

欧盟层面政党：构成、功能及其走势

李 宏

摘要：就总的特征而言，欧盟政治是“两级政治”，欧盟的方方面面都打下了这一特征的烙印，政党自然也不例外。欧盟的政党体系是由两个层次构成的，一个是民族国家层次，另一个是欧盟层次，即超国家层次。从政党的架构来看，欧盟层次的政党已经与民族国家政党相类似，但是，就政党的地位与功能而言，欧盟层次的政党却难以发挥类似政党在民族国家中的那种核心作用。我们可以把欧盟各成员国的政治称之为“政党政治”，但却不能把这一称谓加之于欧盟政治。本文的主要目的是在比较欧盟两级政党架构和功能的基础上，探寻限制欧盟层面政党作用的各种因素，并对其未来的走势进行分析。

关键词：欧盟；政党；民族国家；超国家

中图分类号：D1；D61 **文献标识码：**A **文章编号：**1001-5574 (2010) 01-0082-10

欧盟的政党体系涵盖两个层次，即民族国家层次和超国家的欧盟层次。就民族国家的层面来说，欧洲是近代政党的发源地，是政党制度最完备和政党政治最活跃的地区。欧盟层面的政党是欧洲各国在一体化过程中产生的，是欧洲特有的一种政治现象，发展尚不成熟。本文的主旨是在概括民族国家政党组织架构及其在国内政治中的功能、作用的基础上，探讨欧盟层面政党在欧盟政治中的地位和作用，并通过比较的方法，分析欧盟层面政党在欧盟政治中局限性的原因及未来的发展趋势。

从起源的角度来看，政党是民族国家的国内政治组织。近现代意义上的政党起源于欧洲，它得以产生的前提条件是资产阶级革命的胜利、资产阶级民主制度的创立发展，

作者简介：李宏，山东大学政治学与公共管理学院副教授（济南 250100）。

基金项目：山东省社会科学规划研究重点项目《欧洲议会党团问题研究》（07JDB106）。

以及与此紧密相关的近现代意义上民族国家的形成与成熟。民族国家这种组织形式的出现不是偶然的，它是资本主义经济、政治和思想文化发展到一定阶段的产物，是与资本主义的生产方式相适应的。在民族国家逐步成熟的过程中，“当社会中的民族内聚力开始足以容忍政治分裂，并容忍为权力而进行有组织竞争，并力图使其制度化时，政党便开始产生了”^①。因此，所谓政党就是因寻求占据国家内部决定性权威地位而参与选举竞争的持久性组织，其目标则在于获取权力^②。政党的出现以及在一个国家政治结构中所占据的中枢地位，使现代政治结构更加牢固，政治系统更加具有弹性和稳定性，几乎成为西方政治生活中的“唯一重要的机制”^③。沙茨施奈德曾指出：“政党的产生是现代政府的显著标志之一，政党创造出民主政治，现代民主政体不容置疑地与政党制度互栖共生”^④。在当代世界政治中，政党已成为各种类型民族国家普遍存在的政治现象^⑤。

就政党的组织架构而言，现代意义的政党应具备以下几个特点：一是组织的延续性，即组织的预期寿命并不取决于现任领导人的寿命；二是存在具有长期性的地方组织，在地方组织和全国组织之间存在定期沟通和其他联系；三是在国家和地方各级，领导者能自觉地决定单独或与他人联合获得和保持决策权，而不仅仅是对行使权力施加影响；四是关注组织在寻求选举的支持者或以某种方式争取大众支持方面的作用^⑥。以政党的发源地英国为例，早在1832年保守党便在各选区设立选区协会，登记拥护保守党的选民并组织竞选。1867年选举法通过以后，保守党又把各选区的协会联合起来，建立“全国保守党与宪政协会联盟”，以统一全党的宣传和竞选工作。1870年设立保守党行政机构“中央事务所”，管辖党务工作，1886年又决定成立保守党的区域组织。通过这些组织的设立，保守党基本上形成了领袖、议会内组织、议会外组织和党的行政机关这样的组织结构，在这种组织结构中，中央和地方组织之间有着直接的联系纽带。其后英国的自由党和工党也大致经历了类似的过程，并建立起类似的组织机构^⑦。到了19世纪末，在英国政党制度中已经形成了如下的基本事实：即在议会中存在着紧密结合在一起的永久性集团；在议会外存在与议会内的集团有着明确关系，并在同样的政治标签下密切结合在一起的永久性组织；议会内外的这些组织不断影响着选民。

在民族国家民主政治中，为了保持政治体制的整体性并使其运转，政党拥有以下功

① 杨光斌：《政治学导论》，中国人民大学出版社2000年版，第132页。李普塞特也认为，社会分化形成了政党，政党而后又加强了这些社会分化或裂痕。在西欧社会的发展中，一些重要历史阶段中的重大因素造成了社会分化，如民族革命、工业革命、后工业革命，从而促成了新的政党的产生。参见[英]罗德·黑格、马丁·哈罗普：《比较政府与政治导论》，中国人民大学出版社2007年版，第274页。

② [英]罗德·黑格、马丁·哈罗普：《比较政府与政治导论》，中国人民大学出版社2007年版，第268页。

③ 王惠岩：《政治学原理》，高等教育出版社2002年版，第188页。

④ E.E.Schattschneider: *Party Government*, New York: Holt, Rinehart & Winston, 1942.p.1.

⑤ 在全世界二百多个国家和地区，除二十多个国家和地区外，均实行政党政治。参见王惠岩《政治学原理》高等教育出版社2002年版，第179页。

⑥ 林勋建：《当代西方政党研究译丛》总序；参见[意]G.萨托利著《政党与政党体制》商务印书馆2006年版第4页。

⑦ 杨光斌：《政治学导论》，中国人民大学出版社2000年版，第147页。

能,一是利益聚合与表达功能^①。现代社会是一个利益多元的社会,政党需要将其所代表的社会阶级或阶层的利益,通过选择、归类 and 综合,以政治目标、纲领或政策等形式聚合反映出来,在这里,政党充当社会和国家之间的过滤器,决定着哪些要求可以穿过过滤网^②。在选举获胜掌握行政权力之后,政党将使其所代表的利益得到实现或部分实现^③;二是政治整合功能。为了扩大自己的选举基础,政党通常会欢迎新的利益集团加入自己的阵营,允许它们表达意见或者将其意愿写进党的纲领,这就赋予了这些利益集团实际的和心理上的利害关系来支持整个政治体系。利益集团的成员感到自己有了代言人,自然就会产生出为政治体系高效工作的内在要求和对政治体系的忠诚^④。政党一方面为公民提供经常性的参与途径,保证了公民的正常参与,另一方面又抑制了公民参政过度膨胀的可能性,因此,政党在维护政治体系稳定有效运转,在维护社会稳定方面具有重要的作用^⑤。三是精英录用功能。政党是为公共职位准备和录用候选人的主要机制,“谁要是想充当国家领导,谁就必须首先说服某个政党将其当作候选人”^⑥。四是选举组织功能,政党在选举中最主要的功能就是通过宣传、造势,使选举议题简单化、明确化,从而使选民明晰各个政党的基本主张,便于他们在复杂的选项中进行选择,吸引选民进行投票。没有政党的宣传,许多选民就会对大选置之不理。五是政府管理功能。通过竞选,获得胜利的政党获得组建政府,行使政府职能,使他们具备了把政党意志转变为国家政策的可能性。政府可以凭借其在议会中的多数席位,控制决策和方案的通过,从而有利于对国家的有效管理和提高政府的工作效率。与此同时,在竞选中失利的政党充当反对党,反对党既是政府行使权力的最有效的监督机构,也是后备政府,它与执政党在“政治游戏规则”上是一致的,而且它有一个“影子内阁”,它的前座议员对应着一定的大臣职位,他们定期开会,研究决定他们的政策和策略。反对党通常在某些事务上与政府合作,发现执政中存在的问题并提出相应的解决方案,起着政府助手的作用。

综上所述,在民族国家层面的代议制民主中,政党(包括执政党和反对党)在整个政治结构中处于核心位置,并且是政治系统中最活跃、最有能力的政治主体,是使现代政治系统得以持续运转的关键因素。也正是在这个意义上,我们可以把西欧政治称之为政党政治,即指政党掌握或参与国家政权,并在国际政治社会生活和国家事务及其体制的运行中处于中心地位的政治现象^⑦。

① [美] 迈克尔·罗斯金等:《政治科学》,华夏出版社 2001 年版,第 217 页。

② [英] 罗德·黑格、马丁·哈罗普:《比较政府与政治导论》,中国人民大学出版社 2007 年版,第 268 页。

③ 同上,第 140 页。

④ [美] 迈克尔·罗斯金等:《政治科学》,华夏出版社 2001 年版,第 217 页。

⑤ 傅金铎等:《国外主要国家政党政治》,华文出版社 2001 年版,第 6 页。

⑥ [英] 罗德·黑格、马丁·哈罗普:《比较政府与政治导论》,中国人民大学出版社 2007 年版,第 268 页。

⑦ 梁琴、钟德涛:《中外政党制度比较》,商务印书馆 2001 年版,第 7-8 页。

二

与民族国家的政党组织结构相类似，在欧洲一体化的过程中，政党组织跨越了民族国家的边界，形成了超越国家层面的政党组织架构。从目前的情况来看，欧盟层面政党组织架构由三部分构成，即欧洲议会内的党团、议会外的跨国政党联盟和区域委员会。

欧洲议会党团是指议会内属于一个政党或属于几个政党的政治倾向相同的议员组成的集团。在欧洲各国议会中，党团这种组织形式早已有之。国家议会的党团一般有三种形式，一是跨党派的议会党团，二是由一个党派组成的党团，三是一个党派内部组成的不同党团^①。欧洲议会党团与民族国家议会党团的不同之处在于这个党团是由同一个政党家族中的来自不同民族国家的政党所组成的，亦即它的跨国特性。欧洲议会的前身是1952年9月成立的欧洲煤钢联营共同体的共同大会（the common Assembly）。1953年1月，共同大会的代表认为，大会专业委员会的构成除了反映国家之间的平衡，还应当反映不同政治取向之间的平衡。为此，一些意识形态相同或相近的政党形成了一些非正式的团体，这些团体构成了欧洲议会党团的雏形。由于这种政治运作方式与各国议会的运作方式及政治惯例相吻合，很快得到了共同大会的认可。1953年6月煤钢共同体大会制定了可以组建党团的新规定，增补的《共同大会程序条例》规定：议员可以根据他们的政治倾向组成党团，每个议员只能加入一个党团；组成一个党团需要有占总人数的12%的议员，即9名以上的议员可以组成一个党团。这一规定确认了欧洲议会党团存在的事实并赋予了议会党团以合法性。1957年共同大会改名为欧洲大会（the European Assembly），1962年又改为“欧洲议会”（the European Parliament）。煤钢共同体大会建立之初只有三个党团，它们是由38名议员组成的基督教民主党党团，23名议员组成的社会党党团和11名议员组成的自由党及其联盟党团。随着欧洲一体化的进展，成员国数目的增多，欧洲议会议员数量的增加，党团的数量也在不断的增加。2009年欧洲议会选举后的党团组织有7个，即占有265个席位的欧洲人民党（天主教民主党）党团（EPP），184个席位的欧洲社会党与民主党进步联盟党团（S&D），84个席位的欧洲自由党和民主党联盟（ALDE/ADLE），55个席位的绿党和欧洲自由联盟党团（Greens/EFA），54个席位的欧洲保守党与改革党团（ECR），35席欧洲联合左翼与北欧绿党左翼党团（GUE/NGL），32席自由和民主欧洲党团（EFD），以及27位无党团议员^②。

作为一个超国家机构，欧洲议会采取了诸多措施以促进跨国党团的发展。首先，欧洲议会几次修改程序条例，降低由多国议员所组成的跨国党团最低人数的限制。1987年《欧洲议会程序条例》规定：23名（4.4%）来自同一个国家的议员可以组成党团；

① 阎小冰、邝扬：《欧洲议会：对世界上第一个跨国议会的概述与探讨》，世界知识出版社1997年版，第111页。

② <http://www.europarl.europa.eu/parliament/public/staticDisplay.do?id=146&language=en>。

18名(3.5%)来自两个国家的议员可以组成党团;来自三个或四个国家的议员只需12名(2.3%)就可以组成党团^①。随着欧盟的扩大,1994年新的《欧洲议会程序条例》再度调整了组成党团的人数,规定26名(4.5%)来自一个成员国的议员可以组成党团,21名(3.7%)来自两个成员国的议员和16名(2.8%)来自三个成员国的议员、13名(2.3%)来自四个成员国的议员可以组成党团。其次,除了用程序规则促进多国跨国党团的形成和发展之外,党团还得到来自欧洲议会的资金支持。一般来说,党团专用的经费占议会总预算的15%左右。经费分配主要依据三个标准:一是特定基数,即每个党团一份;二是人数,即党团的人数越多经费就越多;三是成员国的数目,即党团内议员所属的国别越多经费就越多^②。第三,议会还按照党团的规模来分配一些重要的职位,如委员会成员、议员的坐席以及报告的起草人等重要职位。程序条例的调整、资金的分配标准以及重要职位的倾斜有效地促进了议会中各国党派的党团化:欧洲议会中党团化的比例很高,党团外独立议员的比例极少能超过10%,一般保持在6%—7%,2009年选举中无党团议员只有27名,约占全体议员总数的3.7%^③。

党团是议会活动中的一个重要层次,发挥着一定的功能,迈克尔·帕尔默认为党团的作用主要体现在两个方面:一是在议会工作的组织方面;二是在影响议会的决策方面^④。首先,党团可以影响并决定欧洲议会重要职位的安排,如议长、副议长和司务官等职位;其次,党团在欧洲议会的最高决策机关中发挥影响作用。在议会的全体大会中,党团是基本的组成单位,议员们并不是以国家代表团就座的,而是按照跨国党团就座的,即依照意识形态的划分来就座的。在大会中,与无党团议员相比,党团享有一些重要的权利:如优先发言权及要求进行或停止进行辩论的权利;要求休会的权利及选择委员会报告起草人,提出质询的权利。在某种意义上,党团在欧洲议会中占据主导地位。

欧盟层次上的另一个跨国政党组织是由各国政党所组成的跨国政党联盟。跨国政党联盟是由跨国政党合作组织演进而来的。当前在欧洲政治舞台上的跨国政党联盟主要有四个,即欧洲社会党、欧洲人民党、欧洲自由民主联盟、欧洲绿党联盟。政党联盟形成于70年代中期对欧洲议会第一次直选的准备阶段,最早是1974年4月成立的欧洲共同体的社会主义联盟,接着是1976年3月成立的欧洲自由和民主党联盟,1976年4月欧洲基督教民主党的欧洲人民党成立,绿党在1984年也建立了一个跨国协调组织——欧洲绿党协调。在当时,这只是一些非常松散的组织,没有清晰的政策定位。80年代,

① “European Parliament: Rules of Procedures”, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg, 1987, p.25.

② 阎小冰、邝扬:《欧洲议会:对世界上第一个跨国议会的概述与探讨》,世界知识出版社1997年版,第114页。

③ <http://www.europarl.europa.eu/parliament/archive/staticDisplay.do?language=EN&id=213>.

④ Michael Palmer, “European Parliament: what it is, What it does, how it works”. Pergamon Press, Oxford, 1981, p.68.

欧共体各国为建立欧洲联盟进行了谈判，围绕《马斯特里赫特条约》进行的谈判和批准过程，对跨国政党联盟的发展产生了积极的影响，与会者希望以意识形态为界而不是单纯的以国家利益为中心来寻找同盟者。在前三个政党联盟秘书长的运作下，《马斯特里赫特条约》引入了“政党条款”即 138a 条。该条款规定：“欧盟层次的政党是联盟内部一体化的一个重要因素，它们有助于欧洲意识的形成和联盟公民政治意志的表达。”根据这一条款，社会党、自由党和基督教民主党联盟建立了新的更为紧密的组织。1992 年 11 月，建立了欧洲社会党，1992 年 11 月，欧洲人民党采纳了新的章程，1993 年 6 月，建立了欧洲绿党联盟，1993 年 12 月建立了欧洲自由、民主改革政党。而且，每个政党组织都加强了他们与欧洲议会内党团的联系，以及与委员会、理事会及欧洲理事会中本党代表的联系。

跨国政党联盟建立以来最具有实质性的进展是政党领导人峰会的制度化。最初，这是国内政党领导的非正式会议，但是在 80 年代后期，这一会议成为各自政党联盟内的核心决策机构。对于欧盟运转来说更有意义的是，这些政党领导人会议开始依照欧洲理事会的议程和日程而组织起来。这意味着来自同一政党家族中的民族国家的政党领袖在欧盟历史上第一次有动力聚集在一起，以便在欧盟政府首脑会议之前达成一个共同的符合欧盟中长期议程的纲领。

除议会内党团和议会外的跨国政党联盟以外，欧盟层面的政党还有区域委员会 (CoR) 中的党团。区域委员会是由《马约》确定建立的，目的是为了满足不同地方和区域当局在欧盟表达其利益的要求，区域委员会有 344 个成员^①。和欧洲议会一样，区域委员在成立不久就成立了党团。目前共有四个，分别是欧洲人民党党团 (EPP)、欧洲社会党党团 (PES)、欧洲自由民主与改良党党团 (ALDE) 和欧洲联盟党团 (EA)。区域委员会中党团的产生是欧盟层次政党体系的又一个重大发展。

欧盟在制定条款及建立类似民族国家政党架构的同时，还引入了与民族国家议会制竞争性民主政府模式相类似的方式，即选举。自 1979 年第一次直选以来，欧洲范围的选举每五年进行一次，至今已举行了六次。

从以上的阐述中可以看出，在组织架构上，欧盟层面的政党体系与民族国家政党体系极其相似，即在议会中存在着紧密结合在一起的永久性集团；在议会外存在着与议会内的集团有着明确关系，并在同样政治标签下密切结合在一起的永久性组织。欧洲层面政党组织的出现和发展，改变了欧盟的政治结构，即在欧盟层面的治理机构和民族国家的民众之间加入了一个政党因素，从而使欧盟这一政治系统更加类似于民族国家的政治系统，这为在欧盟层面引入代议制民主、建立超民族国家的架构，提供了可能性。

^① <http://www.cor.europa.eu/pages/>

三

然而, 尽管自《马斯特里赫特条约》以来, 在欧盟层面上的政治党派已经被公认为一体化的重要因素之一^①, 尽管在组织架构及制度建设方面都有了长足的发展, 尽管在形式上已具备了竞争性民主所具有的基本要素和基本制度, 如跨国层面的政党、政党制度、选举制度和议会制度, 但真正的竞争性民主体制并没有因此而到来, 欧洲议会中的跨国党团与议会外的跨国政党联盟在整个欧盟政治中的作用还十分有限, 还不能与政党在民族国家政治过程中所发挥的那种核心作用相提并论, 欧盟政治不同于其成员国那种政党政治仍然是一个显而易见的事实^②, 欧洲仍然是“国家之欧洲”。那么, 该如何来解释这种现象呢?

欧盟层面的政党难以发挥民族国家政党那种核心作用首先应归因于欧洲议会跨国特性本身所固有的缺陷。一般来说, 民族国家议会的主要功能是代表、审议和立法。“还有其他一些功能, 对某些议会具有关键意义但并不是对所有议会都重要。这些功能包括: 产生政府、授权支出和监督行政机构”^③。但欧洲议会的跨国特性使这一机构难以完全履行这样的功能。就代表功能来看, 由于欧洲议会议员的职位是通过各国国内政党的运作来获得的, 议员兼有国家身份与超国家身份, 两者并不总是完全统一, 在两者发生矛盾时, 议员往往首先效忠民族国家的政党和国家利益。2001年德国在欧洲议会内的全部议员, 在政府压力下投票反对一项竞争法的通过就是一个很好的例证。

就立法权力来看, 欧洲议会的功能也是不完全的。从20世纪50年代一体化启动初期到1993年11月《马斯特里赫特条约》生效为止, 欧盟的立法事务一直是由各成员国部长所组成的部长理事会独立负责。虽然《单一欧洲法令》和《马约》相继引入了合作程序和共同决策程序, 扩大了欧洲议会在立法领域的权力, 但目前的结果也只是“欧洲议会已经在立法过程中与部长理事会取得平等地位”^④。换言之, 欧洲议会不享有独立的立法权力, 它必须与代表民族国家利益的部长理事会共同分享欧盟的立法权, 从而使其权威性大打折扣。《里斯本条约》对此作了较大的修改, 将欧洲议会与部长理事会实

① [比利时] 尤利·德沃伊斯特:《欧洲一体化进程——欧盟的决策与对外关系》, 中国人民大学出版社2007年版, 第51页。

② 对于欧盟政治是否是政党政治, 学术界有不同的意见。西蒙·希克斯认为欧盟政治就是政党政治。“欧盟政治就是政党政治。这一点对于一个偶尔对欧盟进行观察的人来说似乎并不太清楚。但是, 如果作更细致的观察, 你会发现政党组织、标签、意识形态、政策、联盟和利益集团占据着中心舞台。在国内和欧洲层次上的所有政治家都是政党领袖, 他们当前的位置和未来的职业生涯都拜选举的成功和‘他们’所在政党的政策立场所赐。在国内选举、欧洲议会选举和公民表决中, 政党都是主要的行为体。他们是联系政府与议会、议会与选民的主要机构。他们在民族国家和欧盟领域以及在欧盟自己的各个机构之间提供了重要的联系。参见 Simon Hix, *Political system of the European Union*, Palgrave Macmillan, New York 2005, p180。

③ [英] 罗德·黑格、马丁·哈罗普:《比较政府与政治导论》, 中国人民大学出版社2007年版, 第357页。

④ “Parliament becomes a truly equal lawmaker with the Council of Ministers, representing member states governments”. <http://www.cor.eu.int/crz107.htm>.

施共同决策程序扩展到包括农业、能源安全、移民、司法与国内事务等四十多个领域，但并没有从根本上解决这个问题。比如在欧盟对外政策领域，特别是在最具有政府间合作性质的共同外交与安全政策领域，欧洲议会就被排除在该进程之外。

就欧盟层面的行政机关——欧盟委员会的产生来看，欧洲议会的作用也十分有限。在相当长时间内，欧盟委员会并不从欧洲议会中产生，所以议会只有批准或拒绝委员会委员提名的权力及对作为一个整体的欧盟委员会进行弹劾的权力。《里斯本条约》对此作了修改，规定议会可以选举欧盟委员会主席。最后，欧洲议会也不享有独立的预算与开支权利，在实际的运作中，它与欧盟理事会一起负责欧盟的预算，只有批准或否决整个预算的权力。所以，尽管在《单一欧洲法令》，特别是《马约》之后，欧洲议会的权力和作用都不断得到加强，但仍未能从根本上改变欧洲议会由于其跨国特性而造成的这一机构在欧盟整个政治过程中的间接性，也未能改变它在一些有关税收、社会保障以及外交等重大问题上仅具咨询作用的弱者地位。也就是说，欧洲议会未能成为国内议会的有效替代者。欧洲议会在欧盟整个政治系统中的地位决定了跨国层面党团地位及其作用的有限性。

其次，欧盟特有的选举制度也限制了跨国层面政党作用的发挥。欧洲议会议员的选举并不是在跨越国家边界之上进行的欧洲层面的选举，选区仍然局限在各成员国的国界之内，候选名单的组成以及候选人在候选名单中的排名都控制在国内政党团体手中。就国内政党来说，在任何选举竞争中，它的“核心目标就是获得对国家政府职位的控制”。因此，欧洲选举是政党为了保持国家政府职位而展开的竞争，而且只要国内政党决定选举中的候选人并在选举过程中控制媒体的关注，那么欧洲议会党团和政党联盟根本不可能能够做些什么来打破他们对这一过程的控制。也就是说，与民族国家议会的选举相比，欧洲议会议员的选举是次要的，是第二序列的或二流的，首要的和重要的仍是民族国家内部的大选。由于欧盟的行政机构并不从议会内部产生，且议会的作用有限，所以各国民众一般把议会选举当作是对本国国内政治经济问题的一次民意测验，是对执政党的一次信任投票，“选举权在欧洲政治中的分量要轻得多”^①。尽管欧盟委员会认为，对欧洲政治党派的加强可以从根本上组织欧洲政治辩论以及在市民社会之间建立牢固的联系，但在尼斯谈判期间，委员会关于通过制定跨国界选举名单以加强欧洲层面上政治党派职能的建议却遭到了否决。欧洲议会选举的二流性质也影响到党团的稳定性及其在欧盟政治中作用的发挥。

再次，欧盟层面的政党本身存在的问题。一是欧盟层面政党的代表性和授权问题。从欧洲一体化的历程来看，欧盟层面政党的形成与民族国家政党的形成过程有着明显的不同，它缺乏一个核心力量，缺乏民族的认同，这使欧盟层次的政党缺少一种坚实的基础。从过去五次欧洲议会的选举情况来看，最为突出的问题是缺少欧洲普通公民与泛欧

① [美] 约瑟夫·威勒：《欧盟宪政》，中国社会科学出版社 2004 年版，第 268 页。

层面的政治互动,缺少一种超越成员国范围的对欧洲层面问题的共同关注,所以难以形成欧盟层面的议题。从2009年欧洲议会竞选议题来看,各成员国也只是选择与本国情况联系较为密切的议题作为欧洲议会的议题^①。情况正如伦敦经济学院的一位教授所说:“每次欧洲议会选举时,人们都力图找到一个欧洲范围内的议题,但这却从来没能发生”^②。在2004年欧洲议会的选举中,在全欧范围协同竞选的只有鼓吹消费者权益保护和性别平等的绿党一家,其他政党都是在各国分头行动。在2009年欧洲议会选举中,虽然该党团又提出了包括环境变化、公民权利以及社会问题的选举议题,但也仅仅获得了55个席位。由于欧洲层面政党的代表及授权是不完全的,所以,与民族国家政党相比,它就难以或者根本不能履行自己在治理机构与社会、欧盟层面公共权力与个人权利应该负有的职责。其二,就欧洲议会党团本身来说,其自身的凝聚力也是一个问题。在大的一致下面,其成员的观点各不相同。就欧洲自由民主联盟(Alliance of Liberals and Democrats for Europe)来说,它既包括经济自由主义者又包括社会自由主义者,前者相信自由市场经济,在社会事务上持保守态度;而后者则在社会问题及对市场进行规制等问题上,比自己党团中的同道们更接近于社会民主主义者。在意识形态更为紧密的党团中,如欧洲社会党党团和欧洲人民党党团中,其差异也因每个国家对问题的不同取向而显现出来。1999年,当欧洲议会对桑特委员会提出不信任投票的动议时,社会党党团的公开意见是反对这一动议。但是这一党团中几乎所有的德国议员都投票支持这一不信任动议,这使议会党团的一致性和效率受到了影响。其三,民族国家正在经历的“政党危机”的影响。政党在民族国家的政治过程中起过重要的作用,可以说整个20世纪就是政党的世纪。在西欧,群众性政党为争取不断扩大的投票群体而展开竞争;在前苏联东欧国家执政党控制了全部权力以改造社会和社会中的人民;在发展中国家,民族主义政党成为把殖民统治者赶回他们老家的工具。因此,在整个20世纪“政党已经成为并将继续成为政治生活不可缺少的组成部分”^③。但是在21世纪初,政党在西欧各国却出现了程度不一的衰退现象:政党之间的意识形态日益模糊,党员人数持续下降且日益老龄化,选民的忠诚度不断减退,政党的收入越来越依赖于国家补贴而不是党员交纳的党费。与20世纪相比,民族国家的政党虽然仍在发挥作用,但似乎已经不再是一个积极的社会施动者^④。政党在欧洲各民族国家内部目前所面临的危机到底意味着什么还是一个未知数,对欧盟层面政党的影响和作用也有待于继续观察和研究。

综合以上三个方面的原因,可以看出欧盟层面的政党难以发挥民族国家政党那种核心作用的一个根本原因就是民族国家因素的存在,这使欧盟政治变成了两级政治。为了与现有的民族国家体系及其运转方式相融合,欧盟形成了一个立体的、多层次、多渠道

① 王军:《2009年欧洲议会选举:问题与前景》,载《欧洲研究》2009年第4期。

② 《现代国际关系研究院张健谈欧盟跨国议会选举》,中华网2004-09-14。

③ [英]罗德·黑格、马丁·哈罗普:《比较政府与政治导论》,中国人民大学出版社2007年版,第268页。

④ 同上,第269页。

的独具特色的治理网络，这里面既有正式的制度也有非正式的决策议程，既有欧盟层次的决策和命令，也有政府间的妥协、谅解和民族国家的保留。也就是说，欧盟政治不具备民族国家所具有的垂直特征，也没有像民族国家那样形成一个权力中心对政策结果负责。在这种情况下，虽然欧盟在形式上具备了类似民族国家的政党制度、选举制度和议会制度，但由于民族国家以其文化、历史、语言和法律所建立的强大认同及其惯性的影响，欧盟层面上的政党以及欧洲议会还不能成为国内政党和议会的有效替代者。

就未来发展趋势而言，欧盟层面政党能够发挥何种作用在某种意义上取决于对欧盟本身的定位。美国学者约瑟夫·威勒曾指出，欧盟可以有三种定位：一是将欧盟定义为一种技术工具，一种代理机构，目的是用来解决后工业时代的一些问题，如环境保护、跨国贸易、运输以及类似的一些跨国问题。果真如此，那么人们根本就不应该在共同体中寻找意义和价值，而只应将其看作是一种工具，得到的回报就是推翻作为政治文化主要界限的国家边界，以及作为政治与社会情感主要载体的民族国家。第二种定位是从欧共体对东欧负有的推定责任中所找到的一种新的政治内涵。这种定位赋予共同体的主要历史使命就是用超国家主义的新结构来遏制民族主义的泛滥和横行。第三种定位则是将欧洲联盟视为一个属于其公民而不是国民的政治体，并以此为出发点去探讨欧共体理想核心中的公民价值^①。

从欧盟跨国政党的产生和发展来看，欧盟已超出了第一种定位，但第二、三种定位尚未能成为现实。如果我们将欧盟视为一个公民的政治体，那么真正的欧洲层面的政党应当在欧洲议会选举中就欧盟政策议程和欧盟的公职问题进行竞争，选民应当在欧洲议会选举中根据竞争对手的政策纲领或候选人进行选择，而且通过更紧密的政党合作，这些选择应当被转化成为欧盟层面的立法和行政行为。只有这样，才能够使欧洲从“国家之欧洲”变成“政党之欧洲”，才能填补公众期望和政治无能之间的鸿沟，才能真正解决欧盟的民主赤字问题。自《欧洲单一法令》以来，欧洲议会的权力不断得到加强，新近生效的《里斯本条约》在立法、预算等方面进一步加强了欧洲议会的权力，而且在新条约下，欧盟的决策方式和机构设置都有较大的革新。就制度设计来看，欧盟尚有进一步发展的空间和能力，所以我们也有理由相信欧盟层次的政党仍具有发展的空间。

(责任编辑：李济时)

^① [美] 约瑟夫·威勒：《欧盟宪政》，中国社会科学出版社2004年版，第263、264页。