

欧洲未来大会：欧盟制度创新的新实验^{*}

陈菲 陈灵芝

内容提要：“欧洲未来大会”是在多重危机引发的欧盟治理困境下，欧盟转向强化公民参与以增强其合法性的一次制度创新尝试。它得到了欧洲议会、欧盟委员会、欧盟理事会及欧盟 27 国不同程度的支持，但“欧洲未来大会”的发展面临欧盟各主体间的博弈、公民参与缺位下的新旧问题以及“条约改革赤字”三大难题。对此，“欧洲未来大会”进行了有益的探索，在暂缓欧盟机构的激烈博弈下，通过搭建自下而上的参与式民主与自上而下的精英决策相结合的公民参与体系，推动公民科学、高效参与的同时对促进欧盟条约改革形成推力。然而就目前而言，该实验性尝试潜力与隐患并存，“欧洲未来大会”的发展走向取决于欧盟及各成员国的诚意和政治智慧。

关键词：欧洲未来大会 欧盟治理 公民参与 合法性

《欧盟治理白皮书》(2001 年)曾强调：“欧盟治理的目的是强化欧洲的民主，缩短公民与欧盟之间的距离。”^①进入新世纪的二十年里，全球金融危机、欧债危机、难民危机、英国“脱欧”、新冠疫情等多重危机不断冲击欧盟治理的有效性，也削弱了公民对欧盟治理能力的认可。^②此外，民粹主义和疑欧主义思潮高涨，也严重威胁欧盟治理和欧洲一体化进程。^③为回应多重危机冲击下欧盟内外对欧盟治理及未来前途的质

^{*} 本文系教育部人文社科青年项目“基于大数据的‘一带一路’安全保障研究”(项目编号:18YJCGJW002)的阶段性成果。

^① Commission of the European Communities, “European Governance: A White Paper,” COM (2001) 428 final, Brussels: CEC, 25 July 2001, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/DOC_01_10.

^② Vivien A. Schmidt, “Theorizing Institutional Change and Governance in European Responses to the Covid-19 Pandemic,” *Journal of European Integration*, Vol.42, No.8, 2020, pp.1177-1193.

^③ Samantha Call and Seth Jolly, “Euroscepticism in the Populism Era,” *The Journal of Politics*, Vol.82, No.1, 2020, pp.7-12.

疑,引导民众支持欧盟政策,塑造欧洲身份认同,并强化输入合法性,欧盟决定再次做出尝试,启动“欧洲未来大会”项目,宣布“与公民共建民主,共创更具韧性的欧洲”。^①这场关于欧洲未来的大讨论,甚至被认为“具有更大的战略重要性,并可能成为最终展示欧盟治理改革的平台”。^②

一 “欧洲未来大会”的缘起

“欧洲未来大会”的设想最早来源于2019年3月法国总统马克龙发表的“致欧洲公民的公开信”。他在信中提出英国“脱欧”背景下重振欧洲的建议,认为欧盟国家应该“共同规划欧洲未来路径,强化欧盟民主建设”。^③马克龙的提议得到德国的响应,默克尔总理同样认为“是时候为欧盟的价值观和未来而奋斗了”。^④

作为英国“脱欧”后推动欧盟发展的双轴心,法国和德国于2019年11月联手制定这一项目的计划,旨在对欧盟运作方式进行全面改革,如有需要甚至会修改《欧盟条约》,以促进欧盟团结。法德将其命名为“欧洲未来大会”(Conference on the Future of Europe),这一命名让人回想起20年前的“欧洲制宪大会”(Convention on the Future of Europe)。“欧洲制宪大会”被认为是一场披着“协商民主”外衣以增强输入合法性,实质上仍是自上而下的精英决策的制宪会议,最终因缺少公民认同而宣告失败。^⑤为避免重蹈覆辙,在“欧洲未来大会”计划中,法德均强调引入“公民参与”这一重要环节,提议采取“自下而上”的方式“建立强大的公民参与”,让欧盟普通民众参与关键议题的讨论。^⑥值得注意的是,这一文件是通过欧盟委员会官网发布,意味着政府间计划得到了超国家层面的响应。2019年11月,欧盟委员会主席冯德莱恩在欧洲议会发言时呼吁“动员欧盟所有机构与成员国、欧洲各行各业的全体先进力量参加欧洲未来

^① European Commission, “Joint Declaration on the Conference on the Future of Europe,” 10 March 2021, p.1, https://ec.europa.eu/info/files/joint-declaration-conference-future-europe_en.

^② Margherita Movarelli, “EU Democracy in the Times of Coronavirus,” *European View*, Vol.19, No.2, 2020, p.184.

^③ “For European Renewal,” 4 mars 2019, <https://www.elysee.fr/en/emmanuel-macron/2019/03/04/for-european-renewal>.

^④ “Europe Must Speak with One Voice,” 17 October 2019, <https://www.bundesregierung.de/breg-fr/actualites/regierungserklaerung-merkel-1682844>.

^⑤ [荷]托马斯·克里斯滕森:《2000年以来的欧盟条约改革进程——欧洲联盟宪政化进程中的曲折起伏》,载《欧洲研究》,2011年第1期,第133-142页。

^⑥ European Commission, “Conference on the Future of Europe, Franco-German Non-paper on Key Questions and Guidelines,” November 2019, <https://www.politico.eu/wp-content/uploads/2019/11/Conference-on-the-Future-of-Europe.pdf>.

大会”,^①并委派欧盟委员会副主席兼人口和民主事务专员苏伊察(Dubravka Suica)负责领导该项目的推进。同时,关于开展“欧洲未来大会”的倡议也得到欧洲议会的大力支持。欧洲议会专门设立代表所有政党的特设工作组(hoc working group),跟进该项目。^②

然而在2020年年初,突如其来的新冠疫情阻碍了该进程,原定于2020年春季开展的项目被暂时搁置。但在欧洲议会、欧盟委员会以及法德等成员国的努力下,该项目得以重新启动。2021年3月10日,欧洲议会议长萨索利(David Sassoli)、欧盟委员会主席冯德莱恩以及时任欧盟理事会轮值主席国葡萄牙总理科斯塔(Antonio Costa)共同签署了《关于欧洲未来大会的联合声明》(Joint Declaration on the Conference on the Future of Europe)。该声明制定了“欧洲未来大会”的共同原则与规则,旨在“为一系列辩论和讨论铺平道路,这些辩论和讨论将使欧洲各地民众能够分享他们的想法,帮助塑造欧洲的未来”。^③

2021年5月9日“欧洲日”当天,“欧洲未来大会”在法国斯特拉斯堡正式启动,欧洲议会议长萨索利、欧盟委员会主席冯德莱恩、葡萄牙总理科斯塔以及法国总统马克龙先后发表讲话。同日,“欧洲未来大会”执行委员会通过了该项目的议事规则,以条例的形式落实“欧洲未来大会”的组织机构及其运作方式。

二 欧盟三大机构及成员国的态度

由于“欧洲未来大会”组织的公民大讨论涉及欧盟、各成员国与欧盟公民三个层面,因此需要尊重相对应代表机构的权限,由代表欧盟整体利益的欧盟委员会、代表成员国折中利益的欧盟理事会和代表欧盟公民利益的欧洲议会共同发表立场文件,公布各机构对该项目的发展愿景。然而,无论是欧盟三大机构,还是欧盟各成员国,都对该项目存在截然不同的观点。

(一) 欧洲议会:全面支持

作为代表欧盟公民利益的机构,欧洲议会十分重视“欧洲未来大会”项目,认为这

^① European Commission President Ursula von der Leyen, “Speech at the European Parliament,” 27 November 2019, https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/political-guidelines-next-commission_en_0.pdf.

^② European Parliament Conference on the Future of Europe, “Main Outcome of the Working Group,” 19 December 2019, https://www.federalists.eu/fileadmin/files_uef/Conference_on_the_Future_of_Europe/Outcome_Working_Group_EN.pdf.

^③ European Commission, “Joint Declaration on the Conference on the Future of Europe,” p.1.

是《里斯本条约》缔结 10 年来,“欧盟公民就欧盟未来的发展规划进行探讨并体现欧盟民主的最佳机会”。^①早在 2019 年,欧洲议会宪法事务委员会(AFCO)就曾讨论该项目的结构和范围,特别是关于公民、公民社会与成员国议会代表的参与形式。在宪法事务委员会提交意见的基础上,欧洲议会于 2020 年 1 月 15 日通过决议,制定了“欧洲未来大会”的详细方案,成为第一个陈述“欧洲未来大会”发展方向的机构;在同年 4 月、5 月、6 月与 11 月的决议中多次重申希望组织一次“倾听公民声音,体现欧洲雄心、兼具互动性与包容性的”大会。^②

欧洲议会也是对大会成果转化后续行动最为积极的机构,欧洲议会希望欧盟机构及成员国在全体会议讨论后能落实会议成果,并设置完成期限,以满足公民的期望。欧洲议会研究服务中心(EPRS)专家西尔维娅(Silvia Kotanidis)认为:“对于欧洲议会而言,该项目有望成为欧洲参与式民主的一次伟大实践,对欧盟内代议制民主起到补充作用”。^③

(二) 欧盟委员会:简单承诺

由于举办“欧洲未来大会”项目是当前欧盟委员会主席冯德莱恩在 2019 年欧洲大选中的选举承诺,故而欧盟委员会对该项目也表现出相对积极的态度。在欧洲议会决议通过一周后,欧盟委员会于 2020 年 1 月 22 日公布了对该项目的发展愿景。同欧洲议会一样,欧盟委员会认为该项目是一次“泛欧主义的民主活动”,欧盟成员国公民将在欧洲一体化中起到重要作用,并为建设一个更有活力与互动性的欧洲民主制度做出贡献。^④

作为欧盟的“守护者”,欧盟委员会代表和维护的是欧盟超国家机构的整体利益,重视行政效率和技术官僚治理,常以“专业、高效”为理由摆脱代议机构和公民的约束,鲜少听取公民意见。^⑤欧盟委员会对公民参与能力的不信任,反映到其对“欧洲未

^① European Parliament, “European Parliament’s Position on the Conference on the Future of Europe”.

^② Julian Plotka, “Réussir la Conférence sur l’avenir de l’Europe,” Friedrich Ebert Foundation, 2021, <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/bruessel/17862.pdf>.

^③ Silvia Kotanidis, “Citizens’ Engagement and Expectations of the Conference on the Future of Europe,” European Parliamentary Research Service, 17 September 2021, p.2, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2021/698025/EPRS_BRI\(2021\)698025_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2021/698025/EPRS_BRI(2021)698025_EN.pdf).

^④ European Commission, “Communication from the Commission to the European Parliament and the Council. Shaping the Conference on the Future of Europe,” COM(2020) 27, 22 January 2020, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52020DC0027>.

^⑤ Assya Kavrakova, “Facing the Threat of Populism: How the European Commission Can Reconnect with Citizens,” *The Impact of Populism on European Institutions and Civil Society*, Palgrave Macmillan, Cham, 2021. pp.175-196.

来大会”成果落实的态度上。尽管欧盟委员会同意欧洲议会的意见,认为“欧洲未来大会”应取得切实的讨论成果,并呼吁建立反馈机制,将会议成果转化为具体行动。^①然而,欧盟委员会对于会议成果的执行承诺仅限于“当欧盟委员会进行立法时会考虑公民的反馈和建议”,^②论调模棱两可、语焉不详,且缺乏实质性的步骤说明,未来能否如欧洲议会所愿切实执行承诺,仍有待时间检验。

(三) 欧盟理事会:久拖方决

相较于欧洲议会与欧盟委员会所表现出的积极态度,欧盟理事会对该项目的态度要冷淡许多。欧盟机构分别代表各自的一体化路径,采取政府间主义路径的欧盟理事会代表成员国的折中利益。由于欧盟理事会秉承成员国政府间合作原则,而且处于欧盟决策的关键环节,难以与公民社会直接接触。故而长期以来,欧盟理事会就表现出对公民参与欧盟治理的“不感兴趣”。^③ 尽管“欧洲未来大会”由法国总统马克龙提议,但欧盟理事会一直以处理当前公共卫生危机为由,未做进一步深入讨论。欧盟理事会也成为欧盟三大机构中最后一个发布“欧洲未来大会”会议愿景的机构。反观欧洲议会早在2020年1月就对该项目发布声明文件,同年6月更是在一项决议中点名欧盟理事会须“尽快表达立场”^④。但直至2021年2月,欧盟理事会才将该项目提上讨论议程。以疫情作为拖延一年多的理由,充分折射出欧盟理事会对该项目的动机过低与行为效率不足。

在成果落实方面,欧盟理事会更看重的是议题与讨论过程,在讨论成果的后续行动上并未给出明确承诺。欧盟理事会认为,项目应将重点放在公民所讨论的问题上,而不是将其变成一个促进条约修改的活动,^⑤故而欧盟理事会直接拒绝了条约修改,强调“会议不会成为实现《欧盟条约》修改的手段,因为它不属于《欧盟条约》第48条

^① Julian Plottka and Manuel Müller, “Enhancing the EU’s Democratic Legitimacy: Short and Long-term Avenues to Reinforce Parliamentary and Participative Democracy at the EU-level,” in Friedrich-Ebert-Stiftung, *Democracy and Human Rights*, Brussels, November 2020, <http://iep-berlin.de/wp-content/uploads/2020/12/FES-Study-on-EUs-Democratic-Legitimacy.pdf>.

^② European Commission, “Communication from the Commission to the European Parliament and the Council. Shaping the Conference on the Future of Europe”.

^③ Tanja Borzel, “From EU Governance of Crisis to Crisis of EU Governance: Regulatory Failure, Redistributive Conflict and Eurosceptic Publics,” *J. Common Mkt. Stud.* Vol.54, 2016, pp.3-28.

^④ European Parliament, “European Parliament Resolution of 18 June 2020 on the European Parliament’s Position on the Conference on the Future of Europe (2020/2657(RSP)),” 18 June 2020, Brussels, https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2020-06-18_EN.html#sdocta20.

^⑤ Elena Sanchez Nicolas, “Future of Europe: EU Council Vetoes Treaty Change,” 25 June 2020, <https://euobserver.com/institutional/148755>.

的范围”。^①

(四) 欧盟成员国: 态度不一

在对待“欧洲未来大会”的态度上, 成员国可以分为两类: 第一类是项目的支持者, 如法国、德国、意大利、西班牙、希腊、奥地利、比利时等, 都希望通过该项目加强欧盟民主与欧洲一体化。而另一类主要是来自北欧、中欧和东欧的其他欧盟成员国, 占成员国的大多数。他们对该项目持保留态度, 认为在公共危机背景下, 不是讨论“欧洲未来”的时期, 而应考虑“欧洲的当下”。

作为“欧洲未来大会”的发起国, 法国无疑是这个项目最坚定的推动者, 它认为此举能提高法国在欧盟公民社会中的话语权与影响力。而马克龙本人更是这次“欧洲未来大会”的提议者, 其目的在于提升自己作为欧洲一体化“推动者”的形象, 加强其作为欧洲政策决策者的合法性, 从而确保连任法国总统。因为会议定于2022年上半年收官, 届时轮值主席国将是法国, 而该年恰逢法国大选, 若项目进展顺利, 满足法国公民的期望, 无疑会成为马克龙选举连任的一张“王牌”。而欧盟的另一轴心国德国, 在一贯坚持“欧洲主义”理念的时任总理默克尔的首肯下, 与法国共同发布《法德关于欧洲未来大会的关键问题与指导方针的非正式文件》(Franco-German non-paper on key questions and guidelines), 并在担任2020年下半年的轮值主席国时, 多次强调“积极支持会议, 增加公民社会的声音”。^②

在欧盟两大轴心国的引领下, 传统亲欧派国家西班牙、“欧盟复苏基金”的最大受益者意大利、“欧洲未来大会”项目筹备与运行期间的轮值主席国克罗地亚、葡萄牙和斯洛文尼亚, 债务危机后一直仰仗于欧盟的希腊都出于各种动机表达了对项目的支持。相较之下, 比利时和奥地利更像是“纯粹”的支持者, 比利时外交部长威尔姆斯(Sophie Wilmès)称会议的启动是一个“历史性、示范性与公民性的时刻”。^③而奥地利政府早在2020年6月, 就以“我们重新思考欧盟的未来”为口号, 开始了关于欧洲未来的全国性讨论。

^① Council of the EU, “Conference on the Future of Europe—Revised Council Position,” No.5911/21, 3 February 2021, https://www.consilium.europa.eu/media/48588/st_5911_2021_init_en.pdf.

^② “Integration at a Crossroads the Future of the EU and German European Policy,” Factsheet IEP Annual Conference, Institute for European Politics, 1 October 2021, http://archiv.iep-berlin.de/wp-content/uploads/2021/09/Factsheet-1_Conference-on-the-Future-of-Europe.pdf it = wp-content/uploads/2021/09/Factsheet-1_Conference-on-the-Future-of-Europe.pdf.

^③ “European Affairs Council of the European Union of 20 April: Conclusions,” 20 April 2021, <https://wilmes.belgium.be/en/european-affairs-council-european-union-20-april-conclusions>.

但其他数量众多的成员国(如荷兰、瑞典等)对会议持保留态度,认为“欧洲未来大会”是一个“不必要的事件”,效果只会适得其反;^①而会议占用了应对新冠疫情这一紧急挑战所需的人力、物力与财力资源,在当前欧洲经济复苏的大背景下,规划实施欧盟长期财政预算框架(2021-2027年)和“欧盟复苏基金”的优先级要高于“欧洲未来大会”。据知名智库德国国际与安全事务研究所(SWP)的一份调查报告显示,在2021年5月9日“欧洲未来大会”开幕当天,大多数成员国的媒体都报道了这一消息,但也只是简单转载新闻。即使是一些热衷于报道欧盟新闻的国家,也把更多的注意力放在“欧盟复苏基金”而不是“欧洲未来大会”上。^②

尽管欧盟理事会不太情愿地同意,大多数成员国也持保留态度,但在欧洲议会、欧盟委员会与法德双引擎的大力推动下,该项目最终得以启动,来自欧盟27国的不少公民也已投入关于欧洲未来的讨论中。

三 “欧洲未来大会”发展面临的三大考验

“欧洲未来大会”的实行,是欧盟在多重危机下转向公民参与决策过程,以解决欧盟合法性问题的一个实践策略。然而,公民参与一直是欧盟治理过程中较为脆弱的一环。^③在“欧洲未来大会”发展中,欧盟该如何统筹?公民将如何有效参与?如果这场公民参与活动提出的意见与建议包括解决方案超出欧盟当前的条约框架,欧盟及成员国又该如何自处?简而言之,有三大因素考验着“欧洲未来大会”的顺利推进及成果落实,即欧盟各主体间的博弈、欧盟长期公民参与缺位引发的问题,以及欧盟的“条约改革赤字”。

① Julian Plottka, “Réussir la Conférence sur l’avenir de l’Europe,” pp.4-5.

② Minna Ålander et al., “Managed Expectations: EU Member States’ Views on the Conference on the Future of Europe,” Stiftung Wissenschaft und Politik, 3 June 2021, https://www.swp-berlin.org/publications/products/arbeitspapiere/WP_03-2021_EPIN-Report_CoFoE_01.pdf.

③ Chris Skelcher and Jacob Torfing, “Improving Democratic Governance through Institutional Design: Civic Participation and Democratic Ownership in Europe,” *Regulation & Governance*, Vol.4, No.1, 2010, pp.71-91.

(一) 欧盟内部的博弈

虽然“欧洲未来大会”项目是由欧盟机构和成员国共同提出,但具体参与者也包括欧盟公民,因此该项目涉及超国家机构(欧盟)、成员国政府和欧盟公民三个层面的合作。但由于各行为主体利益诉求的不同,战略考量也不一致,欧盟内部对该项目的议题设置和领导权难以协调一致。

1. 议题设置的博弈

由于“欧洲未来大会”项目标榜的是“邀请欧盟公民一起讨论欧洲的未来”,^①因此议题的设置十分关键,欧盟机构及成员国都希望听取公民意见与建议,从而让公民认同其政策合法性,支持其行动内容。^②因此在“欧洲未来大会”的筹备阶段,欧盟内部对于该项目的议题设置心思各异,主要体现在议题范围的设限与讨论改革“领衔候选人”(Spitzenkandidaten)选举制度^③的必要性上。

一方面,欧洲议会、欧盟委员会与欧盟理事会就“议题范围是否设限”各执己见。鉴于欧洲议会希望将该项目打造成欧洲参与式民主的一次伟大实践,对于“欧洲未来大会”的讨论议题,欧洲议会希望其范围是无边界的,无须预先设定。但欧盟委员会主席冯德莱恩却与欧洲议会持不同意见,认为“必须明确界定(欧洲未来大会)的范围和目标”,并暗示该项目的重点应向欧盟委员会的五年战略议程(2019-2024年)与欧盟理事会的优先事项倾斜。^④而由于在新冠疫情初期,欧盟各国未能在第一时间团结起来抵御疫情,欧盟作为一个一体化的联盟和全球行动者的国际形象进一步受损。^⑤这使得在外交领域注重展现欧盟团结一致形象的欧盟理事会深刻反思内部团结,并认为,该项目的讨论议题应侧重于欧盟理事会的“优先政策”(policy first approach),为应对当下的公共卫生危机出谋划策。^⑥

① European Commission, “Joint Declaration on the Conference on the Future of Europe,” p.1.

② Julian Plottka, “Réussir la Conférence sur l’avenir de l’Europe,” p.3.

③ “领衔候选人”(Spitzenkandidaten)选举制度于2014年开始实施。该制度规定在欧洲大选前,各党团都推出自己的欧盟委员会主席“领衔候选人”。选举开始后,欧洲议会最大党团的“领衔候选人”将获得欧洲理事会提名,再经由欧洲议会多数票通过后,当选为欧盟委员会主席。“领衔候选人”制度改变了过去欧盟委员会主席人选由欧洲理事会闭门全权决定的情况,如今的欧盟委员会主席人选需要同时考虑欧洲议会的选举结果,欧洲议会正是凭借这一制度在欧洲大选中进一步扩权。

④ Ursula von der Leyen, “A Union that Strives for More. My Agenda for Europe. Political Guidelines for the Next European Commission 2019-2024,” 10 September 2019, p.20, https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/political-guidelines-next-commission_en_0.pdf.

⑤ 张莉、崔杨臻:《新冠疫情期间欧盟形象的“自塑”——对话理论视角下欧盟在华数字公共外交的实践与效果研究》,载《欧洲研究》,2021年第1期,第49-74页。

⑥ Sergio Fabbrini et al., “The Conference on the Future of Europe: Vehicle for Reform versus Forum for Reflection?” *Bruegel-Blogs*, 15 June 2021, <https://link.gale.com/apps/doc/A665630506/AONE?u=anon-a9a5fa95&sid=googleScholar&xid=0591e3e9>.

另一方面,在议题的具体内容上,关于是否对“领衔候选人”制度进行改革引发了欧洲议会与欧洲理事会的争论,甚至部分成员国与欧盟公民组织也加入其中,发表意见支持欧洲理事会。争论的导火索源于欧洲议会公布的立场文件。该文件显示,议题最好能为下一届欧洲选举做好充分准备,尽早讨论 2024 年欧洲大选问题,并改革“领衔候选人”选举制度。^① 对于欧洲议会而言,改革“领衔候选人”制度非常重要,因为这一制度存在重大“漏洞”:该制度并未写入《里斯本条约》,而且只是模糊规定,由成员国国家元首或政府首脑组成的欧洲理事会向欧洲议会提名欧盟委员会主席人选时,“要考虑到欧洲议会的选举结果并经过适当的磋商”。^② 也就是说,欧洲理事会拥有对于“考虑与磋商”的最终解释权。而在 2019 年欧洲大选中,欧洲理事会抓住这一“漏洞”,无视欧洲议会选举的“领衔候选人”,提名自己的候选人冯德莱恩,而冯德莱恩也最终顺利出任欧盟委员会主席。因此,欧洲议会迫切希望改革“领衔候选人”制度,重新恢复并扩大欧洲议会在欧洲大选中的权力。

欧洲理事会拒绝了欧洲议会的改革提议,甚至对“领衔候选人”制度非常抵触,因为该制度限制了成员国国家元首或政府首脑对欧盟委员会主席的任命权。^③ 在欧盟 27 个成员国中,除了奥地利与德国明确支持改革“领衔候选人”制度外,其余成员国要么直接反对“领衔候选人”这一制度本身,如法国、斯洛伐克;要么认为该制度的改革不应该出现在公民议题上,如捷克、保加利亚所言:“会议议题应该集中在公民所关心的政策和问题上,而不是集中在他们可能认为枯燥的制度问题上”。^④ 而在欧盟公民层面,公民组织“欧洲人民论坛”(Europe's People's Forum)代理主席卡萨尔(Roger Casale)更是直言当前没有公民会对选举话题感兴趣,如今欧盟内部对话的核心应是气候与公共卫生危机的应对。^⑤

2. 项目领导权的博弈

^① European Parliament, “European Parliament’s Position on the Conference on the Future of Europe,” European Parliament Resolution of 15 January 2020 on the European Parliament’s Position on the Conference on the Future of Europe (2019/2990(RSP)), 15 January 2020, P9_TA(2020)0010.

^② Braun Daniela and Tobias Schwarzbözl, “Put in the Spotlight or largely Ignored? Emphasis on the Spitzenkandidaten by Political Parties in their Online Campaigns for European Elections,” *Journal of European Public Policy*, Vol.26, No.3, 2019, pp.428-445.

^③ Juuso Järvinen, “Addressing Unresolved Questions Around the Spitzenkandidaten Procedure,” in *Conference on the Future of Europe*, College of Europe, August 2021, pp.1-5.

^④ Minna Ålander et al., “Managed Expectations: EU Member States’ Views on the Conference on the Future of Europe,” pp.17-18.

^⑤ Alexandra Brzozowski, “Boosting EU’s Democratic Legitimacy: Parliament Seeks Electoral Reforms,” 27 November 2020, <https://www.euractiv.com/section/future-eu/news/boosting-eus-democratic-legitimacy-parliament-seeks-electoral-reforms/>.

欧洲议会认为,明确领导权的归属对于保证欧盟的有效运作以及欧洲一体化进程的所有项目都是必不可少的。^①基于上述的议题设置博弈,“欧洲未来大会”项目的领导权问题演变为一个尤为敏感的问题。获得了该项目的主要领导权,既能一定程度上确保己方的议题顺利设置,保证“欧洲未来大会”朝着自身希望的方向前进,又能进一步增强在欧盟结构内的相对权力。因此,“欧洲未来大会”项目也成为欧洲议会与欧盟理事会的角力场,两大机构对于会议主要领导权的归属展开激烈博弈,都希望占据“欧洲未来大会”的领导权,进而掌握话语权,并通过制定规则受益。

欧洲议会先发制人,以“欧盟三大机构应确保对会议的高度关注”为名,呼吁“欧洲未来大会”应建立一个由欧洲议会领导的、三大欧盟机构代表组成的项目管理机构。^②由于担心欧洲议会借势扩权,欧盟理事会随即反对欧洲议会的提议,表示“项目应由一位欧盟成员国内的知名人士作为主席独立领导,该人选由欧盟三大机构共同协商拟定,但必须是非欧盟机构内部人员”。^③对于欧盟理事会的回应,欧洲议会采取了以退为进的策略,先是做出部分让步,同意项目由“知名人士独立领导”,但随后又提议该人选必须是欧洲议会“自己人”,宣布拟定欧洲议会议员、前比利时首相伏思达(Guy Verhofstadt)担任“欧洲未来大会”的主席。^④此举招致欧盟理事会及众多成员国的强烈不满,认为伏思达会改变项目走向,向欧盟公民倡导建立“欧罗巴合众国”,剥夺成员国更多权力。因此,各成员国纷纷独立发声,表达对这位“狂热的联邦主义者”的不安与反对,德国欧洲事务部长罗特斯(Michael Roth)要求欧洲议会重新考虑人选,马克龙的政治顾问赛朱内(Stéphane Séjourné)更是直言“伏思达已被欧盟国家拒绝”。^⑤

而自从欧洲议会提名的伏思达被拒后,会议主要领导权的归属陷入了僵局。期间,丹麦前首相托宁-施密特(Helle Thorning-Schmidt)、意大利前总理恩里克·莱塔(Enrico Letta)和立陶宛前总统格里包斯凯特(Dalia Grybauskaitė)等知名人士纷纷被

^① Federico Fabbrini, “The Conference on the Future of Europe: Process and Prospects,” *European Law Journal*, 2021, p.10.

^② European Parliament, “European Parliament’s Position on the Conference on the Future of Europe”.

^③ Council of the EU, “Conference on the Future of Europe,” Doc. 5547/20, 27 January 2020, para. 6, http://oide.sejm.gov.pl/oide/images/prezycencja/cofe_discussion_paper.pdf.

^④ 居伊·伏思达(Guy Verhofstadt),比利时前首相,现任欧洲议会议员、欧洲议会自由党团主席。“欧罗巴合众国”的倡导者,追求“欧洲联邦主义”。

^⑤ Hans Von Der Burchard and Maia de La Baume, “Conference on EU’s Future Derailed by Leadership Fight,” 21 September 2020, <https://www.politico.eu/article/brussels-descend-into-fight-over-leadership-for-conference-on-eu-future/>.

提及,但欧盟成员国和欧洲议会均未对人选达成共识。^①会议主要领导权的归属陷入困局,导致“欧洲未来大会”项目推进缓慢,也充分暴露了欧盟处理内部治理主体关系方面困难重重。

(二)公民参与缺位下的新旧问题

长期以来,欧盟治理中政治参与由政治精英和技术官僚主导,欧盟公民的政治参与渠道较少,^②公民参与长期缺位。在政策制定与实施过程中,欧盟的决策常被“技术和法律专家组成的技术官僚团体”操持,在“知识共同体”的小圈子中即可做出影响欧盟的重大决策,普通公民往往难以参与其中。^③而即便欧盟有意识地呼吁公民参与,欧盟机构也鲜少愿意将公民参与的意见转化为政治举措,“欧洲公民倡议”(European Citizens' Initiative)便是典型案例。

“欧洲公民倡议”是2012年欧盟推出的扩大公民参与的一个项目,规定某项公民发起的倡议经正式登记后,如在一年内征集到来自至少7个不同成员国共计100万人的支持声明,欧盟委员会必须在3个月内做出反应。欧盟委员会可以决定遵从公民倡议提出立法建议,或不遵从公民倡议,但都必须做出解释。然而,在2012年“欧洲公民倡议”实行后的数年内,76个已登记的倡议中只有6个达到了100万签名的门槛。欧盟委员会处理了其中5个,但仅落实了一项“禁止草甘膦”的欧洲公民倡议,甚至还出现错判的情况:2014年要求欧盟停止“跨大西洋贸易与投资伙伴关系协定”(TTIP)的“欧洲公民倡议”征集到300多万个签名,但欧盟委员会在2014年9月拒绝接受该倡议,称其意图阻止正在进行的谈判是非法的。随后倡议发起方将欧盟委员会的决定告上欧洲法院,2017年欧洲法院最终裁定欧盟委员会对此倡议是一次“错误否决”。^④

尽管经济合作与发展组织(OECD)曾对欧盟做出评价,认为欧盟是21世纪以来,公民参与治理领域的倡导者与创新力量。^⑤但是,欧盟近年来对公民参与欧盟治理做出的许多尝试,基本上都无疾而终,如上述的2012年的“欧洲公民倡议”,以及2017年

^① Maia de La Baume, “New Names in Frame to Preside over Conference on EU's Future,” 13 October 2020, <https://www.politico.eu/article/helle-thornig-schmidt-enrico-letta-dalia-grybautskaite-new-names-in-frame-to-preside-over-conference-europe-future/>.

^② 张亚宁:《欧盟的危机政治:多重约束下的政治突围》,载《欧洲研究》,2019年第2期,第1-22页。

^③ 田小惠、蔡阳子:《当前欧盟治理的困境及其根源》,载《现代国际关系》,2021年第4期,第44-52页。

^④ General Court of the European Union, “The General Court Annuls the Commission Decision Refusing the Registration of the Proposed European Citizens' Initiative ‘Stop TTIP’,” Judgment in Case T-754/14, Luxembourg, 10 May 2017.

^⑤ OECD, “OECD Regulatory Policy Outlook 2018,” Paris, 2018, <https://read.oecd.org/10.1787/9789264303072-en?format=pdf>.

的“公民对话”(Citizens' Dialogue)和2018年的“欧洲公民协商”(European Citizens' Consultations)。失败的原因主要是欧盟“只让提议,从不落实”,^①重视的无非只是纳入公民参与后的附加值,即借突出公民参与以消除欧盟的“民主赤字”,促进欧盟政策的合法性。而欧盟过往此类“行为上的民主化”仅创造了一种公民拥有参与决策过程机会的假象,公民的意见对决策结果及产出没有任何影响,反而削弱了欧盟的民主合法性。^②

而不同于过往的公民参与尝试,此次的“欧洲未来大会”项目得到了欧洲议会、欧盟委员会、欧盟理事会三大机构以及法德等多个成员国的成果落实保证。德国国际与安全事务研究所认为,“欧洲未来大会”有可能为欧盟治理引入参与式民主(participatory democracy)提供契机。^③然而,由于缺少认真对待公民参与的经验,欧盟实际上对于此次“欧洲未来大会”如何安排公民参与讨论还存在两大问题:效度问题与标准问题。

其一是参与意见的效度问题。对欧盟公民而言,有机会通过参与对话和争辩来影响欧盟政策的制定是一项具有吸引力的挑战,届时,“欧洲未来大会”的公民参与度有望大幅上升。然而,公民意见往往过于分散,在多样化观点的相互争鸣下,一些好的意见及建议的观点被埋没于庞大的信息流中,难以凸显出来。与此同时,鉴于平等参与原则,民粹主义或反欧洲一体化的组织团体或许会利用此次机会,有组织地提出大量诉求。在此背景下,如何处理与“加强欧洲一体化”宗旨背道而驰的分离主义色彩的建议,如何使得政策制定重归理性的视角,是本次“欧洲未来大会”收集意见过程中要考虑的重要问题。

其二是与会者的选择标准问题。此类的公民参与要求参与者具有一定的政治能力,同时要求参与者履行相关义务,如积极提供有助于磋商的信息与论据,能够认真倾听和回应他人的观点,愿意在必要时促成最初观点的改变。然而如果公民的学术水平、能力水平参差不齐,缺乏足够的信息且没有经过政治训练,那么参与的产出效果只会适得其反,如容克领导下的欧盟委员会组织的约1500多次公民对话中,很少产生高

^① Corina Stratulat and Paul Butcher, “Citizens Expect: Lessons from the European Citizens' Consultations,” European Policy Centre, 21 May 2019, https://www.epc.eu/content/PDF/2019/190521_LessonsECCs_CSPB.pdf.

^② Nicolai von Ondarza and Minna Ålander, “The Conference on the Future of Europe: Obstacles and Opportunities to a European Reform Initiative that Goes beyond Crisis Management,” Stiftung Wissenschaft und Politik, 2021, p.6, doi.org/10.18449/2021C19.

^③ Ibid., p.1.

质量的对话。^① 因此,在参与者的选择上,如何实现不同认知群体的平等、高效参与,如何激励欧盟内不太富裕和受教育程度较低的公民参与欧盟事务的讨论,也是“欧洲未来大会”需要考虑的重要问题。

(三) 欧盟的“条约修改赤字”

按照《欧洲联盟条约》规定,涉及欧盟条约的修改需遵循《欧洲联盟条约》第 48 条指定的两种修改程序进行:一种是普通修改程序(ordinary revision procedure),这是自欧盟成立以来一贯沿袭的条约修改程序;另一种是《里斯本条约》^②生效后创建的简易修改程序(simplified revision procedure),该程序允许欧洲理事会通过一票否决制的方式在经过欧洲议会、欧盟委员会的听证(涉及货币领域的修改需要欧洲中央银行参与听证)后作出决议,修订条约的部分内容。但由于《欧洲联盟条约》第 48 条第 6 款明确规定,简易修改程序中做出的决议不能扩大欧盟通过条约所获得的管辖权,因而这一程序实际上适用情况有限,更改条约的主要程序仍是普通修改程序。^③ 而普通修改程序下,根据第 48 条第 4 款的规定,有关条约的修改只有在成员国依据本国宪法审查通过之后,所有成员国一致同意才能生效。

诚然,“一致同意”原则体现了欧盟成员国行动的一致性与保护小国的权利,但其负面效应随之显现。在“一致同意”原则下,更改条约不仅意味着冗长且艰难的谈判过程要在欧盟及各个成员国政府间展开。与此同时,各成员国国内掺杂着许多复杂政治博弈的审批程序以及取悦民意的政治妥协,都可能带来巨大的不确定性。如《里斯本条约》光是为取得 27 个成员国的同意就花费了 8 年时间进行谈判和批准,甚至在《欧洲联盟运行条约》第 136 条中添加一句“简化条约修正程序”来保障“欧洲稳定机制”的顺利运行,也花了两年多的时间(2011 年至 2013 年)。^④ 基于欧盟条约修改程序的复杂性与低效率,欧盟机构及成员国对于条约修改的意愿与能力普遍不足,造成了欧盟条约的“改革赤字”。

上述制约因素也导致欧盟只愿在危机中改革的惯习。《里斯本条约》生效后的 12

^① Corina Stratulat and Paul Butcher, “Citizens Expect: Lessons from the European Citizens’ Consultations,” pp. 6-7.

^② 此处的《里斯本条约》即指前述的《欧洲联盟条约》,用该说法是为强调“简易修改程序”新生成的这一时间节点。

^③ Federico Fabbrini, “The Conference on the Future of Europe: A New Model to Reform the EU?” 7 January 2020, DCU Brexit Institute, Working Paper N. 12, 2019, <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3515188>.

^④ Nicolai von Ondarza and Minna Ålander, “The Conference on the Future of Europe: Obstacles and Opportunities to a European Reform Initiative that Goes beyond Crisis Management,” p.6.

年,欧盟条约改革几乎只产生于危机中,且往往带有应急性、过渡性与临时性的特点。如欧债危机中,欧盟25个成员国提出对《里斯本条约》进行相应修改,并宣布建立银行联盟。然而2015年后随着欧债危机影响的逐步消退,条约修改仍然没有取得实质性进展。在欧洲移民危机中,欧盟委员会提出的对“都柏林规则”进行修正也随着难民的减少而陷入停滞。可见,此类在危机高压下产生的改革目标难达预期,改革成果难以维持,对于凝聚欧盟国家共识以及推动欧洲一体化的深入发展产生诸多负面作用。

从长远来看,一个对条约鲜少修改、遇危机才改正的欧盟是不可能稳定的。欧盟作为超国家机构,随着一体化程度加深,现有的条约框架早已无法为与欧盟相关的所有事务提供答案,改革迫在眉睫。^①而此次“欧洲未来大会”中,无论是公民小组提出的建议还是全体会议形成的最终报告,也无可避免地触及欧盟相关条约的修改。因此,“欧洲未来大会”需要证明,欧盟机构及成员国对于条约修改仍保持开放态度,并具备在没有严重危机与压力的情况下进行条约修改的能力。

四 “欧洲未来大会”的实验性改革路径

作为欧盟民主建设的新举措,“欧洲未来大会”史无前例地得到欧洲议会、欧盟委员会、欧盟理事会及众多成员国的重视,这也是欧盟史上除欧洲议会选举之外所组织的最广泛的公民参与。^②观察欧盟三大机构共同签署的《联合声明》与项目推进的过程中欧盟所做出的相应部署,可以看出欧盟对于本次公民参与项目的机构博弈问题、公民有效参与问题及成果落实问题并尝试做出相应的解答。

(一) 项目内平衡问题初步化解

在议题设置上,“欧洲未来大会”试图兼具议题的广度与深度,在一定程度上中和了欧盟三大机构的议题博弈。《联合声明》通过申明“会议的目标是让公民对他们关心的事情有发言权”,^③强调欧盟公民在本次项目中的主体作用。基于这一目标,“欧

^① Stefanie Scharmann, “The Conference on the Future of Europe: Institutional Hurdles to Institutional Change,” A Path for Europe, 8 May 2021, <https://pathforeurope.eu/the-conference-on-the-future-of-europe-institutional-hurdles-to-institutional-change/>.

^② Richard Corbett, “A Progressive Approach to the Conference on the Future of Europe,” FEPS Policy Brief, Foundation for European Progressive Studies, 27 July 2021, <https://www.feps-europe.eu/attachments/publications/210727%20feps%20policy%20brief%20corbett.pdf>.

^③ European Commission, “Joint Declaration on the Conference on the Future of Europe,” p.4.

洲未来大会”在议题设置上给予公民相当大的话题自由度,承诺欧盟公民可以“在没有预定结果的情况下自由提出与他们相关的问题”,其讨论范围“不会被限制在预定义的政策领域”,^①保证了公民讨论的广度。

但考虑到项目只有两年的开展时间,同时为避免公民提出的议题过于碎片化,欧盟决定在议题广度不断扩展的基础上,开创以问题为导向且更加注重实效性的收集意见方式——列出“议题清单”来加强公民参与的深度。三大机构共同合作,将欧盟委员会的《2019-2024年欧盟政治指导方针》(Commission Political Guidelines 2019-2024)与《欧洲理事会战略议程》(Strategic Agenda of the European Council)作为议题框架,并对欧洲议会发布的“欧洲晴雨表”(Eurobarometer)调查中公民最关心的问题归类处理,列出了一份议题清单。清单内容包含“健康、气候变化与环境、经济、数字转型、欧盟在世界上的角色”等议题,涵盖了当前欧盟所面临的各种战略问题。然而值得注意的是,《联合声明》并未将“领衔候选人”制度的改革列入议题清单中,实际上可视为欧洲议会为加快项目落实做出的一次让步。

而在对项目领导权的博弈中,欧盟三大机构都做出了相应的让步,保证了三方在项目中的均势。欧洲议会迫切希望停滞不前的项目能迅速开展,并在参考由法国前总统德斯坦(Valéry Giscard d'Estaing)一手推动的超国家宪法《欧盟宪法条约》草案(Draft Treaty Establishing a Constitution for Europe)失败的经验后,也逐渐认识到单凭一个领导人甚至单一机构的力量无法支撑超国家项目的开展与推进,^②加之欧盟委员会在欧洲议会与欧盟理事会中间的斡旋与调和,三大机构就项目的领导权最终达成一致,以共同领导的方式暂停博弈,建立一个由欧洲议会议长、欧盟委员会主席以及理事会轮值主席国的政府首脑三人组成的联合主席团,作为该项目的政治领导。而在联合主席团的授权下,“欧洲未来大会”执行委员会(Executive Board)是该项目的主要管理机构,负责“统筹该项目的流程安排,并定期向联合主席团报告”。^③在执行委员会内部,主要由欧盟三大机构各自任命的3名代表和4名观察员组成,也体现了三方的平衡性。由此可见,在领导权的争夺中,“欧洲未来大会”试图以共同领导、横向等量的方式解决三大机构的博弈,意在减少内部分歧,确保“欧洲未来大会”的顺利运行,并提高项目内部整体的行动能力。

① European Commission, “Joint Declaration on the Conference on the Future of Europe,” p.3.

② Federico Fabbrini, “The Conference on the Future of Europe : A New Model to Reform the EU ?” pp.6-9.

③ European Commission, “Joint Declaration on the Conference on the Future of Europe,” p.3.

(二)实验性的公民参与制度设计

欧洲议会、欧盟委员会与欧盟理事会三方共同为“欧洲未来大会”设计了一个实验性质的公民参与结构体系,并通过《联合声明》以成文条例对本次公民参与的范围、程序等进行规定和保障。

1.引入“公民参与”环节

“欧洲未来大会”设计了一个将自下而上的参与式民主与自上而下的精英决策相结合的公民参与结构体系(见图1),以确保公民的意见与建议能有效传递至欧盟的政治高层并得以反馈。该机制呈金字塔形,金字塔塔基是多语种数字平台,欧盟成员国公民可以通过这一平台,就“议题清单”上的议题在线分享看法和观点。其上一层是公民小组会议(European citizens' panels),这是欧盟史上第一次在跨国层面组建公民小组会谈。^①公民小组会议依据“价值观与权利、法治、民主与安全”“气候变化与环境、健康”“经济、社会公平、就业、教育、青年、文体与数字转型”与“国际舞台上的欧洲、移民”四大专题分成四个小组,每个小组由200名公民组成,在组内讨论多语种数字平台上建议并生成综述报告,并提交至其上一级——全体会议(Conference Plenary)。全体会议以论坛的形式展开,集中讨论公民小组的研讨成果,并生成提案报告。在全体会议过后,其生成的提案报告将由执行委员会交与联合主席团进行审议,后将转化为实际措施落实。

图1 “欧洲未来大会”公民参与结构体系



注：图由作者自制。

^① Alberto Alemanno, “Pourquoi il faut suivre la Conférence sur l’avenir de l’Europe,” 10 mai 2021, <https://legrandcontinent.eu/fr/2021/05/10/pourquoi-il-faut-suivre-la-conference-sur-l-avenir-de-leurope/>.

值得注意的是,本次“欧洲未来大会”与2001年至2004年欧洲制宪大会^①有一定的相似之处:二者都是非一次性会议(欧洲制宪大会经历了26次全会;“欧洲未来大会”公民小组需开展3轮会议,全体会议需开展6轮会议),二者都摒弃了政府间会议模式,建立在“广泛共识”的基础上,意图生成关于指导规划欧盟未来发展的会议成果。然而,欧洲制宪大会由于会议成果被法国和荷兰公投否决而宣告失败,意味着成员国公民缺乏对欧盟政治决策的了解和认同。为避免重蹈欧洲制宪大会的覆辙,“欧洲未来大会”广泛吸取此前的教训,在制度设计上做出创新。

一方面,在人员构成方面,欧洲制宪大会全会由欧洲议会议员、欧盟委员会成员、成员国政府代表、成员国议会代表以及各候选国根据相同条件派出代表组成,尽管有70%的代表是由选民直接选举的欧洲议会议员和各成员国议员,但他们在某种程度上已不能充分代表公民的诉求。而在“欧洲未来大会”的全体会议中,增设了公民与公民社会团体代表的席位,这是欧盟史上第一次集合欧盟机构代表、欧盟咨询机构代表、成员国国家议会代表、成员国公民代表与公民社会团体代表的集中讨论,^②凸显了代表的广泛性和民主合法性。另一方面则表现在合法性传输过程中,欧洲制宪大会由大会主席团共同筹备全会讨论的内容,并拟出最终文本的草案,交由大会105位成员来讨论和投票,最终呈现出“宪法”的单一文本形式。然而这一过程由始至终都由政治精英的意志决定,议题设置权为主席团所垄断,很多重大问题由主席团关门商量,会议程序难以体现民主。^③而“欧洲未来大会”上,所有欧盟公民都可以在多语种数字平台提出建议与意见,后由公民小组讨论并整理成报告,再交由全体会议讨论并表决。前两个阶段都是以公民为主体,直至全体会议才出现政治精英的参与,将自下而上的参与式民主模式与欧盟自上而下的精英决策模式进行互补,力求实现多元主体协同决策,保证民主程序的完整性。

自欧盟成立以来,像公民小组或全体会议这样的公民参与机制未曾在欧盟内部进行尝试,也从未在跨国层面有所实施。^④该项目无论在制度设计上还是参与规模上都是前所未有的,这也是欧盟史上第一次由内部各机构与各层级联合组织并参与的欧盟

^① 欧洲制宪大会起止时间尚有部分争议,在参考欧洲制宪大会主席德斯坦所著《欧罗巴计划》一书后,笔者将2001年12月15日欧洲制宪大会这一想法在欧洲理事会上被采纳作为起点,到2004年10月29日其成果《欧盟宪法条约》在罗马的签署为终点。

^② Alberto Alemanno et al., “What’s in an Experiment? Opportunities and Risks for the Conference on the Future of Europe,” STG Policy Briefs, 2021/16, <https://doi.org/10.2870/465874>.

^③ 赵晨:《协商还是博弈?——对“欧洲制宪会议”的考察》,载《欧洲研究》,2007年第5期,第41-55页。

^④ Alberto Alemanno, “Pourquoi il faut suivre la Conférence sur l’avenir de l’Europe”.

民主建设活动。

2. 子功能回应效度与标准的新问题

对于本次“欧洲未来大会”项目向欧盟提出的效度与与会者标准的新问题,可以从该参与结构体系的子功能中观察到欧盟的答案。在效度问题上,就欧盟而言,多语种数字平台是一个创新性的公民参与工具,通过搭建大数据平台并充分发挥其媒介优势,不仅能延展议题深度,增强公民参与度和讨论效果,而且能营造良性的欧盟公民参与政治样态,有利于积极稳妥推进公民有序参与。同时,考虑到欧盟公民的教育水平与社会经济文化背景的不一致,参政议政的能力不尽相同,因此,欧盟邀请高等院校、智库与研究中心在“欧洲未来大会”项目中提供智力支持。欧盟咨询机构区域委员会(CoR)更为此设立了一个由七位专家学者组成的高级别专家小组,由欧洲理事会前主席范龙佩(Herman Van Rompuy)领衔,为会议的讨论提供专业性分析。并且,为防止一些观点被利益集团所煽动与挟持,执行委员会将实时监测多语种数字平台上的数据,并在每次公民小组会议与全体会议召开时派出观察员列席旁听,对每次会后生成的提案与报告进行审议。

在公民小组的参与者选择上,“欧洲未来大会”采用平衡和随机的方式,保证公民参与的机会均等性与人员多样性。《联合声明》宣布会充分考虑性别、年龄、教育水平和社会经济文化背景,并有效照顾边缘化群体,旨在让所有类型的公民都有机会参与其中。同时,欧盟也特别强调青年参与的重要性,欧盟委员会主席冯德莱恩把项目结项的2022年定为“欧洲青年年”,以鼓励青年团体积极参与“欧洲未来大会”,因此在公民小组的组成中,项目规定组内的三分之一的公民年龄在16至25岁之间。

从搭建体系到考虑体系中的子功能,可以看出欧盟为解决长期公民参与缺位下的新老问题下了不少功夫,也尝试以此带有实验性的新制度为公民参与实践注入更丰富的公共性元素。

(三) 长期的“条约修改禁忌”有望突破

欧盟机构的相互博弈得以暂时搁置,创新性的制度设计也使得公民有序、科学地参与,保证了项目的平稳运行。但要使整个“欧洲未来大会”过程不能只是一个简单的公民讨论欧洲未来的“清谈会”,保证“欧洲未来大会”所提出的意见与建议全面有效地落实,就必须促进欧盟现有条约的改革。

首先,《联合声明》彰显超国家机构欧盟对于条约修改的信心。《联合声明》^a节中显示:“欧洲未来大会”全体会议“将由欧盟理事会、欧洲议会、欧盟委员会代表以及

所有成员国议会代表平等组成”,^①其结构与《欧盟条约》第48条第3款中对于修宪会议的组成结构十分相似,《欧盟条约》第48条第3款载明:“欧洲理事会需召集成员国国家或政府首脑、欧洲议会、欧盟委员会代表以及所有成员国议会代表参加条约修改的审核会议”。欧盟法专家阿莱曼诺(Alberto Alemanno)指出,在相似的结构下,“欧洲未来大会”极有可能发挥修宪会议的作用,给欧盟修宪、欧盟条约的改革带来可喜的一步。^②

其次,欧盟的“双引擎”法国与德国对于条约修改的支持态度在成员国中也起到良性的助推作用。法国总统马克龙一向是欧盟条约修改的有力推动者,在提出此次项目时,他表示希望能“促成条约的改革”。^③德国总理默克尔与马克龙站在同一立场上,认为“欧洲未来大会”应被视为“对于欧盟项目和欧盟改革的一次公民广泛参与的机会”,并表示“支持条约修改”。^④与此同时,西班牙、意大利等欧盟大国也表达了一定程度的支持。^⑤在欧盟“双引擎”及众大国的引领下,鲜少成员国会在“一致同意”时充当另类的角色,条约的修改或许真会如愿实现。

最后,“欧洲未来大会”项目内设计的公民自下而上的参与结构体系或将“倒逼”欧盟及成员国政府进行条约修改。如果这场公民咨询活动所提出的意见与建议,其解决方案超出了欧盟当前现有的条约框架,那么推动条约修改的主体与方向将发生转变。条约修改的发起主体不再是欧盟与成员国政府,方向也不同以往政府间会议的横向形式,而是将以公民需求为出发点,由公民自下而上地发起推动,以民意“倒逼”欧盟及成员国政府进行条约修改。届时,面对是否进行条约改革的考量,欧盟与成员国政府将会考虑公民的期望与民意所向,做出公民希望它们做出的选择。

五 前景分析

哈贝马斯曾指出,由于少数领袖和专家已经对政治上的难题无能为力,那么发动

^① European Commission, “Joint Declaration on the Conference on the Future of Europe,” p.2.

^② Alberto Alemanno, “Pourquoi il faut suivre la Conférence sur l’avenir de l’Europe”.

^③ Aline Robert, “Macron Wants a European Convention to Reform Europe,” 21 May 2019, <https://www.euractiv.com/section/eu-elections-2019/news/macron-wants-a-convention-to-reform-europe/>.

^④ Thomas Gutschker, “Wir brauchen den Mut zu Vertragsänderungen,” Frankfurter Allgemeine Zeitung, 24 May 2020.

^⑤ Minna Ålander et al., “Managed Expectations: EU Member States’ Views on the Conference on the Future of Europe,” pp.5-6.

更广大的公民参与政治,才是欧盟的核心任务。^① 在欧盟治理能力饱受诟病的今天,欧盟逐渐认识到要想得到公民及更广泛的认同,就要扩大民主的参与性,保证公民在欧盟范围内行使公民权。“欧洲未来大会”就是欧盟发展公民权、解决欧盟合法性问题的一次有益尝试。

前文分析表明,针对三大考验,“欧洲未来大会”做出了相应的回应,欧盟机构的相互博弈得以暂时搁置,创新性的制度设计也使得公民得以有序、科学地参与,也具有一定的促成条约改革的潜力。并且,此次“欧洲未来大会”存在一个相当积极的因素,也是“欧洲未来大会”最大的底气,便是公民对欧盟的支持度与对项目的配合度空前高涨。根据2020年冬季的“欧洲晴雨表”调查显示,约三分之二的欧盟公民支持欧盟,同时有超过一半的欧盟公民表示愿意参加“欧洲未来大会”。^② 2021年春季的“欧洲晴雨表”显示有四分之三的欧盟公民认为“欧洲未来大会”是欧盟民主进程的一大步。^③ 截至2021年12月,多语种数字平台有约33万人参与,提交了12199份公民建议。^④ 而据欧盟官方发布的第三期中期报告显示,迄今话题度最高的是欧盟民主(European Democracy)这一主题,来自比利时、爱尔兰、希腊、西班牙、法国、意大利等10个成员国的公民最喜欢围绕其建言献策,甚至爱尔兰国务部长托马斯·伯恩(Thomas Byrne)也亲自参与讨论,对“欧盟选举强制投票”这一子议题发表赞同意见。^⑤ 紧随其后的是气候变化与环境(Climate change and environment)议题,欧盟公民最为关注欧盟的碳定价机制、欧盟林业发展等子议题,其中认为“欧盟有必要出台相关法规促成欧盟成员国逐步提高碳价格,并对未实施类似碳价格的国家的进口产品征收碳关税”的子议题的认同度最高。^⑥ 在公民小组与全体会议第二轮的会议中,执行委员会的观

① [德]尤尔根·哈贝马斯:《欧盟的危机:关于欧洲宪法的思考》,伍惠萍、朱苗苗译,上海人民出版社2019年版,第150-151页。

② European Commission, “Standard Eurobarometer 94—Winter 2020–2021,” April 2021, <https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/2355>.

③ European Commission, “Standard Eurobarometer 95—Spring 2021,” September 2021, <https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/2532>.

④ 多语种数字平台数据每日定时更新,详情参见欧洲未来大会官网,<https://futureu.europa.eu/?locale=en>。

⑤ “Multilingual Digital Platform of the Conference on the Future of Europe: Third Interim Report,” Kantar Public, November 2021, <https://futureu.europa.eu/pages/reporting?format=html&locale=en>.

⑥ “欧洲未来大会”气候变化与环境议题数据每日更新,详见该议题官网,<https://futureu.europa.eu/processes/GreenDeal/f/1/?locale=fr#>。

察员反馈“公民的情绪被充分调动”。^①可见,在当前欧盟面临多重危机的背景下,欧盟公民参与欧洲事务热情的提升,为这项事业创造了有利环境。当前,由于疫情因素,公民小组会议与全体会议暂时停摆,对于其他子议题的讨论暂时被搁置,但“欧洲未来大会”任务未完待续。

可以说,“欧洲未来大会”体现了欧盟对于推动落实公民参与式治理的明确意愿。然而,从《联合声明》及当前推进过程来看,“欧洲未来大会”对三大考验的回应仍存在不足,给项目发展蒙上极大阴影。

首先,《联合声明》是欧盟三大机构相互妥协而实现的表面和平,实则权力重叠、职能不明确,给“欧洲未来大会”的发展前景埋下了极大的隐患。从“单一领导”到组成“联合主席团”,从“战略优先”到不提“领衔候选人”制度的“议题清单”,可以看出,“欧洲未来大会”项目最重要的文件《联合声明》只是一个各方为尽快推动项目实施而相互做出让步的妥协性文本,各主体对于领导权与议题的博弈留下了隐患——欧盟三大机构的博弈转移至项目的领导机构联合主席团与管理机构执行委员会。因为根据《联合声明》规定,在联合主席团与执行委员会中,欧盟三大机构人数与权力均等,而分享领导权的三者必然产生权力重叠。但这种重叠的后果不是权力之间的相互依存,而是此消彼长、互不相容,且每个机构的职能分工不明确,也没有设立相应的机制协调关系,仅依靠一个执行委员会统筹协调,容易导致各机构之间相互推诿,使项目再次陷入困境。

其次,从当前推进的效果来看,公民参与的程度实际上十分有限。截至2021年年底,尽管“欧洲未来大会”公民小组会议(共3轮)与全体会议(共6轮)才各开展两轮,仍处于意见收集与讨论阶段,但依然暴露出一些制度设计与推行上的缺陷。例如,一些内容相关但整合性差的“议题清单”使得公民讨论的深度与广度并未达到预期。如前所述,公民小组会议是依据“气候变化与环境、健康”等四大专题分成四个小组,每个小组就大专题进行集中讨论。但在这样的分组下,就有部分参与的公民反映“专题过大,只能进行分散式的讨论,无法深入讨论所有子主题”。^②同时由于专题的广度,“欧洲未来大会”也很难向公民代表提供该主题内所有的资料。在第一轮公民小组会

^① European Parliament, “Conference on the Future of Europe: Plenary to Discuss Citizens’ Contributions,” 20 October 2021, <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20211018IPR15155/conference-on-the-future-of-europe-plenary-to-discuss-citizens-contributions>.

^② Corina Stratulat and Johannes Greubel, “‘Una casa para todos’: Observations from the First European Citizens’ Panel of the Conference on the Future of Europe,” EPC Report, European Policy Centre, 24 September 2021, http://aei.pitt.edu/103732/1/1st_CoFoE_Citizens_Panel.pdf.

议时,与会的公民就反映收到的资料仅是在多语种数字平台上收集到的数据,以及每个子主题的情况概要,并未提供主题细节,且内容过于学术化,多数与会者表示“难以理解”,无法获取足量信息。^①而且尽管在会议中配备了专家学者等进行指导,但由于会议时间有限,并不能对相关知识进行充分的解释。一些与会者甚至反映“专家们过于注重宣传自己的主观想法,缺少对知识的客观陈述”。^②此外,尽管搭载了大数据平台,为公民参与提供了便利,但有观察员反映,这种数字时代背景下的公民参与也暴露出相对的弊端,不仅使得处境不利或受教育程度较低的弱势群体难以参与,而且公民的隐私权难以得到保障。^③而成员国的多样性与分歧使得公民参与的实际影响有限。即使参与的议题相似,但各国对如何改革欧盟治理在反应、政策解决方案和建议方面却有很大差异。^④因此,欧盟及各成员国政府对于最终成果的落实依然具有很大的“自由裁量空间”,公民参与仅仅是部分地、形式地参与,“欧洲未来大会”的构建价值和意义尚未充分发挥出来。^⑤

最后,推行“欧洲未来大会”的时间与时机有待商榷。从时间上看,“欧洲未来大会”执行时间紧迫。从2020年的筹备到2021年5月的开幕,再到2022年上半年收官,此次“欧洲未来大会”综合性强、时间有限、议题复杂,不仅给项目的管理方执行委员会带来一定困难和压力,而且客观而言,仅凭这短短两年时间,通过一个带有实验性质的公民参与体系,试图解决条约改革、民主赤字的欧盟治理难题,还有欧洲未来发展路径的战略课题,显然并不现实。从时机上看,“欧洲未来大会”项目推行的时间点并非最佳时机。2020年年初以来的新冠疫情的冲击下,成员国工作与战略重心更多的是放在本国事务上,先照顾好本国的发展需求,再兼顾欧盟事务需要,甚至有时都“无暇顾及来自欧盟的消息”。^⑥且出于本国发展的需要,成员国意图从欧盟回收更多的决策主权,而不是让渡权力给欧盟。2021年10月波兰与欧盟之间的法治之争就是一

^① Max Steuer, “Roots of the EU Tree: Value Streaming at the European Citizens’ Panel on Democracy,” *Verf-Blog*, 9 October 2021, DOI: 10.17176/20211009-181422-0.

^② Corina Stratulat and Johannes Greubel, “‘Una casa para todos’: Observations from the first European Citizens’ Panel of the Conference on the Future of Europe”.

^③ Daniela Vancic, “Europe’s Big Democratic Experiment: The Good, the Bad, and the Ugly,” *Democracy International*, 10 November 2021, <https://www.democracy-international.org/europes-big-democratic-experiment-good-bad-and-ugly>.

^④ Sergio Fabbrini et al., “The Conference on the Future of Europe: Vehicle for Reform versus Forum for Reflection?”

^⑤ Alberto Alemanno, “Unboxing the Conference on the Future of Europe: A Preliminary View on Its Democratic Raison-d’être and Participatory Architecture,” *European Law Journal*, December 2021, doi.org/10.2139/ssrn.3925065.

^⑥ Minna Ålander et al., “Managed Expectations: EU Member States’ Views on the Conference on the Future of Europe,” pp.31-32.

个明显的例子。波兰希望本国宪法优先于欧盟法律,以便完善国内的法律秩序,同时否定欧盟法律至高无上的政治姿态。更需要关注的是,在2021年年底,欧盟“双轴心”之一的德国面临换届选举,新的领导人对条约改革、对该项目的推进意向,甚至对欧洲一体化的态度都是一个未知数。

总而言之,此次“欧洲未来大会”能否成功,能否有效解决欧盟公民参与的缺位问题,能否突破欧盟长期的条约修改禁忌,取决于欧盟及成员国政府对待会议及其结果的态度:是将其当成一次反思欧洲一体化进程的场所,大张旗鼓地组织一次关于欧洲未来的会议,建立一套新的公民参与机制,但随后对待他们的提议又不认真,再一次错失改革机会,使欧盟的支持者失去信心,继而加深民众对欧盟行动能力的怀疑,让欧盟公民和欧盟渐行渐远?还是将其当成一次改革的契机,通过这种“自下而上”的公民参与进程取得欧洲人的认同,进而为欧盟的进一步改革奠定民主的基础?

但不管“欧洲未来大会”成功与否,欧盟更应该思考的是如何利用从“欧洲未来大会”中获得的经验,在超国家层面上,将这种跨国民主的创新形式(公民小组会议与全体会议)制度化与永久化,与欧盟代议制民主进行互补。这不仅是对民粹主义、疑欧主义的回击,更能培养公民对欧盟的归属感和真正的欧洲认同意识,改善欧盟治理与增强欧盟政策输入的合法性,进而深化欧洲一体化。

(作者简介:陈菲,华中师范大学政治与国际关系学院副教授;陈灵芝,华中师范大学政治与国际关系学院国际政治专业硕士研究生。责任编辑:宋晓敏)