

歐洲悖論與歐洲聯合

——讀《歐洲、國家與民主》

● 陳 彥

歐洲聯合是迄今為止人類歷史上以民主方式走向政治聯合的獨一無二的社會工程，其發展方向、運作程式及其最終可能達到的目標都是不確定的。歐洲建設本身就是一個難以體認的悖論：雖然體現出令人嚮往的理想力量，但也存在着似乎不可逾越的障礙。



Paul Marnette, *L'Europe, l'État et la démocratie* (Bruxelles: Editions Complexe, 2000).

二十世紀以來世界上最具建設性的大事非歐洲聯合莫屬。這一聯合如果最終成功，將從根本上改變二十一世紀世界的政治分野與戰略

態勢。然而，歐洲聯合又是迄今為止人類歷史上以民主方式走向政治聯合的獨一無二的社會工程，其發展方向、運作程式及其最終可能達到的目標都是不確定的。這種不確定性使得對歐洲聯合的把握具有一定的挑戰性。半個世紀以來，隨着歐洲聯合的推進，歐洲有關這一進程的思考和研究的著述也已汗牛充棟。然而，對歐洲聯合所提出問題的回答大都局限於經濟合作、共同市場或國家聯盟這種傳統框架內。布魯塞爾自由大學副教授馬涅特 (Paul Marnette) 最近出版了一部題為《歐洲、國家與民主》的著作，將歐洲聯合進程放到一個較為開闊的歷史背景上去觀察，將其納入民族國家的形成、消亡及其與西方現代民主制度發展互動的坐標系上去考察，很有新意。

歐洲建設本身就是一個難以體認的悖論：雖然體現出令人嚮往的理想力量，但也存在着似乎不可逾越的障礙。歐洲聯合需要一個共同理想，需要歐洲各國逐漸放棄自

己的主權，但其基礎又是各國不同的現實和利益。

歐洲統一的夢可以上溯到古代。從古羅馬帝國到中世紀基督教在歐洲的一統天下，一直到近代拿破崙帝國藍圖都是歐洲統一夢在歷史上的反映。與中國歷史長期統一的局面不同，歐洲自羅馬帝國以來便以分裂為其主要特徵。歐洲邦國林立的一個嚴重後果是戰爭不斷：宗教戰爭、王位繼承戰爭、爭奪領地戰爭、民族獨立戰爭等等。十九世紀更是戰爭的世紀，從1804年拿破崙稱帝，對外征戰，英、奧、俄組成第三次反法同盟以後，大大小小的戰爭一直不斷。嚴酷的戰爭孕育了強烈的和平思想，以組建聯邦來防止戰爭、實現和平成為歐洲哲人代代不絕的話題。歐洲思想家盧梭 (Jean-Jacques Rousseau)、康德 (Immanuel Kant)、雨果 (Victor Hugo) 等等都有關於歐洲合眾國的構想。

歐洲聯合之所以能夠在二戰之後啟動，是由多方面的原因促成的。經濟的、政治的、戰略的需要，幾代領導人持之以恆的努力都是重要的因素。二次世界大戰後東西方冷戰戰略態勢也加強了歐洲聯合的動力。處於美蘇兩個超級大國的夾縫中間，一方面面臨着蘇聯、東歐軍事集團的強大軍事威脅，一方面又必須接受美國的挾持，主張歐洲聯合的政治家意識到，只有一個聯合的和強大的歐洲才能最終擺脫這種戰略困境。然而，直接催生歐洲聯盟的仍是二十世紀發生在歐洲土地上的兩次空前慘烈的世界大戰。

從根本上講，歐洲聯合的啟動者的目的是要在歐洲避免戰爭，爭取永久和平應該是沒有疑問的。然而問題在於，如果歐洲歷史上的戰爭之源主要來自民族國家，如果歐洲建設的動力僅僅是建構和平，那麼，建構和平的代價就必然是民族國家的消失。這就等於說歐洲各國在民族國家的框架內為自己打造民族國家的墳墓。這是歐洲建設事業提出的一個十分誘人的悖論。正是因此，有學者將歐洲聯合進程稱作「最後的烏托邦」^①。怎樣理解這種悖論性質的歐洲聯合？半個世紀以來，歐洲各國是如何解決共同理想與各自現實利益之間的矛盾的？歐洲建設除了地區性的經濟或政治聯合之外，還有否更為深遠的歷史內涵？這些正是《歐洲、國家與民主》一書所致力探討的問題。

此書的結構並不複雜，三大部分分別考察歐洲聯合啟動、歐洲聯合的架構和歐洲聯合與其內部民主合法性的張力。此書不是一部歐洲聯合史，因而並不囿於直線性地去描述歐洲聯合進程本身，而是企圖通過抓住這一進程的問題性來展開對歐洲建設的動力、推進及其危機的分析。

馬涅特在序言中首先就點出，這個問題性就是歐洲建設與歐洲近代以來發展起來的主權國家的一個雙重悖論：一直到本世紀初，對於習慣於二元論思維方式的西方人來說，民族國家與政治聯合同時並存是不可想像的。要麼，民族國家繼續存在，歐洲注定無法走向最終統一；要麼，歐洲聯合的推進以犧牲

直接催生歐洲聯盟的是二十世紀發生在歐洲土地上的兩次世界大戰。歐洲聯合的啟動者的根本目的是要避免戰爭，爭取永久和平。建構和平的代價就必然是民族國家的消失。這就等於說歐洲各國在民族國家的框架內為自己打造民族國家的墳墓。因此，有學者將歐洲聯合進程稱作「最後的烏托邦」。

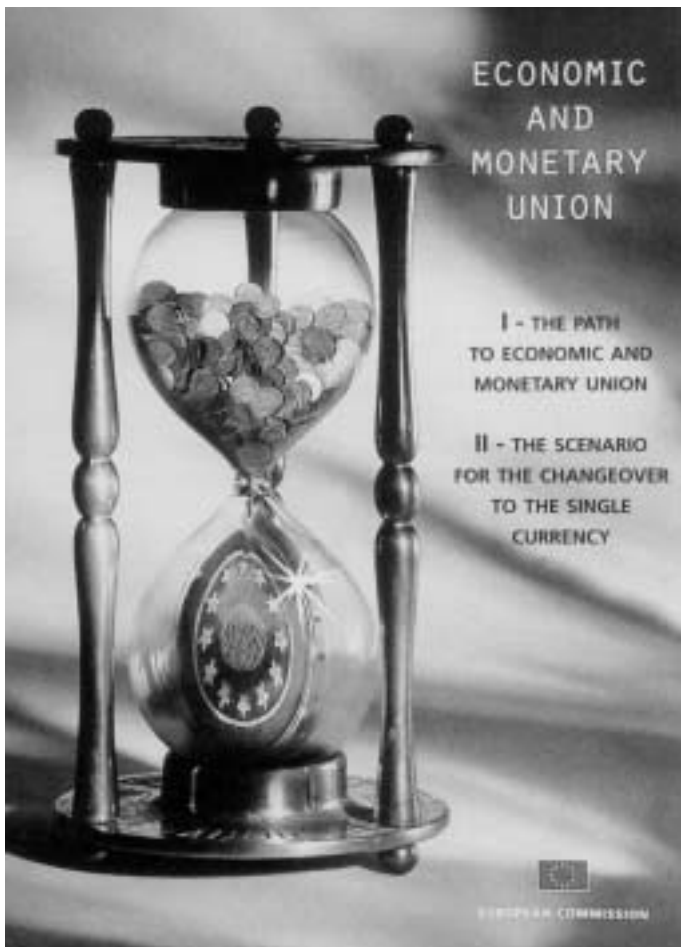
馬涅特沿着康德的「自由國家的聯邦主義」思路提出一個假設：主權國家起源於歐洲，但是今天的歐洲是否已經馴服了主權這頭猛獸？馴服主權不是消滅國家，相反是加強一部分國家的功能而剔出這一猛獸的攻擊性的利爪。歐洲建設是要衝破近代主權概念的束縛，各國通過分享一部分主權來達到更好地維護自身利益的目的。

民族國家為代價，歐洲聯合的終結就意味着民族國家的消失。同時，歐洲近代民族國家的興起是同現代民主制度的建立相伴隨的，民族國家的消失也可能將民主制度變成它的殉葬品。這就是說，歐洲建設從一啟動就必須面對兩重困難：第一要面對民族國家的抵抗，第二要面對缺乏民主合法性的壓力。正是因此，從歐洲建設啟動直到歐洲單一貨幣問世，各國的歐洲聯合反對者總是使用同樣的論據：歐洲聯合不僅導致民族國家放棄主權，同時也威脅到建築於民族國家之上的民主制度。

按照此書的介紹，長期以來，歐洲學界同政界一樣，就是用這種

二元論思維來解釋歐洲聯合的進程的。即是說，歐洲聯合一啟動就是朝着以國家聯邦的形式取代民族國家的方向行進的。因而，每當歐洲聯合有着重大推進的時候，對聯合前景的悲觀、懷疑的論調也會甚囂塵上，甚至陣發性地爆發宣泄民族情緒的危機。這種在學界佔統治地位的看法到1970年代產生動搖，直到1990年代初漸漸讓位於另一種悖論性的解釋。即歐洲聯合進程啟動時期其實也是歐洲各民族國家加強時期。在這個時期歐洲建設之所以進展相對順利，不僅僅是由於啟動者採取了所謂「職能主義」的策略：由煤鋼聯盟、原子能聯盟到經濟聯盟再到單一貨幣這種實用主義的靈活做法，而且更重要的是歐洲各國在打造歐洲共同體的同時，也加強了各自民族國家的分量。

這一論斷超出了傳統的二元論思維，較為令人信服地解釋了戰後歐洲建設得以起步的原因。然而，馬涅特認為，看到歐洲聯合起步甚至整個建造過程中的複雜性固然重要，但並不能因此就忽略民族國家與歐洲建設之間的張力。此二者之間不是一個簡單的二元對立關係，但是仍可以看作是歐洲聯合進程的辯證的主軸。縱觀歐洲建設的整個歷程，圍繞民族國家與超民族國家的主線，派生出聯邦主義與民族主義、自由貿易與保護主義、意識形態取向與實用主義決策三方面的互動。這三方面的關係是一種既相互衝突，又相互補充的相反相成的關係，馬涅特將此概括為「主權的辯證法」(dialectique de la



souveraineté)。馬涅特在此所說的意識形態取向是指戰後西歐一部分領導人受時代的感召，信奉計劃經濟、科學主義的趨向。

從這樣一種辯證的邏輯出發，馬涅特沿着康德當年的「自由國家的聯邦主義」的思路提出了一個很有意思的假設：主權國家起源於歐洲，但是，今天的歐洲是否已經馴服了主權這頭猛獸？馴服主權不是消滅國家，相反是加強一部分國家的功能而剔出這一猛獸的攻擊性的利爪。從歐洲聯合實際運作的角度來說，就是歐洲各國通過分享一部分主權來達到更好地維護自身利益的目的。在長達半個世紀的政治推動與利益妥協的聯合進程中，歐洲漸漸走出了一條主權國家的現代改造的新路。遵循這樣一種假設，歐洲建設不再是一項簡單的旨在通過國家間的持久協作，突破歐洲小國框架進而形成一個大的歐洲聯邦的量的變化，而更是一項衝破近代主權概念的束縛，尋找一種新的社會組成形式的運動。

主權是歐洲十八世紀伴隨民族國家出現的基本價值之一，也是民族國家立足的基點。它曾經是眾多仁人志士浴血奮鬥的目標，是近代民族的最高精神訴求，也是現今人類現代性必不可少的條件之一。馬涅特以主權改造的視角來觀察歐洲建設有着重大的啟發意義。今天的天下，仍然是主權的天下，尤其是在東方，主權更是理直氣壯地被置於人權之上。為了保護或者爭得本民族的主權，多少人不惜開戰，不惜使用暴力。然而歐洲人現在卻正

在走出或者爭取走出以主權為主導的傳統近代歷史觀！這是對歐洲近代歷史的超越，是歐洲人的又一次歷史創舉。

假如從1951年歐洲煤鋼聯盟創立算起，歐洲聯合進程到現在已有半個多世紀的歷史了。半個世紀以來，歐洲聯合已經在主權分享方面取得了實質性的推進。2000年底尼斯峰會之後，歐洲聯合進入新世紀，主權共享已經成為制度規定寫入尼斯協定，傳統的民族國家面臨重大挑戰。2004年將會有一部歐洲憲法出台，界定歐盟各國主權共享的範圍、邊界。尼斯峰會所要求的並非各國全部放棄主權，而是要求各國分享主權。分享主權在歐盟來說並非從今日始，但這一次卻是一步飛躍。今年1月1日，歐洲單一貨幣的夢想成為現實，是歐洲聯盟各國主權共享的又一個重要標誌。

自然，歐洲走到這一步殊非易事。世紀轉折之際，歐洲各國不斷傳來極右派勢力上升的消息。2000年2月，奧地利極右黨自由黨進入政府；2001年5月，意大利新法西斯黨北方同盟加入右翼聯合政府；今年4月法國總統大選，極右黨民族陣線領導人勒龐 (Jean-Marie Le Pen) 獲得17%的選票，進入第二輪投票等等。這些現象都有着具體的多重的社會、經濟原因，但不能說同歐洲政治聯合的進展毫無關聯。如果以歐洲聯合的悖論特點來看待主張封閉、反對歐洲聯合、排外仇外的極右翼力量的上升，這實際上從反面顯示了歐洲聯合的深入。

2000年底，歐洲聯合進入新世紀，主權共享已經成為制度規定寫入尼斯協定，傳統的民族國家面臨重大挑戰。而在歐洲政壇，主張封閉、反對歐洲聯合、排外仇外的極右翼力量上升的現象，實際上從反面顯示了歐洲聯合的深入。

歐洲聯合奠基於民主、自由、人權的基本價值，1959年歐洲人權法庭成立。歐盟強調人權高於主權的價值認同，將人權凌駕於各國法律之上，使得一個制度性的價值歐洲凸現出來。通過這一制度，歐洲各國完成了對國家主權的「雙重相對化」。一方面，歐洲各國承認自身主權的相對性，國內法低於歐洲法；另一方面，將本國司法機構置於一個超國家的司法機構之下。

馬涅特此書成書於2000年底尼斯峰會之前，鑒於此後歐洲民族主義的回潮，他對歐洲超越主權國家、民族認同的論斷是否稍嫌樂觀呢？回答應該是否定的。在作者看來，歐洲建設並不是簡單地宣判主權國家的死刑，而僅僅是結束了主權國家的一個階段。這個階段的主權國家之間的關係是以對立、排斥、壟斷等為其特徵的。

如果說將歐洲建設放到主權國家的現代改造層面來觀察，有助於我們理解歐洲聯合進程的歷史內涵的話，另一個問題，也許是更為基本的問題就是，這一改造工程是如何可能的？《歐洲、國家與民主》一書將民主納入歐洲建設討論的核心，正是為了回答這一問題。如果要用一句話來回答這一問題的話，那就是歐洲建設是可能的，因為參與歐洲建設的各國是民主的。應該承認，即使由於歐盟機構民主運作機制的加強，尤其是歐洲議會職能的增強和自1979年以來議員由歐盟各國直選選出，迄今為止的歐洲建設仍然有一個民主合法性不足的問題。歐盟最高決策機構是由各國國家元首或政府首腦及各國部長組成的歐盟理事會和部長理事會，理事會的合法性來自各國民選政府的授權，而非來自民主選舉。而歐盟的執行機構歐洲委員會由理事會通過全體同意制任命（2000年12月尼斯會議決定歐盟委員會主席通過多數議決制任命）。也就是說，無論歐盟理事會還是歐盟委員會的合法性都是間接的而不是直接的。從實際運作和輿論取向上看，歐洲各國得以推

行歐洲建設的合法性一方面來自這個間接的民主合法性，另一方面來自歐洲建設本身的某種目的合理性，即歐洲聯合是和平、繁榮和強大的保障。戰後歐洲各國領導人不間斷地投入到歐洲建設事業中去，在理念上主要基於這種共識。整體來講，歐洲民意是支持這種共識的，這是對歐洲建設合法性不足的不可或缺的補充。

然而，歐洲聯合進程的合法性和合理性二者雖然是歐洲建設的必要條件，但卻非充分條件。按照馬涅特的觀察，歐洲建設的可行性的關鍵是歐洲民主國家的法治制度和價值認同。由於歐洲各國內部的三權制衡系統，使得歐洲聯盟範圍內的法治系統得以產生並真正行使職權；由於各國對人權基本價值的認同，使得歐洲聯盟得以建築於一個共同的人權高於主權的價值認同之上。

歐洲建設從一開始就被置於一個三權分立的制衡系統中，但這一系統是不平衡的。歐洲議會議員1979年以前由各國議會任命，1979年以後由普選產生。歐洲議會代表各國選民而不是政府，但卻是一個監督機構。1979年以來，議政和監控作用有所上升，但仍然沒有立法功能。最值得強調的是歐洲司法系統。1958年羅馬條約生效之後，歐洲法院就正式成立，負責仲裁歐盟各國之間的糾紛，尤其是從法治國的角度保證各國遵守歐洲各條約的規定。歐洲法院的功用長期被輿論忽略，但歐洲法院是歐洲聯合中真正的超國家機構。

歐洲聯合奠基於民主、自由、人權的基本價值。1949年在倫敦創建的大歐洲會議(Conseil de l'Europe, 包括土耳其在內的當時歐洲的所有非共產國家)的基本宗旨就是加強各成員國之間的共同的價值認同。歐洲人權公約於次年由參加該組織的所有國家簽署,1959年歐洲人權法庭成立,進一步強化了歐洲聯合的人權價值基準。歐洲共同體創建時的最基本文件羅馬條約明確規定,歐共體遵守歐洲人權公約有關基本人權的規定,並在歷次重要條約中重申這一價值準則。歐共體於1973年所通過的哥本哈根宣言更是將民主、人權和市場經濟作為所有歐共體成員國必須遵循的三項原則,也是所有申請加入歐盟國家所必須遵循的先決條件。歐盟一再強調共同價值不僅僅是強調人權高於主權的價值認同,同時也出於將人權凌駕於各國法律之上的制度考慮。歐洲建設通過人權公約,尤其是為保障公約有效執行的一套司法機構的設置,使得一個制度性的價值歐洲凸現出來。馬涅特指出,這一套制度設計是歐盟的首創。通過這一制度,歐洲各國完成了對國家主權的「雙重相對化」。一方面,在原則上,歐洲各國通過條約規定承認自身主權的相對性,國內法低於歐洲法;另一方面從形式上,將本國司法機構置於一個超國家的司法機構之下,是對主權外部邊界的自我限制。這一主權雙重相對化,是歐洲以人權價值為基準的法治建設的結果,也是歐洲建設馴服主權的主要奧秘所在。值得指出的是,這

一馴服主權之所以可能,是因為它奠基於歐洲的法治國傳統。一個歐洲範圍內的法治國不僅是各國法治國的放大,而且也同時加強了民族國家的法治國制度。從國際層面上考慮,在全球化進程日益加速的今天,歐洲法治國秩序的建立也應該對世界法治國秩序的建立具有重要的啟發意義。

從目前歐洲聯合的進展上看,一個政治歐洲出現的前景仍然十分遙遠。今日的歐盟,雖然在經濟、社會、財政、警察等等方面統籌已經走得很遠,但外交、軍事領域的統籌卻仍然十分困難。不僅如此,歐洲聯合甚至也沒有獲得充分的政治認同,一個稱得上凝聚民眾關注的歐洲公共空間也沒有形成。1999年歐洲議會選舉僅有半數歐洲選民參加了投票。儘管如此,人們對歐洲建設前途的估計卻不應該過於悲觀,基本原因之一就是這個價值歐洲與法治歐洲的建設。

註釋

① D. Wolton, *La dernière Utopie, naissance de l'Europe démocratique* (Paris: Flammarion, 1993); Paul Magnette, *L'Europe, l'État et la démocratie* (Bruxelles, Editions Complexe, 2000).

陳 彥 法國巴黎大學歷史學博士,現任職法國國際電台。

從目前歐洲聯合的進展上看,一個政治歐洲出現的前景仍然十分遙遠。歐洲聯合甚至也沒有獲得充分的政治認同,一個稱得上凝聚民眾關注的歐洲公共空間也沒有形成。儘管如此,人們對歐洲建設前途的估計卻不應該過於悲觀。