

欧洲统合论述的发展与国家角色的转变

□李景华

[北京大学 北京 100080]

[摘要] 欧洲统合是人类历史上前所未有的经验,对会员国而言,来自个别国家、自下而上的整合动力汇聚成一股“欧洲化”的新力量又反过来影响其自身;国家仍保留形式上的国界,但政经高度整合已经是不可逆的趋势。对世界其他国家而言,欧洲典范与欧洲化将引领全球化之下更进一步的区域整合,传统的“国家”概念逐渐发生变化,究竟个别国家与欧盟应如何分工?如何相辅相成以适应全球化下自身的角色?研究目的在于归纳国内学者经常使用的理论框架,主要以新功能主义、政府间主义、历史制度主义及多层次治理为例,作为未来进一步研究的基石。

[关键词] 欧洲统合;欧洲化;国家中心;社会中心

[中图分类号] D81 **[文献标识码]** A **[DOI]** 10.14071/j.1008-8105(2017)01-0079-07

引言

欧洲联盟是全球化下区域整合最成功的案例,它涵盖了28个会员国,超过5亿的人口。欧洲统合是人类历史上从未有过的经验,也是一个跨学科的议题,包含比较政治、政治经济学、国际关系与国际组织。因此要研究欧洲统合的方方面面,都会牵涉到不同的理论工具,研究者往往在“见微知着”和“由博返约”之间感到困惑。本文的目的在于整理学者经常使用的理论框架,主要以新功能主义、政府间主义、历史制度主义及多层次治理四大理论为例,梳理相关文献并进行比较,以作为吾人未来进一步研究的铺垫。

经历60余年的“统合”,除了国家间的界线逐渐消失,仅作为地理意义上的区隔,国家的角色逐渐模糊,使欧洲的定位令人感到困惑(Europe as a puzzle)^[1]。经常会与“欧洲统合”相提并论的另一个概念是“欧洲化”(Europeanization),根据Borneman与Fowler的整理及定义,欧洲化指的是国内体制和政策为因应欧洲统合所做的调适过程,常被广义定义成欧洲统合对会员国(或非会员国)国内之政治体系(或社经、法律和文化体系)所造成之冲击^[2]。“欧洲化”除了由上而下(top-down)指涉欧洲统合对国内体制和政策冲击外,

它亦常被用来描述会员国水平间因欧洲统合所需之相互调适,甚至指涉欧洲(或欧盟)与国家层次间的互动过程。“欧洲化”研究中所被提及的中介变数有些是为了挽救理论建构的缺陷。尽管“欧洲化”研究仍多所争议,也存在许多缺失。但不可否认的是,“欧洲化”这个研究课题已渐成为欧洲研究之主流。

一、什么是欧洲统合?如何看待欧洲统合?

在研究欧洲统合的过程中,首先会面临的问题便是如何看待被研究的对象?另根据苏宏达归纳对于欧盟/欧体的界定,可分成三类,分析如下。

(一)类似现存的国家或超国家

可溯自18世纪末的联邦主义,但联邦主义是一个概念或政治运动,没有提出一个完整的理论架构;战后的新功能主义在经济统合的要求下将欧盟/欧体定义为超国家建造,区域统合需具备多元社会以及“去政治化”“去意识型态化”,在此前提下,新功能主义将统合诠释为一个不断溢出的过程,统合的领域一个接一个互相影响,因应效果不断溢出,统合的力度和范围也加大^{[3]631-633}。

(二)国际合作组织

(1)“功能性国际合作”,也就是国际组织

和国际合作的去符号化,不再具有象征意义而仅具有实际解决问题的功能。(2)在以国际组织为前提下,功能主义和新功能主义也有不同:新功能主义始于“超国家的区域统合有力和平”,功能主义则全力排斥“区域性的国家建造”;功能主义认为经济合作可以建立国际和平,不涉及政治统合;新功能主义则假定经济统合必须再透过政治统合才能建造和平。(3)政府间主义才是真正倡议以国际合作来实践区域统合,它的基本假定与国际关系中的现实主义相当,但最大的问题在于无政府状态的假设,因为无论欧盟或欧体,以及外在的国际环境都朝向“有序”的方向发展。而若将欧盟或欧体当作一般国际组织,把欧洲统合的发展都归功于几个强权的权力竞逐或妥协,会使政府间主义无法解释许多非政府间的结构,例如欧洲法院的角色,和部长理事会多数决机制的扩张。(4)互赖理论延续了新功能主义,强调非国家单位的角色及经济联系对政治的渗透性。在互赖理论的架构下,欧洲统合得以和其他国际合作相比较。

(三)特殊的实体或单位

(1)将欧盟/欧体界定为安全共同体,由陶意志所提出的沟通理论(或译为交流理论),认为和平的保障在于建立起“融合在一起不同的群体组成的政治体,其中成员对彼此诉诸战争的预期减至最低”。(2)将欧盟/欧体界定为体系或次体系,认为影响国际关系的因素不只考虑各国的利益追求,也要顾及国际体系的影响。而1970年代新功能主义沉寂后则出现将欧盟/欧体视为一个“协调体系”的论述,区域整合提供一个良性互动和发展互信的场所。(3)欧盟/欧体界定为国际建制:延续互赖理论,即一组明示或暗示的基本原则、行为准则、行动规范和决策程序,为国际体系中的所有成员共同遵守及运作。(4)将欧盟/欧体界定为政策共同体:从政策网络的概念发展出来,强调政策制订中的非制度面,成员透过网络共享资源,但着重政策分析便会忽略历史解释^[3]642-646。

二、关于欧洲统合重要的理论概述及意涵

新功能主义、自由政府间主义和历史制度主义三种理论是较常用来界定国家功能的,兹简单加以比较与分析如下:

(一)新功能主义

功能主义的缺点在于天真地以为人口、粮食等

问题是单纯、不具争议性的,可以和权力、政治分隔开来。哈斯(Ernest Hass)延伸出了新功能主义,其基本要点为:(1)功能性取向的国际合作计划可以增进人类之福祉以及国与国之间的整合,而这些合作往往可能导致意料之外的结果。

(2)当一个国家认识到必须进一步扩大合作时,其国家利益的定义也会改变。(3)在国家和超国家两个层级中,功能取向的技术官僚和专业人员都将在整合过程中扮演极重要的角色。(4)当一个国际组织在功能性事务上的努力获得成果时,成员国的利益团体和民众会将期望从其本国政府转移到该国际组织^[4]。

(二)自由政府间主义

从国际关系理论中的新现实主义延伸而来,承袭对权力的重视,但也认为国家对外的行为也受制于国内利益团体和选举等政治行为相互角力的结果。这一派论述的要旨为:会员国政府首先厘清了国内利益团体和选民的需求,然后以此为底线与其他国谈判。故谈判结果只能取决于各国代表所预设的底线,谈判结果也是国内政治的产物。不论是否以欧盟为例,这样的谈判可以称为“最低共同利益点”,形容整合的过程无法超过前述的底线,国际组织只是一个谈判的平台。

相较之下,自由政府间主义着重应然而忽略实然,有几个缺失:(1)国家主权、利益至上的论点太过笼统,重要的问题其实是由谁、如何来判断“逾越国家主权”这条模糊的界线。(2)模型专断地将国际组织对于国家利益之定义的影响力排除在外,没能将欧盟存在可能回馈、影响国内政治的过程加以讨论。(3)“国家是理性的行为主体”的假设固然成立,却不能表示未来永远是在预料之中。条约一般都会将内文写得较为笼统,方便在谈判时留下解释的空间,但在此情况下,会员国所做的决策将难以控制组织在下一时间点的发展。

(4)国际组织是一个谈判的平台或工具,原则上它提供便利,但不能改变会员国的立场与行为。这一点是有疑义的,从各个条约的签订或组织的成立都有特殊意义,但是只看点不看线的研究会忽略各国在统合过程中的改变,这种改变是在平台上与其他会员国互动产生的^[4]。国际间的谈判之所以发生,必然是因为有问题到了非解决不可的地步,而谈判结果对参与的国家也会产生重大影响。因此谈判的环境、时机就很重要,由一个立场超然且各会员国都认可的组织来主导,是较为合适的。

（三）历史制度主义

透过历史上的几个点作因果分析，可能刚好足以解释某些现象，但制度或组织的演变很少能都被制度建立者完全控制，因为决策者的想法会因时间改变，也不会把一切都周详地纳入计划之中。后来的研究者自然不可能完全掌握决策者当时所面临的环境、信息与考虑的利益、决策条件等。决策者想法可能会改变，而非只从结果看到那样，一个结果可能是由不同的原因造成。例如欧洲共同体建立时会员国对于其自身利益几乎享有绝对控制权，但是执委会和欧洲法庭的自主权却逐渐增加。卢倩仪认为新功能主义和历史制度主义之间是属于互补而不相斥的，两者都强调超国家实体、非预期结果及溢出效应的角色。历史制度主义是对新功能主义的再印证与再加强。

由于每一种理论都存在局限性，因此也可能被误解。新功能主义与历史制度主义可能引起的误解包含，“溢出效应”并不是一定会出现或是会自然发生的，而这两种观点也被认为过于理想化，与实际有落差。相对于自由派政府间主义的“最低利益共同点”，新功能主义认为共同利益并非固定不变，国际组织则具有提升共同利益的功用。在此影响下，有时候成员国不愿意合作，但又不得不合作，被称为“下沉的成本”，此时会员国会采取最适宜全体的方案，而非对本国成本最低或最有效的方案。越复杂、越牵涉专业知识的事务，国际组织在议程设定的角色就更加重要。

当然，欧盟在演进过程中也曾经受到质疑，每当欧盟的影响力扩张，会员国无法从个别角度监督组织，对于专业事务的判断也无法再得到完整讯息。会员国逐渐地将利益协调者的角色从本国政府让渡到欧盟，产生了所谓的“多层级政治”其处于“常态国内政治”和“常态国际政治”相迭的模糊地带，透过欧洲统合，国内的利益团体也可能跳过本国政府和欧盟交涉，产生超国家的决策模式。整体而言，新功能主义和历史制度主义最大的不足在于可以解释统合过程中顺利进行的部分，但对于失败的协商或改革却缺乏解释力。

亦有把欧洲统合相关理论区分为“国家中心”和“社会中心”两块。

“国家中心”又包含联邦主义和政府间主义以及超国家主义。其中，联邦主义：认为功能主义欲利用超国家性质的外溢效果却忽略了各民族国家仍有坚持主权的需求。因此联邦主义以宪政架构为基础，一方面将功能性合作加以制度化，另一方面也

容许各成员国维持个别的差异与认同，并在适当的政策领域保留自治。此派观点认为欧洲整合的两大基础为：一要签订欧洲宪法条约，明示欧盟与各会员国之间的权利义务关系与决策流程；二为超国家组织之建制需能独立行使权力，以追求共同政策为目标。但过于强调超国家组织、忽略国家与社会间关系也成为联邦主义的缺点。

政府间主义（intergovernmentalism）：视欧盟为一个独立于会员国之外的机制，是一种会员国用以达成。在此一概念下，欧盟并不期望改变成员国之间的关系，国家掌握权力及拥有自主性仍是重要的。国家在整合过程中具有自主性，这种自主性包含三个维度，分别是（1）主权中心性：建立国际机制时，不能限制国家的权力行使。（2）制度的手段性：国际机制可以改善成员国协议的效率，降低国家间在偏好、意图及可信度上的不确定。

（3）政府间协议的基本性：国际制度是消极的，因此在交易成本的考虑下会尽量减少订立原则，所制订的都是最基本、最重要的。政府间主义以新功能主义的局限为延伸，认为即使各国有共识走向整合，但亦不能忽视彼此间的讨价还价^[5]。

超国家主义：不同于联邦主义以宪政体制安排规范权利义务，超国家主义主张仅能透过国家间建立共识的程度，来决定要让渡给超国家机制的权责范围。从欧盟经验显示，透过议题链接与包裹协商的决策方式能使国家重新修订其国家利益，同时经由不断的互动学习过程，可使成员国较易形成合作与妥协。在欧盟整合的过程中不断修正的表决方式中，每一种都必然有其缺点，在妥协的过程中都会有国家权益被牺牲。国家虽然是决策者，但超国家主义否认国家的决定性角色，因为在共同体方式下，成员为了得到整合带来的好处，必须要让渡一些权益才能产生共识和政策。超国家主义的缺失在于没有处理为什么国家愿意参与谈判，且将整合过程集中在决策，忽略了执行面的研究（即使有了决策，也可能执行上遇到阻碍）^[6]。

“社会中心”的论述则包含功能主义和新功能主义以及沟通（交流）理论。

功能主义：整合是一种由下而上的途径，其两大主张一为强调“互赖”会自动扩张，合作机制一旦建立会延伸至其他领域，互为因果；而为人民经由整合过程对国家的忠诚与认同会改变，但也不是必然。例如几次欧盟通过的决议，到了会员国内公投却遭到否决。而受到历史文化等非正式因素的影响，要转移这种对国家认同与忠诚也有一定的

障碍。因此,说对国家认同的淡化应该比转移适合些。

新功能主义是对功能主义的修正,其考虑功能性整合的局限性,把政治问题和经济福利问题分开,即“高阶政治”和“福利政治”。此派观点也不同意功能主义所指“技术因素可以忽略政治因素”及“整合源于大众支持”的论旨,认为在整合的过程中政府领导人和社会菁英应该扮演积极的角色^[7]。欧洲人对于整合本来没有特别赞成或反对,但因整合机制的成功建立,产生了“溢出效应”。而新功能主义也重视国家以外的行为者如利益团体的角色(但可能受到质疑的是,反过来说,利益团体也可能造成整合受到阻碍;或者说注重国家外的行为者却忽略了国家行为者的角色,国家并不只是被动的去满足利益团体)。

沟通(交流)理论,强调人民与社会团体交流的重要性,互动程度代表整合的高低。为了整合在于形成一种共同体意识,以及建立普遍性的各种制度与习惯,但这种意识尽管存在却难以测量。欧洲整合最初的目的在于经贸上降低成本,并联手防御社会主义向西扩张,对于政治、司法方面却不是一开始就有计划的。因此,交流与互动的频繁不必然改变对国家主权的看法,目标与决心之间或有一定程度的差距,但无法检验,例如英国起初不愿意加入欧体,而东南亚国协也只整合经贸,不涉入政治层面。而沟通理论同样只能从结果往前推,不能深入改变人们意识的原因和过程。

上述理论虽然都能发展一套有系统的论述,但也都有所不足。他们认为一个理论应该同时观照欧盟、主权国家及国内利益团体三者。而整合理论的新发展可以从几个面向来看:

一方面,辩证功能主义:鉴于传统理论将焦点集中在个别成员国、超国家机制获利益团体,忽视了整合过程是这些行为者相互作用的结果,辩证功能主义是新功能主义的修正,主张国家不愿意完全放弃与整合有关的政策目标,当一整合政策制订时,成员国为了在与整合政策相关之领域保护其主权之行使或提升国家对外之竞争力,会倾向增加在政策领域的介入。由于各成员国在相关领域的政策竞争,最后才导致彼此间政策偏好的聚合。新功能主义认为在欧盟机制和利益团体间会形成联盟来对抗成员国,但辩证功能主义主张在成员国与欧盟之间亦有可能形成联盟来对抗国内利益团体。整合不是零和赛局,欧盟并不企图去影响主权国家存在的正当性,也不单纯只是为了国家目的而服务的工

具,而是一种新的机制。辩证功能主义可能受到的责难是,“相关政策领域”所指的范围不明确,容易含混,哪些领域政府会介入?而政策的竞争要到何种程度才会产生不良后果?都无法完整呈现各国的差异性。

另一方面,历史制度主义原为批判政府间主义而发展,政府间主义不能解释成员国的政策立场与与欧盟的运作方向有差距,而历史制度论则试图解释之:强调历史是因为任何政治经济的发展都必须理解作为一种随着时间推移所展现的暂时过程:强调制度则是指这些过程的当下意涵都是互为镶嵌的,包含正式、非正式的规则。行为者订立整合政策之初都是意图最大化其利益,但是后来却可能产生非预期甚至相异的结果,因此不能只从单一时间点或事件去观察。

相对于政府间主义主张制度的工具性功能,历史制度论则更加重视控制制度演化的困难度,并从过程考虑可能造成非预期演变因素,包含:

(1) 欧盟机制的自主性:欧盟诸项机制中,部长理事会的功能仍是监督和确保各自的国家利益,但欧盟执委会、议会和法院则有能力去增进他们的自主性。尤其执委会具有两个有利条件:一是可以设定政策议题,这是其影响力的主要来源,二是执委会有来自各领域的专家,拥有成员国所不能企及的专业知识与决策信息。

(2) 政治决策者的短期考虑:制度的长期影响不是决策者建立的。历史制度主义认为民主政体的权力来自于选举结果的支持,政府对于连任的企图可能甚于对国家主权的追求。

(3) 非预期的结果:成员国对欧盟机制无法完全掌控,一方面是因为决策者常未能掌握政策的长期效果;一方面是政策执行过程中产生的非预期影响。

(4) 政府首长的政策偏好改变:环境改变、执政党轮替、执政者的私心都会造成成员国对达成目标的控制力减弱,因为大多数的改变都具有暂时性的特质,无法同时做制度和政策的选择分析。且在欧盟的整合过程中,控制力减弱的情况更为普遍,因为欧盟处理的议题往往与选举要求有关,非预期效果更明显。

(5) 改革的制度窒碍:政治决策者知道要对超国家机制持续性的控制是不可能的,因牵涉到制度的建立或改变,为了避免制度受到人为操控,程序设计上或许会显得僵化。

(6) 投入及退出成本的提高:由于先前已投

入的大量成本,使得回头重建的可能性越来越低。成员国对欧盟政策的适用性越高,要退出的成本也越高。继续整合不仅反映出制度改变的成本,也显示出退出欧盟的代价。当国家发现这些受委托—代理的机构拥有过多的权威时,会试图去控制,然而由于国家控制力的减弱使得超国家行为者有更多自主性和更多政治资源。但历史制度主义的运用也非无往不利,它不易追溯政治行为者的动机,难以区分“预期结果”和“非预期结果”。

最后,经济分析途径:整合不是如社会中心取向理论所主张的是一条平顺的直线发展过程;也不是国家中心取向认为的是主权国家间临时结盟的偶然产物。整合对国家是一种选择,只要国家体认到在国际体系中,透过与其他国家的政策聚合手段可以遏制国内的离心倾向,维持选民对政权的支持,就可能产生整合。整合政策的聚合性取决于两个变量:一是社会离心的程度,二是国家合法化策略的本质。

四、多层次治理

“多层次治理”的概念则试图跳出传统的二分法逻辑,提出以下主要论点:

(一) 不具国家地位之政府形式

欧盟具备政治系统论中的“投入—产出—反馈”特性,在集体治理的机制下,单一会员国无法操控议题,必须从集体决策中寻求次佳利益。协同精神也是一项主要特色,成员国间以寻求共识为主,非到程序规定或无法凝聚时才诉诸表决。无论从决策程序及机构设计,欧盟第一支柱共同政策之制度化已达“国家状态”。欧盟虽分配资源但未垄断对成员不具强制合法暴力;且第二支柱(外交安全)及第三支柱(司法内政合作)权威分散,共同体化程度及速度不一,均使得欧盟不具联邦国家之一致架构。

(二) 呈网状结构且无单一模式之决策过程

多重官方及非官方的参与者,加上多重入口管道使欧盟治理呈现多层次“超国家/国家/次国家/跨国国家”状况。超国家与国家层次的关系近似委托—代理人关系,虽然代理人的专业行政身份仍高过于政治领导身份,但代理人—超国家机构(尤其执委会及欧洲法院)越来越处于有利地位。原因包含(1)当事人及会员国政府众多且时有争端;(2)条约之模糊性赋予超国家机构自由诠释及运作空间;(3)信息不对称增加超国家机构之影响

力;(4)当事人对彼此不信任,反而使当事人较信任专业管理的代理人^[8]。

而上述代理人无论出于本位主义或意识型态,也倾向极大化技术官僚职权所产生的政治效果。由于欧盟的权威分散,产生“多重利益入口—动员参与—多重反馈”的机制,引发次国家行为者及跨国国家行为者与超国家互动。

(三) 会员国不再是次国家与超国家之唯一中介点

不禁让研究者好奇在“国家”这一层次还剩多少权力?欧盟统合被认为是一种“创造政体”的过程,当中政治权威及决策影响力由多层次政府所共享,会员国政府在面对集体决策与欧盟机制时已失去绝对的控制。有趣的是,会员国的政治菁英为何愿意不断把权力让渡给欧盟?可能的原因有

(1) 因应全球化,需要超国家机构统合经贸政策对内部市场进行“去管制化”与“再管制化”管理。(2) 意识型态虽分疏但亦有交集:联邦主义者乐见伙伴国主权分享,视国家及欧盟皆为工具;而坚持国家主权者,则认为仅是谈判交易下部分权限之权宜授权,无关另一超级国家之建构。

(3) 欧盟方案提供会员国国内政治角力之初口,成为公共政策之最适替代方案。而超国家机制在解决第一及第三支柱方面的问题比国家更具效率,故内部市场、对外贸易、内政与司法议题大量且逐次转移至超国家层次解决。

(四) 国内政策之欧盟化程度

会员国内行政部门之决策与执行者,会自动内化欧盟多层次治理所产生之限制,在“共同体优先”的观念下互动谈判,获致多赢方案。甚至,会员国政府在拟订政策时便会先行与其他伙伴国及执委会磋商,除可探询欧盟政策改变之可行性,亦可自适应,使政策偏好顺序与欧盟一致,并与欧盟机构或成员国持续对话。

(五) 多重政治认同

治理途径进一步发展新功能主义政治溢出效应之乐观逻辑,认为在多层次治理下不只是菁英的政治忠诚转移,一般公民亦发展出对欧盟的多重政治认同,它是另一种因对土地的依恋及归属感所产生的集体认同,并未改变国家认同,而是同事并存或重迭。多层次论者并提出了“深化—认同”的关联性,认为认同不仅是历史文化、血缘、经济利益的交错产物,也是政治制度形塑而来,此政治制度是依公民参与的入口管道。不过由于欧盟机构之深化在职权扩增而非在民主参与,这项“深化—认同”

因果关系之臆测, 仍得视欧盟公民之实践累积, 始得以被检验。同时隐含在政治认同之内的公民参与, 一直是欧盟统合成长过程中较弱的一环, 主要还是限于知识社群和菁英参与。

在“超国家/国家/次国家/跨国家”的多层次互动上则呈现

1. 超国家层次之自主性: 在决策三阶段(提案、决定、执行)程序中, 国家及超国家行为者之权力皆有其相互局限性。在提案阶段, 执委会是承受会员国多方政府压力下的议题设定者。在决定(立法)阶段, 多层次治理途径亦打破“掌握立法决定权便掌握利益界定权及国家主权控制权”之迷思, 在理事会内, 一致决已成例外, 多数决才是通则。再运行时间, 执委会的执行权包含两方面, 具立法功能之制订施行细则及对相关规范之援引适用。

2. 国家层次与超国家层次之链接: 欧盟的制度设计不直接对抗国家主权, 而是各成员国自觉或不自觉融入多层次治理的机制中。除了卢森堡妥协所形成的否决权文化之外, 象征国家主权的之理事会又因条件多数决设计, 限制个别会员国对政策的最终决定权, 只能透过理事会集体协调出结果。欧盟既是高度自主之有机政体, 其决策亦不再是政府间, 而是机构间的议价。欧洲议会及理事会间的“共同决定程序”, 无形中增加了执委会在制订政策时穿梭在二者之间的杠杆角色^[9]。

3. 次国家层次之自主性与超国家层次之链接: 马斯垂克条约以降的制度设计, 提供了次国家—区域机构动员的“政治机会结构”, 次国家行为者自主性提高而与超国家行为者直接互动之现象, 不只是欧盟机构设计之逻辑发展, 亦是各国宪政秩序中分权趋势下之必然结果。区域政策使次国家与超国家行为者绕过国家产生链接, 但区域政策资源的分配高度不均, 引发了另一动员能量使地方及区域政府跨国界结盟争取执委会预算。

4. 跨国家层次与超国家层次之链接: 最大的特色便是司部门的“跨国利益总动员”, 最根本的因素是欧盟超国家机构比国家机构更具解决问题的能力。随着第一支柱共同政策多转移至超国家层次决定, 国家已经无法满足相关部门之需求面, 超国家机构则分配资源及设定具拘束力之规范, 私部门之利益冲突及游说自然转移至超国家机构。

五、结论

从以上整理的诸端论述中, 新功能主义在

1950和1960年代成为主流论述, 无可免也会受到批判与挑战: 在实践经验上受到的质疑有, 首先, 欧盟/欧体最早确实照新功能主义的溢出效应, 煤钢共同体成立后带动了原子能共同体, 但之后的统合主轴转向共同市场, 共同体的溢出效应对此解释产生局限; 其次, 1960年代统合未能如愿强化, 各国的意识型态占了主要影响, 新功能主义也无法解释; 第三, 新功能主义“内在动力导向”的立论, 忽视了外在因素。最后则是有关“超国家建造”的界定只能解释1954年以前的统合过程, 当“欧洲防卫共同体”失败后, “超国家”思维也消逝了。

而在理论架构上, 新功能主义的不足呈现在, 首先是统合和溢出被认为适用于所有经济领域, 忽视了各领域间的差异。第二, 经济领域的溢出效应与政治领域不同, 政治上的整合易受人为影响。第三, 统合既出于非意识型态或政治动机的利益结合, 当共同利益消失时, 统合也将终止, 并非不断的溢出。第四, 无论在国内或国际上, 经济议题和政治议题的顺序不是一成不变, 这种复杂性各种理论都难以预知。

1990年代新兴起的治理机制论和组织途径重新将欧盟界定成一个“超国家的治理机制”和“超国家组织群”。认为欧盟已经具备了“准欧洲政府”的能力, 且同意欧洲统合就是朝着超国家政府的建造过程。而多层次治理机制虽突出了欧盟机制的复杂性及不同议题的流动性, 也可能因此成为缺乏核心理论的混合体。欧洲统合造成了行为主体的多元化, 而对于政治合法性的关注则将注意力转移到权威关系之上, 这些关系赋予了那些参与其中并通过其相互作用而建立统治制度的参与者和机构以权力。政治合法性关注的是权利义务关系中的秩序应该被遵守, 它反映着一种对于政权或统治制度更广泛的支持, 这种支持使被统治者用政权的决策替代了他们自身对于形势的估计^[10]。

对于身在统合过程中欧洲公民而言, 全球化时代的公民身份观念强调互赖关系, 这种相互倚赖关系超越了领土国家。某些行动者的行为, 无论是个人、国家、跨国或非政府组织, 对于其他人甚至遥远的他者都会产生影响^[10]。全球化时代的公民身份是如此限定共同体边界的: 在该共同体内, 通过一些人的活动对另一些人造成的影响使得人们之间发生关连; 在该共同体内, 其中的任何一员都有权利通过主张自己的正当性而反抗其他人、通过宣称自己的合法性而反对作为一个整体的系统或网络。

理论的产生需要长时间的观察与经验累积, 欧

洲统合的经验提供了许多社会科学理论的应用与创新，但随着欧盟的所属组织和成员国持续增加，要处理的问题越来越复杂，理论能否相应创新、修正，回答新的问题，值得学人持续努力探索。

参考文献

- [1] WALKER R B J. Europe is not where it is supposed to be[C]//KELSTRUP M, WILLIAMS M C, et al. *International Relations Theory and the Politics of European Integration: Power, Security, and Community*. New York: Routledge, 2000:18-21.
- [2] BORNEMAN J, FOWLER N. Europeanization[J]. *Annual Review of Anthropology*, 1997(26): 487-514.
- [3] 苏宏达. 以“宪政主权建造”概念解释欧洲统合之发展[J]. *欧美研究*, 2001, 31(4): 629-687.
- [4] 卢倩仪. 区域整合理论之比较与评析[J]. *美欧季刊*, 1997, 12(1): 30-31.
- [5] MORAVCSIK A. Preferences and power in the european community: A liberal intergovernmentalist approach[J]. *Journal of Common Market Studies*. 1993, 31(4): 473-524.
- [6] 曾怡仁, 张惠玲. 区域整合理论的发展[J]. *问题与研究*, 2000, 39(8): 57-61.
- [7] Dieter Wolf. Neofunctionalism and Intergovernmentalism Amalgamated[C]//In Amy Verdum et al., *The Euro: European Integration Theory and Economic and Monetary Union*. Md.: Rowman & Littlefield Publishers, 2002: 31-35.
- [8] 蓝玉春. 欧盟多层次治理: 论点与现象[J]. *政治科学论丛*, 2005(6): 54.
- [9] SWEET A S, SANDHOLTZ W. Integration, supranational governance, and the institutionalization of the european polity[C]//NELSEN B F, STUBB A, et al. *The European Union: Readings on the theory and practice of european integration* (3rd edition), Boulder, Colo.: Lynne Rienner Publishers, 2003:224-233.
- [10] 斯蒂文·伯恩斯坦, 威廉·科尔曼. 不确定的合法性: 全球化时代的政治共同体、权力和权威[M]. 丁开杰, 等译, 北京: 社会科学文献出版社, 2011.

Development of Europe Integration Theories and the Transformation in States' Role

LEE Jing-hua

(Peking University Beijing 100080 China)

Abstract The integration of Europe is an unexperienced story in human history. For the members of Europe Union, the force to Europeanization is contributed from bottom to top by individual countries and it turns around to influence after agglomerated. The boundary between countries is formally, but the highly integration is irreversible. For other countries beyond it, EU is a paradigm for advanced regional integration. The traditional role of states is changing and how EU and states to work together is a thinkable question. This article will organize theory frameworks, including neo-functionalism, intergovernmentalism, historic institutionalism, and multi-level governance, to express the tool for European integration.

Key words Europe integration; europeanization; nation-centered; society-centered

编辑 邓婧