

# 欧盟的危机政治：多重约束下的政治突围<sup>\*</sup>

张亚宁

**内容提要：**过去十年间的多重危机是欧盟经历的第一次真正意义上的生死考验。然而主流的欧洲一体化理论和欧盟法律研究无法为我们理解这一阶段的欧盟政治变迁提供一个恰当的分析框架。鉴于欧盟危机出现的常态化趋势,本文认为,学界应走出一体化和法律研究的传统路径而将危机本身及危机中的政治运作作为欧盟政治研究的一个全新维度。欧盟的危机政治主要产生于法律规则、价值理念、民意诉求与政治需要之间的矛盾。这三对矛盾又催生了“策略性容忍违法行为”“威权式合法化”“组织化的伪善”和“政治隐匿”等形态各异的危机政治模式。虽然这些政治模式能够暂时缓解欧盟面临的生存危机,却为欧盟体制的长远稳定埋下了隐患。更重要的是,欧盟的危机政治促使我们反思“危机推动欧洲一体化”及“欧洲一体化是不可逆的政治进程”这两个重要的传统认识的合理性。

**关键词：**多重危机 危机政治 欧盟 一体化理论

## 一 多重危机下的欧盟政治及其研究

过去十年间,欧盟分别经历了债务危机、难民危机、英国脱欧危机和部分东欧成员国的“民主滑坡”危机。无论是政治家、学者抑或民众都从未如此密切地关注欧盟政治在危机中的发展。随着政治迷雾渐渐散去,我们发现过去十年的欧盟研究虽然成果浩繁,但仍然缺少一个能够更加完整理解这些危机的视角或理论。

概括来说,学界对欧盟危机的研究可以划分为两大范畴:欧盟政治学者试图通过

<sup>\*</sup> 感谢复旦大学国际关系与公共事务学院张骥副教授对本文初稿提出的宝贵意见。感谢《欧洲研究》审稿专家的建议。文中错漏由笔者负责。

聚焦行为体(超国家机构、成员国及次国家行为体)和政治结构的变迁(权力在水平层次和垂直层次的分布)来验证传统一体化理论的解释力,并发展出新的一体化理论。而欧盟法律学者则偏重分析欧盟法律秩序在危机中的变化,既包括欧盟法律体系与成员国法律体系之间关系的变迁,也包括更加宏观的政治逻辑与法律逻辑的互动对欧盟法治的影响。

具体而言,政治学者首先关注超国家机构在应对危机过程中权力分配的变化。<sup>①</sup>有学者认为,欧盟委员会在改革后的欧盟财政监督体系中获得了巨大权力,因而是债务危机的最大赢家;<sup>②</sup>部分学者则指出,欧洲央行才是欧债危机真正的受益者;<sup>③</sup>至于危机对欧洲议会权力的影响,学界并未达成共识。<sup>④</sup>其次,政治学者分别通过传统的自由政府间主义和新功能主义来解释一体化在危机中的发展。针对欧元区改革,新功能主义认为,欧元区的设计缺陷催生了深远的负面外部性,从而为深入一体化提供了机会窗口;<sup>⑤</sup>自由政府间主义者则认为,欧元区的改革虽然具有一体化程度加深的特点,但无论是政府间谈判结果还是机构设置主要反映的还是德国的政策偏好。<sup>⑥</sup>对于难民危机,新功能主义认为,成员国无法从欧盟层面找到解决方案,根本上是成员国在该问题解决上相互依赖较小且危机前欧盟能力建设不足导致的;但对自由政府间主义者而言,迥异的国家利益以及东欧国家在这一议题上具有的非对称权力才是导致政策僵局的核心原因。<sup>⑦</sup>最后,政治学者通过欧盟政治在危机前后的新特点,提出了新政府间主义(new intergovernmentalism)并拓展了后功能主义(postfunctionalism)等一体化

<sup>①</sup> Desmond Dinan, "Governance and Institutions: Impact of Escalating Crisis," *Journal of Common Market Studies*, Vol.50, Annual Review, 2012, pp.85-98.

<sup>②</sup> Michael W. Bauer and Stefan Becker, "The Unexpected Winner of the Crisis: The European Commission's Strengthened Role in Economic Governance," *Journal of European Integration*, Vol.36, No.3, 2014, pp.213-229.

<sup>③</sup> Michele Chang, "The Rising Power of the ECB: The Case of the Single Supervisory Mechanism," Paper Presented to the Conference on "the Fourteenth Biennial Conference of European Union Studies Association", Boston, March 5-7, 2015.

<sup>④</sup> Cristina Fasone, "European Economic Governance and Parliamentary Representation. What Place for the European Parliament?" *European Law Journal*, Vol.20, No.2, 2013, pp.164-185; Berhold Rittberger, "Integration without Representation? The European Parliament and the Reform of Economic Governance in the EU," *Journal of Common Market Studies*, Vol.52, No.6, 2014, pp.1174-1183.

<sup>⑤</sup> Erik Jones, R. Daniel Kelemen and Sophie Meunier, "Failing Forward? The Euro Crisis and the Incomplete Nature of European Integration," *Comparative Political Studies*, Vol.49, No.7, 2016, pp.1-25; Amy Verdun, "A Historical Institutional Explanation of the EU's Responses to the Euro Area Financial Crisis," *Journal of European Public Policy*, Vol.22, No.2, 2015, pp.219-237.

<sup>⑥</sup> Frank Schimmelfennig, "Liberal Intergovernmentalism and the Euro Area Crisis," *Journal of European Public Policy*, Vol.22, No.2, 2015, pp.177-195.

<sup>⑦</sup> Frank Schimmelfennig, "European Integration (Theory) in Times of Crisis. A Comparison of the Euro and Schengen Crises," *Journal of European Public Policy*, Vol.25, No.7, 2018, pp.969-989; Frank Schimmelfennig, "Liberal Intergovernmentalism and the Crises of the European Union," *Journal of Common Market Studies*, Vol.56, No.7, 2018, pp.8-11.

理论。前者认为欧盟在《马斯特里赫特条约》后呈现出成员国政策协调不断加强但是超国家主义没有相应提升的特点。<sup>①</sup> 后者则强调随着一体化进入核心主权领域,民意在欧盟政治中日益重要,欧盟决策日益政治化。<sup>②</sup> 但无论是新政府间主义还是后功能主义,学界对二者在欧盟危机方面的解释力和创新性都提出了质疑。<sup>③</sup>

上述欧盟政治学者的研究大多以一体化程度作为参照系,但欧盟过去十年间的发展很难在这两个维度得出一个确定的答案。在货币政策领域,既可以从欧洲央行监管权力扩张的角度宣称一体化深化了,也可从《欧洲财政契约》(European Fiscal Compact)仅仅是政府间协议的角度做出相反的判断;在难民政策领域,可从申根制度的失灵角度说一体化退步了,但从欧盟边境能力建设的角度看一体化增强了。因此,以一体化作为参照系无法为我们从宏观视角理解欧盟政治在过去十年间的发展提供一个清晰且前后一致的分析框架。

不同于欧盟政治学者,欧盟法律学者首先关注危机及其因应措施对欧盟法律秩序的影响。例如,德国学者指出,无论是传统的条约宪政主义(treaty constitutionalism)还是经济宪政主义(economic constitutionalism)都无法解释欧盟法律秩序在危机中的变迁。对前者而言,2012年通过的《欧洲财政契约》虽在欧盟条约体系之外,但事实上对条约做出了功能性修订,从而形成了与条约并行的新法律秩序;对于后者而言,欧盟的危机应对措施具有非常强的再分配性质,已经不完全符合“秩序自由主义”(ordo-liberalism)对经济一体化的非政治属性的定义。<sup>④</sup> 此外,成员国核心主权不断被侵蚀、行政权力的扩张和小国利益的牺牲都在根本上动摇欧盟法律秩序的平衡,并对欧盟制度整体的合法性产生深远的负面影响。<sup>⑤</sup> 其次,就法律和政治的关系而言,欧盟法学者担忧政治与法律之间原本微妙的平衡被打破了。欧盟法院在一系列关键性的判决

---

<sup>①</sup> Christopher J. Bickerton, Dermot Hodson and Uwe Puetter, “The New Intergovernmentalism: European Integration in the Post Maastricht Era,” *Journal of Common Market Studies*, Vol.53, No.4, 2015, pp.703-722.

<sup>②</sup> Liesbet Hooghe and Gary Marks, “A Postfunctionalist Theory of European Integration: From Permissive Consensus to Constraining Dissensus,” *British Journal of Political Science*, Vol.39, No.1, 2009, pp.1-23; Tanja A. Borzel and Thomas Risse, “Revisiting the Nature of the Beast—Politicization, European Identity, and Postfunctionalism: A Comment on Hooghe and Marks,” *British Journal of Political Science*, Vol.39, No.1, 2009, pp.217-220.

<sup>③</sup> Frank Schimmelfennig, “European Integration in the Euro Crisis: The Limits of Postfunctionalism,” *Journal of European Integration*, Vol. 36, No.3, 2014, pp.321-337; Frank Schimmelfennig, “What’s the News in ‘New Intergovernmentalism’? A Critique of Bickerton, Hodson and Puetter,” *Journal of Common Market Studies*, Vol. 53, No.4, 2015, pp.723-730.

<sup>④</sup> Christian Joerges and Christian Kreuder-Sonnen, “European Studies and the European Crisis: Legal and Political Science between Critique and Complacency,” *European Law Journal*, Vol.23, No.1-2, 2017, pp.12-15.

<sup>⑤</sup> Mark Dawson and Floris de Witte, “Constitutional Balance in the EU after the Euro-Crisis,” *The Modern Law Review*, Vol.76, No.5, 2013, pp.817-844.

中对法律的自主性的考量最终让位于政治的紧迫性和必要性。<sup>①</sup>从以上两点可以看出,欧盟法律学者的研究大多以“欧盟法律秩序的变迁”及“政策是否合法”作为参照系。就“欧盟法律秩序”而言,其变动贯穿一体化进程始终,所以我们很难从这一视角得出对这次危机的新知识;而对于危机政策的合规性问题则是见仁见智,欧盟法律学者并没有给出一致的答案。

总而言之,过去十年中欧盟面对多重危机所采取的政策措施及其治理结构的变迁很难通过传统的一体化理论进行一以贯之地分析;而从单纯的法律视角分析欧盟的危机政策是否符合条约规定往往会因为进入法律的灰色区域而难有明确结论。因此,现有的欧盟研究处于一种在一体化理论和法律合规性之间似是而非的混沌状态。针对这一问题,本文认为,可以尝试将危机本身作为一个独立的研究客体,无论是行为体的政治互动、欧盟治理结构和法律秩序的变化都是在这样一个具有强大约束性的环境中进行。<sup>②</sup>事实上,危机不仅极大地缩短了决策时间,扩大了政策需求与政策工具之间的鸿沟,激化了因成本分摊产生的利益冲突,更为重要的是将制度生存变为压倒一切的首要政治目标。在这些因素的影响下,无论是政治决策还是司法裁决必将呈现与正常环境不同的特点。因此,本文试图探究在多重危机背景下,欧盟政治将呈现出哪些独特的特点和模式,背后是否具有相似的动力和逻辑,以及这些独特的政治模式对我们理解欧盟政治及其未来发展又有怎样的启示。

## 二 危机政治<sup>③</sup>:一个新的分析视角

虽然现有文献对危机政治本身的分析较少,但法学研究中依然有一部分文献从宪法律理论的视角对行使危机权力的法律安排( the law of emergency power )进行了细致研究。在对这些文献进行分析之前,笔者认为有必要对“行使危机权力的法律安排”和“危机政治”做出区分。简单来说,前者关注的是紧急状态下法律对行政权力边界

<sup>①</sup> Michelle Everson and Christian Joerges, “Who is the Guardian for Constitutionalism in Europe after the Financial Crisis,” LSE “Europe in Question” Discussion Paper Series, No.63, 2013.

<sup>②</sup> 部分欧盟学者已经开始关注欧盟政治在危机这一背景下出现的新特点。但是这些分析大都强调危机政治对欧盟合法性产生的负面影响,因而更贴近规范性分析(Normative analysis)。但在本文中,笔者着重关注危机如何约束并塑造政治决策,仅在结论中,探讨危机政治对合法性的影响。Christian Kreuder-Sonnen, “Beyond Integration Theory: The (Anti-) Constitutional Dimension of European Crisis Governance,” *Journal of Common Market Studies*, Vol.54, No.6, 2016, pp.1350-1366; Christian Kreuder-Sonnen, “An Authoritarian Turn in Europe and European Studies,” *Journal of European Public Policy*, Vol.25, No.3, 2018, pp.452-464.

<sup>③</sup> 在本文中,“emergency”和“crisis”均译为“危机”。之所以在危机政治概念中使用“crisis politics”是因为关于欧盟危机的外文文献中大多使用“crisis”而非“emergency”。此外,“emergency power”在外文中更多对应的是法律研究中的“紧急状态权力”,因非本文研究的“危机政治”。

和行使程序作出的规定;而后者关注的是危机环境下政治互动的形态和逻辑。本质上,前者是一种法律秩序(legal order),而后者是一种政治模式(mode of politics)。

### (一)行使危机权力的法律安排

卡尔·施密特认为,危机无所不在且其不可预测性从根本上决定了危机状态下的行政部门必须拥有绝对的、不受限制的权力。因此,危机权力难以通过法律手段进行控制。从本质上看,危机状态下的行政权力和法治本身是难以共存的。<sup>①</sup>

为了调和施密特论断中危机权力与民主法治理念的冲突,奥伦·格罗斯认为,虽然危机权力必不可少也很难控制,但通过对透明性和公开性更严格的要求,依然可以使其符合民主制度的内在要求。<sup>②</sup>

除了对危机权力与法治之间关系的分析之外,还有学者通过对历史和现实的梳理,总结出“罗马模式”和“立法模式”这两种关于危机权力的基本法律模式。罗马模式源于罗马法,通过“独裁者”这一制度安排来应对外部入侵等危机。在现代政治中则指通过宪法授予行政机构应对危机的特殊权力并对其具体行使做出规定。与罗马模式这种“事前安排”(ex ante arrangement)不同,立法模式指针对不同的危机,由立法机构通过普通立法程序授予行政机构应对危机的权力。这种权力授予是临时的,因危机性质及其严峻程度不同而有所差异(case by case arrangement)。因此,在罗马模式中,立法机构仅仅宣布进入危机状态,危机权力的内容和边界是由宪法在危机发生前就已确立的;在立法模式中,立法机构既要确认国家处于危机状态,又通过法律程序创造新的权力并授予行政机关来应对危机。<sup>③</sup>

无论是罗马模式还是立法模式,在现代政治制度下行使危机权力都必须遵守两个基本原则:首先,危机权力的行使必须是暂时的。危机权力的目的往往是消解危机对法律和政治秩序的冲击,从而恢复危机前的稳定和秩序。从这个意义上而言,危机权力的行使应该随着危机本身的消退而停止;其次,危机权力的行使必须是审慎的。在危机发生时,原有的政治安排和法律秩序都暂停运作,取而代之的是危机状态下特殊的政策和法律秩序。但是,正因为危机权力的目的是恢复原有的秩序,这种特殊的政策和法律安排不能延续到危机结束后,即不能对原有的法律秩序产生永久性的变动。

<sup>①</sup> Carl Schmitt, *Political Theology: Four Chapters on the Concept of Sovereignty*, The University of Chicago Press, 2005; quoted from William E. Scheuerman, "Survey Article: Emergency Powers and the Rule of Law After 9/11," *The Journal of Political Philosophy*, Vol.14, No.1, 2006, pp.62-63.

<sup>②</sup> Oren Gross, "Chaos and Rules: Should Responses to Violent Crises Always Be Constitutional?" *Yale Law Journal*, Vol.112, Issue.5, 2003, pp.1011-1134; quoted from William E. Scheuerman, "Survey Article: Emergency Powers and the Rule of Law After 9/11," pp.71-72.

<sup>③</sup> John Ferejohn and Pasquale Pasquino, "The Law of the Exception: A Typology of Emergency Powers," *International Journal of Constitutional Law*, Vol.2, No.2, 2004, pp.211-221.

## (二) 危机政治的含义

通过上述法律视角下的危机权力来审视过去十年欧盟的政策发展和治理结构变迁,我们发现,无论是罗马式还是立法式都很难完全契合欧盟政体的实质。首先,不同于主权国家,欧盟并没有一个完整的、自上而下的法律等级秩序。欧盟的法律秩序既不同于国内法的一元化体系也不属于传统的国际法体系。<sup>①</sup> 即使欧盟条约随着一些重要判例的出现具备了部分一元化法律体系的特性,但由于其权能边界基本上还是由主权成员国划定且成员国之间不存在更高层次的法律秩序,因此其权威是有界限、变动的和存在争议的。从这个意义上而言,欧盟在面对危机时行使的特殊权力并非罗马模式中“宪法权威”授予的权力。其次,自1979年首次直接选举以来,欧洲议会经过多次条约修订之后权限不断扩大,已经成为欧盟政治中不可忽视的重要机构。但是即使具有举足轻重的权力,其权力边界依然从根本上是由欧盟条约的权能边界划定的。更为重要的是,即使作为欧盟机构中为唯一一个由直接选举产生的政治机构,其与欧盟民众的联系依然较弱,无法有效支撑欧盟的合法性。<sup>②</sup> 因此,欧洲议会并不能被看作欧盟中具有最高合法性的政治机构,继而立法模式的危机权力也无法作为分析欧盟案例的有效工具。

通过以上分析,我们发现,由于欧盟法治秩序和政治结构的特殊性,“行使危机权力的法律安排”这一视角无法完全契合欧盟政体的实际。笔者认为,可以放松法律框架对危机权力研究的束缚,从而将危机状态下的政治活动本身作为研究对象,即研究危机政治(crisis politics)。随着研究范围的转变,我们势必要对危机政治的概念进行重新定义。笔者认为,欧盟的危机政治指的是当不可预测的(外部)冲击对欧盟的政治秩序、法律秩序或经济秩序产生严重影响,以致威胁其存续根本时,权力部门(authorities)规避正常的法律程序,暂时停止履行法律义务,或通过现有法律秩序外的特殊方式恢复政治和法律秩序及社会的正常运行。<sup>③</sup>

## (三) 欧盟危机政治的维度

在对欧盟危机政治有了初步的定义之后,我们依然无法直观理解这样一种政治运作形态在实际中是如何表现的,以及它们背后反映了欧盟政治哪些深层次的特点。笔者认为,通过将欧盟危机政治按照不同的维度进行分类能够帮助我们理解上述两个问

<sup>①</sup> 程卫东:《多元法律秩序与欧盟法治的局限性》,载《欧洲研究》,2016年第1期,第2-3页。

<sup>②</sup> Simon Hix and Bjørn Høyland, “Empowerment of the European Parliament,” *Annual Review of Political Science*, Vol.16, 2013, pp.171-189.

<sup>③</sup> 笔者的这一定义受到以下文献的启发:Jonathan White, “Emergency Europe,” *Political Studies*, Vol.63, 2015, pp.302-303。

题。这种分类既可以理解为对危机政治表现形态的描述,也可以理解为对危机政治深层原因的分析。

首先,欧盟的危机政治可从欧盟条约规定与政治现实之间的张力这一维度进行分析。根据传统的理性制度主义理论,制度或是规则本质上都是为了稳定国家间的合作承诺,从而确保合作可以长期延续。因此,规则往往会对国家的政策选择进行限制,并通过制裁来威慑违约现象。<sup>①</sup>以此类推,欧盟条约及其他次等法规对欧盟机构及其成员国的政策选择进行广泛的限制。这些限制既有积极的也有消极的。<sup>②</sup>前者体现为通过欧盟层面统一的法律和制度来取代成员国各自原有的制度;后者体现为欧盟不直接干涉成员国具体领域的政策操作,但会对操作空间设限。例如,在货币财政领域,欧元区国家各自的主权货币被欧元取代,进而失去了通过汇率进行经济调节这一重要的货币工具;与此同时,财政主权依然由欧盟成员国控制,但欧盟在《稳定与增长公约》中规定欧盟成员国的财政赤字不能超过国民生产总值的3%。

当危机发生时,经济和社会秩序往往在较短的时间内受到多方位、深层次的冲击。这些影响巨大的冲击客观上要求政策在极短的时间内做出强有力的回应。虽然条约和规则中的灵活性机制可以部分应对这些风险,但危机烈度和频率的不可预测性从根本上决定了任何理性的条约设计均无法完全满足今后应对危机的需要。<sup>③</sup>

当条约和法律规定与现实需求(如政策灵活性和因“国”制宜)产生张力时,出于保全政治和法律制度整体存续的考虑,成员国只能在修改条约规则和违背条约规则之间进行抉择。前者因复杂的法律程序和众多的政治障碍在危机中难有可行性;后者将会动摇法律秩序的权威无异于饮鸩止渴。然而这一政治困境在过去十年中为欧盟的危机政治的发生提供了温床。在本文第三部分,笔者将详细阐述欧盟如何通过“策略性容忍违法行为”(strategic toleration of non-compliance)及“威权式合法化”(authoritarian legalization)等手段克服这一政治困境。

其次,欧盟的危机政治可从价值理念与政治现实之间的张力维度进行分析。价值理念一直以来都是欧盟政治的重要组成部分和欧盟发展的核心目标之一。如果对欧盟条约中提到的价值理念做一个简单的分类,可以概括为四个方面:自由民主、法治、

---

<sup>①</sup> Barbara Koremenos, Charles Lipson and Duncan Snidal, "The Rational Design of International Institutions," *International Organization*, Vol.55, No.4, 2001, pp.761-799; Andrew T. Guzman, "The Design of International Agreements," *The European Journal of International Law*, Vol.16, No.4, 2005, pp.579-612.

<sup>②</sup> 笔者在这里借用了一体化研究中“积极一体化”(Positive integration)和“消极一体化”(Negative integration)的概念。Giandomenico Majone, *Dilemmas of European Integration: The Ambiguities & Pitfalls of Integration by Stealth*, Oxford University Press, 2005, pp.143-161.

<sup>③</sup> Mareike Kleine, *Informal Governance in the European Union: How Governments Make International Organizations Work*, Cornell University Press, 2013, pp.22-24.

尊重和保护人权及成员国政府间和人民间的团结。<sup>①</sup>

价值理念在欧盟政治中的重要地位根源于其对欧盟合法性的重要意义。早期的欧洲一体化是在“宽容共识”(permissive consensus)背景下由政治精英和技术官僚主导的过程,欧盟民众的政治参与较少。此外,欧盟的法律权威和成员国内的法律权威存在平行、交错和冲突等多元关系。因此,作为一个不完整的、动态的和存在争议的法律秩序,欧盟法无法赋予欧盟如同国内法律制度一样的合法性。<sup>②</sup>在缺乏民众的深度参与,缺少全面、稳定和权威的超国家法律秩序的情况下,价值理念成为欧盟提供弥散性支持(diffuse support)的最重要的工具。<sup>③</sup>

价值观念对欧盟意义重大,但在特定情形下也会与政治现实(如实用主义和国家利益优先)发生冲突。危机发生后,有限的政治资源和民众的关注都聚焦在如何化解迫在眉睫的风险而非实现长远的价值目标上。维系欧盟制度生存的迫切要求从根本上压倒了对联盟价值理念的长远考虑。例如,在难民危机不断发酵后,意大利政府在地中海海域阻止难民船靠岸的行动被欧洲人权法院谴责为严重违反了国际法和欧盟自身的价值理念。<sup>④</sup>同样,面对债务危机,核心国家迫使边缘成员国推行严苛的财政紧缩,甚至直接干涉成员国内政则严重侵蚀了欧盟成员国之间的相互信任。<sup>⑤</sup>但是鉴于价值理念对于欧洲一体化的重要意义,欧盟依然无法在危机中将其完全弃之如敝屣。以下笔者将介绍欧盟如何通过“组织化的伪善”(organized hypocrisy)这种方式来暂时缓解欧盟价值理念和政治现实之间的张力。

最后,欧盟的危机政治可从民众诉求与政治现实之间的张力这一维度进行分析。决策对民意的吸收是制度合法性的重要来源和民主制度的基本要求。但在欧盟的多层治理体系下,民众诉求往往经过复杂的决策程序,以间接的方式上升到欧盟层面。更有甚者,部分欧盟机构的制度安排恰恰就是为了防止成员国政府或民意对决策施加影响,如欧盟委员会和欧洲央行。基于以上原因,欧盟的民主赤字问题(democratic deficit)自《马斯特里赫特条约》签订以来一直是欧盟政治中一个核心话题。

在全球化的不均衡发展以及欧盟治理模式对欧盟社会主义市场经济(social market e-

<sup>①</sup> Consolidated Version of the Treaty on European Union, Article 3, 21, 24, 2012.

<sup>②</sup> Andreas Føllesdal, "Survey Article: The Legitimacy Deficits of the European Union," *The Journal of Political Philosophy*, Vol.14, No.4, 2006, pp.441-468.

<sup>③</sup> Ronald Inglehart, "Trust, Well-being and Democracy," in Mark E. Warren, *Democracy and Trust*, Cambridge University Press, 1999, pp.88-120.

<sup>④</sup> Financial Times, "UN Investigates Migrants' Return to Libya by Italian Boat," <https://www.ft.com/content/75086482-957b-11e8-b747-fb1e803ee64e>, last accessed on 10 January 2019.

<sup>⑤</sup> Ashoka Mody, *Euro Tragedy: A Drama in Nine Acts*, Oxford University Press, 2018, pp.479-480.

conomy)不断侵蚀的背景下,<sup>①</sup>欧盟内部掀起了一轮民族主义和身份政治相互融合的政治浪潮。<sup>②</sup>在绝大多数成员国中,主流政党在大选中遭受巨大挫折,极端主义政党异军突起。除了政党政治的版图发生重大变化外,欧盟普通民众的话语越来越被身份政治、极端民族主义和安全化等方式重新塑造。<sup>③</sup>

危机中欧盟民众的诉求可以简单概括为两个方面:就对外关系而言,欧洲人的利益应该优先于第三国人民的利益;对欧盟内部而言,成员国的自身利益应该优先于其他成员国的利益。因此,民众反对欧盟在危机中进一步干涉本国的事务,并且认为危机的解决方案应该来自成员国而非布鲁塞尔。但现实中,欧盟面临的危机具有很强的跨国属性,而且成员国之间具有深层次的相互依赖,因此应对危机客观上要求成员国在相关领域加强政策协调,甚至是建立新的超国家能力。因而,如何在民意汹涌的情况下推进政策协调乃至政治妥协成为欧盟和成员国政府无法回避的问题。笔者在下文中将详细介绍面对民众诉求和政治现实之间的矛盾,欧盟如何通过“政治隐匿”(political secrecy)的方式暂时克服这一障碍。

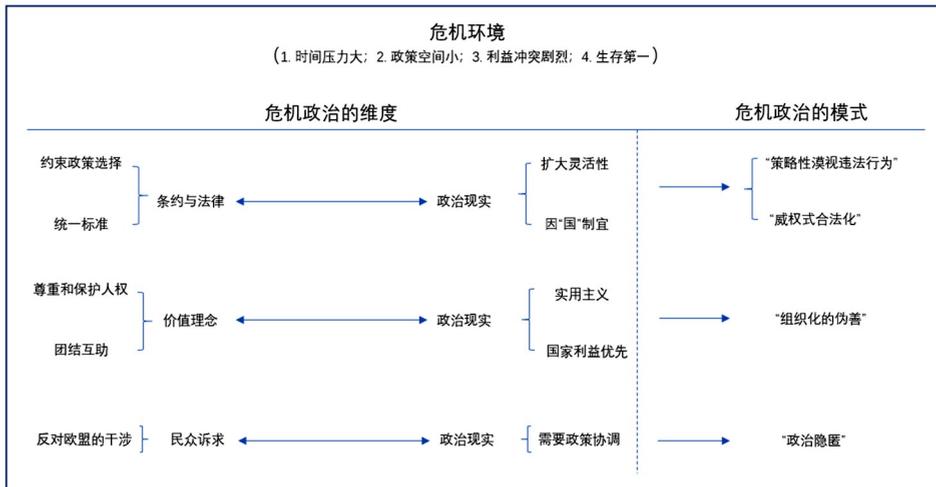
图1清晰地展示了欧盟危机政治在三个维度的具体表现以及相关的政策回应。但需要指出的是,这三个维度以及它们的政策回应并不是绝对互斥的。在某些政策领域或是某些个案中,这些维度可能相互融合,表现为同一个现象的不同侧面。例如,在欧元区改革中,条约法律框架和民众诉求同时与政治现实发生矛盾。欧盟设立的纾困基金不仅实质上违背了欧盟法律的要求,而且与核心成员国的民意相违背。因此,危机政治在欧元危机中融合了“策略性容忍违法行为”“威权式合法化”和“政治隐匿”三种政策形态。同样,“策略性容忍违法行为”也需要面对公众对于破坏法治的质疑,调和这种矛盾也会带有“说一套做一套”的特点,即“组织化的伪善”。总而言之,本文提出的分析层次是出于分析便利,最大程度地抽象出危机政治可能发生逻辑。虽然在理论上,法律框架、价值理念和民众诉求是相互独立的概念和分析角度,但在实际的政治运作中它们可能是复杂现象的不同侧面,表现为互相交错、互为前提等不同形态。

<sup>①</sup> Fritz W. Scharpf, “The Asymmetry of European Integration, or Why the EU cannot Be a ‘Social Market Economy’,” *Socio-Economic Review*, Vol.8, No.2, 2010, pp.211-250.

<sup>②</sup> “How ‘Identitarian’ Politics is Changing Europe,” *The Economist*, <https://www.economist.com/europe/2018/03/28/how-identitarian-politics-is-changing-europe>, last accessed on 11 January 2019.

<sup>③</sup> Francis Fukuyama, *Identity: The Demand for Dignity and the Politics of Resentment*, Farrar, Straus and Giroux, 2018.

图1 欧盟危机政治的维度及模式



注:图由作者自制。

### 三 欧盟的危机政治

虽然本文提出的欧盟危机政治的三个维度及其表现模式在欧元危机、难民危机、脱欧危机以及部分东欧成员国的“民主倒退”危机(democracy backsliding)中均有体现,但篇幅所限,下文将着重聚焦欧元危机和难民危机。

首先,欧元危机与难民危机的高潮已经退去。与之相反,脱欧危机与部分东欧成员国的民主危机大幕正在逐渐拉开。因此,我们缺乏全面且可信的资料来对正在发酵的危机做出学术性的总结和判断。但笔者认为,本文提出危机政治的分析框架依然可以提供可信的视角。例如,“组织化的伪善”就可以帮助我们理解欧洲议会在面对匈牙利备受争议的难民立法时所表现的首鼠两端。一方面,欧洲议会是欧盟机构中对民主与法治价值最活跃的倡导者和最坚定的维护者。其在2018年通过动议要求对匈牙利启动条约第七条;<sup>①</sup>但另一方面,欧洲议会第一大党团“欧洲人民党”却迟迟不愿将匈牙利总理领导的“青民盟”逐出党团。欧洲议会政策主张与政治实践的背离正是“组织化的伪善”最明显的体现。

其次,脱欧危机与东欧成员国民主危机在很大程度上是由欧元危机,特别是难民

<sup>①</sup> POLITICO, “Parliament Denounces Hungary’s Illiberalism,” <https://www.politico.eu/article/european-parliament-approves-hungary-censure-motion/>, last accessed on 27 February 2019.

危机引发的次生危机。危机政治在欧元和难民问题的轮番上演向欧盟民众暴露了欧盟制度设计的先天缺陷、欧盟治理能力的巨大缺口和成员国间权力政治的残酷。因此,欧元危机、难民危机及期间的危机政治为英国脱欧危机和东欧的民主危机酝酿了民意基础,激活了各国政党的政治动员,实质上成为欧盟多重危机的病灶。<sup>①</sup>

### (一) 条约法律与政治现实之间的张力

正如上文所述,危机对经济和社会秩序造成广泛冲击的同时也给法律体系施加了巨大的压力。条约和法律对成员国的政策束缚严重限制了欧盟应对危机的政策空间。成员国不得不在维护欧盟法律秩序的权威和确保欧盟制度的生存之间做出艰难权衡。最终,成员国和欧盟机构通过“策略性容忍违法行为”和“威权式合法化”这两种危机政治模式缓解了上述政治两难。实际上,这两种方式均以欧盟体制的生存和稳定作为欧盟政治的最高目标,而条约和法律条款背后所蕴含的目标和价值都是次等的。从更加本质的层次看,这两种危机政治方式确立了危机中欧盟的法律逻辑服从于政治逻辑的格局。

#### 1. “策略性容忍违法行为”

欧盟因财政能力薄弱,一直以来主要通过制定规章和指令打破市场壁垒和设立统一标准。因此,欧盟也一直被政治学者称为“规制政体”(regulatory polity)。鉴于法律规则在欧盟治理中的重要地位,成员国能否严格遵守这些法规意义重大。因此,欧盟委员会被欧盟条约赋予监督欧盟法律在各个成员国执行的重要使命。

自金融危机爆发以来,为防范希腊债务危机可能在欧元区引发的连锁反应,欧盟通过一系列新的条约和法规加强对成员国特别是欧元区国家的财政监管力度。2011年,欧盟通过“六部立法”(Six Pack)加强原有的《稳定与增长公约》中的财政监管工具。该一揽子立法通过引入“逆向多数决策程序”(reversed majority rule)极大地增强了欧盟委员会的监管权力。2012年,欧盟成员国签订《欧洲财政契约》,要求将财政纪律纳入成员国国内法,并将签署该协定作为获得欧洲稳定机制(European Stability Mechanism, ESM)援助的前提条件。通过上述条约法规,欧盟委员会垄断了欧盟层面对成员国财政状况的监督权以及对违反财政纪律的成员国启动制裁机制的权力。<sup>②</sup>

但在危机中如何恰当地使用这些监管权力成为欧盟委员会面临的主要困难。一

<sup>①</sup> Frank Schimmelfennig, “Brexit: Differentiated Disintegration in the European Union,” *Journal of European Public Policy*, Vol.25, No.8, 2018, pp.1154-1173; Liesbet Hooghe and Gary Marks, “Grand Theories of European Integration in the Twenty-First Century,” *Journal of European Public Policy*, <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/13501763.2019.1569711>, last accessed on 27 February 2019.

<sup>②</sup> Deborah Mabbett and Waltraud Schelkle, “Searching under the Lamp-post: The Evolution of Fiscal Surveillance,” LSE “Europe in Question” Discussion Paper Series, No.75/2014.

方面,以德国、荷兰和芬兰为代表的债权国强烈要求欧盟委员会严格执行新的财政纪律以防债务国债台高筑产生违约;另一方面,在货币政策收效甚微的情况下,欧盟委员会必须考虑财政工具对恢复成员国经济增长的重要性。

为解决这一难题,自2012年起欧盟委员逐步地和策略性地放松监管标准,有选择地容忍违反财政纪律的行为从而为部分成员国争得积极的财政政策的空间。2015年,欧盟委员会以基础盈余(primary surplus)为基准重新计算成员国的财政赤字,从而使法国和意大利获得额外的两年政策调整时间。同样,在西班牙赤字高企时,欧盟委员会再次引入“结构性赤字”(structural deficit)概念使西班牙得以推迟赤字削减。<sup>①</sup>但这种对违反财政纪律的选择性容忍引发了债权国的强烈反弹。早在2014年,德国和芬兰金融部长就联合向欧盟28国金融部长发布了一份备忘录,质疑欧盟委员会在财政监督中的武断方式。他们表示“统计方法的变动可能会削弱新出台的财政监管规则”,而且“欧盟委员会统计赤字的方法变得日益复杂,本质上就是政策黑箱,导致成员国完全无法理解”。<sup>②</sup>面对成员国的质疑,欧盟委员会依然坚持“这仅仅是统计方法的改良,政策本身并没有发生变化”。<sup>③</sup>

事实上,欧盟委员会有选择地执行条约法规是一种经过仔细权衡的理性行为。欧盟法律的执行从本质上说最终依赖的仍然是成员国的自愿遵守。因此,当欧盟法律的要求与成员国的核心利益发生冲突时,欧盟委员会会理性地选择容忍这种违法行为。反之,如果将成员国的违法行为诉诸欧盟法院,若成员国面对不利判决选择拒绝执行,这反而会对欧盟法律秩序的权威造成巨大打击。<sup>④</sup>当然,这种理性权衡要考虑众多因素,例如执行的成本、成员国的影响力、成员国不执行的可能性大小以及政策领域的重要性。显然,在此次欧盟应对债务危机时,整个欧元区的稳定和欧洲经济的恢复成为欧盟委员会考虑的首要因素。正如欧盟委员会主席容克在其任内首次盟情咨文中所强调的:“管理单一货币不能仅仅依靠规则和数字,还需要持续的政治考量来作为新

---

① Vivien A. Schmidt, “Reinterpreting the Rules ‘by Stealth’ in Times of Crisis: A Discursive Institutional Analysis of the European Central Bank and the European Commission,” *West European Politics*, Vol.39, No.5, 2016, p.1046.

② Peter Spiegel, “Berlin Attacks EU’s Easing of Austerity Demands”, *Financial Times*, February 28, 2014, <https://www.ft.com/content/d7b79578-a000-11e3-9c65-00144feab7de>, last accessed on 19 January 2019.

③ Vivien A. Schmidt, “Reinterpreting the Rules ‘by Stealth’ in Times of Crisis: A Discursive Institutional Analysis of the European Central Bank and the European Commission,” p.1047.

④ Thomas König and Lars Mader, “The Strategic Nature of Compliance: An Empirical Evaluation of Law Implementation in the Central Monitoring System of the European Union,” *American Journal of Political Science*, Vol. 58, No. 1, 2014, pp.246-263; Joshua C. Fjelstul and Clifford J. Carrubba, “The Politics of International Oversight: Strategic Monitoring and Legal Compliance in the European Union,” *American Political Science Review*, Vol.112, No.3, 2018, pp.429-445.

的经济、财政和社会政策的基础。”<sup>①</sup>因此,在欧盟委员会看来除了条约规则之外,审慎的政治判断才是克服欧元危机的出路。

## 2.“威权式合法化”

除了欧盟委员会,欧盟法院同样在危机政治中扮演了重要角色。历史上欧盟法院在没有条约明确授权的情况下自发通过一系列里程碑式的判例拓展了欧盟法律体系的边界。同样,在成员国缺乏政治共识时,欧盟法院又通过判例打破政治僵局从而为一体化提供了宝贵的动力。而此次危机袭来之时,成员国因无法调和危机政策与欧盟条约的矛盾再次将希望寄托在欧盟法院身上。它们期望欧盟法院可以通过“创造性释法”再次为欧盟政治开辟新的空间。

2010年,新上任的希腊政府向外界宣布希腊的财政赤字问题远比前任政府披露得严重。考虑到债务违约可能对市场信心及欧元区其他重债国家产生的影响,欧盟成员国经过艰难谈判同意通过政府间条约而非欧盟法律的方式建立一个永久性的稳定机制,即后来设立的ESM。<sup>②</sup>从经济学角度看,这一举措对防止债务危机恶化不可或缺;但对部分成员国的政治家和一些欧盟法学者而言,该机制显然违背了欧元区设立之初的本意,并且直接违背了欧盟条约中的“不救助条款”(no bailout clause)。2012年4月13日,爱尔兰议会议员托马斯·普林格尔(Thomas Pringle)向爱尔兰高等法院提起诉讼,质疑ESM违反了欧盟法的相关条款。随后,爱尔兰高等法院就ESM的合法性问题向欧盟法院提请先行裁决(preliminary ruling)。

对于ESM的合法性,根据《欧盟运行条约》第125条规定,“在不影响为共同执行某一特定项目而相互提供财政担保的情况下,联盟不对任何成员国政府,地区或其他公共机构所承担的义务负责或承担责任,成员国之间亦然”。<sup>③</sup>显然,条约文本中明确表示欧盟或成员国不应对其他成员国进行财政救助。其次,欧元区建立在德国倡导的“秩序自由主义”之上,其强调市场逻辑与财政纪律的结合,即通过统一货币促进共同市场的发展的同时,成员国对各自的财政状况负责。因此,“不救助原则”同样契合欧元区的设计理念。

但是,“不救助原则”在危机中与政治现实发生了激烈的碰撞。2010年4月27日,标准普尔将希腊的信用评级降至“垃圾级”。对希腊债务违约可能引发的连锁反应的担忧直接导致希腊政府债券收益率飙升。2010年5月3日,默克尔参加德国议

<sup>①</sup> Jean-Claude Juncker, *State of the Union 2015*, the European Commission, [https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/state\\_of\\_the\\_union\\_2015\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/state_of_the_union_2015_en.pdf), last accessed on 19 January 2019.

<sup>②</sup> 李仁真、杨心怡:《欧洲稳定机制的法律透视》,载《欧洲研究》,2013年第4期,第124-137页。

<sup>③</sup> 同上,第133页。

会就援助希腊举行的辩论时指出:“如不采取果断措施将会引发欧洲和国际市场的连锁反应。只有立刻行动才能确保欧元区的稳定”。她甚至告诫德国民众:援助希腊是德国对欧洲历史责任的一部分,“正是因为德国邻国的理解才有了我们战后几十年的和平与繁荣,而现在整个欧洲都指望着德国”。<sup>①</sup> 以上可以看出,随着债务危机的蔓延,危机救助机制不仅仅关系到个别成员国的违约问题,更事关欧元区整体的生存和欧洲长久的和平与繁荣。

最终,欧盟法院的判决认同了成员国设立ESM时的政治逻辑。其在判决中指出:“《欧盟运行条约》第125条中的禁止(救助)能够确保成员国举债时遵从市场逻辑,从而促使它们遵守财政纪律。而(成员国)遵守财政纪律有助于实现联盟更高的目标,即保证货币联盟的金融稳定”。<sup>②</sup> 欧盟法院的法律推理明确了在解读欧盟条约第125条时,遵守财政纪律防止道德风险的法律逻辑应该服从于确保欧元区存续的政治逻辑。<sup>③</sup>

虽然欧盟法律学者对于该判决存在不同的解读,但不可否认的是,这是欧盟法院在巨大的政治压力下做出的。根据欧盟法院的年度报告,自2007年至2011年,欧盟法院的1522例先行裁决的平均耗时约为16个月,而此次ESM的先行裁决仅仅耗时4个月。<sup>④</sup> 鉴于案件本身的复杂性和争议性,如此“高效”的裁决只能从债务危机本身的政治紧迫性来解释。正如德国学者所指出的:“欧盟法院之所以拒绝维护法律原则是因为这样的判决会恶化本已严峻的危机,这是谁都不愿承担的政治责任”。<sup>⑤</sup>

虽然现有研究已经表明欧盟法院的判决在很多情况下都会考虑可能产生的政治影响,<sup>⑥</sup>但是Pringle案所代表的“威权式合法化”体现了两个更加极端的特点:首先,欧盟法院事实上确认了在危机状态下成员国可以在欧盟法律框架外建立基于国际条约的新法律秩序,而这本身就会动摇欧盟法律秩序稳定性;<sup>⑦</sup>其次,欧盟法院确认了

<sup>①</sup> Ashoka Mody, *Euro Tragedy: A Drama in Nine Acts*, pp.252-256.

<sup>②</sup> Court of Justice of the European Union, *Case-370/12-Pringle*, <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?jsessionid=BA056D02B272FE6A00A1A909231B8EC5?text=&docid=130381&pageIndex=0&doclang=en&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=8981794>, last accessed on 18 January 2019.

<sup>③</sup> Paul Craig, “Pringle: Legal Reasoning, Text, Purpose and Teleology,” *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, Vol.20, No.1, 2013, pp.3-11.

<sup>④</sup> Court of Justice of the European Union, *Annual Report 2012*, p.104, [https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2013-04/192685\\_2012\\_6020\\_cdj\\_ra\\_2012\\_en\\_proof\\_01.pdf](https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2013-04/192685_2012_6020_cdj_ra_2012_en_proof_01.pdf), last accessed on 18 January 2019.

<sup>⑤</sup> Christian Joerges and Christian Kreuder-Sonnen, “European Studies and the European Crisis: Legal and Political Science between Critique and Complacency,” p.18.

<sup>⑥</sup> Clifford J. Carrubba, Matthew Gabel and Charles Hankla, “Judicial Behavior under Political Constraints: Evidence from the European Court of Justice,” *American Political Science Review*, Vol.102, No.4, 2008, pp.435-452.

<sup>⑦</sup> Paul Craig, “Pringle and Use of EU Institutions outside the EU Legal Framework: Foundations, Procedures and Substance,” *European Constitutional Law Review*, Vol.9, No.2, 2013, pp.263-284.

欧盟委员会和欧洲央行在ESM下拥有广泛的财政金融监管权,但这些权力不仅不受欧盟法律的管辖,也不受成员国议会的控制。因此,这种有欧盟机构参与却不受欧盟或成员国法律管辖的新的法律秩序突破了传统的欧盟法——国内法的二元体系从而使欧盟法律秩序进入一个全新的模糊领域。<sup>①</sup>

## (二) 价值理念与政治现实之间的张力

任何政治机构或国际组织的活动一般都受到两个层面因素的约束:第一个是规范层面,即该组织追求的价值和目标。这些目标和价值往往符合更广泛和更高层次文化和价值标准,例如国际惯例;第二个是物质层面,即资源和利益偏好。资源的丰沛程度和行为体利益偏好的相似性都会对政策空间产生较大的影响。<sup>②</sup>但在很多情况下,实现价值和目标所要求的资源和利益偏好的一致性往往与政治现实存在差距。特别是在危机情境下,资源短缺和利益偏好冲突会极大加剧这种价值追求与现实之间的鸿沟。面对这样的困境,“组织化的伪善”或“说一套做一套”就成为政治行为体唯一的选择。这里的“伪善”并不带有任何道德意涵,仅强调面对不可调和的价值与现实矛盾时,决策者无法在任何一个方面做出妥协。

在过去十年间欧盟面临的多重危机中,价值理念与政治现实冲突最为剧烈的案例非难民危机莫属。汹涌而至的难民给欧盟成员国特别是南部国家造成巨大的压力。以希腊、马耳他和意大利为代表的地中海沿岸成员国的财政能力本就在债务危机和紧缩政策的重压下捉襟见肘,接踵而至的难民潮更使这些国家无法招架。面对南部成员国的困境,其他欧盟成员国并没有伸出援手的意愿,反而强调应该坚持欧盟原有的难民管理体制。因此,无论是从南部成员国的收容能力还是从其他成员国的协助意愿而言,欧盟一直呼吁和倡导的保护基本人权的理念在难民问题上遇到了难以逾越的障碍。

事实上这种“组织化的伪善”在欧盟共同难民政策确立之初就已经显露端倪。<sup>③</sup>历史上,共同难民政策是伴随着欧盟经济一体化逐步确立的。统一的市场需要消除成员国之间的内部边界,这也客观上要求加强成员国外部边界的管理。但是,欧盟外部边界的管理理念一直侧重维护欧盟内部安全而非保护难民权益( *protectionist rather than protective* )。同时,欧盟难民管理实质上依靠的还是成员国之间的政策协调

<sup>①</sup> Paul Craig, “Pringle and Use of EU Institutions outside the EU Legal Framework: Foundations, Procedures and Substance,” pp.277-280.

<sup>②</sup> Michael Lipson, “Peacekeeping: Organized Hypocrisy?” *European Journal of International Relations*, Vol.13, No.1, 2007, pp.5-34.

<sup>③</sup> Lillian M. Langford, “The Other Euro Crisis: Rights Violations Under the Common European Asylum System and the Unraveling of EU Solidarity,” *Harvard Human Rights Journal*, Vol.26, No.1, 2013, pp.217-264.

而非欧盟层面的能力建设。久而久之,欧盟逐步形成了“收紧的签证政策、严格的边境管理、无授权情况下的拦截并遣返”为特点的难民管理体系。<sup>①</sup>与保护主义的难民管理实践相反,欧盟在价值理念和政策宣示上一直强调保护难民的基本人权。例如,欧盟28个成员国都签署了《联合国难民地位公约》《欧洲保障人权和根本自由公约》和《欧盟基本权利宪章》,这些条约法律确认了欧盟对难民提供人道主义保护的法律责任;同时欧盟的《难民政策方案》强调“确保难民得到保护并完全履行欧盟的国际法责任”。<sup>②</sup>

这种价值宣示和具体政策的不匹配在难民危机的冲击下演变为更加彻底的“组织化伪善”。首先,欧盟委员会主席容克在难民危机最严重的2015年通过盟情咨文向欧盟民众强调“难民问题事关人性和人类尊严……今天中东和非洲的难民将欧洲视作希望的灯塔、和平的天堂,我们欧洲人民应该对此感到骄傲而不是惧怕……我们应该牢记并担负起保护难民基本权利的责任”。<sup>③</sup>但是政策现实却是法国、德国、奥地利、匈牙利和意大利等申根国家重新引入成员国边境的检查机制;同时,荷兰、瑞典、德国等国家纷纷改革本国的难民政策,大幅度降低难民福利,降低遣返门槛和收容条件。<sup>④</sup>其次,为了体现成员国间共同应对难民危机的团结精神,欧盟理事会(Council of the European Union)在2015年通过了一项强制难民分配计划。但在实际操作中,匈牙利和波兰拒绝执行该协议,16万名难民分配计划中只有不到五分之一得以实现。欧盟委员会在该计划失效后将原来的强制分配改为自愿接受。<sup>⑤</sup>最后,与积极履行国际责任的论调相反,欧盟及成员国不断通过双边协议的方式将收容难民的责任外部化。2017年,意大利通过双边协议为利比亚边境管理部门提供援助和装备进而防止利比亚难民船只从意大利靠岸。该行动直接导致多名难民溺亡,幸存难民将意大利政府告上欧洲人权法院。而意大利政府之前的此类行动已经在2012年被欧洲人权法院裁决

---

① Sandra Lavenex, “‘Failing Forward’ Towards Which Europe? Organized Hypocrisy in the Common European Asylum System,” *Journal of Common Market Studies*, Vol.56, No.5, pp.1201-1203.

② Commission of the European Communities, *Policy Plan on Asylum: An Integrated Approach to Protection across the EU*, 2008, <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0360:FIN:EN:PDF>, last accessed on 20 January 2019.

③ Jean-Claude Juncker, *State of the Union 2015*.

④ Sandra Lavenex, “‘Failing Forward’ Towards Which Europe? Organized Hypocrisy in the Common European Asylum System,” pp.1203-1204.

⑤ Jacopo Barigazzi, “Brussels Plans to Drop Permanent Refugee Relocation Scheme”, *Politico*, November 29, 2017, <https://www.politico.eu/article/brussels-plans-to-drop-permanent-refugee-relocation-scheme/>, last accessed on 21 January 2019.

为违反国际法。<sup>①</sup> 同样,2016年欧盟与土耳其达成关于难民的双边协议也引发了大量国际人权组织的批评和联合国人权机构的质疑。<sup>②</sup>

最终,通过“组织化的伪善”特别是在土耳其的协助下,欧盟艰难地熬过了难民危机最严峻的时刻。危机过后,成员国面临的难民收容压力大幅度降低,现实需求与价值理念的冲突也渐渐缓和。在此背景下,欧盟委员会认为“通过政治口角促成的各种临时措施无法应对不断出现的难民潮”,欧盟必须找到一条根本上解决问题的道路。<sup>③</sup> 这也从侧面反映出,“组织化的伪善”虽然可以帮助欧盟度过危机却无法从根本上解决危机。

### (三) 民众诉求与政治现实之间的张力

自债务危机爆发以来,民众对欧盟机构及其政策的信任度不断降低。根据欧盟官方调查机构的数据,自2009年以来,欧洲民众对欧盟的信任度出现了大幅下降。这一趋势虽然在2014年最终得以扭转,但依然没有恢复到危机前的水平(如图2)。

正如前文所述,欧盟民众越发认为布鲁塞尔是危机的根源而非解决方案,因而他们要求本国政治决策远离布鲁塞尔。但是一体化进程早已在不同政策领域形成了程度各异的相互依赖关系。在一体化程度较深的领域,成员国之间只能加强而不是减少政策协调,只能做出更多而非更少的政策妥协,只有这样才能在有限的政策空间内找到成员国利益的最大公约数。面对这一困境,成员国最终通过“政治隐匿”的方式在民众和媒体的焦点之外寻找政策出路。

具体而言,政治隐匿是指在危机状态下,决策者通过信息封锁、闭门协商和幕后决策等方式实现远离民众关注和遏制危机蔓延的双重目的。对于政府来说,政治隐匿是在时间紧急、充满风险以及高度不确定的特殊状态下的无奈选择。具体而言,决策者选择政治隐匿主要基于两方面的考虑:稳定民众预期,防止恐慌蔓延;隔绝民意压力,促成成员国间达成实质性妥协。<sup>④</sup> 在欧盟面对的众多危机中,政治隐匿在债务危机中表现得最为突出。

<sup>①</sup> Harriet Agerholm, “Italy Sued over Migrant ‘Push Pack’ Deal with Libya after 20 Migrants Drown in Mediterranean”, *Independent*, May 8, 2018, <https://www.independent.co.uk/news/world/europe/italy-libya-migrant-refugee-push-back-deal-mediterranean-a8342056.html>, last accessed on 20 January 2019.

<sup>②</sup> United Nations Human Rights Office of the High Commissioner, “UN Rights Chief Express Serious Concerns over EU Turkey Agreement”, March 24, 2016, <https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=18531&LangID=E>, last accessed on 20 January 2019.

<sup>③</sup> Jean-Claude Juncker, *State of the Union 2018*, [https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/soeu2018-speech\\_en\\_0.pdf](https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/soeu2018-speech_en_0.pdf), last accessed on 24 January 2019.

<sup>④</sup> Christian Kreuder-Sonnen, “Political Secrecy in Europe: Crisis Management and Crisis Exploitation,” *West European Politics*, Vol.41, No.4, 2018, pp.958-980.

图2 民众对欧盟的信任度



注:图由作者自制,数据来源于“欧盟晴雨表”, <http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/Survey/index#p=1&instruments=STANDARD>, 2019年3月6日访问。

自引入欧元后,欧盟逐步形成了以共同市场、统一货币和严格的财政纪律为主要组成部分的经济治理格局。<sup>①</sup> 在这一格局下,欧盟委员会、欧盟理事会、欧洲央行和成员国政府在各自权能范围内对欧盟经济进行管理,而成员国政府首脑组成的欧洲理事会(European Council)仅在重大事项上为欧盟经济发展提供宏观指导。但在债务危机中,欧洲的经济治理逐渐形成了一个自上而下的等级结构:欧洲理事会和欧元区峰会成为最高决策层;欧盟理事会和非正式的欧元集团逐渐成为议事和执行机构。<sup>②</sup> 与之前相比,各国政府首脑以欧洲理事会为平台开始对债务危机和欧元区改革进行日常管理。其不仅就重大事项做出决策,还直接通过会议结论对欧洲央行、欧盟委员会和欧盟理事会的危机应对政策提出具体要求。

欧洲理事会深度介入欧盟经济的危机管理具有重要的影响。根据其议事规则,“欧洲理事会的政治协商应在专业保密(professional secrecy)的情况下进行……(欧洲

<sup>①</sup> 胡琨:《后危机时期欧盟经济治理模式变迁刍议——社会主义市场经济模式的视角》,载《欧洲研究》,2018年第4期,第31-34页。

<sup>②</sup> Uwe Puetter, “Europe’s Deliberative Intergovernmentalism: The Role of the Council and European Council in EU Economic Governance,” *Journal of European Public Policy*, Vol.19, No.2, 2012, pp.161-178.

理事会)可以选择将其投票记录、会议记录和会议决定公布”。<sup>①</sup>换言之,欧洲理事会的政治决定在大部分情况下都是非公开的,即便选择公开也是欧洲理事会的权利而非义务。通过整理欧洲理事会的会议记录,笔者发现在债务危机最严重的五年间绝大部分的决议文件都没有公开。而正是在同一时期,欧盟设立了极富争议但又影响深远的ESM;在欧洲理事会的领导下建立了单一监管机制,从而迈出了建立银行业联盟的第一步。<sup>②</sup>关于政治隐匿对于应对欧元危机的重要性,时任欧元集团主席容克做过非常切中要害的描述,他坚信“欧元区的经济决策只有在暗室(dark secret room)中进行才能确保金融市场的稳定”,“如果明示我们的政策,这样只会助长市场投机而损害民众的利益”,“我已经准备好被指责为不够民主,但是我希望能够严肃地(解决问题)”。<sup>③</sup>

表 1 2010-2014 年欧洲理事会结论的公开情况

	2010 年	2011 年	2012 年	2013 年	2014 年
非公开决议	3	2	15	18	16
决议总数	13	14	22	28	24
占比	23%	14%	68%	64%	66%

注:表由作者自制,数据来源于欧洲理事会会议决定网站, [https://www.consilium.europa.eu/register/en/content/out/?typ=SET&i=ADV&RESULTSET=1&DOC\\_ID=&DOS\\_INTERINST=&DOC\\_TITLE=&CONTENTS=&DOC\\_SUBJECT=CONCL&DOC\\_DATE=&document\\_date\\_single\\_comparator=&document\\_date\\_single\\_date=&document\\_date\\_from\\_date=&document\\_date\\_to\\_date=&MEET\\_DATE=&meeting\\_date\\_single\\_comparator=&meeting\\_date\\_single\\_date=&meeting\\_date\\_from\\_date=&meeting\\_date\\_to\\_date=&DOC\\_LANCD=EN&ROWSPP=25&NRROWS=500&ORDERBY=DOC\\_DATE+DESC](https://www.consilium.europa.eu/register/en/content/out/?typ=SET&i=ADV&RESULTSET=1&DOC_ID=&DOS_INTERINST=&DOC_TITLE=&CONTENTS=&DOC_SUBJECT=CONCL&DOC_DATE=&document_date_single_comparator=&document_date_single_date=&document_date_from_date=&document_date_to_date=&MEET_DATE=&meeting_date_single_comparator=&meeting_date_single_date=&meeting_date_from_date=&meeting_date_to_date=&DOC_LANCD=EN&ROWSPP=25&NRROWS=500&ORDERBY=DOC_DATE+DESC), 2019年1月22日访问。

政治隐匿不仅仅主导了欧洲理事会和欧元峰会的决策,而且逐步影响了欧盟理事会日常运作。不同于以往正式的理事会会议,成员国部长在应对危机中摸索出运用早餐会进行更加深入和开放讨论的方法。早餐会往往不依赖正式文件,也不会形成正式

<sup>①</sup> European Council, *Rule of Procedure*, Article 10 & 11, [https://europa.eu/european-union/sites/europaeu/files/docs/body/rules\\_of\\_procedure\\_of\\_the\\_council\\_en.pdf](https://europa.eu/european-union/sites/europaeu/files/docs/body/rules_of_procedure_of_the_council_en.pdf), last accessed on 23 January 2019.

<sup>②</sup> Bodil Nielsen and Sandrino Smeets, “The Role of the EU Institutions in Establishing the Banking Union. Collaborative Leadership in the EMU,” *Journal of European Public Policy*, Vol.25, No.9, 2018, pp.1233-1256.

<sup>③</sup> Valentina Pop, “Eurogroup Chief: ‘I’m for Secret, Dark Debates’”, *EUobserver*, April 21, 2011, <https://euobserver.com/economic/32222>, last accessed on 23 January 2019.

文件,但却可以产生实质性的结果。甚至在某些情况下,各国部长仅仅参加早餐会并达成共识,而后由副部长代表参加后续的欧盟理事会正式会议。<sup>①</sup>

在危机时期,除了欧盟机构的日常运作之外,欧盟层面的立法程序也日益变得不透明。在普通立法程序中,进入二读的法律草案往往能够通过欧洲议会的公开辩论从而为欧洲民众和媒体所知。但是面对危机带来的时间和政治压力,欧盟委员会、欧洲议会和欧盟理事会通常会选派代表进行闭门的三方会谈(trilogue),从而在草案一读之前就达成政治协议,以牺牲透明度的方式压缩立法时间。根据媒体的统计,2004年有一半的欧盟法规草案会进入二读程序,但是在2014年第一次出现了没有一件草案进入二读程序的情况,而这种情况在2016年再次出现。<sup>②</sup>

#### 四 结论

欧盟在过去十年间经历了多重危机,无论是其政治结构还是法律秩序都经历了重大变迁。如果从理论角度去解读这些变化,笔者发现无论是传统的一体化理论或是法律视角都无法提出一个全面的且符合欧盟政体特点的解释。因此,本文认为,危机因其特殊的决策环境应该被视作一个独立的研究对象。在危机环境中,政治行为体往往会面临不同维度的决策困境。就欧盟而言,这些困境主要体现在条约法律、价值理念、民众诉求与政治现实的矛盾。为应对这些矛盾,欧盟发展出了形式多样的危机政治模式。通过欧盟危机政治的分析,我们可以在以下三个方面深化对欧盟政治的理解。

首先,危机政治与一体化理论的关系。传统的一体化理论都试图从水平层面成员国的增减以及垂直层面国家主权的让渡来对欧盟发展状况进行“诊断”。此外,传统的一体化理论,特别是新功能主义理论,都潜移默化地赋予一体化深化以积极意义。但是,透过多重危机,我们发现:第一,不同政策领域的欧盟政治变化很难从一体化维度得出确切答案。例如,绝大部分学者都认为欧元区改革即使面对强烈的民意反对,依然极大地提升了一体化水平。但是,我们必须意识到这种改革是成员国首脑通过欧洲理事会以政府间协调的方式进行的。因此,这就形成了独特的一体化程度加深但无超国家化(integration without supranationalism)的结果;第二,一体化的加深并不必然带来规范层面的积极意义。同样以欧元区改革为例,欧元区一体化程度的提高客观上固

<sup>①</sup> Uwe Puetter, “Europe’s Deliberative Intergovernmentalism: the Role of the Council and European Council in EU Economic Governance,” p.171.

<sup>②</sup> Nikolaj Nielsen, “Secret EU Law Makings Takes over Brussels”, *Euobserver*, January 24, 2017, <https://euobserver.com/institutional/136630>, last accessed on 22 January 2019.

化了业已明显的欧盟南北成员国之间的经济分化,长期看来并不利于欧元区及欧盟整体的稳定。<sup>①</sup>

如果我们将视角从一体化转向危机政治,上述理论上的疑惑就会变得明晰起来。事实上,危机中的政治变迁都可以理解为由生存逻辑驱动的政治需要。这些危机政策本身并不以推动一体化抑或捍卫国家主权为目标,而以纾解危机并维系欧盟的制度生存为最高价值。因此,笔者认为,欧盟研究有必要适时跳出一体化这个单一维度,寻找更多的分析面向,从而更加深刻理解欧盟政治的本质。

其次,危机与欧洲一体化的关系。一体化之父让·莫内在其回忆录中指出:“危机铸就了欧洲,欧洲就是应对这些危机的措施的总和”,而后这一观点被欧盟研究者特别是新功能主义者广泛接受。<sup>②</sup>但如果从历史的角度看,无论是20世纪60年代的“空椅危机”、70年代的经济危机还是90年代“桑特委员会辞职危机”都没有在实质上推动欧洲一体化的发展。<sup>③</sup>如果细数一体化进程中的重要转折点(欧洲经济共同体、《单一欧洲法令》、欧洲货币体系和经济货币联盟),它们均为战后政治家经过深思熟虑后通过前瞻性的政治议程推动,而非仅仅为应对危机而仓促提出的补救措施。<sup>④</sup>事实上,与之前政治家口中的“危机”不同,此次多重危机是欧盟历史上第一次真正面临生死危机的考验。<sup>⑤</sup>而危机中的这些补救举措不仅无法治本,还会拖延并恶化已有的制度问题继而逐步将整个欧盟制度推入政治绝境。如果从这个角度来看,学者应该更加谨慎地看待“危机推动欧洲一体化”的论点。与之相反,从长远看无论是危机本身还是欧盟在危机中的政治决策都会给一体化带来不可估量的长期潜在风险。

最后,危机政治与欧盟的未来。按照后功能主义理论的逻辑,1990年以前的欧洲一体化主要在民意的“宽容共识”下由政治精英推动;1990年以后欧盟事务因进入成员国核心权力范畴而日益政治化,“宽容共识”逐步被“约束歧见”(constraining dissensus)所取代。但在此次危机中,民众对欧盟日益恶化的态度并没有妨碍各成员国领导形成新的政治共识,即不惜代价地维持欧盟体系的生存。在这一共识的基础上,过去

<sup>①</sup> Ashoka Mody, *Euro Tragedy: A Drama in Nine Acts*, pp.437-457.

<sup>②</sup> Jean Monnet, *Memoirs*, Doubleday & Company, 1978, p.417.

<sup>③</sup> Desmond Dinan, “Crises in EU History,” in Desmond Dinan, Neil Nugent and William E. Paterson, eds., *the European Union in Crisis*, Palgrave, 2017, pp.16-32.

<sup>④</sup> Craig Parsons and Matthias Matthijs, “European Integration Past, Present, and Future: Moving Forward through Crisis?” in Matthias Matthijs and Mark Blyth, *The Future of the Euro*, Oxford University Press, 2015, pp.210-232.

<sup>⑤</sup> *Ibid.*, pp. 223-227. 该文认为此次多重危机和之前的所谓“危机”有两个重要的不同点:首先,与之前的危机不同,此次危机所形成的巨大的市场和政治压力下,欧盟无所作为将会产生灾难性的后果;其次,此次欧盟危机使得各个政策领域的政治化程度急剧提升,欧盟政治家不得不跳出之前技术专家治理的舒适区而直面各项领域的民众压力。

十年间行政权力主导的欧盟危机政治模式通过刻意规避民意从而促成必要的政策合作的方式仿佛让时钟拨回到了1990年之前。然而我们必须认识到无视民意的政治共识仅仅能够暂时规避迫在眉睫的风险。补救性的制度补丁不仅无法根本上解决欧盟体制的核心问题,从长远来看甚至为未来的危机埋下了新的种子。<sup>①</sup>如果诚如一些欧盟学者所言:“欧盟体制本身就极易诱发危机且将会陷入永恒的危机循环中”,<sup>②</sup>那么接二连三的危机政治必然不断加剧欧盟与民众间的对立情绪。终有一日,汹涌民意无法再被各成员国政府无视,而欧盟积累的合法性问题很可能在某一天触及欧盟制度生存的临界点。鉴于此,我们有必要认真思考欧洲一体化是否是一个不可逆转的过程。也许正如英国脱欧进程所展示的,这仅仅是政治家们的盲目乐观而非理性的现实分析。<sup>③</sup>

(作者简介:张亚宁,柏林自由大学博士研究生;责任编辑:宋晓敏)

---

<sup>①</sup> Dermot Hodson and Uwe Puetter, “The European Union in Disequilibrium: New Intergovernmentalism, Post-functionalism and Integration Theory in the Post-Maastricht Period,” *Journal of European Public Policy*, <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/13501763.2019.1569712>, last accessed on 24 January 2019.

<sup>②</sup> Helen Thompson, “Broken Europe: Why the EU is Stuck in Perpetual Crisis,” *Foreign Affairs*, <https://www.foreignaffairs.com/articles/europe/2018-12-10/broken-europe>, last accessed on 24 January 2019.

<sup>③</sup> Giamdomenico Majone, *Rethinking the Union of Europe Post-Crisis: Has Integration Gone Too Far?* University of Cambridge, 2014, pp.58-87.