华南农业大学学报(社会科学版)
2007年第1期 JOURNAL OF SOUTH CHINA AGRICULTURAL UNIVERSITY No. 1 2007
(第6卷) (SOCIAL SCIENCE EDITION) (Vol. 6)

从欧共体法的特征看欧盟主体资格的演进

赵 莉

(河南财经学院 法学院,河南 郑州 450011)

摘 要:欧盟成立前欧共体立法已具备三个特性,即直接效力原则、优先原则及先占原则,在欧盟成立后,其立法又具有了新的特性即从属原则。论述了欧盟立法的上述特性,试图证明欧盟主体资格演进的格局是从一体化组织向联盟国家迈进。

关键词:欧共体法;直接效力原则;优先原则;先占原则;从属原则

中图分类号:DF9 **文献标识码**:A **文章编号**:1672-0202(2007)01-0131-05

欧盟创建初始,设计者即把它设计为独一无二的实体,使其具有与一般国际组织不同的特性。关于其性质究竟如何,众说纷纭,如超国家组织论盛行于本世纪50-60年代,其理论依据是欧共体条约的某些措词和某些史料。例如1949年,欧洲委员会的协商大会在一项提案中曾呼吁:"建立一个超国家的经济与技术协调与管理组织。"法国外长舒曼又曾指出:高级局将是"一个独立的超国家组织的首例。"而国家拟比论则是关于欧共体的另一种颇为流行的理论,认为欧共体与国家类似,是一种新型的主权式实体,其论据有:第一,欧共体的一系列基本文件已超出了一般条约的性质,与一国宪法相似。第二,欧共体的组织结构与国家相似。第三,欧共体法优于成员国法,且在成员国有直接效力,这与联邦法的效力相同。再有功能联邦论者则主张,应着重从欧共体特定功能入手阐述它与成员间的联邦式等级关系,他们认为欧共体行使的是一种有限的联邦权,此种权能虽有限,但具有高于成员国权能的性质。与上述三种理论相比较,一体化论是几十年来极为流行的一种学说,持此种观点者是从国际经济一体化的大前提出发,认为欧共体是一种新型的区域性一体化组织,并且它具有综合性和不断向前演进的特性,其综合性是指它不仅表现为经济一体化,还包括政治、法律及其他领域的一体化在内。其演进性主要表现为超国家因素的逐渐增多[1]16-22。

那么,欧共体发展到今天的欧盟,其不断演进发展过程中,又呈现一些新的特性,笔者将从下面的分析中证实自己的观点:欧盟是不断演进的一体化组织,并且其未来是联邦式实体。

一、欧盟的形成

追溯欧盟的形成过程,不能不从煤钢共同体开始。法国外长舒曼在解释其煤钢共同体计划时便将煤钢共同体定性为超国家组织,高级局(High Authority)将具有很大权力。从一开始,就将共同体定性为超国家组织,原因有:(1)煤钢工业不仅是重要工业,也是军事工业,把此种工业置于共同体控制之下,可以起到抑制战争再生的作用。此原因是基于二战的教训。(2)二战对欧洲参战国的经济造成重创,单靠一国难以恢复经济,而煤钢是重要能源基础部门,由于二战而崩溃,各国在此领域建立一体化组织,有利于加快恢复速度。(3)50年代之前,国际组织的权力部门没有超越

收稿日期:2006-10-21

作者简介:赵 莉(1967-),女,河南新乡人,河南财经学院法学院讲师,主要研究方向为国际法学.

国家主权,而西欧六国要成立超国家组织,限制国家的某些主权,只能从特定工业部门开始,然后再向其他领域延伸。

煤钢共同体主要机关有四个,其中具超国家性的是高级局。《巴黎条约》的最后文本中第9条规定:

"高级局的成员得为共同体的一般利益完全独立地行使其职能。在履行其职能时,他们既不得征求亦不得接受任何政府或任何组织的指示。他们不得作出与其超国家性职能不符的行为。

各成员国家承诺遵守此等超国家特征,并不对高级局成员在行使其职责时施加了影响。"

上述规定反映了一体化的建构理想——将共同体设计为超国家性质的。此种理想具有现实意义,从煤钢共同体到欧盟的演进过程中,可以发现此种理想并非空谈[2]。

在煤钢共同体成立后不久,紧接着即制订欧洲政治共同体,防务共同体草案,但并未签字。1951年,比利时、荷兰、卢森堡三国根据自己关税同盟的经验开始设计经济共同体,将煤钢共同体延伸到更大的经济领域。1958年正式成立了原子能共同体和经济共同体。它们和煤钢共同体从法律上讲是三个独立人格者,直到1967年,三个共同体组织机构全部统一起来,实现了组织机构的一体化。因此,严格意义上讲1967年欧共体正式成立。

欧共体成员从一开始的六国已发展到现在的25国,几乎包括了欧洲所有的经济强国。在其演进过程中,空间的拓展也是一个重要方面。现在欧洲大陆已形成了多层次的以欧盟为中心的一体化格局。其中一体化程度最高的是欧共体,是欧洲法院享有广泛司法权的领域[1]27。

有必要在这里交待一下欧盟与共同体的关系问题。1993年11月1日,《马斯特里赫特条约》(简称马约)生效,欧盟正式成立。在此前,一直称作欧洲共同体,即欧盟的前身。马约正式生效之后,就称作欧盟。欧洲联盟是欧洲政治联盟加上欧洲经济货币联盟,具体由三大块构成,最核心部分是欧共体,具有超国家性质;第二部分是共同外交与安全政策;第三部分是共同的司法与内务政策。后两部分是纯粹的政府间性质,不具有超国家性质。

从上述演进过程可以看到欧盟的演进是持续性的渐进过程,其发展既有横向的,又有纵向的;其发展领域也是综合性的,但其核心领域依然是经济领域。从欧共体发展到欧盟并不是终结,其未来模式很可能是联邦式的。

二、欧共体法(欧盟成立前)的特征与性质

(一)直接效力原则

1. 基本条约的直接效力原则

在1963年的一个涉及成员国政府与个人关系的案例中,欧共体条约第12条——关税冻结条款被法院认为有直接效力。且不论法院采用何种方法证明12条具备直接效力,可以得出这样的结论,欧共体条约不同于一般国际条约,一般国际条约的效力是由国内法决定的,而欧共体条约的效力则显然不是国内法决定的,它是由条约自身与欧共体法院决定的。一般国际法对自动执行条约均无规定,但欧洲法院则可裁定欧共体条约自动执行,欧共体法院管辖权之大,甚至某种程度上超过了国内法院。

从上述1963年的案例中可得出如下启示:

(1)国际组织享有主权权利,在当时这是一个新的观念,是对传统国际法主权观念的突破。国内法应保障国际法赋予的权利。

(2)国际法能在国内自动执行,不需要国内法的特别认可。

欧共体法院是按大陆法系的模式建立的,但在承认判例作用这一点上有所突破,也正因此,此

判例所确立的直接效力原则，才会得到遵守，以至于欧共体法发展到今天，并大大推进了一体化的进程。

上述案件直接效力是针对成员国政府与个人之间的关系，是一种纵向垂直关系，基本条约能否对个人与个人之间的关系产生直接效力？根据 1975 年 Deference Case（德芙里妮案），欧洲法院裁定确立的原则，基本条约对涉及横向关系仍可产生直接效力。欧洲法院的结论是：欧共体法 119 条不仅适用于政府机构的行为，且延伸至所有关于劳工报酬的合同及个人之间的契约，故 119 条对个人之间的关系的直接效力，法院应予保护[3]。

2. 第二级法律渊源的直接效力

第二级法律渊源包括欧共体机构的立法，欧共体与第三国缔结的国际协定。

（1）条例（regulation）。欧共体条约 189 条明确规定条例在成员国直接适用，不需要成员国再制定国内法加以转化，这是欧共体法律渊源中唯一由欧共体法直接适用效力原则的。

（2）指令（directive）。欧共体法中，指令的直接效力争议最大，原因有二，第一是因为 189 条没有明确规定的问题，指令在国内的效力还有待国内法的转化；第二是明确规定了指令颁布对象仅为成员国，它不向个人作出。但欧洲法院判例表明在一定情况下指令也有纵向的直接效力。“一定情况”指对于有关指令，对象国没有按指令规定的期限履行有关义务时，指令对个人即有纵向直接效力，个人可依指令直接对有关成员国起诉，此时，指令即具直接效力。指令的横向直接效力在 1984 年的案例中被欧洲法院否定了，法院否定横向直接效力是为了加强纵向直接效力。

（3）决定。其效力类同于指令，决定除了针对国家，还对个人发布。

（4）国际协定。其效力类似于一般国际条约在成员国的效力。欧共体法院的裁定前后矛盾，直到 1987 年欧洲法院才就国际协定的直接效力作出了衡量的标准和条件：第一，协定条文规定的义务必须明白无误；第二是条文规定是明确的；第三，全文无须后续措施。符合该标准之国际协定即具直接效力。

欧盟法的直接效力原则，虽然适用的范围和领域仍然有限，但此种效力显然与联邦制国家的联邦基本法的效力相类似，因此其直接效力原则在推进一体化的过程中还意味着未来建立联邦制实体的一个基石[4]。

（二）优先原则

Costa 案是欧共体法发展中的第二个里程碑。欧洲法院判决的内容如下（July 15 1964）：

1. 通过司法解释，把欧洲法院与成员国之间的管辖范畴作了一个基本划分。欧洲法院只就程序涉及的欧共体的问题进行解释，而且只根据欧共体法进行解释，至于实质裁定由成员国国内法院进行。

2. 欧共体条约不同于一般条约，它与各成员国法律融为一体，不是平行关系。

3. 欧共体条约可直接适用于国民。

4. 条约排除了成员国采取单方面措施或后续措施使条约归于无效。排斥了后法优于前法的传统规则。即此原则不适用于条约与国内的关系。

5. 在欧共体管辖事务上，凡是欧共体法明确规定的事务成员国才享有权利，剩余权利归欧共体。此种判决使成员国权利受到了限制，而欧共体权利则扩大了。

上述判决所确立的欧共体法优先的原则，也逐渐为各成员国接受，虽然方式和程度有所不同：

1. 卢森堡、荷兰认为条约优先无异议，而当时的其他四国在 70 年代后逐渐接受。如比利时一直认为后法优先于前法，1971 年最高法院才明确改变了传统的观点，承认了欧共体条约优先的原则。德国直到今天仍未明确表态欧共体条约优先于德国法，但司法实践及学理上承认。

2. 意大利在1973年的有关判决中,才承认欧共体条约优于时间在后的国内立法。

3. 法国在1975年普通法院表态欧共体条约优先。而其行政法院在1989年才承认此原则。

4. 英国直到80年代中期基本接受欧共体法优先。

总之,各国在欧共体法优先问题上,对普通立法而言,是不成问题的,但在与各国宪法关系方面,仍未肯定欧共体法优先。但经过上述案件后,优先原则得到了巩固,统一解释欧共体法,统一适用欧共体法是欧共体的任务,欧洲法院充分利用这一司法权力,很大程度上推动了欧共体一体化的进程,欧共体一体化的发展模式有纵向的,也有横向的,欧洲法院功不可没。欧共体法优先原则,与联邦制国家的联邦宪法的优先原则极其相似,此原则在推动一体化向联邦制演进的过程中将起到越来越重要的作用[1]174-178。

(三)先占原则

在欧盟管辖领域,欧盟尚未立法或尚未采取措施时,这种采取措施的权利由欧盟先占,排除成员国立法的权利。先占原则也是在欧洲法院判例中确立起来的,各成员国在欧盟尚未立法时,未经欧盟同意也不能擅自采取措施。此原则70年代确立,是由欧洲法院确立的:

1. 典型案例1——1970 Case 22/70

该案是由委员会起诉理事会。60年代末,理事会形成一个会议纪录,同意继续由成员国代表参加欧洲公路交通协定的制订,即此项权利非由欧共体行使。此时,欧共体的共同交通政策也已形成,并开始启动。委员会认为理事会的会议纪录违背了欧共体条约173条,其合法性存在问题,因此委员会将此问题提交到欧洲法院进行审理。法院在审理时发现,该会议纪录的实质内容是授权性的,将缔结协定的权利授予成员国,违背了先占原则,于是法院驳回了理事会的抗辩。

此案首次确立了先占原则。认为:每当共同体为实施一项基本条约规定的共同政策,它所通过的共同规则,无论形式如何,各成员国不再单独地、甚至集体地享有与第三国做出承诺或义务的权利。简言之,共同交通政策是欧洲经济共同体确立的,为实施之,共同体可制订共同规则,无论形式如何,各成员国不再对此享有权利,该权利已被共同体先占。

2. 典型案例2——Case 804/79

该案由委员会起诉英国,争议主要问题是:

(1)关于海上渔业资源保护措施问题。

(2)主要事实:1979年7月1日,英国制订了关于保护渔业资源的五项法规。

委员会认为,制订此方面措施,权利属于欧共体不属于单个成员国。欧洲法院强调,共同政策确立后,尽管共同体还未及时制订相应具体措施,也不意味着各成员国可在此领域恢复其原来的权利[5]。

在欧盟成立前,上述三大原则——直接效力原则、优先原则、先占原则构成欧共体三大原则,先占原则与另外两个原则一样为一体化的推进,向联邦制实体的演进已在发挥着重要作用。

三、欧盟成立后欧共体法的新特征——从属原则

从属原则是欧盟法的一个新的原则,它原是国内法概念,来源于一个国家或联邦制国家的分权原则。其基本理论是:在一个社会里,决策应尽可能与普通百姓接近,应由最接近民众的一级人格者来制订决策。依此原则,绝大多数权力由地方行使,联邦政府只有剩余权。

欧洲联盟条约(1993)最后文本有几个地方明确规定或提到从属原则。如序言中即提到欧盟做决策时应根据从属原则尽可能贴近民众。在新修订的欧共体条约中(31条)中附加了从属原则。它规定:在不属于其专管的方面,共同体应根据辅从原则……。即在不属于排它权的领域,各成员

国有权利行使法律制订权[6]。

从法律意义上分析，从属原则既然是条约序言和共同条款中规定，说明它是调整欧盟与成员国关系的一个基本原则，但它并未具体分配二者之间的权力，它只是指导如何行使各自的权利，其根本目的是要确保一体化的各种措施在效果、方式上最贴近民众，它并非有意去限制某一方的权利。

既然欧共体法明文规定了其适用的范围是并存法领域，也规定了它适用的条件，那么从属原则已经成为一法律原则，又由于它确立了成员国与欧共体权力结构，同时它又具有普通指导意义；因此它也是一项基本原则，虽然它也有不完善处，但与前述三大原则一样将会显示其不可低估的作用。从属原则更加体现了联邦制国家法律的一个特性，它也更证明了欧盟在其不断演进过程中逐渐向联邦制实体的特性发展，最终它必将成为一个名符其实的联邦制实体。

参考文献：

[1] 曾令良. 欧洲共同体与现代国际法[M]. 武汉：武汉大学出版社，1992.
[2] 梁　西. 现代国际组织[M]. 武汉：武汉大学出版社，1984：196.
[3] 李道刚. 论共同体法在成员国中的直接适用[J]. 山东社会科学，2002，(2)：98－99.
[4] 邵　津. 国际法[M]. 北京：北京大学出版社[M]. 2000：251－252.
[5] 刘卫翔. 欧洲联盟国际私法[M]. 北京：法律出版社，2001：18－29.
[6] 曾令良. 论欧洲联盟法中的从属原则[J]. 武汉大学学报(哲学社会科学版)，1999，(3).

The Change of the Qualification of EU
——Viewing from the Characters of the hegislation of EEC

ZHAO Li

(*College of Law*, *Henan University of Finance and Economics*, *zhengzhou* 450011, *China*)

Abstract: Before establishment of European Union (EU), the legislations of European Economic Community (EEC) already have three characters: the principle of direct effect, the principle of primacy of EU law, the principle of prior possession. After the establishment of EU, one new character appears—the principle of subsidiary. This paper discusses all those four characters of legislations of EU, and tries to prove that the qualification of EU varies from integrative organization to united country.

Key Words: the legislations of EEC; the principle of direct effect; the principle of primacy of EU law; the principle of prior possession; the principle of subsidiary