



智库丛书
Think Tank Series

On European Union's Democracy

论欧洲联盟的民主

赵晨 著

中国社会科学出版社



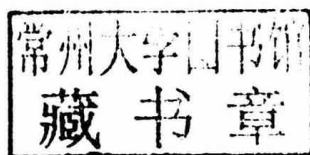
智库丛书

Think Tank Series

On European Union's
Democracy

论欧洲联盟的民主

赵晨 著



中国社会科学出版社

图书在版编目(CIP)数据

论欧洲联盟的民主 / 赵晨著. —北京: 中国社会科学出版社, 2018. 4
ISBN 978 - 7 - 5203 - 2095 - 5

I. ①论… II. ①赵… III. ①欧洲联盟—民主—研究
IV. ①D750. 21

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2018) 第 033691 号

出 版 人 赵剑英
责任编辑 王 茵
特约编辑 郭 泉
责任校对 杨 林
责任印制 王 超

出 版 中国社会科学出版社
社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号
邮 编 100720
网 址 <http://www.csspw.cn>
发 行 部 010 - 84083685
门 市 部 010 - 84029450
经 销 新华书店及其他书店

印 刷 北京君升印刷有限公司
装 订 廊坊市广阳区广增装订厂
版 次 2018 年 4 月第 1 版
印 次 2018 年 4 月第 1 次印刷

开 本 710 × 1000 1/16
印 张 19.25
字 数 274 千字
定 价 79.00 元

凡购买中国社会科学出版社图书, 如有质量问题请与本社营销中心联系调换
电话: 010 - 84083683
版权所有 侵权必究

目 录

导言	(1)
第一章 民主化历程	(17)
第二章 民主新容器	(58)
第三章 代议制民主	(94)
第四章 参与式民主	(130)
第五章 社会民主	(170)
第六章 意识形态民主	(205)
第七章 反思与展望	(237)
附录 The Democratic Deficit of the European Union and Its Democratization	(248)
参考文献	(274)
后记	(302)

Contents

Introduction	(1)
Chapter One Brief History of Democratization	(17)
Chapter Two New Container of Democracy	(58)
Chapter Three Parliamentary Democracy	(94)
Chapter Four Participatory Democracy	(130)
Chapter Five Social Democracy	(170)
Chapter Six Democracy as Ideology	(205)
Chapter Seven Reflection and Prospect	(237)
Annex The Democratic Deficit of the European Union and Its Democratization	(248)
Bibliography	(274)
Acknowledgements	(302)

导 言

总是可以更民主一些。

——法国哲学家雅克·德里达

1831年4月到1832年2月，法国政治哲学家和社会学家阿列克西·德·托克维尔（Alexis de Tocqueville）以考察美国的新监狱制度为名，花费九个多月的时间，深入美国各个角落，深度体验这块新大陆的民情、政治与文化。访美归来后他写下了《论美国的民主》一书^①，指出身份平等是美国新社会的最大特点，并且预言民主将成为世界不可阻挡的潮流和趋势，认为欧洲在贵族阶层支持下的王权统治必受这一民主进程的冲击，因为“平等的逐渐发展，是事所必至，天意使然”^②。经历了一个多世纪的发展，托克维尔的预言获验成真：贵族政治的合法性已然消逝，尽管因社会制度、经济发展水平、历史传统、宗教信仰和所处地域不同，各国对民主的解释和认识有很大差异，但世界上绝大多数国家，无论其经济发展水平属于发达世界，还是发展中世界，意识形态上是社会主义还是资本主义，均认可“民主”是人类应遵从的价值，是良好国家治理的规范。当今时代，民主已经成为民族国家存在的合法性来源，几乎每个政府都在阐释和论证自己治理国家的民主性，为自己是一个“民主”国家而苦苦辩护。

① [法]托克维尔：《论美国的民主》（上、下卷），董果良译，商务印书馆1997年版。

② [法]托克维尔：《论美国的民主》（上卷），董果良译，商务印书馆1997年版，第7页。

2 论欧洲联盟的民主

20 世纪下半叶，民主“竞技场”中又增添了新“选手”——跨国组织。随着“二战”后各国经济相互依赖程度的加深，各个民族国家自愿向联合国、国际货币基金组织、世界银行、世界贸易组织等国际组织或是欧洲联盟（1991 年《马斯特里赫特条约》生效前称“欧洲共同体”）这样的地区组织转让权力或是委托它们代行职责，使得它们成为民族国家之外的重要政治行为体。

各个跨国机制之中，欧盟是最特殊的一个：自 1950 年法国外长罗贝尔·舒曼发表《舒曼宣言》，提出建立“欧洲煤钢共同体”的构想之后，欧洲一体化在深度和广度两个维度上不断推进，目前已形成一个覆盖欧洲大部分地域，拥有 28 个成员国^①，混合了国家与超国家权力，兼具政府间国际组织和准联邦国家性质的“独一无二”（*sui generis*）的欧盟。它在欧洲已经建立起一个没有边界的共同大市场，设立了具有实际管辖权的欧洲法院、诸多规制机构、公民直选的欧洲议会、独立性超过美联储的欧洲中央银行，19 个欧盟国家甚至放弃了主权国家最重要的象征之一——货币，转而共同使用“欧元”。从渔民出海打鱼的渔网孔洞的大小，到希腊国民在债务危机时期每天最多能从 ATM 机里取出几十欧元的现金；从运载牲畜的卡车司机连续驾驶几个小时即需要停车休息，到德国、法国、意大利能够与中国、美国等域外国家签署何种贸易协定，这些对每个欧盟公民的生活产生实实在在影响的政治决定都是在“欧洲首都”——布鲁塞尔制定，并在欧盟委员会、欧洲法院等欧盟机构的监督之下实施。

这样一个决策可以影响各个成员国的内部政策，对千百万人民的生活造成巨大影响的政治体，怎么可以不承担民主责任和接受公共监督，远离公众，只在一个小圈子中运作呢？早在 1979 年，英国工党内的一位学者戴维·马昆特（David Marquand）就发明了“民主赤字”这个新词，来形容欧共体的民主合法性问题。^② 自 1979 年以来，欧盟制度架构向民主方向有了大幅倾斜，但关于欧盟不民主的批评依

① 截至本书完稿时，英国尚未正式脱离欧盟。

② David Marquand, *Parliament for Europe*, London: Jonathan Cape, 1979.

然不绝如缕。那么究竟如何看待欧盟这一特殊政治体的民主？在一个可称为“民主泛化”的时代，欧盟采取了何种民主制度设计？它的民主价值和决策方式有何特点？此外，民主是否会影响欧盟运作的效率，甚至反噬它、威胁它的存在？本书将从民主的多重含义入手，尝试对这些问题做出一些比较综合和平衡的解答。

民主是个复数概念

我们先从民主的概念谈起。今天，由于民主成为西方世界的主导意识形态，这个词所代表的意义已经大大泛化了。对“民主是什么”有众多看法和定义，有的从制度着眼，有的从社会入手；有的将其视为规范要求，有的从经验出发，对现存的已被称为“民主”的现象进行归纳；有的认为它是一种原则，还有的认为它是一种权利。20世纪的民主理论权威学者罗伯特·达尔（Robert Dahl）提到：“经过若干世纪的政治沉思之后，民主的理论仍然是相当不令人满意的，不管是具有伦理学特征的民主理论，还是作为一种描绘现实世界之尝试的民主理论。”“没有一种真正的民主理论——而只有各色各样的民主理论。”^① 在实践中，民主被西方的知识界赋予了众多的特征，有制度的也有程序的，比如自由选举、责任政府、多党制、多数决定制、固定的反对派、代议制、三权分立、有效参与、决策透明、多数决定、保护少数权利、法治等，甚至还包括宽容这样的价值观念。

的确，民主是一个综合的、复杂的，有多重意味和多面形状的概念，如果要回归词源本意的话，即把 demo 和 cracy 分开，demo 是人民，cracy 是统治，意为“人民的统治”，或者至少意味着“人民的某种权利”^②，但 20 世纪 70 年代，在美国的学术讨论中，上述被称为“古典派”的传统的民主学说在同“坚持用熊彼特模式中程序性民主

① [美] 罗伯特·达尔：《民主理论的前言》，顾昕、朱丹译，生活·读书·新知三联书店、牛津大学出版社 1999 年版，第 1—2 页。

② [英] 戴维·赫尔德：《民主的模式》，燕继荣等译，王浦劬校，中央编译出版社 1998 年版，第 4 页。

4 论欧洲联盟的民主

概念的那些人数越来越多的理论家之间”的辩论中败下阵来^①。“理论家们越来越注重在两种民主概念之间做出区分，一种是理性主义的、乌托邦的和理想主义的民主概念，另一种是经验的、描述的、制度的和程序的民主概念，而且他们得出的结论是：只有后一种概念才能够提供分析上的准确性和经验上的参照物，从而使之成为有用的概念。用规范理论来对民主进行笼统的探讨急剧衰落，至少在美国的学术讨论中是如此，而且被另一种研究方向所取代，这种研究方向旨在理解民主制度的本质、制度的作用方式和它们得以兴起或衰落的原因。其中最主要的努力是使民主成为一个常识之词，而不是‘溢美’之词。”^② 萨缪尔·亨廷顿（Samuel Huntington）正是依据约瑟夫·熊彼特（Joseph Schumpeter）的程序民主定义，而且仅仅选取了民主制度和程序中的自由选举这一个特征，来证明 20 世纪后半叶出现了世界政治中的“民主的第三波”。^③

我们来看一下熊彼特的民主定义。熊彼特在《资本主义、社会主义和民主》这本书里给民主下的定义是：“民主是一种政治方法，即，为达到政治——立法与行政的——决定而作出的某种形式的制度安排。”^④ 这样，民主就只是一种手段，而不是承诺平等的生活方式，只是一种产生领袖并使之合法化的制度安排。此民主观与民主的古典定义——“人民的统治”就至多只有极为模糊的联系了。熊彼特指出：“民主并不是指，也不可能指，按照‘人民’和‘统治’这两个词的明显的意义所说的人民确实在那里统治的意思；民主不过是指人

① [美] 萨缪尔·亨廷顿：《第三波——20 世纪后期民主化浪潮》，刘军宁译，上海三联书店 1998 年版，第 5 页。

② 同上。

③ 亨廷顿的研究主旨是“遵循熊彼特的传统”，“评判一个二十世纪的政治体制是否民主所依据的标准是看其中最具有影响的集体决策者是否通过公平、诚实和定期的选举产生，在这种选举中候选人可以自由地竞争选票，而且基本上所有的成年人都可以参加选举”。[美] 萨缪尔·亨廷顿：《第三波——20 世纪后期民主化浪潮》，刘军宁译，上海三联书店 1998 年版，第 5—6 页。

④ [美] 约瑟夫·熊彼特：《资本主义、社会主义和民主》，吴良健译，商务印书馆 1999 年版，第 359 页。

民有机会接受或拒绝要来统治他们的人的意思……定义的另一方面可以说成：民主就是政治家的统治。”^①因此，熊彼特的这种民主理论，概括了现代西方自由民主制度一些公认的特征，例如政党之间为政治权力而竞争，公共官僚机构的重要角色，政治领袖的重要性；投票者对当代政治问题所拥有的知识甚为贫乏，对政治决策的判断呈现出极大不确定性等。但这种“精英主义”民主观过于狭窄，抛弃了民主规范层面的意义，丧失了民主的理想，从而也就丢掉了民主的原初意义。如果仅以自由选举一项来衡量是否民主，就更犯了简单化的错误。正如一些现代民主理论学者所言：“选举本身并不必然导致民主。如果普遍地缺乏和解的意愿，缺乏形成一种能够超越以往敌意的公民能力概念的意愿，仅仅有选举并不能创造出一种民主的文化。波斯尼亚—黑塞哥维纳就是一个例子，在那里，选举过程不过是已有的社会与民族冲突的反映。”^②即使少数服从多数是民主的组织原则，但并不一定必须以自由选举制这一制度来体现。在研究欧盟这一超越国界的特殊政治体时，我们更有必要回到民主的词源意义，即“人民的统治”上，毕竟程序民主和制度民主很大程度上都是根据民族国家而“量体”设计的，如果取消了民主的规范意义，仅以自由选举来考量欧盟的民主，那就会大大削弱这一超国家民主构建的丰富性，也不符合欧盟民主发展的实际情况。

民主是一个复杂的复数概念，它既是一种政治制度和决策方法，也是一种生活方式，还是一种价值理念。民主好比检查身体所需的血压、脉搏、体重、身高等一套指标，就像只看这其中任意一项指标，是无法衡量人体是否健康一样，只查看一项自由选举这个所谓的“最低限度”^③，其实是无法确定这个政治体是否民主的。

① [美] 约瑟夫·熊彼特：《资本主义、社会主义和民主》，吴良健译，商务印书馆1999年版，第416页。

② [日] 猪口孝、[英] 爱德华·纽曼、[美] 约翰·基恩编：《变动中的民主》，林猛等译，吉林人民出版社1999年版，第19页。

③ 自由民主是民主的“最低限度”判断，参见[美] 亚当·普泽沃斯基《民主的少数主义者概念：一个辩护》，载[美] 伊恩·夏皮罗、卡西亚诺·海克考登主编《民主的价值》，刘厚金译，中央编译出版社2015年版，第25页。

6 论欧洲联盟的民主

很多在“民主”前面加上了形容词的定义着重强调民主某个方面的价值,比如,自由民主主义者强调保护个人权益不受政府或其他人的侵犯,社会民主主义者重视保持经济平等,参与民主和协商民主主义者在意增加公民参与政治决策的权利。每一个“专项”的民主定义都犀利地指出民主的一些鲜明特征,但如果执着一点,就会失于偏颇。过于看重某一个侧面,容易“只见树木,不见森林”,比如自由主义者和宪政主义者过于强调保护个体的权利,有时就会帮助个人逃避,不接受民主的结果^①。所以在分析欧盟的民主时,笔者认为,我们应当持一种复杂的民主观,把民主看作一个复杂概念,综合看待民主的各种主要价值。社会民主、参与民主和协商民主都是极其重要的衡量参数。特别是我们知道欧洲是社会民主主义思潮的发源地,社会民主主义长期以来一直影响着欧洲的政治生态,欧洲国家在“二战”后曾建立起世界上最成功的福利国家体系。

除价值观外,全面的民主,还指政治决策的流程一直具有民主合法性。这其中既包括有相应的民主政治制度,使公民自愿乐意将政治权利授权转让给代表(或称统治者),也包括公民参与决策过程,他们有权发出自己的声音,参与讨论和协商,还包括要求政策结果要符合公民的利益和意愿,并接受公民或其代议机构的监督,即所谓的输入民主、传输过程民主和输出民主。综合来看,在考察欧盟的民主构建时,笔者同意菲利普·施密特(Philippe C. Schmitter)归纳出的民主的三个最根本的核心组成要素:统治者、公民和决策^②。从最一般意义上来说,在古典民主定义——“人民的统治”的基础上,现代民主实际上具体化为治理者和被治理者之间关系对等的动态平衡,它包含这样三层含义:公民权和公民的自治受到保护;代表(或称统治者,包括领导人和机构)对公民负责;决策要得到公民的同意,并使

^① Micheal Zürn, “Democratic Governance beyond the Nation-State”, in Micheal Th. Greven and Louis W. Pauly eds., *Democracy beyond the State? The European Dilemma and the Emerging Global Order*, Lanham: Rowman & Littlefield Publisher, 2000, p. 92.

^② Philippe C. Schmitter, *How to Democratize the European Union... and Why Bother?*, Lanham: Rowman & Littlefield Publisher, 2000, p. 1.

人民受益^①。

此外，西方的“自由民主”还有意识形态工具的作用。欧盟是与美国并立的西方世界的重要组成部分，冷战后“民主”也同样成为欧盟对外传播价值观、扩展外交影响的核心意识形态。这种外交和战略上的需要对欧盟民主理念和制度设计产生怎样的影响，对西方之外的读者来说，也是值得思考和探讨的重要问题。

是橙子,不是苹果

托克维尔所说的身份平等问题，欧盟在形式上已经通过给以公民权的方法予以解决。与世界大部分国家一样，民主也是欧盟及其成员国的公认政治原则，所有公民在政治上一律平等。欧盟不是公元前1世纪恺撒和屋大维缔造的古罗马，也不是17世纪太阳王路易十四、或18世纪拿破仑通过武力征服得来的欧洲帝国。在欧盟，不存在凌驾于普通人之上的特权人士，也没有哪个团体或阶层敢言明自己不属于人民中的一员（尽管许多欧盟国家保留了王室，以及一些贵族的称号）。1950年《欧洲人权公约》已经确立了当代欧洲以平等的个人主义为核心的人权世界观，而距离今天最近修改的欧盟总体性条约——2009年12月生效的《欧洲联盟条约》（《里斯本条约》的一部分）第9条明确规定：“联盟所有活动均应遵守公民平等原则，所有公民均应受到联盟机构、团体、机关和办事机构的同等关注。”^②

但是如果按照熊彼特式的精英主义、注重程序的民主定义，欧盟“统治者”的合法性则存在一定的问题，原因是欧盟的行政机构——欧盟委员会的主席不是通过直接选举产生的领导人。欧盟已有全民直

① 马库斯·雅克斯富克顿（Markus Jachtenfuchs）结合治理，从统治者角度给出一个经验意义上的民定义，即“民主可被理解为一套控制治理的程序，它可以在实施有集体约束力的决策时，保证被治理者的参与”。参见 Markus Jachtenfuchs, “Democracy and Governance in the European Union”, in Andreas Follesdal and Peter Koslowski, eds., *Democracy and the European Union*, Berlin: Springer, 1997, p. 47。

② 《欧洲联盟基础条约——经〈里斯本条约〉修订》，程卫东、李靖堃译，社会科学文献出版社2010年版，第35页。

选产生的立法机构——欧洲议会，但欧盟委员会（有时被简化等同于欧盟的内阁）的最高首脑并未遵循议会制国家的惯例，由每次欧洲议会大选获胜的党团（类似一个国家的政党）的党首担任（而绝大多数欧盟成员国的总理或首相却都是本国下院议会选举的第一大党的党首或联合执政政党推举的候选人）。欧盟委员会主席的人选是按挑选与选举（selection and election）相结合的程序产生的，即由各成员国政府首脑组成的欧洲理事会根据欧洲议会的选举结果，采用有效多数的表决方式来确定提名人选，然后提交欧洲议会表决，以半数议员同意的方式“选出”。批评者认为，这种遴选方式不够民主，欧洲理事会讨论委员会主席人选的过程不公开、不透明，候选人不会在选举前公布，也不会发布其执政设想和规划，在理事会选举之前也没有跨国政党和政府宣布它们会支持谁^①。理事会确定委员会主席提名，实际上只是成员国政府之间讨价还价（horse-trading）的结果。而欧洲议会最后的批准则有沦为“橡皮图章”的嫌疑。

欧盟理事会的这种闭门磋商会议被有历史感和幽默感的欧洲人^②嘲讽地比作选举教皇的格里高利十世规则（conclave）：在现任教皇去世后的十五天内，位于全球各地的枢机主教团要到罗马的梵蒂冈宫集合（在电报和铁路出现以前，这项规定实际上将意大利以外的多数枢机主教排除在外了）。教皇的内臣受命将主教们锁进一座合适的房子，通常是在礼拜堂，让他们拿着钥匙待在里面，直到他们做出决定。投票可以是口头的，也可以是委员会表决，或者按照已有的习惯进行秘密投票。在从早到晚的投票过程中，每位主教将一位候选人的名字投到祭坛上的一个杯子里。在没有得出结果的选举轮次中，内臣每天将选票焚掉，从火炉的烟囱里冒出一缕黑烟。直到有一位候选人得到三分之二以上多数选票成功当选，选举才算结束。这时候，内臣将以白

① Andreas Follesdal and Simon 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. 533–562.

② 比如欧洲议会议员，英国人安德鲁·达夫（Andrew Duff）。见他的博客：Andrew Duff: “European Council worse than Papal conclave”, blogactiv, February 12, 2013.

烟作为选举成功的信号放出，主教团按照宗教仪式向新教皇宣誓效忠，以确认选举的结果^①。

不过此类批评来自西方民族国家的代议制民主模式，这种经验是否可以套用到欧盟这个非民族国家行为体身上呢？这需要打上一个问号。欧盟委员会并非欧盟的政府，它并未拥有与德国、荷兰、匈牙利等国家政府等同的权限和强制力：虽然它垄断了大多数领域的立法倡议权，但其自主权很小，85%—95%的议案都是通过与欧洲议会、成员国、欧盟理事会和部长理事会反复磋商，在欧洲理事会的指导下制定的；欧盟的多年度预算规划案尽管是欧盟委员会编制，但核心的数额和各国分摊比例是欧盟各国首脑和相关部长们通过通宵达旦“吵架”达成的妥协结果，所以在这些方面，欧盟委员会更像是一个专门执行成员国政府谈判和协商结果的国际组织的秘书处，或者有些像我们中国政府体系中的国家发展和改革委员会，只是统筹、规划、建议和监督执行政府的决策。在欧盟拥有专属权能的领域，如共同农业政策和竞争政策领域，欧盟委员会有执行权和监督权，但在其他领域，欧盟委员会发出的指令只具有建议和指导效力。总的来说，欧盟委员会的定位比较模糊，它的行政权力远远比不上一个国家的政府，而是欧盟特有的共同体方法、议会制和政府间合作三种逻辑竞争，最终停留的一个平衡点^②。

欧盟的性质决定了欧盟的民主具有特殊性。现代民主的载体是民族国家，人们熟悉的代议制等民主形式都是随着国家的形成而出现的。正因为如此，当谈起欧盟的民主时，无论学者还是大众，都常常习惯把欧盟当作“民族国家”来要求，经常忘记它其实已经是一种超越国家的新型政治系统。美国的欧盟法权威学者约瑟夫·威勒（Joseph Weiler）即指出，“现代民主的语言本身、它的语法、句法与语汇，都是围绕着国家、民族与人民——它的民众而发展的。而人们

① [英] 诺曼·戴维斯：《欧洲史》，郭方、刘北成等译，世界知识出版社2007年版，第385页。

② [法] 奥利维耶·科斯塔、[法] 娜塔莉·布拉克：《欧盟是怎么运作的》（第二版），潘革平译，社会科学文献出版社2016年版，第101页。

普遍承认欧洲联盟不是一个国家。其结果是：用专门以苹果为基础形成的植物学语汇来描述橙子。”^① 这个别致的比喻形象地点明了这一问题。欧盟的议会民主未必成为其成员国议会制度的翻版，欧盟委员会主席未必一定要由欧洲议会最大党团党首担任，欧洲议会也不一定要垄断立法提案权、政府任命权和财政审批权。

混合型柔势民主

那么如何形容欧盟这只“橙子”的民主建设情况呢？欧盟是一个超越国家的后民族国家组织或机构，它既不是常见的以国家间博弈和合作形态呈现出的“地区”，也不是一个联邦制或邦联制的“帝国”式的“欧罗巴合众国”，同时它也不是一般意义上的政府间国际组织，而是一个特殊的存在。按照美国政治学学者利昂·林德伯格（Leon N. Lindberg）和斯图尔特·沙因戈尔德（Stuart A. Scheingoud）的定义：欧盟（或欧共体）是一个“未来政体”（would-be polity）^②。欧盟虽然属于西方，但它的民主运作在经验层面上展现出与西方国家不同的特征，具备自己的特质。我将其民主模式命名为“混合型柔势民主”（a hybrid gentle democracy）。之所以如此命名，我将在后续章节中详细论证，这里我先做几点解释。

第一，欧盟兼具政府间国际组织和超国家实体的混合性质决定了欧盟的民主政治制度是一种混合型体制。作为一个国际组织，欧盟的民主制需要满足国际关系民主化要求的“国家平等”原则，国家不论大小，一概平等；作为一个单一的政治体，欧盟又必须满足“人人平等”“一人一票”原则。那么在决策时，怎么同时满足这两种要求呢？欧盟采取了皆大欢喜的双重满足法。在重大事项上握有最重要权力的欧盟理事会，《里斯本条约》里即规定：从2014年11月1日起，

① [美] 约瑟夫·威勒：《欧洲宪政》，程卫东等译，中国社会科学出版社2004年版，第269页。

② Leon N. Lindberg and Stuart A. Scheingold, *Europe's Would-be Polity*, New Jersey: Prentice Hall, 1970.

以“双重多数表决制”代替“特定多数表决制”作为欧盟理事会决策的标准程序，理事会通过决议需要超过总数 55% 比例的成员国和 65% 以上的欧盟人口同意。这样既尊重了小国要求的“国家平权”，也考虑到大国人口众多的事实，适当增加了大国的权重。

欧盟民主的混合性也体现在民主制度的不同形式上，欧盟政治运作中代议制和参与式民主均有具体制度安排。从过去 20 年的欧盟政治发展来看，欧盟各国的政治精英们更加重视议会民主的发展，主要将各国议会和欧洲议会作为减轻欧盟合法性赤字的路径，^① 他们试图建立一种由欧洲议会和成员国议会构成的双重合法民主制度。《里斯本条约》第二编第 10 条称：“联盟的运行以代议制民主为基础”，毕竟欧盟有全体公民直选产生的欧洲议会，“在联盟层面，由欧洲议会直接代表公民”。同时，在欧盟层面协商和发挥作用的成员国首脑和部长们则是各国自己的代议制民主的产物，“在欧洲理事会内，成员国由各国元首或政府首脑代表；在理事会内，成员国由各国政府代表；在民主责任方面，这些代表本人或对其本国议会负责，或对本国公民负责”。同时《里斯本条约》中还规定有公民可越过自己所属国家，直接参与欧盟决策的参与式民主的内容，比如第 10 条明确写明“每个公民都有权参与联盟的民主生活”，第 11 条规定“各机构应保持与代表性社团和市民社会之间公开、透明、定期的对话”，并列明“来自相当数量成员国的、总数不少于 100 万的公民可提出动议，提请欧盟委员会在其权力范围内就此事项提交适当提议”^②。

欧盟的民主也不仅局限在布鲁塞尔和成员国两个层面，次国家的省州、市县等多个层次理论上也都在欧盟民主政治架构之中。在划分各层级权限时，1991 年生效的《马斯特里赫特条约》即已提出，需秉承辅助性（subsidiarity）原则。所谓辅助性原则，按照《杜登德语大词典》，是指上层社会单位（特别是国家）只应当在下层单位（特

^① Berthold Rittberger, *Building Europe's Parliament: Democratic Representation beyond the Nation-State*, Oxford: Oxford University Press, 2005, p. 177.

^② 《欧洲联盟基础条约——经〈里斯本条约〉修订》，程卫东、李靖堃译，社会科学文献出版社 2010 年版，第 35—36 页。

别是家庭)没有能力履行某项任务时才自己承揽该项任务。^① 在当前的语境中,最高的上层社会单位变为欧盟。这一原则在欧洲有深远的历史根源和宗教背景,体现的是民主制度尊重人民的自治能力,目的在于限制公共权力(比如欧盟或是国家),激励人们行使参与权。^②

第二,社会民主和经济平等方面,欧盟也是新自由主义和社会民主主义的杂糅体。一方面,自1957年法、德、意、荷、比、卢六国签署《罗马条约》,成立欧洲经济共同体开始,欧洲一体化就一直是—种自由主义导向的改革,是以放开管制、打破国界以使欧洲各国以及欧洲整体获得更大的经济活力,提高效率为行军路线的。主导欧洲一体化的欧洲政治经济精英相信,经济稳定增长和充分就业带给民众更踏实的感觉,更实惠的收益,同时可以避免财富再分配可能引发的政治动荡和投资者出逃。如德国学者贝娅特·科勒(Beate Kohler)所说,“福利——这个在条约中占统治地位的信念,将通过市场自由化带来的经济增长来获取,而不是通过公共政策的调节和分配能力。”^③ 1992年欧盟建成人员、货物、服务、资本自由流通的统一大市场,1999年又统一推出共同的货币——欧元,都是为了降低交易成本,扩大市场规模,做大经济发展的蛋糕,属于新自由主义思维逻辑。

但另一方面,西欧是社会民主主义的发源地,“二战”结束后,稍早于欧洲一体化,在社会民主党和其他左翼政党的努力下,西欧主要国家都启动了福利国家基本制度的建设,逐渐建成“从摇篮到坟墓”的全面社会保障体制。与人民生活最息息相关的社会保障、医疗、教育、税收等权能的核心部分虽然都被成员国政府留下,但随着地区一体化的深化和经济全球化的兴起,欧盟层面社会政策的指导性

① 1981年出版的德国《杜登德语大辞典》对“Subsidiarität”的释文,转引自殷叙彝《关于“subsidiarity”一词的译法》,《马克思主义与现实》1999年第3期。

② 殷叙彝:《关于“subsidiarity”一词的译法》,《马克思主义与现实》1999年第3期。

③ [德]贝娅特·科勒-科赫等:《欧洲一体化与欧盟治理》,顾俊礼等译,中国社会科学出版社2004年版,第198页。