



(第二版 增补修订版)

欧盟是怎么运作的

LE FONCTIONNEMENT DE
L'UNION EUROPÉENNE



[法] 奥利维耶·科斯塔 (Olivier Costa)

[法] 娜塔莉·布拉克 (Nathalie Brack)

著

潘革平 译



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

V814.1
50

欧盟是怎么运作的

(第二版 增补修订版)

LE FONCTIONNEMENT DE
L'UNION EUROPÉENNE



[法] 奥利维耶·科斯塔 (Olivier Costa) 著
[法] 娜塔莉·布拉克 (Nathalie Brack)

潘革平 译



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

图书在版编目 (CIP) 数据

欧盟是怎么运作的 / (法) 科斯塔 (Costa, O.), (法) 布拉克 (Brack, N.) 著; 潘革平译. — 2 版 (修订本).
— 北京: 社会科学文献出版社, 2016. 3
ISBN 978 - 7 - 5097 - 8055 - 8

I. ①欧… II. ①科… ②布… ③潘… 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 (2015) 第 225695 号

欧盟是怎么运作的 第二版 (增补修订版)

著 者 / [法] 奥利维耶·科斯塔 (Olivier Costa) [法] 娜塔莉·布拉克 (Nathalie Brack)
译 者 / 潘革平

出 版 人 / 谢寿光
项目统筹 / 祝得彬
责任编辑 / 刘 娟

出 版 / 社会科学文献出版社·当代世界出版分社 (010) 59367004
地址: 北京市北三环中路甲 29 号院华龙大厦 邮编: 100029
网址: www.ssap.com.cn

发 行 / 市场营销中心 (010) 59367081 59367018
印 装 / 三河市东方印刷有限公司

规 格 / 开 本: 787mm × 1092mm 1/16
印 张: 20 字 数: 325 千字

版 次 / 2016 年 3 月第 1 版 2016 年 3 月第 1 次印刷
书 号 / ISBN 978 - 7 - 5097 - 8055 - 8

著作权合同 / 图字 01 - 2015 - 4378 号
登 记 号

定 价 / 79.00 元

本书如有印装质量问题, 请与读者服务中心 (010 - 59367028) 联系

▲ 版权所有 翻印必究

Original edition in the French language *Le fonctionnement de l'Union européenne* by Olivier Costa and Nathalie Brack, Copyright © 2014 by Editions de l'Université de Bruxelles (Brussels, Belgium).

All rights reserved including the right of reproduction in whole or in part in any form.

This edition published by arrangement with Editions de l'Université de Bruxelles and with the financial support of Wallonie Bruxelles International (Brussels, Belgium).

本书根据布鲁塞尔大学出版社 2014 年版译出

Contents 目录

引 言 / 001

- 一 独树一帜的建设,无可辩驳的成就 / 001
- 二 面临增长和信任双重危机的一体化探索 / 002
- 三 受制约的政治体制 / 007
- 四 欧盟政治学分析的暗礁 / 012

第一部分 联盟运行的背景

第一章 历史打造的政治体制 / 019

- 一 欧洲一体化的动因:一个由来已久的构想 / 020
- 二 欧洲一体化的详尽编年史 / 025

第二章 欧洲一体化的理论研究 / 049

- 一 一体化的元理论:新功能主义、政府间主义和联邦主义 / 051
- 二 欧盟研究的规范化 / 055
- 三 欧洲化 / 063
- 四 如何将欧盟制度机制理论化? / 071

第二部分 欧盟的机构与非机构行为体

第三章 行政权 / 077

- 一 欧洲理事会：推动力 / 077
- 二 欧盟委员会：仍是主角？ / 085

第四章 立法权 / 111

- 一 欧盟理事会：介于共同体逻辑和政府间逻辑之间 / 111
- 二 欧洲议会：从装饰到共同决策 / 133

第五章 监督机构 / 164

- 一 欧盟法院 / 164
- 二 欧盟审计院 / 171
- 三 欧盟监察专员 / 173
- 四 欧盟反欺诈局（OLAF） / 174
- 五 结论 / 177

第六章 欧盟决策过程中的其他机构 / 179

- 一 协商机构 / 179
- 二 金融机构 / 181
- 三 分散管理机构（agences décentralisées） / 185
- 四 成员国议会与欧洲一体化 / 194
- 五 欧盟中的非机构行为体 / 205

第三部分 欧盟政策的制定

第七章 欧盟的权能与决策 / 213

- 一 欧盟的权能 / 215
- 二 欧盟的决策程序 / 223
- 三 结论 / 243

第八章 欧盟的决策模型 / 246

- 一 决策逻辑的多元性 / 247
- 二 欧盟决策的两个鲜明特征 / 258

第九章 从公共政策网络的角度来分析 / 265

- 一 公共政策的序列分析 / 265
- 二 群体与行为体网络 / 269
- 三 网络内共识的形成：倡议联盟 / 277
- 四 欧盟的决策过程：在开放与保守主义之间 / 281
- 五 结论 / 290

结 语 / 292

- 一 在合法性方面存在结构性难题的政治体制 / 292
- 二 欧洲联盟与主权 / 294
- 三 成员国在欧盟继续拥有影响力 / 296
- 四 欧洲联盟：一个始终模糊、存在歧义的概念 / 298

附 录 / 301

- 附录 1 采用不同程序通过的法律文件统计数据 / 301
- 附录 2 有关共同决策程序的统计数据 / 302

参考文献 / 304

引言

为一本专门介绍欧洲联盟的著作撰写引言是一件相当困难的事，因为它很容易流于泛泛。事实上，这种类型的区域一体化无论在规模还是强度上都取得了前所未有的成功，对这一切如何能矢口否认呢？与此同时，对于它所存在的局限和不足，尤其是民众体会深刻的合法性不足问题，又如何能视而不见呢？由于找不到一种独特的切入点，我们只得退而求其次，力求均衡地反映这两方面的观点。

一 独树一帜的建设，无可辩驳的成就

欧洲一体化的成就是前所未有、无与伦比的。然而，欧洲的历史历来就带有双重性。一方面，从古希腊开始，欧洲就形成了许多共同的价值观，正是这些共同价值观促使人们不断去反思在这个地区展开一体化的条件、可能性及其好处。另一方面，欧洲大陆曾出现过无数冲突，在不同的时期，不同的欧洲国家被无休止的战争所拖垮。在 20 世纪，欧洲国家曾两度将战火延烧到了整个世界。建设共同体的试验使各国间的关系迅速、全面实现了和平。虽然各成员国领导人之间仍有分歧，民族主义情绪也依旧存在，但是欧盟已不会再有内部外交危机，成员国间已不会出现任何形式的冲突——无论是经济冲突、武力冲突甚至是象征性的冲突。民众虽然不一定对欧盟有强烈的依恋情结，但是他们不会再与邻国开战，也不会再愿意放弃自由流动所带来的各种好处或放弃基本权利方面的保障。欧洲人对欧盟机构、行为体及其政策的支持虽然有限，但是欧洲一体化的计划并未受到严重质疑。从经济角度看，自 2008 年以来影响欧盟的这场危机使人们对于

欧盟各机构所采取的行动是否妥当，对于经济货币联盟的设计方式以及对于欧洲理事会、欧盟委员会和欧洲央行所推出的危机解决方案等给出了各种不同的评判。但需要强调指出的是，正是欧洲一体化才使各国经济在战后很快得到了复苏，而对于那些新加入的成员来说，一体化使它们得以迅速完成向市场经济的过渡。如今，尽管危机犹在，但欧盟仍是世界上第一大经济体。尽管欧盟的力量主要体现在“民事”层面，但它在国际关系中仍是一个举足轻重的行为体：它为促进全球的和平、民主、人权和多边主义作出了自己的贡献^①。

虽然欧盟常常被描述为“危机”重重，但它对周边国家来说仍具有强大的吸引力；许多国家已经正式或非正式提出了加入欧盟的申请。在目前人们能列举出的 200 多个区域一体化组织中，欧盟无论从哪个角度来说（一体化、机构以及政策）都是最先进的，也是实力（财富、人口、领土、成员国的数量等）最为强大的一个。它也是唯一一个独立的、拥有一定权力的超国家机构的组织；也是唯一一个将民众与其自身的运行直接联系在一起，并拥有一套全面的价值观、治理目标和治理标准的组织^②。在欧洲一体化进程启动 60 年后，我们一定要记住这种独一无二的探索所取得的无可辩驳的成就。

这就是说，谁也不能忽视今天欧盟所面临的困难。在大多数欧盟成员国，疑欧主义俨然已成为政治生活的一个稳定组成部分，而欧洲一体化进程到了今天似乎也没有了计划和方向。对此，应当如何解释呢？

二 面临增长和信任双重危机的一体化探索

总体上看，自 20 世纪 90 年代初期开始，欧洲一体化进程似乎不再按照一个严密的计划有序推进，而是在疲于应对一连串意想不到的危机。虽然

① M. Telò, *Europe: A Civilian power? European Union, Global Governance, World Order*, Houndmills, Palgrave Macmillan, 2007.

② O. Costa, F. Foret, “The European consociation, an exportable model? Institutional design and relations between politics and region”, *EFAR* 10/4, 2005, pp. 501 - 516. 此外，南方共同市场（MERCOSUR）的议会也计划实行普选制，但这一计划的实施被推迟了。见 C. Dri, “Limits of the institutional mimesis of the European Union: The case of the Mercosur Parliament”, *Latin American Policy*, 1/1, 2010, pp. 52 - 74。

说《单一欧洲法令》所包含的一些创新性内容在长期的演变过程中逐步生根发芽，人们也就重新推动日渐乏力的一体化进程达成了共识，但此后所出现的各种条约所遵循的却是另一种逻辑。《马斯特里赫特条约》、《阿姆斯特丹条约》、《尼斯条约》、《欧盟宪法条约草案》、《里斯本条约》以及《经济货币联盟稳定、协调与治理条约》（也就是人们通常所说的“财政契约”）中所包含的改革内容都直接源自于两大约束^①。

这些改革的出台首先是为了应对突发状况。20世纪90年代初苏联集团的崩溃迫使欧洲共同体的领导人以及各成员国的国家元首和政府首脑提前开始考虑将欧洲一体化扩展到整个欧洲大陆的问题。几经犹豫后，他们终于在1993年6月的哥本哈根峰会上确定了扩大和深化并行的战略。当时的雄心是：首先要深化欧洲一体化的进程，比如通过建立共同外交与安全政策以及在司法和内政等领域加强合作等方式，使之有能力应对东欧地区的事态。他们也预见到了在欧盟扩大后再来改革相关条约所存在的困难：当时的设想是在新成员加入之前建立起单一货币，扩大共同体的权力并对相关机构进行改革。会议同时决定，立即与中东欧国家展开入盟谈判，使这一地区能尽快实现稳定，结束东西方之间已没有理由再存在的割裂，并支持相关候选国向民主和市场经济过渡。

《马斯特里赫特条约》之后所签订的所有条约都是用来纠正偏差、提高整体经济水平、保障扩大进程以及应对新挑战的。最近的“财政契约”（*pacte budgétaire*）也是为了应对一些意外情况，即担心当时波及欧元区多个国家的主权债务危机蔓延到整个欧元区，甚至危及欧洲的银行体系。

此外，20世纪90年代初的一系列改革也是为了安抚当时对欧洲一体化进程越来越担忧的公众舆论。在经历了公民对这一进程长期漠不关心〔我们可以笼统地称之为“宽容共识”（*consensus permissif*）^②〕的阶段之后，此后对条约进行的一系列改革旨在赋予欧洲一体化更多的含义，增加它的政治内涵，并使其运行方式实现民主化。然而，这一策略实际上产生了一些适得其反的

① Voir le numéro spécial du *JEI*, “The Maastricht Treaty: Second thoughts after 20 years”, 34/7, 2012.

② L. N. Lindberg, S. A. Scheingold, *Europe's Would-Be Polity. Patterns of Change in the European Community*, New Jersey, Prentice Hall, 1991.

效果^①。在批准《马斯特里赫特条约》(1992~1993年)的过程中,很多人见识了欧洲一体化进程的声势及其对成员国政府可能形成的约束。尽管这一条约的初衷是拉近欧盟与民众的距离,以便使自己权能的扩大(欧洲的公民身份、加强欧洲议会的权力、设立欧洲监察专员等)更具合法性,但是许多政治人物、公众舆论、公民社会组织甚至是普通民众都对欧洲建设表达了反对意见。虽然说民众对欧盟的不满在不同的成员国、不同的时期会呈现不同的形态,但对欧盟的抵制^②从此成了欧盟政治生活的一个稳定组成部分。《欧盟宪法条约》成了同一进程的受害者:这一条约原本旨在重塑民众对于欧洲一体化的信心,结果却遭遇到了不信任。

《马斯特里赫特条约》的谈判者原本是想解决欧洲一体化合法性的问题,结果却打开了潘多拉的盒子:他们所提及的民主赤字以及欧洲公民身份缺失的问题引起了政治领导人和民众的重视,并逐渐使之成为与欧盟的运作及其制度框架改革相关的核心问题。这一现象导致了条约的反复修改:修改条约的指导思想是在公共政策领域能更多地关注到民众的期盼,并把始于1979年欧洲议会直接选举的欧盟“民主化”进程继续下去。21世纪初,这一忧虑甚至在超国家层面激发了一个前所未有的制宪进程。然而,政府间谈判所受到的制约影响了各国的代表们实现既定目标的能力。事实上,此后陆续出现的各种条约都因为自身的矛盾和局限而受到各方的批评,而且这些条约在批准过程中也遇到了各种困难。一些条约(如《马斯特里赫特条约》、《尼斯条约》和《里斯本条约》)在某些成员国批

① I. Down, C. J. Wilson, “From ‘Permissive Consensus’ to ‘Constraining Dissensus’: A Polarizing Union?”, *Acta Politica*, 43/1, 2008, pp. 26 - 49.

② J. Lacroix, R. Coman (dir.), *Les résistances à l'Europe: cultures nationales, idéologie et stratégies d'acteurs*, Bruxelles, Editions de l'Université de Bruxelles, 2007; R. C. Eichenberg, R. J. Dalton, “Post - Maastricht Blues: The Transformation of Citizen Support for European Integration, 1973 - 2004”, *Acta Politica*, 42/2 - 3, 2007, pp. 128 - 152; M. Franklin, M. Marsh, L. Maclaren, “Uncorking the bottle: popular opposition to European unification in the wake of Maastricht”, *JCMS*, 32/4, 1994, pp. 455 - 472; R. Harmsen, M. Spiering (ed.), *Euroscpticism: Party Politics, National Identity and European Integration*, Amsterdam, Rodopi, 2004; numéro spécial de la *RIPC*, 15/4, *Les remises en cause de l'intégration européenne*, 2008.

准通过时进行了两次公投，而《欧盟宪法条约》在先后遭到法国和荷兰民众的否决后干脆被彻底放弃。

2009年12月1日正式生效的《里斯本条约》以及该条约新设立的领导职位（欧洲理事会常任主席以及负责外交政策的高级代表）人选的任命应当为20年的机制改革暂时画上一个句号：这些改革不仅比原先设想得更加艰难，而且也未能给民主赤字这一问题找到一个令人满意的解决方法。欧盟在外界事态压力下所作出的改变虽然能解决某些问题，但同时也可能触发另一些问题，或使之大白于天下。此外，2008年的金融危机迫使各国代表以及欧盟机构仓促地对相关条约进行修改——这些改革同样存在“头疼医头，脚疼医脚”的问题，而不是为了实施明确的政治计划。与过去一样，这些新举措也引起了强烈反应。批评者首先指责这些解决方案过于复杂，并且不足以解决当前的危机。事实上，各国代表以及欧盟机构总是难以达成一致，因而只能推出一些临时的、局部性的决策〔稳定与增长公约、“两部立法”（Two - Pack）、“六部立法”（Six - Pack）、欧盟金融稳定基金、欧洲稳定机制、财政契约……〕：由于缺乏共识，其中一些决定是在联盟框架以外作出的。确切地说，这些新机制的合法性受到了人们的普遍质疑。事实上，一个超国家机构如何才能名正言顺地让一个由民众直选出来的国家政府去改变它的财政、税收和社会政策^①？出人意料的是，围绕着如何对这些政策进行协调而展开的谈判再度激起了人们的另一个思考，即能否把欧盟转变成一个真正的联邦——这种情况在2012年6月的欧盟峰会上最为明显。不过，迄今为止并未在这方面取得任何实质性的进展，而围绕着欧盟2014年至2020年“多年度预算框架”的谈判而引发的紧张局势则表明，各成员国的领导人似乎已不再愿意为了欧盟而牺牲更多的主权。因此，欧盟在计划上就出了问题：欧洲一体化近期所有的建设内容都是针对一些迫在眉睫的问题而推出的、或多或少具有一定说服力的解决方案，但它们却难以形成一个完整、明晰的整体。

① B. Crum, “Saving the Euro at the Cost of Democracy?”, *Journal of Common Market Studies*, 51/4, 2013, pp. 614 - 630; R. Vilpišauskas, “Eurozone crisis and European Integration: Functional Spillover, Political Spillover?”, *JEI*, 35/3, 2013, pp. 361 - 373.

当前的条约（《欧洲联盟条约》以及《欧洲联盟运行条约》）尽管存在不足，但它们为一些自《马斯特里赫特条约》以来始终悬而未决的问题找到了解决方案。它们在部长理事会内引入了新的多数表决机制（它自2014年11月1日起生效）——这种表决机制将更加简单，更能适应欧盟未来可能出现的扩大；它们还使共同决策程序得到了推广；它们还对《马斯特里赫特条约》的三大“支柱”进行整合，并使欧盟具有了法人资格；它们使欧洲理事会实现了制度化并设立了一位常任主席；它们还明确了国家层面和欧洲层面间的权能划分；它们还开创了欧盟机制理论化的先河，并专门用一个章节来谈民主问题。《里斯本条约》也体现着欧洲一体化的局限，而且从某种意义上也可以说正是它葬送了一些人想立宪或建立联邦制的雄心；它使成员国能够从欧盟收回某些权力，也允许某个成员国退出欧盟，并通过授权原则、辅助性原则和比例原则为欧盟机构行使权力设定了制度框架。

新条约生效后作出的第一批决定（尤其是欧盟委员会主席、欧洲理事会主席以及外交政策高级代表人选的选择）加深了人们这样一种印象：欧洲一体化今后将在政府间逻辑和超国家逻辑之间找到一种更可持续的平衡。《里斯本条约》抛开了《欧盟宪法条约》中一些雄心勃勃的目标，确认了欧盟的混合特性，确认了各成员国代表在这个新颖体系（部长理事会和欧洲理事会）中的位置、欧洲民众的代表（在欧洲议会、欧盟地区委员会以及欧盟经济和社会委员会当中）的位置以及相关行为体在一些超国家机构（欧盟委员会、欧盟法院、欧洲央行）中的位置。

机构改革是一个异常艰难的进程，但这一页已经翻过去。今天已经很难设想有关建立欧洲联邦的计划能真正启动，无非只是一些听上去很好的表态。21世纪最初十年间，与欧盟有关的一切辩论都把焦点集中在了机构改革上，这一策略的局限性及负面效果已充分显现：它的本意是想回应欧盟民众的关切、加强欧盟的合法性，然而实际上它却使很大一部分民众对欧盟产生了怀疑^①，对联邦制的前景也失去了兴趣。

① H.-J. Trenz, P. De Wilde, “Denouncing European integration: Euroscepticism as a reactive identity formation”, *RECON Online Working Papers Series*, 10, septembre 2009.

今后，欧盟的作用主要体现在政策上，而不是体现在机构问题上。近年来，欧元区遭受了一系列问题的重创。对此，欧盟机构并未能证明自己的应对能力：欧元区的主权债务危机主要是靠政府间模式来解决的，所依靠的主要是欧洲理事会、欧元区集团以及各类专门会议。然而，虽然说欧盟的合法性越来越受到质疑，但民调显示，民众仍然十分认同欧洲一体化的原则。如今，他们希望欧盟机构能帮助其解决一些与全球化有关的问题：企业外迁、全球气候变暖、移民、国际安全问题、能源供应、对资本主义的监管、主权债务危机等。

三 受制约的政治体制

面对当前形势，在等待通过公共行为（*action publique*）来重新推动欧洲一体化进程的过程中，欧盟的运行很大程度上将取决于各种矛盾和困难的解决过程。从方法论的角度看，通过全球背景来分析欧盟的运行至关重要：长期以来，人们一直只将分析的重点放在共同体的范畴（布鲁塞尔、卢森堡和斯特拉斯堡）上，最多也只会考虑到各成员国政府所发挥的作用，然而今后应当把重点放在欧盟机构与广义社会之间的互动上。在 20 世纪 80 年代，公众舆论问题很少会被纳入共同体计划的报告当中，如今它在确定欧盟的议程及其决策过程中发挥着重要作用^①。

在这种情况下，与欧盟政治体制有关的五大难题随之显现。

（1）必须指出的是，尽管欧盟很少会出现在各成员国的公共领域当中（对欧盟宪法所展开的争论只是一个特例，而且这种争论很快结束了），尽管它看起来似乎与普通民众十分遥远，但今天它的存在对他们来说是一个无法回避的现实。虽然它的活动并没有引起媒体的多少关注，但这并不影响民众对欧洲一体化问题的关注，也不影响它给成员国带来的约束。今后，这方面的辩论将更复杂：争论的焦点已不再只集中在欧洲一体化有没有必要继续和深化这一议题上，而是涉及它的方向、相关政策的性质、对其影响力的评估及其制度体系的优缺点的评判。因此，疑欧派或抵制欧盟的阵

① L. Hooghe, G. Marks, “A Postfunctional Theory of European Integration: From Permissive Consensus to Constraining Dissensus”, *BJPS*, 39/1, 2009, pp. 1 – 23.

营里，已不再只是那些敌视超国家欧洲一体化的主权主义者^①。这个阵营已扩展到了那些虽然不反对欧洲一体化计划，但对欧盟所作的选择——这些选择所涉及的不仅只是经济政策，也涉及欧盟的体制结构及其价值等——存在异议的公民^②。

(2) 应当指出民众以及政治领导人对欧盟存在的一种矛盾心态。很少有人会对欧洲一体化的成就——它使欧洲大陆实现了持久的和平，确保了欧洲的重建和繁荣，并实现了统一欧洲的古老梦想——提出异议。在 20 世纪 80 年代，它曾为希腊、西班牙和葡萄牙的民主过渡发挥了重要的作用。不久之前，它还成功地克服了冷战可能带给欧洲的分裂，并帮助原苏联阵营一些国家完成了向民主和市场经济的过渡。今天，它对大多数周边国家乃至更远的国家都具有强大的吸引力，欧盟成了一种一体化典范，人们自然而然会把它与自由贸易区相对比。

尽管欧盟取得了全面的成功，但是民众、意见领袖以及各国的政治领导人很少对它提出赞誉。它有时会被描绘成自由主义的特洛伊木马；有时被说成是一股破坏成员国社会成就和社会模式的外来的、无形的力量；它还强迫民众过紧缩的日子以拯救银行。或者相反，它也可能被视为一个拘泥于细枝末节的官僚主义的利维坦——正是它阻碍了各类经济主体的行动，阻碍了它们与欧洲以外的竞争对手的竞争。的确，作为一个主要以经济建设为起点的计划（从“共同”市场到“单一”市场，之后又辅之以经济货币联盟以及如今欧元区的各种治理工具），欧洲联盟是社会和经济改革的一个加速器。在放宽劳动市场的管制、公共服务的改革、社会保障机制的调

① N. Brack, “S’oppose au Parlement Européen: le cas des eurosceptiques”, *RIPC*, 18/2, 2011, pp. 131 – 147.

② M. Bruter, “Legitimacy, Euroscepticism & Identity in the European Union – Problems of Measurement, Modelling & Paradoxical Patterns of Influence”, *Journal of Contemporary European Research*, 4/4, 2008, pp. 273 – 285; A. Crespy, N. Verschuere, “From Euroscepticism to Resistance to European Integration: An Interdisciplinary perspective”, *Perspective on European Politics and Society*, 10/3, 2009, pp. 377 – 393; H. Milner, “‘YES to the Europe I want; NO to this one’. Some reflection on France’s rejection of the EU constitution”, *PS: Political Science and Politics*, 39/2, 2006, pp. 257 – 260.

整、国家垄断的打破以及今天各国财政和税收政策的重新定义等方面，它的影响都是至关重要的。欧盟更擅长的是放宽管制而不是管制——而放宽管制对于所有的欧洲人，包括劳动者、各类公共服务的用户以及消费者都带来了影响。当它开始履行管制职责时，制定统一规范的过程就会给民众带来伤害：例如，欧盟有关“禁止”生乳奶酪的决定、有关捕杀候鸟开猎期的规定或鲜肉必须用冷藏柜销售等规定都引起了广泛争议。

近年来，主权债务危机又使欧盟推出了许多新举措，甚至通过了一项新条约。然而，相关的谈判进程表明，各成员国的政治家并不会心甘情愿地将宏观经济的管控权上交给欧盟^①，甚至有些人把危机的责任全部推到了欧盟身上，并指责其强行推行“财政紧缩”政策。

(3) 结构性的原因决定了欧盟在满足民众需求方面的能力较弱，而这会加大欧盟在提高合法性方面的难度。欧盟的权能主要集中在对欧盟市场的开放和管控上，而近期它又要求某些成员国采取紧缩政策：因此，欧盟并不具备满足民众迫切需求（就业、安全、社会保障、宏观经济调控等）的能力。成员国的领导人都刻意保留了自己在社会福利（医疗、家庭、失业、残疾、助学……）、预算和税收等领域的控制权——这些都是各国政府用来赢得选民支持的常用手段^②。直到今天，欧盟在这些领域也不拥有进行主动、有效干预的能力。它的再分配能力也十分有限，而且主要集中在共同农业以及地区事务等领域。欧盟实际预算的最高上限是占各成员国国民生产总值的1%（从理论上讲，最高上限的比例可达1.27%）；在“传统的”联邦制国家（美国、加拿大、巴西、德国……）^③，这一比例在2%至30%之间；而在欧盟的成员国，各级政府的预算总额在国民生产总值中所占的比例达到了40%至60%。虽然公民

① R. Vilpišauskas, *op. cit.*

② A. Moravcsik, “Federalism in the European Union: Rhetoric and Reality”, in K. Nicolaidis, R. Howse (ed.), *The Federal Vision: Legitimacy and Levels of Governance in the United States and the European Union*, Oxford, Oxford University Press, 2001, pp. 161 – 190.

③ 2012年，美国联邦政府的预算为3.8万亿美元，约占美国国内生产总值的24%。各州以及各地方政府当然还有自己的预算。

身份可以被看作是领导者为赢得选民支持而采取的一种纯粹拉拢关系的手段，但欧盟很显然没有能力满足欧洲公民的切身需求，它的再分配能力只涉及十分有限的一些人群（农民、地方议员、科研人员和大学生等）。此外，根据 2009 年通过的宏观经济治理新机制，欧盟似乎成了一个阻碍成员国政府执行自身所希望政策的机构：正是欧盟在强迫各国政府削减预算赤字，并强迫它们进行一些可能对民众利益带来损害的结构性改革。

调控政策是政治领导人所掌握的、能用来提高民众满意度的另一种手段。然而，无论从个人的角度（欧盟所通过的法律规范并不会涉及所有的民众，或者说并不是所有的民众都了解这些规范的存在或其所产生的作用）还是从集体的角度（这些规范通常只能产生一些中期或长期的效应）来看，调控政策的效果都不太明显。此外，在民众的不满与满意之间通常存在着一种不对称性：一项改革的受害者在表达不满时往往言行很激烈，而它的受益者在表达自己的满意时往往会采取观望态度。具体就欧盟的政策而言，我们也必须正视这样一个问题：欧盟机构向民众宣传自己政策的能力很弱^①。

（4）欧盟的政治体制也是人们强烈批评的对象。人们主要批评它缺乏透明度，官僚气息过浓，不尊重奠定成员民主制度的一些基本原则——三权分立、选举至上、党派更迭、议会的主权、领导人的政治责任以及政治生活的泛媒体化。20 世纪 90 年代初作出的改革为这一体制引入一些旨在提高民主性的程序、机构和规范。但这一体制的初始架构并没有彻底改变；它只是进行了一些修改，从而形成了今天这种混合的、复杂的、难以用几句话作出解释的结构。欧洲一系列机制改革一定程度上提高了它的合法性，但这些成果又因其缺乏透明度而大打折扣^②。

各成员国政治领导人的态度也没有对局势的改变起到任何促进作用。

① A. I. Martinsa, S. Lecheler, C. H. De Vreese, “Information Flow and Communication Deficit: Perceptions of Brussels – Based Correspondents and EU Officials”, *JEI*, 34/4, 2012, pp. 305 – 322.

② O. Rozenberg, “L’influence du Parlement européen et l’indifférence de ses électeurs: une corrélation fallacieuse?”, *Politique européenne*, 28, 2009, pp. 7 – 36.