

# 歐洲憲法條約建構下的歐盟政體

李毓峰

實踐大學通識教育中心  
助理教授

劉書彬

東吳大學政治學系暨研究所  
副教授

歐洲聯盟於 2004 年 6 月 18 日之政府間首長會議中，就歐洲憲法條約草案達成共識，並於同年 10 月 29 日正式簽署「歐洲憲法條約」(Treaty establishing a Constitution for Europe)。回顧歐洲整合過程，從功能性的政策協調，到共同政策領域的全方位擴大，以及合併決策機構形成三權分立運作，乃至於歐盟條約的修改再至歐洲憲法條約的制定等，每一步都標誌著歐盟這個政體 (Polity) 的轉型發展。這個已整合 25 個成員國，而且還會繼續擴大的政治體，不論從「主權問題」、「權力的水平與垂直分立」或「決策參與的民主程度」的視角去研析其政治型態上的意義，最終都會觸及一個核心問題：歐盟究竟是一個什麼樣的政體？本文從憲政主義出發，試圖跨越「超國家主義」和「政府間合作主義」所呈現的「體系特質」，與以「制度主義」取向的「功能型式」之間的爭論，來探究歐盟政體的性質。研究發現，歐洲憲法條約建構的政體具有「歐洲國家聯邦」(Fédération d'Etats européenne) 的特質。然面對法、荷兩國對歐洲憲法條約公投的挫敗，歐盟將檢討民意認同歐盟發展的傾向，這會是歐洲整合的又一次轉機。

關鍵詞：歐洲憲法條約、歐盟政體、歐洲統合、歐洲聯邦國家

## 壹、前言

歐洲聯盟 (The European Union, EU, 以下簡稱歐盟) 各成員國克服前一年於布魯塞爾會議的歧異, 於 2004 年 6 月 18 日之政府間首長會議中, 就歐洲憲法條約草案 (Draft Treaty establishing a Constitution for Europe) 達成共識, 並於同年十月二十九日正式簽署「建立歐洲之憲法條約」(Treaty establishing a constitution for Europe, 以下簡稱歐憲條約)。<sup>1</sup> 回顧歐洲整合過程, 從功能性的政策協調, 到全方位共同政策領域的擴大, 決策機構合併形成三權分立的運作, 乃至於歐盟條約的修改再至歐憲條約的制定, 每一步都標誌著歐盟這個政體 (polity) 的轉型發展。這個目前已整合二十五個成員國, 而且還會繼續擴大的政治體, 不論從「主權問題」、「權力的水平與垂直分立」或是「決策參與的民主程度」的視角去研析其政治型態上轉變的意義, 最終都會觸及一個核心問題: 歐盟究竟是一個什麼樣的政體? 是否這樣的政體並非現有的政治體制分類可以含括, 而是完全新型的政體? 在「超國家主義」、「政府間合作主義」所呈現的「體系特質」, 與「制度主義」取向的「功能型式」之爭論中, 它顯現何種特質? 歐盟政體未來的發展趨勢為何? 這些都是本文想要探討的問題。

本文的主要內容將區分為五部分, 一為前言、二為歐憲條約制定的必要性與過程、三為理論基礎與分析架構、四為歐憲條約與歐盟政治體系、五為歐盟政體的性質、六為結論並預估歐盟發展的前景。

## 貳、歐洲憲法條約制定的必要性及過程

二次大戰後, 歐洲整合運動興起與當時歐洲聯邦主義者想要達到兩個目

---

1 2004 年 10 月 29 日歐盟 25 國正式簽署之憲法條約, 此版本已大幅調動原本憲草之條號, 並修改部分內容。本文引述之憲法條約即以此正式版本條號為準, 內容參見 2004 年 12 月 16 日公佈於 Official Journal of the European Union 的文字版與網路版 ([http://europa.eu.int/constitution/download/print\\_en.pdf](http://europa.eu.int/constitution/download/print_en.pdf))。

的有關：一為終止歐洲民族國家歷史上的血腥征戰，二則為防制德國法西斯勢力的再崛起。經過多年整合的努力，隨著德國的民主化與經濟繁榮，前述目標已經轉變為如何促進歐洲更進步發展，以因應全球化的挑戰；除了繼續推動經濟貨幣聯盟，以利和美國、日本並列成為三大經濟體外，還要致力維持世界和平。然而歐盟發展的目的，還要兼顧統治合法正當性與人權價值的保障。無疑地，歐洲統合的經濟利益成為福利國家的基礎，也提供戰後歐洲社會重生的架構；這成果早成為歐洲人生活方式的重要部份，同時也使多元文化為基礎的國家特色變得更具吸引力（Habermas, 2001: 6-9）。誠如法國總理亞斯平（Lionel Jospin）在 2001 年 2 月演講中將「歐洲方式的生活」作為未來政治規劃的提法，他認為，歐盟目前的成果集中在貨幣與經濟聯盟，然而在全球化的侵襲下，若歐洲不願退化為一個單純的市場，於今則需要更寬廣的前瞻願景。基此，歐洲期待一個能與時俱進的社會型態。<sup>2</sup>

二十一世紀初，歐洲國家對歐盟發展調整的需求，出自於如何讓歐盟更能解決問題並迎接新的挑戰。以下幾個原因讓歐盟制憲的發展成為必然的趨勢：一、長久以來，歐盟條約太過廣泛又過於龐雜的內容，尤其成員國與歐盟管轄權界限區分不清，最為人詬病，如何使歐盟法律更透明簡化，將有利於歐洲公民對歐盟的瞭解及認同。二、在既定的東擴時程壓力下，<sup>3</sup> 歐盟成員國數將新增 2/3 的比例，如此會對各政策推行形成巨大衝擊；更重要的是：此一含括 25 國以上的整合組織，若再以修改匯集的條約形式，來規範當初僅以六國，後來擴大為 15 國所形成的龐大、且深具歐洲意識與主體性的組織，顯然已經不合時宜，歐盟到底往何處發展的根本問題也在此時浮現。三、有關歐盟功能的加強、如何解決民主赤字、協調能力與效率等問題，也都需藉由決策機構的強化與法律體系的簡化來完成。<sup>4</sup>

2 見 Jospin's speech to the Foreign Press Association, Paris, 28 May 2001。

3 一九九七年歐盟盧森堡高峰會，對東擴議題持正面支持態度，會中並決議一九九八年三月起與愛沙尼亞、波蘭、斯洛文尼亞、捷克、匈牙利與賽浦路斯六國展開加入談判，歐盟東擴就走上不可逆轉之途。歐盟此時在有關歐盟財政收支與改革計劃的討論，均需將東擴因素考慮進去。

4 參見德國聯邦政府網站，“Die Europäische Verfassung”（<http://www.bundesregierung.de/Artikel/,-9009.75380/dokument.htm>, 2005/3/22）。

歐盟制憲議題首先在德國外長費雪 (Joseph Fischer) 於 1999 年 1 月歐洲議會的演講中出現，其認為歐盟應該就歐洲基本權利憲章，並就未來歐洲整合方式與歐洲發展的目的性等根本問題進行討論。同年春天，科索夫戰爭之後，歐盟加速納入東、中歐國家，此不只具有歐洲經濟整合上的意義，在外交與軍事上更具有重要的安全考量。所以歐盟在 1999 年的赫爾辛基高峰會中決議，於 2000 年開始與其他五個東、中歐國家展開入盟協商。<sup>5</sup> 2000 年 5 月 12 日，費雪在柏林的洪堡大學 (Humboldt-University) 演講時，主動建議歐盟應建立「歐洲聯邦」(European Federation)，並有歐洲政府及透過選舉而產生的總統；歐洲議會應該具備完整的國會功能，兩院制的國會型態也應該建立，這構成相當具體的歐盟政治制度藍圖 (Hacke, 2002: 8)。費雪所陳的各事項，的確是歐盟維持現有整合成果，持續發展而面對挑戰時，應該處理的問題。同一時間，正在進行的歐盟條約修改也在 2000 年的尼斯高峰會中由各成員國元首定案簽署，其中針對東擴後各成員國在歐盟機構的席位分配與投票比重，有了原則性的規定。<sup>6</sup> 面對至少十個東歐國家未來加入歐盟所產生的結構性影響，尼斯高峰會也決議，應該對歐盟未來的形式加以廣泛的討論，而有關憲法提案所包括的歐盟結構與組織問題，更應該在東擴實現前完成。

歐盟 2001 年的兩次高峰會，對正在進行的廣化與內部深化工程作了徹底的檢視，而有全面性整合的規劃。哥特堡 (Goeteborg) 高峰會中，確定了東擴將於 2004 年實現，新成員國加入後也將參加該年舉行的歐洲議會選舉。12 月的雷肯 (Laeken) 高峰會上，歐盟發表「歐洲聯盟未來」的雷肯宣言 (The Future of the European Union-Laeken Declaration)，決議設立一個由前法國總統季斯卡 (V. Giscard d'Estaing) 擔任主席的「歐洲未來大會」(A Convention on the Future of Europe, 以下簡稱制憲大會，或大會)，負責草擬歐憲條約的任務。當時仍是候選國的 13 個東、中歐國家代表也參與歐憲

5 此五個東中歐國家為：保加利亞、拉脫維亞、立陶宛、羅馬尼亞、斯洛伐克。

6 根據歐憲草約 I-24.1, I-24.2. 規定，2009 年之後，部長理事會以條件多數議決執委會提案時，需達 1/2 會員國數，與 3/5 人口數的條件。但對非執委會的提案，則需要的成員國數提高為 2/3，同意的人口數仍維持 3/5。

條約的制定，只是不得阻止共識通過。此次會議中，各國領袖還對歐盟的改革與制憲提出了幾項重點：一、歐盟權限的劃分與限制。二、簡化歐盟立法與行政的機制。三、強調歐盟民主透明化與效率。四、在不更改內容的情況下簡化歐盟目前適用的條約，賦予歐盟條約新的法律秩序，並制訂基本權利憲章，將其條文入憲以配合前述的需求。

歐憲條約制定的目的在於促使歐盟能夠更民主化、透明化且更有效率，並在世界上扮演更為強大的角色。繼 2003 年 4 月 16 日歐盟與十個加入候選國簽訂加盟條約（Treaty of Accession）後，7 月 18 日，制憲大會也公佈憲法草案，成為十月起政府間會議談判的基本文件，並供各界批評討論。12 月中，布魯塞爾高峰會時，憲草的主要內容大致底定，然該次會議由於西班牙與波蘭堅持理事會條件多數決應採尼斯條約中的規定，因各國無法達成共識，歐憲條約定案簽署的過程也就延滯再議。2004 年 6 月 18 日政府間首長會議中，各國終於就歐憲條約草案達成共識。10 月 29 日，25 個成員國及 3 個候選國（保加利亞、克羅埃西亞與羅馬尼亞）領袖齊集羅馬，簽署「歐憲條約」。根據歐憲條約 VI-447.1 規定：歐憲條約應該由其成員國分別根據內國憲法程序同意批准後生效。同條第二項規定：歐憲條約將在完成批准程序後，於 2006 年 11 月 1 日生效；或是在最後完成此程序的成員國批准後第二日起生效。

這部歐憲條約，除前言外，共分四部分（Part），全文共 448 條。第一部分類似憲法的總綱，建構起歐盟的基本架構，之下分為九篇（Title），說明歐盟的定義與目標、公民與基本權利、權限、機構組織、權限運作、民主生活、財務預算、鄰國關係和成員國身份的處理。第二部分為歐盟基本權利憲章有七篇，一至六篇分別定義歐盟人民享有之基本權利為人性尊嚴、自由、平等、團結（solidarity）、公民權、受公平審判的權利，及有關本基本權利憲章的適用。第三部分為歐盟政策與功能，除了標示一般適用與不歧視原則以及公民權外，其他政策領域是原有歐盟條約條文的最新修訂版，包括規範政策實踐與歐盟機構如何運作的內容。政策部分還可區分為內政以及與成員國有特殊關係國家和地區的聯繫政策（association of the overseas countries and territories）與對外政策等三個領域。內政領域包括：內部市場、經濟與貨幣

政策、其他政策與內政安全及司法政策領域，還有些支持協調補充性行動領域。對外政策包括：共同安全與外交政策，商業政策及與第三國的合作和援助外，還有與國際組織及第三國的關係。第四部分為憲法條約與之前歐盟條約的關係與本約的修改程序。

## 參、理論基礎與分析架構

在歐憲條約由 25 個成員國領袖於 2004 年 10 月 29 日簽署後，因為憲法條約法律性質的特性，使得歐盟這個長久存在著「政府間合作主義」與「超國家主義」之理論方向競爭中的政治體，往超國家主義方向傾斜，而在對應於「傳統國際組織」與「國家」的具體實踐中，更添增了「國家」性質成份的比重。然而前述以主權移轉與歐盟組織建構為主，所形成的「體系特性」(system character) 分析，無法涵括從 1980 年代以來，歐盟「政策」與「機構」協調分工機制蓬勃發展下，以「功能型式」(Funktionsweise) 為主的論述趨勢。魯曼 (Niklas Luhmann) 從功能主義的角度出發，認為歐盟不論是否為一個國家，它因具有一部連結法律與政治的結構，不管這結構之名稱為「條約」或是「憲法」，其本質具備現代憲法的功能是無庸置疑的，<sup>7</sup> 這說法等於替功能主義與憲政主義的連結提供了適用性的基礎。歷經 1990 年代，歐盟條約的制訂修改，與歐盟版圖的擴大，歐盟不論從「體系特質」和「功能型式」而言，都已經成為世界上「獨一無二」(sui generis) 的政治體系。從十八、十九世紀延伸而來的憲政運動，強調統治權的行使透過明文規定的憲法來限制，到衍生為「國家根據理智原則來組織，而這自由主義觀點下的國家組織，會是尊重基本人權的自由社會；並且以國家機關相互制衡的方式來保

7 魯曼的觀點是一個演化的憲法觀點：這歐洲基礎的法律（憲法），以法律形式穩定歐盟所形成的政治體系，為一個獨立的範圍，並保障法律與政治體系的獨立性，使之與社會體系連結運作而發揮功能。這結構包含建構性規範與程序性規範：藉由建構性規範，允許長期政治性的改變，此外也有自主的法院職司法律解釋；另一方面，程序性的規範則提供政治干預在法律體系的合法基礎；如此一來政治與法律體系依據憲法規範運作，相互影響，而具備現代憲法的功能特質 (Luhmann, 1990: 176-220 & 1993: 440-443; Hauke Brunkhorst, 2003: 2-3)。

護他們」的內容。憲政主義所揭櫫的，正是以國家的型態，藉由組織機構的運作，達成保障所屬人民基本人權目的而制訂明文規範的趨勢（Holtmann, 1994: 310）。

二十世紀以來，由於國家互動的頻繁與國際組織的蓬勃發展，國家主權理論與形式也呈現多元化；主權的最高性與絕對性受到挑戰，因此主權可讓渡理論、主權可約束性及主權分裂理論應蘊而生（陳新民，2001: 78-83）。前述憲政主義的意涵，也隨著國家主權內涵的多元性，適用到具有國際法人性質的主權行為者。歐洲整合藉由主權國家達成的協議，建立超國家的歐洲治理（supranational European governance），這一層次的治理再也無法為國家所控制。事實上，這情形首見於 1951 年歐洲煤鋼共同體建立，它的運作降低了民族國家主權的完整性。對此歐洲之父莫內（Jean Monnet）就指出，將國家主權節制在此一有限的（煤鋼）但卻是重要的領域上，是該組織的目的。回溯 1960 年代初期，歐洲法院的判決已經確認：歐洲共同體建立了一個新的國際法律秩序，成員國同意將實質的權力轉移至共同體，形成對國家主權的持續性限制，<sup>8</sup> 及歐洲法相對國家法的優先性（precedence of community law）。<sup>9</sup> 這樣的司法判決是以目前共同體架構下存在著超高的權力（supremacy）為前提，加上創始與新增的成員國均接受而形成的（Hueglin, 2000: 137-153）。這次歐憲條約中，更在第 I-6 條明定憲法與歐盟法律適用於成員國的優先性。以上種種說明一個事實，即從歐洲經濟共同體成立依據的羅馬條約開始，經歐洲單一法、馬斯垂克條約、阿姆斯特丹條約與尼斯條約，其實已經形成一個歐盟法律體系，最後再加上歐憲條約的制定，可以說是一個歐盟發展憲法化（Constitutionalization）的過程。

由此形成的歐洲憲政主義（European Constitutionalism），<sup>10</sup> 脫離傳統

8 見 Court Judgment of 5. February 1963 in Case 26/62, ECR 1963, p. 12。

9 見 Court Judgment of 15. July 1964 in Case 6/65, ECR 1964, p. 594。

10 根據所提出的政治願景與模式的區別，歐洲憲政主義（European Constitutionalism）共有三類：1. 從國家的觀念出發，認為要保衛國家權威、主體性，並擔憂國家因為主權轉移至超國家機構，繼續失去主權。面對歐盟發展的政治現實與其對國家憲法產生的整合規範，這派反對歐盟擁有憲法的計畫，並確信現存歐盟多元的條約總會有漏洞，讓國家機構可以確保主權，因此其重視國家否決權力高於超國家憲法的制定，而被稱為是「負面的歐洲憲

對主權擁有者的討論，而將焦點置於主權轉移的過程、歐盟體系結構發展的方向與其組織的建構 (Diez, 1999: 598-613 & Rine-Kappen, 1996: 42-60)。有鑑於前述憲政主義的趨勢，研究歐憲條約下的歐盟政體，可以著眼於現今歐盟基於主權轉移的程度，具有何種「體系特質」與歷史發展趨勢，以及檢視歐盟架構下組織的運作與功能，來呈現其「功能型式」。因此憲政主義中蘊含對主權行為者「體系特質」與「功能型式」的探討，就成為研究該政治體系頗為適當的分析途徑。憲政主義是以主權行為者為分析的主要對象，本文採取的「體系特色」乃以國家作為一完整國際法人在國際法中具備的四項要件：人民、土地、政府和主權，作為分析論述架構。作為歐盟未來發展依據的「歐憲條約」，具備了憲法<sup>11</sup>——由國家制訂以及國際條約——由成員國簽署的兩項特性，若以國家合作所形成的組織結構與主權的銜合程度作區分，可以將政體性質從最低合作形式的國際組織，繼之為邦聯、聯邦，到完整單一國家的排列次序作區分。前述的分析配合上憲政主義強調以法律形式來規範政府權限與保障人民權利，在原先四項分析架構之外，必須加上法源基礎的探討，如此才能較完整呈現歐盟體系的特質。至於「功能型式」的探討，

---

政主義」(Negative European Constitutionalism)。另一派由超國家陣營所提出的憲政主義，其支持的憲法概念並非在主權的決定，而是主權的轉變。主權的概念是可以被分解，並分配在國家與超國家的機構中，因此主權的觀念進入「後主權時代」(Post-sovereignty)，務實的整合主義者主張建立更緊密的聯盟，其實不只因於經濟的理由，欲此聯盟可以更適應全球化市場；從軍事的角度而言，聯合的歐洲力量也將侵蝕美國的軍事宰制，因此他們的憲政計畫是要強化經濟、軍事與政治議程的功能性連結，此稱之為「功能性的憲政主義」(Functionalist Constitutionalism)。第三類的改善論的憲政主義 (Meliorist Constitutionalism)，則是在追求聯合歐洲的目標下，透過更美好歐洲的出現，改善會員國主張民族主義的缺點，這派主張較為哲學性，講究法律原則。其反對歐盟的官僚統治，支持歐盟民主，意即歐盟機構民主與國家民主原則的實踐。本文所指的歐洲憲政主義，是以第二類超國家功能形式的憲政主義為代表。詳見 Günter Frankenberg (2000: 273-274)。

- 11 著名的法律學者 Joseph Raz 界定狹義的憲法為：一種簡要的法律，它建立並規範政府的主要機關、它的組成與權力。廣義的憲法則具有七項特質：一、也就是狹義的內涵，定義政府的主要機關及其權力，涵括政府實質性和程序性規範；二、憲法應該是穩定的。三、具有權威性的形式，以文件形式書寫出來。四、憲法是最高的法律。五、憲法涵括司法審查權。六、憲法是剛強的，修改憲法只能以特殊的程序來進行，不同於一般的立法或修法程序。七、憲法強調共同的意識型態，如：民主、聯邦主義、公民的、基本權利，等人民以此為社會治理基礎的價值。見 Joseph Raz (1998: 152-153); Paul Craig (2001: 126-127)。



則以政府建構的組織與運作，就一般組織理論中追求的價值：民主、效率、透明度，來研析其所履行的功能。

如此看來，從憲政主義的角度出發，正好結合「體系特性」與「功能型式」之研究途徑，避免單純採取「政府間合作主義」與「聯邦主義」之以「體系特色」，或是僅以新功能主義出發探討歐盟「功能性」的理論取徑，而造成觀察重點偏失，無法體察歐盟體系多元複雜特色的缺點。

## 肆、歐憲條約與歐盟政治體系

歐憲條約在前言中標明，歐盟從文化宗教與人文遺產基礎上，發展出重視個人權利、自由、民主、平等與法治價值的共同體，並積極於爭取世界的和平、正義與團結，同時在維繫個別國家及其歷史的尊榮下，歐洲人民決定超越過去的分隔，要融合成更緊密的共同體。而在歷來歐盟共同體與聯盟條約形成的現狀架構下，由制憲大會成員提出這部基於歐洲國家與公民而擬定的歐憲條約。這般說法猶如一般國家的剛性憲法，揭示這新政體的歷史傳承、肇建基礎和努力目標，而明文指出制憲方式與制憲機關，也大不同於國際組織成立時的條約與成立大會。

### 一、歐洲公民

憲政主義觀點下的國民，是該政體的組成要素，同時是基本權利的主體。憲法條約第 I-10 定義歐盟公民的身份為成員國的每一個公民，成員國公民同時擁有該國與歐盟的公民資格，而享有居住、遷徙、歐洲議會選舉權、在第三國地區受到歐盟國家外交與領事機關的保護和請願的權利。憲法條約 I-47 條為落實歐盟公民參與及創制權行使的內容，揭示所有的歐盟機構應該和公民與社團保持定期公開與透明的對話，尤其執委會應該讓歐盟的活動能夠凝聚意識並透明化。公民創制權的設置，<sup>12</sup> 旨在強化歐洲公民與歐盟的關係。

12 I-47.4 歐洲公民創制權的內容為：會員國 100 萬以上的公民為了執行歐憲條約上的目的，可以敦請執委會提案，為此歐盟應該制定歐洲法律來規範歐洲公民創制權行使的條件與程序。

公民權與公民地位的確認，對於歐盟而言，除了意味歐盟具備政府間條約的正當合法性外，完成批准程序後的歐憲條約，也將更強化歐洲公民的參與基礎；同時顯示出集合國家主權（State Sovereignty）與人民主權（Popular Sovereignty）的歐盟，具備了雙重的正當合法性（Double Legitimation）（Brunkhorst, 2003: 16）。

對於基本權利的保障，第二部分的基本權利內容是以 2000 年 12 月 7 日公佈的「歐盟基本權利憲章」為本，內容將現今歐盟既有的權利保障、歐洲人權公約與成員國憲法對自由權保障共同的部分，以及歐洲社會憲章及勞工社會基本權利憲章中有關經濟與社會權利的部分都納入其中（Schmuck, 2003: 55）。提供歐盟人民基本權利憲法效力的保障，也成為歐盟法律的一部分（Article I-9），歐洲法院因此在審理基本權利侵害案件時，有直接法源基礎，如此對基本權利的保障就更為完整。藉由基本權利入憲，歐盟共同體的內涵，除了原有經濟貨幣、政治共同體追求實益的特質外，也意味著一個以自由、民主、平等、正義與人性尊嚴的價值共同體的成立。為落實基本權利的保護，歐盟機構與成員國行使職權時就必須依「比例原則」中「目的正當性、手段必要性、限制妥當性」的限制，防止侵害基本權利。

Hooghe 和 Marks (2001: 64) 曾指出地域性認同 (territorial identity) 的四項來源，其中戰爭是最重要的因素。戰爭常因為主權、種族宗教等衝突產生，戰後各方的認同會深化或改變。不過半世紀以來，透過多元統治降低主權的爭議性，使歐盟內部並無爆發戰事。雖然缺乏戰爭這項因素對傳統國家創建、形塑該地域 (territorial) 認同的影響，但歐盟卻因久無戰亂，反而提供其他增進認同程度的因素如：經濟利益與文化融合。根據 Karl Deutsch 的政治溝通理論 (political communication)，地域性認同將因為該地區人口進行社會與經濟整合而產生，意即共同的認同起源於個人的社會與經濟互動過程中產生的文化與經驗。<sup>13</sup> 所以在幾十年的歐盟發展過程中，內部貿易與商業行為、解除邊界管制下的旅遊活動、跨歐洲區域性的政治機構設立與教育學術的交換，都有促成文化同質化及增進對「歐洲人」的信賴的效果，才

13 文化在此處意指奠基於語言、種族、宗教與社會交流內涵的總和。

導致現今共同分享歐盟認同的情形 (Deutsch, 1953 & 1957)。此外，經濟利益與政治機構的安排，也都是認同重要的來源。此處的經濟利益尤指受益於自由市場經濟下人員、貨物、資本與勞務的流動，影響跨國經濟整合的情況。<sup>14</sup> 第四個認同來源是政治機構的共享，特別是議會、行政部門、法院和公民服務等，不僅提供地域性共同體認同形成的焦點，也是政治參與及決策的管道。

經過五十幾年的整合發展，歐洲國家克服二次大戰以來東西對峙的局面，歐盟現有 25 國三億八千萬人，在歐洲文明的基礎上，同享歐洲經濟整合成果時，歐憲條約正式納入歐盟公民權的條文，透過成員國公民身份的認定，同時將其轉移為歐盟公民。除了公民身份資格訂定之外，公民與基本權利也隨之納入憲法條約，直接適用於公民。歐憲條約並透過歐盟—成員國—地區 (region) 多層次治理的設計，試圖強化公民對國家與區域認同外，也增進對歐盟的認同。因此，歐盟的旗幟，以貝多芬第九號交響曲「快樂頌」為歐盟盟歌，歐盟政體創建日 5 月 9 日，及共同貨幣的歐元等可具體代表歐盟的物件，都規定在歐憲條約第 I-8 內，用以凝聚歐洲意識，豐富歐盟主體性的內涵，並將其轉化為對歐盟的支持，鞏固歐盟政體與公民的關連性。從 Eurobarometer 2002 年春天對當時歐盟 15 國公民的調查中，「支持歐盟成員國身份」的比例約 5 成 3，「身為歐洲人感到驕傲的程度」則約有 6 成 2；<sup>15</sup> 對照 2003 年 5 月，Eurobarometer 對 10 個候選國國民對加入歐盟的看法，也僅有 6 成 4 認為「加入歐盟將為其帶來利益」。<sup>16</sup> 即使至歐憲條約進入內國批准程序，Eurobarometer 於 2004 年 11 月對 25 國公民所做的民調結果顯示：全歐盟對歐憲條約的民意支持度僅有 49%，未過半數；反對比例有

14 根據 1991 年 Gary Marks 與 Richard Haesly 分析 Eurobarometer 資料的結果顯示，勞工階級、好的經濟狀況、傾向單一市場等變數，可以說明個人與歐盟關連性約 60% 的情形，因而證明個人經濟利益對歐盟認同的相關性。見 Gary Marks/Richard Haesly, "Thinking Through Territorial in Europe with Reference to Some Evidence," presented at the International Conference of Europeanist, Chicago, March 1996, 引自 (Gary, 1999: 84)。

15 參見 [http://europa.eu.int/abc/keyfigures/living\\_together/feeling/index\\_en.htm](http://europa.eu.int/abc/keyfigures/living_together/feeling/index_en.htm), 2004/11/26。

16 參見 [http://europa.eu.int/abc/keyfigures/candidates\\_member/future/index\\_en.htm](http://europa.eu.int/abc/keyfigures/candidates_member/future/index_en.htm), 2004/11/26。

16%，甚至出現 35% 歐洲公民不知歐憲條約為何物的現象，<sup>17</sup> 因此歐盟機構與成員國政府實在有必要加強公民對歐憲條約與歐盟的認同與支持。

## 二、土地

歐盟經過 5 次擴大，涵括大多數歐洲國家，目前擁有 25 個成員國，所轄領域為北極圈到地中海，及北大西洋至愛琴海的歐洲的政體，預計 2007 年之後，陸續還會有東中歐國家加入。2004 年 5 月，歐盟領域東臨俄羅斯，烏克蘭，東南與土耳其接壤，預計土國加入，將與中東國家比鄰，南邊隔著巴爾幹半島、地中海與北非遙遙相望。

憲法條約第一部分第九篇規範歐盟成員國資格，I-58.1 條指出歐盟對所有歐洲國家開放，只要符合 I-2 條中歐盟標示的共同價值，即可依據 I-58.2 條程序向部長理事會提出申請，經過執委會評估，在獲得歐洲議會多數決同意後，再由部長理事會一致決確定而完成加入程序。不同於以往歐盟條約的是，憲法條約中首次設有「中止會員權利」(I-59) 與「自動退出」(I-60) 的條款，<sup>18</sup> 以因應歐盟成員國出現違反或無法履行憲法任務的狀況，避免該負面效果影響歐盟整合的發展。

從上述「加入」、「主動中止」、與「成員國自動退出」條款的規定，可知歐憲條約一方面鼓勵歐洲家園擴大，維繫歐盟運作利益，另一方面強調尊重成員國參與意願。因此彈性十足，並無一般國家憲法中，中央國與分子國間不可放棄的權利關係；但從成員國提出退出通知起兩年之後，歐憲條約才停

---

17 參見 Special Eurobarometer, Survey "The Future Constitutional Treaty First Result," Fieldwork: Nov. 2004, published, January 2005, p. 10。

18 歐憲條約 I-59 條「中止會員國權利」的規定主要是針對會員國違反憲草第二條歐盟基本價值規定時，而歐盟以歐洲決定的方式暫時中止會員國權利，或是之後給予觀察員地位，或申請恢復權利資格所作的規範。第 60 條則是會員國根據該國憲法規定，自願退出歐盟的規定。欲退出國應將其意圖通知歐洲高峰會議，歐洲高峰會將審查該國這項通知。而該國退出歐盟之協定內容以及其與歐盟未來的互動關係架構，則經歐盟與該國協商決定後交由歐洲議會與部長理事會決議。針對「自動退出條款」，部長理事會議以條件多數議決時，至少需要以 72% 的部長理事會代表的會員國數和同時包含 65% 的歐盟人口數為表決標準。自退出協定生效日起，或在成員國提出退出通知達兩年後，憲法條約不再適用於該國。

止適用於該國的規定來看，顯示歐盟希望成員國在兩年期限內，仍有可能回歸歐盟的立憲意旨，並不像一般國際組織成員國退出之後，就與該組織完全切斷關係的情況，實是促統合多於分離的設計。

### 三、政府

此一部分本文將對歐盟政治體系從橫向之權力的水平劃分（歐盟決策機構的權力關係）與縱向之權力的垂直劃分（歐盟與成員國的關係）兩個面向加以探討。

#### （一）水平的權力劃分：歐盟決策機構的權力關係

歐憲條約在其第一部分第六篇——「歐盟的民主生活」中之第 I-46 條指出：歐盟的運作應建立在代議民主的原則之上。歐洲議會為歐盟公民的代表，而歐洲高峰會與部長理事會則做為各成員國的代表（Article I-46）。歐盟這種特殊的雙元代議政治體系，包括其一為直接代表歐洲公民，由歐洲議會與執委會所形成的次級系統；另一則為代表成員國而由理事會和歐洲高峰會形成之次級系統，這兩個次級系統正表現出歐洲統合過程中「超國家」與「政府間」兩頭並進的發展動力。以下從歐盟這二個代議民主的次級體系及其機構，再加上歐洲法院，分析在歐憲條約設計下，歐盟政體的水平權力劃分和探討其機構間的功能互動關係。

#### 1. 歐洲議會與執委會

##### （1）歐洲議會

從代議民主的角度觀察，衡量一個政治體系的民主程度，應注意幾個重要的標準，如：立法民意機關的組成須符合民主原則與其決策過程是否能反映多數民意等等。歐洲議會是唯一由歐洲公民直選產生的歐盟立法機關，因此當討論提高歐盟政體的民主正當性時，就必須著眼於強化歐洲議會在歐盟決策機制的權能。由此觀之，歐憲條約對歐洲議會的地位和職權確實有所提升。此一傾向具體呈現在歐憲條約第 I-20 條之規定：「歐洲議會與部長理事會共同立法和執行預算職能，並且履行本憲法規定的政治控制和諮詢職能。歐洲議會選舉歐盟執委會主席。」（Article I-20）

爲了執行歐盟權限，歐盟各機構必須運用法律工具行事，這些法律工具具備法律形式，構成了歐盟的法律體系。此次歐憲條約將原本散見於各歐體或歐盟條約、各自發生效力的法律體系作一整理，而呈現於歐憲條約第一部分第五篇第一章，共有：歐洲法律 (European Laws)，歐洲架構法 (European Framework Laws)，歐洲規章 (European Regulations)，歐洲決定 (European Decision)，建議書和意見書 (Recommendations and Opinions)<sup>19</sup> 六類。前四類具有法律拘束力，後兩類則無。具法律約束性的法律中，歐洲法律和歐洲架構法屬於立法性法律 (Legislative Acts)；歐洲規章與歐洲決定則屬於非立法性法律 (Non-Legislative Acts) (Article I-34, I-35)，即執行性的法律，爲立法性法律的派生法，是在有約束成員國實施立法性法律之必要時，由執委會或部長理事會直接訂定行政措施 (Article I-37)。<sup>20</sup> 歐憲條約中區分出立法性與執行性法律的差異，是以突顯立法性法律的效力高於行政性法律的法律原則。此外，尚有授權性規章 (delegated Regulations)，其是由立法機關的歐洲議會或部長理事會授權執委會，在不更改歐洲法律與歐洲架構法的情況下制定的 (Article I-36)。

歐洲法律和歐洲架構法應根據執委會的提案，由歐洲議會和部長理事會依「普通立法程序」<sup>21</sup> 制定。如果以上兩個機構不能就一項法案達成一致，

19 見歐憲條約第 I-33 條：歐洲法律是普遍適用的法案，具有完整的拘束力，可直接地適用於所有成員國。歐洲架構法就其所欲實現之結果來說是對所涉及之成員國具有拘束力的立法性法案，但允許各國政府完全自由地選擇達到該結果之形式和手段。歐洲規章普遍是用于貫徹立法性法案和憲法之某些具體規定的非立法性法案。它具有完整的拘束力，可直接適用於所有成員國，就其所欲達到的結果而言對所涉及之所有成員國均具有拘束力，但允許各國政府完全自由地選擇達到該結果之形式和手段。歐洲決定是非立法性法案，具有完整的拘束力，針對某些人的決定僅對那些人具有約束力。由歐盟各機構提出的建議書和意見書不具有拘束力。

20 Summary of the Constitution adopted by the European Council in Brussels on 17/18 June 2004, p. 7.

21 見歐憲條約第 III-396 條：

- a. 當依據憲法按普通立法程序通過歐盟法律或框架性法律時，適用下列規定。
- b. 執委會向歐洲議會和部長理事會提出一個議案。  
一讀
- c. 歐洲議會確定自己在一讀中的立場並將此轉達部長理事會。

則該法案不得通過（Article I-34）。此一立法程序的規範從整體上強化了所謂「三合一程序」（Dreipoligen Gemeinschaftsmethode）的立法模式，意即由執委會獨佔提案權，和由歐洲議會與部長理事會形成的「二院制」（Zwei Kammersystem）立法程序共同完成（Wessels, 2004: 163）。

原先由歐洲議會和部長理事會以「條件多數決」運作的「共同決定程序」（“co-decision procedure”），在歐憲條約中將其變更為「普通立法程序」

- d. 如果部長理事會同意歐洲議會的立場，議案即被通過。
- e. 如果部長理事會不同意歐洲議會的立場，部長理事會應確定自己在一讀中的立場並轉達歐洲議會。
- f. 部長理事會須將自己在一讀中持此立場的理由完全告知歐洲議會。執委會亦將自己的立場全部告知歐洲議會。

#### 二讀

- g. 在部長理事會向歐洲議會轉達自己的看法後 3 個月內，如果歐洲議會
  - (a) 同意了部長理事會在一讀中的立場，或者未予表態，則議案被視為業已通過；
  - (b) 以組成議會全體議員的多數否決部長理事會在一讀中的立場，則議案被視為未通過；
  - (c) 以組成議會全體議員的多數，對部長理事會在一讀中的立場提出若干修正案，並將這樣修改過的法案文本送達部長理事會和執委會，讓他們就這些修正案發表意見。
- h. 在收到歐洲議會的修正案後 3 個月後，如果部長理事會以條件多數做出決定，
  - (a) 同意所有修正案，則有關法案即被視為業已通過；
  - (b) 不同意所有修正案，則部長理事會主席同歐洲議會議長研究協商，成立一個為期 6 週的協調委員會。
- i. 對於歐洲委員會持否定意見的修訂案，部長理事會須全體一致做出裁定。

#### 協調

- j. 協調委員會包括部長理事會成員或其代表，以及同樣多的歐洲議會議員，任務是擬定一個雙方同意的共同法律草案。這個共同草案以二讀中歐洲議會和部長理事會的見解為基礎，應在自召集開會時起的 6 週內，由部長理事會成員或其代表以條件多數通過，並同時由代表歐洲議會的議員以多數通過。
- k. 執委會參加協調委員會的工作，並提出一切必要的動議，以促使歐洲議會和部長理事會的立場逐步靠近。
- l. 如果協調委員會成立 6 週後未能就共同草案達成一致，則法案即被視為沒有通過。

#### 三讀

- m. 如果協調委員會如期通過了一個共同草案，則歐洲議會和部長理事會各自分別進行審議；應在自提交審議之日起 6 週內根據共同草案通過有關法案。歐洲議會以投票的多數、部長理事會以條件多數，分別做出自己的決定。否則，法案即被視為沒有通過。
- n. 根據歐洲議會或部長理事會的建議，本條所述 3 個月和 6 週的期限，將分別最多延長 1 個月和 2 週。

（“ordinary legislative procedure”），作為歐盟的標準決策程序，並取消了原先給予部長理事會較大決策權而歐洲議會不具否決權的「合作程序」（“co-operation procedure”）（Article III-396）。值得重視的是：歐憲條約規定適用普通立法程序的政策領域，較尼斯條約規定的共同決定程序之立法範圍幾乎多了一倍，即便是原本第三支柱的「司法與內政領域」（Justice and Home Affairs, JHA）亦大幅適用，除了少數敏感度較高的議題外，<sup>22</sup>「普通立法程序」適用所有建立「自由，安全和正義」（Area of Freedom, Security and Justice, AFSJ）的政策領域（Article III-257），諸如：難民和移民政策、邊界管制、歐洲警署（Europol）等。這使歐洲議會的決策權大幅提昇，得以在社會安全與保護政策、財稅政策、共同外交暨安全政策之外的領域，與部長理事會共同制定政策和立法。

歐洲議會每 5 年一屆，由歐洲公民以無記名投票直接普選議員。議員總數最高不得超過 750 名，根據成員國的公民人數比例來分配議員名額。每成員國之議員不得少於 6 席，最多不得高於 96 席（Article I-20）。由於歐盟東擴後成員國的數目與異質性均增多，<sup>23</sup> 加以歐憲條約中規定歐洲議會在關於立法、同意權行使和預算等表決案皆採簡單多數決，使得歐洲議會中二大黨團（基督民主黨團與歐洲社會民主黨團）在投票表決時，依據議題進行合作的機會提高（Hix, 2003: 165-167）。

從歐洲議會代表行使公民權的角度出發，其與歐盟其他機構之功能關係與決策互動，不僅僅是機構間運作之效率問題，還關涉到憲政制度中政府的權力分立制衡與權責歸屬。而行政機構應對民意立法機構負責，是民主制度原則中責任政治的落實。有鑑於此，歐憲條約 Article I-26.8 明示：「執委會作為一個整體，應對歐洲議會負責」。如果歐洲議會經 $\frac{2}{3}$ 多數通過對執委會的不信任案時，執委會委員必須全體辭職（Article III-340）。此外，歐洲高峰

22 這些敏感議題包括：關於民事的司法合作（Article III-269），刑事的司法合作（Article III-270-274），其中包括建立歐洲檢察官（Article III-274），及操作性的警務合作（Article III-275.3, III-277）。在這些議題上，部長理事會須在獲得歐洲議會同意後以一致決議決。

23 在 2004 年之歐洲議會選舉，共選出來自各成員國之分屬 183 個政黨的議員，<http://www.elections2004>。



會議在諮詢歐洲議會後，依條件多數決（Qualified Majority）建議之執委會主席候選人，須再經歐洲議會多數同意（Article I-27）。歐洲高峰會議主席應在每次高峰會議向歐洲議會提交報告（Article I-22.2）。而執委會所提年度預算案亦須經歐洲議會審查通過（Article III-404），歐洲議會和部長理事會共同制定多年期的財政計劃（Articles I-55, I-56, III-402, III-404）。歐洲議會並得提出憲法修正案（Article IV-443.1）。以上諸多規定在在顯示出歐憲條約推動歐洲議會在機制功能上發展成爲「歐洲的議會」的企圖。

總之，就歐盟傾向兩院制的立法體制而言，歐洲議會由歐洲公民直接選舉產生，理事會則是由各成員國政府部長級人士組織而成，代表各成員國政府的利益，兩者合作履行歐盟之立法權和預算權，發揮共同決策、相互協調的功能。歐洲議會在加入條約與執委會主席及委員人選上有同意權。至於對行政機構的監督權，則透過對執委會的質詢來進行，也就預算案對執委會進行監督，並可對執委會進行不信任投票。但是在決策部分，歐洲議會對於歐盟幾個重要政策，諸如：社會政策、稅制和共同外交暨安全政策領域並未與理事會擁有共同決策權，而在部分重要內政與司法政策上也受到限制。就歐盟目前的結構，若以民主國家議會的角色與功能來衡量歐洲議會的民主程度，則仍有相當程度「民主赤字」的情況。此外，歐洲議會若不能對執委會產生強力的監督，則歐洲議會在無法樹立明確責任政治的情形下，也無從建立正常的政黨競爭機制，而形成歐盟層次的政黨體系，如此實無助於歐洲意識的整合，當然也無法預期藉由歐洲公民—歐洲議會—執委會這樣的途徑，去鞏固歐盟體系的民主正當性。

## (2) 執委會

執委會做爲歐盟體系運作機制中的行政機構，在歐盟的行政、決策過程與政策的推行等方面，均居於重要地位。歐憲條約同樣授予執委會協調、執行和管理的職能，並仍擁有專屬的立法提案權（Article I-26.2）。執委會在歐洲法律 and 歐洲架構法的授權下對非立法性法案（Non-legislative acts）制定歐洲規章，稱爲授權規章（delegated european regulations）。授權的目標、內容、範圍和時效應於歐洲法律 and 歐洲框架性法律中予以明確規定。不過歐洲議會或部長理事會可以決定撤銷該授權（Article I-36）。

歐盟執委會成員的數目多寡，是政府間會議關於歐憲條約內容的一大爭議。爭議的焦點是，大國希望縮編執委會的規模以求更有效率，小國卻極力保存其在執委會代表的席次。原先憲法條約草案中設計的執委會組成中，扣除執委會主席與副主席的兩名委員，只剩執委會委員 13 名，大多數是小國的東中歐國家，因憲法草案不能維持尼斯條約一國一委員的原則，紛紛表示這樣的安排，恐有無法保障小國權利的疑慮。最後政府間會議妥協的結果為：在第一任憲法條約任命之執委會任期屆滿（2014 年）之前，每成員國均可推派一位代表擔任委員。2014 年之後則將縮減至成員國數目之 $\frac{2}{3}$ ，並依一套公平的輪流制度選出。<sup>24</sup> 然而只要在歐洲高峰會議全體一致決的情況下，即可再改變執委會成員的數目（Article I-26.6）。可見在 2014 年後執委會成員仍有維持一國一代表的可能性。

執委會主席的產生，是由歐洲高峰會議在諮詢歐洲議會後，依條件多數決 (Qualified Majority) 建議之候選人，再經歐洲議會以多數選舉之 (Article I-27.1)。

歐憲條約賦予執委會主席的職權有 (Article I-27.3)：

- 制訂執委會工作之指導方針
- 決定執委會內部組織結構，確保其持續而有效率之行動
- 從執委會成員中任命副主席（外交部長除外）

另外，在執委會主席的要求下，委員應辭去職務 (Article I-27.3)。可見在歐憲條約中，鑑於執委會成員的擴大，執委會主席之領導地位明顯地獲得強化。不過，執委會主席在歐憲條約設置歐洲高峰會主席<sup>25</sup> 和歐盟外交部長（也是執委員副主席之一）的情況下，其在歐盟的對外事務權限和具有的代表性必定受到很大程度的瓜分。

未來執委會主席是否能更有效地駕馭執委會此一龐大的團隊，仍待觀察。由於執委會成員數量增多及其異質性增加，故其間小集團分化的可能性

24 輪流制度由歐洲高峰會議以一致決通過一項歐洲決定訂定之，見歐憲條約 I-26.6。

25 歐洲高峰會主席應在有關共同外交與安全政策的問題上成爲歐盟的對外代表，而無損於歐盟外交部長的權力 (Article I-22.2)。

便不能排除，而造成非正式聯盟團體的因素可能是：個人間的信賴，專業分化，政黨取向偏好，成員國之共同利益等綜合影響（Wessels, 2004: 172）。

## 2. 歐洲高峰會議與部長理事會

歐洲高峰會議與部長理事會為歐盟政治體系中具「政府間」性質的機構。歐洲高峰會議是歐盟之最高決策中心，決定歐盟所有的大政方針及戰略方向，部長理事會則實際上從屬於高峰會議，承命將其政治決定依歐盟立法程序予以法律化。在歐憲條約中，這個由成員國主導的次級系統亦明顯地被強化。而這個次級體系的合法性來自於各成員國人民對該國中央政府的民意委託。以下根據歐憲條約的規範內容，對歐洲高峰會議與部長理事會未來的角色及其功能運作分別討論如後。

### (1) 歐洲高峰會議

歐洲高峰會議作為歐洲整合發展的必要動力，及政治方向的指導者，在此次歐憲條約的制定中，因應各界提升歐盟決策效率的需求，配合這方向，高峰會是透過設置常設性的主席一職與整體決策機制調整來進行。

歐洲高峰會議由成員國元首或政府首長、高峰會議主席及執委會主席組成，歐盟外交部長亦應參加此會議。歐洲高峰會為歐盟發展的推動力，由其設定歐盟的政治方向與優先議程，確立歐盟的戰略利益與目標。除憲法另有規定外，歐洲高峰會採共識決作成決定。高峰會議可以介入任何歐盟的重大決定或政策爭議；當部長理事會關於需一致通過的政策領域，如：內政及司法政策，社會政策，共同外交及安全政策遭某一成員國否決時，歐洲高峰會議就成為協調政策，突破僵局的最高機構。歐洲高峰會議雖並不行使立法職能（Article I-21.1），但透過成員國國家或政府首長的身分，其所做的決議對其屬下部長在相關部長理事會的運作，自然構成指導性政策的效果。

歐洲高峰會議在經過充分諮詢後，依條件多數決，向歐洲議會推薦執委會主席候選人（Article I-27.1）。而且歐洲高峰會議依條件多數決定，在得到執委會主席同意後，任命歐盟外交部長（Article I-28.1）。另外歐洲高峰會議以一致決決定各成員國在歐洲議會中的席次分配（Article I-20）、以條件多數決議有關外交理事會以外的部長理事會組成，及其主席輪流產生的歐洲決定（Article I-24.4, I-24.7）。

「高峰會議主席」的設置是歐憲條約的新創舉。歐洲高峰會議以條件多數選舉出「高峰會議主席」，任期兩年半，可連任一屆。其對內主持高峰會，並與執委會主席合作維繫歐盟事務工作的持續性；並在有關歐盟共同外交與安全政策的問題上成爲歐盟的對外代表，而無損於歐盟外交部長的權力 (Article I-22)。

整體而言，歐憲條約強化了歐洲高峰會議的職權，特別是主席職位的設置並賦予相當職權，使得歐洲高峰會議因而更能直接而持續地影響歐盟其他機構的運作。

## (2) 部長理事會

歐憲條約對部長理事會做出一些相當重要的變革，其中以歐盟外交部長的設立最爲凸顯。歐憲條約規定，「歐盟外長由歐洲高峰會議以條件多數決並經執委會主席同意任免之。」 (Article I-28.1) 歐盟外交部長具有外交理事會主席 (Article I-28.3) 和執委員副主席的雙重身份，一方面其在部長理事會中主持外交理事會，依據歐洲高峰會確立的戰略方針去規劃和執行歐盟之共同外交和安全政策以及共同安全暨防衛政策 (Article I-28.2)，另一方面，其在執委會中負責處理對外關係，協調執委會之對外活動，並應受執委會程序的約束 (Article I-28.4)。故新任的外交部長將同時接管目前分由外交理事會，及執委會分別掌理的共同外交暨安全政策和對外關係，同時包括了對外經貿和對外援助 (發展政策及人道援助) 等政策，權限範圍非常廣泛。

其次，關於部長理事會議之條件多數決是政府間領袖會議中特別引起爭論的問題。歐憲條約賦予部長理事會更大的空間去使用條件多數決，增加了 42 個使用條件多數決的適用情況，其中由原本僅適用一致決而更改的情形將近 20 個。<sup>26</sup> 不過，共同外交和安全政策 (Article I-40)，共同安全暨防衛政

26 從一致決轉爲條件多數決的政策領域有 20 項：Art. I-24 (部長理事會的組成)，I-37 (執行性法案)，III-141, III-179, III-184 (超額赤字)，III-187 (歐洲中央銀行)，III-223 (區域結構資金的任務目標與組成)，III-236 (共同運輸政策)，III-263 (司法內政合作：行政合作)，III-265 (邊界管制)，III-266 (庇護)，III-267 (移民)，III-272 (防制犯罪)，III-273 (Eurojust)，III-275.2 (非操作性的警務合作)，III-276 (歐洲警署)，III-280 (文化)，III-300 (歐盟外長的提案權)，III-311 (歐洲防禦局)、III-382 (歐洲中央銀行執行委員會的任命)。另有三項緊急停止狀況下適用的條件多數：III-136, III-270, III-271，與 19 項全新加入的條件多數

策 (Article I-41)、社會安全與社會保護的協調，部分有關司法及內政事務 (如：歐洲檢察官、家庭法與警務合作)、稅務、與財務 (有關自有財源，預算之法律案 (Article III-412) 以及多年度財政架構法案 (Article I-55)、及成員國身份 (包括加入、準成員國與破壞歐盟價值等終止會籍)、歐盟機構調整的議題，仍需以一致決的方式通過。<sup>27</sup>

歐憲條約對條件多數決採取「國家數及人口數」雙重多數的設計取代目前較繁複的「國家數+人口數+加權計算」三重多數制，即條件多數需至少由 55% 之成員國多數組成 (其中至少要有 15 個成員國在內)，而且至少要能代表歐盟總人數的 65%。另外，除了依人口比例為指標 (至少 35%)，尚須至少四個成員國反對才能形成杯葛少數 (Blocking Minority) 阻止議案通過 (Article I-25)。<sup>28</sup> 因此即便英德法三大國共佔有歐盟總人數之 42%，亦無法推動一項議案的否決。歐憲條約設置此一雙重多數的表決門檻，目的在使歐盟決策不易被大國操作或控制，並有保障小國地位和提昇其比重的作用。

表 1 (見附錄) 是根據近十年來在部長理事會中表決議案的實際經驗和結果，呈現各成員國長期採取的結盟策略所統計出之各種可能形成杯葛少數與條件多數的組合和聯盟。由表列的不同組合來看，要形成條件多數並不容易，十四種組合中只有四種 (E-12、E-15、E-25、E-27) 才符合歐盟條約的新標準，然而卻有十二種組合足以形成杯葛少數。由此可知，若成員國的利益有重大差異時，達成歐盟決策需要更多的妥協與包容，否則將因區域性或集團利益的衝突，延遲或擱置歐盟的政策，進而影響到歐盟運作的效率與成果。

### 3. 歐洲法院

歐憲條約同樣也增強了歐洲法院的角色。作為歐盟最高司法機構，其管轄範圍擴及到內政及司法事物領域，甚至個人權利的保護 (Laeufer, 2003:

---

領域。參見 “The Union’s decision-making procedures” ([http://europa.eu.int/scadplus/constitution/majority\\_en.htm](http://europa.eu.int/scadplus/constitution/majority_en.htm), 2004/11/19)。

27 參見 “The Union’s decision-making procedures” ([http://europa.eu.int/scadplus/constitution/majority\\_en.htm](http://europa.eu.int/scadplus/constitution/majority_en.htm), 2004/11/19)。

28 對非執委會的提案，部長理事會採條件多數議決時，會員國數的門檻需提高到 72% (Art. I-25-2)。

510-519)。歐洲法院有權依據憲法條約的規定，對某一成員國、某一機構、某一自然人或法人的行為做出裁決，並應成員國法院的請求，對於歐盟法律的解釋或歐盟各機構行為之有效性進行預審(Preliminary Ruling) (Article I-29)。值得重視的是，原來屬於歐盟第三支柱的事務，在歐憲條約中已大幅融入聯盟的法律及制度架構之中。除了關於成員國警察或執法機關行為是否符合比例原則無權審查外，歐洲法院對「自由、安全和正義」領域所有措施具有司法管轄權 (Article III-377)。

## (二)垂直的權力劃分：歐盟與成員國的關係

歐盟的權力劃分不只呈現在歐盟機構之間的水平分化，也表現在歐盟與成員國的權限垂直分化關係中。歐憲條約第 I-5 條對歐盟和成員國的關係開宗明義地指出：「歐盟應尊重成員國的國家認同，這體現在其基本的政治和憲法結構中，也包括地區和地方的自治。歐盟和成員國應彼此尊重，互相協助，以履行憲法規定的任務」(Article I-5)。歐憲條約對此做了相當明確而具體的規範，不但給予原則性指示，並將歐盟與成員國的權限加以劃分，進而列舉不同類型權限涵蓋的政策領域。

歐憲條約第 I-11 條指出，歐盟的權限是基於授權原則 (Principle of Conferral)，而其權限行使則以「輔助原則」(Principle of Subsidiarity) 與「比例原則」(Principle of Proportionality) 為準。歐盟並沒有全面的權限，只擁有各成員國所指定授予的權限，凡未授予歐盟的權限由成員國保留 (Article I-11)。授權原則在聯邦制國家是一種普遍採用的制度。該原則的有效運作有賴於憲法能清晰地規定各層級政府之間的權力分配。由於歐盟是在相互獨立的主權國家基礎上聯合的政治實體，如何授權便顯得特別複雜。輔助原則的基本理念是，在社會、國家的治理中，較小的共同體應承擔解決共同體問題的責任，只有在較次級的共同體需要支持和協助的時候更高一級的共同體才能介入或進行干預。輔助原則一向被作為在聯邦制國家中，不同層級政府之間分擔責任與義務，行使權利分配，落實授權原則的一項重要原則。在歐盟體系下，輔助原則表示決策應盡可能下降到基層 (公民)，並且從成員國、地區和地方自治的層面來判斷歐盟行為和政策的正當性。為落實此一原

則，歐憲條約明訂，在歐盟獨享的權力範圍之外，只有當歐盟的行動比成員國、地區和地方社區層級的行動更好更有效之時，歐盟才有權作為或行動 (Article I-11)。此一制度設計符合歐盟的政治結構，也更能體現歐憲條約尊重公民基本權力的基本價值。

基於上述原則，歐憲條約將歐盟與成員國之間的權限劃分列舉出三大類：

**1. 專有權限：**憲法授予歐盟以某一特定領域的專有權限，只有歐盟可以立法並採取具有法律約束力的行動，成員國則只有在歐盟授權或為施行歐盟所採取的行動時，方能行使這些權限 (Article I-12)。歐盟在下列領域擁有專有的權限 (Article I-13)：

- 關稅同盟；
- 運作歐盟內部市場的競爭法規；
- 貨幣政策，此僅適用於歐元成員國；
- 根據共同漁業政策保護海洋生物資源；
- 共同商業政策。

**2. 共享權限的領域：**憲法授予歐盟以在某一特定領域中與成員國分享的權限，則歐盟與成員國都有在該領域內立法和採取具有法律約束力行動之權力。成員國可在歐盟沒有行使或決定放棄行使其權限的範圍內行使其權限。共享權限適用於下列主要領域 (Article I-14)：

- 內部市場；
- 社會政策（憲法第三部分明確規定的各方面）；
- 經濟、社會與地區凝聚力；
- 農業與漁業，但海洋生物資源的保護除外；
- 環境；
- 消費者保護；
- 交通；
- 全歐網絡；
- 能源；
- 自由、安全與正義的領域；

- 公共衛生問題上共同關心的安全問題。

3. **支持、協調或補充性行動的領域**：在特定領域和特定條件下，歐盟可擁有在不取代成員國在該領域之權限的前提下，採取行動以支持、協調或補充成員國之行動的權限。在歐洲層面上，支持、協調或補充性行動的領域應是 (Article I-17)：

- 人身健康的保護和改善；
- 產業；
- 文化；
- 旅遊；
- 教育、青年、體育與職業培訓；
- 公民保護 (civil protection)。

除了前述三類一般的權限劃分外，根據歐憲條約第 I-15 與 I-16 條，經濟與就業政策協調、共同外交暨安全政策則為特殊領域，此時歐盟與成員國的權限劃分著重於兩者的協調與共識的形成。至於預算與財務政策，基本上屬於歐盟權限，但因財務與預算政策均與成員國密切相關，因此部長理事會需與歐洲議會密切協調，以一致決和歐洲議會的同意為基礎。

此外，彈性原則 (Flexibility Clause) (Article I-18) 也在歐盟與成員國權限中被標明，對於歐憲條約第三部分政策領域內，未提供權力給歐盟，但歐盟卻有必要採取行動時，則由執委會提議，經部長理事會一致決議，在獲得歐洲議會同意後，部長理事會將採取適當措施。這部分主要是與內部市場有關的權限；此外，未來若有新生管轄事項，則由歐盟來執行。<sup>29</sup>

最為特殊的是：歐憲條約在成員國權限部分中，引進「強化合作」(Enhanced Cooperation) 的機制 (Article I-44, Article III-416~423)。意即非歐盟專屬權限中，若至少有  $\frac{1}{3}$  的成員國為更強化歐盟的目標和保護歐盟利益而促進歐盟整合時，可以由執委會提案，部長理事會以條件多數議決，並獲得歐洲議會同意的情況下，對某些領域政策進行強化合作程序，亦即由

---

29 參見 Summary of the Constitution adopted by the European Council in Brussels on 17/18 June 2004, p. 6。



1/3 以上成員國，以理事會條件多數決的普通立法程序方式來議決政策，<sup>30</sup> 打破原先歐盟與成員國權限關係的界線，而形成在這些政策領域中成員國相互間之政策立法與執行不同速度的情況。預期參加「加強合作」機制的成員國，若在歐盟非專屬權限領域合作順利，則將會對其他未加入合作機制的成員國產生加入的吸引力。當加入的成員國超過 2/3 時，也就順理成章地促成歐盟專屬權限的擴大。

為增進歐盟的民主程度，歐憲條約進一步將成員國國會（national parliament）納入歐盟與成員國的關係結構中，成為歐盟體系的新角色。各成員國國會扮演著對歐盟法案是否違反「輔助原則」和「比例原則」的預警機制，在執委會之立法提案進入正式立法議程之前六個星期之內，可以向歐洲議會秘書長和部長理事會提交某項立法建議是否符合輔助性原則的詳盡論述。在這一機制下，不僅成員國國會通過參與立法程序與歐盟各機構建立了直接的關係，更主要在於，成員國國會依據輔助性原則提出的意見和建議將調節立法議程：如果立法者在 6 個星期內只收到 1/3 以上成員國議會的反饋意見，委員會必須重新審查立法建議，這種審查可能導致的結果是維持、修改或撤銷原有的立法建議。各成員國國會亦有權向歐洲法院提出關於違反輔助原則之法案的告訴。<sup>31</sup> 而且成員國國會對歐洲高峰會議依憲法條約 IV-444 條之簡化修憲程序所提之修憲案具有否決權（Article IV-444）。歐盟主要的政治領袖認為成員國國會在歐盟體系中的角色和功能是歐盟民主程序的進步，對歐盟之組織及政治運作具有建設性影響。<sup>32</sup>

#### 四、主權

歐憲條約打破歐盟原來三個支柱的結構，將其整合成一個聯盟形式的超國政治體，並賦予法人的地位（Article I-7）。對內而言，歐憲條約及其法律

30 Ibid. p. 9.

31 參見歐憲條約之 Protocol on the Role of National Parliaments in the European Union, Article 5-7。

32 英國首相布萊爾，德國總理施諾德和法國總理席哈克均發表聲明支持，<http://diplomatie.gouv.fr/actu/article.asp?art = 42838>。

之地位高於成員國的法律 (Article I-6)，而且歐盟的法律制度與成員國的法律制度絕大部分已經相容，實際上歐盟與成員國之間已構成類似複合國家體制中的內部法律關係。對外，歐盟致力於發展同第三國以及地區性或世界性國際組織的關係，歐盟以獨立國際法人的身份與其他國家或國際組織建立外交關係並派駐代表，並與第三國或其他國際法主體締結條約以及雙邊或多邊協定，甚至做為國際組織的正式成員，例如在世貿組織中，歐洲共同體為一正式成員。<sup>33</sup>

歐憲條約中規定，為提高了相互的政治團結，加強實施共同政策，即使在最關涉國家主權敏感的共同外交暨安全政策和歐洲安全暨防衛政策上，賦予歐洲高峰會議和部長理事會，以具有法律拘束力的「歐洲決定」(European decision) 為共同政策 (Article I-40, 41)，其包含了原來歐盟條約規定下，不同內容的共同行為如：「共同立場」(common positions) 或「共同行動」(joint actions) (Article III-297)。歐盟在聯合國安理會擔任常任理事國的成員國 (英、法兩國) 應維護歐盟的利益，並由歐盟外長前去表述歐盟的意見和立場 (Article III-305)。歐盟成員國在第三國與國際會議或組織中的外交代表團也應該充分合作，確保歐洲決定所議決的行動與立場獲得實現 (Article III-306)。由此看來，類似 2003 年初因伊拉克戰爭引起歐盟國家對於是否支持戰爭，所造成的法德陣營與英西波蘭等國立場分歧的窘境，將在歐憲條約生效後，經由這樣的決策機制與規範約束下得以避免。在歐洲安全與防禦政策的組織結構上，也設立了「歐洲軍備研發暨防衛能力局」(The agency in the field of defense capabilities development, research, acquisition and armaments)，目的在增強歐盟成員國的軍備與協調其作戰能力 (Article III-311)。關於共同安全與防衛政策，則在原有所謂彼得堡任務之人道救援、維和、危機管理，以及科索夫戰爭後引進的軍事顧問、衝突預防與戰後重建外，還增列裁武、反恐的任務項目 (Article III-309)。另外，軍事

33 歐洲共同體作為一個單一的關稅領域 (因為法律上的原因，歐盟在世貿組織以「歐洲共同體」為正式名稱)，從一九九五年一月起為世界貿易組織的成員，歐洲執委會在世貿組織的會議中代表歐盟參與。歐盟目前和它的 25 個會員國一起擁有世貿組織成員國的權利。

能力符合「長久性結構合作」(permanent structured cooperation) 議定書較高標準，且有意願加入的成員國，可就更高的需求任務在歐盟軍事架構下合作。當部長理事會就這種「結構性合作」的政策方案審議時，只有參加「結構性合作」之成員國才能參加審議和表決 (Article III-312)。這樣的合作機制，突顯歐盟朝向制定一個共同安全防禦政策，建立獨立防衛體系的意圖。歐盟這軍事合作架構在北約不參與的情況下單獨規劃、執行有限度的軍事行動，但仍與北約形成平行合作的關係 (Article I-41.6)。

對外主權形式還表現在歐盟領域的完整。歐憲條約第 I-41.7 條明定：倘成員國領土遭受武裝攻擊，其他成員國根據聯合國憲章第 51 條集體防禦的規定，有義務以各種方式協助對抗攻擊。<sup>34</sup> 如此一來彰顯了歐盟對其成員國主權領域防衛的集體安全特質。

## 五、歐憲條約的基礎與修改

憲法條約第一條開宗明義地標示：「這部憲法建構的歐洲聯盟，反應歐洲國家與公民建立共同價值的願望；成員國賦予歐洲聯盟權限，來實踐共同的目標。歐洲聯盟應該協調政策，實現成員國設定的目標，同時應該在共同體的基礎上履行權限」。此意涵著歐盟成立的基礎來自於歐盟公民與成員國。也因此歐憲條約前言說明，在歐洲公民與國家的基礎上，歐洲制憲大會成員草擬此部憲法。這個過程正如一般國家制憲的程序，基於國民主權而制定新憲。而歐憲條約的普通修改程序 (Art. IV-443)，則由各成員國政府、歐洲議會或是執委會向部長理事會提出修憲提案，經由歐洲高峰會和成員國國會同意後進行修憲。<sup>35</sup> 換言之，歐盟機構的執委會與歐洲議會，及成員國的各國政府均具有提案權。修憲案的通過，則需要歐盟層級的歐洲高峰會與成員國層級的各成員國國會的批准。這樣的修憲程序，實兼顧歐盟與成員國兩方面

34 在集體防禦適用的情況下，協助對抗攻擊不應傷害特定會員國安全與防衛政策的特性。這項內容特別指涉歐盟會員國中，具有軍事中立傾向的會員國。

35 高峰會在修憲案提出，經過諮詢歐洲議會與執委會，可以簡單多數決議，由高峰會主席籌組修憲委員會進行修憲事宜；或是在歐洲議會同意下以成員國政府組成的代表的會議，研議修憲內容 (Art. IV-443.2)。

民意與其正當性、合法性。其修憲過程容納更多的各方意見，且修憲程序之嚴謹高於歐盟一般法律的修正的程序，亦符合剛性憲法的特質。

## 伍、歐盟政體的性質

依據前述人民、領土、政府與主權四項國家要素，及歐憲條約之基礎與修改的論述架構，對歐憲條約規範和設計的歐盟政治體系，進行條文內涵之詮釋及其實質運作之討論後，以下將從憲政主義所含蓋的「體系特質」與「功能形式」兩個面向，就此「獨一無二」的歐盟政體做一整體性的剖析。

### 一、體系特質分析

歐洲統合的進程是史無前例的，從始初的煤鋼共同體到現今制憲的歐盟，即一直在「超國家主義」和「政府間主義」為軸的辯證互動中發展。不過，就「體系特質」面向來觀察歐洲統合幾個主要條約<sup>36</sup>的內涵變革可知，其發展走向有逐漸朝超國家主義傾斜的趨勢，這種傾向在歐憲條約中表現得更為明顯。

歐憲條約賦予歐盟公民法律地位，明訂其資格和權利義務（Article I-10）。<sup>37</sup> 歐盟公民可經由代議民主和參與民主（participatory democracy）等間接與直接的管道進行政治生活（Article I-46, 47），而且歐憲條約亦須經成員國國會或成員國公民投票批准，<sup>38</sup> 此中更彰顯了「所有權力來自人民」

36 諸如 1951 年巴黎條約，1957 年羅馬條約，1986 年歐洲單一法案，1992 年馬斯垂克條約，1997 年阿姆斯特丹條約，2000 年尼斯條約以及 2004 年歐憲條約。

37 歐盟公民可享有歐憲條約規定的權利和義務，包括：在各成員國境內自由遷徙和定居的權力；在歐洲議會選舉中投票和充當候選人的權力，在其所居住的地方選舉中，享受與該國公民相等的待遇；在其所在之成員國之國民無人代表的第三國，享有任一成員國的外交與領事機構之保護的權力，且應與該國國民待遇相同；以任何一種憲法性語言向歐洲議會陳情，向歐洲督導專員（European Ombudsman）舉報、向聯盟各機構和諮詢性實體上書、並得到同種語言之答覆的權力。

38 包括西班牙、葡萄牙、捷克、丹麥、荷蘭、波蘭、法國、英國、愛爾蘭、比利時等十國已宣布歐憲條約須由公民投票的程序批准。

的民主原則，亦是所謂「憲政主權建造」（蘇宏達，2001: 629–687）的基礎。

歐盟在歐憲條約中取得完整法人地位，在國際法意義上具有行為能力，並承擔國際責任。歐憲條約打破原來三個支柱的結構而將歐盟整合成一個政治聯盟，使其體系之超國性質大為提昇。在歐憲條約的普通立法程序下，除了共同外交和安全政策、共同安全暨防衛政策、社會及財稅政策、關於預算之法律案、多年度財政框架法案以及少數司法和警政政策須以一致決議之外，在其他政策領域皆採條件多數決決策，且條件多數決之門檻條件亦下降，如此更強化了其超國政體性質的比重和運作效能。

從歐盟政治體系權力的水平分化而言，在歐憲條約規範下歐盟的組織結構（見圖 1）顯然具有國家政體三權分立的特徵；執委會具有行政機關內閣的雛形；部長理事會和歐洲議會則酷似聯邦制國家中的參、眾兩院，前者直接代表成員國政府，後者直接代表歐盟公民，而共同行使立法權；歐盟法律體系也在歐憲條約中建立；歐洲法院則是最高的憲法法院，在歐憲條約將多數原屬歐盟第三支柱事務，納為聯盟的法律及制度架構後，包括原有的第一支柱領域，歐洲法院的管轄權遂擴及大部分屬於內政事務領域。而且歐憲條約優先於成員國法律，並在成員國具有直接效力，這和聯邦國家的憲政秩序性質相符，<sup>39</sup> 惟歐憲條約所具有之「憲法」性質的最高性，僅限於歐憲條約中

---

39 憲法、條約作為國家或國際組織運作基礎的差異，即在於其法律基礎的不同。國際組織是以政治、經濟、軍事與文化項目形成的共同規範的組織。公法人或私法人依據條約所組成，在合作的目標及運作原則下，進行長期且規律的意見形成與決策。當這組織以國家為組成單位時，透過條約的簽訂進行合作，此稱為政府間組織，然此組織並不具備完整的國際法人地位，各國可以依條約規範退出該組織，違反此國際條約並無最高的法律優越性及約束性，也無絕對有效的處罰來制裁。相對於條約，憲法是國家的產物，為國家根本大法，擁有最高的法律優先性，國家內部的各級權力機關與人民都受到約束，國家擁有主權，但其組成單位不具備完整主權，違反憲法會受到國家公權力的強制性懲罰。在憲法中，基本權利保障與國家機關運作規範，如權力分立制衡（水平與垂直權力分立）為主要兩大內容。從條約與憲法的適用情況，可以瞭解國際組織與國家成立的基礎與運作不同，其效力與約束性也大不相同。歐洲憲法條約的制定，代表著以其為運作依據的歐盟是一個兼具「國家」與「國際組織」特色的超國政體，從憲法條約的約束性與優越性而言，僅及歐憲條約規範下歐盟所具有的或參與的權限。就其成員國，如德、法、義等而言，該國主權在歐盟經濟貨幣聯盟與部分內政司法合作領域的主權已經轉移到歐盟，但在共同外交安全、預算和社會政策等屬於一致決的領域，就屬於政府間合作的性質。

所明文規範的領域。而其中有關歐盟政治體系權力的垂直分化，即須依據歐憲條約對歐盟與成員國權限劃分的明確規定進行運作。歐憲條約是基於授權原則（Principle of Conferral），賦予歐盟五項政策領域的專有權限，十一項與成員國分享權限之主要的政策領域，和六項在不取代成員國在該領域權限前提下，採取行動以支持、協調或補充成員國之行動的權限（見肆之三(二)）。至於凡未授予歐盟的權限則屬成員國所有，或是以加強合作的方式，在某些原屬於成員國權限的政策領域以條件多數來議決政策，而將形成多速歐洲整合的情況，就是憲法條約中基於「條約」基礎所呈現的國家合作性質。由此觀之，歐憲條約除了對歐盟與成員國間權限的劃分大體上做出相當清楚的界定，使歐憲條約比歷次的歐盟條約，出現更具聯邦體制的特性外；也在鼓勵整合的趨勢下，允許多速整合的發展。此外，歐盟權限的劃分行使，不論在決策立法過程或政策執行過程，均須符合「輔助原則」（Principle of Subsidiarity）與「比例原則」（Principle of Proportionality）。成員國國會在歐盟政治體系扮演著歐盟法案是否違反「輔助原則」和「比例原則」的預警角色，預警若無效果，成員國國會更可向歐洲法院提出告訴（地區議會亦有權提告）。歐憲條約第 I-5 條對歐盟和成員國的關係的規範也包括了地區和地方的自治，精簡地勾勒出歐盟多層次治理的體系結構。凡此皆表現出聯邦主義的特性。

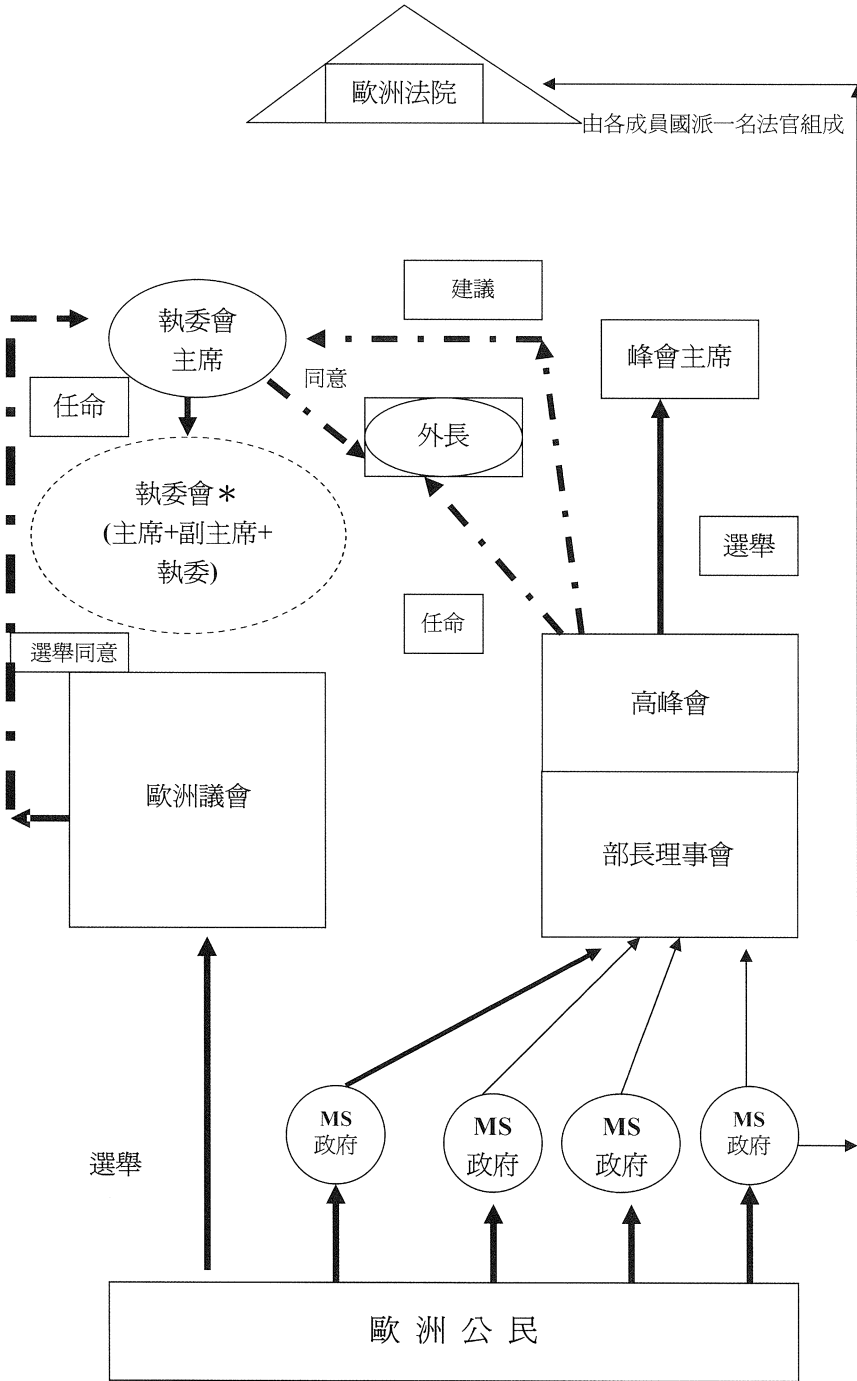
## 二、功能面向分析

歐憲條約對歐盟各機構的權能均給予強化，尤其是歐洲議會共同立法權領域的擴大，<sup>40</sup> 及歐洲高峰會主席職位的設立最為顯著。這反映出歐憲條約追求歐盟機構之間權能平衡的設計，以及超國家主義與政府間主義相互競爭與妥協的結果。各機構的組成與權能運作，均非單一機構就可決定，其他機構都有參與（參見肆之三有關歐盟權力分配）。這樣的安排，意味著歐盟政體在傳統政治權力分立之外，還強調各機關還應就其代表的會員國，或是歐盟，

---

40 根據歐憲條約規定之普通立法程序，法律須由部長理事會和歐洲議會兩者皆決議通過，才算完成立法。而普通立法程序適用的政策領域較現行共同決定程序多了一倍。

圖 1 歐憲條約下的主要歐盟機構



\* 2014 年後的執委會 (劉書彬製表)

甚至是地區利益協調的必要性。這種協調式的多層次管理，因此亦構成歐盟政體功能運作的特色。

歐盟機構首長職位的創設使機構有走向個人化特色的可能。歐洲高峰會議主席的選任，歐盟外交部長的設置以及歐盟執委會主席職權的強化，可使歐盟政治領導能力得到改善，加強機構的效能並有助於歐盟戰略與政策的連續性。不過，也可能因各機構領導人之個人特質及其影響力的差異，而改變歐盟至今仍刻意維持的機構之間的平衡性。尤其在常設性歐盟外交部長職位的設立上，此職身兼外交部長理事會主席，及執委會副主席的身分，在共同外交暨安全政策上，將發揮調合各成員國與歐盟之間利益差距的功能。長期而言，不只有利於歐盟外交政策的連續性；在國際突發事件的處理上，也能展現歐盟作為一國際重要行為者迅速反映的效率，改善歐盟長久以來在國際事務上，意見分歧行動遲緩的形象。

普通立法程序的設計、條件多數決門檻降低及其適用範圍的擴大，不但提高歐盟決策運轉的效率，也擴大歐盟決策的民主性。然而立法決策模式的變革也可能影響歐盟機構間之互動與機構人員的行為方式。各成員國為遂行自身的利益，自然會在執委會中搞小團體，或在歐洲議會中組織更大黨團的傾向，並且形成跨部門、跨機構之夥伴或結盟關係。另外，各機構成員國的增多也可能使其更傾向尋求跨機構的結盟。未來，不論是在部長理事會或歐洲議會，這種基於共同利益和票數比例需要的結合或分化，都會比現在表現得更活躍，更具多樣性。在這樣一種「多層次賽局」(Mehrebenenspiel) 中 (Jachtenfuchs & Kohler-Koch, 2003: 11-49)，未來由於執委會、部長理事會以及歐洲議會成員的增加，而造成歐盟決策行為和運作方式發生變化是可能預見的結果。

## 陸、結論

歐憲條約建構下的歐盟政體可以被定位為：具有與聯邦國家相似體系結



構與運作原則的超國政體 (supranational polity)。<sup>41</sup> 其中諸如歐盟公民權利以及共同價值的確立、歐盟權限的釐清與擴增、歐盟具有三權分立的組織架構、單一法律體系的建立等，使得歐盟的超國特質更為增顯；同時，「強化合作」機制的引進，也鼓勵成員國因應整合需要，在 1/3 成員國有意願時，組成領先集團，透過部長理事會以條件多數決來議決某領域的政策，達到加速整合，促進全面性實施「共同政策」的目標。此外，透過共同外交政策和軍事安全能力的提升，亦更強化此一超國政體作為國際法人的特質與行為能力。然而，從歐盟的決策和立法程序、民主正當性的提昇、各機構之職權與功能在設計上保持多元平衡與同步協調的特色來看，在在都體現出歐盟仍維持著超國家主義與政府間主義兩頭並駕前進的發展軌跡。綜合論之，歐憲條約所建構的歐盟政體具有所謂「歐洲國家聯邦」(Fédération d'Etats européenne) 的特質，<sup>42</sup> 其政治結構是一種獨特的混合體，包括二個不可分離的要素：聯邦主義的理想以及民族國家的現實，其性質介於邦聯和聯邦之間。

總之，歐憲條約的制定標誌著歐洲統合的發展又將朝「聯邦化」的方向跨出一步。歐憲條約的落實無疑可以提昇歐盟在全球經濟和政治中的地位。在 2004 年底歐憲條約進入內國批准程序後，截至 2005 年 5 月底前，有九國近 49% 的歐盟人口數已經批准。然而 5 月 29 日法國、6 月 1 日荷蘭對歐憲條約舉行的公投則出現 54.68%，61.7% 的反對意見否決了歐憲條約。細究法國五月公投的失利，主要歸因於自 1992 年馬斯垂克條約以後，歐盟在十幾年間在整合的深度與擴大二個層面均快速發展，很多法國人民視此歐憲公投為一個機會，可以讓他們表達對歐盟整合進度的懷疑，及對現時席拉克政府施政的不滿。具體而言，其憂慮東歐廉價勞工進駐，導致失業率提高；與歐盟東

41 歐盟已形成並繼續發展為一種特殊的多層次聯邦結構，無法將之歸入現有任何一種聯邦體制如：德國、美國、加拿大等。

42 法國總統席哈克在歐憲條約簽署的宣言中，指出歐憲條約下的歐盟為一個「民族國家聯邦」(Fédération d'Etats-nations) (Wolfgang Wessels, 2004: 175)。這一說法與前執委會主席狄洛 (Jacques Delors) 積極主張歐洲應該建立「歐洲國家聯邦」(Fédération d'Etats européenne) (Cohen-Tanugi, 1995: 171-175)，所呈現的體系特質實為一脈相承，即主張歐盟已經兼具或應該具有「主權國家」和「歐洲聯邦」融合的特質，其超越一般國際組織的政府間合作，但卻非完全的聯邦國家體制。

擴後法國對歐盟影響力的下降。荷蘭的公投結果雖僅為諮詢性質，不具法律約束性，但因反對意見明顯，所以多數政治人物，包括總理巴肯恩德（Jan Peter Balkenende）即表示將尊重這樣的結果。荷人因不滿歐元制度與歐盟移民政策，所以藉此反應出負面意見。這樣的公投結果顯示：法荷兩國人民對其政治精英缺乏信任，否則不會對以改進原歐盟條約弱點為主，且修訂幅度僅有 10% 的歐憲條約作出反對的表示。回顧 2004 年 11 月 Eurobarometer 所作，歐盟 25 國公民對憲法條約的瞭解與支持程度結果，亦可發現當時約有 49% 比例支持、16% 反對、另有 35% 的人對歐憲條約毫無所悉。<sup>43</sup> 如此說來，儘管歐憲條約經過會員國領袖與代表之間縝密的會商與協調，卻是協議式民主（deliberate democracy）下的一項成品，並非由下而上的民主成果。歐盟與各國政府都應該促使民眾認識歐憲條約，並針對目前歐盟發展的不均衡現象提出有效的解決之道，以達到歐盟制憲所強調的凝聚歐洲共識，強化歐盟統治合法性之目標。

目前歐憲條約的批准進入為期一年的評估期，歐盟在各成員公民、公民社會、社會伙伴、國會與政黨之間進行廣泛的辯論，將於 2006 年上半年之內討論「歐憲條約」批准的後續程序，雖然歐憲條約的批准程序因此延滯，但歐盟卻可趁此機會檢討各國內部問題，先踏穩並調整腳步，凝聚新的能量後再重新出發。已經否決歐憲條約的國家，未來將在適當時機以舉行第二次公投的方式，補足內國批准程序，而後歐憲條約將在最後一個成員國完成批准程序的第二天正式生效。<sup>44</sup> 若此，長期來看，才能建構出歐憲條約標示的「民主性」、「效率性」與「親民性」的歐盟政體。歐盟的發展也將在確立「民族國家聯邦」的政體架構，以及保留成員國主權國家地位的原則之下，繼續向「聯邦化」前進。

43 參見 Special Eurobarometer, Survey “The Future Constitutional Treaty First Result,” Fieldwork: Nov. 2004, published, January 2005, p. 8。

44 參見歐憲條約 Article IV-447.2。

## 附 錄

表 1 歐憲條約中，部長理事會在 27 個成員國形成條件多數聯盟或杯葛的狀況

	國家數 ／比例		佔 EU-27 國 人口比例	是否形 成多數	杯葛 成立
EU-6	6	22.22	46.87	否	是
EU-9	9	33.33	61.10	否	是
EU-12	12	44.44	74.00	否	是
EU-15	15	55.55	78.60	是	是
EU-25	25	92.59	93.90	是	是
EU-27	27	100	100	是	是
北約國家	21	77.78	94.34	是	是
德英法三大國	3	11.11	41.69	否	否
地中海區國家 (葡，西，法，義，希，賽，馬爾他)	7	25.93	37.37	否	是
新歐洲 a(英，義，西，波，荷，保，丹， 捷，匈，羅，立，葡，斯伐)	13	48.15	51.06	否	是
舊歐洲 a(德，法，希，比，瑞，奧，芬， 愛爾，拉，斯洛，賽，盧，馬，愛沙)	14	51.85	48.94	否	是
舊財政淨支出國(德，法，英，荷，奧，瑞)	6	22.22	38.45	否	是
淨收入國	21	77.78	61.55	否	是
中歐國家(德，奧，波，捷，斯伐，匈，立， 拉，愛沙)	9	33.33	33.37	否	否

a) 新歐洲：由美國布希政府國防部長倫斯斐 (Donald Rumsfeld) 所定義，指的是在伊拉克派駐軍隊的歐洲國家，而舊歐洲則為不以軍事方式參與的歐洲國家 (July, 2004)。

資料來源：Wolfgang Wessels (2004(3): 170)。

## 參考資料

### 一、中文期刊

蘇宏達

2001 〈以「憲政主權建造」概念解釋歐洲統合之發展〉，《歐美研究》31(4): 629-687。

### 二、中文專書：

陳新民

2001 《中華民國憲法釋論》，台北：陳新民發行。

### 三、官方文件與報告

Treaty establishing a constitution for Europe, CIG 87/2/02, REV 2, Brussels, 29. October 2004.

Special Eurobarometer, Survey “The Future Constitutional Treaty First Result,” Fieldwork: Nov. 2004, published, January 2005.

### 四、西文期刊

Brunkhorst, Hauke

2003 “A Polity without a State? European Constitutionalism between Evolution and Revolution,” *ARENA Working Paper*, 14/03.

Craig, Paul

2001 “Constitutions, Constitutionalism, and the European Union,” *European Law Journal* 7(2): 125-150.

Diez, Thomas

1999 “Specking ‘Europe’: The Politics of Integration Discourse,” *Journal of European Public Policy* 6: 598-613.

Frankenberg, Günter

2000 “The Return of the Contract: Problems and Pitfalls of European Constitutionalism,” *European Law Journal* 3: 273-274.

Habermas, Juergen

2001 “Why Europe Needs a Constitution,” *New Left Review* 5: 5-26.

Hacke, Christian

2002 “Die Aussenpolitik der Regierung Schroeder/Fischer: Zwischenbilanz und Perspektiven,” *Aus Politik und Zeitgeschichte* B48: 7-15.

Hueglin, Thomas O.

2000 “From Constitutional to Treaty Federalism: A Comparative Perspective,” *Publius. Philadelphia* 30(4): 137-153.

Laeufer, Thomas

2003 “Der Europaeische Gerichtshof-moderate Neuerungen des Verfassungsentwurfs,” *Integration* 4: 510-519.

- Luhmann, Niklas  
 1990 “Verfassung als evolutionäre Errungenschaft,” *Rechtshistorisches Journal* 9: 176-220.
- Marks, Gary and Richard Haesly  
 1996 “Thinking Through Territorial in Europe with Reference to Some Evidence,” Paper presented at the International Conference of Europeanist, Chicago.
- Schmuck, Otto  
 2003 “Reformperspektiven und Verfassungsfragen,” *Informationen zur politischen Bildung* 279: 55-57.
- Wessels, Wolfgang  
 2004 “Die institutionelle Architektur der EU nach der Europäischen Verfassung: Hoehere Entscheidungsdynamik-neue Koalition?” *Integration* 3: 161-175.

### 五、西文專書

- Cohen-Tanugi, Laurent  
 1995 *Le choix de l'Europe*. Paris: Fayard.
- Deutsch, Karl  
 1953 *Nationalism and Social Communication: An Inquiry into the Foundations of Nationality*. New York: The MIT Press.  
 1957 *Political Community and the North Atlantic Area: International Organization in the Light of Historical Experience*. Princeton: Princeton University.
- Holtmann, Everhard  
 1994 *Politik-Lexikon*. Muenchen/Wien: Oldenbourg.
- Hooghe, Liesbet and Gary Marks  
 2001 *Multi-Level Governance and European Integration*. Lanham: Rowman Littlefield Publishers. Inc.
- Luhmann Niklas  
 1993 *Das Recht der Gesellschaft*. Frankfurt: Suhrkamp.

### 六、西文專書論文

- Hix, Simon  
 2003 “Parteien, Wahlen und Demokratie in der EU,” in Markus Jachtenfuchs/Beata Kohler-Koch (eds.), *Europäische Integration*. Opladen: Lesk und Budrich.
- Jachtenfuchs, Markus and Beate Kohler-Koch  
 2003 “Regieren und Institutionenbildung,” in Markus Jachtenfuchs/Beate Kohler-Koch (eds.), *Europäische Intergration*. Opladen: Lesk und Budrich.
- Marks, Gary  
 1999 “Territorial Identities in the European Union,” in Anderson, Jeffrey (ed.), *Regional Integration and Democracy*. New York: Rowman & Littlefield.
- Raz, Joseph  
 1998 “On the Authority and Interpretation of Constitutions: Some Preliminaries,”

in Larry Alexander (ed.), *Constitutionalism: Philosophical Foundations*. Cambridge: Cambridge University Press.

Rine-Kappen, Thomas

1996 "Interlocking Politics and the European Union," in Richard Herr/Steven Weber (eds.), *European Integration and American Federalism: A Comparative Perspective*. Berkeley: University of California Intl.

# The Polity of the EU under the Constitutional Treaty of Europe

Lee, Yuh-feng

Assistant Professor, General Education Center, Shih Chien University

Liu, Shu-pin

Associate Professor, Department of Political Science, Soochow University

## ABSTRACT

The heads of member states of the EU signed the treaty establishing a constitution for Europe on 29 October 2004. Looking back at the history of European integration, from coordination of policies, to the common policies in all policy fields; from the institutional design of administration, legislature and judiciary in the EC and EU, to the drafting of the constitutional treaty, every step signifies the evolution of the EU's polity. With currently 25 member states, the EU will continue to add members. No matter whether discussing the EU in terms of sovereignty, distribution of powers, or public participation and degree of democracy, we eventually have to focus on the core theme: what kind of polity is the EU? Beginning from constitutionalism, this paper tries to analyze the character of the EU, avoiding traditional views of supranationalism, intergovernmentalism from the perspective of system character, and institutionalism from the perspective of functionalism. A result of this study is summarized: the development of the EU is toward a federation of the European states (*Fédération d'Etats européenne*). However, faced with the negative referenda of France and Netherlands, the EU will continue to be reexamined by all of the EU's citizens. The EU is now at a turning point for European integration.

Key Words: treaty establishing a constitution for Europe, EU polity, European integration, federation of the European states