

■ 国际政治与国际关系

新-新功能主义:对功能主义理论的重新审视

汪 波, 吴 仪

(武汉大学 政治与公共管理学院, 湖北 武汉 430072)

[作者简介] 汪 波(1955-), 男, 安徽郎溪人, 武汉大学政治与公共管理学院政治学与国际关系学系教授, 法学博士, 博士生导师, 主要从事国际关系理论研究;
吴 仪(1979-), 女, 湖北武汉人, 武汉大学政治与公共管理学院政治学与国际关系学系硕士生, 主要从事现代国际关系研究。

[摘 要] 功能主义是研究欧洲一体化最重要的理论之一, 也是一个引起广泛争议的理论。为了更好地解释新功能主义溢出理论与欧洲一体化发展过程之间的联系, 新-新功能主义重新分析了新功能主义理论溢出功能的有效性, 提出了 5 个涉及到体系内外多种因素的综合性分析变量, 并在此基础上建立了自己的理论模型和欧盟未来一体化进程的预期性发展模式。

[关键词] 新-新功能主义; 欧洲一体化

[中图分类号] D80 [文献标识码] A [文章编号] 1672-7320(2004)03-0328-05

在欧洲一体化理论中, 功能主义和新功能主义也许是引起人们最多争议的理论。多年来, 人们对这种理论的曲解、讥讽和嘲笑, 使得大多数研究欧洲一体化的学者都不敢承认自己是新功能主义者。然而, 从 20 世纪 80 年代中期以来, 欧洲一体化再次成为人们关注的焦点。而近年来出现的研究一体化的理论与新功能主义相比并没有增加太多的新意。有些研究欧洲一体化的理论家甚至明确指出:“新功能主义的很多观点虽然受到人们的攻击, 但新功能主义的思想却依然具有活力。而且被贴上不同的标签, 运用到新的理论之中”^[1](P.224)。因此, 功能主义的基本设想、概念和假设以及其中存在的问题, 都值得重新认真思考。21 世纪初期出现的新-新功能主义, 就是这种重新审视的结果。

一、新-新功能主义的理论基础

早期的功能主义思想主要是建立在罗马尼亚学者米特兰尼(David Mitrany)研究的基础之上。米特兰尼把民族主义看做是对世界和欧洲和平的主要威胁, 认为国家应该相互协调, 来减少区域的和全球的那种可能导致战争的紧张关系。米特兰尼的观点受到了两个历史事件的启发, 其一是 1914 到 1918 年的第一次世界大战, 其二是多瑙河管理委员会取得的成功。多瑙河管理委员会是一个功能性和技术性的机构, 它为那些与这条河流相邻的国家管理河上的交通提供了一个协调与合作的场所。尽管这些国家在国家利益观念上有着严重分歧, 但它们却可以通过这个委员会在管理河流交通的问题上取得一致。米特兰尼通过多瑙河管理委员这个例证证明了他的学术观点, 那就是技术合作比国家合作更加容易。为此, 他提出了“技术自决”的概念, 强调管理的权威应该从国家层面提高到超国家的层面。通过这种高级权威(High Authorities), 技术管理人员就可以为所有服从其决定的国家实现其国家最高利益进行决策。米特兰尼还提出, 建立高级权威的具体领域可以包括交通、农业、健康和科学研究等方面。

从政治学的角度来看,米特兰尼的观点中存在着两个重大缺陷。首先,他没有意识到他提出的国际技术机构不可避免地将成为一种政治实体,因为它们所做出的决定必然涉及到政治权力。而涉及到政治权力的有关决定通常是民族国家所保留的,它们决不会轻易放弃这种政治权力。目前建立的世界卫生组织、国际劳工组织、联合国教科文组织等,实际上都是政治性很强的机构。其次,米特兰尼不仅没有意识到超国家机构的政治性质,同时也没有意识到政治权力和经济权力之间的联系,他的理论中也很少提到经济以及经济在一体化过程中所具有的重要意义和作用。

新功能主义是对米特兰尼功能主义理论的进一步发展,其奠基人是美国学者哈斯(Ernst Haas)、林德伯格(Leon Lindberg)和耐(Joseph Nye)等人,他们早期的研究大多和20世纪五六十年代后期欧洲经济共同体的研究联系在一起。新功能主义理论最有代表性的思想家哈斯认为,一体化是一种涉及到讨价还价和相互妥协两个方面的发展和扩大过程,是政治过程的一种形式。新功能主义还强调,一体化合作必须建立在低级政治领域合作成功的基础之上,因为这些领域在政治上通常是没有争议的,例如欧洲煤钢联盟的合作。但这种低级政治领域的合作会导致包括高级政治在内的其它领域的合作,例如共同外交与安全政策。在这种设想的基础上,哈斯提出了“溢出”(Spill over)的概念,认为某个部门一体化合作的积极经验将会导致更多部门的一体化合作,因而创造出一种积极的一体化循环。同时哈斯还指出:“积极的一体化循环的溢出过程并非自动发生或是不可避免,它主要依赖于一体化过程中各国政府及其相关行为者的选择”^[2](P.609)。与功能主义相比,新功能主义做了三个方面的改进。首先,新功能主义考虑到政治和政府的作用,承认一体化的政治属性和国家精英集团在此过程中的作用。其次,新功能主义比功能主义更为详尽,建立在更具有学说性和解释性的基础之上。再次,新功能主义集中于区域一体化而不是全球一体化的研究,它提出的只是一个局部而不是整体的理论,目的是要说明一群特定的民族国家在世界某个特定地区内的一体化问题。

20世纪60年代中期以后,欧洲一体化进程的速度开始减慢,这同时也破坏了新功能主义理论研究的现实基础,甚至出现了与溢出概念相对的“回溢”(Spill back)现象。这种现象既是对一体化循环的一种否定,而且表明一体化已经开始倒退,或者受到了倒退的威胁。面对这种情况,哈斯在80年代重新评价了他有关欧洲一体化所做的研究。他指出:“那些在1950年代和1960年代初期推动欧洲一体化的条件到1960年代中期之后已经失去了原有的动力,溢出概念也没有通过在其他政策领域创造出预期的那种推动一体化向前的积极的一体化周期而得到验证”^[3](P.29)。同时,他也承认低估了民族主义在所涉及的欧洲经济共同体中的作用以及外部环境的影响,这主要是指国际体系的变化。所以,欧洲一体化的模式远比最初设想的更为复杂,无法用单一的一体化模式来加以解释。结果,欧洲自从80年代之后虽然重新恢复了一体化的进程,但人们却无法确定这些发展究竟是哈斯溢出理论的一种体现,还是其它因素发挥的作用。在这种情况下,美国学者施密特(Philippe C. Schmitter)在新功能主义的基础上,进一步提出了新-新功能主义理论,来分析欧洲一体化进程的恢复及其未来的发展模式。

二、新-新功能主义涉及的问题

新-新功能主义作为对新功能主义的修正和调整,它主要是解释新功能主义提出的溢出概念的有效性问题。新-新功能主义认为,在一体化发展到一定阶段的时候,外界环境的压力和合作过程中出现的矛盾会引起参与者在追求共同目标的过程中采取未曾预料的行为。参与者遭受的挫折和对合作结果的不满可能导致它们寻求其它方式来实现先前的目标,甚至促使行为者针对区域决策的层次和范围来修改它们相应的战略,这样就出现了与“溢出”相反的“回溢”现象。^[4](P.562-564)这种现象表明,国家行为者进行合作的动机是要致力于在区域的范围和层次上建立一种机制,使它们在实现共同目标时不必关注相互之间的紧张关系,并且可以把区域性机制封闭在这种紧张关系的压力之外。但如果这种预期无法实现,一体化的过程就会趋向于一种休止或停顿的状态。因此,除非在一体化进程的发展过程中,这些原先未曾预计的内在结果和外在压力能够不断被新的机制所克服,行为者才可能继续扩大合作的范

围,而不是选择退缩。新-新功能主义强调,在一体化的选择过程中,外部环境的压力将是阻止回溢现象出现的一种重要因素。在国家的合作过程中,处于一体化内部的国家行为体会发现,无论它们的初衷如何,它们会越来越被迫采取共同政策去应对那些未参与这一过程的外部行为者。从客观上来说,如果这些参与一体化的国家共同选择合作的方式来应付外界的压力,外部环境的影响作用就会不断减少,国际体系也会给予这个新的单位以充分参与者的地位。这样,一体化内部国家之间的相互信任和决心就会增加,而这个过程将就有更大的可能不断上升为一种更高等级的循环^[5](P.5)。

新-新功能主义涉及的另一个问题是溢出功能在欧洲一体化未来的发展中究竟还有多大的空间。对于这个问题,新-新功能主义强调,一体化依然是一种创造性和实验性的过程。它发生的环境相当不明确而且反复不定,那些处于不断谈判过程中的行为者几乎无法确定它们通过合作来处理的问题结果将如何。它们冒险进入的政策领域,大多是先前在国家层面上从未涉及过的。对于这些问题,它们必须建立新的影响渠道和新的回应体系。在这种情况下,行为者不但要求通过合作的方式能够是更好地处理问题,实现更大的平等,以及内部结构更大程度的多元化,而且还要求这种合作能够超越预期的要求和形成逐步吸收各种变化的能力。因此,尽管在决策周期的初期阶段,国家行为者由于合作伙伴之间的不安全感和不信任而使得谈判者尤其小心谨慎,从而导致推动政策溢出的可能性相对较小,但进入一体化的成熟阶段之后,这种情况就可能发生变化。随着区域化进程影响的扩大,国家行为者将更加愿意加强区域机制的权威和作用。对于那些愿意在尚未开发和争议较小的政策领域进行合作的国家来说,把合作范围向周边扩大和建立具有特定功能和独立地位的政府间组织,将是非常有吸引力而且较为容易实施的战略。所以,在一体化进入成熟期之后,最可能成功的战略依然是溢出。

新-新功能主义也承认,任何理论对于欧盟一体化未来进程的预测都具有极大的风险,因为现存的民族国家迄今为止还从未采用过这种方式。在历史上,国家曾经历过战争、革命、王朝的婚姻联盟、反殖民主义斗争等区域化的尝试。但是,欧盟是到目前为止惟一通过复合相互依存和谈判达成一系列自愿的协议,并且可能已经进入一体化成熟期的一个例证。“尽管对于欧盟是否已经进入真正的成熟期依然还有争议,新闻媒体和学者们依然强调其中所包含的危机程度还相当深,但只要考虑一下在能源、通讯、金融、交通、空中交通管理等方面大量潜在的溢出现象,就不难发现其间还存在着可以进一步大量发掘的功能性合作领域和相互依存空间”^[5](P.8)。

三、新-新功能主义的理论模式

新-新功能主义的模型是由一个开放的解释系统所构成的。这个系统承认一体化过程中原先的条件并不完备,同时还指出未来发展的条件同样也存在着缺陷。在一体化过程中,不完备的变量虽然会随着决策危机连续不断地得到解决而逐渐减少,但整个一体化过程中将始终包含着不完备的变量,其中有些是外在的,有些则是体系的内在变量。到目前为止,欧洲的一体化进程已经进入了较为成熟的阶段。新的理论模型必须确定哪些变量能够产生预期的结果以及哪些变量将会产生与预期相反的结果,否则这种理论就没有建立的价值。对此,新-新功能主义的理论模型假定:国家权力关系的变化、事务涉及程度的变化、内部多元主义的变化以及外部因素的变化所造成的综合结果,可以成为预测未来利益分配是否符合公平原则的依据。同时,这些预期结果又有助于预测国家行为者的战略变化。但是,由于情况的变化将使得原来的预期不会必然出现,这就意味着所预期的结果只是相互依赖的变量中那种一般的变化,而不是绝对的变化。这表明,在一体化过程中包含着一定数量的不完备变量。

作为新-新功能主义的前身的新功能主义,所研究的对象主要是欧洲一体化过程的初期阶段。现在,欧盟的发展目前已经完成了初期阶段,进入了一个相对成熟的转折时期。但是到目前为止,欧盟机制的各个层面和各个方面都没有最后定型,很多方面甚至还表现出一定程度的不平衡和矛盾,人们还无法看到最后可能出现的制度平衡。不过,即使处于这种停滞状态之中,欧盟一体化的发展却始终坚持一种包含更加广泛和深入的共同目标的使命。在未来的发展中,这种共同使命预期的结果就是,明确地划

定欧洲政体的领土区域,界定共同机构的性质和范围,并把各种职能分配到具体的管理层次中。

新-新功能主义理论模型所讨论的,正是这样一个处在继续发展的转变过程中的欧盟。对转折阶段的分析首先依赖于对前个时期其成员国变化的评估。大体说来,这种变化主要表现在五个方面:其一,相关国家权力的变化。这主要是自从前个时期以来国家权力排列顺序的变化,以及今后由于个别国家单位对区域化过程背离而造成的区域成员国整体队列的不规则变化。其二,处理事务效率的变化。这主要是和对外关系相比,成员国在区域化过程中,在经济、社会和文化交流方面相互依赖程度的变化。其三,成员国内部的多元主义变化。这涉及到区域性利益团体数量和覆盖面的变化以及它们要求的变化。其四,精英价值观的互补。这主要是指不同群体对于区域一体化预期和评价的差异。其五,区域组织和成员国关系和地位的变化。这种变化表现为区域组织成员国作为一个整体,由于受到的区域外部行为者的不对等影响,因而降低了它们独立的国家决策能力^[6](P.41-76)。

随着一体化过程从初期向成熟期的转变,区域过程的重要性也随之提高。在各个危机被解决后,共同的机构开始出现,并且开始影响到国家政府、团体和个人的意见和行动。在这个阶段中,新-新功能主义主要就是对这个阶段的发展进行分析,并在其理论模型中确定了五个预期其发展结果的分析变量:第一,公平的利益分配。这个变量所包含的是由区域化所引起的成本和利益增加所导致的问题,以及这些增加的利益和成本如何在参与者之间进行分配。第二,区域内利益集团的形成。它涉及到代表所有成员国的新的非政府组织或准政府组织如何积极参与区域化模式的建立,以及制定什么样的措施来促进区域性层次的阶级、部门、行业 and 目标的利益。第三,区域认同的发展。这个变量主要涉及到区域一体化的过程中,参与者将逐渐认识到这种行动会带来物质利益的增加,兄弟般情谊的建立,地位满足感的加强以及参与者对区域更大程度的忠诚。第四,区域改革的讨价还价。它主要是关于行为者在参与新的区域机构或是和这些机构之间联系不断密切的同时,会通过参与来积极而有意识地促进区域机构采纳新的政策。这些新的政策将以知识和技术的计算为基础,而且这些政策的采用与否将不再取决于利益的代表者或政治家是否赞同。第五,国际地位影响。这主要是指区域组织将表现为一个独立国家身份,以及与区域相关的组织在国际社会中将做看是一个独立的整体^[5](P.18)。

四、新-新功能主义的发展模式

对于已经开始向成熟阶段转变的欧盟将如何实现这一转变过程,新-新功能主义提出了一种“从上至下”的发展模式。这种观点认为,一体化的发展过程将来自于国家机制和利益的集中变化,而且必须是自上而下的变化,其结果是区域层次权力关系的变化。

在这种变化过程中,首先要扩大欧盟机构内部区域性政治体系推动改革的作用。而机构的权力和权力的来源已经在对其管辖的范围和层次的不重新定义中得到扩大,并可能通过进一步的努力来直接影响区域化的程序,甚至从侧面干预国家层面的变化。其次,在区域一体化的变化过程中,将会出现一种区域机构的“内部化作用”。这种作用表明,随着区域化机制对其范围和层次的重新确定,将对其成员国的国内政治和影响力产生影响。再次,在这个阶段中最重要的结构性转变主要是国家行为者的特性,从处理危机的一种综合性单一战略单位转变为谈判单位的一种复合体。最后,跨地区的相互依赖如今已经成为区域一体化的内在要求,而不再是外部的环境压力。

另外,人们还期待建立一个欧洲的区域性政党体系,以便把国家和区域的非政府组织整合成一个统一的代表体系。这个体系不仅可以协调和统一人们对区域的忠诚,而且还能够明确区域组织身份中那些不确切的意识。更为重要的是,这个体系能够以领土而不是功能为基础,把危机问题和公民广泛的关注结合起来。

总体而言,在欧盟一体化的发展模式,新功能主义原来关注的始终只是过程,而不是结果。它有意地避免确切指出这些在区域机构范围和层次上假设的变化会产生什么样的结果。但新-新功能主义的发展模型包含的是由不同性质和不同深度的周期危机结局所导致的各种更大范围的阶段性结果,

这些阶段性的结果使得最终形成超国家的区域性机构成为可能。这个机构最有可能的形式是一个多层次和多中心的管理体系,它既不同于政府间主义所假定的邦联,也不同于新功能主义所提出的联邦,而更多的是一种国际性的协约或国际性的协定^[7](P.121-150)。

[参 考 文 献]

- [1] Sweet, S. A., Sandholtz, W. & Fligstein, N. The Institutionalization of Europe[M]. Oxford: Oxford University Press, 2001.
- [2] Haas, Ernst B. International integration: The European and the Universal Process[J]. International Organization, 1960, 4.
- [3] Haas, Ernst B. Does Constructivism Subsume Neo-functionalism? [A]. in Thomas Christiansen, Knud Erik Jorgensen and Antje Wiener. The Social Construction of Europe[C]. London: Sage, 2000.
- [4] Schmitter, Philippe C. Three Neo-Functional Hypotheses about International Integration[J]. International Organization, 1969, 23(4).
- [5] Schmitter, Philippe C. Neo-Neo-Functionalism: All over Again? [J]. European University Institute, 2002, (7).
- [6] Burley, Anne-Marie and Mattli. Europe before the Court: A Political Theory of Legal Integration[J]. International Organization, 1993, 47.
- [7] Schmitter, Philippe C. Imagining the Future of the Euro-Polity with the Help of New Concepts[A]. Gary Marks, Fritz Scharpf, Philippe C. Schmitter and Wolfgang Streck, Governance in the European Union [C]. London: Sage Publication, 1996.

(责任编辑 叶娟丽)

Neo-Neo Functionalism: Review on the Theory of Functionalism

WANG Bo, WU Yi

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

Biographies: WANG Bo (1955-), male, Doctor, Professor, Doctoral supervisor, School of Politics & Public Administration, Wuhan University, majoring in international relations; WU Yi (1979-), female, Graduate, School of Politics & Public Administration, Wuhan University, majoring in international relations.

Abstract: Functionalism has been one of the most important theories researching on the European integration. And it also has been a disputed theory. To give a better explanation on the relations between the *spill over* theory and the process of the European integration, the Neo-neo Functionalism reexamined the validity of the function of *spill over* raised in neo functionalism and analysed five synthesis variables related to the factors inside and outside the system. It also established its own theoretic approach and the developing model of the integration of EU in the future.

Key words: Neo-neo-functionalism; the European integration