

国外经典政治学教材译丛

主编 王浦劬



The European Union Transformed

欧洲一体化进程 ——欧盟的决策与对外关系

[比利时]尤利·德沃伊斯特
(Youri Devuyst)

著

[中国]门镜

门镜 译

Community Method and
Institutional Evolution from
the Schuman Plan to
the Constitution for Europe

中国人民大学出版社

国外经典政治学教材译丛

主编 王浦劬

The European Union Transformed

欧洲一体化进程

——欧盟的决策与对外关系

[比利时] 尤利·德沃伊斯特

(Youri Devuyt) 著

[中国] 门镜

门镜 译

Community Method and
Institutional Evolution from
the Schuman Plan to
the Constitution for Europe

图书在版编目 (CIP) 数据

欧洲一体化进程：欧盟的决策与对外关系
[比利时] 德沃伊斯特, [中国] 门镜著; 门镜译.
北京：中国人民大学出版社，2007
(国外经典政治学教材译丛)
ISBN 978-7-300-08069-7

- I. 欧…
II. ①德…②门…
III. ①欧洲联盟-欧洲一体化-决策②欧洲联盟-对外关系
IV. D85 D814.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2007) 第 058432 号

国外经典政治学教材译丛

欧洲一体化进程——欧盟的决策与对外关系

[比利时] 尤利·德沃伊斯特 (Youri Devuyt) [中国] 门镜 著
门镜 译

出版发行	中国人民大学出版社		
社 址	北京中关村大街 31 号	邮政编码	100080
电 话	010-62511242 (总编室)		010-62511398 (质管部)
	010-82501766 (邮购部)		010-62514148 (门市部)
	010-62515195 (发行公司)		010-62515275 (盗版举报)
网 址	http://www.crup.com.cn http://www.ttrnet.com (人大教研网)		
经 销	新华书店		
印 刷	三河市新世纪印务有限公司		
规 格	170 mm×228 mm 16 开本	版 次	2007 年 6 月第 1 版
印 张	16 插页 1	印 次	2007 年 6 月第 1 次印刷
字 数	226 000	定 价	24.00 元

版权所有 侵权必究

印装差错 负责调换

前 言



国外经典政治学教材译丛

用一个词概括欧洲一体化的目的，那就是“和平”。结束法国和德国之间不断的战争是欧共体的缔造者们的主要目标。为了达到这个目的，他们建议把煤、钢工业的管理权交给超国家性质的欧洲高级管理局。由于对本国的煤、钢工业不再拥有主权，参加欧洲煤钢共同体的国家从物质上来讲就不再具备彼此开战的条件。自 20 世纪 50 年代以来，成员国之间的联系不断加深，为了解决政治争端而诉诸战争已经变得不可思议。法国和原联邦德国之间关系的发展最令人鼓舞，从宿敌变成了彼此信赖的盟友。回顾欧洲历史的发展，这样的进步实在非同一般。而且，欧洲对和平的贡献与世界上其他地方长久的军事冲突形成强烈对比。当然，欧洲和平的一体化的发展已经超越了法、德两国的关系问题。自从 2004 年 5 月 1 日以来，欧盟已经拥有 25 名成员国，其

中包括很多冷战时期被铁幕隔离在西方阵营之外的国家。从这个角度讲，欧盟 2004 年的扩大是具有历史意义的事件——在长期的分离与冲突之后，通过和平的方式把欧洲联合起来。欧洲一体化的成功也正是我们这本书所要讨论的重要内容。

第一节 共同体方法

本书的重点在于分析欧盟的机构发展。机构建设很重要。20 世纪 50 年代，欧共体能够帮助巩固欧洲的和平，在很大程度上应该归功于它的机构设置。建立欧共体的机构体系一般被称为共同体方法。这种方法是针对第二次世界大战前后所使用的政府间外交发展起来的。在战后的那段时间里，政府间方法帮助建立了诸如欧洲经济合作组织和欧洲理事会这样的机构。但是，这些机构并没有能够完全发挥它们的潜力：由于在这些机构里从一开始就限制主权的转移，重要的决定由于成员国具有的否决权而受阻。通过共同体方法的使用，欧共体部分成功地突破了政府间僵局。以超国家性为特点的共同体方法区别于传统的国际组织的工作方法。共同体方法的超国家性可以概括为以下几点：

- 成员国把一部分权力永久地交给现在称为“欧盟”的组织。在主权转移的这部分领域，成员国从法律上讲不再有权独立行动。

- 为了完成使命，欧盟建立了它自己的机构。这些机构可以创建、贯彻和执行欧盟法律。

- 独立的欧盟委员会充当着一体化发动机的角色。它的职责是代表联盟整体的利益。欧盟委员会专有建议制定欧盟新法律的权力。

- 欧盟的立法一般要求经过直选的欧洲议会和部长理事会的同意。

- 在成员国直接代表的部长理事会，越来越多的决策由原来的全体一致表决被有效多数表决代替。在有效多数表决适用的范围，成员国失去了它们的否决权。在有效多数表决的情况下，反对某个特别决策的成员国也必须正确、及时地贯彻它。

- 欧盟的法律优先于成员国的法律。欧盟的法律不能被后来的成员国法律所篡改。



- 欧盟的法律不仅为成员国，也为每个公民规定权利和义务。根据欧盟的法律规定，公民个人可以在成员国的法院挑战成员国的司法和管理实践。

- 在上述的情况中，如果成员国一味坚持违背它的法律义务，将会受到欧洲法院的处罚。

与传统的强权政治相反，共同体的创建者们强调保护小成员国的利益。虽然法、德和解是共同体的主要目标，它的实现并不是以牺牲小成员国的利益为代价的。共同体方法在两个方面实现了对小成员国的保护。首先，只有欧盟委员会有权启动立法程序。欧盟委员会明确肩负追求欧盟整体利益的任务，由此，立法讨论是建立在整体利益基础上的，而不是一个或几个大成员国的利益。其次，小成员国在部长理事会中按人口比例分配获得比大成员国高的选票数目。举例来说，原联邦德国在部长理事会中很多年一直以 8 200 万人口的基数获得 10 张选票。而比利时以 1 000 万人口的基数获得 5 张选票。这样一来，共同体比传统的政府间框架为小成员国创造了更相宜的环境。

如上面所指出的，欧盟的机构设置是很重要的。政治学研究者发现，机构设置之所以重要，是因为它们对道路的发展有影响。^[1]这也就是说，政治辩论的结果在很大程度上受到早期发展中对机构的选择，比如说采取有效多数表决而不是全体一致表决的方法。当欧盟可以通过共同体方法的超国家机制运作的时候，广为人知的代表政府间活动的特点的“能力与预期的差距”几乎被完全改善。^[2]比如说在竞争领域，建立欧洲经济共同体的《罗马条约》赋予其委员会具体的决策执行权。因此，在这个领域，欧盟在对内和对外的事务中被广泛地认为颇有效率。在政府间倾向更强的领域，比如共同外交与安全政策以及司法与内务合作方面，政策的产生困难重重^[3]，具体的成绩往往低于所宣布的政策构想。一般认为，政府间工作方法是这些领域阻碍进步的重要因素。^[4]曾任欧盟委员会主席的雅克·德洛尔回忆说，在强调共同体方法的重要性的时候，“历史经验告诉我们，如果我们背离这个方法，欧洲将失去方向”^[5]。



第二节 欧盟机构的发展与欧洲宪法

共同体的超国家权力主要被限制在建立共同市场方面。然而,自从20世纪90年代早期以来,欧洲一体化的规模和合作逐渐超出了共同市场的界限。欧盟为它自己制定了发展共同外交政策的任务。此外,它还开始了在司法和内务领域合作的进程。为了使欧盟具有实现这些雄心的手段和决策机制,成员国政府之间进行了三次主要谈判议程,这三次议程导致三个条约的产生:《马斯特里赫特条约》(1992)、《阿姆斯特丹条约》(1997)和《尼斯条约》(2001)。

欧盟条约框架

奠定欧洲共同体的条约:

20世纪50年代欧洲共同体的建设:

——建立欧洲煤钢共同体的《巴黎条约》:1951年4月18日签字,1952年7月23日开始生效,2002年7月23日过期;

——建立欧洲经济共同体的《罗马条约》:1957年3月25日签字,1958年1月1日开始生效;

——建立欧洲原子能共同体的另一个《罗马条约》:1957年3月25日签字,1958年1月1日开始生效。

修订欧洲共同体的条约:

两个重要的、修订早先的共同体条约的条约在欧盟建立之前得到采纳:

——《合并条约》:1965年4月8日签字,1967年7月1日开始生效。它使机构简化,三个共同体即煤钢共同体、经济共同体以及原子能共同体共同拥有一个委员会、一个部长理事会;

——《单一欧洲法令》:1986年2月17日和28日签字,1987年7月1日开始生效。它通过建立内部市场刺激了欧洲一体化的发展。



欧洲联盟的建立是依据：

——《马斯特里赫特条约》：1992年2月7日签字，1993年11月1日开始生效。

欧盟建立后两个重要的修订条约：

——修订欧洲联盟条约、建立欧共体的条约以及相关法令的《阿姆斯特丹条约》：1997年10月2日签字，1999年5月1日开始生效。它导致《欧盟条约合订版》和《欧共体条约合订版》的产生；

——修订欧洲联盟条约、建立欧共体的条约以及相关法令的《尼斯条约》：2001年2月26日签字，2003年2月1日开始生效。

《建立欧洲宪法的条约草案》于2004年10月9日由25个成员国签字，但是由于这个条约在法国和荷兰的全民公决中没有被通过，使它生效的日期受到影响。

在阿姆斯特丹和尼斯有关对条约改革的谈判过程中，谈判者们通过一系列折衷而取得进展。结果，欧盟的机构设置就这样拼凑起来^[6]，前欧盟委员会主席把它称为“在微妙的议定书和越来越复杂的模式”基础上发展起来的“建设性模糊状态”^[7]。

在阿姆斯特丹和尼斯所达成的妥协模式，与其说是加强了共同体方法超国家性的特点，还不如说是有助于加强欧盟政府间合作的特点。^[8]成员国政府首脑们在决定推动欧洲一体化超越共同市场的界限时，也认为有必要加强他们自己在欧盟决策过程中的参与。这一点很重要。因为成员国最高政治领导人的直接参与有助于在关键问题上，比如货币同盟的事务决策上取得进展。然而，成员国首脑之间召开的欧盟理事会峰会也有着瘫痪性的效果：他们主要是通过传统的政府间会议方式工作，而在操作上，经常面临成员国要动用否决权的威胁。欧盟理事会的政府间工作方法很难使会议的结论令人满意。

在阿姆斯特丹和尼斯对欧盟条约的修正令人失望。为了给下一轮机构改革做准备，成员国首脑们决定召开一个欧洲大会。除了政府代表之外，成员国议会的代表、欧洲议会的代表，以及欧盟委员会的代表都参加了会议。申请加入欧盟的国家也以同样的方式派代表出席。此外，经



济和社会委员会、欧洲社会合作团体、地区委员会、欧洲监察委员会也派了观察员参加。欧洲大会的任务是把欧盟机构改革的准备工作做得更广泛、更透明,是为正式的条约改革做准备。它成功地通过了《建立欧洲宪法的条约草案》(简称为《条约宪法》)。^[9]《条约宪法》的通过需要在政府间会议框架下取得成员国的一致同意。随着2004年6月18日政府间会议的结束,《条约宪法》正式在罗马于2004年10月9日签字。《条约宪法》到目前还没有生效,它首先需要所有成员国根据各自的宪法要求对它进行批准。这是一个非常艰难的过程。到目前为止,已经有15个成员国批准了它。然而,在2005年法国和荷兰举行的全民公决中,大多数投票者对《条约宪法》表达了反对意见。针对这个情况,2005年6月16日—17日召开的欧盟理事会号召拿出一段时间来,以便在各个成员国内对欧盟的未来开展充分的辩论。^[10]有关是否继续欧盟机构改革的决定将会在2008年下半年做出。^[11]在探讨欧盟未来的机构发展时,《条约宪法》是讨论的热点。关于《条约宪法》的内容,我们会在以后的章节中进行介绍。需要指出的是,法国和荷兰对《条约宪法》的否决并没有使欧盟的脚步停下来,欧盟机构继续在现有的条约框架下工作。

从机构方面讲,如果生效的话,《条约宪法》会在机构建设方面取得三个重要结果。第一,它将简化欧盟的结构。欧盟获得法人资格,而且吸收了旧的欧共体。欧盟与欧共体之间令人迷惑的划分从此将结束。

第二,谈判《条约宪法》的主要目的是考虑到欧盟从15国扩大到25国的背景下需要精简决策体制。要达到这个目的,就要在欧盟的决策中取消成员国享有的否决权。但是,这并没有实现。欧盟理事会仍然是通过一致同意的模式工作,每个成员国都有可能反对提案的通过。欧盟理事会是欧盟的政治领导机构。在一个拥有25个成员国的欧盟,迫使这个政治领导机构一定要通过一致同意来采纳提案只能使一切限于停滞。而且,在关键政策领域包括欧盟的财政、税收、社会安全、外交和防御,在部长理事会上也仍然维持了否决权的存在。除此之外,《条约宪法》本身的修正也要求全体一致表决。

第三,《条约宪法》标志着大、小成员国之间平衡的重要变化。有关部长理事会上选票的分配,《条约宪法》引进了一种按照每个成员国



人口分配选票的机制。虽然《条约宪法》决策体制包含一些保障措施，但是，却去掉了共同体方法带给小成员国选票分配的优势。

第三节 欧盟的扩大

欧盟机构调整的主要原因是欧盟的扩大进程。从 20 世纪 60 年代早期开始，欧共体对那些以前选择留在一体化框架之外的欧洲国家越来越有吸引力。通过一体化的进程，在南欧和中欧包括希腊、西班牙、葡萄牙以及前华沙条约组织成员中推动了民主、法制对基本权利的保护。而且，新成员国的加入有助于在新、老成员国中促进经济的发展。欧盟委员会的一个研究指出，2004 年欧盟的扩大会使入盟国家的国内生产总值以每年一点三到二点一的百分比的速度增长。而老成员国国内生产总值的水平会在累积的基础上增加零点七个百分点。^[12]

欧盟成员国资格

成为欧盟成员国的条件

任何尊重自由民主的原则、尊重人权和基本自由、尊重法制的欧洲国家都可以申请加入欧洲联盟。

为了加入欧盟，这些国家需要满足哥本哈根欧盟理事会于 1993 年建立的一些标准。根据这些标准，有希望加入的成员国必须：

- 是稳定的民主体制，尊重人权和法制，保护少数民族权利；
- 拥有正常运转的市场经济；
- 采纳欧盟法律中规定的共同制度、标准和政策。

加入欧盟需要经过一个谈判过程。谈判好的入盟条约需要所有缔约国签字和批准，并在其生效前获得欧洲议会的同意。

欧盟成员国的发展

欧洲煤钢共同体、欧洲经济共同体和欧洲原子能共同体，以六个成员国为开端：比利时、法国、原联邦德国、意大利、卢森堡、和荷兰。



1973年,英国、爱尔兰和丹麦加入。英国早先一直与共同体保持距离,并试图促进以政府间方法为特点的欧洲自由贸易协定的发展。1963年,法国总统夏尔·戴高乐拒绝了英国的第一次申请,他认为英国是美国的特洛伊木马。

1981年,希腊加入;其后于1986年,西班牙和葡萄牙加入。把它们纳入欧共体的目的是为了在多年右翼政府统治后,为这些国家带来民主政治的稳定和经济的发展。

1995年,奥地利、芬兰和瑞典加入。在冷战期间,这些国家属于中立国家。只有当冷战结束时,才使它们的入盟成为可能。

2004年,塞浦路斯、捷克共和国、爱沙尼亚、匈牙利、拉脱维亚、立陶宛、马耳他、波兰、斯洛伐克和斯洛文尼亚加入。

欧盟委员会准备于2007年接纳保加利亚和罗马尼亚。

克罗地亚和土耳其的入盟谈判开始于2005年。马其顿被确认为申请国,但是入盟谈判还没有开始。

自20世纪90年代早期以来,越来越多的国家加入欧盟。这些国家有着不同的历史背景、文化、语言、经济条件 and 政治传统,它们对扩大的欧盟的政治团结和决策能力有很大的影响。尽管如此,欧盟从来没有把内部的多样性作为借口向东欧国家关上大门。在接受历史责任的同时,那些希望欧盟永葆活力的人们坚持认为欧盟需要机构精简。1992年,时任欧盟委员会主席的雅克·德洛尔表态说:

共同体从来都不是一个封闭的俱乐部,它不能拒绝对历史挑战的责任,它要对整个欧洲的政治和经济秩序的发展做出贡献……

未来的扩大对共同体决策能力的影响是最值得仔细考虑的事情。非成员国国家希望加入是因为共同体有吸引力,共同体有吸引力是因为它看上去有效率。为了追求扩大而降低效率会是一个错误。

考虑到扩大,使共同体拥有20个甚至30个成员国,一个重要的问题是效率问题。如何保证扩大以后新的联盟还能运行良好……

我们如何才能确保“更多”不会导致“更低”?^[13]

事实上,达成《阿姆斯特丹条约》、《尼斯条约》以及《条约宪法》的几次谈判都是试图确保“更多”不要导致“更低”。但结果并不完全令人信服。在一些重要的政策领域,成员国所具有的否决权阻碍了决策的效率。

本书向读者介绍了关于扩大的进程、欧盟有关机构的讨论,以及影响目前欧盟政治体制的问题。为了说明问题,对历史的回顾很重要。然而,本书并不是按时间的顺序考察和分析欧洲一体化的进程的。我们主要是循着几十年来有关欧盟机构的政治讨论这条主线来安排章节的。通过历史的演变和对共同体方法的分析,向读者介绍每一次机构的发展,以及欧盟的决策与对外关系之间的主要问题。此外,本书还讨论了决定欧盟未来的主要政治发展。为了满足中国读者的需要,我们还专门增加了一章关于中欧关系的内容。与中国的关系是欧盟对外政策的一部分。近些年来,与中国双边关系的快速发展也从一个侧面反映了欧盟积极的对外政策。

欧洲理事会—欧盟理事会—部长理事会

为了避免在以下的章节中产生误解,这里有必要把几个概念做进一步解释:

——欧洲理事会不属于欧盟。它创建于1949年,总部设在斯特拉斯堡。目前,它拥有45个成员国。欧洲理事会有它自己的部长委员会、议会大会、地区政府代表会议,以及由1800多人组成的秘书处。欧洲理事会最重要的成就是1950年通过的《欧洲人权公约》。

——欧盟理事会创建于1974年,是欧盟成员国首脑和欧盟委员会主席之间的经常性会议。欧盟理事会为欧盟的发展制定总的政治目标。

——部长理事会是各个成员国的政府部长之间的会议。它是欧盟的主要决策机构。根据议事日程上所涉及的事务领域,每个国家会派相应的负责这一事务的部长出席会议(比如外交、财政、交通、农业等事务)。



注释

[1] 关于欧盟研究中机构的建设情况对欧盟发展道路的影响, 参见约翰·彼得森和迈克尔·夏可顿:《欧盟的机构总览》(John Peterson and Michael Shackleton, “The EU’s Institutions: An Overview”), 见约翰·彼得森、迈克尔·夏可顿编:《欧盟的机构》(*The Institutions of the European Union*), 6 页, 牛津大学出版社, 2001。

[2] 参见克里斯托弗·黑尔:《能力与预期差距, 理解欧盟的国际角色》(Christopher Hill, “The Capability-Expectations Gap, or Conceptualizing Europe’s International Role”), 载《共同市场研究杂志》(*Journal of Common Market Studies*), 1993 (31), 305 页。

[3] 参见罗马诺·普罗迪:《联盟国家在 2001 年》(Romano Prodi, “The State of the Union in 2001”), 在斯特拉斯堡欧洲议会的讲话, 2001-02-13, 7 页。

[4] 最引人注意的是集思广益小组上交的报告。这个小组被要求起草 1996 年《阿姆斯特丹条约》谈判的议程。参见布鲁塞尔部长理事会秘书处:《集思广益小组报告和其他文件参考: 1996 年政府间会议》(*Reflection Group Report and Other References for Documentary Purposes: 1996 Intergovernmental Conferences*), 49、75 页, 1995。

[5] 雅克·德洛尔:《联合欧洲: 我们的历史使命》(Jacques Delors, “Reuniting Europe: Our Historic Mission”), 载《欧洲通讯社》(*Agence Europe*), 2000-01-03—04: 3 页。

[6] 参见迭德尔·克蒂:《联盟的宪法结构: 拼凑的欧洲》(Deirdre Curtin, “The Constitutional Structure of the Union: A Europe of Bits and Pieces”), 载《共同市场法律评述》(*Common Market Law Review*), 1993 (30): 17 页。

[7] 罗马诺·普罗迪:《联盟国家在 2001 年》(Romano Prodi, “The State of the Union in 2001”), 在斯特拉斯堡欧洲议会的讲话, 2001-02-13, 8 页。

[8] 有些人把这种模式解释为既非超国家性又非政府间的“新欧洲模式”。参见保罗·玛格耐特和埃立克·雷马克:《欧洲的大变化》(Paul Magnette and Eric Remacle, “La Grande transformation de l’Europe”), 见保罗·玛格耐特、埃立克·雷马克编:《欧洲新模式》(*Le Nouveau Modèle Européen*), 7 页, 布鲁塞尔大学出版社, 2000。

[9] 有关欧洲大会的材料, 参见 <http://european-convention.eu.int>。

[10] 布鲁塞尔欧盟理事会:《欧盟成员国政府首脑关于建立欧洲宪法的条约的批准的声明》(“Declaration by the Heads of State or Government of the Member States of the European Union on the Ratification of the Treaty establishing a Constitution for Europe”), 2005-06-16—17。

[11] 布鲁塞尔欧盟理事会:《轮值主席国决议》, 第 48 段, 2005-06-15—16。



[12] 参见 <http://europa.eu.int/comm/enlargement/arguments/index.htm>。

[13] 欧共体委员会：《欧洲和扩大的挑战》(Commission of the European Communities, “Europe and the Challenge of Enlargement”), 布鲁塞尔, 第 10、18、19 段, 1992-06-24。

目 录



国外经典政治学教材译丛

第一章 共同体方法的创建：机制建设的重要性	1
第一节 共同体方法的起源：在理想主义与实用主义之间徘徊	1
第二节 共同体方法、政策调整与成员国：究竟谁服从于谁	5
第二章 欧盟政体的基础	10
第一节 欧盟的司法基础：条约框架与宪法	10
第二节 欧盟成员国：国家联盟与地区联盟	15
第三节 欧盟的权限：扩大与制约	16



第三章 欧盟的决策	25
第一节 欧盟委员会：独立的一体化的发动机还是 无足轻重的秘书处	25
第二节 欧盟理事会：政府间一体化的发动机还是 瘫痪的外交会议	35
第三节 部长理事会：效率与否决权	41
第四节 欧洲议会：民主赤字与议会治理	50
第五节 欧盟决策结果：立法协调、政策调整、 资源分配	57
第四章 法律在欧盟中的作用	74
第一节 欧盟法律的影响：最高效力与国家的违抗	75
第二节 司法保护：集中与分散的法律执行体制	76
第三节 基本自由：庄严声明与直接适用权利	82
第五章 欧盟对外关系	91
第一节 欧盟制定条约的能力：共同体方法与政府 间主义	95
第二节 欧盟对外经济代表：异口同声还是人多 嘴杂	99
第三节 共同外交与安全政策：宣言与现实	106
第四节 欧洲安全与防御政策：军事依赖与自主 干预能力	112
第六章 欧盟—中国关系	129
第一节 欧中关系的历史回顾	130
第二节 欧中经贸关系：相对收益还是绝对收益	133
第三节 欧中政治交流：求同存异与讨价还价	137
第四节 欧中军售解禁：承诺与现实	140
第五节 欧中战略伙伴关系的未来：多极化与 多边主义	143
第七章 欧洲的政治未来	150
第一节 《条约宪法》的命运：问题与可能的对策	151
第二节 扩大的前景：成绩与挑战	154



第三节 欧盟的周边政策：无限扩大与限定的欧洲	156
第四节 增强欧盟凝聚力的努力：团结与自我利益	158
第五节 快速发展的欧洲：区别性与灵活性	163
第六节 欧盟的价值观：开放性与“基督教的欧洲”	168
第七节 欧洲一体化：无政府状态下的制度安排	171
结论	181
推荐阅读材料	187
部分欧洲领导人姓名的习惯性译法	228
部分专有名词的习惯性译法	230
后记	235