



您现在的位置: 中国国际关系研究网 >> 地区研究 >> 欧洲研究 >> 文章正文

[用户登录](#) [新用户注册](#)

转型视角下的欧洲联盟治理

作者: 贝阿特·科勒-科赫 ... 文章来源: 南开学报: 哲社版200601 更新时间: 2006-11-8

【作者简介】 贝阿特·科勒-科赫, 德

贝阿特·科勒-科赫, 德国曼海姆大学 欧洲研究中心, 曼海姆 68131

贝阿特·科勒-科赫(Beate Kohler-Koch), 世界欧洲联盟研究理事会副主席、国际政治学会执委、柏林—勃兰登堡科学院院士、德国政治学会前主席, 现为德国曼海姆大学欧洲研究中心主任、让·莫内教席教授。

【译者】 吴志成/李向阳

【内容提要】 关注欧洲治理的转型使我们面临困惑, 虽然各成员国主权与管理权力的转让日渐增加。但根据国家意愿来制定政策这一原则依然显示出无限的活力。在欧洲决策中, 私人利益与公共利益之间的天平似乎已向前者倾斜而对后者不利, 但正是欧洲政体的特殊性质使得公共行为体得以继续存在。为了更好地理解欧洲治理的转型, 采取不同的研究方法可能会有所助益。这不是指政府不同层级或不同种类的利益行为体之间权力关系的改变, 而是指治理实践的变化和对治理内涵的理解。

【英文摘要】 Looking at the transformation of governance confronts us with a puzzle, Member states have accepted an incremental transfer of sovereignty and regulatory power. Empirical evidence, however, gives proof of a rather unrestricted vitality to shape policies according to national preferences. In European policy-making the balance between private and public interests seems to have shifted to the detriment of the latter. At the same time the very properties of the European polity enable public actors to escape capture. In order to gain a better understanding of the transformation of governance it might be helpful to take a different approach. It is not the change in terms of shifting power relations between different levels of government or between different categories of actors which is of interest, but changes in the practice of governing and the understanding of what governance is about.

【关键词】 欧洲治理/欧洲一体化/网络治理/国家转型

European Governance/European Integration/Governing in Networks/Transformation of the State

【正文】

中图分类号: F116.7 文献标识码: A 文章编号: 1001-4667(2006)01-0057-09

欧洲联盟委员会提出修订条约的建议常被称为“追求强势的联邦地位”。然而, 即使多数表决制成为普遍规则, 委员会的地位得以强化, 欧洲联盟也不会成为一个联邦国家。相反, 欧洲联盟必然会维持其现状, 即一种特殊的政治体制。虽然这一政治体制历经变革, 但从未丧失个性特征, 正是这些特征使其既不同于国际组织, 也区别于联邦国家。欧洲联盟是一种在经济和政治结构方面高度相互依存的体制, 它以将权力转移至政策制定的不同层级为特征, 而如何操作则取决于议题的重要程度、政治过程的相互渗透以及跨国界政治行动的可能性。随着全球化的不断发展, 相互依存的共同管理不再局限于欧洲区域, 愿意并需要遵守超越领土的约束性安排已成为一种现象, 这种现象正在不断扩展并且日益受到国际体系的重视。在欧洲共同体中, 这种情况已经以一种非常特殊的方式制度化, 对公民日常生活的影响也远远超出其他国际机制。

在有关共同体机构和成员国究竟谁在治理欧洲共同体的学术讨论中, 存在两种针锋相对的思想派别。在新现实主义看来, 国家支配并将继续控制欧洲的政治命运; 新功能主义者则重视权力的扩展, 认为超国家机构将成为主要的行为体, 并通过形成有影响力的跨国政策共同体来超越国家疆界。在此, 我们应该关注这两大流派论争的局限性, 因为国内政治与国际合作结合所产生的影响会扩展至各种不同的维度, 而非只是某一个方面: 它影响政府不同层级之间的权力分配, 改变公私领域之间的平衡, 还从宏观和中观两个层级改变着政体中普遍通行的治理的性质。

为了展开分析, 我将概括出由欧洲共同体各成员国自身分享和丧失主权的特殊组合形式。但是, 各成员国政府随之产

生的控制权丧失并没有必然地削弱其行为能力。传统的假设认为，国家与共同体之间权威的再分配是一个零和游戏，而目前的现实证据对这一假设提出了质疑。不仅如此，从公私关系的发展分析中也可以得出相似的结论。作为一个多层级的谈判体制，正是欧洲政体的特殊性质允许国家政府和共同体机构逐渐由弱变强，这一点将引起争议。

然而，试图通过分析在制定并执行具有约束力的决策进程中不同行为体的相对权力地位来确定“谁是治理者”，仅仅提供了对欧洲一体化背景下治理机制所发生变化的有限理解。治理的内涵已经发生嬗变，对治理的新解读以及新的治理战略已扩展至欧洲共同体多层级体制的各个方面，共同体各种机构推动了这一趋势并为其指明了方向。通过充分把握各种机遇，国家和次国家层级的行为体促成了新的治理实践与对治理的新理解。

一、主权丧失与主权共享

当我们试图判定一体化对国家的自治权和行为能力有何影响时，应当考虑以下四个方面：一是各成员国在哪些方面确实丧失了主权；二是尽管国家在许多政策领域依然保留着高度的正式权威，但已有一些机制正在限制国家自主权，甚至会进一步发展；三是成员国在共同体制度体系中充当的角色；四是与市场一体化的关系问题。欧洲一体化的一个突出特征是：虽然国家确实丧失了对许多政策问题的决策能力，但这种能力只有一部分转移给了作为新决策权威的共同体，其他部分则由市场决定和主导。

“主权”是一个国家最重要的权力，它不受外来控制和影响，同时也是一种有利于本国公民的权力。成为欧洲共同体成员国本身就意味着主权丧失，即“不受任何其他共同体的合法控制”。各成员国已经认可欧洲共同体法律的最高权威，并且已自愿放弃自主决策权与司法审判权。超国家的法律由低层法院执行，欧洲共同体的法规则在次国家层级上贯彻，这些都不需要明确的同意、许可，甚至国家的中央政府也没有干预的权力。成员国不能限制这些法规对其公民可能产生的利益，或者坚持认为这些法规只应在国家自身的领土范围内实行。国家的决策者们必须根据法律规定给予居留于该国境内的其他成员国公民以平等待遇，甚至向他们提供海外保护。或许主权最引人注目的问题是：只要外籍人士来自欧洲联盟内部各国，国家就无权对其封锁边境。

从法律角度看，成员国对主权丧失仍拥有控制权，因为条约签订国是“条约的主宰”，任何正式的权力转让都应得到各国政府的一致同意，并且根据各成员国宪法规定的程序来获得批准。这样，从国家层级到共同体层级的任何权威转移都在程序上面临很大的阻碍。但是，一体化的扩大原则已载入《欧洲经济共同体条约》：只要有必要促进共同市场的发展，共同体就可以进行干预——这是一项基本原则。辅助原则（或称附属原则）也被写入《欧洲联盟条约》，以控制随之产生的共同体层级上权力集中化趋势。然而，这又引发多种不同的解释，而且这些措辞听起来更像是共同体干预的一种促请。

还有其他因素在推动和促进更紧密的一体化趋向。欧洲共同体法规规定，即便国家立法机关做出与其相悖的决定，其任何改变也必须在共同体框架内取得共识，因为每个进一步的决定都将是可供依赖的路径，不可能根据个别政府的喜好来进行政策选择。然而，随着一体化的深入，不做决策的代价如此巨大，以至于大多数成员国都同意接受替代最佳选择的次优方案，而不是全然不做决策。虽然“外溢”原则不会自动发挥作用，但是它已经产生明显的效果和影响。

在《单一欧洲法案》和《欧洲联盟条约》修订之前，一体化的范围便不断扩展，各成员国越来越多的政策领域直接或间接地与共同体发生联系，这并非由于欧盟委员会出于共同体机构的自身利益而作出的劝导性策略，也不仅仅因为曾为深化一体化做出贡献的欧洲法院的前一体化法规的存在，相反，正是由于各成员国自身认为共同解决问题比保持国家自主权更具吸引力。《欧洲联盟条约》之后，共同体法规的发展使成员国越来越难独立地制定其自身的政策，结果，各成员国政府便可以接受其权威向共同体的进一步转移，以增强至少是间接地增强各国政府解决问题的能力。当然，这并不意味着这种变化仅仅是效率评估诱致的结果，事实上，避免公众压力或屈服于强大的私人行为体的寻租策略，已经推动着各种政策问题从国家层次转移到欧洲层次。

欧洲共同体最明显的特征在于它不仅是包含在区域组织之中的国际机制，而且还是一种有核心机构的政治体制，这一体制服务于“聚合主权的联合运用”。即便在《欧洲联盟条约》之后，各成员国政府依然在这种体制的决策中发挥着突出作用，在关键议题的决策上要求全体一致。这是成员国集体力量作用的结果。如果理事会想要推翻欧洲议会和欧盟委员会的观点，上述原则同样适用。欧洲议会、欧盟委员会以及欧洲法院都不被成员国直接控制，它们被条约赋予了特别的权力，以便在欧洲共同体决策中代表“共同体利益”。在很多情况下，欧盟委员会已经有效地利用它的创议权给一体化进程注入新的动力；欧洲议会也已运用其合作权与共决权在欧洲议会、欧盟委员会与理事会的多数成员之间构建“拥护联盟”；欧洲法院则被证明是“一体化的发动机”，它的多次裁决都有利于共同体权威和共同市场功能不受干预。

从免受成员国政府影响的意义上讲，共同体的各个机构并不强大，不过，它们从整个信息交换过程的紧密整合和最终导致理事会做出决策的协商谈判和讨价还价中获得了力量。虽然各国政府试图控制欧洲共同体，但他们必须与其他成员国政府和共同体各机构分享权力。最重要的是，成员国政府认识到：若没有对权威“分享运用”这一原则的共同承诺，欧洲共同体将不会发挥作用。

共同决策的局限性也十分明显。虽然全体一致原则维护了主权权利，但这些权利只能作为阻挠力量，而不是作为制定

政策的能力来运用。多数原则虽然减少了由不做决策危险所产生的合作代价，但对于对立的少数而言，它意味着对他国意志的屈服。根据一致原则做出的决定在《单一欧洲法案》推广多数原则之前就被长期采用，它将控制与决策效率这两个方面的要求联系起来。从法律角度看，一致决策并不会侵蚀国家主权，然而在实践中行为规范会随之产生，在一个以制度化合作为特征的国际安排中，这些规范表现出具有约束力的强烈倾向。

仅仅从共同决策的角度讨论主权，意味着言不及义，因为近年来一体化主要通过市场一体化的过程来推进，并与加强共同体的集体决策权威同步进行。然而，总体上说，共同体决策能力的增强赶不上成员国政府能力的衰退。这样做，部分是有意使然，因为建立经济共同体的最重要目的是解除管制，强化市场作为资源配置的中心机制。

二、国家的持续力

(一)变动的目标与灵活的适应

“在欧洲联盟中，成员国的主权与自治权已先后受到削弱”，这种观点十分贴切地表达了一种有关欧洲一体化中国国家地位的保守观念。然而，也有证据表明主权国家政府仍然具有无限活力，在社会、经济方面拥有巨大力量。

国家干预并未完全消失，作为欧洲共同体成员，国家并未减少其公共开支。有这样一个假设，即共同市场将削减公共开支，因为国家对私人企业的援助和其他形式的国家支持都将与欧洲共同体法律背道而驰。不过，跨国比较提供了不同的事实，欧洲共同体成员国为工业政策而支出的国家经费与其他经济合作与发展组织的成员国一样多。实际上，甚至如前联邦德国与荷兰这样一些过去较少受到衰落的工业、贫困地区、高失业率或其他结构性问题困扰的欧洲共同体富裕国家也增加了它们的开支。

这样的经费支出水平本身并未充分说明政府拥有制定最适合其国家偏好的经济政策的自主权。在跨国比较中，欧洲共同体核心成员国广泛的经济政策导向或多或少显示出同一化。然而，有关诸如社会政策、地区政策和国家财政补贴等特殊政策领域的详细分析表明，每个成员国都各自遵循其特定的路径发展。一方面，采取的政策手段不断变化；另一方面，追求的政策目标各不相同。爱尔兰鼓励出口，德国强化区域基础设施，荷兰为中小企业提供支持等都为此提供了范例。更为重要的是，这些国家所进行的、与欧洲共同体政策一致的各种改革都是对强大国内压力的反应，仅仅是间接地受到欧洲一体化的影响，这一点在各国试图重塑其社会福利政策方面表现得尤为突出。例如，20世纪90年代早期德国的护理保险（一种补偿护理费用的附加健康保险），20世纪80、90年代荷兰与比利时的社会政策改革，斯堪的纳维亚地区各国的工业关系改革等，都是在庞大的国内政策进程中提上议事日程、形成并贯彻实行的。在所有这些研究中，令学者们感到吃惊的是：国家并未丧失任何重要的决策能力。在斯堪的纳维亚地区，福利国家是近一个世纪影响最为深远的制度，目前也保持不受欧洲一体化的影响。在欧盟与西方其他高度工业化国家数十年的紧密跨国合作中，双方并未在有关决策、政策和政治态度等基本特征方面产生直接明显的趋同，甚至在实现以保护共同市场为目标的欧洲共同体法律的协调一致时，也找不到直接明显的强制证据。即便一项改革计划是在欧洲共同体的压力下产生，决策网络仍然保持着“国家化”。与此相似，当政治实践深深根植于国家制度时，它就很难发生变化，职业治理就是一个实例。顽固的制度性差异以一种非常特殊和不同的方式消解了法律的协调一致，通过贯彻欧洲法律，国家制度的特殊性反而被强化了。

从上述经验中得出的结论是双重的：第一，丧失形式上的权威并不说明丧失了实际行为能力和追求个体政治偏好的能力。因此，虽然立法权经常要求限制管理权限，但立法权的转移并不应被视为成员国权力丧失的一个指标。前文提到的国际化影响也适应于欧洲一体化：主权国家政府可能是一种国家间整合体制所面临的障碍，它们仍然拥有各种应对的政策手段。第二，一体化并不是欧洲联盟与其成员国之间的零和性权力再分配。主权集中有助于共同解决问题，继而增强成员国的行动能力。政治行为体身不由己地参与到了新的政治和政策游戏之中，是被诱导而非被强迫去重新解释其策略，通过一种灵活变通的方式努力适应新的环境，从而获得必要的回旋空间。从长远来看，在共同体法律的限制约束和“市场的影响”下，这样做将迫使它们从毫无效果的政策竞争中摆脱出来。

(二)逃避俘获

另一种观点基于不同的“国家”观念，惋惜国家权力的逐渐丧失。这种观点所考虑的不是民族国家的命运，而是公私利益支持者之间的变动关系。与其说他们关注权力可能从一个公共决策层级转移到另一个层级，不如说是在关注私人利益的过度影响。他们关心的是，作为公共利益的支持者，国家正被高度组织化的、仅代表其自身部分利益的集团所驱退。

近年来，欧洲层级上的利益代表有了巨大增加，许多新的欧洲利益组织联盟已经建立起来。此外，众多来自共同体内外的民族团体、公司代表和公共利益代言人等都建立了联络机构；职业游说人士，譬如欧洲事务中的私人特别顾问也已参与其中。然而，若据此得出结论说，各种利益代表的迅速出现和发展就等于各种私人利益过度影响了欧洲共同体事务，则似乎有些仓促草率。因为这不是一个数量问题，而是资源、政治方法和信仰体系的适应性问题。这三个要素有赖于特定成员的性质，也取决于各个政体的制度特征。有关欧洲利益集团的研究为这一过程中何种利益衰退、哪类利益兴盛提供了鲜活的印象和充分的理论缘由。不可否认，在高度国际化部门中运作的那些企业已经在筹划着将其相应的利益融合起来，它

们控制必要的资源，分享共同市场计划中蕴藏着的新自由主义哲学，还能提供政治决策者正在寻求的那种经济、技术专业

知识。不仅它们的性质迎合了共同体在运作机能上的需求，而且正是欧洲共同体政治体制自身的特殊性质吸引了部分利益代表去获取权利和影响。共同体最为突出的特点是政治议题的复杂性、政策过程的分割性以及政策结果的分离性。如果部分利益代表能够充分利用欧洲事务的这种状况，“CAPTURE”将不会消失。相反，在现有的依存关系中，决策者要从欧洲角度增加由各利益集团提供的指导。

共同体决策实质上就是多边的、官僚间的、马拉松式的谈判协商。复杂性并非源于所规定问题的具体内容，更多地是因为任何必须处理的问题也是政治议题这一事实，其结果根植于特殊的经济和法律体制，也与利益和偏好息息相关。为了更为深刻地洞察这一问题，并评价所寻求政策的合理性和可行性，管理机构必须听取外界的建议。这一点适用于任何国家的管理机构。对欧洲管理机构而言，它们必须应付与成员国数量一样多的不同类型的法律规则，而每种类型又是不同法律制度和法律实践的一部分，更不用说经济条件和政治偏好方面的差异了。我们有充分的理由认为，在这种情况下，公私利益之间的交换关系会变得不再平衡。

在议程设置、政策制定、贯彻执行与效果评估等各个不同的阶段，有时需要同时在国家、次国家和超国家层级上去处理问题，争论阵地从国家层级转向欧洲层级继而又转回国家层级，这主要取决于议题及其所适用的共同体决策程序。在欧洲层级上，国家管理机构的代言人在委员会提案的准备过程和理事会考虑期间始终发挥作用，国家和共同体的代表会密切配合，共同工作。为了了解正在出现的情况并使自己利益表达的声音受到重视，私人行为体不得不出现在欧洲和国家两个层级上。相互间竞争的场所既在两个层级上，又在决策过程的重要变化中形成发展。这些场所由跨国网络系统联系在一起，而不完全分开。这些网络系统打破已经建立的国家政策共同体并形成新的跨国集团组织。与公共行为体相比，私人利益代言人处于不利的地位，在资源和前景方面相对弱势的利益集团会因为进行有效游说的适当途径不复存在而面临困境。为此，它们不得不在复杂的多层级战略中同时使用多种交流接触渠道，必须针对决策过程中发挥不同作用的不同行为体制定多种战略。共同体各机构，首先是委员会，拥有竞争优势，尽管其内部也有分离性，但它仍是一个法人行为体而不只是一种制度化的谈判磋商系统。与此同时，作为联盟中的联盟建立起来的欧洲各利益团体虽然已经合作多年，但它们还是明显地分成了许多子集团，而且当组成特定的联盟以对议题的关联性做出反应时，事实证明，与处在不同国家政策网络系统中的跨国行为体消除各种等级相比，欧盟委员会更容易平息竞争性部门之间的冲突。此外，作为欧洲谈判协商过程的“流程管理者”，共同体各机构处于特权地位，它们设定日程，决定任何正式或半正式的咨询程序，也决定利益代表的承认。委员会委任的“咨询委员”对问题的处理充分表明了这一事实，即“咨询在本质上是一个排异的过程”。最后，在共同体内，首先是委员会发挥了基督徒和懒散者在国家层级上对政府所起到的作用：赋予或剥夺“合法性”的根源。

但是不仅欧盟委员会从欧洲决策体制的特征中受益，国家行政管理者也经常战略性地利用“双层博弈”本身存在的悖论性逻辑。在欧洲层级上，一个政府会基于其国内压力而借勒索欧洲谈判伙伴之机将自己的弱势转变为实力，唯唯诺诺妥协于谈判对手反而会使其国内利益受损。正是在相互联系的多层级磋商谈判中管理的集中性使它们成为核心的角色。因为必须避免落入“共同决策的陷阱”，而且在共同体层级上没有决策就基本上等同于全然不做决策，所以，人们就接受一种暂时断绝信息外流到外界行为体并中止与外界行为体进行磋商咨询的战略，其结果是不期望出现的局面反倒得以扩展。这种“弱势悖论”表明，尽管国家可能将部分自主权转让给了超国家决策系统，但它却获得了追求自身(公共的)利益、抵制社会行为体强大压力的权力。

可以说，对相互交织的多层、多边谈判协商体制的深入分析，给出了一个更为贴切的观点，即各种机制允许成员国政府和行政管理机构获得自主权，允许委员会作为拥有相当大回旋空间的斡旋者去发挥主要作用、追求自身利益。这种结构框架内的重大变化不仅将展现在国与国之间，而且还会体现在单个国家的不同部门中。

三、治理的转型

(一)正在改变的治理观

尽管经验主义的发现和观点看似有理，但在相互依存的特定条件下，国家的行为能力几乎不被侵犯这一现实使结果显得不令人满意。如果人们关注论证的前提，便可清楚地解释这个明显的矛盾。我们正在不断地应对由某一组行为体施加影响力和行使决策权的问题，因为决策者行为是一个至关重要的因素。因此，如下几点具有政治性意义：谁能够接触这些决策者，这些决策者有何权限和行为能力，譬如说，他们控制着哪些合法的、规范的和物质性资源？从这一点来看，当一个政府掌握适度的批准认可权力并且拥有充分的干预机会时，它便能够最好地贯彻实施一个政策，以满足公众对它提出的要求。所以，治理是社会进程的目标定位导向装置，它掌握在有决策权力的人们手中，也就是说，民主且负责任的政府所采取的行为就等于合法的治理。结果，“政治指导”已经成为多年来政治学分析中较为偏爱的解释对象。在这个意义上，当那些管理者的决策能力和知识水平都得以提高，采取的手段也达到最优化时，便可实现政治状态的改善。

这种政治现实的建构已受到一种极具竞争性观点的质疑。从网络体制的角度来看，政治现实被描述得更精确，包括

本质上变化多端的公私行为体之间相互作用的严密、紧凑的模式，同时还能清楚地表明，我们实际上不是在处理一系列附属关系，而是在处理各种由既相互依存又各自独立的行为体追求的行动战略之间讨价还价过程。而且，这一过程还不仅仅指一方以牺牲他方为代价来增强自己的地位，或是在必要的妥协中尽可能张扬自己的偏好，它是以问题的界定和各方偏好的设定为前提，而并非提前就设定好各自的偏好。换言之，治理不等于传统意义上的政府行为，纯粹将视野集中于立法程序、各种规则和公共行政管理将意味着对现实的狭隘关注，因为政治目标不仅仅由这些行为所决定，还由各集团之间多层次、非正式的决策方式所决定，是实现与共同体相关或与个体一致的行为过程，即便在正式、合法的国家行为模式中，人们也可以观察到一种正确无误的转型过程。

然而，还不存在一种既定的“观念霸权”，但看起来某种“认识共同体”似乎已经围绕着一种新的治理模式思想而形成。作为一种分析概念，这并不新鲜。相反，在社会中存在着这样一支力量，他们有权力谋划利益、发挥影响，也有能力承受损失和付出代价。治理意味着既要考虑到这些力量，又要与之讨价还价，这是实证研究和理论争议中早已出现的观点。这里的关键是，治理已成为一种政治观念，并且作为一种优越的政治策略而被扩散传播。主要的启示在于，治理必须考虑到高度组织化的社会子系统的特殊理性，而且，如果它成功动员了“固有的资源”，它就只能解放其选区内的生产力。这几乎不是因为有权威性的规则才产生，而是与其自由创新能力和所承诺的意愿有很大关联。作为一种观念，在扩散至政治领域之前，它首先成为工业领域的时尚。在工业关系中，网络结构被视为战略管理中最有希望的治理形式。这些结构应当确保必要的稳定性和多样性，以使合作产生理想的结果。在相互依存关系中，“共同学习”被认为是最有效率的方法，因为它基于不止一个行为体的知识和经验，并产生了双重或双边的专业化结果。为使共同学习成为可能，有必要与各种各样的资源供需者发展稳定的关系。

与传统思维相反，这种新的治理观念尊重社会行为体的自主性，不把成功降低治理的复杂程度作为有效政府的先决条件。人们将复杂的、难于处理的关系和战略上的激烈变化视作创新的源泉，复杂的网络管理不是维持脆弱的、错综的平衡状态，而是为了更新去有意利用不平衡的状态。因此，善治有助于减少政府的单方面导向，从而增强网络的自我治理。善治“不是工程性事务，更可能成为园艺活动”。

这种变化涉及国家作用、行为准则、相互作用模式和行为层次等四个方面的转型。国家的作用已由“自上的”权威性分配和管理转变为充当合作伙伴和调停者，不再直接引导经济、研究和技术的“正确”方向。国家行政管理者声称其已经转变为将有关社会行为体组织在一起的中间人，其主要任务是建立网络组织。这就意味着国家要提供能够减少交易成本并成功进行自我调控的制度性框架。国家机构不是通过转让自己的资源去刺激经济发展，而是作为顾问使社会行为体能够找到合适的途径去获得诸如欧洲共同体之类的外部资金。这种“从行为体到斗技扬”的转变有多种不同的体现形式，反映了政策风格的差异以及各国之间乃至各国内部的不同。而这种新意识的迅速扩展应该比这些差异和不同本身更令人感到惊奇。

“合作伙伴”将以一种不同于“统治者”和“臣服者”的方式采取行动。“平等协商国家”通行的行为准则和规范不同于“等级制国家”或无政府状态下“自助体制”中盛行的准则规范。各行为体依旧受利益驱使，但此时的协商谈判与其说是在与别国的讨价还价中增强自己的地位，还不如说更多地是围绕着共同解决问题过程中的各种利益分配。增加共同利益和实现集体利益既是游戏的一个组成部分，又是一种特殊的利益追求。

不同的相互作用模式正在逐渐形成，等级和附属让位于建立在更平等基础之上的相互交流，公私领域之间一度泾渭分明的界线变得模糊难辨，出现了多层重叠交叉的谈判协商领域。国家也被划分为各种功能不同的基本结构，每一种基本结构都是特定政策共同体的组织部分。根据所要解决的问题，这些特定的政策共同体参与了专门的“问题网络系统”。

因此，政治行为的层级取决于那些受政策影响、而且其积极支持又是政策贯彻实施所必需的人。网络关系则建立在相互信任的基础之上，特别是当网络中各成员伙伴面对面汇集时，它更容易建立起来。结果，共同解决问题在功能上更加具体精确，因而就会发生在更小的单元里。“权威性的分配”可能在较高层级实行，甚至在幅员辽阔的大众社会中发挥作用，它是对中介性组织集中提出要求的反应，这些组织表现了现有的偏好结构和差异。不存在经过调整以适应于“集合本地资源”和“共同学习”的政策，因为这种政策要求将权力下放并在更低层级的较小单元里贯彻执行。

(二) 治理转型——欧洲的“主导思想”

新型治理模式的出现归因于“现实世界”所发生的变化：社会进化、经济全球化和科学技术的发展，这些都是削弱和打破现存政策共同体与网络的特殊因素。我不否认物质变化所产生的深远影响及其给治理模式带来的冲击，但要指明的是，治理实践不仅仅是作为对功能需要的反应而出现的。行为体必须面对物质世界发生的变化，至于采取什么样的战略则取决于通行的“信仰体系”，即取决于有因可循的结果和合法目标的共同设定。作为应对这些新挑战最合适的方式，新治理观念的宣传与实际治理中发生的变化有关。

与其说政治行为体及其社会、经济对应物的所作所为导致了变化，不如说是对何种行为正在构成“新的治理模式”的

共同认识使变化得以产生。由社会和技术发展引起的，社会不断增加的复杂性、动态性和多样性使治理体制面临新的挑战，即需要有新的治理观念。然而，总是存在一种“建构”因素，而且，一个模式内的“结构变化”和社会经验都有赖于其论述，也取决于作为支持者的政治企业家的行为。欧洲共同体已经发挥此种作用，并提供了令人信服的背景条件，对现实作出了独特的解释。不仅如此，它还在诸如研究和科技、地区发展与环境等不同政策领域推进实施各种项目，传播合作解决问题的观念。当然，一些带有附加权益的项目能够干预成员国层次的治理结构和治理程序。为什么共同体各机构可以为新“治理”观念的扩散传播做出重要贡献呢？其原因在于：一是共同体把有巨大兴趣并接受治理观念变化的行为体联系在一起；二是在那些通过协调来进行治理显得最合理可行的政策领域，共同体最为积极活跃；三是共同体遵从一种能将对立缩减到最低程度的战略。

(三) 网络治理

欧洲区域政策可以被看作是说明运作机制和重写历史的一种良好的参考要素。结构基金的增加、20世纪80年代末欧洲共同体区域政策目标和程序的革新、区域代表的正式和非正式渠道等都有助于提高欧洲各地区的等级。欧盟委员会打开了一扇“机遇之窗”，它不仅向地区性行为体提供了获得资金和进行参与的渠道，而且还为它们提供了获得战略观念与合法性的途径。所有的地区行为体都欢迎经济援助，但是许多人也非常重视欧洲区域发展政策所蕴涵的哲学原则。

新观念的核心是“伙伴关系”原则。这种原则并不囿于共同体各机构和地区行为体之间的关系，相反，它应成为制定成功地区政策的基本准则。共同体项目的整体“建构”传递了合作治理的讯息，尤其是共同体的创议权为合作治理、基本原则、设计标准、规则以及程序提供了能充分扩展的机制，而这些因素则支持甚至会导致网络组织的制度化。如果某一行为体认为，行为是建立在与作用、惯例、权利、义务、标准运作程序和实践相联系的适当的推理基础上，那么网络治理模式的积极扩展是最为关键的。有充分的理由相信，欧盟委员会和区域公共行为体将联合起来这样做。

各地区在建立网络系统方面拥有比较优势，这种网络以地区之间的相似性、共同经验为基础，有时甚至是基于对政治共同体的一种感觉。欧盟委员会寻求各种程序和合作伙伴，努力改进委员会的行为表现并使其与公民更为接近。尽管通过网络进行治理本身存在局限性，但是在区域公共行为体几乎没有其他手段可供选择来治理其所处环境的情况下，网络治理会获得很大成功。从这种角度来看，“与更联邦化或分散的国家相比，政策网络更有可能在单一制国家中出现并发挥重要作用，比如在英国”。这一证据并不是“悖论”，而是支持了论点的逻辑性。

尽管在网络特征的各个不同方面存在很大变化，但它们仍有某些共同性质，这种性质建立在自愿参与和彼此承认自我利益的基础上。信任对行为体功能的发挥极其重要，它以亲密的个人关系为基础。但是信任并不在单纯的相互作用中产生，形成亲密的个人关系不仅需要很长时间，而且在广泛的跨国背景中也很难发展。要稳定网络系统，必须有共同的参考因素，只有当各行为体的期望围绕原则、标准和规则趋于一致时，其交流行为才会转变为“伙伴关系”。只要网络系统扎根于起沟通联系作用的机构之中，并且基于对行为体所处游戏环境的共同理解，网络就会发挥作用。

关注德国部长们谈论的内容，即“新的治理模式”、制定“以对话为导向的经济政策”的必要性以及在以专家为基础的团体中展开制度化合作，不仅仅意味着德国特色已经在比较研究中得到检验，而且在整个欧洲也已为绝大多数国家所接受。区域和次区域某些行为体认为，实行这种制度浪费时间、代价昂贵，尤其没有效果。然而，大多数行为体同样赞成这一原则及其在欧洲事务中的运用，他们希望通过广泛利用各种组织和利益集团的专门知识，改善公共决策，增进新观念，分担政策实行的责任。

迄今为止，欧洲一体化并未有助于赋予各地区更强大的宪法条件或政治权力。“三明治模式”设想，国家不久将被挤压在两种主导性行为体即共同体和各地区之间，但这种模式缺乏描述上的精确性和解释力。这是不是暗示没有发生过体制性变化呢？关于区域欧洲化影响的实证研究得出的结果是：网络系统的建构越来越重要。大多数学者打算抛弃这一问题，转而寻找“决定性的制度变化”或是与市政当局、国家、欧洲共同体相比至少更具区域影响力的因素。

在欧盟区域层级上，网络关系非常紧密。不考虑任何特殊的政策领域，区域国家行为体是网络系统中最核心的行为体。不分专业背景，大多数区域行为体认为：因为共同体重要性日渐增加，所以公共部门和经济领域之间的关系在近几年已经改变，并且他们大多都认为这种情况是好的。如果某一行为体力图在欧洲事务中加强自己的地位，那么合作战略被认为是最理想的选择。几乎同那些主要与欧洲联盟事务相关的力量和其他成员国中跨国伙伴间的密切合作一样，各方力量在区域层级上的广泛联合也很重要。在欧洲层级上，大多数回应者在处理与国家政府的关系时并不仅仅是重新包装其追求利益的老办法，而是发展出一种创新性的方法。在这个过程中，他们将优先权赋予各种地区性渠道。

欧洲政策日益增长的重要性和共同体倡导的“合作解决问题”都有助于促进公私网络组织的发展。“共同行动”和类似的网络活动的蓬勃发展，使执政者尤其是处于次国家层级的行政部门能够更深入地洞察社会。国家行为体的“中心地位”无论在质上还是量上都无可争议，迄今为止，它们已经发挥了“政治企业家”的作用，决定希望同谁成为合作伙伴和在什么问题上实现共同合作。尽管如此，网络系统排斥中央集中引导，而且网络治理本身就是治理转型的一部分。

(编译者：吴志成，南开大学周恩来政府管理学院国际关系系教授，博士；李向阳，南开大学党委宣传部干部)

声明:1. 本网站为纯公益性学术网站, 无任何商业目的。因部分文章来源于网络, 如有侵权请来邮或来电告知, 本站将立即改正。
2. 刊载此文并不代表本网站同意其观点, 仅为提供更多信息, 以作参考。

文章录入: sinoir 责任编辑: sinoir

- 上一篇文章: 俄罗斯发展道路的调整和问题
- 下一篇文章: 欧洲一体化与巴尔干欧洲化

[【发表评论】](#) [【加入收藏】](#) [【告诉好友】](#) [【打印此文】](#) [【关闭窗口】](#)

 **网友评论:** (只显示最新10条。评论内容只代表网友观点, 与本站立场无关!)

[| 设为首页](#) | [| 加入收藏](#) | [| 联系站长](#) | [| 友情链接](#) | [| 版权申明](#) | [| 管理登录](#) | 