

欧盟司法与内务合作的政府间主义探析

周 勇

(武汉大学 政治与公共管理学院, 湖北 武汉 430072)

[作者简介] 周 勇(1976-), 男, 湖北黄冈人, 武汉大学政治与公共管理学院政治学与国际关系学系博士生, 主要从事国际关系研究。

[摘 要] 欧盟司法与内务合作的发展过程主要体现为各成员国的政府间行为, 其决策机制突出体现了政府间主义性质。成员国间的共同国家利益是欧盟司法与内务合作的动力和限度。尽管欧盟司法与内务合作在范围和深度上有了很大的发展, 甚至在决策机制方面引入了超国家主义因素, 从而在该领域形成了以政府间模式为主、超国家模式为辅的混合决策体制, 但由于涉及各成员国敏感的国家主权和国家利益问题, 在相当长的时期内, 欧盟司法与内务合作仍将继续采取政府间合作模式, 不会突破目前政府间性质的合作框架。

[关键词] 司法与内务合作; 政府间主义; 国家利益; 高级政治

[中图分类号] D80 [文献标识码] A [文章编号] 1672-7320(2007)03-0440-08

1992 年 2 月 7 日正式签署的《马斯特里赫特条约》(the Maastricht Treaty), 明确地将司法与内务合作规定为欧盟的第三支柱。此后, 在欧盟框架内, 司法与内务合作得到了较大的发展。一般而言, 欧盟司法与内务合作领域主要包括欧盟成员国之间的警务合作、移民政策合作、避难政策合作、边界和海关合作, 以及民事与刑事领域的司法合作等。一些研究欧盟的专家学者分别从不同的角度关注欧盟司法与内务合作的发展。本文试图从政府间主义的角度对欧盟司法与内务合作进行分析。

一、政府间主义的基本观点

从 20 世纪 60 年代开始, 政府间主义继承了大量的现实主义因素, 以作为新功能主义的主要竞争对手的面貌出现在欧洲一体化理论大潮之中^[1] (第 20 页)。该理论的主要代表人物有: 斯坦利·霍夫曼 (Stanley Hoffman), 罗伯特·基欧汉 (Robert Keohane), 罗伯特·乔丹 (Robert Jordan), 沃纳·菲尔德 (Werner Field), 安德鲁·莫拉维克斯克 (Andrew Moravcsik) 等。

政府间主义根植于国际关系理论的现实主义学派, 其核心观点就是认为欧洲一体化的本质和过程主要是由独立的民族国家基于各自的国家利益而采取的决策和行动所决定的, 即强调民族国家在欧洲一体化进程中的重要性。作为新功能主义的理论竞争对手, 政府间主义在不断地批评新功能主义的过程中提出了自己的理论主张。著名的政府间主义学者斯坦利·霍夫曼就认为: 民族国家在全球体系中仍发挥着最重要的作用。与新功能主义者所预想的不同, 成员国政府在欧洲一体化进程中显得更“顽固”了^[2] (第 130 页)。一体化是对作为基本单位的民族国家的一种维护; 欧洲一体化存在多样性的逻辑; 新功能主义的方法 (他称之为“莫内方法”) 具有局限性; 在国家利益的关键领域, 各国政府并不愿意通过其他领域的所得来补偿它们的损失; 一体化所涉及到的事务有“低级政治” (low politics) 和“高级政治”

(high politics)的区分^[3](第82页)。新功能主义的功能性一体化不会必然导致政治一体化。“溢出”(spillover)效应是有限的。“溢出效应”在“低级政治”领域(经济政策、福利政策等)是适用的。但在“高级政治”领域(外交政策,安全与防务政策等)中,由于各国政府所追求的目标,“溢出效应”很难发挥作用。国家间关系也不会超越政府间合作性质而发展为“高级政治”中的超国家一体化^[4](第862-915页)。

20世纪90年代以来,以安德鲁·莫拉维克斯克为主要代表,在分析欧盟内部讨价还价的决策过程中,引入国内政治分析,结合自由主义优先选择分析和政府间分析模式,提出了自由政府间主义(Liberal Intergovernmentalism)理论。安德鲁·莫拉维克斯克认为,对国内政治的了解是分析国家间战略互动的先决条件^[2](第134页)。对于安德鲁·莫拉维克斯克来说,自由政府间主义有三个核心假设:(1)政治中的基本行为体是理性的、自主的个人和集团。这些行为在自利和规避风险的基础上相互作用;(2)国内一部分人制约着国家的对外利益和身份,政府代表着部分人的利益;(3)国家行为和冲突与合作模式反映了国家利益的性质与结构^[5](第7-13页)。在分析欧共体决策时,他提出了国家间讨价还价的三个假设:(1)欧共体内各政府间的合作是自愿的;(2)成员国在讨价还价时,环境信息是相对丰富的;(3)各成员国政府间讨价还价的交易成本是比较低的^[6](第498-499页)。根据安德鲁·莫拉维克斯克的理论,在欧洲一体化过程中存在两个层次上的博弈。一个是成员国国内政治层次上的,即通过国内个人或集团的博弈,形成国家偏好的过程;另一个是在超国家层次上的,即成员国政府间讨价还价的过程。

总体而言,无论是20世纪60年代以斯坦利·霍夫曼为代表的早期政府间主义,还是20世纪90年代以来以安德鲁·莫拉维克斯克自由政府间主义,它们都归属于政府间主义这个关于欧洲一体化的理论流派,因而也都具有以下这些共同特征:强调各国政府在欧洲一体化进程中自主独立的地位;坚持维持国家间合作的方式来协调各国间的共同利益;各国坚决维护国家主权,对超国家机构的权力保持警惕;坚持超国家机构的权力和运作仅限于维持各国利益的“最小公分母”;强调共同体理事会(部长理事会)、欧洲理事会(共同体国家首脑会议)和政府间委员会在一体化事业中的作用;强调各成员国政府间的讨价还价式的博弈模式在欧共体决策中的重要性;各成员国政府掌握着一体化进程的决策权,控制着一体化事业的步伐和方向。简言之,政府间主义认为:欧洲一体化的动力来源于各成员国国家利益的契合;欧洲一体化的主体是成员国政府;欧洲一体化的主导机构是各成员国政府组成的首脑会议和各级理事会与委员会,而非超国家性质的欧共体/欧盟机构。

从历史上看,作为实践的政府间主义行动比作为系统思想的政府间主义理论要久远一些。战后初期的联邦主义(Unionist)思想,戴高乐的“祖国的欧洲”(Europe des Patries)的主张,英国的“欧洲怀疑派”关于欧洲联盟应是“多国俱乐部”(Club of State)的主张,都属于政府间主义这个范畴。在战后欧洲联合的历史上,政府间主义始终具有强大的影响。具有“超国家”的或“联邦主义”意义的措施,总是要受到政府间主义的阻止,引起反复斗争^[7](第103-104页)。无论是作为理论形态的政府间主义,还是作为社会政治运动、国家政策的政府间主义,其影响力都是巨大的。司法与内务合作作为国家利益、国家主权等传统的国家统辖领域中的事务,政府间主义对其产生、发展具有决定性的影响。

尽管司法与内务合作被《欧洲联盟条约》确立为欧盟的第三支柱,但是与欧洲经济一体化的发展水平不同,欧盟超国家机构在司法与内务合作方面介入的范围和深度有限,各成员国政府仍然基本掌控着这个领域合作的主导权。故而,从政府间主义角度分析、解释欧盟司法与内务合作更具有合理性。下文试图以政府间主义为视角,从历史发展进程、决策机制以及发展动力等几个方面来探讨欧盟司法与内务合作的本质特征。

二、欧盟司法与内务合作的产生和发展——成员国的政府间行为

考察欧盟司法与内务合作产生、发展的历史进程,就会发现司法与内务合作主要体现为各成员国的政府间行为。欧盟司法与内务合作的产生和发展大体可以分为三个阶段:

(一)1975—1992 年

在 1992 年《欧盟条约》签署之前,欧共体在司法与内务合作方面已进行了一些初步探讨,其成果主要体现在特里夫集团(the Trevi Group)的成立和《申根协定》(the Schengen Agreement)的签订。

早在 1957 年,为促进成员国间的刑事司法合作,欧洲理事会^①成员国签署了《欧洲引渡条约》。1959 年,又签署了《欧洲刑事司法协助公约》,但欧共体成员国间的司法与内务合作始于 1975 年。在欧洲政治合作的框架下,协议成立由司法与内务部的高级官员组成的特里夫集团。它是一个 1976 年开始运作的欧共体国家内政和司法部长为反对国际恐怖主义、毒品交易而成立的一个非正式组织^[8](第 412 页)。特里夫集团每六个月举行一次会议,其组织机构分为部长级、高级官员和工作小组级三个层次。这三个层次上的合作为成员国将来在其他领域的合作,包括反对毒品贩运、非法移民等事务的司法合作打下了基础^[9](第 207 页)。

1985 年,德、法、荷、比、卢 5 国达成了关于逐渐放宽对人员往来的限制,促进人员自由流动的《申根协定》。1986 年,欧共体 8 国签署了《单一欧洲法令》(the Single European Act),确立了统一市场建立的最后期限,涉及到了促进人员自由流动和边境控制的一些措施。1990 年,德、法、荷、比、卢 5 国又达成了《申根实施协定》,建立了取消边境控制的国内安全保障体制。同年,欧共体 12 国签署了《都柏林避难公约》(Dublin Convention on Asylum)。1991 年,又签署了《对外边界公约》(Convention on the Crossing of EC External Borders)。

总体而言,这一时期共同体的司法与内务合作处于萌芽阶段,没有统一的合作框架和决策机制。无论是特里夫集团,还是《申根协定》,司法与内务合作采取的是政府间合作模式,且有关活动是在欧共体超国家机制框架以外展开的。

(二)1992—1997 年

1992 年 2 月 7 日签署的《马斯特里赫特条约》(the Maastricht Treaty),即《欧洲联盟条约》,使欧洲一体化进程在司法与内务合作政策上前进了一大步^[8](第 290 页)。对于司法与内务合作而言,《马斯特里赫特条约》取得的进展有四方面的内容:A. 将司法与内务合作列为欧盟的第三支柱。其中第六篇 K. 1 条还规定了具有“共同利益”的九大领域:避难政策、移民政策、对欧盟外部边界的控制、打击吸毒、防范国际欺诈行为、民事和刑事司法合作、海关合作、警务合作以及打击跨国犯罪和国际恐怖主义^[10](第 122 页);B. 确立了欧洲公民身份(the EU Citizenship);C. 将人权和基本自由列入条约,要求欧盟尊重公民的基本权益;D. 认可成员国在欧洲刑事警察组织的框架内进行警务合作。

《马斯特里赫特条约》的签订标志着欧盟司法与内务合作的正式开始,极大地促进了欧盟司法与内务合作的发展,合作的模式和范围也因此基本确定下来。但也应该注意到,第三支柱采取的仍然是政府间性质的决策机制;在严格的意义上,“欧洲公民”的概念还不能在法律上成立;普通犯罪问题仍属于各成员国的管辖范围;欧洲刑事警察组织不具有执行刑事调查的权利,只能算是一种跨国协调机制,其工作必须通过各成员国政府展开。可见,无论从范围上,还是从合作模式上讲,这一时期欧盟继续将司法与内务合作搁置在政府间性质的合作框架之下。

(三)1997 年至今

对于欧盟司法与内务合作而言,1997 年签署、1999 年生效的《阿姆斯特丹条约》(the Amsterdam Treaty)取得了如下几个方面的进展:A. 规定司法与内务合作的目标是把欧盟建成一个自由、安全和公正的区域;B. 将有关人口自由流动的问题和有关民事的司法合作问题从第三支柱转移到第一支柱;C. 提升了欧盟在警务与刑事司法合作方面的超国家性质。在该领域,欧盟委员会、欧洲法院和欧洲议会等机构的权限有所加强;D. 将《申根协定》并入到欧盟的框架中。根据内容,分别将其并入欧共体和警务与刑事司法合作之中。

《阿姆斯特丹条约》对于司法与内务合作的意义在于,它将超国家性质的合作机制部分地引入欧盟司法与内务合作之中,从而使得这一领域中纯粹的政府间合作性质有所改变。但由于欧盟委员会、欧洲

议会和欧洲法院等共同体超国家机构在这一领域中的权力仍相当有限, 欧盟司法与内务合作基本上还处于政府间性质的合作框架之中。

2000年通过的《尼斯条约》(the Nice Treaty)在决策机制上, 虽然将有效多数表决制的适用议题的范围扩大到35个, 但在有关司法与内务合作领域, 如避难和移民政策, 仍然有很大的局限性。欧盟东扩以后, 由于新入盟的10个中东欧国家与原欧盟15国在政治、内务和司法体制以及执行能力上的差异, 欧盟司法与内务合作有了两个方面的任务, 即既要保持已经取得的成果并使之得到有效的实施, 又要促进司法与内务合作的持续发展^[11] (第38页)。如此一来, 欧盟司法与内务合作应该更加广泛和更加平衡。达到这个目标, 不是要靠通过新的标准和政策, 而是要保证坦佩雷会议成果(Tampere Mandate)得到很好的落实^[12] (第35页)。

三、欧盟司法与内务合作的决策机制突出体现其政府间主义性质

《阿姆斯特丹条约》将司法与内务合作的内容分别置于超国家性质的第一支柱和政府间性质的第三支柱之下, 这使得欧盟司法与内务合作的决策机制呈现出以政府间性质的决策机制为主、超国家性质的决策机制为辅的复杂混合型态。除司法与内务部长理事会这个司法与内务合作的最高决策机构以外, 欧盟委员会、欧洲议会和欧洲法院等欧盟主要机构也会参与到司法与内务合作领域的决策中来。

(一) 司法与内务部长理事会的决策过程

司法与内务部长理事会是欧盟部长理事会的一个部门理事会, 组织机构包括: 司法与内务部长理事会、常设代表委员会、专门委员会和理事会秘书处。司法与内务部长理事会由各成员国政府的司法与内务部长组成, 每3个月召开一次会议, 还可以召开1-2次的非正式会议, 会议一般进行2天。常设代表委员会由各成员国派驻布鲁塞尔的代表团组成, 主要负责筹备理事会和执行理事会的决议。专门委员会主要包括移民、边界与避难战略委员会(Strategic Committee on Immigration, Frontier and Asylum), 民事法律事务委员会(Committee on Civil Law Matters), 和36条款委员会(Article 36 Committee)等下属委员会。在这些委员会之下还设置了针对具体事务的工作小组。这些专门委员会和工作小组由政府官员和有关问题的专家组成, 主要负责向常设代表委员会和司法与内务部长理事会提供政策建议。秘书处主要负责起草会议议程、整理会议记录和处理有关文件等工作。一般来说, 司法与内务部长理事会的决策过程分为三个阶段, 即工作小组起草阶段→常设代表委员会讨论阶段→部长会议决策阶段。

首先, 由成员国或欧盟委员会将提出的议案送到相应事务的工作小组。工作小组审查并提出政策建议后, 送至常设代表委员会。常设代表委员会可处理一些重要的、比较敏感的问题, 形成文本并提出意见, 将那些最敏感、最难解决的问题送至部长会议。根据《阿姆斯特丹条约》的规定, 列入部长会议的议案一般要采取全体一致的方式进行表决。只有在制定有关决定执行措施时, 理事会才能启动“特定多数”的表决机制, 这至少需要62票, 还要保证至少有10个国家的代表投票^[13] (第58页)。在5年的过渡期内, 有关人口自由流动和民事司法合作仍然是用这样的决策机制。过渡期结束后, 它们将使用共同体的决策机制^[14] (第515页)。在部长会议期间, 各成员国的部长会相互讨价还价, 以确保本国利益在最终达成的决议中达到维护和增进。

(二) 欧盟主要相关机构对决策过程的参与

《阿姆斯特丹条约》签订以后, 欧盟委员会、欧洲议会和欧洲法院也在一定程度上参与了欧盟司法与内务合作的决策。

1. 欧盟委员会

欧盟委员会代表着欧盟整体利益, 由来自各个成员国的成员组成, 但不接受任何政府或组织的指示或命令, 其行动具有超国家性质。根据《阿姆斯特丹条约》的规定, 在司法与内务合作领域, 欧盟委员会享有的主要权力是立法动议权。有关人口自由流动和民事司法合作等问题, 在5年的过渡期内, 欧盟委

员会与成员国共享立法动议权。过渡期结束后,欧盟委员会独享立法动议权。而按照《阿姆斯特丹条约》第六篇关于警务与刑事司法合作事务的规定,欧盟委员会还需和成员国共享立法动议权。可见,超国家性质的欧盟委员会在这一领域中的权力仍然受到较大制约。

2. 欧洲议会

20 世纪 70 年代实行普选以后,欧洲议会的代表性大为增加。它也是欧盟的一个超国家机构。《阿姆斯特丹条约》K 条第十一款规定:理事会在制定 K 条第二款(2)、(3)或(4)所规定的决定之前应同欧洲议会进行磋商,欧洲议会可在理事会所规定的不得少于三个月的期限内提出意见,如果欧洲议会在此期限内没有提出意见,理事会可作出决定;轮值主席和委员会应定期向欧洲议会通报关于本篇所指领域的工作的讨论情况;欧洲议会可向理事会提出问题或建议,欧洲议会应每年就涉及到本篇所指的工作进展举行辩论会^[10](第 225 页)。目前,在欧盟司法与内务合作领域,欧洲议会的作用还仅限于咨询和监督。

3. 欧洲法院

欧洲法院是按照西方司法独立原则建立起来的共同体的司法机构。法官来自于各成员国,5 个大国均可选派 2 名法官,其余国家各选派 1 名法官。任期 6 年,可连选连任,每 3 年更换部分法官。欧洲法院负责审理和裁决在执行有关条约中发生的争执,对共同体法律拥有解释权,任务是确保共同体法律得以确实实施。

《阿姆斯特丹条约》规定,在各成员国承认的前提下,对有关《欧洲联盟条约》第六篇下签署的条约和实施办法的效力与司法解释等问题,可以依照欧洲法院的先决裁判程序进行。但欧洲法院没有权力检查各成员国警务或其它执行机构执法的有效性,也无权管辖已转移到共同体中的有关边界控制的事务。在谈到欧洲法院在司法与内务合作领域的权力时,有学者认为:在所有的实际个案中,《欧洲联盟条约》将欧洲法院排除于共同外交与安全政策的司法管辖权和司法与内务支柱之外^[10](第 101 页)。

为确保欧盟司法与内务合作始终在维护和增进、而非损害成员国国家利益的轨道上运作和发展,各成员国不仅将欧盟司法与内务合作放在了采取政府间合作模式的第三支柱下面,还通过“辅助性原则”和“灵活性原则”来保障它们对这一领域一体化发展的主导权和控制权。

由上文的分析可以看出,欧盟在司法与内务合作决策机制方面引入了超国家主义因素,在该领域形成了以政府间模式为主、超国家模式为辅的混合决策体制。欧盟主要超国家机构,如欧盟委员会、欧洲议会、欧洲法院的权限受到很大制约,起主导作用的、有决定权的仍然是司法与内务部长理事会等政府间性质的合作机构。而对“辅助性原则”和“灵活性原则”的规定和引用,则在机制上更加彰显出欧盟司法与内务合作的政府间主义性质。

四、共同国家利益——欧盟司法与内务领域中政府间合作的动力

与新功能主义的“外溢”理论不同,政府间主义理论认为:欧洲一体化的动力在于各个成员国间共同的国家利益。成员国参与一体化进程、向欧盟超国家机构让渡部分主权的内在目的和动力,在于获取更大的国家利益。如果欧盟不能向各成员国提供一体化的“红利”,欧盟便无法运转和存在。因此,维护和增加各成员国的利益是欧洲一体化得以发生并发展的目标和动力。也正因为如此,各成员国间的共同利益成为欧洲一体化发展所不能逾越的界限,即欧洲一体化发展的水平或程度就是各成员国国家利益的“最小公分母”。一旦欧洲一体化要超越,甚至脱离这个“最小公分母”,它就无法获得前进的动力。

同样,欧盟司法与内务合作的动力与限度也在于各个成员国在这个领域中的共同利益。从某种意义上讲,欧盟各成员国在司法与内务合作这个领域中的共同利益,是与它们在这个领域中共同面临的各种各样的、程度不一的问题和挑战是密切相关的。可以说,在这个领域中,共同面临着多大的问题和挑战,各成员国间就有多大的共同利益,它们就会在多大程度上采取相互协调的共同立场和政策。

随着四大自由流通的实现,边境检查的放宽引起了欧共体/欧盟内跨境事务的日益增多;东欧剧变,

苏联解体和后来的南联盟内战所引发的地区局势动荡导致了大量难民向西欧国家流动;日益先进的交通、通讯等技术工具导致了欧盟内的跨国性犯罪,如国际性欺诈、抢劫、色情、贩卖人口、毒品交易和恐怖主义等日益猖獗,这些问题严重地危害到欧共体/欧盟各成员国的国内秩序和安全。由于犯罪越来越具有跨越边界的性质,将有关部门之间的合作还局限在一国领土范围内的做法的效力也就日渐式微了^[16](第321页)。

以移民问题为例,20世纪50年代至70年代,西欧国家经济繁荣,为弥补国内劳动力不足,成员国普遍实行宽松的移民政策,促成了战后第一次以西欧为目的地的大规模移民运动。70年代中期,西欧经济不景气,但移民并未回流。80年代以来,经济的逐渐好转,良好的社会经济条件,宽松的移民政策,加上东欧剧变,冷战结束、南联盟内战等地区 and 全球政治形势的急剧变化,引发了全球性的以欧盟国家为主要目的地的移民浪潮。结果,在欧共体/欧盟国家长期存在数量极大的外来移民。而且,移民增长趋势还有增无减。据统计,到20世纪90年代,有1410万外国人居住在欧共体12国,其中490万是共同体公民,而另外的900多万则来自于第三国,其中包括土耳其人,南斯拉夫人,还有非洲人,亚洲人和拉美人。仅1991年,就124万人移民入欧共体国家^[9](第210页)。大量的移民在欧盟各成员国引起了诸如医疗、就业、教育、人权、治安、社会保障、社会救助等多方面的问题,对各成员国现有的社会机制和结构产生了很大压力,给欧盟治理提出了严峻的挑战,甚至带来了某些成员国政局的严重变化。其中一个严重后果就是,各种排外主义、种族主义和极端主义色彩浓厚的极端保守主义政治团体、组织,甚至政党在西欧兴起,其活动领域和影响范围也呈日益扩大之势。奥地利著名的保守主义政客海德尔(Jörg Haider)就公开表示支持希特勒的劳工政策,认为大量涌向奥地利的外来移民强走了奥地利人的工作岗位^[9](第234页)。他在奥地利组阁之后,为了维护自由、平等和公正的价值理念,欧盟不得不对奥地利进行制裁。这在欧洲一体化史上尚无前例。可以说,移民问题是引起这起严重的政治事件的一个很重要的原因。欧盟各成员国必须进行移民政策合作以改变各自独立的、五花八门的政策现状,并逐步缓解、最终解决移民问题。

在欧盟司法与内务合作领域中,其他事务的情况与移民问题相类似。这些问题成为各成员国面临的共同挑战,因此也构成了它们之间的共同利益。为了维护各成员国的国内秩序和安全,根据这些问题的类型和整体性特征,在成员国的要求下,在欧盟层次上逐渐开展并深化了司法与内务领域的合作。当然,这并不排斥各成员国为了追求全面一体化所带来的“红利”,而发展司法与内务合作的目的。正因为如此,把联盟作为“一个自由、安全与司法的区域加以维持和发展”现已成为条约所规定的欧盟的目标之一,它与建立统一大市场,促进经济和社会团结,建立货币同盟及共同的外交和安全政策享有同等地位^[17](第131页)。

在成员国共同利益推动欧盟司法与内务合作发展的同时,它们的特殊利益以及由此产生的利益差异也制约了司法与内务合作快速、深入的发展。由于各成员国参与推动欧盟司法与内务合作的动力在于维护和增进各自的国家利益,而每个成员国对自己国家利益中与它国共同的部分与不同的部分都同样注重,因此,在参与推动欧盟司法与内务合作的同时,不损害、维护和增进自身的特殊利益也是各成员国所追求的政策目标。因为统辖于传统国家主权绝对领域之下的司法与内务事务是“高级政治”范畴,是事关政府自主权或国家认同的领域,国家利益被高度涉及。在这些领域里,国家宁愿选择自我依赖的确定性或自我控制的不确定性,而不选择未被验证过的大家都搅和在一起的不确定性。高级政治能抵御一体化势力的渗透,是相对自治的政治活动领域^[18](第60页)。

由于司法与内务合作涉及面很广,这里仅以德、法、英关于讨论成立欧洲刑事警察组织(Europol)时不同的政策主张为例来说明各国的特殊利益对司法与内务合作发展的制约。在《马斯特里赫特条约》签署之后,根据有关条款,各成员国开始着手起草关于成立欧洲刑事警察组织的协议。但各成员国关于要成立的欧洲刑事警察组织的权限、活动范围以及是否赋予欧洲法院对它的管辖权等方面有分歧,起草工作进展缓慢。德国由于有着漫长的边界线暴露在犯罪率高和不稳定的中东欧面前,强烈主张进行欧盟

层次上的警务合作。而法国和英国对各自的警务特权格外珍惜,对是否有必要建立一个强有力的欧洲刑事警察组织表示怀疑。双方坚持不下,经过妥协,各成员国决定先不成立欧洲刑事警察组织,而成立欧洲毒品署(European Drugs Unit)。其主要任务是收集、分析各成员国送过来的关于毒品交易的情报信息,没有进行刑事侦查和个人调查的权力^[9](第 216 页)。从一体化程度来衡量,当时没有成立的欧洲刑事警察组织比实际成立的欧洲毒品署的一体化水平要高得多。可见,各成员国对于维护特殊利益的态度是相当坚决的。“辅助性原则”中体现出来的成员国优先的理念,“灵活性原则”中表现出的例外、差异理念,无不透露出成员国对可能损害特殊利益的担心,对维护特殊利益的决心。英国的这种担心甚至还不仅局限于司法和内务合作领域。英国政府曾以白皮书的形式表示,反对“结构严密、中央集权、联邦的欧洲”,主张欧盟应成为一个“促进国家间合作的机构”,《马斯特里赫特条约》只能进行“最低限度”的修改,反对成员国向欧盟交出更多的权力,反对扩大理事会的多数表决范围和扩大欧洲议会的立法权^[19](第 50 页)。

可以说,各成员国的特殊利益造成的利益差异和政策分歧,是作为欧盟第三支柱的司法与内务合作发展相对缓慢的主要原因。在实现东扩以后,这种利益差异和由此带来的政策分歧会更大,欧盟司法与内务合作的发展也将更加困难。正如上文所述,东扩以后,欧盟司法与内务合作的主要发展将不再体现为合作程度的深化,而是体现为巩固已取得成果,并使之扩大到整个欧盟范围。

维持和推动欧盟司法与内务合作的动力在于各成员国间共同的国家利益。尽管由于各成员国的特殊利益和由此而来的政策分歧限制了司法与内务合作的发展水平,但各成员国间存在的大量而重要的共同利益使得欧盟司法与内务合作得以维系和发展。事实上,这种各国间共同利益和特殊利益的交混局面的长期存在也决定了欧盟司法与内务合作必须采取政府间的合作模式。各成员国代表在激烈争吵之后还能达成协议,而不至于中断相互间的协商和合作,其深层次原因也在于此。

时至今日,欧盟司法与内务合作在范围和深度上已经有了很大的发展。可以预见,尽管欧盟各成员国在低层次上的(如技术领域、情报领域等)警务和司法认同、司法协调等方面的合作会有所发展,但由于涉及各成员国敏感的国家主权和国家利益问题,在相当长的时期内,欧盟司法与内务合作仍将继续采取政府间合作模式,不会突破目前的政府间性质的合作框架。

注释:

- ① 1945 年 5 月 5 日,10 个欧洲国家(比利时、丹麦、法国、爱尔兰、意大利、卢森堡、荷兰、挪威、瑞典和英国)在伦敦签署了《欧洲理事会章程》,成立了欧洲理事会(Council of Europe),总部设在法国的斯特拉斯堡,主要机构有部长委员会、议会秘书处,此外还设有欧洲人权委员会和欧洲人权法院。参见何家弘:《刑事司法大趋势:以欧盟刑事司法一体化为视角》,北京:中国检察出版社 2005 年版第 35 页。

[参 考 文 献]

- [1] O' Neill, Michael. The Politics of European Integration: A Reader[M]. London: Routledge, 1996.
- [2] Rosamond, Ben. Theories of European Integration[M]. London: Macmillan Press Ltd., 2000.
- [3] 房乐宪. 政府间主义与欧洲一体化[J]. 欧洲, 2002, (1).
- [4] Hoffman, Stanley. Obstinate or Obsolete? The Fate of the Nation-State and the Case of Western Europe[C]. Daedalus, 1966, 1(95).
- [5] Moravcsik, Andrew. Liberalism and International Relations Theory[C]. Paper. Harvard University Center for International Affairs, 1993, 92 (6).
- [6] Moravcsik, Andrew. Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach[J]. Journal of Common Market Studies, 1993, 31 (4).
- [7] 黄正柏. 战后欧洲联合中的“政府间主义”及其影响——兼及欧洲一体化与国家主权的关系[J]. 华中师范大学学报(人文社会科学版), 2000, (6).
- [8] [德] 维尔纳·魏登费尔德, 沃尔夫冈·韦塞尔斯. 欧洲联盟与欧洲一体化手册[C]. 赖志金, 译. 北京: 中国轻工

业出版社, 2001.

- [9] Oudenaren, John Van. *Uniting Europe: European Integration and the Post-Cold War World* [M]. Lanham: Rowman & Littlefield Publishers, 2000.
- [10] 欧共体官方出版局. 欧洲联盟条约[M]. 苏明忠, 译. 北京: 国际文化出版公司, 1999.
- [11] Monar, Jorg. *Maitaining the Justice and home Affairs Acquis in an Enlargement Europe* [C]. Apap, Joanna (eds.) *Justice and Home Affairs in the EU: Liberty and Security Issues after Enlargement*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited, 2004.
- [12] Ludford, Sarah. *An EU JHA Policy: What Should It Comprise ?* [C]. Apap, Joanna (eds.) *Justice and Home Affairs in the EU: Liberty and Security Issues after Enlargement*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited, 2004.
- [13] 方长平. 欧盟司法与内务合作: 动力、机制与问题[J]. 欧洲, 2000, (6).
- [14] Wallace, Helen & Willian Allace. *Policy-making in the European Union* [J]. Oxford: Oxford University Press, 2000.
- [15] 张健雄. 欧洲联盟[M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2006.
- [16] Hix, Simmon. *The Political System of the European Union* [M]. Houndmills: Macmillan, 1999.
- [17] [德] 贝娅特·科勒-科赫, 等. 欧洲一体化与欧盟治理[M]. 顾俊礼, 等译. 北京: 中国社会科学出版社, 2004.
- [18] 陈玉刚. 国家与超国家——欧洲一体化理论比较研究[M]. 上海: 上海人民出版社, 2001.
- [19] 张茂明. 欧洲一体化理论中的政府间主义[J]. 欧洲, 2001, (6).

(责任编辑 叶娟丽)

Cooperation on Justice and Home Affairs in EU from the Angle of Intergovernmentalism

ZHOU Yong

(School of Politics & Public Administration, Wuhan University, Wuhan 430072, Hubei, China)

Biography: ZHOU Yong (1976-), male, Doctoral candidate, School of Politics & Public Administration, Wuhan University, majoring in international relations and China's diplomacy.

Abstract: The developing process and policy-making mechanism of the Cooperation on Justice and Home Affairs in the EU present the characteristics of Intergovernmentalism. The common national interests among member-states are the great impetus to the Cooperation on Justice and Home Affairs in the EU. Because containing some elements of Supranationalism, the Policy-making mechanism of the Cooperation on Justice and Home Affairs in the EU becomes a mixed decision-making mechanism which has the primary characteristic of intergovernmental pattern and the subsidiary characteristic of supranational pattern. Although the Cooperation on Justice and Home Affairs in the EU has made a great development, it would still remain in the frame of intergovernmental pattern in the foreseeable future because it is involved in the sensitive issues of national sovereignty and interests.

Key words: cooperation on justice and home affairs; intergovernmentalism; national interests; high politics