

南 華 大 學

歐 洲 研 究 所

碩 士 論 文

論憲法概念對歐洲整合過程之影響

A Study on the Concept of Constitution and its
Influence on Process of European Integration



研 究 生：賴盈先

指 導 教 授：郭武平 教授

中 華 民 國 100 年 6 月 19 日

南 華 大 學

歐洲研究所

碩 士 學 位 論 文

論憲法概念對歐洲整合過程之影響

研究生：賴盈光

經考試合格特此證明

口試委員：

林壽和

王思遠

郭武平

指導教授：

郭武平

系主任(所長)：

郭武平

口試日期：中華民國 101 年 6 月 19 日

論憲法概念對歐洲整合過程之影響

賴盈先

摘要

歐洲整合創建了許多與傳統國際法相當不同而獨特的法律體系，由歐盟成員國將部份主權讓渡給歐盟來看，歐洲聯盟已俱有跨國政治架構的性質，但歐盟作為一跨國政治架構，其決策機制卻是非民主的。為了要促使歐洲整合更進一步，彌補此一民主缺陷成為首要課題，歐洲憲法的制定也在這樣的背景底下被提出來，試圖透過歐洲憲法的確立，來建立歐盟公民與歐盟間的直接關係與民主的決策機制，但歐洲憲法卻也帶出了這將使歐盟朝向聯邦國家的方向發展的疑慮。

換言之，憲法概念可分成兩個種面向：保障基本人權與國家成立之辦法。也因為歐洲整合還是一場持續進行的活動過程，因此釐清憲法概念有不同的兩種面向也就能更清楚了解歐洲憲法對歐洲整合之影響。面對歐洲憲法條約的被否決與里斯本條約的簽訂，憲法兩字雖被懸置，但憲法概念能否發揮其作用也將影響著歐洲整合對民主缺陷的解決與突破。

關鍵詞：歐洲整合、聯邦國家、憲法概念、超國家、歐洲認同

A Study on the Concept of Constitution and its Influence on Process of European Integration

Ying-Hsien Lai

Abstract

European integration has created a quite different and unique legal system, compared with traditional international law. European Union has had the transnational political framework, in other words, the member countries of European Union have transferred part of their sovereignties to EU. But the EU as an transnational political framework, its policy-making institution is non-democratic. In order to promote European integration further, to correct the defect of democracy as the most important issue, and the formulation of the European Constitution also under such a background, trying to establish the direct relationship between the citizen in EU and EU itself and setting up democratic policy-making institution. But the European Constitution but also to bring out this will enable the EU towards the direction of development of the federal state concerns.

In other words, the concept of constitution can be divided into two kinds of approach: the establishment of protection of fundamental human rights and national approach. But also because the process of European integration is an ongoing activity, to clarify the concept of constitution have two different approach will also be able to more clearly understand the impact of the European Constitution European integration. Face of “the European Constitutional Treaty” rejected and “the Lisbon Treaty” signed, the word of constitution had been suspended, but concept of constitution whether to play its role will also affect the solutions and breakthrough of the democratic deficit in European integration.

Key Words: European integration, Federation, the Concept of Constitutional, supranational, European identity

目錄

第一章 緒論.....	1
第一節 研究動機與目的.....	1
第二節 研究方法與限制.....	5
第三節 文獻探討.....	6
第二章 歐洲整合過程中的憲法概念之形成.....	9
第一節 《歐洲憲法條約》前之歐洲整合發展.....	9
第二節 《歐洲憲法條約》之背景內容.....	23
第三節 《歐盟改革條約》之改革.....	30
第四節 小結.....	35
第三章 憲法概念對歐盟政體所帶來的衝擊與改變.....	37
第一節 政府間主義與超國家主義之衝突對歐洲整合之影響.....	37
第二節 走向聯邦國家.....	38
第三節 走向全球治理：治理概念的興起.....	48
第四節 小結.....	52
第四章 憲法概念對歐元發行所帶來的問題與挑戰.....	54
第一節 歐洲貨幣制度的發展.....	54
第二節 歐洲中央銀行的組織架構與定位.....	69
第三節 小結.....	73
第五章 憲法概念在歐洲整合過程中的認同問題.....	75
第一節 全球化對民族國家的衝擊.....	75
第二節 全球化對歐洲國家的衝擊.....	84
第三節 歐洲整合過程中的隱性問題：文化差異與認同.....	94
第四節 小結.....	98
第六章 結論.....	100
參考書目.....	106

圖目錄

圖表 1 歐盟機構框架圖	17
圖表 2 歐盟多層式互動	90
圖表 3 歐盟多層次關係	92

表目錄

表格 1 歐洲憲法在歐洲整合時期的發展	34
表格 2 歐元在歐洲整合時期的發展	61
表格 3 歐洲貨幣聯盟成立之文件比較	68

第一章 緒論

在本論文所使用的「憲法概念」一詞，不在於探討憲法的內部條文，主要是針對憲法對國家形成所具有的象徵意義上去談。就《里斯本條約》來看，它保留了《歐洲憲法條約》大部分的內文，卻強調在此條約內不再使用「憲法」一詞，具有代表國家意義的盟歌與盟旗也將被取消，而對於憲法所帶來的具體作用，單就只論保障基本人權的這一部分，歐洲各國已經有所共識，但對於憲法所帶來的象徵意義卻是出現歧見的。因此，憲法對國家形成所具有的象徵意義，是本論文所使用「概念」一詞的內涵，本論文也將在此範圍內探討其對歐洲整合過程的影響。

本論文在緒論部分對於本論文的研究動機、目的、方法與限制、文獻探討有詳細說明。

第一節 研究動機與目的

二次世界大戰後，歐洲各國開始反思到人類文明竟然是如此的脆弱，戰火一起，不再只是區域性的零星火苗，再小的火苗都有可能把全世界席捲進去。人類文明不再像大家所想得那麼堅固，反而是脆弱的需要立即有所作為才能維護。許多政治家與思想家所提出的立即作為就是以和平的方式取代戰爭，因此，在 1950 年 5 月 9 日法國外交部長舒曼(Robert Schuman)在法國國民議會(French National Assembly)發表了一篇宣言，爾後稱之為《舒曼宣言》(Schuman Declaration)，其宣言便開宗明義的說：

「若要保衛世界和平，就必須採取創造性的努力，而這樣的努力必須

與那些威脅和平的危險相等。」¹

而在舒曼宣言之後，由六個創始國：西德、法國、義大利、荷蘭、比利時、盧森堡簽訂了《煤鋼共同體條約》(the Treaty establishing the European Coal and Steel Community)，又稱《巴黎條約》(Treaty of Paris)，這也就奠定了歐洲聯盟的基礎。² 依此，保衛歐洲的和平可以說是歐洲聯盟誕生的核心價值，藉由煤礦與鋼鐵這兩項戰用物資所組成的經濟共同體帶有象徵和平的政治意義，但其本質上還是經濟合作，因此，歐洲整合的初衷，雖然是為了追求國家間和平共存共榮的政治整合，但是其根本是建立在因應全球化衝擊下，各國貿易合作所需的經濟整合。

雖然在《舒曼宣言》之中提到：

「為了歐洲統一，必須消除德、法之間數百年的敵對關係」³。

且歐洲從《煤鋼共同體條約》的簽定就開始著手在經濟層面去解決歐洲各國的歧見，但國與國之間的差異與分歧還是不勝枚舉，如此一來，歐洲整合為一的最大驅動力可能不在於消除敵對關係，不可否認地，二次世界大戰後人們渴望和平，但對於和平的希冀這樣的想法，以至於付諸行動到推動歐洲整合，這裡似乎有著落差。

1950 年舒曼發表宣言後，六國立即在 1951 年簽訂《煤鋼共同體條約》，但，隨後 1952 年的「歐洲軍事防衛共同體」(The European Defense Community)，與 1953 年「歐洲政治共同體」(The European Political Community)卻接連失敗。⁴直

¹ 「World peace cannot be safeguarded without the making of creative efforts proportionate to the dangers which threaten it. Robert Schuman」,引自〈Schuman Declaration〉, 1950 年 5 月 9 日。

² 參閱蔡雨臣,《從歐盟的青年政策檢視歐盟「國家建立」之傾向》,國立中山大學政治學研究所碩士論文,2006 年,頁 11。

³ 引自〈Schuman Declaration〉, 1950 年 5 月 9 日。

⁴ 參閱王泰銓(2003),〈歐洲聯盟之本質及其形式〉,《歐洲統合與台灣》,2003 年 8 月,頁 31。

到 1957 年 3 月六國在羅馬簽署《歐洲經濟共同體條約》(Treaty establishing the European Community, 簡稱 EEC)和《歐洲原子能共同體條約》(Treaty establishing the European Atomic Energy Community, 成立「歐洲原子能組織」Euratom)。⁵確立了歐洲整合只能被侷限在經濟層面,直到 1993 年在馬斯垂克(Maastricht)所簽訂的《歐洲聯盟條約》(The Treaty on European Union),才又把整合的步驟深化到政治層面。

回過頭說,歐洲整合的進展是建立在經濟的整合上,而非政治的整合。雖然可能以政治的整合為歐洲整合的最終目標,但實際發揮作用的只有在經濟的整合上,而經濟整合又帶著新功能主義所主張的擴溢作用(spill-over),使得歐洲整合日益擴大,至今已有 27 個會員國⁶加入,但,就如同歐洲整合一開始的六個核心會員國一樣,加入歐洲整合的行列與推動歐洲整合的驅力,都不是把為了歐洲或者全世界的永續發展與和平共榮視為宗旨,驅使歐洲進行整合的原因,不在於各別對於各國與國之間的錯綜複雜的歧見進行內部消化與解決,換句話說,歐洲整合的動力不在於歐洲各國與國之間敵對關係的消弭,而在於出現了另一個更大的問題,而迫使歐洲各國必須暫時放下歧見,所以歐洲各國的歧見並未被解決,只是先擱置。

雖然,在 2005 年法國與荷蘭的公民以直接民主的方式,否決了《歐洲憲法條約》的制訂,爾後在《里斯本條約》更確立了「憲法」一詞將不在此條約中出現,而且重申歐盟的權限依舊是歸屬於「輔助原則」。⁷但不論如何,歐洲整合是場正在持續進行的政治活動,因此,本論文試圖在這場歐洲整合的過程之中探究憲法概念對其既有影響,然後透過區分憲法概念有兩個面向:保障基本人權與國

⁵參閱呂秉翰(2004),〈「歐盟憲法草案」評釋—以第二部分「基本權利憲章」為中心〉,《吳鳳學報》第 13 期,頁 345。

⁶1951 年歐體成立:法國、德國、義大利、比利時、荷蘭、盧森堡;1973 年第一次擴大:英國、愛爾蘭、丹麥;1981 年第二次擴大:希臘;1986 年第三次擴大:西班牙、葡萄牙;1995 年第四次擴大:瑞典、奧地利、芬蘭;2004 年第五次擴大(第一階段):塞浦路斯、匈牙利、捷克、愛沙尼亞、拉脫維亞、立陶宛、馬爾他、斯洛伐克、斯洛文尼亞、波蘭;2007 年第五次擴大(第二階段):羅馬尼亞、保加利亞。

⁷參閱王玉葉(2000),〈歐洲聯盟之輔助原則〉,《歐美研究》第 30 卷第 2 期,頁 13-15。

家成立之組成辦法，以這兩個面向重新來看憲法概念能對歐洲整合帶來怎樣的影響。依此，本論文主要可分成四大問題：

一、歐洲整合至今已發生過幾次條約的被否決或計畫執行上的失敗，應如何看待這幾次的事件呢？單純地視為一次暫時性的失敗？而憲法概念在歐洲整合的過程中又扮演著怎樣的角色？《歐洲憲法條約》的被否決是否意味著憲法概念的被否定？

二、在政治整合中，歐洲整合的過程可簡約地劃分為兩大陣營間分歧意見的拉鋸戰：政府間主義與超國家主義。而這兩大陣營的角力拉鋸也直接影響著歐洲整合的方向。但近幾年來，以治理取代的統治的觀念逐漸發展，並倡著治理的權力並不侷限在國家政府之手，權力開始有了向上、向下、向外等不同、多元且並存的移轉可能。憲法概念與治理觀念是否能在此兩大陣營的爭論中，開拓出另一條影響歐洲整合之途徑呢？兩大陣營的共通點在於皆為代表統治階級，憲法概念是否能成為人民直接參與並影響歐洲整合的一形上基礎呢？

三、在經濟整合中，歐元的發行與歐洲中央銀行的創建，皆為一權力向上轉移的成功案例，也藉此讓此一機構成為超國家組織。在經濟的需求上，歐洲整合依其功能性而設立此一機構，改變了傳統國家間的國際組織架構，國家主權權力從國家向上移轉至一超(跨)國家身上。若為了民主的需求，歐洲整合能否依其功能性而設立另一機構，國家主權權力從國家向下移轉至一公民結社團體身上？而歐洲中央銀行為了避免其他會員國直接干預其決策內容，一開始歐洲中央銀行是被設立在歐洲各體制之外的，以確保其獨立性，而這點能否也移植至公民結社上呢？而憲法概念在此能提供多少可行性之理論基礎呢？

四、在社會整合中，歐洲整合最大的藍圖是建立一個內部共同市場，讓商品、服務，人民以及資本能在此共同市場自由流通，換句話說，在這個自由流通的共同市場也將提供共多的選擇給予人民，也就給與人民改善生活品質之可能。但選擇變多並不直接等同於生活品質的改善，只是提供了一個可能。因為每個國

家皆有著文化、血統、歷史、思想、藝術、宗教、風俗...等不同的差異，在這些相對性的差異之上是否有著一較為普世之認同呢？憲法概念能否作為共識與認同的基礎？而在此之上，憲法概念能以怎樣的方式來強化不同族群間的彼此認同呢？

第二節 研究方法與限制

本論文所收集的資料主要以國內學者的學位論文、期刊論文與相關書籍為主，國外期刊與歐盟官方資料為輔。而期刊論文主要來源於《淡江人文社會學刊》《歐美研究》《問題與研究》...等期刊。藉由文獻分析，對收集而來的文章進行整理，為問題意識尋求較為合理的解釋，與理論分析配合，將歐洲整合過程中各種整合理論與治理機制相互競逐。

歷史分析從時間序列上，整理釐清歐洲整合的進程。但時間序列只是輔助，歷史分析並沒有特別對時間進行討論，而較注重於歷史事件與其發生前後背之景，從歐洲整合每一次的成功與失敗皆視為事件，選取其中可能的關鍵因素提將出來，微觀的從幾次關鍵條約中去探究，在宏觀的總結影響歐洲整合進展的決定性因素。而使用制度分析的目的也與歷史分析相同，作為一基礎功。在制度分析中，並未有鉅細靡遺的完整論述，只注重於其制度在制訂前的背景與制訂後的影響。本論大体能區分成兩塊依不同的研究分析法而成的：文獻分析與理論分析為一組，試著提出新的回答；另一則是歷史分析與制度分析，此兩著並不以產生新的事物為其目的，歷史分析與制度分析只是為了清楚且明白的理解歐洲整合的過程與現狀。

本論文試圖在憲法概念底下去尋找歐洲整合的出路，且本論文預設憲法概念能有兩種不同的面向去理解，不是說有兩套憲法，而是就其側重的面向不同，不同的面向也將影響歐洲整合的腳步。但其憲法概念影響歐洲整合過程涵蓋的範

圍過於龐大，無法一一地指稱出，因而只挑選出治理形態的改變這一範圍進行描述，且本論文試圖找出較為合理的機制，且在語言的侷限下，反而過度注重國內的學者的二手資料。

第三節 文獻探討

本論文所收集的資料主要以國內學者的學位論文、期刊論文與相關書籍為主，國外期刊與歐盟官方資料為輔。而期刊論文主要來源於《淡江人文社會學刊》《歐美研究》《問題與研究》...等期刊。藉由文獻分析，對收集而來的文章進行整理，為問題意識尋求較為合理的解釋。

本論文之題目為《論憲法概念對歐洲整合過程之影響》，憲法概念是本論文選取的角度，欲依此角度重新觀看歐洲整合的過程，而「過程」兩字才是本論文得以成立的核心。因為將歐洲整合設定為一連串的過程，尚未到達終點的過程，所以一切的改變皆有發生的可能性。借由憲法的兩個面向：基本人權的保障與國家建立之辦法，兩個方向就有兩個途徑，《歐洲憲法條約》至《里斯本條約》是否將會讓歐洲整合再次調整腳步，轉換另一種途徑呢？

從問題意識到可能解決之辦法的側想，分別可分成三種區塊：問題意識的形成、歐洲整合的過程、全球化對國家及統治概念的影響。

從張亞中先生的〈全球治理：主體與權力的解析〉與〈歐洲統合過程中的國家主權問題〉一文中得到啟蒙，其文中指出歐洲整合的過程是「超國家重疊認同的建立」與「國家認同維護」之間的拉扯。據歐盟之父莫內一開始的設想，要達成永續和平的理想歐洲，不應只是靠超國家重疊認同，而是兼容並蓄顧地維護且尊重歐洲各個國家不同傳統、文化與社會結構。因此，歐洲整合最理想的政策是在創立一個包含「歐洲」、「國家」、「地方」三者認同並存共榮的多重認同的共同體組織。且從文中更清楚的點出，歐洲整合所遇到的最大困境，不在外敵，而

是內部的兩派爭論：超國家主義與政府間主義。因為這是價值體系的認同問題，因此，並沒有辦法進行是非判斷，爭論只有妥協，而沒辦法由一方完全取代另一方。接著，藍玉春教授在〈歐盟多層次治理：論點與現象〉一文中，試圖從此二元爭論中，透過分析歐盟政治與經濟整合之決策機制，而分成四個層次「超國家」、「國家」、「次國家」與「跨國家」。由這四個共處在水平位置上的互動，形成一治理網絡。治理不再只是國家的特權，也不再是又上而下的單行道。

黃偉峰先生的〈剖析歐洲聯盟正在成型的治理體系〉、蘇宏達，〈以憲政主義建造概念解釋歐洲統合之發展〉、〈里斯本條約生效後對歐盟對外行動能力與民主治理機制可能的影響〉與〈從制度主義解析歐洲聯盟憲法聯盟憲法條約草案〉雖然皆以不同的主題與面向來分析歐洲整合下個各種機制與體系，但都已較為全面性的宏觀發展視點來論述之。而王玉葉先生的〈歐洲聯盟之輔助原則〉、吳東野，〈歐洲聯盟條約「輔助原則」條款之理論分析〉與洪德欽先生的〈歐盟憲法之法理分析〉而就是一個基準點作為出發，微觀的分析。

全球化的經濟一體化迫使歐洲進行整合，且歐洲整合何具體收到成效的也在於經濟領域，全球化雖造成歐洲各國一定的衝擊，但全球化也催生了歐洲整合。劉坤億，〈全球治理的理想與現實〉、〈全球治理趨勢下的國家定位與城市發展：治理網絡的解構與重組〉先從治理何以能取代統治，與治理所具有的特色，進而運用到國際關係中，而成全球治理，再從全球化與在地化的相斥卻又相吸，衝擊卻也觸發，全球治理進而轉變成城市治理。治理不再以國家為單位，城市也能作為良善治理的典範。

再擴大來講，與國家競爭治理權的不只有城市，因治理概念的升起與公民社會也開始發生質變，讓公民社會一躍變成爭取治理權的候選人之一。從治理擴大統治的解釋範圍，治理權從城市到公民社會皆能據為己有。因此，治理的擴大解釋也讓國與國交流權力與權力的拉鋸發生了異變。在甘逸驊的〈歐盟「柔性強權」身份認同的建構與批判〉、〈歐盟與美國的權力關係：「柔性平衡」的適用性〉

一文中，提出軍事強權不在能占據主導地位，歐盟以非軍事的強迫性，其對外交流也採取與對內整合一樣的方式進行，政府間的協商。這樣的協商只據規範性，柔性與硬性的差別應在此上，而軍事與非軍事只是就手段上去區分。規範性與強迫性才是本質上的不同。

第二章 歐洲整合過程中的憲法概念之形成

本章先從歷史發展的軌跡來整理與歸納，依此描述《歐洲憲法條約》的發展與改革。先宏觀的敘述歐洲整合至《歐洲憲法條約》前的深化與發展，政治、經濟、社會三個領域雖然盤根錯節、錯綜複雜，難以獨立來論斷歐洲整合只被某單一領域影響，但回到歷史發展的軌跡上，就能看見政治、經濟、社會三個領域相互的角力與拉鋸。

在第一節的「《歐洲憲法條約》前之歐洲整合發展」分成四小段：一、《巴黎條約》至《羅馬條約》；二、《單一歐洲法案》；三、《馬斯垂克條約》與四、《阿姆斯特丹條約》與《尼斯條約》；而第二節的《歐洲憲法條約》之簡述，分成三個部份：一、《歐洲憲法條約》之歷史背景；二、《歐洲聯盟基本權利憲章》主要內容及其貢獻與三、《歐洲憲法條約》主要內容及其特徵，而第三節在單獨就「《歐盟改革條約》主要內容」來談。

第一節 《歐洲憲法條約》前之歐洲整合發展

二次世界大戰後，許多政治家、思想家與哲學家開始提倡與鼓吹，為了避免再一次地掀起戰火，歐洲必須透過政治與經濟上整合來進行調整，這些主張的提出也組織起了各地由民間發起的整合運動，整合運動也因此蓬勃地發展了起來。

1940年由義大利人羅西(Ernesto Rossi)及斯比內利(Altiers Spinelli)在《歐洲抗戰宣言》(Manifesto of the European Resistance)中提出，造成歐洲戰爭的主要原因在於主權國家型態，因此呼籲歐洲人應當對此型態進行揚棄；⁸也有學者認為民族主義才是造成歐洲戰爭的幕後真兇；或是把德法兩大國長年的仇恨歸咎於經

⁸參閱蔡穎芃，《歐洲聯盟整合下的歐洲認同》，淡江大學歐洲研究所碩士論文，2006年，頁65。

濟上的競爭，暫不論引發戰爭的根本原因為何，戰爭的發起往往帶著試圖透過軍事武力來對歐洲地區進行強迫性的整合。

二次世界大戰的爆發，敲下了警鐘，不論國與國之間產生衝突的原因為何，以戰爭作為手段，試圖對歐洲進行統一的這一條道路暫時是被堵住了。是時候為歐洲重新找尋一條和平的整合途徑了。

一、《巴黎條約》至《羅馬條約》

雖然在 1948 年的歐洲會議(Congress for Europe)，遭到英國反對，而只能建立一個稱為「歐洲理事會」(the Council of Europe)的組織，雖然組織規模不大，但也設有部長委員會及議會大會。⁹

此次歐洲會議，雖然因為對歐洲整合的最終目標與組織形式，有著極大的意見分歧，但也得到了寶貴的教訓與經驗。也就是，欲建立一個泛歐洲聯邦制國家，將面對到兩大障礙：

- 一、民族國家不願讓渡主權至任一歐洲聯邦制的超國家機構。
- 二、各國公民對歐洲聯邦的認同問題。

若不能解決這兩大問題，聯邦主義式的歐洲整合勢必難以成功。為此，一個替代性的方案被提出，不再預設建立一歐洲合眾國的終極目的，而是在具體領域，根據其功能性的需要，以搭積木的方式，一步步地依功能的需要，轉移歐洲各民族國家主權以及公民的認同。而這種逐步深化的歐洲整合，被稱為「功能主義」。

因此，自 1949 年歐洲理事會創設以來，主要活動暫停留於文化、科學及經

⁹參閱吳振逢，《從德國聯邦制度論歐洲聯盟整合趨勢》，淡江大學歐洲研究所博士論文，2010 年，頁 77。

濟合作的範圍，而未涉及到政治合作。雖然英國在 1948 年的歐洲會議拒絕同意再更進一步的歐洲整合，但 1946 年時，已故英國首相邱吉爾卻也曾主張由德國與法國合作建立一「歐洲合眾國」，¹⁰也因為這次的反對，其他歐洲國家決定先不把英國涵括進跨國整合的組織活動中。

所以，當 1950 年舒曼接納了莫內(Jean Monnet) 的思想而發表宣言後，法國、德國、義大利、荷蘭、比利時及盧森堡等，六國簽定《巴黎條約》(Treaty of Paris)，卻唯獨略過英國，就不那麼令人感到意外了。

而《巴黎條約》不僅設立了「歐洲煤鋼共同體」(European Coal and Steel Community，簡稱 ECSC)，更設立了能將歐洲的煤、鋼工業等戰時物資共同管理的超國家執行機構「高級公署」(High Authority)，具有司法功能的「歐洲法院」，這是歐洲國家第一次創造的超國家實體，這也是朝向歐洲整合邁進一大步。

11

歐洲整合想進一步從經濟領域擴及到政治領域，卻在 1952 年的歐洲軍事防衛共同體 (The European Defense Community)，與 1953 年歐洲政治共同體 (The European Political Community)接連失敗。

否決歐洲防衛條約的法國，否決原因在於認為讓渡防衛和軍隊的權力即喪失國家主權的完整性，也擔心德國在歐洲共同體的影響力持續加劇，以及國際世界並無迫切需要。歐洲防衛共同體的失敗，不僅讓歐洲放慢了在政治領域整合的腳步，更為往後的歐洲整合決定了以經濟領域整合為優先的方向。¹²而在梅西納會議(Messina)中，更清楚地表明了這樣的想法：

「一致認為歐洲建設首先應該在經濟領域內實現。發展共同機構、加

¹⁰參閱郭綦珮，《歐洲聯盟憲法化之研究》，淡江大學歐洲研究所碩士論文，2007 年。頁 38。

¹¹參閱同註 9，頁 77。

¹²參閱葛康鼎，《歐洲政治統合進程之研究:以歐洲憲法挫敗為例》，國立東華大學公共行政研究所碩士論文，2011 年，頁 48。

強經濟融合、建立共同市場、加強社會政策的和諧，是建立統一歐洲所需的工作。」¹³

直到 1957 年 3 月六國在羅馬簽署《歐洲經濟共同體條約》(Treaty establishing the European Community, 簡稱 EEC)和《歐洲原子能共同體條約》(Treaty establishing the European Atomic Energy Community, 成立「歐洲原子能組織」Euratom)。合稱為《羅馬條約》(Treaty of Rome)。

而為了因應共同市場所指定的共同政策能夠被創立，因此，《歐洲經濟共同體條約》延續了「歐洲煤鋼共同體」的機構模式與組織，理事會擁有立法權；行政權則歸屬於執委會；歐洲議會為政治代表的議會；而合法性與否的監督權則交由歐洲法院負責。以建立一個商品、服務，人民以及資本能自由流通的共同市場為原則，以期能推動歐洲經濟共同體貨幣的發行，促使各會員國間經濟政策趨同的目標。

《歐洲原子能共同體條約》也與《歐洲經濟共同體條約》具備一樣的機構，爾後 1965 年的合併條約將三個共同體(「歐洲煤鋼共同體」、「歐洲經濟共同體」、「歐洲原子能共同體」)機構合併，成為一個共同的理事會、執委會、議會及歐洲法院。

而部分西歐國家與歐洲共同體抗衡，創立「歐洲自由貿易協會」(EFTA)¹⁴，但其成效不佳而紛紛轉申請加入。

共同體機構如執委會被授予立法權，及行政機構以規則、指令及決定的形式運作，法規直接適用會員國國內法，或經轉化程序適用國內法，創造歐洲共同體法即時適用、直接適用及優先適用原則之特性。歐洲共同體

¹³引張亞中(1998)，《歐洲統合：政府間主義與超國家主義的互動》，頁 101。

¹⁴英國、瑞典、丹麥、瑞士、奧地利、挪威及葡萄牙創立「歐洲自由貿易協會」(EFTA)。後來冰島及芬蘭亦加入。1973 年 1 月英國、愛爾蘭及丹麥加入歐洲共同體，但除了挪威因為 1973 年公民投票否決而未成為歐洲共同體會員國。

法在經濟範疇所創造的即時適用、直接適用及優先適用原則之特性，為傳統聯邦特性，即聯邦立法可直接擴展權利與義務到每一個會員國。¹⁵

歐洲共同體不僅具有國際法人格，可享有對外締約權，歐洲共同體更具有立法機構，而且行政機構以規則、指令及決定等運作模式皆能直接適用於會員國的國內法上，或者經過轉化程序而適用於國內法。因此，歐洲共同體建立在國際條約的基礎上，雖然非出自於憲法，但各個會員國讓渡出的國際法上主體資格，以呈現聯邦的性質。¹⁶

二、《單一歐洲法案》

於1973年1月加入歐洲共同體的英國，依舊反對任何政治的主權進一步轉移到共同體，因此，歐洲整合的進展就更集中在經濟的面向。放棄提出較具有爭議性的政治合作計劃，藉此增加向經濟、貨幣及財政整合的推動力，以換取一個核心的內部共同市場。

在《羅馬條約》之後，歐洲共同體擁有決定權、立法權的理事會對大多數案件採用條件多數決，雖然有些案件是採用簡單多數決或一致決，但僅有少數。¹⁷在各會員國逐步移轉其權限至共同體之下，共同體的權限逐漸擴大，各會員國憂慮國家主權是否會如同煮蛙效應一般，在歐洲整合不斷地推動下逐漸喪失殆盡。

因此，有了1966年的「盧森堡妥協」(Luxembourg Compromise)，而解決方式就是廢除條件多數決的表決方式，共同決策法案皆採用一致決制度，¹⁸一致

¹⁵引同註5，頁34。

¹⁶參閱同註5，頁38。

¹⁷根據合併條約，加權票數的規定如下：德國法國以及義大利四票、盧森堡一票、荷蘭與比利時各兩票，投票須要超過8票並包括四個國家同意才得以通過。參閱同註8，頁52。

¹⁸參閱同註9，頁79。

決制度也就是給予各會員國否決權，各會員國透過協商試圖通過新法案，只要一會員國投下反對票，所有共同政策與法案就會被推翻，歐洲共同體勢必難以有所作為。

1985 年歐盟執委會主席戴洛(Jacques Delors, President of European Commission 1985-1994)在演講中提到，歐洲整合為了因應馬上將面對到的挑戰與困境，必須立即進行調整：

「政府間會議必須明確的區分專屬權能(exclusive competence)以及共同擁有的能力(concurrent competence) 」¹⁹

因此，於1986 年2 月簽署《單一歐洲法案》(Single European Act, SEA)，且於1987 年7 月1 日正式生效。而《單一歐洲法案》主要欲達成的目標與修改的議程，大致可分成四點共識：

- 一、歐洲議會的決策程序 (the decision-making procedure within the Council)；
- 二、委員會的權力大小及範圍 (the Commission's powers)；
- 三、歐洲議會的權力 (the European Parliament's powers)；
- 四、擴展共同體的責任 (the extension of the Communities' responsibilities)。²⁰

《單一歐洲法案》修改了理事會議事的決策程序，把部分理事會的決策程序以條件多數決取代一致決，共同體的決策程序隨著《單一歐洲法案》的生效而

¹⁹Speech by Jacques Delors(1985), in Bulletin of the European Communities. September 1985, No 9, pp. 7-10 .

²⁰引同註 8，頁 56。

發生變化。但如此一來，會員國也相對地失去了保障，會員國懼怕過度中央集權，會僭取了會員國本有的權力。這一系列反對超國家主義的憂慮又再次席捲而來。

議會在通過新法案之前必須透過歐洲共同體先協商。歐洲議會在新會員國加入及與共同體以外的國家締結協定時，被賦予否決權。此外，加權多數決被引進理事會的決策程序，該領域決策以往為一致決。「獨有的共同體權限」，意味保留對共同體的獨有行動及禁止會員國單獨行動的權利，被延伸到許多領域，如經濟及貨幣聯盟、社會政策、經濟及社會凝聚力、研究及工藝發展及環境政策，這些議題原為會員國專屬領域。²¹

歐洲整合的基本上針對的是金融、財政及貨幣政策。而這些整合勢必觸及國家主權等爭議，因此，《單一歐洲法案》重新開始有部分理事會議事程序以條件多數決取代一致決，雖然有助於加快議事程序，但也帶出了過度中央集權的憂慮，值得一提的是，《單一歐洲法案》也為此憂慮開出一道藥方：「輔助原則」(subsidiarity)。《單一歐洲法案》雖然並沒有在條約內將「輔助原則」明文規定之，而只是作為一般事務的處理原則，但這卻是「輔助原則」的觀念第一次正式出現在條約條文之中。²²

理事會雖然擁有決定權與立法權，但一致決制度卻也大幅降的了其決策效率，可是任何會影響其國家重大利益的決策，該國都有權對該決策進行否決。因此，為顧及決策效率與各會員國之權力，「輔助原則」從歐洲整合的定位上去解決此一困境，然而，直至《歐洲聯盟條約》(又稱《馬斯垂克條約》)的生效，「輔助原則」才獲得了明文的法律基礎。

²¹參閱林立(2008)，〈歐盟是否已經對傳統主權觀做了革命？〉，《淡江大學歐盟資訊中心通訊》，第17期，頁13。

²²參閱同註3，頁12。

三、《馬斯垂克條約》

時至1991年12月歐洲共同體會員國領導人在荷蘭馬斯垂克舉行高峰會議，通過了經濟暨貨幣同盟及政治同盟兩項草約，即《歐洲聯盟條約》(Treaty on European Union, TEU)又稱《馬斯垂克條約》(Treaty of Maastricht)。《歐洲聯盟條約》最初分為七篇，各篇為：

第一篇總則設定歐盟基本目標，第二、三、四篇關於第一支柱修改歐洲煤鋼共同體條約、歐洲經濟共同體條約、歐洲原子能共同體條約，第五篇為第二支柱共同外交暨安全支柱，第六篇為第三支柱司法與內政領域之合作，第七篇為最終條款。²³

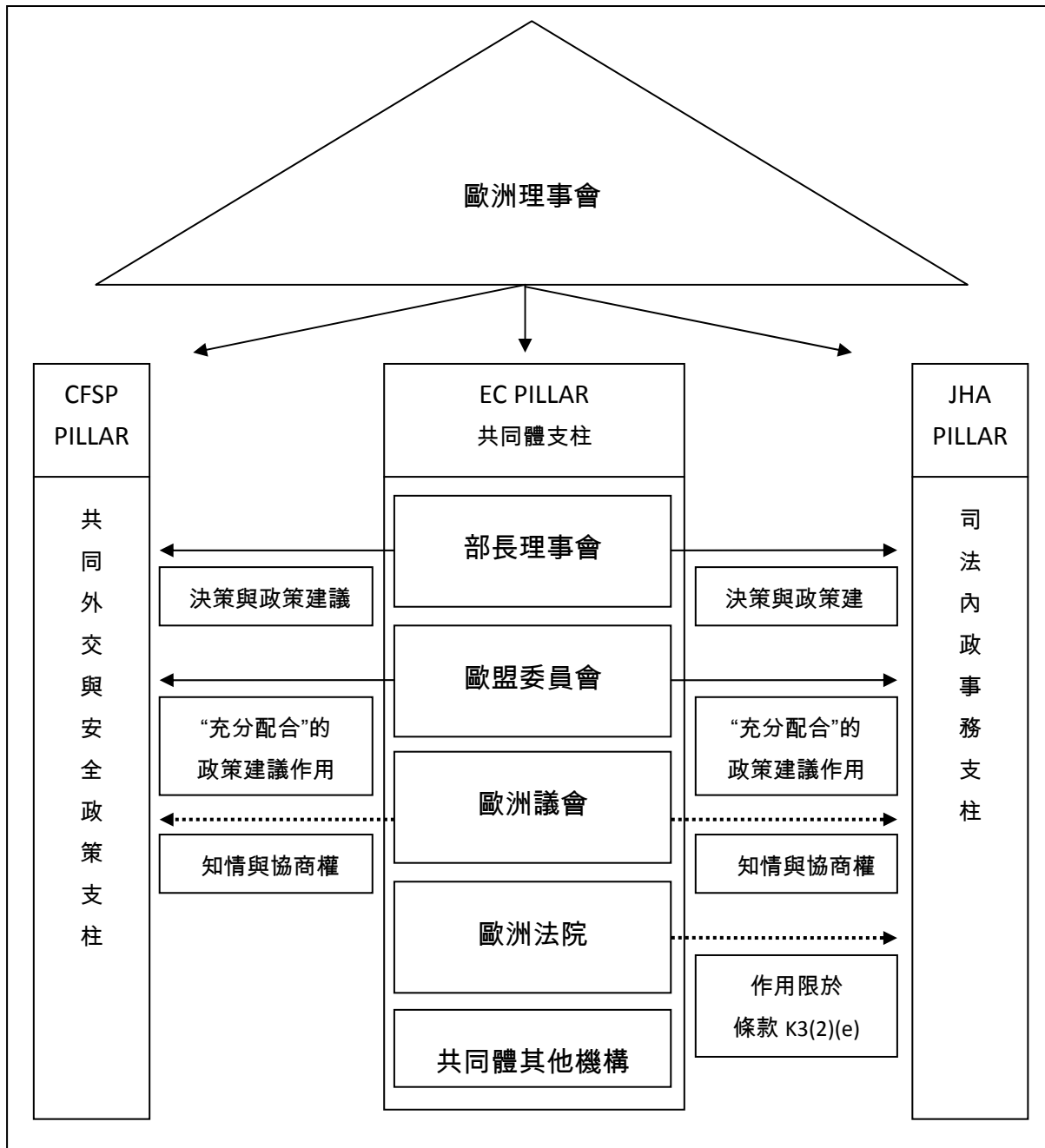
「歐洲聯盟」包括三根支柱：「共同體支柱」（對應三大共同體條約）²⁴、「共同外交與安全政策支柱」(Common Foreign and Security Policy, CFSP)以及「司法內政事務支柱」。

而這三根支柱也被稱為殿堂式結構，圖如下：

²³參閱蔡裕鎮，《以尼斯條約探討歐洲聯盟執委會、理事會及歐洲議會改革研究》，淡江大學歐洲研究所碩士論文，2003年，頁53。

²⁴三大共同體分別為「歐洲煤鋼共同體」、「歐洲原子能共同體」及「歐洲經濟共同體」。「歐洲經濟共同體」在「歐洲聯盟條約」生效後稱「歐洲共同體」，是一個經濟性質的「超國家組織」。參閱同註9，頁81。

圖表 1 歐盟機構框架圖



圖表引張建雄 編，《列國志：歐洲聯盟》，北京：中國社會科學，2006年，頁29。

歐洲整合一直希望透過經濟整合為基礎，再逐漸地以搭積木的方式擴及到政治整合。但，再經歷幾次試圖整合各國外交與軍事的政策接連失敗後，直到《馬斯垂克條約》將「共同外交與安全政策支柱」列入後，歐洲整合在政治領域上的

整合，也算跨出了第一步，且在此政治相關領域上的合作也才正式具備法律的基礎。²⁵

《馬斯垂克條約》修改了歐洲共同體的條約內容，並將會員國的合作關係擴及到外交、安全議題以及內政、司法方面。而建立「共同外交暨安全政策」的企圖，除了希望深化和擴大歐洲的政治合作之外，更希望藉著強化歐洲集體的軍事實力，提昇歐盟在國際間的影響力。且要維護歐洲共同價值、基本利益與獨立性的途徑就是在安全領域要建立自主的行動能力，也就是必須往向軍事的方向前進。

《馬斯垂克條約》納入「共同外交與安全政策支柱」，讓政治整合正式具備法律的基礎，但共同行動的規定往往涉及到各會員國外交主權與國家安全，因此，決策程序是透過一致決原則的投票方式，而這也使得歐洲共同體面對國際危機時，往往無法立即作出反應。

直到《阿姆斯特丹條約》的修訂，擴大了「條件多數決」的適用範圍，並在一致決的投票基礎上增加「建設性棄權」(constructive abstention)的決議方式。²⁶與隨後的《尼斯條約》中，增訂了「安全與防衛政策」(The European Security and Defense Policy, ESDP)，籌組「歐洲快速反應部隊」，增強歐盟執行軍事任務的能力。²⁷

《阿姆斯特丹條約》與《尼斯條約》都是針對《馬斯垂克條約》的修訂而生，可見《馬斯垂克條約》在歐洲整合過程的重要性。

此外，建立經濟暨貨幣同盟也是此條約的主要目標。在《單一歐洲法案》中明確地提出以建立一個內部共同市場為目標，讓商品、服務，人民以及資本能在此共同市場自由流通。而此一目標早在《歐洲經濟共同體條約》中業已提出，雖然已經試圖透過取消內部關稅，也廢除了進出口貨物數量的限制，但依然存在

²⁵參閱甘逸驊(2006)，〈歐洲安全與防衛政策的軍事層面：歐盟的全球戰略地位〉，《問題與研究》第45卷第5期，頁112。

²⁶參閱同註3，頁12。

²⁷參閱胡雅倫，《歐盟共同外交暨安全政策(CFSP)之限制分析》，佛光人文社會學院政治學系碩士班碩士論文，2005年，頁5。

著其他現實問題而讓商品、服務，人民及資本自由流通的目標難以充分實現。存在著現實問題例如：各會員國的邊境檢查、稅制差異、商品技術與標準差異、跨國企業經營法規差異...等。²⁸

因此，為了能實現建立一個自由流通之內部共同市場的目標，必須從經濟政策上的趨同與協調讓經濟合作上能更加緊密，另一方面發展健全的貨幣制度架構也刻不容緩。為此，《馬斯垂克條約》採納了1989年出爐的「戴洛報告」，各會員國透過歐盟以及國內中央銀行協調出貨幣政策與方向，以加強合作進程，讓各國資金自由流通，逐漸拉近各國間的貨幣財政差距，創造共同貨幣以及歐洲中央銀行 (European Central Bank ,ECB)。

並分為三個階段實施：²⁹

(1) 第一階段 (一九九〇至一九九四)：完成內部市場，並透過財政與預算政策的協調減低既有的差異；各國應加入「匯率機制」；修改「羅馬條約」以便能在未來成立「歐洲中央銀行體系」(European System of Central Banks, ESCB)，該體系將包括各國央行，以及一個新的共同銀行—「歐洲中央銀行」。

(2) 第二階段 (一九九四至一九九八)：設立經濟與貨幣聯盟的基本組織與架構；強化各國的協調與團結；成立「歐洲中央銀行體系」，但經濟與貿易政策的決策仍由國家當局決定；設立「歐洲貨幣機構」(European Monetary Institute, EMI)，作為歐洲中央銀行的前身¹³。

(3) 第三階段 (一九九九以降)：匯率的完全固定與轉換；各國貨幣終將被單一貨幣取代；「歐洲中央銀行」將承擔做成並執行歐盟貨幣政策的責任。特別的是，條約載明，「歐洲中央銀行」將獨立於政治控制，不得尋求或接受「歐盟的建制或團體、任何會員國政府或任何團體」的指

²⁸ 參閱張建雄 編，《列國志：歐洲聯盟》，北京：中國社會科學，2006年，頁32。

²⁹ 參閱同註9，頁58-59。

揮，並以「物價穩定」為其主要目標。³⁰

《馬斯垂克條約》不管在政治領域與經濟領域皆有重大突破，但不僅「戴洛報告」因時任英國首相柴契爾夫人擔心國家主權的喪失，而迫使給予英國「選擇性退出條款」（opt-out clause）；而且《馬斯垂克條約》也在92年被丹麥公民以公民投票否決。最後在法國公投以些微差距通過，與德國憲法法庭判決簽定該條約不違憲，且丹麥退出條款的保證下，《馬斯垂克條約》才驚險通過，正式生效。

《馬斯垂克條約》不僅在政治領域與經濟領域皆有重大突破，對於當時社會所面臨到內部安全問題也希望透過共同決策來防杜與解決，而這些共同決策都建立內政事務上，內政事務與外交政策相同，皆涉及國家主權的核心部分，各會員國不願意將內政事務管理的權力轉讓出去，在這個領域制訂共同政策也是窒礙難行。³¹

較為人所知的成功案例是《申根協定》(Schengen Agreement)，但在《申根協定》從簽署到落實也並非一步到位。早在《歐洲經濟共同體條約》中，已提出試圖以透過取消內部關稅、廢除進出口貨物數量限制為手段，進而實現讓商品、服務，人民及資本自由流通的共同市場此一目標，但卻因為存在著其他現實問題而無法收到預期效果。這些現實問題有一項正是各會員國的邊境檢查，因此，有些會員國便開始計畫逐步廢除彼此間的邊界管制，以期建立一個無疆界的內部市場。

1985年6月14日德國、法國、荷蘭、比利時、盧森堡等五個共同體會員國在盧森堡境內的申根簽署《申根協定》，按計畫1990年1月1日將全面性廢除各會員國所有邊界的管制措施，但是因為作業上的困難，該項計畫被迫延後。到1990

³⁰引吳秉政，《歐洲貨幣聯盟與歐元匯率理論之研究》，國立中山大學財務管理研究所碩士論文，2000年，頁18。

³¹參閱張福昌，《邁向「歐洲聯盟」之路》，台北：三民書局，1991年，頁192-193。

年6月「申根協定」的五個會員國再通過一項補充性的執行協定，稱為「第二申根協定」，雖然延到1995年3月26日才正式生效與計畫的1993年1月1日有所落差，但《申根協定》對於歐洲整合有著無形卻無法被忽視的影響力。³²其會員國不斷增加，1991年先是西班牙和葡萄牙加入，爾後1998年接著奧地利和義大利加入，緊接著1999年的希臘與2001年的芬蘭、挪威、冰島、丹麥、瑞典等加入，會員國總數增為15個。

「我們不是要將國家聚在一起，我們要將人民融合在一起」。³³

先不論政治與經濟的整合到了怎樣的階段，當人民能夠更自由地流通於歐洲之時，才不違歐盟之父莫內當初設計的理想。

四、《阿姆斯特丹條約》與《尼斯條約》

分別在1997年簽署、於1999年生效的《阿姆斯特丹條約》(Treaty of Amsterdam)與2001年簽署、於2003年生效的《尼斯條約》(Treaty of Nice)都是針對《馬斯垂克條約》進行修改的條約。

不僅為了提昇提案的決策效率、調整行政機構的組織架構、檢討歐盟決策及權力的代表機構與歐洲人民的關係、改善民主赤字、對外加強外交以及安全政策上的談判能力、對內強化司法與內政的合作。

《阿姆斯特丹條約》對《馬斯垂克條約》重新進行編號，從原本的字母編號改成了數字編號，此外還增加〈就業〉一章，試圖加強解決歐洲各國失業的問題。而原本期待在《阿姆斯特丹條約》中能決策程序儘量以條件多數決取代一致決，以提升其決策效率，並且要為條件多數決的各國加權票數進行重新分配，但

³²參閱同註9，頁84。

³³引自Pascal Fontaine, 《認識歐盟》，2007年歐洲經貿辦事處翻譯更新版，頁38。

除了在強化了歐洲議會立法權限與增加議員席次上限外，執委會和理事會的改革卻是毫無進展。

《阿姆斯特丹條約》所進行的這些改革皆與預期的效果有極大的落差，因此，催生了《尼斯條約》的簽訂。但《尼斯條約》的簽訂最主要的問題是在面對著面臨史上最大的一次擴大，歐盟必須在下一波擴大到來之前，確保其自身是否擁有擴大及接納的能力。對此，《阿姆斯特丹條約》所留下的問題，也就成為最迫切需要被解決的問題。

《尼斯條約》必須完成的改革可大致區分為三個方面：

- (一)、執委會的組成與規模；
- (二)、理事會權限分配與擴大條件多數決的範圍；
- (三)、歐洲議會的民主化。³⁴

歐洲整合在進行擴大之前，必須先確實地進行深化的改革工程，不管是《阿姆斯特丹條約》，還是《尼斯條約》，針對執委會、理事會及歐洲議會等決策機構的改革，仍未達成所預設的理想狀態，《尼斯條約》對機構改革最終依然保有懸而未解的問題。在歷經這兩次針對《馬斯垂克條約》所修訂的條約後，不難發現，歐洲整合一直存在的問題，也就是各會員國不願讓渡國家主權與利益至一個超國家組織。但，組成一個超國家組織難道是歐洲整合的最終且唯一的目的嗎？未來歐洲的整合進程中，不管會員國總數會擴大至有多少，也不論決策制度改革的深度到如何，一個明確的治理藍圖可能才是歐洲整合最為需要的。

因此，在尼斯條約後，有些學者與政治家不斷地提出歐盟立憲程序問題，德國外交部長費雪於 2000 年 5 月在演講中提到：

³⁴參閱同註 8，頁 36。

「歐盟最終要成為一個自由、民主的國家組織，只是到目前為止尚未有一個最終的歐盟架構與模式，因此要解決歐盟機構問題，就必須有一個終極的目標，而這目標不只需要各國領導者在歐盟現有架構上加強發展，更需要一個議會化體系的民主來達成。」³⁵

在超國家組織與政府間協商的交火之下，並不能把條約的否決當成一次失敗，每一次條約的簽定都是一次新的進展，雙方的考慮都有其立論基礎，不論是希望透過建立一個超國家組織來達成歐洲永久的和平，還是政府間恪守著其國家的主權，捍衛該國人民的利益。兩者皆有充足地理由來鞏固自身的立場，且兩者又針鋒相對而無法折衷。因此，問題就不在於兩造雙方所持的理由是否充足，問題在於判準，而憲法條約正可以扮演著這樣的角色。

憲法的制訂並不是要轉向超國家組織，以期建立一「歐洲合眾國」，憲法的制訂是要再回到歐洲整合的理想，把原初的理想當作目標，而不就現實狀況來談利益分配，因為不管謀取短期的國家利益也好，還是追求長程的永久和平也罷，治理的重點已經不在統治階層，已經移轉至被治理的對象上了，也就是人民的身上。

第二節 《歐洲憲法條約》之背景內容

一、《歐洲憲法條約》之歷史背景

在 1950 年的 5 月 9 日當時法國的外交部長舒曼(Robert Schuman)發表了一篇推廣莫內(Jean Monnet)思想的演說，試圖在二次世界大戰後重新建立歐洲內部

³⁵ Frank Decher, "Institutionelle Entwicklungspfade im europäischen Integrationsprozess. Eine Antwort auf Katharina Holzinger und Christoph Knill", in Zeitschrift für Politikwissenschaft(12. Jg.(2002), Heft 2), S. 611

的和平發展，也為了能在戰後迅速的恢復過往的經濟實力，因此希望能透過一個「高級公署機構」(High Authority)³⁶進行跨國合作。翌年，就由法國、德國(德意志聯邦共和國)、義大利、荷蘭、比利時及盧森堡等，六國簽定《巴黎條約》(Treaty of Paris)，並設立「歐洲煤鋼共同體」(European Coal and Steel Community，簡稱 ECSC)。³⁷

自此之後，就展開了歐洲整合的深化與擴大，到 1973 年英國以做為「政府間主義」擁護者³⁸之姿與丹麥和愛爾蘭一同加入，成為歐洲共同體的會員國，之後陸續加入的成員國有希臘、西班牙、葡萄牙、奧地利、芬蘭、瑞典、直至塞普勒斯、馬爾他與十個中歐、東歐國家等，也由於新增加會員國具有複雜的國情與政治架構，以及加上不同的文化、價值與利益所形成的衝突，要能夠在如此複雜的差異之中找出一條共同合作的契機，法律與制度將扮演至關重要的角色與地位。

39

而歐盟與其他國際組織最為顯著也最為重要的差別在於各個會員國同意移轉一部份主權，交由歐盟這個「高級機構」，再經由民主程序完成在歐洲層級之決策。因此，這一高級機構已然是一個超國家組織，制度已經具備，那是否再給予其法律地位，使這一超國家組織直接形成一個聯邦政府，這一問題也早在 1990 年就已開始探討。

在 1990 年的歐洲議會上，那時就已作了歐洲聯盟的建立需有一部「憲法」(Constitution) 之決議，其內容應包括：前言、基本權利與自由、公民權、會員國權利與義務、歐盟機構與組織、歐盟職權、立法程序、法律執行、財政與預算、預算控制、國際協定、憲法之修改、生效與過渡等條款。

而到了 2000 年 5 月 12 日，當時的德國外交部長費雪 (Joschka Fischer) 在柏林洪堡大學以「從邦聯到聯邦—歐洲整合目標之思考」為題，進行演講。費雪

³⁶ 參閱同註 33，頁 5。

³⁷ 參閱同註 6，頁 345。

³⁸ 參閱同註 5，頁 38。

³⁹ 參閱同註 12，頁 42-43。

提出有關於未來的歐盟藍圖是透過聯邦主義 (Federalism) 來使得整個大歐洲變成一個「歐洲聯邦」(European Federation)。而只有透過各個會員國共同簽定一部歐洲憲法，才有可能實現此目標，此憲法將對歐盟民主與合法性、體制改革、歐盟東擴等挑戰具有正面意義與作用。歐洲憲法的議題也如火如荼的展開討論。

直至前法國總統季斯卡召開歐盟制憲大會，於 2003 年 6 月完成憲法草案交付歐盟理事會，並且在隔年由歐洲議會通過，但此草案卻在 2005 年相繼被法國與荷蘭人民分別在各自國內所舉辦的公投給否決掉了。到了 2007 年《歐盟改革條約》(Reform Treaty, 又稱:《里斯本條約》The Treaty of Lisbon)保留了在 2000 年 12 月尼斯(Nice)會議所宣佈的《歐洲聯盟基本權利憲章》(The Charter of Fundamental Rights), 但此條約不再使用「憲法」(Constitution)一詞，歐洲憲法也就正式走入歷史。⁴⁰

二、《歐洲聯盟基本權利憲章》主要內容及其貢獻

在歐洲整合的過程當中，早期主要著重在經濟領域，尤其歐洲共同體時期最為顯著，⁴¹所以，早期在歐洲整合相關條約的訂立上也沒有在維護基本人權⁴²等議題上制訂相關規定。但隨著歐洲整合的加速，歐洲共同體的權力日益壯大，且歐洲整合的領域已從經濟領域擴及政治領域與社會領域，為了避免出現妨礙基本

⁴⁰ 參閱自王泰銓等(2007),〈演變中的歐洲聯盟法 — 歐盟「改革條約」(Reform Treaty)〉,《淡江大學歐盟資訊中心通訊》第 15 期,頁 35。

⁴¹ 分別在 1950 年《煤鋼共同體條約》與 1957 年《歐洲經濟共同體條約》、《歐洲原子能共同體條約》這三個經濟合作整合成功簽定,但在 1952 年的「歐洲軍事防衛共同體」與 1953 年的「歐洲政治共同體」這兩次企圖在政治合作上進行整合卻失敗,因此,認為歐洲整合的過程當中,早期主要著重的領域是在經濟領域。

⁴² 縱觀歷史,人權發展約大致可分成三大階段:第一階段是由 17 世紀的英國哲學家洛克(John Locke, 西元 1632~1704 年)先提出「自然權利」(Natural Right)的概念之後,到了 18 世紀法國盧梭(J. J. Rousseau, 1712~1778 年)在《社會契約論》(Contract Social)一書,提出「人是生而自由的。」(Man is Born Free)的主張,「天賦人權」的概念就此孕育而生;而到了 19 世紀末 20 世紀初,人權的概念更延伸至經濟權、社會權、文化權...等;第二次世界大戰後,人權更邁向環境權、消保權、和平權、人類共同遺產權等高位階的層次,並強調人與地球共生的集體人權。參閱同註 6,頁 353。

人權的疑慮，因此，維護基本人權勢必成為歐盟未來在政治整合上的一個重要議題。⁴³

《歐洲聯盟基本權利憲章》在2000年的尼斯會議宣布之後，就有學者認為，若只把它當作是一份「政治宣言」，那其效力將是最薄弱的，⁴⁴不過「基本權利憲章」不讓人意外地成為「歐洲憲法」的一部分，而且在「歐洲憲法」遭否決之後，《基本權利憲章》依然被《歐盟改革條約》所保留下來，由此可知，當歐洲人民不把「憲法」當成一個必然且普世的目標時，維護基本人權才是歐洲人民視為最主要的方向。

而《歐盟基本權利憲章》主要分成七編，其分別為尊嚴、自由、平等、和諧、公民的諸項權利、司法、關於本憲章之解釋與適用的通則。而有一些富爭議性的議題，在《歐盟基本權利憲章》也給出了明文規範，例如：第一編第二條關於生存權的議題，就主張廢除死刑；⁴⁵第一編第三條禁止複製人⁴⁶...等議題，且《歐盟基本權利憲章》更為一些弱勢族群發聲，例如男女平等、孩童、老年人、弱勢者等權力。

呂秉翰先生在〈「歐盟憲法草案」評釋—以第二部分「基本權利憲章」為中心〉期刊論文中，認為《歐盟基本權利憲章》的貢獻可簡單地區分為兩個層面來看：

一者是將過去幾十年來歐洲法院之判決加以成文化，目的在於明確規範權利的具體範疇，不再完全委由司法機關以司法造法之方式認定來權利之範圍，不但人權保障的清單更為明確、富具宣示效果，也可以減少司法實務審判上的不確定因素、避免公部門有意或無意中侵踏人權；另一貢獻

⁴³ 參閱同註6，頁358-359。

⁴⁴ 參閱廖福特(2004)，〈從人權宣言邁向人權法典-「歐洲聯盟基本權利憲章」之實踐〉，《歐美研究》，第34卷第1期，頁15。

⁴⁵ No one shall be condemned to the death penalty, or executed.

⁴⁶ the prohibition of the reproductive cloning of human beings.

則是大幅擴張了所規範之權利的範圍，視野上總括了宏觀面以及微觀面，在宏觀面，憲章中所確立的權利保護包含了人性尊嚴、人格完整、禁止不人道處遇、自由、安全、思想信仰、表意、集會、結社、教育、財產、平等社會安全、環境保護、居住遷徙、公正審判等抽象性、一般性的權利；在微觀面則規範了包括尊重私密生活、個人資料保護、職業工作、庇護、引渡、弱勢者權利（孩童、老人）、勞工、消費者等各類具體的或個人的權利。⁴⁷

起初，《歐盟基本權利憲章》的出現只是一種宣告式的，而非夾帶在任何條約底下，當《歐盟基本權利憲章》被《歐洲憲法條約》納入，成為其第二編之後，卻又被做為憲法的一部分而否決掉時，口號將永遠只能是口號，那保障基本人權的努力也都將被抹煞掉。不過，《歐盟改革條約》將其保留下來，其背後的意義代表的是，維護基本人權的方針是普遍被認同接受的，但是否賦予一個組織更大的權力來保障它，這卻不必然被大家所接受。

三、《歐洲憲法條約》主要內容及其特徵

在 2003 年 6 月完成憲法草案後交付歐盟理事會，雖然此草案卻在 2005 年相繼被法國與荷蘭人民分別在各自國內所舉辦的公投給否決掉，但《歐洲憲法條約》在之後的《歐盟改革條約》大幅度的保留下來，因此就《歐洲憲法條約》的內容作探討還是有其必要性。

《歐洲憲法條約》，其內容主要由四個部分構成：

第一部分：對歐盟的目標、權限、決策程序與機構作出定義。此部分

⁴⁷ 引同註 6，頁 357。

的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，並加設退出條款，使會員國可退出聯盟，以避免決策時因少數國家反對而使得歐盟運作癱瘓，在憲法條約中規定，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。

第二部分：基本權憲章，即將歐洲聯盟基本權利憲章(the Charter of Fundamental Rights of the European Union, 以下稱之基本權利憲章)之整體內涵，全部納入憲法條約草案中，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。

第三部分：合併現行條約內規範歐盟內部政策及對外行動政策，並將現行三柱架構之內涵都納入其中，廢除了歐盟三柱架構。

第四部分：最終條款，說明聯盟權力的實施及範圍、修定憲法和廢除先前條約之程序，並將附加於尼斯條約之後的議定書和宣言放置於憲法條約草案的最後部份。憲法同時也簡化了歐盟行動中的法律文書(legal instrument)，將從目前的 15 種減少為 6 種，即法令與組織法(framework laws)、規則與決定，以及建議與意見。⁴⁸

而根據洪德欽先生在〈歐盟憲法之法理分析〉裡的分析，歐盟憲法的主要特徵有六點：

1. 歐洲聯盟法律人格 (legal personality) 地位的確立。法律人格的賦予也就使得歐盟正式成為一法律主體，在法律上取得享有權利與負擔義務能力，以及享有於執行其職務以達成其宗旨所必須之法律能力。…

2. 歐洲政府離型的建置。另設一位全職歐盟高峰會主席，以強化歐盟活動與政策之持續性。…設立一位歐盟外交部長，…歐盟外長將取代目

⁴⁸ 引同註 44，頁 35。

前共同外交及安全政策高級代表 (the High Representative)、執委會外交事務執行委員，及歐盟外交部長理事會主席三人之職位。歐盟外長同時擔任執委會副主席，主要負責推動共同外交與安全政策。

3. 擴大歐洲議會權力。共同決策 (the co-decision) 範圍包括司法、內政與理事會共同控制預算。95%之歐盟法律將由歐洲議會與理事會經由共同決策立法程序所通過。

4. 提高執委會效率。執委會執行委員總人數在二〇一四年前維持目前每個會員國選派一位執行委員。二〇一四年以後，執委會總人數為會員國數的三分之二。執行委員依據尼斯條約已決定由會員國「平等輪值」(equal rotation) 方式產生。

5. 簡化決策流程。條件多數決 (qualified majority) 在二〇〇九年之後將採用「雙重多數」(double majority) 方式，理事會決策必須取得 55%會員國同時代表 65%人口同意才能通過。…

6. 強化民主與透明性。歐盟公民與基本權利之入憲 (Europa, 2004, June 28)。⁴⁹

歐盟成立之初就不只是以一個自由貿易的經濟合作為其目標，而是尋求一個高級公署機構來做政治上的整合，因此發展成為一個超國家組織是歐盟打破傳統的一項努力，而做為一個憲政國家，憲法的制定是指標性的任務。因為憲法能夠清楚地把權力分立，也就是把歐盟裡的機構與組織其所擁有的權力和責任劃分清楚，更重要的是去界定哪些是不可侵犯的基本人權，而基本人權的維護正是民主政治的價值所在。因此，《歐洲憲法條約》做為一部歐洲的憲法草案，「歐盟基本權利憲章」被納入其中而成其核心。

除此之外，《歐洲憲法條約》更提出建立歐洲聯盟的法人格(legal personality)

⁴⁹ 引洪德欽，〈歐盟憲法之法理分析〉，《歐美研究》第 37 卷第 2 期，頁 261-262。

與設立歐盟外交部長(Union Minister for Foreign Affairs)。法人格使歐盟得正式成為一個法律主體，在法律上取得享有權利與負擔義務能力，以及享有於執行其職務以達成其宗旨所必須之法律能力。⁵⁰而歐盟外交部長也使歐盟能有一明確的對外窗口。

因此，先不論《歐洲憲法條約》做為一部歐洲的憲法，但其主詞還是條約，《歐洲憲法條約》若與國內法產生衝突時，應把「歐洲憲法條約」是為國內法的最高指導原則來完全遵守，還是把它視為國際法而用採君子協定式的選擇性遵守？就憲法而言，一個超國家的形成是否會取消其底下的會員國？

在形式上，歐洲憲法的制定使歐洲聯盟裡的各個會員國聚集成為一個合眾國、一個聯邦國家(Federation)，也就是說，對歐洲聯盟裡的會員國來說，彼此不再只是條約簽屬下的合作夥伴而已，歐洲聯盟已然具有一個國家所必須具備的各個條件，人民讓渡其自身的部分權力，如同歐洲聯盟裡的各個會員國讓渡了其國家主權的部分權力，分別促使歐洲聯盟以新興型態的超國家組織而成立，當霍布斯(Thomas Hobbes)與盧梭(Jean-Jacques Rousseau)提出社會契約論的概念，主張人民與國家的關係是一種合約簽定的關係時，這樣社會契約概念可能過於抽象，如今歐洲聯盟由其歐洲憲法的制定之後而成為一個國家，國家做為一個法人，由各個國家讓渡其自身部分主權，來簽定一個契約，部分的主權之集結，因而使其享有於執行其職務以達成其宗旨所必須之法律能力，歐盟底下的各個機關都將不再只是空殼子了，也包括發興單一貨幣的歐洲中央銀行。

但是，超國家組織的出現是否會進一步侵害國家主權與國家認同呢？歐洲中央銀行掌有實權之後，是否能使單一匯率進一步整合，使單一貨幣更加穩定？基於種種的爭議，《歐洲憲法條約》的簽定最終還是宣告破局。

第三節 《歐盟改革條約》之改革

⁵⁰ 參閱同註 49，頁 255-321。

《歐盟改革條約》(Reform Treaty)顧名思義也就是對《歐洲憲法條約》進行改革，草案名稱是《對《歐洲共同體條約》⁵¹和《歐洲聯盟條約》⁵²的修正草案》，⁵³ 又稱之為《里斯本條約》。其中最主要且最為重要的部分就是，《歐盟改革條約》內文中不僅將不再使用「憲法」一詞，而且具有代表國家意義的盟歌與盟旗也將被取消，歐盟外交部長也將改成稱為歐盟外交與安全政策高級代表(High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy)。

而在《歐洲聯盟條約》就已擬定的單一法人格也《里斯本條約》中被保留下來執行，而條約中共同體(Community)的字詞將全面以聯盟(Union)來取代，聯盟將取代與繼承共同體，《歐洲共同體條約》因此更名為《歐洲聯盟運作條約》(Treaty on the Functioning of the European Union, TFEU)，還有原本《歐洲聯盟條約》規定的法(law)與框架法(framework law)將不被採用，保留現行的規則(regulations)⁵⁴、指令(directives)⁵⁵與決定(decisions)⁵⁶。

《里斯本條約》與之前的《阿姆斯特丹條約》、《尼斯條約》等性質相似，都是修正條約，《里斯本條約》包括七條條約：

⁵¹ 《歐洲共同體條約》(Treaty on European Union)，又稱之為《羅馬條約》(Treaty of Rome)。在1951年由最初6個會員國所簽訂，整合歐洲煤鋼、原子能、經濟(改名歐洲共同體)三個共同體。

⁵² 《歐洲聯盟條約》(Treaty establishing the European Community)，又稱之為《馬斯垂克條約》(Treaty of Maastricht)。在1992年簽定，以歐洲煤鋼、原子能、經濟(改名歐洲共同體)三個共同體、共同外交與安全政策以及司法與內政建構成為成為歐盟三大支柱。

⁵³ 參閱同註40，頁35。

⁵⁴ 規則(Regulation)EC 條約第249條規定：「規則具有一般適用性，其整體均具有拘束力並直接適用於各會員國」。依此，規則非僅針對某些特定會員國而是普遍適用於各個會員國，而且在適用上必須整體適用，會員國不能選擇性地僅針對規則的部分予以適用。另外，規則還具有直接適用的性質，規則不須在經由國內法的立法程序轉換，即可直接為各會員國或其他對象設定權利、義務。參閱同註5，頁12。

⁵⁵ 指令(Directive)EC 條約同條第3項規定：「指令對其下達之會員國，就其要求完成之目的具有拘束力，但其完成的形式和方法之選擇交由相關會員國當局決定。」依此，指令的拘束力是針對特定會員國而產生，所以並沒有規則所具備的普遍適用性，而且指令也沒有無直接適用的性質。參閱同註5，頁12~13。

⁵⁶ 決定(Decision)EC 條約同條第4項規定：「決定對其相對人有整體拘束力。」依此，決定與規則、指令不同，決定的拘束力是針對特定之相對人而發生，所以沒有規則所具備的普遍適用性。但決定對相對人有整體拘束力，所以其相對人沒有自由裁量權，此點又與指令有所不同。參閱同註5，頁13。

第一條為修正《歐洲聯盟條約》部分、第二條為修正《歐洲共同體條約》部分、第三條規定該條約締結並沒有期限限制、第四條規定議定書部份、第五條規範未來修正後的《歐洲聯盟條約》與《促進聯盟功能條約》條號、標題與章節等須重新編號與修正、第六條規定條約批准正本的存放地點與應該生效的日期(2009年1月1日)、第七條規定各會員國簽署條約後，各國官方語言版本皆具同等效力，並將存置於義大利，各簽約國也將保留條約簽署附件。⁵⁷

把歐洲整合的基本價值將列在條約前言與第一條條文中，且《基本權利憲章》(The Charter of Fundamental Rights)不再像《歐洲憲法條約》把其內容視為條約的一部分，而僅把《基本權利憲章》當作為歐洲整合運作上所遵行的法律價值與規範。

《里斯本條約》最大改革就是歐盟部長理事會將設常任主席，取代現行的三頭馬車(Troika)⁵⁸輪值主席制度、且創設高峰會「常設主席」(President of the European Council)，以及「聯盟外交安全政策高級代表」。「外交安全政策高級代表」同時為執委會副主席，必須先由高峰會以條件多數決選出後，再由執委會主席任命，任期五年，統整歐盟對外事務。因為「外交安全政策高級代表」必須負責處理歐盟的外交、國防及安全事務，以確保歐盟對外行動上更協調一致，所以「外交安全政策高級代表」與一般執委會副主席的選出辦法不同，一般執委會副主席是由執委會主席直接從執委員中選出，但「外交安全政策高級代表」兼任執委會副主席卻是由各國國家元首或行政首長所組成的高峰會選出，再由執委會主

⁵⁷參閱同註 40，頁 35。

⁵⁸「歐盟三架馬車」指在共同外交暨安全政策架構下，代表歐盟行使對外關係職權。在《阿姆斯特丹條約》生效前，歐盟三架馬車是由前任、現任與下任輪值主席所組成。自《阿姆斯特丹條約》生效後，「歐盟三架馬車」改由部長理事會輪值主席、部長理事會祕書長兼任共同外交暨安全政策高級代表、執委會輪值主席等三人所組成。歐洲聯盟條約第 18 條另規定，必要時下任輪值國應協助現任輪值國。參閱《淡江大學歐盟資訊中心通訊》第 7 期，2005 年，頁 11-14。

席任命而產生。⁵⁹

在《里斯本條約》的架構下，更改了《歐洲共同體條約》的名稱，將歐洲共同體與歐洲聯盟合併為一個主體。雖然，歐洲聯盟對外關係仍可劃分為具有超國家性質與政府間合作兩種法律體系，但將歐洲共同體與歐洲聯盟合併為一個主體、單一法律人格，這在政治上的重要性遠大於法律上的爭論。

歐洲聯盟對外事務上一直以來都沒有一位具體的代表，《里斯本條約》創立「外交安全政策高級代表」正是試圖改革這樣的困境，設置外交安全高級代表同時為執委會副主席統整對外關係。但，歐盟的決策機制依然以「一致決」為主，歐盟所作的共同決策都是在各會員國根據自身需求，再進行折衷與協調的政府間合作機制。

從《歐洲聯盟條約》到《歐盟改革條約》其最主要的目的是把《歐洲聯盟條約》的內容再次重新簽定，而被拿掉的部分是具有形成超國家的象徵性意義的憲法、國旗與國歌的部分，這表示歐洲人民對歐盟做為一個超國家此議題，是暫時無法得到共識。但，在此條約中把共同體一詞全面以聯盟來取代，卻又看得出歐洲人民對歐洲整合的期待。也就是說，歐洲整合背後的遠大抱負與基本人權的維護，是被接受的。

⁵⁹卓忠宏(2005)，〈歐洲憲法條約遭否決的後續效應〉，《淡江大學歐盟資訊中心通訊》第7期，頁11-14。

表格 1 歐洲憲法在歐洲整合時期的發展

1991年12月9-10日	歐洲理事會馬斯垂克會議通過歐洲聯盟條約，為共同外交與安全政策奠下基礎，歐洲經濟共同體更名為歐洲共同體。
1992年2月7日	於馬斯垂克簽署歐洲聯盟條約，1993年11月1日生效。
1997年6月16-17日	歐盟理事會阿姆斯特丹會議簽約同意賦予歐洲聯盟更多權力與責任。
1997年6月3-4日	歐盟理事會科隆會議決定要求由歐盟會員國元首代表與執委會主席組成大會，草擬歐洲聯盟基本權力憲章。
1997年12月7-8日	歐盟理事會於尼斯達成共識，同意修文以改變歐盟的決策機制，這麼一來歐盟才能為擴大做好準備，歐洲議會、理事會與執委會主席鄭重宣佈歐洲聯盟基本權力憲章。
2001年2月26日	簽署尼斯條約，該約於2003年2月1日生效。
2001年12月14-15日	歐盟理事會拉肯會議決定歐盟的未來，為歐盟重大改革鋪路並成立大會籌備歐洲憲法。季斯卡被指派為大會主席。
2003年7月10日	歐盟未來大會完成歐洲憲法草案。
2003年10月4日	展開跨政府會議，草擬新條約以實踐歐洲憲法。
2004年6月	歐盟領袖高峰會同意「歐洲憲法」草案內容，繼而交由會員國完成其立法程序。
2005年5月29日	法國在全民投票中否決了《歐洲憲法條約》
2005年6月1日	荷蘭在全民投票中否決了《歐洲憲法條約》
2007年10月18-19日	在里斯本舉行歐洲理事會，《改革條約》達成最後協議。

整理自 Pascal Fontaine，《認識歐盟》，2007年歐洲經貿辦事處翻譯更新版，頁55~60。

第四節 小結

從 1948 年的歐洲會議遭到英國反對開始，對於歐洲整合的最終目標與組織形式，就有著極大的意見分歧，歐洲整合持續到現在所面對到兩大陣營的壁壘分明：政府間主義與超國家主義之衝突。民族國家不願將主權讓渡至任一歐洲聯邦制的超國家機構，也害怕此一歐洲聯邦制的超國家機構過度集權而變成一個「利維坦」(Leviathan)，但面對著全球化的挑戰與美國獨霸等影響，歐洲各國又覺得分則力弱，歐洲各國想將影響力擴及全球，獨木實在難撐大樑，因此必須透過整合的手段來使歐洲各國獲取最大共同利益，在國際舞台搏得一席之地。

但，整合過程中歐盟的決策程序在於各國國家元首或行政首長組成的高峰會，以協商的方式進行，各項條約以此方式簽訂後，才交付各國公民進行公投，而這樣的公投往往是包裹式的公投，公民無法逐條表態立場。在民主國家，政府必須尋求社會以及輿論的支持，才能鞏固與擴大自己的政治權力與正當性，民主國家的政府必須以民意為行使統治權的法源基礎。而歐洲聯盟是由號稱民主先進的國家所成立的一個區域性組織，運作模式卻讓由人民所選出的歐洲議會形同虛設。

不論是對歐洲整合學者間的各项討論，還是政府間的利益協商，從結果論來看，在公民投票否決掉各國已簽訂條約正充分地顯示出，政治與知識菁英的觀點不全然能反映出歐洲主流民意的觀點。但，整合的原初理想難道不是從為謀求人民的福祉作為出發嗎？透過整合的手段來使歐洲各國獲取最大共同利益，這利益難道不是要讓全歐洲的人民共享的嗎？就算以永久和平發展為目標，人民的福祉依然是此一目標的出發點。

因此，不論政府間主義與超國家主義之間如何衝突，這兩大爭論間必須設下一判準，而這判準也就是歐洲整合的最終藍圖，也就是人民的福祉。政府組織只是手段，透過政府組織來達到此一目標，所以不是用型態學去套用來定論歐洲

在政治整合上是否是一個聯邦制的超國家機構；建立一個商品、服務、人民以及資本能自由流通的共同市場、推動歐洲經濟共同體貨幣的發行、促使各會員國間經濟政策趨同的經濟整合也不全然只是為了與美國抗衡；政治與經濟的整合應該都收攝在社會的整合底下，社會整合才能讓真正的達到把「人民融合在一起」的目標。

但所謂的社會整合並不是讓社會上的非政府組織去推動的整合，在本論文中強調的社會整合是針對第三支柱的內政事務而言，是對內的且直接與人民相關的，而政治整合又分成兩種：一是對外的外交政策與軍事；二是歐盟組織架構。這樣的分法只是為了論述上的方便而作的區分，社會整合只是政治整合的一個面向，因為這都涉及到政府政策的制訂，因此，社會整合與政治整合並非兩種不同的進程。

再者，經濟整合與政治整合雖然不處於同一個面向上，但此兩者依然在同一進程之中，不論是聯邦主義，還是功能主義，兩者只是方向上的差別而已。歐洲整合很難把某一領域單獨拿出來討論，也不應該只在某一領域中討論，凸顯社會整合的重要性只是為了再次確認歐洲整合的核心價值，而這核心價值將能作為歐洲整合縱向深化與橫向擴大的十字展開其中心點，把此中心點確定下來就能避免歐洲整合的泡沫化。

因為確立了核心價值為其中心點後，就算是已簽訂的條約被人民公投否決，也不應當成另一次的失敗，每一次條約的簽定都是一次新的進展。問題就在於核心價值能否被確立下來，因此，對於《歐洲憲法條約》的期待，不只在於期待歐盟決策程序上的改革，更期待於把歐洲整合的整合精神與核心價值向世人宣告，如同美國的獨立宣言一般。但，若只是如同《歐盟基本權利憲章》非夾帶在任何條約底下，因而不具有任何法律基礎的話，宣言式的憲法將只流於口號，難以發揮其功效。

第三章 憲法概念對歐盟政體所帶來的衝擊與改變

本章先就政府間主義(intergovernmentalism)與超國家主義(supra-nationalism)之間的衝突，何以造成歐洲整合進程上認知的分歧，進而影響著整合的腳步與方向。轉而討論聯邦制國家在制度上與歐洲聯盟有何異同，進一步論述「統治」已經發生質變且擴大其意涵而成「治理」，但歐洲整合若停留在「治理」而未形成「統治」的政府的話，是否會陷入無法推動與貫徹其所制定共同決策，也是全球治理的一個問題。

本章主要分成四節，分別為：第一節的政府間主義與超國家主義之衝突、第二節的走向聯邦國家、第三節的走向全球治理與第四節的小結；在第二節中又分成兩項：一、聯邦主義的基本框架與二、聯邦主義的施行異同，後者又再分四小項：(一)美國、(二)德國、(三)歐洲整合與(四)異同與趨勢。

第一節 政府間主義與超國家主義之衝突對歐洲整合之影響

《歐洲憲法條約》的破局，宣示著一種「高層政治」的不可行，各個國家基於維護主權、利益原則時，就會對歐盟的擴權產生抗拒。就連法國與荷蘭長期以來被視為歐洲統合的熱衷支持者，而且這兩國更是為歐洲共同體創始會員國，⁶⁰由兩國接連否決歐洲憲法，可以看出歐洲人民對超國家主義的質疑。否決了憲法，否定了組成超國家組織的可能，歐盟是否定位成經濟上的貿易夥伴關係，歐盟是否只是一個政府間協商的橋梁，因為就歐盟實際立法程序上來看，歐盟的立法方式和傳統國際法的協商精神一樣，各國政府協商的焦點還是在如何取得對各

⁶⁰參閱同註 21，頁 12。

國本身的最大利害。

就如馬克思(Karl Marx)曾經說過的，國家的消亡將伴隨者一個完全成熟的社會主義社會的到來，在這個社會中「每個人的自由發展將以全體的自由發展為條件」。⁶¹ 追求一個超國家組織的組成可能會破滅，由此看來也就不值得大驚小怪了。但歐盟的運作只侷限於經濟的話，新功能主義所強調的「擴溢」(spill-out)效應在貿易合作上可能可以預見其效果，但若擴及到需要歐盟有更大的權力作為時，是否會出現潰散的危機，例如歐元匯率。若不能以中央政府的姿態來賦予歐洲中央銀行執行的權力，那將進一步影響歐盟對內經濟政策的調和。⁶²

先不就經濟整合層面論之，單單從政治整合層面來看，歐洲整合的過程，大多數人都認為歐洲整合對國際法與傳統主權，進行了一場革命。但，事實上真的如此嗎？⁶³

第二節 走向聯邦國家

《歐洲憲法條約》的破局，直接點出了政府間主義與超國家主義之間的衝突，在歐洲整合進程上認知的分歧，早在 1948 年的歐洲會議上就已嶄露無遺。1948 年歐洲會議的失敗所得到的教訓與經驗，就是以功能主義做為替代方案，一步步地依功能性的需要，轉移歐洲各民族國家主權以及公民的認同。這種搭積木式的歐洲整合，時至今日，是否已從經濟的功能性整合深化至政治整合了呢？是否已逐步進展至聯邦主義追求的「歐洲合眾國」了呢？

林立先生在《淡江大學歐盟資訊中心通訊》中，發表的〈歐盟是否已經對傳統主權觀做了革命？〉期刊論文中指出：

⁶¹參閱 Anthony Giddens 著，許家豪譯，《第三條路及其批評》，台北：聯經出版公司，2002 年，頁 28。

⁶²參閱同註 59，頁 13。

⁶³參閱同註 59，頁 12。

假如歐盟真是「絕對意義」上的「超國家」(中央政府)，則從事歐盟立法工作的部長理事會應是站在歐盟的立場來立法、而非代表各國以「政府間」的姿態來協商。事實上，在立法時，各國部長所考量的，重點還是在「擺平各國的利害」，這當然是最敏感的問題，而部長當然不免受各國政府指示。…這顯示許多事項皆涉及敏感的國家利益衝突，部長理事會根本不敢做最後定奪，非得各國最後派出「當家的」、「能作主的」出面協商出大家能接受的結果才能擺平；所以，就實際立法程式上，歐盟的立法方式和傳統國際法的協商精神相同。…

…固然，在一般的聯邦體制國家中，通常國會採兩院制，即設有代表州(邦)政府的議院，而在立法過程中也盡量尋求妥協，但是卻不會給任何一州(邦)的議員有否決權。否決權的存在與否，是檢視究竟是「一個政府」或是「政府間」最好的試金石。而在歐洲整合的過程中，依照有歐洲共同體憲法之稱的「羅馬條約」之規定，理事會應由1966年起，對重要問題的決議開始使用「條件多數決」(Qualified Majority Voting, 簡稱QMV)的方式。針對此，法國展開強烈反抗，最後於1966年1月27日各國在盧森堡達成妥協，即對於牽涉到各國重大利益的事務，理事會仍應在一致決的情況下才能夠通過法案，即各國都享有否決權。…這種在被列舉的重大事務上保留給各國否決權的情形，歐盟雖然力求改變，但至今仍然在大多數領域中被堅持。…

…上述這些事項可以指明歐洲聯盟在主權的讓渡程度上，其實還是相當有限的；各國參加歐盟的目的正是要為自己的國家增加利益，絕非削弱了國家意識；這點和訂定一般國際條約的國家之心態也完全相同。⁶⁴

⁶⁴引同註 21，頁 14-16。

雖然在立法過程中，歐盟各會員國皆享有否決權，因此，難以認定歐盟為一個政府，但 1998 年 6 月 1 日成立於德國法蘭克福，並於同年 7 月 1 日正式運作的歐洲中央銀行(European Central Bank, ECB)，卻又為一個歐盟各會員國讓渡主權的例子。歐洲中央銀行可以稱得上是一個創新的中央銀行模式，不同於傳統國家之中央銀行或跨國性國際金融組織。不止於此，歐洲共同體時期創立的執委會、歐洲議會及歐洲法院也一樣是「超國家組織」。歐洲整合還再逐步往聯邦主義設立的超國家為目的地前進中，但至今已到哪一階段了呢？與現行的聯邦政府有何異同？

一、聯邦主義的基本框架

聯邦(foedus)一詞由拉丁文轉變而來，近代聯邦主義的起因被認為是為了對抗中央集權的政治體制型態與歷史趨勢，而聯邦主義也被認為更能維繫地方性的社會文化與區域性的組織制度其多樣性與差異性。因為，聯邦主義的定義就算各個學者都有著不同的解釋，但比較有共識的說法是認為，聯邦主義(Federalism)是一種政府組成的制度，它透過聯合不同的州、邦或省，且容許它們擁有一定程度的實質自主性。聯邦政府的組織運作辦法通常載明於憲法中，並且強調地方分權的重要性。⁶⁵

聯邦主義的基本概念可以簡單的陳述。在聯邦主義的組成份子州、邦或省間的關係應該在法治下處理，衝突與意見不合應該透過和平方式解決，而非經由高壓政治或戰爭。聯邦主義是脆弱及具動力的政治合作形式，為了不同領土的單位間分享權力與責任。在聯邦制度下，每一政府的領域(即聯盟，州，省，縣，自治市)擁有自己的機構。同時中央政府對下一層級

⁶⁵參閱同註 9，頁 28-32。

州的公民在聯邦憲法的限制內可獨立履行其管轄權。⁶⁶

目前歐洲整合雖然還不是一個國家，但也已經擁有了歐洲中央銀行、執委會、歐洲議會及歐洲法院等四個「超國家組織」，所以歐盟已經算是很接近新的國家性質，或者說是一種新聯邦形態的聯盟。

有些學者認為歐洲整合的步伐還是太慢，對歐洲整合有著更高度的期待，但歐洲整合已經是第二次世界大戰後國際間公認發展最為成功之超國家組織，其整合理論與發展進程對現代國際政治、經濟及社會的發展都有著重大意義及深遠影響。因此，探究歐洲整合若持續朝向歐洲合眾國的趨勢發展，可能會是以那一種聯邦主義來實行也就至關重要。

有學者把現行的聯邦制度簡單區分為兩種：一是先有邦，爾而合為聯邦，如美國、德國…等國。各邦皆是獨立國家，為了某些需要而聯合起來，組織成聯邦。二是原本就已經是單一國，但出於模仿其他國家而分的聯邦，如墨西哥、巴西、阿根廷等…等國。⁶⁷

目前國際間施行憲法性的聯邦主義國家有 23 個。某些國家是由不同的州所組成，如巴西與美國。其他像加拿大或巴基斯坦是由省所組成。德意志聯邦共和國各邦使用共同語言有助於團結及凝聚力，但是印度及瑞士分別擁有 21 個及 4 個官方語言，語言的多樣性並未造成建立國家共同體的障礙。⁶⁸

聯邦主義的施行主要是以權力共享的方式，讓聯邦與邦之間責任的分配能加以控制與以取得平衡，藉此來保護邦的自由，且維繫邦與邦之間的多樣性與差異性。然而，歐洲整合一再嘗試邁向聯邦制而成為一個「歐洲合眾國」，失敗的

⁶⁶引同註 9，頁 29。

⁶⁷參閱自劉慶瑞，「聯邦制度」，《比較憲法》，台北：大中國，1986 年，頁 388。

⁶⁸引同註 9，頁 34。

原因可能是民族國家擔心其主權被削弱，也可能是怕「歐洲合眾國」會成為新的「利維坦」(Leviathan)，但就算語言與文化可能對聯邦制的推動造成某程度的阻力，不過多樣性與差異性絕非是建立聯邦制中無法撼動之高牆。

二、聯邦主義的施行異同

(一) 美國

1776年7月4日，美國透過通過《獨立宣言》正式宣告，脫離大英帝國統治而獨立，因此，把7月4日這天訂為國慶日，象徵美國在這一天誕生。然而，這場獨立戰爭美國打了八年，才從片面的從宣布獨立，轉變成真正地擺脫英國的殖民地處境。在當時，美利堅合眾國原為十三個主權獨立的州，由這十三個州組織成一個沒有中央政府的鬆散「邦聯」。而到了1789年才由13州聯合建立主權國家聯盟，以國家形態取代邦聯條款，並且批准新的合眾國憲法。⁶⁹

什麼是美國的聯邦主義？按照 James Q. Wilson 及 John Dilulio, Jr., 的主張，它是一種政府體制，在該體制中主權由兩種或更多層級的政府共享，因此在聯邦政府的某些事務上是高於其他的州（或邦、省）。首先，在條款中明訂超過一個層級的政府同時在同一領土及同樣的公民間行使。美國聯邦制度是由聯邦政府及50個州所組成，兩者由憲法所承認。地方政府由州所組成，依然是美國聯邦主義的主要角色。它們管理及立法的權力來自州的法律。

其次，每一個政府必須有它自己的權威及權限的範圍，雖然它們之間可能會重疊。當州與聯邦的權威有衝突，聯邦法在憲法的規定下優先。憲

⁶⁹參閱黃延齡，《從《獨立宣言》與《聯邦憲法》探討美國政治發展的特質》，國立中興大學歷史學系碩士論文，2005年，頁17-28。

法第一條第八項對聯邦政府的權限有明確付託，包含獨有的貨幣鑄造權、建立及維持軍隊、宣戰、管理及調整州際間的商務、成立郵局、設立聯邦政府所在地及簽署條約等。憲法保留部分權限未授予聯邦政府、州或人民，它設定某些共有的權限由聯邦與州來共享，如稅收權。此外，憲法禁止聯邦及州政府執行某些權限或行動，如無償徵收私人土地；設定國教；或禁止自由傳教。第三，沒有任一層級的政府（聯邦或州政府）可廢除其他政府。南北戰爭開打不僅因為黑奴問題，而係核心涉及國家主權衝突的問題，如廢除聯邦法律之權限或解散聯邦。⁷⁰

美國中央政府及州政府在組織上分別擁有完全的立法、行政、司法及預算權。在立法權上，中央聯邦政府列舉權限，把未列舉的權限歸屬於各州；在行政權上，美國為直接行政，中央聯邦政府對某事項若有立法權，則其執行權也在中央聯邦政府上；在司法權上，美國的司法制度設有聯邦法院與各州法院，聯邦法院執行中央聯邦政府的司法權，各州法院執行該州的司法權；最後，在制度上，美國是總統制國家，總統必須經由各州人民直接選舉產生；總統及其行政團隊必須依法向國會(包含參議院及眾議院)負責，而參議院及眾議院也皆由人民直接選舉產生。⁷¹

(二) 德國

德意志聯邦共和國⁷²古典的聯邦國家之一，其基本法第20 條第1項清楚明示：「德意志聯邦共和國為民主、社會之聯邦國家」。⁷³第二次世界大戰後在西方聯盟的協助下重建，訂定基本法為暫時性根本法，並且將聯邦主義列為國家憲政之

⁷⁰ 引同註 69，頁 36。

⁷¹ 參閱同註 9，頁 32-35。

⁷² 德意志聯邦共和國，自 1949 年當時的西德正式定名，原文全名為 Die Bundesrepublik Deutschland，縮寫為 BRD。參閱同註 9，頁 16。

⁷³ 源自中華民國司法院之中譯德國基本法。

基本原則。聯邦德國之政治體制依循聯邦制運行，最高行政機關為聯邦政府、聯邦議會和聯邦參議院。1990年德國統一後德國共由16個邦所組成，其中10個邦來自原西德，5個邦來自前東德，另一個為柏林，而基本法為統一後之東西德必須共同遵循的國家憲法，邦具備部份國家的性質，不同於行省，不是中央的派駐機構，擁有自己的權限，在符合基本法的共和、民主與社會原則為前提之下，各邦可以訂定自己各邦的法律。⁷⁴而最高行政機關為邦政府，立法權則屬於邦議會。而基本法賦予聯邦政府的立法權限分成三種不同的種類，獨有的，共有的或組織立法：

聯邦專屬或獨有的立法領域包含外交、國防、貨幣事務、移民、空運、通訊等。

在共有立法的情況下，地方邦僅可通過聯邦法律未涵蓋的範圍。而聯邦政府僅可在某些案例下立法，即當有需要為全國制定一致性法律時。此領域的範圍含民法及刑法、商業法、核子能源、勞工法及土地法、有關外籍人士之法律、住宅、航運、公路運輸、拒絕出售、空氣污染及降低噪音等。自從證明在以上事務有標準法的必要以來，各邦多少停止在這些領域有任何裁判權。

若聯邦政府在某些領域有權制定組織法，則地方邦還有一些立法的餘地。例如在高等教育、生態保育、風景管理、區域規劃及水資源管理等。有一些超越區域的任務，雖然在基本法中並未提及，但是今天透過聯邦政府與地方邦共同計畫、管理及提供經費，它們於1969年被併入基本法作為「共同責任」，並涵蓋大學建築以及區域經濟結構的改善、農業結構及海岸保護。⁷⁵

⁷⁴ 參閱同註9，頁38-42。

⁷⁵ 引同註9，頁38。

德國聯邦政府在行政上主要透過地方邦執行，地方邦也享有司法權及預算權權限，在立法權上，列舉聯邦權限，而將未列舉的權限歸屬於各邦。在行政權上，德國聯邦只有立法權，所以大多數法律都是由聯邦制定，但是大部分立法都必須透過地方邦來執行，這種模式又稱間接行政。在司法權上，聯邦只設置聯邦法院，地方邦分別設置的法院有區法院、邦法院及高等法院三級。在制度上，德國是內閣制國家，總理是國家政策的實際領導人，經由國會最大黨黨魁出任，經聯邦議會選舉產生；而總統為象徵性國家元首，由聯邦參議院、聯邦議會及同額的地方議會代表選舉產生；聯邦參議院由各邦政府依人口比例由各個邦政府成員或全權代表組成；聯邦議會由各邦人民普選產生。⁷⁶

因此，聯邦與邦雖分屬兩個層級，但各自掌握職責權限，透過合作與監督來形成維繫政治體制內之穩定關係。

(三) 歐洲整合

1950年舒曼接納了莫內(Jean Monnet) 的思想而發表宣言後，法國、德國、義大利、荷蘭、比利時及盧森堡等，六國簽定《巴黎條約》，不僅設立了「歐洲煤鋼共同體」，更設立了能將歐洲的煤、鋼工業等戰時物資共同管理的超國家執行機構「高級公署」。以及具有司法功能的「歐洲法院」。這是歐洲國家第一次創造的超國家實體。

1957年3月六國在羅馬簽署《歐洲經濟共同體條約》和《歐洲原子能共同體條約》。合稱為《羅馬條約》。

而為了因應共同市場所指定的共同政策能夠被創立，因此，《歐洲經濟共同體條約》延續了「歐洲煤鋼共同體」的機構模式與組織，理事會擁有立法權；行政權則歸屬於執委會；歐洲議會為政治代表的議會；而合法性與否的監督權則交由歐洲法院負責。1957年簽署《羅馬條約》之後，超國家機構增加至四個機

⁷⁶ 參閱同註 9，頁 36-38。

構。

《歐洲原子能共同體條約》也與《歐洲經濟共同體條約》具備一樣的機構，爾後 1965 年的合併條約將三個共同體機構合併，成為一個共同的理事會、執委會、議會及歐洲法院。

1991 年 12 月歐洲共同體會員國領導人在荷蘭馬斯垂克舉行高峰會議，通過了經濟暨貨幣同盟及政治同盟兩項草約，即《歐洲聯盟條約》。《歐洲聯盟條約》不僅包括三根支柱：「共同體支柱」（對應三大共同體條約）⁷⁷、「共同外交與安全政策支柱」以及「司法內政事務支柱」。而且首度將規範共同體與會員國權限分配之輔助原則明文規定於條約內。

歐洲整合就此，依據吳振逢先生在其《從德國聯邦制度論歐洲聯盟整合趨勢》博士論文中，將歐盟的主要特性：分為(1)超國家性；(2)輔助原則；(3)區域主義；(4)經濟與政治的關聯。

(1) 超國家性 (supranationalism)：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。

(2) 輔助原則 (principle of subsidiarity)：輔助原則基本上是希望建構一個聯邦性質的共同體，以改善共同體內部的中央集權與決策不符民主程序的現象。進一步亦可作共同體內部權責再作劃分之詮釋，也就是當共同體構成單位（如各會員國及各區域）之權責無法解決問題時，共同體機構才能受各會員國之託而採取必要措施。

(3) 區域主義 (regionalism)：「歐洲」概念政治化的同時，也賦予

⁷⁷ 三大共同體分別為「歐洲煤鋼共同體」、「歐洲原子能共同體」及「歐洲經濟共同體」。「歐洲經濟共同體」在「歐洲聯盟條約」生效後稱「歐洲共同體」，是一個經濟性質的「超國家組織」。

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。輔助原則亦適用於歐盟及各區域地方政府的權力劃分上。與民族國家相較，區域（region）並不具威脅性，且更符合人民所需。加強區域結構一來可實踐聯邦權力下放的精神，二來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。

（4）經濟與政治的關聯：歐盟會員國間在經濟上休戚與共，本身即具有政治效果。因為「促進經濟整合」即是政治行為。歐盟職權所涵蓋的是原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。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。因此，歐洲政治整合在共同體建立那一天便已開始。政治與經濟之間的界限已變得模糊，各會員國的意志便成為最後決定整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，亦顯示出整合由下（人民）向上（領導精英）施壓的重要性。⁷⁸

希冀透過和平的方式，以協商、多重談判等途徑，制訂出妥協方案。這樣的歐洲整合最能代表當代聯邦主義的主要特性。歐盟雖然還是尚未完成的國家機構，但已經是以建立聯邦為其目標的基石。隨著歐盟各部門，依其功能性，逐步地建立及鞏固其秩序，不僅會員國主權逐步地轉移，讓歐盟擁有合法權威及實際權力，進而形成一政治主體。更讓歐洲公民將原本對其國家的認同及期望轉移至另一權威中心，至此，人民也將會進一步向個別政府施壓，要求整合行動更加的擴大與深化。

（四）異同與趨勢

⁷⁸ 引同註 9，頁 83-84。

美國聯邦主義屬水平體系，德國聯邦體系與歐洲整合都屬垂直體系，雖然在《馬斯垂克條約》明文訂立了「輔助原則」，但從歐盟在制定共同政策的立法程序卻又說明了歐元國屬於垂直體系。美國聯邦政府及州政府分別擁有完全的立法、行政、司法及預算權。德國聯邦體系在行政上主要透過地方邦執行，地方邦也享有司法及預算權權限。

而歐洲整合的政府組織，行政、立法及司法三權，並不是按照如我們所瞭解的美國權力分立方式而組成，三個主要機構分別為：(一)政治代表的歐洲議會，它由歐洲公民直接選舉產生，代表歐盟的公民，且具有制衡的意義與功能；(二)擁有立法權的歐盟部長理事會，它代表各別會員國；(三)行政權則歸屬於歐盟執委會，它追求歐盟整體利益。這三個機構創造適用於全歐盟的政策與法令。原則上由歐盟執委會提出新的法令，再經由歐洲議會及歐盟部長理事會通過。

歐盟當然試圖透過聯邦主義方式進行整合，以建立一個政治實體，以解決傳統國際交流呈現無政府狀態所造成的困境，且若還只停留在政府間合作方式的話，聯合國等已經證明對於民族國家間的結構性抗爭，並無法消除。因此，歐洲整合勢必要再有所突破。不能只滿足於政府間合作方式，但從 1966 年起，《羅馬條約》規定，對重要問題的決議必須使用「條件多數決」後，否決權，就成為檢視歐洲聯盟究竟是「一個政府」或是「政府間」最好的判準。至少，歐盟底下的各會員國並不打算在經濟領域外，讓渡主權。

倘若對於聯邦主義是否適用於歐洲整合上還有懷疑，那是否還有其他途徑？不停留於政府間合作方式，卻也不大步跨向超國家組織？

第三節 走向全球治理：治理概念的興起

主觀認知上，歐洲整合的進程是一場史無前例的突破，衝擊著構成現代世

界體系的民族國家，但這樣的突破並非主動的，而是被動的回應，回應全球化的影響。全球化不僅是一種發展趨勢，更是一客觀存在的既定事實，全球化可說是由於科技與通訊的發展(資訊快速地傳播、交通更為便利…等)，而使得時間空間皆大幅地壓縮。

全球化可以詮釋為：包括各種社會關係與處置措施等空間性組織的轉變（以其擴展範圍、強度、速度與衝擊影響等觀點來評估），而產生跨越洲際或橫跨區域的行為、互動與權力運作等交流與網絡的一種過程。⁷⁹

不過，推動全球化的主要因素卻是因為受到資本主義的影響，全球化也可以說是資本主義的擴張系統，⁸⁰換句話說，全球化就是經濟一體化，經濟上的改變也不可避免地改變了政治與社會領域，因此，全球化就不僅是地域性的去疆域化(deterritoriality)，更是全面性的在各領域中進行去領域化，跨組織、跨部會、跨國等新的秩序正在建立，而傳統主權國家已漸漸無法充分且妥善地因應，因此，「全球治理」的概念蘊育而生。

而對於全球化與全球治理的關係，江啟臣先生的描述更為精確：

受全球化過程中實質與觀念改變的影響，以及受全球化過程中其他非國家行為者的挑戰，國家為中心的治理體系逐漸受到考驗與威脅，一個以多元、相對自主行為者構成的複雜多元中心世界正在形成，國家或政府不再能單獨、有效地處理政治、經濟、社會、文化、環境的問題。

在隨全球化而興起的全球公民社會之下，過去以國家為中心的國際治理機制開始走向多重中心(multi-centric)的全球治理機制，國家政府不

⁷⁹引 Held 等著，沈宗瑞等譯，《全球大轉變》，台北：韋伯，2001 年，頁 21。

⁸⁰參閱陳冠伶，《全球治理與國際衛生合作：以 Global Fund 為例》，東吳大學政治學系碩士論文，2008 年，頁 38~40。

再是治理體系唯一的中心，治理體系的中心可能包含其他非國家行為者，在大環境的驅使下，治理體系也開始走向國際化、專業化與民主化，如此的治理形態與趨勢已漸被視為所謂的全球治理（global governance）。⁸¹

但在開始論述「全球治理」之前必須先區分「治理」（governance）與「統治」（government）的不同。就如同 Jean Pierre Gaudin 所說的那樣，「治理從一開始就須區別於傳統政府統治的概念」。治理與統治都是以維持正常的社會秩序為其最終目的，而治理與統治都需要權威和權力才有辦法運作，因此，J. N. Rosenau 和 E. O. Czempeil 才會以「治理即是秩序加上意圖性」（governance is order plus intentionality）來為「治理」作定義，而且「治理」的概念比「統治」意涵能涵蓋得更廣。⁸²因為治理與統治的運作雖然都需要權威和權力，但統治權力來自於政府機構，而治理卻不被此限制住，治理的主體既可是公共機構，也可以是私人企業。

全球治理可被界定為涵蓋各個層次的人類活動—從家庭到國際織—的規則系統（systems of rule），這些規則系統透過控制行動來追求各種目標，進而對各層次人類活動產生跨國性的影響。⁸³

此外，治理與統治在管理過程中權力運作向度也有所不同。統治的權力來自於政府機構，因此統治在管理過程的運作中必定是由上對下的單一向度管理，而治理則打破這種由上對下的單一向度，治理是一個上下互動且雙向交流的管理過程，它必須透過彼此間的合作與協商，來確立彼此有著一致的目標而進行的管理。因此，治理所擁有的權力不是依靠政府的權威，而是因為確立彼此有著一致

⁸¹引江啟臣，〈全球化〉，張亞中主編，《國際關係總論》，台北，揚智出版，2003年，頁293

⁸²參閱劉坤億(2010)，〈全球治理的理想與現實〉，《中國行政評論》第13卷第1期，頁32-33。

⁸³引同註82，頁34。

的目標後，自願地接受管理，進一步的說，治理的權力源自於彼此間的認同和共識，而形成的合作網絡。治理的權力來源是多元向度的、相互的，而並非像統治一樣是單向的、由上而下的。

因此，劉坤億先生〈全球治理趨勢下的國家定位與城市發展：治理網絡的解構與重組〉一文中，就 M. Smouts 在聯合國的「全球治理委員會」(Commission on Global Governance)的報告裡整理出治理的四項特徵：

(1) 治理既不是一套規則(rule)，也不是一種活動(activity)，而是一個過程 (process)。

(2) 治理係奠基於協調，而不是以支配為基礎。

(3) 治理同時涉及到公部門及私部門的行動者。

(4) 治理並不是一個正式的制度，而是有賴於持續的互動。⁸⁴

「治理」概念的提出，挑戰了傳統認為國家充分享有統治權力之觀念，把高高在上的國家拉了下來，國家只是社會諸多行動者之一，國家與社會上其他機構平行等同視之，其能否依其所欲之目的，驅使及指揮其他的社會行動者，就必須視其能力的足夠與否。「治理」概念的提出，也不再把政府視為一個整體，政府不僅是個分散且缺乏連貫性的組合體，甚至政府內部機關之間的關係，就如同社會上諸多行動者一樣，彼此經常是處於利益衝突或難以協調的情況下。

最後，「治理」的權力不來自國家，當然，「治理」的權力也就不來自於組成一個國家的根本大法。因為「治理」處於一種互動的過程中，也就可能會超脫出現訂的法律規範，若只在作為組成一個政府組織的根本大法上談論憲法，憲法無疑是國家權力的合理性來源，但卻與「治理」的權力來源無關。不過，憲法涉及的不只是國家政府的組織辦法，憲法更為重要的是對基本人權的保障，所以

⁸⁴ 引同註 82，頁 36。

「治理」的權力雖然與政府組織辦法無關，但「治理」的權力卻能在基本人權的保障那裡獲得，因此，「治理」與憲法並未脫勾。

藉由治理的理論架構擴充到國際層面時，也就產生了「全球治理」的概念。然而，全球治理並未完全取代傳統國際關係的架構，但治理擴大了統治的意涵，打破傳統國家只能上對下的統治模式與權力關係，各類菁英⁸⁵，開始依其所專業領域或其所關心之政策議題，重新組成新的治理網絡，這新的治理網絡雖然可能非由政府所組成，但其網路並不排斥政府部門。因為治理只是擴大了統治的意涵，不讓國家獨佔治理的權力，但就現實狀況而言，治理大多依然掌控在國家手裡，但現實現象並不能否認治理改變傳統統治模式之貢獻。

第四節 小結

政府間主義與超國家主義之間的衝突，來自於對一超國家組織的不信任，這一超國家組織被認為與聯邦制有著某程度上的相似，但以美國與德國為主的聯邦制國家，卻能並免這類的的不信任問題，反而因兩國實行聯邦制的成功，讓國際間各國起而效尤。最主要的原因在於歐盟並非一個國家，而是一個國際組織，但此一國際組織又朝著國家的架構進行改革。

因為各個成員國向上讓渡部分權力給予一超國家組織，為了讓此一超國家組織能方便行事，以解決各國各別所無法解決的新型態問題，卻讓此一超國家組織失控。這樣的憂慮不無道理，但這樣的憂慮在傳統國家型態裡就更加明顯，不過，在傳統國家型態中也就不會出現各個成員國向上讓渡部分權力的行為，因此，對於這樣的似國際組織又似國家型態的機構，已經無法用傳統的統治角度來進行解釋了。

所以，治理取代了統治，也提供了更多元的角度來解釋歐盟這種新型態的

⁸⁵而各類菁英可大致分成三種：政治菁英、商業菁英與知識菁英。參閱陳秋同，《從多層次憲政主義思維論歐盟憲法》，國立臺灣師範大學政治學研究所碩士論文，2009年，頁38。

超國家組織。治理得更多元，不僅肯定向上移轉權力的創設，如歐盟、聯合國、世界貿易組織…等，更開啟了向下移轉權力的可能，如公民結社等。這樣的權力移轉有些學者認為是一種權力的潰散，但也有學者認為，這樣的權力移轉只是形成另一種治理網絡，而這樣的治理網絡更能有效解決原本集權式統治所無法解決之問題。

對超國家組織懷有憂懼的另一個原因在於害怕超國家組織權力過度擴張，而制衡與監控單位無法實際發揮效用，歐盟雖然設有由歐洲公民直接選舉選出的歐洲議會，但歐洲議會並無法真正發揮其制衡與監控的能力。但若就治理的機制加以發揮，就有可能在體制外形成一公民社團對歐盟加以制衡與監控，也就是說國家向上移轉權力而成一個超國家組織，向下移轉權力而成多個公民社團，而公民社團更能直接越過國家，與超國家組織進行互動，而這也就是治理網絡的效用。

第四章 憲法概念對歐元發行所帶來的問題與挑戰

本章先就歐元的發行進行背景式的描述，所以，第一節的標題是歐洲貨幣制度的發展，而底下分兩部份，分別就歷史進程與成立文件談起。而成立文件在本論文裡主要採用(一)《魏納報告》、(二)《戴洛報告》與(三)《馬斯垂克條約》此三份文件。接著再從歐洲中央銀行的組織架構談起，而歐洲中央銀行為了能讓她本身的組織能夠確實運作，就必須保有一定的獨立性，為此歐盟雖然尚未形成國家，但為了讓歐洲中央銀行能確實運作，特別設立此機構，讓它在體制外且獨立運行，雖然看似有歐洲議會作為制衡單位，但其實也是形同虛設。直到《里斯本條約》才將歐洲中央銀行那回歐盟體制內，但依然讓其保有一定程度的獨立性。

第一節 歐洲貨幣制度的發展

發行貨幣被視為一個國家主權執行的象徵，直至今日，歐盟發行的貨幣—歐元已經在13個會員國中做為單一貨幣流通。這是一個會員國讓渡部分主權的最佳例子，而單一貨幣的發行也直接證明了歐盟不似傳統的非政府組織，因為貨幣的發行是一個國家執行其主權的一種象徵，所以歐盟至少是一個具有法律人格的組織，而且為了能夠穩定匯率變動的幅度，歐盟在1979年3月才跨出了第一步，成立歐洲貨幣體系(European Monetary System)。

為了讓歐洲逐漸成形的單一市場更加茁壯，便愈來愈需要貨幣穩定。因此，在1986年2月簽署的單一歐洲法案，更加統合了歐洲經濟、避免各國貨幣兌換匯率浮動。單一貨幣的穩定性勢必成了人民信心的指標，有鑑於此，歐盟於法蘭克福成立獨立的歐洲中央銀行(European Central Bank)負責設定利率並維持歐元的價值。

歐洲中央銀行的職責是穩定歐洲貨幣，防止歐洲經濟遭到通貨膨脹破壞，因此歐洲中央銀行必須能夠獨立地管理歐洲貨幣政策，因此，為了更加穩固經濟整合發展，勢必要尋求歐盟更明朗的政治體性，讓歐盟各個機構更能有效的執行其權力，所以歐洲憲法的出現，使歐洲成為一個大一統的聯邦國家，本也是一個最直接的方式，但是各個會員國又怕讓渡過多的主權會使歐盟成為一個大海怪，反而反過來過度干預會員國內政。

一、歐洲「經濟暨貨幣同盟」的歷史進程

荷蘭、比利時、盧森堡三國先在 1944 年 9 月 5 日已簽訂了「關稅公約」，並於 1948 年 1 月 1 日建立關稅同盟。⁸⁶而在 1950 年 5 月 9 日，法國外交部長舒曼(Robert Schuman)在演講中提出，為落實莫內(Jean Monnet)歐洲整合的理念，必須以煤、鋼等戰略物資將法國與德國從經濟合作的層面綁在一起，以求歐洲的永續和平，因此，將煤鋼產業交由超國家組織合作經營的目標開始被確立下來。同年 9 月 19 日成立「歐洲支付聯盟」(European Union of payments)。1951 年 4 月 18 日由法國、德國、義大利、荷蘭、比利時、盧森堡共六國簽訂《巴黎條約》，成立「歐洲煤鋼共同體」。英國拒絕加入此共同體。

史帕克報告(Spaak Report)中達成經濟共識，分別是關稅、農工業等自由市場，1957 年 3 月 25 日六國代表在羅馬簽訂羅馬條約，條約內明訂建立兩項機構組織，一個是原子能委員會(Euratom)，另一個是歐洲經濟共同體(European Economic Community ,EEC)⁶⁵，並且以建立共同市場為走向，發展並保持經濟穩定度，提升國民水平，就條約內容章節表示了將以人員、降低關稅、進出口限制降低、資金投資範圍等共同市場為目標。

⁸⁶參閱王泰詮，《歐洲共同體法總論》，台北：三民，1995 年，頁 281。

而在 1956 年的史派克報告書(the Spaak Report)就已提出，試圖先透過在西歐建立單一市場，再藉此單一市場的整合進而使之轉變為一政治實體。1957 年 3 月 25 日由法國、德國、義大利、荷蘭、比利時、盧森堡六國更進一步簽訂的《羅馬條約》，在許多方面皆延續著史派克報告的理念，成立「歐洲原子能共同體」及「歐洲經濟共同體」。目的也在於促進與調和經濟活動，以建立一個商品、服務，人民以及資本能自由流通的共同市場，來確保與穩定經濟發展，且促使各會員國間經濟政策趨同，進而讓公民生活水準獲得提昇。

雖然在組織架構上，《羅馬條約》並無有別於《巴黎條約》的創舉，《羅馬條約》所成立的「歐洲原子能共同體」及「歐洲經濟共同體」皆延續「歐洲煤鋼共同體」的架構，且《羅馬條約》也沒有提及到將貨幣政策置於一個中央機構管轄的想法。但這樣的經濟合作成果已經讓西歐其他各國無法忽視，西歐其他各國也開始尋求其他途徑與之抗衡。

而與當時的歐洲六國三個共同體抗衡的途徑就是，1959 年 7 月 21 日由英國、瑞典、丹麥、瑞士、奧地利、挪威及葡萄牙成立「歐洲自由貿易協定」(European Free Trade Association；EFTA)，但成效不彰。

在 1965 年的《合併條約》將三個共同體(「歐洲煤鋼共同體」、「歐洲經濟共同體」、「歐洲原子能共同體」)機構合併後，歐洲共同體就更加積極地加強區域間的經濟整合，並且在 1968 年完成關稅整合及共同農業政策(Common Agricultural Policy，CAP)。由於歐洲共同體的成效卓越，歐洲各國也紛紛轉而加入此體系。

至 1965 年起，美國政府因為越戰龐大的戰費支出，所採取的貨幣擴張政策，引起美國的通膨與貿易赤字，造成國際金融市場上美元過剩，美元大幅貶值而造成起國際間外匯市場的混亂。第二次世界大戰後，維持國際金融穩定的布列敦森林體系(Bretton Woods System)也面臨崩潰的危機，因此，歐洲共同體為了因應這場由美元所引起的國際風暴，進而決定再次深化歐洲共同體的經濟合作與貨幣整

合。⁸⁷

1969 年 12 月 1 日在海牙(Hague)所舉行的歐體高峰會議，也正是在這樣的背景下產生的。在海牙會議上，各會員國領袖達成協議，要求以「貝耶報告」(Barre Report)⁸⁸為藍本，進行階段性的創設經濟暨貨幣同盟，為日後的歐元奠定基礎。盧森堡總理魏納(Pierre Werner)被任命為組織該計畫之委員會，即所謂的「魏納計畫」(Werner Plan)，此計畫時間從 1971 年 1 月 1 日開始執行至 1980 年 12 月，共分為三階段。

但，布列敦森林體系在美元的大幅貶值之下，終於受不了而崩潰了，而為了因應此金融危機，西方各國家於 1971 年 12 月達成《史密松寧協定》(Smithsonian Agreement)⁸⁹，將國際貨幣原本的固定匯率制，轉成浮動匯率制。「魏納計畫」因無法施行，而宣告失敗。

在因美元大幅貶值而造成國際金融風暴後，美國尼克森政府卻不在貨幣上採取緊縮政策，反而試圖透過降息以此刺激經濟成長。國際對於美元的不信任也進而導致資本大量流向歐洲，為歐洲各國帶來龐大的升值壓力。因美元走跌而造成的壓力，在 1971 年西方各國達成的《史密松寧協定》，而讓「魏納計畫」的施行宣告失敗，但也間接影響了在 1978 年由法、德兩國領導人提出「經濟暨貨幣同盟」(Economic and Monetary Union；EMU)，促使歐洲共同體推動另一波更精確的且完備的經濟整合計畫。

1973 年 1 月 1 日丹麥、愛爾蘭及英國加入歐洲共合體，這也是歐洲共合

⁸⁷ 參閱陳福雄，《瞄準歐元：迎接新強勢貨幣的來臨》，台北：遠流，1999 年，頁 81。

⁸⁸ 歐體執委會出版總數三份的備忘錄，以回應因美元貶值而造成的國際金融風暴，且歐洲經濟共同體在這些事件受到相當程度的影響，因而提出應把匯率當成為共同的利益考量。而第三份備忘錄，又稱「貝耶報告」，此份報告也執委會第一次嘗試提出建議，將歐洲整合的範圍擴及到經濟與貨幣的面向。「貝耶報告」是歐體執委會於 1969 年 2 月所提出的經濟暨貨幣協調計畫，而此計畫的主要內容在於歐體必須對國際收支失衡的會員國提供短期暨中期的融資方案。這個計畫在 1969 年 7 月為歐盟部長理事會通過。參閱李榮謙，《國際貨幣與金融》，台北：智勝文化，1999 年，頁 353。

⁸⁹ 「十國集團」，包括比利時、法國、德國、義大利、荷蘭、瑞典、加拿大、日本、英國和美國的財金首長於 1971 年 12 月 18 日在美國華盛頓史密松寧博物館(Smithsonian Institution)達成多邊通貨價值調整的協議，稱之為史密松寧協定。協定要求擴大匯率波動幅度，在達成長期性國際貨幣制度改革前，將各國匯率波動幅度由原來的平價上下各 1%，擴大至新訂中心匯率上下各 2.25%。參閱同註 87，頁 40。

體第一次擴大會員數，其象徵著歐洲共合體在經濟整合上的推動以收到一定的成效，英國等國的加入正是對歐洲共合體最好的肯定，由其是疑歐派的英國。但在歐洲共合體初始的六個會員國，面對爭議較小的經濟整合尚且意見分歧，如儘管對於魏納報告有著相當程度的共識，但卻在於貨幣與經濟的主從問題上，有個重大的意見分歧；「經濟優先」(Economists)的看法是，只有在經濟政策的高度協調與趨同下，貨幣整合的推行才能成功，換句話說，貨幣整合必須以經濟政策的高度趨同為前提，持此立論的是德國、義大利與荷蘭；反之，法國、比利時、盧森堡與執委會則認為「貨幣優先」(Monetarists)，若無健全的貨幣制度架構，就不能依此促進各國間經濟政策的趨同。這是兩個不相容的觀點，而歐體執委會卻在經濟與貨幣何者優先的爭論上，採取「平行討論」(parallelism)的途徑。以小窺大，歐洲整合上若遇歧見，大多採取折衷與妥協的方式，但事實上兩者分歧的意見並未得到解決，「平行討論」看似是綜合兩者的訴求，⁹⁰但其實只是推延歧見、忽略歧見，歧見是暫時不擋住整合的道路，但以結果論來看，《魏納報告》的失敗並不全然與這次的粉飾太平無關。因此，擴大會員數雖然象徵著對歐洲整合的成效表示肯定，但也為之後的歐洲整合帶來不少隱憂。

西德總理施密特(Helmut Schmidt)與法國總統季斯卡(Giscard d'Estaing)，將再 1978 年歐體高峰會議中提出「經濟暨貨幣同盟」的提議，並同意成立歐洲中央銀行。1978 年 7 月 7 日歐體會員國透過匯率機制(exchange rate mechanism；ERM)達到穩定貨幣的目的而創立「歐洲貨幣制度」(European Monetary System；EMS)，「歐洲貨幣單位」(European Currency Unit；ECU)為歐洲共同體的貨幣記帳單位。

因為實行「歐洲貨幣制度」成效不錯，加上希臘與西班牙、葡萄牙的加入，更讓歐洲共合體有了加速完成共同市場的決心，因此，在 1985 年 6 月 14 日提出完成內部市場的白皮書(White Paper)，白皮書中詳述精確的計畫，達成區域整

⁹⁰ 參閱楊舜翔，《變遷中的歐洲中央銀行-以歐盟東擴前後為例》，東海大學政治學系碩士論文，2011 年，頁 12。

合的時間表及詳列撤除實體障礙、技術障礙和財政障礙之措施，爾後在 1986 年 2 月 17 日各會員國簽署「歐洲單一法」，1987 年 7 月 1 日正式實施；正式把「建立一個商品、服務，人民以及資本能自由流通的共同市場」的目標放入法案中。1988 年開始著手對廢除會員國之間的經貿障礙進行評估，並強調「沒有內部藩籬的歐洲是未來歐洲發展無法避免的趨勢」，與再度提出「經濟暨貨幣同盟」深化之目標。

1989 年 4 月 12 日由歐體主席戴洛(Jacques Delors)為首的 12 國中央銀行行長以及其他專家參與共 17 人的「戴洛委員會」，公布《戴洛報告》，確立經濟暨貨幣聯盟的基本原則，與主張透過三個階段來完成歐洲貨幣聯盟的實施。並定於 1990 年 7 月 1 日開始實施經濟暨貨幣聯盟的第一階段，但是戴洛報告也僅對第一階段提出明確的時間表，而並沒有對第二、三階段訂出時間表。

因此，1991 年在馬斯垂克高峰會議上又再一次提及經濟暨貨幣聯盟，並確定實現方針、政策及步驟，也在此會議上訂出了第二、三階段的時間表與條件。馬斯垂克條約生效後，此取得了建立「歐洲貨幣聯盟」的法律基礎。爾後「歐洲貨幣聯盟」的主要發展如下：

1994 年「歐洲貨幣機構」成立，作為「歐洲中央銀行」的前身，其負責貨幣政策的協調，以及處理單一貨幣發行的細節；

1995 年 12 月的馬德里歐洲高峰會議，決定以歐元作為共同貨幣的名稱；

1996 年，歐洲貨幣機構提出歐元紙鈔與硬幣的設計；

1997 年阿姆斯特丹歐洲高峰會議 20 通過「穩定與成長公約」(the Stability and Growth Pact, SGP)，約束會員國在財政赤字與公債上的上限；

1998 年 5 月，11 個會員國符合「趨同標準」，成為歐元區的第一波會

員，英國與丹麥則選擇不加入「歐洲中央銀行體系」與「歐洲中央銀行」成立。

1999年1月1日起，EMU 第三階段開始：推動不可撤銷之固定匯率、歐盟央行體系開始運作、推行單一貨幣。⁹¹

至1999年1月1日起，歐元正式啟用，歐洲中央銀行正式開始運作，公元2002年7月1日，歐元成為歐洲聯盟唯一具有法償地位的貨幣。



⁹¹參閱曾俊達，《單一貨幣制度對匯率的影響—以歐元發行前後對美元匯率為例(1985~2002)》，國立東華大學國際經濟研究所碩士論文，2003年，頁12-15。

表格 2 歐元在歐洲整合時期的發展

1968年 7月1日	比原定進度提前18 個月完全廢除工業商品的關稅，並推出「共同對外關稅」(Common External Tariff)。
1972年 4月24日	歐洲經濟共同體的六個會員國決定六國浮動匯率不超過2.25%，該體系稱之為「貨幣蛇行曲線」(snake)。
1974年 12月9-10日	巴黎高峰會，九會員國元首決定每年固定召開三次會議，為歐洲理事會，並同意歐洲議會直選、成立歐洲區域發展基金。
1978年 6月6-7日	高峰會中，法國與德國(德意志聯邦共和國)提議建立歐洲貨幣體系來取代snake，歐洲貨幣體系於1979年3月13日正式運作。
1989年 12月9日	於斯特拉斯堡，歐洲理事會決定就經濟、貨幣整合(economic and monetary union, EMU)與政治整合召開跨政府會議。
1990年 12月14日	於羅馬召開經濟貨幣整合與政治整合之跨政府會議。
1991年 12月9-10日	歐洲理事會馬斯垂克會議通過歐洲聯盟條約，為共同外交與安全政策奠下基礎，各國司法更緊密合作，建立經濟與貨幣聯盟，以及單一貨幣。
1993年 1月1日	建立單一市場。
1998年 5月3日	歐盟理事會布魯塞爾會議決議，會員國中11國(奧地利、比利時、芬蘭、法國、德國、愛爾蘭、義大利、盧森堡、荷蘭、葡萄牙與西班牙)符合要求得於1999年1月1日起使用單一貨幣，希臘當時尚無法使用單一貨幣。
1998年 12月31日	訂下各國貨幣與歐元固定匯率，且不得改變之。
1999年 1月1日	開始經濟貨幣聯盟第三階段：歐盟國家中11國貨幣以歐元取代，此單一貨幣始於貨幣市場流通。歐洲中央銀行(European Central Bank, ECB)始為歐盟貨幣政策負責。
2002年 1月1日	歐元開始流通。
2007年 1月1日	根據歐盟理事會2002年於哥本哈根會議中決定，保加利亞與羅馬尼亞加入歐盟。斯洛維尼亞開始採用歐元，成為歐元區第十三國。

整理至 Pascal Fontaine, 《認識歐盟》，2007 年歐洲經貿辦事處翻譯更新版，頁 55~60。

二、歐洲「經濟暨貨幣同盟」的成立文件

(一)《魏納報告》

1969 年 12 月 1 日在海牙(Hague)所舉行的歐體高峰會議，也正是在這樣的背景下產生的。在海牙會議上，各會員國領袖達成協議，要求以「貝耶報告」(Barre Report)為藍本，進行階段性的創設經濟暨貨幣同盟，為日後的歐元奠定基礎。盧森堡總理魏納(Pierre Werner)被任命為組織該計畫之委員會，該計畫任務為達成「促進經濟整合並最終走向貨幣聯盟之型態」之目標，即所謂的「魏納計畫」(Werner Plan)，此計畫並訂立了明確的實施時間，從 1971 年 1 月 1 日開始執行至 1980 年 12 月，共分為三階段：

1. 第一階段自 1970 到 1973 年：

(1) 經濟上：其著重經濟政策之協調，並在金融領域方面密切配合。

(2) 貨幣上：重整匯率機制，訂定新制匯率以維護匯率波動之穩定。

2. 第二階段自 1974 年至 1979 年：

(1) 經濟上：其主要在經濟金融方面擴大採取整合措施。

(2) 貨幣上：建立歐洲貨幣合作基金 (European Monetary Cooperation Fund, EMCF)，68 為日後歐體中央銀行的前導。

3. 第三階段，自 1980 年起：

以「美國聯邦準備體系」為模式，將「歐洲貨幣合作基金」發展為「歐洲中央銀行體系」；另外，穩定各會員國的匯率，消除歐體內匯率浮

動，達到貨幣完全與不可取消之兌換性以及不可撤銷之平價。⁹²

魏納報告的執行建立在諮商程序及各國政策調和的自願性上，只具建議性質並無強制性，一遇上美元貶值所造成的金融危機，由於各國經濟情況各有所差異，對於此金融危機之反應與處理無法一致，加上為了因應此金融危機，西方各國家於 1971 年 12 月達成《史密松寧協定》，將國際貨幣原本的固定匯率制，轉成浮動匯率制，終於造成「魏納計畫」的失敗。

(二)《戴洛報告》

「魏納計畫」的失敗並沒讓歐洲共合體放棄經濟領域的整合，反而促使歐洲共同體推動另一波更精確的且完備的「歐洲貨幣制度」整合計畫。因為實行「歐洲貨幣制度」成效不錯，加上希臘與西班牙、葡萄牙的加入，更讓歐洲共合體有了加速完成共同市場的決心，因此，在 1985 年 6 月 14 日提出完成內部市場的白皮書，白皮書中詳述精確的計畫，達成區域整合的時間表及詳列撤除實體障礙、技術障礙和財政障礙之措施。

爾後在 1986 年 2 月 17 日各會員國簽署《歐洲單一法》，1987 年 7 月 1 日正式實施；正式把「建立一個商品、服務，人民以及資本能自由流通的共同市場」的目標放入法案中。1988 年開始著手對廢除會員國之間的經貿障礙進行評估，並強調「沒有內部藩籬的歐洲是未來歐洲發展無法避免的趨勢」，與再度提出「經濟暨貨幣同盟」深化之目標。

至 1989 年 4 月 12 日由歐體主席戴洛為首的 12 國中央銀行行長以及其他專家參與共 17 人的「戴洛委員會」，公布《戴洛報告》，確立經濟暨貨幣聯盟的基本原則，並主張透過三個階段來完成歐洲貨幣聯盟的實施：

⁹² 引黃瓊儀，《歐洲經濟暨貨幣聯盟(EMU)之運作與影響之研究》，南華大學歐洲研究所碩士論文，2003 年，頁 16-18。

1. 第一階段自 1990 年起，其目的為「加強共同體各相關機構間經濟政策與貨幣政策的合作」：

(1) 經濟上：完成單一市場、完成共同體結構基金改革、會員國間強化政策並加強合作、對高赤字國家進行財政改革，對會員國實施監督制度。

(2) 貨幣上：加強貨幣與匯率之合作、強調所有金融障礙去除、貨幣政策的合作與協調、各會員國皆加入 ERM 並且得匯率重整、推廣 ECU 之使用。

(3) 機構上：第一，修改央行總裁委員會的職權包括：a. 賦予共同體央行總裁委員會對部長理事會與各會員國之貨幣、外匯政策提出建議之權力；b. 委員會應對歐洲議會提出年度報告，主席應參加經濟財政部長理事會議，增進經濟、貨幣與外匯政策之協調；第二，委員會下設貨幣、外匯與諮詢三個次級委員會。

2. 第二階段，自新的《羅馬條約》修正案實行，其主要目的為制《羅馬條約》第一次修約為 1986 年之《單一歐洲法》，第二次為 1992 年的《歐盟條約》。因此，定 EMU 的基本組織架構：

(1) 經濟上：評估第一階段實施成效，與檢討總體經濟體質。

(2) 貨幣上：縮小 ERM 之波幅。

(3) 機構上：建立 ESCB，合併之前貨幣制度上之協議，並在其系統下，將各會員國貨幣政策轉移其權力至該系統對共同貨幣政策的制定與實行。另外，應自 1994 年起建立 ECB。

3. 第三階段，自各會員國間匯率關係完成之程度起：

(1) 經濟上：建立具強制性之共同體預算協調程序、強化共同體之區域與結構政策。

(2) 貨幣上：以 ECU 匯集各會員國準備金，並評估發行單一貨幣之可能。在匯率上，ERM 波幅為 0，即成為完整的固定匯率模式。

(3) 機構上：ESCB 將負責共同體之貨幣政策，而各國各派其中央銀行之總裁組成理事會，且 EMU 之問題解決與政策擬訂將由「部長理事會」與「ESCB 負責」，各國中央銀行應執行 ESCB 所決議之事項。⁹³

由於《戴洛報告》在貨幣整合上採取分段進行原則(Step by Step)，在時間上也採取較為彈性的保留參與原則，給予會員國相當大之空間。但也因為較為彈性，第二、三階段等到《馬斯垂克條約》的簽訂後才真正被確立下來。

(三) 《馬斯垂克條約》

《馬斯垂克條約》銜接著戴洛報告，並且明確訂定各階段之時間表，改正了戴洛報告在第二、三階段時間點不明的問題，確定第三階段必須在 1998 年前完成單一貨幣的最高目標：

1. 第一階段：自 1990 年開始，為準備階段。

(1) 經濟上：各國必須建立經濟合作關係；

(2) 貨幣上：各國也都應加入匯率機制；

2. 第二階段：自 1994 年起，為過渡之階段

(1) 經濟上：各國政府必須減小各國經濟水準之差距。1996 年間，歐體執委會與 EMI 必須評估各國的表現，以確定是否實行區域內固定匯率之條件。

(2) 貨幣上：設立 EMI 做為 ECB 之前身，其接管「歐洲貨幣基金」

⁹³ 引張繼德，《歐洲中央銀行－政策與執行》，南華大學歐洲研究所碩士論文，2002 年，頁 24-26。

(EMF)、協調各國貨幣與經濟政策、協助使用單一貨幣會員國之貨幣政策工具，但無決策貨幣事務之能力與權力。

3. 第三階段，最快可自 1997 年 1 月 1 日經由「資格多數決」投票同意啟動，最遲至 1999 年 1 月 1 日。本階段為 EMU 成熟之階段。

(1) 經濟上：訂定嚴格之「經濟趨同標準」，並在 1998 年依趨同標準確定首批參加歐元區之名單。

(2) 貨幣上：1998 年成立 ECB 取代 EMI 之過度機構，並負責有關單一貨幣「歐元」事務，以及擁有決策貨幣政策之自主權，發揮負責歐洲經濟暨貨幣事務之獨立性角色。⁹⁴

《馬斯垂克條約》給予了建立「經濟暨貨幣聯盟」法律的基礎，且因《馬斯垂克條約》才讓《戴洛報告》得以順利推行，如期在 1999 年 1 月 1 日，讓歐元正式啟用，與歐洲中央銀行亦正式開始運作。但在「戴洛報告」因時任英國首相柴契爾夫人擔心國家主權的喪失而反對，迫使給予英國「選擇性退出條款」後，《馬斯垂克條約》也在 1992 年被丹麥公民以公民投票否決。最後在法國公投以些微差距通過，與德國憲法法庭判決簽定該條約不違憲，且丹麥退出條款的保證下，《馬斯垂克條約》才驚險通過。

英國的反對，雖然歐盟透過修訂條約的方式，讓反對的英國能選擇性的退出，這也顯示了歐盟在面對爭議與分歧的意見時，並無法有個被當成核心價值的共識，從《魏納報告》所帶出來的經濟與貨幣孰先孰後之立場分歧，《魏納報告》採取折衷的平行討論的途徑，雖然可把造成《魏納報告》失敗的原因，歸咎於《史密松寧協定》將國際貨幣原本的固定匯率制轉成浮動匯率制，但這只能算是外部原因，內部原因除了《魏納報告》在執行面上只具建議性質並無強制力外，《魏納報告》採取折衷的平行討論也可視為一較為隱性的內部原因(《戴洛報告》與

⁹⁴ 引同註 93，頁 27-29。

《魏納報告》在此也有差別，《戴洛報告》明顯地採取了貨幣優先的立場)，面對爭議與分歧的意見時，無法有個共識作為判準，以模糊的空間換取執行的時間，雖然能短期的收到效果，但時間一拉長或一有危機出現，無法有共識的團體，勢必也難以形成內聚力。

由此，在在的顯示歐洲整合有理想也有欲達成之目的，卻在根本核心價值這一環相對的薄弱許多。歐洲整合的理想是希望透過經濟的整合，以拓展至政治的整合上，換取歐洲的永續和平...等，由以歐盟之父莫內為主的學者們所主張；而欲達成之目的就相對地比較多元，各國國家元首或行政首長因該國自身利益的需求，與因應國際現實的考量...等，由各國政治領袖所提出。若把憲法當作歐洲整合的核心價值，憲法就是一判準，在我們面對學者們的主張或政府間的立場時，憲法就能當成一道濾網進行篩選。因為，學者們的主張或政府間的立場並不全然符應著我們的需求。

從《馬斯垂克條約》被學者與各會員國的政治領袖所期待著，卻幾經波折，一度差點無法通過，這就顯示著知識菁英、政府菁英與大眾民意有著落差，而落差的程度大小只有在條約形成後，交付人民公投後才能得知。若把憲法當作歐洲整合的核心價值，把憲法當成各項共同政策制定的原則與判準，也較能避免少數菁英統治而造成的民意落差。

表格 3 歐洲貨幣聯盟成立之文件比較

	《魏納報告》	《戴洛報告》	《馬斯垂克條約》	
相同處	1. 皆以整合金融市場，整合EMU 為目標 2. 皆採分段已完成EMU 3. 匯率之健全與穩定為EMU 政策之基礎			
相異處	學派理論	貨幣學派與經濟學派之爭	貨幣學派與經濟學派整合	貨幣學派勝出
	貨幣制度	共同貨幣制	單一貨幣制	單一貨幣制
	決策機構	第二階段歐洲貨幣合作基金 (EMCF) 發展為第三階段以美國聯邦準備體系之歐洲中央銀行體系	聯邦制的ESCB 體制	歐洲中央銀行
	權力轉移	最後階段移轉各國經濟與貨幣政策至「歐洲中央銀行體系」	以第二階段做為過渡期，漸次移轉貨幣政策，第三階段才完全轉移至會員國共同體中	複製戴洛報告之分層移轉模式，並建構更為嚴格之日程、入會資格與標準。第三階段之歐洲央行為運作貨幣政策之中樞
	進度	時間明確但缺乏彈性	二、三階段倚賴前者之進度	訂定明確的時間表以及嚴格的趨同標準
	成效	失敗	修正	成功

表格引自陳冠伶，《全球治理與國際衛生合作:以Global Fund為例》，東吳大學政治學系碩士論文，2008年，頁46。

第二節 歐洲中央銀行的組織架構與定位

一、歐洲中央銀行的發展

1970 年的《魏納報告》與 1989 年的《戴洛報告》可視為歐洲中央銀行得以成形的重要藍圖，在歷經《魏納報告》的失敗與《戴洛報告》的修正後，到了 1991 年的《馬斯垂克條約》更確立了其運作的重要架構，而在 1999 年 1 月 1 日，歐元正式啟用，歐洲中央銀行亦正式開始運作。

歐元的發行與歐洲中央銀行的建立，是歐洲整合的一大進展。但距離 1950 年的《巴黎條約》後近 50 多年歐洲中央銀行才得以成立，會耗時如此多年，除了準備與作業上的困難外，最主要也在於各會員國對於歐洲整合的立場各有不同，而主要的兩派：超國家組織與政府間協定。歐元的發行與歐洲中央銀行的建立無疑地是超國家組織派的一場重大勝利。因為，貨幣的發行是國家的象徵與主權，歐元的發行不只象徵著歐盟正朝著超國家組織的方向前進，更要求加入歐元的各會員國讓渡其主權至歐洲中央銀行，而讓渡其主權至單一機構組織，這正是聯邦制的模式。因此，以政府間協定為代表的英國才會要求保留選擇性退出的權力，在那歐元與歐洲中央銀行得以建立的條約：《馬斯垂克條約》中行使。

而歐洲中央銀行與一般的中央銀行有著一樣的成立基礎，也就是維持一國經濟的平衡，對歐洲中央銀行來說，只是一「國」擴大成歐盟各會員國所組的歐盟整體。一般中央銀行透過對貨幣政策的制訂，來穩定市場價格，可是歐洲中央銀行所制定的貨幣政策無法直接發揮效力，但可以透過歐盟來影響與要求各會員國對貨幣政策制訂的趨同，藉此來發揮其效力。

因此，中央銀行對於一個國家的經濟發展極為重要，中央銀行不僅掌握了國家貨幣的發行，也必須穩定市場價格與抑制通貨膨脹等經濟問題。所以，為了防範中央銀行淪為政府施展政治權力的工具，必須賦予中央銀行其獨立性

(independence)，以避免政府濫用其權力與政治人物藉經濟與貨幣政策作為選舉支票。中央銀行需被賦予獨立性的原因在於中央銀行與政府關心問題的面向不同。政府為了維繫其權力，所關注的是社會以及權力結構上的問題；而中央銀行就其專業性，所關注的是一國之金融穩定與經濟成長。

對於歐洲中央銀行而言，獨立性也極為重要，因此也可以透過判斷此一中央銀行是否具有獨立性與獨立性的程度有多少，來預測此一中央銀行能否有效地發揮其功能，一般的中央銀行可以透過四項指標來觀察中央銀行的獨立性程度，而對於歐洲中央銀行也不例外，即是：組織與人事的獨立、法律上的獨立、政策上的獨立、經濟上的獨立。⁹⁵

獨立性程度將會影響中央銀行功能性的執行力，若先暫不提政府是否有形無形的力量對中央銀行進行干預，中央銀行理應具有以下任務：

- 一、穩定大眾對貨幣的信心
- 二、保持對物價穩定
- 三、制定貨幣政策，以壓制通膨
- 四、調整貨幣供給額作為提供銀行準備的最後工具
- 五、具放款的角色。⁹⁶

歐洲中央銀行為了能夠有效地發揮上述之功能，再成立之初採取「美國聯邦準備體制」(the Federal Reserve System for the USA，簡稱「聯準會」)的模式，但因為 1960 年代的美元貶值所造成的金融危機，讓歐盟覺得美國式的聯邦體制其獨立性仍有所不足，因而，改採取歐洲各會員國中唯一也是聯邦制的「德意志聯邦銀行」為模型(Deutsche Bundes bank)以取代美國「聯準會」。⁹⁷

⁹⁵ 參閱同註 90，頁 24。

⁹⁶ 引同註 90，頁 26。

⁹⁷ 參閱同註 90，頁 25。

因此，欲認識歐洲中央銀行其運作方式，不僅可從其組織架構上去分析，也可就獨立性的程度上來觀察，更進一步也能透過對於「美國聯邦準備體制」、「德意志聯邦銀行」與歐洲中央銀行等三者進行比較。但為避免疊床架屋，而與本論文所欲進行之探討無關，因此，下述將採取綜合式的分析，以求對歐洲中央銀行有初步的理解。

二、歐洲中央銀行的概述

從 1958 年的《羅馬條約》開始，「歐洲經濟共同體」就對於創建一個「共同市場」為目標的相關經濟政策有所規定，但，貨幣的發行及匯率的控管等國家主權，各會員國依舊留有此些主權。在「歐洲經濟共同體」時期的經濟暨貨幣合作，還是採取政府間合作模式。直到《馬斯垂克條約》給予了建立「經濟暨貨幣聯盟」法律的基礎。由 15 個歐盟會員國將該國的中央銀行決策權力讓渡到歐洲中央銀行的決策機構。因此，歐洲中央銀行的建立後，歐盟的經濟暨貨幣合作以從政府間合作模式轉變成聯邦制的超國家組織。

《馬斯垂克條約》給予了建立「經濟暨貨幣聯盟」法律的基礎，也就是說，歐洲中央銀行的權力雖然來自於「國際法」與簽訂此「國際法」的各國家間的相互承認。但，歐盟簽訂的條約有學者認為可被界定成在國際社會中沒有「成文憲法和國家建造卻擁有憲法主權」(a sovereignty – building without nation – building)。⁹⁸因此，《馬斯垂克條約》給予「經濟暨貨幣聯盟」的法律基礎是屬於「憲法性」的法律位階。這點與「德意志聯邦銀行」較為相近，「德意志聯邦銀行」是在 1949 年東西德合併之後所產生的「憲法」中所制定的《德意志聯邦銀行法》(BBanKG) 來推動建立；而「美國聯準會」的法律基礎是由國會制訂的《聯邦準備法》(Federal Reserve Act)，比較得知，歐洲中央銀行與「德意志聯邦銀行」的法律位階高於

⁹⁸ 參閱黃偉峰，〈以「憲法主權建造」概念解釋歐洲統合歷史發展之初探〉收錄黃偉峰主編，《歐洲聯盟的組織與運作》，台北：五南，2003 年，頁 67。

「美國聯準會」，在法的獨立性上，也是歐洲中央銀行與「德意志聯邦銀行」高於「美國聯準會」。

論述中央銀行的獨立性，是指中央銀行能在不受政府各部門的干預與影響之下，自主獨立地制訂與執行其專業規劃之政策。但，必須注意的是論述中央銀行的獨立性時，並不是指中央銀行位處於政府之上，民主國家的任何單位機構都必須符合對全民負責的民主原則(Democratic Principle)；且政府與中央銀行的關係是在於政府的行政方針與中央銀行的決策間的密合度，所以說，獨立性的高低是相對的程度上的差別，且組織架構與形式上的各種獨立性，是理想化的規劃藍圖，法定的獨立性不必然等同於實際上的獨立性。⁹⁹

獨立性的程度將影響中央銀行的效能與執行力，獨立性對於中央銀行至關重要，但民主國家對全民負責的民主原則也不應該被漠視。「美國聯準會」以認股的方式讓區域內各會員銀行進行認購，藉此籌措資金，且嚴格禁止轉讓或抵押聯邦準備銀行之股票，如此一來，美國聯準會就可免受政府的干預，也可以防止其他財團以控股的形式來挾持限制聯邦準備銀行。且在國家雖未持有其股票，但國會可以透過簡單多數決的方式來改變美國聯邦準備銀行所訂定的法規之下，而形成了「商股」、「國會」、以及「政府」三者相互制衡的局面。¹⁰⁰

制衡是民主體制的壹重要設計環節。歐洲中央銀行雖然有代表權力機構管理委員會(Governing Council)、負責行政的執行理事會(Executive Board)與作為諮詢機構的全會(General Council)等三個部門，且更讓歐洲議會作為其監督機構，但歐洲議會雖然可以要求歐洲中央銀行的總裁與執行理事會之成員出席歐洲議會的相關委員會以進行諮詢，¹⁰¹但事實上由人民直接選出的代表所組成的歐洲議會，卻沒有真正具有立法權，因此，對於歐洲中央銀行並無法達到制衡與監督的效果。

⁹⁹ 參閱同註 90，頁 119-120。

¹⁰⁰ 參閱同註 90，頁 81-83。

¹⁰¹ 詳見《馬斯垂克條約》第 113 條與《歐洲中央銀行體系與歐洲中央銀行條例》第 15 條。

第三節 小結

讓歐洲各成員國願意向上讓渡移轉權力而發展出一超國家組織，最主要的原因就是有歐洲各成員國各自分散時所無法解決的問題出現。最為明顯的問題就是金融危機的發生，但金融危機之所以會爆發與金融危機會從一國境內爆發後而影響他國的隱性條件是，全球化下的經濟一體化。全球經濟被綁在一起，歐洲各成員國有過幾次任由擺佈的經驗後，決定透過組織架構來武裝自己，超國家組織的出現與歐洲整合得以推行都在於此，經濟整合上的需要。因此，檢視歐元的發行與歐洲中央銀行的創設，可以得知歐洲整合是否收到其所欲之成效。

但若歐元的發行與歐洲中央銀行的創設，其成效不彰呢？歐盟是否就不復存在？經濟整合一直被當成歐洲各領域的整合中，最為成功的一項。從早期的關稅聯盟的雛形、煤鋼共同體以至《馬斯垂克條約》簽定後而逐漸完成。而歐洲中央銀行為了能讓它本身的組織能夠確實運作，就必須保有一定的獨立性，為此歐盟雖然尚未形成國家，但為了讓歐洲中央銀行能確實運作，特別設立此機構，讓它在體制外且獨立運行，雖然看似有歐洲議會作為制衡單位，但其實也是形同虛設。直到《里斯本條約》才將歐洲中央銀行那回歐盟體制內，但依然讓其保有一定程度的獨立性。

一般中央銀行必須確保其不被國家政府所介入操控，因此必須被賦予其一定程度的獨立性。而對歐洲中央銀行不僅必須防範歐盟的干涉，也要確保不被歐洲各成員國所影響，因此歐洲中央銀行的人事任命不得是各成員國的公務人員，不以政治菁英為人事任命的考量，而就專業的知識菁英為選用之標準。且為防範歐盟其他部會的干涉，歐洲中央銀行在《馬斯垂克條約》中設定在歐盟的體制外，藉此確保其獨立性。

從歐洲中央銀行的創設經驗來看，為求某個部會或單位能夠確實地發揮其效能，而可以藉由將此部會或單位設立於體制外。這種功能導向的特殊設計，是

否也能運用在公民結社上呢？公民結社也必須防範國家各級單位的干涉，以確保公民結社的自主性。歐洲中央銀行要求獨立性是在於為了國家經濟發展的需要，必須讓專業回歸專業，政治不應干涉。而公民結社要求自主性，是國家統至合法性的來源，若公民結社所具有的功能性目的也在於公共議題上，體制外的公民結社發揮其功能性進而影響體制內的政府機關部門，且要求體制承認它且賦予它合法性，皆合理且具普世性。

第五章 憲法概念在歐洲整合過程中的認同問題

本章第一節先就全球化對民族國家的衝擊先分成兩個部份來談，一是對內的跨國的「公民社會」；二是對外的國際「柔性強權」。這兩種對傳統的破壞，也在破壞後形成新型態的機構與模式。第二節的全球化對歐洲國家的衝擊是接續著第一節在進一步說明，不只是借由歐盟來當例子，更是透過這樣的比擬冀求歐盟的組織架構能更完善。第三節的歐洲整合過程中的隱性問題：文化差異與認同，會反過來再說認同問題是在於國家統治的合法性在於人民，因此對於人民的認同也就相當重要。當歐盟各成員國逐漸將主權讓渡至此一超國家組織，但並不意味著人民也同步的將認同轉移至此一超國家組織，而此一超國家組織要具有治理的合法性，就不能不去尋求人民的認同。

第一節 全球化對民族國家的衝擊

民族國家(nation state)是民族與國家兩組概念的相結合，一開始是透過君權強勢地整合起來的，16世紀文藝復興之後，宗教不再成為人們的最高的精神支柱與主宰，人文主義大行其道，人文主義肯定人權、反對神權，試圖擺脫中世紀教會對人們思想的束縛，雖然如此，但只是取消位於結構最上層的神，再以人去取代，結構不變，人們依舊尋求被統治、被束縛，宗教不再是人們的最高的主宰，但人們依然在找尋新的主宰，雖然目光不再注視上空，卻反過來把人送上天後，稱其為君王，而其權力的合法性卻還是來自於宗教式的神所授予。

以國王為中心，大眾對王權的忠誠形成了新的政治認同。在國王的統治下，形成了一個領土相對完整的主權獨立國家，一致性的語言快速地傳播與使用，文化教育也開始發展。民眾逐漸擺脫狹隘的地方主義，統一、

整體的民族意識與民族情感大為增強。他們將王權視為國家的標誌與象徵，把國王等同於國家；也就是說，透過國王來認同國家，對國家的忠誠與熱愛集中表現在對國王的忠誠與熱愛。¹⁰²

也就是說，民族與國家的結合在於高壓統治，對國家的認同來自於對統治者的忠誠，國王與國家被等同起來，人民因對王權的忠誠，進而認同國家，而形成一個領地完整的主權獨立國家，而國家再把人民聚起來成為民族。統治者與被統治者的關係是絕對的上對下關係，但民族意識與民族情感卻在這樣地統一、整體的統治之下，更凝聚在一起。

直至 18 世紀法國大革命後，民族國家的意涵才有所轉變，民族就是國家本身，國家不再屬於國王一人的，也就是說，民族就是組成國家的公民，民族不在侷限於血統¹⁰³、文化、語言、宗教或用來分別「異己」¹⁰⁴有關，而轉帶著政治色彩的意涵，從此，民族就是國家的公民，公民就是一群「俱共同認同感的文化—政治群體」。

從盧梭的《社會契約論》開始發揮其效果之後，改變了「君權神授」的觀念，統治者的合法性不再是來自於神，而是人們為了尋求免於恐懼的安定生活，進而願意主動地渡讓自身部分權利，而這些人們所讓渡的部分權力匯集到一組織架構上，統治者再依此進行統治。法國大革命後，對統治者的合法性有了重大轉變，但統治者與被統治者的關係依然是上對下的關係，雖然不在是無法撼動的絕對關係，國家公民既然作為國家組成的分子，國家公民與國家就有著權利義務關係。

¹⁰²引林筱鈞，《歐洲聯盟認同之研析---文化認同與公民認同》，淡江大學歐洲研究所碩士班碩士論文，2005 年，頁 22。

¹⁰³ *Nation* 源自拉丁文 *natio*，原義與血統有關。因此，這又將「民族」的概念推向族群差異。比方說，在荷蘭，「民族」(*natie*)的意義便被嚴格地定義成「來自同一『支脈』(*stam*)的人群」。參閱參閱同註 10，頁 19。

¹⁰⁴ 羅馬帝國時代，羅馬人征服了許多「異族」並且將他們納入帝國的版圖，此時，這些異族人與羅馬人之間的「民族問題」本質上其實只是代表著「文明」與「野蠻」的差異。參閱同註 10，頁 18。

民族國家歷經數百年的發展與改革，已經可說是趨於成熟，但現今正遭遇到全球化的嚴峻挑戰。全球化雖然是由於科技與通訊的發展，而使得時間空間皆大幅地壓縮，但真正推動全球化的主要因素卻是資本主義，全球化也可以說是資本主義的擴張系統，換句話說，全球化就是經濟一體化，經濟上的改變也不可避免地改變了政治與社會領域，因此，全球化就不僅是地域性的去(解、跨)疆域化(deterritoriality)，更是全面性的在各領域中進行去領域化，跨組織、跨部會、跨國等新的秩序正在建立。

且去疆域化後更產生新的問題，例如：跨國犯罪問題、環境汙染問題、病毒傳染問題、金融危機...等。傳統主權國家已漸漸無法充分且妥善地因應，因此，有部分學者認為，民族國家必須透過比傳統的「國際合作」(international Cooperation)更深入的「跨國合作」(transnational Cooperation)。¹⁰⁵雖然民族國家在歷經數百年的發展與改革已趨於成熟，但只是改革已經不夠了，為了有足夠的能力與資源來應付全球化所帶來的問題，國家、政府與統治的形態都必須進行一場嶄新的革命。

全球化所帶來的去(解、跨)疆域化，不僅讓貨物、資金自由的流動，人民在國與國之間的流動也越來越便利，但也因此產生了許多新的問題。當這些新的問題都以跨越疆域、領域的形態出現，各國政府在面對這些新問題時，顯得不足以應付，因此要求政府也必須有所改變，跨出傳統的民族國家架構。這種新型態的國家架構也改變了在傳統國家間的國際組織架構，因為面對全球化資本主義，必須重新產生新的規範力量，更為了具有處理各種跨國問題的能力，因此，傳統民族國家之間的互動採取各為主權獨立的主體，主權原則與不干涉原則的國際互動原則也不再是絕對且不可撼動的。

國家間尋求合作，勢必要跨出傳統的民族國家架構，不能再恪守主權的獨立性，將部份的主權讓渡至一國際組織架構，此一國際組織不再只是不干涉內政

¹⁰⁵參閱孫治本(2002)，〈跨國公民社會與歐洲聯盟的整合問題〉，《全球化與社會正義：關於『第三條路』之爭論及歐盟內部的跨國政治》國科會研究計畫，頁 8-10。

的國際互動，反之，此一國際組織決策常涉及內政，且無須經過其成員國的立法單位同意，自動於成員國境內生效。因此，有學者將這樣的跨國政治稱之為「跨國內政」。而這樣的國際組織也可視為一國家從國家的原本範圍、疆域、領域等向度擴散出去，從國家往國際組織的方向跨越，卻尚未讓國際組織成為另一個國家，這樣新型態的組織架構正處於過渡狀態，且也只有處在此一過渡狀態中這樣新型態的組織架構才得以存在。因為國家是在面對全球化所造成的新問題，感到力有所不逮時，欲透過全新的合作模式開創新的雙贏格局，但也在處處提防此一國際組織過度擴權而僭取國家更多權力，有甚者更憂懼此一國際組織直接取代了原本的國家。¹⁰⁶

在國際組織中，各成員國皆必須將一部份的主權讓渡至此一國際組織，因此，「超國家」(Supranation)的概念被提出。不過，也有學者認為「超國家」一詞聽起來似乎過於強勢，造成各成員國是會消融在此一超國家中的誤解，故改稱為「跨國政治機制(組織)」。¹⁰⁷

但就以中文的字面上的意思來分析，「超國家」的「超」字，有兩層面的解釋，一種解釋是「超」有在某物之上的意涵，也就是說，「超」表示至少有兩物並列出現，經分析、綜合等比較之後，而得出一物在另一物之上的結論；相對於上述的「超」義，「超」的另一種解釋是內在的，超越是內在的提升、揚棄，不需依靠外在的他者來進行比較，而是在內部自身與自身的比較。若採後者之義，「超國家」也能被理解成，與傳統國家不同，是國家對自身進行的改革，揚棄了國家與主權密不可分且不可侵犯的觀念，進而發展出不同以往的新型態。換句話說，不是將超國家視為把部分主權讓渡且集中在另一個組織架構上，而是解消開國與國之間的界限，把部分主權與其他各國相互分享。

但就其所用的英文字詞來分析的話，Supra 就只能取在某物之上的意思，而「跨國」的「跨」用 trans，就與 Supra 無異，Supra 與 trans 皆有上下差別之義，

¹⁰⁶參閱同註 105，頁 10-12。

¹⁰⁷參閱同註 105，頁 10-12。

因此 Supra 與 trans 也有階層的意涵，因此，此意涵下的「超國家」與國家間的關係是垂直式、階層式上對下的模式。但若「跨國」的「跨」取 deterritorialization 之義的話，解除進而跨出領土的界限，「超國家」與國家的關係是平行的，「超國家」與國家是並行的兩個面向，「超國家」是就整體來看的統稱，而國家是就各別的個體而言。因此，「超國家」機構只有在當各別國家有需要時，才以輔助的方式進行協助。

先不論，「超國家」應以哪一種模式進行，但全球化迫使傳統的民族國家必須試圖進行改變，且改變「統治」也被迫以「治理」取來代之。歐盟在全球化的趨勢中，將引領世界改變，還是被世界淘汰呢？對於民族國家與「統治」的取捨，在此扮演著舉足輕重的角色。

一、跨國的「公民社會」

當代對「公民社會」(civil society)的論述與討論相當的豐富且多元，因此，也造成了相當程度的歧義性。但重新引導出此議題的關鍵在於，如何從社會內部產生了一股由下而上的改革壓力，透過重新恢復社會領域的自主性，以期重新建立一個不受國家威權所支配的社會組織與結社網絡，讓人民在此凝聚起來，以對抗國家對個人生活及社會的過度壓制。¹⁰⁸在這層意義下的「公民社會」與國家之間形成了一種對抗意識，國家與社會也因此被二元區分開來。「公民社會」與「非政治的」被劃上等號。但若把這種對抗意識當成只是另一種形式的制衡，對濫權的國家所進行制衡的話，「公民社會」也就能成為另一股協助國家的力量。而再進一步追問的問題就是，除了制衡式的「公民社會」外，「公民社會」還能有哪一些形態能協助國家？但在回答這問題前，必須先對「公民社會」此概念的發展進行簡述。

¹⁰⁸參閱林勝偉，《公民社會的自主性原則及其組織條件》，國立政治大學社會學研究所碩士論文，2000年，頁19。

17 至 18 世紀以來，一連串的變遷使得傳統社會秩序與專制君王的權威皆面臨了明顯的威脅。英國哲學家洛克(John Locke, 1632-1704)對國家的組成亦是採取社會契約論，主張政府的統治之所以具有正當性，必須先取得被統治者的同意，並且只有在保障人民擁有生命、自由、和私有財產等的自然權利(nature right)時，其正當性與合法性才得以成立。洛克試圖透過社會契約論來建立一套社會演化的論述，個人從自然狀態中藉由讓渡個人部分權利，以脫離自然狀態，並建立社會，而在這過程中，國家的存在並沒有絕對必要性。因此，當國家政府無法得到人民的認同之時，人民有權將之推翻。

在此，社會並非一個與國家分離的領域，社會先於國家而存在，且社會對於國家有監督與制衡的權力。社會不是「非政治」的，相反的，國家的組成有賴社會的支持與認同。但在 18 世紀以後，因商業貿易的快速發展，且向城市集中，過去社會的秩序與規範已無法符合人們的要求，因此，一個新的秩序、新的社會組織原則相應而生。與早先的「政治領域」的社會型態不同，「經濟領域」的社會取而代之，而成了「市場社會」。之後，社會就開始與「非政治」劃上等號。

黑格爾更進一步將公民社會視為獨立於國家的領域，並且將「國家」與「社會」二元區分開來。黑格爾認為市場經濟的興起確實已經成為社會活動的基礎，但社會活動更須負起把倫理生活普遍化的作用。直到托克維爾再把過去政治社會的核心價值納入公民社會中，主張公共生活與政治參與之間的關聯與重要性，公民社會被視為「公民」與「國家」之間的「中介組織領域」。一方面將國家與公民社會的關係重新界定，另一方面，更保留維繫了公民社會其內部多元且自主的性格。¹⁰⁹

而公民結社之所以可能，在於公民所具有的公民權，公民權不僅在於當有能力實現其理想生活時，擁有不被干預的自主性，而更積極的講，公民權還是要求對於公共事務發言及參與的權利，以此影響社會進而讓社會成為實現其理想生

¹⁰⁹ 參閱同註 105，頁 24。

活的場域。因此，公民權不能只是單純的期望，更需要具有一定穩定性的制度性來維持。而權力在國家與人民的關係，是上下的隸屬關係，但這層關係並非單向的上對下的統治，國家統治的合法性來自於人民的同意，因此，當人民要求擁有其部分權利時，國家無法漠視。因此，雖然公民權利必須透過國家藉由法律、政治制度等組織架構，來使公民權利制度化，但國家並非證成權利有效性的來源。

國家透過法律保證公民的基本權利，也反過來以此構成其國家統治的合法性來源，因此國家統治的合法性、與證成公民權的基礎皆來自於國家以外的領域，「先於國家而存在的公民社會領域」正是公民權利的根源。而這也是立憲的精神，只有維護公民權利的國家才具有成立的合法性。

至此，公民社會直接比較的對象是傳統國家，公民社會偏重於政治領域還是經濟領域，也是就公民社會在傳統的國家組織底下能發揮出怎樣的功能來區分。但傳統的國家組織已經受到全球化的挑戰，傳統國家已經從既定的疆域、領域中擴散跨越出來，那公民社會能否也從傳統國家中跨越出來呢？傳統國家的擴散跨越正處在於動態的過渡狀態中，公民社會能否給予幫助，使國家的組織加夠更趨於完善。

公民社會要能幫助國家解決新的跨國問題，其實現的可能性在於能給予公民社會多少解決問題的權力與責任，如此一來，政治的任務與權力，就不能只限縮於國家的各級政府，且公民社會不再只是非政治的，而政治，也需要再次重新定義之。

因此，對政治與統治的概念進行重新定義，試圖找出更能符應全球化衝擊下的現今國際社會需求的理論，已成為一門顯學，其中較具代表性的是帶著後結構主義思維的德國社會學家貝克(Ulrich Beck 1944-)，其提出的「政治的發明」正是企圖對政治重新進行定義的一種嘗試。

政治的發明意謂俱（自我）創造力的政治，指涉的是新的政治內涵、

形式和新的政治聯盟 (Beck 1993 : 210)。「政治的去核心化」(Beck1993 : 210-214)、「國家的變形」(Metamorphose) (Beck 1993 : 214-219) 是兩項重要的政治新內涵。所謂「政治的去核心化」是指：政治不再是政府的專利，政府的式微並不必然意謂政治的死亡，而是政治的擴散，造成 Beck、Hajer、Kesselring 所說的「政治與非政治間的界線模糊」(Beck/Hajer /Kesselring 1999 : 11)。所謂「國家的變形」是指：政府政治式微後的國家，其繼續存在有賴其變形地適應新的政治內涵。¹¹⁰

全球化所造成的「疆界毀壞」，狹義的說，指的就領土邊界的毀壞，但全球化雖從經濟一體化開始，但已擴及到整個人類的活動領域之中，「疆界」不再只是直譯式的領土邊界，或者說，領土(territory)的意涵不再只是用來指稱版圖或地區，而是領域、範圍。領域、範圍就有形成此一領域、範圍的界限，不然就沒有區分的必要了。而所謂的「疆界毀壞」正是把區分拿掉，重新再洗一次牌，因此不僅國家的權力結構、社會的穩定秩序、或者個人的身分認同，那些原本不容置疑的前提都因為遭毀壞，而讓各領域、各範圍的界線產生模糊化的現象。但毀壞卻也表示了重建，「舊社會整合瓦解」也意味著「新社會整合形成」的必要性與迫切性。¹¹¹

而全球化所造成的「疆界毀壞」，也可以說，公民直接參與政治的可能性正建立在此前提之上。貝克所提出可跨國地運作的「公民工作」，與瑞士經濟學家弗雷等人所主張的「功能重疊競爭的司法管轄區」(Functional Overlapping Competing Jurisdictions, 簡稱 FO CJ)，這些都是在面對全球化衝擊之下，在傳統國家為了因應此變局而有了「跨國」之合作嘗試後，也試圖為公民社會重新找到因應新型態國家的新方案，公民社會也跟著國家跨出去，跨國的公民社會不僅能負起監督與制衡新型態的國家，亦能分擔新型態的國家各領域面向的不足，且讓

¹¹⁰參閱同註 105，頁 25。

¹¹¹參閱同註 105，頁 28。

公民直接參與政治更能解決跨國之後，公民對國家認同的混淆，透過制度的補強與公民實際的參與，讓新型態的國家能更完整健全。¹¹²

二、國際的「柔性強權」

跨國的「公民社會」是在新型態國家的內部尋求調整與整合，但新型態國家對外關係的消長是否也會因全球化的衝擊，而不再採取傳統的「軍事強權」模式呢？跨國的新型態國家模糊化其國家主權與邊界，藉以尋求更密切的合作模式，但這樣擴展是區域性的，且只有區域性才能收到其效果。因此，跨國的新型態國家勢必要面對到其他各國，與其他各國進行協商與交涉，而在國際體系裡並無一中央政府來統籌分配權力。因此，為避免權力過於集中，各國只能藉由權力分配的過程，試圖形成了「權力平衡」(balance of power)的狀態，以維持國際社會與區域安全的穩定。不過，現實主義(realism)所主張的傳統權力平衡理論，只要侷限在處理國際間藉由採取軍事手段，以達成或維持其軍事戰略利益下。¹¹³但在全球化的衝擊之下，權力平衡理論是否依然只能侷限於軍事之中呢？相對於軍事手段的「硬性」(hard)，若用「柔性」(soft)來取代此權力平衡理論，是否意味著要放棄所有軍事活動？

不論如何，在開始討論「硬性」與「柔性」的差異之前，必須先對「權力」進行解釋，但權力的定義在國際政治的領域上仍存在著相當大的爭議，權力可以被視為是一種手段、一種工具，也可以就該國所蘊含的能源或其國際談判交涉能力來進行衡量，而較無爭議的觀點是權力絕不直接等同於軍事武力。反之，軍事武力在傳統國際政治領域上，一直試圖發揮其影響力。對內，國家的活動必然涉及權力，因為政治活動的本質就是權力的爭取、行使以及控制；對外，國家在國

¹¹²參閱同註 105，頁 31。

¹¹³參閱甘逸驊(2007)，〈歐盟「柔性強權」身份認同的建構與批判〉，《問題與研究》，第 46 卷第 4 期，頁 5。

際體系內活動，各國依自身條件的差異而反映著實力的高低，但也可以藉權力的不同運用以爭取對各國的最大利益。

在傳統國際政治領域上，軍事武力佔了很重要的位置，而讓人誤以為軍事實力等同於權力，但在全球化夾帶著經濟一體化的衝擊之下，「權力」本身的界定已經發生質變，新的權力內涵也更重視非軍事的因素，「柔性強權」的概念也因此誕生。

「柔性強權」的概念簡言之就是，不以軍事為手段來追求國際共同的目標；改採取以說服與協商而非壓迫，使用非軍事力量的進行規範性與價值性散播。且動機的良善與否不應是判斷「柔性」面向的唯一標準，因為就算以良善的動機作為出發點，但與軍事武力結合的強迫性傳播其理念與價值，皆可能忽略各國本身的利益與其特殊化的特質。因此，「硬性」與「柔性」的差異可以由兩點簡單區分：軍事與非軍事、強迫性與規範性。

而傳統國家以領土邊界的劃定來界定國內與國際領域，但在全球化的衝擊之下此一界線已開始模糊化，因此，以往的「國際」安全也被「全球」的概念所取代。正因為安全的本質正在改變，這也使得人權價值取代國家安全，成為安全政策的關切核心。

第二節 全球化對歐洲國家的衝擊

在全球化的時代，國家主權的概念已不足以因應全球化帶來的衝擊，而目前人類尚未具有普世性且組織完整的跨國政治機制，因此大都認為，歐洲整合已是區域性跨國政治機制的最佳典範，歐洲整合透過各成員國以「共同行使主權」的方式，有效地回應全球化引起的諸多問題。

歐洲整合是區域性跨國政治機制在於，各成員國讓渡其主權至一跨國政治組織，且涉及成員國內政的共同決策，不須經成員國的立法機關同意，即自動於

成員國境內生效。由於歐洲整合底下的成員國願意修正傳統的民族國家概念，此種新型態的「跨國內政」進而讓歐洲整合後的各成員國能逐漸成為一種解決跨國(全球化)問題的跨國政治架構。¹¹⁴而孫治本先生在《跨國公民社會與歐洲聯盟的整合問題》一文中，整理出三項歐洲整合特有的制度，而這三項特色不僅最能代表歐洲整合的跨國政治性質，且在這些特色下，讓歐洲整合後的各成員國有能力面對全球化之衝擊，而歐洲整合至今的困境也能在這三項特色中得到解決的可能性。

三項歐洲整合特有的制度分別為：

(一)、「歐洲聯盟公民」：

傳統上，由國家組成的國際組織，其成員只能是國家，成員國的公民則無法自動成為國際組織的個別成員。例如，聯合國的成員是各會員國，但某國的公民不會因為其所屬國家加入聯合國而成為「聯合國公民」，事實上，聯合國公民的概念根本不存在。歐洲聯盟條約卻有關於「聯盟公民身份」的規定。…

(二)、歐盟的自有財源：

歐盟的財政制度也顯示其跨國內政的性質。一般國際組織之經費來源主要是成員國繳納之會費或捐款，且成員國繳納會費或捐款，須在國內編列預算並經國會通過。歐盟則有所謂的「自有財源」。當然，所謂歐盟的自有財源，仍來自各成員國，但各成員國有義務徵收及支付歐盟應得之經費，此無需逐年經各成員國之國會通過。因此，歐盟不會發生如聯合國會員國積欠會費之事。…

(三)、歐盟決策對成員國的強制性：

所謂的跨國政治機制，其不同於傳統國際組織的特點在於：成員國必

¹¹⁴ 參閱同註 105，頁 5。

須將一部份主權讓渡給跨國政治組織。傳統上，民族國家的代表與他國簽定國際協定之後，必須經本國國會同意之後，才在國內生效。歐盟的決策卻自動於成員國境內生效，也就是說，歐盟的決策對成員國俱強制性。…¹¹⁵

歐洲聯盟的公民雖然享有其公民權，但尚不如傳統國家中的公民所享有的權利那麼直接，在歐盟體制底下，由歐盟公民直接選出歐洲議會的議員，但其權力有限，立法權還是掌握在由各成員國的元首或行政首長所組成的高峰會中，共同政策的制訂並非以一國的立法原則所制定，更傾向於政府間的協商。另一方面，歐盟決策雖然對於各成員國有強制性，但較具爭議的大方向決策，其制訂必須經由各成員國的元首或行政首長所組成的高峰會中提出，且往往採取一制決原則，也就是說，歐盟所制定的政策是在各個成員國其元首或行政首長皆同意，或者至少取得一定的共識之下才能通過。因此，以如此方式下通過的共同政策，在其國內自動生效的這種強制性並非強硬式的逼迫。

若把歐盟視為一個國家的話，歐盟在制定共同政策時缺乏監督與制衡的力量，歐洲議會雖然經過《里斯本條約》的加強，但依然不足以與高峰會相抗衡。但若把歐盟視為一個國際組織的話，以往的國際組織缺乏一中央權責單位，對權力的分配處於各國相互角力的狀況下，往往妥協於軍事或經濟實力下，以強迫的方式傳播其理念與價值，但歐盟各成員國在一超國家機構下進行協商已取得一定的共識後，才得以執行。由此可以看出歐盟發揮其「柔性強權」的一面。

一項行為是否符合正義的原則並非不證自明的，所謂普世適用的價值也必須經過檢驗後，才能確認是否具普遍性。綜合而言，是否符合「柔性」面向的原則，必須視不同的對象與不同的情境，而美國與歐盟兩者的不同，是美國通常堅持價值與規範的普世適用性，較少將個案之間的差異性納入

¹¹⁵ 引同註 105，頁 18。

考量，歐盟則會在不違背價值的大原則下，適當地配合不同的文本脈絡。依照特殊情境與文本脈絡以衡量對外政策的規範性，提供我們評估歐盟宣稱行使規範性對外行為時的標準，以及歐盟內部與對外行為的規範標準是否一致，亦即歐盟對外政策在「柔性」面向的合法性。¹¹⁶

但該如何檢驗歐盟整合是否發展出與其他傳統強權有所區別的新強權模式呢？

Jennifer Mitzen 認為決定身份認同的並非能力，而是行為習慣 (habits)。一個行為體與其他角色間的互動慣例模式，賦予這個行為體一種重要的安全形式，使得行為體習於採取一定的行為習慣，因而逐漸形成其身份認同。相對地，當決策者無法確信行為的可能結果或策略與結果之間的關連，則這種行為中的不確定因素將客觀地降低行為者理性行為的能力。依照 Mitzen 的看法，為了做為一個角色或能動體，行為體重視選擇與尋求有利結果的能力，並以此強化其身份認同。在特定的社會環境中，這個行為體藉由穩定的慣例模式，逐漸認知到其與他者的差異，以及適合且具有特殊性的行為模式。有別於傳統國際關係理論所主張，國家追求自然法則中的物質安全(領土與治理結構)，Mitzen 認為國際行為體同時尋求「本體論安全(ontological security)」，亦即經由與其重要戰略夥伴間慣例關係的建立，行為體需要確保做為一具有角色特質的身份認同。¹¹⁷

因此，從歐盟成員國之間已習慣以協商的方式，來制定符合各成員國個別利益的共同政策，而此共同政策亦能為歐盟整體帶來最大利益。這樣的習慣所帶出的是，歐盟在對內政策的制定模式是如此，逐漸形成穩定的慣例模式。所以當歐盟作為一個整體而與歐盟以外的其他國家進行交涉時，會「確保做為一具有角

¹¹⁶ 引同註 113，頁 14。

¹¹⁷ 引同註 113，頁 16。

色特質的身份認同」。也就是說，從歐盟內部共同政策的制訂模式，連帶的形塑了歐盟對外關係的互動模式。而這樣的模式與傳統以軍事作為達成目的之手段的「硬性權力」有所不同，因此可以借用「柔性權力」的概念來指稱之。

在「柔性權力」底下的國際間交流，是透過說服與協商等規範式的傳播其理念與價值體系。回過頭來講，國與國之間透過說服與協商後制定的政策法案，回到國內還必須經過國會監督表決後才能正式通過，但歐盟以國際政府間協商的方式來制訂法案，而不需再經過各成員國國會監督，由國外法跳躍至國內法，雖然各大條約皆須經過各國公民投票通過後才能同意，但包裹式的公投並不能讓條約內容被充分的討論，且影響投票的因素也過多，例如對執政黨不滿、條約內容的宣傳不夠…等。因此，歐盟被認為是由各國政治菁英所組成，而與公民的民意有所落差與距離，這一直是被人所詬病的。

在歐盟的體制內不夠完善的部分，肇因於歐盟成員國試圖保有政府間協商的特色，以避免歐盟過度集權。因此造成的民意落差也只能透過在各成員國進行公民投票來彌補，但這樣的方式只是粉飾，成效有限。體制內的歐洲議會無法充分的展現民意，那民意勢必要另尋出路。轉而進行在體制外的公民結社活動，並且透過公民結社進而發揮出公民的力量以影響歐盟決策的方向，監督與制衡的力量若無法在體制內由組織架構所確立下來，也可以依公民結社的方式作用在體制外。

在回到第三章所提到的全球治理上來說，全球治理對國家的統治權威造成一定程度的衝擊，改變了國家的角色與地位。而國家權力的移轉可區分成三個路線：

(一)、權力向上移轉的治理

此處所指的是國家主權和統治權威被國際組織侵蝕及取代的情況。

(二)、權力向下移轉的治理

這裡所指的是，在分權化的潮流下，國家的統治權威流向地方政府、都市化地區和社區。並且，這種治理結構的變遷，較之於權力向上移轉的治理結構，更加分散了國家的統治權力

(三)、權力向外移轉的治理

這裡指的是國營事業公司化、國有事業民營化，以及藉由非政府組織(NGOs)提供公共服務或執行政府政策方案的現象。¹¹⁸

「權力向外移轉的治理」在此比較不被納入討論，但也可以將其視之為另一種形式的「權力向下移轉的治理」。

在從實施全球治理機制的組織單位來看，主要可分成三類：

第一、各國政府；第二、正式國際組織，如聯合國、世界銀行、世界貿易組織…等；第三、非正式的全球公民社會組織。¹¹⁹

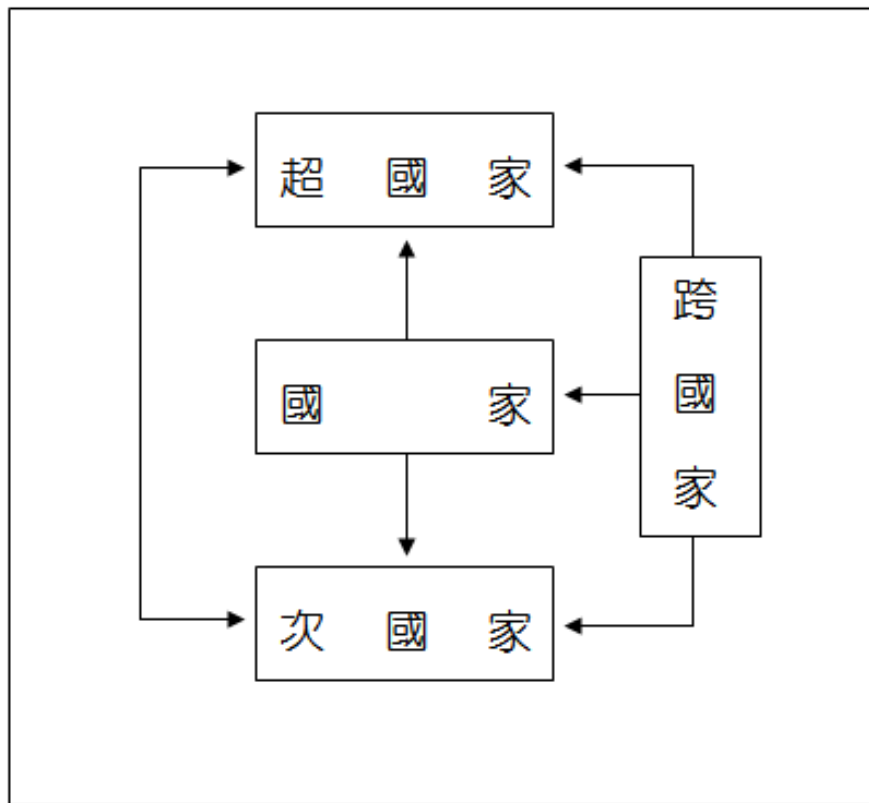
從這兩個面向來分析，再從藍玉春先生在〈歐盟多層次治理：論點與現象〉中所提出的四個層次「超國家－國家－次國家－跨國家」來試圖釐清歐洲整合與全球治理的互動模式。

先從藍玉春教授在〈歐盟多層次治理：論點與現象〉所描繪的圖開始講起，他從「超國家－國家－次國家－跨國家」四組概念串起一道治理網絡，如下：

¹¹⁸ 引劉坤億(2001)，〈全球治理趨勢下的國家定位與城市發展：治理網絡的解構與重組〉，《行政暨政策學報》第34卷，68頁。

¹¹⁹ 引同註108，頁22。

圖表 2 歐盟多層式互動



引自藍玉春，〈歐盟多層次治理：論點與現象〉，《政治科學論叢》，第 24 期，頁 56。

「次國家」層次按公私性質再分為「次國家」層次—區域及地方政府，及「跨國家」層次—私部門之利益團體。…

網狀觀念是歐盟多層次治理的主要核心概念。歐盟無單一決策模式，不同政策有不同機制，不同議題有不同需求之行為者參與，對不同機構產生要求及反饋。在此過程中，一如執委會主席普羅迪 (R. Prodi) 所強調的「水平性」(horizontalité) (2000)，中央政府之掌控權逐次在各部門被拆解，且與非政府行為者在各層次交互作用，無單一最終權威。決策權由多重行為者不同層次上分享，而非僅由單一行為者 (即國家) 在單一層次獨攬 (Hooghe and Marks, 2003: 233-235)。多重官方及非官方的參與者，加上多重入口管道 (channels of access) 使歐盟治理呈多層次「超國家 / 國家 / 次國家 / 跨國家」面向，是平行而非層級的網狀結構，政治

域場不再只限於會員國之間，權力由密集溝通的超國家機構及會員國分享。

120

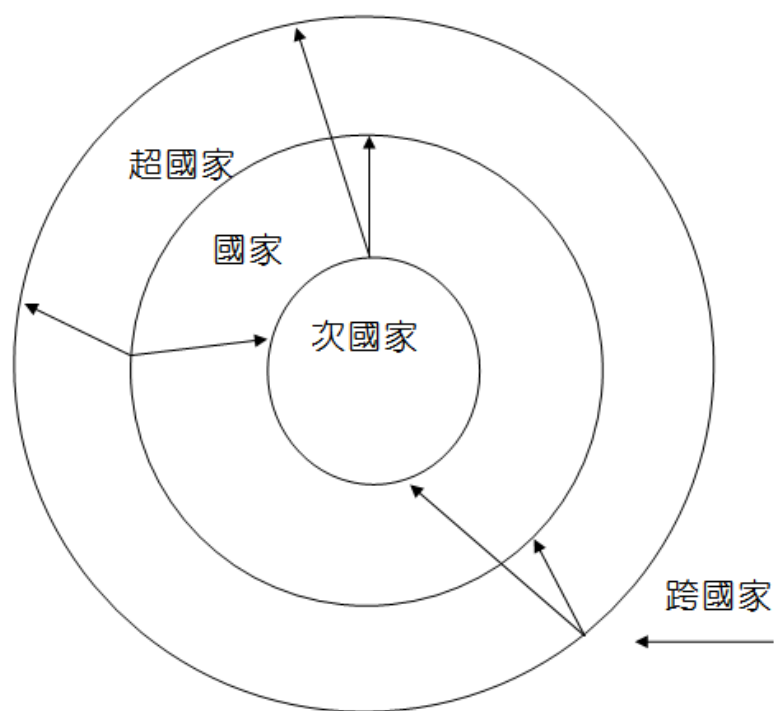
由此可知，藍玉春教授認為歐盟在「超國家－國家－次國家－跨國家」的區別只是面向上的不同，並非垂直的隸屬關係，而是呈現水平的網狀結構。而這也符應了將治理視為網絡(Governance as Networks)此一特點。

借用此四個層次來進一步說明，歐盟多層次之間的關係。「輔助原則」的明文規定，就有如執委會主席普羅迪所強調的「水平性」；但回到制度層面，歐盟逐漸走向的聯邦制比較接近德國式的聯邦制，聯邦政府與地方政府也近似於垂直式的隸屬關係，但若透過憲法的制定，取向維護公民權的側面而非國家的組成辦法的話，公民結社就能作為國家其核心，聚合各個層級。如下圖：



¹²⁰引藍玉春(2005)，〈歐盟多層次治理：論點與現象〉，《政治科學論叢》，第24期，頁52-56。

圖表 3 歐盟多層次關係



筆者自繪

與藍玉春教授所繪之圖的不同點在於次國家的分法不同，依據貝克的方式來區分次國家：

政治即不再是政府部門與民間部門間的區別，貝克提出「次政治」的概念，而次政治與政治的區別在於，在次政治中，政治或法人體系外的行動者亦可參與社會的形塑，而且在社會的形塑上，個人行動者與集體行動者均有其重要性，兩者可合作或競爭。¹²¹

¹²¹引同註 105 頁 23-25。

因此，將政治與法人外的所有行動者，透過公共議題的參與，達到對社會進行改革的所有公民結社，將之列為次國家，；而不論是地方政府還是中央政府皆是為「國家」；「超國家」就是歐盟本身，這點無異；最大的差異在於「跨國家」的定義上，「跨國家」意味著去疆域化，而不把「跨國家」視為組織機構，「跨國家」是所正在進行的活動，因為任何組織機構都能夠進行跨國家的活動，所以幾乎無法去進行區分。歐盟本身就是個跨國家組織，「國家」也正在進行移轉部分主權的跨國家活動，而公民結社希望透過跨國家的力量來改變、監督、制衡國家。

「超國家」、「國家」、「次國家」三者型成一組同心圓，而以「次國家」為其核心，再透過「跨國家」作為其展開活動的方式，進而在內部形成相互制衡且相得益彰之效果。再者，「次國家」的「次」用英文來表達就是 sub，在某物之下的意思，但也能理解為作為某物之基礎，因為在下方承載著，而使某物得以實現其存在，公民正是國家得以實現其存在的充要條件。

由「次國家」來決定「國家」是否進一步讓渡主權至「超國家」，也由「次國家」來決定「超國家」是否能進一步擴張其主權與範圍；而理論上，國家的合法性雖然來自於公民的認同，但公民依然需要「國家」來穩固其權利，且「超國家」的權力也來自「國家」的轉移；最後，在「超國家」來提供更廣大的平台給予「國家」與「次國家」更多自由流通的空間。依此，權力的向上、向下與向外移轉接不會造成權力之潰散，而是形成一道具有明確中心的治理網絡。

圖中的單一中心只是為了方便表述，才以此取巧，「次國家」的定義是將政治與法人外的所有行動者，為了公共利益與公共議題而組成的公民社會，因此，有幾項議題就有幾個公民社會，建立起此同心圓的中心點不是單一中心，而是多元中心，而此多元並不是多國，而是各領域各項的公共議題而組成的多個公民社會。而此三個圓並不會太圓，且其邊界皆模糊，也可透過跨國家活動的箭頭來判斷邊界模糊的程度，相較之下「國家」的邊界最為模糊、「超國家」次之、而「次國家」相對清晰些。

第三節 歐洲整合過程中的隱性問題：文化差異與認同

歐盟逐漸地往一個超國家組織發展而擴張其權力，雖然展現了合而力強的作用，站穩國際地位，但各成員國卻又擔心這樣的整合會削弱了各國人民對其國家的認同。歐洲是世界文明的搖籃，歐洲各個國家都有著極為鮮明的民族特性，不只在語言使用上有著明顯差異，在文化、血統、歷史、思想、藝術、宗教、風俗...等，在各個領域都充滿著差異。而這些多元的文化卻也成為影響整合的深度及廣度的關鍵因素，這些文化的特殊性(particular)形成了該文化的民族性，是以各個民族國家都以自己的特殊性為榮，而民族國家裡的人民也因自身的特殊性而認同該國家。因此，歐洲憲法的出現，而使歐洲成為一個聯邦國家，而這個聯邦國家是統攝各個擁有自身特殊性民族國家之上的統一體，那歐洲人民要如何對這大一統的超國家組織而產生認同感與歸屬感？歐洲人民又該如何面對各自地文化呢？文化差異與認同是歐洲整合過程中較為隱性的問題，但認同問題不僅主導著歐洲整合的速度，更是歐洲整合的引擎。

一、語言

德國哲學家高達美(Hans-Georg Gadamar)曾指出，大多數人對語言有著錯誤的認識，那就是誤把語言當成工具。語言不是工具是在於當我們不使用語言時並不能將它擱下，況且思考必須憑藉著語言，非例句式的思考將是一片混雜而無法思考，語言跟思考無法分離。而語言更具有其語言結構，語言結構來自其社會作為背景，因此，語言就不只是語言，語言更包含著其文化之蘊含。思考、語言、文化密不可分，因此，語言上的差異也就等於思考模式與文化上的差異。歐盟至今已擴至27國，雖然都認為其有著共同的歷史文化，但卻擁有了23種官方語言，而地方語言更不勝枚舉。而所謂的「官方語言」只是政府藉由既存的優勢語言中，

透過標準化和同一化的過程，以助於國家在統治上的需要。

而語言是否影響著我們對該文化的認同呢？在此必須有所區分，上述提到官方語言的生產方式，官方語言是優勢語言的標準化，因此，官方語言的設立在於強化使用優勢語言其族群的凝聚力，而讓使用地方性語言的族群則更加的邊緣化，一邊強化優勢族群其凝聚力，一邊弱化少數族群的影響力，皆為了達到方便統治的目的。因此，國家組織若試圖從語言來操作認同問題，都無法達到擴大認同族群的目的，從語言來操作認同只會強化已認同的該族群之認同。簡言之，使用同一套語言的人會因此更加認同該國家，但未使用同一套語言的人就如同「外來者」一般。

因此，歐盟在語言政策上採多語主義，以支持語言的多樣性。並不天真的試圖透過整合語言而使文化與認同趨同。雖說「一種語言一種文化」，但若曲解此義，進而讓只剩一種語言而強迫認同此一文化的話，短時間看似收到其效果，但將會花更多時間進行消化與消弭因此所造成的裂痕。

二、宗教

宗教與語言有著相同的問題，國家若試圖透過其統治的權力強力的進行改變的話，結果只會強化原本以在其體系內的族群，而無法將原本未被納入的族群重新納入。就結果論來說，這樣的整合也是失敗的。對此，國家只能接受並且保障其合法性。

從語言到宗教，可看出來國家在面對各式各樣的差異時，皆採取寬容且尊重的態度，接受並且保障其合法性。只有如此才不會分裂人民的社會生活。而且人民有追求其所認為的理想生活的自主性，也就是說，國家必須如此，國家被人民限制著。

國家對於社會的多元性與差異，只能接受，但社會的多元性與差異並不影

響人民對國家的認同。擴大至歐盟，歐盟面對各國的多元性與差異，也只能接受，但為何各國對歐盟的認同卻遭到質疑？

三、歷史

歷史的發展對於族群而言，就像人的血脈。人透過其自身的血脈來認識自我，與強化自我認同。認同的英文是 **identity**，也就是一致性，認同就在於如何讓自己覺得保有自我的一致性。而血脈給了自我一個強而有力的理由，使一致性更加穩固。就如同歷史跟族群的關係一樣。

但這樣的認同是出自於思維的作用，而有時是人為有心的刻意添加，以便於操作。之於個人的是意識形態，之於族群的則是民族意識，這些來自思維作用的意識，強化了自我對於自我的一致性更加堅持，而誤以為這些來自意識作用的條件是自我得以成立的本質，因此對於自我的特質堅持不放，更進而以此區分「異己」，而與之扞格不入。

就希臘羅馬至基督宗教，考察歐洲的歷史能輕易的從這些不同的途徑來說明歐洲人具有同一的起源，進而得出歐洲本為一個族群，因此為歐洲認同找到一個立足點。也有人提出「歐洲人的認同是一種心靈的狀態，而不是一個龐大的民族國家實體」之說，但這些說法都是後設的抽取出能為其所用的特質，再把這特質普遍化進而聲稱這是此一族群的得以成立的本質。目的是要透過找到本質確立其中心，以至於能形成一個新的範圍，擴大原本的國家與民族的範圍，讓歐洲整合中的各成員國皆被此範圍包括進去。確立中心與範圍，在此一範圍內的就容易形成一整體，進而認同此整體。

但這樣的認同是來自人為的操控，且具有目的性的操作。並不是對此有價值判斷，而是「治理即是秩序加上意圖性」，對於語言與宗教不進行整合的原因在於進行整合將得到反效果；而從歷史上找到一個基準點，認同的建立有助於秩

序的穩定與對此一國家組織架構更有向心力，因此，這樣的操控是值得試的。但若要假借歷史上某一特點，不如直接創立此特點，透過憲法的修訂讓此特點取得合法性。

四、地理

若能從憲法的層次去訂立歐洲整體發展其藍圖與核心價值的話，能讓歐洲各成員國對歐洲整合有更鮮明的了解，依此期待歐洲公民能因了解而更加認同歐洲整合的方向，再透過公民的力量由下而上迫使該國元首或行政首長與他國更容易達成共識。但這樣的認同較容易流於表面，若要讓認同深耕，就必須從地理開始，也就是透過消除各國之間的地理邊界，讓人民能在其中自由流動，換句話說，地理整合就是環境對人的影響。因此，申根協議廢除歐盟國家間邊界檢查制度，正是透過地理整合的成功案例。論地理不是就各國的地理位置來看，地理位置只需要透過一張地圖就能一目了然。論地理是要從人與人相處的場域中談整合，也就是從生活形態(lifestyle)上直接產生認同。

從歷史的方向來談認同，就只是用一範圍較大的理念去取代較小的，且這樣的理念也較容易流於口號，因此需要憲法賦予這些理念更具影響力的地位，但這樣的認同依舊只是間接的。從地理的面向來談認同，就沒有取代的問題，邊界不是小的被大的所併吞，而是邊界持續性的在模糊中。因此，沒有思維上堅持的一致性的問題，思維上堅持一致性只要能成立將會固若金湯，民族主義的意識形態正是在此底下產生的，但形成後就難以改變了，因此暫把這種認同視為一種靜態的或固態的認同。而將其界限透過持續性的模糊，讓認同持續在建立、懷疑、建立中進行，因此暫把這種認同視為一種動態的或液態的認同。這種動態的認同在於直接面對生活，生活形態、消費形態、工作形態...等在這些社會生活中產生，認同所處在的腳下土地，去掉領土的限制，認同不跟著國家劃定的範圍、領域走，

認同跟著自己的雙腳而走。可能是居住地也可能是工作地，認同持續在變化，是否會讓凝聚力潰散呢？因此，憲法不只能為歐洲整體發展其給出核心價值，憲法更能夠透過對人權的保障，進而讓人民能夠透過自由結社，已達成其理想中的社會生活，依其理想生活所能達成的程度也將與認同程度成正比。

第四節 小結

在全球化的衝擊之下，傳統主權國家的統治被治理挑戰，國家的概念開始往兩個方向擴散，向上尋求一個超國家組織，試圖透過此一超國家組織來填補傳統國際間交流呈現無中央政府的狀況；向下接受且認同公民行使其權利對國家進行制衡與監督。且對內讓公民發揮其自主性透過結社的方式參與政治，對外也不在依循傳統用軍事武力來展現該國實力。本章節將對此改變進行討論，而在民族國家在全球化衝擊之下進行變革，而這樣的變革是否會影響到該國人民的認同，認同又是在怎樣的條件下產生的？

全球化的衝擊讓民族國家不只在國家的定義必須有所改變，更讓民族國家底下的人民無所適從，而造成認同的淆亂。而不管從語言宗教或歷史的面向都不見得能重新建立起新的認同，而是應該從生活形態上去尋找認同的可能性。有更甚者，更可以透過公民結社的方式讓人民直接參與政治，直接參與政治的人民想當然爾對於其所參與的政治體系更能產生認同感。

而且，歐盟若無法在其體制內設定確立更民主的審議制度，那至少更進一步保證公民結社之權利，而保障公民權的立法也將拉高至憲法層級，因為只有維護公民權利的國家才具有成立的合法性。而回到立法精神來看，憲法本就不應該只停留在國家制度的組織辦法上，不是說國家制度不重要，如上述所說的，公民權不能只是單純的期望，更需要具有一定穩定性的制度性來維持，因此，國家制度的健全對於公民權至關重要，其影響了公民權能否維持。但，絕不能本末倒置

的只試圖透過憲法的制定來成立國家，卻忘了公民權的保障。

第六章 結論

歐洲整合是人類文明進步的一重大里程碑，最主要的原因在於歐洲整合放棄以武力與軍事等強硬的手段進行整合，雖然從 1948 年的歐洲會議開始，歐洲各國對於歐洲整合的最終目標與組織形式，就已經存在著極大的意見分歧，但，歐洲整合不再使用武力來消弭分歧的意見，而改以透過協商等方式進行討論，進而達成共識。雖然在具體組織架構上，歐洲整合的協商機制還是讓人感到不完善，例如，人民所直選出來的歐洲議會無法真正地發揮其所被賦予的效果，在制定共同法案與監督制衡上，歐洲議會都顯得較為薄弱。但，歐洲整合的過程已經充分展現民主的價值與精神。

然而，在 2005 年法國與荷蘭的公民卻以直接民主的方式，否決了《歐洲憲法條約》的簽訂，更在作為改革條約的《里斯本條約》中確立了「憲法」一詞將不再在此條約中出現，而且再次重申歐盟的權限依舊是歸屬於「輔助原則」。那憲法是否不再對歐洲整合有所影響了呢？從《里斯本條約》中取消象徵國家組成的盟旗與盟歌，再對比於此條約中更改了「憲法」一詞的使用，由這兩件事中正顯示著憲法本身即作為國家組成的一要件，憲法更成為一國家之組成的重要象徵。由此可見，憲法作為保障基本人權的這一面向反而被忽略了，且歐洲整合持續將憲法當成組成國家的一手段工具，因此，本論文試圖重新強調憲法作為保障基本人權的這一面向，而就此面向來探問這樣的憲法概念能否影響歐洲整合的方向。

依此，本論文主要從四個方向來探究憲法概念對歐洲整合之影響：先就歐洲整合整體發展至今的回顧與現況來看，強調憲法作為保障基本人權的這一面向來看，與把憲法當成組成國家的工具有何不同；再分別探究憲法概念與政治、經濟、社會等領域之間的關係，憲法概念能對這些領域造成什麼影響。

以下分別針對這四大方向進行歸納總結：

一、直至今日，歐洲整合曾發生過幾次由各會員國家所簽訂的條約，回到

國內卻又被人民透過公投否決，也有的過計畫報告書無法貫策執行而終告失敗，若在把憲法視為成立國家的一要件來看的話，無法往一超國家架構發展的整合，也將被視為一次整合上的失敗。但若把憲法視為以保障基本人權為目的的話，憲法就成為各會員國達成共識的一個平台，各會員國皆為各國的最大利益為共同政策的立場考量，且對於歐洲整合的方向也都有其立場與支持該立場的立論基礎。

因此，這裡出現的是價值與意見分歧的問題，任何判斷皆變成不明朗的兩難困局。要解決這困局的方法就是返回到分歧之前，找到一個共同無法否定的核心價值，依此價值來重新建立起藍圖。也因為確立了核心價值為其中心點後，就算是已簽訂的條約被人民公投否決，也不應當成另一次的失敗，每一次條約的簽定都是一次新的進展，透過每一次的進展累積成現今的歐洲。

但，這在歐洲整合之初並非無人從此著手，反之，歐洲整合的藍圖與整合的核心價值皆已充分且完善，問題反而不在於理念的存在與否，而在於理念具體落實的實際途徑。簡言之，要讓核心價值與理念能夠落實就必須賦予其法律上的權力。

憲法在此也將扮演著重要角色，核心價值與理念能夠落實其權力本身就來自於人民，因此不需要被賦予，而回過頭來，人民透過賦予核心價值與理念其權力來約束政府。所以當法國與荷蘭在透過公民投票否決《歐洲憲法條約》時，人民眼中的《歐洲憲法條約》是條約而絕非用來約束政府的憲法。憲法作為一個國家之根本大法，也是國家政府形成統治的權力合法性來源，《歐洲憲法條約》作為條約而被否決，不只顯示出政治與知識菁英與歐洲主流民意存在一定程度的認知落差，且政治與知識菁英並不能完全反映出歐洲的主流民意，也點出歐盟的決策程序的不完善。但最重要的問題是在此後的《里斯本條約》中同過決議不再在條約中使用憲法兩字，憲法在此發展方向上只被視為國家組織成立的根本大法來看待。

二、在政治整合中，以透過協商等方式進行討論，這也充分展現歐洲整合

的民主價值與精神，但在具體組織架構上，歐洲整合的協商機制還是讓人感到不夠完善。歐洲整合在制度上的不完備也反映了歐洲各國情勢的錯綜複雜，而最主要可大致區分為兩大陣營：政府間主義與超國家主義之衝突。而這兩種歧見不僅在於民族國家不願將主權權力讓渡至任一歐洲聯邦制的超國家機構，更害怕獲得各國主權權力的此一超國家機構會因過度集權而變成一個「利維坦」，但歐洲各國又必須面對著全球化的挑戰與美國獨霸等影響，因此，在整體世界局勢的轉變之下，歐洲各國也在透過轉變來使各國自身能因應此一脈動。而歐洲整合的轉變不僅改變了傳統主權國家的界定，也跟著證成由治理概念取代統治的一最佳實例。

但，不置可否的政府間主義與超國家主義之衝突已拉緩歐洲整合的腳步，但這樣的說法，是立基於整合是以整合為一的超國家主義一側的說法。反過來說，不再似過往試圖透過武力來達到快速的壓迫性整合，拉緩歐洲整合的腳步正是歐洲整合的一大步，政府間透過協商討論已達成共識，緩慢不正是相對於過去透過武力來達成快速整合來說，另一種新型態的整合。

在國家組織得以成立之前，要問的是國家政府形成統治的權力合法性來源在於人民。統治者的統治權來自於被統治者，這樣的觀念早在 18 世紀就已經有哲學家提出了，但繞了一圈後，至今才又在以治理取代統治的概念中被提出。但以治理取代統治的概念，不僅只重新主張統治者的統治權來自於被統治者，更進一步的提供了更多元的角度來權力移轉的可能。從原本權力只能向上移轉的界限給打破了，權力變得能夠向四面八方不同的行進，以能達成其目的為趨力而轉移。向下移轉權力的可能也被包含在內，而權力的向下移轉能形成另一種治理網絡，反而更能有效解決原本傳統式集權的統治所無法解決之問題，而不是一種權力的潰散。

誠如上述，若透過協商而成共識的整合過於緩慢，以至於組織架構上的不完善，權力向下移轉的治理網絡正可先於此作為一體制外的補充機制。但這樣的

治理網絡卻也有賴政府對人權的保障，但這樣的保障並不能空憑著對政府的信心就足夠的，而憲法在此就能以約束政府的腳色作為出發，人民透過憲法來約束政府保障人民的權利，而政府透過憲法來確認人民賦予政府保障人民權利的權力。憲法也就不再只是國家的組織辦法，更是人民生存的倚仗。

三、在經濟整合中，而權力的移轉渡讓並不只是存在於理論之中，歐洲整合正有一個最好的成功範例：歐洲中央銀行。因為全球化的關係，全球的經濟也形成一體化的現象，所以當一國爆發金融危機時，不僅影響著周遭鄰國，也跟著將世界各國皆一並受到影響。在經過幾次金融危機後，歐洲各國開始討論，試圖透過一超國家的組織架構來武裝自己。也在此經濟需求之下，歐洲部分成員國願意向上讓渡移轉權力而發展出一超國家組織。

以一般中央銀行來說，為了確保其不被國家政府所介入操控，因此必須被賦予其一定程度的獨立性。因為國家政府往往會為了透過選舉來贏得政權，而作出短期地金融政策，如此帶有政治目地的金融政策也時常會造成更嚴重的金融問題，有甚者更可能透過挪用中央銀行的財務來彌補政府的財政赤字，因此，一般中央銀行的獨立性程度也往往決定了此機構能發揮的效力。而對歐洲中央銀行來說，不僅必須防範歐盟的直接干涉，也要確保不被歐洲各成員國間接地影響，因此，歐洲中央銀行的人事任命不得是各成員國的公務人員，也不以政治菁英作為人事任命的考量，而僅就專業的知識菁英作為選用之標準。並且讓它在體制外且獨立運行，雖然看似有歐洲議會作為制衡單位，但其實也是形同虛設。直到《里斯本條約》才將歐洲中央銀行那回歐盟體制內，但依然讓其保有一定程度的獨立性。

回過頭來說，從歐洲中央銀行的創設經驗來看，這種為求獨立性的功能導向的特殊設計也能運用在公民結社上，且公民結社也必須防範國家各級單位的干涉，來確保公民結社的自主性。歐洲中央銀行要求獨立性的原因，是在於為了國家經濟整體發展的需要，必須讓專業回歸專業，而不讓政治有所空間進行干涉。

而公民結社要求自主性，是因為國家統治合法性的來源是來自於對人民的基本權利的保障，若讓公民結社能在公共議題上發揮其所具有的功能性目的的話，體制外的公民結社就能進而影響體制內的政府機關部門，且要求體制承認它且賦予它合法性。而憲法概念就能成為人民對這樣的權利要求之理論基礎。

四、在社會整合中，在傳統主權國家因全球化的衝擊而被迫改變時，也正是傳統主權國家的統治權觀念被治理挑戰與取代之刻，國家的概念開始往四面八方擴散，其中之一是向上尋求一個超國家組織，爾後，試圖透過此一超國家組織來填補傳統國際間交流呈現無中央政府的狀況；另一條可能的途徑是，向下接受且認同公民行使其對國家進行制衡與監督的權利。且對內讓公民透過結社的方式參與政治，而政府必須保障此公民結社享有一定程度的自主性；對外也不再依循傳統用軍事武力來展現該國實力。

全球化的衝擊下不僅使得民族國家的國家定義被改變，更讓民族國家的人民造成認同的淆亂，從語言宗教或歷史的面向都不見得能建立起新的認同。應該要從生活形態上去尋找認同的可能性，而透過公民結社的方式讓人民直接參與政治，讓人民對於其所參與的政治體系更能產生認同感。

而且，歐盟若無法在其體制內設定確立更民主的審議制度，至少要進一步讓保障公民權的立法拉高至憲法層級，因只有維護公民權利的國家才具有成立的合法性。從立法精神來看，憲法不應該只停留在國家制度的組織辦法上，而公民權也不能只是單純的期望，需要有一定穩定性的制度性來維持，因此，公民權能否維持須靠仰賴建全的國家制度，但絕不能只試圖透過憲法的制定來成立國家，而忘了公民權的保障。

總結而言，憲法可歸出兩種面向：一是偏重於以建立國家的組織辦法，另一則是從國家統治的合法性—公民的權利作為重心。以超國家組織為主的憲法也只不過是另一種強權的象徵，一種希望透過消弭差異而達到統一的方式都將注定失敗；「屬於公民的歐洲」就必須透過對歐盟的認同開始，認同感是無法單從經

濟與政治著手，也不能只從民族或文化去計劃，認同也不見得是針對國家，認同是要從生活型態去下功夫，生活型態才會導致意識形態的差異，民族文化的差異其根本上也是由生活型態所造成。

在 2002 年 1 月 1 日歐元開始流通後，也為歐洲人民的心裡層面帶來影響，歐洲人的消費是一樣的貨幣單位，因此各地商品及服務可以直接比價。也就是說，貨幣整合、市場整合不單只是國家間的經濟整合，更是人民間的消費習慣整合，這也就是一個生活型態的整合。另一個生活型態的整合就是申根協議，由於申根協議廢除歐盟國家間邊界檢查制度，讓歐洲人民對單一整合的歐洲地理範圍更有認同感。申根使得歐洲地圖在國家與國家之間的疆界消失，人口能夠在其之上自由流動、彼此影響，而單一貨幣使得消費方式更便利，這些都直接的影響了人民的生活型態，使人民不自覺得離開各自原本的生活領域，相互影響彼此對型態上的選擇，不再以霸權式的整合歐洲人民，而以漸進的方式豐富人民的生活，為其生活添增新的選擇，依照個人的自由意志去選擇，不正是民主的精神價值，而不應是只侷限在制度上努力，更應該為人民在生活上開放更多選項。

參考書目

中文專書

- Anthony Giddens 著，許家豪譯，《第三條路及其批評》，臺北：聯經，2002年。
- Ernest Gellner 著，李金梅譯，《國族與國族主義》，臺北：聯經，2001年。
- Held,David、McGrew,Anthony 著，林祐聖譯，《治理全球化》，臺北：韋伯，2005年。
- Jurgen Habermas 著，曹衛東譯，《後民族格局》，臺北：聯經，2002年。
- Pascal Fontaine, 《認識歐盟》，2007年歐洲經貿辦事處翻譯更新版。
http://ec.europa.eu/delegations/taiwan/documents/more_info/eu_12_lessons_zh.pdf
- Philip Thody 著，鄭榮元譯，《歐洲聯盟簡史》，臺北：三民，2001年。
- 丁元亨，《歐洲整合與歐盟的語言政策》，臺北：前衛，2002年。
- 王皓昱，《歐洲合眾國：歐洲政治統合理想之實踐》，臺北：揚智，1997年。
- 吳錫德，《認識新歐洲：歐洲整合與單一市場》，臺北：遠流，1990年。
- 林信華，《邁向一個新的歐洲社會》，臺北：五南，1999年。
- 施正鋒編，《歐盟的深化與廣化》，臺北：前衛，2004年。
- 張生祥，《歐盟的文化政策：多樣性與同質性的地區統一》，北京：中國社會科學，2008年。
- 張亞中，《歐洲統合：政府間主義與超國家主義的互動》，台北：揚智，1998年。
- 張福昌，《邁向『歐洲聯盟』之路》，臺北：三民，1992年。
- 張建雄編，《列國志：歐洲聯盟》，北京：中國社會科學，2006年。
- 許仟，《歐洲聯盟與歐洲聯盟文化政策》，臺北：樂學書局，1999年。
- 郭秋慶，《歐洲聯盟概論》，臺北：五南，1999年。
- 陳勁，《歐洲聯盟之整合與體制運作》，臺北：五南，1999年。

- 陳思賢，《西洋政治思想史—中世紀篇》，臺北：五南，2004年。
- 陳麗娟，《歐洲共同體法導論》，臺北：五南，1996年。
- 惠一鳴，《歐洲聯盟發展史》，北京：中國社會科學出版社，2008年。
- 黃偉峰，《歐洲聯盟的組織與運作》，臺北：五南，2003年。
- 黃琛瑜，《歐洲聯盟—跨世紀政治工程》，臺北：五南，1999年。
- 葉陽明，《德國憲政秩序》，臺北：五南，2005年。
- 廖福特，《歐洲人權法》，臺北：學林，2003年。
- 薩孟武，《西洋政治思想史》，臺北：三民，1998年。

中文期刊論文

- 水秉和(1998)，〈全球化與全球化現象〉，《當代月刊》第133期，頁4-13。
- 王玉芳(2002)，〈先行裁決制度：歐洲一體化進程中的一張王牌〉，《歐洲法通訊》第4輯，頁55-76。
- 王玉葉(2000)，〈歐洲聯盟之輔助原則〉，《歐美研究》第30卷第2期，頁1-30。
- 王振寰(1999)，〈全球化,在地化與學習型區域:理論反省與重建〉，《台灣社會研究季刊》第34期，頁69-112。
- 王泰銓(2003)，〈歐洲聯盟之本質及其形式〉，《歐洲統合與台灣》，頁31-48。
- 王泰銓等(2005)，〈歐洲聯盟之法律工具〉，《淡江大學歐盟資訊中心通訊》第6期，頁10-22。
- 王泰銓等(2007)，〈演變中的歐洲聯盟法 — 歐盟「改革條約」(Reform Treaty)〉，《淡江大學歐盟資訊中心通訊》第15期，頁33-36。
- 王皓昱(1994)，〈歐洲合眾國：聯邦主義的未來？〉，《東吳政治學報》第3卷，頁125-149。
- 甘逸驊(1992)，〈英國與歐洲統合〉，《問題與研究》第31卷第11期，頁73-84。

- 甘逸驊(2006)，〈歐洲安全與防衛政策的軍事層面：歐盟的全球戰略地位〉，《問題與研究》第 45 卷第 5 期，頁 111-136。
- 甘逸驊(2007)，〈歐盟「柔性強權」身份認同的建構與批判〉，《問題與研究》，第 46 卷第 4 期，頁 1-24。
- 甘逸驊(2008)，〈歐盟與美國的權力關係：「柔性平衡」的適用性〉，《問題與研究》第 47 卷第 2 期，頁 1-24。
- 朱貴昌(2008)，〈歐盟政體的特點與歐盟合法性問題之爭〉，《當代世界社會主義問題》第 2 期，頁 81-91。
- 朱曉青(2002)，〈歐洲一體化進程中人權法律地位的演變〉，《法學研究》第 5 期，頁 136-151。
- 吳志中(2004)，〈歐盟東擴政策的地緣政治佈局與意義〉，《歐盟的深化與廣化》，頁 143-165。
- 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》第 33 卷 11 期， 11-20 頁。
- 吳鍾孟(2004)，〈公民投票的歷史教訓--以法國和德國民粹主義性質的公投表決為鑑〉，《歷史月刊》第 192 期，頁 75-85。
- 呂秉翰(2004)，〈「歐盟憲法草案」評釋—以第二部分「基本權利憲章」為中心〉，《吳鳳學報》第 13 期，頁 345-364。
- 沈玄池(2000)，〈歐洲聯盟共同外交暨安全政策體制與運作方式改革之研究〉，《美歐季刊》第 14 卷第 3 期，頁 263-304。
- 卓忠宏(2005)，〈歐洲憲法條約遭否決的後續效應〉，《淡江大學歐盟資訊中心通訊》第 7 期，頁 11-14。
- 周德旺(1995)，〈《馬斯垂克條約》基本原則之研究〉，《問題與研究》第 34 卷 8 期，頁 57-70。
- 林立(2008)，〈歐盟是否已經對傳統主權觀做了革命？〉，《淡江大學歐盟資訊中

心通訊》，第17期，頁12-15。

林立(2009)，〈從 Huntington 之「文明衝突觀」與 Fukuyama 的「歷史終結觀」檢視歐盟的擴大及挑戰：「民主人權文化」的傳播將決定歐盟整合的廣度與深度及國際關係的型態〉，《淡江大學歐盟資訊中心通訊》第 24 期，頁 21-30。

洪丁福(2001)，〈邦聯的運作與成效〉，《新世紀至庫論壇》第 13 期，頁 11-17。

洪茂雄(2003)，〈論中、東歐國家的族群關係--融合或對立〉，《中山人文社會科學期刊》，第 11 期，頁 27-46。

洪德欽(2004)，〈歐洲中央銀行獨立性之研究〉，《台大法學論叢》，第 33 卷第 5 期，頁 215-278

洪德欽(2007)，〈歐盟憲法之法理分析〉，《歐美研究》第 37 卷第 2 期，頁 255-321。

洪德欽(2008)，〈歐盟人權：從理想到實踐〉，《歐美研究》第 38 卷第 4 期，頁 503-508。

孫治本(2002)，〈跨國公民社會與歐洲聯盟的整合問題〉，《全球化與社會正義：關於『第三條路』之爭論及歐盟內部的跨國政治》國科會研究計畫，頁 1-39。

徐正戎、呂炳寬(2005)，〈法國公民投票否決歐憲條約的憲政啟示〉，《臺灣本土法學雜誌》第 72 期，頁 1-5。

徐揮彥(2008)，〈從歐盟文化政策之發展與實踐論文化權之保障：以文化多樣性為中心〉，《歐美研究》第 38 卷第 4 期，頁 671-751。

高奇琦(2010)，〈歐盟民主赤字的爭論：國家主義與多元主義的二元分析〉，《世界經濟與政治》第 5 期，頁 80-101。

張亞中(1994)，〈歐洲統合過程中的國家主權問題〉，《美歐月刊》第 9 卷第 11 期，頁 98-114。

張亞中(2001)，〈全球治理：主體與權力的解析〉，《問題與研究》，第 40 卷第 4 期，頁 1-24。

張洋培(2001)，〈國家主權與歐洲統合〉，《新世紀智庫論壇》13 期，頁 18-23。

- 張維邦(2001)，〈歐洲整合的意涵與模式〉，《新世紀智庫論壇》13期，頁24-35。
- 張臺麟(2006)，〈法國否決「歐洲聯盟憲法草案」的背景及其影響〉，《國際關係學報》第21期，頁15-43。
- 許仟、劉俊裕(1998)，〈論歐洲的文化整合與衝突--從文化優越歐洲到多元文化歐洲〉，《國際論壇》第1期，頁119-143。
- 許琇媛(2003)，〈歐盟多層級治理模式—以德國下薩克森邦結構基金的運作為例〉，《淡江人文社會學刊》第16期，頁77-108。
- 陳炳輝(1998)，〈試析哈貝馬斯的重建性的合法性理論—兼與胡偉同志商榷〉，《政治學研究》第2期，頁81-87。
- 湯紹成(2000)，〈從直接與間接民權的角度檢視瑞士與法國的公民投票制度〉，《問題與研究》第39卷第2期，頁67-78。
- 黃偉峰(2003)，〈剖析歐洲聯盟正在成型的治理體系〉，《歐美研究》第33卷第2期，頁291-344。
- 黃錦堂(1994)，〈德國聯邦體制之研究〉，《美歐月刊》，第9卷第6期，頁27-43。
- 廖福特(2004)，〈從人權宣言邁向人權法典-「歐洲聯盟基本權利憲章」之實踐〉，《歐美研究》，第34卷第1期，頁9-49。
- 趙海峰(2003)，〈論歐洲人權法院和歐洲共同體法院在人權保護方面的關係〉，《歐洲法通訊》第5輯，頁129-175。
- 劉坤億(2001)，〈全球治理趨勢下的國家定位與城市發展：治理網絡的解構與重組〉，《行政暨政策學報》第34卷，頁57-83。
- 劉坤億(2010)，〈全球治理的理想與現實〉，《中國行政評論》第13卷第1期，29-56頁。
- 劉岫靈(2010)，〈追尋公民投票的規範意義-重返 Rousseau 《社約論》脈絡〉，《人文與社會》第2卷第5期，頁143-158。
- 盧倩儀(2004)，〈審議式超國家主義〉，《問題與研究》，第43卷第6期，53-71

頁。

戴軼(2005)，〈憲法乎？條約乎—對『歐盟憲法條約』的法理學分析〉，《歐洲研究》，第 23 卷第 132 期，頁 83-91。

韓毓海(1999)，〈全球化，還是資本主義？〉，《二十一世紀雙月刊》第五十二期，頁 131-135。

藍玉春(2005)，〈歐盟多層次治理：論點與現象〉，《政治科學論叢》，第 24 期，頁 49-76。

藍玉春(2009)，〈從建構主義探討形塑中的歐洲認同〉，《全球政治評論》，第 25 期，頁 81-116。

羅至美(2008)，〈加入歐元對倫敦做為國際金融中心的意涵：兩種途徑的選擇〉，《問題與研究》第 47 卷 4 期，頁 109-139。

羅志平(2009)，〈民族主義、歷史教育與國家認同〉，《朝陽人文社會學刊》第 7 卷第 1 期，頁 229-254。

蘇宏達(2001)，〈以憲政主義建造概念解釋歐洲統合之發展〉，《歐美研究》，第 31 卷 1 期，頁 629-687。

蘇宏達(2004)，〈從制度主義解析歐洲聯盟憲法聯盟憲法條約草案〉，《政治科學論叢》第 20 期，167-208 頁。

蘇宏達(2007)，〈論歐洲憲法的優越性〉，《歐美研究》第 37 卷 2 期，頁 323-389。

蘇宏達(2009)，〈里斯本條約生效後對歐盟對外行動能力與民主治理機制可能的影響〉，《政治科學論叢》第 40 期，頁 81-126。

中文學位論文

毛彥鈞，《歐洲貨幣整合法制之研究》，東吳大學法律學系法律專業碩士班碩士論文，2011 年。

王昭銘，《論全球治理下之貿易秩序與關稅政策自主性：以 WTO 體系之關稅政策及其規範為例》，逢甲大學公共政策研究所碩士論文，2004 年。

朱俊彥，《國際非政府組織於全球治理場域的參與和挑戰：以世界童軍組織為例》，國立中正大學戰略暨國際事務研究所碩士論文，2010年。

吳秉政，《歐洲貨幣聯盟與歐元匯率理論之研究》，國立中山大學財務管理研究所碩士論文，2000 年。

吳建輝，《從歐洲法院與會員國法院的互動看法院在區域統合的角色》，國立台灣大學法律研究所碩士論文，2004 年。

吳振逢，《從德國聯邦制度論歐洲聯盟整合趨勢》，淡江大學歐洲研究所博士論文，2010 年。

李俊志，《歐洲經濟暨貨幣聯盟之基本理論與實際》，淡江大學歐洲研究所碩士論文，2003 年。

李靜慧，《欲拒還迎—從歐洲化觀點看英國的歐元政策》，國立中山大學政治學研究所碩士班碩士論文，2006年。

林昱奇，《公民投票與權力制衡》，國立政治大學法律學研究所碩士論文，2006 年。

林勝偉，《公民社會的自主性原則及其組織條件》，國立政治大學社會學研究所碩士論文，2000 年。

林筱鈞，《歐洲聯盟認同之研析---文化認同與公民認同》，淡江大學歐洲研究所碩士班碩士論文，2005 年。

林志峰，《歐洲共同體之國際法人格》。淡江大學歐研所碩士論文，1995 年。

林彥君，《政府間主義與超國家主義對歐盟高等教育整合政策之影響》，國立交通大學教育研究所碩士論文，2007 年。

邱垂泰，《歐洲共同體/歐洲聯盟創設為國際法主體之研究：並論歐洲經濟整合模式》。國立台灣大學國家發展研究所，2004 年。

胡雅倫，《歐盟共同外交暨安全政策(CFSP)之限制分析》，佛光人文社會學院政治學系碩士班碩士論文，2005年。

張哲余，《公民投票制度立法與實施爭議之探討》，玄奘大學公共事務管理學系碩士班碩士論文，2007年。

張稚川，《歐體法與會員國憲法衝突之研究》，淡江大學歐洲研究所碩士論文，1993年。

張繼德，《歐洲中央銀行－政策與執行》，南華大學歐洲研究所碩士論文，2002年。

郭蓁珮，《歐洲聯盟憲法化之研究》，淡江大學歐洲研究所碩士論文，2007年。

陳冠伶，《全球治理與國際衛生合作:以 Global Fund 為例》，東吳大學政治學系碩士論文，2008年。

陳秋同，《從多層次憲政主義思維論歐盟憲法》，國立臺灣師範大學政治學研究所碩士論文，2009年。

曾俊達，《單一貨幣制度對匯率的影響－以歐元發行前後對美元匯率為例(1985~2002)》，國立東華大學國際經濟研究所碩士論文，2003年。

曾嘉文，《歐洲共同安全暨防衛政策（1999~2003年）-基於新自由制度主義之研究》，淡江大學歐洲研究所碩士論文，2004年。

黃瓊儀，《歐洲經濟暨貨幣聯盟(EMU)之運作與影響之研究》，南華大學歐洲研究所碩士論文，2003年。

楊舜翔，《變遷中的歐洲中央銀行-以歐盟東擴前後為例》，東海大學政治學系碩士論文，2011年。

葛康鼎，《歐洲政治統合進程之研究:以歐洲憲法挫敗為例》，國立東華大學公共行政研究所碩士論文，2011年。

劉權漳，《歐美、台灣實施公民投票案例之探討》，國立臺東大學區域政策與發展研究所碩士論文，2009年。

蔡昕燕，《歐洲聯盟加值稅整合之研究》，南華大學歐洲研究所碩士論文，2006年。

蔡雨臣，《從歐盟的青年政策檢視歐盟「國家建立」之傾向》，國立中山大學政治學研究所碩士論文，2006年。

蔡彥廷，《西方國家公民投票之研究——就法治規範與政治裁量類型析論之》，淡江大學歐洲研究所碩士論文，1996年。

蔡裕鎮，《以尼斯條約探討歐洲聯盟執委會、理事會及歐洲議會改革研究》，淡江大學歐洲研究所碩士論文，2003年。

蔡穎芄，《歐洲聯盟整合下的歐洲認同》，淡江大學歐洲研究所碩士論文，2006年。

蕭瑞山，《德國柔性權力研究：以歐盟的參與為例》，東海大學政治學系碩士論文，2000年。

外文專書

Arnall, Anthony and Wincott, Daniel. *Accountability and Legitimacy in the European Union*. New York: Oxford University Press, 2002.

Aziz, Miriam. *The Impact of European Rights on National Legal Cultures*. Oregon: Hart Publishing, 2004.

Church, Clive H. and Phinnemore, David. *Understanding the European Constitution: An introduction to the EU Constitutional Treaty*. Abingdon: Routledge, 2006.

Collignon, Stefan., *The European Republic : Policy Proposals for a Future Constitution*, C·A·P WORKING PAPER, October 2003.

http://www.cap.uni-muenchen.de/download/2003/2003_collignon.pdf

Dario, Castiglione and Richard, Bellamy. *Constitutionalism in Transformation:*

- European and Theoretical Perspectives*, Oxford : Blackwell Publishers, 1996.
- Dinnage, James D. and Murphy, John F. *The Constitutional Law of the European Union*, Cincinnati : Anderson Publishing, 1996.
- Duff, Andrew. N., *After the Brussels summit: what next for the EU?*, MEP, ELDR, December 2003. http://www.epin.org/pdf/BC_CER.pdf
- Jansen ,Thomas. *Reflections on European Identity*. Brussels : European Commission Working Paper,1999.
- Lenaerts, Koenraad. , *Constitutional law of the European Union* , London : Sweet & Maxwell ,1999.
- Milton, Guy and Keller-Noëllet, Jacques and Bartol-Saurel, Agnieszka. *The European Constitution: its origins, negotiation and meaning*. London: John Harper Publishing, 2005.
- Pollak, Johannes., *Democracy and the European Constitution: Majority Voting and Small Member States*, Constitutionalism Web-Papers, ConWEB Paper 4, 2004.
- Sullivan, Andrew., *The Euro Menace : the Threat of European Integration*, The New Republic, June 16, 2003.

外文期刊論文

- Chamorel, Patrick. ‘Anti-Europeanism and Euroscepticism in the United States’, EUI Working Papers RSCAS 2004/25.
http://www.eui.eu/RSCAS/WP-Texts/04_25.pdf
- Otto, Pfersmann. ‘The New Revision of the Old Constitution’, in Weiler and Eisgruber, eds., *Altneuland: The EU Constitution in a Contextual Perspective*, Jean Monnet Working Paper 5/04.

Malcolm, Ross. 'Effectiveness in the European legal order(s): beyond supremacy to constitutional proportionality? ', *European Law Review*, 2006, vol 31, pp.476-498.

Cindy, Skach. 'We, the Peoples? Constitutionalizing the European Union', *Journal of Common Market Studies*, 2005, vol. 43, pp. 149-170.

Armin, Von Bogdandy 'The European Constitution and European Identity: Potentials and Dangers of the IGC's Treaty Establishing a Constitution for Europe', in Weiler and Eisgruber, eds., *Altneuland: The EU Constitution in a Contextual Perspective*, Jean Monnet Working Paper 5/04.