

欧洲一体化进程中的国家主权问题初探

黄志达

(厦门大学 法学院, 福建 厦门 360000)

摘要: 欧洲作为国家主权理论的先锋探索者, 继开创了国际法的威斯特伐利亚体系后, 在始于欧洲煤钢共同体至目前欧洲联盟框架下的各大共同体的一体化进程中, 创设了一种具有“超国家”性的治理体系, 进一步发展了国家主权理论。简要回顾国家主权理论的发展, 可以帮助我们进一步理解欧洲一体化进程中国家主权问题影响一体化的两大理论基础及其表现, 并对一体化的深化所面临的部分问题作初步的探讨。

关键词: 欧洲一体化; 国家主权; 联邦主义; 政府间主义

中图分类号: D5

文献标识码: A

文章编号: 1007-905X(2005)S0-0110-03

一、欧洲: 国家主权理论的先锋探索者

欧洲是近代国家主权观念和原则最早产生的地区, 而国家主权原则是国际法的一项基本原则。国家作为独立的国际关系行为主体和完整的个体并反映到国际法中来, 是国家主权思想随着近代西欧民族国家的建立而逐步确立的。1648年签订的《威斯特伐利亚和约》, 在历史上第一次以条约的形式确认了当事国的主权权利, 规定国家不论大小, 不论是战胜国还是战败国, 都是主权平等的国家, 都可以以平等的身份派出代表参加国际会议, 解决国际争端。一般认为, 法国政治思想家博丹于 1577 年发表的《论共和国》最早提出国家主权理论。有“国际法之父”之称的荷兰法学家格劳秀斯也认为, 主权是国家的最高统治权, 主权行为不受其他权力的限制, 不隶属于其他任何人的意志。毫无疑问, 此时法学家眼里的主权必须是最高的、完整的、无限的和不可分的。

当然, 主权的概念一直在发展, 正如联合国秘书长安南所说: “国家主权, 就其根本意义而言, 正在重新定义, 特别是靠全球化和国际合作的力量。国家现在被普遍认为是服务于它们的人民的工具, 而不是相反。”传统国际法上主权基本可以概括为“对外独立、对内最高”。但是也正是这种特性, 使得世界处于无政府状态。各国对于自身国家利益的追逐, 使得国家之间的冲突极易发生和激化, 最终战争爆发了。20 世纪的两次世界大战使各国人民遭受深重浩劫, 欧洲更是重灾区。如何防止战争, 永葆和平, 就成了各国人民所关心的话题。欧洲人认为分裂乃万祸之源, 并对两次世界大战给人类带来的深重灾难的残酷现实进行了深刻反思, 从而导致联

邦主义思潮的兴起和欧洲联合运动的蓬勃发展。舒曼计划选择煤和钢作为一体化的突破口, 可以说抓住了问题的关键。在当时, 煤炭仍被认为是“工业的食粮”, 是最主要的能源, 钢铁则是军工生产的主要原料。如果把煤钢部门置于一个超国家的共同机构管理之下, 对这两者实行共管, 将向避免战争、实现永久和平迈开最初一步。正是在此基础上, 法、德等六国于 1952 年 7 月建立了欧洲煤钢共同体。欧洲一体化进程由此正式启动。

从经济上看, 一体化具有许多优点, 重要的有: 1. 根据比较优势的原理通过加强专业化提高生产效率; 2. 通过市场规模的扩大达到规模经济提高生产水平; 3. 增强的竞争带来增强的经济效率; 4. 技术的提高带来生产数量和质量的提高。从政治上看, “区域一体化是主权国家在利益基础上的结合, 就其本质而言, 可以说是以群体(一体化组织)行为替代或取代个体(国家)行为的一个过程。因此一体化的每个进展, 特别是质的跃迁, 都意味着国家职能与职权进一步向一体化组织的转移或让渡”^[1]。基于这种转移和让渡, 民族国家在相关领域的最高性、独立性就丧失了, 相应地一体化组织也就有了“超国家性”, 从而较为有效地消除国际关系中现实主义理论所主张的自然状态下的“强权公理”, 最大程度上避免了冲突的发生。即使冲突发生了, 也可以以“公力救济”来代替自然状态下的“私力救济”, 从而以文明、有效率的方式解决冲突。但是这种“超国家性”毕竟是在现有“国家中心”体系下发展起来的, 一国对他国乃至“超国家”的不信任以及其他方面的考虑使得国家主权的让渡和转移并不是一蹴而就的, 有时甚至还会倒退, 欧洲一体化进程中的联邦主义与政府间

收稿日期: 2005-08-16

作者简介: 黄志达(1981—), 男, 福建泉州人, 厦门大学法学院在读硕士研究生。

主义之争就鲜明体现了这个特征。

二、联邦主义与超国家性的体现

联邦主义有狭义与广义之分,狭义联邦主义即立宪联邦主义,主张一体化实行联邦制形式,通过制定一部联邦宪法和建立超国家性的机构框架,实现中央机构和地方机构的权力制衡,以便维持国家或地区的和平与稳定。二百多年前,德国大哲学家伊曼努尔·康德在其《永恒和平论——一个哲学方案》一书中第一个从理论上系统地表述了以联邦求和平的联邦主义思想,成为欧洲联邦主义思想的鼻祖。他认为,人类总有一天会采取理性的原则通过联邦的形式,即通过联合起来的权力和意志消除战争,获得永久和平,并坚信这是“人类把自己卷进苦难后的惟一的不可避免的出路”^[2]。广义的联邦主义还包括功能主义、新功能主义,其中新功能主义是在批判继承功能主义基础上形成的一种一体化理论。其要点是:在条件合适时,有一种能动的、扩展性的一体化逻辑,并最终导致取代可能过时的民族国家。外溢是新功能主义的核心概念,即一个地区组织的任务将是随着该组织从已经和正在执行的各种任务中获得的经验而不断扩展的过程。三者的差别主要体现在对超国家性实现的途径及终极目标存在不同观点,但是对超国家性的追求本身是共同的。欧洲一体化的主要创始人莫内、舒曼就是著名的欧洲联邦主义者。

目前欧盟已具有联邦机构体制的某些特色,设立了两个超国家机构——欧洲议会和共同体委员会。欧洲议会对欧盟法律的制定过程拥有有限的但在日益增长的权力;欧洲委员会由政治、经济、外交专家组成,专家虽由成员国协议产生,但他们一经任命,成员国就不得随意撤换,委员会以完全独立的身份为欧盟的整体利益行使欧盟章程赋予的各项权力。委员会独立于成员国,与部长理事会无从属关系,只有当欧洲议会通过不信任案时,委员会才集体解散。欧洲委员会代表欧盟超国家的利益,其作用在于提出有关政策和法律建议,帮助实施欧盟的政策,监督对欧盟法律的遵守,在理事会里协调成员国的利益,并在对外关系方面代表欧盟向外国和国际组织派驻代表团,具体实施共同外交与安全政策。

欧共体的超国家性还表现在它具有统一适用于整个欧盟的一套复杂的条约和法律体系,其所有成员国都要遵守该体系,并由欧洲法院来解释和维护。按照国际惯例,主权国家签订的国际条约一般不能直接对缔约国公民产生效力,除特定情况外,国际条约本身不能直接为个人设定权利和义务,换言之,传统国际法并不承认个人的国际法主体地位。欧共体基础条约对“直接效力”这个问题没有进行具体规定。但是1963年,欧共体法院在“凡根路斯”案中首次阐明了欧洲共同体法的直接效力原则。法院认为欧共体法的直接效力建立在基础条约本身特性的基础上,在判决中明确指出:“不仅成员国,而且其国民,都可以成为欧洲共同体法的主体;欧洲共同体法律秩序直接赋予诉讼当事人以对其所属国家提出主张的个人权利;而且成员国国内法院的任务是为了维护这些权利或利益而适用欧洲共同体法。”当然,欧洲共同体法要有直接效力须具备一定条件:该规定应当是清楚无误的,它应当是无条件的,其实行无须依赖共同体采取进一步行动。此外,在成员国明确表示排除直接效力的领域,共同体法律的规定没有直接效力。

在“科斯塔”案中,欧共体法院还进一步确立了欧共体基础条约优先于成员国国内法的原则。不仅如此,在基础条约和欧共体所缔结的国际协定的关系上,基础条约处于优先的地位,这主要是因为欧盟所缔结的国际协定拘束欧盟的根据是作为基础法的欧盟条约。因此,当欧盟缔结的国际协定与基础条约不符或对立时,只有在修改基础条约并使之与协定相符的情况下,该协定对共同体和全体成员国才具有法律效力。欧盟法优先适用的法律效力不仅使欧盟法优先于各成员国的一般国内立法,同时也优先于成员国的宪法,其中甚至包括成员国宪法中关于基本权利的规定。但是,为了避免成员国的反对,欧盟的立法机构将基本权利概念纳入到欧盟法律体系中,使得该矛盾得到解决。如今,欧盟法优先原则已得到成员国法院的普遍承认与尊重。

三、政府间主义与超国家性的制约

欧洲一体化中的“政府间主义”主张各国在进行联合的同时保持它们的主权,强调各国政府在欧洲一体化进程中的作用,坚持各国在有关问题和领域实行“合作”,反对超国家的权力机构凌驾于主权国家之上。即使在不得不建立某种具有“超国家”权力机构的情况下,也要将其保持在最低限度,反对提高“超国家”机构的权力而损害国家主权^[3]。戴高乐的“祖国的欧洲”就属于此。

目前欧盟框架内部长理事会和欧洲理事会代表各成员国利益。它们掌握着欧盟最重要的权力——立法和决策审定权,在政治、经济一体化中发挥着重要作用。部长理事会亦称理事会,是制度化、机构化的成员国部长会议,是欧盟的主要立法机构。理事会在决策时,根据审议内容的重要程度使用三种不同的表决方式。在次要的问题上用“一般多数表决制”,即一国一票,超过半数即可通过;较重要的问题采用“特定多数表决制”;决定重大问题时,理事会一律使用“一致同意表决制”。欧洲理事会是制度化、机构化的成员国首脑会议,是欧盟决策机构,在相当大的程度上把握着欧盟的发展方向。原则上,欧洲理事会仅处理欧盟最重要、最根本的政策方针和原则事务,但由于它所具有的超级机构的性质,因而很快便成为欧盟的政治中心,负责处理一切欧盟理事会无法解决的问题。严格说来,无论是简单多数还是特定多数,只要不是一致同意,就都体现了一定程度的“超国家性”。当然,目前在事关国家根本利益的一些问题上,欧盟的决策实施协商一致的原则,即保证每个成员国在事关国家主权转让的事务上拥有否决权。例如条约的修改或签订就不仅要在政府间会议上取得各国代表的全体一致同意,还需在各成员国中经制宪程序或全民公决的批准。《罗马条约》第38条称:“共同体应在本条约赋予它的权力与指派予它的目标的限度内行事。在不属于其专管的方面,共同体应根据辅助原则采取行动,即只有和仅限于下述情况下才能采取行动:所拟行动的目标非成员国所能充分实现,且由于所拟行动的规模或影响,最好由共同体来实现。共同体的任何行动,均不得超越实现本条约目标所必需的程度。”“辅助性原则”之确立为欧洲共同体和欧洲联盟建设中的一项原则,反映了各国对主权的高度重视,以及在向共同体转移权力方面的极端慎重。

政府间主义虽然对解释欧洲一体化具有重要启发价值,但它过分强调成员国政府的作用而贬低了共同体超国家机

构的作用。纵观欧洲一体化实践,共同体内具有超国家性的机构特别是欧共体法院的“造法”功能在一体化发展中的作用不可低估。

四、从“祖国的欧洲”到“欧洲人的欧洲”

欧洲一体化进程中贯穿着联邦主义与政府间主义的斗争。1965年,法国戴高乐政府向联邦主义的发展倾向发起挑战,爆发了欧洲一体化历史上所谓的“空椅危机”,欧洲经济共同体的超国家性趋势受到抑制,政府间合作的性质得到加强。新功能主义所阐述的一体化进程中最重要的一环——效忠转移失败了,这似乎证明了政府间主义关于高级政治几乎不可能一体化,或者说当一体化进程触及高级政治时就会受挫的论断。但是欧洲一体化进程并没有由此停下来,而是不断地深化和扩大,各成员国于1992年2月7日在荷兰的马斯特里特签订了《欧洲联盟条约》附件和《最后文件》(统称《马斯特里特条约》,本文简称《马约》),为欧盟确立了三个支柱机构,正式将共同安全与外交政策确定为欧盟的一个重要组成部分,作为与欧共体(第一支柱)和司法与民政事务合作(第三支柱)并存的“第二支柱”。虽然第二和第三支柱主要是政府间水平的,但是欧洲一体化毕竟已深入到了体现民族国家最根本的主权的外交与安全这样的核心领域,迈出了政治联合的步伐。之后,欧盟第四次东扩,成员国进一步扩大到25国。正所谓经济基础决定上层建筑,很难想像欧盟在经济一体化进程已取得重大成就的情况下,政治一体化不会再向前深化。

但是,一体化的深入除了需要进一步消除政府间主义的制约外,更重要的是要解决好“民主赤字”问题,换言之,要解决好欧洲人在欧洲一体化进程中缺少发言权、知情权、参与权的问题,公众将欧洲一体化称为“精英计划”。在1979年欧洲议会议员实行直接选举以前,理事会成员及议会议员均由成员国政府和议会指派,充其量只具有间接民主合法性,委员会则由成员国协商任命,连间接民主合法性都不具备。社会契约论认为:人是自由和平等的,但这种自由和平等在自然状态下却难以维护,惟有通过协议组成社会或国家,才

能保障大家的自由和平等;国家产生于社会契约,国家的根本目的和任务应当是保障每个缔约者的人身、财富、尊严等自然权利。现代西方法制国家宪政理论都承认公民才是真正的主权者,政府也不能超越宪法赋予的权力,而一体化进程中丹麦公民就曾经公投否决了《马约》,如果说从公民到国家是一次“社会契约”,那么从国家到超国家,同样需要再一次的“社会契约”,“主权在民原则”决定了高级政治性领域的国家主权的让渡和转移迫切需要公众的支持。共同体自己的一份报告也指出:“欧盟的统一只有当欧洲人民向往它时才能得到实现,而只有当有一种欧洲同一性时欧洲人民才会向往它。”此时,功能联邦主义所谓的欧洲人对欧盟的“效忠”就显得非常重要,而这种效忠转移离开了社会一体化等于无源之水。《马约》确立了“联盟公民身份”,规定任何拥有成员国国籍者,即为联盟之公民,有权利在各成员国领土内自由流动和居住,并拥有选举权和被选举权,可以说在社会一体化方面迈出了重要的一步,从附属于经济一体化的地位上升到了与之同等重要的地位。但也必须看到,社会一体化是滞后于经济一体化的,在社会政策领域占主导的仍然是辅助原则。由此,欧洲政治一体化还有一段路要走,但作为区域一体化的摇篮及一体化程度最高的组织,无论其今后如何发展,它对区域一体化乃至世界的“永久和平”发展的方向将有着重要的借鉴意义。

责任编辑 吕学文

(E-mail dalish_i_sohu@sohu.com)

参考文献:

- [1] 戴炳然. 欧洲一体化中的国家主权问题——对一个特例的思索[J]. 复旦学报(社科版), 1998(1): 39-41
- [2] 傅荣. 冷战后德国的欧洲联邦观[J]. 国际论坛, 2003, (2): 75-77
- [3] 黄正柏. 战后欧洲联合中的“政府间主义”及其影响——兼及欧洲一体化与国家主权的的关系[J]. 华中师范大学学报(人文社会科学版), 2000(6): 99-101.