

合法性与欧洲议会的创立与发展

王明进

(北京外国语大学 国际问题研究所, 北京 100089)

[摘要] 欧洲议会之所以创立并在过去 50 多年的时间里成功地获得了民族国家政府赋予它的权力,与欧洲一体化过程中出现的国家主权的让渡有不可分割联系。民族国家决定向跨国层次的治理让渡主权导致了程序上的和结果上的合法性的不平衡,为纠正这种不平衡,创建并增强欧洲议会的权力就成了一项重要选择。人们对欧洲治理合法性的不同信念,成为人们在欧洲议会创立与扩权问题上发生争论的根源。

[关键词] 欧洲议会; 创立; 扩权; 合法性

[中图分类号] D813.4 [文献标识号] A [文章编号] 1004-3489(2004)06-0017-06

引言

授权理论假设:社会行为是受某种“结果逻辑”的驱动:授权者计算授权他人的预期代价和收益,只有当授权的预期收益超过了预期代价的情况下才会向代理机构授权。^[1] 代理机构有多数主义和非多数主义两种。多数主义机构与非多数主义机构的合法性基础是不同的。多数主义机构,例如议会,通过对选民负责而获得合法性。当选代表在一定时期进行治理并可以通过定期的选举而被免除。多数主义机构所提供的合法性从本质上讲是程序性的:政治决策和结果之所以能被接受,就是因为它们是由选举产生的官员根据合法的或社会能够接受的程序作出的。相反,非多数主义机构在设计上既不直接向选民负责也不直接向选举产生的官员负责。从本质上讲,这些非多数主义机构的合法性并不是程序性的,而是产生于这样一种基本判断:这些非多数主义机

构比任期短且不断寻求重新当选的官员能够提供更好的公共政策(即结果合法性)。在国际政治中,“授权者”的首要选择是把其权力授权于非多数主义机构从而实际上有助于收获授权的预期收益,而不是创立并赋予一个多数主义机构以权力。

长期以来,人们一直用授权理论来解释欧洲共同体和欧盟的创立与发展。但是在解释欧洲议会(其前身是共同大会、欧洲大会)的创立与发展的时候,这一理论却没有足够的说服力。现在,欧洲议会已经获得了监督权、预算权和立法权等基本权力,尽管其权力的应用范围仍然十分有限,但民族国家议会拥有的权力欧洲议会在形式上都已经拥有。^[2] 因此,欧洲议会从本质上讲是一个多数主义机构。欧洲联合是一种国家间互动过程,事实上,欧洲议会的创建并非欧洲联合路线的设计者的原意,而是出自部分成员国议员的建议。^{[3] (P. 5)} 欧洲议会的建立以及其每一次扩权,都在成员国引起了广泛的争议。这些争议可以为我们理解欧洲议会的创立与发展提

供有益的线索。欧洲议会建立后即获得了监督权,在以后的扩权过程中,最重要的莫过于1970年卢森堡条约导致的预算权力的获得和1986年《单一欧洲法案》所导致的立法权的获得。因此,本文试图从欧洲治理的合法性角度,选取欧洲议会的成立、预算权力和立法权的获得这些关节点,解释欧洲议会创立和权力增加和原因。

一、共同大会的诞生

煤钢共同体是根据1950年5月9日法国外交部长罗贝尔·舒曼向外界公布的一个计划而成立的。该计划的要旨是建立一个超国家的机构,成为在战略上极为重要的煤炭和钢铁的共同体,并将联合扩大到其他领域,联合的目的在于消弭战争,维持和平。舒曼计划包含着经济和安全方面的动机,也创立了超国家合作的新形式。

舒曼计划之所以要求成员国向一个超国家机构让渡主权就是为了克服成员国在行动上的不一致。该计划的策划人让·莫内(Jean Monnet)属于联邦功能主义者,他相信,只要建立起一套具有超国家性质的机构,并代代相传,联合就可以扩展到其它领域,并走向深化,最终建成欧洲联邦。为了有效推动联合,应该由技术和官员中的精英人物来掌握权力。根据莫内等人的设想,欧洲煤钢共同体建立了以技术官员精英为主导的高级机构,该机构拥有决策和执行等主要权力,作为国家利益代表机构的部长理事会的权力是对重要的立法决策进行把关并负责沟通各国与共同体之间的联络,欧洲法院则负责裁决煤钢共同体中出现的法律纠纷。

新生成的超国家机构向谁负责的问题成了一个引起争议最大的问题。荷兰代表团的领袖斯皮尔堡(Dirk Spierenburg)就最高机构可能的作用向其政府提出了警告,认为它很可能是一个行使对各国煤炭和钢铁工业独裁统治的专家的集合。比利时代表团也作出了相似的反应,认为不能对最高机构失去控制。在谈判开始前提出的这些关切,使莫内更加深入地思考了对高级机构的控制问题。他清楚地看

到,如果没有足够控制“最高机构”的机制,主权的转移将不会被接受。舒曼也持同样的观点。^[4]

但是,参与舒曼计划谈判的各国政府并没有在最高机构的控制机制问题上达成一致。舒曼计划法律事务委员会中德国代表团的一个成员指出:“在代表大会最初几天,有一点越来越清楚:那就是立宪政治的大问题,即不同的治理机构之间功能的分配问题是不能忽略的,控制最高机构的必要性立刻就非常明显了。所有的成员国政府都是议会民主的”。^[4]哈尔斯坦(Hallstein)、奥弗尔(Ophüls)以及德国代表团中其他一些重要的成员也提出类似的观点。德国代表团还提出建立拥有真正权力(预算和立法的权力)一院或两院构成的议会来平衡最高机构的建议。^[5]也就是说,要把国内议会民主政治移植到欧洲层次,通过建立联邦政府来实现欧洲治理的合法性。他们实际上表达了一种联邦政府合法性信念。

法国代表团成员莫内在一些场合强调最终的目标是建立一个联邦性的制度框架,如指出“在一个政府的权威都是来自代议制大会的世界中,没有这样一个大会欧洲是无法建立的”。但法国代表团在这一问题上的立场并不一致。同时,法国对欧洲煤钢共同体可能出现的联邦性质的制度框架并不热衷,同时他们强烈支持一个在很大程度上不受限制的高级机构。这样,法国的主张虽然倾向于联邦主义,但和德国相比还是有点区别的。

对荷比卢国家来说,新产生的超国家实体的合法性从根本上来讲还是来自主权的让渡将能为经济相互依赖提供一个有效解决方案这样一个预期。同时,这些国家还坚持排除最高机构对各国国内的社会经济政策的任何干预的可能。由于荷比卢三国关注的是欧洲煤钢共同体潜在的社会经济效益,对合法性的认识与德国和法国是不同的。法国和德国对合法性的关注主要在于其对决策效益和决策效率的潜在影响。荷比卢三国认为共同大会如果被赋予立法权力,则可能有损效率。另外,高级机构必须置于各国政府的掌控之下,使其不能干涉成员国的国内政策目标。因此,必须强调各国政府在部长理事会

中的作用。

经过反复讨论,各国在共同大会问题上最后还是达成了妥协,荷比卢国家接受了法国和德国的观点,即向一个超国家的高级机构部分让渡主权必须有一个超国家的议会性质的大会对其加以监督,一个对执行机构拥有监督权力(弹劾权)的议会性质的机构被认为是可以接受的,甚至被认为是有益的,但前提是,共同大会不具有立法权力,因此不能以某种不可预测的方式影响政策。也就是说,三国认为一个仅拥有监督权力的议会性质的机构没有太高的风险代价,在共同体的制度建设中所发挥的作用也是可以忽略的。1952年9月10日,共同大会在斯特拉斯堡举行了第一次全体会议。

二、预算权力引发的争论

1958年欧洲经济共同体和欧洲原子能共同体成立后,共同大会更名为欧洲大会。1962年欧洲大会又更名为欧洲议会。直到1970年,欧洲议会才获得了一项重要权力——预算权。欧洲议会预算权力的获得是欧洲共同体创建共同农业市场合乎逻辑的结果。1965年3月,共同体委员会提出了加快联合步伐的“一揽子计划”,提出要提前完成建立关税同盟和共同农业政策,扩大欧共体的自有财源。在这一计划中,委员会指出创立自有财源将对欧洲议会在预算程序中的作用产生影响,因此建议加强委员会和欧洲议会对预算的控制权。共同农业政策的一个自然而然的结果是欧共体自有财源制度的创建(源自农业进口的税收),这已经被欧共体成员国所接受。但根据西方议会政治的逻辑,成员国议会预算权力的削减需要增加欧洲议会的预算权力,否则公民对转移到欧洲层次的这部分预算就失去了监督,针对这部分预算做出的决策的合法性就失去了基础。

委员会、议会和大多数成员国政府把创立自有财源和赋予欧洲议会在预算领域的权力联系起来看待。德国国会中的所有政党都一致同意德国的欧洲政策及其最终目标是根据议会民主原则组织联邦欧

洲。^[4]1969年下半年共同体改革问题提出后,不论是在野党还是执政联盟都支持在向共同体让渡预算权力的情况下扩大欧洲议会的权力和共同体制度框架的民主化。西德总理维利·勃兰特和外长沃尔特·希尔都认为欧共体创立自有财源直接关系到改革预算程序,扩大欧洲议会的权力。荷兰常驻欧洲共同体代表明确指出,随着欧洲农业政策及其保证基金的创立,各国议会将失去对相当大一部分资金的控制,而这部分资金将变成真正的共同体开支。考虑到因此而出现的合法性赤字,有必要对这部分资金建立一种审查和监督机制,而这种机制要由欧洲议会来行使。^[4]荷兰议会下院还通过决议,呼吁一旦欧共体引进自有财源制度,就要增加欧洲议会的预算权。外长约瑟夫·朗宣布他以及他所代表的政府支持扩大欧洲议会权力,这种扩大不只在预算领域而且还包括立法领域。在海牙大会之前,除法国外的其他5个成员国都已经表示支持扩大欧洲议会的权力。在戴高乐执政期间,法国欧洲政策的基本目标之一就是在农产品共同市场内获得对法国农业的财政补贴。^{[7] (P. 179)}因此法国是要求建成农产品共同市场最强烈的国家,但增加欧洲议会的权力是坚持政府间主义的戴高乐政府所不愿意见到的,法国因此成为最不情愿接受农业共同市场建设所引发的制度性后果的国家。法国的态度一度导致欧洲一体化的停滞。

1969年夏天,戴高乐辞职。1969年7月16日,委员会再次提出了创立自有财源的建议,同时提出了修改预算程序的建议。1969年12月1—2日,6个成员国的政府首脑在海牙集会,会议同意创立自有财源制度(根据欧洲经济共同体条约第201条),同时进行预算程序改革(根据欧洲经济共同体条约第203条)。直到1970年4月,各国在欧盟自有财源以及相应的条约变动问题上才最终达成协议。协议指出,从1975年1月1日起,“所有农业税收和关税将直接上缴共同体预算”。^{[8] (P. 27)}

但是在欧洲议会预算权力问题上的争论仍在继续。争论的焦点变成了欧洲议会的权力扩大的程度问题。法国接受了增加欧洲议会预算权力的这一逻

辑结果,但是,欧洲议会权力的增加会有什么的影响仍然引起人们的争论。

法国外交部长莫里斯·舒曼 1969 年 11 月 4 日在国民会议的讲话中指出了在英国加入欧共体前确立共同农业政策财政永久安排的重要性。但是,政府并没有提到共同体新的财政安排潜在的制度结果,没有提到增加欧洲议会的立法权力。但新的财政安排的程序合法性问题只是在私下里被提到。政府并没有向公众解释这一问题。执政的戴高乐派民主共和联盟的议员公开批评海牙会议达成的目标潜在的制度影响。他们并不认为增加一个超国家议会性质的机构是解决合法性赤字的办法,认为理事会中的各国政府仍然要成为关键的决策者,特别是因为他们最终要向各自的国家议会议员负责。但是,在蓬皮杜任总统期间,法国政府关注的主要是部门利益问题,例如在共同农业政策中的有利于自己的安排,即使这涉及到部分让渡国家权力的问题,对海牙会议的制度含义则采取了消极的态度。

尽管法国接受了创设自有财源的逻辑联系和欧洲议会某种形式的参与,但法国总理查班·达尔玛(Chaban-Delmas)和德国总理勃兰特之间在海牙会议后举行的双边谈判再次显示法国和其余 5 个国家之间存在分歧。查班·达尔玛同意,应该给予欧洲议会控制能力,但仍然坚持理事会的作用应该得到尊重,应该防止“财政上的哗众取宠(financial demagogy)”。更为重要的是,“斯特拉斯堡的大会”不应该要求超过各国议会的权力。^[4] 1970 年 4 月,欧共体理事会找到了一个解决方案。法国提出的对直接来自共同体法律条文的强制性开支项目(compulsory expenditure)和那些不属于直接来自共同体法律条文的非强制性开支(non-compulsory expenditure)进行区分的建议被接受,尽管有些代表团不太情愿(尤其是荷兰代表团),因为根据这一方案,欧洲议会只在整个共同体支出中的 4—5% 的项目上也就是非强制性开支项目上有最终决策权。^①

三、立法权:单一欧洲法案

1987 年生效的《单一欧洲法案》使欧洲议会获得了另一项非常重要的权力——立法权。这一条约规定,欧洲议会与部长理事会在共同农业政策和运输政策等领域要根据“合作程序”进行决策。按照此程序,理事会在对委员会的方案作出决定之前,必须把自己对议案所形成的“共同立场”告知议会,而议会可以绝对多数拒绝接受这一立场。在受到议会拒绝的情况下,理事会只能以“一致同意”的方式才能通过这一提案。这样,在理事会无法形成一致意见时,议会的否决意见便可以占上风。因而议会与理事会在一些需要多数表决机制的领域分享了立法权。

《单一欧洲法案》的一个中心特点是,在有关内部市场的几乎所有的事务上,理事会在表决中采取有限的多数制。因此,成员国向欧盟让渡国家主权的幅度是前所未有的。各国的政治精英期望,主权让渡一方面可以加快立法进程,另一方面则使在理事会中阻碍立法进程的难度增加,从而使成员国更加忠诚地致力于推动内部市场的形成。^[7] 主权让渡的结果可能使国内民众失去对这一部分主权的有效监督,从而使合法性赤字更加严重。各成员国议会中的辩论和决议也都反映出人们已经意识这一点,^{[9](P. 185—194)} 这使得赋予欧洲议会立法权越来越成为可能。在《单一欧洲法案》形成过程中,各国的政治精英都很清楚地意识到这一点。例如,在 1984 年 6 月举行的欧盟理事会枫丹白露会议上,成员国政府任命了一个特别的委员会负责讨论进一步合作以及制度改革问题。1985 年 3 月下旬,委员会向理事会提交了最后的报告,表示支持创建一个“完全一体化的内部市场”以及为达到这一政策目标而同时进行的机构改革。报告呼吁欧共体成为更有效率也更加民主的机构。

① 当时欧洲议会只对占欧共体预算 4—5% 的预算有影响。尽管份额很小,但对欧洲议会权力的影响却是深远的。如果欧洲议会没有获得因 1970 年的卢森堡条约而得到的这些尽管看起来很小的预算权力,那么,后来共同体预算中非强制性开支的相对量以及绝对量的增加则不可能实现(参阅 Lindner, J. and Rittberger, B. “The Creation, Interpretation and Contestation of Institutions — Revisiting Historical Institutionalism”, Journal of Common Market Studies vol. 41, No. 3)。

由于合法性赤字可能因多数表决制的引进而恶化, 成员国政府提出了不同的建议来解决这一问题。1984年5月, 法国总统密特朗向欧洲议会发表讲话, 表示法国政府支持深化欧洲一体化, 包括在新的政策领域的一体化和深化机构改革。密特朗提到了“欧洲联盟”的观念, 表示他自己将致力于召集感兴趣的成员国参加政府间会议。但是, 在共同体治理的民主化问题上他却保持沉默, 而是表示支持改进理事会和欧洲议会之间的合作。^{[10] (P. 238-72)} 法国社会党则明确地支持欧洲层次的民主化。在政府间会议启动之前, 法国国民议会的社会党议员(包括一些政府官员)表示, 主权让渡需要在欧洲层次上建立责任机制补偿国家议会控制权力的流失。尽管如此, 法国政府和总统却避免承担扩大欧洲议会权力的责任。

在通过单一欧洲法案之前, 德国执政的基督教民主党联盟和基督教社会联盟就向政府提出了三项要求: (1) 为创建欧洲联盟而采取不可逆转的措施, (2) 增强欧洲议会的立法权力, (3) 实施罗马条约, 增加多数表决决策的范围。^[4] 德国的政治精英普遍认为, 欧洲层次决策的民主化只能通过增强欧洲议会的权力才能实现。和法国政府不同, 德国总理科尔一再表示支持增强欧洲议会的权力, 在政府间会议期间他也朝这一方向进行了努力。

英国的保守党在欧盟改革问题上持完全不同的态度。玛格丽特·撒切尔夫人在欧洲问题上“高举国家自主权、自由贸易和自由企业的大旗”。^{[11] (P. 487)} 外交和英联邦办公室发表的一份备忘录拒绝在“欧洲合众国”的标签下取消国家主权, 只有在“一个单一市场的欧洲”这一前提下才支持欧洲“更进一步的统一”。很多普通的议员在内部市场问题上反对多数表决制。政府则一再保证, 多数表决制将不会影响英国的主权。尽管保守党和政府的多数人士乐意接受有选择地使用有限多数表决制, 但是那种认为欧洲议会必须赋予权力从而使共同体的决策更加民主的观点在英国还是受到公开反对。只有在不妨碍决策效率的情况下, 欧洲议会权力的增强才被认为是可以接受的。而在保守党政府看来, 欧洲议会权

力的增加将不会增强决策的效率(而是相反), 也不会带来共同体决策的民主化。增强欧洲议会的权力将不会削减民主赤字, 反而会降低决策的效率。但是, 由于坚持联邦国家合法性信念的国家特别是德国和意大利强烈要求增强欧洲议会的权力, 英国政府考虑到内部市场计划将带来的实质性利益, 便默认了欧洲议会权力的增加。

四、解决合法性赤字的不同方案

自欧洲一体化滥觞以来, 随着影响和权力日益增加的超国家机构如欧盟委员会和欧洲法院的发展, 欧洲层次上的决策“集中化”已经有了明显地增加。针对国家主权的这种让渡, 在程序合法性问题上人们可能关注这样一些问题: 超国家行为体对谁负责? 由谁来控制它们? 仅凭物质上的收益(经济的、安全的等等)能否使授权正当化? 在这一背景下, 罗伯特·达尔指出: 欧洲一体化带给欧洲公众及其领导人的是一种“深刻的民主困境”。^{[12] (P. 23)} 各国政府对国家主权的让渡, 使人们越来越担心程序合法性和结果合法性之间有可能产生某种不平衡。欧洲议会的创立及其权力的扩大正是为了纠正这种不平衡。因此, 用欧盟治理的合法性理论来解释欧洲议会的创立及其权力的扩大更有说服力。

但人们在什么是合法的治理这一问题上却存在不同的信念。从前文的讨论来看, 至少存在三类有明显区别的合法性信念: 联邦国家信念、政府间合作信念、经济共同体信念。它们对政治行为者在制度设计和改革方面有着突出的影响。^[13]

在那些支持联邦国家合法性信念的人看来, 合法性是通过一种双重的人民主权来表达的, 也就是说人民主权在不同的治理层次(国家和联盟层次)既被分裂又被共享。联邦国家合法性信念因此就混合了民主合法性中的共同体性和个体性因素, 在实践中则体现为在联邦或联盟层次上存在一个混合了人民代表和国家代表的体制。政府间合作合法性信念则是基于共同体原则或社会合法性, 国家行使合法的治理。^[14] 国家间合作与一体化只要能保护国内

民主自主权并且不损害国内民主程序,就是令人欢迎的。经济共同体的合法性信念是把一个超国家实体的合法性建立在对不同问题的有效解决方面,不论是通过市场机制还是通过向非多数主义机构如独立运作机构授权来解决。

由此看来,持联邦国家合法性信念的人很可能通过赋予欧洲议会权力、补偿各国议会受到削弱的立法和控制功能来削弱民主赤字;而对经济共同体

合法性信念的支持者来说,只要主权的让渡能够增进经济和决策的效率,就不会认为结果和程序合法性之间存在特别的不平衡。支持政府间合作合法性信念的人则强调程序合法性源自各国议会,并不支持扩大欧洲议会的权力。欧洲议会的创立与权力的增加正是关于欧盟治理的不同合法性理念碰撞与妥协的结果。

[参考文献]

- [1] Keohane, Robert. After Hegemony[M] . Princeton: Princeton University Press 1984.
- [2] 刘文秀. 欧洲议会的权力与运作机制[J] . 欧洲, 2000, (3).
- [3] 阎小冰, 邝杨. 欧洲议会——对世界上第一个跨国议会的概述与探讨[M] . 北京: 世界知识出版社, 1997.
- [4] Berthold Rittberger The Creation and Empowerment of the European Parliament[J] . Journal of Common Market Studies, 2003 vol. 41.
- [5] AA/ PA. SFSP(Auswärtiges amt, Sekretariat für Fragen des Schuman — Plans, Historical Archives of the European Communities Florence)[Z] . 10 August 1950, 20 July 1950.
- [6] AA/ PA. SFSP(Auswärtiges amt, Sekretariat für Fragen des Schuman — Plans, Historical Archives of the European Communities Florence)[Z] . 11 July 1950
- [7] Moravcsik, A. The Choice for Europe[M], Ithaca: Cornell University Press 1998.
- [8] Coombes, D. The Power of the Purse in the European Communities[M] . London: Chatham House, 1972.
- [9] Corbett, R. The European Parliament's Role in Closer Integration[M] . Basingstoke: Palgrave, 1998.
- [10] Corbett, R. The 1985 Intergovernmental Conference and the Single European Act[A] . Price, R. (ed.) The Dynamics of European Union[C] . London: Croom Helm, 1987.
- [11] [英] 玛格丽特·撒切尔. 玛格丽特·撒切尔回忆录[M] . 本书翻译组. 呼和浩特: 远山出版社, 1997.
- [12] Dahl, R. A. A Democratic Dilemma: System Effectiveness Versus Citizen Participation[J] . Political Science Quarterly, Vol. 109, No. 1.
- [13] Jachtenfuchs M., Diez M. and Jung S. Which Europe? Conflicting Models of a Legitimated European Political Order[J] . European Journal of International Relations Vol. 4 No. 4. 1998.
- [14] Schimmelfenig, F. Legitimate Rule in the European Union[EB/OL] . Center for German and European Studies University of California, Berkley, Working Papers. <http://www.ciaonet.org/wps/scf01/>

(责任编辑 匡四)