

· 历史研究 ·

# 1965年“空椅危机”起因考析

贾文华

(中国政法大学 政治与公共管理学院, 北京 100249)

**摘要:**“空椅危机”根源于两种欧洲观的直接冲突,本质上是共同体内超国家主义与政府间主义正面交锋的结果,实际发端于无果而终的“福歇计划”。从一定意义上来看,“福歇计划”的提出与搁浅、英国第一次入盟申请的否决、法德条约的签订都是“空椅危机”无法分割的组成部分。委员会1965年3月扩大欧洲议会与委员会权力的建议只是加速了危机发展的实际进程,即使没有委员会的扩权建议,法国与其他成员国及共同体超国家组织间的正面冲突也在所难免。

**关键词:**空椅危机;福歇计划;委员会建议;权力;冲突

**中图分类号:**K505 **文献标识码:**A **文章编号:**1003-0964(2003)05-0114-04

1965年4至6月,法国与其他成员国及欧共体委员会在农业和共同体超国家组织的扩权问题上发生了严重的分歧。德、意等成员国及委员会主张应将农业与超国家组织的扩权问题视为一揽子计划同时予以解决,法国坚持只解决农业问题,反对委员会的扩权建议。由于对立的双方互不妥协,法国于7月上旬召回了其在共同体常设代表委员会的代表,全面实施缺席抵制政策,从而引发了持续达半年之久的“空椅危机”(Empty Chair Crisis)。一般认为,“空椅危机”起因于共同体成员国在农业问题上的分歧<sup>[1](P568)</sup>。尽管农业问题与危机始终交织在一起,但它实际发端于无果而终的“福歇计划”,本质上是共同体内超国家主义与政府间主义正面交锋的结果。从一定意义上来看,“福歇计划”的提出与搁浅、英国第一次入盟申请的否决都是“空椅危机”无法分割的组成部分,而委员会1965年3月扩大共同体超国家组织权力的建议则加速了危机发展的实际进程。

一、“空椅危机”根源于两种欧洲观的直接冲突,发端于无果而终的“福歇计划”

长期以来,在欧洲联合的问题上始终存在着联邦道路与邦联道路的争论。由于西欧地区小国林立,利益与矛盾错综复杂,联邦与邦联主义者的努力均未收到实质性的效果。经过二战的血雨腥风,西欧人在联合的问题上变得更为务实,但有关一体化的道路之争并未因此而停息。部分人主张欧洲应走超国

家主义道路,通过职能化的途径逐步建立起具有联邦制国家性质的政治共同体。另一些人则坚持政府间主义道路,认为应通过主权国家间的密切合作推动欧洲的复兴。

《罗马条约》的签订可谓是超国家主义的一次巨大胜利,但条约本身所蕴涵的不确定性却使两大主张间的斗争日趋激烈。《罗马条约》没有明确规定要将共同体建设成具有联邦制国家特性的实体权利机构,但却赋予共同体以巨大的权力。条约第189条规定:“欧洲议会(与理事会共同行事)、理事会与委员会应制定规则、发布指令、做出决定、提出建议或发表意见。规则具有普遍适用性,具有完整的约束力,并在所有的成员国中直接适用。指令在要取得的结果上对它所发向的成员国具有约束力,但在方式与方法的选择上留待各国当局决定。决定对它所发向的各方具有完整的约束力。建议与意见不具有约束力。”<sup>[2](P184)</sup>

从上述条款中不难看出,共同体在许多方面有凌驾于成员国之上的法律地位与权力,但共同体内各机构的权力划分则使共同体的实际权力地位打了很大的折扣。欧洲议会与委员会代表的是共同体的集体利益,但共同体的实际权力则掌握在由成员国政府指派的部长理事会手中。另一方面,部长理事会及常设代表委员会的成员只是成员国政府或其首脑派出的代表,他们参加谈判、讨价还价、寻求妥协,但

收稿日期:2003-04-10

作者简介:贾文华(1961-),男,内蒙古乌海人,中国政法大学政治与公共管理学院教师,历史学博士。

并没有最终的决定权。有鉴于此,共同体顶层实际处于权力空悬的状态。随着一体化的发展,共同体的权力归属问题日益成为人们关注的热点。热衷于一体化的人士主张将欧洲议会及委员会转变成共同体的实体权利机构,并将共同体逐步建设成具有主权国家性质的政治联盟,但这一主张却招致了戴高乐的不满与反对。

戴高乐反对任何形式的超国家主义安排。他认为,“民族国家构成了惟一有意义的政治现实”<sup>[31](P70)</sup>,因此拒不接受将民族国家融合为一个超国家共同体的主张,声称欧洲应成为“从乌拉尔到大西洋大陆国家之间合作构成的实体”<sup>[41](P21)</sup>,该实体将“独立于美苏阵营,发挥自主的世界作用,捍卫自身的利益”<sup>[31](P170)</sup>。戴高乐复出以后显然认识到了欧共体的合作将给法国经济带来巨大的好处,但其固有的欧洲观并未发生实质性的改变。他曾公开表示:“外面提供的酒杯固然非常大,但我们愿意从自己的杯中喝酒,同时与我们周围的人碰杯。”<sup>[51](P112)</sup>他复出之初之所以“慷慨激昂地声言法国既然已经签订了《罗马条约》,就将承担其承诺的义务”<sup>[41](P24)</sup>,根本原因在于此时的戴高乐还无力按照他个人的意愿来改造欧共体。随着法国国内局势的缓解以及共同体的进一步发展,戴高乐日益将注意力转向欧共体,力图使其成为恢复法国大国地位的政策工具,其结果必然使共同体内两大主张之间的交锋日趋激烈。

1959年戴高乐在罗马时提出一项建议,希望建立共同体6国外长定期会晤机制,并设立一个常设秘书处协助其工作。法国的建议受到了德国和意大利的欢迎。11月,6国同意共同体国家外长每3个月会晤一次,主要目的是协调6国的政策。然而戴高乐上述建议的真正意图不仅仅是协调6国的政策。1960年5月戴高乐明确表示,法国希望“为一个政治、经济、文化及人道的西欧同盟做出贡献,组织该同盟的目的是为进步与防卫而采取行动”<sup>[41](P35-36)</sup>。法国政府提议6国应尽快召开首脑会议讨论法国的建议。

1961年2月,共同体6国在巴黎召开了自《罗马条约》实施以来的第1次首脑会议,但与会者并未就法国的建议形成一致的看法。7月,6国又在波恩召开第2次首脑会议。由于戴高乐自提出建立定期外长会晤建议以来,不断呼吁加强共同体的政治合作,波恩会议决定建立一个委员会来研究法国的建议,并指派法国驻丹麦大使克里斯蒂·福歇(Christian Fouchet)出任该委员会主席。

1961年11月,该委员会就法国建议提交了一份报告草案。报告的内容主要有4个方面:1. 建立一

个由政府首脑或外长组成的理事会,理事会实行定期会晤制度,采取全体一致通过的方式进行决策。2. 建立一个政府间合作性质的常设秘书处,其成员为各国外交部派出的高级官员,秘书处的办公地点应设在巴黎。3. 建立4个政府间性质的常设委员会,分别负责处理外交、防务、商务及文化事务。4. 建立一个欧洲议会,其成员由各国的立法机关指派<sup>[51](P105)</sup>。

法国的建议表面上看是要加强欧洲的合作,实际上是要削弱共同体的职能,将政治与安全等领域的合作从欧共体的框架内剥离出来,建立一套由法国主宰或法德联合主宰的政府间合作体系。“福歇计划”无疑是要限制共同体超国家组织的进一步发展。戴高乐反对赋予议会及委员会更多的权力,尤其不愿看到委员会以共同体的主权代言人身份活动在国际政治的舞台之上。他曾不止一次地公开表述:“欧洲的现实是什么?欧洲应建立在什么样的支柱之上?答案实际上是(民族)国家……。国家是惟一有权力发号施令并采取行动的实体权力组织。”<sup>[61](P23)</sup>法国的计划实际上还有第3个目的,那就是关上共同体扩大的大门。比、荷、卢3小国一直担心欧共体有朝一日会变成实现法国或法德联盟利益的工具,因此急切盼望英国能早日加入欧共体,制约法德并保护小国的利益。“福歇计划”出台时英国入盟的态度已十分明朗,但法国的计划显然会进一步提高欧共体的门槛。因此,比、荷、卢3国认为,即使要实施“福歇计划”,也得等到英国入盟以后再说。

为了使其他成员国接受“福歇计划”,戴高乐进行了一系列的游说活动。1961年2月和4月,戴高乐分别与西德总理阿登纳及意大利总理会晤,希望两国支持法国提出的计划。阿登纳表示愿意接受法国的计划,意大利总理尽管疑虑较多,但表示愿意进一步考虑“福歇计划”;然而法国的计划却遭到了比、荷、卢3国的强烈反对。1962年4月,6国就法国的计划再次举行会议。由于成员国在此问题上分歧严重,“福歇计划”最终不了了之。

“福歇计划”搁浅以后,戴高乐并未就此罢手。1963年1月14日戴高乐无视其他成员国的不满,以一个裁判者的口吻武断地否决了英国加入欧共体的申请。与此同时戴高乐积极行动继续深化法德同盟关系,并于1月22日与德国签订了双边友好条约。法德条约实际是“福歇计划”的缩影,条约规定“在做出任何决定之前,两国将在所有重大的对外政策问题上进行磋商,特别是在事关双方共同利益的问题上尽可能协调立场”<sup>[71](P141)</sup>。

“福歇计划”的出台与否决实际是1965年“空椅危机”的前奏。共同体内两种不同的一体化主张的正

面交锋自此而始,正如汉斯·赫伯特·高斯(Hans Herbert Gotz)所言:“尽管人们特别是哈尔斯坦没有认真对待来自巴黎的信号,但仔细观察后就会发现这一严重的危机在更早的时候就已经在地平线上隐现。”<sup>[8](P151)</sup> 伴随着一体化的深化,两种一体化观点之间的对抗也日趋白热化。

## 二、委员会的建议加速了危机的发展进程

为了切实贯彻《罗马条约》有关共同农业政策的条款,共同体部长理事会于1962年1月14日做出了一项决议,对共同体的农业基金与成员国在共同农业政策的费用方面所应承担的份额做出了详细的规定,共同农业政策因此而得以全面启动。然而该决议只是一个过渡性的安排,并未对1965年以后的具体措施做出详细的说明。随着1965年6月30日这一最后期限的临近,有关共同农业政策及其资金支持问题的讨论也日趋激烈。部分成员国认为,3年过渡期结束以后共同体6国就应建成完全意义上的农产品共同市场,但德、荷等其他成员国则另有想法。为了满足所有成员国的要求,理事会指令委员会在1965年3月底以前提交一项新建议。委员会受命提交的建议主要分为3个部分。前两个部分主要论及从1965年7月到1967年6月两年过渡期内贯彻共同农业政策及共同体的自有财源问题。成员国虽然对此存在分歧,但远没有达到不可调和的程度。委员会建议的第3部分的主要内容是扩大欧洲议会及委员会自身的预算权问题,正是扩大预算权的问题引发了法国与其他成员国及共同体委员会之间的直接冲突。

委员会认为,共同体自有财源的急剧增加必然要求对共同体的财政决策实施适当的民主控制,其实现的途径是强化欧洲议会的预算控制权。在以往的情况下,共同体的预算大权全部由理事会独家垄断,虽然《罗马条约》规定议会有权提出自己的意见,但并未赋予理事会接受议会意见的责任。有鉴于此,理事会在决策时基本不考虑议会的反映与建议。委员会第3部分建议的主要目的是从根本上改变这一状况,并设计了一整套的预算审批程序。

委员会建议,预算草案应首先由委员会提出并依照现行的惯例直接呈送给理事会。理事会在其认为必要的情况下通过多数表决制对草案进行修改,然后将修改后的预算草案转给议会审议。如果草案获得议会批准或议会在当月未能提出自己的修改意见则草案获得通过。如果议会通过多数表决对草案提出了修改意见,草案应首先转到委员会,委员会有权接受或否决议会的修改意见。如果委员会接受了经议会修改后的草案,理事会应在一国一票的前提

下以六分之五的多数对草案做出另行修改。如果委员会与议会意见不统一,理事会只能以六分之四的多数来否决议会的提案并接受委员会的草案<sup>[9](P204-205)</sup>。

委员会所设置的上述预算决策程序,在扩大议会预算权的同时却使自身的权力获得了空前的拓展。在这一决策程序中,委员会实际成为理事会与议会之间调停的角色,其实际权力与影响力并不比理事会小多少。《罗马条约》曾赋予委员会提出预算草案的权力,但并没有明文赋予其参与预算的最终决策权。从一定程度上来看,《罗马条约》在预算问题上对委员会的自主权力进行了一定的限制。条约第201款a条规定:“出于维护预算制度的考虑,如果委员会的建议或措施有可能对预算造成明显的影响,并超出了理事会根据第201款所建立的共同体自有财源能够承载的界限,委员会则不应该就共同体的某一项法案提出建议,修改其建议或采取某种落实措施。”<sup>[9](P204-205)</sup> 这显然成为法国指责委员会违背条约的主要依据。委员会认为其增加议会预算权力的建议是在充分考虑了理事会以前做出的有关决议及部分成员国要求的基础上做出的,因此坚持其建议的3个部分是相互关联不可分割的整体,应当做一揽子计划通过并实施。(1963年12月底,理事会在讨论欧洲农业保障与指导基金实施问题的会议上曾做出决议,强调增强欧洲议会的预算权力。1964年,荷兰、西德、卢森堡的代表曾在常设代表委员会进一步研究合并共同体机构的会议上提出增加议会权力的问题。)委员会此项要求的实际用意在于,法国要实现其共同农业政策的要求,就得接受其他成员国及共同体机构均等获益的现实。

委员会的建议遭到了法国的强烈反对。法国外长认为委员会增加议会及自身预算权的主张违背了《罗马条约》的基本精神,坚持此次会议要解决的问题是无条件地为1965年7月1日到过渡期结束期间的共同农业政策制定财政法规。意大利外长范法尼(Sig. Fanfani)坚决反对法国的主张,认为委员会的建议应作为具有整体性的一揽子计划来对待。德国与荷兰代表支持意大利的观点,委员会主席哈尔斯坦则继续坚持原有的立场,认为委员会的建议不仅没有违背条约的基本精神,而且是依据理事会以前做出的有关决议及成员国的要求做出的。由于双方分歧严重,法国外长与1965年7月2日凌晨强行中止了谈判,并宣布共同体已陷入严重的危机之中。

委员会是此次冲突中受法国指责的主要对象,但它并未因危机的发生而停止工作。7月上旬,委员会在综合各成员国主要观点的基础上着手起草一份

新建议。与3月底的建议相比,新建议有两点最明显的变化:一是将建立共同体自有财源的时间推后至1970年,二是没有突出强调议会的扩权问题。委员会只在备忘录中表示,在议会的权力问题上它将保留陈述其观点的权利<sup>[9](P212-213)</sup>。委员会立场的转变并未对法国产生明显的影响,法国实施缺席抵制政策显然另有目的。

从法国开始实施缺席抵制政策后的反应及戴高乐在9月份记者招待会的讲话内容来看,委员会的扩权建议只是加速了危机白热化的进程。从一定程度上来说,即使没有委员会的扩权建议,法国与其他成员国及共同体超国家组织间的正面冲突也在所难免。戴高乐曾在9月9日的记者招待会上表示:“建立六国经济同盟的条约存在错误与模糊性,这是为什么危机或迟或早都不可避免的原因。”<sup>[1](P568)</sup>

《罗马条约》规定,从1966年1月1日(共同市场计划进入第3阶段)起在共同体理事会内实施多数表决制,届时一项提案只要获得多数成员国的通过便可生效实施。多数表决制的实施无疑会使法国的自主权与独立性受到制约。自墨西哥会议以来,法国始终是共同体中的少数派,几乎在所有的上都与多数成员国不和。一旦实施多数表决制,法国将不得不屈从于其他成员国甚至小国的意愿。多数表决制的实施则会对委员会产生完全不同的影响,其权力会获得一定程度的扩大。

在6月底的整个谈判过程中,法国代表虽然并未提及这一问题,但戴高乐对此无疑早已经过深刻的思考,并决议修改这一不符合法国利益的超国家性条款。他在9月9日记者招待会临近结束时清楚地讲到:“按照条约的规定,明年1月1日将在部长理事会内实施多数表决制。换言之,在不经法国许可的条件下,她将在一切经济事务、社会有时甚至在政治事务方面都有可能受到控制,法国农业所取得的成果尤其会随时都面临(丧失的)危险。另一方面,在这一相同的日期之后,理事会要么完全接受要么彻底否决布鲁塞尔委员会所提出的建议,成员国只有在全体一致的情况下才能够对委员会的建议提出修改方案。”<sup>[9](P215)</sup>

经历了半年的危机之后,共同体成员国于1966年1月达成了恢复共同体正常运行的《卢森堡妥协案》。协议主要包括两方面的内容:限制委员会的权力与继续执行全体一致通过的规则<sup>[10](P193-194)</sup>。作为

危机终结的标志性文件,其内容无疑从另一个侧面说明,法国实施缺席抵制政策的基本动因不仅仅在于解决农业问题上的分歧,更主要的是反对赋予共同体超国家组织及共同体本身更多不利于成员国主权地位的权力。

1965年“空椅危机”是自煤钢共同体建立以来,欧共体内法国与其他成员国及共同体超国家组织间最为严重的一次正面冲突。农业问题上的分歧及委员会的建议成为引发冲突的直接诱因,但危机发生的深层次原因则是共同体内超国家主义与政府间主义两种一体化主张直接交锋的结果。“空椅危机”之后,共同体的超国家色彩大为减弱。“危机的影响以及通过《卢森堡妥协案》的解决方式,使共同体的未来发展更多地表现出由独立国家组成的政府间联盟的特征”<sup>[5](P115)</sup>。

#### 参考文献

- [1] Anthony L. Teasdale. *The life and death of the Luxembourg Compromise* [J]. *Journal of Common Market Studies*, 1993, 31(5): 5
- [2] 戴炳然. 欧洲共同体条约集[M]. 上海: 复旦大学出版社, 1993.
- [3] Serge Berstein. *The Republic of De Gaulle, 1958-1969* [M]. Cambridge University Press, New York, 1989.
- [4] Alain Guyomarch... (et al) *France in the European Union* [M]. St. Martin's Press, New York, 1998.
- [5] Derek W. Urwin. *The Community of Europe-A history of European integration since 1945* [M]. Longman Limited, New York, 1995.
- [6] Richard M callister. *From EC to EU: an historical and political survey* [M]. Routledge, London, 1997.
- [7] A. G. Harryvan and J. V. Vander Harst ed. *Documents on European Union* [M]. ST. Martin's Press, New York, 1997.
- [8] Hans Herbert Gots. *The crisis of 1965-66* [A]. In Wilfried Loth... (et al) ed, *Walter Hallstein: the forgotten European?* [C]. Macmillan Press Ltd, Great Britain, 1998.
- [9] John Lambert. *The constitutional crisis 1965-66* [J]. *Journal of common market studies*, 1966.
- [10] David de Giustino. *A reader in European integration* [M]. Longman, New York, 1996.

责任编辑: 吉家友

(下转第120页)

次,这种策略实施起来,只能暗中操作,不能为“夷人”所知,否则会招致麻烦。在侯官县知县兴廉接上级饬令而传谕各项匠人,不许为夷人修理之后,有一姓林的木匠私自得受雇资,为“夷人”代做木屏风一架,遭兴廉“传案责释”,当英国官员知道这件事后“即以地方官禁止工匠,不许受雇夷人,系属有意背约”兴廉恐起衅端不得以允为出示晓谕<sup>[7](P109)</sup>。兴廉的做法和理由,在此后清官员处理对外事务时,屡见不鲜。随着中国一次次的战败,外国在华势力一天天的扩展,他们对中国文化了解的日益加深,“阳示德意,阴为钳制”的制夷之策,在武力面前也只能显得苍白无力。此后众多的绅民反教事件中,各级官员及中国政府在屡次实施该策略后屈从于武力之下就是其最好的注释。

“阳示德意,阴为钳制”的制夷之策有它的合理性,其实施也不乏爱国之心的存在。但它在神光寺事件成功使用及在此后教案事件中的多次运用,并不能改变中国落后的局面,只会加强天朝上国的心态,对中国走向现代化则于事无补。“师夷长技”,发展自己,国家强大才是“制夷”的根本保证。

#### 参考文献

- [1] 徐继畲. 报英人租住神光寺并采买台湾煤炭疏[A]. 近代中国史料丛刊续编[Z]. (第 42 辑). 台北: 文海出版

社, 1977.

- [2] 徐继畲. 覆英夷租住寺屋实情并镇静筹办侦查谣言疏[A]. 近代中国史料丛刊续编(第 42 辑)[Z]. 台北: 文海出版社, 1977.
- [3] 徐继畲. 覆英夷搬出神光寺并琉球使臣递文疏[A]. 近代中国史料丛刊续编(第 42 辑)[Z]. 台北: 文海出版社.
- [4] 任茂棠, 杨荣春. 神光寺事件论纲[J]. 山西大学学报(哲社版), 1992, (4): 56-58.
- [5] 徐继畲. 瀛环志略[M]. 续修四库全书[Z]. 天津图书馆藏清道光二十八年福建抚署刻本影印
- [6] 徐继畲. 覆周天爵原奏预防英夷疏[A]. 近代中国史料丛刊续编(第 42 辑)[Z]. 台北: 文海出版社, 1977.
- [7] 朱金甫, 吕坚. 清末教案(第 1 册)[Z]. 中国近代史资料丛刊续编[Z]. 北京: 中华书局, 1964.
- [8] 徐继畲. 覆英夷不肯搬出神光寺及钉塞炮尊疏[A]. 近代中国史料丛刊续编(第 42 辑)[Z]. 台北: 文海出版社, 1977.
- [9] 筹办夷务始末[Z]. 近代中国史料丛刊(第 62 辑)[Z]. 台北: 文海出版社, 1977.
- [10] 孙江. 十字架与龙[M]. 杭州: 浙江人民出版社, 1990.
- [11] 筹办夷务始末[Z]. 北京: 中华书局, 1964.

责任编辑: 吉家友

## An approach to XU Ji-yu's tactics on Shenguangsi Event

HUANG Oct-hua

(Henan University, KaiFeng 475001, China)

**Abstract** Shenguangsi event was a diplomatic issue, which was caused by two Englishmen renting shenguangsi in Fuzhou in 1850. This issue was handled directly by XU Ji-yu. The purpose of this article is to analyze xujiyu's tactics of dealing with shenguangsi event, which was to some extent reasonable but lack of longterm consideration.

**Key words:** XU Ji-yu; shenguangsi event

(上接第 117 页)

## The causes of the Empty Chair Crisis in 1965

JIA Wen-hua

(China University of Political Science and Law, Beijing 102249, China)

**Abstract** The crisis of 1965-66 was originally caused by the direct clash between supranationalism and intergovernmentalism, and actually started as early as the Fouchet Plan was voted down. The death of the Fouchet Plan, the failure of the British first application to join the common market, the treaty signed by West Germany and France are, in some way, the indispensable parts of the crisis of 1965-66. It is believed that if there hadn't been the March proposal by the committee, a face-to-face conflict between France and the other member countries would have been unavoidable. The committee's proposal, to some extent, only speeded up the crisis.

**Key words:** Empty Chair Crisis; the Fouchet Plan; the committee's proposal; power conflict