政治科學論叢／第四十期／民國 98 年 6 月／頁 81～126

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

蘇宏達*

摘　要

歐盟二十七國簽署里斯本條約後，其中二十六國已於二〇〇九年六月底前完成批准程序，惟遭愛爾蘭公投否決。爲了說服愛爾蘭公民舉行二次公投支持里斯本條約，歐盟領袖於二〇〇九年六月十九日高峰會上簽署正式決定，給予愛爾蘭特殊的豁免和權利，期望愛爾蘭能在二〇〇九年底以前舉行二次公投，通過里斯本條約。本文的目的即是以制度主義來檢視里斯本條約中對現行歐盟對外行動和民主治理的變革對歐洲聯盟發展的影響，企圖回答該條約是否徹底實現二〇〇一年歐盟拉肯高峰會所揭櫫「強化歐盟民主屬性和國際行爲能力」的兩大目標。全文首先簡述里斯本條約的結構和發展現況，然後從條約談判的議題設定著手，論證從制度主義三支柱論述可以建立最適切的分析架構。接著在第三章和第四章，按制度主義認知、規範和規律的分析架構，解析里斯本條約對歐盟現行對外行動能力和民主治理機制可能的影響，探討里斯本條約是否能達到二〇〇一年歐盟拉肯高峰會所揭示制憲運動的兩大目標。最後在結論中總結前述分析和對歐盟研究可能的貢獻。

關鍵詞：里斯本條約、歐洲聯盟、審議式民主、共同外交政策

---

*臺大政治系副教授，E-mail: hdsu@sinica.edu.tw
收稿日期：97 年 5 月 13 日；通過日期：98 年 6 月 12 日

臺灣大學學術期刊資料庫

壹、前　言

歐洲聯盟二十七國領袖於二〇〇七年十二月十三日在輪值主席國葡萄牙首府里斯本簽訂「里斯本條約」（Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community）（European Union, 2007；Council of the European Union, 2008b），截至二〇〇九年六月底，該條約目前已獲得二十六國批准，惟遭愛爾蘭公投否決。[1] 爲了說服愛爾蘭公民舉行二次公投支持里斯本條約，歐盟領袖自二〇〇八年秋開始即密集磋商，決定給予愛爾蘭特殊的豁免和權利，並於二〇〇九年六月十九日的高峰會上做成正式決定，對相關承諾給予法律形式的保證，同時重申將致力於二〇〇九年底前完成里斯本條約的批准程序（European Council, 2009）。[2]

若愛爾蘭二次公投通過里斯本條約，修改後的歐洲聯盟條約和歐洲聯盟運作條約（Treaty on the Functioning of the European Union），將成爲規範新歐洲聯盟運作的根本大法。若愛爾蘭遲遲不舉行二次公投，或再次否決里斯本條約，歐盟如何處理里斯本條約的未來，各方說法不一。不過，鑑於「歐盟的未來繫於里斯本條約的實踐，不願意加入的國家也沒有權利阻止他國續向前行（European Daily Bulletin, 2009）。」連愛爾蘭國會的評

1　法國先於 2008 年 2 月 4 日在凡爾賽宮召開國會兩院聯席會議（Parlement），針對里斯本條約內容，通過修憲案；2 月 7 日國民議會（Assemblée nationale）以 227 票對 175 票否決社會黨所提訴諸公民投票的議案，並經七小時辯論後以 336 票贊成、52 票反對、22 票棄權、167 人缺席的懸殊票數，授權總統批准里斯本條約。2 月 14 日法國外交部將批准文書交付義大利外交部存放，正式完成批准程序。英國下議院也於 2008 年 3 月 5 日經 6 小時激辯後以 311 票反對、248 票支持的多數，封殺保守黨所提付諸諮詢公投的議案；並於 3 月 11 日以 346 票對 206 票，通過里斯本條約，並送交上議院審議。即使在里斯本條約談判過程中態度強硬的波蘭政府，其下議院於 2008 年 4 月 1 日以 384 票支持、56 票反對、12 票棄權，參議院於 4 月 3 日以 74 票支持、17 票反對，分別通過里斯本條約。德國下議院也已於 2008 年 4 月 24 日以 515 票贊成、58 票反對、一票棄權，通過里斯條約（European Daily Bulletin, 2008a、2008b、2008c、2008d、2008e、2008f；Le Figaro, 2008a、2008b、2008c；Global Insight, 2008；Sara Hagemann, 2007: 62）。

2　詳細內容請參見本文第二章之說明。

臺灣大學學術期刊資料庫

估報告都認爲，一旦愛爾蘭再之否決里斯本條約，其它會員國極可能透過加強合作或體制外締約，來實踐里斯本條約中的制度改革（House of the Oireachtas, 2008）。換言之，若愛爾蘭再次否決里斯本條約，歐盟其它會員國極可能另闢蹊徑，實踐里斯本條約中關於歐盟對外行動能力和民主治理機制的改革。

本文的目的即是以制度主義來解釋里斯本條約中對現行歐盟對外行動和民主治理的變革，以及對歐洲聯盟發展的影響。全文首先簡述里斯本條約的結構和發展現況，然後從研析里斯本條約談判的議題設定著手，論證從制度主義三支柱論述可以建立最適切的分析架構。接著在第三章和第四章，按制度主義認知、規範和規律的分析架構，解析里斯本條約對歐盟現行對外行動能力和民主治理機制可能的影響，探討里斯本條約是否能達到二〇〇一年歐盟拉肯高峰會（Laeken European Council）所揭示制憲運動的兩大目標：提昇歐盟對外行爲能力，並強化歐盟民主治理機制。最後在結論中總結前述分析和對歐盟研究可能的貢獻。

貳、里斯本條約的發展與主要結構

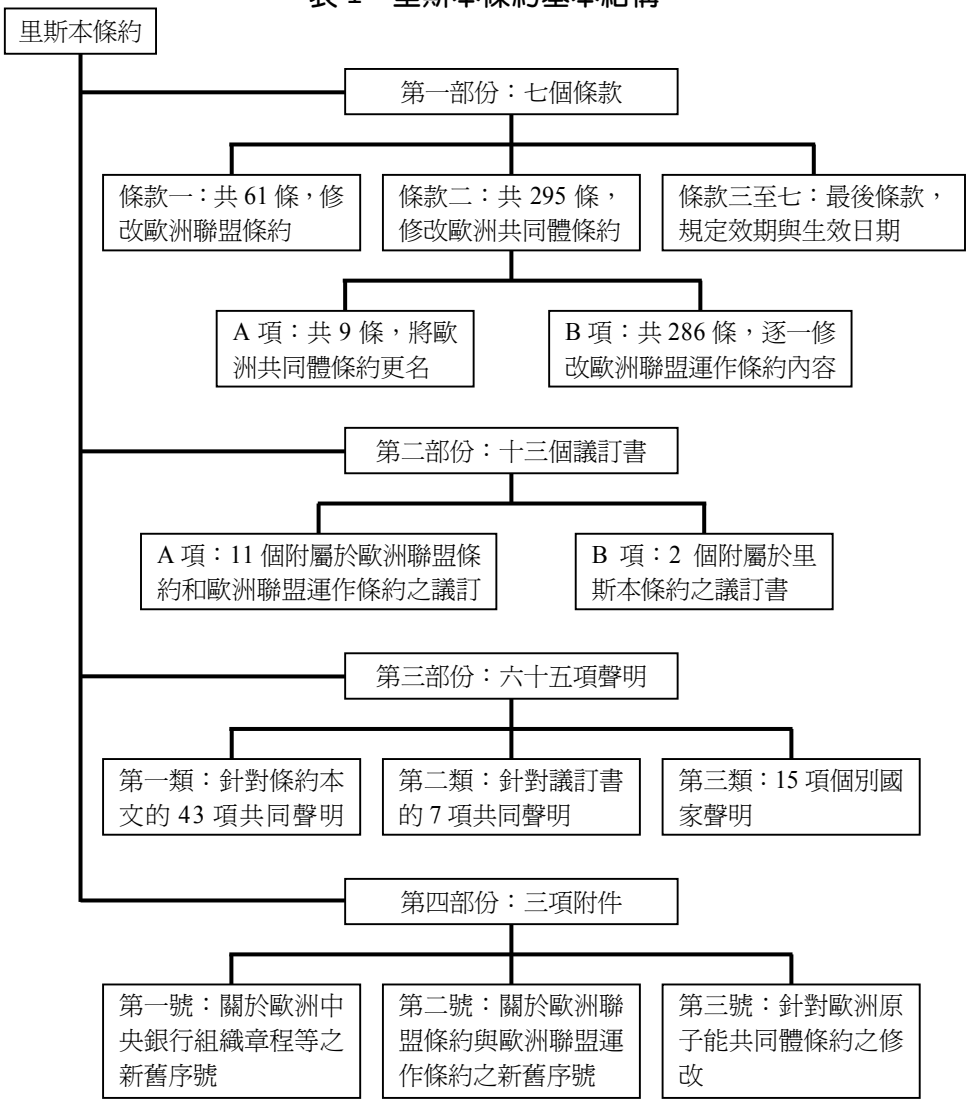
歐洲憲法條約（Treaty establishing a Constitution for Europe）遭到法國和荷蘭公投否決後，歐盟會員國遂決定延續「單一歐洲法」（Single European Act）以來的方式，僅修改而非取代現行各項條約，正式終結二〇〇一年十二月拉肯高峰會以來尋求制定一部統一憲法條約的路線。因爲二〇〇五年中制憲運動受挫後，儘管不完全是針對統一制定法典路線的排斥，卻因疑歐派聲勢大漲，集中攻訐歐盟制憲的努力，荷蘭和法國新政府又一再堅持必須制定一個不一樣的條約，遂連帶質疑了統一法典的路線。歐盟領袖於是決定放棄制定統一法典的嘗試，退回到傳統締約修約的路徑(Koenig et al., 2008: 353-361）。里斯本條約遂與阿姆斯特丹條約（Treaty of Amsterdam）、尼斯條約（Treaty of Nice）相仿，係針對現行的歐盟條約和歐體條約加以修改增刪。

里斯本條約包括四大部份（表 1）。第一部份是條款一（Article 1）、條款二（Article 2）和五個最後條款（Final Provisions），分別針對歐盟條

臺灣大學學術期刊資料庫

約和歐體條約加以修改。條款一共提出六十一點，逐一增刪修改歐盟條約的前言（1～2）、一般規定（2～11）、民主原則（12）、制度改革（13～21）、加強合作（22～23）、對外行動一般規定（24）、共同外交暨安全政策（25～47）、共同安全暨防衛政策（48-53）和最終條款（54～61）。

表 1　里斯本條約基本結構



資料來源：作者依下列歐盟官方文件自行整理而來：European Union, The Treaty of Lisbon, Official Journal of the European Union, C 306, 17 December 2007.

臺灣大學學術期刊資料庫

條款二共提出二九五點，分 A、B 二項。A 項僅九點，主要是將歐體條約更名爲「歐洲聯盟運作條約」，並因此更改條約中的相關名稱；B 項則依序更改條約的前言（10）、共同條款（11）、權限劃分（12）、一般規定（13～30）、反歧視（31～39）、內部市場（40～45）、農漁政策（46～49）、人員、勞務和資本之自由流通（50～62）、內部安全區域（63～68）、交通（69～75）、公平競爭（76～78）、稅制（79）法律趨同（80～83）、智慧財產權（84）、經濟暨貨幣政策（85～99）、歐元區（100～110）、就業政策（111）、社會政策（114～122）、教育、青年暨運動（123～125）、文化（126）、公共健康（127）、消費者保護（128）、工業（129）、經濟社會暨區域凝聚（130～134）、研究發展（135～141）、太空（142）、環境保護（143）、能源（147）、觀光（148）、公民保護（149）、行政合作（150）、海外領土暨屬地（151～153）、對外行動（154～176）、制度改革（177～256）、財政條款（257～279）、反詐欺（275～276）、加強合作（277～278）和最後條款（279～295）。里斯本條約的最後條款則規定，條約永久有效，並在二十七國依本國憲法完成批准程序後正式生效。

第二部份是十三個議訂書，分爲 A、B 二項。A 項十一個議訂書附屬於修改後的歐盟和歐體條約，B 項兩個則附屬於里斯本條約本身。A 項十一個議訂書記載著里斯本條約重要的妥協結果，包括修改會員國國會參與歐盟運作的方式、界定輔助暨比例原則、規範歐盟加入歐洲人權公約事宜、賦予基本權利憲章法律地位、明定歐盟與會員國間的權限區分、定義何爲代表普遍利益之企業、安排重要制度之過渡事宜等。第三部份是六十五個聲明，又細分爲三類。第一類是針對條約本文的共同聲明，計四十三項（1～43），最重要的就是第一號，關於基本權利憲章的聲明；第二類是針對議定書的共同聲明，計七項（44～50），前六項都係針對共同安全區的建構；第三類則是個別國家的聲明，計十五項（51～65）。最後一部分是附件，包括三項。第一號是關於歐洲中央銀行組織章程和歐洲投資銀行組織章程各條款新舊序號對照表，第二號則是歐盟和歐體條約各條款新舊序號對照表，第三號則是爲配合新約而針對歐洲原子能共同體條約（Treaty establishing the European Atomic Community）的修改。

臺灣大學學術期刊資料庫

里斯本條約於二〇〇九年六月底以前，已獲得二十六個會員國批准，惟於二〇〇八年六月十二日遭愛爾蘭公民投票，以 53.4% 反對、46.6% 支持，予以否決（Le Monde, 2008；Le Figaro, 2008d；Financial Times, 2008）。歐盟之後召開高峰會議，表示注意到愛爾蘭公投的結果，並要求其總理於同年十月高峰會中提報解決之道（European Council, 2008a）。執委會則在公投後三天內展開民意調查，釐清愛爾蘭人民反對里斯本條約的原委。結果，在支持但於在公投中缺席的民眾中，52% 認爲是因爲根本不明白條約的內容，45% 則坦承不知情勢如此危急；至於投票反對者，主要的理由是「對條約內容一無所悉」（22%）。在這份民調中，特別值得注意的有兩點：第一，不論是否參與公投，89% 的愛爾蘭公民反對退出歐盟；第二，不論公投立場，絕大多數的選民都同意，公投否決有助愛爾蘭維持現有中立政策和稅制（European Commission, 2008b）。

接著，愛爾蘭國會在外交委員會下成立跨黨派的「愛爾蘭在歐盟的未來次級委員會」（Sub-Committee on Ireland's Future in the EU），宣示要「在承認並尊重愛爾蘭人民決定的同時，維繫愛爾蘭在歐盟的影響力，並與其它會員國尋求一共同解決之道。」諮詢對象包括了國內產官學界、人民團體代表，歐盟主要機關成員，和部份會員國相關官員與國會議員（House of the Oireachtas, 2008）。二〇〇八年十一月二十七日，前述國會次級委員會正式公布近百頁的報告，並獲國會外交委員會通過後送政府參考。報告中首先明確指出，當其它會員國都通過里斯本條約而僅愛爾蘭拒絕批准時，[3] 愛爾蘭在歐盟的影響力不僅立即且持續地弱化，也極可能迫使其它會員國透過「加強合作程序」或歐盟體制外締約，發動不包括愛爾蘭在內的新一波統合，愛爾蘭將面臨徹底被邊緣化的危機。因此，愛爾蘭必須要主動積極地尋求解決之道。接著報告逐一陳述愛爾蘭民眾對里斯本條約的六大疑慮。居首位的是歐盟關於稅制統一的政策。第二和第三則是擔心在新自由經濟思潮下，里斯本條約會進一步削減對工人權利的保障，並會強迫現有維繫全體民眾利益的公營企業私有化；第四則是認爲歐盟的人權保障政策（如同性婚姻權、墮胎合法化等）將損害愛爾蘭的天主教傳

[3] 報告發表時，波蘭及捷克尚未完成批准程序。

臺灣大學學術期刊資料庫

統價值；第五，大數人都擔心歐盟的共同安全暨防衛政策會損及愛爾蘭中立政策；最後，愛爾蘭人民擔心里斯本條約決定減少執委會席次，對小國寡民的愛爾蘭不利，因此主張維持「一國一席」的現制（House of the Oireachtas, 2008）。

二○○八年下半年，時任輪值主席國的法國總統薩科奇三度前往都柏林會見愛爾蘭總理，尋求共同解決之道。愛爾蘭總理柯文（Cowen）也頻頻走訪各國尋求支持（John O'Brennan, 2008）。綜觀愛爾蘭國會所提的報告內容，最關鍵的是第六項，其餘一至五項僅是重申愛爾蘭於里斯本談判過程中已經獲得的豁免，並要求將之轉換成正式的法律文件而已。因此，二○○八年十二月歐盟高峰會遂做成下述決議（European Council, 2008b）：

第一，歐盟高峰會再次重申里斯本條約爲歐盟未來發展所必需，應於二○○九年底前完成批准並生效；

第二，歐盟高峰會承諾，一旦里斯本條約生效，歐盟將會立法修正其中關於執委會席次的條款，維持現有一國一席制。

第三，歐盟高峰會特別注意到愛爾蘭國會報告書中關於愛爾蘭人民對歐盟稅制、家庭、社會、倫理、愛爾蘭中立等議題的關注。高峰會同意，若愛爾蘭完成里斯本條約的批准程序，歐盟將會在愛爾蘭及其它所有會員國同意的前提下，在法律上明列下述保證，包括：

－里斯本條約不會針對任一會員國改變歐盟關於稅制統合的權限；

－里斯本條約不會損及所有會員國的安全暨防衛政策，其中包括愛爾蘭的中立傳統；

－里斯本條約不影響愛爾蘭憲法關於家庭、生命權和教育的規範。

－歐盟將依愛爾蘭國會報告書建議承諾保障工人權益。

第四，愛爾蘭政府承諾在本屆執委會任期結束前，完成里斯本條約批准程序。

二○○九年六月十九日歐盟高峰會不但簽署正式決定，重申上述保

臺灣大學學術期刊資料庫

證，更承諾各會員國將在未來簽署一份正式的議定書，附於歐洲聯盟條約之後，賦予相關承諾更堅實的法律基礎（European Council, 2009；European Voice, 2009）。而二〇〇八年十月以來的金融風暴也被認爲有助改善愛爾蘭人民對歐洲統合的態度（European Daily Bulletins, 2009）。在筆者針愛爾蘭是否會再次否決里斯本條約的八項深度訪談中，僅一位對愛爾蘭二次公投是否一定成功表示保留，其餘皆同意，在歐盟針對愛爾蘭人民的疑慮做出具體承諾，且其餘二十六國又已完成批准的情況下，愛爾蘭在二〇〇九年底批准里斯本條約的機會仍大。[4] 尤其，里斯本條約遭愛爾蘭公投否決後的情勢與二〇〇五年中法荷公投否決歐洲憲法的情勢發展不同。當時，英國、波蘭等七個國家不理會歐盟三大機關領袖和德法領袖的呼籲，立即在一週內無限期延後歐洲憲法批准時程，觀望氣氛籠罩全歐。反觀愛爾蘭否決里斯本條約後，所有會員國仍有繼續完成批准程序，也無一主流政治領袖主張中止批准。二〇〇八年十二月和二〇〇九年六月的歐盟高峰會，更先後做出決議，給予愛爾蘭特殊的特權豁免，期使里斯本條約能在二〇〇九年底以前完成批准程序生效。若愛爾蘭再次公投否決，歐盟二十六國極可能透過類似當初申根協定體制外協議的方式，完成里斯本條約所應完成的各項制度變革，開啓歐洲統合的新紀元。

參、制度主義分析架構

二〇〇一年十二月歐盟拉肯高峰會議發表「關於歐盟的未來」宣言（Laeken Declaration on the Future of the EU）時，強調啓動制憲運動是爲了因應歐盟面臨的內外挑戰。對內，歐盟面臨著人民要求民主的聲浪，「歐盟機構必須更進一步地貼進公民。」對外，歐盟必須在快速變遷和全球化的世界裡，扮演一個「對抗暴力、恐怖和偏激行徑，並且致力消弭不公義

[4] Author's interviews with Pascal Vennesson on 4 December 2008, Georges Soutou and Finn Laursen on 5 December 2008, Jean-Jacques Roche on 15 January 2009, Mats Melin on 10 February 2009, and Guy Ledoux on 16 June 2009. Author's on-line interview with Alistair Cole on 20 December 2008, and with John Loughlin on 22 December 2008. 其中僅 Loughlin 教授對愛爾蘭二次公投是否能順利通過里斯本條約表示保留。

臺灣大學學術期刊資料庫

的強權」。因此，整個制憲運動的最重要目的，就是強化歐盟的對外行動能力，並且在內部建立一個「民主、透明和高效率」的治理模式（Laeken European Council, 2001）。基於里斯本條約就是一個「徹底改造歐盟制度和運作原則」的法律文件（Sauron, 2008: 26；George Tsebelis, 2008: 266-276），而條約談判時所設定的十二項核心議題中有十一項屬於制度與法律變革的爭議（附件一）。因此，要分析里斯本條約所植入的制度變革是否如拉肯高峰會議所期許的，強化了歐盟的對外行動能力和對內民主治理能力，個人以爲可以依據美國學者史考特（Richard Scott）和愛爾蘭學者拉芬（Brigid Laffan）關於制度主義研究途徑的歸納，依影響歐洲統合的（regulatory）、規範（normative）和認知（cognitive）三個制度環境的分析架構切入（Laffan, 2001: 710-723；Scott, 1995: 33-62）。

規範支柱由價值（values）與準則（norms）兩大要素組成，前者指出政治體的基本目標和道德訴求，後者則用以約束成員追逐前述目標時的行爲；認知支柱則包括了象徵（symbols）和集體認同（collective identity）兩部份。象徵透過符號「成爲構成事實的元素及成員和集體秩序之間的連結，並左右著成員詮釋周遭環境的方向。」集體認同則用以指稱新政治體的特性，確定其獨立於其它，尤其是所屬政治單位的地位。至於規律支柱，儘管史考特和拉芬反覆強調其重要性，並譽爲三支柱之首，二人都未進一步論述規律支柱的內涵和組成，並將認知範疇限於新政治體內而未論及外界對新政治體的認同。揆諸歐盟規律能力的展現，則應包括法律與制度兩個面向：前者是規律的工具，後者則是動員工具的能量，兩者結合遂形成歐盟的整體規律能力（Su, 2004: 356-357）。認知面向則應包括外界對新政治體的認同程度。制度主義強調制度對行爲者的影響，認爲制度所塑造的環境壓縮了行爲者的選項空間，進而使得後者的行動變得可以解釋與預期。而「這個三個支柱的內部及彼此之間不斷地互動，並產生衝突、相容或相得益彰的關係，進而左右了歐洲統合運動的發展（Garrett & Tsebelis, 1996: 269-299）。」因此，本文在分析里斯本條約對歐盟對外行爲和對內治理的影響時，將先逐一論述相關變革在規律、規範和認知領域所產生的意義，並在結論中推論三個支柱相互作用對未來歐盟運作可能產生的影響。

臺灣大學學術期刊資料庫

肆、對歐盟對外行為能力的影響

依據前述的制度主義三支柱分析架構，里斯本條約不僅大幅更新歐盟對外行爲的法律政制，更企圖在認知層次上創造歐盟對外關係的統一象徵和職位，並賦予歐盟對外關係更強大的價值意涵，全面提升歐盟在全球政治的角色。

一、認知領域

在認知層次上，里斯本條約對歐盟對外行動最大的影響，是終結了二〇〇五年中法荷公投否決歐洲憲法後全球對歐洲統合和歐盟未來的悲觀氣氛，並在國際上營造出歐盟對外事權統一的形象，結束長久以來在對外關係上多頭馬車的紛擾（Ross, 2008: 410-11）。儘管里斯本條約刪除了任何隱含超國家或憲法等威脅會員國主權的用字，卻無異議地保留了歐洲憲法中設置「高峰會議主席」、「最高外交代表」、「共同外交行動單位」和「一體化的新聯盟」等有助歐盟建立國際地位的極具象徵性職位和機制，海外媒體遂紛紛以「歐盟創設新總統」和「歐洲誕生外交部長」來詮釋里斯本條約對歐盟對外關係的意義，認爲似乎解決了所謂的「季辛吉問題」，即「一旦有事，美國總統究竟應打電話給歐洲那一位人士呢？」

越南新聞社和新華社分別將里斯本條約選爲年度第四大和第六大國際新聞（Viet Nam News Agence, 2007）；*The Japanese Times* 報導「歐盟高峰會將設立專職總統，任期五年，以及一個實質上等同外交部長的『高級代表』（The Japanese Times, 2007）。」新華社報導「歐盟將設立一個常任的高峰會議主席和一個歐盟外交政策領導（Xinhua General News Service, 2007）。」新加坡 *Channel NewsAsia* 和印度 *Hindustan Times* 則直接引述法新社通訊，認爲「歐盟將設立一個外交政策領導和常任主席取代現行的輪值制（Channel NewsAsia & Hindustan Times, 2007）。」*Iran Daily* 則報導「執委會外交政策負責人將在外交政策制定上獲得更大的權力（Iran Daily, 2007）。」*Washington Post* 則報導「〔新條約〕主張設立任期兩年半的全職總統（The Washington Post, 2007）。」*Taipei Times* 則報導「會

臺灣大學學術期刊資料庫

員國將選任一位主席和一位能強力執行歐盟戰略的外交資深官員（Taipei Times, 2007）。」台灣經濟日報則說明「條約設立歐盟常任主席一職，任期長達五年，由會員國推選，還設立一位權力很大的外交政策首長（經濟日報，2007：A8）。」在繁複的約文中，里斯本條約創設的高峰會主席和專責外交的最高代表遂成爲最具象徵性的變革和最有傳播力的新聞，透過媒體報導，在外部認知上強化了歐盟對外行爲的一致性。不過，國際媒體對歐盟新制度的認同，似乎仍未改變歐洲公民對歐盟外交事務的冷漠。里斯本條約簽署前的民調顯示，支持歐盟強化其共同外交政策作爲的比例僅 17%，遠不及要求歐盟加強打擊犯罪或保護環境比例的一半（European Commission, 2007b: 37-38）。換言之，里斯本條約雖然提升了國際間對歐盟對外行爲能力的認知，卻未能同步強化歐盟內部公民對其新對外行爲機制的認同。

二、規範領域

由於不具有美國遍布全球的軍事與政治投射能力，歐盟逐漸在國際舞台上發展出一套有別於傳統軍事介入、政治壓力、甚至經濟實力，而以道德價值爲核心的「軟權力」（soft power）、「市民權力」（civil power）或「規範力量」（normative power），[5] 使得歐盟在對外行動中特別強調價值論述。不過里斯本條約並未突出歐盟對外關係中的規範力量，惟一可能的貢獻，是延續歐洲憲法的設計，賦予歐盟人權外交更堅實的法律基礎。依據最新「全球態度調查」（Pew Global Attitudes Project）在全球四十七個國家的訪查，發現人權和民主已成爲普世價值，即使在非民主的阿拉伯世界和部份東亞國家，也博得大多數受訪者的認同（Pew Global Attitudes Project, 2007）。二〇〇八年三月歐盟民調更顯示，二十七國公民將「捍衛全球人權」視爲歐盟對外關係中的第一要務（European Commission, 2008a: 62）。里斯本條約遂進一步確立了歐洲獨特的人權觀，正式賦予「基本權利憲章」法律地位，同時責成新聯盟應儘速加入「歐洲人權保障公

[5] For a good summary of the debate on the EU's normative power (Scheipers & Daniela, 2007: 436-439；Pace, 2007: 1041-64；甘逸驊，2006：111-36).

臺灣大學學術期刊資料庫

約」，確立「人權保障公約＋基本權利憲章」的超國家雙重保障體系，標榜異於美國的廢除死刑、保護少數和尊重多元等大纛，建構完整的歐洲人權觀，列爲歐盟在全球優先推動的外交政策，強化歐盟在全球政治中的規範性權力。不過，條約特別重申，賦予「基本權利憲章」法律地位不得被解釋爲聯盟因此而被賦予更多的權力（第 1.8 條與第 5 號議定書），該憲章對英國、波蘭和捷克也不具直接效力和優先適用地位（第 7 號議定書與第 53 號聲明）。

三、規律領域

里斯本條約對歐盟對外行動能力的變革，主要還是集中在規律能力上，尤其是制度的更新。里斯本條約最大的變革，就是設立了「聯盟對外事務與安全政策高級代表」（High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy，簡稱爲外交高級代表）（第 1.19 條），同時將原本分散於執委會和理事會的對外事務單位合併成一個「歐洲對外行動部」（European External Action Service, EEAS）（第 1.30 條）全面整合並提升歐盟對外政策的執行事權。依據執委會與理事會秘書處於二〇〇五年六月九日提交歐洲議會和各會員國政府的「關於歐盟對外行動部籌備情形聯合報告書」（Joint Progress Report by the Secretary-General/High Representative and the Commission on the European External Action Service）（Council of the EU, 2005），未來的，至少將整併現在分散在執委會對外關係總署（DG Relex）和全球約一二〇個執委會代表團，以及理事會秘書處涉及共同外交暨安全防衛事務總署（DGE）、九位現任共同外交暨安全特別代表、共同外交暨安全研究單位、政治委員會、軍事委員會和歐盟危機預防中心（EU Joint Situation Centre, SitCen），全部置於新任外交高級代表的指揮之下。依據這個藍圖，歐盟至少將整併目前執委會對外關係總署（DG Relex）約 700 人、理事會秘書處負責對外關係的第五總署（DG E）約 350 人、所屬研究單位約 100 人和執委會駐外各常駐代表團約 5,000 人，形成一個指揮超過 6,000 名歐盟官員的「小執委會」。[6]

[6] 歐盟執委會現有官員約 25,000 人（European Commission, 2007a: I /118）。

臺灣大學學術期刊資料庫

新的對外行動部主要工作將區分爲執行共同外交暨安全防衛政策部門、地域部門、特定議題（如人權、反恐、禁止核擴散等）部門，以及全球歐盟代表團四大區塊。外貿政策則仍屬執委會，不併入。至於是否應將睦鄰政策、發展政策和擴大政策直接置於對外行動部之下，各會員國和歐盟各機關間目前尚有爭議，但各方均同意，新任外交高級代表至少將以執委會副主席的身份擁有協調上述政策的權責，以使歐盟各項對外行動趨於一致。另外，各方均同意，歐盟駐外代表團應逐步整合現在分屬各會員國領事館關於核發簽證和領事保護的業務，使歐盟代表團將逐步具有類似總領事館的功能。同時依據新約，歐盟未來派駐海外的代表團將大量起用借調自各國外交部門的外交人員，而非僅限於通過歐盟文官考試的歐洲官員（Eurocrat），不但可以在短時間內大幅擴充歐盟的外交人力，更有助會員國間、會員國政府與歐盟機關間的政策溝通和協調（第 1.30 條與第 15 號聲明）。而人力缺乏、多頭馬車和組織重疊正是歐盟對外行動上的三大弱點（Mayer, 2008: 22）。

高級代表並同時爲執委會副主席，統理歐盟對外事務，主持外交暨總務理事會，由歐洲高峰會以條件多數決選舉之，任期五年（第 1.19 條）（Avery, 2007: 24）。透過這些新制度設計，歐盟領袖希望一方面整合歐盟機關間的對外政策和行動，同時強化各會員國間以及會員國與歐盟間外交人員的交流與外交政策的磨合（Avery, 2007: 18-19, 25）。未來的外交理事會和各級外交事務會議，將由新任外交高級代表、對外行動部和聯盟代表團官員，取代現行的輪職主席國外交部官員，負責召集主持。凡條約涉及共同外暨安全事務，均應由外交高級代表而非執委會向理事會提案請求授權，展開談判（第 2.173 條）。新設的外交高級代表和對外行動部，將會大幅增加人力、提升位階、統一事權和擴大決策領域，有效強化歐盟的對外行動能力。

此外，里斯本條約也強化了歐洲議會在歐盟對外決策中的監督權。舉凡歐盟簽署任何涉及增加歐盟預算、牽涉適用一般立法程序領域、或涉及須歐洲議會同意之立法程序之國際協定，都必須經過歐洲議會審查通過才能生效（第 1.173 條）。議會的預算審查權由原先的非強制性預算擴增至所有的領域，因此歐盟所有涉外行動的預算都必須要經過議會的審查與同

臺灣大學學術期刊資料庫

意。

除了制度重大變革外，在法律上，里斯本條約將原本具有國際法人資格、卻僅有經貿援助事務權限的共同體，和擁有共同外交暨安全政策權限卻不具法人資格的聯盟，合併成爲一個具有法人資格和共同外交權限的新歐洲聯盟。里斯本條約因此承襲歐洲憲法的設計，將現有分屬聯盟和共同體的三支柱，合併爲一個新的聯盟（第 1.2 條），賦予法律人格（第 1.55 條），並具有簽訂國際條約的能力（第 1.43 條和第 2.170 條）。最直接的影響就是原由執委會派駐全球的代表團和部份由理事會在海外成立的特別機構，也將合併升格爲等同大使館位階的「歐洲聯盟代表團」（European Union Delegation）（第 1.39 條），直接由新任的歐洲外交高級代表指揮，脫離了執委會主席的掌控（第 2.175 條）。

不過，新制度也隱藏著一些缺陷，可能嚴重制約歐盟的對外行動。首先，整個制度改革並未同步增加歐盟涉外事務的預算。歐盟二〇〇八年總預算爲 1,291 億歐元，其中涉外事務預算（含對外援助）佔 5.7%，達 73 億，合台幣不過 3,285 億，[7] 約爲中華民國同年外交預算的 9 倍，[8] 但歐盟的總人口是台灣的 22 倍，國民生產總值是台灣的 34 倍。二〇〇九至二〇一三年間涉外事務年度預算平約值預計爲 71～72 億歐元，並未因機構整併而大幅增加。[9] 以歐盟駐台代表處爲例，正式編制人員含代表不過三人，遠不及法國和德國駐台機構員額的十分之一。再以駐美使館爲例，歐盟代表團僅二十餘位官員，而英、法、德三國派駐外交官總合超過 200 人（黃偉峰，2004：147）。以如此稀少的人力要有效協調甚至指揮二十七個會員國的外交隊伍，實令人懷疑。其次，由於歐洲議會、執委會和部份會員國的強烈反對（European Parliament, 2006），對外行動部將不具有「歐盟機關」（institution）的位階，僅是一項新設且獨特（sui generis）的「單

7　以 1 歐元兌 45 台幣換算。

8　2007 年中華民國中央政府總預算爲 1,699,478,897 千元台幣，其中外交佔 31,844,978 千元（行政院主計處，2008）。

9　依據 2005 年 12 月 18 日歐盟高峰會決議，2007～2013 年歐盟涉外事務總預算爲 500.1 億歐元（European Daily Bulletins, 2005；Süddeutsche Zeitung, 2006；Sitter and Karen, 2006: 176）。

臺灣大學學術期刊資料庫

位」（service）。這產生了兩項深遠的影響：一方面，對外行動部的庶務（如文書、會計、總務、翻譯等）將因此不另設秘書處專責處理，而仰賴現有執委會和理事會秘書處的行政支援。另方面，任職對外行動部的官員將繼續分別依照現行關於執委會或理事會的人事法規，執行業務。將是一個僅有政務、沒有庶務的單位，可能嚴重制約其整合對外行動的能力。

第三，儘管里斯本條約明文取消了現行聯盟三支柱的架構，並將聯盟和共同體合併成一個新的聯盟，但是原有關於歐盟對外關係的法律架構仍然被完整地保留下來，未來可能會形成「一個單位、多套法律、多樣執行」的現象。第四，儘管各國已同意，對外行動部將大幅起用借調自各國對外行動部的官員，如何支付這筆龐大的人事費用，迄今並無共識。在歐盟總預算無法同步成長的限制下，未來極可能採「原單位支薪」的過渡性安排，削弱了對外行動部在人事指揮上的能力。第五，攸關對外行動部運作的加強合作程序和結構性合作程序，並未在里斯本條約談判中大幅鬆綁，歐盟未來的共同對外行動，仍將受制於一致決和共識決的牽制。第六，里斯本條約不但如歐洲憲法一般，再次明文排除歐洲法院對外交事務的司法管轄權（第 2.223 條），重申「外交暨安全政策受特別規則和程序的規範」，「聯盟不得在該領域內進行立法」（第 41 號聲明），還在附件中加了兩個聲明，清楚表示「聯盟未因此在外交暨安全事務中賦予執委會新的權力，或強化了歐洲議會的角色（第 14 號聲明）。」原歐體條約第 308 條擴權條款也不適用於任何涉及共同外交暨安全的事務（第 2.289 條）。

最後，歐盟對外行動的最大困難，不是沒有統一的制度，而是沒有統一的政策，因爲「各會員國共同的政策偏好是歐盟一切對外行動的起點（Groenleer, 2007: 991）。」然而，各個會員國有不同的歷史、戰略、地緣和利益考量，在許多地區和議題上意見嚴重分歧。創設幾個共同的外交職務和單位，並不能徹底解決這些分歧。法國新總統倡議的「地中海聯盟」計畫，就讓法國與德國對中東地區的基本歧異再次浮現，再次阻撓歐盟發展一個共同的中東外交政策（Behr, 2008: 93）。英國外交是否將如一些學者所預期的，將因伊拉克戰爭的負面影響而轉向致力歐盟共同外交暨安全政策的建構（Hoode, 2008: 183-97），也尚待觀察。義大利左右兩派對已形成「親歐 vs 親美」兩股外交戰略的對立，勢同水火，連國內共識都無法

臺灣大學學術期刊資料庫

獲致，更遑論與其他二十六國外交政策磨合的可能（Andreatta, 2008: 169-81）。科索沃就位於東南歐，但歐盟二十七國對是否承認其獨立地位一直無法達成共識，最後只好放任各國自行決定（Council of the EU, 2008a）。

伍、對歐盟民主治理能力的影響

一九九三年以來歐盟飽受民主赤字和官僚治理的抨擊，儘管學者間對於上述質疑是否真實和客觀仍有爭辯，[10] 但是歐盟和會員國領袖都承認，「歐盟及其所屬機關被認爲缺乏民主正當性，又因運作方式太複雜致使一般公民無法理解，以致不論是負責立法與決策的歐盟理事會和負責管理的執委會都被視爲缺乏民主正當性。」[11] 二〇〇五年法荷公投否決歐洲憲法後歐盟運作如何才能更有效率、更民主、又更貼近民眾的議題更顯得急迫，遂使得之後的協商談判不得不再次正視歐盟的民主和治理效率問題。由於歐盟不是一個國家，無法仿製一般國家民主制度，使得歐盟必須另闢蹊徑解決民主與效率的問題。依據拉芬的分析，歐盟其實可以透過同時強化在規律、規範和認知三個領域的能力，解決民主合法性的問題。強化規律支柱，可以提高歐盟的治理效率；強化規範支柱，可以合理化歐盟的存在價值；強化認知支柱，則可以製造歐洲認同，並將歐盟的存在內化成爲會員國人民視爲理所當然的一部份，三個方向都可以強化歐盟的正當性。

一、規範領域

首先，里斯本條約在規範領域內確立歐盟的民主屬性和價值，正面反

[10] 否認歐盟存在著民主赤字的學者，最著名的都是美國學者，包括 Giandomenico Majone 和 Andrew Moravcsik (Majone, 2002b、2005；Moravcsik, 2005a、2005b)。

[11] "The democratic deficit is a concept invoked principally in the argument that the European Union and its various bodies suffer from a lack of democracy and seem inaccessible to the ordinary citizen because their method of operating is so complex. The view is that the Community institutional set-up is dominated by an institution combining legislative and government powers (the Council of the European Union) and an institution that lacks democratic legitimacy (the European Commission)." http://europa.eu/scadplus/glossary/democratic_deficit_en.htm (retrieved on 1 January 2008).

臺灣大學學術期刊資料庫

擊關於民主赤字的攻擊。依據新約，歐盟是一個以代議民主（representative democracy）爲核心的政治體，同時具有若干「審議式民主」的特色，隱含建立一種「歐盟式民主」的企圖。歐洲議會前任議長寇克斯（Pat Cox）就公開表示，歐盟在全球建立參與式民主（participatory democracy）、發展市民社會與政治決策的接軌上，應致力扮演領航的角色（Cox, 2007: 70）。在代議民主運作上，歐盟是分別透過歐洲議會、歐洲高峰會和理事會加以實踐，歐洲議會黨團也在其中扮演重要角色（第 1.12 條）。至於「審議式民主」的特色，則是體現於「每一位歐洲公民均有權利參與聯盟民主運作」的規定，同時要求「各機關將與公民社會和代表性團體建立公開、透明和定的對話管道」，並賦予一百萬以上的歐洲公民跨國串聯向執委會請求提案立法的創制權（第 1.12 條），間接承繼歐洲憲法將歐盟界定爲「參與式民主」的規範（歐洲憲法第 I-47 條）。所謂歐盟的「參與式民主」，依英國學者尼可拉迪斯（Kalypso Nicolaïdis）的詮釋，就是要建立最多數公民「對政策形成的有意義參與（“make meaningful contributions to decision making”）」的機制，但並不取代現有的代議制度，極近似「審議式民主」（Nicolaïdis, 2007: 92-93）。

那麼所謂「審議式民主」或「參與式民主」如何能有助消弭或減少歐盟的民主赤字呢？大部份的學者認爲，必須透過發展歐洲統合迄今仍極度缺乏的「歐洲公領域」（European Public Sphere），即「一個就歐洲人民所面臨之共同問題進行意見交換、溝通、討論、辯論的場域」（Sifft et al., 2007: 127-55），且必須是以歐盟政治或政策爲主軸的討論，而非淪爲會員國內政議題附庸的報導（盧倩儀，2005：5）。如此，不但可以在縱向上降低歐盟決策菁英和一般公民間的隔閡，還可以在橫向上整合不同會員國公民間的意見，同時鞏固甚至發揚歐盟的共同價值觀。而「歐洲公領域」的闕如，被認爲是歐洲憲法遭法國與荷蘭公投否決的重要原因之一（Lu, 2007: 431-52；Erk, 2007: 640-43）。制憲大會期間所架設的線上「未來論壇」（Futurum）並未能發揮歐洲公領域的功能（Wright, 2007: 1167-85）。

因此，呼應歐盟「審議式民主」的發展，愈來愈多的學者疾呼歐盟和會員國積極建立「歐洲公領域」（John Dryzek, 2000: 171；盧倩儀，2005：5-6）。有的建議在歐洲各大城市中心建立類似古希臘的實體「辯論大廣場」

臺灣大學學術期刊資料庫

（agora），催生「歐洲公領域」（Nicolaïdis, 2007: 94-96）；有的則建議透過網路科技，建立一個以「國際英語」（international English or English as Foreign Language）爲溝通媒介的虛擬泛歐公領域（Rose, 2008: 363-65）。有的以二〇〇六年十月在布魯塞爾針對「我們需要什麼樣的歐洲」（"What Europe We Want"）舉行的「歐洲公民辯論」（European Citizens' Consultations, ECC）爲例，證明「要塑造一個二十七國公民在同一時間討論類似議題」的歐洲公領域完全可行（de Borms, 2007: 78-79）。因爲該次辯論計有 1,800 名來自二十七國的公民分批共聚一堂，會後並完成「歐洲公民關於歐洲未來的觀點」（*European Citizens' Perspectives on the Future of Europe*）專題報告，於二〇〇七年五月寄交各歐盟機關和會員國政府。也有學者繼續爲當初的歐盟制憲會議辯護，堅持召開有歐盟機關代表與會員國國會代表在內的修約大會具正當性，仍值得一試（Risse & Mareike, 2007: 69-80）。

在此民主屬性的前提下，里斯本條約重申了歐盟成立以來運作的三個行爲準則，即授權原則、輔助原則和比例原則（第 1.5-6 條），並將歐盟權限劃分爲專屬、共享、支援、外交和經濟五大領域。授權原則和比例原則適用於全部領域，輔助原則在專屬以外的所有領域適用。授權原則類似一般聯邦國家的規定，即條約未明白授予歐盟的權限，均屬會員國專有，歐盟不得介入，亦不得擅自擴權（第 1.5 條）。輔助原則係指歐盟在非專屬領域內，僅在國家、地方或更基層的行動無法達成目標，或由歐盟發動確定較其它層級發動更爲有效時，才採取行動，以確保聯盟內所有決定都是在最貼近公民的層級完成。至於比例原則，原是指政府的措施必須符合對人民損害最小、達到政策目標所必須的原則，在歐盟內則指聯盟採取任何行動，必須基於政策目標之必須且採行「保留給會員國和個人最大權限」的途徑。[12]

不過，儘管里斯本條約反覆強調公民參與和決策貼近民眾，但是鑑於歐洲憲法遭法、荷公投否決，里斯本條約的協商過程完全是採閉門的傳統

[12] "This means that when various forms of intervention are available to the Union, it must, where the effect is the same, opt for the approach which leaves the greatest freedom to the Member States and individuals." http://europa.eu/scadplus/glossary/proportionality_en.htm (retrieved on 9 April 2008).

臺灣大學學術期刊資料庫

外交穿梭與談判，各國領袖除了愛爾蘭基於憲法的明文要求外，全部決定捨公民投票而逕由國會審查通過，與新約中倡議的審議式民主大相逕庭。至於舉行一個泛歐公投，或二十七國在同一天舉行公投並設立通過門檻的倡議更被視爲洪水猛獸。此外，里斯本條約開啓百萬公民得跨國連置要求創制立法的可能，卻依然拒絕授予歐洲議會議員連置提案的權力（Kurpas et al., 2007b: 8-9）。美國學者莫拉維薩克（Andrew Moravcsik）即悲觀地指出，歐盟不斷強調擴大決策參與的策略根本不可能達到預期效果，因爲「沒有任何經驗事實顯示，擴大參與機會就可以強化參與和討論，進而透過參與和討論的強化建立政治的正當性（Moravcsik, 2006: 219-41）。」因此，里斯本條約並未如某些學者或政治領袖所期望的，讓歐盟大步邁向一個「價值的共同體」（community of common values）（Amitai Etzioni, 2007: 23-42）。歐盟如何在代議民主和審議式民主間取得平衡、甚至相輔相成，顯然並不是件容易的事。

二、規律領域

在規律領域內，里斯本條約延續歐洲憲法的思維，一方面提升歐洲議會的決策和立法權限，以及會員國國會的監督角色，以強化民主屬性；另方面則徹底改革高峰會議、理事會和執委會的組織架構與決策機制，力圖提升治理效率。

幾乎所有學者都同意，歐洲議會缺乏足夠的立法與監督權是歐盟民主赤字的主要來源之一，因此提高歐洲議會共同立法和決策權幾乎是一九九三年以來歷次修約的一致方向（Thomas Koenig, 2008: 167-69）。[13] 里斯本條約亦不例外。首先，未來歐洲高峰會議提名執委會主席人選，不但要經過議會同意，還必須先考量到議會選舉的結果（第十一號聲明）。換言之，未來執委會主席的政黨屬性，必須屬於歐洲議會的最大黨團，或至少爲該黨團所接受，進一步傾向內閣制國家「最大黨組閣」的議會政治。第二，歐盟條約第 9A 條將明訂議會與理事會同爲歐盟的立法和預算審查機關

[13] 持異議的學者包括 G. Majone 和 Moravcsik (Majone, 2002a: 319-39；Moravcsik, 2004: 336-63).

臺灣大學學術期刊資料庫

（第 1.15 條），議會對歐盟預算的審查權，由目前侷限於僅佔不足四成的「非強制性預算」擴大到所有的預算（第 2.257 條和 2.265 條）。新制度將使得議會在歐盟預算審查事務上，享有等極接近現行共同決定程序的權力（Benedetto & Bjorn, 2007: 581）。第三，原歐體條約第 251 條規範的共同決定程序將更名爲「一般立法程序」（第 2.2 條），並擴大適用到原由理事會單獨議決的四十個條文（附件二）。第四，議會的同意權大幅擴張：在反歧視、加強公民權部份，由理事會諮詢議會後單獨議決，改爲「由理事會獲得議會同意後議決」（第 1.5 條）；凡涉及預算增加之國際條約均須議會同意（第 2.173 條）；理事會若企圖動用原歐體條約第 308 條擴張歐盟權限，也須議會同意（第 2.289 條）；理事會任命歐洲檢察官時，也須獲議會同意（第 2.67 條）。最後，議會在未來的修約程序中將扮演不可或缺的角色，不但可以向歐洲高峰會提出修約建議案，還可以派代表正式參加由高峰會議主席召集的「修約大會」（Convention）。倘高峰會議打算捨修約大會而僅召開政府間會議談判修約，則須議會同意。倘高峰會擬透過修約將原理事會一致決改爲條件多數決、或將特別立法程序改爲一般立法程序，也必須在獲得議會同意後以一致決通過（第 1.56 條）。

里斯本條約大幅擴大歐洲議會共同決策的領域，也直接強化了議會對執委會的行政監督力量。因爲在二〇〇六年七月理事會第 2006/512/EC 決定大幅修改「執委會決策程序」（comitology）（European Council, 2006）之前，執委會草擬委任立法或行政措施之提案時，須先諮詢會員國代表組成的專業委員會。倘專業委員會意見與執委會不一致或拒絕表示意見，則執委會應立即將草案送交理事會請求裁示，理事會得諮詢歐洲議會後以條件多數決否決該草案（European Council, 1999）。修改後的「執委會決策程序」將歐洲議會的諮詢權提升爲與理事會平等的決定權，亦即在專業委員會意見與執委會不一致或拒絕表示意見時，執委會須將草案同時送交理事會和歐洲議會，後者得以全體議員二分之一多數，以草案踰越授權、違反輔助原則、違反比例原則，或與授權法源的目標或內容不符等理由表示反對，否決執委會草案。不過，歐洲議會行使該職權的前提是，該草案所涉內容係屬「共同決定程序」所轄領域。因此，里斯本條約擴大「一般立法程序」適用範圍，等於直接擴大了歐洲議會對執委會的行政監督權，能

臺灣大學學術期刊資料庫

在執委會草擬委任立法或行政措施提案時，要求執委會尊重議會的意志（Corbett, 2007: 73）。尤其，目前歐盟每年立法案數約 70 件，但執委會透過「執委會決策程序」所制定的委任立法或行政措施則每年達 3,000 件左右（Gueguen & Vicky, 2007: 10-13）。里斯本條約賦予議會與理事會同等監督執委會委任立法和行政措施的決策，確實大大提高了議會對歐盟行政體系的監督權，讓議會在歐盟內部治理中，真正取得與理事會近乎完全平等的地位。

在提高會員國國會參與歐盟決策方面，里斯本條約強化了各會員國國會監督歐盟立法程序的權力，較歐洲憲法的規定更大幅降低得要求撤案的門檻。若是一般立法程序，凡二分之一以上（含）會員國國會認爲執委會立法提案違反輔助原則時，即得要求執委會或提案機關撤回該提案；非適用一般立法程序事項撤案門檻爲三分之一；倘涉及自由正義暨安全區建構的事項，撤案門檻更降爲四分之一。在上述壓力下，倘執委會或提案機關堅持提案，則須陳述理由，而歐洲議會得以簡單多數決，或理事會得以加權投票 55% 加以否決。（第一號與第二號議定書）另外，未來修改條約，必須召開包括各會員國國會代表在內的修約大會討論（第 1.56 條），才能通過。歐洲議會和會員國國會將因此在歐盟內部形成一個所謂「多層級監理」（multilevel scrutiny）的機制（Tsakatika, 2007: 559-61）。不過，儘管在實際運作上，就時間成本和國內政治競爭而言，二十七國國會若欲針對執委會提案表示異議，可能還是會優先考慮透過質詢或通過決議要求政府在理事會上表示反對，而不會逕自橫向串聯阻止歐盟立法，但此舉不僅可以強化會員國國會對歐盟立法的監督，還可能因此營造各國國會辯論中的「歐洲公領域」，協助實踐歐盟的審議式民主。只是，會員國國會對歐盟決策的監督權力仍受到一項根本的限制：異於歐洲議會，會員國國會的監督的對象僅止於歐盟每年約七十件的立法法案，並不包括前述的執委會委任立法或行政措施。而這些數量每年達三千件的委任立法和行政措施，往往才是實踐輔助原則的政策工具。

至於提昇治理效率方面，里斯本條約全盤承繼歐洲憲法的設計，首先賦予高峰會議獲得機關的屬性（第 1.14 條），並設置常任主席，即通稱的歐洲總統，任期二年半，得連任一次，由高峰會以條件多數決選舉之，負

臺灣大學學術期刊資料庫

責主持高峰會議，並對外代表歐盟（第 1.16 條）。高峰會原則上採共識決，但在歐洲中央銀行行長任命（第 2.228 條）、各項理事會組成和理事會常任主席席次分配上，高峰會應訴諸條件多數決。在議決程序問題和議事規則時，則採簡單多數決。訴諸表決時，高峰會主席不得投票（第 2.189 條）。儘管多數學者都同意，設置洲高峰會主席有功建立歐盟對外的統一形象，但該主席未來究竟只是一個名義上的領袖，還將是一個擁有實權的歐洲總統，未來與歐盟外長如何在涉外事務中分工，歐洲憲法和里斯本條約都沒有界定，顯示各國迄今仍未達成共識。現任世貿組織秘書長拉米（Pascal Lamy）甚至公開批評，「高峰會設置一個常任主席，簡直是放了個定時炸彈（European Daily Bulletins, 2007）。」有學者透過「代理人模型」（principal-agent framework）分析，認爲就長期而言高峰會主席勢必走向實權與強勢領導（Blavoukos et al., 2007: 231-52）。但多數學者和專家都同意，未來的首任主席的個人特質和權力基礎，將左右著這個新設職位的發展（Lequesne, 2007: 12-13）。目前呼聲最高的，是前英國首相布萊爾（Tony Blair）和盧森堡總理容克（Jean-Claude Junker），現任德國總理梅克爾也是可能的人選（European Daily Bulletins, 2008f）。一般認爲，若是布萊爾或梅克爾出任，那可能會邁向一個擁有相當實權的歐洲總統；若是由容克出任，那代表未來主席的實質權力並不會太大，而是一個協調者（Europe World News, 2007）。

最重要的變革，則是針對理事會的組織架構與決策程序。在組織架構上，取消輪值主席制，高峰會和外交理事會分別由常設高峰會主席和最高外交代表主持，其餘理事會主席由每三個會員國組成的集團，依平等輪替原則輪流出任，任期一年半。在十八月任期內，集團內的三個會員國，原則上每個會員國各派員主持六個月。不過條約也授權會員國在集團內自訂其它的輪替規則（第 9 號聲明）。在決策程序上，歐洲憲法中所規定理事會「55% 會員國數＋65% 人口數」的雙重多數決制獲得保留，否決門檻須包括至少四個會員國，但延後至二〇一四年十一月一日實施（第 1.17 條）。另外，迄二〇一七年三月三十一日前，任一會員國得要求恢復依照尼斯條約加權票數計算條件多數決。附件第七號聲明又加註，在上述過渡時期，倘代表否決少數會員國數之四分之三或其人口四分之三之理事會成員表

臺灣大學學術期刊資料庫

示反對該提案，則理事會應在一合理的時間內盡力尋求達成一令人滿意的解決方案。在二〇〇七年四月一日以後，代表否決少數會員國或人口數的門檻由四分之三降爲 55%。與此同時，五十個現在適理事會一致決議決的政策領域，將改爲以條件多數決議決，以迫使包括會員國所有的部會必須培養在歐盟層級討論協商的能力（Britz & Mark, 2007: 54-55）。此外，未來理事會關於立法提案的討論和投票，必須全程公開（第 1.18 條）。

新的條件多數決計算方式，改變了理事會內的權力分布（附件三與附件四）。首先，除了德國以外，二十六國的權力指數悉數下降，其中以波蘭由 0.8846 驟降至 0.6811，降幅超過 20% 居首。其次是西班牙，由 0.8846 降至 0.7157 降幅達 16.89%。人口一千至二千萬的中型國家，降幅則在 11～14% 之間，維持 0.53～0.56 的權力指數。變化最少的則是五百萬以下的小國，降幅都小於 6%，且能維 0.50 以上的權力指數。以馬爾它爲例，人口僅佔全歐盟 0.08%，卻享有 0.5019 的權力指數，爲人口比例的 626 倍。而法國人口佔全歐盟 12.40%，新權力指數爲 0.8031，僅爲人口比例的六倍強。小國在理事會雙重多數決中依然享有與其人口不成比例的影響力。因此，德國和最小國群是里斯本理事會雙重多數決新制的主要受益者，兩端之間的英、法、義和中型國家反而損失較大。尤其德國在新制中權力指數高達 0.9044，高出次高的法國 0.8031 十個百分點以上。儘管國家利益並不是左右會員國代表在理事會投票行爲的惟一變數（Nedergaard, 2007: 695-717；蘇宏達，2007：188-98），新制卻確立了德國在理事會中的最重要角色。換言之，在理事會所有形成的條件多數裏，若德國不參與，則僅不及一成組合可獲得通過。二〇〇八年的法國民調也顯示，七成二的法國人認爲里斯本條約使得德國超越法國成爲聯盟中最有影響力的會員國（Igra, 2008: 1）。[14]

依據里斯本條約，執委會人數將由現在一國一席，至二〇一四年減爲會員國數的三分之二，並維持各國籍「平等輪替」的原則（第 1.18 條）。與外交高級代表同國籍人士不得再出任執委會委員（第 2.200 條）。在談判期間，執委會代表一再堅持的「執委一國一席」、要求「最大程度保留

[14] For interpretation of French decreasing influence in the EU (Bastien Irondelle, 2008: 155-57).

臺灣大學學術期刊資料庫

理事會輪值主席制」，均未獲採納（Kassim & Dimitrakopoulos, 2007: 1257-1260, table 1），最後卻因爲愛爾蘭公投否決而使得「執委會一國一席制」敗部復活。由於在執委會維持一國一席制，對大國極不公平，因此未來在理事會輪值主席次分配上，極可能會對英、法、德、義、西、波六大國做出讓步，給予六大國常任理事會主席的待遇。

另外，里斯本條約也舖陳了未來部份統合的路徑，發動門檻由現行的八個會員國和歐洲憲法規定的三分之一會員國降至九國（第 1.22 條），並同意未來參與「加強合作程序」的會員國得自行決定未來加強合作領域理事會的決策程序，可以形成一個次級的理事會並按相關投票規定和決策程序議事，同時設定未來其它會員國申請加入的標準，被認爲是授權未來的次級統合走向如歐元區般的制度化路徑，並正式成爲歐洲聯盟的一部份（Bribosia, 2007: 29；Kurpas et al., 2007a: 101）。新約同時承接歐洲憲法成果，允許會員國在共同外交暨安全領域內建立結構合作程序，儘管須經理事會以一致決通過，但是卻沒有如「加強合作程序」中關於會員國數的限制和「最後手段」（last resort）的但書。

尤其，結構合作一旦啓動，其理事會可以基於參與會員國未履行原先的軍備承諾而議決中止該會員國參與權利（Kurpas et al., 2007b: 30-31），顯然是大國主導該項合作並牽制小國的權力槓桿。而共同外交暨安全政策、內部安全暨正義區的建構和貨幣聯盟被認爲是歐盟未來建立並深化次級統合的三大優先領域（de Neve, 2007: 508-10）。在安全區次維統合的建構上，里斯本條約已進一步確認英國、波蘭、愛爾蘭甚至捷克在這個領域不等的豁免或特權，包括：英國繼在經濟暨貨幣聯盟和安全暨警政合作事務外，又在基本權利憲章的適用上獲得重大的法律豁免。第 7 號議訂書規定，「基本權利憲章未授予歐洲法院或英國波蘭任何法院宣布該二國法令違反基本權利憲章之權力。」第 60 號聲明重申波蘭享有基本權利憲章的豁免。第 53 號聲明同意給予捷克類似波蘭和英國的法律豁免。愛爾蘭得持續拒絕參加自由安全暨正義區域建構的政策（第 3 號議定書與第 56 號聲明）。在歐元區建構上，第 3 號議訂書正式賦予「歐元集團」法律地位，該集團得選任主席任期兩年半，執委會並應派員參加其部長會議。在共同外交暨安全領域，法國總統薩科奇已於二〇〇八年二月中表示，一旦里斯

臺灣大學學術期刊資料庫

本條約生效，法國將立即提議出由英、法、德、義、西、波六大國，在安全暨防衛政策上先行展開結構合作的建議，要求每個參與國家必須承諾將國防經費提高至國民生產總值的 2% 以上（European Voice, 2008）。

擴大歐洲議會決策的權限，確實可以強化歐盟的民主屬性。依據歐盟最新的二十七國民意調查，69% 的歐洲公民同意歐洲議會是一個民主的實踐，近五成的民眾認爲議會「是」並且「必須是」歐盟的最高決策機關，遠高於居次的執委會和理事會。[15] 但是歐盟的困境是，仍有高達四成三的歐洲公民認爲歐洲議會運作沒有效率，48% 表示無從知悉議會到底做了什麼（European Commission, 2008a: 24, 53），歐洲議會選舉的投票率從未超過五成。尤其，歐盟強化民主屬性的同時，似乎並未能同時提高歐洲議會的治理效率。爲了減緩會員國抗拒而發展出來的軟法治理，也被開始質疑缺乏民主監督機制（Borrás & Thomas, 2007: 531-548）。倘歐盟未來真的透過加強合作或結構合作程序建立次級統合，並允許參與會員國自組理事會時，歐洲議會又應如何行使監督權，並不清楚。倘允許未參與會員國籍議員自組議會參加決策，將會形成未參與國籍議員審議它國次級統合事務的現象（Kurpas et al., 2007a: 103）。然而，歐洲議會在組織意義上特別強調「代表人民、不必表會員國政府」與「依政治屬性而非國籍劃界」的性質，倘刻意依國籍將未參與國議員排除在外，是否可行並獲會員國和大多數議員同意，亦甚可疑（Kurpas et al., 2007a: 106-13）。

其次，未來執委會主席的任命，必須考慮歐洲議會的政黨生態，儘管可能因此增加執委會間接的正當性，卻可能損及執委會最原始「捍衛聯盟整體利益」的立場，反過來損及執委會透過客觀公正治理能力而保有的正當性。

此外，當歐盟不斷擴大，會員國數增加至二十國以上時，現行理事會輪值主席制早已被視爲不符需求，但如何取代現制，各方意見不一。理事會改採「65% 人口數＋55% 會員國數」雙重多數決，避免日後再擴大時必須重開談判討論每個會員國的加權投票數，又將條件多數決門檻由現行的

[15] 43% 的歐洲公民認爲議會是歐盟目前最重要的決策機關，14% 認爲是執委會，10% 認爲是理事會；47% 則支持議會應當成爲歐盟的最高決策機關，9% 支持執委會，10% 認爲是理事會（European Commission, 2008a: 36）。

臺灣大學學術期刊資料庫

74% 降低至 65%，同時大幅以條件多數決取代一致決後，同時稍微鬆綁次級統合的發動門檻和制度建構，的確被認爲有助歐盟未來的決策效率（Avery, 2007: 18；George Tsebelis, 2008: 274-76）。但是，新制最被人詬病和質疑的地方，是原本透過六月輪值所建構「一條鞭」制的政策垂直整合協調功能，將全盤瓦解。現由「國家領導人主持高峰會－該國外長主持總務暨外交理事會－各部會首長主持各個理事會－該國駐歐體代表主持常任代表委員會－該國駐外大使主持各地歐盟外交政策會議」的一條鞭制，將變成高峰會議、外交理事會議、其它理事會議暨常任代表委員會議各由不同國籍人士出任的混亂情況，阻斷不同政策部門間的協調機制，甚至可能增加不同理事會間的爭權與推諉，增加歐盟決策的困難和協調成本。尤其，一項針對一九八五年至二〇〇一年歐體和歐盟環保政策發展的研究顯示，會員國往往會在輪值主席國任內，將本國最關切的議題置於理事會優先議決的項目，以回應本國國民的期待，進而強化了對歐盟的認同（Warntjen, 2007: 1135-1157）。切斷了輪值主席制，也切斷了會員國國民強化歐盟認同的重要渠道。

最後，儘管新約大幅提升歐洲議會職權和會員國國會的監督角色，也改革理事會現有的結構和投票制度，但制度面的重整並未伴隨法律體系的調適，原歐洲憲法中所規範的新法律形式，因被視爲具有「超國家」屬性，在里斯本條約談判過程中全部被排除。原有三支柱的法律架構，在實際運作上仍被完整的保留下來，條約還特別強化了歐盟在外交安全既防衛事務上的政府間合作機制（第 1.27 條）。尤其，里斯本條約並未賦予近年來在歐盟治理機制中扮演愈來愈重要角色之「軟法治理」更堅實的法律基礎（Zielonka, 2007: 198-206），也未統合相關的軟法治理工具，顯示歐盟機關和會員國領袖對如何真正提升治理效率，歧見仍多（Armstrong et al., 2008: 417-21）。

德國學者賀瑞特（Markus Hoereth）曾指出，民主和效率根本是歐盟無法解決的根本矛盾，因爲歐盟機制越民主，解決問題的效率就越低。但若要提升歐盟治理效率，又可能會威脅到會員國政府的國內合法性（Hoereth, 1999: 250）。歐盟要建立一個獨特又有效率的民主治理模式，顯然極爲不易。

臺灣大學學術期刊資料庫

三、認知領域

在認知領域上，里斯本條約一方面撤除任何容易引起歐洲公民疑慮、具有超國家意涵的符號，另方面則透過強化歐洲議會的人事諮詢權並更動部份機關和單位名稱，企圖強化歐洲公民對歐盟的認同。

由於制憲運動受挫後，憲法一詞已被扭曲爲「歐盟邁向超國家」的代名詞，引發人民疑慮，歐盟領袖遂決定全面去除所有憲法字眼，並修改具有超國家意涵的制度設計和法律用語，徹底終結歐洲憲法中關於象徵符號的建構：歐盟制憲大會所創設的盟歌、盟旗、共同信念、歐洲日、歐元爲共同貨幣等各類統一符號，也隨著里斯本條約的去憲法化而消失殆盡，惟一倖存的是未來修約仍須召開由各會員國國會和政府代表所組成的大會共同討論，以及由已通過歐洲憲法的十六國共同發布的第 52 號聲明，堅持仍視上述符號爲歐盟共同的象徵。原本爲歐洲憲法第二部的基本權利憲章，也在去憲法化的壓力下被排除在里斯本條約之外，僅歐盟條約第六條陳述「基本權利憲章與條約具有同等的法律價值（the same legal value）」。原憲法條約第 I-6 條規定「聯盟在行使其權限時，其法律優於國家法律。」改以聲明的方式，置於條約附件，並加註「依照歐洲法院判決所規範的前提下」，進一步限縮歐盟法律的優位性（第 17 號聲明）。歐洲憲法設置的聯盟外交部長，也更名爲「聯盟外交暨安全事務部最高代表」。歐洲憲法創設的歐洲法律（Law）和架構法律（Framework Law）也被取消，維持現有的法律形式。因爲，「里斯本條約協商時，已無任一政府代表敢提出任何隱含聯邦意義的字眼了（Lequensne, 2007: 16）。」

但另一方面，里斯本條約也悄悄地展開正名運動，企圖強化聯盟的認同（EU identity），除了將歐體條約更名爲歐洲聯盟運作條約外，也將原歐體條約第 251 條所設計的共同決定程序改爲新聯盟的「一般立法程序」；共同市場正式改稱爲內部市場（第 2.2 條）；第 114 條款委員會更名爲「經濟暨財政委員會」；歐洲法院改爲「歐洲聯盟法院」（Court of Justice of European Union）（第 2.7 條）；「第一審判法庭」改爲「一般法庭」，「司法裁決小組」（judicial panels）改爲「特別法庭」（specialized courts）；原以「非例外會員國」（member state without a derogation）指稱採用歐元

臺灣大學學術期刊資料庫

爲貨幣的會員國，現改以「以歐元爲貨幣之會員國」（member states whose currency is the euro）指稱之，其它會員國則更名爲「例外會員國」（member states with a derogation）（第 2.101 條）。

另一個有助深化聯盟認同的制度變革，是未來高峰會向歐洲議會提名執委會主席候選人時，必須考慮歐洲議會選舉後的歐洲政黨生態，也就是提名人基本上必須具有歐洲議會最大黨團黨籍，或至少獲得該黨團的支持。有的學者以爲，這條看似不起眼的規範，卻可能造成深遠的影響，將大大壓縮未來歐洲高峰會在提名執委會候選人時的裁量權。倘若歐洲議會主流黨團能在議會選舉前即宣布競逐執委會主席的推薦人選，「那歐洲議會選舉就如同德國下議院選舉，選民除了選黨，也同時選人，」使得執委會和歐洲議會的關係更趨向內閣制的政府與國會的互動（Hix et al., 2007: 219-220）。

雖然大部份學者對於趨向內閣制互動的可能性持保留態度，但是都同意，未來歐洲議會大選時，各黨團極可能推出自己支持出任下屆執委會主席的候選人，成爲選戰的焦點，縮短歐洲議會與選民的距離，拉高向來奇低的投票率（Kurpas et al., 2007b: 26-27）。如果因此將各國投票率衝高到五成以上，最大黨團的各國政黨能協調出一位各方接受、又願意在大選期間被拿出來當作辯論主題的候選人時，該黨團極有可能挾最新的二十七國民意，要求高峰會議提名該黨團所支持的人選出任執委會主席，逐步朝向「議會最大黨團決定執委會主席人選」的責任內閣制邁進。不過，二〇〇九年六月歐洲議會大選平均投票率仍不足五成，里斯本條約是否真的能透過強化議會代表性達到增加歐洲公民對歐盟認同的目的，仍待觀察。

陸、結　論

里斯本條約是歐盟制憲運動最後的妥協與成果，目的就是完成二〇〇一年拉肯歐盟未來宣言所揭櫫的三大目標：強化共同對外行動能力、強化歐盟民主屬性，以及提升歐盟治理效率，僅待愛爾蘭舉行二次公投批准存放後，里斯本條約即可生效。儘管愛爾蘭二次公投是否能通過里斯本條約，仍存變數，但歐盟高峰會議於二〇〇八年十月所達成的妥協，並於二

臺灣大學學術期刊資料庫

〇〇九年六月簽署正式決定，不但針對愛爾蘭人民的六大疑慮逐一回應，更以法律形式給予保證。尤其，歐盟領袖已決定保存目前的執委會一國一席制度，從根本上回應愛爾蘭和其它中小型會員國的疑慮，因此愛爾蘭在二〇〇九年底前舉行二次公投通過條約的機會仍高。依照史考特和拉芬所發展出的制度主義分析架構，里斯本條約在規範領域中最重大的成就，就是建立了「代議民主爲主、審議式民主爲輔」的歐盟式民主。儘管這項嚐試仍飽受各方質疑和批評，卻可能是歐盟這個獨特政治體建構工程回應民主赤字和官僚治理惟一的選擇和出路，甚至可能因此將環繞民主赤字關於「歐盟是否民主」的批判，引導走向「歐盟是否發展出一套特殊的民主機制」的辯論，首次從正向解讀歐盟發展對民主政治的意義。

其次，在認知領域上，里斯本條約呈現歐洲憲法被否決後內外有別的強烈分野。舉凡有憲法或超國家建構意涵的條文、用詞、制度，悉被刪除，同時反覆重申並未擴大歐盟的權限，而有助各國公民歐洲認同的執委會一國一席制和理事會輪值主席制又同時被取消。最後雖然爲了因應愛爾蘭公投否決而決定保留執委一國一席制，但是愛爾蘭公投所呈現出歐洲公民對歐盟認同的弱化現象仍在。但里斯本條約卻同時保留了有助歐盟建立對外統一行動的所有象徵符號，包括、新外長、高峰會主席和新聯盟。里斯本條約因此呈現一個「內部認同削弱，外部認同強化」的矛盾，以致二〇〇八年的各項民調顯示歐洲公民對歐盟對外行動的支持率仍然低落。如何在減弱的內部認同基礎上支撐逐步強化的外部認同，實是歐盟未來對外行動中最大的變數。

最後，里斯本條約大幅改變了歐盟對外行動和內部治理的制度。新設的對外行動部和外交高級代表確實能終結現在歐盟對外行動事權分散和多頭馬車的困境，但在預算未增加、人事權限縮、庶務支援短缺、人民支持度仍低的情況下，歐盟對外行動並不可能因此而呈現大幅變更。尤其，新任歐盟外交高級代表對內要統合新成立的對外行動部，又必須學習與高峰會議主席和執委會主席協調分工，未來五年的歐盟外交政策反而可能在各方相互牽制和磨合的壓力下而趨向守成，怯於開創。在內部治理上，歐洲議會的權力持續高漲，已在立法、決策和監督上，與理事會形成二元共治的體制。歐洲議會因應權力上升的內部制度改革，包括委員會的重組與

臺灣大學學術期刊資料庫

助理研究團隊的配置，以及會員國是否能就理事會主席國的安排建立一套各方接受又可大可久的妥協，將直接影響到歐盟未來的立法與決策效率。尤其，在提高效率的前提下，里斯本條約直接推翻了一九五二年以來歐盟和歐體在理事會主席制度上許多巧妙平衡的設計（包括法國與德國之間、大國之間、大國與小國之間、地域之間），德國不論在歐洲議會和理事會影響力都明顯超越其它大國，如何在未來各個職位安排之間獲致一個各方都可以接受的妥協，將直接影響各項新制度實際運作的方式、分際、成敗，以及是否能發揮強化外交、提高效率、鞏固民主的預期效果。

參考書目

一、中文部份

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》，45(5): 111-136。

行政院主計處，2008，《中央政府總預算歲出政事別預算總表》，台北：行政院。

黃偉峰，2004，〈歐盟執委會駐外代表團之分析〉，《問題與研究》，43(2): 141-170。

經濟日報，2007/12/14，A8。

盧倩儀，2005，〈歐洲制憲會議對歐盟民主化之影響〉，《問題與研究》，44(1): 1-19。

蘇宏達，2007，〈歐盟理事會〉，黃偉峰（編），《歐洲聯盟的組織與運作》，台北：五南，頁 159-215。

二、英文部分

Andreatta, Philippo. 2008. “Italian Foreign Policy: Domestic Politics, International Requirements and the European Dimension.” *Journal of European Integration* 30(1): 169-181.

Armstrong, Kenneth, Iain Begg & Jonathan Zeitlin. 2008. “EU

臺灣大學學術期刊資料庫

Governance after Lisbon." *Journal of Common Market Studies* 46(2): 417-421.

Avery, Graham. 2007. "The New Architecture for EU Foreign Policy." *Challenge Europe* (17): 17-25.

Behr, Timo. 2008. "Enduring Differences? France, Germany and Europe's Middle East Dilemma." *Journal of European Integration* 30(1): 79-96.

Benedetto, Giacomo & Bjorn Hoyland. 2007. "The EU Annual Budgetary Procedure: The Existing Rules and Proposed Reforms of the Convention and Intergovernmental Conference 2002-04." *Journal of Common Market Studies* 45(3): 565-587.

Blavoukos, Spyros et al.. 2007. "A President of the European Union? A New Actor in Town?" *Journal of Common Market Studies* 45(2): 231-252.

Borrás, Susana & Thomas Conzelmann. 2007. "Democracy, Legitimacy and Soft Modes of Governance in the EU: the Empirical Turn." *Journal of European Integration* 29(5): 531-548.

Bribosia, Hervé. 2007. "Multispeed Europe? Flexibility and Enhanced Cooperation in the EU." *Challenge Europe* (17): 26-33.

Britz, Malena & Mark Rhinard. 2007. "The 'Europeanization of National Administrations." *Challenge Europe* (17): 53-60.

Channel NewsAsia & Hindustan Times. 2007. "Like the rejected constitution, it proposes a European foreign policy supremo and a permanent president to replace the cumbersome six-month rotating presidency system." 19 October & 13 December.

Corbett, Richard. 2007. "Bridging the Divide? The Parliament and the People." *Challenge Europe* (17): 71-76.

Council of the European Union. 2005. *Progress Report on the European External Action Service*. CAB 24. Relex 304.

Council of the European Union. 2008a. *Press release of 2851st Council*

臺灣大學學術期刊資料庫

meeting. General Affairs and External Relations. 6946/08 (press 41). http://www.consilium.europa.eu (retrieved on 20 February 2008)

Council of the European Union. 2008b. *Consolidated Version of the Treaty on the European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union.* Document No. 6605/08. http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/st06655.en08.pdf (retrieved on 22 April 2008).

Cox, Pat. 2007. "Why We Need a New Model of Participatory Democracy." *Challenge Europe* (17): 67-70.

de Borms, Luc Tayart. 2007. "'Recognizing' the EU: How to Create a European Public Sphere." *Challenge Europe* (17): 77-82.

de Neve, Jan-Emmanuel. 2007. "European Onion? How Differentiated Integration Is Reshaping the EU." *Journal of European Integration* 29(4): 503-521.

Erk, Jan. 2007. "Real Constitution, Formal Constitution and Democracy in the European Union." *Journal of Common Market Studies* 45(3): 633-652.

Europe World News. 2007. 10 December.

European Commission. 2007a. *Official Journal of European Union.* L 077. Vol. 50.

European Commission. 2007b. *Standard Eurobarometer* 68. http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb68/eb68_first_en.pdf (retrieved on 22 April 2008).

European Commission. 2008a. *Special Eurobarometer: The European Parliament*. http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_288_en.pdf (retrieved on 22 April 2008).

European Commission. 2008b. *Flash EB: Post-Referendum in Ireland*. http://ec.europa.eu/public_opinion/flash/fl_245_en.pdf (retrieved on 12 January 2009).

European Council. 1999. Council Decision of 28 June 1999 laying down

臺灣大學學術期刊資料庫

the procedures for the exercise of implementing powers conferred on the Commission. 1999/468/EC.

European Council. 2006. Council Decision of 17 July 2006 amending Decision 1999/468/EC laying down the procedures for exercise of implementing powers conferred on the Commission. 2006/512/EC.

European Council. 2008a. *Presidency Conclusions*. 19-20 June. http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/104692.pdf (retrieved on 10 January 2009).

European Council. 2008b. *Presidency Conclusions*. 11-12 December.

European Council. 2009. *Presidency Conclusions*. 18 and 19 June

European Daily Bulletins. 2005. No. 9092, 19 December.

European Daily Bulletins. 2007. No. 9524, 17 October.

European Daily Bulletins. 2008a. No. 9617, 7 March.

European Daily Bulletins. 2008b. No. 9614, 4 March.

European Daily Bulletins. 2008c. No. 9623, 15 March.

European Daily Bulletins. 2008d. No. 9640,11 April.

European Daily Bulletins. 2008e. No. 9641, 12 April.

European Daily Bulletins. 2008f. No. 9650, 25 April.

European Daily Bulletins. 2009. No. 9814, 9 January.

European Parliament. 2006. Resolution on the Institutional Aspects of the European External Action Service, OJ of the EU, C 117 E/232, 18 May.

European Union. 2007. "The Treaty of Lisbon." *Official Journal of the European Union* C 306.

European Voice. 2008. 14 February.

European Voice. 2009. 19 June.

Financial Times. 2008. 12 June.

Garrett, G. & G. Tsebelis. 1996. "An Institutional Critique of Intergovernmentalism." *International Organizations* 50(2): 269-299.

George Tsebelis. 2008. "Thinking about the Recent Past and the Future

臺灣大學學術期刊資料庫

of the EU." *Journal of Common Market Studies* 46(2): 265-292.

Global Insight. 2008. 3 April.

Groenleer, Martijn. 2007. "United We Stand? The European Union's International Actorness in the Cases of the International Criminal Court and the Kyoto Protocol." *Journal of Common Market Studies* 45(5): 969-998.

Gueguen, Daniel & Vicky Marissen. 2007. *The Comitology Reform*. Brussels: Europolitics.

Hagemann, Sara. 2007. "Ratifying EU Treaties: Current and Future Prospects." *Challenge Europe* (17): 61-66.

Hix, S., A. G. Noury & G. Roland. 2007. *Democratic Politics in the European Parliament*. Cambridge: Cambridge University Press.

Hoereth, Markus. 1999. "No Way Out for the Beast? The Unsolved Legitimacy Problem of European Governance." *Journal of European Public Policy* 6(2): 249-268.

Hoode, Frederic. 2008. "Atlantic Dreams and European Realities: British Foreign Policy after the Iraq." *Journal of European Integration* 30(1): 183-197.

House of the Oireachtas. 2008. "Sub-Committee on Ireland's Future in the EU." *In Ireland's Future in the EU: Challenges, Issues and Options*.

Igra, Daniel. 2008. "French See Germany Most Influential EU State." *European Voice* 16 (April).

Iran Daily. 2007. "the EU presidency which is currently on a rotary basis will change. Also the head of the Foreign Policy Commission will be given more functions and responsibilities in defining the bloc's foreign policy." 16 December.

Irondelle, Bastien. 2008. "European Foreign Policy: The End of French Europe?" *Journal of European Integration* 30(1): 153-168.

John Dryzek. 2000. *Deliberative Democracy and Beyond*. Oxford: Oxford

臺灣大學學術期刊資料庫

University Press.

John O'Brennan. 2008. "Ireland's Plan to Ressurect the Lisbon Treaty To Be Unveiled at the Brussels Summit." *CEPS Commentary*. http://www.ceps.be/index3.php (retrieved on 11 January 2009)

Kassim, H. & G. Dimitrakopoulos. 2007. "The European Commission and the Future of Europe." *Journal of European Public Policy* 14(8): 1249-1270.

Koenig, Thomas. 2008. "Why Do Member States Empower the European Parliament?" *Journal of European Public Policy* 15(2): 167-188.

Koenig, Thomas, Daimer Stephanie & Daniel Finke. 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.

Kurpas, Sebastian et al.. 2007a. "Enhanced Cooperation: From Theory to Practice." In *The Treaty of Lisbon: Implementing the Institutional Innovations*.

Kurpas, Sebastian et al.. 2007b. "The European Commission: Smaller, Yet More Legitimate?" In *The Treaty of Lisbon: Implementing the Institutional Innovations*, 21-38.

Laeken European Council. 2001. "Laeken Declaration on the Future of the European Union." 14 and 15 December.

Laffan, Brigid. 2001. "The European Union Polity: A Union of Regulative, Normative and Cognitive Pillars." *Journal of European Public Policy* 8(5): 709-727.

Le Figaro. 2008a. 5 February.

Le Figaro. 2008b. 9 February.

Le Figaro. 2008c. 13 March.

Le Figaro. 2008d. 13 June.

Le Monde. 2008. 13 June.

Lequesne, Christian. 2007. "Towards a New Institutional Balance?"

臺灣大學學術期刊資料庫

Challenge Europe (17): 10-16.

Lu, Chien-Yi. 2007. "Constitution-Making and the Search for a European Public Sphere." In *The Rise and Fall of the Constitutional Treaty*, ed. Finn Laursen. Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 431-452.

Majone, Giandomenico. 2002a. "Delegation of Regulatory Powers in a Mixed Polity." *European Law Journal* 8(3): 319-339.

Majone, Giandomenico. 2002b. "International Economic Integration, National Autonomy, Transnational Democracy: an Impossible Trinity." *EUI Working Papers* 48.

Majone, Giandomenico. 2005. *Dilemma of European Integration: the Ambiguities and Pitfalls of Integration by Stealth*. Oxford: Oxford University Press.

Mayer, Harmut. 2008. "The Long Legacy of Dorian Gray: Why European Union Needs to Refine Its Role in Global Affairs." *Journal of European Integration* 30(1): 7-25.

Moravcsik, Andrew. 2004. "Is There a 'Democratic Deficit': Reassessing Legitimacy in the European Union." *Government and Opposition* 39(2): 336-363.

Moravcsik, Andrew. 2005a. "The European Constitutional Compromise." *EUSA Review* 18(2).

Moravcsik, Andrew. 2005b. "Why the European Community Strengthens the State: Domestic Politics and International Cooperation." *Center for European Studies Working Paper Series* 52.

Moravcsik, Andrew. 2006. "What Can We Learn from the Collapse of the European Constitutional Project?" *Politisch Vierteljahresschritf* 3: 219-241.

Nedergaard, Peter. 2007. "Blocking Minorities: Networks and Meaning in the Opposition Against the Proposal for a Directive on Temporary Work in the Council of Ministers of the European Union." *Journal of Common Market Studies* 45(3): 695-717.

臺灣大學學術期刊資料庫

Nicolaïdis, Kalypso. 2007. “Our Democratic Atonement: Why We Need an Agora Europe.” *Challenge Europe* (17): 90-99.

Pace, Michelle. 2007. “The Construction of EU Normative Power.” *Journal of Common Market Studies* 45(5): 1041-1064.

Pew Global Attitudes Project, *World Publics Welcome Global Trade but Not Immigration*, 4 October 2007. http://pewglobal.org/reports/pdf/258.pdf (retrieved on 22 April 2008).

Risse, Thomas & Mareike Kleine. 2007. “Assessing the Legitimacy of the EU’s Treaty Revision Methods.” *Journal of Common Market Studies* 45(1): 69-80.

Rose, Richard. 2008. “Political Communication in a European Public Space.” *Journal of Common Market Studies* 46(2): 363-365.

Ross, George. 2008. “What do ‘Europeans’ Think? Analyses of the European Union’s Crisis by European elite.” *Journal of Common Market Studies* 46(2): 389-412.

Sara Hagemann. 2007. “Ratifying EU Treaties: Current and Future Prospects.” *Challenge Europe* (17): 62.

Sauron, Jean-Luc. 2008. *Comprendre le Traité de Lisbonne*. Paris: Gualino éditeur.

Scheipers, Sibylle & Daniela Sicurelli. 2007. “Normative Power in Europe: A Credible Utopia?” *Journal of Common Market Studies* 45(2): 435-457.

Scott, Richard. 1995. *Institutions and Organizations*. Thousand Oaks, C.A.: Sage.

Sifft, Stefanie et al.. 2007. “Segmented Europeanization: Exploring the Legitimacy of the European Union from a Public Discourse Perspective.” *Journal of Common Market Studies* 45(1): 127-155.

Sitter, Nick & Karen Henderson. 2006. “Political Developments in the EU Member States: Germany and Austria.” *Journal of Common Market Studies* 44(s1): 171-198.

臺灣大學學術期刊資料庫

Su, Hungdah. 2004. “Can Constitution-Building Advance the European Integration? A Three-Pillared Institutionalist Analysis.” *Journal of European Integration* 26(4): 353-378.

Süddeutsche Zeitung. 2006. 28 December.

Sutherland, Peter. 2007. “To Be or Not To Be? The Price of Constantly Saying ‘No’.” *Challenge Europe* (17): 49-52.

Taipei Times. 2007. “The treaty also provides for a president to be chosen by member states and a more powerful senior foreign policy official who will be the point man for EU strategy. It scraps the system under which the bloc’s presidency rotates among member states every six months.” 14 December.

The Washington Post. 2007. “The document calls for creating a permanent post of president, which an individual would hold for 2 1/2 years, and junking the current six-month presidency that rotates among member governments.” 13 December.

Tsakatika, Myrto. 2007. “A Parliamentary Dimension of EU Soft Governance.” *Journal of European Integration* 29(5): 549-564.

The Japanese Times. 2007. “[T]he EU Council will have a full-time president who can serve up to five years … and a foreign policy “high representative” who will serve as EU foreign minister.” 25 December.

Viet Nam News Agence. 2007. 20 December.

Warntjen, Andereas. 2007. “Steering the Union. The Impact of the EU Presidency on Legislative Activity in the Council.” *Journal of Common Market Studies* 45(5): 1135-1157.

Wright, Scott. 2007. “A Virtual European Public Sphere? The Futurum Discussion Forum.” *Journal of European Public Policy* 14(8): 1167-1185.

Xinhua General News Service. 2007. “The treaty creates the post of a long-term president of the European Council” and “[a] new post of

臺灣大學學術期刊資料庫

the EU foreign policy chief will be created." 22 December.

Zielonka, Jan Zielonka. 2007. "Plurilateral Governance in the Enlarged European Union." *Journal of Common Market Studies* 45(1): 187-209.

臺灣大學學術期刊資料庫

附件一

德國輪值主席向各國提出之十二項協商議題

2. How do you assess the proposal made by some Member Sates not to repeal the existing treaties, but to return to the classical method of treaty changes while preserving the single legal personality and overcoming the pillar structure of the EU?

2. How do you assess in that case the proposal made by some member states that the consolidated approach of part I of the Constitutional Treaty is preserved, with the necessary presentational changes resulting from the return to the classical method of treaty changes?

2. How do you assess the proposal made by some member states using a different terminology without changing the legal substance, for example with regard to the title of the treaty, the denomination of EU legal acts and the Union's Minister of Foreign Affairs?

2. How do you assess the proposal made by some member states not to include an article relating to the symbols of the EU?

2. How do you assess the proposal made by some member states not to include an article that explicitly restates the primacy of EU law?

2. How do you assess the proposal made by some member states that member states will replace the full text of the Charter of Fundamental Rights by a short cross reference having the same legal value?

2. Do you agree that the institutional provisions of the Constitutional Treaty form a balanced package that should not be reopened?

2. Are there other elements which in your view constitute indispensable parts of the overall compromise reached at the time?

2. How do you assess the proposal made by some member states concerning possible improvements/clarifications on issues related to new challenges facing the EU, for instance in the fields of energy/climate change or

臺灣大學學術期刊資料庫

illegal immigration?

2. How do you assess the proposal made by some member states to highlight the Copenhagen criteria in the article on enlargement?

2. How do you assess the proposal made by some member states to address the social dimension of the EU in some way or the other?

2. How do you assess the proposal made by some member states applying to opt-in/out provisions to some of the new policy provisions set out in the Constitutional Treaty?

資料來源：*European Daily Bulletins*, No. 9416, 28 April 2007.

臺灣大學學術期刊資料庫

附件二

里斯本條約將由理事會單議議決改為一般立法程序的政策領域

里斯本條約序號	政　策　領　域	原條約約文序號	
2.32	反歧視	ECT 16	
2.35	公民權	ECT 18	
2.48–2.49	共同農業政策	ECT 36	
2.51	社會保險政策	ECT 42	但任一國可在理事會提案要求上呈歐洲高峰會討論定奪
2.53, 56 – 58	跨國勞務流通	ECT 45, 49, 52	
2.60	跨國資金流通	ECT 57(2)	
2.65	共同邊界管制、移民和庇護政策	ECT 62	但涉及發放護照、身份證和居留證等事項仍維持理事會一致決
2.66	跨國民事合作	ECT 65	但涉及家庭法律仍維持理事會一致決
2.67	跨國刑事合作	ECT 69A	但任一國可在理事會提案要求上呈歐洲高峰會討論定奪
	制定共同犯罪最低標準	ECT 69B	但任一國可在理事會提案要求上呈歐洲高峰會討論定奪；在條約列舉以外的犯罪外，則須由理事會經議會同意後以一致決議決
	規範歐洲司法部組織	ECT 69D	
	跨國警政合作	ECT 69F	但任九國可在理事會提案要求上呈歐洲高峰會討論定奪

臺灣大學學術期刊資料庫

里斯本條約序號	政策領域	原條約約文序號	
2.72-73	交通政策	ECT 75.2, 80	
2.81	立法統合各國法律	ECT 94	係原則性規定
2.83	警告違反聯盟法律之會員國	ECT 96	
2.84	保護智慧財產權	ECT 97	
2.86	協調各國經濟政策	ECT 99	
2.90	規範採用歐元之條件	ECT 111a	新增條文
2.116	社會政策	ECT 137	
2.124	運動政策	ECT 149	
2.126	文化政策	ECT 151(5)	
2.127	規範大眾健康事項	ECT 152(d)	
2.133	社經暨區域平衡發展	ECT 161	
2.138	技術發展政策	ECT 166.5	
2.142	太空政策	ECT 172a	
2.147	能源政策	ECT 176A	新增條文
2.148	觀光政策	ECT 176B	
2.149	公民保護	ECT 176C	
2.150	行政合作	ECT 176D	
2.158	對外貿易政策	ECT 188C	原 ECT 136
2.162, 166	國際合作暨發展	ECT 188D, 188H	
2.168	人道援助	ECT 188J	
2.211	建立特別法庭	ECT 225a	
2.226	修改歐洲法院組織章程	ECT 245	
2.236	授權執委會執行	ECT 249C	
2.273	規範聯盟財政	ECT 279	
2.282	規範聯盟公務體系	ECT 283	

資料來源：作者比較里斯本條約、現行歐洲聯盟條約，與歐洲共同體條約後，整理製作。

臺灣大學學術期刊資料庫

附件三

理事會條件多數決現制與新制之權力指數比較

Member States	QMV (Treaty of Nice)		QMV (Treaty of Lisbon)		Changes of the %
	Combinations	Percentage (%)	Combinations	Percentage (%)	
Austria	1795214	66.03	12465866	54.13	-11.90
Belgium	1878633	69.10	12719634	55.24	-13.86
Bulgaria	1795214	66.03	12397518	53.84	-12.19
Cyprus	1535574	56.48	11603997	50.39	-6.09
Czech Republic	1878633	69.10	12696957	55.14	-13.96
Denmark	1666738	61.30	12132815	52.69	-8.61
Estonia	1535574	56.48	11660516	50.64	-5.84
Finland	1666738	61.30	12121602	52.64	-8.66
France	2456219	90.34	18492750	80.31	-10.03
Germany	2456219	90.34	20826589	90.44	+0.10
Greece	1878633	69.10	12787341	55.53	-13.57
Hungary	1878633	69.10	12674484	55.04	-14.06
Ireland	1666738	61.30	11997160	52.10	-9.20
Italy	2456219	90.34	18246881	79.24	-11.10
Latvia	1535574	56.48	11777743	51.15	-5.33
Lithuania	1666738	61.30	11901868	51.69	-9.61
Luxembourg	1535574	56.48	11570461	50.25	-6.23
Malta	1492171	54.88	11558409	50.19	-4.69
Netherlands	1919456	70.60	13390907	58.15	-12.45
Poland	2405077	88.46	15683702	68.11	-20.35
Portugal	1878633	69.10	12730903	55.29	-13.81
Romania	1959639	72.08	14030710	60.93	-11.15
Slovakia	1666738	61.30	12133080	52.69	-8.61
Slovenia	1535574	56.48	11743487	51.00	-5.48
Spain	2405077	88.46	16481943	71.57	-16.89
Sweden	1795214	66.03	12544794	54.48	-11.55
United Kingdom	2456219	90.34	18434349	80.05	-10.29
Total	2718774	XX	23027541	XX	XX

資料來源：作者利用 perl 電腦語言，先求得歐盟二十七國參與投票時可能的所有集合，即 $2^n(n=27)=134,217,728$ 個集合（其中包含一組空集合），再置入所預設的條件多數決門檻（現制 255 票，新制 65%人口＋15 會員國數以上），求得符合條件的有效集合數（即分母，現制爲 2,718,774，新制爲 23,027,541）。接著計算每一個會員國所參與的有效集合數的次數（即二十七個分子）。各分子除以分母後再乘以 100%計算得到，即得到上述權力指數。

臺灣大學學術期刊資料庫

附件四

理事會條件多數決現制與新制之加權指數比較

Member States	QMV (Treaty of Nice)		QMV (Treaty of Lisbon)		Changes of the %
	Weighted Votes	Percentage (%)	Populations (millions)	Percentage (%)	
Austria	10	2.90	8.3	1.69	-1.21
Belgium	12	3.48	10.5	2.14	-1.34
Bulgaria	10	2.90	7.7	1.57	-1.33
Cyprus	4	1.16	0.8	0.16	-1.00
Czech Republic	12	3.48	10.3	2.10	-1.38
Denmark	7	2.03	5.4	1.10	-0.93
Estonia	4	1.16	1.3	0.26	-0.89
Finland	7	2.03	5.3	1.08	-0.95
France	29	8.41	60.9	12.40	+4.00
Germany	29	8.41	82.5	16.80	+8.40
Greece	12	3.48	11.1	2.26	-1.22
Hungary	12	3.48	10.1	2.06	-1.42
Ireland	7	2.03	4.2	0.86	-1.17
Italy	29	8.41	58.8	11.98	+3.57
Latvia	4	1.16	2.3	0.47	-0.69
Lithuania	7	2.03	3.4	0.69	-1.34
Luxembourg	4	1.16	0.5	0.10	-1.06
Malta	3	0.87	0.4	0.08	-0.79
Netherlands	13	3.77	16.3	3.32	-0.45
Poland	27	7.83	38.1	7.76	-0.07
Portugal	12	3.48	10.6	2.16	-1.32
Romania	14	4.06	21.6	4.40	+0.34
Slovakia	7	2.03	5.4	1.10	-0.93
Slovenia	4	1.16	2	0.41	-0.75
Spain	27	7.83	43.8	8.92	+1.09
Sweden	10	2.90	9.0	1.83	-1.07
United Kingdom	29	8.41	60.4	12.30	+3.90
Total	345	100.00	491.0	100.00	xxxx
QMV threshold	255	74%	329.2	65%	-9%
Veto threshold	91	26%	161.8	35%+	+9%

資料來源：作者依 Article 12 of the Act concerning the conditions of accession of the Czech Republic, the Republic of Estonia, the Republic of Cyprus, the Republic of Latvia, the Republic of Lithuania, the Republic of Hungary, the Republic of Malta, the Republic of Poland, the Republic of Slovenia and the Slovak Republic and the adjustments to the Treaties on which the European Union is founded Protocol on the Enlargement of the European Union annexed to the Treaty Establishing the European Community, Article 22 of the Protocol concerning the conditions and arrangements for the admission of the Republic of Bulgaria and Romania to the European Union, and European Commission, *Europe in Figure: Eurostat Yearbook 2006-2007*, Luxembourg: Table 1.1 整理製作。

臺灣大學學術期刊資料庫

The Probable Impact of the Treaty of Lisbon on the Future of EU

*Hung-Dah Su**

Abstract

By the end of June 2009, all Member States of the EU except Ireland had ratified Lisbon Treaty. In order to help persuade Irish people to vote for the Lisbon Treaty in another referendum, the European Council adopted the formal decision on 19 June 2009, which granted Ireland special immunities and rights under the Treaty. The European Council also announced the expectation that the Treaty should enter into effect on 1 June, 2009. The new Treaty was drafted with the purpose of completing vital institutional reforms, which aimed to make the EU more active in world affairs and more democratic and efficient in its internal governance. Accordingly, this paper employs a framework of analysis based on institutionalism to analyze the probable impact of the new Treaty on both the external actions and internal governance of the EU. In conclusion, I attempt to answer whether, and in what ways, the institutional reforms pushed through by Lisbon Treaty could strengthen EU capacities for external action on the one hand, and democratic life and efficiency in its internal governance on the other.

Keywords: Treaty of Lisbon, European Union, Deliberate Democracy, CFSP

* Associate Professor, Department of Political Science, National Taiwan University, E-mail: hdsu@sinica.edu.tw

臺灣大學學術期刊資料庫