

试论欧洲经济一体化与 政治一体化的关系及其启示

瞿佳颖

摘要：欧洲的一体化过程实际上是一个经济一体化与政治一体化相互交织，相互作用的过程，两者之间有着十分密切的关系。经济一体化决定政治一体化，政治一体化是建立在经济一体化基础之上的，对经济一体化具有反作用。这一关系可以为欧洲一体化的进程所印证。因此，结合欧盟目前经济一体化的发展水平，可以对现阶段欧盟政治一体化的方向有一个初步的判断。

关键词：欧洲 经济一体化 政治一体化 关系

当今世界，欧洲无疑是一体化水平最高的区域。从上世纪 50 年代起步至今，欧洲一体化的发展已经经历了半个世纪的漫长旅程，取得了一个又一个伟大成就。一般而言，欧洲的一体化进程可以分为经济一体化和政治一体化两个方面。目前对欧洲一体化进程有一种比较普遍的看法，即欧洲经济一体化已经达到了很高的水平，而政治一体化才刚刚起步，比较落后，呈现出政治一体化滞后于经济一体化的局面。对此，笔者认为，欧洲的一体化过程实际上是一个经济一体化与政治一体化相互交织，相互作用的过程，两者之间有着十分密切的关系。本文试图对欧洲经济一体化和政治一体化之间的关系进行简要的分析，并由此指出欧洲政治一体化的发展方向。

一、从理论上欧洲经济一体化和政治一体化的关系

众所周知，马克思主义政治经济学有一个基本观点，即经济基础决定上层建筑，上层建筑反作用于经济基础。作为基础的经济因素对政治上层建筑具有决定作用，上层建筑必须建立在与之相适应的经济基础之上。同时，政治上层建筑对经济基础会产生反作用，与经济基础相适应的上层建筑能够促进经济基础的发展，而与经济基础不相适应的上层建筑会阻碍经济基础的发展。

作为马克思主义政治经济学的基本观点之一，上述理论经过了实践的反复检验，其正确性是不容置疑的。而且，笔者认为，上述理论在欧洲一体化的过程中仍然适用，即欧洲经济一体化决定欧洲政治一体化，政治一体化是建立在经济一体化的基础之上的，同时反作用于经济一体化。为了对该问题进行深入探讨，首先要界定一下经济一体化与政治一体化的涵义。虽然不同的经济学派对区域经济一体化的概念有不同的表述，但其基本内涵是大致相同的，即一个地区两个或两个以上的国家，通过政府出面签订条约，在区域内逐步消除成员国间的贸易和非贸易壁垒，允许商品及其他要素的自由流动，进而协调成员国之间的社会政策的过程。相对而言，政治一体化的概念还不十分统一，不同的学者有着不同的观点。综合他们的要义，政治一体化可以表述为“不同国家行为主体，通过合作、协调、调解其分歧，并从它们的主权转让转化而为共同体主权的。”^①因此，笔者认为，政治一体化的内涵应该是十分广泛的。所有由成员国主权让渡而形成的，具有超国家性质的机构、政策都应包含在政治一体化的范围之内。

在此基础上，可以看出，欧洲一体化实际上是一个经济一体化和政治一体化相互交织、相互作用的过程。每一次欧洲经济一体化的发展都导致了成员国主权新的让渡和相应的超国家机构的建立或发展。同

① 《欧洲一体化政治经济学》周建平主编复旦大学出版社 2002 年版第 360 页

时这些超国家的机构又从机制上保证了经济一体化成果的实现。可以说,在欧洲,政治一体化需要经济一体化作为基础,经济一体化需要政治一体化的保障。经济一体化包含着政治一体化,政治一体化推动着经济一体化,只有两者之间的相互协调发展,一体化才可能顺利进行。

二、从实践中看欧洲经济一体化和政治一体化的关系

上文从理论的角度论述了欧洲经济一体化和政治一体化的关系,事实上,欧洲一体化的发展历程,也充分印证了两者之间的关系。

早在战后初期,欧洲一些国家为了避免战争,就提出了欧洲联合的构想。1946年9月,邱吉尔发表了题为“欧洲的悲剧”的演说,号召欧洲各国捐弃前嫌,“重建欧洲大家庭”即“欧洲合众国”。此后,旨在推动欧洲统一的组织纷纷出现,如“欧洲联邦主义者联盟”、“统一欧洲运动”等,并且在1947年4月成立了“欧洲委员会”。虽然当时以欧洲统一为目标的政治运动开展地轰轰烈烈,但是由于战后初期,欧洲各国都处在重建阶段,国家间的经贸往来是比较少的,也没有任何经济领域的一体化措施。在没有任何经济一体化作为基础情况下,此次欧洲战后最早的政治一体化运动,虽然有许多国家领导人的积极推动,依然以失败而告终。

此后,欧洲国家开始接受职能主义的观点,转而以经济领域的合作为突破口,推进欧洲的一体化进程。1950年5月9日法国外长舒曼提出了“舒曼计划”,呼吁将法国和西德的煤钢工业置于一个超国家的高级机构领导下,并欢迎其他西欧国家参加。1951年4月,西欧六国在巴黎签署了《欧洲煤钢联合条约》,次年7月正式生效,欧洲煤钢联营组织宣告成立。由此,欧洲的一体化进程迈出了坚实的一步。煤钢共同体的成立无疑是欧洲经济领域一体化的伟大成就,不过这一经济一体化的成果也推动了欧洲政治一体化的发展。根据《欧洲煤钢联合条约》规定,煤钢共同体建立了高级机构;共同议会、部长特别理事会和法院。其中,高级机构有权决定联营的生产规模、资源配置、价格制定、税收的课征、投资和补助的提供以及授权企业的合并与集中等。而且,高级机构的决定具有约束性,对于违背条约规定或拒不执行其决定和建议的机构、企业或个人,高级机构有权加以处罚,如课以罚款或施加限制等。可见,在煤钢共同体中,成员国将本国与煤、钢这两种战略物资有关的多种管理权让渡给了煤钢共同体中的高级机构,并且必须服从该机构的决定,使得高级机构的超国家性质特别明显。根据上文所引的政治一体化的定义,煤钢共同体中的高级机构的建立无疑可以算是欧洲政治一体化迈出的第一步。同时,煤钢共同体在高级机构的管理下有了很快的发展。50年代中期,高级机构在授权一定数量的生产企业实行合并和集中的同时,还解散和改组了联邦德国、法国、比利时的个别垄断煤炭进口或销售的卡特尔组织,使得共同体内部贸易发展很快。1952年到1955年初,钢产量贸易增长了151%,废铁增长了357%,煤增长了40%,铁矿砂增长了37%。^①从煤钢共同体的发展历程中,可以看出:煤钢联营是欧洲经济一体化的成果,这一经济基础直接导致了欧洲政治一体化的前进,主要表现为具有显著超国家性质的高级机构的建立;同时,由于当时欧洲的政治一体化,也即具有超国家性质的高级机构,与作为经济基础的煤钢联营相适应,所以很好地推动了经济基础,即煤钢共同体的发展。

此后,随着欧洲经济一体化的发展,欧洲政治一体化的程度也在不断进步。1957年3月25日西欧6国又在罗马同时签订了建立“欧洲经济共同体”条约和“欧洲原子能共同体”条约,即两个罗马条约,决定建立西欧共同市场,消除各种国家障碍,把经济一体化从煤钢两个基本工业部门扩展到国民经济各个领域。1967年,欧洲煤钢共同体、欧洲经济共同体和欧洲原子能共同体合并为欧洲共同体。根据《罗马条约》的规定,成员国首先要实现关税同盟,对内逐步取消关税和限额,对外筑起统一的关税壁垒。其次,在区域内还要实施共同农业政策、共同竞争政策、共同运输政策等。在这一系列经济一体化成果的基础上,欧共体成员国不断将本国与关税、农业等有关的主权让渡给具有超国家性质的欧共体委员会和欧洲议会,政治一体化程度不断加深。与之相反,在此期间一些欧洲国家领导人提出的正式的政治一体化条约却没有获得通过。例如,1952年5月27日,参与欧洲煤钢共同体的六国在巴黎签署了欧洲防务共同体条约,于1954年8月遭法国国民议会的否决而流产。1960年7月法国总统戴高乐和联邦德国总理阿登纳会晤,再次提出加

^① 《区域性国际经济一体化的比较》伍贻康 周建平主编经济科学出版社1994年版第88页

强西欧政治合作,建立政治联盟的主张。1961年11月“伏歇计划”拟成,它建议建立“国家联盟”,制订和执行共同的外交政策和防务政策,但是该计划经6国外长讨论后遭否决。由此可见,上世纪50、60年代欧洲经济一体化的发展水平只能促成成员国在关税、农业、运输等领域向超国家机构让渡主权,欧洲的政治一体化也只能在这些领域取得进展;如果脱离经济一体化的现实基础,盲目追求在军事等其他领域实现欧洲政治一体化,即使提出了再完美的条约,也只能是空中楼阁,无法实现。毕竟作为基础的经济一体化水平对政治一体化具有决定作用。

从上文的论述中,我们不难看出,欧洲一体化的实践的确印证了这样一种关系,即欧洲的经济一体化对政治一体化有决定作用,政治一体化是建立在经济一体化的基础之上的,对经济一体化具有反作用。

三、目前欧洲经济一体化现状及其对政治一体化进程的启示

欧洲一体化进程自起步以来,在上世纪50、60年代得到了迅速的发展;进入70年代以后,受到两次石油危机、布雷顿森林体系崩溃等因素的影响而进入低谷;从上世纪80年代中期至今,又进入了一个高速发展的阶段。1986年2月,共同体12国签署了一项《单一欧洲条例》,规定在1992年年底以前,在共同体内建成一个统一的内部市场,在各成员国的努力下,1993年1月1日欧洲单一市场正式宣告建立,同年11月,欧洲联盟建立。此外,1991年12月9—10日,通过并草签了《欧洲经济与货币联盟条约》,即《马斯特里赫特条约》。规定最迟于1999年1月1日在欧共体内发行统一货币。在长期的准备之后,1999年1月1日,欧洲单一货币——欧元正式诞生。所以,目前欧洲经济一体化的现状可以简单概括为:统一市场,单一货币。

虽然欧洲已经建立了统一的市场,实现了单一货币,经济一体化达到了前所未有的高度,但是欧洲经济一体化的发展也带来了一系列的问题。这些问题归结起来有以下三个方面。

首先是财政政策的决策权过于分散。欧元启动之后各国央行将对本国货币政策的制定权让渡给了欧洲中央银行,而各成员国还拥有制定本国财政政策的权利。虽然“马约”制定了相对严格的财政纪律,规定了成员国财政赤字、政府负债的上限,但是该项规定只涉及成员国财政政策的某些方面,而且该项规定也没有被很好的执行。可以说,目前欧盟各国财政政策的制定权还主要是掌握在成员国政府手中。而财政政策的分散决策可能会导致许多潜在的问题。第一,在经济发展水平不平衡的情况下,财政政策的分散决策存在一些负面效应。欧盟各成员国的经济发展水平有很大的差异,所处的经济周期也不同。如欧元区富有的卢森堡的人均GDP已达41960美元,而南欧的葡萄牙的人均GDP则仅为10400美元;失业率在西班牙达22%,而奥地利仅为6%。^①而此次东扩又加剧了这种不平衡性。根据欧盟统计局在2001年12月13日发布的资料显示,截至2000年1月1日,中东欧包括波兰、捷克与匈牙利等12个准成员国的人口合计达1亿多人,占欧盟总人口的28%;总面积达105万平方公里,为欧盟的34%;但2000年国内生产总值合计为4077亿欧元,仅占欧盟的5%。中东欧10国中,有许多国家的人均GDP不及老成员国的1/4或1/3。在这种情况下,那些经济水平较低,发展速度较慢的成员国往往会倾向于采取扩张性的财政政策,来刺激经济的发展。这会使这些国家的财政赤字和政府债务总额上升,违反马约的规定,还将对欧元的稳定带来不利影响。同时,还可能出现各国的财政政策与以稳定为首要目标的共同的货币政策无法搭配的情况,使得欧盟内部的经济出现不稳定因素。第二,成员国财政政策,尤其是税率的不同可能会导致财政倾销。例如,欧盟各国的增值税税率差异就很大。丹麦和瑞典的税率最高为25%,卢森堡和德国的税率为15%和16%,法国、意大利等国的税率则在20%左右。在公司税方面,税率最低的是瑞典,为28%,税率较高的国家包括德国、比利时和意大利,为40%左右。^②税率的不同使成员国政府能够通过降低税率等财政手段来吸引外国的直接投资,从而造成所谓的财政倾销问题。

其次,成员国经济发展水平和社会政策差异较大。如上文所述,欧盟成员国之间的经济发展水平有较大差异,使得各国的经济环境,尤其是生产要素的价格存在一定的差异。此外,欧盟中各成员国有各自的

① 《论欧洲一体化面临的挑战》华少库 董利华 经济体制改革 2001.6

② 钟晓敏:“论欧盟税收政策的协调”,《世界经济》2002年第2期第64—67页

社会政策,各国的教育、社会保障等制度各不相同。上述情况在欧洲一体化的起步阶段并没有造成什么负面影响。然而,随着欧洲经济一体化的深入和欧盟成员国的扩大,其负面影响开始显现。比如,失业问题。西欧向来有较高的失业率。如德、法等国的失业率始终高达10%左右。随着欧盟经济一体化程度的加深,统一市场的建立,成员国间必将向着要素完全自由流动的方向发展。等到欧盟成员国,包括新入盟的中东欧十国之间劳动力要素能够完全自由流动的时候,西欧企业将进一步,向劳动成本低廉的南欧或东欧地区转移资本,以降低生产成本,提高企业竞争力。这在总体上优化了欧盟内部的资源配置,也有利于提高西欧企业的竞争力,是欧洲经济一体化追求的目标之一,但是这也会带来一些社会问题。资本的转移与大量来自生活水平较低的欧盟成员国国民的涌入,必定会进一步加剧西欧劳工市场的紧张状态,导致失业率的进一步提高。此时外国人与本国人在劳工市场上所面临的竞争问题以及资本外流所造成的失业问题,都将进一步突出。再以移民问题为例。欧盟的老成员国大多奉行福利经济学,社会保障水平普遍较高,国别间的差距并不大。东扩以后,新加入的中东欧十国本身经济发展水平就不高,加上大多是转型国家,其社会保障制度还在不断完善当中,所以欧盟新成员国的社会保障水平和生活水平都远远低于老成员国。如果统一市场在欧盟所有成员国之间得以实现,各成员国边界开放,实现人口的自由流动,那么人口由生活水平低的区域向高的区域流动将成为必然。届时,中东欧大量移民涌入西欧,必然会对西欧国家的社会保障制度、人民生活水平甚至整个社会的稳定造成巨大冲击。

第三,统一市场的建立加大了单个成员国打击犯罪活动的难度。统一市场的建立使得商品、人员、劳务和资本能够在欧盟内部自由流动,提高了资源配置的效率和欧盟企业的竞争力,这也正是欧洲各国积极谋求经济一体化的初衷。但是,随着统一市场的建立,贩毒、走私、买卖军火、非法移民等犯罪活动也变得更为便利。成员国边境障碍的取消,共同运输政策的实施,使得许多成员国发现,本国的司法警务部门对这些犯罪活动越来越难以控制。如果统一市场内部的犯罪活动不能得到有效的遏制,那么统一市场为成员国带来的经济利益就会在一定程度上被抵消,欧洲经济一体化的成效也会大打折扣。

以上三方面的问题是随着欧洲经济一体化的发展而出现的新问题。这些问题如果不能得到很好的解决,就会影响欧洲经济一体化的成效,会阻碍经济一体化的进一步发展。要解决这些问题,成员国就得在政治领域加强合作,例如加强财政政策、社会政策和司法警务方面的合作,而这些合作在欧盟原有的政治一体化水平上是难以实现的。也就是说,欧盟现有的政治一体化水平不足以解决欧盟内部随着经济一体化加深而出现的新问题。可以认为,在经历了上世纪80年代中期以来的快速发展阶段以后,欧盟的经济一体化已经超前于欧盟的政治一体化,目前欧盟的政治一体化已经滞后于其经济基础,不再与其经济基础相适应。如果不加以发展,将会阻碍其经济基础,即欧盟经济一体化的进一步发展。由此可见,欧盟的政治一体化有必要发展,而且也有先进的经济基础支持其发展。

针对上文所提出的欧洲经济一体化面临的三方面问题,欧洲的政治一体化应该向以下三个方面发展,即成员国财政政策的统一性,社会政策的统一性,以及司法警务的统一性。正如上文所分析的那样,欧盟各成员国的经济情况有很大差异,生活水平也相差甚远。如果采取统一的财政政策和社会政策,必然会导致一部分国家受益,一部分国家受损;而且,财政、社会政策和司法警务方面的主权还被认为是民族国家主权的重要组成部分。所以有许多观点认为这些领域的政治一体化未必能够实现。对此,笔者认为,这些领域的政治一体化是完全有可能实现的。原因在于,根据经济一体化和政治一体化的关系,近年来欧洲经济一体化的发展已经为欧洲政治一体化的深化提供了坚实的经济基础。具体而言,欧盟的经济一体化已经发展到了统一市场和单一货币的程度,可以预见各成员国将会因此而获得巨大的经济利益。但是随经济一体化发展而出现的上述三方面问题严重威胁到了成员国原本可以从经济一体化中获得的经济利益。为了消除这些威胁,成员国有理由也有动力让渡一部分国家主权。从欧洲一体化起步至今,每一次的主权让渡在酝酿之时,都会受到以维护国家主权为名义的反对,但是最终经济利益的激励还是促使欧盟成员国完成了一次又一次的主权让渡。以往被认为是一国最基本的主权之一的货币发行权不也已经让渡给了欧洲中央银行了吗?这就是经济一体化作为基础对政治一体化具有决定作用的最好体现。至于统一的财政和社会政策所造成的利益分配不均的现象,可以通过建立一套完善的利益再分配机制加以解决。其实欧盟

早就已经有了类似的机制,比如共同农业政策中的结构政策,以及上世纪70年代起步的地区政策,都致力于缩小地区差距,促进落后地区发展,均衡区域内部的利益分配。但是随着欧盟新成员的加入和新问题的出现,原有的这些政策已经不能满足需要。欧盟必须在此基础上建立一套更加完善的利益再分配和促进落后地区发展的机制。而且,经济水平较高的欧盟老成员国还要在该机制中承担更多的义务,投入更多的资金,才能够应对由东扩造成的经济差距扩大和统一的财政和社会政策将会造成的利益分配不均的问题。这对于经济水平较高的成员国来讲,可能一时难以接受。但是在巨大的经济利益面前,相信这些国家最终还是做出让步的。因此,笔者认为,在财政政策,社会政策和司法警务方面的欧洲政治一体化是有坚实的经济基础的,是完全可能实现的。

此外,欧盟目前还在积极谋求其他领域的政治一体化。例如根据新近签署的《欧盟宪法条约》,欧盟将改变轮值主席国的轮任模式,设立对外代表欧盟的常任欧洲理事会主席一职,在外交事务上,未来的欧盟将组建外交部,任命欧盟外长,统管共同外交与安全政策。该条约还要求成员国毫不动摇地根据忠诚和互助的原则支持欧盟的共同外交与安全政策。条约中写明,成员国必须尽其所能落实共同防务政策,其最终目标是发展欧盟共同防务。可见,欧盟正在积极追求在外交和军事领域的政治一体化。对此,笔者认为,在目前阶段实现欧盟在外交和军事领域的政治一体化是不太现实的。从表面来看,阻碍欧盟外交和军事一体化的因素有很多,比如成员国的外交利益不同,对建立欧洲自己的防御力量的意见不同,对欧盟和北约关系的看法不同等等。但是,笔者认为,最根本的原因在于目前欧盟还不具备外交和军事一体化的经济基础,或者说,欧盟目前的经济一体化水平还不支持欧盟在外交和军事领域实现一体化。虽然实现外交领域的一体化能够使欧盟以一个声音说话,可以提高欧盟在国际上的地位;而实现军事一体化能够更好的保护欧盟成员国的利益,免受战争的威胁,所以两者都有利于欧盟的整体利益,是值得考虑的发展方向。但是,欧盟是否能在外交和军事领域实现一体化对成员国目前的经济利益没有直接的影响。欧盟的经济一体化水平还没有发展到要求成员国必须进行外交和军事一体化的地步。如果现在就谋求共同外交和共同安全政策的实现,可以说是超越了欧盟目前的经济一体化基础,其结果很有可能像1952年的欧洲防务共同体条约和1961年的“伏歇计划”那样不了了之。

总之,笔者认为,现阶段欧盟进行财政政策、社会政策及司法警务方面的政治一体化是符合经济一体化基础的,是必要的和现实的。而在外交和军事领域的政治一体化是超越目前欧盟经济一体化基础的,显得操之过急。

综上所述,笔者认为,欧洲的经济一体化和政治一体化存在以下关系,即经济一体化决定政治一体化,政治一体化是建立在经济一体化基础之上的,对经济一体化具有反作用。所以,结合欧洲经济一体化的现状,目前欧盟谋求财政政策、社会政策及司法警务方面的政治一体化是必要的和现实的;而谋求外交和军事领域的政治一体化则显得操之过急,难以实现。

参考文献

- 1《欧洲一体化政治经济学》周建平主编复旦大学出版社2002年版
- 2《区域性国际经济一体化的比较》伍贻康周建平主编经济科学出版社1994年版
- 3《欧洲一体化与世界》陈朝高编著时事出版社1999年版
- 4《联盟的大厦》约翰·平德编潘琪译辽宁教育出版社牛津大学出版社1998年版
- 5《区域经济组织研究》官占奎陈建国佟家栋著经济科学出版社2000年版
- 6《论欧洲一体化面临的挑战》华少庠董利华经济体制改革2001.6
- 7《财政倾销及其在欧洲的情况》车耳欧洲1998年第一期
- 8《欧元与欧盟的财政政策协调》黄立新欧洲研究2003年第一期
- 9《论欧元区财政政策与货币政策非对称性制度安排》随新玉河南金融管理干部学院学报2003年第5期
- 10《试论欧洲一体化的历史演进》冯敏兰朱雪芬宁波高等专科学校学报2000年9月第12卷第3期