

政府间主义与欧洲一体化

房乐宪

内容提要: 政府间主义最初主要起源于现实主义理论,它强调民族国家政府在一体化中的关键作用。该学说近年来的主要表现形式就是安德鲁·莫拉维克斯所谓的自由的政府间主义,它把早期政府间主义分析和自由主义理论整合在一起,驳斥了新功能主义关于一体化削弱了民族国家的观念,主张欧洲一体化不是侵蚀了国家的权力,而是强化了国家的权力。该学说虽然存在偏见,但对理解欧洲一体化具有重要启发。本文从分析政府间主义兴起的背景及其最初理论传统出发,对该学说的发展演变和基本主张进行系统阐述,并对其理论贡献及局限性进行评判。

关键词 欧洲联盟 政府间主义 欧洲一体化

分类号 D5 **文献标识码** A **文章编号** 1004-9789(2002)01-0081-90

政府间主义最初主要源于国际关系理论的现实主义传统,其核心就是宣称欧洲一体化的本质和步伐主要由(相对)独立的民族国家的决策和行动决定的,即强调民族国家在一体化进程中的重要性。多年来,这一思想的主要代表是斯坦利·霍夫曼(Stanley Hoffmann)、罗伯特·基欧汉(Robert Keohane)。20世纪90年代以来,安德鲁·莫拉维克斯(Andrew Moravcsik)成为最突出的倡导者。他们发展的政府间主义思想是对欧洲一体化的另一种理论归纳,对理解欧洲一体化进程中民族国家仍然强调国家主权和政府间合作重要性等现象具有重要启发价值。

具有现实主义传统的 政府间主义的兴起

20世纪60年代初,欧共体在经济一体化领域取得许多成功,这是一体化学者

(特别是新功能主义者)感到非常乐观的时期。他们觉得新功能主义似乎发现了发达工业化国家通过推进超越主权国家的国际共同体使战争可能性大大减少的手段。但这是否意味着民族国家的终结呢?类似问题自然成为政治学家思考的对象。

60年代中期,戴高乐从维护法国利益出发,强调建设民族国家的欧洲,坚决反对欧共体超国家倾向的发展。1965年下半年,法国对共同体实行“空椅子政策”,欧洲经济共同体的超国家性趋势受到抑制,政府间合作的性质得到加强。英国、丹麦等对一体化更具有怀疑态度的国家随后准备加入共同体,使共同体内政府间合作的倾向进一步受到鼓舞。60年代末70年代初,欧共体成员国首脑会议的正式引入和制度化则是这种倾向的典型象征。

欧洲一体化发展的这些政治现象促使以斯坦利·霍夫曼为代表的学者重新评估既有的理论,并更多地转向以国家为中心

的学说来解释欧洲一体化。霍夫曼在国际关系理论探索中是一个现实主义者。现实主义的最重要假设就是确定世界体系中最重要行为主体是具有理性的单一的主权国家,主张国际政治实际是国家间寻求权力与和平的斗争,国内政策可以明确地从对外政策中区分出来¹。各个主权国家通过寻求各自政府理性界定的利益关注自我保存。合乎理性的私利和各国相互冲突性的目标导致各国更多地保护自身利益。在缺乏世界政府的情况下,就产生了实际的无政府状态。各国既运用冲突又运用合作,通过国家间的权力平衡确保它们的安全。对现实主义而言,处于冲突性国际环境的各国之间的互动是关键性的,而且权力平衡是不断转换的。民族国家之间的合作行动可能仅仅构成一种暂时的均衡,某种国际体制中的各个伙伴如果觉得其成员身份不再能最好地为其利益服务,它们能够自由退出。现实主义主导了 20 世纪 40 年代到 60 年代的国际关系研究。

尽管现实主义一直受到很多批评,但作为对新功能主义最强有力的早期批评之一的政府间主义恰恰源于这一思想传统。在分析欧洲一体化进程时,霍夫曼正是以现实主义的上述理论主张为逻辑起点,提出了所谓的“政府间主义”学说。

霍夫曼 1966 年发表论文《顽固的还是过时的? 民族国家的命运与西欧的个案》,认为欧洲各国仍然是明确追求私利的实体。尽管欧共体成员在诸如农业和贸易等“低政治”领域愿意进行更密切合作,但它们顽固地紧紧抓住具有重要意义的主权——控制外交政策、国家安全和武力的使用(“高政治”领域),它们也不情愿为换取某些物质利益而在经济的重要方面放松控制权。因此,作为一体化方法的功能主义很快达到其限度,没有使欧洲超越民族国家的状态。相反,在霍夫曼看来,一体化是

“作为基本单位的民族国家的一种维护。”霍夫曼以现实主义思想为基础,把一体化过程看作追求自身国家利益的主权国家之间一系列讨价还价的过程。这种观点常被一体化学者称作“政府间主义”。

霍夫曼强调民族国家政府在全球体系中的作用。这就是在世界体系中最大限度地促进其民族利益。他认为地区政治对民族国家政府来说不如“纯粹地方性或纯粹全球性”的关注重要。在全球性国际体系内,地区性的子系统具有一种仅仅是被削减的自主权⁰。对霍夫曼而言,成员国政府在欧洲一体化进程中是更“顽固”而不是过时了。这显然是对新功能主义所谓合作的滚雪球效应的一种严重挑战。

霍夫曼还注意到“功能方法”(他称之为“莫内方法”)的局限性。他批评隐含在“莫内方法”中的一体化逻辑,并认为正是“多样性的逻辑”在盛行,决定了新功能主义者所盼望的外溢的局限性。他认为在国家利益的关键领域,各国政府并不愿意通过其他领域的所得来补偿它们的损失。他强调,只有当功能性一体化方法有充足的能力保证得大于失和希望大于挫折时,功能性一体化的冒险才能够获胜。从理论上说,这对经济一体化是正确的,但不适应于政治一体化(“高政治”意义)》。

霍夫曼区分“低政治”(经济和福利政策等)和“高政治”事务(外交、安全和防务)对于他批评新功能主义一体化主张非常重要。成员国政府不愿被劝说接受更少的政

¹ 战后最具影响力的现实主义著作首推汉斯·摩根索的《国家间政治》,他对此有精辟的阐述。霍夫曼受其影响极大。

⁰ Stanley Hoffmann, *Obstinate or Obsolete? The Fate of the Nation State and the Case of Western Europe*, *Daedalus*, Journal of the American Academy of Arts and Sciences, 95 3, 1966, P. 865.

» Ibid. Stanley Hoffmann, 1966, P. 882.

治控制权。他强调民族国家仍有活力,而且不太可能消亡,因为它们已创立了欧共体这一框架来进一步促进其利益;欧共体各成员国仍将是控制一体化一般进程的主要行为者,一体化只会逐步地、艰难地取得进展。霍夫曼作为向新功能主义核心假设挑战的早期政府间主义主要代表,接受了现实主义对主权国家及其利益的全面强调。政府间主义强调民族国家的作用,是对强调所谓超国家行为主体侵蚀主权的新功能主义的一种理论反击,为20世纪90年代后的理论大辩论奠定了基础。

对政府间主义和新功能主义的补充和修正:国内政治分析的引入

20世纪70—80年代,围绕欧洲一体化的研究,除了政府间主义对新功能主义进行批判之外,许多其他理论探索也试图重新评估和复活新功能主义方法。70年代初欧共体进入一个明显停滞期,新功能主义的所谓滚雪球效应似乎不复存在。此时对欧共体决策的个案研究激增,极大地加强了对欧共体各机构与成员国之间如何互动的理解。在这些理论探索中,国内政治分析对政府间主义是个重要补充,对90年代后欧洲一体化研究更具合成性的理论探索产生重要影响。

由于早期政府间主义没有充分系统化,与之相伴随的是有关欧共体的实证性著作日益增加。在此微观研究中出现了一种“国内政治”分析方法。这是对政府间主义没有抓住欧共体政策过程“跨国”性质的批评。有学者指出,政府间主义的这种失败,部分是因为它太具描述性和概念上不明确,过于坚持国内政治和国际关系之间的人为划分,这种人为划分在欧洲比在美国更难以令人信服¹。一些一体化学者,如唐纳德·普查拉(Donald. Puchala)、威廉·

华莱士(William. Wallace)、海伦·华莱士(Hellen. Wallace)、西蒙·巴尔默(Simon Bulmer)等试图对成员国的国内政治和欧共体决策之间的联系进行更好地实证解释。他们承认国内政治的重要性和国内政治背景下提出的各种政治概念的重要性,认为这能够加强对欧共体决策的理解。各成员国的发展也以各种方式影响共同体的政策过程。普查拉1975年在《世界政治》杂志发表论文《国内政治与欧洲共同体内的地区协调》,对新功能主义的滚雪球效应提出质疑,认为各成员国政府仍是一体化进程的重要决定因素。1979年,海伦·华莱士、威廉·华莱士和卡萝尔·维伯(Carole. Webb)共同主持了有关欧共体决策过程的一系列详细的个案研究,他们得出结论认为,民族国家政府是一体化进程的核心行为主体,理解成员国国内政治对于全面理解一体化过程至关重要。他们主编的《欧洲共同体的决策》成为该领域研究的一部经典著作。他们承认,共同体的决策经常涉及欧共体层次上日趋活跃的许多非正式团体;欧共体机构在共同体层次非常活跃,但并非像新功能主义所说的那么有影响力。

上述分析方法被西蒙·巴尔默进一步发展和系统化。1983年,他在《共同市场研究杂志》发表《国内政治和欧共体决策》,试图远离超国家主义和政府间主义之间的争论,并解释成员国国内和欧共体层次之间的联系²。巴尔默批评了把欧共体仅仅看作一个国际组织的观念,并主张通常适用于国家政治研究的分析工具能够有

¹ Clive H Church, *European Integration Theory in the 1990s*, University of North London, 1996, P. 26.

² Simon Bulmer, *Domestic Politics and EC Policy-Making*, Journal of Common Market Studies, 21: 4, 1983, P. 349.

效地运用到欧共体内成员国行为的研究。他的分析模式承认国家实体是基本单位,每个实体都有塑造其利益和关注的独特社会经济条件。各国政府掌握着成员国与欧共体政治之间接合点的关键位置。但是,欧洲层次的政策仅仅代表了国家决策的一个方面。巴尔默宣称这种分析方法比早期政府间主义更中立一些,视野更宽泛一些,而且也更现实一些。国内政治分析方法促进了 80 年代大量的实证研究,对政府间主义思想的发展产生了重要影响。

随着《单一欧洲文件》的签署和欧共体一体化进程重新活跃,以维尼·桑德霍尔兹(Wayne Sandholtz)和约翰·齐兹曼(John Zysman)为代表,对新功能主义理论进行反思和修正时,也强调国内政治、国际机构和国际经济的重要性。他们于 1989 年在《世界政治》杂志发表论文《1992: 重新安排欧洲的讨价还价》,重申了一度被抛弃的新功能主义的一些信条,承认超国家机构(主要是欧共体委员会)和欧洲利益集团的重要性,认为在达成《单一欧洲文件》过程中,欧共体委员会作为一个“政策倡导者”发挥了关键领导作用,主张共同体委员会在那些赞成单一市场的跨国产业联盟的支持下,能够劝说享受市场统一好处的各国政府形成一个重要联盟¹。在此基础上,他们结合“国内政治”分析的某些方面,强调国内政治状况会影响成员国政府精英对来自欧共体委员会和欧洲商业利益集团的各项协议的接受程度,最近的欧洲一体化发展最好看作为在欧共体委员会提供大多数政策主导情况下,欧共体机构、欧洲产业界和成员国政府的精英之间讨价还价的结果。这些观念被一些学者称作与政府间主义相对应的“超国家主义”。当然,他们也强烈批评新功能主义忽视国际环境的重要性。他们承认国际环境变化对欧洲一体化所发挥的催化剂作用,认为正在变化的国际和国内

条件(特别是日本的崛起、美国的相对衰落和欧洲各国经济政策的明显失败)正是 1992 年欧洲统一大市场的促成因素²。他们使作为有用分析工具的外溢概念重新引起注意,从而关注一体化可能扩展到货币联盟和防务领域。

斯坦利·霍夫曼和罗伯特·基欧汉在强调围绕 1992 年欧洲统一大市场计划开展的政府间讨价还价时,也以类似分析反思了新功能主义。对他们而言,在同一时期回顾该理论,外溢观念没有失去可信性,紧随着政府间讨价还价的到来……各行为主体会有各种动机来促进任务扩展到新的部门,从而保护已经取得的收益”。但是,他们认为正是各国政府采取了导致《单一欧洲文件》谈判和批准的最终决定性步骤,对此进行解释必须承认成员国政府为了自身利益而采取了各种决定。他们表示,“这样说不是宣布国家中心主义观点将会对《单一欧洲文件》提供一个满意的解释,只是说这样的解释必须从政府的行动开始,因为这些行动正是我们所观察到的直接导致此文件的东西。”³正是国内政治分析的引入,在对新功能主义批评的理论探索中,政府间主义得到进一步完善。

¹ W. Sandholtz and J. Zysman, 1992: Recasting the European bargaining, *World Politics*, 42: 1, 1989, P. 96.

² Ibid. W. Sandholtz and J. Zysman, 1989, P. 100.

³ Robert O. Keohane and Stanley Hoffaman, *Conclusions: community politics and institutional change*, in William Wallace (ed.), *The Dynamics of European Integration*, London: Pinter, 1990, P. 289.

⁴ Ibid. Robert O. Keohane and Stanley Hofferman, 1990, P. 284.

政府间主义思想的新发展： 莫拉维克斯克的自由的政府间主义

20世纪90年代以来,以安德鲁·莫拉维克斯克为主要代表,虽然也结合“国内政治”分析,但对桑德霍尔兹和齐兹曼试图用修正后的新功能主义解释《单一欧洲文件》的做法提出不同看法。他在1991、1993年分别在《国际组织》和《共同市场研究杂志》发表的两篇论文成为90年代以来研究欧洲一体化的学者引用率极高的文献。他提出的所谓自由的政府间主义就是近年来政府间主义思想的最重要发展。

莫拉维克斯克1991年在《国际组织》第1期发表《谈判单一欧洲文件:国家利益和欧共体内常规性的国家事务管理艺术》一文。在解释《单一欧洲文件》的形成时,他吸收了现实主义和早期政府间主义思想,认为追求自身利益的成员国必须达成各种利益的某些会聚或整合,主张在成员国政府间讨价还价过程中,欧共体委员会,甚至委员会主席的作用与法、德、英等主要国家政府的作用相比是次要的,这些国家之间的讨价还价才是关键性决定因素。他强调该文件是共同体内主要成员国通过讨价还价而达成的“最小公分母的解决方案”,强调一体化是最小公分母的讨价还价过程而不是共同利益升级的过程。每个成员国政府严密地看护着自己的国家主权,并对任何将来的主权转让进行严格限制。关键的行为主体是主要的成员国政府,它们能够独立地促进或阻止进一步推动该进程的重要协议,而且它们是为了自身国内利益而这样做的。因此,在承认现实主义(强调国家是国际体系的主要行为主体)和国际制度理论(强调国际制度通过提供一种减少交易费用和使不确定性最小化的共同框架来塑造国家间政治)有关思想基础

上,莫拉维克斯克强调了“国内政治”影响各成员国偏好变化的重要性¹。

莫拉维克斯克在1993年《共同市场研究杂志》第4期发表的《欧洲共同体内的偏好与权力:一种自由的政府间主义学说》一文,更系统地阐述了其政府间主义思想。他强调按照当代国际政治经济学理论来理解欧共体,认为欧共体最好看作一种政策协调的国际机制,其实质性和机制性发展可以通过国家偏好形成的序列分析和政府间的战略互动来解释²。在剖析新功能主义局限性及其理论遗产基础上,他提出了所谓自由的政府间主义学说,并指出该学说在一个框架内整合了两种常常看似矛盾的一般国际关系理论:国家偏好形成的自由主义理论以及国家间讨价还价和机制创建的政府间主义分析。

在解释其理论框架时,莫拉维克斯克指出,各国政府在国际舞台上是在国内确定的目标基础上行动的。按照关注国家—社会关系的自由主义国际关系理论,成员国政府的对外政策目标随着来自国内社会团体的压力变化而变化。国内社会团体的偏好通过各政治机构聚合起来。理解国内政治对于国家间战略互动的分析是一个前提条件,不是一种补充。同时他提出,国际冲突和合作可以用两个连续阶段的过程来模拟:各国政府首先界定一套利益,然后在它们之间讨价还价,以便努力实现那些利益。这两个阶段塑造了国际合作的需求和供给功能。国内偏好形成过程界定成员国

¹ A. Moravcsik, Negotiating the Single European Act: National Interests and Conventional Statecraft in the European Community, *International Organization* vol. 45, No. 1, 1991, pp. 46—48.

² A. Moravcsik, Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach, *Journal of common Market Studies*, 31/4, 1993, P. 480.

政府所感受的政策协调的潜在利益(需求),而国家间战略互动的过程决定了欧共同体政治系统对来自成员国政府压力可能作出的政治反应(供给)。需求和供给之间的互动,偏好和战略机会之间的互动塑造了国家的对外政策行为¹。

在具体阐述其理论主张时,莫拉维克斯克主要从以下三个角度展开:

第一,结合自由主义理论分析国家偏好形成和一体化的需求。

莫拉维克斯克宣称国家偏好形成理论在灵感上受自由主义的启发。国际关系的自由主义理论集中关注塑造国家偏好的各种社会关系的影响。该理论假定,在市民社会中相互作用并具有自主利益的私人 and 自愿的社团是政治中的最基本行为主体。国家的优先考虑和政策由处在政府首脑位置的政治家决定。各国政府的偏好决定了它们在国际谈判中的立场,而且是由国内各种社会力量决定的。影响对外政策的根本因素是重要的社会团体的身份、它们的各种利益的本质和它们对国内政策的相对影响。他还指出,各种团体明确表达各自的偏好;政府把它们聚合起来²。此外,他还从相互依赖、外部性与合作,政策协调的分配性结果,以及政策领域和欧共同体内的国家偏好等方面进行了详细阐述。总之,他运用和扩展了当代国际政治经济学的理论,预测欧共同体成员国在商业政策、社会—经济公共物品的供应以及其他机制性的、政治性的或结构性的政策领域的国家偏好,以此解释国际合作或一体化的需求。

第二,结合传统政府间主义理解国家间讨价还价和一体化的供给。

政府间主义试图把欧共同体理解为理性的政府根据各自偏好和权力进行战略互动的结果。欧共同体历史上主要的议程决策是政府间谈判达成的,许多共同政策在此过程中得以创立或改革。为分析欧共同体决

策,他提出国家间讨价还价的三个假设:首先,欧共同体内的政府间合作是自愿的;其次,欧共同体成员国政府讨价还价的环境信息相对丰富;再次,政府间讨价还价的交易费用比较低³。他表示,欧共同体谈判可以看作一种合作性博弈,其中合作层次反映了成员国政府的偏好模式。以此为基础,他讨论了国家间讨价还价权力三个可能的决定因素:单边性政策选择、选择性联盟以及妥协与问题联系的潜力。

就单边性政策选择而言,理性政府间达成协议的一个必要条件是任何一方应感到合作益处要优于它能得到的最好选择的益处,在存在比合作更好的政策时,成员国会拒绝协议。最基本的选择类型就是政府在无协议情况下能够采取单边性政策⁴。

就选择性联盟而言,达成协议的最好选择有时不是单边性行动,而是某些国家被排除在外的选择性联盟的形成。如果选择性联盟可行,政府就必须计算协议的价值:不是将其与单边政策选择相比,而是与来自选择性联盟的收益比较。形成有吸引力的选择性联盟(或者深化现有联盟),尽管排斥了其他当事方,但加强了潜在的联盟成员对那些面临被排斥危险的成员的讨价还价权力。

就妥协和问题联系的潜力而言,来自各个政府的妥协往往不均衡。更重视妥协价值的政府将从谈判中获得更多利益。各政府对不同问题领域常有不同的偏好强度,因为各政府从不同问题领域获得的边际收益各不相同。在政府的偏好比较弱的事务领域内相互妥协对各方都有利。问题联系把国内团体受益和受损的事务领域控

¹ Ibid. A. Moravcsik, 1993, P. 481.

² Ibid. A. Moravcsik, 1993, P. 483.

³ Ibid. A. Moravcsik, 1993, pp. 498—499.

⁴ Ibid. A. Moravcsik, 1993, pp. 500—501.

在一起,形成一揽子交易。一揽子交易在所有国家都会产生赢家和输家。输家往往比赢家形成更多的政治压力,需要对其进行实质性补偿。他还指出问题联系的许多预测:首先,问题联系最可能在那些国内团体的偏好不强领域的领域;其次,一揽子交易最可能在谈判最后阶段形成;再次,问题联系最可能在部门内部(而不是部门之间)紧密联系的领域之间发生;最后,问题联系只有在政府对那些处于不利地位的私人团体采取国内附加补偿时才是最有效的¹。因此,问题联系对一体化来说是一种政治上代价高昂的次优战略。它常常不稳定并受国内反对意见的限制。

第三,关于超国家机构和决策效率。

他表示所谓强有力的超国家机构常被看作政府间主义对立面的观点是错误的。按照政府间主义观点,欧共体独特的机制结构只有在它强化而不是削弱了成员国对国内事务的控制权、允许它们达到其他手段所不能达到的目标时,才能被成员国政府接受²。在他看来,欧共体机构通过两种方式强化了成员国政府的权力:首先,欧共体机构提高了国家间讨价还价的效率。这可以用功能性制度理论来解释,因为该理论集中关注制度在减少交易费用中的作用³。共同体内共同谈判论坛的存在、决策程序等降低了成员国政府集体决策的交易费用,使更大范围的合作框架成为可能。为解释欧共体独特的机制化水平,莫拉维克斯克主张功能性制度理论必须扩充到包括主权的让渡与共享。欧共体作为独特的国际机构至少在两个方面明显不同于其他国际制度:通过特定多数表决原则共享主权以及把主权授权给半自主的核心机构。这两种形式的主权转让是紧密相连的。例如,特定多数表决不仅使任何单个政府的正式决策更加依赖于外国同行的表决,而且更加依赖于欧盟委员会的议程设定。他

也承认,即使在欧共体内,各国政府常常拒绝承担权力让渡的政治风险,相反,宁愿不完全的实施和无效率的决策而不愿完全放弃主权。与全体一致表决相比,主权的让渡和共享是更有效率但更少控制的集体决策形式。主权让渡涉及更大的政治风险,也是更有效率的决策,而通过特定多数表决的主权共享风险较少,但相应地效率也较低⁴。他还指出,来自合作的潜在利益、特定的决策让渡或共享细节的不确定性水平以及具有强烈偏好的各个政府和利益集团的政治风险水平等三个条件会鼓励成员国政府支持从全体一致向主权让渡或共享的决策转变⁵。

其次,欧共体机构强化了国家政治领导人对其国内特定社会团体的自主权。欧共体机构通过建构一种“双层博弈”增加了成员国政府的动议权和影响,即转变国内动议和影响的平衡。总体上,这种转变强化了成员国政府的政策自主权。特别是在国内利益比较弱小或分裂的地方,欧共体机构一直被有意地指定为帮助成员国政府克服国内反对意见。成员国政府运用欧共体机构作为双层博弈的一部分,旨在允许它们更成功地克服国内的反对。欧共体通过两种方式完成了该功能⁶:赋予政府的政策动议更大的国内政治合法性和赋予成员国政府更大的国内议程设定权力。换言之,各国领导人通过先在布鲁塞尔达成妥协,然后向国内团体出示一个上限或下限

¹ Ibid. A. Moravcsik, 1993, pp. 505—506.

² Ibid. A. Moravcsik, 1993, P. 507.

³ 国际机制的功能理论可参阅罗伯特·基欧汉:《霸权之后:世界政治经济中的合作与纷争》(苏长河等译)上海人民出版社,2001年,第59—132页。

⁴ Ibid. A. Moravcsik, 1993, pp. 509—510.

⁵ Ibid. A. Moravcsik, 1993, pp. 510—511.

⁶ Ibid. A. Moravcsik, 1993, P. 515.

的选择方案,可以削弱国内的潜在反对。国家政治领导人手中更大的国内议程设定权力增加了政府之间达成协议的能力。

总之,莫拉维克斯克发展的这套非常复杂的政府间主义理念,其核心主要有三个基本要素:(1)理性的国家行为假设,即各国利用被认为最合适的手段实现其目标;(2)国家偏好形成的自由主义理论,即运用国内政治分析方法解释国家目标如何被国内压力和互动塑造,这些国内压力和互动经常受到起源于经济相互依存的限制和机会的制约;(3)国家间谈判的政府间主义分析,强调成员国政府在决定国家间关系中的关键作用,并认为政府间谈判结果主要是由它们的相对讨价还价权力决定的。

对政府间主义的评判

由以上分析可见,政府间主义作为理解欧洲一体化的一种理论视角,经历了由最初的不系统到逐步系统成熟的发展。早期政府间主义虽然从现实主义传统出发试图对新功能主义提出挑战,但它更多地体现为欧共体发展的一种政治战略,并未系统地形成一种清晰的理论。一体化学者通过引入国内政治分析,结合国际关系理论的其他分支,逐步形成了既有理论假设,又有比较系统分析框架的一套复杂的理论体系,政府间主义开始逐步处于主导地位。特别是 90 年代以后,以莫拉维克斯克发展的自由的政府间主义为标志,政府间主义成为理解欧洲一体化比较系统成熟的主流理论视角之一。

1. 理论特色和理论贡献。

近年来政府间主义的最主要形式就是莫拉维克斯克提出的自由的政府间主义学说,它扩展了关于欧盟的演变及其内部决策程序,特别是国内政治和国际合作之间

关系的学术争论范围。它一方面试图解释国家和国际组织之间的互动,另一方面试图解释国家偏好形成、联盟行为和国家间讨价还价之间的关系。该学说的最大特色就是以批评新功能主义为基础,整合国际关系理论的几个重要分支,超越了以往理论学说对一体化进行单一原因的理论归纳倾向,向更宽泛的理论合成迈出重要一步。主要表现为:(1)该理论首先汲取了现实主义强调国家的思想,承认现实主义关于政治行动是以权力为基础、政治是相互竞争的利益之争等基本假设,并对此进行修正,主张各个国家主要是受其偏好驱动,而不是像现实主义认为的那样受权力的驱使;(2)该理论也深受自由主义理论的启发,吸收了国际政治经济学关于强调竞争、市场和制度作用等内容,主张各种机制不是政府间主义的对立物;(3)它也吸收了国内政治分析方法,重新开始意识到国家—社会关系在形成国家偏好中的重要性。这种分析受人欢迎的方面就是它把国内政治秩序和国家的经济议程与共同决策以及理事会内部的联盟形成联系起来。正如丹尼尔·温考特(Daniel Wincott)在评论该学说的理论地位时指出的,它代表了现实主义对国际政治分析的一种改进,因为它赋予国内政治重要角色。作为复兴欧洲一体化分析的理论启发性和实证检验性尝试的一部分,它是值得欢迎的一种探索¹。

需要强调的是,自由的政府间主义对当前的欧盟研究一直具有重要影响。目前大多数理论上具有启发性的一体化著作往往与该理论主张密切相关。对欧洲一体化进行实证分析的学者已经发现该学说在很大

¹ Daniel Wincott, *Institutional Interaction and European Integration: Towards an Everyday Critique of Liberal Intergovernmentalism*, *Journal of Common Market Studies*, 33(4), 1995, pp. 597—609.

程度上纠正了新功能主义忽视成员国政府在欧洲一体化进程中作为主要推动者和管理者角色的倾向,极大地激发了包括新功能主义在内的其他一体化理论流派重要的批判性回应,引发了许多理论争论和重要完善修正。例如,桑德霍尔兹和齐兹曼以重新修正的新功能主义批评政府间主义,主张欧盟的决策过程正在削弱民族国家的核心作用,成员国政府只是复杂的决策体系中的一系列行为主体。这些主张被称为超国家主义。相反,以莫拉维克斯克为代表的政府间主义者坚持成员国仍然控制着欧盟核心的政策和过程,强调成员国政府只是运用多国合作和超国家机构来实现常规手段难以实现的关键目标而已。虽然研究欧盟的不少学者站在超国家主义一边,但恰恰是政府间主义者的理论挑战推动了90年代新的理论大辩论,从而使一体化的理论研究向更加全面的理论整合迈进。

2. 政府间主义的缺陷。

政府间主义虽然对解释欧洲一体化具有重要启发价值,但它仍存在一些缺陷。对其批评主要集中于以下方面:

首先,它过分强调成员国政府的作用而贬低了共同体超国家机构的作用。这种偏见起源于这样的愿望:即把对欧洲一体化的解释包含在那些强调国家中心地位的国际关系一般解释中。该学说不仅对欧共体内发挥倡导性作用的机构重要性重视不足,而且对欧共体各机构间互动的重要性分析不足。纵观欧洲一体化实践,共同体内具有超国家性的机构在一体化发展中的作用不可低估。尽管设定谈判议程的过程本质上主要是政府间性质,但是欧盟委员会在各种选择方案之间的最终选择上的作用也具有实质性意义。作为超国家机构重要象征的欧洲法院,随着欧洲层次上的各种法律制度和规则的普遍实施,在欧洲一体化进程中已经而且必将继续发挥独特作

用。欧共体或欧盟的各主要机构在一体化进程中都试图施加各自的影响力,相互之间争夺权力的斗争一直贯穿始终。政府间主义忽视欧共体合作的机制框架,难以充分解释欧洲一体化的实际。

其次,它一直被认为是过于简单地对待国内政治,理论上仍存在模糊性和不完整性。政府间主义把欧共体比做潜在适用于所有国家的一种政治模式,它界定了一体化能够发生的各种条件。但是,它更集中关注大规模的国家讨价还价而没有充分关注共同体的日常实践活动。从实证意义上说,政府间主义者难以解释已经发生的欧洲一体化深入发展的下列事实:各个成员国否决共同体决定的能力在日益广泛的政策领域中一直受到不断削弱。政府间主义没有恰当地认识到:一体化的行为是累积性的,而且排斥那些试图重新夺回自主权和主权的国家。另外,政府间主义把国家看作统一的理性行为体的观点也是不完整的。它没有考察复杂的机制性国家结构如何影响国家官员的观念和偏好。它只是把各种偏好和目的归结到一个集合体——国家,但没有恰当地解释这些偏好从何而来,以及它们的性质如何。难怪有学者指出,由于过于简单化地强调国内政治,使自由的政府间主义脱离了关于国家理论的主要争论,从而存在着轻微的理论模糊性¹。

再次,莫拉维克斯克等人采用双层博弈模式模拟欧盟决策过程虽然引起人们的重要关注和审视,但该方法被认为忽视了欧盟决策的复杂性,缺乏充分解释力。有学者认为双层博弈的类比过于简单化,没有全面把握欧盟体系的特性。他们在国际交流层次和国内政治层次的双层模式基础上又插入另外三个层次:制度化的政府间交流(欧共体成员之间)、欧共体—非成员

¹ Ibid. Daniel Wincott, 1995, P. 600.

国政府间的交流以及次国家级之间交流,从而提出了多层博弈观念。他们承认欧洲层次的机构提供的独特讨价还价环境,承认国家在多个层次上同时进行博弈,而且各种非国家行为主体也是博弈选手,非国家行为主体之间的交流成为可能,主张这些非国家行为主体是一体化结果潜在的确定性塑造者¹。这种批评和修正在一定意义上确实揭示了政府间主义过于简化欧盟实际决策过程的倾向。因为把欧盟的政策过程简单地从国家中心范式出发界定为两阶段或双层博弈模式,不符合欧盟决策过程的实际。正如有学者指出的,欧盟的政策过程是由超国家的、国家的和次国家层次的政府组成相互联系的复杂机构网络产生的,它们构成了一个“多层治理”系统,成员国在该系统中发挥重要作用,但它们的主权已受到侵蚀,欧盟各成员国因其领导人和大量超国家的和次国家层次的行为主体的行动正被逐渐改造为多层治理的政治实体²。这种多层治理模式把政府间主义思想整合在一个更大、更复杂的政策模式中,应当说更接近欧盟政策过程的实际。

总之,政府间主义确实极大地推动了 90 年代以来的一体化理论争论,有助于加深对欧盟的理解。我们不能因其一些局限而无视其理论价值。连激烈批评自由的政府间主义的温考特也不得不承认该学说作为一种成熟方法论的价值(尽管他认为它算不上一种一体化理论)。他说,在对社会现象提供一种理论分析的任何尝试中,偏见都是不可避免的。一种完全没有偏见的解释只会是对欧洲一体化的一种描述而不是一种解释³。就此而言,政府间主义确实不是简单描述了欧洲一体化现象,在特定层面上它也为我们解释一体化提供了一个视角。

主要参考文献:

1. Clive H Church, *European Integration Theory in the 1990s*, London: University of North London, 1996.
2. Stanley Hoffmann, 'Obstinate or Obsolete? The Fate of the Nation State and the Case of Western Europe', *Daedalus*, Journal of the American Academy of Arts and Sciences, 95/3, 1966
3. A. Moravcsik, Negotiating the Single European Act: National Interests and Conventional Statecraft in the European Community, *International Organization* vol. 45, No. 1, 1991.
4. A. Moravcsik, Preferences and Power in the European Community: A Liberal intergovernmentalist Approach, *Journal of Common Market Studies*, 31/4, 1993.
5. Daniel Wincott, Institutional Interaction and European Integration: Towards an Everyday Critique of Liberal Intergovernmentalism, *Journal of Common Market Studies*, 33(4), 1995.
6. Laura Cram, *Policy-making in the European Union: Conceptual lenses and the integration process*, London and New York: Routledge, 1997.

作者简介: 房乐宪(1967年—),男,中国人民大学国际关系学院讲师。

通讯地址: 100872 北京市海淀区中国人民大学国际关系学院

电子信箱: lxfang@mail.ruc.edu.cn

收稿日期: 2001-10-30

责任编辑: 沈雁南

¹ Smith, D. L. and Ray, J. L., The 1992 Project, in D. L. Smith and J. L. Ray (eds), *The 1992 Project and the Future of Integration in Europe*. New York M. E. Sharpe, 1996, pp. 8-9.

² 有关多层治理模式分析可参阅 Gary Marks, Liesbet Hooghe and Kermit Blank, European Integration from the 1980s: State Centric v. Multi Level Governance, *Journal of Common Market Studies*, 34 (3), 1996, pp. 341-378.

» Ibid. Daniel Wincott, 1995, P. 598.

European competition policy is the first transnational anti-trust policy. Although it has been successful since 1950's, it has to deal with an increasing number of problems of extra-territorial application due to the acceleration of globalization. The efforts of the WTO to promote economic liberalization have also affected the competition policy. As EU competition policy is based on common policies provided by the WTO agreements and interplay with the latter in developing global competition policy, EU encourages the development of global competition policy within the WTO system. At present, EU is engaged in three approaches, namely, making a united and comprehensive international competition law, intensifying international cooperation and promoting the development of competition policies in developing countries.

Key words: European Competition Policy; WTO; Globalization

Intergovernmentalism and European Integration

Fang Lexian

Intergovernmentalism stresses the key roles that the governments of nation states played in European integration. The major form of this approach in the past few years has been the so-called liberal intergovernmentalism put forward by Andrew Moravcsik. The liberal intergovernmentalism tries to combine liberalism and early intergovernmentalism together. And it retorts the neo-functionalism's idea that integration has weakened nation states. It argues that European integration is not eroding but strengthening nation states' power. The paper analyses the background, origin, evolution and main ideas of the theory, and suggests that, in spite of the prejudices it contains, the approach is useful for understanding European integration.

Key words: Intergovernmentalism; European Integration; Nation States

A Theory of International Relations or Comparative Politics Studies

Wang Zhanpeng

This paper is a comparative study on intergovernmentalism and two governance approaches in EU institution studies. The author argues that the state-centerism in the IR studies highlights the nature of the external structural environment of EU institutional operations. However, the state-centerism oversimplifies the internal dynamics of the EU institutional development. Nevertheless, the governance approaches of comparative politics school may provide certain valuable theoretical tools to offset the incompleteness and oversimplification of intergovernmentalism. In the mean time, it provides us a case to examine which discipline the subject of EU studies belongs to.

Key words: EU; Intergovernmentalism; State-centerism