政治科學論叢／第二十四期／民國 94 年 6 月／頁 49～76

歐盟多層次治理：論點與現象

藍玉春*

摘　要

本文嘗試以新發展之統合理論－多層次治理模式－解析持續變遷且複雜之歐盟獨特的政治體系。多層次治理途徑跳脫二分法思維來論述歐盟統合現象，如「政府間 vs. 超國家」之辯證、「聯邦 vs. 主權」之選項，而自「超國家－國家－次國家－跨國家」四層次，分析歐盟政經統合之決策機制，以了解歐盟會員國際喪失部分主權又同時保有自主性之特殊現象。幾個面向將被提出討論：⑴「國家」層次中，會員國對歐盟重要政策制定之掌控權及其限制；⑵「超國家」層次中，歐盟機構在決策程序中之議程設定之影響力，及實質權限之擴增；⑶「次國家」行爲者挑戰傳統以「國家－政府」爲權力中心之取向；⑷另一新的趨勢則是「跨國家」行爲者聯結互動，並且繞過國家層次，直接在「超國家」層次運作。

本文在結論提出關鍵角色執委會之不可或缺性、及統合所產生遠超過溢出效應的「非預期結果」之特殊現象，並認爲若以更寬廣的角度審視歐盟多層次治理，則可發現，歐盟統合所反映的現象，其實已預告了二十一世紀國際政治型態複雜流動、恆常變易之後現代性。

關鍵詞：歐洲聯盟、歐洲統合、多層次治理、統合理論

*國立中正大學政治學系暨研究所副教授
收稿日期：93 年 6 月 4 日；通過日期：94 年 1 月 3 日

臺灣大學學術期刊資料庫

「會員國百分之八十以上的經濟及社會政策，是由歐盟決定」

前歐盟執委會主席 J. Delors (1994: 224)

「歐盟統合最新奇且值得學者研究的，是其國家及超國家機制之巧妙結合。」

J. Peterson and E. Bomberg (1999: 4)

壹、前 言

如何解釋及評析動態複雜的歐洲區域統合現象，爲國際政治學術界之一大挑戰。其具體成果：歐洲聯盟（European Union, 以下簡稱歐盟）有著雙面特性：它尚未具備完整之國家結構、但早已非一般國與國互動場域的國際組織，如 B. Rosamond 稱歐盟是介於二者間之「政體」（Polity）（2000: 110-112），而 Majone 則稱歐盟爲「規範的國家」（regulatory state）、「規範的聯邦主義」（regulatory federalism）（Jachtenfuchs, 2001: 252）。W. Wallace 認爲歐盟的統合工程乃「後主權政治」（post-sovereign politics）（2000：532-533），其政策制定呈現集體治理之特殊現象，黃偉峰教授亦「很有信心」地確認歐盟治理體系正在成型（2003：317）。

J. Rosenau 及 E-O. Czempiel 首度用「沒有政府的治理」（1992）來形容後冷戰的國際政治特色。「治理」一詞有許多定義，如 A. Wiener 定義爲「去疆界化」（debordernization）且分散的合法性權威（2000：318），Peterson 及 Bomberg 則解釋爲是「對有價資源分配全面掌控之強制行爲」（1999：5）。M. Jachtenfuchs 認爲治理是「對社會關係的刻意規範，透過持續可信賴的手段及制度來處理衝突」，是一種「集體做出具拘束力之決策的能力」（2001：246）。 執委會自己定義爲「（在歐盟層次上）運作以產生影響的規則、過程及行爲之權力」（European Commission, 2001a：20）。統合理論學者，尤其是歐盟各國學者，大量引援治理概念解析統合

臺灣大學學術期刊資料庫

現象，[1] 強調國家傳統角色被相對化，且已逐步遭非中央政府行爲者挑戰及取代，並加以深化以解析此一特殊政體如何「治理」其轄下公民（Nelsen and Stubb, 2003: x）。隨著歐盟持續演進，如歐元之發行、阿姆斯特丹及尼斯條約、第五次擴大（也是規模最大的一次）、及甫簽署之歐洲憲法等重大進展，統合理論已從「爲何」－統合動力之研究，轉至分析「如何」－歐盟之決策運作及行爲者互動（Eberlein and Kerwer, 2002）。在諸多類似又混淆的治理理論著作中，[2] L. Hooghe 及 G. Marks 綜合歸納形容歐盟已形成「多層次治理」（multi-level governance），Peterson 及 Bomberg 亦視歐盟爲一「多層次治理之獨特體系」（1999：4）。在執委會提出「歐盟治理白皮書」[3] 之後，更進一步引發學者重視並撰文評析[4] 本文之分析架構首從諸多多層次治理之論點歸納出五大特色，再按影響歐盟治理體系受三大自變項：跨國活動、歐盟機構政策產出結果、及超國家規範之範圍及強度（Sandholtz and Sweet, 1999: 146），分析各層次間之互動及運作內涵。其中，本文將學者統稱之「次國家」層次按公私性質再分爲「次國家」層次－區域及地方政府，及「跨國家」層次－私部門之利益團體。最後在結論部分則提出歐盟之現代性、關鍵角色執委會之不可或缺性、及統合所產生的「非預期結果」（如私部門及司法體系之跨國動員、政策內化現象、及執委會與次國家的在地夥伴關係）之特殊現象。

---

1 見下註。

2 如：Börzel (1998), Caporaso (1996), Caporaso and Keeler (1995), Hooghe (1996, 2001), Hooghe *et al*. (1996), Jachtenfuchs (2001), Sbragia (2001), Risse-Kappen (1996), Scharpf (2001), Marks *et al*. (1996), Sandholtz and Sweet (1999).

3 普羅迪執委會 2001 年 7 月提交歐盟治理白皮書之主旨，在說服會員國政府面對即將舉行之憲法草案談判議程中，關於執委會改革方向。

4 例如哈佛大學法學院於 2001 年 10 月特別針對執委會「歐盟治理白皮書」舉辦研討會 “Mountain or Molehill? A Critical Appraisal of the Commission: White Paper on Governance”，由 J. Weiler 教授主持，邀歐美重要研究歐盟學者，提出分析與批評。本文若干觀點便是參考該研討會所提交之論文。

臺灣大學學術期刊資料庫

貳、歐盟多層次治理之主要論點

在諸多並存激盪且紛雜的統合理論當中，治理途徑爲一新的趨勢，企圖超越以往「超國家 vs. 政府間」爭辯之二分模式，匯合新功能、多元主義及自由政府間主義之焦點論述，修正及釐清若干爭議，以解釋歐盟矛盾複雜之特殊現象。治理途徑正在型塑當中，以新制度主義之層次分析出發，有別於傳統以國家中心論觀點、及強調超國家主義論述，本節則依會員國政府角色、決策模式及架構、政策歐盟化程度、公民政治認同及動員參與等面向，歸納出如下主要五大論點：

一、不具國家地位之政府型式

S. Hix 認爲歐盟完全充分具備 D. Eastern 所界定「投入－產出－反饋」之政治系統（political system）特性（1999：2-4）。若就身爲歐盟內主要行爲者的國家而言，其彼此互動之密度及強度，已使歐盟治理已遠超過國際組織之「典則」（regime），而呈現會員國共同的「集體治理」（Bulmer, 1994: 354）。雖然歐盟會員國仍按其國內之政經社利益形成政策偏好及排序，但單一會員國已失去對議題結果之掌控能力，而必須在集體決策中尋求個別次佳利益。會員國政治菁英之所以將政策逐漸轉移至歐盟集體決定，乃因歐盟提供會員國個別政府所無法提供的政策實質產出（Hooghe and Marks, 2001: 71-74）。

協同精神（consociationalism）也是歐盟決策程序中介於國家主權及聯邦架構之一大特色。代表個別國家利益的理事會在實質政策上採多數決之議決方式，是歐盟有別於一般國家組織，具準聯邦色彩之機制。在實際運作上，理事會通常會避免直接訴諸投票，鼓勵共識形成及夥伴國間之結盟，而不採取激烈的個別行動。在多數決條件下（放棄主權），同時確保會員國之參與及自主性（Schmidt, 2002: 215-220）。同樣的協同精神亦發生在執委會運作上。決定共同利益的執委會高級文官，在執行及擬訂共同政策時，其母國國籍及受委任之政府又是政策偏好之影響因素（Gabel, 1998, 463-466；Hooghe, 2001: 191-192）。

臺灣大學學術期刊資料庫

若類比成內閣制政府，歐盟第一支柱（經貿及單一市場）有一負責提案及執行之行政機構執委會、兩院制之理事會及歐洲議會立法、獨立的歐盟法院、集體政治領導中心：歐盟高峰會、及歐洲中央銀行。故無論從決策程序及機構設計，歐盟第一支柱共同政策之制度化程度幾乎已達「國家狀態」（statehood）（Wiener, 2000: 319）。只是，歐盟雖分配資源但未壟斷資源、對成員不具強制合法暴力；且第二支柱（外交安全政策）及第三支柱（司法內政合作）權威分散，共同體化程度及速度不一，均使得歐盟不具聯邦國家之一致架構。

二、呈網狀結構且無單一模式之決策過程

網狀觀念是歐盟多層次治理的主要核心概念（Jachtenfuchs, 2001: 253-255）。歐盟無單一決策模式，不同政策有不同機制，不同議題有不同需求之行爲者參與，對不同機構產生要求及反饋。在此過程中，一如執委會主席普羅迪（R. Prodi）所強調的「水平性」（horizontalité）（2000），中央政府之掌控權逐次在各部門被拆解，且與非政府行爲者在各層次交互作用，無單一最終權威。決策權由多重行爲者在不同層次上分享，而非僅由單一行爲者（即國家）在單一層次獨攬（Hooghe and Marks, 2003: 233-235）。多重官方及非官方的參與者，加上多重入口管道（channels of access）使歐盟治理呈多層次「超國家／國家／次國家／跨國家」面向，是平行而非層級的網狀結構，政治域場不再只限於會員國之間，權力由密集溝通的超國家機構及會員國分享（Neyer, 2000a: 3-4）。

超國家機構在決定及執行政策時，有其獨立於會員國運作之影響力，不是其母國之執行單位。超國家及國家層次之關係類似「當事人－代理人」關係（Pollack, 2003）：[5] 在此代理關係中，雖然代理人之專業行政身份仍高過政治領導身份，但代理人－超國家機構（尤其是執委會及歐洲法

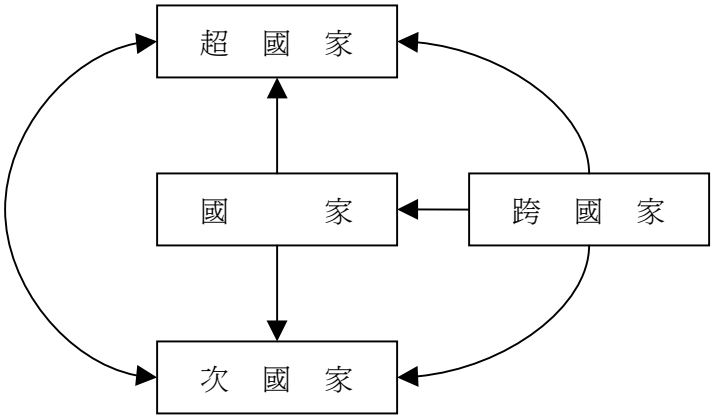
[5] 「當事人－代理人」論點首度由 R. Keohane 及 S. Hoffmann 於 1991 年歐洲單一法順利運作時提出，強調由於「當事人－會員國」之間無法全然掌握未來之不確定性，故創設「代理人－執委會及歐洲法院」來確保當事人彼此協議之執行。Mark A. Pollack 將歐盟視爲代理關係之典型，詳細分析如執委會、歐洲法院、歐洲議會代理人扮演歐洲統合引擎之角色。

臺灣大學學術期刊資料庫

院）－愈來愈處於有利地位，其原因入如下：⑴當事人－會員國政府－眾多且時有爭端，⑵條約之模糊性賦予超國家機構自由詮釋及運作空間，⑶資訊不對稱增加超國家機構之影響力，⑷當事人相對彼此不信任，反而使當事人較信任專業管理的代理人（Hooghe and Marks, 2001: 10-12）。而代理人無論出於本位主義或意識型態，也傾向極大化技術官僚職權所產生的政治效果。

由於歐盟的權威分散，產生「多重利益入口－動員參與－多重反饋」的機制，引發次國家行爲者及跨國家行爲者與超國家互動（如圖 1）。隨著社經議題之主導權向歐盟層次轉移，次國家行爲者同時在超國家及國家層次上運作，甚至以跨國家連結形式，繞過國家層次，直接訴諸超國家機構。會員國政府淡出「超國家－次國家」間之聯繫，複雜的交錯關係（interrelationships）於是產生：屬於國內政治之「國家－次國家」關係，延伸至超國家層次呈現及解決；甚至，會員國國內政治生態變遷會局部受超國家政策影響之後果（H. Wallace, 2000: 31-32）。

圖 1　歐盟多層次互動



資料來源：作者自繪

整體而言，人口少、族群一致性高、中央集權體制、富裕的會員國，次國家層次之治理程度較低；反之，人口多、族群分歧、採聯邦體制或相

臺灣大學學術期刊資料庫

對貧窮的國家，次國家層次治理程度較高。地方政府直接與歐盟機構互動，某些範圍甚至歐盟已具排他性決定，而且無論各地方政府次國家與超國家層次之互動程度強弱，共同趨勢是：已無任一會員國有將權力集中或增加在其中央政府上之趨勢。

三、會員國不再是次國家與超國家之唯一中介點

銜接上述命題而來的是：「國家」層次還剩多少權力？會員國政治菁英爲何要讓渡這些無法逆轉之權力？會員國政府雖仍爲主要行爲者，但已無法壟斷政策決定權，亦不再是「次國家」與「超國家」行爲者間之唯一接觸介面。各層次之機構權力重疊，政治互動亦重疊，甚至在決策時，單一國家已逐步喪失個別控制權。Hooghe 及 Marks 認爲歐盟統合是一種「創造政體」（polity-creating）的過程，在此過程中，政治權威及決策影響力由多層次政府所分享，會員國政府在面對會員國集體決策及歐盟機構時，已失去絕對政治控制（Hooghe and Marks, 2001: 2-4）。同時諸多制度設計又爲此超國家機構增加影響力，如：⑴區域、環保、社會、農業等共同政策使執委會與次國家及跨國家行爲者直接且密切接觸、⑵執委會具解釋法條的自由裁量權；⑶執委會亦具行政規範的制定及發佈權。

幾項內外因素可解釋會員國政治菁英爲何不斷親手讓渡權力給歐盟機構：⑴爲因應國際經貿全球化競爭，需要超國家機構統合經貿政策，對內部市場進行「去規則化－再規則化」管理；⑵意識型態雖分疏但亦有交集：聯邦主義理念者樂見夥伴國間主權分享，視國家及歐盟皆爲工具；而堅持國家主權者，則認爲僅是談判交易下部分權限之權宜授權，無關乎另一超級國家之建構；⑶歐盟方案提供會員國內政治角力之出口，成爲公共政策之最適替代方案；甚至政治菁英個人之權位考慮下，歐盟機制可分擔政治責任風險（Hix and Goetz, 2000: 12-14；Hooghe and Marks, 2001: 71-77）。

代表國家利益的高峰會及部長理事會以集體方式向超國家機構展現其政策偏好，並企圖控制次國家及跨國家行爲者與超國家機構互動之入口管道。然而在決策四階段：「提案－決定－執行－判決」過程中，國家行爲者之權力已有其侷限性，無論是在上游提案及下游執行或判決階段，皆

臺灣大學學術期刊資料庫

正式由超國家層次壟斷，僅剩決定階段在會員國集體控制之中。下一節將進一步討論。

再者就「解決問題」（problem-solving）的能力而言，由於超國家機制比國家機制在第一及三支柱等公共政策上更具效率，故內部市場、對外貿易、內政及司法議題大量且逐次轉移至超國家層次解決。[6] 而第二支柱外交安全等政治超敏感帶，會員國仍具個別掌握權，仍是國內場域之重要議題，既非次國家利益，超國家機構亦難以取代。

四、國內政策之歐盟化程度

會員國政策歐盟化程度是多層次治理另一關切面向。五十年的統合工程使得無論在經貿政策、社會及內政政策、（包括憲法層次之）司法政策、及對外關係等四大面向，均涵蓋在歐盟層次。如下表 1 所分析，第一支柱之經濟、社會及貿易政策、第二支柱之外交安全政策，第三支柱之司法內政政策，絕大部分已從五〇年代各會員國各自決定轉移至在歐盟層次決定。表一數字中，數字 1 表示相關政策在國家層次決定，數字 2 表示僅少數相關政策在歐盟層次決定，數字 3 表示相關政策同時在國家及歐盟層次決定，數字 4 表示大多數政策在歐盟層次決定，數字 5 表示全部決定皆在歐盟層次決定。

馬斯垂克條約及阿姆斯特丹條約之模糊規定，無論是在第二或第三支柱，許多政策之決策權重疊，不僅相互貫穿，甚且彼此拖曳更多外生性（exogenous）議題。以表 1 可看出，現今已無任何政策由會員國壟斷，愈來愈多重要政策之最後決定權由歐盟層次掌握或與會員國分享，傳統屬國家層次之決策（雖不同程度）

均逐漸移轉至歐盟機構。除外貿政策由歐盟壟斷外，政策大多介入 3 及 4 之間，由歐盟及會員國共同決定，此現象無疑是統合成熟的展現（Jachtenfuchs, 2001: 250）， 若皆屬於 5 則無異已是中央集權的國家。

---

[6] 阿姆斯特丹條約第六十四至六十七條逐步將第三支柱共同體化，先是移民政策，及五年後所有的內政及司法合作政策（如簽證、政治庇護、人員流通、民法等），都將按第一支柱之決策程序議決。

臺灣大學學術期刊資料庫

表 1　歐盟共同政策權限（1950～2001）

Issue arena	1950	1957	1968	1992	2000
商品／服務	1	2	4 (3)	4	4
農業	1	1	4	4	4
資本流動	1	1	1	4	4
人員／勞工	1	1	2	3	4
交通運輸	1	2	2	2	3 (2)
能源	1	2	1	2	2
通訊	1	1	1	2	3 (2)
環保	1	2	2	3	3
區域發展	1	1	1	3	3
競爭	1	2	3 (2)	3	3
企業	1	2	2	2	3 (2)
貨幣／信貸	1	1	2	2	4 (5)
匯兌／貸款	1	1	3 (2)	2	4
稅收	1	1	3 (2)	2	3 (2)
總體經濟	1	1	2	2	4 (3)
工作環境	1	1	2	2	3
衛生保健	1	1	1	2	2
社會福利	1	2	2	2	2
教育及研發	1	1	3 (2)	2	3 (2)
勞資關係	1	1	1	1	3 (2)
司法及財產權	1	1	1	3	4 (3)
公民權	1	1	1	2	3
公民參與	1	1	2 (1)	2	2
警政及公安	1	1	2 (1)	1	2
商務談判	1	1	3	5	5
經濟軍事援助	1	1	1	2	4 (2)
外交及國際組織代表權	1	1	2 (1)	2	4 (3)
國防與戰事	1	1	1	2	3 (2)

資料來源：Hooghe and Marks (2001: 187-198), Hooghe and Marks 增修自 P. Schimmitter (1996). 數據乃參考 L. N. Lindberg, S. A. Scheingold, G. Garrett, P. Lange, G. Marks, P. Scnimmter 及 D. Soskice 所根據相關條約規範及實踐估算而成。一九六八年欄中括弧數字爲 Garrett 修正 Lindberg 及 Scheingold 之估算，二〇〇〇年欄中括弧數字爲 Hooghe 及 Marks 修正 Schimmitter 之估算。

臺灣大學學術期刊資料庫

伴隨會員國政策在「數量」上歐盟化而來，是「品質」上的「內化現象」（internalization）（W. Wallace, 2000: 526-527）：[7] 會員國內行政部門之決策及執行者（從普通文官到最高政府首長）會自動內化歐盟多層次治理所產生之限制。在「共同體優先」（Community preference）此基本觀念下互動談判，獲致多贏方案。甚至，會員國政府在擬訂政策時便會先行與其它夥伴國及執委會磋商，一方面探尋歐盟政策改變之可能性，一方面自我調整，使其政策優先喜好之排序上與歐盟一致，並與歐盟機構或夥伴國之政策持續對話，於是「歐盟因素」自動轉化爲會員國政府內部決策心理機制之一環。

五、多重政治認同

多層次治理理論另一突破二分法之觀點是：歐盟公民產生非排他性之多重政治認同，此種認同隨統合深化，產生複雜多變之離心力與向心力。治理途徑進一步發展新功能主義政治溢出效應之樂觀邏輯，認爲在多層次治理下不只是「菁英」政治忠貞轉移，「一般公民」亦發展出對「歐盟－國家－地區」的多重政治認同，它是另一種因對土地的依戀及歸屬感，所產生的集體認同，並未取代國家認同，而是同時並存且（不對稱）重疊，是統合結果又是統合持續進行的動力。

多層次治理學者發現歐盟公民政治認同並非零和競爭，而具共容性（Hooghe and Marks, 2001: 54）。[8] 根據執委會「歐洲溫度計」（Eurobarometer）自一九九一至一九九五的民意調查，有 30% 的受訪者認爲歐盟是國家認同的威脅，但有 46% 受訪者認爲歐盟保護了他（她）的國家認同；有 23% 認爲歐盟發展下去，他的國家會消失，但有 62% 的受訪者認爲歐盟認同與國家認同是相容的（Hooghe and Marks, 2001: 51-58）。而在一九九九年十月至十一月的「歐洲溫度計」民調中，有 52% 受訪者認同歐盟身分，其中包括 42% 自認是本國人也是歐盟人、6% 自認

[7] Hix 及 Goetz 則認爲會員國有四大系統歐盟化：行政部門、國會、司法體系及利益團體（2000：14-17）。

[8] 若細究之可發現，聯邦體制國家如德、比、奧對區域的認同高過國家；反之，英、愛、丹、芬、荷國家認同高於區域及歐盟認同，其餘國家區域認同及國家認同較爲平均。

臺灣大學學術期刊資料庫

是歐盟人也是本國人、及 4% 自認僅是歐盟人；只認同其本國的受訪者則佔 45%（European Commission, 2001b: 10-11）。「歐洲溫度計」在二〇〇一年九月至 11 月的民調結果亦維持此趨勢，多重政治認同之受訪者佔 53%，個別國家認同者佔 44%。[9] 逾半數歐盟公民對同時認同其本國國籍及歐盟的政治身份。

多層次治理學者還是提出「深化－認同」的關聯性，認爲認同不僅是歷史、文化、血緣、經濟利益的交錯產物，也是依政治制度形塑而來。因爲政治制度是一種象徵及焦點，是公民參與的入口管道。不過由於歐盟機構之深化多在職權擴增而非在民主參與，這項「深化－認同」因果關係之臆測，仍得視歐盟公民權之實踐累積，始得以被檢驗。再者，隱含在政治認同之內的是公民參與，一直是歐盟統合在成長中較脆弱的一環。歐盟政治認同的重要機制：歐盟公民權之發展仍然有限，限於知識社群及社經菁英參與（Magnette, 2001：11-13）。

治理途徑在此「深化－認同」關聯性上，另一有別於新功能及政府間主義論述的發現是：執委會內之委員及高級官員並不必然就是超國家機制之支持者及推動者；反之亦然，會員國政府之決策者及中高級文官不必然就是國家主權之支持者及捍衛者。

參、超國家／國家／次國家／跨國家層次之互動

歐盟會員國政府權力受質疑且分割，無論在超國家、次國家、跨國家層次，其權威性價值分配均遭遇多重挑戰及侵蝕，不再壟斷政治權威，決策重新分配在不同層次上。歐盟會員國政府不僅將許多重要範圍之決定權移轉至歐盟機構層次決定，同時隨著區域化（地方化）結果，會員國政府亦有許多權力往下移轉至地方政府。尤有進者，地方政府、乃至個人或社會壓力團體，直接將政治需求投入歐盟機構，不期待中央政府之反應。隨著歐盟共同政策實施及會員國之分權趨勢，更加強了超國家與次國家及跨

[9] 其中自認是本國人也是歐盟人佔 44%、歐盟人也是本國人佔 6%，僅是歐盟人佔 4%（European Commission, 2001b）。

臺灣大學學術期刊資料庫

國家層次之聯結。

一、超國家層次之自主性

在歐盟超國家機構中，以執委會及歐洲法院之自主性及影響力程度最高。[10] 無論是會員國對二者之控制程度、及母國對其派任之委員及法官之影響均相當有限。超國家機構是政治權威再分配的主要受益者，爲平衡其民主正當性不足（歐洲議會除外）之缺失，傾向強化效能導向的政策（Jachtenfuchs, 2001: 253）。執委會之所以發表治理白皮書，即是因其超國家治理產生危機（Joerges, 2002: 441-445），欲向成員國政府尋求共同解決之道。

執委會決策三階段之權力及影響力：歐盟被喻爲是世界上最高度法律規範社會，而執委會便是此社會中的主要規範者（regulator）（Peterson and Bomberg, 1999: 6-7）。在決策三階段：「提案－決定－執行」程序中，國家及超國家行爲者之權力皆有其相互侷限性。首先，提案階段時，執委會是承受會員國政府多方壓力下的議題設定者。由於執會具法定提案壟斷權，高峰會、理事會及輪值主席國已由捍衛各國利益的態度轉向向執委會施壓，透過會前會及非正式諮商，在提案「前」便要求執委會設定有利會員國之內容。準此觀之，執委會之提案權雖壟斷，但其自主性仍與會員國政府交互影響。

其次，在決定（亦即立法）階段，多層次治理途徑亦打破掌握立法決定權便掌握利益界定權及國家主權控制權之迷思。在理事會內，一致決已成例外制，多數決（無論是簡單多數或特定多數）才是通則。[11] 此趨勢造成的顯見結果便是：個別會員國政府已無法單獨行動。「盧森堡妥協」雖要求一致決之共識，至九十年代已衍成備而不用的「否決權文化」（veto

[10] 本節將歐洲法院在政策裁決面之超國家自主性置於下段「跨國家層次與超國家層次之聯結」討論，歐洲議會之超國家自主性在下段「國家層次與超國家層次與之聯結」討論。此外，歐洲議會之地位及象徵意義是超國家的，但歐洲議會議員之組成及意識型態卻不是超國家的。

[11] 尤其是第一支柱之共同政策，如內部市場、競爭、區域、環保、研發、交通、外貿、就業、移民與簽証、社會教育等政策。

臺灣大學學術期刊資料庫

culture）（Hooghe and Marks, 2001: 18-19），[12] 不再是捍衛主權的神聖象徵，而是爭取實質利益的策略工具。當會員國彼此間利益衝突，或立法機構（理事會及歐洲議會）彼此間立場衝突時，反而是執委會居中協調，草擬妥協方案。

最後在執行階段，執委會具唯一執行權。此執行權上包括兩面向：具立法功能之制定施行細則及對相關規範之援引適用（Prechal, 1998: 285-289），[13] 均直接強化執委會在執行階段之自主性。政府在此政策執行階段僅能透過專家委員會（comitology）就近監督，下段將再說明。

對執委會自主性之質疑：有一個關於執委會超國家傾向之必然性之新發現，有別於一般認爲執委會委員必然具超國家傾向、及執委會必然無限擴張權力之既定觀念。執委會之代理人觀點乃該機構之客觀功能，若再細就機構內個人主觀價值，根據 Hooghe 所做的民意調查及深度訪談，[14] 執委會高級官員雖傾向支持執委會之超國家角色，但仍有四分之一受訪者認爲應維持歐盟「政府間」之特性（Hooghe, 2001: 91-92），如：會員國政府應是歐盟之決策中心、成員國透過輔助原則（principle of subsidiarity）保留權力、執委會不應成爲真正的政府、歐盟不應超過單一市場的政治意涵。影響執委會高級官員對歐盟屬性偏好的因素如表 2。

前四項爲受訪社會化程度因素，第五項爲意識型態，第六項爲受訪者欲極大化其職權功用之本位主義因素，第七項爲母國經濟利益因素，第八及九項則爲其人際關係因素。受訪者在其母國政府機構任職時間長短及其政府體制最具影響力，亦即社會化程度是執委會高級文官支持執委會超國家權力或強調本國利益之決定性因素（Hooghe, 2001: 115-116）。

---

[12] Neyer 也認爲歐盟治理有效因素之一便是內括性（inclusive）的密集政治磋商，而非排他性的訴諸表決程序（2000a：4）。

[13] 歐洲法院針對共同體法第 145 及 155 條關於執委會執行權之解釋。歐洲法院有一系列判決均強化執委會在執行階段所需之之立法權限。

[14] Hooghe 自 1995 年 6 月至 1997 年 2 月針對執委會各署署長、副署長、主任及資深顧問共 137 人進行面訪（每人平均 79 分鐘）及問卷調查（問卷有效回收 106 份），問卷及訪談題目涉及面既深且廣，除了本文所參考的超國家性及政府間性質外，其它重要議題如單一市場經濟開放程度、執委會之民主與專業問題等，均有詳細量化及深度質化之探討。詳見 Hooghe (2001)。

臺灣大學學術期刊資料庫

表 2　執委會高級官員對歐盟屬性偏好

執委會高級官員條件	支持超國家性質	支持政府間性質
1.在執委會任職時間	愈久	愈短
2.在執委會任職前， 在本國政府任職時間	愈短	愈久
3.母國政治體制	聯邦國家	中央集權
4.母國（人口）大小	小	大
5.政黨傾向	年輕的中間偏左、中間偏右政黨、自由派	極右或極右，資深的中間偏右
6.所任職部門之機構權限	大（如競爭署、外貿署、農業署）	小
7.母國經濟受惠程度	淨受惠國	淨捐攤國
8.與同國籍同儕間之互動網絡	弱	強
9.任命性質	內部專業升等	空降部隊

資料來源：綜合整理自 Hooghe (2001: 93-117)。

二、國家層次與超國家層次之聯結

歐盟制度設計其實並不直接對抗國家主權；相反地，是各國政治領導者自覺或不自覺地融入多層次治理的機制中。代表國家利益的理事會[15] 是會員國政府實質參與決策之機構，在決策時之議價協商亦是國家行使主權之象徵。然而，理事會之權力受到許多限制：

條件多數決之有效條件：除前述盧森堡妥協所形成的否決權文化之外，象徵國家主權之理事會又因「條件多數決」設計，限制個別會員國對政策之最後決定權。條件多數決之適用範圍已遍及第一支柱所有有關內部

[15] 除了將近 25 部會之部長至少每月定期議事之外，各政府尚有大使級代表在 COREPER 機構中每週聚會討論相關議題。

臺灣大學學術期刊資料庫

市場、對外貿易、研發、環保等共同政策。亦即個別會員國政府已失去對此等政策之最後決定權，只能透過理事會中集體協調出結果。再者，個別否決權－即盧森堡妥協－只有在其他夥伴國有容忍意願的條件下始能發揮作用，缺乏夥伴國之容忍，只會造成自我孤立之結果（Hooghe and Marks, 2001: 5）。

機構間議價及成本增高：歐盟是高度自主之有機政體，其決策已不再是「政府間」（intergovernmental）而是「機構間」（interinstitutional）之議價始得完成。會員國之利益與立場在理事會內形成，形成期間與壟斷提案及負責執行之執委會交涉、形成後部分政策還得與享有「共同決定程序」之歐洲議會磨合、法案三讀穿梭，歐洲議會不再只是諮詢性角色，已享有法案否決權。歐洲議會自馬斯垂克條約以來逐漸擁有「共同立法者」身分，「共同決定程序」便進一步侵蝕會員國透過理事會行使集體控制之權力。弔詭的是，直選後之歐洲議會局部增加實權的直接影響，不是監督行政部門執委會，反而是增加會員國集體決策之交易成本（Hooghe and Marks, 2001:8-9）。另一影響是，歐洲議會及理事會間之「共同決定程序」無形中增加了執委會制訂政策時，穿梭在二者間的槓桿角色。

專家委員會合作大於監控效果：專委會的存在反應會員國對執委會「被授權」程度之疑慮。繁複的專委會是會員國政府企圖控制執委會之執行權而設計的監督網絡及補救機制（Nugent, 2001: 268-271），欲透過專家參與就近監控執委會在完成內部市場時之執行情形並防範其擴權。十餘年之實踐顯示二者合作順利，一來專家委員會並無正式決定權，二來各專家可提供當事國之在地資訊給執委會，有助於事前評估相關政策之政治敏感度及文化差異；再者，派去執委會之專家多屬地方官員及利益團體，常與執委會合作，爭取地方或團體之利益，而非按中央政府利益行事（Neyer, 2000b: 114-117）。[16]

三、次國家層次之自主性及與超國家層次之聯結

不只超國家機構具相當程度之自主性，次國家層次之自主性亦日漸提

[16] 由於專家委員會不具正式投票權之諮詢性質，其實際參與執委會議決情形很難量化。

臺灣大學學術期刊資料庫

高。馬斯垂克以降的制度設計，提供了次國家－區域機構動員的「政治機會結構」（political opportunity structure）（Morcillo-Laiz, 2001: 5），[17] 尤其執委會以財政規劃爲誘因，促使地方當局直接與執委會接觸，取代該中央政府，成爲地方事務規劃實際財源之「施與者」（devisor）（Hooghe and Marks, 2001:32）。而理事會則迫於地方壓力，在決策時同意擴大相關政策之共同預算。

「分權／統合」趨勢之匯合：次國家行爲者自主性提高而與超國家機構直接互動之現象，不只是歐盟機構設計之邏輯發展，亦是各國憲政秩序中分權（decentralization）趨勢[18] 下之必然結果。歐盟會員國中央政府的權力式微，是同步雙向進行的：往上轉移至超國家機構，往下下放到次級國家機構。分權（或權力下放）不是歐盟統合工程的一環，但自九〇年代起「分權／統合」趨勢相遇匯合，形成當今歐盟多層次治理運作的主要面向之一。

共同區域政策之溢出效應：自一九九三年起所制定之內聚政策（cohesion policy），使歐盟預算大量且長期分配至會員國各區域單位。共同資源有計劃移轉產生兩個意外效果：⑴各區域政府對歐盟統合之直接參與，⑵上述會員國內「區域化」（regionalization）趨勢更形強化。

區域政策使次國家與超國家行爲者繞過國家層次取得新連結，執委會針對各區域分配資源、及規劃或輔助其中央政府規劃該地區之社經政策，如地方建設及職業訓練等。現今有 150 個區域政府及地方政府（如：邦、省、郡、區、各國首都之市政府等）（Haesly *et al.*, 2002: 3-5），[19] 亦即平均一國有十個次級政府在布魯塞爾設常駐代表處，直接與執委會交涉，無須透過中央政府代理。

---

[17] Hix 及 Goetz 亦提出「機會結構」論點，認爲會員國行部門及執政黨由於取得資訊便利，因而較在野黨更容易以歐盟共同政策強化在國內政治立場（2000：14）。

[18] 在五大國中，除了德國聯邦體制早已賦予各邦高度自主之外，法國自 1982 年、西班牙（及比利時）自 1993 年，義大利自 1996 年及英國自 1997 年以降，均加強民選區域政府之政治權力及自行派代表到理事會的權利。

[19] 執委會將會員國各區分類成 NUTS（Nomenclature des Unités Territoriales Stastitiques），第一、二級 NUTS 可在執委會設但表處。聯邦或半聯邦體制之會員國，如德、奧、比、西等，「所有」一級區域政府都有在執委會設代表處。

臺灣大學學術期刊資料庫

資源掌握及再分配：執委會雖僅擁有相當全體會員國國民生產總值總合的 2% 預算。將年度總預算的三分之一，即約 1 千 1 百億歐元，重新分配在區域政策上，[20] 是執委會影響歐盟區域及地方政府的重要槓桿。結構基金（Structural Funds）[21] 專款照顧歐盟內農民、漁民、夕陽工業區之職訓、中小企業貸款、環保及基礎建設工程（如高速鐵公路及機場）、及電訊網路舖設。而內聚基金（Cohesion Fund）則專款補助西、葡、愛、希政府自訂之區域重建計劃。

區域政府跨國結盟：由區域政策資源高度分配不均衡，[22] 產生區域政府參與高度不均衡，同時引發另一動員能量：地方及區域政府跨國界結盟爭取執委會預算。地方及區域政府跨界合作可分爲三大類：地緣關係（如泛阿爾卑斯山區）、經濟發展高同質性（如巴登區與隆河谷）、政治立場與中央政府相異（如巴斯克、北愛及佛朗特區）。

制度引導效果不一：馬斯垂克條約還創設區域委員會直接與執委會及理事會對話，不過僅具諮詢權。成立以來，其成員歧異性甚大，參與強度亦不一，來自聯邦體制的區域代表較積極。甚至區域委員會內部呈現南北勢力分裂，斯堪第那國家與南歐各國無論在環保、社會、外貿政策上意見分歧，未見採取有效一致立場與執委會及理事會交涉。

四、跨國家層次與超國家層次之聯結

無論從政策面、社會面及法制面，自馬斯垂克條約以來依條約而創設的各種非市場整合目的小型委員會（committees）及署（agencies），使知識社群、環保人士、工會、農會、地方政府、歐洲政黨、企業利益團體等公民社會自主性行爲者，跨越疆界形成官僚網絡，在歐盟層次上串聯運作，國界已無限制及拘束力（Dehousse, 2001: 21-24）。此等跨國家行爲者

[20] 約 4 兆 4 千億台幣。2000～2006 年之區域政策預算，共佔歐盟總預算的三分之一，即 2160 億歐元，平均一年 1 兆 2 千億台幣（http://www.europa.eu.int.scadplus/leg/en/lvb/g24000.htm）。

[21] 包括四大基金：European Regional Development Fund (ERDF), European Agricultural Guidance and Guarantee Fund (EAGGF), European Social Fund (ESF), Financial Instrument for Fisheries Guidance (FGFG).

[22] 無論是結構基金或內聚基金，均專款用於佔 40% 人口的較落後地區。

臺灣大學學術期刊資料庫

與超國家行爲者之互動主要在參與投入階段，而非決策階段。超國家層次儼然成爲解決爭議之場所。

跨國利益總動員：巴黎政治學院教授 R. Balme 直接指出，歐盟治理的最大特色便是私部門的跨國「利益總動員」（2003: 1, 3-11），因爲最根本的因素是歐盟超國家機構比國家機構更具解決問題的能力。由新經濟自由主義角度分析，隨著第一支柱共同政策多轉移至超國家層次決定，「國家」已無法滿足相關部門之需求面，超國家機構則分配資源及設定具拘束力之規範，私部門之利益衝突及遊說自然轉移至超國家機構。由於施壓對象由本國政府轉移至歐盟超國家機制，許多部門，尤其是四大共同政策：農業、環保、社福及區域政策之利益團體，甚至逐漸在國家層次解構，重整成立跨國組織。私部門高制度化跨國對話及合作，不啻是歐盟治理之一大特色。

如利益團體對執委會與歐洲中央銀行之遊說、跨國歐洲政黨在歐洲議會之形成、及跨國訴訟人與歐盟法院之互動。從表 3 可以看出，私部門壓力團體中，企業團體最常與執委會接觸，每月兩次以上積極接觸具市場導向之部門，其與供給面及社會規範部門之接觸（竟然）較工會爲頻繁。環保及消費者團體及地方官員最常接觸社會規範供給及分配部門，以企圖影響執委會提案權之內容。由於歐盟提供區域委員會及社經委員會等正式管道，地方官員與執委會之接觸，明顯較前三個利益團體偏低。而無論是哪一個利益團體，具官僚色彩的行政部門都是最不常接觸的對象。

司法三面向之反饋漩渦：歐盟法院亦引發上述同樣跨國利益動員效果。R. Keohane, A. Moravcsik, A-M. Slaughter 及 J. S. Nye 從司法之訴訟資格（access）、獨立性（independence）、及社會鑲嵌（embeddedness）三個面向，將歐盟法院與其他解決國際紛爭之法制機構相比較，如聯合國之國際法院、世貿組織之解決爭端機制、及歐洲人權法院等，認爲歐盟法院在此三面向都具有最高程度之跨國性。[23] 經過逾四十年的實踐，歐盟法院最大不同特色在於：⑴非國家成員亦可提請訴訟；⑵歐盟法院是權威裁決者及解釋者；⑶歐體法對會員國之國內法律體系不僅直接適用，且與國內

[23] 詳參 Keohane *et al*. (2002: 154-181)，尤其是表 8.1、8.2、8.3、8.4、8.5。

臺灣大學學術期刊資料庫

法相抵觸時又具優先性。三者引發跨國參與之擴張能量，形成正面反饋漩渦，使訴訟人及律師跨國結盟，而會員國國內法院亦支持、引援、甚或要求歐盟法院之判決或先決裁量權（preliminary ruling），會員國政府不但無法自外於歐體法，甚至行爲受限於歐體法（Keohane and Nye, 2002: 230-232）。

表 3　社會團體與執委會每月接觸之頻率

執委會官署類別*	企　業	工　會	環保及消費者團體	地方官員
行政部門	0.7	0.4	0.3	0.8
對外關係	1.3	0.8	0.7	0.4
市場導向	2.1	0.8	0.7	0.8
供給面	1.7	1.0	0.9	1.0
分配	1.1	1.1	0.9	1.0
社會立法規範	1.7	1.4	1.3	1.1
總　計	1.4	0.9	0.8	0.9

* 行政部門之官署有：Secretariat-General, Spokesperson service, DG IX, XIX, XX
對外關係之官署有：DGI, Ia, Ib
市場導向之官署有：DG II, III, IV, XV
供給面之官署有：DG VII, XII, XIII, XVII, XXI, XXIII
分配之官署有：DG VI, VIII, XIV, XVI
社會立法規範之官署有：DG V, X, XI, XXII, XXIV
資料來源：作者綜合整理自 Hooghe (2001: 43, 65, Table 2.1, Table 2.13)。

此趨勢使歐盟法院成爲「超國家／國家／跨國家」之多重爭端解決中心：會員國彼此間、會員國與歐盟機構間、會員國與公民間、歐盟與公民間、歐盟機構間之爭端，皆可提交歐盟法院裁決。其所形成的多重跨國性結盟參與，不僅限於國與國之間、不同國籍的訴訟人及律師之間，甚至會員國國內法院之間或與歐盟法院都有形成經常性事實結盟關係之趨勢（Keohane and Nye, 2002: 175-178），再者，當前歐盟條約憲政化運動並

臺灣大學學術期刊資料庫

不是會員國之政策偏好，是歐洲法院積極運作之結果。

肆、結論：歐洲統合－新政體之實驗室

哈伯瑪斯（J. Habermas）認爲國際政治已由國家進入後國家狀態（postnational constellation）（引自 Neyer, 2000a: 22）的歷史性轉變。若放在此大架構觀之，將最後決定權局部移轉超國家及次國家層次，是歐盟政府現代化過程中無可避免之趨勢（Telo, 2001: 8-13）。[24]「國家」化約成爲工具而非目的，多層次治理亦非目的而是結果。歐盟可謂是增進我們瞭解二十一世紀政治本質的「實驗室」（Jachtenfuchs, 2001: 260）。誠然，在全球化時代，許多國家皆面臨治理現象及挑戰，而歐盟無論在⑴公民社會之跨國動員組織、⑵共同政策之介入面、⑶法律規範之效力、⑷政治域場之單一性，皆已形成綿密一致之治理架構，較全球治理現象更具高度制度化及規範化。[25] 多層次治理學者以多元角度審視國家，認爲歐盟多層次治理所反映的，其實是後現代複雜流動、恆常變易之國際政治型態（Rosamond, 2000: 111）。[26]

然而，當歐盟不滿足於僅是一般國際經貿組織或自由貿易區時，歐盟治理體系便成爲國際政治之重要研究對象，如文中分析理事會盧森堡妥協衍生之否決權文化、歐洲議會之擴權增加會員國之議價成本、區域委員會與會員國之分權趨勢匯合、司法體系與私部門之跨國利益動員。其中位於樞紐位置之執委會誠爲關鍵。由於執委會缺乏「正當性空間」（legitimacy space）（Sbragia, 2001: 6-7, 13），常遭指責缺乏政治敏感度、與成員國國內政治現實及政治文化疏離，反成爲夥伴國「政府間」之阻礙。[27] 但另一

---

[24] 現代化是當代政府恆常的挑戰。

[25] 張亞中教授指出全球治理具有下列特徵：一、全球治理是一個過程、不是一整套規則或活動；二、此過程的基礎強調協調而非控制；三、參與主體包括公共部門及私人部門，幾乎涵蓋社會上既存的主體要素；四、全球治理本質上是一個持續互動的管理機制，不是正式制度的體制（2001：1-24）。

[26] R. Balme 亦強調在經貿全球化下，私部門利益無法由國家疆界區隔，故歐盟治理呈現的是公共事務的當代性（2003：9）。

[27] 例如 L. Cram 即不認爲「治理」一詞適合解釋歐盟統合實然面現象及做爲統合的戰略工

臺灣大學學術期刊資料庫

方面，歐盟雖不具單一中央政府架構，卻已創設出「合法第三者」（legitimate third party）－主要是執委會－來解決體制內行爲者之衝突，並傳播政治價值（Wiener, 2000: 321-322）。再者，執委會－超國家行爲者的最主要代表－已在決策三階段擁有制衡國家行爲者的無形權力：不可或缺性（indispensability）（Hooghe and Marks, 2001: 23）。行文至此，若綜觀歷來諸多學術著作將執委會形容爲：「條約守護者」、「議題設定者」、「政策型塑者」、「合法第三者」、「中介者」、「代理人」、「提案壟斷者」等，可以確定是，執委會是使歐盟有別於一般國際組織最獨特之設計。故有學者以治理途徑彌補執委會民主正當性不足之缺失。一方面，次國家及跨國家行爲者的參與，已從投入面－by the people－賦予執委會權力正當性；另一方面，由於執委會具體解決問題的效能，又從產出面－for the people－增加其權力正當性（Scharpf, 2001: 36）。

綜觀前述，歐盟多層次治理其實產生許多遠超過機構設計原意及溢出效應之「意外效果」（unintended consequence），[28] 如⑴私部門跨國動員參與能量及（國內與歐盟）司法體系之結盟合作；⑵政策無論在品質及數量上之內化現象；⑶執委會因執行政策，直接與次國家頻繁互動，而結成鞏固綿密的在地夥伴關係；⑷非排他性多重政治認同之普遍發展。此等效果歐盟社會持續發酵，將是未來統合發展方向之主要決定因素（另一決定因素則是東擴）。

多層次治理途徑正在發展當中，尚不足稱爲嚴謹一致之理論，且有矛盾紛雜之處，但做爲新的分析概念，最大貢獻便是：不用二分法思維來探討歐盟統合動力及政治方向，跳脫「政府間／超國家」辯證及「主權／聯邦」選項等應然面的論述，而著重實證研究，解析共同政策之動態運作及後續效果等。歐盟治理體系因爲正在型塑當中，仍不完整一致，呈塊狀結構發展（Balme, 2003: 9），剛生效的尼斯條約主要在規範新舊成員國在歐盟制度內之權力分配，並未更動多層次治理模式；而甫簽署之歐盟憲法除簡化修訂基礎條約並在前言崁入基本人權憲章之外，主要在加強「歐盟層

具，因會員國既存體系對執委會干涉的反彈及反制不容忽視。Cram 不用超國家層次，而用「抽象層次」（abstract level）來形容執委會（2001：613-615）。

[28] 本文引借 Keohane, Moravcsik 及 Slaughter 之用詞（2002：177）。

臺灣大學學術期刊資料庫

次」之決策過程及對外一致代表性，若順利在二〇〇七年生效實施，當是歐盟多層次治理之另一發展。此恆常變革的現象無疑是百家爭鳴的歐盟研究之挑戰。如果說以歐盟統合複雜矛盾的本質，任何企圖全盤解析的理論均獲致瞎子摸象之結果，那麼本文企盼所摸索到的，是正在成長中的象牙。

參考書目

一、中文部分

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

黃偉峰，2003，〈剖析歐洲聯盟正在成型的治理體系〉，《歐美研究》，33(2): 291-344。

二、英文部分

Balme, Richard. 2003. “La Gouvernance de l’Union Européenne saisie par la Mobilization des Intétêts Corporatistes et Pluralistes Européens.” Séminar des 12/13 juin 2003 sur la Gouvernance, http://www.ceri-sciences-po.org.

Börzel, Tanja. 1998. “Rediscovering Policy Network as a Modern Form of Government.” *Journal of Public Policy* 5:354-359.

Bulmer, Simon J. 1994. “The Governance of The European Union: A New Institutionalist Approach.” *Journal of Public Policy* 13(4): 351-380.

Caporaso, James. 1996. “The European Union and Forms of State: Westphalian, Regulatory, or Post-Modern?” *Journal of Common Market Studies* 34(1): 29-52.

Caporaso, James and J. S. Keeler. 1995. “The European Community and Regional Integration Theory.” In *The State of the European Union:*

臺灣大學學術期刊資料庫

Building a European Polity, eds. C. Rhodes and S. Mazey Boulder. Colo.: Lynne Rienner.

Cram, Laura. 2001. “Governance ‘to Go’: Domestic Actors, Institutions and the Boundaries of the Possible.” *Journal of Common Market Studies* 39(4): 595-618.

Dehousse, Renaud. 2001. “Misfits: EU Law and the transformation of European Governance.” http://www.jeanmonetprogram.org./paper/02/020201/html.

Delors, Jacques. 1994. *L’Unité d’un Homme, Entretiens avec Dominique Wolton*. Paris: Codile Jacob.

Eberlein, Burkard, and Dieter Kerwer. 2002. “Theorising the New Modes of European Union Governance.” *European Integration online Paper* (EioP) 6(5). http://eiop.or.at/eiop/texte/2002-005a.htm.

European Commission. 2001a. *European Governance: A White Pape*r. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.

European Commission. 2001b. *Eurobarometer 56*. http://europa.eu.int/comm/public_opinion/archives/eb/eb56/eb56_en.pdf.

Gabel, Matthew. 1998. “The Endurance of Supranational Governance: A Consociational Interpretation of the European Union.” *Comparative Politics* 30: 463-475.

Haesly, Richard, Gary Marks and Heather Mbaye. 2002. “What Do Subnational Offices Think They Are Doing in Brussels?” *Regional and Federal Studies* 12(3): 1-23.

Hix, Simon. 1999. *The Political System of the European Union.* London: Palgrave.

Hix, Simon and Klaus Goetz. 2000. “Introduction: European Integration and National Political Systems.” *West European Politics* 23(4): 1-26.

Hooghe, Liesbet. 1996. “Subnational Mobilization in the European Union”

臺灣大學學術期刊資料庫

West European Politics 18(3): 175-198.

Hooghe, Liesbet. 2001. *The European Commission and the Integration of Europe: Image of Governance*. Cambridge: Cambridge University Press.

Hooghe, Liesbet and Gary Marks. 2001. *Multi-Level Governance and European Integration*. Oxford: Rowman & Littlefiel.

Hooghe, Liesbet and Gary Marks. 2003. "Unraveling the Central State, but How? Types of Multi Level Governance." *American Political Science Review* 97(6). 233-243.

Hooghe, Liesbet, Gary Marks and Kermit Blank. 1996. "European Integration since the 1980s. State-Centric versus Multi-Level Governance." *Journal of Common Market Studies* 34(3): 341-378.

Jachtenfuchs, Markus. 2001. "The Governance Approach to European Integration." *Journal of Common Market Studies* 39(2): 245-264.

Joerges, Christian. 2002. "The Commission's White Paper on Governance in the EU-A symptom of crisis?" *Common Market Law Review* 39(3): 441-446.

Keohane, Robert O., Andrew Moravcsik and Anne-Marie Slaughter. 2002. "Legalized dispute resolution: interstate and transnational." In *Power and Governance in a Partially Globalized World*, eds. Rober Keohane and Josef Nye. London: Routledge, 152-189.

Magnette, Paul. 2001. "European Governance and Civic Participation: Can the European Union Politicised?" Paper presented at the Symposium: "Mountain or Molehill? A Critical Appraisal of the Commission: White Paper on Governance." July 25, Harvard University, Brussels.

Marks, G., F. W. Scharpf, P. C. Schmitter and W. Streck. 1996. *Governance in the European Union*. Condon: Sage.

Morcillo-Laiz, Alvaro. 2001. "Which Theory Best Explains Regional Mobilization in the EU?" Paper presented in Graduate Program of

臺灣大學學術期刊資料庫

The New Europe, April 1, Humboldt University.

Nelsen, Brendt and Alexander Stubb. 2003. “Preface.” in *Readings on the Theory and Practice of European Integration*, eds. B. Nelsen and A. Stubb. Boulder: Lynne Rienner, X.

Neyer, Jürgen. 2000a. “Discourse and Order: On the Conditions of Governance in Non-Hierarchial Multi-Level Systems.” http://www.arena.vio.no/publications/wp00_9/htm

Neyer, Jürgen. 2000b. “Justifying Comitology: The Promise of Deliberation.” In *European Integration After Amsterdam: Institutional Dynamics and Prospects for Democracy*, eds. Karlheinz Neunreither and Antje Wiener. Oxford: Oxford University Press, 112-128.

Nugent, Neil. 2001. *The European Commission*. London: Palgrave.

Peterson, John, and Elisabeth Bomberg. 1999. *Decision-Making in the European Union*. London: Palgrave.

Pollack, Mark A. 2003. *The Engines of European Integration: Delegation, Agency, and Agenda Setting in the EU*. Oxford: Oxford University Press.

Prechal, Sacha. 1998. “Institutional Balance: A Fragile Principle with uncertain contents.” In *The European Union after Amsterdam: A Legal Analysis*, eds. Ton Heukels, Niels Blokker and Marcel Brus. The Hague: Kluwer Law International, 273-294.

Prodi, Romano. 2000. “Donner Forme à la Nouvelle Europe.” discourse devant le Parlement Européen, 15 février 2000. 1-12.

Risse-Kappen, Thomas 1996. “Exploring the Nature of the Beast: International Relations Theory and Comparative Policy Analysis Meet the European Union.” *Journal of Common Market Studies* 34: 58-80.

Rosamond, Ben. 2000. *Theories of European Union*. London: Palgrave.

Rosenau, James and Ernst-Otto Czempiel. 1992. *Governance Without Government: Order and Change in World Politics*. Cambridge:

臺灣大學學術期刊資料庫

Cambridge University Press.

Sandholtz, Wayne and Alec Stone Sweet. 1999. “European Integration and Supranational Governance Revisited Rejoinder to Branch and Ohrgaard.” *Journal of European Public Policy* 6(1): 297-317.

Sbragia, Alberta. 2001. “The Dilemma of Governance with Government.” http://www.jeanmonnetprogram.org/papers/02/020301.html.

Scharpf, Fritz. 2001. *Gouverner l’Europe*. Paris: Presse de Science Po.

Schmidt, Manfred. 2002. “The Consociational State. Hypotheses Regarding the Political Structures and Political Performance Profile of the European Union.” *Acta Politica* 37: 213-224.

Telo, Mario. 2001. “Combiner les Instruments Politiques en Vue d’une Gestion Dynamique des Diversités Nationals.” http://www.jeanmonnetprogram.org/papers/01/010801.html.

Wallace, Helen. 2000. “The Institutional Setting: Five Variations on a Theme.” In *Policy-Making in the European Union,* eds. H. Wallace and W. Wallace. Oxford: Oxford University Press, 3-37.

Wallace, William. 2000. “Collective Governance: The EU Political Process.” In *Policy-Making in the European Union,* eds. H. Wallace and W. Wallace. Oxford: Oxford University Press, 523-542.

Wiener, Antje. 2000. “The Embedded Acquis Communautaire: Transmission Belt and Prism of New Governance.” In *European Integration After Amsterdam: Institutional Dynamics and Prospects for Democracy*, eds. Karlheinz Neunreither and Antje Wiener. Oxford: Oxford University Press, 318-341.

臺灣大學學術期刊資料庫

Multi-Level Governance of the European Union: Theoretical and Empirical Research

*Yuchun Lan**

Abstract

The European Union has developed into a sui generis political system. Instead of the conventional dichotomy of "intergovernmental" and "supranational" arguments of the EU, this essay will take multi-level governance approach as a framework for analyzing the economic and political integration of the EU. According to the EU multi-level governance model, supranational, national, subnational, as well as transnational actors and institutions all play a key role for European integration. Some dimensions will be examined through this approach:

1. Decision making competence is shared by actors at different levels rather than monopolized at national level. The state-centric power to the EU policies remains important but meets its limits. 2. Policy making at the EU level (within the Commission and the Council) involves the loss of control for individual governments. Member States' sovereignty has been reduced by the restrictions on individual governments veto to the EU decision and by the expansion of the control of the Commission over the EU policies. 3 Political arenas are interconnected. Actors at the subnational, as well as transnational, level can by pass the national level on crucial issues.

Finally, by examining the dynamics and unique characteristics of the European integration, we can conclude that the multi-level governance of the EU represents probably a useful analytical concept for the post-sovereign modernity of international politics in the twenty-first century.

Key words: European Union, European Integration, Multi-level Governance, Integration theory

---

*Associate Professor, Department of Political Science, National Chung Cheng University

臺灣大學學術期刊資料庫

臺灣大學學術期刊資料庫