

欧盟政治体系中的成员国议会： 发展及挑战

张 磊

内容提要：随着欧洲一体化的不断发展，成员国议会在欧盟政治体系中的权能和地位发生了明显变化：从早期没有任何正式的权力、对欧洲事务缺乏参与，逐渐发展到成员国议会的权能不断增强，开始希望积极地参与欧盟的政策制定过程，对欧盟事务的兴趣也越来越浓厚，不断加强对欧盟事务的监督和审议。成员国议会是具有高度适应性的机构，其在欧盟政治体系中的实际地位和作用总体上逐渐上升，政治参与实践呈现多样化的特点，虽然在全体会议中围绕欧洲事务的辩论仍然有限，但议会间合作机制不断加强。尽管条约赋予成员国议会越来越多的权力，但其参与和监督审议欧盟事务仍面临诸多局限和挑战，尤其是欧元区危机使成员国议会处于弱势地位。为了增强欧盟的民主合法性，提高成员国议会在欧盟中的地位既是一项长期工作，也是未来的发展方向。

关键词：欧盟 成员国议会 监督审议 发展 挑战

2015年11月10日，英国首相卡梅伦明确提出了改革欧盟的四大目标，其中一项涉及主权和辅助性原则，特别强调要增强成员国议会的权力和作用。^①早在2014年1月至5月期间，丹麦议会、英国上院和荷兰下院分别向欧盟委员会提交了三份报告，详细阐述了在欧盟决策过程中如何增强成员国议会的作用。^②这一议题是近年来经济危机和债务危机背景下“欧盟民主合法性”讨论的重要部分。例如，经济治理领域出现了诸多应对危机的新机制，不少决策多由欧元区财政部长和成员国政府做出，成员

^① The Prime Minister Delivered His Speech on Europe at Chatham House, “Setting Out the Case For EU Reform”, 10 November 2015, <https://www.gov.uk/government/speeches/prime-ministers-speech-on-europe>, last accessed on 30 November 2015.

^② European Commission, Annual Report 2014 on Relations Between the European Commission and National Parliaments, http://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:967e4243-20be-11e5-a342-01aa75ed71a1.0023.02/DOC_1&format=PDF, last accessed on 2 December 2015.

国议会难以有效发挥影响。而欧洲议会不断增长的权能尚未完全弥补成员国议会权力的缺失。欧盟的民主赤字和合法性危机进一步加剧。在这一背景下,如何增强欧盟的民主合法性,如何增强公民和欧盟决策机制的联系,如何提高成员国议会在欧盟政治体系中的地位,都成为当前欧洲学术界和政界的热门话题。其中,成员国议会在一体化过程中的权能演变和发展趋势、成员国议会参与监督欧盟事务的方式、成员国议会在欧盟政治体系中面临的挑战、未来欧盟政治发展的方向尤其值得关注。

一 成员国议会与欧洲一体化

成员国议会在很长一段时间内被认为是欧洲一体化的牺牲品,或是“输家”(loser)、“迟到者”(latecomer)^①。在早期的条约中,成员国议会没有任何正式的权力。在成员国议会和欧共体法律制定之间也没有任何直接的联系。随着一体化的深入,成员国议会逐渐意识到国家主权的丧失,开始希望积极地参与欧盟的政策制定,对欧洲事务的兴趣也越来越浓厚。前欧洲理事会主席范龙佩在一次致辞中提到,至少从政治上讲,所有成员国议会已经成为某种形式的欧洲机构。^② 尽管这一说法还存在争议,但在一定程度上反映出一体化对成员国议会的影响以及当前成员国议会在欧盟政治体系中的地位。

菲利普·诺顿(Philip Norton)认为成员国议会在欧洲一体化进程中经历了三个发展阶段。^③ 约翰·欧布莱南(John O' Brennan)和塔皮奥·劳尼奥(Tapio Raunio)在此基础上进一步阐述了成员国议会对欧洲一体化的适应过程(见表1)。一方面,通过立法改革修改议会的程序条例;另一方面,改变与其他机构的互动方式。成员国议会与一切有目的的机构一样,主动调整和适应不断变化的环境。^④ 第一阶段从20世纪50年代起至70年代中期结束。当时共同体的权能十分有限,主要涵盖经济和农业政策。“卢森堡妥协”之后,理事会的决策主要基于一致同意的投票规则,每个成员国都有否

^① Andreas Maurer and Wolfgang Wessels eds., *National Parliament on Their Ways to Europe: Losers or Latecomers?* Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 2001.

^② EUobserver, “Van Rompuy: National Parliaments are EU Institutions”, 28 February 2012, <https://euobserver.com/institutional/115395>, last accessed on 30 January 2015.

^③ Philip Norton, “National Parliaments in Western Europe”, in Eivind Smith ed., *National Parliaments as Cornerstones of European Integration*, Kluwer International Sterling House, 1996, pp.19-35.

^④ John O' Brennan and Tapio Raunio, “Introduction: Deparliamentarization and European Integration”, in John O' Brennan and Tapio Raunio eds., *National Parliaments within the Enlarged European Union*, Routledge, 2007, pp.1-26.

决权。共同体基本上可被视作政府间组织,成员国议会并未感到主权受到威胁。每个成员国的多数民众都支持欧洲一体化继续向前发展。国家利益由政府进行阐述和捍卫,同时政府对成员国议会负责。成员国议会在欧洲事务方面基本没有参与,对其也缺乏兴趣。欧洲问题在当时主要被视为“外交事务”,因此仍是行政机构的特权。^① 成员国议会在共同体的治理结构中处于边缘地位,只能被动地应对一体化。

第二阶段从 20 世纪 70 年代中期起至 1993 年结束。丹麦和英国加入欧共体后,情况发生了变化。在丹麦和英国国内,政治精英和民众相对其他成员国对一体化有更多的犹豫。同时,传统上议会在两国的政治体系中都占据了核心的地位。因此,两国议会都建立了欧洲事务委员会(European Affairs Committee, EAC),密切关注一体化的发展。真正的变革发生在内部统一市场项目启动之后。《单一欧洲法令》使共同体的权能扩展到属于成员国权能的领域,越来越多的法规和指令开始由布鲁塞尔颁布。部长理事会引入了特定多数投票规则,这意味着个别成员国政府不再能阻挡理事会决策的通过。内部市场指令的审议和实施还增加了成员国议会的工作负担。这些都使成员国议会深感主权的丧失。成员国议员意识到需要适应共同体的发展,不少成员国议会开始进行机构改革,以应对欧洲一体化带来的诸多挑战。比利时、意大利、卢森堡、荷兰、葡萄牙和西班牙议会在 1985-1990 年间都建立了欧洲事务委员会。一体化的相关问题也开始在成员国议会的辩论中出现。^② 其他改革措施还包括:成员国议会拥有获得关于欧洲事务广泛信息的权力,提高议会处理信息的能力,确立议会在国内对欧洲事务的参与权,包括在部长理事会做出决策前针对欧洲事务起草决议的权利(scrutiny reserve)。^③ 成员国议会在 80 年代中期之后呈现出专业化的特点,审议欧洲事务的活动越来越多,一些议会还邀请欧洲议会议员参与成员国议会的工作。议会之间的合作也在此阶段展开,“欧盟议会欧洲事务委员会会议间大会”(Conference of Parliamentary Committees for Union Affairs of Parliaments of the European Union, CO-SAC)和议会会议(Assizes)首次召开。^④

第三阶段从 1993 年《马斯特里赫特条约》(《马约》)生效开始,成员国议会发展进

① Philip Norton, “National Parliaments in Western Europe”, p.23.

② John O’ Brennan and Tapio Raunio, “Introduction: Deparliamentarization and European Integration”, p.11.

③ Katrin Auel, “Introduction: The Europeanisation of Parliamentary Democracy”, *The Journal of Legislative Studies*, Vol. 11, No. 3-4, 2005, pp.303-318.

④ Philip Norton, “National Parliaments in Western Europe”, pp.25-27.

入一个新的时期,被许多学者视为“解决欧盟民主赤字的重要方式”。^①《马约》是欧洲一体化中的一个里程碑,条约使用的新名称“欧盟”标志着欧洲一体化从经济一体化向政治一体化的深入发展。特定多数投票规则在理事会中的适用范围进一步扩大,共同决策程序赋予欧洲议会在特定领域与理事会享有同等地位,条约还包括单一货币欧元、欧盟公民身份以及逐步发展共同安全和防务政策等目标。民众对一体化的疑虑在此阶段开始上升,成员国政党对一体化的态度也出现分歧。随着更多的权能由成员国让渡给欧盟,民众和欧盟之间的罅隙日益加深,《马约》之后的辩论开始围绕“民主赤字”展开。成员国议会意识到《马约》会在很大程度上改变欧洲的政治架构,几乎所有成员国议会都期望能在其中发挥更加积极的作用。因此,成员国议员对欧洲事务的关注也越来越多。^②成员国议会内部的专业委员会开始逐渐参与欧洲事务,但是专业委员会的发展很不平衡,一些议会如芬兰和德国议会专业委员会已逐渐制度化,而另一些成员国议会专业委员会仍处于边缘地位,其重要性远远弱于成员国议会中的欧洲事务委员会。^③除了国家层面,成员国议会的集体角色也引发了关注。《马约》有两项关于成员国议会的声明,均是鼓励成员国议会更加深入地参与欧盟的活动,强调加强成员国议会与欧洲议会联系的重要性。

《阿姆斯特丹条约》中关于“成员国议会作用”的议定书进一步巩固和增强了《马约》的相关条款和用语,设立了成员国议会和欧盟机构在欧盟立法过程中必须遵守的时限,并明确了成员国议会有权获得的文件类型。在集体角色方面,条约规定:“欧盟议会欧洲事务委员会会议间大会”(COSAC)取代议会会议(Assizes)。COSAC大会每六个月召开一次,由轮值主席国负责召开,由成员国议会欧洲事务委员会代表和欧洲议会代表共同组成。此后的《尼斯条约》第23号声明列出了需解决的4个重要问题,其中1个即为“欧洲框架内成员国议会的作用”。《莱肯宣言》进一步明确了关于成员国议会贡献的问题。此后,制宪大会上围绕这一问题进行了充分的讨论。

被称为“议会条约”的《里斯本条约》首次正式承认成员国议会在构建欧盟民主中的作用:“成员国议会为欧盟的有效运转作出积极的贡献”。附于《里斯本条约》之后的《关于成员国议会在欧洲联盟中作用的议定书》一方面增强了成员国议会对欧盟决

^① Philip Norton, “Conclusion: Addressing the Democratic Deficit”, in Philip Norton ed., *National Parliaments and the European Union*, Frank Cass Publishers, 1996, pp.177-193.

^② Tapio Raunio, “National Parliaments and European Integration: What We Know and Agenda for Future Research”, *The Journal of Legislative Studies*, Vol. 15, No. 4, 2009, pp.317-334.

^③ John O’ Brennan and Tapio Raunio, “Introduction: Deparliamentarization and European Integration”, p.12.

策的知情权,另一方面引入了“早期预警机制”:在“黄牌程序”下,如果提案被三分之一成员国会^①认为违反了辅助性原则,欧盟委员会须重新考虑提案。早期预警机制

表 1 成员国议会对欧洲一体化的适应和调整

阶段	欧洲一体化	个体角色	集体角色
第一阶段 (20世纪50年代至70年代中期) 边缘和被动	政府间决策机制,成员国政府拥有否决权; 民众支持一体化	成员国会内部几乎没有变化; 成员国议员对欧洲事务没有兴趣	
第二阶段 (20世纪70年代中期至1993年) 应对挑战	共同体决策方式促进了超国家机构的发展,尤其是通过了《单一欧洲法令》; 具有疑欧传统和强大议会的丹麦和英国加入共同体	成员国会建立欧洲事务委员会	1989年起召开COSAC大会; 1990年召开议会会议(Assizes)
第三阶段(《马斯特里赫特条约》之后) 解决民主赤字问题	一系列条约导致欧盟获得了更多的决策权,多数投票规则成为欧盟机构的标准决策规则; 民众对一体化的怀疑态度逐渐上升	增强了成员国议会的欧洲事务委员会相对于政府的权力; 成员国议会的专业委员会不断参与欧盟事务; 成员国议会对欧盟事务的兴趣越来越浓厚	成员国会的作用被条约正式承认: ——《马斯特里赫特条约》的声明; ——《阿姆斯特丹条约》关于成员国议会的议定书; ——《里斯本条约》关于成员国议会的规定及议定书

资料来源:John O’ Brennan and Tapio Raunio, “Introduction: Deparliamentarization and European Integration”, in John O’ Brennan and Tapio Raunio eds., *National Parliaments within the Enlarged European Union*, Routledge, 2007, p.9. 作者进行了适当修改。

① 每个成员国会拥有2票。在两院制体系下,每个议院拥有1票。

赋予了成员国议会直接参与欧盟事务的权力。伊恩·库珀(Ian Cooper)指出,从某种程度上而言,成员国议会构成了欧盟虚拟的或事实上的“第三议会”(a virtual third chamber)。尽管它们并没有在一个物理空间内集会,但是成员国议会集体构成了一个“行为体”(body),能够或者至少在某种程度上履行三项议会的重要功能:立法、代表和审议(deliberation)。首先,成员国议会拥有了影响欧盟层面立法结果的权力;其次,它提供了连接公民和欧盟的新渠道;最后,它建立了辩论欧盟立法提案的新平台。^①该《议定书》还对成员国议会的集体角色进行了规定,“欧洲议会应与各国议会共同就组织与推动联盟内部有效的和定期的议会间合作做出决定”。

近几年来,在经济危机和债务危机推动下,欧盟经济治理与“经济和货币联盟”有了进一步发展,但议会的地位和作用却有被边缘化的趋势,民主赤字进一步加剧。这一背景引发了对议会权能的新一轮讨论,人们开始重新思考成员国议会与民主合法性的关系。2011年底欧盟成员国围绕《稳定、协调与治理条约》(TSCG)进行谈判时,“在经济和财政治理领域加强欧洲议会与成员国议会的合作”的观点逐渐出现。此后,成员国和欧盟层面的众多行为体都表达了在该领域加强议会作用的想法。^②2015年6月22日,欧盟机构的五位最高“总管”——欧盟委员会主席容克、欧洲理事会主席图斯克、欧元集团主席迪塞尔布洛姆、欧洲央行行长德拉吉以及欧洲议会议长舒尔茨——联合发布“五总管报告”(The Five Presidents' Report),希望稳步推进经济和货币联盟建设。其部分内容涉及加强该领域的民主负责性(democratic accountability)与合法性。该报告指出,欧盟和欧元区层面更多的职责和一体化意味着更多的独立性,也意味着采取更好的方式分享新权力,在决策的主体、内容、时间和过程方面都需要更多的透明度。现在是时候审议和巩固欧盟的政治结构了。报告建议应在成员国层面和欧盟层面实行更多的议会参与和控制,尤其在《国别建议》、《国家改革计划》和《年度增长调查》等方面。^③

^① Ian Cooper, "A 'Virtual Third Chamber' for the European Union? National Parliaments after the Treaty of Lisbon", *West European Politics*, Vol. 35, No. 3, 2012, pp. 441-465.

^② Valentin Kreilinger, "The New Inter-Parliamentary Conference for Economic and Financial Governance", *Notre Europe Policy Paper 100*, October 2013.

^③ See the website of the European Commission, "The Five Presidents' Report: Completing Europe's Economic and Monetary Union", http://ec.europa.eu/priorities/publications/five-presidents-report-completing-europes-economic-and-monetary-union_en, last accessed on 2 December 2015.

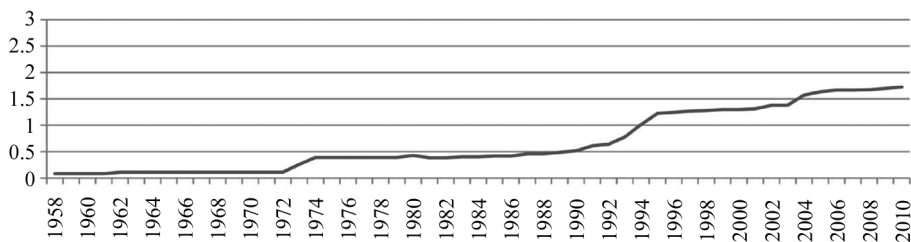
二 成员国议会参与和监督审议欧盟事务的发展趋势

经过多年的发展,成员国议会参与和监督审议欧盟事务呈现出多种发展趋势:成员国议会的实际地位和作用总体上逐渐上升,实践呈现多样化的特点,议会全会围绕欧洲事务的辩论相对有限,成员国议会和欧洲议会之间的合作机制不断加强。

(一) 成员国议会的实际地位和作用总体上逐渐上升

在实践中,欧盟政治体系中成员国议会的发展不仅仅是基于条约的规定,而是在多种因素促进下不断调整。这些因素包括成员国内行政机构与立法机构关系的法规和实践、执政党与反对党的关系、议会被合作的文化所主导还是冲突的文化更占据优势,以及议会间合作的状况等。总体来看,成员国议会已经证明它们是具有高度适应性的机构,能够有效应对外界环境的变化。^① 所有成员国议会,都以这种或那种方式参与欧盟决策或对本国在部长理事会的代表进行监督审议。相关量化研究进一步确认了这一趋势,即随着时间的推移,成员国议会监督控制欧盟事务的水平在不断增强(见图1)。^②特别要指出的一点是,新成员国议会在发展监督审议机制时具有“后发优

图1 成员国议会监督控制欧盟事务的平均水平(1958-2010年)



资料来源:Thomas Winzen, “National Parliamentary Control of European Union Affairs: A Cross-national and Longitudinal Comparison”, p.663.

势”,这一方面得益于入盟过程的议会间合作,另一方面则得益于向老成员国学习经验。比如,斯洛文尼亚议会基本上复制了芬兰议会的模式,匈牙利议会和波兰议会充

^① Katrin Auel, “Introduction: The Europeanisation of Parliamentary Democracy”, pp. 303-318.

^② Thomas Winzen, “National Parliamentary Control of European Union Affairs: A Cross-national and Longitudinal Comparison”, *West European Politics*, Vol. 35, No. 3, 2012, pp.657-672.

分比较了老成员国中各国议会审议机制的优势和弱点。总体来看,新成员国议会的专业委员会的平均水平强于老成员国。^①

不少学者如扬·卡尔拉斯(Jan Karlas)、托马斯·文森(Thomas Winzen)和卡特林·奥尔(Katrin Auel)等人根据成员国在欧盟事务上机构的强弱将其进行分类和排序。尽管不同学者的侧重点和选取的指标不同,排序的结果也略有不同,但是大体上的分类比较一致。第一类是强议会,包括北欧国家丹麦、瑞典、芬兰,还包括德国、荷兰与奥地利;第二类是在欧盟事务方面机构力量较弱的议会,主要是南欧国家,包括希腊、马耳他、塞浦路斯、西班牙,还包括比利时和卢森堡;第三类是介于上述两类议会之间的成员国议会,包括法国、意大利和英国;最后,对于新入盟的中东欧国家来说,多数成员国议会至少从正式的制度安排来看属于强议会的类别。^②

(二) 成员国议会的实践呈现多样化的特点

在当前欧盟 28 个成员国中,15 个成员国实行一院制,13 个成员国实行两院制。不同的成员国议会有不同的政治文化、选举体制和制度框架。此外,由于欧洲一体化对成员国的影响也并非单一的,而是在不同的政体中根据议会的地位和权能有不同的表现,因此,成员国议会对欧洲一体化挑战的应对呈现多样化的特点。其应对的主要方式如下:第一,辅助性审议机制,如果成员国议会认为欧盟立法草案不符合辅助性原则,可以在 8 周之内提交“合理意见”(reasoned opinions);第二,监督和审议部长及政府首脑(部长理事会和欧洲理事会);第三,与欧盟委员会进行政治对话(political dialogues);第四,与欧洲议会进行多种形式的议会间合作。监督和审议部长及政府首脑的方式也是多种多样,主要是通过诸如听证会、辩论、决议和授权等措施来施加影响。除了正式渠道外,非正式渠道和政党层面的监督也发挥了一定的作用。

成员国议会参与和监督欧盟事务的重点也有所不同。一些成员国议会主要依靠内部的欧洲事务委员会来进行监督审议,如波兰议会和匈牙利议会;而另一些成员国议会则将监督审议权赋予所有受欧盟决策影响的专业委员会,如意大利议会、卢森堡议会和爱尔兰议会就强调由多个相关的专业委员会来审议欧盟事务。只有个别议会声称它们仅通过一种方式进行审议,或者是向参与谈判的部长授权,或者是仅依靠文

^① John O'Brennan and Tapio Raunio eds., *National Parliaments within the Enlarged European Union*.

^② Katrin Auel and Thomas Christiansen, "After Lisbon: National Parliaments in the European Union", *West European Politics*, Vol. 38, No. 2, 2015, pp.261-268.

件进行审议,大多数成员国议会实行的是混合体系。^①一些成员国在峰会前召开全体会议进行辩论,另一些成员国则在峰会后进行议会委员会辩论。^②艾伦·玛丝登布洛克(Ellen Mastenbroek)等人的研究指出,事后审议通常是低调审议,主要目的是收集信息和确立立场;在审议领域,执政党没有反对党积极。^③总体来看,不同成员国议会的实践极为不同。多种因素造成实践的千差万别。对丹麦议会(对欧洲议会持怀疑态度)和德国议会(对欧洲议会持欢迎态度)的比较研究发现,议会政党越支持欧洲议会,越不会将欧洲议会视为竞争者,其加强成员国议会监督欧盟事务的需求就越弱。德国联邦议会审议权力的增长主要来自于德国联邦宪法法院的判决。^④

(三) 成员国议会在全体会议中围绕欧洲事务的辩论仍然有限

与成员国议会强调议会委员会在监督审议欧洲事务上的作用不同,议会在全体会议中围绕欧洲事务的辩论仍然非常有限,尽管一些比较重要的欧盟议题,如财政框架、改革条约、欧洲理事会会议等确实会引发成员国议会全会的辩论。卡特林·奥尔和塔皮奥·劳尼奥对芬兰议会、法国国民议会、德国联邦议会和英国下院的比较研究发现,德国联邦议会辩论欧洲事务相对最多,2002-2009年期间,大约20%的全会日都有关于欧洲事务的辩论,2009-2010年这一比例上升到30%,2010-2012年期间平均每年有42次关于欧洲事务的辩论。而对法国国民议会、芬兰议会和英国下院来说,欧洲事务出现在全会议程上的频率较少。就议题看,德国联邦议会常常就欧盟立法和政策展开辩论;法国国民议会和英国下院也在全会上辩论一般的欧洲问题,尽管并不频繁;而芬兰议会多辩论属于“高政治”领域的事务,一般的欧洲政策主要由议会委员会来处理。^⑤

成员国议会较少选择在全体会议中辩论欧洲事务的主要原因是政党基于选举动

^① COSAC, “Twentieth Bi-annual Report: Developments in European Union Procedures and Practices Relevant to Parliamentary Scrutiny”, 4 October 2013, <http://www.cosac.eu/documents/bi-annual-reports-of-cosac/>, last accessed on 2 March 2016.

^② Claudia Heffler, Valentin Kreiling, Olivier Rozenberg and Wolfgang Wessels, “National Parliaments: Their Emerging Control Over the European Council”, *Notre Europe Policy Paper*, 29 March 2013.

^③ Ellen Mastenbroek, Aneta Spendzharova and Esther Versluis, “Clawing Back Lost Powers? Parliamentary Scrutiny of the Transposition of EU Social Policy Directives in the Netherlands”, *West European Politics*, Vol. 37, No. 4, 2014, pp.750-768.

^④ Thomas Winzen, Christilla Roederer-Rynning and Frank Schimmelfennig, “Parliamentary Co-evolution: National Parliamentary Reactions to the Empowerment of the European Parliament”, *Journal of European Public Policy*, Vol. 22, No. 1, 2015, pp. 75-93.

^⑤ Katrin Auel and Tapio Raunio, “Debating the State of the Union? Comparing Parliamentary Debates on EU Issues in Finland, France, Germany and the United Kingdom”, *The Journal of Legislative Studies*, Vol. 20, No. 1, 2014, pp.13-28.

机的策略选择。专家调查和民意测验的数据显示,在欧盟范围内,政党在欧洲一体化问题上的分歧要远远高于传统的左右分野。在政党内部,选举产生的代表相对于选民更支持一体化。因此,政党领袖出于选举动机会尽量边缘化欧洲问题,相对更关注国内的社会经济问题,以避免引起选民的不满。换句话说,避免在全会上辩论欧洲问题是以选举成功为主要目标的政党的理性选择。“打欧盟牌”策略充满风险,其成功与否取决于政党在欧洲一体化上的团结程度和潜在的政治文化因素。此外,许多成员国政府和政党不断地通过在欧洲事务委员会中进行秘密的跨党派合作使欧洲问题“去政治化”,其目的在于构建国内一体化政策的共识。^①

(四) 成员国议会和欧洲议会的议会间合作不断加强

经过多年的发展,成员国议会参与影响欧盟事务的新渠道在不断完善,成员国议会与欧洲议会之间已经建立了多种联系和对话机制,涉及越来越广泛的领域。除了前文提到的 COSAC 大会,还有欧盟议长会议(Conference of Speakers of EU Parliaments)、议会委员会联合会议(Joint Parliamentary Meetings)、政党间交流、议会间信息交换数据库(IPEX)等方式。近年来,在共同外交和安全政策(CFSP)及共同安全和防务政策(CSDP)领域、经济和财政治理领域也召开了议会间大会,被称为“第二代议会间论坛”。不少成员国议会都在布鲁塞尔设立了联络办公室,一方面为本国议会收集信息,另一方面帮助本国议会与欧洲议会之间实现更好的沟通。

多个实例显示,议会间合作机制已经成为议会相互学习和分享经验的重要平台。^② 比如,英国议会通过 COSAC 大会从荷兰议会学到经验,开始认真参照欧盟委员会的年度工作计划,关注特别感兴趣的领域。英国议会还学习其他国家议会的经验,在理事会召开会议前就对英国各部大臣的工作进行审议,而不是在会议结束后再进行辩论。^③ 再如,在 2012 年 4 月 22-24 日期间召开的 COSAC 大会上,反对“在自由开业与自由提供服务框架下采取集体行动权利”法规草案(Draft Regulation on the Exercise of the Right to Take Collective Action within the Context of the Freedom of Establishment and the Freedom to Provide Services,又被称为 Monti II 法规)的信息得到了广泛传播。轮值主席国丹麦议会将其“合理意见”翻译成英文,在 COSAC 大会上分发至所有成员

^① John O'Brennan and Tapio Raunio, "Conclusion: National Parliaments Gradually Learning to Play the European Game", in John O'Brennan and Tapio Raunio eds., *National Parliaments within the Enlarged European Union*, p. 275.

^② 关于欧盟议会间合作机制的发展,参见张磊:“欧盟政治体系中的议会间合作机制:发展与影响”,《国际问题研究》2015年第3期,第75-87页。

^③ House of Lords EU Committee, *The Role of National Parliaments in the European Union*, March 2014.

国议会的代表团手中。在会议间歇,丹麦议员向其他成员国议会代表提出了法规草案的相关问题。这促使了其他议会采取行动,为最终首个“黄牌程序”的启动奠定了基础。^①

三 成员国议会在实践中遇到的问题与挑战

虽然成员国议会在欧盟政治体系中的地位有了一定程度的提高,但是,在实践中,成员国议会在参与欧盟立法和监督欧盟事务方面仍然面临诸多问题和挑战。

(一) 成员国议会参与欧盟立法面临诸多限制

在实践中,成员国议会议员参与欧盟立法常常面临高额成本,既需要欧盟复杂决策体系的知识,又需要具体立法的相关信息,同时还需要充分的时间保证,但是很多成员国议会并不具备这些条件。同时,近年来,欧盟立法程序已经发生了变革,由欧洲议会、欧盟理事会和欧盟委员会之间进行的非正式的“三方会谈”(Trilogues)大量出现,一方面,立法过程中的诸多信息都未公开,另一方面,立法谈判达成协议的时间逐渐缩短,这些都使得成员国议会难以对欧盟立法程序进行有效审议。^② 里克·德勒伊特(Rik de Ruiter)关注普通立法程序中成员国议会与欧盟事务的关系,其通过分析荷兰和英国下院的293个指令发现:立法程序在欧盟层面谈判的时间越长,公布的材料越多,受到的媒体关注越多,同时在立法程序的“二读”和“三读”阶段没有非正式的“三方会谈”出现,成员国议会对这种程序监督得更好,反之,成员国议会参与欧盟立法的影响非常有限。^③

自《里斯本条约》生效以来,“黄牌程序”仅仅启动了两次。第一次是针对“Monti II 法规”,最终欧盟委员会取消了立法提案。第二次是针对设立“欧洲公诉人办公室”(European Public Prosecutor's Office, EPPO)的动议,最终欧盟委员会仍然保留了立法提案。一些学者认为早期预警机制的影响十分有限:一方面,在较短期限内,成员国议会要达到一定数量的票数难度很大;另一方面,议会民主政体下行政机构与立法机构

^① Ian Cooper, “The Story of the First ‘Yellow Card’ Shows that National Parliaments Can Act Together to Influence EU Policy”, LSE Blog, 23 April 2015, <http://blogs.lse.ac.uk/europpblog/2015/04/23/the-story-of-the-first-yellow-card-shows-that-national-parliaments-can-act-together-to-influence-eu-policy/>, last accessed on 2 March 2016.

^② 关于“三方会谈”的不利影响,参见张磊:“欧盟共同决策程序的变革——以‘三方会谈’为例”,《欧洲研究》2013年第2期,第88-104页。

^③ Rik de Ruiter, “Under the Radar? National Parliaments and the Ordinary Legislative Procedure in the European Union”, *Journal of European Public Policy*, Vol. 20, No. 8, 2013, pp.1196-1212.

的混合也使得早期预警机制难以有效发挥作用。^①议会的资源、内部分工和议会之间的协调等机构因素,以及成员国议会的政治动机都会影响其参与早期预警机制的效果。^②还有学者指出,早期预警机制并没有提供对欧盟层面具有直接政策影响的方式,因为成员国议会只有“支持或反对”两个选择,同时还被限制在辅助性原则之内。^③彼德·马切伊·卡钦斯基(Piotr Maciej Kaczyński)表示,《里斯本条约》对成员国议会权能的规定存在一定的模糊性,究竟多少权能属于单个成员国议会,多少权能要求成员国议会的集体行动?他认为《里斯本条约》的“黄牌程序”和“橙牌程序”在事实上就需要成员国议会的集体行动,否则它们仍然是欧盟决策过程中的“纸老虎”。^④

(二) 欧元区危机的应对机制使成员国议会处于弱势地位

欧元区债务危机爆发以来,成员国开始不断地就经济治理达成新的协议,以增强欧盟的经济和预算协调。欧元区危机的应对机制对成员国议会产生了一系列影响:首先,行政机构的力量进一步增强,欧洲理事会已不仅仅关注长期问题,而是逐渐参与到决策过程中,比如谈判《稳定、协调与治理条约》,决定在债券市场以高利率救助某成员国,欧元区峰会已逐渐成为经济政府;^⑤其次,在欧元区危机背景下,许多决策不仅在行政机构主导和紧迫的时间压力下做出,使得成员国议会难以参与,而且新的经济治理的核心工具直接影响了成员国议会的预算主权。财政上受到威胁的议会不仅失去了部分自由,而且要履行严格的义务巩固本国的财政,因为这是该国接受财政支持的条件;最后,部分措施处于欧盟的立法框架之外(见表2),一些成员国将政府间协议视为“外交政策”而不是欧盟政策,限制成员国议会的参与。^⑥

^① Tapio Raunio, “National Parliaments and European Integration: What We Know and Agenda for Future Research”, p.325.

^② Katjana Gattermann and Claudia Heffler, “Beyond Institutional Capacity: Political Motivation and Parliamentary Behaviour in the Early Warning System”, *West European Politics*, Vol. 38, No. 2, 2015, pp.305-334.

^③ Tapio Raunio, “The Gatekeepers of European Integration? The Functions of National Parliaments in the EU Political System”, *Journal of European Integration*, Vol. 33, No. 3, 2011, pp.303-321.

^④ Piotr Maciej Kaczyński, “Paper Tigers or Sleeping Beauties? National Parliaments in the Post-Lisbon European Political System”, *CEPS Special Reports*, 1 February 2011.

^⑤ Claudia Heffler, Valentin Kreiling, Olivier Rozenberg, Wolfgang Wessels, “National Parliaments: Their Emerging Control over the European Council”.

^⑥ Katrin Auel and Oliver Hoing, “National Parliaments and the Eurozone Crisis: Taking Ownership in Difficult Times”, *West European Politics*, Vol. 38, No. 2, 2015, pp.375-395.

表 2 危机管理和经济治理改革(2010-2012 年)

工具	欧盟法律框架内	成员国议会的作用
欧洲金融监管:欧洲系统性风险委员会(European Systemic Risk Board, ESRB)和欧洲金融监管体系(European System of Financial Supervisors, ESFS)	以欧盟二级立法为基础。 参与者:欧盟成员国 欧盟委员会参与确定欧盟的基本政策目标,涉及《国家改革计划》(National Reform Programmes)和《稳定与趋同计划》(Stability and Convergence Programmes)	成员国议会实施国内审议程序和辅助性控制机制
欧洲金融稳定机制(European Financial Stabilisation Mechanism, EFSM)		
欧洲经济政策协调:欧洲学期(European semester)、六部立法(Six-Pack)、两部立法(Two-Pack)		
工具	欧盟法律框架外	成员国议会的作用
欧洲金融稳定基金(European Financial Stability Facility, EFSF)	欧元区国家的私营公司; 欧盟委员会参与实施(有条件)	成员国议会批准所有欧盟法律框架之外的新条约,但是能否参与决策取决于特定的程序;一般的审议程序并不一定适用
欧洲稳定机制(European Stability Mechanism, ESM)	欧元区国家的政府间组织; 其确立需要所有成员国同意欧盟条约有限的改变; 欧盟委员会参与实施(有条件)	
《欧元附加条约》(Euro-Plus-Pact)	政府间协议; 欧元区国家和保加利亚、丹麦、拉脱维亚、立陶宛、波兰、罗马尼亚通过; 欧盟委员会参与监管	
《稳定、协调与治理条约》(TSCG)	政府间条约; 除捷克和英国之外的所有欧盟成员国签订; 欧盟委员会参与监管; 有义务引入国家债务刹车,服从欧洲法院的管辖	

资料来源:Katrin Auel and Oliver Hoing, “National Parliaments and the Eurozone Crisis: Taking Ownership in Difficult Times”, *West European Politics*, p.377.

总体来看,欧元区危机的应对机制对成员国议会来说创造了一个全新的领域。欧盟机构和成员国的动议远远超出了传统意义的立法范畴,《里斯本条约》为成员国议会提供的参与机制被证明是远远不够的。欧盟的经济治理引发了新一轮成员国议会内部工作程序的调整。一些成员国通过法律修正案,修改议会的程序条例,一些成员国议会则加大了对欧洲理事会会议和欧元区峰会的审议力度。但是,成员国议会的发展呈现不平衡的态势,其在很多情况下对经济治理的控制仍然非常有限。^① 据统计,2014年,在欧盟成员国共计51个《稳定与趋同计划》和《国家改革计划》中,只有28个计划有成员国议会的参与。2015年,在54个相关计划中,只有27个计划有成员国议会的参与。^② 许多成员国议会指出,缺乏对欧洲学期的有效审议程序。比如荷兰议会就呼吁增强欧盟预算成员国支出的透明度。^③

(三) 议会间合作机制的发展面临诸多挑战

虽然议会间合作机制建设已经取得了一定的进展,发挥着网络平台、信息交流和资源共享作用,但是它们不是决策机构,会议达成的文件也没有法律约束力。在实践中,议会间合作机制仍然面临诸多挑战。第一,议会间合作机制的成效有待提高。伊恩·库珀对季节工人指令(Seasonal Workers Directive)进行的案例研究发现,虽然多层次议会作为一个审议领域,成员国议会和欧洲议会可就公众关注的政策问题交换意见,确实发挥了重要的作用。但是,相对而言,欧洲议会和成员国议会之间缺乏有实质意义的互动,多层议会领域仍然在发展中。^④ 此外,一些议会间合作的组织和效率还有待进一步改进。比如波兰议员认为COSAC大会的议程应当更加聚焦。丹麦议员建议COSAC主席任职2-3年,以保证有更好的连续性,而不是像现在这样实行轮值主席制度。^⑤ 还有一些成员国议员认为COSAC大会、议会间委员会会议、议会间联合会议等不同会议形式讨论的议程存在交叉重复。^⑥ 第二,议会间合作机制还面临诸多困难。首先,作为议会间合作的重要形式,COSAC并未引起成员国议会的足够重视。成员国

^① Danuta Adamiec, "The Position of National Parliaments within the New EU Economic Governance", *Year Book of Polish European Studies*, 16/2013, pp.189-208.

^② European Parliament In-depth Analysis, "Involvement of the National Parliament in SCPs and NRPs-2015 and 2015", 4 February 2016.

^③ COSAC, "Twentieth Bi-annual Report: Developments in European Union Procedures and Practices Relevant to Parliamentary Scrutiny".

^④ Ian Cooper, "Deliberation in the Multilevel Parliamentary Field: The Seasonal Workers Directive as a Test Case", in Ben Crum and John Erik Fossum eds., *Practice of Interparliamentary Coordination in International Politics*, Colchester: ECPR Press, 2013, pp.52-67.

^⑤ House of Lords EU Committee, *The Role of National Parliaments in the European Union*, p.36.

^⑥ COSAC, "Twentieth Bi-annual Report: Developments in European Union Procedures and Practices Relevant to Parliamentary Scrutiny".

议会派遣参加 COSAC 会议的代表人数参差不齐。在 2010-2013 年间,只有个别成员国议会派遣 6 名代表参加,一些成员国平均派遣 2 名代表参加。^①其次,与成为议会间信息交流和辩论的空间这一主要目的相悖,现在的议会间大会更多的成为欧洲行政机构向议员传递观点的论坛。总理、部长、欧盟委员会成员、其他行政分支的代表占据了发言人数的三分之二,只有大约 16%的发言人是议员。^②最后,在债务危机持续数年的大环境下,议会间合作因花费较大受到一定程度的质疑。^③第三,成员国议会和欧洲议会之间的冲突也不利于议会间合作机制的发展。一些成员国议会和欧洲议会之间相互不信任。^④在部分成员国议会看来,欧洲议会是民主合法性问题的一部分而不是提供解决办法的机构。就决策机制和辅助性原则而言,成员国议会希望一致同意的投票规则适用得更频繁,欧洲议会则希望共同决策程序使用得越多越好;成员国议会关注辅助性原则,而欧洲议会则可能对违反辅助性原则的立法提案持支持态度。^⑤还有研究指出,成员国议会与欧洲议会之间在诸如代议制、主权和民主等根本性问题上存在冲突。^⑥此外,是否建立一个由成员国议会组成的新代议机构的观点被不断提及。比如查尔斯·格兰特(Charles Grant)建议在欧盟层面建立成员国议会论坛,监督审议欧洲理事会,针对欧盟和欧元区治理进行质询和撰写报告,对外交和防务政策提出挑战。^⑦而在欧洲议会议员看来,建立由成员国议会议员组成的新机构毫无必要。^⑧

四 小结:未来的发展方向

议会在构建欧洲公民和欧盟决策机制的联系方面发挥着重要的作用。欧洲一体化的不断发展,经济治理领域和外交、安全、防务政策方面的动议都需要议会的主动参

^① Valentin Kreilinger, “The New Inter-parliamentary Conference for Economic and Financial Governance”, p.1.

^② European Parliament, Report on Interparliamentary Relations 2009-2014 and Annual Report 2013/2014, Preface, <http://www.europarl.europa.eu/webnp/webdav/site/myjahiasite/shared/Publications/Annual%20report/Relations%20with%20National%20Parliaments%20-%20Annual%20Report%202013.pdf>, last accessed on 10 January 2015.

^③ 笔者在欧洲议会(布鲁塞尔)的访谈,2016年5月。

^④ Philip Norton, “National Parliaments in Western Europe”, pp.33-34.

^⑤ Adam Jan Cygan, *National Parliaments in an Integrated Europe: An Anglo-German Perspective*, Kluwer Law International, 2001, pp.4-6.

^⑥ Anna Herranz-Surrallés, “The EU’s Multilevel Parliamentary (Battle) Field: Inter-parliamentary Cooperation and Conflict in Foreign and Security Policy”, *West European Politics*, Vol. 37, No. 5, 2014, pp.957-975.

^⑦ Charles Grant, “Make MPs Think European to Boost EU Legitimacy”, Euractiv, 11 June 2013, <http://www.euractiv.com/future-eu/mps-think-european-boost-eu-legi-analysis-528479>, last accessed on 10 January 2015.

^⑧ 笔者在欧洲议会(布鲁塞尔)的访谈,2016年5月。

与。总体来看,虽然欧盟条约不断赋予成员国议会新的权能,成员国议会已经逐渐学会“玩欧洲游戏”(play European game),但是在实践中成员国议会能够对欧盟决策发挥的影响仍然受到诸多限制,其在整个欧盟政治体系中的地位和作用仍有上升的空间。为了进一步增强欧盟的民主合法性,不断提高成员国议会在欧盟中的地位既是一项长期工作,也是未来的发展方向。但是,成员国议会的介入将会使本已非常复杂的欧盟政治体系变得更加繁杂。短期内比较现实的方案是,每个成员国议会利用自身的政治传统做好监督审议欧洲事务的工作,同时不断加强与欧洲议会以及其他成员国议会的多重联系,以更好地掌握信息和分享经验、参与欧盟立法。

针对英国首相卡梅伦提出的欧盟改革要求,2016年2月的欧盟峰会给出了妥协方案,其中涉及成员国议会权能的一项内容是,未来成员国议会将有权利阻止欧盟法律,即所谓的“红牌程序”,需要55%的欧盟成员国议会同意才能实现。^①不少学者指出,“红牌程序”门槛过高,在实践中影响有限。^②实际上,在近年来关于成员国议会权能的讨论中,呼声较高的要求是改革“黄牌程序”和引入“绿牌程序”。比如英国上院2014年的报告要求改善现存的“黄牌程序”机制:第一,扩大“黄牌程序”的使用范围,包括比例原则;第二,延长期限,将8周延长至12或16周;第三,黄牌程序启动后,欧盟委员会应当撤销或从根本上修改提案。^③COSAC大会的第23次报告(2015年5月)和24次报告(2015年11月)专门讨论了议会审议的未来。大多数成员国议会都支持在不修改现有条约的前提下引入“绿牌程序”。“绿牌程序”应成为向欧盟委员会建议新的立法提案或修改现存立法的工具。但对于门槛究竟是三分之一还是四分之一并没有一致的看法。大多数成员国指出,即使未达到法定的门槛,这些意见也应呈送欧盟委员会,只是不作为绿牌程序的意见而已。^④

此外,由于欧盟经济治理仍在不断推进,欧洲央行和其他金融机构的作用逐渐增大,“欧洲学期”等新机制也正在发挥作用,如何对这些机构和机制进行监督和审议仍是未来尚待解决的重要问题。丹麦议会已经提出要求:第一,成员国议会引入“国家

^① European Council, *Draft Decision of the Heads of State or Government, Meeting within the European Council, Concerning a New Settlement for the United Kingdom within the European Union*, Brussels, 2 February 2016.

^② Sara Hagemann, Chris Hanretty and Simon Hix, “Red Card, Red Herring: Introducing Cameron’s EU ‘Red Card Procedure’ Will Have Limited Impact”, LSE Blog, 13 February 2016, <http://blogs.lse.ac.uk/europpblog/2016/02/13/red-card-red-herring-introducing-camerons-eu-red-card-procedure-will-have-limited-impact/>, last accessed on 2 March 2016.

^③ House of Lords EU Committee, *The Role of National Parliaments in the European Union*.

^④ See the Website of COSAC, <http://www.cosac.eu/documents/bi-annual-reports-of-cosac/>, last accessed on 2 March 2016.

学期”(National Semester),在特定阶段对“欧洲学期”实行民主控制;第二,成员国会应当成为经济治理的核心,有权参与改革合约(reform contracts)的起草和《国家改革计划》的协调。^① 成员国会能否以及如何在此领域发挥作用都值得进一步讨论。

当前,多重危机考验下的欧盟困难重重,成员国和民众的疑欧情绪都有所上涨,“欧洲一体化的未来”和“改革欧盟”成为讨论的热点话题。不少成员国期望一方面不再向欧盟让渡更多的权力,另一方面加强成员国的影响,其中就包括进一步增加成员国议会的权力。这对成员国会的发展来说是一个机遇。但是,欧洲民粹主义兴起的趋势则可能会对成员国会的发展造成阻碍,部分政治家和民众对直接民主的推崇将会损害代议制民主的精神和原则。围绕成员国会更深层次的讨论和思考涉及欧盟代议制民主理论的实践。一个基本问题是“如何将公民的偏好与欧盟的决策相联系”。从某种意义上看,欧盟主要有三种渠道:第一是通过欧洲选举由欧洲议会议员代表公民的利益;第二是通过成员国政府在部长理事会和欧洲理事会代表本国公民的利益;第三是通过国内选举由国家议会议员代表本国公民的利益。在这三种联系渠道中,成员国会都发挥了重要的作用:成员国会不仅在国内代表公民的利益,而且对政府进行监督审议确保其在欧盟层面更好地表达公民的偏好,同时还通过议会间合作机制与欧洲议会分享信息和经验,从议会角度促进欧盟范围内的政策协调,使欧盟的决策反映公民的偏好。在当前背景下,成员国会不仅要加强监督审议功能,还应加强对欧洲问题的辩论。这实际上是一种通过辩论对公民进行教育、使公民更加了解欧洲一体化的过程,也有助于民众更加珍视代议制民主的价值。

(作者简介:张磊,中国社会科学院欧洲研究所副研究员;责任编辑:张海洋)

^① Danish Parliament European Affairs Committee, *Twenty-Three Recommendations-to Strengthen the Role of National Parliaments*, January 2014.