



Multi-level
Governance and
Policy
of European
Union

外交学院学术丛书

欧盟多层治理 与政策

*Multi-level Governance and
Policy of European Union*

● 雷建锋 著



世界知识出版社

欧盟多层治理与政策

Multi-level Governance and Policy
of European Union

雷建锋◎著

 世界知识出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

欧盟多层治理与政策 / 雷建锋著. —北京: 世界知识出版社, 2010.12

ISBN 978-7-5012-3980-1

I. ①欧… II. ①雷… III. ①欧洲联盟—行政管理—政策—研究 IV. ①D750.31

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 234852 号

责任编辑
责任出版
责任校对
封面设计

袁路明
赵 玥
陈可望
田 林

书 名

欧盟多层治理与政策

Oumeng Duoceng Zhili Yu Zhengce

作 者

雷建锋

出版发行

世界知识出版社

地址邮编

北京市东城区干面胡同51号 (100010)

网 址

www.wap1934.com

电 话

010-65265923 (发行) 010-65233645 (书店)

印 刷

世界知识印刷厂

经 销

新华书店

开本印张

720 × 1020毫米 1/16 14½印张

字 数

250千字

版次印次

2011年1月第一版 2011年1月第一次印刷

标准书号

ISBN 978-7-5012-3980-1

定 价

29.00元

版权所有 侵权必究

总 序

外交学院是一所教学与研究型的大学。中国国际关系学会和中国国际法学会这两大全国性的学会均挂靠在外交学院，为我院的教学与研究提供了有力的学术上的支撑。《外交学院学术丛书》的出版无疑是一件一举多得的好事。

首先，丛书的出版适应了中国的外交学与国际关系的研究进入黄金时期的需要。

外交与国际关系是在不断发生变化的，特别是自中国实行改革开放政策以来，国际形势大变化，中国国内形势大变化，中国外交大发展，国内国外大互动。这种形势推动中国的外交学和国际关系等的研究进入了一个黄金时期。所谓“黄金时期”包含以下几层含义：

第一层含义是需求大。对于外交学、国际关系等的研究的需求从来没有像今天如此之旺盛。世界的变化，中国的变化，中国和世界的变化相互影响，这在国际关系中提出了很多新问题，需要我们去研究。中国正在崛起，在当今世界正在发生深刻变化的时候，中国面临着许多的机遇，也面临大量的挑战。如何抓住机遇，应对挑战，需要我们这些研究国际关系的学者提出一些好的点子。中国发生的事情引起了世界的关注，中国的崛起对国际局势也产生了一些影响。如果说过去世人对中国的看法不是很重视的话，今天则不然，几乎所有的问

题，世人都想了解中国的意见和立场。如何让世界客观全面地了解中国，这就需要了解中、外双方，研究国际关系的中国学者应当能够对此作出贡献。

“黄金时期”的第二层含义是热情高。中国研究外交学、国际关系等的学者，看到了这样一个旺盛的需求，他们表现出极大的热情，愿意为满足上述需要贡献自己的才智。

“黄金时期”的第三层含义是影响深。影响深是指在今天中国和世界的形势下，中国研究外交学、国际关系的学者是大有用武之地的。我们研究的成果是国家所需要的，是人民所需要的，也是世界所需要的。

第二，丛书的出版适应了外交一线的需要。

1978年中国实行改革开放以来，中国的外交理论与实践创新进入了一个自人民共和国成立以来最活跃的时期。在这个时期里，我国无论是在外交理论方面还是在外交实践方面都取得了突破性的进展。形势要求我们对于这些理论与实践创新进行很好的总结。中国的外交从来没有像今天这样忙碌，外交一线的同志每天都有大量的事要处理，很少有时间对我们理论与实践的创新进行很好的总结；而我们在外交学院进行教学和研究的这些同志则不同，我们能够坐下来对我们的理论与实践创新进行很好的思考和总结。

另一方面，随着国际形势的深入发展，中国外交也面临许多新的课题，处理好这些课题需要好点子，需要一些长远的思考和眼光。此外，国际上也出现了许多有关外交和国际关系的新的概念和理论，都会对国际关系的走向产生不同程度的影响，这也需要我们进行观察和研究。

第三，丛书的出版也是外交学院发展的需要。大学的生命线是教学。外交学院正处在一个发展的关键时期，要建新校园，师生的数量都要增加，这一切都需要不断地提高教学质量。教学质量的提高需要学术研究来支撑，研究与教学是相互促进的。

综上所述，《外交学院学术丛书》的出版是恰逢其时。在此，我要特别感谢李嘉诚先生对外交学院学术研究的大力资助；感谢世界知识

出版社对我们的一贯支持；同时，我还要向为丛书付出辛勤劳动的学院的老师们表示敬意。

《外交学院学术丛书》反映了本院老师和研究工作者研究的成果。这些成果都是大家在自己的岗位上，通过对形势的观察，对问题的研究，进行独立思考所提出来的，都属于个人的看法和见解，不当之处，欢迎大家提出批评和指正。

吴建民

2006年10月于北京

序 言

欧洲联盟（以下简称“欧盟”）的合法性问题与欧洲一体化的启动相伴而生。然而从20世纪50年代到80年代中期，由于欧盟^①民众与政治精英之间的“宽容共识”（permissive consensus）^②的存在，欧盟的合法性问题并不突出。可是80年代中后期欧洲一体化开始复兴之后，随着欧盟超国家机构对成员国民众日常生活影响与介入的增多和经常化，以及国际形势变化等各种因素的综合作用，使一体化早期就已存在的欧盟合法性问题于20世纪90年代逐渐浮出水面，并于1992年在法国和丹麦举行的批准《马斯特里赫特条约》的公民投票中凸显出来。

欧盟合法性问题一直就是欧洲一体化的重要问题。自1992年《马斯特里赫特条约》在法国和丹麦遭受“冷遇”之后，政治精英和学者们对欧盟合法性问题投入了更多的关切。关于欧盟合法性的研究，很多学者倾向于从代议民主的视角，试图通过代议民主模式增进欧盟合法性基础；有学者认为欧洲议会的直接选举和加强欧洲议会对欧盟委

① 1992年《马斯特里赫特条约》通过之前，欧盟的前身在不同时段有不同称谓。为行文方便，本书在可能的情况下尽量以欧盟统称欧盟及其前身。

② 该术语最初被美国政治学家科伊（V.O.Key）所使用，用以描述美国公众对某一政策行为，特别是外交事务的支持。这种现象在欧洲共同体创始成员国公众的行为上也有明显的体现。美国政治学家罗纳·德·英格尔哈特（Ronald Inglehart）对该术语的解释是：“对这一问题（指欧洲一体化，笔者注）有一种流行的有利的态度，但作为政治问题并不居于显著地位——如果国家决策者愿意，公众让他们自由采取有利于一体化的步骤，但也给他们留下了很大的自由选择的空间。” Ronald Inglehart, (1970b), “Public Opinion and Regional Integration”, *International Organization*, 24(4): pp.764-795, 转引自 Simon Hix, *The Political System of the European Union*, 2nd edition, Palgrave Macmillan, New York, 2005, p.149。

员会的控制是增进欧盟合法性的有效途径；还有学者则主张使成员国地方政府在欧盟政策制定中拥有否决权，会加强地方政府对欧盟的认同。第一种学术观点在一体化实践中的表现就是欧洲议会直接选举、其权力地位的持续上升及其对欧盟委员会控制的强化。但是与欧洲议会地位的不断加强形成鲜明对照的是欧洲议会各届选举中选民参选率的持续下降和选民对选举的持续冷漠。而使成员国地方政府拥有对决策的否决权的设想会因严重降低欧盟决策效率而降低欧盟的绩效合法性。总体而言，以上措施的共同特征是增加欧盟规范合法性的基础以促进欧盟合法性建设。然而，对于拥有较好规范合法性基础而经验合法性根基欠缺的欧盟政体而言，上述增加欧盟规范合法性的观点措施并不能有效促进欧盟合法性建设，欧盟合法性的增进需要在经验合法性层面大力推进。多层治理（multi-level Governance）作为一种新型政治实践模式，为欧盟经验合法性基础的增进提供了契机。

多层治理是20世纪80年代中后期，尤其是《单一欧洲法令》实施以后在欧盟逐渐发展起来的新型政治实践。概言之，多层治理意味着成员国中央政府决策权力向欧盟超国家机构的向上让渡，向地方政府的权力下放，以及由此而来的超国家行为体、成员国政府及次国家行为体对欧盟事务和政策制定的共同参与，以形成能够使各方满意的决策的政治实践。

20世纪50年代之后西欧国家中央政府向地方政府下放权力成为一个普遍的趋势，地方政府的自治地位增强。1987年《单一欧洲法令》实施后欧洲共同体决策机制的改革，及活跃于欧盟超国家机构的利益集团的出现，共同促成了欧盟多层治理的形成。首先，就成员国中央政府的权力下放而言，第二次世界大战以后，特别是20世纪70年代欧洲国家中央与地方的权力结构发生新变化：无论是单一制国家还是联邦制国家，前者如英国和法国，后者如德国和比利时，中央政府向地方政府下放权力，地方政府的自治权力增强和自主地位提高成为一个普遍的趋势。其次，就欧盟的权能扩张而论，20世纪80年代中后期以后，欧洲一体化进入了复兴阶段，欧盟超国家机构介入原来属于成员国自主决策的很多政策领域，在共同体层面形成的政策对成员国政府

和民众的影响越来越强。最后，欧洲一体化的发展催生了活跃于布鲁塞尔的利益集团，它们在布鲁塞尔设立代表处，直接与欧盟建立联系以影响欧盟决策，实现自己利益。欧盟政策制定过程逐渐形成了一种独特的政治现象：超国家行为体、次国家行为体和成员国政府共同参与欧盟政策制定的不同阶段的活动。虽然他们参与政策制定的阶段不同，影响各异，但行为体之间的互相牵制与博弈与彼此的协调与合作共存，每一个行为体都不能垄断政策制定的所有权力。现在欧盟很多政策领域，政策制定已经不再是超国家机构和成员国政府所垄断的二元政策制定模式，次国家行为体的政治参与已成为欧盟政治不可或缺的因素，欧盟政策制定中的权力分配已体现出多元特性，学者将此政治现象称之为多层治理、多元治理或者是多中心治理。

多层治理的政治优势就在于使次国家行为体获得了参与欧盟政治和决策的机会与渠道，从而使欧盟政治系统与政治环境的良性互动关系得以培育和发展。随着次国家行为体参与欧盟事务机会的增加和参与方式的多元化发展，欧盟民众对欧盟政治的参与权、知情权和监督权得到实现。在民众的政治参与过程中，民众对欧盟的认同则逐渐产生并一步步加强，欧盟民众对欧盟的疏离感也将逐渐减弱，对其政治认同则会增加。而民众对欧盟的认同是欧盟经验合法性的基础。因此，本书的核心观点是欧盟多层治理实践有利于欧盟合法性建设。欧盟多层治理的载体则是体现多层治理的诸多欧盟政策。

本书运用政治系统理论，将欧盟视做一个具有对社会价值进行权威性分配能力的政治系统，将欧盟合法性看做民众对欧盟政治系统的支持。在对治理理论和多层治理实践进行概括论述之后，将个案研究和变量研究相结合。首先对体现多层治理特征的典型政策——欧盟结构政策和欧盟环境政策进行个案分析，通过个案展示欧盟多层治理的实践模式。进而采用“欧洲晴雨表”提供的数据进行变量分析，检验研究假设，以透视贯穿于欧盟政策中的多层治理与欧盟合法性的增进之间的联系。通过考察多层治理发展良好的历史阶段（大致是1986—1993年）欧盟民众认同的变化来检验多层治理对欧盟合法性的增进效应。在结语中，本书对多层治理之于中国外交与民主政治建设的启示

意义进行了考察。

本书是在笔者的博士论文基础上修改而成，从2005年到现在已五年有余。攻读博士期间，受中欧高教合作项目资助，笔者曾去德国慕尼黑大学进行为期三个月的访学，收集资料，寻师问道，收获不少；博士论文写作过程中，恩师小劲先生也悉心指导、教导不倦。先生对我博士论文的耐心细致的修改更令我感动，至今我还珍藏着老师修改后的底稿，每每翻阅这些底稿，心中就充满感激。但是由于笔者研究能力有限，加之研究的是一个与自己生活的场景很不相同的地域空间的政治现象，叙述论说难免有雾里看花之感。因此，书中的疏忽、遗漏乃至错误肯定难免。敬请广大读者指正。

最后，感谢外交学院院长领导对“外交学院学术丛书”的宏远规划，感谢外交学院科研处细致周到的组织工作。感谢李嘉诚学术基金对本书的出版资助。感谢世界知识出版社的鼎力支持。

雷建锋

2010年7月28日

目 录

Contents

第1章 导 论	1
第一节 研究问题及其意义	3
第二节 研究内容与基本结构	19
第三节 方法论及有关资料说明	24
第2章 从治理到多层治理：欧盟场景下实践与理论的互动	29
第一节 治理概念的界定	29
第二节 多层治理：概念、特征与起源.....	35
第三节 多层治理：理论与实践的互动	46
第3章 从多层治理到合法性：增进效应的理论分析	56
第一节 合法性的理论概念与实际构建：多层治理的效应.....	57
第二节 多层治理对欧盟合法性的重建过程	66
第三节 多层治理在欧盟体制中的重建空间	81
第4章 多层治理对合法性的增进：“结构政策” 个案分析	96
第一节 欧盟结构政策的发展演变	97
第二节 欧盟结构政策中的多层治理格局	107
第三节 次国家行为体的参与和欧盟合法性的增进	118

第5章 多层治理对合法性的增进：“环境政策”个案分析	/ 124
第一节 欧盟环境政策的演进	/ 124
第二节 欧盟环境政策制定的主要参与者	/ 140
第三节 欧盟环境政策制定的多层治理实践	/ 147
第6章 多层治理对合法性的增进：基于“欧洲晴雨表”的分析	/ 157
第一节 概念操作与数据来源说明	/ 158
第二节 统计描述	/ 167
第三节 尝试性结论和讨论	/ 172
第7章 结 语	/ 176
第一节 多层治理对当代中国外交的启示意义	/ 177
第二节 多层治理对中国民主政治建设的借鉴意义	/ 190
参考文献	/ 201

第1章

导 论

治理与合法性，堪称政治学学科具有本源性和根基性的两个关键概念，也是任何政治实体都必然直接面对的两大挑战。尽管就概念属性而言，前者更突出地关乎政治实践问题，后者更广泛地涉及政治规范问题；但就具体的政治实体而论，政治实践中的治理问题与政治规范中的合法性问题却是紧密地联系在一起的；在既定的政治制度下，治理的质量、方式和路径对于特定政治实体的合法性具有至关重要的意义。更确切地说，在现代民主思想发展史上，在熊彼特将古典的民主概念转变为工具性概念之后，选举民主对于当代政体的意义得到了充分的阐释和厘定，因而选举民主被公认为权力合法性的坚实基础；然而，现代福利国家或行政国家的发展，却大大凸显了治理民主的重要性。较之于以间断性、周期性和制度性为特征的选举民主而言，治理民主不仅以连续性、日常性和操作性为特色，而且更强调决策权力的行使方式，更关注政治过程的大众参与，更看重政府活动的责任绩效。^①在这个意义上讲，治理与合法性的关系具有了相互联带、相互依赖和相互强化的特性。也正是因为这样，治理与合法性的问题得到学界人士越来越多的关注和研究，也得到政界人物越来越多的重视和

^① 景跃进，“行政民主：意义与局限——温岭‘民主恳谈会’的启示”，《浙江社会科学》2003年第1期，第26页。

强调。

而对于欧盟这样的政治实体而言，治理之于合法性的关系则更显重要。欧洲一体化自其发轫，就表现出不同于一般国际组织的特性。“欧盟不同于其他任何国际组织的特质即在于它具有超国家或准国家特征。”^① 一般意义上的政府间国际组织，其合法性不仅可以通过成员国对相关条约的签署、认可和支持而得到承认，不仅可以经由成员国对相关决议的尊崇、遵从和执行而得到保障，而且在一定程度上局限于国际公法维度和政府行为的层面。但就当下的欧盟而论，其政策、法律和法规却可以直接作用于成员国从中央到地方的各级政府直至最普通的公民。所以，不能完全以一般意义上的国际组织的合法性来审视欧盟的合法性。欧盟合法性问题需要从其国际组织特性和联邦国家特性两个角度分析。

作为一个兼具政府间国际组织和联邦制国家特性的特殊政体，欧盟独特的性质是其合法性问题不可避免且无法忽略的根源所在。因此，当现行的选举民主的相关制度设置和安排不足以为欧盟提供权力合法性的充要基础之时，改善其现有的治理，从而增进其合法性基础就成为欧盟的一个有效选择。在这个意义上讲，近年来已经相当成熟且仍在发展中的欧盟多层治理，其主观意图和客观作用就在于通过欧盟的政策实践，直接将欧盟民众吸收到欧盟政策的全过程之中，包括创议、审议、决策、执行和评估的各个环节，因而不仅满足了欧洲民众参与欧盟政治事务的要求，而且使欧盟的相关政策能够体现和反映民众的诉求和期待。而随着欧洲民众越来越广泛的参与，欧盟治理的品质也在提升。相应地，欧盟各国民众对欧盟及其政策的认可与支持程度不断提高，欧盟的整体合法性也得到明显的巩固和提升。

本书力图对欧盟多层治理的政治实践之于其合法性增进的效应进行分析、研究和评估。其间的分析主要涉及建构特定的分析框架，用以说明多层治理的发生、发展和运作以何种方式、在何种意义上增进了欧盟的合法性；其间的研究则是引入欧洲结构政策的个案，具体探

① 张小劲，“从比较政策研究的角度认知欧盟”，《教学与研究》2000年第12期，第46页。

讨欧盟多层治理的形成过程和发展现状，用以解释多层治理以何种途径和制度样式吸纳次国家行为体以及一般民众参与欧盟政策过程；其间的评估则主要依据“欧洲晴雨表”和其他相关统计数据展开论说，用以证明欧盟民众在何种程度上、以何种方式对欧盟及政策表示支持和认可。最后，本书还试图初步讨论欧盟多层治理之于当下中国的意义。

第一节 研究问题及其意义

欧盟合法性问题在20世纪90年代成为欧盟政治备受关注的问题。欧盟作为一个特殊的国际政治行为体是否真的存在合法性问题，判断欧盟的合法性的标准是什么，这是本书必须首先面对的问题。

合法性问题始于对国内政治的研究和讨论。在国内政治中，合法性即被统治者对统治者的统治权力的认可与服从。权力使政治秩序的生存与发展成为可能，合法性则能够保障政治秩序的持久存在。^① 欧盟的合法性问题源于欧盟已拥有对其所属区域的社会价值进行权威性分配的能力，即一个特殊政体。

欧盟的特殊性质在其司法体系中有最直接的体现。^② 1986年的欧共体法院第一次直接将欧共体初创条约（founding treaties）称之为“宪章”（constitutional charter）。虽然在此之前的很多法学家们已经用“宪法”之称指代欧共体的基础条约。欧盟宪法的两条基本原则就是直接效力原则（direct effect）和欧盟法的至上性（supremacy of EU law）原则。这两条原则是联邦法律体系的经典准则。就欧盟法的直接效力原则而言，此原则指欧盟法的主体不仅包括成员国，而且还包括成员国国民（现在称“欧洲公民”）。如果同国际法比较则会发现，直接效力原则使欧盟法更像一部成员国的国内法，而不是一部国际法。因为

^① David Easton, *A Systems Analysis of Political Life*, University of Chicago Press, Chicago, 1979, pp.57-58.

^② 对欧盟法两条准则的解释及1964年的案例来自Simon Hix, *The Political System of the European Union*, Palgrave Macmillan, New York, 2005, pp.115-126.

国际法的主体是国家，所以当一成员国没有遵守相关国际协定的协议，普通公民则没有权利援引国际法以维护自己的合法权益，除非条约的签署国将国际协定的条款“吸收”或“转换”到国内法之中。而与国际法不同的是，欧洲公民是国内法和欧盟法的共同主体。他们可以直接在本国法院援引欧盟法维护自己的利益。欧洲共同体法院1963年在对一个荷兰公司援引欧共体法以对抗本国的出口管理当局的裁决中明确表明了共同体法的直接效力原则。虽然遭到成员国的反对，欧共体法院坚持了自己的立场，并且在以后的岁月里将直接效用原则扩展到了欧盟法的所有法令中。1963年欧共体法院确立直接效用原则之后，1964年在回答一个意大利法院关于共同体法与意大利法是否在处理一个案件是相矛盾时，欧共体法院给意大利这家法院的答复中明确提出了欧共体法的至上性原则。如果说在20世纪60年代欧共体法还只能适用于有限的政策领域，而随着欧盟的管理权限现在基本扩展到了绝大多数欧盟公共政策之中，因此欧盟法的至上性原则也就不再局限于1964年的有限的领域。欧盟法的至上性原则使其离正常的国际法更远。直接效力原则还不足以使欧盟法与传统的国际法相区别，因为很多国际公约也可以被吸收进成员国国内法之后，因而具有国内法的效力，该国公民也直接可以援引此法维护个人权益。但是有了欧盟法的至上性原则之后，当成员国法律同该法发生冲突时，则欧盟法有效，成员国法则不再适用。加上直接效用原则之后，成员国国内法大部分条款要经常受到欧盟法条款的限制。

由以上的简单对比可知，欧盟法不同于传统的国际法。首先表现在法律规范的主体不同。法律的主体是指法律关系上享受权利、承担义务的个体，即在法律术语中称为人或人格者（person）。在国内法上享受权利、承担义务的有自然人、法人及国家本身，所以自然人、法人和国家都是法律上的主体。国际法的主体是国家。在国际关系上国家是享受权利、承担义务者，即所谓国际人格者（international person）因而国家是国际法的主体。^①另外，就国内法院怎样看待国际法问题

^① 周鲠生，《国际法》（上册），武汉大学出版社2007年版，第49页。

上,在传统的国际法与国内法的关系问题上,一元论者认为,国际法高于国内法,因而国内法院在援引国际法时,应认为国际法规则自动成为国内法的一部分,即“并入”法;二元论者认为,任何国际法规则能在国内管辖权范围内产生效力之前,要求通过符合宪法的机制,将国际法明确具体地“转化”为国内法。^①而无论是“并入”法还是“转化”法,都表明传统国际法对成员国主权的完全承认。而欧盟法的直接适用原则和至上性原则表明,该法的主体不光是成员国,而且包括成员国公民。因此欧盟法不是一般意义上的国际法。以上两点表明,作为欧盟法主体之一的成员国已经不具有传统意义上的完整国家主权,欧盟成员国与欧盟的关系和联邦国家的州或邦与其中中央政府有些类似。正如西蒙·希克斯(Simon Hix)所说:“通过建立欧盟法的直接适用原则和至上性原则之后,欧共体法院已经将欧盟从一个国际组织转化为一个准联邦政体。”^②

欧盟拥有对经济利益进行部分分配和再分配的权力,欧盟法律有直接效力原则和至上性原则,这两方面的原则已经被成员国政府和欧洲公民所认可服从,欧盟游说集团,即利益集团、院外活动集团(lobbying group)也将欧盟超国家机构作为主要游说对象,试图影响欧盟政策以实现本部门或集团的利益,欧盟已经成为一个准联邦政体,欧洲公民的要求输入欧盟,然后成为具有约束力的政策。这种转换关系使欧盟成为能够对社会价值进行权威性的分配的一个政治系统。任何一组关系,只要价值通过一个系统权威性的分配给一个社会,无论这种社会是国内社会还是国际社会,这组关系都被确认为一个政治系统。政治系统为了发挥最大效用,必须通过一系列的互动成为一个社会权威性的分配价值,这就是政治系统与他所处的环境的不同之处。正是因为欧盟具有分配社会价值的功能,因此每项欧盟政策是否都能具有权威性,欧洲公民是否都予服从与遵守的问题也就随之而生,特别是在《单一欧洲法令》之后欧盟政策涉及的领域越来越广,直接影响欧洲民众生活的时候。因而,欧盟的合法性问题也由此而生——欧

① [英]蒂莫西·希利尔,《国际公法原理》(第二版),中国人民大学出版社2006年版,第331页。

② Simon Hix, *The Political System of the European Union*, Palgrave Macmillan, New York, 2005, p.123.