

欧盟的区域治理

Francesc Morata

(巴塞罗那自治大学政治学系)

摘要: 欧洲国家正在经历着重大的变化。它受到来自各方面的挑战。国家正在被重组,无论是功能方面还是领土方面。区域将在欧盟的治理结构中担负着越来越重要的角色。与此同时,民族国家仍将在国际舞台上扮演一个重要的角色。本文的主要内容在于领土维度以及作为新的社会规则和集体行动体系出现的次国家或者超国家的区域。文章的第一部分强调了民族国家重组的主要特征。第二部分对成员国政治和政策欧化的宽泛概念进行了关注。第三部分描述了欧洲治理的特性以及从民主理论的角度看它的主要弱点。最后一部分探究了区域治理的概念以及它在改良民主欧洲治理方面的效能,并总结全文。

关键词: 欧盟; 区域治理; 欧洲一体化; 国家重组

中图分类号: D

文献标识码: A

当前,欧洲国家正在经历着重大的变化。从上层而言,它受到以全球化为标志的复杂过程的挑战;从下层而言,它受到新出现的地方主义、当地主义和少数民族运动的挑战。此外,它还受到市场和市民社会发展的挑战(Keating, 2001, 1)。这样产生的结果就是国家正在被重组,无论是在功能方面还是在领土方面。而且,国家要求具有更加广泛的社会调节能力的呼吁也受到了质疑。

已有的文章主要集中在两个方面的变革上 (Schobben, 2000; Amin and Tomaney, 1995)。前者包含意识形态方面的变化,倾向于将政策原则从凯恩斯模式重新定位到新自由主义模式。后者包含制度的变革。制度应对新的社会挑战的效能意味着一个更加宽泛的社会行动,而不是仅仅由政府或者公众权威单独采取行动,或者以这样一种方式行动,它的目标在于将所需的行为变革以公共政策或规则的形式强加于自身。“治理”的概念包含着重大的变革。“治理”社会的功能是在当代社会完成的,与此同时,“治理”的概念为我们提供了一个有用的分析视角,透过这个视角,我们就可以根据治理的不同类型分析出组织和管理集体决策所需要的功能性先决条件(或制度命令)。全球化也意味着国家在国际舞台上不能再以“独立的”个体资格行动。在欧洲,一些相关的政策功能已经或者正在被转移到超国家机构,或者在跨政府/跨国家的基础上执行。与此同时,制度的变革也在次国家层面上进行。区域在欧盟的治理结构中担负着越来越重要的角色。当前欧盟之内几个分散的、区域性的联邦国家就存在着享有实际上的自主决策权的区域性单位。

很明显,迄今为止,民族国家并没有消失,至少在不远的将来也是如此。中央政府将会继续扮演一个决定性的角色,无论是在国内层面还是在国际层面上。我的兴趣在于领土维度以及作为新的社会规则和集体行动体系出现的次国家的或者在某种程度上超国家的区域。我首先要强调的是民族国家重组的主要特征。其次,我将对成员国政治和政策欧化的宽泛概念进行关注。第三,我将描述欧洲治理的特性以及从民主理论的角度看它的主要弱点。最后,我将通过探究区域治理的概念以及它在改良民主欧洲治理方面的效能来总结全文。

一、国家重组的主要特征

从历史上看,作为一个意识形态的建构,欧洲民族国家是根植于政治和经济集中的基础

之上的。根植于领土基础之上的国家主权,与人们主权结合在一起,构成了民主合法性的来源。然而,国家主权的这种结构正在受到来自四个方面的不同但内在关联的过程的挑战。

首先,经济全球化已经展示了国家在控制贸易和金融的全球流动方面的局限性。大多数单个的政府由于太虚弱而无法与大的跨国公司或跨国财团做出的决定背道而驰。与此同时,经济的相互依赖使得国内与国际问题的界限变的难以区分。因此,国家之间的竞争早已是一个过时的概念,用它来指早已被确认的(如欧盟)或者正在形成中的(如北美自由贸易协定、南方共同市场、东盟等)大规模区域之间的国际竞争,或者次国家区域甚或大城市之间的竞争或许更为贴切。简而言之,在次民族国家或者超民族国家层面已经形成了新的劳动区分。

其次,新科技正在孕育着信息和知识的大规模扩散。这种新的现象使传统的基于指令和等级结构控制的公众权威受到了挑战。民族国家在应对诸如科技变化或危机管理等方面的问题时既显得太庞大,又显得太弱小。而且,它还由于太垂直和僵化而无法有效地应对新的经济和社会环境。

第三,在许多欧洲国家中,解决中央政府无效的需要以及领土身份的出现已经导致领土主权分裂成具有民族国家特征的一些单位。这些单位拥有公共机构、政党体系、立法机构,还拥有执行、课税、公共政策、市民忠诚甚至国际投射能力。政治上的紧张和领土上的冲突已经使公共政策的执行变的更加复杂。

最后,欧洲一体化既可以被看作是欧洲国家重组的一个直接结果,也可以被看作是欧洲国家重组的一个主要推动力量。让我们以欧洲货币联盟为例。在市场的自由化和不断增长的经济相互依存的背景下,分散的货币政策的存在被看成是经济效率低下的根源。在这样的情况下,创造一个由独立的机构(欧洲中央银行)管理的单一货币将是最好的选择。在这样做的过程中,各成员国之间已经建立了一个独特的货币联盟。决策权力的转移包括承诺遵守阿姆斯特丹条约确定的稳定协议中预见的一体化目标。结果,尽管如预料的那样有一些不情愿,在欧盟层面上协调财政和就业政策的要求却不断上升。而这仅仅是建立一个货币联盟的结果。

同样的原理可以被应用到大多数的公共政策领域。如果不考虑欧洲人的决定的影响,我们就不可能理解国家在农业、区域、环境、运输、科技等方面的政策。在一些成员国家,如西班牙、意大利或者希腊,区域的发展或环境的保护仅依赖于共同体在规则、计划和财政方面的鼓励。其它一些国家,如德国、丹麦或荷兰已经对共同体施加了压力,要求将它们自身的环保标准推广到比较落后的成员国家。一个简单的国际组织将永远无力建立起对国家的行政管理、工业和个人具有约束力的规则。与此同时,国家缩小对经济干预的程度和统一的欧洲市场(SEM)的形成已经为在欧盟层面进行强有力的规范和监控创造了必要的基础。

这样的—个体系已经导致了成员国决策和管理程序的欧化。欧洲规则挑战已有的常规并且限制成员国未来的行为已经成为常事。大多数的公共政策由不同层次的政府机构分担,当前这些公共政策涉及诸如移民、庇护或者自由移民(Schengen acquis申根协定)等高度敏感的问题。简而言之,欧洲是政治辩论的核心。它是一个处理共同问题,解决争端以及协商共同的解决方案的功能性的舞台。以国家为基础的公共政策已经转向一个更多元的和多中心的体系。在这个体系内,公共的和私人的行为体都参与到所谓的政治过程中去。“在每个政策领域内都有很多参与者。有时公共行为体(国家和政治区域)是主要的参与者,有时工业界是主要的参与者,有时则是非政府组织。在这个框架内,私人利益集团是与欧洲的、国家的以及国家的官员具有同等地位的积极的参与者。”(Wallace, 1999)

欧洲政体最显著的特征之一在于它缺乏成员国所拥有的民主政府。在那里,决策中心不

是惟一的,而是多个的;不存在能够真正代表公民意愿的欧洲政党;欧洲议会选举之前缺乏真正的全欧范围的竞选。在那里,缺乏一个负责任的执行机关,甚至没有一个政治纲领。欧洲议会仅仅是一个参与者,在决策过程中有时是相关的,有时仅仅是第二位的。当然,各成员国政府不会赞成一个拥有完全权力的欧洲议会的出现,因为那样会威胁到它们的自己的权力。

换句话说,欧盟离主权国家的概念框架还很远。它不是国家,而是一种新的类型的政体。当前,我们面临着“一个后主权时代的欧洲,一个不再有绝对的主权国家的欧洲。这些国家与一个拥有独立的法律程序的共同体相互影响,并通过这个共同体相互影响。而这个共同体被证明并不是(甚至在不远的将来也不会变成)一个主权国家联盟。(MacCormik, 1997: 339)这个政体的特征就是“功能和机构的专业化以及政策和政治活动的零碎化”。(Rhodes, 1997)在每一个政策领域之内都存在着许多行为体,它们互相依赖,有着共同的目标。公共和私人部门之间的界限开始变的模糊。新的行动、干预和调节的方式开始出现并不断增多。治理是治理的不同社会政治形式之间交互作用的结果 (Rhodes, 1997: 51)。

欧盟依然是一个局部意义上的政体,缺乏充分发展的民主体系的特征。(Wallace, 1999)它为人民提供治理,但是并不代表人民的治理。在缺乏政治责任和强有力的集体政治身份的情况下,“具有鲜明政治特征的决议的合法性取决于它们在实现共同目标方面的效能。”(Scharpf, 1997: 22)这个政体部分地倚赖规范性的手段作为政策的成果。其结果就是迟缓的政策过程和一系列从技术上来说不透明的政策结果 (Wallace, 1999: 533)。这些政策由专家精英起草,但是却超出了民众的兴趣和理解的范围。能唤醒公众舆论的通常是那些涉及品味和价值的问题(如食品安全、生物科技、环保等)。从这个角度来讲,集体治理缓慢地向前发展,并使尽可能多的公共和私人利益集团联合起来参与到欧盟委员会的咨询委员会以及欧洲理事会藉以运作的专家工作组中去。

这同样使一个多中心治理体系的出现成为可能。在这个体系之内,次国家单位可以通过代表不同区域的利益以及执行一系列的共同体政策而发挥更加积极的作用。

二、新的治理

今天的欧盟已经发展到一个由行为体、规则、规范、能力和职责组成的非常复杂的网络结构。然而,欧洲治理的方式却基本上没有发生什么变化。欧盟复杂的结构进一步阻止了它解决和预防社会问题的能力。很明显,我们不能继续这样坐视不理,尤其是当我们考虑到进一步的一体化和扩大将会使欧盟变的更加复杂的时候。社会的和行政的关系已经变得如此复杂以至于在透明性、可行性和可靠性等方面已经出现了一些根本性的问题。如果不对这些加以改进的话,存在于一些成员国中的早已相当强烈的疑虑只会进一步发展,直至威胁到欧盟的信誉甚至生存。尼斯条约没有任何进展就反映了上面提到的问题以及进行改革的紧迫性。因此,欧盟不符合我们关于政府的民主合法性、公民权利以及透明形式的基本要求。

然而,由于它特殊的制度特征,欧盟的作用仅仅是将早已经在成员国之间运作的一些东西加以扩大。公共权威在应对不同形式的复杂问题(社会的、经济的、管理的、科学的、科技的)以及不断变化的社会价值观时面临着越来越多的困难。正式的机构诸如议会、执行委员会、公共行政部门和法院都没有足够能力应对新的问题。

在民主政治的惯常标准(基于人们主权的代议制政府)和当前的政治运作之间存在着鲜明的对比。虽然民主机构在形式上被赋予大部分的决策权力,它们管理社会的效能却由于缺乏技术方面的专长和财政方面的支持而受到限制。政府面对的现代环境的特征是社会和经济的分裂(伴随新的形式的社会排除而来的新的财富来源)以及对原有的解决社会问题并规范我们的社会和经济的机制信心的下降。人口出现了更大的分化,经济具有更大的能动

性和不确定性。全球化本身进一步加剧了民族国家经济的不确定性、文化的互相渗透和社会的分化。总而言之，人们越来越少地参与民主的正式过程，而是更多地参与到非正式的社会和政治网络的世界中去。政府因此不得不重新评估已经确立的政策反应和体制结构，倘若不想使我们的政府体系的力量和合法性受到侵蚀的话。

由于政治理论以及社会科学中的理性的危机，治理的传统概念的合法性也受到了冲击。政府面临的问题以及社会本身正在变的更加复杂。对这些问题的单一反应和集中的政策方式已经不再令人信服。社会的和经济的环境不再为政府的反应提供固定的参考点。无论是等级的(正式的规则、集中、指令和控制命令)还是极端的自由市场都受到了这些变动的侵蚀。

与此同时，伴随新的市场而来的日用品的增加，涉及日常生活、休闲和公共服务的商业活动的拓展，以及新科技的发展，已经明显地增加了相当一大部分人的消费选择。新科技创造了全新的服务业，转化了旧的服务业，同时为信息的沟通和交流提供了新的可能性。新科技还有助于新的形式的组织的产生。这些组织与其它组织有着更加紧密的内部联系，同时它们的内部结构和运作过程也更加灵活，更加具有适应性。

很明显这些变化需要对治理进行新的思考。欧盟委员会在它最近的改善欧洲治理的提议(Commission, 2001)中采用的网络方式为应对这些新的现实提供了一个全新的视角。。

治理应该变的更加灵活。单一的行为体根本无法提供解决社会问题的独特的和普遍的办法。与此同时，政策应该可以受到质疑，并能够进行修改。从提高效率的角度来看，摆脱治理方面纯粹的官僚政治和专家的结构是必须的。从合法性的角度来看，民众已经不再充分信任官僚政治和专家结构(食品安全)。

总起来说，网络方式假定治理应该建立在不同层次的公共权威、协会和市民之间的松散关系的基础之上。网络方式是通过互利和共同的意图建立起来的，但是它们具有随问题的变化而进行调整的能力，而且不断学习新的反应。网络方式不仅意味着治理的分散化，而且意味着治理体系中水平连接的拓展。它同时也意味着交流的增加以及更加强调信任和互惠。

增强的集体学习应该是治理体系的一个主要特征。治理的一个更加广泛的途径或许应该考虑到以更加有效的方式处理跨边界问题，尤其当涉及到诸如环保、社区安全、移民或社会排除等这些不适合特殊的能力或者功能的问题的时候。

最后，网络方式给通过欧盟建立的议会的或者代议制的治理体系带来了一定的挑战。如何确保通过选举产生的代议制机构能够在与治理直接相关的网络方式和专家行为体之外扮演一个适当的角色？

三、区域的合作治理

欧洲一体化的一个主要影响以及它对民族国家的冲击表现在它通过对社会经济和政治变革做出反应打开了通往体制革新的道路。在一个经济无规则和公私相互依赖的背景下，单个的中央权威通常不再采纳决议，区域性的行为体得到了更多的在次国家或超国家层面进行竞争和合作的机会。在拥有宪法权利和财政资源的地区尤其如此。而且，在过去的年代里，欧盟所有大的成员国以及一些小的成员国已经在国家和地方层次之间建立了一个中间层次的政府。这些政府根据它们成立的动机有着十分不同的形式。当前的重点是促进欧盟的内在发展和创新。人才的培训和积极的劳动力市场政策已经越来越多地被转移到区域层次，而且越来越多地与教育和经济的发展联系在一起。在一些国家，卫生计划和管理也已经分散化。

除了经济和管理方面的动因之外，建立区域性政体还有政治方面的动因：需要应对来自底层的压力，尤其是在多民族国家或者那些带有强烈文化意识的少数民族国家（如西班牙、

比利时和英国)。区域一体化通常是对国家的改革和民主化要求的一种回应(如当前的德国、西班牙和意大利)。区域性政体的另一种形式与地方层面相重叠。在某些国家,作为变革的动力和功能上最相关的单位出现的不是地区或者省,而是大的都市区或者中等的城市。在其它国家,城市和地方精英之间存在着一个竞争,他们竞争经济发展的政策空间,竞争自己作为决策网络的首要环节的地位(如法国以及一定程度上的意大利)。作为一个大的都市化的区域,欧洲的价值创造和就业主要依赖它的城市。

无论如何,欧盟提出的与环境保护、区域规划、通讯、运输、新科技以及经济和社会发展相关的问题,与政治和财政鼓励一起强化了区域和地方政府的功能。由于提供了各种不同的资源,欧洲一体化使欧盟的区域动员变的更加容易(Kohler-Koch, 1997):

- 1、它提供了财政的手段。
- 2、它分配了代表权和决策权。
- 3、它赋予地区性政治热情以合法性。
- 4、支持要求更好的问题解决能力的主张。

欧洲的区域化受到双重力量的推动,从下层来说,这种力量来自公共和私人的动员;从上层来说,这种力量来自激励区域作为政治行为体运作的特殊的计划和行为以及欧洲经济的一体化。欧盟委员会活跃的网络系统拓展了对区域行为体的影响,与此同时,它也在改善游戏的规则。此外,欧盟委员会还利用它能与区域性权威联合的有利形势来克服来自中央政府的阻力。通过诸如 Interreg、Leader 或者 Urban 等共同体的初步行动,委员会已经在欧盟层面上培育了跨国网络系统。这个系统不仅考虑到了共同利益的界定,而且促进了来自不同成员国的次中心行为体之间的合作。当前,区域之间以及跨区域的合作包括了很多的组织,比如“欧洲城市”(包括将近 80 个大型或者中型的欧洲城市)、欧洲区域协会(ARE),欧洲四轮传动(巴登-符腾堡、伦巴底、罗纳河-阿尔卑斯山地区以及加太罗尼亚)、工业区(RET)或者边缘区(PR)。

在国内层面,随着欧洲政策范围的不断扩大,在欧洲议会中拥有自己的代表的民族国家政府已经可以就农业、区域发展、人才培养以及环境等问题进行协商。而这些问题在一些国家已经完全被移交到区域去处理。然而,区域性的压力已经导致各个国家更多地参与到共同体的决策中去。当前,德国、奥地利和比利时可以在部长会议中有自己的代表团,而苏格兰和威尔士的部长则从属于英国代表团。将这种权力扩大到西班牙或者意大利没有什么法律上的障碍,但是政治上的困难却一直没有被克服。

马斯特里赫特条约同样建立了区域委员会,它拥有与理事会、委员会和欧洲议会就有关区域性的问题进行协商的能力。它已经变成欧盟机器的一个有规则的组成部分。但是,不同的利益、不同的区域、不同的地方权威以及区域委员会纯粹的协商性质限制了它真正权力的发挥。

无论如何,欧洲大多数区域性的政府都不会刻意与国家进行竞争。上面早已列出的理由证明这样做将是一个错误。它们应该利用自身的资源促进体制上的革新,并通过国内和欧洲层面上的公共-私人网络体系来进一步密切与社会行为体之间的关系。

四、结论

在欧洲,区域将不会取代国家成为社会治理的首要工具。但是,它们将与国家一起在即将出现的大陆秩序中发挥自己的作用。随着欧洲一体化的进一步发展以及国家将越来越多的治理权力转移到欧盟,国家将丧失经济的自我调控能力。既而,区域性的行为体将进一步

受到激励而自我组织起来，并参与到经济和政治的竞争中去。这可能会进一步加剧各区域之间的不平衡。

在欧元区内，具有创新意识的小型或者中型的工业、经济企业、活跃的社团或社会资本是应对经济和社会变革的重要资源。然而，在一个永远相互依存的世界里，竞争已经从单个公司之间转移到将社会的、经济的和政治的组织内在地连结在一起的区域性体系之间。从历史上来看，能保持自己的身份的区域性体系通常是那些接受了公开竞争的挑战，并通过介入全球性网络而不断丰富自己的阅历的区域性体系。总起来说，在当前欧洲化市场的条件下，一个区域动员其经济和社会发展所需资源的能力，将取决于促进公共和私人行为体之间的有效合作（治理）的制度安排（网状体系）发展的程度。

参考文献

- [1] Commission of the European Communities (2001), *European Governance: A White Paper*[R], Brussels, 25-7-2001 (COM 2001, 428).
- [2] Amin, A. and Tomaney, J. (1995), "The Challenge of Cohesion" [A], in Amin and Tomaney (eds.), *Behind the Myth of European Union: Prospects for Cohesion* [C], Routledge, pp. 10-47.
- [3] Boschma, R and Schobben, R (2000), "Introduction" [J], *Regional and Federal Studies*, 2 (special issue *Europe and the Regions*), pp. 1-9.
- [4] Keating, M. (2001), "Territorial Politics and the New Regionalism" [A], in F. Morata (ed.), *Regional Governance in Europe* [C] (forthcoming).
- [5] Kohler-Koch, B. (1997), "Interactive Governance: Regions in the Network of European Politics", ECSA-USA Panel *Europe's Regions in a New System of Governance* [N], Seattle, 28 May-1st June 1997.
- [6] MacCormick, N. (1997), "Democracy, Subsidiarity, and Citizenship in the "European Commonwealth" [J], *Law and Philosophy*, 4, pp 331-356.
- [7] Rhodes, R.A.W (1997), *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability* [M], Milton Keynes/Philadelphia: Open University Press.
- [8] Scharpf, F.W. (1997), *The Problem Solving Capacity of a Multi-Level Governance* [M], Firenze, European University Institute.
- [9] Wallace, W. (1999), in Wallace, H. and W. Wallace (eds.), *Policy-Making in the European Union* [M], Oxford, Oxford University Press.

REGIONAL GOVERNANCE IN THE EU

Francesc Morata

(Department of Political Science at Universitat Autònoma de Barcelona)

abstract: The European state is undergoing major changes. It is challenged from every aspect. The state is being restructured both functionally and territorially. The regions will play a more prominent role in the

governance structure of the EU. Meanwhile, nation-states will continue to play a decisive role in the international arena. The main content of this essay is concerned with the territorial dimension and the emergence of the regions as new systems of social regulation and collective action, below the state and, to a certain extent, beyond it. The first section will stress the main aspects of nation-state reconfiguration. The second section will take a look to the broad concept of Europeanization of member states politics and policies. The third section will describe the particularities of European governance and its main weaknesses from the point of view of democratic theory. The last section will conclude by exploring the concept of regional governance and its capacity to improve democratic European governance.

Key words: The European Union; regional governance; Europe unification; state reconfiguration

收稿日期: 2003-11-15

作者简介: Francesc Morata, 西班牙巴塞罗那自治大学政治学系教授

(中国人民大学国际关系学院 赵欣红 译)