

# “去议会化”还是“再议会化”？

——欧盟的双重民主建构

李靖堃

**内容提要：**欧洲共同体/欧洲联盟作为新型政治形态的出现与发展,对建立在民族国家基础上的传统政治学理论提出了诸多挑战,特别是《马斯特里赫特条约》生效之后,欧洲政治一体化不断深入,欧盟的权能也不断扩大,其政策领域涉及的范围越来越广,并且开始越来越多地触及与成员国主权有关的敏感问题,从而引起了对于欧盟是否具有民主合法性的愈益广泛的关注。而2008年以来的国际金融危机使得欧盟“民主赤字”问题再次成为人们关注的焦点,特别是欧盟决策机制缺乏民主监督的问题。本文认为,事实上,欧盟多年来一直致力于通过多种途径,特别是通过加强欧洲议会和成员国议会在欧盟决策程序中的作用和影响来改善和增强民主,以构建一种双重民主。到目前为止,这种“双重民主”途径对于增强欧盟的民主合法性起到了重要作用。

**关键词：**欧盟 民主建构 去议会化 再议会化

第二次世界大战结束以来,欧洲的政治生活一直在经历深刻变革,而这一过程的集中体现,就是欧洲共同体/欧洲联盟作为新型政治形态的出现与发展。它的出现对以民族国家为基础的传统政治学理论和实践提出了挑战,特别是从20世纪80年代末、90年代初开始,尤其是《马斯特里赫特条约》(以下简称“《马约》”)的签署和生效,开启了欧洲一体化的一个新进程,即“由经济一体化向政治一体化延伸”的阶段,也是“欧洲转型的一个新起点”。<sup>①</sup>此后,欧盟推进政治一体化的趋势日益清晰,它作为一支世界性力量的地位也愈发凸显。与此同时,随着政治一体化的不断深入,欧盟的权能不断扩大,其政策领域涉及的范围越来越广,并且开始越来越多地触及与成员国主权有关的敏感问题,从而引起了对于欧盟是否具有民主合法性的愈益广泛的关注。例

<sup>①</sup> “欧洲转型与世界格局”课题组：“欧洲转型：趋势、危机与调整”，《欧洲研究》2013年第1期，第2页。

如,《马约》的批准过程本身就一波三折,特别是引发了整个欧洲对于民主问题的广泛辩论,这在以往的条约批准过程中从未出现过。

肇始于2008年的金融危机至今仍未完全结束,它不仅给欧洲经济造成了巨大影响,也使得欧盟的民主问题再次成为人们关注的焦点。从表面上看,这场危机涉及的是欧盟的财政和经济结构问题,但是,正如欧盟委员会前主席巴罗佐在2012年9月12日的“盟情咨文”中所指出的,欧洲债务危机也是“政治危机”和“信任危机”。<sup>①</sup>特别是在危机发生之后,欧盟采取了诸多与“经济治理”有关的措施,其中有些措施被认为侵犯了成员国的主权,尤其是与希腊等重债国有关的某些措施。<sup>②</sup>而在这一过程中,欧洲议会以及成员国议会的参与十分有限,从而进一步引发了对欧盟决策机制缺乏民主监督的质疑。<sup>③</sup>疑欧情绪在整个欧洲的普遍增强与此不无关系。

那么,欧盟是否真的不具备民主合法性和足够的民主监督?在欧洲一体化的60年进程中,欧盟采取了哪些途径完善和加强民主?这些措施是否有助于欧盟实现民主合法性?对于这些问题,学界目前尚无公认的答案。本文试图从“议会民主”这一视角,通过梳理60年来欧盟在超国家层面和国家层面建构和重新建构议会民主的过程,尝试回答这些问题。

## 一 问题的源起:民主、议会民主以及关于欧盟民主合法性的讨论

民主,既是一项原则或政治理论,又是一种政府组织形式,也是确保一个政治体具有合法性的必要条件之一。与政治学中的许多术语一样,“民主”一词也起源于古希腊,意为“人民统治”。古希腊等城邦国家的民主,是以公民会议的形式,实行全体公民参与决策的直接民主。随着国家形态的不断变化,尽管直接民主的形式依然存在,但它不再是实现民主的首要途径;代议制,即间接民主转而成为最主要的治理方式。

当前,在代议制民主模式下,西方国家实现民主的基本路径是,公民通过投票选出

<sup>①</sup> José Barroso, “State of the Union 2012”, [http://ec.europa.eu/soteu2012/files/soeu\\_web.pdf](http://ec.europa.eu/soteu2012/files/soeu_web.pdf), last accessed on 29 August 2014.

<sup>②</sup> Lucas Asmonti, “‘From Athens to Athens’, Europe, Crisis, and Democracy: Suggestions for a Debate”, in Kyriakos N. Demetriou ed., *Democracy in Transition: Political Participation in the European Union*, New York: Springer, 2012, p. 137.

<sup>③</sup> See Guido Montani (Vice-President of the Union of European Federalists), “The EU Crisis and European Democracy: The Role of the European Parliament for an Effective European Government of the Economy”, [http://economia.unipv.it/pagp/pagine\\_personali/gmontani/Policy%20papers/NOTE%20FOR%20EP.pdf](http://economia.unipv.it/pagp/pagine_personali/gmontani/Policy%20papers/NOTE%20FOR%20EP.pdf), last accessed on 17 September 2014.

代表(议员),再经由议会选举政府,<sup>①</sup>政府通过制定政治决策来满足公民的政治需求,但要接受议会的民主监督与法院的司法监督。人民表达不满的方式是重新选举。由此,“议会民主在大众参与与精英统治之间维持平衡;政府不对公众直接负责,而是对公众选举产生的代表负责。”<sup>②</sup>通过议会这一由民选代表组成的机构控制由非民选官员制定的政治决策,也因此被认为是当代西方国家实现和巩固民主的一种最重要也是最可行的途径。因而,在这一模式中,议会是最核心、最基础的要素;与此同时,保证国家权力由不同的机构分享,同时保持各机构之间的相互制约与平衡,也是实现民主的一项必要原则。有鉴于此,本文对欧盟民主的讨论将主要聚焦于“议会民主”。

欧共体最早的六个创始成员国尽管具体的政治体制各不相同,但无一例外均为代议制国家,均遵循上述基本民主模式。因此,按照这一模式构建一个超国家政治体系似乎是自然而然的事情。但是,由于众所周知的原因,欧洲一体化的建设最初是从经济领域开始的,而且,随着时间的推移,经济一体化的发展并没有如“功能主义者”当初预料的那样,如期“溢出”到政治领域。相反,欧洲政治一体化的建构始终落后于经济一体化,其中饱受诟病的欧盟“民主赤字”是表明这两者发展程度严重失衡的一个最重要的问题。

但是,这一问题在 20 世纪 90 年代以前并未引起学界与公众的重视。尽管早在 1979 年,英国议会议员大卫·马昆德(David Marquand)就首次提出了欧盟“民主赤字”这一术语,并指出:“建议废除理事会的一致投票原则将会剥夺民主合法的成员国的监管权力。如果欧洲议会不能填补这一空白,民主赤字就会产生”。<sup>③</sup>然而,直到《马约》在丹麦的第一次全民公投中被否决,这一问题才日益受到重视。有统计资料表明,1990 年之前,无论是媒体还是学术界,对“民主赤字”的关注都是少之又少,自此之后才成为人们讨论的热点,特别是在欧盟通过重大条约的年份里。<sup>④</sup>这充分说明,对于欧盟民主问题的关注是与欧盟的深化同步发展的。

关于“民主赤字”的讨论不可胜数,其观点也不尽统一,但仍可从中总结若干共同点。概括来说,欧盟的“民主赤字”是指欧盟在民主“输入”和“输出”两方面都存在着

① 总统制国家与议会制国家的运作模式略有不同,但这不是本文讨论的重点,在此不再详述。

② [英]安德鲁·海伍德:《政治学》(中译本),张立鹏译,北京:中国人民大学出版社 2013 年版,第 82 页。

③ David Marquand, *Parliament for Europe*, London: Jonathan Cape, 1979, pp. 64-66.

④ Berthold Rittberger, *Building European Parliament: Democratic Representation beyond the Nation-state*, Oxford: Oxford University Press, 2010, pp.28-29.

不足。<sup>①</sup> 民主“输入”的不足是指在成员国议会部分立法权让渡给欧盟之后,行使这部分权力的是代表成员国政府的欧盟理事会,而不是经由民主选举的欧洲议会,从而造成了欧洲民众对欧盟决策的参与和影响力不足;而民主“输出”的不足则是指欧盟政策的结果距公民的期待有很大差距。简言之,判断欧盟是否存在“民主赤字”的标准是欧洲公民是否对欧洲事务拥有足够的影响。

根据这一定义,相应地,加强议会民主被顺理成章地认为是改善欧盟“民主赤字”的首要方式。由于欧盟是一个由多种行为体构成的多层治理体系,因此,其加强议会民主的努力也是通过多种途径实现的,特别是在欧洲议会和成员国议会这两个层面。

在欧洲议会层面,除在1979年实行直接选举以外,欧盟还不断通过修订基础条约(尤其是《单一欧洲法令》之后的条约),提升欧洲议会在欧盟体制机制内的影响力,以此寻求巩固和加强自身的民主化议程。与此同时,成员国议会在欧盟决策体系中的监督地位也逐渐受到重视,其“边缘化”状态得到了一定程度的改善。欧洲议会与成员国议会权力的增强,不仅有助于加强欧盟自身的民主合法性,同时,它们在欧盟决策程序中作用的发展变化,也影响到欧盟决策机制、机构体系、权力结构和不同权力之间的平衡,乃至欧盟自身作为一个政治体系的性质及其转型问题。

## 二 欧盟层面的民主建构:“议会化”进程及其影响

欧洲一体化是一个不断发展的动态过程,尽管欧盟目前的决策机制和机构体系的基本框架脱胎于欧洲煤钢共同体,但与当初相比已经发生了很大变化,特别是不同机构的权力对比与权力均衡关系与最初相比已不可同日而语。其中变化最大的当属欧洲议会的权力及其在欧盟决策体系中的地位。

### (一) 欧洲联盟的“议会化”进程<sup>②</sup>

欧洲议会的前身是根据1951年《欧洲煤钢共同体条约》创设的“共同大会”(Common Assembly),1958年改称“欧洲议会”。创设“共同大会”的主要原因有两个:其一,来自二战后联邦主义运动的压力。当时,要求创设制宪大会的呼声很高,欧洲联邦主义者希望能够按照美国费城制宪大会的模式为欧洲起草一部宪法,同时,诸如让·莫

<sup>①</sup> Helen Wallace, Mark A. Pollack and Alasdair R. Young eds., *Policy-Making in the European Union* (Six Edition), Oxford: Oxford University Press, 2010, pp. 38-39.

<sup>②</sup> 本文所称的欧盟“议会化”是指欧洲议会从一个最初仅具有咨询功能的“共同大会”,到最终发展成为举足轻重的欧盟机构这一过程,笔者注。

内、阿登纳等欧洲一体化的先驱也寄希望于将理事会和欧洲议会建成为类似于一个宪政国家内的“两个议院”；<sup>①</sup>其二，来自成员国的压力。“高级机构”（欧盟委员会的前身）是历史上第一个超国家机构，它打破了传统国际组织遵循的“一国一票、主权平等”原则，且做出的决策对成员国具有约束力，因而成员国政府希望对这样的一个机构设置一种民主控制和监督机制。因此，在成员国政府，特别是荷兰和比利时的坚持下，在设立高级机构的同时，创建了“共同大会”，其宗旨在于监督和控制高级机构。<sup>②</sup>

根据代议民主制的一般理论，议会主要承担以下三项功能：立法权、预算权和对行政机构的监督权。而在这三个方面，欧洲议会的权力都发生了很大变化，特别是在立法权方面，甚至发生了根本性的变化。

### （1）对行政机构的监督权

欧洲议会最早拥有的一项功能即是对欧盟委员会的监督权：如果欧洲议会以2/3多数通过了一项针对委员会的不信任案，则后者必须集体辞职。这显然是仿效欧洲国家议会对政府的弹劾功能设置的。1979年之前，欧洲议会共对委员会提起过四项不信任案，其中两项撤回，两项未获通过；1979年之后，欧洲议会共对委员会提起过七项不信任案，但均未获通过。其中，1999年对桑特委员会的不信任案引起的震动最大。尽管该不信任案未获通过，但在巨大压力下，委员会仍然宣布集体辞职。这被认为是欧洲议会权力发展史上的一个分水岭。<sup>③</sup>因此，尽管到目前为止，欧洲议会尚未真正通过任何对委员会的不信任案，但这种潜在的可能使其在监督委员会工作过程中的影响力与日俱增。

但与国家议会相比，欧洲议会并不具备选举行政官员（委员会）的权力，后者是由欧洲理事会提名并任命的。随着欧洲一体化的发展，60年来，欧洲议会在这方面的权力稳步增强：《马约》规定，委员会主席的人选必须“咨询”欧洲议会，后者有权否决委员会作为一个整体的任命；1994年，欧洲议会在桑特被提名委员会主席之后进行投票，从此开启了欧洲议会有权就后者的任命进行投票的先例，这一权力在1999年的《阿姆斯特丹条约》中获得正式承认。2004年10月，由于欧洲议会的一些自由党、社会党和绿党议员不同意由意大利政府提名的罗克·布提吉里昂（Rocco Buttiglione）担任司法与内务委员，迫使欧盟委员会主席巴罗佐在欧洲议会进行投票之前10分钟撤

<sup>①</sup> Sotirios Petrovas, *Parliamentary Democracy in the Lisbon Treaty*, Boca Raton: Dissertation.Com, 2008, p.26.

<sup>②</sup> Berthold Rittberger, “Institutionalizing Representative Democracy in the European Union: The Case of the European Parliament”, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 50, No. 51, 2012, p.24.

<sup>③</sup> 张磊：《欧洲议会中的党团政治》，北京：北京大学出版社2013年版，第38页。

回了对该候选人的提名,以避免欧洲议会为此否决整个委员会的任命,这是欧洲议会有史以来第一次否决欧盟委员会的候选人,此举被一些欧洲媒体视为欧洲民主的“奠基时刻”。<sup>①</sup> 尽管这一评论也许有夸张的成分,但这无疑是欧盟朝向议会民主模式迈进的标志性事件。2009年的《里斯本条约》进一步规定,欧盟委员会主席人选须“考虑欧洲议会的选举情况”,且该候选人应“经由议会多数选举”。同时,该条约明确规定,委员会“集体对欧洲议会负责”。

此外,欧洲议会还可以通过其他一些途径监督委员会的权力,例如审查后者的年度报告,以及2009年引入的针对委员会的“质询时间”(Inquiry Hour)等。

## (2) 预算权

根据传统政治学理论,预算权是议会必须具备的另一项重要功能,它也是欧洲议会较早获得的权力之一,但与其他功能相比,对这一问题的研究相对较少。这也许与欧盟的预算规模较小有关,但是否拥有预算权以及在多大程度上能够控制预算,却是决定欧洲议会在欧盟政治体系中地位的一项重要指标。预算权的变化同时也影响着欧盟自身的性质及其权能的演变以及欧盟机构之间的权力关系,还涉及欧盟与成员国之间、成员国与成员国之间的政治博弈。

欧共体最初的预算方式与其他国际组织并没有差别。但1970-1975年通过的一系列“预算条约”创设了独特的预算机制,特别是改变了预算决策方式。自1970年的“卢森堡条约”开始,欧洲议会在预算程序中的影响不断扩大,特别是“自有财源”的创设,给予了欧洲议会在“非强制性支出”领域增加、减少、批准或拒绝批准预算的权力,从而逐渐获得了几乎与理事会同等的预算权,因而也获得了通过控制预算(如行政支出预算)来制约欧盟其他机构的间接权力。例如,1999年3月,正是由于欧洲议会对委员会财政管理的批评这一“导火索”,最终导致了委员会集体辞职。因此,“卢森堡条约”被认为是欧洲议会机构发展史上的另一个重要分水岭。

此后欧盟又对预算体系进行了一系列改革,例如在1988年引入“多年度财政框架”,以及《里斯本条约》带来的一系列重要变化,进一步巩固和加强了欧洲议会的预算权,尤其是强制性和非强制性支出之间的差别被取消,预算作为一个整体必须得到理事会和欧洲议会的同意。从此,欧洲议会在预算问题上获得了与理事会完全平等的权力,甚至可以在理事会不同意的情况下强制通过预算。

<sup>①</sup> 例如,蒙绍(Wolfgang Munchau)在2004年10月28日的《金融时报》撰文称,这是“欧洲民主伟大的一天”;转引自Simon Hix, Abdul G. Noury and Gérard Roland, *Democratic Politics in the European Parliament*, Cambridge: Cambridge University Press, 2007, p. 2。

### (3) 立法权

立法是任何国家议会都应具备的最重要职能,因而也是最能体现一个机构权力大小的领域。到目前为止,立法也是欧盟最主要的活动,但这也是欧洲议会最晚才获得实质性权能的领域,而且其间经历了重大变革。

最初,欧洲议会在立法程序中仅具有“咨询”功能,即在委员会提交立法动议之后、理事会做出批准立法动议的决定之前,须首先咨询欧洲议会的意见,但这一规定并不具有强制约束力。直到1980年,欧洲法院在 *Isoglucose* 判决中否决了委员会未经咨询欧洲议会的一项决定,并且指出:“在条约规定的情况下,欧洲议会的咨询因此构成一项基本程序,如果无视这一点,则意味着相关法令无效。”<sup>①</sup>但咨询权毕竟只体现在程序方面,欧洲议会仍然既无否决权,也无修订立法草案的权力,而且理事会和委员会也不是必须听从欧洲议会的意见。欧洲议会唯一可用来影响立法的途径只是通过延迟提供咨询意见,与委员会和理事会经过协商,力图说服后者修改立法,但这毕竟是非正式的方式。而且,对于理事会标注为“紧急”的立法动议,欧洲议会的无限期延迟行为是不合法的。总之,在咨询程序框架下,欧洲议会对欧盟立法的影响力十分有限。

欧洲议会立法权的首次突破是1986年《单一欧洲法令》的生效。该法令创设了合作程序与同意程序。合作程序为咨询程序增加了“二读程序”,它是指在“一读”阶段,欧洲议会可对立法提案提出修正意见,如果理事会不同意这一意见,则可通过一项“共同立场”;在“二读”阶段,如果欧洲议会再次提出对理事会“共同立场”的修正意见,或者否决了理事会的“共同立场”,则理事会只能经由一致同意才能推翻欧洲议会的意见。然而,由于全体一致很难达到,理事会“通常会寻求与欧洲议会进行协调,以防止其议案被否决”。<sup>②</sup>这样,欧洲议会就在事实上获得了修订或否决立法动议的权力,同时也获得了与欧盟其他机构讨价还价的砝码。合作程序适用于绝大部分与单一市场有关的立法动议,约占欧盟立法总数的1/3。因此,普遍认为,这项程序表明,无论是在广度还是在深度方面,欧洲议会对联盟立法的影响都有了质和量两方面的突

---

<sup>①</sup> *Roquette Frères v. Council*, Case 138/79, <http://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?text=Isoglucose&docid=90473&pageIndex=0&doclang=en&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=105800>, last accessed on 3 September 2014.

<sup>②</sup> 张磊:《欧洲议会中的党团政治》,第25页。

破。<sup>①</sup>合作程序为后来的共同决策程序奠定了基础。而根据同意程序,入盟条约与联系国协定必须首先得到欧洲议会的同意才能生效,也就是说,欧洲议会在这些领域获得了否决权。因此,《单一欧洲法令》成为使欧洲议会转变为欧盟立法程序真正参与者的第一步。

1991年的《马约》是欧洲一体化历史上的里程碑。这是因为,自《马约》生效之日起,欧盟的性质发生了根本性转变,从一个经济共同体开始向真正的政治共同体发展,特别是《马约》首次引入了欧洲公民身份、单一货币政策、共同外交与安全政策等,这些都是真正具有政治性质的领域。甚至有学者因此认为,欧盟至今仍处于“后马约时代”。<sup>②</sup>在欧盟的民主建构方面,《马约》也同样带来了重大突破,特别是,它引入了共同决策程序,为使欧洲议会日后逐步在立法程序中获得与理事会平等的地位以及在欧盟发挥核心作用提供了合法依据。

共同决策程序是在合作程序基础上的进一步深入,其立法步骤在很大程度上与合作程序类似,但增加了“三读”程序。第一,委员会向欧洲议会和理事会同时提交立法提案。第二,“一读”。它包括两个步骤,首先是欧洲议会审议提案,审议结果为同意提案或提出修正案;接下来,由理事会审议欧洲议会的意见,如果它同意欧洲议会的全部意见,则提案获得通过;如果理事会不同意欧洲议会的意见,则将形成自己的修改意见,并将其通报给欧洲议会。第三,“二读”,即欧洲议会在三个月内审议理事会提出的修改意见,结果有三种:一是同意理事会的修改意见或未做出任何决定,则提案按照理事会的修改意见通过;二是否决理事会的修改意见,则立法程序终止;三是对理事会的修改意见提出修正案,将修正案交由理事会再次审议。如果理事会同意欧洲议会的全部修正案,则立法提案通过;如若不同意,则召开调解委员会。第四,由同等数量的理事会成员和欧洲议会成员组成调解委员会,若能在六周内就立法提案达成共同文本,并获得理事会和欧洲议会分别表决通过(“三读”),则立法提案通过,否则不管哪一方未通过该提案,它均被视为未获通过。

共同决策程序被认为是对欧洲议会立法地位的重大提升,因为这一程序首次赋予

---

<sup>①</sup> 例如, G. Tsebelis, “The Power of the European Parliament as a Conditional Agenda-Setter”, *American Political Science Review*, Vol.88, No.1, 1994, pp. 128-142; G. Garrett and G. Tsebelis, “An Institutional Critique of Intergovernmentalism”, *International Organization*, Vol.50, No.2, 1996, pp. 269-299; A. Maurer, “(Co)-Governing after Maastricht: The European Parliament’s Institutional Performance 1994-1999, Lessons for the Implementation of the Treaty of Amsterdam”, *Working Paper POLI 104*, 1999, European Parliament; DG for Research; M. Westlake, *A Modern Guide to the European Parliament*, London: Pinter, 1994。

<sup>②</sup> Sotirios Petros, *Parliamentary Democracy in the Lisbon Treaty*, p.63.



了欧洲议会“真正的和绝对的立法否决权”。<sup>①</sup> 该程序与合作程序的最大区别是,欧洲议会有权在“二读”程序中否决理事会的“共同立场”。而且,尽管理事会可重新提出新的立法动议,欧洲议会在“三读”程序中仍有权否决该项新的动议。因此,毫无疑问,这标志着“共同体发展过程中的一个转折点,欧洲议会成为了一个真正的立法机构”。<sup>②</sup> 实证研究也证明了欧洲议会立法权力的实质性增强,这包括经由共同决策程序通过的立法的数量、欧洲议会行使否决权的动议数量、欧洲议会使用理事会和委员会成功接受其修正案的数量等,以及欧洲议会自身要求进一步扩大共同决策所涵盖领域的建议数量。<sup>③</sup> 例如,1993年,委员会提出了关于放开语音电话(Open Network Provision Directive on Voice-telephony)管制的动议,欧洲议会和理事会未能在调解委员会中就指令提案达成一致。此后,理事会再次提交了最初的提案文本,而欧洲议会立刻投票否决了这一文本。这是欧洲议会首次成功阻止委员会的立法提案,并由此开创了一个先例,即在共同决策程序框架下,如果未能在调解委员会阶段就一项共同文本达成协议,则在事实上意味着立法程序的终结。<sup>④</sup>

《马约》之后的每一项基础条约都进一步扩大了共同决策程序的适用范围。在2009年12月《里斯本条约》生效之后,共同决策程序适用的范围增加了40多个新条款,已占到欧盟决策领域的95%,<sup>⑤</sup>不仅涵盖了与共同市场相关的几乎所有领域,同时也涵盖了一些更为敏感的领域,例如对移民工人社会保障的协调;对人员的边境控制;接收与管理避难者与非法移民的措施;经济与社会基金(Economic and Social Fund)的资助,以及刑事领域的司法与警务合作等。

最重要的是,随着《里斯本条约》的生效,共同决策已经成为欧盟的“普通立法程序”,这意味着共同决策程序不再是一种“例外”或特殊情况,而是一种常态、一种规则,标志着理事会垄断立法权的局面已经被打破,“欧洲议会已是名副其实的欧盟‘机构三角’中的一部分”。<sup>⑥</sup> 这也因此成为欧盟议会化进程中又一次具有里程碑意义的变革。

<sup>①</sup> Roger M. Scully, “Institutional Change in the European Union: Maastricht and the European Parliament”, [http://aei.pitt.edu/2723/1/002549\\_1.pdf](http://aei.pitt.edu/2723/1/002549_1.pdf), last accessed on 9 September 2014.

<sup>②</sup> Andrew Duff, “The Main Reforms”, in Andrew Duff, John Pinder and Roy Pryce eds., *Maastricht and Beyond: Building the European Union*, London: Routledge, 1994.

<sup>③</sup> Roger M. Scully, “Institutional Change in the European Union: Maastricht and the European Parliament”, [http://aei.pitt.edu/2723/1/002549\\_1.pdf](http://aei.pitt.edu/2723/1/002549_1.pdf), last accessed on 9 September 2014.

<sup>④</sup> Simon Hix, Abdul G. Noury and Gérard Roland, *Democratic Politics in the European Parliament*, p. 20.

<sup>⑤</sup> 转引自程卫东:“导读:《里斯本条约》:由来、内容及其影响”,程卫东、李靖堃译:《欧洲联盟基础条约——经《里斯本条约》修订》,北京:社会科学文献出版社2010年版,第19页。

<sup>⑥</sup> 张磊:《欧洲议会中的党团政治》,第32页。

## (二)“议会化”进程对欧盟民主建构与政治体系的影响

综上所述,60年间,欧洲议会已经从一个由成员国代表组成、仅具有立法咨询和有限监督功能的“共同大会”,发展成为一个由公民直接选举产生、与理事会地位几近完全平等的立法决策机构。无论是从权能、地位还是从影响来看,欧洲议会都发生了非常重大的变化,而这些变化对欧盟的民主建构、机构均衡以及作为一个政治体系的欧盟,都产生了不同程度的影响。

首先,这一进程对于欧盟的民主建构发挥了重要的推动作用。1979年,欧洲议会举行第一次直接选举,此后直接选举得以机制化,欧洲议会成为欧盟唯一经由全体公民通过普遍的直接选举选出的机构。相应地,对于欧洲议会的组成,条约的规定也发生了变化,从原来的“各国人民的代表”更改为“联盟公民的代表”,进一步突出了欧洲议会的代表性。而且,《里斯本条约》还首次明确提出了“代议民主制”原则。修订后的《欧洲联盟条约》第二编第10条第1款明确规定:“联盟的运行以代议民主制为基础”(此前仅是泛泛地提到“民主原则”)。这一提法具有关键的标志性意义,代议民主制因此成为欧盟的基础性原则,“被赋予了宪法地位”<sup>①</sup>并逐渐实现了制度化。

其次,欧盟各机构之间的关系发生了一定的变化。随着欧盟逐渐扩大欧洲议会的权力,并以此作为实现民主化的重要途径之一,欧洲议会已经成为绝大多数欧盟立法的共同决策机构,同时也是负责批准欧盟预算的共同决策机构。而在行政监督权方面,欧洲议会不仅有权通过质询、弹劾、审查年度报告等方式监督和控制委员会的行为,还有权审查理事会、欧洲理事会、审计院、监察署等其他欧盟机构的工作。欧洲议会的行政监督权力已经非常类似于国家议会的权力。<sup>②</sup>在此意义上,欧盟各机构之间原有的平衡得到了改变,特别是欧洲议会与委员会的关系。在完成多轮改革之后,欧洲议会获得了“选举”委员会主席和批准委员会成员任命的权力;监督委员会行使行政权和执行欧盟法律的权力;以及通过不信任动议解散委员会的权力(尽管这一权力自共同大会成立之日起就存在,但在1979年之前,由于欧洲议会成员均为成员国议员,因此不可能对由各国政府任命的委员会委员进行弹劾,但1979年直接选举改变了这一局面)。而这些权力的存在,本身就是欧盟民主取得的重大进步,也意味着委员会要真正向欧洲议会负起政治责任。

最后,欧洲议会的种种变化也在一定程度上改变了欧盟政治体系的结构。学者普

<sup>①</sup> Berthold Rittberger, “Institutionalizing Representative Democracy in the European Union: The Case of the European Parliament”, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 50, No. 51, 2012, p.18.

<sup>②</sup> 张磊:《欧洲议会中的党团政治》,第43页。

遍认为,欧洲议会权力的不断增强,特别是《马约》引入的共同决策程序,是欧盟有史以来最重要的机构变革,它改变了欧盟的治理体系,而且“对更广泛的欧盟政治体系”产生了重要的影响。<sup>①</sup> 其中最重要的一个方面是,由于欧洲议会在欧盟立法的绝大多数领域都已获得了与理事会平等的立法决策权,因此,欧盟正在向一种“两院制”议会体系发展。<sup>②</sup> 目前,在理论上,对于“两院制”议会体系并不存在公认的统一标准;在实践中,在采用两院制体系的不同国家,两个议院的结构、权力分配、各自代表的选民,以及议事程序也不尽相同,唯一公认的标准是议会的两个不同议院共同分享决策权力,<sup>③</sup>且不同议院有不同的代表方法。欧洲议会无疑满足了这一要求:它和理事会代表的是不同的利益,理事会代表的是成员国的利益,而欧洲议会代表的是“人民的声音”;二者共同分享立法决策权,而且只有在两者都同意的情况下才能通过相关决策。另外,根据代表方式以及立法权力的分配,有学者将两院制划分为“弱两院制”和“强两院制”(weak and strong bicameral system),<sup>④</sup>认为如果议会两院分别代表不同的选民,而且两院的立法权力平等,那么这样的两院制就是“强两院制”,反之则是“弱两院制”。根据上述理论,共同决策程序不仅使得欧盟的决策体系完全符合两院制的标准,而且这一体制已经从《马约》之前的“弱两院制”逐步发展成为“强两院制”:多年来,理事会一直是欧共体/欧盟的主要决策机构,欧洲议会与理事会相比其权力显然不具有对称性;自《马约》引入共同决策程序之后的二十多年间,尽管欧洲议会在少数领域仍不具备立法权,但它与理事会在立法决策中的地位基本上实现了平等。也正是在此意义上,可以认为,欧盟正在向“强两院制”发展,意即在向某种议会民主模式发展,尽管这一模式的最终方向尚不够清晰。<sup>⑤</sup>

### 三 欧盟决策监督中的成员国议会：“去议会化”还是“再议会化”？

#### (一) 欧洲一体化进程中的成员国议会：“去议会化”？

<sup>①</sup> Charlotte Burns, Anne Rasmussen and Christine Reh, “Legislative Codecision and Its Impact on the Political System of the European Union”, *Journal of European Public Policy*, Vol. 20, No.7, 2013, pp. 941-952.

<sup>②</sup> Christopher Lord, “The Democratic Legitimacy of Codecision”, *Journal of European Public Policy*, Vol. 20, No. 7, 2013, pp. 1056-1073.

<sup>③</sup> M. Cutrone and N. McCarty, “Does Bicameralism Matter?”, in B. R. Weingast and D. A. Wittman eds., *The Oxford Handbook of Political Economy*, Oxford: Oxford University Press, 2006, pp. 180-196.

<sup>④</sup> Arend Lijphart, *Patterns of Democracy, Government Forms and Performance in Thirty-six Countries*, New Haven, CT: Yale University, 1999.

<sup>⑤</sup> James A. Caporaso, “The Emergence of the EU Supranational Polity and Its Implications for Democracy”, in Sergio Fabbrini ed., *Democracy and Federalism in the European Union and the United States*, New York: Routledge, 2005, p. 61.

几十年来,随着欧洲一体化的深入,特别是为了弥补“民主赤字”问题,欧洲议会的权力和地位在不断增强,这已是一个不争的事实,也已得到普遍认可。随着对“民主赤字”问题的讨论日益深入,成员国议会在欧洲一体化进程中的作用问题也开始进入人们的视野。20世纪90年代以后,这一问题受到了越来越多学者和政治家的关注,并且越来越与关于欧盟民主赤字及其合法性问题的讨论联系在一起。

二战结束以来,西方议会制国家的一个总体发展趋势是,“立法权相对削弱,立法权转移到行政权力机构中去,行政权不断扩大,已经成为西欧政治制度演变的一种总趋势”。<sup>①</sup>这一过程被称为“去议会化”,而欧洲一体化的启动和不断深入则加剧了这一趋势。绝大多数学者认为,<sup>②</sup>自欧洲煤钢共同体成立以来,无论是相较于欧洲议会,还是相较于本国行政机构,成员国议会都是一体化的最大“输家”,欧洲一体化的进展使其在国家决策中本已边缘化的地位愈益边缘化。也就是说,欧洲一体化加速了成员国的“去议会化”进程。

导致这一现象产生的原因主要有三个方面:第一,随着欧共体/欧盟的权能涵盖了越来越多的领域,成员国也在向欧盟让渡更多的主权权力,特别是立法权能。而立法权能本来是西方国家议会核心功能,国家立法范围的缩小,就意味着国家议会的立法范围受到更多的限制。特别是近年来,欧盟立法几乎涉及了国家社会与经济生活的各个方面,从而使得国家议会可自主立法的空间大大减少;第二,一直以来,特别是在《里斯本条约》生效之前,理事会在欧盟决策机制中发挥着最重要的作用,而理事会是由成员国政府的代表组成的,因此,尽管由于将部分权力让渡给欧盟而使成员国政府的行动能力受到了一定限制,但它们长期以来仍然在欧盟决策中发挥核心作用。与此相反,国家议会在欧盟没有代表权,从而在机制方面与本国政府相比处于劣势,因而国家议会在欧盟决策程序中几乎没有任何影响,从而使得国内行政-立法机构之间的力量对比进一步向行政机构倾斜;第三,由于受到资源有限、信息不对称等各方面因素的掣肘,成员国议会在欧盟事务上的影响受到了越来越多的限制,并导致成员国行政机构的权力进一步坐大。与此相应,国家议会的地位被进一步边缘化。因此,与欧洲议会相反,国家议会成为欧洲一体化的“牺牲者”。同时,成员国议会在欧盟事务中监督

<sup>①</sup> 顾俊礼主编:《西欧政治》,北京:经济科学出版社2001年版,第24页。

<sup>②</sup> 例如,P. Kiiver, *The National Parliaments in the European Union: A Critical View on EU Constitution Building*, The Hague: Kluwer Law International, 2006; A. Maurer, “National Parliaments in the European Union Architecture: From Latecomers’ Adaptation towards Permanent Institutional Change”, in A. Maurer and W. Wessels eds., *National Parliaments on their Ways to Europe: Losers or Latecomers?* Baden-Baden: Nomos, 2001; J. O’ Brennan and T. Raunio, “Deparliamentarisation and European Integration”, in J. O’ Brennan and T. Raunio eds., *National Parliaments within the Enlarged European Union: From “Victims” of Integration to Competitive Actors?* London and New York: Routledge, 2007.

本国政府的能力也相应被削弱。在欧洲一体化愈益加深的背景下,对于国家议会而言,如何确保政府对议会负责,并确保对行政机构进行有效和重要的监督,无疑是一项艰巨的挑战。对于欧盟而言,如何增强国家议会在欧盟决策程序中的参与和监督作用,也是一个巨大的挑战,因为这一问题不仅与欧盟的“民主赤字”问题有关,也与欧盟和成员国之间的力量对比和权力转移息息相关。

## (二) 欧盟民主建构中的成员国议会:“再议会化”

### (1) “再议会化”:欧盟民主建构中的成员国议会

多年来,成员国议会在欧盟决策机制中似乎一直属于一种“可有可无”的角色,但这一问题长期以来并未引起关注。随着欧洲一体化的深入,民主监督问题越来越引起重视,特别是在《单一欧洲法令》通过之前,各成员国在就该法令文本进行辩论期间,如何解决成员国议会在欧盟决策程序中被边缘化这一问题被逐渐提上议程。与此同时,欧盟也认识到有必要通过某种途径将国家议会纳入欧盟决策程序。因此,欧盟多年来在不断提升国家议会在欧盟决策体系中的作用,以期增加民主成分,并缓解疑欧主义者的疑虑。

在这方面,《马约》是一个重要的分水岭,该条约是第一部正式承认成员国议会在欧盟体系中的地位,特别是其监督职能的基础条约。该条约第 13 号和第 14 号声明,是朝向承认国家议会作用迈出的第一步。第 13 号声明指出:“有必要鼓励国家议会更深入参与欧盟的活动。”同时,该声明呼吁改善成员国议会获得信息的途径,因为获得信息的渠道有限是制约成员国议会对欧盟决策进行有效监督的一个重要障碍。而第 14 号声明则鼓励成员国议会为欧盟“实质性的”政策问题(substantive policy issues)做出贡献。但是,《马约》仅是从法律上承认了有必要提高国家议会的作用,这一点尚不能构成议会化进程的实质性进展。<sup>①</sup>

在这之后通过的各项基础条约对此予以了进一步完善。《阿姆斯特丹条约》中关于“成员国议会作用”的议定书进一步明确了成员国议会的作用。它规定:委员会必须将所有立法动议呈送成员国议会,而且只有在提交动议的六个星期之内(《里斯本条约》延长为八周),成员国议会没有提出反对意见的情况下才能将立法动议提交理事会。同时,该议定书承认,成员国议会保留对欧盟立法动议的监督权是十分必要的。此外,《阿姆斯特丹条约》还包含一份关于成员国议会监督辅助性原则实施的议定书。

<sup>①</sup> Adam Cygan, *Accountability, Parliamentarism and Transparency in the EU: The Role of National Parliaments*, Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited, 2013, p. 71.

议定书与基础条约一样具有法律约束力,因而使得成员国议会的作用得以制度化。

此后的《尼斯条约》和《莱肯宣言》将成员国议会与欧洲一体化事业、欧洲联盟的民主合法性联系起来。特别是《莱肯宣言》指出:“欧洲联盟的合法性来源于其民主价值,其所追求的目标,及其所拥有的工具。然而,其合法性同样也来自于民主、透明和有效率的机构。成员国议会也为欧洲事业的合法性做出了贡献<sup>①</sup>”。以此为基础,欧盟制宪大会专门设立了一个“成员国议会作用”小组(WG IV),讨论成员国议会能够在欧洲一体化过程中发挥何种作用。讨论的最终成果体现在《欧洲宪法条约》文本之中,尽管该条约最终夭折,但《里斯本条约》保留了其绝大部分内容。

《里斯本条约》的最重要宗旨之一即为增强欧盟民主,增强成员国议会在欧盟决策程序中的作用是其试图实现这一目标的途径之一。在这方面,《里斯本条约》引入了多项创新。第一,它首次正式承认了成员国议会在构建欧盟民主中的作用,并明确规定了其发挥作用的主要领域和方式(《欧洲联盟条约》第12条)。第二,《里斯本条约》(《关于成员国议会在欧洲联盟中作用的议定书》)强化了成员国议会的信息权,并将必须提交给成员国议会的文件予以了进一步细化和深化,它们不仅有权从本国政府,而且有权从欧盟机构直接获得有关欧盟立法性法令、立法规划、委员会的咨询性文件(包括白皮书和绿皮书)、理事会关于立法性法令的讨论纪要,以及欧洲审计院的年度报告等;第三,对欧盟在“自由、公正与安全领域”框架下行动的监督权。在该领域,成员国议会除有权参与对该领域政策的评估之外,还有权参与对欧洲警察组织(Europol)的政治监督以及对欧洲司法组织(Eurojust)相关活动的评估;第四,在条约修订中的作用。如在根据普通修订程序修订条约的情况下,成员国议会参与审议条约修订案的大会;在根据简易修订程序修订条约的情况下,如果欧洲理事会希望修改投票程序,即将一致同意或特殊立法程序修改为特定多数或普通立法程序,则必须将这一提议提交成员国议会,而若有任何一个成员国议会提出反对这一建议,则不能修改决策程序;第五,其他一些权力,例如获知第三国申请加入欧盟的信息权,委员会告知其有关灵活性条款动议的信息权,以及参与议会间合作的权力等。不可否认,对于这些规定中的大多数而言,其象征意义更超过实际意义,但将其写入基础性条约这一点至少使成员国议会的作用获得了法律保障,并且可能成为未来发挥真正效用的起点。

除上述权力之外,成员国议会获得的一项最有效的权力是监督欧盟立法是否符合辅助性原则,这也是《里斯本条约》的重要创新之一。

<sup>①</sup> 着重号为笔者所加。

辅助性原则由《马约》确立；《里斯本条约》则正式赋予成员国议会监督欧盟机构遵守这一原则的权力。该条约“关于适用辅助性原则与相称性原则的议定书”规定，如果超过 1/3 的成员国会/议院（每个成员国 2 票，两院制议会每个议院 1 票）认为某项立法性草案违反了辅助性原则，则委员会以及提交该立法动议的机构必须对立法性草案进行复审，并在此之后决定维持、修订或撤销该动议（即所谓“黄牌”[yellow card]条款或“早期预警机制”<sup>①</sup>）。此外，在共同决策程序框架下，如果超过 1/2 的成员国会/议院认为某项立法性草案违反了辅助性原则，则委员会不仅必须对该草案进行复审，而且，如果它坚持维持原有草案，但理事会经过 55% 多数或者欧洲议会经由多数投票认为该议案与辅助性原则不符，则该议案被视为不予通过，此为“橙牌警告机制”（orange card）。除此之外，成员国议会或议院也可以以某项立法性法令违反辅助性原则为由，向欧洲法院提起诉讼。

欧盟委员会 1993 年开始发布关于适用辅助性与相称性原则的年度报告。<sup>②</sup> 从 2009 年开始，也就是《里斯本条约》生效当年，该报告开始专门涵盖成员国议会针对辅助性原则的监督意见。根据这项报告，2009 年，在成员国议会/议院提交的意见中，有 18 份涉及辅助性原则；2010 年，成员国议会提交的相关意见反倒有所下降，仅为 12 份；但在 2011 年有了大幅增加，达到 64 份，比上一年增加了 75%；2012-2013 年间稳步增长，分别为 70 份和 88 份。但截止到 2013 年底，成员国议会仅启动了两次“黄牌预警”程序。一次是 2012 年针对欧盟委员会提交的关于“在自由开业与自由提供服务框架下采取集体行动权利”的条例草案，<sup>③</sup> 共有 12 个成员国的 19 个议院提交了（最低票数为 18 票）认为其违反辅助性原则的意见。但委员会的回复认为，鉴于该动议涉及的是自由流动框架下基本权利的行使，因而无法在成员国层面实现，因此并不违反辅助性原则，但认为可能很难得到欧洲议会和理事会的支持，因此决定撤回该动议。<sup>④</sup> 另一次是针对 2013 年欧盟委员会提交的关于设立“欧洲公诉人办公室”（Euro-

<sup>①</sup> Juan Mayoral, “Democratic Improvements in the European Union under the Lisbon Treaty: Institutional Changes Regarding Democratic Government in the EU”, European University Institute Robert Schuman Centre for Advanced Studies Working Paper, <http://www.eui.eu/Projects/EUDO-Institutions/Documents/EUDOREport922011.pdf>, last accessed on 14 September 2014.

<sup>②</sup> 参见欧盟委员会网站：[http://ec.europa.eu/smart-regulation/better\\_regulation/reports\\_en.htm#top](http://ec.europa.eu/smart-regulation/better_regulation/reports_en.htm#top), 2014 年 9 月 14 日访问。

<sup>③</sup> COM (2012) 130 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.

<sup>④</sup> European Commission, “Minutes of the 2017<sup>th</sup> Meeting of the Commission held in Brussels on Wednesday 26 September 2012”, <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/10061/2012/EN/10061-2012-2017-EN-F-0.Pdf>, last accessed on 22 September, 2014.

pean Public Prosecutor's Office)的动议,目的是对侵犯欧盟财政利益的嫌疑人进行调查和起诉。共有11个国家的议会/议院(18票,因涉及“自由、安全与公正领域”,只需1/4票数即可)提交了相关意见。但委员会经过复审,认为该动议并未违反辅助性原则,因而决定维持原动议。<sup>①</sup>

由于迄今为止启动“黄牌预警”的案例仅有两件,因此还很难对今后的发展趋势做出结论性的判断,也无从评估这仅仅是偶然事件,还是代表着成员国议会间合作方式的一种真正变化。而且,不可否认,上述机制在实施过程中存在着许多缺陷:第一,要在短短八周内得到至少18个议院(总票数为56票)的同意,时间显然比较仓促;第二,成员国议会只有监督辅助性原则的权利,而没有监督相称性原则的权利,但二者实际上是紧密相关的;第三,该机制只能延迟而不能阻止立法性法令的通过,“橙牌机制”的生效最终仍要取决于理事会或欧洲议会的意见。因此,尽管此项程序能够在立法程序的早期起到一定的监督作用,但仍不能构成成员国议会对立法程序的直接参与。<sup>②</sup>有些学者也因此并不认为这一机制具有实质性意义。

的确,如果从上述角度来看,到目前为止,成员国议会获得的监督权力仍然较弱,而且其重要性也仍然有限,即使在《里斯本条约》生效之后,在欧盟层面,成员国议会仍然没有获得选举功能和立法功能;联系功能也微乎其微,只有监督功能获得了一定程度的增强。如果仅从这个意义上说,那么,《里斯本条约》既没有带来权能的革命性转移,也没有创设任何足以改变机构间平衡的新机制。但重要的是,至少从法律基础上,该条约赋予了成员国议会集体参与欧盟事务的权力和可能性,从而使其未来有可能作为一个集体成为欧洲一体化的真正参与者。在这种情况下,如果具有充足的政治意愿和长期努力,就有可能以此为起点获得更多的权能。同时,由于在监督辅助性原则实施这一问题上,成员国议会可绕过本国政府直接参与欧盟事务,因而在一定程度上缓解了二战以来欧洲国家行政权力不断坐大的趋势。特别是,由反对党控制的议院,例如英国上院和法国的参议院,更有可能有意愿以这一机制为契机重新恢复和加强对政府的控制权(在欧盟事务上)。最后,由于辅助性原则是决定和判断成员国与欧盟权能划分的根本原则之一,因此,在此意义上,成员国议会将越来越有可能成为纵

<sup>①</sup> European Commission, “Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of Regions: Strengthening the Foundations of Smart Regulation—Improving Evaluation”, COM(2013) 686 final, [http://ec.europa.eu/smart-regulation/docs/com\\_2013\\_686\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/smart-regulation/docs/com_2013_686_en.pdf), last accessed on 22 September, 2014.

<sup>②</sup> Adam Cygan, *Accountability, Parliamentarism and Transparency in the EU: The Role of National Parliaments*, Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited, 2013, p. 157.



向权能分配(即欧盟与成员国之间的权能分配)的“守护者”,并且将对决定何种权能应被置于成员国控制之下起到促进作用。也就是说,就决定权能的分配而言,成员国议会在欧盟决策中的权力得到了增强。因此,尽管从表面上看,欧盟条约中那些旨在加强成员国议会参与权的规定并无特别重要的意义,但如果考虑到各种不同措施的综合效应,那么,成员国议会在欧盟政策过程中的影响就有可能得到重新肯定。<sup>①</sup>

(2) 欧盟民主建构的间接途径:成员国议会对本国政府在欧盟事务决策方面的监督

在欧盟层面加强欧洲议会和成员国议会的监督权力,这是欧盟努力实现民主合法性的直接途径,但并非唯一途径。鉴于欧盟的性质使然,欧盟必须依赖成员国行政机构,以实施欧盟立法。因此,在理论上,“欧盟也可以依赖成员国议会监督和控制跨国行政权力”。<sup>②</sup>可以认为,成员国议会监督本国政府与欧盟事务有关的决策,是欧盟实现民主合法性的一种间接途径。

最初,成员国议会对于在国内监督本国政府的欧盟事务决策表现出来的关注程度参差不齐。随着欧盟涉及的政策领域越来越多,特别是20世纪90年代之后,成员国议会也逐渐适应了“欧洲化”进程,并创设和完善了监督本国政府实施欧盟政策的规则与程序。尤其是,每个成员国议会都设立了专门的欧洲事务委员会(European Affairs Committee),其中,德国是最早在议会框架下成立欧洲事务委员会的国家(1991年),负责处理一体化进程中最为重要的一些事项,其参与程度在德国宪法法院1993年10月做出关于《马约》的判决之后不断增强。<sup>③</sup>再如,英国早在1973年加入共同体时便在议会中设立了“欧洲立法专门委员会”(Select Committee on European Legislation),后来根据形势发展的需要,于1998年将其改组为专门的“欧洲事务委员会”。各国议会欧洲事务委员会的监督途径、范围和深度不尽相同,但其主要职责都是评估欧盟文件,监督本国政府在欧盟事务中做出的决策,并要求本国政府在欧盟事务方面向其负责。例如,英国议会欧洲事务委员会有权评估各类欧盟文件,并且规定,在欧洲事务委员会未完成审议之前,政府的任何代表都不得在理事会中投赞成票。但在某些

<sup>①</sup> Theo Jans and Sonia Piedrafita, “The Role of National Parliaments in European Decision-Making”, *EIPASCOPE*, 2009/1, [http://aei.pitt.edu/12376/1/20090709111616\\_Art3\\_Eipascoop2009\\_01.pdf](http://aei.pitt.edu/12376/1/20090709111616_Art3_Eipascoop2009_01.pdf), last accessed on 23 September, 2014.

<sup>②</sup> James A. Caporaso, “The Emergence of the EU Supranational Polity and Its Implications for Democracy”, in Sergio Fabbrini ed., *Democracy and Federalism in the European Union and the United States*, Abingdon: Routledge, 2005, p. 63.

<sup>③</sup> Adam Jan Cygan, *National Parliaments in an Integrated Europe: An Anglo-German Perspective*, London: Kluwer Law International, 2001, p. 155.

特殊情况下,政府代表可以在未完成审议程序之前投赞成票,但须向议会做出解释。<sup>①</sup>

尽管各国议会都加强了对政府欧盟事务决策的监督,但单个国家议会的影响毕竟有限,因此,各国议会之间的合作与信息交流,也是成员国议会对欧盟事务发挥影响力的重要途径。1989年,在拉伦特·法布耶斯(Larent Fabius)的倡议下,欧洲议会与成员国议会成立了“欧洲事务委员会会议间大会”(COSAC),每年在欧盟轮值主席国召开两次会议,参会人员包括成员国议会和欧洲议会的代表,其目的在于为各国议会提供一个互相交流和协调的平台,并寻求采取集体行动。随着《马约》和《阿姆斯特丹条约》的生效,该议会间大会开始向制度化和体系化方向迈进。条约规定,该大会有权审查自由、公正与安全领域以及有可能对个人自由和权利产生影响的任何立法性法令草案。《里斯本条约》赋予成员国议会监督辅助性原则实施的权力,为进一步加强成员国议会之间的合作提供了更好的契机。从2006年开始,该“议会间大会”便采取行动鼓励成员国议会提交针对委员会立法动议的意见,但数量非常少,每年只有2-3个,且参与行动的成员国议会大多给出的是肯定性意见。因此,至少到目前为止,该“议会间大会”在这方面的实质性影响仍然十分有限。

由于欧盟是一个既具有超国家性质又具有政府间性质的混合政治体,因此,不太可能以任何单一方式实现民主建构的目的。最好的方式是将欧盟层面和成员国层面的合法性有机地结合在一起:在欧盟层面,由欧洲议会代表欧盟的合法性,体现为欧洲议会决策权和监督权的不断扩大和增强;而在成员国层面,这种合法性则体现在各国议会对本国政府的欧盟决策进行合法性监督,<sup>②</sup>而且,这也是成员国议会发挥作用的最主要途径。

#### 四 结语:发展中的双重民主机制及其对欧盟政治体制的影响

多年来,欧盟一直在寻求通过各种途径构建和增强民主。除本文所讨论的议会民主途径之外,欧盟还采取了其他多种加强民主的措施,特别是公民动议等直接民主方式,但加强议会民主仍然是构建民主的最主要途径,而且是到目前为止最普遍也是公

---

<sup>①</sup> Adam Cygan, "Scrutiny of EU Legislation in the UK Parliament: The First Thirty Years... and Beyond?", in John O' Brennan and Tapio Braunio eds., *National Parliaments within the Enlarged European Union*, London: Routledge, 2007, p. 172.

<sup>②</sup> Meinhard Hilf and Frank Burmeister, "The German Parliament and European Integration", in Eivind Smith ed., *National Parliaments as Cornerstones of European Integration*, London: Kluwer Law International Sterling House, 1996, p. 65.

认最有效的方式。事实也证明,通过同时在超国家和成员国这两个层面加强议会在欧盟决策与监督中的作用和影响,欧盟的确在一定程度上构建了一种新型的双重议会民主模式。同时,其民主因素的加强,也对欧盟的民主合法性起到了关键的支持作用,正如有学者所说:“任何政治体系的合法性都取决于其立法程序的合法性”。<sup>①</sup> 尽管目前欧盟的民主建设仍然存在种种缺陷,特别是不存在超国家层面的人民(demos),以及备受诟病的多数代表制等问题,但是,不管是欧洲议会立法决策权和监督权的增强,还是成员国议会作为一个集体行使对辅助性原则的监督权,从而间接影响欧盟立法,都无疑是欧盟民主的重要进步。因此,有理由认为,欧盟通过构建“双重民主”,在很大程度上增强了其民主合法性。

而欧盟层面的“议会化”过程和成员国层面的“再议会化”过程也对欧盟的机制体制以及成员国的国内政治秩序产生了程度不同的影响。

在超国家层面,随着欧洲联盟的“议会化”进程,特别是20世纪80年代中期以来,《马约》启动政治一体化,使得这一进程加快。这一进程以欧洲议会权力的增强为核心,强化了欧洲议会相对于其他欧盟机构的权力,在一定程度上改变了欧盟的机构平衡,从而引发了欧盟决策机制的变革。其中最明显的表现是,此前欧盟立法过程中的“委员会-部长理事会”轴心已为“理事会-委员会-议会”的三角关系所取代。<sup>②</sup> 欧盟不同机构之间的权限分配以及采用哪种决策程序,是由不同行为体之间的力量对比关系决定的;力量对比的变化也将相应地引发权力平衡的改变。同样,欧盟决策机制发生的变革反过来也可以改变不同政治力量之间的对比关系,并将间接影响到欧盟总体的权力结构。这种权力结构背后反映的是不同政治力量之间的博弈,特别是超国家权力与政府间权力(成员国)之间的博弈。这种博弈也将最终决定欧盟未来的发展方向。当然,作为政府间主义与联邦主义妥协的产物,包括成员国在内的欧盟各行为体仍将尽力保持这两者之间的一种平衡。也正因为此,欧盟总体的组织机构与制度框架依然保持着《罗马条约》确立的基本架构,其制度变革是渐进性的,而非革命性的。

而在成员国层面,尽管相较于欧洲议会,成员国议会对于欧盟决策的影响力仍然较弱,但鉴于其最初在欧盟决策程序中几乎没有任何地位和影响,目前这样的状况已经是很大的进步。特别是成员国议会能够通过其对欧盟立法是否遵守辅助性原则进行监督,从而至少在法律上特别是在欧盟立法程序中获得了一定地位。同时,成员国议

<sup>①</sup> Christopher Lord, “The Democratic Legitimacy of Codecision”, pp. 1056-1073.

<sup>②</sup> 周弘等:“欧洲联盟50年:经济、法律、政治与价值建构”,周弘主编:《欧洲发展报告(2007-2008)》,北京:中国社会科学出版社2008年版,第29页。

会通过对本国政府行使欧盟事务决策权进行监督,也是欧盟实现民主的一种间接途径。因为欧盟法律 and 政策的实施必须依赖于成员国行政机构,同时,尽管欧盟已经拥有强大的经济与政治权能,但其决策在很大程度上仍然由成员国政府决定,因此,从这个意义上说,对本国政府进行监督也就等于是对欧盟行政权的一种民主监督。与此同时,各国议会通过逐渐建立一套越来越完善的程序、规则和机构,不断增强和完善对本国政府行使欧盟事务决策的监督,从而在一定程度上、至少在与欧盟决策相关的事务上,缓解了始于第二次世界大战之后的“去议会化”过程,并实现了某种程度的“再议会化”,特别是增强了对行政机构的制衡砝码。在此方面,也可以说,通过对欧盟决策的参与和监督,成员国宪政机构之间的权力平衡也发生了一定程度的变化,从而对于成员国国内政治秩序的重构产生了重要影响。<sup>①</sup>

因此,我们有理由认为,尽管仍然存在这样那样的问题,欧盟正在超国家层面和国家层面构建一种以议会为核心的“双重民主”,而且,这一民主模式的构建,不仅将给欧盟本身的机构平衡和政治机制带来影响,也将给欧洲民族国家内部的政治秩序带来深远影响。

(作者简介:李靖堃,中国社会科学院欧洲研究所研究员;责任编辑:宋晓敏)

---

<sup>①</sup> Erik Oddvar Eriksen and John Erik Fossum, “Europe’s Challenge: Reconstituting Europe or Reconfiguring Democracy?”, in Erik Oddvar Eriksen and John Erik Fossum eds., *Rethinking Democracy and the European Union*, Abingdon Routledge, 2012, p.14.