



政府决策与咨询丛书

# 欧盟多层级治理 与欧盟决策过程

徐 静 著

本书分析了欧盟层面利益集团的概况、形成、分类、成因和发展趋势以及成功游说所需的手段、技巧和原则；重点分析多层级治理模式下欧盟利益集团和欧盟决策机制的互动关系以及其进入和影响欧盟决策的管道和路径；在案例分析的基础上也提出未来对欧盟利益集团进行规范化的管理。



上海交通大学出版社  
SHANGHAI JIAO TONG UNIVERSITY PRESS



政府决策与咨询丛书

# 欧盟多层级治理 与欧盟决策过程

徐 静 著



上海交通大学出版社  
SHANGHAI JIAO TONG UNIVERSITY PRESS

## 内容提要

本书在梳理相关概念和对利益集团理论进行回顾的基础上,分析欧盟层面利益集团的概况、形成、分类、成因和发展趋势及成功游说所需的手段、技巧和原则;重点分析多层次治理模式下欧盟利益集团和欧盟决策机制的互动关系以及其进入和影响欧盟决策的通道和路径;在案例分析的基础上提出未来对欧盟利益集团进行规范化的管理,最后提出了利益集团的输入与输出对解决欧盟“民主赤字”和全民参与的重要性,同时也对中国提升国家形象和软实力有借鉴意义。

本书适合研究欧洲问题和欧盟公共决策的学生和学者以及对这一问题感兴趣的社会各界人士参考阅读。

## 图书在版编目(CIP)数据

欧盟多层次治理与欧盟决策过程/徐静著. —上海:上海交通大学出版社,2015

ISBN 978-7-313-12842-3

I. 欧... II. 徐... III. 欧洲国家联盟—研究 IV. D814.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2015)第 068187 号

## 欧盟多层次治理与欧盟决策过程

著 者:徐 静

出版发行:上海交通大学出版社

邮政编码:200030

出 版 人:韩建民

印 制:常熟市文化印刷有限公司

开 本:787mm×960mm 1/16

字 数:249 千字

版 次:2015 年 5 月第 1 版

书 号:ISBN 978-7-313-12842-3/D

定 价:40.00 元

地 址:上海市番禺路 951 号

电 话:021-64071208

经 销:全国新华书店

印 张:14.75

印 次:2015 年 5 月第 1 次印刷

版权所有 侵权必究

告读者:如发现本书有印装质量问题请与印刷厂质量科联系

联系电话:0512-52219025

# 前 言

欧盟既不是联邦国家也不是传统的国际组织,而是正在形成中的多层级治理模式,这使得对欧盟层面上利益集团的考察必须突破原有的民族国家权力体系的框架,将其活动置于复杂、多层次的欧盟决策体系中进行研究。欧盟出现的利益集团在国家层面、欧盟层面和跨国层面进行竞争和博弈,这是欧盟利益集团的特殊性所在。在这种欧盟多层级治理下的利益集团与欧盟决策机制互动,对欧盟决策的制定产生了重要影响。

过去关于欧盟利益集团的研究多数都集中于研究欧盟机构和民族国家内部的利益集团,但近年来有关欧盟利益集团的研究发生了改变,从欧盟机构和欧盟成员国层面转到了研究欧盟的私有行为体和这些行为体对欧盟决策过程的影响。本书就是从这个层面作为研究的对象来分析在欧盟多层级治理下欧盟利益集团对欧盟决策过程的作用。本书关于欧盟利益集团的研究是与欧盟治理、欧盟决策和政策过程的研究相结合,是伴随着欧洲一体化深化和扩大的动态研究。

本书在梳理相关概念和对利益集团理论进行回顾的基础上,分析欧盟层面利益集团的概况、形成、分类、成因和发展趋势及成功游说所需的手段、技巧和原则;重点分析多层级治理模式下欧盟利益集团和欧盟决策机制的互动关系以及其进入和影响欧盟决策的管道和路径;在案例分析的基础上也提出未来对欧盟利益集团进行规范化的管理,最后结论部分提出了利益集团的输入与输出对解决欧盟“民主赤字”和全民参与的重要性,同时也对中国提升国家形象和软实力有借鉴意义。

本书的特点是围绕多层级治理、欧盟利益集团、欧盟决策机制这几个核心概念及互动关系展开分析论述。在参考大量英文和法文材料的基础上,用大量的图表和典型案例辅以说明。

徐 静

# 目 录

|                             |    |
|-----------------------------|----|
| 第一章 绪论 .....                | 1  |
| 第一节 研究的背景及相关概念界定 .....      | 1  |
| 一、研究的背景 .....               | 1  |
| 二、相关概念的界定 .....             | 3  |
| 第二节 研究的现状与文献综述 .....        | 9  |
| 一、国外研究现状 .....              | 9  |
| 二、国内研究现状 .....              | 12 |
| 三、国内外研究存在的问题 .....          | 13 |
| 第三节 研究的主要框架和方法 .....        | 14 |
| 一、研究的主要框架和内容 .....          | 14 |
| 二、研究方法 .....                | 16 |
| 第四节 研究的创新与不足 .....          | 19 |
| 一、研究的创新 .....               | 19 |
| 二、研究的不足和需要进一步深入研究的问题 .....  | 19 |
| 第二章 利益集团的理论概述 .....         | 21 |
| 第一节 利益集团理论发展回顾 .....        | 21 |
| 一、利益集团的起源与早期理论的发展 .....     | 21 |
| 二、多元主义集团政治理论 .....          | 23 |
| 三、精英主义集团政治理论 .....          | 25 |
| 四、后多元主义集团政治理论 .....         | 27 |
| 第二节 利益集团的功能 .....           | 28 |
| 第三节 利益集团的活动方式、资本和策略手段 ..... | 32 |
| 一、利益集团最重要的活动方式——院外活动 .....  | 32 |
| 二、利益集团的资本 .....             | 33 |

|                                   |     |
|-----------------------------------|-----|
| 三、利益集团的策略手段 .....                 | 36  |
| 第四节 利益集团与政党的关系 .....              | 42  |
| 一、派别(Faction)与政党 .....            | 42  |
| 二、利益集团与政党 .....                   | 43  |
| 三、欧盟内的利益集团和政党的关系 .....            | 46  |
| 第三章 欧盟多层次治理下利益集团与欧盟决策过程 .....     | 50  |
| 第一节 利益集团在欧盟层面活动的背景——多层次治理模式 ..... | 50  |
| 一、治理概念 .....                      | 50  |
| 二、欧盟治理的概念 .....                   | 51  |
| 三、欧盟多层次治理体系的提出及发展 .....           | 52  |
| 四、欧盟多层次治理体系理论的主要论点 .....          | 55  |
| 第二节 利益集团在欧盟层面活动的基础——欧盟决策机制 .....  | 60  |
| 一、决策和决策机制的概念 .....                | 60  |
| 二、欧盟行为体与欧盟决策分析 .....              | 62  |
| 三、欧盟的决策过程和方法 .....                | 64  |
| 四、欧盟决策程序的设计及流程 .....              | 70  |
| 第三节 多层次治理下利益集团与欧盟决策过程的关系分析 .....  | 74  |
| 一、欧盟决策机制的权力配置和欧盟利益集团的关系 .....     | 74  |
| 二、利益集团进入欧盟决策机构的差异性分析 .....        | 78  |
| 第四章 欧盟利益集团的概况、发展、类别及战略技巧 .....    | 87  |
| 第一节 欧盟利益集团的概况 .....               | 87  |
| 一、欧盟层面的利益集团 .....                 | 87  |
| 二、欧盟利益集团发展概况 .....                | 88  |
| 第二节 欧盟利益集团的发展演变 .....             | 90  |
| 一、欧盟利益集团的演变过程 .....               | 90  |
| 二、欧盟层面利益集团的发展趋势 .....             | 95  |
| 三、欧盟层面利益集团形成原因探析 .....            | 98  |
| 第三节 欧盟利益集团的类别 .....               | 100 |
| 一、欧盟专业的利益集团组织 .....               | 101 |
| 二、欧盟商业利益集团组织 .....                | 109 |

|                                 |     |
|---------------------------------|-----|
| 三、欧盟的非政府组织(NGO) .....           | 113 |
| 四、欧盟劳工利益集团组织 .....              | 118 |
| 第四节 欧盟利益集团的战略 .....             | 121 |
| 一、利益集团成功游说的要素 .....             | 121 |
| 二、欧盟利益集团游说的战略方法 .....           | 122 |
| 三、欧盟利益集团游说的战略选择——竞争还是联合 .....   | 123 |
| 第五节 欧盟利益集团的手段、技巧和原则 .....       | 126 |
| 一、欧盟利益集团成功游说的手段 .....           | 126 |
| 二、欧盟利益集团成功游说的技巧 .....           | 127 |
| 三、欧盟利益集团成功游说的原则 .....           | 129 |
| 第五章 欧盟利益集团影响欧盟决策过程的管道和路径 .....  | 131 |
| 第一节 通过欧盟委员会影响欧盟决策过程 .....       | 132 |
| 一、欧盟委员会的决策职能和构成 .....           | 132 |
| 二、欧盟委员会总司下的利益集团的分布 .....        | 133 |
| 三、欧盟利益集团通过委员会进入欧盟决策过程分析 .....   | 135 |
| 第二节 通过欧盟理事会影响欧盟决策过程 .....       | 137 |
| 一、欧盟理事会决策职能及构成 .....            | 137 |
| 二、欧盟利益集团通过欧盟理事会进入欧盟决策过程分析 ..... | 138 |
| 第三节 通过欧盟议会和欧洲法院影响欧盟决策过程 .....   | 141 |
| 一、通过欧洲议会影响欧盟决策 .....            | 141 |
| 二、通过欧洲法院影响欧盟决策 .....            | 145 |
| 第四节 通过成员国政府和议会影响欧盟决策过程 .....    | 146 |
| 一、通过本国政府影响欧盟决策 .....            | 147 |
| 二、通过本国议会影响欧盟决策 .....            | 147 |
| 第五节 通过媒体和社会运动方式影响欧盟决策过程 .....   | 150 |
| 一、通过“声音”管道——媒体影响欧盟决策过程 .....    | 150 |
| 二、广泛的社会运动对欧盟决策的影响 .....         | 152 |
| 第六章 欧盟利益集团在欧盟决策过程中的规范化管理 .....  | 154 |
| 第一节 透明度、信任度与参与性民主 .....         | 154 |
| 第二节 欧盟利益集团的院外活动——推动还是危及民主 ..... | 158 |

|                                   |     |
|-----------------------------------|-----|
| 第三节 欧盟利益集团的规范化管理 .....            | 160 |
| 一、利益集团的消极作用 .....                 | 160 |
| 二、欧盟利益集团的规范化研究 .....              | 161 |
| 第七章 欧盟利益集团影响欧盟决策的案例分析 .....       | 167 |
| 第一节 以欧洲企业家圆桌会议为例分析其对欧盟决策的影响 ..... | 168 |
| 一、欧洲企业家圆桌会议(ERT)的参与行为体 .....      | 169 |
| 二、ETR 进入欧盟决策过程的优势 .....           | 170 |
| 三、ERT 影响欧盟决策过程分析 .....            | 171 |
| 四、ETR 参与的气候变化政策成果分析 .....         | 173 |
| 第二节 以环保利益集团组织为例分析其对欧盟决策的影响 .....  | 174 |
| 一、环保利益集团的组成及参与行为体 .....           | 175 |
| 二、环保利益集团组织在欧盟的行动背景 .....          | 177 |
| 三、环保利益集团组织影响欧盟环境决策的过程和结果分析 .....  | 178 |
| 第三节 以美日的外部利益集团为例分析其对欧盟决策的影响 ..... | 179 |
| 一、美欧利益集团院外活动的比较分析 .....           | 180 |
| 二、美国欧盟商会(AMCHAM-EU)对欧盟决策的影响 ..... | 183 |
| 三、日本对欧盟院外活动的发展历程 .....            | 185 |
| 第八章 结论 .....                      | 188 |
| 附录 .....                          | 197 |
| 附录 1 英文缩写的中英文对照 .....             | 197 |
| 附录 2 欧洲议会的党团组成 .....              | 201 |
| 附录 3 历年欧盟首脑会议的主要议题 .....          | 201 |
| 参考文献 .....                        | 208 |
| 索引 .....                          | 219 |
| 后记 .....                          | 225 |

# 第一章 绪 论

## 第一节 研究的背景及相关概念界定

### 一、研究的背景

很长时间以来,人们总在谈论国家——社会的关系,在西方发达的民主制范畴下国家和社会既是相互竞争也是彼此合作的,衡量一个国家发展的成熟度总是与培育市民社会的力量相联系的。自托克维尔(Tocqueville)后,有关市民社会的作用就一直被强调,市民社会是一个国家进行良好运转的基础。有关市民社会的变化因素,离不开分析国家——社会的关系,但这些变化因素中要注意的是新旧经济增长的相互依存关系,国家功能的转变和社会文化划分的演变<sup>①</sup>。

凯恩斯主义强调的是国家和政府的调控功能,正如施密特(Schmitter)所说,国家的能力大大增加,它不仅掌管就业而且也控制货币政策的变化以及与工会和雇主进行谈判,国家起到了维护社会和平和经济增长的功能。尽管在国家层面上政党依然发挥着政治结构生活中的垄断地位,但是各种市民运动和利益集团的活动也在不断增长,市民社会组织参与政治咨询和决策的过程也在逐渐增加。利益团体(Interest Groups)通常是指比较正式的有组织的团体为了达到特殊的政治目的,联合起来旨在影响政策程序的团体<sup>②</sup>,它们对政策的影响和对政治进程的参与度已经引起了广泛的关注。所以,有关利益集团问题在政治学领域特别是利益集团参与政治民主问题越来越被提及。

---

<sup>①</sup> Emiliano Grossman, Sabine Saurugger et Armand Colin (dir), Les groups d'intérêt: Action Collective et Stratégies de Représentation, Paris: Presses de Science Po, 2006, p. 113.

<sup>②</sup> Baumgartner and Lech, Basic Interests: the Important of Groups in Politics and in Political Science, Princeton: Princeton University Press, 1998, pp. 23-43.

随着国家和社会功能的转变使得现代政府越来越注重与社会各个部门的利益相关者(Stakeholders)的紧密合作。欧盟虽然是由主权国家组成的国际组织,但它本身也是一个开放的过程,尤其是在它的整个立法过程中形成了向内输入的咨询机制。所以说,市民社会的利益组织和团体在这一背景下积极致力于在欧盟决策过程中表达和施加它们的影响力。

此外,当前欧洲一体化无论在深度还是广度上都呈现了一种全新的面貌,形成了在共同信念和共同利益基础上的全方位的经济政治联盟。欧盟独特的政治体系与传统的主权(权威)的经典体系有很大的不同,这体现在欧盟决策制定过程的不同行为体的参与性和国家的某些功能权力逐渐向欧盟超国家机构的让渡性方面,从而使得欧盟逐渐呈现多层级的治理模式即超国家、国家和次国家的行为体都参与并影响欧盟决策的制定过程。随着欧盟的决策向超国家机构的转移,欧盟出现了民主赤字的问题,为了解决这一问题提高欧盟成员国的公民参与欧盟事务的积极性,欧盟在2004年的政府间会议上发布了关于参与性民主的条款。该条款的具体内容包括:“欧盟各机构应该通过适当手段,给与欧盟公民和代表性利益集团了解欧盟的所有政策领域及公开交换意见的机会;欧盟各机构应与代表性利益集团和公民社会维持公开、透明和定期性的对话;为了确保欧盟政策行为的连贯性和透明度,欧盟委员会应与相关利益各方展开广泛的磋商;至少100万来自多个成员国的欧盟公民可以提出倡议并要求欧盟委员会在其权限框架里就欧盟的某项立法行为提出适当的动议,欧盟法律应确保这些条款必须满足一些程序和条件,即法律条款需来源于欧盟公民的倡议,其倡议的人数需达到成员国公民的最小数量。”<sup>①</sup>

从2001年《欧盟治理白皮书》提出的欧盟政治过程要向市民社会行为体开放和2004年的《欧盟宪法条约》的代议制民主原则和参与性民主原则到2007年《里斯本条约》保留的关于参与性民主的条款,这些都说明了欧盟治理过程中通过中介形式的代表性利益集团和市民社会组织对欧盟民主的推动及欧盟决策机制的探索,所以有关欧盟利益集团的研究和欧盟市民社会组织的研究也越来越被提上日程。

欧盟东扩使得共同协商变得越来越困难,同时利益集团的数量也越来越

---

① Conference of the Representatives of the Governments of the Member States, Treaty establishing a Constitution for Europe, Brussels, 29 October 2004, <http://www.consilium.europa.eu/igcpdf/en/04/cg00/cg0087-RE02.en04.pdf>, pp. 51-52.

多,这些利益集团的代表们对欧盟进行的所谓“院外活动”(Lobbying)也越来越频繁。据统计每天有约 15 000 名院外活动家穿梭于欧盟 25 000 名官员和政治家之间<sup>①</sup>。随着欧洲一体化的逐渐深化和扩大,有关欧盟的利益协调(Interest Intermediation, 又译为利益中介)的研究近 20 多年来已经成为欧美学术界研究的热点。依据不同的研究方法和观点,当前关于利益协调的研究大体主要从以下三个角度来分析:“一是单纯的政策研究方法;二是在欧盟民主背景下利益代表(Interest Representation)的研究方法;三是把利益协调与欧洲化的研究相结合的方法。”<sup>②</sup>

上述研究多数都集中于研究欧盟机构和民族国家方面,但近年来有关欧盟利益集团的研究发生了改变,从欧盟机构和欧盟成员国层面转到了研究欧盟的私有行为体和这些行为体对欧盟决策过程的影响,本书也就是从这个层面作为研究的对象来分析在欧盟多层级治理下欧盟利益集团对欧盟决策过程的作用。所以有关欧盟利益集团的研究应是和欧盟治理、欧盟决策和政策过程的研究相结合的,是伴随着欧洲一体化深化和扩大的动态研究,要想解决这一论题首先就必须厘清对一些概念的界定。

## 二、相关概念的界定

### (一) 利益集团

利益集团(Interest Groups)又译作利益群体,根据《布莱克维尔政治学百科全书》对 Interest Group 这一词条的解释,突出了利益集团的组织性问题,认为它是“致力于影响国家政策方向的组织”,但它自身并不图谋组织或代替政府。

利益集团的概念最早起源于美国,这一概念是从“集团”概念发展而来的。在美国建国初期宪法制定的时候,制宪者们就已经开始思考美国政治过程中关于个人代表制和集团代表制的两难问题。当联邦冲突使政府无法运转的情况发生后,“党争”给政府带来的“不稳定和不公正的影响”的问题也随之提出<sup>③</sup>。造成美国党争的原因是财产分配的不同和不平等,致使有产者和无产者在社会上形成了不同的利益集团。

① <http://news.chinesewings.com/cgi-bin/i.cgi?id=cd0326092734044>.

② Daniela Obradovic and Heiko Pleines(Eds.), *The Capacity of Central and East European Interest Groups to Participate in EU Governance*, Stuttgart: Alle Rechte Vorbehalten, 2007, p. 19.

③ 【美】汉密尔顿等著:《联邦党人文集》,程逢如等译,北京:商务印书馆,1980年版,第45页。

美国的利益集团概念正式被提出后,经詹姆斯·麦迪逊(James Madison)、亚瑟·本特利(Arthur Bentley)和戴维·杜鲁门(David Truman)的发展,使得20世纪五六十年代的美国成为了“利益集团理论的黄金时代”<sup>①</sup>。此后,美国出现了以厄尔·莱瑟姆(Earl Latham)、罗伯特·达尔(Robert Dahl)和V. K. 基(V. O. Key)为代表的利益集团的“多元主义”的政治理论。与“多元主义”相对立,20世纪60年代社会学家弗洛伊德·亨特(Floyd Hunter)的“声望理论”(Reputation Approach)提出精英控制着所有重要决策,所以出现了以E. E. 斯查特斯奇内德(E. E. Schattschneider)、C. 赖特·米尔斯(C. Wright Mills)、西奥多·J. 洛伊(Theodore J. Lowi)和罗伯特·索尔兹伯里(Robert Salisbury)等为代表的“精英主义”理论。到了80年代,针对“多元主义”受到的批评出现了“后多元主义”,它强调在政治过程中存在相互作用、相互抵消的力量,并认为社会运动也是对抗精英的非常重要的力量。

美国关于利益集团理论的研究日益完善,那么欧盟又是什么时候关注和提出利益集团问题并进行学术上的探讨的呢?大体上说欧洲学者关于利益集团的概念是延续美国学者的观点,只是分析的方法和角度不同。

有关利益集团和利益集团活动的概念欧洲学者有不同的概念界定,如梅齐(Mazey)、理查德森(Richardson)<sup>②</sup>和科恩(Coen)<sup>③</sup>的“院外活动”(Lobbying)概念;格林伍德(Greenwood)<sup>④</sup>和格兰特(Grant)<sup>⑤</sup>的“利益代表”(Rerepresentation)概念以及马克斯(Marks)<sup>⑥</sup>的“利益动员”(Mobilization)概念等。这些概念有些人认为是同一概念,但有些人认为这些概念的内涵是不一样的还要加以进一步的区分。笔者同意后者的观点,并在下面会详细论述这几方面概念的内涵和外延。

① Ronald J. Hrebenar (3<sup>rd</sup> ed.), *Interest Group Politics in America*, New York: M. E. Sharp, 1997, p. 21.

② Sonia Mazey and Jeremy Richardson (Eds.) (1993), *Lobbying in the European Community*, Oxford: Oxford University Press.

③ David Coen, "The European Business Interest and the Nation State: Large Firm Lobbying in the European Union and Member State", in *Journal of Public Policy*, 1998, 18(1): 75-100.

④ Justin Greenwood, *Interest Representation in the European Union*, Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2003.

⑤ Wyn Grant, *Pressure Groups and British Politics*, Basingstoke: Macmillan, 2000.

⑥ Marks, *Structural Policy in the European Community*, Euro-Political: Institutions and Policy-making in the "New" European Community, A. Sbragia (ed.), Washington: Brookings Institutions, 1992.

此外,法国学者米歇尔·奥弗尔(Michel Offerlé)认为,利益集团概念可以说是法国社会学领域出现的同位语,这个概念来源于美国并且它取代了“压力集团”(Pressure Groups)的概念,因为压力集团的理论主要是对政治行为的分析。由此米歇尔·奥弗尔(Michel Offerlé)认为:“利益这一概念实际上是所有社会利益共同行为竞争的结果,需要把它置于特殊的结构来分析,而关于利益集团的概念通常有积极和消极两种分析方法。”<sup>①</sup>所以从这一点上看利益集团概念是与政治行为和政策结果相联系的,而且关于利益集团的活动和研究通常是与社会学的“集体行为”(Collective Actions)等理论相联系。

## (二) 利益代表(Representation)

“利益代表”是一个包罗万象的词汇,一般来说它包括利益集团(Interest Groups)、压力集团(Pressure Groups)、游说集团(Lobby Groups)及请愿集团(Advocacy Groups)等。相比“游说集团”和“院外集团”欧盟委员会更常用“利益代表”或“代表的利益”这些词汇,因为相较于前者的消极含义,后者是较为中性的概念,当前欧盟委员会与这些“利益代表”建立定期联系,通过参与一些活动来维护这些代表的利益。

“利益代表”这一术语的使用是与“欧洲透明化倡议”(European Transparency Initiative,ETI)的出台相联系的,2006年5月的绿皮书与2007年3月的政策性文件的发表被视为欧盟委员会正日益重视利益集团或院外集团对其政策的形成和欧盟机构的决策过程的作用。所以,这一概念的界定总是与这些活动相联系的——影响政策的制定及其决策的过程。“利益代表”或“代表利益”的概念很广泛且足以涵盖任何种类的实体,如与欧盟和国际组织相联系的任何商业的和社会的机构、私人公司、律师事务所、公共事务顾问、非政府组织(NGO)、慈善机构和智囊团体(Think Tanks)等。

随着欧盟治理的民主合法性危机的凸显,欧盟委员会积极地把市民社会组织纳入欧盟的政治过程中,而且在有关欧盟“民主赤字”的各种讨论方案中,市民社会的参与也被寄予厚望。从2001年的《欧盟治理白皮书》到2004年的《欧盟宪法条约》都有关于“参与民主”的条款,在这些条款中提出了各欧盟机构要与利益集团和市民社会保持开放、透明和定期的对话。下面进一步区分市民社会的概念及它与院外活动团体的关系。

<sup>①</sup> Michel Offerlé, *Sociologie des Groupes D'intérêt*, Paris: Montchrestien, 1994, pp. 21-23.

### (三) 市民社会(Civil Society)和院外活动(Lobbying)

市民社会(Civil Society)又称“公民社会”一般被认为是独立于国家与市场之外的民间公共领域,G. 怀特(G. White)认为:“从公民社会这一术语的大多数用法来看,其主要思想是,公民社会是处于国家和家庭之间的大众组织,独立于国家,享有对于国家的自主性,它是众多旨在保护和促进自身利益或价值的社会成员自愿结合而成。”<sup>①</sup>

市民社会经过英国的约翰·洛克(John Locke)的思想之后霍布斯(Hobbes)又加以拓展,但他们都强调国家在制约个人与社会之间冲突的必要性。托克维尔(Tocqueville)则认为市民社会能够训练全体公民,并仔细审查国家的行为,推动权力和权利的社会分配,并为公民直接参与社会公共事务提供各种途径。此外,黑格尔(Georg Hegel)认为市民社会是由在各个阶层中存在的组织、公司以及社会等级所构成的,国家的形式和特征只是市民社会在其发展过程中表现出来的结果。

欧盟关于市民社会有一个较为宽泛的定义:市民社会不仅包括非政府组织(NGOs),还包括工会和雇主协会(即社会伙伴)、专业协会组织、公益团体和社会基层组织(尤其是教会和宗教团体)。依据 D. Curtin<sup>②</sup>(科廷)的观点,利益集团也是市民社会的一部分。有关市民社会和民主的关系可参考 Klein(克林)、Beyme(贝梅尔)、Kocka(科卡),及 Schade(舍德)的著作。欧盟的很多社会运动及伙伴对话的建立和开展都是针对市民社会来说的,因为相对于欧盟的官方机构来说,欧盟的市民社会组织是欧盟层面上的重要行为体,也是欧盟利益集团的重要组成部分。欧盟机构和市民社会组织的关系如图 1-1 所示。

关于院外活动(Lobbying)的概念维基百科上的定义是:院外活动(Lobbying)又称游说集团(Lobby),是试图通过个人、立法会议员、选民或其他社会团体影响立法者和政府官员作出决策的团体,而游说者就是代表特殊利益或院外集团成员的利益影响立法的说客。各国政府通常会对对政策有影响力的游说集团进行限制和规范它们的活动<sup>③</sup>。此外,有学者认为院外活动(Lobbying)是利益集团(Interest Groups)

① 刘明珍:《公民社会与治理转型——发展中国家的视角》,北京:中央编译出版社,2008 年版。

② D. Curtin, Private Interest Representation or Civil Society Deliberation? A Contemporary Dilemma for European Union Governance, Social and Legal Studies, 2003(12):55-75.

③ <http://en.wikipedia.org/wiki/lobbying>.

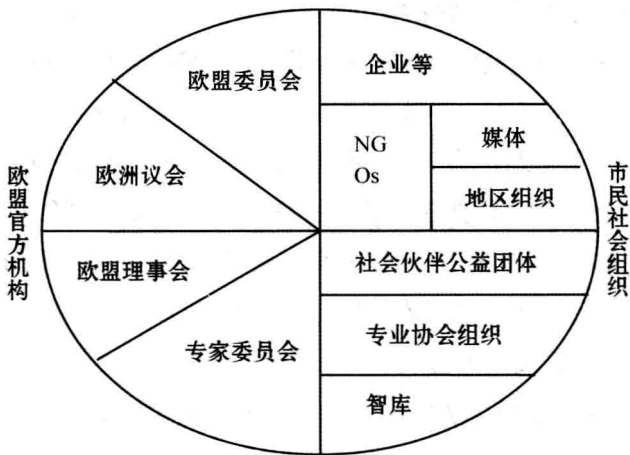


图 1-1 欧盟机构与市民社会组织的关系

研究的一个分支领域，而且“院外集团”这个词通常带有贬义的意思，如 Warleigh(沃里)和 Fairbrass(菲尔布莱斯)认为：“院外集团通常指的是有能力的利益集团组织才能执行的行动，这与民主的概念相违背的，也是非常不公平的。”<sup>①</sup>

那么院外活动的真正定义是什么呢？它又起源于哪里呢？Lobbying 拉丁语为“Labium”，意思是议会大厅的门口休息室，通常院外活动是与以下的活动相联系的，即当今的政治决策进行前通过游说议员或政府官员等来维护自身的利益团体<sup>②</sup>。通过上面的概念分析可以看出，利益集团是市民社会的一部分，而院外活动又是利益集团研究的一个分支，所以看出三者的内涵关系是包含与被包含的关系，这样也就基本厘清了它们间的概念界定问题。

笔者在此主要考察的就是在欧盟多层次治理框架下，欧盟利益集团以及它们的院外活动对欧盟立法和决策制定的影响。尽管当前欧洲有很多著作考察了欧洲参与民主与市民社会的对话关系，但由于市民社会概念本身包含的内容过于丰富，笔者在后面讨论的关于欧盟民主问题也主要是考察欧盟利益集团与欧盟民主参与的情况，对市民社会包含的其他团体组织由于材料所限不予详细分析。

<sup>①</sup> Alex Warleigh and Jenny Fairbrass(Eds.), *Influence and Interest in the European Union: The New Politics of Persuasion and Advocacy*, London: Europa Publications, 2002.

<sup>②</sup> Daniela Obradovic, Heiko Pleines(Eds.), *The Capacity of Central and East European Interest Groups to Participate in EU Governance*, Stuttgart: Ibidem-Verlag, 2007 p. 31.

#### (四) 多层治理下的欧盟利益集团

欧洲学者如 Beyers(贝耶)、Eising(艾辛格)和 Maloney(玛洛尼)认为欧盟利益集团的概念应包含三个基本的要素:组织性、政治利益和非正式性<sup>①</sup>。而且随着一体化的深化和欧盟的机构改革,有关利益集团的概念会置于欧盟多层级治理的模式背景下,出现利益集团在国家层面、欧盟层面和跨国层面的竞争和博弈。

多层治理在欧洲很早就是一个研究的热点问题,在经过 Marks(马克斯)、Hooghe(胡奇)、Jeffery(杰弗瑞)、Eberlein(艾伯连恩)和 van Tatenhove(范特虎)后,他们把多层治理模式看成是地区、国家和超国家层次间的相互连接和互动,作为一个复杂动态发展实体的欧盟,多层级治理是探求更大的民主,社会整合和公民的参与性,在参与的过程中就出现了国际市民社会。所以在国际治理和欧盟治理的大环境下,欧洲内部也出现了欧洲的市民社会团体和利益集团组织的连接。在这些所有参与欧盟政治进程的行为体中,利益集团对欧盟决策过程的影响是最明显的,也是当前欧美学者分析和研究的重点领域。

如果从新经济自由主义角度分析,随着欧盟第一支柱共同体政策转移至超国家的层次,“国家”已经无法满足相关的部门需求,出现了所谓的“国家失败”。但超国家在配置资源和设定具有约束力的规范上有一定的优势,所以私利部门利益冲突和游说自然也就转移到了超国家机构。这样就在欧盟层面上出现了不同利益集团的博弈。利益集团的互动性也推动着欧盟一体化的深入发展,促进了欧洲公民积极参与政策制定和政策过程,缓解当前的“民主赤字”的危机。

利益集团对欧盟决策的影响又是有其特点的,无论什么样的利益集团在参与欧盟政治的过程中都有其管道和渠道。Justin Greenwood(贾斯汀·格林伍德)根据欧盟的机构设置和特点把利益集团影响欧盟决策渠道分为欧盟委员会、欧盟理事会、欧洲议会和欧洲法院这四个超国家层面领域;另一个渠道是通过成员国政府或议会这一“国家层面管道”影响欧盟政策。由于欧盟多层决策体制的特殊性,所以利益集团在欧盟层面上要取得成功不仅要借鉴美国的成功经验,还需要有自己的方法、战略、技巧和原则。

---

<sup>①</sup> Jan Beyers, Rainer Eising and William Maloney, 2008b, “Much We Study, Little We Know? The Study of Interest Group Politics in Europe and Elsewhere”, *West European Politics*, 31 (6). Forthcoming.

随着多层次治理模式的发展和欧盟层面利益集团的增加,关于在多层次治理模式下利益集团对欧盟决策过程的影响还会出现新问题新情况,这也会推动利益集团在欧盟层面的理论的发展和学科的完善。

## 第二节 研究的现状与文献综述

### 一、国外研究现状

近 20 年来,有关欧盟利益集团的研究已经引起了西方学者们的注意,出现了关于国家层面、超国家层面和跨国家层面的利益集团研究的大量学术著作。学者们对利益集团的研究的主要目的就是调查这些利益集团怎样与欧盟超国家机构的互动,从而怎样影响欧盟的决策制定。一定程度上,有关院外活动就是随着利益集团的增加它们在欧盟政策制定过程中与一些机构的接触和互动,20 世纪 80 年代以来关于这方面的著作已经越来越多。

尽管关于这方面研究的著作日益增加,但毕竟欧盟利益集团的研究是一个新的课题,它在国外研究的兴起也只是由于 20 世纪 80 年代欧洲单一法令的签署所致。因为这一时期数目不断增长的利益团体试图通过在超国家层面上对欧盟施加影响,达到自身的经济目的。所以这一时期的研究主要是不同的政策领域、利益联盟和商业协会、工会组织等的案例分析,研究的重点主要是商业利益团体怎样通过欧盟机构“进入”欧盟决策程序并施加影响的。

其代表人物和著作分别为大卫·科恩<sup>①</sup>(David Coen)的《欧洲商业利益集团和民族国家:大企业 and 成员国在欧盟的院外活动》和《大型企业作为政治行为体在欧盟的演变》、罗伯特·贝耐特<sup>②</sup>(Robert Bennett)的《欧洲一体化对工业联盟的影响:英

<sup>①</sup> David Coen, The Evolution of the large firm as political actor in the European Union, Journal of European Public Policy, 1997, 4(1), pp. 91-108; The European Business Interest and the Nation-State: Large-firm Lobbying in the European Union and Member State, Journal of Public Policy, 1998, 18(1), pp. 75-100.

<sup>②</sup> Robert Bennett, The Impact of European Integration on Business Association: The UK Case, West European Politics, 1997, 20(3), pp. 6-90; Business Routes of Influence in Brussels: Exploring the Choice of Direct Representation, Political Studies, 1999, XLVII, pp. 240-257.