

北京建筑工程学院学术著作出版基金资助出版

欧洲一体化进程中的 成员国司法与内务合作

陈南雁 著



中国文史出版社

图书在版编目(CIP)数据

欧洲一体化进程中的成员国司法与内务合作/陈南雁著. —北京: 中国文史出版社, 2009. 6

ISBN 978-7-5034-2451-9

I. 欧… II. 陈… III. ①欧洲联盟—司法—国际合作—研究②欧洲联盟—国际合作—研究 IV. D75. D95

中国版本图书馆CIP数据核字(2009)第096731号

责任编辑: 梁 洁 王信霞

封面设计: 亚细安

出版发行: 中国文史出版社

网 址: www.wenshipress.com

社 址: 北京市西城区太平桥大街23号 邮编: 100811

电 话: 010-66173572 66168268 66192736 (发行部)

传 真: 010-66192703

录 排: 北京亚细安文化发展有限公司

印 装: 北京华正印刷有限公司

经 销: 全国新华书店

开 本: 16开

印 张: 12.25 字数: 200千字

印 数: 1000册

版 次: 2009年6月北京第1版

印 次: 2009年6月第1次印刷

定 价: 38.00元

文史版图书, 版权所有, 侵权必究。

文史版图书, 印装错误可与发行部联系退换。



前言

20世纪70年代后期新的科技革命蓬勃发展,信息技术和通讯技术的革命促进了经济全球化的迅猛发展,并且使得各国在政治、经济、法律、社会、文化领域的许多问题都变成全球性的问题,区域一体化是全球化发展进程的组成部分。当今世界,经济全球化和区域一体化无疑是两大并行不悖的发展趋势。尤其引人注目的是,在20世纪末期,区域一体化,特别是区域经济一体化的发展势头迅猛,无论是横向扩大还是纵向深化,都不断向前推进。

一体化是国际政治学和世界经济学广泛使用的一个概念,但对这一概念内涵的解释,学术界从未取得过一致意见。最早研究一体化问题的美国学者卡尔·多伊奇认为一体化的重点在于共同体意识的形成。英国学者约翰·平德从静态和动态两个角度解释了一体化:“一体化是将各个部分或成员联合起来而形成一个整体”,因此“一体化是努力达到联盟状态的过程。”另一位研究一体化的著名美国学者厄恩斯特·哈斯虽也持过程说,但他强调新欧洲政治中心的建立,他认为,一体化是这样一种过程,即“不同国家的政治行为主体同意将其忠诚、期望与政治活动转向一个新的中心的过程,该中心拥有或要求拥有高于原来属于民族国家政府的管辖权。”实际上,他认为一体化就是部分向整体不断逐渐让渡和移交权力的过程。本书所说的欧洲一体化是指第二次世界大战后,由于经济重建和“冷战”爆发等原因,西欧部分国家在美国支持下,从建立欧洲经济合作组织开始,到建立欧洲经济共同体、欧共体和欧洲联盟的历史发展过程。在这一过程



中，西欧经济合作不断扩大和深化，同时带动西欧各国社会与政治领域逐步地走上联合之路。欧洲一体化是一个动态的过程，就其内涵而言，应当包括经济一体化和政治一体化两个方面；就其发展的趋向而言，应当包括深化和扩大两个方面。

随着经济全球化的发展，区域经济合作浪潮波及整个世界，对世界经济总体格局及国际经济秩序产生了重大影响，它已日益成为世界经济发展的一种重要趋势。经济全球化以及相应出现的各种全球性问题迫使各民族国家政府不得不在全球以及区域的层面上相互协调合作。中国也同样面临全球化与区域化的挑战，特别是在区域化问题上，中国要与东亚、东南亚以及中亚的若干国家协调合作，进行各种利益平衡。能不能把握住全球化带来的机会，通过区域一体化与其他国家合作，尽可能地扩大本国经济实力是各国普遍要深入思考的问题。区域一体化使今天的欧洲联盟成为目前世界上最大的区域经济一体化集团，并且成为“冷战”结束以后多元世界政治格局中的重要一员，欧洲联盟已成为与美国、俄罗斯、中国、日本同样重要的国际力量，可以说欧盟是区域一体化成功的典范，欧盟在区域一体化发展过程中进行制度创新的经验对于所有正在参与区域经济整合的国家来说，都具有十分重要的借鉴意义，特别是在司法与内务合作中的经验尤其值得思考和分析。

欧洲联盟是第二次世界大战后出现的一体化发展程度最高、扩展速度最快、机构设置和机制运作最完善的区域性政治经济合作集团。欧洲联盟在区域一体化进程中所进行的一系列机构建设和制度创新，如建立欧洲大市场，创立欧洲中央银行，统一成员国货币，颁布欧共体法，起草欧盟宪法等，在世界范围内也是史无前例的。欧洲联盟司法与内务合作涉及很多传统上属于民族国家主权范围的内部事务。如提供政治避难、限制非法移民、打击有组织犯罪活动、查禁走私毒品、打击恐怖主义等，1993年《欧洲联盟条约》生效以后，民族国家相当一部分司法内务领域的内部事务被提升到欧洲联盟机构中进行决策。依据传统理论，司法独立和内部事务不受外来干涉是国家主权独立的重要标志，司法与内务不属于民族国家之间相互合作的范畴。因此，可以说欧盟国家在司法与内务领域的合作对于传统政治学、经济学、法律学的若干基本原则提出了挑战，具有特殊的研究



价值。欧盟的一系列制度创新举措，特别是为把合作扩展到司法与内务领域带动的更多的制度创新，更具研究价值。

欧盟的前身是欧洲共同体（European Community简称欧共体），是“二战”后世界上成立最早、起点最高、范围最广、收益最大的一个经济一体化组织。1991年12月，欧共体首脑在荷兰小城马斯特里赫特签署了著名的《经济与货币联盟和政治联盟条约》，又称《马斯特里赫特条约》或《欧洲联盟条约》（1993年11月1日生效），提出建立欧洲统一货币和欧洲中央银行，把欧共体改造为一个“欧洲经济与货币联盟”和“欧洲政治联盟”的综合体，即欧洲联盟。欧洲联盟不再是一个像欧共体那样的纯粹的经济一体化组织，从此，欧洲一体化开始延伸到政治领域。欧洲联盟的实践活动包括经济与货币联盟（Economic and Monetary Union）、共同外交与安全政策（Common Foreign and Security Policy）及司法与内务（Justice and Home Affairs）合作三个部分^[1]。经济与货币联盟涉及经济领域合作，而后面的两个领域，即共同外交与安全政策和司法与内务合作涉及政治领域合作，作为欧洲联盟三大合作领域的组成部分之一的欧盟国家司法与内务合作是本书研究的重点。按照《欧洲联盟条约》的规定，司法与内务合作的目标是加强《申根协定》签字国之间的合作；加强对于跨边界人员流动的控制；在警察和司法领域中进行合作；设立共同机构，特别是欧洲刑警组织。主要包括九大领域的合作，即①避难政策；②控制管理从第三国跨越欧盟外部边界入境的居民；③移民政策及对第三国国民的政策；④打击吸毒贩毒；⑤打击国际诈骗；⑥在民事问题上的司法合作；⑦在刑事问题上的司法合作；⑧海关合作；⑨阻止和打击毒品走私、恐怖主义和其他形式的严重国际犯罪^[2]。

《欧洲联盟条约》第六编对于司法与内务合作做了具体规定，司法与内务领域中的合作包括的内容很广泛，即上述的九大合作任务，但条约并没有明确说明这九大任务是否包括了司法与内务合作的全部内容，也没有对“司法与内务”这个概念的内涵做出具有法律约束力的解释。事实上，欧盟的司法与内务与我们通常所

[1] 人们通常把欧洲联盟比喻为三根支柱支撑的大厦，欧共体是第一支柱，共同外交与安全政策是第二支柱，司法与内务合作是第三支柱，欧洲联盟条约的共同条款是联盟的屋顶。

[2] 欧共体官方出版局编：《欧洲联盟条约》，苏明忠译，国际文化出版公司，1999年版，第121页。



说的民族国家的司法与内务有很大不同,前者并不涉及国家法官的任命,不包括规定有关工作人员的权利和义务,它只是在各民族国家的司法与内务领域需要进行跨国合作的问题上组织欧盟各国的协调合作。除此之外,在民族国家的司法和内务中有很大大一部分领域是排斥任何跨国合作的,在这些领域里,民族国家主权占据绝对主导地位。本书的主要内容就是二战后在欧洲一体化进程中欧洲各国在司法和内务领域协调合作的理论、政策与实践经验,对司法与内务合作这一独特现象的概述和分析,主要研究欧盟国家司法与内务合作的历史起源、发展进程、工作内容、合作形式、目前成就、存在问题以及未来前景;还要研究欧盟司法与内务合作的现实特点、它在欧盟各项工作中的地位,以及合作中的制度创新对于欧洲一体化的推进作用。

伴随着欧洲一体化的发展,西方学术界出现了很多分析欧洲一体化的理论,最初主要有两大对立的理论流派,即超国家主义和国家中心主义,后来又出现了突破上述两种理论的新理论,这些新理论已经发展得比较成熟,能够分别从某个特定角度对司法与内务合作的产生与发展进行解释。用现有的一体化理论对欧盟的司法与内务合作进行分析,有利于理解司法与内务合作的发展进程,有利于更深地理解影响司法与内务合作的各种因素,从而对其发展前景有一个比较合理的判断。近年来有人提出,欧盟的司法与内务合作不能用传统的国家中心主义或超国家主义来描述,这种合作不是建立一个代表超国家权力的共同体,也不是把共同体或欧洲各国政府所从事的跨国政治合作简单相加,而是要求进行前所未有的制度创新,司法与内务合作是在共同体和成员国之间建立新型关系的标志,欧盟在合作形式方面与其他国际组织是完全不同的,这种观点是很值得重视的。本书在事实研究的基础之上,还对两个主流的欧洲一体化理论,即新功能主义和政府至上主义进行分析,综合这两个理论,以更加开阔的视野观察欧洲一体化的历史背景、发展动力和未来前景,在理论研究中特别关注全球化和区域化进程中的民族国家主权问题。

欧洲一体化研究在西方起步较早,目前已经获得了丰硕的研究成果。在中国,欧洲问题研究尽管起步相对比较晚,但近年来已经出现了迅速发展的势头。目前,中国的高等院校和研究机构中已经建立了近20个欧洲问题研究中心或研



究所。国内对欧盟经济一体化和共同外交与防务领域的研究，都涌现了大量的成果，尤其是对经济一体化的研究已经相当深入和全面，当然这也与经济一体化本身的发展起步最早，而且现在已经步入成熟阶段有关。关于欧盟外交与安全政策方面的研究目前也有专著面世。而在欧盟的各个合作领域中，司法与内务合作从发展趋势上看，越来越重要，但长期以来，国内学术界更多关注的是欧洲经济一体化，对欧洲政治一体化的研究没有得到足够的重视，研究明显不足，缺乏系统深入分析。司法与内务合作是欧盟合作领域三个组成部分之一，其重要性近年来日益突出，从司法与内务合作正式在欧盟的框架中确立，到现在已经有十几年，近年来欧盟司法与内务合作发展很快，如前所说，国内外对它的研究明显滞后，这方面的研究成果与其现实的发展很不相称。“冷战”结束后欧洲政治一体化建设力度明显加强，并已取得重要进展，这不仅对欧洲联盟国际地位的提高，而且对世界多极化趋势进一步发展都有重要意义。司法与内务合作是在欧盟的各个合作领域中具有“潜在的极端重要性、但在学术界及公众讨论中却受到忽视的领域。”^[1]国外这一领域的研究也刚刚起步。欧洲联盟的网站公布了很多关于司法与内务合作的文件和信息，是司法与内务合作研究的原始资料，人们可以借此了解司法与内务的最新动态。关于司法与内务的研究成果中，只有一些的相关学术论文汇集成册，作为论文集出版，主要涉及司法与内务合作发展的历史，司法与内务合作的制度建设与运行实践，以及欧盟东扩后司法与内务合作面临的主要挑战，还有一些涉及司法与内务的具体问题的文章和著作，如关于移民问题、毒品问题和《申根协定》等方面的文章和著作，总的来说内容比较零散。

欧洲一体化的经验，首先是欧盟制度创新的经验对其他地区的区域一体化具有一定的借鉴意义。欧洲一体化起始于国家间的功能性合作，从建立欧洲煤钢共同体开始，此后又经历了欧洲经济共同体、欧洲共同体到欧洲联盟几个发展阶

[1] [德] 贝娅特·科赫、托马斯·康策尔曼、米歇尔·克诺特：《欧洲一体化与欧盟治理》，顾俊礼等译，中国社会科学出版社，2004年版，第125页。



段。欧洲共同体/欧洲联盟^[1]不仅在经济上先后实现了关税联盟、共同农业政策、欧洲货币体系、欧洲经济与货币联盟（单一货币欧元），而且在共同的政治制度和机构建设以及法律体系建构方面取得了重大进展，例如在制度性机构方面，建立了欧洲理事会、欧盟部长理事会、欧盟委员会、欧洲议会和欧洲法院；在法律体系上制定了欧洲共同体和欧洲联盟的各种条约，构建了欧洲层面的司法体系，为各方面的合作制定了规范化的制度安排。这些在经济和政治领域的制度创新，以及这些制度在各个合作领域中的实际运行情况对其他地区的区域一体化都具有一定的借鉴意义，所有谋求区域合作的国家和组织都可以从欧盟的经验中获得启发。

成功的欧洲一体化不仅表现为高水平的经济合作，也表现为政治一体化的深入发展。欧盟采取政治合作机制进行国家间紧密的合作，司法与内务合作即属于政治合作的范畴，在跨国机构的权力与各民族国家主权同时并存，两者不断出现矛盾冲突的情况下，政治一体化的进程为什么能够不断深化，尤其在更为敏感的涉及国家主权的司法与内务方面的合作中，欧盟制度框架范围内的合作不仅没有减少，而且日益增多，这是非常值得思考的。合作是各国权衡利弊的理性选择，这种选择背后的原因无疑是这种高水平的政治一体化有利于提高各国的国际地位和协调区域经济发展。而世界上其他的区域一体化组织基本上还只把合作局限于经济合作范畴。因此研究欧盟的政治一体化实践，有利于思考其他区域一体化可能的合作模式和扩大合作范围。

欧盟司法与内务合作的经验对解决全球性问题具有重要借鉴意义。欧洲一体化有利于解决一系列单靠一个国家无法解决的问题，这也是欧洲一体化的主要动因之一，在全球化时代面对生态危机、恐怖主义、金融危机等众多全球性问题，

[1] “欧洲共同体/欧洲联盟”、“欧共体/欧盟”的表述是为了说明欧洲一体化从欧共体到欧盟的连续性，欧共体是最初的一体化组织，也就是欧洲煤钢共同体、欧洲原子能共同体、欧洲经济共同体三个共同体合并而成的组织，1993年11月欧洲联盟建立后，欧共体（第一支柱）与共同外交与安全政策（第二支柱）和司法与内务合作（第三支柱）一起组成欧洲联盟，成为欧洲联盟三个组成部分之一，因此欧共体是欧洲联盟的前身，也是现在欧洲联盟的一个组成部分（欧共体现在包括经济和货币联盟、欧洲煤钢共同体和欧洲原子能共同体等机构）。因此，如果在1993年11月欧洲联盟建立前一般就用欧共体这一称谓，之后则用欧洲联盟，本书中如果没有明确时间界限则两者通用。



单个国家无法应对，无力找到有效的解决方法，这已经是一个不争的事实，也就是说，每一个国家都面临如何进行国际合作来创造一个良好的生存和发展环境的问题，而欧盟的合作方式，尤其是政治领域的司法与内务合作，在反恐、维持社会秩序稳定等方面起到了相当大的作用，它的制度建设和具体措施能给我们进行类似的合作提供很多启发。

欧盟政治合作机制对实现经济社会协调发展也具有重要的借鉴意义。欧洲一体化的发展，大大推动了欧盟经济的发展，使欧洲联盟成为国际政治经济舞台上的一支重要力量，同时欧洲联盟将经济发展与社会发展有机地结合在一起，较好地实现了经济与社会协调发展的综合性目标。欧盟在政治领域中的合作对实现经济与社会协调发展，无疑是有重要作用的。值得注意的是，参与区域一体化的国家在国际合作中往往会涉及民族国家主权问题。合作就意味着相互妥协和让步，在一体化过程中，尽管欧盟成员国的主权面临挑战，在很多情况下需要把决策权转让给欧盟机构，但是，这种转让是在民族国家利益不仅不会遭受损失，而且还会获得更大好处的前提条件下进行的。应当说，在今后相当长的历史时期内，民族国家依然是世界政治舞台的主要活动主体，主权国家的地位还是不可撼动的。

本书通过历史分析，研究欧共体/欧洲联盟司法与内务政策制定的历史背景，制约政策形成的复杂因素，政策主要内容及历史脉络，政策作用影响等，揭示出司法与内务合作的内在矛盾和发展趋势。而通过对司法与内务现状的分析可以更清楚地说明司法与内务究竟是什么样的合作，在合作中存在什么样的问题和可能的解决方法。

本书首先立足于把日益一体化的欧洲联盟作为整体看待，对欧洲一体化进程的成就和挫折及其运行机制进行总体分析和评估，欧洲一体化的深入发展是司法与内务合作发展的背景和前提条件。在此基础上，随着欧洲一体化不断深化和发展而产生了司法与内务合作的必要性，司法与内务合作与欧洲一体化的整体发展密切相关，但也有自身发展的一些特殊性。其次，本书在对司法与内务合作的特殊历史过程以及机制变化进行全面综合分析后，对司法与内务合作中的两个合作领域，即签证政策和难民、移民政策进行了个案分析，因为它们代表了随着司法与内务合作不断发展而产生的两种不同的合作方式，即共同体化的合作方式和政



府间的合作方式，只有了解这两种合作方式的差异才能真正了解司法与内务合作的运行特点和所面临的困境。

本书还对全球化、区域一体化中的民族国家主权问题做了一定理论分析。第二次世界大战后，全球化在第三次科技革命浪潮的推动下迅猛发展，全球化使许多原先的国内问题日益国际化，区域一体化是全球化的产物，也是全球化的组成部分，人们普遍认为区域一体化将导致民族国家在经济、政治和文化上独立程度降低，甚至有人宣布民族国家主权正在丧失，一体化中形成的超国家机构拥有权力的范围日益扩大，解决问题能力日益增强，民族国家在世界政治舞台中的地位逐渐降低，民族国家主权不再是至高无上的。本书通过对司法与内务合作进程的分析，却得出了相反的结论，即在全球化的背景下，尽管民族国家，特别是参与区域一体化国家的主权面临挑战，但现在和今后相当长的时期内，民族国家仍然是国内和国际政治生活的中心，主权国家不会轻易放弃自己的权力，特别是在司法与内务这样敏感的政治领域中的权力。

进入21世纪，欧盟面临新的考验，出现一系列问题。首先，欧盟国家的产业结构升级存在严重的问题，技术人员相对短缺，不能适应新经济的需要，高工资、高税收、高福利的制度体系使欧盟各国生产成本偏高，导致吸引投资下降，削弱了欧盟的竞争力。而同时因为全球化导致竞争压力加大，竞争地域扩大，对手增多，对市场的争夺愈演愈烈。竞争的领域也扩大了，除商品贸易外，还深入到服务业、资金与技术的跨国流动，以及跨国公司的竞争。在这种情况下，面对种种压力，欧盟为提高自身竞争力，选择在经济、政治方面进一步深化一体化，这一选择也说明了政治一体化的深化对欧盟经济社会协调发展的意义。司法与内务领域的合作近年来有了相当大的发展，尽管还存在很多问题，但无可否认的是，它能够深化欧盟一体化进程，使欧盟成为一个经济、政治、外交等各方面协调发展的整体，从而发挥其自身最大的潜力，也可以说，司法与内务合作的发展与欧盟的前途和命运息息相关，这方面合作的经验和教训需要我们高度重视。

本书由北京建筑工程学院学术著作出版基金和北京建筑工程学院院基金资助。

—❧ 目 录 ❧—

前 言	1
第一章 欧洲一体化：司法与内务合作产生与发展的基础.....	1
一、欧洲一体化的起步：具有明确政治目标的经济联合.....	2
二、《马斯特里赫特条约》生效后的欧洲联盟.....	8
三、对《马斯特里赫特条约》的进一步修订： 司法与内务合作地位日益重要.....	16
四、欧盟的扩大.....	21
五、欧盟制宪.....	24
第二章 司法与内务合作：从非正式合作到制度化	26
一、早期的司法与内务合作及其动因.....	26
二、《马斯特里赫特条约》以前的司法与内务合作.....	31
三、《马斯特里赫特条约》生效后司法与内务合作的制度化.....	67
四、《阿姆斯特丹条约》生效后的司法与内务合作： “建立一个自由、安全和司法地区”	70

第三章 欧盟司法与内务合作的运行机制 ·····	84
一、欧盟合作机制的发展·····	84
二、司法与内务合作的运行机制·····	97
第四章 司法与内务合作在欧洲联盟中的地位、作用及存在的问题 ···	124
一、司法与内务合作在欧洲联盟中的地位和作用·····	124
二、司法与内务合作中存在的问题及解决办法·····	130
第五章 司法与内务合作的理论解读 ·····	149
一、欧洲一体化的理论·····	149
二、对司法与内务合作的理论解读·····	157
三、司法与内务合作的启示及前景·····	167
参考文献 ·····	178



第一章



欧洲一体化：司法与 内务合作产生与发展的基础

在世界范围的各种区域一体化组织中，欧共体/欧盟既是先驱，也是成就最大的组织。欧共体/欧盟之所以能成为世界上一体化程度最高的国际组织是有其历史原因的，欧洲有其他地区无可比拟的“先天条件”。与此同时，我们也要考虑到毕竟欧洲一体化是由欧洲众多的独立主权国家推动的，每个国家都是出于自己利益的考虑，选择支持或反对一体化的举措，国家的利益非常难以协调，因此也决定了欧洲一体化的进程绝不会一帆风顺。

在欧洲一体化进程中，关于欧洲一体化方向的设想始终有两种意见，第一种支持欧共体/欧盟向联邦方向发展，也就是各国向欧共体/欧盟转移更多的主权，这种合作也叫超国家的合作。因为成员国向主要负责经济领域合作的欧共体转移了最多的主权，在经济领域欧共体的作用甚至可以与一国政府的作用相媲美，所以我们也常常把超国家的合作方式称为共同体方法，在这种合作方式中，成员国原本拥有全部的决定权的事务，很大程度上会由欧盟的机构来决定。另一种意见则不主张向共同体转移太多主权，认为国家始终应当拥有决定权，这种合作被称为政府间合作。荷兰、比利时、卢森堡、意大利等国家是最坚定的“联邦”一体化方式的支持者，西班牙、葡萄牙、爱尔兰、希腊、丹麦等经济实力较弱的国家，则希望欧共体在经济、社会等政策领域的作用能进一步加强，因此对一体化重大推进基本上持支持态度，但在细节上有保留意见；法国比较看重经济发展，对政治领域的进展则比较谨



慎；德国则与之相反，对政治领域的进一步一体化比较积极。因此对于欧洲一体化方向各国出于各自不同的考虑各有不同的主张。就同一问题会形成几派不同意见，但这种“小集团”并没有派系的特征，因为构成这些派别的国家并不是固定的，而是面对不同问题有不同的组合，每个国家的态度还是很独立的，不会因为支持某一团体而随意改变自己的立场，政策选择的出发点始终还是国家利益，如果几个国家支持某一意见也是因为这一意见恰好符合了它们的共同利益，欧洲一体化的过程也是各国利益相互折中和平衡，最后通过一定妥协达成共识，逐步推进的过程。

欧洲一体化从第二次世界大战后开始起步，从此不断深化和扩大，在这一过程中有很多关键的转折点，这些转折点通常都以新条约的产生为标志，新条约往往为欧洲一体化做出新的规定，因此，欧洲一体化阶段的划分通常是以这些条约为标志的，对欧洲一体化的基本历史回顾也通常是以这些条约为线索的。欧洲一体化是从经济领域起步，最初只限于单纯的经济合作，司法与内务合作是随着欧洲一体化发展而产生的一个新的政治合作领域，它由最初的非正式合作发展为欧盟合作的三大领域之一，在欧洲一体化中的地位越来越重要，目前在欧洲一体化和欧洲国家相互合作的过程中有举足轻重的作用。同时，司法与内务合作又是欧洲一体化发展到一定阶段的产物，它的产生和发展都离不开欧洲一体化这一整体过程，欧洲一体化的目标直接影响到司法与内务合作的目标，也就是说，司法与内务合作是为欧洲一体化的整体目标服务的。因此，不了解欧洲一体化的进程就无法深入地理解司法与内务合作的产生和发展。

一、欧洲一体化的起步：具有明确政治目标的经济联合

（一）欧洲一体化的历史基础

以经济一体化为主的欧共体迄今为止还是比较成功的，现在世界上有上百个经济一体化组织，欧共体是其中成立最早、起点最高、范围最广、收益最大的一个经济一体化组织。在一体化过程中形成了它自己的独特体制，“二战”后的欧洲一体化与众不同的突出特点就是欧洲各国让渡了部分国家主权，建立了在某些领域中的超国家机构。欧洲这些国家在一体化的过程中发展了经济，提高了欧洲各国的国际地位，一体化的实践是很成功的。欧洲一体化有其他区域一体化所不具备的“先天条件”，西欧一体化的形成绝非偶然，而是有着深远历史原因。



1. 一体化的物质基础。西欧面积狭小、国家众多、各国疆域相连。各国经济结构、体制和发展水平接近，政治体制、意识形态、价值观念与宗教信仰基本相同。西欧又是资本主义和科技产业革命的诞生地，生产高度发达，各国经济、贸易关系历来密切。尤其是工业化以来，西欧国家之间人员、资本、服务的自由流动已经达到相当高的水平，“如西方学者所指出‘整个（19）世纪看到了欧洲经济一体化达到了工业化前从未知晓和不可想象的程度’，事实上欧洲的经济统一在那时确实形成了，……这种区域化经济的形成对于“二战”后西欧经济圈的确立与发展，具有决定性影响。它意味着高层次的水平分工已在西欧国家之间逐步形成，从经济发展的规律来说，从长远的意义上讲，这种联系形成后很难再彻底割断，而且随着生产力水平的提高会进一步发展，因而成为推动西欧国家最终明确提出区域经济一体化目标、谋求建立与之相应的经济与政治体制的最根本的内在原因，”^[1]是欧洲一体化比其他地区一体化取得更大成功的重要物质基础。

2. 一体化的思想和实践基础。欧洲历史上鼓吹、推行欧洲统一者不乏其人，因为欧洲历史上战争不断，中世纪的欧洲政治地图曾被人们比喻为一个打满补丁的破席子，而且隔不多久就会用战争的方式通过兼并与瓜分给破席子打上新的补丁，战争给欧洲人民带来无穷的痛苦。人们开始思考如何谋求和平，尤其是一些所谓精英人物，认为只有联合、合作才是实现和平的方式，历史上有很多关于欧洲联合的设想，比如有人设想用基督教来统一整个欧洲，有人设想建立一个法国领导下的欧洲联邦等。在实践上从查理曼帝国到哈布斯堡王朝，从拿破仑到希特勒，都曾经力求以侵略战争，也就是武力的形式统一欧洲，虽然这种方式对人民、对经济造成了巨大伤害，但把一些欧洲国家置于同一帝国之下，客观上的确加强了各国之间的交流，短时期内在这些国家建立了相似的政治文化体制，对后来的欧洲一体化也不无影响。这些侵略战争的失败使人们认识到武力统一行不通，只有和平合作才是唯一出路。“二战”后为保障和平，出现了自下而上规模庞大的欧洲联合运动，一些欧洲范围的组织成立了，如欧洲委员会，使欧洲联合思想更加深入人心，对后来的欧洲一体化产生了很大的影响。

这也就是说，在欧洲一体化之前，已经有了比较充分的物质、思想、文化甚至制度上的准备，相比之下，其他的区域一体化的组织往往缺乏这些得天独厚的条件。

[1] 吴弦著：《欧洲经济圈形成、发展与前景》，当代世界出版社，2001年版，第17～18页。



(二) “二战”后欧洲一体化起步的背景

1. “二战”后欧洲实力衰落。“二战”结束后，欧洲的经济力量被严重削弱，实力严重下降，在世界上的地位急剧下降。欧洲作为近代资本主义的发祥地，从近代资本主义形成后，曾一直是世界政治经济中心，以欧洲为中心的世界政治体系在经过第一次世界大战的冲击后开始衰落，在遭到第二次世界大战打击后，欧洲的衰落成了不争的事实。

2. “二战”后世界格局发生了巨大的变化，实力下降的欧洲面对美苏两大力量集团的崛起。为了避免欧洲各国人民沦为超级大国的附庸，欧洲的有识之士开始思考如何走出经济的低谷，如何在国际政治舞台上重新获得应有的地位，他们普遍认为应当通过欧洲联合振兴经济，增强国力，正如当时的西德总理康纳德·阿登纳所说“第二次世界大战给欧洲留下的混乱，提供了一个重要教训：如果我们欧洲人不想在起了根本变化的世界里走下坡路的话，我们就必须从起了变化的形势中做出必要的结论：欧洲的联合是绝对迫切需要的，没有政治上的一致，欧洲各国人民将会沦为超级大国的附庸”^[1]。

因此，从历史上看，欧洲各国具有联合的基础，在“二战”后，欧洲国家经济普遍衰落，同时面对两个超级大国，处境尴尬，可以说内外交困，欧洲一体化是唯一的出路。

(三) 欧洲一体化的内在动因

1. 繁荣经济、共同强国的动力。战后一体化的发展，显然有深刻的经济原因，挽救欧洲各国经济衰落是重要的动因之一，直到19世纪末20世纪初在世界政治经济中还起着决定性作用的欧洲国家经过两次世界大战后似乎落到无足轻重的地位，美国和苏联已成为世界政治天平的两端，欧洲人认识到过去以欧洲为中心的世界体系已被一个全新的体系取代。欧洲只能尽快适应这种新的国际力量格局，联合自强是当时摆脱经济困境，重现昔日辉煌的唯一途径，只有这样才能提高欧洲产品在国际市场上的竞争力，缓解在国际经济、贸易竞争中的压力，在国际经济领域占领一席之地。

[1] 康拉德·阿登纳：《阿登纳回忆录：1955-1959》，第三卷，上海人民出版社，1973年版，第1页。



2. 实现安全与和平的动力。饱受战争之苦的欧洲国家，相互间缺乏信任，特别是对两次大战的策源地德国更不信任，虽然德国已经被解除了武装，但它依旧是欧洲中心地区的一个大国，有重新获得主导欧洲能力的潜力，它的存在本身就已对其他国家构成威胁。因此其他欧洲国家希望通过欧洲联合，把德国限制在欧洲国家的群体中，制约德国，使它失去控制其他国家的能力和意图。战后初期，西欧走向一体化的政治目标之一是实现法德和解，借此消除西欧国家间的战争根源。同时，共同对付来自苏联的安全威胁，通过联合自强，在美苏主导的东西方对抗中加强应变能力和提高国际地位。而战后的德国则希望通过在欧洲一体化进程中发挥更大作用，在欧洲国家联合起来的框架内，摆脱被战胜国军事当局分割占领的局面，逐步恢复民族国家主权。因此，依靠美国实现法德和解，融入西方世界也是德国的战后外交方针。

3. 欧洲一体化一直是一个精英推动的过程，一体化设计者的初衷就是要把欧洲建设成为一个欧洲联邦，实现欧洲统一的理想。所以在分析一体化的动因的时候，设计者的意图是不可忽视的。“在当代文献中，欧洲共同体一直是政治一体化的范例，曾在1950年发起煤钢联营的法国外交部长罗伯特·舒曼将共同体称为‘欧洲联邦的第一块切实的基石’，也就是说，它是以欧洲联邦为目标的政治一体化的一个阶段。”^[1]只是由于客观形势的发展变化使欧洲经济一体化先行了一步。欧洲一体化的设计师，欧洲之父莫内是一个强烈的超国家主义者，他在1952年8月就任欧洲煤钢共同体高级机构主席时表示：“欧洲的联合不能仅限于煤炭和钢铁……共同体的成立就是组成一个联邦国家的事业的开始，只有当它能真正导致一个政治权力时，它才有意义。”^[2]因此《巴黎条约》有明显的超国家主义色彩，从经济一体化起步的欧洲一体化，在其设计者的头脑中是有明确的政治目标的，经济一体化是为最终的政治一体化做准备的。首先，一体化的目标是维护欧洲和平，“在将基础工业合并为一体建立崭新的高级公署（High Authority，以后的欧盟委员会的前身）之后，高级公署将通过各项决议将法国、德国和所有参加国都结合成为一个整体。本

[1] 《布莱克维尔政治学百科全书》，据英国牛津布莱克维尔出版公司1987年版译，中国政法大学出版社，1992版，第559页。

[2] 皮埃尔·热尔贝：《统一的历史与现实》，中国社会科学出版社，1989年版，第136页。