

公民社会与欧盟民主建设研究述评*

王 焱

内容提要:公民社会与欧盟民主建设正日益成为欧盟研究的一个重要领域。在广泛探讨中,学者们初步构建起了相关的研究框架,但由于问题自身的复杂性以及研究路径上的差异,他们取得的共识仍较为有限。本文以该研究领域所涉及的若干核心议题为主线对国内外有代表性的文献进行了梳理,并在此基础上就议程的进一步深化提出了一些看法。

关键词:公民社会 欧盟治理 民主建设 代议民主

公民社会与欧盟民主建设正日益成为欧盟研究的一个重要领域。在广泛探讨中,学者们初步构建起了相关的研究框架,但由于问题自身的复杂性以及研究路径上的差异,他们取得的共识仍较为有限。本文以该研究领域所涉及的若干核心议题为主线对国内外有代表性的文献进行了梳理,并在此基础上就议程的进一步深化提出了一些看法。

从上世纪 90 年代起,随着欧洲一体化进程遭受一系列挫折,有关欧盟“民主赤字”的批评声浪日渐升高。为了获得民众的广泛支持,提高自身的民主合法性,欧盟采取了修改联盟条约、改革决策模式、扩大议会权力以及保障公民民主权利等多种措施。2001 年,欧盟委员会发布《欧洲治理白皮书》,在总结欧盟机构与公民社会已开展的各种对话、合作实践基础上,明确将公民社会视为促进欧盟民主治理的重要力量,进一步提升了公民社会在欧盟民主建设中的能见度。

由于公民社会长期以来都是一个与国家相伴相生的概念,其在领土边界之外,特

* 感谢匿名评审专家提出的宝贵意见,同时感谢洪邮生老师对本文给予的指导。作者文责自负。

别是在欧盟这样一个十分独特(*sui generis*)的政治结构中将具有何种价值功能,自然引起了学术界的浓厚兴趣。2003年5月,由欧盟资助的“公民社会与合法的欧洲治理”研讨会在巴黎召开。与会学者来自英国、法国、德国、意大利、比利时、荷兰等国,具有政治学、社会学和法学等不同学科背景。他们围绕公民社会与欧盟治理的合法性以及民主化问题展开热烈讨论,相关论文由特兰托大学高级研究员斯密斯曼斯(S. Smismans)汇编成《公民社会与合法的欧洲治理》一书正式出版,成为有关公民社会与欧盟民主建设研究具有里程碑意义的著作。2005年,法、荷两国全民公投否决了《欧盟宪法条约》后,对公民社会与欧盟民主建设的思考再次成为学者们讨论的焦点。2009年,《政策与社会》杂志(*Policy and Society*)第一期专门刊发了关于欧洲公民社会及其民主潜能的系列文章,认为公民社会与欧洲民主重建问题已成为“一个新的研究领域”。^①在国内,该问题也得到一些学者的关注。他们在对欧盟民主赤字现象进行广泛探讨的过程中,逐步论及公民社会在欧盟参与民主以及协商民主模式中所具有的重要意义。

本文尝试对有关公民社会与欧盟民主建设的研究文献进行简要梳理。文章首先介绍了学者们对公民社会进入欧盟话语体系原因的理解,接着围绕什么是欧洲公民社会、公民社会的引入能否提升欧盟政治的民主水平、在促进欧盟民主的过程中公民社会具体发挥着何种作用以及如何发挥的、公民社会对欧盟的民主建设具有怎样的影响,特别是与代议民主模式之间的关系如何等问题扼要地陈述了学者们的主要看法。文章最后简议了该研究领域尚需进一步深入探讨的若干议题。

一 为什么欧盟治理中出现了公民社会话语?

虽然在西方,公民社会的历史非常悠久,但它与欧洲一体化的联系却较为短暂,在1990年代之前的一体化机构中很少能听到关于公民社会的话语。然而,随着共同体不断介入更多的政策领域,一体化已成为一种政体建设的实践,^②公民社会也日益成为推动欧盟实现民主治理的一支重要力量。

斯凯尔奇(C. Shelcher)等人指出,在《阿姆斯特丹条约》规定了欧盟委员会提出立

^① Ulrike Liebert and Hans-Jörg Trencz, “Civil Society and the Reconstitution of Democracy in Europe: Introducing A New Research Field”, *Policy and Society*, Vol.28, 2009, pp.1-9.

^② Stijn Smismans, “European Civil Society and Citizenship: Complementary or Exclusionary Concepts”, *Policy and Society*, Vol. 28, Issue 1, April 2009, pp.59-70.

法建议前必须进行广泛的咨询后,公民社会的参与得到了更多的关注并不断被制度化。^① 2003年《欧盟宪法条约》草案第一部分第47条提出:“欧盟机构要在各个领域,通过合适的方式给予公民及其代表性团体以表达和相互交流观点的机会,……与代表性团体和公民社会保持一种开放、透明和定期的对话”。虽然宪法条约无果而终,但该条款仍被吸收成为《里斯本条约》第8条的相关内容。在基本条约做出变更的同时,欧盟委员会也积极通过发布主题白皮书、确立咨询的一般原则与最低标准、提出在线咨询程序、制定促进民主、对话和争论的“D计划”等方式从各个方面推动公民社会参与欧盟政治。在这些制度的促进下,参与欧盟治理活动的公民社会团体数量不断增长。截至2013年10月,在欧盟正式登记的公民社会组织已达到5952个。^②

在解释公民社会为何能在欧盟治理中迅速得到重视的原因时,学者们大多把目光聚焦到了欧盟民主赤字问题上。起初,欧盟的民主赤字等同于议会赤字,但在1990年代中期以后,相关的话语逐渐较少关注机构问题而更多关注公民社会的作用。^③ 因为尽管欧洲议会采取了直接选举,但它的作用仍然有限,普通民众对其仍然信心不足。由此,正是在传统的代议制民主因公民的疏远与冷漠而受到限制的背景下,政治机构提出了要接近公民的目标。^④ 欧盟与社会的关系渐渐成为快速升温的欧盟民主赤字争论的核心,增强欧洲公民社会并将其融入欧盟事务成为一个重要的议题。^⑤

当然,从缓解民主赤字的角度出发只是在表面上回答了公民社会被引入欧盟治理的原因,更深层次的因素还在于欧盟这一特殊政体需要构建一种符合自身特点的民主模式。科勒-科赫(Kohler-Koch)指出,随着后马斯特里赫特时代的到来,欧洲一体化日益对普通民众的日常生活产生深刻影响,具有了更多政治上的特征。“欧洲公民”的出现意味着要建立一种更加紧密的联盟、强化欧洲身份并使公民能够与欧盟机构直接联系。由此,代表公民社会的非政府组织开始在欧盟大量涌现。^⑥ 斯凯尔奇认为,

① Chris Shelcher and Jacob Torfing, “Improving Democratic Governance through Institutional Design: Civic Participation and Democratic Ownership in Europe”, *Regulation & Governance*, Vol.4, Issue 1, 2010, pp.71-91.

② 《2013透明登记运作年度报告》, [http://ec.europa.eu/transparencyregister/info/about-register/reportsAndPublications.do? locale=en,last accessed on December 23, 2013](http://ec.europa.eu/transparencyregister/info/about-register/reportsAndPublications.do?locale=en,last accessed on December 23, 2013).

③ Paul Magnette, “Democracy in the European Union: Why and How to Combine Representation and Participation?”, in S. Smismans eds., *Civil Society and Legitimate European Governance*, Northampton, M.A.: Edward Elgar Publishing Limited, 2006, pp.23-38.

④ Chris Shelcher and Jacob Torfing, “Improving Democratic Governance through Institutional Design: Civic Participation and Democratic Ownership in Europe”, pp.71-91.

⑤ Beate Kohler-Koch, “Civil Society and EU Democracy: ‘Astroturf’ Representation”, *Journal of European Public Policy*, Vol.17, No.1, January 2010, pp.100-116.

⑥ Beate Kohler-Koch, “Post-Maastricht Civil Society and Participatory Democracy”, *European Integration*, Vol. 34, No. 7, 2012, pp.809-824.

欧盟给欧洲规划了成为世界上最具竞争力和创新动力地区的目标。但在欧洲,这一目标的实现必须与增强民主参与和公民的主人翁地位等核心价值相同步。要同时实现这些目标是一项十分艰巨的任务,给各个层面的公共机构都带来了压力。所以,他们必须提供一种高效的、民主的欧洲社会治理新模式。^① 利伯特(U. Liebert)等人则通过一系列问题的提出,清晰地表达了学者们对创新欧盟民主模式的期待:政治权威的民主形式可以超越国家而重构吗?如果可以,在什么层次上?何种重构欧洲民主的方案在规范上以及在现实中都是可行的?哪些措施能够在不同的政策领域用以纠正机构和制度方面的缺陷?回答这些问题必然要与欧洲以及成员国层面的机构改革、与公民社会民主潜能的发挥紧密联系起来。^② 因此,有关公民社会的话语也是在塑造“超越国家治理”的(民主)合法性的要求下进入欧盟机构和学术界的讨论。^③

此外,还有一些学者从公民社会的某些组成部分在一体化历史中的作用出发,结合全球化的时代背景给出了自己的解释。他们认为公民社会中的一些利益团体在欧洲共同体的发展中一直发挥着重要的作用。哈斯(Hass)曾明确指出,利益团体从一开始就为形成某种形式的稳定以及共同体机构与成员国民众之间的合法交流提供了帮助。^④ 1958年欧洲经济共同体成立后,利益团体的咨询功能正式由欧盟经济与社会委员会(ESC)承担。不过,由于一体化长期聚焦于统一大市场建设,参与咨询的团体主要是诸如工会、雇主协会、企业联合会等带有明显经济利益需求、被称为“社会伙伴”的组织。随着全球化发展引发全球治理变革,公民社会作为平衡日益膨胀的市场力量和日渐衰退的国家权力的“第三部门”再度获得了生机与活力。各种新社会运动、跨国倡议网络不断在全球问题的治理中发挥重要作用。在欧洲,公民社会的复兴不仅促进了冷战的结束以及国家的转型,也对欧盟治理产生了重大影响。由此,沃莱(A. Warleigh)认为,欧洲公民社会可以作为由新自由主义和社会民主主义共同推动的欧盟政体的一部分,与欧盟公民一起构成对内部市场的必要补充,同时也成为在欧盟层面上解决社会政策停滞不前的手段。因此,未来欧洲治理的一个重要特征便是公民

① Chiris Shelcher and Jacob Torfing, “Improving Democratic Governance through Institutional Design: Civic Participation and Democratic Ownership in Europe”, pp.71-91.

② Ulrike Liebert and Hans-Jörg Trenz, “Civil Society and the Reconstitution of Democracy in Europe: Introducing A New Research Field”, pp. 1-9.

③ Stijn Smismans, “Civil Society and European Governance: from Concepts to Research Agenda”, in S. Smismans eds., *Civil Society and Legitimate European Governance*, Northampton, M.A.: Edward Elgar Publishing Limited, 2006, pp.3-16.

④ David Dunkerley and Shane Fudge, “The Role of Civil Society in European Integration: A Framework for Analysis”, *European Societies*, Vol. 6, No.2, 2004, pp.237-254.

社会发挥更大的作用。^①同时,在参与多层治理的过程中,公民社会组织也日益将欧盟委员会等超国家机构视为一种比成员国政府更易接触和谈判的“机会结构”与议程设定的机制。^②由此,公民社会进入欧盟决策过程便成为一种带有互惠性的现实选择,具有一定的客观必然性。

在研究过程中,学者们普遍注意到欧盟机构,特别是欧盟委员会在支持和形塑公民社会参与欧盟政治方面所发挥的显著作用。这一特征与传统的国家和公民社会之间的关系相比,存在很大差别。一般来说,政治国家是从社会中分离出来、既与公民社会相区别又与其紧密关联的领域。它们有着共同的地域和历史文化边界,以同一个“人民”(demo)为基础。而欧盟则是根据国家间的条约所缔造的区域一体化组织,尽管也行使某些主权职能,但与其政治架构相对应的社会共同体基础——欧洲公民社会却仍未发育完全。因此,在这两者的互动中,欧盟机构处于明显的主导地位。同时,欧盟委员会和经济与社会委员会等机构出于防止自身被边缘化以及获得更多的政策支持与合法性的目的,也积极塑造了符合自身利益需要的公民社会和公民对话的话语,^③欧盟机构以这样的方式增强了自身对公民社会的影响力。

概而言之,公民社会进入欧盟治理既是欧盟提高自身民主合法性的内在需要,也体现了当代政治潮流的变革趋势。不过,在人们对公民社会推进欧盟民主治理抱有诸多期待的同时,也有不少学者对欧盟机构工具性地利用公民社会表示担忧,这使得对欧盟框架下公民社会民主化作用的认识不可避免地存在许多争议。

二 什么是欧洲公民社会?

参与欧盟治理,意味着公民社会摆脱了民族国家政治疆界的限制,开始在超国家层面进行建构。面对公民社会的新形态,有学者用“跨国社会空间”、“跨国公共舆论或话语”等名称加以表达,避免直接将公民社会术语用于欧盟背景中;也有学者继续沿用了公民社会的概念,但又言明是在后国家意义上使用的。^④可以看出,学者们普

^① Alex Warleigh, “‘Europeanizing’ Civil Society: NGOs as Agents of Political Socialization”, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 39, No. 4, 2001, pp.619-639.

^② David Dunkerley and Shane Fudge, “The Role of Civil Society in European Integration: A Framework for Analysis”, pp.237-254.

^③ Stijin Smismans, “European Civil Society: Shaped by Discourses and Institutional Interests”, *European Law Journal*, Vol. 9, No. 4, 2003, pp.473-495.

^④ Christian Hunold, “Green Political Theory and the European Union: The Case for a Non-integrated Civil Society”, *Environmental Politics*, Vol. 14, No. 3, 2005, pp.324-343.

遍意识到欧洲层面的公民社会不同于传统的公民社会,它存在于新的框架背景之中。由此,深入探究欧洲公民社会的构成及其规范意义便成为研究公民社会与欧盟民主建设的一个重要内容。

1999年,欧盟经济与社会委员会发布《公民社会组织在欧洲建设中的作用与贡献》,提出公民社会组织也可以在共同体层面建立起来,其范围涵盖从临时成立的游说团体到高度组织化的各种协会。虽然这些组织都要求在其特定的利益领域中享有代表权和共同决策的权利,但只有具备了规范的组织机制并在数量和质量方面符合代表性要求的团体才能够对欧洲一体化发挥积极的作用。^①文中还列举了公民社会组织的五种类型,即社会伙伴、在严格意义上不属于社会伙伴的社会和经济领域组织、以公益事业为目标的非政府组织、建立在社区基础上的草根组织和宗教团体等。该文件深刻地影响了欧盟对欧洲公民社会的认知,之后的治理白皮书和宪法条约中关于公民社会的内容也都遵循了这些认识。白皮书还进一步认为,参与欧盟治理的公民社会组织必须符合责任性、公开性等善治原则,并提出要通过建立欧洲公民社会组织数据库来促进这些组织的内部管理。^②

对于欧盟的官方看法,学者们提出了尖锐的批评。阿姆斯特朗(K. A. Armstrong)从公民社会的四个传统主题,即行为体构成、形式与合理性、与政治系统的关系以及与法律的关系等方面出发,批判了欧盟委员会的观点。他认为,在白皮书中出现的欧洲公民社会是一个被跨国化(transnationalised)和被政府化(governmentalised)的概念,其虽然有利于参与治理,但与促进民主的初衷并不一致。^③斯密斯曼斯通过详细分析欧盟机构,特别是欧盟委员会和经济与社会委员会关于公民社会的话语变迁过程,揭示了表象背后的深刻动因。他认为,无论是从“公民对话”到“公民社会”,还是从“公民的欧洲”到“组织化公民社会”(organized civil society)的话语转换,反映的都是相关机构对自身利益的追求。就经济与社会委员会而言,欧洲公民社会成为其巩固自身地位防止被边缘化的工具;就欧盟委员会而言,公民社会的概念先是被用于支持社会领域中的政策倡议,再是作为对其自身合法性危机的回应。由此,欧洲公民社会与“功能性参与”和“功能性代表”而不是“政治化”或“去中心化”联系在了一起。^④

其实,学者们与欧盟机构的根本分歧在于不同的公民社会观,科勒-科赫等人通

① “The Role and Contribution of Civil Society Organisations in the Building of Europe”, CES 815/1999.

② COM(2001)428 final.

③ Kenneth A. Armstrong, “Rediscovering Civil Society: The European Union and the White Paper on Governance”, *European Law Journal*, Vol.8, No.1, 2002, pp.102-132.

④ Stijin Smismans, “European Civil Society: Shaped by Discourses and Institutional Interests”, pp. 473-495.

过在线问卷调查揭示了这一事实。他们认为存在着两种彼此独立的公民社会观念:一种是由代表特定共同体利益的公民社会团体所构成的公民社会(即利益集团),另一种则是存在于社会互动中的公民社会。前者易于被整合进治理模式中,在一定程度上与代议制民主原则相符合,得到了欧盟机构的支持;后者则注重公民社会团体在社会活动中的表现而非其代表性,为大多数研究人员所认同。由此,从不同的立场出发,对欧洲公民社会的界定,特别是关于欧盟层面的协会、团体作用的看法就变得具有争议性,给这些志愿性、非营利、非政府的团体贴上“公民社会组织”的标签便会激起明显的反对。^①

在学者们看来,经验意义上的欧洲公民社会应是多样性的统一。阿姆斯特朗认为,可以从多形式、多维度和多层面来描述欧洲公民社会:多形式,是指从公民的个体参与,到行为体的松散网络,再到正式、持续的组织化结构;多维度,是指公民社会行为体发挥着从促进政治协商、到实现咨询和参与的结构化,再到直接承担治理任务等作用;多层面,是指既包含了国内公民社会行为体的结构与传统,也包括许多次国家行为体和跨国行为体。^② 马古恩(M. Magone)也认为,欧洲公民社会应包括欧盟治理的所有层级,即既包括成员国国内的利益群体,也包括活动于欧盟超国家层面的利益群体。^③ 而在规范意义上,学者们强调欧洲公民社会既不同于西方自由民主国家中作为利益调和与汇聚领域的公民社会,也不同于东欧、中欧国家里反对集权专制、促进民主化的公民社会,而是一个意味着更好治理、更高合法性和公民参与的概念。具体来看,支持以团体参与和伙伴关系为核心的“治理模式”的学者认为,欧洲公民社会提高了欧盟治理中的输入合法性或输出合法性,是实现参与与民主的必备要素;而坚持以集体代表和社会构成体(constituency)为核心的“社会体系模式”的学者则认为,欧洲公民社会是制衡并控制政治权力和市场力量的重要因素,对促进多元社会的整合具有重要意义。^④ 在这两种解释模式之外,也有人认为对欧洲公民社会的界定并不是一成不变的,而应依据条件的变化而变化。比如,埃德(K. Eder)视公民社会为一个剧本,认为舞台和观众的变化决定其内涵的确定。在民族国家、治理机构、跨国社会以及普通社

① Beate Kohler-Koch and Christine Quittkatb, “What is Civil Society and Who Represents Civil Society in the EU? -Results of An Online Survey among Civil Society Experts”, *Policy and Society*, Vol. 28, Issue 1, 2009, pp.11-22.

② Kenneth A. Armstrong, “Rediscovering Civil Society: The European Union and the White Paper on Governance”, *European Law Journal*, Vol.8, No.1, 2002, pp.102-132.

③ José M. Magone, *The New World Architecture: The Role of the European Union in the Making of Global Governance*, New Brunswick, N.J.: Transaction Publishers, 2006, p.173.

④ Ulrike Liebert, “The Contentious Role of Civil Society in Reconstituting Democracy in the European Union”, *Policy and Society*, Vol. 28, Issue 1, April 2009, pp.71-86.

会的场景中,公民社会的构成及其规范意义都不相同。根据欧盟目前的政治运作,欧洲公民社会可理解为一个按照治理剧本进行表演的公民社会版本。^①科勒-科赫则从欧盟的不同定位出发,认为如果把欧盟分别看做一个有公民社会参与的规制性政治体系、或是一个参与型治理体系、或者是一个随着社会共同体基础的形成而显现的政体的话,那么欧洲公民社会的形象、能够带来的额外价值、在欧盟体系中的实际作用以及在欧盟治理中的观念作用等等都将对应着不同的内容,从而应给予不同的界定。^②

由此可见,学者们在欧洲公民社会的界定问题上并未形成一致意见。不过,值得关注的是在研究的方法上,他们不外是遵循了“自上而下”的治理路径,或是坚持了“自下而上”的社会体系路径,或是做出一定程度的综合来进行探讨的。基于这种方法论上的提示,我们可以进一步理解不同学者对欧洲公民社会民主化功能所作出的不同判断。

三 改善民主状况还是加剧民主赤字?

尽管欧盟委员会等官方机构对引入公民社会来改善欧盟民主治理水平抱有很高的期望,但学者们对此的看法却各不相同。格林伍德(J.Greenwood)将他们的立场划分为深度保守或敌视性的、中立的和乐观的三种类型。^③

持否定观点的学者深信政府对公共利益负有广泛的责任,认为公民社会组织所具有的派别特征与公共利益相对立,公民社会的参与将有损于代议民主原则。他们指出,欧盟通过精英之间的博弈来形成政治成果的决策方式与实现更广泛的输入合法性之间存在着固有的矛盾,专业组织的参与虽然有助于提高以效率为中心的输出生效性(output legitimacy),但是这些公民社会组织的精英性质很可能会限制输入合法性(input legitimacy),且输出合法性的提高也无助于欧盟大众合法性(the popular legitimacy of the EU)的改善。^④因为这种非正式的参与治理更像是在政府机构、志愿协会及其

① Klaus Eder, "The Making of a European Civil Society: 'Imagined', 'Practised' and 'Staged'", *Policy and Society*, Vol.28, Issue 1, 2009, pp.23-33.

② Beate Kohler-Koch, "The Three Worlds of European Civil Society —What Role for Civil Society for What kind of Europe", *Policy and Society*, Vol. 28, Issue 1, 2009, pp.47-57.

③ Justin Greenwood, "Review Article: Organized Civil Society and Democratic Legitimacy in the European Union", *British Journal of Political Science*, Vol.37, 2007, pp.333-357.

④ Ibid., pp.333-357.

成员之间达成的“私人协议”，其对于非协会成员的公民而言是不具有民主合法性的。^①此外，斯科格斯泰德(G.Skogstad)还认为，推动公民社会的参与也会带来决策系统发生堵塞、出现利益联盟等种种负面结果，从而影响到输出合法性。^②克里斯蒂安森(T.Christiansen)等人则明确从政策的适用范围出发，指出公民社会参与的非正式治理活动或许对找到提高帕累托值的方案是重要的，但对形成竞争性的分配政策来说可能并没有作用。^③

持乐观态度的学者将注意力从对输出合法性的关注上移开，强调公民社会组织对欧盟机构在政策的制定、执行以及监督过程中所提供的相应支持。他们认为，公民社会行为体能够发挥类似在多元民主中的作用，从而在一定程度上弥补了欧盟传统代议民主模式的缺陷，对欧盟民主合法性的提升具有积极意义。柯廷(M.Curtin)认为，公民社会的参与体现着协商民主(deliberative democracy)的特征，而这种民主模式对公民政治参与的理解并不局限于严格的制度政治(如选举)，还包括了社会对话等形式。所以，公民的参与能力本身就是一种显著的民主特质。欧洲公民社会在推动治理透明度的提升，帮助公民获得相关信息，从而促进公民参与方面发挥了重要作用。^④施密特(V.A.Schmidt)对欧盟治理的民主合法性标准进行了细化，认为在输入合法性和输出合法性之外还存在“过程”(throughput)合法性。虽然好的“过程”不一定能弥补输入或输出民主方面的不足，但差的“过程”却一定会侵蚀公众对欧盟治理民主合法性的认知。因此，欧盟需要借助公民社会来动员和促进更多公民的参与，拉近决策过程与普通民众之间的距离，从而提高决策的责任性、透明度以及包容性和开放性，解决超国家治理过程中的“论”(accountability paradox)问题。^⑤

当然，也有一些学者对公民社会在欧盟治理中的作用持谨慎态度。斯密斯曼斯对由欧盟机构创造出的公民社会话语能够带来更多的民主合法性表示怀疑。他指出，有关公民社会支持欧洲一体化、能够表达少数团体利益、能够动员草根群体参与的假设都是有问题的，因为这其中存在着很多变量，不同的国家-公民社会关系模式和不同

① M. T. Greven, "Some Considerations on Participation in Participatory Governance", in B. Kohler-Koch and B. Rittberger eds., *Debating the Democratic Legitimacy of the European Union*, Lanham, MD: Rowman & Littlefield, 2007, pp.244-245.

② Grace Skogstad, "Legitimacy and/or Policy Effectiveness? Network Governance and GMO Regulation in the European Union", *Journal of European Public Policy*, Vol.10, 2003, pp.321-338.

③ Thomas Christiansen and Simona Piattoni eds., *Informal Governance in the European Union*, Cheltenham, Gloucs: Edward Elgar, 2004, p.13.

④ Deirdre M. Curtin, "Transparency and Political Participation in EU Governance: A Role for Civil Society?", *Cultural Values*, Vol. 3, No. 4, 1999, pp.445-471.

⑤ Vivien A.Schmidt, "Democracy and Legitimacy in the European Union Revisited: Input, Output and 'Throughput'", *Political Studies*, Vol. 61, 2013, pp.2-22.

的公民社会组织特征将导致公民社会对欧盟民主治理产生不同的影响。^① 科勒-科赫则通过经验分析发现,尽管欧盟机构做了许多努力使决策变得更具开放性、包容性和参与性,但是不同利益之间的平等代表却并没有实现,许多促进了广泛参与的机制也没有给参与者以实质性的影响。同时,欧盟机构没有对其政策立场进行解释和辩护的法律义务,也不会因不向公民社会作出解释而面临严重后果。所以,虽然公民社会组织的参与具有一定的民主附加值,但在制度结构的限制下,它无法使欧盟中的政治代表变得更加民主。^② 还有学者以欧洲公民倡议权(European Citizens' Initiative)的出现为例,指出公民社会组织中存在着以游说决策者为目标的专业团体和以广泛动员参与为导向的社会团体两种类型。在欧盟决策大多是专家主导的技术性问题的背景下,后一种类型的公民社会组织在实现公众参与、促进决策民主方面显然面临着结构性的制约。这就给希望通过公民社会组织来实现欧洲公民倡议权,从而促进欧盟治理民主的想法留下了令人担心的地方。^③

除了从治理路径展开讨论外,也有学者从社会体系的角度提出了自己的观点。利伯特指出,功能主义者将公民社会视为欧盟能够加以利用的一种民主合法性资源,但宪政改革的失败表明这种看法是有问题的。因此,解释公民社会在欧盟民主政体建设中的作用需要把这种自上而下的观点颠倒过来。他认为,公民社会与形成中的欧盟民主政体之间的关系不同于传统的公民社会与自由民主政体的关系,而是包含了选择退出模式、表达主张模式和忠诚的公民社会三种类型。公民社会在欧盟政治体系中提供着必要的信息交流结构,从而使不满的公民能够选择退出,使政治领导人获得必需的社会反馈。^④ 在他看来,公民社会对欧盟的民主建设独立地发挥着一种积极的影响作用。鲁查(C. Ruzza)则着重分析了欧盟公民社会中的一些民族主义、种族主义、排外主义以及性别歧视团体的另类政治活动,^⑤他的研究提醒人们必须注意公民社会中的“不文明”部分,要看到公民社会并非总是对民主起推动作用。

很明显,在关于公民社会与欧盟民主建设的定性研究中,学者们存在较多分歧,即使研究路径相同,得出的结论也可能截然相反。不过,从总体上看,持积极立场的学者

① Stijn Smismans, "European Civil Society: Shaped by Discourses and Institutional Interests", pp.473-495.

② Beate Kohler-Koch, "Post-Maastricht Civil Society and Participatory Democracy", *European Integration*, Vol. 34, No. 7, 2012, pp.809-824.

③ Julia De Clerck-Sachsse, "Civil Society and Democracy in the EU: The Paradox of the European Citizens' Initiative", *Perspectives on European Politics and Society*, Vol. 13, No. 3, 2012, pp.299-311.

④ Ulrike Liebert, "The Contentious Role of Civil Society in Reconstituting Democracy in the European Union", pp.71-86.

⑤ Carlo Ruzza, "Populism and Euroscepticism: Towards Uncivil Society?", *Policy and Society*, Vol.28, Issue 1, 2009, pp.87-98.

还是占据了主流地位。

四 民主治理的参与伙伴还是欧盟政体中的公共领域？

就公民社会对欧盟民主建设的具体作用而言,欧盟官方将其定位在参与民主的模式中,认为其主要发挥着政策建议和观点交流的作用。《里斯本条约》第8条B款要求“联盟的各机构应为公民和各界代表协会提供对联盟在各个领域所采取的行动发表看法和公开交流意见的机会”。^① 欧盟的这一规定反映出来自代议民主和治理效率两个方面的压力。一方面,阿布拉梅特(H. Abromeit)认为,在欧盟这样一个多中心的非国家的政体中,代议民主缺少形成代表关系的共同基础,由此使代表行为从原则上讲是有问题的。^② 这就需要通过参与来改善治理的民主水平,而公民社会显然是最重要的参与主体。^③ 另一方面,对治理效率的关注又使得欧盟机构更青睐公民社会中能够代表特定利益范围、拥有专业知识或社会资源的组织团体的参与,以求获得扩大民主与保证政策输出效率之间的平衡。由此,公民社会成为欧盟的治理伙伴,其民主参与功能由效率规范和多元利益表达所共同塑造。进而言之,“组织化的公民社会”日益受到重视,成为实现欧盟参与与民主的重要行为体,其从有效解决问题的角度提高了治理的输出合法性,同时又从多元利益代表和中介的角度提高了治理的输入合法性。^④ 索鲁格(S. Saurugger)认为,组织化的公民社会发挥了一种次级形式的参与民主——协同民主(associative democracy)的作用,即在政党政治没有提供足够的参与渠道的条件下,为公民们的政治参与提供机会。早在上世纪末,协同民主的作用就已引起许多学者的关注。索鲁格还引用了曼斯布里奇(Mansbridge)对协会民主的评价,指出这种民主模式的价值主要体现在两个方面:一是组织化的公民社会本身就是自由结社权利的产物;二是利益团体的参与可以为立法者提供否则就无法获得的重要信息。^⑤

当然,也有人并不满足于将公民社会的民主参与功能仅仅局限于提供政策咨询和

① 欧洲联盟官方出版局编:《欧洲联盟基础法》,苏明忠译,北京:国际文化出版公司2010年版,第14页。

② H. Abromeit, *Democracy in Europe, Legitimising Politics in a Non-state Polity*, Oxford: Berghahn Books, 1998; quoted from Hans-Jörg Trenz, “European Civil Society: Between Participation, Representation and Discourse”, 2009.

③ B. Finke, “Civil Society Participation and Governance”, *Living Reviews in European Governance*, 2007; quoted from Hans-Jörg Trenz, “European Civil Society: Between Participation, Representation and Discourse”, 2009.

④ Ulrike Liebert and Hans-Jörg Trenz, “Civil Society and the Reconstitution of Democracy in Europe: Introducing a New Research Field”, *Policy and Society*, Vol. 28, 2009, pp. 1-9.

⑤ Sabine Saurugger, “Democratic ‘Misfit’? Conceptions of Civil Society Participation in France and the European Union”, *Political Studies*, Vol. 55, 2007, pp. 384-404.

表达观点上。柯廷认为,公民社会中的非政府组织能够帮助公民获得更多的信息,从而推进欧盟决策的透明度。他相信一旦相关的决策信息能够被更为真实地获得,公民们正式的政治参与将能发挥重要作用。^① 科恩(J. Cohen)等人则创造出“直接协商的多头政治”(Directly Deliberative Polyarchy)概念,认为公民社会也能够直接参与决策。在欧盟,开放协调法(OMC)就是通过公在公私行为体之间形成软法的方式来减少决策成本,从而既提高了政治体解决问题的能力,也增强了参与者的协商能力,促进了民主。^②

不过,也有学者对公民社会在欧盟治理中发挥的参与民主作用提出了质疑。郑春荣认为,欧盟所关注的只是公民社会组织的参与,虽然参与范围扩大了但却并不意味着民主程度得到了提高。因为欧盟机构未能消除普遍利益代表和特殊利益代表之间的不对称性,所以公民社会并未真正发挥出应有的作用。^③ 施密特也认为,欧盟通过更多的利益获取以及向公民社会更大程度的开放以实现“民用”的改革将意味着包含越来越多的商业、公共和农业利益的利益集团,而这对削弱欧盟民主的分散性是没有帮助的。^④ 海因特(Heinelt)等人则指出,欧洲层面的公民社会伞状组织难以找到满足其成员利益的最小公分母已是一个众所周知的事实,所以它们在与欧盟的协商中往往难以明确地表达自身立场。^⑤ 托姆塞克(Tomšič)等学者也对欧洲公民社会组织在具体政策问题上动员民众并通过自身行动影响欧盟决策从而增进欧盟公民的利益和政治参与的能力表示怀疑。他们发现欧盟层面的公民社会组织与其成员之间存在沟通障碍和目标分歧,由此使得这些组织的代表性明显不足。^⑥

不同于注重公民社会“功能性参与”(functional participation)的治理模式,遵循社会体系路径的学者把欧洲公民社会看成是一系列在一个日益分化的和异质化的政体中推进社会整合的机制,是由旨在形成和控制政治权威的规范所塑造的。由此,他们认为,公民社会在欧盟民主建设中发挥着制衡和控制政治权力与市场力量的作用。^⑦

① Deirdre M. Curtin, “Transparency and Political Participation in EU Governance: A Role for Civil Society?”, *Cultural Values*, Vol. 3, No.4, 1999, pp.445-471.

② Paul Magnette, “Democracy in the European Union: Why and How to Combine Representation and Participation?”, in S. Smismans eds., *Civil Society and Legitimate European Governance*, pp.26-31.

③ 郑春荣:“参与民主在欧盟的兴起及其理论反思”,《教学与研究》2009年第6期。

④ [美]薇薇·安·施密特:“欧洲的民主:欧洲一体化的影响”,《南京大学学报》2012年第4期。

⑤ Quoted from Hans-Jörg Trenz, “European Civil Society: Between Participation, Representation and Discourse”, *Policy and Society*, Vol.28, No.1, 2009.

⑥ Matevž Tomšič and Mateja Rek, “Governance and Civil Society at the EU Level”, *Managing Global Transitions*, Vol.6, No.4, 2008, pp.403-420.

⑦ Ulrike Liebert and Hans-Jörg Trenz, “Civil Society and the Reconstitution of Democracy in Europe: Introducing A New Research Field”, pp.1-9.

阿姆斯特朗指出,在规范意义上,欧洲跨国公民社会更像是克雷格(Craig)所描述的共同体内部的平衡力量,或是乔尔格斯(Jörges)所言的委员会机制(comitology),是在跨国治理中融入的包含了各种呼声、利益和专业知识的新的构成体(constituency)。^①在政策制定过程中,公民社会中的协会组织既与欧盟机构交流信息相互合作,同时也彼此监督,成为制衡体系的一部分;^②而另一些新社会运动则一直保持着强大的动员能力,使欧盟变得更乐于倾听批评的声音。^③

当然,根据哈贝马斯的观点,公民社会更重要的是为协商性立宪民主(deliberative constitutional democracy)提供了一种程序模式,即公民社会由自发形成的协会、团体和运动所组成,能够将社会问题在个人生活领域中引发的反响加以提炼并传递到公共领域中,从而影响着正式的政治决策结构,并使其与“生活世界”的交流结构有机联系起来。^④显然,这种后自由主义的民主模式反映了一种通过将关注点从政治机构转向社会单元来重塑欧盟民主的要求。^⑤阿姆斯特朗也指出,欧洲公民社会的吸引力就在于它回避了对共同价值和共同历史的要求,将社会的多元性作为出发点,通过那些自我组织的协会团体创造出对话与交流的欧洲公共领域,从而提供了把社会与跨国治理联系起来的途径。^⑥在欧盟,虽然缺少国家意义上的人民,但欧洲公共领域可以产生于自我建构,由利益联合体、非政府组织和公民运动等组成的欧洲公民社会可以替代传统意义上的人民,成为欧洲公共领域的载体。^⑦在它们的促进下,欧洲公民能够在欧盟政策制定之前就通过超越国界的公共领域进行辩论交流,相互影响、相互作用,共同影响政治意志的形成,从而以平等交流和积极参与体现出一种不可或缺的民主规范特征和民主内涵。^⑧

可以看出,在对欧洲公民社会民主潜能的认识上,欧盟机构着重从提高治理效率出发,强调了公民社会参与的“机构面向”,即通过提供咨询和建议以提高欧盟决策的

① Kenneth A. Armstrong, “Rediscovering Civil Society: The European Union and the White Paper on Governance”, pp.102-132.

② Matevž Tomšič and Mateja Rek, “Governance and Civil Society at the EU Level”, *Managing Global Transitions*, pp.403-420.

③ [法]鲍铭言、[法]迪迪尔·钱伯内特:《欧洲的治理与民主》,李晓江译,北京:社会科学文献出版社2011年版,第226页。

④ J. Habermas, *Between Facts and Norms: Contributions to a Discourse Theory of Law and Democracy*, Cambridge: Polity Press, 1996, pp.367-370.

⑤ Hrvoje Butkovic, “European Union and its Civil Society: A Neverending Search for Accountability”, *Politička misao*, Vol. XLI, No. 5, 2004, pp. 95-103.

⑥ Kenneth A. Armstrong, “Rediscovering Civil Society: The European Union and the White Paper on Governance”, *European Law Journal*, Vol.8, No.1, 2002, pp.102-132.

⑦ 转引自伍慧萍:“政治公共领域与欧盟民主治理”,《德国研究》2007年第2期。

⑧ 伍慧萍:“政治公共领域与欧盟民主治理”。

合法性;而学者们则不满足于将公民社会视为欧盟的合作伙伴,认为公民社会的民主参与还存在着“社会面向”,即通过政治社会化以教育、动员和促进公民的政治参与,从而在根本上推升欧盟的民主治理水平。从社会体系角度出发的学者则强调了公民社会在形成欧洲公共领域,监督、制衡政治权力与市场力量方面的作用。而从现实趋势上看,欧盟的制宪过程推动了欧洲公民社会由治理伙伴向作为正在形成的欧盟政体组成部分的认识转变。^①

五 代议民主的补充还是欧盟民主的另一个选项?

随着公民社会被引入欧盟治理,其推动的参与民主将对欧盟长期存在的代议民主产生什么样的影响便成为一个引人关注的话题。《里斯本条约》第8条A款以十分明确的措辞规定:“代议民主原则是联盟运转的基石”,^②之后的B款虽然就保证联盟公民参加欧盟民主生活作出了一些规定,但相比先前的《宪法条约》而言,却避免了直接使用参与民主的概念。这清楚地反映出欧盟官方将代议民主置于优先地位,而将参与民主仅作为一种次要的补充性模式加以对待的基本立场。

学者们大多也认为,公民社会的参与是对欧盟代议民主的一种补充。斯密斯曼斯指出,公民社会在欧盟背景中的魅力就在于它克服了“无人民即无民主”(no demos—no democracy)的命题,多元的公民社会组织以类同于人民的方式参与治理,欧盟经济与社会委员会作为由它们的代表所组成的重要机构发挥出决策咨询功能,在欧盟议会民主模式之外增进了民主。^③皮特·汉姆(P.Ham)认为,欧盟层面民主的精确含义应包括“以知识和利益为基础的代表制和普遍的代表制度”,^④而前一种代表制度显然是指以公民社会组织为载体的决策参与活动。特伦茨从区分代表行为内含的两种不同机制出发,全面阐述了公民社会组织的代表功能,认为传统上将参与视作公民社会的活动领域,将代表视作政府和议会的活动领域的二分法是有缺陷的,组织化的公民社会应是欧盟多层代表领域中的一个组成部分。他指出,单个公民社会组织的代表行为体现着一种形成偏好的汇聚机制,主要是将公民们的意愿加以聚合,反映了委托人与代理人之间的线性权力关系,是一个从选民授权到进行代表的“向前”的过程;而作为

① J. E.Fossum and H. J.Trenz, “The EU’s Fledgling Society: From Deafening Silence to Critical Voice in European Constitution Making”, *Journal of Civil Society*, Vol.2, No.1, 2006, pp.57-77.

② 欧洲联盟官方出版局编:《欧洲联盟基础法》,苏明忠译,北京:国际文化出版公司2010年版,第15页。

③ Stijin Smismans, “European Civil Society: Shaped by Discourses and Institutional Interests”, pp. 473-495.

④ Peter van Ham, “European Integration and the Postmodern Condition”; 转引自李巍:“如何认识欧盟的‘民主赤字’问题”,《欧洲》2002年第6期。

一个整体的公民社会在整合或创造出共同利益的基础上代表共同价值追求的行为则属于一种整合机制,是一个从代理人到塑造选民信念的“向后”的过程。^①由此,代表不再狭隘地与选举活动联系在一起,公民社会的参与也具有一定的代表功能,体现着某种政治共同体的意愿。莫纳汉(E. Monaghan)通过对欧盟气候变化议题的实证研究,进一步证明了公民社会组织在这一政策领域中所发挥的民主代表功能。^②

另有一些学者从公民社会发挥民主化潜能所面临的制约因素出发,更多地表达了参与民主无法成为欧盟代议民主替代模式的观点。科勒-科赫指出,公民社会可以扩大参与和代表范围,但是代表和民主之间并不存在必然联系。只有被代表者拥有平等和有效地施加影响的机会时,代表才是民主的。而在欧盟政治中,公民社会组织的代表行为显然是有缺陷的,其缺乏相关的责任性,同时欧盟的多层结构也使被代表者与代表之间的直接联系变得很困难。^③这样,便如沙普夫(Scharpf)所言:“难以看出由利益中介组成的非正式网络和匿名的专家委员会能够成为令人满意的议会民主责任性的替代者”。^④郑春荣也通过分析欧盟参与民主的现实特征及缺陷,揭示其“不能满足公民平等代表的民主原则”,因此参与民主“只应且只能是欧盟代议制民主的补充,而非替代”。^⑤马格内特(P. Magnette)则根据公民社会作为重要参与者的开放协调法的实际运作效果进行了评价,他认为:“虽然理论家视‘直接协商的多头政治’为欧盟的制度典范,但它不是一种旨在替代其他所有民主模式的综合性教义”。事实上,这种民主参与不仅不能成为代议民主机构的替代物,其自身的顺利运作还需要传统的代议民主机构的支持。^⑥

当然,也有将公民社会视为欧盟代议民主替代者的观点。在政治理论传统中,代表-议会式统治与直接参与式统治被视为两种彼此排斥的民主合法性模式,制度化政治与非制度化政治在民主上也是有区分的。受此影响,将欧洲公民社会作为代议民主

① Hans-Jörg Trenz, “European Civil Society: Between Participation, Representation and Discourse”, *Policy and Society*, Vol.28, Issue 1, 2009, pp.35-46.

② Elizabeth Monaghan, “Making the Environment Present: Political Representation, Democracy and Civil Society Organisations in EU Climate Change Politics”, *European Integration*, Vol. 35, No. 5, 2013, pp.601-618.

③ Beate Kohler-Koch, “Civil Society and EU Democracy: ‘Astroturf’ Representation”, pp.100-116.

④ Kees van Kersbergen and Frans van Waarden, “Governance as A Bridge Between Disciplines: Cross-disciplinary Inspiration Regarding Shifts in Governance and Problems of Governability, Accountability, and Legitimacy”, *European Journal of Political Research*, Vol.43, No.2004, pp.143-72, quoted from Justin Greenwood, “Review Article: Organized Civil Society and Democratic Legitimacy in the European Union”, 2007.

⑤ 郑春荣:“参与民主在欧盟的兴起及其理论反思”,《教学与研究》2009年第6期。

⑥ Paul Magnette, “Democracy in the European Union: Why and How to Combine Representation and Participation”, in S. Smismans eds., *Civil Society and Legitimate European Governance*, p.31.

的替代者来加以分析也就不足为奇了。^① 不过,持这种观点的学者并不多见。

其实,欧盟民主模式的选择与构建是与欧盟政体的性质密切相关的。只要尚未成为一个联邦国家,欧盟的代议民主便始终不可能得到充分地实现,从而为其他民主模式的存在与运作打开了机会之门。但是,不容忽视的是,在欧盟层面制约代议民主的因素同样也对其他民主模式的成功构成了挑战。正如科勒-科赫所指出的:“制度改革并不能改变欧盟本身所依赖的社会结构。欧盟治理已经超越国界,但是社会团体仍然受到民族国家的束缚,结果是,责任性和代表性仍然深深根植于民族国家体系内,无法以令人满意的、民主的方式超越国界”。^② 因此,简单地在代议民主与参与民主抑或其他民主模式之间作出非此即彼的选择显然不是明智之举,如何在欧盟民主的“碎片化”背景下,^③最大限度地发挥出各种民主模式在整体上的积极效果才是真正值得认真思考的问题。

六 结语:研究议程的深化

作为欧盟研究的一个新领域,公民社会与欧盟的民主建设问题正日益引起越来越多的关注。它将传统上关于国家与公民社会、公民社会与民主的思考植入了一个前所未有的超国家场景中,不仅促进了理论的创新,也给欧洲一体化发展带来了新的动力。

根据以上介绍可以看出,学者们已初步勾勒出公民社会与欧盟民主建设问题的研究框架,并形成了治理模式和社会体系模式两种研究路径。当然,也正是由于方法论上的差异加之问题本身的高度复杂性,学者们取得的共识仍是有限的。笔者认为,若要进一步深化对该问题领域的探讨,还需在以下几个关键问题上作出更为清晰的回答:一是关于公民社会的欧洲化问题。虽然不可否认,欧洲公民社会的影响力正在不断增长,但相比许多国内公民社会而言,其密度仍显得稀薄。如何在组织形式、价值目标和理想追求上将镶嵌在民族国家结构中的各国公民社会有机地联系起来,就成为从根本上扩展公民社会民主影响力的一个关键问题;二是关于组织化公民社会与非组织化公民社会作用的相互协调问题。在目前的研究中,组织化公民社会的民主功能被过多强调并与非组织化公民社会的作用相互割裂开来。事实上,虽然在组织形式、作用

^① Hans-Jörg Trenz, “European Civil Society: Between Participation, Representation and Discourse”, *Policy and Society*, Vol. 28, Issue 1, 2009, pp.35-46.

^② [德]贝亚特·科勒-科赫:“欧盟治理的批判性评判”,周弘等主编:《欧盟治理模式》,北京:社会科学文献出版社2008年版,第85页。

^③ Ulrike Liebert, “The Contentious Role of Civil Society in Reconstituting Democracy in the European Union”, *Policy and Society*, Vol.28, Issue 1, 2009, pp.71-86.

机制、影响方式等方面存在区分,但这两者都是公民社会的组成部分。探讨它们之间的相互协调其实就是寻求两种研究路径之间的互通与互补,这对从长远和整体上把握公民社会在欧盟民主建设中的作用是有积极意义的;三是关于公民社会克服自身不利于民主的消极因素的问题。公民社会是一个多元的空间,不能排除极端的、反民主成分的存在。同时,在积极参与欧盟民主建设的行为体中,其代表性和责任性也往往成为被质疑的对象。尽管有学者从欧盟对某些弱势群体给予资助的角度提出了解决利益代表不平衡问题的思路,^①但这些方法是否能从根本上克服公民社会的内在缺陷仍需要进行深入研究;四是公民社会促进欧盟民主建设的制度化问题。将公民社会纳入规范的制度体系有助于保障其民主化功能的发挥,但是,有学者担心由于在立宪与民主之间存在着背反关系,^②一旦纳入制度之中,公民社会的民主化动力也会随之受到侵蚀。因此,在欧盟民主建设中公民社会的作用应否以制度规范加以固定,以及如何求得宪政与民主之间的平衡就成为一个耐人寻味的议题。或许这些问题的解决要待以时日,或许可能是一个无解的结局,但不管怎样,欧盟的民主与未来是决不会脱离社会的支持和参与的。

(作者简介:王焱,南京大学国际关系研究院博士研究生,《江苏警官学院学报》编辑部副教授;责任编辑:莫伟)

^① Rosa Sanchez Salgado, "Rebalancing EU Interest Representation? Associative Democracy and EU Funding of Civil Society Organizations", *Journal of Common Market Studies*, Vol. 52, No. 2, 2014, pp.337-353.

^② Michael A. Wilkinson, "Civil Society and the Re-imagination of European Constitutionalism", *European Law Journal*, Vol. 9, No. 4, 2003, pp.451-472.