欧盟共同决策程序的变革

——以“三方会谈”为例*

张　磊

内容提要:共同决策程序是欧盟立法程序中最重要的程序。由于实际工作的需要,共同决策程序在具体实践中逐渐发生了变革:虽然条约对共同决策程序的规定(正式规则)界定了主要参与者的行为框架,但是大量的“三方会谈”即欧洲议会、部长理事会和欧盟委员会之间的非正式会议往往是共同决策程序达成协议的关键。“三方会谈”导致大量早期协议产生,有利于提高欧盟的立法效率;非正式规则的“三方会谈”影响正式规则,导致新的制度变迁;但是,“三方会谈”也对欧盟民主产生了不利影响。随着共同决策程序适用范围的进一步扩大,为了提高立法效率,未来非正式的“三方会谈”的应用频率还会不断增加。

关键词:欧盟　共同决策程序　非正式规则　三方会谈

在欧洲一体化进程中,欧盟立法的决策程序不仅对立法结果产生了重要影响,而且与欧盟的民主和合法性问题有重大关系。一些西方学者和政治家观察发现,欧盟的立法程序正在发生变革:一方面,立法程序越来越公开和透明,许多有利于民主的因素被引入到决策程序中,如进一步增大欧洲议会和成员国议会的作用;另一方面,欧盟立法程序却越来越“不可见”,许多关键的决策都远离欧盟公民,由非正式规则所决定。本文试图以共同决策程序中的“三方会谈”为例,探讨以下问题:“欧盟共同决策程序发生了哪些变革?”、“非正式规则究竟是怎么产生的?”、“非正式规则在具体实践中是如何运作的?”以及“非正式规则产生了哪些影响?”,从而展示欧盟立法程序“黑箱”中隐藏的重要内容。

* 由衷感谢欧洲议会中所有给予笔者大力帮助的议员、行政官员和工作人员。

欧盟的立法过程及政策制定是一个复杂的制度体系。在这一体系中，条约规定的正式规则与政治实践中的非正式规则紧密地交织在一起，相互作用，相互影响，都对欧盟政策的制定产生重要影响。共同决策程序（*Co-decision procedure*）是欧洲议会参与立法权力最大的程序，也是欧盟立法程序中最重要的程序。在该程序中，欧洲议会与部长理事会分享共同的立法权，没有一个机构可以不经过另一机构的批准而独自通过法律。由于实际工作的需要，共同决策程序在具体实践中逐渐发生了变革。虽然欧共体条约对共同决策程序的规定（正式规则）界定了主要参与者的行为框架，但是条约中未规定的非正式规则在共同决策程序中也发挥着十分重要的作用。

一 共同决策程序中的正式规则

共同决策程序在1993年由《马斯特里赫特条约》引入，当时适用于共同体行为的15个领域。此后，随着一体化的深入，共同决策程序的范围不断扩大。《里斯本条约》将共同决策程序更名为“普通立法程序”（*Ordinary Legislative Procedure*）[①]，适用于85个领域。据粗略估算，《里斯本条约》生效后，欧盟95%的立法都应用共同决策程序。[②] 根据目前条约的规定，共同决策程序共包括三读程序。

（一）一读

共同决策程序起始于欧盟委员会的立法提案（欧盟委员会具有“立法动议权”）。[③] 欧盟委员会向欧洲议会和部长理事会同时提交立法（通常是法规、指令或者决定）提案。在欧洲议会中，立法提案转至相关的责任专业委员会（*committee responsible*）。当责任委员会通过由报告起草人准备的报告后，议会全体会议开始一读程序。根据简单多数投票规则（*simply majority*）[④]，可能产生三个结果：

① 尽管《里斯本条约》将共同决策程序更名为“普通立法程序”，但是在实践中，人们还是常常称呼该程序为“共同决策程序”。笔者在欧洲议会（布鲁塞尔）的采访，2012年3月。

② Christian Egenhofer, Sebastian Kurpas and Louise van Schaik, “The Ever-Changing Union: An Introduction to the History, Institutions and Decision-making Processes of the European Union”, Centre for European Policy Studies (CEPS), 2009, p. 16.

③ 《里斯本条约》规定在特定领域，一些成员国（a group of member states），或者一些欧盟机构可以提交立法提案。“Consolidated Versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union”, TFEU, Article 294(15), p. 175.

④ 根据简单多数规则，如果超过参与投票总人数的半数议员赞成，则提案通过。

拒绝整个提案[①]; 通过提案没有任何修正案; 或者,也是大多数情况,议会通过提案但附加一系列修正案。[②] 此后,欧盟委员会将通过一个"修改提案",可能容纳部分议会的修正案。

如果部长理事会经由有效多数投票(*qualified majority voting*) 通过立法提案及所有的议会修正案,或者议会通过立法提案不附加任何修正案,那么该项立法提案通过。如果部长理事会没有通过欧洲议会的一读结果,它将在自己的一读中确定自己的"共同立场"(*common position*) 。部长理事会将通知欧洲议会它采取共同立场的原因。欧盟委员会也将通知欧洲议会它的立场。[③]

在一读过程中,部长理事会和欧洲议会都没有时间限制。

(二) 二读

二读与一读程序的一个主要区别在于二读程序有严格的时间限制。在部长理事会阐明它的"共同立场"之后的三个月内(如果同意可延长至四个月) ,议会在二读程序中可以同意、拒绝或者修改"共同立场"。如果议会在期限之内没有采取任何决定,则"共同立场"被视为通过。欧洲议会结束二读程序将其立场呈送部长理事会后,部长理事会必须在三个月之内(如果同意可以延长至四个月) 完成二读程序。在二读程序中,部长理事会可以根据有效多数投票规则(个别例外情况需要全体一致投票规则,或者当欧盟委员会反对议会修正案时也需要全体一致投票规则) 通过议会二读的所有修正案。这种情况下,该立法提案通过。如果部长理事会未能通过议会的全部修正案,那么根据条约要召开调解委员会(*conciliation committee*) 。[④]

---

① 在欧洲共同体条约中并没有明确规定议会一读过程的拒绝权,只明确了二读过程中的拒绝权,参见 251(2) (b) 条款。然而在实践过程中,议会在一读中拒绝立法提案的情况时有发生。比如 2005 年 5 月 31 日欧洲议会在一读中拒绝了港口服务指令(Port Service Directive) 提案。欧盟委员会最终撤回了它的提案,该程序终止。

② 《里斯本条约》规定欧洲议会一读后给出自己的立场(position) 而非以前条约中规定的意见(opinion) ,这与部长理事会一读后给出共同立场(common position) 类似。欧洲议会内部人士认为这一变化有很强的象征意义,标志着欧洲议会与部长理事会在立法程序中的相同地位。European Parliament Seminar, Co-decision Procedure after the Lisbon Treaty, 17 November 2009.

③ 尽管条约中没有明确规定,但是在实践中被广泛接受: 部长理事会经由有效多数投票可以拒绝欧盟委员会的整个立法提案。另一方面,欧盟委员会可以在一读过程中的任何时刻或者撤回或者修改它的提案 "Consolidated Versions of the Treaty on European Union and of the Treaty Establishing the European Community", TFEU, Article 293(2) , p. 173.

④ "Consolidated Versions of the Treaty on European Union and of the Treaty Establishing the European Community", TFEU, Article 294(7) ,(8) ,(9) , p. 174.

(三)调解委员会及三读程序

调解委员会由27个欧盟成员国的代表和相当数量的欧洲议会议员组成,其目的在于达成"共同文本"(*joint text*)。调解委员会必须要在部长理事会二读结束之后的六周之内(如果同意可延长至八周)启动调解程序,在之后的六周之内(如果同意可延长至八周)达成协议。调解的起点是部长理事会的"共同立场"和欧洲议会的二读修正案。担任欧洲议会代表团主席的副议长和部长理事会中轮值主席国的部长共同主持调解委员会会议。部长理事会的代表团包括27名成员,代表27个成员国。欧洲议会的代表团也包括27名成员,代表组成需基本反映整个议会的政治组成比例。比如在2009-2014年第7届直选议会期间,议会代表团的成员包括11名欧洲人民党党团(基督教民主主义者)(*EPP*)议员、7名欧洲议会社会党和民主主义者进步联盟党团(*S & D*)议员、3名欧洲自由和民主联盟党团(*ALDE*)议员、2名绿党与欧洲自由联盟党团(*Greens/EFA*)议员、2名欧洲保守主义者和进步主义者党团(*ECR*)议员、1名欧洲联合左翼-北欧绿党左翼联盟党团(*GUE / NGL*)议员以及1名自由和民主欧洲党团(*EFD*)议员。[①] 欧盟委员会也派代表参加调解委员会,以更好地协调两个立法机构的立场。如果调解委员会无法达成一致,或者议会、部长理事会在三读中无法通过"共同文本",那么该项立法提案宣告失败。[②]

二 共同决策程序中的非正式规则

由于实际工作的需要,共同决策程序在具体实践中逐渐发生了变革:欧盟机构之间的合作往往采取三方会议的形式展开,这种会议被称为"三方会谈"(*Trilogue*)。"三方会谈"是欧洲议会、部长理事会和欧盟委员会代表组成的非正式会议,可以在共同决策程序的任何阶段召开。其主要目的是尽量解决关键问题,促使机构间达成协议。

(一)为调解委员会服务的"三方会谈"

在《马斯特里赫特条约》生效后的初期,"三方会谈"主要是为调解委员会服

① European Parliament, "Co-decision and Conciliation: A Guide to How the Parliament Co-legislates under the Treaty of Lisbon", January 2012, p. 18.

② "Consolidated Versions of the Treaty on European Union and of the Treaty Establishing the European Community", TFEU, Article 293(13), p. 175.

务的。[①] 当部长理事会准备好表明它对欧洲议会修正案的态度时，甚至在它还没有正式结束它的二读程序时，“三方会谈”就会随之进行。理事会中的常驻代表(*COREPER I* 或 *COREPER II*) 出席。欧盟委员会则派相关的总司官员代表参加。为了提高“三方会谈”的效率，参加谈判的人数往往被限制在一定的范围内，通常每个机构不超过 10 人，总共人数在 20 到 40 人不等。在“三方会谈”第一次会议中，理事会轮值主席国的代表会表明部长理事会对议会二读修正案的态度：通常部长理事会接受部分修正案，对部分修正案提出妥协意见，而对余下的修正案持拒绝态度。欧洲议会方面的谈判队伍随之对部长理事会的态度作出反应。每一方都尽可能地解释自己的立场，并和对方展开辩论，根据谈判的进程又会提出新的妥协提案。“非正式‘三方会谈’的指导原则是妥协，你可能在某一个修正案上得到你想要的，但是在另外一个修正案你要做出必要的让步，得到和付出(*give – and – take*) 并存。”[②] “三方会谈”贯穿调解程序的始终，其目的是解决谈判过程中的重要问题，并尽量为调解委员会达成最终协议奠定基础。通常，在调解委员会会议召开之前会进行一次短暂的“三方会谈”。甚至有时候在调解委员会会议召开的过程中，相关的代表决定暂停会议，召开“三方会谈”以澄清各自的立场，尽量寻求各方都能接受的妥协，避免各方之间的误解。[③]

在实际工作中，正式的调解委员会通常在召开过数次“三方会谈”之后，欧洲议会和部长理事会的立场已经非常接近、关键问题已被解决之时召开。

(二) 一读、二读阶段的“三方会谈”

随着共同决策程序数量的日益增加，参与者越来越将调解委员会视为一种例外的情况。调解委员会不应该成为解决冲突的主要机制这一共识逐渐在参与者中间达成。尤其是部长理事会逐渐地避免召开调解委员会。相对要求严格的调解委员会来说，轮值主席国更偏好一读和二读谈判的灵活性。这些最终导致参与方尽量避免召开调解委员会。越来越多的实际工作在“三方会谈”阶段完成，只有当“三方会谈”取得一定实质性进展之后才会召开一次调解委员会。同时，召开部长理事会中相关部长和欧盟委员会委员参与“三方会谈”的频率也日

① Julie Garman and Louise Hildtch, “Behind the Scenes: An Examination of the Importance of the Informal Processes at Work in Conciliation”, *Journal of European Public Policy*, Vol. 5, No. 2, 1998, pp. 271 – 284.

② 笔者在欧洲议会(布鲁塞尔) 的采访，2009 年 10 月。

③ 同上。

益上升，“三方会谈”在政治层面被广泛应用。①

由此，非正式的“三方会谈”逐步扩展到共同决策程序中的各个阶段。② 在欧盟委员会向欧洲议会和部长理事会提交立法提案之后，“三方会谈”就开始召开，遍布一读和二读阶段。除了“三方会谈”之外，还有欧洲议会和部长理事会代表参加的双方（*Bilateral*）会议，甚至还有各种更加非正式的接触。

由于非正式会议数量的大量增加以及条约对共同决策程序规定的严格时间限制，“三方会谈”越来越普遍，已经成为欧洲议会与部长理事会谈判的主要方式。欧盟委员会通常被要求起草下一次“三方会谈”时需要讨论的妥协文本。每一次“三方会谈”的结果都由各方的谈判代表向各个机构汇报。必要的时候将会安排下一次“三方会谈”。需要强调的是，尽管欧盟委员会在达成最后的协议时没有正式的决策权，但是欧盟委员会的代表基本上会参加所有的“三方会谈”。他们的作用是通过提供技术的、法律的和起草文件方面的专长来促进协议的达成。③

（三）“三方会谈”的具体过程

“三方会谈”可在共同决策程序中的任何阶段举行，并且可以有不同层次的代表参加，这主要取决于预期讨论的性质。有些“三方会谈”是谈判性质的会议，有些是技术性会议④，还有一些是解释性会议，主要以提供信息为主要内容。⑤ “三方会谈”的具体工作由欧盟委员会、欧洲议会与部长理事会在实践中达成的机构间协议、共同声明以及各机构的内部条例予以指导。比如《关于共同决策程序实践安排的共同声明》⑥、《共同决策背景下机构间谈判的行为准

① European Parliament, “Activity Report 1 May 2004 to 13 July 2009 (6th Parliamentary term) of the Delegation to the Conciliation Committee”, 2009, p. 21.

② Richard Corbett, Francis Jacobs and Michael Shackleton, *The European Parliament* (Seventh Edition), London: John Harper Publishing, 2007, p. 228.

③ 笔者在欧洲议会（布鲁塞尔）的采访，2012 年 3 月。

④ 很多时候讨论技术问题以澄清争议是非常有用的，笔者在欧洲议会（布鲁塞尔）的采访，2012 年 3 月。

⑤ 笔者在欧洲议会（布鲁塞尔）的采访，2012 年 3 月。

⑥ European Parliament, Council, Commission, “Joint Declaration on Practical Arrangements for the Co-decision Procedure of 13 June 2007” (Article 251 of the EC Treaty).

则》[①]、《欧洲议会程序条例》第 70 条[②]等。

"三方会谈"并不是一个单一的事件,而是一个过程。首先,"三方会谈"之前要做好相关的准备工作。时机的选择,即什么时候开始进行"三方会谈"非常重要。当欧洲议会和部长理事会都感到此时适合进行谈判,"三方会谈"就相应开始。欧盟委员会、欧洲议会和部长理事会的相关人员在"三方会谈"举行之前常常有非正式的接触。这些非正式接触有利于在机构之间创建共同理解的基础,有助于"三方会谈"的正常运行。在技术层面,首要任务是准备"三方会谈"需要的文件[③]以及必要的翻译。"三方会谈"的目标和议程在会谈进行之前就必须非常明确。谈判各方都应清楚其在此次会谈中预期达到的目标。此外,还需要明确的是,参加"三方会谈"的谈判代表必须有明确的授权。每个机构根据其自身的规章制度派遣参加"三方会谈"的代表,确定代表参与谈判的权限,并在适当之时通知其他机构其相关安排。欧洲议会选择代表的基本原则是,应尽可能保证政治平衡,所有的党团应该都有代表参加,至少在工作人员层面要保证平衡。欧洲议会通常会举行内部预备会议,通常报告起草人、影子报告起草人以及议会委员会的主席都会参加预备会议。[④]

其次,在"三方会谈"进行之中,应避免各机构代表团内部发出不同的声音。如果参与会谈的各方希望调整其事先讨论好的立场,可以要求暂停会议。需要注意的是,"三方会谈"并不是作出决策的场所。谈判者最常用的语句是"我将试图与我的同事就此问题达成一致"、"我们将会对此问题进行考虑"等。[⑤] 房间的选择和就座的顺序对谈判的进行非常重要,具体的安排主要取决于与会者希望达到的目的。"三方会谈"的最后阶段通常会确定下一步的工作内容。[⑥]

最后,机构之间谈判的进展情况应当根据四栏工作文件随时更新。各代表团应将定期的、完全的信息提交给所属机构。比如每次"三方会谈"结束后,欧

① European Parliament, Rules of Procedure, Code of Conduct on Interinstitutional Negotiations in the Context of the Codecision Procedure.

② European Parliament, Rules of Procedure, Rule 70, Interinstitutional Negotiations in legislative Procedure.

③ "三方会谈"中的谈判应以一个共同文件为基础,要表明每个机构针对各修正案的立场。这一共同文件包括欧盟委员会的最初提案、欧洲议会和理事会的立场、妥协文本和日期。通常此类文件被称为"四栏工作文件"。笔者在欧洲议会(布鲁塞尔)的采访,2012 年 3 月。

④ 同上。

⑤ 同上。

⑥ 同上。

洲议会的谈判小组都应该向相关的议会委员会报告谈判的结果。如果时间有限,谈判小组应该同影子报告起草人会面。如果必要,还应该与党团协调人会面。机构间达成的协议必须由正式的官方信件进一步确认。达成协议之后,欧洲议会、部长理事会和欧盟委员会应联合举办一场新闻发布会,宣告共同决策程序中立法过程的成功结果。①

三 非正式规则"三方会谈"的影响

共同决策程序中的非正式规则不仅影响了共同决策程序本身,还产生了其他影响。首先,非正式规则有助于欧洲议会和部长理事会在共同决策程序早期达成协议,降低交易成本,提高立法效率;其次,非正式规则影响正式规则,导致新的制度变迁。但是,不可忽视非正式规则的非公开性、快速性、对成员国议会监督的障碍性以及使大国具有相对优势地位的可能性,也使得它对欧洲议会的民主合法性产生了不利影响。

(一)有助于达成早期(一读和二读)协议,提高立法效率

在共同决策程序引入早期,许多人都担心欧洲议会权力的增大会导致决策过程更加复杂、时间更加拖拉。② 但是在实践中,除却早年个别立法比较缓慢之外,共同决策程序运转基本良好。这主要是由于大量的非正式"三方会谈",使得很多协议得以尽快达成。这也是《里斯本条约》生效后,共同决策程序适用范围增大但欧盟立法速度并未减缓的主要原因。

随着欧盟范围内共同决策程序的日益增加,欧盟机构处理此类立法程序的经验也日益积累。大量的立法工作促使机构之间逐渐形成了一种合作的工作文化。"机构之间应当彼此合作,在整个程序中尽量协调彼此的立场,为合作清理障碍,在适当的时候可以在程序的早期阶段通过立法。"③欧洲议会和部长理事会在长期的接触中逐渐形成以下工作指导方针:机构之间应尽可能展开合作、协

① 笔者在欧洲议会(布鲁塞尔)的采访,2012 年 3 月。

② Christian Egenhofer, Sebastian Kurpas and Louise van Schaik, "The Ever – Changing Union: An Introduction to the History, Institutions and Decision – making Processes of the European Union", Centre for European Policy Studies (CEPS), 2009, p. 38.

③ European Parliament, Council, Commission, "Joint Declaration on Practical Arrangement for the Codecision Procedure of 13 June 2007".

调彼此的立场，如果可能，可以在议会一读阶段通过立法提案。如果在议会一读阶段无法达成协议，机构之间应继续接触，尽可能在部长理事会采取共同立场的阶段（理事会一读）达成协议。如果在此阶段还无法达成协议，机构间的接触应该继续，以使各方充分理解对方的立场，尽快达成二读协议。①

起初，引入早期（一读或二读）协议的目的在于加快决策速度，尤其在欧洲议会和部长理事会之间没有实质性分歧的立法上面，或者在相对比较技术化的立法提案方面。但是随着实践的发展，大量例子表明，早期（一读或二读）协议逐渐扩展到重要的、非技术性的和备受争议的立法提案，尤其当这些提案处于比较紧急的情况下。实践证明，“三方会谈”体系能够有效且灵活地增加一读协议和二读协议的可能性，并且为调解委员会的工作做好充分准备。“在正式的调解委员会会议召开之前，大家（所有的参与者）都已清楚下一步应该干什么。因为非正式会议已经为正式会议做好了足够的准备，各方的立场在正式会议之前都已非常明确。”②可以说“三方会谈”是共同决策程序中的关键环节，在这一非正式会议中，参加各方都尽可能坦诚地陈述各自立场，面对面地讨论关键问题，降低交易成本，加快立法程序。比如，曾参与过欧盟电信一揽子法规（*The Telecoms Package*）③制定过程的欧洲议会行政官员表示，“由于涉及大量的敏感问题，仅仅其中一个指令的立法过程前后就召开了 9 次‘三方会谈’，还有数次双边的会议和许多机构人员之间的非正式接触。这些非正式的会议为最后机构间达成一致奠定了基础。如果没有三方会谈，该法规恐怕还要经过更长时间的谈判才能最终通过”。④ 不少立法参与者都表示，“很难想象如果没有‘三方会谈’，共同决策程序会是什么样子。”⑤

近些年来，由于非正式“三方会谈”的存在，在一读程序中达成协议占总协

① European Parliament, Council, Commission, “Joint Declaration on Practical Arrangement for the Codecision Procedure of 13 June 2007”.

② 笔者在欧洲议会（布鲁塞尔）的采访，2009 年 10 月。

③ 欧盟电信一揽子法规是欧盟 2007－2009 年构成新电信框架的一系列指令的总称，其基本目的在于更新 2002 年的电信框架，同时为欧盟 27 个成员国的电信行业创造一个统一的法规框架。欧盟委员会于 2007 年 11 月 13 日提出立法提案。欧盟机构经过大约 2 年时间的谈判，最终于 2009 年 11 月 24 日，欧洲议会以 510 票赞成、40 票反对和 24 票弃权最终通过该一揽子法规。See European Parliament Legislative Observatory, http://www.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?lang=en&reference=2007/0247(COD), last accessed on 2 September 2012.

④ 笔者在欧洲议会（布鲁塞尔）的采访，2012 年 3 月。

⑤ 笔者在欧洲议会（布鲁塞尔）的采访，2012 年 3 月。

议的比例呈不断上升的趋势。1999 年到 2004 年第五届直选议会期间的 403 个共同决策程序中,28% 在一读中达成协议,50.1% 在二读中达成协议,21.8% 在调解委员会之后的三读中达成协议。在 2004 年到 2009 年第六届直选议会之间的 454 个共同决策程序中,63.5% 在一读达成协议,29.9% 在二读达成协议,6.6% 在调解委员会之后的三读中达成协议。① 根据欧盟委员会的统计,超过 70% 的立法都在一读阶段结束。② 欧洲议会改革工作组(*Working Party on Parliamentary Reform* 2007 – 2009)估计早期二读协议目前大约占所有二读协议的 50%。③ 西蒙·希克斯(*Simon Hix*)研究发现,2000 – 2001 年期间的共同决策程序大概平均花费 686 天,而 2006 – 2007 年之间的共同决策程序平均只需 206 天即可完成。④ "许多早期协议的速度快得实在令人吃惊!"⑤在 2009 – 2014 年新一届议会的前半段(2009 – 2011 年)已经完成的共同决策程序中,有 78% 在一读达成协议,32% 在二读达成协议,只有 4% 在调解委员会之后的三读中达成协议。⑥ 可见,《里斯本条约》生效后,一读协议的比例有了进一步增长。甚至有学者估算,截止到目前(2012 年 4 月),共同决策程序中几乎有 90% 的立法在一读中达成协议。⑦

这一发展趋势一方面体现了程序的灵活性,另一方面也表明机构之间不断增长的相互信任以及彼此合作的愿望。

(二)非正式规则影响正式规则,导致新的制度变迁

制度不断变迁,不断成长。欧盟的制度体系也不例外。非正式规则与正式规则密切交织在一起,并且影响未来的制度变迁。共同决策程序由欧共体条约引入,但条约仅仅规定了一个基本的法律框架。《马斯特里赫特条约》生效后,

① European Parliament, "Activity Report 1 May 2004 to 13 July 2009 (6th Parliamentary term) of the Delegation to the Conciliation Committee", 2009, p. 8.

② House of Lords, European Union Committee, *Co-decision and National Parliament Scrutiny Report with Evidence*, 2009, p. 18.

③ European Parliament, "Working Party on Parliamentary Reform 2007 – 2009", Second Report (B), May 2008, p. 25.

④ House of Lords, European Union Committee, *Co-decision and National Parliament Scrutiny Report with Evidence*, 2009, p. 18.

⑤ 笔者在欧洲议会(布鲁塞尔)的采访,2009 年 10 月。

⑥ European Parliament, *Co-decision and Conciliation: A Guide to How the Parliament Co – legislates under the Treaty of Lisbon*, January 2012, p. 14.

⑦ Simon Hix, Open Letter to the Members and Substitute Members of the Constitutional Affairs Committee of the European Parliament, Brussels, 18 April 2012. 笔者在欧洲议会(布鲁塞尔)的采访也证实了近年来一读协议不断增长的趋势,2012 年 3 月。

对于程序的具体实施，欧洲议会和部长理事会持不同的看法。欧洲议会认为，共同决策程序赋予了它与部长理事会相同的权力。而部长理事会却认为它不需要与欧洲议会谈判。议会采用各种可能的手段——威胁否决立法或是延缓立法程序——来增加自己的立法权力。经过一系列艰难的斗争之后，部长理事会逐渐明确在共同决策程序下，它确实需要和欧洲议会谈判协商。① 具体的实践过程使欧洲议会和部长理事会日益认识到，如果希望谈判取得进展，彼此应该不断学习和更新观念，逐渐增进合作和相互信任。在《马斯特里赫特条约》生效后的一年半之内，在调解委员会会议召开之前，欧洲议会和部长理事会就开始接触，但并未常规化。当调解委员会召开时，欧洲议会和部长理事会常常发现有超过 100 人②出席谈判。在这种情况下，谈判很难有效展开。在 1995 年下半年，主要机构决定召开调解委员会之前需要小型会议来做好各项准备。于是在西班牙担任部长理事会轮值主席国期间，欧洲议会和部长理事会对举行准备性的“三方会谈”达成共识。此后，“三方会谈”逐渐成为惯例。每一任轮值主席国都会与欧洲议会召开非正式的“三方会谈”。③

非正式的“三方会谈”制度革新有助于减少立法过程中的不确定性和冲突。长期的谈判工作逐渐催生出了一系列准则，它有效地指导了参与各方的行动，这些准则被称为“参与规则”（*rule of engagement*）。到“马斯特里赫特时期”结束之时，这些规则已成为“不证自明的”（*self – evident*）。所有人都认为非正式“三方会谈”是达成有效协议的必要手段。④

此后，随着处理共同决策程序经验的日益积累，欧洲议会和部长理事会逐渐在立法程序的早期阶段就开始接触。尤其对部长理事会来说，它相对欧洲议会工作人员较少，处理大量的立法工作比较困难，因此它更希望及早召开“三方会

① Henry Ferrell and Adrienne Heritier, “Co-decision and Institutional Change”, European University Institute (EUI) Working Paper, RSCAS NO. 2006/41.

② 条约规定部长理事的代表团会由 27 名代表组成，欧洲议会的代表团也由相同数目的代表组成。但是在实际谈判过程中，部长理事会的每名代表一般都有一些助手跟随，欧盟委员会委员也会带一些工作人员以提供相应支持。最终的结果是往往超过 100 人参加调解委员会。Richard Corbett, Francis Jacobs and Michael Shackleton, *The European Parliament* (Seventh Edition), p. 224.

③ Michael Shackleton, “The Politics of Co-decision”, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 38, No. 2, 2000, pp. 325 – 342.

④ Ibid. .

谈”，以确保在一读达成早期协议。[①] 在《马斯特里赫特条约》之后的新一轮条约讨论之时，议会通过关于共同决策程序的决议[②]，希望通过一读协议正式地简化共同决策程序。部长理事会秘书处也提议将“三方会谈”程序扩展到共同决策程序的早期阶段。尽管欧盟委员会不支持一读协议的提案，但是部长理事会爱尔兰轮值主席国还是将“部长理事会可能同意欧洲议会的一读修正案”纳入提案之中。[③]

最终，《阿姆斯特丹条约》第 251 条明确指出，当欧洲议会未提出任何修正案或者部长理事会同意欧洲议会的一读修正案时，机构之间有可能在一读程序中达成立法协议。“早期协议”完全是非正式规则制度创新的结果。在《马斯特里赫特条约》生效初期，人们完全没有预料到会有这样的结果。然而，在具体的立法实践中，非正式“三方会谈”导致了“早期协议”的产生，并最终使其写入了条约，可谓是非正式规则导致正式规则变迁的绝好例子。《阿姆斯特丹条约》生效后，在共同决策程序中，非正式“三方会谈”也越来越被频繁地使用。2007 年，欧洲议会、部长理事会与欧盟委员会发表的《共同决策程序实际安排的联合声明》[④]进一步证明了非正式“三方会谈”的重要性。

可以看出，非正式规则的实践发展最终影响了写入条约的正式规则，并随着其应用日益广泛和频繁，有可能最终成为某种形式的正式规则。

（三）可能对欧洲议会的民主合法性产生不利影响

随着“三方会谈”数量以及重要性的日益增加，也出现了不少否定的态度。最核心的批评认为，在共同决策程序中出现的这种早期的快速协议缺少透明性，缺乏公开的政治辩论，使成员国议会很难有效审查欧盟立法，可能导致欧洲议会与部长理事会之间形成一种新的关系，最终对欧洲议会的民主合法性构成威胁。

（1）“三方会谈”的召开缺乏透明性

透明性是欧洲议会的一个基本工作原则。为了体现其代表欧盟 27 个成员

① 需要指出，不同轮值主席国的工作风格有很大差异。有些国家的工作态度相对来说并不那么积极。

② 笔者在欧洲议会（布鲁塞尔）的采访，2009 年 11 月。

③ Henry Ferrell and Adrienne Heritier, “Co-decision and Institutional Change”, European University Institute (EUI) Working Paper, RSCAS NO. 2006/41.

④ European Parliament, Council, Commission, “Joint Declaration on Practical Arrangement for the Codecision Procedure of 13 June 2007”.

国公民的利益，欧洲议会特别强调所有立法程序接受公民的监督，向公民公开欧盟的立法文件。① 然而，共同决策程序中绝大多数真正的谈判都在“三方会谈”中进行。② 而“三方会谈”是非公开的会议（*behind closed door*），其工作文件也是非公开的。普通公众根本无法了解“三方会谈”中究竟发生了什么，谈判究竟是如何进行的。甚至部分欧洲议会的内部人士也不清楚“三方会谈”的内容。比如有欧洲议会的内部人士就抱怨说，“很多时候我们都不知道他们在‘三方会谈’里究竟谈了什么，是否有什么秘密的协议。而且往往一项立法程序包含太多个‘三方会谈’。尽管‘三方会谈’结束之后他们应该提交报告向欧洲议会汇报谈判的结果，但是报告没有统一的标准。我们根本不清楚那扇门后面究竟发生了什么。”③在这种情况下，这一共同决策程序的关键环节就会因为缺乏透明度而很难受到必要的监督。

亨利·法雷尔（*Henry Farrell*）和艾德里安·海瑞蒂尔（*Adrienne Heritier*）也提出，引入共同决策程序的目的在于增强欧洲议会在立法程序中的权力，由此增强欧盟的民主合法性。在实际过程中，欧洲议会参与立法和民主监督的权力确实在不断地增强。但是，共同决策程序也带来了不可预见的边际效用。在欧洲议会和部长理事会参与的非正式和半正式会议中，产生了大量的真正决定，却未给公众监督留下足够的空间。他们将这一过程称为共同决策程序的“不可见的转变过程”（*invisible transformation*）。④

（2）“三方会谈”达成的早期协议缺乏欧洲议会足够的政治辩论和审议

在欧盟立法程序中，时间因素是欧盟机构谈判过程中一个非常重要的因素。从欧洲议会角度而言，一读程序中只需简单多数规则即可通过修正案，而二读则需要绝对多数议员支持才能通过修正案。考虑到议员的缺勤率，欧洲议会有很强的动力在一读阶段达成协议。⑤ 部长理事会由于人员和时间的压力，相比欧洲议会更希望达成早期协议。⑥ 尤其当部长理事会轮值主席国快结束 6 个月的

① European Parliament, *Rules of Procedure*, TITLE III Transparency of Business, July 2009.

② 笔者在欧洲议会（布鲁塞尔）的采访，2009 年 10 月。

③ 同上。此外，笔者在采访中还了解到欧洲议会中的绿党党团对非正式“三方会谈”有很多批评。

④ Henry Farrel and Adrienne Heritier, “The Invisible Transformation of Co-decision: Problems of Democratic Legitimacy”, Swedish Institute for European Policy Studies Report, 2003.

⑤ 笔者在欧洲议会（布鲁塞尔）的采访，2009 年 11 月。

⑥ Michael Shackleton and Tapio Raunio, “Co-decision since Amsterdam: A Laboratory for Institutional Innovation and Change”, *Journal of European Public Policy*, Vol. 10, No. 2, 2003, pp. 171 – 187.

工作时，它往往会希望尽可能多地达成协议，以体现自己的政绩。[①] 此外，大量游说集团的院外活动也向欧盟机构施加压力，希望尽快通过立法。[②] 然而，“三方会谈”带来的大量快速协议(*fast track agreement*)使得不少观察家认为一味追求立法效率，可能会因为缺乏足够的政治辩论和审议而导致立法质量的下降。

西蒙·希克斯研究发现，在219个共同决策程序达成的协议中，201个协议是经由欧洲议会委员会中的公开审议和投票过程之前的非正式的“三方会谈”程序谈判形成。[③] 一位常参与“三方会谈”的欧洲议会的行政官员也表示“在有些时候，‘三方会谈’中的谈判最为关键也最为重要。一旦达成协议，之后议会委员会的辩论就成为一种形式，而议会全体会议中的辩论则往往是一场表演。真正的决定早在‘三方会谈’就已经定下来了。”[④]欧洲议会也逐渐意识到给议员足够的时间在全体会议投票之前审议“三方会谈”协议的重要性。因此，欧洲议会议长会议(*Conference of Presidents*，亦称议长联席会议)[⑤]建议在欧洲议会委员会工作和全体会议投票之间插入至少为一个月的冷却期(*cooling off period*)，以确保党团和全体会议有足够的机会来审议在非正式“三方会谈”中达成的协议是否体现了政治平衡。[⑥]

同时，决策核心由欧洲议会的全体会议转移到参加“三方会谈”的个别代表手中。欧洲议会参与“三方会谈”的代表通常包括责任委员会的主席、报告起草人、影子报告起草人以及主要党团的协调人。通常情况下，大党团如人民党和社会党党团都会派代表参加。且报告起草人、影子报告起草人也多是来自大党团。因此，很可能导致小党团在“三方会谈”召开期间无法及时地得到有效信息。拉娅·卡尔达舍娃(*Raya Kardasheva*)指出，尽管加快了立法程序，但是“三方会谈”使得理事会直接与多数党团的领袖直接谈判，而这是以牺牲议会委员会和少

① House of Lords, European Union Committee, *Co-decision and National Parliament Scrutiny Report with Evidence*, 2009, p. 18.

② 关于游说集团在欧盟层面的活动，可以参见 Justin Greenwood, *Interest Representation in the European Union*, Basingstoke; New York: Palgrave Macmillan, 2007.

③ House of Lords, European Union Committee, *Co-decision and National Parliament Scrutiny Report with Evidence*, p. 15.

④ 笔者在欧洲议会(布鲁塞尔)的采访，2009年10月。

⑤ 欧洲议会议长会议主要包括议长和各党团主席。独立议员可以派一名代表参加会议，但是没有投票权。See European Parliament, *Rules of Procedure*, Rule 24, July 2009.

⑥ EPP Group in the European Parliament, *Handbook for Members*, June 2009, p. 55.

数党团为代价的。[①] 欧洲议会议员也表示“我们小党团往往被排除在外，我们的修正案也很难通过，因此我们根本不知道这些非正式会议中的谈判内容。很多时候结果根本无法体现我们所代表的选民的利益。”[②]

但是，参与者们对此有不同看法。一位欧洲议会的行政官员表示“我不认为‘三方会谈’对欧洲议会的民主有什么不利的影响。因为参加‘三方会谈’的有各个党团的代表，他们会把他们各自党团的意见反映到‘三方会谈’的谈判中来，谈判之后他们会向党团报告谈判的结果。议会参加‘三方会谈’谈判的代表组成体现了整个议会的政治组成。”[③]

(3)“三方会谈”的召开不利于成员国议会审查欧盟立法[④]

共同决策程序中的非正式规则使得成员国议会很难有效地审查欧盟立法。[⑤] 第一，大量的非正式的“三方会谈”有可能使欧盟委员会提交的立法提案产生巨大的实质性变化，因此成员国议会仅仅审查欧盟委员会的立法提案远远达不到审查欧盟立法的目的。诸多实践表明，欧盟委员会的立法提案仅仅只是第一份草案，随着立法程序的推进，立法提案会经过不断地修改。赫勒·克伦克(*Helle Krunke*)指出，大量的密集修改提案导致成员国议会只能在立法程序开始阶段审查立法，这最终会削弱成员国议会审查立法的质量和有效性。英国上院欧盟委员会(*European Union Committee*)下属的内政事务委员会(*Home Affairs sub-committee F*)在审查 *Returns* 指令(*Returns Directive*)提案时，就遇到了类似的困难。欧洲议会和部长理事会在“三方会谈”中谈判的文本已经和

① Raya Kardasheva, “EU Trilogues Undermine Parliamentary Committees”, http://www.euractiv.com/future-eu/trilogues-boost-influence-majori-analysis-515205, last accessed on 1 November 2012.

② 笔者在欧洲议会(布鲁塞尔)的采访，2009 年 11 月。

③ 同上。

④ 《阿姆斯特丹条约》Protocol(No. 1)鼓励成员国议会参与欧盟的活动，鼓励成员国在涉及其利益时表达其观点。其中条款 1 规定，欧盟委员会的立法应当在适当的时间内提供给成员国议会。《里斯本条约》进一步提高了成员国议会在欧盟政策制定中的地位。成员国议会可在欧盟委员会递交立法提案后的 8 周之内给予意见。如果三分之一以上成员国议会认为该提案违背了从属原则(subsidiarity principle)，那么提案必须重新审议(yellow card)。在普通立法程序下，如果超过半数(simple majority)的成员国议会认为立法提案违背从属原则，那么提案必须重新被欧盟委员会审议(orange card)。参见“Consolidated Versions of the Treaty on European Union and of the Treaty Establishing the European Community”, Protocol (No. 1) on the role of national parliament in the European Union; Protocol (No. 2) on the application of the principle of subsidiarity and proportionality。

⑤ Henry Farrel and Adrienne Heritier, “The Invisible Transformation of Co-decision: Problems of Democratic Legitimacy”, pp. 14-15.

上院最初审查的原始文本有了本质性区别，因此上院感到很难有效地审查欧洲立法。①

第二，大量的一读协议和早期二读协议对成员国议会审查欧盟立法造成了困难。在共同决策程序实行早期，成员国议会往往可以充分审查一系列文本：欧盟委员会的原始立法提案、欧洲议会的一读修正案、部长理事会的“共同立场”、欧洲议会的二读修正案、调解委员会的“共同文本”等等。而非正式“三方会谈”导致了大量的早期协议产生，使得过去的一系列文本可能不复存在。同时由于“三方会谈”的工作文件以及结论都是非公开的，成员国议会很难审查这些文件。西蒙·希克斯认为，过去立法程序常常包含欧洲议会和部长理事会若干读的正式辩论，而现在的立法则由一小部分欧洲议会议员和部长理事会轮值主席国代表的协议决定。这就使得“欧洲议会议员的全面审查日益困难，成员国议会或者更广泛的公众审查就更加困难了”。②

（4）“三方会谈”可能促使欧洲议会与部长理事会之间形成一种新的联盟关系

非正式的“三方会谈”促使欧洲议会和部长理事会频繁接触，可能会在这两个机构之间形成一种新的联盟关系。第一，随着欧洲议会在欧盟立法过程中的重要性日益凸显，成员国也开始逐渐意识到有必要去游说欧洲议会议员。③ 在这一过程中，大国相对于小国来说获得议员支持的可能性更大，从而立法更可能按照他们的偏好来修改或者拒绝。这就导致个别大国即使在部长理事中讨论特定立法时处于边缘地位，但是通过影响欧洲议会的议员，他们有“咬第二口樱桃”（*second bite at the cherry*）的可能性。④

第二，非正式的“三方会谈”导致的大量早期协议，使得轮值主席国在早期协议谈判中具有较大的优势。当所有的成员国还在讨论，并没有达成“共同立场”时，轮值主席国代表就开始与议会召开非正式的“三方会谈”。他们将成员

① House of Lords, European Union Committee, *Co-decision and National Parliament Scrutiny Report with Evidence*, 2009, p. 16.

② Ibid., p. 17.

③ 比如在要约收购指令（Takeover Bids Directive）的立法阶段，德国政府就花大量时间游说德国的欧洲议会议员。See Simon Hix, Abdul Noury and Gerard Roland, *Democratic Politics in the European Parliament*, Cambridge: Cambridge University Press, 2007, pp. 200 – 215.

④ Henry Farrel and Adrienne Heritier, “The Invisible Transformation of Co-decision: Problems of Democratic Legitimacy”, p. 9.

国的立场转达给欧洲议会，同时向成员国报告与欧洲议会谈判的结果。在这一过程中，轮值主席国很可能会利用这一优势来影响其他成员国的态度，从而使谈判的结果反映其本国的偏好，而非整个部长理事会的偏好。此外，由于部长理事会的轮值体系更加有利于大国，因此这很有可能进一步凸显大国在与欧洲议会谈判时的优势地位。从长远看，以上两种结果不仅会影响部长理事会内部成员国之间相互信任的关系，而且有可能增强欧洲议会内部国家因素的影响力、削弱欧洲议会的超国家因素。①

四 小结

综上所述，由于实际工作的需要，欧盟共同决策程序在实践中逐渐发生了变革：虽然基础条约（正式规则）界定了立法程序中主要参与者的行为框架，但是由欧洲议会、部长理事会和欧盟委员会代表组成的非正式规则“三方会谈”却是共同决策程序达成协议的关键。随着共同决策程序适用范围的进一步扩大，为了提高立法效率，非正式的“三方会谈”的应用频率还会不断增加。“三方会谈”可能会促进新的欧盟制度变迁，其本身也有可能逐渐向“半正式规则”转化；但是否会转化为“正式规则”还取决于欧盟机构之间以及成员国之间的博弈。大量的“三方会谈”导致欧盟决策程序不断由正式的、公开的会议向非正式的、“关上门”的会议发生转变，由欧盟机构众多参与者之间的谈判和辩论向少数代表的协议转变。这与改善欧盟“民主赤字”的目标相悖，从而对其民主合法性产生不利影响。

（作者简介：张磊，中国社会科学院欧洲研究所助理研究员；责任编辑：张海洋）

① Henry Farrel and Adrienne Heritier, “The Invisible Transformation of Co-decision: Problems of Democratic Legitimacy”, pp. 9 – 13.

the theories of participatory democracy and deliberative democracy.

88 The Transformation of the EU Co – decision Procedure – with Trilogues as an example

ZHANG Lei

Co – decision procedure is one of the most important legislative procedures in the European Union, which is experiencing transformation. Although the Treaties (formal rules) have set up a general framework for the principal EU actors, a large number of Trilogues, that is, the informal tripartite meetings involving the European Parliament, the Council and the Commission, have become substantially crucial to agreements made under the co – decision procedure. Trilogues speed up the legislative process and improve the decision – making efficiency through reaching early agreements. They also have impacts on the formal rules, resulting in the evolution of the Treaties. But Trilogues have some negative impacts on democracy in the European Union. With the extension of the scope of the co – decision procedure, the use of informal Trilogues will be increased continually.

105 Origins, Developments and Transformations of the Idea of the Nordic Model – A Social Policy Perspective

ZHANG Jiahua

As a much discussed topic in the European social policy debates, the idea of the Nordic model is in fact a theoretical construction of the practice in the Nordic countries since the 1930s. Based on and inspired by the Anglo – Saxon welfare – state typology in the 1960s and 1970s, the scholars from the Nordic countries have expanded this idea based on universalism, comprehensiveness, egalitarianism and social solidarity in the 1980s to include gender equality and social service in the 1990s. In the 21st Century, social investment that emphasizes family policy and active labor market has been incorporated into the idea of the Nordic model in order to cope with the knowledge economy and a post – welfare – state era. However, the research on the idea of the Nordic model should be treated only as an exploration of an ideal type, since the social policy practice in the Nordic countries may not be identical to this model.

120 UK Youth Employment Policies: Transformations and Implications

DAI Mao YANG Weiguo

Youth unemployment as a global phenomenon has become a great constraint to economic development, which has attracted attention from both the academic and political circles. In this field, the UK has accumulated extensive experiences and a quantity of literature on youth employment has been published since the World War II. Based on the UK's youth employment policies since