

政治发展与治理研究系列丛书

国家社会科学基金项目
山东省社会科学规划项目

欧盟超国家治理与 成员国治理互动关系研究

朱贵昌 著

**The Interaction Between
European Supranational Governance
and the National Governance**

山东大学出版社

国家社会科学基金项目(10CGJ010)

山东省社会科学规划项目(08JDD001)

欧盟超国家治理与成员国治理 互动关系研究

朱贵昌 著

山东大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

欧盟超国家治理与成员国治理互动关系研究/朱贵昌著.
—济南:山东大学出版社,2016.8
ISBN 978-7-5607-5614-1

I. ①欧… II. ①朱… III. ①欧洲国家联盟—研究
IV. ①D814.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2016)第 226678 号

责任编辑:谭学秋

封面设计:牛 钧

出版发行:山东大学出版社

社 址 山东省济南市山大南路 20 号

邮 编 250100

电 话 市场部(0531)88364466

经 销:山东省新华书店

印 刷:济南华林彩印有限公司

规 格:700 毫米×1000 毫米 1/16

14.75 印张 252 千字

版 次:2016 年 8 月第 1 版

印 次:2016 年 8 月第 1 次印刷

定 价:28.00 元

版权所有,盗印必究

凡购本书,如有缺页、倒页、脱页,由本社营销部负责调换

《政治发展与治理研究系列丛书》

编委会

主 编 葛 荃

编 委 (按姓氏笔画排序)

王学玉 王建民 王韶兴 方 雷

孔令栋 刘玉安 曹现强 崔桂田

葛 荃

总 序

2011年是山东大学建校110周年。作为中国近代第二所官办大学——“山东大学堂”，山东大学的积累之悠久，底蕴之深厚，堪可感慨系之。

晚清光绪二十七年(1901年)，山东巡抚袁世凯奏呈朝廷并由光绪帝御批的《山东大学堂章程》中，就山东大学堂的办学宗旨作了这样的阐述：

公家设立学堂，是为天下储人才，非为诸生谋进取；

诸生来堂肄业，是为国家图富强，非为一己利身家。

在20世纪初叶，在东渐之西学纷至沓来的近代中国，袁氏奏呈的“办学章程”有着某种意义上的传承性与超越性。愚以为，袁氏立意“天下”、“国家”，绝非其偶然心念一动，在这一理念的背后，当是数千年孔孟儒学传统文化精粹的蕴聚与支撑。为了“天下”、“国家”，而非“一己”之“进取”的办学理念，在那个中华羸弱、列强环伺的年代，越发彰显着山东大学的历史使命与民族责任，成为山东大学立足与发展的价值基石。正是基于这样的理念，山东大学在伴随着时代动荡、社会变迁的百余年行进途中，尚能安然把握着方向与节奏，使之得以在不同的历史阶段，均能汇聚时代的学术精英，渐次积淀了丰厚的学术内涵和大学文化底蕴。迄今，亦能风雨无阻，依然跻身于全国高校第一方阵的前排。

政治学与公共管理学院是山东大学百余年行程过半的时候才得以组建的,如今业已年过而立。作为全国政治学与公共管理学在山东区域的一方重镇,其或发展或进步或逡巡或蹒跚,总会令人瞩目,引人关注。作为山东大学不可割舍的肌体,政管学院之举手投足、一笑一颦,往往事关全校的布局与发展,甚或波及百年山大之盛誉。于是兹事体大,吾侪不敏,遂以《论语·泰伯》之教训为警醒:“士不可以不弘毅,任重而道远!”为此,于2009年即谋划聚合全院教师,协同努力,做一学术振兴。列为其重要举措之一,即出版学术著作若干,自成体系,冠名曰“政治发展与治理研究系列丛书”,为的是既能涵盖学院诸多学科,又能与主体方向不离不弃——推动山东大学政治学学科建设与发展而积累学术内涵;同时,在这样的操练过程中,不断推出青年才俊,实现个体与整体的同步迈进。

我们肩负着学界前辈的成就与希冀,我们延续着百年山大的底蕴和盛誉。在当下学术与世俗混而难分、盛名与实学真伪莫辨的“转型时代”,我们当以山大人的真诚与辛劳,为学界奉上这组系列文字。目的是弘扬学术,以文会友,抑或移风易俗,振兴我山东大学之政治学学科。

是为序。

葛 荃

山东大学政治学与公共管理学院教授兼院长

2012年12月17日 重识于巢舍

前 言

随着欧洲一体化的发展和欧洲联盟的扩大与深化,欧盟治理作为一种新型区域治理模式引起了学术界的广泛关注。与主权国家治理模式相比,该模式还不具有自我赋权的能力以及军队、监狱等国家暴力机器;与一般区域性经济政治组织的运作模式相比,该模式无论在治理权限和治理机制等方面都远远高于一般性国际组织。因此,该治理模式往往被看作是一种典型的超越民族国家的“自成一类”的治理模式。这种独特的治理模式不仅是欧洲一体化发展的结果,也是推动欧洲一体化持续发展的新机制。民族国家治理模式在欧洲一体化和欧盟治理模式下受到了很大的挑战。深入探讨欧盟治理的性质、特点及其与成员国治理的互动关系,不仅有助于加深对区域治理一般规律的认识,具有重要的理论意义;而且还有助于我国政府积极应对经济全球化和区域一体化的挑战,为我国积极参与区域合作与区域治理提供借鉴和参考,具有重要的实践意义。此外,研究欧盟超国家治理与成员国治理的互动关系也有助于我们吸收和借鉴欧盟治理的经验和教训,推动我国国家治理体系和治理能力的现代化。

欧盟治理模式的突出特点就是其超国家性,这也是其不同于其他地区性和国际性组织的关键所在。这种超国家性不仅仅体现在欧盟的主要组织机构如欧盟委员会、欧洲法院、欧洲中央银行的独立性,以及欧盟采取有效多数决策方式等方面,也体现在欧盟法

相对于成员国法的最高效力性、直接适用性等方面,更体现在欧盟所管辖的政策领域的广泛性。尽管欧洲一体化在欧盟成员国之上创立了一个新的治理层次,但是这一新的治理层次并不是完全脱离成员国而位居成员国之上,而是把成员国融入其中。这种融合必然会引起欧盟新治理层次与成员国治理之间的互动,在这种互动中,欧盟超国家治理和成员国治理都会作出调整,欧盟需要采用更加灵活的新治理模式应对欧盟扩大所带来的复杂性和异质性,成员国政府则需要向欧盟转让更多的权力,从而推动一体化发展和相应的欧盟治理创新和制度变革。

正是基于上面的观察和思考,本书致力于研究欧盟治理模式中超国家治理与成员国治理的互动关系。具体而言,要回答以下一些问题:欧盟超国家治理何以可能?如何可能?超国家治理的性质、特点是什么?超国家治理是如何影响成员国治理的?影响的机制是什么?究竟产生了怎样的影响?反过来,成员国治理是如何影响超国家治理的?影响机制是什么?产生了怎样的影响?超国家治理与成员国治理既有相互依赖、合作的一面,也有相互竞争、冲突的一面,那么,这两个层面的治理究竟是如何进行互动的?互动的理论基础、基本原则、制度机制是什么?所有这些问题,都是本研究试图要探讨的,对这些问题的分析就构成了本书的主要内容。

欧盟治理是一个既新又旧的研究课题。说它“新”,是因为欧盟治理从20世纪90年代以来才开始进入学者的研究视野,才开始了真正意义上的欧盟治理研究,也才有了欧洲一体化研究的“治理转向”。^①说它“旧”,是因为欧洲一体化进程就是成员国让渡国家主权,在欧洲层面上建立欧盟组织机构,并对地区事务进行共同治理的过程。简单说,欧洲一体化进程就是欧洲区域共同治理体制

^① 参见[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”》,载《欧洲研究》2007年第5期。

的创立过程。因此,从严格意义上说,欧盟治理始于欧洲一体化进程的开端,并一直伴随着欧洲一体化的发展,而且如果我们把成员国治理也纳入欧盟治理之中的话,那么民族国家的治理就像民族国家的历史一样悠久。

对于这样一个既古老又新颖的研究课题,我们课题组成员面临着巨大的挑战。挑战首先来自于课题本身所涉及的如“治理”、“超国家治理”等概念的模糊性,这种概念上的模糊性为我们进行理论分析和实证研究带来了一定的困难。欧盟治理涵盖的政策领域非常广泛,涉及内部市场、单一货币、司法与内政事务合作、共同外交与安全政策等经济、政治、文化、社会等几乎所有领域,对于涵盖如此广泛的欧盟治理进行研究,要想穷尽每一个政策领域根本是不可能的,只能选取其中的一个或几个政策领域进行研究,这就带来了如何选取案例的问题。本课题最初申报时选取的是欧盟地区政策,这一政策领域是欧盟与成员国的共享权能的领域,是国内外学术界研究欧盟治理特别是欧盟多层治理时经常涉及的政策领域,这从一个侧面说明该政策领域在欧盟治理中具有一定的代表性,因此,在最初设计时就拟以欧盟地区政策为例来开展研究。

不过,在课题于2010年7月立项之后,特别是课题组开始着手研究之后,肇始于美国的金融危机蔓延到欧洲,欧债危机开始爆发,并逐渐在希腊等南欧国家蔓延开来,威胁到欧元区的存亡,为了应对欧债危机,欧盟在对希腊等重债国提供救助的同时,加快了推动经济货币联盟治理改革的步伐,通过了一系列欧盟立法如“六部立法”、欧洲学期制、欧元加协议、欧洲银行业单一监管机制等,签署了两部政府间条约即《欧洲稳定机制条约》和《欧洲经济货币联盟稳定、协调与治理公约》(又称“财政契约”),加强了对经济货币联盟的治理,这种危机倒逼的治理改革不仅对经济货币联盟特别是欧元区的治理产生了直接的影响,而且对欧盟的整体治理以及欧盟未来的治道变革也产生了深远的影响。正是在这样的背景下,课题组决定放弃最初选取的地区政策,而把经济货币联盟作为

本课题的研究案例。

当然,选取经济货币联盟作为研究案例也存在一定的风险,课题组成员都是政治学、国际政治的学科背景,缺乏对经济货币联盟所涉及的经济学、金融学、财政学等专业知识的了解和把握,这也是课题组最初设计时没有考虑经济货币联盟的原因之所在,不是没有注意到,而是不敢去涉猎这一专业性比较强的政策领域,好在本课题目的不是研究经济货币联盟本身,而是以其作为案例来研究欧盟治理,特别是欧盟超国家治理与成员国治理的互动关系,所以我们更多的是从宏观层面而不是技术层面来分析经济货币联盟的治理,这在一定程度上弥补了我们在经济货币专业知识方面的不足,不过,这也限制了我们对该案例的深度研究和准确把握。

转向经济货币联盟之后,课题组发现,该政策领域具有比较好的代表性。它既有欧盟专属权能的方面,如欧元区的货币政策就由独立的欧洲中央银行制定,而不受欧元区成员国的控制;也有欧盟与成员国共享权能的领域,如经济政策、就业政策、社会政策的协调,制定经济政策指导方针、就业政策指导方针等。而且为了应对欧债危机,避免欧债危机的再次爆发,欧盟加强并扩展了经济货币联盟的治理,把原来不属于欧盟治理范畴的对重债国的救助、财政政策协调、金融交易税、银行业监管等也纳入欧盟治理之中,这些治理变革在一定意义上是革命性的,因为在欧债危机之前都是难以想象的。这再一次验证了“危机是欧洲一体化前进的动力”的说法,证明欧盟及其成员国具有较强的化“危险”为“机遇”的危机治理能力,这种治理能力正是在欧盟超国家治理与成员国治理的互动过程中而不断得到提升和强化的。

欧洲一体化进程自启动以来就不断发展,随着这一进展而形成的欧盟治理体制也处于不断演进之中,因此,欧盟治理研究虽然已经走出了20世纪90年代后期和21世纪最初几年的鼎盛时期,不再是炙手可热的研究重点,但是欧盟治理仍然是值得深入研究且不会过时的课题,是一个常研究常新的课题。正是基于这种

认识,课题组成员在充分吸收借鉴国内外学术界研究成果的基础上,根据欧洲一体化的最新进展和欧盟治理的发展演变,以经济货币联盟为例对欧盟超国家治理与成员国治理的互动关系进行了全面系统的研究。研究主要采用了理论研究与实证分析相结合的方法,侧重于文献分析和治理进程的梳理,旨在揭示出欧盟超国家治理与成员国治理的互动特点和互动规律。

目 录

第一章 问题的提出与有关概念的界定	(1)
第一节 问题的提出	(1)
第二节 有关概念的界定	(7)
第二章 欧盟超国家治理与成员国治理互动的理论视角	(19)
第一节 超国家主义与政府间主义	(20)
第二节 多层治理理论	(32)
第三节 欧洲化理论	(41)
第三章 欧盟超国家治理与成员国治理互动的基本原则	(48)
第一节 授权原则	(48)
第二节 辅助性原则	(56)
第三节 相称性原则	(66)
第四章 欧盟超国家治理与成员国治理互动的制度机制	(68)
第一节 政策制定中的制度平衡机制	(68)
第二节 政策执行中的成员国控制委员会体系	(77)
第三节 司法仲裁中的初步裁决制度	(88)
第五章 欧盟超国家治理与成员国治理互动的案例研究	
——以经济货币联盟治理为例	(96)
第一节 经济货币联盟的制度框架及其治理特点	(96)

第二节	欧债危机背景下经济货币联盟的治理改革	(119)
第三节	经济货币联盟中超国家治理与成员国治理的互动	(141)

第六章 欧盟超国家治理与成员国治理互动的发展趋势

——从英荷两国的权限评估来看	(157)
----------------------	-------

第一节	英荷两国开展权限评估的背景	(157)
第二节	英荷两国权限评估的进展与结论	(161)
第三节	欧盟超国家治理与成员国治理的发展趋势	(197)

结束语	(202)
-----------	-------

主要参考文献	(210)
--------------	-------

后 记	(221)
-----------	-------

第一章 问题的提出与有关概念的界定

在当今世界上,欧洲联盟正凭借其不断增长的经济政治实力和独特的欧洲联合文化,对世界经济、政治和文化的发展施加重要的影响。随着欧洲一体化发展而形成的欧盟治理模式也因此而受到了广泛的关注,也引起了很多争论,本章首先在梳理这些争论的基础上提出本书的研究问题,然后对与本课题相关的概念加以辨析。

第一节 问题的提出

作为一种新型的人类活动组织形式^①,欧洲一体化进程自 1951 年正式启动以来就引起了学术界的关注,学者们试图从既有的国际关系理论出发对这一新的政治现象作出解释,由此产生了新功能主义、政府间主义、超国家主义、自由政府间主义等一体化理论,这些理论在解释欧洲一体化的发展动力方面形成了观点对立的两种不同派别,可以简单归结为超国家主义和政府间主义两种。超国家主义的主要代表人物有厄恩斯特·哈斯、利昂·林德伯格、菲

^① 参见陈玉刚《国家与超国家——欧洲一体化理论比较研究》,上海人民出版社 2001 年版,第 1 页。

利普·施密特、维尼·桑德霍尔兹、斯通·斯维特等,这些学者的观点可能各不相同,但是在关于欧洲一体化发展的核心主张上是一致的,他们都认为,欧盟的超国家机制如欧盟委员会、欧洲法院以及跨国利益组织等在欧洲一体化进程中发挥着关键作用,政策领域的功能性外溢推动着欧洲一体化从一个领域扩展到另一个领域。正是由于他们强调超国家机制在欧洲一体化进程中的关键作用而被称为“超国家主义”。与之相对的则是政府间主义的观点,斯坦利·霍夫曼、艾伦·米尔沃德、安德鲁·莫劳夫奇克等是政府间主义者的主要代表人物,他们强调在欧洲一体化中发挥关键作用的是民族国家而不是超国家机制,超国家机构只是成员国的代理人,民族国家控制着欧洲一体化进程,强调成员国政府只是运用超国家机制来实现常规手段难以实现的目标而已,不承认超国家机制的独立作用,把欧洲一体化进程看作是成员国政府进行合作的进程,因而被称为“政府间主义”。这两种理论流派虽然观点迥异,但都是根据欧洲一体化发展的实践和现实而提出来的,都具有很强的解释力,而且,这种理论上的论争并没有随着欧洲一体化的发展而达成一致,而是仍在继续,并影响着关于欧盟性质等其他问题的争论。

随着欧洲一体化发展而创立的欧共体、欧盟的政治属性究竟是什么,这也是理论争论的焦点。如前所述,在欧洲一体化发展的动力问题上存在着超国家主义和政府间主义的不同解释,同样,在欧盟的性质问题上也存在类似的观点分歧,即欧盟究竟是政府间国际组织还是准联邦实体或超国家组织。持现实主义立场的国际关系学者认为,欧盟与其他一般性政府间国际组织没有什么本质性区别,无非就是组织化、制度化程度更高一些而已,成员国政府仍然在该组织中占据主导地位,是最主要的行为主体,欧盟只是成员国进行讨价还价、谈判协调的平台,没有自己的独立性,不能施加重要的影响。相反,新功能主义者或者超国家主义者则认为,欧盟是一个准联邦实体或超国家组织,拥有独立于成员国的超国家

机构,并能够对成员国政府施加重要影响,欧盟不仅仅是成员国进行合作的舞台和制度,也是欧盟治理的主要行为体和重要参与者。这种关于欧盟性质的争论,使得人们无法在欧盟根本性质的判断上得出明确一致的结论,而只能用模棱两可的语言甚至从“否定”的意义上加以界定,认为欧盟是介于联邦和邦联之间的多元复合体制,是一个介于国家与国际组织之间的政治实体^①,认为欧盟既不是一个国家也不是一个国际组织,是一种远远超出国际组织但又不符合联邦国家思想的政治实体。^② 与上面的争论一样,关于欧盟性质的争论并没有随着欧洲一体化的发展而达成共识,相反这种争论仍在继续,而且争论的双方都能在欧洲一体化的实践中找到佐证自己观点的证据。就以最近几年欧盟为了应对欧债危机而进行的改革为例,有人认为,欧洲理事会和成员国政府领导人在应对欧债危机中发挥了关键作用,而欧盟委员会的地位和作用却下降了,这证明欧盟进一步向政府间国际组织发展。而有些人则认为,在应对欧债危机的改革中,欧洲中央银行的地位和作用得到了明显提升,欧盟委员会对成员国政府的财政政策等宏观经济政策的监督权得到加强,欧盟从货币联盟向财政联盟迈进,这些都是欧盟向联邦制或超国家方向发展的例证。

上述关于欧盟性质的争论也直接影响到了人们对欧盟规范性问题如关于欧盟民主赤字和合法性问题的判断。欧盟究竟是否存在民主赤字和合法性危机?应该以什么标准来衡量欧盟的民主性和合法性?欧盟民主赤字和合法性危机产生的原因是什么?如何提高欧盟的民主性和合法性?这些问题不仅是欧盟制宪过程中争论的热点话题,也是近些年来欧盟研究的重点议题,并促成了所谓

^① Ben Rosamond, *Theories of European Integration*, Macmillan Press Ltd., 2000, p. 110.

^② Beate Kohler-Koch, "The Evolution and Transformation of European Governance," in Beate Kohler-Koch and Rainer Eising (eds.), *The Transformation of Governance in the European Union*, London: Routledge, 1999, p. 15.

的欧洲一体化研究的“规范转向”(normative turn)。^① 那些坚持认为成员国是推动欧洲一体化的动力、欧盟是政府间国际组织的学者认为,作为一个政府间国际组织,欧盟的合法性来源于成员国政府的民主合法性。这是因为欧盟条约都要通过成员国全民公决或国家议会的批准才能生效,欧盟的发展战略和指导方针是由国家元首或政府首脑在欧洲理事会中制定的,欧盟委员会的立法提议只有通过由选举产生的国家行政机构成员组成的部长理事会批准才能成为欧盟法律。也就是说,欧盟的整个进程是由民主国家所指导和控制的,欧盟既是民主也是合法的,“民主赤字”问题以及合法性危机都是根本不存在的。自由政府间主义的代表人物莫劳夫奇克就坚持这种看法,他在2002年《共同市场研究》杂志上发表的题为《为民主赤字辩护,重新评估欧盟的合法性》一文中为这种观点作了辩护。^② 相反,福雷斯达尔和希克斯于2006年在《共同市场研究》杂志上发表的题为《欧盟为什么存在民主赤字:对莫劳夫奇克和马琼的回应》一文中,反驳了莫劳夫奇克的上述观点,认为欧盟的确存在民主合法性问题,而不是一种故意夸大,欧盟单独依靠成员国的间接合法性是不够的,而必须提高超国家层面的民主合法性,如扩大欧洲议会的权限、加强欧盟层面的政治竞争、发展欧洲认同、塑造联盟公民等。^③

综上所述,我们可以发现围绕欧洲一体化和欧盟的各种理论争论始终是在国家主义与超国家主义的二元对立的视角下进行的。尽管学术界对欧洲一体化研究中长期以来所形成的国家或政

① Richard Bellamy and Dario Castiglione, “Legitimizing the Euro-Polity and Its Regime: The Normative Turn in EU Studies,” *European Journal of Political Theory*, Vol. 2, No. 1, 2003, pp. 17-34.

② Andrew Moravcsik, “Reassessing Legitimacy in the European Union,” *Journal of Common Market Studies*, Vol. 40, No. 4, 2002, pp. 606-610.

③ A. Follesdal, and S. Hix, “Why There is a Democratic Deficit in the EU: A Response to Majone and Moravcsik,” *Journal of Common Market Studies*, Vol. 44, No. 3, 2006, pp. 534-537.