

【国际关系研究】

# 欧洲一体化进程中的欧盟治理

文 峰

(暨南大学 东南亚研究所 广东 广州 510632)

【摘要】地区治理与地区一体化相互依存、相互强化。随着一体化进程的推进,欧盟构建了独特的多主体、多层次、多模式的治理体系,并取得了较好成效,使欧盟成为当今国际社会的重要力量。但同时,它也面临着共同利益与国家利益协调、欧盟内部政策协调、治理效率与主权让渡等方面的发展困境。欧盟治理仍然处在不断的调整与转变过程当中。

【关键词】欧洲一体化; 欧盟治理; 地区治理

【中图分类号】D814.1

【文献标识码】A

【文章编号】1000-5072(2010)03-0240-06

## 一、地区一体化与欧盟治理的缘起

20世纪90年代以来,国家间相互依赖加深,主权界限模糊,跨国非政府组织与市民社会组织在国际政治经济事务中扮演着越来越重要的角色。全球化创造了一种新的世界经济和世界社会。对此,以罗西瑙为代表的学者提出了“全球治理”。与此同时,各种因素所形成的合力推动国家治理和善治向国际层面延伸,激发了学术领域对全球治理的研究。但事实上,先于全球化发展的是早已成为现代国际政治经济关系现实状态的地区一体化,而学界对与其相伴和涵构的地区治理却相对关注不足。欧盟作为地区一体化的成功样板,迄今已发展成拥有27个成员国的超国家组织。地区治理与地区一体化之间有一种相互依存、相互强化的关系。<sup>[1][5]</sup>随着欧盟的进一步扩大,区域内差异性、复杂性、冲突性等特性愈益突出,治理显得尤为重要。因此,加强对欧盟治理的研究对于推动

欧洲及其它地区一体化具有重要现实意义。

欧洲的一体化从1952年成立的欧洲煤钢共同体开始,经过欧洲原子能共同体和欧洲经济共同体,到欧洲共同体,再至欧盟,通过“溢出效应”实践了一种从低级政治到高级政治的发展模式。从今天的政治现实看,欧洲一体化过程中成员国向欧盟一级让渡主权的规模在扩大,层次在加深,但决定欧洲一体化进程的核心力量仍然是民族国家,欧盟还没有发展成为一个完全自主的“超国家实体”。欧盟成员数量的大幅增加使得原本各国内部就高度异质的联合体更具多样性。其面临的内、外部问题更加复杂,来自各成员国的利益诉求与欧盟的发展目标也常常存在一定的冲突性。为保证一体化的顺利推进,欧盟要求成员国政府让渡权力,接受更多约束;而另一方面,欧洲各国并不希望在已有的权力金字塔上再添加一个权力等级。至20世纪90年代,欧洲一体化研究逐渐摆脱了联邦主义、邦联主义以及功能主义之间的范式之争,开始从治理这种更为综合的视角来解析

【收稿日期】2009-09-08

【作者简介】文峰(1976—),男,江西萍乡人,暨南大学东南亚研究所助理研究员,国际关系博士生。

欧盟一体化建设的复杂特征。

治理是一个有意识地确定政治目标并不断改变社会现状的持续过程,它所反映的价值取向、特别是非权力取向,正好符合欧洲一体化发展的需要。<sup>[2] 37</sup>联合国全球治理委员会认为治理是各种公共的或私人的个人和机构管理其共同事务的诸多方式的总和。它包括四个特征:治理不是一整套规则,也不是一种活动,而是一个过程;治理过程不是控制,而是协调;治理既涉及公共部门,也包括私人部门;治理不是一种正式的制度,而是持续的互动。<sup>[3] 2</sup>欧盟委员会将欧盟治理定义为:“(在欧盟层面上)运作以产生影响的规则、过程及行为之权力。”<sup>[4] 20</sup>欧盟治理将更多关注如何更好地解决问题,使现存的欧盟制度更加完善,政策与法律的制定允许有更多的社会伙伴参与,国家政府的角色由行政命令的制定者与执行者转变为参与者和协调者。治理内涵所体现的“去国家化”、“多主体性”恰好与欧盟多元决策主体、多层沟通协商体系相符合。

## 二、欧盟治理的特征及成效

### (一) 欧盟治理的特征

#### 1. 欧盟治理主体的多元性

治理源于国家权力向上、向下及两侧的多维度转移。治理主体与统治主体不同。统治主体拥有权威政府来推行它的政策,而治理主体则不仅包括政府,还有各种公共、私人机构以及个人。欧盟迄今已发展成为一个决策权可以在不同层级之间共同分享的多层级政体。它包括欧盟层面的超国家机构,如欧盟委员会、部长理事会、欧洲法院、欧洲议会等,也涵盖了散布于以地域为界的超国家行为体、国家政府、区域行为体(如地方州政府)、拥有执行权力的代理机构以及代表劳资双方利益的各种社会伙伴角色等等。行为体之间没有等级之分。超国家机构并不凌驾于成员国之上,成员国政府与次国家政府对超国家机构并不存在隶属关系。<sup>[5] 7</sup>例如,欧洲中央银行、欧洲法院这样的超国家机构

在其政策管辖范围内拥有较大权限,但任何层级的行为体都有权不接受超国家机构的管辖,即不参与国际机制合作。

#### 2. 欧盟治理的多层级性

多层级治理是“在以地域划分的不同层级上相互独立而又相互依存的诸多行为体之间所形成的通过持续协商、审议和执行等方式做出有约束力的决策的过程,这些行为体中没有一个是拥有专断的决策能力,它们之间也不存在固定的政治等级关系”。<sup>[2] 34</sup>欧盟的多重治理体系由国家主义、政府间主义、超国家主义、泛欧主义四个层次和向度组成。<sup>[6] 4</sup>其特征主要体现在基于多层级的决策主体、非等级的制度设计上的动态权力分布以及非多数同意的协商机制。首先,欧盟的多层级治理体制不能准确界定各个层级在治理中的功能,因为它会随着时间和政策领域的不同而发生动态变化。国家政府不能垄断各个层级与欧洲层级进行联系的渠道,区域内行为体可以随时越过国家层级寻求它们在超国家层级的利益。其次,欧盟多层级治理体制是一种非多数同意的协商谈判体系。“协商”是一个理想对话情景下寻求真相的过程,是一种汇集偏好、达成共识的工具以及产生有效和合法治理的方式方法。治理的目的不是尽可能无障碍地实现多数人的利益,而是要顾及少数人的利益。因此,尽可能让所有人都参加尝试的协商一致原则可以使少数人阻碍多数人谋求其利益。同时,通过积极参与做出妥协会提高决策的适应度并更好地贯彻实施政治决策。<sup>[7] 180</sup>由于体制具有非等级的特性,不同等级的行为体之间显然缺乏实行多数表决机制的前提条件,而非多数同意的表决机制则有助于多层级治理形成一个灵活的谈判体系。经验研究证明,欧盟作为一个多层面和多舞台体系的特殊结构,它不是通过权威机构的表决来进行控制,而是通过一种十分艰难的共识管理。

#### 3. 欧盟治理模式的多样性

治理是一种具有类似特征、无处不在的现象。关于“欧盟模式”,研究认为,欧盟治理是特有的,之所以成为一种“模式”,源自其独特

性,其不同的和平与发展模式,其通过“软实力”塑造和建构世界秩序和规则的对外关系模式。<sup>[8][11]</sup> 研究认为,组织原则(多数决定原则和协商一致原则)与宪政观念(公共福祉和个人福祉)是区分政治体系的两个构成性要素,将二者中的四个因素以不同的方式组合起来,可以得出四种不同体系类型的治理方式:国家主义、和谐主义、多元主义和交织主义。欧盟政治体系是交织主义的实例。因为欧盟的社会结构要比单个成员国复杂得多,各成员国都有自身根深蒂固的认同意识。这符合欧盟顺应成员国的利益要求和对政治做出功利主义的理解。

在欧洲一体化的发展进程中,不同的行为主体在不同的层级上互动,不同的制度规则涉及不同的组织机构。因此,在欧盟治理的实践当中,不同的政策领域展现出不同的治理运作模式。有学者指出,欧盟多层次治理可以分为五种模式,即相互调整、政府间协商谈判、超国家/等级方式、共同决策模式以及公开协调方法。<sup>[9]</sup>

1) 相互调整模式。该模式是在国际机制尚未建立或不能建立的领域、国家之间所采取的一种互动模式。国家间没有共同行动的义务,每个国家都自主地支配自己的行为。但当一国利益的取得建立在别国利益损失的基础上(即相对收益、零和博弈),国家之间就会陷入经济学所谓的系统竞争之中。

2) 政府间协商模式。此模式在欧盟层级制度化水平和决策效率较低时常用。通过定期召开部长理事会和政府间首脑会议(欧盟理事会),成员国政府相互协商、达成共识,并制定共同同意的条约。根据《欧洲联盟条约》规定,这一模式主要应用于“第二支柱”(共同外交与安全政策)和“第三支柱”(司法与内务合作)。

3) 超国家/等级模式。该模式中决策和执行能力完全集中在欧盟层级,超国家行为体在没有国家政府参与的情况下控制和掌握决策权。某些问题由于专业性和复杂性,实行等级治理有利于提高效率。欧洲法院、欧盟委员会、欧洲中央银行等超国家机构权限范围内的治理

都属于此种模式。

4) 共同决策模式。它是政府间协商和超国家治理相结合的模式。欧洲联盟是一个高度发达的意见交换体系。然而,作为信息收集、加工、会议和传输的工具,欧盟在功能上比成员国政府更加强大。欧盟治理由于其多元化的体系结构,又没有类似政党的利益聚合机制,更能摆脱权威,在协议协约基础上实现稳定。共同决策模式在第二、三支柱的相关政策领域应用广泛。

5) 公开协调方法。该方法是为了弥补共同决策和政府间协商模式决策能力低下以及合法性不足等缺陷而提出的新治理模式,是一项更加具有分散性和多元性的治理模式。它要求成员国预先确定共同的政策目标,由委员会组织评估各国的行动结果并由理事会向各国传达。由于成员国在不同政策领域采取不同措施,而在欧洲层级上进行一致的政策协调,从而使得各种分散的政策能够有效衔接避免随经济一体化发展而带来政策摩擦。<sup>[2][54-55]</sup>

## (二) 欧盟治理的成效

地区治理的成效取决于其制度功能。地区治理的功能包括规范功能、协调功能和解决冲突的功能。它们对内重新配置地区资源与共同利益,使各成员能够获得最大收益;对外则通过共同政策和一致行动,最大限度地保护地区整体利益。

欧盟治理模式的成功在于制度建设。欧盟通过其多主体、多层次、多模式的网络化治理实现了“没有政府的治理”,成为当今地区治理的典范。这种制度的不断创新使其功能得以充分发挥,也使欧盟治理模式成为国家间关系发展的一项有效的政策参考,并显示出巨大的软实力,在许多领域引领世界未来发展方向。欧盟治理彻底改变了欧洲历史上长期以来的均势战略理念与发展态势,创建了一个主权共享、互利共赢、共同发展的政治与经济联合体。各成员国依照“授权原则”和“辅助原则”,在诸多单个国家无法解决的事务领域采取协调政策与制定共同政策的方式实行区域共同治理。今天

的欧盟,已成为世界舞台上名副其实的重要力量,经济总量已超过美国,成为目前全球最大的经济体。在国际舞台上,早已摆脱“小伙伴”角色,发挥着任何一个单一欧洲国家无法起到的巨大国际作用。

欧洲改革中心主任马克·伦纳德撰文,“欧盟的实力宽泛且深厚”,“实力源于变革……从内部改造社会”,“一旦有国家进入它的影响范围,这些国家就会永远改变”,“欧洲正在改变世界”。<sup>[10] 26</sup>美国《国际先驱论坛报》也发表文章认为,“欧洲人的软实力证明比美国的硬实力更能有效地改变国际局势”,在中东欧和巴尔干,正是欧盟“以软实力彻底改变了这一麻烦不断的地区”。<sup>[11] 26</sup>在国家间关系舞台上,欧盟模式(多边、谈判、援助、接触)比美国模式(单边、武力、制裁、遏制)更具亲和力。它拓宽了国际关系和国际合作的活动空间,为各国应对全球化挑战进行制度创新与有效治理提供了重要思路,为人类社会向更高层次的发展模式提供了多样化的选择。

### 三、欧盟治理的困境与转变

#### (一) 欧盟治理的困境

欧盟治理的实践与发展削弱了国家独占主权的权威,使国家主权丧失了传统意义的绝对性与不可分割性,并探索建立了一种既尊重国家主权又超越国家主权的混合体制。随着欧盟不断扩大与深化,欧盟治理也面临巨大挑战,主要包括:东扩后新老成员国之间在历史、文化、经济与社会发展模式上的差距扩大,问题领域增加;欧盟治理的触角深入到经济、政治、内务、司法等各领域,使得利益更加难以协调平衡;欧盟超国家机构的治理权限来源受到制约,出现民主赤字与认同危机,欧盟治理的合法性受到质疑等。具体表现为:

1. 共同利益与国家利益协调的困境。欧盟总是处于两难的境地:一方面要考虑各成员国利益,另一方面又要满足合作意愿,谋求共同利益。它要在制度上调和两个相互矛盾的行动

原则:政治决策既要维护各国的自主性,又要对共同体有利。<sup>[7] 39</sup>国家利益与地区利益的博弈是贯穿于地区治理过程。欧盟制宪困境就是利益协调难度的集中表现。虽然2005年法国和荷兰先后否决了《欧盟宪法条约》后,成员国于2007年6月在布鲁塞尔欧盟峰会上又签署了《改革条约》,但事实上,制宪会议的目标没有完全实现,隐喻着欧洲化进程中民族国家体系的顽固性。

2. 欧盟内部政策协调方面的困境。各个国家、地区、政策领域情况的差异增加了欧盟治理的难度。欧盟层面的很多问题是由于成员国之间的不同政策引起。例如,欧盟成员国中关于集体劳工合同关系的规章就非常不一。欧盟层面的政策选择并不在于超国家化,而是要对各成员国不同政策进行协调。由于欧盟各个职能之间缺乏统一的协调机构,导致成员国与欧盟机构之间以及欧盟各机构之间经常出现竞争与磨擦,引起治理失灵。

3. 治理效率与主权让渡的困境。治理效率和治理权力分散之间的矛盾被认为是欧盟治理的核心困境。治理效率的提高要求欧盟必须有更大的权限,但欧盟制度的民主赤字和欧洲认同的滞后不足以为主权让渡提供充分的支持。1992年,当《马斯特里赫特条约》的批准遇到危机时,公众对欧共体的精英及其决策不透明的忧虑就开始公开化了。另一方面,欧盟各国公众缺乏“欧洲人”认同,虽然民族国家的功能中心在向欧盟发展机制,但民族国家的文化中心却固守在民族国家的边界。<sup>[8] 31</sup>精英认同与大众认同、欧洲认同与国家认同、新老成员国之间的认同都存在一定差距。“而当前欧洲体制的合法化最需要的就是一种认同取向和情感支持。在一体化更加深化发展的每一个回合中,仅靠工具性或输出的合法性过程在欧洲层面变得越来越难以实现。”<sup>[12] 39</sup>

#### (二) 欧盟治理的转变

欧盟决策体系的设置宗旨是同时满足成员国的利益和欧盟的共同利益。在过去的60年里,欧盟内部没有发生变化的是成员国对宪政

政治的控制。成员国政府在立法过程中享有自主的行动能力,但在法律实施过程中则不享有主权。成员国的公民可以在成员国法院援引欧盟法。如果不能保证其他成员国政府接受同样的约束,任何成员国政府都不会接受对其决策权能的约束。

在欧洲一体化进程的最初阶段,因为成员数量少,问题领域单一,人们普遍认为可以“通过法律实现一体化”。直至冷战结束前,地区治理主要是通过签订条约的政府主导型模式来实现的。但最近20年来,随着国际、地区环境以及欧盟自身的变化,欧盟问题领域不断增多,欧盟治理有了新的转变,首先对其具有集体约束力的决策形成方式进行了改革;其次引进了“通过软法实现一体化”的手段。约格斯(Christian Joerges)归纳了欧盟五种新的治理模式。<sup>[13]</sup>

1、专门委员会。随着更多实施政策的权能转移至欧盟委员会,成员国政府通过建立由政府代表和政府任命的专家组成专门委员会体系,保留他们的影响力。2、相互承认。在彼此承认的原则之下,成员国需要告之其规制意图,并且为其意图提供足够的理由,不需要成员国之间的烦琐谈判。3、半私人的监管组织。欧盟单一市场的建立,以及对解除成员国层面上规制的推动,要求在欧盟层面上确立规则。为了不让欧盟机构重负高度复杂和烦琐的技术性谈判,欧盟将制定标准化的事务让渡给那些半私有机构。4、共同体机构。欧盟中的独立机构自主性有限,他们的主要功能是减轻欧盟委员会的行政事务,负责一些规制性技术问题,如商标设计、植物多样性、食品安全等。5、开放式协调法(open method of co-ordination,简称OMC)。它的理念是,只有通过将所有相关的国家行为体和非国家行为体都纳入到协调过程,形成共识并相互监督,才能实现有效决策和结果趋同。它包括四个主要组成部分:确定实现政策目标的指导性原则;确定最佳的实践标准和相应的衡量指标;将共同的指导性原则转化为成员国政策;定期的监督、评价和同行评阅。

与传统意义上的治理相比,在新治理模式

中,治理不再是权威决策,即由政治责任性的机构负责制定规则和确定激励办法引导“目标群体”。实证研究结果表明,新的治理模式已经带来了欧盟治理的改善。治理模式的改革使得欧盟的决策过程开始吸收专家意见和公众不同的偏好。协商机制的建立,将有助于提高欧盟机构尤其是委员会的反应能力。欧盟已经建立了相应的原则、规则、法规以及程序,通过确保公开、透明和广泛性的原则,支持民众以及利益集团的参与。但是,由于没有赋予人民权利,没有确立依法由第三方强制执行、具有约束力的法规,欧盟改革处于停滞阶段。如OMC所形成的决议是“软法”,既不提供法律依据,也不会产生司法保护。决策过程的非正式性具有更加灵活的优势,但相应的缺陷是产生责任混淆,从而进一步损害责任性。<sup>[14]102</sup>

## 结 语

地区一体化在广度和深度上都在迈向新的阶段,并继续彰显出蓬勃生机。无论从全球化还是地区一体化的内在动因来考察,地区治理都有其存在的合理性与进一步发展的必然性。实际上从多层治理的视角看,欧洲一体化的发展史就是欧盟治理体制的形成史。欧洲人一开始认同“法律实现一体化”的路径,但随着欧盟的扩大和问题领域的增多,也带来了“民主赤字”、公众批评等一系列问题。这些挑战直接推动了欧盟治理的转变。欧盟在过去20年里进行了一系列的制度改革,引进了新的治理模式,但欧洲共同体的决策模式仍然带有“共同体决策方式”的烙印。<sup>[15]79-80</sup>欧盟新的治理模式并没有代替欧盟原有的治理模式,而是对原治理模式的一种补充。<sup>[14]393</sup>欧盟治理仍然是一个不断发展与探索的过程。

## [参考文献]

- [1] 吴昕春. 论地区一体化进程中的地区治理[J]. 现代国际关系, 2002, (6).
- [2] 吴志成, 李客循. 欧盟治理与制度创新[J]. 马克思主义与现实, 2004, (6).

- [3] [瑞典] 英瓦尔·卡尔松、(圭) 什里达特·兰法尔主编. 天涯成比邻——全球治理委员会报告, [M]. 北京: 中国对外翻译出版公司, 1995.
- [4] European Commission. European Governance: A White Paper [M], Luxembourg. Office for Official Publications of the European Communities. 2001.
- [5] Grande, E. Institutions and Interests: Interest Groups in the European System of Multi - Level Governance. Working Paper No. 1/2001, Chair for Political Science, TU Muenchen.
- [6] 张迎红. 试论欧盟多重治理结构中的民主机制 [J]. 德国研究 2006. (2).
- [7] 周弘主编. (德) 贝娅特·科勒-科赫 托马斯·康策尔曼 米歇勒·科诺特著. 欧洲一体化与欧盟治理 [M]. 北京: 中国社会科学出版社 2004.
- [8] 周弘, (德) 贝娅特·科勒-科赫主编. 欧盟治理模式 [M]. 北京: 社会科学文献出版社 2008.
- [9] Scharf F. W. What have We Learnd? ——Problem - Solving Capacity of the Multilevel European Polity. 2001. <http://www.mpi-fg-koeln.mpgde/pu/work-pap/wp01-6/wp01-6.html>. 1.
- [10] (德) 马克·伦纳德. 欧洲正在改变世界. 载《世界报》2005年4月11日 转引自 伍贻康: 欧盟软力量探析——欧盟治理模式的效应评价 [J]. 世界经济与政治 2008, (7).
- [11] (美) 威廉普法夫: 《软实力的胜利》, 《新华每日电讯》2005年1月14日 转引自 伍贻康: 欧盟软力量探析——欧盟治理模式的效应评价 [J]. 世界经济与政治 2008, (7).
- [12] Joachim Schild. National v. European Identities? French and Germans in the European Multilevel System [J]. Journal of Common Market Studies, June. 2001. 转引自 卢静、衡孝军. 透析欧盟治理困境 [J]. 国际问题研究 2008 (2).
- [13] C. Joerges. Integration through De - legalisation? An Irritated Heckler, European Governance Papers( EURO-GOV) ,No. N - 07 - 03, <http://www.connex-network.org/eurogov/pdf/egp-newgov-N-07-03.pdf>.
- [14] (德) 贝娅特·科勒-科赫. 对欧盟治理的批判性评价 [J]. 欧洲 2008 (2).
- [15] JH · Wallace ,W. Wallace&M. A · Pollack ,eds. ,Policy - Making in the European Union [M]. Oxford: Oxford University Press ,2005.

[责任编辑 王 桃 责任校对 吴奕琦]

## The European Governance in the processes of European Integration

WEN Feng

*Institute of Southeast Asia Studies , Jinan University , Guangzhou , 510632 , China*

**Abstract:** Regional governance and regional integration are interdependent and mutual-strengthened. With the advancement of the European integration , EU has constructed its' unique system of governance of multi-agents , multi-levels , multi-modes. Though it has gained great accomplishment and EU has become one of the most important power in current international society , European governance is meeting developing dilemma including the coordination between regional common interests and state interests , the coordination of EU' internal policies , the coordination between governance efficiency and sovereignty transfer. European governance is still on the procession of continuous adjustment and transformation.

**Key words:** European Integration; European Governance; Regional Governance

## China's Cultural Diplomacy to Southeast Asia

YU Hui-fen , TONG Chong

*Jinan University , Guangzhou , Guangdong 510632 , China*

**Abstract:** Increasing globalization in terms of the economy and information brings with the fact that ,

culture , as a kind of "soft power" and an important indicator of comprehensive power of a state , is getting more and more recognition , and the marriage of culture and diplomacy can be said to come into a new era. China , as a neighborhood country to Southeast Asia , boasts of a long history , great culture and splendid civilization. This article analyzes the importance and unique advantages of China's cultural diplomacy to Southeast Asia.

**Key words:** China; Southeast Asia; cultural diplomacy

## The Inspiration of the U. S. Bankruptcy

LIN Ru-peng , ZHU Ya-jing

*School of Journalishim and Communication , Jinan University , Guangzhou 510632 , China*

**Abstract:** In 2008 , when the global financial crisis struck everywhere , the press market soon went into trouble in the most developed country , the U. S. A. In a short time quite a few newspapers started to apply for bankruptcy protection , which also attracted the worldwide attention in the press. Consequently , the new media has changed the way that people received information. In fact the impact to the press is quite objective. However , as is said , the press needs not despair. In order to get out of current difficulties , the press can provide a variety of information service and achieve its goal by changing the traditional profit model.

**Key words:** press trouble; monopoly reading; new profit mode