

界定欧盟政体性质的几个因素

刘文秀

(中国人民大学国际关系学院, 北京 100872)

摘要: 战后发端的欧洲一体化进程发展到今天已进入经济政治的全方位联盟。然而, 如何对欧盟政治体制的本质进行界定仍是学界进行探讨并尚未定论的问题。本文从 4 方面对欧盟政体性质进行了考察: 欧盟一体化政策领域和政策介入程度, 欧盟政策过程的性质, 欧盟国家主权让渡的程度, 欧盟机构设置及欧盟国际法主体地位。基于这种微观与宏观相结合的研究, 本文认为, 欧洲联盟是一个以超国家性质为主要特征的、超国家与政府间性质并存的、高度一体化的区域性经济政治组织, 或准联邦实体。在本世纪中期, 某种意义上欧洲合众国有可能显现较为完整的形态, 并在国际舞台上与美国、中国共同发挥世界大国作用。

关键词: 欧洲联盟; 政体性质; 界定因素

中图分类号: D

文献标识码: A

历经半个世纪发展的欧洲一体化进入 21 世纪无论在深度还是广度上都呈现一种全新面貌。从 1952 年欧洲煤钢共同体的建立到 1993 年欧洲联盟的诞生, 欧洲一体化以一种历史上前所未有的形式和速度迅速发展。在共同信念、共同利益基础上的欧洲一体化已经发展为全方位的经济政治联盟。欧盟独特的政治体系及其运行机制、高度一体化和全方位的政策领域是世界历史发展进程中史无前例的制度性创举。

然而, 究竟应该如何界定欧盟? 很明显, 业已完全转移至欧盟层次上的一体化政策领域使欧盟具有联邦的典型特征, 但尚未完全转移至欧盟一级也即欧盟有限介入的政策领域又使其更像一个邦联; 欧盟的国际法主体资格使其可与主权国家相媲美, 但其成员国独立的国际法主体地位又昭示其一般意义上的国际组织的特征。正是由于这些因素, 国内外学界对欧盟的界定始终无一定论。事实上, 对欧盟的界定是一个比较复杂的问题, 之所以复杂是由于这种界定须建立在对欧盟的微观与宏观研究有机结合的基础上, 其前提是从什么角度对欧盟进行研究。本文认为, 界定欧盟政体性质主要应定位于以下因素: 欧盟一体化政策领域和政策介入程度; 欧盟政策过程的性质; 欧盟政策过程与主权国家政策过程的异同; 欧盟国家主权让渡的程度。以下分别就这些问题展开论述。

一、一体化政策领域和政策介入程度

欧盟的政策领域和政策介入程度是确定欧盟性质的首要基础, 因为欧洲一体化主要表现为欧盟一体化政策领域及其一体化程度上。换言之, 即欧洲一体化的广度和深度上。没有一体化政策, 就无所谓一体化。

根据欧盟政策本身的性质分类可将其分为以下 4 方面: 经济一体化政策, 功能政策, 部门政策和对外政策。¹在这 4 类政策领域中, 经济一体化政策占有较重要的地位, 这是因为欧洲一体化是以经济一体化为先导和主要内容的; 功能政策主要指其政策目标或者具有直接调节和服务于一体化总体政策目标的性质, 或者其自身在特定的政策领域具有调节功能, 而

这些政策领域又不属于经济一体化政策，但与一体化总体政策目标相辅相成。欧盟较为重要的功能政策主要有以下政策领域：竞争政策、地区政策、社会政策、司法与内政政策、能源政策、研究与技术发展政策等；共同农业政策、环境政策和渔业政策可划分为部门政策的范畴；对外政策主要包括对外经贸政策和共同外交与安全政策，共同外交与安全政策尚处于探索和形成之中。

经济一体化政策主要涵盖单一欧洲市场，宏观经济与金融政策和预算政策，这三个政策领域可谓欧洲一体化的基石。从宏观上看，单一欧洲市场²带动了欧洲一体化向内涵深化和外延扩张的方向发展，使国家垄断资本主义进入国际垄断资本主义的新时期，区域集团间的竞争变得更加激烈，极大地促进了成员国经济的发展。但还应看到，单一欧洲市场还远未达到国家内部市场那样的一体化程度，其发展进程中的阻碍因素尚难以消除。单一欧洲市场的创建和管理从某种程度上说是一种权力的部分转移过程，即部分主权由成员国向欧盟让渡，这其中伴随着艰难的利益平衡过程。转让的结果是成员国对其境内的经济交易活动的管制范围和权限大大萎缩，故成员国也不断寻求通过各种途径尽量留守已转让的权力。统一大市场的整个建立和运行过程充满了政府间主义与超国家主义的斗争，并以欧共体/欧盟的政府间机构和超国家机构之间的斗争与妥协的方式表现出来。欧盟委员会在促成统一大市场的建立上功勋卓著，但也因统一大市场的诸多不完善方面而招致批评。由于新的管理方式是由多个政策权力中心而非单一集中的权力中心来实施，作为欧盟大部分法律的实施者和本国内政管理者的成员国政府仍保留有重要的阵地。³

宏观经济与金融政策中最引人注目的是欧洲货币联盟。2002年1月1日欧元现钞正式投入流通为欧洲金融的整合奠定了基础。欧元问世的重要意义不言而喻，而从对欧盟政治体制的影响方面来看，统一货币使欧洲经济一体化发生了质的变化：在传统的商品贸易一体化的基础上，引入了金融一体化、货币一体化和资本一体化。欧盟的超国家色彩进一步加强。

欧盟的预算政策及政策过程既体现了其超国家的性质，也伴之以政府间特征。欧盟的财政收入来源主要为：共同关税及其他税收，农业税、保险费及其他税收，增值税，⁴ 成员国国民生产总值提成。⁵ 欧盟的预算支出根据不同的分类有不同的划分，⁶ 根据1992年爱丁堡首脑会议所达成的1993-1999年财政预算协议，对预算支出进行了6项区分。其中包括：农业支出；结构调整支出；⁷ 对内政策支出；⁸ 对外政策支出；⁹ 行政支出；¹⁰ 储备基金支出。¹¹ 从财政收入与预算支出内容来看，欧盟与主权国家有相当大的类比性。但欧盟预算与成员国预算仍是两个完全不同的概念。去除共同农业政策等一体化程度较深的政策领域对预算案的影响，成员国在预算政策上有完全自主的预算权力。

在现代国家体制中，至少就形式而言，政府预算的最后决定权主要由代议机构掌握。但在欧盟，预算决策权主要由政府间机构部长理事会和超国家机构欧洲议会共同行使，欧盟委员会在预算过程中只有创议和协调作用，对预算负有实际编制和组织实施的责任。在实践中，尽管欧洲议会对预算政策具有最后的决定权，预算案的通过是由欧洲议会议长宣布并完成最后的立法程序，但一般而言，理事会的权力更大。欧洲理事会虽然并不正式参与决策过程，但对预算支出结构与范围有重要影响的关键性财政决策通常是在欧洲理事会会议上做出的。欧盟的预算政策及政策过程亦充分表明了欧盟超国家与政府间的双重特征。

从对经济一体化政策主要涵盖的三个政策领域的分析考察中可以得出这样的结论，欧盟在经济一体化政策领域中有极为广泛和深入的介入，经济一体化政策及政策过程主要以超国家性质为主要特征，但以政策过程包括政策执行中的阻碍因素以及政府间机构在政策过程中的重要作用而辅以政府间印记。

欧盟在功能政策和部门政策中的不同政策领域介入的程度有所不同，但欧盟的政策发展能够涵盖这些传统上本属主权国家的政策领域本身就是一个极大的突破。从欧洲联盟政策领

域所介入的深度和广度来看，像主权国家一样，欧盟几乎对所有的政策领域都有所涉及并且在某些政策领域已经完全攫取了其成员国的政策制定权，如共同农业政策和货币政策的政策制定权几乎已完全转移到欧盟手中。但与主权国家不同的是，在许多政策领域，欧盟的政策介入又是不充分的，其政策制定机制也表现出相当的软弱性。这是欧盟高度一体化或全方位联合的超国家性质与成员国主权独立的国家性质并存在政策和政策制定方面的必然反映。

如果从欧盟三个支柱的角度看，¹² 欧共同体事务下的一体化政策已在相当的程度上攫取了成员国的政策制定权，其政策机制主要为超国家性质，主要表现为立法程序适用咨询程序、共同决策程序和同意程序，欧洲议会参与立法过程并与理事会构成双头立法权威。而在高政治领域，即共同外交与安全政策和司法与内政领域的合作等敏感的国家主权范畴仍维持在政府间合作的性质，欧洲议会不参与决策过程，决策机制主要为政府间的协商与合作，一般情况下不采用特定多数表决制。

从上述对欧盟一体化政策领域和政策介入程度的分析来看，可以认为，欧盟是一个兼具政府间与超国家特征的独特的经济政治组织。

二、欧盟政策过程的性质

与主权国家相比，欧盟的政策过程更为复杂，这种复杂性是由欧盟的利益主体更具多元性而决定的。欧盟政策过程的性质可概括为以下几方面：政策角色和渠道的多样性；妥协与一揽子交易；机构间合作；政策发展的阻力因素；战术运用以及不同的政策发展速率。¹³

政策角色和政策渠道的多样性 一般而言，很难对欧盟政策制定或决策过程界定一种标准的或典型的模式，这是由于政策过程表现为一种多种角色通过大量的渠道相互作用的动态过程。政策过程主要涉及 3 类主体：欧盟各机构、成员国政府以及各类利益集团。这 3 种角色在欧盟政策过程中有其特定的地位及其影响，但由于欧盟的政策过程充满变数，导致职责与角色的性质在相当的程度上要随着环境的变化而变化。如在第一种环境下，某种角色可能乐于起积极作用并可能拥有法律上或政治上的权力，并能发挥其作用。在第二种环境下，同一角色由于没有特殊的利害关系或积极参与会带来政治上的损害，可能不希望过多介入政策过程。在第三类环境下，该角色也许希望在政策过程中起主导作用，但因缺乏适宜的权力资源而无法实现。

政策和决策过程的各种渠道主要体现在 3 方面：

1. 政策与决策过程在 3 种不同的层次上进行：在欧盟层次上、成员国层次上以及在这两个层次的结合上。在一体化程度较深的政策领域，其政策制定主要是在欧盟层次上进行；在欧盟有限介入的政策领域，政策制定主要是在成员国层次上进行；在欧盟与成员国分享政策职责的政策领域，其政策过程则需二者的有机结合。在实践中，欧盟的政策过程通常是多重层次的，并且在不同的层次与水平之间没有明确的权力或等级界面。因而，与主权国家相比，欧盟的政策制定缺少权力中心或者说权威机构。这也是欧盟政策与决策过程中所面临的主要机制性困难之一，而且这种机制性困难难以通过机构改革的方式加以克服，因欧盟的超国家特征毕竟受制于欧盟作为主权国家联合体这一根本性质的制约。

2. 政策与决策过程在欧盟机构的不同层次上进行。就欧盟内部而言，政策过程是在许多不同的高级层次上进行的。这些高级层次即为成员国会晤的众多论坛。如成员国国家元首或政府首脑议事的欧洲理事会；成员国部长们议事的部长理事会；长驻代表及其副手们议事的常设代表委员会；高级官员和成员国专家议事的工作小组、管理与规则委员会和专家小组。

3. 政策与决策过程的正式渠道和非正式渠道。与主权国家相比，欧盟政策过程所涉及

的利益主体更为庞杂，政策制定主体更具多元化的特征，政策制定过程更为复杂。因而，除了正式的政策制定渠道以外，大量的政策制定是在非正式渠道进行的。换言之，大量的非正式渠道是支持并保证政策发展通过正式渠道得以实现的重要条件。

妥协与一揽子交易 (linkages) 从欧盟政策过程的交易性特点来说，能否实现成功的政策发展通常在相当大的程度上取决于关键的政策制定主体，即成员国政府。这是由于成员国政府有资格、有能力就特定的政策问题达成妥协。可以认为，如果没有妥协和利益均摊，有效的政策制定将是非常困难的。而这种妥协和利益均摊在政策制定中的直接表现形式就是“一揽子交易”。所谓一揽子交易就是在特定的政策提案中，为使对该提案有异议的成员国支持或至少不反对通过提案，在提案中加进一些对这些成员国有利的条款。有时，这些条款可能与提案内容没有任何关联。这种一揽子交易可以保证每个成员国在拟议的政策和决策中都能分得红利，而不是仅考虑特定问题，忽视或损害其他国家的利益。因而，一揽子交易通常可以有效地解决困难的政策问题，实现政策发展，而这一点在主权国家政策过程中则是不必要的。欧洲理事会作为代表成员国利益的政府间机构、欧盟的最高决策机构，在拟订妥协议题、确定交易条件方面具有独特的优势地位。但由于政府首脑或国家元首需集中精力主要解决国内政策问题，因而欧洲理事会无法作为常设机构参与欧盟大量的日常政策活动，故欧盟政策过程中大量的讨价还价、妥协和一揽子交易一般在部长理事会一级进行。

机构间的合作 欧盟主要机构在欧盟政策过程中存在诸多矛盾与冲突，特别是当某一机构被认为有滥用权力之虞的时候。但欧盟政策过程并非仅体现为机构间的制约性，更主要的还是其机构间合作的性质。欧盟创始条约也强调了欧盟机构间忠诚合作的必要性。机构间的密切合作是欧盟政策过程的一个重要特征，也是欧盟政策发展不可缺少的必要前提。没有机构间合作，就没有政策发展。例如，如果欧洲议会认为委员会忽视其对委员会立法提案的修改意见，则会引起纷争；如果委员会、理事会以及欧洲议会在立法计划与时间安排上缺少合作，则政策过程效率将受到极大的影响。多年来，随着欧盟所介入的政策领域的不断增多，政策过程在数量和性质上呈现不断扩展和愈益复杂的趋势。与此相适应，机构间合作也愈益密切，并表现为许多不同的形式。例如，理事会、委员会和欧洲议会官员之间的正式接触迅速增加，这些官员就政策事宜建立密切的联系已是极为普通的事情。在较为正式的层次上，欧盟建立了这 3 个机构的代表参加的各种形式的 3 方会议机制。例如，每月召开一次会议以审查委员会在年度工作计划中确定的立法提案的进展情况；在斯特拉斯堡欧洲议会全体会议期间，每月一次的 3 方机构主席会议讨论相关的政策问题。在更为正式的层次上，是几个机构间签署协议，以规范、阐明和促进机构间的关系。共同决策程序对委员会、理事会和欧洲议会之间的密切合作提供了机制上的便利。

欧盟的立法机构与行政机构的合作表现为 3 方合作这一点与主权国家有异，这是由于超国家的欧洲议会尚未获得完全意义上的立法权，立法权由部长理事会和欧洲议会共同行使。部长理事会的政府间性质及其在立法过程中的主导地位使得欧盟政策过程中的机构合作、特别是立法机构与行政机构的合作平添了一层复杂机理。

运用战术 在欧盟，由于政策制定主体的多元化、政策过程中所涉及的渠道和利益的多样性，使其政策制定不仅表现为讨价还价的利益博弈，政策主体对战术的运用也达到了极高的水准。一般而言，成员国政府或其代表在理事会中的代表在政策过程中可能采用的战术基本有以下几方面：

(1) 在特定的政策问题上，能否建立一种联盟以产生一个正面多数或负面少数以推动或阻止既定立法提案的通过？如果可以，什么渠道最为适宜？是通过双边会议还是在欧盟的讲坛上或其他什么场合组建这种联盟？由于政策发展不可能在任何时候、任何情况下都同样符合每个成员国的利益需求，因而，就特定政策问题利益点一致的成员国不可能结成永久的

联盟。在某一政策问题上处于多数的成员国在另一政策问题上可能就会是少数。因而，如果排除成员国政策立场对其代表的限定，成员国在理事会中代表的分析判断能力、谈判技巧等战术的运用通常对于在这种零和博弈中最大限度地实现国家利益具有重要的作用。

(2) 为了国内的政治目的，是否有必要介入特定的政策问题？是否有必要掩盖自己对某一立法提案的反对立场以避免引起不良后果，而尽量让其他可能的反对者出面代替自己说话。

(3) 是否应在工作小组或常设代表委员会做出让步，或者应坚持立场直至将这一问题提交到部长级会议上做出妥协，以被视为对提案有通融和帮助作用，以期在其他方面以分得红利的方式获得回报。

(4) 如何在适当妥协和最大维护国家利益方面寻求最佳平衡点？在特定问题上，某些成员国在已达成的协议中获得既定利益，而其他国家的利益以缺少某项特定欧盟义务而得以实现。即，在特定政策发展中，某些成员国利益的实现不必以损害其他成员国的利益为基础。这样，寻求利益平衡点就成为理事会中成员国代表们进行交易、讨价还价并最后达成妥协的一个重要政策过程。

不同的速度 与主权国家相比，欧盟的政策过程更为复杂，故其政策速度也相对缓慢。尽管欧盟的政策过程由于烦琐和缓慢而招致诸多批评，但并不是所有的政策发展都是以同一速率进行的，不同类型的政策其制定速度还是有所不同的，如农产品价格和预算决策一般是根据既定的年度计划进行的；委员会立法几乎可以立即发布；理事会规则和决定在必要时可以通过紧急程序加速决策。由于欧盟的政策发展要适应不同的国家利益和大量不同利益主体的利益需求，故其政策过程表现为明显的讨价还价的博弈过程，这就不难理解欧盟政策发展所呈现的渐进性特征。这种渐进性特征亦是欧盟不同于主权国家政策过程的一个明显标志。

从上述对欧盟政策过程性质的分析中可以看出，其政策过程的性质在很大程度上主要体现在主权国家联合体的特征，即缺少权威的决策权力中心和高度统一的政策利益。

三、欧盟国家主权让渡的程度

探讨欧盟国家主权让渡的程度是界定欧盟性质的一个重要尺度。尽管欧盟的第二和第三根支柱主要是政府间性质的，但其建立说明了欧洲一体化由“低政治”向“高政治”政策领域的突破。传统上被认为只能由主权国家管理的事务和不可让与的主权权力现在已大范围转移到欧盟的层面上，欧盟成员国的主权权力呈不断缩减和日益受到限定的趋势。以下几方面可说明欧盟国家主权让渡的程度：

1. 主权让渡领域的广泛性

欧盟国家主权让渡领域的广泛性可以用欧盟政策领域的范畴来衡量。经过半个世纪的发展，特别是 20 世纪 90 年代以来，共同外交与安全政策和司法与内政领域的合作作为欧盟的两个支柱的确立，使欧盟事实上介入了成员国的绝大多数政策领域。考察欧盟的政策领域可以发现，主权国家所拥有的一切重要政策领域欧盟几乎都有介入。即使象健康、教育、防务和社会福利这样的政策领域，欧盟也有有限的介入，欧盟不介入的政策领域实际上仅剩下了住房和公民自由这样的政策类型。因此，欧盟国家主权让渡的广泛性通过欧盟广泛的政策领域充分体现出来。

2. 主权让渡程度日益深化

欧洲一体化的发展进程实际上是一体化政策领域不断扩展与深化的过程。就深度而言，

欧盟在某些领域，如货币政策、共同农业政策、渔业政策等，几乎完全攫取了原属成员国的政策主导权。例如，单一欧洲市场的建立是欧洲经济一体化的前提和基础，由于单一欧洲市场实现了人员、商品、服务和资本的自由流动，又由于自 2002 年 1 月 1 日起欧元在地域广阔的欧元区国家正式流通，人们已看不出欧洲统一大市场与民族国家的国内市场有什么本质的区别。从欧盟的运作机制来看，超国家的欧洲议会权力近年来有了很大的扩展，一些政策领域的立法倡议没有欧洲议会的最后首肯就难以成为法律；委员会延续了其对欧盟广泛而深刻的影响力，作为欧盟的超国家机构，其立法倡议和立法执行的独特地位使其在欧洲一体化进程中扮演了重要的发动机作用；理事会特定多数表决机制的运用范围呈拓展之势，成员国的主权意志受到进一步的制约；欧盟在相当的政策领域内对“违法”成员国具有法律上和机制上的约束力和强制力，“联邦”的色彩呈加强之势。

3. 主权让渡的深度和广度有诸多局限性。

理论上说，主权国家享有对内最高统治权的属性使其能制定和实施一切它认为可行的对内政策。但对欧盟来说，由于成员国国家利益的不同，加之缺少权威的政策制定中心，使欧盟的政策发展困难重重，任何一项重要的一体化政策的出台都是一个艰难复杂的讨价还价过程。当然，随着一体化的发展，欧盟所介入的政策领域的范围大大拓宽，政策配套包含的内容之广泛以及由此造成的对社会生活干预的程度之深刻，远非一般国际组织所能及。但总体而言，欧盟政策领域及政策介入程度还远未达到主权国家政策领域的深度和广度。即使在一体化程度较深的政策领域如单一欧洲市场，尽管实现了四大自由流通，但其一体化程度仍是不完善的，表现为在电信、能源、运输、邮政和政府采购等关键领域的统一市场仍远未形成。而在服务领域，统一市场根本还不存在，故主权让渡的局限性是显而易见的。

4. 主权让渡难以超越邦联的模式。

很明显，业已达到一定深度的欧盟国家主权让渡预示着一种临界点，当进一步的主权让渡可能使欧盟发生质的变化、而这种变化将触及成员国生存与发展的最根本利益时，将会遭遇让渡主体——民族国家的坚决抵制。正如今天政治一体化可以为欧盟成员国所接受，而半个世纪前则难以形成政治联盟条约一样，政治发展不能超越特定历史条件的制约。欧盟国家无论政治经济体制及发展水平如何接近，要完全超越民族共同体的樊篱建成大一统的联邦制国家，如果不是难以实现的，也将是一个漫长的渐进过程。这其中语言、文化等因素也都起着不可忽视的作用。¹⁴

就上述对欧盟国家主权让渡程度的分析而言，欧盟当然不是一个联邦，但也决非一般意义上的区域性国际组织。它介于二者之间且更接近联邦的门槛。

四、欧盟机构设置及欧盟国际法主体地位

欧盟共有 5 个主要机构：部长理事会，欧盟委员会，欧洲议会，欧洲理事会和欧洲法院。欧洲理事会和部长理事会是欧盟的政府间机构，也是欧盟的主要立法机构，主要代表成员国的利益；委员会、欧洲议会和欧洲法院是欧盟的超国家机构，主要代表欧盟的整体利益。委员会是欧盟的行政执行机构。欧洲议会拥有部分立法权和咨询与监督的权力。欧洲法院是欧盟的最高法院，主要从司法角度保证欧盟法律的有效贯彻实施。可以看出，与主权国家一样，欧盟政治体系也划分为立法、行政和司法三种权力，且政策过程中三权的运作与主权国家有较大程度的相似性。从政策倡议到政策提案正式通过成为法律，欧盟政策过程与主权国家政策过程都体现为行政机构的政策倡议和立法机构的提案审查和批准的过程。欧盟委员会或是应理事会的要求、或是根据自身对一体化政策发展需求的评估，有权向欧盟立法机构理事会提交政策提案。¹⁵此外，委员会还可根据欧盟法律制定二级立法或称制定法规的权力。因理

事会、欧洲议会或欧洲理事会的立法不可能涵盖该领域法律活动的各个方面，需以规则、法令等形式加以细化或说明。以政策倡议和制定二级立法的形式参与立法过程使作为行政执行机构的委员会对欧盟立法活动具有极大的影响作用，而这一点也体现在西方国家三权分立政治体制下的政策过程中。此外，欧洲法院具有直接适用欧盟法律、解释欧盟法律条款以及确保欧盟法律实施的超国家司法权能。这就意味着特定政策提案一旦通过成为法律，欧洲法院就拥有保障该项政策实施的法律职责。

需要指出的是，欧盟的立法机构是由两个政府间机构部长理事会和欧洲理事会以及超国家的欧洲议会构成。委员会委员非选举产生，而是由成员国政府提名，欧洲议会批准。在特定政策问题上，委员会不能超越理事会或成员国政府的制约扩展其对政策过程的影响，而一般只能在既有的政策权限内寻求“溢出”效应，这是由于欧盟毕竟仍是一个主权国家联合体，其政策过程尚难以完全确立主权国家的运行模式。尽管如此，可以认为，欧盟的立法、行政、司法三权在政策过程中的功能已在相当的程度上具有主权国家的特征。

作为区域性国际组织，欧盟的创新性还在于它独特的国际法主体资格。欧盟能独立地承担国际法所赋予的权利和义务，如欧盟在世界 135 个国家和地区派驻了欧盟外交使团；欧盟可以缔结国际条约、承担国际权利和义务；欧盟委员会代表欧盟进行对外（国事）活动；欧盟有共同外交与安全政策先生；在八国年度峰会上，除英、法、德、意、加拿大、日本、俄罗斯和美国的国家元首或政府首脑外，欧盟委员会主席和部长理事会主席国的政府首脑也出席会议。¹⁶ 如最近出台的欧盟宪法草案得到成员国的批准，欧盟将进一步增强其超国家特征：稳定的联盟主席，一位外交部长，一个精干的委员会，权力不断增加的欧洲议会，特定多数表决制的扩展以及雄心勃勃的欧洲防务政策。然而，欧盟的这类国际法主体资格并未影响成员国的国际法主体地位，各成员国仍是独立的主权国家。欧盟成员国既拥有独立的主权权力，又是欧盟国际法主体资格的载体。这种独特的现象表明欧盟既非是一个联邦又不同于一般区域性国际组织的特征，为传统国际法增添了新的研究范畴。

从上述对欧盟政治体系及其国际法主体地位的分析可以得出，欧盟具有准联邦的特征。

以上从 4 方面对欧盟政体性质进行了分析考察：欧盟一体化政策领域和政策介入程度，欧盟政策过程的性质，欧盟国家主权让渡的程度，欧盟机构设置及欧盟国际法主体地位。基于这种分析考察，本文认为，欧洲联盟是一个以超国家性质为主要特征的、超国家与政府间性质并存的、高度一体化的区域性经济政治组织，或准联邦实体。在本世纪中期，某种意义上的欧洲合众国有可能显现较为完整的形态，并在国际舞台上与美国、中国共同发挥世界大国作用。

参考文献

[1] Nugent N. , *The Government and Politics of the European Union* [M], London: Macmillan Press, 1999, p. 322.

[2] 刘文秀等著《欧洲联盟政策及政策过程研究》[M]，北京：法律出版社 2002 年版。

[3] 刘文秀. 欧盟国家主权让渡的特点、影响及理论思考 [J]. 世界经济与政治, 2003. (5).

Some Factors to Define the Characteristics of EU Polity

LIU Wen-xiu

(School of International Studies at Renmin University of China, Beijing 100872)

Abstract: The European integration process initiated in early post-war era has come to a new stage with a comprehensive union both in economic and political aspects. How to define the characteristics of EU polity, however, is still under debates in academic field. This paper has examined EU polity from four aspects: EU integrationist policy areas and the depth of EU policy involvement; the characteristics of EU policy processes; the degree of the sovereignty transfer of EU member states; the functions of EU institutions and EU's status as an international law identity. Based on these studies, this paper argues that the EU is a highly integrationist regional organization with supranational features mainly and the combination in characteristics of both supranational and intergovernmental, or to be more exact, quasi-federal polity. In the mid of this century, some kind of United States of Europe will emerge with comparatively full-alleged political system and play its roles as a world power in the world stage together with America and China.

Key words: European integration; EU; characteristics of polity

收稿日期: 2003-12-16

作者简介: 刘文秀, 中国人民大学国际关系学院副教授。电子信箱: liuwenxiu@cesruc.org

¹ 这种分类方法有利于在梳理欧盟繁杂的政策领域的基础上对欧盟政策进行总体研究。一些欧盟有限介入的政策领域如卫生、教育等没有列入上述分类范畴。内尔·纳真特(Neill Nugent)将欧盟政策分为 5 种类型, 即在经济一体化政策范畴中划出单一欧洲市场, 但纳真特没有将欧盟具体的政策领域归类到这 5 种类型中。具体见 Nugent N. , *The Government and Politics of the European Union*, London: Macmillan Press, 1999, p. 322.

² 单一欧洲市场也称统一大市场。

³ Helen Wallace and Alasdair R. Young, 'The Single Market: A New Approach To Policy', p. 152.

⁴ 共同关税及其他税收主要是指对欧盟成员国与非成员国之间的贸易往来所征收的税收; 农业税、保险费及其他税收主要指在共同农业政策框架内, 成员国与非成员国国家之间的贸易税收。增值税指欧盟各成员国将本国增值税按统一的比率提成上缴欧盟。

⁵ 这是在 1988 年布鲁塞尔首脑会议上新设立的一项财政来源, 即从各成员国国民生产总值中按统一比率提取财政资源交由欧盟支配使用。这一提取比率根据欧盟总的财政收入与财政支出的状况按一定的预算程序决定。但由于这一财政来源方式与以往成员国捐款相似, 因此许多人认为与其他 3 项相比, 它的“自有资源”特征较为薄弱。

⁶ 还有以下两种分类, 一是根据其在预算决策中的不同地位而分为“义务性支出”与“非义务性支出”。前

者往往占欧盟预算总支出的 55%，部长理事会对其有决定性作用，实际支出的绝大部分用于共同农业政策领域。对于后者，欧洲议会对其有最终决定权，主要包括地区发展政策、研究与开发政策等。二是将欧盟的支出区分为“义务性拨款”与“支付性拨款”。其中，“义务性拨款”是指在当前财政年度中可以进行的立法性任务，但需要在当年或未来财政年度支付活动经费的款项；“支付性拨款”是指当年或前一年履行的义务，但需要在当年支出的款项。

⁷ 此项支出占预算总支出的 35%。爱丁堡会议为了促使贫穷的成员国尽快发展，特别设计了专为贫困国提供的“团结贷款”。同时，还规定结构性投资的方向转向以较为落后的地区为重。

⁸ 这一项支出涉及所有的内部政策，其中研究政策最为重要，将占预算总额的 5%。

⁹ 对外政策支出与对内政策支出大体相当，只在最后几年内有所提高，略微超过对内政策支出。

¹⁰ 此项支出将占预算总额的 4.6%，主要包括欧盟工作人员的工资等开支项目。关于欧盟政策领域与政策过程的详尽论述可参见刘文秀等著《欧洲联盟政策及政策过程研究》，北京：法律出版社 2002 年版。

¹¹ 主要用于紧急援助以及贷款延期的保证金。

¹² 1993 年 11 月基于《马约》生效而建立的欧洲联盟有 3 个主要支柱：欧共体作为欧洲联盟的第一个支柱保留在欧洲联盟的框架内，共同外交与安全政策和司法与内政领域的合作分别作为欧盟的第二个和第三个支柱与欧共体并行为欧盟的三大支柱。

¹³ Nugent N., *The Government and Politics of the European Union*, London: Macmillan Press, 1999, p. 377.

¹⁴ 对欧盟国家主权让渡的深入论述请参见刘文秀：“欧盟国家主权让渡的特点、影响及理论思考”，载《世界经济与政治》，2003 年第 5 期。

¹⁵ 这种政策提案主要限于欧盟第一支柱欧共体事务领域，因欧盟的第二和第三支柱是政府间性质，超国家机构委员会在其政策发展中的作用受到制约。

¹⁶ 指部长理事会主席国不是由英、法、德、或意大利担任的情况下。