

论欧洲宪政与社会整合

詹福满 沈军

欧盟政府间会议于2004年6月有了最终的定论,与此相反欧洲宪法争议虽然经过长期的努力,却并未在成员国权力分配问题上磋商达成一致,而是仅就原则问题进行了沟通,Fritz W. Scharp称这些问题为“统一标准下,有关共同体制度性建构及其合法化的基本问题”[2]。这些标准,大多来自于欧洲国家中为了实现宪政民主而进行的“理念实践”。从此观点来看,欧盟宪法关键问题就在于是否能将成员国宪政原则和制度顺利过渡为欧盟超国家内容。当然有足够的理由去怀疑这种过渡方式是否真的有效。毕竟,成员国制度设计完全不同于欧盟所制定的内容,与欧盟社会性特征相比,其可能根本就无法适应民主宪政的要求。欧盟宪法的尝试会带来许多重要问题,主要涉及民主宪法制度与其所在社会环境的关系:那么怎样的社会条件才可以满足民主宪法的需要?一部民主宪法又如何去适应不同类型政策的各种特色?显而易见,推动欧盟进入民主宪政时代的契机依赖于以上这些问题正确解决。然而,在民主政治基础上进行的宪法性探讨却甚少涉及这些问题。[3]欧洲宪法条约在各国全民公决成为各界关注焦点的当下,本文就欧洲宪政与社会整合问题进行初步探讨,以促进人们对此事件的进一步理解。

一、民主宪政原则与制度

人们常常指出欧盟改革相关概念与建议都受到国家政治制度合法性标准的影响[4]。此种“取景”效应在宪法性探讨中表现得非常清晰。不仅因为一些明显的差异存在,可以区分出不同成员国参与者所处的立场,而且(甚至更为重要)在成员国之间实质性协议方面:整个争论受到宪政这一特殊概念的支配,其源自于欧洲国家政治体制(准确地说是西欧)。宪政这个概念可以被称作为民主宪法。民主宪法从不同国家宪政体系集中反映的一系列规则和制度而来。根据民主宪法的含义来讲,一部宪法可以被定义为建立、组织和拘束公权力的法律规则体系[5]。这些规则可以采用单一文件法典化形式或采用条约、法律和判例汇编的形式,实现公民在私人领域的自由权利(消极自由)及其在公共领域内的集体自治权利(积极自由)。为了实现这一系列功能,设计了整套制度:建立法治(法律约束国家权力,保障个人权利,向法院申诉的权利等)以及民主决议程序(周期性选举,统治者责任承担,参与选择等)。尽管不同宪法体系之间特色各异,但是这些总的原则和制度仍然被西欧国家普遍接受,在国家层面上成为任何一部合法宪法制度所必须包含的核心内容[6]。当意图将这些制度和原则上升为欧盟超国家内容时,国家政治体系中主要的民主内容就变得非常需要进行切实改革。“多级宪政”制度非常适合当前欧盟,为了充分保护个人权利,欧盟职权范围必须明确予以界定,并且欧盟的行为处于司法审查范围之内,公民有权对欧盟提起诉讼[7]。关于保障集体自治实现的制度设计,目前却较少被很好的建立起来。欧盟决议制定程序受到成员国执行行为的支配,缺乏透明度和公众的参与性,且无法提供权威性机制的保障即决议制定者对其行为承担欧盟层阶上的责任。故而,欧盟中宪法争论的焦点主要在于如果使得政府制度更具民主性。

在欧盟走向民主宪政道路上会出现一些无法克服的困难,这点非常明显。一些学界人士强烈认为在欧盟建立真正的民主是不可能的。他们指出欧盟缺乏民主的社会基础(social infrastructure of democracy):在经济或者文化条款中,欧盟没有建立起相应中间机构,没有相应的公共领域,没有类似的欧洲社会或者欧洲“民众”以支撑制定民主决议的超国家结构[8]。由此,民主宪政作为社会要件一部分,在欧盟却无法实现,故只能将其限定为成员国家内部事物(至少目前如此)。当那些学界人士想当然地提出一个重要观点时候,其结论往往可能就会显得过于轻率、不成熟。首先,许多国家民主宪政制度在社会多元化的特点上运作得非常成功。这就证明对于多样性社会来讲民主宪政制度的存在并非不可能被接受。更需要阐明社会环境必须被看作阻止民主宪政崩溃的必要条件。其次,对于民主宪政概念是否能够顺利被移植于欧盟这个问题的探讨中始终未能认识到,一部民主宪法通过其条文执行来影响社会状况的变化,同时也有利于民主宪法运作条件的实现[9]。由于民主宪法制度与社会环境间这种交互作用关系的存在,推动欧盟从形式统一走向多元社会的整合。

二、民主宪政要件:社会整合

Achim Hurrelmann认为社会整合定义为个人融入社会规定或者被社会包容的过程。根据其产生的内容可以区分为两套基本机制。前者为调和正式或非正式行为，长期或短期性规定以控制社会行动者之间相互作用。就该制度而言，个体融入社会的包容性受到规则、制度、以及社会权力与权力之下的人民在其相应社会环境内行为关系的控制。相反，第二种机制指的是信念的凝聚（cohesion of belief），它并不涉及那些交互作用规定所调整的内容，而是指人民的认知、信念和世界观，他们秉持的价值观以及对他们有着深刻含义的象征标志等等。基于信念而言，在个人融入社会这个层面上人们分享着同一信念，秉持同一价值观，或对其他社会成员信念的认同，或者结合其它社会成员作为理想政治集体的一部分[10]。很明显，当所有个人行为 and 所有人际关系同时受到交互作用与信念规则的影响时，行为协调和信念凝聚只有在明确分析之后才能不区分开来。这里必须强调的是这两种机制都不属于政治“中立”（politically neutral），而是社会等级的创设与延续制度。既可以是社会排斥（social exclusion）根源亦是社会融合（social inclusion）根源。当对以社会整合概念为基础的社会环境进行分析时，有必要明确这两种机制运作模式：何种交互作用规则与何种信念可以成为特定个人或集体融入社会方式的决定因素，以及这些因素如何发挥作用？通过对整合模式的分析，我们可以更仔细清楚地描绘出社会整合的方式而非简单的两分为融合与排斥两种类型。从分析目的而言，使用系统化方式来评定何种整合方式是有害的以及何种方式可以引导走向民主宪政，何种方式必须被视为在一政体中如欧盟，实现宪政制度化的必要条件。要回答这个问题，就必须区分两种类型要件：合法性要件和宪法制度稳定性要件。如果将民主宪政作为一个参考点，一部宪法只有在充分满足了宪政基础原则的前提下才具备了合法性，也就是说宪法保障了公民个人权利和公民集体自治。宪法要保持其稳定就必须得到公民的认同与支持。此两类要件会相互交织，但却从未重合过。如果两类要件与两套社会整合机制构成相互交叉表（cross-tabulated），那么可以发现民主宪政社会要件基础上存在着四列论证理由。

第一列论证理由强调，宪法的行为协调模式能够充分保障个人权利和集体自治的实现时，该民主宪法才能被认定为具有合法性。尤其是，政治平等不能因为财产、教育和生活机会（life-chance）的不平等或因为对私人生活的统治（如经济或家庭）而变成一纸虚言[11]。此外，集体自治权利只有在中间机构（政党，公民协会，媒体等）能够服务于非政府公共领域，帮助公民自由通讯以及交流信息来影响政府行为的做出时才能真正得到真正实现[12]。因此，如果一部宪法要确保宪法权利“公平价值”（如Rawls所称）的实现，就必须保证社会平等最低程度，自治以及维持现有公共领域结构。根据宪法普遍标准，这些调整模式构成了民主宪法合法性的必要条件。其次，从稳定性角度而言存在同样的问题。依据这个观点，必须限制社会不平等、拘束反宪法人群，才能保障宪法制度得到足够的支持。这个观点David Easton称为[13]“特殊支持”（specific support，这种支持作为受益于制度的回报），另外这个观点还是涉及“分散性支持”（diffuse support，此支持并不依赖于制度的效用）[14]。如果公民认为其利益的获得需要依赖于政治决议的作出以及社会发展进程时，他们就会非常乐意去支持宪法制度，即使在特定情形下其利益会受到侵犯。另一方面，公民如果一旦认为无法从制度中获得利益且被排除在相应的社会进程之外，那么他们也就没有任何理由对宪法保持应有的忠诚。此外，某些行为调和模式可以被看作建立民主宪法的必要条件，以确保宪法的稳定性。第三，从信念凝聚性和民主宪法合法性之间关系考虑，笔者认为社会个人只崇尚宪法权利的“公平价值”，特别是集体自治权利，这些权利被公民视为参与民主决议决定过程的合法途径。在公民之间认知、信念以及世界观方面存在的差别可以成为民主决议形成过程的桥梁或媒介，一个人如果不能为集体所接受成为其成员，也就几乎没有任何机会通过民主方式对集体决议产生影响[15]。欧盟宪法和社会整合的呼声并不是才有所耳闻。因此，要实现民主宪法的合法性，所有人的公民身份就必须得到合法性保障并为各成员国所相互承认，赋予公民对集体决议作为的权利。最后，一种观点认为信念可以有助于保持宪法的稳定性，因此需要一个更强烈的共有信念（shared beliefs）。虽然许多观点对共有信念支撑着民主宪法稳定性内容与效力上存在差异，但是在关于民众集体认同形式问题上却达成了普遍的共识[16]，保证了民主宪法能够得以继续。最为重要的是，在集体共同意志中，多数原则被广泛适用，基于共同体整体利益原因个人必须接受违背其个人愿望的集体决定。“在基本统一的基础上，竞选政治所造成的纷乱是可以接受的……。然而一旦政治身份问题进入选举政治发挥作用，甚至成为选举部门的主要构成方式，那么民主政治就无法实现，因为选举中少数派对多数原则之下切身利益能够得到保护，缺乏必要的信心”[17]。以上这四部分推断基础可以确定出某种整合方式，作为确保民主宪政合法性与稳定性的必要条件。这四个论点相互间并非完全独立。首先，有时需要在合法性与稳定性之间作出取舍（trade-offs）。宪法合法性常常会同提高宪法的稳定性，但也可能在需要确保政治体系稳定性的情况时就必定会产生一些合法性问题[18]。其次，当合法性要件必须同时满足时，稳定性要件可以在一定范围内互相代替，换言之合法性的苛刻性是成立宪法的强势条件，而稳定性却相对较为变通。当分析民主宪法要件是否能在一政体内得到满足，就必须考虑以上所提出四类推断，明晰不同社会整合模式之间相互作用关系。

三、宪法一体化

沿着笔者的分析来看民主宪法同样可以反过来影响到社会整合的模式，这点是无可回避的。宪法规定对行为调整和信念凝聚皆可发生作用[19]。民主宪政与社会整合之间被视为一种双向互动的关系（two-

方式：在宪法起草过程中，可能会故意设计宪法规定以形成预设的社会整合模式，这种预设模式被认为是实现民主宪政的正确途径。宪政的差异性可以成为宪政一体化的基础。以下存在三种不同的宪政一体化策略。（1）影响行为调整模式：这是第一种方式，直接对宪法的合法性与稳定性提出质疑，以改变行为调整的作用结构。对于行为调整的宪法规则而言该策略经常在宪法普遍认为属于“私人”生活领域的范围内实施（比如经济），因为在这些领域中适用规制性行为整合方式会对宪法的民主性产生不利影响。在这个策略中可能会用到一些相应的方式比如社会权利，有关经济领域或者中介机构决议制定程序的宪法性规定（比如有关商业公司中雇员或者利益团体中成员个人对公司决议的参与），或者创设更多的公共场所以推动公共领域的形成[20]。这些策略的目标就是为了保证行为调整模式能够对宪法的民主性产生积极的影响。（2）通过影响信念凝聚模式：与前一策略对照，第二策略通过改变信念凝聚模式来解决宪法的合法性与稳定问题。以保证实现公民与政治共同体的紧密性为目标，通过对宪法制度的设计来影响民众信念，价值观和身份认同。实现这个方法之一就是创设宪法性标志，比如价值，象征，次级地方政治团体，或者公民对政治领导人地位的认同。另一个选择就是在宪法程序之中依靠扩大政治参与机会或者通过建立宪法仪式给予公民被包容的感觉，实现公民融合的目标。这些规定服务于这样一个目的，就是通过加强公民与政治共同体以及它的制度之间的依赖关系，塑造一批有益于民主宪法的信念凝聚形式。（3）整合问题的弥补：第三种方式不同于前两种方式，它并非直接去改变那些被认为妨碍或者威胁到民主宪法的社会整合模式，而是设计一套弥补程序以吸收非法性或不稳定性模式所造成的影响。这个策略可能被适用于缺乏行为调整和信念凝聚之时。主要有三类弥补制度：（a）在一政体内决策权依照社会分化（social cleavage）结构再次细分，赋予各类政治或社会团体相应的权利和权力，比如“民主宪政制度”或联邦政治制度。（b）发展决议程序，加入非多数决议方式，比如包括一致同意或者否决的权利[21]。（c）决策权力可以委托于独立机构作为“诚实经纪人”（honest brokers）代理行使，在不同利益集团中保护少数人群体免于“多数人专政”的侵扰[22]。所有这些体制通过“肯定性行为”制度[23]帮助那些“弱势群体”[24]，并预防出现侵害少数人利益的多数人决议。

宪法一体化策略中必须强调三点，首先，没有任何一个方式是成功的充分条件。正如所有制度设计一样，宪法一体化受到许多因素的阻碍，如权力结构和信念内容的往复变化。这三个策略仅仅对政策制定人的意图产生影响，而不会形成实质性效果。第二，没有任何一个方式特别需要一部民主宪法才能发挥作用。当然并非说他们就都是反民主的，而是指欧盟在建立民主宪法过程中这些方式可以为制度设计所用。最后，这三种方式相互间并不矛盾，并能互相结合。某些宪法规定可能同时为一个以上策略目标服务。例如，在宪法文本中增加社会权利内容被视为经济领域内宪法调整范围的扩展，进而实现加强公民集体认同感的宪法目标。因此从宪政分析角度来看，必须以全面的观点来认识这些策略，以及他们在欧盟宪法进程中的作用效果。

四、经验运用：处于欧洲宪政争议中的民主宪政和社会整合

该部分笔者对民主宪政制度与社会环境间关系进行系统化研究，并将其关系界定为双向作用结果。转入欧盟及其宪法为例分析，其框架可以通过两种方式得到实施。首先，对可能会给宪法目标的实现造成一定困难的欧洲社会统一模式，或者与之相对应制度配置进行全面地分析。因为一部合法稳定的欧盟宪法规范模式之间需要非常紧密的逻辑联系，笔者希望运用结构分析方式以期对宪政概念作一清晰的理解。集中德国、英国和法国政治领导人的观点，我们可以界定出欧盟社会整合中存在的不利方面，可能会对民主宪法产生的阻碍，以及哪类宪法一体化策略被认为是有助于克服这些不利方面。

1、两种宪政模式

德国外交部长Joschka Fischer 2000年5月12日在柏林洪堡大学所作演讲中包含了很多颇具争议的内容，引起了欧盟许多政治家的不满。这些宪法性争议中的大部分对整个欧洲民众来说感觉就好像是一次“空想家的演说”[25]，然而值得注意的是正是这些“空想”为欧盟改革提出一些原则性方式并全面勾勒出欧盟的民主模式。在这些模式中关于民主宪政与社会整合关系的论述起到了非常重要的作用。首先社会整合模式描述为民主宪法潜在的问题，人们感觉到距离欧洲的统一非常遥远。所有的观点都认为欧洲社会整合方式的确会对立宪政目标的实现产生一定的影响。当提及整合模式成为这些困难根源的时候，特别是对于集体缺乏强烈的认同感方面，这些观点却又将信念整合模式排除在考虑范围之外。如此论述主要依据一份调查，该调查显示欧洲大部分居民都还未形成一个普遍认同，并且涉及行为调整的社会整合问题却几乎未曾被提及。比如，在欧盟扩展中存在着巨大的经济差异（以及由此而形成的统治结构形式）完全被忽视了。因此，人们会开始怀疑欧盟宪法所面临的潜在的严重问题是否得到了足够的重视。此外，绝大多数观点都认为宪法稳定性会受到前述整合问题的负面影响，但却未提到宪法制度的合法性是否亦是如此。在稳定性探讨中明确涉及到了民主宪政此概念，然而德国、英国、法国政治家所提出的宪法化概念却并非为了在欧盟建立一个合法民主的政府，而是出于为其政治体制寻求更多支持的需要。民主宪政与社会整合关系第三个方面，许多人对宪法能够展示出充分的一体化效应，存在很大的怀疑。针对一体化问题

(或者说是认同问题) 存在三类不同立场做出各自不同的反应形式。第一种反应, 典型的欧元怀疑

(Euro-sceptic) 派立场, 他们假定这些宪法问题无法克服, 认为欧盟民主宪法目标因此会被放弃。相反, 其他两类立场认为宪法一体化体制可以通过一定方式得以实现, 从而使得宪法能够足以应付欧盟一体化模式的需要。然而在确认何类策略更适合于解决或者弥补认同性缺失的问题以及在宪法设计中起到的作用方面, 存在着分歧: 一种策略试图通过影响信念凝聚, 建构欧洲认同[26], 或者通过对一体化问题进行补偿, 以设计出在缺乏强烈共同感的时候仍然运作的民主制度。依赖这种合理性策略, 实现对欧盟民主化方式的支持。撇开欧元怀疑派立场不谈, 就另外两种别具特色的欧盟宪法理想模式作一阐释。第一种模式, 称之为同质化 (homogenization), 通过对共同性认同缺乏补救以及由此保障社会同质性来影响欧盟民众的信念凝聚模式。因此, 欧盟民主化可能需要遵循超国家方式进行[27], 寻求以废除部长理事会否决权, 加强欧盟议会权力, 以及委员会选举中置入更多的民主制度等方式来削弱国家执政人在欧盟决议过程中的作用。欧盟事实上已经开始逐渐形成民主宪政制度, 其制度框架非常接近于国家宪政体系。相对应第二种模式, 称之为异质性补偿 (compensation of heterogeneity), 其并不同质化欧洲人民, 而是精心设计一套程序阻止那些无法接受的多数人决议被通过, 以此来弥补欧洲认同性的缺乏。这个宪法一体化策略转化成不同的欧洲民主方式。一则为限定欧盟权限, 增强合法民主国家代表的影响力。这个民主化方式被称为“政府间的” (intergovernmental) [28], 笔者认为“非集权” (decentral) 来得更为贴切, 因为此方式并非必须通过对执行人授予权利的形式进行, 也就意味着国家议会在欧盟决议中能够起到更为重要的作用。除了自身具有的理想类型特征外, 这两类宪法化模式还从宪法探讨中吸收了许多非常重要的观点和争议。显而易见, 所有支持欧盟建立超国家民主的政客们同时又沿着宪法一体化之路前行, 为的是创立坚固的欧洲认同。尤其是, 他们坚持采用单一宪法文本的形式, 成为所有欧盟成员国共有的信念。他们将宪法化过程描绘成一个开创性行为, 吸收美国宪法作为范例, 认为是它帮助创立了美国“公民”。另一方面, 政治家既不提倡全盘否定欧盟宪法的方式, 也不赞成在宪政概念基础上通过限制欧盟权力和允许国家行为人对某些决议用有否决权的方式来弥补欧洲认同的缺陷。在认同形成过程中一些观念并不依赖于宪法的显现程度, 对于他们而言单一的宪法文本就显得并不重要。由此对于欧盟来讲一部民主宪法是否真的完全可行, 以及何种制度结构符合需要等问题, 取决于对宪法一体化信念的范围扩大程度。这些信念至少反映了部分国家宪法传统与惯例。因此说明德国、英国和法国政界所采取的宪法化立场是顺应了一些特殊国家模式的需求。比如在德国所有的观点中都认为同质化模式扮演了重要的角色 (尽管仍然可以发现弥补方式的存在)。该模式以宪法一体化策略为基础, 宪法作用在认同形成过程中成为焦点, 由此反映出德国宪法制度的一些重要特点, 其中“基本法” (Grundgesetz) 不仅每天都对政治决议产生着决定性的影响, 而且在认同建构中也起到了重要的作用, 正像一些传统概念比如“国家”因为历史的原因而发生了变异[29]。相反英国观点中要么反对任何一种形式的欧盟宪法, 要么赞同符合弥补模式的宪政观念。这是因为, 英国宪政对于宪法一体化理念以及特别是为了创建共同认同而构想宪法原则观念的反响, 与德国相比更为不及。毕竟, 英国宪法基本原则和价值取向通常并不是有意识设计的产物, 而是主要来源于“古代宪法” (ancient constitution), 就Michael Foley[30]话来说, “发现胜于创造” [31]。最后从法国观点看, 不存在任何反对欧盟宪法的声音, 然而对于采取何种模式问题却也没有达成共识。之所以如此, 是因为法国宪法经验在近十年中经受了多次重大变革[32]: 历史上纯粹的宪法工具主义观点非常流行, 这种观点目前看来正在逐渐让位于一个更具价值承载性的方式, 该方式可以更容易迎合在认同形成过程中赋予宪法关键作用的期望。

2、欧洲公约与宪法草案

在国家间差异背景下, 根据欧洲公约所设计的宪法草案仅基于一些包含了两种宪法化模式成分的协议。事实上, 考虑到德国、英国和法国代表所处立场, 以及比较分析他们相关的宪政观念, 可以发现对于欧盟改革提出的相关建议仍然保留了与欧盟旧有制度相当的紧密性, 而且国家间差异甚少被提及。在公约争议中, 没有一个提议要求完全废除部长理事会国家否决权, 从而有助于超国家议会以多数原则做出决议。同样, 仅有少数欧元怀疑派代表明确排斥欧盟宪法理念, 或要求欧盟民主化必须绝对遵循非集权模式。关于宪法一体化策略, 影响欧洲社会信念凝聚策略在德国和法国代表中始终最受欢迎, 而英国代表 (至少表现了英国国家制度体系特色) 主要倾向补救策略。最值得注意的是, 甚至是德国和法国代表亦坚持在危及国家利益情形时, 于相关政策领域内可以适用补救措施。德国代表在移民问题上并不愿意接受多数决定 (majority decision) 方式。而法国则坚持当欧盟“文化与语言多样性” (cultural and linguistic diversity) 可能受到影响时, 可以适用“文化例外” (cultural exception) [33]来确保在贸易协定中国家拥有否决权。在宪法草案中, 也有类似的倾向。乍看之下, 宪法表现得非常符合同质化逻辑, 因为它包含了许多早前所提及关于认同建构体制的规定-在序言中以华丽的词藻对欧盟进行了自我阐释, 以及关于宪法的价值、目标和象征, 宪法文本名称的条款[34], 而且还包含了“欧盟建制”条款, 其中非常明确地提出美国模式即通过恰当的立宪行为创建一个政治社会[35]。尽管有了以上这些规定者而且还通过一些政策手段扩大了欧盟议会在欧盟中的职权范围, 实质上宪法草案仍然受到补救逻辑的强烈影响。欧盟在中央政策区行使职权比如税收, 内部安全或者外交事宜仍然需要在理事会一致通过形成决议。此外, 国家议会在执行辅助原则 (the principle of subsidiarity) 体制中获得了额外的权利, 可以要求委员会对司法建议进行审查。实际上, 可以认为欧盟宪法对两种宪法化模式进行了一次特殊的整合。在所有政策领域中一旦涉及

成员国重大国家利益时，补救逻辑就会优先于同质化逻辑。除此情形之外，就当然的转变到多数决议的方式。为了能够得到更多民众的支持，宪法中包含了一些推动形成欧洲认同的规定。这个所谓“通路”

(*passerelle*)即准予政策从第一领域转变到第二类：一致通过决议中，欧盟理事会政府代表可以决定放弃他们的否决权并服从部长理事会上根据标准“司法程序”做出的共同决策和条件多数决(QMV)。作为两种宪法模式的妥协，他们都在宪法争议中找到了各自的支持者，于是宪法草案在两方面都遭到了批评。因此当英国关于是否应在宪法中进行适当保护以避免国家政策受到布鲁塞尔控制的问题成为主流争议时，许多德国批评家已经开始关注在外交等领域中保留成员国政府的否决权。即使宪法作为政治妥协的产物，在一些领域内出现争执是无可避免，宪法草案却不断依靠制度性方式来解决两类宪法化模式融合中出现的问题。特别是采用专门策略来制度化社会异质性补救观念：在理事会中对欧盟决定赋予成员国政府否决权。这样的否决权，完全出于削弱行政优势(*executive dominance*)扩大欧盟委员会权力目的，是实现欧洲超国家民主模式的需要。就目前情况结构而言，仅遵从一种民主化模式只会使得欧盟成为一种零合博弈(*zero-sum game*)结果。从理论分析来看，对社会异质补救的方式可能更符合欧洲超国家民主模式核心原则。在欧盟多级系统中存在这样的可能性即授予非中央政治机构代表一些权利，完全不是为了阻止多数决在不同政体中得到实施，同时也不是为了巩固或者扩大成员国国家行政权在欧盟决议中的优势地位。

(a) 决议职权的分类与社会分化(*social cleavage*)相一致：第一种方法意味着在成员国认为可以适用多数决议方式的政策领域中必须严格限制欧盟权限。欧盟权力限制可以通过更广泛的使用弹性整合体制来弥补，如成员国自愿退出权利(*opt-out*)或者扩大成员国间的合作[36]。成员国民主合法代表的权力将随之增长，一些现有的欧盟职权将会归还于他们。同时，多数决可能会成为欧盟的普遍议事规则。根据这个逻辑推理，欧盟职权不断减少，欧洲则更为民主化。(b) 非多数(*non-majoritarian*)决议方式引入：这是宪法草案主导方式之一。但必须认识到非多数决议方式对成员国政府来说并不一定要采取否决权的形式。可供选择的解决方式包括在理事会中直接选举成员国代表[37]，或者承认否决权并非赋予成员国政府，而是赋予成员国议会甚至可以通过全民公决的方式直接由公民行使[38]。成员国行使否决权程序更为透明，欧盟决议中削弱行政优势。(c) 对独立机构的权力委托：这是第三种方式，可以扩大由专家、利益集团代表以及来自于政府不同阶层官员组成的欧洲“政策网络”(*policy networks*)的权力。这些网络中所产生的争议具有可协商性以及委员会作为一个独立权力经纪人(*independent power broker*)起到了监管指导的作用，正由于以上因素，这些网络被认为有能力调和不同利益间冲突并能对相关阶层提供可以接受的解决方案。从而逐渐形成一种新的“参与管理”(*participatory governance*)模式[39]，这种方式特别适合目前欧盟的社会情况。根据德国、英国和法国政客所拥有的优势权利以及各自秉持的宪法观念，宪法草案的通过以上这些方法增强了欧盟的民主性却没有危及整个协议体系的维持。当然，所有这些方式都有一定的缺陷和不利情形。举例来说，欧盟与成员国之间形成明确分权在许多政策领域不仅是不可能的而且也不可企及的。弹性整合体制可能会导致协调问题的出现，行为透明度也因此而降低。与当前体制相比较，成员国选择实施否决权的可能性较低。扩大网络式管理适用范围可能会带来新的职责问题。目前，没有任何一个建议能够为欧盟在民主宪法制度化过程中所面临的问题提出恰当的解决方案。如果制度化社会补救理念能够通过彻底的论证寻求到答案，那么关于欧盟宪法的探讨可以认为是非常有效用的。但是如何提出一个令人信服的方式，能够将不同制度化模式融合在一起并成为欧洲宪政体系[40]的一部分，却是极其困难。

前文笔著者已经明确阐述，民主宪政与社会整合关系成为欧盟宪法化所带来的核心问题，必须在有关的宪法探讨中对其进行制度化分析。德国、法国、英国为欧盟宪法提出了不同建议，这些建议充分反映出领导层对民主宪政与社会整合关系重要方面所作的构造：关于欧洲社会主要整合模式，关于这些整合模式对欧盟宪法化的意义，以及宪法规定对整合模式的作用途径。基于这个分析，我们不难发现欧盟各国希望通过两类不同欧盟宪政模式的界定，对欧洲公约的宪法草案产生影响，并为改善宪法文本的民主性寻求解决方案，进而作用于整个宪法的逻辑结构。

[1] 詹福满，男，中国人民大学宪法与行政法专业博士；沈军，男，法国艾克斯—马赛经济、法律、科技大学2004级公法博士研究生。

[2] Scharpf, 2003a, p.49, translation A.H.

[3] Achim Hurrelmann, University of Bremen.

[4] Jachtenfuchs et al., 1998; Kohler-Koch, 2000.

[5] Grimm, 1991, pp. 101-116; Tully, 2002.

[6] Schmitter and Karl, 1996。

[7] Pernice, 1999。

[8] 比如Grimm,1995; Scharpf, 1997; Miller, 1998。

[9] Habermas,1995。

[10] Anderson, 1983。

[11] Rawls, 1971; Pateman, 1988。

[12] Habermas 1992; 1996。

[13] 1965, pp. 267-277。

[14]从这个观点出发，公民各自所持有的集体认同形式相互独立，构成宪法“分散性支持”的重要渊源。

[15] Risse, 2002。

[16] 这是产生分散性支持的缘由。

[17] Beetham and Lord, 1998, p. 28。

[18] 比如要赋予权力人以更多特权就必然会对宪法制度造成破坏。

[19] 例如通过详细界定公民权利，组织政治决议作出程序，或者明确一国家之核心价值与原则。

[20] Dahl, 1985; Cohen and Rogers, 1995。

[21] Lijphart, 《Democracy in Plural Societies: AComparative Exploration》, 1977,Yale University Press, New Haven。

[22] Majone, 1998。

[23] “肯定性行动”又被称为“平权法案”，系指当代美国社会采取的一系列措施，允许把种族、原籍、性别、残疾与其它标准一起考虑，它不是单纯为了结束歧视性行为，而是为了给历史上或现实中被否定了机会的或（以及）为预防将来重新出现歧视某类人中合格的个人提供机会。作为反歧视的一种办法，自60年代初期开始的肯定性行动30多年来一直是美国两党8届政府必须面对的一项基本民权政策（尽管它已由盛及衰），也是国会立法及最高法院的民权案件中所常涉及的一个题目，它主要是在教育、就业、政府合同承包及住房等领域内实施，有关它的联邦法律、法规及行政命令多达167个。参见张立平：《论肯定性行动》，《太平洋学报》2001年第3期。

[24] Young, 1995。

[25] Weiss, 2002。

[26] 相关论述可参见，施正锋：《欧洲联盟整合后的欧洲认同》，《欧盟的深化与广化学术研讨会》，2003/10/12，台湾国际会馆。

[27] Beetham and Lord, 1998, pp. 75-84。

[28] *ibid.*, pp. 61-75。

[29] Isensee, 1986。

[30] Michael Foley ,1999, p. 13。

[31] “there to be discovered rather than devised”。

[32] Carcassone, 1988。

[33] 文化例外指保护产品（尤其是视听产品）的文化特性。

[34] 与其称之为“宪法条约”（constitutional treaty）还不如为“制宪条约”（treaty establishing constitution）。

[35] Bogdandy,2004。

[36] Scharpf, 2003b; Wind,2003。

[37] Zürn, 1996。

[38] Abromeit,1998。

[39] Gbikpi/Grote, 2002。

[40] 该宪法体系包含了同质化和超国家民主化成分。

中国法律文化 | About law-culture | 关于我们

中国法律史学会 主办 中国社会科学院法学研究所 承办
电话: 64022187 64070352 邮件:law-culture@163.com
地址:北京市东城区沙滩北街15号 邮编:100720