

# 欧洲联盟法律的法律性质

傅 明

本世纪中叶以来,欧洲逐步走向统一。

欧洲统一进程既产生了一个十分独特的国际组织——欧洲联盟,又造就了一个十分新型的法律体系——欧洲联盟法律。人们用传统的法学观点去审视这个体系时,会感到非常困惑:它既有传统国际法的因素,又有一般联邦法的特征,其法律性质很难用非此即彼的国际法与国内法的分野标准去辨别。本文认为,应以新

的眼光来看待这一独特的法律体系。它既不是传统意义上的国际法,也不是纯粹的国内法;既不能简单称之为过渡形态的法律,又不能将它与世界其他区域一体化组织的法律相提并论。欧洲联盟法律是一个相对定型的具有“超国家”性质的全新的自成一统的法律体系,与传统国际法和国内法的分野已渐趋明朗。

## 一、欧洲联盟法律概述

欧洲联盟法律(EU Law)是关于欧洲联盟的构架和职能的法律。欧洲联盟法律以欧洲共同体法(EC Law)为基础并有所扩展。“欧洲联盟法律”这一称谓是伴随着1993年11月1日《马斯特里赫特条约》的正式生效才开始的,在此之前,其所涉及的大部分内容称为欧洲共同体法,现在在某些情况下仍然沿用这一称谓(如《欧共同体竞争法》,EC Competition Law)。

欧洲联盟法律是一个自成一统的法律体系。欧洲联盟(EU)以及与之有共同机构、共同成员国和共同目标的三个欧洲共同体(EC、ECSC、Euratom)既为法律创设、又是法律的创制者。创立欧洲三个共同体和欧洲联盟的条约和修正这些条约的条约,以及由欧洲各个共同体和欧洲联盟所制订的法律,构成了欧洲联盟法律的基本框架。前者称为基本立法,包括

《巴黎条约》、《罗马条约》、《马约》等,规定欧共体和欧洲联盟的宗旨、组织机构以及方针政策等重大问题;而欧共体和欧洲联盟的立法称为派生立法,包括规则(Regulation)、指令(Directive)和决定(Decision)等,是基本立法的实施法规。欧洲联盟法律构架了一个全然不同于成员国国内法的独立的法律秩序。联盟法律不仅适用于欧洲联盟与各欧洲共同体的机构和各成员国政府,而且可以直接适用于成员国国民。直接适用性和优越于成员国国内法是联盟法律的两个重要特征。联盟既有独立的立法机构和立法程序,还有自己独特的司法机构和司法程序。各成员国通过对本身主权的让渡赋予欧洲联盟和欧共体以广泛的权力,同时,根据“辅从原则”<sup>①</sup>,联盟的各机构也只能在基础条约规定的有限领域内行使其权力。

注:①由于《马约》将大大拓展欧共体的活动领域,因此又触及到主权让渡问题。为平息一些成员国的反对情绪,委员会在其方案中提出了一个“辅从原则”,作为处理共同体活动与成员国行动关系的准则。最终以补充案的方式写入《罗马条约》第3B条的该原则,主要是指凡国家一级可以更好处理的事务,共同体不得插手。而其目的是要从法律上制止欧共体对成员国主权的不断蚕食。

组成欧洲联盟的各欧洲国家为走上统一而创制并随着一体化而发展起来的欧洲联盟法律,既有别于传统观念上的国际法,又不同于严格意义上的联邦法;既有公法的内容,又有私法

的成份;既有实体法的性质,又兼具程序法的特征;……凡此种种,使得欧洲联盟法律成为一个崭新的法律体系。

## 二、关于欧洲联盟法律性质的争论

自从欧洲共同体诞生之日起,关于欧洲共同体法的法律性质问题一直众说纷纭,莫衷一是。由欧洲共同体法发展到今天的欧洲联盟法律,使这一问题的争论有了新的更加复杂的基础。中外学者关于欧洲联盟法律的性质认识大致有四种观点:

1. 部分法学家根据欧洲联盟法律的基础是国际条约而认为欧洲联盟法律属区域国际法,具国际法的性质;

2. 另有法学家则按联邦法的特征为欧洲联盟法律定性,认为它属于国内法;

3. 也有不少学者认为欧洲联盟法律是由国际法向国内法转变的过渡形态的法律;

4. 亦有学者强调欧洲联盟对其他地区区域一体化的示范效应,认为北美自由贸易区等其他区域一体化组织会逐渐效仿欧洲联盟的法律,日后,联盟法律完全可以自成一类。

## 三、欧洲联盟法律性质评析

笔者认为,上述为欧洲联盟法律的定性仅突出了欧盟法律的某些方面,难免主观片面,囿于传统国际法与国内法的分野理念来考察欧洲联盟法律的性质总会遇到不可逾越的障碍,而将世界其他区域经济一体化组织的法律与欧洲联盟法律相提并论则也显牵强。

1. 将欧洲联盟法律简单地按传统国际法归类有待商榷。国际法所遵循的原则是坚持国家主权、独立与平等,它不承认有高于国家之上的立法、司法机构,其法律渊源主要是条约和国际惯例。显然,欧洲联盟法律超越了这些条件

首先,从法律主体来看,欧洲联盟法律有别于传统国际法。欧洲联盟法律的一条重要原则是直接适用原则,它能直接调整成员国国民之间、国民与政府之间、国民与联盟机构之间的法律关系,可直接对成员国的自然人和法人设定权利义务。联盟法律在成员国的实施具有直接性,一般不需成员国将它先贯彻为国内法,再加以适用。这充分说明,成员国的自然人与法人

已经确认为联盟法律的主体。而自然人与法人在国际法中的主体地位即便被承认也只限于极其个别的场合。在当代欧美以外的国家,“个人是国际法主体”是一个极其敏感的问题,行政当局以极端态度抵制这个说法,欧洲联盟法律作出这样的规定,使世界为之惊讶。

其次,欧洲联盟法律在与成员国国内法冲突时享有优越权。这与传统国际法上条约的优越地位有所不同。因为联盟的派生立法(包括联盟机构制订的规则、指令与决定)并非由成员国协商一致制订,而国际法优于国内法源于国家承诺履行的国际义务。欧洲联盟机构实际上享有制订高于成员国国内法的法律的权利。

再次,虽然条约是联盟法律的重要表现形式,但是,这些基础条约与一般国际法条约不同,它有强烈的“超国家”倾向。一般国际法条约在保持缔约国主权、独立、平等的前提下,仅仅要求缔约国相互“合作”而已,而联盟的各基础条约却规定了全面实施一体化的步骤和措施,以欧洲政治“联合”为最终目标,并有大量授

权性条款,赋予共同体和联盟以广泛权力。这样,国家主权、独立、平等的原则就不可能得到根本贯彻。

第四,从法律渊源上来看,欧洲联盟法律除了有成员国间缔结的条约以外,还有联盟机构制订的派生立法、法的一般原则、判例法,尤其是成员国有关联盟法律的国内立法是联盟法律的重要渊源,这与传统国际法大不相同。

第五,从联盟的司法制度来看,欧洲法院所管辖的事项包括联盟机构之间、成员国之间、公民法人之间以及上述三者相互之间涉及欧洲联盟法律的纠纷,并确认了公民可以控告其本国政府的权利,使公民个人的法律地位和国家对等。而且欧洲法院的判决在联盟各成员国内有强制约束力。这与国际法院判决的有限效力形成鲜明对照。因此联盟的司法机构与国际法院有所不同。

最后,欧洲联盟拥有类似国家政府的立法、行政、司法体系,享有传统上属于国家的主权,与国际法意义上的国际组织大不相同。欧洲联盟的各机关都强调欧洲联盟的利益,它们通过一系列活动有力地推行联盟成员国经济、政治、社会政策及法律的“一体化”。而且,欧洲联盟最迟将于1999年1月1日前建立类似联邦体制下的独立统一的欧洲中央银行体系;《马约》还设定了作为欧洲联盟象征的联盟公民资格;欧洲联盟拥有完整的对外关系权利;它甚至有自己的军队;……

总之,欧洲联盟法律不同于传统国际法之处甚多,它已远远超出传统国际法的范畴。

## 2. 欧洲联盟法律在许多方面又有别于作为国内法的联邦法

首先,在联邦体制中,联邦当局拥有主权,而其成员(州、邦)则无主权或主权不完整,特别是国防权和外交权均集中于联邦。可是欧洲联盟的成员国都拥有主权,尤其是国防、外交等主权,尽管它们对联盟有主权让渡,但在国际社会中均具有无可争议的独立人格,并发挥重大影响,且对其领土有法律上独立的统治权、行政管

理权和控制权。

其次,欧洲联盟法律最重要的渊源是条约。虽然“基本条约”的内容和一般国际条约有所不同,但其制订仍需根据国际法关于国家主权、独立、平等的原则,需经所有缔约国协商一致,并经每个成员国议会或公民投票批准。欧洲联盟与非联盟内部的国际法主体之间订立的条约、协定也是联盟法律的一部分,同时也是国际法的一部分。联邦法却很少有“条约”这样的法律渊源。

再次,欧洲联盟并没有形成象联邦国家那种统一的下级服从上级的司法制度。欧洲法院是唯一的联盟法院,但它并不是成员国最高法院的上诉法院,两者不存在上下级隶属关系。在涉及联盟法律的先期裁决程序中,欧洲法院所起的也只是指导作用。

最后,在联盟机构及法律中,成员国主权仍然保持着相当大的制约作用。欧盟机构和法律都是由基本条约建立起来的,基本条约的效力高于一切其它欧洲联盟法律。但是,基本条约的效力却源于所有成员国平等行使主权协商一致订立,而不是象联邦宪法那样来自其“人民”或议会。在欧洲联盟结构框架中,制订法律主要由欧洲议会(与理事会共同行事)、理事会与委员会承担,另外,未来欧洲中央银行在货币政策领域内也有部分立法权。但理事会所起作用最大。而且值得一提的是,在一体化的过程中,欧共体的权力重心不断地由超国家机构向政府间机构转移。在欧盟的共同外交与安全政策立法方面,需理事会以全体一致通过;在司法与民政事务合作方面,又需成员国协商一致议决,特别是在《马约》框架中,由成员国政府首脑与国家元首组成的欧洲理事会权力增大,它决定联盟的大政方针,而且实行全体一致表决机制。这表明联盟的活动也本着“协调成员国利益”这样一条新型的国际组织表决制——“协商一致表示制”,在协商未取得一致时暂不表决。这又类似于一般国际组织。

可见,欧洲联盟法律的确带有某些国际法的风格,很难说它是国内法。

3. 以传统国际法与国内法分野的理念去考察欧洲联盟法律的性质遇到了困难,然而,笼统地说欧洲联盟法律是一种过渡形态的法律也似有不妥,这从其历史发展可得到结论

欧洲联盟法律并不是根据传统的国际法或国内法模式设计出的,而是在欧洲各共同体和欧洲联盟的建立与发展过程中,在联邦主义和邦联主义两种一体化主张相斗争的妥协中产生与发展起来的。联邦主义者积极推动欧洲联合,试图按照联邦制的模式统一欧洲,而邦联主义者虽也赞成欧洲联合,但只愿建立较为松散的主权国家的联盟。两种主张都过于极端,缺乏现实性。联合是主流和趋势,从整个欧洲共同体到欧洲联盟的发展史,都表现了超国家权力的膨胀,国家的主权不断地让渡给共同体和联盟的机构,只要一体化进程未止,这种让渡必将继续下去,欧洲联盟的法律朝联邦法方向发展趋势仍将继续。然而,这种趋势也不断地受到遏制,尤其是在《马约》谈判中,委员会为平息一些成员国对日益扩大的共同体权力的反对情绪,提出了一个“辅从原则”,意指凡国家一级可以处理的事务,共同体不得插手。尽管“辅从原则”的作用尚待商讨,然而它毕竟为主权不断地从成员国向联盟机构转移设置了一道屏障。

近年来,在欧洲联盟“扩大”和一体化程度的“深化”方面,各国分歧较大。以英国为代表的部分成员国主张先“扩大”后“深化”;而以法国为代表的部分成员国以及欧共体委员会则坚持先“深化”后“扩大”。从目前的情况看来,随着欧洲经济区的建立和奥地利、瑞典、挪威、芬兰四国签署 95 年 1 月 1 日加入欧洲联盟的协议,欧洲联盟的扩大已成定局。而这样的扩

大则使各成员国已经存在的经济差异进一步拉大,欧洲联盟将会因而放慢一体化的速度。欧洲联盟法律即使要发展成联邦法,也将会有一个非常漫长的过程。

事实上,欧共体成立以来,其一体化成果不断法定化,欧洲联盟法律已经形成了一个相对稳定的法律结构,与传统的国际法及国内法的分野也渐趋明朗化。看来,要对联盟法律作任何根本性的改变,即便不是不可能,也是极为困难的。因而,用“过渡性法律”来为欧洲联盟法律定性,似显仓促。

#### 4. 欧洲联盟法律也不能与其他区域一体化组织的法律相比拟,不能归类为“一体化的法律”

欧洲统一进程已推动了世界区域经济一体化的发展,又为区域经济集团提供了成功的经验。但是欧洲的成功经验,具有源远流长的古希腊、罗马的民主传统,资产阶级革命形成的自由平等观念以及基督教教义的博爱精神,唯有这几个方面的精神汇合,才能形成联盟的凝聚力。欧洲联盟各国都是当代发达国家,也是最成熟的资本主义国家,这些国家结成联盟具有丰富的物质和高度的文化素质基础。因此,世界各地以欧洲联盟为模式成功创造“共同体”可能需要上百年的努力。

欧洲联盟法律的形成和发展有其特定的条件和背景,从当代世界政治、经济现实来看,尽管区域经济集团林立,其他区域经济一体化组织可以从欧共体共同市场、关税同盟的建设借鉴某些经验,但在敏感的国家主权让渡问题上,还看不出任何一个区域经济一体化集团会效法欧洲联盟,因此试图以专成一类的“共同体法”或“一体化法律”等为欧洲联盟法律定性也缺乏实证支持。

### 四、结 论

在笔者看来,既然用传统国际法与国内法分野的标准来审视欧洲联盟法律遇到了不可逾越的障碍,而以“过渡性法律”和“自成一类的一

体化法律”来为其定性又显匆忙和缺乏根据,那么,我们究竟如何为欧洲联盟法律确定法律性质呢?  
(下转第26页)

公司财务经理在制定资金转移决策之前,应对资金的机会成本进行估算,临时闲置资金应尽快转换为硬通货,以避免有些货币连续贬值而造成损失;同时还应加快现金回流的速度,加速现金流入可采取建立存款箱或在客户的开户银行设立帐户的方式进行。

其次,国际资金调拨应以公司全球战略目标为转移,并根据全局的需要有计划地进行。为此,母公司应制定统一的股息支付比率和子公司间接费用的分摊比率;同时还应制定收取许可证费、专利使用费统一标准,以及集团内部的转让价格。此外,资金流动中心还应采取全公司现金预算和多边内部结算的方式减少现金流出和资金跨国转移的成本。

再次,国际资金调拨应在尽可能短的时间内采用最坚挺的货币进行,以减少国际资金转移的损失。缩短国际资金调拨的时间既可采取自设金融公司或利用跨国银行网络服务等方式进行。

第四,在资金跨国转移的过程中,应慎重考虑资金流动的税收效果,尽量减少资金流动税应成为这一考虑的出发点。西方跨国公司经常采用的调整转让定价和利润遣返的政策,改变资金供应策略等技巧值得我们借鉴。

### (三) 在剩余资金的短期投资方面,应将投资重点放在欧洲货币市场上

该市场能为跨国公司带来诱人的投资收益。此外,为了使一定期限的短期投资获得最高收益,应尽量将同一种货币的资金汇集起来,进行集中投资。在制定投资决策的过程中,应综合考虑利率平价、远期利率和汇率等因素,以避免决策失误。



(上接第35页)

欧洲联盟法律是十多个最成熟的资本主义国家在谋求欧洲统一过程中产生的崭新的独特的法律制度。它的法律性质是和欧洲联盟这一组织的性质密不可分的。欧洲联盟是按照传统国际法的国家主权、独立、平等原则由各国协商一致缔结条约建立的,因而有传统的国际组织的特征;同时,其成员国在处理相互间经济政治法律关系时更注重联盟整体利益而非成员国个体利益,并将部分国家主权让渡给联盟,联盟享有制订高于成员国国内法效力的法律的权力,并有一套类似于联邦政府的立法、行政与司法机构履行其职能,从而又具有联邦的若干萌芽。欧洲联盟的建制对于风行世界 500 年传统国家

学说构成了挑战,对于国家主权、独立、平等互利等传统国际法的原则有所突破。显而易见,欧洲联盟具有浓厚的“超国家”色彩,因此,欧洲联盟法律不是传统意义上的“国家之间的法律”,而是一定意义上的“国家之上的法律”。

我们可以为欧洲联盟法律作这样的定性:它是一个包含了传统国际法因素的,又具有联邦法萌芽的具超国家性质的新型独特的法律制度,可谓自成一体。

欧洲联盟法律创制只有两年,成败得失以及对于世界经济、社会、文化具有哪些积极意义,还有待于观察。

在笔者看来,既然用传统国际法与国内法