

欧盟委员会与公民社会关系的变迁与反思^{*}

郑春荣

内容提要: 随着欧盟治理的民主合法性危机的突显, 欧盟委员会积极地把公民社会组织纳入欧盟政治过程中。本文通过对欧盟委员会有关公民社会的文件的系统分析, 指出欧盟委员会与公民社会(组织)之间的关系近年来发生了变迁, 这主要体现在: 一方面, 欧盟委员会从只关注咨询利益集团, 转而突出广义的公民社会组织乃至“相关各方”的纳入; 另一方面, 从只关注公民社会组织的提供信息和专家知识的作用, 也就是说对输出合法性的贡献, 转而突出公民社会组织的参与对消除欧盟“民主赤字”、促进欧盟治理的输入合法性的作用。最后, 文章对欧盟委员会纳入战略中存在的问题, 诸如促进参与民主的真实性、公民社会组织概念的泛化与空洞化以及公民社会组织的代表性等, 进行了批评性评价。

关键词: 欧盟 公民社会 利益集团 公民对话 合法性

20世纪90年代中期以来, 随着欧盟治理的民主合法性危机的突显, 欧盟机构重新发现了公民社会的价值, 有迹象表明, 它们逐步把公民社会(组织)参与的关注点从原先的合法性的输出维度转向了合法性的输入纬度。¹ 在消弭欧盟

* 本文的研究工作得到了“同济大学促进对德学术交流基金”的资助。

¹ 弗里兹·W. 夏普夫在其“复合民主方案”(complex conception of democracy)中区分了两种合法性维度: 输入合法性(input legitimacy)是基于真实的参与, 它以拥有对政策措施制定过程施加的影响以及对政策措施表示赞同或反对的可能性为先决条件; 而输出合法性(output legitimacy)强调解决问题的能力, 也就是说效果, 它包括那些负责实施的行为体对这些政策措施的认可, 并指出政策措施是在充分利用可供支配的信息和知识基础上做出的。See Fritz W. Scharpf, *Governing in Europe: Effective and Democratic?* New York: Oxford University Press, 1999; Fritz W. Scharpf, “Democratic Policy in Europe”, *European Law Journal*, Vol. 2, No. 2, 1996。除了以上两个合法性维度, 有学者还提出了传输合法性(throughput legitimacy)维度, 它指的是从输入到输出的传输过程的透明度, 并强调政治行为体决策的问责机制。See Michael H. Aus et al., *Partizipation und Führung in der lokalen Politik*, Baden-Baden: NOMOS, 2005, pp. 19-20。

“民主赤字”的各种讨论方案中,公民社会的参与被寄予厚望。例如,加强公民社会各种形式的参与是欧盟委员会 2001年发布的《欧盟治理白皮书》的主要内容,而且,通过公民社会的参与来实现的“参与民主”写入了《欧盟宪法条约》(第 I-47条),被认为是对代议制民主的有力补充。¹ 据此,“欧盟各机构应通过适当手段,给予公民和代表性利益集团在联盟的一切活动领域中表达和公开交换他们的看法的机会;欧盟各机构应与代表性利益集团和公民社会保持一种开放、透明和定期的对话;欧盟委员会应对相关各方进行广泛的咨询,以确保欧盟行动保持聚合和透明”。这些有关“参与民主”的表述也在后来的《里斯本条约》(《欧盟条约》)部分第 8b条)中得到了保留。

在欧盟机构中,尤其是本身缺乏合法性资源的欧盟委员会和欧洲经济与社会委员会出于机构自身利益,掀起了有关公民社会的讨论,并积极投身于“参与工程”。² 鉴于欧洲经济与社会委员会在欧盟机构中的边缘地位,而近乎拥有立法动议垄断权的欧盟委员会始终是公民社会(组织)行动的首要目标,本文通过对欧盟委员会有关公民社会的文件的系统分析,从历史发展的视角论述欧盟委员会与公民社会(组织)之间关系的各个发展阶段,并指出这种关系发生变迁的特点及其原因,最后对欧盟委员会的公民社会组织纳入战略(involving strategy)进行批评性评价。

一 利益集团作为信息提供者

欧盟委员会从欧洲一体化一开始就积极地与利益集团保持一种公开的对话,通过采纳利益集团的专家意见,来提高其立法动议的专业性和说服力。例如,欧盟委员会在其有关与利益集团的对话的通告中就明确表示:“(欧盟)委员会对于来自外部的倡议始终是开放的。这一态度对于它制定其政策是非常重要的

¹ European Commission, “European Governance: A White Paper”, COM (2001) 428 final 2001.

² 有关参与民主原则在欧盟的产生和发展的详细分析,参见 Stijn Smismans “The Constitutional Labelling of ‘The Democratic Life of the EU’: Representative and Participatory Democracy”, in Andreas Follesdal and Lynn Dobson eds., *Political Theory and the European Constitution*, London: Routledge, 2004, pp. 122–138.

³ See Stijn Smismans “European Civil Society: Shaped by Discourses and Institutional Interests”, *European Law Journal*, Vol. 9, No. 4, pp. 473–495.

的,……这是因为它从这个方面获得的技术信息和倡议对其工作是非常有价值的。”¹在这个阶段,欧盟委员会强调的是与利益集团的信息交流对欧盟政策质量的重要性,换言之,利益集团主要被视作收集技术信息的手段,但还未提及这些非国家行为体可能做出的合法性贡献,而且把公民社会纳入欧盟政治过程尚未被作为主题提出来。

自20世纪80年代中期《单一欧洲法令》通过以来,游说集团数量和活动迅速增加,鉴于此,欧盟委员会认为有必要更好地、更加透明地发展与游说集团之间的关系。²但是,与采取了限制性的结构化措施的欧洲议会不同——欧洲议会引入了一个授权体系、公布了一个公共的、经授权的游说人士集团表——另外对申请授权的游说人士/集团规定了一个强制性的行为准则(欧洲议会业务规章附件Ⅹ第3条)。³对于欧盟委员会而言,开放性是最高原则,所以它选择的是一种柔性的、利益集团自我规制的手段:在欧盟委员会1992年的上述通告中,欧盟委员会仅表示准备编制一个非营利组织总表,但是纳入这个信息汇总表并不意味着欧盟委员会的正式认可或赋予特殊权利。此外,欧盟委员会还鼓励营利组织自己编制一个汇总表,并要求利益集团依据它建议的最低标准自愿制定自己的行为准则。在实践中,仅有少数专业咨询人士或咨询公司自愿接受了最低程度的行为准则。⁴由此可见,欧盟委员会的目标仅仅在于确保与游说人士交往的透明度,以此作为对利益集团影响力过大的批评日益加剧的回应。⁵

如果说欧洲一体化之初主要是与市场相关的政策领域如经济或农业领域的特殊利益集团(special interests)以提供咨询的方式参与欧盟政治过程,那么随着20世纪80年代中期《单一欧洲法令》的通过而发生的欧盟权力向环境政策、消

¹ European Commission, “Commission Communication, An Open and Structured Dialogue between the Commission and Special Interest Groups (SEC (92) 2272 final)”, Brussels Official Journal of the European Communities 93/C 63/02.

² See Sonia Mazey and Jeremy Richardson eds., *Lobbying in the European Community*, Oxford: Oxford University Press, 1993; Sonia Mazey and Jeremy Richardson “The Commission and the Lobby”, in Geoffrey Edwards and David Spence eds., *The European Commission*, London: Longman, 1997, pp. 169–187.

³ Thomas Schaber “The Regulation of Lobbying at the European Parliament: The Quest for Transparency”, in Paul H. C. Neys et al. eds., *Lobbying, Pluralism and European Integration*, Brussels: European University Press, 1998, pp. 208–221.

⁴ European Commission, “Green Paper: European Transparency Initiative”, COM (2006) 194 final, 2006, pt. 3.2.

⁵ 出于这个目的,欧盟委员会还同时发布了“增强(欧盟)委员会工作透明度的公告”,参见 European Commission “Commission Communication: Increased Transparency in the Work of the Commission”, Official Journal of the European Communities 93/C. 63/03.

费者保护等领域的扩展,那些代表环境保护、人权、女性权利以及消费者保护等分散利益 (diffuse interests) 的非政府组织在欧盟层面的共同行动也明显增加,并进入了欧盟机构的视野。¹

二 “公民对话”作为社会政策规制的支持手段

虽然如前所述,欧盟委员会从 20 世纪 80 年代中期以来就已经与诸如环境政策和发展政策领域的非政府组织建立了紧密联系,但是,直到 90 年代中期,欧盟委员会才开始提出通过促进与公民社会组织的互动 (如信息沟通、咨询等),即所谓的“公民对话”,来提高欧盟决策的合法性,由此启动了它有关公民社会组织角色的规范讨论。

1996 年,欧盟委员会负责“就业、社会事务和机遇均等”的总司 (DG V) 提出了“公民对话”的方案。此前,该部门曾经积极促进与社会伙伴之间的“社会对话”,²并积累了许多经验,如今它积极推动“公民对话”,显然是想仿效“社会对话”的成功经验。“公民对话”的兴起还与以下两个原因有关:

其一,性别、青少年、社会排斥、残疾和种族等议题在 20 世纪 90 年代成为主导议题,在这些议题领域扮演重要角色的是传统的社会伙伴以外的组织,例如合作社、互助团体和慈善团体等,因此,对这些组织的咨询以及把这些组织纳入到立法动议的草拟和实施过程变得越来越重要;

其二,“公民对话”的提出也在于适应尤其体现于社会政策领域的、从规制性政策到“软法” (soft law) 的政策变革——沃尔夫冈·施特雷克 (Wolfgang Streek) 称之为“新自愿主义”的发展方向:³在《马约》签订前后,欧盟政治制度尤其是欧盟委员会的“民主赤字”成为众矢之的,加之条约中辅助性原则的写入,迫使欧盟委员会在社会规制方面退缩至防御地位。有鉴于此,欧盟委员会社会事务总司希望通过这些社会领域非政府组织的参与,建立起一个有利于欧洲

¹ 也有学者用代表私利的团体 (private interests) 和代表公益的团体 (public interests) 来区分不同类型的社会行为体。See Carlo Ruzza “‘Frame Bridging’ and the New Politics of Persuasion, Advocacy and Influence”, in Alex Warleigh and Jenny Fairbrass eds., *Influence and Interests in the European Union: The New Politics of Persuasion and Advocacy*, London: Europa Publications, 2002, pp. 93–117.

² 有关“社会对话”的详细分析,参见郑春荣:“规范分析视角下的欧盟新型治理模式:‘社会对话’”,《欧洲研究》2008 年第 2 期,第 104–120 页。

³ See Wolfgang Streek “Neovoluntarism: A New European Social Policy Regime?”, *European Law Journal*, Vol 1, No 1, 1995, pp. 31–59

社会政策干预的长期性的支持网络,由此,“公民对话”可以成为一种克服若干成员国(尤其是英国)阻挠欧盟委员会在社会政策领域规制的有效手段,但又不至于过于侵蚀成员国在社会政策上的特权。¹

1996年3月,即政府间会议开始前夕,在欧盟委员会社会事务总司以及欧洲议会社会与就业政策委员会共同倡议下,召开了第一届社会政策论坛,有1000多名代表参加了论坛,他们主要来自社会政策领域的非政府组织。这个每两年举行一次的论坛的目的就在于,“除与成员国机构进行政治对话以及与社会伙伴的社会对话以外,逐步建立起真正的公民对话”。²该论坛被视为“公民对话”的开端。自此,社会事务总司通过这个论坛就欧洲社会政策的总体方向进行广泛、系统地咨询。

此外,为了支持社会政策论坛的准备工作以及促进“公民对话”的发展,25个欧洲非政府组织网络在1995年组建了欧洲社会领域非政府组织平台(Platform of European Social NGOs)。作为一个与欧盟机构进行合作与互动的持久架构,这个平台不久之后就成为欧盟委员会与第三部门(志愿部门)就相关的政策议题进行咨询的优先伙伴。”该论坛的主要任务是,就共同感兴趣的议题形成共同立场并推动它们在欧盟机构中的传播、促进成员间互动交流思想,以及为欧洲社会政策论坛的组织作出贡献,并在成员间传递相关信息。³

1997年,欧盟委员会(在社会事务总司以及负责企业政策、贸易、旅游与社会经济的总司主导下)发布了一份关于第三部门和基金会的通告。⁴在通告中,这些组织被确认为社会政策的基础以及公民参与的基地。但是通告中提到“公民对话”的内容很少,即使提到了,也只是表示,“公民对话”主要是为了让公民了解社会政策的发展状况,尤其是同社会排斥以及歧视作斗争的措施的实施情

¹ See Stijn Smismans “European Civil Society: Shaped by Discourses and Institutional Interests”, pp. 475–476; Mark Carley ed., *European Social Policy Forum, Summary Report* Brussels 1998.

² European Commission, “Communication on Promoting the Role of Voluntary Organisations and Foundations in Europe”, COM (97) 241 final 1997 pt 9.7. 在该文件中,欧盟委员会还表示,这一形成中的“公民对话”有以下两个主要目的:一是“确保志愿部门(voluntary sector)[又称第三部门]的观点和基层经验能被欧洲层面的政策制定者系统地考虑,以便制定的政策能更符合实际需求”;二是“把信息从欧洲层面向下传播到地方层面,以便公民了解发展情况,能够感受到是欧洲建设的组成部分,可以看到它对他们自身状况的重要性,从而提高透明度和促进公民身份的发展”。

³ 如今,欧洲社会领域非政府组织论坛大约有40个代表性的欧洲社会领域非政府组织网络作为其成员, <http://www.socialplatform.org/>, 2008年8月19日访问。

⁴ Mark Carley ed., *European Social Policy Forum, Summary Report* pp. 10–11.

⁵ European Commission, “Communication on Promoting the Role of Voluntary Organisations and Foundations in Europe”.

况。由此可见,欧盟委员会的关注点仍然在于第三部门在欧洲社会政策中的角色,公民社会还未被作为欧盟治理和民主合法性的关键因素得到认可。

三 公民社会的参与作为提高欧盟治理的民主合法性的工具

20世纪90年代末,有多个事件导致欧盟机构日益关注公民社会在政治过程中的角色。在艰难批准《马约》之后,欧盟开始萌发给予欧洲公民一个中心地位的想法。在《阿约》的准备过程中,“贴近公民”已经成为一个优先议题,但是令非政府组织失望的是,他们提出的为“公民对话”引入条约依据的要求未能实现。其后爆发的非政府组织的资助危机¹促使非政府组织,尤其是欧洲社会领域非政府组织平台,进一步强化了其“公民对话”稳定的制度化的要求。在欧盟委员会方面,作为对桑特领导下的欧盟委员会的腐败丑闻所引发的合法性危机的回应,普罗迪为首的欧盟委员会倡导了对“欧盟治理”的反省,在这个过程中,公民社会的角色以及与公民社会组织的对话正式成为了欧盟委员会所追求的欧盟“新型”治理的重要组成部分。

(一) 对非政府组织的民主合法化作用的首次论述

面对不断增强的、要求“公民对话”制度化的呼声,2000年年初,欧盟委员会公布了一份讨论文件——“欧盟委员会与非政府组织:建立一种强有力的伙伴关系”。²该文件在定义非政府组织时,引用了1997年文件对“志愿组织”界定的特征,欧盟委员会甚至在新文件中也未把非政府组织与公民社会的其他组织区分开来。值得注意的是,这份文件试图梳理欧盟委员会与所有政策领域非政府组织的临时性联系和结构化对话与合作机制等,而不再局限于社会政策领域。事实上,尽管有关“公民对话”的讨论最初发源于社会政策领域,但欧盟委员会

¹ 1998年5月12日,欧洲法院在英国诉欧盟委员会案件(Case C-106/96)中判定欧盟委员会资助86个反社会排斥项目的决定无效。为了避免进一步的非难,欧盟委员会决定暂停多个缺少明确法律依据的资助项目。这给众多(欧洲)非政府组织带来了严重的问题,这是因为它们不仅从欧盟获得了项目资助,而且其中许多组织甚至完全依赖于欧盟的资助。资助危机一方面促使社会领域非政府组织(尤其在欧洲社会领域非政府组织平台协调下)与发展领域和人权领域的非政府组织组成了联盟,另一方面使得非政府组织引起了欧盟机构的广泛关注。虽然在当年年末,绝大多数预算线被解冻,但是,由于缺乏强有力的法律依据,非政府组织的资金保障长期来看仍不明了。See Mark Carley ed., *European Social Policy Forum, Summary Report*, pp 12-13 58-59

² European Commission “Commission Discussion Paper The Commission and Non-governmental Organisations Building a Stronger Partnership”, COM (2000) 11 final 2000

同样与发展政策、人权、环境与消费者保护政策领域的非政府组织保持着联系。鉴于在不同的政策领域这种联系与对话形式不一,欧盟委员会建议制定一系列清晰的指导方针,包括参加对话和咨询程序的非政府组织必须符合的标准,以确保系统的、定期举行的非政府组织咨询的合乎目的性、效率与透明度,以及更好地使用为此设立的预算资金。

最重要的是,在文件中,欧盟委员会突出了非政府组织对民主合法化的作用,并第一次阐明了与公民社会合作的原因与目标。文件指出,最主要的原因是为了促进参与民主:“欧盟的决策过程主要从经选举产生的欧洲人民的代表获得合法性。但是,非政府组织可以在欧盟内外为促进参与民主作出贡献”。这是因为“成为相关组织的成员使得公民能积极参与政治生活……。非政府组织越来越多地被视为公民社会的组成部分以及民主治理体系的、富有价值的支柱。”文件中提到的与公民社会合作的另外的原因在于,非政府组织可以代表某些公民团体(尤其是弱势群体)的利益,而且可以利用它们的专业知识,来参与欧盟政策的制定以及欧盟资助的项目的管理、监督和评价;最后,欧洲非政府组织网络可以为“欧洲公共领域”的形成作出贡献,并参与欧洲一体化。

虽然该文件包含了上述新意,但是,它毫无法律约束力,只是一份讨论文件,连“通告”的正式特征也不具备。此外,正如欧洲经济与社会委员会在其针对该文件的表态¹中所指出的,欧盟委员会的讨论文件主要是为了更有效构建与欧洲非政府组织的关系,而不是为“公民对话”的定义和实施作出贡献,毕竟文件中所提到的只是与非政府组织之间的沟通形式,虽然在欧盟委员会看来,文件中的论述也基本上适用于整个公民社会。

(二)《欧盟治理白皮书》及其后续措施:与公民社会关系的结构化

公民社会的纳入和欧盟治理合法性之间的关系在欧盟委员会2001年发布的《欧盟治理白皮书》²中得到了特别强调。在白皮书中,欧盟委员会要求欧盟政治过程普遍开放并向公民社会行为体咨询,而“开放”和“参与”是欧盟委员会定义的良治的五大原则中的两项。在欧盟委员会看来,参与不仅可以提高欧盟

¹ Economic and Social Committee “Opinion of the Economic and Social Committee on the Commission Discussion Paper ‘The Commission and Non-governmental Organisations Building a Stronger Partnership’”, Official Journal of the European Communities C 268/67, 2000 pt 5.

² European Commission, “European Governance – A White Paper”.

治理的效果,还可以提高欧盟治理的民主合法性。¹

在白皮书中,欧盟委员会援用欧洲经济与社会委员会的观点,采用了对公民社会(组织)的宽泛定义:“欧盟委员会此前的文件关注的重点是非政府组织;而白皮书认为,公民社会不仅包括非政府组织,还包括工会和雇主协会(即社会伙伴)、职业协会、公益团体、社会基层组织(如青少年组织或家庭协会)以及旨在让公民参与地方和社区生活的组织(尤其是教会和宗教团体)。”欧盟委员会之所以倾向于尽可能宽泛地定义公民社会,显然是认为,公民社会组织的各类参与和咨询论坛均可被视作欧盟(委员会)的合法性资源。

除了对公民社会的广泛定义,白皮书中也包含了欧盟委员会对与公民社会之间的关系加以结构化的建议,这些建议基本上复制了上述欧盟委员会2000年发布的、与非政府组织伙伴关系的文件中的建议,主要包括设立一个现有的咨询结构以及被咨询的公民社会组织总表,以及制定咨询的最低水准(行为准则),目的在于提高咨询的透明度和效果。与此同时,改善公民社会组织的结构、提高它们的责任感,并为公民社会的开放性做出贡献。

结合白皮书的上述建议,欧盟委员会设立了一个“CONECCS”数据库。²“CONECCS”网站³一方面向欧盟层面提供公民社会组织的信息,⁴另一方面还包含有关欧盟委员会用来咨询公民社会的咨询委员会和其他咨询结构的信息。必须指出,公民社会组织在“CONECCS”的登记基于自愿原则,而且登记后也无

¹ 这一公民社会方案在白皮书中的中心地位与《欧盟基本权利宪章》制订过程中的经验也有关系,该宪章是在白皮书公布前数月,经由成员国政府和议会的代表、欧洲议会和欧盟委员会的代表组成的大会通过的。公民社会组织在大会中并无正式地位,但是通过“听证会”上的咨询以及向大会成员发送电子邮件等,得以施加非正式的影响,由此大会成为了“与公民社会对话的成功范例”。See F. Deboche-Gaudiez “The Convention on a Charter of Fundamental Rights: A Method for the Future?”, *Notre Europe Research and Policy Paper*, No 15, Paris 2001.

² Economic and Social Committee, “The Role and Contribution of Civil Society Organisations in the Building of Europe”, CES 851/99 D/GW, Brussels 1999 pt 8 1

³ European Commission, “European Governance: A White Paper”, p 19; See also European Commission, “Communication from the Commission: Towards a Reinforced Culture of Consultation and Dialogue – General Principles and Minimum Standards for Consultation of Interested Parties by the Commission”, COM (2002) 704 final 2002 p 6

⁴ “CONECCS”为“Consultation of the European Commission and Civil Society”的缩写,意即“咨询、欧盟委员会与公民社会”。这个数据库从2002年6月起完全启用,随着新的数据库“利益代表登记表”的启用而关闭。

⁵ [Http://europe.eu.int/civil_society/coneccs](http://europe.eu.int/civil_society/coneccs)

⁶ 有趣的是,欧盟委员会在另一份文件中表示,鉴于公民社会组织概念定义非常广泛,因此“CONECCS”也可以称为欧洲利益集团(游说集团)的数据库。See European Commission “Green Paper European Transparency Initiative”, COM (2006) 194 final 2006 pt 3. 1.

特别授权。也正是由于不登记也不会带来不利后果,所以公民社会组织未必有动力自愿登记。有鉴于此,欧盟委员会在“欧盟透明度倡议行动”范围里,决定设立“一个欧盟与利益代表关系框架”,包括登记表和行为准则。¹ 这里,欧盟委员会希望登记的利益代表(interest representatives)是指,从事“旨在对欧盟机构的政策拟订与决策过程施加影响的活动”的实体。登记是自愿的,但登记的利益代表必须承诺遵守欧盟委员会拟订的行为准则。登记后,在就相关领域开展咨询时,它们将自动获得咨询。欧盟委员会还就行为准则引入了一个监控和实施程序:若出现违反情况,每位公民均可就利益代表蓄意违反行为准则的情况向欧盟委员会提出申诉,欧盟委员会则可采取临时从登记表中删除或者中止所有从登记中能获得的好处的措施;若情况严重或属屡犯,可以把该组织最终清除出登记表。由此可见,欧盟委员会仍然优先考虑利益集团的自我规制,只是增加了登记的激励元素。但是欧盟委员会对于这样一种柔性机制似乎也心存顾虑,它表示,若特定时间后的审查表明这一自我规制体系是无效的,可以考虑引入强制性措施体系(包括强制性的行为准则和强制性登记)。

此外,在经过广泛咨询后,² 欧盟委员会在2002年发布了一份关于“对有关各方咨询的总体原则和最低水准”的通告。”该文件最高的目标在于所有相关各方按规定获得咨询。值得注意的是,欧盟委员会在文件中使用了显得更加宽泛的“相关各方”(interested Parties)的概念,虽然欧盟委员会也援引《欧盟治理白皮书》强调了公民社会组织的特殊地位。文件中提到的总体原则具体包括(行为体的)参与、(欧盟机构的)开放性与责任感、(欧盟政策的)效果以及(欧盟委员会各个办事处的政策与行为的)聚合性。文件中制定的最低水准,于2003年生效,包括给予相关各方至少8周的答复时间,并对收到的表态给予确认,而且把咨询的结果在因特网上公布。出于这个目的,欧盟委员会设立了一个用于信息通告、文件发布和咨询(包括公开咨询和特定目标群体咨询)的中心门

¹ European Commission, “Communication from the Commission European Transparency Initiative A Framework for Relations with Interest Representatives (Register and Code of Conduct) (SEC (2008) 1926)”, COM (2008) 323 final 2008

² European Commission, “Communication from the Commission Consultation Document Towards a Reinforced Culture of Consultation and Dialogue— Proposal for General Principles and Minimum Standards for Consultation of Interested Parties by the Commission”, COM (2002) 277 final 2002

³ European Commission, “Communication from the Commission Towards a Reinforced Culture of Consultation and Dialogue— General Principles and Minimum Standards for Consultation of Interested Parties by the Commission”.

户网站“您在欧洲的声音”(Your Voice in Europe)。¹

最后,欧盟委员会在文件中明确指出,和“社会对话”不同,它对相关各方的咨询(以及开展“公民对话”)是自愿的;它将不引入有法律约束力的咨询程序,并坚持它的咨询程序与正式决策程序之间的区分,换言之,它不会赋予相关各方以表决权。²

四 评价与反思

欧盟委员会由于掌握着立法动议权,从欧洲一体化一开始就是利益集团游说的主要目标;自身资源匮乏的欧盟委员会也始终对利益集团保持着一种开放的态度。但是,长时间以来,欧盟委员会对利益集团的咨询主要为了获取信息与专家知识,以提高其立法动议的说服力。在20世纪90年代中期,欧盟委员会社会事务总司启动了“公民对话”,虽然咨询和对话的对象扩展到了社会政策领域的非政府组织,但是“公民对话”的目的仍然仅在于为欧盟委员会的社会政策干预建立支持性网络。直到20世纪90年代末,随着欧盟民主合法性危机的加剧,欧盟委员会的纳入战略无论在对象还是目标上均发生了转变:一方面欧盟委员会的纳入对象不再局限于利益集团或社会政策领域的非政府组织,而是拓展到了广义的所有公民社会组织乃至几乎无所不包的“相关各方”;另一方面,欧盟委员会纳入公民社会组织的目的由原来的只重视这种纳入所能带来的专家知识及其对立法动议的支持,也就是说对输出合法性的贡献,转而——至少在言论上——突出公民社会组织的参与对消除欧盟的“民主赤字”,或者说促进欧盟治理的输入合法性所能作出的贡献。

但是,仔细解读书盟委员会的文件,我们不难发现,欧盟委员会的纳入战略

¹ http://europe.eu.int/yourvoice/index_en.htm.

² European Commission, “Communication from the Commission. Towards a Reinforced Culture of Consultation and Dialogue – General Principles and Minimum Standards for Consultation of Interested Parties by the Commission”, p. 5. 9. see also European Commission “Report from the Commission on European Governance”, COM (2002) 705 final 2002, pt. 3. 1. 3. 欧盟委员会的这一决定,显然是对欧洲议会 对公民社会参与态度的回应:欧洲议会在它的关于《欧盟治理白皮书》的决议中认为,“公民社会组织虽然重要,但不可避免地是部门性的,不能被认为有其自身的民主合法性”,它同时确定,“对相关各方的咨询[……]始终只能是拥有民主合法性的立法机构的程序与决策的补充,而非替代;在立法程序中,只能由部长理事会和议会作为共同立法机构[……]负责地决策”。See European Parliament “Resolution on the Commission White Paper on European Governance”, COM (2001) 428, A5- 0399/2001, 2001, pt. 11a. 11h.

有着许多模糊不清乃至相互矛盾的地方,这阻碍了欧盟委员会纳入战略目标的实现。

(一)促进参与民主的真实性¹

在参与民主上,贝娅特·科勒-科赫(Beate Kohler-Koch)和芭芭拉·菲因克(Barbara Fink)建议区分两种理论方案:参与的原则化方案(a principled conception)和参与的功能化方案(a functional conception),前者要求参与满足平等、公平和包容等民主基本原则,后者则强调参与的产出或者说对“善治”的贡献。²这事实上与本文开头所提到的参与的两种维度是出于促进输入合法性还是输出合法性的目的的道理相同。斯蒂恩·斯密思曼斯(Stijn Smismans)批评说,欧盟委员会投身“参与工程”是出于机构自身利益,且为功能效率所驱动,是把参与作为满足它的信息需求和确保欧盟政策措施实施的手段,并非或者说较少是真正出于程序民主的考虑。”在贝娅特·科勒-科赫看来,把注意力集中在重效率与效果的输出合法性,这是一种“对政治合法性的技术官僚式理解”。³

回顾欧盟委员会与公民社会关系的历史变迁,让我们对上述批评的理解更为深入。欧盟委员会虽然“自导自演了”有关欧洲公民社会对欧洲民主建设的讨论,但是,从《欧盟治理白皮书》的后续具体举措之一的“咨询的总体原则和最低水准”上来看,欧盟委员会赋予公民社会组织的仍然只是咨询的可能性,唯一的区别是对咨询结构与程序的进一步结构化,目的是为了改善咨询的透明度,但

¹ 此处并不从规范层面探讨公民社会参与对欧盟民主建设的作用以及参与民主与其他民主形式的兼容性,这一方面内容可参见 Beate Kohler-Koch and Berthold Rittberger eds., *Debating the Democratic Legitimacy of the European Union*, Lanham: Rowan & Littlefield Publishers, 2007; Beate Kohler-Koch, Dirk De Bièvre and William Mahoney eds., *Opening EU-Governance to Civil Society: Gains and Challenges*, CONNEX Report Series No. 5, Mannheim, <http://www.connex-network.org/series>, 2008年9月10日访问。

² Beate Kohler-Koch and Barbara Fink, “The Institutional Shaping of EU-Society Relations: A Contribution to Democracy via Participation?”, *Journal of Civil Society*, Vol. 3 No. 3, 2007, pp. 205–221. 在最近的一份文献中,贝娅特·科勒-科赫和伯特霍尔德·里藤伯格则提出用参与的工具化方案(an instrumental conception)和参与的内在于方案(an intrinsic conception)来区分两者, See Beate Kohler-Koch and Berthold Rittberger, “Charting Crowded Territory: Debating the Democratic Legitimacy of the European Union”, in Beate Kohler-Koch and Berthold Rittberger eds., *Debating the Democratic Legitimacy of the European Union*, Lanham: Rowan & Littlefield Publishers, 2007, pp. 1–29.

³ Stijn Smismans, “The Constitutional Labelling of ‘The Democratic Life of the EU’: Representative and Participatory Democracy”, pp. 126–128.

⁴ Beate Kohler-Koch, “The Commission White Paper and the Improvement of European Governance”, in Christian Joerges, Yves Meny and J. H. H. Weiler eds., “Mountain or Molehill? A Critical Appraisal of the Commission White Paper on Governance”, Jean Monnet Working Paper 6/01, Florence: European University Institute, 2001, pp. 177–184, <http://www.eui.eu/RSCAS/e-texts/WPGovernance.pdf>, 2008年12月6日访问。

欧盟委员会无意像对待“社会对话”那样给予公民社会组织决策权,更何况欧盟委员会努力改进的只是咨询的准备与实施过程的透明度,但对于欧盟委员会对公民社会组织的表态如何“过滤、吸收”,却仍然缺乏足够的透明度保证。其次,欧盟委员会通过引入(网上)公开咨询机制,意图同时兼顾开放性、透明度和包容性,¹虽然每位公民和每个组织均被呼吁参与表态,但是由于利益集团的资源配置优势以及欧盟委员会看重的是表态的专业性与质量,所以普通公民并没有能力和意愿参与进来;即使他们参与了,他们的意见也会被“淹没”。因此,在实践中,欧盟委员会遵循的并非普遍的公民参与,而是更多关注公民社会组织的参与,按照保尔·马格内特(Paul M agnette)的说法,欧盟委员会推行的是一种有限的或者说精英式的参与方案。²

(二) 公民社会组织概念的泛化与空洞化

欧盟委员会在有关它与公民社会关系的文件里,针对其纳入战略的目标群体,分别使用了不同的概念,从最初的利益集团,到志愿组织(第三部门)、非政府组织,一直到《欧盟治理白皮书》中的公民社会(组织)。而且,欧盟委员会对公民社会组织给予了非常宽泛的定义,甚至把社会伙伴以及职业协会等也包容了进来。把雇主代表,也就是说私人企业主,纳入公民社会组织的定义,遭到了其他组织,尤其是非政府组织的批评,它们认为,公司游说在欧盟已经很强势,一个结构化的对话必须仅关注于代表公共利益的组织。无论如何,公民社会组织概念的泛化,使得它与其他利益集团毫无区分,这最终导致公民社会组织概念变得空洞、没有实际意义。

欧盟委员会对公民社会组织与其他利益集团不加区分,这也体现在有关“咨询的总体原则和最低水准”的文件中,尽管欧盟委员会再次强调了公民社会组织有着特殊意义,但却使用了“相关各方”的概念,把公民社会组织也涵盖在这个概念里面,而且它在咨询标准中也未明确区分代表公共利益或弱势群体利

¹ 对此详细的批评性分析可参见 Rainer Eising and Beate Kohler-Koch, “Interessenpolitik in europäischem Mehrebenensystem”, in Rainer Eising and Beate Kohler-Koch eds., *Interessenpolitik in Europa*, Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft 2005, p. 58

² See Paul M agnette, “European Governance and Civic Participation: Beyond Elitist Citizenship”, *Political Studies*, Vol. 51, 2003, pp. 126–128.

益的非政府组织以及其他利益集团和游说人士。¹由此可见,欧盟委员会把实现最大的包容性放在第一位,却未能同等兼顾不同利益之间的平等代表和参与,这一点也反映在欧盟委员会设立的新的登记表中:截止2008年11月13日,531个登记在“利益代表登记表”的组织中,有304家是公司和经济领域的利益集团(其中包含13家工会组织),占近60%,而非政府组织及其联合会仅为114家,仅占20%左右。

(三)公民社会组织的代表性

除了广泛的、更确切地说是模糊的共识,即被咨询的公民社会组织必须具有代表性以外,代表性的概念仍然是不清楚的,甚至是有争议的。²在公民社会组织代表性定义方面,欧洲经济与社会委员会是绝对的先导者,它先是在其1999年的“公民社会的角色及其对欧洲一体化的贡献”的自发表态中,首先提出了参与“公民对话”的公民社会组织应具备质和量两方面的代表性,³后来,在《欧盟治理白皮书》编制前后,则进一步建议了构成代表性的具体的质的标准(如自主性、内部民主结构、相关专业知识和量的标准(有关会员、行动和有效期等内容)。⁴在2006年,欧洲经济与社会委员会更是专门通过了一份“有关公民对话中的公民社会组织代表性”的文件,其中除了重申其建议的代表性标准以外,还提出了一个三维的评价代表性的程序。⁵

欧盟委员会在其文件中反复提到代表性问题,例如在2000年的讨论文件中,欧盟委员会在代表性因素以外,还列举了其他在它看来同等重要的因素,诸

¹ 欧盟委员会在有关“咨询的总体原则和最低水准”的文件中,针对“面向特定目标群体的咨询”,只是表示在确定咨询对象时,在必要时兼顾以下代表之间的均衡性:(1)社会委员会与经济委员会的代表之间;(2)大型和小型集团或公司的代表之间;(3)拥有广泛成员的实体(如教会和宗教团体)和特定的目标群体(如妇女、老年人、失业人员或少数民族)的代表之间;(4)欧盟内的组织和非成员国的组织的代表之间。See European Commission, “Communication from the Commission Towards a Reinforced Culture of Consultation and Dialogue— General Principles and Minimum Standards for Consultation of Interested Parties by the Commission”, pp. 19–20.

² See Kenneth A. Armstrong “Rediscovering Civil Society: The European Union and White Paper on Governance”, *European Law Journal*, Vol 8 No 1 2002 pp 126–128.

³ Economic and Social Committee, “The Role and Contribution of Civil Society Organisations in the Building of Europe”, pt 9.1.

⁴ Economic and Social Committee “Organised Civil Society and European Governance the Committee’s Contribution to the Drafting of the White Paper”, CES 535/2001, 2001, pt 3.4.1; Economic and Social Committee “Opinion of the Economic and Social Committee on European Governance a White Paper”, COM (2001) 428 final CES 357/2002 2002, pt 4.2.4.

⁵ European Economic and Social Committee, “Opinion of the European Economic and Social Committee on The Representativeness of European Civil Society Organisations in Civil Dialogue”, 2006/C 88/11, Official Journal of the European Communities C 88/41, 2006.

如非政府组织至今为止的贡献和经验及其参与讨论的能力,从中可以看出,提供好的专家意见对于欧盟委员会而言似乎特别重要。在《欧盟治理白皮书》中,欧盟委员会在针对某些已建立咨询的固定机制的领域提出的进一步发展“伙伴关系”的建议中,要求这些将从欧盟委员会获得额外咨询的公民社会组织确保开放性和代表性,但是欧盟委员会仍未指出对此该适用怎样的标准。¹

最后,在有关“咨询的总体原则和最低水准”文件中,欧盟委员会区分了“公开的”咨询程序和“面向特定目标群体的”咨询程序,并表示,这些目标群体应按照“明确”的标准加以挑选。欧盟委员会在该文件中同时强调了它重视有代表性的欧洲组织的表态,并阐述了欧洲经济与社会委员会有关挑选公民社会组织参加“公民对话”的代表性标准。但是,欧盟委员会并未采用欧洲经济与社会委员会建议的“限定性”标准,它提出的“特定目标群体”的挑选标准——似乎有意避免使用“代表性”这个词——相比较而言更具弹性和包容性,毕竟欧盟委员会确定目标群体是要保证“(所有)相关各方有机会表达意见”。

由此可见,欧盟委员会事实上处在一个两难困境中,一方面它认为参与的公民社会组织应该是有代表性的,以此论证欧盟委员会把它们作为欧洲公民社会意见的权威代表是正确的。但是,另一方面,欧盟委员会又担心,严格的代表性标准会损害它与公民社会对话的开放性和包容性,会把某些能提供相关经验和专家知识的组织排斥在外。可能更根本的问题在于,过多的结构化要求也会使得公民社会组织日益集中化、精英化,甚至越来越多地像专业公司乃至游说集团那样运作,从而使它们失去其应有的自主性、多样性和沟通开放性等特征,这又最终会促使欧盟委员会所追求的公民社会组织的代表性和问责性更难以实现。”

(作者简介:郑春荣,同济大学欧盟研究所/德国问题研究所副研究员;责任编辑:宋晓敏)

¹ European Commission, “European Governance – A White Paper”, pp. 22–23.

² European Commission, “Communication from the Commission: Towards a Reinforced Culture of Consultation and Dialogue – General Principles and Minimum Standards for Consultation of Interested Parties by the Commission”, p. 11, 19.

³ See Kenneth A. Armstrong, “Rediscovering Civil Society: The European Union and White Paper on Governance”.

provide some typical cases of the complex relation between religion and diplomacy, but be of great benefit for us to understand the true picture of the European diplomacy, and even of the international relationships as a whole

126 Reflections on the Transformation of the Relationships between the European Commission and the Civil Society

ZHENG Chunrong

With the revelation of the democratic legitimacy crisis of the EU Governance, the European Commission has been engaged actively in involving the civil society into the EU political process. Through a systematic analysis of the European Commission's documents concerning the civil society, this article points out that the relations between the European Commission and the civil society have changed in recent years in a twofold way. On the one hand, the European Commission turns from paying attention only to consulting the special interest groups to emphasizing the involvement of the widely defined civil society and even of all the "interested parties". On the other hand, instead of attaching importance only to the functions of the civil society to provide information and expert knowledge, in other words, to its contribution to the output legitimacy, the European Commission turns to emphasise its contribution to eliminating the EU's democratic deficit and to promoting the input legitimacy of the EU Governance. This article finally gives a critical assessment of the existing problems in the European Commission's involving strategy, such as the authenticity of participatory democracy, the wide-ranged but empty concept of civil society as well as its representativity, and so on.

140 The Policy Networks Theory and the European Foreign Policymaking

WANG Hongyu

The EU foreign policymaking under its multilevel governance system has its own characteristics and limitations in that it needs the flexibility and resource application capacity of network organisations to overcome the complexity and hierarchy of the EU's formal decision-making process and to improve the interest mediation and problem-solving ability of the EU's foreign policy. The policy networks theory possesses obvious theoretical advantages in analysing and understanding issues like the interest intermediation, network structure, cooperation promotion and public-private coordination. By linking the policy networks theory with the EU's foreign policymaking, this paper intends to examine how the informal actor clusters influence the process of European foreign policymaking.

ACADEMIC ACTIVITIES

151 "50 Years of the EU Law: Retrospect and Prospect"

HUANG Deming LIU Xiameng ZHANG Chi LI Wenbo