

# 2019年欧盟委员会主席换届 ——新政府间主义的视角

张亚宁

**摘 要：**2019年欧盟委员会主席换届由于“领衔候选人”制度化的失败以及冯德莱恩极低的支持率而备受媒体和学者关注。通过融合自由政府间主义与后功能主义的理论元素，新政府间主义及其“一体化悖论”的核心假设为理解此次欧盟机构领导层换届提供了有益的视角。通过对欧洲理事会磋商中对共识的追求、“领衔候选人”制度化的失败、“六首相磋商机制”的建立和欧洲议会党团内部的分裂这四个方面的分析，新政府间主义的核心理论假设得以验证。最后，针对围绕“领衔候选人”的争论，改革这一制度并实现政治可行性、民主合法性与条约义务的平衡才是问题的关键；从学术研究的角度看，新政府间主义廓清了传统一体化理论中的一些“偏见”，有助于厘清对欧盟这一独特政体的认识。

**关键词：**新政府间主义；“一体化悖论”；欧盟委员会；“领衔候选人”

**作者简介：**柏林自由大学 柏林全球与跨国问题研究院 博士研究生 柏林  
雅克·德洛尔研究中心 客座研究员 柏林 14169

**中图分类号：**D75

**文献标识码：**A

**文章编号：**1005-4871(2020)01-0076-22

2019年5月23日，欧洲议会(European Parliament)选举拉开帷幕；7月2日，德国前国防部长乌尔苏拉·冯德莱恩(Ursula Von der Leyen)被欧洲理事会(European Council)提名为欧盟委员会(European Commission)主席，并最终于7月16日通过欧洲议会投票顺利当选。本次欧盟委员会领导层换届历时两个月，波折不断。期间既有成员国政府首脑在欧洲理事会中的龃龉斗争，又有欧洲议会内部各

大党团之间的竞合与党团内部的分裂。

作为欧盟的核心行政机构，欧盟委员会的领导层更替必然充斥着权力的碰撞与利益的交换。但是，与上届欧盟委员会主席换届相比，此次冯德莱恩的当选过程依然呈现出三个鲜明的不同点。首先，在成员国间关系极度紧张的背景下，欧洲理事会依然打破预期，在较短的时间内克服各种矛盾并最终就提名人选达成一致。<sup>①</sup>其次，2014年欧洲议会力推的“领衔候选人”制度还未度过襁褓期，即在此次欧洲议会选举后夭折。这一重大变动，不仅对于欧洲议会的权威来说是一次重大打击，而且再次确认了欧洲理事会在危机治理中确立的一体化进程“掌舵人”的角色。最后，冯德莱恩在欧洲议会投票中仅以52.2%的支持率“涉险过关”，从而成为欧盟委员会历史上支持率最低的提名人。

面对此次欧盟委员会换届呈现的上述特点，如何透过这些现象理解欧盟决策特点、欧盟机构间的关系、或者欧盟政体稳定性等方面的变化趋势，新政府间主义(new intergovernmentalism)提供了一个比较契合的理论框架。该理论试图解释《马斯特里赫特条约》(下文简称“《马约》”)后，欧洲一体化进程表现出的“一体化程度不断加深，但是超国家化裹足不前”这一“一体化悖论”。<sup>②</sup>虽然新政府间主义关注的是欧洲政治长时期的宏观发展，但是它的核心理论逻辑和主要的理论假设都有助于理解此次欧盟委员会领导层的更替。

下文将首先介绍新政府间主义理论的核心逻辑和主要假设，并将其与其他主流欧洲一体化理论进行比较，特别是自由政府间主义(liberal intergovernmentalism)和后功能主义(post-functionalism)。而后，通过此次欧盟委员会领导层选举过程中的不同侧面来验证新政府间主义的核心假设。最后，从新政府间主义的视角，简要分析此次欧盟委员会主席的选举对欧盟政治及欧盟研究的影响。

## 一、新政府间主义——逻辑、比较与假设

新政府间主义认为，《马约》签订前后，欧洲一体化进程呈现出截然不同的特点。以1986年签署的《单一欧洲法案》为例，该法案不仅拓展了欧盟权能覆盖的政策领域，而且加强了以欧洲议会和欧洲法院为代表的超国家机构的权力，同时增加了特定

<sup>①</sup> 虽然德国总理默克尔最终由于执政联盟内部的分歧而选择弃权，但是其他所有成员国都没有反对这一提名。鉴于冯德莱恩的提名没有通过正式投票，依然可以将其归为共识(consensus)的结果。关于德国执政联盟内部在这一问题上的分歧，参见 Philip Oltermann, “‘Not the Best Candidate’: Germans Condemns Own Choice for Top EU Job”, *The Guardian*, 2019-07-04, <https://www.theguardian.com/world/2019/jul/04/germans-condemn-own-candidate-for-top-eu-job-ursula-von-der-leyen>, 访问日期:2019-08-23.

<sup>②</sup> Christopher J. Bickerton/Dermot Hodson/Uwe Puetter, “The New Intergovernmentalism: European Integration in Post-Maastricht Era”, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 53, No. 4, 2015, pp. 703-722.

多数投票的适用范围。因此,从欧盟——成员国权能分配、欧盟超国家机构的权力地位和决策方式等方面看,欧洲一体化进程与超国家化之间是协同发展的关系。<sup>①</sup>

在1992年签订《马约》之后,欧盟的权能领域实现了较大的扩张,例如欧洲货币联盟框架的建立,产业政策、外交与安全政策和内政政策等领域都纳入联盟政策领域的大框架下。但是,欧盟委员会、欧洲议会抑或欧洲法院的权力地位并没有获得显著提升,欧洲法院的管辖权甚至被成员国刻意地排除在经济治理领域之外;与之形成鲜明对比的是,欧盟理事会(Council of the European Union)及欧洲理事会成为了欧盟层面决策与监管的权力核心。<sup>②</sup>与此同时,虽然特定多数投票方式的范围有所拓展(例如《阿姆斯特丹条约》将内政事务的决策转变为特定多数投票),但是欧洲理事会依然可以通过“议程设置”的权力对欧盟决策施加决定性的影响。因此,《马约》之后,欧盟的权能实现了比较显著的扩张,但是无论是超国家机构的地位或是特定多数决策方式并没有随之发生显著变化。从这个角度而言,《马约》之后的欧洲一体化进程呈现出了上文提到的“一体化程度不断加深,但是超国家化裹足不前”的“一体化悖论”现象。

### (一)新政府间主义的核心逻辑

“一体化悖论”包含一体化加深与超国家化停滞两个面向。因此,新政府间主义的理论逻辑必然需要针对这两个方面做出逻辑自洽的解释<sup>③</sup>(见图1)。



图1 新政府间主义的理论逻辑

来源:作者自制。

<sup>①</sup> Christopher J. Bickerton/Dermot Hodson/Uwe Puetter, “The New Intergovernmentalism and the Study of European Integration”, in Christopher J. Bickerton/Dermot Hodson/Uwe Puetter (eds.), *The New Intergovernmentalism: States and Supranational Actors in the Post-Maastricht Era*, Oxford: Oxford University Press, 2015, pp. 5-7.

<sup>②</sup> Uwe Puetter, “The Centrality of Consensus and Deliberation in Contemporary EU Politics and the New Intergovernmentalism”, *Journal of European Integration*, Vol. 38, No. 5, 2016, pp. 601-615.

<sup>③</sup> 这里有必要厘清“一体化”与“超国家化”的概念的关系。不同于欧洲学者的一般认知,一体化并不等同于超国家化,同样也不必然导致超国家化。根据差异化一体化学派(differentiated integration)的理解,一体化主要表现在权威集中水平(level of centralization)、功能范围(functional scope)和领土扩展(territorial extension)三个维度。而超国家化则接近于上述理解中的权威集中水平,即可以表现在决策程序中多数决的适用,也可以是欧盟-成员国法律格局的一元化。从这个角度看,新政府间主义描述的“一体化悖论”更接近于欧盟功能领域的扩展的同时,权威的集中化水平保持这一状态不变。参见:Dirk Leuffen/Berthold Rittberger/Frank Schimmelfennig, *Differentiated Integration: Explaining Variation in the European Union*, London: Palgrave Macmillan, 2013, p. 8.