

论欧洲联盟法中的从属原则^{*}

曾 令 良

作 者 曾令良，武汉大学法学院教授，博士生导师；武汉，430072

关键词 从属原则 欧洲联盟法 欧洲共同体 欧洲一体化

提 要 从属原则是《欧洲联盟条约》确立的一项新的欧洲联盟法基本原则。本文考证了这一原则的历史渊源，揭示了欧盟及其成员国在引进这一原则过程中的斗争与妥协，论述了这一新的基本原则在欧盟法律体系中的地位与作用，剖析了该原则的适用范围以及实施过程中可能产生的问题，最后，从欧盟一体化发展前景的角度，对欧盟条约借鉴这一原则的利弊得出若干概括性的认识。其中特别指出：从属原则不仅是联邦制国家中普遍遵从的基本分权原则，而且同样适应欧盟这一独特国际实体的一体化发展规律。

“从属”一词作为法律概念，对东方学者来说似乎有点陌生。即使是欧洲学者，在 90年代以前也很少使用这一概念。然而，自从欧共体成员国谈判和缔结旨在建立欧洲联盟的条约以来，这一概念不仅在欧洲广泛传播，而且已引起世界范围内的讨论。根据欧盟委员会的研究，从属原则 (principle of subsidiarity) 基于这样一个理念：一个国家或国家联邦为共同利益而行使的权力，应仅仅是个人、家庭、公司、政府所不能单独行使的那么些权力。换言之：在一个社会里，决策应尽可能由最接近普通老百姓的人格者作出。据考证，这个概念起源于欧洲政治哲学。首先是由托马斯·阿奎那在界定罗马天主教与国家之间关系时提出的，并得到罗马天主教引用了几个时代。欧美法学界认为，从属原则是现代联邦制国家依法治国的一项基本的法律原则。

在 80年代中期以前，欧共体基本条约和其它法律文件中并无从属原则的明文规定，尽管有人认为原来的经济共同体条约和煤钢共同体条约已隐含了这一概念。欧盟委员会甚至辩解，在其 40多年的立法动议实践中，该机构实际上一直是遵循这一原则

的。在欧共体历史上，首次明确指出从属原则的文件是由欧洲议会 1984年通过的《建立欧洲联盟条约草案》。尽管这一条约草案只不过是欧洲议会的一个决议，并无法律约束力，但它为后来的《单一欧洲法》，特别是现行的《欧洲联盟条约》相继确认这一概念和原则起了不可忽视的促进作用。1987年生效的《单一欧洲法》是欧共体在其基本条约中第一次直接适用从属原则。该条约为原来的经济共同体条约注入了一个新条文，即第 130r 条。根据该条第 4 款，欧共体在环境领域应采取行动，如果欧共体一级的措施比各单个成员国的措施能更好地实现各项环境目标。从属原则的适用仅限于环境保护方面。

经过激烈的讨论，各成员国同意将从属原则正式载入《欧洲联盟条约》这一具有深远历史意义的法律文件之中。该条约序言宣称：各成员国“决心继续创建一个欧洲人民日益紧密的联盟，使各项决策的作出能依照从属原则，尽可能与其公民贴近”。接着第 2条规定：“本联盟各项宗旨之实现，应根据本条约所规定的方式，依照其确立的条件和时间表，并尊重《建立欧洲共同体条约》第 3b 条所确

^{*} 本文是作者在中欧高等教育合作项目支持下完成的研究成果

立的从属原则”。新的欧共体条约第 3b 条第 2 款较为具体地规定:“在其非专属权能领域,本共同体应根据从属原则,只有当拟议中的行动目标成员国没有充分能力予以完成,而出于拟议中的行动的规模和效果的原因,本共同体能更好地完成时,才由本共同体采取行动”。

在谈判和缔结欧盟条约的过程中,欧盟立法与决策的民主监督、透明度和尊重从属原则这三个相互联系的问题曾一直是讨论的焦点。虽然从属原则已正式载入这一划时代的条约,但是其性质、地位、作用和适用范围等一系列基本问题仍然不十分清楚,因为欧盟条约并未就这些问题一一作出规定;即使在某一方面有所提及,也很不具体。

一、从属原则的作用与地位

在分析从属原则的作用和地位之前,首先应弄清该原则在欧盟法中的含义。概括地讲,从属原则是指欧盟在分享或并存权力领域,只能在证明成员国不能有效实现特定目的,并证明自己能更好地实现此等目标的情况下才能采取行动。简言之,在并存权力领域,欧盟的权力从属于成员国的权力。从属原则的作用可以从政治与法律两个角度来考察。从政治意义上讲,从属原则拯救了《欧洲联盟条约》,最终消除了当时舆论对该条约能否成功的普遍担忧。1992年 6月 2日丹麦就《马斯特里赫特条约》举行全民公决,结果否决了这一条约。一时间,欧共体何去何从,欧共体和成员国不知所措。舆论普遍认为,丹麦拒绝批准欧盟条约的主要原因是担心欧共体将变得权力过大,而这种担心又代表了其它一些成员国的心声。作为第一个履行宪法批准程序的成员国,其拒绝的结果势必对其它成员国批准欧盟条约产生负面影响。在这紧急关头,欧共体机构特别是委员会提出将“从属原则”写入欧盟条约的建议,并立即得到各成员国的响应。

从属原则的政治作用固然不容忽视,但既然它被正式载入条约且被多处提及,就决不是一个权宜之计,而是有其深远的法律意义。至于从属原则的长远的法律作用应如何估计,尚有不同的观点。有人认为,这一原则在欧共体和成员国之间在并存权领域确立了分权的标准。欧盟委员会则明确提出:“从属原则并不决定哪些权限属于本共同体,这由欧共体条约来决定。但是,它是调整行使这些权限的一项重要原则”。欧盟理事会则特别强调:“这一原则旨在尊重各成员国的国家身份和保卫其权力。它

要求欧洲联盟内的各项决定的采取尽可能贴近公民”。还有的将从属原则比喻为一把“双刃剑”(double-edged sword):同时防止欧盟和成员国在属于对方相应权力范围的领域采取行动。

上述诸种见解和立场都有其合理性。既然欧盟将联邦体制的从属原则引进其法律体系之中,该原则的作用无疑是调整欧盟和成员国之间的权力关系。但是,她不直接分配二者之间的权力,而是确立二者特别是欧盟一方应如何行使其权力。其根本目的是:确保欧盟条约中的各项措施(不论由谁来采取)在效果上最好,在方式上最贴近民众。因此,单纯从其目的上看,从属原则并不特意限制某一方的权力。然而,从其实际效果和成员国及其代表机构理事会的本意来分析,该原则是一块捍卫成员国主权的盾牌,即:在不影响欧共体和成员国之间既定的权力平衡关系的前提下,适当控制欧盟在并存权领域“独领风骚”的趋势。英国在作欧盟理事会轮值主席时就已经将从属原则更露骨地表述为“最低程度干涉原则”,这无疑道出了成员国政府对这一原则的作用所抱的心态。

关于从属原则的地位问题,在欧盟条约起草期间就曾经有两种对立的观点。从事法律的人士主张将这一原则仅作为政治或行政规范来对待,而政治家们则坚持将其视为法律规范来处理。各方的意图是明显的。就法律工作者而言,他们认为应继续保持欧共体与成员国之间已有的权力结构关系。这种分权结构关系不应因一体化领域的纵横发展而受影响,更不应在欧盟条约中有任何新的法律规范来限制欧盟机构的权力。如果将从属原则视为一个政治原则,就意味着:法律上仍容许欧共体充分行使其权力,但在某一具体事项上可作为政治问题灵活处理。政治家们则希望在基本条约中一次性规定欧盟在分享权力领域的从属地位。如此一来,从属原则作为欧盟法的第一级法规范,欧盟各机构除了受其约束外别无选择。

应该认为,既然从属原则最终不仅载入了欧盟条约的序言,而且还作为其正文的条款予以规定,它无疑不只是一项政治原则,而是欧盟条约确立的一项法律原则。这一立场还可通过这一原则在欧共体条约的措辞和欧盟主要机构的相关文件中得到证实。首先,以欧共体条约第 3b 条为例。该条第 1 款以明确的法律语言规定欧共体应在限定的权力范围内行事;第 2 款更是具体规定在并存权领域欧共体应遵循从属原则;第 3 款则进一步规定欧共体遵守

“相称原则” (principle of proportionality) 的义务。其次, 欧盟的主要机构都将从属原则作为法律原则予以重视。欧盟委员会于 1992 年 10 月 27 日专门通过了一项有关从属原则的意见书, 并递交到欧盟理事会和欧洲议会, 其中不仅阐述了这一原则的重要性, 而且就如何具体实施这一原则发表了详细的可行性报告。欧洲理事会于同年 12 月 12 日在爱丁堡以附件的形式批准了关于从属原则的轮值主席报告。欧洲议会还专门就理事会、委员会和欧洲议会三个主要机关遵守和实施这一原则拟定了一个机构间协定。

从属原则还不只是一个具体法律原则, 它还属于欧盟法中的基本原则之一。检验一项原则是否为一个法律体系的基本原则, 至少以下条件不容忽视:

首先, 它必须构成特定法律体系的基础。单就从属原则载入欧盟条约的序言来讲, 就足以表明该原则在欧盟法中的基础地位, 更何况序言用明确的语言宣称在继续创建一个日益紧密的欧洲人民联盟的过程中, 各项决定的采取依照从属原则尽可能贴近公民。在其“共同条款”中, 欧盟条约第 B 条更明确指出欧盟各项宗旨的实现“应遵守从属原则”。

其次, 它必须适用于特定法律体系的一切领域。虽然从属原则被具体规定在《建立欧洲共同体条约》之中, 但既然欧盟条约序言和“共同条款”均作出规定, 其适用范围就不局限于欧共体, 而是欧盟的所有领域。具体地说, 从属原则不仅适用于欧共体这一构成欧盟基础的支柱领域, 而且同样适用于另两个支柱领域 (共同外交与安全政策和司法与内务合作)。至于欧共体条约第 3b 条关于从属原则不适用于排他权力的规定, 这并不影响从属原则作为欧盟法基本原则的地位, 因为: 第一, 在三个支柱领域中, 排他权领域仅涉及欧共体; 第二, 与并存权领域相比, 排他权领域极为有限。

再次, 它必须在特定法律体系中具有能动性。在欧盟法和欧盟权力结构中, 从属原则完全具备这一特征。欧盟委员会在一份报告中指出: “从属性在本共同体制度中是一个能动的概念。它绝非将欧共体行动置于一件紧身夹克之中, 而是在情况需要的地方容许其扩大; 或相反, 在不再需要的地方, 则被限制或废止”。欧盟理事会也承认: “从属性是一个能动的概念, 并按按照本条约 (指欧盟条约, 笔者注) 确立的各项宗旨来适用。”

最后, 它必须得到特定法律体系中的基本主体的认可。欧盟条约的整个谈判和缔结过程表明: 无

论是各成员国, 还是欧共体主要机构, 无不将从属原则作为欧盟的一项基本准则来对待。至于个人, 既然从属原则所保证的是各种立法和决策尽可能贴近公民, 它们无疑是持欢迎和支持态度的。

二、从属原则的实施

如前所述, 欧盟条约的序言和“共同条款”均强调从属原则的目的是确保欧盟各项措施“尽可能贴近公民”。为此, 欧共体条约第 3b 条具体规定了在欧共体中从属原则的适用范围和检验标准。

(一) 适用范围: 排他权以外的领域

根据欧共体条约第 3b 条的规定, 从属原则不适用于欧共体的排他权领域, 而适用于欧共体与成员国分享或并存权力领域。然而, 无论是第 3b 条本身, 还是欧盟条约的其它条款, 都没有就排他权和并存权两个领域进行界定或列举。看来, 条约的缔结者们在这个关键问题上不得不采取“模糊哲学”, 因为: 欧盟与成员国之间的权力分配和比重将随着欧盟一体化的演进而变化, 从而不可能一劳永逸地在条约中就排他权和并存权之间划出明确的界线。为此, 欧盟委员会曾特别强调: “这意味着排他权和分享权之间不存在明确的界线”。这种模糊状况势必给从属原则的实施造成困难。

尽管如此, 我们还是可以根据欧盟条约的整体结构, 结合欧共体几十年来的实践, 特别是欧洲法院的判例, 勾画出排他权领域和并存权领域的轮廓。从原来的经济共同体条约规定的范畴来看, 欧共体享有排他权的领域只有对外贸易管制或渔业政策两个领域。即使在这两个领域, 经欧共体授权或批准, 成员国在特殊情况下仍然可以行使一定的权力。在一些新的政策领域 (如环境、社会保障、科教文卫等) 以及第二、三支柱领域, 欧盟更无排他权力可言 (至少在可预见的将来)。无论是过去的欧共体, 还是现在的欧盟, 虽然其权力广泛且不断扩大, 但是真正属于其排他权的领域却寥寥无几, 绝大多数领域是由欧盟和成员国共同分享的。

另一方面, 由于排他权和分享权的界线是不定的, 从属原则适用的空间就不会是一成不变的。首先, 在并存权领域, 如果欧盟已采取行动, 按照从属原则和先占原则, 成员国就不能采取与之相抵触的措施。随着欧盟的措施逐渐占领一个领域, 特别是达到相当数量时 (如内部市场领域), 成员国所能分享的权力就所剩无几了, 其结果是从属原则适用的范围必然缩小。其次, 与上述情形相联系的是, 从

属原则的适用还会受时间的影响。随着时间的推移,如果欧盟在并存权领域已有系统的立法和行政措施,从属原则适用的机会就少;反之,机会就多。

(二) 从属原则与欧盟行动的举证

根据第3b条的规定,欧盟在并存权领域的行动处于从属地位。如果欧盟要采取措施,就必须举证:其行动的规模 and 效果,与成员国的行动相比,能更好地达到特定的目标。根据欧盟委员会的理解,这里所指的行动之“规模与效果”实际上确立了“比较效率标准”(comparative efficiency test)和“增值标准”(value-added test)两种方法。首先,从成员国的角度看其行动的手段(如财政手段、中央或地方立法、劳工协议等)是否奏效;然后再评估欧共体行动的效果(如规模、跨国性、紧急状态、不作为的后果等)是否比成员国的相应行动更好。

欧洲理事会也明确提出,从属原则的一个重要内容是:在并存权领域,首先要举证欧盟是否应采取有关的行动。这个首脑会议机构还确立了如下指导原则来检验欧盟行动是否符合第3b条所规定的条件:1. 考虑的问题具有跨国因素,且不能通过成员国的行动得到满意的调整;2. 成员国的独立行动或没有欧共体的行动会与欧盟条约的要求相抵触;3. 欧盟理事会必须满意:欧盟一级的行动在规模和效果上较之成员国一级的行动会带来更明显的利益。欧洲理事会还强调:欧共体在举证过程中必须有质量依据;只要有可能,还应有数量依据。

(三) 从属原则与欧盟行动的强度和性质

欧盟的行动即使已通过上述比较效率标准和增值标准的检验,还存在需证明其强度和性质问题,即:应采取何等措施才为合适,这是从属原则的另一要求。在这一方面应以欧共体判例法确立的“相称原则”为衡量标准。根据相称原则,采取行动或措施的方式或手段应与预期的目的平衡。具体地说,当欧共体行使其权力时,如果有多种可供选择的措施,必须选择能给成员国、个人或公司最大限度之自由的一种行动或措施。当存在具有约束力的措施和不具有约束力的措施供选择时,应尽可能采用后者;当同类措施(同属约束性或同属非约束性)中有多种形式可供选择时,应尽可能选择给成员国、个人或公司留有余地之行动。根据欧盟委员会的概括,欧盟的行动或措施具有广泛的可选择性。欧盟除了可采用多种形式的立法外,可以采取建议、相互承认、协调、财政援助、发展计划、合作项目、混合协定等各种类型的措施。除了一定形式的立法外,绝

大多数的上述措施是按照从属原则的要求尽量给成员国、个人或公司以酌情处理的余地。

关于欧盟行动的强度和性质,一个关键性的选择是采取立法措施还是采取非立法措施。欧盟委员会认为,立法措施应基于两个标准:一是有关领域统一规范的重要性,特别是需要法律规定非歧视和确定性的情况;二是有关领域的技术复杂程度需要适当的立法措施。根据这两项标准,如果立法措施并非必要,根据从属原则,欧盟就要选择如下非立法措施:1. 支持计划或协调国内措施计划;2. 更多地使用建议;3. 缔结国际协定。

在具体情况下,当非采取立法措施不可时,从属原则要求欧共体的立法与成员国的措施各应有其作用,即:欧共体的立法形成框架,再由国内行动来配置。按照从属原则,欧共体在并存权领域如果确实需要立法,尽量采取“指令”这一形式。

不可忽略的是,在从属原则的支配下,欧盟的立法程序势必要作适当的调整。如前所述,从属原则给欧盟机构增添了举证责任。首先,欧盟委员会作为立法决策动议机关,在其立法决策动议中还需有专门的引言来说明某项欧盟立法决策的理由和必要性。其次,就理事会和欧洲议会而言,它们各自在讨论和决定立法提案时不仅要考虑提案的实质内容,而且还要考究从属原则的适用问题。根据委员会、理事会和欧洲议会缔结的机构间协议,理事会今后在决定委员会提交的立法议案时将就议案的实质问题与从属原则一并考虑。

三、结论:从属原则与欧盟一体化的前景

考察欧盟条约的谈判与缔结和近几年来欧美学者的著述,不难看出从属原则是这一新条约中争议最多的问题。从欧盟一体化的发展前景来看,欧盟条约注入从属原则似乎是利弊参半。就其利而言,以下三个方面值得重视:

第一、在欧洲一体化从欧共体走向欧盟的转折关头,从属原则作为一项新的基本原则,既得到成员国的赞同,又被欧共体主要机构所接受,这不仅挽救了欧盟条约自身的命运,更重要的是使欧洲一体化又一次“有惊无险”。

从欧共体的历史来看,当权力过于偏向或集中于欧共体时,就会引起成员国的不满,从而引发一体化的危机。60年代中期的“卢森堡危机”就是一个典型的先例。此后,欧共体与成员国的关系一直是通过如下途径来达到平衡:各单个成员国在欧共

体重大事项上有决定性的发言权（在理事会中行使否决权）。然而，由于这种平衡方式阻碍共同市场的建立，1987生效的《单一欧洲法》通过加强多数表决制的方式打破了这种平衡。《欧洲联盟条约》不仅在这一方面步《单一欧洲法》的后尘，而且还加强了欧洲议会的立法作用，进一步削弱了成员国在欧共体立法中的地位。此外，随着欧盟的不断扩大，这也会削弱每个成员国的影响力，因为在一个扩大了的组织中各单个成员国的“声音”自然会减弱。更有甚者，欧盟条约一方面加强了原有的一体化领域（第一支柱领域），另一方面又开辟了第二和第三支柱领域。在这种背景下，引进从属原则并赋予其基本原则的地位，既安抚了成员国的情绪，又保证了一体化的“帆船”向前推进。正如一位西方学者所断言的，在这种情况下，采用从属原则，从法律技巧上讲，是相当独特的。

第二，从属原则进一步加强了欧盟联邦式一体化结构的信念。长期以来，欧共体是何种性质的一个一体化实体，一直是众说纷纭。尽管欧共体结构带有联邦结构的某些雏形，其实践亦有联邦结构的某些色彩，还有不少的理论工作者为其联邦特征而苦心论证，但成员国似乎并不如此对待欧共体，因为原来的欧共体条约并不含联邦权力结构的基本原则。从属原则向来被公认为国家内部特别是联邦制国家行使权力的基本原则，如今正式将它载入欧盟条约作为欧盟和成员国行使权力的基本准则，这表明：欧盟一体化的未来将是联邦结构的模式，已成为欧盟及其成员国和社会各界人士的共同信念。

第三，从属原则有助于增强欧盟立法、决策的民主化、透明度和合法性。在欧盟条约之前，欧共体的立法、决策经常被指责为越来越缺乏民主和透明度，从而引起对其各种措施合法性的怀疑。欧盟条约确立的从属原则有助于克服这种缺陷。从根本上讲，从属原则约束的主要是欧盟机构，特别是主要的立法和执行机关。可以肯定，作为实施这一原则的必然结果，欧盟委员会将更加谨慎地对待其立法动议，因为它必须就有关立法草案进行充分的论证。欧洲议会和理事会在讨论和决定有关提案过程中也不得不将法案的内容置于从属原则之下考虑。可以预见：在从属原则的作用下，今后欧盟的立法速度也许会有所减慢，但其民主化、透明度和合法性等质量要素必定会大大提高。

就其弊端而论，如下几个因素和批评不容忽视：

首先，虽然欧盟条约明确规定从属原则适用于非专属权领域，但是该条约并未（也不可能）就欧盟和成员国之间的权力进行分配，更没有就专属权领域与分享权领域予以界定。这一方面表明从属原则适用上的能动性，另一方面会造成这一原则在适用上的不确定性。可以预料：在未来的欧盟岁月里，有关从属原则的争端将是欧洲法院的一种重要的新案源。这将是该司法机关的一个严峻挑战，因为：从属原则的作用是防止欧盟的权力膨胀（尤其是成员国政府如此理解），这与欧洲法院几十年来在判例中所确立的一些重要原则（如优先原则、平行发展原则、先占原则等）难免发生抵触。因此，欧洲法院如何协调从属原则和先前的判例法原则，将是人们关注的一个焦点。

其次，从属原则与原来欧共体权力运作的原则背道而驰。在整个欧共体时期，其权力运作的基础是：凡是为实现其职责所需的权力几乎都赋予给欧共体机构。然而，按照从属原则，今后欧盟的职权仅处于附属地位，因为：除了少数的排他权领域，绝大多数的并存权领域主要由成员国来行使权力。正因为如此，有些欧洲学者曾竭力反对将从属原则写入欧盟条约之中。依他们看来，欧共体及其法律机制在近40年中一直运转良好，在这一发展趋势下，输入从属原则势必使欧洲一体化“前功尽弃”。

最后，从属原则的一个重要结果是权力分散到各成员国，这必将对欧盟一体化进程产生负面影响。特别是在环境保护和竞争政策等领域，依照从属原则，首先应由各成员国自行其是，而欧盟的立法、决策及执行措施只处于辅助地位，其结果不仅不会在这些领域有新的一体化进展，甚至可能使原来的一体化成就受到侵蚀。因此，人们似乎有理由怀疑：从属原则在现代联邦国家体制中一直运转良好，但在欧盟这一当今独一无二的实体中未必如此。

然而，近几年的实践表明欧盟法学界的上述种种担忧似乎是多余的。欧盟并不因为从属原则的确立而放慢其一体化进程，而是通过签署《阿姆斯特丹条约》加强和深化《马斯特里赫特条约》的各个一体化领域。而且，欧盟各主要机构在从属原则的指导下一如既往地运转良好。由此看来，欧盟借鉴联邦法的从属原则是符合其一体化发展规律的。

（责任编辑 车英）