

# “民主赤字”、身份困境与欧债危机<sup>\*</sup>

潘忠岐 杨海峰

**内容提要:**自 20 世纪 70 年代末以来,欧盟的民主合法性问题一直广受诟病。从“身份”理论视角来看,欧盟“民主赤字”问题的实质是欧盟的身份困境。欧盟在一体化过程中实现了对传统民族国家和国家主权的超越,并逐步形成了一种超国家、后主权的多层民主治理模式。欧债危机的爆发带来的启示在于,进一步完善欧盟独特的治理结构,而不是单纯致力于推进民主化,才是欧盟解决身份定位和民主发展问题的根本。

**关键词:**欧盟 民主赤字 身份困境 多层民主 欧债危机

自 20 世纪 70 年代末英国学者戴维·马昆德(David Marquand)提出“民主赤字”概念以来,<sup>①</sup>欧盟(欧共体)的民主合法性问题一直广受诟病。2004 年出台的《欧盟宪法条约》在批准过程中遇到的挫折使欧盟的“民主赤字”问题进一步凸显。2009 年生效的《里斯本条约》为解决欧盟的“民主赤字”迈出了重要一步。但随后蔓延欧洲的债务危机又为相关的解决进程增添了变数。

欧洲债务危机不仅沉重打击了欧元区以及整个欧盟的经济发展,也对欧盟及其成员国的政治和外交产生了深远影响。其中,长期困扰欧洲一体化发展的“民主赤字”问题在欧债危机背景下会如何发展值得关注,因为它直接关系到欧洲一体化的未来。

<sup>\*</sup> 感谢复旦大学陈树渠比较政治发展研究中心对本项研究提供的资助。感谢《欧洲研究》匿名审稿专家提出的宝贵建议,文中错漏之处由作者负责。

<sup>①</sup> David Marquand, *Parliament for Europe*, London: Jonathan Cape, 1979, pp. 64-66.

事实上,应如何看待欧盟的“民主赤字”问题,甚至欧盟是否存在“民主赤字”,在学界一直存在争议,各种看法错综复杂、莫衷一是。有学者认为,欧盟存在典型的“民主赤字”,有学者则认为,欧盟根本不存在民主合法性的欠缺,“民主赤字”问题无从谈起。还有学者认为,问题的关键不是欧盟是否存在“民主赤字”,而是现有的民主理论是否适用于欧盟,真正欠缺的可能不是“民主”,而是“民主理论”。

伴随全球金融危机而来的欧债危机为我们重新审视欧盟“民主赤字”,思考欧盟作为一种新型政体的身份建构和治理模式,提供了一个新的重要契机。笔者认为,单从民主的视角来审视欧盟的所谓“民主赤字”问题并不全面,在此基础上还需引入身份的概念。欧盟拥有既非主权国家、亦非国际组织的独特身份,并逐步形成了一种全新的治理模式。欧债危机对欧盟的身份构建提出了前所未有的挑战,欧盟在解决欧债危机过程中所作出的努力是在重新塑造欧盟的治理模式,攸关欧盟的未来发展。

## 一 欧盟是否存在“民主赤字”

尽管对欧盟“民主赤字”问题的批评由来已久,“民主赤字”的说法也被广为接受,这个概念甚至在某种程度上成为欧盟的专用代名词,但至少在学术界,欧盟是否真的存在“民主赤字”却是一个值得商榷的问题,并一直存在两种截然相反的看法。肯定的一方认为,欧盟的制度设计和运作远离普通民众的参与和支持,“民主赤字”问题与欧洲一体化进程相伴相随,体现在方方面面。否定的一方则认为,欧盟是一种全新的行为体,从传统主权国家的视角批评欧盟的“民主赤字”过于牵强,事实上,欧盟并不缺少民主合法性,“民主赤字”只是个“神话”而已。双方各执一词,在很大程度上是不同的观察视角使然。

### (一)为什么说欧盟存在“民主赤字”

大多数欧洲学者都接受“民主赤字”的说法,相关的研究和著述比比皆是。<sup>①</sup>尽管不同学者对“民主赤字”的界定各不相同,但总体上共识大于分歧。认为欧盟存在“民主赤字”的学者普遍强调,欧盟的制度设计和结构是非民主的,欧盟不可能成为真正的民主政体,因为在欧洲层面上缺少民主政体所需的结构和社会条件。安德雷斯·弗勒斯达尔(Andreas Follesdal)和西蒙·希克斯(Simon

<sup>①</sup> Beate Kohler-Koch and Berthold Rittberger eds., *Debating the Democratic Legitimacy of the European Union*, Lanham, MD: Rowman and Littlefield, 2007.

Hix)对欧盟“民主赤字”的表现从欧洲一体化过程中行政、议会、选举、选民、政策五个主要方面及其相互关系予以了具体分析和界定。<sup>①</sup>他们指出,欧盟存在“民主赤字”的关键在于缺少政治论争(political contestation)。一个民主政体需要就其政治领导与政策展开政治论争,这即使对于一个最弱的民主理论而言也是一个基本要素,是民主和独裁的最终区别。只要引入政治论争,在不需要改变现有欧盟各项条约的情况下就可以解决欧盟的“民主赤字”问题。与弗勒斯达尔和希克斯稍有不同,迈克尔·古德哈特(Michael Goodhart)从分类学的角度,在总结现有文献之后,提出欧盟主要存在制度、绩效、衍生、结构四大类型的“民主赤字”。<sup>②</sup>

此外,中国学者也利用各种分析框架论证了欧盟存在“民主赤字”的具体情况。例如,林民旺、李巍都认为,欧盟的“民主赤字”主要表现在选举制度、代议制度、政党制度、分权制度与司法独立等多个方面,体现了一种欧洲精英与民众之间在利益与认知上的差异乃至对立。<sup>③</sup>薛晶洁和陈志敏在代议民主的范围内,指出欧盟“民主赤字”存在欧洲议会与成员国议会“双重民主赤字”,并认为成员国议会更多地参与欧盟事务是解决“民主赤字”的重要一环。<sup>④</sup>赵晨基于民主的不同涵义,从代议民主、参与民主、社会民主和经验民主的视角检验了欧盟的民主建设,认为欧盟的民主是一种新型的“超国家民主”,虽然存在“民主赤字”,但要以发展的眼光来看待这个问题。<sup>⑤</sup>

## (二)为什么说欧盟不存在“民主赤字”

在欧盟不断遭到存在“民主赤字”问题的批评的同时,也有学者对“民主赤字”的说法提出质疑。他们认为,问题的关键并不在于“民主赤字”概念本身是否精确,应如何界定,而在于它是否适合于描述欧盟。其中,对欧盟“民主赤字”一说提出挑战的代表性学者主要有两位。一位是意大利的贾恩多梅尼戈·马约内(Giandomenico Majone),另一位是美国的安德鲁·莫劳夫奇克(Andrew Moravcsik)。他们都从欧盟独特的行为体身份出发,否认欧盟存在所谓的“民主

① Andreas Follesdal and Simon Hix, “Why There is a Democratic Deficit in the EU: A Response to Majone and Moravcsik”, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 44, No. 3, 2006, pp. 533-562.

② Michael Goodhart, “Europe’s Democratic Deficits through the Looking Glass: The European Union as a Challenge for Democracy”, *Perspectives on Politics*, Vol. 5, No. 3, 2007, pp. 567-584.

③ 林民旺:“论欧洲联盟的‘民主赤字’问题”,《国际问题研究》2007年第5期,第42-46页;李巍:“如何认识欧盟的‘民主赤字’问题?”,《欧洲》2002年第6期,第60-68页。

④ 薛晶洁、陈志敏:“欧盟‘双重民主赤字’问题与成员国议会在欧盟决策中的参与”,《国际观察》2011年第4期,第66-72页。

⑤ 赵晨:“欧盟的‘民主赤字’与民主化之路”,《欧洲研究》2010年第3期,第98-116页。

赤字”问题。

马约内认为,欧盟是一个“管制国家”(regulatory state),<sup>①</sup>其主要问题不是“民主赤字”,而是“公信力危机”(credibility crisis)。<sup>②</sup> 欧盟可被看作政府的“第四分支”,像成员国层面上的电信局、央行,甚至法院一样,是整个欧洲层面上的“管制机构”。<sup>③</sup> 但如果欧盟的政策由奉行“多数主义”(majoritarian)的机构来制定,即若由欧洲议会或直接选举的委员会主导,那么就会导致管制决策的政治化,进而产生再分配结果而非帕累托最优结果,而这种做法的后果只会损害而不是增进欧盟的合法性。马约内指出,只要欧盟引入必要的程序性机制提升公信力,让决策过程更为透明,那么公众就会认为欧盟是合法的,有关“民主赤字”的担忧就会烟消云散。

与马约内相比,莫劳夫奇克对欧盟“民主赤字”论进行了更为强烈的批判。莫劳夫奇克并未像马约内那样把欧盟看作一个类似于民族国家的行为体,而是强调欧盟的政府间特性,认为欧盟的政策制定与执行在很多情况下依然依赖于成员国政府,因此不能用成熟民族国家的民主标准来衡量欧盟,对欧盟“民主赤字”的批评有夸大其辞之嫌。在莫劳夫奇克看来,欧盟作为一个政府间组织,“宪政制衡、通过成员国政府进行的间接民主控制和欧洲议会权力不断上升等因素,足以确保欧盟几乎在所有方面的决策都是干净的、透明的和有效的,并在政治上反映了欧盟公民的需要”。<sup>④</sup> 因此,如果基于现有发达民主国家的标准,而不是基于理想的全民民主或议会民主的标准来看,欧盟并不存在缺少民主合法性的问题。

## 二 是“民主赤字”还是“民主理论赤字”

在有关“民主赤字”的辩论中,不仅有学者从欧盟的独特身份出发对“民主

<sup>①</sup> Giandomenico Majone, *Regulating Europe*, London: Routledge, 1996; Giandomenico Majone, “The Rise of the Regulatory State in Europe”, *West European Politics*, Vol. 17, No. 3, 1994, pp. 78-102.

<sup>②</sup> Giandomenico Majone, “Europe’s ‘Democratic Deficit’: The Question of Standards”, *European Law Journal*, Vol. 4, No. 1, 1998, pp. 5-28; Giandomenico Majone, “The Credibility Crisis of Community Regulation”, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 38, No. 2, 2000, pp. 273-302.

<sup>③</sup> Giandomenico Majone, “The European Community: An ‘Independent Fourth Branch of Government’?”, Florence: European University Institute, Working Paper SPS No. 94/17, 1993.

<sup>④</sup> Andrew Moravcsik, “In Defense of the ‘Democratic Deficit’: Reassessing Legitimacy in the European Union”, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 40, No. 4, 2002, pp. 603-624; Andrew Moravcsik, “The Myth of Europe’s Democratic Deficit”, *Intereconomics: Journal of European Public Policy*, November-December 2008, pp. 331-340.

赤字”一说进行批驳,还有学者进一步从民主理论的视角提出反对意见。后者强调,欧盟现象超出了现有民主理论的解释范围。因此,欧盟产生的不是“民主赤字”,而是“民主理论赤字”。人们现在需要做的不是通过民主化来解决欧盟的“民主赤字”问题,而是通过发展民主理论来诠释欧盟所代表的新的民主现象。苏黎世大学的弗朗塞斯·切尼沃(Francis Cheneval)和瑞士联邦理工学院的弗兰克·施米尔菲尼施(Frank Schimmelfennig)试图为欧盟建构新的民主理论和民主模式,即“多民民主”(demoicracy)。

### (一)为什么说不是“民主赤字”而是“民主理论赤字”

“民主理论赤字”论者认为,不能局限于看到欧盟的民主问题,更应该反过来,看到欧盟这个案例对民主理论本身的挑战。一方面,现代民主理论不足以解释欧盟,欧盟不能按照现代民主理论进行民主化。现代民主就是主权民主,现代民主理论就是有关主权国家进行正当统治的理论。正如内尔·麦克考米克(Neil MacCormick)所指出的,欧盟已经进入“后主权”时代(post-sovereign era),是一个由不再拥有完全主权的成员国组成的非主权实体。<sup>①</sup>因此,不能用现代民主理论来分析超出其解释力范围的欧盟民主状况,也不能按照现代民主理论的运行机制对欧盟进行民主改造。另一方面,鉴于欧盟对现代民主理论提出的挑战,应该提出新的民主理论,将民主同与之紧密相联的主权国家区隔开来。现代民主理论存在经验与规范两种假设,过于强调民主与主权国家的经验联系而低估它们之间联系的规范意义会歪曲民主与主权国家的关系。<sup>②</sup>当然,现代民主理论经验与规范假设的复杂依赖意味着将民主与国家分离并非如想象中那么容易。所以,新的民主理论应该在原有现代民主理论的基础上,从特定意义上解释作为独特政治行为体的欧盟,并从一般意义上解释与地区一体化和全球化相关的各种治理结构的新变化。

### (二)欧盟代表的是什么样的民主

现在已有越来越多学者开始致力于发展民主理论,其中对本文颇具启发意义的是切尼沃和施米尔菲尼施等人“为欧盟设计民主项目”所作的尝试。他们认为,欧盟不是民族国家这个简单的事实要求我们重新反思,用什么样的民主模式和民主标准来衡量欧盟才是恰当的,与民族国家相比欧盟不够民主,但与国际

<sup>①</sup> Neil MacCormick, *Questioning Sovereignty: Law, State, and Nation in the European Commonwealth*, Oxford: Oxford University Press, 1999, p. 95, 126.

<sup>②</sup> Michael Goodhart, “Europe’s Democratic Deficits through the Looking Glass: The European Union as a Challenge for Democracy”, *Perspectives on Politics*, Vol. 5, No. 3, 2007, pp. 567–584.

组织相比欧盟的民主程度又非常高。因此,在切尼沃和施米尔菲尼施看来,欧盟是介于国内政治和国际政治之间的中间民主形态,他们称之为“多民民主”。<sup>①</sup>如果说传统的民主政体是“单民民主”,即组成的人民是单数的人民(single demos),那么欧盟所代表的是“多民民主”,即组成的人民是复数的人民(multiple demoi)。不仅各个成员国的人民是欧盟“多民民主”的主体,各个成员国本身也是欧盟“多民民主”的主体,他们称之为“人民国家”(statespeoples)。<sup>②</sup>因此,概而言之,“多民民主”就是一个由复数人民和复数国家组成的新型政治制度。如果说成员国的“单民民主”旨在保护个体的权利,那么欧盟的“多民民主”则旨在实现个体权利与国家权利,或者说是欧洲选民(citizen)和“人民国家”之间的平衡。

很多学者以欧盟不存在单一的欧洲选民为由,认为欧盟存在“民主赤字”。切尼沃和施米尔菲尼施却不以为然,反而认为这是欧盟民主的特性所在,是欧盟民主有别于主权民主的一个重要方面。在欧洲,占主导地位的依然是国家认同而不是欧盟认同。欧盟中,只有不到15%的人排他性地或首先认为自己是欧洲人,与之相比,有40%左右的人排他性地强调自己的成员国公民身份。<sup>③</sup>认同欧盟身份的主要是受教育和较富有的人群。因此,切尼沃和施米尔菲尼施强调,居首要地位的成员国复数人民与居次要地位的欧盟单数人民并存的格局在很长时间内都不会改变,我们在思考欧盟民主时必须尊重这一事实。由此,切尼沃和施米尔菲尼施认为,现有的有关欧盟“民主赤字”的辩论都没有反映这个事实,并因此得出了误导性的结论。概括起来,相关辩论提出的解决欧盟缺少单一人民问题的思路不外乎三种,但每种都有问题:一是展开欧洲范围的政治竞争;二是保护现有的成员国人民;三是引入协商程序。竞争战略所指向的民主是欧盟无法实现的,并有导致欧盟分裂的危险。保护战略意味着欧盟不能实现任何形式

① Francis Cheneval and Frank Schimmelfennig, “The Case for Democracy in the EU”, Conference Paper for EUSA 2011; Jan-Werner Müller, “The Promise of ‘Demoi-Cracy’: Democracy, Diversity, and Domination in the European Public Order”, in Jürgen Neyer and Antje Wiener eds., *Political Theory of the European Union*, Oxford: Oxford University Press, 2011, pp. 187-204.

② “人民国家”与“国家”(state)的区别在于前者强调国家的最高决定与制宪权(pouvoir constituant)直接相关,是由人民作出的。在不做强调的一般情况下,我们往往用“国家”或“成员国”(member state)这个称谓代替“人民国家”。Francis Cheneval, Sandra Lavenex and Frank Schimmelfennig, “Demoi-cracy in the European Union: Principles, Institutions, Policies”, Conference Paper for Understanding the EU and its Crisis through the Lens of Democracy: A Conversation 2013, <http://centers.law.nyu.edu/jeanmonnet/activities/enl/documents/a2xiw.pdf>.

③ Neil Fligstein, *Euro-Clash: The EU, European Identity, and the Future of Europe*, Oxford: Oxford University Press, 2008, pp. 141-142.

的民主,民主只能属于成员国,欧盟则只能是政府间组织。协商战略则高估了跨国协商的潜力,对跨国共识的达成过于乐观。相比而言,切尼沃和施米尔菲尼施强调,“多民民主”模式最符合欧盟的现实,它说明欧盟既超越了政府间组织,又没发展为一个民族国家。在“多民民主”中,成员国人民不仅得到欧洲一体化的保护,而且是欧洲一体化的民主主体,既参与欧洲政治问题的协商,也参与欧洲层面权威决策的制定。<sup>①</sup>

切尼沃和施米尔菲尼施从理论层面上为我们演绎了“多民民主”或“多民政府”应遵循的七项原则,并逐一分析了欧盟的状况。<sup>②</sup>在这七项原则中,切尼沃和施米尔菲尼施进一步指出,有四项是从根本上维护“多民民主”制度合法性的核心原则,即:(1)在加入、退出特定多边民主政治制度以及制定该政治制度的基本规则等方面,“人民国家”拥有制宪权的最高权力;(2)“人民国家”和选民享有平等待遇;(3)“人民国家”和选民享有平等立法权;(4)多边法律与司法具有至高性。<sup>③</sup>在垂直维度上,“多民民主”基于欧洲议会与国家议会在制定共同政策中的平等互动;在水平维度上,“多民民主”在选民平等的跨国权和国家政策制定自主权之间寻求一种平衡。<sup>④</sup>据此,他们得出的结论是,如果从“多民民主”的视角来看,受到强烈批评的欧盟“民主赤字”情况其实没有那么严重,比如成员国在加入与退出欧盟、审批条约上都有自主权,欧盟范围内的成员国与选民都能得到平等对待,欧盟立法程序具有共同决定的显著特点,欧洲法院能够和成员国宪法法院开展司法合作等。欧盟最严重的“民主赤字”问题可能不在欧盟的超国家层面上,而是在成员国层面上或欧盟与成员国关系的层面上。

### 三 欧盟的身份困境是什么

如前所述,如果从民主理论的视角出发,那么我们很容易陷入欧盟是否存在

① Francis Cheneval and Frank Schimmelfennig, “The Case for Democracy in the EU”.

② 这七项原则包括:(1)在加入、退出特定多边民主政治制度以及制定该政治制度的基本规则等方面,“人民国家”拥有制宪权的最高权力;(2)“人民国家”和选民享有平等待遇(non-discrimination);(3)跨国权利采取互惠方式;(4)“人民国家”和选民享有平等立法权;(5)多边法律与司法具有至高性;(6)各语言平等;(7)有利于最不占优“人民国家”的差别性原则。Francis Cheneval, *The Government of the Peoples: On the Idea and Principles of Multilateral Democracy*, New York: Palgrave Macmillan, 2011.

③ Francis Cheneval and Frank Schimmelfennig, “The Case for Democracy in the European Union”, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 51, Issue 2, 2013, pp. 334-350.

④ Francis Cheneval, Sandra Lavenex and Frank Schimmelfennig, “Democracy in the European Union: Principles, Institutions, Policies”.

“民主赤字”的争论。这是因为我们在如何界定欧盟身份的问题上存在争议,欧盟究竟是“超级国家”<sup>①</sup>还是“政府间组织”?正如不断发展中的欧洲一体化一样,欧盟身份不仅是前所未有的,并且其复杂性与挑战性在于其正处于不断发展之中。对欧盟身份的不确定使我们很难在“民主赤字”问题上跳出争论怪圈。归根结底,欧盟“民主赤字”问题的实质是欧盟的身份困境。民主作为一种治理形式是随政体的发展而变化的,而不是相反。因此,我们有必要从欧盟独特身份的视角来审视欧盟的民主现象。欧洲一体化日益丰富的实践为相关的理论探索注入了无限的动力。

几十年来,欧洲一体化一直面临的一个难题是:如何塑造和界定欧盟的身份?<sup>②</sup>超国家主义(联邦主义)与政府间主义之争很好地表达了欧盟身份构建的张力。<sup>③</sup>前欧盟委员会主席雅克·德洛尔(Jacques Delors)曾把欧洲一体化正在建成的东西称作“不明政治物体”(unidentified political object),<sup>④</sup>并强调指出:“不考虑这种身份(欧洲身份),不努力确定欧洲人应该对他们自己有什么样的认识,能够重新统一欧洲吗?坦率地说,我认为那是不可能的,尽管这个使命被证明是具有冒险性和困难重重的”。<sup>⑤</sup>身份构建不仅事关欧洲一体化向前推进的动力,而且涉及欧洲民众是否接受和认同。

在欧洲一体化过程中,不仅存在超国家主义与政府间主义之间的路线分野,而且存在精英欧洲与民众欧洲之间的认知错位。如果说政治精英想要把欧盟打造为一个在国际政治舞台上用“同一个声音”说话、在经济领域寻求地区利益最大化、在文化领域尽力凸现“欧洲文化多元统一”的力量,那么普通民众最关注的则是能为他们解决就业、社会福利、医疗服务、移民和有组织犯罪等切身利益问题的欧盟。很多人把2005年法国人和荷兰人相继对《欧盟宪法条约》说“不”的全民公决看作欧盟“民主赤字”的有力注脚。但是,如果更进一步深挖,我们就会发现,宪法条约流产背后隐藏的是更为深刻的对欧盟身份的认同危机,这场

① 陈玉刚:“《里斯本条约》后的欧盟政治发展”,《国际观察》2011年第1期,第44-51页。

② 吴志成:“欧洲一体化进程中的欧洲认同论析”,《南开学报》2007年第1期,第22-30页。Neil Fligstein, *Euro-Clash: The EU, European Identity, and the Future of Europe*, Oxford: Oxford University Press, 2008; Franz C. Mayer, “European Identities and the EU”, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 42, No. 3, 2004, pp. 573-598.

③ 高奇琦:“欧盟民主赤字的争论:国家主义与多元主义的二元分析”,《世界经济与政治》2010年第5期,第80-101页。

④ Quoted from Helen Drake, *Jacques Delors: A Political Biography*, London: Routledge, 2000, p. 24.

⑤ Jacques Delors, “Europe: The Continent to Doubt”, *New Perspective Quarterly*, Vol. 17, No. 4, 2000, p. 37.

“制宪危机”标志着政治精英构建的“欧洲大厦”没能获得欧洲民众的认可和接受。<sup>①</sup>究其根源,民众说“不”是因为《欧盟宪法条约》的起草缺少民众的参与,就像“民主赤字”一说所认为的那样,还是因为该条约与民众的期许南辕北辙,抑或二者兼而有之,这是个见仁见智的问题。与之相似,作为欧盟唯一的直接民选机构,欧洲议会的权力和地位因《里斯本条约》而有所增加,但民众参选的人数却在不断减少。这或许反过来说明,欧洲民众关心的不是能否直接参与,而是能否受益于进一步的欧洲一体化。

从共同体到联盟,欧洲一体化的制度建设从来就没有完全按照要么联邦主义、要么政府间主义的思路去施行,而是不断摇摆于两者之间。“摸着石头过河”似乎成了欧洲一体化进程的基本法则。尽管并没有完全超越国家中心主义的局限,但多层治理理论试图跳出国家与国际组织的二分法,并为欧盟的身份构建引入治理的视角,把欧盟看作超国家、国家、次国家行为体共同参与、共享权力的多层治理体制,<sup>②</sup>因此该理论更有利于我们理解欧盟独特的行为体特性以及与此相关的欧盟民主问题。如果在此基础上再循着切尼沃和施米尔菲尼施提出的“多民民主”的思路去分析,那么我们似乎可以把欧盟民主也看做一种多层体制,既包括欧盟机构与成员国之间的民主,也包括欧盟机构与各成员国选民之间的民主,并与既有的成员国政府与本国选民之间的民主一并构成欧盟的民主结构。<sup>③</sup>欧盟正在形成中的多层民主制是一种全新的治理模式,与传统的主权民主在结构、进程与机制等方面都存在很大的差异,但民主原则和精神是一脉相承的。<sup>④</sup>

#### 四 欧债危机凸显的是欧盟“民主赤字”,还是身份困境

由美国次贷危机引发的全球金融危机使欧洲成为重灾区。继希腊之后,不

① 冯仲平:“欧盟‘宪法危机’:根源及影响”,《现代国际关系》2005年第7期,第42-51页。

② Liesbeth Hooghe and Gary Marks, *Multi-Level Governance and European Integration*, Lanham, MD: Rowman and Littlefield, 2001; Annabelle Littoz-Monnet, “Dynamic Multi-Level Governance—Bringing the Study of Multi-level Interactions into the Theorising of European Integration”, *European Integration Online Papers (EIoP)*, Vol. 14, 2010, [http://eiop.or.at/eiop/index.php/eiop/article/view/2010\\_001a](http://eiop.or.at/eiop/index.php/eiop/article/view/2010_001a).

③ 伍贻康等:《多元一体:欧洲区域共治模式探悉》,上海:上海社会科学院出版社2009年版;雷建锋:“多层治理:欧洲联盟正在成型的新民主模式”,《世界经济与政治》2008年第2期,第60-68页。

④ James Bohman, *Democracy Across Borders: From Demos to Demoi*, Cambridge, MA: MIT Press, 2007; Fritz W. Scharpf, “Legitimacy in the Multilevel European Polity”, *European Political Science Review*, Vol. 1, No. 2, 2009, pp. 173-204.

断有新的欧洲国家陷入主权债务危机,直至出现后来所谓的“欧猪五国”,甚至连欧洲主要经济体法国和英国也遭遇了国家主权信用评级被调降的厄运。欧债危机被很多欧洲领导人看作事关欧元区乃至整个欧盟前途命运的头等大事。各种解救政策纷纷出笼,不仅引发了这些措施是否有效的猜测,而且还引发了欧债危机及其解决会对欧洲一体化产生何种影响的争论。

### (一) 欧债危机是否加重了欧盟的“民主赤字”

#### (1) 欧债危机加剧了欧盟“民主赤字”

在对欧债危机各种争论之中,尤其值得关注的是,欧债危机似乎再次激活了人们对欧盟存在“民主赤字”的担忧。国际舆论似乎一边倒地认为,欧债危机凸显和加重了欧盟的“民主赤字”问题。<sup>①</sup> 根据民主理论的解释欧债危机加剧欧盟“民主赤字”的理由不外乎以下数个方面。尤其是第二与第三项理由,在“多民民主”理论看来,也是损害其民主原则的,像财政政策这类事关国家权力与再分配能力的核心政策,必须得到议会的充分监管控制,而像“人民国家”之间更应该是平等的。

第一,解决欧债危机不得不更多地依赖非民选的欧盟机构,特别是欧洲央行。欧洲央行和欧元集团被欧盟和各成员国寄予厚望,承担着为解决危机寻求出路的重任。阿玛蒂亚·森(Amartya Sen)指出:“目前欧洲最令人不安的方面也许是民主承诺被金融律令取代,而这些金融律令是由欧盟领导人和欧洲中央银行,或者是间接地由那些声名狼藉的不健全的信用评级机构的鉴定来确定的。”<sup>②</sup>

第二,危机时刻,很多重要的决策都在短时间内做出,但这些决策的后果却可能是长期、深远,甚至是难以逆转的,所以还是必须慎重。欧盟领导机构采取的某些政策措施如果不是破坏性的话,或者说即使对经济复苏有帮助的话,但在没公开听证和询问涉及国家民众意见,整个过程缺少一种不断讨论的前提下,大幅度地削减社会公共服务和福利,那么就是违背民主精神的。<sup>③</sup>

第三,部分成员国通过欧盟干涉其他成员国的政策选择。最典型的例子是,

<sup>①</sup> 如《经济学家》2011年9月3日刊文“莫内的终结”,该文把欧债危机称作“欧元的诅咒”,不仅认为欧债危机暴露了欧盟基本设计存在的问题,而且认为欧债危机的解决只能以牺牲欧洲民主为代价。“The End of Monnet”, *Economist*, September 3, 2011. 《经济学家》在2012年5月26日的一篇文章中进一步提出,欧债危机已经使欧盟的“民主赤字”问题达到前所未有的地步。“The Euro Crisis: An Ever-Deeper Democratic Deficit”, *Economist*, May 26, 2012.

<sup>②</sup> Amartya Sen, “The Crisis of European Democracy”, *New York Times*, May 22, 2012.

<sup>③</sup> Amartya Sen, “What Happened to Europe?”, *The New Republic*, August 23, 2012. 另参见朱苗苗:“欧债危机应对中的民主赤字问题”,《德国研究》2012年第3期,第32-47页。

在欧盟及其主要成员国领导人的压力之下,意大利总统任命蒙蒂为总理,取代下台的贝卢斯科尼。就像有评论所指出的:“如果没有外部势力对意大利政治制度的干涉,那么蒙蒂先生的‘技术官僚政府’就永远不可能掌权。”<sup>①</sup>

第四,欧盟及成员国不顾民意强制推行财政紧缩措施,加剧了民众的反欧和疑欧情绪。欧盟对负债国的财政援助政策普遍以该国实行财政紧缩为前提条件,从而引发了成员国民众的不满和抗议。一个社会幸福的民主欧洲是通过几十年的斗争才实现的,不管多么急迫,改革任务绝对不能通过“突然的单边征税”和“野蛮削减公共服务”而实现。<sup>②</sup>

## (2) 欧盟合法性和公信力在欧债危机中进一步提升

有观点认为,就此次欧债危机的影响而言,我们在看到欧盟进一步集权的同时,也应看到欧盟合法性和公信力进一步提升的事实。

面对危机,欧元区乃至整个欧盟成员国之间最大的共识就是必须通过进一步的欧洲一体化才能化解危机。导致欧债危机爆发的根源首先是百年一遇的全球金融危机,其次才是欧元的设计缺陷。2012年春季“欧洲晴雨表”的民调显示,截至2011年秋季,有三分之二的欧洲人相信欧盟有足够的能力和手段在全球经济中保护欧洲的经济利益;85%的欧洲人认为,面对危机,欧盟各国将不得不更紧密地合作;欧盟和成员国一同被欧洲人看作抵御危机的首选机构,其次才是国际货币基金组织和二十国集团。<sup>③</sup>甚至不在欧元区的欧盟成员国也迫切希望17个欧元区国家能够更紧密地团结起来。例如,波兰财政部长亚采克·罗斯托夫斯基(Jacek Rostowski)在该国担任欧盟轮值主席国时指出:“我们面前的选择是:欧元区要么实现进一步的宏观经济一体化,要么走向解体,别无他途。”<sup>④</sup>尽管英国和捷克拒绝签署2011年12月的“财政契约”,但并没有妨碍契约的通过和推行,也没有因此损害欧盟在解决欧债危机过程中的权威性和合法性。相反,在很大程度上,它们的否决行为遭到了大多数欧盟成员国的谴责。

同样,欧盟在欧洲民众中的公信力似乎并没有因为推行包括“财政契约”在内的各项不利于民众的措施而受损。现在更多的欧洲民众希望由欧盟来制定“确保经济增长”和“解决就业”问题的决策,甚至认为应该在欧盟层面建立“经济政府”。<sup>⑤</sup>丹尼尔·德巴米(Daniel Debomy)基于过去25年“欧洲晴雨表”民

① John Bolton, “EU’s Democratic Deficit”, *The Washington Times*, November 26, 2011.

② Amartya Sen, “The Crisis of European Democracy”, *New York Times*, May 22, 2012.

③ “Public Opinion in the European Union: First Results”, Standard Eurobarometer 77, Spring 2012.

④ Quoted from “The End of Monnet”, *Economist*, September 3, 2011.

⑤ “Future of Europe”, Special Eurobarometer 379, April 2012.

调数据所作的分析认为,欧洲民众对欧盟的好感和热情总是起伏不定、时好时坏。全球金融危机和欧债危机期间,欧洲民众的相关表态有所下滑,但远没有达到历史最低点,也没有随危机的发展而恶化。在受危机冲击最严重的希腊,民众并没有将危机的发生归罪于欧盟,反而把解决危机的希望寄托在欧盟身上。面对外部强加的财政紧缩措施,希腊民众对国际货币基金组织和德国的不满超过了对欧盟的抱怨。类似的情况还发生在爱尔兰,只有葡萄牙和西班牙把抗议的矛头指向欧盟,但民众反对的与其说是欧盟的“财政契约”,不如说是其他成员国的自私自利和欧盟团结精神的匮乏。德巴米的结论是:“人民仍然对欧盟寄予厚望,欧盟仍然被很多人看作唯一有可能产生危机解决方案的地方。”<sup>①</sup>但坏消息是,欧洲民众态度中开始显现的分化有损作为欧盟“存在理由”并事关“欧盟身份”的“团结精神”。即使成功解决了危机,其长远影响也很难消除。

## (二) 欧盟“民主赤字”的实质是身份困境

虽然欧盟在解决欧债危机过程中具有集权化倾向,但欧洲民众仍然寄希望于欧盟的事实说明至少在危机期间,民众更关心的不是欧盟的运作方式,而是其解决问题的执政能力。欧洲民众对财政紧缩政策的抗议活动,既可以看作欧洲民众反欧和疑欧情绪的表达,也可以视为欧洲民众对本国政府不满的体现。危机当前,很多成员国政府都被选民通过选举的方式赶下了台。选民在惩罚本国当政者的同时,却把解决危机的希望寄托在欧盟身上,尤其是行政机构。

欧债危机中这些看上去去矛盾重重的现象其实凸显的正是欧盟的身份困境。就如有评论所言:“欧债危机不仅是一次经济危机,更是一次不断升级的身份危机。”<sup>②</sup>我们甚至可以说,不论欧盟为推进民主化做出多大努力,倘若不解决身份构建的困境,就无法真正走出“民主赤字”的藩篱。而解决欧盟身份构建困境的切实途径就是进一步完善欧盟独特的后主权多层民主治理结构,尽管这是一个漫长与坎坷的过程。

早在1962年,让·莫内就焦虑地指出:“在我脑海中有一个超越一切的主导想法。这就是:欧洲联合不会创建一个新的伟大势力;它是一种在欧洲并随后在整个世界引入变革的方法。人们倾向于认为,欧洲共同体是一个潜在的十九世纪的国家,并拥有这个概念所暗含的一切。这种看法通常在欧洲共同体之外的

<sup>①</sup> Daniel Debomy, “Do the Europeans Still Believe in the EU? Analysis of Attitudes and Expectations of EU Public Opinions over the Past Quarter Century”, *Studies & Research, Notre Europe*, No. 91, June 2012; Also See Daniel Debomy, “The Citizens of Europe and the European Union in the Current Crisis”, *Policy Paper, Notre Europe*, No. 47, November 2011.

<sup>②</sup> Nicholas Sambanis, “Has ‘Europe’ Failed?”, *New York Times*, August 26, 2012.

人们比之内的人们更普遍。但是,我们不是在十九世纪,欧洲人已经建成的欧洲共同体恰恰就是为了寻找出路,摆脱那些源于十九世纪哲学的冲突”。<sup>①</sup> 莫内的担忧一直伴随着欧洲的一体化进程。面对欧债危机,很多人担心的与其说是欧债危机会不会加重欧盟的“民主赤字”,不如说是欧债危机会不会导致欧洲一体化进程的中断,甚或欧盟的解体。但至于欧盟下一步应如何发展,莫内的忧虑再度显现。德国总理默克尔曾在2010年5月非常严肃地指出,欧元危机对于德国和欧洲来说都是生存威胁,“如果欧元失败了,欧洲就会失败”。<sup>②</sup> 德国外长通过“未来小组”联合多国外长共同提议,把欧洲建成像美国那样的联邦国家,实行政会两院制并直接选举欧盟总统。<sup>③</sup> 德国总统高克亦认为,欧洲的未来在于重振“国家联邦”理念。<sup>④</sup> 但显然,这样的设计要想得到所有成员国的一致同意几乎是不可能的。对于英国、瑞典以及部分中东欧国家而言,欧元区的动荡意味着它们需要重新考虑与布鲁塞尔的关系。有人提议应该就英国在欧盟的未来进行全民公决,也有人认为要对欧盟基础条约进行重新谈判,以便为成员国提供更多的“退出选择”(opt-out)。显然,德国不会同意通过对欧盟条约和制度进行根本改革来应对欧元危机。无论如何,欧洲领导人都不会让一体化进程止步不前。在“财政契约”的基础上,欧盟于2012年6月公布了一项旨在建立真正的欧洲经济与货币联盟(EMU)的计划。这个由欧盟理事会主席范龙佩、欧盟委员会主席巴罗佐、欧洲央行行长德拉吉以及欧元区各国财长共同起草的计划,要在金融、预算、经济政策、决策的民主合法性与问责制等领域建立一个强大而稳定的架构。<sup>⑤</sup> 而《里斯本条约》的生效提升了欧洲议会的权力,增加了民众的参与渠道,用“双重多数表决制”取代“有效多数表决制”,增加了欧洲理事会常任主席和欧盟外交与安全政策高级代表等类似“总统”与“外长”的职位,虽然没有在身份构建方面实现历史性突破,但在建立多层民主治理模式上迈出了重要一步,也为解脱“民主赤字”难题做出了巨大努力。

① Jean Monnet, “A Ferment of Change”, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 1, No. 1, 1962, pp. 203-211.

② Quoted from Giandomenico Majone, “Rethinking European Integration after the Debt Crisis”, London’s Global University Working Paper, No. 3, June 2012.

③ “10 Countries for a United States of Europe”, June 20, 2012, <http://www.presseurop.eu/en/content/news-brief/2211991-10-countries-united-states-europe>.

④ [美]马克·马佐尔:“欧洲应警惕民主危机”,《金融时报》中文网,2013年3月6日访问,<http://www.ftchinese.com/story/001049272>。

⑤ “Towards a Genuine Economic and Monetary Union”, Report by President of the European Council Herman Van Rompuy, Brussels, June 26, 2012.

## 五 结论

欧盟由民主国家组成,但又受困于“民主赤字”问题,其“民主赤字”不同于成员国或其他民主国家的“民主赤字”。欧盟不是主权国家,因此不能用传统主权民主的既有理论来评估欧盟的民主状况。与成员国相比,欧盟可能没有成员国那么民主,但却跟成员国一样拥有合法性。审视欧盟的民主问题,需要超越传统的民族国家和主权民主的视角。归根结底,民主作为一种治理形式是随政体的发展而变化的,而不是相反。欧盟在一体化过程中逐步形成了一种超国家多层民主的治理模式,也可称作后主权多层民主治理。如果说民族国家的出现和主权原则的践行是人类社会治理的一次革命,那么欧洲一体化所带来的新的超国家、后主权多层民主则是另一次革命。但这一全新的治理模式还处在形成和发展的过程中,尚不完善、远未成熟,并因此经常遭到质疑和诟病。

从欧洲一体化的发展历程和最近的欧债危机来看,欧盟“民主赤字”问题的实质和根本是欧盟的身份困境。欧盟塑造和界定身份的努力总是摇摆于超国家主义(联邦主义)与政府间主义之间,其内在的张力和纠结外化为民主合法性的欠缺。尽管欧盟在不断推进民主化,试图走出“民主赤字”的阴影,但结果往往会使其陷入新的两难之中。究其根源,欧盟的民主化尝试是想让欧盟的制度设计和身份构建迎合某种既有的理想民主模式,其结果只能治标不能治本。欧洲议会已经按照主权民主的思路实现了直接选举,有人提议接下来要让欧委会主席和理事会主席的职位实现直选等。这些做法和倡议无疑会有助于增强欧盟的民主色彩,但却不能从根本上改变欧盟的身份困境。进一步完善欧盟独特的治理结构,而不是单纯致力于推进民主化,才是欧盟解决身份定位和民主发展问题的根本。

(作者简介:潘忠岐,复旦大学国际关系与公共事务学院教授;杨海峰,复旦大学国际关系与公共事务学院博士研究生。责任编辑:宋晓敏)