

欧盟宪法的本质

——仍需从自由政府间主义来理解

安德鲁·莫劳夫奇克

赵晨译

编者按:美国著名欧洲和国际问题专家、普林斯顿大学欧盟项目主任安德鲁·莫劳夫奇克(Andrew Moravcsik)教授于去年9月20日在中国社会科学院欧洲所做了题为“欧盟宪法的本质”的学术演讲。

作为欧洲一体化理论自由政府间主义的代表人物,莫劳夫奇克教授主要从自由政府间主义出发,对去年6月份欧盟理事会所通过的新的《欧盟宪法条约》草案作了自己的、也可以说是美国式的解读。至今,他的思想观点对于我们理解欧洲一体化进程、欧盟制宪和欧盟政体的本质仍然颇具意义和价值。

欧盟东扩和欧盟宪法草案的出台,使我们现在需要从理论上对欧洲一体化再做进一步的思考。究竟欧洲一体化现在是一种什么样的进程,欧洲的昨天和现在究竟是怎样的。

过去几十年,应该说,自由主义是观察欧洲一体化进程的主要工具。学者们着重讨论的是超国家政策、超国家治理的来源,近些年人们开始逐渐提及宪政这样的术语,从《阿姆斯特丹条约》、《尼斯条约》,直至最近提出宪法草案并提交批准都是如此。欧盟制宪是一个历史性的事件,它从90年代开始酝酿,到后年,也就是2006年将产生结果,那时将决定它会被批准还是被否决。在整个世界历史中,欧盟制宪是为数不多的向大众公开、要求公众参与制订的进程(deliberation)之一。我们大家都知道,在历史上,制订宪法通常都是由精英完成的。而在此次

欧盟宪法的制订过程中,研究政治哲学、社会科学的学者,各政党、各媒体的评论者都普遍参与到宪法草案的决策过程中来了。像《阿姆斯特丹条约》《尼斯条约》一样,这一政治过程的辩论也同样可以用三个层次的国际谈判来归纳。所以我想现在是提出这个问题的时候了,即究竟欧盟是一种什么样的政府形式,我们能从半个世纪以来的欧洲一体化进程中归纳出的它的本质和潜力究竟是什么。这里我把它归纳成三个问题:第一个问题是,从欧盟宪法动员公众参与的过程我们可以了解到什么?第二个问题是,欧盟宪法要创建的欧盟政体的本质是什么?第三个层次是,我们社会科学和政治哲学研究者应当怎样看待欧盟的政府形式,作出怎样的价值判断。

首先我们来看一看欧洲一体化的进程。从1957年到1992年,欧洲经历了建立单一市场、经济货币联盟等重大事件,从自由政府间主义理论来分析,这些都是民族国家行为的结果,主要是一体化进程中的国家为一些具体的事情和利益,主要是为了经济利益等工具性的目的,采取行动的结果。在我之前,大多数学者都认为,这出戏剧的本质,即欧洲一体化本质上是一项和第二次世界大战、法德关系相关联的意识形态工程。但是我认为,不,它只是具体管理和政策相互依赖、主要是欧洲大陆上经济政策方面相互依赖的结果。我们需要记住的一点是,欧盟国家相互间的经济相互依赖程度是世界其他地区的五倍多。

另一方面,是什么引发国家的兴趣这样做呢?一些伟人起了关键的作用。让·莫内、哈尔斯坦、雅克·德洛尔促使民族国家接受这种意识,让它们真正开始思考、理解和计算一体化的益处。尽管如此,我们仍然要说这些伟人的功效低于政治谈判和操控的作用。今天观察从《阿姆斯特丹条约》到《尼斯条约》,一直到目前的宪政大会,有证据表明今天的欧盟仍旧是一个自由政府间主义的欧盟。

欧盟宪法的制订同样是出于自由主义精神的设计。两年前当宪法条款草拟之初,它体现的是一种公众的精神,大家都同意要创建一个独立于成员国之外、在布鲁塞尔的独立政治实体。这个政治实体完全体现自由主义精神,它将直接与欧洲社会中的公众联系在一起。所以,欧盟宪法被认为是一项能够引人注意的成功发明,一旦这个里程碑建立起来,成员国想再阻止就很难了。

欧盟宪法的制订,是经一些成员国和一些欧洲领导人的强力推动才得以启动的。雅克·德洛尔等欧洲领导人有全球社会的思维,并且与民族国家的政府有着密切的联系,是他们极力促使民族国家同意通过这一协议的。不过,成员国的努力是最重要的因素,其中主要是法德两国起了关键性的作用。它们两国在

欧盟的机构改革、农业政策、制定《单一欧洲文件》等事件中都扮演了重要角色。其中法国主要是加强欧盟理事会的作用。在理事会里,法国在外交政策等领域推动成员国之间进行合作。而德国的作用主要体现在加强欧洲议会上。而事实上,欧盟的权力主要也就是出自欧洲理事会和议会。所以就是说,法德两国和欧盟委员会一道支撑了25年的欧盟发展历程。对英国而言,由于它自身实行的特殊政策,决定了它只能提交一些社会政策、税收方面的意见,而这些方面恰恰是欧洲其他国家不愿意合作的。所以,自由政府间主义仍然是欧盟决策的主流。

那么制宪大会能在动员欧洲公众方面发挥怎样的作用呢?彼得·诺曼(Peter Noman)曾写过一篇文章,他认为宪法是一部具有革命性的文件,从此任何成员国都将失去对它的影响力。但是公众并不可能真地会对宪法有所影响,如一个英国幽默所形容的,只有想在委员会或是议会内找工作的人才会赶着在这些会议上露面。互联网论坛上的讨论虽然激烈,但是实际上没有人真正注意它。而且重要的问题,如投票的方式,是否实行多数表决制等,都是由成员国讨论的。所以,从开始到结束,在欧洲,无论你怎么做,是悄悄地进行政府间谈判,如阿姆斯特丹会议和尼斯会议,还是公开地讨论宪法,其结果都是一样的。人们还是把注意力放在成员国身上,这种代议形式还将持续5年,10年,20年,或者50年。虽然向超国家机制转移权力的一些变化在一些功能性领域普遍存在,现在成员国也开始对在外交等领域加入这一机制抱有兴趣,但是这种变化是非常缓慢的。所以我对宪法可以影响成员国意愿的说法不抱乐观态度,从机制上说,欧盟现在仍是一个自由政府间主义的欧盟。

其次,成员国通过政府间商谈,创造了一个日常生活中的政府体系。这个体系是相当稳定的。无论《阿姆斯特丹条约》、《尼斯条约》,还是制宪大会,都没有改变欧盟的这一特性。实际上,在制宪之前,欧盟宪政化已经二三十年了,它已经在用宪法式的文件来制订法律,定义个人和欧盟的关系,定义欧盟内不同层次政府的关系,甚至是美国和欧盟、中国和欧盟的关系。

那么欧盟究竟是一种什么样的治理结构呢?我们可以把它称为一种“宪政妥协”(在英国它被称为“宪政安排”),也就是一种稳定的宪政平衡。它有什么特点呢?最重要的特点是,它是一个法制政体,它致力于解决政府不需要承担的政策方面的问题。欧盟在中央银行、竞争法、环境政策、欧盟的对内和对外贸易政策以及市场规范等功能领域发挥主要作用,而在社会福利体系(这是欧盟现代国家最重要的功能特性)、医疗体系、教育、安全防务和基础设施等领域则都

见不到它的身影。

此外,能力上,欧盟的结构基金给付只占欧盟地区所有支出的3%,而在美国(美国是一个中央集权程度很低的国家),70%的公共支出是被联邦政府花掉的,各州政府只掌控30%;可是布鲁塞尔只拥有3%的支配权,其余的97%由成员国政府掌握。人力方面,布鲁塞尔只有2万名雇员,而美国联邦政府的雇员是200万人。这就意味着,欧盟不具备独立行使规则的能力,它要依赖成员国政府。除了行政能力之外,在宪政结构上,欧盟不能直接处理税收体系、官僚体系等等它无权管理的问题。所以,和美国相比较,欧盟是一个权力非常分散的政体,它只能是一个维持平衡的系统机体。

第三,欧盟宪法会带来什么样的结果,它是欧洲人民期望的结果吗?或者说它只是政策的需要或者是政治哲学家出于规范考虑的需要?我下面将从宪政妥协这个角度来谈一谈。首先,欧盟公民最关心的领域,我们前面提过的社会福利、医疗、教育、防务等等,欧盟国家都没有实行一体化。哈贝马斯曾经说过,欧盟与美国不同的一点是,所有欧盟国家都认可社会福利国家体制。虽然我承认这是一个伟大的哲学事实,但是社会福利不是欧盟的管辖范围,所以也不会成为欧盟的议题。原因很简单,我们只需问问自己:谁愿意把自己家的钱拿出来让别人享用呢?

欧盟以前的条约,如《阿姆斯特丹条约》,被认为是不够民主的,是在政府间会议上作出的,所以此次制宪过程,欧盟力图使它成为一次理想主义的宪法讨论大会。但是,你可能已经看出,由于它们并没有使公民直接参与进来,所以它依然不具备民主合法性。刚才我已经提到,并没有证据表明,欧盟已经把社会福利体系统一到欧盟层面,而且公民也没有间接的途径影响欧盟的决策。此外,对欧盟民主合法性构成最大挑战的是,欧盟没有建筑一个公民之上的社会机构,比如政党,欧盟缺乏一个使用共同语言、进行相互辩论的场所,甚至没有一份像《金融时报》这样有影响力的报纸。

所以欧盟至今仍然不是一个公民民主参与的政体,这个问题已经困扰欧盟达十多年之久。回到我们开始的问题,欧盟制定宪法的目的是什么?就是要动员公众。那么为什么没有人被动员起来呢?不是因为缺乏共同语言。欧洲大部分地区的人民都懂英语,英语是他们的第二语言。也不是因为缺乏共同地域感,大家都生活在欧洲的某一部分。实际原因是他们没有需要共同面对的问题。各国人民都有自己的政治系统,他们有自己的政党,自己的报纸。宪法如果需要人

们参与进行辩论,那人们就要花费时间,花费金钱,来为它构筑机制。在历史上,人们这样做是因为国家面临着重要问题的挑战,比如19世纪和20世纪初,是因为贸易政策的问题,20世纪30年代人们被动员起来,是因为社会福利的问题。但是目前欧盟所有重要的问题领域都仍旧停留在民族国家层面,在我们上面列出的选项中,福利、税收、安全等所有问题都在国家边界之内,例外的可能只有环境问题。

也许这并不是个让人高兴的结果。时间流逝,但是欧洲依然止步于这些重要领域之外,现在欧盟没有办法把这些问题归在自己名下来解决。所以我认为还不能说民主能够演进到超出民族国家的范围,我们依然要通过民族国家,通过国家的议会、国家内的辩论来解决重要问题。换句话说,欧盟现在仍然处在宪政妥协的状态之中,宪政妥协还是描述欧盟现状的最好定义。它能够间接体现出民主选举出的政府的意愿,目前更密切的功能合作依然是欧盟的主要作用发挥之处。

总结一下,我承认,欧盟的创建是一次具有历史意义的伟大的成功试验。它是自19世纪德国建立社会民主福利国家以来,一百年中惟一发展、繁荣的全球性的新的政治形式。至于欧盟的制宪过程,我只能说,虽然它竭力动员人民参与,但依然是一个妥协的宪政。欧盟不需要什么新的形式、新的一致认可,它就是它自己。欧盟依然在沿着《阿姆斯特丹条约》、《尼斯条约》以来的道路继续前进,欧盟宪法也不会脱离这样的条约形式。

(责任编辑:陈志瑞)

Christian Community.

118 A Comparative Study of US and German Venture Capital Market

HU Haifeng

In the time of New Economy, a venture capital (VC) market with sound system and normative operation has been a necessary condition to promote innovation, development and application of science and technology. While American VC market is the most successful market in the world, German VC market is the one that develops fastest in Europe. Yet, there are many differences between the two owing to different supervisory system, history and culture. As the VC market development patterns of the two countries have become mainstream models, their successful experiences could be useful reference for China to build a sound VC market.

132 Divorce Trends and Characteristics in Modern Britain

CAO Ruichen

Divorce is very common in modern society, but it was quite difficult owing to the strict restrictions set up by family law and bondages from society and tradition before the 20th century. Nevertheless, since the last century, the situation changed and divorce rate has been increasing along with three important reforms of divorce law, especially the 1969 reform that had great impact on the society. This paper probes into the phenomenon of increasingly higher divorce rate in modern Britain from the perspective of divorce law, in order to examine the impact of divorce law on marriage, as well as divorce trends and characteristics in modern Britain.

REVIEWS

150 The Nature of European Constitution: From the Prospect of Inter-Governmentalism

Andrew Moravcsik

155 Editor's Note