

欧盟为什么需要民族国家？

——兼论欧洲一体化的理论误读*

梁雪村

内容提要：近年来，欧洲一体化进程遭遇了民族主义的回潮。是什么力量在维系欧盟成员国内部的民族主义？一体化的超国家理念经历了三代人的论证、传播、普及并实质性地弱化了边境、统一了货币之后，为什么还是没有“驯服”早就被宣布要退出历史舞台的民族主义？本研究从大卫·米特兰尼提出功能主义路径的历史背景入手，指出欧洲一体化从未获得过消灭民族国家、实现深度政治融合的理论保证。从根本上而言，功能主义路径指导下的一体化未能替代民族主义和民族国家的三项基本政治功能：一是确保相当范围内的政治团结；二是维持福利国家的道德前提；三是共识的再生产。欧洲一体化在过去半个多世纪中的成功有赖于民族国家提供的政治根基，对民族国家的超越难以在缺少功能替代的前提下发生。

关键词：欧洲一体化 功能主义 民族主义 民族国家 民主

在 2019 年 6 月举行的欧洲议会选举中，右翼民族主义政党和反对欧盟建制的民粹主义政党一共获得了 112 个席位，虽然没有出现选举前各国担心的“疑欧派”在议会中占据半壁江山的窘迫局面，但英国、法国、意大利和波兰四国的民族主义和民粹主义政党均有效瓦解了中左和中右的选民基础，稳居第一大党。^① 自 20 世纪 50 年代欧洲一体化启动以来，功能层面的逐渐融合使当今的欧盟成员国之间彼此高度依赖，欧洲单一市场的拓展、欧元的诞生和申根区的建立在制度层面不断消解主权国家边界的

* 本文系国家社会科学基金一般项目“多民族国家民族建构的理论与实践研究”（项目编号：19BZZ027）的阶段性成果。

^① 英国新近成立的脱欧党（Brexit Party）获得了 30.79% 的选票，法国的国民联盟（Rassemblement National，2018 年 6 月前称“Front National”）获得了 23.34% 的选票，意大利北方联盟（Lega Nord）和五星运动（Movimento Cinque Stelle）分别获得了 34.26% 和 17.06% 的选票，波兰的保守民族主义政党法律与公正党（PiS）更是以 45.38% 的选票取得了压倒性的胜利，详见“2019 European Election Results,” European Parliament, July 2, 2019, <https://www.europarl.europa.eu/election-results-2019/en>, last accessed on 25 November 2019.

意义和作用。然而,近年来,欧盟国家的民意出现了复杂而微妙的变化,具体表现为英国脱欧党、法国国民阵线、意大利五星运动党和荷兰自由党等右翼力量的崛起。这些新的政治势力对国家利益和“民族性”的强调远高于对欧洲一体化的兴趣。换言之,欧盟并未像很多专家学者——无论是联邦主义者还是功能主义者——预言的那样,伴随着一体化程度的加深,越来越多的功能将由联盟来承担,民族国家变得无足轻重,甚至被完全替代。^①

现有文献对这一现象的解释可以归为两大类:一是强调经济因素的影响,2008年金融危机之后,欧盟经济增长的放缓乃至全球贸易不确定性的加剧使得繁荣时期掩盖的问题逐步显现;^②二是强调民族主义、民粹主义和种族主义等保守政治理念的回潮。^③第一种解释的问题在于,经济环境的恶化既有可能导致欧洲的分裂也有可能加速一体化的继续深化。因为欧洲一体化的最初动力就是克服狭小的国内市场和各自为政的经济策略,调动整体资源而不是单靠每个民族国家自身的力量来重建战后的欧洲。欧洲关税同盟和单一市场的建立也是为了对冲全球贸易和金融体系的波动性。因此,遭遇危机的成员国不一定会选择对抗欧盟。经济困境导致欧洲一体化受阻的因果必然性缺少论证。第二种解释的问题更为隐蔽,从表面上看,因为民族主义强调国家利益,因此民族主义的回潮导致一体化受阻是相当令人信服的论点。然而,一个非常关键但经常被相关领域的学者忽略的问题是:民族主义确实给一体化带来了挫折,但究竟是什么力量在维系欧盟成员国内部的民族主义?也就是说,一体化的超国家理念经历了三代人的论证、传播、普及并实质性地超越了边境、统一了货币之后,面对早就被宣布要退出历史舞台的民族主义为什么还是不能取得压倒性的优势?

早在欧洲一体化突飞猛进的阶段,历史学家阿兰·米尔沃德(Alan S. Milward)就相当敏锐地察觉到了这种普遍存在的错误认知,即相互依赖的增加导致民族国家主权让渡的增加是一个持续的、线性的过程。^④这种错误认知的出现有很多原因,包括自

^① 参见法国外长罗伯特·舒曼(Robert Schumann)1950年5月9日的著名演讲,Brent F. Nelsen and Alexander Stubb, *European Union: Readings on the Theory and Practice of European Integration*, Lynne Rienner, 1994, pp.11-12;担任过欧洲经济共同体委员会首任主席的哈尔斯坦(Walter Hallstein)将欧洲一体化的终点描述为“先存的政治秩序将会消解,一个欧洲的超级民族国家将取而代之”,参见Walter Hallstein, “The Unity of the Drive for Europe,” At the Opening Session of the Seventh Conference of European Local Authorities, Rome, October 15, 1964。对欧洲一体化前景的展望和认知,参见Jean Monnet, *Memoirs*, Doubleday, 1978; Michael Burgess, *Comparative Federalism in Theory and Practice*, Routledge, 2006。

^② Ramūnas Vilpišauskas, “Eurozone Crisis and European Integration: Functional Spillover, Political Spillover?” *Journal of European Integration*, Vol.35, No.3, 2013, pp.361-373。

^③ 例如田焯:《欧洲一体化:区域民族主义与国家民族主义的交织》,载《世界民族》,2011年第2期,第1-8页;钟准:《当政党政治遭遇欧洲一体化》,载《文化纵横》,2013年第2期,第40-45页。

^④ Alan S. Milward, *The European Rescue of the Nation-State* (Second Edition), Routledge, 2000, p.6。

由主义经济学理论的话语霸权、民族主义的污名化以及功能主义在实践层面的胜利,但更为根本的是对民族国家的实际政治意义缺少认知。这种认知的缺乏不仅发生在政策制定层面,同时也发生在与民族国家相关的理论研究层面。在讨论欧洲问题的过程中,人们的注意力过度集中于“压死骆驼的稻草”,而不是骆驼本身。

本研究从欧洲一体化的理论源头入手,重新梳理大卫·米特兰尼(David Mitrany)提出功能主义路径的历史和理论背景,指出以功能主义为基底的欧洲一体化进程从未获得消灭民族国家、实现深度政治融合的理论保证。然而,后来的理论家对功能主义以及米特兰尼核心关切的系统性误读,直接或间接地导致了米尔沃德指出的线性错误认知。从本质上而言,功能主义路径指导下的一体化进程未能替代民族主义和民族国家的三项基本政治功能:一是确保相当范围内的政治团结,弥补资本主义生产方式和自由市场经济对传统道德和宗教共同体的瓦解,对抗个体由于日益原子化而导致的脆弱和异化;二是维持福利国家的道德前提,福利国家带来的去市场化是欧洲一体化成功的重要隐性条件;^①三是共识的再生产,根据民主化理论,共识的存在是现代民主制度有效运行的基本前提。

本研究在深入挖掘和系统性讨论民族国家理论的基础上,辅以田野调查和文本分析的研究方法。笔者于2013-2016年间在苏格兰和英格兰进行了分阶段实地调研,2018年在法国和德国进行了单次实地调研,2019年又于德国进行了单次田野调查,收集了基层民众对欧洲一体化的认知与态度,为以理论探讨为主体的研究提供了有力的经验支撑。

一 “欧洲一体化”的两种叙事

当代意义上的欧洲统一理想诞生于第二次世界大战的灰烬中。1945年,无论是左翼还是右翼,无论民主主义者还是帝国主义者,都相信欧洲的统一能最终替代无以为继的大陆均势,促进主要国家之间的合作,防止毁灭性战争的再次爆发。然而,一体化并非欧洲的宿命。煤钢共同体(The European Coal and Steel Community)的建立在于

^① 关于“去市场化”的论述,参见 José-Manuel Fresno, Stefan Meyer and Skye Bain, “The Future of Social Services in Europe,” *Public Policy Portuguese Journal*, Vol.4, No.1, 2019, pp.64-76; Rik Van Berkel, Willibrord de Graaf and Tomáš Sirovátka, *The Governance of Active Welfare States in Europe*, Palgrave Macmillan, 2011, pp.237-263。

20世纪50年代并非必然发生的事件,更多的是政治选择的结果。^① 尽管在过去的70年中,欧洲国家领导人通过一次又一次艰难的政治选择推动了“统一欧洲”的大踏步前进,但一体化的内在目标究竟为何从来不是明白无误的。事实上,“欧洲”这一概念长期存在两种截然不同的叙事:一种是世界主义的,另一种是民族国家的。

(一)世界主义的欧洲

尽管欧洲一体化正式启动于1950年,但“统一”的欧洲这一观念由来已久,它既是罗马帝国的遗产,也是基督教神权的遗产。众所周知,罗马帝国崩溃后,欧洲在政治和军事上陷入了长期的分裂,1500年左右,欧洲国家的数量高达五百个。^② 但当时的神圣罗马帝国仍然基于宗教共同体的逻辑,致力于维系一个共同欧洲的纽带。到18世纪,尽管政治上依然分裂,而卢梭(Jean-Jacques Rousseau)仍然明确地论及“欧洲各国之间构成了一个无形的国家”。^③ 18世纪著名的国际法学家瓦泰尔(Emerich de Vattel)也指出,欧洲构成了某种政治体系,居于世界一隅的各国通过彼此之间的相互关系和各种利益将这一实体联系在一起。他认为,欧洲就像一个“共和国”,各个成员尽管相互独立但通过共同的利益整合在一起,维系着欧洲的自由与秩序。^④ 汉斯·摩根索(Hans Morgenthau)在《国家间政治:权力斗争与和平》一书的第十四章用大量篇幅旁征博引地回顾了历史上的“欧洲统一原则”。他认为,欧洲协调一般被认为是创建于1814年2月5日,奥地利、英国、普鲁士和俄国代表在这一天发表的声明称,他们不是以各自国家的名义发表声明,“而是以这些国家所组成的整个欧洲的名义”。^⑤

事实的确如此。在第一次世界大战前的欧洲,各国的君主或贵族统治者之间保持着经常和密切的联系。把他们联系起来的是家庭的纽带、共同的语言(拉丁语或法语)、共同的文化价值观、共同的生活方式以及关于绅士之间应如何相处的共同道德观。^⑥ 在类似的宫廷政治和贵族文化的基础上,君主的臣属也形成了内部均质的独立社会。如职业外交官确立了一套自己的原则、习俗和处世哲学,虽然受到各国不同利

^① Ernst B. Haas, *The Uniting of Europe. Political, Social and Economic Forces, 1950-1957*, Stanford University Press, 1958; Leon N. Lindberg, *The Political Dynamics of European Economic Integration*, Stanford University Press, 1963.

^② Bruce D. Porter, *War and the Rise of the State: The Military Foundation of Modern Politics*, Free Press, 1994, p.12.

^③ Jean-Jacques Rousseau, *Oeuvres Complètes*, Vol.10, Th. Lejeune, 1827, p.172.

^④ Emerich de Vattel, *The Law of Nations*, Book III, Philadelphia, 1829, pp.377-378.

^⑤ [美]汉斯·摩根索:《国家间政治:权力斗争与和平》(第七版),徐昕等译,北京大学出版社2006年版,第287页。

^⑥ 同上书,第316页。

益的驱动,但也“能清楚地认识到整个欧洲的普遍利益”。在这样的政治、社会基础之上,摩根索甚至提出,均势是一种欧洲现实(European Reality),只能在欧洲发挥效用,因为“均势的成功运作需要一个隐性的道德共同体的存在”。^①

第一次世界大战导致了四大帝国的覆灭,欧洲的封建贵族制度也逐渐走向事实上的共和制。然而,在民族国家时代,“世界主义的欧洲”并没有终结,只是形式和载体发生了变化,其覆盖的范围甚至还有所扩大。新的世界主义者由职业政治家、经理人、银行家、专业人士和精英学者等组成。他们往往毕业于类似的学校,具有国际性的职业体验,花费相当多的时间在世界各地旅行,同其他国家背景和文化相似的群体打交道。与早先的拉丁语、法语一样,这一群体将英语作为新的通用语言(*lingua franca*),并建立起共享的自由主义和世界主义的价值观。^②借用黑格尔的语言来描述:在每一个共同体(国家)之内,这些精英在他们整个的生活方式上都表现为一个与大多数人区别开来的群体。^③这些跨国精英对民族归属需求甚少,将国家边界视作幸好已经开始消失的障碍,国家只有在方便其全球运作的情况下才被认为是有用的。^④相比受教育程度较低的蓝领群体,欧洲的“新世界主义者”更少地受制于民族界限和地方身份,不管在拉脱维亚还是在意大利,他们都很少感觉自己是“异乡人”。著名政治经济学家罗伯特·考克斯(Robert Cox)从马克思主义的理论视角描述了这一现象:“马克思和恩格斯在《共产党宣言》中指出,资本家是国家的同盟,而全世界的工人的使命是联合起来。20世纪末的事态发展却表现了全世界资本家开始联合起来,而产业工人和其他的附属阶级则处于分裂的状态。”^⑤

(二) 民族国家的欧洲

民族国家起源于欧洲。尽管犹太教传统将古代以色列视为世界上第一个民族国家,但该领域的大部分学者将民族主义看作一种欧洲现象。如社会学家利娅·格林菲尔德(Liah Greenfeld)认为,民族主义思想发源于16世纪的英国。^⑥而更多的学者则

^① 按照摩根索的记述,霍恩洛厄-希灵斯菲斯特亲王担任德国首相的同时,他的一位兄弟却在担任罗马教区的红衣主教;一个侄子则是奥地利大臣;另一个侄子是奥地利的一位将军和外交官,后任奥地利驻柏林大使。参见[美]汉斯·摩根索:《国家间政治:权力斗争与和平》(第七版),第319页。

^② Neil Fligstein, *Euroclash: The EU, European Identity, and the Future of Europe*, Oxford University Press, 2008, p.123.

^③ [斯洛文尼亚]斯拉沃热·齐泽克:《民粹主义的诱惑》,载[德]海因里希·盖瑟尔伯格编:《我们时代的精神状况》,孙柏等译,上海人民出版社2018年版,第297页。

^④ Samuel P. Huntington, “Dead Souls: The Denationalization of the American Elite,” *The National Interest*, Spring 2004, pp.17-18.

^⑤ [加]罗伯特·考克斯:《生产、权力和世界秩序:社会力量在缔造历史中的作用》,林华译,世界知识出版社2004年版,第258页。

^⑥ See Liah Greenfeld, *Nationalism: Five Roads to Modernity*, Harvard University Press, 1992.

认为,民族主义诞生于法国大革命,其后建立的法兰西第一共和国是民族国家的原型。此后,民族主义在各个层面不断形塑着欧洲的政治规则,迫使不符合民族国家形态的政治存在向其靠拢。例如,英国王室现时的姓氏便是民族主义压力下的产物,由于维多利亚女王的丈夫阿尔伯特亲王是德国萨克森-科堡-哥达(Saxe-Coburg-Gotha)公爵之子,两人婚后子女均随父姓“萨克森-科堡-哥达”。因此,维多利亚女王成为汉诺威王朝的最后一任君主。她的王位继承人爱德华七世开启了一个新的王朝,并将“萨克森-科堡-哥达”这一德国姓氏沿用至1917年。第一次世界大战中,英国与德国的正面交锋和残酷搏杀导致英国民族主义者极度仇视德国和一切带有德国色彩的符号。在这种压力下,英王乔治五世不得不考虑放弃“萨克森-科堡-哥达”,选用王室在伦敦城郊的常住地温莎城堡作为新的姓氏,自此诞生了温莎王朝。

诸如此类的政治细节在法国大革命后的欧洲不断累积,使得欧洲的政治单元从封建王国向民族国家转变,有时候手段甚为激进。例如,波兰成为一个相对意义上的单一民族国家是通过1945年之后对境内人口的强制驱逐和重新安置才得以实现的。根据苏联与英国之间的协议,波兰将一部分领土转让给苏联(属于今天的乌克兰),同时取得原东普鲁士和西里西亚的一部分德国领土作为补偿。而生活在这部分土地上的德国人与德裔波兰人一道被强制驱逐出境,人数以百万计。至此,波兰才大致上具备了单一民族国家的形态。^①

尽管存在各种缺陷和局限性,打造主权民族国家这一政治使命贯穿了近现代欧洲历史的大部分时段,并成为欧洲政治的根本出发点之一。欧洲一体化必须面对这样一个现实:对很多成员国而言,民族国家并非亟待摆脱的政治形态。波罗的海三国在20世纪初的首次独立只持续了20年,此后经历了苏联和德国的三次占领,直到1990年左右一直是苏联的加盟共和国。这些国家内部均有数量可观的俄罗斯族,消化这一历史遗留问题还需要长期的努力。^②芬兰的主权在1991年之前一直受到苏联的压制,1948年苏联与芬兰签订的条约规定了芬兰不得加入任何形式的军事同盟,必须奉行亲苏的外交政策,在两国中任何一国遭遇外敌入侵时应相互支援。这种有限的主权状态直到1992年芬兰与俄罗斯重新缔结条约后才得以结束。^③对中东欧和东南欧诸国

^① Hugo Service, "Reinterpreting the Expulsion of Germans from Poland, 1945-9," *Journal of Contemporary History*, Vol.47, No.3, 2012, pp.528-550.

^② 例如,2018年拉脱维亚政府决定强制取消俄语教学,要求在2021年9月之前所有学校都使用拉脱维亚语。为此,“拉脱维亚俄罗斯族联盟”的支持者在里加组织了5000多人参加的抗议活动。

^③ Suvi Kansikas, "Dismantling the Soviet Security System: Soviet-Finnish Negotiations on Ending Their Friendship Agreement, 1989-91," *The International History Review*, Vol.41, No.1, 2019, pp.83-104.

而言,后冷战时代政治的基本出发点是:保留自己的民族国家身份并尽可能完整地保障失而复得的主权。这也是上述国家在2004-2013年加入欧盟时的指导思想。^①即便对率先推动一体化的西欧国家而言,以民族概念定义的共同体也不是无足轻重的。2008年,法国兴业银行由于市场交易损失而面临困境之时,法国总理迅速表态说:兴业银行在任何情况下都会“继续作为一家法国银行而存在”。这条消息被广泛解读为,如果兴业银行面临收购,那么收购者应当是另外一家法国银行。^②

尽管德国于2000年1月1日起修改《国籍法》,解除身份认同与“血统一文化—语言”之间的关联,按照更自由主义、更公民化的原则将民族国家定义为“因政治意愿而结合的共同体”。然而,这种对民族国家的重新定义还没有成为一种“欧洲共识”,大部分的中东欧和东南欧国家仍未超越赫尔德(Johann Gottfried von Herder)对“民族精神”的理解,即通过语言、文化以及宗教来确认国族身份(national identity)。^③ 欧盟国家中的“去民族主义化”还没有取得普遍的社会共识,而只是或多或少地影响了生活在城市中的、受过高等教育的居民以及政治、经济精英。^④ 即便在西欧国家,具有排外倾向的民族主义政党也获得了相当大的政治影响力。这些政党的主张与中东欧和东南欧国家具有民族主义色彩的相比,并没有体现出本质的差异。^⑤ 2016年4月,皮尤中心对15个国家进行的调查统计显示,欧洲在国族身份(national identity)的问题上仍然非常重视语言和文化,有48%(中位数)的被调查者认为接受当地文化对成为“自己人”而言非常重要(见图1),而语言一项的中位数是77%,居于被调查地区之首(见图2)。^⑥

① [德]海因里希·奥古斯特·温克勒:《西方的困局》,童欣译,中信出版社2019年版,第123页。

② Nicolas Véron, “Banking Nationalism and the European Crisis, Bruegel,” *Bruegel*, October 19, 2013, <http://www.bruegel.org/nc/blog/detail/article/1175-banking-nationalism-and-the-european-crisis/>, last accessed on 5 April 2014.

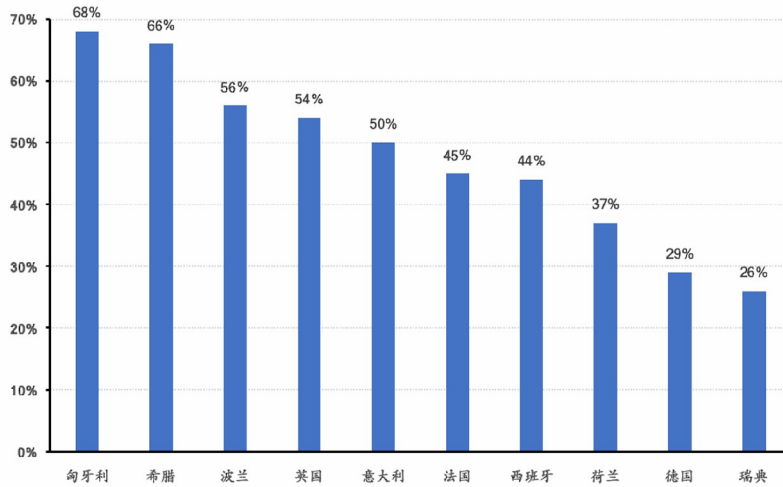
③ 赫尔德认为,如果你听懂了一支民歌的表意,那是因为创作它的人民和你一样都是德国人,他们在歌中与你交谈,和你这个与他们同属一个社会的人交谈。因为同为德国人,民歌的创作者应用了一些特殊微妙的细节、一些特殊的音韵、一些特殊的词语——只有德国人才能看出它们内在蕴涵的象征和经验,因为德国人浸淫其中,民歌只能针对特定的人群传达它特殊的意义,外人是听不出个中滋味的。参见[英]以赛亚·伯林著、[英]亨利·哈代编:《浪漫主义的根源》,吕梁等译,译林出版社2011年版,第64页;另参见F. M. Barnard, *Herder's Social and Political Thought: From Enlightenment to Nationalism*, Oxford University Press, 1965.

④ [德]海因里希·奥古斯特·温克勒:《西方的困局》,第138页。

⑤ 例如,2017年1月22日,欧洲最知名的极右翼政客齐聚德国科布伦茨市。这些政客预言,美国总统唐纳德·特朗普(Donald Trump)释放出的保守力量,将帮助他们在—场带有造反性质的“爱国之春”中轻松地在整个西欧掌权。

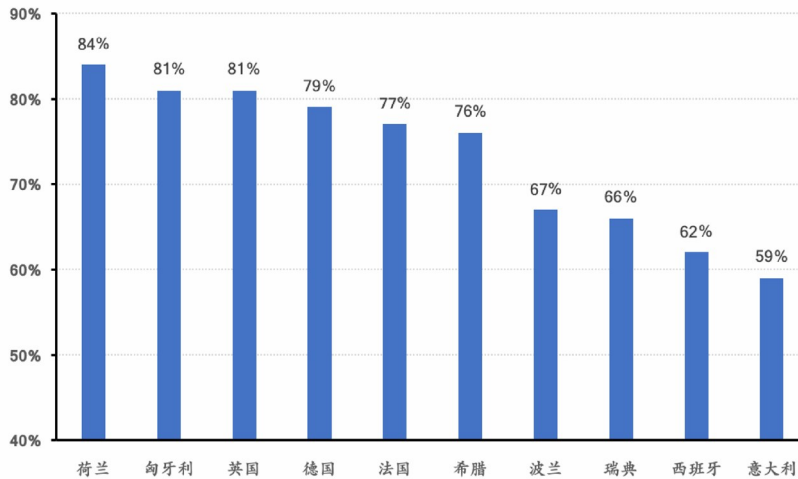
⑥ Bruce Stokes, “What It Takes to Truly Be One of US?” *Pew Research Center*, February 2017, <http://www.pewglobal.org/2017/02/01/what-it-takes-to-truly-be-one-of-us/>, last accessed on 10 March 2018.

图1 欧洲各国认为文化对国族身份非常重要的比例



资料来源: Pew Research Center, “What It Takes to Truly Be One of US?” February 2017。

图2 欧洲各国认为语言对国族身份非常重要的比例



资料来源: Pew Research Center, “What It Takes to Truly Be One of US?” February 2017。

综上所述,“世界主义的欧洲”和“民族国家的欧洲”构成了两种不同的叙事,这两种叙事之间的不对称正是欧洲一体化理论长期以来试图克服的障碍。在过去的半个多世纪里,“世界主义的欧洲”在学术层面和政策制定层面都占据了毋庸置疑的优先性。而欧元危机、欧盟宪法的失败、英国脱欧、难民问题和民粹主义的兴起等政治现象在经验层面反复提醒人们注意“民族国家的欧洲”不只是亟待克服的政治障碍,而是客观存在的、享有正当性的政治现实。欧洲一体化理论想要消解民族国家的中心性,推进跨国家的权力转移,首先必须正视民族国家在现代性的发展过程中扮演的复杂政治角色,某些基本的、日常的政治功能无法被联盟层面理性的、科学的制度设计所轻易取代。欧洲一体化的早期理论家对上述观点曾有较为清醒的认识,然而,一体化在功能领域的长足进步造成了某种盲目的胜利主义,这种“胜利主义”导致了缺少理论支撑的政治自信。

二 再谈大卫·米特兰尼:功能主义的“谬误”?

功能主义是欧洲一体化最重要的理论渊源。虽然不断受到新兴理论的挑战,但功能主义所提供的“概念池”(reservoir of ideas)持续地影响着一体化理论的发展与演进,在学术领域表现出长期的活跃态势。^① 国际关系理论中的功能主义学派,经常被归为自由制度主义的范畴,与社会学语境下的功能主义——以塔尔科特·帕森斯(Talcott Parsons)为代表——存在一定的差别。其基本主张是通过与人民福祉直接相关的技术合作和功能融合,降低乃至消除主权政治单位之间的政治和军事对抗。欧盟的成功被认为是功能主义理论在二战后的伟大实践。大卫·米特兰尼作为功能主义最重要的奠基人之一,其作品获得了广泛的关注。^② 随着国际组织和区域一体化的不断演进,功能主义也得到长足发展,并产生了新的理论分支,如厄恩斯特·哈斯(Ernst B. Haas)在米特兰尼的基础上提出的新功能主义和菲利普·施密特(Philippe Schmit-

^① Arne Niemann and Philippe Schmitter, “Neofunctionalism,” in Antje Wiener and Thomas Diez, eds., *European Integration Theory*, Oxford University Press, 2009, pp.45-66.

^② See David Mitrany, *A Working Peace System: An Argument for the Functional Development of International Organization*, The Royal Institute of International Affairs, 1943; David Mitrany, “The Prospect of Integration: Federal or Functional?” *Journal of Common Market Studies*, Vol.4, No.2, 1965, pp.119-149; David Mitrany, “The Functional Approach to World Organization,” in Carol A. Cosgrove and Kenneth J. Twitchett, eds., *The New International Actors: The UN and the EEC*, Macmillan, 1970; David Mitrany, *The Functional Theory of Politics*, Martin Robertson, 1975.

ter)对新功能主义的修正。^① 由于功能主义路径的主要关切在于如何克服领土性民族国家在政治和军事上的狭隘与局限,因此,欧洲单一市场的建立、欧盟的持续扩大以及欧元的启动对主权民族国家边界的超越经常被认为是证明了功能主义路径的有效性,并且,由于“溢出”效应的存在,欧洲的政治一体化会日益深入。

功能主义路径在20世纪70年代遭遇了理论挫折,甚至哈斯本人也指出功能主义对外部的经济和军事威胁、民众态度的转变以及民族主义等因素的关注不足。^② 在实践层面,欧盟向纵深发展的过程中接二连三地遭遇内部挑战,例如欧元危机、英国脱欧、难民问题导致的分裂以及民粹主义的泛滥等。这些挑战凸显了民族主义和国家利益的韧性,似乎是对功能主义路径固有缺陷的再次验证。然而,功能主义真的错了吗?为了回答这个问题,我们需要重新梳理米特兰尼的功能主义理论路径。

(一)功能主义兴起的历史与理论背景

拿破仑战争之后,大陆均势、欧洲协调等机制的运作维持了欧洲的百年和平。然而,第一次世界大战从萨拉热窝事件发生到大国宣战只用了短短37天的时间。经历了四年的残酷战争之后,国际社会迫切需要寻找一种新的途径维持扩大了欧洲秩序的稳定与和平。在创立国联(The League of Nations)的过程中,联邦主义成为压倒性的指导思想。联邦主义有着复杂的谱系,但从根本上而言是要在国际层面重现欧洲现代国家的建立过程,通过立法和法条来明确权利、划定义务,将原有的社会势力——如贵族、封建领主和军事集团——加以整合,达到控制暴力、建立社会政治秩序的目标。这一过程是欧洲现代国家形成的决定性环节,因此,面对战后如何降低战争风险、维持和平秩序的迫切需求,联邦主义被看成是一种合理的国内/国际类比。换句话说就是要在国际层面复制国内秩序的形成过程以及手段。

国联的创建充分反映了联邦主义的思路,力图通过条约和立法约束各国,确立协商的、非暴力的国际秩序,其思路的巅峰之作是1928年8月27日缔结的《凯洛格—白里安公约》(Kellogg-Briand Pact)。它放弃以战争作为国家的政策手段,只能以和平方法解决国际争端或冲突。这种努力的实际效果是近乎悲剧性的。即便在当时,为了促

^① 新功能主义更加强调制度建设的地区性,但没有改变米特兰尼的基本框架。由于本研究的关注点并非功能主义的理论细节,而是将其作为与联邦主义相对的理论路径来看待,因此不再细分功能主义的谱系。关于新功能主义的系统阐述和评论,详见Ernst B. Haas, *Beyond the Nation State: Functionalism and International Organization*, Stanford University Press, 1964; Ben Rosamond, “The Uniting of Europe and the Foundation of EU Studies: Revisiting the Neofunctionalism of Ernst B. Haas,” *Journal of European Public Policy*, Vol.12, No.2, 2005, pp.237-254.

^② Ernst B. Haas, *The Uniting of Europe: Political, Social, and Economic Forces, 1950-1957*, Stanford University Press, 1958, pp.xiv-xv; Ernst B. Haas, “Turbulent Fields and the Theory of Regional Integration,” *International Organization*, Vol.30, No.2, 1976, pp.173-212.

成条约的签订,也只能允许缔约国在公约上附加各种各样的保留条款,极大地损害了条约的效力。

在《有效的和平机制》(*A Working Peace System*)^①一书中,米特兰尼驳斥了通过联邦主义快速重建战后和平的幻想。他认为,国联试图通过立约在国家间建立起一种正式关系(formal relationship)——如婚姻——是不可能的。国联的失败和二战的爆发并非因为联邦主义不够完美,真正的问题在于,这种设计以19世纪的国家功能为模仿对象。但这种“守夜人”式的国家在过去几十年间已经逐渐过渡到目的性国家(purposive state),国家的本质从“法统”过渡到“服务”。^②这种转变不是国家的自愿选择,而是具体历史进程的迫切需求。例如,19世纪80年代,英国政府因为第一次布尔战争从普通民众中招募士兵,结果发现,英国人口——尤其是中下层市民——健康状况的恶化导致前来报名的志愿者中只有百分之十能够胜任海外军事行动。此后,英国政府开始对全民健康进行干预,促使“公共卫生”(Public Health)这个全新的功能领域的诞生。^③此外,罗斯福新政对米特兰尼产生了极大的触动,田纳西河流域管理局(Tennessee Valley Authority,成立于1933年)之类机构的出现彻底颠覆了“守夜人”式的国家功能。^④

在此情况下,将国际和平的期望建立在为各国立约的努力之上,的确可能临时达成某种清晰的、正式的国家间关系,然而这种局面远远无法满足国家面对的随时出现又不断变化的具体需求,因此注定成为国际层面的“乌托邦”。针对联邦主义设想的不切实际,米特兰尼评价道:如果各国在严酷的战争时期都不认为紧密的联合是必要的,那么,一旦敌人被彻底打垮,战胜国重新站立起来,有什么理由相信这时的各国会更加情愿接受一个联盟(union)的束缚呢?^⑤

^① 该书最初是为英国皇家国际事务研究所(Chatham House)撰写的政策文件,1943年刊印成册之后得到快速传播,也为米特兰尼本人赢得了国际声誉。

^② “目的性国家”的概念是由保守主义政治哲学家迈克尔·奥克肖特(Michael Oakeshott)最先提出,这类国家不再只是按照固定程序进行运作的政治组织。相反,它成为一个有目的的存在。其目的既包括安全和国防,又包括促进生产和提高全民福利,参见Terry Nardin, *The Philosophy of Michael Oakeshott*, The Pennsylvania State University Press, 2001, pp.212-216;另参见James Mayall, *Nationalism and International Society*, Cambridge University Press, 1990, p.87;关于国家功能的演变,详见Ha-Joon Chang, *Kicking Away the Ladder: Development Strategy in Historical Perspective*, Anthem Press, 2002。

^③ Anthony S. Wohl, *Endangered Lives: Public Health in Victorian Britain*, Methuen, 1984, pp.332-333。

^④ 田纳西河流域管理局是罗斯福总统为了应付大萧条而设立的专责解决田纳西河谷一切事务的机构,其功能包括整体规划水土保持、粮食生产、水利兴建、发电、交通等,是以地理位置导向设计一个整体解决方案,在当时获得很大的成功,经营至今。

^⑤ David Mitrany, *A Working Peace System: An Argument for the Functional Development of International Organization*, The Royal Institute of International Affairs, 1943, p.52。

在审视国联失败的原因和过程时,米特兰尼发现,各种国际协议和条约文件都随着国联的瓦解而湮灭,那些费尽心机确立的“正式关系”也不复存在,唯一留存下来的是功能性的机构,例如国际劳工组织。这些机构不依赖于“法统”,相反,它们因为各国存在具体而迫切的现实需求而得以保存,并持续发挥作用。因此,米特兰尼认为,与联邦主义相比更为有效的手段是以国家间合作和国际机构为网络,托住政治和军事上高度分裂的国际体系。在此基础上,各国的国家利益和各自的生存努力将通过功能的统筹而逐步融合。

(二)对米特兰尼理论的误读

欧洲一体化的发展从一开始便被寄予一种期望,即1950年舒曼计划(Schuman Declaration)中被反复引用的名句:“统一的欧洲不可一蹴而就,也不能靠单一计划来达成,而将会通过那些促成事实上团结(a *de facto* solidarity)的具体成就来实现。”^①在这种期望的影响下,新功能主义将一体化进程描述为:“身处不同民族国家间的政治行为体被劝说将其忠诚感、期待和政治活动转移到一个新的中心,这一新的中心要求凌驾于先前存在的民族国家之上的管辖权。其结局是新的政治共同体的出现。”^②然而,“事实上的团结”没有如期到来,“欧洲晴雨表”的调查显示,欧洲各国人民的认同即便在欧盟成立之后也变化缓慢,民族国家仍是欧洲各国民众主要的甚至唯一的政治忠诚对象。^③

上述情况也是功能主义路径的批评者们经常提及的论据:欧洲一体化的“溢出”(spillover)效应不及预期,技术层面的高度协作无法导致更高级别的融合,功能主义更是无法解释一体化进程出现的困顿和局限性。^④因此,功能主义经常被认为存在明显的缺陷,轻视意识形态、文化差异和民族主义,将国际合作等同于技术层面的合作。^⑤这种判定不能说毫无根据,哈斯本人在对新功能主义的阐释中明确指出:“人类社会的治理问题越来越以经营管理(managerial exercise)为主要活动,而宏大的意识形态叙

^① 原文为:“Europe will not be made all at once or according to a single plan. It will be built through concrete achievements which first create a *de facto* solidarity.”全文参见 https://europa.eu/european-union/about-eu/symbols/europe-day/schuman-declaration_en, 2019年11月25日访问。

^② Ernst B. Haas, *The Uniting of Europe. Political, Social and Economic Forces, 1950-1957*, p.16.

^③ 对此学界存在一定的分歧,一部分学者认为,没有出现统一的欧洲认同,例如钟准:《当政党政治遭遇欧洲一体化》,第40-45页;另一部分学者认为,欧洲的民族认同正不断由国家向欧洲地区转移,欧洲各国的民族主义呈现出聚合性的发展趋势,例如张涛华:《欧洲民族主义聚合性趋势与欧洲一体化前景》,载《教学与研究》,2010年第10期,第71-79页。

^④ Arne Niemann and Demosthenes Ioannou, “European Economic Integration in Times of Crisis: A Case of Neofunctionalism?” *Journal of European Public Policy*, Vol.22, No.2, 2015, p.213.

^⑤ 例如 Wayne Sandholtz and Alec Stone Sweet, *European Integration and Supranational Governance*, Oxford University Press, 1998, p.5.

事正在消亡。”^①然而,(新)功能主义遭受的批评应当被认为是恰如其分的吗?

笔者认为,哈斯之后的(新)功能主义表现出缺少理论基础的政治乐观,导致后世错误解读了功能主义的理论预期,这种误读只有回到米特兰尼的时代才可能厘清。功能主义的提出挑战了此前创立国联时普遍流行的联邦主义,并非因为联邦主义的理论不够完美,而是因为现代国家的功能已经发生了根本转变。随着工业化的深入发展,国家不再是抽象的,而是承担了越来越多的经济、社会和道德责任。这一趋势导致了国家的日益“本土化”,贵族政治曾经的“共同性”逐渐消弭于民族主义的“特殊性”(particularity)中。米特兰尼主张从局部功能入手,并非轻视意识形态的因素。相反,他恰恰是认识到了意识形态问题的顽固,以及弥合各个民族在价值体系、利益偏好和行为方式等方面的根本性差异太过困难。^②米特兰尼引述英国保守主义思想家埃德蒙·伯克(Edmund Burke)的话说:“‘擅动根本是危险的’,如今这么做意味着双重危险……我们面对的问题是如何整合共同的利益而不至于过度妨碍彼此以特殊的方式自处。”^③

米特兰尼相当审慎地指出:“不管哪一种新型国际体系,其目标都将是规范共同生活范围内的政治,而不是染指成员国各自的地方性政治。在后者领域内的尝试将伴随着仇恨的意识形态问题注入整个体系,而当下显而易见的需求恰恰是搁置意识形态争斗。”^④因此,只能先从共同的功能性诉求领域开始促进合作,期待能带来政治上的变化。但是,米特兰尼特别强调,功能主义能否带来政治上的融合是不确定的。这是后世对米特兰尼和功能主义误解最深的一点,功能主义是由于克服民族性太过艰难而采取的迂回措施,功能性合作的政治效应既不是线性的,也不是不可逆的。更进一步而言,功能主义的最初目标并非打造超越民族国家的新的政治中心,在《有效的和平机制》一书中,米特兰尼真正的关切是促进战后和平,而不是消灭民族国家或者实现欧洲的政治统一。他尤其批判了欧洲一体化的积极倡导者、国际泛欧联盟的创始人古登霍夫-卡莱吉(Coudenhove-Kalergi)的观点,认为后者过度强调欧洲一体化同德国、

^① Ernst B. Haas, *Beyond the Nation State: Functionalism and International Organization*, pp.30-35; Ernst B. Haas, *The Uniting of Europe: Politics, Social and Economic Forces, 1950-1957*, p.xix.

^② Lucian M. Ashworth, “A New Politics for a New Global Age; David Mitrany’s A Working Peace System,” in Henrik Bliddal, Casper Sylvest and Peter Wilson, eds., *Classics of International Relations: Essays in Criticism and Appreciation*, Routledge, 2013, pp.62-63.

^③ David Mitrany, *A Working Peace System: An Argument for the Functional Development of International Organization*, p.20, 31.

^④ *Ibid.*, p.15.

意大利统一进程之间的相似性,而忽视了欧洲联合的基本属性是维持和平。^①

因此,究其思想渊源,功能主义并没有为欧洲的一体化进程提供消灭民族主义和民族国家、实现深度政治融合的系统性理论保证。米特兰尼思想的继承者后来在强化这种理论预期时,实际上忽视了米特兰尼提出功能主义路径的根本初衷和真实关切;在研判民族国家是否应当完成历史使命时,缺少对民族国家复杂政治功能的深层次探究。民族国家并不是一种偶然存在的权力组织形式,相反,它是现代性的基本构成元素,是二战后国际体系的“定序原则”(ordering principle)。在以下两个章节,笔者将集中讨论民族国家的政治功能,在此基础上指出:民族国家不总是一体化的障碍,相反,它在去市场化方面扮演的关键角色是一体化早期成功的隐性条件;民族国家在维系民主制度的正常运转、对抗社会原子化和两极分化等方面发挥了支撑性作用。

三 一体化的隐性条件:福利国家与去市场化

欧盟经常被认为是市场力量克服民族国家局限性的成功实验和有力证明,然而,以上观点在相当程度上是对战后欧洲经济史的误读。英国脱欧的部分细节有力地证伪了上述“市场的神话”,与许多人的经验判断相左,英国脱欧最大的反对派来自与欧洲单一市场融合最深的地区和经济单元(尤其是中小生产者),与欧盟的贸易密切程度和支持脱欧的投票之间存在正相关。^②以东约克郡和北林肯郡(East Yorkshire and Northern Lincolnshire,英国12个一级地域统计单位之一)为例,该地区对欧盟出口的比例高于其他地区,与欧洲市场的融合程度位于全英前列。^③但是,对欧洲市场更多的依赖并没有使得该地区的民众更加认同欧盟的角色,或者因为担心经济损失而支持留欧。相反,该地区支持脱欧的人数比例远高于全国范围的数据(见图3)。^④

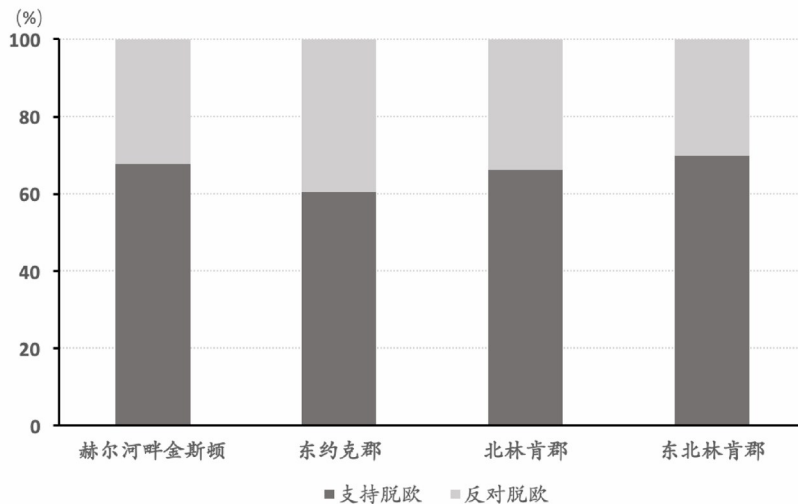
^① David Mitrany, *A Working Peace System: An Argument for the Functional Development of International Organization*, p.12; Lucian M. Ashworth, "A New Politics for a New Global Age: David Mitrany's A Working Peace System," in Henrik Bliddal, Casper Sylvest and Peter Wilson, eds., *Classics of International Relations: Essays in Criticism and Appreciation*, Routledge, 2013, p.62.

^② Sascha O. Becker, Thiemo Fetzer and Dennis Novy, "Who Voted for Brexit? A Comprehensive District-level Analysis," *Economic Policy*, Vol.32, Issue 92, 2017, pp.601-650.

^③ Chloe Cornish and Chris Tighe, "Brexit-voting UK Northeast Is Most Reliant on EU Services Market", *Financial Times*, July 12, 2017, <https://www.ft.com/content/2007298359e-6640-11e7-9a66-93fb352ba1fe>, last accessed on 25 July 2018.

^④ 东约克郡和北林肯郡包含四个二级地域统计单位,分别是:赫尔河畔金斯顿、东约克郡、北林肯郡和东北林肯郡。

图3 东约克郡和北林肯郡脱欧公投结果



资料来源：“EU Referendum: The Result in Maps and Charts,” *BBC*, June 24, 2016, <https://www.bbc.com/news/uk-politics-36616028>, 2019年10月19日访问。

究其原因,这两个地区的经济活动对欧洲市场的依赖是该地区与国内外出口商激烈竞争的结果,而不应该被简单地理解为经济一体化的“馈赠”或“恩惠”。对欧洲市场的依赖反映了这些地区在控制成本和提高质量方面做出的长期努力。对一线的生产者而言,控制成本和提高质量都不太可能是没有代价的,相关措施往往意味着更长的加班时间、更强的劳动密度或者更少的劳动保护。由此可见,欧洲市场的胜利并没有“自然而然”地创造出政治融合的条件,相反,欧洲创造单一市场的实验有可能增加局部的社会代价。市场竞争的加剧带来了许多好处,同时也影响到了有一部分人的生存状况。由于《单一欧洲法令》在很大程度上将统一的欧洲市场从国内政治社会机制中剥离,因此即便是在经济不景气的时候,各成员国政府也无法为受影响群体提供更多的保障。各国政府对市场机制无能为力,欧盟的决策又常常与具体的国家利益相违背,其结果就是疑欧主义大行其道。^①

欧洲单一市场的成功不完全是市场本身造就的。事实上,欧洲一体化的不断深入

^① Matthias Matthijs, “Europe After Brexit: A Less Perfect Union,” *Foreign Affairs*, Vol.96, Issue 1, 2017, pp. 85-95.

离不开福利主义在欧洲国家取得的全面胜利。^①在早期一体化中的西欧内部,逐渐成长起来的是一个建立在高度社会团结和政府干预主义之上的经济体系。欧共体在跨国层面的市场化,被在国家层面实行的劳动力的局部去市场化所抵消。直到1970年代末,欧洲的商业统一性与欧洲福利国家同步发展。这种同步性是一体化成功的重要隐性条件。^②

推行社会民主主义的瑞典在1932年成为世界上第一个福利国家,但福利制度真正的转折点是第二次世界大战及战后重建。二战的毁灭性后果产生了对社会团结的强烈需求。战后逐步发展起来的福利国家在很大程度上保护了早期成员国内部的劳动力市场,缓解了取消关税、资本自由流动等自由主义经济政策对公民个人造成的冲击。正如卡尔·波兰尼(Karl Polanyi)所说,上述措施有效地防止了市场从社会中“脱嵌”。^③凯恩斯主义的全面胜利导致了温和左翼和保守右翼在社会政策上达成原则性的一致。在一段时期内,英国的工党、法国的戴高乐主义者和德国、意大利两国的基督教民主派实际上都在执行同样的政策。^④从20世纪50年代开始,欧洲主要国家的公共开支均持续大幅增长(见表1)。

不断攀升的公共开支直接雇佣或间接补贴了大量的适龄劳动人口。以1981年的联邦德国为例,在2600万劳动人口中,620万人受雇于公共部门,130万人接受定期的社会援助,142万人在公共社保系统内领取退休金,另有130万学生领取直接的教育补贴。^⑤此外,经济合作与发展组织(OECD)的长期数据显示,西欧国家在公共服务部门就业的劳动人口比例普遍高于欧洲以外的OECD国家。以2005年为例,瑞典公共部门直接雇佣了28%的劳动人口,法国有25%,荷兰为22%,比利时是19%,西班牙、德国和奥地利三国处于10-15%的区间之内。而这个比率在土耳其不到10%,在日本和韩国只略高于5%。^⑥

① 张浚:《福利困境、“去民主化”和欧洲一体化:欧洲政治转型的路径》,载《欧洲研究》,2014年第1期,第1-13页。

② [西班牙]塞萨尔·伦杜艾莱斯:《从全球衰退到后资本主义反向运动》,载[德]海因里希·盖瑟尔伯格编:《我们时代的精神状况》,第236页;Ivan Berend, *An Economic History of Twentieth-Century Europe: Economic Regimes from Laissez-Faire to Globalization*, Cambridge University Press, 2006, pp.212-213。

③ [英]卡尔·波兰尼:《大转型:我们时代的政治与经济起源》,冯钢、刘阳译,浙江人民出版社2007年版。

④ Ivan Berend, *An Economic History of Twentieth-Century Europe: Economic Regimes from Laissez-Faire to Globalization*, p.213。

⑤ Aage Bøttger Sørensen et al. eds., *Human Development and the Life Course: Multidisciplinary Perspectives*, L. Erlbaum Associates, 1986, pp.239-240。

⑥ OECD, *The State of the Public Service*, OECD Publishing, 2008, pp.9-15, <https://doi.org/10.1787/9789264047990-en>, last accessed on 19 October 2019.

表 1 欧洲国家公共开支占社会总产品的比重(%)

	1950 年	1965 年	1980 年
比利时	23	37	52
丹麦	19	31	56
德国	32	37	48
法国	37	38	46
荷兰	29	39	60
挪威	28	36	49
瑞典	23	34	62
奥地利	19	34	49
英国	35	38	46

资料来源: Jürgen Kohl, *Staatsausgaben in Westeuropa: Analysen zur Langfristigen Entwicklung der öffentlichen Finanzen*, Campus, 1984, p.315; Ivan Berend, *An Economic History of Twentieth-Century Europe: Economic Regimes from Laissez-Faire to Globalization*, Cambridge University Press, p.227。

长期维持高额公共开支离不开民族国家所提供的稳定政治框架,依照民族主义原则形成的政治共同体是实施国家福利的基本单位。英国学派著名学者詹姆斯·梅尔(James Mayall)在讨论民族主义与国际社会的关系时指出,现代福利国家是建立在各项待遇仅向本国公民开放的前提之上的。^①福利国家最显而易见但也最经常被忽略的一个原则是基于民族国家成员资格的“排他主义”。这种形式的排他在今天被普遍认为是道德的,而这种道德性并非形成于一夜之间,它是民族主义在欧洲以及世界范围内长达两个世纪的持续政治运动和社会建构的产物。

丹麦提供了一个颇具代表性的例证。在西欧国家中,丹麦的福利制度甚为慷慨,失业者可以连续四年领到无偿支付的月薪,金额为其先前月薪的 90%。与此同时,丹麦的人民党也一直是“反移民倾向最为突出的欧洲政党”。^②问题的症结不在于福利的经济成本,而在于丹麦人如何理解本国福利制度的运行条件。丹麦高福利的基础是大部分劳动者同意承担高额的税收,而这种社会共识必须以较为一致的价值观、工作伦理和公民责任为前提。换言之,丹麦公民相互信任对方会尽最大可能自力更生,

^① James Mayall, *Nationalism and International Society*, Cambridge University Press, 1990, Chapter 5.

^② Christopher Caldwell, *Reflections on the Revolution in Europe: Immigration, Islam and the West*, Anchor, 2009, p.316.

而非轻易地慨国家之慷。^① 在更深的层次上,民众认为整个社会在一定程度上对每个公民的经济处境负有不可推卸的责任。一个人的失业很可能是政策调整或技术进步的连带效应,每一个丹麦人都或多或少地参与甚至推动了这样的进程,因此个体不应该为集体行为承担所有负面后果。然而,随着越来越多来自中东和北非的移民进入丹麦,维系丹麦高福利制度运转的这一“社会共识”无法自然地扩展至新移民群体。共享价值观、共同的公民责任和相互信任的严重缺位,是丹麦人民党在开放移民的问题上拒不妥协的深层次原因。

福利国家需要强大的政治和社会团结作为支撑。^② 正如日本社会政策研究的代表人物武川正吾所言,福利国家的再分配功能“意味着第三方把某一主体拥有的资源转移给其他主体。这种再分配之所以能够成立,是因为转移方和被转移方同属于一个共同体,互助被认为是共同体成员的义务。由此可知,支撑现实的福利国家的价值之一是‘团结’”。^③ 在福利国家制度的发展史上,持续不断地提供政治团结的恰恰是民族共同体。“平庸的民族主义”^④维系着成熟民族国家内部的文化共同性和跨阶层的团结,维持着“想象的共同体”内部陌生人之间互惠、互助原则的有效性。这些陌生人在政治、宗教和伦理问题上往往存在这样或那样的分歧,但是,“平庸的民族主义”能够维持公民对自我的身份意识和对国家权威的认可,它所激发出的爱国热忱有利于公民社会的培育以及减弱对国家强制的需求。^⑤

经验研究显示,欧洲民众总体上赞成单一市场、欧元、取消边境控制、在跨境问题(如环境治理)上高度合作,也赞成欧盟执行统一的外交和安全政策。但各国选民长期反对将与福利相关的政策——如失业救济、养老金和劳资法规——交由欧盟来主

① [美]约翰·朱迪斯:《民粹主义大爆炸:经济大衰退如何改变美国和欧洲政治》,马霖译,中信出版社2018年版,第115页。

② Peter Baldwin, *The Politics of Social Solidarity: Class Bases of the European Welfare State 1875-1975*, Cambridge University Press, 1990, pp.60-63; Ivan Berend, *An Economic History of Twentieth-Century Europe: Economic Regimes from Laissez-Faire to Globalization*, p.6, 226.

③ [日]武川正吾:《福利国家的社会学》,李莲花等译,商务印书馆2011年版,第1-3页。

④ 成立已久的成熟民族国家认为民族主义是边缘国家才有的问题,而美国政治学家迈克尔·比利希提出“平庸的民族主义”这一概念,指代非冲突性的、内嵌于日常生活的民族建构和对民族利益的追求。对效忠国家的培养、对本民族作为一个独特命运共同体的解读可以以最日常、最平淡无奇的方式进行。民族文学的传播,民间故事的收集,音乐、戏剧和绘画作品的创作,这些常规的资源投入和集体努力在每一个没有战争、没有纠纷的(多)民族国家更系统、更深入、虽然也更无声无息地进行着。参见 Michael Billig, *Banal Nationalism*, Sage Publications, 1995。

⑤ [英]丹尼尔·汉南:《自由的基因:我们现代世界的由来》,徐爽译,广西师范大学出版社2015年版,第79-80页。

导。^① 出现这一分野的根本原因之一是维持“欧洲团结”的政治框架和社会建构还非常初级,甚至受到广泛的怀疑。在谈及欧元危机时,诺贝尔经济学奖得主约瑟夫·斯蒂格利茨(Joseph Stiglitz)认为,统一货币就经济学层面而言并不复杂,人们知道怎么运作一个货币联盟,真正问题在于是否有政治意愿和足够的团结来保证其运作。^② 欧盟当下的挑战并非经济、市场和货币方面的一体化不够深入,相反,恰恰是功能层面的深度一体化凸显了政治上的赤字。这种矛盾主要表现在深度一体化所需要的社会和政治条件在相当程度上是由民族国家提供的,以削弱民族国家为目标的一体化会破坏这种举措取得成功所依赖的前提。除非欧盟能够承担起提供这些必要条件的重任,否则一体化的政治赤字将难以缩小。

四 民族国家的政治功能

民族国家的兴起是18世纪之后西方世界快速崛起并取得巨大成功的关键要素。^③ 当代的政策制定者往往难以清晰地认识到:民族主义在各个层面重塑了现代政治的基本原则,重新定义了个人与政治共同体的内在关系,打破了乡土社会的隔阂,使得资源的集中利用和较大范围的统筹成为可能。这些原则和关系的存续关乎现代国家的政治稳定和内外能力。格林菲尔德(Liah Greenfeld)认为,民族主义的出现使得现代化过程中各个关键构件的发展成为可能,因而是现代化的前提条件。^④ 资本主义萌芽在欧洲之外的许多地区都曾出现过(出现的时间甚至早于欧洲),但最终未能真正开启现代化的进程,究其原因是缺少与现代化相匹配的政治组织方式和社会形态。

以国家为单位的统计数据显示,一国内部的族群多样性与社会团结(以富人对穷人的财富转移作为测量标准)和国家财富两个变量成显著的负相关。^⑤ 过高的异质性和地方性往往是现代化的拖累而不是帮手。当代政治学理论低估了促进社会融合并达成政治团结的困难程度,在传统文化和宗教信仰不断被削弱的大背景下,民族主义——尤其是包容性较强的公民民族主义(civic nationalism)——作为替代品发挥了

^① Neil Fligstein, *Euroclash: The EU, European Identity, and the Future of Europe*, Oxford University Press, 2008, p.5; James A. Caporaso, *The European Union: Dilemmas of Regional Integration*, Westview Press, 2000.

^② 详见 Joseph Stiglitz, *The Euro: And its Threat to Europe*, Penguin Books, 2017.

^③ [英]丹尼尔·汉南:《自由的基因:我们现代世界的由来》,第75-76页;Louk Hagendoorn et al. eds., *European Nations and Nationalism: Theoretical and Historical Perspectives*, Ashgate Publishing Ltd., 2000.

^④ Liah Greenfeld, *Nationalism: Five Roads to Modernity*, Harvard University Press, 1992, p.21.

^⑤ Alberto Alesina et al., "Fractionalization," *Journal of Economic Growth*, No.8, 2003, pp.155-194.

整合基层、维持团结和促成共识等重要功能。

(一)均质化与政治团结

近现代历史上的民族建构对内追求均质化(homogeneity),对外追求差异性,其过程不乏征服与强迫。^①事实上,民族国家内部相对均质的状态并没有存在很久。如今看起来内部高度均质的“民族国家”在某种程度上都是“人造物”。意大利在独立之初,每40人之中只有1个人讲现代意义上的意大利语。^②直到1863年,也就是法兰西民族国家在政治上诞生——以法国大革命为标志——之后又经过了三至四代人的时间,仍有20%的法国民众不使用法语。^③不仅如此,历史上以均质化为目标的民族建构往往带有强制性,甚至直接以驱逐或种族清洗作为手段,例如奥斯曼土耳其屠杀亚美尼亚人等。在宗教裁判所时代的西班牙,吉普赛人讲自己的语言是一种犯罪,对其惩罚常常是割去舌头。^④促成民族内部团结的另一个重要因素是战争,不管是对外侵略还是抵御外侮,大规模军事行动需要全社会的深度动员,并能够为内部认同提供明确的“他者”作为参照。民族国家内部的相对均质化是长期历史发展和政治努力的结果,而民族主义提供了均质化的基础和持续的压力。

民族主义的兴起从本质上来说代表了社会认知在集体意识和伦理标准方面的重大变革。工业进步所需要并产生的集中化和官僚制的“理性化”,破坏了人们过去笃信的传统等级制和社会生活秩序,这使大量的个体失去了社会和情感上的安全感,导致了异化、精神失落和不断加剧的失范,因此需要用巧妙的社会策划创造出心理上的等价物,以代替作为旧秩序基础的、已经消失的文化、政治和宗教价值。^⑤“上帝死了”,个人的政治忠诚从君王、领主、宗族和部落转移到民族国家之上,民族主义成为世俗的宗教。^⑥在这种情况下,民族国家的成员资格对个体的存在、对现代政治的运转发挥着举足轻重的作用。对此,亚瑟·利普斯坦(Arthur Ripstein)做了三点总结:第一,民族国家的成员资格提供了稳定的道德空间供个体发展出系统而完备的“善”的概念;第二,通过创造时间和空间上的连续性,将当下“善”的概念融入更宏大的背景,

^① See Andrew Vincent, *Nationalism and Particularity*, Cambridge University Press, 2002.

^② Gideon Rachman, “Europe Has yet to Make Europeans,” *The Financial Times*, April 10, 2012, p.3.

^③ Eugen Weber, *The Making of Modern France*, Stanford University Press, 1976, p.310.

^④ David D. Laitin, *Language Repertoires and State Construction in Africa*, Cambridge University Press, 1992, p. xi.

^⑤ [英]以赛亚·伯林:《民族主义:往昔的被忽视与今日的威力》,载《反潮流:观念史论文集》,冯克利译,译林出版社2002年版,第418-419页。

^⑥ John Hutchinson, *Nations as Zones of Conflict*, Sage, 2005, p.135; Andreas Wimmer, *Nationalist Exclusion and Ethnic Conflict: Shadows of Modernity*, Cambridge University Press, 2002.

为其提供支撑和保证;第三,民族主义重新定义了个人与社会的关系,民族认同和民族团结是现代社会得以大规模动员的前提,它使得群体性的利他主义、自我牺牲和自我奉献成为可能。^①

在庞大的、原子化的现代社会中,国族认同和团结对于促成群体合作、鼓励利他行为而言是非常必要的,有了合作和利他才能保证体面的生活境况。^② 现代国家不仅发挥着提供公共物品(所有成员均获益)的关键作用,还担负着处理零和利益分配(部分成员获益而部分成员受损)的困难任务。国家应优先提供哪些公共服务、应以什么标准来征税、经济结构应如何确定,这些问题很大程度上不存在唯一正确的答案。即便存在,其在政治上也不一定是可行的。因此,如何在复杂的偏好和高度的不确定性面前做出集体选择并共同承担后果,是一个巨大的政治挑战,而民族主义维系的“命运共同体”使得上述集体选择成为可能。戴维·米勒(David Miller)认为,民族国家在承担这些任务时表现出的适应性并不仅仅是工具层面的,也是规范层面的。民族主义将“互惠原则”扩大到民族国家的整个范围,使得互惠从个体的“善行”变成集体的“义务”。^③

现代政治的诸多力量都以不断促进个体价值的实现为宗旨,因此西方的政治活动非常强调多元主义与个人权利,这种强调在相当大程度上是可欲的(desirable)、正当的。但是,如果多元主义和个体偏好被发挥到极致,而没有其他的力量作为补充,则可能导致社会出现严重的碎片化或两极分化。一旦出现这种局面,良性的政治将难以持续,近年来许多西方国家都遭遇了类似的困境。以英国为例,在本土居民看来,“英国”的形象正在分崩离析,不同群体在“共存”的屋顶下对彼此的存在怀着漠视甚至厌恶之情。2011年,英国首相卡梅伦针对多元文化主义的实践结果做出了反思:“我们鼓励不同文化各自为战,彼此孤立也孤立于主流社会。我们没有能够提供一个能使他们产生归属感的‘社会愿景’,我们甚至容忍这些处于隔离状态的社群以完全违背我们价值的方式运行。……结果是产生了一大堆双重标准。”^④法国、德国和瑞典等国家

^① Arthur Ripstein, “Context, Continuity, and Fairness,” in Robert McKim and Jeff McMahan, eds., *The Morality of Nationalism*, Oxford University Press, 1997, p.209. 关于个人与社会关系的讨论,参见 David Miller, “In Defense of Nationality,” in Derek Matravers and Jonathan E. Pike, eds., *Debates in Contemporary Political Philosophy: An Anthology*, Routledge, 2003.

^② David Miller, “In Defense of Nationality,” in Derek Matravers and Jonathan E. Pike, eds., *Debates in Contemporary Political Philosophy: An Anthology*, Routledge, 2003, pp.301-318.

^③ David Miller, “The Left, the Nation-State, and European Citizenship,” *Dissent*, Vol.45, No.3, 1998, pp.47-51.

^④ “David Cameron’s Warning,” *Wall Street Journal*, February 10, 2011, <http://www.wsj.com/articles/SB10001424052748704364004576132611168150744>, last accessed on 7 December 2014.

都对多元文化主义进行了不同形式的社会实验,效果是令人担忧的。^①

就欧盟层面而言,除市场力量以外,尚未出现系统性的政治议程来取代民族建构的均质化过程。不仅如此,受多元文化主义的影响,价值观和意识形态的均质化在很大程度上不认为是正确的方向。“欧洲公民”的概念虽被提出,但《阿姆斯特丹条约》认为欧洲公民身份与民族国家公民身份是“互补性”(complementary)的,《里斯本条约》中的表达有所调整,将欧洲公民身份之于民族国家身份的关系解读为“叠加的”(additional)。^②无论是前者还是后者,都不是替代性的。因此,欧洲公民这一潜在的身份建构还不足以支撑欧洲层面的团结。从长期来看,在大量移民的影响下,欧洲的异质化和碎片化程度甚至可能随着时间的推移而升高。2017年,欧盟针对移民身份歧视的一项调查显示,伴随着移民群体的身份隔阂是长期的,第二代移民感受到的歧视和敌意甚至超过他们的父母,时间并没有“自然地”解决社会融合问题。二代移民中有20%的被访者称自己因为宗教原因受到过歧视,比一代移民高出8%。此外,高达32%的二代移民称在过去12个月中遭受过仇恨性质的人身骚扰,而在一代移民中只有21%。^③这种情况使得欧盟成员国内部的政治生态持续恶化,右翼政党将矛头指向移民本身并藉此获得选票,这实际上反映出来的是“世界主义的欧洲”与“民族国家的欧洲”之间的争斗,以及后民族主义时代的政治单元在推动社会整合和维持政治团结方面遇到的障碍。

(二) 民族国家与自由民主制度的运行

尽管被现在的人们看成是一种“保守思想”,民族主义在其发源之初却带有积极而明显的自由主义倾向。正如约翰·斯图亚特·密尔(John Stuart Mill)在19世纪所阐释的,“自决”这一概念起源于自由理念——“政府的问题应由被政府管理的人们来决定”。^④在民族主义的语境下,民族是国家权力的唯一来源,上帝和道统不再作为合法性的依据;而民族国家的形成意味着个人将部分自由让渡给政治共同体,这种权力

① 详见梁雪村:《民族国家的身份政治:多样性与族群冲突》,载《教学与研究》,2018年第12期,第39-48页。

② Jo Shaw, “The Treaty of Lisbon and Citizenship,” *European Policy Brief*, 2008, p.2, http://www.fedtrust.co.uk/content.php?cat_id=3&content_id=127, last accessed on 15 January 2012.

③ European Union Agency for Fundamental Rights, *Second European Union Minorities and Discrimination Survey*, Publications Office of the European Union, 2017, pp.14-16.

④ 原文是:“The question of government ought to be decided by the governed,” 参见 John Stuart Mill, *Utilitarianism, Liberty and Representative Government*, Dent, 1972, p.361。

让渡决定了国家有义务按照组成它的人民的意志来行事。^① 不管国家的实际行为与上述原则存在多大差距,都无法否认以上主张是民族主义国家理论原初的真实逻辑。

以上述理论为起点,民族主义通过对历史和传统的再解读和再创造,成功地回答了有关“民主边界”的经典难题:作为现代政府权威来源的“人民”应该是哪些人?民主可以就任何问题进行表决,但民主本身无法决定谁才是民主的主体。在明确哪些人拥有正当的投票权之前,民主无法开启。必须指出的是,民主的边界问题不存在唯一的、客观的答案,其关键在于提供一套系统性的理论和历史论证,证明某一个群体由于过去和当下的原因——例如共同的祖先、文化习俗、宗教信仰和历史遭遇——构成了一个稳定的“命运共同体”(可能是人造的或者想象的),在共同体内部其成员的利益与共同体的利益是高度一致的,因此有充分的理由和必要性共同做出选择并集体承担后果。通过对内强调“我者”(the *Self*)的政治权利和对外区分“他者”(the *Other*)的身份,民族主义确立了个体与民族国家之间“共存共荣”的关系,为民主的运行框定了稳定的边界和范围。此后,民主制度和民族主义开始了长期的联姻。^②

因此,在欧洲大部分地区,民族国家的形成与民主事业的推进是不可分割的。爱德华·卡尔(E. H. Carr)在论述民族主义时曾指出:“19世纪被热情地赋予了当时人们所理解的个人主义和民主;而民族主义是这两者的必然结果。”^③从19世纪进入20世纪的过程中,当时的民主主义者认为,多民族国家不适合民主的运行。由于缺乏民族意识,人民无法形成对国家的忠诚感。一旦有一定数量的国民不愿意归属全体人民,就必然会引发对抗或压制措施,民主与自由将两败俱伤。^④上述命题被民族主义运动精准地捕捉到了,并由此衍生了民族主义的基本诉求:具有不同特征的人群不应该而且最好不要生活在同样的政治安排之下,因为他们的伦理标准和文化习惯无法兼容。^⑤

20世纪的民主实践在一定程度上佐证了早期民主主义者的担忧,去殖民地化运动和冷战结束带来的两波民主化浪潮都伴随着族群冲突的大爆发,反向地论证了稳定

^① J. Samuel Barkin and Bruce Cronin, “The State and the Nation: Changing Norms and the Rules of Sovereignty in International Relations,” *International Organization*, Vol.48, No.1, 1994, p.124.

^② Andreas Wimmer, “Why Nationalism Works,” *Foreign Affairs*, March/April 2019, <https://www.foreignaffairs.com/articles/world/2019-02-12/why-nationalism-works>, last accessed on 10 June 2019; Craig Calhoun, *Nations Matter: Citizenship, History, and the Cosmopolitan Dream*, Routledge, 2007, p.78.

^③ Edward H. Carr, *Nationalism and After*, Macmillan Co., 1945, p.9.

^④ [英]丹尼尔·汉南:《自由的基因:我们现代世界的由来》,第76-77页。

^⑤ Terry Nardin, *Law, Morality, and the Relations of States*, Princeton University Press, 1983.

的民族共同体对民主制度顺利运行的重要性。^① 如果共同体内部的异质性过高,民主的结果就容易出现压迫或者对抗。纵观 20 世纪的历史过程,种族冲突造成了 7000 多万人口的死亡,远远超过此前几个世纪。^② 即便在实际的暴政并未发生的情况下,实行普选制的多民族国家也可能长期面对内部的族群抗争,例如加拿大的魁北克问题、英国的苏格兰问题和西班牙的加泰罗尼亚问题。这些国家的中央政府长期面对向少数族裔不断放权的压力,权力的大幅下放甚至突破了主权在形式上的最低要求,相当于在政治层面缓慢地裂解着多民族共同体。

2012 年,奥巴马总统将美国国家人文奖章授予“基列三部曲”的作者玛丽莲·罗宾逊(Marilynne Robinson)。此后两人在爱荷华州进行了一次谈话,其中涉及民主应如何运行。良性的民主政治应当是,当观点不一致时,人们各自表达意见,然后投票表决,如果一方输了,会认为民主就是如此,这次输了,但投票是有意义的,下次会把观点讲得更好,争取更多的支持者。奥巴马和罗宾逊都认为,这种良性民主的存在需要一个重要前提,即假定他人的普遍的善。用罗宾逊自己的话说:“民主的基础是将他人视为善的意愿。”^③ 不难想见,“他人的善”不太可能稳定地存在于分裂、疏离乃至仇视的混杂人群当中。否则,民主带来的将不是协商而是对抗。

根据政治学家西摩·马丁·李普塞特(Seymour Martin Lipset)的观察,西方民主国家在 20 世纪中期以后之所以能稳定地运行,是由于“它们处于‘后政治’阶段,亦即民主的左右两翼之间相对没有多少分歧,社会主义者是温和的,保守派承认福利国家概念”。^④ 李普塞特所表达的正是民主制度很少被论证的一个前提条件:在某种程度上民主必须是“假的”,换言之,选民及其政治代表在重大问题上的价值主张应当存在较高的一致性,人们的分歧大多集中在操作层面或优先顺序上。在这种情况下,民主程序主要用来决定由哪一派掌权,而不是就根本性的价值问题进行抗辩,因为与权力分配密切相关时,争论价值问题往往招致更多的不同意见和更严重的分裂。如果存在

^① 需要指出的是,民主化和族群冲突之间不存在绝对的因果关系,民族制度可以在多民族国家有效地运行,例如瑞士和印度,详见 Jack L. Snyder, *From Voting to Violence: Democratization and Nationalist Conflict* (First Edition), Norton, 2000; Ted Robert Gurr, “Peoples Against States: Ethnopolitical Conflict and the Changing World System,” *International Studies Quarterly*, Vol.38, 1994, pp.347-377.

^② Michael Mann, *The Dark Side of Democracy*, Cambridge University Press, 2005, p.2.

^③ 原文为:“I think that the basis of democracy is the willingness to assume well about other people.” 详见“President Obama & Marilynne Robinson: A Conversation in Iowa,” *The New York Review of Books*, November 5, 2015, <https://www.nybooks.com/articles/2015/11/05/president-obama-marilynne-robinson-conversation/>, last accessed on 19 October 2019.

^④ [美]西摩·马丁·李普塞特:《政治人:政治的社会基础》,张绍宗译,上海人民出版社 1997 年版,第 68 页。

少数族裔、外来移民数量较多的情况,那么少数族裔的文化、宗教和经济主张需要被主流社会看作是积极的现象,而不仅仅是被迫容忍的对象,否则单靠法律层面的赋权很难消除深层次的歧视与隔离,这也是发达国家的种族问题长期无法解决的根源所在。

五 总结

欧盟迄今为止的成功经常被归因于心怀“世界主义”的政治精英对一体化目标不遗余力地追求,这种视角偏差一定程度上导致了近几年来政界和学术界对一体化遭遇挫折的解读缺乏穿透力。本研究从欧洲一体化的理论源头入手,探讨了大卫·米特兰尼提出功能主义路径的历史和理论背景。功能主义的提出并非因为联邦主义的理论不够完美,而是因为现代国家的功能已经发生了根本转变。此外,之所以从局部功能入手是因为弥合各个民族在价值体系、利益偏好和行为方式等方面的根本性差异太过困难,只能先从共同的功能性诉求领域开始促进合作,期待能带来政治上的变化。但是,米特兰尼特别强调,功能主义能否带来政治上的融合是不确定的,这是后来的理论家对米特兰尼和功能主义误解最深的一点。功能主义源自克服民族性太过艰难而采取的迂回措施,功能性合作的政治效应既非不可逆的也非线性的。因此,以功能主义为基底的欧洲一体化进程从来没有获得消灭民族主义、实现深度政治融合的理论保证。而功能主义的替代性理论——不管是联邦主义、自由政府间主义(liberal intergovernmentalism)、政策网络理论(policy networks)还是新制度主义(new institutionalism)——也都没有从根本上解决欧洲一体化的“政治赤字”,没有一种理论真正地着眼于系统性地承接民族国家的深层次角色。

尽管在历史上产生了诸多破坏性、压迫性力量,民族国家仍然长期承担着促进文化融合、打造社会共识、维持政治团结和保证民主运行等基础性功能。欧洲一体化在过去半个多世纪中的成功有赖于早期成员国扎实的政治根基。这种根基保障了欧洲单一市场形成过程中各国政府有能力持续地去市场化,以防止自我运行的市场从社会中“脱嵌”。提出“新自由主义”这一概念的亚历山大·吕斯托夫(Alexander Rüstow)很早便断言:仅仅听任新自由主义市场法则的社会会变得更无人性,并产生社会性的抗拒,因此,新自由主义中必须添加一种有利于团结一致和整体意识的“活力政策”作为补充。在20世纪50年代之后的相当长一段时间里,这种有利于团结一致和整体意识的政策是民族国家提供的。由于二战之后民族主义研究逐渐淡出欧美学术研究的

主流议程,欧洲一体化领域的当代理论家和观察家对上述问题的认识存在严重不足,因而无法就一体化的真正困境给出整体性的解释。

随着民族国家在单一市场和共同货币的压力下失去自主性,欧盟在各个层面表现出越来越明显的“政治赤字”。面对日趋复杂的挑战,德国基民盟主席克兰普-卡伦鲍尔(Von Annegret Kramp-Karrenbauer)在讲话中指出:没有一种超国家的欧洲可以满足由主权国家成员组成的欧洲所能实现的目标,欧盟的制度体系不能主张超越各国政府共同努力之上的道德优先性。我们无法在没有民族国家的情况下构建一个新欧洲,因为民族国家提供了民主合法性和身份认同。^① 克兰普-卡伦鲍尔的论点相对其德国政治家的身份而言是不同寻常的,代表了新一代精英对欧洲一体化“政治赤字”的严肃反思。这其中包含的根本性诘问是:如果欧洲一体化是为了保证内部政治单元——不管是不是以民族国家为形式——能够更好地发挥功能、满足公民日益增长的需求,那么欧洲一体化在程度上的双向摆动是否就不是问题。

民族国家作为政治单元的一种形式,既非永恒也非完美。欧盟想要“战胜”民族国家不是没有可能,但不是以敌视或轻视民族国家的方式。未来的一体化理论应当更加全面、深入地检视民族国家在欧洲融合的历史上所发挥的重要作用,不管是正面的还是负面的,并在此基础上,认真考虑如何从理论层面回答民族主义曾经试图回答的那些关乎现代政治运作的根本性问题,以给出更加符合时代要求的答案,直至最终提出超越民族国家的定序原则。

(作者简介:梁雪村,中国人民大学国际关系学院讲师、中国人民大学欧洲问题研究中心研究员;责任编辑:宋晓敏)

^① Von Annegret Kramp-Karrenbauer, “Making Europe Right,” *WELT*, March 10, 2019, <https://www.welt.de/politik/article190051703/Annegret-Kramp-Karrenbauer-Making-Europe-Right.html>, last accessed on 21 October 2019.