

福利困境、“去民主化”和欧洲一体化：欧洲政治转型的路径*

张 浚

内容提要：由于全球化的不断发展，欧洲福利国家面临着巨大的改革压力。但是，在代议民主制下福利的需求是刚性的，必要的福利国家改革难以推进。因此，欧洲人转而推动欧洲共同市场建设，将与市场活动相关的经济政策制定权能转移到不受民主程序控制的欧共体/欧盟层面，削弱了民众通过选举影响国家干预的能力。从某种意义上说，欧洲共同市场建设也是“市场逃离民主”的过程，是变相的“去民主化”的过程。欧洲一体化在欧洲的政治转型过程中扮演了至关重要的角色，它在维持代议民主制的条件下为欧洲国家摆脱“福利困境”提供了一条出路。由于进行福利国家改革的压力持续不减，这种“去民主化”的进程在可见的未来仍将持续。

关键词：福利国家 代议民主制 “去民主化” 欧洲一体化 政治转型

福利国家的发展是和以普选为基础的代议民主制紧密联系在一起。第二次世界大战之后，随着代议民主制在西欧的巩固，福利国家也得到了飞速发展。但是，在20世纪70年代福利国家的“黄金时期”之后，虽然西欧国家普遍面临削减福利的内外压力，却难以在民族国家内部推动福利制度的改革。原因在于，福利国家改革会影响到公民的切身利益，在代议民主制下福利的需求是刚性的，只能增长不能削减，力图削减福利的政党和政治家必须要承担在竞选中失利的政治风险。可见，“福利困境”也与代议民主制紧密联系在一起。但是，通过在民族国家内部改变政治体制来创造福利改革的条件是不可能的，因为代议民主制不可动摇。战后几十年，民主制在西欧的巩固与发展，使得它已经不仅是一种政治制度，更是一种价值观念，改变民主制是“政治上不正确的”，因而是使人噤若寒蝉的话题。

* 感谢匿名评审专家的宝贵意见，文责自负。

一边是福利改革的压力及“去民主化”的现实需求,另一边是国家内部不可动摇的民主体制,在这样一个两难处境中,欧洲一体化和欧洲共同市场建设为欧洲福利国家提供了一条出路。“去民主化”不是发生在民族国家的层面上,而是出现在欧洲层面:在20世纪80年代,欧洲国家开始推动欧洲经济一体化和欧洲共同市场建设,通过将市场以及与市场活动相关的经济政策制定与民族国家内部的民主程序剥离的方式,解决政府面临的“福利困境”。正因为如此,欧共体/欧盟层面的政策制定过程一直由“精英”和“技术官僚”主导,代议机构——欧洲议会的法律地位虽然不断得到加强,但从未成为欧洲政治活动的核心。

欧洲层面的“去民主化”带来了复杂的政治后果。二战后,民主制在西欧的资本主义市场经济体系中扮演了“社会稳定器”的作用,民众得以通过普选左右国家政策,进而限制市场对社会的负面影响。而市场与民主程序的剥离不仅会影响到政治活动和政治组织形式的变化,同时还会带来社会不稳定的潜在风险。在欧共体/欧盟的双层结构下,欧洲层面的“去民主化”还带来了欧共体/欧盟政治与成员国政治之间的内在冲突:欧共体/欧盟的政策制定是市场导向、精英主导,而成员国的政治是社会导向、民众主导。在欧洲共同市场建立初期,共同市场所带来的增长和收益掩盖了这种内在矛盾。但是,在金融危机之后欧洲增长乏力、福利改革压力持续增长的背景下,两个层面政治活动的紧张关系加剧。欧盟推动的改革措施往往在成员国层面遭到抵制。

然而,政治压力并没有促成欧共体/欧盟向着民主化的方向“大踏步前进”。虽然欧盟的“民主赤字”为人诟病,欧盟还是以“暗度陈仓”的方式继续排斥代议机构对欧盟政策制定的监控:一方面,在“欧洲制宪会议”之后,欧洲议会的法律地位得到加强;另一方面,在现实的政策制定过程中,欧洲议会被边缘化的现实却没有改观。一些新的治理模式,如“实验主义治理”,虽然强调开放的参与和充分的政治协商的重要意义,但这些实践事实上加强了欧盟政治活动中原本存在的不对等结构,市场力量因其更加强大的动员能力而获得了更多的参与机会和“说话”的权利,民众依然需要依靠成员国内部的民主程序来保护自身的需求。

总体看来,欧洲一体化在欧洲的政治转型过程中扮演了至关重要的角色,在维持代议民主制的条件下,为欧洲国家摆脱“福利困境”提供了一条出路。本文拟从国家、市场和社会三者关系的角度,简要梳理欧洲一体化、尤其是欧洲共同市场建设所起到的“去民主化”作用,以为为读者理解欧洲政治生活的种种变化提供一种新的思路。

一 市场和社会的固有矛盾及代议民主制作为“社会稳定器”的作用

二战之后,代议民主制(以下简称民主制)在主要西欧国家之中逐渐巩固和稳定下来。在冷战时期,由于东西两个阵营的对立,以普选为基础的代议民主制与意识形态紧密地联系在一起。它不仅是一种政治制度,更是一种价值观念,甚至是一种“普世”的价值观念。正因为如此,关于民主制度的讨论往往忽视了其历史性的一面,也忽视了它在特定的历史条件下所发挥的社会功能。

民主制在战后西欧地区的巩固不仅是出于冷战的需要,同时也是二战后资本主义体系调整的结果。两次世界大战对人类历史的影响是深远的,二战即将结束之际,匈牙利学者波拉尼出版了他的名著《大转型》,^①指出在资本主义时代的市场经济条件下,市场从社会生活中分离出来,不再服务于或从属于人的社会活动,成为一种以追求利润最大化为主要目标的、独立运转的机制,而市场机制自由发展的结果必然会对人类的社会生活造成破坏性的影响。因而,社会必然通过各种方式进行自我保护,免受自我调节的市场的过度侵害。由此可见国家干预的重要作用:因为在资本主义的市场经济条件下,市场和社会之间存在着固有矛盾,所以国家必须出面进行干预,以维持市场和社会之间的稳定关系。以此为出发点的推论是:国家或者扶助市场以推动经济发展,或者扶助社会,提供基本社会保障以维持社会稳定。民主制是在这样一个基本条件下发展起来的。在民主制的发展历史中,早期的工人运动和社会运动的主要诉求是争取社会权利和基本生活保障。在英国工业革命中,规模最大的工人运动——宪章运动的一个领导人曾说过:“宪章运动对我来说是一个面包的问题”。^②随着工人运动的发展,工人阶级通过争取政治权利来实现这些生存诉求,直接推动了普选和民主制的发展。而民主制巩固和发展的一个直接后果就是社会需求的多元化和社会福利的最大化。^③随着战后西欧民主制的巩固,国家朝向扶助社会的方向发展,并推动了福利国家的不断完善。在这个过程中,民主制所发挥的一个重要功能是:赋予民众影响国家决策的手段,促成了国家干预向着有利于社会的方向发展,进而维持了社会的稳定。

但是,民主制具有先天的缺陷。首先,以普选为核心的民主制的基础是“一人一票”的数量平等,这种政体的缺陷早在古希腊时代就已充分显现。亚里士多德曾指

^① K. Polanyi, *The Great Transformation*, Beacon Press, 1957.

^② 钱乘旦:“‘给茅屋以面包,给宫廷以和平’——英国工业革命的人文主义教训”,《人类文明中的秩序、公正与社会发展——中国哈佛-燕京学社2007年北京年会暨国际学术研讨会论文集》,北京:北京大学出版社2009年版,第18页。

^③ 参见周弘:《福利国家向何处去》,北京:社会科学文献出版社2006年版,第22页。

出：“民主正义体现的是数量上的平等而非比例制的平等；在民主制下，多数具有至高地位，多数人支持的就必然是最终的和公正的。在这种体制下，每个公民必须是平等的，因而穷人比富人更有力量，因为穷人数量更多，多数的意愿总是至高无上的。”^①

出于竞选的需要，各个政党轮番推出增加社会福利的许诺。20世纪70年代末，西欧国家中社会开支占国民收入总值的比例已经超过了45%，^②资金的主要来源是针对资本、商品、服务以及个人收入等征收的税收。过度的国家干预和社会保护会妨碍市场机制的自由运转，损害市场在资源配置中的核心地位，影响经济活动的效率。但在民主制下，福利的削减具有巨大的政治风险。因此，虽然自20世纪70年代后，一系列内外条件的变化对欧洲福利国家体制提出了挑战，可是削减民众的福利以适应这些变化却是一个缓慢的进程，由此造成了欧洲国家整体竞争力的下降。

其次，民主制和福利国家都只有在排他性的民族国家的框架之内才能有效实现，而民族国家的排他性必然导致对市场和资本的限制。“如果无法全面监控领土边界，监督人员、商品和资本的所有活动，那么民主作为一个共同体的自决方式就不能实现。因此，民主要求全面的政治自治，即能够就公民的生活方式和该共同体的形式及任务做出决策。因而，给予外国资本国民待遇、为外国投资者提供保障以及禁止以保护本国生产者为目的而歧视外国商品，意味着在维护本国福利方面明显丧失了控制力。而议会民主制国家对于市场和资本的保留态度又意味着对市场和资本利益的限制。如果要稳定自由市场和建立尽可能自由使用资本的体系，就必须限制民主。”^③

民族国家排他性的基础是具有共同历史、文化和价值观念的人类共同体。“……我们必须承认它们(国家)建基于具有自身特殊社会目标的人类共同体之上。”^④所以，国家干预的根本动力也是实现这些社会目标，维持内部的社会稳定。于此，有必要回顾波拉尼对市场经济条件下经济与政治分离的二元结构的分析。^⑤在市场经济条件下，经济活动的唯一准则就是获取最大利润，因此会向那些要素成本最低的地区集中。换句话说，资本是没有国界的，在充分自由的市场经济条件下，企业会根据要素价格选择生产地点，以获得区位优势。但是另一方面，在市场经济条件下，人虽然是劳动力的提供者，同时也是生活在不同共同体中的社会的人，生产的转移自然会带来民

① 转引自[德]伊尔玛·里格尔：“欧洲国家建构和欧盟一体化”，周弘、[德]贝娅特·科勒-科赫主编：《欧盟治理模式》，北京：社会科学文献出版社2008年版，第47页。

② 参见周弘：《福利国家向何处去》，第70页。

③ [德]伊尔玛·里格尔：“公众参与和透明度：国际层面上的民主”，《中国和德国的公民参与与透明度》，北京：汉斯·赛德尔基金会协调中心系列丛书第九册，2013年，第32-33页。

④ J.A. Caporaso and M.A. Madeira, *Globalization, Institutions and Governance*, SAGE, 2012, p.12.

⑤ K. Polanyi, *The Great Transformation*.

众福利的转移,也会带来复杂的社会后果,所以,为了维持社会的稳定和发展,实现各自不同的社会目标,产生出形式不同、内容各异的国家干预,来削减市场经济活动对社会的负面影响。因此,市场从来都不是真正“自我调节”的。可见,在市场经济条件下,主导经济活动的原则和主导政治活动的原则是不同的,两者常常互相冲突。

在民主制下,受民众影响的国家干预会导致福利的不断增加,因为福利的削减会带来政治和社会动荡,但同时福利的增加又会损害利润最大化的原则,降低本国的经济竞争力。而经济全球化的发展更是突出了市场和以维护福利为重要内容的民主政治之间的固有矛盾。“经济全球化涉及三种要素的跨国界流动:产品、服务、资本以及人员,其中资本的流动会影响到主权国家的税源,产品和服务的流动会引起‘社会倾销’,而人员的流动则会对主权国家内的社会再分配和福利国家功能产生直接的影响。”^①

由此可见,经济全球化削弱了民族国家对经济活动控制的能力,同时增加了其参与国际竞争的压力。在西欧民族国家的框架之内,在既存的民主制条件下,民族国家政府面临的是两难的选择:一方面是要参与国际竞争,面对产品和服务大批量流动而带来的空前激烈的价格竞争,保持经济增长和本国福利的增加;另一方面又不能采取降低成本、削减国家出面提供的社会福利、提高经济竞争力的各项政策。解决的办法只能是打破现有结构。欧洲国家通过推动欧洲一体化,不断地将市场和经济活动从民主制的掌控中剥离出来,^②以期在市场和社會之间建立新的平衡关系。

二 欧洲共同市场和“去民主化”进程

从20世纪80年代开始,经济增长超越了社会稳定,成为西欧国家首要关注的议题。在这样的背景下,国家干预的目标发生了变化,由扶助社会、维持社会稳定,转而向着扶助市场、提高经济竞争力的方向发展。由于在民族国家层面民主制是无法绕过的,这些欧洲国家就需要另辟蹊径。因此,欧洲的政治转型不是发生在民族国家层面,而是出现在欧共同体层面:通过打破民族国家的框架,推动欧洲层面的经济一体化,市场被逐步地从国家层面的民主掌控中剥离出来,重要的经济政策制定的权能被放置到不直接受民众选举影响的欧共同体/欧盟机构手中。这种制度安排削弱了民众对市场的控制,削弱了他们对经济资源的控制,也改变了政策制定的主导逻辑。这一转型的结果

^① 参见周弘:《福利国家向何处去》,第158页。

^② 转引自[德]伊尔玛·里格尔:“欧洲国家建构和欧盟一体化”,第47页。

是:欧洲一体化扮演了变相地“去民主化”的角色。以“市场逃离民主”为主要内容的政治转型进程从欧洲共同市场的建立开始日益明显。简单回顾欧洲共同市场启动的历史有助于理解这一过程。^①

20世纪80年代,欧共体成员国面临严峻的外部竞争压力,它们在经济增长和发展机遇方面落后于美、日两个主要的竞争对手,失业率居高不下,结构性失业严重,知识和技术密集型产业外流,外贸逆差在不断扩大。英国和德国开始采取措施推动内部改革,其方向是:国家从经济领域中退出、减少各种贸易壁垒、降低税收、严格控制政府支出。在此背景下,欧共体在欧洲层面推动以市场自由化为核心的欧洲共同市场建设,逐步实现商品、人员、服务和资本在成员国市场内的自由流动。为了更好地在欧洲范围内宣传欧洲共同市场,意大利人切克奇尼受欧共体委员会委托,在对企业进行广泛调研的基础上,于1988年出版了著名的《切克奇尼报告》,建议为了提高欧洲整体的国际竞争力,实行广泛的自由化和放松对货物及要素市场的管制,并且减少成员国之间仍旧存在的贸易壁垒。而这些措施都是为了减低企业的成本负担,并增加投资的积极性。回顾欧共体从关税同盟向欧洲共同市场的“质的飞跃”,可以看出,经济的考量占据了主导地位,企业的诉求是关注的焦点,而社会需求等因素至多是占据了次要地位。

更值得注意的是,欧洲层面的“市场建设”并没有伴随着“民主建设”。尽管在欧洲一体化的进程中不断出现推动欧洲层面制度建设、加强民主程序的种种动议,例如,几乎与欧洲共同市场建立同时,欧洲议会于1984年通过了《欧洲联盟条约草案》,1985年由一个研究机构改革问题的部际委员会提出了机构改革的建议,但是这些动议都没有获得足够的支持。

而且,欧洲层面的市场建设与民主建设是分离的。首先,进一步的民主化没有实现,在既有的机制之中,欧洲议会在政策决策中的边缘地位没有根本性的变化。其次,成员国国内民主程序对统一市场的控制能力从欧洲共同市场建立伊始就受到限制。1987年正式生效的《单一欧洲法令》规定,在所有事关建立欧洲共同市场的问题上,在部长理事会内部都会采用特定多数表决程序,而非一致同意原则。这一方面意味着成员国政府对欧共体经济政策的控制力被削弱;另一方面,决策程序的改变也给成员国政府推行在国内受到反对的政策提供了回旋余地,使得它们可以假借欧共体/欧盟之名进行备受抵制的改革。后一种作用在2008年金融危机后表现得十分明显。例如,

^① [德]贝娅特·科勒-科赫等:《欧洲一体化与欧盟治理》,北京:中国社会科学出版社2004年版,第55-62页。

为了不引起民众的反感,荷兰政府宣布 60 亿欧元^①的 2014 年新财政紧缩措施(包括削减中央政府开支、社会福利和健康开支、增加增值税和废除一些免税措施等)时宣称是为了贯彻欧盟的政策方针。

欧洲共同市场的建立削弱了民族国家对市场进行干预的能力,削弱了民主制下民众通过“一人一票”的选举活动影响国家政策、干预经济活动并争取社会福利的能力,同时也削弱了社会进行自我保护以抵御市场侵害的能力。这带来了以选举为核心的民主制下的政治参与和政治组织形式的变化。

首先,民众对成员国国内政治的参与热情降低。根据德国统计局的数据,自 1980 年以来,德国民众参与联邦政治生活的热情在 1990 年(即两德统一后)达到最高点,此后逐年降低,在 18-29 岁的年轻人中,政治参与热情的减退尤其明显。^②参与热情的降低还反映在参选率上。根据一个瑞典研究机构对 1945 年以来主要西欧国家参选率的跟踪分析,20 世纪 80 年代以来,主要西欧国家中选民的参选率出现了不同程度的下降。^③在法国,1986 年议会^④选举的参选率为 78.5%,2002 年降至 60.3%,总统选举的参选率 1988 年为 84.2%,2002 年下降为 79.7%;德国议会选举的参选率从 1983 年的 89.1%,降至 2002 年的 79.1%,到 2013 年参选率已经跌至 71.5%,下降了近 20 个百分点;英国的议会参选率由 1987 年的 75.4%,下降到 2001 年的 59.4%,2010 年参选率回升到 65.1%,但仍然低于 20 世纪 80 年代的水平。欧洲统计局的数据也显示出 1990 年以来欧盟成员国民众参选率持续走低趋势。^⑤

其次,政党的组织和动员能力遭遇严重的挑战。有研究显示,^⑥20 世纪 80 年代以来,欧洲各国政党的党员数量以及大选中党员占总选民的比例均呈持续下降的趋势。英国各政党党员的数量从 1980 年的 170 万降至 2008 年的 50 多万,仅占登记选民的 1.21%及人口总数的 0.9%;从 1980 年到 2007 年,经历了统一进程的德国登记选民数量从 4300 多万上升到 6200 多万,但是党员人数却从近 200 万下降至 140 多万,党员占登记选民的比例从 4.52%下降至 2.30%;法国在登记选民总数从 1978 年的 3400 多

① 2011-2014 年紧缩计划总金额 380 亿欧元。

② Statistisches Bundesamt, *Datenreport 2013*, p.364.

③ 数据来源:International Institute for Democracy and Electoral Assistance, *Voter Turnout in Western Europe Since 1945*, 2004; Statistisches Bundesamt, *Datenreport 2013*; C. Rallings and M. Thrasher, *The 2010 General Election: Aspects of Participation and Administration*, August 2010.

④ 这里的议会指国家议会。

⑤ 余南平:“后金融危机时代欧洲政党政治结构的变迁”,《欧洲研究》2013 年第 5 期,第 22-41 页。

⑥ I. van Biezen, P. Mair and T. Poguntke, “Going, Going, …Gone? The Decline of Party Membership in Contemporary Europe”, *European Journal of Political Research*, Vol.51, 2012, pp.24-56; 亦可参见张海洋:“欧洲政党面临组织危机”,中国社会科学院欧洲研究所创新工程《欧洲简报》2012 年第 1 期。

万上升到2009年近4400万的情况下,党员人数却从174万下降至81万,党员占选民的比例从5.05%下降至1.85%。在实行代议民主制的西欧国家中,这是一种普遍的趋势。在过去30年间,挪威、瑞典、芬兰、丹麦等国的党员人数下降50-60%,奥地利、比利时和荷兰等国的党员人数下降30%左右。只有在南欧的葡萄牙、西班牙和希腊等较晚建立民主制政体的国家中,党员人数才有少量增加。党员人数的减少导致了政党与草根社会脱节的状况。最近一段时期以来,一些重要的反映社会诉求的社会运动都游离在政党政治之外。

这些变化还没有动摇民主制的根基。由于民主制在西欧的历史发展,以及民主已经从政治制度上升成为一种价值观念,是欧洲认同的核心要素之一,上述变化并没有彻底动摇欧洲民众对民主制的支持,尤其在民主制比较成熟的欧洲国家中。根据德国的统计数字,1991年到2008年,在原西德地区民众中,认为民主制是最好的国家形式的民众维持在总数的85%以上。^①这显示了德国民众对民主制的高度的价值认同。

但是,在高度的价值认同之下是西欧民众对民主制运行状况的保留态度。调查数据显示,在主要西欧国家中,民众对民主制运行状况的满意程度要低于对民主制的价值认同程度,而且,在不同的国家和不同年份间,调研数据显示出很大差异。以德国为例。1991年到2011年的20年间,对本国民主制的运行状况表示满意的德国民众的比例在50-70%之间徘徊,在比例最低的1997年,只有45%的人表示满意。^②而在20世纪80年代,这一比例维持在63%以上,在个别年份超过了80%。

在不同的欧洲国家,民众对本国民主制运行的满意程度也存在着明显的差别。2008年的金融危机之后,这种差距显著扩大。根据“欧洲晴雨表”2012年春季调查的数据,^③丹麦、卢森堡、瑞典三国民众的满意率在85%以上,法国和德国分别为69%和68%,西欧的平均水平为59%,而南欧五国塞浦路斯、西班牙、意大利、葡萄牙和希腊的民众满意率分别为41%、38%、27%、21%和14%。这五个南欧国家都在经济危机中受到严重冲击,^④并发生了主权债务危机。为了维持这些国家财政状况的稳定,它们在欧盟的干预之下,普遍推行了削减社会福利、减少政府开支的政策。对民主制运行状况的不满,反映出这些国家民众因失去了影响国家政策来维护自身福利的能力而产生

① Statistisches Bundesamt, *Datenreport 2013*, p.371.

② Statistisches Bundesamt, *Datenreport 2013*, p. 371; Eurobarometer Interactive Search System, http://ec.europa.eu/public_opinion/cf/showtable.cfm? keyID=3&nationID=3,&startdate=1980.11&enddate=2004.04, last accessed on December 13, 2013.

③ Ibid., p.372.

④ 在另一个主权债务危机国家爱尔兰,也只有56%的民众对本国民主制的运行状况表示满意,低于西欧平均水平。

的不安情绪。这种情绪不仅存在于这些危机国家,在其他欧洲国家中也有不同程度的反映。

这样的发展趋势透露出一些令人担忧的信息。通过提供政治参与的机会和影响国家政策的手段,民主制成为在战后西欧维持社会稳定的一个重要的制度安排。如果民主制不再能够起到社会实现自我保护、防止市场过度侵害的缓冲器的作用,市场和社会之间的固有矛盾将重新激化。因此,在欧洲共同市场不断向前推进的过程中,欧盟也必须寻找能够充分反映多元政治诉求、实现多头政治参与的治理模式。

三 欧盟的“民主赤字”及其政治困境

虽然欧盟层面的代议机构——欧洲议会在欧盟政策制定过程中的重要性不断加强,但是,迄今为止,欧盟层面还远没有建立起一个“超国家”的民主制政体。首先,民主制以排他性的共同体为基础,在欧洲层面缺少这种排他性的共同体,因此,欧洲议会天然地缺乏“代表性”。也正是基于这一原因,一些成员国承担的重要的国家职能无法转移到欧共体/欧盟手中,例如福利国家职能。根据“欧洲晴雨表”的调查数据,在1989年至2007年间,^①除了个别年份以外,几乎没有人认为“卫生和社会福利”政策应该放到欧共体/欧盟层面来制定,多数人认为这一政策领域的决策权限应该保留在成员国手中,另有少数人认为这一政策应由欧共体/欧盟和成员国联合制定;^②其次,欧共体/欧盟的政策制定过程是“专家主导”,而非民众主导。尽管2009年的《里斯本条约》加强了欧盟层面的代议机构——欧洲议会在政策制定过程中的权限,但欧洲议会权限的有限增加既没有从根本上削弱欧盟委员会和欧盟理事会的重要地位,也没有明显增加欧洲民众对欧盟政策制定的控制能力。尽管从法律条文上看,欧洲议会争得了更多的政策制定权限。但是,在实际的政治活动中,重要的政策往往出自一小群专家之手,民主的因素被愈来愈多地排除在政策制定过程之外。^③

更为重要的是,在欧共体/欧盟层面保持“专家”或“技术官僚”在政策制定过程中的主导地位,正是为了减少国家层面的民主制对市场的过度干预。“简单说来,欧盟在民主国家之外建立了一个市场,这就将‘贵族制’或‘寡头制’的因素加入了民主制

^① Eurobarometer Interactive Search System, http://ec.europa.eu/public_opinion/index_en.htm, last accessed on December 15, 2013.

^② 比例因国家而不同。

^③ A. Héritier, “Institutional Change in Europe: Co-decision and Comitology Transformed”, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 1, 2012, pp.38-54;同时参见有关“三方会谈”这一非正式机制的分析,参见张磊:“欧盟共同决策程序的变革”,《欧洲研究》2013年第2期,第88-104页。

福利国家的政体结构之中。欧盟委员会的技术官僚们可被视为‘贵族’的补充,而各成员国中那些在多层治理体系中享受到特权的集团则类似于‘寡头’,作为他们生活范围之一部分的市场逃出了民主制的管辖范围。从这个角度看,欧盟的政体,尤其是欧盟委员会的‘组织模式’,就是为了满足商业阶级的市场利益而创造的一种政体形式。”^①

因此,在欧盟层面组建“超国家”的代议制政体既缺乏必要的先决条件,也缺乏必要的政治意愿。从某种意义上说,在欧洲一体化过程中发展起来的欧共体/欧盟和成员国的双层结构同时也是市场相对于社会的二元结构。在欧共体/欧盟层面,市场的规则和经济发展的逻辑主导了政策的制定,而在成员国的民主制下,社会的需求占据主导地位。在欧洲一体化的条件下,市场和社会之间的固有矛盾呈现出新的形式:以市场逻辑为主导的欧盟政治活动和以社会需求为主导的国家层面民主政治之间的矛盾。在金融危机之后,这一矛盾突显出来。举例来说,金融危机前后意大利民众对欧盟的态度发生了戏剧性变化。^②意大利经济在金融危机中受到冲击,面对来自欧盟的强大的改革压力。根据“欧洲晴雨表”的民意调查,在20世纪90年代,在意大利认为“欧共体/欧盟成员身份是件好事”的民众比例一直保持在60%以上,认为“欧共体/欧盟成员身份是坏事”的民众比例一直低于8%。进入21世纪后,前者的比例有所下降,但是在金融危机之前仍然维持在50%以上,后者比例有所上升。在2011年,这两个数字则分别为41%和17%。与此同时,意大利民众对欧盟机构的怀疑态度激增。在截至2006年4月的“欧洲晴雨表”历次调查中,认为“欧盟委员会值得信赖”的意大利民众的比例在60%上下徘徊,认为“欧盟委员会不值得信赖”的民众比例多在20%以下,而在2013年5月的调查中,这两个数字分别为35%和45%,欧盟委员会遭遇到了信任危机。

在欧洲共同市场发展初期,经济增长掩盖了欧共体/欧盟和成员国双层结构中的矛盾。但是,随着欧洲一体化的外溢效应,共同市场的发展带动了欧盟政治活动涉足到越来越多的政策领域,尤其是在《马斯特里赫特条约》之后,成员国的财政赤字和政府债务规模受到约束,要实现条约所规定的目标必然要求控制占据成员国政府开支大头的社会福利支出,使得欧共体/欧盟开始侵入到仍然保留在成员国层面的社会政策领域。其结果是,欧共体/欧盟不仅受到成员国民众批评,同时,其与成员国政府之间

^① [德]伊尔玛·里格尔:“欧洲国家建构和欧盟一体化”,参见周弘、[德]贝娅特·科勒-科赫主编:《欧盟治理模式》,第47页。

^② 有关意大利民调数据,参见 Eurobarometer Interactive Search System, http://ec.europa.eu/public_opinion/index_en.htm, last accessed on December 15, 2013。

的关系也面临越来越大的压力。而且,由于市场从民主程序中剥离出来,民众逐渐失去维护自身利益的有效手段,导致了潜在的社会不稳定因素增加。欧盟需要创新的思维来解决这些问题,否则,欧洲的一体化进程将由于不可跨越的政治障碍而停滞不前。因此,在过去的10年中,欧盟采取了“两手抓”的方式弥补“民主赤字”造成的政治压力。除了加强欧洲议会的法律地位外,还探索新的治理方式,其中最为引人注目的就是“开放式协调方法”。

四 “开放式协调方法”:新的民主形式或进一步的“去民主化”?

从2000年的“里斯本战略”开始,“开放式协调方法”被引入到欧共体/欧盟的政策制定中。^①它起始于敏感的社会政策领域,并由此不断扩大,逐渐渗透到其他政策部门中,甚至包括对外关系领域。“开放式协调方法”已经成为欧盟发挥国际影响的一种重要方式。这些政策实践被总结为“实验主义治理”,并被视为一种新的民主形式。^②

在这种治理模式下,成员国获得了相比传统的“共同体方法”更多的自主权。根据“里斯本战略”,开放式协调方法的基本要素有以下四点^③:(1)为欧洲联盟及各成员国确定指导原则,同时,制定实现某些具体目标的短期、中期和长期时间表;(2)在适当的条件下,根据国际上的最佳实践以及各个成员国和不同部门的具体情况,设定一些定量和定性的指标,以此方式进行比较,选择最优的经验;(3)在考虑成员国和地区之间差异的前提下,把欧盟的指导原则转化成国家或地区政策,确定具体的目标以及执行措施;(4)以互相学习的方式进行定期的监督、评估和同侪评议。

“开放式协调方法”最基本的假定是:吸纳更多的行为主体进入政策制定过程,加强彼此之间的合作,为交流最佳政策实践降低交换成本,并经常性地、制度化地对政策的执行进行评估和监督。长此以往,各个成员国之间必将自然而然地出现一种实现政策目标的最好方法,并进而导致各国在相关政策领域中的实践和程序的趋同。其核心是:标准化、强调辅助性原则及促进多层参与。

萨贝尔(Sabel)和泽特林(Zeitlin)^④以“实验主义治理”来命名以开放式协调方法为

^① 关于“开放式协调方法”的具体内容,参见张浚:“‘开放式协调方法’和欧盟推进全球治理的方式:以援助政策为例”,《欧洲研究》2010年第2期,第19-32页。

^② C. F. Sabel and J. Zeitlin, “Experimentalism in the EU: Common Ground and Persistent Differences”, *Regulation & Governance*, Vol.6, 2012, pp.410-426; B.Crum and J.E. Fossum, “The Multilevel Parliamentary Field: A Framework for Theorizing Representative Democracy in the EU”, *European Political Science Review*, Vol.1, 2009, pp.249-271.

^③ European Council, Lisbon European Council, “Presidency Conclusions”.

^④ C. F. Sabel and J. Zeitlin, “Learning from Difference: The New Architecture of Experimentalist Governance in the EU”, *European Law Journal*, Vol.3, 2008, pp.271-327.

代表的新的治理结构。根据他们的总结,这些新的治理结构具有以下特点:首先,成员国和欧盟机构共同确定框架目标(诸如充分就业、社会包容等)和用什么样的指标来衡量目标实现的程度;其次,低层次的政治主体(如成员国的部委、其他管理机构以及与它们合作的其他政治活动主体)被赋予充分的自由,按照它们认为适当的方式来实现这些目标;再次,这些低层次的政治主体的自主权是有限制的,它们必须参与同侪评议,定期汇报为实现这些目标所取得的进展,并同其他主体的进展进行比较,交流最优的政策方式和政策实践;最后,所有的参与者要定期地修改框架目标、衡量指标和决策程序。

自“里斯本战略”以来,采用这种“实验主义治理”的政策领域不断扩大,原因在于它有效缓解了“市场逃离民主”的过程中、欧共体/欧盟和成员国双层结构中所存在的欧共体/欧盟政治与成员国民主政治之间的矛盾。

首先,欧共体/欧盟机构的法律地位没有变化,它们与成员国之间的关系也没有变化,在“实验主义治理”架构中,民众对国家政策的控制并没有遭到进一步的侵害,成员国的自主权受到充分的保护。因此,“实验主义治理”通过保护成员国的自主性,弱化了“共同体方法”对成员国主权的限制,同时扩大了民主制下成员国政府进行政治选择的余地;其次,“实验主义治理”扩大了政治参与,吸纳尽可能多的利益相关者参与政策讨论是其核心要素之一。在“实验主义治理”之中,利益相关者的参与具有两方面的重要意义:一方面,保证了政策讨论是充分的,各方观点都在政策制定的过程中得到考虑,因此最终政策成果不会存在由“偏听偏信”而导致的缺陷;另一方面,广泛的参与也保证了政策出台后,在具体的执行过程中会遭遇较小的阻力。与共同体方法相比,实验主义治理减少了欧盟政策对成员国的直接干预,通过共同协商的方式制定政策目标,并通过互相学习与监督来推动政策目标的实现,这使得成员国内部政策看起来更像是“自发”的,而不是来自于欧盟的外部压力。

但是,实验主义治理并没有削弱而是强化了欧盟依照市场运行规律来制定和推行与欧洲共同市场建设相关的各类政策的能力。首先,通过扩大参与减少“民主赤字”的方式,不是在践行民主制下“一人一票”的数量平等。在实验主义治理的结构下,开放的参与机会并不意味着平等的参与机会,因为在欧盟层面参加以专家为主的跨国讨论,需要调动人力、知识、信息和资金等多方面的资源,并不是所有的群体都有能力参与这样的政策讨论。实验主义治理天然地具有加剧既存的、结构性不对等关系的特点,代表市场力量的各类企业团体会比代表社会力量的各类社会团体占据更加有利的地位;其次,实验主义治理之下,政策讨论往往是以“知识为基础的协商”,参与者多为成员国代表或专家,这种讨论有可能摆脱民主制下不同政治利益的影响,根据欧洲共

同市场发展的客观规律来制定政策。

综上所述,在欧盟层面出现的、以“开放式协调方法”为核心的新的治理方式,并不是为了加强民众对经济活动的控制,恰恰相反,它是以一种更为温和与间接的方式继续将市场从民族国家的民主政治中剥离出来。目前,还不能确切地预期它会将欧盟引向何方,但有一点是明确的,这种治理方式不会在欧盟创造出超国家的民主制政体。

五 结论

欧洲一体化的过程也是以“去民主化”为核心的政治转型的过程,它反映了全球化时代欧洲民主政治的困境。在战后西欧,民主制曾经是平衡市场和社会的重要制度安排:通过推行普选,民众以选举的方式来影响国家政策,从而保证市场不会过度侵害社会,进而维持社会稳定。但是,长期稳定的民主政治带来了相反的结果,即市场对市场的过度干预。尤其是在经济全球化和自由市场经济在全球扩张的背景下,居高不下的社会支出成为欧洲经济竞争力相对下降的一个重要原因。民族国家内部的民主政治成为市场自由发展的障碍。由于民主制是不可动摇的,欧洲人超越了民族国家来寻求改变,他们通过建立欧洲共同市场将市场从成员国内部的民主政治中剥离出来,间接地实现了“去民主化”的目标。这个“市场逃离民主”的过程导致了欧盟多层治理结构中欧共同体/欧盟层面和成员国层面的二元结构,即,市场需求主导欧共同体/欧盟层面的政策制定,而社会需求主导成员国内部民主政治。欧洲共同市场发展必然会造成两个层面政治生活之间的矛盾,金融危机使得这种矛盾凸显出来。欧洲人的解决方式不是创建超国家层面的代议民主制,将脱离了成员国民主程序的市场重新纳入欧盟层面的民主程序之中,而是进行了新的制度创新,即,推行以“开放式协调方法”为核心的新的治理方式。它从形式上缓和了欧盟规则制定对成员国的强制性约束,却从实质上强化了市场逻辑和市场力量在政策制定过程中的优势地位,维持了欧盟“精英主导”的政治特性,也继续排斥了欧盟和成员国两个层面的民主程序对市场规制的影响。这种朝向“去民主化”的政治转型的趋势在可见的未来仍会持续。

(作者简介:张浚,中国社会科学院欧洲研究所研究员;责任编辑:宋晓敏)