



*Interest Groups and Decision-Making in the EU
History, Institution and Cases*

欧盟利益集团与欧盟决策

历史沿革、机制运作与案例比较

张海洋 / 著



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



Interest Groups and Decision-Making in the EU
History, Institution and Cases

欧盟利益集团与欧盟决策

历史沿革、机制运作与案例比较

张海洋 / 著



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

图书在版编目(CIP)数据

欧盟利益集团与欧盟决策：历史沿革、机制运作与案例比较 / 张海洋著. —北京：社会科学文献出版社，2014.6

(欧洲研究丛书·研究系列)

ISBN 978 - 7 - 5097 - 6070 - 3

I. ①欧… II. ①张… III. ①欧洲国家联盟 - 利益集团 - 研究 IV. ①D814.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2014) 第 114082 号

欧洲研究丛书·研究系列
欧盟利益集团与欧盟决策
——历史沿革、机制运作与案例比较

著 者 / 张海洋

出 版 人 / 谢寿元

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

责任部门 / 全球与地区问题出版中心
(010) 59367004

责任编辑 / 仇 扬
徐 瑞

电子信箱 / bianyibu@ssap.cn

责任校对 / 曹俊红

项目统筹 / 祝得彬

责任印制 / 岳 阳

经 销 / 社会科学文献出版社市场营销中心 (010) 59367081 59367089

读者服务 / 读者服务中心 (010) 59367028

印 装 / 北京季蜂印刷有限公司

印 张 / 13

开 本 / 787mm × 1092mm 1/16

字 数 / 205 千字

版 次 / 2014 年 6 月第 1 版

印 次 / 2014 年 6 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978 - 7 - 5097 - 6070 - 3

定 价 / 59.00 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

Contents 目录

第一章 导论 / 001

- 一 选题背景 / 001
- 二 国内外研究现状 / 004
- 三 本领域尚需进一步研究的问题 / 013
- 四 本研究的研究思路、方法和章节安排 / 014
- 五 相关概念的限定 / 015

第二章 欧盟利益集团的历史发展 / 017

- 一 从欧洲经济合作组织到煤钢共同体：欧洲一体化初期的利益集团（1949 ~ 1957） / 017
- 二 欧洲经济共同体时期的利益集团：联盟的联盟（1957 ~ 1966） / 025
- 三 欧洲一体化停滞期的利益集团（1966 ~ 1986） / 031
- 四 从统一大市场到欧盟：迈向多元化的利益集团（1986 ~ 2000） / 037
- 五 21 世纪的欧盟利益集团：欧盟东扩、《里斯本条约》和游说监管问题的挑战 / 053

第三章 欧盟利益集团参与欧盟决策的机制和运作 / 062

- 一 欧盟利益集团参与欧盟决策的基础 / 062
- 二 欧盟利益集团对欧盟政策和立法的影响渠道 / 065
- 三 欧盟利益集团影响欧盟政策与立法的过程分析 / 102

第四章 欧盟利益集团参与欧盟决策的案例分析 / 118

案例一 欧盟健康政策中的利益集团与欧盟决策

——以欧盟反烟草广告指令为例 / 120

案例二 欧盟环境政策中的利益集团与欧盟决策

——以欧盟废气排放指令和欧盟汽车燃油指令为例 / 134

案例三 欧盟劳资利益集团与欧盟社会政策的发展 / 142

案例四 欧洲企业界圆桌会议与欧洲统一大市场的建设 / 159

案例五 欧洲货币联盟委员会、欧洲货币联盟协会与欧洲经货联盟的建设 / 167

第五章 对欧盟利益集团在欧盟决策中地位和作用的评估 / 179

一 基于经验性观察的总结 / 179

二 对欧盟利益集团在欧盟决策中地位与作用的规范性评估 / 183

三 未来的研究议程 / 188

主要参考文献 / 192

索引 / 201

第一章 导 论

一 选题背景

公众应当如何参与政治决策？这是西方政治学研究中重要的核心议题之一。代议制民主，以及这一范式下政党、政府和法律性权威等行为体共同参与的政治系统及其运作，历来受到主流研究界的重视，但自詹姆斯·麦迪逊在《联邦党人文集》中提出派别（faction）概念以来，越来越多的研究者注意到，在现实政治中，政党、政府和法律性权威等行为体及其互动只反映了复杂政治决策活动中有限的层面，在社会生活固有的复杂化背景下，来自经济社会层面的各种力量对政治决策参与形式的多样化是一种常态。他们经常以利益集团的形式组织起来，成为政治系统内影响决策的重要行为体。事实上，在任何一个给定的政治系统中，个体实现利益的途径固然多种多样，但在代议授权等传统的决策参与渠道之外，通过合作和集团化，以正式或非正式的手段影响既有系统内的决策并最大限度地获益，是每个个体在理性状态下常见的一种选择。这种“结社理性”效应，在各个政治系统中催生了大量的利益集团，他们成为西方政治生活中一个重要的组成部分，其影响也渗透到政治决策的各个层面。要想达成对西方政治中政治决策行为的全面了解，就必须对利益集团在政治生活中的决策参与进行系统的研究。

利益集团研究的重要性，同样体现在有关欧盟决策的研究中。欧盟是

一个处于成长过程中的特殊政体 (sui generis)，一方面，它和传统的国家行为体一样，在诸多公共领域扮演仲裁者和监管者的角色；另一方面，它又通过开辟新的政策空间和成员国的权力转移，不断进行自我建构。这种特征使欧盟的决策具有双重维度。在传统的比较政治视角下，欧盟是一个具有公共决策权威的政体，其决策领域经常涉及公共利益的分配与调和，以及各种公共性问题的监管，这充分反映在欧盟第一支柱中的种种政策权限上；而在欧洲一体化研究的视角下，欧盟不像传统国家行为体那样，处于政策权限的相对稳定和政治架构的相对均衡状态，而是一个随着欧洲一体化不断发展和演变的特殊行为体，需要在一体化进程中做出涉及公共权力转移、重大制度创新和新政策空间塑造等一系列战略性问题的决策。无论是在比较政治视角下的一般公共性决策中，还是在一体化视角下的战略性决策中，利益集团都是欧盟决策研究不可忽视的研究对象。

从比较政治视角来看，对利益集团参与欧盟决策的观察，是我们全面了解欧盟一般性公共决策运作和特点的必要条件。

第一，经济社会层面的力量通过自我组织在政治生活中发挥作用是欧洲政治的传统，这一传统甚至可上溯至中世纪的欧洲行会组织，和美国“主流民意”式的政治文化相比，经济社会层面组织化色彩较强的结社行为一直是欧洲政治生态的一大特色。

第二，正如贝娅特·科勒-科赫等学者在《欧盟研究中的治理转向》一文中提出，近十几年来的经验观察表明，欧盟似乎代表了一种新的国家形态的出现，这种国家不是传统意义上的等级式国家形态（即首先获得代议制合法性，然后依靠代议授权的政治精英垄断政治讨论，对公共事务进行自上而下管理的国家形态），而是在尽量吸收公共和私人行为体参与的基础上、在充分讨论的情况下出台各种公共政策，并通过协商、开放式协调等软手段，在有组织的利益集团配合下加以实施。在这种政治决策中，没有传统意义上的管理者与被管理者的区别，所有相关行为体都参与政策目标和政策工具的确立过程，有组织的利益集团因为其专业能力和一定程度上的民主代表性，成为决策的重要组成部分。^① 如果我们承认“欧盟治理”

^① [德] 贝娅特·科勒-科赫：《欧盟研究中的治理转向》，《欧洲研究》2007年第5期。

学派的经验性判断，即随着利益集团的介入，多层治理和网络治理正在成为欧盟决策的一大特色，那么对欧盟决策中利益集团参与情况的研究，就是我们理解欧盟决策必不可少的一个观测点。

第三，当欧盟正在欧洲的诸多领域成为前所未有的重要决策中心时，欧盟政治的另外几个现象也颇为引人关注。一是以欧盟成员国为代表的传统国家形态在欧洲化背景下的权力弱化，这与欧洲一体化的发展逻辑自治。二是成员国层面上政治党派之间政策竞争的空洞化^①。三是欧洲议会在欧盟中的话语权虽有一定的增长，但它是否能够作为欧盟层面真正的民主力量，在公共政策领域有效地发挥代议制机关的公共利益调节功能，其前景仍然存在较大的不确定性。笔者无意夸大上述几个现象对欧盟政治的影响（笔者认为成员国、传统的代议制民主和政党政治在可预见的将来仍将是欧盟政治决策的重要组成部分），但在成员国权力的弱化、欧洲政党政治衰落和欧洲议会发展前景不明的情况下，无论从民主代表性还是从决策有效性的需求上看，欧盟的公共决策系统都面临一个不确定的真空。如何填补这一真空？就目前的经验研究看，利益集团代表了一种可能性。学界因此需要进一步加强对欧盟层面利益集团的观察，笔者认为，这可能是我们进一步深入理解欧盟公共政策决策以及欧盟政治未来发展方向的关键一环。

从欧洲一体化的研究视角来看，对利益集团决策参与行为的观察同样具有重要意义。长久以来，欧洲一体化的动力问题，一直是欧洲一体化研究者的讨论重点，大量的研究都围绕着一体化进程中若干重大战略性决策的过程展开，而这一过程中相关政党、政府、政治领导人和共同体机构的行为都是学界重要的研究对象，但主流的研究者从未忽视利益集团在这一过程中的重要作用。哈斯等新功能主义者就注意到跨国利益集团因追求自身利益而施加的压力对一体化决策产生的影响；而莫劳夫奇克等政府间主

^① 部分关于欧洲化对成员国政党政治影响的研究表明，欧盟在公共事务诸多领域的渗透已侵蚀了成员国各党派竞争的政策空间，通过超国家代表方式缩小了成员国党派政治可用的政策工具，与此同时，近十年来部分基于传统范式（政党党员人数、参选率、选举流动性）对欧洲政党的观察也表明，政党政治在欧洲处于明显的衰落状态。参见张海洋《持续深化的欧洲政党组织危机》，《当代世界》2012年第五期。

义者，虽然更重视成员国政府在推动一体化进程中的主体性作用，却也强调了利益集团对成员国政府偏好的形成及其在一体化谈判中立场的重要意义。^① 总体而言，在一体化的背景下，凭借着与经济社会基层的密切联系以及在政治决策圈中的广泛存在，各种利益集团成为连接共同体决策精英和共同体经济社会力量的重要桥梁，并因此与政党、政府和政治权力精英一样，成为影响欧洲一体化决策的重要行为体之一。要深化对欧洲一体化的发展动力及其战略性发展阶段决策过程的认识，就有必要对利益集团在这一过程中的决策参与进行进一步的考察。

除了在学理层面，对欧盟层面利益集团决策参与的研究也具有重要的现实意义。一方面，欧盟是具有重大经济政治影响力的全球性战略力量，在全球化的背景下，欧盟的政策走向具有影响全球经济政治格局的潜在可能。由于利益集团在欧盟决策中的重要角色，其实际上可以成为我们了解欧盟决策的前沿窗口，对欧盟利益集团的系统研究，有助于我们更高效、更深入地了解欧盟的政策动向，为我国的相关决策提供参考。另一方面，欧盟是人类历史上前所未有的制度创新，代表一种潜在的新型公共决策模式，而且在欧洲一体化的背景下，欧盟的政治制度仍在不断地发展和转型。欧盟的利益集团不但在欧盟的公共决策中扮演重要角色，而且也是欧盟的制度创新讨论中颇受关注的对象。对于欧盟利益集团的系统研究，有助于我们更全面地了解欧盟公共决策和制度创新过程中的各种经验，为同处于转型期的中国的公共决策和制度改革提供必要的参考。

二 国内外研究现状

（一）国外研究现状

利益集团长期以来都是政治决策系统中无法被忽视的一个存在，但其在

^① Ernst B. Haas, *Beyond the Nation - state: Functionalism and International Organization*, Stanford University Press, 1964, pp. 86 - 113; A. Moravcsik, "Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach", *Journal of Common Market Studies*, Vol. 31, No. 4, 1993, pp. 481 - 483.

政治决策中的角色一直备受争议。这种争议通常缘于民主政治哲学的价值判断和政治实用主义对利益集团在决策参与中地位和作用的不同解读。一方面,在西方主流民主政治理论的话语体系内,只有经历了民主过程并处于充分民主监督下的行为体,才能在决策参与的合法性上受到较大的认可,所以具有较高程度的形式化特征和稳定性的代议制民主,是公共决策制度安排中颇具主流色彩的解决方案,而有组织的利益集团由于经常游离于有形的民主过程和民主监督之外,往往成为很多传统民主理论的批判对象。另一方面,利益集团的成员也是公众的一部分,享有结社的自由并体现了不完全的民主代表性,而且由于利益集团通常更贴近经济社会的基层,可以为公共决策提供更具专业性的意见,这使任何一个民主政体都无法完全拒绝他们对决策的参与。自有关利益集团的系统研究出现以来,如何解读利益集团对决策的参与,并对其争议性角色进行评估,就是学界热烈讨论的问题。

最早对这些问题做出理论性评估的研究者是美国总统詹姆斯·麦迪逊(James Madison),他提出了著名的“麦迪逊悖论”,简单地说,政治制度的设计是为了维护社会的公正和保障公民权利,利益团体是人们自由且自愿地联合起来主张自我利益的必要手段。然而,利益集团天然的自利性对社会的整体利益是一种固有的威胁,因为一旦某些公民在共同的利益驱使下结成团体,就有可能展开不顾他人利益的集体行动,这不利于社会的长远发展。问题的困境在于,在一个纯粹的民主政体中,自由与利益集团的关系如同空气与火,没有前者,后者自然消失,但为了限制利益集团的危害而将其彻底扼杀,也就扼杀了公民的自由。^①麦迪逊担忧利益集团会拥有太大的政治影响,所以他认为必须对其进行控制,但同时他也意识到,自由社会必须允许人们主张自我利益。麦迪逊本人并没有给出解决这个问题的完美方案,而“麦迪逊悖论”也成为所有后续的利益集团研究者必须严肃考虑的问题。

如果说麦迪逊侧重于对利益集团决策参与的价值判断,那么美国学者奥尔森(Mancur Olson)则从实证的角度出发,对利益集团内在的运作机制及其对国家决策的影响做出了系统的评估。奥尔森的主要贡献有两个:一

^① [美] 亚历山大·汉密尔顿、詹姆斯·麦迪逊、约翰·杰伊:《联邦党人文集》,程逢如等译,第10篇,《续前篇内容》,商务印书馆,2004。

方面，他在《集体行动的逻辑》一书中对利益集团实现集体行动的条件做出了令人信服的分析。在他看来，由于“搭便车”行为难以根除，大型利益集团的集体行动能力无法得到保障，而小规模集团则可以通过建立选择性的激励机制，实现较为有效的集体行动，总体而言，一个组织的成员越多，规模越大，其集体行动的困境也越大。^①另一方面，他将《集体行动的逻辑》一书中的研究发现应用于对战后西方不同国家经济增长速度差异的解释。在《集体行动的逻辑》的姐妹篇《国家兴衰探源——经济增长、滞涨与社会僵化》中，奥尔森提出了分利集团的概念，出于自利的考虑，分利集团具有排他性，他们会通过各种寻租活动影响政府的决策。在奥尔森看来，分利集团对决策的参与不利于国家的发展，因为他们总是倾向于改变财富的分配规则为自身谋利，而不是致力于社会财富总量的增加。此外，由于分利集团之前存在利益纠纷，在影响决策的过程中，各个集团之间为解决分歧进行的争斗会严重拖慢决策的速度。^②通过对战后若干西方国家的观察，奥尔森认为，允许自由结社且没有经历动乱和入侵的国家，分利集团的数量越多，其对国家经济增长的阻碍和危害越大。反而是因为各种动荡削弱了分利集团的国家，在建立稳定的秩序后可以实现迅速的经济增长，英国的衰落和德国、日本的经济崛起就是上述假设的有力证据。简而言之，分利集团越少的国家，其集体行动的能力就越强。^③

与奥尔森对利益集团的批判立场相对应的是大卫·杜鲁门（David Truman）以多元主义范式对利益集团决策参与的解读。在《政治过程》一书中，杜鲁门继承了麦迪逊在政治哲学层面对利益集团两难角色的思考，但他没有过多地从应然的角度去评判利益集团对公共决策的影响，而是以更务实的态度，指出利益集团与现代社会发展的必然联系。他认为，任何社会都是由人们之间的习惯性交往即集团所构成的。任何社会，即使其成员只使用最简单、最原始的技术，也是由大量不同类别的集团交叠构成的。^④

① [美] 曼瑟尔·奥尔森：《集体行动的逻辑》，陈郁等译，三联书店，1995，第64~74页。

② [美] 曼瑟尔·奥尔森：《国家兴衰探源——经济增长、滞涨与社会僵化》，吕应中等译，商务印书馆，1999，第43~87页。

③ [美] 曼瑟尔·奥尔森：《国家兴衰探源——经济增长、滞涨与社会僵化》，吕应中等译，商务印书馆，1999，第87~135页。

④ [美] 大卫·杜鲁门：《政治过程》，陈尧译，天津人民出版社，2005，第48页。

而且在杜鲁门看来,技术的进步和社会专业化分工的发展,客观上促使利益集团的出现,“在有利的条件下,集团从那些具有共同的‘知识’和由这种‘知识’所促成的态度的人们中间形成。社会中所使用技术的性质和技术之间的互相依赖决定了集团交往的数量和种类。”^①杜鲁门对利益集团在公共决策中的作用持积极态度,基于对美国政治的观察,他认为,公众自由地结成利益集团之间展开竞争会形成一种多元化的格局,这一方面可以防止公权力的暴政,另一方面防止了少数集团对公共决策的垄断,多元竞争有助于公共决策中利益调和的均衡。^②

利益集团研究最初的繁荣,主要源于美国学者对美国政治的观察和思考,20世纪中期以后,在欧洲研究,尤其是欧洲一体化和欧盟研究领域的学者,也开始将越来越多的研究视野投向利益集团。基于欧洲政治的现实,尤其是欧洲一体化的发展和欧盟的发展,学界将大量的研究精力,投向了利益集团在欧洲一体化和欧盟决策中的角色。在欧洲一体化初期,共同体的超国家公共性权威还处在形成过程中,所有相关的利益集团研究最初并不是从比较政治开始,而是从国际关系和地区一体化的视角切入,这方面的两种主流理论——新功能主义理论和政府间主义理论都对利益集团在欧洲超国家共同体框架内的活动进行了观察,但其观察的重点则是利益集团对欧洲一体化进程的影响。新功能主义的代表性学者哈斯(Ernst Haas)的主要关切在于“二战”以后欧洲国际关系格局的深刻变化以及在此基础上超国家组织的生成。他没有对利益集团决策参与的价值判断着墨过多,而是将重点放在利益集团的功能性作用上。他相信在一体化进程中,经济领域的功能性外溢将成为全面的地区一体化进程的重要推动力量,所以他特别关注利益集团,尤其是经济利益集团在欧洲一体化进程中作为“外溢”的载体的角色^③。受到美国多元主义范式的影响,哈斯认为在发达的多元化民主国家,利益集团是政治进程的动力因素,他们总是处于呼吁公共需求得到认可的人群中的最前沿,所以如果利益集团处在一体化的进

① [美] 大卫·杜鲁门:《政治过程》,陈尧译,天津人民出版社,2005,第59页。

② [美] 大卫·杜鲁门:《政治过程》,陈尧译,天津人民出版社,2005,第563页。

③ Ernst B. Haas, *The Uniting of Europe: Political, Social and Economic Forces 1950 - 1957*, University of Notre Dame Press, 1958.

程，只要来自经济层面的功能性需求出现，利益集团就会在这种功能性需求的作用下成为能动的行为体，推动一体化的发展，甚至在必要的时候克服来自国家政府的阻碍。^①而支持政府间主义的学者，同样重视利益集团在欧洲一体化的作用，如莫劳夫奇克（Andrew Moravcsik）就认为在公民社会中相互作用并具有自主利益的私人和社会是政治中最基本的行为体，但与新功能主义不同的是，他们强调国家行为体是基层的经济社会力量与欧洲一体化发展之间必要的桥梁。在一体化的谈判中，政府的偏好决定了他们在相关政府间协商中的立场，而这种偏好是国内的各种经济社会力量博弈的结果。社会团体的身份，他们的各种利益的本质和他们对国内政治的影响能力，最终决定了政府在一体化进程中的政策。简单地说，利益集团表明自身的各种诉求，政府则把他们聚合起来。^②

新功能主义和政府间主义倾向于在欧洲一体化不断发展的动态性背景下去考察利益集团在一体化中的角色，但随着超国家机构在组织结构和政策权限上的不断发展，欧洲共同体和后来的欧盟越来越多地显示出作为公共决策权威的特征，并成为比较政治领域重要的研究对象。在这个领域，大量的研究都是经验性的，主要考察共同体和欧盟层面的利益集团如何对共同体和欧盟的决策施加影响。早期的研究以梅纳德（Jean Meynaud）和斯蒂安斯基（Dusan Sidjanski）为代表，他们对欧洲经济共同体运作过程中公共利益的调节方式以及利益集团在共同体决策中扮演的角色做出了初步的经验性描述。^③此后，相关的研究不断细化，部分学者将重点投向了利益集团本身，如以格林伍德（Justin Greenwood）为代表的一批学者将活跃在欧盟的利益集团进行了较为详细的类型学描述，并对欧盟不同政策领域利益

① Ernst B. Haas, *Beyond the Nation - state: Functionalism and International Organization*, Stanford University Press, 1964, pp. 86 - 113.

② A. Moravcsik, "Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach", *Journal of Common Market Studies*, Vol. 31, No. 4, 1993, pp. 481 - 483.

③ Jean Meynaud and Dusan Sidjanski, 1971, *Les Groupes de Pression dans la Communauté Européenne, 1958 - 1968. Structure et Action des Organisations Professionnelles*, Universit'e Libre, Institut de Sociologie, Brussels; Dusan Sidjanski, "Pressure Groups and the European Economic Community", in COSGROVE, C. et TWITCHETT, K. J. (eds.), *The New International Actors*, New York et Londres, MacMillan, St Martin's Press, 1970.

集团的历史发展和行为特点进行了归纳,^①也有部分学者对特定类型的利益集团展开重点研究,如科恩(David Coen)就系统地总结了欧盟商业利益集团的发展演变及其在欧盟决策系统中的运作特点;^②另外一些学者把目光投向了利益集团在欧盟决策参与的制度结构,如史丹勒(Rinus van Schendelen)就从欧盟的决策制度特点出发,对利益集团在欧盟决策中的运作和影响空间做出了非常详细的梳理。^③还有一些学者将欧盟利益集团和欧盟决策机制的特点结合起来,较为全面地分析了欧盟利益集团影响欧盟决策的过程和方式。如科恩(David Coen)和理查德森(Jeremy Richardson)就从决策机构在决策方面的“需求”和利益集团对决策的“供应”两个角度分析了利益集团和欧盟机构的互动,以及不同政策领域中利益集团对欧盟决策的影响。一些欧盟层面利益集团的从业者也在这个领域做出了贡献。古根(Daniel Guéguen)和德考克(Caroline De Cock)较为全面地整理了欧盟职业游说者在欧盟游说活动中的实务经验,并基于欧盟的决策特点总结出了系统的游说技巧,极大地丰富了学界对欧盟利益集团在欧盟日常政治决策中运作规律的理解。^④

在经验研究不断发展的同时,部分学者开始对相关经验研究进行提炼,尝试建立理论范式,对利益集团在欧盟的决策参与模式加以归纳。一些学者从欧洲传统的社团主义(corporatism)理论中汲取营养,将根据国家内部公共利益调节模式发展而来的理论框架复制到对超国家共同体的观察中,他们认为,作为公共性权威的超国家机构和利益集团之间可以展开合作,通过赋予利益集团在决策中正式与合法的地位、超国家公共权威和利益集团可以建立稳定的互助关系,煤钢共同体时期的咨询委员会、欧共体的经

① Justin Greenwood, *Interest Representation in the European Union*, 3rd Edition. Palgrave Macmillan, 2011, Kindle Version read by Genius PDF 2.0 version.

② David Coen: "The Evolution of the Large Firm as a Political Actor in the European Union", *Journal of European Public Policy*, 1997, Vol. 4, No. 1.

③ Rinus van Schendelen, *More Machiavelli in Brussels, The Art of Lobbying the EU*, Amsterdam University Press, 2010.

④ Daniel Guéguen, *Reshaping European Lobbying*, Published by PACT European Affairs, First Edition, Kindle Version Read by Calibre e-book Version 1.21, 2013; Caroline De Cock, *Survival Guide to EU Lobbying, Including the Use of Social Media*, Eburon Academic Publishers, 2010, Kindle Version Read by Calibre e-book 1.21 Version.

社委员会以及欧盟社会对话等一系列欧盟机制化的决策实践证明,这种“欧洲社团主义”色彩的公共利益调节机制是存在的。^①然而,一些受到美国多元主义理论影响的学者则对社团主义模式的解读提出质疑,一方面,他们注意到欧洲超国家共同体的多层次性和多重决策权威的特点,并认为在这种背景下,由于政策影响渠道的多样化,利益集团的行为呈现出灵活性,他们通常采取多重战略进行决策参与,并不局限于某一固化的制度性安排。另一方面,他们也注意到欧盟层面社团主义式的公共利益调节机制存在低效化的问题,并对社团主义模式在欧盟决策中的发展潜力表示怀疑。^②在他们看来,欧盟决策权威的分散化和多层次性鼓励利益集团以非正式的、灵活多样的方式进行决策参与,这事实上创造了一种类似于美国的多元主义政治氛围。由于欧盟决策本身的多样性和复杂性,无论是社团主义论者还是多元主义论者,都可以从实证的研究中找到依据,所以两种观点的争论一直持续至今。

在利益集团参与欧盟决策的经验研究以及相应的参与模式的理论探讨基础上,很多欧盟的研究者开始对利益集团在欧盟层面的决策参与进行价值判断。对美国式多元主义传统持批判态度的研究者认为,利益集团天然的自利冲动会使他们在参与决策的过程中过分追求自我利益,如果他们过多地卷入共同体的决策中,可能会伤害整个共同体决策的合法性。^③不过,近年来,随着有关欧盟民主赤字的讨论不断出现,更多的学者开始强调利益集团的决策参与对促进欧盟民主有积极意义。这种讨论主要从民主理论的两个基本维度——输入合法性和输出合法性上展开。一方面,尽管利益集团难以作为欧盟社会整体意义上的民主代表,但其毕竟是社会中部分成员自愿结社的产物,拥有有限的民主代表性;另一方面,由于利益集团相

① Sven S Andersen, Kjell A Eliassen, “European Community Lobbying”, *European Journal of Political Research*, 1991, Vol. 20, No. 2, pp. 173 - 187; Christine Mahoney, “The Power of Institutions: State and Interest Group Activity in the European Union”, *European Union Politics*, 2004, Vol. 5, No. 4, pp. 441 - 466.

② Wolfgang Streeck and Philippe C. Schmitter, “From National Corporatism to Transnational Pluralism: Organized Interests in the Single European Market”, *Politics & Society*, 1991, Vol. 19, No. 2.

③ James A. Caporaso, *The Structure and Function of European Integration*, Goodyear Publishing Company, 1974, Pacific Palisades, California.

对而言更贴近社会基层，他们的决策参与可以为公共政策的制定带来更好的专业性知识补充，提高政策讨论的水平，从而加强相关决策的输出合法性。在这种背景下，通过发挥利益集团的作用在欧盟构建新民主形式的探索开始升温，有关参与式民主的讨论正是这种探索的直接反映。^① 这些讨论的一个核心问题是，在欧盟层面利益集团的决策参与是否可以使欧盟决策的民主代表性和决策质量两个方面都得到改善？这一问题的提出，使利益集团在欧盟决策中的功能性角色及其在欧盟民主建设中的价值性角色结合起来，并催生了相关领域大量研究的出现。这方面的典型代表，就是20世纪90年代以后欧洲学界新兴的欧盟治理（European Governance）理论。

欧盟治理理论对参与式民主提出的问题做出了热烈的回应。在大量经验研究基础上，欧盟治理理论者首先对欧盟的决策模式进行了总结：第一，共同体方式决策，即在欧盟委员会、欧洲议会和部长理事会共同参与，并在私人团体和组织提供咨询和协助的基础上联合决策；第二，决策的多层次性，决策权力不被成员国政府所垄断，而是扩大到超国家、成员国和次成员国等多个层面，各个行为体之间相互依赖，以一种非等级制的方式共享决策权威；第三，决策的网络化，以问题为导向，对决策的权力进行重新分割和组合，按问题的功能性需求在欧盟各层级的行为体以及私人团体之间建立新的政策共同体，注重问题的解决而不是单一行为体的利益最大化；第四，决策的低政治性，在欧盟层面，传统的政党竞争仍处在相对空洞化的状态，这使欧盟的政治化程度仍然处于较低水平，政党竞争对决策的影响仍然较小。^②

欧盟治理理论对欧盟决策模式特征的基本判断实际上为利益集团参与欧盟决策的合法性开辟了新的空间，因为欧盟治理理论部分打破了多元主义和社团主义对决策权力的传统思维，提出了以问题为导向，将决策权力进行功能性划分和重组，构建去等级化的决策网络的理念。在这种合作型决策中，公权力提供指导性建议并设立规则，而在规则和指导下各层级的

① Beate Kohler-Koch and Berthold Rittberger, (eds.), *Debating the Democratic Legitimacy of the European Union*, 2007, Rowman & Littlefield, Lanham.

② [德] 贝娅特·科勒-科赫：《欧盟研究中的治理转向》，《欧洲研究》2007年第5期，第28~29页。

公私行为体展开合作。决策的特点倾向于创造公共产品而不是某个单一行为体的利益最大化，而这种以解决问题为导向的思维，也使利益集团在决策中的重要性进一步上升，利益集团在决策专业知识和信息上的优势，使其成为这种决策模式中必不可少的组成部分，不再仅仅是一个追逐利益的场外游说者。

欧盟治理理论通过在欧盟的语境下强调利益集团对决策的积极意义，将参与式民主范式进行了系统的发展，而且其对公共决策权威的功能性划分，也在更大程度上赋予了利益集团作为欧盟决策的输出合法性提供者的地位。然而，作为民主政治话语体系下的产物，在利益集团的角色定位问题上，欧盟治理理论和其他理论一样，也需要面对一个传统的“输入合法性难题”：如何在利益集团参与决策的过程中确保广泛的民主参与和有效民主的监督？理论上，对决策的功能性划分并引入专业能力较强的利益集团似乎可以促进欧盟决策水平的专业化，但这种“专家治国”的模式会使专业领域之外的公众对决策的民主参与和监督越发困难，而欧盟决策权的多层面和多领域分配也使其很难接受民主监督。^① 由于欧盟还在不断的转型和发展中，且目前的经验性研究也不够全面，欧盟治理理论尚难以从输入合法性角度对利益集团在欧盟决策中的角色做出全面和系统的评估，这一问题也有待欧盟和利益集团研究领域的相关学者进行进一步的深入探讨。

（二）国内的研究现状

相对于国外学者的研究，我国国内对利益集团的研究起步较晚，且相当一部分研究聚焦美国，对欧盟层面利益集团决策参与的系统研究仍然比较匮乏。较早涉及这个领域的学者是中国社会科学院欧洲研究所的杨解朴，在她的硕士论文《欧盟层面的利益集团》中，杨解朴对欧盟的决策机制进行了较为系统的梳理，并引入了德国学者菲利普·施密特（Phillipe C. Schmitter）和沃夫冈·斯瑞克（Wolfgang Streeck）的“影响逻辑”理论和“成员逻辑”理论，对欧盟层面利益集团的类型、历史演变、活动渠道

^① [德] 贝娅特·科勒-科赫：《对欧盟治理的批判性评价》，《欧洲研究》2008年第2期，第103页。