

第一章

緒 論 黃偉峰

歐洲聯盟（The European Union，簡稱歐盟）乃目前學界的熱門研究課題之一，但其性質卻是難以捉摸。¹ 原因是歐盟既不足以稱得上是個聯邦（federation），但卻又猶甚於一個建制（regime）。它似乎是個邦聯（confederation），但卻又摻雜國家的性質。可是，它仍不是個國家，但又超越國際組織。更糟的是，歐盟仍在演進中，故至少在地理界限、憲政秩序、功能範圍、制度平衡和決策規則等五個面向尚未定型。這使得歐盟的性質常介於兩種概念之間，因而成為獨一無二（*sui generis*）的政治實體。² 區隔歐盟與其他政治實體的重要分野，正是其組織與運作。我們甚至可以大膽地說，若不理解歐盟的組織與運作便無法了解歐盟。

既然了解歐盟的關鍵在於其組織與運作，那麼歐盟到底有哪些組織呢？根據歐洲共同體（簡稱歐體）條約第 7 條之規定，歐體的組織包括執委會（Commission）、歐盟理事會（Council of European Union，簡稱理事會）、歐洲議會（European Parliament）、歐洲法院（European Court of Justice）、審計院（Court of Auditors）。如果單純按照條約的規定來撰寫，則本書將可縮減篇幅，但卻可能遺漏重要的機構，如歐洲高峰會（the European Council）及歐洲中央銀行（European Central Bank），也不必納入歷史動力、整合理論及決策體系等各章。可是如果我們對歐盟的歷史、理論基礎和決策模式一無所知，則我們根本無法理解歐盟的複雜組織架構及其千變萬化的運作方式。因此本書除了論述歐盟最重要的組織外，更對其產生背景、歷史演進、理論基礎和決策模式等進行深入分析。

不同於一般對「組織」（organization）的狹義定義，³ 本書所謂的「歐盟組織」除了包括實體機構者，如執委會、理事會、歐洲議會、歐洲法院、歐洲高峰會、歐洲中央銀行等外，尚包括功能需要所產生「經濟暨社會委員會」和「監察使」，它更包括組織運作所衍生的原則範例（參考圖 1-1）。⁴ 這個對歐盟組織的定義除了避免將本書內容限定在法律與制度之介紹外，又可兼顧不具實體形式卻又具拘束力之

4 歐洲聯盟的組織與運作

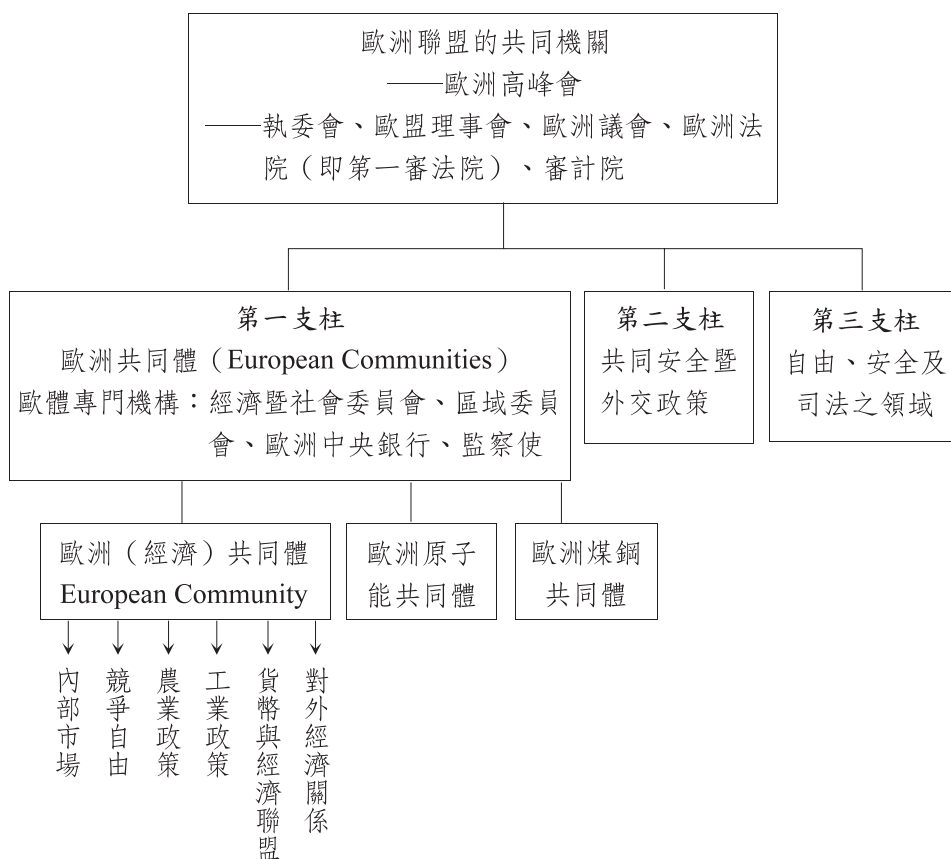


圖 1-1 歐洲聯盟的組織架構圖

規則慣例，進而有助於了解歐盟運作之實際狀況。本書承襲 1980 年代中期所發展出來的「新制度主義」（new institutionalism）之觀點，認為一個組織與制度不但界定行動者之偏好、利益和集體認同，限制行動者之策略和行動選項，它更可能發展出自身的偏好、程序和資源來塑造政策結果。⁵ 於是，歐盟組織不但給予其行動者一種歸屬感、方向感和動機來源，它更創造了一種運作秩序，將各方分散的利益匯集在一治理體系下，避免各方利益的激烈競爭造成歐盟脫序而解體。所以如果要了解歐盟，我們不但需要了解其會員國政府間的競合關係，

而且更需要分析歐盟組織之間的競爭與合作。

如果組織運作足以影響行動者之偏好和政策後果，則歐盟組織運作對行動者偏好和政策後果之影響力更甚於其他國際組織。原因如下：

第一，歐盟組織最多不過 50 多年的歷史，而且仍在實驗演進中，故可塑性極高。但是歐盟組織的骨架、文化和慣例卻變動不多，因此組織文化的黏性（stickiness）確保歐盟治理體系不至於解體，而且其骨架也提供行動者一個較為確定的方向指針。

第二，歐盟組織雖可說是會員國政府的工具，用以確保彼此談判結果之履行。可是歐盟組織也不全然是會員國政府的工具傀儡，因為歐盟組織藉著歐體條約、法律和規章的擴充而累積了許多政策權力及義務，故具有相當大的自主空間。這使得會員國無法為所欲為，也使其彼此間的競爭不至於演變成公開的衝突。

第三，歐盟組織不但管理會員國共同授權事宜，而且具備合法性權威（rational-legal authority）去創造法律和規則，界定共同的工作目標，建立新的行動者類別（如，歐洲公民），塑造行動者之偏好利益，並將新的政治和行政模式移植至整個歐洲。易言之，歐盟組織不但確立歐盟發展之大政方針，而且它也積極塑造歐洲整體利益，更是各方利益的競逐場所。

第四，歐盟組織雖然看似權力很大，但是一般歐洲公民並不認同它，也不把歐盟組織視為己出或據為己有。如果與會員國相比，歐盟組織的年度預算甚小，人員亦相當精簡，資源又短缺，也處處受到會員國之節制，故一般歐洲公民對於歐盟組織權力甚大的認知並不正確。倒是歐盟組織複雜不透明，決策模式也變化多端，又常傳出黑箱作業和貪污腐敗的醜聞，故一般民眾對其存有先入為主的負面刻板印象。但是，民眾對歐盟組織的負面印象並不比其對會員國機構之負面印象來得嚴重。只不過，大部分民眾缺乏興趣去參與歐洲議會選舉是個事實，而所謂的歐盟「民主赤字」也遲遲未獲解決。我們研究歐盟組織與運作正可以洞悉這些民主治理危機的來源及其可能的解決方法。

6 歐洲聯盟
的組織與運作

第五，不同於聯邦國家的權力分立制衡，歐盟組織的權力較為融合（fusion），而且彼此也形成互賴關係（interdependence），因此幾乎很少重要決定不是經由執委會、理事會和歐洲議會的一致同意而產生的。而這種組織決策的互賴關係，正是為了促使歐盟政策具備「集體責任」（collective responsibility）的正當性。不過，歐盟組織互賴關係的強弱也因政策和產業的不同而有區別。例如，歐洲議會對於共同農業政策幾無影響力；執委會則對於競爭政策有較大的獨立自主空間；理事會及會員國對於共同外交暨安全政策有主導權。歐盟組織權力因政策和產業類別而區隔，正顯示其組成不若官僚架構般層級化（hierarchy）。它基本上是由許多不同形式的政策網絡所組成，強調技術理性論述及檯面下的折衝妥協。由於歐盟組織的決策模式複雜，故我們研究其組織架構時，應特別注意其微妙的運作默契及操作慣例，也應避免過度簡化歐盟組織的權力和影響力。

本書共分十二章，除緒論、第二章、第三章和第十二章外，本書各章內容格式力求統一，因此章節作者皆被要求至少處理個別歐盟組織之歷史演進、職權功能及實際運作等三大重點。此外，章節作者也會深入討論涉及各該組織特性之爭論議題。最後，作者在各章節結尾附上深入閱讀的參考書目，以供研究者參考。本書第二章，張亞中教授詳盡地敘述歐盟的歷史演進及其對歐盟組織藍圖和改革所造成的影響。毫無疑問地，歐盟組織在 1950 年代的煤鋼共同體便已奠立雛型，其超國家主義的特質早在煤鋼共同體之「高級公署」中彰顯出來。而獨立的歐洲法院、諮詢性的共同大會和會員國主導的部長理事會皆為後來歐體和歐盟所承襲。只不過，歷史的動力將歐盟組織間的相對權限予以更動，也對各該組織的功能予以分化，故我們現在所目睹的歐盟組織與煤鋼共同體組織是有所差異的。然而，煤鋼共同體組織所留下的烙印仍處處可見。

張亞中教授指出歐盟組織之源頭雖可追溯至煤鋼共同體，但是其產生之歷史背景則應回溯至第二次世界大戰後初期，英、美、法、德

對戰後和平架構的探索。英國傳統上認為英國議會才是主權象徵，不願接受超國家組織的權力凌駕其議會之上，故英國對戰後秩序思考仍侷限在以國家為主體的國際合作上。法國深受被占領之苦，為了避免戰事再起，故在戰後和平架構思考上較為前衛。法國希望藉著歐洲整體力量來重振其強權之領導地位，作法上則是限制自己的部分主權，以換取其他歐陸國家之主權權力的支持。德國因為是戰敗國，領土主權被英、美、法、蘇所分割，故追求主權獨立和化解其他國家疑慮乃其首要目標。而積極加入國際組織且爭取與他國平等地位，自是其外交政策要務。從西德角度來看，法國的「歐洲整合計畫」不但不會限制原本就已經沒有的主權，反而會使其因整合而與其他會員國共享主權權力。因此，西德支持法國的整合計畫。這時，美國的態度變得非常重要，因為它有能力主導歐洲重建與復興，但卻發現歐洲國家面臨日益嚴重的金融債務危機，又有蘇聯集團的威脅。此刻以德、法為首的歐洲整合架構遠比英國所提倡的「歐洲自由貿易區」（European Free Trade Area, EFTA）之合作架構更具吸引力，因為前者的緊密整合不但在地緣戰略上提供抵抗蘇聯集團的緩衝區，而且經濟整合所帶來的利益和互信將使歐洲國家間之資源競爭免於演變成軍事衝突。因此，美國基本上是支持德、法為首的歐洲整合計畫。但是，為何歐洲整合的雛型是以超國家主義性質的煤鋼共同體來呈現呢？

這時，「歐盟之父」莫內（J. Monnet）的功能整合的看法被法國外長舒曼（R. Schuman）所接受，發揮了關鍵的影響力。基本上，莫內並不認為歐洲統一可以一蹴可幾。他認為要民族國家立即放棄主權根本是不可能的事。但是，透過功能性產業的合作與整合，歐洲國家可以學習彼此治理的方式，建立互信，內化歐洲整體利益，進而避免競爭演變成戰爭。所以，歐洲煤鋼共同體便在這種功能性整合的思維下而誕生，它不但將德、法、義、荷、比、盧煤鋼產業結合在一個共同營銷架構下，以便與外國競爭，又將六國煤鋼產業政策鎖定在整合架構下，防止彼此衝突再起。但為了防止會員國資源競爭演變成全面



8 歐洲聯盟的組織與運作

衝突，莫內堅持煤鋼共同體必須是一個強而有力的超國家組織來協調和反制各會員國之本位私利。而莫內對超國家主義的堅持，使我們看到「高級公署」和後來歐體／歐盟執委會的獨占提案權和自主性的運作。

爾後，歐洲整合雖然歷經 1960 年代中期法國戴高樂總統所引發「空椅危機」（empty chair crisis）和隨後的《盧森堡妥協》（Luxembourg Compromise）所造成的停滯，但歐體並未解散，而其組織架構也未荒廢。不但會員國數目擴充，而且歐體組織也進一步強化（例如，歐洲議會取得預算權，而且進行直選等）。到了 1980 年代執委會主席狄洛（Delors）大刀闊斧地啟動了單一市場計畫，破除歐體境內貨物、資本、勞力和服務等四大流通障礙。隨著單一市場的啟動，歐體組織頓時取得許多原屬於會員國之政策權力，因為內部組織和運作的調整乃勢在必行。到了 1992 年馬斯垂克條約（Maastricht Treaty，簡稱馬約），會員國正式成立「歐洲聯盟」，並將「歐洲經濟共同體」與「共同外交暨安全政策」和「司法暨內政事務」並列為三大支柱，因而使「經濟暨貨幣同盟」和「政治同盟」得以分列並進。馬約是歐盟組織改造的里程碑，因為它將原本涉及主權核心的敏感「高階政治」（high politics）問題也納入歐盟的管轄範圍。雖然在「共同外交暨安全政策」和「司法暨內政事務」兩個支柱上，歐盟組織之影響力仍然有限，而會員國主導的痕跡明顯。但是，歐盟組織的協調角色加重，即使歐盟組織無法代行決策，不過，政策準備、討論、協商和妥協的地點已悄然移轉至歐盟總部布魯塞爾，造成所謂「布魯塞爾化」（Brusselization）的現象。另一方面，歐體支柱的決策模式也予以強化（例如，引進共同決定程序），其適用範圍也擴大。因此歐盟組織架構不但未因整合步伐的停滯或加速而荒廢支解或不勝負荷，反而因不同的危機和轉機而適度改變，同時展現其韌性和彈性。

尤其是隨著單一貨幣的準備和調適過程的展開，很明顯地，有些會員國因無法如期達成單一貨幣所需之五大「趨同標準」（convergence criteria），而無法啟動歐元。另外，有些國家則因自行經濟和主權考

量而暫不加入。又有些國家則因觀點相近而願意進一步深化整合。這些問題都一再考驗歐盟組織的彈性。事後證明歐盟的「區辨整合」（differentiated integration）和「加強合作」（enhanced cooperation）的原則都足以使得歐盟組織具備相當的彈性去處理這類的問題。目前歐盟所面臨的挑戰是會員國「東擴」（Eastern enlargement）。歐盟已決定在 2004 年底前吸納中歐和東歐十個會員國，這造成歐盟組織運作莫大的壓力。因而 2000 年尼斯條約（Nice Treaty）已預先就理事會之各國加權投票數、執委會之執委人數和分配，以及歐洲議會各國分得議員數目進行調整。但這波歐盟組織的改變幅度似乎仍有爭議，於是，2002 年 3 月歐盟聚集百位菁英召開「制憲大會」（constitutional convention），試圖為歐盟組織的憲政架構及其與會員國之相對權限做一釐清，重新構思。問題是，如果歐盟組織架構因此波的憲政改革而全面改觀，則本書之分析內容是否付梓後便已過時了呢？

就此問題，我們可以借用盧倩儀教授在第三章所討論的各家整合理論來分析。如果讀者信仰「新現實主義」或「自由派政府間主義」，則會預測未來歐盟組織走向可能是原地不動的現狀或會員國所能接受的「最大公約數」之改革幅度。原因是在無外來危機情況下，會員國對於組織制度的改革欲達成一致共識的機率甚低，因為東擴的壓力並非立即而不可延遲，單一貨幣的實施未盡成熟，而歐盟組織內部改革尚未完成。因此，歐盟會員國不太可能再度全面翻修組織。即使東擴壓力不可迴避，歐盟會員國彼此協商的結果必將反映最不願東擴的會員國偏好（即愛爾蘭、葡萄牙及其他較貧窮的會員國）。這些反對東擴的貧窮會員國已是現行歐盟組織架構下的既得利益者，故不太可能同意大幅翻修歐盟組織，除非他們獲得其他會員國之「額外補償」（side payment）。因此，所謂歐盟的「制憲大會」只是理念交換和凝聚共識的論壇，不會有任何實質結論。但是，「自由派政府間主義」的觀點從不排除歐盟組織全面翻修和一夕解體的可能性，蓋因會員國之意志將決定歐盟組織的最終命運。

10 歐洲聯盟的組織與運作

可是，若讀者信仰「新功能主義」或「歷史制度主義」的觀點，則會預測歐盟組織是不太可能一夕瓦解，但卻也不至於因「制憲大會」而全面翻修。原因是歐盟組織的發展是有其功能的需求，一旦啟動功能整合，透過功能互賴和溢出，則歐盟之功能性組織將不斷擴充。而且歐洲整合的特殊不對稱性，即負向整合（去除整合障礙）大於「正向整合」（建立整體福祉），又受限於一致同意和條件多數決的高門檻，使得歐盟組織一旦因負向整合取得某些政策權力和功能正當性後便很難因功能消失而予以去除。於是會員國陷入夏普（F. Scharf）所謂的「決策聯動陷阱」（joint decision trap）。即使會員國欲解除某些功能不彰的歐盟組織單位，但因決策的過高門檻而不能如願。而且根據「新功能主義」的講法，歐盟組織單位一旦成立便有自己的生命和偏好，會試圖維持其繼續存在、改變會員國之偏好，並限制會員國之行動策略。於是歐盟組織是否因「制憲大會」而全面翻修則端視改革方案是否符合歐盟組織本身的利益。歐盟組織肯定會抵抗任何政策權力被回收到會員國手中的方案。但「制憲大會」似乎看不出這種跡象，只是在既有的歐盟組織和會員國權限上做進一步釐清。因此「新功能主義」的信仰者應不會擔心歐盟組織會一夕解體。

但「新功能主義」並未預測未來歐盟組織的改革走向，我們或許可以感受「新功能主義者」會假設單一貨幣將引發另一波的功能外溢，使得會員國不得不進行財稅政策和總體經濟政策的整合，但目前的證據是會員國仍緊握不放上述政策之權力，只是透過「開放協調機制」（open methods of coordination）來調整彼此政策。此外，政策和功能的整合是否必然引發組織的改造也是一大問號，蓋因既有組織若能處理相關問題，則組織是不會有所變動的。反倒是「歷史制度主義」的信仰者會指出歐盟組織發展的方向。因為歐盟組織的演進是「路徑依賴」（path dependence）的過程，任何改變既有路徑的組織變革都必須承擔莫大的「已耗損成本」（sunk cost）。反之，循著既有路徑的組織改革則有可能獲得「加成回收」（increasing returns）的

利益。是以，不論未來歐盟「制憲大會」的結論為何，歐盟組織至少必循著既有的歷史路徑去改革，根本不會有全面翻修或一夕解體的可能性。而這個路徑依賴的歐盟組織改革路線的起點通常是先釐清組織的相對權限。任何超過這個起點的改革方案都必須有很強的結構誘因，例如，戰爭、外患或經濟大蕭條。而這種情況似乎尚未存在，故歐盟組織的變動將不會多於尼斯條約的規定。正因為上述三種整合理論皆預測歐盟組織的未來變動幅度不大，所以本書的分析和敘述內容將不至於因目前的「制憲大會」的結論而立即失去解釋效力。況且爾後的發展是「歐盟憲法條約」在各會員國批准過程中，相繼被荷蘭和法國之公民投票所否決，於是胎死腹中。故目前歐盟的組織與運作仍以 2002 年生效的「尼斯條約」為基礎。

是以，本書第四章立即進入歐盟組織的實質討論。藍玉春教授指出歐盟之「最高權威」是落在「歐洲高峰會」上。有趣的是，歐洲高峰會並非歐體原始的制度設計。直到 1974 年巴黎高峰會時各國最高行政首長才以聯合公報宣布定期召開高峰會，但其法律地位尚未明確。到了 1986 年單一歐洲法才將歐洲高峰會納入條約架構內。1990 年代的馬斯垂克條約和阿姆斯特丹條約則進一步賦予高峰會若干法律權限。儘管其法定權限不大，但歐洲高峰會卻是歐盟的最後裁決者，也為歐盟發展訂立大政方針，值得注意的是，「歐洲高峰會」多少象徵著會員國主導的「政府間主義」仍是歐盟組織運作的重要因素。歐洲高峰會不但界定歐盟整體政治方針、研擬對外之共同策略、發展共同防禦政策、裁決違反人權事例及「緊急煞車」條款之適用，而且當歐盟理事會以國家或政府首長形式組成時（即歐洲高峰會）得議決具法律效力之重要決定。從歐洲高峰會的上述權限來看，它似乎會侵害執委會的提案權和理事會的決策權。實際上，很多執委會不便提案和理事會不敢決定的事宜才交由歐洲高峰來審議。可是這種功能分工已見困難，原因是近來整合議題已進入敏感的「高階政治」問題，於是造成太多議題上送至歐洲高峰會裁決。可是依其短暫和非正式的行政首長