

博士文丛(第2辑)

欧洲联盟公民权的历史建构

赵 勇 著

兰州大学出版社

内容提要

本书旨在探讨欧洲公民权建构的历史过程,即欧洲公民权从观念到制度的确立过程以及它与欧洲政治一体化之间的互动关系。在此基础上,本书将欧洲公民权的建构分为四个主要的阶段——以公民权建构的历史过程为纵轴,以一体化过程中行为主体之间的相互关系为横轴。在每一个阶段,既阐述欧洲公民权的历史建构过程,又对成员国之间、成员国与共同体、共同体各机构之间在这个过程中的互动关系进行分析。

图书在版编目(CIP)数据

欧洲联盟公民权的历史建构 /赵勇主编. —兰州: 兰州大学出版社, 2005.6
(博士文丛. 第2辑)

ISBN 7-311-02602-4

I. 欧... II. 赵... III. 欧洲联盟—公民权—研究
IV. D950.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2005)第 075681 号

博士文丛(第二辑)

欧洲联盟公民权的历史建构

赵 勇 著

兰州大学出版社出版发行

兰州市天水南路 222 号 电话 8617156 邮编 730000

E-mail: press@onbook.com.cn

http://www.onbook.com.cn

兰州大学出版社激光照排中心照排

兰州德辉印刷有限责任公司印刷

开本: 880×1230 1/32 印张: 7.125

2005 年 6 月第 1 版 2005 年 6 月第 1 次印刷
字数: 202 千字 印数: 1~1000 册

ISBN7-311-02602-4/Z·46 全套定价: 180.00 元
本册定价: 18.00 元

目 录

内容提要.....	(1)
绪论.....	(1)
第一章 从经济欧洲到公民欧洲	(23)
第一节 欧洲公民观念的萌芽：《欧洲计划》报告.....	(24)
第二节 认同语境中的欧洲公民观念	(31)
第三节 欧洲公民特别权利	(38)
第四节 特别权利的制度化	(49)
第二章 共同体市场建设与欧洲公民权建构	(55)
第一节 “人民的欧洲”与共同体市场建设	(56)
第二节 共同市场建设与欧洲公民特别权利政策	(74)
第三节 《申根协议》与人员自由流动	(86)
第三章 欧洲公民权的制度化	(99)
第一节 政治联盟建构的再启动.....	(101)

第二节	《申根协议》的进展：边境、归属与安全.....	(107)
第三节	欧洲联盟公民权的制度化.....	(114)
第四章	未完成的欧洲公民权.....	(131)
第一节	欧洲联盟公民权利的最新进展.....	(132)
第二节	欧洲公民权的政治维度.....	(158)
余 论		(180)
附录一	《欧洲联盟条约》中有关公民权和基本权利 的条款.....	(185)
附录二	欧洲公民权建构的历程.....	(189)
附录三	论文术语对照表.....	(192)
参考文献		(202)
后 记		(221)

绪 论

一、欧洲公民权概念的提出

1992年2月7日,《欧洲联盟条约》在马斯特里赫特签署。这“标志着在欧洲各国人民之间创建一个日益紧密联盟的进程进入了一个新阶段;在此阶段,决策的做出将尽可能地贴近欧盟公民。”^① 欧盟条约最大的制度创新就是建立了欧洲公民权。^② 欧盟条约规定:凡

① TEU (《欧洲联盟条约》),第A条。

② 在本文中,欧洲公民权(European citizenship)、共同体公民权(Community citizenship)、欧盟公民权(European Union citizenship)或欧盟公民权(Union citizenship)系指同一个概念,只是在不同语境中的不同表述。尽管共同体公民权和欧盟公民权的概念之间具有一定的细微差别,前者一般指《马斯特里赫特条约》签署前的欧洲公民权,而后者指欧洲联盟成立后在《欧洲联盟条约》中使用的术语,但欧盟的主要支柱仍然是欧洲共同体,所以两者实质上指的是同一个概念。参见:Siofra O' Leary, *The Evolving Concept of Community Citizenship: From the Free Movement of Persons to Union Citizenship*, The (接下页)

具有欧盟成员国国籍的人均为欧盟公民（第8条）；欧盟公民具有在各成员国领土上自由流动和居住的权利（第8A条），在其居住成员国内的欧洲议会选举和市镇选举中享有选举权和被选举权（第8B条）；在欧盟领土之外，欧盟公民享有任何一个成员国的驻外机构提供的外交和领事保护权（第8C条）；欧盟公民享有通过向欧洲议会和司法检查官申诉和请愿的权利（第8D、8E条）。

欧洲公民权的建构经历了一个历史的建构过程。本文考察的主要问题就是这一历史建构过程，即欧洲公民权从观念到制度形式的确立过程以及它与欧洲政治一体化之间的互动关系。欧洲公民权是欧洲政治一体化的必然结果。作为一个制度框架，欧盟公民权内容的进一步完善将取决于欧洲政治一体化的未来发展。

本文将欧洲公民权界定为一个制度框架（institutional framework）。在此基础之上，欧洲公民权的建构被分为四个主要阶段——以公民权建构的历史过程为纵轴，以一体化过程中行为者之间的相互关系为横轴。在每一个阶段，既有对历史建构过程的阐述，又有对这个阶段成员国之间、成员国与共同体、共同体各机构之间相互关系的分析。

欧洲公民权建构的最初起源可以追溯到20世纪70年代初的巴黎峰会。^①本文主要讨论的是从70年代开始到90年代末的欧洲公民权建构过程以及欧洲公民权最新的发展，即欧盟公民权是如何在共同价

（承上页）Hague：Kluwer Law International，1996；其次，欧洲公民权一方面意味着地位或身份（status），以及由于这种身份而被赋予的具体的权利和义务、参与和认同。另一方面，它指的是一种制度（institution），当然这种制度也包含各种具体权利和义务。对于 Union citizenship，有的表述为“欧盟公民身份制度”，有的表述为“联盟公民”。本文采用“欧盟公民权”的表达方式。参见：欧共体官方出版局编，戴炳然译：《欧洲共同体条约集》，上海：复旦大学出版社，1993年版；欧共体官方出版局编，苏明忠译：《欧洲联盟条约集》，北京：国际文化出版公司，1998年版

① 在以下的讨论中，为了行文的方便都略去了对“二十世纪”的叙述。除非特殊说明，本文中的几十年代指的都是二十世纪的某一年代。

值观、一体化目标和规则的制度化形式中建构起来的。欧盟公民权并不是在马斯特里赫特政府间会议（Inter-governmental Conference, IGC）上在一夜之间凭空创造出来的。作为一种制度，它经历了一个较长的历史建构过程。公民权的建构主义理论认为，如果说欧盟公民权是一种最新出现的公民权形式，并且它的主要特征就是一个动态的过程，那么我们就必须分析这一动态过程建构的历史语境（historical context）。^①为此，本文试图探讨欧盟公民权的起源，即潜在制度形式（informal institution），例如共同价值观、一体化的目标以及因此而构成的公民权政策是如何在不同的阶段共同建构了欧盟公民权这一制度形式，也就是我们今天所见到的《马斯特里赫特条约》中确立的欧洲联盟公民权条款。

《马斯特里赫特条约》被称为是“创造历史的决定”（history-making decision）。^②这种历史性创造的一个主要方面就是欧洲公民权制度的建立。从一定意义上说，本文的分析展示的是作为共同体成果（*aquis communautaire*）的欧盟公民权是如何在欧洲一体化的历史进程中建构起来的。^③欧盟公民的身份赋予所有成员国国民一种新的法

① Paul Pierson, *The Path to European Integration: A Historical Institutionalist Analysis*, in Wayne Sandholtz and Alec Stone Sweet (eds.), *European Integration and Supranational Governance*, Oxford: Oxford University Press, 1998

② 同上, p37

③ “共同体成果”或“共同体既得”（*aquis communautaire*, Community *aquis*, Community patrimony）是欧洲一体化研究的一个专门术语。按照欧委会的定义，“共同体成果”指的是欧共体在一体化过程中的特定阶段所有成就的总称（what the Community has achieved until a certain point of time）。具体地说，共同体成果包括：《欧洲联盟条约》和所有共同体条约的内容、确立的原则和政治目标；为实施条约的规定而制定的所有立法规则和欧洲法院的判决；欧洲联盟在共同体框架中通过的宣言和决议；以共同体名义签署的国际条约以及成员国在欧洲联盟范围内签署的协定。共同体成果是在欧洲一体化进程中不断积累而成的。因此，共同体成果不仅包括严格意义上的共同体条约和立法等正式制度（formal institutions），还包括条约和共同体文件中共同体确立的原则（接下页）

律地位 (status de jure)。①那么,作为一种制度创新的欧洲公民权制度是如何建立起来的?这个制度框架与欧洲政治一体化之间的关系如何?这些将是本文讨论的主要内容。

二、欧洲公民权研究现状

雷蒙德·阿隆 (Raymond Aron) 最早对欧洲公民权的概念做了理论上的探讨。②在《跨国公民权是否可能》的论文中,阿隆首先提出这样一个问题:一个公民能否同时从属于几个政治实体?他首先对比了 1789 年法国的《人权和公民权利宣言》(Declaration of the Rights of Man and the Citizen) 和 1948 年联合国的《普遍人权宣言》(Universal Declaration of the Rights of Man) 中有关条款对人权和公民权的具体规定。联合国《普遍人权宣言》的第 28 条声明“每一个人都有权在一定的社会和国际秩序中实现本宣言所规定的权利”。那么,是

(承上页) 和政治目标等非正式制度或潜在的制度 (informal institutions) 形式。所有申请加入欧洲联盟的国家首先要接受共同体成果,因为正是这些权利和义务才将欧盟成员国凝聚在一起。只有在非常特殊的情况下,才能做出例外安排。欧洲公民权作为马斯特里赫特条约创立的正式制度形式,实际上经历了一个长期的建构过程,具体的表现形式就是首先作为一种非正式制度产生于一体化进程的政策目标和原则之中,然后被制度化 (institutionalized) 而纳入欧盟条约之中。参见: Anna Michalski and Helen Wallace, *The European Community: The Challenge of Enlargement*, London: Royal Institute of International Affairs, 1992

① Carlos Closa, 'Supranational Citizenship and Democracy: Normative and Empirical Dimensions', in Massimo La Torre (ed.), *European Citizenship——An Institutional Challenge*, The Hague: Kluwer Law International, 1998, p187

② Raymond Aron, *Is Multinational Citizenship Possible*, Social Research, Vol. 41, 1974. p638~656. 阿隆的结论尽管在当时具有一定的合理性,但现在看来,跨国的欧洲公民权不仅是可能的,而且已经成为一个政治现实。当然,这项制度创新的具体内容还有待完善,并随着欧洲政治一体化的未来发展还将被赋予新的内涵。对这一点的论述也见 Elizabeth Meehan, *Citizenship and European Community*, London: Sage Publications, 1993

否存在跨国公民权 (transnational citizenship) 呢? 对这个问题阿隆给出了直接而简明的否定回答。他认为尽管欧洲共同体将赋予所有成员国公民以同样的经济和社会权利, “但是并没有 ‘欧洲公民’ (European citizens) 这种动物, 只有法国公民、德国公民或意大利公民。”^①

如果我们从当时欧洲一体化发展的具体情况来看, 阿隆得出这种结论便可以理解了。70 年代初期, 由于布雷顿森林体系的崩溃和石油价格上涨导致整个世界经济正处于萧条时期, 欧洲一体化发展遭遇了严重的困难, 共同体也正为预算问题和结构基金问题所困扰, 共同体在政治一体化的道路上也是举步维艰。当时, 阿隆的疑问是 “难道经济一体化就必将导致政治一体化吗? 为什么本质上的经济公民权会逐渐地转变为跨国的政治公民权呢?” 他假定的逻辑是欧洲的统一并非经济繁荣不可缺少的条件。 “欧共体九国并非一定要结成联邦才能实现经济增长。就此而言, 像瑞士和瑞典等国家, 尽管不在欧洲经济共同体之中, 但却取得了与法国和意大利同样的经济增长。而且这种经济增长更多地是由于开放边界以及货物与资本的自由流动, 并不是由于布鲁塞尔的管理。”^②

从另一个方面来看, 阿隆得出这种结论的大前提就是要捍卫民族国家的地位。因为, “民族国家体现了文化共同体和政治共同体的同一性。” “个人如果不能感觉到一个共同的命运, 他们就不能成为这个国家的公民。” 即使欧洲共同体实现了政治上的一体化, “扩大的政治实体只会导致公民权利的转移 (transfer), 而不会导致公民权利的转变 (transformation)。” 换言之, 即使共同体建立了共同的公民权形式, 这种公民权也只存在于各成员国的公民权之中。

① Raymond Aron, *Is Multinational Citizenship Possible*, Social Research, Vol. 41, 1974, p643

② Raymond Aron, p650. “The Nine do not have to federate to achieve a high growth rate. For that matter, such countries as Switzerland and Sweden, which is outside the E. E. C., have progressed as rapidly as France and Italy. Such progress is due as much, if not more, to the opening of frontiers and free circulation of goods and capital as it is to the Brussels administration.”

在此后很长一段时间，研究者并没有从理论的高度来探讨欧洲公民权。1992年《马斯特里赫特条约》正式确立了欧盟公民权的法律地位之后才出现了欧洲公民权的研究热潮。众多的欧洲一体化研究者从政治学、社会学和法学等角度对欧洲公民权进行了多方位的研究。这些研究内容涉及公民权与民族国家的关系、欧洲公民权与欧洲共同体的发展、欧洲公民权概念的演进、欧洲公民权的法律地位、欧洲公民与欧盟的民主合法性以及欧盟公民与欧盟宪法等丰富的内容。

伊丽莎白·米恩(Elizabeth Meehan)是较早系统地研究欧洲公民权的学者之一。她认为她的研究跨越了公民权和欧洲共同体两个领域。^①从1984年开始，她就对欧洲法院和共同体机构有关共同体公民权利的报告进行了系统的研究，当时还很少有政治理论家在谈论欧洲公民权。因为在80年代中期，欧洲一体化的研究正是政府间主义理论大行其道的时候，“他们将共同体看成是一个政府间组织，其主要宗旨就是实现经济上的自由主义，减少民族国家领土边境对生产和市场的限制。”但是，在米恩看来，共同体的创造性是不言而喻的：“欧洲共同体既不完全是政府间主义的，也不完全是超国家的，而是两者兼而有之；它是一个法律的联邦，但还不是一个政治联邦；它还不是一个国家，但却具有了国家的某些特征。”^②米恩对阿隆在《跨国公民权是否可能》中表述的观点提出了质疑，进而阐释了她的主要论点：欧盟公民权“作为一种新型的公民权形式，它既有别于国家公民权，又有别于世界公民权。在某种意义上说，与欧盟公民权密切相关的认同、权利和义务的多重属性是通过共同体机构、国家、跨国志

① Elizabeth Meehan, *Citizenship and European Community*, London: Sage Publications, 1993

② Elizabeth Meehan, *Citizenship and European Community*, pX. “It has become commonplace now to admit the innovatory features of the Community: that it is neither wholly intergovernmental nor wholly supranational, yet also both; that it is a legal federation, yet not a political federation; that it is not a state but has some state-like features.”

愿组织以及区域和区域联合等越来越复杂的建构而表现出来的。”^① 然后米恩从以下几个方面论述了与欧洲公民权有关的问题：国家公民权（national citizenship）和欧洲公民权的关系、国家公民权和欧洲公民社会（European civil society）、共同体权利的宪法框架、共同体的经济和社会合作、阶级与公民权、性别与公民权、政治权利与政治联盟等。

西奥弗拉·奥勒丽（Siofra O' Leary）主要从法学的角度研究了欧洲公民权概念的演变，特别是有关人员自由流动的立法规则的发展过程。^② 在她的《共同体公民权概念的演进：从人员自由流动到欧盟公民权》（The Evolving Concept of Community Citizenship：From the Free Movement of Persons to Union Citizenship）一书中，奥勒丽主要利用欧洲法院的判例和共同体立法条款为主要的立论依据，从立法和司法两个层面对共同体公民权概念的演进和主要的内涵做了充分的阐释。她首先提出了考察欧洲公民权概念的理论框架。作者区分了国籍（nationality）和公民权（citizenship）两个概念的异同。她认为，人们习惯于将国籍与公民权的概念等同起来，但实际上这两个概念之间存在着细微的差别。国籍是指个体与特定国家之间的法律关系（legal relationship），而公民权是指一个国家中个体的法律地位（legal status）以及由此而引起的一系列权利和义务。她分析了从国籍的角度来定义欧盟公民权的可能性以及由此引起的一些问题。最后，奥勒丽分析了共同体公民权涉及到的经济维度以及作为共同体公民权起源的共同体法律中的工人（worker）的概念。她认为，共同体公民权最初

① Elizabeth Meehan, *Citizenship and European Community*, p1. "A new kind of citizenship is emerging that is neither national nor cosmopolitan but that is multiple in the sense that the identities, rights and obligations are expressed through an increasingly complex configuration of common Community institutions, states, national and transnational voluntary associations, regions and alliances of regions."

② Siofra O' Leary, *The Evolving Concept of Community Citizenship. From the Free Movement of Persons to Union Citizenship*, The Hague: Kluwer Law International, 1996

是从经济一体化过程中的平等待遇 (equal treatment) 原则演化出来的。为了保证共同体工人自由流动和居住的权利, 欧共体决定起草有关人员自由流动和居住权利的指令。尽管现在的共同体二级立法中关于人员流动自由和居住自由的指令 (Directives 90 /364, 90 /365, 90 /366)^① 对共同体公民的经济权利提供了一定程度的保障, 但对共同体公民权在社会权利的保障方面还存在很多的缺陷。在奥勒丽看来, 人员自由流动的立法对学生及其家属的权利保护产生了一定的影响, 共同体在这个方面立法还有待加强。在平等待遇原则下, 共同体公民权利的另一个方面就是政治权利, 即参与欧洲议会选举和地方选举中的选举权和被选举权。这种政治权利在现阶段的欧洲公民权建构过程中似乎只是一种象征意义。共同体的政治权利必须在欧洲政治一体化取得进展以及欧洲议会的权利得到加强以后才会有实际的意义。奥勒丽认为, 在《马斯特里赫特条约》正式确立欧盟公民身份制度后, 欧盟面临的主要挑战是如何使欧盟公民权超越民族国家国籍的限制, 从而建立欧盟公民与欧盟之间的直接联系。现在的欧洲联盟公民权制度在保障公民权权利方面还存在诸多限制, 共同体公民权法律地位还有很大的局限性, 因此她提出了 1996 年政府间会议将要讨论对欧洲公民权改革的建议。在《欧洲联盟公民权: 改革的选择》(European Union Citizenship: Options for Reform) 一书中, 奥勒丽介绍了欧洲公民权的主要内容以及由此而涉及的欧洲公民的权利和义务。^② 她还分析了以成员国国籍来定义欧盟公民权的局限以及在实施这些权利时遭遇的困难。因此作者提出了欧洲公民权改革的具体措施, 即加强欧洲

① Council Directive 90 /364 /EEC of 28 June 1990 on the Right of Residence , OJ L 180 /26 , 13. 07. 1990 ; Council Directive 90 /365 /EEC of 28 June 1990 on the Right of Residence for Employees and Self – employed Persons Who Have Ceased their Occupational Activity , OJ L 180 /28 , 13. 07. 1990 ; Council Directive 93 /96 /EEC of 29 October 1993 on the Right of Residence for Students , OJ L 317 /59 , 18. 12. 1993

② Siofra O' Leary , *European Union Citizenship : the Options for Reform* , London : Institute for Public Policy Research , 1996

认同的建构，减少欧盟的“民主缺陷（democratic deficit）”，^①强化欧洲议会的作用等。

作为欧洲一体化的研究基地，欧洲大学（European University Institute, Florence）在1996年6月13~15日举行了“欧洲公民权”论坛，并出版了一本欧洲公民权论文集。^②这本论文集收录了二十多篇文章，不同的作者从不同的视角探讨了与欧洲公民权有关的方方面面的问题：民族国家公民权与法国革命、欧洲公民权与欧洲民主、欧盟公民权的超国家特性、基本权利与欧洲公民、公民权与欧盟宪法等。在《欧洲公民权：认同与差异》（European Citizenship——Identity and Differentity）一书中，约瑟夫·韦勒（Joseph Weiler）研究了《马斯特里赫特条约》生效以后人们对欧洲公民权的讨论。韦勒认为公民权不仅是有关公共权威的政治，而且是有关民族和认同的政治。鉴于欧盟认同特性中缺乏统一的欧洲民族（European demos）^③的现实，韦勒提出了建立欧洲公民与欧洲联盟直接联系途径的建议，比如说实行欧洲全民公决（European Referendum）制度和建立欧洲宪法理事会（European Constitutional Council）等。^④

值得注意的是，作为现代著名哲学家和法兰克福学派的主要代表，哈贝马斯（Jürgen Habermas）对欧洲政治一体化表现出了深切的关注，同时也表现出了他对欧洲公民权的建构和欧盟立宪前景的乐

① 详细论述参见本书第四章。

② Massimo La Torre (ed.), *European Citizenship: An Institutional Challenge*, The Hague: Kluwer Law International, 1998

③ European demos 是欧洲公民权和欧盟民主合法性讨论中一个非常重要的概念。它既是欧洲认同的基础，也是欧盟民主的基础。详细的论述参见本书第四章中对欧洲公民权和欧盟民主合法性的讨论。

④ Joseph Weiler, *European Citizenship——Identity and Differentity*, in Massimo La Torre (ed.), *European Citizenship——An Institutional Challenge*, The Hague: Kluwer Law International, 1998

观和希望。^①哈贝马斯以他的交往行为、合法性和公共领域的理论为基础，认为欧洲一体化的政治发展有助于形成新的欧洲认同。作为集体认同的新形式，欧洲认同的建构具有不同于民族国家认同的发展路径。即使是民族国家的认同，也经历了一个历史的建构过程，并在现代政治的背景中表现出了不同的形态。瑞士和美国等多元文化社会（multicultural society）的例子表明，宪政原则的种子是根植于政治文化之中的，而这种政治文化的基础并不要求所有的公民都具有同样的语言、同样的种族或同样的文化起源。相反，宪政爱国主义（constitutional patriotism）的政治文化将进一步使多元文化社会中共存的不同生活方式显示出多样性和统一性。在未来的欧洲联邦共和国中，这个法律原则也同样应当从不同的民族传统和历史的角加以阐释。在哈贝马斯看来，“在一个政治共同体中，公民道德—政治自我理解不是历史文化的先在结构（*Prius*），能够促使形成民主意志；它是一种动态结构，只有在公民交往获得制度化之后才会进入循环过程。”^②因此，“欧洲宪法建立的政治制度肯定会起到诱导作用”，从而建立起新的政治交往关系和新的欧洲认同。

对于欧洲公民权的特点，欧委会认为，欧洲联盟公民权“自成一体（*sui generis*）”，是一种不同于成员国公民权的形式，不能与成员

① 哈贝马斯论欧洲一体化的主要著作有：*Citizenship and National Identity: Some Reflections on the Future of Europe*, Praxis International, vol. 12, 1992；《欧洲民族国家——关于主权和公民资格的过去与未来》，载于《包容他者》，曹卫东译，上海人民出版社，2002年版；《后民族结构与民主的未来》、《欧洲是否需要一部宪法》，载于《后民族结构》，曹卫东译，上海人民出版社，2002年版

② 尤尔根·哈贝马斯，《欧洲是否需要一部宪法——答迪特·格林》，载于《后民族结构》，曹卫东译，上海：上海人民出版社，2002年版，第187页

国公民权相提并论。^①很显然，现在对欧盟公民权的定义是从民族国家国籍来确定欧洲公民权的。欧洲公民权是附加在国家公民权之上的辅助公民权形式。这种描述性的定义与欧洲一体化的政治现实是相对应的，也体现了欧洲政体的性质与欧洲公民权之间的关系。现在的欧盟政治特性可以被描述为多层治理的政策共同体，欧洲公民权也体现了这种特征。正如欧委会的定义一样，欧洲公民权是不同层次上的多重公民权（multiple citizenship）形式。同时欧盟公民权也具有动态的特性，是一种正在建构中的公民权（citizenship in the making）形式。^②

从欧盟公民权的权利和义务关系来看，欧盟条约中对权利的规定与国家公民权提出的权利相比还非常有限。^③它主要是从作为欧洲一体化要素之一的人员自由流动演化而来的。同时，欧盟条约中并未明确规定欧盟公民的义务。从这个角度来说，欧洲联盟公民权是一种权利和义务不完整的公民权形式。按照布鲁贝克的民族国家公民权的理想模式，公民权是一种完全的形式。但欧洲一体化进程现阶段的特点

① 欧委会认为，当考虑欧盟公民权范畴时，应该避免与国家公民权做比较。鉴于它的起源以及与之相关的权利和义务，欧盟公民权自成一体，不能与一个成员国的国家公民权相提并论。“When considering the scope of the citizenship of the Union, attempts to draw parallels with national citizenship should be avoided. Because of its origins and the rights and duties associated with it, the citizenship of the Union is *sui generis*, and cannot be compared to national citizenship of a Member State.” COM (2001) 506 final, Third Report from the Commission on the Citizenship of the Union, 07. 09. 2001

② 科斯塔科坡罗 (Theodora Kostakopoulou) 认为，欧洲联盟公民权被称为是一种动态制度，它的演进与欧洲联盟的政治发展是联系在一起的。参见：Theodora Kostakopoulou, *European Union Citizenship as a Model of Citizenship beyond the Nation State*, in Albert Weale and Michael Nentwich (eds.), *Political Theory and the European Union: Legitimacy, Constitutional Choice and Citizenship*, London: Routledge, 1998, p158

③ Siofra O' Leary, *European Union Citizenship: the Options for Reform*, London: Institute for Public Policy Research, 1996

决定了欧洲公民权现在还不可能完全取代国家公民权形式。因此，作为一项制度而言，欧洲公民权代表的只是一种不充分的政治共同体成员资格。欧盟公民权在某种意义上说是一种碎化的公民权（fragmented citizenship）形式，^①或者说是一种功能性的半公民权（functional semi-citizenship）。^②有些批评者认为欧洲公民权现在还只具有一种象征的意义，而其真正的实质内容则仍然还是一件很遥远的事情，甚至有人认为欧洲公民权提出的目标只是天上的馅饼可望而不可及，对于第三国国民来说尤为如此。^③因此，在一定意义上说，欧盟公民权更象古罗马公民权，主要是一种身份标志或法律地位；它是一种形式公民权（formal citizenship）而不是实质公民权（substantive citizenship）；是一种消极公民权（passive citizenship）而非积极公民权（active citizenship）。^④

① Antje Wiener, 'European' Citizenship Practice: Building Institutions of a Non-state, Boulder: Westview Press, 1998

② Marco Martinillo, *Citizenship in the European Union*, in Alexander Aleinikoff and Douglas Klusmeyer (eds.), *Citizenship Today: Global Perspectives and Practices*, Washington D. C.: Carnegie Endowment for International Peace, 2001

③ Hans J de. Oliveira, *Union Citizenship: Pie in the Sky?*, in Allen Rosas and Esko Antola (eds.), *A Citizens' Europe. In Search of a New Order*, London: SAGE Publications, 1995; Theodora Kostakopoulou, *European Union Citizenship as a Model of Citizenship beyond the Nation State*, in Albert Weale and Michael Newtich (eds.), *Political Theory and the European Union: Legitimacy, Constitutional Choice and Citizenship*, London: Routledge, 1998

④ 关于积极公民权（active citizenship）和消极公民权（passive citizenship）的概念，参见 Brian J Turner, *Outline of a Theory of Citizenship*, Sociology, No. 24 (2) 1990, p189~217. 特纳认为，消极公民权指的是国家通过自上而下（top-down）的方式赋予国民各种权利而建立起来的制度；积极公民权是指公民通过参与各种社会运动、自下而上（bottom-up）形成的公民权形式。实际上，这两个概念还包括另外一个层面的意义，那就是积极公民权指的是公民积极参与共同体的政治生活，能在政治和决策中表达自己的意志，也就是说充（接下页）