

# 比较视野下的欧盟政策制定 与决策：理论与模式<sup>\*</sup>

邢瑞磊

**内容提要：**欧洲一体化是人类历史上一种独特的政治合作现象，是民族国家把部分主权让渡给超国家机构，不断进行制度创新使一些特定领域拥有超国家管辖权的一个渐进过程。从这个意义上讲，制度创新与制度化是欧洲地区合作“模式”的一个重要特征。其制度设置及其决策机制就是欧盟运转的核心。然而，由于欧盟“超国家”与“政治体系”的双重属性，影响着研究者切入政策制定及决策的研究视角，加之欧盟的决策制度与机制不断变迁，致使其研究成为最为繁杂的一个议题。本文尝试梳理欧盟政策制定的现有理论与模式，在此基础上讨论建构一种综合性分析框架的可行性。

**关键词：**欧盟 政策制定 决策机制 治理模式

欧盟是最为重要的国际行为体之一，也是最复杂的行为体。就其重要性而言，欧盟常被等同于其他世界大国，其政策尤其是对外政策会影响到大国间关系及国际社会的稳定；就其复杂性而言，欧盟的决策制度呈现出一种多层次与多元化的制衡状态。相应的，其政策制定不仅是多层与多元机构之间博弈的结果，且在不同政策领域的决策与实施亦有很大差异，其主要决策机构在不同政策领域内的角色与作用也不尽相同。<sup>①</sup>更重要的是，欧盟仍处于不断发展的过程中，政策制定及决策机制又是近年来欧盟改革的重心，这无疑为我们了解欧盟政策制定及决策过程增加了难度。就此而论，任何一种单向性的视角，以及由此引出的结论都不免失之偏颇。

<sup>\*</sup> 本文系国家社科基金青年项目“比较政治学理性选择理论追踪研究”（项目编号：12CZZ006）的阶段成果。感谢《欧洲研究》匿名专家中肯而详尽的修改意见，文责自负。

<sup>①</sup> 欧盟官方网站列出了36个“议题”（topics），每个议题下又有数量不一的具体政策领域，[http://europa.eu/pol/index\\_en.htm](http://europa.eu/pol/index_en.htm)，2014年1月2日访问。

基于上述考量,本文尝试从理论与模式的角度切入这个重要而复杂的研究领域,通过比较的方法凸显欧盟自身的特性,<sup>①</sup>以期从更为全面的角度梳理欧盟的政策制定及决策机制,提高欧盟政策制定与决策机制相关问题的认知。

## 一 理论视域下的欧盟政策制定与决策

欧盟是什么?这个问题始终是欧洲问题研究者试图厘清的核心问题,也是所有相关研究的起点。这一点对欧盟政策制定及决策研究尤为重要,因为这直接关系到研究者切入的理论视角与方法。相比一般的地区性政府间国际组织,欧盟制度结构的流动性更大,围绕权力的争夺更为激烈,多层治理的过程涉及更为多元的行为主体;其政策制定及决策过程包含越来越多的民主参与机制,决策机构之间的权力分立、相互制约,庞大的政策执行机构与直接选举产生的议会越来越广泛的监督并存,又体现出现代民主国家的一般特征,这些特点都使得欧盟处于一个特殊的地位。目前,围绕着欧盟性质的相关探讨,学界从国际关系学、比较政治学以及治理的理论视角,把欧盟界定为超国家政体、特殊的政治体系以及治理体系三种不同的类型。在不同的理论视域下,欧盟政策制定及决策皆呈现出差异明显的过程与模式。

### (一) 国际关系:超国家主义与政府间主义的二元对立

20世纪50年代,欧洲联合及欧共体的建立主要依靠部分政治精英的推动,而欧洲联合的目标、设想、框架及内容则大多依赖政治领袖与技术官僚的智慧与努力。客观而言,尽管在这些政治精英的努力下,欧共体建设取得了令人瞩目的成就。然而,这些成就尚不及这些西欧国家所具备的朝向超国家政体发展的潜力影响大。因而,在当时,欧洲一体化研究就几乎成为欧共体研究的代名词,国际关系学成为当时欧洲问题研究的主要学科方法。

对国际关系而言,欧洲一体化带来的最大的问题是一种理论问题,即,民族国家为什么走上一体化的道路,其背后动力是什么?对此,不同理论流派或是把民族国家政府,或是将功能部门,抑或是超国家机构以及制度安排看成是一体化发展的核心变量。<sup>②</sup> 研究者依据不同的侧重与视角,在主流国际关系理论与欧洲一体化现实发展的

<sup>①</sup> 用比较方法研究欧盟政策制定及决策是一种把欧盟视为行动中的政治实体、有着特定的功能作用和职能影响,并且以此体现自身存在的合理性和合法性的研究方法。同时又是一种通过确立不同的参照体系,在比较过程中凸显出欧盟自身特性,并加以解释和说明的认知方法。参见张小劲:“从比较政策研究的角度认知欧盟”,《教学与研究》2000年第12期。

<sup>②</sup> 朱立群:“欧洲一体化理论:研究问题、路径与特点”,《国际政治研究》2008年第4期。

双重影响下,相继发展出新功能主义、政府间主义、自由政府间主义、新制度主义及建构主义等主要的理论流派。

在这些理论中,新功能主义作为超国家主义的代表理论,对欧盟政策制定研究有着直接的影响。<sup>①</sup>就欧盟政策制定及决策研究而言,新功能主义理论的最大贡献是提出了“共同体方法”的概念。“共同体方法”是研究者在欧共体成型初期,在观察某些具体部门(如共同农业政策和关税同盟)政策制定过程的基础上,提炼出的一种理想类型的决策模式。新功能主义学者首次把这种与政策制定相关的“共同体方法”视为欧共体的一种独特的决策模式。在这个意义上,“共同体方法”为我们展示了一种在欧盟委员会的推动下,成员国代表在理事会展开超国家协商、进行政策制定的过程。在这种视角下,“共同体方法”不仅是有关政策制定机构的法律规定与制度设置,还是限制委员会与成员国政府预期与行为的一种“程序代码”。<sup>②</sup>通过“共同体方法”的使用,欧共体部分成功地打破了政府间博弈的僵局;而且以超国家性为特点的“共同体方法”也区别于传统国际组织的工作方法,由此形成了欧共体超国家主义的独特的政策制定及决策模式。

政府间主义是与“共同体方法”相对立的一种政策制定及决策方式。毕竟,“共同体方法”所表现出的超国家性必定会侵蚀到成员国主权与核心利益。随着欧洲一体化的发展,欧洲一体化开始涉及政治合作、“共同外交与安全”及“司法与内务合作”等敏感领域。以现实主义理论为基础的政府间主义与自由政府间主义,强调国家在这些领域的不可替代性,在决策时以一致同意为主要决策方式。尽管欧盟努力促进在更多领域采用“共同体方法”的决策模式,以此推动欧盟向“超国家”方向发展,但政府间主义与超国家主义互为消长与制约的结构并未彻底改变,集中体现了成员国与欧盟之间关系的发展演变,也构成了欧盟政策制定及决策研究的二元结构。

超国家主义与政府间主义的二元结构,构成了欧洲一体化理论及欧盟政策制定及决策研究的理论主体。从更广泛的意义上看,这两种理论视角大致可归属于理性选择理论的范畴。在理性选择的视域下,欧盟超国家机构与成员国政府皆是为实现各自效用的最大化而努力,或利用权力讨价还价,或利用超国家的制度安排,确保政策输出尽可能靠近各自的理想位置。然而,随着新制度主义与建构主义的兴起,欧盟政策制定

<sup>①</sup> 有关欧洲一体化理论的专著与论文汗牛充栋,限于论文主题与篇幅,本文不再详述理论内容,仅从欧盟政策制定研究方面进行梳理与评述。有关新功能主义理论的内容可参见房乐宪:“新功能主义理论与欧洲一体化”,《欧洲》2001年第1期。

<sup>②</sup> Hellen Wallace, Mark A. Pollack and Alasdair R. Young eds., *Policy-Making in the European Union* (Sixth Edition), Oxford University Press, 2010, p.18.

及决策研究亦出现新的变化。就研究现状而言,新制度主义与建构主义理论主要用于解释部长理事会的决策过程。毕竟,部长理事会是欧盟决策的核心机构,有关成员国代表如何在理事会中互动的问题,构成了理性选择与建构主义争论的焦点。<sup>①</sup>

在新制度主义理论视角下,决策大多依循“影响性逻辑”(logic of consequences)与“适当性逻辑”(logic of appropriateness)两种不同的逻辑,前一种属于理性选择决策模式的逻辑,后一种则是建构主义的决策模式逻辑。<sup>②</sup> 在一些研究者看来,部长理事会内部的决策过程,尤其是常驻代表委员会(COREPER)的决策,实际上就是两种逻辑博弈的过程。<sup>③</sup> 也就是说,在某些情况下,成员国的代表会表现出一种规范引导的行为方式,从而把代表间的协商指向一种“文化与身份共识”的非正式过程,并通过社会化、交感决策与自我定位等机制,体现出与理性选择模式截然不同的决策模式。<sup>④</sup>

## (二)国内政治与比较政策分析

从理论的角度看,有关欧盟性质的争论不是欧盟是否独特,从而需要特殊的理论解释,或是否适用于一般性的理论解释,而在于哪种理论能更有效地解释那些与欧盟运转紧密相关的侧面。就此而论,国内政治理论构成了与国际关系学相对的另一条理论脉络。

对倾向使用国内政治理论的研究者而言,欧盟与一般意义上的国际组织有所不同,无法用国际关系理论进行解释。可以说,国际关系学与国内政治两种研究路径的争论,自欧共体成立之初就一直存在:从哈斯与霍夫曼彼此对立的超国家主义与政府间主义开始,林德伯格和沙因戈德就从国内政治的角度分析了欧共体的“政体”,强调欧共体类似于国内政体,具备许多通常只与国家政治体系相关的属性,认为欧共体是由政治需求(输入)、政府行为体及公共政策(输出)构成的政治系统。<sup>⑤</sup>

20世纪90年代中期以来,以西蒙·希克斯为代表的学者,使用比较政策分析工具研究这个特殊的“政治系统”。希克斯直接批判了由国际关系理论引导的欧洲问题研究,认为国际关系更关注欧洲一体化的进程与发展动力,却忽视了欧盟作为政治系

① Jeffrey Lewis, "Institutional Environments and Everyday EU Decision-making: Rationalist or Constructivist?", *Comparative Political Studies*, Vol.36, No.1/2, 2003, pp. 97-124.

② James March and Johan Olsen, *Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics*, New York: Free Press, 1989.

③ Jeffrey Lewis, "The Janus Face of Brussels: Socialization and Everyday Decision Making in the European Union", *International Organization*, Vol. 59, 2005, pp.937-971.

④ Andreas Warntjen, "Mode(1)s of Decision-Making in the Council of the European Union", UCD Dublin European Institute Working Paper 09-06, May 2009.

⑤ Leo Lindberg and Stuart Scheingold, *Europe's Would-be Polity: Patterns of Change in the Europe Community*, New Jersey: Prentice-Hall, Inc. Englewood Cliffs, 1970.

统的特性。<sup>①</sup> 希克斯在林德伯格的研究基础上,把欧盟的政治系统理论化为一个由立法、行政和司法机构及其政治行为交织而成的网络系统,认为由此产生的公共政策深刻影响着欧洲社会价值的权威性分布。希克斯总结认为:“欧盟研究应使用一般性的政府政治与政策制定工具、方法以及跨系统的理论。”<sup>②</sup>

总之,在国内政治与比较政治学的理论视域下,研究者主要关注欧盟的政治权力结构、运作程序及其效用,试图回答作为政治体系的欧盟,其各司其职的机构设置、各机构运作的原则和规范,以及相互之间的互动关系及其产生的政治结果与治理水平。<sup>③</sup> 进而,具体政策领域的深入研究、公共舆论以及欧盟政党政治与选举就成为该理论的主要研究领域。

### (三) 治理与政策网络

国际关系学与比较政治学两种研究视角都对欧盟研究做出了重要贡献,然而这两条路径都有各自无法涵盖的理论“盲点”。在国际关系学视角下,欧盟是一种成员国间高度制度化的沟通系统,具有合法使用武力的权力,控制着大量的财力资源,并享有高度的政治合法性,但对欧盟的日常政治与政策制定关注不足;在比较政治学视角下,欧盟的政治与政策制定几乎不受无政府状态的影响,对国际关系至关重要的安全困境问题则类似于西方民主国家的常态政治,却忽视了欧盟作为一个整体在国际社会中发挥的作用。对学界研究而言,国际关系学与比较政治学两种理论视角对立的状况,有时会忽视两个子学科之间的界限正日益模糊的现实。<sup>④</sup> 理想的情况当然是政治学为此提供一种更统一和一般化的理论框架,其中,近年来兴起的治理理论正是实现上述整合目标的一条可行路径。<sup>⑤</sup> 从这个意义上讲,治理理论不仅深刻影响着欧盟政策制定的研究,还具有重大的理论意义。

具体就欧盟政策制定研究而言,欧洲一体化不断深入使得传统的超国家主义与政府间主义二元对立的分析框架的局限性愈发凸显。随着“治理”、“多层治理”、“网络

<sup>①</sup> Simon Hix, “The Study of the European Community: The Challenge to Comparative Politics”, *Western European Politics*, Vol.17, 1994, pp.1-30.

<sup>②</sup> Simon Hix, *The Political System of European Union*, Palgrave Macmillan, 2005, p.4.

<sup>③</sup> 朱立群:“欧洲一体化理论:研究问题、路径与特点”,《国际政治研究》2008年第4期。

<sup>④</sup> 有关国际关系学与比较政治学彼此融合的讨论可参见:朱天飏:“比较政治与国际关系的学科互动:一种理念的研究视角”,《国际观察》2013年第4期;高奇琦:“比较政治与国际关系的交叉研究:必要性与可能路径”,《国际观察》2013年第4期;高奇琦:“西方比较政治学与国际关系学理论路径的趋近”,《世界经济与政治》2012年第4期;李巍:“层次回落与比较政治学的回归”,《世界经济与政治》2008年第7期。

<sup>⑤</sup> Knud Erik Jørgensen, Mark Pollack and Ben Rosamond eds., *Handbook of European Union Politics*, SAGE Publications Ltd, 2007, p.160.

治理”以及“政策网络”等新概念的涌现,欧盟研究亦出现了一种治理路径的整体转向,<sup>①</sup>出现了一种结合跨国政治与比较政策分析及历史制度主义的综合性分析框架。<sup>②</sup>在治理路径下,研究者更为关注欧盟作为一种决策体系如何运转的实践问题,<sup>③</sup>强调治理对欧盟决策民主与合法性的增进效应。<sup>④</sup>在这种视角下,研究对象由政府转向治理过程本身,由系统层面转向次系统层面;研究重点从政府的权力结构转向治理过程,关注欧盟的日常政策的塑造过程,<sup>⑤</sup>体现多层治理的结构以及多种治理及决策模式。

## 二 欧盟治理与决策模式分析

通过上述对欧盟政策制定与决策研究理论视角的简要梳理,我们可以发现,相关研究者在综合国际关系、比较政治及治理理论后,认为欧盟的政策制定及决策已然构成一个独特的多层治理体系与网络治理模式。同时,在这种综合性分析框架的影响下,研究者从不同的视角提炼出了各有侧重的政策制定及决策模式。

其中,约翰·彼得森(John Peterson)强调治理多层次性与政策网络的超体系、体系与次体系政策制定模式;<sup>⑥</sup>弗里茨·沙普夫(Fritz Scharpf)侧重欧盟多层治理体系解决问题能力的政府间模式、超国家/等级模式、共同决策模式、公开协调模式以及相互调整模式;<sup>⑦</sup>海伦·华莱士(Hellen Wallace)则关注欧盟日常政策制定领域的经典共同体方法、规制模式、分配模式、政策协调模式以及密集的跨政府主义的政策制定模式,<sup>⑧</sup>这是目前学界广泛接受与引用的三种决策模式的划分类型。

### (一) 多层治理与政策网络模式

在全面回顾欧洲一体化理论后,彼得森认为,尽管学界对理论与决策的研究日益

① Beate Kohler-Koch, "Catching up with Change: The Transformation of Governance in the European Union", *Journal of European Public Policy*, Vol. 3, Issue 3, 1996, pp.359-380; Rainer Eising and Beate Kohler-Koch, *The Transformation of Governance in the European Union*, Routledge, 1999.

② Thomas Risse-Kappen, "Exploring the Nature of the Beast: International Relations Theory and Comparative Policy Analysis Meet the European Union", *Journal of Common Market Studies*, Vol. 34, No. 1, 1996.

③ Burkard Eberlein and Dieter Kerwer, "New Governance in the European Union: A Theoretical Perspective", *Journal of Common Market Studies*, Vol. 42, No.1, 2004, pp.121-142.

④ Markus Jachtenfuchs, "Democracy and Governance in the European Union", *European Integration online Papers (EIoP)*, 1997; Beate Kohler-Koch and Berthold Rittberger eds., *Debating the Democratic Legitimacy of the European Union*, Rowman & Littlefield, 2007.

⑤ 朱立群:"欧洲一体化理论:研究问题、路径与特点",《国际政治研究》2008年第4期。

⑥ John Peterson and Elizabeth Bombergm, *Decision-Making in the European Union*, Palgrave Macmillan, 1999.

⑦ Fritz W. Scharpf, *What Have We Learned? — Problem Solving Capacity of the Multilevel European Polity*, MPIFG. Working Paper 01/4, July 2001, pp.4-10.

⑧ Hellen Wallace, Mark A. Pollack and Alasdair R. Young eds., *Policy-Making in the European Union*.

繁盛,但依然缺少一种可以把一体化理论与政策制定过程联系起来的分析框架。对此,彼得森认为在欧盟这个“温室”之内,并存着许多不同类型的“政策网络”,而“政策网络”可以作为一种研究欧盟决策的分析工具,用于分析多层治理结构下的欧盟政策制定。<sup>①</sup> 彼得森认为,在政策网络工具的帮助下,研究者可以分析欧盟不同层次的决策过程。随后,他把欧盟决策层次划分为超体系、体系与次体系三个层面,用于指代在欧洲一体化过程中有关欧盟各决策机构在决策领域发挥作用的三个层次。<sup>②</sup>

表 1 欧盟决策的分析层次与理论

| 分析层次 | 决策类型    | 主要行为体                          | 决策理性              | 决定性变量         | 适用理论                    |
|------|---------|--------------------------------|-------------------|---------------|-------------------------|
| 超体系  | 历史性决策   | 欧洲理事会、<br>成员国政府、<br>欧洲议会       | 政治性<br>法律性        | 政治、经济<br>环境变化 | 宏观理论:<br>政府间主义<br>新功能主义 |
| 体系   | 政策设定与安排 | 部长理事会、<br>常驻代表委员会<br>(COREPER) | 政治性<br>技术性<br>行政性 | 制度变迁          | 新制度主义                   |
| 次体系  | 政策形成    | 欧盟委员会、<br>各工作委员会、<br>理事会各工作小组  | 技术性<br>共识性<br>行政性 | 资源依赖性         | 政策网络                    |

资料来源:John Peterson, “Decision-making in the European Union: Towards a Framework for Analysis”, *Journal of European Public Policy*, Vol.2, Issue1, 1995, pp.69-93。作者略有修改。

彼得森认为,超体系层次是指独立于欧盟日常政策制定及决策体系之外,但对欧盟整体性政治与制度建设发挥着关键性作用的分析层次。这是决定欧洲一体化未来进程的最高层次的决策,旨在平衡欧盟各机构之间的权力,或通过调整各机构权限塑造欧盟的整体性体系架构,故称为历史性决策(History-making decision)。超体系层次的决策主要通过政府间会议、欧洲理事会的宏观战略设计以及欧洲法院的法律判决三种途径完成决策。体系层次的决策就是通常所言的欧盟立法与政策设定,该层次的决策是机制性的,其决策权力分配在各机构之间,由各机构彼此合作共同做出决策。体

<sup>①</sup> John Peterson, “Decision-making in the European Union: Towards a Framework for Analysis”, *Journal of European Public Policy*, Vol. 2, Issue 1, 1995, pp.69-93.

<sup>②</sup> John Peterson and Elizabeth Bombergm, *Decision-Making in the European Union*, Palgrave Macmillan, 1999, pp.69-93;亦可参见朱贵昌:《多层治理理论与欧洲一体化》,济南:山东大学出版社2009年版,第108页。

系层次的决策主要通过磋商程序、合作程序以及共同决策程序等机制完成。次体系层次决策是指欧盟日常政策的形成与提出,该层次的主要功能是为体系层次的决策提供可选的政策选项,进而影响最终的政策输出结果。显然,次体系层次是各成员国、各利益集团以及私人游说活动的主要场所,因为次体系层次主要影响政策的形成,是欧盟政策制定的最初阶段。

彼得森强调次体系层次的决策没有明确的规则规定,因而具有非正式性与模糊性的政策网络特征。就此而言,政策网络就是指技术专家与多种行为体在缺少正式规则与机制的情况下,参与次体系层面决策以及由此呈现出来的复杂状况。<sup>①</sup>作为一种分析框架,政策网络一方面抓住了次体系层面政策制定及决策的复杂性与多元互动性,是欧委会与各利益相关者意见交换与谋求妥协的场所;另一方面,政策网络模式也突出了次体系层面决策的重要性与自主性。在政策磋商过程中,超国家的决策精英网络会形成一种认知共同体,并且在欧盟各决策机构内部亦存在着各种认知共同体,一并支配了次体系层面的政策形成过程与相关的政策网络,从而在政策形成与制定过程中发挥着更重要的作用。

## (二)问题解决能力(problem-solving capacity)模式

沙普夫在整合了国际关系理论与比较政治学方法的基础上,把制度合法性和决策能力融入到决策模式的阐释之中。因此,沙普夫的问题解决能力模式既涵盖了尚未形成制度的政策领域,又包含了最新的治理模式。在问题解决能力模式中,沙普夫把欧盟决策模式分为了政府间模式、超国家/等级模式、共同决策模式、公开协调模式以及相互调整模式五种类型。<sup>②</sup>

政府间模式是对欧盟条约修正决策特点的一种概括。在这种模式下,成员国政府在定期召开的政府间会议以及政府首脑组成的欧洲理事会峰会中,通过相互协商达成共识,制定共同认可的条约。欧盟条约的主要功能并非形成大量实质性的欧洲政策,而是用于建设欧盟的决策制度与程序。沙普夫认为,即使在最有利的条件下,政府间协议的政策制定都是一个非常缓慢而低效的过程,而且政策一旦通过,就很难再进行修改。对此,沙普夫强调如果由条约创设的欧盟决策制度能够摆脱国家政府与议会的控制而独立行使职能,政府间决策低效率的问题就可以在一定程度上得到缓解。

在超国家/等级模式中,欧盟决策与执行能力完全集中在欧盟层级,超国家机构在没有国家政府参与的情况下控制和掌握决策权。由于某些问题的专业性和复杂性,过

① 朱贵昌:《多层治理理论与欧洲一体化》,第108-119页。

② 参见吴志成、李克循:“欧洲联盟的多层级治理:理论及其模式分析”,《欧洲研究》2003年第6期。

于广泛的参与反而会使得决策效率低下。因此,沙普夫认为在特定领域内的等级治理是十分必要的。其中,欧洲法院、欧盟委员会、欧洲中央银行等超国家机构在其权限范围内实施的治理都属于此类等级治理模式。当然,沙普夫也意识到,尽管在这种等级治理模式下欧盟决策的民主合法性与制度有效性并未受到严重质疑,但是,超国家机构的治理职能主要集中在市场领域,而在税收、竞争等政策领域,欧盟决策只有在成员国政府参与下才会有效。

共同决策模式是政府间协商和超国家治理结合的一种网络治理模式。在这种模式下,欧盟的立法权通常由委员会创制,经部长理事会采纳和批准。同时,如果成员国联合起来共同反对委员会的原始创制,即使委员会和欧洲议会积极推动,欧盟层级的解决方案也无法达成。在共同决策过程中,委员会把来自理事会、成员国政府、欧洲议会、次国家政府、合作伙伴以及利益集团的不同意见加以汇总,并转化为相应的立法议题。沙普夫认为,欧盟是一个高度发达的意见交换体系,作为信息收集、加工、合议和传输的工具,欧盟机构在功能上比成员国政府更强大。而且,由于欧盟治理网络的多元化和缺少类似政党的利益聚合机制,欧盟治理更能摆脱权威控制,从而在合议的基础上保持稳定。

公开协调模式是为解决共同决策和政府间决策效率低下和合法性不足而提出的一种新治理模式。这种方法要求成员国首先确定共同政策目标,委员会组织评估各国行动的结果,由理事会向各国传达并实施。公开协调方法是一种更具有分散性和多元性的治理模式。由于成员国在不同政策领域采取不同措施,在欧洲层次上进行一致的政策协调,可以帮助分散的政策有效衔接起来,从而避免各成员国的政策摩擦,拓展成员国的活动空间,增进彼此之间的合作;同时,还能与成员国的国内政策有机结合起来,因而被认为是欧盟在决策问题上的重大进步。

相互调整模式是在国际合作机制尚未建立或无法建立的政策领域、在国家之间采取的一种互动模式。在这种模式中,国家没有共同行动的义务,每个国家都可以自主支配自己的行为。然而,由于政策选择是建立在对其他国家政策与行为判断的基础之上,国家政策会因他国的政策调整而不断变化。同时,本国的政策与行为也会对他国产生影响。简言之,相互调整模式就是国家间决策互相影响与作用的过程。

### (三) 日常政策制定的理想类型

华莱士所划分的五种理想政策制定模式,主要适用于欧盟的“日常”政策制定及决策过程,不包括欧盟为推动政体形成(system-making)而展开的整体性政治与制度建设的决策。华莱士意欲以此方式摆脱过去政策制定研究中的超国家主义与政府间

主义二元对立的结构,强调对欧盟运转影响更大的日常决策过程,突出欧盟决策机构在各政策领域的多重定位与多层次性,并涵盖正式与非正式的各种决策过程。

(1)经典的共同体方法。共同体方法具有一种权力集中的制度过程与清晰的权力代表结构,其宗旨在于整体性推动欧洲的一体化,其政策制定类似于联邦制政府:委员会发挥着重要作用,欧洲议会不断从中获得权力与影响,而在部长理事会的内部决策过程中,“共同决策陷阱”与成员国的否决权,<sup>①</sup>为成员国修改已经通过的共同政策设置了较高的制度门槛。通过这种政策制定及决策,欧盟的政策制定权最终转移到了超国家层次,并依据功能主义的逻辑,确保涵盖了各个政策部门的利益,建立起一种跨国国家联盟,并以政治磋商的方式调解与推动整个欧盟的经济与社会精英的利益。

(2)规制模式。在欧洲单一市场领域,由于欧盟鼓励一些重要的经济产业实现私有化(如电信、电力、铁路与天然气等),为确保企业不会滥用市场力量扭曲成员国政府及欧盟的努力,欧盟在市场管理与政策制定过程中侧重使用法律权威或管制(regulation)工具,体现出“规制国家”的某些特点,<sup>②</sup>以及欧盟推行新政策制定方法及治理模式的可行性。<sup>③</sup>在规制模式下,欧盟委员会通过引入统一的经济标准,成为规制目标与具体规则的设计者与捍卫者,并经常与利益相关者和专家团体共同磋商;理事会作为确立最低标准与保证内部和谐(harmonization)的论坛,彼此承认各国的偏好与控制力,在各国内有差别地推广与实施;欧洲法院作为保障规则合理运用的工具,与成员国法院交互作用,确保欧盟法规在地方层面的适用性,让企业在遭受非适用性与歧视的情况下,具备要求赔偿的能力。从适用领域看,这种规制模式塑造了欧洲单一市场的发展,确立了市场的竞争规则。近些年来,欧盟的产业政策主要应用此类决策模式,用于调整产业结构,并在欧盟的社会与雇佣政策、环境政策等领域有着不同程度的运用与发展。

(3)分配模式。在分配模式中,欧盟委员会设计各种资源分配项目,借用可用资金发挥影响,与地方权威、地区政府、部门利益相关者以及各机构构成不同类型的伙伴关系;部长理事会中的成员国政府与欧洲理事会则感受到地方与地区政府的压力,就再分配方案展开激烈讨论;地区与地方政府则从参与欧盟层面的活动中获益,纷纷在

<sup>①</sup> Fritz Scharpf, “The Joint-decision Trap: Lessons from German Federalism and European Integration”, *Public Administration*, Vol.66, 1988, pp.239-278.

<sup>②</sup> Giandomenico Majone, “The Rise of the Regulatory State in Europe”, *West European Politics*, Vol. 17, Issue 3, 1994, pp. 77-101.

<sup>③</sup> Giandomenico Majone, *Regulating Europe*, London: Routledge, 1996; Giandomenico Majone, “From the Positive to the Regulatory State: Causes and Consequences of Changes in the Mode of Governance”, *Journal of Public Policy*, Vol. 17, No. 2, 1997, pp.139-167.

布鲁塞尔设定自己的办公室进行游说活动,欧盟机构中的地区理事会自然也成为它们活动的主要场所。一般而言,分配模式主要运用在农业政策、地区政策以及结构基金等领域。欧盟决策的结果会部分塑造成员国的国内政治,在此过程中,财政就成为平衡新政治关系的一个重要杠杆。

(4)政策协调模式。由于传统的欧盟社会政策大多是以条约或法规的形式确立,并以行政制裁或经欧洲法院的司法途径强制遵守。这种“硬法”的管理方式通常会在立法或条约协调过程中遭到成员国及利益相关者的抵制,无法有效形成具有约束力的决策。基于此,欧盟在社会政策领域的发展投入了大量的实践与研究,从而发展出了多种欧洲社会模式及政策协调的“软性”治理模式。<sup>①</sup>在“软性”治理与政策协调模式下,欧盟委员会作为专家网络、公民社会、认知共同体以及利益相关者的发起者,引导相关技术讨论,支持独立专家在政策制定过程中的作用;同时,成员国的专家团队也为政策制定提供技术支持,系统地比较各种政策的优劣,鼓励展开政策学习。这种协调治理机制尤其强调“软性”管理与辅助性原则,在政策制定过程中包容了各成员国既有的体制与政策,允许成员国依照自身国情执行最合适的政策。

其中,近些年来引人关注的“开放式协调方法”就是这种“软法”治理的最具代表性的一种机制。“开放式协调方法”与传统治理模式有着明显的区别,体现出了一种新的治理模式与政策制定过程。(见表2)<sup>②</sup>

表2 开放式协调方法与传统治理模式的比较

| 开放式协调方法:           | 传统治理模式:        |
|--------------------|----------------|
| 容许分歧的协调原则          | 一致性原则          |
| 政府间协调,欧盟委员会与部长会议主导 | 超国家法律或法规管理     |
| 决策结果不具强制约束力        | 成文法律或法规具有强制约束力 |
| 既定的循环执行程序          | 个别制定相关执行程序     |
| 强调公民社会(社会伙伴)参与     | 部分强调社会伙伴参与     |
| 强调政策学习             | 未注意政策学习        |
| 强调政策领域间的关联         | 未注重政策领域间的关联    |

资料来源:Susana Borrassa and Kerstin Jacobssonb,“The Open Method of Coordination and New Governance Patterns in the EU”, *Journal of European Public Policy*, Vol.11, Issue 2, 2004.

① 田德文:《欧盟社会政策与欧洲一体化》,北京:社会科学文献出版社2005年版。

② Susana Borrása and Kerstin Jacobssonb,“The Open Method of Co-ordination and New Governance Patterns in the EU”, *Journal of European Public Policy*, Vol.11, Issue 2, 2004, pp. 185-208.

简言之,“开放式协调方法”是一个重叠的政策制定过程,涉及不同层面自上而下与自下而上的关系,有利于增强成员国实现对欧盟决策的政治承诺。而且,在“软法”的推广与实施过程中,成员国通过政策学习有助于在欧盟层面上产生共识,从而把超国家组织、社会伙伴与成员国的偏好更紧密地联系在一起,实现多层面的社会化过程。<sup>①</sup>

(5)密集的跨政府主义。跨政府主义是华莱士在政府间主义的基础上提炼的一种政策制定及决策模式。华莱士认为“政府间主义”一词未能真正体现欧盟政策制定的特征,无法与其他国际组织的工作方式区别开来。“跨政府主义”则强调了政府间合作的密集性与集中性,强调成员国政府在欧盟整体的制度架构下,判断共同政策的适用性与接受程度以及彼此间积极的政策互动。在该模式下,欧洲理事会积极参与设计政策总方向;部长理事会在加强合作方面发挥主导作用;欧盟委员会的作用有限;欧洲议会则处于边缘或被排斥的地位。这种政策制定及决策模式主要体现在欧盟的货币政策与对外政策领域。

在对上述政策制定及决策模式进行比较的基础上,我们可以发现,就政策制定与决策范围而言,欧盟决策主要集中在政体建设与日常政策制定两个层面。在欧盟政体建设方面,在彼得森的超体系层面上以及沙普夫的政府间模式中,欧盟偏重于使用政府间主义的政策制定与决策方式,以此保证欧盟决策的统一性。华莱士的理想决策类型尽管旨在摆脱过往研究中超国家主义与政府间主义二元对立结构的影响,以此突出与欧盟日常政治更相关的政策制定及决策的特征,但仍然可以帮助我们描绘出欧盟政策制定与决策的整体性图景。

### 三 欧盟治理与决策的比较分析框架与未来方向

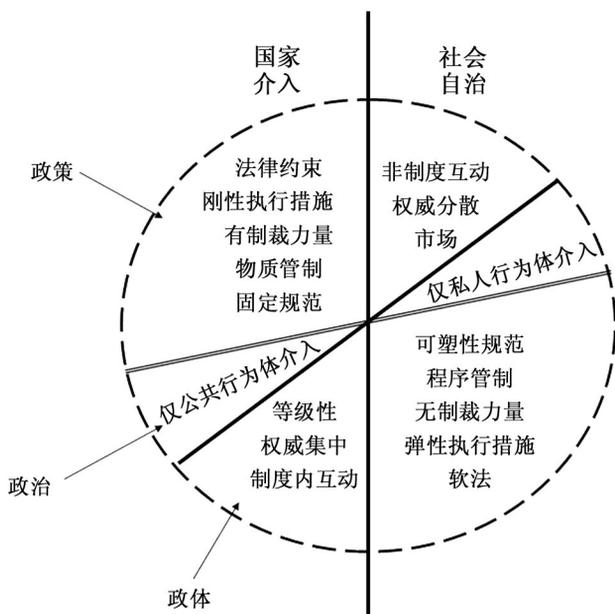
通过对现有理论发展与模式建构研究的整体性梳理后,我们发现研究者大多是在研究欧盟治理过程中,通过对欧盟政治、政体与政策领域进行区分的方法,提炼出各有侧重的治理与决策模式。当然,“治理”还涵盖着更多的内容,相应地还会有更多类型的治理模式不断提出。尽管如此,治理理论依然存在着一个共同的分析基础,即,国家与社会的关系。换言之,在治理理论视角下,研究者更为关心国家介入、社会自治以及公私行为体的互动关系。<sup>②</sup> 在这种考量下,我们就可以尝试构建一种包含政治、政体、

① 伍贻康:《多元一体——欧盟区域共治模式探析》,上海:上海社会科学院出版社2009年版,第39页。

② Jon Pierre, *Debating Governance: Authority, Steering, and Democracy*, Oxford: Oxford University Press, 2000.

政策,国家介入与社会自治两组变量在内的比较分析框架。(见图1)

图1 欧盟治理与决策模式的比较分析框架



注:图由作者自制。

在这个比较分析框架下,欧盟治理就不仅是国家之上的治理,而是如何在不同层面上重新界定国家的作用。<sup>①</sup>从这个意义上讲,欧盟治理与政策制定过程就是围绕国家介入与社会自治的互动过程,是利益相关者在欧盟政治、政体以及政策三个维度上的具体领域展开的各有侧重的权力分配问题。显然,欧盟机构、成员国政府、次国家政府、欧盟政党、利益团体乃至个人都会在欧盟治理及决策过程中发挥作用,从而构成了复杂的政策制定与决策的互动网络。

当然,这个比较分析框架也有其局限之处。毕竟,尽管治理理论具有整合社会科学研究潜在能力的角度,但从知识发生学的角度看,治理理论依然是在“国家-社会”知识结构内的一种创新。在全球化的今天,政治场域已经显现出多元化的态势,全球国际空间、国家、地区政治、社会组织空间及网络空间都呈现出彼此影响与渗透的局面,<sup>②</sup>欧盟治理正是这种全球化与多元化交互作用的具体体现。在这样的背景下,传统的

① 伍贻康:《多元一体——欧盟区域共治模式探析》,第37页。

② 张树平:“从知识结构建构政治共识”,《学习与探索》2012年第9期。

“国家-社会”分析框架已不足以解释这种复杂的现实状况,从而需要更大意义上的知识创新。

就欧盟治理研究而言,或许比较地区研究可以作为一种学理分析的尝试。<sup>①</sup> 因为,在全球范围内已经呈现出多样的地区合作类型,既有以制度建设为重的“欧洲模式”,也有以精英协商为核心的东盟模式与“APEC模式”,乃至一些尚未得到充分研究的地区合作模式。显然,多元的地区合作类型必定会引发研究者展开比较地区分析的研究兴趣。<sup>②</sup> 从这个意义上讲,强调“地区优先性”的比较地区研究,<sup>③</sup>就是突破西方知识界以民族国家为中心的知识体系的一种可能。<sup>④</sup>

总之,欧盟政策制定与决策是深入理解欧盟治理体系的重要切入点,是厘清欧盟性质乃至进行知识创新的重要领域。当然,因为欧盟独特而复杂的制度设计以及同时具有超国家与政府间主义的特性,相关研究通常会陷入“只见树木、不见森林”的困境;同时,由于欧盟的各决策机构在不同的政策领域发挥的作用不尽相同,在一些领域的政策制定过程中,其内部的一些附属机构(如环境政策中的地方权威)与欧盟机构之外的其他组织(如北约)都会发挥决定性影响,所以即使在欧盟层次上,也会呈现出明显的差别。这些特点都会导致研究者对欧盟政策制定过程的某些错误认知,从而影响其他国家对欧政策的制定与应对。就此而论,深入研究欧盟政策制定及决策过程具有重要的现实意义。

对学界研究而言,由于不同层面上的欧盟决策是由多样的决定性变量决定的,单一的理论框架自然无法掌控欧盟政策制定及决策的所有变量,各个理论模式只能为不同分析层面的决策提供“较佳”的解释。如何整合出一种有关欧盟决策的综合性分析框架就成为学界的当务之急。正如笔者所言,治理理论乃至比较地区研究或许都是实现这个整合目标的可行之路。当然,这些理论尚处于初始阶段,需要更多研究者通过经验研究证明其有效性。

(作者简介:邢瑞磊,武汉大学政治与公共管理学院博士、讲师;责任编辑:宋晓敏)

① Ben Rosamond, “European Integration and the Social Science of EU Studies: The Disciplinary Politics of a Sub-field”, *International Affairs*, Vol.83, No.2, 2007, pp.231-252.

② Tanja A. Börzel, “Comparative Regionalism: European Integration and Beyond”, in Walter Carlsnaes, Thomas Risse and Beth A. Simmons eds., *Handbook of International Relations* (Second Edition), SAGE Publications Ltd, 2013.

③ 陈峰君、祁建华主编:《新地区主义与东亚合作》,北京:中国经济出版社2007年版,第6页。

④ Amitav Acharya, “Comparative Regionalism: A Field Whose Time has Come?”, *The International Spectator: Italian Journal of International Affairs*, Vol. 47, Issue 1, 2012, pp.3-15.