

nankaidaxue

南开大学法政学院政治学丛书



# 治理创新

——欧洲治理的历史、理论与实践

吴志成 著



天津人民出版社

# 治理创新

——欧洲治理的历史、理论与实践

吴志成 著

天津人民出版社

## 图书在版编目 (CIP) 数据

治理创新——欧洲治理的历史、理论与实践 / 吴志成  
著. —天津:天津人民出版社,2003.11

(南开大学法政学院政治学丛书)

ISBN 7-201-04546-6

I. 治... II. 吴... III. 行政管理-研究-欧洲

IV. D750.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2003) 第 050737 号

天津人民出版社出版

出版人:刘晓津

(天津市西康路 35 号 邮政编码:300051)

邮购部电话:(022)23332446

网址:<http://www.tjrm.com.cn>

电子信箱:tjrmchbs@public.tpt.tj.cn

高等教育出版社印刷厂印刷 新华书店经销

\*

2003 年 11 月第 1 版 2003 年 11 月第 1 次印刷

850 × 1168 毫米 32 开本 14.625 印张 2 插页

字数:360 千字

定价:25.00 元



吴志成，1966年生，南开大学法政学院国际关系系副教授、经济学博士，1999—2000年、2000—2001年先后赴德国汉诺威大学经济学院、曼海姆大学欧洲研究中心访学。近年来，在《世界经济与政治》、《欧洲研究》、《马克思主义与现实》、《天津社会科学》等刊发表论译文四十余篇。主要著作：《当代各国政治体制——德国和瑞士》（兰州大学出版社）、《市场经济与政治发展》（主编，福建人民出版社）、《当代西方公共行政比较》（天津大学出版社）、《作为战略群体的企业家》（中央编译出版社）；以及《Ökologische Kompatibilität und technologischer Wandel》（Peter Lang, European Science Press）等参著5部。主持国家留学基金委、天津市和南开大学社科项目多项。目前主要从事国际政治经济关系、比较政治经济体制、全球化与一体化、欧洲联盟政治与经济等领域的教学与研究工作。

## 目 录

第一章 治理理论及其在欧洲一体化研究中的运用·····	( 1 )
一、治理理论的兴起·····	( 2 )
二、治理的基本界定·····	( 7 )
三、治理何以能替代统治?·····	( 18 )
四、治理体系的功能·····	( 33 )
五、欧洲一体化研究中的治理理论·····	( 37 )
第二章 没有霸权的多极治理:19 世纪欧洲治理体制的 历史考察·····	( 42 )
一、19 世纪的欧洲多极治理体制·····	( 43 )
二、19 世纪欧洲治理的任务和方式·····	( 53 )
三、19 世纪欧洲治理的结果和重要性·····	( 61 )
四、19 世纪欧洲治理体系的解体·····	( 65 )
五、几点思考与评价·····	( 71 )
第三章 经济一体化:20 世纪欧洲治理的路径选择·····	( 76 )
一、经济一体化:欧洲治理制度创新的历史和理性 选择·····	( 76 )
二、欧洲经济一体化的地理环境条件和思想源流·····	( 81 )
三、欧洲经济一体化的政治文化背景·····	( 86 )
四、联邦主义与邦联主义:欧洲经济一体化发展初 期的主要理论根据·····	( 91 )

五、欧洲经济一体化进程的启动与演进 .....	( 94 )
六、欧洲经济一体化的政策措施 .....	( 101 )
<b>第四章 欧洲一体化的多维理论解读</b> .....	( 127 )
一、欧洲一体化研究的理论立足点 .....	( 128 )
二、一体化的界定及其基本形式 .....	( 130 )
三、关于一体化的经济理论分析 .....	( 134 )
四、功能主义和新功能主义 .....	( 144 )
五、新古典经济学与新现实主义 .....	( 162 )
六、新制度主义 .....	( 170 )
七、理论的异同评价 .....	( 184 )
<b>第五章 欧洲联盟治理的超国家机构设置及其决策程序</b> .....	( 187 )
一、欧洲联盟治理机构的历史形成 .....	( 187 )
二、欧洲联盟的决策和执行机构及其职能 .....	( 193 )
三、欧洲联盟的监督咨询机构及其职能 .....	( 211 )
四、欧洲联盟的司法仲裁机构及其职能 .....	( 230 )
五、欧洲联盟的金融机构及其职能 .....	( 234 )
六、欧洲联盟的决策过程 .....	( 249 )
<b>第六章 辅助性原则：欧盟超国家机构与成员国政府     之间职权分工的依据</b> .....	( 256 )
一、辅助性原则的概念与渊源 .....	( 256 )
二、辅助性原则在《欧洲联盟条约》签署前的讨论 .....	( 261 )
三、《欧洲联盟条约》关于辅助性原则的规定 .....	( 265 )
四、《阿姆斯特丹条约》对辅助性原则的补充发展 .....	( 270 )
<b>第七章 欧洲经济一体化的核心领域治理：经济货币     联盟治理的转型</b> .....	( 275 )
一、最优货币区理论——货币一体化的理论基础 .....	( 275 )
二、欧洲经济货币联盟治理转型的实际根据与特点 .....	( 282 )

三、经济货币联盟中的治理和“路径依赖” .....	(289)
四、“核心决策部门”治理及其理论解释模式 .....	(294)
五、经济货币联盟治理的运行 .....	(302)
六、经济货币联盟中的公共财政政策 .....	(310)
七、欧洲经济货币联盟治理中的制度性变化 .....	(324)
八、小结 .....	(331)
<b>第八章 欧洲联盟治理的类型与治理体制的创新</b> .....	(334)
一、欧洲一体化进程中治理观念的转变 .....	(335)
二、欧洲共同体治理中原则与概念的重要性 .....	(339)
三、欧洲治理模式的类型评述 .....	(344)
四、欧洲联盟治理体制的创新 .....	(365)
五、合法性制约与欧盟治理模式的选择 .....	(375)
<b>第九章 欧洲联盟的多层级网络治理及其对成员国的影响</b> .....	(382)
一、欧洲联盟的多层级网络治理模式及其特点 .....	(382)
二、随领域和问题不同的多样化治理:欧洲网络治理下的个案差异 .....	(388)
三、欧洲共同体治理体制对成员国的影响途径 .....	(393)
四、欧洲共同体治理与成员国治理:走向趋同还是差异? .....	(397)
五、欧洲治理创新与国家主权的转让共享 .....	(402)
六、因应变化:两难中的国家权力 .....	(411)
<b>第十章 欧洲一体化观照下的亚洲地区主义</b> .....	(419)
一、亚洲地区主义及其特点 .....	(419)
二、亚洲地区主义特点的成因 .....	(428)
三、欧亚一体化的经验与启示 .....	(434)
<b>参考文献</b> .....	(441)
<b>后记</b> .....	(457)

## 第一章 治理理论及其在欧洲一体化研究中的运用

欧洲联盟代表了当代世界区域一体化的最高水平,堪称一体化相对成功的典型,其重大意义首先在于制度创新和治理模式的转型。20世纪50年代以来,尤其是《马斯特里赫特条约》签订后,欧洲一体化进程中经济货币联盟的实现、单一货币——欧元的启动和向政治联盟的迈进使得欧盟的个体、成员国政府、政策、制度和机构组织面临着许多前所未有的新挑战,欧盟日益扩大的经济政治决策能力导致成员国现存经济政治机构制度正在发生变化,欧盟在制度安排与组织形式方面已超越了普通的国际组织。欧盟一体化的这一现实发展不仅意味着传统民族国家的作用、管理权力和行动活动能力与范围不断弱化,也会导致传统民族国家形式的转型,国家职能逐渐从自上而下的权力分配和管理向欧盟机构的合作者转变,国家许多机构制度职能趋于为欧洲联盟一级所取代,一些成员国政府也开始接受在许多领域日益明显的主权和管理权力从民族国家向欧盟的转让,并调整本国的政策制度机构和治理模式。传统的经济学、政治学和一体化理论已很难概括解释欧盟的这一现实变化。因此,从治理理论的视角和方法出发,将欧洲一体化认定为一种制度创新和新型的治理模式,可以发现,欧洲一体化的进程本身就是一系列不断实践的制度创新活动,其治理模式一直处于不断的演变与转型之中。研究这一案例,不仅有助



于运用治理分析方法在理论上加深对欧洲一体化的认识,探索欧洲一体化所体现的国际制度创新和治理模式转型的一般规律,而且能为中国融入亚太区域一体化进程,参与和适应国际制度的调整创新提供参考与借鉴。

### 一、治理理论的兴起

英语中的治理一词(governance)源于古典拉丁文和古希腊语中的“掌舵”一词,原意是控制、引导和操纵,长期以来它与统治(government)一词交叉使用,并且主要用于与国家的公共事务相关的宪法或法律的执行问题,或指管理利害关系不同的多种特定机构或行业。但是,自从20世纪90年代以来,西方政治学和经济学家赋予governance以新的含义,不仅其涵盖的范围远远超出了传统的经典意义,而且其涵义也与government相去甚远。它不再只局限于政治学领域,而被广泛运用于社会经济管理领域,不仅在英语世界使用,并且开始在世界各主要语言中流行。正如鲍勃·杰索普(Bob Jessop)所言:过去15年来,它在许多语境中大行其道,以至成为一个可以指涉任何事物或毫无意义的“时髦词语”。<sup>①</sup>治理理论之所以兴起并如此盛行,主要在于如下几个方面:

第一,在理论层面上,治理理论的兴起与盛行与20世纪70~80年代社会科学出现的某些范式危机有关,而最主要的危机在于

---

<sup>①</sup> 俞可平:《治理与善治》,社会科学文献出版社,2000年版,第2页。治理研究在中国起步较晚,目前主要处于评介西方学者理论成果的阶段,还未形成有自己特色的代表性研究作品。与西方学者一样,中国学者也是分别从不同的学科视角来研究治理,比如经济学、管理学(如公司治理)、社会学(如社会治理)、政治学(如政府治理)、国际关系学(如国际治理、全球治理),缺乏不同学科之间的交叉跨越研究,因而不同学科的治理含义存在较大差异。在西方治理理论的评介和中国治理理论的研究中,俞可平教授是最早涉及和成果最丰富的学者之一,因而本人在本章评述治理问题时借鉴了他的一些研究成果,在此,特致感谢。

各个学科领域原有的范式已经不再具有足够的力量来解释和描述“现实的世界”。

长期以来,许多学科研究陷入了过度简单化的二分法,如经济学中的市场对等级制、政治学中的私人对公共、政策研究中的市场对计划、国际关系中的无政府对主权等等。近年来,学术界对这种拘泥于二元对立的世界观批评迭起,在经过反省后,进而调整学科研究方向,把“治理”作为一个重要的研究课题。以制度经济学为例,人们对交换与等级制以外的协调经济活动的各种机制(诸如企业集团、家族企业、网络、贸易协会和策略联盟等)表现出了更大的兴趣。在国际关系研究领域,一些可以避免国际无政府状态和超越民族国家进行协调的“国家规制”(international regimes)日益受到重视。在公共行政学领域,学者所关注的协调方式不仅已经跨越公私部门泾渭分明的传统观念与制约,而且开始涉及“错综复杂的等级组织”、平行的权力网络,或是其他跨越不同政府层级和功能领域的复杂而相互依存的协调形式。从这些学科和其他学术体系的转变情况来看,“治理”似乎被视为缺失了的“第三项”,既可以批判二分法,又能补充其不足。沙尔普对此做了总结性描述:“鉴于理论的现状,需要加以解释的,与其说是无所不在而且日见其甚的混乱无序状态,毋宁说是组织内部与组织之间、部门内部与部门之间、国家内部与国家之间实际存在的对相互保证安全的广泛协议和预期。显然,在纯粹的市场、等级制的国家机构以及避免任何一方统治的理论能够发挥作用的范围以外,还有一些更为有效的协调机制,是以前的科学未能从经验数据和理论思维两个方面加以把握的。”<sup>①</sup>

第二,国家和市场的内在局限重新引起学术界对本来就已广

<sup>①</sup> 鲍勃·杰索普:《治理的兴起及其失败的风险:以经济发展为例的论述》,载于《国际社会科学》,1998年3月号,第33页。

泛存在、而在某一时期为人们所忽视的治理理论的关注。

在复杂的组织和系统的协调中,治理机制其实早已广泛应用。一方面,由于国家—社会—市场之间的关系发生变化,随之出现的一系列新情况、新问题不再能够简单地借助于国家计划或市场方式寻求解决,有些相互依存形式也不适于以市场机制或自上而下发号施令的方式进行协调。这样,从许多问题和情况的解决中,人们重新认识到自组织治理是一种最自然的协调方式。另一方面,在战后以大量生产和消费为基础的良性经济增长循环形成期间,“混合经济”成为居于统治地位的范式,而介于市场与国家之间的机构制度和做法时常被忽视。实际上,它们并未消失,只是在理论和政治上被置于边缘地位。以至到 20 世纪 70 年代,国家的作用令人失望,20 世纪 90 年代人们对市场的功能也不再抱幻想时,对从未真正退却的治理理论的兴趣再度被唤起。<sup>①</sup>

第三,各种协调形式兴衰起伏的循环也推动了治理机制的兴起。

鲍勃·杰索普在探究这一论点时指出,一切协调方式都有各自适用的环境条件,一旦脱离这种条件或遭遇新的环境,就可能面对两难困境、矛盾、怪异现象和失败等问题,而且遇到的问题也因协调方式而异。市场、国家和治理的失败情势各不相同,对此采取的一种实际对策是把不同的决策方式结合起来,在不同时期各有侧重——当某种协调方式有“失败”之虞时,就转换另一种方式,从而创造较大的回旋空间。治理的重新发现有可能标志着这一过程中一场新的革命——对过去由国家进行协调遭到失败的事例做出的简单的周期性反应;在更晚一些时候,则是对市场调节失败做出的

---

<sup>①</sup> 鲍勃·杰索普:《治理的兴起及其失败的风险:以经济发展为例的论述》,载于《国际社会科学》,1998年3月号,第34页。

周期性反应。<sup>①</sup>

第四,从现实的角度看,治理概念可以开辟并已经成为评判有关国家能力和国家与社会关系的新路径。

一段时期以来,为了扩大对第三世界的援助成效,提高受援国的还贷能力,联合国、国际货币基金组织和世界银行等国际组织将善治作为评估有关国家现状的主要标准和目标,要求那些治理不善的国家引入自由市场经济、消除自由贸易壁垒、进行社会改革。在这一点上,治理、善治的概念极为实用,它使这些国际组织能从经济主义中摆脱出来,去重新思考与经济重组相关的关键性政治社会问题,还可以避免触动受援国敏感的国内政治问题,减少超越职责权限而干预主权国家国内政治事务的嫌疑。辛西娅·休伊特·德·阿尔坎塔拉(Cynthia Hewitt de Alcántara)就此描述说,通过讨论“治理”,而不是“国家改革”或“社会政治变革”,开发界的多边性银行和机构可以就一个相对而言没有攻击性的论题用技术性措辞来集中讨论敏感问题,而不至于让人认为这些机构越权干涉主权国家的内政。<sup>②</sup>此外,在政策分析方面,许多有关政策网络的研究也重新被置于治理的概念框架中去加以解释;在国际关系领域,“全球治理”的观念正在迅速扩散传播;欧盟研究也热衷于用治理理论来探讨地方、地区、国家和超国家机构之间的复杂关系;在政治经济中,公私部门之间的交易互动关系已被视为一种“治理”形式,学者们借此考察政府在经济活动中扮演的角色,而且从中获得了相当丰硕的研究成果。

第五,当代世界宏观社会、政治、经济状况所发生的深刻变化,如全球化的客观历史进程、冷战后时代国际政治经济秩序新的发

---

<sup>①</sup> 鲍勃·杰索普:《治理的兴起及其失败的风险:以经济发展为例的论述》,载于《国际社会科学》,1998年3月号,第34页。

<sup>②</sup> 辛西娅·休伊特·德·阿尔坎塔拉:《“治理”概念的运用与滥用》,载于《国际社会科学》,1998年3月号,第106页。

展形态、全球公民社会作用的日益凸显等现实都有助于解释治理何以兴起。

全球化正在成为我们这个时代最鲜明的特征之一,它促使世界经济面貌发生重要变化,全球化已使得民族国家难以控制本国境内影响全球的资本主义经济活动,这种经济活动一旦打破国家经济活动空间与国家领土的相对一致,超越民族国家边界,突破传统的领土束缚,就破坏了人们对民族国家管理经济能力的信心。经济领域在全球范围内的无结构复杂性的增加,必然引发在不同空间层次上通过实行自组织协调来重建某种结构和秩序的努力,对治理的需求应运而生。在政治方面,全球化也对传统的民族国家、国家主权、政府体制、政治过程和价值观念提出了严重的挑战,极大地影响着人类的政治生活。它不断削弱民族国家主权及其政府的权威,使原有的国家认同感、效忠观念开始淡化或发生改变,滋生出全球意识;与之相随,非政府组织、全球公民网络和公民运动等全球公民社会的作用却与日俱增,治理和全球治理在全球化所需要的新公共权威与公共秩序创建中的作用更为突出、重要。

苏联解体导致维系了四十多年的冷战体系走向彻底崩溃,国际政治经济秩序面临重大调整,世界朝着多极化的方向发展。然而作为当今惟一超级大国的美国在对外关系上越来越呈现出单边主义的态势,人类在政治、经济、生态等领域所面对的全球性问题日益突出。全球治理强调国际关系的公平、公正、民主,追求建立和发展一整套维护全人类安全、和平、发展、福利、平等与人权等新的国际政治经济新秩序,这在客观上顺应了当代世界发展的内在要求,有利于制约个别大国的单边主义和强权政治,也有助于国际社会共同努力,在有效解决诸如环境污染、贫富分化、恐怖主义、跨国犯罪、地区冲突等等全球性问题中加强合作,维护世界正常秩序。

## 二、治理的基本界定

由于治理概念越来越广泛地被运用于各种范围领域,以至于许多治理理论都宣称在如今全球化不断加速的时代,“治理社会”已经来临。然而,治理的意涵却存在着相当大的分歧,所有有关治理的理论从来就没有、也很难给治理下一个统一的、普遍适用的确切界定,不同领域的学者从自己的学术背景出发必然产生有所差异的理解。

美国新制度经济学派的著名代表人物奥利弗·E.威廉姆森(Oliver E. Williamson)从经济学的意义上阐述了自己关于治理的观点。他认为,经济组织的许多难题引发了对事后治理机制的考察和阐释,更一般地说,治理关注的是各种形式的合约风险的鉴别、解释和缓解。他指出,隆·福勒(Fuller)把经济学定义为“关于良好的秩序和可操作的安排的科学、理论或研究”,这与他所指涉的治理精髓甚相吻合。“正如福勒后来所观察到的:‘经济学的首要关怀是手段—目标关系中的手段方面。’治理也是一项评估各种备择组织模式(手段)的功绩的作业,目标是通过治理机制实现良好秩序。因此,治理结构可以被有益地视为制度框架,一次交易或一组相关交易的完整性就是在这个框架中被决定的。”<sup>①</sup>“不仅交易成本经济学赞成交易是基本分析单位的主张,而且治理还是一种工具,秩序就利用这一工具而在某种关系中得到实现,在这种关系中,潜在的冲突有着消解实现共同利益的机会或使其无效的威胁。”<sup>②</sup>

青木昌彦在其著作《比较制度分析》中,也从经济学的视角,用

① 奥利弗·E.威廉姆森:《治理机制》,中国社会科学出版社,2001年版,第13页。

② 同上,第14页。

列表的形式对交易治理机制的多样性、特征等问题进行了详尽的分析(表 1-1:各种交易治理机制)。他在总结了有关各种交易治理机制的讨论后,得出一个重要的命题:“即便在发达的市场经济,私有产权和合同也不仅仅由正式的法律系统来执行。各种各样的治理机制——无论是私人的还是公共的,正式的还是非正式的,它们作为制度安排的复合体都同时发挥作用。”<sup>①</sup>“市场治理的整体性安排呈现多样性的一个源泉是各机制元素之间存在的相互支持的互补性关系。互补性的存在意味着整体性制度安排的结构可以是内在一致和刚性的。”<sup>②</sup>

表 1-1 各种交易治理机制<sup>③</sup>

治理机制	实施者	预期行动决策规则 (内生性博弈规则)	域特征
个人信任	交易伙伴(第二方)	对欺骗行为的报复	重复性双边交易机制
交易者社会规范	社区内共享沟通网络的交易者	社区对欺骗行为的驱逐	由(综合性)沟通交流网络联结的交易者
惠顾关系	已经付出拉关系费用的交易伙伴	以终止关系惩罚不诚实的交易者	事前匿名但事后可重复的交易机会
俱乐部规范	由初始交纳会员费组成的内生性“俱乐部”的交易者	将不诚实的交易者从“俱乐部”中驱除	事前匿名但事后可重复的交易机会
自我实施(雇佣)合同	市场上的交易者	欺骗行为引致合同终止及对其后果的预期	行动和结果可观察但无法证实

① 青木昌彦:《比较制度分析》,上海远东出版社,2002年版,第88页。

② 同上,第91页。

③ 同上,第82页。

续表

治理机制	实施者	预期行动决策规则 (内生性博弈规则)	域特征
第三方的 信息传播	第三方组织(如商 法仲裁者、信用局、 网上拍卖组织、电 子商务认证机构)	对欺骗行为的信息 传播,因欺骗而失 去交易机会	匿名交易者
第三方的 强制实施	第三方组织(如政 治统治者,黑社会)	对欺骗行为的暴力 惩罚	强制性暴力的不对 称分配,不诚实交 易的巨大收益
道德准则	自我(第一方)	因欺骗行为引起的 消极的道德情感	享有相同习俗的相 对均质的参与者
法治系统	法庭	对欺骗行为的依法 惩治	匿名交易者,行动 或结果可证实,政 府对强制性暴力的 垄断
数字化实 施	由交易伙伴设计的 计算机程序	只根据程序化的条 件实施的方式交货	通过网络可提供的 数字化内容和服务 的交易

作为治理理论的主要创始人,詹姆斯·罗西瑙(James N. Rosenau)将治理定义为一系列活动领域里的管理机制,它们虽未得到正式授权,却能有效发挥作用。与统治不同,治理指的是一种由共同的目标支持的活动,这些管理活动的主体未必是政府,也无须依靠国家的强制力量来实现。“治理与政府统治并非同义词。尽管两者都涉及目的性行为、目标导向的活动和规则体系的含义,但是政府统治意味着由正式权力和警察力量支持的活动,以保证其适时制定的政策能够得到执行。治理则是由共同的目标所支持的,这个目标未必出自合法的以及正式规定的职责,而且它也不一定需要依靠强制力量克服挑战而使别人服从。换句话说,与统治相比,治理是一种内涵更为丰富的现象。它既包括政府机制,同时也



包含非正式、非政府的机制,随着治理范围的扩大,各色人等和各类组织得以借助这些机制满足各自的需要,并实现各自的愿望。”“治理是只有被多数人接受(或者至少被它所影响的那些最有权势的人接受)才会生效的规则体系;然而政府的政策即使受到普遍的反反对,仍然能够付诸实施。”“因此,没有政府的治理是可能的,即我们可以设想这样一种规章机制:尽管它们未被赋予正式的权力,但在其活动领域内也能够有效地发挥功能。”<sup>①</sup>

罗茨(R. Rhodes)认为:治理意味着“统治的含义有了变化,意味着一种新的统治过程,意味着有序统治的条件已经不同于以前,或是以新的方法来统治社会”。治理至少有六种不同定义:

(1)作为最小国家的管理活动的治理。这是一种一般性用法,重新界定了公共干预的范围和形式,以及利用市场或准市场的方法来提供“公共服务”。它指的是国家削减公共开支,以最小的成本取得最大的效益。

(2)作为公司管理的治理,它指的是指导、控制和监督企业运行的组织体制。“治理的作用不是只关注经营公司的业务,而是给企业全面的指导,同时监督和控制管理层的业务活动,满足公司外部利益集团对公司的责任心和管制的合理要求……然后公司都既需要治理也需要管理。”<sup>②</sup>

(3)作为新公共管理的治理,它指的是将市场的激励机制和私人部门的管理手段引入政府的公共服务,实行“更小的政府,更多的治理”或“更少的划桨,更多的掌舵”。这种治理应该关心市场、竞争、消费者以及结果。

(4)作为善治的治理,它指的是强调效率、法治、责任的公共服务体系。善治涉及:“一种有效率的公共服务、一种独立的司法体

① 詹姆斯·N·罗西瑙:《没有政府的治理》,江西人民出版社,2001年版,第5页。

② 俞可平:《治理与善治》,社会科学文献出版社,2000年版,第88页。