政治科學論叢／第二十期／民國 93 年 6 月／頁 167～208

從制度主義解析歐洲聯盟憲法條約草案

蘇宏達*

摘　要

從歐洲聯邦倡議者的角度來看，憲法條約草案不過是個「新瓶裝舊酒」，將行之多年的法規和習慣，集合成一部法典，然後冠上一個新的名詞；但在那些反對歐洲統合者的口中，憲法草約不僅鞏固了聯盟內的超國家結構，還向聯邦建造大幅邁進。與此同時，法律學者則忙於爭辯：憲法草約是否符合憲政主義界定的憲法以及國家憲法必備的功能。本文目的不在參與上述的政治辯論和法律爭議，而企圖引用史考特和拉芬對制度主義的詮釋，從規律、規範和認知「制度三支柱」的角度解析憲法草約主要意涵及其對歐洲統合的影響。作者認爲，儘管憲法草約強化了歐盟法律體系、明示歐洲價值並創建各類統合符號，卻斲傷了歐洲聯盟賴以支撐的三個支柱，將促使歐洲統合朝著「不等速」和「政府間互動」的方向發展。作者將這個結果歸咎於九〇年代以來歐洲統合理想性的弱化以及歐洲人民對統合運動熱情的迅速消失，並認爲要扭轉此一趨勢的惟一途徑是重新論述歐洲統合的理想性並爭取大眾對統合的積極支持。

關鍵詞：歐洲聯盟；歐洲憲法；憲政主義；制度主義；歐洲共同體法

*中央研究院歐美研究所助研究員
收稿日期：92 年 12 月 2 日；通過日期：93 年 4 月 20 日

臺灣大學學術期刊資料庫

壹、前　言

二〇〇一年十二月十五日，歐洲聯盟雷肯高峰會（Laeken European Council）發表「歐洲聯盟的未來」（The Future of the EU: Declaration of Laeken），決定自翌年三月一日起在布魯塞爾召開「歐洲聯盟未來大會」（Convention on the Future of European Union，以下簡稱「制憲大會」或「大會」），就歐盟各項改革，如何因應東擴後的新局，以及「未來是否要制定一部憲法」展開爲期一年的討論。高峰會並任命前法國總統季斯卡（Valéry Giscard d'Estang）爲大會主席，在會期結束後向高峰會提出總結報告（final document）做爲隨即展開的「政府間會議」（Intergovernmental Conference, IGC）談判的基礎。（European Council, 2001: 1-3）二〇〇二年二月二十八日，制憲大會在布魯塞爾正式召開，共有正式會員 105 人（含主席 1 人及副主席 2 人），再加上 13 位觀察員及一位特別觀察員。（表 1）

表 1　歐盟制憲大會成員

代　表　機　構	人　　數	身　　份
主席	1 人	正式會員
副主席	2 人	正式會員
會員國政府代表	1×15 人	正式會員
會員國國會代表	2×15 人	正式會員
歐洲議會代表	16 人	正式會員
歐洲執委會代表	2 人	正式會員
候選國政府代表	1×13 人	正式會員但不得阻止共識通過
候選國國會代表	2×13 人	正式會員但不得阻止共識通過
經濟社會委員會	3 人	觀察員
歐洲社會夥伴	3 人	觀察員
區域委員會	6 人	觀察員
歐洲監察使	1 人	觀察員
青年大會主席	1 人	特別觀察員

資料來源：http://european-convention.eu.int/bienvenue.asp?lang=EN (2003/09/01)

臺灣大學學術期刊資料庫

二〇〇三年六月二十日，季斯卡在歐盟太上羅尼基（Thessaloniki）高峰會上遞交大會總結報告——「歐洲憲法條約草案」（*Draft* Treaty Establishing a Constitution for Europe，以下簡稱「憲法草約」或「憲草」）——的第一和第二部，然後在七月十八日親至羅馬向歐盟輪值主席義大利總理貝魯斯柯尼（Silvio Berlusconi）遞交草案的第三及第四部，同時宣告大會解散。（European Convention, 2003）歐盟太上羅尼基高峰會業已正式宣布接受該草案爲未來「政府間會議」談判的基本文件（"… the text of the Draft Constitutional Treaty is a good basis for starting in the Intergovernmental Conference."）。（European Council, 2003: 1）十月四日政府間會議正式在羅馬揭幕，預計於二〇〇四年完成談判，制定「歐洲聯盟憲法條約」，是年五月一日東擴後由 25 國共同簽署，然後以兩年的時間完成批准程序生效。憲法條約草案共 253 頁，除前言外，包括四部（PART），五個議定書及三個聲明。第一部類似一般憲法中的總綱，用以建立歐盟的基本架構，再分爲九篇（TITLE），分別界定歐盟的目標、基本價值、權限、機構、法律工具、民主體制、財源預算、與周邊地區關係及會員加入退出；第二部係原有的「歐洲聯盟基本權利憲章」（Charter of Fundamental Rights of European Union，以下簡稱「基本權利憲章」），再分七篇，分別界定人性尊嚴、自由、平等、社會權、市民權、司法權及憲章解釋；第三部則以原「歐洲共同體條約」（Treaty Establishing the European Community）爲基礎，細部規範歐盟各項政策的內容及權限，共七篇，分別論述一般原則，市民權與無歧視原則，對內政策，聯繫政策，對外行動，聯盟運作和共同條款。其中第三篇對內政策又分爲五章，分別規範內部市場，經濟暨貨幣政策，主要政策（policies in other specific areas），司法暨安全事務及次要政策（areas where the Union may take coordination, complementary or supporting action）。主要政策係指依第 I-13 條規定，聯盟與會員國共享權力的領域，包括就業和社會等十個政策；次要政策則指依第 I-16 條原則上屬會員國權限，歐盟只得採取支持性政策，並不得進行法律統合。第四部則是關於條約本身的法律規範和修約程序。

聯邦主義者認爲，在各國對歐洲統合未來缺乏共識的情況下，憲法草約不過是新瓶裝舊酒，「將行之已久的規則慣例變成法律條文而已」，（The

臺灣大學學術期刊資料庫

EPC Convention Team, 2003.）且「大部份的內容都了無新意」。（Centre for European Reform, 2003: 4）因爲早在一九九一年，歐洲法院（European Court of Justice, ECJ）就曾明白宣示，歐洲共同體（European Community, EC）已經創建了一個「憲政秩序」（a constitutional charter）。（European Court of Justice, 1991: 6102）但在對統合質疑者（Eurosceptics）的眼中，制憲大會根本就被「一小撮聯邦主義者把持」，憲草則是邁向歐洲國的重要里程碑。（Berthu, 2003: 21-22）本文目的不是參與上述政治辯論，也不是要回答「歐盟是否創建了一部類似國家憲法的法典」，而企圖引用史考特（Richard Scott）和拉芬（Brigid Laffan）對制度主義的詮釋，（Scott, 1995: 33-62 and Laffan, 2001: 709-727）從規律（regulative）、規範（normative）和認知（cognitive）「制度三支柱」來解析憲法草約意涵及其對歐洲統合的影響，探討憲草是否以及如何強化或弱化了歐洲統合運動。本文將先論述相關理論依據並建立分析架構，然後依制度三個支柱論分述憲草內容，接著探討憲草中三個支柱間的互動及對歐洲統合運動的影響。由於制憲係歐盟研究的最新議題，本文除官方文件、一般期刊論文和書籍外，引用分析大量的網路資源，包括相關訪談、調查、線上期刊（on-line journals）、線上文章（on-line articles）及線上資料（on-line materials）做爲本文的主要資訊來源。[1]

貳、理論依據與分析架構

探討歐盟制憲（European Constitution-building）最常見的理論依據和分析架構，就是參考國家憲法理論或憲政主義來衡量歐盟制憲的進程。魏勒（J.H.H. Weiler）認爲，歐盟憲法至少要符合兩項標準：第一，新憲法的生效程序必須打破國家疆界，舉行「泛歐公投」（"Europe-wide plebiscite"），直接交由全歐盟人民來批准；第二，未來修憲必須採多數決，一旦多數會員國批准後即生效，排除單一或少數會員國杯葛修憲的可能性。（2002：565-566）皮爾斯（Jean-Claude Piris）也呼應魏勒的說法，

[1] 關於上述網路資料分類及特性，參見蘇宏達（2003：87-99）。

臺灣大學學術期刊資料庫

認爲歐盟憲法必須交由人民公投、明確區分歐盟與會員國的權限、按聯邦主義建立歐盟行政及立法機制，並由歐盟獨攬對外關係全權。（1999：570-576）米柯希（Stefano Micossi）則認爲，歐盟制憲其實就是透過法典化，在原有法律秩序的基礎上建立一部類似國家憲法的法典，藉以重建歐盟的正當性（2001：14）。這些論述顯然是建立在「歐盟欲制定一部類似國家憲法的法典」假定上，進而以此衡量憲法草約對歐洲統合的貢獻，並將統合的進退化約爲憲法草約是否加速了聯邦建構，（Weatherill, 2002: 2-6）再據此建立了以「歐盟內部是否已經形成了『憲政群體』（constitutional *demos*）」、「歐盟是否獨攬對外全權」、「憲草生效過程是否異於一般國際條約」以及「聯盟與會員國權限是否明確劃分」四個議題爲核心的分析架構。

然而，這個假定並不符歐盟既非國家又不是國際組織的獨特性（*sui generis*），將歐洲統合等同一般聯邦建構，也與經驗事實矛盾。即是積極主張建構歐洲聯邦的費雪（Joschka Fischer）也指出，「即使有一天歐洲國家要讓渡部份國家主權以建構一個共同主權，他們的歷史、語言、傳統、風俗、認同也不會因此而消失。歐洲建造絕對不是一個一元化的國家建造。」（Fischer, 2003）尤其，「儘管『憲法』概念係伴隨國家建造而來，卻不能否定在既有國家框架外創造一部憲法的可能性。」（Dastoli, 2001: 54）國家制憲理論或憲政主義既不能提供有效的解釋，歐盟制憲遂須尋覓新的理論基礎並據此建立合宜的分析架構。在相關論述中，筆者以爲魏勒的「憲政包容」（constitutional tolerance）（Weiler, 2001: 62-70）和日本學者篠田英朗（Hideaki Shinoda）的「憲政主權」（constitutional sovereignty）（2000: 38-40）概念最具解釋力。依前者，歐盟制憲可以異於國家制憲途徑，不必等待「憲政群體」的形成，因爲歐洲統合係基於一種「尊重他我的情素」（the sentiment of others），並因這種尊重和包容而願意形成一體，再於此基礎上制定憲法；後者則強調異於「國家主權」或「人民主權」的另類主權觀，認爲主權可來自國家及人民以外的共同憲政原則，此等原則高於國家意志及人民全體。此種憲政主權觀源於英國光榮革命，美國獨立革命後亦曾短暫據此主張，惟法國大革命後，「國家主權」及「人民主權」意識全面高漲，「憲政主權」遂銷聲匿跡，一九三〇年代一度復甦並形成

臺灣大學學術期刊資料庫

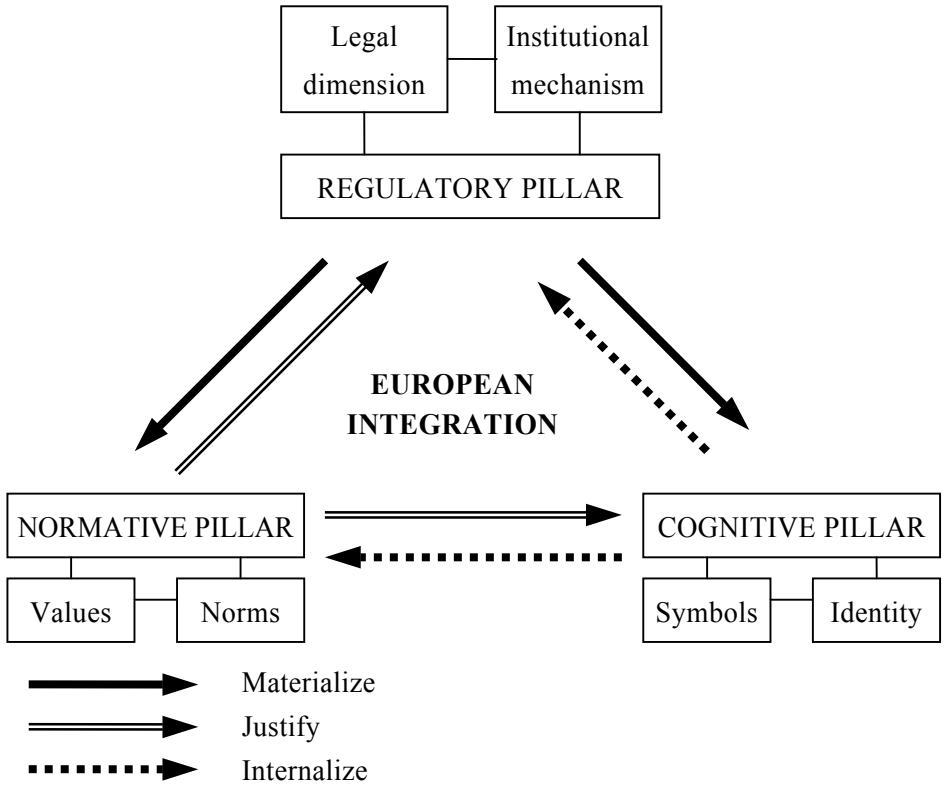
「國際憲政運動」（international constitutionalism），但又毀於二次大戰。篠田並未就此論述歐洲統合運動，但他的論述卻正好可以用來支撐當前的歐盟制憲意圖，更可據此將歐盟制憲視爲「憲政主權」的在廿一世紀復興的重要指標。（蘇宏達，2001：629-687）依據這種強調「憲政包容」和「憲政主權」的制憲觀，研析歐盟制憲就不能侷限源於國家制憲理論的四個面向，還必須顧及民眾對統合的態度和憲政原則、國家意志、人民全體三者間的互動。

因此，筆者以爲，由史考特提出及拉芬發展出來的「制度主義三支柱論」確實能提供觀察歐盟制憲較佳的分析架構。史考特認爲任何機構和政治體都必須築基於規律、規範和認知三個支柱上。規律支柱強調法治，維繫秩序；規範支柱用以支撐道德說服，認知支柱則提供成員間的文化聯繫和共同詮釋平台。（1995：33-62）拉芬則據此論證歐盟已具備了上述三個支柱，並認爲「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。」（2001: 710-711 and 721-723）依據史考特和拉芬的詮釋，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；（Laffan, 2001: 714-716）認知支柱則包括了象徵（symbols）和集體認同（collective identity）兩部份。前者透過符號「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。」後者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。（Laffan, 2001: 718-719）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，歐盟也常常被描述爲「跨國法治體系」（“transnational rule-of-law governmental system”）（Stone Sweet and Caporaso, 1998: 101）或「法律共同體」（“*Communauté de droit*”），二人都未進一步論述規律支柱的內涵和組成。依歐盟規律能力的展現，筆者以爲應包括兩個面向：法律與制度，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。綜合而論，規律支柱用以「實踐」（materialize）統合，將統合具體呈現；規範支柱則用以「合理化」（justify）統合，爲統合取得道德上的正當性；認知支柱則用以「內化」（internalize）歐洲統合，成爲

臺灣大學學術期刊資料庫

會員國及人民普遍接受的事實。

圖 1　歐洲聯盟三支柱間的互動及對統合的影響



這種強調規律、規範和認知面向的分析架構，不但呼應還豐富了前述「憲政包容」和「憲政主權」的論述，並提供了觀察歐盟制憲的最佳途徑。本文遂以「制度三支柱論」爲架構，先依序論述憲草關於歐盟制度三支柱的設計，然後解析三支柱內部和彼此之間的互動，逐一評估憲草是否強化或弱化了這三個支柱，進而勾勒出憲法草約對整個歐洲統合運動的影響。

臺灣大學學術期刊資料庫

參、憲法草約中的制度三支柱

一、規律支柱（Regulatory Pillar）

㈠法律工具

憲草最重要的變革，是將既存的歐洲共同體和歐洲聯盟合併成爲一個新的聯盟，並被賦法律人格，（Article I-6）這不僅使得新的歐盟因擁有法人資格而能自由取得財產、簽訂契約或進行訴訟，更重要的是得自此就共同體事務以外的問題（如共同外交暨安全政策）與其它國際法主體簽訂條約，並加入國際組織（Hayes and Brosnan, 2003: 2; Manin, 1999: 45-46；王泰銓，1997：148）。其次，儘管基本權利憲章自二〇〇〇年十二月被歐盟尼斯（Nice）高峰會宣布爲歐盟的政治文件後即被視爲具有一定的法律效力（Menéndez, 2002: 473-476；廖福特，2001：715-720），憲草則進一步將之納入，正式成爲歐盟法律的一部份，而不僅僅是一份政治文件而已。[2] 第三，歐洲法院早於一九六四年的 *Costa* 案判決中就明示，共同體條約及立法的法律效力優於各會員國法律，（European Court of Justice: 1964: 585）憲法草約卻首次將這個原則納入條約（Article I-10）並賦予憲法位階。再者，歐盟法律簡爲六種，並區分爲立法及執行兩類，前者法律效力優於後者，（Article I-32）係區分立法及行政程序的第一步，直接回應法學者多年來要求歐體派生法分級以鞏固法治的呼籲。（Bast, 2003: 22-23）最後，一旦會員國嚴重違反歐盟基本價值，不僅將面臨「停權」處分，其至還可能被迫退出聯盟。（Article I-59）儘管憲草規定，退出必須是自願行爲，但「可能被逐出聯盟」的壓力極可能增加了歐盟規律會員國的能力。

---

[2] 法律學者對於究竟應以「共同體法律」（EC Law），抑「歐盟法律」（EU Law）來指稱歐盟現有的法律體系並不共識。惟憲草根本取消了共同體稱謂，建立了一個新的聯盟並賦予法律人格，故在探討憲草意涵時，本文逕以「歐盟法律」指稱歐盟現有的法律體系。

臺灣大學學術期刊資料庫

憲草也進一步擴大了「共同體程序」（“Community Method”）的適用範圍。所謂「共同體程序」，係指執委會獨攬提案權，歐洲議會和部長理事會同享決策權，後者以多數決而非一致決投票決定，法院則對該法規擁有司法管轄權。因此，「共同體程序」擴大常被視爲歐洲進一步統合的指標。（H. Wallace and W. Wallace: 1997: 28-29）首先，部長理事會條件多數決擴大適用到原先適用一致決的二十七個政策領域；（附錄）其次，條件多數決自二〇〇九年十一月一日起將採「國家數及人口數」雙指標制，（Article I-24）取代目前較繁複的「國家數＋人口數＋加權計算」三指標制，否決門檻由尼斯條約規定的 25.5% 加權票數（88/345）或人口數的 38%，簡化爲依人口數計算的五分之二，即 40%。（IGC, 2001a and 2001b）此外，由歐洲議會和部長理事會共同決策的「共同決定程序」（“co-decision procedure”）更名爲「一般立法程序」（“ordinary legislative procedure”），成爲歐盟的標準決策程序，原來給予部長理事會較大獨斷權力的「合作程序」（“cooperation procedure”）則被取消。（Article III-302）這使得歐洲議會的決策權大幅增加，得在社會政策、稅制和共同外交暨安全政策（Common Foreign and Security Policy, CFSP）以外的領域，和部長理事會共同制定歐盟政策及立法。憲草同時明列過渡條款（“*passerelle*”），授權高峰會以一致決將不屬於「一般立法程序」的事務，納入該程序之中。（Article I-24.4）第 I-17 條則保留了原歐體條約第三〇八條，授權部長理事會獲歐洲議會同意後經一致決，賦予歐盟新的權限來完成草約所宣示的目標。「共同體程序」尤其大幅適用於原「司法與內政合作領域」（Justice and Home Affairs, JHA）。除了少數政治敏感度較高的議題外，「一般立法程序」適用所有用於建立「歐洲自由，安全和正義區」（area of freedom, security and justice, AFSJ）的政策領域。[3] 除了關於會員國警察或執法機關行爲是否符合比例原則不得提交歐洲法院外，（Article III-283）歐洲法院對該領域所有措施具有司法管轄權。「相互承認」（“Mutual recognition”）

[3] 這些政治敏感議題包括：建立歐洲檢察官（Article III-175），關於家庭法的司法合作（Article III-170），界定犯罪問題的司法合作範圍（Article III-172），關於犯罪問題上司法合作的方式（III-171）以及警政合作（Article III-176, 178）。在這些議題上，部長理事會必須採行一致決。

臺灣大學學術期刊資料庫

和「法律統合」被明列爲各國在民刑事協調合作時的必要手段，（Articles I - 41.1, III-26.1）同時規定歐盟必須建立共同移民暨庇護政策。歐洲議會在其憲法草約評估報告中即指出，「屬於昔日歐盟第三支柱的事務，現在可以說已大幅融入聯盟的法律及制度架構之中。」（European Parliament, 2003a: 17）堪稱歐洲聯盟史上由政府間合作進階超國家統合的最佳詮釋。即使在最敏感的共同外交暨安全政策和歐洲安全暨防衛政策（European Security and Defense Policy, ESDP）裏，「共同體決策程序」也有了一小步的進展。部長理事會得以具有法律意涵的「歐洲決定」（“European decision”）取代「共同策略或立場」（“common strategies or positions”）或「共同行動」（“joint actions”）。（Article I-39.3, 40.4, III-210.2）歐洲法院甚至被授權得以「監督」（“monitor compliance”）共同外交暨安全政策的執行。（Article III-209）儘管「監督」的意涵並不明確，但卻是歐洲法院首次得以介入共同外交暨安全政策領域。

㈡制度改革

憲草對歐盟制度最大的變革，係關於理事會主席的設計，原有的六個月輪值制被徹底打破。部長理事會將依各政策領域由不同國籍的部長分別主持：外交事務理事會由新設立的歐盟外交部長（Foreign Minister of EU）主持，其餘理事會主席則由各國依「平等輪替」（equal rotation）原則擔任，每任至少一年。（Article I-23.2-4）高峰會則得以條件多數決選出主席，任期兩年半，對內主持高峰會議、協調共識，（Article I-21.2）對外代表歐盟處理共同外交暨安全事務。（Article I-21.3）倡議設置高峰會主席的學者認爲，此舉有助強化歐盟在國際社會的地位及對外交涉能力。（Grant, 2002: 7-33; Grant and Keohane, 2003; Grevi, 2002; Everts and Keohane, 2003: 170）因爲，「不論是執委會主席或共同外交暨安全政策代表都無法代表歐盟和他國元首直接洽商。」（Grant, 2002: 15）不過，究竟這個主席與現有的歐盟涉外機構的法律關係如何，草約並無詳細規定，各國迄今也無共識。制憲大會副主席德涵安（Jean-Luc Dehaene）就曾說，「我只能確定，這個高峰會議主席絕對不是位『歐洲總統』」（“the future President of the European Council as a Chair and not a President of Europe”），但他到底要扮

臺灣博碩士學術期刊資料庫

演什麼角色，還得看他的人格特質吧！」（2003）

憲草也賦予議會更大的權力：議會得與部長理事會共同決定「所有」的歐盟預算，而非僅及其中一半的非必要性預算（non-obligatory budget），並共同制定多年期的財政規劃。（Articles I-54, I-55, III-308, III-310）隨著「一般立法程序」的擴大適用，議會得介入過去僅擁有諮詢權力的政策領域，包括司法暨警政合作事項、部份農業政策和部份社會政策。在共同外交暨安全政策以外的國際條約和共同商務政策上，議會被賦予同意權。（Article IV-7.1）歐洲議會不僅在政策制定上取得了更多的權力，在制度互動中也取得了更有利的位置。議會得就高峰會提名的執委會主席候選人進行投票，（Article I-26.1）並得提出修憲提案。（Article IV-7.1）憲草並進一步將會員國國會納入歐盟決策體系。儘管建立歐盟第二院（second chamber）或大議院（Congress）的提案均被大會否決，[4] 憲草卻授權各國國會得主動致函歐洲議會議長、部長理事會及執委會表達「意見」（reasoned opinion），就歐盟的各項立法提案是否符合輔助原則提出質疑。（Protocol on the Role of National Parliaments in the EU, Article 3）這個被喻爲「早期預警系統」的設計，擺脫了阿姆斯特丹條約中會員國國會只能被動被告知提案內容的程序，「讓會員國國會首次能及早主動地向歐盟表達異議」。（Martin, 2003）

執委會則仍被賦予專屬的立法提案權，（Article I-25）不過，卻被剝奪了幾項重要的功能。第一，高峰會主席設置後，將取代執委會主席成爲歐盟的領導者；第二，憲草規定新任歐盟外長同時兼任執委會副主席，總理對外關係，主持外交理事會，（Article I-27.3）同時橫跨執委會和理事會，成爲二者的橋樑，直接威脅執委會主席的地位；第三，部長理事會和議會仍得授權執委會委任立法，卻被賦予得推翻執委會的委任立法的權限。（Article I-35）最大的變革是自二〇〇九年十一月一日起，執委會將由主席、歐盟外長兼副主席及 13 位具有投票權的委員（voting Commissioners）組成。執委會主席得另外任命 12 位不具投票權的委員

[4] 主張建立歐盟第二院或大議院的構想繁多，有的傾向聯邦制，有的期望是傳統政府間會議常態化，有的介於二者之中。參見 Murray (2002: 91-92)；Agostini (2001: 35-41)。

臺灣大學學術期刊資料庫

（non-voting Commissioners）參與執委會運作，但不得投票。廿五位委員席次分配本平等輪替原則由各國籍人士出任。（Article I-26.3）

執委會主席的弱化，正好突顯了新設置歐盟外長的重要性。依憲草規定，「歐盟外長由歐盟高峰會以條件多數決並經執委會主席同意任免之。」（Article I-27.1）除了負責執行共同外交、安全暨防衛政策外，「渠並負責掌管歐盟對外關係，全權協調涉及對外關係的所有事務。」（Article I-27.3）換言之，新任的外交部長將同時掌管目前分由理事會秘書長、不同執委及總署掌理的共同外交暨安全政策和對外關係，再加上新的歐洲安全暨防衛政策，同時得涉足對外經貿和對外援助（包括發展政策及人道援助），權限之大、事務之繁幾乎橫跨了一般國家政府的外交、外貿和國防三個部會。

二、規範支柱

㈠價值體系

大部份的學者都同意，歐洲統合運動五十年來確實發展出了一套特有的價值體系，但對於這個價值體系的具體內容卻無共識。拉芬認爲，歐洲聯盟的核心值價包括和平、民主、法治、人權和自由。（Laffan, 2001: 714-716）正在布魯塞爾歐洲政策中心（European Policy Centre, EPC）主持「歐洲基本價值」調查的博斯克（Alessandra Bosco）則指出，「世俗主義、強調社會正義的市場經濟、多元的社會認同和對環保及貧窮的高度關切才是歐洲人的基本價值。」（2003: 2-3）費茲格拉（Garret FitzGerald）呼應博斯克的說法，認爲在人權議題上讓渡主權，在國家衝突上放棄武力，大幅援助貧窮國家，以及對全球生態問題的強烈關注是歐洲人共同的四大核心價值。（2003: 1-3）馬斯垂特條約則僅規定，「尊重歐洲人權公約所保障的基本權利」；（Article F.2）阿姆斯特丹條約則進一步指稱，「歐洲聯盟植基於自由、民主、尊重人權和基本自由等原則之上」；（Article F.1）憲法草約將上述原則改稱「價值」，並加入「平等、法治、多元社會、包容、社會正義、社會互助和無歧視等項目」。（Article I-2）

筆者則以爲，上述學者或條約明列的價值其實可以區分爲兩類。（表

臺灣大學學術期刊資料庫

2）

表 2　憲法草約中的歐盟共同價值

Values	Contents	Characters
Universal Values	Democracy	Rule of law, Respect of Human Rights, Liberty
	Market economy	Private enterprise, Fair competition
	Civil society	Pluralism, Tolerance, Solidarity, Justice, Equality
European Values	Social market economy	Union solidarity, Sustainable development, Environmental protection, Eradication of poverty
	Unity in diversity	Respect of cultural and linguistic diversity, Domestic and international multilateralism
	Pacifism	War as the last resort and only with mandate of proper IGOs, Deletion of death penalty

資料來源：作者依憲法草約自行整理

第一類是呼應後冷戰時期全球的普世或主流價值，即民主政治、市場經濟和公民社會。一九九三年六月歐盟哥本哈根高峰會即明白宣示，惟有那些接受上述價值的中東歐國家才能加入歐盟。（European Council, 1993）政治民主用以保障基本自由、人權和法治；市場經濟則反對國家不當干預經濟活動、鼓勵私人企業、提倡公平競爭；公民社會強調多元、包容、正義、互助和無歧視。這些價值不但歐盟支持，也為美國所倡導，其內容詮釋更易受美國左右，因為「在後冷戰時期，『美國化』常常成了『全球化』的同義辭。」，（Hunter and Yates, 2002: 323-358）因此往往被視為「西方價值」、「美國價值」，而非純粹的「歐洲價值」。第二類則是歐盟異於其它西方國家，尤其是美國，的價值觀。因為，「歐洲過去五十年來經歷了許多其它西方國家未曾有的發展和政治思想變革，進而形成了一些獨特的價值觀。」（FitzGerald, 2003: 1-3）首先，儘管歐洲國家也主張市場經濟，卻特別強調經濟的社會面向，並在憲草中明示要建立「具有社會正義的市場經濟」（social market economy），同時強調社會互助（social solidarity）。（Article I-3.3）這種「社會的獨特性」（social uniqueness）

臺灣博碩士學術期刊資料庫

已經形成歐盟特有的價值體系，更成爲獨立於美國價值之外的重要特徵。全民健保、從托兒所到大學的免費教育和失業救濟都成爲這個價值的具體實踐。社會互助意識也直接影響到歐盟和會員國的對外政策，不但愈來愈強調全球的貧窮和生態問題，不顧美國反對通過「京都議訂書」，更提供了五倍於美國的金額援助第三世界國家。（European Commission, 2000a: 35）其次，憲草明白標示「求同存異」（Unity in diversity）爲聯盟的基本信念（motto of the Union），（Article IV-1）強調統合必須要尊重各國文化和語言的差異性。（Article I-3.3）這使得任何單邊主義或霸權思想都無法得到大多數歐洲人的認同。「尊重多元」遂成爲歐洲價值另一個重要面向。這可以解釋何以一九六三年德國總理艾德諾（Konrad Adenauer）和法國總統戴高樂（Charles de Gaulle）簽訂的「德法友好合作條約」遭到當時其它會員國乃至法德兩國內部的強烈反對，因爲這個條約獨立於共同體之外，被視爲法德兩國意圖獨霸歐洲的起步。（Soutou, 1996: 248-260）這也是何以儘管有七個國家主張在憲草明列「崇拜上帝」或「基督救世」是歐洲文明一部份，制憲大會仍然否決是項提議，因爲此與歐盟尊重多元的旨趣不符。[5] 歐洲價值的第三個面向，是反對暴力、和平至上。（Article I-3.1）「對歐洲廿世紀前半葉動盪和悲劇的省思，讓歐洲人建立了新的生命觀，反對任何形式的暴力。」（FitzGerald, 2003: 3）聯盟不僅不允許會員國訴諸武力解決彼此糾紛，更明示「廢除死刑」爲各會員國共同價值，（Article II-2），並自一九九八年起正式發起全球廢除死刑運動。（European Report, 1998: 1）在國際政治上，歐盟更主張惟有在和平手段用罄並獲國際組織授權後，才得針對破壞國際法的行爲發動戰爭。「歐洲戰後五十餘年來最重要的變革，不是沒有戰爭，而是根本排斥戰爭做爲解決紛爭的手段。」（Pombeni, 2003: 22）尊重多元、反對暴力，遂使得歐盟在美國獨

[5] 在制憲大會中，計有來自西班牙、愛爾蘭、馬爾它、波蘭、葡萄牙、斯洛伐克、斯洛維尼亞及捷克等七個國家的政府及國會代表提議將「上帝」（God）或「基督」（Christian）明列爲歐洲文明的重要淵源。二〇〇三年九月二十四日歐洲議會審查憲草時，歐洲人民黨團再提案要求在憲草中加入「猶太－基督傳統（Jewish-Christian roots）係歐盟文明根源」字句，被議會以 283 對 211 票否決。參見 Kirk (2003), and Bulletin Quotidien Europe (2003c: 4)。

臺灣外交學術期刊資料庫

強的後冷戰單極體系中不時與美國的外交政策發生衝突。歐盟不顧美國反對，倡議在海牙成立國際刑事法庭（International Criminal Court, ICC），專責審判戰爭罪刑。[6] 在二〇〇三年的伊拉克戰爭前夕，歐盟十五個會員國和十三個候選國民意一面倒地反對布希（George W. Bush）在無聯合國授權前提下出兵。即使在支持美國最力的英國，也有六成五的民眾反對布希及布萊爾（Tony Blair）發動戰爭的決策。（Gallup Europe, 2003: 23 and Newport, 2003）根據二〇〇三年十一月 Eurobarometer 公布的民意調查，原歐盟十五國 59% 民眾認爲以色列是世界和最大的危害（the greatest danger），53% 同意美國是世局最大的威脅（the greatest threat），68% 則認爲英美出兵伊拉克完全不具正當性。即是最支持美國的英國和西班牙，也各有 55% 和 61% 的民界認爲布希的外交政策對世局穩定有害無益。（Bulletin Quotidien Europe, 2003a: 5）

㈡行爲準則

「準則用以建立行爲模式，告訴成員那些事應該做，那些不該，以及那些手段才合宜，那些又不合宜。」（Scott, 1995: 37）拉芬並認爲尋求共識、彼此回饋（diffuse reciprocity）、巧妙平衡（maintenance of a balance）、輔助原則（subsidiarity）、透明化（transparency）和獨立行事（principle of independence）爲歐盟運作的六大行爲準則，共同規範成員行爲的正當性（2001: 716-717）。所謂尋求共識，係指「即使依照條約得動用條件多數決，理事會成員還是傾向儘量尋求共識來完成立法和決策。」（Laffan, 2001: 716-717; Sherrington, 2000: 64）彼此回饋則是「在歐盟，沒有一個成員永遠獲利或損失。」（Laffan, 2001: 716-717）一位會員國駐歐盟代表則更精

---

[6] 國際刑事法庭於二〇〇二年七月一日正式在荷蘭海牙（The Hague）成立，歐盟十五個會員國及十三個候選國中僅捷克和土耳其尚未加入。美國儘管於二〇〇〇年十二月卅一日簽署了國際刑事法庭章程（Statute of ICC），卻於二〇〇二年五月六日致函聯合國秘書長，表示美國無意批准該條約，因此該章程對美國無任何法律句束力。美國總統布希於二〇〇二年八月二日簽署「美國服役人員保護法」（American Servicemembers' Protection Act, ASPA），於二〇〇二年八月二日生效，拒絕將任何美國國民交付國際刑事法庭。參見 USA for ICC 網站http://www.usaforicc.org/facts_ASPA.html#Background及國際刑事法庭網站 http://www.icc-cpi.int/php/show.php?id=home&l=EN。（2003/11/14）

臺灣大學學術期刊資料庫

確地描述了這項準則：「如果你這次禮讓他人，大家都會記得，這是一個集體的記憶，讓你在下一回合獲得回饋。」（Lewis, 2000: 268）至於巧妙平衡，拉芬僅提到大小會員國間的平衡，（Laffan, 2001: 716-717）但依季斯卡的詮釋，其實還包括了會員國與歐盟、歐盟各機構以及理想與現實之間三個平衡（2003: 5）。輔助原則是回應九〇年代關於歐盟過於中央集權的批評，規定「歐盟所有決定都應由最貼近民眾且能解決問題的層級決行。」透明化則是反擊各界對歐盟民主赤字的指謫，認爲「歐盟機構的決策過程應儘量採公開程序，歐洲公民在一定條件下應可申閱歐盟機構的相關文件。」獨立行事則特別指稱執委會、歐洲法院、歐洲中央銀行及審計院所有成員，必須本著專業捍衛歐盟全體利益，不得接受任何會員國政府或其它機構的指示。（Laffan, 2001: 716-717）憲草則又加入了授權、比例和民主三項準則。不過，拉芬僅將全部準則並列，既未區分其中正當性淵源各異，也未細究彼此的互動消長直接關係著歐盟運作的走向。參酌篠田的主權分類，筆者遂將上述九項行爲準則依其正當性來源區分爲三塊：（表3）尋求共識、彼此回饋、獨立行事和巧妙平衡，植基於「追求統合」（for Europe）的理想；輔助、授權及比例原則，則源於「尊重國家」（for State）的要求；民主和透明化則是「爲了人民」（for People），用以建構「人民歐洲」或「公民歐洲」（for people），並回應「民主赤字」（democratic deficit）的批評。

源於「追求統合」的準則，在憲草中都延續著阿姆斯特丹條約以來的趨勢，繼續朝向「不等速統合」（multi-speed integration）和政府間結構傾斜。條件多數決原則的確立和「加強合作」程序（enhanced cooperation）適用範圍的擴大，顯示憲草已大幅修正了歐盟「尋求共識」和「相互回饋」的準則。一九九〇年代中期德法等國爲將申根條約（Shengen Agreement）納入聯盟體制，遂主張在內政與司法合作事務上建立「緊密合作」（closer cooperation），允許部份會員國進行局部統合。（Smith, 2002: 164-165）阿姆斯特丹條約正式在歐盟條約中建立緊密合作程序，允許部份會員國在共同外交暨安全以外事務上進行局部合作或統合，並規定是項合作必須有助歐盟實踐其目標、尊重共同體既得成果（Community acquis）、不涉及歐盟專屬權限、僅用於最後手段、有一半以上會員國參與、同時向全體會

臺灣大學學術期刊資料庫

員國開放。條約同時允許任一會員國基於「國家重大利益」（important and stated reasons of national policy）而否決緊密合作的成立。（TEU Articles 40, 43, 44 and 45; TEC Article 11）尼斯條約將緊密合作改爲加強合作程序，擴及適用於共同外交暨安全政策，（Article 27a）但排除任何涉及國防或軍事之事務，（Article 27b）同時規定參與會員國數明定爲八個、取消單一國家阻止加強合作程序的否決權、若涉及共同決定程序時要徵求議會同意、任何加強合作不得損及歐盟內部市場及經社凝聚的實現。（Article 43）憲草則規定加強合作程序必須符合「本憲法及歐盟法律」，（the Union's Constitution and Law, Article III-322.1）同時擴大適用於「本憲法所規範的任一領域」（Article III-325.1）。憲法並在共同外交安全暨國防政策（CFSP/ESDP）上建立「結構合作程序」（structured cooperation），適用部份會員國間的軍事統合。除了申請核准的程序略異外，「所有規範加強合作程序的條文均適用於結構合作之運作。」（Article III-213.5）儘管多數決仍被視爲歐盟內部備而不用並尋求共識的手段，[7] 依執委會統計資料，緊密合作和加強合作程序迄今尚未被真正使用過，（European Commission, 2003f）隨之形成的局部統合也可能成爲日後全面統合的先聲，（藍玉春，2001：22-24）但憲草明確地放棄了「絕對共識」和「全體統合」，一步步趨向「不等速統合」似乎也是東擴爲 25 國後必然的趨勢。執委會主席普羅迪（Romano Prodi）就說：「毫無疑問地，一致決已不再成爲歐盟的工作準則了。」（2003a: 2）由一致共識轉向多數決斷，由全體統合過渡到部份統合，未來的歐洲統合將不會如前執委會主席德洛（Jacques Delors）所期望的同心圓（Grant, 1994: 128-130），而可能加速出現依不同議題而形成不等速的統合圈。（Stubb, 2003: 4; de La Serre, 2000: 455-465）「巧妙平衡」也續向政府間機制傾斜：代表全體利益和獨立行事的執委會持續受到代表會員國政府間協調的高峰會及部長理事會壓迫；在「尊重國家」上，憲草首先明確區分歐盟專屬（exclusive competences）與非專屬權限（non-exclusive competences），前者僅包括內部市場的競爭政

[7] 譬如，在一九九四至一九九八年間，有四分之三的法案在部長理事會係以一致決通過，其中半數以上依條約可以訴諸條件多數決。參見 Mikko Mattila and Jan-Erik Lane (2001: 40)。

臺灣大學學術期刊資料庫

策、貨幣政策、共同商業政策、關稅聯盟和海洋生物資源保育等五項。（Article I-12）由於該條款並未如第 I-13 條款規範「共同權限」（shared competences）部份，表示所列領域僅係「主要項目」（principle areas），故屬「列舉」（exhaustive），不得任意增加。憲草同時強化了輔助原則，一方面授予歐洲法院司法管轄權，一方面授權會員國國會透過前述「早期預警系統」，監督歐盟是否違反是項原則。換言之，歐盟在行使非專屬權限時，將同是受到法院的司法監督和各國國會的政治監督。憲草又明列「授權原則」，主張「未經憲法條約授予歐盟的權限都屬於各會員國所有。」（Article I-9.2）歐盟在行使專屬及非專屬權限時，都要恪遵比例原則。（Article I-9.4）基於「強調人民」，憲草明白定義了「歐盟民主」（democratic life of the Union）的三大原則：平等，代議和公民參與。（Article I-44-46）歐洲公民可以連署要求執委會提案立法，（Article I-46.4）部長理事會在從事立法時必須採公開方式議事。（Article I-49.2）

表 3　憲法草約中的行為準則

正當性來源	行為準則	具體表現
追求統合 （For Europe）	部份共識 相對回饋 獨立行事 巧妙平衡	加強合作程序 結構合作程序 條件多數決標準化 向政府間傾斜 向政府間傾斜
尊重國家 （For State）	授權原則 輔助原則 比例原則	歐盟專屬權限限於五項 賦予輔助原則法律意義 建立各國國會早期預警系統
強調人民 （For People）	民主三原則： 平等、代表， 公民參與 透明化	歐洲公民得連署要求執委會提案 部長理事會立法程序公開

資料來源：作者依憲法草約自行整理

臺灣大學學術期刊資料庫

三、認知支柱

㈠象徵符號

歐洲共同體自一九八〇年中期以降即致力創建歐洲統合的象徵，憲法草約則將這些行諸多年的符號都明列其中，大會並建議將之改列憲草第一部份，包括以藍底十二黃星環爲盟旗、貝多芬第九號交響曲中的「快樂頌」爲盟歌、歐元爲聯盟貨幣、五月九日爲歐洲日及「求同存異」爲歐洲基本信念。（Article IV-1）原有的共同體和聯盟合併爲新的歐洲聯盟，基本權利憲章納入憲法草約，也創設了歐盟兩個新的象徵。新創設的高峰會主席及歐盟外長，則強化了聯盟的對外象徵。所謂「季辛吉疑問（Kissinger's question）：一旦危機發生時，美國總統究竟要打電話給歐洲那一個人？」暫獲解答：美國總統現在可以清楚地打電話給高峰會主席了。然而，憲草創設最重要的歐洲象徵，就是憲法草案本身以及制定草案的制憲大會。在雷肯高峰會「關於歐洲聯盟的未來」聲明中，「制憲」不但名列四大目標之末，還只是被小心翼翼地提及，（European Council, 2001）真正的核心議題是東擴後的歐盟未來，而非制憲。隨後召開的大會，正式名稱也是「歐盟未來大會」。 但是大會甫召開，即被媒體、學界、政界乃至大會成員本身稱爲用以討論制定歐盟憲法的「制憲大會」（Constitutional Convention）。全程觀察大會的學者柯洛沙（Carlos Closa）就指出，「大會原來是一個泛談未來、無特定議程、也沒有清楚預期結果的會議。但會議才開始不久，整個大會就迅速被導向授權制憲的方向。大會成員不但不認爲大會只是政府間會議前的一個談話會而已，更自我期許要爲歐盟制定出一部憲法草案。」（2003: 19; Wessels, 2003: 5-6; Hoffmann, 2002; Føllesdal, 2002）大會遂超越一般的國際會議，成爲歐盟的新象徵。

當然，憲法草約與之前歐盟會員國簽訂的各項條約相同，不過是一個新的國際條約，還須經政府間會議正式討論並簽署，其批准程序也與一般國際條約無異。在缺乏「憲政群體」的前提下，歐盟也不可能就憲法條約舉行類似一般民主國家的全面性公投。（Weiler, 2001: 567）此外，憲法草約還須經法律審查，調整其中相互矛盾或衝突的條文。（European

臺灣大學學術期刊資料庫

Commission, 2003d: 11-12）然而，草約既以「建立歐洲憲法條約草案」爲名，即已顯現其願景，全文及相關的官方文件以「本憲法」而非「本條約」或「本憲法條約」指稱該草約，更刻意突出其「憲法」意涵。草約既經各國政府及國會代表、歐盟各機構代表公開討論形成共識，各方遂要求政府間會議僅能在上述基礎上「討論」（discuss）草約相關條文而非重啓談判（re-negotiate）。歐洲議會在二〇〇三年九月二十三日更以 335 票對 106 票通過決議，呼籲政府間會議「尊重大會共識，勿在重要問題上重啓談判。」（2003b, point 36）季斯卡甚至公開表示，政府間會議既不可能進一步改革憲草，也不致自現有的約文大幅退縮以致造成危機，就應在各國共識的前提下完成些小幅度修改然後正式通過憲草。（2003b: 5）再審度政府間會議必須在二〇〇四年完成正式條約談判，勢不可能大幅更動草約內容。歐洲議會甚至主張憲法條約簽署後在歐洲議會選舉投票日於廿五國同時舉行公民投票，批准該約，（2003a, point 39）並獲得部份學者及媒體的支持。（O'Brien and Keohane, 2003; Gross and Kaufmann, 2003）制憲大會、憲法和同步公投，遂成爲憲草創設的三大象徵。

㈡集體認同

集體認同不僅關係著歐盟的國際地位，也直接涉及歐盟的內部運作。隨著不斷廣化，歐盟內部的差異性愈來愈大，前述「尊重他我的情素」就愈見重要，然而這種始於「尊重他我」的情素是否能發展出集體認同，進而形成聯盟內的一體互助，直接左右著歐洲統合未來的發展。譬如，當富裕會員國和地區不斷地得透過「結構與凝聚基金」（Structural and Cohesion Funds）運作金援較落後會員國和地區時，就直接考驗著歐盟內部的集體認同和一體互助，（van Ham, 2001: 60）從雷肯高峰會以降，歐盟各界熱烈辯論制憲問題，大會的召開和憲草的制定似乎確實強化了歐盟的集體認同。自此迄今，接受歐洲集體認同的民眾始終維持 53～61%，僅 38～44% 的受訪者明白拒絕歐洲認同。（European Commission, 2002a: 14; 2002b: 60; 2003a: 27; 2003e: 15）同一時期，支持歐盟制憲的民眾也一直維持在六到七成。（European Commission, 2000b: 36-37; 2001: 39-40; 2002a: 46-47; 2002b: 66-67; 2003a: 105; 2003e: 82）憲草公布後，歐洲議會三大黨團領袖

臺灣博碩士學位論文加值系統

公開表示支持憲法草約。（Bulletin Quotidien Europe, 2003b: 6）季斯卡甚至公開警告，「拒絕批准憲法的國家，就得離開歐盟。」（Riccardi, 2003a: 3）

然而，細究上述各項調查及數據發現，大會和制憲似乎並未真正強化了歐洲認同。Eurobarometer 在詢問民眾是否支持憲法時，將歐盟憲法界定爲「將現行條約集合在一起的文件」，（European Commission, 2000b: 36）暗示受訪者制憲僅係現有共同體法律法典化；絕大部份接受歐洲認同的民眾，其實是主張國家與歐盟並存的雙重認同，並將歐盟置於國家之後。（European Commission, 2000b: 36-37; 2001: 39-40; 2002a: 46-47; 2002b: 66-67; 2003a: 105; 2003e: 82）尤其，根據 Eurobarometer 二〇〇三年七月的特別調查（Flash survey），25 國中的五成五民眾根本不知道有制憲大會這回事，在其餘知曉大會的民眾裏，也只有三成二明白大會的任務是要制定一部憲法草約。（European Commission, 2003c）換言之，全歐 25 國僅有一成五的民眾清楚歐盟在召開大會討論制憲。更令人憂心的是，年輕人遠較年長者來得冷漠：15～24 歲的受訪者中，只有二成二知曉制憲大會，其中又僅二成四的人清楚說出大會的任務。而 50 歲以上的受訪者則分別有五成八知曉大會，其中三成七明白大會在討論制憲。當被問及是否願意花時間瞭解憲草內容時，25 國中僅約一成表示願意詳閱內容，另三成五同意瀏覽摘要。近五成的德國人（52%）和英國人（51%）拒絕進一步瞭解憲草內容。儘管有三成民眾滿意憲草內容，略高於不滿意的比例（20%），也有一半的受訪者表示無所謂滿意或不滿意。面對這些警訊，執委會在是項調查報告中明白指出，「大會意圖造成全歐憲法辯論的目標並未達成。」（European Commission, 2003c）早在二〇〇二年底，歐洲記者協會主席阿瓦瑞茲（Carlos-Louis Alvarez）就指出，「專家和菁英把持了關於歐洲的辯論，一般人根本不知道他們在搞什麼。」（2003）

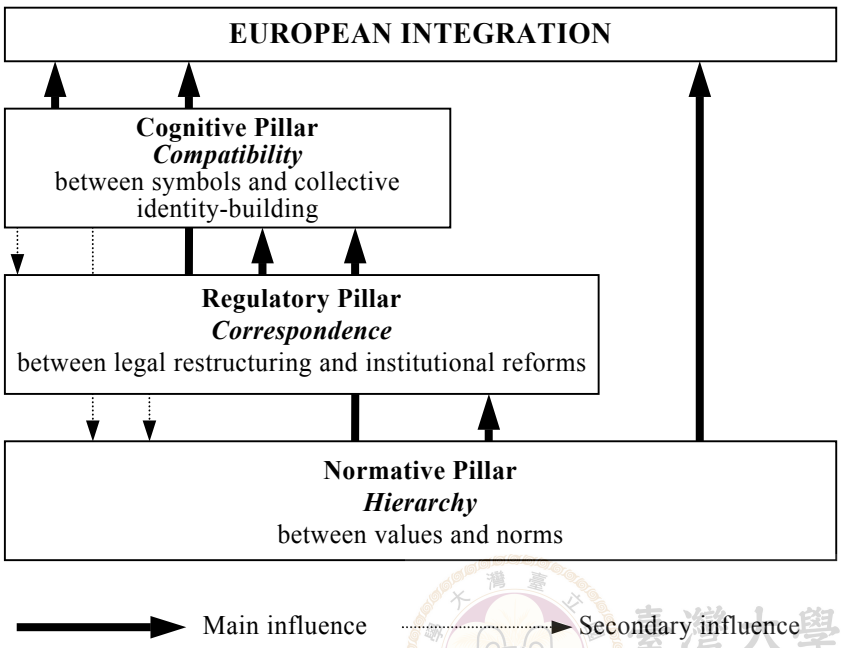
肆、支柱內部及彼此間的互動與其對歐洲統合的影響

儘管史考特分述了三支柱在政治體建構中的角色，拉芬也描述歐洲聯

臺灣大學學術期刊資料庫

盟中的三個支柱及其對歐洲統合的貢獻，並在其文章中列舉幾個各支柱內部和彼此間互動的例子，但二人都未建立一個完整的架構或模型來說明各支柱內部及彼此間的互動與其對歐洲統合運動的影響。爲了彌補上述缺憾，本文試圖將分立的三支柱整合成一個架構，用以描述並解釋各支柱內部及彼此之間的互動，及其對統合的影響，並據此評估憲草對統合的貢獻。在規律支柱內，法律工具與制度變革間的對應（correspondence）直接影響政治體的規律能力；在規範支柱內，價值和準則的優先順序（hierarchy）則直接左右政治體規範性的發展方向；在認知支柱內，象徵符號和認同間是否相容（compatibility），決定前者是否能順利催化或強化後者建構。再依據上述分析，筆者發現，異於拉芬的排序，整個制憲過程中，規範支柱躍居主導地位，進而左右了規律支柱及認知支柱的發展。因此，在制憲過程中三支柱的發展並不是如一個等邊三角形，而是一個梯形。（圖 2）

圖 2　歐盟制憲過程中三支柱間的互動



臺灣大學學術期刊資料庫

一、憲法草案是否強化了規範支柱並加速「合理化」歐洲統合？

憲法草約賦予歐洲價值清晰的界定和內涵，並將基本權利憲章納入成爲憲法一部份，的確大幅提升了規範支柱中的價值基礎。憲草尤其強調「社會互助」、「尊重多元」和「和平至上」等異於美國的純粹歐洲價值觀。現任歐洲議會議員、前丹麥環保部部長迪布吉爾（Lone Dybkjaer）即在憲草頒佈後公開表示，「全世界沒有任何一個地方有如此清晰界定的價值體系。」（2003）不過，上述價值體系似乎並未輔以強有力的法律支撐：儘管基本權利憲章已成爲歐盟法律的一部份，甚至擁有憲法位階，卻自我限制不適用於國家或個人的侵權行爲，僅用以約束歐盟機構的侵權行爲。布魯塞爾歐洲政策中心研究員厄特爾（Istvan Ertl）就據此批評，「大家都期望制憲大會將進一步倡議歐洲價值，沒想到結果反是倒退了一步。（2003: 3）除了停權和可能被逐出歐盟的規範外，整個憲草並無詳細的法律設計用以捍衛上述價值並有效懲處破壞價值者。觀諸二〇〇〇年的奧地利海德（Jörg Haider）事件，歐盟要透過前述停權和驅逐的手段維繫歐洲價值體系，在操作上並不容易。（Gehler, 2002: 180-222）這種「高唱歐洲價值，欠缺法律支撐」的矛盾，與整個行爲準則向「尊重國家」面向傾斜一致。憲草中「追求統合」的行爲準則明顯弱化，不但由絕對共識和相互回饋鬆動成爲多數決斷和部份統合，新設計的執委會組成悖離了「捍衛全體、平等參與」的準則，新設立的理事會主席制也將不再扮演各會員國「歐洲化」橋樑的功能。「尊重國家」準則則相對提升，輔助、授權和比例三大原則不但被明確界定，輔助原則甚至被賦予法律意義，受歐洲法院司法管轄，同時又受各國國會政治監督。賦予各國國會監督歐盟決策和立法程序的「早期預警系統」，也標示著「尊重國家」準則的強化，而非僅「強調人民」準則的凸顯，因爲歐盟 25 個會員國中，僅塞浦路斯採總統制，法國、芬蘭、波蘭和葡萄牙採總統權力不等的半總統制，其餘廿國均採內閣制。（Siaroff, 2000: 10-11 and 179-481）換言之，這廿國的政府領袖不僅代表政府，也代表國會多數黨，賦予各國國會更大的權限，其實是間接強化了會員國政府在歐盟決策體系中的地位。「追求統合」既無力抗衡「尊重國家」，強化「強調人民」準則遂成爲惟一防止「尊重國家」準則獨大的可

臺灣大學學術期刊資料庫

能。不過，憲草並未真正提升「強調人民」行爲準則：草約批准程序仍與一般國際條約無異，倘在簽署兩年內未完成批准生效，則交由高峰會討論；（Article IV-7.4）修約要件也與現行歐盟和歐體條約相仿，只增添政府間會議開始前必須由高峰會主席召開大會（Convention）討論修約。憲草確實強化了歐洲價值，但整個行爲準則將「尊重國家」置於「追求統合」甚至「強調人民」之上，使得歐洲價值無法獲得歐盟法律的支撐，損及歐洲統合「合理化」的進程。

二、憲法草約是否強化了規律支柱並加速「實踐」歐洲統合？

依據上述分析，憲草中的規律支柱呈現「法律強化，機制弱化」的設計，極可能減損了歐盟的規律能力，進了減緩歐洲統合的實踐。儘管憲草將原共同體和聯盟合併爲一新的聯盟，並把不屬於原共同體的外交安全和警政內政合作一併納入聯盟法律體系，同時制定標準決策程序，擴大理事會條件多數決適用範圍，簡化多數決計算方式，降低多數決門檻，並大幅提高議會決策地位，甚至明定「歐盟法律效力高於會員國法律」，大大強化了既有的法律工具。但就決策機制改革而言，憲草鬆動了五十年來現行歐盟和歐體內部各類巧妙平衡和協調折衝的設計，新的聯盟將朝向政府間合作共同決策的方向發展。首先，理事會輪值主席制被推翻，將使得部長理事會議呈現不同國籍部長各自主持不同理事會議的局面，徹底瓦解現行輪值主席國領袖協調所屬各部會首長的能力，切斷各部長理事會議間的議題連結，部長理事會極可能各行其事而不再是一個整體決策單位；[8] 其次，沒有任何理論和證據肯定設置高峰會主席和歐盟外長將有助統合歐盟會員國的外交政策。因爲，「要迎接挑戰，歐盟需要的是共同決心，而非制度變革而已。」（The EPC Convention Team, 2003: 6）相關論證均止於推測，而缺乏實證和堅強的邏輯，至多指出這兩個新設職位將在國際社會和歐洲各地大幅強化歐盟的主體性（European identity）。（Grant, 2002: 7-33; Grand and Keohane, 2003; Grevi, 2002; Everts and Keohane, 2003: 170）尤其，高峰會議主席與現存各機構的關係和相互定位還不清楚。倘這個主席

[8] 關於現行輪值主席的協調運作，請參見 David Metcalfe (1998: 413-434)。

臺灣大學學術期刊資料庫

將掌有實權，成爲歐盟的最高領袖，極可能將與各會員國領袖、執委會主席和新設的歐盟外長展開奪權鬥爭。相反地，倘高峰會主席只具有象徵意義，那又將引起「何必設立」的爭議。（Kyrle, 2003; de Schoutheete, 2003）同樣地，依照憲草規範，歐盟外長將集目前分屬共同外交暨安全政策最高代表、執委會對外關係執委及輪值主席國外交部長「新三頭馬車」的權限於一身，不但可以直接指揮歐盟派駐全球的一二八個代表團，同時參與所有涉外事務，總攬歐盟的對外交涉。依據執委會報告，二〇〇四年共同外交暨安全事務的預算雖較前一年大幅成長了 25.2%，卻仍僅佔歐盟整個涉外事務經費的 1.27%，遠遜於其它涉外事項。（European Commission, 2004: 13-14）所以，合併三頭馬車職權的歐盟外長在歐盟對外關係上，勢將扮演遠高於共同外交暨安全政策最高代表的角色。德國學者堤姆（Daniel Thym）甚至推論，歐盟涉外政策將形成類似法國「總統決斷，總理與外長共同參謀」的模式，出現「高峰會主席－執委會主席－歐盟外長」的一條鞭制。（2004: 22）然而，法國第五共和四十餘年的實踐經驗卻顯示，除了左右共治期間，總理多成了內務總管，在外交決策過程中幾無置喙之地，影響力尚不若外交部長。（蘇宏達，1997：60-61）總攬涉外大權、又兼任執委會副主席的歐盟外長，遂立即威脅了執委會主席的地位，極可能因此引發兩者間的掣肘和衝突。（The EPC Convention Team, 2003: 12-13; Thym, 2004: 21; Crowe, 2004: 544）特別是，當執委會依法總辭時，（Article I-25.5 及 III-243）歐盟外長是否應同進退，憲草並無明文規範。此外，儘管憲草規定高峰會主席必須在每次高峰會議結束後向歐洲議會提出報告，（Article I-21.2）歐盟外長行使職權時必須受部長理事會或執委會的節制，（Article 27.2-3）但二者的任免都直接由高峰會以條件多數決決定，也沒有完善的監督和責任機制，正好強化了各界撻伐歐盟民主赤字的理由。（Sutherland, 2003）憲草對執委會的改革尤其引起各方的批評：執委會一旦區分爲十三位有投票權的委員和 12 位無投票權的委員，將根本減損了執委會本身的公信力，動搖歐盟規律支柱中最重要一塊基石。執委會向被賦予「捍衛聯盟全體利益」的重責，「平等又平衡」則是委員組成的重要原則。二〇〇九年十一月以後，那些未獲有投票權執委的會員國，極可能以此爲藉口拒絕或推遲執行歐盟法律。（Lang and Gallagher, 2001: 6）

臺灣大學學術期刊資料庫

在一任五年之中，五個大國（英、法、德、義、西）中至少有兩個會被輪掌無投票權委員，使得執委會中的有投票權執委儘是些如盧森堡、馬爾他、塞浦路斯等小國籍人士，根本破壞了執委會的公信力以及對外代表性。（European Commission, 2003d: 5）執委會主席普羅迪已警告，「沒有大國籍人士參與投票的執委會將被視爲不公義，所制定的法規也極可能不被遵循。」（2003a: 6）政府間談判開議前夕，普羅迪更發表公開信，明白表示憲草關於執委會二〇〇九年十一月以後的設計「令人無法接受」，並堅持採用「一國一席，平等投票」原則。（2003b: 6）最後，憲草大幅提升歐洲議會的決策權限，卻完全沒有任何革新措施，只稍稍提高尼斯條約所設立的人數上限至 736 人。一個權力膨脹卻不見改革的歐洲議會，極可能降低歐盟的決策及立法效率，損及其規律能力。

三、憲法草約是否強化了認知支柱而加速「內化」歐洲統合？

憲草固然創設了眾多的象徵符號，但似乎並未因此而強化了共同認同，有的甚至損及認同的建構而減損認知支柱的功能。首先，如前述調查，制憲大會和憲法草案本身並未獲得歐洲人民的青睞和認同。其次，儘管現在理事會輪值主席制有諸多缺失，歐盟東擴 25 國加深了執委會席次分配的困難，但是輪值主席、平等參與執委會和在各國各地輪流舉行高峰會是各會員國及人民認同歐盟的重要渠道。在前述二〇〇三年七月的特別調查中，希臘有八成一的民眾知曉歐盟制憲大會，比例高居 28 國之首，顯然與當時希臘係輪值主席國息息相關。奧地利外長斐洛瓦德娜（Benita Ferrero-Waldner）就指出，「理事會輪值主席有強烈的象徵意義，也是歐盟與各國公民間的重要連繫，不宜輕言取消。」（Ferrero-Waldner, 2003）由有投票權和無投票權委員共組的執委會、固定在布魯塞爾舉行高峰會以及取消理事會輪值主席制，或許能創造一些統合的象徵符號，卻嚴重妨礙了歐盟集體認同的建構，損及認知支柱，減緩歐洲統合的「內化」進程。

伍、結　論

歐盟制憲始於抗衡費雪以降關於歐洲聯邦的倡議，既要滿足聯邦倡議

臺灣大學學術期刊資料庫

者的期待，又得降低反對歐洲統合者的疑懼。（蘇宏達，2002：1-27）儘管制憲大會成功地創設了一部憲法草約，其內容並未能真正強化或加速歐洲統合。憲法草約確實鞏固了現有的憲政秩序，鄭重界定宣示歐洲價值，本身又創設了巨大的象徵意義，但細究支撐歐洲統合的規律、規範和認知三支柱，憲草明顯強化了各項政府間建構，進而損及歐盟的集體認同、規律效能甚至民主原則。它強化了法律而解構了現有的機制運作，進而損及規律支柱；創設價值，卻吝於給予法律強制力，反而大幅提升「尊重國家」的行爲準則，相對弱化統合賴以支撐的「追求統合」準則，將規範支柱導向政府間合作發展；刻意創設新象徵，卻極可能因此損及歐盟集體認同建構，動搖認知支柱，減緩「內化」過程。整個憲法草案設計明顯將歐洲聯盟導向政府間合作爲主導力量的統合，呈現「法律強，效率弱」，「價值高，準則偏」，「象徵多，認同少」的窘境。

筆者以爲，這個結果實與冷戰結束後，歐洲人民對統合熱忱巨幅滑落息息相關。一九九〇至一九九一年間，支持統合熱忱達到頂點，歐體十二國計有七成二民眾支持參與統合，六成認爲自己是統合的受益者。自此之後，相關數據即不斷滑落，迄一九九六至一九九七年間，歐盟十五國僅五成民眾支持統合，四成同意自己是受益者。自一九九七年迄今，相關調查結果一直維持在 50-55% 及 40-50%。（European Commission, 2003e: 36-38）歐洲大學校長梅尼（Yves Mény）就指出，「自一九九三年德國憲法法庭審查馬斯垂特條約以後，整個氣氛就愈來愈傾向『歐洲統合必須植基於尊重國家獨立』的正當性上。」（Dastoli, 2001: 54）歐盟東擴似乎也強化了這個走向。鑑於長期遭受強鄰壓迫，又甫從前蘇聯控制下獨立自主，中東歐十國遂特別強調主權獨立、國家平等和國家利益等有利「尊重國家」準則的立場。「他們可不想把好不容易從莫斯科掙來的主權，又原封不動地交到布魯塞爾手中。」（Ozolina, 2003）這也使得歐洲統合理想褪色而愈來愈傾向利益掛帥：在歷次調查中，「增加就業機會」和「自由進出歐盟各國」始終是中東歐各國人民支持加入歐盟的主要動機。（European Commission, 2002a: 54）「追求統合」既已無力抗衡「尊重國家」，「強調人民」遂成爲阻擋政府間趨勢的惟一準則。結果，「尊重國家」和「強調人民」兩大準則遂主宰整個後冷戰時期的歐洲統合，驅使歐盟建構走向

臺灣大學學術期刊資料庫

不等速和鬆散。爲了「尊重國家」，部長理事會主席勢被均等分割，執委會委員被平頭式地分配，議會員額則持續膨脹，各國國會也逐步納入歐盟決策體系；爲了「強調人民」，議會權力不斷上升卻不見改革，賦予民眾連署促請執委會提案權力卻拆除連繫歐盟和民眾最有效的機制設計。缺乏「追求統合」的熱情支撐，使得憲草實際上折損了歐盟規律、規範和認知三大支柱，進而減緩甚至中挫歐洲統合「實踐」、「合理化」和「內化」的進程。要扭轉此一趨勢惟一的途徑，是在後冷戰的框架中重新論述歐洲統合的理想性，重塑「追求統合」爲歐盟最高行爲準則，重燃民眾追求歐洲價值的熱情才有可能扭轉上述趨勢，鞏固規律、規範和認知三個支柱，並強化歐洲統合。

參考書目

一、中文部分

王泰銓，1997，《歐洲共同體法總論》，台北：三民。

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。

廖福特，2001，〈人權宣言？人權法典？—『歐洲聯盟基本權利憲章』之分析〉，《歐美研究》，31(4)：715-720。

藍玉春，2001，〈解析歐盟阿姆斯特丹條約〉，《政治科學論叢》，15：15-44。

蘇宏達，1997，〈法國第五共和外交決策的機制〉，《問題與研究》，16(6)：57-77。

蘇宏達，2001，〈以「憲政主權建造」概念解釋歐洲統合之發展〉，《歐美研究》，31(4)：629-687。

蘇宏達，2002，〈以「歷史機制論」解析歐盟憲法倡議與憲政秩序建立間的競合〉，《理論與政策》，16(2)：1-27。

蘇宏達，2003，〈論網路資源在台灣歐盟研究中的角色〉，《問題與研究》，42(5)：81-113。

臺灣大學學術期刊資料庫

二、英文部分

㈠官方文件*

European Commission. 2000a. A Community of Fifteen: Key Figures, ed., Luxembourg: Office for Official Publications for the European Communities, 2000).

European Commission. 2000b. Eurobarometer 53.

European Commission. 2001. Eurobarometer 55.

European Commission. 2002a. Eurobarometer 56.

European Commission. 2002b. Eurobarometer 57.

European Commission. 2002c. Candidate Countries Eurobarometer (CCEB).

European Commission. 2003a. Eurobarometer 58.

European Commission. 2003b. Candidate Countries Eurobarometer (CCEB), 2.

European Commission. 2003c. Flash Eurobarometer 142 “Convention of the Future of Europe (23.06.2003-1.07.2003)”.

European Commission. 2003d. “A Constitution for the Union. Opinion of the Commission, pursuant to Article 48 of the Treaty on European Union, on the Conference of representatives of the Member States’ governments convened to revise the Treaties.” COM (2003) 548 final.

European Commission. 2003e. Eurobarometer 59.

European Commission. 2003f. Treaty of Nice: A Comprehensive Guide.

European Commission. 2004. General Budget of the European Union for the Financial Year 2004: The Figures.

* 本文所引用之官方文件，除歐洲法院判例外，均自歐盟官方網站（http://europa.eu.int）直接下載。

臺灣大學學術期刊資料庫

European Council. 1993. “Decision of the Heads of State or Government, meeting in Copenhagen, on future EU enlargement, on 21 and 22 June 1993”.

European Council. 2001. “I. The Future of the Union: The Laeken declaration” in “Presidency Conclusions: European Council Meeting in Laeken, 14 and 15 December 2001”.

European Council. 2003. “Thessaloniki European Council on 19 and 20 June 2003, Presidency Conclusions”.

European Court of Justice. 1964. Judgment of Case 6/64 Costa v. ENEL [1964], ECR, 585.

European Court of Justice. 1991. Opinion (1/91) on the Draft Agreement of a European Economic Area of December 14, 1991 [1991], ECR, 6102.

European Convention. 2003. Draft Treaty Establishing a Constitution for Europe, adopted by consensus by the European Convention on 13 June and 10 July 2003, submitted to the President of the European Council in Rome on 18 July 2003.

European Parliament. 2003a. “Report on the Draft Treaty Establishing a Constitution for Europe and the European Parliament’s Opinion on the Convening of the Intergovernmental Conference”, A5-0299/2003, Final, September 10, 2003.

European Parliament. 2003b. “European Parliament resolution on the draft Treaty establishing a Constitution for Europe and the European Parliament's opinion on the convening of the Intergovernmental Conference (IGC) (11047/2003 - C5-0340/2003 - 2003/0902(CNS))”.

Giscard D’Estang, Valéry. 2003a. “Rome Declaration on 18 July 2003”.

Intergovernmental Conference. 2001a. “Declaration on the Enlargement of the EU”, OJEC, C 80/80, 10.3.2001.

Intergovernmental Conference. 2001b. “Protocol Annexed to the Treaty on European Union and to the Treaties Establishing the European

臺灣大學學術期刊資料庫

Communities", OJEC, C 80/49, 10.3.2001.

㈡期刊論文

Agostini, Maria Valeria. 2001. "The Role of National Parliaments in the Future EU." *The International Spectator* 36(4): 29-41.

Crowe, Brian. 2004. "A Common European Foreign Policy after Iraq?" *International Affairs*. 79(3): 5433-5546.

Dastoli, Pier Virgilio. 2001. "An EU Constitution and Federalism after Nice: a New Chance or Requiem for a Myth?" *The International Spectator* 36(1): 51-59.

Everts, Steven and Daniel Keohane. 2003. "The European Convention and EU Foreign Policy: Learning from Failure." *Survival* 45(3): 167-186.

Gozi, Sandro. 2001. "Does the EU Institutional Triangle Have a Future?" *The International Spectator* 36(1): 39-49.

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

La Serre, François de. 2000. "Les coopérations renforcées: quel avenir?" *Politique étrangère* 2: 455-465.

Mattila, Mikko and Jan-Erik Lane. 2001. "Why Unanimity in the Council?" *European Union Politics* 2(1): 317-336.

Manzella, Andrea. 2002. "The Convention as a Way of Bridging the EU's Democratic Deficit?" *The International Spectator* 37(1): 47-58.

Menéndez, Agustin José. 2002. "Chartering Europe: Legal Status and Policy Implications of the Charter of Fundamental Rights of the European Union." *Journal of Common Market Studies* 40(3): 471-490.

Metcalfe, David. 1998. "Leadership in European Union Negotiations:

臺灣大學學術期刊資料庫

The Presidency of the Council." *International Negotiation* 3(3): 413-434.

Micossi, Stefano. 2001. "On the European Constitution." *The International Spectator* 36(2): 13-18.

Piris, Jean-Claude. 1999. "Does the European Union Have a Constitution? Does It Need One?" *European Law Review* 24: 557-585.

Pombeni, Paolo. 2003. "The European Identity." *The International Spectator* 38(1): 1-14.

Talbott, Strobe. 1996. "Democracy and the National Interest." *Foreign Affairs* 75(6): 47-63.

Thym, Daniel. 2004. "Reforming Europe's Common Foreign and Security Policy." *European Law Journal* 10(1): 5-22.

Weiler, J.H.H. 2002. "A Constitution for Europe?" Some Hard Choices, *Journal of Common Market Studies* 40(4): 563-580.

㈢專　書

Grant, Charles. 1994. *Delors: Inside the House that Jacques Built*. London: Nicholas Brealey Publishing Limited.

Haryvan, A.G. and J. van der Harst eds. 1997. *Documents on European Union*. New York: St. Martin's Press.

Manin, Philippe. 1999. *Les Communautés Européennes, l'Union Européenne*, 5ed. Paris: Pedone.

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

Shinoda, Hideaki. 2000. *Re-examing Sovereignty: from Classical Theory to the Global Age*. London: Macmillan Press Ltd.

Siaroff, Alan. 2000. *Comparative European Party Systems*. New York and London: Garland Publishing.

Smith, Brendan P.G. 2002. *Constitution Building in the European Union: The Hague*. London and New York: Kluwer Law International.

臺灣大學學術期刊資料庫

Soutou, Georges. 1996. *L'Alliance Incertaine: les Rapports Politico-stratégiques Franco-Allemands, 1954-1996*. Paris: Fayard.

Van Ham, Peter. 2001. *European Integration and the Postmodern Condition: Governance, Democracy, Identity*. London and New York: Routledge.

Wallace, Helen and William Wallace eds. 1997. *Policy-Making in the European Union*. Oxford: Oxford University Press.

㈣專書論文

Gehler, Michael. 2002. "'Preventive Hammer Blow' or Bommerang? The EU 'Sanction' Measures against Austria 2000." In *Austria in the European Union*, eds. Güter Bischof, Anton Pelinka and Michael Gehler. New Brunswick, U.S. and London: Transaction Publishers.

Grant, Chalres. 2002. "New Leadership for Europe." In *New Designs for Europe*, eds. Katinka Barysch, Steven Everts, Heather Grabbe *et al*. London: Centre for European Reform.

Hunter, James Davison and Joshua Yates. 2002. "The World of American Globalization." In *Many Globalizations – Cultural Diversity in the Contemporary World*, eds. Peter L. Gerger and Samuel P. Huntington. Oxford: Oxford University Press.

Murray, Alasdair. 2002. "The European Parliament's Path to Maturity." In *New Designs for Europe*, eds. Katinka Barysch, Steven Everts, Heather Grabbe *et al*. London: Centre for European Reform.

Sweet, Alec Stone and James A. Caporaso. 1998. "From Free Trade to Supranational Polity: The European Court and Integration." In *European Integration and Supranational Governance*, Wayne Sandholtz and Alec Stone Sweet. Oxford: Oxford University Press.

Weiler, J.H.H. 2001. "Federalism without Constitutionalism: Europe's *Sonderweg*." In *The Federal Vision: Legitimacy and Levels of Governance in the United States and the European Union*, eds.

臺灣大學學術期刊資料庫

Kalypso Nicolaidis and Robert Howse. Oxford: Oxford University Press.

㈤線上期刊論文

Bast, Jürgen. 2003. “On the Grammer of EU Law: Legal Instruments.” *Jean Monnet Working Paper*, 9/03. http://www.jeanmonnetprogram.org/papers/03/030901-5.pdf (2003/11/2).

Bosco, Alessandra. 2003. “The EU Constitution – A Question of Values?” *Challenge Europe*, No. 10, 30 September 2003. http://www.theepc.net/en/default.asp?TYP=CE&LV=270&see=y&t=42&PG=CE/EN/detail&l=1&AI=310 (2003/10/24).

Closa, Carlos. 2003. “Improving EU Constitutional Politics? A Preliminary Assessment of the Convention.” *Constitutionalism Web-Papers, ConWEB*, No. 1/2003. http://les1.man.ac.uk/conweb/ (2003/10/24).

Craig, Paul. 2003. “The Constitutionalization of Commuity Administration.” *Jean Monnet Working Paper*, 3/03. http://www.jeanmonnetprogram.org/papers/03/030301.pdf (2003/11/2).

FØllesdal, Andreas. 2002. “Drafting a European Constitution – Challenges and Opportunities.” *Constitutionalism Web-Papers (ConWEB)*, No. 4/2002. http://les1.man.ac.uk/conweb/ (2003/11/6).

Grevi, Giovanni. 2002. “The President of the European Council Is Dead. Long Live the President of the European Union!” *Challenge Europe*, No. 8, November 26, 2002. http://www.theepc.net/en/default.asp?TYP=CE&LV=270&see=y&t=42&PG=CE/EN/detail&l=3&AI=254 (2003/10/16).

Gross, Andreas and Kaufmann, Bruno. 2003. “Checkpoint Citizen – The Case for Direct Democracy.” *Challenge Europe*, No. 9, 14 March 2003. http://www.theepc.net/en/default.asp?TYP=CE&LV=270&see=y&t=42&PG=CE/EN/detail&l=2&AI=267 (2003/11/6).

Hoffmann, Lars. 2002. “The Convention on the Future of Europe –

臺灣大學學術期刊資料庫

Thoughts on the Convention-Model." *Jean Monnet Working Paper 11/02*. http://eiop.or.at/erpa/jeanmonnet.htm (2003/11/6).

Kalimo, Harri. 2003. "Reflections on the Scope and Pre-emptive Effects of Community Legislation – A Case Study on Directive 2002/95/EC Restrictions on Hazardous Substances (RoHS)." *Jean Monnet Working Paper*, 6/03. http://www.jeanmonnetprogram.org/papers/03/030601.pdf (2003/11/2).

Lasser, Mitchel. 2003. "Anticipating Three Models of Judicial Control, Debate and Legitimacy: The European Court of Justice, the Cour de cassation and the United States Supreme Court." *Jean Monnet Working Paper*, 5/03. http://www.jeanmonnetprogram.org/papers/03/030101.pdf (2003/11/2).

Möllers, Christoph. 2003. "Steps to a Tripartite Theory of Multi-level-Government." *Jean Monnet Working Paper*, 5/03. http://www.jeanmonnetprogram.org/papers/03/030501.pdf (2003/11/2).

Röben, Volker. 2003. "Constitutionalism of Inverse Hierarchy: the Case of the European Union." *Jean Monnet Working Paper*, 9/03. http://www.jeanmonnetprogram.org/papers/03/030801.pdf (2003/11/2).

De Schoutheete, Philippe. 2003. "The Historical Significance of the Draft Constitution." *Challenge Europe*, No. 10, 9 July 2003. http://www.theepc.net/en/default.asp?TYP=CE&LV=270&see=y&t=42&PG=CE/EN/detail&l=1&AI=310 (2003/10/15).

Sorooshi, Dan. 2003. "Some Premilinary remarks on the Conferral by States of Powers on International Organizations." *Jean Monnet Working Paper*, 9/03. http://www.jeanmonnetprogram.org/papers/03/030401.pdf (2003/11/2).

Stubb, Alexander. 2003. "Forming an EU 'Hard Core' – Old and New Forms of Flexibility." *Challenge Europe*, No. 9, 26 February 2003. http://www.theepc.net/en/default.asp?TYP=CE&LV=270&see=y&t=42&PG=CE/EN/detail&l=2&AI=289 (2003/10/15).

臺灣大學學術期刊資料庫

Walker, Neil. 2003. “Reconstituting European Integration in Theory and Practice: A comment on Antje Wiener.” *Jean Monnet Working Paper*, 9/03. http://www.jeanmonnetprogram.org/papers/03/030901-7.pdf (2003/11/2).

Weatherill, Stephen. 2002. “Is Constitutional Finality Feasible or Desirable? On the Cases for European Constitutionalism and a European Constitution.” *Constitutionalism Web-Papers (ConWEB)*, No. 7/2002. http://les1.man.ac.uk/conweb/ (2003/11/6).

Wiener, Antje. 2003. “Towards a Transnational Nomos – The Role of Institutions in the Process of Constituitonalization.” *Jean Monnet Working Paper*, 9/03. http://www.jeanmonnetprogram.org/papers/03/030901-6.pdf (2003/11/2).

㈥線上文章

Berthu, Georges. 2003. “Une Constitution du Super-Etat.” http://www.autre-europe.org/ponctuel/projetdeconstitution.html (2003/11/18).

O’Brien, Dan and Keohane, Daniel. 2003. “Why Europe Needs Referenda?” Essays of Centre for European Reform, 13 June 2003. http://www.cer.org.uk (2003/11/6).

Centre for European Reform (CER). 2003. “The CER Guide to Giscard’s Draft EU Constitution.” Essays of Centre for European Reform. http://www.cer.org.uk (2003/11/6).

The EPC (European Policy Centre) Convention Team. 2003. “The Draft Constitutional Treaty – An Assessment.” EPC Issue Paper No. 5, July 3, 2003. http://www.theepc.be (2003/09/10).

FitzGerald, Garret. 2003. “What Makes Being European Different?” IEA (Irish Institute of European Affairs) Essays. http://www.iiea.com (2003/11/7).

Hayes, Mahon and Brosnan, Joe. 2003. “Preliminary Draft Outline of Constitutional Treaty (CONV 369/02): Nature and Membership of

臺灣大學學術期刊資料庫

the New Union." IEA Essays. http://www.iied.com (2003/10/15).

Kirk, Lisbeth. 2003. "Seven Countries Back Christianity in Constitution." *EUObserver.com*, http://www.euobserver.com/index.phtml?sid=9&aid=13199 (2003/10/27);

Lang, John Temple and Gallagher, Eamonn. 2001. "What Sort of European Commission Does the European Union Need?" IEA Essays, December 9, 2001. http://www.iiea.com (2003/10/15).

Prodi, Romano. 2003a. "The Convention and beyond: The Commission and the Future of Europe." EPC Breakfast Policy Briefing on 3 July 2003. http://www.theepc.net/en/default.asp?TYP=ER&LV=182&see=y&t=2&PG=ER/EN/detail&l=&AI=227 (2003/10/15).

Prodi, Romano. 2003b. "Why Twenty-Five Commissioners Are Necessary for Europe." *Futurum*, September 30, 2003. http://europa.eu.int/ futurum (2003/10/15).

Wessels, Wolfgang. 2003. "From Intergovernmental Conference to Convention: Treaty Reform as Part of Europe's Evolving Identity?" in The Clingendael Institute ed., *Seminar Report: An Assessment of the European Convention: The Political Dynamics of Constitutional Reform*, 5 June 2003, pp. 5-6. http://www.clingendael.nl (2003/09/23).

㈦線上資料

Alvarez, Carlos-Louis. 2003. "Public Opinion and the Debate on the Future of the EU." Friends of Europe, http://www.friendsofeurope. org (2003/10/15).

Dehaene, Jean-Luc Dehaene. 2003. "Convention May Just Be One in a Series – Highlights of the Sixth Debate of 'Hearing from Europe'." Friends of Europe, http://www.friendsofeurope.org (2003/10/15).

Dybkjaer, Lone. 2003. "A *Camaraderie* of Different Political Opinions – Highlights of the Seventh Debate of 'Hearing from Europe'." Friends of Europe, http://www.friendsofeurope.org (2003/10/15).

臺灣大學學術期刊資料庫

European Report 4 July 1998. http://europa.eu.int/scadplus/leg/en/lvb/r10106.htm (2003/11/5).

Ferrero-Waldner. 13/10/2003. “Ferrero-Waldner: EU Will Only Work If Nobody Dominates over Anybody.” Aussenministerium Presseabteilung, http://www.bmaa.gv.at/view.php3?f_id=2799&LNG=en&version=(2003/11/7).

Gallup Europe, Gallup Europe Press Release. 2003. http://www.gallupeurope.com/international_crisis/en_pressrelease.htm(2003/02/03). “International Criminal Court.” http://www.icc-cpi.int/php/show.php?id=home&l=EN(2003/11/14).

Joschka Fischer. 2003. “Speech Given by Federal Foreign Minister Fischer on EU Enlargement in the German Bundestag, Berlin, 3 July 2003”. Auswätiges Amt Pressabteilung, http://www.auswaertiges-amt.de/www.en/ausgabe_archi?archiv_id=4703 (2003/10/21).

Kyrle, Johannes. 2003. “Wider or Deeper? Europe’s Never-Ending Debate. – Highlights of the Fourth Debate of ‘Hearing from Europe’.” Friends of Europe, http://www.friendsofeurope.org (2003/10/15).

Martin, Vito Martin. 2003. “New Constitution gets General Thumb-up – Highlights of the First Debate of ‘Hearing of Europe’.” Friends of Europe, http://www.friendsofeurope.org (2003/10/15).

Newport, Frank. 2003. “Americans’ Opinions of France Drop to New Low.” Poll Analysis of the Gallup Organization on February 10, 2003, http://www.gallup.com/poll/release/pr030210.asp?Version=p (2003/02/03).

Sutherland, Peter. 2003. “Why Europe Does Not Need a New President?” Essays of Centre for European Reform, December 2002/ January 2003. http://www.cer.org.uk(2003/10/15). “USA for ICC.” http://www.usaforicc.org/facts_ASPA.html#Background

臺灣大學學術期刊資料庫

㈧報刊文章

Bulletin Quotidien Europe. 2003a. “Europeans See Israel as Greatest Threat to Peace in World – United States is also Ill-Perceived.” *Bulletin Quotidien Europe* 4 November, No. 8577.

Bulletin Quotidien Europe. 2003b. “MEP’s Braod Support for Convention’s Draft Constitution, despite Some Differences of Opinion.” *Bulletin Quotidien Europe* 5 September, No. 8535.

Bulletin Quotidien Europe. 2003c. “Parliament Calls IGC to Respect Convention’s Draft Constituitonal Treaty – No to the Mention of Christianity.” *Bulletin Quotidien Europe* 25 September, No. 8549.

Giscard d’Estang, Valéry. 2003b. “Speech at the European Parliament Plenary Session in Strasbourg on 3 September 2003.” *Bulletin Quotidien Europe* 4 September, No. 8534.

Grant, Charles and Keohane, Daniel. 2003. “A Primer on the EU’s Constitution.” *The Wall Street Journal* 23 May.

Riccardi, Ferdinando. 2003a. “Dangers and Demands of Preparing for the IGC That will Focus on European Constitution – Valéry Giscard d’Estang’s Views and The Responsibility of the Italian Presidency.” *Bulletin Quotidien Europe* 2 September, No. 8532.

Riccardi, Ferdinando. 2003b. “European Constitution: Three Reasons for Not Dramatising Negative Outcome of Riva del Grada Summit.” *Bulletin Quotidien Europe* 11 September, No. 8539.

㈨訪　談

Interview with Zanet Ozolina, Prefessor of Department of Political Science of University of Latvia on November 19, 2003.

臺灣大學學術期刊資料庫

附錄　憲法草約中將理事會投票由一致決改為條件多數決的主要領域

- Comitology (Article I-36 (3): former Article 202)
- Arrangements for own resources (in part) (Article I-53 (4): former Article 269)
- Services of general interest (Article III-6 : former Article 16)
- Diplomatic and consular protection (Article I-8 and III-11: former Article 20)
- Free movement of workers (Article III-21: former Article 42)
- Administrative cooperation and measures to combat tax fraud (following a unanimous decision by the Council) (Article III-63(2))
- Intellectual property (except language arrangements) and other centralised procedures (Article III-68(1))
- New tasks for the ECB (Article III-77 (6): former Article 105 (6))
- From 2007: Structural and Cohesion Funds (Article III-119: former Article 161)
- Administrative cooperation on justice and internal affairs (Article III-164: former Article 66)
- Border controls (Article III-166: former Article 67)
- Asylum and immigration (Article III-167 and 168: former Article 67)
- Judicial cooperation in civil matters apart from family law (Article III-170(2): former Articles 65 and 67)
- Judicial cooperation in criminal matters (Article III-171: former Article 31 EU)
- Harmonisation of legislation on criminal proceedings, sanctions and offences (Article III-172 (1): former Article 31 EU)
- Eurojust (Article III-174: former Article 31 (2) EU)
- Police cooperation (except operational cooperation (paragraph 2)) (Article III-176 (1): former Article 30 (1) EU)
- Europol (Article III-177: former Article 30 (2) EU)

臺灣大學學術期刊資料庫

- Culture (Article III-181 (5): former Article 151 (5))
- Civil protection (Article III-184)
- Initiatives by the CFSP Foreign Affairs Minister at the request of the European Council (Article III-201 (2))
- Statute and seat of the Armaments Agency (Article III-212 (2))
- Commercial policy (Article III-217(2) and III-227: former Articles 133 and 300)
- Urgent financial aid to non-member States (Article III-222)
- Establishment of specialised courts (Article III-264: former Article 225A)
- Giving the Court of Justice jurisdiction with regard to intellectual property rights (Article III-269: former Article 229A)
- Amendment of the Statute of the Court of Justice (Article III-289: former Article 245)

資料來源：European Parliament, “Report on the Draft Treaty Establishing a Constitution for Europe and the European Parliament’s Opinion on the Convening of the Intergovernmental Conference.” A5-0299/2003, Final, September 10, 2003, p. 20, Annex I.

臺灣大學學術期刊資料庫

EU Constitution-Building: An Institutionalist Analysis

Hung-dah Su*

Abstract

From the federalist view, the Draft Constitutional Treaty may appear as nothing more than "an old bottle for new wine", while Euro-skeptics will condemn it as a further step toward a European super-state. At the same time, jurists and lawyers are busy arguing whether or not this constitutional treaty has met essential criteria defined by constitutionalism. This paper keeps a distance from those political debates and purely legal arguments and focuses its attention on the degree to which this constitutional treaty may contribute to European Integration as a whole. Based upon the three-pillared institutionalism presented by Scott and then developed by Laffan, the author concludes that this constitutional treaty does not advance European Integration as expected by the federalists. Quite to the contrary, though it consolidates the European Union's legal system, creates important symbols for Europe, and presents solemnly European values, the treaty may severely cripple the regulatory, normative and cognitive pillars of the European Union. The author attributes such a crippling effect to the rapid decline of enthusiasm for European Integration in the post-Cold War era. Therefore, the best recipe for reorienting this crippled integration is to rekindle public passion for Europe in a new context totally different from that of fifty, or even twenty, years ago.

Key words: European Union, European Constitution, constitutionalism, institutionalism, EC law

*Assistant Research Fellow, Institute of European and American Studies at Academia Sinica.

臺灣大學學術期刊資料庫