欧洲议会代表卡莫尔(Syed Kamal)维护波兰现政府并指责欧洲人民党党团试图将一场国内辩论国际化,他说:“这真是疯狂,除此之外一无是处。”^③2016 年 1 月 6 日,匈牙利总理欧尔班会见了法律与公正党主席雅罗斯瓦夫·卡钦斯基,双方会谈了六个小时,如何加强协调来共同应对欧盟是探讨的主要话题之一。1 月 8 日,匈牙利总理欧尔班宣布,匈牙利将不会同意欧盟内部针对波兰的任何制裁、否决或类似的建议。他说,欧盟不应该考虑对波兰采取任何形式的制裁,因为那需要全体一致的同意,但匈牙利反对针对波兰任何形式的制裁。根据现行的欧盟法律,要想制裁任何成员国家,所有其他国家(被制裁的国家除外)将必须投支持票。同一天,匈牙利在欧盟委员会确认匈牙利将阻止欧盟监督或制裁波兰的任何努力。

2016 年 1 月 15 日,标准普尔将波兰的风险评级从 A-下调到 BBB+,该机构认为波兰的制度制衡体系受到严重破坏,新政府启动的各种立法措施则被视为削弱了关键机构的独立性和效率。^④

美国也关注波兰的宪法问题,但表态比较温和。美国国务院新闻发言人托纳(Mark Toner)表示对波兰民主的特点和质量十分关注,认为对现行政治制度进行系统的审查和制衡以及独立的司法体系是宪政民主和法治关键的组成部分。^⑤

四 欧盟采取的具体措施——启动法治审查程序

针对波兰发生的违宪事件,欧盟虽第一时间做出了反应,但欧洲议会主席马丁·舒尔茨有关波兰宪法危机的一番表态,把欧盟机构推向了风口浪尖。然而,欧盟委员

① “Pięta: Czego Niemcy mogą nas nauczyć? Kiedyś wybrali Hitlera, dziś nie potrafią zapewnić bezpieczeństwa swoim obywatelom | Telewizja Republika”, <http://telewizjarepublika.pl/pieta-czego-niemcy-moga-nauczyc-kiedys-wybrali-hitlera-dzis-nie-potrafiapzapewnic-bezpieczenstwa-swoim-obywatelom>, 28048.html.

② Zamiast odpowiedzieć na słowa Asselborna, Magierowski wytknął mu przeszłość, Wiadomosci.gazeta.pl, 27 December, 2015.

③ Przemysław Henzel, “Kamall: KE powinna dokonać oceny sytuacji w Polsce w oparciu o fakty-Wiadomości”, Wiadomosci.onet.pl, 10 January 2016.

④ Henry Foy, “S&P downgrades Poland’s Rating as Radical Policies Cause Concerns”, *Financial Times*, 15 January 2016.

⑤ “Poland Passes Media Law, Ignores EU again”, <https://euobserver.com/justice/131694>.

会的表态则相对务实,首先是明确否认会对波兰采取制裁,其次是建议按照法律程序展开对波兰违宪情况的调查。

2016 年 1 月 13 日,欧盟委员会根据 2014 年确立的法治审查规定以及《里斯本条约》第 7 条,对波兰修改宪法法院和公共媒体法问题发起了正式的法治调查。^①当天在科隆召开的欧委会会议上,委员会讨论了波兰的法治问题。委员会在会议结束后发表的通讯中表示:欧盟委员会对于波兰最近发生的情况进行了方向性的辩论并在法治审查框架下发起了一项结构性对话。法治是欧盟的基本价值观,欧委会的任务是确保尊重欧盟法,也负有责任同欧洲议会、成员国和欧盟理事会一道确保欧盟的基本价值观。波兰最近发生的事情引发了人们对尊重法治的关注,欧委会因此征集关于波兰宪法法院情况的信息以及关于公共服务广播方面法律的变化情况。

基于 2016 年 1 月 13 日欧委会内部的方向性的辩论,欧委会授权第一副主席蒂默尔曼斯致信波兰政府,开启法治审查框架下的结构性对话。科隆委员会同意与欧洲理事会威尼斯委员会密切合作,于 2016 年 3 月份再度讨论这一问题。欧委会第一副主席蒂默尔曼斯强调,科隆会议之后,波兰和欧盟机构之间不应再有指责和攻击,而应本着对话的精神找到解决办法。他表示愿意基于上述背景访问华沙。^②

法治审查这一政策工具是应成员国、欧洲议会和市民社会要求于 2014 年 3 月 11 日通过的一份规定并以通讯(Communication)形式发给欧洲议会和理事会,主要是增强欧盟能力来处理威胁到欧盟基本价值的行为。^③2014 年 11 月欧盟委员会通过法治审查政策时,在欧盟内部有很大争议,支持和反对者均有之。反对者认为,欧盟条约已经颁布了严厉的惩罚措施,无须再有一个这样的机制,欧盟要做的就是如何使现有机制更有效率地发挥作用。而支持者认为,捍卫欧盟的价值观在欧盟条约第 2 条就做了规定,但实际保障措施并不充分,它应是欧盟最核心的部分之一,需要出台一个专门的保障机制来保障法治。^④

根据欧盟法规定,只有具备充分的证据证明“严重违反条约的非常确定的风险”的条件下才能启动欧盟条约第七条(1)的阻止程序,只有在“严重并持续违反欧盟条

① “Brussel Launches Unprecedented EU Inquiry into Rule of Law in Poland”, *The Guardian*, 13 January 2016.

② “Rule of Law in Poland: Commission Starts Dialogue”, http://ec.europa.eu/news/2016/01/20160113_en.htm.

③ A New EU Framework to Strengthen the Rule of Law, Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, Brussels, 19, March, 2014, COM(2014) 158 final/2, http://ec.europa.eu/justice/effective-justice/files/com_2014_158_en.pdf.

④ EP Pushes for Strong Rule of Law Mechanism, Council and Commission Are Against, <http://www.euinside.eu/en/news/alde-want-a-democratic-governance-pact-but-no-will-for-that>.

约第二条规定的价值观”的条件下,才能启动第七条(2)的制裁程序。因此,启动阻止和制裁程序的门槛是非常高的,不到万不得已一般不会实施。现在包括匈牙利等国发生的“违反”法治的情况还不足以启动最后的程序,欧盟现行的工具又不足以快速有效地应对威胁的情况下,才引入违反法治审查程序框架,它是欧盟现有各类法律框架的补充,旨在确保面向成员国开展公正、透明的审查程序,与成员国、欧洲议会等展开协商,主要是帮助成员国寻找办法来解决可能威胁到法治的情况。法治审查具有下列原则:一是通过对话找到解决方案;二是对现实情况进行客观和深入的评估;三是尊重平等对待每个成员国的原则;四是采取快速和具体的行动来解决目前的系统性威胁,避免动用欧盟条约第七条的机制。其处理分为三个阶段:委员会评估、委员会建议以及委员会的跟进性建议。因此,这一审查过程较为漫长,远未如媒体所报道的能剥夺波兰在欧洲理事会的投票权。

五 宪法危机的前景

从宪法危机的化解途径看,目前最常用的有如下几种:危机对峙相关各方相互妥协(这是化解危机的最好途径),借助宪法诉讼手段加以解决,诉诸民意也就是实行公投(前总统瓦文萨提出采用这种办法),其他特别或紧急措施比如军事强制性手段。具体采用哪种解决方式,还要看宪法危机的性质和影响。

从此次波兰宪法危机的性质和影响看,并不是十分严重。危机初期部分欧洲政客反应过度,更有媒体炒作在先。宪法危机是社会危机严重化的一种反映,它是因宪法冲突而导致现行制度、权力机构和国家秩序面临严重威胁的危险状态。宪法危机的影响一般具有全局性特点。从过往宪法危机的影响看,如果危机得不到及时有效的应对,经常会使国家权力失去控制、社会秩序失控、公民自由权利遭受侵犯,整个国家陷入混乱之中,并会带来灾难性的后果。从这个角度看,波兰宪法危机尚不至于失控,它只是内部决策者对现行宪法法院体制的一个小的调整,而不是严重冲击了宪法体制。

那么,包括波兰、欧盟在内的政治力量会怎么解决这一问题呢?

对于波兰政府来说,执行必要的改革在决策者看来“势在必行”,否则很多政策意志难以贯彻执行。然而,如果法律与公正党势必要将其“激进改革”进行到底,前景未必乐观,这主要是因为:

首先,波兰拥有复杂多元的政治力量,市民社会强大,使得历届政府的政策很难

“自行其是”。法律与公正党改革宪法法院后,民意调查显示它的支持率下降,这说明了波兰国内民众对于法律与公正党一系列激进政策是有顾虑的。而民意成为政府决策的重要参考,政府不会违背民意一味蛮干下去。

其次,法律与公正党基于其选举合法性而上台,并利用合法性修改现行法律,但这种合法性有很多水分。此次大选投票率只有 51%,还有 49% 的波兰公民没有发声;它的实际得票率只有不到 38%。特殊的计票规定加上左翼政党没有达到进入议会的票数,分散了议席,导致法律与公正党的实际影响力与控制力的“虚大”。因此,法律与公正党的地位难说十分巩固,如果不审慎处理敏感问题,将有比较大的执政风险。

综合上述两个因素,法律与公正党应该意识到任何改革都需要考虑民意和反对派等因素而“适可而止”。2005-2007 年执政时期所采取的一系列激进改革导致它提前下台更是一个深刻的教训。尽快与国内反对派力量以及欧盟达成妥协,适度做出让步是法律与公正党最有可能做出的选择。

对于欧盟来说,也需要认真对待波兰的宪法危机。一方面维护欧洲法治和价值观是欧盟法律明确规定的,对于任何违背法治的行为,必须予以制止,以维护价值共同体的稳定;另一方面,干预甚至否决合法民选政府通过的法律,极易引起波兰的极度反感,如果插手波兰合法政府决策程序过多,可能会引起整个波兰社会的反弹。考虑到目前欧盟危机缠身,维护盟内团结至关重要。同时,启动制裁程序较为复杂,过程漫长(需要成员国的支持),制裁效果如何也难以预测,因此,欧盟也会寻求与波兰达成妥协,而不会考虑采用制裁工具。

六 宪法危机影响下的中波关系

从宪法危机的角度考虑中波关系的现状和未来发展前景,需要牢牢把握住两个前提:一是对危机严重程度的准确判断;二是对危机解决前景的科学分析和预期。从上文分析看,波兰发生的宪法危机没有像世界其他国家发生的宪法危机那样,引发严重冲突、对立或者社会动荡,基本处在可控范围内。从解决危机前景看,波兰现政府和欧盟机构都会适度调整其政策立场,达成一个妥协方案,以利于维护各自内政的稳定。

对波兰宪法危机的性质和解决方案做出客观的判断,是推动中波关系发展最基本的前提和要求,切不可夸大危机性质或做出不符合逻辑的判断。总之,欧盟与波兰在宪法危机上的互动只是在法治框架下进行,不会左右波兰外交政策的大方向。

但宪政是国本,宪法纷争所造成的间接影响是不能忽视的。同时,对宪法危机造成的影响做出最坏的打算并做好预防也是题中应有之义。设若法律与公正党坚持“激进”改革,可能会彻底改变波兰的外部生存环境。首先是与欧盟关系的恶化,进而是与德国关系的不睦;如果考虑到波俄关系在短时间内难以彻底缓解,那么,波兰将生活在与周边邻国关系紧张的政治生态当中。一方面波兰和欧盟关系难以缓和,波兰多年来积累的在欧盟中日益上升的地位可能受到损害;另一方面可能会导致执政根基不稳,比如,英国经济学家情报处就预测,鉴于民众的不满,如果法律与公正党坚持上述政策将难以完成其任期,可能提前下台。^① 政党下台对双边关系的冲击已有先例,对此应有所预防。

更要关注的是,波兰宪法危机映衬出了整个欧盟政治生态的变化,这可能进而对中欧关系产生影响。在中东欧国家“回归欧洲”进程中,内政与外交全面同欧盟接轨是当时绝大多数国家的选择。随着这些国家陆续入盟,经历的发展道路也出现较大差异,寻求自主性和发展道路的多样性逐渐浮出水面,多国纷纷探索如何解决民主选举基础上的发展道路的多样性问题,并逐渐与欧盟发生矛盾,匈牙利即是如此。这在某种程度上也反映出欧债危机背景下成员国主权诉求和欧盟一体化的矛盾。随着欧盟机构控制力的下降,成员国看到了更多选择“自主”道路的空间,由此导致中国在推动中欧关系发展的“两条腿”——欧盟和成员国方面,可能会出现新的偏转,成员国的权重进一步增加,而欧盟的因素进一步弱化。这也是中欧关系发展 30 多年来,出现的新趋势和新现象。为此,中国对发展中欧关系的方式和手段应有总体权衡。

在中波关系发展上,除了宪法危机这一影响因素外,更需要高度关注法律与公正党的外交基点,这是影响中波关系的重要因素。

法律与公正党成立于 2001 年 6 月,它的外交政策可简单总结为:捍卫民族利益,加强与美国的盟友关系是对外政策的基石;主张加强本国在欧盟委员会和欧洲议会中的强势地位,要求在欧洲宪法条约中写入基督教价值观的条款;反对欧洲议会发挥联邦议会的作用和拥有欧盟执行机构的权限;加入欧盟有利于迅速提高本国经济水平,为在本地区建设一个具有强大地位的国家提供了机遇;在中东欧地区实行积极的对外政策。^② 这一系列政策纲领在 2005—2007 年执政时得到了初步尝试,但中途因败选戛然而止。

^① Economist Intelligence Unit, “Poland”, Country Report, 11 January, 2016, p.3.

^② 王家瑞主编:《当代国外政党概览》,北京:当代世界出版社 2009 年版,第 531 页。

法律与公正党在 2005–2007 年执政时期对华政策乏善可陈,中国也未列入它的执政重点。反倒是来自公民纲领党的图斯克政府 2007 年执政后,在对华关系上采取了许多积极措施。波兰总理和总统先后访华,并与中国建立了战略伙伴关系,两国间的贸易和投资都有了长足的发展。正是在波兰的支持下,中国与中东欧 16 国的领导人于 2012 年在华沙会晤,为促进中国—中东欧国家合作做出了贡献。2013 年波兰外长西科尔斯基在向议会做的《2013 年波兰外交政策的任务》报告中强调,波兰重视亚洲的国际影响力和发展潜力,需要提升波兰在亚洲的存在。他特别指出,波兰已与中国建立了战略伙伴关系,波兰将积极采取措施推动两国关系走向深入。

从 2015 年法律与公正党上台后一系列政策动向看,有承袭公民纲领党的亚洲政策的迹象。2015 年 11 月波兰总统杜达访华,推动了双边关系的进一步发展。此外,波兰还是中东欧国家中唯一加入亚投行的国家,并与中国签署“一带一路”合作备忘录。推进双边投资合作,加强地方合作,尤其是物流和运输领域的合作成为波兰新政府对华政策的主要目标。考虑到乌克兰危机后导致欧俄关系紧张,波兰对俄出口深受欧俄相互制裁的影响,波兰政府在加大同东方市场,尤其是中国的合作上有较强的诉求。

2016 年 1 月 29 日,波兰新外长瓦斯茨科夫斯基在议会的公开演讲中表示:“波兰外交中有几个地缘方向值得特别重视,尤其是与美国的关系,波美伙伴关系越来越多地将经济包含在内。为了各方利益,波兰要在跨大西洋贸易和投资伙伴关系框架下发展关系……现政府正采取行动维持波兰公司在亚洲扩展业务的势头,尤其重要的是要与我们的战略伙伴国家日本和韩国增强合作。在战略合作伙伴以及“16+1 合作”框架下还要成功地发展同中国的关系。2015 年 11 月杜达总统访问中国,积极推动了双边关系发展。波兰应积极抓住‘一带一路’这一区域和全球倡议以及加入亚洲基础设施投资银行的机会,利用欧洲和亚洲的贸易和投资关系为波兰寻求更多的实际利益。我们将继续借助高层访问亚洲(包括中国)以及中国国家主席访问华沙来探讨各种可能性的合作倡议。波兰在亚洲其他重要伙伴还包括东盟国家以及印度。”^①可见,亚洲将是本届政府对外关系重点发展的区域之一,在对华合作方面,波兰新政府正寻求更多的抓手。

但波兰在执行其外交政策时也具有两面性。它的亚洲政策有时候会受到美国和

^① Minister Witold Waszczykowski o priorytetach polskiej dyplomacji, http://www.msz.gov.pl/pl/aktualnosci/wiadomosci/minister_witold_waszczykowski_o_priorytetach_polskiej_dyplomacji.

国内反对派的制约,又受到意识形态和价值观导向的影响。这一点无论哪个执政党上台都不会有大的改变。

鉴于中国和俄罗斯业已存在的合作关系,新政府所持的反俄立场和传统,将不可避免地影响到中波关系。新政府能否坚持以战略高度、长远发展的角度看待中波和中国中东欧国家合作,也需观察。

客观地看,对华政策一直不是波兰外交的重点,难民危机、东部伙伴关系计划、维谢格拉德集团国家合作等则是波兰外交的核心关注,但在这些议题上,中波之间尚难有交集,会影响到双方开展实质性的战略合作。难民危机离中国尚远,并且双方对危机根源的认识多有差异;考虑到乌克兰走向的不确定性等因素,中国不会对东部伙伴关系计划的前景做出实质性的战略表态;而在推进与维谢格拉德集团合作上,中方暂时没有明确的政策。

总之,此次宪法危机不会对中波关系产生实质性的影响,因为这毕竟是波兰和欧盟内部事务,可以通过协商解决。中波合作也不会涉及法治领域问题。务实合作是中波合作的主旋律,国家利益是各方考虑的主要问题,但宪法危机的间接影响以及中波之间意识形态的差异仍需要中国的学界和政策界长期关注。

(作者简介:刘作奎,中国社会科学院欧洲研究所中东欧研究室主任、“16+1 智库网络”秘书处办公室主任;卡塔里娜·高里克(Katarzyna Golik),波兰科学院博士候选人;责任编辑:莫伟)