

英国脱欧与欧盟理事会权力的再分配

——基于跟踪问卷调查数据的社会网络分析*

何晴倩 [瑞典]丹尼尔·诺兰

内容提要:2016年,英国脱欧成为全球政治的“黑天鹅事件”,被认为是冲击当前欧洲地区经济和社会发展的重大不稳定因素之一,并影响到全球的地缘政治格局。本文基于2015年和2018年的“欧盟理事会合作和协商数据”,通过建立欧盟理事会权力网络,来分析英国脱欧可能导致的各成员国在重要政策领域内决策权力的变化,以及欧盟理事会权力分布的结构性迁移,以阐释英国脱欧这一重大事件的国际政治影响,并且从方法论意义上,为研究国际组织和全球治理中权力的分配和变化提供新的思路。

关键词:英国脱欧 欧盟理事会 权力结构 决策权力 社会网络分析

一 引言

2016年6月23日,51.9%的英国选民在“脱欧公投”中选择退出欧盟,成为全球经济与政治中的“黑天鹅事件”。2020年1月31日,经历三年多的拉锯式谈判,英国终于完成脱欧所需的各类法定程序,正式退出欧盟。鉴于其对世界政治经济可能产生的巨大冲击力,在英国尚未脱离欧盟之际,外界已未雨绸缪地探讨英国脱欧后欧盟及世界局势即将发生的变化。既有研究大多集中于英国脱欧对世界经济和金融、地区及全球地缘政治格局、欧盟对外关系和政策等方面的影响。但本质上而言,英国脱欧首先是改变欧盟内部的权力格局,继而波及更为广泛的地区和领域。

* 本文由清华大学国际关系数据与计算实验室资助,系国家社会科学基金重大项目“地缘政治风险预测的理论与方法研究”(项目批准号:17ZDA110)的阶段性成果。感谢《欧洲研究》匿名评审专家对本文所提的宝贵修改意见,以及清华大学国际关系学系庞珣教授对本文的评论和修改建议。文中存在的问题与错漏均由笔者负责。

英国作为举足轻重的全球性大国,其脱离欧盟所留下的权力真空不容忽视。谁将填补这一真空,欧盟内部的权力关系和权力格局将发生怎样的变化?哪些成员国在何种政策领域的决策权会增加抑或削弱?权力再分配与权力重组波及的范围及其复杂程度如何?^①对于这些问题的回答,是理解和预判英国脱欧后欧盟政治和对外关系变化的前提,也是对更为广泛和长期的影响进行分析和预测的基础。但目前学界的相关研究相对薄弱,更罕有研究同时考量行为体层面的冲击和结构层面的变化。^②

鉴于此,本文采用2015年和2018年的跟踪问卷调查数据——“欧盟理事会合作和协商数据”(The Cooperation and Negotiations in the Council of the European Union Dataset),尝试分析英国脱欧对欧盟理事会决策权力再分配的影响,评估脱欧导致的各成员国在欧盟理事会中重要政策领域内决策权的变化方向和幅度,并解释欧盟理事会权力在结构层次上的整体变化。文章将欧盟理事会的权力作为分析对象,是因为理事会是欧盟内代表各成员国国家利益的决策机构,成员由各成员国政府指派。因此,其决策权的分布情况最能反映各成员国对欧盟决策的影响力。^③

英国脱欧绝非简单地意味着一个行为体在欧盟理事会中的消失,而是将引发整个欧盟理事会权力关系和权力结构的重组。而社会网络分析可以通过结构层次和行为体层次分析的结合,考察不同层次之间的关系。鉴于此,本文采用社会网络分析的视角和方法,使用“欧盟理事会合作和协商数据”构建欧盟成员国在英国脱欧前后在11

① 决策权(力),或称决策影响力,在本文指的是对欧盟理事会决策的影响力,包括影响一项政策法规具体内容的能力以及使其他欧盟成员国采取偏向自身偏好的政策立场的能力。

② See Almut Molle and Time Oliver, “The United Kingdom and the European Union: What Would a ‘Brexit’ Mean for the EU and Other States around the World?” DGAP Analyse, 2014, pp.1–124, https://www.academia.edu/8154403/The_United_Kingdom_and_the_European_Union_What_would_a_Brexit_mean_for_the_EU_and_other_States_around_the_World; Francois Heisbourg, “Brexit and European Security,” *Survival: Global Politics and Strategy*, Vol.58, No.3, 2016, pp.13–22; Nigel Inkster, “Brexit, Intelligence and Terrorism,” *Survival: Global Politics and Strategy*, Vol.58, No.3, 2016, pp.23–30; Gregor Irwin, “Brexit: The Impact on the UK and the EU,” Global Counsel Working Paper, 2015, pp.1–44, https://brexit.hypotheses.org/files/2017/01/Global-Counsel_Impact_of_Brexit.pdf, last accessed on 1 December 2018; Tim Oliver, “European and International Views of Brexit,” *Journal of European Public Policy*, Vol.23, No.9, 2016, pp.1321–1328; 任琳:《英国脱欧对全球治理及国际政治经济格局的影响》,载《国际经济评论》,2016年第7期,第21–30页;冯仲平:《英国脱欧及其对中国的影响》,载《现代国际关系》,2016年第7期,第1–6页;金玲:《英国脱欧:原因、影响及走向》,载《国际问题研究》,2016年第4期,第24–36页;高波:《英国脱欧对英国及欧洲金融市场影响》,载《中国银行业》,2016年第5期,第49–51页。

③ 虽然自《马斯特里赫特条约》引入“双决策程序”(co-decision procedure)后,欧洲议会在欧盟决策制定中的影响力有所上升,但欧盟理事会在欧盟决策中仍占据主导地位。参见 Rory Costello and Robert Thomson, “The Distribution of Power among EU Institutions: Who Wins under Codecision and Why?” *Journal of European Public Policy*, Vol.20, No.7, 2013, pp.1025–1039; Robert Thomson and Madeleine Hosli, “Who Has Power in the EU? The Commission, Council and Parliament in Legislative Decision-Making,” *Journal of Common Market Studies*, Vol.44, No.2, 2006, pp.391–417; Stefan Napel and Mika Widgren, “The Inter-institutional Distribution of Power in EU Co-decision,” *Social Choice and Welfare*, Vol.27, 2006, pp.129–153; Sara Hagemann and Bjorn Hoyland, “Bicameral Politics in the European Union,” *Journal of Common Market Studies*, Vol.48, No.4, 2010, pp.811–833。

个政策领域上的 22 个“合作协商关系网络”,比较和考察欧盟理事会权力格局和分布的变化情况。本文研究发现可以概括为三个方面。

第一,在结构层次上,英国脱欧导致的欧盟理事会内部权力格局变化情况复杂,呈现出高维性和非均衡性的特征。具体而言,高维性体现为所有 11 个重要政策领域的权力格局和权力分配均明显受到脱欧冲击;而非均衡性是指在不同政策领域中决策权力关系的紧密性、权力集中水平以及派系对抗程度出现不同的变化。这些结构性的变化将直接影响相应政策领域内决策的整体难易程度,权力越分散,派系对抗越严重,成员国之间的博弈就越多,通过决策的难度也越大,反之则越容易。

第二,在成员国层次上,英国脱欧导致欧盟理事会中决策权在成员国之间进行非均等再分配,大幅降低了一些国家(如葡萄牙、芬兰等)在欧盟中的决策权力,而增加了另一些国家(如捷克、克罗地亚等)在某些政策领域中的决策权。这些研究结果表明,英国脱欧并非简单地将其原来所拥有的权力让渡,而是直接导致了欧盟理事会内部成员国权力关系的重组。

同时,英国脱欧对成员国决策权的影响呈现“东-西”分野,即整体上传统西欧发达国家决策权的减少幅度大于中东欧国家,而中东欧国家决策权的提升幅度大于西欧国家。这表明传统西欧发达国家在欧盟内部的传统领导权很有可能因为英国脱欧而受到侵蚀,而中东欧国家的自主性则可能获得提升。鉴于中东欧国家多为欧盟的“净收益者”,而西欧国家多为欧盟的“净贡献者”,英国脱欧造成的成员国决策权的重新分配可能会导致西欧国家内部疑欧情绪的进一步扩张,而中东欧国家内部的疑欧情绪可能会有所缓解。

第三,关于学界热议的欧盟领导权问题,本研究发现,英国这一挑战欧盟领导权的大国的退出,并不会大幅提升作为欧盟领导国的法国和德国的决策影响力。相对来说,对德国的影响较为正面,法国则可谓“喜忧参半”。但德法在欧盟理事会中的决策权在多个政策领域中波动较大且各有增减。这意味着两国在英国脱离欧盟之后都将面临多个政策维度上再平衡其领导策略的复杂任务。此外,英国脱欧对法国决策权的负面影响要大于德国,预示着法国面临的挑战将大于德国。

权力格局和权力分配对任何一个政治组织而言都是关键问题,也是决定其政策输出的核心要素。研究欧盟理事会内部各成员国的决策影响力的分配和消长,一直是学界研究欧盟政策走向的重点以及外部国家或利益集团试图影响欧盟政策的重要突破

口。^① 本文的研究有助于我们更加准确地理解英国脱欧进程中各成员国的政治博弈以及未来欧盟理事会内部的决策博弈特点。

二 英国脱欧与欧盟理事会权力格局的变化

作为成员国脱离欧盟的先例,英国尚未进行脱欧公投之前,学者和分析人士即已开始讨论其对欧盟理事会内部决策权力产生的冲击。一些研究认为,欧元区国家,特别是德法的决策影响力将进一步增强,而其他非欧元区国家则面临重新获取权力的挑战。^② 另一些研究认为,欧盟中的大国如德国、法国和波兰等的决策影响力将大增,而小国如塞浦路斯、爱沙尼亚和卢森堡等则会受到削弱。^③ 还有一些研究认为,过去与英国关系比较紧密的国家如荷兰、爱尔兰和瑞典等的决策影响力会受到削减;而过去与英国有较多竞争的国家则会受益,如德国、西班牙和意大利等。^④

从采取的计算方法和使用的数据来看,现有研究大致可以分为三类:权力指数计算方法、投票数据分析法以及投票辅以文本的方法。第一类研究主要依据欧盟理事会的正式决策规则计算出成员国在欧盟理事会中的“权力指数”,比较脱欧前后各成员国的班茨哈夫指数(Banzhaf Index, BI)和沙普利-舒布克指数(Shapley-Shubik Index, SSI)的变化。^⑤ 权力指数中“权力”被定义为根据正式规则,某一成员国的投票对于议

^① See Ulrich Bindseil and Cordula Hantke, “The Power Distribution in Decision Making among EU Member States,” *European Journal of Political Economy*, Vol.13, 1997, pp.171-185; Heikki Kauppi and Mika Widgren, “What Determines EU Decision Making? Needs, Power or Both?” *Economic Policy*, Vol.13, No.39, 2004, pp.222-266.

^② Almut Molle and Time Oliver, “The United Kingdom and the European Union: What Would a ‘Brexit’ Mean for the EU and Other States Around the World?” pp.1-124.

^③ Laszlo A. Kóczy, “How Brexit Affects European Union Power Distribution,” Institute of Economics Discussion Paper, 2016, pp.1-15, <http://econ.core.hu/file/download/mtdp/MTDP1611.pdf>, last accessed on 1 December 2018.

^④ Gregor Irwin, “Brexit: The Impact on the UK and the EU,” pp.1-44; Simon Hix et al., “Would Brexit Matter? The UK’s Voting Record in the Council and the European Parliament,” VoteWatch Europe, 2016, pp.1-17, http://eprints.lse.ac.uk/66261/1/Hix_Brexit%20matter_2016.pdf; Klass Staal, “Brexit Implications for Influence on EU Decision Making,” VIVES Workshop, 2016, pp.1-6, <https://feb.kuleuven.be/VIVES/oud/activiteiten/2016/workshop-02-06-2016-1/2-staal-paper.pdf>, last accessed on 1 December 2018.

^⑤ See Mika Widgren, “Voting Power in the EC and the Consequences of Two Different Enlargements,” *European Economic Review*, Vol.38, No.5, 1994, pp.1153-1170; Annick Laruelle and Mike Widgren, “Is the Allocation of Voting Power among EU States Fair?” *Public Choice*, Vol.94, No.3-4, 1998, pp.317-339; Stefan Napel and Mika Widgren, “Strategic versus Non-strategic Voting Power in the EU Council of Ministers: The Consultation Procedure,” *Social Choice and Welfare*, Vol.37, 2011, pp.511-541; Dan S. Felsenthal and Moshe Machover, “The Treaty of Nice and Qualified Majority Voting,” *Social Choice and Welfare*, Vol.18, No.3, 2001, pp.431-464.

案能否越过“通过门槛”(即法定的最低票数比例)具有决定性作用。^① 班茨哈夫权力指数和沙普利-舒布克权力指数所测量的正是各成员国在欧盟理事会议案投票中处于上述“决定议案生死”情况的次数占比,占比越大表示该成员国的权力指数越大,其具有的决策影响力也就越大。^② 例如,拉茨洛·卡齐(Laszlo A. Koczy)在其研究中分别计算了去除英国(脱欧之后)和包含英国(脱欧之前)时各成员国的沙普利-舒布克权力指数,发现英国脱欧之后,人口大国特别是德国、法国、意大利和西班牙,在欧盟理事会中的影响力将进一步增大,而像卢森堡、马耳他、塞浦路斯、爱沙尼亚等人口小国,其影响力则会减弱。^③ 部分原因是欧盟理事会各国投票权重在成员国之间的分配受到人口等因素的影响。

基于“权力指数”的研究存在的缺陷是:“权力指数”的计算主要是基于决策规则,如“有效多数”。也就是说,它仅关注某一成员国是否恰好满足55%的成员国数目或65%的成员国人口数量门槛,而忽视了成员国政策偏好的影响。例如,根据“权力指数”的计算规则,具有极端政策偏好的某一成员国,在某一政策领域只要刚好能满足这两个门槛,就会被认为起决定性作用。但若考虑政策偏好,如果其他成员国都比较中立,那么事实上,该成员国很难影响最终决策,因为它的极端偏好使其投票可能会被其他成员国直接忽略,更遑论决策影响力了。正如杰弗里·加勒特(Geoffrey Garrett)和乔治·特累波尔斯(George Tsebelis)所言,人们应该克制住在欧盟决策研究中使用“权力指数”的冲动,原因之一是它忽视了成员国的政策偏好,导致研究结果的不稳定或不准确。^④

第二类研究将政策偏好纳入权力的评估,主要通过比较英国和其他成员国在欧盟理事会各项政策提案上的投票选择,来考察脱欧带来的权力变化。这类研究认为,提案投票选择表达了成员国的政策偏好。如果一国在脱欧之前的投票选择与英国一致

^① 在现有欧盟法律框架下(《里斯本条约》),大约80%的政策法规只有在拥有“有效多数”(Qualified Majority)支持时才能获得通过。“有效多数”决策规则有两个门槛,分别为:(1)55%的成员国投赞成票;(2)所有投赞成票的成员国人口数量超过欧盟所有人口数量的65%。当然也有特殊情况,例如当议案是由某一成员国提出而不是由欧盟委员会或欧盟外交和安全政策高级代表提出时,需要72%的成员国投赞成票,具体参见欧盟网站, <http://www.consilium.europa.eu/en/templates/content.aspx?id=1305>, 2018年12月1日访问。

^② 班茨哈夫权力指数和沙普利-舒布克权力指数的区别在于前者没有考虑成员国投票的先后顺序,而后者认为成员国投票的先后顺序也应考虑在内。对班茨哈夫权力指数和沙普利-舒布克权力指数的具体介绍,参见Lloyd S. Shapley and Martin Shubik, “A Method for Evaluating the Distribution of Power in a Committee System,” *American Political Science Review*, Vol.48, 1954, pp.787-792; John F. Banzhaf III, “Weighted Voting Doesn't Work: A Mathematical Analysis,” *Rutgers Law Review*, Vol.19, No.2, 1965, pp.317-343。

^③ See Laszlo A. Koczy, “How Brexit Affects European Union Power Distribution,” pp.1-15.

^④ See Geoffrey Garrett and George Tsebelis, “Why Resist the Temptation to Apply Power Indices to the European Union,” *Journal of Theoretical Politics*, Vol.11, No.3, 1999, pp.291-308.

性高,脱欧后将因失去同盟者而损失决策影响力;而如果一国在英国脱欧之前投票选择与英国冲突较大,英国脱欧后,则因失去一位对手而获得更大的决策影响力。例如,西蒙·希克斯(Simon Hix)、莎拉·哈格曼(Sara Hagemann)和多鲁姆·弗朗西斯卡(Doru Frantescu)基于2009-2015年欧盟理事会中各成员国的投票记录数据,比较了英国和其他成员国在各项政策提案上的投票选择。^①他们发现,瑞典、荷兰和丹麦是英国在欧盟理事会中最重要的同盟者,其投票偏好相似性均接近88%;德国与英国的投票相似性最低,低于85%,法国与英国投票的相似性处于第7位,意大利处于第18位,而西班牙处于第22位。因此,英国脱欧将对瑞典、荷兰和丹麦的决策影响力产生负面影响,德国则因此受益,意大利、西班牙获得正面影响但小于德国所得,而法国影响力将有所减弱。

尽管投票可以反映政策偏好,但它并不能对此进行准确度量。^②例如,投弃权票是否反映对议案的反对态度,在投票行为的研究中一直存在争议。现有研究倾向于将“弃权”反映的政策偏好等同于反对票。然而,即使我们认为弃权带有反对倾向,但其偏好强度显然弱于反对票。此外,政治家的投票行为可以偏离其偏好,这就是所谓“策略性投票”,即投票者根据对胜负的估计和预期决定其投票行为。例如,当一国预计绝大部分国家投赞成票,投反对票并不能阻止议案通过却会暴露自己的少数派偏好,则该国很有可能选择投赞成票。事实上,欧盟理事会成员在投票时出现全体一致的情况相当频繁。

正因为单纯的投票结果对于了解政策偏好信息相当有限,欧盟理事会不仅记录了成员国的投票选择,还记录了成员国在投票时所做的陈述。例如,“成员国A投‘赞成’票,但在下面几点上,我们是不赞成的……”;或者“成员国B投‘不赞成’票,但我们的反对主要集中在以下几点……”。^③这些陈述极大地补充了成员国政策偏好信息。马科·坎蒂尼(Marco Fantini)和克拉斯·斯塔尔(Klaas Staal)将欧盟理事会成员国的投票记录和陈述结合起来,对成员国的投票选择进行细分,由“赞成”和“不赞成”两类增加到“赞成,没有任何陈述”“赞成,有附加陈述”“弃权,有附加陈述”“弃权,没有附加陈述”“反对,有附加陈述”“反对,没有附件陈述”,从而丰富了成员国的

^① See Simon Hix et al., “Would Brexit Matter? The UK’S Voting Record in the Council and the European Parliament,” pp.1-17.

^② See Marco Fantini and Klaas Staal, “Alliance-building to Influence the EU: Measuring the Geography of Mutual Support,” VIVES Discussion Paper 53, 2016, pp.1-32, <https://feb.kuleuven.be/VIVES/oud/activiteiten/2016/workshop-02-06-2016-1/fantini-staal-16-alliance-eu.pdf>, last accessed on 1 December 2018.

^③ Ibid., p.8.

政策偏好分析。^①

这就形成了评估英国脱欧对决策权影响的第三种研究思路。例如,斯塔尔基于上述细分数据对英国和其他成员国的投票选择做了斯皮尔曼(Spearman)相关性分析。^②如果一国的政策偏好与英国高度正相关,意味着英国是该国的同盟者,在英国脱欧之后该国的决策影响力会减弱;相反则意味着英国是该国的对手,英国脱欧之后其决策影响力会增强。整体而言,爱尔兰、卢森堡、荷兰和瑞典在英国脱欧之后的决策影响力会大幅降低;奥地利、法国、意大利、马耳他和波兰则没有变化,而德国在诸多政策领域的影响力会增强。

上述三类研究不失为观察英国脱欧对欧盟理事会内部决策权力影响的三个有效视角,但却存在比较严重的缺陷,即忽视了对欧盟理事会决策权结构性变化的分析和测量,仅采用孤立的视角对单个成员国权力变化进行比较。权力天然具有的关系性质决定了其需要在结构中得到定义,而权力结构亦非单元权力的简单加总。在分析英国脱欧对欧盟理事会内部决策权力的影响时,我们需要对结构和单元两个层次上的变化同时进行分析。显然,社会网络的分析方法在这方面具有显著的优势。

社会网络分析在国际关系研究中一般被用于分析国家因互动而产生的影响力(权力)。^③但目前学界很少应用这一方法分析英国脱欧对欧盟理事会内部决策权力产生的影响。纳里森·胡河(Narison Huhe)、丹尼尔·诺兰(Daniel Naurin)和罗伯特·汤姆森(Robert Thomson)等人进行了初步的尝试。他们运用“欧盟理事会合作和协商数据”分析了去除英国(英国脱欧之后)和包含英国时(英国脱欧之前)欧盟理事会主要政策领域的网络密度和网络平均路径长度^④的变化,以及各成员国在欧盟理事会决策过程中权力的变化。^⑤

① See Marco Fantini and Klaas Staal, “Alliance-building to Influence the EU: Measuring the Geography of Mutual Support,” p.8.

② See Klaas Staal, “Brexit Implications for Influence on EU Decision Making,” pp.1-6.

③ See Michael D. Ward et al., “Network Analysis and Political Science,” *Annual Review of Political Science*, Vol. 14, 2011, pp.245-264; Miles Kahler and Alexander H. Montgomery, “Network Analysis for International Relations,” *International Organization*, Vol.63, No.3, 2009, pp.559-592.

④ 有关“网络密度”和“网络平均路径长度”的具体描述和测量,参见 Stanley Wasserman and Katherine Faust, *Social Network Analysis: Methods and Applications*, Cambridge University Press, 1994; Eric D. Kolaczyk, *Statistical Analysis of Network Data: Methods and Models*, Springer, 2009; Eric D. Kolaczyk and Gábor Csárdi, *Statistical Analysis of Network Data with R*, Springer, 2014.

⑤ Narison Huhe et al., “With or Without You? Policy Impact and Networks in the Council of the EU after Brexit,” Swedish Institute for European Policy Studies, 2017, pp.1-17, https://strathprints.strath.ac.uk/61972/1/Huhe_etal_Sieps_2017_With_or_without_you_policy_impact_and_networks.pdf, last accessed on 1 December 2018; Narison Huhe et al., “Don’t Cry for Me Britannia: The Resilience of the European Union to Brexit,” *European Union Politics* (in press), 2019, pp.1-29.

然而上述研究仅是初步尝试,建立的网络既无方向也无权重。在这一过于简化的网络基础上计算权力,势必造成分析结果的偏差。而事实上,协商关系是有方向的,即“谁主动与谁协商”的方向具有重要的权力含义;同时,协商关系也具有强度区分,经常协商与偶尔协商体现的权力关系在程度上具有重要区别。此外,胡河的研究在结构层次上的分析流于简单,主要关注网络的联接性特征,对于权力结构性变化的信息提取不足。因此,本文将构建加权有向^①的欧盟决策权力网络来弥补既有分析的不足,并加强在结构层次上的分析和解读,以期更好地认识英国脱欧带来的欧盟理事会的权力重组。

三 欧盟理事会决策权力网络构建

本文研究聚焦于政策制定前协商过程中体现的权力结构和分布,而“欧盟理事会合作和协商数据”提供了网络构建的关键信息。^②该数据库主要由欧盟理事会中11个下属委员会和工作组内的成员国代表完成的问卷调查数据构成。^③数据项目组成员自2003年开始每隔三年进行一次,到2018年为止已完成6轮调查。每一轮调查的问题都有所变化,本文采用2015年和2018年调查中均涉及的体现协商关系的问题及其回答来构建网络。这个问题是:“为了达成一个统一立场,在你的工作组内(委员会内),你与哪些成员国合作最多?”^④受访者通常会列出3-5个国家。数据库依据受访者答案的先后顺序,对不同成员国的合作程度进行排序,以10分代表最高合作,0分表示合作关系几乎不存在。^⑤

^① “加权有向”网络的具体描述和构建方式,参见 Stanley Wasserman and Katherine Faust, *Social Network Analysis: Methods and Applications*; Eric D. Kolaczyk, *Statistical Analysis of Network Data: Methods and Models*; Eric D. Kolaczyk and Gábor Csárdi, *Statistical Analysis of Network Data with R*.

^② Daniel Naurin et al., “The Cooperation and Negotiations in the Council of the European Union Dataset,” Centre for European Research at the University of Gothenburg (CERGU), 2017.

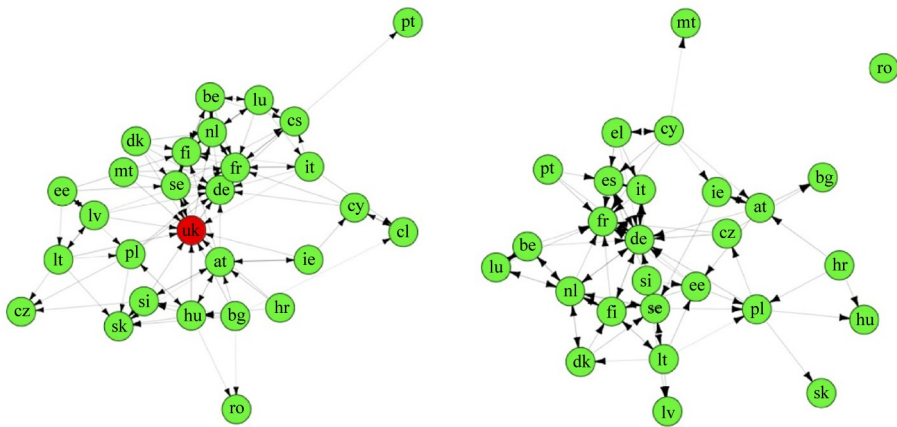
^③ 所调查的11个下属委员会和工作组在不同的年份会有一些差异,但绝大部分都是相同的。

^④ 问题具体表述为:“Which member states do you most often cooperate with within your working group, in order to develop a common position?”参见 Daniel Naurin et al., “The Cooperation and Negotiations in the Council of the European Union Dataset”。

^⑤ 具体分析时,我们把这些数值重新赋值为:1,0.9,0.8……0.1,0。我们依据受访者的回答顺序建立“加权”决策权力网络,是因为他们的回答顺序中存在有价值的信息,“合作最多的成员国往往会被首先想起,合作最少的成员国往往会被最后想起,而没有合作的成员国则不怎么可能被想起”。当然,我们不能保证受访者的回答顺序与实际合作情况完全一致。在构建决策权力网络时,我们认为协商关系也是有强度区分的,经常协商与偶尔协商,体现的权力关系在程度上具有重要区别。因此,如果我们建立一个“无加权”的决策权力网络,那么也将不可避免地把成员国之间的所有权力关系强度等同,而这又会造成分析结果的效度下降。因为数据收集者在问卷中并没有要求受访者按照顺序(可并列)提供答案,所以总是存在无法区分权力关系强度和夸大权力关系强度差异的矛盾。期待后面能有更好的数据解决这一重要问题。

2015年的调查向308名欧盟理事会下属委员会和工作组的成员国代表发出访谈请求,有225位代表作出了回应,回答率为73%。^①2018年发出308人次访谈请求,有251名代表作出了回应,回答率为81%。^②2015年和2018年的数据共涉及11个欧盟理事会主要委员会和工作组,分别为综合政策领域I^③、综合政策领域II^④、政治安全政策、共同农业政策、经济政策、政治军事政策、税收政策、区域警察和司法协调政策、一般农业政策、竞争力和增长政策、环境政策。委员会和工作组成员都是各成员国的代表,主要为各政策领域的部长理事会做筹备工作。各代表在相应政策领域的立场偏好和协商合作行为代表国家而非个人。

图1 英国脱欧前后欧盟理事会在政治军事领域的决策权力网络图^⑤



资料来源:欧盟理事会合作和协商数据;左图为2015年包括英国(脱欧之前)的权力网络图,右图为2018年去除英国时(脱欧之后)的权力网络图。

① 2015年,欧盟成员国为28国,共有11个委员会和工作组,代表总数为308位。2015年的缺失数据,我们用2012年的数据进行补全,无法补全的,进行取零处理,以避免成员国被排除在决策网络之外。

② 虽然英国在2016年开启脱离欧盟的进程,但直至2018年,仍未结束。英国在欧盟依然保留代表。因此,2018年访谈对象仍为28国成员代表,分布在11个委员会和工作组,总数为308位。2018年的缺失数据,我们进行取零处理。

③ 综合政策领域I主要涉及:农业和渔业事务,竞争力事务,教育、青少年、文化和体育事务,就业、社会政策、健康和消费者事务,环境事务,交通、电信和能源事务。由欧盟理事会副常驻代表委员会(Coreper I)负责协调。参见欧盟网站, <https://www.consilium.europa.eu/en/council-eu/preparatory-bodies/coreper-i/>, 2018年12月1日访问。

④ 综合政策领域II主要涉及:经济和财政事务、外交事务、总体事务、司法和内政事务。由欧盟理事会常驻代表委员会(Coreper II)负责协调。参见欧盟网站, <https://www.consilium.europa.eu/en/council-eu/preparatory-bodies/coreper-ii/>, 2018年12月1日访问。

⑤ 英文缩写代表的国家分别为:比利时(be)、丹麦(dk)、德国(de)、希腊(el)、西班牙(es)、法国(fr)、爱尔兰(ie)、意大利(it)、卢森堡(lu)、荷兰(nl)、奥地利(at)、葡萄牙(pt)、芬兰(fi)、瑞典(se)、爱沙尼亚(ee)、拉脱维亚(lv)、立陶宛(lt)、波兰(pl)、捷克(cz)、斯洛伐克(sk)、匈牙利(hu)、斯洛文尼亚(si)、塞浦路斯(cy)、马耳他(mt)、保加利亚(bg)、罗马尼亚(ro)和克罗地亚(hr)。图2至图12中的英文缩写与此相同。

综合上述数据,我们在11个政策领域分别构建了欧盟理事会协商合作权力网络。在2015年的数据中包含英国,为英国脱欧前的网络,如图1(左)所示。在2018年的数据中取出英国这一节点及其联接,代表英国脱欧后的网络,如图1(右)所示。本文的分析策略是对2015年含有英国(脱欧前)和2018年去除英国(脱欧后)的网络权力结构和分布进行比较分析。虽然在2018年脱欧还处于进行时,英国在欧盟理事会下属委员会和工作组中仍然保留代表,但胡河等学者的研究指出,成员国此时已开始越过英国重构结盟对象。^①这表明2016年脱欧公投的影响已经在欧盟理事会协商合作中有所体现。因而,本文选取2018年的数据作为脱欧后的观测对象具有一定的合理性。当然,这一分析策略仍然不能完全反映真正意义上的英国脱欧前后欧盟理事会决策权力格局的变化,但已是现有数据前提下能够指明这一变化方向的最好方法。

四 英国脱欧对欧盟理事会成员国决策权的影响

在社会网络分析中,关系不但构成了权力的大小和方向,而且对关系特征的不同计算方式也定义了不同类型的权力。因此,我们有必要区分不同含义的权力以进一步讨论权力结构和分布的变化。事实上,社会网络分析节点层次上的中心度系数的不同计算方式代表着观察影响力的不同视角。本文这一部分将结合社会网络分析中不同的网络中心度和系数来定义和探讨决策权的种类,为下一步的具体分析提供必要的权力内涵基础。

(一) 决策权力的分类

根据四种不同的中心度计算方式,庞珣和权家运在其研究中将节点的权力表述为四种类型:直达权力、通达权力、居间权力和借势权力,并借助国际关系的权力含义进行解读。他们认为,建立在“度数中心性”上的直达权力,代表了一国对他国的直接影响力。^②在本文的研究中,直达权力是指因直接合作对象的数量和合作紧密度而产生的决策影响力——一国拥有的直接合作国家数量越多、紧密程度越高,该国在决策制定过程中对某项决策的最终内容的影响就越大,我们称之为“直达决策权”。直达决策权的网络构型如图2所示。在这个虚构的网络中,德国(De)的直接合作伙伴有三个,而荷兰(NL)只有一个。由此看来,德国的直接决策影响力要大于荷兰。

^① Narisong Huhe et al., “Don’t Cry for Me Britannia: The Resilience of the European Union to Brexit,” pp.1-29.

^② 相关描述,参见庞珣、权家运:《回归权力的关系语境——国家社会性权力的网络分析与测量》,载《世界经济与政治》,2015年第6期,第46页。

图2 成员国直达决策权力示例

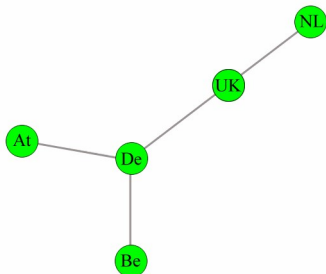
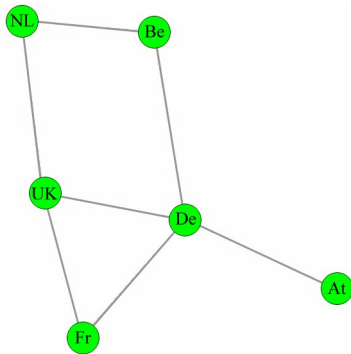


图3 成员国通达决策权力示例



注:图为作者模拟,并非基于真实数据,仅出于解释的需要。

网络分析中的“亲近中心性”根据所有直接和间接的关系连接的平均长度计算,代表了一种间接影响力,庞珣和权家运称之为“通达权力”。^① 在本文分析的成员国决策权力网络中,一国通过其他成员国与网络中的其他国家建立合作关系,从而获得对决策的影响力,被称为“通达决策权”。网络构型示意如图3所示。其中德国(De)除了与荷兰(NL)的距离是“2”之外,与其他所有成员国的距离都是“1”;而奥地利除了与德国的距离是“1”之外,与其他所有成员国的距离都是“2”或者“3”,因此,德国的通达决策影响力将比奥地利的通达决策影响力大。

“居间权力”是根据“居间中心性”定义,同样代表了一种间接影响力,但与“通达权力”有本质区别。这种权力是来自网络节点作为其他节点的联接桥梁而产生。^② 在成员国决策权力网络中,当越多的国家建立最有效的合作都需要某个国家的参与协调时,该国就越有可能影响其他成员国的政策立场,继而影响某项决策的最终内容。我们称之为“居间决策权”,网络构型示意如图4所示。其中德国(De)既是法国(Fr)和奥地利(At)的居间国,也是荷兰(NL)和比利时(Be)的居间国;而法国仅是英国(UK)和德国的居间国,因此,德国比法国更有居间决策权。

^① 参见庞珣、权家运:《回归权力的关系语境——国家社会性权力的网络分析与测量》,第48-49页。

^② 同上,第51-52页。

图4 成员国居间决策权力示例

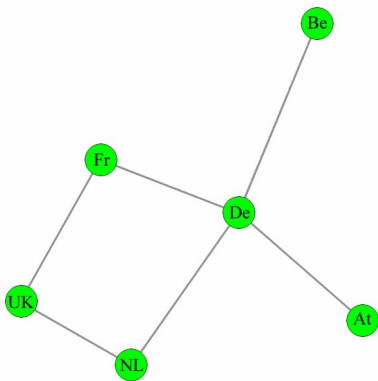
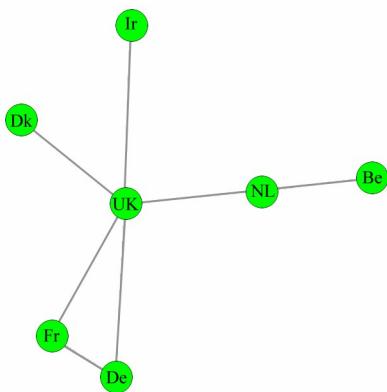


图5 成员国借势决策权力示例



注:图为作者模拟,并非基于真实数据,只是出于解释的需要。

“借势权力”即是网络分析中的“特征向量中心性”，一国的权力大小受到与它联接的国家的权力大小影响，即与有权势的国家联系越紧密，国家自身也会获得更大的权力。^① 在成员国决策权力网络中，与越有决策影响力的国家有合作，就越有可能使最终的决策内容偏向自身的政策偏好，获得更大的“借势决策权”，网络构型示意如图5所示。从图5可见，丹麦(Dk)只与一个国家即英国(UK)具有直接合作的关系；同样，比利时(Be)也只与一个国家即荷兰(NL)具有直接合作的关系。但因为英国的决策影响力比荷兰要大，因此丹麦的借势决策权大于比利时。

此外，由于本文的网络是加权有向网络，根据以上权力的实际含义是否受到关系方向的影响，我们将直达决策权区分为“向内”和“向外”两种。一方面，“向内直达决策权”和“向外直达决策权”都是因为一国与其他国家具有直接合作关系而具有的决策影响力；但另一方面，“向内直达决策权”代表的决策影响力显然要大于“向外直达决策权”。因为在协商合作中，向别国咨询和接受别国的咨询表现出不同的权力；前者是寻找权力，而后者是已经拥有权力的表现。因此，本文将综合考察英国脱欧对成员国五种决策权的影响，即“向内直达决策权”“向外直达决策权”“通达决策权”“居间决策权”和“借势决策权”。

(二) 英国脱欧对成员国在欧盟理事会中决策权的影响

本文对11个政策领域的权力网络在英国脱欧前后显示的各种变化进行列表分析。表1罗列各政策领域上受影响程度最高的五个成员国；表2按照受影响程度对表

^① 详细描述参见庞珣、权家运：《回归权力的关系语境——国家社会性权力的网络分析与测量》，第55页。

1 的内容进行归纳;表 3 根据表 2 内容计算了英国脱欧对各成员国决策权正负面影响的差值,差值大于 0 表示影响总体呈正面,小于 0 偏负面,等于 0 则表示正负面影响均衡。分析结果显示三大变化:首先,英国脱欧导致欧盟理事会决策权在成员国之间进行非均等再分配。具体而言,葡萄牙所受负面影响最大。在 6 个政策领域,它的直接和间接决策影响力都受到大幅度削弱;仅在 1 个政策领域,这两种决策权同时获得了大幅度提升,正负面影响差值为-5。芬兰受到的负面影响居于第二位。在 4 个政策领域,它的直接和间接决策权都受到大幅度削弱,并且这两种决策影响力未在任何一个政策领域内同时获得大幅度提高。拉脱维亚的决策权也受到强烈的负面冲击,它的直接和间接决策权受到影响的正负面差值为-3;另外,在 2 个政策领域上,它的直接决策权受到大幅度削弱;在 1 个政策领域上,间接决策权出现大幅度下降。相反,捷克的影响力提升幅度最大。在 5 个政策领域,它的直接和间接决策权都同时出现大幅增加,并且只在一个政策领域受到大幅度地削弱;克罗地亚次之,在 3 个政策领域,它的直接和间接决策权呈现上升态势;在另外 3 个政策领域,它的间接决策权获得了大幅度提升。塞浦路斯紧随其后,决策权在 5 个政策领域内呈现上升态势,仅在 1 个政策领域内出现大幅下降。上述发现表明,英国脱欧并非简单地将其原来拥有的权力让渡,而是直接导致了欧盟内部成员国权力关系对比的变化。

从整体来看,英国脱欧对成员国决策权的影响显示出大致的“东—西”分野。传统西欧发达国家受到的负面冲击大于中东欧国家;而中东欧国家在权力再分配中得益大于西欧发达国家。^①如表 3 所示,在直接和间接决策影响力都受到影响的政策领域,在 14 个西欧发达国家中,正负面差值小于 0 的占 71.4%,等于 0 的占 0%,大于 0 的占 28.6%;而在 13 个中东欧国家中,相对应百分比则分别为 15.4%、15.4% 和 69.2%。这一分析结果具有重要意义,表明传统西欧发达国家在欧盟内部的传统领导权可能因英国脱欧而受到侵蚀,而中东欧国家的自主性会获得提升。鉴于中东欧国家多为欧盟的“净收益者”,而传统西欧国家多为欧盟的“净贡献者”,英国脱欧带来的成员国决策权的重新分配可能导致疑欧情绪在西欧国家内部进一步蔓延,在中东欧国家内部则有所缓解。

^① 本文所指的西欧并不是指狭义上欧洲西部的地理定义,而是指广义上的政治历史概念,涵盖英国、爱尔兰、荷兰、比利时、卢森堡、法国、德国、意大利、奥地利、瑞士、西班牙、葡萄牙、瑞典、丹麦、挪威、冰岛、芬兰和希腊等欧洲主要发达资本主义国家。

表1 英国脱欧对成员国在欧盟理事会上各政策领域决策权的影响

政策领域	直接决策影响力						间接决策影响力								
	向内直达决策权			向外直达决策权			通达决策权			居间决策权			借势决策权		
	增加	减少		增加	减少		增加	减少		增加	减少		增加	减少	
政治军事	bg, ee, dk, it, es	pt, si, ro, sk, el		de, cz, cy, pt, cy	lv, hu, mt, bg, fr		el, pt, cy, cz, de	lv, bg, hu, ee, mt		de, cz, nl, lt, ee	es, fr, it, lu, lv		pt, cz, ro, el, de	mt, hu, lv, sk, bg	
政治安全	ie, el, cy, mt, dk	pt, ro, hr, ee, bg		si, cz, nl, ie, hr	lv, lt, hu, ro, mt		hr, bg, cz, pt, si	lt, ro, hu, lv, mt		ie, mt, lu, cy, fr	ie, ee, lt, sk, hu		si, ie, bg, at, dk	hu, lt, sk, ro, pl	
共同农业政策	mt, be, pl, hu, cy	at, ro, el, it, lv		cz, fr, at, bg, sk	ie, pl, cy, pt, lt		at, cz, fr, fi, lv	cy, bg, pt, el, es		fr, hr, cz, hu, sk	ie, at, pl, cy, ro		cz, bg, sk, ro, hu	ie, cy, it, es, el	
一般农业政策	hu, hr, sk, ee, fi	at, lu, lv, de, se		bg, it, dk, ro, nl	be, ie, at, lt, pl		bg, ro, lu, sk, dk	lt, lv, at, ie, pl		it, bg, fr, dk, lu	at, lv, lt, pl, se		ro, sk, hr, bg, cz	at, ie, lt, se, fi	
经济政策	ee, dk, ro, at, lv	bg, cz, se, si, it		mt, de, hu, at, lv	fi, nl, pt, pl, sk		mt, bg, hr, si, hu	sk, cz, fi, at, nl		mt, ee, hu, at, dk	el, fi, lt, cz, se		mt, cy, ro, at, hu	pt, it, fr, es, fi	
税收政策	mt, be, ie, at, dk	pt, lv, lt, cy, pl		bg, si, at, cy, cz	el, fr, pt, ee, lv		bg, si, it, cy, lt	el, ro, ee, lv, pt		bg, si, at, lu, sk	fr, se, ee, lv, lt		bg, si, at, cz, hu	ee, lv, el, pt, mt	
环境政策	lt, lu, ee, be, hu	dk, bg, fi, ro, es		hr, ee, es, el, dk	ie, it, at, hu, si		hr, es, ee, mt, cy	ie, hu, at, it, pt		be, se, lu, es, ee	it, at, lv, hu, nl		ee, hr, el, lt, sk	ie, at, it, si, ro	
区域警察和司法协调	ee, bg, at, hr, cy	es, pt, be, it, si		fr, ee, at, sk, de	dk, es, it, lu, pt		fr, sk, at, de, pl	bg, dk, hr, pt, lu		ee, mt, fr, ro, at	dk, it, lu, pt, se		ee, at, mt, ro, nl	it, lu, pt, el, dk	
竞争力和增长	ie, ee, sk, ro, hu	pt, at, lv, lu, be		bg, pl, sk, be, de	el, es, it, fi, ro		bg, lu, be, si, pl	ro, it, es, el, fi		bg, hu, pl, sk, hr	el, es, it, pt, fi		bg, sk, ee, mt, hu	pt, es, ro, it, at	
综合政策领域 I	es, pt, lu, at, nl	si, cy, fi, ie, dk		hr, be, mt, ro, cy	at, fi, si, sk, lv		hr, mt, cy, be, el	at, si, fi, bg, ro		lt, hu, ro, lu, be	el, fi, sk, si, cy		ro, hr, lu, bg, pt	si, fi, ie, dk, at	
综合政策领域 II	ro, ie, es, lv, si	hr, at, pl, hu, se		hr, it, sk, cz, mt	de, fr, pt, fi, ro		hr, it, sk, hu, cz	ro, pt, el, cy, fi		ie, lv, it, si, sk	de, fr, at, fi, ee		hr, sk, cz, hu, lv	pt, fr, be, de, lu	

注: (1) 各个缩写代表的国家分别为: 比利时 (be)、丹麦 (dk)、德国 (de)、希腊 (el)、西班牙 (es)、法国 (fr)、爱尔兰 (ie)、意大利 (it)、卢森堡 (lu)、荷兰 (nl)、奥地利 (at)、葡萄牙 (pt)、芬兰 (fi)、瑞典 (se)、爱沙尼亚 (ee)、拉脱维亚 (lv)、立陶宛 (lt)、波兰 (pl)、捷克 (cz)、斯洛伐克 (sk)、匈牙利 (hu)、斯洛文尼亚 (si)、塞浦路斯 (cy)、马耳他 (mt)、保加利亚 (bg)、罗马尼亚 (ro) 和克罗地亚 (hr);

(2) 表中所列国家以决策权取值变化由大到小排列; 列出的国家为决策权取值变化最大的 5 个国家;

(3) 综合政策领域 I 主要涉及: 农业和渔业事务, 竞争力事务, 教育和青少年、文化和体育事务, 就业、社会政策、健康和消费者事务, 环境事务, 交通、电信和能源事务。由欧盟理事会常驻代表委员会负责协调;

(4) 综合政策领域 II 主要涉及: 经济和财政事务、外交事务、总体事务、司法和内政事务。由欧盟理事会常驻代表委员会负责协调。

表 2 英国脱欧对欧盟成员国在各政策领域决策权影响程度的分布

	直接和间接决策影响力都受到大幅度削弱	只有直接决策影响力受到大幅度削弱	只有间接决策影响力受到大幅度削弱	某些类型的决策影响力获得大幅度削弱,但另一些类型的决策影响力获得大幅度增强	只有间接决策影响力获得大幅度增强	只有直接决策影响力获得大幅度增强	直接和间接决策影响力都获得大幅度增强
政治军事	法国、拉脱维亚、斯洛伐克、匈牙利、马耳他	斯洛文尼亚	卢森堡	希腊、西班牙、意大利、葡萄牙、爱沙尼亚、保加利亚、罗马尼亚	荷兰、立陶宛	丹麦	德国、捷克、塞浦路斯
政治安全	爱沙尼亚、拉脱维亚、立陶宛、匈牙利、罗马尼亚		意大利、波兰、斯洛伐克	克罗地亚、葡萄牙、马耳他、保加利亚	法国、希腊、卢森堡、奥地利	荷兰	丹麦、爱尔兰、捷克、斯洛文尼亚、塞浦路斯
共同农业政策	希腊、爱尔兰、意大利、葡萄牙	立陶宛	西班牙	奥地利、拉脱维亚、波兰、塞浦路斯、保加利亚、罗马尼亚	克罗地亚、马耳他	比利时、芬兰	法国、捷克、斯洛伐克、匈牙利
一般农业政策	爱尔兰、奥地利、瑞典、拉脱维亚、立陶宛、波兰	德国、比利时		卢森堡、芬兰	法国、捷克	荷兰、爱沙尼亚、匈牙利	丹麦、克罗地亚、意大利、斯洛伐克、保加利亚、罗马尼亚
经济政策	意大利、荷兰、葡萄牙、芬兰、瑞典、捷克、斯洛伐克	波兰	法国、希腊、西班牙、立陶宛	奥地利、斯洛文尼亚、保加利亚	克罗地亚、塞浦路斯	德国、拉脱维亚	丹麦、爱沙尼亚、匈牙利、马耳他、罗马尼亚
税收政策	希腊、葡萄牙、爱沙尼亚、拉脱维亚、法国	波兰	罗马尼亚、瑞典	立陶宛、塞浦路斯、马耳他	意大利、卢森堡、斯洛伐克、匈牙利	丹麦、爱尔兰	奥地利、捷克、斯洛文尼亚、保加利亚

环境政策	爱尔兰、意大利、奥地利、斯洛文尼亚、罗马尼亚	芬兰、保加利亚	荷兰、葡萄牙、拉脱维亚	丹麦、西班牙、匈牙利	瑞典、斯洛伐克、塞浦路斯、马耳他	克罗地亚、比利时、希腊、卢森堡、爱沙尼亚、立陶宛
区域警察和司法协调	丹麦、西班牙、意大利、卢森堡、葡萄牙	比利时、斯洛文尼亚	希腊、瑞典	克罗地亚、保加利亚	荷兰、波兰、马耳他、罗马尼亚	德国、法国、奥地利、爱沙尼亚、斯洛伐克
竞争力和增长	希腊、西班牙、意大利、奥地利、葡萄牙、芬兰	拉脱维亚		比利时、卢森堡、罗马尼亚	克罗地亚、斯洛文尼亚、马耳他	爱沙尼亚、波兰、斯洛伐克、匈牙利、保加利亚
综合政策领域 I	丹麦、爱尔兰、芬兰、斯洛伐克、斯洛文尼亚	拉脱维亚		希腊、奥地利、塞浦路斯、保加利亚、罗马尼亚	立陶宛、匈牙利	克罗地亚、比利时、卢森堡、葡萄牙、马耳他
综合政策领域 II	德国、法国、奥地利、葡萄牙、芬兰	瑞典、波兰	比利时、希腊、卢森堡、爱沙尼亚、塞浦路斯	克罗地亚、匈牙利、罗马尼亚		爱尔兰、意大利、拉脱维亚、捷克、斯洛伐克、斯洛文尼亚

注：(1) 综合政策领域 I 主要涉及：农业和渔业事务，竞争力事务，教育和青少年、文化和体育事务，就业、社会政策、健康和消费者事务，环境事务，交通、电信和能源事务。由欧盟理事会副常驻代表委员会负责协调；

(2) 综合政策领域 II 主要涉及：经济和财政事务、外交事务、总体事务、司法和内政事务。由欧盟理事会常驻代表委员会负责协调。

表 3 英国脱欧对成员国在欧盟理事会中各政策领域决策权影响程度的比较

	直接和间接 决策影响力 都获得大幅 度增强的政 策领域数量 (正面)	直接和间接 决策影响力 都受到大幅 度削弱的政 策领域数量 (负面)	差值 (正面-负面)	只有直接决 策影响力获 得大幅度增 强的政策领 域数量(正 面)	只有直接决 策影响力受 到大幅度削 弱的政策领 域数量(负 面)	差值 (正面-负面)	只有间接决 策影响力获 得大幅度增 强的政策领 域数量(正 面)	只有间接决 策影响力受 到大幅度削 弱的政策领 域数量(负 面)	差值 (正面-负面)
丹麦	3	2	1	2	0	2	0	0	0
芬兰	0	4	-4	1	1	0	0	0	0
瑞典	0	2	-2	0	1	-1	1	2	-1
德国	2	1	1	2	1	1	0	0	0
法国	2	3	-1	0	0	0	2	1	1
爱尔兰	2	4	-2	2	0	2	0	0	0
荷兰	0	1	-1	3	0	3	2	1	1
奥地利	2	4	-2	0	0	0	1	0	1
意大利	2	5	-3	0	0	0	1	1	0
西班牙	0	2	-2	2	1	1	0	2	-2
葡萄牙	1	6	-5	0	0	0	0	1	-1
卢森堡	2	1	1	0	0	0	2	2	0
比利时	2	0	2	2	2	0	0	1	-1
希腊	1	3	-2	0	0	0	1	3	-2

传统
西欧
发达
国家

波兰	1	1	0	0	3	-3	1	1	0
捷克	5	1	4	0	0	0	1	0	1
斯洛伐克	5	3	2	0	0	0	2	1	1
匈牙利	3	2	1	1	0	1	2	0	2
爱沙尼亚	4	2	2	1	0	1	0	1	-1
拉脱维亚	1	4	-3	1	2	-1	0	1	-1
立陶宛	1	2	-1	0	1	-1	2	1	1
马耳他	2	1	1	1	0	1	4	0	4
克罗地亚	3	0	3	0	0	0	3	0	3
斯洛文尼亚	3	2	1	0	2	-2	1	0	1
罗马尼亚	2	2	0	0	0	0	1	1	0
保加利亚	3	0	3	0	1	-1	0	0	0
塞浦路斯	2	0	2	1	0	1	2	1	1
中东欧国家等									

注：表由作者自制。

其次,与学界部分观点不同的是,表1至表3的分析结果表明,英国这一挑战欧盟领导权的大国的退出,不会大幅度增加作为欧盟领导国的法国和德国的决策影响力。相对而言,对德国的影响较为正面,而法国可谓“喜忧参半”。但德法的决策权在不同政策领域各有大幅度正负向波动。法国决策权遭受的负面冲击要大于德国。在4个政策领域上,法国直接或间接决策影响力都受到大幅削减;德国仅在2个政策领域上受到重大的负面影响。此外,对德国而言,受损的权力类型也少于法国(见表1)。这些研究结果表明,法国和德国在英国脱离欧盟之后都将面临在多个政策维度上再平衡其领导策略的复杂任务,同时也表明法国面临的挑战比德国更大。

最后,英国脱欧对成员国不同类型的决策权的影响也各不相同。例如,在政治安全领域,葡萄牙的“向内直达决策权”因为英国脱欧而大幅削弱,但“通达决策权”则显著增强(见表1)。在环境政策领域,丹麦的“向内直达决策权”受到大幅削弱,但其“向外直达决策权”则大幅增强(见表1)。这些研究结果表明,在判断英国脱欧对成员国决策权的影响时需要区分政策领域和权力类型。

五 英国脱欧对欧盟理事会权力分布的重构

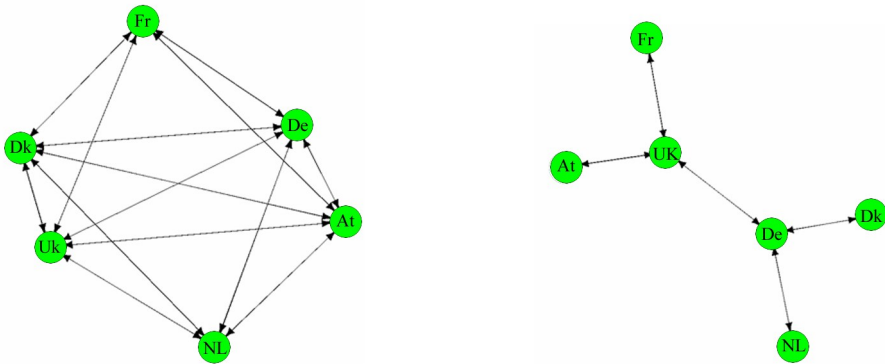
网络分析的一大优势就是对关系在结构上的宏观把控。英国脱欧在决策权力上对成员国产生的影响非常复杂,微观层面上的信息难以呈现清晰的整体态势,这也是现有研究由于集中于成员国层次分析而难以得出英国脱欧后欧盟理事会权力重构的整体预判的原因。仅观察权力分布在成员国单元层次的变化,不足以把握政策结果和政治行为的变化。而权力结构的变动,直接指向结果的差异。英国退出欧盟后,欧盟理事会内部的决策权力将会呈现何种结构重组?欧盟理事会权力关系的紧密性会因为英国的脱离上升还是下降?权力会更集中在少数大国手中,还是欧盟各国的权力会更加趋近?权力关系中的联盟与派系在内部紧密程度和外部对抗程度上会有什么变化?这些结构层次的问题在探讨英国脱欧对欧盟理事会内部权力影响中更为重要。在以上微观分析的基础上,本文对决策影响力网络的结构特征进行梳理,主要聚焦于英国脱欧导致的欧盟理事会决策权力的整体变化趋势。

(一) 网络结构特征和欧盟理事会决策权力结构

本文采用社会网络分析中的三个网络层次特征系数来衡量欧盟理事会内部决策权力的结构变化,包括“网络密度”“网络中心势”和“网络模块度”。“网络密度”代表

网络中节点互动关系的紧密程度,指网络中行为体之间实际具有的关系数量与潜在可能的关系数量之比。在本文的分析中,“网络密度”的取值越大,表明成员国之间的权力关系越紧密,沟通效率越高,潜在联盟选择越多,因此通过决策的可能性也就越大、所需时间越短。^① 网络构型示意如图6所示,其中左图的网络密度高于右图。

图6 成员国决策权力网络“网络密度”示例

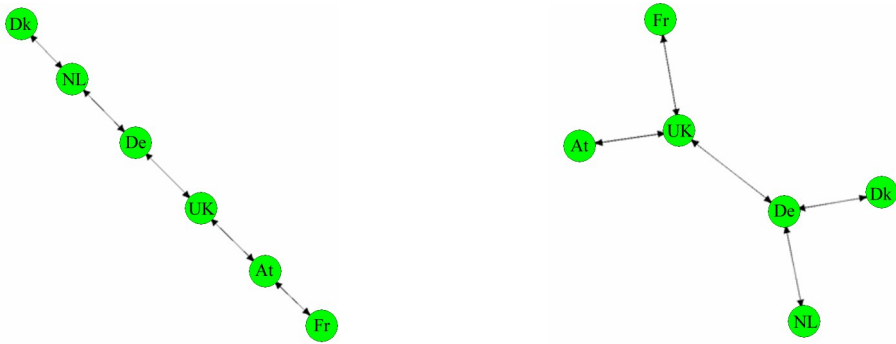


注:图为作者模拟,并非基于真实数据,仅出于解释的需要。

“网络中心势”描绘的是网络节点在重要性上的差异性程度,表示网络中影响力的集中水平。“网络中心势”取值越大,表明为数更少的行为体具有更高的网络影响力;运用在本文的决策影响力分析上,表明权力越集中于某些成员国,决策通过的可能性就越大、耗时更短。“网络中心势”根据网络中行为体的“中心性”计算得出。根据不同的“中心性”,“网络中心势”表现为不同的类型,数值结果也不尽相同。以“居间中心势”为例,图7中右图的“网络中心势”高于左图,权力更为集中。

^① 我们对“网络密度”这一解读的依据,参见 Narisong Huhe et al., “With or Without You? Policy Impact and Networks in the Council of the EU after Brexit,” pp.1-17; Heidrun Moschitz and Matthias Stolze, “The Influence of Policy Networks on Policy Output. A Comparison of Organic Farming Policy in the Czech Republic and Poland,” *Food Policy*, Vol.35, No.3, 2010, pp.247-255; Jens Newig et al., “Synapses in the Network: Learning in Governance Networks in the Context of Environmental Management,” *Ecology and Society*, Vol.15, No.4, 2010, pp.24-40。

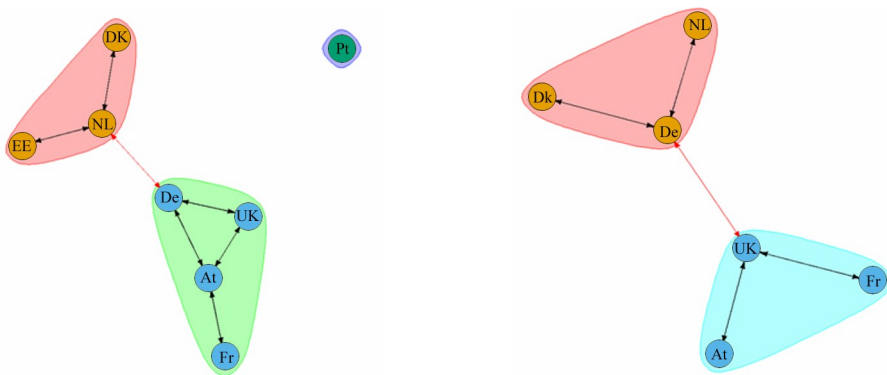
图 7 成员国决策权力网络“网络中心势”示例



注:图为作者模拟,并非基于真实数据,仅出于解释的需要;左边“居间中心势”=0.32;右边“居间中心势”=0.56。

“网络模块度”是衡量网络中模块(团体、宗派和社区)强度的指标,取值越大,表明模块内的关系越密集、模块间的关系越稀疏、派系林立越严重,从而达成决议的可能性越低、耗时越长。在图 8 的示例中,右图的“网络模块度”为“0.30”,而左图为“0.32”,因此,左图网络中派系林立程度高于右图。此外,右图网络中有两个大小相近的“派系”,而在左图两个规模相当的“派系”之外还有独立的较小“派系”,表明左图网络中派系间的权力冲突较大。

图 8 成员国决策权力网络“网络模块度”示例



注:图为作者模拟,并非基于真实数据,仅出于解释的需要。

(二)英国脱欧对欧盟理事会权力结构的冲击

在英国脱欧之后,“网络密度”在11个重要政策领域都发生了改变,其中在6个政策领域取值变小(见表4),表明在这些政策领域内,欧盟理事会内部权力关系的紧密性降低,决策将变得低效。其中“税收政策领域”的网络密度下降最多,“区域警察和司法协调领域”次之,“综合政策领域I”位居第三。而在其他5个政策领域,网络密度的取值变大,变化幅度从0.002升至0.723,包括“共同农业政策领域”“一般农业政策领域”“经济政策领域”“环境政策领域”和“竞争力和增长领域”。其中“一般农业政策领域”的增幅最大,表明权力紧密性增强,决策将变得高效。

从“网络中心势”看英国脱欧后权力的集中程度,可以发现在10个重要政策领域中,欧盟理事会内的决策权力变得更加集中了,成员国的权力不平等增大。^①其中“政治军事领域”“一般农业政策领域”“经济政策领域”“环境政策领域”“区域警察和司法协调”与“竞争力和增长”集中程度变化最大,四种不同类型的“中心势”都扩大了。而在“政治安全领域”“共同农业政策领域”“综合政策领域I”和“综合政策领域II”,三种“中心势”增强。另一种有意思的现象是“借势中心势”整体上呈现增强趋势。这一变化符合常识,英国作为欧盟大国退出后,其他成员国能够赖以“借势”的国家数量必然减少,借势权力变得更为集中。如图9所示,英国脱欧使得成员国在“区域警察和司法协调领域”的借势决策权分布变得相对“陡峭”,这意味着决策权集中于少数国家的程度在加深。

此外,在“税收政策领域”,英国脱欧之后理事会决策权力分布将变得更加分散,五种不同类型的“中心势”都出现了下降。从“网络中心势”的决策含义来看,这意味着“税收政策领域”的决策难度在英国脱欧后将上升。图10展示了欧盟成员国在“税收政策领域”向内直达决策权在英国脱欧前后的分布情况。从中可以看出,决策权力分布变得相对“平滑”。

^① 我们在衡量成员国决策权力整体集散程度变化时主要是依据在五种“中心势”中,数值获得增加的“中心势”的占比。当数值获得增加的“中心势”等于或大于五分之三时,即有三种及以上类型的“中心势”在英国脱欧之后数值变大,那么就认为在该政策领域,成员国决策权力在整体上是变得集中了,反之则变得分散了。

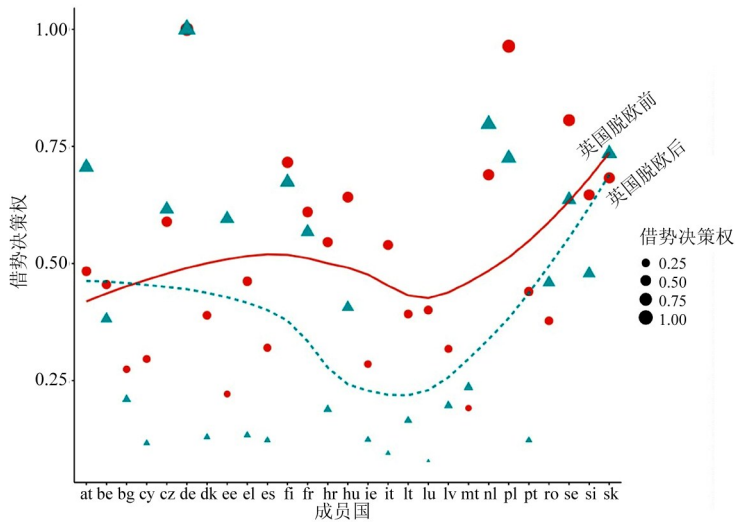
表 4 英国脱欧对欧盟理事会权力结构的影响

政策领域	网络密度 (脱欧后-脱欧前)	网络中心势 (脱欧后-脱欧前)					网络模块度 (脱欧后-脱欧前)
		向内直达中心势	向外直达中心势	通达中心势	居间中心势	借势中心势	
政治军事	-0.161	0.253	0.264	-0.141	0.785	0.151	-0.713
政治安全	-0.081	0.107	0.478	0.894	-0.275	-0.009	0.515
共同农业政策	0.197	-0.114	1.784	-0.523	1.471	0.067	-0.537
一般农业政策	0.723	-0.212	0.938	0.549	0.066	0.015	0.098
经济政策	0.099	0.017	1.227	0.350	-0.275	0.089	0.132
税收政策	-0.245	-0.403	-0.271	-0.203	-0.403	-0.107	2.529
环境政策	0.002	-0.261	0.610	0.428	0.836	0.008	-0.469
区域警察和司法协调	-0.176	0.161	1.692	1.419	-0.006	0.204	-0.452
竞争力和增长	0.031	-0.427	2.582	1.766	0.138	0.054	2.746
综合政策领域 I	-0.163	0.186	0.022	-0.340	0.096	-0.050	0.401
综合政策领域 II	-0.103	-0.211	1.172	13.732	-0.809	0.181	0.062

注:(1)综合政策领域 I 主要涉及:农业和渔业事务,竞争力事务,教育和体育事务,文化、文化和体育事务,青少年、文化和体育事务,就业、社会政策、健康和消费者事务,环境事务,交通、电信和能源事务。由欧盟理事会副常驻代表委员会负责协调;

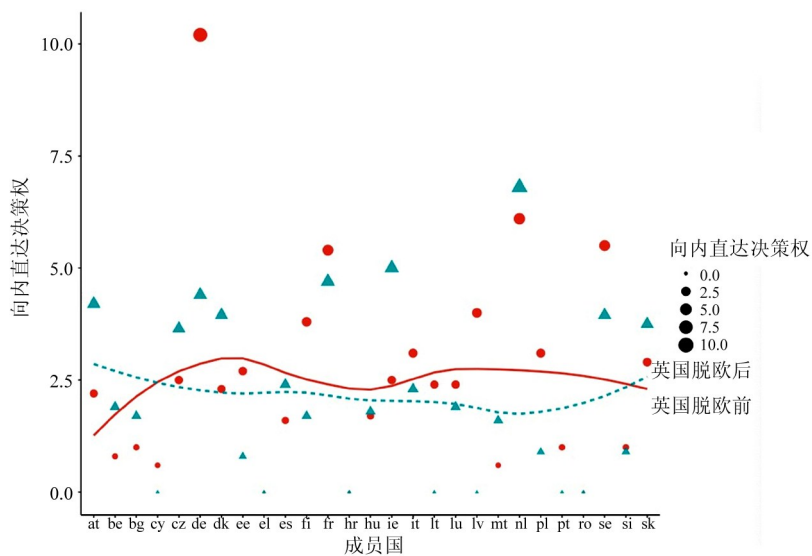
(2)综合政策领域 II 主要涉及:经济和财政事务、外交事务、总体事务、司法和内政事务。由欧盟理事会常驻代表委员会负责协调。

图9 欧盟成员国在“区域警察和司法协调领域”借势决策权分布变化示例



资料来源：欧盟理事会合作和协商数据。

图10 欧盟成员国在“税收政策领域”向内直达决策权分布变化示例

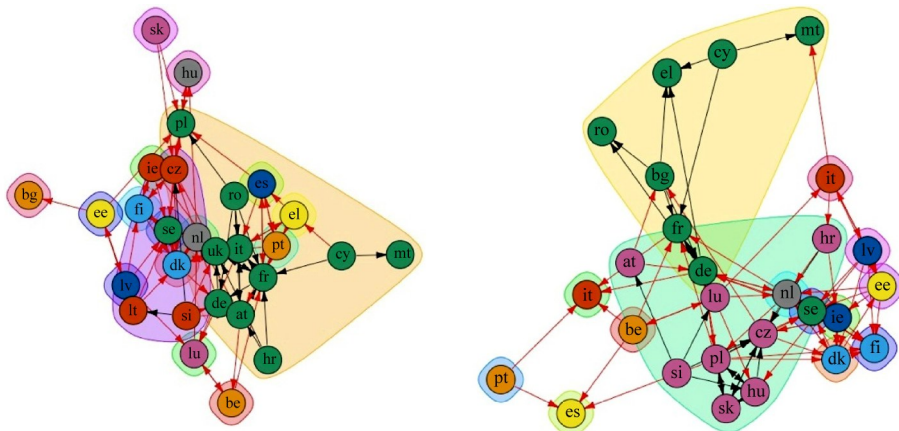


资料来源：欧盟理事会合作和协商数据。

“网络密度”和“网络中心势”显示网络的整体特征,而“网络模块度”则体现网络中的小集团及其关系。表4显示,7个重要政策领域的“网络模块度”在英国脱欧后变

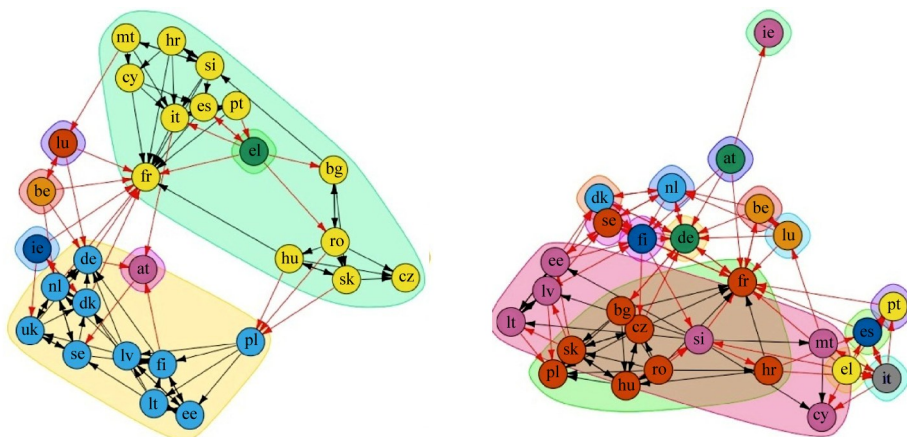
大了,意味着成员国的派系林立程度增加,可以预见在这些领域中决策难度将增大、耗时更长。其中“竞争力和增长领域”“税收政策领域”的变化幅度最为明显(见图 11)。在另外 4 个重要政策领域,“网络模块度”则缩小了,成员国间的派系权力对抗将因英国脱欧而减弱,决策的难度将降低。(见图 12)

图 11 欧盟成员国在“竞争力和增长领域”网络模块度变化示例



资料来源: 欧盟理事会合作和协商数据;左图为 2015 年含有英国时(脱欧之前)的模块图,右图为 2018 年去除英国时(脱欧之后)的模块图。

图 12 欧盟成员国在“共同农业政策领域”网络模块度变化示例



资料来源: 欧盟理事会合作和协商数据;左图为 2015 年含有英国时(脱欧之前)的模块图,右图为 2018 年去除英国时(脱欧之后)的模块图。

概括而言,英国脱欧导致的欧盟内部权力格局变化在不同的政策领域呈现出显著的差异。其中,在3个政策领域,“网络密度”“网络中心势”和“网络模块度”的变化方向一致。首先,在“税收政策领域”,权力关系的紧密性降低、权力的分散性增大、派系林立程度增强。这意味着,在英国脱欧后,成员国之间在欧盟理事会中围绕该政策领域的博弈将增多,决策有可能变得异常艰难。其次,在“共同农业政策领域”和“环境政策领域”,权力关系的紧密性增强,权力变得集中,同时派系林立程度减轻。这表明这些政策领域的决策在英国脱欧之后可能变得容易。

值得注意的是,在脱欧进程中,英国和欧盟税收管理体系的调整和安排一直备受社会各界的关注。税收政策的独立性是国家主权特征的基本要素之一。因而围绕税收政策的争论在欧盟内部成员国之间从未停止。当前,英国脱欧被认为有可能在两个方面对欧盟税收政策协调产生影响:^①第一,增值税。脱欧之后,英国将拥有独立的增值税立法权,不再需要遵循欧盟最低15%税率指令的限制。为了刺激消费、促进经济增长,英国可能制定较低的增值税税率。第二,公司所得税。欧盟成员国的直接所得税并不是由欧盟直接决定。为了吸引企业对英投资、增加英国的竞争力、促进就业,英国脱欧之后可能会降低公司所得税税率。而这两方面的措施都可能引起欧盟其他国家不同程度的“逐底竞争”,特别是有“避税天堂”之称的爱尔兰、塞浦路斯等。例如,当时任财政大臣乔治·奥斯本(George Osborne)宣布,英国计划将公司所得税税率从20%下调至12.5%水平之后,爱尔兰、法国等欧洲国家随即提出计划降低公司所得税率。^② 这些行为很有可能增加欧盟成员国税收政策的差异性,从而使得欧盟有关税收政策的决策变得更加困难。这与上述分析的预期相符。

在另外8个政策领域,我们的分析结果显示它们的三项网络特征系数的变化方向并不一致。例如,在“政治安全领域”“综合政策领域 I 领域”和“综合政策领域 II 领域”,权力关系的紧密性降低,派系林立变得更为严重,但权力变得更为集中。同样,在“一般农业政策领域”“经济政策领域”和“竞争力和增长领域”这三个领域,虽然权力关系的紧密性增大、权力变得集中,但派系间的权力对抗变得明显。最后,在“政治军事领域”和“区域警察和司法协调领域”,权力变得集中且派系林立程度变弱,而权力关系的紧密性则出现降低。这些研究结果表明,在结构层次上,英国脱欧所导致的

^① Tereza Čejková, “Impact of Brexit on Corporate Taxes in the European Union,” *Financial Law Review*, Vol.15, No.3, 2019, pp.38-52; Judith Freedman, “Tax and Brexit,” *Oxford Review of Economic Policy*, Vol.33, 2017, pp.79-90; 袁帅:《浅析英国脱欧的潜在税收政策变化及其影响》,载《国际税收》,2019年第12期,第71-74页。

^② Amelia Schwanke, “UK Expedites EU Corporate Tax Race to the Bottom,” *International Tax Review*, August 23, 2016.

欧盟理事会内部权力格局变化情况复杂,呈现出非均衡和高维性的明显特征。

六 结论

作为成员国退出欧盟的先例,英国脱欧给世界经济与政治带来的冲击一直备受国际社会的关注。本文基于“欧盟理事会合作和协商数据”,采用社会网络分析的方法,分析了英国脱欧对欧盟理事会决策权力格局及分布的影响。研究发现,英国脱欧在结构和单元层次上均会产生复杂而非均等的影响,将导致欧盟理事会权力政治的深刻变化,进而可能带来对欧盟外交关系和全球地缘政治格局的长期影响。

英国脱欧对欧盟内部政治的冲击,如提案更难通过、政治博弈增多、追随者减少、自主性增强等,以及由此产生的对欧盟未来存续的担忧等,很可能导致对外政策的变化和波动。中国要维系与欧盟及其主要成员国的关系并使其保持连续性,必须关注英国脱欧对欧盟内部权力分配的冲击,以便及时调整相应的政策、维护自身的利益。本文的研究发现有助于认识英国脱欧这一重大事件产生的国际政治影响。从更普遍的意义而言,本文对决策权的网络分析为研究国际组织和全球治理中权力的分配和变化提供了新的思路。

受制于数据和资料的可得性,本文还存在三方面的局限性。首先,本文的决策权力网络目前还无法捕捉“三方会谈”在欧盟理事会中的影响。“三方会谈”在欧盟决策过程中发挥重要作用,也是近年来欧盟 80%的立法在一读程序就获得通过的重要原因。^①但目前有关“三方会谈”的大部分资料,包括参会各方的具体背景信息、协调过程、会议纪要等都是非公开的。近年来,“三方会谈”的不透明性受到了越来越多的批评。^② 2015年5月,欧洲监察专员(European Ombudsman)对“三方会谈”的开放性问题进行了主动调查,并于同年10月就相关问题发起公共咨询。^③ 在这一过程中,欧盟委员会、欧盟理事会和欧洲议会通过了一项机构间协议,其中它们承诺建立立法档案

^① Christilla Roederer-Rynning and Justin Greenwood, “The Culture of Trilogues,” *Journal of European Public Policy*, Vol.22, No.8, 2015, pp.1148-1165.

^② Deirdre Curtin and Päivi Leino, “In Search of Transparency for EU Law-making: Trilogues on the Cusp of Dawn,” *Common Market Law Review*, Vol.54, No.6, 2017, pp.1673-1712; Christine Reh, “Is Informal Politics Undemocratic? Trilogues, Early Agreements and the Selection Model of Representation,” *Journal of European Public Policy*, Vol.21, No.6, pp.822-841.

^③ Bookmarkz C. Neuhold and Andreea Nastase, “Transparency Watchdog: Guarding the Law and Independent from Politics? The Relationship Between the European Ombudsman and the European Parliament,” *Politics and Governance*, Vol.5, No.3, 2017, pp.40-50.

的联合数据库,以提高立法的透明度。^①此外,2018年3月,在有关访问“三方会谈”资料权限的诉讼中,欧盟法院做出了有利于增强“三方会谈”透明度的重要裁决。^②基于上述事实背景,本文认为在未来“三方会谈”的公开性有可能获得提高。而这将使得我们能够探寻或至少部分探寻“三方会谈”对欧盟理事会决策权力网络的影响。

其次,本文的决策权力网络在目前也无法捕捉“利益集团”的影响。“利益集团”在欧盟决策过程中具有重要影响力。“利益集团”可能游说欧盟理事会中不同的成员国代表,并使得他们在某项政策议题上采取共同立场。如果能够捕捉“利益集团”的影响,论证将更加具有说服力。但欧盟理事会中的游说一般都属于“暗箱操作”,外部人员相对较难获得相关资料。我们的数据库中也没有涉及受访者是否被游说或被游说频率等信息,因此本文的决策权力网络无法评判“利益集团”的影响。

最后,本文旨在提供一个有关英国脱欧对欧盟理事会内部权力关系和权力格局影响的宏观图景,因此,没有立足具体的政策领域围绕英国脱欧对欧盟理事会权力再分配的影响详细考察实际案例,特别是“税收政策”“共同农业政策”和“环境政策”这三个网络结构特征变化一致的领域,期待未来有更多的后续研究,继续深入分析英国脱欧后欧盟内部政治的变迁。

(作者简介:何晴倩,清华大学国际关系学系博士后;丹尼尔·诺兰 [Daniel Naurin],瑞典哥德堡大学和挪威奥斯陆大学政治学系教授。责任编辑:宋晓敏)

^① European Parliament, Council and Commission, “Interinstitutional Agreement between the European Parliament, the Council of the European Union and the European Commission on better Law-making,” 13 April 2016, pp.1-14, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32016Q0512%2801%29>, last accessed on 1 February 2019.

^② Court of Justice, “Judgment of the General Court in Case T-540/15 Emilio de Capitani vs. European Parliament,” 22 March 2018, <http://www.europeanpapers.eu/fr/http%3A//www.europeanpapers.eu/en/europeanforum/transparency-of-legislative-procedures-and-access-to-acts-of-trilogues>, last accessed on 1 February 2019.