



国际政治论坛

刘文秀/著

欧盟的超国家治理

Supranational Governance of the European Union



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

图书在版编目 (CIP) 数据

欧盟的超国家治理/刘文秀著. —北京: 社会科学文献出版社, 2009. 12

(国际政治论坛)

ISBN 978 - 7 - 5097 - 1091 - 3

I. 欧… II. 刘… III. 欧洲联盟 - 研究 IV. D814.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第 178365 号

· 国际政治论坛 ·

欧盟的超国家治理

著 者 / 刘文秀

出 版 人 / 谢寿光

总 编 辑 / 邹东涛

出 版 者 / 社会科学文献出版社

地 址 / 北京市西城区北三环中路甲 29 号院 3 号楼华龙大厦

邮政编码 / 100029

网 址 / <http://www.ssap.com.cn>

网站支持 / (010) 59367077

责任部门 / 编译中心 (010) 59367139

电子信箱 / bianyibu@ssap.cn

项目负责人 / 祝得彬

责任编辑 / 高明秀 邹沁芸 宋浩敏

责任校对 / 龚道军

责任印制 / 米 扬 董 然 蔡 静

总 经 销 / 社会科学文献出版社发行部
(010) 59367080 59367097

经 销 / 各地书店

读者服务 / 读者服务中心 (010) 59367028

排 版 / 北京步步赢图文制作中心

印 刷 / 北京季蜂印刷有限公司

开 本 / 787mm × 1092mm 1/20

印 张 / 14.4

字 数 / 252 千字

版 次 / 2009 年 12 月第 1 版

印 次 / 2009 年 12 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978 - 7 - 5097 - 1091 - 3

定 价 / 39.00 元

本书如有破损、缺页、装订错误,
请与本社读者服务中心联系更换



版权所有 翻印必究

序 言

欧洲联盟作为世界上一体化程度最高的区域性经济政治组织已经走过了半个多世纪的发展历程。这期间，尽管出现了各种各样的困难和曲折，但欧洲一体化始终依循一条深化与扩大的路线前行。欧盟以其一体化的辉煌成就吸引了越来越多的国家加入这一进程：自愿放弃部分国家主权，接受欧盟法的直接适用、直接效力和首要地位原则，承认欧盟的超国家机制安排，在绝大多数政策领域或完全转让政策制定权至欧盟层面，或与欧盟共享政策制定权。而欧盟也由于其雄厚的经济实力和在国际舞台上独特的政治行为能力获得国际社会的广泛关注、尊重和认可。欧盟的政策职责和政策范畴已经深深触及成员国的核心主权。截至 2001 年 6 月，欧盟在 135 个国家和地区驻有欧盟外交使团，G8 年度峰会和 G20 峰会都有欧盟的正式代表参加，欧盟有共同外交与安全政策高级代表，欧盟正处于宪法性条约的批准进程中。从国家所具有的基本要素领土、主权、人口及合法性的含义上看，这四种特征欧盟在某种程度上都存在。

尽管从传统意义上对国家身份的认同来看，欧盟还远非一个国家，学者们有关欧盟政体的说法也各有千秋，但已经达成共识的一点就是：欧盟绝不是一个普通的区域性经济政治组织，欧盟是一个高度复杂的多元体系且一直处于不断的发展变化之中。欧盟的重要地位加之其独特的性质构成了二战后国际体系中的一个新视点。欧盟不断深化和扩大，欧盟研究的成果也日益丰厚。欧盟作为二战后发展起来的庞大的国家垄断资本主义联盟，不但创造了一个新的体制，也从政治和经济的双重层面为人们研究和解

读人类社会发展进程的可能趋向提供了绝好的实践样板。

基于上述原因，就有了本书的写作冲动和欲望。作为目前具有 27 个成员国的欧盟是如何治理的？这种治理如果能够界定为超国家治理，那么其可能的模式是什么样的？在没有政府的情况下，超国家治理的具体机制是如何设计的？缺少权力中心的欧盟怎样将这种机制运用于具体的一体化政策治理实践中？对超国家治理具有重要影响作用的因素，如利益集团怎样影响欧盟政策过程？超国家治理的本质特征——主权让渡是如何发生的？……本书的任务就在于说明和解释上述问题，或对上述问题尽可能给出清晰的分析路径。

尽管做了很大的努力，但本书在框架设计上仍有一些需要进一步解决的问题有待在今后的研究工作中完善，如将欧洲中央银行体系纳入超国家治理机制中进行讨论可能更有利于理解欧盟超国家治理的总体特征，功能性治理的分量应有所增加以强化超国家治理的实践效果，等等。

本书在撰写的过程中参考了大量的英文资料和欧盟官方文件，广泛利用了现实最便捷的工具因特网收集最新资料，以保证本研究能够体现欧盟的最新发展步伐。对于书中存在的疏漏和不足之处，敬请专家、同行和广大读者批评指正。

刘文秀

2009 年 4 月于中国人民大学

目 录

第一章 导论	1
第一节 研究对象及相关概念的界定	1
第二节 选题依据及研究现状	13
第三节 研究意义与各章设置说明	17
第二章 相关概念与理论解析	22
第一节 联邦主义视角下的欧洲联盟	22
第二节 国家中心主义与社会共治	25
第三节 超国家主义与政府间主义	27
第四节 治理与超国家治理	29
第三章 欧盟超国家治理的组织模式	34
第一节 超国家治理的特定基础	34
第二节 不同治理模式的主要特征	36
第三节 复合网络治理模式的特点及类型	39
第四节 网络治理模式下的政策性质及效率	48
第四章 体现在立法权上的超国家治理	60
第一节 欧洲议会参与立法的权力	61
第二节 欧洲议会的预算权力	70
第三节 行政控制与监督权力	75
第五章 体现在行政权上的超国家治理	83
第一节 欧盟委员会行政角色的理论分析视角	83
第二节 欧盟委员会超国家行政权力的演进	86

第三节	欧盟委员会组成与职责的超国家特点	93
第四节	超国家职能的动力因素与困境	104
第六章	体现在司法权上的超国家治理	116
第一节	欧盟法律体系及其适用原则的超国家性	117
第二节	欧洲法院的超国家司法功能	130
第三节	欧洲法院受理诉讼的种类	138
第四节	欧洲法院超国家司法能动性的局限	145
第七章	欧盟电信业的超国家治理	150
第一节	欧盟电信业的发展历程	151
第二节	欧盟电信业超国家治理运作模式与影响因素	158
第三节	相关案例分析	171
第四节	总体评估	184
第八章	利益集团与欧盟超国家治理	189
第一节	利益集团与欧盟利益集团	189
第二节	利益集团影响欧盟超国家治理的运作模式	201
第三节	利益集团对欧盟治理的影响评估	216
第九章	超国家治理的特点与主权让渡	232
第一节	超国家治理的特点	232
第二节	主权让渡的理论分析	244
结束语		259
附录 I		261
附录 II		268
参考文献		269
后 记		276

图 表 目 录

表 3 - 1	理想治理模式的核心要素	37
表 3 - 2	欧盟政策介入的范围	41
表 3 - 3	欧盟政策介入的性质	41
表 4 - 1	《阿姆斯特丹条约》后共同决策程序的适用和在该 程序下理事会的投票规则	69
表 7 - 1	欧盟 15 个成员国电信业实现自由竞争时间表	158
表 8 - 1	欧洲企业家圆桌会议(ERT)对欧盟事务的参与	217
表 8 - 2	欧盟社会对话成就	225
图 7 - 1	推动欧盟电信业超国家治理和电信市场一体化 发展的因素	168

第一章 导 论

历经半个世纪发展的欧洲一体化进入 21 世纪后，无论在深度还是广度上都呈现出一种全新的面貌。从 1952 年欧洲煤钢共同体的建立到 1993 年欧洲联盟（简称欧盟）的诞生，欧洲一体化以一种历史上前所未有的形式和速度迅速发展。在共同信念、共同利益基础上的欧洲一体化已经发展为全方位的经济政治联盟。欧盟独特的政治体系及其运行机制、高度一体化和全方位的政策领域是世界历史发展进程中史无前例的具有深远意义的制度性创举。

本书主要从功能和机制的角度研究欧盟超国家治理的模式问题。所谓功能，主要是根据欧盟政策过程的特点界定治理模式；所谓机制，主要是根据欧盟机构设置的原则界定治理模式。因而，本书在对与治理相关的概念进行阐释的基础上，对不同的治理模式进行了分类，提出了欧盟复合网络治理模式的观点，并对这种复合网络治理模式的特点进行了深入分析。在此基础上，对体现在欧盟立法、行政和司法权上的超国家治理进行了较为详尽的阐述。本书最后一部分探讨了欧盟超国家治理的特点并对超国家治理下欧盟国家主权让渡问题进行了论述。

第一节 研究对象及相关概念的界定

本书的研究对象为欧盟的超国家治理，这一论题所涉及的相关概念主要为：欧盟的政治体系、欧盟主要机构的性质以及欧共体与欧盟的联系与区别。

一 欧盟的政治体系

界定欧盟的政治体系是一个颇有难度的问题，其原因在于以下几点。

第一，欧盟本身从未以明确的方式描述或界定其政治特性。欧盟最为接近的描述是经由《阿姆斯特丹条约》（以下简称《阿约》）修改后的《欧洲联盟条约》^① 共同条款中的描述。《欧洲联盟条约》第1条（前A款）阐明，“本条约标志着在欧洲人民中间创建一个更为紧密的联盟过程中的一个新阶段。在这一阶段中，决策将尽可能公开并尽可能接近其公民”。根据《欧洲联盟条约》第6条（前F款），“本联盟的创建基于自由、民主和对人权与基本自由的尊重，基于法制和成员国的共同准则”。由上述可见，《欧洲联盟条约》谈及了欧盟的性质，但并没给予明确的界定。

第二，欧盟处于并一贯处于不断的变革之中。由于一体化进程的不断深化与扩展，欧盟发生了很大的变化，其特性从没有确定下来。例如，自20世纪80年代中期以来，其决策程序变得愈加具有超国家性质，主要表现在部长理事会对特定多数表决制的广泛使用以及欧洲议会权力的增长。

第三，欧盟是一个高度复杂、多层面的体系，这就意味着对该体系分析的角度不同会产生不同的结论。如有人从欧盟的政府间机制安排入手考察欧盟的运作，得出欧盟是一个以政府间性质为主要特征的主权国家联合体；有人以一体化政策的超国家政策制定机制为切入点，认定欧盟是一个高度一体化的具有较大联邦特征的“准联邦”实体；有人根据其“非联邦”、“非邦联”的特

① 1992年欧共体成员国在荷兰古城马斯特里赫特签署了《马斯特里赫特条约》（文中以下简称《马约》），也称《欧洲联盟条约》。1993年11月1日《马约》生效，欧洲联盟建立。1997年10月2日于荷兰首都阿姆斯特丹举行的欧盟首脑会议上，由各国外交部长签署的《阿姆斯特丹条约》修改了《马约》的相关内容，其中一个重要变化就是修订了原来杂乱的、拉丁字母和阿拉伯数字并用的条文顺序，一律以数字重新排序。本文所引用的《马约》条款均为经由《阿约》修改后的条款顺序。

性将其界定为自成一类的政治体系，不与任何其他现存体系相类比。

尽管关于欧盟的政治体系问题国内外学界有较多的探讨，但鉴于欧盟体系的复杂性以及人们观察问题的角度不同，目前对于欧盟体系的界定还难以形成统一的定论。很明显，业已完全转移至欧盟层次上的一体化政策领域使欧盟具有联邦的典型特征，但尚未完全转移至欧盟一级也即欧盟有限介入的政策领域又使其更像一个邦联；欧盟某种程度上的国际法主体资格使其可与主权国家相媲美，但其成员国独立的国际法主体地位又昭示欧盟一般意义上的国际组织的特征。正是由于这些因素，国内外学界对欧盟的定义各有评说。事实上，对欧盟的界定是一个比较复杂的问题，之所以复杂是由于这种界定需建立在对欧盟的微观研究与宏观研究有机结合的基础上，其前提是从什么角度对欧盟进行分析。可以认为，界定欧盟政体性质主要应定位于欧盟一体化政策领域和政策介入程度。此外，欧盟主要机构的机制安排也是重要的分析要素。

欧盟的政策领域和政策介入程度是确定欧盟性质的首要基础，因为欧洲一体化主要表现在欧盟一体化政策领域及其一体化程度上，也即欧洲一体化的广度和深度上。没有一体化政策，就无所谓一体化。根据欧盟政策本身的性质可将其分为四方面：经济一体化政策、功能政策、部门政策和对外政策。^①在这四类政策领域中，经济一体化政策占有较重要的地位，这是因为欧洲一体化是以经济一体化为先导和主要内容的。功能政策主要指其政策目标或者具有直接调节和服务于一体化总体政策目标的性质，或者其自身在特定的政策领域具有调节功能，而这些政策领域又不属于

① 这种分类方法有利于在梳理欧盟繁杂的政策领域的基础上对欧盟政策进行总体研究。一些欧盟有限介入的政策领域如健康、教育等没有列入上述分类范畴。内尔·纳真特 (Neill Nugent) 将欧盟政策分为五种类型，即在经济一体化政策范畴中划出“单一欧洲市场”，但纳真特没有将欧盟具体的政策领域归类到这五种类型中。具体见 Neill Nugent, *The Government and Politics of the European Union*, Sixth Edition, London: Palgrave Macmillan Press, 2006, pp. 354 - 383。

经济一体化政策，但与一体化总体政策目标相辅相成。^① 欧盟较为重要的功能政策主要有以下政策领域：竞争政策、地区政策、社会政策、司法与内政政策、能源政策、研究与技术发展政策等。共同农业政策、环境政策和渔业政策可划归为部门政策的范畴。对外政策主要包括对外经贸政策和共同外交与安全政策，共同外交与安全政策尚处于探索和形成之中。

经济一体化政策主要涵盖单一欧洲市场、货币政策和预算政策，这三个政策领域可谓欧洲一体化的基石。从宏观上看，单一欧洲市场^②带动了欧洲一体化向内涵深化和外延扩张的方向发展，使国家垄断资本主义进入国际垄断资本主义的新时期，区域集团间的竞争变得更加激烈，极大地促进了成员国经济的发展。但还应看到，单一欧洲市场还远未达到国家内部市场那样的一体化程度，其发展进程中的阻碍因素尚难以消除。单一欧洲市场的创建和管理从某种程度上说是一种权力的部分转移过程，即部分主权由成员国向欧盟让渡，这其中伴随着艰难的利益平衡过程。尽管成员国不断寻求通过各种途径尽量留守已转让的权力，尽管统一大市场的运行过程充满了政府间主义与超国家主义的斗争，但成员国对其境内的经济交易活动的管制范围和权限不容置疑地大大萎缩了，政策过程主要在欧盟层次展开。

2002年1月1日欧元现钞正式投入流通为欧盟金融的整合奠定了基础。欧元问世对欧盟政治体制具有重要影响，统一货币使欧洲经济一体化发生了质的变化：在传统的商品贸易一体化的基础上，引入了金融一体化、货币一体化和资本一体化，欧盟的超国家色彩进一步加强。

欧盟的预算政策及政策过程既有着超国家的性质，也体现出政府间特征。欧盟的财政收入来源主要为：共同关税及其他税收，

① 内尔·纳真特在《欧盟政体与政治》一书中提到功能政策的概念，但未对功能政策的含义给予说明。本节对功能政策的这种定义及下述对欧盟政策领域的分类基于作者对欧盟政策领域和政策性质的深入研究。具体请参见刘文秀、埃米尔·科什纳等著《欧洲联盟政策及政策过程研究》，北京，法律出版社，2002。

② 单一欧洲市场也称统一大市场。

农业税、保险费及其他税收,增值税,^① 成员国国民生产总值提成。^② 从财政收入与预算支出内容来看,欧盟与主权国家有相当大的类比性。但欧盟预算与成员国预算仍是两个完全不同的概念。去除共同农业政策等一体化程度较深的政策领域对预算案的影响,成员国在预算政策上有完全自主的预算权力。

在现代国家体制中,至少就形式而言,政府预算的最后决定权主要由代议机构掌握。但在欧盟,预算决策权主要由政府间机构部长理事会和超国家机构欧洲议会共同行使,欧盟委员会在预算过程中只有创议和协调作用,对预算负有实际编制和组织实施的责任。在实践中,尽管欧洲议会对预算政策具有最后的决定权,预算案的通过是由欧洲议会议长宣布并完成最后的立法程序,但一般而言,欧洲理事会的权力更大。欧洲理事会虽然并不正式参与决策过程,但对预算支出结构与范围有重要影响的关键性财政决策通常是在欧洲理事会会议上做出的。欧盟的预算政策及政策过程亦充分表明了欧盟超国家与政府间的双重特征。

从对经济一体化政策主要涵盖的三个政策领域的分析考察中可以得出这样的结论:欧盟在经济一体化政策领域中有极为广泛和深入的介入,经济一体化政策及政策过程主要以超国家性质为主要特征,但因政策过程包括政策执行中的阻碍因素以及政府间机构在政策过程中的重要作用而烙有政府间印记。

欧盟在功能政策和部门政策中的不同政策领域介入的程度有所不同,但欧盟的政策发展能够涵盖这些传统上本属主权国家的

① 共同关税及其他税收主要是指对欧盟成员国与非成员国之间的贸易往来所征收的税收;农业税、保险费及其他税收主要指在共同农业政策框架内,成员国与非成员国国家之间的贸易税收;增值税指欧盟各成员国将本国增值税按统一的比率提成上缴欧盟。

② 这是在1988年布鲁塞尔首脑会议上新设立的一项财政来源,即从各成员国国民生产总值中按统一比率提取财政资源交由欧盟支配使用。这一提取比率根据欧盟总的财政收入与财政支出的状况按一定的预算程序决定。但由于这一财政来源方式与以往成员国捐款相似,因此许多人认为与其他三项相比,它的“自有资源”特征较为薄弱。

政策领域本身就是一个极大的突破。从欧洲联盟政策领域所介入的深度和广度来看,像主权国家一样,欧盟几乎对所有的政策领域都有所涉及并且在某些政策领域已经完全攫取了其成员国的政策制定权,如共同农业政策和货币政策的政策制定权几乎已完全转移到欧盟手中。但与主权国家不同的是,在许多政策领域,欧盟的政策介入又是不充分的,其政策制定机制也表现出相当的软弱性。这是欧盟高度一体化或全方位联合的超国家性质与成员国主权独立的国家性质并存,在政策和政策制定方面的必然反映。

如果从欧盟三个支柱的角度看,^①欧共同体事务下的一体化政策已在相当的程度上攫取了成员国的政策制定权,其政策机制主要为超国家性质,主要表现为立法程序适用咨询程序、共同决策程序和同意程序,欧洲议会参与立法过程并与理事会构成双头立法权威。而在“高政治”领域,即共同外交与安全政策和司法与内政领域的合作等敏感的国家主权范畴仍维持在政府间合作的性质,欧洲议会不参与决策过程,决策机制主要为政府间的协商与合作,一般情况下不采用特定多数表决制。

从上述欧盟政策领域和政策介入程度来看,欧盟的政策职责和政策范畴已经远非一般区域性国际组织所能比拟。此外,从国家所具有的基本要素领土、主权、人口及合法性的含义上看,这四种特征欧盟都存在。但如进一步考察,可以发现,对领土而言,在欧盟只是以部分和有限的方式存在;欧盟所享有的主权仅限于在成员国让渡到欧盟层次上的政策领域;欧盟的人口也许只能与欧盟公民身份的有限发展相联系;欧盟确实具有合法性,但欧盟的垄断管理仅限于有限的政策领域和有限的财政资源,且需高度依赖成员国行使政策执行权。因而,从传统意义上对国家身份的

① 1993年11月基于《马约》生效而建立的欧洲联盟有三个主要支柱:欧共同体作为欧洲联盟的第一个支柱保留在欧洲联盟的框架内,共同外交与安全政策和司法与内政领域的合作分别作为欧盟的第二个和第三个支柱与欧共同体并行为欧盟的三大支柱。《阿约》对欧盟第三支柱的规定作了重大修改,第三支柱改为“刑事领域的警务与司法合作”。

认同来看，欧盟还远非一个国家。迄今为止，国外学者有关欧盟政体的说辞各有千秋。由于欧盟是一个高度复杂的多元体系，这就意味着对该体系的不同分析角度会产生不同的结论。又由于欧盟一直处于不断的发展变化之中，故对欧盟政体性质没有权威界定也是可以理解的。但欧盟总归是一个政治体系，它非此非彼的特征也许恰恰就是它的性质——独特性。

基于对欧盟的上述分析考察，可以认为，欧盟是一个以超国家性质为主要特征的、超国家与政府间性质并存的、高度一体化的区域性经济政治组织，或准联邦实体。在 21 世纪中期，某种意义上的“欧洲合众国”有可能显现较为完整的形态，并在国际舞台上与美国、中国共同发挥世界大国作用。

二 欧盟机构设置及其国际法主体地位问题

欧洲的政治精英们以其固有的政治理念将欧盟体系设计成为一种“准三权分立”加最高政治决策权力的体制，这种体制主要以欧盟五个主要机构的职责、权限及其相互关系体现出来。

欧盟共有五个主要机构：欧盟理事会（也称部长理事会或理事会）、欧洲议会、欧盟委员会、欧洲法院和欧洲理事会。部长理事会是欧盟的政府间机构，主要代表成员国的利益。欧洲议会、欧盟委员会和欧洲法院是欧盟的超国家机构，主要代表欧盟的整体利益。从欧盟主要机构的职能来看，部长理事会是欧盟的主要立法机构；欧洲议会拥有部分立法权和质询与监督的权力；欧盟委员会是欧盟的行政执行机构；欧洲法院是欧盟的最高法院，主要从司法角度保证欧盟法律的有效贯彻实施。欧洲理事会是欧盟的政府间机构，是欧盟的最高政治决策机构，主要关注欧盟的宪政与机制建设问题，也即欧洲一体化发展的方针路线问题。此外，由于欧洲理事会是由成员国国家元首或政府首脑所构成，具有最高的政治级别，因而在部长理事会解决不了的政策问题通常要提交至欧洲理事会来解决。因而，欧盟的体系是一种三权加最高政

治权力的构成模式。^① 可以认为, 欧盟在相当的程度上与主权国家的这种体系有一定的相似性, 主要表现在以下三个方面。

第一, 与主权国家一样, 欧盟政治体系也划分为立法、行政和司法三种权力, 且政策过程中三权的运作与主权国家有较程度的相似性。从政策倡议到政策提案正式通过成为法律, 欧盟政策过程与主权国家政策过程都体现为行政机构的政策倡议和立法机构的提案审查和批准的过程。欧盟委员会或是应理事会的要求, 或是根据自身对一体化政策发展需求的评估, 有权向欧盟立法机构理事会提交政策提案。^② 此外, 委员会还有根据欧盟法律制定二级法律或称制定法规的权力。理事会立法或理事会与欧洲议会的立法不可能涵盖该领域法律活动的所有方面, 需以规则、法令等形式加以细化或说明。以政策倡议和二级立法的形式参与立法过程使作为行政执行机构的委员会对欧盟立法活动具有极大的影响作用, 而这一点也体现在西方国家三权分立政治体制下的政策过程中。

第二, 欧洲议会作为立法机构之一具有对行政执行机构欧盟委员会的行政监督权。这种立法对行政的监督使欧盟充分展现了其超国家的性质。

第三, 欧洲法院具有直接适用欧盟法律、解释欧盟法律条款以及确保欧盟法律实施的超国家司法权能。这就意味着特定政策提案一旦通过成为法律, 欧洲法院就拥有保障该项政策实施的法律职责。

然而, 欧盟毕竟是一个主权国家联合体, 即使其一体化政策已经达到了一个相当高的程度, 但在机构设置及其所反映出来的体系性质上必然有不同于主权国家的独特性, 主要表现在三个方面。

① 关于欧洲理事会职能的问题有不同的解读, 如本书作者在以前的有关著述中也曾将其界定为欧盟的“最高立法机构”。但从欧洲理事会的功能来看, 将其定义为“最高政治决策机构”更为合理。

② 这种政策提案主要限于欧盟第一支柱欧共体事务领域, 因欧盟的第二和第三支柱是政府间性质, 超国家机构委员会在其政策发展中的作用受到制约。

第一，欧盟的立法权是由政府间机构部长理事会以及超国家机构欧洲议会共同行使。部长理事会负责欧盟日常政策立法的工作，是欧盟的主要立法机构。部长理事会的政府间性质决定了欧盟的立法权主要掌握在成员国手里。欧洲议会不是一个完全的立法机构，与部长理事会相比，欧洲议会的立法权处于弱势地位，仅在有限的政策领域范畴内和特定的立法程序——“共同决策程序”下才与部长理事会有平起平坐的立法权威。

第二，委员会委员非选举产生，须经由成员国政府提名，欧洲议会批准。在特定政策问题上，委员会不能超越理事会或成员国政府的制约扩展其对政策过程的影响，而一般只能在既有的政策权限内寻求“溢出”效应，这是由于欧盟毕竟仍是一个主权国家联合体，其政策过程尚难以完全确立主权国家式的运行模式。此外，委员会作为行政执行机构，其主要职责为政策倡议和行政监督，不具有切实的行政执行功能，欧盟政策的执行之责主要由成员国政府和地方担任。

第三，欧盟各机构的权力关系不像成员国那样具有“平衡”或“制衡”的显著特点，除了上述提到的立法权向政府间机构部长理事会倾斜之外，欧洲理事会的政治决策权位于三权之外且具有极大的独立性和政治权威。这种政治权威的表现就是确立欧盟的大政方针以及解决部长理事会解决不了的政策立法问题。

尽管如此，仍可以认为，欧盟的立法、行政、司法三权在政策过程中的功能已在相当的程度上具有主权国家的特征，这使欧盟显现为既非联邦也非邦联的一种独特的政治体系。这种机构设置及其权力分配关系适应了欧盟高度一体化的主权国家联合体运作的需求，体现了世界范围内独具特色的超国家治理的创新。

需要指出的是，为了适应欧洲一体化深化和扩展的需求，欧盟政府间机构部长理事会的运作机制也逐步引进了一些超国家要素，并以条约的形式确定下来。如2007年10月19日欧盟峰会通过的《里斯本条约》的一些相关内容就体现了这一点。条约规定：设立常任欧盟理事会主席职位，取消之前每半年轮换一次的欧盟主席国轮替机制。主席任期两年半，可以连任。将目前的欧盟共

同外交和安全政策高级代表和欧盟委员会负责外交的委员这两个职权交叉的职务合并，统归为欧盟外交和安全政策高级代表一职，全面负责欧盟对外政策。将更多政策领域划归到以“有效多数表决制”决策的范围，以简化决策过程。司法、内政等敏感领域的一些政策也将以“有效多数制”表决，成员国不再能“一票否决”。但在税收、社会保障、外交和防务等事关成员国敏感主权的领域，仍采取一致通过原则。^① 上述规定表明，超国家机制已经不仅仅为欧盟超国家机构所独有，欧盟以条约的形式也赋予其政府间性质的立法机构部长理事会以一定程度的超国家要素。但很明显，这种超国家要素分量很轻，政府间要素仍然以绝对的优势地位主导着理事会的运作。如部长理事会的部长级代表在理事会中的立法活动接受其母国指令，个体国家利益是其确定立法投票意向的主要基础；涉及成员国敏感主权问题的政策领域在部长理事会仍采取一致通过的原则等。而由成员国国家元首和政府首脑构成的欧洲理事会则更是典型的政府间性质的欧盟政治决策机构，首脑们对欧盟的发展方向、重要的政策立法等问题的决策方式是彻头彻尾的政府间运作模式，近期内也看不到有任何重要转向的可能。

作为区域性国际组织，欧盟的创新性还在于它某种程度上的国际法主体资格：欧盟能独立地承担国际法所赋予的权利和义务。如欧盟在世界 135 个国家和地区派驻了欧盟外交使团；欧盟可以缔

① 各成员国在“有效多数表决制”下的加权票数重新调整，2014~2017 年之间逐步实行；以“双重多数表决制”取代目前的“有效多数表决制”，即有关决议必须至少获得 55% 的成员国和 65% 的欧盟人口的赞同，才算通过，新表决制将在 2014 年开始实施，到 2017 年之前的三年为过渡期；从 2014 年起，欧盟委员会的委员人数将从 27 名减至 18 名，委员会主席的作用将加强；欧洲议会的权力将增强。此外，议会的议席数将从目前的 785 席减至 750 席，一些国家所占议席数将根据其人口数量作出调整；成员国议会将在欧盟决策过程中发挥更大作用，例如，如果一项欧盟立法草案遭到 1/3 成员国议会的反对，将返回欧盟委员会重新考虑；新条约将确认《欧盟基本权利宪章》对各成员国的法律约束力，不过英国获得部分“豁免”，以免其国内的社会权利和劳工法等与宪章有抵触的法规被判定为非法。