

入盟十年： 保加利亚和罗马尼亚的政治不稳定

高 歌

【内容提要】 入盟 10 年来，保加利亚和罗马尼亚政治以不稳定为特征，表现为政党制度不稳定、国家机构不稳定和社会秩序不稳定。欧盟规范力量下降和影响力量上升是两国政治不稳定的重要外部条件。一方面，入盟前曾对国家机构和社会秩序的稳定发挥过规范作用的入盟标准没有关注和带来政党制度的稳定，也没有从根本上改变政治角色的行为准则。随着入盟后规范力量的下降，原本为入盟而有所克制的政治角色恢复常态，而仍在发挥规范作用的合作与确认机制又因对两国反腐败的推动引起某些政治不稳定。另一方面，欧盟影响力量的上升不仅使两国国内的政治斗争向欧盟层面延伸，而且使两国的政治稳定更易于受到国际金融危机和欧元区债务危机的冲击。在欧盟发展面临不确定性的今天，保加利亚和罗马尼亚的政治稳定将受到怎样的影响，尚需密切观察。

【关键词】 保加利亚 罗马尼亚 政治不稳定 欧盟

【作者简介】 高歌，中国社会科学院俄罗斯东欧中亚研究所研究员。

2007 年 1 月 1 日，保加利亚和罗马尼亚加入欧盟，表明两国已经满足了入盟的政治标准——拥有保证民主、法治和人权的稳定的制度^①。出乎意料的是，入盟 10 年间，虽然两国的政治制度没有发生根本性转变，但其运作却以不稳定为特征。

一 政党制度不稳定

保加利亚和罗马尼亚早在 20 世纪 80 年代末 90 年代初便开始实行多党制，

^① 参见 Enlargement, https://europa.eu/european-union/topics/enlargement_en。

但直到 2007 年加入欧盟后，两国的多党制仍不够稳定。

首先，两国政党斗争激烈。

在保加利亚，政党斗争主要表现为反对党频频以提交对政府不信任案的方式赶执政党下台，但由于执政党占据议会多数席位，均未获成功。以 2009 年欧洲发展公民党上台为界，之前是联合民主力量、振兴保加利亚民主党等政党与社会党的斗争，之后是欧洲发展公民党与社会党的斗争。

2007 年入盟之时，保加利亚由社会党联合西美昂二世全国运动、争取权利和自由运动执政。自此到 2009 年 7 月议会选举前，联合民主力量、振兴保加利亚民主党等反对党曾于 2007 年 2 月和 10 月、2008 年 2 月、4 月和 7 月、2009 年 2 月 6 次发起对社会党政府的不信任投票。2009 年 7 月~2013 年 2 月欧洲发展公民党执政期间，社会党、争取权利和自由运动作为反对党曾于 2010 年 10 月、2011 年 6 月和 7 月 3 次提交对政府的不信任案。同样，2013 年 5 月~2014 年 7 月社会党与争取权利和自由运动执政期间，作为反对党的欧洲发展公民党也先后于 2013 年 9 月和 10 月、2014 年 2 月、5 月和 6 月 5 次提交对政府的不信任案，给社会党政府造成很大的压力。

在罗马尼亚，政党斗争不只在反对党与执政党之间，而且在执政联盟内部进行，也不只采取反对党提交对政府不信任案的方式，而且经常表现为总统与总理的争斗。民主党/民主自由党^①、国家自由党和社会民主党彼此混战，极为复杂和激烈。

罗马尼亚入盟后，总统特拉扬·伯塞斯库及其领导的民主党与总理克林·波佩斯库—特里恰努及其领导的国家自由党之间的矛盾日趋尖锐，社会民主党等反对党则利用他们之间的矛盾弹劾总统并以对政府提出不信任案要挟政府改组。2007 年 4 月，民主党退出执政联盟。5 月，议会弹劾总统案未被全民公决通过。但政坛纷争并未就此平息，伯塞斯库意欲解散政府、提前大选或至少更换总理、改组政府，民主党和社会民主党也相继提出对政府的不信任案，均无果而终。12 月，伯塞斯库和波佩斯库—特里恰努在司法部长人选问题上又生矛盾。

2008 年年底议会选举后，民主自由党、社会民主党—保守党联盟联合执政。执政联盟上任伊始，民主自由党和社会民主党便生嫌隙。2009 年 10 月，社会民主党退出政府。紧接着，国家自由党和匈牙利族民主联盟向议会提交的对政府不

^① 2007 年 12 月，民主党与自由民主党合并为民主自由党。

信任案在部分社会民主党议员的支持下通过，民主自由党政府下台。12 月，民主自由党支持的伯塞斯库在总统选举中获胜，社会民主党以选举存在舞弊现象为由向宪法法院提出申诉，被宪法法院驳回。伯塞斯库连任总统后，提名民主自由党主席埃米尔·博克为总理。博克政府上台后，社会民主党等反对党于 2010 年 6 月、10 月和 2011 年 3 月 3 次对政府提出不信任案，均未获通过。

2012 年 2 月，博克政府辞职。代替它的温古雷亚努政府也未能保住民主自由党的执政地位，4 月，它在议会通过社会自由联盟^①提交的不信任案后下台。5 月，社会自由联盟入主政府，社会民主党主席维克多·蓬塔就任总理。蓬塔政府上任仅 3 天，教育部长就因博克指控他抄袭外国专家的论文辞职。6 月，民主自由党又以涉嫌论文抄袭为由要求蓬塔辞职。7 月，来自民主自由党的参众两院议长被解职，代之以社会自由联盟成员。随后，参众两院联席会议通过社会自由联盟提出的弹劾总统伯塞斯库的议案。12 月社会自由联盟赢得议会选举，伯塞斯库提名蓬塔出任总理并获议会通过后，民主自由党与社会民主党的矛盾有所缓和，社会自由联盟内两大政党——社会民主党与国家自由党的矛盾却日渐尖锐起来。2014 年 2 月，国家自由党退出政府并要求蓬塔辞职，社会自由联盟破裂。7 月，国家自由党与民主自由党组成基督教自由联盟。11 月，基督教自由联盟候选人克劳斯·约翰尼斯赢得总统选举。总统选举第二轮投票的次日，民主自由党合并进国家自由党。

约翰尼斯就职后，政党斗争主要在国家自由党和社会民主党间展开。2015 年 6 月，约翰尼斯以国家反贪局宣布对蓬塔进行刑事调查为由，要求蓬塔辞职。6 月和 9 月，国家自由党等反对党两次发起对政府的不信任投票，但都没有成功。2016 年 12 月社会民主党赢得议会选举后，约翰尼斯与社会民主党又在总理提名上产生分歧，直至约翰尼斯授权社会民主党第二次提出的总理人选组阁才暂时化解了政治危机。2017 年 1 月初，由社会民主党与自由和民主联盟组成的政府宣誓就职。但国家自由党与社会民主党的矛盾没有根本解决。1 月中旬起，司法部提出关于赦免及修改刑法等紧急政令草案引发抗议活动，约翰尼斯声援抗议民众，要求废除政令，国家自由党等反对党也对政府提出不信任案。在强大的压力下，政府取消了这一政令。随后，政府过关不信任投票，但进行了改组。

^① 2011 年 1 月，国家自由党和保守党组成中右联盟。2 月，社会民主党和中右联盟组成社会自由联盟。2012 年 9 月，社会民主党与全国进步联盟组成中左联盟，全国进步联盟加入社会自由联盟。2014 年 2 月，社会自由联盟解体。

最近几个月来，执政党内部斗争前所未有地激烈起来。4月，自由和民主联盟一名领导人失去党内支持，不再担任副总理兼环境部长，他的职位由本党成员取代，导致政府在不到两个月的时间里第二次改组。6月，社会民主党主席利维乌·德拉格内亚与同为一党的政府总理索林·格林代亚努的矛盾白热化，社会民主党全国执行委员会决定推销对格林代亚努的政治支持，自由和民主联盟也不再支持格林代亚努。格林代亚努拒绝辞职，德拉格内亚随即宣布社会民主党决定开除格林代亚努党籍，并向议会提交对政府的不信任案。议会通过不信任案，政府遭弹劾下台。

其次，政党仍在分化组合，新党不断出现并迅速上位。

罗马尼亚主要政党的分化组合极为复杂多变。2006年12月，国家自由党的一派另立新党——自由民主党。2007年12月，自由民主党与民主党合并为民主自由党。2010年3月，脱离社会民主党和国家自由党的一批独立人士为支持时任总统伯塞斯库，组建全国进步联盟。2013年3月，伯塞斯库的支持者在民主自由党内组建政治基金会，7月，基金会转变成政党，2014年1月，该党以人民运动党的名称正式登记为政党。7月，国家自由党的一派另组新党——自由改良党。11月，民主自由党合并进国家自由党。2015年6月自由改良党与保守党合并，组建自由和民主联盟。同月，人民党—达恩·迪亚科内斯库合并进全国进步联盟。2016年7月，全国进步联盟合并进人民运动党。保加利亚主要政党的分化组合不似罗马尼亚那样多见，在进入议会的政党中，只有“保加利亚复兴选择”党是2014年在曾任总统的格奥尔基·珀尔瓦诺夫领导下由社会党分裂而来。

政党成立不久即进入议会，甚至入主政府，是保加利亚和罗马尼亚较为普遍的现象。在保加利亚，2009年议会选举中，2006年12月成立的欧洲发展公民党大获全胜并上台执政，在这次选举中进入议会的“秩序、法律和正义”党成立于2005年年底；2014年议会选举后进入议会的“保加利亚无审查”党和“保加利亚复兴选择”党更是当年成立的新党。在罗马尼亚，2008年议会选举中，2007年年底由民主党和自由民主党合并而成的民主自由党拔取头筹，上台执政；2012年议会选举中，2011年成立的人民党—达恩·迪亚科内斯库成为议会第三大党，2010年成立的全国进步联盟作为社会自由联盟的一部分参选，并在选举后成为执政党；2016年议会选举后，分别成立于2014年、2015年和2016年的人民运动党、自由和民主联盟、拯救罗马尼亚联盟进入议会，自由和民主联盟还与社会民主党联合执政。

再次，两国政党格局尚未定型。

21 世纪 90 年代直到 21 世纪初，保加利亚和罗马尼亚似乎形成了左右翼政党轮流执政的政党格局，保加利亚左翼的社会党与右翼的民主力量联盟、罗马尼亚左翼的民主救国阵线及其发展而来的社会民主主义党/社会民主党^①与右翼的民主协议会/国家自由党^②轮流执政。然而，21 世纪初以来，这种格局被打破。在保加利亚，先是 2001 年西美昂二世全国运动代替民主力量联盟上台执政，接着 2005 年社会党上台，西美昂二世全国运动成为社会党领导的联合政府的一员。特别是欧洲发展公民党建立以来，力量迅速扩大，在自 2009 年至今的大部分时间里执掌政权，但由此得出欧洲发展公民党一党独大的结论为时尚早。在罗马尼亚，自 2004 年国家自由党上台后，左右翼轮流执政的局面便不复存在，取而代之的是三个主要政党——国家自由党、民主党/民主自由党、社会民主党的斗争与合作及频繁的分化组合，以致政党格局仍处于变动之中，远未定型。

二 国家机构不稳定

1990 年保加利亚和罗马尼亚举行第一次多党议会选举和总统选举，选出议会和总统，组建政府。然而，直到 2007 年加入欧盟后，两国的国家机构仍不够稳定。

首先，总统屡遭弹劾。

保加利亚总统格奥尔基·珀尔瓦诺夫任职期间曾遭到“一次半”弹劾。“半次”弹劾发生在 2009 年 11 月。欧洲发展公民党上台后不久，就以珀尔瓦诺夫拒绝召回涉嫌贪腐的驻美国和土耳其大使为由，向议会提交弹劾总统的建议草案。不过，因为没有收集到 2/3 以上议员签字，弹劾草案未能提交议会审议。“一次”弹劾发生在 2010 年 3 月。起因是珀尔瓦诺夫在记者会上批评政府应对全球经济危机的措施不力，并将与副总理兼财政部长发生争执的会谈记录在未知会后者的情况下，单方面公布在网上。欧洲发展公民党认为此举违反宪法的基本准则和政治原则，向议会提交弹劾珀尔瓦诺夫的建议草案，并得到 2/3 以上议员的签字。

① 1992 年 4 月，民主救国阵线由救国阵线分裂而来。1993 年 7 月，民主救国阵线与社会主义民主党、共和党和合作党合并，成立社会民主主义党。2001 年 6 月，社会民主主义党与社会民主党合并为社会民主党。

② 民主协议会是 1992~2000 年间存在的多个政党组成的选举联盟，国家自由党是其中的主要政党。

在其后的议会审议和表决中，由于此前支持弹劾的“秩序、法律和正义”党临阵倒戈，弹劾议案未获通过。

罗马尼亚总统伯塞斯库任职期间更是两度被弹劾。2007 年入盟后不久，社会民主党就开始准备弹劾总统。2 月初，社会民主党提出的全民公决法修正案获众议院通过。根据修正案，原全民公决法中罢免总统需得到全国选民总数的简单多数同意的规定只适用于一轮投票选出的总统，罢免经两轮投票选出的总统只需参加公决的选民总数的简单多数同意。伯塞斯库正是经两轮投票选出的总统。2 月底，社会民主党正式提出弹劾总统案，议会为此批准设立专门调查委员会，调查总统违宪行为。3 月，委员会认定伯塞斯库存在违宪行为，支持弹劾总统案。4 月，尽管宪法法院声称伯塞斯库的违宪行为没有严重到必须对其进行弹劾的程度，议会还是通过了弹劾总统的议案。议会表决结果经宪法法院确认后，伯塞斯库被暂停总统职务 1 个月。5 月，在全民公决中，参加选民的 75.06% 反对弹劾总统^①，伯塞斯库官复原职。

2012 年 7 月初，议会参众两院联席会议通过社会自由联盟提出的弹劾议案，决定在 7 月底举行全民公决。宪法法院对议会表决结果予以确认后，伯塞斯库再次被停职。在民主自由党的抵制下，全民公决投票率只有 46.24%^②。社会自由联盟就实际选民人数以及民主自由党公开抵制投票的做法上诉宪法法院，宪法法院要求政府提交重新核定后的选民名单。8 月初，内务部长和行政管理特派部长因注册选民人数纷争辞职，社会自由联盟政府部分改组。8 月底，宪法法院裁定弹劾总统全民公决因投票率不足 50% 无效，伯塞斯库又一次官复原职。此外，2014 年 6 月，伯塞斯库的胞弟涉嫌卷入涉黑腐败案被国家反贪局临时拘留，议会以此案损害国家形象和国家安全、伯塞斯库难辞其咎为由，通过要求伯塞斯库辞去总统职务的声明。但声明没有法律效力，伯塞斯库也没有因此辞职。

其次，政府频繁变动。

保加利亚入盟后就职的连续三届政府都没有任满 4 年任期。2013 年 2 月，欧洲发展公民党政府因不断升级的抗议示威活动辞职。2014 年 5 月，执政的社会党在欧洲议会选举中失利，欧洲发展公民党趁机要求政府辞职和提前大选，致使保加利亚议会内部不稳。6 月，在国家安全咨询委员会特别会议上，总统、总理与

^① 参见 President of Romania, https://en.wikipedia.org/wiki/President_of_Romania#Impeachment

^② 同上。

议会各大政党就解散议会、组建看守政府和提前大选达成共识。7 月，政府辞职。2016 年 11 月，欧洲发展公民党支持的候选人在总统选举中失败，按照总理博伊科·鲍里索夫此前如失败便辞职的承诺，他和他领导的政府集体辞职。

罗马尼亚的政府变动更为频繁。2007 年 4 月，入盟后不久就发生政府变动，民主党退出政府，原先的三党联合政府变成了两党——国家自由党和匈牙利族民主联盟政府。2008 年 12 月上台的民主自由党与社会民主党—保守党联盟的联合政府执政不满一年便生变动。2009 年 10 月，先是社会民主党退出政府，紧接着议会通过对政府的不信任案，这是 1989 年年底罗马尼亚剧变后第一个被议会弹劾下台的政府。由于总理人选争议巨大、难以确定，不得不由看守政府主持工作。直到 12 月总统选举后，才由民主自由党、匈牙利族民主联盟和全国进步联盟组成联合政府。这届政府也没有能够执政到下届议会选举，而是在 2012 年 2 月辞职。继任政府更是仅执政 78 天便因议会通过不信任案下台，成为罗马尼亚历史上最短命的政府。接下来的社会自由联盟政府同样也不稳固。2014 年 2 月，国家自由党退出政府，社会自由联盟破裂。3 月，社会民主党、全国进步联盟、保守党和匈牙利族民主联盟等政党组成的政府成立。12 月，匈牙利族民主联盟退出政府。不到一年后，2015 年 11 月，政府辞职，其后的看守政府一直执政到 2017 年 1 月社会民主党与自由和民主联盟组成的政府宣誓就职。不足半年后，这届政府被执政的社会民主党弹劾下台，取代它的新政府仍由社会民主党与自由和民主联盟组成。

再次，议会提前下台。

保加利亚连续 3 届议会都在任期届满前提前下台。2013 年 3 月，政府辞职后，总统罗森·普列夫内利耶夫与议会主要政党协商组阁事宜无果，遂宣布组建看守政府、解散议会、提前大选。此时离议会任期届满还有 4 个月。2014 年 8 月，按照总统、总理与议会各大政党的约定，看守政府成立，议会解散。此时距议会成立还不到 15 个月。2016 年 11 月，政府辞职后，总统普列夫内利耶夫的组阁努力失败，决定把任命看守政府和解散议会的工作让给新当选总统鲁门·拉德夫。2017 年 1 月底，拉德夫就任总统后，随即组建看守政府并解散议会。此时议会任期才刚刚过半。

三 社会秩序不稳定

保加利亚和罗马尼亚入盟 10 年来，罢工、游行等抗议活动时有发生，社会秩序不够稳定。

在保加利亚，2007 年秋，学校系统举行罢工，要求增加教职工工资，据称这是“1989 年保加利亚剧变后最大的一次罢工”^①。2013 年年初，因电力公司的垄断行为和高价电费，多个城市数万人游行示威，要求政府将电力公司国有化，甚至要求政府下台。2 月，首都索非亚抗议活动升级，抗议者与警察发生冲突。在这次保加利亚“最近 15 年来最大规模的游行示威”^②的压力下，政府辞职。6 月，国家安全局主席人选问题再次在索非亚引发大规模抗议，上万名索非亚市民在国民议会和部长会议大楼前聚集，反对议会任命的国家安全局主席。议会撤销任命后，抗议游行仍未平息，抗议者要求修改选举法和政府下台。

罗马尼亚的抗议活动更为多发。

2009 年 9 月，政府拟订国家教育法、公共机构人员工资法和政府机构改革法，宣布对上述法律草案承担政治责任，引起社会不满。10 月，爆发了罗马尼亚近 20 年来规模最大的抗议性游行示威，要求增加工资^③。

2010 年 5 月，为获得国际货币基金组织发放的新贷款，罗马尼亚政府履行削减财政支出等承诺，计划出台一系列紧缩政策，采取削减医院、学校等部门工资、裁减公共部门工作人员、减少退休金、降低乃至取消多种社会救助补贴等措施，遭到工会的强烈抗议，五大工会联合会在首都布加勒斯特市中心的政府大厦前组织了约 6 万民众参加的集会，抗议政府即将推出的紧缩措施，指责政府把克服金融危机的沉重负担转嫁到社会弱势群体身上，要求政府在削减开支的同时振兴经济。面对工会的压力，民主自由党对政府进行了改组。9 月，约 6 000 名内务部职工在政府大厦前举行示威，并前往总统府抗议，要求政府放弃内务部裁员计划，恢复被削减的工资。总统伯塞斯库对此提出批评并拒绝内务部提供的警卫和开道服务，致使内务部长辞职。10 月，为配合反对党的倒阁行动，数万职工

① Leonardo Morlino and Wojciech Sadurski (ed.), *Democratization and the European Union Comparing Central and Eastern European Post-Communist countries*, Routledge, 2010, p. 108.

② 马细谱：《追梦与现实：中东欧转轨 25 年研究文集》，中国社会科学出版社 2016 年版，第 308 页。

③ 同上，第 319 页。

在工会组织下先后在政府大厦和议会大厦前广场举行集会，抗议政府采取的一系列紧缩措施。

2011 年 3 月，针对政府决定以承担责任的方式通过劳动法，反对党提出对政府的不信任案。劳动法中的一些条款大大增加了工人在劳动市场上的不确定因素，遭到工会的强烈反对，来自全国各大工会近万人在议会大厦前集会，呼吁议员支持反对党提出的对政府的不信任案。

2012 年 1 月，卫生部副国务秘书反对加重民众负担的医改方案部分条款，遭总统伯塞斯库批评后宣布辞职，在全国引起强烈反响，多座城市相继出现集会游行活动，抗议政府和总统，要求政府下台，总统辞职。布加勒斯特的示威活动甚至升级为暴力骚乱，造成多人受伤。尽管伯塞斯库要求政府撤回医改法案，副国务秘书也恢复了职务，总理博克还解除了在博客中侮辱示威群众的外交部部长的职务，但示威活动并未停息。2 月，政府辞职。

2015 年 10 月底，布加勒斯特市中心一夜总会在演出中燃放烟花引起火灾，造成重大人员伤亡，引发民众对政府的不满。11 月初，布加勒斯特和其他多个城市爆发大规模示威游行，示威者高喊“腐败杀人”的口号，要求政府辞职、解散议会、提前大选。政府在民众抗议的压力下辞职。

2017 年 1 月，司法部以改善监狱人满为患状况为由，提出关于赦免及修改刑法等紧急政令草案。尽管司法部表示政令草案中的赦免对象不包括腐败分子和危害国家安全的罪犯，草案的出台还是引起社会动荡，布加勒斯特等多个城市相继发生示威游行，总统约翰尼斯也予以声援。然而，政府不顾示威者和总统的反对，通过有关修改刑法的紧急政令，重新界定公职人员滥用职权等行为的刑事责任，规定对滥用职权造成经济损失不足 20 万列伊（约合 4.75 万美元）者仅追索损失赔偿，不再追究刑事责任。此举被认为是执政党有意为部分有案在身的政治人物开脱罪责，反政府抗议活动在全国各地展开，布加勒斯特政府大厦前的示威人数一度超过 10 万。2 月初，为平息持续多日的示威抗议活动，政府宣布取消关于修改刑法的紧急政令，司法部长辞职。

四 入盟与政治不稳定

虽然入盟 10 年来保加利亚和罗马尼亚政治以不稳定为特征，但入盟并非两国政治走向不稳定的分水岭，两国入盟后只是延续并在某些方面加剧了政治不稳

定。一方面,无论入盟前后,激烈的政党斗争、不时发生的政党分化组合和未定型的政党格局是两国政党制度的常态。另一方面,入盟后两国的国家机构和社会秩序更不稳定。入盟前,仅有罗马尼亚在1995年弹劾过总统;保加利亚经历了20世纪90年代中前期频繁的政府变动和议会提前下台后,自1997年起的三届政府和议会都任满了4年任期,罗马尼亚也在20世纪90年代频繁的政府变动后,自2000年起迎来了两届较为稳定的政府;20世纪80年代末90年代初政局剧变导致的社会动荡后,除了保加利亚1996年年底1997年年初席卷全国的游行示威和罢工、罗马尼亚1998年年底全国性的罢工罢课运动、1999年年初日乌河谷煤矿工人工潮和年底的暴力抗议外,两国社会秩序基本保持稳定。入盟后,保加利亚和罗马尼亚分别“一次半”和两次弹劾总统;保加利亚连续三届政府和议会都没有任满4年任期,罗马尼亚的政府变动更为频繁,10年间先后有13届政府执政;保加利亚、特别是罗马尼亚的抗议活动也较入盟前更为多见。为什么会这样?欧盟在其中发挥了什么作用呢?

先来看作为规范力量的欧盟。保加利亚和罗马尼亚入盟前,欧盟主要以入盟标准规范它们的政治发展。对于国内几乎所有政治角色都支持入盟的两国来说,这一标准以及欧盟依据该标准对它们的评估无异于行动指南,规范着政治角色的行为。“自20世纪90年代中期起,保加利亚和罗马尼亚的政治家坚持一套不成文的规范,这些规范决定了在试图赶走政敌时能够走多远,不断升级的政治冲突应在什么时候被遏制,以及怎样对待欧盟官员。坚守这些不言而喻的规则的政治理由很清楚:维持制度稳定并使布鲁塞尔确信应该完成它们的入盟进程。”^①保加利亚和罗马尼亚也的确在入盟前一段时间维持了国家机构和社会秩序的相对稳定,以致欧盟在评估两国满足政治标准的情况时,总是对其政治稳定予以肯定,而对有可能造成政治不稳定的政党斗争少有关关注。实际上,欧盟的压力只是使两国的政治角色为入盟暂时约束自己的行为,以获得入盟标准所要求的制度稳定,而没有把他们“变成真正的民主派、明智的统治者或负责的决策者”^②,“控制资源的斗争和维护权位的野心应被看作是持续影响保加利亚和罗马尼亚统治者行为的常态”^③。这种情况下的政治稳定注定是脆弱的。入盟后,欧盟不再能以入盟

^① Venelin I. Ganev, Post-Accession Hooliganism: Democratic Governance in Bulgaria and Romania after 2007, *East European Politics and Societies and Cultures*, Volume 27, Number 1, February 2013.

^② Ibid.

^③ Ibid.

标准规范保加利亚和罗马尼亚的政治发展，也几乎不可能取消它们的成员资格。即便《阿姆斯特丹条约》规定的制裁条款^①，欧盟也从未在任何一个成员国使用过^②。欧盟规范力量下降，两国的政治角色恢复常态，政治不稳定的延续甚至加剧可想而知。

还应指出的是，与其他中东欧成员国不同，欧盟对保加利亚和罗马尼亚政治发展的规范作用更多地体现在对两国行政和司法改革、打击腐败和有组织犯罪的推动上。欧盟不仅在两国入盟前设置“特保条款”，规定两国如不能在 2007 年满足入盟标准，将可能被推迟一年入盟，而且在两国入盟之时建立合作与确认机制，继续监控其司法改革、打击腐败和有组织犯罪的进展。入盟 10 年后，保加利亚和罗马尼亚仍未满足欧盟提出的基准，合作与确认机制仍在发挥作用。从长远看，进行司法改革、打击腐败和有组织犯罪有助于政治稳定。但在实施过程中，反腐败导致众多高官落马，甚至有时成为政党斗争的抓手和抗议活动的诉求，这又对政治稳定造成不利影响。

再来看作为影响力量的欧盟。作为欧盟成员国，保加利亚和罗马尼亚更深入地参与欧盟事务，也更易于受到欧盟的影响。

首先，欧盟为两国国内政治斗争提供了新的舞台。

罗马尼亚入盟后，总统伯塞斯库与总理波佩斯库的矛盾延伸到欧盟层面，波佩斯库意欲取代伯塞斯库出席欧盟峰会，但一直没有如愿。蓬塔就任总理后，也在欧盟峰会代表资格问题上与伯塞斯库发生争执。2012 年 6 月，议会建议由总理出席关于经济、社会 and 财政问题的欧盟峰会，总统出席关于外交政策和安全事务的欧盟峰会。伯塞斯库以议会无权表态为由，拒绝接受议会建议。其后，宪法法院裁定由总统参加欧盟峰会。蓬塔谴责宪法法院偏向总统，并不顾裁定，前往出席欧盟峰会。伯塞斯库坚称蓬塔不是罗马尼亚在欧盟峰会上的合法代表，批评蓬塔违背宪法法院裁定，阻碍他履行职责，只是为了避免罗马尼亚陷入尴尬境地，

^① 1997 年欧盟通过的《阿姆斯特丹条约》规定：由 1/3 成员国或欧盟委员会动议，经欧洲议会同意，欧盟理事会在邀请当事国提出意见后可一致认定其存在严重和持续违背自由、民主、尊重人权与基本自由、法治原则的情况，并经特定多数表决，中止条约赋予该国的某些权利，包括其政府代表在理事会的投票权。参见 Treaty of Amsterdam Amending the Treaty on European Union, The Treaties Establishing the European Communities and Related Acts, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:11997D/TXT&from=EN>。2009 年生效的《里斯本条约》再次确认了这一条款。参见程卫东、李靖堃译：《欧洲联盟基础条约——经〈里斯本条约〉修订》，社会科学文献出版社 2010 年版，第 33、34～35 页。

^② 2017 年 7 月，欧盟委员会因波兰“普通法院组织法”个别条款违反欧盟相关条约，向波兰发出“正式通知函”，启动法律程序。若波兰无视警告，欧盟将准备使用上述制裁条款。

他决定留在国内。在更普遍的意义上，欧洲议会选举作为保加利亚和罗马尼亚政治斗争的重要舞台，大体反映了两国政党斗争的态势和政党格局的变化。不仅如此，2014年保加利亚的欧洲议会选举结果还直接导致了国内政治的变动。欧洲发展公民党在选举中战胜社会党，进而以此为由要求社会党下台，终致社会党政府辞职，议会解散和提前大选。

其次，国际金融危机和欧元区债务危机给两国政治稳定带来一定的冲击。

加入欧盟后，保加利亚和罗马尼亚经济发展与欧盟乃至世界经济发展的联系愈加紧密，对外部资金和市场的依赖愈加严重，也愈加易于受到外部危机的冲击。2008年秋以来，国际金融危机和欧元区债务危机接踵而至。2009年，保加利亚和罗马尼亚经济陷入衰退，其后几年亦增长乏力（见下表）。一段时间以来，经济困难以及两国政府的反危机举措成为反对党攻击执政党和社会抗议的主要内容，威胁两国的政治稳定。比如，2010年5月，为减缓危机对本国经济的冲击，继续获得国际货币基金组织发放的贷款，罗马尼亚政府宣布将采取紧缩措施，引发抗议活动。6月，社会党提出对政府的不信任案，声称紧缩措施将使国家遭遇更严重的社会和经济危机。虽然不信任案未获议会通过，但执政的民主自由党的支持率急剧下滑，不得不改组政府。9月，内务部职工举行示威，抗议裁员减薪，内务部长辞职。10月，社会民主党牵头议会反对党再次提交对政府的不信任案，要求政府下台，与国际货币基金组织、世界银行和欧盟等机构就贷款条件进行新的谈判，寻找解决危机的新办法。同时，工会组织集会，配合反对党的倒阁行动。再如，2011年6月，保加利亚社会党、争取权利和自由运动以政府应对国际金融危机的政策失败为由，提交不信任案，指责政府的反危机措施不但没有使保加利亚摆脱危机，反而使经济状况更为恶化。又如，2012年年初，罗马尼亚卫生部副国务秘书的辞职引发民众长期以来对紧缩措施的不满，各地爆发示威活动，导致政府下台。继任政府为填补欧元区债务危机造成的国库空虚，不得不加大征税力度，出售能源公司股份，甚至批准一家美国公司开采矿业资源，致使公司企业怨声载道，社会自由联盟趁机以缺乏管理国家资源的战略、无视国家利益出售国家资源等理由，对政府提出不信任案，把刚刚执政78天的政府赶下了台。

2007 ~ 2016 年保加利亚、罗马尼亚和欧盟的实际 GDP 增长率（与上年相比的百分比变化）

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
保加利亚	7.3	6.0	-3.6	1.3	1.9	0.0	0.9	1.3	3.6	3.4a
罗马尼亚	6.9	8.5	-7.1	-0.8	1.1	0.6	3.5	3.1	3.9	4.8
欧盟	3.1	0.4	-4.4	2.1	1.7	-0.5	0.2	1.6	2.2	1.9

a 临时数据。

资料来源：Real GDP growth rate—volume, Percentage change on previous year, <http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/refreshTableAction.do?tab=table&plugin=1&pcode=tec00115&language=en>

可见，入盟前，在入盟标准的规范下，保加利亚和罗马尼亚在剧变之初的社会动荡和频繁的议会、政府更迭后，迎来了一段相对稳定的时期。然而，入盟标准的规范没有带来政党制度的稳定，也没有从根本上改变政治角色的行为准则。入盟后，欧盟的规范力量下降，原本为入盟而有所克制的政治角色恢复常态，而仍在发挥规范作用的合作与确认机制又因对两国反腐败的推动引起某些政治不稳定。与此同时，欧盟对其成员国——保加利亚和罗马尼亚的影响力量却在上升。两国国内政治斗争向欧盟层面延伸，国际金融危机和欧元区债务危机的冲击更是威胁两国的政治稳定。这一降一升，为保加利亚和罗马尼亚政治不稳定的延续和加剧提供了重要的外部条件。当前，“欧盟面临全球和内部前所未有的挑战：地区冲突、恐怖主义、不断增长的移民压力、保护主义以及社会和经济不平等”，27 个成员国和欧盟机构领导人“将在必要之处以不同的速度和强度共同行动，同时像过去所做的那样，根据《罗马条约》朝共同的方向前行并继续向以后想要加入的国家敞开大门。”^①或许现在很难看清欧盟面临的挑战和未来的发展对保加利亚和罗马尼亚政治稳定的影响，但可以肯定的是，两国未来的政治稳定将不仅取决于国内状况，也与欧盟的影响息息相关。

（责任编辑 陆齐华）

^① The Rome Declaration, 25/03/2017, http://www.consilium.europa.eu/press-releases-pdf/2017/3/47244656633_en.pdf