

政治与法律思想论丛
SERIES OF POLITICAL AND LEGAL THOUGHTS



立宪的意涵： 欧洲宪法研究

冯兴元 等著



北京大学出版社

立宪的意涵： 欧洲宪法研究

冯兴元 等著



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS

图书在版编目(CIP)数据

立宪的意涵:欧洲宪法研究/冯兴元等著. —北京:北京大学出版社,
2005.3

(政治与法律思想论丛)

ISBN 7-301-08362-9

I. 立… II. 冯… III. 欧洲联盟-宪法-研究 IV. D950.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2004)第 131648 号

书 名: 立宪的意涵:欧洲宪法研究

著作责任者: 冯兴元 等著

责任编辑: 王业龙

标准书号: ISBN 7-301-08362-9/D·1036

出版发行: 北京大学出版社

地 址: 北京市海淀区中关村北京大学校内 100871

网 址: <http://cbs.pku.edu.cn> 电子信箱: pl@pup.pku.edu.cn

电 话: 邮购部 62752015 发行部 62750672 编辑部 62752027

排 版 者: 北京高新特打字服务社 51736661

印 刷 者: 三河新世纪印务有限公司

经 销 者: 新华书店

650 毫米×980 毫米 16 开本 27.5 印张 421 千字

2005 年 3 月第 1 版 2005 年 7 月第 2 次印刷

定 价: 32.00 元

未经许可,不得以任何方式复制或抄袭本书之部分或全部内容。

版权所有,翻版必究

汤之《盘铭》曰：苟日新，日日新，又日新。

《康诰》曰：作新民。

《诗》曰：周虽旧邦，其命维新。

是故，君子无所不用其极。

——《大学》

主 编：高全喜

学术委员：李 强 季卫东 王 焱 高全喜

张千帆 曹卫东 杨立范 陈 明

谢鸿飞 刘海波

CONTENTS 目 录

导论：立宪与政体竞争 / 1 刘军宁

一、导论	1
二、立宪与“政体竞争”：从国际到洲际	2
三、欧盟宪法概貌	4
四、联邦之争	10
五、从费城到布鲁塞尔	14
六、批评与争议	15
七、本书主要内容	20
八、求同，抑或促异？中国的抉择	35

关于欧盟的一部宪法性条约 / 39

〔荷兰〕吉杰斯·德弗里斯

德国联邦制改革及其对欧盟制宪的含义 / 51

〔德〕韦恩哈特·莫舍尔

一、联邦制的定义	51
二、联邦制的历史起源	52
三、财政联邦制的理论	52
四、权力集中趋势的增强	53
五、批评和改革要求	54
六、对欧共同体类似问题的展望	56

欧洲宪法的原则及其意蕴 / 58

龚虹波

一、引言	58
二、欧盟及欧洲宪法简介	58

三、欧洲宪法的原则	71
四、欧洲宪法原则对中国修宪的 启示性结论	89
五、结语	92
 欧洲宪法的起源、特点、问题及 对中国的启示 / 94	刘海波
一、欧洲宪法的起源	94
二、欧洲宪法的特点和问题	97
三、对中国的启示	119
 欧洲联盟的财税体制现状、未来立宪 安排与经验 / 120	冯兴元
一、引言	120
二、欧盟财政体制和财政政策	124
三、各国财政政策的共同体法约束	159
四、税收竞争和税收协调	177
五、欧洲宪法中的财政安排与未来展望	195
六、欧盟的财政体制选择对中国的启示	211
 欧盟立宪中的地方自治安排及其 对中国的启示 / 224	秋风 谈志林
一、基本概念与研究框架	224
二、欧盟政体结构中的地方自治	228
三、欧洲以外的地方自治：以东亚为例	258
四、欧盟地方自治原则对中国的启示	264
五、结论	284
附论 个人自治、社会自治与地方自治	285
 附录：欧洲宪法条约草案 / 291	

导论：立宪与政体竞争

刘军宁

一、导 论

当 1215 年英国国王约翰与 25 位领主签订旨在分割君权的《大宪章》的时候，在中国，成吉思汗灭金占领中都（今北京），正忙于用武功建立中央集权帝国。

当 1787 年北美前殖民地的 55 位绅士冒着费城盛夏的酷暑达成了世界上最有生命力的宪法时，在中国，乾隆皇帝正忙于审查《四库全书》、寻找诋毁清朝廷的字句，搭建文字狱。

当 1946 年日本人与美国占领军共同制定日本的第一部民主和平宪法时，在中国，历时八年的抵御外敌之战刚刚结束，内战又全面爆发。

1949 年，德国为摆脱纳粹集权统治的后患，制定了堵住纳粹复辟的《基本法》。在中国，新的国体和政体宣告成立，毛泽东发表《论人民民主专政》，红色政权从此建立。

当 1958 年，法国人为探索一条稳定的宪政民主之路忙于制定第五共和国宪法时，中国人正在如火如荼地进行“大跃进”，随之而来的便是夺走了数千万性命的“三年自然灾害”。

当上个世纪九十年代初，俄国和其他东欧国家终于制定了后冷战时代第一部民主宪法时，中国的许多理论家们还在继续总结苏联亡党亡国的教训，教训之一就是苏共修改了宪法中的霸王条款。

以往，中国几乎错过了关注人类历史上所有重大立宪的机会。现在，新的机遇终于来临。自 2002 年以来，105 位欧盟代表面对美国的立宪者们当年面对的那些问题，制定出欧盟宪法草案。有史以来，破天

荒,中国人终于第一次有机会冷静地、认真地旁观人类历史上一次重大的立宪活动,对这一重大立宪实践进行实时的观察和研究。

就像观看顶级体育赛事一样,中国人终于有机会看到一次顶级的制宪实况。正是出自珍视这一难得的历史性机会、出自通过全程观察欧盟立宪及其对中国未来宪政革命的意义的关怀,我们这项研究试图在第一时间来报告我们的研究成果。

二、立宪与“政体竞争”:从国际到洲际

人类文明的进步是不同文明之间相互竞争的产物。而文明的步伐,与每个文明所采行的政治经济制度有着密切的关系。不同政治制度之间的竞争是人类文明得以发展的一个重要动力。在这一竞争过程中,野蛮的、专横的制度逐步被淘汰,文明的、自由的制度越来越普及。也正是通过一波波的民主化浪潮,宪政民主政体已经在今天世界上的各种政体中牢牢地占据了主导地位,并对一切反自由反民主的政体构成了强大的压力。

不同类型政体之间的竞争导致优良政体的存续和不良政体的淘汰,如自由民主政体与皇权专制和极权专制政体之间的竞争;相同类型的政体之间的竞争使得各自的政体在演进与试错的过程中逐步得到改进,如议会制民主政体与总统制民主政体之间的竞争。今天世界上的政体竞争无外乎这两大类型。人类政体演进到今日,几乎任何政体都是通过立宪来确立的。因而观察立宪也是观察政体确立的最好途径。

与西方多种多样、争奇斗艳的政体形式相比,数千年以来,中国的政体形式一脉相承,权力集中的大一统是其不变的政体主旋律,这就是君主专制。这种政体在历朝历代之间只有度的变化,没有质的改变。中国的政体演进如此之慢,一个重要的原因就是,在数千年的时间内,中国及其周边,没有不同政体的参照物,有的都是专制程度略有不同的君主政体。当然,另一个原因是内部的实质性制度创新遭到绝对禁止。因而,君主政体与非君主政体之间的竞争无从发生。横向与纵向的君主政体比比皆是,不同版本的君主政体之间的竞争把君主专制推到了极端,使之发展到了极致。

但是,在19世纪中期中国国门打开之后,国人第一次知道了世界上居然还有不同于君主政体的其他政体类型。随着其他政体参照物的幽灵出现在中国,随着中国人通过书刊、口耳相传和出洋考察,中国人增加了对其他政体的了解。君主专制政体的好日子终于一去不复返了。

可见,阻止政体变革的最好办法,是禁锢关于其他政体参照物的知识、禁锢关于制度创新的讨论。同理,推动政体竞争和引入优良政体的最好办法,就是鼓励对制度创新的研究,充分了解其他的政体参照物。所以,推动中国政治制度的演进、通过政治竞争推动政治体制变革,有效的途径之一,就是研究其他政体参照物。而观察研究当下的欧盟立宪,其意义正在于此。

不同制度之间的竞争,对恶质的制度是噩梦,对优质的制度是天赐良机。没有对手的挑战,自身的潜能就难以发挥到极致。自由社会的价值,在于不同制度及关于制度的不同思想之间的自由竞争。对性质相近的制度而言,竞争会使双方都得到改进。竞争构成了一种制约与平衡。竞争是一个有道德含量的词。因此,竞争并不仅仅是社会达尔文主义式的“狗咬狗”。西方世界的发达和宪政民主的确立,自其进入文明社会以来多种多样的政治类型之间的彼此竞争与较量,才促进了人类政体的演化,避免了王朝循环,使得更为优越的、更合乎人性的政体形式能够脱颖而出。

2001年12月,设在比利时莱肯的欧盟理事会宣布筹备欧洲未来大会(Convention on the Future of Europe),负责起草欧盟宪法。该会议由法国前总统德斯坦任主席,每个成员国议会派两名议员、政府派一名代表参加,欧洲议会派16名议员、欧洲委员会派两名代表组成。正在申请加入欧盟的候选国也按同样的方式派出代表,会议成员共有105名,同时各方还要准备同样多的候补代表。从此,欧盟的立宪进程正式启动,尤其有象征意义的是,这是人类历史上第一次以大洲为单位的立宪。以前的立宪,只是发生在国家及其成员体的范围之内。欧盟终于把立宪提高到超国家的层次,这也实质性地扩展了人类的政体竞争的范围与层次。对西方的政治制度,包括这次对欧洲的政体创新的研究,必将促进中国与世界的制度竞争,加速中国的制度变革。

今天,欧盟开始制定宪法,探索超国家的政体行为,再次为人类提供

了一个政体创新和政治制度演化的活典范,是人类在充分尊重人的自治权利、尊重各国的意愿,也就是尊重各国民众的自愿选择的基础上寻找适合自己的统治形式的一次最新的尝试。研究欧盟立宪对探索中国的政体变革之路不啻是一个难得的参照。

三、欧盟宪法概貌

制定宪法的必要性在于任何政府都需要某种合法性。在宪政之下,宪法规定政府的使命是保障公民的自由与权利,同时对政府的权力加以有效的限制,并在此基础上通过自愿同意的选举赋予政府以合法性。现代自由政体建立在公民通过选举表达出来的自愿同意的基础上。宪法是用制度连结起来的,而且形成一个结构。宪法是一组规则的集合,并置每一个个人和团体,不论是执政党,还是国王,于宪法的约束之下。建立和保存这样的制度需要共识。对根本制度的共识就是宪法。制度提供的是一个架构,在这样的架构中,个人享有规则之下的自由。

与暴力革命相比,通过立宪建立宪政,是一种以下层为依托的上层自我的和平变革。其好处是能够有效地避免社会动荡。历史上,在欧洲,常常有诉诸暴力来统一欧洲的尝试,不论是古罗马的皇帝,还是拿破仑,还是希特勒,这些尝试都以失败告终。失败的根本原因是征服者力求通过武力征服来独占权力,拒绝与他人他国分享权力。看似吊诡的是,分享主权反而能够获得权力(to share sovereignty is to win power)。这是欧洲人不大可能遗忘的经验,也是所有国家都不应遗忘的教训。不分享权力的宪法,是不能带来宪政、和平与繁荣的宪法。

(一) 背景与意图

欧盟迄今为止还不是一个国家,可是它为什么需要一部宪法?欧盟需要宪法的国际因素大于各成员国的内政因素。最简单的问题是基辛格提出来的:欧盟的“电话号码”是什么?有事找谁?现在欧盟有了宪法,就等于有了了一个独立的“电话号码”,有了正式的法人资格。欧盟的统一起来的权力必须有合法性来源。

说到欧洲,我们所说的不是地理,而是一种文明,说的是其文明的扩

张,及其对地域疆界之外的辐射。从自然地理的角度看,欧洲一直是一片地域。在人类历史上的很长一段时间,欧罗巴也是一个文化现象,甚至是战争现象。但是,到了今天,欧洲作为人类历史上的第一个大洲,正在成为一个政体现象。欧洲的今天是什么?是经济共同体、政治联合、政治联盟、准联邦、单一市场、贸易区。在宪法通过之后,还将成为一个单一的司法实体。一个大洲采行什么样的政体,第一次在人类历史上成为一个需要认真探讨的问题,一个值得中国学者认真观察研究的问题。

“欧洲统一的梦可以上溯到古代。从古罗马帝国到中世纪基督教在欧洲的一统天下,一直到近代拿破仑帝国的蓝图,都是欧洲统一梦在历史上的反映。与中国历史长期统一的局面不同,欧洲自罗马帝国以来便以分裂为其主要特征。欧洲邦国林立的一个严重后果是战争不断:宗教战争、王位继承战争、争夺领地战争、民族独立战争等等。19世纪更是战争的世纪,从1804年拿破仑称帝,对外征战,英、奥、俄组成第三次反法同盟以后,大大小小的战争一直不断。严酷的战争孕育了强烈的和平思想,以组建联邦来防止战争、实现和平,成为欧洲哲人代代不绝的话题。欧洲思想家卢梭、康德、雨果等都有关于欧洲合众国的构想。”

在第二次世界大战之前,欧洲一直都是在用武力追求统一欧洲。直到二战之后,和平才成为实现欧洲统一的根本途径。起始于20世纪50年代的欧洲一体化进程迄今逾半个世纪了,有关欧洲一体化的发展方向一直为世人所争论。欧洲一体化最初是几个欧洲民族国家出于各自国家利益的需要而产生的国家间联合。1992年通过的马斯特里赫特条约标志着欧共体向更具国家性质的欧洲联盟的转化。它赋予其成员国公民“欧洲公民”的身份,其口号是“更为紧密的联盟”(An Ever Closer Union)。从根本上讲,欧洲联合的启动者的目的是要在欧洲避免战争,争取永久和平应该是没有疑问的。然而问题在于,如果欧洲历史上的战争之源主要来自民族国家,如果欧洲建设的动力仅仅是建构和平,那么,建构和平的代价就必然是民族国家的消失。这就等于说欧洲各国在民族国家的框架内为自己打造民族国家的坟墓。这是欧洲建设事业提出的一个十分诱人的悖论。正是因此,有学者将欧洲联合进程称作“最后的乌托邦”。是欧洲制造了民族国家,也是欧洲开始消灭民族国家。

“从欧洲联合实际运作的角度来说,就是欧洲各国通过分享一部分主权来达到更好地维护自身利益的目的。在长达半个世纪的政治推动与利益妥协的联合进程中,欧洲渐渐走出了一条主权国家的现代改造的新路。”(参见:《欧洲的未来》)

随着欧盟内部各国之间的关系越来越紧密,对制度、政体与宪法的需求也越来越大。因为欧洲议会没有实际的决策权,无法决定欧洲一体化的命运;首脑会议、部长理事会、欧洲委员会拥有决策权,但决策过程不透明,尤其是掌握实权的部长理事会,几乎是在与媒体隔绝的情况下,做出关系各成员国人民命运的种种决定。总之,联合起来的欧洲需要一部共同的宪法。欧盟作为一种跨国家政体的出现,不仅是20世纪的一件大事,也是人类历史上的一件大事。

每一部成文宪法都是其时代的产物。它们反映的是特定的政治文化,特定的政治需求。从建国文本到超国家文本,欧洲宪法将把原来的欧盟再提升一步,第一次把一个区域共同体建立在宪法之上。它将授权欧盟成为单一法人,这有助于欧洲作为一个单一主体活动在世界舞台上,享有签署国际协议的专属权。欧洲将不再是经济巨人、政治侏儒,各国的许多国内政策将在欧盟层次上来决定。欧洲经济共同体从一个旨在建立单一市场的经济共同体,变成欧洲联盟,从而大大地拓展了其活动范围,把触角伸到了社会与政治领域,并取得不少的相关权力,而这些原本属于各成员国。拥护欧盟宪法的人士认为,制定这样一部宪法,将使得欧盟更易于理解,对公民更透明,将明晰欧盟的权力,把联盟的责任与成员国的责任区分开来。

(二) 超验之维哪里去了?

现代宪政理论研究表明,起源于西欧、昌盛于欧盟的宪政民主有其特有的超验之维,即人们所说的宪政的宗教根基。欧美的宪政体制有其自身的文化源头,这就是广义的基督教传统。宪政的首要任务是保障公民个人的权利与自由。这些权利与自由为什么必须保障?因为根据基督教学说,人的权利与自由是天赋的。对政府权力为什么要限制?因为,与上帝相比,不论多么伟大的政治家,都是凡人,都有作恶的倾向,因此必须加以约束。所以,离开基督教的超验之维,宪政的价值与制度

将失去一个重要的依托,在基督教世界的欧洲应更是如此。所以,如何处理上帝在欧洲宪法中的位置,如何对待宪政的超验之维,值得特别关注。

根据现行的欧洲宪法草案文本,“上帝”被请出了宪法。草案第 I-51 条意味着欧盟不把基督教视为宪法的宗教基础,而是强调对各种宗教一视同仁。为此,梵蒂冈的教皇在写给宪法草案的贺信中指出,欧洲大陆新的政治法律秩序必须承认并维护那些构成欧洲人文主义最珍贵的资产的价值,而且在任何局势下都必须承认和维护人性尊严和宗教自由。他进一步说:欧洲不能无视基督信仰的遗产,因为欧洲在法律、艺术、文学和哲学方面的建树,大部分都受到福音的影响。

表面上看,新的欧洲奉行的是一条政教分离和宗教平等政策。但是,据本书的作者之一,参与起草欧盟宪法的德弗里斯先生透露,去掉欧盟宪法的宗教(尤其是基督教)色彩有助于把欧盟扩大到欧洲之外的非基督教世界。

不过,如果留心辨认,依然可以从欧盟宪法草案中辨认出一些宗教(尤其是天主教)的烙印。欧盟宪法中所特有的一些概念如“团结”(团契, solidarity)、“辅助性”(subsidiarity)都起源于天主教,而“伙伴关系”(partnership)也是典型的广义基督教语言。

(三) 政制架构

由于课题规模的限制,加上宪法尚未最后定型,本课题的研究没有全面涉及欧盟的基本政制架构问题。另一方面,欧盟的基本政制架构是欧盟的最基本内容之一,理应受到特别的关注。制定欧盟宪法的主要目的之一也是为欧盟提供一个统一的政制架构(a single institutional framework),以保障欧盟政策的有效性、连续性和完整性,并确保欧盟目标的达成。故在这里,我们将对欧盟宪法所展示的未来欧盟政制架构作一个简要的介绍和评论。(参见《欧盟宪法第三至第五章》)

根据欧盟宪法,欧盟的政制架构需要包括:欧洲议会(the European Parliament)、欧盟理事会(the European Council)、部长理事会(the Council of Ministers)、欧洲委员会(the European Commission)和法院(the Court of Justice)。宪法规定每个机构只能在宪法授权的范围内活动,而且各机

构之间应相互合作。

欧洲议会相当于西方两院制代议民主政体下的众议院。其责任是与作为上议院的欧盟理事会一起制定法律、行使预算职能;同时负责选举欧洲委员会主席。欧洲议会每届任期五年,由欧洲公民通过自由、秘密的投票方式选举产生。议席在各成员国之间按一定的比例分配。

欧盟理事会没有立法职能,其责任是确定欧盟的政治方向和提供全面的指导性意见。欧盟理事会由成员国国家元首(总统制国家的总统)或政府首脑(议会制国家的总理、首相)构成,外加该理事会主席和欧洲委员会主席。欧盟外交部长参与该理事会的工作。欧盟理事会每三个月开会一次,由理事会主席召集。如果需要,可召开特别会议。欧盟理事会主席按合格多数制(qualified majority,即赞成票须达到总票数 60% 的表决制度)选举产生,任期两年半,可连任一次。

部长理事会相当于两院制代议民主政体下的上议院,其职责是与欧洲议会一起担负欧盟的立法职能、预算职能以及宪法规定的其他决策和协调职能。部长理事会由每个成员国的一名部长级代表组成,任务是决定欧盟的指令与管制政策。参与者可以是外交部长或其他与讨论内容有关的部长如财政部长、农业部长。就像欧盟理事会一样,主席职位在各成员国之间轮换。在实践中,主要的决定由官员组成的各委员会和工作组作出。

欧洲委员会是欧盟的行政部门,即通常所说的“政府”。它负责向立法机关提出议案,负责法律和决定的执行及预算的实施,承担协调、管理和监督条约实施等职能。委员会由主席、副主席(外长)和若干位专员组成。委员会独立运行,每个专员在某个方面得到专门的授权,并不受专员所代表的国家和其他机构的左右。委员会对欧洲议会负责。委员会主席就各位专员的行动对欧洲议会负责。如果欧洲议会对欧洲委员会通过不信任案,所有欧洲委员会委员和专员必须全体辞职。

欧洲委员会的主席人选由欧盟理事会按合格多数制选出并提交给欧洲议会,再由欧洲议会按多数表决制选举产生。如果该候选人没有得到足够的选票,欧盟理事会须按同样的程序在一个月之内提出新的主席人选。委员会与主席的一届任期均为五年。欧洲委员会在其主席的领导下工作,主席对委员会的工作全权负责,他还有权要求欧洲委员会的

委员或专员辞职。被要求辞职者必须服从。

欧洲联盟还设有外交部长一职。这大概是欧盟惟一的部长职位。外交部长由欧盟理事会按照合格多数制的方式任命产生,但须征得欧洲委员会主席的同意。外交部长兼任欧洲委员会副主席,负责欧盟统一的外交和安全政策,负责处理对外关系和协调欧盟的对外行动。欧盟理事会也有权按照同样的程序中止外交部长的任期。

欧盟的法院系统包括欧洲法院(the European Court of Justice)、高等法院(the High Court)和专设法院。法院系统负责欧盟的宪法与法律的解释与实施。欧洲法院和高等法院各由每个成员国派遣一名法官组成。其中各成员国派往高等法院的法官不得少于一名。法官的每届任期为六年,可连任。

除上述机构和职位外,欧洲联盟的政制架构中还包括欧洲中央银行(the European Central Bank)、审计院(the Court of Auditors)和若干顾问机构。

在西方民主国家中,主要的政制架构有三种类型:以英国为代表的议会制政体、以美国为代表的总统制政体(包括以法国为代表的半总统制政体)和以瑞士为代表的委员会制政体。未来的欧盟属于哪一种类型呢?这是我们考察欧盟的基本政治架构首先要回答的问题。根据现行的欧盟宪法草案,欧盟实行双总统(主席)制架构,与法国的半总统制较为接近。

从上面的政制架构来看,欧盟似乎具有某种法国式的半总统制的特征。根据宪法草案,欧盟设立经选举产生的常设欧盟主席一职,是欧盟的最高权力代表,相当于国家元首。欧洲委员会主席既是国家元首也是政府首脑。但是与典型的总统制不同的是,欧洲议会有权对欧洲委员会主席的行政班底提出议会制下特有的不信任案。但是,欧洲委员会与欧盟理事会之间的权责划分却不太清晰。宪法肯定欧盟理事会不是立法机构,但是没有说它是什么性质的机构。从宪法上看,欧盟理事会代表的是各个成员国的利益。然而,欧洲委员会的主席与欧盟理事会的主席之间是什么关系?欧盟到底是有一个“总统”,还是有两个“主席”? (“总统”与“主席”在宪法草案原文中是同一个词:president。)

在议会制与总统制两种最通行的政制模式之间,欧盟的确难以抉

择。因为不论是欧洲公民,还是欧盟各成员国,都难以接受欧盟有一个美国式政体中那样的强势总统职位。强势总统职位须成员体和公民在权力方面作出充分让渡,才有可能。而现在的欧盟,不论是每个成员国,还是普通公民,都还不准备作出这样的让渡,因为连“联邦”这个概念,大多数成员国都感到难以接受。那么,议会制适合欧盟吗?议会制是建立在发达而统一的政党制度基础之上的。而横跨整个欧洲的超大政党至今尚未出现。基于各成员国政治立场的分歧,欧洲议会将不可能产生一个有广泛代表性的多数党来执掌欧盟。

四、联邦之争

在第二次世界大战接近尾声的时候,欧洲的一些联邦主义者就开始聚会,探讨在欧洲范围内实行联邦主义的可行性。当时的赞成者声音很大,但是反对者似乎更多。反对者中有国家,因为它们不愿意把本属于民族国家的主权让渡给联邦式的超国家欧洲政府。反对者中也有个人,他们难以把对本国的情感转移到某个本来不存在的超国家政府上。此后,关于在欧洲实行联邦主义的呼声此起彼伏。但是,建立泛欧联邦制国家有两大障碍:一是民族国家不愿向某种欧洲联邦式的超国家机构让渡主权,二是各国公民长期形成的对本国的忠诚难以转移到对本国之外的某个超国家政府。不过,联邦主义者并未因此妥协,而是以经济联合和构建单一市场的口号为先导,从建立欧洲煤钢共同体到欧洲经济共同体,再到欧洲联盟,现在又推出欧洲宪法,一步步地把民族国家主权转移到欧盟这个超国家机构上。工商业活动有助于克服民族主义,这一传统观点,由欧盟的早期发展过程得到了进一步印证。

欧洲联邦主义者提出建立欧洲联邦的设想,其特征是整个欧洲只有一部宪法、一个政府、一个议会和一名直选总统。按照制宪会议主席德斯坦在2002年10月提出的欧洲条约草案初步文本,扩大后的欧盟将“建立在联邦制基础上”;成员国公民不但具有本国公民身份,而且具有欧盟公民身份;新欧盟将初步取消目前的轮值主席国制度,由成员国任命的欧盟理事会主席代表欧盟在世界上发出“一个声音”;未来的欧盟将在更广阔的领域,通过“共同防御政策,捍卫和促进欧洲价值观”。德

国总理施罗德领导的社民党在2002年4月推出题为《为欧洲承担责任》的改革方案,主张将欧洲委员会提升为“欧盟政府”,将欧盟理事会改为“国家参议院”,提高欧洲议会的权限,并将欧盟一些共同政策下放给成员国。2002年5月,德国外长菲舍尔“以个人名义”发表公开演说,要求把欧盟建成“有一个政府、一个议会和一部宪法”的欧洲联邦。德国的方案实际上是将欧盟改造成一个联邦制国家。按照这个方案,欧盟理事会一旦改造成参议院,欧盟政治结构的“政府间主义”特征将基本消失。

若以此为准绳,欧洲联盟已经是没有联邦制标签的联邦制了。欧盟是要建立一个国家,还是要建立一个国际组织?还是一个全新的两不像?是联邦、邦联和中央集权国家的混合体?

然而,欧盟联邦化的企图遇到了强大的阻力。面对强大的反对欧洲联邦的声音,欧洲的联邦制拥护者们退却了。与2002年10月底德斯坦本人公布的条约草案初步文本相比,最新公布的宪法草案文本的改动较大。删除了原来将欧盟改为“欧洲合众国”的条款,保留了“欧洲联盟”的称谓;取消了“联邦”一词,在一定程度上消除了英国和部分小国担心欧盟演变成“超级国家”的忧虑。与欧洲联邦的拥护者们不同,欧洲联邦的反对者们却对欧洲的未来有着完全不同的看法。他们希望欧洲一体化维持在一个以区域经济联盟为主的层次上,各成员国政府在税收政策、移民控制、特别是外交政策等方面拥有最终控制权。英国外交大臣斯特劳指出,欧盟应“是一个由成员国组成的联盟,而不是一个把成员国变成省份的联邦”。即欧盟不能有“超国家”的性质,各成员国应该保持自己的独立与主权。英国首相布莱尔则强调欧盟“不应成为超级国家,而应成为超级力量”。

在欧洲,自进入近现代以来,一直存在着两种立宪与构建政制秩序的思路。一种是以雅克·卢梭为代表的中央集权(民族国家)单一中心的思路,另一种是以孟德斯鸠、麦迪逊等人为代表的联邦主义的多中心的思路。卢梭式的民族主义中央集权论者认为,国家越是庞大,就越是具有多样性,把这一国家的异质因素整合起来就越困难。因此,一个庞大而异质的国家需要一个强有力的中央集权以及具有权威的领导,要消灭多样性,要把中央集权制度化。麦迪逊式的联邦主义者则认为,为了防止派阀利益所造成的垄断,最好是扩大国家的“权力空间”,不仅要保