

# 共识政治的危机： 欧洲一体化 与欧盟政治分歧的发展

李明明

**摘 要：**共识政治是欧盟跨国民民主的主要特征。它在推动欧洲一体化和解决欧盟内部分歧方面起到了核心作用。随着欧盟多重危机的爆发和政治分歧的深化，欧盟的共识政治受到严重冲击。在成员国内，民众和精英的分歧、主流精英和极端民粹精英之间的对立，导致欧洲一体化的“宽容的共识”的终结。欧洲层面上，除了超国家主义和政府间主义之间的分歧外，债务国家和债权国、新老欧洲之间的分歧也日益凸显。以多数主义的表决方式取代原有的共识政治，并不符合欧盟的条件。欧盟需要在对内和对外层面上重塑共识，增加互信。

**关键词：**共识政治； 欧洲一体化； 政治分歧

**作者简介：**上海交通大学 国际与公共事务学院 副教授 上海 200030

**中图分类号：**D75

**文献标识码：**A

**文章编号：**1005-4871(2019)02-0037-12

传统上，欧盟跨国民民主治理的一个重要特点是在协商和谈判的基础上寻求共识。伊·曼纳斯(Ian Manners)在他著名的“规范性力量欧洲”概念中指出，共识民主是欧盟值得向外推广的核心规范之一。他认为，一方面欧盟成员国的国内政治遵从共识民主的规范，而另一方面欧盟本身就是一种共识性的政体模式，比如欧洲议会中的比例代表制和权力共享、理事会中的非多数投票制、所有成员国之间的权

力共享等。<sup>①</sup>然而进入21世纪,尤其自欧债危机爆发以来,欧盟成员国之间、成员国国内关于欧洲一体化的分歧与冲突日趋凸显,欧洲陷入严重的分裂危机。欧盟的共识政治在欧洲层面和国内政治层面都受到了强烈冲击。本文试图通过研究欧洲一体化进程中各种政治分歧的发展演变,来解释当前欧盟共识政治的危机,并就未来欧盟政治生态的前景和走向提出一些思考。

### 一、欧盟跨国民主的共识政治

长期以来,欧盟决策并不是以许多西方国家内部惯用的多数表决制为基础的。安德鲁·格兰克罗斯(Andrew Glencross)指出:“欧盟内存在一种超越多数主义的问责模式,它旨在关注法律制定中审议和代表性的质量。通过整合委员会、理事会和欧洲议会三角框架内的广泛利益和观点,欧盟决策能够利用更多的专家意见,找到一个比多数主义的国内体系更好的共识立场。”<sup>②</sup>欧盟谈判以“一致同意”的共识达成为取向。它的主导性政治信念是“欧盟政治应该找到解决问题的最佳方案,在满足共同利益的同时,不违反成员国的根本利益”。<sup>③</sup>例如在欧盟制宪大会中,吉斯卡尔·德斯坦(Giscard d'Estaing)领衔的主席团就采取了共识制决策,废弃投票制。德斯坦等认为制宪大会应该力图达成共识,至少也要绝大多数同意才能通过决策。由于与会代表构成复杂,“我们没法支持一方,反对另一方。所以我们不能投票,只能尽力找出我们的共识”。<sup>④</sup>欧盟这种共识取向的决策系统能够避免多数派的利益和偏好凌驾于少数派之上。它通过协商与沟通寻求共识,有利于解决分歧、促进合作。

研究共识民主的代表人物阿伦·利普哈特(Arend Lijphart)明确指出欧盟的制度主要是一个民主的共识模式。他认为欧盟作为一个差异性较大的多元社会,不适合民主的多数模式。“欧洲国家之间根深蒂固的、长期存在的差异现在还没有消失,将来也不会消失。”由此看来,欧盟的制度主要参照共识模式而不是多数模式也就不足为奇了。<sup>⑤</sup>利普哈特的这个观点指出了欧盟采取共识政治的客观条件及其必要性。利普哈特早就提出,不能把民主单纯地等同于多数民主模式,共识民主模式也是一个可选择的、具有合理性的民主类型。在欧洲,除了英国属于典型的多数

<sup>①</sup> Ian Manners, “The Normative ethics of the European Union”, *International Affairs*, Vol. 84, No. 1, 2008, pp. 45-60, here p. 71.

<sup>②</sup> Andrew Glencross, *The Politics of European Integration: Political Union or a House Divided?* Hoboken: Wiley Blackwell, 2014, p. 239.

<sup>③</sup> 周弘、贝娅特·科勒-科赫主编:《欧盟治理模式》,北京:社会科学文献出版社,2008年版,第74页。

<sup>④</sup> 同上,第137页。

<sup>⑤</sup> 阿伦·利普哈特:《民主的模式》,上海:上海人民出版社,2017年版,第37页。

民主模式外，共识民主在欧洲大陆国家已经流行起来，甚至占据支配地位。他认为比利时、瑞士等欧洲大陆国家，包括欧盟本身都是共识民主的典型案列。

利普哈特认为，共识民主模式的核心理念在于代表“尽可能多的人”的利益，而不是仅仅代表少数人的利益。它以包容、交易和妥协为特征。<sup>①</sup> 共识模式的理念很好地解释了欧盟决策长期以协商和博弈为主，而不是习惯于投票表决的方式。当面对分歧时，欧盟对少数派的要求通常采取包容兼顾的政策，而不是以多数压制，例如对英国和北欧国家的特例许可等。此外，利普哈特认为，共识模式需要有一定的政治文化基础作为支撑，它是一种以寻求共识为取向的制度文化。<sup>②</sup> 在欧盟，这种政治文化已经在欧盟主流精英中建立起来。尽管对欧洲一体化的走向和内涵存在争议，但欧盟主流精英都认同欧洲无法再回到分裂的过去，一体化才是符合欧洲整体利益和共同命运的战略方向。

与在欧洲层面努力寻求共识的决策机制相符，成员国内在传统上也存在一种关于欧洲一体化的共识模式，即所谓的“宽容的共识(permissive consensus)”。V. O. 基(V. O. Key)曾指出，大众意见对公共政策的影响往往不是按照其支持比例而定的，因为即便 90%的人都反对某项决定，但他(她)们由于缺少实际权力，反而不如 10%的那部分支持者能够主导政策过程及其结果。1970 年利昂·N. 林德博格(Leon N. Lindberg)和斯图尔特·A. 沙因戈德(Stuart A. Scheingold)在借鉴 V. O. 基的观点基础上，认为“宽容的共识”有助于说明欧共体的政治行动和支持者之间的关系。欧共体首先是精英创造的，有时候决策者甚至只限于那些共同体官员和利益集团的领导人。政治精英达成的外交协定和大众意见相对隔绝，大众虽未知情但对精英的决策表示信任。<sup>③</sup> 大众是宽容的，他们信任他们的政治精英设计了一种使彼此受益的体系，它能够获得和平，使国家强大和繁荣。精英的共识指经济一体化能够实现以上所有目标(的观念)。<sup>④</sup> 这种观念由欧盟精英们共享。

欧盟决策的共识模式可以追溯到让·莫内(Jean Monnet)等欧洲之父对于“统一欧洲”的原始设计。莫内及其支持者认为国家的政治敌对和意识形态冲突是 20 世纪战争与经济破坏的根本原因。他们试图在欧洲层面设计一种治理模式来预防这些冲突。在欧洲层面，他们计划由欧洲和国内的技术专家——而不是一个选举出来的“政府”或议会来主导决策，决策规则在于谋求共识，这样能防止公开的政治

① 阿伦·利普哈特：《民主的模式》，第 1-2 页。

② 同上，第 250 页。

③ Leon N. Lindberg/Stuart A. Scheingold, *Europe's Would-be Polity*, Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall, 1970, p. 41.

④ Andrew Glencross, *The Politics of European Integration: Political Union or a House Divided?*, p. 263.