政治科學論叢／第四十六期／民國 99 年 12 月／頁 111～158

整合理論與歐盟條約修改之研究
―以歐盟憲法條約與里斯本條約爲例

盧倩儀*

摘　　要

二〇〇一年以來歐洲聯盟諸多歷史發展軸線中，以制憲爲底蘊但以里斯本條約收場的歐盟制度改革發展軸線，不僅整段發展完整屬於二〇〇一年至二〇〇九年這個歷史片段，同時亦是最爲清晰可辨並且最具歐洲區域整合里程碑意義的一條歷史軸線。此一歷史發展軸線該用什麼樣的理論來解釋？本文沿襲國際關係理論及區域整合研究中國家中心（state-centered）理論與制度主義對話的思辯輪廓，比較自由派政府間主義與制度主義對二〇〇一年至二〇〇九年歐盟制度改革歷史發展之解釋力。文章之理論探討部份首先對於兩大學派之共同點加以描述，接著從「國家是否爲單一行爲者」、「政府間談判是否獨佔性地決定整合結果」、以及「超國家機構有無獨立自主影響力」三個面向切入，剖析兩大學派不相容之處。文章隨後評估兩大學派對於二〇〇一年至二〇〇九年歐盟制度改革經過之解釋力，發現制度主義能夠對這段整合歷史提供較理想的解釋，因爲從拉肯到里斯本的歷史發展顯示：會員國並非單一行爲者、整合結果也並非單獨由政府間談判排他性地決定、而超國家機構在這十年的制度改革過程中亦明顯發揮了獨立自主的影響力。

關鍵詞：歐盟、憲法條約、里斯本條約、制度主義、自由派政府間主義

---

*國立政治大學國際關係研究中心副研究員，E-mail: cyl@nccu.edu.tw。
收稿日期：99 年 6 月 14 日；通過日期：99 年 12 月 3 日

臺灣大學學術期刊資料庫

壹、前 言

二〇〇一年以來歐洲聯盟諸多歷史發展軸線中，以制憲爲底蘊但以里斯本條約收場的歐盟制度改革發展軸線不僅整段發展完整屬於二〇〇一至二〇〇九這個歷史片段，同時亦是最爲清晰可辨並且最具歐洲區域整合里程碑意義的一條歷史軸線。此一歷史發展軸線該用什麼樣的理論來解釋？在對二〇〇一至二〇〇九歐盟制度改革歷史進行描述後，本文將沿襲國際關係理論及區域整合研究中國家中心（state-centered）理論與制度主義對話的思辯輪廓，比較自由派政府間主義（Liberal Intergovernmentalism，簡稱 LI）與制度主義對二〇〇一至二〇〇九歐盟制度改革歷史發展之解釋力。文章之理論探討部份首先對於兩大學派之共同點加以描述，接著從「國家是否爲單一行爲者」、「政府間談判是否獨佔性地決定整合結果」、以及「超國家機構有無獨立自主影響力」三個面向切入，剖析兩大學派不相容之處。文章隨後評估兩大學派對於二〇〇一至二〇〇九年歐盟制度改革經過之解釋力，發現制度主義能夠對這段整合歷史提供較理想的解釋，因爲從拉肯到里斯本的歷史發展顯示：會員國並非單一行爲者、整合結果也並非單獨由政府間談判排他性地決定、而超國家機構在這十年的制度改革過程中亦明顯發揮了獨立自主的影響力。

貳、二〇〇一年至二〇〇九年之條約改革經過

二〇〇一年至二〇〇九年這段期間，歐盟最重大的事件除歐元紙鈔硬幣問世以及規模空前的歐盟東擴外，還包括始於拉肯宣言（Laeken declaration）而止於里斯本條約的歐盟史上最長的一次條約改革工程。此一透過制憲會議—而非循例僅僅依賴政府間會議（Intergovernmental Conference, IGC）—之方式來草擬新約的修約方式同時也是歐盟條約改革史上前所未有的創新作法。此一創新之修約方式對於不同區域整合理論之解釋力帶來了什麼樣新的經驗性證據？在評估「制憲會議（修約）方法」（the Convention method）對於檢驗整合理論所提供的新證據之前，首先

臺灣大學學術期刊資料庫

就歐盟採用制憲會議方法進行修約之背景及理由加以說明。

歐盟制憲會議源自於「歐洲之未來」辯論（Debate on the Future of Europe）；這場辯論的源頭是時任德國外長的費雪（Joschka Fischer）於一九九九年以及二〇〇〇年發表的兩場演說。費雪在其二〇〇〇年洪堡大學的演講中指出歐盟發展至今已距離人民越來越遠（Fischer, 2000）。對於費雪的呼籲，歐盟各國政治領袖紛紛加以呼應（Chirac, 2000；Ciampi, 2000；Schröder and Amato, 2000；Verhofstadt, 2000；Blair, 2000），這些政治領袖間的對話逐漸累積而爲歐盟憲法大辯論的開端。在此同時，尼斯條約的談判在東擴後之歐盟執委會執委人數及部長理事會條件多數決（qualified majority voting）重新安排計算等問題上出現了嚴重的歧見，使修約談判遭遇到空前的困境。由於當時擔任輪值主席的法國正處於左右共治，因此在其內部充滿衝突矛盾的情況下，輪值主席在 IGC 過程中推動協調的能力亦大打折扣。因此尼斯所應處理的兩項主要議題—執委人數以及部長理事會中之投票問題—到了二〇〇〇年底高峰會時仍然未能有明顯的共識出現。尼斯峰會後，英國首相布萊爾有感而發的一句：“we cannot continue to do business like this”（The Independent, 13 October 2000）不僅爲尼斯的混亂情況做了最佳的描述，同時也顯現出歐盟傳統 IGC 的政府間談判方式已遭受到極大的限制（Milton et al., 2005: chapter 2）。

在費雪演說、各會員國政治領袖的呼應、以及尼斯談判不順利的多重背景下，會員國在二〇〇〇年十二月簽訂尼斯條約時附帶加入了「歐盟之未來宣言」（Declaration on the future of the Union），揭示歐洲將針對四大議題進行既深且廣的辯論。這些議題包括：一、歐盟與會員國之間權限的界定；二、基本權利憲章法律地位之界定；三、條約之簡化；四、會員國議會在歐盟之角色。根據「歐盟之未來宣言」所設計的所謂「歐洲之未來」辯論於二〇〇一年三月正式在布魯塞爾揭幕。二〇〇一年年底，隨著此一全歐辯論接近尾聲，會員國政府在拉肯高峰會簽訂了「拉肯宣言」，宣佈歐盟將儘快在二〇〇三年二月尼斯條約生效以及歐盟大規模東擴之前針對歐洲未來所面對之挑戰而召開「歐洲之未來會議」（the Convention on the future of Europe），並對該會議之組成、輪廓、任務、進行方式等做了完整的描繪。「歐洲之未來會議」於二〇〇二年二月開始運作，原本會員

臺灣大學學術期刊資料庫

國只授權該會議對改革提出建言，但「歐洲之未來會議」進行到中途時，與會代表在野心勃勃的會議主席季斯卡（Giscard d'Estaing）領導下逐漸將會議目標轉爲制定出一份具體完整的憲法草案，於是「歐洲之未來會議」這個名稱逐漸爲「制憲會議」一詞所取代。

經過了 16 個月密集的聆聽、意見交換、協商、談判、以及草擬，制憲會議主席季司卡在二〇〇三年七月十八日將制憲會議的成果—「憲法草約」（the Draft Treaty Establishing a Constitution for Europe）提交當時由義大利擔任輪值主席的歐盟首腦理事會。歷經會員國政府透過政府間會議對草約進行小幅修改後，25 個會員國領袖於二〇〇四年十月二十九日簽署了「歐盟憲法條約」（the Treaty Establishing a Constitution for Europe）。[1] 這部憲法條約對歐盟制度所做的改變包括給予了歐盟法人地位、歐盟外長(Union Minister of Foreign Affairs）職務的設立、歐盟首腦理事會（The European Council）[2] 常任主席之設立、部長理事會「雙重多數」（double majority）之建立、二〇一四年以後執委人數減至會員國數三分之二、爲歐洲議會設定 750 席之上限、以及提昇會員國議會在確保歐盟立法不違反「輔助原則」時之主導權等。唯憲法條約必須在獲得所有會員國批准後始能生效。二〇〇五年年中，在 9 個會員國完成了批准程序後，法國於五月二十九日舉行歐盟憲法公投。公投之結果 54.87% 的選民反對、45.13% 贊成，投票率 70%（Vucheva, 2005）。三天後，荷蘭舉行憲法公投。其結果如各界所預料，同樣是反對陣營獲勝；其中 61.6% 的選民反對，38.4% 贊成，投票率 62.8%（Guardian, 2005）。

二〇〇五年公投失敗的重大挫折後，歐盟會員國領袖決定暫時停止一切條約改革動作，讓歐盟進入一段冷靜思考期（a period of reflection：二

1　或稱「歐洲憲法條約」。由於此一憲法條約從緣起到制定目的都是以歐盟及其會員國爲對象，因此參考本文審查人之一之意見，在文中一律稱其爲「歐盟憲法條約」。

2　關於 the European Council 中文應如何翻譯國內有許多不同看法。台灣學界過去習慣用「歐盟高峰會」一詞，然而 the European Council 是個一年 365 天都存在的「機構」，而非偶爾舉行的「高峰會」，因此「歐盟高峰會」一詞實不足以精確傳達 the European Council 作爲歐盟一主要機構之語義。本文因此採用歐洲經貿辦事處在台灣所出版之「認識歐盟」以及「歐盟漫畫」中對 the European Council 之中譯，即「歐盟首腦理事會」。

臺灣大學學術期刊資料庫

○○五年年中到二○○七年年初）。到了二○○七年上半年，擔任輪值主席的德國藉著慶祝羅馬條約簽訂 50 週年，推動了「柏林宣言」（The Berlin Declaration）的簽訂並順勢著手開始化解法荷公投所留下的條約改革僵局。梅克爾的奔走協調造就了憲法條約的起死回生：儘管名稱改變了、內容縮水了，舊的憲法條約仍因爲梅克爾堅持將歐盟制度改革置於最高優先順序而被挽救了回來。二○○七年六月出爐的「改革條約」（Reform Treaty）問世，字數從憲法條約的 6 萬 3,000 字減爲 1 萬 2,000 多字；條文從 448 條減爲 70 條。

在「改革條約」的基礎上，二○○七年下半年的政府間會議就條約最後內容進行協商；二○○七年十二月十三日歐盟 27 個會員國簽署了里斯本條約。有了憲法條約的慘痛經驗，會員國政府已不再敢輕易將新條約付諸公投，唯愛爾蘭礙於其最高法院一九八七年的一項裁決，必須針對歐盟新條約進行公投，否則無法完成條約批准。二○○八年六月，人口不及歐盟人口總數 1% 的愛爾蘭對里斯本條約舉行了公投，該條約遭到愛爾蘭 53.4% 的選民否決，爲歐盟所帶來的打擊甚至超過三年前法國與荷蘭選民所投下的震撼彈（Sawer et al., 2008）。愛爾蘭公投後的幾個月，金融風暴席捲全球。經濟發展曾經傲踞歐盟之冠的愛爾蘭遭受嚴重打擊，成爲歐盟第一個宣佈陷入嚴重經濟衰退的會員國。在此一經濟衰退的背景下，對於歐盟高層所提出之愛爾蘭就里斯本條約舉行二次公投的提議，愛爾蘭政府從原本的堅決抗拒逐漸趨於軟化。經持續協商並獲得了歐盟對於愛爾蘭所最敏感的執委會執委人數問題、中立、墮胎、以及稅制自主權等問題的法律保證後，愛爾蘭於二○○九年十月再次針對里斯本條約舉行了公投，並以 67%：33% 的懸殊比數讓歐盟里斯本條約敗部復活（European Commission, 2009）。二○○九年十二月一日里斯本條約生效，歐盟運作的基礎自此從「尼斯條約時代」進入到「里斯本條約時代」。里斯本條約的主要變革包括：

1. 「歐盟首腦理事會主席」（President of the European Council）及「對外關係暨安全政策高級代表」（High Representative for Foreign Affairs and Security Policy）新職的設立：在英國與法國推動下，歐盟輪值主席制度受到大幅修改。以往每半年輪值一次的主席位置主要含括

臺灣大學學術期刊資料庫

首腦理事會（European Council）主席以及部長理事會（Council of the European Union）中九種例行會議組成之主席。[3] 里斯本條約生效後，首腦理事會主席改爲常任，任期兩年半，得連任一次；部長理事會中對外關係理事會的主席（High Representative for Foreign Affairs and Security Policy）亦改爲常任，並同時兼任執委會副主席。

2. 歐洲議會立法權大幅提升：在歐盟每一次的條約改革中，歐洲議會皆是贏家；里斯本條約也不例外。以往歐盟立法程序依政策議題領域區分爲諮商（Consultation）、同意（Assent）、合作（Cooperation）、共同決定（Codecision）程序。里斯本條約將其中歐洲議會享有最充份影響力的共同決定程序普及至幾乎所有議題領域，[4] 並將此一普及於多數議題的共同決定程序更名爲「一般立法程序」（ordinary legislative procedure），而其他三種立法方式則合併爲「特殊立法程序」（special legislative procedure）。[5]
3. 改善理事會投票方式：理事會投票方式依然包括一致決及多數決兩種。但以往多數決是依照一套複雜的條件多數決計票方式，里斯本條約將其簡化爲雙重多數決（double majority）：每個會員國都擁有一票;當表決結果達會員國數 55%、歐盟總人口數 65% 時即爲通過。此外，里斯本條約也將適用多數決的議題領域與適用一般立法程序的議題領域加以統一：只要在理事會是依照多數決方式表決的議題在接下來的立法程序中必然依照一般立法程序。因此包括移民、刑法、警察事務在內，會員國政府都失去了否決權；同時歐洲法院亦就此獲得這些議題的管轄權。

參、自由派政府間主義 vs. 制度主義

歐盟二〇〇一年以來從全歐辯論、制憲、公投失敗到條約改革成功這

3 九種組成爲：總務暨對外關係、財經、內政司法、就業社會健康暨消費者、競爭力、交通電訊暨能源、農魚業、環保、教育青年暨文化事務。

4 新納入的議題如：農業補貼、貿易、漁業、移民及庇護政策。

5 如今歐洲議會只有在稅制以及外交政策方面依舊沒有影響力。

臺灣大學學術期刊資料庫

條發展軸線無疑是檢驗整合理論必然需要審視的史料。究竟哪一派整合理論或是國際關係理論能夠成功解釋這段歷史發展呢？對於此一問題，Moravcsik 提出了具體的回應。Moravcsik 認爲，如同自由派政府間主義的三段論—國內偏好形成➔政府間談判➔制度選擇—成功地解釋了歐盟以往每一次的條約改革，這套完整的理論用來解釋二〇〇一年以來的制度改革發展同樣綽綽有餘。二〇〇一年以來的種種轉折，凡是自由派政府間主義三段論所無法解釋的（或說不符合自由派政府間主義預期的發展）— 如制憲、全民參與、歐盟民主化等—最後都證明是徒勞無功，不過是憑白耗費了許多資源與時間。而最後真正發生了的—即里斯本條約的生效—又完完全全是在自由派政府間主義的預料之內。一如自由派政府間主義所推測，當歐盟缺乏一個可以在功能上合理化重大改革的理由時，重大改革是不會因爲非預期因素、關鍵行爲者的社會化、或是超國家機構的推動而發生的（Moravcsik, 2006, 2008a, 2008b）。相反地，制度主義學者則驚訝於歐洲整合的發展如何大幅度改變了各國的國內政治以及國內行爲者的利益計算；歐盟會員國透過立法、政策執行、以及仲裁取代傳統國與國之間的外交、談判已是不爭事實，然其程度之深範圍之廣卻遠遠超乎制度主義者當初的想象（Hooghe and Marks, 2008: 6；Mattli and Slaughter, 2008: 8）。

本文將「自由派政府間主義」與「以新功能主義爲首的制度主義」視爲同樣被用來解釋歐洲整合、但立論基礎卻強烈對立的之兩大理論派系。整合理論涵蓋很多不同學派，主要包括：超國家主義、政府間主義、功能主義、新功能主義、聯邦主義、溝通理論等（黃偉峰，2003；張亞中，2007；洪德欽，2007）。從理論的層次觀之，這些整合理論學派可以被視作「第三層級理論」（third-order theory），有別於「理性抉擇」或「建構主義」這類涉及本體論（ontology）的「第一層級理論」（first-order theory）。爲兼顧文章之可讀性、實用性、以及可能貢獻，本文視「自由派政府間主義」與「以新功能主義爲首的制度主義」這類「第二層級理論」（second-order theory）爲最適合進行分析比較的對象。再者，此一分類之邏輯理路亦是承襲八〇年代以來國際關係理論新現實主義（neorealism）與自由派制度主義（liberal institutionalism）辯論當中，國家中心（state-centered）問題的爭辯而來（Grieco, 1988；Baldwin, 1993），企圖對於「制度」對行爲者、

臺灣大學學術期刊資料庫

機構、體系之影響(whether “institutions constitute”)進行檢驗(Caporaso, 2003: 15）。最後，本文之邏輯理路亦反映了「政府間主義」與「新功能主義」以及後來居上的「建構主義」常被並列爲整合理論的三大主流理論的圖像（Checkel, 2006: 57；Rosamond, 2006: 13-14；Warleigh-Lack and Rosamond, 2010: 1004- 1006；藍玉春，2009）。[6]

所謂「自由派政府間主義」自然指的是 Moravcsik 這位「沒有門徒的大師」之論著（Moravcsik, 1993, 1997, 1998, 2005a, 2005b, 2005c, 2006, 2008a, 2008b），[7] 而「以新功能主義爲首的制度主義」則包涵甚廣，包括受到新功能主義啓發而將細部理論發揚光大的多層次治理、歷史制度主義、建構主義等(Haas, 1958a, 1958b, 1964, 1968；Sandholtz and Zysman, 1989；Hooghe and Marks, 1999；Pierson, 1996；Checkel, 2006；Christiansen et al., 1999）。新功能主義與其他制度主義同樣強調制度一旦被建立了便會擁有其獨立於創立者意志以外的自主生命（a life of their own）（Puchala, 1999: 318）。但是新功能主義賦予超國家機構較多的自主性與原動力，而其他制度主義則專注在鑽研致使制度機構能夠在不同時空、不同政策領域發揮有限自主性與影響力的特定條件。因此如果超國家主義與政府間主義是一個光譜的兩個極端，那麼制度主義就處於光譜的中間(Eilstrup-Sangiovani, 2006: 183）。雖然誕生於新現實主義（neorealism）與新自由制度主義（neoliberal institutionalism）辯論末期而融合了兩者精髓的自由派政府間主義本身也屬於理性制度主義，但「制度」在該理論當中影響力可謂微不足道(Rosamond, 2000: 135, 142-3；Parsons, 2008: 1；Schimmelfennig, 2004: 75）。爲有助於釐清概念，本文仍沿襲國際關係理論及區域整合研究中國家中心（state-centered）理論與制度主義對話的思辯輪廓，將「自由派政府間主義」與「以新功能主義爲首的制度主義」作爲實驗及對照組，而制度的角色就是兩大學派主要的分野。

「自由派政府間主義」以國際關係理論中之現實主義爲理論基礎，利

6　儘管 Checkel 並不鼓勵將此三種途徑視爲歐盟研究的三種主流學派(Checkel, 2006: 57），但此一印象卻十分普遍。

7　Schimmelfennig 指出，自由派政府間主義像是 ‘a theoretical “school” with no “disciples” and a single “teacher”’ (2004: 75)。

臺灣大學學術期刊資料庫

用談判理論及「二重賽局」的概念分析整合的發生。在國內層次，會員國政府負責將行爲者之利益加以集結。到了國際層次，各會員國的責任就是將這些由國內行爲者所定義之「國家利益」奉爲政府間談判之圭臬：政府間協議達成與否端看談判各國之國家利益與國力而定；超國家機構並無從影響談判結果，因爲談判結果不過是反映了各國原本就能夠接受的「最低公約數」（lowest common denominator）罷了（Moravcsik, 1991）。相對地，「制度主義」強調「制度」在所有政治運作中的影響力：「制度」或爲行爲者開創新的選擇，或爲行爲者帶來新的現制，因此所謂「行爲者的偏好」並不能獨立於行爲者所處之制度之外。在具體層次，歐洲區域整合中的「制度」自然指歐盟的機構、法律。在抽象層次，「制度」則除「組織」、「法令規定」外，尚可含括「想法」、「規範」、「習慣」、甚至「道德標準」（Ruggie, 1975；Hall & Taylor, 1996）。同時相對於自由派政府間主義獨鍾對大型談判的觀察分析，制度主義強調歷史的延續性以及制度的自主性。決策體系或官僚體系中之日常運作細節雖無法如大型談判般吸引媒體注意，但這些看似微不足道的制度運作卻提供了瞭解制度運作中動態、連貫、日常及延續性的細節與情況；同時歷史與認同時時刻刻相互影響：不僅認同影響著行爲者對歷史的解讀，同時對歷史的記憶亦影響著行爲者認同，及其對現今狀況的判讀（Pierson, 1996；Flockhart, 2010）。[8] 儘管制度主義出現在國際關係理論的時間點晚於新功能主義的誕生，但無論是理性制度主義、歷史制度主義、或是建構制度主義，都可說受到了新功能主義的啓發；因此要將新功能主義視爲制度主義的濫觴並不爲過（Caporaso, 2003: 9；Eilstrup-Sangiovani, 2006: 182）。

一、政府間主義與制度主義共同點：自由主義、多元主義

要比較不同理論，最重要的當然是指出不同理論的相異（特別是「不相容」） 之處。然而制度主義與政府間主義有著極重要的共同點，因此在進入到二者相異處前，首先必須說明這個「異」是建立在一個「同」上

[8] 關於自由派政府間主義與制度主義在整個國際關係與歐洲整合過程中較完整的發展脈絡、背景，請參閱盧倩儀（2007）。

臺灣大學學術期刊資料庫

面的（Rosamond, 2000: 135-136）。無論是自由派政府間主義或是在歐盟研究領域中以新功能主義爲首的制度主義，兩者皆是從自由主義的角度出發。國際關係中的自由主義關切的是國家-社會關係（state-society relations）對於身處全球政治當中的國家機器究竟有什麼影響。自由主義學者視國家偏好之決定爲一種由下而上（bottom-up）之過程，認爲國家與社會的互動深深影響著國家對利益偏好的定義及其對外行爲。「國際政治」的發生必然是接序在「國內政治」之後的。由於資源的稀有性，國內行爲者彼此之間不同的競爭模式、競逐結果往往使得各國在對外關係上亦採取不同模式（Moravcsik, 1997）。在區域整合理論處於領銜地位的自由派政府間主義，以及以新功能主義爲首的制度主義同樣是以自由主義爲其理論當中國內偏好形成部份的立論基礎。儘管前者採取純理性選擇的途徑而後者則仰賴了理性選擇以外之歷史軌跡、非預期因素、學習、溢出效應、甚至溝通說理等解釋因素，但兩派理論卻都同樣強調國內多元行爲者之偏好對於整合的影響力。所謂「偏好」，Moravcsik 將其定義爲：「對於國際政治互動所可能產生之實質結果所預估的一組經過排序及權衡的價值」（Moravcsik, 1998: 24）。其中格外重要並且反映出現實主義特色的一個觀點是：自由派政府間主義將偏好的形成視爲是外生於（exogenous to）特定國際政策環境的。如果政策環境或是制度皆無法左右國家的偏好形成，那麼偏好形成究竟是受哪些因素的影響呢？Moravcsik 認爲經濟動機與地緣政治是決定國家偏好最主要的兩大因素；而從歐洲整合的歷史—特別是條約修改的過程—來看，經濟動機左右一國偏好的重要性又遠遠超出地緣政治的重要性（Moravcsik, 1998: 473-479）。

Moravcsik 企圖建立一套同時超越現實主義與制度主義的自由主義國際政治理論，因此他強調一國偏好之形成既是來自國內行爲者，卻又同時是在跨國的社會情境中所發生的（Moravcsik, 1997: 513）。在國際領域裡，一國之政府是具有目的性的行爲者，而其目的則是由國內行爲者來定義。國內行爲者各自從自身角度計算、表達其偏好，而政府則只負責總結（aggregate）大家的偏好（Moravcsik, 1993: 483）。當國家對外談判時，其所代表的是國內社會一些重要的次團體。由於任何一個政府執政的最終目標必然是持續獲得國內主要次團體的支持，因此在此策略計算下國家機

臺灣大學學術期刊資料庫

器是個時時刻刻受到特殊利益把持俘虜（capture）、時時刻刻得面對社會行爲者結盟更動的代議機構；此亦何以國內社會的主張、想法、利益、以及機構制度能夠宰制國家的行爲（Moravcsik, 1997: 518）。

新功能主義與自由派政府間主義同樣認爲整合是發生在多元、相競爭甚至相衝突的利益之上。對於 Haas 而言，推動整合的動力來源並非各方對於公共財的集體承諾或是對於社會整體秩序及福祉的念茲在茲，而是行爲者自私自利自我中心的算計，特別是經濟行爲者及政治行爲者大家各自不同、但相互交錯的自我利益（Haas, 1958b: 448；Haas, 1964: 32-3；Lindberg, 1963: 9）；整合的結構性核心支柱因此必然是自由主義。

二、政府間主義與制度主義不相容處

兩派理論固然都同意國內偏好的形成要依賴自由主義解釋、兩者都視國內行爲者的偏好爲區域整合最原始的動力，但國內偏好形成之後是如何跨越到區域整合階段的呢？針對此一區域整合的關鍵步驟，兩派理論提供了互不相容的觀點。自由派政府間主義承襲了較多理性主義整齊切割按步就班的傳統，視國內政治爲一獨立完整的階段、國際（或是區域整合）政治爲另一獨立完整的階段。只有當第一個階段完成後，第二個階段才會開始；而第二階段運作的「原料」、「素材」就是根據第一階段運行結果而定。相對地，制度主義著重制度與行爲者間長期持續之相互形成（mutual constitution）關係，視制度與行爲者、國家之互動爲來來回回反覆持續發生的一種關係，而無法整齊切割爲第一階段、第二階段……等。因此根據自由派政府間主義與制度主義的這些分歧點，可以歸納出三項二者間完全不相容的關鍵差異；即：(1) 國家是否是單一的行爲者；(2)「政府間談判」是否獨佔性地決定整合結果；以及 (3) 超國家機構有無獨立自主影響力。兩派理論之歧異如表 1 所示：

臺灣大學學術期刊資料庫

表 1　自由派政府間主義與制度主義之差異

	自由派政府間主義	制　度　主　義
國家爲單一行爲者	是	否
政府間談判決定整合結果	是	否
超國家機構享有自主性	是	否

資料來源：作者自行整理

這三項關鍵差異既是理論論述上的重要分歧點，也由於其在研究實務上的可操作性，而可作爲用實證資料檢視／比較不同理論的標準。以下就這些差異更進一步加以說明。

㈠國家是單一行爲者？

對自由派政府間主義而言，偏好形成階段完成後，接著便是談判階段。LI 所堅持的一個重點是，集結了國內偏好的會員國政府是談判階段唯一的重要行爲者。其下之國內行爲者與其上之超國家行爲者皆無法實質影響談判的結果及過程。進入談判階段後，會員國政府就成了代表國家將國家偏好反映在談判中的唯一出口；國內行爲者在前一階段（國內偏好形成階段）再怎麼有影響力，此刻既無從影響他國行爲者也無從影響超國家機構。換言之，國內偏好形成跨越到區域整合的過程如同一個倒漏斗：國內多元利益彼此競爭結盟、百花齊放，然而一旦出了國門進入區域或國際談判，政府就成了唯一的出口；國家的行政部門才能決定該國的整合政策／談判底線及策略；國內其他行爲者完全無此權限。簡言之，在國際談判中，國家必然是單一行爲者（unitary actor）（Moravcsik, 1993: 480；1998: 3），此亦何以自由派政府間主義被稱作是一套「國家中心」（state-centered）的理論。

自由派政府間主義所採之「國家利益單一出口／代表」概念是由佔據漏斗出口處位置的「會員國政府」壟斷性地代表著全國利益並負責在政府間談判桌上爲本國爭取最大利益。故而採取自由派政府間主義研究途徑的論著往往先羅列出各會員國之偏好，再一一檢驗負責談判的會員國政府是否

臺灣大學學術期刊資料庫

有效地依據此一國內行爲者先行定義好的偏好爲本國爭取到了最大利益。Moravcsik 一九九八年的自由派政府間主義代表作 *The Choice for Europe* 處理了羅馬條約以及單一歐洲法及馬斯垂克兩次修約。對於這些個案的處理方式 Moravcsik 無一例外地先以表列方式依照條約談判的議題陳述各個國家的偏好，再依據談判結果評估會員國政府是否充份利用了談判機會獲取最大利益。例如羅馬條約的談判中，德國的國家偏好被認定爲：贊成關稅同盟、希望維持雙邊農業談判、支持有限的原子能合作、希望維持運輸業保護政策、支持條件多數決策方式……等。對於同樣的議題，法國立場爲：贊成有完整配套措施的關稅同盟、極力支持破除農產市場的國界藩籬、支持原子能研發合作計劃但堅持絕不可影響到法國本身原子能發展、希望維持運輸業保護政策、支持有限度的條件多數決策方式……等。同樣地，Moravcsik 列出了英國的國家偏好，最後再以條約談判結果檢視各國談判代表的「談判效率」。其後對於單一歐洲法以及馬斯垂克條約，Moravcsik 重複了一模一樣的作法（Moravcsik, 1998: 93, 320, 382），而此一分析模式亦在里斯本條約的研究中再次爲其他自由派政府間主義學者所採用（蘇宏達，2010）。

對於 Moravcsik 而言，歐盟制憲根本就是一個錯誤的抉擇。由於制憲的核心關切是歐盟的民主赤字問題以及公民民主參與的缺乏，然而從自由派政府間主義觀點來看，既然國家是單一行爲者、會員國政府是國內利益唯一代表者、一切的整合結果皆端看政府間談判結果，那麼只要會員國本身的政治體制是民主的，則歐盟何來民主赤字之有？歐盟公民何須擔心歐盟層次的民主參與？因此制憲的失敗對 Moravcsik 而言是理所當然的：如果歐盟沒有損壞，就不應該企圖修理它。順著此一自由派政府間主義邏輯，里斯本條約所通過的制度改革也不過是小小提昇歐盟決策效率而已，並不具任何實質意義。因此輪值主席制度被常任主席所取代、共同決定程序的擴張以及歐洲議會立法權的提昇獲得通過、理事會投票方式重新調整以更加貼切地反映大國應有的影響力……這些談判結果皆不令人意外，因其早已是多數會員國政府共識（Moravcsik, 2006）。

非常清楚的，在自由派政府間主義研究途徑中，唯一能夠影響談判結果的行爲者就是手中握著「本國偏好」並以之作爲談判底線的會員國政

臺灣大學學術期刊資料庫

府；其餘會員國行爲者一律無從直接影響到超國家組織行爲者、政府間談判、或是歐洲層次的決策。

在國家中心論的思維當中，國家所有的行爲都是目的導向，是進是退十分清楚，既沒有漸進試探也沒有摸索與不確定。所有的條約、協議都是國家好惡分明、清楚知道自己偏好情況下硬碰硬談判的結果。歷史的軌跡並不會受到新功能主義或是歷史制度主義者所認爲的所謂「未預期結果」的影響。與現實主義、或是古典政府間主義相較，自由派政府間主義對於國家偏好的解析有相當重大的突破：其所強調的商業自由主義與多元主義致使這套理論不將「國家」視爲鐵板一塊，而是將國家利益與國家偏好視爲非既定且非固定：國家的對外經濟政策如何決定端看國內經濟行爲者的市場動機；區域整合所反映的是全球經濟變化對國內偏好利益結構所產生的改變與影響，因此在定義國家偏好過程中組織化的產業公會扮演最重要角色（Moravcsik, 1998: 3）。

不同於古典功能主義及聯邦主義者，新功能主義並不認爲偏好不同的各方有可能單靠超國家機構的努力就搓出相同的認知以及對利益統一的定義（Eilstrup-Sangiovani, 2006: 92）。但是由於其強調自由主義與多元主義，新功能主義指出在多元利益競逐的情況下，國內利益越多元就越有利於整合，原因在於國內利益越是多元而分歧，各個次團體就越容易寄希望於超國家機構、從超國家機構尋求解決自身問題的方法。因爲國內利益之所以會凝聚爲次團體正是因爲有著同樣思考模式的行爲者會聚集在一起；而一個多元而分歧的社會中的次團體往往在跨出國門後能夠輕易找到思考模式相類似的次團體，造就結盟並且在超國家層次爭取利益的機會（Haas, 1968: 158；Hooghe and Marks, 1999）。但是所謂的國內行爲者爲數眾多，究竟哪些類型的行爲者最能夠左右整合的發展呢？Haas 認爲，由於歐洲國家皆深具官僚化（bureaucratized）的本質，因此源自一般大眾的所謂「民意」並不重要，重要的是領導這些一般民眾的精英之想法、認知。決策者以外，所謂的經濟精英－如商會、工會、同業公會、商業及金融遊說團體等－亦對整合具有極大影響力；如果沒有這些團體基於自利的計算

臺灣大學學術期刊資料庫

而預見到整合的好處，那麼整合便無法向前推進（Haas, 1958a: 17）。[9]

Haas 以及 Lindberg 對「整合」的定義本身即包含了國內行爲者與超國家行爲者之間的直接互動關係。其指出，政治整合除了是一種「國家捨棄各自獨立的公共政策制定方式而改採聯合決定（joint decisions）或授權由新的中心機構來決策」的過程之外，亦是一種「不同場域之政治行爲者被說服將期望及政治活動轉移到新的中心」的過程（Lindberg, 1963: 28）。在此過程中，不僅政府官員能直接與新的政治中心互動，同時國會議員、利益團體領袖、其他社會精英亦同樣直接—而非必然透過本國政府—與新的政治中心產生互動並影響其決策產出。事實上正由於這樣的互動會造成利益團體及其他國內行爲者對「利益」重新加以界定，政治整合才得以發生（Haas, 1958a: 11, 13），因此，國內行爲者與超國家組織之間的溝通管道並未被封鎖。關稅聯盟的出現不僅納入了公司團體的期待與要求，也同時改變了其對利益的界定、行爲模式、遊說對象（Lindberg, 1963: 318）。

㈡「政府間談判」獨佔性地決定整合結果？

自由派政府間主義先將會員國相互合作的步驟切割成可以明確區分的階段，再分別針對各階段提出理論。其中各階段當中行爲者的互動與其他階段環環相扣，例如第一階段（偏好形成）與第二階段（政府間談判）當中行爲者的互動邏輯必須有其一致性，否則整套理論將如斷線珍珠般散落。如果談判（相對於說理、爭辯）在自由派政府間主義中佔有如此重要的份量，則國內偏好就必須是經由單一的出口（亦即會員國政府）來反映的，否則 LI 理論立即崩解，因爲多元的反映國家偏好的管道以及多層次行爲者的彼此相互影響會大幅沖淡政府間談判的重要性。

無論是國內行爲者或是超國家行爲者，在其影響整合內容、方向、及

---

[9] Haas 本人及其他新功能主義學者並未就新功能主義這一部份的見解建構出細緻的理論。Hooghe and Marks 在 90 年代所提出的多層次治理則是將新功能主義這部份的見解加以延伸並進一步細緻化。從自由派政府間主義角度來看，國內政治只會決定歐盟政府間談判，並不會反而因爲歐洲整合而自己開始發生變化（國內政治是主動去影響整合而非被動地被整合影響），而 Hooghe and Marks 的理論卻正是在說明國內政治如何因整合而重新洗牌（Hooghe and Marks, 1999；Eilstrup-Sangiovani, 2006: 101-2）。

臺灣大學學術期刊資料庫

進程的能力方面，以新功能主義爲首的制度主義都與自由派政府間主義之看法是完全背道而馳的。對新功能主義論者而言，一國政府並無法壟斷國家對外之利益及偏好的表達。國內行爲者非但可以自行利用超國家機構來與其他國家的國內行爲者結盟，同時也可以透過遊說來影響超國家機構的決策。Lindberg 曾經觀察關稅同盟的出現增加了會員國利益團體與其他（包括他國）類似團體之互動，其中最明顯的改變即發生在農業領域（Lindberg, 1963: 318）。五十年後，觀諸數百個利益團體、非政府組織、遊說組織在歐盟的出現，顯見會員國政府絕非傳達國內利益的唯一出口—國內行爲者大可透過其他如歐盟經濟社會委員會（Economic and Social Committee)等組織來影響歐盟決策。設立於一九五八年的經濟社會委員會目前成員有 344 個代表工業、農業、及其他專業團體的資方及勞方團體（McCormick, 2005: 95, 150）。經濟社會委員會之外，歐盟會員國國內行爲者亦透過其他非政府管道影響著歐盟決策。根據一九九八年的一項調查研究，當時積極遊說以期影響歐盟決策的利益團體即已達 700 個，其中約三分之二是自一九八〇年以前即存在。在 700 個利益團體中，60% 爲商會、21% 爲公益性質、16% 爲專業公會（Aspinwall and Greenwood, 1998）。如果參考「歐盟市民社會聯合團隊」（EU Civil Society Contact Group, CSCG）所提供之資料，光是 CSCG 所代爲發聲的全歐非政府組織就必須以千計（CSCG, 2010）。如果再將一九九〇年代後期興起的歐盟多層次治理理論納入考量，則歐盟價值與資源的權威性分配更明顯是不同層次國家與社會行爲者談判妥協後的結果（Kohler-Koch, 1996, 1999；Kohler-Koch and Eising, 1999；Ansell, 2000；Schout and Jordan, 2005）。

在自由派政府間主義與制度主義的辯論中，制度主義常被批評爲只適用於較不敏感以及不觸及國家主權的所謂 low politics 議題。一旦遇上國防安全等屬於 high politics 的議題，政府間主義立刻佔上風。然而近期相關研究卻顯示，制度主義無法跨越到 high politics 的限制雖是根深蒂固的觀念，卻未必符合實際情況。以歐盟共同安全暨防衛政策（EU Common Security and Defense Policy, CSDP）爲例，Norheim-Martinsen 發現會員國政府發言內容的正當性越來越受到其「是否以歐盟整體利益爲考量」的因素影響；而此一趨勢雖未必受到大國支持，卻格外受到歐盟機構—尤其是

臺灣大學學術期刊資料庫

執委會及歐洲防衛廳（European Defence Agency, EDA）— 成員及小國的支持，同時間接影響決策的行爲者逐漸擴增，包括參與協調衝突以及協助後衝突重建工作的志工、法官、警察、海關、包商、智庫、人權團體等都能夠提供會員國政府所缺乏的專業經驗與觀察，成了影響決策的重要因素；而 Norheim-Martinsen 也認爲透過學習與社會化，此一模式正經歷一個制度化過程而鑲嵌成爲歐盟決策的一部分；CSDP 已從政府間決策模式進化爲相當制度化的安全治理結構了（Norheim-Martinsen, 2010: 1353-5）。由此觀之，自由派政府間主義所認定之會員國政府壟斷利益表達、大國影響力壓過小國、政府間談判爲唯一決定因素……等觀察在實證上皆受到了來自制度主義的挑戰。

對於 Moravcsik 而言，國內場域是國內場域、國際場域是國際場域。國家偏好在前者之中形成，一國的行政團隊代表國內行爲者到國際場域發聲，但除此之外，二者並沒有一個時時刻刻互動影響的關係存在。相反地，以新功能主義爲首的制度主義者則視國內場域與國際場域時刻相互彼此影響（Rosamond, 2000: 139-40）。從偏好形成、談判、到制度選擇，自由派政府間主義提供一套十分簡單整齊而機械式的描述。如果說社會科學的理論建構永遠是在「簡單明瞭」（parsimony)與「嚴謹」（rigor）當中掙扎著取得平衡的話，那麼自由派政府間主義的確是擁有簡約的長處，然而由於實際上行爲者與制度之間、行爲者與行爲者之間，以及制度之間的互動，其複雜程度遠非這樣一套簡約的理論所有能力含括、顧全，因此造成此簡約的理論與複雜的事實相距甚遠。此亦何以 Wincott 認爲自由派政府間主義並不是一套「理論」，而只是一種意圖瞭解歐洲整合的「途徑」而已（Wincott, 1995: 603-6）。相對於自由派政府間主義的簡約，以新功能主義爲首的制度主義陣營提出的理論或次理論爲數眾多，因其眼中的行爲者互動、行爲者與行爲者之間，以及制度之間的互動是十分複雜深奧的，因此在制度主義陣營看不到機械式、分隔式的理論，只有爲數眾多並且顯得雜亂、混亂的各式理論。如果將自由派政府間主義的雙重賽局與多層次治理兩相對照，會發現在自由派政府間主義當中居於核心地位的雙重賽局概念十分武斷。爲什麼只是「兩層」而不是「多層」？ 兩層顯然太過度簡化了。只要稍稍瞭解一下多層次治理論述，就會發現整合相關行爲者不但

臺灣大學學術期刊資料庫

涉及多層，而且是複雜的多層（Smith and Ray, 1993: 8-9）。

「國家是單一行爲者」與「政府間談判獨佔性地決定整合結果」是一脈相承、各自無法單獨存在的概念。然而新功能主義學者卻抓到了 Moravcsik 這部份相關論述的邏輯漏洞，並且指出當這些漏洞被填補修復後，能夠印證的是新功能主義—而非自由派政府間主義。Moravcsik 認爲會員國政府所處的位置—介於國內場域與國際場域之間—使其能夠同時充份利用兩邊的資訊而悄悄提昇自身的自主性。Lindberg 指出，這個觀點同樣可以用在國內其他行爲者身上，而這也正是新功能主義長期所強調的一個重點（Lindberg, 1994: 83）。如同會員國政府能夠靈活運用來自超國家機構以及國內行爲者兩邊的資訊並藉以增強自身主導地位，國內行爲者自然也可以靈活地策略運用處於會員國政府與超國家機構之間的位置。依此邏輯，超國家機構沒有任何理由不能聰明且充份地利用會員國政府與會員國國內行爲者之間的矛盾來提昇超國家機構自身的自主性。

㈢超國家機構有無獨立自主影響力？

對自由派政府間主義而言，不僅國內行爲者在國內偏好定義階段完成、進入談判之階段後即不再具有影響整合方向及內容的能力，就連超國家機構也無法在整合的進程、方向、內容上扮演任何角色。對自由派政府間主義者而言，超國家組織既未掌握多於會員國政府的資訊、也非談判議題的提議者、同時無法擔任會員國談判時的仲裁、再者也不能成爲推動整合的促進者。其不擁有多於會員國政府的專業知識、又不享有公正超然立場、同時亦不具有高過會員國政府的正當性。由於缺乏獨立於會員國的自主權，在自由派政府間主義論者眼中，儘管超國家機構在統籌包裹交易時的確佔有優勢，但總體而言超國家機構並不是解釋區域整合過程的一個重要變數（Moravcsik, 1998, 2008a, 2008b）。沒有國家的授權，超國家機構就沒有獨立行動的基礎及能力。國家是「主」（principal）、超國家機構是「從」（agent）；而此一主從理論是建立在主對從嚴密的監督和控制之上的。區域整合因此是一種經謹慎評估後爲取得國家主權與國際合作效率之間平衡而獲致的妥協；超國家機構扮演的不過就是增加國際合作穩定性及可信度（credibility）的角色而已（Eilstrup-Sangiovani, 2006: 186-190）。

臺灣大學學術期刊資料庫

在新功能主義這方面，首先，區域整合的精髓其實在於「經濟整合」與「政治整合」之間的連結，此一連結必須透過溢出效應以及非預期結果而產生，而此過程中超國家機構扮演了極重要的角色。在經濟整合的初始階段，國家間貿易量的提昇及各式經濟互動的增加無可避免會造成許多新增的問題待解決，而基於這些問題之跨國界本質，超國家機構自然而然成了最適合負責解決這些問題的單位。一旦超國家機構被建立後，國內工商團體及其他社會團體的遊說與施壓對象將不再全然集中於本國政府，於是負責解決跨國問題的超國家機構與國內企圖影響問題解決方式的行爲者彼此之間的互動無形中就成了進一步整合的動力（Nye, 1966: 18）。區域整合因此在 Haas 眼中是「不同國家之政治行爲者將忠誠、期待、以及政治活動從本國移轉至新出現的中心的過程」（1958a：16）。自由派政府間主義習於將新功能主義描繪成與歐洲聯邦主義無異的理想主義，然事實上聯邦主義著重文化與政治的團結統一，新功能主義卻認爲超國家機構的出現全然是應功能與經濟合作的需要而產生。

其次，新功能主義認爲超國家機構能影響整合路徑並非因爲其擁有獨立於會員國的自主權並且能夠強力主導整合，而是由於會員國的「目的性」並不若自由派政府間主義所描述地那般明確清晰。一方面，會員國對於屬意的結果尚有留白、靜觀發展的空間；另一方面，承襲自由主義思想，Haas 認爲公益或共利（general good）的出現並不需要以明確的目標與嚴密的計劃爲前提—從個人自利思維出發並且未經縝密籌劃的行爲一樣可能造就出公益或共利，因此對 Haas 而言，「共同目標」、「共同藍圖」不是整合的起始點也不是整合能夠成功的原因（1964：32-3）。自由派政府間主義認爲偏好是外生的，因此釐清偏好後，會員國政府便據以談判。只要在談判展開前，不同會員國國內行爲者的偏好利益未趨同，政府及其談判代表是不可能硬創造出一個原本不存在的最低公約數的（Moravcsik, 1993: 483）。新功能主義則認爲超國家機構是能夠讓會員國共同利益「升級」的（upgrading of common interests）；亦即原本不知存在或未設想到的共同利益可以透過超國家機構的溝通與推動而爲會員國所接受。新功能主義者認爲從歐洲整合一開始，「隱形」的整合（integration by stealth）、漸進的整合（incrementalism）、未預期結果（unintended consequences）

臺灣大學學術期刊資料庫

以及不同形式的溢出效應就是歐洲整合的特點，亦是其成功的關鍵。在多元主義基礎上，緩步漸進的摸索及目標模糊的隱形整合才是整合發生的關鍵，而這當中超國家機構就扮演了將模糊輪廓加以具體化的角色（Haas, 1964: xxiii）。這與自由派政府間主義所認爲所有制度、政策完全都是精心設計計算的觀點截然不同；而新功能主義者觀念中這些歐盟精英及會員國決策者的留白和空隙爲超國家機構提供了發揮的空間（Haas, 1968）。要扮演能夠促進進一步整合的角色，超國家機構本質上必然不同於傳統的國際或是政府間組織。超國家機構必然要有直接接觸並影響國內行爲者的機會與能力，同時要讓國內行爲者有機會繞過以國家利益守門員角色自許的會員國政府之控制，而與超國家機構直接溝通互動（Rosamond, 2000: 56；Börzel, 2010: 198-205）。

肆、二〇〇一年以來條約改革發展與整合理論

一、國家是單一行為者？政府無法壟斷對國家偏好的解讀及定義

㈠制憲會議組成

二〇〇〇年十二月歐盟會員國簽訂尼斯條約時所附帶簽訂的「歐盟之未來宣言」揭示將針對歐盟與會員國間之權限劃分、基本權利憲章、條約簡化、以及會員國議會在歐盟之角色進行辯論。該宣言特別指出，參與辯論者應包括所有對這些議題有興趣之歐洲公民；特別是各國議員以及來自政治、經濟、學術界，和其他民間社會團體之代表。「歐洲之未來」辯論於二〇〇一年三月順利展開，而隨著辯論的進行，緊接著而來的關鍵問題便是辯論該以何種形式做總結具體落實到條約改革內容中。由於全歐辯論的產生原本就是出於對政府間會議談判形式的失望與不滿，因此到了要爲辯論做總結時，政府間會議從來不是一個被列入考慮的選項。在瑞典輪值主席的規劃下，可能選項包括了「會議」（convention）與「論壇」（forum）等方式。「論壇」方式著重是開放的意見交換，因此不易有具體決定，最終仍可能是由政府間會議下具體結論。而「會議」是由一群固定的參與者進行密切的交流，能夠在會議尾聲依據辯論內容而針對歐洲的未來提出一

臺灣大學學術期刊資料庫

份具體藍圖。二〇〇一年九月在比利時輪值主席推動下，歐盟會員國一致同意將以「會議」形式爲「歐洲之未來」辯論做總結。二〇〇一年底的拉肯高峰會時會員國政府因而簽訂了「拉肯宣言」，宣佈歐盟將針對歐洲未來所面對之挑戰而設立歐洲之未來會議（the Convention on the future of Europe）。

相對於政府間會議完全由政府代表組成，制憲會議的 105 位成員當中，只有 15 位政府指派的代表。其他成員包括了 1 位主席、2 位副主席、30 位會員國國會代表、16 位歐盟議會代表、2 位歐盟執委會代表、39 位即將加入歐盟之新會員國政府及國會之代表。扣除掉沒有投票權的 39 位新會員國代表，則「政府代表」在制憲會議中的比重不過 22%；可謂是將 IGC 之「政府間」特質「稀釋」了近五倍。同樣的，執委會與歐洲議會在政府間會議中所扮演的角色只是象徵性、無實質影響力的，但二者在制憲會議中的份量不僅不亞於其他成員，反而因其對歐盟內部跨國運作之嫻熟度而能夠在會中發揮更大影響力。執委會與歐洲議會代表由於彼此間的熟識程度、共同的歐盟機構工作經驗、共享的「歐洲意識」，使其在制憲會議當中結盟、溝通的能力遠超出會員國代表（Closa, 2003: 7）。而制憲會議本身的設計其實也考量到參與者能夠在會中以各種各樣的排列組合來結盟。例如一位英國藉工黨的歐洲議會議員便可以選擇在一個議題上與英國籍代表、或是與社會民主陣營、或是與其他歐洲議會代表結盟。結盟的可能性因此完全不若純粹由會員國政府指派的代表所組成的 IGC 那般僵化（Hoffmann, 2002）。這樣的設計不僅能夠大幅降低僵局（deadlock）發生的機率（Closa, 2003: 5），同時更有助於將整個憲政辯論提昇到全歐、跨國的層次，使參與者不再如同在 IGC 中，牢牢禁錮在「國家」的格局裡。

在制憲過程中，除主席團內部之文件外，所有大會的討論、記錄、文件、書面意見等皆置於制憲會議的官方網站。同時所有與會者的聯絡資訊也同樣置於網站上以便民眾與其聯絡，表達意見。此外民眾亦可透過歐洲議會登記，在旁聽席觀察大會的進行。爲了讓非網路使用者也能充份參與制憲，秘書處透過各大報紙將制憲會議的任務及運作方式廣爲宣傳，目的即在透過媒體推廣「歐洲的未來」之辯論。此外由來自歐洲及各國民間或非民間的組織網絡所組成的論壇亦在制憲會議秘書處以及執委會的協助

臺灣大學學術期刊資料庫

下產生，所有參與的團體的書面意見皆公佈於網站上，而制憲會議秘書處負責將這些意見加以分類整合，提供到大會。論壇的組成大致可分四個類組：政府機關（包括區域、市鎮等單位）、社會經濟組織（包括私人公司、社福單位）、學術單位及智庫、其他市民社會團體、非政府組織等。在制憲過程中，正式登記參與論壇的市民社會團體超過了 500 個。他們不僅能夠透過論壇表達意見，同時在特定議題上制憲會議亦會主動咨詢這些團體的意見。在二〇〇二年六月二十四及二十五日的制憲會議大會以市民社會的參與爲討論之唯一主題，邀請了數個團體參與大會討論。

這些會員國政府以外之行爲者究竟在多大程度上發揮了影響力呢？若從制憲會議的最後成果－亦即歐盟憲法條約－之內容回頭追溯條文的提案、討論、通過過程，會發現這些會員國政府以外之行爲者非僅只是制憲會議的點綴裝飾而已；他們在制憲過程中確實發揮了相當顯著的影響力。以里斯本條約條文（Article 8B-4）[10] 保留自歐盟憲法條約（Article 47.4）[11] 首創之歐盟公民創制權爲例，非政府組織如「民主國際」（Democracy International, DI）以及「歐洲創制暨公投組織」（The Initiative and Referendum Institute Europe, IRI Europe）實爲該條款的推手；而推動過程中更受到其他非政府組織如「歐洲公民行動服務」（European Citizen Action Service, ECAS）及「歐洲市民社會聯絡小組」（European Civil Society Contact Group, ECSC），以及歐洲議會議員等制憲會議代表的支持與護航。該條款可說是在毫無會員國政府支持協助的情況下被納入憲法條約的。

---

[10] 里斯本條約 Article 8B-4 原文爲：“Not less than one million citizens who are nationals of a significant number of Member States may take the initiative of inviting the European Commission, within the framework of its powers, to submit any appropriate proposal on matters where citizens consider that a legal act of the Union is required for the purpose of implementing the Treaties” (The Lisbon Treaty)。該條文爲歐洲聯盟條約 Article 11-4 (European Commission, 2010)。

[11] 憲法條約 Article 47 原文爲：“No fewer than 1 million citizens coming from a significant number of member states may invite the Commission to submit any appropriate proposal on matters where citizens consider that a legal act of the Union is required for the purpose of implementing this Constitution. A European law shall determine the provisions for the specific procedures and conditions required for such a citizen’s initiative”；但在 2003 年 6 月 27 日制憲會議所提交的草約中該條文爲 Article I-46(4)。

臺灣大學學術期刊資料庫

制憲會議期間，以推動歐盟公民創制複決權的非政府組織 IRI Europe 於二〇〇二年三月底設立了一個專爲制憲會議代表以及非政府組織就公民創制複決權相關議題互動交流的網絡，並出版了「歐洲之聲：歐洲整合過程中益趨重要之公民創制複決權」（Voices of Europe—the growing importance of Initiatives and Referendums in the European integration process）散發給所有制憲會議代表、歐洲議會議員以及各會員國國會議員。二〇〇二年十二月，DI 與 IRI Europe 開始著手推動將歐盟公民創制複決權納入憲法條約，鎖定立場接近的歐洲議會議員進行聯合提案。同意參與提案的歐洲議會議員幾乎涵蓋了歐洲議會所有政團，除芬蘭籍綠黨歐洲議會議員 Heidi Hautala 以及英國籍自由黨歐洲議會議員 Diana Wallis 外， DI 與 IRI Europe 更獲得了兩位制憲會議代表—德國藉左派社民黨歐洲議會議員 Jürgen Meyer 以及法國籍右派歐洲人民黨歐洲議會議員 Alain Lamassoure 的支持。二〇〇三年四月三至四日的制憲會議中，主席團公佈了其所草擬之「參與式民主」條文（Article 34, principle of participatory democracy）。此一主席團版本僅止於口惠而實不至的「與民間對話」等空泛內容，令推動創制複決權的 DI 與 IRI Europe 等非政府組織大失所望。於是在四月二十四至二十五日的制憲會議全會中，歐洲議會議員 Jürgen Meyer 提交了 DI 與 IRI Europe 版本草案，然而直到六月制憲會議即將閉幕之際，主席團及其他制憲會議代表仍傾向不將 Jürgen Meyer 提案納入草約。DI 與 IRI Europe 於是透過成千上萬的電子郵件、傳真、面對面遊說、街頭民眾聯署等方式企圖扭轉形勢。期間 ECAS 以及 CSCG 等非政府組織積極響應大力動員（CSCG, 2010），[12] ECAS 並擬出創制權條文之具體可行文字內容，[13] 終於在六月十二日制憲會議主席團最後一次會議中成功將公民創制提案於最後一刻擠進草約中（De Clerck-Sachsse, 2007: 16-7；Efler,

[12] CSCG 在歐盟制憲期間發起了 Act4europe 活動，串連歐洲公民團體針對憲法條約內容聯合起來爭取公民團體所最想要的結果。

[13] ECAS 提案原文爲：“For example, the European Parliament might impose a duty on itself to take an initiative on the basis of a petition which had received say one million signatures from more than a certain number of member states, provided the request was within the competence of the Union.” (Venables, 2003: 36)。

臺灣大學學術期刊資料庫

2003；Bosselmann, 2003；Venables, 2003: 36）。會員國政府非但無法壟斷對制憲或修約結果之影響，同時從歐盟公民創制權的誕生過程來看，會員國政府的影響力甚至趨近於零。

制憲會議的組成及其對外透明、廣徵意見的做法使得會員國政府難以壟斷對本國偏好的定義及解釋權。然而利用制憲會議這樣一個非傳統的修約方式來挑戰自由派政府間主義「國家爲單一行爲者」的論斷是否有代表性不足的問題？畢竟制憲會議的進行方式是歐盟條約改革歷史中的一個特例；與制憲會議相較，政府間會議仍舊是較具代表性的傳統修約途徑。首先，自由派政府間主義並非單獨針對政府間談判而設計的一套理論，而是爲解釋區域整合所創造的理論，因此無論修約途徑依賴的是政府間會議或是制憲會議，只要修約結果影響到了整合軌跡，則整個修約過程都理應屬該理論解釋範圍。即使是只專注檢視對自由派政府間主義最有利的政府間談判，學者亦發現會員國政府並無法壟斷對國家偏好的定義及解釋權（Beach, 2005）。

㈡公民投票

觀諸制憲會議以來的發展，除上述制憲會議組成多元而並非僅限於政府代表之觀察外，諸多會員國採公民投票方式批准新約的趨勢亦凸顯出自由派政府間主義倒漏斗概念與現實狀況之間的距離（König and Hug, 2000；Hug and König, 2002；König and Finke, 2007）。從憲法條約出爐到里斯本條約被批准，法國、荷蘭、愛爾蘭選民的否決使條約必須有所調整，顯見國家爲單一行爲者的認定過度簡化了一國國內多元偏好的存在及其影響整合軌跡的能力。首先，以公投來批准條約的趨勢不僅影響到自由派政府間主義「國家偏好只能由政府代爲表達」的論點，同時亦影響到談判階段當中行爲者的籌碼。自由派政府間主義認爲大國—特別是國內有著能有效捍衛經濟利益之行爲者—擁有較多談判籌碼。然而訴諸公投的風氣卻使小國即使在國內缺乏團結有實力的工商團體之情況下，仍舊能夠在談判過程中佔上風。換言之，訴諸公投並非僅是單純地爲了要讓選民有機會參與；靠公投來自縛手腳其實是一種提昇談判地位、逼迫談判對手讓步的策略（Schelling, 1960；Putnam, 1998）。由於善用這種策略，丹麥與愛爾蘭

臺灣大學學術期刊資料庫

在過去幾次修約談判中反而成功地迫使大國讓步妥協（König and Slapin, 2004）。以公投爲手段的作法在歐盟憲法談判時更獲得了進一步的發揚光大：一個接一個會員國宣佈會將憲法條約訴諸公投的現象與其說反映了民主的價值規範倒不如說是爲贏得談判的策略運用（Schneider and Weitsman, 1996；Milner, 1997；Hug and Schulz, 2007）；尤其 11 個宣佈舉行公投的國家之中不乏政府與選民皆對制憲保持高度懷疑態度的會員國，更使得政府訴諸公投的用意昭然若揭（König and Finke, 2007）。[14] 此一現象使自由派政府間主義「大國」與「小國」、「經濟利益顯著」與「經濟利益不顯著」的二分法失去了解析談判行爲的效能。

其次，倘使自由派政府間主義「國家是有目的性且擁有充份資訊之行爲者」的前提成立，政府談判結果與公投結果並不會出現不一致的現象（König et al., 2008: 347）。然而法國與荷蘭針對憲法條約的公投以及愛爾蘭針對里斯本條約的公投之結果在在顯示人民大可以擁有並表達與政府不一樣的偏好，對自由派政府間主義形成嚴峻挑戰。人民透過公投而成功否決了政府所宣稱代表全民的國家偏好這樣的發展形同反證了自由派政府間主義「偏好定義」➔「政府間談判」➔「制度選擇」的三段論。從單一歐洲法以來，歐洲整合越來越依賴公民的參與，而整合議題也越來越被政治化。Hooghe and Marks 指出，雖然早在九〇年代他們就已預期歐洲整合會成爲公共辯論中的主角，但是當時絕對沒有料想到從一九九二年法國就歐洲整合舉行公民投票以來，至今歐盟會員國就整合議題所舉行之公投已多達 29 次。儘管在九〇年代即已預見公民可以繞過會員國政府而就整合議題直接發聲，但絕沒想過會員國政府被公民透過公投被羞辱的次數竟如此之高（2008：6）。

對此，Moravcsik 從未正面提出回應，卻只針對公投爲條約修改投入巨大變數而嚴厲批評會員國政府訴諸公投的決定有欠思考。對 Moravcsik 而言，會員國政府會做出如此愚蠢的承諾原因在於聽信了非嚴謹治學之學者粗糙的建言。訴諸公投是會員國政府用錯了工具；要是當初會員國政府用

[14] 11 個訴諸公投的國家包括：比利時、捷克、丹麥、愛爾蘭、盧森堡、荷蘭、波蘭、葡萄牙、西班牙、英國以及法國。其中波蘭、捷克以及英國都是國內「疑歐」（Eurosceptic）情緒相當顯著的國家。

臺灣大學學術期刊資料庫

了對的工具，則自由派政府間主義「偏好定義」➔「政府間談判」➔「制度選擇」的三段論依然成立，因爲公投的“No”並非針對條約內容：就條約內容而言，各國人民—無論是法國、荷蘭、還是愛爾蘭—其實是與政府站在同一邊的（Moravcsik, 2008b: 1）。付諸公投的決定是建築在「提昇公民參與」、「提昇歐盟合法性」、「歐盟議題政治化」這些錯誤的學理基礎之上。錯誤的社會科學導致會員國政府紛紛做出了錯誤的政策，這是公投失敗給予政府與學者最重要的教訓：沒有任何社會科學理論可以支撐「將議題政治化甚至付諸公投能夠提昇公民參與、提昇執政者合法性、或提昇人民對執政者的信任」這種似是而非的理論（Moravcsik, 2006: 221-2）。

在 Moravcsik 眼中，在還沒有開始推動制憲以前，歐洲整合的發展實際上就已經達到了一個憲政穩定的狀態。歐盟穩定的憲政狀態主要體現在兩個層面：首先，就政策實質內容而言，歐盟已經成功獲取在農業、漁業、貿易、貨幣方面的實質決策權。對外關係方面，從黎巴嫩到科索沃，歐盟都能夠用一致的聲音立場來協調斡旋衝突的各方。從 15 國到 27 國，歐盟的東擴早已成了西方民主國家散佈和平及確保區域安全最高效能的成功典範。同時歐盟內部申根零邊界的政策順利地一步步向東延伸，成功刺激了新會員國經濟的成長。再就制度面來看，制憲之前，執委會、歐洲議會、理事會彼此之間的相對權力在 Moravcsik 眼中可謂「剛剛好」；任何機構間相對權力的更動都會對歐盟的效率與民主產生負面影響（Moravcsik, 2006: 235-236；2008b）。

在已經處於穩定的憲政穩定狀態下卻又突然多此一舉地制憲，除了破壞原有的穩定以及整合成果之外毫無其他任何正面效果（Moravcsik, 2005a, 2006）。基於這樣的觀察，Moravcsik 認爲法國與荷蘭選民會選擇否決憲法條約一點都不令人驚訝；選民透過公投否決憲法條約反而證明了歐盟原本即存在的憲政狀態是多麼的穩定成功（Moravcsik, 2005b, 2005c）。憲法條約了無新意，其內容只不過是對歐盟制度做微幅調整，然而大張旗鼓以「制憲」形式處理、種種象徵性標榜歐盟團結的條文、訴諸公投的錯誤政策只白白給予了選民宣瀉不滿情緒的管道而已。儘管 Moravcsik 並不反對憲法條約以及里斯本條約的內容，並一再強調這些內容只是制度的微幅調整，但其在針砭歐盟憲法危機時，確實努力傳達出：自由派政府間主義三

臺灣大學學術期刊資料庫

段論有效➔八〇至九〇年代理性、硬碰硬的談判已造就實質上憲政穩定狀態➔制憲乃多餘／非必要的。歐盟該做的，只是微幅的制度改革，而且根本不應訴諸公投。然而弔詭的是，如果當初會員國政府採取與 Moravcsik 一致的立場而未訴諸公投，則憲法條約今天將早已成爲事實，直接推翻 Moravcsik 憲政穩定狀態的論述。即使是在制憲失敗後，愛爾蘭選民透過公投批准了里斯本條約之發展同樣使得「憲法條約無法通過證明了歐洲整合已達完整穩定之憲政狀態」的論斷立即失去了說服力。如果憲法條約的失敗證明了歐盟憲政狀態的穩定（因此確保了自由派政府間主義的解釋力），那麼里斯本條約的通過便必然證明事實正好相反。儘管 Moravcsik 一再強調里斯本條約的改革盡皆微幅調整，但其論證與歐盟條約發展依舊明顯矛盾衝突。

事實上依不同學者對制憲前歐盟運作良窳之見解不同，以憲法條約爲藍本之里斯本條約的通過可以是可有可無（Moravcsik 之看法）也可以是不可或缺的改革（Tsebelis 之看法）。Moravcsik 認爲是尼斯決策規則導致了穩定憲政狀態，然而在 Tsebelis 眼中尼斯決策規則卻是個引領歐盟走向死衚衕的瑕疵制度（Tsebelis, 2008: 267）。以條件多數決（QMV）爲例，自由派政府間主義習於以「權力指數」（power indices）作爲衡量會員國相對力量的參考工具。然而此一分析途徑卻全然忽視制度的結構性特徵（Garrett and Tsebelis, 1999a, 1999b, 2001）。如果不同版本的制度規則會導致不同的談判結果，那麼僅探討所謂談判實力卻無視制度特性自然無法得到正確分析結果。Tsebelis 將制度特性納入分析條件後發現，尼斯條約過度提升了理事會條件多數決的門檻，已造成一些不良後果；例如降低調整政策的彈性、過度提昇理事會左右最後立法版本的影響力、以及增強法院以及歐盟官僚體系影響政策之角色（Tsebelis, 2002）。因此依照 Tsebelis 的評估，憲法條約—或是後來的里斯本條約—非但不若 Moravcsik 所言是個破壞憲政穩定狀態、改革內容可有可無的新約，反而是個歐盟所迫切應該通過、即刻矯正尼斯條約缺陷的條約（Tsebelis, 2008: 267）。

二、談判之外，審議、說理、聆聽、溝通亦能左右整合軌跡

對自由派政府間主義而言，由唯一代表國家利益的會員國政府依據既

臺灣大學學術期刊資料庫

定國內偏好所進行的政府間談判將決定整合的內涵、方向、進度。Moravcsik 並且認爲政府間談判完全不受任何程序制度上的制約；因此透過 IGC 所產出的條約修改是純粹不受任何干擾束縛的政府間談判之結果（1998：61）。不僅如此，歐盟有史以來的條約改革結果僅需分析三個大國—德、英、法—的國家偏好即可得知條約改革結果。在必要時，大國爲維護其談判偏好及國家經濟利益，會願意設法象徵性地補償小國或是在金錢上有所退讓（side payments），以求得小國的支持（1998：65）。然對於新功能主義及其他制度主義而言，會員國政府既非唯一能夠影響整合內涵、方向、進度的行爲者，政府間談判也非相關行爲者之間唯一會左右結果的互動方式。政府間談判啓動之時所未設想到的情況、選項可以因爲行爲者—尤其是超國家行爲者—透過如溝通、學習、社會化、辯論、說理……等其他形式的溝通而變成可行的選項。前述有關制憲會議組成之描述已經說明會員國政府雖然是爲協議最後內容把關最主要的行爲者，卻並非唯一能影響協議內容的行爲者。以下將進一步探討制憲會議所採用的決議方式，以瞭解究竟依照既定國內偏好所進行之「政府間談判」是否是影響整合內涵、方向以及進度唯一的互動模式。

首先，歐盟以往條約修改皆是透過政府間會議（IGC）來進行，其所有決議皆依賴一致決，因此談判總是非常困難，充滿最後一分鐘妥協，最後卻仍只能達成最低公約數。這也是爲什麼在阿姆斯特丹條約談判時，爭議最大的理事會 QMV 改革及執委會人數最後都迫不得已遭到擱置。到了二〇〇〇年尼斯談判時情況仍沒有改善：在比利時及葡萄牙政府揚言不惜退出談判的堅持下，最後所有會員國都願意接受的卻是一套非常複雜、廣受各界批評的三重多數（triple majority）的條件多數決投票方式（König and Slapin, 2006: 414-5）。[15] 乍看之下，政府間會議與 Moravcsik 所描述的政府間談判似乎十分吻合。雖然截前斬後獨獨關注政府間會議卻完全不重視會議與會議間沒有鎂光燈閃爍時期的發展常使自由派政府間主義受到快照（snap-shot）式分析的批評，但就本文的目的而言，即使容許僅依賴快

[15] 指當時理事會 345 票中須獲 255 票（相當於 73.9%）支持、過半會員國支持、以及支持之會員國人口總數達歐盟人口總數之 62%。

臺灣大學學術期刊資料庫

照式分析的途徑來研究區域整合而忽略歐盟日常運作，制憲會議的經驗仍舊告訴我們：現在的選項範圍受到過去制度設計的束縛。

制憲會議的確包含了政府間談判成份，然而即使僅著眼制憲會議中談判的部份，其依舊映證了歷史制度主義「過去的制度設計束縛著現在的選項範圍」的見解（Pierson, 1996）。一旦制度已被建立，則「既存制度內」的談判邏輯模式與「建立制度」當時的談判邏輯是不同的。就制憲會議時的情況而言，Hug, König 以及 Slapin 發現歐盟既存的遊戲規則深深影響了行爲者談判地位的高低。不同於 IGC 的一致決，制憲會議所採用的決策方式是非正式的條件共識決，其中偏好落點越接近現行規範（status quo）的行爲者談判地位越高；偏好落點離既存規則越遠，談判地位越是弱勢（Hug and König, 2007: 109；König and Slapin, 2006: 414）。此一發現不僅推翻了 Moravcsik「大國」處於談判強勢地位、「小國」處於弱勢地位的論點，也說明雖然政府間談判能「決定」結果，但談判的進行以及利益計算方法卻是受到了制度的制約。

制憲會議於二〇〇二年二月二十六日揭幕時，會議主席前法國總統季司卡即在致揭幕詞時點出了制憲會議與 IGC 最關鍵的不同：「參與制憲會議的代表們並非代表各國政府來談判的代表，而是一群要共同爲歐盟尋找出路的歐洲人民的代表」（Giscard, 2002: 12）。除此之外，從會議持續的長度、與會者對話的頻率、以及會議的設計來看，「談判」絕對不足以描述制憲會議的內涵，因爲「聆聽」、「說理」、「爭辯」、「說服」這些溝通與互動確確實實存在於制憲會議之中。在 IGC 當中，不同層次的官員在不同時間開會。例如外長會議每月舉行 1～2 次，而低階外交官員每月開會大約 3 次。相反的，制憲會議當中，同一群與會者或其代理人都是從頭到尾參與每月召開 2 次左右的大會。會議如此設計顯然是預期有超乎談判以外的互動，否則並不需要如此密集、高頻率、長時間的持續互動。

制憲會議基本上分三階段。第一階段、或稱「意見聆聽階段」（the listening phase）爲二〇〇二年二月到六月這段期間。此一階段的任務爲聆聽並且找出歐洲人民對歐盟的期望和要求。

第二階段、或稱「研究階段」（the study phase）始於二〇〇二年七月，止於二〇〇二年十二月。此一階段的任務是一方面透過工作小組（working

臺灣大學學術期刊資料庫

groups）爲拉肯峰會所提出的四個問題（即條約簡化、歐盟與會員國權力劃分、歐盟法定地位、基本權利憲章併入條約等問題）尋求答案，另一方面，也針對其他已在上階段提出的各種構想進行研究。在此一階段，制憲會議進行的方式大致是遵循下列程序：

- ➔制憲會議在大會中，以秘書處事先準備的文件爲基礎，針對拉肯峰會的四個問題進行辯論。
- ➔針對特定議題成立工作小組（先後就「輔助原則」（The principle of subsidiarity）、對外關係、社會福利等議題成立了 11 個工作小組）。
- ➔大會重新以工作小組的報告爲基礎針對各特定議題進行討論。
- ➔主席團一方面就協調各方意見提出具體建議，一方面也就新的條約骨架提出其意見供大會討論。未來各工作小組之研究成果在經過討論、建立共識後，便整合進這一套條約骨架中。
- ➔本階段討論內容經整理後作爲階段三之討論基礎。

第三階段、或稱「談判階段」（negotiating phase），爲二〇〇三年一到六月，此階段主要任務爲創制憲草。此時制憲會議運作模式爲：

- ➔主席團將草案提交大會討論。
- ➔大會就主席團所提之草案進行辯論。
- ➔由秘書處負責收集與會者之意見以及修正案。
- ➔主席團研究、整合意見及修正案。

無論就制憲會議的組成結構（特別是含括政府與國會及歐洲議會議員）或是上述三階段程序安排來看，傳統的有失有得相互妥協（give-and-take）的談判模式在制憲會議刻意的審議設計（deliberative setting）中並無從運作起（Magnette, 2004: 211-5）。事實上，制憲會議會當初之所以會使用「會議」（convention）的形式而捨棄歐盟長期所慣用的「政府間會議」（IGC）形式正是因爲政府間會議的談判結果—特別是尼斯條約—令各方都感到失望。在刻意避免政府間談判的考量下，制憲會議的設計自然從結構到程序都偏向聆聽、說理而非傳統純粹屬利益交換性質的談判。然而對於聆聽、說理、說服的存在與否以及效果如何，是否有一套客觀可循的標

臺灣大學學術期刊資料庫

準呢？我們如何能夠知道有效的聆聽、說理、說服正在或是已經發生？不論從本體論（ontology）或是知識論（epistemology）的角度來看，著重聆聽、說理、說服的審議理論（deliberative theory）皆與著重個人主義、利益計算的理性抉擇有著根本的差異。Eriksen 明白點出審議理論並沒有一個能夠循理性主義思維客觀判定有效的審議是否存在的一套標準。欲得知聆聽、說理、說服是否已經發生並產生效果必須從判定偏好是否改變以及如何改變著手。在談判的場域中，談判各方接受最後的協議之理由通常不會是相同的，只是在各取所需的利益計算下，最後的妥協足以涵蓋各方需求。然而在審議式的互動中，結論並非反映各方底線之最低公約數，反而是各方（或部份）參與審議者的偏好發生了改變；同時只有在偏好發生的原因觸及到「規範」、「共同利益」、「共同價值」時，才可謂有效的審議已然發生（Eriksen, 2004: 55-7；Habermas, 1996: 226）。

那麼依照制憲會議「聆聽➡研究➡討論➡談判」的程序設計來看，談判以外，審議、說理是否也左右了整合的軌跡呢？以制憲過程中非政府組織對歐盟公民創制複決權的推動爲例，從制憲會議召開之初內部幾乎無人關心公民創制複決權，到逐漸獲得 Heidi Hautala、Diana Wallis、Jürgen Meyer 以及 Alain Lamassoure 等少數議員及制憲會議代筆的支持，到仍舊無法說服握有最高議程設定權力的主席團，再到透過文宣、遊說、不斷的積極溝通而最終取得包括主席團在內之多數制憲會議代表的支持，整個過程明顯呈現出聆聽、說理、說服非但已經發生，並且已經產生明確效果。由於該案主要的推動者爲 DI、IRI Europe、CSCG、以及 ECAS 等非政府組織，其既非制憲會議與會代表又無法提供支持者任何可交換的利益，因此該案的通過無法用傳統的政府間談判來解釋。

簡言之，政府間談判絕非制憲會議當中行爲者唯一—甚至最重要—的互動方式。制憲會議完全打破了過去 IGC 談判方式，不僅參與者多元、非只含政府代表，同時其所採用的會議進行方式也顛覆了傳統的政府間談判。不可否認，每一個參與制憲會議的代表都是帶著預設的偏好、想法來開會的。然而在多大程度上，制憲會議只是彼此依照預設底線爭取最大利益的場域而已。如果說帶來的預設偏好在會議中間被調整、或是未曾想見的可能性在會議當中被啓發，則自由派政府間主義對於這樣的發展便全無

臺灣大學學術期刊資料庫

用武之地了。要瞭解預設偏好在會議中間被調整、或是未曾想見的可能性在會議當中被啓發是透過何種機制，似乎仍要仰賴制度主義或是建構主義來填補自由派政府間主義所遺留的空缺（Reh, 2008: 785；Pennigs and Arnold, 2008: 791；Risse and Kleine, 2007）。建構主義學者所關心的是制憲會議當中除了談判之外，有沒有說理的成份？如果是前者，則從制憲會議開始到制憲會議結束，行爲者的偏好應該沒有任何改變，有的只是利益交換。而制度主義學者所關心的則是如果制憲會議的進行方式除了談判外還包含了說理的成份，則制憲會議制度設計本身即有利於說理審議，顯然是制度影響結果的例證。新功能主義雖然未能如歷史制度主義或是建構主義一般清楚明確地提供偏好調整的理論，但是新功能主義與這些理論卻是相容的，甚至可說是新功能主義啓發了歷史制度主義與建構主義（Eilstrup-Sangiovanni, 2006: 13）。反觀自由派政府間主義，其純理性選擇的前提完全無法與歷史制度主義或建構主義的見解相容。

三、超國家機構自主影響力之展現

在自由派政府間主義者眼中，超國家組織既未掌握多於會員國政府的資訊、也非談判議題的提議者、同時無法擔任會員國談判時的仲裁、再者也不能成爲推動整合的促進者。由於缺乏獨立於會員國的自主權，自由派政府間主義論者完全不將超國家機構視爲是解釋區域整合過程的一個重要變數。含新功能主義在內的制度主義強調制度的重要性，但並非如自由派政府間主義所描述之理由。自由派政府間主義一再把新功能主義（及其他制度主義）描繪爲與聯邦主義並無二致的理想主義，並將這些理論描繪爲寄希望與偉大的歐盟官僚體系。然實際上在新功能主義爲首的制度主義學者眼中，超國家機構的影響力並非來自於其有能力逆著會員國偏好而將整合結果硬扳成其所希望的結果。自由派政府間主義在批評以新功能主義爲首的制度主義時，往往視逆著會員國偏好而將整合結果硬扳成超國家機構所希望的結果爲「超國家機構自主性」唯一的指標。反之，新功能主義所主張之超國家機構的影響力主要來自其將不同會員國共同利益加以擴大、升級的能力。超國家機構影響整合結果的關鍵因此並不在其阻擋或打壓會員國偏好的能力而在於其拓展會員國視野、說服會員國調整偏好的能

臺灣大學學術期刊資料庫

力（Beach and Christiansen, 2007: 1164）。歐盟制憲會議以來的實證證據究竟是支持以理性選擇爲前提的自由派政府間主義還是視制度設計爲影響整合結果重要變因的制度主義？以下分別就制憲會議中主席團以及歐洲議會的表現來評估超國家機構的自主影響力。

㈠主席團

就制憲過程而言，制憲會議主席團（Presidium）固然並非歐盟常設的超國家機構，但就其在制憲會議過程中的角色而言，功能上等同歐盟的超國家機構。特別是就本文欲對比以及評估自由派政府間主義及制度主義之相對解釋力的目的而言，只要超越國家的制憲會議主席影響了制憲結果，那麼制度主義的理論就凌駕了以純理性選擇爲前提的自由派政府間主義。

在檢視制憲過程時，自由派政府間主義雖然無法否認憲法條約的起草是透過制憲會議，但是自由派政府間主義論者特別強調這份草約依舊要交到 IGC 手中、任由會員國政府依重新談判之結果來修改草約內容此一事實。從歷史制度主義角度來看，會員國政府在 IGC 坐下來談判時面前已經有一份完整文件與坐下來談判時面前尚沒有一份文件的差別有如天壤，因此即使在必經 IGC 重新進行政府間談判的情況下，制憲會議仍舊享有不可動搖的議程設定角色（Crum, 2007）。同樣的道理，在 IGC 談判開始時會員國政府面前那份文件之內容爲何自然同樣重要。如果最後 IGC 所通過的憲法條約與先前制憲會議所通過的版本南轅北轍，那麼自由派政府間主義「談判結果無關乎制度機構設計」的論點即可以獲得印證，因爲一切皆以會員國政府之偏好爲依歸；反之，若最後版本的憲法條約與制憲會議所通過的版本差異不大，則制度主義的論點就獲得了支持。將 IGC 版憲法條約與制憲會議版憲法草約兩相對照，會發現憲法條約最後版本的基調與輪廓皆早在制憲會議階段即已被敲定；而最持續、深刻、且有效地影響了制憲會議版憲法草約內容的行爲者首推制憲會議主席團。

在制憲會議秘書處（Secretariat）的協助下，主席團主導了制憲會議的準備工作及議程設定。與會者在每次開會前會收到由秘書處所整理出來依主席團決定而發放的文件。主席團與秘書處在統籌整理並客觀公正地反映

臺灣大學學術期刊資料庫

各方意見上，負有極大的責任，而主席團亦須負起建設性地提供達成共識的基礎之責任（Palmer and Colleagues, 2003）。制憲會議主席團的 12 位成員包括制憲會議的主席及 2 位副主席、輪值會員國（西班牙、希臘、義大利）之政府代表、2 位會員國國會代表、2 位歐洲議會代表、以及 2 位執委會代表。諸多證據顯示，制憲會議其實是在主席團的「統治」下進行的，包括會議主席所享之議程設定權（Tsebelis, 2006）、主席團所建立的委員會體系（Tsebelis and Proksch, 2007）、當制憲會議內之工作小組針對一個議題提出數個不同修正案時，會議主席根據其個人判斷即可決定採用某修正案而擯棄其他修正案。同時在會議進行當中，主席只要大筆一揮就可以修改會議規則，甚或不經實質投票即確認會議之決議（Tsebelis, 2008；Tsebelis and Proksch, 2007；König and Slapin, 2006）。

會員國政府爲什麼願意給予制憲會議主席如此充份的權限並且又願意如此配合會議主席的要求及裁示呢？如前所述，尼斯條約的談判過程令會員國政府對各說各話的 IGC 解決歧見的能力高度存疑甚至十分失望，以致布萊爾會說出“We cannot continue to do business like this”這樣的話（The Independent, 13 October 2000）。各國對於 IGC 修約模式的反感一方面導致會員國在參與制憲會議時相當地認真，另一方面也導致由季斯卡所領導的制憲會議順理成章地將會議的召開看作是爲歐盟未來制度及政治架構尋找答案的一種授權（König et al., 2008: 338）。另一方面，會員國對制憲會議的看重程度並非自始即趕上了制憲會議實際的重要程度。會員國多少認爲無論制憲會議結果爲何，總還需再透過 IGC 才能做出最後決定。然而制憲會議主席的野心、制憲會議制度的設計、與會者的認真以對，竟致使制憲會議份量與日俱增。在野心勃勃的季斯卡領導之下，制憲會議後來的目標甚且成爲提供一份紮實完整的憲法藍圖，而非會員國當初所以爲的毫無強制力的鬆散建言或僅供 IGC 參考所用的改革清單（König and Slapin, 2006）。此時會員國政府的對策是紛紛改派重量級政治人物參與制憲會議，企圖在制憲會議當中掌握情況並表達意見，而非留待 IGC 時再扭轉制憲會議共識。於是爲提昇制憲會議參與者層級，德國政府改派費雪（Fischer）、法國政府改派菲勒班（de Villepin）等重量級政治人物參與制憲會議，其他國家亦紛紛起而效尤（Norman, 2005: 155）。一旦參與者

臺灣大學學術期刊資料庫

層級提昇，制憲會議重要性又更加提昇。制憲會議一路的演變發展在在印證了歷史制度主義路徑依賴、非預期結果等邏輯。

㈡歐洲議會

自由派政府間主義認爲超國家機構不具有獨立自主發揮影響力的「能力」，但對於超國家機構是否對於歐盟的未來有自己獨立自主的「偏好」，自由派政府間主義並未加以探究。對於執委會、歐洲法院、歐洲議會在制憲過程中是否擁有各自獨立自主的偏好，制度主義學者的答案則多是肯定的（Dimitrakopoulos and Kassim, 2004；Granger, 2005；Hix, 2005）。唯三者當中真正發揮了獨立自主影響力將自身偏好具體化、落實化的，首推歐洲議會。

當會員國依賴政府間會議修改條約時，歐洲議會在此過程中向來扮演邊緣角色。然而在最近這一波條約修改過程裡，歐洲議會卻善加利用了制憲會議所提供的機會發揮了可觀的影響力，讓歐洲國家更加緊密透過歐盟被整合起來。歐洲議會有 16 位議員全程參與了制憲會議，而這 16 位議員個個皆是制度改革專家，對於如預算程序的細節及共同決定程序的意義等問題瞭解透徹，使其能在制憲會議當中多所發揮（Hix, 2005: 131）。因此如果制憲會議沒有歐洲議會的參與，則最後所產出的文件必然較憲法條約及後來的里斯本條約缺乏野心；改革幅度也必然較今有限（Beach, 2007: 1271-1272）。憲法條約及後來的里斯本條約當中處處有歐洲議會斧鑿的痕跡，事實上「制憲」這個提議就是出自歐洲議會之手。原本拉肯宣言並未要求—或授權—會議最終產出一份單一具體文件。歐洲議會非但建議草擬一份單一具體文件，並且提議以「憲法」稱之。此外，合併三大支柱、將歐盟立法中的共同決定程序正常化、擴大歐洲議會在決預算中的角色等改革，皆源自於歐洲議會的提議。歐洲議會之所以有機會發揮如此深遠的影響力主要是因爲制憲會議在設計及組成上不僅讓歐洲議會有機會在制憲會議全會當中發聲，同時主席團 12 位成員當中歐洲議會有高達 2 位代表。先天有利的結構加上歐洲議會代表務實的結盟策略造就了歐洲議會在制憲會議中不凡的表現。如果沒有歐洲議會的參與，二〇〇一年以來的條約改革內涵將消極保守得多。歐洲議會的積極多少突破了原本會員國自身想

臺灣大學學術期刊資料庫

像得到的、願意費力氣去爭取推動的、願意考慮接受的界限（Beach, 2007: 1272-4）。

伍、結　論

自由派政府間主義與制度主義的差異始終是區域整合理論辯論的關注焦點。雖然兩大「陣營」顯得並不勢均力敵—一方始終孤軍奮戰，另一方則熱熱鬧鬧百家爭鳴—但卻不減相關思辯的高度可讀性與深遠理論意涵。自由派政府間主義的出發點是先驗的、任務導向的。Moravcsik 自始就深信九〇年代以前既存的國際關係理論已提供了足夠的理論工具可以用來解釋區域整合（Moravcsik, 1991, 1998, 2008a, 2008b）。此一高度理想化的理論建構動機—即對既存國際關係理論的信仰—先於對歐洲整合實證的觀察，形成先有定見再提供解釋的特殊理論建構步驟。反觀擁擠的制度主義陣營，非先驗、非任務導向的研究途徑使其得以更真切觀察到區域整合更細緻微妙的過程。本文以歐盟二〇〇一年以來制度改革歷史軸線爲檢視兩大學派的材料，確實映證了上述對於兩大理論陣營的觀察。無論在「國家是否爲單一行爲者」、「政府間談判是否獨佔性地決定整合結果」、或是「超國家機構有無獨立自主影響力」的問題上，制度主義明顯爲此一歷史片段提供了最有力的解釋。其中制憲會議的組成、公投的舉行、制憲會議的進行方式、制憲會議主席團的議題設定能力、以及歐洲議會的沉穩策略在在映證了制度主義的見解。將複雜混亂而微妙的行爲者互動過程切割成塊的自由派政府間主義固然條理分明簡單易懂，卻免不了爲了遷就理論而偏離了整合過程實際的狀況。欲不假外求而以既存國際關係理論來解釋區域整合現象固然是值得追求的目標，但卻亦容易陷入本末倒置的窘境。當初被批評是爲單獨爲歐洲整合量身打造的新功能主義似乎反而啓發了各式各樣的制度主義，更加豐富了國際關係理論的內涵。

臺灣大學學術期刊資料庫

參考書目

一、中文部份

洪德欽，2007，〈歐盟憲法之法理分心〉，洪德欽（主編），《歐盟憲法》，台北：中央研究院歐美研究所，頁 13-80。

黃偉峰，2003，〈歐盟政治研究中理論方法之分類與比較〉，《人文及社會科學集刊》，15(4): 539-594。

張亞中，2007，〈歐洲聯盟的演進〉，黃偉峰（主編），《歐洲聯盟的組織與運作（增訂二版）》， 台北：五南圖書，頁 23-78。

盧倩儀，2007，〈區域整合理論〉，黃偉峰（主編），《歐洲聯盟的組織與運作（增訂二版）》，台北：五南圖書，頁 79-106。

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》，25: 81-116。

蘇宏達，2010，〈從自由政府間主義解析里斯本條約的發展過程〉，《問題與研究》，49(2): 1-38。

二、西文部分

Ansell, C. 2000. “The Networked Polity: Regional Development in Western Europe.” *Governance* 13(3): 303-333.

Aspinwall, M. and J Greenwood. 1998. “Conceptualizing Collective Action in the European Union: An Introduction.” In *Collective Action in the European Union: Interests and the New Politics of Associability*, eds. Mark Aspinwall and Justin Greenwood. London: Routledge, 1-30.

Baldwin, D. A. 1993. *Neorealism and Neoliberlaism: the Contemporary Debate*. New York: Columbia University Press.

Beach, D. 2005. *The Dynamics of European Integration: Why and When EU Institutions Matter*. Basingstoke: Palgrave.

Beach, D. 2007. “The European Parliament in the 2000 IGC and the Constitutional Treaty Negotiations: From Loser to Winner.” *Journal*

臺灣大學學術期刊資料庫

of European Public Policy 14(8): 1271-1292.

Beach, D. and T. Christiansen. 2007. “Introduction: Political Agency in the Constitutional Politics of the European Union.” *Journal of European Public Policy* 14(8): 1163-1166.

Blair, T. 2000. *Speech to the Polish Stock Exchange* (October 6). Warsaw.

Börzel, T. 2010. “European Governance: Negotiation and Competition in the Shadow of Hierarchy.” *Journal of Common Market Studies* 48(2): 191-219.

Bosselmann, L. 2003. “History.” Democracy International, Citizens initiative. in http://www.democracy-international.org/eci-history.html. Latest update 03 December 2003.

Caporaso, J. 2003. “Integrating Institutions—Rationalism, Constructivism, and the Study of the European Union.” *Comparative Political Studies* 36(1-2): 7-40.

Checkel, J. T. 2006. “Constructivism and EU Politics.” In *Handbook of European Union Politics*, eds. Jørgensen, K. E. et al. London: Sage Publications, 57-76.

Chirac, J. 2000. *Our Europe. Speech to the Bundestag* (June 27). Berlin.

Christiansen, T. et al. eds. 1999. “The Social Construction of Europe.” *Journal of European Public Policy* 6(4): 528-544.

Ciampi, C. A. 2000. *Speech upon reception of degree “Honoris Causa* (July 6).” University of Leipzig.

Closa, C. 2003 *Improving EU Constitutional Politics? A Preliminary Assessment of the Convention.* ConWEB No. 1/2003 Constitutionalism Web-Papers.

Crum, B. 2007. “Can the EU Presidency Make Its Mark on Interstate Bargains? The Italian and Irish Presidencies of the 2003-04 IGC.” *Journal of European Public Policy* 14(8): 1208-1226.

CSCG. 2010. “Presentation.” in http://www.act4europe.org/code/en/default.asp. Latest update 03 December 2003.

臺灣大學學術期刊資料庫

De Clerck-Sachsse, J. 2007. “Talking About a Constitution—the Convention on the Future of Europe and Civil Society in the European Union.” Paper presented at the Joint Doctoral Seminar in International Relations. *EU Governance and EU in the World*, Paris May 10, 2007. Department of Politics and International Relations, University of Oxford and Sciences-Po. Paris.

Dimitrakopoulos, D. G. and H. Kassim. 2004. “Deciding the Future of the European Union: Preference Formation and Treaty Reform.” *Comparative European Politics* 2: 241-260.

Efler, M. 2003. “A Rollercoaster Ride Towards Democracy.” in http://www.democracy-international.org/story.html. Latest update 06 December 2003.

Eilstrup-Sangiovani, M. 2006. *Debates on European Integration*. New York: Palgrave Macmillan.

Eriksen, E. O. 2004. “Comment on ‘Deliberative Constitutional Politics and the EU Value-Based Constitution’ by Carlos Closa.” In *Deliberative Constitutional Politics in the EU*, eds. Carlos Closa and John Erik Fossum. Oslo: ARENA, Centre for European Studies, University of Oslo, 53-63.

European Commission. 2009. *Flash Eurobarometer: Lisbon Treaty Post Referendum Survey Ireland 2009—Analytical Report*. Brussels: European Commission.

European Commission. 2010. *Official Journal of the European Union, C83. Volume 53*. Brussels: European Commission.

Fischer, J. 2000. “From Confederacy to Federation: Thoughts on the Finality of European Integration.” in http://centers.law.nyu.edu/jeanmonnet/papers/00/joschka_fischer_en.rtf. Latest update 03 November 2010.

Flockhart, T. 2010. “Europeanization or EU-ization? The Transfer of European Norms across Time and Space.” *Journal of Common Market Studies* 48(4): 787-810.

臺灣大學學術期刊資料庫

Garrett, G. and G. Tsebelis. 1999a. “Why Resist the Temptation to Apply Power Indices to the European Union?” *Journal of Theoretical Politics* 11(3): 291-308.

Garrett, G. and G. Tsebelis. 1999b. “More Reasons to Resist the Temptation of Power Indices in the EU.” *Journal of Theoretical Politics* 11(3): 331-338.

Garrett, G. and G. Tsebelis. 2001. “Even More Reasons to Resist the Temptation of Power Indices in the EU.” *Journal of Theoretical Politics* 13(1): 99-105.

Giscard d’Estaing, V. 2002. “Introductory Speech to the Convention on the Future of Europe.” in http://european-convention.eu.int/docs/speeches/1.pdf. Latest update 03 September 2008.

Granger, M. P. 2005. “The Future of Europe: Judicial Interference and Preferences.” *Comparative European Politics* 3: 155-179

Grieco, R. 1988. “Anarchy and the limits of cooperation: a realist critique of the newest liberal institutionalism.” *International Organization* 42: 485-507.

Guardian. 2005. “Dutch say ‘davastating no’ to EU Constitution.” in http://www.guardian.co.uk/world/2005/jun/02/eu.politics. Latest update 03 September 2008.

Haas, E. B. 1958a. *The Uniting of Europe: Political, Social and Economic Forces 1950-1957*. London: Stevens and Sons.

Haas, E. B. 1958b. “The Challenge of Regionalism.” *International Organization* 12(4): 440-458.

Haas, E. B. 1964. *Beyond the Nation-State: Functionalism and International Organization*. Stanford, CA: Stanford University Press.

Haas, E. B. 1968. *The Uniting of Europe: Political, Social and Economic Forces 1950-1957*, 2nd edition. Stanford, CA: Stanford University Press.

Habermas, J. 1996. *Between Facts and Norms—Contributions to a Discourse Theory of Law*. Cambridge, Massachusetts: The MIT Press.

臺灣大學學術期刊資料庫

Hall, P. and Taylor R. 1996. “Political Science and the Three New Institutionalism.” *Political Studies* 44(5): 936-957.

Hix, S. 2005. “Neither a Preference-Outlier nor a Unitary Actor: Institutional Reform Preferences of the European Parliament.” *Comparative European Politics* 3: 131-154.

Hoffmann, L. 2002. *The Convention on the Future of Europe—Thoughts on the Convention-Model. (Jean Monnet Working Paper No. 11/02)*. Brussels.

Hooghe, L. and G. Marks. 1999. “Making of A Polity. The Struggle over European Integration,” In *Continuity and Change in Contemporary Capitalism*, eds. Herbert Kitschelt et al. Cambridge: Cambridge University Press, 70-97.

Hooghe, L. and G. Marks. 2008. “Postcript to the ‘The Making of A Polity’.” *European Union Studies Association Review* 21(2): 5-8.

Hug, S. and T. König. 2002. “In View of Ratification: Governmental Preferences and Domestic Constraints at the Amsterdam Intergovernmental Conference.” *International Organization* 56(2): 447-476.

Hug, S. and T. König. 2007. “Domestic Structures and Constitution-Building in an International Organization.” *Review of International Organizations* 2(2): 105-113.

Hug, S. and T. Schulz. 2007. “Referendums in the EU’s Constitution Building Process.” *Review of International Organizations* 2(2): 177-218.

Kohler-Koch, B. 1996. “Catching up with Change: The Transformation of Governance in the European Union.” *Journal of European Public Policy* 3(3): 359-380.

Kohler-Koch, B. 1999. “The Evolution and Transformation of European Governance.” In *The Transformation of Governance in the European Union*, eds. Kohler-Koch, B. and Eising, R. London: Routledge, 14-36.

臺灣大學學術期刊資料庫

Kohler-Koch, B. and R. Eising. eds. 1999. *The Transformation of Governance in Europe*. London: Routledge.

König, T. 2005. "Measuring and Analyzing Positions on European Constitution-building." *European Union Politics* 6(3): 259-267.

König, T. and D. Finke. 2007 "Reforming the Equilibrium? Veto Players and Policy Change in the European Constitution-building Process." *Review of International Organizations* 2(2): 153-176.

König, T. and S. Hug. 2000. "Ratifying Maastricht. Parliamentary Votes on International Treaties and Theoretical Solution Concepts." *European Union Politics* 1(1): 93-124.

König, T. and S. Hug. 2006. "Conclusion." in *Policymaking Processes and the European Constitution: A Comparative Study of Member States and Accession Countries*, eds. T. König and S. Hug. London and New York: Routledge, 260-278.

König, T. and J. Slapin. 2004. "Bringing Parliaments Back In. The Sources of Power in the European Treaty Negotiations." *Journal of Theoretical Politics* 16: 357-394.

König, T. and J. Slapin. 2006. "From Unanimity to Consensus—An Analysis of the Negotiations at the EU's Constitutional Convention." *World Politics* 58: 413-445.

König, T. et al. 2008. "The Treaty Reform of the EU: Constitutional Agenda-Setting, Intergovernmental Bargains and the Presidency's Crisis Management of Ratification Failure." *Journal of Common Market Studies* 46(2): 337-363.

Lindberg, L. N. 1963. *The Political Dynamics of European Economic Integration*. Stanford: Stanford University Press.

Lindberg, L. N. 1994. "Comment on Moravcsik." In *Economic and Political Integration in Europe: Internal Dynamics and Global Context*, eds. S. Bulmer and A. Scott. Oxford: Blackwell, 81-86.

Magnette, P. 2004. "When does deliberation matter? Constitutional

臺灣大學學術期刊資料庫

Rhetoric in the Convention on the Future of Europe." In *Deliberative Constitutional Politics in the EU*, eds. Carlos Closa and John Erik Fossum. Oslo: ARENA, Centre for European Studies, University of Oslo, 205-239.

Mattli, W. and A. Slaughter. 2008. "From 'Europe Before the Court' to the World Before Courts." *EUSA Review* 21(2): 8-10.

McCormick, J. 2005. *Understanding the European Union—A Concise Introduction*. London: Palgrave Macmillan Publishing.

Milner, H. 1997. *Interests, Institutions, and Information: Domestic Politics and International Relations*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

Milton, G. et al. 2005. *The European Constitution—Its Origins, Negotiation and Meaning*. London: John Harper Publishing.

Moravcsik, A. 1991. "Negotiating the Single European Act: National Interests and Conventional Statecraft in the European Community." *International Organization* 45: 19-56.

Moravcsik, A. 1993. "Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach." *Journal of Common Market Studies* 31(4): 473-524.

Moravcsik, A. 1997. "Taking Preferences Seriously: a Liberal Theory of International Politics." *International Organization* 51(4): 513-553.

Moravcsik, A. 1998. *Choice for Europe—Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*. Ithaca: Cornell University Press.

Moravcsik, A. 2005a. "The European Constitutional Compromise and the Neofunctionalist Legacy." *Journal of European Public Policy* 12(2): 349-386.

Moravcsik, A. 2005b. "Europe Without Illusions." in http://www.prospectmagazine.co.uk/2005/07/europewithoutillusions/. Latest update 09 October 2007.

Moravcsik, A. 2005c. "Brussels Diary." in http://www.prospectmagazine.co.uk/2005/10/7060-brusselsdiary/. Latest update 09 October 2007.

臺灣大學學術期刊資料庫

Moravcsik, A. 2006. “What Can We Learn from the Collapse of the European Constitutional Project?” *Politische Vierteljahresschrift* 47: 219-241.

Moravcsik, A. 2008a. “Good-bye to ‘Federalist’ theory.” *EUSA Review* 21(2): 2-5.

Moravcsik, A. 2008b. “Don’t Know? Vote No!” in http://www.prospectmagazine.co.uk/2008/07/dontknowvoteno/. Latest update 05 April 2008.

Norheim-Martinsen, P. M. 2010. “Beyond Intergovernmentalism: European Security and Defence Policy and the Governance Approach.” *Journal of Common Market Studies* 48(5): 1351-1365.

Norman, P. 2005. *The Accidental Constitution—The Story of the European Convention*. Brussels: Euro Comment.

Nye, J. S. 1966. *Pan-Africanism and East African Integration*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

Palmer, J. & Colleagues. 2003. *The Convention on the Future of Europe has Lost Its Way (Policy Paper)*. Brussels: The European Policy Centre.

Parsons, G. 2008. “Revisiting Landmark Contributions to EU Studies.” *European Union Studies Association Review* 21(2): 1-2.

Pennings, P. and C. Arnold. 2008. “Is Constitutional Politics like Politics ‘At Home’? The Case of the EU Constitution.” *Political Studies* 56: 789-806.

Pierson, P. 1996. “The Path to European Integration—A Historical Institutionalist Analysis.” *Comparative Political Studies* 29: 123-163.

Puchala, D. 1999. “Institutionalism, Intergovernmentalism and European integration: A Review Article.” *Journal of Common Market Studies* 37(2): 317-331.

Putnam, R.D. 1998. “Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games.” *International Organization* 3: 427-460.

Reh, C. 2008. “The Convention on the Future of Europe and the

臺灣大學學術期刊資料庫

Development of Integration Theory: A Lasting Imprint?" *Journal of European Public Policy* 15(5): 781-794.

Risse, T. and M. Kleine. 2007. "Assessing the Legitimacy of the EU's Treaty Revision Metho eds." *Journal of Common Market Studies* 45(1): 69-80.

Rosamond, B. 2000. *Theories of European Integration*. New York: St. Martin's Press.

Rosamond, B. 2006. "The Political Sciences of European Integration: Disciplinary History and EU Studies." In *Handbook of European Union Politics,* eds. Jørgensen, K. E. et al. London: Sage Publications, 7-30.

Ruggie, J. 1975. "International Responses to Technology: Concepts and Trends." *International Organization* 29(3): 557-583.

Sandholtz, W. and J. Zysman. 1989. "1992: Recasting the European Bargain." *World Politics* 42: 95-128.

Sawer, P. et al. 2008. *EU Referendum: Brussels in Disarray over Ireland's Rejection of Lisbon Treaty (The Telegraph 14, June)*. Brussels.

Schelling, T.C. 1960. *The Strategy of Conflict*. Cambridge: Cambridge University Press.

Schimmelfennig, F. 2004. "Liberal Intergovernmentalism" In *European Integration Theory,* eds. A.Wiener and T. Diez. Oxford: Oxford University press, 75-94.

Schneider, G. and P. Weitsman. 1996. "The Punishment Trap—Integration Referendums as Popularity Contests." *Comparative Political Studies* 28(4): 582–607.

Schout, A. and A. Jordan. 2005. "Co-ordinated European Governance: Self- Organizing or Centrally Steered?" *Public Administration* 83(1): 201-220.

Schröder, G. and Amato, G. 2000. *We Are Serious About the Future of Europe (F.A.Z., 21 September)*. Brussels.

臺灣大學學術期刊資料庫

Smith, D.L. and J. L. Ray. 1993. “The 1992 Project.” In *The 1992 Project and the Future of Integration in Europe*, eds. D.L. Smith and J.L. Ray. New York: M. E. Sharpe, 3-16.

Tsebelis, G. 2002. *Veto Players: How Political Institutions Work*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

Tsebelis, G. 2006. “The European Convention and the Rome and Brussels IGCs: A Veto Players Analysis.” In *Policy-making Processes and the European Constitution: A Comparative Study in Member States and Accession Countries*, eds. König, T. and S. Hug. London: Routledge, 9-22.

Tsebelis, G. 2008. “Thinking about the Recent Past and the Future of the EU.” *Journal of Common Market Studies* 46(2): 265-292.

Tsebelis, G. and S. Proksch. 2007. “The Art of Political Manipulation in the European Convention.” *Journal of Common Market Studies* 45(1): 157-186.

Venables, T. ed. 2003. *Rethinking European Citizenship*. Brussels: European Citizen Action Service.

Verhofstadt, G. 2000. *A Vision for Europe*. *Speech to the European Policy Centre (September 21)*. Brussels, Belgium.

Vucheva, E. 2005. “France Says Non to the Constitution.” in http:// euobserver.com/?sid=9&aid=19189. Latest update 23 December 2006.

Warleigh-Lack, A. and B. Rosamond. 2010. “Across the EU Studies—New Regionalism Frontier: Invitation to a Dialogue.” *Journal of Common Market Studies* 48(4): 993-1013.

Wincott, D. 1995. “Institutional Interaction and European Integration: Towards an Everyday Critique of Liberal Intergovernmentalism.” *Journal of Common Market Studies* 33(4): 597-609.

臺灣大學學術期刊資料庫

Integration Theory and Treaty Reform in the EU

-- The Cases of the Constitutional Treaty and the Treaty of Lisbon

*Chien-yi Lu**

Abstract

Among the various historic developments that have taken place in the European Union in the past decade, the Constitution-making endeavors and the subsequent reform of the institutions through the Lisbon Treaty are the most prominent. Not only was the time line of the reform process more or less contained within the decade, but the impact of the reform—both in terms of results and processes—is also far-reaching. This article assesses the strengths and weaknesses of different integration theories in explaining this Treaty reform process. Following conventional debates in international relations and EU studies, state-centered liberal intergovernmentalism is pitted against institutionalism. After singling out three main differences between these two theoretical camps, i.e., state as unitary actor, intergovernmental negotiations determining integration results, and role of supranational institutions, the article examines actual developments in the Treaty reform process against both theories. It finds that on all three points, institutionalism provides a more satisfactory explanation than liberal intergovernmentalism.

Keywords: the EU, Constitutional Treaty, Lisbon Treaty, Institutionalism, Liberal Intergovernmentalism

---

* Institute of International Relations, National Chengchi University Associate Research Fellow. E-mail: cyl@nccu.edu.tw.

臺灣大學學術期刊資料庫

臺灣大學學術期刊資料庫