

欧洲一体化中的新公共管理改革

——以欧盟司法与内务领域的超国家政署化为例

钟艺琛 罗英杰

内容提要:《马斯特里赫特条约》生效后,欧盟在主要机构之外建立了近 40 个欧盟行政公署,这一政治现象被称为“欧盟政署化”。欧盟公署的建立旨在联盟层面完成特定任务,包括监督成员国在某一领域履行条约义务,促进成员国之间信息交换,对欧盟立法提供专业技术支持等。在司法与内务领域,欧盟建立了边境署、欧盟警署和欧盟庇护局等九个欧盟公署,这些欧盟公署在情报收集、风险分析、提高成员国行政执法能力和促进跨层级行政合作等领域承担了重要任务。在应对难民危机中,欧盟公署与其他联盟机构和成员国行政机构的合作表明,欧盟公署已经成为欧盟综合治理体系中的重要一环。它既是成员国在司法、边界管理、移民和难民等领域长期合作的产物,也是下一阶段欧盟提升行政治理能力和一体化水平的重要助力。随着欧盟公署行政权力和自由裁量权的逐渐扩大,欧盟得以加强对成员国的监督能力,提升联盟整体的行政司法合作水平。

关键词: 欧盟 欧洲一体化 司法与内务 “政署化” 难民危机

1991 年 12 月《马斯特里赫特条约》(Maastricht Treaty,以下简称“马约”)签订后,欧洲联盟(European Union,以下简称欧盟)形成了由欧盟委员会(EU Commission)、欧洲理事会(European Council)、部长理事会(Council of EU)、欧洲议会(European Parliament)为主体的机构框架。欧盟机构(EU institutions)与成员国相互配合,在不同领域通过不同程序共同完成立法、行政和司法任务。^① 在欧盟的主要机构框架定型后,一

^① 根据欧盟的分类标准,欧盟机构(EU institutions)包括欧盟委员会、部长理事会、欧洲议会、欧洲理事会、欧盟法院(Court of Justice of the EU)、欧洲审计署(Court of Auditors)和欧洲央行(European Central Bank)七个机构。欧盟公署和各咨询委员会(Committee)被称为欧盟公共机关(EU bodies)。

批数量大、体量小、任务重的新型欧盟机构迅速崛起,这就是欧盟行政公署(EU agency)。^① 欧盟公署作为一种半独立的政治行为体在欧盟的政治架构中扮演了独特的角色,包括在特定领域完成协助联盟提高行政能力,促进成员国间信息交换,监督成员国履行条约义务等任务。在马约签订之前,欧洲经济共同体(European Economic Community)仅在1975年建立了欧盟职业署(Cedefop)和工作质量保障基金(EURO-FOUND)两个机构。^② 上述机构并未对联盟政治结构产生实际影响,因此没有引发外界的关注。然而在马约生效后的20年内,欧盟先后建立了近40个联盟公署。这些行政公署广泛分布于第一支柱欧共体(European Community, EC)和第三支柱司法与内务(Justice and Home Affair)等各个领域;^③在共同外交与安全政策领域内(Common Foreign and Security Policy, CFSP),欧盟也建立了三个联盟公署。^④ 虽然这些公署的工作领域有所差别,但其组织规模和所获得的权限却不断扩大。欧盟公署在短时间内密集出现和快速发展引发了学界关注。有学者将欧盟批次授权联盟层级的行政公署的政治现象称为“欧盟政署化”(European Agencification)。^⑤

中国学界对“欧盟政署化”现象关注较少,但它在欧洲已引起了一系列争论,特别是针对授权超国家公署的合法性及其问责的问题。^⑥ 关于欧盟机构和成员国授权欧盟政署的原因,欧洲学界普遍从两个角度进行分析:一是将“欧盟政署化”视为在发达国家广泛流行的新型公共管理模式(New Public Management,以下简称“新公管模

① David Levi-Faur, “Regulatory Networks and Regulatory Agencification: Towards a Single European Regulatory Space,” *Journal of European Public Policy*, Vol.18, No. 6, 2011, pp. 810-829; Marco Scipioni, “De Novo Bodies and EU Integration: What Is the Story behind EU Agencies’ Expansion?” *Journal of Common Market Studies*, Vol.56, No. 4, 2018, pp.768-784.

② 欧洲经济共同体是欧盟的前身,于1958年1月1日成立,后在马约中重组为欧洲共同体,成为欧盟的第一支柱。

③ 根据1992年《欧洲联盟条约》,欧盟框架分为三大支柱:第一支柱是欧洲共同体,涉及共同市场和经货联盟(EMU)等政策领域;第二支柱为共同外交与安全政策,涉及外交与国防等政策;第三支柱为司法与内务领域(JHA),涉及移民、边境管理和警务司法合作等。三大支柱框架后被《里斯本条约》废除。

④ 分别为欧盟防卫署(European Defence Agency)、欧洲安全研究院(European Union Institute for Security Studies)和欧洲卫星中心(European Union Satellite Centre)。

⑤ David Levi-Faur, “Regulatory Networks and Regulatory Agencification: Towards a Single European Regulatory Space,” pp. 810-829; Merijn Chamon, *EU Agencies: Legal and Political Limits to the Transformation of the EU Administration*, Oxford University Press, 2016.

⑥ Anamarija Musa, “Reforming the European Union Agency Governance: More Control, Greater Accountability,” *Croatian and Comparative Public Administration*, Vol.14, 2014, p. 317; Satoko Horii, “Accountability, Dependency, and EU Agencies: The Hotspot Approach in the Refugee Crisis,” *Refugee Survey Quarterly*, Vol.37, No. 2, 2018, pp. 204-230.

式”) 在超国家层面的一次实践;^①二是将“欧盟政署化”视为欧盟内部权力博弈与各方政治势力相互妥协的产物。^② 本文首先结合这两种观点,对欧盟政署化出现的原因和特征进行阐述;其次在“欧盟政署化”的大背景下,关注欧盟在司法与内务领域的“政署化”实践,并分析司法与内务领域的欧盟公署如何促进欧盟和成员国在行政执法领域的广泛合作与融合。在案例研究部分,本文将着重对欧盟警署(The European Union Agency for Law Enforcement Cooperation, Europol)、欧盟边境署(European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders, Frontex)和欧洲庇护支援办公室(The European Asylum Support Office, EASO)三个案例进行分析。

通过梳理欧盟公署 20 年来的发展,笔者认为,欧盟虽未在司法与内务领域建立超国家的行政监管体系,但欧盟与成员国各机构之间已经形成一套相互交叉相互配合的综合治理结构,欧盟公署成为超国家机构与成员国之间治理合作的重要桥梁。随着职能范围和独立性的逐渐提升,欧盟公署的超国家性进一步显现,并在一定程度上成为联盟规约成员国政策的重要手段和推进欧洲一体化发展的重要动力。在可预见的未来,欧盟公署在司法与内务领域将扮演更为重要的角色,并在更大的范围内促进欧盟综合性治理体系的形成。

一 新型公共管理模式与欧盟政署化

新公管模式是英国撒切尔政府在 20 世纪 80 年代为扭转财政赤字和公众不信任而提出的政府体制改革方案。^③ 该模式随后成为欧美日等主流发达国家推进公共管理改革的主要方向。^④ 相较于欧美传统的官僚制度,新公管模式强调行政改革应以行政体制分权化、基层部门市场化和行政任务外包为主要方向。^⑤ 在国家层面的新公管模式改革中,“政署化”是重要的特征。具体而言,“政署化”是指把政府结构性拆分为

^① David Levi-Faur, “Regulatory Networks and Regulatory Agencification: Towards a Single European Regulatory Space,” pp. 810–829; Giandomenico Majone, “Delegation of Regulatory Powers in a Mixed Polity,” *European Law Journal*, Vol.8, No. 3, 2002, pp.319–339.

^② Anamarija Musa, “Reforming the European Union Agency Governance: More Control, Greater Accountability;” Marco Scipioni, “De Novo Bodies and EU Integration: What Is the Story behind EU Agencies’ Expansion?” Merijn Chamon, *EU Agencies: Legal and Political Limits to the Transformation of the EU Administration*.

^③ Michael Barzelay, *The New Public Management: Improving Research and Policy Dialogue*, University of California Press, 2001.

^④ Bengt Jacobsson and Göran Sundström, *Governing State Agencies: Transformations in the Swedish Administrative Model*, Stockholms centrum för forskning om offentlig sektor, 2007, p. 2.

^⑤ Bengt Jacobsson, *Governing State Agencies: Transformations in the Swedish Administrative Model*; Ewan Ferlie et al., *The New Public Management in Action*, Oxford University Press, 1996.

多个半自主部门的过程;这一过程也被称为“去中心化”(decentralization)。对于新成立的半自主部门,本文统称“公署”。就行政公署的定义而言,虽然学界尚未达成共识,^①但普遍认为行政公署是与官僚政府保持一定距离(operate at arm's length)的以执行某种公共任务为目的而建立的半自主部门。行政公署一方面在组织结构上与政府部委分离,在日常运作中受政党政治影响较小,在财务和人员方面拥有更多的管理自由;另一方面,行政公署也并非完全独立,其权限受到法律法规的明确界定,其行为对中央政府和议会负责。^②

由于行政公署在一定程度上能够避免政党政治和官僚体制的影响,因而政署化改革可以使政府更加专注于公共治理(governance)。^③这有利于政府不断提高行政服务的专业化程度和效率,切实保障民众的需求。为提高行政的专业化水平和效率,行政公署还借鉴了公司董事会与总经理的二元结构;其中署长利用一定程度的自由裁量权强化绩效,民主监督机构同时对行政绩效进行监督和审核。新公管改革的推进促使主要发达国家的行政机构较好地适应全球化信息化时代的发展。那么在国家公共管理体制改革的背景下,欧盟公署的大规模建立能否被认为是新公管改革在超国家领域的实践呢?

英国学者克里斯托弗·胡德(Christopher Hood)在分析了英国等发达国家政府公管改革的基本特征后提出发达国家行政体制改革具有七个特征:行政队伍和管理模式较高的专业化水平、更加明确的处理流程和办事方法、更加强调政策和行政的结果、更加去中心化的部门结构、更强调竞争力、向私营机构管理模式靠拢以及强调纪律性和经济性。^④如果从胡德归纳的七个特征分析,欧盟的超国家公署化的确符合新公共管理改革的主要特征。

第一,欧盟公署的行政队伍集合了欧盟委员会和成员国在相关领域的政府官员和技术人员,公署所提供的行政支持具有较高的专业化水平;^⑤第二,由于行政合作涉及敏感的主权问题,再加上欧盟内部权力结构之间的相互制约,欧盟公署的职能范围和

^① C. Talbot et al., *Agencies: How Governments Do Things through Semi-Autonomous Organizations*, Palgrave Macmillan Ltd., 2004; Amanda Smullen, *Translating Agency Reform: Rhetoric and Culture in Comparative Perspective*, Palgrave Macmillan, 2010.

^② Koen Verhoest et al., "Agencification as a Global Phenomenon: Introduction," in Koen Verhoest et al., eds., *Government Agencies: Practice and Lessons from 30 Countries*, Palgrave Macmillan, 2012, p. 3.

^③ Giovanni Fattore, Hans F. W. Dubois and Antonio Lapenta, "Measuring New Public Management and Governance in Political Debate," *Public Administration Review*, Vol. 72, No. 2, 2012, pp. 218-227.

^④ Christopher Hood, "A Public Management for all Seasons?" *Public Administration*, Vol. 69, No. 1, 1991, pp. 3-19.

^⑤ Merijn Chamon, *EU Agencies: Legal and Political Limits to the Transformation of the EU Administration*.

工作方式受到欧盟法律以及欧盟机构和成员国严格控制。^① 欧盟公署的自由裁量权也同时被严格限制;第三,欧盟公署的建立有明确的政治和技术目的。欧盟需要通过联盟层面独立的行政机构解决传统政府间合作的问题,并避免出现一个强大的超国家机构;^②第四,欧盟公署被认为是在联盟层面对欧盟委员会行政权力“去中心化”的主要手段。成员国通过欧盟公署,限制欧盟委员会的权力;第五,欧盟公署在有限的职能权限内积极强调机构的竞争力。特别是在与成员国和第三方相关办事机构合作时,欧盟公署强调利用有限的人力物力实现最优的工作绩效;^③第六,欧盟公署的组织结构明显借鉴了私营部门和公司的模式。虽然各公署之间有细微差异,但组织结构基本分为由成员国和欧盟委员会代表组成的管理委员会、署长领导的执委会以及财政委员会和财政监察科。^④ 整体管理模式精简,组织模式体现负责制原则;第七,欧盟公署建立的重要目的之一就是监督或辅助成员国遵守联盟条约,履行条约义务,提高行政能力。因此,欧盟公署不仅强调部门内部的专业性和纪律性,更在欧盟层面扮演督察员的角色。^⑤

由此看来,“欧盟政署化”在一定程度上确实符合新公共管理改革的一般特征。但是本文认为,“欧盟政署化”与国家层面的公共管理改革又有本质的不同。^⑥ 这种差异首先源于欧盟公署和国家公署权力来源的不同。国家行政机构具有的公权力来源于拥有选举权的公民;而欧盟拥有的一切权力都是政府间条约赋予的,换言之,欧盟行

^① Satoko Horii, “Accountability, Dependency, and EU Agencies: The Hotspot Approach in the Refugee Crisis,” pp. 204–230.

^② Christopher J. Bickerton et al., *The New Intergovernmentalism: States and Supranational Actors in the Post-Maastricht Era*, Oxford University Press, 2015; David Levi-Faur, “Regulatory Networks and Regulatory Agencification: Towards a Single European Regulatory Space,” pp. 810–829.

^③ 因为欧盟公署绩效直接影响其存在的合法性。联盟机构存在的合法性依赖于该机构带给联盟的附加值(added value)。以服务于司法与内务领域的欧盟公署为例,在建立的早期,欧盟公署获得的授权极为有限,而任务领域与国家机构大抵重叠。因此,欧盟公署对联盟综合治理能力的附加值完全依赖于该公署能否为联盟提供更好、更专业和更有效的服务。另参见 Renaud Dehousse, “Delegation of Powers in the European Union: The Need for a Multi-principals Model,” *West European Politics*, Vol. 31, No.4, 2008, pp. 789–805; Merjin Chamon, “EU Agencies: Does the Meroni Doctrine Make Sense?” *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, Vol. 17, No.3, 2010, pp.281–305.

^④ 详见欧盟公署条例,如 Frontex 条例 Article (63)–(72) Regulation (EU) 2016/1624。其他公署条例皆有类似条款。

^⑤ 详见欧盟公署条例,如 Frontex 条例 Article (11)–(13) Regulation (EU) 2016/1624。其他公署条例皆有类似条款。

^⑥ Benoît Verrier, “Les Enjeux du Recours aux Agences: Quelques Tensions Problématiques,” in Molinier, ed., *Les agences de l'Union européenne*, Bruylant, 2011, p. 41; Michelle Everson, Giandomenico Majone, Les Metcalfe and Adriaan Schout, “The Role of Specialised Agencies in Decentralising EU Governance,” Report Presented to the Commission, September 1999, p.183.

政机构的权力直接来源于主权国家,而非欧盟公民。^①虽然在《里斯本条约》(以下简称“里约”)后普通立法程序的适用范围和欧洲法院的管辖权范围逐步扩大到几乎所有的欧盟决策领域,^②但对于在里约生效前建立的欧盟公署,特别是服务于内务与司法领域的欧盟公署而言,创立条例的立法过程并非通过普通立法程序,而是由部长理事会在特别立法程序下实现的。只是在里约生效后,欧洲议会才得以参与修改欧盟公署条例的立法工作。

由于长期缺乏民主机构的监督,有学者批评欧盟在超国家层面授权公署缺乏合法性,^③但本文认为,欧盟对行政公署的授权不应以国家行政机构的授权作为基准进行比较。在通过普通立法程序立法之前,部长理事会通过政府间方式的谈判来授权。其授权行为一方面受到欧盟授权原则(principle of conferral)、辅助性原则(principle of subsidiarity)和比例性原则(principle of proportionality)的严格限制,^④另一方面受到成员国的直接制约。因此,成立于早期的(内务与司法领域内的)欧盟公署几乎没有独立的决策和行动能力。对于仅作为辅助管理者的欧盟公署,虽然民主“输入”问责(input accountability)存在缺陷,^⑤但绩效“输出”(output accountability)问责完全受到国家的辖制。在欧盟委员会和欧洲议会逐渐介入后,行政公署的超国家性质逐步凸显,所获得自由裁量权也逐步扩大。由此带来的影响是欧盟公署的“输入”问责因欧洲议会介入而增强,但自由裁量权的扩大却使得成员国对“输出”绩效的控制力度有所减弱。由此欧盟公署的输入与输出问责很难实现较好的平衡,而其合法性也不应以国家行政公署对问责制原则的遵守作为主要评价标准。

① Article (1) (5) Treaty of European Union.

② 欧盟的立法程序包括普通立法程序(ordinary legislative procedure)和特别立法程序(special legislative procedure),依立法领域的不同适用不同的决策程序。普通立法程序是指欧盟部长理事会和欧洲议会共同参与的立法行为。由于欧洲议会的参与,普通立法程序被认为更具有民主合法性。《里斯本条约》生效后,尽管决策程序仍未统一,但“普通立法程序”成为最主要的决策程序,适用于大约95%的决策领域。

③ Anamarija Musa, “Reforming the European Union Agency Governance: More Control, Greater Accountability;” Mdalina Busuioc, Deirdre Curtin and Martijn Groenleer, “Agency Growth between Autonomy and Accountability: The European Police Office as a ‘Living Institution’,” *Journal of European Public Policy*, Vol.18, No. 6, 2011.

④ 授权原则是指欧盟机构只能在成员国授权的范围内存使其职能, *Treaty on the European Union*, Article (5)。辅助性原则要求欧盟机构只有在成员国采取行动不充分的情况下才能够介入。适度性原则是指任何政策和立法措施都应与其所力求实现的目标相匹配,采取过度严厉的措施手段反而不利于目标的实现。参见 *Treaty of European Union*, Article (5)。

⑤ 任何公共机构都必须对中央政府、民主立法机关和司法机关负责并接受监督和辖制。对于半自主公署,学界区分了两种问责制原则:输入问责制和输出问责制。输入问责制是指对行政机构本身的监督和控制方式,包括中央政府的政治监督、行政上级的行政监督、立法机关的财政监督和司法机关的法律监督。输出问责制是指对行政机构行动绩效进行监督的方式,包括考察公署行动的有效性、灵活性、是否满足辅助性原则等。另参见 Sarah Wolff and Adriaan Schout, “Frontex as Agency: More of the Same?” *Perspectives on European Politics and Society*, Vol. 14, No. 3, 2013, pp. 305-324.

除授权合法性与国家行政机构存在差异外,欧盟公署的建立也体现了欧盟内部独特的政治博弈和发展模式。欧盟的一体化发展一方面在各领域通过不同方式推进合作,另一方面在某一领域也在不同的合作模式之间转换;典型的合作模式如政府间合作和超国家(让渡主权)合作等。对于“欧盟政署化”的发展,不同学者通过不同的理论视角对其进行了解释。新功能主义学者(neo-functionalism)强调“政署化”是外溢现象的一种体现,理由如下:(1)欧盟公署的建立是依功能性领域相互促进批次建立的(功能性外溢);(2)欧盟公署是国家间合作组建制度化的阶段性成果(政治性外溢);(3)欧盟公署在建立后积极寻求与其他欧盟机构的合作,并在法律法规允许的情况下实现自身职能的最大化(发展性外溢)。^①

具体而言,首先,欧盟建立联盟公署或扩大联盟公署的授权是成批次的。典型的案例是2011年欧盟为加强银行业和金融业监管,在金融领域一次性建立了三个监管机构;^②2016-2018年,欧盟为加强边境管理同时对欧洲边境署、欧盟警署、司法合作署和庇护局进行集中扩权。欧盟公署的批次性发展体现了欧盟合作从一个领域向另一个领域的扩展。^③其次,大量证据显示,欧盟之所以需要建立联盟公署,是因为欧洲的决策者们认识到很多治理问题是无法在国家层面得到有效解决的;为了高效推动合作,政治精英必须在政治层面认识到建立并扩大欧洲公署的必要性。^④最后,以欧洲边境署和警署为代表的联盟公署的建立强化了欧盟内部多层次行政机构之间的合作,并在具体领域的行动中承担了中心(hub)的角色。^⑤此外,有证据显示,欧盟公署在法律的职权范围内或在灰色地带积极拓展自身的行动职能。例如,欧洲边境署2014年被授权在联合行动中参与搜查与救援(Search and Rescue)行动之前,事实上已经参与

^① 新功能主义区分了三种外溢现象:功能性外溢(functional spillover)、政治性外溢(political spillover)与发展性外溢(cultivated spillover)。详见Ernst B. Haas, *Beyond the Nation-state: Functionalism and International Organization*, Stanford University Press, 1964; Jeppe Tranholm-Mikkelsen, "Neo-functionalism: Obstinate or Obsolete? A Re-appraisal in the Light of the New Dynamism of the EC," *Millennium*, Vol.20, No.1, 1991, pp.1-22.

^② 三个机构分别为欧洲银行业管理局(European Banking Authority)、欧洲证券及市场管理局(European Securities and Markets Authority)、欧洲保险和职业养老金管理局(European Insurance and Occupational Pensions Authority)。

^③ Arne Niemann and Johanna Speyer, "A Neofunctionalist Perspective on the 'European Refugee Crisis': The Case of the European Border and Coast Guard," *Journal of Common Market Studies*, Vol. 56, No. 1, 2018, pp. 23-43.

^④ Andrew W. Neal, "Securitization and Risk at the EU Border: The Origins of Frontex," *Journal of Common Market Studies*, Vol.47, No.2, 2009, pp.333-356; Arne Niemann and Johanna Speyer, "A Neofunctionalist Perspective on the 'European Refugee Crisis': The Case of the European Border and Coast Guard," pp.23-43.

^⑤ David Levi-Faur, "Regulatory Networks and Regulatory Agencification: Towards a Single European Regulatory Space," pp.810-829.

此类活动。^①

基于以上原因,“欧盟政署化”被认为是新功能主义的重要范例。但也有不少学者指出,欧盟建立联盟公署体现了政府间主义(Intergovernmentalist)的重要假设:(1)欧盟政署化体现了成员国对扩大欧盟委员会权力心有芥蒂,希望通过去中心化的方式分化超国家机构的权力,保障国家利益;^②(2)欧盟公署的行动严重依赖国家的配合,国家机构依然是联盟的行政主体;^③(3)欧盟公署的决策层由成员国代表组成,其组织决策类似于政府间模式的欧洲理事会。^④

同样从一体化发展的视角出发,第三派学者基于制度主义(institutionalism)理论,强调随着欧盟权能的逐步扩大,欧盟委员会的主要工作从立法领域向行政管理方面转移,欧盟也需要完善规制型体制(regulatory regime)。但由于欧盟委员会规模有限,欧盟公署就成为建立管理型联盟的必然补充。^⑤

本文认为,以上三派学者的分析皆有其合理性,之所以出现观点的对立是因为一体化发展的复杂性。欧盟建立联盟公署既是需求导向的选择,也是超国家机构和国家行政当局博弈的结果。这种复杂性是国家公管改革所不具备的。笔者认为,三派理论虽然都反映了欧盟政署化的某些特征,却未能把握欧盟政署化动态发展的属性。本文通过分析司法与内务领域内的欧盟公署的发展总结“欧盟政署化”发展的这一动态性。在欧盟公署建立早期,受职能的限制,欧盟公署的存在主要满足了成员国的利益诉求,但随着欧盟东扩和一体化程度逐渐加深,欧盟公署狭窄的权限很难满足整合大联盟内28个成员国合作的需求,因此,欧盟公署的权限不断得到提升,超国家属性不断凸显。在2015-2016年的难民危机中,欧盟公署已经超出了成员国利益担保人的最初角色设定,成为限制成员国政策空间及提升一体化水平的重要工具。此外,欧盟

^① 在2014年欧盟通过海洋边境监视条例 Regulation (EU) No 656/2014 之前,搜查与救援行动是国家的专属职能。由于涉及难民地位界定和庇护义务,国家对让渡相关权力十分谨慎。在2014年条例生效后,欧盟边境署才允许在联合行动中参与相关工作。但资料显示,边境署在此之前已经实质性参与了类似工作。详见 Sergio Carrera and Leonhard Den Hertog, “A European Border and Coast Guard: What’s in a Name?” Rochester, Social Science Research Network, 2016。

^② Christopher J. Bickerton et al., *The New Intergovernmentalism: States and Supranational Actors in the Post-Maastricht Era*; Edoardo Chiti, “An Important Part of the EU’s Institutional Machinery: Features, Problems and Perspectives of European Agencies,” *Common Market Law Review*, Vol.46, No. 5, 2009, p. 1398.

^③ Satoko Horii, “Accountability, Dependency, and EU Agencies: The Hotspot Approach in the Refugee Crisis,” pp. 204-230.

^④ Sarah Wolff, “Integrating in Justice and Home Affairs: A Case of New Intergovernmentalism Par Excellence?” in Christopher J. Bickerton et al., *The New Intergovernmentalism: States and Supranational Actors in the Post-Maastricht Era*.

^⑤ Giandomenico Majone, “Delegation of Regulatory Powers in a Mixed Polity,” p. 328.

公署在参与处理难民危机中还逐渐向欧盟委员会等超国家机构靠拢;欧盟公署的行动款项也不再由成员国拨付,转而由欧盟提供。由此可见,从欧盟内部制度与权力博弈的角度来看,“欧盟政署化”承担的政治功能和意义与仅限于提高行政效率的国内新公管模式改革并不相同。

二 欧盟在司法与内务领域的一体化与行政合作

司法与内务在马约中成为欧盟的第三支柱,在里约中被纳入自由、安全与公平领域(Area of Freedom, Security and Justice)。本文以司法与内务领域为例研究欧盟政署化的发展,是因为司法与内务合作相比第一支柱欧共体和第二支柱外交与安全领域具有更深远的政治意义。

第一支柱推动欧盟在经济领域形成一个统一的大市场,通过间接的方式防止内部政治冲突,但其本质上仍然局限于区域经济一体化的范畴。外交与安全领域的合作使欧盟成为一个具有共同外交政策的联盟,但其政治意义与传统的同盟体系在本质上是—致的,都是为了保障共同安全应对外部威胁。相比之下,司法与内务领域一体化所体现的政治意义更为深远。司法与内务领域所涉及的移民、边境、司法和内部安全等政策领域,以及这些政策领域所关涉的国家社会政策和福利政策是一个国家的核心主权。^①在威斯特伐利亚体系下,这些政策都是民族国家的专属权力。在欧洲建立健全福利制度之后,这些政策领域在国内议会中都是极其敏感的首要议题。因此,如果欧盟能够在这些领域开展合作,说明它已突破传统政治经济同盟的边界;如果这些合作是超国家性质的一体化合作,那么甚至可以断言,欧盟已进入了邦联化的轨道。鉴于此,本文将着重分析欧盟在司法与内务领域的“政署化”进程。

由于司法与内务领域合作的敏感性,欧盟在该领域合作的起步落后于经济一体化和政治合作;^②同时欧盟在该领域的合作长期奉行政府间主义原则,直到《阿姆斯特丹条约》(以下简称“阿约”)生效后的第五年(2004年),超国家机构才在部分领域获得

^① Christian Kaunert, Sarah Léonard and John D. Occhipinti, “Agency Governance in the European Union’s Area of Freedom, Security and Justice,” *Perspectives on European Politics and Society*, Vol. 14, No. 3, 2013, pp. 273–284; Florian Trauner and Ariadna Ripoll Servent, “The Communitarization of the Area of Freedom, Security and Justice: Why Institutional Change Does Not Translate into Policy Change,” *Journal of Common Market Studies*, Vol. 54, No. 6, 2016, pp. 1417–1432; Christian Kaunert, *European Internal Security – Towards Supranational Governance in the Area of Freedom, Security and Justice?* Manchester University Press, 2011.

^② 欧洲经济全面合作始于1957年《罗马条约》;《罗马条约》建立了欧洲经济共同体(European Economic Community, EEC)。欧洲政治合作起步始于1970年建立的欧洲政治合作机制(European Political Cooperation, EPC)。欧盟司法与内务领域的合作起步于1975年的TREVI机制。

相应的提案权、立法权和司法权。^①而直到里约生效后,欧洲议会和欧洲法院才获得对该领域的立法权和司法权。

(一) 早期政府间合作阶段

在司法与内务领域成为欧盟第三支柱前,欧共同体国家于1975年在条约外通过政府间合作方式成立TREVI机制。^②该机制由两个饱受国内恐怖组织威胁的成员德国与英国提议创立,其目标为共同打击国际恐怖主义与有组织犯罪。TREVI虽然是西欧国家建立的一个区域性反恐框架,但基本涵盖了司法与内务领域的主要任务区域;这也反映出司法与内务领域内各子领域相互交叉、相互依赖的特征。

TREVI的合作均在政府间进行,其初始职能也仅局限于促进成员国间信息交流与相互支援打击恐怖主义、处理毒品走私与有组织犯罪等领域。1976年,TREVI在卢森堡举行第一次部长级会议。成员国部长会议为TREVI最高级别决策层,由成员国的内务或司法部长组成,每年召开两次会议。在部长会议之下,TREVI的日常领导层由各成员国资深官员和警官组成。行政部门负责向部长会议提供政策咨询和协助工作小组进行相关联络。在具体工作层面,TREVI建立了五个工作小组:^③第一小组负责分析恐怖组织情报与督建体制内反恐联络网络;第二小组负责警员训练与促进警务合作资讯交换;第三小组负责处理涉及毒品走私、洗钱问题的重大国际有组织犯罪;第四小组(成立于1989年)负责处理外部边境移民管制,并研究欧共同体取消内部边界后的人员流动问题;第五小组负责处理重大紧急事件。除此之外,TREVI还设有三个体制外的特别工作小组:国际组织犯罪特别工作小组、移民特别工作小组与司法合作工作小组。TREVI的部长会议在马约之后被司法与内务部长理事会取代,而这些工作小组逐渐演变为司法与内务领域内的数个行政公署,如欧盟警署、欧洲边境局、欧盟警察培训署(CEPOL)、欧盟毒品监管局(EMCDDA)以及信息技术系统运营管理机构(el-LISA)。在TREVI阶段,由于移民问题尚不构成欧洲社会的主要问题,因此TREVI机制并不涉及难民庇护问题的专项合作。

(二) 从政府间合作向超国家一体化迈进

^① 《阿姆斯特丹条约》提出将外部边境管理、移民和难民庇护政策从适用政府间合作的第三支柱提升至第一支柱,适用共同体立法原则。但《阿姆斯特丹条约》(Article 73(k))同时预留了五年的转型期。在转型期内,成员国对国内制度和政策进行的改革已实现各国政策制度的趋同,为超国家合作做好了铺垫。《阿姆斯特丹条约》同时将申根制度纳入欧盟法律体系和第一支柱(1999/435/EC)。

^② TREVI机制是欧共同体在1972年慕尼黑恐怖袭击后提升欧盟安全合作的重要步骤。TREVI全称是(反)恐怖主义、激进主义、极端主义和国际暴力(Terrorism, Radicalism, Extremism and Violence Internationally)。

^③ John Benyon, "The Politics of Police Cooperation in the European Union," *International Journal of the Sociology of Law*, Vol. 34, 1994, p. 362.

欧共体在 TREVI 体系涉及的主要领域的合作随着 1985 年《申根协定》和 1986 年《单一欧洲法令》的签署而发生根本的改变。申根条约旨在废除签约国的内部边界,而《单一欧洲法令》更进一步要求欧共体在 1992 年前实现人员、商品、劳务与资本四大要素在共同市场内的自由流通。随着内部边界的消失,签约国意识到必须要采取一系列补偿措施以防止有组织犯罪和恐怖主义的跨界蔓延以及第三国移民和难民在共同市场内无节制的流动。^①

因此,欧洲联合需要在两方面实现突破:一是加强在内部安全、警务和司法领域的合作;二是强调各国相关政策需要逐步协调。对于后者,由于欧共体各国存在体制和政策差异,一些对移民和难民接纳较为优待的西欧和北欧国家担心此举将导致大批移民和难民融入本国。^②为缓解西欧和北欧国家的担忧,欧共体各国在马约协议达成的前一年(1990 年)签署两份重要公约:《申根公约》(Schengen Convention)和《都柏林公约》(Dublin Convention)。^③两份公约对欧盟在内外外部边境管制和移民难民问题的行政合作和责任分担进行了初步确认。

1997 年签署的阿约标志着司法与内务领域进入了正式的一体化合作阶段。阿约将司法与内务领域一分为二,将移民和庇护政策两个子领域纳入第一支柱,适用普通立法原则;而警务和司法合作则依旧留在第三支柱内,适用政府间合作和特别立法原则。阿约同时将申根法律体系(Schengen Acquis)纳入欧盟条约框架,适用第一支柱普通立法原则。为缓解成员国在政治上的抵触情绪,特别是为成员国留出制度改革的时间,阿约规定条约生效后的五年为转型期。因此,边境管理、移民难民庇护和申根区制度最终在 2004 年正式纳入欧盟超国家立法范畴,适用普通立法程序。司法与警务合作领域立法最终在 2009 年里约生效后适用普通立法程序。

阿约的另一个重要意义是为未来的司法与内务合作提出了一个规范性的目标(normative goal),即一旦成为欧盟成员国,就有义务在未来加入申根区(英国和爱尔兰

^① Christian Kaunert, Sarah Léonard and John D. Occhipinti, "Agency Governance in the European Union's Area of Freedom, Security and Justice," pp. 273-284.

^② Petra Bendel and Ariadna Ripoll Servent, *Asylum and Refugee Protection*, Routledge Handbooks Online, 2017.

^③ 申根公约是在 1985 年申根协定(Schengen Agreement)的基础上发展的法律文件。公约一方面要求申根成员国之间不再对域内公民和成员国进行边境检查,另一方面要求申根区国家共同保证外部边界安全。作为申根公约的重要补充,都柏林公约针对冷战结束后日益激增的难民申请数量,规定了在申根区国家申请避难的程序和第一入境国原则,即由难民第一入境国审理并接纳难民。公约旨在防止难民的第二次流动,以免对发达的西北部国家造成压力,同时督促南欧国家和未来东部成员国加强完善国内制度,保障共同外部边界。在《阿姆斯特丹条约》生效之前,两个公约属于国际条约的范畴,不属于欧盟条约。另参见 Ruben Zaiotti, *Border Management*, Routledge Handbooks Online, 2017; Petra Bendel and Ariadna Ripoll Servent, *Asylum and Refugee Protection*, Routledge Handbooks Online, 2017; Mathias Czaika and Florian Trauner, *EU Visa Policy*, Routledge Handbooks Online, 2017。

除外)。^①这个规范性目标为欧盟东扩后司法与内务领域的发展铺平了道路。阿约生效后,欧洲理事会1999年在芬兰坦佩雷召开峰会,并制定了为期五年的坦佩雷计划,为转型阶段各国在相关领域的政策趋同提供政治和立法保障。相较于阿约在宏观层面规定的立法原则,坦佩雷计划在政策层面对司法与内务领域合作有着更重要的实际意义。此外,坦佩雷计划也标志着该领域合作从政治主导的欧洲理事会(首脑会议)向政策主导的欧盟理事会(内务与司法部长理事会)转移,这也暗示了欧盟成员国在政治上为极为敏感的司法与内务领域的超国家合作开了绿灯。

在部长理事会层面,欧盟首次对联盟层面的难民庇护问题进行二级立法,^②并陆续通过关于成员国庇护责任分配、接纳安置难民最低标准的《都柏林条例》《指纹数据库条例》《接待条件指令》《庇护程序指令》和《资格指令》。这些立法对成员国制度和政策改革具有指导性意义。欧盟同时决定建立难民基金与难民指纹系统。在坦佩雷阶段,超国家机构的地位也有所提高。由于阿约赋予了欧盟委员会提案权,并提高了欧洲议会的咨询地位和欧洲法院的管辖权,司法与内务领域合作的超国家属性逐渐凸显。

在坦佩雷计划(1999-2004年)的基础上,欧盟随后陆续制定了海牙计划(2005-2009年)和阿姆斯特丹计划(2010-2014年)。三个五年计划为欧盟成员国在司法与内务领域的政策聚合提供了改革路线图。以难民庇护政策为例,三个计划依次规定了成员国庇护程序及对难民提供生活保障的最低标准、共同标准和更高标准。^③

总体而言,1985-2004年是司法与内务合作的转型阶段。欧共体(欧盟)主要通过政府间合作的方式推动成员国在政策领域的聚合。政府间合作的主要决策机构由政府导向的欧洲理事会转向政策导向的欧盟理事会,同时欧盟委员会等超国家机构也逐步参与政策制定过程。政府间合作同时确定了成员国参与司法与内务合作的规范性

^① 如全体成员国达成共识,欧盟成员国可选择退出权(opt-out)。选择退出权是指选择性地不加入或不执行某项欧盟法律或者条约的权利。在全体《阿姆斯特丹条约》签署国的同意下,申根公约明确指出(11997D/AFL/DCL/55),英国和爱尔兰可以在逐案审议决定的基础上选择性地加入申根规则。在英国脱离欧盟之前,爱尔兰和英国只在开放北爱尔兰边界之共同旅行区采纳了这一选择性参与的权利。英国脱欧协议达成之前,爱尔兰和北爱尔兰的地位尚不明朗。

^② 欧盟一级立法是指条约(Treaty),欧盟二级立法是指由欧盟理事会、欧盟委员会和欧洲议会通过立法程序制定一些法律文书,包括具有约束性的条例(Regulation)、指令(Directives)、决定(Decision)、非约束性的建议(Recommendations)和意见(Opinions)。其中条例是具有普遍的适用性和约束力的法律条文,而指令则是目的导向性的立法和行政命令。欧盟条约要求成员国将指令转换为国内法。决定则是欧盟针对具体事项做出的约束性命令,无须转换为国内法。

^③ 通过三个计划,欧盟理论上建立了一套统一的庇护制度,但事实上这一制度并未通过难民危机的考验。这一套统一制度,包括统一的难民地位界定、统一的辅助性保护原则、统一的临时保护制度、审议难民申请的统一程序和统一的接待标准等。

目标,即欧盟成员国有义务在未来加入申根区,也有义务在未来实现共同庇护政策以及外部边境和司法警务的超国家合作。

三 司法与内务领域的政署化发展

1999-2010年,欧盟在司法与内务领域建立了九个行政公署,分别是欧洲警署、欧洲边境署、欧洲庇护局、欧洲司法合作署(Eurojust)、欧盟警察培训署、欧盟毒品监管局、信息技术系统运营管理机构、欧洲基本权利署(FRA)和欧洲性别平等署(EIGE)。在这九个行政公署中,欧洲警署、边境署、司法合作署和庇护局是具有实际行动能力的监管型公署(regulatory agency),而司法合作署、毒品监管局、警察培训署和信息技术系统运营管理机构在很大程度上是辅助性机构,主要在犯罪调查和信息领域支持三个机构的工作。^①而基本权利署和性别平等署则是社会价值观导向部门,并不对欧盟政治结构和主要政策构成影响。基于机构的实际权力以及对欧盟整体治理模式的影响,本文主要考察欧洲边境署、警署和庇护局三个机构的发展。^②

欧洲警署、边境署和庇护局均涉及政治敏感度最高的安全和移民领域,因此从建立到每一次扩大授权都反映了成员国之间或成员国与欧盟之间紧张的博弈关系。这三个机构也引起了欧洲学界的广泛争论。部分学者质疑这三个公署的实际权力是否超出了法定权限;^③同时因为这三个机构的行动涉及人权保护,因此学界普遍十分关注这三个机构能否在民主监督下切实保障欧盟公民、第三国公民或难民的人权。^④本文的关注重点是这三个机构的发展以及对欧盟综合治理体系的影响。

(一) 欧盟公署在司法与内务领域的建立

^① 欧盟委员会区分了两类欧盟公署:一类是具有自由裁量权的监管类公署(regulatory agency),另一类是几乎没有自由裁量权的执行公署(executive agency)。Eurojust和EMCDDA同样是监管类公署,但主要作为Europol的补充。另参见M.Busioc and M.Groenleer, "Beyond Design: The Evolution of Europol and Eurojust," *Perspectives on European Politics and Society*, Vol.14, No.3, 2013, pp.285-304。

^② 欧洲司法合作署与欧洲警署的权限和职能范围相对类似,而司法合作署的建立也被认为是对欧洲警署的一种补充。因此本文只选取警署作为分析对象。详见M.Busioc and M. Groenleer, "Beyond Design: The Evolution of Europol and Eurojust," pp.285-304。

^③ Apostolis Fotiadis, "Border Agency Still Unaccountable on Refugees' Rights," *Refugees Deeply*, 2016, <https://www.newsdeeply.com/refugees/community/2016/11/18/e-u-border-agency-still-unaccountable-on-refugees-rights>, last accessed on 16 April 2019; Vera Wriede and Darius Reinhardt, "Opaque and unaccountable: Frontex Operation Hera," 2017.

^④ Efthymios Papastavridis, "'Fortress Europe' and FRONTEX: Within or Without International Law?" *Nordic Journal of International Law*, Vol.79, No.1, 2010, pp.75-111; European Parliament, *Implementation of the EU Charter of Fundamental Rights and its Impact on EU Home Affairs Agencies (Frontex, Europol and the European Asylum Support Office)*, 2011.

欧洲警署是第一个获得授权的司法与内务领域的欧盟公署。1991年马约第K.1.9条款提出在欧盟第三支柱合作架构下,成立一个旨在加强欧盟成员国间警察合作,以便有效打击恐怖主义、非法毒品走私与重大的国际性有组织犯罪的欧盟警务合作机构。但欧洲理事会于次年提出欧盟警署公约(Europol Convention)草案时,由于成员国对欧洲警署的具体权限范围存有相当大的分歧,欧盟采取了一个相对稳妥的策略,即首先通过类似行政命令的方式,建立一个由各成员国内政部官员组成的工作领域和权力都极为有限的欧盟机构,然后通过司法与内务领域理事会修约逐步开放合作领域和权限。^①依照上述策略,欧盟在1993年建立了只有情报分析能力和汇总权力的欧盟警署反毒局(Europol Drugs Unit)。1995年,欧盟司法与内务领域部长理事会通过决议将欧洲反毒局的工作范围扩大到打击非法移民、贩卖人口和洗钱等领域。直到1998年年底,欧盟警署公约通过各国议会批准,欧洲警署才得以于次年冠名成立,并正式取代欧洲反毒局。^②但是,成立后的欧洲警署并不是基于欧盟条约的欧盟公署,而是基于国际公约的国际组织。公署权限也仅在于收集、交换与分析相关情报,方便欧盟成员国合作。其职员不可以参加执法行动,不可以佩枪。^③2009年,欧盟通过二级立法将欧洲警署转变为欧盟公署,^④但并未对警署的结构和职能产生实质性影响。

欧洲警署成立后,欧盟开始考虑在边境领域展开类似合作。依照相似的策略,欧盟理事会在1997年成立了一个名为移民、边境和庇护战略委员会(SCIFA)的政府部门间工作小组,旨在从战略层面制定移民和庇护领域的欧洲共同政策。^⑤2002年,欧盟在SCIFA框架下建立了一个由边境成员国边境和海岸警卫队长官构成的“SCIFA+”合作平台。由于“SCIFA+”的职权仅限于在宏观层面提供意见和交换信息,并不能为成员国实现切实的合作提供有效帮助,于是欧盟决定在SCIFA之外再建立一个外部边境局(PCU)。它集中了各国边境执法的负责人,专门处理业务合作方面的问题,而

^① Madalina Busuioc and Martijn Groenleer, “Beyond Design: The Evolution of Europol and Eurojust,” pp. 285–304.

^② Ibid.; Stephen Rozée, Christian Kaunert and Sarah Léonard, “Is Europol a Comprehensive Policing Actor?” *Perspectives on European Politics and Society*, Vol.14, No. 3, 2013, pp. 372–387.

^③ Madalina Busuioc and Martijn Groenleer, “Beyond Design: The Evolution of Europol and Eurojust,” pp. 285–304; Helena Carrapiço and Florian Trauner, “Europol and Its Influence on EU Policy-Making on Organized Crime: Analyzing Governance Dynamics and Opportunities,” *Perspectives on European Politics and Society*, Vol.14, No. 3, 2013, pp. 357–371.

^④ Council Decision 2009/371/JHA.

^⑤ Sarah Wolff and Adriaan Schout, “Frontex as Agency: More of the Same?” *Perspectives on European Politics and Society*, Vol.14, No. 3, 2013, pp. 305–324; Sarah Wolff, “Border Management in the Mediterranean: Internal, External and Ethical Challenges,” *Cambridge Review of International Affairs*, Vol.21, No.2, 2008, pp. 253–271.

SCIFA 继续执行边境管理的整体战略。^① 由于 2003 年地中海出现了小规模的非移民潮, 欧盟决定在政府间组织之上建立一个欧盟公署, 并于 2004 年正式草签建立欧洲边境署的法案。^② 虽然欧洲边境署工作权限和范围依旧是收集、交换与分析有关移民潮的情报, 但该机构已初步变为超国家合作的平台。

相较于服务于安全领域的欧洲警署和边境署, 欧洲庇护支援办公室建立前的过渡期更为漫长。这主要是因为提高安全合作是成员国的刚性需求, 而难民庇护领域的合作并不能给成员国带来短期的切实收益, 除非遇到严重的难民潮。因此, 欧盟在庇护领域的合作首先是在促进成员国庇护制度和政策聚拢的基础上, 减少成员国对推进一体化改革的政治阻力。由于成员国在该领域合作积极性较低, 欧盟委员会在推进合作中扮演了更为积极的角色。^③ 欧盟委员会先后在塔佩雷计划和海牙计划的后期倡议改革欧盟共同庇护政策, 并提议欧盟庇护署的建立和扩权。2008 年, 欧盟委员会倡议以(联盟层面) 制度建设和政策改革作为斯德哥尔摩计划的核心重点, 而欧盟庇护局也是该倡议的产物。^④

与早期的欧洲警署和边境署一样, 欧洲庇护支援办公室成立初期获得的授权极为有限。庇护局既不能监督成员国对共同庇护政策的履行情况, 也不能独立执行任务, 而只能在成员国提出要求后进行支援性帮助。

综上, 欧洲警署、边境署和庇护支援办公室在建立前都经历了两段式的过渡期。首先, 欧盟将该领域的合作从 TREVI 的会议型政府间合作模式向制度化的政府间合作模式转型; 其次, 在政府间合作组织的基础上, 欧盟选择在合适的窗口时机建立权限相对有限的超国家欧盟公署, 巩固并推进制度化的发展成果。

(二) 欧盟公署的组织结构

虽然建立时间和权限并不相同, 但欧盟公署的组织结构大同小异。以欧洲警署、边境署和庇护局为例, 欧盟公署的组织结构分为四级。最高级别为管理委员会(Management Board)。它是欧洲公署的最高权力机关, 由欧盟成员国(各一名代表) 与欧盟

^① Sarah Wolff and Adriaan Schout, "Frontex as Agency: More of the Same?" Sarah Wolff, "Border Management in the Mediterranean: Internal, Ex-ternal and Ethical Challenges."

^② Sarah Wolff, "Border Management in the Mediterranean: Internal, External and Ethical Challenges;" Ruben Zaiotti, *Border Management*, Routledge Handbooks Online, 2017.

^③ Bendel and Servent, *Asylum and Refugee Protection*; Valentina Kostadinova, "The European Commission and the Configuration of Internal European Union Borders: Direct and Indirect Contribution," *Journal of Common Market Studies*, Vol. 51, No. 2, 2013, pp. 264-280; Julia Schmälder, "A European Response to Non-Compliance: The Commission's Enforcement Efforts and the Common European Asylum System," *West European Politics*, Vol. 41, No. 6, 2018, pp. 1330-1353.

^④ Policy Plan on Asylum.

委员会(两名代表)的代表组成,并由轮值主席国的代表出任主席。管理委员会每年召开两到三次会议,其职责在于决定欧盟公署的工作优先顺序,审核情报处理规则、审理组织财政计划等。^① 组织第二级为执委会,设署长一人、副署长三人。署长和副署长由部长理事会以一致方式表决通过,任期四年。执委会主要负责日常行政管理 with 监督、人事任免和任务分配。署长类似于公司制度中的总经理,具有广泛的自由裁量权,对管理委员会(类似于董事会)负责。组织第三级为各司。其中欧盟警署和庇护办公室设立三个司,边境署设立四个司;除情报司、人力管理司和行动司以外,边境署在2018年增设国际合作司。组织第四级为各司下辖的各个行动组和训练团队。

在这四级组织结构之外,欧盟公署都设有一名财务主任,负责管理机构的财务状况。在里约签署后,机构的财务状况需要上报欧洲议会审核,以加强保障欧盟行政体系的民主负责制。此外,欧盟各公署还设有联络官一职。联络官是各公署驻各成员国、其他公署或第三国的官员,负责情报收集和交换,以及保障合作协议的执行。^②

(三) 欧盟公署的扩权

司法与内务领域公署的建立并不是欧盟政署化的终点,而仅仅是这一过程中的一个重要节点。建立之后,欧盟公署逐渐从超国家机构和成员国获得更广泛的授权,并从欧盟综合治理体系的边缘位置向核心位置转移。综合欧洲警署、边境署和庇护局的发展来看,公署扩权具有渐进性和危机导向两个特点。

1. 渐进性

渐进性是指欧盟对联盟公署的授权是逐步开放的,而非一蹴而就。在这方面,边境署无疑是渐进性扩权的最佳案例。在2015年难民危机以前,边境署条例分别经历了2007年、2011年和2013年三次修订;每一次条例修订都会小幅度扩大边境署的职权范围、职员规模和预算。

2007年的条例修订赋予了边境署初步的行动能力。该条例引入了快速反应机制,并授权边境署建立快速反应小组(RABITs)提高行动能力。^③ 如果遇到紧急情况,边境署可以应成员国的要求进行部署。快速反应小组的人员并非是欧盟或边境署的雇员,而是由预先选定的各个成员国边防部队成员抽调而成;小组所使用的装备和器械也全部由成员国认捐,欧洲边境署不能拥有独立的装备。^④ 2007年条例明确规定了快速反应小组的人员邀请国国家边防部队领导担任,边境署并没有独立于成员国的执

^① 如 Frontex 条例 Article (62)-(72) Regulation (EU) 2016/1624。

^② 如 Frontex 条例 Article (12) Regulation (EU) 2016/1624。

^③ Regulation (EC) No 863/2007。

^④ Article (7) Regulation (EC) No 863/2007。

法权力。

2011年条例进一步扩大了欧洲边境署的行动权力,快速边境干预小组更名为欧洲边防团队(EBGTs)并扩大了使用权限。边防团队既可用于快速干预,也可用于日常的联合行动。^①在联合行动中,边境署获得制定行动议案的权力,并在一般行动中具备一定的领导能力。此外,边境署获得拥有购置自身独立装备的权力(如直升机和巡逻艇等),同时扩大了情报分析和训练成员国边境执法团队的能力。

2013年,欧盟建立欧洲边境监视系统(Eurosur)。欧洲边境监视系统是促进欧盟成员国与边境署之间合作的多功能侦测系统,旨在提高边境地区的态势感知能力并提高外部边界的反应能力。欧洲边境署负责运营该系统,并借此评估和督导成员国对边境局势的反应能力。^②边境监视系统使欧洲边境署成为成员国边防部门之间信息交流系统的中心枢纽。

与欧洲边境署的扩权方式不同,欧洲警署的职权拓展并非通过正式的立法程序进行,而主要依赖成员国的实际合作需求。由于欧洲警署的工作领域直接攸关国家安全,为使成员国更易接受,欧洲警署公约明确表示在成员国认为共享情报会破坏国家安全时,可以不与欧洲警署共享情报。^③由于这项规定,成员国选择性地共享相关情报,削弱了欧洲警署作为信息收集和交换平台的价值。^④对欧洲警署而言,这样尴尬的情况直到“9·11”恐怖袭击才有所缓解。在袭击发生一个月之后,欧洲理事会特别会议决定在欧洲警署架构下成立一个反恐专案小组(并未修改警署公约),欧洲警署才得以逐渐扩大其影响力和行动能力。2004年马德里恐袭和2005年伦敦恐袭之后,欧洲理事会在2006年决定重组反恐小组,将欧盟警署负责的犯罪项目扩张到所有的重大犯罪,并扩建其资料库。^⑤

2009年,随着里约的生效和斯德哥尔摩计划的实施,欧洲警署终于在2009年再

① Article (1a) Regulation (EU) No 1168/2011.

② Regulation (EU) No 1052/2013.

③ Article (4) (5) Europol Convention, 1995.

④ Helena Carrapico and Florian Trauner, “Europol and Its Influence on EU Policy-Making on Organized Crime: Analyzing Governance Dynamics and Opportunities,” pp. 357–371; M. Busuioc and M. Groenleer, “Beyond Design: The Evolution of Europol and Eurojust,” pp. 285–304.

⑤ 虽然在“9·11”恐怖袭击后成立了反恐专案小组,但其设立仅具象征意义,欧盟成员国并未重视其作用。马德里和伦敦恐怖袭击后,改组专案小组,并成立一个专门监控分析伊斯兰极端主义恐怖行动现况和分析工作档案,以及包含欧盟内部恐怖组织名单与其活动情况的海豚档案(Dolphin Files)。新的反恐小组提高了欧盟成员国反恐的效率,也提高了Europol行动的附加值。另参见 Mathieu Delfin, “Europol and the Policing of International Terrorism: Counter-Terrorism in a Global Perspective,” *Justice Quarterly*, Vol. 23, No. 3, 2006, p. 344; Wilhelm Knelangen, „Die innen und justizpolitische Zusammenarbeit der EU und die Bekämpfung des Terrorismus,“ in Erwin Müller and Patricia Schneider, eds., *Die Europäische Union im Kampf gegen den Terrorismus*, Sicherheit vs., 2006.

次获得小幅扩权。欧洲理事会决议扩大欧洲警署参与联合调查小组的权力和向成员国提案的权力。^① 欧洲警署同时获得与第三方机构和第三国签署行政合作文件的权力。更重要的是,欧洲警署预算改由欧盟经费拨付,不再由欧盟成员国承担,^②这标志着欧洲警署负责对象的调整,缺憾是欧洲警署依然没有获得执法权,也不能称为执法机构。至于欧洲庇护支援办公室,由于成立时间较晚,在难民危机爆发前并没有得到扩权。

2. 危机导向

“欧盟警署化”的危机导向是指欧盟扩大对联盟公署的授权通常是以外部危机为契机。这在2015年难民危机中表现尤为明显。

2015年难民危机全面爆发后,欧盟先后扩大对欧洲边境署和欧洲警署的授权。根据第2016/794号指令,欧盟在欧洲警署的基础上建立欧盟执法合作署。根据第2016/1624号指令,欧盟在欧洲边境署的基础上建立欧洲边境和海岸警卫署。欧盟委员会在2016年同时提议建立加强版的欧洲庇护办公室,^③但截至2019年5月,该提案仍在普通立法程序中。

在三份提案中,欧洲边境署获得的授权最为广泛。根据2016年欧洲边境署条例,边境署的政治地位不再仅限于支援性角色;条例明确欧洲边境署将在欧盟一体化边界管理体系中与成员国边境部门分享行政权力。^④ 条例还要求边境署建立完整的风险评估能力,并提高参与遣返工作的能力。^⑤ 欧洲边境署快速反应小组可常备1500名队员,同时在各成员国边境部队可临时抽调1500名预备队员,机构预算从2015年1.42亿欧元提升至2016年的2.5亿欧元和2017年的3.2亿欧元。^⑥

但在众多扩权和改革中,最重要的是欧盟赋予边境署干涉权。2016年条例规定:如果成员国不能按照边境署的要求提高边境保障能力,边境署将通知欧盟委员会和理事会。如果必要,理事会将命令边境署在没有成员国同意的情况下立即部署快速反应小组,保障申根区外部边界的秩序。^⑦ 在外部职能方面,欧洲边境署有权与第三方机构或第三国签订合作文件,并有权在欧盟委员会和第三国达成协议的情况下在第三国

① Article (6) Council Decision 2009/371 / JHA.

② Article (42) Council Decision 2009/371 / JHA.

③ COM (2016) 271.

④ Article (1) (2) (3) Regulation (EU) 2016/1624.

⑤ Article (12) (27) Regulation (EU) 2016/1624.

⑥ EU Commission, *Securing Europe's External Border: A European Border and Coast Guard*, 2016.

⑦ Article (17) (19) Regulation (EU) 2016/1624.

部署。^①

在 2016 年条例基础上,欧盟理事会在 2018 年提出立法倡议,要求将欧洲边境署 3000 人的常备和预备快反部队扩充至一万人;欧洲边境署的预算也将扩大三倍,以便采购更多装备。^② 该提议还要求欧洲边境署具备独立的边境管理权。无论该提议能否得到通过,目前欧洲边境署的权限已经与服务于共同体和经货同盟的欧盟公署接近。

相对于边境署的扩权法案,欧盟对欧洲警署的扩权相对谨慎。欧洲警署仍然没有获得执法权和未经成员国同意而开展的独立的调查权。但即便如此,欧盟警署的新授权仍有几个突破:首先是警署在收集情报方面获得更多的授权,特别是在网络安全领域。警署建立网络小组并获得许可对网络内容进行监管,调查相关社交网站的账号。^③ 其次,欧盟警署的行动能力得到提升,包括建立特别调查小组和参与成员国联合调查。^④ 再次,在负责制方面,欧洲警署受到成员国和欧洲议会的双重监督,特别是在保护公民人权和隐私权方面。^⑤ 最后,欧洲警署获权建立了欧盟反恐中心、欧盟网络安全特别行动小组和反非法移民中心三个行动团队。虽然三个团队的权限类似于边境署早期的快反部队 RABITs,但仍然极大地提高了欧盟警署的实际行动能力及在欧盟安全合作中的地位。

2016 年,欧盟委员会提议对欧洲庇护办公室进行扩权,^⑥但到目前为止仍未完成立法程序。这主要是因为欧盟委员会希望通过对边境署的扩权方式使其提升为“完善”的欧盟公署(full-fledged EU agency)。^⑦ 但欧盟委员会高估了成员国让渡难民庇护权限的意愿。作为替代方案,欧盟委员会在 2018 年提出相对保守的议案,而即便如此,欧洲庇护局的权限仍然有较大规模的扩张。^⑧ 这份提案主要包括扩大公署的行动队伍以便为成员国提供更有用的帮助;机构的官员将在审理庇护申请的各个阶段对成员国进行帮助;机构预算从 2018-2019 年度的 3.2 亿欧元提高至 2019-2020 年度的 12.5 亿欧元;机构将采购更先进的装备和器械。相较于之前要求庇护局拥有执法权和

① Article (14) Regulation (EU) 2016/1624.

② COM (2018) 631/991578.

③ Article (4) (5) Regulation (EU) 2016/794.

④ Article (6) Regulation (EU) 2016/794.

⑤ Article (42) (52) Regulation (EU) 2016/794.

⑥ COM (2016) 271.

⑦ 虽然欧盟委员会提出将 EASO 提升为完善的欧盟公署(full-fledged EU agency),但并没有定义什么是完善的欧盟公署。结合欧盟委员会的提案和相关文件,本文认为欧盟委员会所称的完善的欧盟公署应具备对成员国的监督权、平等的执法权以及在成员国不作为时的直接管辖权。

⑧ COM (2018) 633.

监督权的议案,这份相对保守的提议通过欧盟理事会审议的可能性比较大。

从以上三个实权公署的案例可以看到,无论是恐怖袭击还是难民危机对公署的扩权都可谓“功不可没”。如果从理性选择制度主义(Rational Choice Institutionalism)的角度进行解释,欧盟公署扩权之所以出现危机导向的特点是因为危机会改变成员国对收益和成本的估计。^①原本成员国对涉及内政主权敏感领域的司法与内务一体化合作的收益就远远小于在经济领域推进一体化的收益,而成员国让渡行政权力并进行制度改革又面临很高的政治成本。因此,在非危机时期成员国并没有表现出对司法与内务领域进行超国家一体化和政署化的积极态度。但是恐怖袭击和难民潮等跨国危机的爆发使得成员国进行一体化合作的收益增加,而成员国随之进行国内改革的政治成本大幅度减小。危机本身的突发性也迫使成员国在较短的时间内拿出一套合作方案。结合第一部分对欧盟政治博弈的分析,扩大欧盟公署的授权显然在可操作性上优于政府间合作,而在政治上优于直接授权欧盟委员会。由此,对司法与内务领域内的欧盟公署扩大授权成为危机时期欧盟综合治理体制改革的重点。

四 欧盟公署与欧盟在司法与内务领域的综合治理体系

进入 21 世纪后,从事公共治理研究的欧洲学者多次提出,欧洲的公共行政体系从政治向治理转型,而政署化正是这一转型的核心内容之一。^② 一体化学者将类似概念引入欧盟层面。欧盟行政治理体系(European Executive Order)也常常被描述为一套多层次的复合系统。在该复合体系中,欧盟的行政体系和决策程序依赖于多个互补的子体系和多层的决策者相互配合。^③ 对于欧盟综合治理体系的发展,持新功能主义和欧洲化观点的学者通常乐观地认为,欧盟—成员国行政体系最终会融合为一套完善的行政管理体制(mega-administration)并取代成员国的行政体制;^④而持制度主义观点的学者则倾向于认为,欧盟行政秩序将在各领域各层级有差异地融合,而相互融合的过程受到既有成员国行政秩序的严重制约。^⑤

^① Tom Delreux and Johan Adriaensen, “Twenty Years of Principal-Agent Research in EU Politics: How to Cope with Complexity?” *European Political Science*, Vol. 17, No. 2, 2018, pp. 258-275.

^② Christian Lo, “Between Government and Governance: Opening the Black Box of the Transformation Thesis,” *International Journal of Public Administration*. Vol. 41, No. 8, 2018, pp. 650-656.

^③ Jarle Trondal, *An Emergent European Executive Order*, Oxford University Press, 2010.

^④ Burkard Eberlein and Edgar Grande, “Beyond Delegation: Transnational Regulatory Regimes and the EU Regulatory State,” *Journal of European Public Policy*, Vol.12, No. 1, 2005, pp. 89-112.

^⑤ Jarle Trondal, *An Emergent European Executive Order*.

基于两种相反观点的考察,为进一步探讨欧盟公署在欧盟内务与司法领域综合治理体系中的角色,本部分以欧洲边境署的发展为主线,从决策、行动和体制建设三方面分析欧盟公署在欧盟综合治理体系中扮演的重要角色。

(一)情报交换、风险分析与决策助手

在发展初期,赋予内务与司法领域对欧盟公署在欧盟治理体系中的首要附加值(added value)就是提高成员国信息交换的效率和成员国的整体信息感知能力。通过信息交换和风险分析,欧盟公署不仅为成员国提供政策建议,更重要的是为欧盟总部提供欧洲层面整体的形势分析。欧盟公署也由此通过间接方式影响了欧盟和成员国的决策。

以欧盟公署为核心,欧盟建立了一整套情报交换网络。以欧洲边境署为例,边境署和其他机构建立了三种信息收集模式。首先是独立的情报收集模式。在2016年条例中,边境署可使用自有装备,如舰艇、车辆和航空设备收集情报。由于独立情报收集能力可能危害公民的隐私权,因此,欧洲议会对边境署有关特殊设备(如中远程无人机)的使用有明确的监督权。^①2016年条例同时授予边境署在关税同盟外部边界(包括土耳其)收集边境管理情报的权力,相关情报需要上报欧盟委员会。^②

第二个模式是合作监管模式,合作对象为成员国相关部门。根据2016年条例,边境署在每个成员国都设有一个国别小组和数名联络官(Liaison Officer)专门负责与驻在国的情报交换和交流。^③联络官代表边境署收集并评估驻在国边境管理能力,同时监督成员国是否履行条约义务和有效参与联合行动。在合作监管模式下,边境署也有义务和欧盟委员会保持信息通畅,并与欧盟委员会一道监督成员国管理外部边界。

第三个模式是建立合作伙伴关系,合作对象是其他欧盟公署和第三国。^④在成立当年,边境署与欧洲警署就建立了交换安全情报的合作机制。两个公署定期举办高层会议,相互交换意见并协调彼此行动。^⑤边境署与欧洲警署交换的信息包括战略性情报(关于有效打击重大犯罪、威胁欧盟外部边境的重要情报,以及对非法移民或非法交易者的路线分析和风险评估等)和技术性资料(有关提高行政与执法能力的建议以及先进的执法科技等)。边境署与庇护局、欧洲渔业组织等其他欧盟公署都建立了相关合作机制。

^① Article (11) Regulation (EU) 2016/1624.

^② Article (52) Regulation (EU) 2016/1624.

^③ Article (13) Regulation (EU) 2016/1624.

^④ Article (53) (54) Regulation (EU) 2016/1624.

^⑤ Europol, *Statement of Principles for collaboration between Europol and Frontex*, Hague, 2018.

欧盟公署与第三国建立合作关系的权力涉及对外职能(External Function)。依据公署条例,欧盟公署有权与欧盟第三国签订行政合作计划,并在第三国设置联络处。^①联络处的职责是整合驻在国相关情报,提升欧盟和成员国对局势的整体感知能力,使欧盟具有一定的危机预警能力。欧盟公署外部职能的主要案例包括边境署与西非国家建立的情报共同体(The Africa-Frontex Intelligence Community)等。这不仅反映了国际合作的必要性,而且说明了欧盟公署积极扩展对外关系以建构一个以欧盟为中心的国际合作机制的意愿。

(二)联合行动与越境行动

欧盟公署提高欧盟综合治理能力的第二个途径是发起或参与联合行动(Joint Operations)。相较于其他服务于司法与内务领域的欧盟公署,边境署的联合行动具有较高的可视性特点,因而也成为学界观察欧盟公署行动的重点案例。

2011年条例扩大欧洲边境署的行动能力后,边境署的主要行动分为三类:联合行动、协助边界管理和跨境打击犯罪。联合行动是欧洲边境署在欧盟的陆地边界和地中海开展的行动。联合行动的目的是遏制非法移民、实施人道主义救援以及协助边境国家管理外部边界等。欧洲边境署执行的最著名的联合行动是与意大利海岸警卫队配合的特里同行动和与希腊海岸警卫队配合的波塞冬行动。在2016年,边境署在两个行动中分别出动了523名和667名队员,在地中海和爱琴海部署了28艘舰艇。两个行动共拯救了超过71000名困于地中海和爱琴海的移民、难民。^②

欧洲边境署的第二个实地任务是协助成员国管理欧盟外部边界。边境署参与的边界管理传统任务主要有入境人员检查、边境巡逻、协调资源配置、协助成员国遣返非法移民和快速反应救援。^③在2016年条例实施后,边境署加强与各国海关的合作,并与欧洲警署一道参与各国海关建立海关合作工作组(The Customs Cooperation Working Party)。工作组负责各国海关管理部门之间的业务合作,以提高其执法能力。海关工作组的成立意味着欧盟公署的任务领域超过了原有第三支柱的范围,成为保障单一市场的重要制度工具。

欧洲边境署的第三个实地任务是存在较大争议的跨境行动。所谓跨境,并不仅仅是成员国之间的边界,而是欧盟的外部边界。针对边境署的跨境打击犯罪行动,2016年条例第54条4款规定,在欧盟委员会和第三国达成行动协定的基础上,边境署有权

^① 如 Article (55) Regulation (EU) 2016/1624。

^② EU Commission, *EU Operation in the Mediterranean Sea*, 2016.

^③ Frontex, *Frontex Risk Analysis for 2018, 2019*.

在第三国部署跨境反应部队。可是在 2016 年条例生效之前,边境署的行动已经实质性超过欧盟边界。例如从 2015 年开始,边境署与欧洲警署一同参与了由欧盟国家海军主导的索菲亚行动(Operation Sophia)。索菲亚行动旨在于南地中海的公海水域执行打击人口走私和非法移民的任务,包括针对可疑船只登船检查并查扣走私以及扣留犯罪人员的行动。由于主要行动范围是公海和利比亚领海,欧洲边境署的行动引发了欧洲政界学界的讨论。支持者认为,边境署的公海行动可有效缓解意大利和希腊海岸警卫队的压力,为欧洲南部边界建立一个缓冲带;边境署同时可以弥补北非国家救援能力的不足,提高在公海和第三国领海人道主义救援的能力。^① 而批评者认为,边境署的权力已超出了欧洲议会的监督范围,没有民主监督的保障,边境署的执法行为可能危及移民的人权。但即便如此,边境署参与的联合行动和跨境行动也已成为欧盟边境管理的重要一环。^②

(三) 建立规范的治理体系

欧盟公署对内务与司法领域综合治理体系的第三个贡献在于帮助联盟建立统一规范的治理标准。2016 年条例要求边境署对成员国边境管理能力进行监督和评估,并确保联盟标准统一的边境管理体制的实施。^③ 公署条例同时要求欧洲庇护办公室监督和评估成员国对欧盟共同庇护政策的实施。^④ 虽然欧盟公署无法对成员国发布强制性命令,但可以通过制定监督标准的方式间接通过欧盟委员会和理事会对成员国施加影响。

在难民危机爆发后,欧盟公署随着执法权限的扩大可以更有效地确保各成员国使用统一的边境管理办法和遣返标准。对于建立规范统一的欧盟标准,最典型的案例是欧盟在难民危机时建立的热点方案(hotspots approach)。这是欧盟委员会在难民危机高峰期在希腊和意大利南部边界城市建立的紧急措施,后成为危机时期边界管理的通用办法。^⑤ 2015 年,欧盟委员会倡议热点方案,旨在将意大利和希腊的十座海岸城市设为移民难民接纳的热点地区。

在热点地区,欧盟委员会组织各欧盟公署和成员国机构相互协调,共同处理难民的接纳、申请受理和遣返程序。欧盟公署相互配合,建立一套完整的程序,共同完成对

^① Roberta Mungianu, *Frontex and Non-Refoulement: Frontex Saving Lives at Sea, The International Responsibility of the EU*, Cambridge University Press, 2016.

^② Marie Martin, *Violations of the Rights of Migrants and Refugees at Sea*, Refworld, 2014.

^③ Article (13) Regulation (EU) 2016/1624.

^④ Article (1) Regulation (EU) 2010/439.

^⑤ European Parliament, *Hotspots at EU External Borders*, 2018.

数以万计的移民和难民的登记、身份识别、指纹录入和审理以及提供庇护或遣返的行动。^① 在这一程序中,边境署负责在地中海和欧盟外部边界维持秩序,并在地中海对难民进行人道主义援助,对非法移民进行遣返。欧洲庇护局负责支持审理庇护申请。欧洲警署和欧洲司法合作署负责对人口贩卖和协助非法移民等有组织犯罪进行调查,以打击走私和非法移民网络。

通过热点方案,欧盟委员会有效组织了欧盟层面的部门和资源,对意大利和希腊提供了必要的支持。^② 欧盟公署利用自身职能提升成员国行政执法能力,保障欧盟共同政策的执行,并作为信息交换平台为欧盟提供高质量的整体态势把握能力。欧盟公署同时通过联络官制度和跨境执法行动将欧盟的行政执法能力延伸至欧盟的毗邻国,使欧盟和毗邻国共同为欧盟的边境和内部安全做出贡献。

热点方案的重要性在于,这是第一次由欧盟组织的在特定地点、特定领域内由欧盟公署主导的综合行政执法程序。虽然没有完全取代成员国的执法系统,但热点方案仍然是欧盟在司法与内务领域建立一体化治理体系的重要一步。通过热点方案,欧盟公署在欧盟委员会的领导下通过建立欧盟机构间的合作网络弥补了意大利和希腊两个成员国在边境治理方面的不足,并有效维护了欧盟共同边境管理和共同庇护政策。同时由于热点方案的实施,欧盟委员会与欧盟公署在组织关系层面形成了组织者与被组织者的关系;欧盟公署也由此在欧盟委员会与成员国的权力天平中向欧盟委员会倾斜,欧盟公署的超国家性质得以凸显。^③

2016年初,欧盟与土耳其就双方难民政策达成协议,要求所有从土耳其偷渡到希腊的难民,如果不符合庇护资格,将一律被遣返到土耳其,相关费用由欧盟承担。根据欧盟边境署的数据,从土耳其抵达希腊的难民人数在协议生效后大幅度减少,^④极大地缓解了外部边境压力。虽然难民危机逐渐消退,但位于意大利和希腊的10座“热点”城市依然作为欧盟在边境地区集中收容难民申请者、审理难民申请、再安置与遣返非法移民的重要枢纽;而欧盟公署参与欧盟对边境和移民事务的一站化管理也已成为常态化的解决方案。

从司法与内务领域的实践来看,一方面,欧盟公署已经成为欧盟维护共同政策和

① Satoko Horii, "Accountability, Dependency, and EU Agencies: The Hotspot Approach in the Refugee Crisis," pp. 204-230.

② Dutch Council for Refugees, *The Implementation of the Hotspots in Italy and Greece*, 2016.

③ Anna Papoutsi et al., "The EC Hotspot Approach in Greece: Creating Liminal EU Territory," *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 2018, pp. 1-13.

④ 欧盟数据显示,从东地中海非法进入欧盟边境的移民/难民从2015年第四季度的483910人次迅速下降到2016年第二季度的8804人次。详见Frontex, *Risk Analysis for 2018*。

联盟合作的制度手段,对欧盟的未来发展具有重要的积极作用。但另一方面,欧盟公署的发展也可能为一体化带来一些不确定性。这种不确定性根植于欧盟内部多层次的权力结构。

首先,作为超国家公权力机关,欧盟公署的一切权力来源于成员国。在成立初期,欧盟公署面临的主要问题是职能有限,独立性不足,严重依赖成员国,无法有效执行欧盟共同庇护和边境管理政策。但随着其职权和独立性的提升,欧盟公署的行动将对欧盟公民和移民的基本权利构成更多的积极或消极影响,外界对提升欧盟公署民主负责制的要求也可能进一步增加。难民危机爆发后,欧盟立法机构更需要在保证公署具有相当程度的独立性的基础上对其进行有效的民主监督,以确保欧盟公署的行动符合欧盟所倡导的价值观和普通民众的利益。

其次,欧盟公署作为政治博弈的产物,其逐渐提高的超国家属性可能进一步激化欧盟内部超国家机构和成员国当局的权力博弈。难民危机为欧盟公署的扩权提供了政策窗口的同时,也削弱了欧盟自身的民意基础。危机直接或间接地推动了右翼民粹主义和疑欧势力的抬头,进而使得成员国对欧洲联合和让渡主权更加谨慎。在难民危机期间,以匈牙利和波兰为代表的东欧国家拒绝接受难民安置方案,并公开对欧盟的难民和边境政策提出质疑。成员国与欧盟立场的尖锐对立直接损害了欧盟的综合治理能力,也限制了欧盟公署的行动空间。虽然欧盟公署的职权和独立性在危机期间得到提升,但成员国的行政机构仍然是执行欧盟共同政策的主要力量。如果欧盟公署的行动更多地体现联盟的共同政策而非国家的利益,那么一旦二者利益相悖时,欧盟公署与成员国行政部门之间的合作关系可能会发生改变。因此,欧盟公署在获得更大职能的同时也需要更妥善地协调成员国和欧盟机构之间的关系。

结 论

“欧盟政署化”是欧洲一体化在后马约时代的重要发展特征之一,也是新公共管理改革在超国家层面的一次实践。迄今为止,欧盟主要在欧共体和司法与内务领域推进超国家“政署化”建设。相较于欧盟在第一支柱内较为顺利的超国家合作,欧盟在司法与内务领域的合作长期奉行的是政府间合作原则。而对于如何推进司法与内务领域的超国家合作,笔者认为,超国家“政署化”是欧盟在该领域提升一体化合作的重要途径,它对扩大超国家合作、提升欧盟综合治理能力具有非常重要的作用。

“欧盟政署化”既有国家政府层面新公共管理改革的一般性特征,如“去中心化”、

绩效导向和公司式管理模式等,同时也具备超国家一体化的一般性特征,如让渡部分行政权力和监管权力于欧盟机构等。鉴于这种双重性,司法与内务领域“政署化”的过程不仅仅是简单地建立公署,更重要的是对欧盟内部权力结构、组织结构和治理模式的一种深刻调整。

欧盟在司法与内务领域的“政署化”是伴随着欧洲一体化的一个动态发展过程。其中,欧盟公署的建立只是一个重要环节。在公署建立之前,欧盟合作先后经历了欧洲理事会主导、欧盟理事会主导和政府间部门合作三个时期。通过合作,成员国间制度和政策差异逐渐减小,合作领域逐渐细化,为超国家公署的建立创造了先决条件。在欧盟公署建立之后,欧盟利用种种机遇,特别是一些外部危机,不断扩大对欧盟公署的授权,使欧盟公署从信息交流平台向具有行政能力和监管能力的实权机构转型。

在2015-2016年的难民危机中,欧盟公署已然成为欧盟危机处理和边境治理的重要工具。欧盟公署在边境地区和地中海开展的联合行动,为欧盟重建边境秩序做出了突出贡献。而以欧盟委员会牵头,欧洲边境署、警署和庇护局为主要执行者的热点方案则成为欧盟综合治理体系建设的重要样板。2018年,欧盟委员会主席容克更进一步提出立法倡议,要求将欧盟边境署的边境部队从3000人的规模提升至10000人。这证明未来欧盟公署将在欧盟综合治理体系中扮演更重要的角色。

随着职能和独立性的逐渐提升,欧盟公署无疑将成为欧洲一体化的重要助力,但同时也会改变普通民众、成员国和欧盟三方之间原有的平衡状态。然而,欧洲一体化正是寻求在民众、国家和超国家机构之间建立并维持一种动态稳定的平衡。打破原有平衡的并非是欧盟公署逐渐扩大的权限,而是近年来欧盟面临的一系列内外挑战。从这个角度看,欧洲公署的建立和扩权是重建欧盟内部政治和制度平衡的一种方式。鉴于欧盟公署的发展对欧洲一体化的重要意义,笔者认为,在欧洲一体化研究中应持续关注各个领域欧盟公署的发展及其对一体化进程的影响,进一步加深学界对欧洲一体化的认识。

(作者简介:钟艺琛,英国阿斯顿大学阿斯顿欧洲研究中心博士研究生;罗英杰,国际关系学院国际政治系教授。责任编辑:齐天骄)