

欧盟委员会的多维改革：原因、路径和前景

钟艺琛 赵宇婷

内容提要：作为欧盟的核心行政机构，欧盟委员会长期以来被视为技术导向的执行者。然而，随着欧洲一体化进程的推进，欧盟委员会的角色逐渐向政治化的决策者转变。在这一过程中，“领衔候选人”程序的实践强化了欧洲议会在委员会主席遴选中的作用，增强了委员会的政治权威与民主合法性。与此同时，委员团的组织形式不断调整，内部决策流程呈现出更强的“总统化”特征。此外，总秘书处的职能扩张推动了欧盟委员会公务员体系的集中化发展，增强了跨部门协调能力与政策执行效率。上述改革实践重塑了欧盟委员会的政治角色及其合法性基础，对欧盟机构间的互动关系产生了深远影响。然而，随着委员会的权能与能动性的持续增强，该机构不断扩张的政治抱负与欧盟有限的财政资源之间的矛盾日益突出。未来，欧盟委员会能否推动欧盟在预算等关键领域进行配套改革，将在很大程度上决定其政治愿景与政策议程的可实现性。

关键词：欧盟委员会 历史制度主义 政治化 总统化 权力集中化

一 引言

欧盟委员会(European Commission,以下简称“欧委会”)作为欧洲联盟的常设执行机构,在推动政策实施与维护欧盟整体利益方面始终发挥着核心作用。然而,该机构也长期面临批评,常被指责为由技术官僚主导、与普通公众疏离的“精英俱乐部”。近年来,随着欧委会政策职能与权能的不断扩张,尤其是在应对多重危机中的强势作为,其权力集中化的趋势及对成员国主权可能产生的影响,引发了公众与学界的持续关注。事实上,作为欧盟的核心机构之一,欧委会的政治与政策始终都是一个引发广泛讨论的话题。

欧委会的发展,经历了两个不同的历史阶段。第一阶段始于 1957 年《罗马条约》签署后,该机构以欧洲经济共同体(European Economic Community,以下简称“欧共体”)委员会的身份成立,至 1999 年桑特委员会集体辞职。在此期间,欧委会的组织形式与内部决策机制保持高度稳定,在西欧国家行政改革的大潮中显得相对保守与滞后。^①然而,自 1999 年普罗迪委员会成立以来,欧委会在副主席尼尔·金诺克(Neil Kinnock)的领导下启功了一系列具有里程碑意义的改革。^②此后,在若泽·曼努埃尔·巴罗佐(José Manuel Barroso)、让-克洛德·容克(Jean-Claude Juncker)及乌尔苏拉·冯德莱恩(Ursula von der Leyen)的相继领导下,改革的范围与深度不断拓展。欧委会在 21 世纪以来所进行的改革不仅显著改变了该机构的运作方式,也重塑了其政治角色与合法性基础。鉴于此,本文结合欧盟官方文件和已有文献,从历史制度主义视角,系统性考察了欧委会在组织结构和运作方式方面的深刻变化。文章旨在探讨:欧委会改革的目标及其驱动因素是什么?改革的内容表现为何种形式?改革对欧盟整体政治结构产生了何种影响?

全文结构如下:第一部分在梳理相关研究的基础上,探讨历史制度主义的理论发展及其在欧委会研究中的适用性;第二部分回顾欧委会制度的早期发展,并将 1999 年桑特委员会集体辞职界定为制度变迁中的“关键时刻”(critical juncture);第三部分分析欧委会主席遴选方式的演变,重点考察“领衔候选人”程序(Spitzenkandidaten)的实践及其影响;第四部分探讨委员团(College of Commissioners)组织模式的调整;第五部分评估欧委会在公务员体系与跨部门协调改革方面的举措;第六部分则主要关注欧委会进一步深化改革的前景与挑战。

二 历史制度主义视角下欧委会制度的发展

依据《欧洲联盟条约》第 17 条,欧委会作为欧盟的核心机构之一,被赋予多项关键职能,包括但不限于提出立法倡议、监督欧盟条约和法律的执行、管理欧盟预算与相关项目,并在除共同外交与安全政策之外的多数对外事务中代表欧盟行事。然而,条

^① Anne Stevens and Handley Stevens, *Brussels Bureaucrats? The Administration of the European Union*, Palgrave, 2001.

^② Hussein Kassim, “‘Mission Impossible’, but Mission Accomplished: The Kinnock Reforms and the European Commission,” *Journal of European Public Policy*, Vol.15, No.5, 2008, pp.648-668; Hussein Kassim, “The Kinnock Reforms in Perspective: Why Reforming the Commission Is an Heroic, But Thankless, Task,” *Public Policy and Administration*, Vol.19, No.3, 2004, pp.25-41.

约所设定的法定权能与欧委会在实践中所行使的实际权能并非完全一致。在《欧盟宪法条约》(Treaty establishing a Constitution for Europe)流产后,特别是在欧债危机爆发后,政府间主义重新抬头,对欧委会的实际权能提出了质疑。^①在克里斯托弗·J·比克顿(Christopher J. Bickerton)等人主编的《新政府间主义》一书中,作者们指出,欧洲理事会(European Council)在决策与危机应对中的主导地位日益凸显,逐步演变为事实上的“欧盟政府”,而欧委会则在这一过程中被边缘化。^②尽管如此,随着难民危机、新冠疫情、俄乌冲突等新一轮危机的接踵而至,学界对新政府间主义的解释力也提出了反思和批评。事实上,欧委会不仅没有在应对这些危机中被边缘化,反而日益展现出作为“议程设置者”(Agenda Setter)与“政策创新者”(Policy Entrepreneur)的积极作用。^③

随着欧委会在实际权能和影响力方面的持续扩张,学界对该机构的讨论重新升温。一方面,有研究指出,欧委会在近期一系列危机应对中的积极表现可归功于冯德莱恩主席的领导风格、政治经验以及与美国拜登政府之间良好的合作关系;^④另一方面,更多的学术研究指出,欧盟委员会在制度层面的改革才是其得以持续扩权,并在危机应对中有效发挥作用的基础。既有文献大致可分为三类:第一类研究从长时段视角出发,分析欧委会在特定组织结构或政策领域的发展与改革,例如主席遴选方式的演变、委员团组织形式的调整等;^⑤第二类研究聚焦于特定届次委员会的改革举措,例如对容克任期内委员团重组及其“政治委员会”理念的分析;^⑥第三类研究则主要关注欧委会与其他欧盟机构之间的竞合关系,探讨欧委会如何在权力互动中获得额外的政策

① Derek Beach and Sandrino Smeets, “New Institutional Leadership—How the New European Council—Dominated Crisis Governance Paradoxically Strengthened the Role of EU Institutions,” *Journal of European Integration*, Vol.42, No.6, 2020, pp.837–854.

② Christopher J. Bickerton, Dermot Hodson and Uwe Puetter, *The New Intergovernmentalism: States and Supranational Actors in the Post-Maastricht Era*, Oxford University Press, 2015.

③ Brigid Laffan, “From Policy Entrepreneur to Policy Manager: The Challenge Facing the European Commission,” *Journal of European Public Policy*, Vol.4, No.3, 1997, pp.422–438; Elena Baracani and Hussein Kassim, “The ‘Geopolitical Commission’: An End of Term Review,” *Journal of Common Market Studies*, Vol.62, No.S1, 2024, pp.41–51.

④ Isabel Camisã and Paulo Vila Maior, “A Convincing Narrative to Control the Crisis Response? The Role of the President of the European Commission During the COVID–19 Pandemic,” *Journal of Common Market Studies*, Vol.63, No.3, 2025, pp.821–838.

⑤ Michael W. Bauer, Hussein Kassim and Sara Connolly, “The Quiet Transformation of the EU Commission Cabinet System,” *Journal of European Public Policy*, Vol.30, No.2, 2023, pp.354–374.

⑥ Hussein Kassim and Brigid Laffan, “The Juncker Presidency: The ‘Political Commission’ in Practice,” *Journal of Common Market Studies*, Vol.57, No.S1, 2019, pp.49–61.

自由度与能动性。^①综合来看,上述三类文献为理解欧委会的改革与扩权提供了互补的视角,但研究整体仍显碎片化。尤其是在涉及欧委会内部组织结构改革的研究中,尽管有学者提出“政治化”(politicisation)^②、“个性化”(personalisation)^③与“总统化”(presidentialisation)^④等关键概念,但围绕这些现象的形成机制、内在逻辑及其相互关联的探讨仍显薄弱。从更长的历史时段看,现有研究未能充分解释欧委会制度的发展为何呈现出前后“断裂”的特征,即在普罗迪委员会成立前,欧委会制度表现出长期的稳定性,而在其后却步入了渐进式改革的轨道。

在此背景下,本文拟从历史制度主义视角出发,系统分析欧委会改革的动因、内容与路径。作为新制度主义的主要分支理论之一,历史制度主义为欧洲一体化研究提供了有别于政府间主义与新功能主义的分析视角。该理论强调路径依赖(path dependence)在制度演化中的关键作用,认为初始制度安排在很大程度上塑造了未来的发展轨迹。制度内在的自我强化机制不断积累正反馈效应,从而限制行为体的可选空间,推动制度沿着既定轨迹演进或维持其稳定性。然而,当外生危机打破原有均衡时,可能触发“关键时刻”,为新制度的确立或对现有制度的重大调整提供契机。^⑤在早期应用中,历史制度主义主要聚焦于制度起源与路径依赖,分析“关键时刻”如何促成制度改革或新制度形成,以及沉没成本与递增收益又如何在后续阶段产生“锁定效应”(lock-in effect)。

随着理论的发展,历史制度主义逐渐展现出与其他制度主义流派交叉融合的趋势。其中,与理性选择制度主义的结合尤为突出,从而弥补了早期历史制度主义研究

① David Moloney and Sebastiaan Princen, “Assessing the Role of the European Council and the European Commission During the Migration and COVID-19 Crises,” *West European Politics*, Vol.47, No.7, 2024, pp.1556-1587.

② 在欧洲研究领域,“政治化”存在多种定义。其中,德·威尔德(Pieter de Wilde)将“政治化”定义为“观点、利益或价值观两极分化的加剧,以及这些分歧在欧盟政策制定过程中被公开推动的程度”。在欧委会的案例中,政治化具体表现为欧委会领导层遴选机制逐渐从闭门协商程序,转变为更具政治竞争性、公共透明度和民主参与特征的开放性决策过程。参见 Pieter de Wilde, “No Polity for Old Politics? A Framework for Analyzing the Politicization of European Integration,” *Journal of European Integration*, Vol.33, No.5, 2011, pp.559-575.

③ “个性化”指行政部门领导人(如欧委会主席与委员)的形象、风格与个人特质逐渐成为媒体报道和公众关注的焦点,其对选举和公众认知的影响亦日益增强。“个性化”通常被视为欧盟政治日益政治化的一种表现形式。参见 Katjana Gattermann, *The Personalization of Politics in the European Union*, Oxford University Press, 2022.

④ “总统化”常指在议会制国家中,政府首脑在政策制定、外交事务和国内议程设置等方面权能逐渐增强的现象。在欧委会的案例中,“总统化”意指在委员会中引入等级制,加强欧委会主席的领导地位,以便更高效地协调委员团的工作。参见 Neill Nugent and Mark Rhinard, “The ‘Political’ Roles of the European Commission,” *Journal of European Integration*, Vol.41, No.2, 2019, pp.203-220.

⑤ James Mahoney, “Path Dependence in Historical Sociology,” *Theory and Society*, Vol.29, No.4, 2000, pp.507-548; James Mahoney and Kathleen Thelen, eds., *Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency, and Power*, Cambridge University Press, 2010.

在解释制度变迁方面对内生性动因关注的不足。^①尽管历史制度主义在方法论立场上不同于理性选择制度主义所坚持的个体主义方法论(methodological individualism),但它并不否认行为体的能动性,而是将其视为在制度约束和路径依赖框架下进行决策的有限理性行动者。基于这一认识,越来越多的研究主张将理性选择制度主义的分析工具纳入历史制度主义框架之中,在承认制度结构对行为体偏好与行动边界具有塑造作用的同时,也强调个体在制度空间中的策略性与能动性,从而形成一种复合的分析视角。这一被称为“理性选择—历史制度主义”或“以行为体为中心的历史制度主义”的分析路径,突破了早期历史制度主义关于制度自我强化的认识,更加强调制度的可塑性,从而将研究重心从制度的稳定性与连续性拓展至制度的渐进式演化、规则重构与权力重分配过程。^②从这一复合的视角出发,詹姆斯·马洪尼(James Mahoney)与凯瑟琳·塞伦(Kathleen Thelen)提出了基于权力分配的渐进式制度变迁理论,进一步丰富了历史制度主义的解释力。他们指出,制度本质上是一种“不完全合同”(incomplete contract),即制度规则无法在事前穷尽所有可能出现的情境及相应的行为规范。这种内在的“不完全性”为行为体争夺规则解释权和资源分配创造了空间。行为体会根据自己的利益和目标,对制度进行解读和利用,从而影响资源的分配和具体实践的结果。^③此外,制度之间在资源分配上呈现出相互嵌套与依存的关系,一个制度内部的变动可能引发跨制度的连锁反应。马洪尼和塞伦区分了四种制度发展模式:置换(Displacement)、加层(Layering)、漂移(Drift)与转换(Conversion)(见表1)。从权力分配视角看,制度中的被边缘化的行为体通常能成为改革主要推动力,因其能从改革中获益。据此,马洪尼和塞伦进一步区分了四类改革推动者:起义者(Insurrectionaries)、共生者(Symbionts)、颠覆者(Subversives)与机会主义者(Opportunists)(见表2)。

① Ira Katznelson and Barry R. Weingast, "Intersections Between Historical and Rational Choice Institutionalism," in Ira Katznelson and Barry R. Weingast, eds., *Preferences and Situations: Points of Intersection Between Historical and Rational Choice Institutionalism*, Russell Sage Foundation, 2005, pp.1-24; Peter A. Hall, "Historical Institutionalism in Rationalist and Sociological Perspective," in James Mahoney and Kathleen Thelen, eds., *Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency, and Power*, pp.204-223.

② Tim Büthe, "Supranationalism," in Orfeo Fioretos, Tulia G. Falleti and Adam Sheingate, eds., *The Oxford Handbook of Historical Institutionalism*, Oxford University Press, 2016, pp.486-503; Sarah Wolff, *The Mediterranean Dimension of the European Union's Internal Security*, Palgrave Macmillan, 2012.

③ James Mahoney and Kathleen Thelen, eds., *Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency, and Power*, Cambridge University Press, 2009, pp.1-34.

表 1 四种制度变迁模式

置换	将现有制度完全替换为新制度
加层	在现有制度基础上添加新规则或程序
漂移	在大环境变化时,不调整制度,导致制度的实际效应发生改变
转换	对现有规则的解释或实施方式进行重新定义,以改变制度的实际功能

资料来源: Kathleen Thelen and James Mahoney, “A Theory of Gradual Institutional Change,” in Kathleen Thelen and James Mahoney, eds., *Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency, and Power*, Cambridge University Press, 2009, p.19。

表 2 推动制度变迁中的四种行为体

	是否试图维护现有的制度规则?	是否遵守制度规则?
起义者	否	否
共生者	是	否
颠覆者	否	是
机会主义者	是/否	是/否

资料来源: Kathleen Thelen and James Mahoney, “A Theory of Gradual Institutional Change,” in Kathleen Thelen and James Mahoney, eds., *Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency, and Power*, p.23。

结合马洪尼与塞伦的分析框架,本文认为,要系统阐释推动欧委会改革的动因及路径,需要综合考量欧委会制度的历史发展路径与导致路径转向的“关键时刻”,并同时考察规则的模糊性、权力结构以及主要行为体的利益诉求。在这一过程中,除了考虑成员国作为传统主权行为体的利益主张外,欧盟超国家机构的政策偏好亦构成理解制度变迁的关键变量。美国学者马克·波拉克(Mark A. Pollack)的实证研究表明,包括欧委会和欧洲议会在内的超国家机构在诸多政策领域拥有独立偏好与自主性,并积极扩展其政策权限和行动空间。^①更为关键的是,考虑到成员国之间、欧洲理事会与欧洲议会之间乃至欧委会内部不同部门之间存在政策目标上的显著分歧,“代理人问

^① Mark A. Pollack, *The Engines of European Integration: Delegation, Agency and Agenda Setting in the EU*, Oxford University Press, 2003.

题”和“多委托人问题”本身就深植于欧委会的制度设计与实际运作之中。^①基于上述分析框架,本文后续章节将依次聚焦导致欧委会制度发展路径转向的关键时刻,以及该机构在领导层产生机制、领导体制与官僚体系三个维度的改革,进而揭示欧委会的转型路径及其对欧盟政治与政策的深层影响。

三 “1999 年危机”与欧委会制度的路径转向

如引言所述,自 1957 年成立后,欧委会在主席选任机制、内部决策模式以及公务员体系等方面长期保持稳定,鲜有调整。尤其自 20 世纪 80 年代起,尽管西欧国家普遍推行“新公共管理”(New Public Management)改革,且公众对欧盟“民主赤字”的批评日益加剧,欧委会高层多以非正式调整或有限的技术性改革予以回应,始终未触及机构运行的核心结构。^②例如,雅克·德洛尔(Jacques Delors)在任期间,主要依靠构建非正式的政治联盟网络,以提高决策效率并规避合议制(collegiality)的约束。^③其继任者雅克·桑特(Jacques Santer)虽尝试推行一定的行政改革,如提升中层官员的管理能力、加强财务监督,以及优化人力资源审查流程等,但这些调整仍停留在行政技术层面,并未对欧委会的组织形式或决策模式带来实质性改变。^④

欧委会在其成立后 40 年的发展轨迹印证了历史制度主义关于初始制度设定对发展路径具有决定性影响的核心观点。而造成欧委会发展陷入“制度停滞”(institutional stasis)的关键原因在于,作为欧委会制度关键利益相关方的成员国普遍缺乏改变现有制度安排的动机。^⑤尽管欧委会被设定为超国家机构,但成员国可通过对主席、委员以及高级公务员的提名与任命对欧委会施加影响,从而确保其政策产出与国家利益相一致。以主席选任为例,首任欧委会主席瓦尔特·哈尔斯坦(Walter Hallstein)的选定,

^① Jens Blom-Hansen and Roman Senninger, “The Commission in EU Policy Preparation,” *Journal of Common Market Studies*, Vol.59, No.3, 2021, pp.625–642; Yichen Zhong and Helena Carrapico, “The Development of Frontex: Integration Through Supranationalism,” *European Politics and Society*, Vol.25, No.2, 2024, pp.233–248.

^② Brigid Laffan, “From Policy Entrepreneur to Policy Manager: The Challenge Facing the European Commission,” pp.422–438.

^③ 根据《欧洲联盟条约》第 17 条第 6 款,欧委会的合议制原则要求欧委会委员团作为一个整体共同决策,并共同承担政治责任。这一原则旨在确保欧委会决策的连贯性和集体权威性。

^④ Michelle Cini, “Organizational Culture and Reform: The Case of the European Commission under Jacques Santer,” European University Institute Working Paper RSC No.2000/25; Brigid Laffan, “From Policy Entrepreneur to Policy Manager: The Challenge Facing the European Commission,” pp.422–438.

^⑤ Daron Acemoglu, Georgy Egorov and Konstantin Sonin, “Institutional Change and Institutional Persistence,” in Alberto Bisin and Giovanni Federico, eds., *The Handbook of Historical Economics*, Academic Press, 2021, p.373.

便是六个创始成员国间政府协商的结果。这一提名过程充分展示了成员国间的利益博弈,最终是西德总理阿登纳提名成功。阿登纳视此任命为提升西德国际地位及重塑国家认同的关键。^①哈尔斯坦上任后,主张提高欧委会的制度自主性,并寻求与欧洲议会建立更紧密的合作关系。然而,其努力很快遭到成员国的抵制,尤其是与戴高乐的立场产生严重冲突,最终成为触发“空椅子危机”的关键因素之一。^②

成员国对欧委会的控制还贯穿于委员与高级公务员的遴选过程。在欧委会成立初期,委员选派由成员国决定,他们既代表欧盟共同利益,也是成员国与欧委会的沟通桥梁。^③自哈尔斯坦首任以来,欧委会主席作为“同僚之首”(primus inter pares),虽在程序性事务及对外代表上发挥作用,但在实质权力上与其他委员无异。主席拥有与其他委员等同的一票表决权,且不具备单方面调整委员职责或罢免其职务的权力。委员在其职权范围内高度自治,彼此之间原则上不干涉对方总司(Directorate-General)的事务。^④此外,多数委员倾向于延揽在本国政府中长期共事并在政治立场和行政效率上高度契合的助手组成内阁(cabinet,即幕僚团队),事实上是将国内工作班底整体搬至布鲁塞尔,因此委员内阁常被视为“成员国在布鲁塞尔的飞地”。^⑤

在公务员体系建设方面,让·莫内在担任欧洲煤钢联营共同体主席期间,主张建立以委员团为核心、辅以成员国借调专家的小型高效行政团队。^⑥1958年,欧共体正式成立后,戴高乐延续了这一思路,支持由成员国政府借调公务员、任期有限,并反对设立永久性的超国家官僚体系。而哈尔斯坦则持相反立场,主张将欧共体委员会建设为一个独立且专业化的常设官僚机构,配备具备政策专长、管理能力及晋升机制的“欧盟大政府”,确保其在成员国之外独立运作。在哈尔斯坦的推动下,欧委会逐步建立了通过公开考试招聘公务员、并依据资历与绩效晋升的制度雏形。然而,在实际操作中,成员国对欧委会人事安排的渗透普遍存在。成员国积极争取本国官员在欧委会中担任对其重要的政策领域的高级职位,并逐渐形成了一些惯例,如农业总司的总司

① Michelle Cini, *The European Commission: Leadership, Organisation and Culture in the EU Administration*, Manchester University Press, 1996, pp.36-43.

② Ibid., p.44-51.

③ Hans J. Michelmann, "Multinational Staffing and Organizational Functioning in the Commission of the European Communities," *International Organization*, Vol.32, No.2, 1978, pp.477-496.

④ George Ross, *Jacques Delors and European Integration*, Oxford University Press, 1995.

⑤ Hans J. Michelmann, "Multinational Staffing and Organizational Functioning in the Commission of the European Communities," pp.477-496.

⑥ Edward C. Page, "The European Commission Bureaucracy: Handling Sovereignty through the Back and Front Doors," in Jack Hayward and Rüdiger Wurzel, eds., *European Disunion: Between Sovereignty and Solidarity*, Palgrave Macmillan, 2012, pp.82-98.

长通常由法国人担任,竞争总司的总司长由德国人担任,金融服务总司的总司长则由意大利人担任等。^①同时,欧委会被要求在官僚队伍中,特别是高级管理层中保持平衡,即每个成员国国民所占职位数量应大致与其在欧共体总人口中所占的份额相匹配。^②

成员国对欧委会在多个维度的渗透与控制严重制约了该机构的自主性,也压制了其推进改革的内在动力。然而,欧委会制度表面上的“停滞”并不意味着制度没有演化。正如马洪尼和塞伦所指出的制度发展中的“漂移”模式,在外部环境发生重大变化时,制度形式虽未明显调整,其实际运作的逻辑与效能却已发生改变。随着欧共体政策领域的持续扩展、成员国数量的增加以及公共治理议题的复杂化,欧委会原本依赖技术能力与政策执行绩效所构建的合法性基础开始暴露出政治局限性。面对日益高涨的“民主赤字”批评,欧委会的早期合法性框架逐渐难以为继。在此背景下,制度改革的内在动力逐渐积聚,而原本在制度架构中处于边缘地位的欧洲议会,开始转化为推动欧委会改革的重要推动力量。

长期以来,欧洲议会一直致力于提升其在欧盟制度架构中的政治地位。^③尽管《罗马条约》并未赋予欧洲议会在欧委会主席遴选过程中的正式权力,但进入 20 世纪 70 年代后,要求扩大议会参与度的呼声不断增强。1980 年,首届通过直接选举方式产生的欧洲议会通过决议,要求获得对欧洲理事会提出的欧委会主席候选人进行辩论与投票的权利。然而,1981 年理事会仍在未征询议会意见的情况下,直接任命加斯顿·索恩(Gaston Thorn)为欧委会主席。作为回应,欧洲议会采取了单方面的信任投票程序。庆幸的是,由于索恩自愿参与了议会组织的听证会并积极回应了议会的关切,这一事件最终未导致机构间的紧张关系。^④

在 1984 年换届过程中,欧洲理事会依旧主导了德洛尔的任命过程。但作为前欧洲议会议员,德洛尔深知与议会建立稳固关系的重要性。在首次就任时,他主动推迟宣誓,直至获得欧洲议会的信任投票,从而事实上承认了欧洲议会作为欧委会“委托

① Hussein Kassim et al., *The European Commission of the Twenty-First Century*, Oxford University Press, 2013.

② David Coombes, *Politics and Bureaucracy in the European Community: A Portrait of the Commission of the E.E.C.*, Routledge, 1970.

③ David Judge and David Earnshaw, “The European Parliament and the Commission Crisis: A New Assertiveness?” *Governance*, Vol.15, No.3, 2002, pp.345-374.

④ Adrienne Héritier et al., “The European Parliament as a Driving Force of Constitutionalisation: Study for the AFCO Committee,” European Parliament, 2015.

人”的地位。^①在《马斯特里赫特条约》谈判期间,德洛尔进一步提出了“二阶段任命”构想,即首先由欧洲理事会提名欧委会主席人选,提交欧洲议会批准;随后,议会还需对整个委员团的政策议程进行表决。这一提议最终被纳入条约。《马斯特里赫特条约》第 158 条规定欧委会主席与委员的任命需在与议会协商后由理事会提名,并作为一个整体接受议会表决通过。此外,条约还将欧委会委员的任期延长至五年,与欧洲议会的任期保持一致。条约生效后,德洛尔决定在 1994 年欧洲议会选举结束后提前结束其第三个任期,以实现两个机构政治周期的协调与同步。此后,新一届欧委会主席与委员的提名与批准必须由欧洲理事会与新一届欧洲议会共同完成,由此确立了欧委会的“双重合法性”原则。

然而,尽管“双重合法性”在条约层面得以确立,但欧洲理事会在欧委会主席人选提名中仍然保有重要的主导权。在理事会围绕德洛尔继任者的讨论中,人选接连被否。为打破僵局,时任德国总理科尔提出政治立场相对温和、并不明显倾向超国家主义的卢森堡首相桑特作为妥协人选。这一提名几乎完全排除了欧洲议会的参与,引发后者强烈不满。^②这一争议成为桑特委员会与欧洲议会此后长期关系紧张的原因之一。1996 年“疯牛病”危机爆发后,欧洲议会成立了临时调查委员会,对桑特委员会处理公共健康危机的方式进行审查。调查报告发布后,70 位欧洲议会议员对桑特委员会提出了不信任动议。尽管该动议最终未获通过,但由此引入了一项重要的制度创新,即“有条件不信任动议”(conditional censure)。根据该机制,欧委会须在六个月内回应议会提出的问题,并在议会设立的调查委员会监督下进行整改。^③该机制强化了议会向欧委会施加政治压力的能力,为其在后续事件中更强硬地挑战欧委会奠定了基础。

1998 年,欧洲议会在审计 1996 年预算时,对欧委会的预算执行和内部治理表示严重关切,批评主要集中在法国籍委员伊迪丝·克雷松(Edith Cresson)和西班牙籍委员曼努埃尔·马林(Manuel Marín)身上。克雷松被指任人唯亲,马林则涉嫌在人道主义援助项目中存在欺诈行为。1999 年 1 月,在社会民主党党团(S&D)的推动下,议会再次提出不信任动议,虽未通过,但 232 票的支持显示议会的不满情绪已达到前所未

^① European Parliamentary Research Service, *Appointment of the Commission: Parliament's Role before 1995*, Briefing, European Union, 2014.

^② Simon Hix and Christopher Lord, "The Making of a President: The European Parliament and the Confirmation of Jacques Santer as President of the Commission," *Government and Opposition*, Vol.31, No.1, 1996, pp.62-76.

^③ Micaela Del Monte, *The European Parliament's Powers: Motion of Censure*, EPRS Briefing, PE 762.398, September 2024.

有的程度。议会随后按照“有条件不信任动议”程序成立新的调查委员会,对欧委会内部治理展开全面审计。1999年3月,调查报告指出欧委会在财务管理、项目执行及责任追究方面存在系统性缺陷,并披露个别委员涉嫌舞弊和造假。^①在议会再次威胁启动不信任动议且涉事委员拒绝单独辞职的巨大压力下,桑特委员会于1999年3月16日宣布集体辞职。这不仅是欧委会历史上唯一一次集体辞职,也标志着欧盟政治体系的一次重大危机。

桑特委员会的集体辞职并非由外部危机事件引发,而是欧盟内部长期权力博弈与利益冲突累积的结果。在这一过程中,欧洲议会扮演了马洪尼与塞伦制度变迁理论中“起义者”的角色。出于对其制度性边缘化地位的不满,议会试图通过引入新的程序与监督机制。欧洲议会主张对欧委会制度进行全面改革:一方面,通过加强与欧洲公众及民主机构的联系,构建更透明的问责机制,以提升该机构的“输入合法性”(input legitimacy);另一方面,通过优化组织管理、提升执行能力与政策产出质量,增强“输出合法性”(output legitimacy)。^②桑特委员会的集体辞职不仅严重冲击了欧盟机构的公信力,也对欧洲一体化的合法性构成直接威胁。在舆论压力下,欧洲理事会不得不在改革问题上作出让步。然而,与欧洲议会倡导的全面制度性改革相比,成员国主导的理事会更倾向于采取低政治成本的技术性改进,着重提升行政效率与预算监管能力。同时,鉴于集体辞职的教训,理事会意识到有必要强化欧委会主席的权威,并削弱委员团“集体负责制”的刚性约束。^③最终,在《尼斯条约》谈判中,各方达成妥协,赋予欧委会主席在调整内部组织结构、重新分配委员职责,以及在特定情形下要求委员辞职等方面更大的裁量权。这些调整削弱了成员国对欧委会日常运作的直接干预,也为继任的普罗迪委员会提供了更大的改革空间和更强的政治主导力。

1999年7月,新任欧委会主席普罗迪在就职演说中指出,要将欧委会重塑为“世界级管理机构”,并将“透明、负责、高效”作为改革各阶段的核心口号。^④为此,他迅速部署了一系列改革举措,并指定副主席金诺克专责管理改革细则。尽管出身英国工

^① Pierre Gerbet, “The Crisis of the Santer Commission,” CVCE, 2016, https://www.cvce.eu/en/obj/the_crisis_of_the_santer_commission-en-7380f95b-1fb2-484d-a262-d870a0d5d74d.html.

^② European Parliament, “Resolution of 14 January 1999 on Improving the Financial Management of the Commission,” https://www.europarl.europa.eu/experts/press/reso14_en.htm.

^③ Hussein Kassim, “The European Commission: From Collegiality to Presidential Leadership,” in Dermot Hodson et al., eds., *The Institutions of the European Union* (Fifth Edition), Oxford University Press, 2022, pp.106–127.

^④ European Commission, “2000–05: Shaping the New Europe — Presentation to the European Parliament by President Romano Prodi, Strategic Objectives 2000–05, The Commission’s Work Programme for 2000, Resolutions of the European Parliament,” Bulletin, Supplement 1/2000, <https://aei.pitt.edu/66298/>.

党,金诺克还是广泛借鉴了撒切尔政府的新公共管理经验。他设立了自己的特别改革工作组,并于 2000 年 3 月发布《改革计划白皮书》,提出 98 项具体改革措施及明确的时间表。其改革重点包括:改善总司的工作文化;强化政策制定中的战略规划;优化人事管理政策;以及引入新的财务管理、内部控制与审计制度。在委员内阁设置方面,金诺克要求每位委员的内阁成员至少来自三个不同成员国,幕僚长不得与所服务的委员同国籍,并确保一定比例的成员来自欧委会各总司。^①

在人事制度方面,普罗迪委员会于 2002 年成立的欧盟人事选拔办公室(European Personnel Selection Office),确立了以学历、经验与绩效为基础的公开竞争性招聘机制,取代原有按职位定向招人模式。此外,改革推动了总司内部和跨总司的干部轮岗机制,要求关键岗位定期流动,以防止部门长期固化和利益垄断。这些举措在一定程度上削弱了成员国对欧委会高级公务员任命的非正式影响力。^②金诺克还致力于改革欧委会内部“重政策、轻管理”的行政文化,并通过广泛调研了解中下层雇员诉求,调动与工会关系紧密的官员的积极性,以削弱工会对改革的阻力。到 2004 年换届时,欧委会宣称白皮书中提出的 98 项措施已有 95 项完成,其余如集中化发票登记系统、人事合同数据库以及电子化招投标平台等,计划在 2005 年前全部落实。^③

金诺克改革在学界和政策界获得了广泛肯定,被视为欧委会现代化的重要里程碑。然而,这一轮改革并未固化为稳定的制度框架,而是开启了以渐进式、持续性改革为特征的制度发展路径。造成这一情况的根本原因在于,金诺克改革主要推动了欧委会的内部管理机制与政策执行效率的优化,即强化“输出合法性”;而在“输入合法性”层面,改革力度有限。尤其是在主席遴选方式上,议会与理事会围绕该职位应由“选举”还是“任命”产生始终未能达成共识。此外,随着欧盟成员国数量的不断增加以及欧委会在新领域权能的持续扩展,欧委会自身面临着越来越强的组织适应压力。这一现实推动欧盟委员会不断探索新的制度创新与治理模式以巩固该机构的合法性,从而逐步呈现出以政治化、总统化与集中化为特征的多维改革趋势。

① Michael W. Bauer, Hussein Kassim and Sara Connolly, “The Quiet Transformation of the EU Commission Cabinet System,” pp.354–374; Renke Deckarm, “From National Enclaves to Supporting Offices: An Analysis of the 1999 Reform of European Commissioners’ Cabinets,” *Journal of Contemporary European Research*, Vol.12, No.3, 2016, pp. 735–752.

② Hussein Kassim, “The Kinnock Reforms in Perspective: Why Reforming the Commission Is an Heroic, But Thankless, Task,” pp.25–41.

③ European Commission, “Commission Reform Progress Report: Profound Extensive Modernisation Is Operational and Will Be Sustained,” February 9, 2004, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_04_177.

四 “领衔选举人”程序的实践与欧委会的政治化改革

在金诺克改革同期,欧盟各方围绕《欧盟宪法条约》(Treaty establishing a Constitution for Europe)草案展开了激烈争论。该条约于2004年草签,部分回应欧洲议会关于增强欧委会民主合法性的诉求,首次规定欧洲理事会提名欧委会主席时需“考虑”欧洲议会选举结果,并赋予议会分别就主席候选人与委员团进行表决的权力。这一机制加强了欧委会主席遴选与欧洲议会选举的关联,推动了欧委会向更具政治性的超国家机构的转型。尽管该条约因法国和荷兰公投否决未能生效,其核心条款在《里斯本条约》中得以保留。然而,两部条约均未对理事会“考虑”议会选举结果的具体方式作出明确界定,导致该条款在实际操作中存在较大解释空间。

在推动条约新规转化为具体实践的过程中,欧洲议会,尤其是自1999年以来长居第一大党团的欧洲人民党(European People's Party),发挥了关键作用。2004年欧洲议会选举前,人民党通过决议,声明基于《欧盟宪法条约》的精神,将仅支持来自赢得选举的政治阵营的欧委会主席候选人。在当年6月的选举中,欧洲人民党以268席再次成为议会第一大党团,并据此提名时任欧盟委员会对外关系委员彭定康(Chris Patten)为欧委会主席候选人。然而,德国与法国则在欧洲理事会内部主推比利时首相、欧洲自由民主联盟党团成员盖伊·费尔霍夫施塔特(Guy Verhofstadt)。虽然对彭定康的提名因未获法德领导人的支持而流产,但人民党也通过动员本党在欧洲理事会内的国家元首和政府首脑,成功阻止了理事会对费尔霍夫施塔特的支持。^①最终,人民党转而支持葡萄牙前总理巴罗佐担任欧委会主席,并在欧洲议会内部与欧洲社会民主党达成关键交易,即人民党支持来自社民党团的何塞普·博雷利(Josep Borrell)出任欧洲议会议长,以换取后者对巴罗佐的支持。这一跨党团交易为巴罗佐获得欧洲理事会提名及议会批准奠定了坚实基础。2004年的换届过程表明,人民党认为欧洲议会应该享有与理事会同等的提名权,而非仅仅被动地批准或否决理事会提名的人选。同时,议会党团也应充分利用来自本党的国家元首或政府首脑在理事会内部的积极活动,有效参与并影响理事会内的谈判与决策。

进入2009年换届周期,在《里斯本条约》尚未正式生效的情况下,欧洲人民党首

^① Thomas Beukers, "The Barroso Drama: Enhancing Parliamentary Control Over the European Commission and the Member States," *European Constitutional Law Review*, Vol.2, No.1, 2006, p.23.

先推动了党团提名程序。在 4 月的党代会上,人民党首次以鼓掌通过的方式正式指定巴罗佐为该党的候选人。这是欧洲议会主要党团首次在正式议会选举和理事会提名前确定候选人,标志着“领衔候选人”程序的初步成型。在 2009 年 6 月的欧洲议会选举中,欧洲人民党再次蝉联第一大党团地位。同时,欧洲理事会成员国领导人普遍支持巴罗佐连任,这在很大程度上削弱了中左翼的社会民主党党团和绿党(Greens/EFA)等反对力量。^①最终,巴罗佐凭借欧洲议会的多数支持顺利获得批准,成功连任欧委会主席。

人民党在 2009 年换届中的实践为其他政党提供了示范效应。社会民主党党团领导人马丁·舒尔茨(Martin Schulz)在出任欧洲议会议长后,推动欧洲议会通过决议,要求各政党在下一届选举中正式提名欧委会主席候选人,并期望候选人在选举中发挥主导作用。^②这一决议推动了“领衔候选人”程序在 2014 年欧委会换届中的首次全面实施,标志着欧委会制度向政治化迈出关键一步。在各主要党团相继推出“领衔候选人”的背景下,欧洲人民党再次率先进行了程序创新,于选举前三个月召开党代会,通过差额选举方式选出候选人,旨在提升候选人遴选程序的正当性与透明度。最终,前卢森堡首相容克以 382 票击败竞争对手,当选为人民党的候选人。他在胜选演讲中明确表示:“这次党内选举发出一个明确信号——若欧洲人民党赢得议会选举,我将成为下一任欧委会主席。”^③容克随后参加了欧洲议会组织、仿照美国总统竞选辩论模式举行的首场候选人电视辩论,该活动面向全欧盟直播,旨在提升政治透明度、扩大公众参与,并促进选民与候选人之间的直接互动。尽管部分成员国领导人对“领衔候选人”程序持保留态度,但在缺乏其他替代人选的背景下,欧洲理事会最终接受了选举结果,并提名容克为欧委会主席。容克认为,“领衔候选人”程序通过将民意与委员会主席提名直接挂钩,不仅提升了主席职位的民主正当性与政治权威,还赋予主席实施竞选纲领的授权。^④此外,该程序也有效削弱了欧委会在议程设定上对欧洲理事会的

^① Wojciech Gagatek, “The European People’s Party and the Party of European Socialists: Government and Opposition?” *European View*, Vol.8, No.2, 2009, pp.301–311.

^② European Parliament, “European Parliament Resolution of 22 November 2012 on the Elections to the European Parliament in 2014” (2012/2829(RSP)); Hugo Reiding and Frans Meijer, “‘This Time It’s Different’ — The European Lead Candidate Procedure of 2014 and Its Historical Background,” *Parliaments, Estates and Representation*, Vol. 39, No.1, 2019, pp.64–79.

^③ Dave Keating, “Jean-Claude Juncker Elected as EPP Candidate,” *POLITICO*, March 7, 2014, <https://www.politico.eu/article/jean-claude-juncker-elected-as-epp-candidate/>.

^④ Sara Connolly and Hussein Kassim, “The Juncker Commission: Internal Perceptions of a Spitzenkandidaten Presidency,” in Matilde Ceron, Thomas Christiansen and Dionyssis G. Dimitrakopoulos, eds., *The Politicisation of the European Commission’s Presidency: Spitzenkandidaten and Beyond*, pp.215–249.

依赖,从而增强了作为超国家机构的独立性与政治能动性。

然而,尽管“领衔候选人”程序具有增强公民对欧盟政策认知等诸多好处,但其政治根基并不稳固。该程序事实上剥夺了《里斯本条约》赋予欧洲理事会在欧委会主席遴选过程中的提名权,要求理事会接受由欧洲议会推举的候选人。为进一步巩固“领衔候选人”程序,欧洲议会在2018年2月通过一项决议,警告理事会若在次年换届中不延续该程序,其提名的候选人可能无法获得议会多数支持,并表示将拒绝任何非领衔候选人的提名。作为回应,欧洲理事会于当月28日召开非正式会议。理事会主席唐纳德·图斯克(Donald Tusk)强调,除非修改条约,否则理事会的提名权不能被剥夺。多数与会领导人认同,理事会并不必然提名任何一位领衔候选人,从而为绕开议会推举人选保留空间。^①为重掌提名主导权,成员国一方面频繁举行非正式磋商,另一方面探索新协商机制,例如根据国家领导人所属党团就潜在人选事先协调。^②此外,理事会坚持将欧委会主席提名与欧洲议会议长、欧洲理事会主席及外交与安全政策高级代表等职位的遴选捆绑,确保欧盟高层人事在性别、国家规模、地域分布和党团比例上实现平衡。这意味着,即便承认胜选党团的领衔候选人,议会也需在其他职位安排上作出让步。对于欧委会主席候选人的基本条件,欧洲理事会倾向优先提名曾担任国家元首或政府首脑的领导人,即理事会的前任或现任成员;若无法满足这一条件,则倾向于选择熟悉欧盟事务的部长级候选人。

与此同时,尽管欧洲议会坚持推进“领衔候选人”程序,但各主要党团在候选人选择上始终未能达成共识。2018年9月,欧洲人民党推举党团主席曼弗雷德·韦伯(Manfred Weber)为领衔候选人,但因缺乏政府或部长级经验而未获理事会青睐。尽管人民党仍是议会中的第一大党团,但其席位有所减少,未能在议会内为韦伯促成跨党团的多数支持联盟。同时,社会民主党党团提名时任欧委会副主席弗兰斯·蒂默曼斯(Frans Timmermans)为候选人,同样未能在议会中赢得足够支持。^③此外,中间派复兴欧洲党团(Renew Europe)提名的玛格丽特·维斯塔格(Margrethe Vestager),也因否决阿尔斯通与西门子合并案而招致法国总统马克龙的不满,最终影响了她的竞选结

^① Richard Corbett, “The European Parliament and the Spitzenkandidaten Process,” in Matilde Ceron, Thomas Christiansen and Dionyssi G. Dimitrakopoulos, eds., *The Politicisation of the European Commission's Presidency: Spitzenkandidaten and Beyond*, pp.273–287.

^② Birgit Bujard and Wolfgang Wessels, “The European Council's Electoral Power: The National Leaders as Driving Forces Behind EU Top-Level Appointments,” in Matilde Ceron, Thomas Christiansen and Dionyssi G. Dimitrakopoulos, eds., *The Politicisation of the European Commission's Presidency: Spitzenkandidaten and Beyond*, pp.251–272.

^③ Ibid.

果。在欧洲议会内部无法就“领衔候选人”达成统一意见的情况下,理事会重新掌握了人选提名的主导权。在德国总理默克尔与法国总统马克龙的推动下,理事会提出由时任德国国防部长、欧洲人民党成员冯德莱恩作为候选人。^①尽管冯德莱恩并非任何党团正式推举的候选人,其提名经反复磋商获得理事会一致支持,并在议会以微弱优势过关。这一结果被普遍视为“领衔候选人”程序遭遇的一次重大挫折。

“领衔候选人”程序在 2019 年换届中的失效引发了广泛争议。许多观察家指出,此次换届标志着欧洲理事会在欧委会主席提名中的主导地位得以恢复,反映出国家主权逻辑在欧盟制度演化中仍具影响力。然而,冯德莱恩在当选后并未顺应这一趋势,反而主动将其施政纲领与欧洲议会主要党团的核心关切对接,特别是在《欧洲绿色协议》、数字化转型及地缘政治战略等领域,成功获得跨党团支持并巩固了政治基础。同时,她公开表态支持将“领衔候选人”程序写入欧盟法律,并呼吁引入跨国选举名单(transnational electoral lists)以强化跨境民主竞争。^②冯德莱恩对“领衔候选人”程序的承诺在 2024 年换届过程中表现得更加明确。2024 年年初,冯德莱恩正式获得欧洲人民党提名,成为该党的候选人,标志着她首次以这一身份参与欧洲议会选举的竞选活动。与此同时,其他主要欧洲政党也推出了各自的领衔候选人,并在 5 月举行了一系列公开辩论。6 月,欧洲理事会就一揽子任命达成一致,冯德莱恩再次被提名为欧委会主席候选人,后经欧洲议会投票通过,获得连任。

尽管在 2024 年的换届中,欧洲理事会最终“任命”的结果与议会主要党团“选举”的结果一致,但条约中关于欧委会主席遴选程序的模糊性依然存在。在 2004 至 2024 年的五次换届过程中,欧委会主席的遴选程序虽未形成一套固定模式,但仍可把握其改革的基本趋势。欧洲议会的目标是通过“领衔候选人”程序,推动欧委会主席遴选由理事会主导的“任命模式”向议会主导的“选举模式”转变,其核心在于实现制度“替换”,以议会为中心的“选举”模式取代由理事会主导的“任命”模式。与之相对,理事会则始终坚持其在人事提名中的主导权,强调成员国政府在高层人事安排中的决定性作用。二者的拉锯导致制度发展最终呈现“加层”的模式,即议会逐渐获得了与理事会对等的提名权与否决权。这一格局使得欧委会主席的产生日益依赖于议

^① Johannes Müller Gómez, Wolfgang Wessels and Johannes Wolters, “The European Parliament and the European Council: A Shift in the Balance of Power?” in Olivier Costa, ed., *The European Parliament in Times of EU Crisis: Dynamics and Transformations*, Palgrave Macmillan, 2019, pp.53-76.

^② 跨国候选名单制度是指在欧洲议会选举中,由泛欧党团提出的、不受国别限制的候选人名单。这些名单面向全体欧盟选民开放,旨在打破以成员国为单位的选举格局,推动真正意义上的“欧洲政治空间”,即一个超越成员国、以欧洲层面的议题和政党为基础的公共政治领域。

会与理事会在换届节点上的政治构成及其协商与妥协能力;而即便一方在遴选过程中占据优势,也难以在后续单方面主导欧委会的政策方向。议会与理事会的博弈推动欧委会主席的角色从传统的技术官僚转型为具有党团背景和选举诉求的政治人物。在此过程中,欧委会也并非完全被动地受制于议会与理事会,而是日益主动地塑造自身的政治空间。这种主动性在很大程度上归因于与政治化进程相伴的总统化与集中化改革。

五 欧盟委员会的总统化改革

2004年换届前夕,波兰、捷克等十个中东欧国家正式加入欧盟,意味着新一届欧委会委员团的人数将显著增加。作为首届依据《尼斯条约》履职的欧委会,巴罗佐委员会在2004年上任时共有25名委员,2007年罗马尼亚和保加利亚入盟后增至27人。考虑到委员数量的扩张可能导致决策效率下降、政策协调难度上升,在《欧盟宪法条约》谈判期间,各成员国代表就围绕如何在确保成员国平等代表权与维持委员会治理效能之间达成平衡展开了激烈辩论。宪法条约草案提出,随着欧盟进一步扩大,应适度减少委员人数,并引入轮换制,以保持委员会运作的灵活性。然而,这一建议在《里斯本条约》的制定过程中遭遇小型成员国的反对。它们强调,委员团需要代表所有成员国,这符合成员国平等原则,并能减少欧委会偏向某些国家特定利益的风险。^①从小型成员国的角度来看,欧委会被视为能够平衡由大国主导的欧盟理事会的重要机构。对其而言,积极参与委员团事务对维护欧委会的独立性、公正性,增强该机构的“输入合法性”至关重要。^②由此,“一国一委员”的规则在《里斯本条约》中得以保留。

随着扩盟与委员团规模的持续扩大,避免“冗官”与决策效率低下成为欧委会改革的当务之急。巴罗佐在首个任期之初便强调,唯有强化主席的领导力,才能确保欧委会在立法、决策与执行环节中维持有效影响力。^③得益于《尼斯条约》赋予主席在委员会内部组织和管理上的新权力,巴罗佐针对扩员后的委员团推进了一系列内部改

^① Anna-Lena Högenauer and Matúš Mišík, eds., *Small States in EU Policy-Making: Strategies, Challenges, Opportunities*, Routledge, 2024.

^② Simone Bunse and Kalypso Aude Nicolaïdis, “Large Versus Small States: Anti-Hegemony and the Politics of Shared Leadership,” in Erik Jones, Anand Menon and Stephen Weatherill, eds., *The Oxford Handbook of the European Union*, Oxford University Press, 2012, pp.249–266.

^③ Hussein Kassim et al., “Managing the House: The Presidency, Agenda Control and Policy Activism in the European Commission,” *Journal of European Public Policy*, Vol.24, No.5, 2017, pp.653–674.

革。他设立了五个委员小组,以统筹欧委会的核心优先事务。其中,“里斯本战略”小组和“对外关系”小组由其亲自领导,另三个小组则分别负责跨机构合作与新闻通讯、机会平等以及竞争政策,由不同委员担任负责人。有研究指出,巴罗佐在任内倾向于减少委员团内部的公开辩论,并通过对议程设置的程序性控制,筛选哪些议题可以提交委员团讨论,从而在事实上增强了主席对集体决策过程的主导权。^①

容克出任欧委会主席后,通过实施所谓的“新工作方式”进一步推动了委员团的总统化转型。^②容克委员会设立了七位副主席,分别负责七大跨领域优先事务:就业、增长、投资与竞争力;数字单一市场;能源联盟;欧元与社会对话;改善监管与机构间关系;预算与人力资源;以及全球战略。与传统分工不同,每位副主席并不直接管理具体的总司,而是横向统筹一个由多名委员组成的团队,其成员数量视相关领域的一揽子政策计划而定。容克使副主席这一职位首次拥有横向协调权力,而其他委员则保留制定政策的纵向权力。副主席负责对委员和总司的提案进行审查,确保其符合容克委员会的政治纲领。由于副主席的职能转变,委员内阁失去了对各自分管总司的把关职能,形成两个内阁控制一个总司的局面,变相削弱了普通委员内阁的“政治角色”,使决策权上移至副主席一层。^③

冯德莱恩接任欧委会主席后,由于并未通过“领衔候选人”程序获得提名,争取欧洲议会各主要党团的支持成为其首要政治任务。为此,她在副主席层级之上增设了执行副主席职位,赋予其更高的战略统筹与政策协调权限。根据新安排,5位副主席继续负责特定优先政策领域的协调工作,而新增的3位执行副主席则被赋予推动欧盟三项核心战略议程的职责:绿色转型、数字与竞争政策,以及贸易与经济治理。具体而言,欧洲议会第二大党团社会民主党的候选人蒂默曼斯与第三大党团复兴欧洲党的候选人维斯塔格分别出任绿色转型与数字竞争事务的执行副主席;而来自第一大党团欧洲人民党的瓦尔迪斯·东布罗夫斯基斯(Valdis Dombrovskis)则负责贸易与经济治理事务。这一人事布局在党派分布上实现了相对均衡,体现了对欧洲议会主要政治力量的尊重与回应,有助于缓解冯德莱恩委员会面临的合法性挑战。此外,在委员遴选过程中,冯德莱恩以推动性别平等为政策优先目标,要求成员国提交一男一女两位候选

① Hussein Kassim, “A New Model Presidency: José Manuel Barroso’s Leadership of the European Commission,” WZB Discussion Paper, No.SP IV 2013-502, August 2013.

② Ingeborg Tömmel, “Political Leadership in Times of Crisis: The Commission Presidency of Jean-Claude Juncker,” *West European Politics*, Vol.43, No.5, 2020, pp.1141-1162.

③ Michael W. Bauer, Hussein Kassim and Sara Connolly, “The Quiet Transformation of the EU Commission Cabinet System,” pp.354-374.

人,供其进行面试筛选,并据此决定最终任命及职责分配。这一举措不仅显著提高了女性委员比例,也扩展了主席在委员人选与职能配置上的自主权。

2024年,第二届冯德莱恩委员会对委员团架构进行调整与精简,任命了6位执行副主席以取代上一届的“3+5”结构。执行副主席不仅需要领导特定的委员小组,还需要管理指定的政策领域,并监督其职权范围内的总司工作。六位执行副主席和高级代表分别引领与协调委员会在绿色转型与竞争力、安全与民主、繁荣与工业战略、外交与安全政策、就业、地区发展与改革等优先政策领域。值得注意的是,六位执行副主席的设置并未削弱主席的权力。根据冯德莱恩向委员下发的任务书统计,“我希望”这一表述平均每封出现7次,反映出主席在任务分配中的直接指导与强势角色。此外,诸如负责经济与生产力事务的委员瓦尔迪斯·东布罗夫斯基斯、负责贸易和经济安全事务的委员马罗斯·谢夫乔维奇(Maroš Šefčovič),以及负责预算和行政的委员彼得·塞拉芬(Piotr Serafin),均直接接受冯德莱恩的领导,从而进一步巩固了主席的中心地位。同时,新架构中执行副主席的任务领域存在一定程度的重叠。例如,负责绿色转型与竞争力的特蕾莎·里贝拉(Teresa Ribera)与主管繁荣与工业战略的斯特凡纳·塞茹尔内(Stéphane Séjourné)在产业脱碳、能源政策、供应链安全等议题上有政策交叉。这种横向重叠无疑增加了副主席间协调工作的复杂性,促使副主席内阁加强与主席内阁和总秘书处的上游协调,以避免政策冲突与责任模糊。

此外,关于法国提名委员所引发的争议还进一步体现了冯德莱恩在委员任命中倾向回避可能与其产生权力冲突的“强势人物”。前法国籍委员蒂埃里·布雷顿(Thierry Breton)在社交媒体公开信中披露,冯德莱恩曾试图绕过本人,直接劝说法国总统马克龙撤回其提名。经过与马克龙的协商,法国最终撤销了对布雷顿的提名,转而提名塞茹尔内,并作为补偿,为塞茹尔内争取到了副主席的职位。^①在委员内阁构成方面,新规定要求冯德莱恩主席、高级代表和执行副主席的幕僚必须来自至少五个不同的成员国;其他委员的幕僚成员则要求至少包含三种不同国籍;每位委员的幕僚中,来自该委员所属成员国的幕僚不得超过两名;所有内阁必须实现性别平衡,男女成员数量相等。此类规定不仅强化了多元化和性别平衡,也意味着委员团将在冯德莱恩主席的更严格的监督和指导下运作,进一步推动欧委会在政治领导层面的总统化。

与主席遴选机制的演变类似,委员团的组织形式自金诺克改革以来经历了显著变

^① Clea Caulcutt, Océane Herrero and Elisa Braun, “France’s Next European Commissioner: Breton Out, Séjourné In,” POLITICO, September 16, 2024, <https://www.politico.eu/article/stephane-sejourne-to-replace-thierry-breton-as-frances-nominee-for-european-commissioner/>.

革,虽未形成固定模式,但其发展路径清晰,即通过调整副主席的职责及委员内阁的构成,持续增强主席的权威和权力。在委员团成员数量因欧盟扩大而持续增加的背景下,总统化改革通过赋予主席更强的政策议程设定权和委员职责分配权,在巩固来自成员国的合法性的同时,还提升了欧委会在复杂地缘政治和经济环境中的决策效率与政策协调能力。相关举措使欧委会能够更主动地回应内外挑战,从而增强其作为超国家机构的适应性和生存能力。值得注意的是,总统化改革并非制度的“替代”,而是呈现出明显的路径依赖特征。合议制作为欧委会制度的核心原则依然保留,但其实际运作已逐步被“加层”模式的改革所重塑。通过增添委员小组、副主席乃至执行副主席等新的制度元素,委员团正在由原有的横向协商模式,逐步过渡为等级化的决策体系。

值得探讨的是,成员国与欧洲理事会为何接受委员团权力的集中化。一方面,如上所述,1999 年桑特委员会危机促使成员国认识到,一个更具自主性和高效运作的欧盟委员会对维护欧盟整体的合法性及权力平衡至关重要。尽管这可能对成员国的政策自主构成一定的制约,但成员国仍需做出必要妥协以支持这一转型。另一方面,2004 年欧盟东扩后,中东欧和东南欧小型成员国的加入显著改变了权力格局。小型成员国坚持“一国一委员”的平等代表权,积极捍卫自身利益并反对轮换制等可能削弱其影响力的改革。对小型成员国而言,一个更独立的欧委会能够有效制衡由大国主导的理事会。2014 年换届后,小型成员国在除高级代表外的 18 个副主席席位中占据 15 席,体现了职位分配中对其利益的倾斜与补偿。值得注意的是,在“一国一委员”规则下,随着扩盟的继续,来自小型成员国的委员人数不断上升。这种结构性变化推动了欧委会制度的“漂移”;在规则形式没有改变的情况下,扩盟的外部效应间接强化了对欧委会独立性的需求并促进了委员团内部等级结构的形成与巩固。

六 欧盟委员会的高级公务员

普罗迪委员会成立后,欧委会的政治化与总统化程度不断加深。然而,作为欧盟的行政机构,中立性仍然是欧委会工作的核心原则,也是该机构“输出合法性”的重要基础。《欧洲联盟公务员条例》(Staff Regulations of Officials of the European Union)第 11 条明确规定,欧委会的公务员应基于其综合能力进行选拔,且不得寻求或接受任何政府或其他机构或实体的指示。目前,欧委会拥有逾 32000 名员工,每年通过多种途径招聘约 500 名官员与 1800 名临时雇员。高级管理层包括总司长、副总司长、司长和

首席顾问(行政职级14—16级);中层管理层则涵盖部门负责人及特别工作组负责人(9—13级),主要负责具体政策执行与团队管理。管理职位多由内部人员担任,但特定情况下也会向外部候选人开放。高级管理职位的选拔工作以及候选人名单的拟定由任命咨询委员会(Consultative Committee on Appointments)负责。最终的任命决定由分管预算与人力资源事务的副主席在委员团会议上正式提交动议,经委员集体审议并表决通过后方可正式生效。^①

尽管有观点认为欧委会公务员可能会代表其本国的国家利益,但相关证据却极为稀缺。比利时学者里斯贝特·胡格(Liesbet Hooghe)认为,欧委会的雇员具有强烈的超国家倾向。^②挪威学者贾勒·特朗达尔(Jarle Trondal)的研究进一步指出,即便是从成员国借调的官员,也并非单纯效忠本国利益,因为欧委会通常吸纳的是基层公务员,而他们与本国领导层的接触极为有限,对行政高层的工作和利益诉求并不十分了解,因此难以成为国家利益的“代理人”。^③事实上,欧委会公务员们常以幽默且委婉的方式提及他们的原籍国,戏称其为他们“最熟悉的国家”,而若直接表达或公开支持原籍国的立场则被视为“越界”。迪迪埃·乔治亚卡基斯(Didier Georgakakis)的研究表明,欧委会的行政文化高度推崇独立性及对欧委会和总司的制度忠诚;欧委会中的许多人会对自己的原籍国持有更为批判和挑剔的态度,并以此展现出自己的中立立场。^④虽然这并不排除欧委会官员与原籍国政府维持政治联系的可能性,但这些联系正越来越倾向于私人甚至隐秘的层面。

然而,公务员的政治中立与对欧委会的忠诚,并不意味着该机构能够实现高效、协调的运转。在金诺克改革前,委员与总司之间维持着相对清晰的委托—代理关系:委员作为政治领导者,负责制定政策方向;而总司作为技术官僚系统,专注于政策执行与行政管理。尽管两者之间的角色存在一定的张力,但鉴于早期欧委会委员多具有技术官僚背景,这种潜在矛盾往往并不突出。然而,随着欧委会主席及委员的政治角色的持续强化,委员团与总司之间的关系愈发复杂且紧张。委员团换届往往伴随着政治优

^① European Parliament, “Appointment Procedures in the EU Institutions,” European Parliament Directorate General for Internal Policies of the Union, February 2019, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2019/621803/IPOL_STU\(2019\)621803_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2019/621803/IPOL_STU(2019)621803_EN.pdf).

^② Liesbet Hooghe, *The European Commission and the Integration of Europe: Images of Governance*, Cambridge University Press, 2001.

^③ Jarle Trondal, “Administrative Fusion: Less Than a European ‘Mega-Administration,’” *Journal of European Integration*, Vol.31, No.2, 2009, pp.237–260; Antonis A. Ellinas and Ezra Suleiman, *The European Commission and Bureaucratic Autonomy: Europe’s Custodians*, Cambridge University Press, 2012.

^④ Didier Georgakakis, *European Civil Service in (Times of) Crisis: A Political Sociology of the Changing Power of Eurocrats*, Palgrave Macmillan, 2017, p.102.

先事项的调整,政策议程与内容随之重构。作为政治人物,委员往往更关注推动其所属党团支持的政策议程,而非延续前任所制定的中长期政策规划,也未必与总司所持的技术判断保持一致。换言之,欧委会的政治化改革在一定程度上削弱了委员团对总司系统的控制,导致政治与政策目标在行政实施中被稀释、偏转甚至抵触。委员与总司之间的代理人问题制约了欧委会的政策执行效能,削弱了其政策的“输出合法性”。^①

除了委员对总司的“纵向控制”日益乏力外,总司间的“横向协调”层面也面临严峻挑战。欧委会长期以来被视为一个去中心化的官僚体系,各部门长期保持较强的独立性,导致各单位之间的人员流动性极低,形成了固定的“部门壁垒”。^②早在 1979 年,《斯皮伦堡报告》(Spierenburg Report)便对欧委会内部组织结构提出严厉批评,指出各总司倾向于优先推进各自议程,彼此间存在严重的协调障碍。该报告建议将当时的 29 个总司削减至 10 个。然而,随着 1980 年代欧洲一体化进程的加速,欧委会的职能与工作量迅速扩增,改革建议最终未能实施。至 1999 年桑特委员会集体辞职时,总司级别的部门数量已增至 49 个。其数量的激增加剧了政策分工的碎片化,也显著增加了跨部门协调的需求,但欧委会始终未能建立起有效的横向协调机制。

作为欧委会最核心的职责之一,立法草案的提出事实上高度依赖于相关领域的“牵头总司”。牵头总司不仅负责收集法律和实务信息、联系外部利益相关者并起草法案初稿,还可决定是否以及向哪些总司通报情况或征求意见。由于立法起草往往跨越届期,牵头总司在很大程度上能够从本部门而非委员团的政治逻辑出发,预先设置法案的框架和重点,并通过策略性安排跨部门协调来最大限度保障本部门利益,从而确保草案顺利通过后续的政治审议。^③这种制度格局使得总司的独立性与横向协调缺失相互叠加,削弱了委员团对官僚体系的控制。2006 年 10 月,德国籍委员甘特·费尔豪伊根(Günter Verheugen)在接受德国《南德意志报》采访时坦言:“过去十年的变革赋予了欧委会高级官员极大的权力,以至于目前 25 位委员的首要政治任务便是驾驭这一体系。”^④

① Yichen Zhong, *The Empowerment of EU Agencies in EU Border Management*, Routledge, 2025.

② Dirk Spierenburg, “The Spierenburg Report,” EU Commission Working Document, September 24, 1979, <https://aei.pitt.edu/993/>; George Ross, *Jacques Delors and European Integration*.

③ Jens Blom-Hansen, Daniel Finke and Roman Senninger, “Coordination in the European Commission,” in Gijss J. Brandsma, ed., *Handbook on European Union Public Administration*, Edward Elgar, 2024, pp.239–252.

④ “Power Struggle in the EU,” *DW News*, October 5, 2006, <https://www.dw.com/en/eu-commissioner-criticizes-arrogant-brussels-officials/a-2195658>.

在此背景下,巴罗佐在其第一任期内试图通过加强总秘书处的权力,改变总司之间各自为政的情况。^①此前,总秘书处主要作为委员团层面的行政支持机构,鲜少介入具体的政策制定过程。各总司普遍对其潜在干预持排斥态度,认为总秘书处与其他总司地位平等,不具备统筹协调的权力。正如普罗迪委员会时期的总秘书长大卫·奥沙利文所言,该部门更像是“为其他部门服务的部门”。然而,在巴罗佐的推动下,总秘书处的定位逐渐发生转变,成为一个具有干预能力、并在政治层面更为活跃的机构。^②为提升委员团对政策制定流程的掌控,总秘书处设立了专门的政策协调员,负责监督总司的政策制定和法案起草工作,确保其与委员团的政治目标保持一致。总秘书处还负责审查总司之间的合作与征询,并在立法起草阶段强化牵头总司与委员团及主席内阁之间的上游协调。^③尽管总秘书处在人员和资源方面相对有限,但通过对决策流程和程序的掌控,能够适当收缩牵头总司的自由裁量空间,使更多利益相关方在政策酝酿阶段即参与其中。至巴罗佐第二任期,总秘书处已发展为政治意图与政策执行之间的重要桥梁,同时也成为委员团内部以及委员团与总司之间的协调与监督枢纽。^④

容克在接任欧委会主席后,决心进一步强化对总司的约束,并打破各部门之间“孤岛式”的运作模式。一方面,如上所述,副主席被赋予在具体政策优先领域中横向协调职能,推动各总司更加频繁地与其他政策部门展开协作;另一方面,总秘书处的职能被进一步强化。^⑤在人力资源有限的情况下,总秘书处的官员职级被大幅提升,包括四名总司长级和三名副总司长级的官员,成为欧委会内高级公务员最为集中的部门。秘书处被要求发挥对立法草案的关键“看门人”作用并协调领导跨部门合作小组。在这一新的组织架构下,各总司间的协调方式逐渐由以往的“消极合作”向“积极合作”转变。前者以不损害他部门利益为原则,后者则更加强调基于共同政策目标的实质性协同。虽然新的横向协调方式在实施过程中引发了不满,例如协调流程趋于复杂、责任划分模糊,但多数总司高层也承认,该模式显著改善了政策制定过程中的跨部门协作,尤其在上游阶段的协调效果尤为突出。^⑥ 丹麦学者延斯·布洛姆-汉森(Jens Blom-

① Hussein Kassim et al., *The European Commission of the Twenty-First Century*.

② Hussein Kassim, “A New Model Presidency: José Manuel Barroso’s Leadership of the European Commission”.

③ Jarle Trondal, “On Bureaucratic Centre Formation in Government Institutions: Lessons from the European Commission,” *International Review of Administrative Sciences*, Vol.78, No.3, 2012, pp.425–446.

④ Anastasia Ershova, “The Watchdog or the Mandarin? Assessing the Impact of the Directorates General on the EU Legislative Process,” *Journal of European Public Policy*, Vol.26, No.3, 2019, pp.407–427.

⑤ Alexander Bürgin, “The Impact of Juncker’s Reorganization of the European Commission on the Internal Policy-Making Process: Evidence from the Energy Union Project,” *Public Administration*, Vol.98, No.2, 2020, pp.378–391.

⑥ Michael W. Bauer, Hussein Kassim and Sara Connolly, “The Quiet Transformation of the EU Commission Cabinet System,” pp.354–374.

Hansen)与罗曼·森宁格(Roman Senninger)通过对容克委员会后期的十个立法案例的研究发现,一项立法提案在起草阶段往往涉及多达 8 个至 21 个总司参与。^①部分情况下,总秘书处甚至会组织相关总司共同起草会议,以协作拟定政策文本。这一集中化的协调模式在冯德莱恩担任主席后得以延续,并在其连任后进一步制度化。根据 2024 年新版《工作方法》(The Working Methods of the European Commission),总秘书处正式成为主席的直属机构,承担起支持执行副主席与高级代表推动跨部门合作的职责,确保提案和决策与《政治指导方针》(Political Guidelines for the Next European Commission 2024–2029)所确定的优先事项保持一致。总秘书处被要求支持欧委会主席(而非之前的副主席),负责组建临时的项目组,以协调关键跨部门倡议和横向政策。^②

在欧委会主席和委员团不断增强对官僚系统控制的同时,欧委会也逐步调整了对高级公务员的选拔标准。首先,总司长和副总司长的任职年龄稳步上升:从 1958—1973 年间的平均 47 岁,提升至德洛尔时期的 51 岁,而截至目前,总司长任现职时的平均年龄已达到 55.3 岁。^③同时,越来越多的欧委会高级公务员具备了更高层次的学术背景,拥有硕士及以上学历的总司长比例从普拉迪委员会前的 59% 增加至目前的 76%。除了年龄和教育背景的变化外,总司长和副总司长的职业经历也呈现出“欧盟化”的趋势。截至 2025 年,总司长在欧盟机构服务的平均年限已达 25 年,而从未拥有成员国政府工作经验的比例也上升至 62%。这表明欧委会在选拔高级管理人员时,愈发强调其“欧盟背景”,以确保其对欧盟政策与政治体系的深入理解和对一体化事业的坚定承诺。

在内部的晋升方面,越来越多的中低级别公务员被选拔进入委员内阁,通过在幕僚岗位上积累政治经验后,进一步晋升为总司的高级管理人员。部分人员甚至在多个委员内阁中连续任职。一个典型案例是现任内部市场总司总司长科尔斯廷·约尔纳(Kerstin Jorna)。她在 2002 年至 2012 年间,先后担任五位分管不同政策领域的委员的内阁幕僚,涉及区域政策、扩盟、交通、司法与内政事务以及内部市场等多个总司,充分体现出其跨领域、跨部门的丰富履历。从宏观趋势看,1958 年至 1973 年,仅有

① Jens Blom-Hansen and Roman Senninger, “The Commission in EU Policy Preparation,” *Journal of Common Market Studies*, Vol.59, No.3, 2021, pp.625–642.

② European Commission, “The Working Methods of the von der Leyen Commission: Striving for More at Home and in the World,” Brussels, December 2024, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/ip_19_6657; Ursula von der Leyen, “Europe’s Choice—Political Guidelines for the Next European Commission 2024–2029,” European Commission, Strasbourg, July 18, 2024, <https://dorie.ec.europa.eu/en/details/-/card/8005305>.

③ Didier Georgakakis, *European Civil Service in (Times of) Crisis: A Political Sociology of the Changing Power of Eurocrats*.

17.9%的总司长具有委员内阁的工作经历;这一比例在德洛尔任内上升至24.4%,至巴罗佐时期进一步升至43.5%,而截至2025年,现任总司长中具有内阁背景的比例已高达48.65%。与此同时,近四分之三的总司长具有在多个不同总司任职的经历。人员流动性与内阁履历的增加,显著提升了高级公务员的政治敏感性,削弱了“部门壁垒”,并增强了政策协调能力。在政治化转型的背景下,欧委会高层公务员不仅被要求具备专业知识与管理能力,更需拥有政治判断力,即能够敏锐评估政策或立法的政治可行性,并据此判断委员内阁、委员团以及欧洲议会对其政策建议和立法草案的潜在反应。这一变化促使欧委会官僚体系逐步建立起一种政治上的自我约束,体现了欧委会官僚团队在政治化与中立性之间日益融合的发展趋势。

总体来看,欧委会的公务员体系在发展过程中依然受到路径依赖的制约,其集中化改革并非通过彻底重构总司架构来实现,而是采取了“加层”方式,即在原有行政体系基础上,叠加新的协调机制与权力节点。欧委会官僚体系的集中化在很大程度上是政治化进程的制度副产品。尽管金诺克改革引入了新的财务管理与人事制度,强化了问责制与程序透明度,但并未触及各总司在政策制定与立法工作中的自主权。随着欧委会政治化程度的不断加深,委员们对总司“失控”的感受愈发强烈。为应对这一挑战,欧委会通过强化总秘书处的统筹协调职能,以及调整公务员选拔机制,在组织结构上实现了垂直整合与横向协调。这一发展不仅削弱了总司的自主性与部门壁垒,更保障了欧委会各项立法与政策输出与政治目标的一致性。更重要的是,集中化改革提升了欧委会应对复杂治理挑战的能力。特别是在近年来的危机应对中,欧委会能够通过统一的政治领导、积极的跨部门协调与资源整合,提出更系统的应对方案。值得注意的是,欧委会公务员体系的集中化并非对其中立性的侵蚀,而是力求在政治逻辑与行政效率之间实现新的平衡,使该机构在不断扩展的职权范围内,具备更强的执行力与政策统筹能力。

七 欧委会改革的前景与挑战

随着2024年换届完成,欧委会制度迈入一个相对成熟的新阶段。欧洲议会与欧洲理事会之间的权力关系趋于平衡,欧委会在输入与输出合法性之间没有明显的短板,并在政治化与中立性之间实现了较为协调的融合。在现有条约框架下,进一步推进政治化与总统化改革的政治空间日益收窄。然而,这并不意味着欧委会已进入新的

“制度停滞”阶段。相反,历次改革为该机构注入显著的能动性,使其能够在规则既定的情况下主动探索新路径、塑造政策议程。现任主席冯德莱恩显然致力于最大程度上释放这一潜能,将欧委会从传统的“规则接受者”(rule taker)发展为“规则制定者”(rule maker)。这一转变在第二届冯德莱恩委员会提出的新版《政治指导方针》中体现得尤为鲜明。

相较于 2014 年和 2019 年的版本,新版《政治指导方针》首次呈现出“三合一”的特征——它在欧委会自身政策议程的基础上,^①系统吸纳了欧洲理事会《战略议程》(Strategic Agenda 2024–2029)和欧洲议会主要党派的竞选纲领,从而形成一套更具整合性与政治针对性的行动蓝图。新版文件围绕增强竞争力、推动工业转型、捍卫民主价值观以及强化《欧洲绿色协议》执行力度等重点领域,提出了若干重大举措,其中包括设立防务委员、扩大欧洲防务基金规模,以及加大对国防工业的投资,旨在塑造一个更安全、更具战略自主性的欧洲。在《政治指导方针》的基础上,欧委会于 2025 年年初相继发布了《人工智能大陆行动计划》(AI Continent Action Plan)和《重新武装欧洲计划》(ReArm Europe Plan)两项千亿欧元级别的投资框架,试图通过创新的融资机制,在全球人工智能竞争与防务安全领域提升欧盟的自主能力和话语权。

第二届冯德莱恩委员会所提出的指导方针以及截至 2025 年年中所提出的具体政策计划,不仅体现了欧委会在应对内外挑战中的积极作为,更反映了该机构政治定位的深刻转变。欧委会不再满足于追求成员国立场的最大公约数(lowest common denominator);相反,它开始在维护必要共识的同时设定更高的政策目标,通过议程引领与跨机构协调,推动成员国向更高水平的合作靠拢。然而,欧委会的政治雄心也面临现实制约。核心问题在于,政策目标的不断攀升与可调动资源之间的不对称愈发凸显。正如马奥尼与塞伦所强调的,制度变迁往往嵌套于其他制度安排之中,并与之产生复杂的互动效应。欧委会的改革在强化内部治理结构的同时,也深刻影响了欧盟整体的运作逻辑、危机应对以及对外政策。在这一嵌套关系中,欧盟的预算与融资能力既是政策执行的物质基础,也是维系欧委会制度发展持续性的必要条件。新版《政治指导方针》提出,需要强化欧盟预算,使其与各政策领域的目标水平相匹配,这不仅关乎具体政策项目的落地,更直接关系到欧委会能否在现有条约框架内延续并深化其政治与制度改革成果。

① 主要包括欧委会委托撰写的报告中的观点和建议,例如关于竞争力的《德拉吉报告》(Draghi Report)、关于农业的战略对话报告(Strategic Dialogue on the Future of EU Agriculture)、关于共同市场的《莱塔报告》(Letta Report)和关于安全战略的《尼尼斯托报告》(Niinisto Report)等。

在此背景下,2025年7月,欧委会提出新一轮多年期财政框架草案,将2028—2034年的预算总规模提升至1.8万亿欧元(2025年固定价格),较现行2021—2027年1.2万亿欧元的水平显著增长。冯德莱恩强调,当前的欧盟预算“是为一个不再存在的世界设计的”,而新预算旨在为建设一个更具韧性、更具竞争力并具备战略自主性的欧洲提供制度与财政的双重保障。新的预算草案首先计划引入五项新的自有财源:基于跨国企业利润的“欧洲企业资源”、电子废弃物税、烟草消费税、排放交易体系的新增收益,以及碳边境调节机制的部分收入。欧委会预计,这些新税种和调整每年可带来约582亿欧元的财政增量,从而降低对成员国缴款的依赖,增强欧盟预算的自主性与可持续性。此外,草案在预算理念上提出了两个重要转向:其一,从“项目导向”向“政策导向”模式过渡,使资金分配更好地契合新版《政治指导方针》所确定的优先事项,并提升财政工具的整合性与灵活性;其二,从“成本导向”向“绩效导向”转型,通过设定明确的产出与成效指标,提高资金使用的效率与问责性。

具体而言,欧委会计划将现有七大支出领域压缩为四类,并将52个具体投资项目整合为16个。其中最具突破性的是将共同农业政策与凝聚政策合并为“国家与区域伙伴计划”(National and Regional Partnership Plans),并纳入当前渔业、移民与边境管控等19个项目。按照欧委会的设想,伙伴计划将成为统一的政策与财政平台,由欧委会、成员国和地方政府共同设计和实施,其核心逻辑是“以改革换资金”,即成员国必须在伙伴计划中明确改革与投资承诺,涵盖经济结构优化、就业、气候转型和数字化等领域,资金拨付则与改革进展直接挂钩,若目标未实现,欧委会可暂停、削减甚至取消拨款。

在四大支出类别中,“竞争力、繁荣与安全”是增长幅度最大的板块,其预算规模较上一周期涵盖类似职能的项目增加了约140%。该类别整合了绿色转型、教育、数字化、工业发展、航天、防务及民事保护等多个领域。其中,防务与航天的预算被大幅提升至1310亿欧元,约为现行水平的五倍。另一新增重点“全球欧洲”涵盖对外援助、邻国政策、发展合作与危机应对等领域,较现行框架增长37.9%。其中,专门设立了“乌克兰储备”作为特别专项,通过欧盟预算担保的贷款与赠款形式支持乌克兰的战后重建与经济复苏。

在预算草案公布后,欧委会与理事会及欧洲议会将展开长达两年的谈判。欧委会方面的谈判班底包括负责预算与行政事务的波兰籍委员皮奥特·塞拉芬(Piotr Serafin)、冯德莱恩前幕僚、现任预算总司司长斯蒂芬妮·里索(Stéphanie Riso),以及冯德

莱恩的现任幕僚长比约恩·塞贝特(Björn Seibert)。这种由主席直接领导的团队配置,凸显了近年来欧委会内部日益增强的集中化趋势,也反映出冯德莱恩在重大制度改革议程中所展现的强烈个人掌控力。然而,预算草案的政治前景并不明朗。一方面,欧洲议会在第一时间即对欧委会方案表示批评,认为该草案过于保守,不足以回应欧盟面临的长期挑战。^①另一方面,部分强调财政纪律的成员国担忧新提案将削弱国家财政主权、冲击既有的财政纪律框架;而部分中东欧国家对欧委会可能扩大对其国内政策的干预心存戒备。

虽然目前讨论预算改革的最终结果为时过早,但本文认为,如果部分成员国最终成功阻止冯德莱恩委员会的改革企图,欧委会制度可能进入达隆·阿西莫格鲁(Daron Acemoglu)等学者所提出的“战略稳定”阶段。^②与“制度停滞”不同,这一阶段并非由于缺乏变革动力,而是因为关键行为体基于前瞻性计算而选择维持现状。他们担心制度改革会在未来削弱自身地位,或引发难以控制的“滑坡效应”。因此,即便承认现行安排并非最优,关键成员国仍可能基于风险规避而形成事实上的否决力量。与此同时,也应避免陷入“成员国永远不会接受”的叙事。历史经验表明,重大危机与外部威胁往往是欧盟突破政治僵局、推动制度创新的催化剂。从供应链安全到防务合作,欧盟内部正在形成趋同的风险感知,这为预算改革的政治可行性提供了潜在支撑。更重要的是,经过政治化、总统化与集中化改革,欧委会已逐渐摆脱作为成员国“代理人”的单一角色。该机构不再局限于技术监管与监督执行,而是积极介入移民、能源、公共卫生、地缘安全等高度政治化的领域,成为引领政策方向与整合政治意愿的关键机构。通过多维度的改革,欧委会正在其输入合法性与输出合法性之间建立起相互强化的良性循环。随着这种循环的稳固,欧委会的“实际能力”不断积累,日益成为塑造欧盟未来的关键力量。

八 结论

作为欧洲一体化研究、国际组织研究以及官僚组织研究等多个领域的重要案例,欧委会制度的发展历程为学界提供了丰富的理论与实证素材。回顾其制度演化路径

^① European Parliament, “Budget Proposal ‘Simply Not Enough’ to Meet Europe’s Challenges, Lead MEPs Say,” July 16, 2025, <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20250714IPR29630/budget-proposal-simply-not-enough-to-meet-europe-s-challenges-lead-meps-say>.

^② Daron Acemoglu, Georgy Egorov and Konstantin Sonin, “Institutional Change and Institutional Persistence,” p. 376.

不难发现,欧委会的初始制度设计对其后续发展和改革产生了深远影响,体现出显著的路径依赖特征。这种路径依赖首先体现在该机构在外部环境发生重大变化时,难以迅速调整其制度结构,导致其在输入和输出合法性上面临挑战。其次,即便在1999年危机之后,欧委会启动了改革进程,但主要的改革仍是以“加层”的形式进行,而非“置换”。但这并不妨碍我们将1999年桑特委员会集体辞职视为一个导致路径转向的“关键时刻”,因为后续新的制度元素的引入从根本上重塑了欧委会的能动性、政治角色及其合法性基础。需要强调的是,推动欧委会制度发展路径转向的关键力量并非源自外部危机,而是源于欧盟各方的竞合博弈,以及对提升欧盟整体及欧委会制度合法性的内在需求。在这一过程中,欧洲议会的作用尤为显著。长期以来,议会对自身在欧委会制度中的边缘化地位感到不满,认为其在关键人事任命和政策指定上的话语权不足。对此,议会积极主张在欧委会主席人选的提名过程中发挥更大作用,并不断施压要求欧委会在政策议程设定上回应议会中主流党团的诉求。与此同时,欧委会并非被动的改革接受者。其领导层充分利用欧盟条约的模糊空间、机构间的竞合关系以及自身的政策自由度,主动推动组织结构的深刻变革。

在改革过程中,欧委会制度呈现出政治化、总统化与集中化三大趋势。政治化改革促使欧委会在立法与政策制定过程中与欧洲议会建立了更紧密的关系,为该机构提供了民主授权基础。总统化改革则回应了欧委会在扩盟背景下,对来自成员国的“输入合法性”的维护需要,也有助于增强该机构在政策执行端的“输出合法性”。最后,集中化改革旨在通过打破部门壁垒、强化上游协调,在政策产出端有效提升了合法性表现,并缓解政治化改革对欧委会政治中立性的挑战。总体而言,上述三个维度的改革相辅相成,共同塑造了一个更具政治能动性的欧委会。至冯德莱恩的第二个任期,欧委会制度已达到一个相对稳定和平衡的阶段。进一步的政治化与总统化改革或需通过修改欧盟条约来实现。但与此同时,新的挑战也不断显现,特别是欧委会日益拓展的政策目标与其实际可调动资源之间的落差日渐突出;欧委会与欧盟其他各方在财政改革问题上的博弈可能引发新的摩擦。此外,在欧盟政治生态日趋“极化”的背景下,如何在“疑欧派”力量可能扩大的情况下持续巩固改革成果,成为欧委会面临的另一大挑战,值得学界持续关注并开展深入研究。

(作者简介:钟艺琛,中国人民大学国际关系学院国际发展研究所讲师;赵宇婷,香港中文大学商学院硕士。责任编辑:张海洋)