

第一部分

欧盟的政策制定

1. 绪论：欧盟——一种新的政治体系

斯万 S. 安德森 契尔 A. 艾里亚森

趋向更紧密的联盟

本书并不是要解决欧盟（EU）为何以及怎样朝某一方向发展的问題。本书着重论述欧盟体系内重要部门的政策和法律的制定，使读者更好地了解欧盟决策的独特性。从比较政治和政治组织的角度来看，欧盟代表了一个综合性的、多层次的机构，其政策的制定和执行因为常常受到强大的非正式因素的影响而较为松散。欧盟可以被认为是一个新型政治结构的实验品（拉梵等 1999）。在 90 年代，欧盟的决策在深度、广度和数量方面都有了很大的发展。引进欧元，恢复共同外交和安全政策（CF-SP），扩大欧盟成员国的新策略以及日益重要的欧盟公民权和价值观等等，这对欧盟政策制定的研究带来了新的挑战。越来越多以各种不同方式探讨这类观念的研究反映了这一点（理查森 1996，华莱士 2000，希克斯 1999，彼德森和邦博格 1999）。

自 80 年代中期始，欧盟经历了一系列巨大变化。它的决策一如既往地朝着深化一体化和扩大的方向发展（米德尔马斯 1995）。我们可以大致把它分成三个阶段。

第一阶段是实现单一欧洲市场和马斯特里赫特协议。《单一欧洲法令》标志了欧洲一体化步伐的明显的变化（希克斯 1999：211—40）。它引进了两大关键因素：共同市场和多数表决权。另外，它增强了欧洲议会的影响力，建立了与欧盟相关联的欧洲政治合作（EPC）。80 年代建立的

欧洲内部贸易市场取得了前所未有的成功，因而出现了欧洲乐观主义思潮，并引发了一体化进程的第二步，即《马斯特里赫特条约》的修正。

第二阶段的特征是对马斯特里赫特观点产生越来越多的怀疑。欧盟成员国的经济下滑，导致接下来几年的经济停滞不前。这和其他一些因素使得人们对执行《马斯特里赫特条约》修正案产生悲观情绪。这种情绪尤其体现于《马斯特里赫特条约》的两大成果之中，即计划成立欧洲货币联盟组织（EMU）（葛罗斯和泰吉森 1998 纳特曼斯 1998）以及建立共同外交和安全政策（彼德森和尤森 1998 艾里亚森 1998）。

第三阶段是 90 年代后期活力的恢复。《马斯特里赫特条约》所定的目标在 1997 年（成立欧洲货币联盟组织）和 1998 年（建立了共同外交和安全政策）实现。但是，《马斯特里赫特条约》所计划的《阿姆斯特丹条约》修正案没有解决与欧盟未来扩大有关的组织机构问题，即：欧盟的规模大小及其主席团结构、主席团主席的作用、选票的分配、议会选举法等（劳伦特和卢森 1998）。目前面临的挑战是如何解决欧盟扩大问题以及此种举措将怎样影响欧盟的结构。

柏林墙倒塌后的主要问题是，在扩大欧盟成员国的同时是否可以深化成员国之间的关系（威斯尔 1996）。1981 年，希腊被接受为欧盟成员国，1986 年，西班牙和葡萄牙参加了欧盟，1995 年，奥地利、芬兰和瑞典 3 国被接纳为成员国。这 3 国的加入正遇欧盟全面发展的新时期——包括在共同外交和安全政策领域，而这是原 3 个中立国家最伤脑筋的问题。目前有十几个国家正与欧盟进行对话，谋求在计划的两轮扩大期间被接纳为成员国。第一批的 5 至 6 个国家将在今后的几年内被接纳为成员国（劳尔森 1997，卢森 1997）。这也许会促使现为欧洲自由贸易协会（EFTA）成员国的国家重新考虑是否参加欧盟。

欧盟下两轮扩大的时间表尚未明确。第一批国家也许在 2003 年与 2005 年期间可加入欧盟，但是具体的时间表也未确定。科索沃战争使欧盟对巴尔干地区采取了更积极的政策，可能加速这些地区进入欧盟大家庭。当然，在今后的 10 年内欧盟不可能发展到拥有 25 至 30 个成员国（安德逊 1999）。

欧盟向东扩展与其早期的扩展相比有三个不同之处。第一，以前的候选国在参加欧盟之前必须达到某些经济和政治发展的条件（希腊也许除外）。目前欧盟扩展寄希望于其未来成员国创造出这些条件。第二，以前的欧盟扩展具有增加核心成员国的特点，而现在的扩展进程旨在使成员国的数量翻倍并重新明确欧洲的概念。第三，过去的问题常常是新的成员国不愿意承担新的义务。在目前进行的东扩过程中，欧盟成员国不愿在短期内把所有的义务赋予新的成员国。原考虑在接受第一批成员国之前有必要先进行机制改革，但这种设想在阿姆斯特丹被推迟了。欧盟决定在 2000 年底前召开一次小型的体制会议，在接受第一批新成员国之

前解决体制问题。

建立欧盟 (1957 年成立欧洲经济共同体) 的初衷是联合德法两国, 防止在欧洲爆发战争。欧洲经济共同体包含三个条约。煤钢共同体旨在控制基本的、争夺激烈的资源。原子能共同体旨在把潜在的致命的技术转为用于和平目的。欧洲经济共同体则强调经济合作以防止战争。这一进程也与二战之后重建欧洲的马歇尔计划相关联。在这背后孕育着建立一个联合的欧洲的设计, 因此成立一个超国家的机构是十分必要的。冷战使欧洲一体化仅局限于西欧。

欧洲经济共同体经历了一段时间的停滞不前和所谓的欧洲硬化症后, 在 80 年代开始恢复一体化的进程。欧洲工业获得国际市场竞争力的愿望十分强烈。欧洲内部市场被认为是欧洲跨国公司能与美国和日本公司竞争的先决条件。欧洲内部市场的成功有可能再次肩负深化西欧一体化的历史责任。从 90 年代初起欧盟一体化一直受困于两大因素。首先是深化和扩大欧洲内部的一体化。其次是加强欧盟作为国际经济和政治的主角的作用。《马斯特里赫特条约》充分体现了这一点。

《马斯特里赫特条约》主要是政治家和企业家中乐观主义的产物 (杜夫等 1994)。但是联盟的观念一开始就被绝大多数选民所接受。1991 年 12 月国家和政府首脑们签署了《马斯特里赫特条约》后, 各国政治领导人惊愕地发现公众对此条约持相当的怀疑态度。在计划建立欧盟的谈判之前各国的议会没有对此进行过辩论, 这导致成员国们对此表示极大的不信任。丹麦在 1992 年 6 月的全民公决中以微弱的多数否决了《马斯特里赫特条约》就证明了这一点。当然丹麦最后还是有保留地参加了《马斯特里赫特条约》。

建立欧盟包含了两种类型的变化。传统的欧盟合作将不断扩大和深化。扩大意味着欧盟将参与新的领域内的政策制定; 深化意味着欧盟将增强现行领域的权力, 加强其处理与各国政府关系的能力。这些变化也将影响欧盟中央机构的权力和任务的分配。《马斯特里赫特条约》里超国家权威的最重要的因素之一是增加部长理事会内多数选举的重要性。同时, 在制定政策的过程中加强了欧洲议会的能力和作用, 包括在某些领域里的否决权 (纽克特 1999 b)。

欧盟在《马斯特里赫特条约》后建立了所谓的三大支柱结构, 并引入了一些新政策领域。第一支柱是在超国家的欧盟机构干预下的传统的欧洲经济共同体的经济合作。另两个新支柱建立在政府间决策的基础之上。在引进的新领域中有三点就机构而言是很重要的。

第一个是属于第一支柱的经济和货币联盟 (EMU), 它享有高度的自治权。它建立了一种强大的超国家要素和一个全新的欧盟机构——一个共同的中央欧洲银行。这些因素将会削弱欧盟和成员国在这方面的作用和影响。

第二个领域是欧洲政治合作（EPC），现在包含在正式的欧盟架构之中，只是换了个新的名称——共同外交和安全政策。在这个领域里，理事会不仅根据一致的意见作出决定，而且在准备决定的过程中具有更为主导的作用。欧盟在遇到严重的外交和安全事务时，脆弱的体制基础就会出问题。

第三个领域是在司法、警察和内务方面的合作。这一合作是基于与第二支柱相同的机制之上而建立的。在内部市场全面实行四个自由后，制定这一政策是十分必要的。在实现既定方针和政策时，再一次证明了体制脆弱的问题。

所有这三个新的重要政策领域在丹麦出现了问题。三个之中的两个领域在英国出现了问题。英国对欧盟强大的超国家的权威性似乎十分怀疑。经济和货币联盟（EMU）是一个最有争议的问题。

另外，条约还包含了一条关于“社会共同体”的条款，规定了 11 个成员国之间的合作关系，英国除外。在马斯特里赫特谈判中，英国在经济和货币联盟（EMU）和“社会共同体”的问题上采取了放弃。关于“社会共同体”的条款，其初衷是加深欧共体的传统合作，但由于英国的反对欧共体只好作出了一些特别的安排。条款中的“社会宪章”是一个政府间的协议，但是它可在欧共体内运作。

《马斯特里赫特条约》谈判始于单一市场获得成功之后的“欧洲乐观主义”时期。90 年代初条约实施时正遇欧洲经济衰退，而且大多数成员国对欧洲项目持有怀疑态度。各国对条约的批准过程中反映出这种心理，丹麦第一次全民公决遭到否定，法国全民公决以微弱获胜，德国和英国赞成和反对各占半数。

关于实施条约的不确定因素有以下三方面：

- (1) 所有的成员国都会对条约作出承诺吗？
- (2) 条约实施到什么程度，其进展速度如何？
- (3) 迈向统一欧洲之路的下一个步骤是什么？

第一个问题已于 1993 年 10 月得到了解决。条约最终获得了批准，英国、丹麦根据其提出的要求获准放弃，法国以微弱的多数获胜，而主要的倡导国——德国——却是最后获得批准。

90 年代初盛行的欧洲乐观主义减少了欧盟活动的余地，而且对实现《马斯特里赫特条约》的意图设置了障碍。其后的讨论没有集中在如何深化上，而是限制在欧盟层面上解决问题。在前 5 年中没有积极开展进一步深化活动，而是完成欧洲经济区协议，并接纳欧洲自由贸易协会国（EFTA）进入内部市场（瑞士除外），最后于 1995 年 1 月 1 日接受三个欧洲自由贸易协会国为欧盟正式成员国。

怀疑心态加上贯彻实施时产生的严重的问题大大妨碍了《马斯特里赫特条约》三大新领域的实现。共同外交和安全政策（CFSP）的调解并

不能解决欧盟所面临的外交和安全政策问题。在前南斯拉夫问题的处理上明显地看出欧盟协调无能。第三支柱也有一些类似的效率问题。另外，这些功能的欧洲化没有置于欧洲议会的监督之下，也不在欧洲高等法院的控制下。

经济和货币联盟（EMU）的成功实施归功于两个原因。第一，各国对这一改革的实质持支持态度；第二，每个国家具有符合成为经济和货币联盟成员国标准的经济实力。除希腊外，所有的欧盟成员国在 1999 年 1 月 1 日第二轮限期内达到了这些指标。这主要是严谨的金融体制、灵活的新会计法和企业界呼声结合的结果。但是，目前，并不是所有合格的成员国都想加入经济和货币联盟。英国和丹麦采取了保留态度，瑞典在加入欧盟时故意不参加欧洲汇率机制组织，因此只达到成为成员的一个指标。

90 年代后几年里出现了一些问题，有些是《马斯特里赫特条约》的问题，有些是欧盟东扩所遇见的问题，如预算、机构改革等。

随着柏林墙的倒塌，中东欧国家逐渐引进民主和市场经济，这为 15 至 20 个符合要求并且感兴趣的国家申请加入欧盟开辟了道路，这一现象早在 1991 年就初露端倪。虽然现在欧盟已发展到 12 个成员国，1957 年欧盟为 6 个成员国建立的体制结构仍旧没有什么变化。然而，在 90 年代初根本不可能发展新的结构。《马斯特里赫特条约》的第 N 款早已规定，将在 1996 年召开政府间会议。

1996—1997 年新的政府间会议诞生了《阿姆斯特丹条约》，但是它并没有解决任何问题。这再次证明欧盟的机构改革极其困难，但是也有一些小的改革，如确定了欧洲议会的最多成员人数；议会有限地扩大合法的多数选举。2000 年将举行一个小型的新的政府间会议（IGC），旨在解决两个最重要而且难度最大的问题——专员团的规模和在内会的选举权力。欧盟在吸收新的成员国之前必须找到一个新的管理结构。新的政府间会议（IGC）讨论的问题还有：扩大多数选举，加强共同外交和安全政策（CFSP），把西欧联盟并入欧盟，扩大公民权。

除了《阿姆斯特丹条约》所提出的修正之外，欧盟在扩大之前必须解决几个问题。其中最困难的是欧盟的预算。这个问题一直没有得到解决，欧盟扩大之后这一问题将更为突出。其中一个关键是在共同农业政策（CAP）和结构政策上存在的严重分歧。1999 年 3 月在柏林达成的 2000 年项目行动计划只是部分解决了预算问题。特别是在委员会看来，农业政策的改革远不能解决欧盟扩大所带来的矛盾。

欧盟接着所面临的挑战是在今后十多年，分阶段接纳 10 至 15 名新成员国。目前 10 个中东欧国家和 3 个地中海国家已申请加入欧盟。布鲁塞尔以及申请国就欧盟扩大作了充分的筹备工作，但是，在欧盟东扩之前仍有许多困难要解决，还需进行重新申请。

同时，欧盟不仅希望扩大成员国，也希望加深成员国之间的合作。首先，它们希望加深现有成员国之间的经济一体化，满足因货币一体化而引发的政策协调新要求。另外，它们立足于加强外交和安全政策的政治一体化。这一问题已提到了议事日程上，部分是因为它们试图建立与欧盟高度的经济一体化相配的政治一体化。目前在这方面的一股热潮被认为是由巴尔干地区的紧张局势和冲突以及科索沃战争所引起的。90年代欧洲经济和政治的合作性质和范围的急剧变化也反映在关于欧洲地区一体化的学术思想和理论方面。

欧洲化的途径

90年代后期，欧盟作为一种综合的、多层次的政治体系的概念得到了强调和发展。欧盟的决议分成两种类型。一种类型的决议很少但具有十分重要的历史性意义，导致条约的修正。这是激发政府间主义的一个重要因素（莫罗夫斯克 1993, 1998a, 2000）。另外一种类型是各个政策部门中大量的政策和司法决议（彼德森 1995, 华莱士 1996b, 彼德森和邦博格 1999, 理查森 1996）。这两种类型的决议之间有着强劲的关系。条约的修正不仅改变日常决议的游戏规则，甚至从合理的政府间的角度来看，条约修正含有最终产生意料不到的后果的因素，这种说法仍有争议（皮艾尔森 1996）。欧盟体系作出的大量的决议都具体、详细地阐述了为未来条约修正提供条件的历史妥协。本书不打算回答欧盟为什么以及怎样朝某一方向发展的问題，而是集中讨论欧盟体系内重要部门的政策制定和司法的决议，其目的是使我们更加了解欧盟政策制定和实施过程的独特性质。

90年代初之前，主要从三个观点研究欧盟体系的政策制定。其中两个是纯理论观点。第一，政府间主义，它代表了国际政策观点，把欧盟看作是一种特别类型的体制、一个国内政策的延续，并且重要的政治进程主要是政府间的谈判。这一观点的研究在90年代，特别是通过莫罗夫斯克的著作，蓬勃兴起。第二个理论观点为新功能主义，它强调各机构间的功能关系，政治的进程也在其中扮演着一个角色。政治外溢的思想基本符合于利益集团角色的多元观点，但是它也强调超国家机构的角色，特别是委员会的角色。这一观点在80年代末和90年代初期间流行了一段时间（可汉纳和霍夫曼 1991, 泰勒 1996）。第三种观点主要是经验性的描述，它是正式的司法—政治—行政观点，有时十分详尽地阐明了欧盟司法—行政体系与各个国家体系之间的关系（马斯森 1990）。

这些观点只是有限地阐述了在国家政治制度和欧盟逻辑体系的相互影响下如何制定和贯彻政策。为了阐述这些问题，我们在本书的原来版本中试图结合另外两种方法来研究欧盟政策的制定和执行：欧盟是一个

综合的政治体系，并具有多层次决策的特点。政策制定的研究保持了国家比较的观点，根据比较政治把传统国家体系视为分析单元。此种比较之所以一定程度地考虑到欧盟，是因为它被认为是纯国家进程的大环境。这种观点也许不能全面说明欧盟民族政策的范围，即使在 80 年代中期欧盟再趋活跃时期也不能。

引入单一法令和内部市场后，对欧盟政策制定和实施的研究要有一套更全面的方法。我们着重强调欧盟的三个方面。首先把欧盟看作分析单元，欧盟本身就是一个政治体系。第二，着重强调欧盟和国家层面之间的互相影响。第三是具有竞争和冲突特点的中央欧盟机构。结果是一种新型的、高度复杂的政治体系，其民族政策的制定逐渐欧洲化。

然而，即使是一种联邦的模式，欧盟也是一个跨民族体系的新形式，每个成员国与欧盟的关系不仅仅是外交政策的延伸。经济的逻辑和社会的一体化一直表明在欧盟体系内需要日益紧密的政治统一。这引起新的挑战，也产生新的解决问题的方法。我们需要有一个开放的分析体系，它能考虑到民族历史的复杂性（安德逊和艾里亚森 1991，奥尔森 1992，范申德伦 1993）。

正式的机制和司法为政策制定提供了一个框架，但其结果的多样性有着相当的余地。各种不同类型的体系都有一定的自由度。无论其结构是多么的松散，只要和复杂性、多样性相结合就会产生各种分体系。此外，各成员国也随之带来本民族的风格、战略和战术。所以我们将强调成员国的战略、联盟和独立；简而言之，就是政策制定和游说的复杂性。这种典型的松散的进程体系被标为“一个正在浮现的垃圾箱”（理查森 1996）。

我们将区分三种不同方面的复杂性。

- 第一方面是通过跨国决策系统来连接各国的传统。这拓宽了国家政策制定的范畴，同时也考虑到成员国的数量和类型。关键是国家权威和跨国权威之间的关系。就政策制定过程的顺序和可预见性而言，各国家的传统各不相同，但是它们至少为各国提供了熟悉的背景。
- 第二方面欧盟不仅仅是跨国组织，而且是一个新型的、不断变化形式的跨国权威。它尝试新型的政治权威，管制经济和社会的新方法。例如，和谐协调和辅助的原则开辟了一系列可实行的事，而后者从某种程度上必须分别经过国际市场和政治过程的检验。
- 第三方面源于欧盟的深化。长期以来，欧盟政策只限于少数几个特别地区的经济和社会生活。单一欧洲法和紧接着的条约修正拓宽了将受欧盟影响的政策范围。

欧洲政策内容日益复杂化的发展需要一个欧洲化的政策制定过程，

而且要深入到各个国家体系中。欧盟政策制定的欧洲化有三个方面：政策内容、政策制定过程和政策结果。

大多数对政策制定的研究都含有国家的偏见，这尤其在比较研究中可见一斑。国家体系是研究的分析单元，欧盟被当作是国家体系的外部，几乎是对国家体系的一种干扰。政策制定的欧洲化意味着需要有一种新的方法来阐述政策内容，即欧洲政治体系成为分析的单元。国家政策制定的范畴必须扩大，必须包括重要的欧盟机构、国家政治体系的欧洲网络以及在这两个层面上的政策制定者。

欧洲政治体系的这种定义产生了这样一个问题，即这一体系如何与更广泛的国际环境相关联。必须看到，一些全球性的政体、原则和机构都有利于欧盟总体发展及合法化。有些直接与欧盟的核心领域相连，如得到像世贸组织这类的国际机构支持的自由市场和贸易的原则。还有些政体支持环境保护和人权。它们带来影响欧洲和各国决策的意识形态和特定的机构决议。

政策制定内涵的扩大对政策制定过程的分析及其结果有一定的意义。国家和欧盟层面的交互作用是关键。这可以分成三个阶段，但并不一定有时间划分(见图 1.1)。

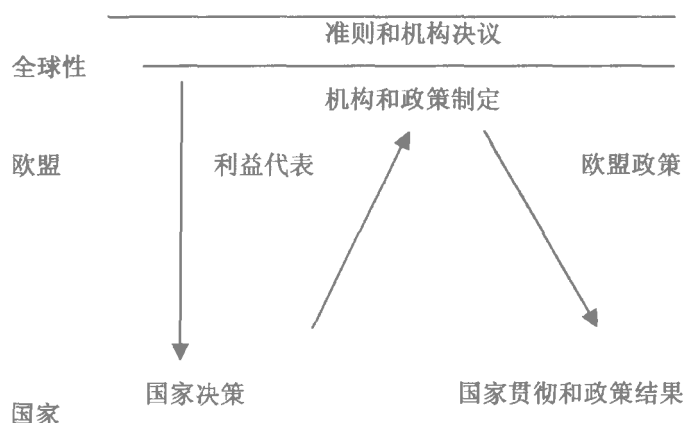


图 1.1 全球涵义内的国家政策制定的欧洲化

该图有两个方面十分重要。第一，它看上去像一个描写决策过程中不同阶段的模式，隐含时间维度。然而，在我们看来，它只是强调了对重要的决策者、决策过程和政策结果的重视。

此外，该图也说明，本书并不宣扬体系的全面“欧洲化”。从极端的角度看，这可能意味着是一个无国家分割的欧洲决议制定体系。本书接下来的章节中会提到这不可能成为现实。

欧洲化的概念在一些方面不同于研究欧盟传统的“一体化”概念。

比如，我们不认为高度的欧洲化会产生更有效的决策。其次，这种概念的理论背景主要是基于新功能主义而不是组织理论，因而其重点放在执行者和过程上，而不是放在系统的性质上。最后，这种概念也意味着对各成员国，国与国之间以及欧盟的研究都采用比较方法。

欧洲化概念意味着我们应该摒弃过去一贯的观念，而从另一角度来看待外交政策以及欧盟和东欧国家之间的关系：即，作为一体化进程的一个部分，从计划经济转换到市场经济，长期稳定的持续增长。

我们认为关键的问题是，决策受何种因素的影响；更具体地说，我们要问的是有关国家利益、资源、合法性、欧盟层面的影响力、重建欧洲结构的组织选择的问题。这与拓宽和深化欧盟有联系。以东欧为例，联盟国认为联盟协议是欧洲化政策的一部分。

欧盟政策制定的欧洲化使决策更趋复杂。体系的复杂化被普遍认为是一些因素的作用，取决于内部因素的异质性、相互关系的数量和多样性以及体系转变的程度。在某种意义上说，欧洲化的趋势也正产生更多的复杂化。中央以及地方的机构、利益群体、公司和地区等都被汇集一起。但是，这一模式并没有固定下来。相反，有效地参与政策制定过程会激励参与者在各种政治渠道，在不断变化的联盟中“戴不同的帽子”进行工作（见图 1.2）。同时，欧盟体系中央机构的作用、权威的形式和欧盟政策所影响的地区正在进行着不断的变化。

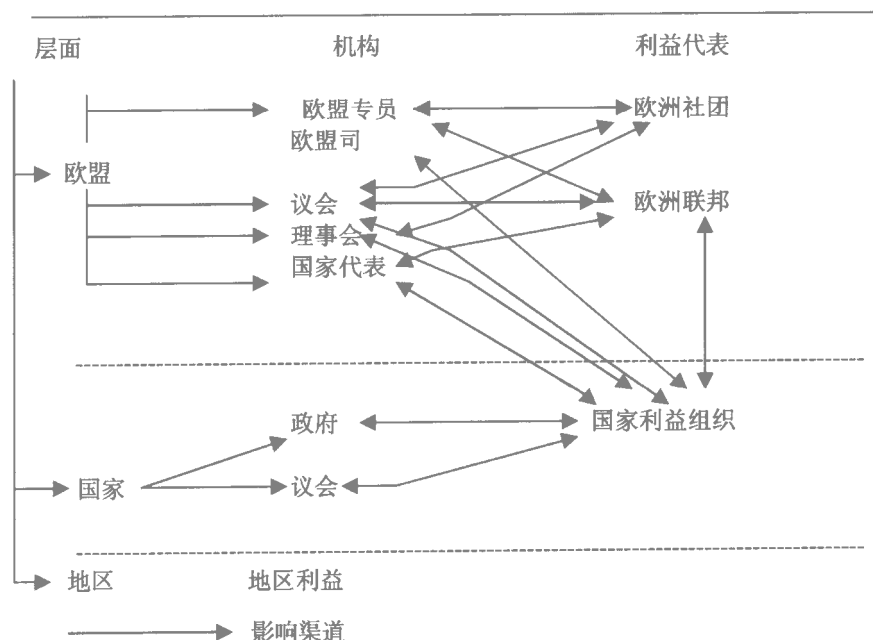


图 1.2 复杂的政策制定

管辖和决策

目前有几种有关欧盟体系的理论。一种是传统的看法，认为欧盟是国际合作的一种特殊的形式。另一种认为欧盟是一个“正常的”、类似民族国家的政治体系。这两者之间有着重大的分歧，也就是说，欧盟作为一种政治体系没有产生占统治地位的国家分裂体系（希克斯 1999）。我们对欧盟作为一种政治体系的看法有许多相同之处，但是，这种看法也许是根据欧盟“管辖”的角度出发。欧盟的发展产生了令人瞩目的地区管理制度，常常称为“管辖”。管辖的说法对欧盟来说既不新颖也非原创，但是，就如温德所说，这种观念越来越成为描述、解释欧盟机构和决议制定的重点（1997: 1—3）。

就如温德所指，虽然“管辖”被用于各种甚至有些模棱两可的场合，但是它强调了三大要点。第一，它暗示变革：从传统的以国家为中心的政治制度观念向单一的权威中心演变。马特腊略（马特腊略 1997b）写了关于新“管辖形式”的书，科勒一科克（科勒一科克 1966）写到了“管辖的转变”。第二，雅特法其（1995），强调“超越国家”并不仅仅是凌驾于国家的管辖，因此必须把国家重新设立在更高的层次（国际层次）。第三，“超越国家的管辖”观念必须不再依赖国家，把后者视为一种体制形式和社会的等级中心。

管辖观点强调重要的欧盟机构的多层次、竞争与重叠，没有明确的权威中心和完整的网络。有些学者重点研究管辖的机构方面（科勒一科克 1996，科勒一科克、艾辛 1999）。另一些学者则重点研究政策网络和制定决议过程的重要性（理查森 1996，福斯特 1998）。这与本书的重点——关于多层次和复杂的决策论述——十分接近。同样，彼德森和邦博格（彼德森 1995，邦博格 1999）强调需要发展一致的、综合的理论框架来认识欧盟决策的多层次体系（彼德森 1995: 72—75）。

（1）历史性的决议在“超体系”层面进行，或在超越日常欧盟政策过程的层面进行。这类决议改变欧盟司法程序，重新平衡相关的机构权利，或改变欧盟需要解决的事务。它们也许是条约修正，而这一直是新的政府间分析的重点（莫罗夫斯克 1993，1998a）。另外，它们也许是欧洲理事会作出的泛泛的战略决议，或欧洲法院作出的司法决议，这些决议限制欧盟的权力，可能会改变历史。

（2）确定政策的决议在“系统”层面进行，在制定决议的“共同体方式”几个版本中选择可能的行动方案。机构之间共享决策权，但理事会常常起决定性的作用。但是，常任代表委员会（COREPER）作重要决议。委员会在决定事务中起重要的作用，尤其是关于竞争政策的制定方面，但是它在这一分析层面极少起支配作用。

(3) 政策的形成在单独政策部门这一中间层面进行。关键人物常常都是“非政治人物”，如委员会的各司长（DG）、国家公务员以及私营代表。他们在各种各样的委员会或理事会工作组内互相讨价还价。以专业技术知识为基础的技术统治论常常在这一层面占上风。私营机构经常提供其他地方得不到的技术。当然，“技术统治论”并不意味着“白专”。委员会经常非直接地反映出各种政治利害关系：“人们普遍认为‘政府间主义始于内阁。它们是委员会内的小理事会’”（彼德森 1995:74）。

这种多层面模式在国际关系和比较政治方法研究中占有独特的地位。它注重三种不同类型的逻辑，以及政治网络的重要性。但是，就如彼德森和邦博格所指出的那样，这种观点因其界限不明确、太折衷、没有合适的理论基础而受到批评。也许因为它们企图把不同的分析层面和不同的知识传统联接在一起，所以进行完整全面的决策过程分析就有问题了。

我们还是比较保守。我们使用比较政治的分析工具，注重中间层次的政策制定，即把部门研究和利益相关性的详细表述考虑在政策的形成之中。在像欧盟这样既复杂又松散的体系内，有相当的余地使过程影响结果的产生。同样我们也认为政策部门制定和执行政策的方法也有很大的差异。我们想在相当详细的实证研究中作出一些假设。

欧洲化的规模

当注意具体的政策制定区域时记住下面一些问题是很重要的：

(1) 哪些是促进或阻碍欧洲化的因素？什么是复杂化的含义？

(2) 欧盟层面和国家层面政策的制度化已达到什么程度？在某些领域，如能源，在国家层面已是高制度化，但在欧盟层面政策还比较弱。在欧盟层面，移民政策也同样弱。

(3) 利益分配的特色如何？如何确认成员国之间，或成员国与重要欧盟机构小规模和对立性的冲突？利益重叠或互补的程度如何？可能会有哪种联盟？通过哪种渠道？

(4) 哪一个决策层具有驱动力？它是国家层面联盟发起的从下到上的进程呢，还是欧盟层面发起的从上到下的进程？也许像环保政策那样，它要受到全球性根本变化的支持？政策发展在多大程度上受到其他政治领域需要的影响？

因此，政策的内容就欧洲化而言有相当的差异。在大多数情况下，其结果更加复杂化：如果国家体系将作为关键的执行者而存在，那么在重要的欧盟层面进行游说的同时，在国家层面必须有高度的合作关系。另一种选择是各种表述出来的利益独立于国家利益之外，甚至与国家利益相悖。欧盟决策过程的性质也许视成员国的控制力度不同而差异较大，从相对良好的秩序和理性到轻度混乱。

人们最可能在有一些相同见解者的区域内寻求合理的战略。这通常意味着主题限制了决议的类型，从详细的分配问题到普通的技术规则。当参与者人数众多，而问题需要复杂的政治手段的时候，结果也许是疏忽和协调不周。后者也许被称为有组织的无政府状态——或称垃圾桶过程（科恩等 1972）。

要真正执行有关指令，不能仅仅通过国家政治一行政系统和从上到下的过程。许多对执行方面的研究说明，成功的执行在较大的程度上取决于如何处理向上的立法过程（菲利浦 1987，希顿托普和希勒 1988a，德赫思 1992）。因此，我们将强调立法和执行之间的互相影响，以便努力理解为什么各成员国执行的速度和质量各不相同。

执行的第二个问题是各国的适应能力取决于其现有国家结构渗入的程度（尼尔 1998）。理解有效执行的关键是欧盟政策挑战国家机构核心的程度。一般的适应压力指欧盟法规要求国家行政传统的核心进行改革，但并不对核心因素本身进行挑战。激进的压力是暗示国家核心内部进行改革。在第一种情况里欧洲化与重塑现有核心是一致的。因此，适应会有效地进行。在后一种情况里执行就成了问题。

我们在下一节简单地介绍一下本书的结构，着重在不同的政策领域里介绍欧洲化和欧盟决议制定的复杂性。

本书内容

到目前为止，我们已讨论了欧盟的发展，提供了分析决策所需的概念工具。本书第一部分详细地阐述政策分析中用到的概念框架，着重论述欧盟重要机构的作用和结构，以及在欧盟决策过程中欧洲化和游说化潮流下各个机构之间、各成员国之间的争斗。

欧盟发展的过去 20 年里一直存在着主要机构间的争斗，导致朝两个方向的实质性的平衡转移。第一，经过部长理事会多数决议，跨国间权威机构的重要性有所增长。第二，唯一享有直接民选合法权利的机构，即欧洲议会的重要性也越来越大。

跨国间的决策的加强并没有消除国与国之间的竞争和冲突。然而，欧盟中央机构的重要性引发各国广泛的兴趣，它们试图通过直接接触以影响决议制定过程。反之，这也增强了中央欧盟机构在与成员国的关系中的作用，使得政策制定过程中游戏规则更加复杂。

本书第二部分讲述在某些政策领域里欧盟政策制定和执行的真实情况。各成员国就利益和对本国的忠诚而言有很大的差异。另外，政策领域的性质对形成欧盟政策制定的性质有重要的作用。

各种各样的研究表明，政策的发展依赖于欧盟正在进行的变革。如，欧盟政治一体化意味着开通各国边界的基础设施，如铁路、电信和天然

气传输线。机构的发展也已导致了在中央政策领域内，如劳动市场政策、移民、警察等的和谐和一体化。

涉及欧盟机构和各国体系之间关系的主要问题包括：什么时候从上而下设置政策部门结构的设想真正获得成功，从而创建一个权威性的机构模式？在什么条件下某些机构模式通过摹仿成功而扩大影响——国家传统什么时候占上风？

本书第三部分探讨欧盟未来的可能发展和欧洲一体化，包括与中东欧的关系。欧盟的发展尚未结束，仍在为其未来的模式不懈地努力。欧盟应该包含多少国家？哪些国家？这些都具有战略的重要性。中东欧国家比欧洲自由贸易协会国家（EFTA）更渴望加入欧盟，但是，欧盟却更愿意后者加入。重要的问题是新欧洲结构如何改变欧盟发展的环境。

欧盟的民主赤字对欧盟的政治行动计划有着日益增加的重要性，尤其是签署了《马斯特里赫特条约》之后。主要的问题是那些希望具有强大的跨国权威的统一欧洲的联邦制拥护者与希望建立一个具有国家政府巨大影响的欧洲的邦联制拥护者之间的冲突。即使在这种局面中存在微妙的差异，但是它也反映出政治争论的主要性质。

2. 正式进程：欧盟的机构和执行者

斯万 S. 安德森 契尔 A. 艾里亚森 尼克·斯特

机构重要吗？马奇和奥尔森（1984）的问题得到了肯定的回答，因为在过去的 10 年中机构越来越引起学术界的重视。许多分析文章认为，欧盟的机构并不仅仅是一个框架或是成员国之间进行谈判的场所。传统的欧盟研究着重点在其功能、能力、互相间及与成员国之间的关系方面。现在研究的重点已扩大到欧盟机构的组织、其内部的差异性和特殊性、机构改革的活力以及它们之间的合作、控制和竞争。

这种发展使得越来越多的学者运用比较政治法分析欧盟决议制定，许多文章把欧盟写成是一种新型的政治体系。海伦·华莱士（1996a）分析说：欧盟机构（1）基于国家机构，并与其雷同，但也（2）含有其独特的性质，（3）通过一系列跨政府间的会议逐渐演变，并改变政策制定的型式。希克斯的文章明显地用比较政治方法分析，认为欧盟是“一个政治体系而不是国家”（1999：2）。虽然用比较法分析欧盟，但是，直接把它与成员国相比会产生一些问题，因为它没有一个明显界定的“政府”。因此，布尔玛提议把研究重点放在管辖方面，即放在欧盟的政治特点方面。这也有利于分析欧盟机构的发展（皮艾尔森 1996）, 变形（威尔克斯 1992），以及导致一定程度的分裂（彼德森 1997）的各种多余的决策规则。

本书重点放在正式和非正式政策制定舞台，以对正式决策程序的调查为基础，包括制定议程、表达论据、陈述利益到执行政策。本书重点在机构、有关执行者、它们相对的权利和重要性以及程序的变更。本章不会像纽竞特（1999b）编著的统编教科书那样详细描述欧盟的机构，但会在政策程序里讲述机构的作用、它们的意义、机构研究文献中所提出

的主要问题，以及欧盟政策制定程序易受影响性的涵义。

机构

欧盟的决策程序有着一个经典的结论——委员会提建议，欧洲议会出主意，部长理事会作决定。到了 80 年代中期，在欧洲共同体所有的政策领域里都流传着这一说法。现在欧洲共同体已包括在欧盟的第一支柱里。单一欧洲法令和《马斯特里赫特条约》在第二支柱建立了共同外交安全政策，并自《阿姆斯特丹条约》后在第三支柱建立了司法和内务政策（警察和司法合作）。同时，中央欧盟机构制定决策的作用和权威基础发生了巨大变化。

在第一支柱内，超国家权威趋高，理事会内建立起多数票制，欧洲议会起到更大的作用。随着第二和第三支柱的建立，欧盟扩大了其合作范围。但是，成员国不愿在上述领域里接受超国家权威。实际上，在政策制定过程中，部长理事会起着决定性的作用。委员会想扩大其影响力，但它的作用十分微弱。议会的作用即使有也十分有限（见图 2.1）。

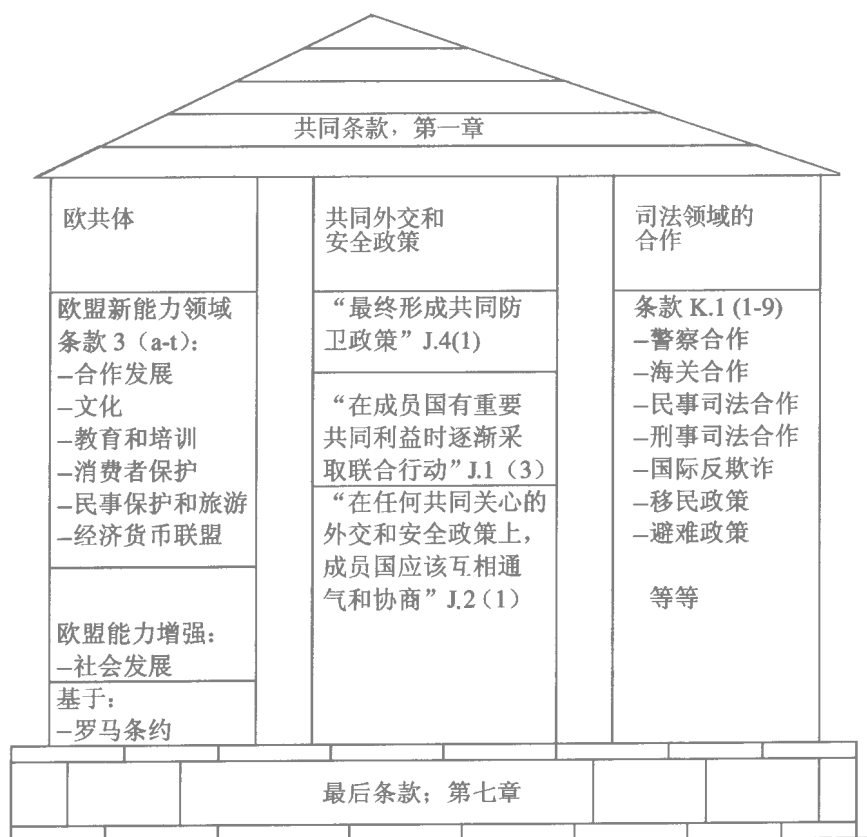


图 2.1 欧盟决策流程