

评欧盟治理的模式

陈力川

持续了半个多世纪的欧洲整合是经济一体化、法律一体化和政治一体化交织在一起的一个综合互动过程。其中，经济一体化已经完成，法律一体化正在进行，政治一体化业已开始。这个过程显示，在一个比民族国家更大的范围内，可以在不破坏市场经济运作的情况下，创造出团结合作的机制，这种团结合作的机制有助于保护和发

展一种试图在个人自由和公共利益之间寻找平衡的文化。

1951年成立的“欧洲煤钢共同体”第一任主席，法国人让·莫奈（Jean Monnet）就欧洲整合说过一句非常精辟的话：“我们不是在创造国家的结合，而是在团结人民。”这句话既是对欧洲建设最好的概括，也是对世界治理的一种展望。欧盟不是一个企图取代其他国家的“政治集团”，而是希望团结各国人民共同致力于世界的和平与发展，故欧盟治理的成败关系也到全球治理的前途。因此，我们有必要总结欧盟治理的经验。

一、欧洲治理的三个支柱

欧洲建设有三个支柱：一是政治愿望，二是目标共识，三是制度框架。我们可以举几个正反两方面的例子来说明这三个条件。正面的例子有五十年代的煤钢联营，六十年代统一外贸政策，八十年代成立欧洲共同市场，九十年代统一货币，2002年欧元在十二个国家正式流通，这些都是自觉自愿，目标明确和制度保证的结果。反面的例子有五十年代的“欧洲防卫共同体”遭法国议会否决；2005年欧盟宪法草案被法国和荷兰的公投否决；在外交与安全政策方面，设立欧盟外交部长一职虽然写进了欧盟宪法草案，好像出现了某种“欧洲外交”的萌芽，但共同的外交与安全政策无论在目标上，还是在行动方向上都模糊不清。这些都是欧盟各国缺乏共同的愿望，没有明确的目标共识，无法形成制度的结果。

二、欧洲治理模式的三个特点

1、集体方法：两种合法性和一个三角体制

目前欧盟体制的运作基于两种合法性：一是由来已久的主权国家的合法性，包括建立在主权国家独立自主基础上的政府间的合作；二是半个多世纪以来逐渐建立起来的欧洲合法性，即超越国家主权的范畴，确定和管理欧盟成员国的共同利益。欧盟的制度创新主要表现在这两种合法性的共存和平衡上面。因此有政治学者认为欧洲的统一工程是一种“后主权政治”（post-sovereign, W. Wallace）。从制度建设层面，主权国家合法性和欧洲合法性体现在一个三角体制中：这个三角体制是代表各成员国选民（公民）利益的欧洲议会；代表各成员国国家利益的欧盟部长理事会；代表欧盟整体利益的欧盟执委会。欧盟执委会是唯一有政策和法律提案权的机构，同时还是执行和监察机构；欧盟部长理事会和欧洲议会有修正和批准欧盟执委会提案的权力。三角体制之上，还有一个独立的欧洲法院，确保所有成员国以相同的方式诠释并遵循欧盟的法律法规。这个三角结构的决策机制也被称作“集体方法”。我们知道欧盟成员国内部的政体都是孟德斯鸠意义上的三权分立制，而欧盟三角体制实行的并非孟德斯鸠意义上的三权分立：欧盟执委会有政策和法规的提案权，也有监察和执行的权力，但是没有决定权；欧盟部长理事会有修正权和批准权，但是没有执行机构；欧洲议会更像一个咨询性的机构，对法案有修正权和批准权，但没有提案权，不是一个传统意义上的立法机构。这个三角体制的运作方式是史无前例的，实现了一种“没有政府的治理”。欧盟执委会委员并不是民选的，而是由各成员国政府与执委会主席讨论提名，执委会委员要庄重承诺为欧盟的共同利益而一致行动，不接受本国政府的指示。执委会委员的任命还须经欧洲议会批准，欧洲议会有权经过不信任投票而解散欧盟执委会。尽管如此，仍有人批评欧盟执委会缺少合法性。欧盟执委会于2001年发表的《治理白皮书》的目的之一，就是希望与各成员国一起寻求改革欧盟治理，提高欧盟各机构合法性的途径：“治理改革涉及欧盟使用由公民所赋予的权力的方式；它包括事物可能和应该发生的方式。目的是开放各项政策的制订过程，不断提高参与和责任化程度。改善权力行使应能使欧盟接近公民，并提高政策的效率”。¹

¹ 见□克西姆·蒙达尼埃，“论《欧盟治理白皮书》”，□居易，www.governance.cn

2、多角色：公共和私人部门的各类行动者

在代议制民主体制中，民选的执政者以人民的名义做决策，决策经常意味着在两种，或多种竞争的方案之间做选择和决定。“但是实际上，在复杂的社会里，真正的困难不是在不同的方案中做取舍，而是经过一个漫长的过程制定一个令人满意的方案，它可以凝聚最大的共识，吸引所有的行动者参与必要的合作。”²

欧盟治理的参与者除了我们提到的欧盟机构和成员国政府以上外，还有各个跨国公司、大型企业、职业联合会、各大工会，以及公民社会的众多非政府组织，此外还有许多独立的鉴定和评估机构。由于决策过程相当开放，各个组织和机构都有表达意见的渠道和方式，以协同合作代替利益冲突，鼓励共识，避免激烈的单方面行动。例如，2006年岁末，欧洲联盟正式通过了“化学品注册、评估、授权的指令”（la directive REACH : Registration, Evaluation and Authorization of Chemicals）。欧盟希望通过高环境标准刺激技术创新，创造新的商机。欧盟执委会为了制定有关方面的指令，咨询了各国的专家、欧洲石油化学工业的代表，消费者保护组织和环保组织，达成了一个最低限度的协议，虽然不能使环保人士满意，但不失为一个各类行动者参与的成功的治理范例。

3、多层次：超国家—国家—次国家—跨国家

欧盟治理试图突破主权国关系的设定，将国家放到“超国家—国家—次国家—跨国家”这一多层次治理网络中去理解，各成员国政府在面对集体决策及欧盟机构时，已经不能完全说的算；区域、环保、社会、农业等共同政策使欧盟执委会与次国家（区域及地方政府）和跨国家（私人部门和利益团体）的行动者发生直接和密切的接触。欧盟成员国有150多个区域政府及地方政府（如邦、省、区、各国首都的市政府等）在布鲁塞尔设常驻代表处，直接与欧盟执委会交涉，无须透过本国中央政府代理。欧盟有两个咨询机构，一个是“欧洲经济暨社会委员会，由有组织的公民社会和产业的劳资双方的代表组成；二是“区域委员会”，由地区及地方政府的代表组成。欧盟

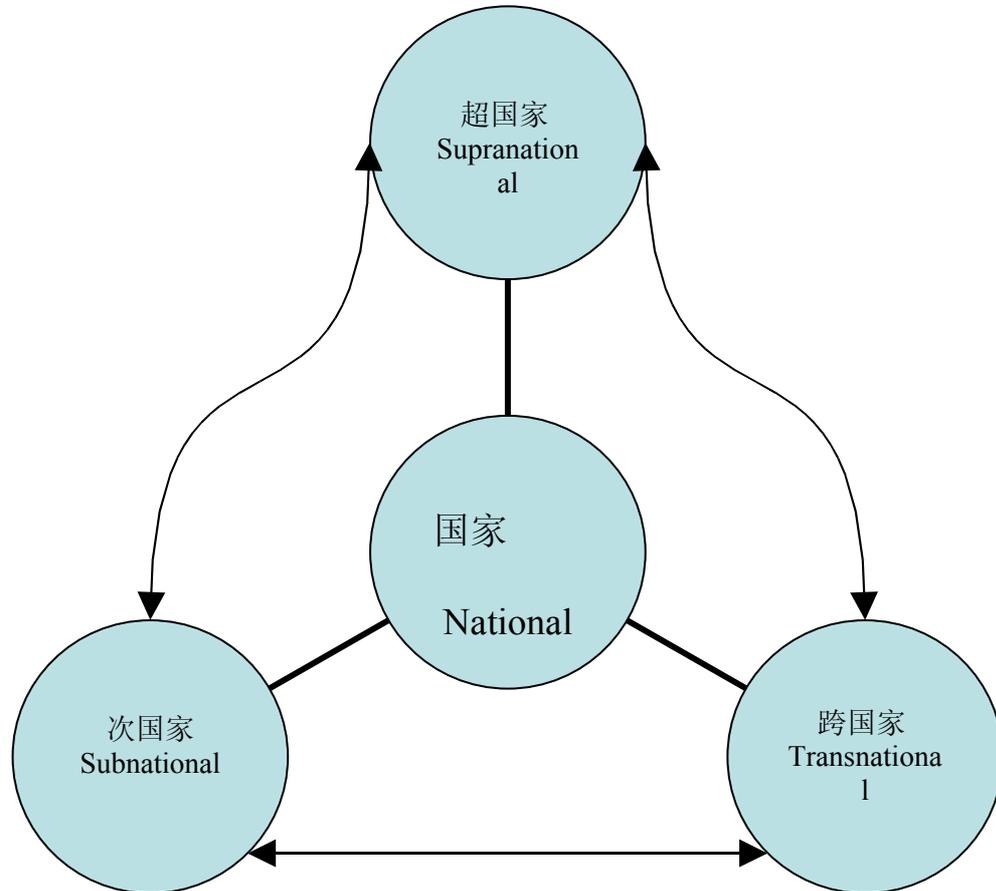
² 见皮埃尔·卡蓝默，“欧洲联盟对治理国际思考的贡献”，陈力川译，www.governance.cn

执委会有义务随时向这两个机构咨询，它们是沟通欧盟机构与公民社会和地方的重要桥梁。

欧盟的预算大量且长期分配到会员国的各区域单位。欧盟执委会拥有的预算只有相当于全体会员国国民生产总值总和的 2%，但年度预算的三分之一，即约 1 千 1 百亿欧元，重新分配在区域政策上。这是执委会影响欧盟区域及地方政府的重要杠杆，以至于地方和区域政府跨国界结盟争取欧盟执委会的拨款，如以地缘关系结盟的泛阿尔卑斯山区，因经济发展高同质性而结盟的巴登区和隆河谷，因政治立场与中央政府相异的巴斯克地区、北爱尔兰及弗朗德特区。

此外，超国家层次与跨国家层次也发生联结，由于经济贸易和单一市场的共同政策已经转移到超国家层次决定，国家已无法满足私人部门的需求，私人部门的利益游说自然也转移到超国家机构，例如跨国私人利益集团对欧盟执委会和欧洲中央银行的游说，欧洲议会中有七个跨国的欧洲党团，跨国诉讼人及律师结盟向欧洲法院讨公道，解决争端。会员国彼此之间，欧盟机构之间，会员国与欧盟机构之间，会员国与公民之间，甚至欧盟与公民之间的争端都可提交给欧洲法院裁决。

多层次治理



三、一个正在形成的治理空间

欧洲联盟即不是一个超级国家，也不是一般意义上的国际组织，而是一个正在形成的治理空间，一个没有结束的进程。

1、领土扩大

欧洲联盟的领土面积随新成员国的加入不断扩大。2007年1月罗马尼亚和保加利亚入盟使欧盟的面积达到四百三十多万平方公里。美国的战略目标为欧盟设置的最后限度是囊括欧洲理事会的四十六个成员国——欧洲理事会是唯一一个确定了自己的地理边界的机构——既除了俄国以外的所有欧洲国家。欧盟的扩大几乎与北大西洋公约组织的扩大同步，美国的战略目标好像是要把欧盟变成北约的非军事组织。

2、人口增加

每一次扩大都使欧盟的人口大幅增加。现在27国的人口达到四亿六千多万。《马斯特里赫特条约》规定“成员国的每个公民都是欧盟的公民”。欧盟的公民身份不取代国家公民身份，而是对国家公民身份的补充，即赋予国家公民进一步的权利，例如在欧盟领土内自由迁徙和居住的权利，选举和被选举为欧洲议会议员及居住国市政官员的权利，在第三国获得外交及领事保护的权利，向欧洲议会请愿和投诉的权利，等等。由于历史、文化和语言方面的隔阂，欧盟尚未形成一个同质的、均质的人口。目前，欧洲公民的归属感远远落后于国家公民的归属感。只有逾半数的人同时认同其本国国籍和欧盟公民的身份，另外接近半数的人只认同其本国国籍。

3、主权分享

欧盟并不享有主权，各成员国只是将某些领域的主权转让给欧盟行使，例如与其他国家在世贸组织（WTO）的框架下进行的经贸谈判，在十二个国家流通的欧元；只有少数几个领域的重要政策基本上还是在国家层次上决定，例如能源、税收和社会福利政策；但是愈来愈多的决定权已经由欧盟和各成员国分享，例如国防、司法、教育、环保、外交及国际组织的代表权、对外的经济与军事援助，等等。各国都在探测主权让渡的底线。当然，“主权分享”也有朝“主权融合”的形式过渡的趋向，它意味着成员国将决策权全部或部分地授予欧盟机构，由后者做出符合共同利益的决策。这一点尤其遭到英国、法国、荷兰和波兰的国家主义者和主权主义者的激烈反对。法国和荷兰2005年5月和6月的公民投票否决欧盟的宪法草案，英国无限推迟公民表决

就是证明。其实在欧盟宪法草案中，国家仍然起决定作用，各国的中央政府还是集中了大部分权力，但宪法草案规划了欧盟从一个经济联合体向政治联合体的过渡。

四、欧洲经验

1、独一无二的区域整合

欧洲区域整合的经验经常由于突出欧盟与外部经贸合作而被缩小到经济层面，从而削弱了欧洲建设的政治意义，因为欧洲整合的初衷不是来自经济，而是出于建设持久和平的愿望。为了支持其他洲区域整合的努力，欧盟愿意在完全透明的情况下分享欧洲建设的经验，与世界其他地区就区域整合进行对话，并对各个社会探索适当治理方式的进程提供支持。在这一点上，欧盟的做法显然与美国不同。欧盟鼓励“不同社会自行探索适合它们的治理方式，从它们正在创造的历史出发，重新阐释它们的历史，并且能够往来于普遍性和特殊性之间，不同的社会行业之间，治理的不同层次之间。这应当是一个长期的进程，而且应当建立在严密方法的基础上。这是产生合法治理的唯一办法，也就是说，让治理适应这些社会。这样一个进程尤其适宜于那些服从外部指令，被迫引入制度模式的非洲社会……”。³

2、超国家法律的实验室

欧洲治理是一个制定超国家法律的过程。⁴ 例如 2001 年 9 月 11 日美国纽约遭恐怖袭击的时候，十五个欧盟国家中只有七个国家制定了关于恐怖主义的法律。如今二十七个成员国都制定了该项法律，而且统一界定恐怖行为，保证施加的罚金和量刑的一致性。

又例如我们刚才提到的“化学品注册、评估、授权的 REACH 指令”，这个指令的出发点是：“一种化学物质，在尚未证明其安全之前，它就是不安全的。”这个指令取代了欧盟管理化学物的 40 条法规，将欧盟市场上约 3 万种化工产品及其下游的纺

³ 见皮埃尔·卡蓝默，“欧洲联盟对治理国际思考的贡献”，陈力川译，www.governance.cn

⁴ 参见《运行在国家与超国家之间—欧盟的立法制度》，刘光华等人编著，江西高校出版社“欧盟制度丛书”，2006年6月。

织、轻工、制药等产品分别纳入注册、评估、许可这三个环节实施安全监控。企业必须向欧盟设在赫尔辛基的新主管机构注册其生产的化学品，并列出其潜在危害。相关产品只有在得到许可后，方可在欧盟市场上销售。REACH 指令已经于 2007 年 6 月 1 日正式实施。当然这个指令也有许多缺点，例如将一年进口和制造量低于 10 吨的化工公司排除在此项法令规范之外，它们不需提供任何安全数据。然而这些公司所使用的化学物质有 60% 在 REACH 的管制范围内。

3、和解与追赶先进的效应

我们知道欧洲整合计划的初衷并非出于经济利益，而是为了消除战争隐患，实现永久和平的政治动机。由于政治、外交、军事整合困难重重才不得已从捆绑经济利益入手。整合的第一个效应是抚平战争的创伤，实现民族和解。首先是交战国之间的和解，例如德国、意大利与法国、荷兰、比利时等国的和解；之后是英国与德国、意大利的和解，等等。其次，北爱尔兰新教与天主教的冲突也随着 1973 年爱尔兰和英国同时加入欧盟开始了一个艰难的和解进程。1985 年 11 月，爱尔兰政府和英国政府就北爱尔兰问题达成一项协议，宣布组成两国政府间部长会议，爱尔兰政府有权就北爱事务提出看法和建议。1998 年 4 月北爱冲突各方在贝尔法斯特签署了历史性的“和平协议”。2005 年 9 月，北爱尔兰共和军完全解除了武装，终止流血冲突。今年 3 月 26 日新教政党民主统一党与天主教政党新芬党领袖达成协议，决定从 5 月 8 日开始建立地方自治联合政府，分享政权，使这个和解进程圆满完成。另外，随着波兰、匈牙利和罗马尼亚加入欧盟，也开始了德国人和波兰人的和解，匈牙利人与罗马尼亚人的和解；此外，支持土耳其入盟的欧洲人也期待土耳其与塞浦路斯共和国实现和解，善待库尔德人，并要求土耳其承认 1914 年对阿美尼亚人的种族屠杀。

二十世纪上半叶，西班牙、葡萄牙和希腊都曾有过独裁政权，二十年前，这三个国家加入欧盟后，民主体制得到了巩固；可以预料的是，同样的过程也将在保加利亚和罗马尼亚发生：为遵守 1993 年在哥本哈根公布的入盟条件而做的努力已经使保加利亚和罗马尼亚避免了许多种族冲突。事实证明，加入欧洲联盟在避免宗教、种族冲突，改变政治、经济和社会落后状态方面可以产生积极的效应。

Albert Chen Lichuan (陈力川)



<http://creativecommons.org/licenses/by-nd/2.0/fr/deed.fr>