



欧盟独立机构与欧洲治理模式的变迁

谭康林

摘要: 独立机构的设置是欧盟近年来最显著的制度发展之一。各种独立机构运作在多样化的政策领域,或负责信息收集,或协调成员国的政策执行,或依据欧盟法制定个案决策。它们的出现改进了欧盟的政策制定与执行。尽管“反授权原则”将独立机构牢牢置于欧盟委员会的制度框架之下,使其必须按照政治领导人的指令行动,但独立机构却因掌握着信息与技术专长而逐步获得了实质性的裁量权,在超国家层面上形成了一个相对自主的“行政空间”。而独立机构依靠网络治理的特性,也在不断推动着欧洲“一体化行政”的发展。
关键词: 欧盟;独立机构;公共行政;治理模式

从20世纪90年代中期开始,欧盟开始以加速度的方式设置各种独立机构(agency)^①,欧盟委员会对“共同体独立机构”(community agencies)^②做了如下界定:它们是欧洲公法管辖下的实体,区别于共同体机构(即理事会、议会和委员会),具有法人资格;它们根据二级立法而创建,目的是在欧盟“第一支柱”的框架下履行具体的技术、科学或管理职能^③。迄今,欧盟层面上已经出现了35个独立机构,它们在法律地位、资金来源和日常决策等方面拥有不同程度的自主权,运作在环境保护、食品安全、职业培训和司法合作等多样化的政策领域中,负责各种执行或规制事务。

如果说欧盟与成员国行政机构之间的互动已经构成欧盟治理一个核心特征的话,那么作为欧盟行政分支一部分的独立机构在当中又起着怎样的作用?这就是本文所要研究的问题。

一、欧盟独立机构的特征和出现的原因

和成员国中的独立机构相似,欧盟独立机构最重要的特征体现在“结构分解(structural disaggregation)”上。这意味着尽管欧盟委员会是其主管实体,但独立机构在运作上具有相对自主性,决策过程不受来自委员会的干扰。就治理方式而言,独立机构普遍实行理事会治理,理事们主要由各成员国代表和一个或多个委员会代表组成,有时还包括欧洲议会的代表。此外,由于独立机构处理的事务通常需要大量的技术性专长,大多数机构都

①“agency”一般翻译为“机构”,我国的公共管理学者还将其译为“执行局”、“代理机构”、“执行代理机构”,等等。本文译为“独立机构”原因有三:一是我们惯常将委员会、理事会和欧洲议会等称为“共同体机构”,本文将“agency”译为“独立机构”可以将其同前者相区别。二是“独立机构”的译法在我国已有先例,如由周弘、贝娅特·科勒-科赫主编的《欧洲治理模式》一书第四章“欧盟治理的批判性评判”中就有此译。三是“独立”二字可以较准确地反映这类机构的核心特征。

②除了22个共同体独立机构之外,目前欧盟独立机构中还包括6个执行独立机构,2个共同安全和防御领域下的独立机构,3个警察与司法合作领域中的独立机构,以及原子能共同体下的两个独立机构。但欧盟未对这些机构做明确的界定。

③European Commission. *Agencies*, 2008, http://europa.eu/agencies/index_en.htm.

会设置一个甚至多个科学技术委员会来协助其工作。科技委员会由各成员国中精通相关政策事务的专家组成,他们中有些人由独立机构的管理理事会直接任命,有些则由成员国提名。多数独立机构的运作资金来自于共同体拨款,只有少数的资金部分或全部地来源于机构提供的收费性服务。

尽管独立机构有相对集中的发展时期,但实际上欧盟在创设独立机构时并没有通盘深入的计划。每个独立机构的创设都是为了应对特定时期的特定问题,它们所依据的法令都是各方行为者针对特定议题协商和议价的结果。这就造成了独立机构之间的不同之处远超过其相同之处。从功能上来说,独立机构有两类:规制类和非规制类。规制类机构的任务是为欧盟规制框架的制定做准备,以及监督欧盟法的执行情况。规制类机构又被具体划分为三种:一些为委员会提供技术咨询和检验报告,使之更好地进行决策;一些负责在特定领域促进成员国之间的协调与合作;一些负责欧盟标准的应用和制定具有法律效力的个案决策。非规制类机构不具备正式决策权,它们的任务包括信息收集与分析、风险评估、政策执行与技术支持等。从规模上来说,目前欧盟最小的机构是“共同体植物多样性办公室”(CPVO),只有大约 50 名工作人员,相比之下“协调内部市场办公室”(OHIM)所雇佣的员工总数则超过了 600 人。此外,不同独立机构的正式权力、制度化程度以及与欧盟三个支柱机构的关系等也各有差异。

独立机构的出现是欧盟近年来最显著的制度发展之一。大量过去由成员国、欧盟委员会和理事会承担的职能现在下放到独立运作、自主决策的欧盟独立机构手中。这使我们不禁要问,独立机构创设背后的动力是什么?答案主要有以下四点。

第一是为了改善欧盟的政策制定。作为一个“规制国家”,欧盟政策制定的核心特征是对行业性和技术性信息的依赖。而独立机构按照莫内的技术官僚型组织而设计,负责特定领域的信息收集与传播,其决策依据是专家知识和科学论证,秉承政治中立,这被认为有助于解决委员会对客观决策信息的需求问题。此外,2001 年委员会发表的《治理白皮书》中还提到,独立机构的存在可以使委员会更加专注其核心任务^①。这个主张和一些成员国内的独立机构改革初衷相似,即希望通过把“掌舵”与“划桨”区分开,政治性议题由委员会负责,具体的技术性问题则由独立机构处理,以此来提高委员会政策创制的质量。

成立独立机构的第二个原因是改善欧盟的政策执行。为了建立单一市场,欧盟制定了大量的法规和指令,然而各成员国对欧盟法的执行程度参差不齐,并且普遍存在着“执行赤字”问题,这严重阻碍了单一市场计划的顺利推进。为保障委员会对欧盟法执行情况的控制,欧盟采取的一个重要措施就是要求成员国成立独立规制机构来负责欧盟法在国内的实施,这些机构不仅需要对本国政府负责,还要对委员会负责。而在超国家层面上设置独立机构,建立以其为枢纽的跨国规制网络,有助于实现各国在执行欧盟法时的合作与协调,并且使委员会可以用一种分权的方式控制欧盟法的实施情况。此外,独立机构因其规模较小和高度专业化,在处理特定问题时会比委员会更有效率。

欧盟独立机构产生的第三个原因是提高欧盟政策的可信度。政策可信度问题产生的原因是多方面的。首先,尽管超国家机构的权限不断扩大,但所使用的各种灵活的治理手段,如相互承认原则、选择性协调等等,在为成员国提供更多选择权的同时,却使超国家机构丧失了对议题的排他性控制^②。其次,政策可信度在很大程度上取决于对政策的有效执行。由于欧盟政策要依靠成员国国内机构负责实施,因而成员国中的规制失灵无疑会影响到欧盟政策的可信度。再次,马琼(Majone)认为,民主国家政治领导人的有限任期制导致在任的立法者无法保证其继任会不折不扣地执行前者制定出的政策,因此缺乏可信性和持久性便成为公共政策制定的必然问题^③。委员会近年来通过种种努力(如成员国提名的新委员必须得到欧洲议会的认可)来增进自己的民主合法性,马琼认为这意味着最终它也会面临所有民主政府都会遇到的“可信承诺(credible commitment)”问题。而解决上述问题的办法就是设置独立机构,因为独立机构在处理特定问题时,依据的是客观技术标准,不受成员国和委员会等行为者的政治干

① D. Barbieri. "EU Agencies: What is Common and What is Distinctive Compared with National-level Public Agencies", *International Review of Administrative Science* 2008(74).

② G. Majone. "The Credibility Crisis of Community Regulation", *Journal of Common Market Studies* 2000(38).

③ Giandomenico Majone. *Regulating Europe*. London: Routledge, 1996, p3.

预,所做出的是最终的、具有法律约束力的决策,因此能够有效保障政策制定的可信度。

独立机构的出现还有着更深层次的原因。新制度主义者奥尔森(Olsen)认为,在多数情况下,系统整合和成员的自主性要求之间存在着张力:系统的协调一致会激发个体产生保护其身份和特征的努力;相反,个体间的差异又可能导致对系统协调和控制的需求^①。从成员国的角度来说,一方面一些成员国对委员会规制权力的扩张非常警觉,尤其是欧洲的“疯牛病”危机以及委员会的腐败丑闻反映出了委员会在进行规制活动时的缺点与局限;而在另一方面,单一市场的发展使越来越多的集体行动成为必需,成员国为了更好地合作,又需要在超国家层面上建立某种协调机制。在此情况下,成立独立规制机构便成为最佳的选择。从委员会的视角来说,1992年《欧盟条约》签署以后成员国之间出现了大量“欧盟外解决方案(extra-EU solutions)”,即在共同体框架之外展开的合作。这种国与国之间的自发合作在委员会看来会导致传统的“共同体方式”遭到破坏,进而阻碍到欧洲一体化的进程。为使欧洲国家之间的合作尽量地靠近欧盟的制度框架,委员会最终选择设置独立机构^②。

总的来说,欧盟独立机构起到了两方面的作用:分隔与连接。“分隔”指的是独立机构的出现使欧盟层面上的政治性议题和技术性问题得以分离,不同的独立机构只关注单一政策领域中的技术性问题,而一般性的政策制定权仍保留在委员会手中。“分隔”的结果是在欧盟层面上逐步形成了一个相对独立的“行政空间”。“连接”指的是欧盟独立机构将具体负责欧盟政策执行的成员国行政机构与负责监督执行情况委员会联系在了一起,与此同时也促成了不同成员国行政机构之间的交流与合作。“连接”的结果是欧盟“一体化行政”的特点不断得到强化。下面将详细论述欧盟独立机构的这两个作用。

二、欧盟独立机构与自主的“欧洲行政空间”

首先必须明确的一点是,欧盟独立机构是欧盟制度系统的内在组成部分,须服从于欧盟对公共行政一致性的要求。早在1958年,欧洲法院便通过著名的“米罗尼判例(the Meroni ruling)”规定,尽管不排除有将权力授予非条约规定的机构的需要,但只有得到明确界定,并能够受到严格审查的行政权力才可以移交到这些机构手中^③。这个判决表明欧洲法院对共同体合法性的深切关注,因为只有当每个机构的权力都能够追溯到一个民选议会那里,共同体的合法性才能获得保障。米罗尼判例所确立的“反授权原则(anti-delegation principle)”多年来成为欧盟小心维护的一项重要原则,在独立机构问题上亦可见一斑。2001年的《欧盟治理白皮书》在谈到独立机构时明确指出,“欧盟历届条约授权独立机构承担各种责任,(但)这样做时须尊重欧盟机构之间的权力平衡,并且不对各机构的权力和职能造成侵害。”^④这段话被委员会进一步解释为:第一,独立机构有权在特定领域就个体案例做出决定,但是不能制定一般性的规制措施;第二,条约明确授权给委员会的职能(如欧盟竞争政策的制定)不能转由独立机构承担;第三,当涉及特定领域中的争端调解时,不应由独立机构进行决策和政治裁量,不能由独立机构来从事复杂的经济评估;第四,独立机构必须受到有效的监督与控制^⑤。上述表明,独立机构所拥有的是一种“相对”独立性,它们被牢牢地置于欧盟委员会的制度框架之下,必须按照政治和行政领导者的指令来行动。委员会在2002年名为《欧盟规制机构的运作框架》的通讯中进一步阐明了此观点:“共同体的合法性、有效性和可信性都取决于共同体政策执行的一致性和整体性,因此,独立机构的组织方式也要采取一种能够保障政策执行职能一致性和整体性的方式。”^⑥

①谭康林:《一致性与差异性的均衡——对约翰·奥尔森欧洲一体化研究的述评》,载《太平洋学报》2009年第6期,第26页。

②Giandomenico Majone. *Dilemmas of European Integration: The Ambiguities and Pitfalls of Integration by Stealth*. Oxford: Oxford University Press, 2005, pp. 18~19.

③Case 9/56 Meroni and Co. v. Industrie Metallurgiche S. p. A. v. Highly Authority [1957-58] ECR 133 and Case 10/56 Meroni and Co. v. Industrie Metallurgiche S. p. A. v. Highly Authority [1957-58] ECR 157.

④European Commission. “European Governance: A White Paper”, COM 2001(428).

⑤European Commission. “Communication from the Commission: The Operating Framework for the European Regulatory Agencies”, COM 2002(718).

⑥European Commission. “Communication from the Commission: The Operating Framework for the European Regulatory Agencies”.

由于欧盟独立机构只有权根据二级立法对个体案例做出决定,而不能制定一般性政策,它们在一些学者眼中只是“没有规制权力的规制机构”^①。但尽管如此,独立机构在实际运作中却具有相当明显的灵活性和自主性,这些特征正在逐渐推动一个相对独立的“欧洲行政空间”的形成。

独立机构的自主性首先体现在其制度设计上。独立机构负责信息收集或是利用客观、中立的技术专长针对特定问题做出决定,这些任务的有效完成都取决于它们是否具有自主性。为使独立机构自主地运作,就应将其置于各种利益相关者所构成的集合体的中心位置,而不是在单一实体的完全控制之下^②。欧盟独立机构的制度设计体现的正是这种考虑。第一,独立机构在对个案进行决策时,委员会不能给予指导意见,也不能强迫独立机构撤销或修改它们的决定。独立机构的决策过程也不受欧盟理事会和成员国的干扰。第二,独立机构的管理理事会通常由每个成员国的一至多名代表和委员会代表组成,有时候还包括来自欧洲议会、被规制产业以及非政府组织的代表。这意味着作为独立机构主管方的委员会只能是理事会中的少数派,有时甚至都不具备投票权。第三,欧盟独立机构的所在地选择也从一个侧面反映出其自主性特征。除了少数非规制类机构设在布鲁塞尔外,占欧盟独立机构大多数的规制类机构都分散在不同的成员国中。与委员会保持“一臂之遥(at arm's length)”,象征着独立机构拥有相对于共同体机构的自主性与权力^③。

独立机构的自主性更明显地表现在它们的实际运作中。一些学者在对特定机构进行研究后认为,相当多独立机构所实际掌握的裁量权已经超出了“米罗尼判例”规定的界限,其影响力不仅仅在于它们中有些有权对个案做出具有法律效力的决定,而是贯穿了从议程设置到政策制定再到政策执行的整个政治过程^④。

撒切尔和科恩(Thatcher and Coen)以欧洲药品管理局(EMA)为例,说明独立机构影响政策议程设置的能力。从表面上看,委员会和成员国主导着欧盟医药产品的认证过程,因为是委员会以及“委员会程序(comitology procedure)”中由成员国代表组成的常任委员会拥有药品认证的最终决定权。另外从问责制的角度来讲,由于委员会通常以“决议”的形式对药品进行认证,因此是委员会而不是欧洲药品管理局对此担负着法律责任^⑤。从原则上说,药品管理局只能对药品的认证申请进行审核,并就是否应批准该药品向委员会提出自己的意见。然而事实情况是,委员会对药品管理局的意见基本上都是不假思索地予以采纳,而不是对其进行质疑和审查——尽管委员会有权这样做。这也即是说,尽管药品管理局的建议是基于客观中立的技术性专长,但从政策制定的角度来看,这些技术性的建议往往带有“规范”的意味,在很大程度上能够影响到委员会在做最终决策时的判断力。除了欧洲药品管理局外,研究者们发现欧洲食品安全管理局(EFSA)、协调内部市场办公室(OHIM)以及欧洲航空安全管理局(EASA)等规制类独立机构在各自领域中已经成为不可小觑的议程设置者^⑥。

尽管委员会明确规定欧盟独立机构不能从事政治裁量,但在实际运作中,一些独立机构不可避免地牵涉到对不同价值的抉择中。欧洲化学品机构(ECHA)就是一个典型的例子。该机构的使命是确保欧盟各国在化学品管理上的一致性,以及为委员会及成员国提供相关的技术咨询与指导。该机构有权批准或否决成员国有关机构做出的化学品评估。研究发现,欧洲化学品机构的决策经常涉及到对不同公共利益的权衡,尤其是当对公共健康的关注与保障内部市场良好运转的意图之间产生冲突的时候^⑦。尽管从法律意义上来说,欧洲化学品机构与委员会之间分工明确,前者负责化学品的风险评估,后者负

① Giandomenico Majone. *Dilemmas of European Integration: The Ambiguities and Pitfalls of Integration by Stealth*.

② Manuel Shapiro. "The Framework for European Regulatory Agencies: A Balance between Accountability and Autonomy", 3rd ECPR 2005 Conference, Budapest, 8~11 September, 2005.

③ J. Trondal, L. Jeppesen. "Images of Agency Governance in the European Union", *Western European Politics* 2008(31).

④ H. C. H. Hofmann, A. H. Turk. *EU Administrative Governance*. Cheltenham; Edward Elgar Publishing Limited, 2006, p89.

⑤ M. Thatcher, D. Coen. "Reshaping European Regulatory Space: An Evolutionary Analysis", *West European Politics* 2008(31).

⑥ E. M. Busuioac. "Autonomy, Accountability and Control: the Case of European Agencies", 4th ECPR General Conference, PISA, 5~8 September, 2007.

⑦ Tanja Ehnert. "The European Chemicals Agency: Beyond the Scope of the Meroni Doctrine?" Graduate thesis, Faculty of Law, Universiteit Maastricht, 2008, p64.

责化学品的风险管理,然而事实表明欧洲化学品机构已经在整个风险规制过程中起到重要的作用。

信息是公共政策制定的重要依据。这意味着即便独立机构的职能是信息收集与传播,它们仍然可以具有深远的政策影响力。以欧洲环境局(EEA)为例,它作为独立机构的使命是为欧盟和成员国的决策者提供独立可靠的环境信息。不过自1990年环境局成立以来,它的工作早已超出了收集环境数据和分析环境趋势,而是进一步延伸到了信息分析和政策有效性评估方面。环境局的一种做法是“基准评价(benchmarking)”,即通过确立环境标准来激发各国对环境问题的讨论,引导未来的环境保护行为,以及协助评估特定环境政策目标的实现情况^①。环保局的一些评估报告,如1997年的《环境税报告》、1998年的《生命周期评估》等,都在欧洲引起了相当广泛的政策讨论。

欧盟独立机构所实际拥有的自主性来自于其职能的技术性特征,这使委员会和成员国很难干预到独立机构的个案决策过程中,也使独立机构可以不惧于表达自身对问题的看法,即使这种看法与委员会的意见可能并不一致。一个典型的例子是在疯牛病肆虐期间,虽然欧盟委员会发言人宣称生食鸡蛋和未煮熟的禽肉是安全的,但欧洲食品安全管理局仍警告消费者要避免食用这类食物。简言之,尽管从原则上讲受控于欧盟委员会,但是以高度技术性为特征的独立机构正在逐步推动着一个相对独立的“行政空间”在欧盟层面上形成。

三、欧盟独立机构与“欧洲行政一体化”

从欧洲经济共同体时代开始,欧盟就确立了一种“行政联邦主义(executive federalism)”:欧盟政策的执行事务在成员国和欧盟机构之间有着明确的划分,在大多数情况下,成员国的行政机构负责采取适当措施保障欧盟条约和二级立法的实施,而欧盟机构只在少数得到明确界定的领域,如竞争法和预算事务中直接负责欧盟法的执行^②。但是“行政联邦主义”只提供了一个看待欧盟政策执行的“外部视角”,它仅说明了欧盟行政活动的来源,而事实上,成员国与欧盟机构之间的职责划分并不是泾渭分明的,而是不断地相互影响和相互渗透。不仅成员国行政机构经常出现在欧盟的立法过程中,而且欧盟机构亦频繁参与到成员国行政机构执行欧盟政策的过程中。在当今欧盟的政治系统中,政策循环的每一个环节都是以密集的行政合作与互动为特征的。霍夫曼和图克(Hofmann and Turk)因此认为,“一体化行政”要比“行政联邦主义”更为准确地说出了成员国与欧盟行政活动彼此融合的状态^③。

欧盟的“一体化行政”从很大程度上是在欧盟独立机构的推动下形成的。无论所赋予的职能是什么,绝大多数独立机构的核心职能都可以归结为一点,即促进成员国之间、以及超国家层面和成员国之间的交流与合作。为实现这个目的,网络化联合便成了独立机构的惯常做法。事实上,一些独立机构(例如欧洲环境局、能源规制合作机构等)的创设初衷就是为了结成跨国行政网络来促进信息交流和政策执行。欧盟希望通过将成员国行政机构整合到欧盟独立机构的运作过程中来,在不同的政策领域形成协调一致的行政模式。有学者因此认为,欧盟的独立机构治理实质上就是治理各种正式的与非正式的、稳定的与不稳定的、制度化与非制度化的网络^④。

大致来说,欧盟独立机构促成了三种类型的网络的出现。第一类是信息网络。信息网络的建立是为了传递和行政活动有关的数据信息,并协调信息的整理工作。一个最突出的信息网络是“欧洲信息观察网络”(Eionet)。它由欧洲环境局建立,参与者包括来自38个国家的300多个环境机构和900多名环境专家,其使命是提供及时、优质的数据信息和技术专长,评估欧盟各成员国的环境状况以及影响因素,协助欧盟及成员国的决策者制定适当的环保措施,并监督环境政策的执行情况。为更好地履行职能,“欧洲信息观察网络”还与“国家协调中心”(NFPs)、“欧洲主题中心”(ETCs)等成员国环境组织网络

① J. Hoornbeek, "Information and Environmental Policy: A Tale of Two Agencies", *Journal of Comparative Policy Analysis* 2000(2).

② 见 Article 10(EC).

③ H. C. H. Hofmann, A. H. Turk. *EU Administrative Governance*.

④ D. Curtin, M. Egeberg. "Tradition and Innovation: Europe's Accumulated and Executive Order", *West European Politics* 2008 (31).

结成了合作伙伴关系。

第二类是认知网络(epistemic network)。认知网络指的是在特定领域中拥有权威性知识的技术专家所构成的网络,其成员对特定问题产生的原因以及解决方式通常有较为一致的看法。哈斯认为,认知网络是新观念从社会传递到政府、或是从一个国家转移到另一个国家的重要渠道^①。欧盟独立机构不仅促进了多边信息交流,而且还为各国提供了对政策问题进行审议的平台。在这些机构里,各国不同的规制理念得到公开和深入的讨论,不同规制方法所产生的绩效得到对比,并进一步促成了创新性规制模式和理念的产生。尽管技术性专家群体并不负责制定政治决策,但是他们可以通过提供专家建议、技术支持、政策执行信息的方式把新的规制理念输入到决策过程中。有研究者认为,认知网络的好处还在于它会激励成员国决策者和官僚精英们效仿得到各国普遍认可的“最佳做法”,甚至会积极创新规制方法以期获得其他国家的追随,以此证明自身存在的合法性^②。

第三类是政策执行网络。欧盟独立机构建构网络的最重要原因就是协调欧盟政策在不同成员国的执行情况。研究证明,在欧盟独立机构的作用下,成员国内负责执行欧盟法的独立机构日益受到双重责任制(double-hatted)的约束:一方面它们是所在国行政系统中的一份子,另一方面它们又通过欧盟独立机构被连接到了欧盟多层次行政系统之中^③。作为所在国行政系统的组成部分,这些成员国内的独立规制机构在将欧盟法转化为国内法的过程中起着重要的作用;而在欧盟法的执行阶段,这些机构又绕过本国中央部门的控制,和欧盟独立机构以及委员会的不同总司直接发生联系。马琼认为,当一个成员国独立机构将自己看作是跨国行政网络中的一份子,与来自其他国家的机构追求着相类似的政策目标,而不是仅仅作为成员国官僚系统的组成部分时,这个机构就更有动力去维护它的职业标准和对政策的承诺,也会更积极地和行政网络中的其他成员进行合作^④。

需要指出的是,虽然私人利益组织的代表只在少数情况下被吸纳进欧盟独立机构的组织结构中,但这并不表示私人利益被排除在独立机构的政策考量之外。当独立机构的决策影响到私人组织的权益时,各种私人组织在独立机构这个制度舞台上还是非常活跃的。比如在环境保护领域,为数众多的环境非政府组织便与欧洲环境局、成员国环境机构一道,构成了复杂的联合行动网络。

通过网络构建的方式,欧盟独立机构正在从两个向度上推动欧洲“一体化行政”的发展:在纵向上,超国家层面和成员国内的行政活动逐渐融合;在横向上,成员国行政机构之间也就欧盟政策执行等事务展开直接的合作。霍夫曼(Hofmann)认为,在欧盟独立机构的作用下,欧盟行政系统日益发展出一种“异质结构(heterarchical structure)”:成员国和超国家实体联合起来履行欧盟的活动,它们之间高度一体化,在整个政策循环过程中构成了复杂的行政合作,然而它们又各自独立存在,而不是合为单一的法人实体^⑤。

四、欧盟独立机构的未来发展

欧盟独立机构的出现表明,欧盟正在采取越来越复杂的方法来打通欧洲一体化的道路。独立机构的存在提高了欧盟决策过程的透明度,公众与各种经济组织可以更加方便地分辨出谁在欧盟的治理系统中承担着某些特定的责任。各种独立机构为委员会提供了不同行业的技术专长,在改进政策制定的同时也使委员会更好地专注于其核心职能。此外,独立机构因其规模小和高度专业化,在出现紧急状况

① P. M. Hass. "Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination", *International Organization* 1992(46).

② C. Knill, A. Lenschow. "Compliance, Communication and Competition: Patterns of EU Environmental Policy Making and Their Impact on Policy Convergence", *European Environment* 2005(15).

③ M. Egeberg, J. Trondal. "National Agencies in the European Administrative Space: Government Driven, Commission Driven or Networked?" *Public Administration* 2009(87).

④ G. Majone. "The Credibility Crisis of Community Regulation".

⑤ H. C. H. Hofmann, A. H. Turk. "Conclusion: Europe's Integrated Administration", in *EU Administrative Governance*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited, 2006, p583.

时也更易于及时、有效地做出反应。这些原因使一些欧洲学者将独立机构看作是“欧盟今后的发展方式”^①。不过在笔者看来,独立机构的价值更在于这种制度设计有助于调和欧盟两个相互矛盾的行动原则,即政治决策既要维护各国的自主性,又要对共同体有利^②。一方面,欧盟凭借独立机构的作用得以不断探索新的规制领域,并且有效地协调成员国的政策执行情况,从而推动欧洲一体化不断向前发展;而另一方面,独立机构的理事会治理模式以及大量的网络构建也使成员国行政机构有机会对超国家决策做出回应和施加影响。可以说,独立机构是欧盟在“委员会程序”、“开放式协调”等方法之外所找到的又一条在保障个体成员国自主性需求的前提下实现系统协调与合作的途径。

不过,独立机构也给欧盟带来了新的民主控制和合法性问题。欧盟的民主合法性一直以来饱受诟病,而独立机构的出现在使欧盟的治理模式更加精巧的同时,也造成了更为复杂的委托—代理关系和更难解的合法性问题。笔者认为,欧盟独立机构的未来发展在很大程度上取决于欧盟能否在给予独立机构自主权的同时保障它们受到有效的政治控制,从而维系欧盟的“制度平衡”。对于委员会来说,这是一个关键性的问题,但它似乎并没有一个明确的答案。在2001年的《欧盟治理白皮书》中,委员会对独立机构的总体基调是“它们必须受到有效的监督与控制”;而在2005年的《关于欧盟规制型独立机构运作框架的机构间协议》中,它则强调应给予独立机构更多的运作自主权^③。

不同的研究者对如何确保欧盟独立机构的民主责任提出了各自的见解。一些人相信,增进独立机构的“输入合法性”是保障其民主责任的最佳途径。著名民主理论家施密特(Schmitter)就认为,既要保障独立机构的运作自主性,又要确保其责任的履行,最直接的办法就是在欧洲议会中设置常任监督委员会,由其决定欧盟理事会提名的独立机构执行长官的任免,并监督独立机构的日常运作过程^④。这种对独立机构的“事前(ex ante)控制”一方面为独立机构注入了民主合法性,另一方面还可防止独立机构被作为其规制对象的特殊利益集团所控制。“事前控制”要比等独立机构开始运作后对其实施“过程控制”的效果要好。

不过更多的人认为,对独立机构实行“过程控制”反而是保障其民主责任更可行的方法。马琼认为,假如独立机构的成立是为了使欧盟的决策制定更具可信性和持久性的话,其运作自主性就必须受到充分的保障,因此欧盟也就应当制定与独立机构自主性尽可能相容的“软性”监督机制,例如要求独立机构设定明确而有限的组织目标、对结果负责、严格遵守程序、运作透明化,等等^⑤。柯汀(Curtin)也认为,独立机构所面临的复杂的委托—代理关系意味着对它们进行事前控制是相当困难的,但是欧盟可以通过建立汇报制度让委员会充分掌握独立机构的运作情况、在一些制度平台上(如欧洲议会、欧洲审计法院和欧洲监察使)增进对独立机构所负责议题的审议和辩论、以及完善欧洲法院和欧洲议会对独立机构的惩戒机制等等,来确保它们履行自己的公共责任^⑥。

■ 作者简介:谭康林,汕头大学法学院讲师,厦门大学公共事务学院博士生;广东 汕头 515063。

■ 责任编辑:叶娟丽

① M. Shapiro. "The Problems of Independent Agencies in the United States and the European Union", *Journal of European Public Policy* 1997(4).

② 贝亚特·科勒-科赫等:《欧洲一体化与欧盟治理》,中国社会科学出版社2004年,第99页。

③ Commission. "Interinstitutional Agreement on the Operating Framework for the European Regulatory Agencies", COM 2005(59).

④ Philippe, C. Schmitter. *How to Democratize the European Union—and Why Bother?* Lanham: Rowman & Littlefield Publishers, Inc, 2000, p88.

⑤ Giandomenico Majone. *Regulating Europe*.

⑥ D. Curtin. "Holding (Quasi-) Autonomous EU Administrative Actors to Public Account", *European Law Journal* 2007(13).