

82卷 第4辑 (2016年12月)

Volume 82 Number 4 December 2016

International Review of Administrative Sciences

国际行政科学评论



国际行政科学学会

编



中国人事科学研究院



中国人事出版社

82 卷 第 4 辑 (2016 年 12 月)

Volume 82 Number 4 December 2016

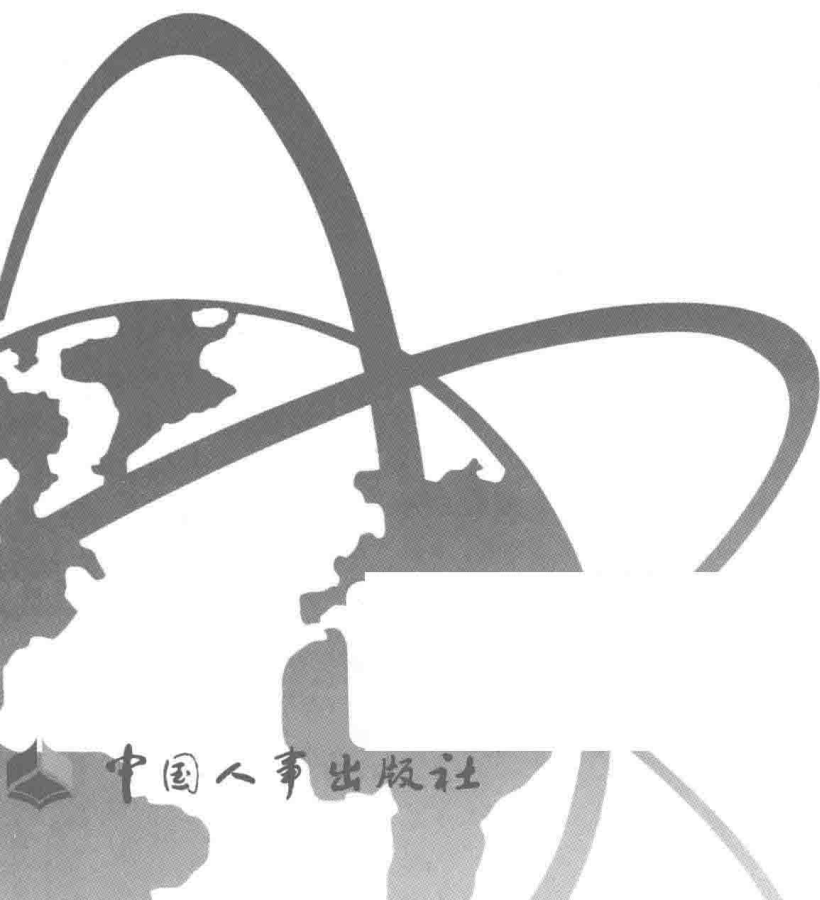
International Review of Administrative Sciences

国际行政科学评论



国际行政科学学会
中国人事科学研究院

编



 中国人事出版社

图书在版编目(CIP)数据

国际行政科学评论. 82 卷. 第 4 辑/国际行政科学学会, 中国人事科学研究院编. --北京: 中国人事出版社, 2018

ISBN 978-7-5129-1261-8

I. ①国… II. ①国… ②中… III. ①行政学-文集 IV. ①D035-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2018)第 060206 号

中国人事出版社出版发行

(北京市惠新东街 1 号 邮政编码: 100029)

*

保定市中国画美凯印刷有限公司印刷装订 新华书店经销

787 毫米×1092 毫米 16 开本 13 印张 225 千字

2018 年 1 月第 1 版 2018 年 1 月第 1 次印刷

定价: 45.00 元

读者服务部电话: (010) 64929211/84209103/84626437

营销部电话: (010) 84414641

出版社网址: <http://www.class.com.cn>

版权专有 侵权必究

如有印装差错, 请与本社联系调换: (010) 50948191

我社将与版权执法机关配合, 大力打击盗印、销售和使用盗版图书活动, 敬请广大读者协助举报, 经查实将给予举报者奖励。

举报电话: (010) 64954652

《国际行政科学评论(中文版)》学术委员会

- 主 任: 吴 江(Wu Jiang)
- 副 主 任: 高小平(Gao Xiaoping) 余兴安(Yu Xing'an)
- 戴晓初(Dai Xiaochu)
- 委 员: (按姓氏拼音排序)
- | | |
|---------------------|---------------------|
| 柏良泽(Bai Liangze) | 鲍 静(Bao Jing) |
| 陈 光(Chen Guang) | 陈振明(Chen Zhenming) |
| 戴长征(Dai Changzheng) | 丁 煌(Ding Huang) |
| 董克用(Dong Keyong) | 高小平(Gao Xiaoping) |
| 韩冬雪(Han Dongxue) | 胡 伟(Hu Wei) |
| 姜晓萍(Jiang Xiaoping) | 敬义嘉(Jing Yijia) |
| 蓝志勇(Lan Gerald) | 柳学智(Liu Xuezhi) |
| 马 骏(Ma Jun) | 潘小娟(Pan Xiaojuan) |
| 孙 涛(Sun Tao) | 王重鸣(Wang Chongming) |
| 王满传(Wang Manchuan) | 王浦劬(Wang Puqu) |
| 吴建南(Wu Jiannan) | 徐晓林(Xu Xiaolin) |
| 薛 澜(Xue Lan) | 于 宁(Yu Ning) |
| 张锐昕(Zhang Ruixin) | 周光辉(Zhou Guanghui) |
| 周志忍(Zhou Zhiren) | 朱光磊(Zhu Guanglei) |
- 编 译 部 主 任: 苗月霞(Miao Yuexia)
- 编 译 部 副 主 任: 熊 缨(Xiong Ying)
- 本 辑 责 任 审 校: 柳学智(Liu Xuezhi) 苗月霞(Miao Yuexia)
- 刘 晔(Liu Ye)
- 本 辑 编 务: 尤 静(You Jing) 冯 凌(Feng Ling)

International Review of Administrative Sciences (IRAS) is published in three different language editions – English, French and Chinese.

IRAS first appeared in 1927. It is the oldest public administration journal specifically focused on comparative and international topics. It is the official journal of the International Institute of Administrative Sciences (IIAS), the European Group of Public Administration (EGPA), the International Association of Schools and Institutes of Administration (IASIA).

Editorial Committee of the International Review of Administrative Sciences

Andrew Massey (United Kingdom), Chairman and Editor-in-Chief of the *Review*, Sabine Kuhlmann (Germany), Deputy Editor, Shamsul Haque (Singapore), Deputy Editor, Yves Emery (Switzerland), Catherine Humblet. Journal Manager.

Members: Christopher Pollitt, past Editor-in-chief, Christina Andrews (Brazil), Antonio Bar Cendón (Spain), Anne-Marie Berg (Norway), Jacques Bourgault (Canada), Bidhya Bowornwathana (Thailand), Derick W. Brinkerhoff (United States of America), Robert Cameron (South Africa), Véronique Chanut (France), Jacques Chevallier (France), Chris De Cooker (The Netherlands), Christian De Visscher (Belgium), Michiel De Vries (The Netherlands), Gavin Drewry (United Kingdom), Patrice A. Dutil (Canada), Alain Eraly (Belgium), Ali Farazmand (USA), Maurizio Ferrera (Italy), Isabelle Fortier (Canada), Francesca Gains (United Kingdom), David Giauque (Switzerland), Gerhard Hammerschmid (Austria), Gyorgy Jenei (Hungary), Wai-Fung Lam (China), Eliza Wing-Yee Lee (China), Elke Loeffler (Germany), Anthony Makrydemetres (Greece), Elisenda Malaret I Garcia (Spain), Mike Mannin (United Kingdom), Akira Morita (Japan), Gedeon M. Mudacumura (USA), Sue Newberry (Australia), Bamidele Olowu (Nigeria), Soonae Park (South Korea), Isabella Proeller (Switzerland), Jon S.T. Quah (Singapore), Manuel Quijano Torres (Mexico), Adrian Ritz (Switzerland); Christian Rouillard (Canada), Claude Rochet (France), Ali Sedjari (Morocco), Seriy Sezen (Turkey), James R. Thompson (USA), Ian Thynne (Australia), Sandra van Thiel (Netherlands), Frederic Varone (Switzerland), Jean-Patrick Villeneuve (Switzerland), Turo Virtanen (Finland), Clay Wescott (USA), Zhiren Zhou (China).

Ex Officio Members: Edoardo Ongaro, President of EGPA; Juraj Nemec, IASIA vice-president for publications; Robert Fouchet, Director of IIAS Publications; Dieter Schimanke, Chairperson of the IIAS Finance Committee; Rolet Loretan, IIAS Director General.

Editorial Address: Books for review, should be submitted to the Managing Editor, Catherine Humblet, IIAS, rue Defacqz 1, Box 11, B-1000 Brussels, Belgium. (email: catherine.humblet@gmail.com). The opinions expressed in the Review are those of the individual author or authors, and not necessarily those of the International Institute of Administrative Sciences. French edition (same contents as the English edition) published by the IIAS, rue Defacqz 1, Box 11, B-1000 Brussels, Belgium. All queries about subscriptions to the French edition should be addressed to the IIAS. For manuscript submission information see <http://iras.sagepub.com>

The English edition of *International Review of Administrative Sciences* (ISSN 0020 8523; 1461 7226 [online]) is published by SAGE Publications, Los Angeles, London, New Delhi and Singapore, quarterly in March, June, September and December. Annual subscription (2017): Individual Rate (print only) £80/US\$148; Combined Institutional Rate (print and electronic) £839/US\$1554; Electronic only and print only subscriptions are available for institutions at a discounted rate. Note VAT is applicable at the appropriate local rate. Visit <http://iras.sagepub.com> for more details. Abstracts, table of contents and contents alerts are available on this site free of charge for all. SAGE Publications is a member of CrossRef. Student discounts, single issue rates are available from SAGE Publications, [email: subscription@sagepub.co.uk]; and in North America from SAGE Publications, 2455 Teller Road, Thousand Oaks, CA 91359, USA. Advertising rates may be obtained from advertising@sagepub.co.uk. Periodicals postage is paid at Rahway, NJ. POSTMASTER, send address corrections to *International Review of Administrative Sciences*, c/o Mercury Airfreight International Ltd, 365 Blair Road, Avenel, New Jersey 07001, USA. Printed by Page Bros (Norwich) Ltd.

Copyright © 2016 International Institute of Administrative Sciences | C | O | P | E | COMMITTEE ON PUBLICATION ETHICS

Abstracting and Indexing: Please visit <http://iras.sagepub.com> and click on the Abstracting/Indexing link to view a full list of databases in which this journal is indexed.

目 录

IRAS

Volume 82, Number 4 (December 2016)

后《里斯本条约》时期的欧盟问责制 1

Accountability in the post-Lisbon European Union

吉斯·简·布兰斯玛

Gijs Jan Brandsma

伊娃·海德布雷德

Eva Heidbreder

艾伦·马斯滕布勒克

Ellen Mastenbroek

翻译:宗 闻 审校:孙春晖 孙彩红

新的欧盟经济治理:问责效果如何? 16

The new European Union economic governance: what about accountability?

弗兰克·纳尔特

Frank Naert

翻译:崔 玲 审校:王欣红 孙春晖

问责欧盟委员会:授权法案的承诺 34

Holding the European Commission to account: the promise of delegated acts

吉斯·简·布兰斯玛

Gijs Jan Brandsma

翻译:陈叶盛 审校:杨 柳

欧盟的立法后评估:对评估作为问责手段的质疑 51

Ex post legislative evaluation in the European Union: questioning the usage of evaluations as instruments for accountability

彼得·兹万

Pieter Zwaan

司迪金·范·福尔斯特

Stijin van Voorst

艾伦·马斯滕布勒克

Ellen Mastenbroek

翻译:曹海军 审校:孙春晖 陈叶盛

不断演化的欧盟问责格局:迈向更加紧密的联盟 71

The evolving EU accountability landscape: moving to an ever denser union

安科瑞特·威尔

Anchrit Wille

翻译:孙春晖 审校:张锐昕 韩志明

*

*

*

专题研讨会论文

导论:公共部门会计与国际公共部门会计准则间的戈尔迪之结 89

Introduction: The Gordian knot of public sector accounting and the role of the International Public Sector Accounting Standards

弗兰切丝卡·玛奈斯-罗茜

Francesca Manes-Rossi

桑德拉·科恩

Sandra Cohen

欧亨尼奥·卡皮奇奥里

Eugenio Caperchione

伊莎贝尔·布鲁斯卡

Isabel Brusca

翻译:刘 星 审校:杨 阳 王欣红

采用国际公共部门会计准则:公共部门会计现代化和协同化的挑战 95

Adopting International Public Sector Accounting Standards: a challenge

for modernizing and harmonizing public sector accounting

伊莎贝尔·布鲁斯卡

Isabel Brusca

胡安·卡洛斯·马汀内斯

Juan Carlos Martínez

翻译:刘 乾 审校:崔 玲 孙春晖

欧盟背景下马耳他国际公共部门会计准则取向的政府会计制度改革 117

Governmental accounting in Malta towards IPSAS within the context of the European Union

罗万·琼斯

Rowan Jones

约赛特·卡如纳

Josette Caruana

翻译:李 倩 审校:周志忍

公共部门的财务整合:经济合作与发展组织国家的方法与路径 134

Consolidation in the public sector: methods and approaches in Organisation for Economic Co-operation and Development countries

安德里斯·伯格曼

Andreas Bergmann

约瑟佩·格鲁西

Giuseppe Grossi

艾丽斯·罗斯卡拉

Iris Rauskala

桑德罗·福克斯

Sandro Fuchs

翻译:王冬芳 审校:吕守军 崔 玲

*

*

*

评估公共政策的正式问责:以西班牙医疗政策为例 154

Assessing formal accountability for public policies: the case of health policy in Spain

伊希切尔·佩雷斯·杜兰

Ixchel Pérez Durán

翻译:孙彩红 审校:陈 光 张 敏

国家吸引力的概念界定:研究综述

174

The conceptualization of country attractiveness: a review of research

李光勋

Kwang-Hoon Lee

翻译:奉莹 审校:吕守军 王欣红

学会大事记——组织和会员

193

Chronicle of the Institute — its associations and members

罗莱特·罗瑞坦

Rolet Loretan

翻译:王伊 审校:杨柳

国际行政科学评论



后《里斯本条约》时期的欧盟问责制^[1]

吉斯·简·布兰斯玛^①

伊娃·海德布雷德

艾伦·马斯滕布勒克

Gijs Jan Brandsma

Eva Heidbreder

Ellen Mastenbroek

翻译:宗 闻

审校:孙春晖

孙彩红

【摘 要】 本文总结了后《里斯本条约》时期(以下简称“后里斯本时期”)的最新条约对欧盟问责制“工具箱”的补充。研究表明,旧的决策工具比新工具更具责任性,在一些领域里,决策机制正朝着去责任化的方向发展。这篇介绍性的文章回顾了欧盟问责制度的演进,介绍了将影响欧盟问责制的“后里斯本时期”的关键要素,这些被其他文献忽视的要素包括:授权法案、经济治理和监管评估。本文详细讨论了上述要素,并强调了问责制得到加强的程度。最后,文章阐述了如何将这些条约应用于当前欧盟问责制的大背景中,并对这种局面如何发展进行了探讨。

对实践工作者的启示

研究表明,治理体系中嵌入式制度设计的相对新颖性与问责制之间具有明显联系。赋予欧盟委员会重要角色的机构设置往往是最具责任性的,而那些主要依赖政府间逻辑的条约框架外的机构设置,与前者存在重大差距。

^① 通信作者:

Gijs Jan Brandsma, Utrecht University, Bijlhouwerstraat 6, Utrecht 3511 ZC, Netherlands.

Email: g. j. brandsma@uu. nl

【关键词】 问责制;欧盟委员会;欧洲议会;欧盟;多层次治理

一、引言

问责制被认为是民主的基石(Mulgan,2003),欧盟常被指责缺少问责制(例如 Follesdal,2006;Gustavsson et al.,2009;Juncos and Pomorska,2011)。最初,欧洲一体化的研究者将在欧盟发展有效问责制描绘成一项徒劳的事业,认为是个“不可能的命题”。鉴于缺少欧洲民众的参与(Gustavsson et al.,2009),加之大量低层次参与者(Papadopoulos,2010)以及多种委托人向代理人施加不同的压力(Dehousse,2008;Kelemen,2002),欧盟层面的问责制被认为是不可思议的。

最近各种实证文献向这些令人担忧的预测提出质疑,认为欧盟问责机制的建立越来越密集(如 Bovens et al.,2010;Wille,2013)。这些研究大部分是以“前里斯本时期”为依据的。本辑特刊将研究焦点转向“后里斯本时期”问责制的运作,涵盖了新条约及今后的发展趋势。这一时期有三个显著特点。第一,《里斯本条约》的实施及其带来的机构变革将对问责制产生影响,该条约旨在加强欧洲议会和各国议会与欧洲理事会和欧盟委员会的合作。第二,为应对金融危机,欧盟在所有法律条款之外建立了多种条约,授予了《里斯本条约》之外的现有欧盟机构新的权力。第三,随着更好的监管计划的施行,事后立法评估的使用(之前介绍过的一种工具)获得了欧盟委员会更多的关注。本文的价值超越了单纯评估《里斯本条约》对问责制产生的影响。它将把《里斯本条约》引起的问责制变革纳入条约变革的更广泛范围内,并聚焦金融危机后在《里斯本条约》范围之外所采取的后续措施。为此,本文仔细分析了相关实证案例,并进一步研究欧盟问责制框架的演进。

以前对问责制包括欧盟问责制的实证研究是很少的,不过近十年来,这方面的研究开始增多,出现了关于问责制运行机制的一些个案研究,偶尔也有对纵向构成要素进行研究的文章(如 Jantz and Jann,2013)。但是,我们很难从个别问责制研究中总结出结论,不能对问责制整体运行状况做出总体判断,很难辨别随着时间推移问责制度的发展趋势(参见 Bovens,Goodin and Schillemans,2014:2,6,17,649—682)。学者把这归因于两个因素。第一,问责制的研究者倾向于不断发掘问责制的新定义。第二,基于第一点,研究者寻求问责制工具的多样性来对问责制加以概念化,而且评估这些工具适用性的标准也有所不同(参见 Bovens,Goodin and Schillemans,2014:3—15;Brandsma and Schillemans,2013)。

在本辑特刊中,针对该领域需要更多研究的呼吁,我们认真进行了以

下探讨。本文梳理了“后里斯本时期”欧盟问责制“工具箱”的新增补条款,然后评估欧盟问责制是否得到了加强。我们的贡献有两个方面。第一,研究表明,在欧盟层面存在问责制持续加强的趋势(参见 Bovens et al., 2010)。第二,旧有监管和决策工具比新工具更具责任性。

这篇介绍性的文章将问责制概念化,回顾了关于欧盟治理体系中问责制可能性的研究。通过对问责制可能性的讨论来阐述欧盟问责制在学术争论中的变迁。在对欧盟逐步发展的问责制的实证研究基础上,本文讨论了最近三项将影响欧盟问责制的制度变革和监管工具:授权法案(Brandsma)、经济治理(Naert)和监管评估(Zwaan, Van Voorst, and Mastenbroek)。在此背景下,第四项研究的贡献(Wille)是阐明了这些制度安排如何适用于更广泛的现有欧盟问责制,并对这种局面如何发展进行了探讨。

二、问责制的概念化

关于问责制的概念有很多。大量的理论研究充实了这个术语的意义和起源,并讨论了它与民主的关联性(Behn, 2001; Mulgan, 2003; Bovens, 2007; Black, 2008)。尽管具体概念不尽相同,博文斯(Bovens, 2010: 948—54)还是在多种关于问责制的定义中发现了一些概念界定的相似性,主要可分为两大类。

第一类概念——尤其是用于美国——将问责制看作个人或机构的属性,问责制与回应性和透明性相关联。

第二类概念——特别是用于欧洲大陆——将问责制比作一种机制,其中行为主体有义务证明和解释自己行为的正当性,并对另一主体负责。仲裁机构可以提出质询,通过决议,并要求行为主体承担后果。

根据第二类概念,在具体机构或个人之间的关系中间问责制是功能性的,不被视为一种道德属性,而是作为一种手段,连接公共机构和各种群体,因此它通常被认为是民主合法性的先决条件。

第二类概念常被用于近期对欧盟问责制的研究中(如 Busuioc, 2013; Buess, 2015; Brandsma and Schillemans, 2013)。我们在这个议题上也采用这种定义,将问责制看作一种社会“机制”或者某种机构关系又或者一种约定,即一个主体向另一个主体或机构负责的制度(Bovens 2010: 948)。更准确地说,本文采用被广泛应用的由博文斯(Bovens, 2007: 450)提出的问责制概念,即将其看作行为主体和论坛之间的关系。行为主体有义务解释并证明其行为的合理性;仲裁机构可以提出质询,通过决议,并要求行为主体承担后果。就问责制进行分析时,研究重点可能是正式的义务,或者侧重于行为主体和仲裁机构的实际行为。

遗憾的是,经得起实证研究的评估问责制度质量的硬性标准并不存在。然而,从民主、宪法或控制论的视角,可以对问责制进行评估。从民主的角度来看,问责制的缺乏是由选民机会有限造成的,不能通过当选的代表让公共官员负责;从宪法的角度来看,公共机构之间缺乏制衡(或缺乏相互依存关系)是导致缺少问责制的原因,没有保护人民免受“行政暴政”;从控制论的角度来看,问责制缺陷是由于公共机构不从过去的错误中学习。

尽管问责制产生了三方面的积极影响,但“更多的问责制总是更好的”这一结论是错误的。研究问责制的学者反复警告,把公共官员嵌入复杂的多重责任关系中,会引发超负荷和冲突的后果。在欧盟治理中,多重制度安排之间冲突的可能性很高。通常,超国家的和政府间的问责机制同时运行,这可能将对授权活动的监管发展成为欧盟机构和成员国之间较量竞争力的堑壕战(Dehousse,2008)。

本辑特刊所研究的三个实证案例中,我们不只是为了评估它们在何种程度上负有责任;我们也阐明了这如何影响欧盟治理的整体问责制。近期欧盟问责制架构的变革总体上是增强还是减弱了问责制?

三、欧盟问责制:不可能的任务?

正如前面简要指出的,有三种论点支持这一“不可能性论”,即认为问责制与欧盟治理是不相容的。这三种原因都与多层级治理的关键性特征——或者说,与它不可避免的问题有关。本文重述这三种观点,因为它们指出了欧盟问责制的弱点。

第一个论点认为,大量低层级的参与者卷入欧盟决策制定,阻碍了问责制的发展。其概括地指出在跨国治理网络中,成员国政府的介入阻碍了问责制。这些由各级政府相互作用或是在欧盟机构的支持下相互作用所形成的治理网络,吸纳了不同于传统国际决策制定的更多参与者。通常,由低层级政策专家参与的治理机构中包括专家团(Larsson,2003;Gornitzka and Sverdrup,2011)、开放式协调方法网络(Borrás and Jacobsson,2004)、超国家管理委员会(Flinders,2004)以及欧盟委员会体系(Brandsma,2013b;Egeberg et al.,2003)。事实上,这些治理机构主要是处理低层次政治问题,并且大多是由技术专家组成的,从而能够使参与者掩盖自己的行为,有意或无意地违背选民的偏好(Papadopoulos,2010:1039;Brandsma,2010)。这最终破坏了原有控制链条(在韦伯意义上的)。

第二个支持“不可能性论”的论点,是指欧盟治理中所使用的投票规则,这些规则从多数投票表决到无须表决直接向欧盟机构提供决策。一致同意规则使用得越来越少,导致个体参与者不需对集体决策负责(Thomp-

son, 1980)。如果在超国家层面使用一致投票规则, 欧洲理事会中的成员国政府只能自主决策(Strøm et al., 2003: 744)。大多数情况下, 部长理事会使用多数表决的规则, 其他欧盟机构或国家论坛(如欧盟委员会体系)也是如此。其他不包括投票的治理方式, 比如开放式协调方法, 利用非正式途径来施加影响, 可能会推翻少数派。在这个意义上, 有一种观点认为多层级治理是在鼓励推卸责任, 弱化了责任制(Oliver, 2009: 13—14; Papadopoulos, 2010: 1033—1034), 特别是在实际决策程序不够透明的情况下。

第三种论点认为, 有效问责制在欧盟决策中不可能运行, 是因为其存在大量问责情况, 这是欧盟多级权力分配的结果。在欧洲治理体系中不存在一个理想而典型的简单授权结构。在欧洲治理体系中参与者隶属于多位委托人, 每位委托人都试图塑造机构设置, 控制参与者的行为, 使之为自己的专属需求效力(Kelemen, 2002; Dehousse, 2008)。因此, 欧盟决策过程中代理人可能会收到互相冲突的信号, 承受问责制压力。最重要的是, 这些委托人往往位于治理体系的不同层次。例如, 欧盟各机构通常要向欧盟委员会、欧洲议会、欧盟审计法院、欧盟法院等负责, 也要向其管理委员会负责, 这些管理委员会通常是由成员国为国家部委工作的代表组成。转而, 这些人又处于国家机构级层中(Busuioc, 2013)。总之, 欧盟的治理设置可能要对各种各样的仲裁机构负责, 每个仲裁机构都有不同的议程和权限(Vaubel, 2006; Papadopoulos, 2010: 1039)。因此, 数量众多的问责主体对问责制的成效产生负面影响。

对于这三个主要论点, 许多作者认为对欧盟的政策授权不仅扩展了问责制的范围, 而且使其变得模糊(Agné, 2009: 55; Palumbo, 2010: xii)。早在《里斯本条约》以及与之相关的两个程序(进一步变革条约, 政治计划)生效前, “不可能性论”就已遭到质疑。为了评估“后里斯本时期”欧盟的问责制, 本文考虑了上述观点, 因为这些措施可能进一步加强现有趋势或带来实际的新反应。

四、挑战“不可能的命题”

近年来, 一些作者就“欧盟问责制是不可能的”这一观点提出了挑战, 从而提出了我们称之为“可能性的命题”。首先, 由成员国政府代表组成的问责制的重要性已被纳入研究范围。正如提倡“不可能性论”的学者所认为的那样, 欧盟问责机制已不再为成员国政府所独有。然而, “不可能性论”的支持者淡化了欧洲议会与问责制的关联性, 欧洲议会直接代表公民。随着时间的推移, 欧洲议会的兴起使得欧盟制衡机制更为复杂, 但它平衡了已被削弱的成员国政府问责制。虽然欧洲议会仍不具备一般的国家议会

拥有的一切权力(Follesdal and Hix, 2006),其中首要的是立法权(Brandtma, 2013a),但是它已日益成为一个名副其实的共同立法人。尽管选民投票率较低,欧洲议会选举仍是“次级议程”(Hix and March, 2011),其制度化机制使欧盟委员会对之负责。“不可能性论”的第一个论点因输入式立法机制和宪法制衡机制的发展而遇到挑战。本文(受到下述观点支持)认为,这种趋势在后里斯本框架下得到了进一步加强。除加强了欧盟机构间的制衡外,新的控制机制也得以创建,这是由于国家议会拥有了更多权力,当其提出立法建议的时候(所谓的黄牌),它可使欧盟委员会对其负责;议会对本国政府行动的控制也得到加强,因为议会还能获取相关信息,甚至在一些领域控制了欧盟决策的制定权(如《里斯本条约》中的警务控制权)。

其他两个“不可能性论”观点提出了另一种问责制的概念,即不需要一个单一的集权化体系,并认为问责制同样可以应用于网络化或松散的治理系统中。例如,斯科特(Scott, 2000: 54)认为,多样的问责主体不一定会引起利益冲突,事实上,当多个具有类似问责功能的主体跨层次合作时,问责制就变得“多余”。此外,研究表明,问责主体在成倍增长,承担了多种任务而并没有削弱责任(参见 Bovens et al., 2010)。

仅举两个例子。一个是问责缺乏论可能受到来自欧盟机构和欧盟委员会体系的质疑。20 世纪末到 21 世纪初,机构数量逐步上升是由于需要制度化的具有专业知识的机构来管理复杂的政策。然而,与此同时,人们普遍担心它们的正式独立会造成责任缺乏,即机构漂移,因为机构不会有效地承担责任(如 Shapiro, 1997)。然而,最近的实证研究提供了相反的证据。第一,许多机构在实践中较少能独立运作,并不像所描述的那样具有正式独立的法律人格。各机构的董事和经理在承受着持续的压力——主要来自欧盟委员会和其成员国,他们有效地控制着机构资源并能制定最终决策(Busuioc, 2009)。欧盟委员会不断参与机构事务,从而有效地限制了机构的自由决策空间,使他们严重依赖于委员会(Wonka and Rittberger, 2010),这意味着他们可以使机构对其负责。第二,正如前面简要指出的那样,许多机构实际上是嵌入在一个密集的问责关系网络里,这包括欧洲议会、部长理事会、法院、监督特派员、审计法院和问责主体自身的管理委员会。如果有问责制问题的出现,往往不是由于缺乏问责机制或问责主体之间的冲突,而是由一些实际问题造成的,如管理委员会缺少管理专家或是欧洲议会缺少审议一些机构年度报告的兴趣(Busuioc, 2013)。总之,不存在故意不负责任的机制,甚至也不是问责制度重叠的问题。

另一个例子是,越来越负责任的欧盟委员会体系。欧盟委员会体系指的是一个由 250 名各成员国政策专家组成的委员会,经常对委员会起草的

行政决策给出建议或投票表决(例如 Brandsma, 2013b)。当欧洲理事会和欧洲议会通过立法时,他们认为许多行政决定应该直接制定。欧盟委员会体系历来是负责决议的首选项,它包括各成员国的公务员,但不包括欧洲议会。其中一个主要的问责制问题是,欧盟委员会和成员国可能会绕过欧洲议会把潜在的政治议题纳入执行范围(Héritier et al., 2012)。另外,21世纪以前,欧盟委员会系统几乎是一种秘密存在。但在过去的15年里,情况有所好转。欧盟委员会体系也受到了透明规则的监督(Dehousse, 2003),因为欧盟委员会、欧洲议会以及部长理事会已具备了对相关行政措施的广泛否决权(Neuhold, 2008; 2013b, Brandsma)。此外,《里斯本条约》已经赋予欧洲理事会和欧洲议会对特定执行决策的完全控制权,成员国专家委员会则没有这种权力,这被称为“授权法案”。因此,现有趋势是问责制在欧盟层面得到了加强,即便在成员国政策专家给出决策建议时,问责制的应用仍然是一个值得关注的问题(Brandsma, 2010)。此外,授权和执行法案之间的区别赋予一些程序性决策更明确的法律意义。本应详述多个案例,但考虑到本文的目的在于提供简要介绍,因此本文概括性地指出,传统控制工具如法律审查、欧盟委员会体系和欧洲议会解散欧盟委员会的权力等已经整体上由决策透明化的要求得到补充,新增工具包括服务层次的绩效报告、委员在欧洲议会委员会中的更大责任、欧盟委员会和欧洲议会在文件交换方面的非正式协议以及欧盟委员会解聘委员的权力(Wille, 2013; Brandsma, 2013a)。挑战“不可能性论”的论文表明上述议题并不新颖。本文的研究贡献在于不局限于研究已知机制,并强调了“后里斯本时期”条约的实施会在哪些方面使问责制得到加强,甚至增加了新的定性研究的要素。

总而言之,最近的各种实证研究为不断增强的问责关系提供了有力证据,这体现在欧盟机构之间制衡机制的加强、改善的透明度和问责制程序、非正式控制以及在体系中对超越层级和结构之间关系的更强控制(最突出的涉及国家议会)。即使杯子未被装满,但是它在逐渐被盛满(cf. Bovens et al., 2010)。用更广泛的视角审视《里斯本条约》以及它所引发的后续措施,我们认为进一步研究欧盟治理体系中问责制的发展是有时代意义的。

五、“后里斯本时期”的欧盟问责制

研究表明,“后里斯本时期”所带来的变化符合早期预测的趋势,并有新发展。制度机制有所改变,这包括机构自身的能力以及监管工具的改变,它们往往通过参与和评估的方式,加强决策问责制并对公民、利益相关者和欧盟机构负责。我们现在依次阐述这些类别,并指出现有研究表明,这些变化将在什么程度上对问责制在欧盟决策中的运用产生影响,以及在

哪些领域没有影响。

在政策领域,共同决策机制的扩展一直是《里斯本条约》生效以来最突出的制度变革之一。这个扩展涵盖了最重要的政治领域,如国际贸易协定以及共同的农业政策。一方面,这表明运用公共问责制的机会将增多,因为欧洲议会比欧洲理事会具有更强的开放决策的传统。另一方面,欧洲议会的更多参与也增加了其与欧洲理事会商谈政治妥协的必要性。传统上,协商是通过三方召开非正式闭门会议而进行的(De Ruiter and Neuhold, 2012)。一旦达成协议,欧洲议会和议会委员会的公开会议仅具有象征性意义。尽管欧洲理事会和欧洲议会逐渐推行内部责任追究机制,以制衡它们的首席谈判代表(Roederer-Rynning and Greenwood, 2015),但这一决策过程中公共问责制的缺乏仍经常使学者感到惋惜(Stie, 2010; Heritier and Reh, 2012; Lord, 2013)。因此共同决策的扩展完善了欧洲议会问责制,并加强了其在监督执行欧盟法律时作为问责主体的作用,但这些成效可能因立法过程中的非正式程序而遭到削弱。因此,评估整体问责制需要探究的一个问题是,这些反向的发展是如何相互作用的。

第二个重要的创新是,《里斯本条约》创立了欧盟对外行动署。这个创新的意义并不在于创立了新的问责机制,而是将这个行动署体系嵌入其中。外交事务高级代表既是欧洲委员会的成员又是欧洲理事会的成员,而且欧盟对外行动署的任务绝大多数并不在共同决策领域。因此,有人可能认为欧洲议会不是其委托人。然而,行动署的预算和组织结构的设置都是在共同决策下完成的。最新研究表明,欧洲议会并不回避使用其为数不多的权力来与高级代表建立责任关系,其中高级代表的权力根据所讨论政策的不同会有很大变化,其权力变化还取决于在何种程度上与共同决策下的政策领域相关(Raube, 2015)。因此,欧洲议会能够在一定程度上被视为一个对一些议题享有少数权力的问责主体。

最后,《里斯本条约》已规定了将成员国议会建成责任主体。“事前预警程序”为成员国议会在欧盟决策时提供了直接发言权,还赋予了它们评估欧盟委员会的立法建议是否符合自主原则的权力。如果超过1/3的成员国议会采用合理意见给自主权力负面评价,那么欧盟委员会必须重新考虑其提议。尽管有很多文献提出质疑(De Wilde, 2012; Kiiver, 2012),但近期研究还是证明了事前预警程序潜在的政治意义(Bellamy and Kröger, 2014; Kiiver, 2012)。根据库珀(Cooper, 2012)的观点,它也助于促进成员国议会的审议职能。最近的一项研究谨慎地提出了一些(负面)影响。尽管欧盟委员会和欧洲议会对预警程序采取了不温不火的态度,但欧盟委员会因此更加关注权力自主原则,这增强了欧盟对各成员国议会的监督意识(Mastenbroek et al, 2014: 20-21)。

在决策程序方面,条约也明确提到了原有促进公民参与欧盟治理的愿