

有關歐洲統合的論戰及其實踐： 聯邦派 vs. 主權派*

藍玉春**

摘 要

發生在歐洲聯盟的區域統合乃一運作複雜、至今仍不斷變遷的特殊國際政治型態。本文嘗試藉由比較相互抗爭又並存的統合論戰，來瞭解其實踐之意涵及未來可能之發展。

理論的部份對比呈現聯邦主義及主權派對歐洲統合正反面之主要爭論點。如「民族國家」存在的理由、主權觀的再詮釋、統合之重要指標、及內部歧異的調和。實踐的部份在分析兩派勢力之消長與共生。如歐體法優越性及執行超國家性 vs. 決策之一致決、重要機構間權力之微妙平衡、及尚屬實驗性質或屬性模糊之離心力與向心力。在檢討理論及實踐後，作者以幾項研究心得做為結論：如動態之漩渦效果、幾項歐盟未來發展之觀察指標、全球化下民族國家及主權觀之修正。

關鍵字：歐洲統合、歐洲聯盟、主權、聯邦主義

壹、前 言

歐洲聯盟 (European Union, 以下簡稱歐盟) 是一種介於傳統國際組織及聯邦國家之間獨特的國際政治型態。它遠超過自由貿易區，制定愈來愈多對會員國直接發生拘束力的共同政策，是個帶有政治目標、持續變遷、運作複雜、邏輯矛盾的國際組織。

* 本文作者特別感謝三位匿名審查人之寶貴意見及鍾曉芬小姐之協助編校。

** 國立中正大學政治學系暨研究所助理教授

美國學術界曾以新功能主義（neofunctionalism）企圖以國家政府類比方式，以實證研究強調內在因素，來解釋此一統合現象，並樂觀預估其可能發展。然而在歐洲本土，自二次世界大戰後，聯邦主義及主權論自始即為兩種相互競爭對抗、具規範性的辯論。西歐便是在此兩股觀念性力量的基礎上復興重建，至今仍主導歐盟的統合發展，僅單強調其中一方皆失之主觀偏侷（參表一）。聯邦派與主權派的爭論焦點互不相容，但在實踐上，兩派勢力卻消長共存、而處於一種恆常的微妙平衡。

以總體戰略而言，聯邦派採取一種「沒有聯邦的聯邦主義」（federalism without federation）即不直接建立聯邦國家，亦不具此稱號，但逐步充實歐洲聯盟的體制設計，使其擁有聯邦內涵。主權派，可被視為反統合力量，始終堅持政策的決定權由各國政府掌控，並企圖將歐盟盡可能向外擴大而稀釋成普通的自由貿易區。於是吾人可以發現歐盟具有三大特性：堦在形式上，歐盟逐步朝聯邦架構邁進，而具一種先聯邦的性質，但在實質上，歐盟運作主軸仍位於會員國之間的協調共識上，諸多部門與一般國與國的緊密合作關係無異；委許多在品質上較為次要的政策，特別是實踐單一市場方面，歐盟已具聯邦國家之決策模式，而重大議題仍由各國透過掌有否決權的政府代表主控；甞在經貿方面，特別是在貨幣方面，隨著單一貨幣的發行，歐盟的聯邦架構已大致成形，但在外交及內政方面，歐盟的活動原則上仍為主權國家的行為，相關政策從研擬、決定、到執行皆由各國政府負責。

在架構上，主文將分兩大部份。理論方面，不在介紹各派詳細論述，而在探討聯邦派及主權派對統合正反面之爭端焦點。兩派質疑或捍衛「民族國家」存在的理由，有那些指標引導歐盟走向具政治目的的統合或一般的主權合作關係？如何調和歐盟不斷增長的歧異性？實踐方面，不在事實的陳述，而在嘗試分析事實背後所代表的意涵。在統合發展過程中，這兩股互斥的觀念如何在法律設計、決策體系、機構互動、及創新安排中落實？文章末了將以漩渦現象、觀察指標、及統合吊詭等研究發現及心得做為結論。

貳、理論：聯邦派及主權派爭論的焦點

就整體而言，聯邦派動輒採取攻勢，欲推翻舊大陸政治體制現狀，為集體生活建立另一新的理想型式。主權派則堅持維持現有架構的必要性，在此基礎上改善人民生活。聯邦主義（federalism）人士自戰後建立其一貫原則及戰略，半世紀來隨機改變戰術。主權派人士採取守勢，延續傳統國際關係現實主義概念，遲至八十年代始以立論較嚴謹一致政府間主義（intergovernmentalism）出現。

聯邦主義的理論家¹較激進，帶烏托邦色彩，其實踐者²則較務實，以逐步達成某些目標。相反地，主權派的理論家³間或受聯邦理想所吸引，但仍保持以現實政治角度來觀察，而其實踐者⁴則因受威脅故在具體行動上採取較激烈態度。以國別論，聯邦主義為德、義、比、荷、盧等歐盟原始創立國國內之主流思想，建立一（類似）歐洲聯邦，是半官方公開追求的目標。⁵以英國為首陸續加入的會員國（愛爾蘭及奧地利除外），則對

¹ 聯邦主義主要的理論家有：Denis Rougemont, Henri Brugmans, Guy Héraud, Alexandre Marc, Bernard Voyenne, Andrew Etioni, Francois Cardis 及 Dusan Sidjanski。

² 聯邦主義不只是理論，而且是運動，二次世界大戰時反抗軍領袖及許多知識份子多投效聯邦運動，如 Arnold Toynbee, Albert Camus 及 Victor Hugo。戰後至今納入共同體系具代表性的實踐家有：Jean Monnet, Konrad Adnauer, Altiero Spinelli, Paul H. Spaak, Walter Hallstein, Jacques Delors 及 Helmut Kohl。詳可參 Ernst Wistrich, *After 1992, The United States of Europe* (London, Routledge, 1989), pp. 21-25。

³ 主權派主要的理論家可分(新)現實主義論者，如 Raymond Aron, Stanley Hoffmann, William Wallace；及標榜政府間主義者，如 Paul Taylor, Andrew Moravcsik。

⁴ 主權派具特殊影響力的實踐家有：Charles De Gaulle, Margaret Thatcher, Christophe Tugendhat 及 Ralf Dahrendorf。後二者曾在共同體體系（執委會）內任高職，卸任後成為主要主權派人物。此現象與在國家體系的法國總統 V. Giscard d'Estaing 及 F. Mitterrand 正好相反，二者在卸任後均表達其聯邦傾向。

⁵ 德國的聯邦傾向在統一後似乎正在修正。統一前，無論是出於聯邦理想或是為了增加鄰國信任感，西德領導人均極積推動歐洲聯邦構想。但統一後，德國的歐盟政策逐漸以現實利益考量。強調務實主義的新總理 Gerhard Schröder 則更不具聯邦理想，其歐盟政策仍有待觀察。其新內閣外交部長 J. Fischer 在接受訪問時，則一如過去幾任外長，宣稱歐洲統一是德國的最高利益（intérêt supérieur），Daniel Vernet, "Partenaire européen, mais autrement et d' une façon moins inconditionnelle," *Le Monde*, 27 Septembre 1998, 28 octobre 1998.

聯邦主義感到陌生甚至疑懼，仍然以傳統主權觀念看待歐洲統合。而法國則兩相矛盾，推動統合卻又不願受統合機制限制，一遇相關辯論民意便分裂成兩半。

聯邦派自始便目標明確：建立一歐洲聯邦。其聯邦設計呈金字塔結構，有一中央政府，其下層級有各分子國家及區域單位。主權派則認為歐洲統合乃一條邁向不確定的路，最多成立一極鬆散的邦聯型態，各國政府一如撞球遊戲中的白球，仍是唯一主要的行為者⁶。兩派的爭辯從質疑及捍衛「民族國家」（nation-state/Etat-nation）開始。（參表一）

一、「民族國家」存在的理由（raison d'être）

聯邦份子的企圖，不僅止於重塑民族國家強凌弱的叢林規則，更希望自基本面徹底改變人類族群間權力較勁的現象。以激進革命手段徹底摧毀民族國家既不可行，最佳途徑便是透過建制集結歐洲各國成立聯邦。他們懷疑民族國家間正常交往的善意，所持理由大致如下：

——自歷史角度及人類意識進化而言

幾世紀來，民族的優越感、國家對權力的追求、及對主觀分殊利益的詮釋、加上堅持主權的絕對性（因），使得各民族國家因意識上的敵對累積，而傾向透過集體暴力，即戰爭，相互侵害（果）。歐洲政治史便是民族相殘史。人類社會因此永遠都存在著潛在衝突。若根據理性發展，一個擁有共同機制及法律規範的命運共同體（communauté de destin）可創造出適當的條件及客觀的共同利益，而逐漸改變國家的對外行為。各民族的自私心及對光榮的追求將可被人類攸戚與共、一視同仁（solidarité）的價值所取代，從而建立永久的和平⁷。

——「民族 - 國家」的變義及缺失

聲稱一個民族成立一個國家乃是一種偽善甚至是危險。「民族」與「國家」事實上並不常相吻合，而其間的差距常造成了少數民族。於是「民

⁶ Carole Webb. *Theoretical Perspectives and Problems*, Helen Wallace, William Wallace and Carole Webb ed., *Policy-making in the European Community* (London, John Wiley & sons, 1977, 2^e ed), p. 11.

⁷ D. de Rougement, *Vingt-huit siècles d' Europe, la conscience européenne à travers les textes d' Herisode à nos jours* (Payot, Paris, 1961), pp. 7-10.

族國家」便成了少數民族的詛咒：要不就是受多數民族在政治、經濟、社會上的歧視或迫害，要不就是逐漸被同化而最終導致少數民族的消亡。此現象乃人類首惡之一。而在科技發達的現代，政治實體早已跨越傳統疆界，常以陸塊或次級陸塊的形式出現，「民族國家」已顯得過時且不符合理性（*irrationnel*）來確保民族的安全及市場⁸。「民族國家」已完成對抗封建及帝國主義的歷史使命，其時代已經告終。民族應退出政治舞台，還原為初始對血統文化之認同，而與國家之建構無關。

——成立歐洲聯邦的好處

以政府間合作方式來建立和平的傳統方法（如國聯及聯合國），業已證明無法消除民族國家間的結構性抗爭。而歐洲聯邦，即在現存國家的架構上再建立一法律政治實體，不僅可以確保各民族的歧異多元，並可避免三重危險：無政府狀態、以武力強迫統一、及極端民族主義興盛下的全面戰爭⁹。因為透過聯邦型態的權力下放（*décentralisation*），地方政府與中央政府職權明確有限且相互協調，在低層次相衝突的利益及歧異便可在高層次調和。少數民族及小國可因而避免成為大國或多數民族權力利益競逐下的犧牲品。若驟然成立聯邦，必然引來民族國家求生存的生物本能，故建立政治定義模糊、但具法律體系的共同體乃邁向聯邦的第一步¹⁰。

主權派不否認過份強調民族主義曾為歐陸帶來浩劫，但也對聯邦派上述論證提出反駁：

——「民族-國家」不可分割且符合人性

主權派亦自歷史角度來看，認為民族國家乃是時間造就下自然的政治實體。它是某個民族自我意識到與其它民族不同及欲保存此一不同的

⁸ F. Cardist, *Fédéralisme et intégration européenne* (Centre de recherche européenne, Lausanne, 1964), pp. 253-257. J. Monnet, 於 Jean-Bastien Duroselle 所著 *L'idée d'Europe dans l'Histoire* (Dunoël, Paris, 1964)之前言。

⁹ G. Héraud, *Peuple et langues d'Europe* (Denoël, Paris, 1966), pp. 11-26.

¹⁰ F. Cardist, *op. cit.*, p. 257; G. Héraud, *Les principes du fédéralisme et la fédération européenne* (Presse d'Europe, Paris, 1968), pp. 133-136.

一種感情的集體形式 (collectivité sentimentale)。國家是民族的保衛者，亦是民族權利與義務的來源，主權則是其靈魂。故民族—國家無法分開，它是「歷史的產物 (oeuvre de l' Histoire)」¹¹，絕非聯邦派等刻意透過機構、制定憲法等途徑所能發明的產物。民族國家是公民與其代表之間的民主契約得以實現的場所¹²。一個人工的、多民族的超級國家只會增加民族認同的危機及負面後果。各民族國家間的確存在著競爭性的行為，但至今地球上仍無更好的政治實體形式可以取而代之。

——民族國家的韌性及適應力

對主權派而言，聯邦主義份子顯然低估了民族國家面對外來挑戰的適應能力。現代社會的次國家 (subnational)、跨國家 (transnational) 及超國家 (supranational) 力量均無法動搖其存在。民族國家與共同體並非零和遊戲¹³。恰恰相反，共同體經濟上的成功加強了民族國家的實力。民族國家仍是國際社會中唯一一致、穩定、實在恆常的單位。特別是在面對危機時，各民族國家仍依其國內政治社會因素來因應。故民族國家有著一雙重性格：它解決問題的效率相對破產，但同時又展現倖存的彈性¹⁴。即使在廿世紀末，敵人與夥伴不易釐清的時代，世界秩序仍充滿不確定性，民族國家仍然有著它存在的理由：保障民族的安全¹⁵。

——建立歐洲聯邦的困難及潛在危險

與聯邦派的分權主張相反，主權派認為歐洲聯邦中央政府將因行使過

¹¹ R. Aron, "fictions et réalités européennes," "Fédération européenne: objectif on mirage?", "Ce que peut être la fédération européenne" 此三篇文章收錄在其著 *Articles de politique internationale dans le Figaro de 1947 à 1979* (Fallos, Paris, 1990) 第一輯。

¹² Malcolm Rifkind, "L' Etat-nation et la construction européenne," *Politique étrangère*, n2 1997.

¹³ R. Aron, "Universalité de l'idée de nation et contestation," *Essais sur la condition juive contemporaine* (Fallos, Paris, 1989).

¹⁴ S. Hoffmann, "Reflections on the Nation-State in Western Europe today," L. Tsoukalis ed., *The European Community: past, present and future* (Basil Blackwell, Oxford, 1983). 及 "L'avenir de l'Europe unie," *Esprit*, décembre 1993.

¹⁵ P. Moreau Defarges, "Incertitudes européennes et paradoxes de l'Etat-Nation," *L'Europe dans le monde* (La Documentation française, n. 257 1992).

度的中央集權 (centralisation excessive) 而限制被統治者之自由。現存的國家權力將被架空，而其下的行政單位由於職權分散易造成相互推諉等去責任化 (déresponsabilité) 現象。甚至，歐洲聯邦是反民主的 (anti-démocratique) 的設計¹⁶。因她是政治精英之烏托邦構想，其成立違反大多數仍依附或留戀民族國家的民意，特別是在危機時的國家認同¹⁷。此外，建立歐洲聯邦也遭遇兩大難以克服的障礙：各國在外交及國防上紛歧的立場及利益，以及對美國的依賴（如傳統武力及核子傘保護、及馬歇爾時代的美援）。使得西歐難以建立一致、且有別於華盛頓的獨立的共同外交及國防政策。

在對民族國家「去神聖化」(désacralisation) 的同時，聯邦派亦同時致力於喚醒歐洲意識 (conscience européenne)，亦即將「歐洲」(Europe) 政治化¹⁸。究竟什麼是「歐洲」？

——「歐洲」是什麼？

聯邦派冀望「歐洲」成為「民族國家」的替代品，並從歷史上找到證據：「歐洲」具政治意義的時期比「民族國家」還要久遠。民族國家乃自十四、五世紀才逐漸產生，是歷史的偶然。而西元九世紀便有歐洲第一個由查理曼 (Charlemagne) 大帝建立的加洛林王朝¹⁹。千百年來政治精英便懷有歐洲統一的理念，在法國大革命以前，它一直是貴族領導階層的政治理想。其時老百姓因無緣介入公共事務，當然對歐洲統一的概念相當陌生，況且一些民族派歷史學家亦不恰當地以國別區隔歐洲文明史。故展開「歐洲意識」覺醒運動，透過有意志的政治手段便可將歐洲各民族間政治、社會、經濟、物質，乃至心理逐漸趨於一致，而融於「歐洲」一體當中²⁰。

¹⁶ R. Aron, *supra*, note 11.

¹⁷ M. Rifkind, *op.cit.*

¹⁸ 如同 Asia 及 Africa 很明顯地是個單純的地理名詞，而 America 及 Australia 則具政治意義，亦可指國名。

¹⁹ 如柯爾總理在其“謝謝查理曼大帝”(Merci Charlemagne) 的演講中便明白指出查理曼大帝象徵著歐洲的共同文化資產及共同使命。如民主哲學、啟蒙運動、基督文明等。 *L'Europe est notre destin* (Fallos, Paris, 1990), pp. 230-236.

²⁰ H. Brugmans, *L'idée européenne 1920-1970* (Collège d'Europe, Bruges, 1970), p. 12.

對主權派而言，推廣一個統一的歐洲只會為各民族帶來災難。強迫統一反而會破壞西歐所建立的自由秩序。有關統一歐洲的計畫，屬於和平的均未曾付諸行動，付諸行動的都不和平（即戰爭）²¹ 歐洲不是政治目標，僅是振興民族國家的手段。她的疆界不明，是二次世界大戰後聯邦派欲仿效美利堅合眾國（United States of America）才被政治化的。在此之前，歐洲統一只是少數知識份子及政治貴族模糊、不一貫的空想，從未脫離象牙塔而深入群眾²²。況且歐洲文明的特性便是各民族多元活潑的文化。民族國家已經定型，強將歐洲國家化、思想標準化，只會產生無法運作的人工新巨靈，反而導致聯邦派聲稱要避免的戰爭²³。

二、統合或合作之幾項指標

面對歐洲共同體/歐洲聯盟存在及發展的事實，即統合現象，聯邦派與主權派有著不同的詮釋與期待。爭論的最小公分母是歐盟不同於一般國際組織，但仍未達到聯邦。主權派欲將歐盟還原回主權國家與國家間的正常合作，聯邦派則欲將其過渡到聯邦國家。在此基礎上，兩派對主權的讓渡性、共同體的積極效果、及政治與經濟之關聯均有不同的觀點。

對聯邦派而言，歐洲統合代表當代聯邦主義的主要特性：即以和平的方式，在諸多歧異情況下，透過多重談判，充滿妥協方案的變動及適應過程²⁴。歐盟是尚未完成的建設，是最終建立聯邦的基石。蓋隨著歐盟法律秩序的建立及鞏固，會員國主權的逐次按部門分割轉移，歐盟將擁有合法權

²¹ 如查理曼大帝、拿破崙、希特勒。Timothy Garton Ash, "Europe's Endangered Liberal Order," *Foreign Affairs*, V.77 N.2, March/ April 1998.

²² J-B. Duroselle, *L'idée d' Europe dans l' Histoire* (Dunoël, Paris, 1964), pp. 17-26. C. Tugendhat, *Making Sense of Europe* (Columbia University, New York, 1988), pp. 73-75.

²³ Michel Burgess 反駁上述指責，認為這是聯邦主義份子的困境及必須付出的代價。蓋舉凡偉大思想及運動短期內均遭誤解，須經長時期才能轉化成現實。*Federalism and European Union: Political Idea, influence and strategies in European Community 1972-1987* (Routledge, London, 1989), pp. 11-15.

²⁴ Maurice Croizat, *Le fédéralisme dans les démocraties contemporaines* (Montchrestien, Paris, 1995, 2^{ème} édition), pp. 142-154.

威及實際權力而形成一政治主體。歐洲人民將習慣將其對國家的忠貞及期望轉移至決定其集體利益的另一權威中心，即歐盟，並進一步向其個別政府施壓，要求更多更深的統合行動。有幾項指標可建立歐盟「先聯邦」（pre-federal）的架構：

——超國家性（supranationalité）

超國家性是一種排除國家在某些政策的立法權及執行權、並直接與公民接觸的正式自治。歐盟的超國家性首在於其執行機構獨立於國家權威之外，以一種不可撤銷（irrevocable）的方式，行使某些必要的權力以完成任務，並做出可訴諸司法裁判的決定²⁵。

——輔助原則（principe de la subsidiarité）

此原則主要用於直向結構下，聯邦政府與其組成分子單位之間因地制宜的權限分配。一方面平衡橫向結構各分子國之間的權力生態，另一方面垂直結構可限制中央政府對分子國的濫權或權力重疊。套用在歐盟上，則為共同體機構只有對以共同方式比會員國採取單獨行動更為有效的政策上始採取行動²⁶。特別是就面向及效果言，會員國無法個別以更佳方式實現既定目標的政策上²⁷。

——區域主義（régionalisme）

聯邦派在將「歐洲」概念政治化的同時，也賦予各會員國次級行政區域（邦、省、州）政治地位。各會員國大多依其內部需要，以經濟或社會標準來劃分各區域單位。聯邦派則欲將區域提升至與會員國同等地位。輔助原則亦適用在歐盟及各區域地方政府的權力劃分上。蓋與民族國家較之，區域（région）並不具攻擊性，且更符合人民所需。

²⁵ Panayotis Soldatos, *Le système institutionnel et politique des Communautés européennes dans un monde en mutation: théories et pratiques* (Brulant, Bruxelles, 1989), p. 192.

²⁶ 就如同喚醒「歐洲意識」運動，聯邦派亦自歷史引證輔助原則可溯及阿里斯多德及聖多瑪斯。Vlad Constantinesco, “La distribution des pouvoirs entre la Communauté et ses Etats membres. L'équilibre mouvant de la compétence législative et le principe de subsidiarité,” in W. Wessel and C. Engel ed., *From Luxembourg to Maastricht: Institutional Change in the EC, after the SEA* (Institut für Europäishe Politik, Bonn, 1992).

²⁷ Jacque Delors, *Le nouveau concert européen*, p. 165.

加強區域結構一來可實踐聯邦權力下放的精神，二來在保留國家層級的情況下，各區域單位的多元歧異特性可充實聯邦豐富的實質內容²⁸。

——經濟政治的關連

同時，聯邦派亦樂觀假設經濟統合可導至政治統合。對他們而言，歐盟會員國間經濟事實上的攸戚與共 (solidarité du fait économique) 本身即具有政治效果。因為「促進經濟統合」本身即是政治行為。歐盟職權所涵蓋的是原本屬於國家控制範圍的經濟政策。此經濟政策不只是對外貿易，亦是會員國的基本內政。蓋政治權力本質不以其適用範圍來界定，而以該範圍最後所訴諸的權威對象來界定²⁹。因此，歐洲政治統合在共同體建立的那一天便已開始。政治與經濟之間的界線已變得模糊，各會員國的意志便成為最後能決定統合方向及進度的助力或阻力。此乃建立聯邦必然遭遇的困境，亦顯示出統合由下（人民）向上（領導精英）施壓的重要性。

對主權派而言，西歐諸國欲創造並維持和平繁榮、避免衰微的命運之道，仍須在傳統主權國家間加強合作的原則上進行。此等合作可極大化個別國家利益又兼顧促進國家共同利益，其最大的特點便是在一致決議的決策程序下可撤銷的交往 (engagement revocable)³⁰。各主權國家，由其政府代表，都具有否決權，未經其同意的決定對其均不具任何效力，並可在該議題上採取自由行動。共同體的存在對主權派而言，便（應）是各獨立國家之間合作的特殊技術化官僚運作。共同體/聯盟不應朝制度化發展，否則只會僵化決策能力。歐洲統合不應建立在抽象的臆測斷論上，而應建立在政治現實上，即民族國家是唯一有權下命令並採取政治行動的實體。共同體/聯盟即不具政治效率，亦未掌握各民族託付命運的政治意願，它僅是各會員國確保安全繁榮的工具。撤銷各主權國家原有的疆界，再劃定在歐洲的層次上，不具真實有效

²⁸ John Newhouse 認為歐盟區域主義興起之主因在於民族國家在經濟全球化下權威的消退。詳見其作，"Europe's Rising Regionalism," *Foreign Affairs*, V.76 N. 1, January/ February 1997.

²⁹ F. Cardist, *op. cit.* pp. 244-246.

³⁰ Edmont Jouve, *Le terme "européen" dans les écrits et les déclarations de De Gaulle* (D.E.S. des Sciences Politiques Paris 1963), points 191-207.

的管理領土，一個由布魯塞爾發號施令的人工機械國家，將產生新的霸權，簡直是異想天開³¹。

主權派亦對前述聯邦派先聯邦設計提出質疑：

——「超國家性」與主權概念同樣模稜兩可

在經濟高度互賴的情況下，各會員國所喪失的部分權力並未直線轉移到共同體上，有許多乃轉移到私部門的手中。況且，共同體擁有的並非會員國讓渡的主權（*souveraineté transférée*），而是會員國透過簽訂不能變更（*ne varietur*）的條約所交付的職權（*compétences déléguées*）及特殊的功能³²。簽署此等條約的協定乃會員國意志的表現，此等意志便是主權行為。消極的市場統合（*negative integration of the market*）並未能造成積極的國家統合（*positive integration of the state*）³³。共同體為完成經濟使命，在執行任務時可以是超國家的，但決策時——主權的核心——卻得是政府之間的。只要各國政府在決策過程中未放棄可宣示意志的否決權，則各國主權仍保持完整。因為分析到最後，主權存在與否是一種政治意志。超國家性則不具此等意志³⁴。

——高層 / 低層政治（*high/ low politics*）

有關聯邦派經濟統合將自然導向政治統合的簡化直線式預測，主權派以高層 / 低層概念反駁之。高、低政治的分界隨著各國敏感度不同而有所差別，但一般而言，構成主權的重要內涵：外交及國防，是屬於高層的，經濟及社會等較技術性範圍則屬於低層政治。低層政治的統合與高層政治並無直接必然關係，各國政府掌握阻撓此等程序的控制意志。哪些範圍或議題屬於高層或低層政治並非僵固不動，仍須視各國政經社情況及時機而定。大體上，凡是能夠（或目標在）將共同利

³¹ Margaret Thatcher, "Le discours de Bruges," in Charles Zorghibe, *Histoire de la construction européenne* (PUF, Paris, 1993). Jouve, *ibid.*

³² R. Aron, *Paix et guerre entre les nations* (Calmann-Lévy, Paris, 1984, 8^e ed.), pp. 728-732.

³³ Paul Kapteyn, *The Stateless Market: the European Dilemma of Integration and Civilization* (Routledge, London, 1996), pp. 3-4.

³⁴ *Ibid.*, p. 732.

益最大化的政策都是低層的，而需要有嚴格的互惠性或易導致零和遊戲結果的都屬於高層政治³⁵。會員國持續參與統合乃是各國政府依據其權力態勢及利益選項所做出的行為或反應下互動的結果。蓋各國政府在共同體內的活動乃是受內部社會壓力及外部戰略制約下理性的行為（rationalité）。當其國家利益的「需求面」與共同體方案的「供給面」能相互平衡、甚至利多時，各國政府便透過談判交易有意識地作出進一步統合承諾，與聯邦這個華而不實的目標毫不相干³⁶。

——區域主義違反人道且功效不彰

主權派不僅反對將「歐洲」政治化，也反對將「區域」單位政治化，所持理由大致如下：堦區域的存在乃各國按其內部物質條件方便行政管理而刻意劃分的地方單位，不具精神層次的內涵。故區域僅具經濟性及技術性，是政治工具而非目的，來為「人」服務。聯邦派欲刻意提高區域的政治地位，越過國家層次直接與共同體交涉，反而違背其所標榜的人道精神。凌甚者，各區域單位的數目遠高過會員國的數目，輕則易造成行政重疊、效率遲緩，重則為了協調管理，有造成過度中

³⁵ Stanley Hoffmann, *op. cit.* 新功能主義者，如 Leon Lindberg 及 Stuart A. Scheingold 在法國總統戴高樂企圖以空椅政策收回統合進程後接受此高層 / 低層政治之命題，修正功能自動溢出觀點，認為「有重要精英的直接關注，才有可能自經濟統合到政治統合」，並將高/低政治劃分如下表：

| 高 層 政 治 | 經濟與福利（低層政治） |
|----------|------------------|
| 杓軍事安全 | 杓商務關係 |
| 杓外交影響 | 杓經濟發展 |
| 杓政治參與 | 杓農、工、商之規則 |
| 杓公共安全與秩序 | 杓經濟系統的控制—貨幣與財政政策 |
| 杓經濟與軍事援助 | 杓文化與娛樂 |
| 杓法律規範系統 | 杓社會福利 |
| | 杓教育與研究 |

Reginald J. Harrison, *Europe in Question: Theories of Regional International Integration* (George Allen & Unwin, London, 1974), pp. 197-199.

³⁶ Andrew Moravcsik, "Preference and power in the EC: a liberal intergovernmentalist approach," *Journal of commun market studies*, V. 31. N. 4, 1993.

央集權的危險，完全違背聯邦式的分權設計³⁷。而此外，區域主義也將國際間「中心 - 邊陲」問題擴及至地方層次，如大都會與各區域的首府之間或富裕區域與貧窮區域之間，爭食共同體微薄的財源。因前者在共同市場內皆較具競爭力，且在共同體機構內有強大的遊說團體，而後者則難以適應現代化變遷。若刻意提高區域單位在共同體決策層次上之發言權，也間接鼓勵其形成政治實體的意識，特別是在極左或極右派佔多數的地區，則某些會員國恐有政治認同危機之虞³⁸。

三、歧異的調和：核心歐洲或任選歐洲

另一引起聯邦派與主權派思辯的議題便是：如何組織安排歐盟內部變易幾何 (géométrie variable) 此一事實。兩派均同意：均不是「所有」的會員國都有「相同」的能力及意願在「同時」以「同樣」方式施行「相同」的政策或做出「相同」的承諾；而隨著聯盟數次 (及將來) 向外擴大的結果，這種變易幾何狀態更加明顯。在這相同的觀察下，兩派擬訂出相斥的版本，企圖解決歐盟不斷增長的歧異性並調和統合演變的矛盾性。

在聯邦主義陣營大致上有「核心歐洲」論、「雙速歐洲」論、及「階段性統合」論³⁹。

「核心歐洲」(Europe de noyau dur) 論主張進一步加強聯盟創始會員國 (法、德、義、比、荷、盧) 之間的關係。歷史上這些核心國乃歐洲統合的主軸，行動上全程參與聯盟所有的共同部門，心態上較堅決且一致地傾向以共同體名義採取行動，也常提出能使聯盟朝聯邦發展的政策。這個核心開放給所有「能夠」且「願意」回應統合要求的其它夥伴國⁴⁰。「核心

³⁷ Vincent Wright, "Relations intergouvernementales et gouvernement régional en Europe: réflexions d'un sceptique", P. Le Galès et C. Lequesne éd. *Les paradoxes des régions en Europe* (La Découverte, Paris, 1997).

³⁸ Michael Keating, "Les régions constituent-elles un niveau de gouvernement en Europe? P. Le Galès et C. Lesquesne éd. *ibid.*

³⁹ 無論是核心歐洲論、雙速歐洲論或階段性統合論，皆由德國學者或政治領導人首先提出。

⁴⁰ 隨著共同體於七十年代擴大，核心論便被提起，德國聯邦眾院中執政的基民 / 社民黨團於一九九四年九月一日，在「關於歐洲統一之未來文件」裡，首次正式提出，但以義大利採寬鬆貨幣為由，明白將其排除在核心歐洲之外。法文版

歐洲」論的概念隨著共同體逐次外擴而漸形成，特別是在歐盟正式生效（一九九三年十一月）以來，組成一個環繞歐洲經濟暨貨幣聯盟的核心歐洲之主張興起，企圖解決歐盟目前及未來深化／擴大兩難的困境。由於核心論之聯邦色彩甚強，故常被批評為對其它夥伴國家採歧視政策，非但不能增加統合，反而製造分裂⁴¹。此核心論至少遇到兩項困難而難以落實：被點名的核心國家之間政經同質性無法持續的可能性，及此核心國家內和被排除在外的其它夥伴國對法德軸心更加具體化的疑懼。

「雙速歐洲」（Europe à deux vitesses）論的目的也在加強某些會員國之間的關係，但未如核心論般明示入選名單，而是以經濟指標及政治意願為條件：一方面，對共同政策能走得更快更遠的會員國先行深化統合，另一方面，其它夥伴國「承諾」並「努力」達到標準以隨後加入，一直到「所有」的會員國都享同等權利盡同等義務為止。其最終目標是單一速度且單一架構的歐洲聯盟⁴²。由此觀之，雙速論的重點應該是在如何規劃共同政策實施的程序及時間表。批評者認為以經濟指標做條件則共同體將依市場邏輯劃分成中心/邊陲地帶，反而因制度化經濟上的不平等而對經濟邊陲夥伴國不利。更何況雙速度轉渡成單一速度的推論亦過於簡化，蓋不同部門隨著時間發展很難區分哪些國家一直屬於哪些部門的第一輪，哪些國家則應一直待在哪些部門的第二輪。

「階段性統合」（abgestufte Integration）論的目標也是「所有」會員

收錄在 *Les Cahiers de la Fondation Europe et société*, n. 34-35 Juillet-décembre 1994。此為 Major 一九九四年九月七日在荷蘭 Leyde 大學演講之法文版。

⁴¹ John Major, "Une composante essentielle de la construction européenne doit être la flexibilité," *L'Allemagne, la France et l'UE ou comment relancer l'Europe*, *Les Cahiers de la Fondation Europe et société*, n. 34-35, juillet-décembre 1994.

Timothy Gaston Ash, "Ne pas se tromper d'urgence en Europe," *Le Monde*, 27 mai 1995.

⁴² 此項主張首先由西德總理布蘭德（W. Brandt）於一九七四提出，比利時總理丁德曼並將此雙速歐洲概念引進其“建立歐洲聯盟”總結報告中，提交給高峰會，成為丁德曼報告。雙速歐洲論隨後衍生成多速歐洲論。Helen Wallace, *Europe: the challenge of diversity* (Royal Institute of International Affairs, Routledge, London, 1985), pp. 32-33.

Florence Chaltiel, Pour une clarification du débat sur l'Europe à plusieurs vitesses, *Revue du Marché commun et de l'Union européenne*, n. 384, janvier 1995.

國「最終」都能參與共同體「所有」的政策。但為了避免前述二項主張排除或特殊化某些會員國，漸近論強調將共同體與各會員國可重疊的部門挑出來，讓無法完全參與的會員國之次級團體在沒有固定時間表壓力下參與，採取特殊措施以便達成共同目標，如此一來決策程序將更有效率而引發此等會員國採取更進一步的共同政策⁴³。這條途徑被認為非但不能解決歐盟各會員國間政治及經濟的差異，由於沒訂出共同政策的實施時間表，聯盟將因不再能制定長期性的共同目標而鬆散，進而失去統合的整體方向。

主權派陣營大致上提出了「任選歐洲」論及「向心圓」論反制⁴⁴。前者企圖推翻已建制的統合成果（*les acquis communautaires*），後者則溢出了共同體架構。

「任選歐洲」（*Europe à la carte*）論駁斥上述聯邦派各種由上（聯盟）而下（會員國）的設計，而主張由下而上來處理各會員國之間的歧異。此派強調彈性及效率，主張拿掉共同體的制度架構，更拒絕具政治意涵的最終目標，讓各會員國自由選擇參與哪些可接受有效率又能帶來最大利益的共同政策。透過定期的確認，各會員國可（重新）選擇何時參與何種部門，目標不再是追求共同利益，而是謀求符合各會員國意願的最小公分母。會員國可隨時推翻或撤出共同政策⁴⁵。批評者認為這派論點將統合過程誤認為是可隨時空及意願轉變、不具結構亦無紀律的合作形式。它將無可避免地打破統合動力、粉碎共同體各國攸戚與共的團結精神，加深共同政策前後不一致性。按此設計只會鼓勵會員國遂行短期利益的私心，及產生更多不具懲戒工具的官僚體系，恰與其強調的效率相反。所謂的共同體決策彈性亦成為會員國的任意行事，歐盟將鬆散甚至解體。

「向心圓」（*cercles concentriques*）論也同樣主張以符合現實、彈性的方法，根據各國的政治意願及能力將歐洲國家之間的合作關係組織成一個

⁴³ Helen Wallace, *ibid.*, pp. 40-42. F. Chaltiel, *op. cit.*

⁴⁴ 無論是任選歐洲論或向心圓論大多由英國學者或政治領袖首先提出。

⁴⁵ F. Chaltiel, *op. cit.*

Jean-Louis Dehaene, "Comment redynamiser l' Union européenne", *L'Allemagne, la France et*

l'UE, ou comment relancer l' Europe, *op. cit.*

W. Wessels, *op. cit.*, pp. 453-455.

向心圓。它涵蓋所有的泛歐國家而非僅歐盟會員國，由多重互不隸屬的次級組織組成。圓心的部份是所有歐盟國家皆參與且深化的部門，以此向外擴散則為不受共同體規則束縛、採一般政府之間合作形式的部門。這個部門由部份會員國組成，並可機動性地吸納最外圍非歐盟會員國加入⁴⁶。此論點被批評保存甚至強化會員國之間的歧異，並未能解決此等差異所衍生出的問題。在未能統一事權的情況下，不同部門各自為政，將使此同心圓之官僚體系繁衍或重疊，反而阻礙了此派所要求的務實緊密合作關係之正常有效運作。

不論是聯邦派的核心論、雙速論、漸近論，或主權派的任選論及向心圓論，各派論點皆仍以其基本哲學為依據，即前者重視在具政治理想的最終目標下，維持歐盟具拘束力的單一結構，在此結構下化解內部歧異以推廣統合過程。後者則強調反應政治現實的合作關係，各國保有其特殊性，彼此間的交往與其它區域合作無多大差異。無論是在揭櫫完成四大流通內部市場的歐洲單一法討論前後、正式成立歐洲聯盟的馬斯垂克條約實施前後、及歐洲經濟暨貨幣聯盟進入第三階段時刻，兩派均相互激辯。面對此不相容的爭論，晚近有一折衷主張出現，即「區化多速歐洲」論（*Europe différenciée à plusieurs vitesses*）⁴⁷。

「區化多速歐洲」論企圖避免聯邦論的教條僵硬及主權派的任意鬆散。此新論重點放在歐洲統合最新最具體的成果上：歐洲經濟暨貨幣聯盟，強調建立一彈性的機制，一方面讓能夠且願意深入統合的國家前進，另一方面讓其夥伴國有她們可採不同步調、亦無固定時間表、但終將完成同一目標的信念（*conviction*）。至於其它部門，已深度統合的共同政策當然持續下去，而與會員國職權交疊的部門亦應創造「共同執行較為有利」的信念，並逐步吸納其它體制外的部門⁴⁸。為建立指標性吸引力效果，某些部門應有一領導集團自始即組成「自動當選」俱樂部，份子並非固定，因部門不同而不同。依此彈性機制加上隨機變化的領導集團，「區化多速歐洲」

⁴⁶ C. Tugendhat, *op.cit.*, pp. 177-184.

⁴⁷ 區化多速歐洲論多為法國學者或政治領袖的主張。

⁴⁸ P. Moreau Defarges, "Vers une Europe unie différenciée?", *Défense Nationale*, n. 4 1994.

F. Chaltiel, *op.cit.*

論認為所有的會員國都仍為共同承擔及共同架構所連繫，卻沒有如聯邦派將某些核心國家地位制度化，或如主權派將歐盟稀釋成多重合作關係之虞。此論特別強調歐洲經濟暨貨幣聯盟的說服性上。它運作成功，則其它會員國自然在心態上及政策上調整以加入之。結果如何未來幾年便可觀察，下一章將對本章聯邦派及主權派各項論點在歐盟統合實踐上做一整體分析。

參、實踐：聯邦派與主權派勢力之消長與共生

以下各節便從法律制度設計、決策體系、機構爭權互動，及其它具象徵意義的創新政策或安排來一一審視聯邦派及主權派將其理論化為具體行動的成果。由於兩派理論關注焦點及運作對象均不同，故各有贏面及缺失，再加上發展中具決定性的離心力與向心力之間的拉鋸，使得聯邦派與主權派兩股勢力呈現恆常對峙卻巧妙均勢的狀態。（參表二）

一、司法優越性及執行超國家性 vs. 決策一致決

就整體發展而言，聯邦派以共同體法之優越性、執委會之超國家性及對外代表性，對抗主權派部長理事會之一致決議。

初司法之優越性

聯邦派在歐洲統合實踐上最早也是最顯著的成就便是共同體法的優越性及執委會的超國家性（supranationalité）。共同體法（包括基礎條約、會員國事後簽約或修改的各項條約、協定，及派生法⁴⁹）具有獨特結構，本身自成一完整的法律體系，無論就其效力及適用方面，遠非一般被視為弱法

⁴⁹ 按羅馬條約一百八十九條規定，具有強制拘束力的派生法（droits dérivés）有：規則（régulation）、指令（directive）、決定（décision）。「規則」在一切方面都具有強制力，在所有會員國直接適用。「決定」亦在每一方面對其所指向（addressed）的對象具拘束力，不論是會員國、法人或公民。「指令」僅對會員國設定目標，在形式上與方法上屬於會員國國家機構管轄，由會員國選擇方式完成之。但在實踐上，由於共同體發佈的指令愈來愈具體詳盡，故歐洲法院在一九七一年一系列案件中申明：只要指令所規定的義務是「無條件的、相當精確的、足以在會員國與其所管轄的公民或法人關係中產生直接效力」，則直接適用。是故，指令在某種程度上亦具直接適用性。指令的「垂直」（vertical）直接適用性甚至具制裁性，即在會員國與公民的訴訟案中，若會員國內法對會員國政府有利，而指令對公民有利，則依指令判決之。但在「橫向」（horizontal）關係，即公民與公民間，則不具此等直接適用性。在一九九一年 *Francovich vs. Bonifaci* 案中，歐洲法院宣佈會員國有義務賠償因未轉置（transposition）共同體指令而對公民所造成的損失。Klaus-Dieter Borchardt, *L'ABC du droit communautaire* (Office des publications officielles des Communautés Européennes, Luxembourg, 1993), pp. 37-39. 王泰銓，歐洲共同體法總論，三民書局，民國八十六年，頁一八八。

的國際法所能比擬。若與會員國之國內法做比較，則具有如下三大優越特性：

杖即時適用性 (application immédiate)：即共體法自動併入會員國法律體系，無須經過國內法轉換過程。

杌直接適用性 (application directe)：即共同體法可以直接對會員國之個人及法人創設權利及義務，無須經會員國同意。

杈優先性 (primauté)：即共同體法與會員國國內法相衝突時，共同體法具有優先地位⁵⁰。

若第一項特點——即時適用性——屬於國際法中一元論的實踐，共同體法的直接適用性及優先性則標幟著歐盟準聯邦色彩。蓋此兩項特點對會員國之主權產生決定性的限制，她們不再具有「對內最高」的絕對性主權。任何公民或法人均有權要求本國法官實施共同體的條約、規則、指令及決定，而任何會員國法官，不論其國內法律制度為何，都有義務適用上述文件審，且不得實施國內法中任何可能與其相悖的規定。蓋會員國無論是既存法律或事後制定的法律，包括憲法在內，若與共同體法相衝突時，均不適用⁵¹。

除此三項特點外，共同體法院，即歐洲法院 (Cour de Justice européenne) 亦具聯邦色彩。歐洲法院的法官具有一種結構性特質，傾向利用其一致解釋權 (uniformité d'interprétation) 做出有利於歐洲法院本身或其它共同體權威的判決⁵²；歐洲法院本身的權力不斷在增加，馬斯垂克條約賦予其有如

⁵⁰ 王泰銓，同前註，頁一八二至二二二。

⁵¹ John Temple Lang LL. D. "The duties of national courts under EC Constitutional," Institute of European Law, Cambridge, <http://www.europa.eu.int> 最近的一個例子是，法國憲法委員會於一九九七年十二月三十一日宣告阿姆斯特丹條約中關於五年後人員流通政策將採多數決議之條款，違背法國第五共和憲法第八十八條之二。法國政府便自動修改該憲法條文，並送交參、眾兩院審議。Le Monde, 25 octobre 1998.

⁵² 歐洲法院即曾在判決中宣佈：「我們的法院，與其說是國際機構，無寧說更似一聯邦機構，基礎條約雖以國際條約形式達成，然而以實質觀點而言，其已為共同體創設人格，而由基礎條約授權制定的派生法，應被視為共同體之內部法 (loi interne)。」Fédération charbonnière de Belgique vs. High Authority, ECR 245 et 277 (1954-1956).

美國最高法院的強制罰鍰制裁權以對抗不服從其判決的會員國⁵³。它的管轄權亦擴及到歐盟中央銀行，並可裁決輔助原則及歐洲警署（Europol）執勤時會員國彼此間或會員國與歐盟機構間之爭端。

物執行之超國家性

羅馬條約第九條首次明白指出共同體的高級權威（Haute Autorité，即執委會前身），具超國家特性，其成員依共同體利益執行任務時，完全獨立行使職權，不請求亦不接受會員國或其它任何機構的命令。每個會員國亦承諾尊重此超國家性並不企圖影響高級權威成員任務之執行。雖然後來的巴黎條約及三共同體的合併條約均刪掉羅馬條約約文中的「超國家特性」（*caractère supranational*）字眼，但執委會的超國家性仍由下列三方面表現出來：

- 執委會委員一旦被任命後便不再接受來自其母國的強制委任權（*mandat impératif*）。他們制定及執行共同體政策時乃忠於執委會所界定的「共同利益」，不需要按其母國或其它任何會員國的意見行事。
- 在共同政策的實施階段，執委會擁有相當程度的決策自主權，可直接制定「指令」或「規則」給會員國政府、公民或法人，而毋須再經部長理事會討論。如早期煤鋼共同市場的運作、所有建立關稅同盟的相關事宜、共同農業政策、競爭政策、到晚近內部單一市場的完成、對外貿易政策（特別是代表歐盟對外談判）等，多由執委會直接下達命令完成之。
- 執委會所擁有的另一項重要權力—提議權—不僅具超國家特性，更使其具準中央政府的地位。執委會壟斷制定共同政策的提議權，理事會、歐洲議會、其它任何機構，或會員國均無此等權利。（參圖一）在各個不同部門的理事會的部長們大多只關心各國在不同部門的個別利益時，只有執委會擁有專業人力及資源來擊劃歐盟超越國界、整體、長期的共同利益⁵⁴。

⁵³ 第一百七十一條。Astéris D. Pliakos, “La nature juridique de l’ UE”, *Revue trimestrielle de droit européen*, n. 29 avril-juin 1993, p. 206.

⁵⁴ Neil Nugent, *The government and politics of the European Union* (Macmillan, London, 1994, 3rd ed), pp. 431-443. Emile Noël, *Les institutions de la Communauté européenne* (office des publications officielles des Communautés européennes,

在部長理事會或歐盟高峰會討論其所提議案以做出決定時，執委會均參與該決策過程以解釋或捍衛其所擬定的共同計劃。尤有進者，執委會還扮演當會員國利益相衝突時的協調者，以謀求各方皆能接受的方案。此現象亦增加其重要性。透過這個有利的三面武器：提案（上游）- 參與（中游）- 執行（下游），執委會實際上主導了歐盟共同政策的方向及實踐，是使歐盟之所有別於其它傳統國際組織的重要內涵⁵⁵。聯邦派傾向將執委會規劃成具歐盟中央政府的角色及功能，但同時執委會亦是主權派譴責、貶抑的對象。

此外，執委員的對外代表權亦增加其準國家中央政府的地位。它在絕大多數第三國均設代表處，不僅代表所有會員國以歐盟名義與第三國談判、簽署各式商務合作及經貿條約，如在攸關各會員國重大經貿利益的 GATT 談判，執委會為歐盟的「唯一代表」，會員國接受其談判結果⁵⁶。執委會亦在其它政治性的國際組織，如聯合「國」，亦以觀察員身份設有代表處。尤有進者，執委會主席亦代表歐盟正式參加各種重要的以「主權國家」構成的國際組織或國際會議。如執委會主席自一九七九年便參與七大工業「國」高峰會（G7）以確保歐盟整體利益不致被此七大國忽略⁵⁷。誠然，執委會主席所參與的多屬國際間經濟方面的組織或會議，但透過此對外代表權，執委會無形中提高其在國際間及歐盟內部民意之能見度及聲望，因而間接地增強了其政治權威⁵⁸。

Luxembourg, 1993), pp. 15-24.

⁵⁵ Emile Noël, *ibid.*

⁵⁶ 在一九九一年底至一九九二年底 GATT 烏拉圭談判最後回合期間，法國曾激烈反對執委會與華盛頓所簽署的 Blair House 草約中的農業項目。但歐盟高峰會裁定執委會為整個談判中的唯一對外代表。法國的補償要求是在歐盟架構內部以改革共同農業政策獲得滿足。Bull. CE. 10-1992, point 1.6, Bull. CE. 12-1992, point 1.7, Bull. CE. 06-1993, point 1.9.

⁵⁷ 七大工業國高峰會通常召開二天，第一天討論政治議題，第二天討論經貿議題，執委會主席便是參與第二天議程。此外，歐盟高峰會之輪值主席（即輪值國之總理），若非屬法、德、英、義等國時，亦參加七大工業國高峰會。

⁵⁸ 執委會除了對外正式參加“主權國家”構成的國際組織外，對內而言，歐盟三次（一九八五、一九九一、一九九六）重要的“政府間”會議（intergovernmental conference, IGC），執委會皆派有正式代表全程參與談判。

一致決之一致決

杜魯森堡妥協的影響

共同體早期發展確因歐體法的優越性及執委會的超國家性而深具聯邦色彩，但就在六十年代中期部長理事會按條約規定將由一致決議過渡到多數決議（亦即某些會員國反對的決定對其亦具拘束力）時，法國的戴高樂政府以「空椅政策」（*politique de la chaise vide*）強行抑制此一重大統合進程，造成共同體第一次危機。在一九六六年初法國與其它夥伴國達成政治協議「盧森堡妥協」（*Compromis de Luxembourg*），同意只要事關某一會員國的重大利益時，部長理事會之決議必須被所有會員國接納，即以一致決（*unanimité*）做決定，以尊重各國各自界定的利益⁵⁹。

雖然在一九七四年底巴黎高峰會的聯合公報中，各國政府首長亦曾達成政治協定，聲明放棄在所有部門及議題上都訴諸盧森堡爭協，日後有關制度改革談判時，如何修正盧森堡妥協，亦為重要討論課題，但無論是歐洲單一法、馬斯垂克條約或阿姆斯特丹條約均未能正式以法律形式廢除盧森堡妥協。它對歐洲統合在實踐上至少造成如下影響：

- 在何謂「重大利益」未能明確定義，又不具共識的情況下，各國政府動輒引援盧森堡妥協而造成議事癱瘓。甚至將其視為「重大利益」的議題與其它不相干之部門掛鉤來增加抗爭效果以迫使其夥伴國讓步。國家主權的確因而鞏固，但也造成共同體事務推展停滯。否決權成為各國的籌碼，重大政策的推行在相當程度上需視各國政府的良知善意始得以推行⁶⁰。
- 在一致決的要求下，某些具爭議的議案便不排入正式議程表決，以保留日後被通過的可能。隨著新會員國的逐次加入，部長理事會的決策效率遲緩惡化，執委會的提議權亦受到減抑，甚至變質，它成為利益交易中心，僅能提出各方均能接受的「最小」公分母，而非「最佳」

⁵⁹ Charles Zorgbibe, *Histoire de la construction européenne* (PUF, Paris, 1993), pp. 86-88.

⁶⁰ Christopher Tugendhat, *Making Sense of Europe* (Columbia University Press, New York, 1988), pp. 77-80.

Emile Noël, "L'AUE: signification et perspectives", *L'événement européen: initiatives et débats* (Seuil, Paris, 1988), pp. 88-92.

的共同計畫。歐洲高峰會 (European Council, Conseil Européen) 便在此內部危機下制度化並擴增權力，企圖以較彈性的政治力解決政策受僵固的體制議事規則阻塞的現象。各國掌實權的最高政治領導人介入共同體事務，會員國國家主權在統合過程中發揚光大。

——上述現象亦影響共同體三大機構的互動模式。按條約設計，歐洲議會監督執委員，對其可提不信任案 (motion de censure)，然而此款設計難以付諸實現，因真正的決策中心仍在部長理事會。在諸多議題上，反而是歐洲議會及執委會常一致採取傾向支持共同體權威的立場聯合向強調國家利益的部長理事會施壓⁶¹。但兩者對集體領導式的太上政府——歐盟高峰會——則不具監督制衡之機制。

机條件多數決的局部突破及限制

雖然條件多數決 (majorité qualifiée)⁶² 未能按原先設計全面取代一致決議，晚近十多年來有所局部突破，但隨之又再遭限制。故按其實踐上可從正反兩方面探討。

就突破面而言，歐洲單一法首先重新引入條件多數決在完成共同體內部市場的法規制定上，以達到在一九九二年底建立人員、貨物、資金、服務自由流通的目標。馬斯垂克條約及阿姆斯特丹條約⁶³ 則將條件多數決延伸到外交安全事務上，外交部長理事會先以一致決決定對某議題是否採取共同戰略，在一致決做成後，再以條件多數決決定相關的施行細則或共同行動。阿姆斯特丹條約且更進一步規定理事會可依條件多數決決定暫時停止

⁶¹ P. Soldatos, *op.cit.* pp. 200-202.

⁶² 條件多數決是一種複雜的特殊設計 (羅馬條約第一百四十八條，第二款)，通過決定之門檻要比絕對多數高，逾總票數的三分之二。其計算方式按會員國之人口多寡及經濟實力加權比例，使各國擁有反映其國力之票數。此種投票制度目的在防止大國利用其優勢地位來控制共同政策，並避免小國聯合起來阻撓理事會的正常議事而增進其決策速度。現今的比重票數為：德、法、英、義十票，西八票，比、荷、希、葡五票，奧、瑞四票，丹、愛、芬三票，盧二票。

Daniel Vignes, "Le calcul de la majorité qualifiée, un casse-tête pour 1996," *Revue du marché commun et de l'Union européenne*, N.382, nov. 1994.

⁶³ 經會員國兩年討論，歐盟高峰會於一九九七年六月於阿姆斯特丹通過修改馬斯垂克條約版本，是為阿姆斯特丹條約。該約已於一九九九年五月生效。

嚴重侵犯人數的會員國所享有的某些權力⁶⁴。

條件多數決的順利正式引進部長理事會的議事規則並逐步擴大實踐富政治意義：

杖它不僅突破了政策一致決的禁忌，並侵入被視為高度國家主權象徵的外交安全事務內，造成會員國主權之完整絕對性的一大缺口。

机上述三大法案是經由各國最高政府首長簽字認可、國會或公民投票批准通過，故部分主權的讓渡直接得到精英及民意之明示同意。

就限制面而言，這些具實質意義的創新實踐，隨即受到若干抵銷力量：

杖為了實現內部市場法規之趨近，條件多數決適用於共同海關稅則、非僱用活動、勞務付給、資本自由流通、及海空運輸方面，但有關財政條款、人力自由流通、及僱傭人員權利利益之條款等重要決定，仍保持一致決。

机伊亞尼那妥協 (Compromis d' Ioannina) 降低否決門檻，使得會員國在依條件多數決決議時更易否決政策。蓋按條件多數決之設計，大約會員國比重票數總合的三分之二便可通過某法案。隨著奧地利、瑞典、芬蘭的加入，原先七十六票比重總票數增到八十七票，故反對少數本應由二十三票增加到二十六票才能否決政策。但一九九四年三月在英國及西班牙堅持下，各國在希臘 Ioannina 舉行的非正式部長會議上決定維持二十三票的阻撓少數 (minorité de blocage)。從而使得共同政策更不易通過執行⁶⁵。阿姆斯特丹條約本應修改此妥協方案，但仍因少數會員國反對而決定拖延到下次歐盟東擴時再一併討論。

⁶⁴ 1ère Partie, Art. F. 1. Traité d' Amsterdam, Office des publications officielles des Communautés européennes, 1997.

⁶⁵ Jean-Louis Quermonne, *op.cit.* p. 41. 該妥協規定，只要有二十三到二十五票反對理事會以條件多數通過某議案，理事會應盡一切力量使贊成總數達六十五票。故依此，在總數八十七票的情形下，二十三票足以構成阻撓少數。柯芙 (Corfu) 高峰會 (06/94) 及坎城 (Cannes) 高峰會 (06/95) 皆確定此妥協方案。上述票數乃依第二次之修定條文，蓋伊亞尼那妥協最初將挪威的加權比重三票亦算入，總票數為九十票，若有二十三到二十六票反對，則理事會務必尋求六十八票支持以通過某法案。挪威在公民投票拒絕加入歐盟後，該妥協修訂為上述票數。無論如何，維持二十三票為阻撓少數之設計並未改變。
<http://www.europa.eu.int.white paper in the 1996 IGC>.

權「緊急煞車」(frein de secours) 條款的反制。即使在外交安全範圍上，理事會可依條件多數決決定共同行動，但阿姆斯特丹條約也同時規定會員國可以「重大國家政策理由」(raisons de politique nationale importantes)⁶⁶，強行阻止外交部長以多數決投票，而將該議題交由歐盟高峰會以一致決裁定。此條款不啻是共同外交政策中的盧森堡妥協。

上述這些限制又將部長理事會的決策程序拉回以各國立場及意志為主要決定性因素。條件多數決仍是發展中的特例而非通則，理事會仍為各會員國展現主權的壇場，而歐盟高峰會更保留完全自由行動的運作空間 (marge de manoeuvre)。

另一值得觀察的現象則是，歐洲經濟暨貨幣聯盟的成立及第一輪實施單一貨幣國家之篩選，竟是在歐盟高峰會內之多數決決定。但此並非多數決適用的例子，吾人應視為一致決的極限，即在攸關整體戰略方向的重要基本政策上，某些會員國的否決權在面對多數夥伴國更高的集體政治意志時，已不再能阻撓該政策的實現，僅能將自我排除在該政策之外。

二、重要機構權力角力的動態平衡

聯邦派及主權派的戰術運用，除了共同體法的優越性、執委會的執國家性及能增加其政治權威的對外代表性，對抗部長理事會的政策一致決定權外，兩派不斷在歐盟「一體性」及各國「殊異性」的優先秩序上拉鋸，隨著統合演進，歐盟各大機構的建立及增權及其它具象徵意義的設計呈現兩股勢力動態式的消長平衡。

灼恆常的均勢

——在六十年代中期，各自分屬煤鋼、原子能及經濟三個共同體的行政機關合併成一個「單一」的機構，直接以「歐洲共同體」(Communauté Européenne) 總稱之，而同時多種各司專務的部長理事會 (如農業、交通、經濟) 則自總務理事會 (Counsel des affaires générales) 中分設出來。

——自七十年代起共同體擁有其它國際機構所沒有的自有財源

⁶⁶ Art. J. 13-2. <http://ue.eu.int/Amsterdam/fr/treaty>.

(ressources propres)⁶⁷，執委會得以與一般國家之中央政府類似之獨立預算來規劃、執行長期且宏觀的共同政策，如農業政策、研發政策、區域政策、及外援。但同時期各會員國在布魯塞爾成立常務代表委員會 (Comité de représentants permanents, COREPER) 及提升輪值主席國功能，用以參與並監督執委會共同政策擬訂時的準備工作，減低了執委會利用其提議權及經濟自主權加強共同體權威的政治擴張 (參圖一)。

——六十年代末各會員國對國際事務的協調討論「歐洲政治合作」(Cooperation politique européenne, CPE) 一直刻意與共同體事務區分。各國外交部長聚會形式較非正式，未按部長理事會的議事程序交換意見。直到八十年代中期歐洲統合最消沉的階段，第一次修改基礎條約的修訂版本與「歐洲政治合作」條約合併為一個「單一」法，在形式上確保了歐洲統合「一致性」的內涵而不致支離破碎，但歐洲政治合作實質上仍保持其君子協定式的商議形式。

——同樣地，九十年代的馬斯垂克條約以「歐洲聯盟」的「單一」架構涵蓋三大支柱：歐洲共同體、共同外交暨安全政策、司法及內政合作 (見圖二)，但第二支柱原則上仍採一致決，第三支柱則與一般打擊犯罪的區域合作無異。況且在歐盟三角楣單一架構下，各大小機構則四處繁衍，未能由歐盟總部布魯塞爾統籌管理。不僅史特拉斯堡正式成為歐洲議會的永久所在地，⁶⁸ 歐盟中央銀

⁶⁷ 起初共同體自有財源來源有三處：關稅、農業稅、及增值稅。自一九八八年起，為依各國經濟實力合理均衡財政負擔，共同體另增第四財源，以會員國國民生產毛額為計算基礎。共同體預算每年在增加當中，一九九四年總預算七百二十億 ecu (1 ecu = 33 台幣)，佔全體會員國國民生產毛額總和之百分之一點二四，一九九九年則增至百分之一點二七。Commission européenne, *Le Budget de l'Union européenne* (Office des publications officielles des Communautés européennes, Luxembourg, 1994).

⁶⁸ 有關歐洲議會所在地一直是法國及歐洲議會議員爭執之焦點。蓋羅馬條約二百十六條及一九六五年的合併條約僅規定史特拉斯堡為歐洲議會的臨時所在地。自八十年代起，歐洲議會議員欲將其總部遷回布魯塞爾，以避免浪費公帑並使布魯塞爾更具美國華盛頓之地位。然法國則視史特拉斯堡為法德和解的象徵，

行設在法蘭克福，其它眾多的新分支機構在歐盟境內四散開來，各會員國皆至少擁有一處⁶⁹。

——為了實現單一法完成四大流通無疆界限制的內部市場之目標，執委會之活動及權限大幅擴增，會員國便於一九八七年以「專屬委員會化」(comitologie, comitology)來因應此現象⁷⁰。即在執委會內部設立不同部門的各政府諮詢代表(有別於具超國家性的執委會委員)，來監督執委會為完成內部市場所制定的法規，也使各國政府就近掌握執委會動向(參圖一)。

——在各國政府利用 comitologie 引入各國勢力進執委會後，各國的主要據點理事會亦有變質的可能：蓋馬斯垂克條約允許理事會的組成分子不再限定是各國的內閣部長，只要是政府正式授權的代表皆可。對聯邦派而言，此設計饒富聯邦意義，即各區域層級代表可依此組成與部長理事會具同地位的理事會來與執委會及歐洲議會交涉，以增加其影響力。

——區域委員會(Comité des Régions)自一九九四年起正式成立運作，它因正式集結各區域代表而增加其在與各地方事務相關的共同政策，如區域基金、基礎建設、農業補貼、輔導就業等，具正式發言權，進而對理事會及執委會產生壓力，促二者依其意見擬定切合所需、因地制宜的相關政策。區域委員會目前雖屬諮詢性質，但其未來地位或可如當初歐洲議會般不斷增加實權。同時也是馬斯垂克條約創立的議會大會(Conférence des parlements)亦於一九九五年正式召開。此議會大會結合歐洲議會代表及各國國會代

其為歐洲議會所在地是法國之榮耀。歐洲議會議員曾數度請求歐洲法院裁決未果。歐盟高峰會終於在一九九二年十二月做出政治決定：史特拉斯堡為歐洲議會所在地，每月之全體會議及有關預算會議須在此召開，其餘會議則可在布魯塞爾舉行。歐洲法院亦因而宣佈歐洲議會有義務在史特拉斯堡舉行十二次全院會議。*Bull. CE 12-1992 point 1.32. Le Monde, 2 octobre 1997 p. 3. Marc Abélès, La vie quotidienne au Parlement européen (Hachette, Paris, 1992), p. 145.*

⁶⁹ 法國除外，因其如願將史特拉斯堡由歐洲議會的臨時所在地固定成永久所在地。可參上註。有關詳細新設專屬機構及其所在地可見 *Bull. CE 10-1993 point 1.12.*

⁷⁰ E. Noël, *op.cit.*, pp. 21-22.

表。主要目的在將各國議會與歐盟建立制度化關係。執委會主席及高峰會輪值主席得赴大會向其報告歐盟進展，執委會亦有義務向各國國會提交議案，供其審核討論。各國國會或許未能取代歐洲議會對歐盟事務實際及象徵雙重權力，但挾其不可辯駁的民主正統性，透過議會大會及與執委會的正式接觸，「國家」對歐盟的影響力（至少在象徵性上）因而再度獲得補強。

——執委會主席的任命程序更是聯邦派與主權派妥協下的產物。執委會主席本由各政府磋商後直接任命即可。自一九九四年起，執委會主席須經由歐盟高峰會以一致決提名，再經歐洲議會以多數決通過始得以正式任命。執委會主席並在諮詢過歐洲議會意見後挑選執委會委員。執委會主席任期亦由四年改為五年，以與歐洲議會選期、任期相吻合⁷¹。此安排頗類似內閣制國家元首提名國會認可總理，及國會議員選舉後對總理重新任命的設計。透過歐盟高峰會中各國首長政治同意及歐洲議會的法律同意下增強執委會所一直欠缺的民主正統性。這個重要議題，下節次隨即探討。

物「民主赤字」（*déficit démocratique*）的填補

歐洲議會的直選、歐盟高峰會的成立及此後二者的擴權，對歐洲統合產生了決定性的影響，各自代表聯邦派與主權派的重大成果。

杖歐洲議會直選之意涵

歐洲議會在共同體成立之初便存在，但其代表卻是由各國國會委派，且僅具諮詢性質而無實際決策權。直至一九七九年才由直選產生。歐洲議會直選至少具有下列三大意義：

冷它是由歐盟全體公民在歐盟層次上直接普選產生。透過選舉動員，歐盟公民得以討論並裁決歐盟實況及發展，因而相當程度地修正了歐盟事務多由精英及技術官僚決定、人民無權亦無途徑過問 - 即所謂的「民

⁷¹ Dietmar Nickel, "Le traité de Maastricht et le Parlement européen: le nouveau paysage politique et la procédure de l'article 189B," in W. Wessel ed. *The Maastricht Treaty on European Union: Legal Complexity and Political Dynamic* (Collège d'Europe, Bruges, 1993), p. 120. 此設計亦使執委會成員（包括其主席）之間的平權制度（*système collégial*）移向著重主席權威的主席制（*système présidentiel*）。

主赤字」缺失⁷² - 的現象。歐洲議會因此成為歐盟另一合法的政治權威來源。

委歐洲議會議員 (eurodéputé) 挾其民主選舉產生的正統性，不斷向其它機構爭權。早期歐洲議員多為積極聯邦活動份子，晚近一些主權派份子，區域性政治人物，或民族主義者亦積極投入選舉。與其它歐盟機構相比，歐洲議會成為聯邦主義的論壇及智庫，對外傳播聯邦主義理念，對內做出「共同體取向」（而非國家取向）的決議，向其它機構施壓。

就長期效果而言，歐洲議會直選有利於歐盟公民對「歐洲政治意識」的覺醒及凝聚。對外更成為歐洲統合的代表性組織。此外，就國際關係言，歐洲議會直選亦為創舉。蓋它是跨國公民在單一日期單一層次為單一機構舉行民主選舉之首例。

杻高峰會制度化之意涵

誠然，歐洲議會直選為聯邦運動的一大成果之一，但其代價似乎更大，即以歐盟高峰會之正式成立交換而來⁷³。歐盟高峰會並未在原先的統合計劃之內，它的建制打破了原始歐洲議會（諮詢—立法）- 理事會（決定）- 執委會（提議 - 執行）的三角平衡設計，而大大加重了主權派所強調的「府際性」（intergouvernementalité）⁷⁴：它是由各國最高掌實權的民選政府首長定期舉行的會議。因而高峰會擁有歐盟其它任何機構所無法取代的地

⁷² P. Moreau Defarges, "Communauté européenne et ordre européen, Politique étrangère, N.1 1991. 「民主赤字」此一概念為歐盟學政界的重要論點之一。意指歐盟決策及執行過程缺少民主代表性。除了歐洲議會及下文將提及的高峰會外，理事會被認為政策討論不透明，議員及選民無從得知過程。另外執委會更遭批評為無民意及媒體監控的技術官僚，反易受利益團體影響。

M. Croizat, J-L. Quermonne, "*L' Europe et le fédéralisme*" (Montchrestien, Paris, 1996), pp. 89-91.

⁷³ 高峰會於一九七五年三月首次正式集會。一九六 年初戴高樂政府便以傅樹計畫 (Plan Fouchet) 建議將高峰會制度化，但遭其它夥伴國家反對，唯恐高峰會將因納入共同體體系而削弱執委會權威。一九七 年代初，法國總統季斯卡採較溫和態度，並取得西德總理施密特及共同體之父莫內 (Jean Monnet) 之支持，其它小國如義、比、荷、盧則以歐洲議會直選為交換條件，高峰會始得以正式成立。有關高峰會之制度化，詳可參季斯卡及莫內的回憶錄：Valéry Giscard d'Estaing, *Le pouvoir et la vie* (Compagnie 12, Paris, 1988), pp. 117-122. Jean Monnet, *Mémoire* (Fayard, Paris, 1976), pp. 589-605.

⁷⁴ P. Moreau Defarges, *Quel avenir pour quelle Europe*, (ifri, Paris, 1986), pp. 34-35.

位，並相當程度地填補歐盟決策過程「民主赤字」的缺失。上述歐洲議會直選的意涵多屬象徵性及心理層面，而歐盟高峰會的存在卻對歐洲統合產生實質面影響。自一九七五年以降，高峰會決定大政方針，而成為歐盟集領導式的最高決策中心：

冷就決策程序言，高峰會與一般國際組織無異，每個會員國皆有否決權，共識的追求為獲致共同政策或立場的先決條件。

麥就決策品質言，歐盟的重大決定皆出自高峰會各國領導人坦率激烈的討論及最後的認可⁷⁵。

奈就決策性質言，高峰會超越結構限制、無須條約規定可直接下命令給執委會、部長理事會、歐洲議會或任何其它次級機構、甚至會員國政府。

娃高峰會的決策性質亦超越法律限制⁷⁶。它可做出不受共同體法規範的政治決定，亦不受歐洲法院管轄。甚至，高峰會可不需經法律程序來修改或詮釋條約規定⁷⁷。

⁷⁵ 如一九七八年六月決定歐洲議會直選、投票方式及其日期；一九七八至一九七九年期間決定成立歐洲貨幣系統以取代「蛇性匯率機制」；一九八一年六月率先承認仍被多數國家視為恐怖主義組織的巴勒斯坦解放組織，並支持其參與中東和平談判；一九八五年六月決定七年內撤除障礙完成四大流通的內部市場；一九八九年十二月及一九九一年四月開出德國統一條件；一九九一年十二月在馬斯垂克同意成立歐洲聯盟條約；一九九七年六月在阿姆斯特丹同意馬斯垂克條約之修訂版，及通過成長及穩定協定；一九九八年九月正式挑選首批發行歐元的國家等。

⁷⁶ 以法律而言，是部長理事會具政策決定權。在高峰會政治決定後，部長理事會按共同體規則賦予其法律效力，如上註中之相關重要文件皆在高峰會同意後，理事會依法定程序使其生效。在馬斯垂克條約及阿姆斯特丹條約中賦與高峰會在歐洲經濟暨貨幣聯盟之權限時，皆以「由各國政府首長組成之理事會」稱之。由此觀，高峰會可被視為一超級理事會。可參註 77 及 79。

⁷⁷ 幾個重要的例子如：冷在丹麥公民投票否決馬斯垂克條約後，該約應失效或重新談判，但高峰會以議定書(protocol)方式附在條約上給予丹麥諸多特殊待遇，丹麥始於第二次公民投票批准該約。麥高峰會在一九九五年十二月將未來的單一貨幣定名為 euro，而未另起程序修改馬約的指定名稱 ecu。奈馬斯垂克條約規定高峰會應在一九九六年底決定一九九七年是否適合發行單一貨幣，然一九九六年尚未到來，高峰會認為大多數國家尚未準備妥當，便於一九九五年六月決定單一貨幣將於一九九九年發行。娃高峰會還在一九九五年十二月另外制定「施

高峰會因而成為各國爭取個別利益的最佳場所。某會員國「特殊待遇」的要求、與歐盟機構之間的重大爭端皆訴諸高峰會解決，使高峰會成為歐盟政治上的最高法院（instance de dernier appel politique）⁷⁸。部長理事會傾向將重大議題或棘手的跨部門爭端交由高峰會裁決。而各國最高政治領導人亦傾向透過媒體傳播，在高峰會上高舉「否決權」的旗幟、扮演「國家利益」的捍衛者及「民族」的守護者，升高抗爭，來討好其國內選民，因而相當程度地減低了高峰會對「共同利益」的謀慮。

高峰會的納入共同體體系並成為歐盟最高決策單位可謂主權派的一大勝利。早期它是共同體 / 歐洲政治合作的交集點，晚近則是唯一涵蓋歐盟三大支柱的中央樞紐（見圖二）。原先聯邦派設計賦予執委會的功能及角色無形中轉移至高峰會，它的政治實權亦一一地被法制化⁷⁹，而使歐洲統合在其主導下有「去共同體化」（décommunautarisation）之虞⁸⁰，進而削弱了歐盟的聯邦色彩及可能。

歐洲議會擴權事實及意涵

與法律事後認定高峰會政治實權事實的現象相反，歐洲議會在直選後因民主合法性大增而不斷透過法律途徑爭取實權，要求實際參與決策程序，其成果亦頗豐碩。

行單一貨幣計畫」（Scénario pour l'introduction de la monnaie unique），詳細規定一九九五至二〇〇二年間的施行細則及責任歸屬，至於馬斯垂克條約第 109J 條的相關規定，「就不必要了」。Bull. CE. 12-1992, points 1.33-1.44. Bull. UE. 06-1995, point 1.11, Bull. UE. 12-1995 points 1.3, 1.49. Bull. UE. 06-1996, point 1.4.

⁷⁸ P. Moreau Defarges, *op.cit.*, p. 78.

⁷⁹ 歐洲單一法僅在總條文（art. II）簡短說明高峰會之組成份子及年度聚會次數。直到馬斯垂克條約始正式賦予其諸多重要權力，如決定共同體的經濟政策方針（art. 103），決定歐洲貨幣機構（Institut monétaire européen，歐盟中央銀行之準備機構）及歐盟中央銀行之總裁人選（art. 109A），決定第三階段日期及首批發行單一貨幣之國家（art. 109J.）。同時亦正式賦予高峰會在共同外交暨安全方面界定原則及大政方針的權力（art. J.8）。阿姆斯特丹條約則更進一步將共同外交暨安全政策交由高峰會主導，由其制定可採取共同行動的共同戰略（art. J.3-2），並由其決定歐盟朝共同防禦（défense commune）及吸納西歐聯盟的演進程序（art. J.7）。

⁸⁰ A. D. Pliakos, "La nature juridique de l'Union européenne," *Revue trimestrielle de droit européen*, avril-juin 1993, pp. 221-223.

單一法增列「合作程序」(procédure de coopération)使原本由理事會通過即可的「單一階段」決策變為須再經歐洲議會修改或否決的「二階段」決策模式。歐洲議會得以此「二讀權」對若干共同體事務具立法權限。馬斯垂克條約再增「共同決定」程序(procédure de codécision)，使歐洲議會在某些新納入共同政策的範圍(如研發、文化、健康等)與理事會具同等權力。而同意權(avis conforme)的擴大，亦使歐洲議會可進一步拒絕理事會在某些政策(如加入條約、團結政策、居留權等)上的決定⁸¹。阿姆斯特丹條約再度擴增歐洲議會的權力，使「共同決定」程序取代「合作程序」而成為立法通則，只有在經濟暨貨幣聯盟方面歐洲議會仍只有合作程序下的要求修改權而無否決權。尤有進者，歐洲議會之權限亦悄然侵入共同外交暨安全政策內，在此範圍以歐盟名義採取的共同行動之預算須經其同意，且輪值國應諮詢歐洲議會對共同外交暨安全政策主要面向及基本選擇，其意見「應加以適當重視」(les vues du Parlement européen soient dûment prises en considération)⁸²。歐洲議會還可向理事會提出不具拘束力的建議。

由上述可知，二十年來歐洲議會已取得不完全但真實且漸增的立法權限，其意義如下：

◆歐洲議會取得與理事會較平等的地位，與理事會分享「真正的立法者」之角色。每一次條約的修改歐洲議會皆擴增實權。

◆執委會及理事會在政策擬訂及審議之初便參考歐洲議會加強共同體職權甚至聯邦傾向的意見及立場，以增加政策之接受性，因而間接增加了歐洲議會對歐洲統合的影響力。

◆歐洲議會及執委會漸進式地介入共同外交及安全政策⁸³，加上理事

⁸¹ 共同決定程序為執委會 - 理事會 - 歐洲議會三者權力互動的複雜設計，本文難有篇幅詳析。大致上可化約為如下過程：執委會在參考過歐洲議會意見後，向理事會提出議案，歐洲議會可就理事會對該議案所做之共同立場提出修改要求，執委會再按此要求重新提案給理事會，直至雙方皆可通過，便形成政策。此程序無形亦加強了執委會仲裁的角色。詳可參 Christian Delcourt, "Le jeu institutionnel," *L'Europe des Communautés* (La Documentation française, Paris, 1992).

⁸² *lère partie*, art. J.11.

⁸³ 自八十年代末起，執委會便已開始制定歐盟具高度政治意涵的經、技援中東歐及蘇聯計畫，馬斯垂克條約 (art. J9, K4-2) 則正式但模糊表示執委會將「完全

會條件多數決定亦可有限度地引援，埋下了未來此會員國主權交往範圍被「共同體化」的可能。

參與」(sera pleinement associée) 共同外交暨安全政策之制定，此條款意味著執委會在此範圍與會員國共同享有某種程度的提案權。 J. L. Quermonne, *op. cit.*, pp. 133-134.

三、離心力與向心力

除了前述各大機構及制度設計的存在事實及爭權互動所代表的意義外，歐盟尚有許多重大發展亦為歐洲統合方向的變項。其中一部份具有可將歐盟聯邦化的潛能，可被視為向心力。另一部份保留或強化國與國之間的主權合作模式，可被視為統合的離心力。而一些性質未明朗或混淆仍屬模糊地帶的發展，行文最後亦將探討。

杖首先，最具決定性因子的便是單一貨幣歐元（euro）的發行。歐元不只是各國貨幣合作的完成形式⁸⁴。在第一波發行歐元的國家（以下簡稱歐元區國家）將廢棄具高度國家象徵意義的本國貨幣，改採實施永久固定匯率的歐元，且歐盟中央銀行（European Central Bank, ECB）將制定利率水準，操作外匯存底，並壟斷印鑄歐元紙鈔及銅幣面額、數量、及圖案標記之權利。歐盟中央銀行亦具超國家性，獨立行使其以穩定的物價為目標的相關貨幣政策，不受會員國及其它政治力之管轄，且如一般聯邦中央銀行般與會員國之中央銀行合組歐洲中央銀行系統（Système européen de banques centrales; SEBC）來周全經貿政策之協調管理。

單一貨幣的發行並未在共同體的初始計畫之中，七十年代初期始逐漸形成構想。歐洲貨幣系統（Système monétaire européen）所實施不具拘束力的匯率機制之合作形式，預鋪了成立歐洲經濟暨貨幣聯盟的有利環境。在德國即將統一的政治刺激因下，歐盟終於決定本世紀末前發行單一貨幣⁸⁵。

歐元區國家交出貨幣主權是明顯且完全的，但歐元可引發的聯邦化邏

⁸⁴ Peter Sutherland, "The Case for EMU, More than Money," *Foreign Affairs*, V.76 N.2, January/ February 1997.

⁸⁵ 值得詳述的是，在一九九八年，隨著內部市場的順利進行，執委會主席德洛便已著手規畫成立歐洲經濟暨貨幣聯盟的可能性。經貨聯盟第一階段如德洛預訂在一九九九年七月成立，但至於第二及第三階段的日期，及是否要拋棄各國貨幣來發行「單一」貨幣，抑或採與各國貨幣並行的「共同」貨幣則交由各國決定。為了徹底永久栓住統一後政經實力更強，且有心向中歐（Mittaleuropa）之虞的德國，在法國主導下，高峰會終於在馬斯垂克決定最遲在本世紀結束前，永久拋棄各國貨幣，實施單一貨幣。Hubert Védrine, *Les mondes de F. Mitterrand, à l'Elysée 1981-1995* (Fayard, Paris, 1996), pp. 471-479. David Marsh, *La Bundesbank aux commandes de l'Europe* (Belin, Paris, 1993), pp. 283-296.

輯不止於此。蓋為了使歐元在「短期」內順利發行，歐元區的國家已在赤字、外債及通貨膨脹等上強行控制在某一範圍內，為了使歐元「長期」成為有信用的穩定貨幣，即使大多數會員國政府須擴大支出以振興景氣，但仍承諾在發行歐元後仍遵守發行歐元前最困難的高標準：預算赤字不超過國內生產總值（GDP）的百分之三，否則將受懲罰⁸⁶。且為了更進一步協調彼此間貨幣以外的總體經濟政策，歐元區國家成立一具政治地位的歐盟央行對口單位亦勢在必行⁸⁷。此外，歐元若真的成功發行、創造持續的經濟成長，歐洲統合將在民意上產生正面效果：在歐元區的政、經精英多已轉移忠貞到歐盟後，歐盟可望進一步成為一般民眾對民生福祉要求的期望對象。

机然而，國家主權本質的核心——外交及安全政策，因原則上仍保留一致決而仍然與一般傳統國際組織無異。尤其此核心中最敏感的部位：國防，甚至仍然是歐洲統合的禁區⁸⁸。共同的理想不等於共同的利益。歐盟各國雖皆有將民主法制、市場經濟、人權觀念推廣於世的企圖，但不同的地緣限制、戰略考量、歷史傳統、外交取向、及北約（美軍）駐歐的必要性等，使得歐盟難以形成如單一國家般決策程序一致且具立即行動能力的對外政策。如前節所述，條件多數決已侵入歐盟共同外交及安全政策，但屬較低層次之執行工作。較高層次的決策制定，如（原則性的）共同戰略——（軍事操作能力的）共同行動——（宣示性的）共同立場或共同宣言，皆仍屬協調性質，只要任一會員國明示反對，皆無法成立（參圖一）。

西歐聯盟（West European Union, WEU）為體制外唯一可供歐盟指揮的軍事組織，後冷戰時期再度活躍，間歇性地以歐盟名義執行共同外交暨安全政策⁸⁹。阿姆斯特丹條約亦賦予其以歐盟名義及預算執行彼得斯堡任務

⁸⁶ 此規定為成長暨穩定協定（Pacte de stabilité et de croissance）最主要的設計：若某會員國在無特殊意外情況下預算赤字超過全國總生產額的百分之三，又不按理事會之決議措施於下個會計年度修正，則共同體可徵收該國百分之零點五之全國總生產額做為無息存款，兩年內若該國仍無改進，則該無息存款轉變成罰款。Bull. UE 12-1996, point 1.33 (16-37). Bull. UE 6-1997, point 1.27.

⁸⁷ 尤其是德國政治精英及其聯邦銀行（Bundesbank）負責人，不斷呼籲強化歐盟的政治聯盟架構。

⁸⁸ Philippe De Schooteete, "L' introduction d' un PESC: motivations et résultats," in W. Wessels ed. *op. cit.*, p.9.

⁸⁹ 如波斯尼亞戰爭期間及戰後，為避免另一大城 Mostar 塞拉耶佛化，西歐聯盟參

(mission de Petersberg)⁹⁰。隨著成立西歐聯盟的布魯塞爾條約已於一九九八年期滿，歐盟高峰會在赫爾辛基訂下具體時間表：將於二〇〇三年成立五至六萬名士兵之部隊，以全面執行彼得斯堡任務。西歐聯盟可望因此再進一步正式納入歐盟體制之內，而成為執行共同外交暨安全政策具戰鬥能力的常設工具，並就長期而言，發展歐盟「共同防禦」的有利先決條件。但另一方面，即使歐盟正式成立共同防禦政策，只要該政策從制定到執行未能獨立於北約架構之外，則歐盟之共同防禦仍不具積極意義。

權歐盟的第三支柱：司法及內政的協調合作，其形式及內涵不完整且不規則，仍屬統合的初級階段，完全在各會員國政府專屬管轄權內。各國政府是相關政策的提案者、決定者及執行者。雖然將其納入歐盟單一架構內便保留了日後「共同體化」的可能，但與第二支柱的結構性限制相同，各國在司法及內政的重大議題，如移民及庇護權、組織犯罪、毒品及婦女走私、恐怖主義等，無論在觀念、敏感度、所遭遇的困難程度、及相關法令規章上歧異頗大，短期內難以趨於一致，具體地顯示著各會員國仍是擁有不同疆界、分別的政治實體。

為了跨越、消弭此等藩籬，歐盟發展出一種「大家的歐洲」(Europe de ses citoyens) 概念，即一個可以保障人民人身安全、自由遷徙、有歸屬感的歐洲聯盟，以彌補四大流通中，人員流通未能如預期與資金、貨物、勞務完全自由化的缺失。早期有一些共同的象徵符號⁹¹，晚近則具體發展出歐盟公民權 (citoyenneté européenne)，及申根區 (Espace de Schengen) 及歐洲警署 (Europol)。

令歐盟公民權最重要的創新點在於歐盟境內公民在非其本國的居住地有市鎮議會及歐洲議會的選舉權及被選舉權⁹²。一九九四年的歐洲議

與該市之警政管理。在中非大湖區 (盧安達、薩伊、布隆迪) 戰亂期間，歐盟亦徵召西歐聯盟赴該區維持和平、進行人道援助。

⁹⁰ Article J. 7，即人道援助、撤僑、維持和平、及危機處理所需之戰鬥部隊。

⁹¹ 如訂五月九日為歐盟日 (一九五一年五月九日法國外交部長發表舒曼宣言)、單一格式的歐盟護照、藍底黃星的歐盟盟旗、歐盟盟歌 (貝多芬第九號交響曲中的歡樂頌大合唱) 等。

⁹² 其它權利如：在歐盟境外第三國的共同外交保護權、保障公民對抗歐盟行政單位濫權的 Ombusman 機制、及不論是否有工作，歐盟公民有在任何會員國自由流動及居住權。

會選舉已開始適用，隨著宣傳推廣此權利，及跨國政黨的成立，歐洲議會議員之代表性可望超越地理限制而更能代表歐盟的整體選民。歐盟公民權亦為國際關係創舉。蓋公民權乃「公民」對「國家」的一種法律權利及義務，擁有歐盟任一會員國「國籍」的公民皆擁有歐盟公民權，亦即擁有雙重公民權。則歐盟隱然相對具有「國家」的角色。歐盟公民權仍在補充發展當中⁹³，各國公民對此權利之權利意識亦尚在萌芽當中。「歐盟公民」此一概念亦成為實質的法律字眼。

麥申根區的建立反映了歐洲統合的另一種吊詭。就形式言，它是典型主權國政府間的合作：歐盟局部會員國在共同體體制外磋商談判，以公約 (convention) 而非「指令」或「規則」方式達成的合作。但就實質而言，它具體拆除了申根區有形的疆界障礙，不僅有利於區內人民真正的自由往來，並進一步在心理上形成一保障人身安全自由的共同體⁹⁴。

與申根區配套的便是另一個仍在發展當中，有利歐盟聯邦色彩的歐洲警署 (Office européen de police, Europol) 之設置。歐洲警署總部設在史特拉斯堡，被期許未來可望扮演如美國聯邦調查局 (FBI) 的功能及角色。會員國在內政刑法之執行有爭端時，歐洲法院可以先決裁判權解釋歐洲警署公約來做出裁決。歐洲法院之管轄權亦因而侵入歐盟之第三支柱。目前歐洲警署的運作仍只是初始階段，其中緝毒單位 (Unité "Drogues" Europol) 早在一九九三年便開始執勤⁹⁵。是否歐洲警署由初期對犯罪情報蒐集的彙整分析，進一步到中長期制度化共同警察權且全面統一執勤？則仍止於研討

⁹³ 除了上註權利外，阿姆斯特丹條約 (art. F.1) 又詳列公民對抗歐盟各大機構的個人權利，如可向歐洲法院控訴歐盟機構侵害其基本人權、消費者權，及取得官方文件的資訊權。

⁹⁴ 申根區乃依法、德、比、荷、盧等核心國於一九八五年經長期談判後所簽訂的申根公約而成立。該五國在決定在護照及庇護方面統一規定，由其中一國核可便在其它簽約國亦生效，欲達成逐步撤除彼此的邊界控制，以形成對第三國的單一疆域。除英國及愛爾蘭兩個島國外，歐盟其它會員國紛紛加入申根區。

⁹⁵ 歐盟警署公約於一九九五年七月簽署，一九九八年十月正式生效。年預算約七百萬歐元，及約二百位工作人員。除了緝毒外，歐盟警署初期工作首重防範恐怖主義，毒品及核材料走私及歐元之偽造。二

一年前將會再擴大編制。
[http://ue.eu.int/Newsroom Brussels](http://ue.eu.int/Newsroom_Brussels) (12-06-1998), Europol: Ratification de la Convention ; <http://www.yahoo.fr/1>, octobre 1998, 18h50 heure de Paris

階段，其結果仍須視歐洲警署現階段之合作績效而定。

地深化/廣化是聯邦派與主權派恆常拉距的戰術焦點，亦是歐洲統合恆常的困境一方面歐盟共同政策持續深化，不僅屬於共同體職權的部門，如農業、外貿、競爭、交通等已由執委會決定，或按執委會—理事會—歐洲議會的議事程序進行。許多原先屬會員國管轄的部門亦逐步部分納入共同政策當中，如社會、漁業、研發、環保、教育、文化等。各國人民日常生活愈發與歐盟發生直接關係，貨幣便是共同政策中最成功的部門。

但另一方面，歐盟的廣化，即不斷向北、東、南歐擴大吸納會員國，則無論在決策程序效率、制度同質性、外交取向、及對統合概念上，又沖散歐盟的一致性。四波加入的會員國皆出於現實經濟考量，對聯邦思想陌生甚至排斥（愛爾蘭、奧地利除外），對「歐洲」之政治歷史觀有不同詮釋。於是不斷向外擴大即不斷強化歐盟的歧異性，而有被稀釋成簡單的自由貿易區之虞。吊詭的是，正是在此邏輯推論下，歐盟均在制度上深化以避免上述擴大後的危險。廣化遂成為深化的刺激因之一。歐盟採取深化/廣化同步進行，如一九六九年及一九八五年⁹⁶，或先行深化以肆應廣化可能帶來的衝擊，如一九九二年及一九九七年⁹⁷。目前已有十二國申請進入歐盟，加入談判亦在進行當中。一九九七年阿姆斯特丹條約因會員國專心於歐元的籌備，未能設計出妥善制度以消化在政、經、社條件仍與歐盟有明顯差距的中、東歐國家。一方面，歐盟將在中短期內再進行制度改革以分批接納這些充滿不安全感、經改成果脆弱、又呈政治真空狀態的前共產主義國家。另一方面，歐盟有朝以歐洲經濟暨貨幣聯盟深化，同時以單一市場廣化的兩大趨勢來解決深化/廣化此一永恆困境。

⁹⁶ 如一九六九年海牙高峰會的深化/廣化/完成三部曲以接納英國、愛爾蘭及丹麥。一九八一年只有希臘一國加入，共同體並未有具體因應措施，事後才以「地中海整合計畫」（Programme intégré méditerranéen）使希臘順利進入共同市場。一九八五年單一法中之內聚政策主要即用以接納西班牙及葡萄牙，並徹底處理希臘之結構調整。

⁹⁷ 馬斯垂克條約制度改革後即接納富裕且具外交中立傳統的瑞典、芬蘭及奧地利，拒絕同時申請但政經條件差距尚遠的中東歐。阿姆斯特丹條約仍未能在制度面設計出妥善的安排。目前以多重的「歐洲協定」（Accords européens）來增進與中東歐各國的政經合作。Françoise de La Serre, Christian Lesquesne, Jean Rupnik, *L' Union européenne: ouverture à l' Est?* (PUF, Paris, 1994) pp. 34-37.

籽最後，兩個中間地帶的屬性未明：輔助原則及「歐洲聯盟」的稱號。聯邦派及主權派均可引援，而二者未來發展動向將可補強或削弱兩派勢力對歐盟統合的影響。

輔助原則乃一般聯邦政治制度中對聯邦政府及次級地方政府權限的劃分設計。依法理言，此原則移植到歐盟便隱示有一中央政府（執委會）及相對的分子政治單位（會員國、區域）。依馬斯垂克條約及伯明罕及愛丁堡高峰會的規定：只有在會員國或地方政府所採取的行動不足以達成所擬目標，且該行動之規模或效果由共同體執行較易達成的情況下，方由共同體為之。共同體層次之行動只有在適當且不可或缺（indispensable）的情況下始採取之⁹⁸。

在實踐上，輔助原則成為部分會員國企圖以事後的法律條文來扼止執委會擴權事實及趨勢的利器。蓋不僅在已深化的共同政策上，或界線模糊共同體與會員國可採共同行動的混合範圍上，執委會動輒利用其專屬提議權制定政策下達命令⁹⁹。部分會員國認為在某些範圍上由共同體採取行動可以做得更好，則由執委會以共同規範實行之。但更有部分會員國視此為布魯塞爾過度立法、過度集權的官僚作風¹⁰⁰。成為箭靶的執委會近幾年來採低姿態且自一九九四年起向高峰會提交輔助原則的實踐年度報告。

矛盾的輔助原則之實踐亦仍在初級階段，究竟是有利於執委會得中央權威或會員國的專屬管轄，可由兩個面向觀察：聆歐洲法院既具有統一解釋權，則個案在經由其判定後是否衍生成慣例，以逐步細分輔助原則之適用標準、時機及範圍？委最重要的還是會員國政府的理性（rational）態度。蓋統合至今，許多部門交疊既深且廣，在執委會自制的情況下，究竟哪些政策由哪個最終權威採取行動「較易」、「較佳」、「較適當」、「較有效」？仍屬政治決定範圍，其運作仍需經各會員國之政治磋商¹⁰¹法律實難明確界

⁹⁸ 馬斯垂克條約第 3B 條，*Bull. CE*. 10-1992 point 1.8, *Bull. CE* 12-1992, point 1.15.

⁹⁹ 例如僅是一九九二年，執委會便下了 22,445 條「規則」，1675 條「指令」，約佔百分之八十歐盟會員國經濟方面之相關立法。Maurice Croisat et Jean-Louis Quermonne, *L'Europe et le fédéralisme* (Montchrestien, Paris, 1996), pp. 95-96.

¹⁰⁰ Wolfgang Wessels, "Rationalizing Maastricht: the search for an optimal strategy of the new Europe," *International Affairs*, V. 70, N. 3, July 1994, pp. 449-452. *Europolitique* N. 1802, 10 oct. 1992, pp. 3-5.

¹⁰¹ 吳東野，歐洲聯盟條約「輔助原則」條款之理論分析。問題與研究，三十三卷

定，狂牛病事件便是其中一個佳例¹⁰²。

屹另一個處於缺乏法律明確定位、政治詮釋紛歧的模糊狀態、即在「歐洲聯盟」本身的稱號上。這個稱號其實是主權派及聯邦派數十年來語義戰爭的妥協結果。一九五一年的舒曼宣言便神聖宣佈經濟統合之目標為建立歐洲聯邦，但事實上建立的是政治定義模糊的「共同體」（Communauté）。一九七二年十月的巴黎高峰會上，共同體各國最高領導人首次揭櫫將在八十年代初將會員國的關係轉變成「歐洲聯盟」¹⁰³。第一次修改基礎條約的版本乃建立在歐洲議會聯邦主義積極份子所擬的「歐洲聯盟條約草約」上，因主權派排斥其政治意味太強，條約正式的修訂本遂成歐洲單一法¹⁰⁴。直到一九九一年再度修約時，主權派堅持刪除草約中歐盟具「聯邦使命」（vocation fédérale）之字眼¹⁰⁵，轉而接受歐洲聯盟。故馬斯垂克條約生效

十一期，民國八十三年十一月。

¹⁰² 在一九九六年三月二十日英國宣佈不排除其境內牛隻感染之狂牛病與人類庫雅式症（Creutzfeldt-Jacob）有關聯性後，執委會隨即宣佈歐盟其它會員國全面禁止英國牛隻及其產品之輸入，制定詳細且嚴格宰殺牛隻之技術、程序及時間表，並將視英國之執行情況以考慮局部逐次解禁。梅傑政府視撲殺及掩埋感染牛隻之權限乃在倫敦而非布魯塞爾，故於五月二十一日宣佈實施阻撓政策（policy of obstruction），全面否決所有須經一致決議的決定，以抗議執委會的決定。歐盟議事運作因而停擺。由於此事涉及全歐盟境內之民生基本利益，即公共衛生，而非一般可交易之經濟利益，歐盟高峰會於是在該年六月二十一日裁定倫敦應執行執委會之宰殺牛隻計畫。面對所有夥伴國一致支持執委會，梅傑政府始停止阻撓政策並接受執委會之解禁條件。農業部長理事會於一九九八年十一月二十三日宣佈對英國牛肉解禁，但仍待執委會在親至英國做相關檢驗後，來決定英牛肉產品再度進口的日期。7 *Jours Europe*, 10 juin 1996; *Le Monde*, 11, 21, 22, 23 juin 1996. <http://www.yahoo.fr/actualité> 23 novembre 1998, 17h36.

¹⁰³ 但八十年代並未實現此一目標。二十年間若干企圖均未見效，如比利時總理丁德曼（L. Tindemans）應高峰會要求，研究實現歐洲聯盟的可能性。經兩年走訪共同體各大首都後，於一九七六年初提出總結報告：歐洲聯盟不能一夕誕生，必須在既有基礎上逐漸成立。一九八三年六月的斯圖佳特高峰會發表歐洲聯盟神聖宣言，決定致力達成共同的政治觀，在命運共同體及歐洲意識的基礎上，逐步朝使人民及會員國關係始終更緊密的方向邁進。Bull. CE 01-1976 supplément. Bull. CE 06-1983.

¹⁰⁴ 有關該草約可參 Juliet Lodge ed. *European Union: The EC in Search of a Future* (St. Martin's Press, New York, 1986).

¹⁰⁵ 「聯邦使命」之字眼首度由法國總統密特朗及德國總理科爾在兩人聯合致其它

後，歐盟始得以正式成立。

與共同體同樣定義不明的「歐洲聯盟」，經過二十年聯邦派、主權派間不斷辯論、行動及反制，始逐漸形成各方皆可接受的概念並付諸實現。對主權派而言，是歐盟覆蓋共同體，而非共同體擴大吸收第二、第三支柱。歐盟不具國際法法律人格（如與第三國締約權、外交承認）¹⁰⁶，架構靈活且具彈性，可隨時反應調整政治實況，而沒有共同體規則的僵硬，故更能有效率地促進主權國之間的合作。主權合作呈現高率則可將歐盟制度化成聯邦的構想無限期推延。但對聯邦派而言，歐盟是歐洲統合聯邦化的另一個進程。將體系外的主權合作（第二、三支柱）罩在「單一」架構下便提供未來先共同體化再聯邦化的可能。將聯盟過渡到「歐洲國家聯邦」（*Fédération d'Etats européenne*）¹⁰⁷ 已逐漸成為討論議題，從其字面又可察出此稱號仍是兩派妥協產物。

肆、結論：幾個發現

經過複雜多變的實踐檢驗，吾人可以清楚得知聯邦派強調異中求同的「合」，而主權派堅持同中存異的「分」。這兩股觀念性力量具有如下特點：

- 無論是互補或對抗，兩派主要論點之解釋性部分均局部正確，規範性部分亦局部實現。各自有其運作對象及關切焦點，無一派能涵蓋歐洲統合的全貌及真義。
- 兩派各有其擅場時期。大體上，戰後聯邦派主導歐體之成立及內涵；六十年代中期主權派大盛，歐洲統合踟躕不前；到八十年代中期聯邦派再興，朝完成單一市場目標邁進；九十年代起歐盟面臨內外諸多重大挑戰，兩股力量有並駕齊驅之勢。

夥伴國總理之公開信中提出。Alfred Grosser éd. *Les pays d'Europe occidentale, l'année 1991* (La Documentation française, Paris, 1992), pp. 295-296.

¹⁰⁶ A.D. Pliakos, *op. cit.*, pp. 208-211.

¹⁰⁷ Laurent Cohen-Tanugi, *Le choix de l'Europe* (Fayard, Paris, 1995), pp. 171-175. 執委會主席德洛在卸任後亦積極鼓吹建立此類歐洲國家聯邦，詳見其著 *Combat pour l'Europe* (Economica, Paris, 1996).

一種動態立體的客觀概念，或可補充解釋聯邦派與主權派互斥共存的現象，即現今歐洲統合發展呈一種「漩渦狀態」。渦心是以法德為軸心的歐元區及具拘束力的共同政策；中間是執委會與會員國政府職權交疊的混合政策，及將以特殊措施接納中東歐國家的單一市場；漩渦表面則是仍呈鬆散的外交、內政合作。渦心的政策實踐愈成功，則吸捲力愈強，愈能將其上之政策共同體化；反之，渦心政策失敗或成效不彰，則整個漩渦將轉變成平面支離不規則的波浪，即統合進程將呈現疲軟停滯狀態。

歐盟不只在制度上有類國家之設計，根據執委會近年來所做的民意調查，一般民眾在心態上亦逐漸賦予、或期待歐盟扮演“類國家”的角色。百分之五十四的受訪者贊成成立對歐洲議會負責的「歐洲政府」¹⁰⁸；也同樣有百分之五十四贊成全民直選「歐洲政府」¹⁰⁹；百分之八十希望歐盟對其日常生活扮演一樣重要、或更重要的角色¹¹⁰；百分之六十三希望外交政策能在歐盟層次上制定；甚至近百分之七十希望國防政策在歐盟層次上制定¹¹¹。此外在政治認同上，有百分之四十六的受訪者認為自己同時是「歐洲人」及本國國民；另百分之四十五只認同自己是本國國民而非「歐洲人」¹¹²。有關歐洲統合速度，平均認為目前速度是 3.8 點，但希望速度是 4.7 點，即一般受訪者希望統合速度更快些¹¹³。

幾個可決定歐洲統合未來走向的指標可供觀察：

杖就共同體化程度言：歐洲法院是否擴及管轄權至整個第三支柱，而非僅止於歐洲警署？歐洲議會及執委會是否進一步以共同決策程序參與第

¹⁰⁸ Commission européenne, *Eurobaromètre*, n° 46, mai 1997. 從一九九三至一九九六年間，此問題獲百分之五十四到六十二的受訪者贊同。

¹⁰⁹ *Ibid.*, n° 45, octobre 1996.

¹¹⁰ *Ibid.*, n° 48, mars 1998. 只有百分之七的受訪者不希望歐盟介入其日常生活。

¹¹¹ *Ibid.*, n° 48, mars 1998. 從一九九三至一九九七年，贊成在歐盟層次制定外交政策的受訪者介於百分之六十三至六十九之間。贊成在歐盟共同防禦政策者介於百分之六十到七十七之間。

¹¹² *Ibid.*, n° 47, octobre 1997. 如第二章所述，「歐洲」具某種程度上之政治意義。另有百分之五的受訪者認為其純粹是歐洲人而不屬於任何一國之國民。

¹¹³ *Ibid.*, n° 48, mars 1998. 此處執委會問卷字眼為 unification(統一)，而非 intégration(統合)。速度之指數定在 1 至 7 之間，數字愈高代表速度越快。

二、三支柱？而部長理事會中條件多數決的使用是否在大、小決定上皆成為通則？

机就長期有利養成「歐洲意識」言：輔助原則之援引究竟增加執委會權威，抑或成為各國藉以收回某些共同政策上之決定權？歐盟公民權是否深入成一種權利意識？歐洲議會之跨國政黨之成立、動員力、及所囊括選票是否足以構成代表性？「西歐聯盟」是否完全納入歐盟，並獨立於北約架構以外，以歐盟名義執行軍事任務？

权就對外一致性而言：如何將歐盟之經濟實力在國際舞台上轉換成政治實力？歐元區是否設專一代表參與國際會議？除了「同一聲調」（une seule voix）之外，在外交安全事務上是否具恆常的、權威的「同一張臉」（un seul visage）？

柢對內而言：歐元是否成為穩定的、創造持續經濟成長、因而帶來就業機會的貨幣？及其背後所隱涵的歐盟是否能形成具拘束力的共同社會政策？此點至關緊要，蓋統合工程不僅是精英建構，要可大可久必須獲得廣大民眾支持。則歐盟必須證明統合非僅造福資本家及僱主，亦能保障民眾就業，並創造民生福利。

從歐洲統合實踐中，吾人亦可發現諸多吊詭：

——民族國家在歐洲孕育誕生並擴散世界，在當今全球高舉民族主義大纛之際，歐洲聯盟正是西歐各國對民族國家適應現代社會的反思結果。就某程度言，她不僅是超國家的，甚至是後國家（post-national）的型態。國家出於其個別利益（和平、繁榮）參與統合，然而統合的結果卻是逐漸消融了國家傳統的架構及權力。

——隨著民族國家的調整，亦在歐洲產生的排它絕對性主權觀亦遭修正。它不僅可以按部門分割，還可失而復得。遭四強佔領的西德曾積極推動共同體聯邦化，交出她沒有的主權而取得與其它夥伴國地位平等的權利。也因其合作態度，得以統一終獲完整的主權。歐元區國家明顯交出貨幣主權，冀望面對全球金融自由化的競爭壓力下，在歐盟層次上收回貨幣主權。若再進一步探悉，歐盟各會員國在某些共同政策上「讓渡」出去的權力，在歐盟層次上「匯集」成另一「統治高權」。由此觀之，主權觀念及內涵，在全球化及區域整合的時代，有重新再

定義的必要。

——另一個統合實踐的吊詭是，諸多有利於共同體化甚至聯邦化的政策，皆出自主權行為象徵的高峰會或部長理事會之決定。亦即會員國政府決策者有意識地逐步交出不可撤回的權力。此等權力在質與量上累積到何種程度將抵觸各國的最高政治意志，即主權意識？此乃決定歐洲統合的關鍵所在。縱觀此，吾人可謂，以宏觀歷史而言，在聯邦派及主權派持續拉距的假設前題下，統合的最終狀態，應是一種類似歐洲聯邦但較為鬆散的政治實體。此一未來充滿不確定性，但是有可能的。

表一：歐洲統合理論比較表

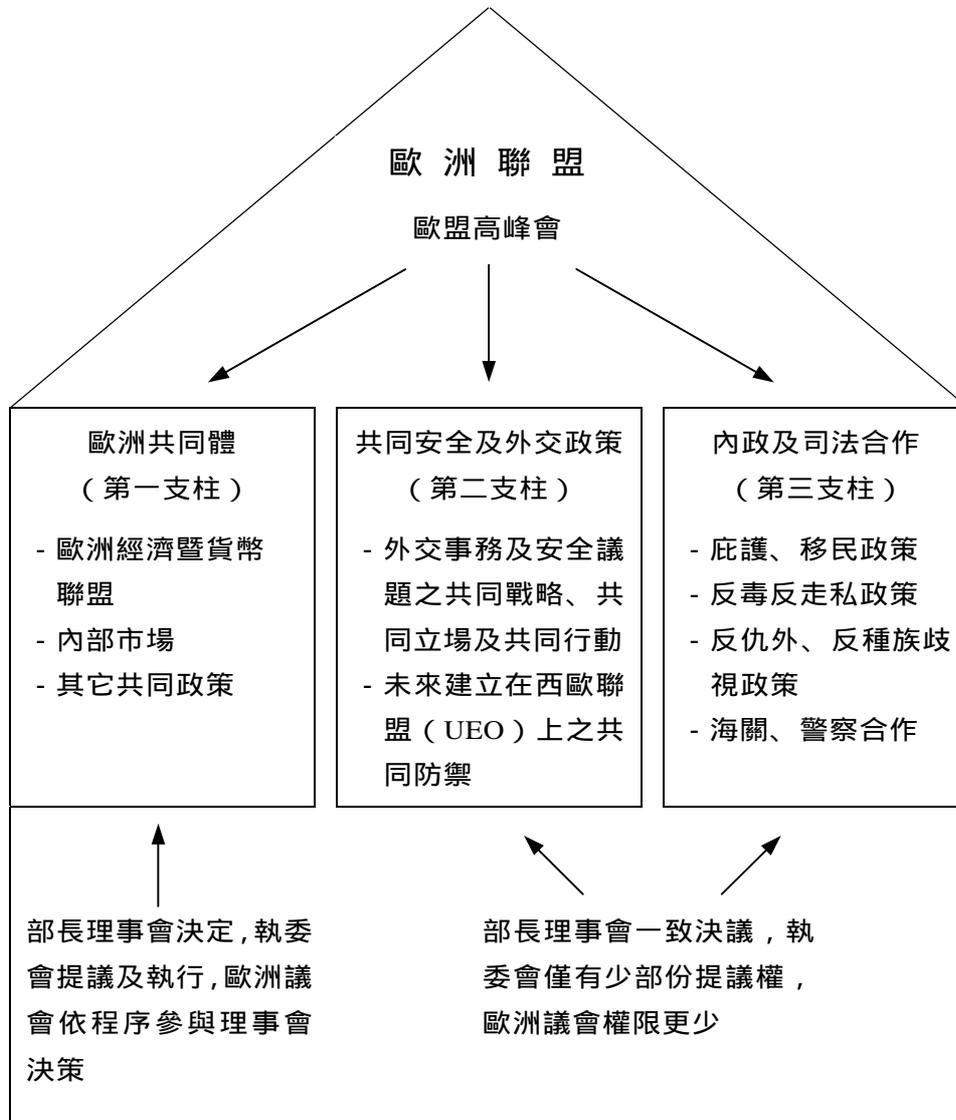
| | 聯 邦 主 義 | 新 功 能 主 義 | 政府間主義 (主權派) |
|------------------|--|---|---|
| 理 論 性 質 | 規範 / 理想主義 | 解釋 / 預測 | 規範 / 解釋 / 現實主義 |
| 主 要 論 點 | 主權合營 政治意願主導經濟政策 區域主義 輔助原則 “民族 - 國家”可分割性，過分強調則為戰端 | 主權合營 經濟 / 政治具連續性 溢出效應 程序共識 權威合法性轉換至區域組織 | 主權不可讓渡 高層 / 低層政治 政府之理性效益評估 “民族 - 國家”不可分割性，國家為國際社會主要行為者 |
| 對統合理論現象的解釋 | 邁向聯邦的戰略 | 工業化國家的必然現象 | 歷史的錯誤 |
| 運作對象 | 歐洲議會，執委會，歐洲法院 | 壓力團體及執委會 | 部長理事會，歐盟高峰會各會員國政府 |
| 統合動力 | 人民忠貞之轉移，制憲 | 精英忠貞之轉移 | 國家利益的一致及交易 |
| 統合終極 | 聯邦 | 一超國家中心 | 不確定 / 邦聯 |
| 結構圖 | 金字塔 | 樹枝狀 | 撞球模式 |

表二：聯邦派及主權派在統合過程中勢力的消長與微妙的平衡

| 聯 邦 派 | 主 權 派 | |
|---|--|-----------|
| <ul style="list-style-type: none"> * 執委會的提議權及對外代表性 * 執委會的超國家性 * 共同體法的優越性 * 三共同體機構合併 * 共同體財務自主 * 歐洲議會直選及增權 * 條件多數決的適用 * 區域委員會的設立 * 歐盟中央銀行 * 單一貨幣 * 多數決侵入共同外交決策程序 * 歐洲公民權（發展中） * 歐洲警署（發展中） * 申根區的建立 * 共同政策持續深化 | <ul style="list-style-type: none"> * 部長理事會的決定權 * 盧森堡妥協 * 常任委員會的設置 * 政治合作與共同體事務的刻意區分 * 歐盟高峰會的成立及擴權 * 專屬委員會化（comitologie）的趨勢 * 會員國議會的參與 * 歐盟機構所在地的多處繁衍 * 共同安全及外交政策原則上的一致決議 * 司法內政合作的協調性質 * 「緊急煞車」條款 * 伊亞尼那妥協 * 聯盟不斷向外擴大 | |
| <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; width: fit-content; margin: 0 auto;">輔助原則</div> | | |
| <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; width: fit-content; margin: 0 auto;">“歐洲聯盟”的稱號</div> | | |
| * 「核心歐洲」論 | <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; width: fit-content; margin: 0 auto;">“區化多速歐洲”論</div> | * 「任選歐洲」論 |

圖一：歐盟第一、二支柱之決策程序

圖二：歐盟三大支柱架構及機構權限*



*此圖乃參考執委會週刊 *7 Jours Europe*, N. 70 08 juin 1992、馬斯垂克條約、及阿姆斯特丹條約繪製而成。

Debate and Implementation of European Intergration: Federalism v. School of Sovereignty

Yu-Chun Lan

Abstract

This essay aims to clarify and explore the complex, contradictory nature of the always on-going European integration, by comparing the conflicting debates over the European Union, and decoding the implication of EU's important facts.

The Chapter of theoretic argument is focused on two conceptual forces that dictate over five decades on the scene: the European federalism trying to build another new political structure beyond the status quo, and the realist-intergovernmentalism defending the sovereignty and resilience of the nation-state. The Chapter of the practices is concentrated on the meaning and impact of some representative implementations. We can find that these two conceptual forces maintain a kind of delicate equilibrium on the institutional interact, and each one has its privileged operational points, whether in the juridical mechanism or eco-political dimension.

In conclusion, the author has some findings and reflections: the 'turbo effect' of the future development of the EU, some reference indices of observation, and some logical paradox deriving from the phenomenon of the European integration.

Keywords: European Intergration, European Union, Sovereignty, Federalism

