

「歐洲合眾國」：聯邦主義的未來？

王 皓 昱

一九九三年十一月一日，承續並深化「歐洲共同體」整合任務的馬斯垂克「歐洲聯盟條約」正式生效。馬斯垂克條約的重要意義，在於明白地揭示了歐洲政治整合大業有待開創。對極力倡導大一統的歐洲理想主義者，則更期盼未來能繼「歐洲聯盟」進而能實現「歐洲合眾國」之理想。

緣起上，戰爭的災禍激勵了歐洲的領導者籌謀歐洲統合，以實現和平、團結、平等、自由、繁榮的共同價值。

歐洲統合運動的發展，所遵循的務實原則是，按部就班地，從經濟整合逐漸地走向政治整合。歐洲統合的前進發展方向，不是向一個已預設好的政治型態發展，「可能最好的統合方式」仍在辯論中。由於，確切的歐洲政治體系仍在「實驗中」有待完成，因此也有很多政府學上的開創性。

本文致力於檢視，建基於主權理論的歐洲民族國家，如何謹慎地釋放主權，從經濟整合試圖走向政治統合的步驟，並透過馬斯垂克「歐洲聯盟條約」歸納歐洲統合之成果。希望從歐洲統合的發展脈絡，探研出歐洲是否會有個聯邦主義的未來。

一、前 言

在這資訊空前發達的時代，台灣對歐洲的瞭解卻相對地落後。研究歐洲政治統合，不僅是爲了要重視這個影響全球的新力量；同時，也是爲了理解國際政治社會及政府學上多國統合之新範例；再者，也可做爲我國兩岸統一步驟之參考。

「預謀21世紀」(Preparing for the Twenty First Century)的作者，Paul Kennedy，在其書中，引用政治學者Samuel Huntington幾年前的預言，指出下

* 本文作者係東吳大學政治學系專任副教授。

東吳政治學報／民國八十三年／第三期／頁125-149。

一世紀，「全球的領導權杖」，可能不是由美國手上交給日本、中國或俄羅斯，而是交到「歐洲聯邦」的手中。然其前提要件是歐洲共同體在政治上要能整合為一，如此便具備了二十一世紀世界最大勢力的人口、資源、財力、技術與軍事條件。過去日本、美國、蘇聯在投資、消費與武器上各擅勝場，然歐洲在這三方面卻均衡發展。因此，若二十一世紀不再是美國的世紀，那最可能的應是歐洲的世紀。反之，Kennedy教授也認為，如果轉型不成功，很可能成為「經濟巨人、政治侏儒、軍事小蟲」。(註一)

空前血腥的二次世界大戰之摧殘，終於迫使歐洲國家獻身統合運動避免重蹈歐洲內戰。因此，籌謀歐洲統合的根本動機是政治性的，是要藉以實現和平、團結、平等、自由、繁榮的共同價值。檢視歐洲共同體至今的發展成就，它不是被武力或霸權在推動，而是在參與國自由意願之匯集下促成；同時，也不是向一個已預設好的政治型態發長，「可能最好的組織方式」（如到底要形成「邦聯」或「聯邦」）仍然在辯論中。由於，確切的歐洲政治體系仍在「實驗中」有待完成，因此也有很多政府學上的開創性。

歐洲史上，為了尋求永久的和平，不同的時代曾出現不少思想家主張實現「歐洲共和國」(la République européenne)或「歐洲合眾國」(Les Etats-Unis d'Europe)的統合理想。(註二)有關歐洲統合的思想及其時代的反響，雖也是上好的研究主題，但非本文研究之焦點所在。本文將致力於檢視建基於主權理論的歐洲民族國家，如何謹慎地釋放主權，從經濟整合試圖走向政治統合的步驟，並探研歐洲是否會有一個聯邦主義的未來。因此，全文除前言、結語外，

註一：Paul Kenndy, *Preparing for the Twenty First Centry*, New York: Random House, 1993; 中譯本：顧淑馨譯，「創世紀」，台北：天下文化，民國八十三年初版，頁三一六～三一八。

註二：為了尋求永久的和平，歐洲一直出現思想家主張實現「歐洲共和國」和「歐洲合眾國」的統合理想：如遠從Jean-Jacques Rousseau, Immanuel Kant, Le Comte de Saint-Simon, Victor Hugo, Ernest Renan皆有類似主張；到了本世紀則有Le Comte Richard de Condohve-Kalergi, Jean Monnet, Altiero Spinelli等。請參：Pierre Gerbet, *La Construction de l'Europe*, Paris: Imprimerie nationale, coll. 《Notre Siècle》, 1983, P.14-54; Michael Burgess, *Federalism and European Union: Political Ideas, Influences and Strategies in the European Community*, London: Routledge, 1989, p.44-61.

共分三部分：由於歐洲統合根本上涉及主權問題，因此首先在第一部分，先從理論角度探討主權，並分析涉及主權轉移的多國統合型態；進而在第二部分，剖析歐體的發展及各國主權釋放之嚐試；最後在第三部分，透過馬斯垂克「歐洲聯盟條約」，歸納現階段歐洲統合之成果。

二、主權與多國統合

當今國際社會中的主要角色是由民族國家(Nation-State)扮演。這種強調民族主義意識及合法主權的民族國家是從歐洲中古的封建制度漸趨沒落時陸續建立。初期的民族主義的意識發展，與十九世紀中葉以後，演發成熟衷種族優越的侵略運動不同；當時的民族主義乃是將地理上的一體感，與種族、語言、文化等之親密關係融合而成，並透過王朝予以鞏固。如此形成的民族國家，必須對抗教皇的干預，並對內部封建領主所造成的分崩離析局面予以整頓。因此，當時的政府在在需要一個中央集權的君主，高於封建貴族與教會勢力之上，不僅不受教皇之支配，同時又是法律的創造者。在此種情勢下，高頌獨立自主之餘，自然會伴隨著一套「主權」理論。

主權(*la Souveraineté*)，意指國家有一種絕對無上的意志與權力。相對於其他國家，主權強調的根本精神是獨立與自主，決不承認任何其他政治體，在其領土內，共同分享最後的決定權。「主權」一詞，雖是近代之名詞；然而，古希臘、羅馬時代及中古封建時代，皆有類似意指政治社會中「最高權力」觀念之名詞：如"*summa potestas*"與"*plenitudo potestatis*"，然語意均含糊不確。十六世紀的法國思想家布丹(*Jean Bodin, 1530-1596*)是建立清晰而有系統的主權理論之第一人。

布丹將近代民族國家及君主專制(*l'absolutisme*)建基在主權論上。布丹認為「國家」是人類社會結合的最高與最後形式，與其他各種社會組織相比，其差異即在於享有至尊的主權。這種絕對的、永久的且不可分割的最高統治權力，是國家的組成要素，亦是政治共同體統一、協合的力量。(註三)

雖然布丹以後，主權論之主張，在歸屬上，由早先的「君主主權」論，

被洛克(John Locke, 1632-1704)及盧梭(Jean-Jacques Rousseau, 1712-1778)等人的「主權在民」之主張所取代，然其根本的原則概念始終沒有改變，那就是"la Souveraineté"一字，在拉丁字源涵意上，所強調的要義：在政治關係上，無更高的權威，在社會組成結構上，國家位居最高點。因此，主權之根本理念，在伸張國家之上無「上位國家」(le Super-Etat)或「上位政府」；在分化的國際社會中，主權是獨立國家的標準(le critérium)。

雖然主權有抗拒「上位國家」或「上位政府」之涵意，但是環境的變遷、時事的蘊釀，以及外在國際競爭的事實，均迫使國與國之間結盟，甚至形成多國統合的新結構。為方便對多國統合現象之分析，吾人認為，仍可以「邦聯」與「聯邦」為二種「理想類型」(Ideal Types)，據以分析國際社會中國家間的新組合。(註四)

歷史上的經驗顯示，邦聯(la Confédération)是一些國家為某種單一目的或多種目的，透過條約形成聯盟(l'Union)。邦聯的成員國，和組成聯邦的各邦不同，仍然保留了其原有的主權。邦聯與更較單純化的同盟(l'alliance)不同：邦聯遠比同盟，為一種法律關係的國家結合，有正式設立的組織機構，以彰顯成員國聯合的意志。在理想上，邦聯也較同盟為永久性質，且所計劃待完成的目標亦較同盟為多且複雜。然而，邦聯的內在運作是屬「政府間的往來」，在集體的名稱之下，共同設置了某些機構，致力於政府間的合作；由於獨立自主的主權考量及決策上的「全體一致決」(l'unanimité)，使得這個超國家組織的體質虛弱，經不起時代挑戰。因為，邦聯只是各成員國意志之總和，且此種意志並非經由立法機關所制定的法律來表示，而是透過磋商會議來表達。如此，各國代表只能遵照本國政府的訓令表示意見；各國意見之相左將造成邦聯之不合，甚至造成某些成員國的退出；或更嚴重的情勢，導致邦聯之瓦

註 三：Jean-Jacques Chevallier, Histoire de la Pensée Politique, Paris: Payot, 1979, Tome I., p.267-275.

註 四：國際社會中，國家統合之形式：邦聯與聯邦，本文在界定上，頗接近Paul Reuter及Jean Combacau的觀點。Paul Reuter et Jean Combacau, Institutions et Relations Internationales, Paris: P.U.F., 1986, p.119-131 et p.286-292.

解。邦聯之權責，依條約約定，完全由成員國明白地委託；邦聯要依條約規定的職權內容及其結合的程度享有國際人格。

反之，當邦聯的成員國，隨著時代的情勢要求，陸續地釋放了部分主權，且極主要的最終決策也不再需要全體一致之同意；甚至，更進一步地，透過歷史性的制憲行動，在各成員國之上，建立了一個「上位政府」時，就是結構上原屬鬆散的邦聯進化為多國統合的「聯邦國家」。

邦聯不止一次構成通往上位主權國的過渡階段，如：一七七六年到一七八八年的「美洲邦聯」、一八一四年到一八六六年的「日耳曼邦聯」及一八四八年以前的「瑞士邦聯」(la Confédération helvétique)，均是邦聯在後續發展上演變成聯邦國(l'Etat federal)的典型例子。

雖然，今天瑞士的國銜仍然保留「邦聯」之稱呼，但已不能代表實際的狀態。邦聯的後續發展也會有第二種情勢：那就是走上解體。「大英國協」(the British Commonwealth)的演變情勢就是近半解體的例子：由分散世界各地、且完全獨立的主權國所形成的「國協」，在今天，只能說是一種純形式的「團結」。

從邦聯轉變成聯邦的例子中，吾人可歸納出一些發展的脈絡。過去，多因防禦及對外關係的目的組成邦聯。而國際政治情勢，使得後續發展有利於集權的導向，促使邦聯職權擴張，此點實為邦聯轉向聯邦的重要動力。此外，內政上為了團結，在經濟市場領域，出現必須對第三國採取統一關稅的單一體系，並進而整合成員國的經濟空間；在自由主義經濟政策之鼓舞下，一旦人員、貨物、資本之流通障礙排除時，經濟統合基礎即已鞏固。各邦緊臨的疆土，且有著相似的傳統文化，再在經濟及安全利益的結合基礎上，只待時機的醞釀、國際情勢的配合及適時的政治統合安排，就易造就一個新的上位主權國。

總體而言，且從歷史觀之，聯邦的成立，與其謂是由於內部需求，毋寧說是迫於國際上的必要。聯邦國之建立是一種政治計劃，其目的在仍然維護各邦權利的基礎上，建立一個强有力的政治實體。

聯邦國或聯邦主義(le fédéralisme)之字源，源自拉丁文“foedus”，本指任

何形式的聯合。然而，今天在用法上，「聯邦制」是指在國家的統治型態上，介於中央集權及鬆散邦聯之間的一種折衷制度。在聯邦制度下，將內政上自主的各邦（或州），融合在一統的聯邦國中；建基於成文憲法上的聯邦政府與組成聯邦的各邦（或州）是，依憲法之規範，分權而治；聯邦的公民也因不同的目的，服從兩個不同的統治權威。

經常被引證的聯邦國家：如美國、加拿大、瑞士及德國等，其「中央」與各邦（或州）之間的關係，與英法等國強調中央以下各級政府均從屬中央的「一體制」(unitary systém)不同，在法律上或政治上均不是隸屬的關係。^(註五) 籌建聯邦的設計理論出發點是「輔助的原則」(le principe de subsidiarité)，希望由上位政府統籌則更為有效的總體領域（如國防、外交及財政、經濟政策等）交聯邦政府掌管。^(註六) 申言之，從聯邦憲法生效的那時起，在這些極重要的領域，各邦已釋放主權，從此托付給聯邦政府管轄。在成文憲法的嚴格規範下，聯邦政府之行政、立法權力運作及稅收來源等等皆有明文規定，同時，在聯邦設置二院制的立法機關以期兼顧各邦及各地人民的利益。從此，對憲法的內容，聯邦與各邦均無權做出單方面的修改；當權責劃分上有所爭議時，則由類似德國「聯邦憲法法院」的仲裁機構作出裁決或解釋。

吾人也應注意的是，在強調分權而治的聯邦國家，為了迎應工業化之發展、產業結構之快速調整、社會多元化之傾向，以及國際競爭之事實等因素，使得聯邦政府的角色大為吃重。因此，現實的因素，有助於提昇聯邦政府的職權。結果，適時的修憲，以及國會的立法與司法單位的解釋，都有意、無意地為中央集權的導向幫了大忙，使得聯邦的職權，比著過去大為增加。^(註七)

如以邦聯與聯邦為尺度，衡量今天歐洲十二個國家的統合運動及其成果，

註 五：有關邦聯與聯邦的差別，亦請參Deutsch教授的見解。Karl W. Deutsch, Politics and Government, How People Dicide Their Fate, Boston: Moughton Hifflin co., 1980, p.188-193, 尤其其四點差別。

註 六：Jean-Louis Quemonne, Les Régimes Politiques Occidentaux, Paris: Editions du Seuil, 1986, p.270.

則吾人的評斷是，歐體不是一個邦聯，也不是一個聯邦國，而是在二個理想類型間尋求定位的共同體。

三、主權釋放的嚐試

避免重蹈一八七〇、一九一四及一九三九年歐洲的內戰，以尋求一個永固的和平的是歐洲統合最根本起點。一九五〇年五月九日，促成第一個歐洲共同體——「歐洲煤鋼共同體」(la Communauté européenne du charbon et de l'acier)成立的「舒曼宣言」(la déclaration Schuman)就強調籌建「歐洲聯邦」是維護和平所不可或缺("une fédération européenne indispensable à la préservation de la paix")的構思。

再者，「舒曼宣言」中的企劃理念非常明顯，那就是歐洲統合運動的發展，必須按部就班地，從經濟的整合逐漸地走向政治整合。檢視過去四十多年來的歐體發展經驗，計劃的施展理念是務實的政治智慧：合則順，不合則失。

為實現統合的理想，並遷就現實的困難，從開始，歐洲共同體就有雙重的進程目標：一是明白地表達在條約中的經濟整合目標，希望將成員國的根本利益緊密地連結，並加強依存的需要；另外，則是隱含的遠程政治統合目標，期望達成歐洲統一的未來。

至今經濟之整合頗有成就，而政治統合的理想則經常遭受到少數成員國的質疑，使得辯論從未終止。一九八六年的「單一歐洲法」，甚至一九九二年的「馬斯垂克歐洲聯盟條約」，在政治統合的目標上，仍然呈現曖昧性。但是，這些整合歐洲的根本大法，在構思及草擬時，仍是受到要實現「歐洲超國家」(l'Europe supranationale)的終極理想所導引。

註 七：同上，頁二七一～二七二。Quemonne教授認為中央集權的導向，使得“United States”變成了“United State”(la formule 《Des Etats-Unis à l'Etat-Uni》)。另外，請參比 Volkomer教授對聯邦體制(the Federal System)之解釋：Walter E. Volkomer, American Government, Englewood Cliffs: Prentice-Hall, 1992, sixth edition, chapter 3, p.47-65.

在尋求歐洲政治統合方面，一直有二種實踐理念，交相對峙：第一種，是主張將統合的歐洲組成「聯邦類型的結構」(la structure de type fédéral)，強調經整合的成員國，在某些重要領域要服從超國家（上位國家）之權威；另外一種理念，則傾向於「政府間的合作」(la coopération intergouvernementale)，如此，則不需讓渡主權，且最後的決策也建基在強調共識的一致決上。^(註八)歐洲整合發展的初期，前一種理念居主導優勢。

一九五一年由荷蘭、比利時、盧森堡、法國、德國及義大利六國所創立的「歐洲煤鋼共同體」，是第一個有聯邦結構的歐洲超國家組織：參與國向共同體組織作出「部分主權之委托」(des délégations de souveraineté)。^(註九)後續發展上，東歐共產陣營的情勢，及西德重建軍備之威脅，又促使六國在「布雷溫計劃」(le plan pleven)的指引下，意圖創立「歐洲防禦共同體」(la Communauté européenne de defense)，並整合各國的外交政策，希望進而形成一個有聯邦國特徵的「歐洲政治共同體」(une Communauté politique européenne)。[○]此種企圖快速達成政治整合的野心，因一九五四年八月卅日，法國「國民議

註八：二次大戰後，歐洲統合運動的背後，一直有二派人士對立：主張歐洲聯邦的思想人物，有「舒滿宣言」的草擬者Jean Monnet、羅馬條約的設計者Paul-Henri Spaak，以及歐洲執委員早期的主席Walter Hallstein等人。到了七十年代，有些國家的政要如Willy Brandt, Valéry Giscard d'Estaing, Edward Heath, Roy Jenkins及Helmut Schmidt等人的行動均有聯邦主義之傾向。戰後一直獻身推動歐洲聯邦運動的Altiero Spinellichi應是更積極者，他一向主張應透過歐洲人民選出的制憲代表來創制一部「歐洲聯邦憲法」。從一九八五年，法國前財政部長Jacques Delors出任「歐洲執委會」主席以來，就積極推動走向聯盟的關鍵步驟，他也一向公開承認有聯邦主義的理想。

持反對立場者，則將主張建基在「民族國家」之主權觀念上，強調歐洲的統合應僅止於“the Europe of States”，即反對聯邦主義的想法。像英國的立場以及法國六十年代戴高票主義者的主張即為典型代表。八十年代，歐洲經濟在悲觀主義的氣份下，各國保護主義下的既得利益者，及政治光譜上的極右翼民族陣線黨，均普遍對歐洲聯邦主義採敵視立場。

註九：請另參Shirley Williams, “Sovereignty and Accountability in the European Community”, in Robert O. Keohane and Stanley Hoffmann (eds.), *The New European Community: Decisionmaking and Institutional Change*, Boulder: Westview Press, 1991, p.155-176。尤其是“the Loss of Sovereign National Power”(p.155-158)及“the Transfer of Power”(p.158-162)。[○]

會」拒絕批准，二年多以前，六國所簽定的「歐洲防禦共同體條約」而作罷。

「歐洲防禦共同體」之失敗，使得六國意識到，統合歐洲不可能突然實現，也不能立即全盤建構，必須回歸認同過去「舒曼宣言」的智慧。從此，將政治整合的理想，再次予以安置在經濟統合之後。在比利時外長Paul-Henri Spaak所領導的專家委員會之建議下，一九五七年依「羅馬條約」又成立了「歐洲經濟共同體」(la Communauté économique européenne)及「歐洲原子能共同體」(la Communauté européenne de l'énergie atomique - Euratom)。

歐洲共同體的成長與鞏固仰賴成員國的主權釋放來培育。然而在歐體的後續發展上，適逢載高樂將軍所領導的「法國第五共和」初期(1958~1969)。受「載高樂主義」(le gaullisme)的影響，法國對籌建歐洲的政策方向出現了重大修正，以致對歐洲整合的進程構成障礙。^(註十)一九六〇年五月卅一日，在電視談話中，載高樂總統指出，他所期盼的歐洲是一個「建基在各國合作關係上的聯盟」(une union fondée sur la coopération organisée des Etats)，並希望未來能進展成一個「莊嚴的邦聯」(une imposante Confédération)。其後，就歐洲整合的政治取向，提出建議的「富歇計劃」(le plan Fouchet)也倒向此種強調共識以及政府間合作的方案。^(註十一)

後續發展上，理念之爭悠然而起，即出現了一些對立方案，如1964年的「Spaak計劃」及1968年的「Harmel計劃」，均較傾向於聯邦化的歐洲。理念的對峙，使得歐體六國，從一九六二年到一九六九載高樂將軍御職前，在協商實現有關政治聯盟的計劃方面，毫無進展。一直要待法國新總統龐畢度(Georges Pompidou)上台，並在他的提議下，於一九六九年十二月，在海牙召

註十：「戴高樂主義」強調國家、民族至上，並把「民族國家」視為政治生活的根本範疇。六十年代，在此種理念的引導下，法國不僅抗拒聯邦化的歐洲，且對美國在西歐的霸勢採敵視態度。因而，在一九六六年，戴高樂將軍下令法國軍隊，從北大西洋公約組織一體化指揮系統中退出。

註十一：請參Pierre Gerbet, "In Search of Political Union: The Fouchet Plan Negotiations (1960-1962)", in Roy Pryce (ed.), *The Dynamics of European Union*, London: Routledge, 1990, p.105-129. 尤是有關"General de Gaulles' Ideas on Europe" (p.107-109)之重點歸納。

開的高峰會議上，才重新開啓歐洲統合的建構計劃，並責成各國外長共同研擬實現「政治統一」(l'unification politique)的最佳步驟。

整體而言，六十年代因載高樂主義的掣肘，使得政治整合之構思停滯在爭論中；然經濟之整合，比預期而言，發展順利，其成果令以英國爲首，一九六〇年五月三日成立的「歐洲自由貿易協會」(European Free Trade Association - EFTA)羨慕。歐體經十年的努力，到了一九六八年七月一日，比預期提早十八個月，完成關稅聯盟(l'union douanière)，成員國間的貨品關稅與貿易設限，已依羅馬條約之規定取消，並對共同體以外的國家實施統一關稅。英國未能成爲先後成立的三個共同體之創始成員國，可能是戰後政治決策上的最大錯誤；同時，也可看出英國對歐洲大陸的自主孤立立場。(註十二)

「海牙高峰會議」後，受命研擬政治統一最佳步驟的各國外長，在一九七〇年十月二十七日的「盧森堡報告」(le rapport de Luxembourg)中，同意應將相互間的合作關係，推展到外交政策領域。(註十三)從此歐體國家，在原存的經濟整合之外，產生「歐洲政治合作」(la Coopération politique européenne - CPE)，希望透過一種新的合作的模式，能在國際事務上展現出歐洲的主張。歐體國家以「歐洲政治合作」之名，彙整國際政治方面的觀點，並就歐洲對外交關係建立所應遵循的慣例。

「歐洲政治合作」之出現，象徵著歐體國家追求協合務實的共同外交政策之開始。在整合的初期，唯一要實現的承諾是：各國對某一國際問題，在確立其立場時，應與其他成員國諮商，除此諮商性義務外，並無其他強制要求。(註十四)

註十二：有關英國與歐洲統合，請參：Michael Franklin and Marc Wilke, Britain in the European Community, New York: Council on Foreign Relations Press, 1990.尤其是“Britain the Reluctant Partner”一章。

另有關歐體從最初六國擴張到十二國的過程研究，請參：Frances Nicholson and Roger East, From the Six to the Twelve: the Enlargement of the European Communities, Essex: Longman House, 1987.

註十三：「盧森堡報告」又稱「Davignon報告」(le rapport Davignon)，是「歐洲政治合作」的創始文獻。

雖然「歐洲政治合作」代表著實現政治整合的新起點，但它完全位居共同體運作範疇之外，也無條約為規範，其運作純粹仰賴政府間的合作意願。但是，「歐洲政治合作」的誕生，導致在歐洲統合的建構上，形成一個並立的雙元體系，及二個共存的发展邏輯：一是，靠「歐洲共同體」予以具體化的統合邏輯，且在經濟整合上，已頗有成果；另一是，政府間的外交合作，希望在尊重各成員國主權的同時，能在國際政治上，形成單一立場。（註十五）

在歐體首次擴張允許新國家加入之前，一九七二年十月召開的巴黎高峰會議，鑑於二年來在外交政策合作上相當滿意的發展，九國曾共同宣佈，希望在七十年代末，將整體關係提昇到更親密的「歐洲聯盟」關係。

「歐洲政治合作」在後續發展上的另一重要里程碑是一九七三年十月的「哥本哈根報告」(le rapport de Copenhague)。從合作的經驗上檢討，該公報提出了數項有關「歐洲政治合作」的改革措施，尤其加強運作的機制。從此，以「歐洲政治合作」為名，各國外長每年集會四次；其先前籌備磋商機構則由各國外交部政治司長所組成的「政治委員會」(le comité politique)負責，且必要時盡可能經常集會（實際運作上每月集會一次）；常設的幕僚作業單位，則由各國所派遣，負責「歐洲政治合作」事務的外交官組成「歐洲特派員小組」負責；各國外交部之間，以特別電傳管道 "Coreu" 銜接，以便快速、秘密地交換情報資訊。

再者，「哥本哈根報告」在界定國際政治合作的目標上更具約束性。「歐洲政治合作」雖仍是建基在諮商基礎上，但從此強調「尋求共同路線」，即各國在尚未與其他成員國諮商前，應先不確定其立場。同時，吾人也應重視其後不久，在一九七三年十二月十四日，哥本哈根高峰會議上所達成的

註十四：當時為了致力達成政治合作上立場協合的目標，各國外長每年集會二次；由各國外交部政策司長所組成的「政治委員會」(le Comité Politique)則每年集會四次。當與共同體事務有關時，則上述集會邀請歐體執委會官員列席。

註十五：有關「歐洲政治合作」之發展及各階段要點歸納，可參Françoise de La Serre, "De la Coopération politique européenne à la Politique étrangère et de sécurité commune", in L'Europe des Communautés, Paris: La documentation Française, 1992, Nouvelle édition, p.151-158.

「歐洲同一性」("l'identité européenne") 原則。因為，九國首次使用並強調「歐洲同一性」概念，希望在共同的價值基礎上，以後建立「歐洲政治合作」的共同立場，更妥善地界定與世界其他國家間的關係，並在國際事務上擔負更大的責任。

一九七四年十二月，巴黎高峰會議決定設立「歐洲理事會」(le Conseil européen)，由各國國家或政府元首出席，每年集會三次。此舉，不僅對歐體發展，且對「歐洲的政治合作」影響深遠。會後巴黎高峰會議的公報中也指出，「歐洲政治合作」的目標是，在任何影響歐體利益的國際政治領域中，實現一個審慎「協商的外交政策」(une diplomatie concertée)；另外，也明確指出「歐洲理事會」將以「歐洲共同體」暨「歐洲政治合作」之名集會。因此，在歐洲整合上，首次，且在最高層次，建立了「歐洲政治合作」與「歐洲共同體」之間橋樑。這也說明，歐體國家顧慮到歐體對外行動應更協合的需要。

巴黎高峰會議也責成比利時首相Leo Tindemans，就一九八〇年前，籌建「歐洲聯盟」的本質內容提出報告。一九七五年十二月所提出的「Tindemans 報告」(le rapport Tindemans)，如被採納，則會是歐洲政治整合史上的一大躍進。因為此文件所揭示的歐洲整合企圖心特強，其中心理念強調「歐體的行動應在對外所有的重要領域，如外交、安全、經濟合作等方面均應形成共同的政策與行動」。為達成此目的，Tindemans建議應整併為單一的決策中心，以便結束「部長理事會」，分別以共同體或政治合作之名分別集會的嚴格區別；再者，報告中另二項大膽的建議是，在決策方面，經過充分辯論後，少數應服從多數；而且，「歐洲政治合作」應推展到安保領域，即在歐洲的國防政策方面尋求一致，並在武器生產上進行合作。(註十七)

「Tindemans報告」中的建議，雖然被大部份國家評斷為過份急進，而遭擱置，但至少提出了一些歐洲政治整合上不可忽視的問題，且在今日，仍然是急待開拓實現的目標。

註十六：同上，頁一五二。

註十七：“Rapport Tindemans sur l'union européenne (1975)”, cf. Pierre Gerbet, La Construction de l'Europe, op. cit., p.455-456.

一九七九年十二月，蘇聯入侵阿富汗，英國外相Lord Carrington譴責「歐洲政治合作」對此一事件反應遲盾、意志薄弱、且無能為力之窘況。在來自各方譴責聲的督促下，一九八一年十月，出現了「歐洲政治合作」發展史上，第三個被採納的重要文件——「倫敦報告」(le rapport de Londres)：報告中，檢討了「歐洲政治合作」，並認為在國際體系中，以歐體國家的政治及經濟實力，相對於所扮演的國際角色而言，實有待加強。「倫敦報告」雖然沒有採納Tindemans所主張的「共同的外交政策」，但將「歐洲政治合作」的目標修正為「就國際問題尋求協合及統一的方案」，並將政治合作的使命首次推展到安全領域上。(註十八)由於「歐洲政治合作」尚無秘書處之組織，且各國就是否設立也有所爭議；因此決定暫由共同體的「執委會(la Commission)協助有關庶務，從此，「執委會」參與到「歐洲政治合作」的各領域。再者，「倫敦報告」為迎應緊急狀況，亦有危機程序之安排：只要在三個國家的要求下，即進入此一狀況，應在四十八小時內召集部長或「政治委員會」層次的集會，以處理危機。(註十九)

綜觀七十年代的歐洲整合，重要者尚有「歐洲貨幣體系」(European Monetary System—EMS)之建立，及「歐洲議會」(le Parlement européen)，自一九七九年起，首度由直接選舉產生議員。但是，範圍廣泛的經濟統合，面臨到來自內外的考驗，且危機的衝激持續到八十年代也不見改善。其原因，是自七十年代起，歐洲經濟整合的進度再度趨緩，尤其一九七三年元月一日起，歐

註十八：De La Serre, op. cit., p.152-153.

註十九：在八十年代初期，也有來自義大利及德國的努力，企圖促成「歐洲政治合作」新的發展。一九八一年十一月，義大利外長Colombo及德國外長Genscher向各國遞送一份「歐洲法草案」(le projet d'Act européen)，有三項重點：第一、強調歐洲之統合應集向政治目標；第二、包括國防安全方面的全面合作；第三、將現存的歐洲整合組織，予以結構化的連結。但此一文件，後續演變上，在一九八三年六月，變成了「歐洲聯盟莊嚴宣言」(Déclaration solennelle sur l'Union européenne)，就如同原創頭銜不見了，也喪失了原有的開創性。就政治合作的發展而言，這份宣言較早先的「倫敦報告」並無進展；尤其，丹麥藉機表示保留擴展到國防安全方面合作的立場，且希臘政府也發表聲明，認為決定符合自己國家的外交政策是自主的權利。(cf. Pierre Gerbet, op. cit., p.457-459)

體由原先六國增加了英國、愛爾蘭及丹麥三國，導致內部意見複雜，整合發展上難達共識。各國對預算分攤、基金使用、農產品補貼及貨幣整合問題上均有爭執。此外，在國際經濟環境方面，二次石油危機(1973~1974；1979-1980)，嚴重打擊了歐洲；再面對來自美國、日本及新興工業化國家的雙向經濟挑戰時，早已陷入財政赤字及勞資糾紛衝突的歐體國家，競爭力虛弱，其產業結構急待通盤調整，但七十年代以來的不景氣，使得各國花盡心思，疲於保護自己的市場。進入八十年代，歐體國家的經濟成績仍然是競爭力弱，投資不振，產業萎縮，這些現象又更助長了高失業率。籠罩在「歐洲悲觀主義」(l'euroessimisme)氣氛下的歐洲人，警覺到「歐洲硬化症」(european sclerosis)之嚴重性。(註二〇)

羅馬條約的精神，雖然明白地表示要建立一個整合的大單一市場意圖，以期實現人員、貨物、服務、資金暢通無阻的無疆界歐洲大市場。然阻隔歐洲的「非關稅障礙」仍然存在，且七十年代以來的不景氣，使得各國更費盡心機保護自己的市場。在實體性、技術性及財政政策的障礙阻隔下，人員仍然無法自由流動；產品因標準不同，而易造成高成本高價位的小量生產型態；服務業因各國法令限制，無法泛歐洲化。結果，相較於美、日二大市場勁敵，歐洲仍區隔在十二個市場的局面。在擔負「非歐洲成本」("Cost of a Non-Europe")的重擔下，不僅使得歐體乏力與美、日競爭，且歐體人民無法，在價廉物美的選擇下，享受整個歐市市場的產品。(註二一)

危機的考驗經常會帶動新的突破。歐洲共同體三十年來的整合情感督促歐體國家意識到，如要重整歐洲尊嚴，則必須加強歐洲整合。

一九八四年六月廿六日，在法國Fontainebleu召開的「歐洲理事會」決定，責成一個由各國國家或政府元首的私人代表所組成的專家委員會——「道奇委

註二〇：有關經濟危機與「歐洲硬化症」，請參：Alan M. Williams, *The European Community, the Contradiction of Integration*, Oxford: Blackwell, 1991, p.50-85.

註二一：所謂「非歐洲成本」，就是指歐洲共同體，若不實踐境內單一市場，所需付出的不必要的成本或花費。cf., S.F. Goodman, *The European Community*, New York: St. Martin's Press, 1990, p.169.

員會」(le comité Dooge)，來全盤檢視共同體的體制，並提出創新建議。「道奇委員會」的報告，就歐洲統合提出很多原則性的改革意見，其要點如：開創一個無疆界的經濟空間；加強發展政治合作；部長理事會決策應尊重多數意見；就安全問題加強協商（希臘、丹麥及愛爾蘭表示保留），且武器生產上亦應進行合作；外交政策方面的協商義務予以制度化，並設立常設的秘書處等。

「道奇委員會」的報告建議內容，成爲一九八五年六月，在米蘭(Milan)召開的「歐洲理事會」討論的重要議題。會議決定應召開政府間的會議來修改、補充歐體條約，並將「歐洲政治合作」予以制度化。後續發展上，經過多次政府間的會議及艱困的談判，終於在一九八六年二月達成「歐洲單一法」(l'Acte unique européen)的簽定。(註二二)

複雜的「歐洲單一法」，是自一九五七年以來，首次大規模地修改了原創共同體的條約，並更新單一經濟空間實現的目標，且訂定一象徵性的前景：一九九二年十二月卅一日前，完成歐體內部大單一市場的實現準備。爲了要實現這個內部無疆界、更有活力的單一市場，以提昇歐體人民生活水準，不僅要把歐體的管轄範圍再擴展到科技研發、區域環保及社會政策等領域，同時爲了要達成目標，歐體要陸續通過二百八十二個新法規，且在「全體一致決」外，引用「加權多數決」(le vote à la majorité qualifiée)來加速歐體國家之整合。(註二三)

在歐洲整合上，「歐洲單一法」的另一重要精神涵意是，不僅首次將「歐洲政治合作」正式予以體制化，同時，將它與「歐洲共同體」的運作規範彙編在一起，使得歐體發展與「歐洲政治合作」變成二個不可分隔的歐洲

註二二：「歐洲單一法」，本文依據：Les Communautés Européennes: le système institutionnel, Documents réunis et commentés par Philippe Manin, Paris: La documentation Française, 1990, (coll, documents d'études), Annexe: l'Acte Unique européen (p.49-55)。

註二三：所謂「加權多數決」，即十二個成員國被分配票數，總計七十六票中，獲得五十四票，就可通過。各國依加權制度(le système de Pondération)被分配的票數如下：義大利、德國、英國、法國，各10票；西班牙8票；比利時、葡萄牙、荷蘭、希臘，各5票；愛爾蘭、丹麥，各3票；盧森堡2票。

整合途徑。

「歐洲單一法」在第三篇訂定了歐洲在外交政策領域合作的有關係文，以賦予「歐洲政治合作」更莊嚴的基礎。然而本質上，它是以國際條約的形式，將已存的運作體系予以法典化。（註二四）

檢視「歐洲政治合作」至此之發展，並與「羅馬條約」生效後的「歐洲共同體」相比較，顯示出最主要的專有特性是，它建基在政府間合作的共識基礎上。相較於「羅馬條約」中有超國家性(*la supranationalité*)特質而言，明顯的，「歐洲政治合作」是僅屬政府間的往來，排除了任何有關主權轉移之顧慮。共識是「歐洲政治合作」運作的根本原則，沒有任何決議，可以在不一致同意的情形下通過，即僅一個國家的反對就足以阻止任何單一立場的出現。由於「歐洲政治合作」是成員國在相繼的政治協議下所產生的，且不是建基在根本法的基礎上，因此嚴格地說尚無「政治」的具體成果。在「歐洲政治合作」範疇下，所達成的決策，也無強制及約束的特性。（註二五）再者，與共同體發展相比，「歐洲政治合作」的專有組織結構薄弱，如各國外長不是以「部長理事會」之名，而是以部長級會議方式集會；尤其運作上，「歐洲法

註二四：「歐洲單一法」第三篇彙整了在外交政策領域合作的有關係文，賦予「歐洲政治合作」更莊嚴的基礎。基本上，這是以國際條約的形式，將已存的運作體系予以法典化。亦即，將過去組織「歐洲政治合作」的創始文件（如1970年的「盧森堡報告」、1973年的「哥本哈根報告」、1980年的「倫敦報告」，以及1983年的「歐洲聯盟莊嚴宣言」）予以刪整，並將運作上所逐漸建立的慣例加以確認。與過去相比，單一法在外交政策之整合上，少有新的創新；但重要的是強調了政治合作與共同體整合運動之間的不可分性。單一法再次強調有關整體利益的外政策必須諮商的義務，以尋求出共同的歐洲立場，並要求各國在國際關係及國際組織中應極力避免任何妨礙十二國協合一致的行動。單一法也建議，可採棄權之選擇，以避免構成共識之障礙。在制度上，單一法將過去十五年來的「歐洲政治合作」之慣例予以正式化外，並無根本改變；唯一重要變革是創設了設在布魯塞爾的秘書處。在輪值主席的管轄下，秘書處僅負責行政業務。

註二五：雖然「歐洲單一法」第三篇就「歐洲在外交政策領域之合作」作了有關規範，但此篇有獨立自主的法律地位：它是屬於國際法的條約範疇；而不是共同體法。尤其，在第三篇中，文句使用上，強調是「締約各方」而不用「歐體的成員國」就見解釋意義。參Françoise de la Serre, *op. cit.*, p.154.

院」(la Cour de justice)完全排除在運作之外，就深具解釋意義。

儘管「歐洲政治合作」有自屬的特性，然與「歐洲共同體」一樣，被賦予了相同目標——促成統合的歐洲。因此，歐體與「歐洲政治合作」之間也不斷地相互發展出一些連結。使得共同體管轄的經濟領域對外關係與政治合作所屬的外交政策範疇，很難予以嚴格的分隔。近十年來，歐體愈來愈運用「歐洲政治合作」為行動的中繼站，甚至予以「工具化」(l'instrumentalisation) (註二六)。如歐體多次在國際制裁上，利用「歐洲政治合作」為媒介，以及歐洲外交力量透過歐體來展現就是明顯的例子。在八十年代，歐體國家面對國際政治的緊張事件，從最初的遲疑緘默（如伊朗扣留美國人質事件所造成的危機），過渡到愈來愈運用貿易為武器來制裁有關國家（如福克蘭島事件及南非問題等）。同樣地，與中美洲國家的某些協定，都是透過共同體的緊急資助，來實現「歐洲政治合作」對此地區提供援助的政治承諾。

四、歐洲聯盟

東歐共產陣營的解體，德國的統一，以及歐洲整合對東歐的吸引力等因素，再次迫使歐體十二國省思歐洲整合計劃的未來，並在到底應擴大或鞏固的二難困境(le dilemme élargissement / approfondissement)中選擇優先順序。結果，歐體國家認為積極鞏固整合的成果遠比擴張容許新成員加入來的根本且重要。(註二七) 此種選擇促使歐體國家分別召開了有關「經濟與貨幣聯盟」(l'Union économique et monétaire)以及「政治聯盟」(l'Union politique)的會議。研商的成果彙集成，一九九二年二月七日於荷蘭馬斯垂克(Maastricht)正式簽定的「歐洲聯盟條約」(Traité d'Union européenne)，期以承續並深化四十年來的統合成果，並明白的確認「歐洲聯盟」的政治使命。(註二八)

註二六：為De la Serre之用語。同上，頁一五六。

註二七：歐洲整合已走上不能逆返之路。在危機考驗下，主張應更鞏固歐體遠比擴張重要之觀點，可參：Laurent Cohen-Tanugi, *L'Europe en Danger*, Paris: Fayard, 1992.

註二八：「歐洲聯盟條約」，本文依 *Traité sur l'Union Européenne*, Luxembourg: Office des publications officielles des Communautés Européennes, 1992.

一九九三年十一月一日，馬斯垂克「歐洲聯盟」條約，正式生效，從此「歐洲聯盟」（簡稱歐聯）成爲歐洲十二國整合運動的正式新官方名稱。馬斯垂克「歐洲聯盟條約」在設計上可看出數點重要原則：首先，並未把條約本身看成是一個開端或是一個結果，而僅視爲歐洲整合過程中的一個階段，並將於一九九六年召開的政府間會議中檢討改善實踐成果；第二項原則是，馬斯垂克條約仍然保留了二種爲統一歐洲，幾近半世紀交相競爭的策略：即統合及合作的策略；因此，第三點，馬斯垂克條約並不裁決那一種策略的勝利，如同「歐洲單一法」，馬斯垂克條約確認原來分屬統合或合作範疇的決策規則並存。

馬斯垂克條約的內容有「綜合主義」(le syncretisme)之特質。因爲，馬斯垂克條約並沒有廢除任何先前的條約，而是修正、彌補，以便整合歐洲的根本大法更趨完善。條約第二、第三、第四篇的標題就足以證明：因爲各篇標題是分別強調修正「歐洲經濟共同體」、「歐洲煤鋼共同體」及「歐洲原子能共同體」條約，並於適當位置，以「補植的方法」，加上新的努力方向及新的規定。^(註二九)總體看來，吾人認爲「歐洲聯盟」的未來有四個發展支柱：第一是，原來著重經濟統合之共同體；第二是，致力於共同的外交政策及集體安全之合作(*la politique étrangère et de sécurité commune*)；第三是，有關司法及內政事務領域的合作；第四是，經濟政策及貨幣統合。

雖然「歐洲聯盟條約」，將所屬的組織導向單一化，然上述四個領域，在未來仍各依自主的內在邏輯發展，因而顯示出馬斯垂克條約並列整合的特質。在內部的決策方面，如前所述，條約致力於妥協，匯整過去分屬於統合及合作的方法共處。其結果，勢必導致「歐洲聯盟」內部，在未來發展上，形成一個「發展進度不一的體系」(*un système à plusieurs vitesses*)。^(註三〇)例

註二九：「羅馬條約」與「馬斯垂克歐洲聯盟條約」之條約原文比較：*L'Union Européenne, Les Traités de Rome et de Maastricht, Textes Comparés*, Paris: La documentation Française, 1992.精神內容的比較歸納，請參Jean Raux, "De la CEE à la Communauté européenne: Ce qui change dans le Traité de Rome", *Regards sur l'actualité*, No.180., Paris: La documentation Française, avril 1992, p.23-49.

如，在經濟及貨幣政策領域，允許英國保留不加入單一貨幣聯盟的權利，以及同意某些國家在一九九七年到一九九九年暫不履行條約的規定^(註三一)；同樣的，在社會政策方面的協議規範，亦不及於英國。這種顯見的複雜性及差異性，毫無疑問地彰顯出十二個成員國政經情勢之分歧；相對地，這也可說是馬斯垂克條約的優點所在，即具體地反映了這個現實。

在英國的壓力下，歐體國家捨棄了明示「歐洲聯盟」肩負導向聯邦的重任，而僅在馬斯垂克條約的首條條款中，強調該約象徵著歐洲人民邁向「更緊密的聯盟」。然多數國家如法、德等國仍然認為聯邦是一不可避免的未來發展方向。^(註三二)

馬斯垂克「歐洲聯盟條約」，除了享有「歐洲共同體法院」所一向確認的「歐洲共同體法至高性」(la primauté)的本質外，條約中仍潛伏有聯邦主義的意識以及聯邦制度的設計。當情勢成熟時，這些因素將促使歐洲的籌建，繼續往開創一個有聯邦使命的「歐洲上位國家」(un super-Etat européen)邁進。在這些設計中，最接近聯邦模式的是「中央銀行的歐洲體系」(le Systeme européen de banques centrales - SEBC)。因為，從條約及有關其職權角色的議定書中看來，其運作的機制是依聯邦制度的結構而設計的。各國中央銀行與「歐洲中央銀行」(la Banque centrale européenne)之間的依賴關係，以及歐洲央行應居超然立場的設計，均與德國及美國制度相類似。待歐洲貨幣統合進入第

註三〇：有關馬斯垂克條約的總體分析：Marc Germangue, "Le traité de Maastricht: apports essentiels", *L'Europe des Communautés*, Paris: La documentation Française, 1992, Nouvelle édition, p15-18.

Francoise de le Serre, "Le Traité d'Union européenne", *Regards sur l'actualité*, No.180: Spécial Maastricht, Paris: La documentation Française, 1992, p.3-22.

註三一：馬斯垂克「歐洲聯盟條約」規定，至遲到一九九九年完成貨幣統一。然十二國於一九九六年集會，檢討情況，如有七國符合，則可以「加權多數決」之決議，提早於一九九七年元月一日實施。

註三二：歐洲聯邦主義的未來，請參Dusan Sidjanski, *L'avenir fédéraliste de l'Europe, La Communauté européenne des origines au traité de Maastricht*, Paris, Geneve, P.U.F., Publications de l'Institut universitaire d'étude européenne, 1992.作者以聯邦主義（傾向瑞士模式）來衡量歐洲統合之發展。

三階段時，「歐洲中央銀行」將會成為「聯盟中的聯邦國」("un Etat dans l'Union")。(註三三)

在政治聯盟方面，統合的步伐顯然無力。但在這方面，馬斯垂克條約仍有啓發自聯邦主義的安排：如建立「歐洲公民身份」(la citoyenneté européenne)。雖然範圍相當侷限，然如同聯邦國家，從此在各國人民及「歐洲聯盟」間建立了屬民關係。「歐洲聯盟的公民」在境內除可自由遷徙之外，並可在居留國內與當地居民一樣地，在地方選舉及歐洲議會議選舉中，享有投票權及參選權。

另外一個聯邦國的特徵是，在馬斯垂克約中，以委婉的形式，允諾各成員國，保障其民主的政治體制：條約首篇第F條強調：「聯盟尊重建基於民主原則上的政府體制…」。

因此，歐聯國家從此喪失了建立專制，甚至極權政體的自由。這種安排與法國、德國等國家憲法，保障憲政及永續共和之規定相似。(註三四)

馬斯垂克條約中，對「歐洲法院」的職權，雖未予以明顯的擴張，然它始終是推動歐體往上位國家形態發展的重要組織。致力確保歐洲共同體法至上，並扮演最高司法機關角色的「歐洲法院」，將此種自覺與意識反映在它所判決的案例上。「歐洲法院」在解釋法律及裁決紛爭時，不僅體現出歐洲共同體是一「法治的共同體」(une communauté de droit)，同時也發揮了政治整合上的深遠影響。(註三五)依照馬斯垂克條約中的「輔助原則」(le principe de subsidiarité)，容許歐聯在原不屬其職權的領域，因事務之範圍及顧慮的成果，由成員國無法妥善有效達成，而僅有靠共同體的力量方為妥當時，得准予歐

註三三：有關貨幣政策及組織上的安排，請參「歐洲聯盟條約」第二篇、第二～四章（第105～109條）。

註三四：如「德意志聯邦共和國基本法」第廿條第四款（1968年6月24日條憲增補）強調：「德國人民抗拒推翻憲政體制之任何企圖……」（p.21）。「法國第五共和憲法」第八十九條最後一款，強調「政府之共和形態，不得作為修憲的目標」。(p.140)上述憲法條文依據：Les Constitutions de l'Europe des Douze, Textés rassemblés et Présentés par Henri Oberdorff, Paris: La documentation Française, Collection «retour aux textes», 1992.

聯的介入。但此種情勢，歐聯與國家間容易發生職權爭議。而「歐洲法院」，如同聯邦法院排解聯邦與各邦職權劃分之爭議，可扮演調節者的功能角色。

現今「歐洲聯盟」雖有很多與聯邦國家結構相似之處，然亦有一些根本差異。^(註三六)首先，組織架構中的「部長理事會」(le Conseil des ministres)擁有相當矛盾的職權，即是一個強勢的立法機關，但也是一個政府間的組織，但又扮演近乎政府的角色。在這方面有趣的比較是，美國開國先賢在設計聯邦政府體制時，只安排各州參與到聯邦國會的上議院—即參議院(the Senate)中；而羅馬條約的設計者則透過「理事會」組織，讓各國參與到行政權的層次。導致此種安排的最主要原因是歐洲的統合是摸索實踐的過程，各參與國在致力歐洲共同體發展的同時，相對地也要陸續地釋放主權，而「部長理事會」正是共同妥協並釋放主權的正式管道。或許未來在設計上，當聯邦的發展方向確立後，除應提升「歐洲議會」的立法職權外，可進而將「部長理事會」改變為「歐洲議會」的上議院，即比照一九四九年「德意志聯邦共和國基本法」對「聯邦上院」(Bundesrat)的設計。

與聯邦國相比更重大的差異，是歐洲共同體向來缺乏全盤專有的稅收制度，以及相當微少的預算來源，使得歐體的財政，始終無法獨立自足。此種情勢下，使得歐洲聯盟未來介入的能力仍將遭受嚴重的限制。^(註三七)

再者，代表歐洲民意且應替歐洲人民看守荷包的「歐洲議會」，雖然在

註三五：「歐洲法院」對政治統合的意義，請另參Wolfgang Harbrecht著，朱建松譯，林明義校訂，「歐洲共同體」，台北：黎明，民國七十八年再版，頁一二四～一二五。請另參Federico Mancino, "The Making of a Constitution for Europe", in Robert O. Keohane and Stanley Holfmann (ed.), The New European Community: Decisionmaking and Institutional Change, Boulder: Westview Prees, 1991, p.177-194.主要談法院判例之貢獻。

註三六：對馬斯垂克條約下的「歐洲聯盟」在未來結構發展上有數派爭議，請參Quermonne的比較解析。Jean-Louis Quermonne, "Trois Lectures du Traite de Maastricht: Essai d'analyse comparative", Revue Francaise de Science Politique, Vol. 42, No. 5, Octobre, 1992。另外，請參比John Pinder對"Neo-federal idea"之說明：John Pinder, European Community: the Building of a Union, Oxford: Oxford University Press, 1991, p.216-218。

註三七：歐洲預算，請參：Neill Nugent, The Government and Politics of the European Community, Hampshire: Macmillan, 1991, Second Edition, p.313-334。

馬斯垂克條約中，爭取到在某些領域共同決策及修正之權利，^(註三八)然仍距聯邦國之國會功能相距甚遠，且其內部尚無類似一般國家國會政黨對立激辯的情勢，即以現代民主政治運作之觀點評之，在歐洲層次上尚缺乏一個健全而又競爭的政黨體系。

潛存著聯邦主義的意識，但又與聯邦國有不少根本差異的「歐洲聯盟」承襲了歐洲共同體自創且頗有功效的「政府」運作模式。Alain Prate等人對歐體政府之運作起了個相當通俗的學名，稱之謂「共同體的做法」(le méthode communautaire)。這種特有的歐洲政府運作機制，對歐聯的發展及歐洲整合運動，身負重責大任，並具深遠影響。^(註三九)現今歐聯的政府組織之運作特徵，吾人可歸納為四點：第一，一向代表歐體整體利益，並是帶動歐體整體運作的火車頭——「執委會」，依羅馬條約壟斷了建議權，由於後續上可不斷地修改其建議，因而也享有了談判的實權；第二，代表各國利益，又是各國主權釋放的管道，同時也是歐體立法決策機構的「部長理事會」，逐漸地引入「加權的多數決」，當面臨部分成員國立場分歧時，此種表決方式即使不使用，也足以構成勸阻及促使妥協的因素；第三，代表歐體各成員國人民，並由選民直接選舉產生的「歐洲議會」，雖不是標準的立法機構，但有監督權、預算審查權以及立法諮詢權。第四，「歐洲共同體法院」確保共同體法受到尊重，且此法高於國內立法，並由法院之管轄，來擔負統一解釋及裁決糾紛之任務。

歐體的組織運作及其決策方式，在過去經濟統合過程，發揮了超國家的

註三八：馬斯垂克條約規定，自一九九五年起，「歐洲執行委員會」的主席及各委員之任命，須獲得「歐洲議會」之同意並對其負集體責任。執委會之成員任期五年，與歐洲議會議員任期相同。「歐洲議會」可透過不信任投票，將執委會之主席及其成員予以「倒閣」。(歐洲聯盟條約第三篇、第一五八條)

註三九：Alain Prate, *Quelle Europe?*, Prefaces de Raymond Barre et Jacques Delors, Paris: Juilliard, Coll. 《Commentaire》1991。此書重點在強調歐體特有的運作機制，並以「歐洲執委會」、「部長理事會」及「歐洲議會」所形成的組織三角(“triangle institutionnel”)之運作，來探研歐體決策過程。再者，作者企圖從「羅馬條約」的設計者及戴高樂主義者之間，找出妥協方案。

督導角色；象徵政治整合新階段的馬斯垂克條約繼續將其推展到新的領域，尤其是政治合作領域，具體地將表現在「歐洲聯盟」的共同外交及安全政策方面。馬斯垂克條約也預期於適當時機，「歐洲聯盟」應從推動「共同的國防政策」進而實現歐洲「共同國防」(une défense commune)之理想^(註四〇)。

五、結 論

二百年多年以前，很少政治觀察家會看好北美新英格蘭地區，脫離大英帝國殖民地地位，而走向獨立自主的十三個分裂政府，能成功地組成一個新的政治實體——「美利堅合眾國」。今天的歐洲正處於類似不被看好的局面。然而經過四十多年的努力，「歐洲共同體」現已深化鞏固為「歐洲聯盟」。

歐體的發展過程是各成員國謹慎、適時地釋放些許主權，形成一個歐體政府，在其權限的範圍內，經各國委任有管轄權。但即使透過馬斯垂克條約的充份實現，歐聯在短期內很難顯示出聯邦國的輪廓。因此，「歐體執委會」主席Jacquese Delors所說的極為確切，那就是：「歐洲共同體的政治目標至今尚未確認」。^(註四一)

Jean Monnet曾在「歐洲煤鋼共同體」成立典禮的演說中指出，這個組織將是實現聯邦國的起點；然而二十五年後，在其回憶錄的結語上，他修正補充了這樣的觀點：「我從未懷疑歐體的發展，在未來，會引導歐洲人民實現歐洲合眾國，但是現在我不幻想這個政治框架，到底應該是邦聯或是聯邦，

註四〇：基礎上，由一九五四年成立的防禦組織——「西歐聯盟」(l'Union de Europe occidentale - UEO)做為歐聯發展上防禦安全體系的基礎。從此，將「西歐聯盟」與歐聯予以組織上的連結。請參考，「歐洲聯盟條約」第五篇、第J4條。有關歐洲國防安全：Philippe Tronquoy, "La défense: Fondement et Perspectives", L'Europe des Communautés, op. cit., p.159-164.

Michel Drain, "La Sécurité Européenne", Regards sur l'actualité, No. 179, Mars, 1992, La Documentation française.

註四一：引自「L'Europe dans le monde」之編輯序言。L'Europe dans le monde, Cahier réalisé sous la direction de Yves Leonard, Cahiers français, No. 257, Paris: La documentation Française, 1992.

因爲人們所爭辯的這些字眼是那麼不明確。吾人透過共同體的行動所籌建的可能從無先例」。(註四二)

檢視四十多年來的歐洲經驗，歐體是在辯論與妥協下，以逐步求近法，引導西歐往統合的理想目標邁進。歐體組織在經濟整合方面，發揮了階段性的功能，也達成了階段性的任務；而馬斯垂克條約下的「歐洲聯盟」要在原有的基礎上，開拓政治整合大業。這個困難的重任，將使得未來的歐聯，在崎嶇坎坷的整合道路上，遭受嚴厲的考驗。

「歐洲聯盟條約」中雖存有某些聯邦主義的種苗，但必須仰賴非常有利的情勢來促使這些種苗之成長，進而造就一個類似聯邦國的未來。但是，未來歐洲本土所蘊育出的「歐洲合眾國」，將很少是美國模式的仿效，而較是一個啓發自瑞士及德國模式的新創結構，且無論如何，也必遠離了傳統民族國家的範例。(註四三)

未來歐洲各國的上位國家若整合成功，則必須對歐洲統合的總體組織體制予以命名，並以資辨別。這個新範例，將是傳統的民族國、邦聯國及聯邦國以外的新類型。十九世紀時，「美國的民主」(De la Démocratie en Amérique)一書作者Alex de Tocqueville (1805 - 1859)曾談到，聯邦國的開創是政治學上的一大發明；而吾人認爲，未來的「歐洲合眾國」也將是另一項學術上與政制上的新突破。

註四二：Jean Monnet, *Mémoires*, Paris: Fayard, 1976, p.615-616.

註四三：即使是聯邦那也將是一個特殊類型的聯邦國。就當代聯邦主義的演變及其多樣的型態，可參Maurice Croizat, *Le Federalisme dans les Démocraties Occidentales*, Paris: Montchrestien, Coll. 《Clefs》, 1992.

The United States of Europe: A Federalist Future?

Hao-Yu Wang

The emergence, growth and expansion of the European Community has been one of the most significant developments of post-war international science. Now encompassing 12 independent nations with a total population of some 340,000,000 people, the European Union exerts a major influence on the economies and politics, not only of the member states, but also of the world as a whole.

European integration was conceived from the outset as a process of modular construction, concentrating initially on a limited field and intended to expand into full political union. For the supranationalists, a "United States of Europe" is the final aim of the European construction.

This paper intends to analyse the transfer of sovereign national power and the strategy opted for working, and to evaluate the aims and consequences of the Masstricht Treaty establishing the European Union.