

欧洲一体化与欧洲治理

欧盟扩大后的多边治理

[波兰]詹·齐隆卡

摘要: 欧盟扩大被认为是对现有治理体系的一种外在冲击,它扩大了欧洲的公共空间,也使得这种公共空间多样化。在这种新的环境下,等级制的治理模式越发显得缺乏解释力,欧盟不得不采用更为灵活、分权和软性的治理模式。

关键词: 欧盟扩大; 欧洲治理; 多边治理; 等级治理

官方和学者对于欧洲治理的论述越来越多变。一方面,欧盟被视为一种后现代的、多层次的、多中心的治理原型,而这种治理是分权的、灵活的、协商的、非正式的、包容的和非领土的。正如杰瑞米·里夫金(Jeremy Rifkin)所指出的那样:欧盟是一个后现代的政治制度……欧盟治理越来越多的日常工作被委托给更多非正式的行为体网络,这改变着我们所理解的政府运作方式。过去集权式的、自上而下的治理模式,以及这种治理模式的理性绩效标准和牢固的指挥-控制机制,都在逐渐让位于一种以过程为取向的治理模式,它们在同一平面的结构化网络中变得可操作化。

另一方面,欧盟治理仍然大部分依赖于欧盟的法律和规则、正式的和结构化的政策制定、更加趋同和标准化,限制多样性和巩固界线。“日趋紧密的联盟”仍然是欧洲一体化的官方目标,同时也存在一种“制度融合”的持续压力。此外,欧盟的规则仍然是被高度细化、规定性和强制性的。对此,丹尼尔·凯乐门(Daniel Kelemen)直截了当地指出:“严格的欧盟法律是通过一种强制的方法来得到加强的。”

另外一个体现这种多变的是欧盟委员会的治理白皮书。白皮书提倡发展地采用新的治理形式,比如自律、共同管制、公开协调方法和独立管理机构。然而,白皮书也希望加强传统的、甚至相当僵化的“共同体方法”,而这种“共同体方法”假设存在一个欧洲委员会自己管理的、强有力的中央权威。

当然,官方通常期望能够采用这两个方法。如果网络治理能够控制和操纵各种网络,那么欧洲委员会似乎赞成网络治理。然而,这个问题不能还原到党派政治。我们很难说哪种或者哪些治理模式最适合今天的欧盟。今天的欧盟更大而且更加复杂,它也正在和一个两难的困境进行斗争,这一两难困境是在渐增的相互依赖性、差异性和不可预测性中如何维持效率和秩序。此外,外在冲击和压力的影响可以使得某些治理形式流行或者遭到摒弃。

收稿日期:2008-10-12

作者简介:詹·齐隆卡(Jan Zielonka),英国牛津大学圣安东尼学院拉尔夫·达伦多夫研究员(70 Woodstock Road, OX2 6JE),主要从事国际关系、比较政治和欧盟研究。

本文将集中于最后一点,并且试图考察最近一轮欧盟扩大对欧洲治理所带来的影响。欧盟扩大可被视为对现存治理体系的一种外在冲击,它已经扩大了欧洲的地理和公共空间,代表着一种巨大的经济、政治、法律和文化多样性的引入。这种引入将使得等级的治理模式非常不充分。扩大了欧盟将不得不接受更加灵活的、分权的和软性的治理模式,我将这种新的范式称为多边治理模式。当然,我们这里仅仅讨论10个东欧国家的影响,这10个东欧国家有一个中等规模的欧盟成员国的混合经济潜能,比如荷兰(塞浦路斯和马耳他在这里不加分析)。然而,这10个国家有着同样的特征和目标,它们加入了一个已经在主要问题上高度分化的联盟。从这个意义上讲,东欧新成员国的加入打乱了选择各种治理的支持者和反对者之间的平衡。

本文包括四个部分:第一部分区分两种主要的、相互比照的欧洲治理模式:等级治理模式和多边治理模式;第二部分考察在欧盟扩大前夕等级和多边治理所包含的成分;第三部分评估欧盟新一轮扩大是加强了前一种治理模式还是后一种;第四部分试图确定多元治理是否有效和民主。

本文认为多元治理模式并不必然助长导致骚乱的搭便车现象。在没有任何公共保护、仲裁、司法、规制和再分配形式的情况下,我们没有必要失去欧洲的公民身份。多边治理并不是所有欧洲问题的灵丹妙药,但是由于它在学习方面内在的灵活性和能力,因此可以帮助欧盟应对全球化带来的压力。它可以加强欧洲的竞争优势,因为它将巨大的欧洲资源整合起来,但又没有丢掉欧洲最大的优势:多边主义和多样性。在欧洲公民看来,多边治理甚至具有合法性,因为它试图让治理结构更加密切地与人民联系在一起,并且依赖于激励而非惩罚。

一、两种相互比照的治理模式

学者对于治理的定义并没有形成共识。比如,罗德·罗兹(Rod Rhodes)已经区分了至少7种关于治理的定义。政府与治理之间的区分仍然是模糊和有异议的。在本文,治理意味着各种不同类型的社会关系规制,以及由可靠、持久的方式和制度所引起的社会关系之间的潜在冲突。如此宽泛的一个概念使得我们可以分析各种不同的政体和组织结构,以及各种有着不同权力、目的以及不同干预策略、工具和文化的行为体。欧洲一体化的研究者往往仅聚焦于欧盟制度,而忽略了私人行为体和各种公共行为体,这些行为体也实践着带有欧洲政体意味的治理。如此宽泛的一个概念也让我们从各种与治理相关的学科中得到不同的视角:政治科学、公共行政、公共管理和国际关系。这些不同的学科通常并不会互相对话,但是它们却关心同样的事情。欧洲一体化的研究者需要运用这些来自其他学科的视角,而不是将欧盟视为一个独特的组织,这个独特的组织并不能从观察非欧洲背景所得到的经验中获益。最为关键的一点是,如此宽泛的概念非常适合去抓住主要范式的转换,而不是迷失在细节之中,当然这些细节却又可能是令我们感兴趣的。关于欧盟学术和政治上的论述充满了困难和歧义,其部分原因是因为复杂的欧洲谈判过程很难形成简单的解决方案。此外,不同的治理模式在不同领域也有着不同的运用,因此我们需要寻找最理想的联合方案。然而,我们也需要承认在当前欧洲存在一场持续的思想争论:那些有着共同特定模式思想的人尽力将其模式运用到不同领域。不仅如此,混合的解决方案比简单的解决方案更加没有效率和透明。当前各种设定的多政体形式侵蚀了欧洲工程合法性的基础,新的环境需要新的治理欧盟的方式。尽管治理欧盟的方式存在复杂和相互冲突的迹象,但是现在是需要做出一些关键选择的时候了。

现有的文献区分了许多种治理模式,但是为了把握一种模式向另一种的转换,我需要区分两种主要的、相互比照的治理模式类型,这两种治理模式类型可以作为分析基准,以此来表明扩大后

欧盟所可能选择的范围。等级治理类型代表了第一种明显的分析基准,这种模式通常不被重视,被认为是过于简单、老式和无效的模式,但是我不同意这种绝对的主张。等级治理是非常负责甚至缜密的,它仍然作为相关点而广泛运用开发其他模式和组织范式,并且充分的证据表明等级组织的作用还在继续。

民族国家的兴起和持续是等级治理最为惊人的成功案例。有效的中央和等级政府设置让国家控制了存在于中世纪的其他单元,强有力的官僚机构能够提供自上而下的行政控制和操纵。国家能够加强其边界和限制政治和经济行为体“出境”的选择。这些都帮助各个国家在各自的边界范围之内减少了多样性而形成了同质性。中央的目标设置对于这种治理观念来讲是重要的,同时对要求通过法律或者政策来实现国家干预的目标也是重要的。以宪法形式存在的“基本”法在界定政治游戏的规则以及构建制度方面起到了关键作用。规则应该平等地实施这一原则在绝大多数民族国家中占据着主导地位,这也就要求在整个领土范围内实现公共行为的统一化和标准化。

虽然随着时间的流逝,国家已经改变了其本质和作用模式,但是等级治理的原则仍然存在于国家的各个角落。所有国家都存在一个容易识别的中央权威,以及附属于这个中央权威的内置等级和工作分工。这种权威的中央化使得国家在负责关键的功能领域方面成为了首要的行为体,比如国内和国际安全、货币体系以及税收。在国家范围之内,各种法律、行政、经济和军事的政权大部分是重叠的。国家只有一种类型的公民,这些公民有着平等的权利和义务。治理主要是在法律和中央控制的协助下来实施,不服从法律和控​​制的行为会被监督并且受到制裁。

只有在存在一条清晰的、固定的和相对坚固的边界线的时候,这种类型的治理才能发挥作用。它也需要相对高的社会经济和文化的同质性。这就是为什么在国界之内所有国家都实行各种经济再分配、社会整合甚至文化同化政策,以此来建立程度更高的趋同。

等级治理并非一人独裁,它也不是法律或者严厉制裁的自动使用。这里所讨论的等级治理代表了一种复杂的体系,这种体系将所有政策捆绑起来,并且按照一种有序的、规范的方式来执行这些政策。所有等级的最高端是一个有着经常制约和平衡的民选政府。但是等级治理也有程度高的分权和授权。此外,不同程度的规范和集权可以在不同的政策领域实施。在这种类型的治理中,最重要的一点是中央权威(或者是它们的地方代理)掌握着最终的权力。等级治理中的政府部门通常是得到明确界定的,政府部门的项目也是如此。不仅如此,等级治理赞成为控制和责任划出明确的界限。

这种治理的许多优点是显而易见的,正如民族国家历史所体现的那样,等级治理拥有显著的合法性,这其中部分的原因是等级治理实行多数统治以及拥有共有(国家)目标。由于承担责任的部门、程序以及线路被清晰地详细说明,因此等级治理相对来讲是透明的,这使得承担法律和政治的责任更加容易向社会说明。全国选举确实可以被认为是很好的—种绩效检验。

所有这些优点在多边治理形式中并不会轻而易举地获得,事实上,多边治理代表了一种与等级治理鲜明的对比。多边治理是基于各种政治单元和忠诚的相互渗透,没有明确的等级结构,也没有金字塔式的政府结构,倒像是一个“接线盒”甚至“垃圾箱”。多边治理没有单一的中央权威来负责关键的功能领域,而是各种重叠的军事、治安和经济政权的多维政体在不同领土上进行运作。实际上,这种治理的典型特征之一是在权威分配、功能竞争和领土选区之间有一个分离。由于多边治理体系允许软性和可变的边界,因此领土没有得到清晰地划分。治理不再是控制而是“园艺”,这反映了多边治理灵活性、辅助性、权力下放和差异性的原则。服从大部分是自愿的并且给予激励,文化和社会经济的多样性是受到鼓励的,被分割的主权与不同的功能和领土界限保持一致,这一点是被接受的。详见下页表1。

表 1 两种相互比照的欧洲治理体系模式

等级治理体系	多边治理体系
一个有着中央权威(金字塔结构)的清晰的等级结构。	各种类型的政治单元和政治忠诚相互渗透(垃圾箱体系)。
中央权威负责关键的功能领域,比如国内和国际安全、货币体系和征税。	各种相互重叠的军事、政策和经济政权的多政体形式。
立法、行政、经济 and 军事政权重叠。	权威性分配、功能性能力和领土性选区的分解。
明确区分公共和私人(政策和行政的区分清楚)。	公共领域和私人领域相互作用,政策与行政之间的区分模糊。
坚固和固定的对外边界线不仅限制“进”,也限制“出”。对欧盟成员国和非成员国的区分是明确和重要的。	在不断变化的欧洲中央和边缘差别上,软边界区域是最为关键的,但同时也是模糊的。
治理是关于操纵和控制。中央司法用来防止秩序混乱和搭便车行为。	治理就好比是“园艺”,反映了灵活性、辅助性、权力下放和差异性的原则。
对中央规制的不服从将会被监督并且受到制裁。	服从是自愿的,并且是基于激励的。
文化和社会经济的多样性受到质疑。	文化和社会经济的多样性是受到鼓励的。
有着平等权利和义务的单一类型公民。	各种类型的公民有着不同的权利和义务设定。
绝对主权所必须。	被分割的主权与不同的功能和领土界限保持一致,这一点是被接受的。

菲利普·切尼(Philip G. Cerny)在 20 世纪 90 年代初用“多边主义”一词来描述世界秩序的转变,世界秩序从一个依靠权力和霸权来强加秩序的、全部行为体和国家的等级转向一套更加复杂和分散的、相互作用的自行调节机制或者权力网络。对我而言,这个术语代表了各种“新的”治理思想的集合模式,比如多层、多中心或网络治理。这些术语强调了非等级治理的各个不同方面,但是它们都承认有效的治理能包容协商和形式多样。治理可以是谈判和劝说,而不是控制和操纵。相对于制裁和强制,激励可以带来更好的结果。实现能力比管理能力更为关键。治理可以将公共和私人领域结合起来而不是二者的分离。

三个一般性假设将这些“新的”治理模式的拥护者统一起来。第一,一个有效的治理体系没有必要是以国家为基础或者国家为中心的。第二,一个有效的治理体系甚至没有必要是在一定的或者固定的领土范围内的。第三,这也是最为重要的,一个有效的治理体系必须能够代表体系内存在的不同社会集团的基本类型,如果所必要的管理措施和结构越具有多样性,那么在它们之间的关系也就越具有多样性。

“新的”非等级治理的支持者都认为这种治理与等级治理相比较少地结构化和透明化。他们也看到了由各种网络派系政策所导致的问题。但是等级治理同样拥有它自身的缺点和问题,大量等级治理下的秩序和公平是虚幻的:利益集团能够操纵共有(国家)物品的界定,并且虽然构建起了所有的监督和制裁,但是等级治理的执行记录仍然很差。此外,在越发全球化的经济条件下,等级治理在应对社会环境时越来越无效。

二、欧洲治理的两面性

我们有两个竞争性范式:一种是等级治理;另一种是非等级治理。当然,混合的解决方案可以考虑,但是抓住从一个极点到另一个极点转变的方向才是重要的。实际上,欧盟是这种混合安排的完美案例,它已经采用了被我们所确定为“多边”治理体系的许多特征。欧盟治理逐渐具有非领土性、多层性和多中心性,它更多的是在不同行为体之间所进行的协商,而不是中央指令的自动执

行,诸如成员国、亚国家(城市和地区)、公共和私人行为体、跨国和超国家行为体的欧盟机构都彼此相互作用。制定政策的资历被不同层次的行为体所分享,而不是被欧洲行政部门(或者成员国)所垄断。欧盟越来越依赖于“软性”法律而不是“硬性”法律,对一些法律和指令的服从是自愿的(或者说不服从几乎不会受到制裁)。对最优实践的鼓励、责备和劝说在一些领域被采用,而不是指示、命令和行政指令。我们可以考察欧洲理事会的一个案例,德国和法国在《稳定与增长公约》中实施了一项“过度”的预算赤字,而欧洲理事会在2005年并未决定就此对两国进行罚款。理事会这样陈述道:过度赤字程序的目的是援助而不是惩罚,因而通过强化监督、同等支持以及压力为执行预算纪律……而提供激励。

此外,马斯特里赫特、阿姆斯特丹和尼斯条约已在欧盟范围内将相互重叠的秩序正式化,并且引入了更具灵活性和差异性的规定。据乔安妮·斯科特(Joanne Scott)所言:同一、同质和单一方向的一体化范式(甚至观念)正在逐渐被一种灵活的、混合的、差异的范式所取代。

所谓的公开协调方法是这种新的治理模式的绝好案例。2000年在里斯本的欧盟峰会宣告了这一方法,并且该方法被界定为欧盟治理的一种实验性方法,这种欧盟治理是建立在欧洲共同目标和组织化相互学习上的国家进步的基准评价上的。公开协调方法迫使成员国共享信息,将自己国家与别的国家进行比较,并且根据它们相关的表现来重新评估当前的政策和项目。然而,这种方法并未寻求要使得成员国固有的政策方式和制度安排均质化,它的目的是实验性学习和协商式地在整个欧盟范围之内解决问题,而不是通过来自等级顶部的强化聚合来解决问题。

欧洲一体化官方工作框架以外的单个成员国所采取的行动也推动了“多边”治理体系。比如,我们可以考察在加强国际契约时,欧洲国家应对由法律冲突所产生问题的方式。一方面,大的贸易流要求确保强化国际契约,而另一方面,调和国家法律的解决方案并未形成,甚至通过官方条约来确保国外法院判决的认定也没有形成。与此相反的是,私人国际贸易商鼓励通过专业仲裁来解决争端,而且这也被认为对他们专业业务更负责任和更加熟悉(在经典的等级体系中,国家权力并不认可私人的法律管理)。

然而,“多边”治理体系仍然饱受质疑,并且在欧洲体系中注入更多的等级和强制也形成了强大的压力。以反对欧盟法律(比如宪法条约)中灵活性条款,以及不遵守欧洲经济货币联盟和公开协调方法施加严厉制裁的压力为例,等级治理的支持者认为,对所谓的“共同体方法”要严格遵守,而这种“共同体方法”强调所有成员国平等的权利和义务,他们试图确保欧盟的法律能够细化、严格和硬性,坚持所有成员国必须完全地实施共同法律规则,而不需要期望和要求一种有效监督制裁体制以确保成员国遵守这些法律规则。近些年来,欧盟委员会完全加强了它的法律强化活动,每年开始1000件对生产者的干预活动,并且要求欧洲法院对违反其在侵权案子中的判决施加更高的罚金。等级治理的支持者想要在联盟的中央政府拥有更为广泛的权力,并且在联盟总统的外在形式上要有个看得见的形象。他们希望加强欧洲的官僚机构,以有助于确保条约的实施以及提供战略上的控制和指导;希望欧洲宪法条约的实施不仅仅是对欧洲机构能力的描述,而且也得在机构之间建立起清晰的等级;希望成员国之间能实现程度更高的经济、政治和文化的聚合,并且坚持在欧盟成员国与非成员国之间有严格的区分。这些支持者也对联盟法律 and 政策的任何极点化、权力下放、差异化表示怀疑甚至是敌对的态度,对于他们而言,辅助是一个值得怀疑的术语。他们认为这些解决方案不仅是被模糊界定的,而且是十分危险的,因为它们打乱了统一的欧盟制度体系,并且建立难以实行的政策制定程序。事实上,他们通常视程度更高的灵活性和差异性为通往瓦解的一个步骤。

欧盟扩大的政策已经根据等级范式制定出来,并且得到实施。它由欧洲中央执行,几乎没有

给申请加入欧盟的国家留出操作空间。一个类似的蓝图在所有申请加入欧盟的国家和各种功能领域得到实施。申请国完全实施共同法律规则已经是加入欧盟所明确制定的条件之一,申请国不允许有任何否决。欧盟不仅告知东欧申请国哪些是它们应该做的,换句话说就是新的立法或者行政改革,而且派出代表到特定的部门,以此来确保相关改革得到实施。整个再调整过程谨慎地得到监控,定期的评论会对表现好和表现差的申请国进行鉴定。附加条件政策的关键词是保护、基准评价、指导和筛选。达不到欧盟条件的那些国家在贸易配额、关税等方面与欧盟保持着间隔。

欧盟扩大的进程几乎没有给与多边治理类型相关的灵活、宽容和自愿留有空间。欧盟做出决定,并且期望申请国能服从这些决定。申请国应仿效欧盟所提供的模式。当前欧盟正对这些模式进行讲授和培训,申请国也被要求学习和接受。申请国的服从仅仅在理论上是自愿的,在实践中,这些国家不会主动满足欧盟的需要和期望。

如何来解释欧盟对等级治理的偏好和接受多边治理上的无能呢?当决定哪种治理模式最适合当前欧洲一体化阶段的时候,为什么如此犹豫不决?

第一,规范上的标准存在着(并且非常合法)差异,一个人认可变革和多边的方式,另一个人却认为这是造成混乱的原因。一些人相信所有的社会制度倾向于分化和无政府,而另外一些人坚信即便是最为无序的制度也能产生出一种有活力的秩序。欧盟是由那些持有两种相反观点的人所引导的,这导致了治理模式上的混合。在这种背景之下,考虑国家传统的影响就显得尤为重要,因为不同的国家是以它们自己国家的经历来看待欧盟的,并且通常希望按照它们的形象来打造欧盟。比如,法国有很强的中央国家政府的传统,而意大利则有很强的地方政府的传统。

第二,欧洲一体化所宣称的目标是“前所未有紧密的联盟”,并且鼓励集权化和同质性的政策。对于许多欧洲一体化的研究者和实践者而言,衡量欧洲一体化进程的指标是欧盟中央机构在功能上和领土范围内获得更多权力的程度,同样,它也可以用欧盟获得更大强制力的程度来衡量。欧洲一体化的失败可以用个体成员国之间持续的、不可调和的差异以及它们不愿将权力移交给欧洲中央政府来说明。在欧洲一体化的文献之中,融合、聚合、凝聚以及整合经常被用作同义词,这也就不可避免地导致了对多样化、灵活化、个体自觉化和分权化的任何标志进行妖魔化。

第三,欧盟实行一种独特的制度权力政治模式。成员国政府担心新的治理模式会将权力从欧洲理事会转移到各种它们所不能完全控制的网络手中。欧盟委员会赞成新的治理模式,因为它希望网络可以加强它自身的地位以应对欧洲理事会,但它仅仅是在共同体方法很难实施的领域支持新的治理模式,以防止自己的权力受到侵蚀。此外,欧盟委员会也不希望网络完全独立,它将自身视为一个创造、制度化并且控制网络的机构。

第四,迄今为止,在欧洲背景下所引进的多边治理经验仍然是不令人满意的,这使得学者和实践者对欧盟的制度环境是否很适合采用这种非正式的、灵活的治理手段存有疑惑。然而,灵活的治理工具被欧盟引入到最为艰难的领域来实现目的,并且通常是以一种相当象征性的方式引入的。在这里,公开协调方法是一个很好的案例,它已经在绝大部分就业和社会融入政策领域得到实施,而在这些政策领域,由于存在复杂多样的因素,因此不仅欧盟,所有的欧洲行为体都不能有效地行为。此外,该方法倾向于被看作是与一般的政策制定过程相隔绝的官僚行为,并且也缺乏重要的资源。

尽管这样,等级治理并没有获得胜利,这是因为渐增的全球化、现代化和相互依赖性压力侵蚀了这种治理的合理性和效用。不仅如此,由欧洲中央制定的一刀切的解决方案并不适合应对更大和更加多样化的欧洲空间。欧盟东扩已经代表在经济、法律和文化领域最大的多样化输入。虽然欧盟扩大战略已经按照等级蓝图制定出来,但是渐增的迹象表明这种战略已产生了异常的效果。

三、欧盟扩大后的治理

欧洲治理体系东扩的确切含义只有在一些年以后才能知道。然而,扩大后的欧洲空间将只能用一种更加分权和灵活的方式来治理,而不是如等级模式所设想的那样,这一点似乎是明确的。此外更为明显的是,新的成员国不希望在布鲁塞尔存在一个在整个欧盟空间上实行统一政策的强有力中央。

首先也是最为显著的是,在欧盟内部,欧盟扩大已经使得欧洲治理中心更加与地方事务脱离关系。造成这种现象的部分原因是现在欧盟的空间比过去大了许多,部分是由于与老成员国相比,新成员国拥有不同的结构性特征以及政治优先。虽然近年来新成员国的经济有了显著的进步,但是这些国家比老成员国仍然非常贫困,并且不大可能用至少三十年的时间来弥补在财富上的差距。它们的民主制度仍然相对不够稳定和具有脆弱性,其经济结构、法律结构和行政结构仍然相对不够发达。新成员国也拥有它们自己独特的历史、社会和文化。给这些相互差异的27个行为体寻找一刀切的解决方案将会很困难。这些解决方案即使得到了验证并且都得到成员国共识,但是从目前来讲,它们能够发挥作用的机会已经比过去小。此外,监督遵守欧洲中央所制定的政策将会很困难,而制裁那些不遵守欧洲中心政策的成员国也不容易。

由于欧盟趋同的层次较低,因此很难在各种法律、行政、经济以及文化边界寻找到重叠的地方。有效的治理需要更多的权力下放、更多的差异性和灵活性,这可能导致领土范围内的选民和权威之间更大的分裂,这些权威负责公共生活的某些领域,比如贸易、就业、竞争、移民、教育、健康或者福利提供,个体单元将发展出不同的忠诚度以及制度安排。我们也将看到一个各种重叠政权的多政体形式。所有这些都朝着多边治理类型发展,而远离了等级治理。

欧盟扩大的另一个显著意义是联盟渐增的能力缺失,这包括精心设计改革以加强欧洲中央权力的能力,以及在治理体系方面注入更高等级的等级和秩序能力。这就意味着在没有规则设定以及弱中央控制的条件下,欧盟将逐渐以非正式的方式发挥作用。我们可以考察2005年12月为扩大后欧盟所没有实现增加社群式预算为例,如果欧洲中央没有健全的预算,那么它可能非常软弱和缺失能力来维护它的权威。我们或者可以考虑在接受欧洲宪法条约方面失败的例子。如果接受欧洲宪法条约,那么宪法条约可能以几种方式来加强欧盟的中央机构。第一,欧盟在移民、避难和越境犯罪等领域具有更大的权力。第二,草案简化了政策制定程序,并且清晰地展现了欧盟的法律权限。第三,它以可能加强等级治理的方式来重组欧盟的机构,比如,给予欧洲理事会“主席”和“外交部长”,这就不能被仅仅视为一个“整容手术”。在适当的时候,欧盟的机构重组有助于欧洲中央维护自身的权威,这一点得到广泛期望。宪法条约的失败可能加强欧洲治理多层、多中心和异质的本质。因此,扩大后欧盟的治理结构将会异常复杂,而且欧盟间失去实行等级治理模式的方式。如果由于来自东欧的新成员国强烈反对在欧洲向等级治理的任何发展(当然,一些老的成员国也同样这么认为),那么这一点很难实现逆转。

在宪法问题的争论上,东欧国家的政府最为坚决地防止任何向欧洲中央的关键权力转移。拉脱维亚总统瓦伊拉·维凯-弗赖贝加(Varia Vike-Freiberga)强调了这一点:拉脱维亚视欧盟为一个主权国家的联盟……此时,我们没有看到创建一个统一的联邦制欧洲国家的必要……欧洲巨大的多样性是欧洲最大的优势之一。虽然这种多样性可能对共识构建形成了挑战,但它是必须得到培育和珍惜的一种资源。不管国家大小,每个欧盟成员国都有为整个组织做出有意义贡献的可能。而且斯洛文尼亚的外交部长迪米特里伊·鲁佩尔(Dimitrij Rupel)补充道:“多样化管理的基础是辅助

性原则,辅助可以是一种避免不必要争论的有效途径。”

东欧的新成员国坚持每个成员国要拥有对行政长官的否决权,以此来抵制欧盟委员会成为一个更加坚固的中央政府,同时保持轮值主席国制度。这一制度意味着按照一定规则,欧盟主要的治理中央从一个欧洲国家的首都转移到另一个国家首都,从而避免了布鲁塞尔单一欧洲中央的兴起。此外,新成员国迫切提高国家议会的作用,而不愿加强欧洲议会的作用。

毕竟,这些政府经历了千辛万苦才得以加入欧盟,并且从加盟的全民公决投票结果来看,欧盟成员国身份是受到区内绝大多数公民支持的。然而,新成员国经历过严厉的等级统治,担心更多的政策制定将远离它们的首都。根据2006年欧盟民意调查,新成员国的绝大多数公民坚持认为他们的意见并不能进入到欧盟。在拉脱维亚,仅有18%参与投票的公民认为他们的意见能够进入欧盟,在捷克,这个比例是20%,在爱沙尼亚和斯洛伐克这个比例是21%(欧盟的平均值为36%)。

新成员国公民也关注失去他们的文化认同。捷克总统瓦茨拉夫·克劳斯(Vaclav Klaus)用提问的方式表达了东欧数以百万计的公民的同样忧虑:难道我们让我们的认同溶解在欧洲?就像一块糖溶解在一杯咖啡中一样。

东欧公民对等级治理持怀疑态度是有很强的经济理由来支撑的。虽然新成员国尽可能从中央预算争取到更多的财政援助,但是这也不能说明它们希望看到来自布鲁塞尔更加规制、更加一致、更加集权的财政分配。例如,它们已经反对欧盟计划对它们的生产者强加高的社会和环境标准,因为这样可能会大大阻碍它们的竞争优势。正如克劳斯总统所指出的那样:主张近似普遍的社会权利是被隐藏起来的……这种主张企图在高度规制的国家中保护高成本的生产者,这些国家没有一个可持续的福利标准、反对更高生产力国家的更低成本的劳动力。新成员国试图尽力限制欧盟的税收竞争,因为它们如果想赶上更为发达的成员国,那么需要持续地为投资者提供更好的环境。新成员国也担心《马斯特里赫特条约》所要求的趋同标准会妨碍经济的高速增长,同样地也会破坏追赶老成员国的努力,这是由于它们国家的高增长必然包含更高的通货膨胀和高于《马约》所允许的公共赤字。所有欧盟成员国实行一致的贸易规则,就它们在欧盟以外的税收低成本,这就意味着诸如爱沙尼亚等一些新的成员国不得不提高它们的对外关税和非关税壁垒。

新成员国追赶老成员国的能力将主要取决于国家要素而不是财政转移。大多数经济学家认为,提高增长最可靠的方式是信用市场和政策制度。因此,新成员国希望欧盟能实行鼓励创新、竞争以及放开管制的政策,要求新规则促进流动性和灵活性,希望看到增加自由化和权力下放来刺激经济增长。所有这些都表明它们接受多边治理模式,并不仅仅是如一些批评家所认为的新自由主义经济学。

当然,每个成员国尽力从欧盟预算中争取到尽可能多的款项,但中央分配的净转移不能促进新成员国在竞争性市场中销售产品,或者说它也不能提高劳动生产率。财政转移会导致不思进取,而且它与刺激增长、效率和创造力的竞争性指向逻辑不相一致。此外,新成员国十分在意老成员国不大可能提高它们在净转移中所占的份额。诸如英国、芬兰或者荷兰等国家可能会支持程度更高的权力下放、撤销管制以及竞争,以此来刺激经济增长,但是它们不大可能支持更多的共同欧洲预算的直接财政转移。

欧盟扩大难以使得等级治理在今后几年实现,而欧盟扩大与另外几个其他因素是相关的。正如先前所提到的那样,等级治理要求固定的、相对坚固的边境,这样容易加强中央统治。然而,新成员国与南部和东部更远的邻国之间有着密切而复杂的关系,它们担心坚固的边境可能会阻碍各自侨民的越境人际关系,约束繁荣的经济联系,甚至引发一些法律问题。封闭欧盟边界的战略意义甚至可能更大。这就是为什么欧盟尽力用多种方式来整合它的邻国。欧盟要求其邻国采用欧

洲法律和行政解决方案,以此来换取欧盟的援助、双边贸易自由化以及机构整合。这就意味着欧盟的边界变得更加模糊,并且欧盟成员国与非欧盟成员国之间的区别也变得越发模糊。这一状况反过来又加强欧洲治理的多种形式,并且在权威性分配、功能能力以及地域性选取等方面产生了更大的分裂。

另一重要的因素与欧洲外交与安全事务相关。等级治理要求欧盟负责欧洲外交与安全事务,并且自《马斯特里赫特条约》以来,欧盟外交与安全政策的重要性在不断上升。然而,来自东欧的新成员国不希望看到欧盟去负责这些领域,它们都是亲北约和亲美的国家,对国家利益的认知与最老的成员国之间是有区别的,尤其是在对俄罗斯问题的国家利益上。同时,这27个国家在诸如伊拉克战争或者在与俄罗斯关系等问题上愈加分歧。新的成员国(也有一些老的成员国)宁愿在北约、联合国甚至欧安组织的框架内行为,而不是在欧盟框架之下,它们也采用正式或者非正式的意愿、联络小组或者双边倡议联合。总之,这一领域的治理很明显是多边的,而且欧盟扩大使得改变这种状况的希望成了泡影。

四、多边治理与民主

欧盟扩大似乎使得等级治理结束而朝着在同心圆内的多层治理发展。这种类型的治理依赖于自律和共同管制而不是中央控制和惩罚。欧盟已经努力扩大等级治理的方式,但是结果十分反常。我们不仅拥有一个更大的欧盟,而且是更加多样和分化的欧盟。虽然新成员国似乎期望看到更多的欧洲治理,但是它们明确地不愿加强欧洲中央。所有这些表明等级治理的衰亡和多边治理的兴起。多边治理能够起效吗?如果能起效,那么新的制度是否拥有民主的合法性呢?

答案就是有保留的“肯定”。多边治理不是关于完全的自由以及“任何事情都成为”政策。从本质来看,治理是关于集体秩序的维持、集体目标的实现以及集体统治过程的完成,而追求秩序和目标则通过这种集体统治过程来完成。但是存在多种方式来实现所有那些秩序、目标和过程。欧盟需要某种形式的中央政府,但是它不需要一个如金字塔一样建构的单一政府。欧盟需要某种形式的宪政秩序,但是这种秩序要为大强度的灵活性和差异性留出空间。欧盟应该让各种行为体服从已达成共识的规则,防止搭便车行为,但是激励可能为更大程度的服从提供了希望,而不是命令和制裁。欧盟需要提供一些指导和控制,但这并没有必要在制定和执行其政策的时候防止妥协、和解。原则上,欧盟可以作为各种欧洲网络的调节者来行为,也可以作为这些网络间持续的交流、合作和妥协的推动者来行为。

应对扩大的和高度多样化经济空间的最为本质反应似乎是灵活性、权力下放、委托和分权。但是如果认为我们需要接受多边治理仅仅因为欧盟扩大,那么这将是错误的。根据不断扩大的专家群体,多边治理代表了最为有效的刺激粘性增长方式。这是因为多边治理比集权的等级治理对地方选区更具敏感性,对实验和创新更加开放,在实现所保证的承诺方面更加可靠。

多边治理可以很好地发挥效果,但是它同样是民主的吗?民主将怎样在一个复杂的多层多速设置的制度中运行?欧盟的政府部门和网络能否更加透明和负责?公民的偏好能否反映在欧盟的政制制定中?难道民主不需要一个真正有选举竞争的议会代表制吗?这种选举竞争产生一个多数的欧洲政府。安德雷斯·福雷斯达尔(Andreas Follesdal)和西蒙·希克斯(Simon Hix)对上述最后一个问题给出了一个肯定的答案。根据他们的看法,欧洲的民主需要为政治领导权和在政策层面上进行争论,他们建议由公民或者国家议会直接选举委员会主席。按照他们的观点,将导致欧盟议程更高程度的政治化,而政府、国家政党和欧洲政党支持不同的候选人和政策纲领。

福雷斯达尔和希克斯认为许多欧盟规制政策并不是以政治的方式开始,也没有重要的再分配结果。他们都没有注意到这些规制政策通常的目标是减轻全球化的再分配效用,而在全球化的作用下,欧洲拥有更少的民主控制。他们认为民主政体需要争论,在这一点上,他们是正确的,虽然他们没有理解到选举仅仅只是代表了民主争论的一种可能形式。他们正确地观察到,多数民主产生了不同的结果,这些结果也是由“开明”的技术官僚所制定的。然而,欧盟内部绝大多数重要的决策并不是由技术官僚所制定的,而是由选举产生的国家的政治家在欧洲理事会中投票产生的。福雷斯达尔和希克斯的分析中存在一个基础性问题,他们试图将像国家民主的方法移植到并不是国家的政体之中。多数民主形式如何运用到一个没有单一治理中央的联盟之中?议会代表制如何在一个没有强制的公共空间以及一定领土范围内人民大众的政体中发挥作用?在欧洲更大的空间范围内,欧洲议会如何明确地表达和整合高度分化的公共偏好?

福雷斯达尔和希克斯期望在短期内欧洲委员会主席的选举能形成政党竞争,并且在长期能改变政治忠诚。这种期望来源于他们的国家建构历史读物:在美国和欧洲的民主史上,国家认同取代地方认同是在大众选举和政党竞争的过程和运作中产生的。然而,这一读物是断章取义。国家民众的兴起是由于文化、政治和历史相互作用的结果,而不仅仅因为选举和政党竞争。不仅如此,政治争论是在一定领土范围内所巩固的国家中发展起来的。欧盟从来就没有巩固它任何时候都在发生变化的领土,欧盟的经济、行政、军事和文化边界并不重合,我们很难想象那些选民基础薄弱的欧洲政党能形成从国家认同到欧洲认同的决定性转变。

正如斯特凡诺·巴托利尼(Stefano Bartolini)所认为的那样,没有政治和文化的建构,制度上的民主化可能“最好的结果是导致表面上的竞选活动,或者最差的结果就是危险的实验”。扩大了欧洲议会选举制不会与成员国代表制发生冲突吗?一个民选的欧洲委员会主席不会以牺牲欧洲审判法院和欧洲理事会的代价来尽力争取获得更多权力吗?我们不得不得出一个结论,那就是多数政治不适合用于满足像欧盟这样一个混合物的需要,欧盟这种混合物的特征是高度的多样化和高度的国家感知。我们需要找到不同的方法来确保公民的参与和责任,从这个方面来看,多边治理比等级治理具有一些优势。

多边治理最为明显的是它分散了权力,将治理结构更加接近公民。公民更加容易影响到分散的、分开的、碎片式的或者甚至融合的权力。由于没有一个清楚确认的等级中央,权力滥用的可能性也更少。碎片化的政治权力迫使政治派系为它们的偏好给出理由,并且就它们的偏好达成妥协甚至放弃特别的利益。这引出了多边治理的另一个民主优点:强化协商。多边治理拥有多种行为体和多种合理的谈判过程,它比等级治理体系产生了多很多的反省和集体协商。就责任而言,多边治理也占据着重要的优势。众所周知,真正的、复杂的网络能逃脱正式的民主控制,但是它们从属于各种非正式的控制,这些非正式的控制等级治理中出现得较少。权力的分散有助于责任,因为不同的中心监督彼此的行为和公告权力的滥用。强化的协商也有助于责任,因为各行为体能在一个更深的层次讨论问题。

如果欧洲层面上不大可能实行真正的议会代表制度,那么大多数重要的决策仍然保留在民主选举产生的国家政府手中,这一点是重要的。多边治理比等级治理更能实现这一目标,因为它没有试图迫使成员国采取统一的行为。多边治理也似乎更加适于调节和综合高度分化的各种政体的偏好,比如当前的欧盟,这是由于多边治理的目的是一种自愿的和有差异的“项目共同体”,而不是一个整体的“身份共同体”。等级治理有一种强调统一优于多样的倾向,但是真正的民主主要是多边主义、个人主义和多文化主义,即使当我们看待政治争论的时候,多边治理也表现得不错。政治争论并没有一个单一的、通常模糊的场所,它发生在欧洲治理的各种不同层次上,在这些不同层

次上,行为体在一个更有利的位置上来评估它们的利益并且享有更有意义的参与机会。由于来自欧洲中央的决策并不是由多数同意产生的,并且这些政策因此更容易在法院和各种半公共或者私人仲裁事务所进行争论,因此多边治理也为司法上的竞争留出了更多空间。

所有这些并不是认为多边治理产生了一种高级的民主形式,它仅仅认为存在多种方式来保证参与、争论和责任,以及传统的代议民主形式并不是如它通常宣称的那样有效,尤其是在欧盟扩大后的背景之下。多边治理并不是由自己任命的、广泛不负责任的网络来实施,也不是没有规则。多边治理结合了正式的和非正式的决策过程,这些决策过程包含了涉及政治谈判的各种行为体,每个行为体享有不同的合法形式。欧盟将要确保自由进入到各种欧洲网络,并且保证还在继续的谈判程序是透明和公开的。此外,欧洲公民的公民权利和政治权利应该得到升级,因为欧洲公民需要得到保护以防止可能由复杂的欧洲谈判所带来的“不公平”成本。所有的治理形式必须受到民主的考验,但是不同的政体需要不同的治理和不同的民主疗法。

五、结 论

如果等级治理没有过时的话,本文所提供的证据表明,欧盟扩大已使等级治理不够充分。正如欧盟历史简单明了所表现的那样,混合的解决方案通常是可能的,但是就这些解决方案的本质而言,它们是无效率的。我们很难同时选择戒律和灵活,金字塔式的集权主义很难和多变的几何图形结合在一起,这意味着我们需要做出一些选择。扩大后的欧盟更可能从“多边”治理体系中获益,而非等级治理体系,现在是在这一点达成共识的时候了,也是让“多边”体系发挥作用的时候了。

多边治理意味着多种被控制的网络和混合安排的多元主体,这些网络和混合安排较少有等级和强迫的参与。主导的治理原则不應該是在欧盟委员会的权力集中,而是由欧盟委员会和各成员国将权力下放给专业的自主性机构,这些机构以不同程度的集权化来运作。欧盟委员会和欧洲理事会应该实施一些战略上的工作,目的在于为创新和适应创造激励,而在个体功能问题上坚持单一制度解决方案,从而为制度灵活性和差异性留出空间。如此一种体系似乎更适合今天的后苏联和后现代欧洲,它既是有效的,同时也是民主的。

(本文编译者:南开大学周恩来政府管理学院 高飞。限于篇幅,译文省略了参考文献,有需要者可与译者联系。)

Plurilateral Governance in the Enlarged European Union

Jan Zielonka

Abstract: This article examines the impact of the recent EU enlargement on European governance. Enlargement is treated as a kind of external shock to the existing governance system, broadening and diversifying the European public space. The prevalent hierarchical mode of governance is increasingly inadequate under these new circumstances and the Union will have to embrace more flexible, decentralized and soft modes of governance.

Key Words: EU Enlargement; European Governance; Plurilateral Governance; Hierarchical Governance