

公共权力与欧盟的软治理

高奇琦

内容提要: 去公共权力化分析正在成为全球治理理论中的一个发展倾向。公共权力是指在一定范围内代表公共性施加强制或形成规范的一种力量。本文通过欧盟软治理案例来具体考察公共权力在欧盟治理中的作用。虽然一般观点认为,欧盟的硬治理主要由欧盟的公共权力推动,而欧盟的软治理主要通过治理参与方的自觉约束和自我认同来推动。但是本文考察后的结论是,即使在欧盟的软治理中,公共权力同样是必不可少的。本文认为,多中心治理不能排斥公共权力作用的发挥,而是需要以公共权力的发展作为补充。

关键词: 公共权力 欧盟 软治理 多中心治理

治理已经成为当代社会科学中一个流行且多少有些泛滥的概念。相关研究成果大多采用演绎式的路径,将一些西方早期治理概念中的主流观点应用在社会科学的各领域之中。由于社会科学各领域诸多学者不断演绎所产生的协同效应,去公共权力化分析正在成为全球治理理论的一个发展倾向。这种关于治理内涵的共识正在成为新的知识霸权,同时遭遇了实践的困境。本文尝试对这种趋势进行考察并选取欧盟的软治理作为案例切入。一般观点认为,欧盟的软治理主要是通过治理参与方的自觉约束及其对欧盟规范的认同来推动,这一点与欧盟硬治理背后的公共权力推动有明显区别。本文提出的分析假设是,即使在欧盟的软治理中,公共权力的作用也是不可或缺的。通过对欧盟软治理案例的展开,本文试图阐明多中心治理与公共权力之间的一种辩证关系。

一 全球治理研究中的去公共权力化趋势

全球化浪潮使得治理的边界突破了传统民族国家的范围,以领土和地理为核心要素的治理正在遭遇终结。¹《威斯特伐利亚和约》确立了民族国家在治理全球事务中至高无上的权威地位,但国际组织、国际非政府组织,以及跨国公司的跨国行为正在导致民族国家权威的流失。正如英属哥伦比亚大学政治学荣休教授马克·赞奇(Mark Zacher)所说:“威斯特伐利亚神殿的支柱正在朽化”。²在这样一种背景下,全球治理理论得以产生和发展。在关于全球治理的概念中,联合国全球治理委员会的界定最具代表性,它指出:“从全球角度来说,治理事务过去被视为处理政府之间的关系,而现在必须作如下理解:它还涉及非政府组织、公民的迁移、跨国公司以及全球性资本市场。伴随着这些变化,全球性大众媒体的影响大大加强了”。³这一表述清晰地指向一点:治理是多中心的。近年来国际学术界关于治理的研究成果集中展现在《治理》和《全球治理》这两大期刊中,研究重点主要集中在以下领域:第一,治理与民主的相关性研究;⁴第二,治理的市场化特征研究;⁵第三,治理的复杂性 with 多样性特征研究;⁶第四,治理

¹ [英]齐格蒙特·鲍曼:《全球化——人类的后果》,郭国良、徐建华译,北京:商务印书馆2001年版,第11页。

² [英]马克·赞奇:“威斯特伐利亚神殿的支柱正在朽化:国际秩序及治理的蕴意”,[美]詹姆士·罗西瑙主编:《没有政府的治理》,张胜军、刘小林等译,南昌:江西人民出版社2001年版,第5页。

³ [英]英瓦尔·卡尔松、什里达特·兰法尔:《天涯成比邻——全球治理委员会报告》,赵仲强、李正凌译,北京:中国对外翻译出版公司1995年版,第2页。

⁴ Sonja Wälti, Daniel Kebler and Yannis Papadopoulos “How Democratic Is ‘Governance’? Lessons from Swiss Drug Policy”, *Governance*, Vol 17, No 1, 2004, pp 83–113; Chris Skelker “Jurisdictional Integrity, Polycentricity, and the Design of Democratic Governance”, *Governance*, Vol 18, No 1, 2005, pp 89–110; Clark A. Miller “Democratization, International Knowledge Institutions and Global Governance”, *Governance*, Vol 20, No 2, 2007, pp 325–357; Carolyn M. Hendriks “The Democratic Soup Mixed Meanings of Political Representation in Governance Networks”, *Governance*, Vol 22, No 4, 2009, pp 689–715; Magdalena Bexell, Jonas Tallberg and Anders Uhlén “Democracy in Global Governance: The Promises and Pitfalls of Transnational Actors”, *Global Governance*, Vol 16, No 1, 2010, pp 81–101.

⁵ David Coen and Mark Thatcher “The New Governance of Markets and Non-Majoritarian Regulators”, *Governance*, Vol 18, No 3, 2005, pp 329–346; Ulrika MÈth “The Market Turn in EU Governance—The Emergence of Public–Private Collaboration”, *Governance*, Vol 22, No 1, 2009, pp 99–120.

⁶ Andreas Duit and Victor Galaz “Governance and Complexity—Emerging Issues for Governance Theory”, *Governance*, Vol 21, No 3, 2008, pp 311–335; Jerry L. Mashaw, “Due Processes of Governance: Terror, the Rule of Law, and the Limits of Institutional Design”, *Governance*, Vol 22, No 3, 2009, pp 353–368.

的协商特征研究;¹ 第五,作为一种重要治理模式的多层治理研究。^o 从这些研究成果的主题可以发现,主流研究偏重对治理多中心内涵的强调。

如果说上述这些研究还主要在讨论治理的多中心特征的话,那么现在已经有一些主流学者将治理的内涵逐渐从多中心转向了去公共权力化。英国学者格里·斯托克(Gerry Stoker)指出,“治理所指,是统治方式的一种新发展,其中的公私部门之间以及公私部门各自的内部界线均趋于模糊。”^u 斯托克虽然仍承认公私之间的区分,但他已经明确表示公私区分的模糊以及公共部门地位的下降。法国学者辛西娅·休伊特·德·阿尔坎塔拉(Cynthia Hewitt de Alcantara)指出,治理“是在众多不同利益共同发挥作用的领域建立一致或取得认同,以便实施某项计划”。^u 在阿尔坎塔拉界定的治理场景中,公共权力是不在场的。荷兰学者让·库伊曼(Jan Kooiman)和马丁·范·弗利埃特(Martijn van Vliet)指出,“治理的概念是,它所要创造的结构或秩序不能由外部强加;它之所以发挥作用,是要依靠互相发生影响的行为者的互动”。^u 库伊曼和范·弗利埃特所反对的外部强加,实质是在反对行为体外部公共权力的形成及其作用。乔治·华盛顿大学国际事务大学教授詹姆士·罗西瑙(James N. Rosenau)的治理定义中的去公共权力特征最为明显。罗西瑙对治理的定义是,“治理是由共同的目标所支持的,这个目标未必出自合法的以及正式规定的职责,而且它也不一定需要依靠强制力量克服挑战而使别人服从。换句话说,与统治相比,治理是一种内涵更为丰富的现象。它既包括政府机制,同时也包含非正式、非政府的机制,随着

¹ Navroz K. Dubash, “Global Norms through Global Deliberation? Reflections on the World Commission on Dams”, *Global Governance*, Vol 15 No 2 2009 pp 219–238 Andrew Baker “Deliberative Equality and the Transgovernmental Politics of the Global Financial Architecture”, *Global Governance*, Vol 15 No 2, 2009 pp 195–218

^o Rainer Eising, “Multilevel Governance and Business Interests in the European Union”, *Governance*, Vol 17, No 2 2004, pp 211–245; Ian Bache and Radael Chapman, “Democracy through Multilevel Governance? The Implementation of the Structural Funds in South Yorkshire”, *Governance*, Vol 21, No 3 2008, pp 397–418 Barry G. Rabe, “Beyond Kyoto Climate Change Policy in Multilevel Governance Systems”, *Governance*, Vol 20 No 3, 2007, pp 423–444 Hadii M. Manudu and Donkey T. Sudlar “Multilevel Governance and Shared Sovereignty: European Union, Member States and the FCTC”, *Governance*, Vol 22 No 1, 2009 pp 73–97

^u [英]格里·斯托克:“作为理论的治理:五个论点”,俞可平:《治理与善治》北京:社会科学文献出版社 2000年版,第32页。

^u [法]辛西娅·休伊特·德·阿尔坎塔拉:“治理概念的运用与滥用”,俞可平主编:《治理与善治》,第26页。

^u Jan Kooiman and Martijn van Vliet “Governance and Public Management”, in Kjell A. Eliasen and Jan Kooiman eds, *Managing Public Organisations*, London: Sage, 1993 p 64

治理范围的扩大,各色人等和各类组织得以借助这些机制满足各自的需要、并实现各自的愿望。”¹如果说上述表述还主要是强调多中心,但是罗西瑙接下来的阐述便明确地指向非公共权力化:“没有政府的治理是可能的,即我们可以设想这样一种机制:尽管它们并未被赋予正式的权力,但在其活动领域内也能够有效地发挥功能”。²罗西瑙呼吁建立一种面向新本体论的全球治理,并认为新本体论所内含的相关术语应该包括“非政府组织、非国家行为体、无主权行为体、议题网络、政策协调网、社会运动、全球公民社会、跨国联盟、跨国游说团体和知识共同体”。³罗西瑙坦承,“这些术语的大量涌现无疑表达了某种对现行的以国家和政府为本体论的主要表述的不满”。⁴

在全球治理的实践研究领域,罗西瑙的观点得到许多学者的回应。譬如,俄亥俄州立大学政治学荣休教授查德威克·阿杰尔(Chadwick F. Alger)评论道:“近年来,国际关系学者开始将自己从国家中心的全球治理观念中解放出来,并将他们的视野扩展到其他行为体。大量的关注聚焦在那些非政府组织(公民社会)和商业组织身上。”⁵同样出于对这种去中心化趋势的理解,美国加州大学圣巴巴拉分校教授奥兰·杨(Oran R. Young)指出,未来全球治理理论的发展,要迈向一种分权的世界秩序理论。⁶这种去中心化的趋势同样反映在国内学者的研究当中。譬如,叶江教授指出,“全球治理指的是在全球化的环境中,与以国家为中心的统治和政府间关系同时并存的多行为体(国际组织)、各种公民运动、跨国公司等、多层次(地方、国家、地区以及全球)的网络化治理结构和治理过程。在这样的网络化治理结构和治理过程中,国际非政府组织扮演着至关重要的角色”。⁷这种对治理结构网络化和治理主体非国家化的理解,无疑也暗示了一种去中心化的内涵。整体来看,去公共权力化(Public-power-decentralization)已经成为目前全球治理研究中的一种新趋势。此处的去公共权力化主要

¹ [美]詹姆士·罗西瑙:“世界政治中的治理、秩序和变革”,[美]詹姆士·罗西瑙主编:《没有政府的治理》,张胜军、刘小林等译,南昌:江西人民出版社2001年版,第5页。

² 同上。

³ [美]詹姆士·罗西瑙:“面向本体论的全球治理”,俞可平主编:《全球化:全球治理》,北京:社会科学文献出版社2003年版,第64页。

⁴ 同上。

⁵ Chadwick F. Alger, “Expanding Governmental Diversity in Global Governance: Parliamentarians of States and Local Governments”, *Global Governance*, Vol 16, 2010, p. 59.

⁶ [美]奥兰·杨:“全球治理:迈向一种分权的世界秩序的理论”,俞可平主编:《全球化与全球治理》,北京:社会科学文献出版社2003年版,第68-91页。

⁷ 叶江:“试论国际非政府组织参与全球治理的途径”,《国际观察》2008年第4期,第16-17页。

是指一种公共权力中心地位逐渐弱化的过程。更为精确的表述应是“弱公共权力化”或“公共权力去中心化”，但因为中文表述中的特点，所以此处使用“去公共权力化”的表述。此处的“去”主要表达“远离”、“弱化”的含义，而非“去除”、“消灭”的含义。

二 公共权力与欧盟治理

既然在全球治理研究中出现了去公共权力化的趋势，那作为一个元概念——公共权力应该如何去理解呢？关于其内涵，西方学界中最重要的论述者是洛克和卢梭，这两位思想家的观点又截然相反。洛克认为，公共权力是一种必不可少的恶。一方面，权力本身就是恶的，而集合起来的强大权力更是恶的。¹ 另一方面，人们又不得不需要公共权力来保护他们的安全和财产，所以公共权力又是必不可少的。² 而卢梭认为，公共权力是一种普遍的、道德的强制力量。“国家全体成员的经常意志就是公意”，而国家是公意的最佳实现者，其意志经常倾向于保护人民的整体福利。中国学者对公共权力的定义比较中性。譬如，陈兆钢先生认为，“所谓‘公共权力’，主要是指一种在社会矛盾中产生的，凌驾于社会之上的，以某种强制力为后盾的，用以调整社会生活基本秩序的社会力量。由于这种力量总是被用来处理社会公共性事务，所以被称为‘公共权力’”。³ 刘星先生认为，“公共权力是一种特殊的权力形式，它与一般权力相比，最主要的特点是公共性，即它是适应社会公共需要，调动集合社会公共资源，处理公共事务，追求社会公共利益而产生的”。⁴ 这种对公共权力的定义由于缺乏对比物而显得外延不太清晰。用类型学的方法可以将公共权力的外延更加明晰地展现出来，国内学者卢少华和徐万珉按照社会权力的来源将权力分为源于个人的权力、源于集团和阶级的权力，以及源于人民的权力三种。⁵ 笔者认为，源

¹ 洛克指出：“当立法者们图谋夺取和破坏人民的财产或贬低他们的地位使其出于专断权力下的奴役状态时，立法者们就使自己与人民处于战争状态，人民因此就无需再予服从”。参见 [英] 洛克：《政府论》（下篇），叶启芳、瞿菊农译，北京：商务印书馆 1995年版，第 133 页。

² 洛克认为：“人们参加社会的理由在于保护他们的财产；他们选择一个立法机关并授以权力的目的，是希望由此可以制定法律、树立准则，以保卫社会一切成员的财产，限制社会各部分和各成员的权力并调节他们之间的统辖权”。[英] 洛克：《政府论》（下篇），第 133 页。

³ [法] 卢梭：《社会契约论》，何兆武译，北京：商务印书馆 1982年版，第 140 页。

⁴ 陈兆钢：“公共权力与政府”，《经济社会体制比较》1985 年第 3 期，第 42 页。

⁵ 刘星：“论第三部门与公共权力的关系”，《江海学刊》2003 年第 3 期，第 112 页。

⁶ 卢少华、徐万珉：《权力社会学》，哈尔滨：黑龙江人民出版社 1989 年版，第 77-87 页。

于人民的权力就是公共权力。公共权力是相对于私人权力而言的,私人权力由个人权力和集团权力构成,也就是卢少华和徐万珉分类中的前两类。本文认为,公共权力是在一定范围内代表公共性施加强制或形成规范的一种力量。按照公共权力施加影响的层级,可以分为地方公共权力、国家公共权力、地区公共权力和全球公共权力。国际关系意义上的公共权力,主要涉及国家、地区和全球三个层面。前面描述的去公共权力化趋势主要是指向国家的,但部分也指向地区和全球。这种趋势是一种新自由主义的、碎片化的趋势,它在本质上反对任何公共权力对微观个体的规制。

政治学和行政学对公共权力这一概念及其应用的理解,主要从监督和制约公共权力这一内容出发。¹ 周光辉先生在《论公共权力的合法性》一书中用公共权力的公共性与特殊性之间的张力,较为理论化地分析了这一问题。² 这一内涵对于国际治理有重要的启发,即当公共权力在国际层面形成后,如何保证这一公共权力不被国际层面中的少数集团或少数国家控制。譬如,联合国在创立之初基本上沦为美国合法化其霸权行为的工具。国际问题研究中新兴的委托-代理理论(principle-agent theory)就关注这一问题,即各成员国把权力委托给新兴的公共权力组织后,公共权力组织如何保持其代表的公共性和公正性。”这一研究是非常有价值的,可以提醒我们在推动公共权力形成时要同时对其保持警惕。然而,从另一

¹ 一些代表性的研究成果参见信春鹰:“反腐败之本:约束公共权力”,《政治学研究》1997年第4期,第1-8页;陈丽珍:“公共权力及其约束:另一种视角”,《江苏社会科学》2001年第2期,第66-70页;臧乃康:“公共权力内在倾向及其约束”,《社会科学研究》2003年第1期,第10-14页;金海和、段燕平:“以公民权利制约公共权力的机制建设构想”,《中国行政管理》2007年第10期,第27-79页。

² 周光辉先生认为,公共权力不可避免地具有双重性质,即公共性与特殊性。公共性是指公共权力以社会整体的代表的名义,执行社会公共管理的职能的性质。公共权力的公共性由公共权力的普遍性、至上性、排他性、超然性组成。特殊性是指行使公共权力的主体,是由社会中一部分人组成的,这些组成成员不仅有着各自的特殊利益需求,而且他们所代表的集团或阶级也有着特殊的利益。政治生活的复杂性恰恰在于,公共权力的公共性寓于特殊性之中,并通过具有各种特殊利益的人的活动来实现的。而具有特殊利益的个人、集团总是希望通过对公共权力的占有,从而获得对全社会的管理权,进而使自身的利益和要求得以实现。周光辉:《论公共权力的合法性》长春:吉林出版集团2007年版,第4-7页。

³ 委托-代理理论最初出现在经济学领域中,经典文献参见 Stephen A. Ross “The Economic Theory of Agency: The Principal's Problem”, *American Economic Review*, Vol 63 No 2 1973 pp 134-139 Bengt Holmstrom, “Moral Hazard and Observability”, *Bell Journal of Economics* Vol 10 No 1 1979, pp 74-91. 之后,这一理论进入西方政治学和国际问题的研究领域,重要文献参见 Teny M. Moore, “The New Economics of Organization”, *American Journal of Political Science* Vol 28 No 4 1984 pp 739-777, Roderick Kiewiet and Matthew Daniel McCubbins, *The Logic of Delegation: Congressional Parties and the Appropriations Process* Chicago University of Chicago Press 1991; Mark A. Pollack, “Delegation, Agency and Agenda Setting in the European Community”, *International Organization* Vol 51 No 1, 1997, pp 99-134 Thomas Doleys, “Member States and the European Commission: Theoretical Insights from the New Economics of Organization”, *Journal of European Public Policy* Vol 7 No 4 2002, pp 532-553.

角度来讲,国际治理与国内治理的问题情境有明显差别。现代民族国家的发展是公共权力在国家层面形成和巩固的过程。在完成了国家构建的现代政治系统中,强大和巩固的公共权力已经是比较客观的存在。所以西方主流的政治学理论将制约这一强大的公共权力作为其主要论题,主要针对的问题是防止少数个人或集团利用其对公共权力的优先使用权或控制为其谋取利益。然而,在国际治理中,强大和巩固的公共权力尚未在国际层面形成。因此,在目前的全球治理情境中,公共权力最为核心的问题是如何创设和构建,而不是制约。

在对公共权力的基本概念进行探讨之后,本文将转入国际治理与公共权力关系的实证分析。本文选取当今国际治理领域中发展相对成熟的欧盟治理问题为研究个案。欧盟治理研究的兴起与比较政治学作为欧盟研究路径的发展联系在一起。伴随着欧盟的进一步实体化以及公共权力在欧洲层面的逐步形成,国际关系学的传统分析越来越不能满足对欧盟实践解释的需要。这时,比较政治学进入欧盟研究的核心地带,而治理研究是比较政治学路径中较为成熟的一部分。¹ 这一点被一些学者表述为“欧盟研究的治理转向”。² 西方学界关于欧盟治理研究的成果集中展现在《治理》2002年第3期的特刊“制度制衡与欧盟治理的未来”上。³ 整体来看,国外欧盟治理研究的成果主要集中在以下方面:第一,欧盟治理的一般性理论分析或治理与一些重要相关概念关系的分析;⁴ 第二,欧盟治理机制及其绩效的研究;⁵ 第三,欧盟治理模式的研究,如多层治理和软治理模式

¹ 美国威斯康星大学麦迪逊分校政治学副教授马克·波拉克(Mark Pollack)将欧洲一体化理论分为国际关系理论、比较政治学理论和治理理论三部分。Mark A. Pollack “Theorizing the European Union International Organization, Domestic Polity or Experiment in New Governance?”, *Annual Review of Political Science*, Vol 8 No 1, 2005 pp. 357- 398 笔者认为,欧洲一体化主要可以分为国际关系理论和比较政治学理论两部分,而比较政治学理论可以包含治理理论和另一派的宪政理论。宪政理论认为,欧洲的宪政设计是欧洲未来发展的保证。欧洲宪法、代议制民主、欧洲政党竞争、欧盟主席直选以及欧洲公民权保障是欧洲一体化未来的方向。爱丁堡大学法学院教授乔·肖(Jo Shaw)、奥斯陆大学人权研究中心主任安德列亚什·弗勒斯达尔(Andreas Føllesdal)和伦敦政治经济学院欧洲和比较政治教授西蒙·希克斯(Simon Hicks)是目前比较活跃的宪政理论学者。

² [德]贝娅特·科勒-科赫、贝特霍尔德·里滕伯格:“欧盟研究中的‘治理转向’”,《欧洲研究》2007年第5期,第19-40页。

³ 参见Laura Cram等学者有关治理研究的专刊文章,*Governance*, Vol 15 No 3 2002 pp 309-324 pp 325-344 pp 345-374 pp 375-392 pp 393-411。

⁴ 主要成果参见Markus Jachtenfuchs “The Governance Approach to European Integration”, *Journal of Common Market Studies*, Vol 39, No 2 2001, pp 245-264 Mark Bovens “New Forms of Accountability and EU - Governance”, *Comparative European Politics*, Vol 5, No 1, 2007, pp 104-120。

⁵ 主要成果参见Thomas Christiansen “Intra-institutional Politics and Inter-institutional Relations in the EU: Towards Coherent Governance?”, *Journal of European Public Policy*, Vol 8 No 5 2001, pp. 747-769; Johan P. Olsen “Reforming European Institutions of Governance”, *Journal of Common Market Studies*, Vol 40 No 4 2002, pp 581-602。

的研究;¹ 第四, 欧盟的外部治理研究;² 第五, 欧盟成员国的国内治理或次国家治理。” 欧盟治理最核心的部分是地区治理, 而地区是观察新兴的公共权力与治理实践互动的最佳层级。因为民族国家和次国家层级的公共权力在全球化和地区一体化浪潮兴起之前就已经存在, 而全球层级的公共权力至今仍相对虚弱。欧盟治理的核心在于欧洲一体化进程的推进, 而欧洲一体化进程就是公共权力在欧洲层面形成的过程。欧盟的一些重要发展都与欧洲公共权力的形成密切相关。譬如, 欧洲大市场的发展、欧洲委员会权力的扩张、欧洲货币的流通、欧洲议会代议性功能的增加、欧洲宪法在一些国家的批准、欧盟法对成员国法的事实约束力、欧洲共同防务和外交的启动等都意味着在经济、政治、法律、外交、军事等领域中欧洲范围的公共权力正在生成之中。当然, 目前欧洲层面的公共权力还未完全形成, 多数权力还比较虚弱。未来欧洲的公共权力构建需要在以下方面继续努力: 在行政权力方面, 实现欧盟委员会主席的直选及其行政权力的扩大; 在议会权力方面, 进一步扩大欧洲议会的立法权和批准权, 以及促进欧洲政党在欧洲议会中的竞争; 在经济权力方面, 提高欧盟实现社会再分配的经济资源; 简言之, 整体来看, 未来的欧盟治理与欧洲层面的公共权力发展有着密切关系。

三 欧盟的硬治理与软治理

软治理 (soft governance) 是相对于硬治理 (hard governance) 而言的。硬治

¹ Simona Piattoni “Multi-level Governance: A Historical and Conceptual Analysis”, *Journal of European Integration*, Vol 31, No 2, 2009, pp 163-180; Tanja E. Aalberts “The Future of Sovereignty in Multilevel Governance: Europe: A Constructivist Reading”, *Journal of Common Market Studies*, Vol 42, No 1, 2004, pp 23-46; Jan Oksa “Democracy paradoxes in Multi-level Governance: Theorizing on Structural Fund System Research”, *Journal of European Public Policy*, Vol 10, No 2, pp 283-300; Sarah Collinson “‘Issue-systems’, ‘Multi-level Games’ and the Analysis of the EU’s External Commercial and Associated Policies: A Research Agenda”, *Journal of European Public Policy*, Vol 6, No 2, 1999, pp 206-224 后一种模式后文将重点讨论, 这里不再罗列其成果。

² 主要成果参见 Sandra Lavenex “EU External Governance in ‘Wider Europe’”, *Journal of European Public Policy*, Vol 11, No 4, 2004, pp 680-700; Richard Youngs “Democracy Promotion as External Governance?”, *Journal of European Public Policy*, Vol 16, No 6, 2009, pp 895-915; Tina Freyburg, Sandra Lavenex, Frank Schimelfennig, Tatiana Skripka and Anne Wetzel “EU Promotion of Democratic Governance in the Neighbourhood”, *Journal of European Public Policy*, Vol 16, No 6, 2009, pp 916-934.

» 主要成果参见 Lourdes Torres Vicente Pina and Basilio Acerete “E-Governance Developments in European Union Cities: Reshaping Government’s Relationship with Citizens”, *Governance*, Vol 19, No 2, 2006, pp 277-302; Peter Humphreys and Stephen Padgett “Globalization, the European Union and Domestic Governance in Telecoms and Electricity”, *Governance*, Vol 19, No 3, 2006, pp 383-406.

理是基于成文法规、由单一治理主体实施的、以外部强制为主要方式的治理。软治理是基于成文或不成文的约定、由多个治理主体实施的、以客体的内在认同和自我约束为主要方式的治理。软硬治理的区分可以同本文对公共权力内涵的界定结合起来讨论。本文将公共权力的内涵主要界定为强制和认同,而这两个内涵实质也是软硬治理的根本区分。基于强制的治理是硬治理,而基于认同的治理是软治理。

欧盟的传统治理模式主要是共同体方式。共同体方式是欧洲经济一体化不断推进的重要因素,强调设立一个欧洲层面的最高权力机构,并不断地在欧洲层面形成对成员国具有约束力的条约或法律,以规制成员国的经济活动。如果从软硬治理的维度分析,共同体方式便是硬治理。共同体方式对欧洲经济一体化的贡献很大,但在涉及再分配的一些社会政策领域中,该方式遭遇了治理困境。德国马克斯·普朗克学院教授弗里茨·沙夫(Fritz W. Scharpf)将这一点总结为共同决策陷阱(joint decision trap),即由于在欧盟层面的决策主要基于准全体一致,所以穷国很难接受富国提出的相对较高的标准,也就存在共同决策的困难。¹ 在其1999年著作中,沙夫进一步提出他的规制竞争理论(regulatory competition theory)。沙夫认为,欧盟治理被非决策的黑洞(black holes of non-decision)所困扰。因为欧洲的规制竞争是被市场自由化所释放的,而这种规制竞争将成员国卷入一种低标准的向下循环当中,所以这种规制竞争使得欧盟解决问题的能力总是低于任何一个成员国。²

欧盟硬治理在社会政策领域中的困境使得软治理成为可能。欧洲理事会在2000年的里斯本会议上确立了“里斯本战略”。里斯本战略的具体实施涉及经济改革、就业政策、社会排斥、养老保险、职业训练、基础教育和科学研究等各个方面,这些都是成员国政府在国内处理的复杂和敏感问题。软治理中的主要形式——开放协调模式(open model of coordination)便是这一背景下的产物。欧盟委员会在其2001年白皮书中提出,要求“将正式规则与其他非绑定的工具(non-binding tools)结合起来,这些非绑定工具包括建议、指导方针,以及一致

¹ Fritz W. Scharpf “The Joint-Decision Trap: Lessons from German Federalism and European Integration”, *Public Administration*, Vol 66 No 3, 1988 pp 239-278

² Fritz W. Scharpf *Governing in Europe: Effective and Democratic?* Oxford: Oxford University Press 1999, pp 84-120.

同意框架下的自我规制等”，还要求“对与私人行为体共同进行的管理进行正面评价”。¹ 在此之后，在那些欧盟立法比较困难而且成员国比较敏感的领域（譬如环境、科学研究、交通运输、就业等）中，以开放协调模式为主要形式的软治理大量出现。²

在对欧盟软治理的文献梳理后发现，西方学界在讨论这一概念时往往将其与“新治理”、“开放协调法”、“开放模式”等概念混在一起使用。从西方学者对这些概念的指称和情境来看，其内涵基本一致，³ 只是不同学者的使用偏好不同。伦敦南岸大学政治经济学讲师德默·霍德桑 (Demot Hodson) 和伦敦政治经济学院高级讲师伊梅尔达·马厄 (Inelda Maher) 于 2001 年在《共同市场研究》上发表“作为新治理模式的开放方法：以软经济政策协调为案例”一文。在文中，霍德桑和马厄分析了在卢森堡、卡迪夫和科隆进程中逐渐确立的基准 (benchmarking)、目标设定 (target-setting) 和同行评议 (peer review) 等方式，并认为这些方式为欧盟治理提供了一种异质的、去中心化的、动态的新模式。⁴ 这篇文章是软治理早期研究中引用率最高的一篇文献。加拿大约克大学经济学教授布卡尔·埃博林 (Burkard Eberlein) 和慕尼黑技术大学讲师迪特尔·克韦尔 (Dieter Kerwer) 于 2004 年在《共同市场研究》上发表“欧盟的新治理：一种理论视角”。在文中，两位作者认为，基于自愿绩效标准 (voluntary performance standards) 的新治理模式正在欧盟治理中获得越来越多的关注度。两位作者运用民

¹ European Commission, “European Governance: A White Paper”, Brussels: European Commission, 2001, pp. 20–21.

² Andrea Lenschow, “New Regulatory Approaches in ‘Greening’ EU Policies”, *European Law Journal*, Vol. 8, No. 1, 2002, pp. 19–37; Robert Kaiser and Heiko Prange, “A New Concept of Deepening European Integration? The European Research Area and the Emerging Role of Policy Coordination in a Multi-level Governance System”, *European Integration Online Papers*, Vol. 6, No. 18, 2002, pp. 1–17; Dieter Kerwer and Michael Teutsch, “Evasive Europeanisation: Liberalising Road Haulage in the European Union”, *Journal of European Public Policy*, Vol. 8, No. 1, 2001, pp. 124–43; Janine Goetschy, “The European Employment Strategy, Multi-level Governance, and Policy Coordination: Past, Present, Future”, in Jonathan Zeitlin and David Thoburn eds., *Governing Work and Welfare in a New Economy: European and American Experiments*, Oxford: Oxford University Press, 2003, pp. 59–87.

³ “开放模式”与“开放协调法”基本可以等同起来。严格来讲，“开放协调法”只是“软治理”的一种类型，但由于“开放协调法”是“软治理”中最重要和最常见的类型，所以许多学者在研究时也常常把两者混同起来。“软治理”和“新治理”基本可以等同起来。两者内涵几乎完全一致，只是在表述时偏重强调的特征不同。“软治理”更强调这种治理类型的内涵和方式，而“新治理”则更能表现这种治理类型的出场时间和顺序。

⁴ Demot Hodson and Inelda Maher, “The Open Method as a New Mode of Governance: The Case of Soft Economic Policy Co-ordination”, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 39, No. 4, 2001, pp. 719–746.

主实验主义 (democratic experimentalism) 的理论对这种新治理模式的潜力进行了评估。¹ 埃博林和克韦尔总结出三点: 第一, 基于自愿绩效标准的协调能够为政治参与提供更多的机会和更多有效的规制; 第二, 欧盟新治理模式的范围不应该仅限于目前操作的这些领域; 第三, 目前欧盟治理最主要的问题是如何可以实现自愿治理模式与强制规制模式的协调共存。² 从这两篇文献可以看出, 早期研究对于软治理模式的合法性及其对欧盟民主质量的影响都持较为乐观的看法。

丹麦欧洲研究学会主席、哥本哈根商学院教授苏珊娜·博拉斯 (Susana Borrás) 和丹麦洛斯基尔德大学教授本特·格雷夫 (Bent Greve) 在《欧洲公共政策杂志》2004年第2期编辑了一期关于开放协调模式的特刊。该期特刊由八篇文章组成, 而这八篇文章基本分为三部分: 第一, 对开放协调法作宏观上的理论阐释。譬如, 博拉斯和瑞典斯德哥尔摩大学社会学副教授克斯汀·雅克布森 (Kerstin Jacobsson) 的文章讨论了开放协调法与欧盟新治理模式之间的关系。丹麦技术研究所高级研究员延斯·亨里克·哈赫 (Jens Henrik Haahr) 的文章将开放协调法放在自由民主制度和政府治理的框架下去理解。德国慕尼黑理工大学 的罗伯特·凯泽 (Robert Kaiser) 和海科·普兰格 (Heiko Prange) 的论文将开放协调法、多层治理, 以及多样性等概念结合起来讨论。欧洲大学研究院的卡罗琳·德拉·波特 (Caroline de la Porte) 和德国不莱梅大学政治学教授帕特里·南兹 (Patrizia Nanz) 的文章则对开放协调法与协商民主的关系进行了分析。博拉斯和格雷夫的总结性论文对开放协调法的政策绩效以及未来前景进行了归纳; 第二, 对开放协调法运行的一些常见领域进行案例分析。霍德桑的研究主要关注开放协调法在欧元等宏观经济协调中的作用, 而威斯康星大学麦迪逊分校 助理教授亚历山大·卡维德斯 (Alexander Caviedes) 则对移民领域中的开放协调问题进行了研究; 第三, 对开放协调法中的一些具体方法进行实证讨论。如曼

¹ 民主实验主义是西方正在兴起的协商民主理论中的一支。一方面, 与其他协商民主理论的内涵一致, 民主实验主义也强调协商 (deliberation) 是民主和有效决策的核心。另一方面, 民主实验主义也有其独特之处。民主实验主义是一种中观层级 (meso-level) 的理论, 主要观察一些地方论坛 (local forum) 在政策网络中的协商表现。此外, 民主实验主义还特别强调作为一种公共权力的治理委员会对地方协商单元的协调。民主实验主义的代表人物是美国康奈尔大学法学教授米歇尔·多尔夫 (Michael C. Dorf) 和美国哥伦比亚法学院法学教授查尔斯·萨贝尔 (Charles F. Sabel)。代表成果参见 Michael C. Dorf and Charles F. Sabel "A Constitution of Democratic Experimentalism", *Columbia Law Review*, Vol 98, No 2, 1998 pp 267-473。

² Burkard Eberlein and Dieter Kewer "New Governance in the European Union: A Theoretical Perspective", *Journal of Common Market Studies*, Vol 42, No 1, 2004, pp. 121-142.

彻斯特都会大学教授詹姆斯·阿罗史密斯 (James Arrowsmith) 等学者对基准作用与开放协调法的意义和内涵进行了深入分析。¹

时隔三年后, 博拉斯和马斯特里赫特大学国际关系学副教授托马斯·康泽曼 (Thomas Conzelmann) 在《欧洲一体化杂志》上编辑了题为“欧盟的民主与软治理模式”特刊。这期特刊由六篇文章组成, 其特点是强调理论与实证相结合, 力图在案例研究和经验分析的基础上对欧洲软治理模式与民主及合法性的关系进行探讨。其中, 英国格拉斯哥大学政治学系讲师米尔托·察卡提卡 (Myrto Tsakatika) 的研究偏重观察成员国议会和欧洲议会在欧洲软治理中的作用。柏林洪堡大学的尚德拉·克罗格 (Sandra Krüger) 以社会政策领域为案例对软治理中的合法性赤字问题进行了探讨。博拉斯等学者选取了欧洲食品安全机构 (EFSA)、欧洲药品机构 (EMA) 和欧洲专利办公室 (EPO) 三个欧盟独立机构, 主要考察这些机构在后代理时代的输入合法性问题。斯德哥尔摩大学政治学教授乌尔丽卡·默特 (Ulrika Mörth) 以欧洲伽利略卫星全球导航系统为案例, 考察公共和私人合作关系在治理效率与民主责任性之间的紧张关系。日本新潟国际情报大学欧洲研究教授臼井阳一郎 (Yoichiro Usui) 的论文分析了欧盟可持续发展战略中的软治理质量问题, 对开放协调法在话语形成和话语竞争中协商控制

¹ Susana Borrás and Kerstin Jacobsson, “The Open Method of Coordination and New Governance Patterns in the EU”, *Journal of European Public Policy*, Vol 11, No 2, 2004, pp 185–208; Jens Henrik Haahr, “Open Coordination as Advanced Liberal Government”, *Journal of European Public Policy*, Vol 11, No 2, 2004, pp 209–230; Dermot Hodson, “Macroeconomic Coordination in the Euro Area: The Scope and Limits of the Open Method”, *Journal of European Public Policy*, Vol 11, No 2, 2004, pp 231–248; Robert Kaiser and Heiko Prange, “Managing Diversity in a System of Multi-level Governance: The Open Method of Coordination in Innovation Policy”, *Journal of European Public Policy*, Vol 11, No 2, 2004, pp 249–266; Caroline de la Porte and Patrizia Nanz, “The OMC – A Deliberative-democratic Mode of Governance? The Cases of Employment and Pensions”, *Journal of European Public Policy*, Vol 11, No 2, 2004, pp 267–288; Alexander Caviedes, “The Open Method of Coordination in Immigration Policy: A Tool for Prying Open Fortress Europe?”, *Journal of European Public Policy*, Vol 11, No 2, 2004, pp 289–310; James Arrowsmith, Keith Sison and Paul Marginson, “What Can ‘Benchmarking’ Offer the Open Method of Coordination?”, *Journal of European Public Policy*, Vol 11, No 2, 2004, pp 311–328; Susana Borrás and Bent Greve, “Concluding Remarks: New Method or Just Cheap Talk?”, *Journal of European Public Policy*, Vol 11, No 2, 2004, pp 329–336.

机制的缺失问题进行了批评。¹

2007年之后,关于欧盟软治理的讨论更多。具体而言,新的研究成果主要集中在以下方面:第一,延续了一些传统的研究话题并对之进行了更为深入的讨论。例如,英国南安普顿大学社会政策讲师米连娜·布盖斯(Milena Bchs)的研究更为深入地讨论了开放协调法的合法性问题。布盖斯认为,开放协调法仅能产生输出合法性,而单单靠输出合法性是不充分的,还需要通过加强议会途径的输入合法性来解决这一问题。并且,仅仅依靠强调利益相关者的直接参与来提高输入合法性也是不充分的。²英国卡迪夫大学法学院教授斯泰恩·斯米斯曼斯(Stijn Smismans)以欧洲职业健康和安全政策为案例对之前研究中通常认为的软治理与参与民主的正相关关系进行了批驳。他认为,诸如专家委员会(comitology)、机构网络和社会对话等强调水平和异质的新治理模式并不意味着公民社会和利益相关者对治理过程的自动参与。³美国贝茨学院社会学副教授弗朗切斯科·迪纳(Francesco Duina)和芬兰坦佩雷大学政治学教授塔普尼奥·劳尼奥(Tapio Raunio)对国家议会和开放协调法的关系重新进行了审视。两位作者认为,一方面,就参与而言,开放协调法通过塑造行政联邦主义(executive federalism)使得国家议会日益边缘化。另一方面,开放协调法也提供给国家立法者一些传统共同体方式没有给予的机会,如开放协调法使国家立法者可以更容易地批评行政官员的欧盟政策。两位作者建议,国家议会应该更多地、更主动地参与新治理模式。⁴第二,开辟了一些新的研究领域。譬如,普林斯顿大学教

¹ Susana Borr s and Thomas Conzelmann “Democracy Legitimacy and Soft Modes of Governance in the EU: The Empirical Turn”, *Journal of European Integration*, Vol 29 No 5, 2007, pp 531–548; Myrto Tsakatika “A Parliamentary Dimension for EU Soft Governance”, pp 549–564; Sandra Kruger “The End of Democracy as We Know It? The Legitimacy Deficits of Bureaucratic Social Policy Governance”, *Journal of European Integration*, Vol 29 No 5, 2007, pp 565–582; Susana Borr s Charalambos Koutalakis and Frank Wendler “European Agencies and Input Legitimacy: EFSA, EMA and EPO in the Post-Delegation Phase”, *Journal of European Integration*, Vol 29 No 5, 2007, pp 583–600; Ulrika MÈrth “Public and Private Partnerships as Dilemmas between Efficiency and Democratic Accountability: The Case of Galileo”, *Journal of European Integration*, Vol 29, No 5, 2007, pp 601–617; Yoichi Utsui “The Democratic Quality of Soft Governance in the EU Sustainable Development Strategy: A Deliberative Deficit”, *Journal of European Integration*, Vol 29 No 5, 2007, pp 619–633

² Milena Bchs “How Legitimate is the Open Method of Co-ordination?”, *Journal of Common Market Studies*, Vol 46 No 4, 2008, pp 765–786.

³ Stijn Smismans “New Modes of Governance and the Participatory Myth”, *West European Politics*, Vol 31, No 5, pp 874–895.

⁴ Francesco Duina and Tapio Raunio “The Open Method of Co-ordination and National Parliaments: Further Marginalization or New Opportunities?”, *Journal of European Public Policy*, Vol 14 No 4, 2007, pp 489–506.

授戴维·纳塔利 (David Natali)对养老金领域中的开放协调模式进行了实证研究。¹ 再如,德国马尔堡大学经济学教授沃尔夫冈·克贝尔 (Wolfgang Kerber)和德国维藤 黑尔德克大学经济学教授玛蒂娜·埃卡特 (Martina Eckardt)对开放协调模式和实验联邦主义进行了比较研究。两位首先回顾了实验联邦主义的定义和内涵,²并在比较后指出,开放协调模式和实验联邦主义都可以被视为产生和传播新知识的机制,然而这两种学习机制各有其特点:实验联邦主义展现为一种纯粹的、非集中的、以多种新政策为实验的过程,而开放协调模式却依赖基准的过程,并实际发挥出一种集中化的高层裁决的作用。两位作者建议说,开放协调模式应该更多学习实验联邦主义的特征,而去除其集中化的成分。”例如,相互承认是另一种新治理模式。欧洲法院对“第戎黑醋栗酒”案 (Cassis de Dijon Case)的判决,推动了欧盟市场建设中另外一种方法的出现。该案认为商品和服务的自由流动并不能通过欧洲范围的法律协调实现,只能通过彼此承认的原则得以实现。相互承认原则以各成员国监管标准的最低限度协调为基础,要求商品和服务流动的母国承担主要监管责任。这一原则不仅有助于消除贸易中的非歧视性法律壁垒,也可以促进在市场机制之上各国监管规则的自发协调。相互承认原则避免了成员国之间的繁琐谈判。同时,由于存在程序机制,成员国也必须考虑欧盟的管制原则和其他成员国的利益关切。德国不来梅大学政治学教授苏珊·施密特 (Susanne K. Schmitz)对相互承认原则的基本运作及其与单一市场间的关系等进行了分析,而欧盟法院佐审法官米格尔·马杜罗 (Miguel

¹ David Natali “The Open Method of Coordination on Pensions Does it Depoliticise Pensions Policy?”, *West European Politics*, Vol 32, No 4, 2009, pp 810–828.

² 实验联邦主义是公共经济学和政治经济学的—个理论流派,主要分为两支。—支认为,新政策的实验和对优效政策的相互学习是联邦系统中的必要特征。主要成果参见 Pierre Salmon, “Decentralisation as an Incentive Scheme”, *Oxford Review of Economic Policy*, Vol 3, No 2, 1987, pp 24–42; Wallace Oates “An Essay on Fiscal Federalism”, *Journal of Economic Literature*, Vol 37, No 3, 1999, pp. 1120–1149; Kenneth Kollman, John H. Miller and Scott E. Page “Decentralization and the Search for Policy Solutions”, *Journal of Law, Economics & Organization*, Vol 16, No 1, 2000, pp. 102–28. 另—支强调,公共政策的创新和扩散是权限间竞争的重要内容。主要成果参见 Roger Van den Bergh, “Towards an Institutional Legal Framework for Regulatory Competition in Europe”, *Kyklos*, Vol 53, No 4, 2000, pp. 435–66; Viktor Vanberg and Wolfgang Kerber, “Institutional Competition among Jurisdictions: An Evolutionary Approach”, *Constitutional Political Economy*, Vol 5, No 2, 1994, pp 193–219.

» Wolfgang Kerber and Martina Eckardt “Policy Learning in Europe: the Open Method of Coordination and Laboratory Federalism”, *Journal of European Public Policy*, Vol 14, No 2, 2007, pp 227–247.

M aduro)则就相互承认原则的实施困境等问题进行了探讨。¹

四 欧盟软治理中的公共权力

欧盟的硬治理依赖于公共权力的强制。共同体方式的特征是,在制定和执行共同体立法时,作为行政公权力的欧盟委员会发挥重要作用,同时作为代议公权力的欧洲议会也不断获得权力并施加影响。欧盟的决策一旦形成,便成为具有约束力的法令。相对于成员国法律,共同体法律具有优先地位。欧共体法律在欧盟委员会和欧洲法院监督下实施。简言之,成员国公民可以在成员国法院援引欧盟法。从这一角度来讲,欧盟是一个自主的立法体系,同其他国际组织存在根本区别。欧洲一体化的成功在很大程度上依赖于“法律实现的一体化”,而这种“法律实现的一体化”归根结底是一种公共权力在欧洲层面的形成。硬治理与公共权力的相关性是明显的,而本文主要考察的问题是软治理与公共权力处于何种关系。

博拉斯和康泽曼在 2007 年的论文中认为,软治理的优势在于:第一,私人行为体不仅可以作为影响政策的游说者,而且可以作为政策制定中不可分割的一部分,它可以将专家知识和执行能力带入政治过程之中;第二,软治理不是强制性的,它致力于通过一系列软性机制来推动行为者观念和行为的改变。通过设定基准 (benchmarks)和对最佳实践进行日常交流,软治理设计了一种政策学习程序。² 博拉斯和康泽曼对私人行为体和非强制的强调都可以总结为一种对公共权力的潜在反对。俄亥俄大学政治学助理教授吉姆·摩西 (Jim Mosher)将开放协调模式总结为四点:第一,为欧盟设置固定的指导方针和短期、中期和长期的目标;第二,确立质化和量化的指标和基准;第三,将欧盟指导方针转化为国家或地区的政策;第四,定期监督、评价和同行评议,并将其组织成为一个相互学习的过程。³ 摩西对学习过程的强调也隐含了一种对外部强制的反抗。伦敦政治

¹ Susanne K. Schmidt “Mutual Recognition as a New Mode of Governance”, *Journal of European Public Policy*, Vol 14 No 5, 2007 pp 667- 681; Miguel Poiares Maduro “So Close and yet so Far: The Paradoxes of Mutual Recognition”, *Journal of European Public Policy*, Vol 14 No 5, 2007 pp 814 - 825.

² Susana Borrás and Thomas Conzelmann “Democracy, Legitimacy and Soft Modes of Governance in the EU: The Empirical Turn”, p 532

³ Jim Mosher “Open Method of Coordination: Functional and Political Origins”, *ECSA Review*, Vol 13, No 3 2000 p 6.

经济学院教授海伦·华莱士 (Helen Wallace) 认为, 开放协调模式的本质“不是建立一个单一的共同框架, 而是组成一个共同分享经验和鼓励良行传播的系统”¹。华莱士的观点实质与前面两位类似, 都强调一点: 开放协调模式试图在各国差异性和欧盟一致目标之间启动一种相互学习的互动过程。它避免了严格的管制条款, 允许成员国根据其特殊情形进行自我试验, 同时也通过制度化的相互学习过程培育政策改进和政策合流的环境。在这种学习过程中, 传统的、自上而下的、命令式的、控制型的公共权力是可以不在场的。

本文认为, 现有的一部分有关软治理的研究, 暗含着将软治理与公共权力对立起来的趋势, 这是有风险的。软治理并不完全排斥公共权力。公共权力同样是软治理成功实现的必要条件之一。软治理的实施涉及一些欧盟机构, 包括欧洲理事会、部长理事会和欧盟委员会等, 而这些机构都是公共权力的载体。欧洲理事会发挥议程设置的功能, 主要提出在政府间谈判中需要达成的指导纲领。部长理事会通过讨论采纳这些纲领和相关的检验指标。欧盟委员会主要发挥技术性和管理性的功能。² 在这些行政权力之外, 代议性的公共权力也在施加影响。在开放协调模式中, 成员国议会往往对国家行动的年度计划进行讨论, 并提供计划草案。欧洲议会在一些领域如欧洲就业战略 (European Employment Strategy EES) 中也发挥重要作用。”察卡提卡将开放协调模式称为“点名羞辱 (naming and shaming) 机制”, 认为其由公开基准 (open benchmarking)、同行评议 (peer review)、相互学习 (mutual learning)、最佳实践交流 (exchange of best practices) 四个方面组成。³ 简而言之, 开放协调模式的运行实际分为两部分: 第一部分把共同欧洲行动细化为一些具体的指导标准, 第二部分鼓励成员国在与其具体情形一致的情况下自愿应用和实践这些标准。而这两部分都与公共权力相关。在第一部分中, 谁来设定基准、谁将共同欧洲行动细化为具体标准, 这都涉及公共权力的问题。虽然软治理强调私人行为体在基准设立中的参与, 但事实上基准确立的关键环节是由以欧盟委员会为代表的公共行政权力完成的。在

¹ Helen Wallace, “Politics and Policy in the EU: The Challenge of Governance”, in Helen Wallace and William Wallace eds., *Policy-Making in the European Union*, Oxford: Oxford University Press, 2000, p. 33.

² Susana Borrás and Kerstin Jacobsson, “The Open Method of Coordination and New Governance Patterns in the EU”, pp. 185–208.

³ Myrto Tsakatika, “A Parliamentary Dimension for EU Soft Governance”, *Journal of European Integration*, Vol. 29, No. 5, 2007, p. 551.

⁴ *Ibid.*

第二部分中,欧盟委员会对各成员国实施情况所进行的排名和比较,也涉及公共权力的问题。虽然表面上看是成员国的自觉自愿行为,但实际上这种自觉自愿也来自于基于公共权力的软性压力。

实际上,一些西方学者也意识到这一问题。譬如,博拉斯和康泽曼将衡量软治理的指标界定为议会介入 (parliamentary involvement)、社会输入 (societal input)、透明性和协商质量等四个方面。议会介入是指软治理模式需要依赖议会的制度框架。议会可以赋予政治讨论以权威性,并在适当的时候可以将其转化为政策效果。议会介入的两个子指标是:议会(欧洲议会和成员国议会)在软治理中的地位和议会对软治理结果的控制。社会输入是指软治理模式应该以公民和公民社团的社会参与为主要内容。社会输入的三个子指标包括:涉及相关利益的公民拥有同等的接近和参与机会、对社会需求的回应性,以及公共辩论的可能性。透明性强调软治理要推动社会的参与必须以公开和透明为基础。透明性的子指标包括决策过程和结果的公开,以及监督、报告和核查机制的设置两个方面。协商质量是指软治理要以提高协商结果的质量为目标。协商质量的子指标包括作为互动模式的争论和谈判、协商过程的事实开放性,以及专家政策输入的民主化三个方面。¹ 在这四个指标中,后三个更多强调私人行为体的意愿和利益实现,而第一个则主要强调公共代议权力的在场。

如果说博拉斯和康泽曼的观点还是含蓄地表达出软治理对公共权力的需要,那么德国学者贝娅特·科勒-科赫则在软治理分析中清晰地表明了这一点。她认为,欧盟的新治理模式不应该仅包括开放协调法这一种,还应该包括其他四种形式:专门委员会 (committee)、相互承认、半私人的监管组织和共同体机构。专门委员会是在欧盟权力逐渐向欧盟委员会集中的过程中,成员国政府建立的由政府代表和政府任命的专家组成的以保持其权力的委员会机构。相互承认在前文注释中已有解释。半私人的监管组织是指诸如欧盟规则委员会 (CEN) 或欧盟电子规则委员会 (CENELEC) 之类等由欧盟委托的制定标准的机构。共同体机构主要负责一些规则性技术问题,如商标设计、植物多样性、食品安全、卫生或航空安全等。² 她界定的另外四种新治理模式都在一定程度上强调了公共权

¹ Susana Borrás and Thomas Conzelmann “Democracy, Legitimacy and Soft Modes of Governance in the EU: The Empirical Turn”, pp 540- 546.

² [德]贝娅特·科勒-科赫:“对欧盟治理的批判性评价”,《欧洲研究》2008年第2期,第94-95页。

力的因素。专门委员会是成员国公共权力在欧盟层面的延伸。半私人的监管组织和共同体机构是欧盟行政权力的一部分。相互承认貌似与公共权力无关,但实际上相互承认的效力来自欧盟法高于成员国法这一内涵。她在另一篇文章中较为深刻地批判了学界对新治理的过度追捧,其中也流露出对公共权力回归的期望。科勒-科赫评论到:“就我理解,今天的欧盟,其核心仍然是通过法律实现一体化。然而,最近20年来,欧盟治理所产生的变化,首先对具有集体约束力的决策形成方式产生了影响;其次引进了‘通过软法实现一体化’的手段。欧盟新的治理模式并没有代替欧盟原有的治理模式,而是对它的一种补充。学术论述和政治话语已经给予新的欧盟治理模式大量的关注。日益增加的关注传达出一种假象,即新的欧盟治理模式已经成为欧盟治理的主导性模式。”¹科勒-科赫所言的“其核心仍然是通过法律实现一体化”便是强调公共权力。

埃博林和克韦尔曾用民主实验主义来分析软治理。该理论的主要阐发者多尔夫和萨贝尔特别强调治理委员会(governance council)的作用,认为治理委员会通过搜集和分配网络内关于经验的信息而为地区协商单元提供了一种相互学习的空间。治理委员会最重要的任务就是将多种平行实验的信息转化为最佳实践的绩效标准。这些绩效标准帮助地区单元确定一些相似的经验并从中学习。²多尔夫和萨贝尔强调的这个治理委员会实质也是一种公共权力机构。软治理对公共权力介入的需要使得软治理与硬治理的结合成为必要。对此,埃博林和克韦尔评论说,“开放协调模式不应该成为一支独奏的乐曲,而应该是规制交响乐的前奏。欧盟委员会把开放协调模式视为突入那些传统治理模式很难进入的区域中的一种工具。”³西方学者关于软治理的这些分析实际上印证了本文对软治理与公共权力正相关关系的判断。

五 结语

治理问题的出现反映了一种解构民族国家的努力。从解构的策略来看,碎片化是成本低廉且切实可行的。所以,在治理中出现去公共权力化的趋势是可

¹ [德]贝娅特·科勒-科赫:“对欧盟治理的批判性评价”,第93页。

² Michael C. Dorf and Charles F. Sabel “A Constitution of Democratic Experimentalism”, *Columbia Law Review*, Vol 98, No 2, 1998, p. 316 pp 345- 349

³ Burkard Eberlein and Dieter Kewer “New Governance in the European Union: A Theoretical Perspective”, pp 135.

以理解的。然而,治理的实质是正当且有效地解决问题。而在全球公共领域,许多公共物品是无法通过碎片化的行为体来提供的。在解构民族国家的早期,这些行为体是一种民主的力量,但是随着全球治理的发展,他们自身的一些问题会暴露出来。一方面,非国家行为体的私利欲求会逐渐显现,而这种欲求如果不加干预,则会陷入一种恶性的路径依赖当中。另一方面,非国家行为体的合法性问题也会出现,例如它们是哪些利益的代表,是否可以代表以及是否经过授权。所以,此时公共权力的必要性就逐渐凸显。在这里,虽然没有必要像卢梭一样把公共权力看成道德的公意代表者,但至少可以把它看成一种洛克意义的、必不可少的功能性存在。公共权力可以为非国家行为体提供一种约束框架和民主秩序。约束框架可以把非国家行为体的私益追求限定在不损害公益的范围之内,而民主秩序则引导非国家行为体扩展其代表范围和巩固其合法性基础。治理的多中心内涵与公共权力之间应该是一种矛盾统一的关系。一方面,多中心所暗示的分权弱化了公共权力的优势地位,而公共权力所强调的集权则会削弱非核心行为体的功能发挥,两者在一定程度上是此消彼长的;另一方面,多中心往往导致集体行动的困境,所以需要一种常设的公共权力来保证公共物品的长效供给。而且,如前所述,公共权力可以为多中心提供一种运行的秩序和框架。从这个意义来讲,多中心治理需要以公共权力的发展为补充。这便是本文论述的主旨。在全球治理中,公共权力的发展主要意味着在地区和全球层面形成一些具有秩序功能的强制性或认同性力量。目前欧洲一体化的发展便是在地区层面形成这样的力量,而在全球层面上,一些强有力的国际机制如国际货币基金组织、国际贸易组织等也是正在形成中的类似的公共力量,只是与欧洲层面的发展相比还比较虚弱。本文力图强调,这类公共权力的发展才是未来全球治理的重中之重。当然,这种对公共权力的强调所导致的新问题也会出现,即如何可以保证公共权力所强调的集权不伤害多中心的治理积极性和绩效。这实际上是多中心与公共权力统一关系的另一面。要防止前述新问题的出现,有两点至关重要:第一,在发展公共权力的同时,要保障多中心的主体性和独立地位;第二,公共权力的形成要遵循民主和代议的原则。总之,如何进一步处理多中心与公共权力的关系,将是未来治理研究的重要问题。

(作者简介:高奇琦,华东政法大学政治学研究院讲师;责任编辑:张海洋)

Chinese Journal of European Studies

Vol. 29 No. 3 June 2011

ARTICLES

1 Feature: The Libyan Crisis

ZHOU Hong et al

The second decade of the 21st Century starts with the political turmoil that spread across the Middle East and North Africa which will undoubtedly leave significant imprints on the future world pattern and the international context of China's "peaceful development" and which has thus drawn close attention and great concerns from the Chinese scholars. In view of this, the *Chinese Journal of European Studies*, jointly with the Society of European Political Studies of Chinese Association for European Studies, invites some Chinese scholars to make an analysis of and give their comments on the Libyan Crisis both from the attitudes and actions of such powers as the US, France and Germany and from the strategic standpoints of the EU and NATO. At the same time, some other scholars approach this issue from the perspectives of international relationships, international law and China's diplomacy. It is aimed to promote further researches and wide-ranging discussions on the Libyan Crisis and try to establish a new model for the Chinese academia to respond to the hot international issues.

33 Public Power and EU Soft Governance

GAO Qi

The theory on public-power-decentralization is increasingly becoming a major trend in the global governance studies. Public power is defined as a power capable of enforcing coercion and forming norms in the name of the common will within a certain scope. This paper intends to find out the function of public power in EU governance based on a case study of its soft governance. It is generally believed that the EU's hard governance is mainly promoted by public power and that its soft governance by self-discipline and self-identification of the participants. However, the finding of this paper is that public power is also necessary in EU soft governance. This paper concludes that instead of rejecting the public power, polycentric governance must be

supplemented by the development of the latter

52 An Analysis of the Neo-Populism during the Social Transformation of the Middle and East Europe

XU Gang

During the time of the Third Wave, the Neo-Populism in the Middle and East Europe not only bears some similarities with the traditional Populism, but at the same time carries the characteristics of the new era. In the 1990s, the Neo-Populist parties appeared in the Middle and East European countries. However, they didn't become a mainstream political force at that time. Ever since the 21st Century, and especially after the Middle and East European countries joined the European Union, the profile of the Neo-Populist parties has been greatly heightened and they came to power in many countries successively. Although it is unknown how long the Neo-Populism would be an active actor at the political stage, what is certain is that as a new force in the social transformation process of the Middle and East European countries, it will undoubtedly serve as a "barometer" within the framework of democratic politics and a test standard for the tolerance of representative politics.

70 The Revival of the Right-wing Populist Parties in Western Europe

ZHANG Li

Taking advantage of the fears and the sense of insecurity that permeate in Western Europe caused partly by the financial crisis, the right-wing populist parties have revived in West European countries in the past years. Some new characteristics have been shown in their political ideas and strategies, especially extreme Islamophobia against the Muslim immigrants, refusing European integration and calling for renationalization, and seeking for a "European Union" of the right-wing populist parties. The new development of the right-wing populist parties has in many aspects changed the democratic politics in Western Europe, making cultural recognition and identity politics a new dimension of political cleavage.

81 From the Lisbon Strategy to Europe 2020: An Analysis Based on the Evolution of Governance

ZHENG Chunrong

One innovation of the Lisbon Strategy is the introduction of the soft governance tools introduced "Open Method of Coordination" as an example. However, the failure of