

# 從歐盟「政府間會議」論歐洲憲法條約及其爭議

---

卓忠宏

(淡江大學歐洲研究所助理教授)

## 摘要

由法國前總統季斯卡領導的歐盟制憲代表大會，於2003年7月10日完成了歐洲聯盟憲法草案，事後交付給歐盟輪值主席國義大利，作為歐盟召開「憲法政府間會議」討論的基本文件。在歷經多次政府間會議協商談判，歐盟各國終於就歐洲憲法條約達成共識，並於2004年10月29日正式簽署，目前尚待25個成員國國內立法程序的批准。本文以「自由派政府間主義」觀點來分析歐盟會員國在憲法談判過程主要爭辯的焦點，其次就布魯塞爾政府間會議達成之協議，分析憲法條約若干內容，最後檢視憲法條約主要意涵。

**關鍵詞：**歐洲憲法、憲法政府間會議、政府間主義、歐洲聯盟

## 壹、前言

歐洲從二次大戰結束後開始功能性的合作，至今已經歷了半個世紀。歐洲統合從單純經濟事務功能性的合作，逐漸擴溢（spill over）到幾乎涵蓋全方位的領域。歐洲聯盟（European Union，以下簡稱歐盟）也從最初的6個會員國擴大到目前的25國，而擴大的腳步還在進行中。隨著歐盟不斷廣化與政策深化，歐洲統合初期建立所謂的超國家機構及其決策機制，已經難以適應實際的需求。這主要問題表現在兩方面：一是隨著成員國數目的增加，歐盟機構的組成也不斷膨脹，工作效率下降；二是歐盟至今擴大為25國，新的議題要得到會員國的「共識」越顯困難。為解決此

一問題，2000 年底歐盟尼斯高峰會已開始著手機構的改革，不僅改善機構的組成與決策模式，協調劃分好歐盟機構與會員國、地方政府的職權範圍，更重要的是能強化合作並進一步加強歐盟凝聚力。

爲了使歐盟擴大到 25 國之後仍能有效運作，2001 年 12 月歐盟拉肯 (Laeken) 高峰會議通過「拉肯宣言：歐洲聯盟的未來」(Laeken Declaration: On the Future of the European Union)，決議成立「歐洲未來代表大會」(Convention on the Future of Europe，以下簡稱代表大會)，以因應歐盟的各項改革。代表大會由法國前總統季斯卡 (Valéry Giscard d'Estang) 擔任主席，成員除主席外尚包括副主席 2 人，歐盟 15 國和 10 個候選國政府代表各 1 人，會員國國會代表各 2 人，歐盟執行委員會代表 2 人，歐洲議會代表 16 人，區域委員會以及經濟暨社會委員會觀察員 13 名，1 名特別觀察員，共 105 人所組成。<sup>1</sup>

「拉肯峰會」賦予季斯卡領導的代表大會主要任務有四項：<sup>2</sup> 界定歐盟的權限 (A better division and definition of competence in the European Union)；簡化歐盟法律工具 (Simplification of the Union's legal instruments)；歐盟政策透明化以及民主與效率 (More democracy, transparency and efficiency in the European Union)；一部適合歐洲公民的憲法 (Towards a Constitution for European citizens)。代表大會實質任務是第四項：制訂一部歐洲憲法，憲法功能實際上也是解決前一～三項問題。

2002 年 2 月 28 日代表大會在布魯塞爾召開首次會議，在經過長達 16 個月的時間討論後，於 2003 年 7 月 10 日完成了歐洲聯

---

<sup>1</sup> "Laeken Declaration: On the Future of the European Union," *European Council Meeting in Laeken: Presidency Conclusions*, <[http://ue.eu.int/cms3\\_applications/Applications/newsRoom/LoadDocument.asp?directory=en/ec/&filename=68827.pdf](http://ue.eu.int/cms3_applications/Applications/newsRoom/LoadDocument.asp?directory=en/ec/&filename=68827.pdf)>, (14 and 15 December 2001), Annex I, p. 24.

<sup>2</sup> *Ibid.*, pp. 20-26.

盟憲法草案，事後交付給歐盟輪值主席國義大利，作為歐盟召開「憲法政府間會議」(Constitutional Intergovernmental Conference)討論的基本文件。在歷經羅馬(2003年11月)至布魯塞爾(2004年6月)先後多次政府間會議談判，歐盟各國終於就歐洲憲法條約達成共識，並於2004年10月29日在羅馬正式簽署文件，目前尚待會員國國內立法程序的批准。<sup>3</sup>

在歐洲統合理論中，「自由派政府間主義」(Liberal Inter-governmentalism)從國家主權、政府間談判、國力的重要、利益的爭取等因素，解釋歐洲統合過程中國家的行為。該理論主要包含三個核心要素：(一)政府結合國內利益團體、人民輿論的意見，依內部政經環境以及外部結構因素，訂出政策的優先偏好；(二)政府在參與國際談判過程中，協商出可接受之方案；(三)各國在協議基礎上，最終選擇在制度內合作。<sup>4</sup>「自由派政府間主義」將國家視為歐盟政治體系中主要變數，本文即以此觀點來分析歐盟會員國在憲法談判過程主要爭辯的焦點；其次就「憲法政府間會議」達成之協議，分析歐洲憲法條約若干內容；最後檢視歐洲憲法條約主要意涵。

## 貳、 2003-2004 年歐盟憲法政府間會議

「政府間主義」遵循現實主義國家中心(state-centric)的傳統，以主權國家作為分析個體，代表性的學者以霍夫曼(Stanley Hoffmann)為主。<sup>5</sup>他將民族國家視為歐洲統合的核心角色，認

<sup>3</sup> “EU Leaders Sign New Constitution,” *BBC News*, <<http://news.bbc.co.uk/1/hi/world/europe/3963701.stm>>, (29 October 2004).

<sup>4</sup> A. Moravcsik, *The Choice for Europe: Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht* (NY: Cornell University Press, 1998); 相關文章請參閱：盧倩儀，「區域整合理論」，黃偉峰主編，*歐洲聯盟的組織與運作*，(台北：中央研究院歐美研究所，民國92年)，頁83-85；藍玉春，「歐盟尼斯條約評析」，*問題與研究*，第43卷第4期(民國93年)，頁73-94。

<sup>5</sup> Robert O. Keohane and Stanley Hoffmann, eds., *The New European*

為統合有「低層政治」(low politics)與「高層政治」(high politics)兩層次之分。會員國在維護自身利益的前提下進行「低層政治」事務合作，但涉及主權的「高層政治」領域，則透過政府間會議的磋商和協調來實踐。過程強調國家的優先選擇和國家之間的合縱連橫，透過分析會員國政府採取的決策和行動，對歐洲統合進展和速度作出解釋。的確，在1960年代中期到1980年代中期歐體處於近似停滯的時期，「政府間主義」的論點正好反映出國家配合度(作為與不作為)成為歐洲統合的主要變數。到1987年單一歐洲法案(Single European Act)的簽署和施行賦予了歐洲統合的新動力，也促使新一波統合理論的研究。

摩拉夫席克(Andrew Moravcsik)從單一歐洲法案談判過程中研究，對霍夫曼的「政府間主義」提出修正，稱之為「自由派政府間主義」。<sup>6</sup> 其主要有三個基本假設：第一，假設國家是理性行為者(rational actor)。「政府間主義」以國家利益作為政策優先選擇的首要因素，「理性」意味著國家會設法達成其既定之偏好目標，但其行動之後果可能違反其利益。對此，「自由派政府間主義」採廣義的理性定義，即決策者在面臨國際情勢發展有多種不同的選擇方案，在分析過濾每種方案的利弊得失之後，做出最佳的選擇，如此選擇便是符合國家利益；第二，認為國家利益並非一成不變，而是受到國內社會組成份子與國際環境因素的影響。「自由派政府間主義」引用「二重賽局」(two level game)的觀點分析統合層次。在國家內部層級，政府集結各方利益，如選民、利益團體、政黨體系、官僚組織皆是不可忽略的因素，進而形成其外交政策偏好。到歐盟層級，在政府與政府談判與交涉

---

*Community: Decisionmaking and Institution Change* (Boulder, Colorado: Westview Press, Inc., 1991), pp. 10-17.

<sup>6</sup> 有關「自由派政府間主義」理論內容可參閱：Andrew Moravcsik, "Preference and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach," *Journal of Common Market Studies*, Vol. 31, No. 4 (1993), pp. 472-524.

過程中，尋求國家利益之最大化；第三，該理論並不否認「制度」的功用，歐盟的超國家組織的確有助於降低會員國互動的交易成本，並提升談判的效率，但對最終談判的結果影響有限。

### 一、各國對歐洲憲法草約之基本立場

2003年7月季斯卡向歐盟遞交歐洲憲法草約後，以德國、法國為首的歐盟六個創始會員國均傾向通過季斯卡提出的歐洲憲法版本，但多數的小國則認為憲法草案是犧牲小國利益以迎合大國的作法。歐盟原本冀望透過憲法「政府間會議」取得會員國的共識，但各國立場存在著明顯的利益衝突。然而，憲法內容引發大國與中、小國之間兩極化的爭辯主要集中在歐盟機構的改革（參閱表一）：<sup>7</sup>

1. 歐盟理事會由固定主席取代現有輪值主席制，任期兩年半，得連任一次。小國擔心主席一職會被大國壟斷，主導歐盟政策之運行。
2. 設立具有實權的歐盟外交部長兼執委會副主席，同時將條件多數決（Qualified Majority Vote）擴大適用於共同外交安全政策。此點遭到英國反對。
3. 執委會委員由現有20名委員增加為25名，其中15名有投票權委員，其餘10名則無投票權，由各會員國指派人士輪流擔任。中小國擔心執委會淪為大國操縱的場所，主張每一會員國應分派到一名有實權的執委會委員。
4. 歐洲議員上限定為750名，超過尼斯條約原732席之規定。面對如何加強歐洲議會功能以及降低歐盟「民主赤字」負面形象的質疑？

---

<sup>7</sup> Carlos Yarnoz, "La Constitucion Divide a la Europa de los 25," *El País*, 4 October 2003, p. 2; "EU Constitution Conference," *BBC News*, <<http://news.bbc.co.uk/go/pr/fr/-/2/hi/europe/1840926.stm>>, (6 October 2003).

表一：會員國對歐洲憲法草約基本立場一覽表

	六個創 始會員 國	西班牙 波蘭	英國	中東歐 新成員 國	小國	執委會	歐洲議 會
歐盟理事會改固定 主席制	贊成	贊成	贊成	反對	反對	贊成	贊成
執委會分爲 15 名 有投票權委員，另 10 名無實權	贊成	反對	贊成	反對	反對	反對	贊成
除防衛政策外，所 有議案皆適用條件 多數決範疇	贊成	贊成	一致決 尙應包 括社會 福利、稅 制及安 全政策	贊成	贊成	贊成	贊成
設立具實權之外交 部長兼職委會副主 席	贊成	贊成	應由各 國政府 負責	贊成	贊成	贊成	贊成
成立安全防衛政策	贊成	贊成	交由北 約負責	意見紛 歧	意見紛 歧	贊成	贊成
條件多數決（以成 員國過半數及 60 %總人口做爲門檻 限制）	贊成	應尊重 尼斯條 約	尊重各 國選擇	反對	簡單雙 重多數 決	簡單雙 重多數 決	反對
基督精神入憲	反對（除 義大利）	贊成	反對	意見紛 歧	意見紛 歧	反對	贊成

資料來源：作者自行製表，資料參考：Carlos Yarnoz, “La Constitucion Divide a la Europa de los 25”, El País, 04/10/2003, p. 2.

5. 簡化尼斯條約條件多數決模式，草約採取「雙重多數決」(Double Majority)方式，改以國家數及人口比例作為門檻限制，即一項議案需獲過半數成員國同意，以及歐盟 60%總人口支持。但針對非執委會提案或歐盟外長提案，則需要獲得三分之二會員國及歐盟 60%總人口支持。這引起西班牙及波蘭極力反對，認為應尊重尼斯條約的決議。
6. 歐盟主張除防衛政策外，所有執委會的提案皆適用條件多數決的運用範圍，以加強決策的效率。此點英國亦表態反對，認為包括社會福利、稅制及安全政策都應保留一致決方式。

## 二、羅馬政府間會議：尼斯條約與憲法草約之爭

歐盟機構不同於一般國際組織運作模式，會員國基於主權平等參與歐盟事務，部長理事會(Council of Ministers)則是各國爭取自身利益的場所，對重大決策採用一致決，其餘採取條件多數決模式，<sup>8</sup> 賦予小國否決權，避免在歐洲整合過程中被大國操縱。基此，各國對憲法草約修改理事會加權票數以及決策模式成為政府間會議的爭論焦點，尤其是西班牙及波蘭這兩個中型國家。<sup>9</sup>

西班牙早在憲法制訂過程中就曾表達對修改理事會條件多數決的抗議。在 2003 年 11 月召開的羅馬「政府間會議」，西班牙與波蘭這兩個利益近似的國家形成策略結盟(policy coalition)，在歐盟體制內尋求政策聯合，反對「雙重多數決」決策模式，強調應維持尼斯條約的精神。根據西班牙外長 Ana Palacio 在不同場

---

<sup>8</sup> 理事會一般表決方式有三種：簡單多數決、一致決及條件多數決。簡單多數決使用的範圍非常少，一般只用在程序問題上；一致決賦予各國否決權，對於保護小國利益尤其重要；目前歐盟大多數議案多採用條件多數決。

<sup>9</sup> Desmond Dinan, "Governance and Institutions: The Convention and the Intergovernmental Conference," *Journal of Common Market Studies*, Vol. 42 (2004), pp. 40-42.

合發表的多次言論，可歸納出兩項觀點：<sup>10</sup>

一是權力運作的考量：根據尼斯條約修改的理事會加權票數，德、法、英、義四大國各 29 票，西班牙為 27 票，荷蘭 13 票…。新加入會員國依各國人口數比照現有會員國票數分配，如波蘭與西班牙同樣為 27 票；匈牙利、捷克各獲 12 票，與比利時、希臘、葡萄牙相同；立陶宛、斯洛伐克各為 7 票，與丹麥、愛爾蘭或芬蘭相同；拉脫維亞、斯洛文尼亞、愛沙尼亞、賽浦路斯四國各得 4 票，與盧森堡相同；馬爾他獲得 3 票。條件多數決包括三項門檻規定（參閱表四）：<sup>11</sup>

1. 票數（321 票中 232 票，佔總票數 72.3%）；
2. 國家（過半數，非執委會提案則需獲得三分之二以上會員國同意）；
3. 以及人口數（62%總人口），僅在會員國要求查證情況下才生效。

依尼斯規定之現行體制，阻撓議案的少數門檻為 90 票，需要三大國與任一小國聯合才能達到否決門檻 90 票，而西班牙或波蘭需聯合兩大國及任一小國（5 票以上），在與大國之間僅維持兩票差距的情況下，賦予西班牙與波蘭這兩個中型國家幾近於四大國的權力。一般認為在歐盟東擴為 25 國後，尼斯現行複雜之決策模式，將使得歐盟決策過程更無效率。

故憲法草約建議以歐盟總人口 60%與國家數（55%會員國）取代尼斯三門檻規定，使得否決門檻提昇為 40%，降低各國杯葛議案的可能性。這項提議表面上應該有利政策的推動，但西班牙

---

<sup>10</sup> “Spain Fights Voting System,” *BBC News*, <<http://news.bbc.co.uk/go/pr/fr/-/2/hi/europe/3168218.stm>>, (6 October 2003).

<sup>11</sup> David R. Cameron, “The Stalemate in the Constitutional IGC over the Definition of a Qualified Majority,” *European Union Politics*, Vol. 5, No. 3 (2004), pp. 373-391.



認為憲法草約提高杯葛議案的限制，事實上卻賦予四大國擁有更多的裁量權。在以人口多寡考量情況下，德國只需聯合任兩大國即可達到總人口 40% 的否決門檻，但以西班牙加上波蘭兩中型國家總人口數還低於德國的情況下，明顯不利兩國在理事會的權力運作。<sup>12</sup> 換言之，憲法條約以人口比例作為條件多數決的規定維持大國原來的優勢，卻大大降低西、波兩國在理事會運作空間（參閱本文第三節與表四）。

二是法律效率的問題：西班牙認為尼斯條約是歐盟東擴的重要基礎，尼斯已正式生效，而憲法草約還待各國認可簽字，在尼斯條約還未正式施行前，尚無實例證明憲法草約的運作模式比尼斯條約有效率。波蘭外長齊莫舍維奇（Włodzimierz Cimoszewicz）在接受**金融時報**（*Financial Times*）訪問時也指出，所有候選國在加入歐盟舉行公民投票，是依照歐盟 15 個會員國通過的尼斯條約作為公投依據，在尼斯條約尚未施行接受檢測之前，就要求新候選國接受憲法草約新條款及投票模式是本末倒置。<sup>13</sup> 簡言之，西、波兩國站在保衛尼斯條約立場，反對機構的改革，羅馬「政府間會議」變成尼斯條約與憲法草約之間的保衛戰。

羅馬政府間會議就在西班牙、波蘭兩國強烈反彈之下並無達成任何協議，各國僅同意將憲法的談判延至 2004 年召開的「憲法政府間會議」。

### 三、布魯塞爾政府間會議：利益與偏好

羅馬政府間會議在西班牙、波蘭兩國以維護國家利益為出發

---

<sup>12</sup> José Ignacio Torreblanca, "Votary Vetar en la Unión: Una Interpretación de la Posición Española en la CIG 2003," <<http://www.realinstitutoelcano.org/analisis/350.asp>>, (16 October 2003).

<sup>13</sup> Ana Palacio y Włodzimierz Cimoszewicz, "Cómo Mantener el Equilibrio en el nuevo Tratado de Europa," *Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación. España* <<http://www.mae.es/mae/MINISTERIO/muestra.jsp?catId=60833&catalogName=publishing/ADMARTICULO>>, (26 September 2003).

點造成會議僵局。「自由派政府間主義」承襲自由主義的國際政治觀，認為國家利益並非一成不變，而是綜合國內外不同利益團體的壓力及與其他國家合縱連橫而逐漸浮現的。2004年3月11日凱達組織 (Al Queda) 在西班牙馬德里發動恐怖攻擊，目的在報復該國於美伊戰爭期間支持美英聯軍。311事件意外造成西班牙政府改朝換代，西班牙新政府社會主義勞工黨 (Partido Socialista Obrero de España) 上台後，修改前人民黨 (Partido Popular) 政府對歐憲強硬的立場，改採積極支持的態度。西班牙對歐洲憲法態度的轉圜，主因在於新政府上台後急欲修補因美伊戰爭造成西班牙與德法關係的裂痕。<sup>14</sup> 同時，西班牙現階段主要考量在於歐盟 2007-2013 年會員國預算分攤以及東擴後對該國財政補助的影響。歐盟東擴後，南歐三國 (希、西、葡) 經濟狀況將重新定位，從最貧窮國家升為中上水平的國家。此意謂著上述三國的多數地區將喪失區域補助的資格。德國就曾多次表明將刪減對南歐三國現有補助轉而幫助東歐國家，此舉更加深南歐國家的疑慮。西班牙反對歐洲憲法草約更改部長理事會條件多數決原則，就是避免德國將來在理事會有更大彈性運用空間，並放眼 2007-2013 年預算分配，希望結合現有的受益國 (葡萄牙、希臘、愛爾蘭)，防止各項補助的權益被挪用至新會員國。<sup>15</sup> 然而法國及德國已提出警告，對那些阻礙憲法通過的國家未來將縮減財政補助。<sup>16</sup> 南歐三國顯然體會到這個威脅的可能性。同時歐盟透過補償性措施，承諾在歐盟東擴後至 2006 年期間對原財政補助受益國的援助將維持不變。藉此化解南歐三國的疑慮，才軟化西班牙立場不再堅持原議。

---

<sup>14</sup> "Spain Rejoins Paris-Berlin Alliance," *News* <<http://www.news.com.au>>, (17 March 2004).

<sup>15</sup> Mihaela Gherghisan, "Regions Face Big Battle over Future EU Funding," *Euobserver*, <<http://www.euobserver.com>>, (10 July 2003).

<sup>16</sup> Carlos Yarnoz, "Francia y Alemania Endurecen su Posición," *El País*, 5 October 2003, p. 4.

摩拉夫席克認為各國偏好的方案來自於談判的過程及可能的協議範圍。由於不同的協議內容會對各國產生不同的利益分配結果，因此各國政府必須從談判過程中協調折衝彼此意見，最終擇一協議合作。舉例來說，有關部長理事會決策方式，繼西班牙展現出善意後，波蘭態度也逐漸軟化。對大國而言，否決門檻越低，有利大國封鎖議題，希望能維持憲法草約原案。小國則希望更改為簡單雙重多數決，亦即國家數及人口比例各達 51% 即可，這項提議早在執委會於 2000 年歐盟尼斯高峰會議中就提出討論，但未獲各國同意採行。西班牙則建議將憲法條件多數決否決門檻人口比例降低至 35%，如此立場經常一致的德、法、荷、比、盧五國人口總和達歐盟總人口 37%，可輕易達到否決門檻，這有利德、法兩大國贊成西班牙提案。<sup>17</sup> 有鑑於各國意見紛歧，2004 年 6 月在布魯塞爾召開的政府間會議，時任歐盟輪值主席國愛爾蘭參考絕大多數國家之意見後，在「雙重多數決」的規定上提出折衷方案：即一項議案通過需獲得 55% 成員國贊成，同時至少代表 65% 的歐盟總人口（參閱 3-3 節）。

在條件多數決適用範圍，歐盟以條件多數決來決定第二與第三支柱的議題，多少增加會員國間談判之效率，但卻損害會員國的自主控制權。在政策效率與會員國自主權中間分寸之拿捏意謂著會員國必須善用議題聯繫才能從談判中取得利益。以英國與歐盟協調折衝彼此利益的結果，歐盟同意保留共同安全與防衛政策（common security and defense policy）、社會政策（social policy）與稅制（tax）仍適用一致決原則外，屬於執委會提案則採用「雙重多數決」方式決議，以換取英國對設置歐盟外長與成立歐洲防衛政策等議題的支持。<sup>18</sup>（協議內容請參閱下一節）

---

<sup>17</sup> José Ignacio Torreblanca, *op. cit.*.

<sup>18</sup> “Constitution Treaty – Key Elements,” *EurActive*, <<http://www.euractiv.com/cgi-bin/cgint.exe/1972036-468?204&OIDN=2000796&-home=home>>, (19 July 2004).

## 參、 歐盟制憲任務

以 2004 年 6 月布魯塞爾「政府間會議」通過的歐洲憲法條約版本（以下統稱歐憲條約），全文共 349 頁，共分為四大部份（part）：<sup>19</sup>

第一部定義歐盟的目標，權限，決策程序以及歐盟機構組成。內容包含了明確規定立法工具的名稱與形式，說明不同的法律之間的位階問題，簡化現行之立法程序。另外，在憲法條約中設計退出條款（cláusula de salida）與停權條款（cláusula de suspensión），若某些會員國不認同某些政策，可暫時拒絕執行，甚至可以自願退出歐盟，以避免因少數國家反對某項決策而使得歐盟運作陷入僵局。

第二部為歐盟基本權利憲章（the Charter of Fundamental Rights of the European Union），授予其實質上的法律地位，確使歐盟能真正保障公民的人權和基本權利。

第三部以歐盟現有基礎條約為基礎，規範歐盟各項政策。整合了馬斯垂克條約（又稱歐洲聯盟條約）的三支柱架構，將現行運作內涵重新調整。

第四部為最終條款，包括憲法施行與修約程序。說明歐盟權力的實施及範圍、修定憲法和廢除先前條約之程序。

茲將憲法條約內容概分為以下幾點：

### 一、 界定歐盟權限

1993 年馬斯垂克條約除了延續既有的歐洲共同體模式之外，另外加入共同外交安全政策以及司法與內政合作兩項領域，

---

<sup>19</sup> 原文請參閱：“Provisional Consolidated Version of the Draft Treaty Establishing a Constitution for Europe,” Brussels: Secretariat of the Intergovernmental Conference, 25 June 2004.

建立歐盟現行三支柱的架構。阿姆斯特丹條約將部分第三支柱事務移轉至歐洲共同體管轄，改稱為刑事領域之警政與司法合作。歐盟三支柱架構的形成，彰顯新功能主義所強調的「擴溢」效應。歐洲統合自經貿領域為合作的根基，並擴大會員國合作的範疇於軍事安全、警政與司法等屬於國家主權的核心領域。在整體實踐上，第一支柱歐洲共同體是以「超國家組織」為主體的整合模式，而第二、第三支柱涉及國家主權核心領域的合作則是以成員國為主體，偏向「政府間合作」的本質。

歐盟現行的運作模式就是在「政府間主義」與「超國家主義」間維持一種分權合作的架構。歐盟發展至今雖然已經建立超國家組織管理歐盟事務，但還不具有獨立自主的力量。依馬斯垂克條約規定的「輔助原則」(principle of Subsidiarity)，<sup>20</sup> 只有當主權國家不能獨立解決問題時才能援引歐盟條約行事。這意味著成員國在面對歐洲統合不斷深化與廣化的需求時，要如何維護國家主權的民族利益同時維持統合成效？因此，在歐盟現有決策模式下，國與國之間，國家與超國家組織之間的矛盾也就在所難免。針對歐盟與會員國之間權限的混淆，歐憲條約第一部 (I part) 第

---

<sup>20</sup> 「輔助原則」為社會科學領域經常被引用的一個概念，起源自二十世紀天主教教義。根據 1931 黏教宗庇佑十一世 (Pio XI) 公布之年度通諭 (Enciclica Quadragesimo Anno)，指出個人或小規模團體基於己力可完成之事項，大團體不應剝奪其權力，否則視為違反正義。個人及小規模團體都應負起其對社會及國家的職責，這屬於自然權力的一種。然而，任何種類的社會活動依其本質與概念，屬於輔助性質。國家應將其專屬管轄權之次要事項，透過領導、監督、執行與嚴加管制方式實現，透過輔助原則對不同之社會層級把關越嚴格，對社會威信就越強，對國家之運作也有利。此一社會準則後來影響歐洲國家對政府與人民關係的政治思考，對一些實施聯邦制度的國家，將「輔助原則」納入憲政體制中，作為聯邦與地方政府分權之準則，上級政府只有在下級政府無法以下解決問題時才能介入協助，如此小單位如個人、家庭、乃至社區、地方皆能獨立自主處理事務，由上而下，推廣至國家、區域或國際組織。簡言之，「輔助原則」是讓小規模單位擁有最大的自助權，針對地區社會文化的多元性，制訂符合地方需求的政策。相關文章可參閱：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**，第 33 卷第 11 期 (民國 83 年)，頁 11-20。

三篇 (III Title) 制訂了歐盟權限專篇。規定歐盟權限受制於「授權」(Conferral)<sup>21</sup> 原則,其職權的行使依「輔助」(Subsidiarity)<sup>22</sup> 與「比例」(Proportionality)<sup>23</sup> 兩項原則(第 I-9 條第 1 項)。第 I-11 條將歐盟權限的類別區分為五大類,於第 I-12~I-16 條分別說明:

第 I-12 條屬於歐盟專屬權限,對內係指歐盟維持內部市場競爭之權限,如貨幣政策,共同商業政策,關稅同盟,共同漁業政策中海洋生態的保護。對外專屬權限包括締結國際協定,或影響其行使內部權限的規範。

第 I-13 條規定歐盟與會員國之共享權限(不包括第 I-12~I-16 條規定之範疇),包括內部市場,自由、安全與司法領域,共同農、漁業政策,交通暨泛歐網絡,能源,社會政策,經社暨區域凝聚,環保,消費者保護,公共健康安全。

第 I-14 條經濟與就業政策之協調權:賦予歐盟採取措施,協調會員國之間就業與社會政策。

第 I-15 條共同外交安全政策:會員國應全力配合歐盟共同外交安全政策,包括共同防衛政策。

第 I-16 條歐盟在特定領域如工業,健保,教育職訓,文化與公民保護的支援與協調權限。

## 二、簡化歐盟法律工具

歐洲統合至今 50 餘年,其基礎在於各國所簽署的各項基礎條約,包括 50 年代三個歐洲共同體條約,以及 1993 年的馬斯垂克條約建立歐洲聯盟。這些基礎條約之後經過多次的修改,如 1967

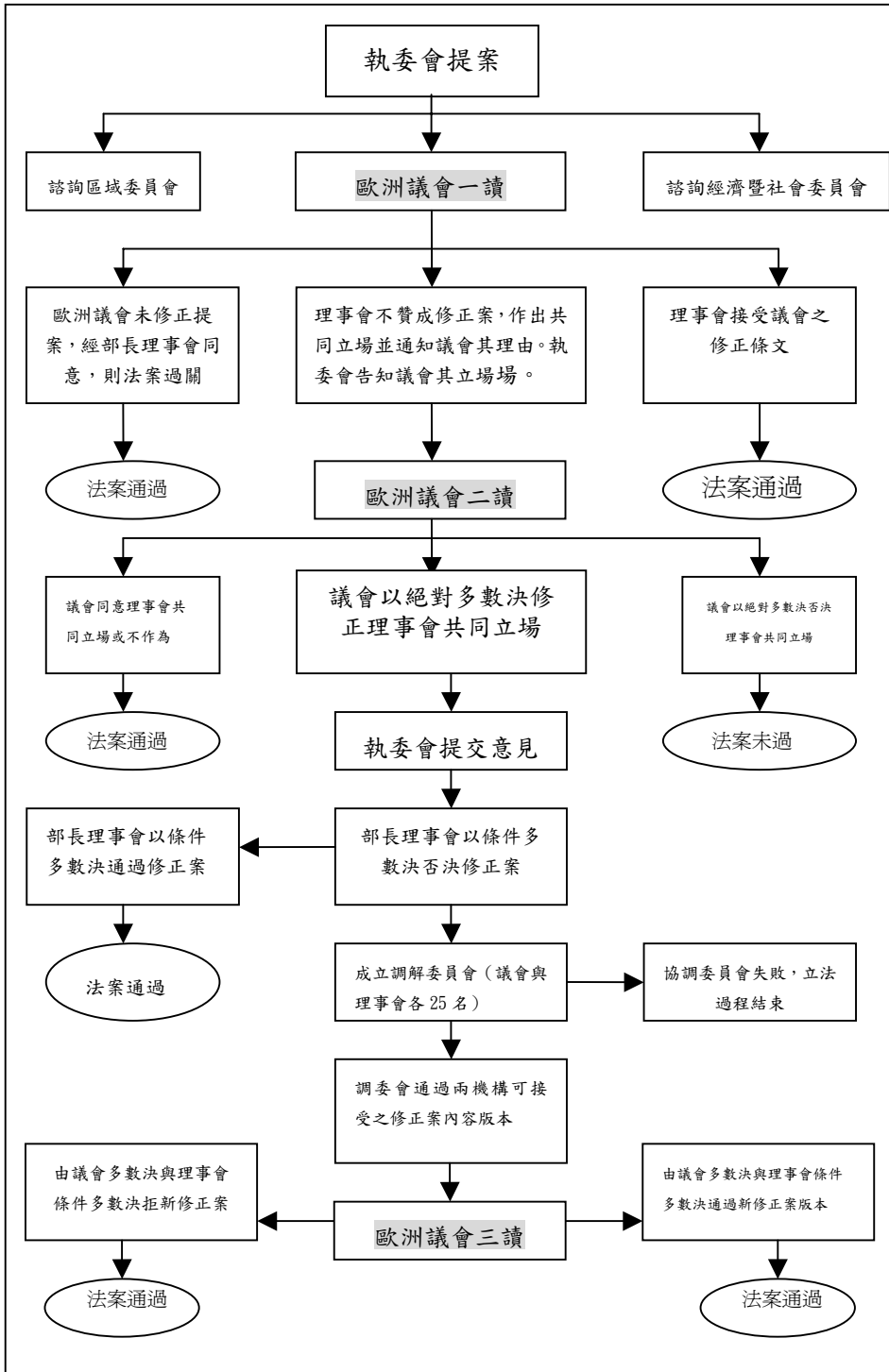
---

<sup>21</sup> Conferral: EU Laws Need Legal Base in the Constitution or else a Member State Competence. (憲法第 I-9 條第 2 項)。

<sup>22</sup> Subsidiarity: EU-action only When Better Achieved at Union level. (憲法第 I-9 條第 3 項)。

<sup>23</sup> Proportionality: Union Action Shall not Exceed What is Necessary to Achieve the Objectives of the Constitution. (憲法第 I-9 條第 4 項)。

表二：一般立法程序（歐洲憲法條約）



資料來源：作者參考歐洲憲法條約 III-302 條自行製表。

年合併條約，1987年單一法案，1999年阿姆斯特丹條約，以及2002年尼斯條約。這類基礎條約皆屬於國際條約的性質，其生效需經由成員國依國內法律程序進行認可批准的程序。

從歐憲條約的內容來看，實質上並不是為歐盟創立一部嶄新的憲法，而是根據歐盟發展的新情況，對其基礎條約進行重新整理彙編，並修正原有部分內容。

首先，憲法 I-32 條簡化歐盟法律工具由現有十五項減為六項，分為：法律 (laws)；架構法律 (framework laws)；規則 (Regulation)；決定 (Decision)；建議 (Recommendation) 以及意見 (Opinion)。前兩項屬於立法規定，第三、四項屬於行政規範，最後兩項則不具有拘束力。

此外，歐憲條約第 III-302 條規定：法律與架構法律之採行需經過理事會條件多數決與歐洲議會一般立法程序 (ordinary legislative procedure) 通過。<sup>24</sup> 所謂一般立法程序流程如下 (參閱表二)：

1. 由執委會將法案交付理事會及歐洲議會；  
一讀：歐洲議會一讀對執委會法案做出立場。
  2. a). 歐洲議會做出立場 (不修正法案或提出法案修正)，經理事會同意，則法案通過。
  - b). 歐洲議會所提之修正案，未獲得理事會全數通過，理事會與執委會應通知歐洲議會其共同立場，送交議會二讀。
- 二讀：
  3. a). 歐洲議會在三個月內通過理事會的共同立場或不作為，則法案便可採行。

---

<sup>24</sup> 一般立法程序即 1993 年的馬斯垂克條約制訂的「共同決策程序」(co-decision procedure)，後 1999 年阿姆斯特丹條約再簡化決策過程。1987 年歐洲單一法案制訂的「共同合作程序」(cooperation procedure) 目前僅適用於歐洲經濟暨貨幣聯盟事務，在憲法生效後，將取消「共同合作程序」的運作。



- b). 歐洲議會以絕對多數決否決理事會之共同立場，則法案撤銷。
- c). 歐洲議會以絕對多數決修正理事會之共同立場，執委會需針對修正案提出意見，再交由理事會。
- 4. a). 理事會在三個月內以條件多數決通過議會所提之修正案，則法案通過。
- b). 理事會以條件多數決否決議會所提之修正案，理事會與歐洲議會應在六週內各派 25 名代表召開調解委員會（Conciliation Committee）。

#### **調解委員會：執委會可參與調解委員會表達意見**

- 5. a). 調解委員會無法達成共識，則法案不通過。
- b). 調解委員會通過兩機構皆可接受之修正案內容版本，之後送交議會進行三讀程序。

#### **三讀：**

- 6. 歐洲議會以多數決，理事會以條件多數決在六週內通過或拒絕修正案內容版本。
- 7. 上述六週期限，得視情況延長。

最後，歐憲條約改革馬斯垂克條約以來三支柱架構的模式，將原有歐洲共同體與歐洲聯盟部分合而為一，區分為對內與對外兩大部分。如憲法第三部第三篇對內政策與行動，結合原馬斯垂克條約第一、三支柱架構。第三部第五篇則整合了歐盟共同外交安全政策與對外貿易政策，統一歐盟對外之聯繫。

### **三、加強民主與效率**

歐盟東擴與整合的深化，替歐盟注入一股新的活力，但伴隨而來的問題就是歐盟機構的效率問題。2000 年底歐盟尼斯高峰會議中，各國曾對東擴後機構的改革方案達成了妥協。2004 年通過的歐憲條約又再度針對歐盟的組織架構提出改革，使擴大後的歐

盟仍能有效運轉。

依 2004 年 6 月布魯塞爾「政府間會議」通過的歐憲條約版本第一部第四篇，針為歐盟組織架構作了一番調整（參閱表三）：

### （一）歐盟理事會

有關歐盟理事會的改革有兩項重點：一是歐盟理事會由固定主席（歐盟總統）取代現有的輪值主席制，任期兩年半，得連任一次。理事會主席經由理事會條件多數決選出，對內主持高峰會議，並在不侵犯歐盟外交部長職權原則下，對外代表歐洲聯盟（第 I-22 條）；二是歐盟決策機制。憲法擴大了理事會條件多數決運用範圍，且簡化尼斯條約條件多數決模式，改以國家數及人口比例作為門檻限制。自 2004 年 5 月 1 日 10 個會成員國加入歐盟至同年 10 月 31 日，歐盟理事會將使用過渡性表決機制。從 2004 年 11 月 1 日起，歐盟理事會將採用尼斯條約的規定：即總票數 321 票中的 232 張同意票，但須包括 62% 歐盟人口總數。2009 年 11 月 1 日起依照憲法規定：一項議案需獲過 55% 會員國同意，同時至少包含歐盟 65% 總人口，否決門檻需獲得 35% 總人口以及至少 4 個國家反對（第 I-25 條第 1 項）。但針對非執委會提案或歐盟外長提案，則需要獲得 72% 會員國及歐盟 65% 總人口支持（第 I-25 條第 2 項）（參閱表四）。一致決適用範圍僅保留在共同安全與防衛政策、社會政策與稅制等三項領域。

表三：憲法條約針對歐盟機構改革一覽表

機構名稱	改革部分	憲法條約	施行之時間點
歐盟理事會	固定主席取代現有輪值主席制，任期兩年半，得連任一次。	I-22	憲法條約生效
歐盟理事會	過渡性表決機制	I-25	2004.05.01～

條件多數決 第一階段			2004.10.31
歐盟理事會 條件多數決 第二階段	採用尼斯條約的規定：即總票數321票中的232張同意票，但須包括62%歐盟人口總數	I-25	2004.11.01～ 2009.10.31
歐盟理事會 條件多數決 第三階段	一項議案需獲過55%成員國同意，同時至少包含歐盟65%總人口，否決門檻需獲得35%總人口以及至少4個國家反對。但針對非執委會提案或歐盟外長提案，則需要獲得72%會員國及歐盟65%總人口支持	I-25	2009.11.01
執行委員會	現有執委會20名委員增加為25名，由每一個國家推薦一名委員，任期五年。	I-26	憲法規定自2014年11月1日起，將減少歐盟執委會委員人數為會員國數量的三分之二，包含執委會主席及副主席兼外交部長
歐盟外交部 長	新外長將由歐盟部長理事會經條件多數決選出，執委會主席同意後任命，同時兼執委會副主席，掌管歐盟對外關係，並對共同外交安全政策提出建議。	I-28	憲法條約正式生效日
歐洲議會	歐洲議員人數上限訂為	I-20	2009年歐洲議會選

	750席，各國將依比例原則遞減，最大國家不得超過96席，最小不得少於6席。		舉
--	---------------------------------------	--	---

資料來源：作者自行整理，資料引自憲法條約相關條文，以及網路文章：

<http://www.euractiv.com/cgi-bin/cgint.exe/2523859-189?204&OIDN=1508114&home=home>

表四：歐盟理事會條件多數決運作模式

	人口 (百萬)	尼斯條約(過 渡期)至 31/10/2004	尼斯條約 01/11/2004 起	歐洲憲法*	
				成員國	人口/歐盟 %
德國	82,038	10	29	1	17.0
英國	59,247	10	29	1	12.3
法國	58,966	10	29	1	12.2
義大利	57,612	10	29	1	12.0
西班牙	39,394	8	27	1	8.2
荷蘭	15,760	5	13	1	3.3
希臘	10,533	5	12	1	2.2
比利時	10,213	5	12	1	2.1
葡萄牙	9,980	5	12	1	2.1
瑞典	8,854	4	10	1	1.8
奧地利	8,082	4	10	1	1.7
丹麥	5,313	3	7	1	1.1
芬蘭	5,160	3	7	1	1.1
愛爾蘭	3,744	3	7	1	0.8
盧森堡	0,429	2	4	1	0.1
波蘭	38,667	8	27	1	8.0
捷克	10,290	5	12	1	2.1

匈牙利	10,092	5	12	1	2.1
斯洛伐克	5,393	3	7	1	1.1
立陶宛	3,701	3	7	1	0.8
拉脫維亞	2,439	3	4	1	0.5
斯洛文尼亞	1,978	3	4	1	0.4
愛沙尼亞	1,446	3	4	1	0.3
塞浦路斯	0,752	2	4	1	0.2
馬爾它	0,379	2	3	1	0.1
保加利亞	8,230		10	1	1.7
羅馬尼亞	22,489		14	1	4.7
<b>總計</b>	<b>481,17</b>	<b>119 票</b>	<b>321 票</b> (不含保、羅 兩國)	<b>27</b>	<b>100%</b>
<b>歐盟 25 國 條件多數決</b>		<b>88 票/119 票</b>	<b>232 票/ 321 票</b> (72.3%)		
<b>歐盟 27 國條件多數決 (包含保加利亞、羅馬尼 亞)</b>			<b>255 票/345 票</b> (73.9%)	<b>55%</b> <b>成員國</b>	<b>65%</b> <b>總人口</b>

\* 歐洲憲法條約條件多數決運作方式自 2009 年 11 月 1 日起實施，預期保加利亞與羅馬尼亞將於 2007 年加入歐盟成員國。因此條件多數決運作方式自兩國加入日起至 2009 年 10 月 31 日，採尼斯規定，2009 年 11 月 1 日起則依歐洲憲法規定。

資料來源：作者製表，資料引自 *El Pais*, 4 de octubre de 2003, p. 3，以及歐洲憲法第 I-25 條。

## (二) 設立歐盟外交部長 (The Union Minister for Foreign Affairs)

歐盟目前對外關係主要由歐盟共同外交與安全政策的最高代表索拉納 (Javier Solana)、歐盟執委會對外關係執行委員和歐盟

輪值主席國共同承擔，形成三頭馬車機制。其中輪值主席國每半年輪流擔任主席，替換過於頻繁，顯然不利於歐盟外交政策的延續性和有效性，而執委會對外關係委員和索拉納之間職權分工又不清楚。基於加強外交工作原則，憲法第 I-28 條將目前對外工作合而為一，設立具有實權的外交部長來統一管轄。新外長同時兼執委會副主席，由歐盟部長理事會經條件多數決選出，執委會主席同意後任命，掌管歐盟對外關係，並對共同外交安全政策提出建議。

此外，在歐憲條約第三部第五篇第二章歐盟對外關係規定，外交部長對內主持外交部長理事會，執行共同外交安全政策，對外代表歐盟進行雙邊對談，以及出席國際組織會議。同時歐盟將成立「歐洲對外行動處」(European External Action Service)，負責聯繫會員國外交事務(第 III-197 條)。歐盟執委會目前在全世界一百廿三個國家設有辦事處，但其主要功能在代表歐盟，促進對第三世界國家經貿合作及援助，幫助歐盟建立單一對外窗口，提升其國際地位。<sup>25</sup>

### (三) 執行委員會

隨歐盟擴大，現有執委會二十名委員增加為二十五名，由每一個國家推薦一名委員，任期五年。但為提高工作效率，憲法規定自 2014 年起，將減少歐盟執委會委員人數為會員國數量的三分之二，包含執委會主席及副主席兼外交部長(第 I-26 條)，由各會員國指派之人選輪流擔任。

### (四) 歐洲議會

歐洲議會每 5 年選舉一次，是歐盟組織架構唯一經由直選民意代表所組成的機構。面對歐盟不斷擴大，歐憲條約第 I-20 條將

---

<sup>25</sup> 「歐盟設全球使館，歐洲各國同意」，聯合報，2004 年 6 月 14 日。

歐洲議員人數上限將訂為 750 席，各國將依比例原則遞減，最大國家席次將不得超過 96 席，最小不得少於 6 席。同時為了加強歐洲議會的功能，降低歐盟「民主赤字」的負面形象，憲法內容加強議會之權限，規定 95% 的歐盟立法須經由一般立法程序通過，加強議會在參與歐盟決策的民主規範。

#### 四、歐洲人民的憲法

就歐盟現行的組織架構與運作模式，不論是超國家性質的歐洲共同體，或是屬於政府間合作的歐洲聯盟，基本上尚不具有國家特性。本於憲政主義沒有憲法就沒有國家的基本思想，就存在制訂憲法的必然性。因此，歐憲條約除明確劃分歐盟與會員國之權利範疇及運作方式外，亦在憲法中保障人民之基本權利，將 1999 年歐盟制訂的「基本權利憲章」納入憲法草約第二部，做為歐洲公民權的共同價值標準。

此外，憲法草案對歐盟的盟旗、盟歌、慶典日和銘言作出明確規定。歐盟的盟旗為現行的藍底 12 星圖案。以貝多芬第九交響曲中的「歡樂頌」作為歐盟盟歌。每年 5 月 9 日訂為「歐洲日」。把未來歐盟憲法的最後一句話「在多元中維持團結」（*united in its diversity*）作為歐盟的座右銘（第 I-8 條）。

最終，為加強人民參與歐盟決策，依據憲法條款規定，在一定的會員國數內，只要有一百萬的人民簽名連署，即可要求執委會向議員提出適當的議案。而當高峰會的議程與立法相關，其過程將公開化。

#### 肆、 歐盟制憲之意涵

根據前文敘述，從歐憲條約制訂、談判到達成共識過程，可從以下幾方面加以觀察：一是會員國與歐盟的關係，其關鍵在於會員國是否願意移轉更多的主權給歐盟機構處理相關的事務，以

及運作方式的效率問題。二是會員國彼此之間的關係，主要重點在於各國基於國內政經利益的考量，以爭取本身利益為原則，在歐洲各國彼此合縱連橫的權力運作關係中，是否有助於或傷害歐洲主體性發展？三是歐洲憲法條約的制訂是否意味著歐盟往國家化的方向發展？以及是否會出現一個「歐洲合眾國」？

### 一、民主與效率的歐盟？

歐盟組織運作的核心含義是成員國轉移部分主權予超國家機構進行權力再分配，達到成員國在聯盟內主權和利益的分享。就其決策機制的過程而言，歐盟雙重多數表決機制考慮了人口的因素，加強了歐盟決策機制的民主合法性。另外，擴大歐洲議會共同決策項目，使得歐洲議會在歐盟決策中獲得了更大發言權。此外，歐憲條約對歐盟組織架構做了相當幅度的調整，一方面強化「超國家組織」的功能，另一方面簡化「政府間合作」的角色。但機構的改革是否增加歐盟民主與效率，實不無疑問？

所謂強化「超國家組織」的功能在於，憲法賦予歐盟機構更多權力。根據憲法條約，成員國的主權將進一步向歐盟「中央政府」層次轉移。歐盟理事會、執委會和歐洲議會等歐盟三大機構將擁有更大的權限：首先，歐盟設置固定制的理事會主席，其地位雖然崇高，但卻不會有很大的權力。這一職位的設立實際上是為了平衡歐盟執委會的權力，強化成員國在歐盟事務上的主導作用；其次，歐盟將擁有一位具實權的外交部長兼執委會副主席，這無疑有助整合歐盟在世界政治的影響力和國際事務的能見度；第三，2014 年後歐盟執委會委員數將縮減為會員國數目的三分之二，約 20 人左右。藉執委會委員人數的減少，淡化委員的國別因素，減少歐盟委員會受成員國影響的程度，間接提高了工作效率；最後，歐洲議會權力得到了擴增，將與歐盟理事會共享「一般立法程序」的領域將多達 30 個，同時享有對歐盟年度預算的決定權等。



在簡化「政府間合作」方面，憲法生效後，歐盟理事會新決策機制與歐盟執委會的新運作機制，目的在確保歐盟在決策與執行上更有效率。在理事會決策機制上，除了涉及稅收、外交、社會福利等國家主權核心的政策，成員國仍保留否決權外，在條件多數決制加入了經濟和貨幣政策以及司法、內政、移民、避難等領域，大大減少了一致決策的適用範圍。

的確，歐憲條約加強歐盟超國家體制的合法性，但歐憲條約的通過和生效是否真的能進一步規範會員國遵守歐盟約定？憲法設立歐盟理事會固定主席、歐盟外長制度面合作的框架，在國際上代表歐盟。伴隨著歐盟整體力量的加強，歐盟的國際地位將逐步提高，在國際事務中發揮更重要的作用，使得歐盟不再侷限於經濟性質的聯盟，在政治上也將進一步走上統一的道路，這些均體現了歐洲統合的深化發展。然而，憲法賦予歐盟在國際場合中代表會員國以單一聲音發言（*speak with one voice*），未來的歐盟應該是一個更加團結的歐盟？但從歐盟發展經驗來看，歐盟成員國只是在不涉及到本國利益的前提下能夠達成一致，如南斯拉夫內戰的例子，以及第二次美伊戰爭情況更是明顯。在共同外交安全政策仍維持一致決議的情況下，各國需協調出共同立場時往往面臨很多困難，這意味著歐盟要想在世界政治中以單一聲音說話還是不容易，至少歐洲憲法仍無法迫使成員國在類似美伊戰爭的問題上採取共同政策。

## 二、 加強歐洲認同？

憲法是一個主權國家的根本大法，對於國家認同有極大凝聚作用。以此看歐憲法條約的誕生，對歐洲各國與人民之間的「歐洲認同」應有其重要的推動作用。歐盟現有 25 個會員國，歐盟繼續擴大已成為其既定方針，隨著經濟發展水準和歷史、文化背景各不相同的國家相繼入盟，歐盟內部發展不平衡已在預料之中。然而，從歐盟「憲法政府間會議」談判可歸納出幾項新隱憂：

第一、歐洲內部的權力結構，在歐盟擴大後已產生變化。前文敘述的憲法談判過程的爭議與 2003 年美伊戰爭都是明顯的例子。法德領導的「舊歐洲」和英國、西班牙與中東歐國家代表的「新歐洲」之間的角力愈來愈明顯。再看 2004 年執委會主席人選之爭，在布魯塞爾「政府間會議」德、法支持比利時總理費爾霍夫施塔特 (Guy Verhofstadt)，但未獲得英、西等國同意，英國支持的前香港總督彭定康 (Chris Pattern) 則在布魯塞爾「政府間會議」召開前就已經出局，最終經各國協調後由小國候選人葡萄牙總理巴洛索 (José Manuel Durão Barroso) 擔任。

第二、關於未來歐洲意識形態的分裂。歐盟原 15 國價值觀就已經有差異，如今歐盟擴大到 25 國甚至將來繼續擴大到 30 國以上，內部價值觀和意識形態就更加多元化。多元的意識形態，造就各國對統合目標不一。歐盟內部因各國利益導向，往往產生因議題而結合的小聯盟。如創始六國對成立歐洲小防衛聯盟的堅持；西班牙在共同農業政策上與法、義等受惠國結合對抗英國；但在憲法談判中，西班牙與波蘭又與德、法兩大國劃清界限，儼然成爲中小國代言人。這似乎又不能單純用「新歐洲」與「舊歐洲」這種二分法來劃分。

最後，歐盟憲法加強歐洲議會應有的功能與職權，消弭歐盟長期以來給予人「民主赤字」的負面形象，但卻得不到人民的重視與迴響。以 2004 年 6 月 10-13 日歐洲議會進行了東擴後首次選舉來看，平均投票率僅 44.2%，是歐洲議會選舉有史以來投票率最低的一次，其中 15 個舊會員國平均投票率爲 47.7%，10 個新加盟的中東歐國家投票率平均僅 28.7%，顯示歐洲選民對歐盟唯一民意代表機構的冷漠，尤其是新盟國選民對歐洲聯盟的認同度尚低。在多數人民對歐洲議會表現出冷漠態度的同時，反對或懷疑歐洲聯合的政黨和政治家卻在此次歐洲議會選舉中大獲勝利，

此點更加深了熱衷統合人士的擔憂。<sup>26</sup>

由權力、利益的角度來看，隨著歐盟廣化與深化議題不斷推出，歐洲統合從以往所謂的雙速的歐洲（two speed Europe），或狄洛（Jaques Delor）提出的三個同心圓的歐洲，未來走向可能發展出會員國因議題而結合的多元整合，但卻並非完全出自於國家對歐洲的認同。歐洲憲法能否加強各國對歐洲的認同與凝聚力？目前尚待實例證明。

### 三、歐盟治理模式—歐洲合眾國的形成？

在傳統國際法與國際政治中，人民、領土、主權、政府這些國家重要的基礎。傳統意義上的國家主權指的是國家獨立自主地處理對內、外事務的最高權力，意味著國家的政治獨立、經濟獨立和領土完整。從歐洲統合過程中，伴隨而來的始終是國家主權與超國家組織之間的權力爭執。就現階段而言，歐盟的超國家機構早已接收成員國相當大部分的權力。從經濟主權上來看，歐盟制訂了共同農業政策、貿易政策、對外關稅稅率、多數成員國已開始使用歐元；從政治主權上來看，歐盟設立具有超國家組織架構處理統合事宜，部長理事會對統合多數政策已採用條件多數決。有關歐盟內部邊境管制的去除，對國家主權行使的重要界限已名存實亡。馬斯垂克條約關於歐洲公民制度的設計，一定程度上打破民眾對國籍的概念。歐洲籌畫建立歐洲快速反應部隊，也侵蝕國家主權重要象徵之國防政策；在法律界線上來看，在歐體法優於成員國國內法的原則下，部份歐體法可不必經由成員國立法的轉換，即可直接適用或生效；任何會員國公民或法人權益受損時，可依據歐體法或其他立法相關規定，向歐體法院提起訴訟，且歐體法院的裁決可在成員國內強制執行。<sup>27</sup>

<sup>26</sup> William Horsley, "Eurosceptics Storm the Citadel," *BBC News*, <<http://news.bbc.co.uk/1/hi/world/europe/3806503.stm>>, (14 June 2004).

<sup>27</sup> 陳黎陽，「二〇二〇年的歐盟：世界格局中的又一極？」，*歷史月刊*，第 197

歐盟做為區域統合的典範，不斷衝擊傳統國家主權的解釋，制憲成為歐盟面對不斷擴大的需要，也是實現一個「統一的歐洲」的具體步驟。但歐盟對其未來治理的模式，卻無一致的定論，這早在歐憲條約制訂之前，統合人士就已提出幾項方案：<sup>28</sup>

1. 聯邦歐洲：以制憲方式建立歐洲聯邦制國家。
2. 邦聯形式：以基礎條約或憲法契約方式建立國家聯盟。
3. 維持現狀：維持馬斯垂克條約建立的三支柱架構模式。

以聯邦制為取向的主要以德國為首具有聯邦主義傳統的成員國，主張建立「歐盟—會員國—地方」多層次治理（multi-level governance）的架構。<sup>29</sup> 因此在憲法中需要建立明確且具有約束力的權限分配範圍，三級政府享有專屬不受侵犯的權限。

至於以基礎條約或憲法契約方式建立國家聯盟或歐洲邦聯的倡議，是介於上述模式的一種折衷方案。邦聯組織之建立需有法源依據，其與聯邦體制最不同在於邦聯不具有完整的國家地位與功能對外並不得代表邦聯內之各個國家。

就歐盟現行的治理模式，90年代馬斯垂克條約的設計架構，將原歐洲共同體部分劃歸超國家組織管理，有關外交安全與內政司法的政治性事務仍保留傳統的政府間合作，試圖在上述聯邦主義與邦聯主義之間找出第三條路。<sup>30</sup> 此一構想成為90年代歐洲

期（民國93年），頁79。

<sup>28</sup> 蔡宗珍，「歐洲整合的終極形式與歐盟制憲問題」，**歐盟新紀元研討會論文集**，（歐洲聯盟研究論壇主辦，民國91年1月25日），頁1-2。

<sup>29</sup> 多層次治理模型，決策的權力劃分為超國家、國家、次國家三個層級，分屬不同的行為者，而非由會員國所獨佔。超國家機構如執委會、歐洲議會與歐洲法院等都具有獨立的權限，而非僅限於代理會員國執行其措施。會員國透過歐盟理事會，同時也對政策制訂有一定的影響力。因此在談論到歐盟決策時除了會員國參與外，尚須兼顧到超國家機構之獨立性特徵。

<sup>30</sup> 相關文獻請參閱：Gary Marks, (et al.), *Governance in European Union*, (London: Sage Publications, 1996); 藍玉春，「有關歐洲統合的論戰及其實

統合發展的主軸。這種介於聯邦與邦聯的法律性質仍待法學專家進一步釐清。歐盟現行模式最大的優點就是各會員國保有主權的獨立性，在政策協調上享有較大的自主空間，將歐洲統合限定在經貿、貨幣等歐洲共同體領域，而政策之制訂受限於會員國本身的利益與意識型態導向。

由上述三種模式來分析，在歐憲條約第三部修改馬斯垂克條約以來三支柱架構的模式，將原有歐洲共同體與歐洲聯盟部分合而為一，歐盟的超國家特徵已經越來越明顯。正如歐洲統合初期一些代表性人物，如莫內(Jean Monnet)、舒曼(Robert Schuman)、史巴克(Paul-Henri Spaak)以及史匹內里(Altiero Spinelli)所倡議的聯邦主義的觀念，主張將歐洲民主政治機構的部分權力轉移至超國家的歐洲機構，並交由具有民意基礎的歐洲議會來監督。對於歐盟這些聯邦主義者來說，建立一個類似美國體制的歐洲合眾國一直是其推動的目標。而歐憲條約雖非會員國意義上的憲法，在性質上還是國際條約性質，內容匯聚以往條約和法律、法規的基礎上，最終形成一部比較有系統、完整和全面的憲法，為一個歐洲統合提供具體的法律架構。

再從組織體系分析，在歐憲條約規範下，歐盟的組織結構顯然具有民主國家三權分立體制的特徵：執委會已具有行政內閣的雛形；部長理事會代表成員國政府和歐洲議會直接代表歐盟公民，體制的設計類似聯邦制國家的參、眾兩院；歐洲法院成為最高的憲法法院，在歐盟憲法優先於成員國法律，並在成員國具有直接效力，這和聯邦體制國家法律性質相符。

在歐盟與會員國之權限劃分，歐盟憲法採取聯邦制度之列舉主義，於第 I-12~I-16 條分別列舉屬於歐盟權限五大類別，並規定凡憲法中未載明屬於歐盟之權限，均歸會員國所有（第 I-9 條

---

踐：聯邦派 v.s. 主權派」，*政治科學論叢*，第 11 期(民國 88 年)，頁 181-227；張亞中，「全球治理：主體與權力的解析」，*問題與研究*，第 40 卷第 4 期(民國 90 年)，頁 1-24。

第2項)。

由此來看，歐憲條約比過去的歐盟基礎條約，出現更具聯邦體制的特性，歐洲統合未來發展的模式有偏向聯邦制發展的取向。然而，這在歐洲懷疑論者看來，卻認為這是對國家主權的侵犯。歐盟憲法最終的目的，是要把歐洲整合成爲一個聯邦式超強國家 (Federalist superstate)？還是依然維持歐洲民族國家 (National state) 的形態？目前似乎還得不到具體的結論。在歐盟憲法「政府間會議」談判過程中，將原提議之「聯邦」(Federation) 一詞以「共同體方向」(in the Community way) 模糊字眼取代，<sup>31</sup> 彰顯出歐憲條約的妥協性，在歐盟政府間主義與超國家主義兩派之間取得的平衡，妥協出一套符合歐洲現況的憲法。

## 伍、 結論

歐盟在實踐上相當重視會員國彼此之間、歐盟與會員國之間與歐盟組織相互之間的三角關係。這具體表現在歐盟「憲法政府間會議」，在談判過程中，國家利益並非一成不變，政府政策受到國際局勢轉變及國內不同利益團體與人民輿論的制約，以及政府在參與談判過程，各國與利益近似的國家合縱連橫所產生的政策偏好。如前文敘述歐盟「超國家機構」與「政府間合作」兩派的互動、決策模式的變更以及財政分配之多邊互動。會員國因自身利益與認知不同產生的摩擦是可預期的，但過程中歐盟特別強調求同存異，一如歐憲條約所標示的座右銘「在多元中維持團結」。

歐憲條約象徵歐洲統合從以經濟合作爲主的「低層政治」進入到國家主權轉移的「高層政治」。歐盟發展的轉變顯現歐盟不

---

<sup>31</sup> "EU Constitution Conference," *BBC News*,  
<<http://news.bbc.co.uk/go/pr/fr/-/2/hi/europe/1840926.stm>>, (6 October 2003).

甘心只扮演經濟強權的角色，同時希望在國際社會發揮重要的影響力。然而新功能主義強調的「擴溢」效應，在歐盟實際運作上只侷限於經濟、社會福利等「低層政治」，一旦統合效應擴及「高層政治」議題時，國家基於維護主權原則時，就會對歐盟超國家機構的擴權產生抗拒。然而歐洲不可能一方面要求建立一個獨立的國家，另一方面各國不放棄絲毫權力，歐盟憲法固然為成員國在互利合作和共同發展方面提供制度的保障，同時希望加深歐洲民眾對歐洲整合的信賴與認同感，增強歐盟內部的凝聚力，但歐盟國家這種大範圍、深層次的轉移或讓渡國家主權給予超國家組織，對國家主權概念正形成巨大的衝擊。畢竟歐盟是由擁有獨立主權的歐洲國家所組成的利益共同體，只有當各國利益一致時，並從中妥協獲取最大好處時，主權的讓渡才能實現。

因此，歐憲條約本身是一個妥協的產物，不可能期望它能解決歐盟面臨的所有問題，也不可能期望它按照一個國家憲法的模式起草，且如同國內憲法一樣完善，但是對於擴大後的歐盟來說，它是歐盟發展的一個藍圖。憲法為今後歐盟的運作提供了一個有效的制度性框架，同時部分解決了歐盟發展中的一些重大問題。目前，歐盟 25 國國家元首已正式簽署歐洲憲法，正式生效還需經由會員國國內立法程序批准。至今（2005 年 6 月初）歐盟內已有 10 個國家以國會表決或公民投票方式通過了歐洲憲法，其中包括：希臘、匈牙利、義大利、拉脫維亞、斯洛伐克、斯洛文尼亞、奧地利、比利時、德國、西班牙。但在今年 5 月 29 日，法國選民以 54.87% 反對，45.13% 贊成，否決了歐憲條約。<sup>32</sup> 三天後，荷蘭公民以 61.6% 對 38.4% 的懸殊差距反對歐憲。<sup>33</sup> 依歐憲條約第 IV-447 規定，憲法條約必須經由歐盟 25 個會員國一致批准才能

---

<sup>32</sup> Elitsa Vucheva, "France says Non to the Constitution," *Euobserver*, <<http://euobserver.com/?aid=19189&sid=9>>, (30 May 2005).

<sup>33</sup> "Dutch say 'No' to EU constitution," *BBC News*, <<http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/4601439.stm>>, (2 June 2005).

生效。法、荷兩國公投反對的結果，將不可避免地造導致歐憲未來發展陷於停滯局面。

按歐盟統合歷史，以往有三次基礎條約遭會員國否決的經驗：第一次是 1954 年法國國會否決歐洲防衛共同體（European Defense Community）條約，導致當時西歐六國放棄爭議性的政治議題，改以經濟合作為主。這事件也使得歐洲政治事務的統合停滯一段相當長的時期。直到 1970 年代歐洲才開始嘗試政治合作，1991 年馬斯垂克高峰會才有成立政治聯盟的構想；第二次是 1992 年丹麥否決馬斯垂克條約，歐盟作法是針對丹麥提出的爭議性條款，以附加議定書方式，將丹麥排除於某些條款之外，才使得丹麥同意通過馬斯垂克條約；第三次是 2001 年愛爾蘭否決尼斯條約，但因公投結果正反意見相當接近，歐盟同意愛爾蘭舉辦二次公投才通過尼斯條約。

因此，若按上述三種情況來看：政治統合停滯、排除條款、二次公投。因法、荷兩國公投結果，反對勢力明顯遠高於贊成派，短期內未必能扭轉兩國民意，故賦予法、荷二次公投機率不大；另外，法國是歐洲統合最具象徵性與代表性的國家。在統合歷史中，法國對歐洲統合貢獻良多，若以排外條款方式處理，勢必會降低法國在歐盟的影響力，這並非法國所能接受；因此，現行結果將可能造成歐洲統合停滯一段時期。

但就歐盟現行體制而言，歐盟現行運作方式是以 2002 年生效之尼斯條約為依據。按前文敘述，現階段執委會與歐洲議會的任期皆到 2009 年 10 月底為止。因此，即使憲法無法如期生效，歐盟仍可依尼斯條約的規定運作至 2009 年 10 月，歐盟仍有相當大的彈性時間制訂替代方案。

其次，歐洲憲法內容，乃歐盟歸納、彙整過去簽署生效的各項基礎條約，新創部分僅佔少數。歐憲遭封殺，影響最大的是歐盟對外代表的設置，如歐盟常設主席（亦稱歐盟總統），以及擁有實權的歐洲外交部長。歐盟在實行共同外交安全政策將回到原



點，由各國協商制訂出共同立場與一致行動；其次的影響是對內經濟政策的調和。歐洲經濟統合從貨幣聯盟走向最後完全經濟統合的階段，由於法、荷選民不滿歐憲條約過渡傾向自由市場經濟政策，這將使得歐洲在最後經濟統合階段遭到不小抗拒，甚至波及歐元的穩定。

其三，法國與荷蘭為歐洲共同體創始會員國，長期以來被視為歐洲統合的熱衷支持者，兩國接連否決歐洲憲法，無疑將造成歐洲內部的信心危機，甚至危及政治與金融方面的穩定。如法國、德國和義大利，因人民對國內經濟狀況的不滿，造成對現任政府的信任度下滑。在法國選民拒絕歐憲前一周，德國總理施洛德因為地方選舉失利不得不宣布提早大選。更早之前，義大利總理貝魯斯柯尼重組內閣並承諾改革，卻遲遲未提出經改方案。法國則因歐憲公投失敗，撤換了總理。這些國家民意的反彈只是單純反映對國內政府的不滿？或反映出歐洲統合過度發展帶來的負面效應？

但無論是贊成或是反對歐憲條約，歐盟都已無法迴避內部人民的疑慮。因此，在歐盟替代方案出爐之前，歐盟將回歸到尼斯條約，調整內部統合的步伐，正視歐盟東擴的後續效應與其所面臨的經濟問題。

（收稿：2005年4月14日，修正：2005年6月8日，接受：2005年6月22日）

## 參考文獻

- 吳東野 (1994), 「歐洲聯盟條約「輔助原則」條款之理論分析」, 《問題與研究》, 33: 11, 11-20。
- 陳黎陽 (2004), 「二〇二〇年的歐盟: 世界格局中的又一極?」, 《歷史月刊》, 197, 78-92。
- 張亞中 (2001), 「全球治理: 主體與權力的解析」, 《問題與研究》, 40: 4, 1-24。
- 蔡宗珍 (2002), 「歐洲整合的終極形式與歐盟制憲問題」, 《歐盟新紀元研討會論文集》, 台北: 歐洲聯盟研究論壇, 1-2。
- 盧倩儀, 「區域整合理論」, 黃偉峰 (主編), 《歐洲聯盟的組織與運作》, 台北: 中央研究院歐美研究所, 67-94。
- 藍玉春 (2004), 「歐盟尼斯條約評析」, 《問題與研究》, 43: 4, 73-94。
- 藍玉春 (1999), 「有關歐洲統合的論戰及其實踐: 聯邦派v.s.主權派」, 《政治科學論叢》, 11, 181-227。
- 蘇宏達 (2004), 「從制度主義解析歐洲聯盟憲法條約草案」, 《政治科學論叢》, 20, 167-208。
- Cameron, D. R. (2004), "The Stalemate in the Constitutional IGC over the Definition of a Qualified Majority", *European Union Politics*, 5:3, 373-391.
- Dinan, D. (2003), "Governance and Institutions: The Convention and the Intergovernmental Conference", *Journal of Common Market Studies*, 42, 27-42.
- Gherghisan, M. (2003), "Regions face big battle over future EU funding," *Euobserver*, <<http://www.euobserver.com>>.
- Horsley, W. (2004), "Euroscptics storm the citadel," *BBC News*, <<http://news.bbc.co.uk/1/hi/world/europe/3806503.stm>>.
- Ignacio Torreblanca, J. (2003), "Votar y vetar en la Unión: Una interpretación de la posición española en la CIG 2003," *Realinstitutoelcano*,

- <<http://www.realinstitutoelcano.org/analisis/350.asp>>.
- Keohane, Robert O. and Stanley Hoffmann, eds. (1991), *The New European Community: Decisionmaking and Institution Change*, Boulder, Colorado: Westview Press, Inc.
- Lázaro, A. C. (2001), *El Principio de Subsidiariedad en la Unión Europea*, Press, Inc.
- Marks, Gray (et al.) (1996), *Governance in European Union*, London: Sage Publications.
- Moravcsik, A. (1998), *The Choice for Europe: Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*, NY: Cornell University Press.
- Palacio, A. y Cimoszewicz, W. (2003) “Cómo Mantener el Equilibrio en el Nuevo Tratado de Europa”, *Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación España*  
<<http://www.mae.es/mae/MINISTERIO/muestra.jsp?catId=60833&catalogName=publishing/ADMARTICULO>>.
- Yarnoz, C. (2003), “La Constitución Divide a la Europa de los 25”, *El País*, 2.
- Yarnoz, C. (2003), “Francia y Alemania Endurecen Su Posición” *El País*, 4.
- Yarnoz, C. (2004), “Provisional Consolidated Version of the Draft Treaty Establishing a Constitution for Europe”, *Brussels: Secretariat of the Intergovernmental Conference*.
- Yarnoz, C. (2001), “Laeken Declaration: On the Future of the European Union”, *European Council Meeting in Laeken: Presidency Conclusions*,  
<<http://ue.eu.int/cms3applications/Applications/newsRoom/LoadDocument.asp?directory=en/ec/&filename=68827.pdf>>, Annex I.

## The Debates in EU Intergovernmental Conference over the European Constitution

---

Cho, Chung-hung

(Assistant Professor, Graduate Institute of European Study, Tamkang University)

### Abstract

The draft Constitutional Treaty of the European Union (EU) was achieved by the Convention on the Future of Europe under former French President Valéry Giscard d'Estaing on 10 July, 2003, bringing the negotiations within the Intergovernmental Conference (IGC) close to an overall agreement on the Constitution. The work of the IGC 2003/2004 finally achieved the political commitment between the member states. The Constitution was signed in Rome on 29 October, 2004, but it must be ratified by all 25 EU member states, either through a referendum or by vote in the national parliament to be effective. This paper tries to explain the main issues that are most important during the Constitutional IGC, and then, to analyze the context of the European Constitution.

**Keywords:** European Constitution ; Constitutional Intergovernmental Conference/ IGC ; Intergovernmentalism ; European Union