

《欧盟宪法条约》与欧洲法的新发展

European Constitutional Treaty and
the New Development of European Law

赵海峰 主编

哈尔滨工业大学出版社

《欧盟宪法条约》与欧洲法的新发展

European Constitutional Treaty and the New Development of European Law

中国欧洲学会欧洲法研究会首届年会论文集

赵海峰 主编

张宇 主编助理

哈尔滨工业大学出版社

内 容 提 要

2004年签署的《欧盟宪法条约》，在改革欧盟体制的思想指导之下，简化欧盟基础条约和有关法律，是国际组织的一次创新性实践，反映了欧盟法的最新发展。本书选录了“《欧盟宪法条约》与欧洲超国家治理暨中国欧洲学会欧洲法研究会首届年会”的论文。主要包括三大专题：第一专题，《欧盟宪法条约》研究；第二专题，欧洲法的现状与发展；第三专题，欧洲国别法律与政策研究。

本书围绕《欧盟宪法条约》与欧洲法的新发展进行分析与论述，内容丰富，针对性强，可作为高等院校国际法、国际贸易等专业本科生、研究生参考书目，也可作为国际法、国际贸易等领域研究人员和工作者的参考书。

图书在版编目(CIP)数据

《欧盟宪法条约》与欧洲法的新发展/赵海峰主编.
—哈尔滨:哈尔滨工业大学出版社,2008.9
ISBN 978-7-5603-2761-7

I. 欧… II. 赵… III. 欧洲联盟-宪法-研究
IV. D950.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2008)第 124015 号

责任编辑 田新华
封面设计 思 华
出版发行 哈尔滨工业大学出版社
社 址 哈尔滨市南岗区复华四道街 10 号 邮编 150006
传 真 0451-86414749
网 址 <http://hitpress.hit.edu.cn>
印 刷 肇东粮食印刷厂
开 本 787mm×960mm 1/16 印张 23.875 字数 540 千字
版 次 2008 年 9 月第 1 版 2008 年 9 月第 1 次印刷
书 号 ISBN 978-7-5603-2761-7
印 数 1~1 500 册
定 价 49.80 元

(如因印装质量问题影响阅读,我社负责调换)

前 言

2007年4月14至15日,由中国欧洲学会欧洲法研究会、哈尔滨工业大学法学院和中国人民大学欧洲问题研究中心联合举办的“《欧盟宪法条约》与欧洲超国家治理暨中国欧洲学会欧洲法研究会首届年会”在哈尔滨工业大学法学院举行。来自武汉大学、中国人民大学、中国社会科学院、哈尔滨工业大学等全国各地40所高校和研究机构的70余名专家学者围绕欧洲联盟宪法、欧洲联盟的治理、欧盟的司法制度以及欧洲法的其他新发展等进行了深入的探讨,会议收到论文50篇。本书就是该次会议论文的精选。

中国欧洲学会是我国欧洲问题研究的全国性一级学会。其重要任务之一是以推进中国的欧洲研究与教学为工作中心,以促进学术交流与建立合作网络为重点,搭建中国欧洲研究学界国内和国际学术交流的平台;组织、协调本会会员从事有关当地欧洲经济、政治、法律和历史文化的学术研究和教学活动。作为该会的专业性研究机构,欧洲法研究会已于2006年7月在北京正式成立,选举时任武汉大学法学院院长、现任澳门大学法学院院长、武汉大学讲座教授曾令良教授为会长,副会长为时任中国政法大学博士生导师、中德法学院院长,现任澳门科技大学法学院院长米健教授,北京大学欧洲问题研究中心副主任宋英博士,哈尔滨工业大学法学院院长赵海峰教授。在2007年4月14至15日在哈尔滨工业大学召开的中国欧洲学会欧洲法研究会首次年会上,根据全国有关教学科研单位的推荐,选举了首届理事会和常务理事组成人员,增选时任西安交通大学人文学院院长,现法学院院长、博士生导师单文华教授为副会长,武汉大学国际法研究所黄德明教授为副秘书长。中国欧洲法研究会第二届学术年会已确定于2008年11月22至23日在武汉大学召开,会议的主题为:“欧洲联盟法治50年:回顾与展望”。

本书所收录的论文,按照其内容,主要分为四个方面:

一是关于《欧盟宪法条约》(以下简称宪法条约)的研究。宪法条约2004年的签署是欧盟各国历经若干年的努力,经过民主、透明的制宪程序,在改革欧盟体制的思想指导之下,简化欧盟基础条约和有关法律的成果,目的在于为欧盟奠定新的法律基础,是国际组织的一次伟大的创新性实践,反映了欧盟法的最新发展。虽然宪法条约由于法国和荷兰在批准的过程中遭全民公决反对而最终未能

生效,但其主要的改革措施和思路几乎完全反映到2007年12月签署的改革欧盟的新的《里斯本条约》之中,《里斯本条约》被称为不叫宪法的欧盟宪法。本书在此方面所收录的15篇论文,从宪法条约的性质、宪法条约对欧洲一体化的影响、宪法条约与国际法和国内法的关系、宪法条约的前景等方面对宪法条约进行了深入全面的探讨。这些思考的意义不仅体现于对宪法条约本身的探究,而且可以延伸到我们今天对《里斯本条约》的研究和对于欧盟未来发展的展望。

二是关于欧洲联盟的超国家治理的研究。数篇论文研究了欧洲联盟治理结构的多元性及其对中国和平发展的影响、欧共体竞争法中的超国家治理和欧洲联盟多层次治理与合法性的关系。

三是欧盟司法制度的有关问题。欧洲联盟的司法制度一直是我国学者所密切关注的对象,在本书中也不例外。本书的几篇论文分别从欧洲共同体法院的先决裁决、欧洲人权法院和欧洲共同体法院管辖权竞合和欧盟公务员法庭等方面对欧盟司法体系及其对欧盟一体化的影响路径、欧盟司法体系与其他司法机构的关系以及欧盟司法体系的新发展等做了评析。此外,还有专文对欧盟可能在未来建立的欧洲检察院制度做了全面论述。

最后是欧洲法的其他新发展。该部分涉及丰富的内容,包括对欧盟法治的思考,对欧共体的一般法律原则的探讨,对欧盟法与国际法和国内法关系的探析以及对欧盟公司法的国际化协调,对欧盟能源法、欧盟协定等方面的论述。

本文集的众多论文反映了中国欧洲法研究会首次年会在欧洲法研究方面所取得的丰硕的学术成果。当然,由于有的会议论文在会后已经被有关杂志所录用,本书就未再收录;而且由于篇幅的限制,本书在确定入选文章时也以作者参会讨论作为收入本书的重要的选择标准之一,所以未能收录所有的文章,这是需要说明的。书末的会议综述有助于读者了解中国欧洲法研究会首届学术年会的全貌。当然,还应说明的是,各位作者本人对其论文文责自负,其观点并不能代表中国欧洲法研究会和本书主编的观点。

本书在编辑过程中,首先得到了各位作者的无私支持,他们不但为会议提交了高质量的论文,而且在会后还对论文进行了必要的修改和更新。本书的出版还应感谢哈尔滨工业大学出版社田新华主任的认真、细致和高质量的编审工作,感谢哈尔滨工业大学法学院硕士研究生郑丽媛同学对论文编辑所提供的协助。

本书的出版,获得了哈尔滨工业大学法学平台建设基金的支持。

赵海峰 教授

2008年3月于哈尔滨

目 录

第一专题 《欧盟宪法条约》研究

- 欧洲联盟治理结构的多元性及其对中国和平发展的影响..... 曾令良 (1)
- 论《欧盟宪法条约》对欧盟宪政改革的影响 雷益丹 (15)
- 《欧盟宪法条约》对国际法的发展与超越 蔡高强 (35)
- 试述《欧盟宪法条约》的两重性 赵海峰 (45)
- 浅析《欧盟宪法条约》的法律性质 周 彧 (51)
- 建构主义视角下的欧洲立宪问题 王宏禹 (59)
- 论《欧盟宪法条约》对欧共同体商业政策的改革 张 华 (68)
- 《欧盟宪法条约》中有关能源问题的条款评析 曾 加 (82)
- 《欧盟宪法条约》中共同安全与防务政策略论 孙法柏 (87)
- The Role of Germany in Constitution Making of EU
..... SUN Jun WANG Yafang (92)
- Absolute or Relative Supremacy?
—The Relationship between EU Law and National Constitution
..... YANG Yonghong (98)
- 《欧盟宪法条约》的宪法化前景 顾百忠 (107)
- 精英宪法民众化——《欧盟宪法条约》的败因和出路 葛勇平 李苏香 (126)
- 论《欧盟宪法条约》生效之困境 闫晓辉 费艳颖 (132)
- 《欧盟宪法条约》中的经济宪法 方小敏 (139)

第二专题 欧洲法的现状与发展

- 论欧盟法治的形成与发展 曾二秀 (146)
- Choice between Political and Legalized Mechanism:
Dispute Settlement in Regional Integration CHENG Weidong (155)
- 论一般法律原则在共同体司法实践中的运用 李道刚 (177)

欧洲一体化进程中的超国家治理

- 以欧共体竞争法执行机制的实践为样本…………… 蔡 红 (187)
- 欧盟区域性立法与公司法创新…………… 朱羿锟 (199)
- 国际法在欧洲国家的适用…………… 金 铮 (206)
- 欧盟公务员法庭的建立和运作…………… 赵海峰 李晶珠 (208)
- 欧洲一体化的司法路径
- 评欧洲共同体法院的先决裁判实践…………… 李 滨 (221)
- 停滞还是突进
- 对欧洲一体化停滞的另一种考察…………… 韩秀义 陆志刚 (236)
- “欧洲协定”导论
- 兼论其在欧盟东扩中的法律作用…………… 廖诗评 (251)
- WTO 协定在欧盟适用问题的法理分析…………… 张晓东 金隽艺 (263)
- 欧盟能源市场化进程中供应安全的法律保障及启示…………… 龚向前 (280)
- 试析制定《欧洲民法典》的宪法性基础…………… 张 彤 (290)
- 欧洲检察院制度研究…………… 魏 武 (301)
- Describe and Compare the Mechanisms for Ensuring the Member States Comply
with Reference to Articles 226 – 228 of the Treaty Establishing the European
Community, and the Concepts of Direct Effect, Indirect Effect and State Liability
…………… DING Wei SUN Hongyu (314)
- The Legal Analysis of Environmental Directives of European Union
- Take WEEE and ROHs for Example
…………… WANG Chunjie CAO Feng (319)
- 多层治理与欧洲联盟合法性的重构…………… 雷建锋 (328)
- 欧盟公共合同法的基本制度及其现状…………… 杨蔚林 张学强 (336)

第三专题 欧洲国别法律与政策研究

论法国宪法委员会对条约的合宪性审查

- 从《马斯特里赫特条约》的批准看国际法与法国国内法
的关系…………… 李晓兵 (345)
- 当代英国工党执政方式及其对英国政党政治的影响…………… 魏 磊 (354)
- 中国欧洲学会欧洲法研究会首届年会综述…………… 赵海峰 吴晓丹 (364)

第一专题 《欧盟宪法条约》研究

欧洲联盟治理结构的多元性 及其对中国和平发展的影响^①

武汉大学法学院 曾令良^②

一、导论：欧盟治理结构的界定

近年来,治理或治理结构在国内外政治学、国际关系学、经济学和法学界是一个时尚的概念,使用率很高(尤其是在政治学和经济学领域^③),如国家治理(结构)、公司治理(结构)、全球治理(结构)等等,一直是学界和政治家及其智囊们探讨的热门话题。这一颇为流行的概念主要是用来描述或分析一个特定的社会(国家、国际社会或区域社会)或特定的实体(如国际组织、公司、法人团体等)的统治或管理或经营模式。^④任何治理模式的选择,其最终目标应该是实现一个社会或实体的法治和良治。

治理在欧盟有其特定的含义。根据欧盟委员会 2001 年发布的《欧洲治理白皮书》,它是指“在欧洲层面上影响权力行使方式的各种规则、程序和行为,尤其是涉及公开、参与、责任、效力和连贯性”。这些是良治的 5 个基本方面或原则,以增强欧盟基本条约确立的从属性原则(又译为:辅助性原则,principle of subsidiarity)和相称性原则(又译为:比例性原则,principle of proportionality)。^⑤

欧盟的治理结构,从 1957 年 3 月 25 日两个《罗马条约》的签署算起,已经整整 50 周年。它一开始就以独具一格的模式吸引着国际社会,并随着其一体化领域的

① 本文是作者应邀向“欧盟宪法条约与欧盟超国家治理国际研讨会暨中国欧洲学会欧洲法研究会首届年会”(2007 年 4 月 13~15 日,中国哈尔滨工业大学)提交的论文,也是作者作为首席专家主持的教育部哲学社会科学重大攻关项目“中国和平发展中的重大国际法律问题研究”的阶段性研究成果(项目批准号:04JZD0015)。

② 曾令良,武汉大学教育部长江学者特聘教授、澳门大学法学院院长。

③ See: Simon J. Bulmer, New Institutionalism, The Single Market and EU Governance, ARENA Working Papers, WP 97/25, p.2, http://www.aera.uio.no/publications/wp97_25.htm(2007 年 3 月 13 日访问)。

④ 一位著名的政治学家认为,治理概念并不确定,在当代社会科学中至少有如下 6 种不同的含义:(1)最低限度(或标准)国家;(2)公司治理;(3)新型公共管理;(4)良(或善)治;(5)社会控制系统;(6)自我组织网络。See: R. Rhodes, The New governance: governing without government, Political Studies, Vol.44, 1996, p.625.

⑤ http://ec.europa.eu/governance/governance/index_en.htm(2007 年 3 月 15 日访问)。

拓展和深化,不断地得到完善和创新。然而,对于欧盟治理机构的定性,却一直存在争议,其中最为普遍的观点认为,欧盟是一种典型的超国家治理,而与之相对的是一种保守的观点,即欧盟本质上仍然是一种政府间治理或国家间治理模式,尽管在特定领域或事项上具有某些超国家的因素。

这里需要特别指出的是,有的学者并不刻意在国家间治理和超国家治理之间进行划分,而是将二者都界定为超国家治理,因为二者都属于国家决策的范畴。耶鲁大学法学院一位教授最近就撰文指出:“国际决策可以通过政府对政府的谈判和以条约形式的契约交换特定承诺的方式得以实现。此外,政府可以通过相互承认彼此的国内规则协调政策。但是,当民族国家同意的不是特定的实质结果,而是决定程序时,它们就创立了全球决策或超国家治理体制”。^①还有一些学者将全球市场经济和一系列国际规范体系的出现作为某种程度超国家治理的典型例子,如世界贸易的贸易自由化工作、世界卫生组织的全球健康决策、国际标准化组织从事的标准设置、经合组织化学制品集团开发的检测议定书和风险评估方法,等等。^②因此,从这个意义上讲,超国家治理在当今世界上并非是欧盟所独有,所不同的是其超国家治理的程度和范围要比其他全球治理体制要高得多和广泛得多。

此外,对于欧盟治理结构的界定还先后出现了准联邦治理结构、功能联邦治理结构和新组织主义等理论或学说。

对欧盟治理结构的这些学理界定,一方面都有其一定的合理性;另一方面又都存在明显的局限性。超国家治理说,如果适用于欧盟的第一支柱——欧洲共同体,尤其是欧洲煤钢共同体事务,也许在很大程度上是贴切的。但是,如果将它适用于欧盟的第二支柱和第三支柱,即共同外交与安全政策及防务政策和警察与刑事司法合作,则难免牵强了,因为这两个新的一体化领域的治理是建立在传统的政府间水平的基础上。同样地,国家间或政府间治理说,固然可以描述欧盟的第二支柱和第三支柱的运作,但却难以说明欧盟第一支柱的诸多超国家治理特点。在欧盟的治理过程中,在组织结构和欧盟机构之间及与成员国之间在权力划分等方面,的确引入了一些联邦国家的治理理念、原则或做法,如从属性原则、专属权能原则、分享权能原则的确立和适用,等等。然而,如果准联邦是联邦体的一种过渡治理结构的话,这显然不是欧盟的性质,因为欧盟的设计者们从来就没有将欧盟的终极目标确立为一个欧洲联邦,尽管近代欧洲曾有所谓“欧洲合众国”的理论构想。至于功能联邦论,其优点在于它指出了欧盟与经济、社会、科技等领域存在的大量专门性国际治理体制的共性,而其缺陷在于它不能从理论上彰显欧盟治理的特殊性。

① Daniel C. Esty, Good Governance at the Supranational Scale: Globalizing Administrative Law, *The Yale Law Journal*, vol. 115, 2006, p. 1499.

② See: *supra* note ①, p. 1499.

本文将首先从法律角度,尤其是从国际组织法和比较法的角度,以多元性作为立论的逻辑起点和终点,阐述欧盟的治理结构。笔者拟从欧盟主要机关的设置和组成方面入手,阐述欧盟治理的多元建构;探讨欧盟各种主要机关及相互关联的权力配置,从而透视出欧盟在法律和政策制定这一核心治理权力要素上所体现的多元性;然后通过揭示欧盟立法/决策的复杂程序和过程,展现欧盟各主要政治和社会力量或欧盟法律主体在欧盟法律体系形成与完善中的地位与作用;解析欧盟的立法与政策在欧盟和各成员国的双层实施机制,以及欧盟主要机关、成员国政府、自然人、法人和其他民间社会团体在保证和监督欧盟法律和政策实施方面所凸现的多元力量。笔者将分别概括欧盟委员会发布的《欧洲治理白皮书》和新近签署的《欧盟宪法条约》在改进先行欧洲治理结构方面的一些主要措施。此外,笔者试图从务实和政策的角度粗略评估或预测欧盟的多元治理结构给中国实施和平发展战略尤其是中欧关系产生的影响,并提出中国应该采取的对应措施,围绕本文的主题和论述得出一些初步的结论。

二、欧盟的多元治理结构

(一) 组织体制上的多元性

欧盟治理结构的多元性首先表现在它的主要机关的设置上。虽然国际组织^①的主要机关的多寡在国际法上并没有一定之规,这完全取决于有关组织的成员国依据该组织的宗旨和职能的实际需要而定,但是,绝大多数的国际组织的主要机关均由审议与决策机关、执行机关和行政管理机关构成。另外,有一些国际组织还设有司法机关或争端解决机构。欧盟不仅拥有上述这些主要机关,还另设立欧洲议会作为其主要机关。而且,从《马斯特里赫特条约》开始,过去作为欧共体专门机构的审计院也提升为欧盟的主要机关。可见,欧盟在组织体制上突破了一般国际组织的决策机关—执行机关—管理机关的“三驾马车”基本模式,而是在国际治理中创立了由立法/决策机关—议会机关—执行机关—司法机关—审计机关构成的“五驾马车”核心治理结构。

欧盟在组织体制上的创新不仅仅表现在主要机关的设置数量上,更重要的是体现在其主要机关在组成上的多元性。在其他国际组织中,除了秘书处和司法机关外,最重要的审议、决策和执行机关均由成员国代表组成。在欧盟的五大机关中,唯有欧盟理事会的构成严格遵行国家代表原则,欧盟委员会、欧洲议会、欧洲法院和审计院等四个主要机关都由非国家或政府的代表构成,其中每一个非国家或政府代表组成的主要机关在成员的资格上又各有自己的特点。可见,欧盟主要机关的组成集合了国家或政府代表、欧盟公民代表以及政治、经济、社会、法律等各界

① 这里所指的国际组织仅限于政府间组织,不包括国际民间组织或非政府间组织。

精英代表等多层政治与社会力量。^①

(二)立法/决策权力配置上的多元性

欧盟权力的划分与行使在当今国际体制中也是自成一类。首先,欧盟的立法/决策权力的配置既不同于其他国际组织,也不同于现代民主国家。欧盟之所以不同于国际组织,是因为其机构行使着成员国转让的主权权力,而且有些领域的权力甚至是专属性的(如在共同商业政策领域),完全取代了成员国的权力。欧盟之所以不同于现代民主国家,是因为其立法和执行权能不是由单一的机关行使,而且主要机关还身兼立法和执行两大职能。欧盟的立法权部分地由理事会独立行使,而且必须与欧洲议会分享,欧盟委员会在一些领域也享有独立的行政法规的制定权。

欧盟的执行权能总体上在各成员国和欧盟两个层面上构建。就成员国层面而言,欧盟的立法/决策的执行由各成员国的联整(中央)政府和各级地方政府负责。从欧盟机构的角度考察,虽然欧共体框架中的执行权能主要是由欧盟委员会掌管,但是通常是在理事会的授权下进行的,后者又通过设立专门委员会的方式协助(实际上是监督)欧盟委员会执行欧盟的立法/决策。而且,在共同外交与安全政策和警察与刑事司法合作领域,欧盟层面的执行权主要由理事会拥有。更重要的是,欧盟机构执行权的有效行使在很大程度上有赖于它们与成员国之间的积极合作。所以,在欧盟的治理结构中,不存在单一的立法机关和单一的执行机关。^②

欧盟司法权的设置在当今全球治理中别具一格。尽管其他一些国际组织中也设立有司法机关,但是迄今还没有任何一个国际司法机构像欧洲法院这样拥有广泛的管辖权和发挥如此重大的作用。在管辖权方面,欧洲法院集多种司法职能于一身。它既行使普通法院的管辖权,又行使类似于一些国家的宪法法院和行政法院的管辖权;它既是特定领域的初审法院和终审法院,又是另一些领域或事项的上诉法院;它不仅处理成员国之间的争端,而且还对成员国与欧盟机构之间、欧盟机构彼此之间、个人与成员国之间、个人与欧盟机构之间以及个人相互之间的特定诉讼行使管辖权。另外,它还在欧共体与第三国或其他国际组织缔结国际协定方面享有咨询管辖权。

在欧共体的管辖权中,初步裁决权最富有个性。这一职权的要点是:应成员国法院或裁决机关的请求,欧洲法院对欧共体法的解释和欧共体法的有效性问题的作

^① 也许,混合代表原则并不是欧盟的独创。例如,在国际劳工组织的大会机关中,每一个成员国的代表团由四人组成,其中政府代表限定为两名,另两名分别由劳资双方各派代表一名。不过,这似乎是国家代表原则的一种辅助,因为劳资双方的代表在国际劳工组织中并未形成独立的代表机构,而且其人选由成员国政府与有关行业组织和工会协商产生。又如,也有个别国际组织设有议会机关(如欧洲委员会)。但是,其他国际组织的议会机关由成员国国内议会机关的代表组成,而欧洲议会机关的议员自1979年以来一直是通过直接普选产生。参见曾令良:《欧洲共同体与现代国际法》,武汉大学出版社1992年版,第25-26页。

^② See: Jo Shaw, *Law of the European Union*, Second Edition, Macmillan, 1996, p.107.

出初步裁定,然后由相关的成员国法院根据这一裁定对具体案件的实质争端作出判决。尤其值得注意的是,欧洲法院的其他管辖权均直接由成员国政府、欧共同体机构或个人作为诉讼主体,唯有这一初步裁定的请求只能由成员国的司法机关提出。

半个多世纪以来,欧洲法院利用其广泛的管辖权解决了数以千计的各种涉及欧盟的法律争端,为欧盟共同市场的建立和完善提供了司法保障。更重要的是,它还充分利用欧盟基本法律文件赋予的法律解释权,为推动欧盟法律体系的完善和法治进程作出了创造性的贡献。欧盟法中的一些重要的原则都是欧洲法院在欧盟法没有明文规定的情况下通过大胆而合理的司法解释而确立的,如直接效力原则、优先原则、相称性原则和平行发展原则,等等。

(三)立法/决策程序上的多元性

欧盟在立法/决策程序或过程中的多样性,首先体现在三个支柱领域分别实行不同的立法/决策程序。概括地讲,在第一支柱领域(欧共同体)中,欧盟的立法/决策程序处于超国家治理的水平,在第二和第三支柱领域(共同外交与安全政策和警察与刑事司法合作)中,欧盟的立法/决策过程基本上属于政府间治理的层次。

毫无疑问,欧共同体立法/决策程序因其超国家的设计与运作而最具有代表性。更重要的是,这一领域现行的立法程序因涉及的事项不同而又有多种形式。据欧盟委员会的一份报告披露,从欧盟的基本条约的规定中可以辨识出 22 种不同的立法程序^①。由此可见,欧盟的立法程序十分的复杂。尽管如此,协商程序(或一读程序)、合作程序(或二读程序)、同意程序和共同决定程序是欧盟立法的四种基本模式。

在“协商程序”下,欧盟的立法措施遵循的基本步骤是:(1)欧盟委员会提出立法提案并递交到理事会;(2)理事会收到提案后与欧洲议会和/或经社委员会和/或区域委员会协商(或在有关情况下甚至与欧洲中央银行协商);(3)理事会以简单多数或特定多数或全体一致同意的方式通过有关立法。虽然在协商程序中欧洲议会或其他有关机构(如经社委员会、区域委员会和欧洲中央银行)的意见不具有约束力,但是,凡是《欧共同体条约》有明文规定的地方,欧洲议会和其他机构的协商权构成欧盟立法“必不可少的程序要求”。

“合作程序”的目的是增强欧洲议会在欧共同体立法过程中的影响,但并不给予它真正的共同立法权。因此,合作程序实际上是一种更为缜密的协商程序,即:欧洲议会对于有关的法案在原有的协商程序的基础上享有二读的权力。目前,合作立法程序主要适用于如下领域或事项:消除基于国籍的歧视、共同运输政策、保证经济政策更加紧密协调、平等进入金融机构、货币发放、工人健康与安全、欧洲社会

^① See: *supra*, Jo Shaw, p.143.

基金运作的实施性决定,等等。

“同意程序”是通过《单一欧洲文件》确立的一个新程序。当时,这一程序仅适用于两个方面的决定:一是接纳新的欧共同体成员国;二是欧共同体与第三国缔结联系协定。通过《马斯特里赫特条约》修订的《欧共同体条约》又将这一程序的适用扩展到其他一系列事项,如联盟公民权的行使方式,欧洲中央银行具体职务的确定,欧洲中央银行体系议定书的修订,结构基金的任务、优先目标和结构,设立联结基金,欧洲议会直接选举的程序,特定领域国际协定的缔结,等等。“同意程序”意味着:凡是属于这一程序的事项,没有欧洲议会的同意,就不可能形成有约束力的立法文件。因此,这一程序实际上构成欧洲议会的否决权。

“共同决定程序”是《欧共同体条约》对原有的立法程序进行修订的一个重要举措,它使欧洲议会在特定事项上真正与理事会共同行使立法与决策权。这一新程序的实质意义在于:它使理事会与欧洲议会之间在一些领域的立法方面形成一种相互影响和相互作用的关系,这种关系似乎可与某些国家议会两院之间的关系相比拟。根据有关统计,《欧共同体条约》共有 14 处条款规定适用“共同决定程序”,分别是:工人自由流动的措施,经营权利一般计划实施的指令,工人流动自由之例外的协调,相互承认文凭的指令,自我雇佣者的法律协调,服务自由,完善内部市场建设的协调,同等国内措施(未经协调)的承认,教育、职业培训和青年的鼓励措施,文化的激励措施,公共健康的激励措施,消费者保护的具体行动,研究与发展的多年度框架,环境的一般行动计划。^①

(四)立法/决策在实施与监督上的多元性

在任何一种治理结构中,法律与政策的实施总是至关重要的,因为任何社会的法律或政策无论有多么完善,制定的水平无论有多高,如果得不到有效的实施,其价值就无法体现,其作用就得不到发挥。但是,尽管欧盟治理结构的一体化程度很高,具有诸多的所谓“超国家”因素,它毕竟还不可与国家治理结构同日而语。如同其他政府间治理结构一样,欧盟总体上缺乏像国家那样的手段和资源来实施其法律和政策。例如,欧盟没有自己的警察、税务、海关和其他相关的机关或部门来执行诸如征收关税,实施共同的农业政策、渔业政策、工业政策、竞争政策、运输政策、社会政策、能源政策、科技政策、外交与安全政策等领域的具体措施。因此,除个别领域外(如共同竞争政策),欧盟法律与政策的实施主要还是依靠各成员国的各级国家机关和政府部门。

那么,欧盟是如何利用并保证各成员国的机关或机构来有效实施其法律和政策呢?首先,它依靠各成员国忠诚履行欧盟的一般义务,主要法律依据是《欧盟条

^① See: supra, Jo Shaw, p. 153.

约》第10条(原第5条)。其次,欧盟机构的单个立法文件(如条例、指令、决定)为成员国的实施和执行规定了详细的程序和要求。通过上述途径来实施欧盟法被一些欧盟法学者称之为“间接实施”或“间接执行”。^①近年来,欧盟委员会开始注重激励欧盟法律与政策实施方面的纵向合作(欧盟与成员国之间)和横向合作(成员国彼此之间),强调欧盟与成员国之间和成员国彼此之间应交流有关实施欧盟法的信息。

为保证成员国有效实施欧盟制定的法律和政策,欧盟从一开始就建立了颇为完备的监督机制。《欧共同体条约》第226条(原第169条)专门规定了欧盟委员会监督成员国实施欧共体法的程序,而第227条(原第170条)则为成员国之间的相互监督规定了类似的程序。根据《欧共同体条约》这两条的规定,欧盟委员会或/任何成员国可以将不实施或没有合法、有效、适当实施欧共体法的有关成员国作为被告起诉到欧洲法院。通过欧盟司法程序保证欧盟法实施的这种方式被称之为“直接实施或执行”。此外,个人(自然人和法人)还可以利用欧洲法院的初步裁决管辖权来间接监督成员国实施欧共体法。

最后,值得指出的是,如果说司法审查制度在国家治理中早已司空见惯,那么它在国际治理结构中则极为鲜见。然而,欧盟是一个例外,它对欧盟机构行为(作为和不作为)而建立的司法审查制度,其健全与完善程度丝毫不亚于一个国家的司法审查制度。在欧盟中,不仅欧盟主要机构和成员国是司法审查诉讼的完全的主体,个人对于欧盟特定的行为,在满足一定的条件下,也可以向欧洲法院起诉欧盟机构。

三、《欧洲治理白皮书》的“更好规则”战略^②

欧盟委员会于2001年发布了《欧洲治理白皮书》。与此同时,启动了一项被称之为“更好规章”(better regulation)的战略。该战略构成改进欧盟治理结构的重要实质内容,旨在根据欧盟的相称性原则,简化和改进现行规章、更好地制定新的规章和加强规章的遵守与效力。这一战略的实施基于三条关键的行动路线:(1)在欧盟层面促进更好规章工具的设计和使用,主要是简化和减少行政负担和影响的评

^① Daintith, European Community Law and the Redistribution of Regulatory Power in the United Kingdom, 1 ELJ 134, 1995.

^② Governance in the European Union: A White Paper.

http://ec.europa.eu/governance/better_regulation/index_en.htm;

http://ec.europa.eu/governance/governance_eu/civil_society_en.htm;

http://ec.europa.eu/governance/governance_eu/policies_en.htm;

http://ec.europa.eu/governance/governance_eu/expertise_en.htm;

http://ec.europa.eu/governance/governance/decentral_en.htm;

http://ec.europa.eu/governance/governance/nat_policies_en.htm;

http://ec.europa.eu/governance/governance_eu/comm_law_en.htm;

http://ec.europa.eu/governance/governance_eu/geo_decentral_en.htm(2007年3月22日访问)。

估;(2)与各成员国密切配合,保证各项更好规章的原则在整个欧盟得以一致地适用;(3)在欧盟和国内两个层面加强各种利益相关者与所有规章制定者之间的建设性对话。为此,欧盟委员会着重采取了如下一些行动:

第一,欧盟委员会确立了民间社会参与欧盟法律制定的建议和逐步实施的行动方案。具体措施是:2001年前欧盟委员会完成制定协商的最低标准并在一项行为准则中予以公布,从2002年起在一些部门开发更为广泛的伙伴安排;经济与社会委员会在欧盟政策的检查方面应发挥更大的前期作用,如通过准备调研报告;各成员国应检讨和改进欧盟政策的协商程序;理事会和欧洲议会应审查它们与民间社会之间的关系,并应于2004年以前在建立最低协商标准的基础上,确立协商的一般参考框架。

第二,作为《欧洲治理白皮书》(以下简称白皮书)的组成部分,欧盟委员会还做成了一个有关欧盟政策评估的建议报告,主要是提出促进欧盟立法的质量、效率和简化的途径和方法。其中特别提倡创建“一个更浓的评估与反馈文化”,以保证法案不至于规制过头和决定在适当的层面上作出和实施。经过数年努力,欧盟委员会于2005年6月15日通过了一项《新的欧盟委员会影响评估指南》。

第三,欧盟委员会提出专门报告,列出在欧盟政策形成和运作中利用科学专家的建议。为落实《白皮书》在这方面的规定,欧盟委员会于2002年12月以通告的形式对其各部门获取和利用外部专家意见作为协商程序的组成部分厘定了指南。

第四,欧盟委员会就建立规章制定机构框架提出专门建议,以使欧盟立法去集中化。为此,《白皮书》就欧盟层面设立规章制定机构确立了如下条件:“……必须遵守机构(意指欧盟条约中确立的主要机关和专门机构,笔者注)间权力平衡和不损害其相应的作用和权力”。2002年12月,欧盟委员会发布通告,就设立新的规章制定机构规定了具体的标准。

第五,《白皮书》还规定利用公开协调方式作为促进特定的成员国政策之间的融合。但是,这种公开协调方式不得削弱欧共体条约中共同目标的实现或欧盟机构的政治责任,而且如果有可能通过欧共体方式采取立法行动,则不得使用。此外,这种公开协调方式必须用来实现确定的欧共体目标,并应建立定期向欧洲议会报告的机制。最后,欧盟委员会应紧密深入其中,并发挥协调作用。

此外,《白皮书》还就欧盟立法/决策在地理上的去集中化确立了专门的行动要点,其目的是增强国家、地区和地方决策者们参与欧盟标准和政策的制定与适用。与此同时,《白皮书》就加强欧共体法(特别是指令形式的立法)在各成员国的适用提出了一些具体措施。

2006年11月,欧盟委员会就“更好规章”战略的实施进行了检查,结果表明已经取得了实质性的进步,并同时制定了进一步的推进计划。

四、《欧盟宪法条约》对欧盟治理结构的改革

从总体上讲,新近签署的《欧盟宪法条约》(以下简称宪法条约)有关欧盟治理结构的设计承袭了现行欧盟基本条约的规定及其实践。但是,在保持现有组织框架、职权分配和运作程序的基础上,宪法条约中还制定了诸多完善和改革现行治理结构的规定,旨在提高欧盟的民主性、增进欧盟的运作效率和强化欧盟的一体化程度。其主要表现在:

第一,作为提高欧盟民主的一个标志,宪法条约进一步巩固和提升欧洲议会在欧盟治理结构中的地位与作用。它在确立欧洲议会的职权时,明确地规定“应与理事会一起共同行使立法和预算职能”,并且将欧洲议会的其他职能,如“政治控制”、“协商”和“选举欧盟委员会主席”等,置于其“立法和预算”职能之后。^①这意味着,宪法条约下的欧洲议会是一个与理事会并驾齐驱的立法机关,这与它过去先后纯属协商机关和只是部分地行使立法权的现状形成显著的对照。

第二,宪法条约明确地将欧洲理事会列为欧盟组织结构的组成机构(第 I-19 条)。虽然欧洲理事会作为欧盟的最高决策机构早已是一种事实,但是过去和现行的欧盟基本条约并没有将它列为欧共体/欧盟组织框架内的一个主要机关,甚至并没有将它视为一种正式的机构。例如,《欧盟条约》第 4 条(原第 D 条)对于欧洲理事会的组成是这样表述的:“欧洲理事会应将成员国国家元首或政府首脑和委员会主席召集在一起(bring together),他们应得到成员国外交部长和委员会的一位委员的协助……”。从上述措辞可以看出,《欧盟条约》并没有直接使用“组成”(consist of)一词,这实际上是将欧洲理事会继续视为一种定期的首脑会议。而且,外交部长和委员会委员所要协助的是“他们”(即首脑们),而不是作为机构的欧洲理事会。宪法条约的相应规定则有显著的区别:“欧洲理事会应由成员国国家元首或政府首脑组成(consist of),连同其主席和欧盟委员会主席。本联盟外交部长应参与其工作”(第 I-12.2 条)。在这里,尽管欧洲理事会的成员基本上还是成员国的首脑,(也略有变化,如其主席单列为成员;新设置的欧盟外交部长取代成员国外长参加等),但是他们是以欧盟的一个机关组成人员的身份行使职权,而不再是以首脑会议的被召集者身份参与欧洲理事会的活动。

第三,宪法条约变革欧洲理事会主席的产生方式增强了欧盟的独立身份。根据现行的《欧盟条约》及其实践,欧洲理事会并没有自己独立的主席,而是由各成员国首脑每半年轮流担任,当值的成员国是欧洲理事会的轮值主席国。这是一种典型的国家间或政府间治理体制,其最大的好处是淋漓尽致地体现了国家主权平等,而与之相随的最大弊端是不利于一种国际体制的有效运作。宪法条约第 I-22 条

^① Treaty Establishing a Constitution for Europe, Article I-20.1.

规定:“欧洲理事会应以特定多数方式选举其主席,任期为两年半,可连任一次。在发生妨碍或严重渎职的情况下,欧洲理事会可能依照同样的程序终止他或她的任期”。而且,宪法条约还规定,“欧洲理事会主席不应担任国内职务”(第 I-22.3 条)。宪法条约的上述规定对于欧盟的组织建设具有深远的意义:欧洲理事会主席,如同欧洲议会议长、欧盟委员会主席和欧洲法院院长一样,也必须经过选举产生、有特定的任期和必须是专任。遗憾的是,宪法条约并没有对欧洲理事会主席候选人的个人资格与条件作出明确而又具体的规定。

第四,宪法条约新设置了欧盟外长职位,增添了欧盟治理机构的“超国家”因素。这一职位的人选、产生方式和职责都具有新的特点。根据宪法条约第 I-28 条的规定,欧盟外长必须是欧盟委员会的一名副主席,由欧洲理事会与欧盟委员会主席达成协议后,以特定多数方式作出决定,外长的主要职责是具体负责欧盟共同外交与安全政策以及防务政策的实施。为了有效地履行其职责并保证相关的欧盟机关积极协调与配合,部长理事会的外交事务理事会将由欧盟外长主持,取代现行的理事会组成人员的轮流制;而且,作为欧盟委员会的副主席,他在委员会中负责对外关系,以保证欧盟所有的对外政策与行动的协调。可见,欧盟外长在欧洲理事会、欧盟理事会和欧盟委员会三个主要决策、立法与执行机关中均具有重要的地位和作用。

第五,宪法条约对于现行的欧盟司法体制进行了适当的改革。它在欧盟的基本文件中首次采用了“欧洲联盟法院”名称。但是,这里的“欧洲联盟法院”本身并不是对一个司法机关的具体冠名,而是对宪法条约中设计的欧盟司法机关体系的总称。欧洲联盟法院由欧洲法院、一般法院和专门性法院组成。^①从宪法条约有关欧盟法院的组成、职权和程序等事项的规定来看(第 III-353~381 条),其设计的欧洲法院与现行的欧洲法院基本相同,一般法院则类似于现行的初审法院,而至于专门性法院,只有现行的欧洲公务员法庭可归属于其中。值得指出的是,宪法条约中的“专门性法院”的英文采用的是复数形式,这说明它并不是一个特定法院的具体名称,而是指欧盟可根据实际需要建立两个或几个专门法院。需要进一步认识的是,宪法条约不仅仅是规定三种类型司法机关的不同管辖权,而且还明确地规定了它们彼此之间的梯级结构(即一般法院为专门性法院的上诉法院,而欧洲法院又是一般法院的上诉法院和整个欧盟法院的终审法院),从而旨在构建明晰的欧盟内部的司法体系。

五、欧盟的多元治理结构对中国和平发展的影响

自 1975 年中欧建交以来,双边关系虽有过起伏,但整体发展良好,特别是 2001

^① See: Treaty Establishing a Constitution for Europe, Article I-29.1.