

欧洲共同体对外关系与西欧一体化

曾令良

欧共体,是今日国际社会一种新型的一体化组织,是多极世界格局中的一极重要力量。它的崛起与发展,对现代国际政治、经济和法律的理论与实践,产生日益重要的影响。欧共体对外关系的法律制度是战后西欧一体化运动的组成部分。本文从历史的角度探讨了欧共体对外关系法律制度形成的社会基础、理论起源和历史背景;从现实着眼揭示了欧共体对外关系的发展与其一体化空间和领域的扩大之间的交互关系;从而总结出若干重要的规律性认识。

一、欧洲共同体对外关系与理想的欧洲联合

(一) 欧洲共同体对外关系与历史的借鉴

欧共体是一种区域内国家联合的法律形式。欧共体对外关系制度是这种联合的组成部分。然而,国家联合并不限于欧共体一种形式,欧共体也不是国家联合的首次实践,甚至欧共体本身也不是西欧诸国理想中的国家联合形态。

人类社会自从有了国家,就有国家间的联合。在古代和中世纪就已出现了若干诸侯国联合以对付一个共同的敌国。从近代的欧洲几场大战到本世纪的两次世界大战,国家组成战时同盟,屡见不鲜。不过,这些联合一般都是临时性的对外关系的联合。

人类社会有组织地建立国家间的长期联合则发轫于欧洲。从1815年的维也纳会议开始到第一次世界大战的爆发,欧洲出现了一个“欧洲协作”时期,持续了整整一个世纪。虽然这种联合没有定型的常设机构,但在国家间已初步形成一种比较连续和稳定的协商制度。这种制度为后来国家间的组织化联合提供了有益的经验。

欧洲不仅是国家间政治联合的发源地,而且也是国家间经济联合的创始地。为了加强德意志各诸侯国的经济实力和彼此间更紧密地联系,德国曾于1828年着手组织德意志关税同盟,1834年初获成果,1871年终于实现了德意志帝国的统一。此外,1867年奥地利与匈牙利也形成了关税同盟。第二次世界大战之后,荷兰、比利时、卢森堡也组建了三国关税同盟。这些经济性的同盟对于西欧六国创建以关税同盟为基础的欧共体及一体化的对外关系制度无疑产生了重大影响。

(二) 欧洲共同体对外关系与“欧洲合众国”的设想

欧共体的形成与发展一直受着欧洲和平主义和联邦主义思潮的影响。早在1849年,维克托·雨果就曾提出建立“欧洲合众国”的设想。第二次世界大战使欧洲遭到史无前例的洗劫。欧洲的政治家和思想家们试图在战后国际秩序中建立一种较稳定的欧洲秩序,以便重整欧洲各国经济和消除战争根源。1946年9月,英国首相丘吉尔在瑞士苏黎世大学发表演讲,建议创建一个欧洲家庭,这个家庭就是“欧洲合众国”。这个合众国的第一步是在法国和德国两个宿敌之间建立伙伴关系。

可以设想,如果“欧洲合众国”得以实现,西欧各国对外关系的体制就不是欧共体这个形式了。想象的“欧洲合众国”的对外关系可能是一种联邦体制的对外关系,各国在政治、军事、经济、科技、文化等诸方面的对外关系可能完全由统一的权力机构行使,而各国自身则可能失去主权意义上的外交权。显然,这种理想化的“欧洲合众国”是不切实际的,很难为西欧各国所接受。然而,丘吉尔关于法国和德国化敌为友的观点,的确为西欧国家的战后联合提供了重要启示,为欧共体及其对外关系体制的形成奠定了思想基础。

二、欧洲共同体对外关系与现实的欧洲一体化运动

第一,“马歇尔计划”的推动作用。美国出自本身对外关系战略的需要,对战后西欧的格局表示出极大的兴趣。1947年6月,美国国务卿乔治·马歇尔在哈佛大学发表演说,提出重建欧洲经济的计划,即著名的“马歇尔计划”。其核心是美国对欧洲的经济援助将是一揽子式的,欧洲国家必须以联合的方式予以接受。西欧各国为了渡过战后最困难的时期,尽快恢复经济,纷纷表示响应,并于1948年建立了欧洲经济合作组织来实施“马歇尔计划”。包括欧共体成员国在内的欧洲经济合作组织是西欧一体化运动的一个重要的组织步骤。它为后来六国组建更为紧密的联合体创立了范例。

第二,“舒曼计划”的实现。在实施“马歇尔计划”的同时,法国为了摆脱美国对欧洲的控制,一直设想建立一种更高级的区域一体化联合体。1950年5月,法国外长罗贝尔·舒曼发表了一项关于法国和联邦德国煤炭和钢铁生产的联营计划,由一个共同的高级机构管理,并邀请意、比、荷、卢四国参加。这项“舒曼计划”宣称:“一个联合的欧洲是世界和平所必不可少的”,“欧洲国家的联合需要消除法国和德国之间长达一个世纪的敌对关系。”次年4月,上述六国在巴黎签订了建立欧洲煤钢共同体条约。1952年7月,条约正式生效,煤钢共同体正式成立。与此同时,六国在煤钢领域开始形成统一的对外关系制度。

第三,防务共同体和政治共同体的破产对欧共体对外关系的影响。在煤钢共同体组建的过程中,六国已着手进行防务和政治领域的一体化设计,即建立欧洲防务共同体和欧洲政治共同体。其核心是建立统一的“欧洲军”和统一的外交政策,象煤钢共同体那样由所谓超国家的机构负责统率和管理。其目的是联合对付东欧及远东的社会主义阵营。后来,由于六国内部的分歧(主要是法国的反对)和国际关系的变化(斯大林逝世和朝鲜战争结束),这两个共同体条约虽经签署但未能得到所有成员国议会的批准。因此,六国在防务和政治上的一体化体制未能实现。这表明:在主权林立的国际社会,国家间在最敏感的政治与军事领域建立超国家的一体化体制,未免有些过于理想化;而现实可行的一体化运动也许应从经济领域的一个部门逐步进入另一个部门。

第四,三个共同体章程为欧共体对外关系规定了基本框架。防务和政治共同体的失败使六个西欧国家认识到:经济一体化应先行于政治一体化。比荷卢三国根据它们业已建立的关

税同盟的经验，首先提出通过建立共同市场以及共同能源和交通政策实现经济一体化。这一建议受到其他三国的响应，经过紧张的筹备，原子能共同体和经济共同体于1958年1月1日正式成立。至此，欧共体对外关系的职权及其领域，经三个共同体章程的明文规定，已经基本形成。

第五，《合并条约》的生效标志着欧共体对外关系体制的统一。虽然到了50年代末，三个共同体已建立了统一的议会和司法机关，但起核心作用的决策／立法和执行机关仍然分立运作。这种组织上的分立状态不仅有碍于内部经济一体化运动的进程，而且也不利于三个共同体对外关系的协调发展。于是，六国于1965年签署了《合并条约》，将三个共同体的理事会和执委会统一起来。该条约于1967年生效，是欧共体一体化运动的一个重要里程碑。从此，欧共体的对外关系，在一体化的立法／决策、执行、议会和司法的轨道上，得到了迅速发展。

三、一体化的扩大与欧洲共同体对外关系的发展

（一）一体化空间的扩大与欧共体对外关系

欧共体的对外关系制度是一种集团式的制度。这种制度使各成员国在国际政治和经济关系中的凝集力不断增强。这种制度也吸引着其外围的西欧国家。其中英国的态度最具有戏剧性。煤钢共同体成立之初，英国拒绝参加。当原子能共同体和经济共同体建立之后，它又另起炉灶，组建了欧洲自由贸易联盟。然而，英国还是敌不过欧共体。从60年代初开始，它开始寻求加入欧共体的途径。经过长达十年的交涉与谈判，英国、爱尔兰、丹麦于1973年如愿以偿。这是欧共体第一次空间的扩大。这次扩大一方面扩展了欧共体的势力范围，另一方面削弱了欧洲自由贸易联盟的影响。

80年代，希腊、西班牙和葡萄牙相继加入欧共体。现在，欧共体的空间已包括欧洲12个国家的226万平方公里。1990年10月，两个德国统一，欧共体的空间又随之延伸到原来的东德。它已成为世界上首屈一指的贸易集团，在国际经济事务中与美日形成三足鼎立之势，在国际政治事务中成为重要的一极力量。

欧共体还存在着空间继续扩大的趋势。近年来，一些仍留在欧洲自由贸易联盟内的国家和地中海国家纷纷申请加入欧共体。不过，近期内还不易实现。已有迹象表明，欧共体在1992年底实现统一大市场之前，不可能考虑其空间的扩大问题。而且，与这些国家的谈判，将步履维艰，因为其中有的国家在政治上仍处于永久中立国地位，有的国家或政局不稳或经济水平较低。一旦接纳这些国家，有可能障碍欧共体经济一体化和走向政治一体化的进程。

（二）一体化领域的扩大与欧共体对外关系的演变

欧共体对外关系制度的核心是统一的对外贸易制度，即以关税同盟为基础的共同商业政策。其中包括制定统一的海关税则、普惠制和贸易保护措施，等等。自70年代开始，随着内部一体化的扩展，欧共体在“平行发展权”原则的推动下，逐步在农业、渔业、交通、竞争、环境和科技等领域实行共同的对外关系制度。在这些领域中，欧共体不仅制订了大量的统一法规，而且还与第三国缔结了各种协定，其中有的协定是以欧共体及其成员国联合参加的方式缔结的。这些说明，欧共体对外关系权一方面在不断扩大，另一方面又局限于经济领域；而且在经济领域中成员国仍保留着相当部分的主权权利。

政治上的外交权一直由各成员国拥有。但是，由于政治外交与经济外交的互补性，成员国认识到有必要在彼此间建立一种政治合作机制，以便成员国的外交政策与欧共体的对外政

策交相呼应,协调发展。于是,成员国自70年代开始建立了“欧洲政治合作”制度。这一制度纯属政府间性质,不含有欧共体那样的超国家因素。尽管如此,欧共体和“欧洲政治合作”之间存在着日益加强的交互关系。在实践中,不仅执委会的代表出席政治协商的各种会议,而且欧共体的一些具体对外政策和措施往往以“欧洲政治合作”中达成的决议为依据。虽然1987年生效的《单一欧洲法》并未改变“欧洲政治合作”的政府间性质,但是它已将这种体制由国家的“自愿”上升为国家的“法律义务”,而且还将欧共体与“欧洲政治合作”之间既存的协调关系进一步法律化了。《单一欧洲法》的问世,是欧共体一体化向纵横发展的又一重要标志。

四、欧洲共同体对外关系发展中的阻力与突破

欧共体对外关系的发展,其速度是惊人的。然而,与其内部一体化的演变相比,则又相对缓慢。由于欧共体的对外关系是成员国主权最敏感的领域,它必然有来自成员国政府的阻力。又由于对外关系的对象是第三国和国际组织,它又必然受到外部因素的影响。

十分明显,成员国在容许欧共体拥有广泛对外关系权的同时,并不容许过份损抑其国家主权。在实践中,一旦它们认为欧共体对外关系的发展过于损抑它们的主权时,就会采取牵制措施。60年代中期爆发的“卢森堡危机”曾产生过20余年的后遗症。自这次危机之后,欧共体的重大决策由原来的多数表决制改为全体通过或协商一致。这种变化的意义不在于表决程序本身,而是给欧共体内部市场建设和对外关系的决策增加了阻力。直到1987年的《单一欧洲法》才又从法律上恢复和改进了原来的表决制度。在欧共体的缔约实践中,成员国尽可能使谈判中的协定以“混合”形式缔结,而且借助理事会的决策权干预执委会的谈判过程。70年代,在欧共体对外关系权方面产生过一系列争端。这些争端实质上是欧共体与成员国、理事会与执委会之间的权力争夺战。由于欧共体章程确立了严密的司法审查制度和赋予欧共体法院广泛而又独立的司法权,才使得欧共体对外关系权得以“柳暗花明”。慑于欧共体法院的司法权威,成员国在缔结《单一欧洲法》时,明确排斥该司法机关介入“欧洲政治合作”中的争端。

从外部因素来看,欧共体对外关系权的效用在一定程度上取决于第三国和其他国际法主体的承认。虽然这种承认与否丝毫不影响欧共体的国际人格和对外关系权的存在,但是却会妨碍这种权力在国际关系中的运用。在80年代末以前,苏联及其盟国拒不承认欧共体,曾迫使欧共体不得不授权成员国继续单独保持与这些国家的经贸关系。虽然在80年代初欧共体与其中个别国家直接建立了一定的经贸关系,但仍局限于单项商品的贸易协定。第三国的不承认不仅阻碍了欧共体与这些国家的双边关系,而且还使它参加某些多边条约的设想化为乌有。这种状况直到东西方“冷战”结束后,才有所改观。另外,由于许多国际组织的建立先于欧共体,而且按章程规定其接纳对象限于主权国家,这就限制着欧共体在其他国际组织中的参与权利。不过,通过它自身的不懈努力和广大第三国的谅解,欧共体除以观察员身份参加某些组织的活动外,还在若干组织中取得“事实成员”或“混合成员”的地位。

五、若干规律性的认识

从上述欧共体对外关系的发展轨迹中,可以得出如下一些规律性的认识:

第一,在欧洲乃至世界历史上,尚未出现过象欧共体这种政府间一体化的联合体。无论

是上世纪前的“欧洲协作”，还是本世纪中的各种合作体制，均未超出过政府间的水平。虽然从本质上讲，欧共体也是以政府间的协议为基础的，但是它在体制和运作上，已带有一定的超国家因素。尤其重要的是，欧共体将一向属于国家主权的对外关系权，已部分地纳入其职能范围之内。这无疑是现代国际关系中一种新的区域集团化现象。

第二，欧共体能够形成一体化程度极高的合作制度是各种错综复杂的因素促成的。在欧洲历史上很少有过较长的安宁时期。即使在“欧洲协作”期间，也不乏政治危机和战争的危险。欧洲诸国曾尝试通过国际法建立政治合作机制，然而这种机制结构松散，很难产生有影响的实际效用。在前一场战争废墟上建立起来的机制，往往又被另一场战争的火药所摧毁。历史是教训，也是经验。在第二次世界大战和平思潮的影响下，欧洲又重新寻求康复的合作之路。他们认识到，除在全球范围内建立集体安全体制外，还有必要在欧洲地域内形成某种富有成效的国际合作制度。只有在这种双重和平保障的环境里，欧洲才有真正的安全，才能共同发展。于是，首先从煤钢领域着手，将一体化合作制度由个别经济部门逐步扩展到整个经济领域，进而从经济领域逐步向政治领域延伸。

第三，欧共体的一体化，并非一帆风顺。煤钢共同体成立之后，成员国曾试图建立政治和防务共同体，实践证明这是急于求成、欲速则不达的设想。迄今为止，政治联盟仍未建成。在建立关税同盟的过渡时期中，成员国之间的利益冲突曾使欧共体面临过危机。当内部结构和内部市场的建设日趋完善，欧共体的重心转向对外关系的时候，成员国出自主权的敏感，曾多方对欧共体的对外关系权予以牵制。

与此同时，欧共体对外关系的实践还要受到国际政治和国际法的制约。从国际政治来看，欧共体作为多极社会的一种力量，必然要受他种政治力量的制约。从国际法来看，许多原则、规则和制度一向是针对国家间关系的，欧共体进入这种法律秩序还需要经历一个对国际法的适应过程。在此过程中不乏政治因素的影响。

第四，欧共体的对外关系制度具有明显的阶段性。应该肯定，任何国家或国际组织的对外关系制度不可能是一成不变的，在实践中都会根据国情或国际关系的需要不断调整和完善。不过，这种制度的自我完善，通常并不涉及一个国际法主体的整个对外关系权的变化。而欧共体的情形则有所不同，它的权力的扩大，就意味着各成员国权力的相对缩小，虽然这并不影响成员国的国际法主体地位。欧共体对外关系权的形成和发展阶段，可以概括为：50年代是对外关系制度的设计与确立时期；60年代是对外关系组织体制的一体化时期和关税同盟的过渡时期；70年代是以共同商业政策为中心逐步向其他经济及社会领域延伸的时期；80年代是欧共体对外关系制度与“欧洲政治合作”的交互关系逐步正规化的时期；进入90年代，随着统一大市场的建立，欧共体将面临经济联盟、货币联盟和政治联盟能否实现的严峻考验。

第五，欧共体这种具有超国家因素的一体化模式表明：在特定地区内的若干国家，凭借它们疆域相邻以及政治、经济、民族、历史、语言、文化上的密切联系和共同意识，不仅有可能建立一体化的国际组织，而且还有可能赋予此等组织以广泛的对外关系权力。实践证明，这种具有超国家因素的组织虽然会使成员国某些具体的对外关系权受到限制，但并不损抑成员国主权的完整性。此外，这种高度一体化的组织体制，不仅加强了成员国之间资源、人力、智力等综合国力的合理分配与利用，从而给经济发展带来实惠，而且还加强了地区内国家间政治上的凝聚力，从而有助于实现地区的和平与安全。虽然，它在地理上具有局限性，但毕竟是全球性和平与发展的有机组成部分。

（本文责任编辑 车 英）