

欧洲联合的蓝图

——马约之后的欧洲共同体

周悦 杨祖功 著



经济日报出版社

欧洲联合的蓝图

——马约之后的欧洲共同体

周 悦 杨祖功 著

经济日报出版社

429149

(京)新登字 102 号

责任编辑:王 含

责任校对:田文秀

欧洲联合的蓝图

——马约之后的欧洲共同体

周 悦 杨祖功 著

经济日报出版社出版

(北京市崇文区龙潭西里 54 号)

新华书店经销

北京育才印刷厂印刷

787×1092 毫米 1/32 10.25 印张 210 千字

1994 年 6 月第 1 版 1994 年 6 月第 1 次印刷

印数 1—1000 册

ISBN7-80036-841-6/C·10 定价:12.50 元

前 言

二战以后,国际上先后出现了一种区域性联合的历史趋势。国际经济一体化和区域性合作成为现时代的重要特征之一。目前,已经建立或正在建立的有欧洲经济共同体、北美自由贸易协定、欧洲自由贸易联盟、独联体、经济合作组织、南美共同市场、东盟自由贸易区、南亚优惠贸易协定、海湾合作委员会和安第斯公约等。缔约国之间签订了关税互惠同盟、自由贸易同盟或关税同盟,实现了不同程度的经济一体化。有些组织的成员国也就外交政策等问题定期进行政治磋商。在这些区域性联盟中,应该说欧共体是联合起步最早、联合程度最高、取得成效最大的区域性联合组织。同其它区域性联盟相比,欧共体不仅在经济一体化方面已经达到较高级的阶段,正在从共同市场向统一大市场(或称“单一市场”)过渡,经济与货币联盟已进入实施阶段,而且把建立政治联盟问题也提上了日程表。几经挫折,1993年欧洲联盟条约终于得到12个成员国的最后批准,标志着欧洲联合进入了一个新的历史时期。

欧洲经济共同体成立于1958年。如果从它的前身——1952年成立的欧洲煤钢共同体算起,至今已经历了42个春秋。1957年欧洲经济共同体的6个创始国(法国、德国、意大利

利、比利时、荷兰、卢森堡)签署了《罗马条约》，建立了欧洲经济共同体和欧洲原子能共同体。1962年共同农业政策开始实施。1968年建成关税同盟。1972年创立欧洲货币蛇形浮动体系。1973年丹麦、爱尔兰和英国加入欧洲共同体。1979年欧洲货币体系取代货币蛇形浮动体系；欧洲议会首次由普选产生。1981年希腊加入欧洲共同体。1986年西班牙、葡萄牙加入欧洲共同体，成员国增至12个。1987年《单一欧洲文件》生效，规定在1992年底以前建成欧洲内部大市场。1990年经济与货币联盟第一阶段开始实施。1991年签署马斯特里赫特条约，确定建立欧洲联盟。1993年12个成员国先后通过议会表决、全民公决等方式批准了欧洲联盟条约(即马斯特里赫特条约)。我们简略地回顾了欧共体前进过程中的几个重要事件，从中不难看出，欧洲一体化的发展过程是漫长而缓慢的，但的确是在扎扎实实地不断向前迈进。欧洲联合是一个既大胆又艰难的伟大事业。要把少数精英的理想变成多数民众能够接受的现实，要在仍然是民族国家利益优先的时代，把具有多民族、多传统、多文化的欧洲联合成一个统一的经济政治实体，绝非是一件轻而易举的事。当今世界存在着多元利益，矛盾错综复杂。欧洲联合不仅涉及到欧洲各国的利益，还要受到国际形势变化的影响和制约。欧洲一体化不可能一帆风顺。

其实，欧洲联合的道路上不仅铺着鲜花，更是布满荆棘，困难和危机不时出现，几乎伴随着欧洲联合的全过程。1954年法国国民议会否决了防务共同体条约，并因此中断了关于政治共同体的谈判，深刻地改变了欧洲一体化的原定方向。60年代初期，围绕农产品共同市场和共同农业政策出现首次争执。1962年，由于六国之间的政治分歧，关于建立政治联盟的

“伏歇计划”胎死腹中。1963 年法国否决了继续就英国加入共同体的谈判,把英国拒之门外,开始了欧共体内部政治紧张时期。1965 年法国中止出席欧洲理事会,并要求暂缓实施多数表决制。这次“空椅子危机”使政治紧张气氛达到顶点。1966 年的所谓“卢森堡妥协”并未解决六国之间的意见分歧。英国、丹麦加入共同体以后,在欧共体内组成了坚定的少数反对派。法国拒绝欧洲议会由普选产生长达 15 年之久,直到 1974 年由法国提议建立欧洲理事会制度时,才勉强同意举行欧洲议会普选,权限仍不得超过由指定组成的原欧洲议会。由于英国要求减少它对共同农业政策提供的资金,即削减其预算摊款份额,从 1974 年到 1984 年,欧共体出现了历史最长的一场政治——财政危机。由于共同农业政策占去了欧共体 70% 的预算,共同农业政策不改革,成员国之间的利益冲突就不能真正解决,随时都可能重新爆发。希腊、西班牙、葡萄牙三个经济相对落后的南欧国家加入欧共体,进一步加剧了欧共体经济社会发展水平的差距,带来新的难题。

从本世纪 50 年代到 80 年代,欧共体经历了风风雨雨的考验。欧共体各国之间时而为共同利益而亲密合作,时而因意见分歧而冷淡疏远。欧洲的经济一体化进展增强了各成员国的经济实力;经济危机又加剧了民族国家之间的利益矛盾。政治一体化势在必行,但国家“主权”与欧共体“统一”之争却始终难以摆平;政治联盟几起几落,无法取得实质性进展。看来,在联合的进程中不时出现困难和危机也在所难免,是一种正常现象。但共同体和成员国都不愿看到欧洲联合倒退或破裂,针对不同问题已建立了相应的调节机制。到了关键时刻,相互都作些妥协让步,还会沿着过去走过的道路继续走下去。

然而,到了80年代末90年代初,欧洲局势发生了划时代的变化。在不到两年里,两德实现了重新统一,东欧剧变,苏联解体。战后欧洲出现的东西欧对立、两大军事集团对峙的局面已不复存在。欧洲联合面临的环境和条件发生了根本性变化。其中,对欧洲联合影响最大的是两德统一、东西欧对立消除和美国在欧洲的作用。这三个事件本身也是互相关联、互为因果的。三者的综合作用推动或制约着欧洲联合的走向。

首先是德国统一问题。两德统一以前,西德不是一个完整的国家。民族分裂、战败国地位、与美国的特殊联系都促使德国小心谨慎从事。建立欧共体的初衷之一,是要把西德牢牢地拴在共同体里边。这个目标基本达到了,当时的力量对比对西方是有利的。但西德不会甘心永远处于这样的地位。60年代末,西德就曾利用“经济奇迹”之余威,推行从本民族利益考虑的“东方政策”。

从欧洲联合的进程来看,两德统一带来了三点变化,有些影响和后果是始料未及的。一是德国统一付出了沉重的代价,也造成一些困难。随着经济一体化的发展,成员国之间相互依存加深,德国统一不仅是德国的事,也涉及到整个欧共体。由于德国统一造成的通货膨胀和为抑制通货膨胀而提高利率,已经殃及整个西欧经济。用菲亚特集团董事长阿涅利的话说,德国是“共同体小船上的一只大象”,统一后的德国在欧共体中的筹码更重了。二是两德统一后欧共体的重心转移了。在东西方尖锐对立的欧洲,界限划得十分清楚,有一道所谓的

“铁幕”。无论六国共同体,抑或是十二国共同体,法国均处于共同体的中央。随着柏林墙的倒塌,这种界限消除了。在过去的 30 年里,德国曾是东西方碰撞的前沿,现在成了欧洲的中心。德国不仅在地理上处于战略要津地位,也是对欧洲动荡(如难民问题)最敏感的地区。随着欧共体的进一步扩大,欧洲大陆的所有矛盾都可能集中地反映在德国。三是两德统一使欧共体的内部构成发生变化。自 50 年代以来,欧洲建设一直是以法德关系为轴心的,一般是由法国坐大。德国统一以后这个轴心依然存在,但力量平衡已根本改变。法国的首要目标仍是把德国拴在共同体里,为此付出的代价可能是使法国经济不可避免地德国经济靠拢。德国统一以后,为了维持其和平、民主的形象,不会同法国闹翻。但一个经济强盛,特别是货币在欧洲起着决定性作用的德国,迟早会要求在政治上起更大的作用和承担更多的国际责任。

其次是苏联、东欧的剧变导致东西方在欧洲的对峙暂时消失了。自 50 年代以来,建立欧共体的宗旨之一就是联合起来对付苏联,是西方对抗苏联的总政策的组成部分。近 40 年中,欧洲联合就是在这个框架内发展的,对外关系侧重加强与美国、日本的联系。缓和时期,也只是法、德等国与苏联、东欧改善了双边关系。苏联、东欧剧变以后,欧共体面对的是新的挑战。欧共体必须考虑,东欧、中欧国家在未来的统一大市场中占何种地位?采取何种方式保证这些国家最终参加欧共体或泛欧建设?这些国家的农产品和钢材的出路何在?等等。欧共体在 90 年代初已经与中欧国家签订了一系列协议,向中欧、东欧打开了大门。欧共体将成为建立欧洲经济新秩序的支撑点,并以此为基地,更积极地参与世界竞争。

第三是美国与欧共体的关系。欧洲联合说到底是对美国的关系问题。欧共体从诞生之日,就没有脱离过由美国领导和庇护的大西洋联盟。60年代初,戴高乐曾试图通过“伏歇计划”组织欧洲政治联盟,实现共同对外政策和防务政策。改变美国与西欧的关系。但法国的伙伴们不想在安全问题上离开美国,宁愿把防务重担推给美国,自己致力于发展本国经济。法国只好于1966年单独退出北大西洋军事组织,但仍留在大西洋联盟里。

进入90年代,苏联解体了,北约却依然存在,大西洋两岸的关系并没有变化。一方面,北约已不完全是针对原苏联的军事组织,原苏东国家已列席参加北大西洋合作理事会。美国驻欧洲的部队也将从最高时的35万人逐步减至9万(1995年)。但另一方面,美国人又必须继续留在欧洲,承担整个欧洲的安全保障。南斯拉夫的民族动乱表明,在体制瓦解时可能出现混乱或冲突。欧共体本身无力制止这种冲突,成员国之间又存在意见分歧或利益矛盾,往往还要靠美国的干预。因此,美国与欧共体的关系仍是至关重要的。欧洲形势变化以后,美国与欧共体的贸易金融磨擦有可能加剧,欧共体的回旋余地扩大了,但双方的战略关系没有改变。

三

90年代初欧洲形势的变化对欧洲联合进程产生了多方面的深刻影响,既有正面的,也有负面的。为了应付欧洲的新形势,欧共体加快了签订马斯特里赫特条约的部署,以推动欧洲一体化的深化或扩大。起初,欧洲统一大市场的美好前景确

实充满诱惑力。企业改组加快,美、日资本大量涌入共同体;成员国也加紧调整税收制度,调节金融市场,实行国有企业私营化。截至1992年底,《白皮书》中规定的有关统一大市场的282条措施,已通过262条。

然而,欧洲形势的变化也引发了一系列潜在的矛盾和利益冲突。加之,欧洲和整个西方的经济出现不景气,欧共体国家相继进入经济衰退阶段。客观形势对马斯特里赫特条约的签署和批准十分不利。1992年6月,丹麦第一次公民投票否决了马约。以此为导火线,1992—1993年,围绕马约的批准,在欧共体范围内引起了一次空前规模的辩论,爆发了欧洲联合进程中的一次深刻危机。欧洲联合进入了一个新的转折点。欧共体执委会主席德洛尔称,欧共体正处于“危机与悲观主义”的时期,“经济处于危机之中,社会处于危机之中,民主制度正在崩溃,建立统一欧洲的主张也处于危险之中”。^①

一、 欧洲货币体系突然陷入危机

欧洲货币体系建立于1979年。从1979年到1992年,欧洲货币体系取得了令人瞩目的成就。自1976年国际货币基金组织签署“牙买加协议”以后,国际汇率变动日趋频繁,变动程度也日趋剧烈。只有欧洲货币体系保持了汇率相对稳定,成功地度过了1987年10月的股市风波。欧洲货币体系在取得外部稳定的同时,也促进了成员国经济的内部稳定,通货膨胀率趋向一致。1989年、1990年和1992年,英国、西班牙和葡萄牙的货币先后加入欧洲货币体系的汇率机制,截止到1992年9月,表面上看,欧洲货币体系一直运转良好。许多人对它寄予厚望,认为欧洲货币体系是建立经济与货币联盟的基石,甚至可能自动过渡到欧洲货币联盟。

然而,自1992年下半年,欧洲货币体系突然爆发危机,投资者纷纷抛售成员国弱币,抢购德国马克等强币。9月,意大利里拉贬值70%,英国英镑提高其利率,经努力后失败,宣布退出欧洲货币汇率机制。西班牙比塞塔也贬值5%,改变了它同欧洲货币体系的汇率。1993年初,法国法郎地位开始不稳;法国单独降低利率后,国内外大量抛售法郎。7月底,法郎陷入严重危机。法、德两国中央银行联合行动仍无济于事,欧共体财长和中央银行行长会议紧急决定,将法郎等7种货币的汇率浮动幅度由4.5%提高到15%。这次货币危机打破了人们对欧洲货币体系的幻想,甚至引起人们对欧洲一体化前途的怀疑。

这次欧洲货币危机爆发比较突然,有些出乎预料,但不是偶然的。根本原因是欧洲经济出现不景气,欧共体成员国经济发展不平衡。民族国家利益与共同体利益不一致,各成员国都要竭力维护其货币政策的主权原则,存在着政治分歧。联邦德国坚持实行高利率和反通货膨胀政策,也是导致欧洲货币体系紊乱的原因之一。此外,10年来欧洲货币体系迅速发展的本身,同时也孕育了新的困难和矛盾。

1990年7月1日,经济与货币联盟开始实施第一阶段的任务,大多数成员国取消了对资本自由流通的限制。然而,货币自主属于民族国家的主权范围,尤其是在不是全体成员国都参加资本自由流动的情况下,各国政府必然要坚持本国有关投资、负债的政策,为汇率风险、不同货币投资提供保证。为防止巨额短期资本追逐高利率而频繁流动,造成对本国货币政策和汇率政策的冲击,成员国政府也会采取必要的保护措施。欧共体范围内的资本自由流动与各成员国独立自主的货

币政策不能协调一致,自然会影响到汇率的稳定和欧洲货币体系的正常运转。

马约规定,最迟到 1999 年要完成经济与货币联盟的最终目标,建立联合中央银行,发行欧共体统一货币,以便向欧洲联邦过渡。为此,对成员国的经济发展和经济政策(通货膨胀率、财政赤字、长期利率等)规定了严格的标准。

马约把实现经济与货币联盟的希望寄托在货币联盟、统一货币政策和统一货币上,在目标、运行机制、措施保证方面做了详细规定。然而,在经济不景气的条件下,欧洲货币体系很难保持稳定。丹麦公民的否决票和法国人的犹豫观望已经表明,相当多的公众对欧洲货币联盟的目标已失去信心。投机者要试探一下金融当局的反应;投资者纷纷采取自我保护措施。鉴于德国的经济状况不佳,国际金融市场也不再相信与德国马克维持固定汇率的欧洲货币联盟计划。加之,在成员国普遍面临严重失业问题时,要坚持严厉的货币、财政政策也有一定困难。不考虑各成员国之间实际存在的经济水平差距和缩小这种差距的困难程度,硬性规定为实现经济与联盟的统一标准也是难以实现的。1993 年能够达到这些目标的只有卢森堡一个国家。到 1999 年,估计多数国家将难以按期达到所有指标。

欧洲国家目前的经济形势深刻动摇了货币一体化的前景。欧洲货币体系将难以按现在的形式坚持下去。如果各成员国在货币政策上只考虑本国利益,采取竞相贬值的做法,只能进一步恶化相互不信任的气氛。欧洲货币体系的现状令人联想到 30 年代的竞相贬值、贸易保护主义以及两次世界大战之间动荡的金本位制。

二、欧共体的政治体制引起激烈争论

1992年,在各成员国批准马约的过程中,爆发了一场激烈争论。参加争论的不仅有欧共体各成员国政府的官员、知识分子,还有广大民众。人们要求澄清欧洲联盟的性质、政治前景和体制结构。

在欧共体的未来政治体制问题上,一直存在着“联邦主义”与“民族主义”、“联邦”与“邦联”之争。在马约谈判过程中,关于欧洲联盟的性质再次引起激烈争论。执委会提出的条约草案中曾规定欧洲联盟是“具有联邦取向的一个联盟”,由于遭到英国的坚决反对,最终取消了有关“联邦”的字眼儿,马约的最后文本沿用了罗马条约的用语,取了中性的“联盟”(或称联合)提法。这是几种对立观点妥协的结果。因此,欧洲联盟的性质至今仍是含糊不清、模棱两可的。在法国就马约进行全民公决时,有些人指责马约是“乔装打扮的联邦主义阴谋”的工具;另一些人则认为马约对欧洲联盟的性质规定不够明确,尚有许多不足之处。

马约对欧共体的机构设置和决策机制做了新的规定或调整,在成员国之间也引起激烈的争执。执委会提出的方案是不设新的机构,以共同体立法程序为基本决策机制,再辅以一些特殊安排,即所谓“树状结构”。在讨论过程中,成员国不愿把本来属于民族国家主权范围内的外交政策、安全政策、司法和民政事务交给共同体。结果,在共同体框架内增加了两个新的政治“支柱”——共同外交和安全政策,由理事会制订和实行;司法和民政事务由成员国在理事会内合作进行。这实际上是在共同体决策机制之外,设置了一套由政府间协商合作、全体一致通过的平行决策机制。在这个由4根支柱组成所谓“希腊

宫殿结构”中,英国在“社会政策支柱”方面又享有“例外权”,共同体立法程序管辖的范围扩大有限。

根据罗马条约建立起来的共同体结构本来就是两种决策机制并存的:在经济领域里实行联邦制原则的一体化,在政治领域采取政府间合作的方式。《单一欧洲文件》通过以后,欧共体领导人和政治精英们达成一个共识,决定扩大共同体的权限,增加欧洲议会的权力。但在讨论马约的过程中,特别是在丹麦、法国的全民公决中,在英国、德国的民意测验中,人们发现,当一体化涉及到政治领域时广大民众与欧共体的政治精英们之间存在着—道鸿沟。公众舆论激烈反对带有联邦制因素的欧洲单一货币、欧洲公民权等,竭力维护民族特性、民主观念和民族国家的主权。当然,多数人也不愿意放弃欧洲联合的计划,重新回到民族主义的时代。经过辩论,人们认识到,欧洲联合必须摆脱传统的联邦制模式;民族国家在欧洲联合的过程中仍占有核心地位;在民族国家与共同体体制结构之间要协调好决策程序和权力再分配。

在讨论马约时,人们再次激烈批评欧共体机构的“技术官僚”和“民主赤字”,欧洲议会的权力问题成为争论的热点。《单一欧洲文件》引入了一种“合作程序”,赋予了欧洲议会参与立法的部分权利。马约在“合作程序”的基础上又确定了一种“共同决定”程序,赋予了欧洲议会一些真正的立法权,使之拥有了否决权和部分动议权。最初,人们针对民选的欧洲议会只有咨询权、没有立法权而提出“民主赤字”问题。在辩论中,人们进一步提出要改进选举方式,使欧洲议会议员更接近选民;要增加欧洲理事会立法活动和整个共同体机构的透明度;要克服欧共体机构的官僚主义。人们要求各成员国议会和政府加

强对共同体事务的监督和管理,并经常向公众舆论通报有关信息。

在欧共体各成员国中,大国与小国之间围绕国家主权、民族特性及其代表地位等也存在分歧。小国担心被大国吃掉;大国不愿沦为共同体里的一个大区。如何保持它们之间的政治平衡,也是共同体政治体制中随时面临的一个难题。

三、马约危机是西欧社会矛盾的综合反应

在马约的辩论过程中,欧洲出现一个令人惊异的现象。一方面是领导阶层、政治精英、部分知识分子把加快欧洲联合看作是解决欧洲面临的困难和问题、应付国际经济一体化的唯一出路。提方案,发指令,各种文件、附件铺天盖地。另一方面是欧洲社会在高失业率的重压下变得忧心忡忡。失业者、农民、衰退地区的居民感到被排斥在盲目的现代化之外。人们把怨气转向可能摧毁民族特征的“机械的”、“非人格化的”欧洲一体化。这种现象表明,欧洲潜存着深刻的社会危机,这是各种政治、经济、社会矛盾相互作用的结果。

二战以后的冷战时期,东西方在欧洲尖锐对立,社会主义与资本主义两军对垒、界限分明。苏联、东欧剧变以后,欧洲一度以为会出现一种民主、自由、理性的新秩序。但人们很快就失望了。苏联、东欧的剧变不仅影响到这些国家本身,对西欧也是个很大的冲击。对西欧相当一部人来讲,社会主义是源自西方的一种理想模式,是可以用来取代自由资本主义的一种历史选择。如果社会主义破产了,这种社会替代的希望破灭了,许多人便失去了精神寄托。目前一些欧洲左翼政党正在进行的介乎美国资本主义与苏联社会主义之间的“第三条道路”的试验也就失去了实际意义。在国际经济一体化的冲击下,在

欧洲无论什么政党执政,都尽可能淡化其意识形态色彩,使其经济政策顺应世界潮流。

自 80 年代以来,随着新自由主义经济政策的普遍推行,经济、金融形势变化加快。一方面是聚敛巨额财富,拜金主义盛行;另一方面则是失业、贫困化现象日益深重;同时也造成国际金融、货币市场的混乱。

追逐金钱带来的各种腐败和政治丑闻,近年来在西欧国家中几乎成了普遍现象。由于经济活动日益国际化,巨额财富在国际间暗中流动。而政治生活一般限于国家内部,对金钱政治的监督或制约十分困难。因此,人们对大规模的资本流动及其国际化也存有疑虑。

欧共体机构带有“技术官僚”性质,缺乏民主,很少征询民意。这也是马约辩论中招致批评的原因之一。但不仅是欧共体,也涉及到所有国家权力机构。过去,西方民主运作的基础是选举制度和政党制度。现在,民主观念也发生了变化,已经扩大到权力下放、公民参与公共事务等内容,全民公决也被视作现实民主的一种有力工具。在丹麦,法国就马约进行全民公决时,民主的呼声更为突出。面对这种新的民主潮流,欧共体、特别是其执委会的官僚主义作风就更加引人注目。

围绕马约批准出现的激烈辩论或种种困难,是欧洲、甚至整个西方世界陷入重重矛盾的一种反映,暴露了现时代中存在的一些根本问题。

四

经过艰难曲折的谈判,各成员国均做出不同程度的妥协

和让步,马约终于得到十二国的最终批准。当然,马约只是欧洲联合的一幅蓝图,一项意向声明,它本身不是目的。但马约被批准以后,欧洲一体化就可以沿着罗马条约开辟的道路继续走下去了,马约的批准,标志着欧洲一体化进入了一个新的阶段。尽管各成员国还不愿完全取消对人员自由流动的限制,以“四大自由流动”为特征的统一大市场却基本上已形成了。几次严重的欧洲货币危机大大损害了欧洲一体化的信誉,但欧洲货币汇率机制还是保住了,经济与货币联盟经过适当调整仍有可能逐步实现。只要经济一体化向前发展,欧共体成为一个全球性的活跃实体,也必然会加快政治一体化的步伐。

马约虽然通过了,但有些根本性问题并未解决,它们将继续制约着欧洲一体化的进程和走向。

首先是民族国家与欧洲一体化的根本矛盾依然存在。围绕马约的辩论和批准,可以看出,当欧洲一体化的深入发展涉及到国家主权和民族利益时,矛盾便会激化。如果这一矛盾处理不好,不能取得多数民众的支持,一体化进程就会受阻。丹麦公民投票反对马约的根本原因,就是担心共同体会发展成一个超国家机构,担心小国的主权和民族特性会在联合的过程中丧失殆尽。为了消除人们的疑虑,和从法律上规范共同体的权力,马约把“辅助性原则”写进正文并开始付诸实践。欧共体首脑会议在政治联盟、单一货币和社会政策等重要领域中,给予丹麦、英国以“例外权”。

马约是几种政治观点和政治主张相互妥协的产物,联邦主义与邦联主义之争并未解决。共同体的机构设置和决策机制仍是相互矛盾的。经济一体化是按联邦制运行的;在共同的外交和安全政策上、在司法和民政事务合作上遵循的却是邦