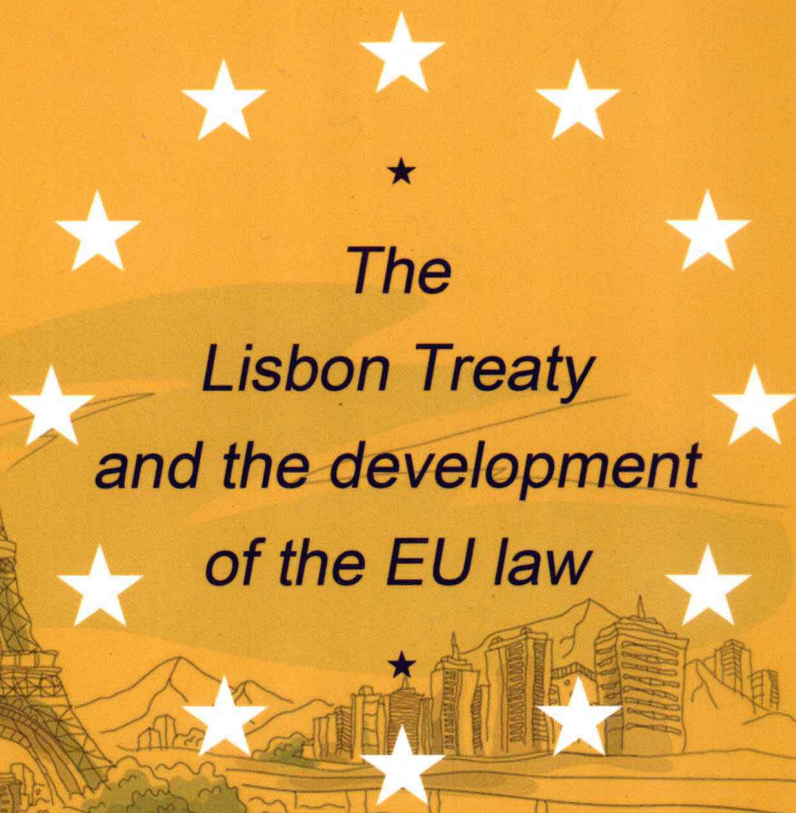




《里斯本条约》与 欧盟法的发展

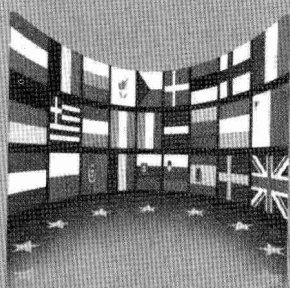
宋锡祥◎主编



*The
Lisbon Treaty
and the development
of the EU law*



上海社会科学院出版社



《里斯本条约》与 欧盟法的发展

宋锡祥◎主编



*The
Lisbon Treaty
and the development
of the EU law*

图书在版编目(CIP)数据

《里斯本条约》与欧盟法的发展/宋锡祥主编. —
上海:上海社会科学院出版社,2012

ISBN 978-7-5520-0041-2

I. ①里… II. ①宋… III. ①欧洲联盟—法律—文集
IV. ①D950.0-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2012)第 046897 号

《里斯本条约》与欧盟法的发展

主 编:宋锡祥

责任编辑:徐祝浩

封面设计:闵 敏

出版发行:上海社会科学院出版社

上海淮海中路 622 弄 7 号 电话 63875741 邮编 200020

<http://www.sassp.com> E-mail:sassp@sass.org.cn

经 销:新华书店

照 排:南京展望文化发展有限公司

印 刷:上海华教印务有限公司

开 本:787×1092 毫米 1/16 开

印 张:25

插 页:2

字 数:608 千字

版 次:2012 年 6 月第 1 版 2012 年 6 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-5520-0041-2/D·213

定价:65.00 元

版权所有 翻印必究

序 言

在桂花飘香、秋高气爽的金秋时节,美丽的黄浦江畔,举世瞩目的2010世博盛会进入巅峰时期、《里斯本条约》生效近一周年之际,中国欧洲协会欧洲法律研究会第四届年会于2010年10月22至24日在上海外国语大学召开,会议由上海外国语大学法学院承办。来自上海和全国近40所高校和研究所的专家、学者欢聚一堂,共同切磋学术水平和理论研究的成果,分享学术大餐和盛宴。

和以往每次研讨会都有一个主题一样,本次研讨会的主题是:“《里斯本条约》与欧盟法的发展”,尽管《里斯本条约》的生效历程充满着艰辛与坎坷,但其付诸实施必将对欧洲政治一体化的进一步深化和当代国际法的发展以及中欧关系产生巨大而深远的影响,它对我国推进区域自由贸易区的建设也有值得借鉴和有益的启示作用。因此,认真探讨和关注《里斯本条约》及其有关欧盟法律问题,有助于应对经济全球化和欧盟区域政治、经济一体化所带来的挑战。

与会的专家、学者共计提交了学术论文约45篇及部分发言提纲,本书共收录了42篇,约60万字,其内容围绕“欧洲联盟宪政问题”、“欧洲联盟一体化新发展及其启示”、“欧盟成员国法律问题”、“欧洲联盟与国际法”、“欧洲联盟私法”和“欧洲联盟与中国”6个专题展开研讨和交流。

这次研讨会的成果集中反映了我国从事欧盟法研究的学者近年来在《里斯本条约》生效后研究欧盟法发展的最新成果,达到了本领域的最高研究水平,同时也表明无论是研究欧盟法的深度,还是广度上都有了新的拓展和进一步深化,取得了令人可喜的成绩,这本论文集的正式出版就是最好的见证。

为了确保汇编成册的论文质量,我们要求论文作者将论文提纲撰写成正式论文,或对其论文进行更新、修改、充实和完善。在编辑过程中,出于尊重各位作者的学术观点和行文风格,我们在保留论文原有形式和内容的同时,仅对若干技术和文体格式作了适当调整和整理,如有不当之处,敬请谅解。

由于截止日期尚未收齐修订后的论文,原定2011年下半年出版的论文集推迟至2012年6月正式出版,本人作为本次研讨会的承办方的负责人也有不可推卸的责任,并借此向所有论文作者表示歉意。

作为本书的主编,本人一直关注欧盟法及其成员国法律的最新发展动态,并对其进行跟踪研究,与同仁们一起为推动和繁荣欧盟法的研究作出绵薄之力。但是,编者仅仅是对收集的论文进行分类、编排、整理和校对,承蒙与会专家、学者和上海社科院出版社责任编辑的大力支持和鼎力相助,使得这本论文集能够顺利付梓出版。

最后,我也要感谢上海外国语大学法学院的部分教职员工以及我的研究生对本次研讨会的筹备工作付出了辛劳,并在本书的论文收集和编排中做了许多基础性的工作,在此一并表示感谢!

宋锡祥
上海对外贸易学院法学院
2012年5月

目 录

欧洲联盟宪政问题

《里斯本条约》后欧盟对外关系权能的变化：以法律为视角	曾令良 (3)
《里斯本条约》欧盟改革与宪政化	程卫东 (12)
论《里斯本条约》的实施及其对中国的启示	宋锡祥 (25)
The Treaty of Lisbon: A Halfway toward a Common Investment Policy	Wenhua Shan (41)
浅析《里斯本条约》对欧盟法院的影响	钟立国 (66)
《里斯本条约》生效后的欧盟权能	张 彤 (72)
《里斯本条约》对《中欧伙伴合作协定》谈判的影响	张 皎 (79)

欧盟一体化新发展及其启示

欧盟一体化进程中的欧盟法与民族主义	秦建荣 (91)
论《里斯本条约》后的欧盟国际贸易法律制度	蔡高强 (97)
《里斯本条约》对欧盟参与气候变化国际谈判的影响	龚 微 (105)
欧盟单一法律人格的发展与争论述评	吴燕妮 (111)
《里斯本条约》后时代的欧洲人权保护机制：殊途同归？	张 华 (122)
欧盟网络环境下的著作权限制制度协调的困境 ——以欧洲法院 (ECJ) Infopaq 案为视角	刘海虹 (130)
欧盟法律认同问题分析	宋 亮 (138)
欧盟法在欧盟一体化区域认同中的作用及影响评析	杨丽艳 (145)

欧盟成员国法律问题

论英国《气候变化法》及其对我国的启示	宋锡祥 高大力 (155)
欧盟法院与应对气候变化：以《排放贸易指令》为例	兰 花 (168)
《气候变化法 (苏格兰) 》述评 ——兼论与英国《气候变化法》的关系	曹 航 高大力 (176)
欧盟消费者保护政策与环境保护政策的一体化研究	杜志华 李 丹 (184)
希腊危机背景下欧盟金融监管制度建设及相关立法措施	戴启秀 (192)
德国《有限责任公司法》的修订及其原因	高旭军 (201)

试论意大利中小企业融资服务体系	朱国华 谢 兰 (218)
略论意大利中小企业自身特色与银企关系	吴锦宇 (224)
欧盟反补贴法中补贴构成要件分析	欧福永 范知智 (230)
德国法上的隐私权学说	杨开湘 (237)
欧盟对电子商务中企业消费者资讯隐私权保护责任的规制	曾丽洁 (243)
EU-China Trade Disputes in the WTO; Looking back to Look forward	Zhixiong Huang (259)
欧洲中央银行独立性问题分析 ——以欧盟法为视角	张 磊 (273)
欧盟中介证券法的最新发展	梁雯雯 (285)
The Impetus of European Economic Integration	Qi Zhang (294)
欧盟劳动力自由流动政策与其他社会政策的互动	徐 妍 (302)
欧洲稳定机制能否顺利运行 ——以国际货币基金组织的职能困境为鉴	李 本 (307)

欧洲联盟与国际法

论欧洲理事会的经济和社会权利的集体申诉制度	郭曰君 (317)
与国际空间站相关的侵权法律适用 ——以欧洲空间局成员国为视角	王国语 (326)
欧洲联盟与国家主权关系辨析 ——以《里斯本条约》为据	蔡嘉伟 (332)

欧洲联盟私法问题

欧盟及其相关成员国对民用飞机产业的补贴及其启示	李寿平 (337)
论美国与欧盟国家域外取证领域的冲突及其解决	郭玉军 (345)
构建东亚共同体框架下的民事判决相互承认制度: 欧盟的经验与启示	杜 涛 (354)
Which is more powerful: Direct Effect or Indirect Effect	Qi Zhang (363)

欧洲联盟与中国

欧盟反托拉斯规则实施机制中的司法审查及对中国的启示	李 滨 (373)
从《欧盟中国商会 2010 建议书》看我国政府采购自主创新政策的法律意蕴 与立法路径	周亚光 杨蔚林 (380)
评析欧盟中国商会《2010 年度建议书(公共采购)》的内容和目的	杨蔚林 陶伯进 (385)

欧洲联盟宪政问题



《里斯本条约》后欧盟对外关系权能的变化：以法律为视角

曾令良*

一、导语：欧盟对外关系权能的界定及其沿革

鉴于欧盟对外关系权能的诸多特殊性,有必要对其概念进行初步界定,而这种界定离不开对外交关系及其权能和对外关系及其权能两组既有区别又有密切联系的基本概念的厘清。

总体上讲,对外关系和外交关系分别是国际法主体或国际行为体(主要是国家)之间相互交往、相互合作(有时伴有斗争)、相互作用与反作用关系的广义和狭义概念。作为广义的对外关系,它包括国际法主体之间关系的所有领域,诸如政治、外交、军事、经济贸易、科学技术、文化教育、环境、能源、人权、法治和其他社会领域。作为狭义的外交关系,它是对外关系的组成部分或一个重要的方面,通常指的是国际法主体之间通过一定的法律形式(如签订条约、发表建交公报或声明、外交照会、换文等)而建立的正式交往关系。由于外交关系是一种通过法律形式表现的正式交往,它通常在国际法主体之间产生一定的政治和法律后果,如签订条约、互设常驻外交代表机构,等等。广义的对外关系不一定产生法律后果,它可以通过国际法主体的代表在本土、区域或多边会议或机制中单边的行为得以表现和实现,如出席会议、参与国际组织活动、在国际机制中发表演讲、就外国或国际事件发表声明,等等。

所谓对外关系权能,是指一个国际法主体的内部最高法(如一个国家的宪法或一个国际组织的章程)赋予该主体的特定机关和部门制定和实施对外政策、开展对外交往活动的职务和能力,而这些特定机关或部门通常称为对外关系机关或部门。所谓外交关系权能,顾名思义,是指一个国际法主体的最高法赋予该主体的特定机关和部门专门从事外交关系政策的制定与实施和开展该主体与其他国际法主体之间外交关系活动的职务和能力,而这些特定机关或部门通常称为外交关系机关或部门。一般说来,对外关系机关在数量上要比外交关系机关多得多。以国家为例,除了国家元首、政府首脑、外交部和驻外使团之外,一个国家的其他机关和各个政府部门都在其负责的国内事务领域拥有相应的对外关系权能。从这个意义上讲,对外关系权能是较为分散的,由各国家机关和政府部门各自根据宪法或组织法赋予的职责共同分享。相比之下,一个国家的外交关系权能通常是集中的,主要由国家元首、政府首脑、外交部和驻外使团来行使。

作为一种自成一类的国际组织,欧盟的对外关系权能(而非外交关系权能)^①,随着其一体

* 曾令良 武汉大学国际法研究所所长江学者特聘教授、欧洲联盟法让-莫内讲席教授。

① 之所以采用欧盟对外关系权能而不是外交关系权能概念,主要是基于如下考虑:(1) 欧盟的基本条约,如《尼斯条约》和目前的《里斯本条约》,均采用对外关系概念;(2) 欧盟的有关文件、欧洲法院的有关判决和欧盟法学者的有关著述,多用欧盟对外关系的表述。

化进程的拓展和深化,一直在不断地演进。欧盟的对外关系权能始于单一的煤钢领域,在《单一欧洲文件》之前,主要集中于共同商业政策领域以及与第三国建立联系协定的关系;此外,《罗马条约》还明确规定委员会应维持与联合国的适当关系和保持欧共体与欧洲委员会和经合组织的密切联系。

从20世纪70年代开始,欧盟的对外关系权能还在四个方面取得了具有深远意义的突破性发展:一是欧洲法院确立了“平行发展”的隐含权能原则,将欧盟对外关系权能扩展到所有的欧共体对内共同政策领域;二是欧洲法院确立了“混合协定的”缔结权能,即在欧共体和成员国分享权能领域共同与有关第三国或国际组织缔结有关的国际协定;三是在欧共体外建立了与欧共体有密切联系的“欧洲政治合作”体制(共同外交与安全政策的前身);四是以委员会的名义逐步向第三国首都和有关的国际组织的总部派遣常驻对外使团。

20世纪80年代中期的《单一欧洲文件》,一方面将环境保护和科技合作等纳入欧共体的共同政策范畴;另一方面从机制上正式将“欧洲政治合作”融入欧共体的运作之中。

从1992年的《欧洲联盟条约》到2006年《尼斯条约》合并文本,是欧盟对外关系权能进一步系统化和规范化的时期。其主要标志是:

第一,确立了“三大支柱”的对外关系权能,即欧共体、共同外交与安全政策和警察与刑事司法合作。在“三个支柱”中,欧盟的对外关系权能的重心在欧共体。欧共体在对外关系领域的自主立法、司法裁决、与第三国缔结协定、参与国际组织活动和国际争端解决程序大都属于欧共体的范畴。

第二,通过《欧洲联盟条约》序言和“共同条款”明确了欧盟对外关系的目标和任务,即:“决心实施共同外交与安全政策,包括逐步形成共同防务政策……从而增强欧洲身份及其独立,以促进欧洲和世界的和平、安全和进步”,为此,“欧盟尤其应在对外关系、安全、经济与发展政策领域保证其各种对外关系活动作为整体的一致性”^①。

第三,除了隐含的对外关系权能领域之外,明确建立了欧盟对外关系权能的主要领域,即第一支柱中的共同商业政策、发展合作和经济、财政与技术援助合作^②;第二支柱中的共同外交与安全政策包括防务政策的共同目标、战略、指导原则、立场和行动的制定与实施^③;第三支柱警察与刑事司法合作领域中的国际合作^④。

第四,进一步完善了欧盟各主要机关,如欧洲理事会、部长理事会、委员会、欧洲议会、欧洲法院等,在不同的对外关系领域所享有的不同权能,以及在不同的对外关系领域所采取的不同法律形式的措施。

第五,进一步完善了欧盟在对外关系领域的专属权能和与成员国一道的共享权能,后者主要表现为“混合协定”和国际组织中(如WTO)的“双重成员资格”。

2009年12月1日生效的《里斯本条约》,在欧盟对外关系及其权能方面,一方面继续承袭了原有的基本条约的规定和欧盟实践,另一方面在原有的基础上取得了多方面的发展。

^① See 2006 consolidated versions of the Treaty on European Union and of the Treaty establishing the European Union, preamble, Arts. 2 and 3.

^② See consolidated version of the Treaty Establishing the European Community, Title IX, Title XX and Title XXI.

^③ ibid note 2, Title V.

^④ ibid note 2, Title VI, Art. 37.

二、《里斯本条约》下欧盟对外关系权能的变化

(一) 从模糊变为明确的法律人格

自1992年建立欧盟的《马斯特里赫特条约》到《里斯本条约》问世之前的17年间,欧盟的法律人格尤其是国际法律人格,一直是颇受质疑和争议的问题。否定说者认为,从《马斯特里赫特条约》到《阿姆斯特丹条约》再到《尼斯条约》,虽然欧盟基本条约几经修订,但是都没有明确规定欧盟的法律人格;相反,这些条约都无一例外地明确确认欧共体的法律人格。肯定说者认为,欧盟自成立之日起,就当然地具有法律人格,不论其基本条约是否作出了此等资格的明确规定。这种法律人格隐含在欧盟基本条约有关欧盟宗旨和职权的条款之中,因为不可以想象:一个没有法律人格的实体能为实现其各项宗旨卓有成效地履行基本条约赋予的职权。应该说,肯定说者所基于的“法律人格隐含论”,无论是在一般国际法上,还是在欧盟法中,都是有明确的司法判决或司法意见做依据的。

国际法院早在1949年著名的“联合国损害赔偿案”中就明确地指出,一个国际组织,只要依照国际法而建立(两个或两个以上的国家间协议),并依照此协议设立了自己的机关和确定了自己的宗旨,且具有独立于其成员国行事的能力,就是一个法律人格者。国际组织的国际法律人格甚至可以超出其章程明确规定的范围,行使为履行其职权所必要的那些权力^①。

欧洲法院在1970年的“欧洲公路运输协定案”^②(该法院受理的首例关于欧共体对外关系权能的案件)中也明确提出:“本共同体在本条约确定的各项宗旨的整个领域享有与第三国建立契约联系的能力。这种权力不仅仅来源于本条约的明示授权,同样地还可以来自本条约的其他条款和本共同体机构在那些条款的框架内所指定的措施。”

从欧盟过去17年对外关系的实践来看,似乎很难就上述肯定说和否定说得出二者必居其一的结论。一方面,欧盟同第三国和其他国际组织缔结的双边协定和欧盟参加的多边条约中的绝大多数协定都是以欧共体冠名的,而且欧盟在一些国际组织中的成员资格和国际争端解决程序中的当事方或第三方资格(例如世贸组织及其争端解决机制)也都是以欧共体的身份获取的;另一方面,在共同外交与安全政策和警察与刑事司法合作两个支柱领域,同样也有以欧盟名义同第三国或国际组织缔结的协定,尽管数量有限。根据《欧洲联盟条约》(《尼斯条约》)第23条和38条的规定,理事会可以授权轮值主席国在第二和第三支柱领域与第三国或国际组织缔结国际协定。例如,2001年欧盟与前南马其顿共和国就欧盟观察团缔结的协定;2003年欧盟与罗马尼亚就罗马尼亚参加欧盟在前南马其顿共和国的部队缔结的协定;2003年欧盟与瑞士就瑞士参加欧盟在波黑的警察团缔结协定;2003年欧盟与美国就引渡和相互司法协助缔结的协定;等等。此外,欧盟在第三国首都和一些国际组织总部的常驻代表团都是以欧

^① *Reparation for Injuries Suffered in the Service of the United Nations*, advisory opinion of 11 November 1949, ICJ Report 1949, 174 et seq.

^② *Judgment of the Court of 31 March 1971, Commission of the European Communities v Council of the European Communities, European Agreement on Road Transport, Case 22-70, ECR 1971, 263.*

盟委员会的名义设立的。

《里斯本条约》明确规定欧盟享有法律人格^①,从而结束了此等人格长期处于模棱两可的状态,同时,欧盟法学界和国际法学界由此引起的争论可以休矣。值得注意和观察的是,《欧盟运作条约》第335条继续保留了原《欧共体条约》282条关于法律人格的规定,所不同的是此等人格的主体由原来的“欧共体”改为现在的“欧盟”。据此,可以推定,自《里斯本条约》生效之日起,欧共体的法律人格由欧盟取代。这可以从经《里斯本条约》修订的《欧洲联盟条约》第1条的规定中得到进一步的证明:“本联盟应取代和继承欧洲共同体。”

(二) 从“三大支柱”结构到统一的对外关系框架

如前所述,在过去的17年间,欧盟的对外关系的建构分布在欧盟的三个支柱,即欧共体、共同外交与安全政策和警察与刑事司法合作。各个支柱的对外关系有其自己特定的宗旨、原则、法律依据、法律形式和活动程序。虽然三个支柱的对外关系权能是在统一的组织结构中运作,且每一个对外关系机关分别担当不同的角色,但是三个支柱的对外关系分离运行,没有形成一体化的宗旨和原则,法律依据分散在两个基本条约的多个篇章和条款之中,给人一种“三色拼盘”的印象。新的《欧洲联盟条约》和《欧盟运作条约》在构建统一的欧盟对外关系框架方面实现了一定的飞跃。

首先,新的《欧洲联盟条约》第五篇第一章以“欧盟对外行动的一般规定”为题,专门、系统地规定了欧盟对外关系的基本原则和目标。依照新的《欧洲联盟条约》第21(1)条,欧盟在国际层面的行动应受如下基本原则的支配并积极推行这些原则,即:“民主、法治、人权与基本自由的普遍性和不可分割性、尊重人类尊严、平等与团结原则和尊重《联合国宪章》与国际法的各项原则”以及促进多边解决共同难题。紧接着规定“欧盟应确定和寻求共同政策和共同行动,并应在所有的国际关系领域以高度合作方式开展工作”,以实现如下一系列目标^②:

- (1) 保障欧盟的各种价值、基本利益、安全、独立和完整;
- (2) 加强和支持民主、法治、人权和国际法原则;
- (3) 依照《联合国宪章》的宗旨和原则、《赫尔辛基最后文件》的原则和《巴黎宪章》的目标,包括有关对外边界在内的维持和平、防止冲突和增强国际安全;
- (4) 促进发展中国家的可持续经济、社会和环境发展,并以消除贫困为首要目标;
- (5) 激励所有国家融入世界经济,包括通过逐步取消国际贸易的各种限制;
- (6) 帮助开发国际措施以保持与改进环境质量和全球自然资源的可持续利用,从而确保可持续发展;
- (7) 协助各地居民、各个国家和地区应对各种自然或人为灾害;
- (8) 促进建立一种以更加强化的多边合作和全球良治为基础的国际制度。

新的《欧洲联盟条约》还特别强调欧盟对外关系整体上的协调、合作和一致性,要求欧盟

^① See 2008 consolidated version of the Treaty on the European Union, Art. 47; consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union, Art. 335.

^② 2008 consolidated version of the Treaty on the European Union, Art. 21(2).

在开发和实施各种不同领域的对外行动中应遵守上述各项原则和追求上述各项目标^①;应保证对外行动的不同领域之间以及这些领域与其他各政策之间的一致性,并责成理事会和委员会,在欧盟外交事务和安全政策高级代表的协助下,保证这种一致性,且为之合作^②。

第二,系统确立了欧盟对外关系权能的基本范畴或对外关系的主要领域。《欧盟运作条约》第五部分从第二篇到第七篇依次分别规定了共同商业政策、与第三国合作和人道主义援助(其中包括发展合作,与第三国的经济、财政和技术合作,人道主义援助三个方面)、限制措施(即与第三国经济和金融关系的完全和部分中断或减少)、国际协定(类型、谈判与缔结)、与国际组织和第三国的关系与欧盟代表团和团结条款(即欧盟及其成员国以团结的精神共同防止和打击恐怖主义,保护民主机构和普通百姓不受恐怖主义攻击和威胁)。

此外,新的《欧洲联盟条约》第五篇第二章系统地规定并强化了共同外交与安全政策。首先,新的《欧洲联盟条约》第23条强调共同外交与安全政策与欧盟整个对外关系的融合,明确规定前者必须在后者的原则指导下进行,并且必须致力于实现后者的各项宗旨。其次,通过修订原《欧洲联盟条约》第11条,新《欧洲联盟条约》第24条明确规定欧盟的共同外交与政策权能包括逐步形成共同防务政策,直至形成共同防务。再次,突出了欧盟在共同外交与安全政策领域采取行动的主要法律形式是“决定”,即:除了保留原来的“一般指导原则”(general guidelines)和加强成员国之间在这一政策领域的“系统合作”(systematic cooperation)之外,欧盟在这一共同政策领域的行动和立场必须以“决定”方式界定,且此等“决定”的实施安排也必须以“决定”为之(新《欧洲联盟条约》第25条)。另外,新的《欧洲联盟条约》还通过修订或增补其他一系列条款强化新设立的外交事务与安全政策高级代表在这一政策领域的职权(第27条),和各成员国在第三国的外交和领事机构对欧盟公民权的保护(第35条),等等。

第三,明确规定了欧盟对外关系权能的类型和范围。原来的欧洲联盟条约,虽然几经修正,但都明确欧盟对关系权能的范围和类型。新的《欧盟运作条约》在过去数十年欧盟法院判例法的基础上,承袭了《欧洲宪法条约》的做法^③,在第一篇中系统规定了欧盟的权能的类型和范围,根据“平行发展”原则^④,这些类型和范围同样适用于欧盟的对外关系领域。

欧盟的权能分为专属权能、分享权能、协调和补充权能三大类型,各自的范围是:

1. 专属权能

根据《欧盟运作条约》第3条,欧盟的专属权能包括的领域有:(1)关税同盟;(2)内部市场运作所必要的竞争政策的确立;(3)其货币为欧元的成员国之货币政策;(4)共同渔业政策下的海洋生物资源的保护;(5)共同商业政策。此外,如果欧盟立法文件中明确规定国际协定由欧盟缔结或欧盟行使内部权能所必要或此等缔结会影响共同规则及其范围的调整,欧盟的国际协定缔结权能也是专属的。

2. 分享权能

根据《欧洲运作条约》第4条,欧盟与成员国分享的权能领域主要有:(1)内部市场;(2)欧盟基本条约规定的社会政策;(3)经济、社会 and 领土的凝聚;(4)农业和渔业(海洋生物

① 2008 consolidated version of the Treaty on the European Union, Art. 3 (1).

② ibid, Art. 3(2).

③ 曾令良著:《欧洲联盟法总论——以〈欧洲宪法条约〉为新视角》,武汉大学出版社2007年版,第63~71页。

④ 曾令良著:《欧洲共同体与现代国际法》,武汉大学出版社1992年版,第61~64页。

资源维护不在其内);(5) 环境;(6) 消费者保护;(7) 交通运输;(8) 跨欧网络;(9) 能源;(10) 自由、安全与正义领域;(11) 公共健康事项中的共同关切。此外,该条还明确规定,在研究、技术开发和空间领域,一方面欧盟应享有开展各项活动尤其是确立和实施各种计划的权能,另一方面此等权能的行使不应妨碍各成员国行使其权能。类似地,在对外发展合作与人道主义援助领域,一方面欧盟应享有开展各项活动和采取共同政策的权能,另一方面此等权能的行使不应组织各成员国行使其权能。这些规定意味着欧盟与其成员国在这些领域的权能属于“并存”的性质。

3. 协调和补充权能

在欧盟框架内,成员国之间应协调其经济政策,为此,理事会可以采取适当措施,尤其是一般性的指南;类似,欧盟还应采取措施协调成员国的就业政策和社会政策(新的《欧盟运作条约》第5条)。此外,欧盟还应在欧洲层面上采取行动支持、协调和补充各成员国在下列领域的行动:(1) 保护和改善公共健康;(2) 工业;(3) 文化;(4) 旅游;(5) 教育、职业培训、青年与体育;(6) 公民保护;(7) 行政合作。

(三) 增强和完善对外关系机关体系

在原来的基本条约框架下,欧盟的对外关系机关主要是理事会和委员会,尽管欧洲议会和欧洲理事会在各自的职权范围内也行使一定的对外关系权能。在新的《欧洲联盟条约》和《欧盟运作条约》框架下,欧盟的对外关系机关体系得到了明显的增强和进一步的完善,使欧盟在国际关系中区别于其成员国的身份和地位更加突出,主要表现在:

第一,设立欧洲理事会常任主席,作为欧盟对外行动的形象和代表。在《里斯本条约》之前,欧洲理事会的主席由各成员国首脑轮流担任,任期6个月。根据新的《欧洲联盟条约》第15(5)条的规定,欧洲理事会主席应由选举产生,任期两年半,可以连任一届。现任的首届常任主席是比利时前首相赫尔曼·范龙佩。欧洲理事会主席由于是常任的,被媒体称为欧盟的“总统”。根据该条约第15(6)条的规定,这个“总统”的对内职权主要有:(1) 主持欧洲理事会会议和驱动其工作;(2) 保证欧洲理事会工作的筹备和继续与欧盟委员会主席的合作,并在一般事务理事会工作的基础上进行;(3) 努力在欧洲理事会中提供凝聚力和协商一致的便利;(4) 每次欧洲理事会会议后负责向欧洲理事会报告。其对外职权是:在不妨碍欧盟外交事务和安全政策高级的权力的情况下,以自己的层次和能力在涉及共同外交与安全政策的问题上对外代表欧盟。为此,有评论认为,欧洲理事会常任主席的职位更多地表现为形象而不是职权。

第二,设立外交事务与安全政策高级代表职位和欧洲对外行动服务机构,作为欧盟对外关系事实上的“外交部长”和“外交部”。虽然欧盟在《里斯本条约》之前曾经设有共同外交与安全政策代表职位,但是该职位是由理事会的秘书长兼任的^①。而且,其职权主要是在共同外交与安全政策领域“协助”理事会形成、准备和实施各项决策;在对外行动方面,只有在理事会

^① See Consolidated Version of Nice Treaty, Art. 18 (3).

轮值主席请求的情况下,才能代表理事会与第三国进行对话^①。根据新的《欧洲联盟条约》,“欧盟共同外交与安全政策代表”的名称改为“欧盟外交事务与安全政策代表”。虽然称谓的改变只是微小的调整,但是含义却很深远,预示着这个职务不再只限于“共同外交与安全政策”这一个领域,而是扩展到整个欧盟的对外事务。而且,这一职位还兼任欧盟委员会的副主席,从而成为欧盟的“内阁”成员。除了参与欧盟委员会的工作和协调对外行动外(新的《欧洲联盟条约》第18(4)条),他还参加欧洲理事会的工作(第15(2)条)、在理事会的指示下负责共同外交与安全政策包括共同防务领域的建议和决策的实施(第18(2)条、第27(1)条)、主持外交事务理事会(第18(3)条)、在共同外交与安全政策领域对外代表欧盟与第三国开展对话和出席国际组织或国际会议(第27(2)条)。为了协助外交事务与安全政策高级代表充分地履行其职权,新的《欧洲联盟条约》还专门规定设立一个“欧洲对外行动服务”(European External Action Service)机构,组成人员分别从理事会和委员会的总秘书处和成员国的外交部门中选任(第27(3)条)。该机构实际上就是欧盟的“外交部”。所以,欧盟外交事务与安全政策代表,无论是从职位的名称和地位来看,还是从实际职权来看,可谓是实权多于形象,被媒体和公众称为欧盟的“外长”。

第三,对外关系职权更加集中、分工更加明确、合作更为缜密。欧盟通过《里斯本条约》不仅增设了对外关系机关,增强了对对外关系权能,更重要的是,使得欧盟的对外关系职权更加集中,尤其是对外代表权更加集中于欧盟外交事务和安全政策高级代表和外交日常事务集中于新设立的欧洲对外行动服务机构。虽然在原来的《欧洲联盟条约》框架下,欧洲理事会、理事会、委员会和欧洲议会各自在欧盟的对外关系领域都有比较明确的分工,并在彼此之间建立了比较稳定的合作程序,但是新的《欧洲联盟条约》和《欧洲运作条约》通过修订和调整原来的基本条约条款和增添新的条款,使得各主要对外关系机关的职权更为确定和相互间的合作与制衡程序更为缜密。

(四) 统一、系统地规定欧盟缔结国际协定的权能和程序

在《尼斯条约》及其以前的基本条约中,有关缔结国际协定的权能和程序的规定是分散的,而且主要是针对欧共体的。其中欧共体行使缔约权的法律依据和涉及的领域或事项主要有:(1)《欧共体条约》第133(1)条下的共同商业政策;(2)《欧共体条约》第177条下的发展合作协定;(3)《欧共体条约》第310条下的联系协定;(4)《欧共体条约》第308条下的隐含权,即为实现欧共体宗旨所必要的国际协定,尽管《欧共体条约》没有明示授权;(5)《欧共体条约》第300条下的各种国际协定的缔约程序,即:由委员会负责谈判(或经理事会授权,或单独或与成员国代表一起),经与欧洲议会协商或须获取其同意,由理事会缔结(或与成员国一起)。原来的《欧洲联盟条约》并没有明确地规定欧盟的一般缔约权,只是分别在第24条和38条中授权理事会轮值主席可以代表理事会与第三国或国际组织在共同外交与安全政策和警察与刑事司法合作领域缔结国际协定。

与先前的欧盟基本条约不同,新的《欧盟运作条约》在第五部分“欧盟对外行动”中专辟第五篇统一、系统规定欧盟的国际协定的缔结权能和相应的程序。首先,该篇第216条规定,作

^① See Consolidated Version of Nice Treaty, Art. 26.

为一般原则,欧盟不仅享有明示的缔结国际协定的权能,而且在欧盟各项政策的框架内,享有为实现欧盟宗旨所“必要的”其他国际协定缔结权,即隐含缔约权;而且,欧盟缔结的国际协定既约束欧盟各机构,也约束各成员国。最引人注目的是,该篇第218条通过修订原《欧洲联盟条约》,更加系统和具体地规定了欧盟缔结国际协定的程序和各有关机构相应的权能。其要点如下:

- (1) 理事会授权启动谈判并根据谈判议题任命欧盟谈判者或欧盟谈判团队的负责人;
- (2) 欧盟委员会或外交事务与安全政策高级代表(在共同外交与安全政策领域或谈判主要涉及这一领域)负责向理事会提交有关的谈判建议;
- (3) 理事会以特定多数方式通过决定授权签署有关的协定,但与候选成员国准备加入欧盟的联系协定和欧盟加入《欧洲人权公约》必须以全体一致同意方式决定;
- (4) 欧盟对于如下特定的国际协定享有同意权:① 联系协定;② 欧盟加入《欧洲人权公约》的协定;③ 为组织合作程序而建立特定的组织框架的协定;④ 对欧盟有重要预算负担的协定;⑤ 普通立法程序或须经欧洲议会同意的特别立法程序所涉领域的协定。

(五) 明确欧盟与其他国际组织的合作关系和欧盟对外常驻代表团代表欧盟的地位

在以前的欧盟基本条约中,欧共体而不是欧盟被明确保持与其他国际组织之间的关系和开展与其他国际组织之间的合作,而且这种关系合作被指定由欧盟委员会具体负责^①。不仅如此,这些条款位于原《共同体条约》第六部分的“一般与最后规定”之中。与之相对照,新的《欧盟运作条约》在第五部分“欧盟对外行动”中专门以第六篇的方式对“欧盟与国际组织和第三国关系以及欧盟代表团”予以明确规定,从而突出其重要性和构成欧盟对外关系的组成部分。其中第220条规定,外交事务与安全政策高级代表和欧盟委员会具体负责实施欧盟与联合国及其专门机构、欧洲委员会、欧洲安全与合作组织、经合组织和其他国际组织建立关系和维持合作。此外,第221条还明确规定,欧盟在第三国或国际组织的代表团代表欧盟,并直接接受欧盟外交事务与安全政策高级代表的领导。这与过去的实践有很多的不同,原来的欧盟驻第三国和国际组织的代表团是以欧盟委员会的名义且直接接受后者的领导。

三、欧盟对外关系权能的调整对第三国或其他国际组织的可能影响

综上所述,足见欧盟的对外关系权能在《里斯本条约》的作用下发生了较大而重要的变化。这些变化既有实质领域的增强或增补,也有程序性的调整或强化。这些变化给我们留下深刻影响的是:随着欧盟一体化的不断扩大和深化,欧盟比以前任何时期都更加重视其对外关系的开展和权能的完善与加强;通过新的《欧洲联盟条约》和《欧盟运作条约》明确规定欧盟的法律人格和集约式系统规定欧盟对外行动的主要机构、基本内容、构成层面、权能范围和程序要求,充分体现了欧盟在对外行动领域的法治更趋于完善,其中:欧盟法律人格的确立、欧

^① See Consolidated Version of Nice Treaty, Arts. 302-304.