



论经济合作对欧盟边境制度的促进

韩永利 丁 丹

摘 要:第二次世界大战后,法、德和平解决了长期困扰两国关系的萨尔问题,开创了以经济合作为前提解决领土纠纷的先例,走出了两国历史中冲突与战争恶性循环的怪圈。其后,欧共体成员国在处理边界问题时,都极其重视双边的经济合作问题,在经济一体化框架内和平解决边界问题,探索并形成了经济合作与边界问题和平协商解决相辅相成、良性互动的欧盟模式,并最终构建了欧盟统一边境制度。

关键词:经济合作;法德和解;欧盟;边境制度

从近代到第二次世界大战,欧洲的战争不断。埃文·劳尔德(Evan Laurd)在《国际社会的战争》中统计,从 1500 年到 1945 年间,欧洲大小国家之间的战争多达 177 场。而依据杰克·利维(Jack Levy)在《战争与现代大国体系》著作中的统计,此时间段内的战争多数是在欧洲大国间进行的,达到 117 次之多^①。欧洲各国版图、边界也经常因为战争而发生变化。德国与法国关系一直是欧洲国际关系的核心问题之一,但这两个国家历史上长期陷入战争的恶性循环之中,两次世界大战是其冲突的最高点。这种状况严重地阻碍了法、德与欧洲社会的发展进步,也标志着欧洲传统发展模式不能再持续下去了。

第二次世界大战后,法、德两国政治家们汲取历史的惨痛教训,彻底摒弃不合时代潮流的旧有发展模式,以极大的智慧与勇气冰释前嫌,开辟了以经济合作为主体的发展路径,推动了欧洲经济一体化的进程并发展为欧盟。拥有 28 个成员国的欧盟是当代国际社会最大的区域组织,也是世界上最成熟、最成功的地区一体化组织。可以说,经济合作与一体化使欧盟各国成功地摆脱了无尽的领土纠纷与战争的困扰,同时也在国际关系中率先进行了成功的实践,即:在欧盟框架下取消了内部各国之间的边界控制,形成了欧盟统一的外部边界。因此,考察以法、德为核心的欧盟国家以经济合作为先导,和平解决领土争端,构建内部统一边界、制定独特的边境制度的历程,对当代国际社会有着重要的启示意义。

一、法、德通过经济合作和平解决领土争端问题

从历史渊源看,欧盟统一边界的形成应该追溯至第二次世界大战后初期的法德和解。法、德通过经济合作推动了两国间领土边界问题的解决,同时,领土、边界问题的解决反过来又促进了法、德的经济合作,进而推动欧洲经济一体化的进程,是欧盟统一边境制度形成的初始基础。

第二次世界大战结束前的法、德关系史,就是一部战争史。法、德之间爆发了 200 多

^①Paul K. Huth, *Standing Your Groud: Territorial Disputes and International Conflicts*. Michigan: The University of Michigan Press, 1996, p. 1.

场战争，其中大的战争有 23 场，平均 50 年就打一场大战。从 1871 年德国统一到 1945 年不到一个世纪的时间里，德、法双方就有三次大的战争，其间巴黎两度被德国占领^①。资源的争夺与领土的占领与分割是法、德战争的重要起源与目的之一，因此，每次战争的胜者，都会绞尽脑汁地在边界重划与领土分割上做文章，其结果又为再次战争埋下了伏笔。德、法之间的历史恩怨与战争冲突的最高端是两次世界大战。第一次世界大战后，法国作为战胜国仍然依据传统的处理方式来处置德国，在领土与边界问题上则是极力压缩德国范围，这成为德国冲破《凡尔赛条约》的束缚，发动第二次世界大战的重要起源之一。

第二次世界大战结束后，对战后德国的处置问题又摆在战胜国，尤其是法国的面前。是再次重复历史的恶性循环，还是另辟蹊径，超越传统，是欧洲走向和平与发展还是重蹈战争老路的核心问题。其中，能否用一种全新的方式来对待战败的德国就是症结点。

二战后初期，法国对德国的处置开始是主张类似于一战后的压制政策。在鲁尔问题上，法国在二战后初期主张多国共管，以防范德国的东山再起。1949 年，在法国的强烈要求下，英、法、比、荷、卢和联邦德国代表组成国际管理局，负责监督鲁尔地区的煤炭生产以及出口分配，以防德国有朝一日任意占有鲁尔的煤炭资源用于军事目的，如莫内的看法：法、德之间的主要症结在于，德国人担心法国的监督将会无限制地延续下去，他们将因此长期遭到凌辱；法国人则担心德国一旦再强大起来，别人就更难驾驭^②。法国的这一政策引起联邦德国的强烈不满，显然不能导引法、德关系走出历史的困境。

就领土问题而言，法国对战后德国的强硬政策还反映在萨尔地区的归属问题上，萨尔地区的归属问题一直是法、德矛盾的一个结点。从中世纪到近代早期，萨尔地区属于神圣罗马帝国的德国。路易十四战争和拿破仑战争后，萨尔曾两次短暂归于法国。维也纳会议后，萨尔归属于普鲁士和巴伐利亚，德国统一之后则一直属于德国。

第一次世界大战之后，《凡尔赛和约》规定萨尔地区由国际共管 15 年。1935 年 1 月 13 日按照和约的规定，由国际联盟在萨尔地区实行全民公决，公决结果如表 1。

表 1 国际联盟在萨尔地区全民公决结果^③

类 别	人 数
有投票资格的人数	539 550
总票数	528 000
赞成合并到法国的人数	2 104
赞成维持现状的人数	46 513
赞成合并到德国的人数(90.76%)	477 100
无效选票	2 259

根据表决结果，萨尔地区属于德国，这一状况一直延续到 1945 年德国纳粹的倒台。

萨尔地区之所以成为德法争夺的对象，是因为萨尔的黑煤矿和铁矿。该地可供开采的煤矿达到 800 000 万吨到 1 000 000 万吨。煤的生产数量 1936 年为 11 700 万吨，1948 年为 12 600 万吨，1949 年为 14 300 万吨，1950 年为 15 000 万吨。煤铁资源是萨尔钢铁工业的雄厚基础，从 1936 年到 1950 年，萨尔地区的钢和铁的产量见表 2。

表 2 萨尔地区的钢和铁的产量 (单位:万吨)

年份	钢的产量	铁的产量
1936	220	230
1948	110	120
1949	160	170
1950	170	190

①和春红：《法德和解与欧洲一体化》，山东大学 2012 年博士学位论文，第 57 页。
②让·莫内：《欧洲之父——莫内回忆录》，国际文化出版公司 1989 年，第 99 页。
③O. Roegel. “Aspects of the Saar Problem”, *The Review of Politics*, 1952, 14(4), p. 487.

萨尔地区也是欧洲钢和铁生产的重要组成部分,从以下 1950 年欧洲几个国家及地区的钢和铁产量的数据可以看到萨尔的战略地位(见表 3)。

表 3 1950 年欧洲几个国家及地区的钢和铁的产量数据^① (单位:万吨)

国家名称	铁的产量	钢的产量
德国	11 080	1 210
法国	5 080	870
萨尔地区	1 500	190
比利时	2 730	380
荷兰	1 250	50
卢森堡	1 250	250
意大利	100	230

二战结束后萨尔地区一直由法国管控。1950 年 3 月 3 日,法国与萨尔自治政府签订了“萨尔协定”,该协定条款规定了萨尔地区政治自治、经济上隶属于法国。根据萨尔协定,萨尔地区中的大约一百万德国人要从德国分离出去,萨尔的煤矿资源自然也从德国剥离。联邦德国政府在“萨尔协定”签订的第二天就表示强烈的不满并提出抗议,法、德关系由此恶化。但是,这种法、德关系的状况显然不符合战后西欧人民要求和平发展的希望,也不符合与战后欧洲重建相联系的各国与各方的总体诉求。同时,欧洲联合思想在二战后发展成为兴盛欧洲统一运动,其中,法、德联手是欧洲联合的核心。这些因素形成一股希望终结法、德关系恶性循环、历史怪圈的潮流。尽管如此,努力寻找出一条现实途径,以切实的举措来实现和平愿景,仍然有赖于欧洲,尤其是法、德两国的政治家的睿智。

将引发德、法历史冲突的症结问题转变为促进德法和解的引擎,是法国政治家找到的一个突破口,这就是:从煤钢问题入手,通过经济合作的方式将法、德双方的利益连接起来,使之成为法德和解的良性开端。1950 年 5 月 9 日,法国外交部长舒曼公布了一个历史性计划,即著名的“舒曼计划”。在该计划中,他建议将德、法两国的煤钢生产融合,建立一个德、法联手的超国家机构来管理行业的生产,这一机构同时向欧洲其它国家开放。1951 年 4 月 18 日,《欧洲煤钢联营条约》签订,1952 年 7 月 25 日该条约生效,宣告了欧洲煤钢共同体的成立。在舒曼计划基础上成立的欧洲煤钢共同体成了欧洲联合的先例和示范。

历史证明,煤钢联营为法、德经济发展奠定了合作的基础,也是欧洲联合的第一块基石。更为重要的是,它是标志法、德走出传统困境的开端。《舒曼计划》展示的全新理念与切实举措,其关键点是改变了法国单独管控鲁尔的初衷,转而谋求在该地奉行符合法、德双方利益的共同发展,这就从经济及资源的根基上缓解了由领土争端带来的紧张关系。此外,《舒曼计划》的开放性让德国的钢铁工业置于欧洲国家共同监督之下,这就使欧洲国家消除了对德国再次发动战争的担忧。如舒曼所言:煤钢联营最高权力机构的建立,将首先在军事工业基础的具体领域内“建立一种休戚相关的关系”,使法、德之间的战争“不仅在思想上是不可想象的,而且在物质上也不再可能”,从而消除法、德宿仇^②。阿登纳也指出:“有了舒曼计划,萨尔问题将在很大程度上失去意义,因为萨尔矿藏和萨尔炼钢厂将会包括在这一条约之内。”“只要实现了舒曼计划,萨尔问题也就会在无形中得到解决。”^③

这样,法、德之间持续了一百多年矛盾冲突乃至战争的萨尔问题,最后通过经济合作的方式得以解决。萨尔问题的解决清除了法德和解的最大障碍,并且为欧共体的建立奠定了基础。1954 年 10 月 23 日,法国与联邦德国签署了《萨尔协定》,确定将萨尔问题的解决置于萨尔法规之下,在公民投票批准这一法规之后直至缔结和平条约期间,都不得触动这一法规^④。该协定的签署为法、德在萨尔问题上的和

① O. Roegle, “Aspects of the Saar Problem”, *The Review of Politics*, 1952, 14(4), p. 487.

② 张锡昌、周剑卿:《战后法国外交史(1944—1992)》,世界知识出版社 1993 年,第 54 页。

③ 《阿登纳回忆录》第 1 卷,上海人民出版社 1976 年,第 105 页。

④ 周琪、王国明:《战后西欧四大国外交(1945—1988)》,中国人民公安大学出版社 1992 年,第 273 页。

解铺平了道路。1955年10月23日,萨尔法规公决举行,96%的萨尔选民参加了投票,反对《萨尔法规》、实际上表示赞成萨尔回归德国的占67%,达到了必要的2/3多数。1956年10月27日,在卢森堡签订了新的《萨尔协定》,规定萨尔分两阶段加入联邦德国:政治上的加入于1957年1月1日完成,经济上的加入于1959年12月31日完成(实际上,提前到1959年7月5日完成)。作为补偿,法国获得25年的时间来逐步结束其赢利的瓦恩煤矿的机构经营;德国除了给法国提供萨尔矿井全部产量的1/3外,还同意从1962年开始每年运交120万吨煤;德国将接受法国建立摩泽尔运河的要求,并达成谅解,德国将对运河的建设提供巨额财政捐助。

总之,通过《舒曼计划》,法、德实现了超越历史旧怨的和解,开创了以经济合作的全新方式解决领土争端的先例,为日后欧洲国家处理边界、领土纠纷问题提供了示范,也为以后欧共体和欧盟处理边界问题提供了一种全新的思路。

二、欧共体及欧盟成员国和平解决边界纠纷和边境管理

法、德开启的以经济合作促进和平解决领土纠纷的路径,为其它国家提供了范例。其后,西欧各国基本上都是在欧洲联合,即在经济合作的前提下逐步解决相互间的领土争端问题,并形成了在欧共体、欧盟框架下稳定的内部边界管理机制。

欧共体成立之初的10年左右,德国与比利时、德国与荷兰、法国与意大利之间都存在边界纠纷。但是,与二战前不同的是,这些纠纷基本上没有恶化双边关系并导致武力冲突,而是在经济合作的前提下得到和平解决。

法国与意大利在1947年盟国与意大利签署的《对意大利和约》中关于法、意疆界条款规定的基础上,进行过多次协商谈判,其中,顾及到法意双方的经济利益是重要的方面^①。1956年9月24日,比利时与德国在布鲁塞尔签订《联邦德国与比利时王国关于边界和其他问题的修正》条约。这个条约主要是为了解决德、比边境地区经济交往、灌溉和海关控制等问题,该条约于1958年9月10日生效,标志着二战后存在的德国与比利时边界纠纷得以解决。值得注意的是,在经济合作的前提下,德国与比利时在谈判及协议中还采用了交换小部分领土的方式来顾及双方利益的平衡^②。1960年8月8日,德国与荷兰签订《联邦德国与荷兰王国关于埃姆斯河口(Ems)合作规定》生效,标志双方划界完毕。考虑到双方的利益,德国与荷兰边界的划界主要不是依据自然地貌特征,而是在对等基础上,从社会经济的角度加以划分^③。

上述欧共体成员国解决边界纠纷问题具有以下共同特点:第一,都是通过和平谈判的方式,没有出现任何冲突甚至战争。即使在短时间内没有解决争端的边界地区,也确立了共同勘探与开采的原则,体现的仍然是和平合作。第二,在双方划界过程中都首先考虑到了经济因素,如对资源的共同开发、海关便利、乡村经济发展等。第三,上述几国边界确定过程中签订了大量的条约或者协定,即便没有达成协议,也坚持和平协商或暂时搁置,避免扩大矛盾发生冲突。总之,以经济合作为先导,采取和平协商的方式,是这些国家能够妥善解决边界纠纷的重要原因。

与第二次世界大战前的历史比较,可以看到,战前欧洲国家解决边界纠纷的方式选择通常是冲突与战争,边界扮演的角色主要是传统安全中的单一的屏障作用。主权国家的目标在于通过暴力方式实现对资源独占的最大化,由此形成欧洲国家之间无休止的战争与复仇。而在战后,以法、德为主体的西欧国家逐渐寻求到一条变独占资源为共享资源、变经济冲突为经济合作、变武力相向为和平协商的新路,

① The Geographer Office of the Geographer Bureau of Intelligence and Research. *International Boundary Study No. 4: France-Italy Boundary*, May 19, 1961, p. 4.

② The Geographer Office of the Geographer Bureau of Intelligence and Research. *International Boundary Study No. 7: Belgium-Germany Boundary*, June 30, 1961, p. 3.

③ The Geographer Office of the Geographer Bureau of Intelligence and Research. *International Boundary Study No. 31: Germany-Netherlands Boundary*, April 6, 1964, p. 4. 以上三个国家的纠纷解决是美国国务院情报研究局等部门于20世纪六七十年代做的一系列边界研究成果中关于欧洲的边界纠纷的一部分。

并发展为经济共同体的框架与机制,而这种联合机制反过来加速了新型边界理念与实践的发展。

1980年代后,欧洲一体化进程加快。1986年,欧共体12国签署了《单一欧洲法令》。随着欧盟的建立,为激发一体化的活力、实现边界转型以及促进边境地区的经济发展,欧盟成员国又进一步在一体化框架下实现对边境的管理,使边界管理与欧洲联合步履相同步。主要表现是:通过鼓励边境地区跨境合作实现其成员国的边境转型,进而促进欧洲的进一步融合。1989年,欧盟在地区政策的结构基金项目中,专门设立跨边界合作项目,并积极倡导各边境地区建立跨边界区域,以此推动边境地区合作。1990年代后,欧盟为进一步发挥边境地区经济合作推动欧洲一体化的效力,采取了一系列行之有效的治理方法,比如1990年开始的共同体的(Interreg)区域合作行动。正是有完备的立法基础和精细的经济手段,欧盟国家边境地区经济的发展和欧盟各国边界的转型得到极大的促进^①。

从欧共体到欧盟都始终致力于促进边界功能的转型,消除边界的“阻碍”作用,追求“无边界欧洲”。欧共体认为边界阻碍了商品和服务的跨边界自由流动,“破坏”和“分割”了本应统一的经济空间,使成员国很难形成真正意义上的市场网络。所以,不管是1957年的《罗马条约》还是1991年的《马斯特里赫特条约》都提出了“无边界欧洲”的发展目标。为了促进商品贸易和人员的跨边界自由流动,推动经济一体化的进程,欧共体成员国于1985年和1994年分别签署了《申根协定》,颁布了新的海关法,简化了海关程序和手续,统一了海关规则。

在欧盟一体化不断深入的过程中,欧盟的扩大也在同时进行。欧盟将和平解决边境争端的要求融入到对接收新成员国的标准中。申请加入欧盟的国家必须符合欧盟的入盟标准主要有:哥本哈根标准,1997年《阿姆斯特丹条约》(以下简称“阿约”)第49条第1款的规定和进入欧盟谈判中31个具体明确的衡量领域^②。上述基本原则和“哥本哈根标准”是不容谈判的。申请入盟的国家在包括边界管理在内的体制要与欧盟一致,申请加入欧盟的国家为了能够符合条件都会尽力解决与外国存在的领土纠纷,和平解决纠纷。欧共体曾经几次拿出“欧共体身份”这张牌来影响希腊处理与土耳其的领土争端。按照西方学者的说法这就是欧盟的“强制性力量”^③。随着《申根协定》的签订,申根成员国间边境检查的取消大大消除了边界的阻碍作用,成员国内部边界管制消失,欧洲一体化进程加速向纵深发展。

总体上讲,欧洲的经济合作与联合是与和平协商解决边界问题相辅相成、良性互动的,经济合作与融合促进了边界分歧的和平解决,也有效维护了边界的和平稳定;而边界的和睦与有效管理又促进了欧洲的一体化进程^④。

三、欧盟统一外部边境制度的形成

欧盟统一外部边境制度是欧盟成员国在解决了相互间边界问题后所形成的,该制度将欧盟框架下的边界管理发展到一个新的高度,同时,也在经济合作的基础上将合作范围大大拓展,体现于理念更新、法律法规制定、共同边境安全机制构建等方面。

随着欧盟的扩大和成员国内部边界控制的取消,其共同的外部边境管理就显得尤为重要。这是因为,第一,能保证欧盟扩大后更高层次的安全。第二,能应对“外来的”有组织犯罪尤其是非法移民和拐卖人口。第三,更有效地应对“9·11”恐怖事件后的恐怖风险。第四,能巩固促进申根成员国之间的相互信任。为了解决申根成员国因为取消了内部边境管制可能导致的安全风险以及在边境监控方面承担

①European Communities, *Structural Policies and European Territory: Cooperation without Frontiers*, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2002. 序言中论述到,欧洲的边境地区深深打上了欧洲大陆历史的烙印:历史上远离国家的中心城市。这些地区象征着旧欧洲的分裂也是导致欧洲分裂和领土争端的核心原因。欧盟的建设改变了这些地区的地位。欧盟经济壁垒的消除和自由流动让边境地区有机会超越国家的限制进行合作。欧洲的地区政策主要是为了消除“边界效应”。欧盟的 Interreg 项目就是为了促进跨境合作。虽然这是欧盟跨境合作已经实行很多年后的资料,但是从这段论述可以看出欧盟的地区政策的根本动因是为了促进边界的转型。

②葛勇平,《论欧盟成员国资格的取得标准与丧失》,载《法学评论》2009年第5期,第65页。

③Michael O. Slobodchikoff, “How Effective are International Organizations at Resolving Territorial Disputes among Member States: A Look at the European Union”, *Studies of Changing Societies: Comparative and Interdisciplinary Focus*, 2012, 1(2), pp. 29~59.

④Thomas Diez, Stephen Stetter & Mathias Albert, “The European Union and Border Conflicts: The Transformation Power of Integration”, *International Organization*, 2006(3), pp. 563~593.

责任的不均衡问题,欧盟理事会在“综合边境管理”方面作出了一系列的努力。

2001年12月7日,欧盟理事会批准了“边境控制的欧洲管理理念”(doc.14570/01 FRONT 69),为欧盟成员国之间的合作进一步奠定了理念基础。为落实管理理念,2001年12月14日,欧盟理事会在拉肯召开的会议上首次提出讨论“综合边界管理”的问题。讨论内容包括几个方面:第一,与起源国或者中转国签订协议,尤其是领事馆合作(签证问题)。第二,欧盟成员国与近邻国家双边合作或者欧盟与邻国的合作。第三,通过在边境检查站有效检查和相互监督来保证边境安全。第四,在法律基础上加强成员国内部的边境活动。

2002年5月,欧盟委员会认为必须进行欧盟外部边境的综合管理,并提出欧盟及其成员国应该采取的措施^①。6月,欧盟委员会在《欧盟成员国外部边境管理计划》的通报中,分析了外部边境管理面临的五个方面的问题。一是法律与机构框架问题。二是评估系统问题。三是目前执行实践问题。四是运用共同体法时存在的问题。五是一些主要的需要(人员、设备)问题。同时,欧盟委员会又提出了欧盟综合边界管理的措施,包括五个方面。第一,共同行动的调节与协调机制。第二,共同的综合风险分析。第三,人力资源与执行任务所需设备。第四,共同的立法汇编。第五,成员国与欧盟共同承担(责任)^②。为落实这一计划,欧盟委员会立法工作与实施行动迅速展开。经过几年的努力,计划中的综合外部边境管理的准备工作完成,欧盟共同边境管理体制由此建立,具体体现在以下几个方面:

第一,欧盟边防局的成立。

2004年10月26日,欧盟理事会依据2007/2004规则成立边防局。2005年4月26日,委员会通过决定将边防局办公地点确定在华沙。同年10月3日,边防局开始正式运作。它的使命主要有以下六个方面:第一,协调欧盟成员国的边境行动。第二,培训欧盟成员国的边境工作人员。第三,欧盟外部边境风险分析。第四,开展有关边境管理的研发工作。第五,紧急情况下给欧盟成员国提供援助。第六,协调欧盟成员国的边境机构的遣返活动^③。

第二,《申根边境法》生效。

取消了内部边境检查的欧盟成员国需要外部共同的法律依据,以保证外部边界管理的合法性和一致性。根据前述各相关文件的精神,欧盟委员会拟就《申根边境法》,该法于2006年生效。

《申根边境法》主要是弥补了欧盟成员国内部关于人员跨境活动边境控制的空白之处,也订立了欧盟成员国外部跨境人员的边境控制的原则条款。该法的制定保证了欧盟成员国在实行内部与外部边界控制问题上有统一的法律依据以及具体细致的操作指导规则^④。

第三,欧盟成员国外部陆地边境地方边境交通规则的介绍。

为确定欧盟外部边境法律框架,在欧盟委员会的“关于欧盟成员国外部综合边境管理”的文件里强调了引入地方边境交通规则问题。2002年6月13日理事会批准。通过这一规则的引入保证与邻近地区的贸易,社会与文化交流和合作的便利是符合扩大的欧盟的利益需要的。该法主要建立了欧盟成员国外部陆地边境的地方边境交通法规体系和服从这一目的的地方边境交通通行许可,也使成员国与邻近的第三国家签订或维持双边协定来执行地区边境交通法规。该法具体规定了边境居民的出入境、通行许可的发放等相关问题^⑤。该法则是对以前英国和爱尔兰没有加入申根区的《申根既有规范》的发展补充。

① Commission Communication. *Towards Integrated Management of the External Borders of the Member States of the European Union*, COM(2002) 233 final, Brussels, 7. 5. 2002, p. 12.

② Council of the European Union. *Plan for the Management of the External Borders of the Member States*, 10019/02, Brussels, 14 June, 2002, p. 11.

③ Council Regulation(EC) No 2007/2004 of 26 October 2004. Establishing a European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union, *Official Journal of the European Union*, 25. 11. 2004, p. 4.

④ Regulation(EC). *Establishing a Community Code on the Rules Governing the Movement of Persons across Borders*. (Schengen Borders Code), No 562/2006, 15 March 2006, p. 3.

⑤ 具体内容参考: Regulation(EC). *Laying down Rules on Local Border Traffic at the External Land Borders of the Member States and Amending the Provisions of the Schengen Convention*, No 1931/2006, 20 December 2006.

第四,欧洲外部边境基金设立是从经济角度对共同承担理念的落实。

欧盟成员国的外部边境管理中有统一的原则和框架,但是因为有些国家在地理位置、地理条件、边境检查站的数目、移民压力、风险和威胁及在检查签证及签发证国内工作压力等方面存在差异,这些都导致成员国承担的边境责任各有不同。因此,欧盟委员会提出,成员国与欧盟“共同承担责任”是外部边境管理的五个组成部分之一。欧盟理事会同意委员会的提议,并形成了具体外部边境管理计划。在欧盟关于建立边防局的决议中再次强调共同承担责任^①。为了落实“共同承担责任”的理念,欧盟设立外部边境基金(2007—2013),专门用于成员国和欧盟关于外部边境的管理,包括承担边防局外部边境管理的费用和共同的签证政策。外部边境基金大约有182亿欧元。该基金的设立使过境时间大大缩短,监督体制现代化,信息技术系统也极大发展^②。

上述共同的协调机构即欧盟边防局、共同的边境检查、跨境地方交通规则、资金保障等机构与规章的构建与完善,标志着欧盟成员国共同的外部边境制度的建立。至此,在处理欧盟成员国与第三国边境问题时,各成员国有了共同的依据与标准以及共同一致的行动。

根据共同外部边境制度,在处理与第三国的边境问题上,欧盟则主要采取与之签订条约和提供经济援助的方式。

首先,欧盟外部边境管理理念认为,要保证外部边界的安全,还要尽可能地通过与欧盟外第三国合作来消除潜在的危险因素。一方面,欧盟通过与这些国家签订协议的方式保证边境安全。比如与佛得角(西非岛国)和摩尔多瓦签订相关协定;与巴基斯坦和土耳其签订协定。另一方面,为了应对移民问题,成员国还与重要的移民起源国达成协议如法国与摩洛哥,意大利与利比亚签订双边协定。

其次,欧盟还给欧盟外的相关国家提供一定的财政援助。欧盟每年都将大量的预算用于支持这些国家提高边界管理能力或者边界设施建设。比如,自2007年欧盟新一轮东扩以后,欧盟就加大了对中亚地区国家援助的力度。其原因一方面是欧盟谋划建立穿越多国边界直通中亚的能源和运输通道,另一方面是欧盟积极支持中亚五国的边界管理和禁毒工作,以确保欧盟在中亚的能源和安全利益。欧盟援助下的中亚边界合作主要是通过边界管理(BOMCA)和毒品行动(CADAP)两个项目实现的。边界管理(BOMCA)的总体目标是保障中亚国家逐步接受现代边境管理办法,增进边境安全和促进合法贸易与运输。从2002年启动至今,欧盟边界管理(BOMCA)共完成了6期行动计划(第7期计划于2009年启动,正在实施),共计投资约2685.5万欧元,主要援助中亚地区边境管理软件和硬件设施。

上述表明,欧盟不仅通过合作方式解决了内部成员国的边界问题,也将合作的方式体现在处理外部边境问题上,其中对不发达的第三国进行经济援助是最重要的方式。这是因为,欧盟认为有效地边界保护不仅仅起于和止于边界^③。正是基于这一认识,欧盟能从更加长远和开阔的眼光看待边境问题。认为通过经济援助可以促进欧盟周边国家的经济发展,而这些周边国家的局势就可以更加稳定,与边境安全相关的移民和犯罪问题也可以随之减少。即是说,通过经济发展解决安全稳定问题。

四、结 论

在第二次世界大战前,国际社会的主导国家一般将边界扩张作为获取资源的手段,领土争端解决方式惯常表现为一轮又一轮的战争冲突,两次世界大战就是战争恶性循环的最高表现。历史表明,战争的结果最终都是两败俱伤,没有真正意义的胜者。第二次世界大战之后,以法、德为核心的欧洲国家吸取历史教训,终于找到了一条避免历史灾难的新型发展路径。从欧共体到欧盟,其成员国在经济合作的前

① Decision No 574/2007/EC of the European Parliament of the council of 23 May 2007, Establishing the External Borders Fund for the period 2007 to 2013 as part of the General programme 'Solidarity and Management of Migration Flows', *Official Journal of the European Union*, 6. 6. 2007, p. 1.

② External Borders Fund(2007—13), available in http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/free_movement_of_persons_asylum_immigration/114571_en.htm.

③ Frontex Information and Transparency team, *Beyond the Frontiers, Frontex: The First Five Years*, 2010, p. 13, available in www.frontex.europa.eu.

提下,在经济一体化的框架内逐步和平解决了相互间的领土争端问题。随着欧洲一体化的深入,欧盟内部各国边境管制取消并形成了统一的外部边境制度。这一过程诠释了一个基本结论,即:经济合作与经济融合是一种共赢模式,可以超越因边界纠纷导致战争的旧模式,促进边界问题和平协商解决,使各方都能受益。

欧洲联合的实践还表明,迎合时代的需要,国家边界正在承载起比过去更为宽阔的桥梁作用,促进国家间资源共享和经济共同发展。从这一意义上讲,西欧经济一体化与边界问题处理相辅相成、良性互动的路径探索,是第二次世界大战后国际社会和平发展实践的重要组成部分,从理念到实践都给予当代人们重要的启迪。

Promoting of Economic Cooperation on the Building of European Union’s Border System

Han Yongli (School of History, Wuhan University)
Ding Dan (School of History, Wuhan University)

Abstract: The resolution of Saar problem opened the prelude of reconciliation between Germany and France, which set a precedent in resolving territorial disputes among the states in the framework of economic integration by the way of economic cooperation. The member states of European community resolved disputes of boundary among them, in the process of which they paid much attention to economic cooperation. The unique border management style of European Union was formed in the process of European integration which promoted the establishment of integrated border management system.

Key words: economic cooperation; reconciliation between Germany and France; European Union; border system

- 作者地址:韩永利,武汉大学历史学院,国家领土主权与海洋权益协同创新中心;湖北 武汉 430072。
Email:whuhyl@126.com。
丁 丹,武汉大学历史学院,国家领土主权与海洋权益协同创新中心;湖北 武汉 430072。Email:dingdan-
lion@126.com。
- 责任编辑:桂 莉

