

欧盟行政决策权分配的“名实分离”：模式、成因与影响

杨国栋*

内容提要：一体化的深入推动着“欧盟政府”的架构日渐成形，但欧盟层面行政决策权的行使机构仍然是一个需要明确的问题。《里斯本条约》对欧盟委员会“行使行政管理职能”和欧洲理事会“确定政治方向”的规定非但没有给出答案，反而使其更为扑朔迷离。事实上，在欧盟层面的机构运作中已形成了欧委会和欧洲理事会以共享政策动议权为基础的行政决策模式：欧洲理事会行使着欧盟的行政决策权力，欧委会则逐渐演变为欧洲理事会的秘书处和执行机构。由于欧盟内部民主合法性和政治权威主要来自成员国，这种不同于条约文本规定的行政决策模式具有一定意义上的合理性，但其结果是行政权在欧盟和成员国两个层面都得到实质性扩大，对行政权的民主控制和监督也被弱化。此外，该模式更进一步产生了欧委会的角色异化和小成员国被边缘化却无法得到制度救济的问题，从而对欧洲一体化的深化形成障碍。从根本上而言，这种名实之间的紧张关系是成员国对一体化的承诺与对一体化深度的接受度之间形成张力的结果。

关键词：欧盟 行政决策权 动议权 理性选择 名实分离

序 言

伴随着欧洲一体化的深入，欧盟的权能通过一次次条约修改和欧洲法院对欧盟法的司法续造得以持续扩张。一体化在成功推进欧盟内部跨国社会治理的同时也在推

* 本文系在作者博士论文第二章的基础上修改而成。感谢德国汉堡大学法学院哈特耶 (Armin Hatje) 教授在博士论文写作期间和后续研究中的指导。

动欧盟的政治权力结构从“欧盟治理”走向“欧盟政府”。^①关于“欧盟政府”的讨论是如下两个事实推动的结果:一是欧盟法与欧盟机构权力在管辖范围的宽度和深度上持续拓展;二是自《里斯本条约》生效以来,尤其是2014年欧洲议会选举以来,欧盟政治民主合法性来源的增强和机构间权力制衡的建构(特别是欧盟成员国政府首脑接受并提名欧洲议会第一大党团领袖容克为欧盟委员会[简称“欧委会”]主席人选这一标志性事件)正推动欧盟的政治制度向议会制政府模式方向发展。“欧盟政府”这一命题的提出引发了下一个重要问题:欧盟行政权力的行使主体是谁?在西方政治文化与宪法传统的背景下,对这一问题的回答将直接影响到政治权力问责制与监督机制的建构,并将对欧盟整体政治制度的发展和民主合法性的强化产生影响。

从法律制度的文本来看,《欧盟条约》第17条关于欧委会权力的规定并未对此做出明确回答;相反,《欧盟条约》第15条关于欧洲理事会角色的规定使其更为模糊不清。在欧洲一体化进程中,制度建设常常是机构实践先行、法律文本随后确认。因此,考察欧盟机构在实践中建立起来的互动与运作机制也是认识欧盟层面行政权力运作的重要途径。从机构实践来看,围绕着欧盟重大政治决策和立法过程,欧洲理事会和欧委会之间建立了一种新型权力共享模式。它削弱了《里斯本条约》中关于机构分权的规定效力,在权力从成员国层面日益集中到欧盟层面时,建立了一种《里斯本条约》从未明确规定的新的行政权分享模式。本文拟从规定欧盟行政权力分配的条约文本与机构实践入手,通过分析欧盟政治决策和立法过程中欧洲理事会与欧盟委员会之间的权力分享模式,来揭示演化中的“欧盟政府”的行政决策重心真正对应的机构,同时尝试解释形成这种行政权分权模式的欧盟的内在制度缺陷,以及该模式对欧盟运作及其合法性的正反两方面的影响。

一 对行政权内容的考察

现代国家行政管理体制是伴随着民族国家的兴起而产生与发展的。在19世纪后半叶与20世纪前期,政府干预社会事务的内容逐渐增多、复杂性增加,国家行政权的

^① See C. Shore, “European Governance or Govern Mentality? The European Commission and the Future of Democratic Government”, *European Law Journal*, Vol.17, No.3, 2011, pp. 287-303; M. Egeberg, “European Government (s): Executive Politics in Transition?”, *West European Politics*, Vol.31, No.1-2, 2008, pp.235-257; N. Nugent, *The Government and Politics of the European Union*, Palgrave, 2017, etc.这些研究虽然未能就何者应当于正在出现或未来的“欧盟政府”中掌握行政权达成一致,但都指出了“欧盟政府”时代的到来并对其民主合法性来源进行了探索。

行使主体也随之发生分化。后来担任美国总统的伍德罗·威尔逊于1887年首次提出行政权和行政权行使主体二元划分的观点,随后经由德国社会学家马克斯·韦伯的补充和发展,最终使这种观点在20世纪90年代得到广泛接受。^① 根据上述二元行政的划分理论,与政党轮替同进退的政务官负责政策的制定与政治性事务的处理;事务官(或“常任文官”)不跟随政党轮替,而是长期负责执行政务官所制定的政策(通常是政治性的)。^② 而且,国家行政权与行政权之行使主体可以进一步划分:负责制定政策与做出政治性决定的政务官系统被称为“政策分支”,负责执行政策分支做出决定的事务官系统或公务员系统也被称作“执行分支”或“管理分支”。^③ 例如,英国内阁通常行使三项职能:“政策的最终决定”、“国家政府的最高控制”和“国家部门利益的协调和界定”。^④ 在法国,政务机关和事务机关之间也存在“重要的但稍欠清晰的区分”;其中,政务机关负责政治决策、各方利益与意见之协调,专业技术官僚负责“决策之执行”。^⑤ 德国的实践也接受了上述政务与事务之二元划分,但不少学者认为,事务官系统亦足以在政策初创阶段施加相当影响力。^⑥

就负责行政管理的事务机关或人员在政策制定中的角色与影响力而言,尽管存在分歧,或认为二元划分不足以完全解释政策制定之过程而对此方法进行了更为细致与全面的发展,但大多数公法学者对上述行政二元结构的分析框架持肯定态度。^⑦ 在此框架下,政务机关为政策决定之行使主体,负责就经济政策、市场监管、社会福利等内部事务以及外交、防卫等外部事务方面做出政治决定,并通过向民意代表机构提出重大政策法案和预算计划来落实。^⑧ 据此,本文将基于上述二元划分方法,尝试寻找在欧盟机构中真正做出重大政治决策、制定主要政策并确定欧盟政治战略与方向的政治决策机构,在此基础上讨论欧盟机构的问责制和民主控制制度。此外,考虑到欧盟法

① A. Wille, *The Normalization of the European Commission: Politics and Bureaucracy in the EU Government*, Oxford University Press, 2013, p.11.

② R. D. Putnam, “The Political Attitudes of Senior Civil Servants in Western Europe: A Preliminary Report”, *British Journal of Political Science*, Vol.3, No.3, 1973, pp.257-290.

③ M. J. C. Vile, *Constitutionalism and the Separation of Powers* (Second Edition), Liberty Fund, Inc., 2012, p.399.

④ A. Carroll, *Constitutional and Administrative Law*, Pearson Education, 2003, p.240.

⑤ M. C. Anderson, *Government in France: An Introduction to the Executive Power*, Elsevier, 2013, p.8.

⑥ J. D. Aberbach, R. D. Putnam and B. A. Rockman, *Bureaucrats and Politicians in Western Democracies*, Harvard University Press, 1981, p.111.

⑦ See P. Overeem, *The Politics-Administration Dichotomy: Toward a Constitutional Perspective*, Routledge, 2017.

⑧ M. J. C. Vile, *Constitutionalism and the Separation of Powers* (Second Edition), p.418; P. Craig, “European Governance: Executive and Administrative Powers under the New Constitutional Settlement”, *International Journal of Constitutional Law*, Vol.3, 2005, pp. 407-439.

的授权原则,本文分析将主要集中在《里斯本条约》专授给欧盟机构的政治权力部分。^①结合《欧盟条约》第15条和第17条之规定,下文的考察对象主要限于欧盟委员会和欧洲理事会两个欧盟机构。^②

二 对欧盟委员会行政机关之角色的考察

(一) 欧委会作为行政机关的制度设计

欧盟委员会(以下简称欧委会)在人类制度建构史上是一项独特的创造,它是“一个具有多重目的的超国家政府,它具有自己的政治领导地位并因此可以相对独立于民族国家政府和部长理事会而采取行动”。^③《里斯本条约》第17条对欧盟委员会的定位和角色的规定是:“委员会应促进联盟整体利益,并为此提出的动议。委员会应确保两部条约及联盟机构根据两部条约所采取之措施的实施;它应在欧洲联盟法院控制下监督联盟法的适用;它应执行预算,并对规划进行管理。委员会行使两部条约规定的协调、执行和管理职能……委员会对外代表欧盟”。^④在克雷格(Paul Craig)教授看来,上述条款主要涉及欧委会的三项权力:立法权、管理权和行政权。他认为,该条款赋予欧委会的职责中涉及两项作为行政权本质的内容:财政和对外关系。^⑤从克雷格教授对《里斯本条约》中关于欧盟委员会的相关规定的文本解读来看,《里斯本条约》透露的立法者原意似乎倾向于将欧盟行政机关的权力赋予欧盟委员会(或许以一种“先框架性确定、后具体内容填充”的方式)。

除明示规定欧盟委员会具有上述行政职权外,《里斯本条约》还从议行关系的制度建构隐示欧盟委员会的行政机关角色。在欧洲一体化和共同体机构建设初期,欧盟委员会(及其前身——高级委员会)一直被设定为由专业技术官僚履行管理职能的机

^① P. Craig and G. De Búrca, *EU law: Text, Cases, and Materials*, Oxford University Press, 2011, p.75.

^② 根据《里斯本条约》,欧盟理事会也会在极少情况下行使行政权,主要包括“得到充分正当化的情况”和《欧盟条约》第24条和第26条所规定的有关共同外交和安全政策的情形。除此之外,理事会还在某些个别的情况下行使行政权,例如《欧盟运行条约》第43条关于修正农产品价格和渔业配额的规定。参见 A. Kaczorowska-Ireland, *European Union law* (Fourth Edition), Routledge-Cavendish, 2016, p. 81。理事会行使行政权属于极其例外的情形,因此本文将不予讨论。

^③ M. Egeberg, “European Government(s): Executive Politics in Transition?”, pp. 235-257.

^④ 本文中引用的《欧盟条约》《欧盟运行条约》条文,均采用程卫东、李靖堃之中文译本。《欧洲联盟基础条约(经<里斯本条约>修订)》,程卫东、李靖堃译,北京:社会科学文献出版社2010年版。

^⑤ P. Craig and G. De Búrca, *EU Law: Text, Cases, and Materials*, pp. 36-39.

构,本身不具有政治性。^①这一机构角色的设定是基于一体化的路径逻辑与代理关系:欧盟/欧共同体机构系欧盟成员国政府之代理人,受成员国政府之委托履行相关管理职能。然而,经过《里斯本条约》的修改和2014年欧洲议会选举及随后的欧盟委员会主席选举的实践,欧洲议会在欧盟委员会主席任命过程中的权力和影响力明显增强,欧盟的政治制度正在向欧洲议会和一些学者所预期的议会内阁制发展。在议会选举前后以及容克委员会提名和任命的过程中表现出来的欧洲议会及由成员国首脑组成的欧洲理事会之间对欧盟委员会主席任命权的博弈,实际上是两种“委托—代理”关系的博弈。而这种博弈又对应欧盟委员会的不同职能和角色:在上述成员国控制欧盟委员会主席任命的情况下,欧盟委员会处于“成员国—欧盟(成员国政府—欧盟机构)”的代理关系中,此时欧盟委员会仅仅是成员国首脑集体决策(欧洲理事会)后的执行者与管理者;^②在欧洲议会控制欧盟委员会主席任命的情况下,欧盟委员会则处于“欧洲议会—欧盟委员会(欧洲人民—欧盟机构)”的代理关系中,此时欧盟委员会不仅是日常管理性事务的负责方,更由于来自欧洲人民的授权和委托而使得欧盟委员会具有参与和确定政治方向与政策制定事务的合法性。《里斯本条约》的制度设计事实上推动了欧盟委员会从专业性到政治性的过渡,而这种过渡所隐含的内容之一是欧委会作为欧盟决策的行政机关的角色和职责。^③

(二)欧委会行政角色的机构演变

与条约对欧委会作为行政机关的制度设计相对应的是欧委会的机构演变。这一过程的第一个衡量指标是欧委会委员专业背景的变化,即呈现出政治专业主义和主席制逐渐增强的趋势。从欧委会成员的背景来看,以欧委会主席为例,20世纪50、60年代的哈尔斯坦在出任欧委会主席前的政治资历仅为副部长;70年代的几位主席的任前政治资历均为各国部长;90年代以来的欧委会主席都曾出任过本国的政府首脑,行政首长的政治资历成为欧委会主席人选的核心考量之一。^④从欧委会内部决策与管理机制来看,在《阿姆斯特丹条约》之前,欧委会主席虽然与其他委员相比具有较高地

^① M. Egeberg, “European Government(s): Executive Politics in Transition?”, pp. 241–242; B. Crum, “Legislative—Executive Relations in the EU”, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 41, No.3, 2003, pp.375–395.

^② J. Tallberg, “Executive Politics”, *The Handbook of European Union Politics*, SAGE, 2007, pp.195–212.

^③ A. Wille, *The Normalization of the European Commission: Politics and Bureaucracy in the EU Executive*, OUP, 2013, pp.2–3; A. Wille, “The Politicization of the EU Commission: Democratic Control and the Dynamics of Executive Selection”, *International Review of Administrative Sciences*, Vol.78, No.3, 2012, pp.383–402.

^④ A. Wille, *The Normalization of the European Commission: Politics and Bureaucracy in the EU Executive*, pp.60–62.

位,但其基本定位仍然为“众人之一”(one among all);^①《阿姆斯特丹条约》之后,曾任意大利总理的欧委会主席普罗迪开始在欧委会对外和对内政策制定与事务管理中扮演“最高政治首脑”的角色;继任的巴罗佐也通过“亲力亲为”(hands-on)的方式参与欧委会的所有重大政策动议与决策,从而强化了对欧委会委员的控制及对欧委会事务的领导。^②2014年的欧洲议会选举中首次采用的“首席候选人”制度和欧洲议会通过的“第一大党团领袖推荐为欧委会主席”的决议^③更是将欧委会推向带有个人代表性色彩的主席制。从机构内在特征来看,欧委会成员政治背景的增强和欧委会主席制的发展趋势表明欧委会从技术官僚机构向政治行政决策机关转变。

第二个指标是欧委会在欧盟重大事务与政策的决策过程中参与能力的增强。欧委会行使行政决策权的机构基础是金诺克改革(the Kinnock Reform),即在欧委会内部通过“垂直和水平协调与掌舵机制”对政治部门和公务员部门进行了相对清楚的划分。^④行政与管理在部门和人员上的区隔提供了欧委会参与政治决策的制度基础;委员办公室(Cabinet)向负责相应事务的欧委会委员提出政策动议,欧委会委员或欧委会做出决定后交由专门的公务员所组成的总秘书处执行。这种职责划分使得欧委会委员从烦琐的日常行政事务中解放出来,专注于重大政策的核心问题。欧盟委员会的上述演变趋势引发了关于其机构性质的讨论,这一讨论主题被描述为欧盟委员会的“正常化”(Normalization),意即欧盟委员会与民族国家语境下的所谓“正常政府”之间的距离。^⑤佐证欧盟委员会的“正常化”的主要依据是欧盟委员会组成人员背景的政治性增强和欧盟委员会的“主席制”的发展。^⑥

然而,与成员国不同的是,欧盟机构在欧盟两部条约中的相应制度设计与欧委会人员组成与内部结构的分化并不必然导致欧盟委员会行政决策权力和角色的扩大。

① A. Wille, *The Normalization of the European Commission: Politics and Bureaucracy in the EU Executive*.

② Ibid..

③ European Parliament Resolution of 4 July 2013 on Improving the Practical Arrangements for the Holding of the European Elections in 2014.

④ M. W. Bauer and J. Ege, “Politicization within the European Commission’s Bureaucracy”, *International Review of Administrative Sciences*, Vol. 78, No.3, 2012, p. 407.

⑤ 这一讨论的代表性著作是:A. Wille, *The Normalization of the European Commission: Politics and Bureaucracy in the EU Executive*。

⑥ 必须指出的是,持有欧盟委员会“正常化”观点的学者的目标并不止步于“正常化”。在西方立宪主义传统的政治文化语境下,欧盟委员会“正常化”的证成之后是在成员国语境下对成员国的“正常政府”的控制和监督制度延伸到欧盟层面,即对欧盟委员会的权力行使设置等同于成员国语境下的民主控制和监督机制。他们看到了欧盟“民主赤字”的问题,也意识到对欧盟机构进行民主控制和监督的制度建设的努力常常为“欧盟是一个史无前例的制度独创”这一主张所反驳和阻碍,于是转而通过论证欧盟委员会已经是一个“正常化”(或趋于“正常化”)的政府这一点来反驳前述阻碍欧盟民主化制度建设的“独特性”观点,从而推动欧盟的民主化工程。

这种区别在于成员国政府与欧盟政府的权力来源不同:作为“条约的主人”,成员国对欧盟机构的权力行使不仅体现在制度设计上,而且在实际决策运作中也发挥着主导作用;欧委会委员政治背景的增强与欧委会内部决策与管理结构的分化仅仅意味着欧委会行使行政权力的能力的增强,并不意味着欧委会在欧盟重大事务中的决策权和影响力的同步增强。那么,对真正做出行政决策的欧盟机关的考察,应当是一个循名责实的过程。欧盟行政决策的实际过程和各方所发挥的角色才是观察的重点,因为只有确定欧盟行政权真正归属的机构,才能续察问责与监督问题。

三 欧洲理事会行政机关角色之考察

(一) 欧洲理事会行使行政权的制度设计

欧洲理事会由共同体内部最初非正式的成员国峰会演化而来。在《马斯特里赫特条约》中,欧洲理事会的职责被确定为“为(欧盟的)发展提供必要的动力并且应当确定一般性政治指导方针”。^①《里斯本条约》正式承认欧洲理事会是一个“欧盟机构”,这意味着欧盟法院将有权审查欧洲理事会做出的决定。《欧盟条约》第15条规定:“欧洲理事会应为联盟的发展提供必要的推动力,并确定其总体政治方向和优先事项。”从释义学的角度看来,关于欧洲理事会职责的规定——从“确定一般性指导方针”修改为“一般性政治方向和优先事项”——表明欧洲理事会在决定欧盟政治方向和欧盟重大政治事务方面已获得愈发明确而具体的授权,而非宣示性的、大而化之的词句。此外,学界指出,欧洲理事会最高政治机构的角色和确定欧盟基本政治方向这一职责并不是封闭的;其中一项重要内容是处理那些无法在部长级层面达成共识的政治上的冲突。^②因此,一些本质上属于跨部门性质的事务或者部长不具有足够权威做出决策的事务(如预算事务)仍要留待欧洲理事会决定。^③除了政治事务之外,欧洲理事会也在欧盟共同外交和安全政策领域中扮演核心角色。例如,《欧盟条约》第22条规定:“欧洲理事会应确定欧盟的战略利益和目标。欧洲理事会就联盟战略利益和目标通过的决定应涉及联盟共同外交和安全政策以及对外行动的其他领域。”除了上述

^① Maastricht Treaty, Article D.

^② R. Geiger, D. E. Khan and M. Kotzur eds., *European Union Treaties; A Commentary: Treaty on European Union; Treaty on the Functioning of the European Union*, Hart, 2015, p.88.

^③ P. Craig and G. De Búrca, *EU Law: Text, Cases, and Materials*, p.48.

角色和权力外,克雷格教授还进一步指出,欧洲理事会在欧盟机构架构的革命性变革方面、条约修改和特定政策战略方面也扮演着核心角色。^① 条约上述规定大致描绘了作为最高政治决策机关的欧洲理事会的权力框架。

(二) 欧洲理事会的权力演进

欧洲理事会最初作为一个“黑箱”式的政治决策机制而存在,各方利益皆交汇于此,地区利益、行业利益以及大小成员国之间的利益冲突不断。在后续的发展演变过程中,欧洲理事会逐渐实现了机构化和制度化。欧洲理事会的机构化带来了两方面的影响:一方面,机构化必然伴随着常任工作人员和常态决策机制的稳定化,这有助于实现机构运作的稳定性和可预期性;另一方面,欧洲理事会的机构化也意味着大小成员国之间事实上的不平等地位的固化。欧洲理事会常任主席制度也是欧洲理事会机构化进程的一部分。常任主席制度的确立使得欧盟在机构运作的稳定性和连贯性以及政策制定的效率方面进一步提升,也为欧洲理事会针对更为具体和日常化的决策提供了有效的人员和组织上的资源支持。然而与此同时,欧洲理事会常任主席的设置也与欧盟委员会主席在欧盟对外代表性上发生了冲突。根据《里斯本条约》,欧洲理事会主席应当主持欧洲理事会会议,为其准备工作议程并促进欧洲理事会内部的凝聚力。然而,在对外方面,欧盟委员会主席、欧洲理事会主席和兼任欧盟委员会副主席的负责外交和安全政策的高级代表之间的代表性仍有待未来的修约进行厘清。

欧洲理事会权力的强化过程并非源自条约之渐次修改。相反,条文修改更多是既有的机构实践在条约修改程序中经过各方博弈之后的文本化过程。^② 欧洲理事会在机构运作中常常突破现行条约中的权力配置规定而发展出新的权力运作模式。例如,根据欧盟相关条约之规定,欧洲理事会“不得行使立法职能”。然而,欧洲理事会可以在适用政府间主义路径的领域中制定具有法律约束力的决议或者在欧盟框架之外以国际协议之形式针对关涉欧洲一体化或欧盟整体利益的重大事务做出决策。^③ 其次,根据条约,虽然欧洲理事会的决议并不具有法律约束力,但其决议构成了其他欧盟机构在考虑具体政策问题时可以求助的框架,从而成为一种具有事实约束力和政治约束

^① P. Craig and G. De Búrca, *EU Law: Text, Cases, and Materials*.

^② D. Curtin, “Challenging Executive Dominance in European Democracy”, *The Modern Law Review*, Vol.77, No. 1, 2014, p.7; K. M. Johansson and J. Tallberg, “Explaining Chief Executive Empowerment: EU Summitry and Domestic Institutional Change”, *West European Politics*, Vol.33, No.2, 2010, p.215.

^③ 例如,在面对欧元区债务危机的威胁时,欧盟成员国在欧盟框架之外以国际条约的形式建立了欧洲稳定机制(ESM计划)。

力的软法,欧洲理事会可借此来塑造欧洲一体化的面貌——事实上,许多政治决定的目标就是为共同体立法。1975年以来欧共体/欧盟所有的重大政治决策都是由欧洲理事会做出的。^①此外,欧洲理事会超越条约文本之规定而行使权力的一个突出表现是欧盟立法程序中政策动议权之行使。尽管条约规定只有欧盟委员会才享有政策动议权,但欧洲理事会逐渐获得了关系欧盟发展的议程设置者的身份。例如,在内务和司法领域,欧委会和欧洲理事会一起提出五年计划。^②另外,当欧洲一体化的发展面临重大危机之时,具备坚实的民主合法性基础的欧洲理事会往往及时“入场”,承担起危机管理者的角色。而危机中的欧盟决策模式一旦建立,通常会趋于常态化并逐渐演变为日常性决策的新模式。这种路径依赖的结果也推动欧洲理事会愈益成为欧盟的真正决策核心,其决策领域从欧元区管理逐渐扩张至适用“共同体方法”的欧盟核心领域(如内部市场之管理),欧盟治理模式由此逐渐转向行政政治模式。^③

欧洲理事会权力的演进可被解读为欧盟和成员国的理性制度选择的结果。首先,一些宪法学家指出,欧盟的民主基础是一个由直接选举的欧洲议会(以及由欧洲议会所选举的欧委会)和由各国选民间接选举的欧洲理事会(及欧盟理事会)组成的双重结构。^④在容克委员会之前,欧委会及其主席从未与欧洲议会的选举结果相联系;由于欧盟公民的首要政治认同仍然主要投射到民族国家的代议制机构,欧洲议会选举相对于成员国的选举仍然被认为是“次级选举”(欧洲议会的选举常被视为对各国执政党在本国执政成绩的一个检验指标),由各国民选首脑组成的欧洲理事会在民主合法性方面仍然优于欧委会。这也解释了为何欧盟面临的高度政治性事务都要留待欧洲理事会决定。而且,尽管欧盟委员会主席也是欧洲理事会的成员之一,但他本人并不代表可以作为其民意基础的具体的国家或者个人。因此,考虑到其角色、影响力和权威,欧盟委员会主席即使被赋予了“行使协调功能”和平衡各方利益的角色,也不能有效地履行这一职责。其次,通过条约对欧委会和欧洲理事会的角色定位亦可对二者之间的关系管窥一二。根据条约之规定,欧委会系“条约之守护者”,成员国为“条约之主人”。换言之,依据条约条文之精义,在确保条约得到执行方面,欧委会与成员国

^① P. Craig and G. De Búrca, *EU Law: Text, Cases, and Materials*, pp.48-49.

^② D. Curtin, “Challenging Executive Dominance in European Democracy”, *The Modern Law Review*, Vol.77, No. 1, 2014, p.7.

^③ M. Dawson and F. Witte, “Constitutional Balance in the EU after the Euro-Crisis”, *The Modern Law Review*, Vol.76, No.5, 2013, p.832.

^④ A. Von Bogdandy, “The European Lesson for International Democracy: The Significance of Articles 9 to 12 EU Treaty for International Organizations”, *European Journal of International Law*, Vol.23, No.2, 2012, pp. 315-334.

全体为委托代理关系,成员国全体将条约之执行事务交付欧委会“托管”;成员国所组成的欧洲理事会扮演着类似于公司治理中董事会的角色,^①掌握对欧盟重大政策的决策权和面临着危机时采取非常措施的权力。然而,伴随着一体化的深入、主权从成员国向欧盟层面的让渡以及欧盟危机的解决,成员国全体这一“委托人”与“董事会”越来越直接参与到欧盟的具体事务的决策、日常性政策决定甚至执行中。欧盟委员会与欧洲理事会在此博弈过程中逐渐形成了与条约之规定相异的互动模式。

四 以政策动议权共享为基础的行政决策权分配与互动模式

政策动议权是政府不同权力机构之间权力行使与互动的交汇点。其部分原因是,政策动议权意味着行政权行使的议程设定权,而议程设定权意味着具有设定权之机构的政策偏好得以在政策推动的顺序中取得优先地位,这也是《欧盟条约》将政策动议权专授给欧盟委员会而剥夺欧洲议会这项权力的制度安排被批评为“行政优先或行政主导”的重要原因之一。然而,对法律条文词句的解释和理解从来都不只是一个语言学或词汇学问题。就法律制度的解读而言,考察该制度在具体个案中解释和适用的结果以及机构间长期的动态互动从来都是不可或缺的。在欧盟机构演进史上,关于政策动议权的法律文本与机构实践之间的紧张关系持续存在。有欧盟法学者指出,早在“卢森堡妥协”时期,欧洲理事会即已获得了“在最初阶段塑造欧委会动议”的权力。尽管条约规定欧委会不得听取任何成员国的命令,欧洲理事会仍然向欧委会发出了大量的要求,让欧委会为其确定的政策提出动议。在众多要求中,相关的政策内容甚至已规定得相当具体。^②事实上,在每一次会议中,欧洲理事会都会要求欧盟委员会就特定议题和计划提出建议。例如,关于建立泛欧盟银行监督的“单一监督机制”的立法动议就是欧盟委员会应欧洲理事会的要求而准备并提出的。^③此外,无论是“里斯本战略”的制定还是《欧洲宪法条约》及随后的《里斯本条约》的制定,都是欧洲理事会起主导作用。当欧洲理事会不要求欧盟委员会提出建议的情况下,尽管《欧盟条约》

^① J. Peterson and E. Bomberg, *Decision-making in the European Union*, Basingstoke: Macmillan, 1999, pp.33-34.

^② J. Werts and TMC Asser Institute, *The European Council*, London: John Harper Publishing, 2008, pp.46-47; See also D. Curtin, *Executive Power of the European Union: Law, Practices, and the Living Constitution* (Vol. 12), OUP Oxford, 2009, p.4.

^③ D. Curtin, “Challenging Executive Dominance in European Democracy”, pp.9-10.

第48条规定欧委员会有权提出自己的建议,但此种情况下参加欧洲理事会会议的欧盟委员会主席几乎都处于被冷落状态。^①在财政和经济治理领域,《里斯本条约》将这一部分的主导权力留给了欧洲理事会和欧盟理事会,欧盟委员会对此仅扮演监督其执行的工具性角色。即使在监督执行中,若欧委会发现成员国存在违背欧盟赤字标准的情形时,也只能向欧洲理事会进行报告并建议其采取行动,并无自主发动制裁程序之权力。^②尤其在欧债危机发生和欧盟启动救市计划以来,欧洲理事会已经借由应对金融危机这一紧急事态而成功地将自己转型为履行欧盟经济治理功能的“欧盟政府”,欧委会则成为其经济治理政府的执行机关。欧洲理事会对欧委会的控制已经不限于通过主要战略文件的方式在大框架方面为欧委会设定目标、任务和方向,而是更进一步扮演起立法动议者的角色,出台内容相当具体的建议来对其政策执行进行细节控制和监督。首先,道森(Mark Dawson)和威特(Floris De Witte)通过对欧盟战略文件内容变化的分析发现,欧洲理事会在欧盟治理和政策制定与执行中的角色愈发清晰。即使是对欧洲一体化发展极为重要的2000年里斯本峰会通过的会议结论和战略文件,其内容也仅仅限于相当一般性而非战略性的事项。然而,欧债危机的发生和解决极大地改变了战略文件的上述风格。尤其在2010年通过的战略文件中,欧洲理事会建立了一个由欧洲理事会主席范龙佩和成员国财政部长组成的小组,研究和报告在欧元区范围内强化财政纪律的相关措施并寻求获得欧洲理事会的通过。2011年9月,欧盟委员会向欧洲议会提出了应对欧元区金融危机的所谓“六部立法”动议。其内容几乎与上述获得欧洲理事会背书的报告中提出的意见完全一致。道森和威特对这一现象的解释是,虽然欧委会为《条约》中所明文规定之唯一享有立法动议权的欧盟机构,但由于经济治理和财政政策的权力属于成员国,这意味着欧委会即使可以将相关政策变为立法,其执行仍然几乎完全受制于成员国的保留主权。在这一现实下,由成员国国家或政府首脑所组成的欧洲理事会在经济治理和财政政策领域中的决策几乎成为欧盟委员会唯一可遵循的指引。^③

从严格的法律教义主义的角度来看,欧洲理事会的行为很可能已经构成了对欧盟条约相关规定之违背。然而,一方面,法律规定从来就不是社会现实的完整呈现,制度

^① J. Werts and TMC Asser Institute, *The European Council*, pp.46-47.

^② S. Fabbrini, "Intergovernmentalism and Its Limits: The Implications of the Euro Crisis on the European Union", *Comparative Political Studies*, Vol.46, No.9, 2013, pp.1003-1029.

^③ M. Dawson and F. Witte, "Constitutional Balance in the EU after the Euro-Crisis", pp.830-831.

实践自有其内在逻辑。以字面法律作为尺度去简单否定制度运作现实的存在价值并不会带来知识的增量;另一方面,循名责实式探索制度具体运行之现状与成因,并不旨在为违法现象提供正当化背书,而在于通过考察字面规定与具体运作之间落差的成因,使未来法律制度的建构对上述问题进行有效的制度性回应。欧盟政策动议权的法定享有者与实际行使者二者的分离仅仅是对问题症状的描述而非对问题成因的判断。那么,一个需要回答的重要问题是,这种政策动议权的分享模式的成因是什么?

首先,这种模式的成因在于欧委会对其自身在欧盟决策和立法程序中的角色与权力的现实认识与接受。欧盟委员会清楚地认识到,实现其政策目标的捷径并不是直接启动立法程序而是曲线获得欧洲理事会的背书。^① 一项动议如果获得欧洲理事会的背书,就很有可能在后续的正式立法程序中获得通过——理事会与欧洲议会通常与欧盟成员国政府保持密切联系,由各国部长所组成的理事会更是如此;欧洲议会议员也大多由本国执政党或主要政党提名并当选,政党提名权就是各成员国领导人影响欧洲议会议员的关键所在。另外,从政策的后续执行而言,由于欧洲理事会成员本来就是各个成员国或政府首脑,得到欧洲理事会支持的政策将更有可能得到各国政府机构或部门更好的执行和落实。这可以部分解释欧盟委员会对其发动动议的程序权利的侵蚀的接受。

其次,欧盟委员会也充分利用了与欧洲理事会共享动议权的模式来扩大其权力涉足之领域。一方面,通过与欧洲理事会共商政策议程,欧委会成功将其部分优先议题“偷渡”到欧洲理事会的会议结论中;^② 另一方面,通过与欧洲理事会的合作,欧盟委员会也成功进入成员国和政府间主义主导的领域中,并通过向欧洲理事会提出建议的方式影响这些领域中政策的制定。^③ 基于此,这种共享政策动议权的决策模式也可以通过理性选择理论得到解释——一些欧洲一体化理论事实上也是以理性选择理论为其理论底色,无论是将欧洲一体化解释为政治团体与政府机构的理性选择还是官僚阶层与跨国公司的理性选择。^④

^① P. Craig, “European Governance: Executive and Administrative Powers under the New Constitutional Settlement”, *International Journal of Constitutional Law*, Vol.3, 2005, p. 407.

^② J. Werts and TMC Asser Institute, *The European Council*, p. 53.

^③ *Ibid.*, p.47.

^④ P. Craig and G. De Búrca eds., *The Evolution of EU Law*, OUP Oxford, 2011, pp.13-40. 对于欧洲一体化的诸种解释理论实际上都将其解读为某些控制政治议程的群体的理性选择:跨国公司需要在更大范围内实现经济自由度与资源的优化配置;官僚集团需要实现监管的跨国化和统一化以应对经济跨国化和全球化将国内监管边缘化的挑战;政治家需要将部分决策过程集中到超国家层面以实现政治责任的转移。

理性选择理论同样也可以用来解释欧盟机构运作的法律文本与实际运作之间的落差。尽管《里斯本条约》赋予了欧委会多项重要角色(如“一体化的发动机”、“条约的守护者”和“欧盟的行政管理机构”),^①其实际权威和影响力却并不足以支撑其履行上述职能。其权威的不足主要来自民主合法性基础的相对弱势——欧洲议会的选举仍然被认为是一个低于本国议会选举位阶的“次级选举”。^② 鉴于民主合法性支撑目前仍主要来自欧洲议会,欧盟委员会自然在政治权威方面相较于成员国政府而言被认为是次要的。权威的相对弱势使得欧盟委员会避开与欧洲理事会的对抗成为一个理性的选择。“如果不能打败它,就加入它”。欧委会也是这一西方经典格言的追随者。如今,欧委会主席也成为欧洲理事会的一个正式成员,欧洲理事会便成为欧委会寻求成员国对其政策背书的渠道。^③ 欧委会主席也曾在2007年时承认,它们通常只有在欧洲理事会对政策表达积极态度后才会正式提出政策动议。据统计,在此之前,欧委会的动议基本不做重大修改而通过的比例只有10%左右。这意味着欧委会在行使动议权时会面临极高的被否决或被修改的风险。^④ 考虑到欧盟立法程序的参与方的背景,一项由欧洲理事会背书的政策动议获得不经重大修改而通过的概率无疑将大幅提升,欧委会行使政策动议权的有效性也将获得保证。此外,通过欧委会主席参与欧洲理事会会议的方式,欧委会实际上也在逐渐塑造欧洲理事会的政策方向 and 选择——欧洲理事会的许多决议就源自欧委会的建议。^⑤ 事实上,即便欧委会不选择与欧洲理事会合作提出政策动议,它也未必能实现对该权力排他性的占有——理事会与欧洲议会也会就某些政策达成一致后联合向欧委会要求后者提出政策动议。如前所

① G. Sabathil, K. Joos and B. Kessler, *The European Commission: An Essential Guide to the Institution, the Procedures and the Policies*, Kogan Page Publishers, 2008, pp.6-8.

② P. Craig and G. De Búrca eds., *The Evolution of EU Law*, pp.35-40. 克雷格教授对这一判断进行了反驳,但这一反驳并非是本质的否定,即虽然欧洲议会的选举仍然是“次级选举”,但其重要性已逐渐增强。多数学者对这一判断仍然持赞同的观点。欧洲议会选举被认为是“次级选举”的原因主要来自两个方面:第一,关于欧洲议会议员的独立性和欧盟委员会主席的选举方式;第二,关于欧洲议会选举与欧盟政策之间的相关性。就前者而言,在欧洲议会选举中欧洲议员候选人的提名权仍然由成员国政党所掌握,并且欧盟委员会主席人选的最终决定权仍然掌握在由各成员国国家或政府首脑组成的欧洲理事会手中。因此,尽管克雷格教授认为,欧洲理事会不太可能提名与欧洲议会的多数党或多数党联盟不一致的候选人,但欧洲理事会关于欧委会主席候选人的最终提名权也会同时对欧洲议会多数派主张的人选构成限制。就后者而言,欧盟选民在欧洲议会选举投票时所关注的议题和政策仍然主要是成员国而非欧盟层面的,他们对欧洲议会议员的选择几乎很难与其在欧洲议会中的工作或所主张的欧盟政策进行联结。既然选民投票的主要依据是成员国国内而非欧盟层面的议题和政策,那么他们首要关注和参与的选举自然是可以导致本国政府和政策更迭的国家层面的选举。

③ P. Craig and G. De Búrca, *EU Law: Text, Cases, and Materials*, p.49.

④ D. K. Allerkamp, “Who Sets the Agenda? How the European Council and the Team Presidencies Are Undermining the Commission’s Prerogative”, *Standing Group on European Union Politics of the European Consortium for Political Research in Porto, Portugal*, 2010, pp. 24-26.

⑤ P. Craig and G. De Búrca, *EU Law: Text, Cases, and Materials*, p. 49.

述,欧盟委员会在政策动议权方面由于共享而招致的损失通过动议的高通过率和对其他欧委会仅拥有有限权力的领域的参与得到了补偿。^① 综言之,在目前的政治权威结构和机构权力互动中,基于政策动议权共享、欧洲理事会主导的行政决策模式或许是欧委会可以获得的最不坏的结果。在这种模式下,欧盟层面的行政决策和管理走向了类似于成员国国内政治部门和公务员部门的决策和管理的二元模式:欧洲理事会掌握着确定欧盟政治议程和做出重大决策的权力,欧委会则因其享有的法定政策动议权将欧洲理事会的决策通过立法程序变为立法,或者因其行政管理权力对既定决策予以执行和落实。

20世纪70年代中期以来,让欧洲理事会出场的那些因素并未消失而是仍在持续:(1)共同体基本框架缺少全局性的政治领导;(2)一体化的深入越发触及重大敏感问题而需要成员国最高层直接谈判;(3)一体化进程中的挫折和反复需要强大稳定的政治保证;(4)国际上的挑战迫使各成员国领导人加入欧盟决策过程。^② 推进一体化需要欧盟层面的最高政治机构的支持和保证,而在目前,这一最高政治机构只能是具有最强民主合法性支撑的欧洲理事会而非欧盟委员会。这一行政权的再分模式在欧洲理事会设置常任的主席制度和欧元区债务危机之后得到了进一步强化。常任主席的设置使欧洲理事会拥有了更多决策的制度条件,可在政策制定方面具备更多的连贯性和细化的条件。而在欧洲债务危机中,作为欧洲理事会的“欧元区版本”的欧元区首脑会议更是在救市决策方面发挥了核心角色的作用,欧委会则弱化为救市计划——也属于欧盟政策——的执行者和政策落实的监督者。一体化危机的解决对上述行政决策与执行二分模式的呼应和强化事实上也验证了对欧洲理事会作为最高政治和决策机构的制度需求。

五 行政决策权名实分离模式的问题

上述基于政策动议权共享的行政决策权分配模式回应了欧盟委员会作为法定决策者的民主合法性与权威不足的问题,同时也回应了一体化进程中最高政治机构缺位

^① T. Börzel, “European Governance: Negotiation and Competition in the Shadow of Hierarchy”, *Journal of Common Market Studies*, Vol.48, No.2. 2010, p.206. 例如,在内务和司法领域,欧委会和欧洲理事会便联合提出五年议程。See D. Curtin, “Challenging Executive Dominance in European Democracy”, p.7.

^② J. Werts and TMC Asser Institute, *The European Council*, pp. 19-20.

的问题。然而,与此同时,新的问题亦随之而来,其部分来源于行政决策权的名实分离。

首先,行政决策权分配模式中的名实分离意味着欧盟机构在具体制度实践中对《里斯本条约》的规则进行了明显的规范改写,而这并不是通过条约修改程序实现的,因此可能构成对欧盟的“法治”原则的背离。对此批评的一个可能回应是,欧洲一体化是一个“进行中”的事件,欧盟的“法治”也是一种“转型期法治”。在“转型期法治”的暂时状态中,法律的稳定性和确定性并非优先价值,制度实践突破字面规定是一种常态。即便如此,以条约并未规定的非正式决策程序取代条约法定的决策模式从长远看会损害欧盟的合法性;考虑到法律在欧洲一体化中所扮演的重要角色,^①对法律的突破一旦得到鼓励和重复实践,“超越法律”的治理模式将影响一体化进程的稳定性。

其次,此种名实分离的行政决策权分配模式损害了欧盟的机构平衡原则以及以机构平衡原则为制度呈现的成员国之间的平衡,从而激化了欧盟内部成员国之间的对立,由此成为一体化进程的潜在威胁。作为欧盟法律体系的宪法原则之一,机构平衡原则的实质是成员国利益之间的平衡;^②欧盟机构分别代表各自的一体化路径,不同的一体化路径实质上又是不同利益优先偏好的表现。一方面,众所周知,欧洲理事会和欧盟理事会代表着成员国的利益,欧洲议会和欧盟委员会代表着欧盟整体的利益;另一方面,在采取政府间主义路径的欧盟理事会和欧洲理事会中的决策方式已经被证明有利于大的成员国,^③小成员国只能通过欧洲议会尤其是欧盟委员会的“平衡利益”的职责^④来获得一定的救济。然而,当欧委会选择接受欧洲理事会的行政决策并成为其执行者时,实际上意味着其放弃履行条约所赋予的平衡大小成员国之间利益的职责,欧委会制度角色的不作为使欧盟层面失去了最重要的利益平衡的守护者,小成员国的利益在这种决策模式下失去了重要的维护和救济途径。甚至在欧债危机期间,欧委会与欧央行、国际货币基金组织组成所谓“三巨头”,代表已经做出决定的欧洲理事会与债务国如希腊进行谈判,本应作为中立仲裁者的欧委会的制度角色已经难以辨

^① 关于法律在欧洲一体化进程中扮演的角色,参见 M. Cappelletti, M. Seccombe and J. H. Weiler, *Integration through Law: Europe and the American Federal Experience*, Vol.1, Walter de Gruyter, 1986。

^② K. Lenaerts and A. Verhoeven, “Institutional Balance as a Guarantee for Democracy in Christian EU Governance”, in Christian Joerges and Renaud Dehousse eds., *Good Governance in Europe's Integrated Market*, Oxford University Press, 2002, p.35.

^③ J. Tallberg, “Bargaining Power in the European Council”, *Journal of Common Market Studies*, Vol.46, No.3, 2008, p.703.

^④ 《欧盟条约》第 17 条。

识。在此情况下,小成员国只能寻求体制外的利益保障与救济方式,在欧盟内部组织次级团体就成为选项之一:由中东欧国家组成的维谢格拉德集团在欧债危机和难民危机期间的角色得到明显强化即是一种标志。

再次,此种行政决策权的分配模式还给欧盟层面权力的民主监督与制衡带来了挑战。行政决策权的名实分离是名义决策者(或法定决策者)与实际决策者的分离,二者分离意味着对实际决策者行使权力的民主监督机制必须“刺破名义决策者的面纱”而直达实际决策者。然而,现行条约下对欧盟决策权的监督都是建立在欧委会作为决策者的前提下的——欧委会主席和委员的选任罢免和报告问责在《里斯本条约》得到强化,即欧洲议会和成员国议会对决策监督的增强,都是以欧委会的权力行使作为监督对象。行政决策权的名实分离在此种制度配置下产生的问题是名义决策者的有责无权和实际决策者有权无责,这意味着对欧盟层面真正的行政决策的行使缺乏有效的监督和问责。欧洲理事会的成员——各成员国或政府首脑——虽然会受到国内的政治问责机制的监督,但这种监督内容大多仍关注于国内政策议题而非他们在欧盟层面实施的措施;欧洲理事会的集体决策机制也会产生真正的决策者不可辨识的问题(即“集体负责的集体不负责”)从而使国内选民缺乏必要的信息进行监督和问责。^①

最后,将欧洲理事会确立为最高政治机关虽然回应了欧洲一体化中最高政治机关缺位的问题,但是伴随着欧洲理事会对欧盟事务决策从基本方向的把握走向具体事务的决断,集体决策的最高政治机关参与具体事务决策的弊端也开始显现。在最高层针对政治事务进行谈判和做出决定的问题包括:“错误的不可挽回性、将做出的决定在性质和数量上的限制……错误判断和策略失误可能会发生而且多数情况下都无法改正”。^② 此外,“价值/政治问题技术手段解决”是降低冲突的通用路径。然而,将越来越多的欧盟具体事务的决策权从欧委会和欧盟理事会转移到最高层的欧洲理事会的做法恰恰与该路径相违背,很可能导致冲突的增加。此外,还应注意到,最高层集体决策所享有的政策自由裁量权是以各国立法机关的角色被侵蚀和内阁部长的权力削弱为代价的:成员国行政首脑通过欧洲理事会协调欧盟议题立场的灵活性和裁量空间固然是必要的,但这一裁量权带来的必然后果是在成员国国内的立法—行政关系和政府

^① P. Norris, “Representation and the Democratic Deficit”, *European Journal of Political Research*, Vol.32, No. 2, 1997, p.275.

^② J. Peterson and M. Shackleton, *The Institutions of the European Union*, Oxford University Press, 2012, pp.54-55.

内部结构中,政府行政首脑相对于成员国议会和内阁部长(较为明显的例子是外交部长)的权力及影响力都得到了增强。由于国家主权从成员国向欧盟转移以及欧盟层面决策权力向欧洲理事会集中,作为欧洲理事会成员的成员国行政首脑在政治政策制定中的角色得到了强化。行政首脑在欧洲理事会的集体决策模式促使成员国议会不但在事先授权方面赋予了行政首脑更多的政策自由裁量空间,其特点也使成员国议会对本国行政首脑参与欧盟决策的政策进行事后问责愈发困难。其次,欧洲理事会在制定欧盟统一外交政策中扮演了主导角色。因此,有权参加欧洲理事会会议的行政首脑而非外交部长在事实上获得了外交政策上更多的主导权。成员国外交部长对外交政策制定的影响力则相对下降。如果经济治理、财政政策等更多国家主权转移到欧盟层面的话,那么成员国政府中负责相应事务的部长的地位很可能进一步被削弱,乃至沦为事实上仅负责政策执行的次要角色。^①

结 论

欧盟层面的行政权分配问题反映出欧洲一体化进程中持续存在并发展的非正式规则及其与正式规则之间的紧张关系,以政策动议权为基础的由欧洲理事会决策、由欧委会执行的行政权力配置的非正式规则取代了《欧盟条约》中有关政策动议权行使与欧委会/欧洲理事会权限分配的正式规则。这个过程是以政治权威的归属及其强弱为支点的。换言之,是政治权威分配的实际状况改变了《欧盟条约》中的权力分配安排:权力的行使有赖于权威的支撑,有关政治权威与政治权力分离的规则几乎不可避免地面临被现实改写的命运。在一体化过程中,欧盟内部的政治权威仍主要位于成员国而非欧委会,这促成了欧洲理事会在关涉一体化的重大决策尤其是应对一体化危机时的“出场”。然而,尽管欧洲理事会“出场”的必要性毋庸置疑,但它不只改变了欧盟的决策模式,更改变了欧盟和成员国两个层面的权力分配尤其是权力之间的制衡和监督机制。成员国首脑在欧盟决策和国内的行政—立法关系两个维度上的权力得到相对的强化,对欧盟和成员国政治结构中的权力进行有效监督和问责更难以实现。此外,在成员国之间,政府间主义机构(欧洲理事会和欧盟理事会)在欧盟决策中的主导角色以及欧委会维护欧盟内部利益平衡的角色弱化进一步导致了欧盟成员国不同集

^① K. M. Johansson and J. Tallberg, “Explaining Chief Executive Empowerment: EU Summitry and Domestic Institutional Change”, *West European Politics*, Vol. 33, No.2, 2010, pp.208-236.

团之间的对立,小成员国话语权的削弱及其对此做出的抵抗对欧盟的团结和一体化深化造成了损害。一体化深化进程推进得越快,这种裂痕可能会越深,二者相伴相生。

欧盟行政决策权的名实分离实际上是成员国对一体化进程承诺的名实分离的体现。作为一个以自愿让渡主权为前提的进程,欧洲一体化事实上是一个连续的政治性决定的结果,政治逻辑而非法律逻辑仍是一体化的主线——即便欧盟司法机关通过能动主义建立了内部市场;“通过司法的一体化”得以实现的部分原因仍在于“通过政治的一体化”对前者的容忍。《欧盟条约》中关于欧盟行政决策权力分配的规则体现了成员国对主权让渡的名义容忍限度,而行政决策权的实际运行模式体现了成员国对欧盟机构行使成员国让渡主权的真实的容忍限度。欧委会角色的异化——从大小成员国利益的平衡者变为大成员国主导的欧盟决策的执行人——即是这种紧张关系的结果。欧委会角色的异化和平衡利益的现实需求之间的落差将引发争议和讨论,从而为未来的条约修订对该问题做出制度设计上的回应提供了机会。

(作者简介:杨国栋,西南政法大学行政法学院讲师;责任编辑:宋晓敏)