

欧洲政治一体化的原则及与 欧洲经济一体化的关系

罗 志 刚

[摘 要] 欧洲政治一体化在欧盟对外方面和社会政治方面具有特定的内涵。作为欧盟深思熟虑的战略选择,它经历了一条艰难的发展道路。它和欧洲经济一体化一起共同遵循着一些基本原则,主要是利益原则、民主原则、渐进原则和机制原则。这些原则是整个欧洲一体化不断取得重大成就的根本保证。欧洲政治一体化与欧洲经济一体化有着十分紧密的联系,两者共同构成了全面意义的欧洲一体化,并决定了其整体水平。

[关键词] 欧盟; 欧洲政治一体化; 欧洲经济一体化

[中图分类号] D80 [文献标识码] A [文章编号] 1672-7320(2009)02-0230-06

欧洲政治一体化如同欧洲经济一体化一样,是20世纪50年代以来国际关系体系的主要特色之一。在今天全球区域化的浪潮中,欧洲政治一体化的成就和水平也是最为突出的,其对欧盟在国际政治中的作用和地位有着巨大的影响。而且,如果说欧洲一体化是当代欧洲文明的最高表现之一,那么,欧洲政治一体化显然是这种文明的一个极其重要的内容和组成部分。所有这些都引起了人们对它的兴趣。这里,笔者仅就欧洲政治一体化的发展道路及从中体现出的一些重要建设原则、欧洲政治一体化与经济一体化之间的紧密关系略加探讨,以期人们更加关注欧洲政治一体化问题。

一、欧洲政治一体化的艰难之路

在国际关系中,“政治一体化”和其他许多概念一样,直至目前还是一个缺乏统一定义的概念。据笔者的理解,它是指经济、政治独立的各国自愿加强联合,其政治运行机制在功能和规则制度上趋于统一,其政治关系达到相当高度的融合过程。从其内涵来看,主要包括两个重要的、相互联系的方面。(1)对外方面,共同体成员国在包括军事战略问题的国际关系领域的政策及其全部手段是统一的。(2)社会政治方面,确保共同体成员国内部社会稳定,以及相应的全部措施的统一,包括经济政治方面政策的统一¹。作为国家间合作的一种最高形式,政治一体化是要在两个以上的政治单位联盟的基础上建立统一的政治共同体。政治一体化进程的实质和主要倾向就在于,超出简单协调外交政策的范畴,把主权逐步地转交给新的共同体机构^[1](第458-459页)。同时,政治一体化如同经济一体化一样,具有明显的地缘政治特征,即其参与者——政治单位在地理上通常是相邻的。在目前的条件下,已经和能够出现的还只是欧洲政治一体化这样的地区性政治一体化。

其实,早在第二次世界大战结束时,西欧国家实际上就已开始考虑地区政治一体化问题。从20世纪70年代初欧洲政治合作机制建立以来,欧洲政治一体化建设不断取得新的成就,《马斯特里赫特条约》(以下简称《马约》)问世后,这种成就更为突出。欧洲在国际关系体系中能开“政治一体化”之先河,

首先是因为它有至少长达数百年之久的深厚思想理论基础。20世纪初,争取“欧洲联合”的运动活跃展开,欧洲联邦思想也随之出现。二战前后,它成为指导西欧联合的重要理论。50年代欧洲经济一体化进程启动后,关于欧洲一体化的理论纷纷问世,在政治一体化理论方面,则有“功能主义”、“新功能主义”、“联邦主义”、“政府间主义”等重要理论。上述欧洲联合思想和理论,对战后欧洲政治一体化进程产生了十分重要的影响和作用。

少数欧洲政治精英对欧洲政治一体化作出了重大的贡献,这是不可否定的。但也要看到,政治一体化决不是他们主观意识的产物。重要的是,欧洲政治一体化主要是欧洲国家受冷战时期欧洲和世界形势变化的影响,为谋求其经济、政治和安全利益而共同努力的结果。

欧洲政治一体化的道路是曲折艰难的。20世纪五六十年代,在欧共体主要成员国尤其是法国的推动下,政治一体化的尝试就已开始了。在当时的国际环境中,欧盟成员国面对欧洲已失去昔日在世界的中心地位的现实,除了希望实现经济一体化外,也希望利用各种条件共同推进政治一体化,以实现欧洲统一的夙愿,全面促进本身的利益。不过,由于主客观条件很不成熟,这种尝试不久便遭到失败,其标志就是建立西欧防务同盟的“富歇计划”的天折。

从70年代初起,在国际形势的影响下,更出于国家利益的驱动,欧共体成员国终于开始走上政治合作的道路,并取得明显的成就。确切地说,政治一体化在这一时期已成为欧盟深思熟虑下的决定性战略选择。作为一种战略工具,它是为欧盟全体成员的经济、政治和安全等利益服务的,只不过其最终目标到底是联邦,还是邦联,抑或国家集团,至今成员国都难以取得一致,以致都情愿以“政治联盟”这种含糊的名称来表示国家联合体的政治性质。

冷战后,欧洲政治一体化进入一个重要的发展阶段。《马约》明确规定了建设第二、第三支柱的任务。而且,在共同外交与安全政策和司法与内务合作领域,经过欧盟成员国政府之间的艰苦谈判,已达成一系列协议和条约,从而表明欧洲政治一体化已取得重大进展。只不过是,由于欧盟内外种种因素,尤其是国家利益和主权因素的影响,政治一体化的道路上仍存在很多困难。的确,多年来成员国围绕政治一体化进程的具体形式、速度和最终方向一直存在意见分歧,并不断展开辩论。但迄今为止,没有一个成员国真正否定政治一体化的必要性,根本反对建立和发展欧盟的政治机制即超国家机制。它们懂得,只有通过政治一体化和经济一体化,才能真正解决所面临的各种问题,才能最大限度地符合自己的利益。因此,持不同政治一体化主张的成员国彼此之间往往体现出很强的协调性,欧洲政治一体化进程实际上一直没有中断。

在可预见的时期里,欧洲政治一体化很难达到目前欧洲经济一体化的水平。但即便如此,从总的趋势看,政治一体化的必要性,其对欧洲国家切身利益的重大深远意义和日益突出的广泛作用,决定了欧盟成员国要依靠政治联盟的推进,来保证它们的全面发展^[2](第168页),即决定了符合欧盟成员国利益的政治一体化进程不会终止。

欧洲政治一体化的进程与发展前景,在很大程度上是和欧盟一些主要成员国的作用联系在一起的。西方现实主义认为,不同的国家实力,决定了国家在国际关系体系中的不同地位和作用。在欧洲政治一体化进程中,国家实力相对高于其他欧盟成员国的法、德、英等国发挥了重要的作用。由此一来,在欧洲一体化进程中,存在着一个由若干规模和实力大约一样的国家构成的政治核心结构,这是欧洲经济、政治一体化的特点之一,也是其独有的优势之一^[3](第173页)。但也要看到,属于政治核心结构的国家的作用也并非完全一样。同法德两国的“发动机”作用相比较,英国所起的作用也许是不够的,它所选择的主要是一种不受太多束缚的有保留的政治一体化道路。对于今后的欧洲政治一体化进程而言,作为“发动机”的法德合作仍然是不可缺少的,而且这种合作的重要性可能将一如从前,仍在英国的作用之上。

欧洲政治一体化进程不仅取决于欧盟内部因素的作用,还受到外部因素的影响,例如,跨大西洋联盟关系就是其中最具影响的因素之一。从欧洲政治一体化的早期尝试到冷战后发展时期,北约的存在一直就对欧洲政治一体化进程形成强大的制约。美国直接或间接的干预,对欧洲政治一体化的影响也

越来越明显。

上述情形表明,欧洲政治一体化是一个异常复杂的过程,是一个涉及到众多问题的国际现象。而考察欧洲政治一体化本身体现出的原则及与欧洲经济一体化的密切相互关系,对于全面深入认识欧洲政治一体化的本质、特征和在整个欧洲一体化中的地位与作用,无疑是一条具有重要意义的途径之一。

二、欧洲政治一体化的基本原则

欧洲政治一体化建设的构想和实践主要建立在一些基本原则的基础之上,它正是遵循着这些原则创建了本身的特色,并在近 40 年中不断取得成就。比较起来,最重要的是如下基本原则:

(一) 利益原则

国家利益在任何时候都是国家行为的出发点和根本动力。从这个意义上看,现实国际关系实质上是各国国家利益相互影响的具体体现,是国家之间的一种利害关系。这一点也决定了欧洲政治一体化事业必须根据利益原则来进行建设。

欧盟成员国坚持参与政治一体化进程,是出于对本身利益的判断和追求。因此,欧洲政治一体化的每步进展,哪怕是很小的进展,客观上都必须符合它们的实际利益。如果不是这样,它们就不会加入政治一体化进程,也不会付出一些代价来推进这一进程,即欧洲政治一体化是不可想象的。有的作者正确指出:“在欧盟中,成功地制定一项政策的关键就是要兼顾成员国的共同利益,特别是大国的利益。只有这样,政策才会被接受和得到推动。”^[4](第 112 页)事实上,政治一体化尽管不能代替各成员国实现国家利益的其他一切手段,其作用不能任意夸大,但的确促进了它们的经济、政治和安全利益。这一点更体现出政治一体化作为欧盟成员国实现国家利益的一种战略手段的“利益工具”的性质。

利益原则不仅意味着欧洲政治一体化以成员国的国家利益为其动力和目标,还表现为要寻求成员国利益之间的共同点,形成欧盟的“整体利益”或“欧洲利益”。实质上,欧洲政治一体化同时也是以这种“整体利益”为其动力和目标的。不过,由于成员国的具体“国家利益”与欧盟的“整体利益”既有一致性,又有非一致性,且不易协调,欧洲政治一体化的水平难免受到很大的制约。实际情形是,成员国在处理政治一体化问题时,常常是将“国家利益”置于欧盟“整体利益”之上的。正如约瑟夫·奈所说的那样:“欧洲在联合的程度上面临巨大的限制。尽管一体化已进行了 50 年,国家的特点仍然比共同的欧洲的特点突出;同过去相比,国家利益受到了抑制,但仍处处表现出来。”^[5](第 33 页)不难看出,必须兼顾成员国“国家利益”与欧盟“整体利益”的一体化的利益原则本身含有内在的矛盾性,这不能不在很大程度上影响到欧洲政治一体化的进程和水平。因此,要有效地提高欧洲政治一体化的水平,就必须尽力实现成员国“国家利益”与欧盟“整体利益”最大限度的一致性和融合,使国家利益弱化而能服从于“整体利益”。不管在实践中这么做是如何困难,这毕竟是欧洲政治一体化也是欧洲经济一体化发展的关键。

(二) 民主原则

这是欧洲政治一体化建设的极其重要的原则之一。扩大一点来说,整个欧洲一体化进程都离不开这一原则,它对建立成员国之间的和谐关系,保证一体化的持续正常推进具有关键的意义。该原则具体表现为:首先,迄今为止,欧洲政治一体化是在成员国自愿参与的情形下发展的,不存在任何外力即国家或国际组织强迫任何欧洲国家参加欧洲政治一体化的状况。其次,欧盟只是在内部意见一致的基础上,来选择新成员国和决定它们的入盟时间。这些情况表明,欧洲一体化的发展实际上是一体化组织和成员国“自愿”结合的产物。再次,所有欧盟成员国不分大小、地理位置、入盟时间先后,一律在一体化组织中处于平等地位,即实现责任和权力平等。如在一切政治领域中,它们平等协商一切事务,平等享受决策权和让渡主权等。从欧盟与外部的关系上看,民主原则还体现在欧洲政治一体化进程中,包括其法令、条约和制度的制定和执行,总体上符合国际法和联合国宪章的规定与精神,而不与之发生抵触。

(三) 渐进性原则

总体上说,欧洲政治一体化经历了“尝试”(20 世纪五六十年代)、“启动”(七八十年代)和“发展”(90

年代以来)三大阶段。而从70年代初建立欧洲政治合作机制以来的整个实质性的政治一体化过程,都是一步一步地走过来的。欧盟现有的一整套政治一体化相关组织和机构也是逐步确立起来的。并且,迄今为止的欧洲政治一体化的重大成就无不是通过许多步骤取得的。正如德国前总理施密特在2002年4月的一个名为“欧洲的未来演变”的报告中所指出的:“欧洲的建设是一个循序渐进的过程。”他所指的“建设”,自然包括欧洲政治一体化建设。欧洲政治一体化之所以遵循渐进原则,首先是因为政治一体化是一个涉及国家主权的问题,其本身难度就很大。况且,在推进政治一体化的具体措施上,各成员国由于自身条件和面临的困难不一样,加上该措施对成员国国家利益的影响程度也可能不完全一样,往往很难迅速形成一致意见。的确,欧盟的任何成员国对每项政治改革举措都是很谨慎的,都不愿承担太大的风险,即使对之最后能够理解和接受,也有一个各成员国政府和国内舆论的心理适应过程。这种情况必然使得欧盟的每项决策都来之不易。

因此,欧盟成员国都懂得“欲速则不达”,要想政治一体化真正成功,就只能遵循渐进原则。可以说,这种原则实际上已导致欧盟坚定不移地采取了循序渐进的发展战略。其实,欧洲一体化的设计师和推动者罗伯特·舒曼早在1950年就强调:“欧洲不会毕其功于一役,或按照单一计划行事。它将通过具体成就的取得,首先是实现事实上的团结一致来进行建设。”^[6](第12页)进一步而论,渐进性原则不仅适合于国情不一的欧洲,更适合于国情千差万别的世界其他地区,这应被视为地区一体化进程的一个普遍性原则。

(四) 机制原则

欧共体/欧盟在政治一体化过程中,通过努力寻求成员国的共同利益,逐渐形成了一定的机制安排,其中有欧盟委员会、欧洲理事会、欧洲议会、欧洲法院和“一致同意”原则、“多数同意”原则、“辅助性”原则,等等。这些机制及程序尽管存在着某些不足,但其重要性毋庸置疑,而且其有效性也不应忽视。事实上,目前的一套机制及程序使欧共体/欧盟能够比较有效地行使职能,实现自己的主要目标。

按照政治一体化建设要求,机制原则本质上是超国家机制原则。就这一点来说,西欧一体化一开始就走得很远,有了超国家机制,而且这种机制在后来逐渐得到发展。而现实的特点是,超国家机制原则实质上并未扩展到欧盟“共同外交与安全政策”和“司法与内务合作”这两个领域中,它们仍然是政府间合作的天地。在欧盟内部,实际上是国家机制和超国家机制的结合与并存。这在欧洲现有的条件下,是有利于维持成员国之间的利益平衡和欧盟整体利益的^[7](第322页),也表明一体化机制必须与一体化发展阶段相适应。

不过,仍然应该看到,机制原则带来了成员国外交政策和对内政策的重大变化,使它们部分地成为政治一体化进程的有机部分,从而对实现国家主权和国家利益的形式产生了极大的影响。正如人们所看到的,随着主客观条件的变化,欧盟成员国之间的政治合作范围越来越广,合作的程度越来越高。与此相适应,欧洲政治一体化的机制也在不断发展。而没有超国家机制的发展,就没有成员国在政治一体化上的更大积极性,就会使政治一体化进程陷入停滞。这也说明,作为“利益工具”的政治一体化本应是一个动态的过程。

从欧洲一体化的实践来看,以上原则是欧洲政治一体化和经济一体化共同遵循的基本原则,也是欧洲一体化不断取得重大成就的根本保证,并决定着一体化的未来发展前景。

三、欧洲政治一体化与欧洲经济一体化

在国家关系发展中,政治关系常常起着主导作用。在实质为欧洲国家关系实现根本改造的一体化过程中,政治因素也有着同样的作用。从实际情形来看,欧洲一体化的始因就是政治性的,即为了欧洲的安全和联合自强。战后初期,欧洲普遍存在的首要问题就是安全^[8](第310页),这一点决定了当时西欧国家面临的军事政治压力甚于经济压力,军事政治一体化显得比经济一体化还要重要。但是,西欧国家同时懂得,欧洲一体化进程实际上只能从经济领域开始。结果,欧洲政治一体化进程的发生明显迟于

经济一体化进程。在欧共体/欧盟的发展道路上,经济一体化成为起始阶段,而政治一体化是第二阶段。但这一点仍无法掩盖这样一个事实:对于欧共体早期成员国而言,政治一体化是一个比经济一体化更高的战略目标。按照有的学者的说法,尽管欧洲联合大厦的早期设计师们怀有建立欧洲联邦的宏大抱负,但实际上欧洲一体化进程主要是由经济目标所决定的^[9](第 51 页)。可见,确保欧洲安全的需要,为未来政治一体化创造条件的深谋远虑,对于欧洲经济一体化的启动无疑具有决定性的意义。

同时,欧洲政治一体化对经济一体化的进程与成就也有着决定性的意义。只有推进政治一体化,欧盟成员国才能更好地把握经济全球化带来的机遇和挑战,尤其是才有可能处理好经济全球化带来的诸如国家与市场、国家民族经济与全球生产结构之间的矛盾、全球化与区域化的相互关系等各种问题及矛盾,巩固和促进欧洲经济一体化的成就。因此,欧洲经济一体化必须以欧盟成员国不断加强政治合作和提高政治一体化水平为基础。况且,欧洲经济一体化的实践也已经表明,“在任何经济决议中都可能看到政治因素的影响”^[10](第 380 页)。在建立一个开放的高水平的欧洲单一市场方面,政治一体化尤其显得重要而不可缺少。以货物、资本和人员自由流动为基础的欧洲大市场要求成员国必须在农业、运输和竞争政策上取得某种程度的一致。而且,政治一体化有利于扩大欧洲一体化的规模,便于解决许多经济政策问题^[11](第 20 页)。成员国们越来越意识到,西欧在国际生活中能否谋取最大的经济政治利益,首先取决于欧共体在政治上能否作为“集体行动者”发挥作用,而且也取决于欧共体的政治能力,而这种能力的大小又是由成员国的政治合作程度所决定的。

人们在肯定政治一体化和经济一体化是不可分割的、有着密切的相互联系并互相促进的同时,还需看到政治一体化的发展和成就也是离不开欧洲经济一体化的作用的。虽然经济一体化不能自然而然地导致政治一体化,但其对于政治一体化的影响的确非常大。政治一体化必须且实际上以经济一体化的成就为其基础和动力。同时,在欧共体发展的先前阶段,政治一体化进程是在经济一体化任务决定的程度上发展着的。而到现阶段,正如功能主义所主张的那样,明显发生了一体化从经济领域向政治领域“外溢”的现象,政治一体化已具有独立的意义,并被纳入欧盟的基本目标^[2](第 447 页)。但即便如此,政治一体化进程的发展与成就仍在相当程度上取决于经济一体化的发展和成就。可以认为,欧洲还没有真正走上确实完善的经济一体化道路^[12](第 160 页),这也是欧洲政治一体化的目标至今没有完全实现的一个深刻原因。

总之,欧洲政治一体化在整个欧洲一体化中占有重要的地位,它和经济一体化进程紧密地联系在一起,两者相互影响,相互作用,共同决定着整个欧洲一体化的水平。关于欧洲一体化进程中的这种政治一体化和经济一体化之间的紧密关系,在 2005 年 6 月 8 日出版的英国《金融时报》上也有所论述。作者马丁·沃尔夫指出:“如果要实现进一步政治一体化,那么它理应是在欧元区内部。因为它们是一批已经以最密切的方式把自己联系在一起的国家。”同时,他又提到,“如果不具备成功所需要的经济或政治条件,没有一个货币联盟能够存在下去。”

长期以来,人们最为关注的是欧洲经济一体化问题,以致欧洲经济一体化和欧洲政治一体化的研究明显失衡。直到《马约》问世后,才有越来越多的人认识到,在研究欧洲一体化问题时,不应将经济一体化进程和政治一体化进程割裂开来,由此开始重视欧洲政治一体化问题。这种现象是可以理解的。因为事实上欧洲经济一体化不仅较早于政治一体化,且其发展速度和水平远高于政治一体化。但是,基于政治一体化和经济一体化密切关系的上述分析,欧洲政治一体化也理应得到高度重视,缺少对欧洲政治一体化研究的欧洲一体化研究,肯定是很不完全的、有缺陷的。例如,对欧洲政治一体化的研究不力,肯定会妨碍对欧洲经济一体化的深刻认识。也就是说,人们要真正理解欧洲经济一体化的根源、进程和成就,则必须增强对欧洲政治一体化的了解。从国际政治角度而言,研究欧洲一体化,更应关注欧洲政治合作和一体化问题,这理所当然地是它的一个基本任务。其重要意义包括,透过对欧洲国家政治关系变革的了解,人们能够更科学地认识第二次世界大战结束以来欧洲形势根本变化的原因,以及国际体系发展的新特点。

