

本文章已註冊DOI數位物件識別碼

▶ 從自由政府間主義解析里斯本條約的發展過程

Negotiating the Treaty of Lisbon: A Liberal Intergovernmentalist Analysis

doi:10.30390/ISC.201006_49(2).0001

問題與研究, 49(2), 2010

Issues & Studies, 49(2), 2010

作者/Author : 蘇宏達(Hung-Dah Su)

頁數/Page : 1-38

出版日期/Publication Date : 2010/06

引用本篇文獻時，請提供DOI資訊，並透過DOI永久網址取得最正確的書目資訊。

To cite this Article, please include the DOI name in your reference data.

請使用本篇文獻DOI永久網址進行連結:

To link to this Article:

[http://dx.doi.org/10.30390/ISC.201006_49\(2\).0001](http://dx.doi.org/10.30390/ISC.201006_49(2).0001)



DOI Enhanced

DOI是數位物件識別碼 (Digital Object Identifier, DOI) 的簡稱，是這篇文章在網路上的唯一識別碼，用於永久連結及引用該篇文章。

若想得知更多DOI使用資訊，

請參考 <http://doi.airiti.com>

For more information,

Please see: <http://doi.airiti.com>

請往下捲動至下一頁，開始閱讀本篇文獻

PLEASE SCROLL DOWN FOR ARTICLE



從自由政府間主義解析 里斯本條約的發展過程

蘇 宏 達

(台灣大學政治系副教授)

摘 要

2005年5月和6月法國與荷蘭分別公投否決歐洲憲法後，制憲運動和歐洲統合頓時陷入危機，要等到2007年1月德國接任歐盟輪值主席國，同年5月法國總統大選結束後，歐盟27國領袖才在6月柏林高峰會上達成協議，召開政府間會議，10月里斯本高峰會通過新約，然後於12月正式簽署。2009年10月2日愛爾蘭二次公投通過里斯本條約後，歐盟27國已完成里斯本條約的批准程序，僅待愛爾蘭、捷克、波蘭和德國將批准書存放至義大利外交部後，里斯本條約即可在2010年1月1日以後生效。本文首先論述里斯本條約發展的史實，然後要依據自由政府間主義建立分析架構，逐一檢視其中的主要變數，試著評析自由政府間主義的解釋能力。依據作者的分析，自由政府間主義的確仍能有效解釋歐盟重要條約談判，包括：談判實質上由強國領袖主導，超國家機構領袖影響力有限；國家偏好形成，主要是基於戰略安全考量，政治目的確實大於經濟利益；新約內容以三強利益的妥協為基礎，較傾向維持現狀的會員國獲得了最大的讓步；新約雖然意圖強化歐盟的民主屬性，卻透過強化會員國國會在歐盟決策中的角色，又另立涉外事務專門機關，強化政府間機制，符合自由政府間主義「民主監督」與「政府間機制操控」二元對立的推論。不過，自由政府間主義在第一個階段關於國家偏好形成的過程，應加入政黨競爭和議題性質差異的變項，也就是說談判的核心議題會左右利益團體影響力的消長。此外，在第二階段的談判中，「最大公約數」的概念可能已不適合完整呈現三強最後達成的共識。因為，在里斯本條約協商的過程中，決定三強最後妥協的基礎是彼此在核心利益上的妥協與政治角力，而非機械式的「最大公約數」。透過對三強核心利益的界定，再分析當時各方的政治情勢，應更能有效描述和解釋三強最後妥協的結果。

關鍵詞：自由政府間主義、里斯本條約、歐洲憲法、民主赤字

壹、前言

歐洲聯盟（以下簡稱歐盟）制憲運動自 2005 年 5 至 6 月荷蘭與法國公民投票否決歐洲憲法條約（*Treaty establishing a Constitution for Europe*，以下簡稱歐洲憲法）後，頓入困境。儘管之後仍有 7 個會員國繼續完成批准歐洲憲法的程序，^①但歐洲憲法生效之日已遙遙無期，歐洲統合運動也因此停滯不前。要等到德國於 2007 年 1 月接任輪值主席國、法國於同年 5 月選出新總統後，歐盟 27 國才在 6 月的柏林高峰會上就如何走出制憲困境、完成各項改革、敲定新約細節等達成共識，12 月 13 日在里斯本正式簽署新約，大幅修改現行的歐盟和歐洲共同體（以下簡稱歐體）條約，並預定於 2009 年正式生效。惟條約於 2008 年 6 月 12 日遭愛爾蘭公投否決。為克服愛爾蘭否決里斯本條約的困境，歐盟高峰會特別於 2008 年 12 月正式決議，就里斯本條約關於若干重大制度及政策規範作出修正，以解除愛爾蘭人民的疑慮，但要求愛爾蘭應於 2009 年本屆執委會任期結束前完成批准程序。^②2009 年 10 月 2 日，愛爾蘭就里斯本條約舉行第二次公投，結果 67.1% 表示同意，僅 23.9% 堅持反對，^③里斯本條約生效的最大障礙於是消失。

本文的目的，是要依據專門研究歐盟重要條約談判的自由政府間主義（*liberal inter-governmentalism*）來解釋歐盟如何因應困局，逐步完成里斯本條約（*Treaty of Lisbon*）協商與簽署的過程，以檢視該理論的解釋力。自由政府間主義始於美國莫拉維塞克（*Andrew Moravcsik*）教授針對 1984 至 85 年「單一歐洲法」（*Single European Act*）談判過程的研究，係專門用於解釋歐盟歷屆政府間談判的研究途徑。莫拉維塞克表示，「整個歐洲統合運動的發展，就是由會員國領袖所做出一系列理性抉擇的結果。」^④依據自由政府間主義的假定，歐盟的政府間談判是典型的「二重賽局」結構，共區分為三個階段：在第一個階段，各會員國內各個利益團體互相競合妥協、再由政府整合的產物，形成所謂的國家利益（*national interest*）或國家偏好（*state preference*）。其中，影響國家偏好形成最重要的兩項因素是對於國家地緣政治和經濟利益的界定。前者涉及安全，反映各國「對威脅國家主權和領土完整的軍事或意識形態來源的認知」，後者關係財富，即各國「對透過跨邊界貿易和資本流通所能獲取外部

註① 這 7 個國家分別是拉脫維亞（2005.6.2）、塞浦路斯（2005.6.30）、馬爾它（2005.7.6）、盧森堡（2005.10.25）、比利時（2006.2.8）、愛沙尼亞（2006.5.9）與芬蘭（2006.12.5）。除了盧森堡舉行公投以外，各國均係透過國會審查完成批准程序。

註② *European Council on 11-12 December 2008, Presidency Conclusions*. 相關的讓步和保證包括：未來執委會仍採一國一席制；各國保證在愛爾蘭人民所關切的稅制統一、家庭問題、社會政策、道德標準和共同安全暨防衛政策上，尊重愛爾蘭的法律制度與中立傳統。在此前提下，愛爾蘭政府承諾於本屆執委會任期屆滿前完成里斯本條約之批准程序。

註③ *European Voice*, 4 October 2009, <http://www.europeanvoice.com> (retrieved on 6 October 2009)

註④ *Andrew Moravcsik, The Choice for Europe* (New York: Cornell University Press, 1998), p. 18.

利益機會的認知」。^⑤不過，經濟利益的目的是服務整體的國家地緣政治安全。換言之，自由政府間主義強調政治目的大於經濟利益的思維，認定歐洲統合史上的經濟統合都必須從整體國家利益來解釋。

第二個階段，就是由歐盟各國政府在政府間會議上捍衛上述的國家利益，並透過權力較量和利益交換，達到目的。談判時，各會員國會呈現「單一行爲者」(unitary actor) 模式，全力捍衛本國利益。首先，由於每一個國家都擁有否決權，而歐盟或任一會員國並不具備軍事壓制或經濟制裁另一會員國的權力，所以在歐盟政府間談判時，每一個會員國都可以充分捍衛本身的利益，拒絕危及本國核心利益的協定；第二，由於歐洲統合是一個持續的過程，歐盟更是一個天天有談判的場域，所以各國對於彼此的利益和立場都不會太陌生，因此減低了歐盟機關領袖（如執委會主席和歐洲議會議長）在談判期間透過「資訊供給」和「穿梭斡旋」發揮影響力的空間。第三，談判的結果，就是各國利益交集的「最大公約數」。在講求利益和實力的政府間談判裡，談判實際上由英、法、德等三強領袖所操持。一旦三強領袖獲致妥協，接下來僅須對他會員國施以小惠，即大功告成。不過，這並不表示英、法、德三強就必定是新約的最大受益者。依據自由政府間主義的推論，最滿意現狀的國家通常都獲得最大的利益，而最急於求成的國家必定會做出最多的讓步。^⑥

第三個階段，是制度的選擇。莫拉維塞克認為，歐盟政府間談判最後都會創建新機制，並不是基於意識形態的選擇或跨國官僚體系較各國政府更有效率或正當性，而是為了建立一個有效保證履行協商內容的共同需要。更因為太多的細節和未來不確定性無法在一次協商中敲定，歐盟就必須建立一個不斷協商和談判的機制，以確保既有協商的成果。^⑦依據這個推論，各會員國和會員國內團體對制度的選擇完全依據本身的利益，也惟有在「共同利益高、衝突低」的領域，才能建立共同的制度。為了建立新機關的可信賴度，又害怕新的機關完全不受羈縻，各國政府會傾向寧可犧牲民主監督，也要維繫最後的控制權，最後導致政府間機制的強化。^⑧有的學者認為莫拉維塞克加入「制度選擇」後，自由政府間主義已極趨向理性選擇的制度主義。^⑨但個人以為二者仍有極大的區別，因為前者強調會員國領袖的影響，後者著重歐盟機關領袖的角色。

不過，莫拉維塞克的論述遭到制度主義者的強烈質疑。^⑩他們首先否認自由政府間主義對會員國國家利益形成過程的推論，認為國家利益並不是純粹在國內利益團體競

註⑤ *Ibid.*, p. 26.

註⑥ *Ibid.*, pp. 60~62.

註⑦ *Ibid.*, pp. 73~75.

註⑧ *Ibid.*, pp. 75~76.

註⑨ 盧倩儀，「區域整合理論」，黃偉峰編，*歐洲聯盟的組織與運作*，二版（台北：五南，2007年），頁96。

註⑩ Daniel Wincott, "Institutional Interaction and European Integration: Towards an Every Critique of Liberal Intergovernmentalism," *Journal of Common Market Studies*, Vol. 33, No. 4 (1995), pp. 597~609.

逐中界定，政府領袖和機關仍有一定的獨立性和自主權，可以依本身的立場與信念左右國家利益的界定。其次，制度主義者強烈抨擊莫拉維塞克突出大國領導人卻故意貶抑歐盟機關領袖，尤其是執委會主席，在歷屆條約談判所扮演的角色，認為正如國家機關和領袖在國內政治所發揮的功能一樣，這些超國家機關和領袖也在歐盟層級的談判過程中，擁有不可忽視的地位和影響力。最後，制度主義者認為，歐盟會員國間談判的結果不能單從國家利益妥協的角度得到解釋，還必須考量長期以來歐盟制度所產生的約制和影響。

因此，依據自由政府間主義，在解釋里斯本條約發展過程時，就必須逐階段釐清：

第一，英、法、德三個主要強權國內偏好的形成過程，是否是在各個利益團體相互競逐中形塑而成？這三個會員國領袖和政府是否能不完全受利益團體的約制，在界定國家利益時保有一定的自主與獨立？其中，政治安全的考量是否真的大於經濟利益的衡量？

第二，歐盟機關領袖是否居主導能力，抑或僅扮演微不足道的角色？談判結果是否符合英、法、德三強國家偏好的最大公約數？抑反而呈現歐盟制度長期以來的約制和影響？獲利最大者，是否是對現狀最滿意的會員國？

第三，共同制度的強化是否限於「利益高、衝突低」的領域？會員國為了害怕新制度失控，是否又犧牲民主監督而強化政府間控制體系？

本文的目的就是要依據前述自由政府間主義建立分析架構，逐一檢視其中的主要變數，論證自由政府間主義是否能有效解釋里斯本條約的發展過程，以及是否需要修正。全文首先論述 2005 年 5-6 月法荷公投否決至 2007 年 12 月里斯本條約簽署間發展的史實，然後據此檢視自由政府間主義的解釋力，最後在結論中總結上述研究，並評估論文對歐盟研究可能的貢獻。

貳、里斯本條約的發展過程

一、法荷公投否決與歐盟制憲運動危機

歐盟制憲自 2002 年 2 月底制憲大會開幕後正式啟動，於 2004 年 10 月 16 日 25 國領袖於羅馬簽署「歐洲憲法條約」時達到最高峰，卻在 2005 年法荷公投否決歐洲憲法後陷入空前的危機，對歐洲統合所造成的衝擊遠大於 1992 年丹麥公投否決馬斯垂特條約或 2002 年愛爾蘭公投否決尼斯條約。首先，法國不僅是歐盟和歐體的強權和創始會員國，更是本次制憲運動的主導國家，由席哈克（Jacques Chirac）總統親自在德國國會演說中提出，制憲大會更由前法國總統季斯卡（Valéry Giscard d'Estang）主持，最後竟遭到本國人民否決，顯示法國人民拒絕接受歐洲憲法的權威性，也拒絕追隨法國現任領袖以制憲為主軸的歐洲統合路線。其次，儘管 1992 年丹麥曾公投否決馬斯垂特條約、2002 年愛爾蘭亦曾公投否決尼斯條約，但從未出現兩個會員國在幾乎同一時間

內公投否決歐盟條約，使得歐盟無法立即依循往例走出困境。第三，法荷兩國反對歐洲憲法的公民各佔總投票數的 55%和 62%，遠高於丹麥否決馬斯垂特條約的 50.7%，投票率亦分別高達 68%和 62%，超出愛爾蘭否決尼斯條約時的 34%，^⑩使得歐盟無法立即複製丹麥經驗（即在歐洲憲法中給予部分豁免後要求舉行第二次公投）或愛爾蘭經驗（即由歐盟高峰會共同給予一些保證後要求舉行第二次公投），繼續完成制憲。

第四，歐盟制憲原本是針對傳統修約路線與歷年政府間談判陷入困境的解決之道。^⑪自 1985 年各國協商「單一歐洲法」（Single European Act）以降，歐體和歐盟召開了五次政府間會議、簽署了四個修改現行條約的條約。然而，

「尼斯條約談判證實傳統政府間會議的極限，因為面對這些事關國家主權、權力分配和歐洲統合未來走向的根本問題，僅靠外交代表閉門協商已無法獲致任何結果，歐盟領袖和會員國政府都十分清楚，必須另闢蹊徑。因為，即使是各國元首或政府領袖齊聚尼斯，也是徹夜談判到凌晨四時半，才勉強獲得一個暫渡難關的妥協。」^⑫

歐盟於是發動制憲，並特別召開為期一年半的制憲會議，不僅全程公開，還有歐盟各機關、代表各會員國國會代表、公民社會代表、青年代表與會。但法荷兩國公投均以極大的差距否決了歐洲憲法，根本否定歐盟企圖透過各類論壇和制憲大會完成制憲路徑之正當性。對法荷人民而言，歐盟以制憲大會輔佐政府間談判，並未能創造一個更具正當性的制憲程序，遂陷歐盟領袖於繼續推動制憲，抑重返政府間閉門談判的困境之中。

第五，促使法國人民反對歐洲憲法的主要因素，並不是對該憲法或歐洲統合的好惡，而是國內的政治情勢，迫使歐盟必須被動地等待法國內部政治情勢轉變，才有可能走出困境，無法主動提出解決方案。根據法國四個權威的民意調查機構和媒體（TNS-Sofres-Le Monde, RTL, TF1）在 2005 年 5 月 29 日公投結果宣布後所做的統

註⑩ 關於丹麥公投否決馬斯垂特條約，請參見 Wolfgang Luthardt, “European Integration and Referendums: Analytical Considerations and Empirical Evidence,” in Alan W. Cafruny and Glenda G. Rosenthal eds., *The State of the European Community—The Maastricht Debates and Beyond*, Essex (UK: Longman and Doulder (CO): Lynne Rienner Publishers, 1993), pp. 53–72；關於愛爾蘭公投否決尼斯條約，請參見藍玉春，「歐盟尼斯條約評析」，*問題與研究*，第 43 卷第 4 期（2004 年 7-8 月），頁 73–94；關於法荷否決歐洲憲法，請參見張台麟，「法國否決『歐洲聯盟憲法草案』的背景及其影響」，*國際關係學報*，第 21 期（2002 年 5 月），頁 15–43；Paul Taggart, “Keynote Article: Questions of Europe—The Domestic Politics of the 2005 French and Dutch Referendums and their Challenge for the Study of European Integration,” *Journal of Common Market Studies*, Vol. 44 (2006), pp. 7–25; Gérard Bélorgey et al., “La France, l’Europe et Maintenant?” *Revue Politique et Parlementaire*, Vol. 107, No. 1036 (2005), pp. 1–189.

註⑪ David Galloway, *Treaty of Nice and beyond Realities and Illusions of Power in the EU* (Sheffield U.K.: Sheffield Academic Press, 2001), pp. 180–181.

註⑫ Stefano Fella, “New Labour, Same Old Britain? The Blair Government and European Treaty Reform,” *Parliamentary Affairs*, Vol. 59, No. 4 (2006), p. 631. (621–637).

計，反對歐洲憲法的法國公民首要的動機是「擔心法國失業情勢惡化」(46%)和「投反對票以表達對現狀的不滿」(40%)，均與歐洲憲法無直接關聯性。^⑭法國民眾基於內部政治原因而否決歐洲憲法，使歐盟領袖並不能取代法國政府回應並安撫自己民眾對政府的唾棄。不少學者於是同意，法荷公投否決的意義，就是「歐洲統合研究今後必須和會員國國內政治研究更有系統地緊密結合在一起」。^⑮

二、法德領袖的困境

歐盟制憲始於2000年6月德國外長費雪(Joschka Fischer)在柏林Humboldt大學「邁向歐洲聯邦」(“Von Staatenbund zur Föderation”/“From Confederacy to Federation”)的演說，^⑯以及同年6月27日法國總統席哈克在德國下議院對費雪提議的回應。席哈克認為歐盟各國應先簽署「歐洲聯盟基本權利憲章」(Charter on the Fundamental Rights of the European Union，以下簡稱「基本權利憲章」)，做為制定未來「歐洲憲法」(European Constitution)的起步。^⑰他遂與德國總理施洛得(Gerard Schroeder)聯名向歐盟輪值主席國提議，要求將「歐洲憲法」納入關於歐盟未來的辯論之中。2001年12月15日，歐盟高峰會遂在比利時雷肯(Laeken)發表「歐洲聯盟的未來」(“The Future of the EU”)宣言，將制憲列入翌年3月1日起召開的「歐盟未來辯論大會」討論議題中。^⑱

制憲既是德法領袖共同發起的新一波統合運動，施洛得遂於法荷公投否決歐洲憲法後與席哈克緊急會商，決定共同支持盧森堡總理容克(Jean-Claude Juncker)出面捍衛歐洲憲法，防止疑歐派勢力高漲，反噬歐洲統合成果，為英國的「鬆散統合」和「重疊統合圈」(Europe à la carte)鋪路。^⑲但兩國領袖實際上已經完全失去了挽救危局的能力。

席哈克的制憲主張，原是希望討好積極支持歐洲統合的民眾，又不得背離持國家主權和獨立外交的戴高樂主義(Guallisme)。法國人民公投否決不但讓他意圖同時討好歐洲聯邦支持者與主權捍衛者的期望落空，更使得法國在歐洲事務上進退失據，徹底喪失歐洲統合的主導權。公投失敗後，席哈克的領導威信不論在歐洲和法國，都遭到

註⑭ François Miquet-Marty, “Un vote d’Exaspération, social et national,” *Revue Politique et Parlementaire*, Vol. 107, No. 1036 (2005), pp. 51-57; Suzanne Nies, “Les ‘Non’ au Traité Constitutionnel et l’Europe Orientale,” *Revue Politique et Parlementaire*, Vol. 107, No. 1036 (2005), pp. 132-137.

註⑮ Paul Taggart, *op. cit.*, pp. 7-8.

註⑯ Joschka Fischer, “Vom Staatenverbund zur Föderation-Gedanken über die Finalität der europäischen Integration.” 12.05.2000. <http://www.auswaertiges-amt.de/www/de/infoservice/download/pdf/reden/2000/r000512a.pdf>. (retrieved on 19 October 2007)

註⑰ Présidence de la République, Conférence de presse de M. Jacques Chirac, Président de la République à l’office fédéral de presse, 27 June 2000.

註⑱ European Council on 14 December 2001, The Future of the EU: Declaration of Laeken.

註⑲ *Le Monde*, 4 June 2005. <http://www.lemonde.fr> (retrieved on 6 June 2005)

重挫，甚至被譏為第五共和最差勁的總統，^⑩要求他辭職負責的聲浪不斷湧現，他遂改組政府，任命德維勒班（De Villepin）為總理，同時延聘他向來排斥卻聲望日隆的薩科奇（Nicolas Sarkozy）重掌內政部，以穩定自己和執政聯盟的政治地位。^⑪儘管席哈克成功抵擋被迫辭職的壓力，卻已完全失去帶領法國走出歐盟制憲危局的能力。

在德國，施洛得的外交政策也同樣因為法荷否決歐洲憲法而陷入危機。美伊戰爭後，施洛得政府跳脫以往「以美德同盟－北約為主軸，德法合作－歐盟為槓桿」的國家戰略，向後者傾斜、趨向反美親法，使得德國在全球事務上失去美國的諒解和支持，遂又進一步迫使德法合作和歐盟制憲成為施洛得外交戰略中最後的舞台。法國公投否決歐洲憲法，重挫了施洛得最重要支持者法國總統席哈克的政治聲望，也掏空了德法合作推動歐洲統合的基石。儘管德國民眾支持歐洲憲法的比例維持不變，歐洲憲法也獲得朝野政黨的強烈支持，在法國公投前二週，德國下議院還以 569 票贊成、23 票反對的絕對優勢，通過歐洲憲法，^⑫但面對即將於同年九月舉行的國會大選，不論是從之前的各邦地方選舉結果或民意調查均顯示，執政的紅綠聯盟都將失敗下野，根本動搖了施洛得或費雪挽救危局的政治基礎。

聯手推動制憲的席哈克與施洛得既然已無法挽救局，2005 年 6 月 17 日歐盟高峰會首次討論制憲情勢後，遂發表正式聲明，決定延長批准時程，並開啓為期一年的「再省思時期」（period of reflection），督促各會員國更廣泛地諮詢民眾，以爭取更廣大的民意支持。^⑬歐盟制憲工程至此正式中止。

三、德國新政府挽救危局

要等到德國 2005 年 11 月的國會大選後，推動歐洲制憲的施洛得和外長費雪退出政壇，基民黨黨魁梅克爾（Angela Merkel）膺任新總理，並與社會黨共組大聯合政府並宣誓繼續支持歐洲憲法後，歐盟領袖才真正展開挽救歐洲憲法和新約談判的工作：2005 年 12 月，歐盟 27 國就「2006 至 2013 年財務規畫」達成妥協；2006 年 6 月 16 日，輪值主席國奧地利總理在歐盟高峰會上就「再省思時期」提出總結報告後，高峰會正式宣布重啓批准程序。^⑭2006 年 9 月，梅克爾首次揭櫫德國接任歐盟輪值主席後的五大目標，宣示將清楚界定歐洲共同價值，並完成歐洲憲法批准程序；2006 年 12 月歐盟高峰會確立新約談判的時程，決議「責成輪值主席國德國於 2007 年上半年提出具體方案，並最大部分地保留憲法的成果。」同時要求將接任輪值主席的德國於 2007

註⑩ Michel Gurfinkiel, "Can France be Saved?" *Commentary*, Vol. 123, No. 5 (May 2007), p. 26.

註⑪ *Le Monde*, 1 June 2005. <http://www.lemonde.fr> (retrieved on 3 June 2005); *Le Figaro*, 1 June 2005, <http://www.lefigaro.fr> (retrieved on 10 June 2005).

註⑫ "Deutsches Ja zu Europa-Signal für Frankreich," *Süddeutsche Zeitung*, 13 May 2005. <http://www.sueddeutsche.de/politik> (retrieved on 15 May 2005)

註⑬ European Council on 16-17 June, 2005, Declaration by the Heads of State or Government of the Member States of the European Union on the Ratification of the Treaty Establishing a Constitution for Europe.

註⑭ European Council on 15 and 16 June 2006, Presidency Conclusions.

年6月中旬提交高峰會具體方案，並將於2008年下半年法國任輪值主席時依新的妥協方案完成歐盟的制憲工程並使之生效。^⑤

2007年1月1日，德國接任輪值主席；2日，梅克爾即致函其它26位會員國領袖，條列12項核心議題，並建議展開雙邊和多邊的對話；與此同時，媒體首次揭露，歐盟領袖開始就歐洲憲法的替代方案－「改革條約」(Reform Treaty)展開接觸；^⑥1月18日，已通過歐洲憲法的18個會員國，加上葡萄牙和愛爾蘭的外交代表於2007年1月在馬德里聚會，形成「歐憲20」集團，^⑦公開提出談判新約的四大原則，包括設置歐盟外長、發動政治統合；確立歐盟共同價值；擴大並簡化理事會多數決程序；以及維持人民參與管道。^⑧20國代表同時明言將「協助德國主導關於憲法條約的辯論，並考量有三分之二的會員國支持歐洲憲法內容的事實」。^⑨

四、從柏林宣言到里斯本條約

2007年3月，在梅克爾邀請下，歐盟領袖藉慶祝羅馬條約締結50週年，群聚柏林發表「歐盟的共同價值與目標宣言」(Erklärung anlaesslich des 50 Jahrestages der Unterzeichnung der Römischen Verträge)，宣示繼續完成改革的決心，重新發動歐洲統合運動，但完全不提制憲問題，顯示歐盟領袖尚未就是否以新約談判取代遭否決的歐洲憲法，亦堅持批准歐洲憲法，達成共識。3月28日，荷蘭新總理巴肯恩得(Jan Peter Balkenende)在向國會遞交的咨文中公開陳述，「荷蘭新政府堅決反對重啟歐洲憲法的批准程序，主張在尼斯條約基礎上展開新約談判。」^⑩4月16日，巴肯恩得在倫敦訪問布萊爾後，表示「倘僅涉及對現行條約的修改，荷蘭將不會再舉行公民投票。」荷英領袖並公開呼籲歐盟徹底放棄制憲路徑，回歸傳統修約方式，避免兩國付諸公民投票的壓力。^⑪5月，法國總統大選結束，16日，薩科奇就任法國新總統後，立即飛訪柏林及布魯塞爾，就可能的妥協方案展開協商，並公開宣布將在7月14日法國國慶時邀請歐盟26國元首或政府領袖前來觀禮，展現法國与其它歐盟國家和解的誠意，營造

註⑤ European Council on 14 and 15 December 2006, Presidency Conclusions.

註⑥ *European Daily Bulletins*, No. 9353, 27 January 2007, <http://www.agenceurope.com/en/ProductFicheDanteWeb.html> (retrieved on 29 January 2007)

註⑦ 當時已批准歐洲憲法的18個會員國為西班牙、盧森堡、德國、奧地利、比利時、保加利亞、塞浦路斯、斯洛伐克、斯洛維尼亞、愛沙尼亞、芬蘭、希臘、匈牙利、義大利、拉脫維亞、立陶宛、馬爾它和羅馬尼亞。

註⑧ *European Daily Bulletins*, No. 9352, 26 January 2007, <http://www.agenceurope.com/en/ProductFicheDanteWeb.html> (retrieved on 29 January 2007)

註⑨ *European Daily Bulletins*, No. 9346, 18 January 2007, <http://www.agenceurope.com/en/ProductFicheDanteWeb.html> (retrieved on 29 January 2007)

註⑩ *European Daily Bulletins*, No. 9396, 29 March 2007, <http://www.agenceurope.com/en/ProductFicheDanteWeb.html> (retrieved on 1 April 2007)

註⑪ *European Daily Bulletins*, No. 9408, 18 April 2007, <http://www.agenceurope.com/en/ProductFicheDanteWeb.html> (retrieved on 20 April 2007)

團結氣氛，並確定以新約取代遭否決的歐洲憲法。6月22日，歐盟高峰會正式通過梅克爾關於新約協商的報告，決定召開政府間會議，就新約內容商榷細節，並責成接任的葡萄牙政府負責於10月高峰會中提出正式條約草案。高峰會並頒定政府間會議授權書，確立「修約不制憲」的最高指導原則，同時詳列各項條約修改細節。10月，里斯本高峰會議通過新約草案。12月13日，歐盟27國領袖在里斯本正式簽署新約。^⑫

五、愛爾蘭否決與歐盟的因應之道

鑑於法荷公投否決歐洲憲法的慘痛教訓，歐盟27國領袖除愛爾蘭外都決定循國會審查程序完成里斯本條約的批准程序。愛爾蘭則因最高法院曾於1987年就單一歐洲法之釋憲案做出解釋，認為任何涉及歐體條約重大改變的新約，都因可能涉及修憲而必須先舉行公民投票通過後，國會才能完成審查程序。^⑬2008年6月12日，愛爾蘭就里斯本條約舉行公投，結果以53.4%反對、46.6%支持，予以否決。當日投票率更高達53.1%，超乎事前各方預期，為歷來涉及歐洲事務公投之最高投票率。^⑭一週後，歐盟召開高峰會議，除了表示注意到愛爾蘭公投結果外，也要求該國總理於下次高峰會中提報解決之道，並公開要求各國不受愛爾蘭公投結果影響，繼續既定的批准程序。^⑮至2009年5月6日捷克國會通過里斯本條約；6月30日，德國憲法法庭宣布里斯本條約符合聯邦憲法規範；9月18日，德國國會正式通過里斯本條約。至此，除愛爾蘭以外的26個會員國均已完成批准程序，故里斯本條約是否能夠生效的關鍵，就是愛爾蘭人

註⑫ 里斯本條約包括四大部份。第一部份是條款一 (Article 1)、條款二 (Article 2) 和最後條款 (Final Provisions)，分別針對歐盟條約和歐體條約加以修改。條款一共提出61點，逐一增刪修改歐盟條約的前言 (1-2)、一般規定 (2-11)、民主原則 (12)、制度改革 (13-21)、加強合作 (22-23)、對外行動一般規定 (24)、共同外交暨安全政策 (25-47)、共同安全暨防衛政策 (48-53) 和最終條款 (54-61)。條款二共提出295點，分A、B二項。A項僅9點，主要是將歐體條約更名為「歐洲聯盟運作條約」(Treaty on the Functioning of the European Union)，並因此更改條約中的相關名稱；B項則依序更改條約的前言 (10)、共同條款 (11)、權限劃分 (12)、一般規定 (13-30)、反歧視 (31-39)、內部市場 (40-45)、農漁政策 (46-49)、人員、勞務和資本之自由流通 (50-62)、內部安全區域 (63-68)、交通 (69-75)、公平競爭 (76-78)、稅制 (79) 法律趨同 (80-83)、智慧財產權 (84)、經濟暨貨幣政策 (85-99)、歐元區 (100-110)、就業政策 (111)、社會政策 (114-122)、教育、青年暨運動 (123-125)、文化 (126)、公共健康 (127)、消費者保護 (128)、工業 (129)、經濟社會暨區域凝聚 (130-134)、研究發展 (135-141)、太空 (142)、環境保護 (143)、能源 (147)、觀光 (148)、公民保護 (149)、行政合作 (150)、海外領土暨屬地 (151-153)、對外行動 (154-176)、制度改革 (177-256)、財政條款 (257-279)、反詐欺 (275-276)、加強合作 (277-278) 和最後條款 (279-295)。里斯本條約的最後條款則規定，條約永久有效，並在27國依本國憲法完成批准程序後正式生效。

註⑬ “The Irish EU Treaty Referendum,” *EurActive*, <http://www.euractiv.com/en/future-eu/irish-eu-treaty-referendum/article-172508#links> (retrieved on 10 January 2009).

註⑭ *Le Monde*, 13 June 2008. <http://www.lemonde.fr> (retrieved on 15 June 2008); *Le Figaro*, 13 June 2008. <http://www.lefigaro.fr> (retrieved on 15 June 2008); *Financial Times*, 12 June 2008. <http://www.ft.com/world/europe> (retrieved on 15 June 2008)

註⑮ European Council on 19-20 June 2008, Presidency Conclusions.

民的態度。

為了因應危機，歐盟領袖在 2008 年 6 月後採取了三個作為：第一，儘管部分會員國領袖，如捷克總統克勞斯，在危機發生後一度公開要求「立即停止里斯本條約批准程序」，但歐盟 2008 年 6 月的高峰會仍決議繼續推動批准程序，其中英國更迅速於同年 6 月底前完成了所有批准程序；第二，執委會在愛爾蘭首次公投否決條約後 3 天內即以電話訪查了 2000 名愛爾蘭公民，釐清反對里斯本條約，或支持但未前往公投的原委。對於在公投中缺席的理由，52%認為是因為根本不明白條約的內容，45%承認自己分身乏術，42%則表示不曉得當時情勢如此危急。在投票反對者中，22%表示係因「對條約內容一無所悉，所以不願意支持」；12%認為是「為了維護愛爾蘭主體性」；6%則是「為了維護愛爾蘭在安全和防衛事務上的中立傳統」。³⁶在這份民調中，特別值得注意的有兩點：第一，不論是否參與公投，89%的愛爾蘭公民反對退出歐盟，再次確定「類似英國的疑歐派主張，在愛爾蘭並不存在」；³⁷第二，不論公投立場，絕大多數的選民都同意，³⁸公投否決有助愛爾蘭維持現有中立政策和稅制。

與此同時，愛爾蘭政府也展開民意調查，並發現儘管 70%受訪者支持歐洲聯盟並認為愛爾蘭從中獲益，但有 42%的民眾表示對條約內容一無所知、80%認為倘無本國籍人士在執委會將嚴重損及愛爾蘭的國家利益。尤其令人擔心的是 60%介於 25 至 34 歲的受訪者表示曾於公投時投票反對。³⁹接著，愛爾蘭國會在外交委員會下成立跨黨派的「愛爾蘭在歐盟的未來次級委員會」(Sub-Committee on Ireland's Future in the EU)，由參議員寶諾荷 (Paschal Donohoe) 任召集人，期以 5 個月的時間，企圖「在承認並尊重愛爾蘭人民決定的同時，維繫愛爾蘭在歐盟的影響力，並與其它會員國尋求一共同解決之道。」諮詢對象包括了國內產官學界、人民團體代表，歐盟主要機關成員，和部分會員國相關官員與國會議員。⁴⁰9 月，政府成立跨部會小組，每兩週召開一次會議，開始研擬如何走出困局。⁴¹2008 年 11 月 27 日，前述國會次級委員會正式公布近百頁的報告，並獲國會外交委員會通過後送政府參考。報告中首先明確指出，當其它會員國都通過里斯本條約而僅愛爾蘭拒絕批准時，⁴²愛爾蘭在歐盟的影響力不僅立即且

註³⁶ European Commission, *Flash EB: Post-Referendum in Ireland*, 18 June 2008, http://ec.europa.eu/public_opinion/index_en.htm (retrieved on 25 June 2008).

註³⁷ Interview with John Loughlin, Irish Professor and Jean Monnet Chair at Cardiff University, on 20 July 2008.

註³⁸ 包括 762%的公投缺席者、79%反對者和 50%支持者。European Commission, *Flash EB: Post-Referendum in Ireland*, 18 June 2008, http://ec.europa.eu/public_opinion/index_en.htm (retrieved on 25 June 2008)

註³⁹ Micheal Martin, "EU Integration and Citizenship," EPC Event Reports, 9 December 2008. <http://www.epc.eu/en/er.asp?TYP=ER&LV=293&see=y&t=2&PG=ER/EN/detail&l=&AI=867> (retrieved on 12 January 2009).

註⁴⁰ House of the Oireachtas, Sub-Committee on Ireland's Future in the EU, *Ireland's Future in the EU: Challenges, Issues and Options* (November 2008).

註⁴¹ John O'Brennan, "Ireland's Plan to Ressurrect the Lisbon Treaty To Be Unveiled at the Brussels Summit," *CEPS Commentary*, 4 December 2008. <http://www.ceps.be/index3.php> (retrieved on 11 January 2009)

註⁴² 報告發表時，波蘭及捷克尚未完成批准程序。

持續地弱化，也極可能迫使其它會員國透過「加強合作程序」或歐盟體制外締約，發動不包括愛爾蘭在內的新一波統合，愛爾蘭將面臨徹底被邊緣化的危機。因此，愛爾蘭必須要主動積極地尋求解決之道。但報告也清楚排除愛爾蘭退出歐盟，和將里斯本條約直接送交國會審查的兩個選擇。前者非愛爾蘭民意所趨，亦不符國家利益；後者除有違憲之虞外，也缺少民主正當性（“to circumvent the democratic will”）。

接著報告逐一陳述愛爾蘭民眾對里斯本條約的六大疑慮。居首位的是歐盟關於稅制統一的政策。由於過去十年愛爾蘭透過低於其它會員國的公司稅賦吸引了大量的外來投資，故深恐里斯本條約會授予歐盟統一稅制的權限，不利愛爾蘭經濟發展；第二和第三則是擔心在新自由經濟思潮下，里斯本條約會進一步削減對工人權利的保障，並會強迫現有維繫全體民眾利益的公營企業私有化；第四則是認為歐盟的人權保障政策將衝擊愛爾蘭的天主教傳統價值，如強迫同性擁有婚姻權、墮胎必須合法等，「根本就是對愛爾蘭人尊嚴的侵犯。」^④第五，報告指出，儘管愛爾蘭不會排除參與歐盟的維和任務，但大數人都擔心歐盟的共同安全暨防衛政策會損及其中立政策，而中立是愛爾蘭獨立以來的核心價值；最後，愛爾蘭人民擔心里斯本條約決定減少執委會席次，並將理事會條件多數決改為「國家數+人口數」雙重門檻，對小國寡民的愛爾蘭不利。但報告指出，理事會投票新制並不影響愛爾蘭的影響力，因為理事會甚少真正付諸表決，即使投票，愛爾蘭在人口數上的劣勢可以因「一國一票」制而獲得補償。因此，報告認為真正的關鍵在執委會席次，因此主張維持「一國一席」的現制。^④

執委會與愛爾蘭國會進行上述調查時，時任輪值主席國的法國總統薩科奇也三度前往都柏林會見愛爾蘭總理，尋求共同解決之道。愛爾蘭總理柯文（Cowen）也頻頻走訪各國尋求支持。^⑤綜觀愛爾蘭國會所提的報告內容，儘管「缺乏對條約的瞭解」是愛爾蘭人民反對或在公投中缺席的主要理由，但歐盟不可能再透過新一波的辯論或宣傳來策動愛爾蘭人民支持里斯本條約。原因很簡單：自 2001 年雷肯高峰會議啓動制憲後，歐盟各機關和各會員國無不致力宣傳，但效果甚微。此外，報告中所列一至五點的疑慮，其實已在里斯本條約談判中被釐清並獲致妥協，故僅餘第六項為實際的爭議。因此，2008 年 12 月歐盟高峰會遂做成下述決議：^⑥

- 第一，歐盟高峰會再次重申里斯本條約為歐盟未來發展所必需，應於 2009 年底前完成批准並生效；
- 第二，歐盟高峰會承諾，一旦里斯本條約生效，歐盟將會立法修正其中關於執委會席次的條款，維持現有一國一席制。
- 第三，歐盟高峰會特別注意到愛爾蘭國會報告書中關於愛爾蘭人民對歐盟稅制、家庭、社會、倫理、愛爾蘭中立等議題的關注。高峰會同意，若愛爾蘭完

註④ Interview with John Loughlin, Irish Professor and Jean Monnet Chair at Cardiff University on 20 July 2008.

註④ House of the Oireachtas, Sub-Committee on Ireland's Future in the EU, *op. cit.*

註⑤ John O'Brennan, *op. cit.*

註⑥ European Council on 11-12 December 2008, Presidency Conclusions.

成里斯本條約的批准程序，歐盟將會在愛爾蘭及其它所有會員國同意的前提下，在法律上明列下述保證，包括：

- 里斯本條約不會針對任一會員國改變歐盟關於稅制統合的權限；
- 里斯本條約不會損及所有會員國的安全暨防衛政策，其中包括愛爾蘭的中立傳統；
- 里斯本條約不影響愛爾蘭憲法關於家庭、生命權和教育的規範。
- 歐盟將依愛爾蘭國會報告書建議承諾保障工人權益。

第四，愛爾蘭政府承諾在本屆執委會任期結束前，完成里斯本條約批准程序。

上述結論顯示，歐盟已發展出異於過去面對丹麥和 2001 年愛爾蘭公投否決的因應之道，不再對單一國家作出讓步，而是以「改變條約內容、一體適用」的方式回應。前述第三點所提及的保證，實際都已明載里斯本條約之內，再次提出，不過是用以說服愛爾蘭民眾。結果，2009 年 10 月 2 日愛爾蘭就里斯本條約舉行第二次公投，高達 67.1% 的民眾表示同意，僅 32.9% 表示反對，成為最後一個批准條約的歐盟會員國。

參、自由政府間主義與里斯本條約

依據前述自由政府間主義的分析架構，里斯本談判可以區分為三個階段，分別是：三強國家偏好的形成、三強協商與各國利益交換，以及共同的制度選擇。現分述如下：

一、國家偏好的形成

(一) 德國

德國新政府的歐洲政策明載於 2005 年 11 月兩大黨簽署的大聯合政府協議中：首先，兩黨共同宣示「大西洋聯盟是跨大西洋兩岸安全對話的核心平台」以及「歐洲共同安全暨防衛政策絕不以取代北約為目的，反而應是強化北約架構下的歐洲集團」，同時支持儘速建立歐盟共同的武器出口管制法規，隻字不提歐盟解除對中國的武器禁運，^⑩等同徹底擱置施洛得在北約以外另建大西洋對話管道的提議，放棄前政府「親法反美」的外交戰略。梅克爾顯然希望在解決歐盟危機前，先傾全力重建美德友好關係，一方面避免因對美態度分歧而導致歐盟內部的分裂，同時將德國拉回「以北約—美德聯盟為主軸」的國家戰略，擺脫施洛得過分依賴法德合作的歐洲政策，重建德國在北約和歐盟中的核心位置，讓德國在新一輪的歐洲統合中先取得最有利的戰略制高

註⑩ German Government, *Coalition Agreement*.

點。^④ 2006 年 1 月，梅克爾訪問華府，受到布希總統的熱烈歡迎，甚至正式提議創建「北大西洋共同市場」(Transatlantic Common Market)，^⑤與美國向來主張的「北大西洋共同體」(Trans-Atlantic Community)遙相呼應，也被視為成功地重建了美德友誼。

在重建美德友誼和鞏固北約架構的前提下，兩黨同意繼續完成歐洲憲法批准程序，更主張強化會員國國會在歐盟立法中的角色，同時按輔助原則制約歐盟僅於「絕對必要」(strictly necessary)時才取代國家立法，並主張統一全歐稅制，扼止會員國間的稅改惡性競爭，同時強化歐元區國家間的政策協調，並早日促成歐盟完成 2007 年至 2013 年的財政規畫。^⑥兩黨同時決定在廣化上放緩速度，社民黨也因此不再堅持土耳其一定要取得完全會員資格。上述政策，除了土耳其入會問題外，所有主張，都與施洛得政府在制憲過程中的堅持完全一致，其中授權理事會以多數決完成稅制統一，更涉及龐大的經濟利益，但為英國所堅決反對而未載於歐洲憲法。於是，在新約談判上，梅克爾政府面臨兩個抉擇：重提稅制統一，堅持納入條約，抑或放棄經濟利益，全力挽救危局？德國新政府明白選擇了後者。

首先，梅克爾甫上任即全力打破歐盟財政規畫僵局。2007 至 2013 年跨年度預算規畫早在 2002 年制憲大會召開後即展開，但東擴使得歐盟的財政負擔加重，資源分配更形複雜，致使協商遲遲無法獲致共識，各國在共同農業政策補貼和英國退款制度上尤激烈衝突。歐盟財政的主要貢獻國，英、荷、丹、奧、瑞、法和德等七國甚至發表聯合聲明，要求未來 7 年財政規畫金額必須自執委會提議佔歐盟國民生產總值的 1.24% 比例，降低至 1%。^⑦過去的財政分配，往往是德國在最後關頭做出讓步，同意增加支出，來換取共識，但當時歐元區經濟不景氣、失業率和政府財政赤字高居不下，德國大選將屆，施洛得拒絕承諾增加財政挹注，遂使得歐盟不但未能在法國與荷蘭否決歐洲憲法前夕完成未來 7 年的財政規畫，即是荷法公投之後，也無法如願。^⑧依據大聯合政府協議，新政府必須堅持德國負擔不能超過其國民生產總值 1%，但梅克爾甫上任即積極與布萊爾 (Tony Blair) 協商，全力支持後者任輪值主席國的斡旋。最後在社民黨的諒解下，梅克爾承諾全力挹注中東歐國家經濟重建，將未來 7 年德國對歐盟的財政貢獻調高至德國國民生產總值的 1.03%，並同意英國得免於支持對中東歐之

註^④ Bernhard Müller-Härlin, "Angela Merkel's Foreign Policy," *Contemporary Review* (2007), pp. 7-9; Regina Karp, "The New German Foreign Policy Consensus," *Washington Quarterly*, Vol. 29, No. 1 (2006), pp. 61-82; Stefan Cottle, "Angela Merkel, the CIA and the Not-so-Fresh Start to German-American Relations," *Deutsche Aussenpolitik*, <http://www.deutsche-aussenpolitik.de/index.php> (retrieved on 31 January 2008).

註^⑤ *European Daily Bulletins*, No. 9338, 6 January 2007, <http://www.agenceurope.com/en/ProductFicheDanteWeb.html> (retrieved on 10 January 2007)

註^⑥ German Government, *op. cit.*

註^⑦ *European Daily Bulletins*, No. 8929, 16 April, 2005; No. 8950, 20 May, 2005; No. 8954, 26 May 2005. <http://www.agenceurope.com/en/ProductFicheDanteWeb.html> (retrieved on 1 June 2005)

註^⑧ *European Daily Bulletins*, No. 8960, 3 June 2005; No. 8971, 18 June 2005, <http://www.agenceurope.com/en/ProductFicheDanteWeb.html> (retrieved on 20 June 2005); Bernhard Müller-Härlin, *op. cit.*, p. 7.

農業補貼，以換取英國同意修改「英國退款制度」，歐盟遂於 2005 年 12 月高峰會正式就未來 7 年的財政規畫達成共識。⁵³不但避免歐盟陷入法荷公投否決歐洲憲法後的另一個危機，並鋪陳了 2007 年 1 月德國接任歐盟及 G8 輪值主席國時主導歐盟走出制憲困局的道路。

接著，在整個新約談判過程中，德國政府絕口不提稅制統一的要求，反而堅持歐盟必須儘速簽署新約，以終結歐洲統合的制憲危機，論述的核心是如何解決制憲危機，而不是如何捍衛德國利益。換言之，在德國輪值主席國任內解除歐盟危機，就是德國的最高利益。基民黨政治領袖、在 2007 年 1 月出任歐洲議會議長的伯特興（Hans-Gert Poetering）在新政府成立後不久即透露，梅克爾的立場是在實質上保留歐洲憲法的第一部及第二部，並將第三部加以簡化合併。⁵⁴德國外長史坦邁爾（Frank-Walter Steinmeier）則明言，「德國會在支持歐集團和要求重開談判會員國之間保持客觀，做一個誠實的經紀人。」⁵⁵梅克爾也在德國接任輪值主席國前夕即公開表示，「歐盟要能真正運作，就得有一部歐洲憲法。」⁵⁶新憲法賦予歐洲議會共同立法權，同時制定理事會「國家數+人口數」的雙重多數決，亦有利人口最多的德國，從英、法、德三強並列中脫穎而出。而設置歐盟總統協調高峰會，外長統一對外行動，均有利大國在小國林立的歐盟中保有影響力。「以歐洲憲法為基礎，展開協商，在保存其中最重要部分的前提下酌予修改，力求在輪值主席任內確定具體解決方案。」遂成為德國的主要策略。⁵⁷

綜觀梅克爾上任後德國在歐盟新約談判中國家偏好的形成，實與當時國內政黨競爭息息相關，左右偏好形成的主要國內利益團體是政黨，而非工商界或工會。在兩大黨同意放棄施洛得「反美親法」的外交路線，重回「以北約—美德聯盟為主軸」的國家戰略後，在 2007 年上半年德國任輪值主席國時解決歐盟危機遂成為兩黨共識，「透過最少的修改保留憲法最大的成果」也成為德國挽救歐洲憲法的基本原則。⁵⁸也正因為是兩大黨共組的大聯合政府，缺乏有力的在野掣肘力量，才讓梅克爾得以在歐盟財政

註⁵³ *European Daily Bulletins*, No. 9093, 20 December 2005, <http://www.agenceurope.com/en/ProductFicheDanteWeb.html> (retrieved on 30 December 2005); *Süddeutsche Zeitung*, 28 December 2006, <http://www.sueddeutsche.de/politik> (retrieved on 3 January 2007); Nick Sitter and Karen Henderson, "Political Developments in the EU Member States: Germany and Austria," *Journal of Common Market Studies*, Vol. 44, Annual Review (2006), p. 176.

註⁵⁴ *European Daily Bulletins*, No. 9314, 25 November 2006, <http://www.agenceurope.com/en/ProductFicheDanteWeb.html> (retrieved on 30 November 2006)

註⁵⁵ *European Daily Bulletins*, No. 9331, 20 December 2006, <http://www.agenceurope.com/en/ProductFicheDanteWeb.html> (retrieved on 30 December 2006)

註⁵⁶ *European Daily Bulletins*, No. 9335, 3 January 2007, <http://www.agenceurope.com/en/ProductFicheDanteWeb.html> (retrieved on 6 January 2007)

註⁵⁷ *European Daily Bulletins*, No. 9311, 22 November 2006, <http://www.agenceurope.com/en/ProductFicheDanteWeb.html> (retrieved on 30 November 2006)

註⁵⁸ *European Daily Bulletins*, No. 9311, 22 November 2006, <http://www.agenceurope.com/en/ProductFicheDanteWeb.html> (retrieved on 30 November 2006)

規畫問題上迅速讓步，打破僵局。尤其，基民黨僅以些微差距領先社民黨而被迫共組大聯合政府並簽署執政協議，但雙方對涉及經社議題的內政改革仍有爭議。大聯合政府甫上任即決定改革健保制度，但兩個政黨歷經數月談判才勉強定案。聯邦內部的財政改革更因涉及各邦權限而遲遲無法展開。⁵⁹

相對於內政變革困難重重，雙方在外交和歐洲事務上看法趨同，遂使梅克爾能活躍於歐洲事務，既可展現自己的領袖作為，又能擺脫社民黨和各邦政府的掣肘，實是最理想的政治舞台。⁶⁰尤其，德國接任輪值主席國時，梅克爾在歐盟處於極有利的環境：在法國否決歐洲憲法、英國明白排斥歐洲憲法之際，國會兩院已審查通過歐洲憲法的德國遂匯聚了歐盟內部已通過歐洲憲法國家的期望和積極支持歐洲統合人士的支持。2006年9月梅克爾公開表示將積極促成歐盟制憲後，各方遂視德國為歐盟制憲運動起死回生的唯一救星。此外，梅克爾的初作總理，擁有最新的民意基礎，德國經濟復甦又給予近7成的民意滿意度，⁶¹然美、英、法三國領導人俱已是跛鴨總統和首相，加上連任無望，遂無法有力制衡或反對梅克爾的新歐洲政策，使得梅克爾在接下來的高層協商中處於優勢，成為「歐憲20集團」、法國新總統和英國等疑歐派國家積極爭取的對象和協商的核心領袖。

（二）法國

法國新總統薩科奇早於競選期間即具體陳述他的新外交暨歐洲政策，用以切割他與當時聲望甚低之席哈克總統的歐洲路線，凸顯和競選對手社會黨候選人法雅爾（Ségolène Royal）的差異，並試圖證明自己的新歐洲政策較對手更具體可行，更能捍衛法國的國家利益。

薩科奇急欲在外交路線上與席哈克切割，與席哈克的外交政策的失敗息息相通。不論在全球還是在歐洲事務上，席哈克的反美路線早於公投前夕都已陷入困境，公投否決歐洲憲法後更是徹底破產。⁶²奉行戴高樂主義的席哈克，在歐洲意圖與德國聯手，推動以法德合作為核心、以政府間合作為主軸的歐洲建構，提高歐盟的共同外交權限，但同時力阻歐洲聯邦的建構，期望在東擴後維持法國的主導地位；在國際舞台上，法國致力與中國和俄羅斯交好，透過大國聯合，高唱多元主義，全力牽制美國布希的單邊主義，擴張法國獨立外交的國際空間。依據這些理念，席哈克在第二任內，與施洛得聯手，在歐洲推動制憲，並極力拉攏俄羅斯和中國，建構北京－巴黎－莫斯科的國際抗美隱性聯線，在反恐戰爭、伊拉克問題、伊朗核武問題、中東問題和國際

註⁵⁹ *Süddeutsche Zeitung*, 28 December 2006. <http://www.sueddeutsche.de/politik/> (retrieved on 30 December 2006)

註⁶⁰ Bernhard Müller-Härlin, *op. cit.*, p. 6.

註⁶¹ Deutsche Weller, *Deutsche Weller Polls*, <http://www.dw-world.de/dw/article/0,2144,2189595,00.html> (retrieved on 11 January 2008).

註⁶² 關於席哈克十二年總統任內外交政策的評價，請參見 Dominique Reynié, *Chirac, le Premier Président d'un Monde Nouveau* (Paris: Plon, 2007).

環保等事務上，拒絕美國主導的戰略。席哈克甚至因此在伊拉克戰事上，與美國布希總統公開決裂，同時親自主導推動歐盟解除對中國武器禁運。^③但是，法國在公投否決歐洲憲法後，不但喪失歐洲統合的主導權，更在歐盟內陷入孤立。待同年 11 月德國施洛得總理去職，新總理梅克爾傾向優先修補美德關係後，席哈克失去了最重要的盟友，遂使席哈克路線徹底失敗，法國在歐洲和全球都陷入孤立無援的困境中。

因此，早在競選期間，薩科奇就公開揚棄反美路線，徹底與席哈克切割。他更認為，當法德領袖共同推動的歐洲憲法遭法國人民否決，德國新政府又已揚棄施洛得反美路線後，已無聯合德國對抗美國的可能，必須與美國達成諒解，才能擴大法國在全球和歐洲的外交空間。為了鋪陳與美國和解的氣氛，他於 2006 年 9 月以執政黨主席和準候選人身分訪美，會見布希總統，不但盛讚美國是一偉大的國家，甚至批評伊拉克戰爭時任法國外長德維勒班在安理會刻意凸顯美法歧見的不智。他更稱許英國新工黨的經濟政策，緩和「英美自由經濟」與「法國社福體制」對抗的情緒。^④他更在當選後特別選擇美國為首次渡假目的地，並於 2007 年 8 月 11 日接受布希總統在其緬因州私人別墅的家族式早餐接待。布希總統一家三代，包括老布希總統夫婦，全部到齊。為了突出兩國甚至兩人的友好關係，雙方刻意避開了尷尬的議題（如伊拉克戰爭、對中國武器禁運），而儘量集中在已有共識的國際事務（如伊朗核子設施）。會後薩科奇特別對記者表示「與布希總統家族餐敘極為融洽，而美法間的不同見解就如一個家庭中也會偶有歧見一樣。」^⑤薩科奇欲極力擺脫席哈克的反美形象，修補與美國因伊拉克戰爭和對中國解除武器禁運所造成的裂痕，擴大法國外交在國際社會因反美而被壓縮的運作空間，並建構自己新外交路線的舞台。

針對制憲危機，他拒絕挽救席哈克一手推動卻遭否決的歐洲憲法。依據他的論述，法國真正的核心利益，不是重拾歐洲憲法，而是如何重啓因公投否決歐洲憲法而重挫的歐洲統合，同時恢復因是項否決導致法國在歐盟中喪失的領導地位。2007 年 1 月「歐憲 20 國」代表在馬德里聚集時，薩科奇即公開表示，「這是自 1945 年以來法國首在關於歐洲未來的討論中缺席，」並提醒選民「法國在歐洲已陷入孤立的危機。」^⑥因此，他明白主張擱置已遭否決的歐洲憲法，重啓談判，將其中涉及制度改革且已有共識的部分抽取出來另訂一個較簡單的條約（mini-treaty），不再舉行公民投票而直接交付各國國會審查通過生效。針對新約談判，他提出三項修改要求：第一，將執委會的變革延至 2014 年後才實施，在此之前仍維持一國一席；第二，執委會主席應由歐洲議會選舉產生；第三，理事會雙重條件多數決門檻由歐洲憲法的 64% 提高到 70% 以上。他也重提制憲時期法國的重要主張，包括大幅鬆綁發動部分統合的限制，確定歐

註③ Interview with George Soutou, Professor at University of Paris-IV, on 22 May 2007. 受訪者現為法蘭西學院國際關係史院士。

註④ *Le Figaro*, 11-14 September 2006, <http://www.lefigaro.fr> (retrieved on 20 septembre 2006)

註⑤ *Le Figaro*, 11 August 2007, <http://www.lefigaro.fr> (retrieved on 20 August 2007)

註⑥ *European Daily Bulletins*, No. 9375, 28 February 2007, <http://www.agenceurope.com/en/ProductFicheDanteWeb.html> (retrieved on 3 March 2007)

盟最終疆界，並暫時中止與土耳其的入會談判。至於歐洲統合的最終目標、若干有爭議的政策走向（如社會福利、稅制統一）應延後至 2009 年歐洲議會大選後再重啓辯論。^⑥在競選後期，薩科奇開始倡議建立「地中海聯盟」(Mediterranean Union)。

面對薩科奇清楚的歐洲政策論述，社會黨候選人法雅爾針對歐洲憲法危機的解決方案始終搖擺不定，更缺乏說服力。自競選開始，她即堅持要舉行第二次公投，通過歐洲憲法。即使德國社會黨曾對此堅持表示擔憂，她仍拒絕改變。^⑦之後在電視辯論會上，又表示已委請社會黨大老、前執委會主席德洛 (Jacques Delors) 研擬一份「社會議定書」(Protocole Sociale) 附加於歐洲憲法，再於 2009 年歐洲議會大選時同步舉行公投。當被質問，若法國人民第二次否決歐洲憲法後，應如何處理，法雅爾完全無法回答，僅表示將全力「重啓歐洲統合」(relancer l'Europe)。^⑧而他的主要外交策士蒙特布 (Arnaud Montebourg)，卻又在受訪時公開表示，應在歐洲憲法中加註成立「歐洲合眾國」(Etats-Unis d'Europe) 的願景。^⑨

社會黨無法提出有效可行的解決之道，應與該黨菁英和支持者在歐洲憲法公投時徹底分裂對立有關。社會黨全國委員會於 2005 年 12 月集會，經過激烈辯論後，才以 59% 通過該黨領袖歐隆德 (François Hollande) 提案，號召全體黨員支持歐洲憲法，並因此與法畢士 (Laurent Fabius) 等其它反對歐洲憲法的領導人壁壘分明。然而法畢士等人並未屈服，反而游走全國基層，巧妙地透過反歐洲憲法的訴求，呼應民眾（尤其是勞工階層、中下薪資階層和年輕人）對當前經濟情勢的不滿與對未來的擔憂，建構個人的政治支持，為奪取社會黨領導權並參加 2007 年的總統大選鋪路。開票結果顯示，近 6 成的社會黨成員投了否決票，加上傳統反對歐洲統合的極左派、極右派和綠色運動人士，遂使歐洲憲法終遭否決。^⑩法畢士得順利操弄左派民意的另一個背景可能源自 2002 年總統大選的特殊情勢。當時，社會黨候選人前總理喬斯班 (Lionel Jospin) 在第一輪選舉中，以 2 個百分點落後極右派候選人雷朋 (Jean-Marie le Pen)，屈居第三而慘遭淘汰。雷朋進入第二輪總統決選，震撼全歐，左派領袖（包括喬斯班在內）紛紛呼籲選民支持席哈克，以防止極右派奪權，製造憲政危機。結果，席哈克以獲 8 成 2 選票當選。左派選民對被迫投票支持右派領袖，迄今仍耿耿於懷。法畢士等人遂以「不要再第二次投給席哈克」為訴求，巧妙地將上述情結轉換對席哈克的反對和對歐洲憲法的否決。^⑪最後，法雅爾與其同居人歐隆德聯手，擊敗法畢士，獲任社會黨總統候選人，但黨內裂痕已深，支持者對歐洲憲法的態度也一分為二，迫使法雅

註⑥ *European Daily Bulletins*, No. 9261, 9 September 2007, <http://www.agenceurope.com/en/ProductFicheDanteWeb.html> (retrieved on 13 September 2007)

註⑦ *Le Monde*, 8 March 2007, <http://www.lemonde.fr> (retrieved on 13 March 2007)

註⑧ *L'Express*, No. 2909, 5-11 April 2007, p. 24.

註⑨ *L'Express*, No. 2907, 22-28 March 2007, pp. 37~39.

註⑩ Jean-Claude Bourlanges et al., "Causes et Conséquences du 'Non': Sept Parlementaires Répondent," *Revue Politique et Parlementaire*, Vol. 107, No. 1036 (2005), pp. 141~165.

註⑪ Interview by author with Prof. Charillon, Directeur du Centre d'Etudes en Sciences Sociales de la Défense du Ministère de la Défense, on June 4, 2005.

爾在歐洲憲法議題上，瞻前顧後，始終無法提出一套論述和可行的解決方案。

席哈克即將下野，法雅爾又坐困社會黨內部的分裂，二者都無法針對歐盟危機提出具體政策。薩科奇在總統大選中獲得 5 成 5 選票，他所屬的執政聯盟也在之後的國會大選中獲得 6 成席次，^⑭等同認可了新總統的新歐洲政策，並授權他當選後可透過國會審查批准新條約，無須再舉行公民投票，儘速終結法國公投否決歐洲憲法所造成的困境。因此，薩科奇當選後，法國新歐洲政策遂完全遵循他在競選時的思維，主張由會員國儘速就歐洲憲法中已有共識的部分（尤其是制度改革和共同外交）簽訂一個新條約，然後交由法國國會審查通過、總統簽署生效，不再交付公民投票。新政府成立後，加入了兩項主張：成立「歐元區經濟政府」，有效統籌歐元區會員國的財經事務，以及要求訂定保障代表全民利益之公營事業的地位。^⑮成立「歐元區經濟政府」以及在新約中載入保障代表全民利益之公營事業地位的主張，儘管涉及重大的經社利益，卻不是法國政府在新約談判時的核心價值：前者只是重申法國自歐元成立以來的一貫立場，目的是深化以德法為核心的歐元區政經統合，透過經濟政府的運作，制衡位於法蘭克福的歐洲中央銀行，但為德國所堅決反對；後者則是針對歐洲憲法遭否決中所凸顯出法國民眾（尤其是社會黨支持者）對歐洲統合將危及現行福利國家模式的擔憂，法國政府要求訂定相關保障條款，目的是回應民意。^⑯

在新約談判期間，薩科奇正式提出「地中海聯盟」計畫，主張歐盟地中海 8 國（法國、西班牙、葡萄牙、義大利、希臘、塞浦路斯、馬爾他和斯洛維尼亞）與北非 5 國（摩洛哥、突尼西亞、阿爾及利亞、利比亞和埃及）成立一個環地中海聯盟，凡是環地中海的國家都可以申請加入。儘管以聯盟為名，未來「地中海聯盟」的組織傾向政府間體系的「歐洲理事會」（Council of Europe）而非具有超國家性質的「歐盟」，將成立定期高峰會及部長會議，並共同成立一個理事會及議會。^⑰薩科奇「地中海聯盟」的構想，參照法國傳統「立足歐洲、大國外交、全球布局」的戰略思維，應具有下列戰略意義：第一，2004 年歐盟東擴後，英國和德國影響力上升，法國與南歐諸國

註⑭ 法國國民議會於 2007 年 6 月 11 日及 17 日改選，薩科奇所領導的 Union pour un Mouvement populaire (UMP) 佔國民議會 311 席中 186 席。Le Figaro, 18 June 2007, <http://www.lefigaro.fr> (retrieved on 23 June 2007)

註⑮ European Daily Bulletins, No. 9321, 6 December 2006, <http://www.agenceurope.com/en/ProductFicheDanteWeb.html> (retrieved on 10 December 2006)

註⑯ Débats télévisés, Interview with Mr. Barnier, No. 2907, 22-28 March 2007, pp. 37-39.

註⑰ 薩科奇於 2007 年 2 月 7 日首次在法國地中海軍港圖隆 (Toulon) 提出此構想，當選於 5 月 7 日會見西班牙總理時正式提議，並於 10 月訪問摩洛哥、12 月訪問義大利時詳細闡釋其構想。參見 Le Matin du Sahara, 22 October 2007, <http://www.lematin.ma/Archives/Resultat.asp> (retrieved on 25 October 2007); Le Monde, 24 October 2007, <http://www.lemonde.fr> (retrieved on 25 October 2007); Le Figaro, 21 December 2007, <http://www.lefigaro.fr> (retrieved on 25 December 2007)。相關分析請參見 Jean-François Daguzan, "Vers l'Union Méditerranéenne?" Jean-Louis Guigou, "La Reconnexion des Nord et des Sud: l'émergence de la regionalization méditerranéenne." and Juan Prat Coll, "La région euro-méditerranéenne: Défis et Etat des lieux de la cooperation régionale et sous-régionale," Géoeconomie, No. 42 (summer 2007), pp. 1-5 and 43-56.

影響力及利益受損。尤其，2009 年以後，東擴的過渡期將陸續結束，東歐諸國將享有與南歐諸國同等的補助配額。薩科奇的「地中海聯盟」即欲結合南歐諸國，在法國領導和義西合作下，企圖阻止或減緩歐盟資源東流的趨勢，並在藉此增加在歐盟內部與英德角力的政治資本。第二，薩科奇在大選期間，明白反對土耳其加入歐盟，儘管一語道出歐盟大多數政治領袖和人民的心聲，卻是歐盟第一位公開否決土耳其入盟的政治領袖，與歐盟目前展開土耳其入盟談判的官方立場相左。「地中海聯盟」正是薩科奇解決土耳其入盟難題的具體方案，土耳其將成為該聯盟一員，然後透過該聯盟與歐盟的聯繫成為歐盟的重要夥伴。儘管土耳其政府已公開表示，加入「地中海聯盟」與否並不能成為土耳其加入歐盟的替代方案，但卻是薩科奇自土耳其入盟難題上解套的方案。

第三，席哈克時代，法國在中東問題上過分傾向巴勒斯坦及阿拉伯國家，而與美國及以色列在該地區產生衝突。但法國所支持的巴勒斯坦和黎巴嫩卻都有瀕臨內戰的危機，儘管在當地派有法軍駐紮，卻根本無力阻止內戰發生，而面臨進退兩難的困境。薩科奇的「地中海聯盟」即企圖結合環地中海國家力量，以此支撐法國在中東的作為，並擴大法國與美國協商中東問題的空間。第四，薩科奇在 2007 年 7 月於塞內加爾達卡大學演講時，表示法國不會因「地中海聯盟」而放棄對黑人非洲的責任，相反地，該聯盟將是未來「歐非聯盟」(Euro-African Union) 的起點。^⑦這個宣示，似乎意味著法國企圖在歐洲統合和法語集團兩大支柱外，再建構一個「地中海聯盟」來支撐其爭雄國際大國的野心。不過，個人判斷，這只是薩科奇安慰法語非洲菁英的藉口罷了。一旦法國真的傾全力建構地中海聯盟時，對法語非洲的援助勢必更進一步削減，而地中海聯盟也將取代原法語集團 (Francophonie)，與歐洲聯盟同為支撐法國爭雄世界的兩大支柱。

法國在新約談判中的國家偏好遂依循薩科奇在選舉前後的外交論述迅速形成，核心利益就是透過新約談判和國會審查，將法國由「憲法的否決者」轉變為「新約的催生者」，終結法國因否決歐洲憲法在歐盟中的孤立困境，重拾法國在歐洲統合中的主導地位。同時，為了確保法國在新約生效後的歐洲聯盟中保持操控權力，薩科奇一方面主張降低理事會投票新制的否決門檻、延後執委會新制實施，以確保法國在理事會和執委會中的影響力；同時鬆綁部分統合的發動程序，以期在東擴後的歐洲聯盟中與德國聯手共同建造核心統合圈，鞏固法國的領導地位。里斯本條約簽署後，法國迅速在 2007 年 2 月 14 日完成新約批准程序，在西歐國家中拔得頭籌。

(三) 英國

法荷否決歐洲憲法後，英國工黨政府立即宣布無限期延後批准時程，並形成「攔

註⑦ Présidence de la République, Discours de M. Sarkozy   l'Université de Dakar, Sénégal, 26 July 2007; *Le Figaro*, 27 July 2007, <http://www.lefigaro.fr> (retrieved on 30 July 2007); "Sarkozy Proposes 'Eurafrica'," *Africa Research Bulletin*, Vol. 44, No. 7 (2007), pp. 17470C~17470B.

置憲法、談判新約、要求豁免」的基本立場。

工黨要求「去憲立約」，既源於英國歐洲政策的傳統，也與當時英國的國內政治情勢息息相關。自 1997 年執政以來，工黨改變昔日保守黨近乎「光榮孤立」的歐洲政策，積極參與歐盟建構，一方面爭取主導歐洲統合方向的機會，一方面透過歐盟加速全球經濟自由化，以捍衛英國利益。⁷⁸但在統合基本路線上，新工黨實與柴契爾夫人保守黨的歐洲政策並無差異。工黨政府堅拒任何超國家主義的設計，主張擴大政府間合作機制，積極推動歐盟持續東擴，反對「同心圓統合」(concentric Europe) 或雙速統合。當英國被迫在美國歐洲中做一抉擇時，工黨仍然選擇追隨美國而拋棄歐洲。因此，儘管工黨政府基於德法和其它會員國聯手的壓力，自始即參與歐盟制憲，卻認為歐洲憲法的意義僅是將現有條約合併整理和「法典化」(codification)，反對新憲法賦予任一歐盟機關新的權限。在歐盟制憲過程中，布萊爾最大的憂慮，是歐洲憲法獲德法批准而遭英國公投否決後，歐盟將實際上形成一個以德法為主的核心理合圈，而將英國和部分北歐國家排除在外，不但危及英國長遠利益，工黨政府也將立即面臨下野的壓力。

因此，荷法否決歐洲憲法不但立即解除了布萊爾承諾舉行公投批准歐洲憲法，以及一旦公投否決所帶來的壓力，還扭轉了英國在制憲過程中被動參與的地位，原來對制憲抱持懷疑的會員國先後追隨英國宣布延後批准時程，⁷⁹實際形成一個以倫敦為中心的反制憲集團，以「務實解決現實問題」為口號，主張回應民意、全面去憲法化，在尼斯條約的基礎上重開談判。2007 年 2 月，荷蘭組成新的聯合政府，並在政黨協議中明定關於歐洲憲法的主張，堅持訂定以修改現有條約為目的之新約，去除憲法名稱，強化民主監督，增加國會參與，明定歐盟與會員國之權力分際。⁸⁰捷克政府也支持英國立場，主張全面去除憲法，負責歐洲事務的副總理范德拉 (Alexander Vondra) 更表示，「任何有憲法意涵的字眼，包括設置歐盟外長，捷克政府都不接受。」⁸¹4 月 16 日，荷英領袖更公開呼籲歐盟徹底放棄制憲路徑，回歸傳統修約方式。反對制憲會員國重新集結，使工黨政府在新約談判時處於一個極有利的位置，不但能夠要求終止制憲，更可以攫取制憲過程中失去的權利。布萊爾遂公開宣告，「歐洲正朝著我們所期望的方向發展。」(“And it [European Union] is changing. And in a way we have sought and fought for.”)⁸²

要求去憲的同時，英國也積極謀求簽訂新約，力圖抵抗保守黨對工黨歐洲政策徹

註⁷⁸ Stefano Fella, “New Labour, Same Old Britain? The Blair Government and European Treaty Reform,” *Parliamentary Affairs*, Vol. 59, No. 4 (2006), pp. 621-637.

註⁷⁹ 宣布無限期延後批准程序的包括英國、愛爾蘭、丹麥、葡萄牙、捷克、瑞典和波蘭等 7 國政府。

註⁸⁰ *European Daily Bulletins*, No. 9361, 8 February 2007; No. 9363, 10 February 2007, <http://www.agenceurope.com/en/ProductFicheDanteWeb.html> (retrieved on 15 February 2007)

註⁸¹ *European Daily Bulletins*, No. 9407, 17 April 2007, <http://www.agenceurope.com/en/ProductFicheDanteWeb.html> (retrieved on 20 April 2007)

註⁸² Tony Blair’s Speech at St. Antony’s College of Oxford University on 3 February 2006. http://www.sant.ox.ac.uk/antonians/SPR06_web.pdf (retrieved on 16 January 2008)

底失敗的指控。依據歐盟官方民調，英國公民對歐盟制憲的支持度在各會員國中向為最低，^⑧但工黨政府仍積極參與制憲，又承諾要就歐洲憲法舉行公投，本來又肩負著極大的民意壓力，加上首相布萊爾在黨內和國內的聲望也因伊拉克戰事持續下滑，使得工黨在國內政治上遭到高舉疑歐大旗保守黨的步步進逼。在法荷否決歐洲憲法前 3 週，英國舉行國會大選，工黨雖然獲得過半數的 356 席，領先保守黨的 198 席，但較上屆席次足足少了 47 席，而保守黨則增加了 33 席，得票率更僅領先後者 4 個百分點。^⑨布萊爾民意滿意度也跌至 26%，大選甫結束，媒體即質疑布萊爾能否做完本屆首相。^⑩歐洲憲法遭法荷否決後，保守黨的疑歐政策變本加厲，黨魁克邁隆 (David Cameron) 不但再次高呼「歐洲憲法已死」，拒絕提出任何解決歐洲憲法危機或制度改革的具体方案，甚至公開表示，倘保守黨在 2009 年大選獲勝，將在歐洲議會退出支持歐洲憲法的「歐洲人民黨團」(EPP-ED)，另組「歐洲改革運動」(Movement for European Reform) 黨團。^⑪

歐洲制憲陷入困局時，英美關係也因伊拉克戰事而不再親密：近 6 成英國人認為美英入侵，反而惡化了伊拉克的情勢，^⑫布朗 (Gordon Brown) 上台後更刻意與美國布希政府保持距離。工黨政府失去美英特殊關係的外交槓桿後，歐洲政策又因法荷否決歐洲憲法而備受質疑，遂不得不更積極在歐洲統合舞台上尋求突破。^⑬里斯本條約遂成為布萊爾在歐洲統合舞台上的最後一次演出，卻也是繼任者布朗的首次亮相，都有著必須成功的壓力，以反擊保守黨對工黨歐盟政策的攻訐，並扭轉因伊拉克戰事所造成的不利地位，證明工黨確實能透過其「積極參與」的政策，在歐盟中實踐英國的理念，並捍衛英國利益。布萊爾即表示，「此時此刻，英國不可能退出歐盟，只有留下來繼續奮鬥。」^⑭

待 2006 年底新約談判展開後，工黨政府決定利用法國急於脫離困局，德國渴望在

註^⑧ 依據 Eurobarometer 的調查，對制憲大會協商結果滿意的英國人僅 26% (2003 年 7 月) 及 22% (2003 年 10 月)；支持制憲的比例，則一直維持在 51%，但全歐盟 25 國 (不含羅馬尼亞與保加利亞) 平均值為 79%，支持水準與丹麥同屬最低。參見 European Commission, *special Eurobarometers*, 142, July 2003; 142.1, October 2003; 159, February 2004; 159.1, July 2004, http://ec.europa.eu/public_opinion/index_en.htm (retrieved on 1 August 2004)

註^⑨ *Financial Times*, 6 May 2005, <http://www.ft.com/world/europe> (retrieved on 10 May 2005)

註^⑩ "Europe: The Angela and Jose Show," *The Economist*, May 20, 2006, p. 56.

註^⑪ *European Daily Bulletins*, No. 9122, 2 February 2006, <http://www.agenceurope.com/en/ProductFicheDanteWeb.html> (retrieved on 10 February 2006)

註^⑫ Institute of Credit Management Research, "Iraq Poll on 21-22 September 2005," [http://www.icmresearch.co.uk/pdfs/2005_september_sunday_express_iraq_poll.pdf#search="Iraq War"](http://www.icmresearch.co.uk/pdfs/2005_september_sunday_express_iraq_poll.pdf#search=) (retrieved on 16 January 2008).

註^⑬ "Old Friendship, New Alliance: Brown's Foreign Policy Emerges," *New Statesman* (10 November 2007), pp. 4-5; Robin Niblett, "Choosing between America and Europe: A New Context for British Foreign Policy," *International Affairs*, Vol. 83, No. 4 (2007), pp. 636-641.

註^⑭ Tony Blair's Speech at St. Antony's College of Oxford University on 3 February 2006. http://www.sant.ox.ac.uk/antonians/SPR06_web.pdf (retrieved on 16 January 2008)

輪值主席期間完成談判的壓力，重提在制憲過程中未獲採納的具體主張，攫取當時未得的豁免和利益，以回擊保守黨的指控，主要包括：刪除所有具有憲法意涵的用辭和制度設計，限制基本權利憲章的法律效果，強化各國國會監督輔助原則實踐的管道，不應排除歐盟的再擴大，給予英國特別的豁免，反對擴大執委會干預經濟活動的權限，繼續嚴格限制任何朝向雙速統合的發展，拒絕降低發動「加強合作」或「結構合作」的門檻，反對將「歐元集團理事會」法制化，以防止英國所獲得的特殊待遇反而成為德法推動核心統合的催化劑。⁹⁰工黨同時重提「重疊統合圈」概念，認為會員國應可以自由選擇適合的領域進行次級統合，以塑造一個沒有固定中心的歐洲統合。在歐盟共同安全暨防衛政策，英國不反對建立歐盟武力，也認為歐盟各國應致力提升軍事力量，更因為英國與法國各擁有歐盟最大的武力，由共同防衛政策切入是工黨政府試圖主導歐洲統合的重要路徑。但異於法國，英國堅持歐盟任何防衛力量的建構，必須以尊重北約防衛歐洲的角色和機制為前提，並在實際作為上，將歐盟的共同安全暨防衛政策與北約的歐洲防衛認同（European Security and Defense Identity, ESDI）連結。

英國也支持建立共同的內政暨司法合作機制，但堅持英國管制本國疆界的權限，反對歐洲法院在本領域具有司法管轄權。⁹¹至於涉及英國重大經濟利益、歷屆談判英國代表反覆重申的「四個紅線區」（即任何涉及社會保險、稅制統一、歐盟自有財源和共同防衛等的事務時，理事會必須採取一致決），布萊爾僅在受訪時表示，「歐盟不應為了便於採取行動而改變投票的規則，」並未刻意強調。⁹²不再特別捍衛「四個紅線區」、著重完成去憲新約，是因為早在歐洲憲法談判時，各方就已確認理事會在「四個紅線區」仍延續一致決。儘管在新約談判時，法國和德國一度提出理事會在稅制統一上應改採多數決，但在英國堅持、德國以在輪值主席國任內完成談判為職志、法國新總統急於結束法國外交孤立的情況下，根本不可能獲得通過。因此，工黨策略的重心就是放棄制憲、重新締約，並攫取制憲過程中未能獲得的利益和豁免。

二、三強利益與各國妥協

梅克爾希望捨名求實，在儘量保留制憲大會以來協商成果的前提下，完成改革，奠定德國的領導地位；薩科奇則清楚認知，在修補美法關係的同時，必須積極在新約談判上尋求突破，結束法國在歐盟中孤立的困境；英國新首相則在保守黨疑歐立場高漲、美英關係因伊拉克戰事陷入低潮的壓力下，不得不在歐洲事務上尋求妥協並創造舞台。三強領袖都有必須解決歐洲憲法遭否決危機的壓力，重啟歐洲統合，遂在新約談判上達成妥協。比較三強的國家偏好，可以清楚發現三國的共識是要徹底實現歐洲

註⁹⁰ Clara Marina O'Donnell and Richard G. Whitman, "European Policy under Gordon Brown: Perspectives on a Future Prime Minister," *International Affairs*, Vol. 83, No.1 (2007), pp. 257~271.

註⁹¹ Tony Blair's Speech at St. Antony's College of Oxford University on 3 February 2006. http://www.sant.ox.ac.uk/antonians/SPR06_web.pdf (retrieved on 16 January 2008)

註⁹² *European Daily Bulletins*, No. 9411, 21 April 2007, <http://www.agenceurope.com/en/ProductFicheDanteWeb.html> (retrieved on 25 April 2007)

憲法中關於制度運作的重要變革，包括：設置高峰會主席、聯盟外長、合併聯盟現行涉外事務的單位、改輪值主席為常設制、減少執委會成員數等，同時依據輔助原則，強化會員國國會監督歐盟立法的權力。在其它事務上，三強展開角力，由於法國處於急於結束否決歐洲憲法後的孤立困境，相對弱勢，而德國以實質上最大程度保留歐洲憲法內容，並在任內完成新約談判為首要目標，又以「誠實的經紀人」自居，遂使英國在三強角力中具有優勢，而在德國輪值主席國所明列的 12 項談判事項中，幾乎獲得全面勝利。(表 1)

表 1 三強偏好與最後妥協

政策領域\國家偏好	德國	法國	英國	最後結果
修改或取代現行條約	無預設立場	修改	修改	修改
去除或保留憲法名稱和象徵	實質上在最大程度上保留原有憲法條約	去除	去除	去除名稱和象徵但保留大部分實質內容
將基本權利憲章納入條約	保留	保留	反對	保留，但置於議訂書中，另英國獲得豁免
相關制度改革	保留	保留	保留	保留，但延長過渡期
理事會多數決適用範圍	擴大，包括稅制統合	擴大，包括稅制統合	擴大，但不包括四個紅線區	擴大，但不包括四個英國堅持的紅線區
入盟標準	無預設立場	應較哥本哈根標準更嚴格	維持哥本哈根標準	維持哥本哈根標準
明定歐盟最終疆界（土耳其入盟問題）	支持	支持	反對	未明定歐盟歐疆界
設置歐盟社會屬性條款	支持	支持	反對	採議訂書方式植入
將例外制度化	支持	支持	反對	未改變現制而將例外制度化
將歐元集團理事會法制化	支持	支持	反對	僅賦予非正式地位
強化歐盟針對重要全球議題之行動能力	支持	無預設立場	支持	置入新約

資料來源：作者依 2007 年 4 月 23 日至 5 月 4 日間，德國政府透過 Sherpa 代表的穿梭，所提 12 項問題再分析整理而成。^⑧

三強決定刪除憲法名稱和具有超國家稱謂（如聯盟外長、歐洲法律、歐盟盟旗等），但同意德國和其它 15 個已通過歐洲憲法的會員國以聯合聲明的方式，繼續尊崇歐洲憲法所創設的相關象徵；新條約將延續馬斯垂特條約以來的路線，僅修改而非全面取代現行的歐盟和歐體條約；基本權利憲章將自新約中刪除，僅在議訂書中明列為聯盟法律的一部分，但同意英國享有法律豁免；理事會多數決將適用於大部分原共同

註^⑧ *European Daily Bulletins*, No. 9416, 28 April 2007, <http://www.agenceurope.com/en/ProductFicheDanteWeb.html> (retrieved on 3 March 2007)

體事務的領域，但英國所堅持的「四個紅線區」(社會保險、稅制統合、歐盟自有財源設定和共同安全暨防衛事務)，仍採一致決；堅持在歐盟共同安全和防衛政策中植入北約優先的條文；入盟仍採哥本哈根標準，不設定聯盟的最終疆界，亦即不排除土耳其入盟的可能性；同意增列歐盟社會屬性條款，但置於議訂書內；僅賦予歐元集團 (Eurogroup) 非正式的地位，排除成為歐元區經濟政府的可能性；拒絕降低發動加強合作或結構性合作門檻，僅由現行會員國三分之一改為 9 國；同意將氣候變遷、能源安全等全球性議題納入為歐盟優先處理的事務。

依據上述分析，自由政府間主義「三強利益最大公約數」的概念似乎不能給予有效的解釋。三強在去憲修約、制度改革方面所以能達成共識，主要是源於各自因國家利益和國內政黨競爭所形成國家偏好的重疊；至於在涉及稅制改革、歐元集團制度化等有爭議的部分，最後的結果並不是三強立場的「最大公約數」，而是三強在當時政治情勢下角力的結果。以「政治角力」取代「最大公約數」，似乎更能夠解釋何以英國能夠獲致在 2002 至 2004 年制憲期間未能獲得的讓步與豁免。

依據自由政府間主義，三強協商時，也必須滿足其它談判者的要求，結果最堅持維持尼斯條約現制、制憲當時態度最強硬的波蘭成為僅次於英國的另一個贏家，趁此機會獲得了重大的讓步。首先，理事會條件多數決新制延後至 2014 年 10 月 31 日，之後再過渡至 2017 年 3 月 31 日。這使得波蘭在未來 10 年都能夠保有現在於理事會中不合理的加權投票數。更重要的是，里斯本條約更在過渡期間和新制實施後，安排類似 Ioannina 妥協的制度，⁹⁴允許極少數國家得要求凍結討論之議案。該妥協必須經過歐洲高峰會共識決才得修改。其次，里斯本條約明白宣示基本權利憲章並未剝奪波蘭立法禁止墮胎、同性婚姻等違反其天主教傳統的權利，未來不得在波蘭司法機關內被援引對抗本國法令。此外，波蘭也獲得一席常任總辯官的席次。⁹⁵此外，向來堅持主權、對聯邦主義抱持疑慮的捷克，也在基本權利憲章的法律效力上，獲得與英國和波蘭等同的豁免。2001 年否決尼斯條約的愛爾蘭，則獲得 3 年內得退出任何涉及建構自由安全暨正義區之政策。2008 年 6 月愛爾蘭公投否決里斯本條約後，為了說服愛爾蘭人民二次公投通過條約，三強再做出讓步，在 2008 年 12 月高峰會議上正式宣布，同意「於里斯本條約生效後立法修改條約維持執委會一國一席制」。至於荷蘭新政府則要求「尼斯條約而非歐洲憲法為新一輪談判的起點」，並要求減免對歐盟的財政負擔，獲得在 2014 至 2019 跨年度財政規畫中減免對歐盟財政支出的承諾。⁹⁶義大利總理普洛迪

註⁹⁴ Ioannina 妥協係指 1994 年 3 月 29 日歐盟高峰會議針對翌年歐盟擴大為 15 國後的理事會限制多數決之否決加權票數門檻將由原來的 23 票升高至 27 票後的決議，同意「倘代表 23 至 26 加權票數的會員國表示反對，則理事會應在合理時間內尋求一令人滿意的解決方案，使該方案獲得至少 68 加權票數的支持。」Philippe Manin, *Les Communautés Européennes et l'Union Européenne*; 5^e édition (Paris: Pedone, 1998), p. 206.

註⁹⁵ *European Daily Bulletins*, No. 9378, 3 March 2007, <http://www.agenceurope.com/en/ProductFicheDanteWeb.html> (retrieved on 10 March 2007)

註⁹⁶ *European Daily Bulletins*, No. 9396, 29 March 2007, <http://www.agenceurope.com/en/ProductFicheDanteWeb.html> (retrieved on 5 April 2007)

(Romano Prodi) 則要求義大利在歐洲議會中享有與英法同等的席次，也獲得滿足。^⑦部分團體又在激烈爭執是否應在新約中列入「基督」、「共同宗教傳統」。^⑧在去憲立約、英國立場獲得勝利的大前提下，里斯本條約明顯是當初支持歐洲憲法國家對未批准國家的重大讓步，舉凡對歐洲憲法抱持最深敵意的波蘭、捷克、愛爾蘭都獲得了最多的豁免。(表 2)

表 2 三強以外會員國獲得之重大利益或讓步

會員國	所獲利益	條款依據	備註
立陶宛、拉脫維亞、愛沙尼亞	歐盟與未來俄羅斯的睦鄰關係，必須特別注意到三小國的特殊情況。	第3號聲明	
義大利	獲得高於英國與法國的歐洲議會席次	第4號聲明	
波蘭	1. 理事會條件多數決新制延後至2014.10.31，之後至2017.3.31為過渡期。 2. 在過渡期間及之後新制實施後，安排類似Ioannina妥協制度。該妥協必須經過歐洲高峰會共識決才得修改。 3. 獲得一席常任總辯官。 4. 獲得基本權利憲章並未剝奪波蘭立法禁止墮胎、同性婚姻等違反其天主教傳統的權利。 5. 基本權利憲章不得在波蘭司法機關內被援引對抗本國法令。	第7號聲明 第7號聲明 第10號議訂書 第38號聲明 第61號聲明 第7號議訂書	
塞浦路斯、馬爾它	島嶼國家可得等同離島地區的補助和(或)豁免	第33號聲明	
捷克	針對基本權利憲章，獲得類似英國與波蘭豁免。	第53號聲明	
愛爾蘭	針對建立自由安全和正義區域的各項措施，保留三年內宣布退出的權利。	第56號聲明	
荷蘭	獲得在2014-2019跨年度財政規劃中減免對歐盟財政支出的承諾	第59號聲明	

資料來源：作者依里斯本條約文整理。

在上述協商過程中，新功能主義所強調的超國家機關領袖並未扮演重要角色。執委會主席巴洛索 (José Manuel Barroso)、歐洲議會前後任議長、英德以外的歷任輪值主席國都曾在歐盟制憲陷入危機時，積極介入，但是 2005 年 6 月以後歐洲統合的歷史發展，完全由歐洲高峰會議和各會員國政府所主導，歐盟機關領袖的影響力微乎其

註^⑦ Christian Lequesne, "Towards a New Institutional Balance?" *Challenge Europe*, No. 17, December 2007, p. 15. <http://www.epc.eu/en/pb.asp?TYP=CE&LV=177&see=y&t=42&PG=CE/EN/detailc18&l=1&AI=466> (retrieved on 10 January 2008).

註^⑧ "Commission of the Bishops' Conference of the European Communities" (COMECE) 於 2006 年 11 月 29 日通過決議，主張納入共同宗教傳統，隨即遭到若干堅持世俗主義團體的聯合反擊，於翌年 2 月發表公開聲明，表示反對。*European Daily Bulletins*, No. 9317, 30 November 2006; No. 9374, 28 February 2007.

微。首先，儘管在荷蘭公投否決歐洲憲法的翌日，輪值國主席盧森堡總理、執委會主席和歐洲議會議長等歐盟三巨頭立即發表聯合聲明，堅持其它會員國繼續完成批准程序外，並呼籲各國不要在這個問題上採取單獨的行動，同時期望及早完成關於 2007-2013 年財政規畫，但是英國、愛爾蘭、丹麥、葡萄牙、捷克、瑞典和波蘭等七國政府根本不理會歐盟機構領袖的呼籲，先後宣布無限期延後就歐洲憲法舉行公投，未來 7 年財政規畫談判仍然陷入僵局。⁹⁹其次，儘管自 2005 年 6 月至 2007 年 9 月仍有 7 個會員國繼續完成批准程序，其中盧森堡還是以公投方式展現高達 66% 選民的支持，使得批准歐洲憲法的會員國數達到 18 國，但距離歐洲憲法規定「5 分之 4 完成批准後即可召開歐洲高峰會議就憲法如何生效做出決議」的 20 國門檻仍差 2 席，以至歐盟仍無法啟動該機制，決定歐洲憲法是否可先在部分會員國內發生效力，而必須仰賴傳統的雙邊和多邊外交尋求突破。況且，一個沒有英法參與又以德國為核心的歐洲集團無異間接塑造了德國在歐洲大陸的霸權地位，而給予德國大國地位卻同時牽制德國霸權以建構歐洲和平正是歐洲統合運動的核心目標之一，故在政治上完全無此可能。

第三，2005 至 2006 年間，歐洲高峰會針對制憲危機的因應措施，完全是配合德國與法國國內政治的發展。2005 年 6 月 17 日歐洲高峰會首次討論制憲情勢後，發表正式聲明，決定延長批准時程，並開啓為期一年的「再省思時期」(period of reflection)，督促各會員國更廣泛地諮詢民眾，以爭取更廣大的民意支持。¹⁰⁰然而，早在制憲大會開議前，各會員國即曾以一整年的時間在國內舉辦各類論壇，廣泛諮詢民意，制憲大會期間歐盟和各會員國也透過各種管道廣徵民意，因此高峰會議再開啓類似的辯論與溝通，並不是真正寄望透過新一波的討論和宣達，重新建立各國公民對歐洲憲法的支持，而是在不知所措中的拖延戰術。執委會和各會員國僅舉辦了幾場點綴式的座談會，相關智庫和學界關於歐洲憲法的討論更迅速冷卻，原本置於歐盟官方網站首頁的「歐洲憲法專區」，在 2006 年 1 月以前被執委會悄悄地移除。歐洲高峰會決議的真正目的，是等待德國 2005 年 11 月的國會大選結果，並寄望 2007 年上半年德國任輪值主席國的作為。德國大選後，紅綠執政聯盟敗選，推動歐盟制憲的施洛得和外長費雪退出政壇，基民黨黨魁梅克爾膺任新總理，與社會黨共組大聯合政府，宣誓繼續支持歐洲憲法後，2006 年 6 月 16 日，歐盟高峰會遂決議重新啓動制憲工程。¹⁰¹

尤其，重啓談判後，在德國總理梅克爾的策動下，歐盟各會員國於 2007 年 1 月開始，成立「Sherpa」小組，由各會員國領袖指定 1 至 2 名負責歐洲憲法事務的代表參加，就歐洲憲法的內容和批准程序展開定期磋商。儘管執委會和歐洲議會也獲邀派遣代表與會，但所有的會晤均採閉門討論、秘密進行，而且維持低調，不公布代表姓名職銜，不透露開會時間地點，不說明議程內容，也不發布任何新聞稿或聲明，甚至不

註⁹⁹ *European Daily Bulletins*, No. 8962, 7 June 2005, <http://www.agenceurope.com/en/ProductFicheDanteWeb.html> (retrieved on 15 June 2005)

註¹⁰⁰ European Council on 16-17 June, 2005, Declaration by the Heads of State or Government of the Member States of the European Union on the Ratification of the Treaty Establishing a Constitution for Europe.

註¹⁰¹ European Council on 15 and 16 June 2006, Presidency Conclusions.

明白承認 Sherpa 小組的存在。在布魯塞爾定期磋商的次數有限，主要任務是擬定新約的談判重點。之後，Sherpa 更重要的功能和實際運作方式，係由梅克爾直接派遣所屬之 2 名 Sherpa 代表，親赴各國首都展開雙邊協商，最後再由德國政府彙整，不再召開包括執委會和議會代表在內的 Sherpa 多邊會議，而直接交由部長或領袖們協商。^⑩由於執委會和歐洲議會代表僅能參加 Sherpa 在布魯塞爾的不定期會議，卻無法參加更頻繁的 Sherpa 雙邊交涉，在實際運作上被排除在外，故歐盟機構領袖難以發揮影響力。

較諸歐盟制式的政府間會議，Sherpa 小組更類似傳統的外交談判。制憲過程中所創造的公開透明、代議參與、人民監督等制度全失去影響力，取而代之的傳統的外交磋商和各會員國間的權力較勁。原來「各國論壇諮詢公民－制憲大會提出草案－政府間會議正式提案－歐洲高峰會通過－各國批准」共組的制憲路徑，遂由「Sherpa 小組妥協－高峰會認可－交政府間會議談判細節－各國批准」的新約談判模式所取代。而 Sherpa 報告經高峰會認可後，幾已敲定了新約全文，再召開的政府間會議只是就字句加以修改，根本無法更動內容。^⑪因此，歐洲許多支持統合的團體也紛紛抨擊 Sherpa 閉門磋商的方式，斥為對歐盟民主的威脅，甚至要求公布各國代表參加 Sherpa 協商的名單。^⑫歐洲議會議員更是群起攻擊這種近似秘密外交談判行徑、將歐洲議會完全排除在外。面對這些批評，德國新任外長只是淡淡地表示：「德國輪值主席向來積極主張決策透明，但是經驗顯示，若我們要在今年（2007）年 6 月以前獲致有效且可行性（worthwhile and viable）妥協的話，除了採取 Sherpa 途徑外，別無他途。」^⑬在 Sherpa 的外交網絡裡，歐盟機關領袖無法再藉由「資訊供給」或「穿梭斡旋」發揮關鍵的影響力。

三、制度的選擇

依據自由政府間主義的推論，歐盟根本不可能建立一個真正的民主體制而「強化其政治的正當性，」因為任何共同新超國家制度的建立，都會引發會員國領袖同步強化政府間機制，以操控歐盟的發展。^⑭就深化歐盟民主而言，里斯本條約宣示歐盟是一個以代議民主（representative democracy）和「參與式民主」（participatory democracy）為核心的政治體，隱含建立一種「歐盟式民主」的企圖。其中在代議民主

註⑩ *European Daily Bulletins*, No. 9407, 17 April 2007, <http://www.agenceurope.com/en/ProductFicheDanteWeb.html> (retrieved on 25 April 2007). Interview with Swedish Sherpa representatives in Stockholm on 31 May, 2007.

註⑪ Christian Lequensne, "Towards a New Institutional Balance?" *Challenge Europe*, No. 17 (December 2007), p. 10. (retrieved on 10 January 2009).

註⑫ *European Daily Bulletins*, No. 9356, 1 February 2007, <http://www.agenceurope.com/en/ProductFicheDanteWeb.html> (retrieved on 5 February 2007)

註⑬ *European Daily Bulletins*, No. 9350, 24 January 2007, <http://www.agenceurope.com/en/ProductFicheDanteWeb.html> (retrieved on 5 February 2007)

註⑭ Andrew Moravcsik, "What Can We Learn from the Collapse of the European Constitutional Project?" *Politisch Vierteljahresschrift*, Vol. 3, No. 1 (2006), pp. 219-241.

運作上，歐盟是分別透過歐洲議會、歐洲高峰會和理事會加以實踐，歐洲議會黨團也在其中扮演重要角色（第 1.12 條）。至於「參與式民主」的特色，則是體現於「各機關將與公民社會和代表性團體建立公開、透明和固定的對話管道」的要求，並賦予一百萬以上的歐洲公民跨國串聯向執委會請求提案立法的創制權（第 1.12 條）。新約同時大幅提升歐洲議會的決策、人事、預算和立法權限。未來歐洲高峰會議提名執委會主席人選，不但要經過議會同意，還必須先考量到議會選舉的結果（第 11 號聲明）：議會對歐盟預算的審查權，由目前局限於僅佔不足四成的「非強制性預算」擴大到所有的預算（第 2.257 條和 2.265 條）。在反歧視、加強公民權部分，由理事會諮詢議會後單獨議決，改為「由理事會獲得議會同意後議決」（第 1.5 條）；凡涉及預算增加之國際條約均須議會同意（第 2.173 條）；理事會若企圖動用原歐體條約第 308 條擴張歐盟權限，也須議會同意（第 2.289 條）；理事會任命歐洲檢察官時，也須獲議會同意（第 2.67 條）。最後，議會未來不但可以向歐洲高峰會提出修約建議案，還可以派代表正式參加由高峰會議主席召集的「修約大會」（Convention）。倘高峰會議打算捨修約大會而僅召開政府間會議談判修約，則須議會同意。倘高峰會擬透過修約將原理事會一致決改為條件多數決、或將特別立法程序改為一般立法程序，也必須在獲得議會同意後以一致決通過（第 1.56 條）。

但是，里斯本條約一方面置入了上述有助發展歐盟民主的設計，另一方面又強化會員國國會的角色，並將涉外事務從執委會全面抽出，基本脫離了「議會－執委會」的監督架構，反而弱化了歐盟機制的民主屬性。較諸歐洲憲法，里斯本條約更大幅降低各國國會要求歐盟機關撤銷立法草案的門檻。若是一般立法程序，凡 2 分之 1 以上（含）會員國國會認為執委會立法提案違反輔助原則時，即得要求執委會或提案機關撤回該提案；非適用一般立法程序事項撤案門檻為 3 分之 1；倘涉及自由正義暨安全區建構的事項，撤案門檻更降為 4 分之 1（第 1.56 條）。

新約並將目前分屬執委會和理事會的涉外事務切割出來，另設「對外事務暨安全政策最高代表」（High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy（第 1.19 條），和「歐洲對外行動部」（European External Action Service, EEAS）（第 1.30 條），全面整併歐盟對外政策的執行事權。依據執委會與理事會秘書處於 2005 年 6 月 9 日提交歐洲議會和各會員國政府的「關於歐盟對外行動部籌備情形聯合報告書」（Joint Progress Report by the Secretary-General/High Representative and the Commission on the European External Action Service），^{註 10}現在分散在執委會對外關係總署（DG Relex）和全球約 120 個執委會代表團，以及理事會秘書處涉及共同外交暨安全防衛事務總署（DG E）、9 位現任共同外交暨安全特別代表、共同外交暨安全研究單位、政治委員會、軍事委員會和歐盟危機預防中心（EU Joint Situation Centre, SitCen），未來將全部置於新任「對外事務暨安全政策最高代表」的指揮之下，形成一個超過 6,000 名

註 10 Council of the EU, Progress Report on the European External Action Service, CAB 24, Relex 304, 9 June 2005.

歐盟官員的「小執委會」。^{註⑩}這些原來大部分屬於執委會的資源將自此置於政府間合作制度（intergovernmental system）的框架內，直接強化了會員國領袖透過後者操控歐盟涉外事務的能力。在歐盟一方面深化內部民主時，會員國又決定更直接操控歐盟的對外行爲。

將現存於執委會和理事會的涉外事務機關合併，並設立一共同外交代表爲其首長，將理事會投票改爲「人口數+國家數」雙重投票制，本來就是英法德三強在歐盟東擴、小國林立情勢下，保持大國地位的共識。至於提升歐洲議會權限、強化會員國國會監督角色、實現跨國連屬的「參與式民主」，是歐盟對民主赤字的回應，也是各國共識。至於要進行稅制統一、社福整合、建立獨立於北約之外的歐盟防衛安全政策、建立與歐洲中央銀行抗衡的歐洲經濟政府等，都涉及到各國的基本立場和重大利益，不易達成共識，均符合自由政府間主義「僅能在共同利益高、衝突低」的領域達成共識、選擇制度的推論。

肆、結 論

終 1990 年代，歐盟歷屆政府間會議均無法有效回應快速廣化和深化所帶來要求變革的壓力，制憲運動遂在 21 世紀初逐漸興起，並於費雪提出聯邦建構主張、席哈克決定以歐盟憲政主義回應並獲施洛得支持後，蔚爲風潮，最後在 2004 年 10 月 25 日國領袖簽署歐洲憲法後達到高峰。但是，2005 年 5 月和 6 月法國與荷蘭分別公投否決歐洲憲法後，制憲運動和歐洲統合頓時陷入危機，不論是歐盟機關的領袖或聯手推動制憲的法國前總統席哈克和德國前總理施洛得都無法挽救危局。要等到 2005 年 11 月德國新政府成立，新總理梅克爾誓言挽救危局、2007 年 1 月德國接任歐盟輪值主席國後全力斡旋，同年 5 月法國總統大選結束，新總統薩科奇立即走訪柏林與布魯塞爾尋求妥協方案後，歐盟 27 國領袖才在 2007 年 6 月柏林高峰會上達成協議，召開政府間會議，10 月里斯本高峰會正式通過新約，於 12 月正式簽署。俟愛爾蘭於 2009 年 10 月 2 日二次公投通過里斯本條約後，歐盟 27 國均已完成條約審查程序。

依據自由政府間主義的分析架構，在里斯本條約的發展過程中，英、法、德三強國家偏好的形成，國家戰略和政治安全考量確實遠高於經濟利益的衡量，但三國領袖在界定談判立場時並未完全受制於國內的利益團體，擁有一定的自主地位：德國在跨年財政規畫上退讓、不堅持稅制統一，而以挽救危局、鞏固德國在歐盟的領導地位爲目標；法國所提涉及經濟事務的「歐元區經濟政府」和保護「代表全民利益之公營企業」，不是談判時的核心立場，新總統薩科奇念茲在茲的是，如何領導法國走出公投否決歐洲憲法後的外交孤立，重建法國在歐盟的影響力；英國則透過在財政規畫時的妥協，以及法國急於脫困、德國力求完成談判的壓力，成功地完成了「去憲法化」的戰

註⑩ 歐盟執委會現有官員約 25,000 人。European Commission, *Official Journal of European Union*, L 077, Vol. 50 (16 March 2007), p. 1/118.

略目標，同時攫取了在制憲過程中無法獲得的豁免與特權。就三強的國家利益而言，戰略安全考量遠高於經濟利益。因此，在各國國家偏好形成的過程中，利益團體（如工商團體、勞工組織等）的影響至為有限，真正具有影響力的是政黨競爭。英國工黨因保守黨的疑歐政策而不得不積極促成新約談判；法國新總統既要與席克哈切割，又要和社會黨區隔，遂修補美法關係，擱置憲法，支持談判新約，並要求載入保障代表全民利益之公營事業地位的主張，以安撫反對黨的支持群眾；德國大聯合政府使得內政改革困難重重，而梅克爾又在國際環境上處於有利的地位，遂積極在外交上展現成績，以德國任歐盟輪值主席內完成新約談判為職志。

因此，主導整個里斯本條約談判的，確實是英、法、德三國領袖，制度主義論者強調的執委會主席、歐洲議會議長、三強以外的輪值主席國的影響力，都微乎其微。在 Sherpa 穿梭外交的運作下，歐盟機關領袖或代表幾乎被排除在整個談判之外。三強達成「促成新約、保留制度、去除憲法」共識、其它會員國的要求獲得不同程度的滿足後，27 國領袖遂在 2007 年 6 月柏林高峰會上達成妥協。其中獲益最大的是波蘭，不但在若干席次分配上獲得等同大國的待遇，在最堅持的理事會多數決變更中也取得重大讓步。理事會多數決新制將延後實施，新制中將植入類似「Ioannina 妥協」的最後煞車機制。

最後，在民主赤字的壓力下，里斯本條約強化了歐洲議會的決策與立法權限，同時明白宣示歐盟是一個以「代議式民主」和「參與式民主」為核心的民主政體。但新約同時將涉外事務全部自執委會抽離，整併為「對外行動部」，並提升會員國國會對歐盟立法的監督權限，實質上提升了歐盟的政府間機制監控能力。因為在 27 國之中，僅法國、芬蘭、波蘭、葡萄牙採總統不等的半總統制，其餘均採內閣制。^⑩換言之，大部分的歐盟會員國領袖，不僅代表政府，也代表國會多數黨或聯盟，賦予各國國會更大的權限，其實是間接強化了會員國政府對歐盟決策立法的監督權。

上述分析顯示，自由政府間主義的確仍能有效解釋歐盟重要條約談判：談判實質上由強國領袖主導，超國家機構領袖影響力有限；國家偏好形成，主要是基於戰略安全考量，政治目的確實大於經濟利益；新約內容以三強利益的妥協為基礎，較傾向維持現狀的會員國獲得了最大的讓步；新約雖然意圖強化歐盟的民主屬性，卻透過強化會員國國會在歐盟決策中的角色，另立涉外事務專門機關，強化政府間機制，符合「民主監督」與「政府間機制操控」二元對立的推論。不過，在第一個階段關於國家偏好形成的過程，應加入政黨競爭的變項，因為，影響國家偏好形成的國內團體不應限於工商團體、工會、公民社團等，還包括政黨。由於政黨取代了其它利益團體成為影響國家偏好形成的主要力量，遂使得兼領政黨的執政黨總統或總理在界定談判立場時擁有更大的自主權。依據梅克爾 2007 年初致函其它 26 國領袖所列的 12 項議題，除了「加入全球議題」稍涉經貿外，里斯本條約談判的焦點都是關乎制度變革和統合路

註⑩ Alan Siaroff, *Comparative European Party Systems* (New York and London: Garland Publishing, 2000), pp. 10-11 and 179-481.

線的辯論，故政黨和政黨競爭凌駕於其它團體成為左右此偏好形成的主要因素。因此，自由政府間主義在研究政府間談判國家偏好形成的過程時，應考量談判議題的差異。不同的議題會形成不同的利益團體競逐，進而左右政府領袖界定國家利益時的自主空間。

此外，在第二階段的談判中，「最大公約數」的概念可能已不適合完整呈現三強最後達成的共識。因為，在里斯本條約協商的過程中，決定三強最後妥協的基礎是彼此在核心利益上的妥協與政治角力，而非機械式的「最大公約數」。由於里斯本條約是歐洲憲法被否決後，歐盟各國力挽危局下的產物，故必須從整個歐盟制憲運動至里斯本條約所形成的制度環境和歷史脈絡去分析，再透過對三強核心利益的界定，才能更有效描述和解釋三強最後妥協的結果。

* * *

Negotiating the Treaty of Lisbon: A Liberal Intergovernmentalist Analysis

Hung-dah Su

Associate Professor
Department of Political Science
National Taiwan University

Abstract

The European integration as well as the EU Constitution-Building was in an impasse in the aftermath of the negative results of the French and Dutch referenda in mid 2005. It was not until the new German government under the leadership of Angela Merkel assumed the EU presidency in January 2007 and the French elected a new President in May of the same year that EU and its member states began working effectively to find a solution to put an end to this crisis. The Berlin European Council in June 2007 finally adopted the compromise and twenty-seven leaders of the EU member states signed solemnly the Treaty in Lisbon in December 2007. The positive result of Irish referendum on October 2, 2009 has finally lifted the last obstacle to the entry into effect of the Lisbon Treaty. The study of the development of the Treaty of Lisbon seems to reconfirm the value of the liberal intergovernmentalist approach. Instead of the supranational leaders assumed by the neo-functionalism and some institutionalists, the leaders of the member states, particularly those from Germany, France and UK, played leading roles in the whole process. In the formulation of national preferences, the politico-strategic concerns prevailed over the economic interest as the liberal intergovernmentalism supposed. The Treaty reinforced not only the democratic institution in the EU but also its intergovernmental control following the liberal intergovernmentalist logic. Nonetheless, as the author indicates, it was the political parties rather than any economic groups assumed by the liberal intergovernmentalists that played leading roles in the constitution of national preferences owing to the fact that the institutional reform was the major concerns throughout the development of the Lisbon

Treaty. Accordingly, the formulation process of national preferences at negotiations in the EU depends heavily upon the nature of the core issues in each negotiation. Besides, Moraviscik's key concept of the lowest common denominator failed to explain accurately the results of the negotiations. The compromise between Member States, and particularly the three big powers in the EU, cannot but be explained without reference to the historical development of the Lisbon Treaty and their domestic context.

Keywords: liberal intergovernmentalism, Treaty of Lisbon, European Constitution, democratic deficit

參考文獻

一、期刊論文

- Bélorgey, Gérard et al., “La France, l’Europe et Maintenant?” *Revue Politique et Parlementaire*, Vol. 107, No. 1036 (2005), pp. 1~189.
- Bourlanges, Jean-Claude et al., “Causes et Conséquences du ‘Non’: Sept Parlementaires Répondent,” *Revue Politique et Parlementaire*, Vol. 107, No. 1036 (2005), pp. 141~165.
- Coll, Juan Prat, “La région euro-méditerranéenne: Défis et Etat des lieux de la coopération régionale et sous-régionale,” *Géoéconomie*, No. 42 (2007), pp. 50~56.
- Daguzan, Jean-François, “Vers l’Union Méditerranéenne?” *Géoéconomie*, No. 42 (2007), pp. 1~5.
- Fella, Stefano, “New Labour, Same Old Britain? The Blair Government and European Treaty Reform,” *Parliamentary Affairs*, Vol. 59, No. 4 (2006), pp. 621~637.
- Guigou, Jean-Louis, “La Reconnexion des Nord et des Sud: l’émergence de la regionalization méditerranéenne,” *Géoéconomie*, No. 42 (2007), pp. 43~49.
- Gurfinkiel, Michel, “Can France be Saved?” *Commentary*, Vol. 123, No. 5 (May 2007), p. 26.
- Karp, Regina, “The New German Foreign Policy Consensus,” *Washington Quarterly*, Vol. 29, No. 1 (2006), pp. 61~82.
- Moravcsik, Andrew, “What Can We Learn from the Collapse of the European Constitutional Project?” *Politisch Vierteljahresschrift*, Vol. 3, No. 1 (2006), pp. 219~241.
- Miquet-Marty, François, “Un vote d’Exaspération, social et national,” *Revue Politique et Parlementaire*, Vol. 107, No. 1036 (2005), pp. 51~57.
- Müller-Härlin, Bernhard, “Angela Merkel’s Foreign Policy,” *Contemporary Review* (2007), pp. 5~15.
- Niblett, Robin, “Choosing between America and Europe: A New Context for British Foreign Policy,” *International Affairs*, Vol. 83, No. 4 (2007), pp. 636~641.
- Nies, Suzanne, “Les ‘Non’ au Traité Constitutionnel et l’Europe Orientale,” *Revue Politique et Parlementaire*, Vol. 107, No. 1036 (2005), pp. 132~137.
- O’Donnell, Clara Marina and Richard G. Whitman, “European Policy under Gordon Brown: Perspectives on a Future Prime Minister,” *International Affairs*, Vol. 83, No. 1 (2007), pp. 257~271.
- Sitter, Nick and Karen Henderson, “Political Developments in the EU Member States: Germany and Austria,” *Journal of Common Market Studies*, Vol. 44 Annual Review (2006), p. 176.
- Taggart, Paul, “Keynote Article: Questions of Europe – The Domestic Politics of the 2005

- French and Dutch Referendums and their Challenge for the Study of European Integration,” *Journal of Common Market Studies*, Vol. 44, No. 1 (2006), pp. 7~25.
- Wincott, Daniel, “Institutional Interaction and European Integration: Towards an Every Critique of Liberal Intergovernmentalism,” *Journal of Common Market Studies*, Vol. 33, No. 4 (1995), pp. 597~609.
- 張台麟，「法國否決『歐洲聯盟憲法草案』的背景及其影響」，*國際關係學報*，第 21 期（2002 年 5 月），頁 15~43。
- 藍玉春，「歐盟尼斯條約評析」，*問題與研究*，第 43 卷第 4 期（2004 年 7-8 月），頁 73~94。

二、專書與專書論文

- Galloway, David, *Treaty of Nice and beyond: Realities and Illusions of Power in the EU* (Sheffield U.K.: Sheffield Academic Press, 2001).
- Luthardt, Wolfgang, “European Integration and Referendums: Analytical Considerations and Empirical Evidence,” in Alan W. Cafruny and Glenda G. Rosenthal, eds., *The State of the European Community—The Maastricht Debates and Beyond* (Essex (UK): Longman and Doulder (CO): Lynne Rienner Publishers, 1993).
- Manin, Philippe, *Les Communautés Européennes et l’Union Européenne*; 5^e édition (Paris: Pedone, 1998).
- Moravcsik, Andrew, *The Choice for Europe* (New York: Cornell University Press, 1998).
- Reynié, Dominique, *Chirac, le Premier Président d’un Monde Nouveau* (Paris: Plon, 2007).
- Siaroff, Alan, *Comparative European Party Systems* (New York and London: Garland Publishing, 2000).
- 盧倩儀，「區域整合理論」，黃偉峰編，*歐洲聯盟的組織與運作*，二版（台北：五南，2007 年），頁 79~106。

三、官方文獻

- Council of the EU, Progress Report on the European External Action Service, CAB 24, Relex 304, 9 June 2005.
- European Commission, Special Eurobarometers: *Convention (2003.7)*. http://ec.europa.eu/public_opinion/index_en.htm
- European Commission, Special Eurobarometers: *Convention (2003.10)*. http://ec.europa.eu/public_opinion/index_en.htm
- European Commission, Special Eurobarometers: *Convention (2004.2)*. http://ec.europa.eu/public_opinion/index_en.htm
- European Commission, Special Eurobarometers: *Convention (2004.7)*. http://ec.europa.eu/public_opinion/index_en.htm
- European Commission, *Official Journal of European Union*, L 077, Vol. 50 (16 March 2007), p. I/118.

European Commission, *Flash EB: Post-Referendum in Ireland*, 18 June 2008. http://ec.europa.eu/public_opinion/index_en.htm

European Council on 14 December 2001, The Future of the EU: Declaration of Laeken.

European Council on 16 and 17 June 2005, Declaration by the Heads of State or Government of the Member States of the European Union on the Ratification of the Treaty Establishing a Constitution for Europe.

European Council on 15 and 16 June 2006, Presidency Conclusions.

European Council on 14 and 15 December 2006, Presidency Conclusions.

European Council on 19-20 June 2008, Presidency Conclusions.

European Council on 11-12 December 2008, Presidency Conclusions.

German Government, *Coalition Agreement*.

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

Présidence de la République, Discours de M. Sarkozy à l'Université de Dakar, Sénégal, 26 July 2007.

Présidence de la République, Conférence de presse de M. Jacques Chirac, Président de la République à l'office fédéral de presse, 27 June 2000.

四、網路資料

Blair, Tony, Speech at St. Antony's College of Oxford University on 3 February 2006. http://www.sant.ox.ac.uk/antonians/SPR06_web.pdf (retrieved on 16 January 2008).

Cottle, Stefan, "Angela Merkel, the CIA and the Not-so-Fresh Start to German-American Relations," *Deutsche Aussenpolitik*, <http://www.deutsche-aussenpolitik.de/index.php> (retrieved on 31 January 2008).

"The Irish EU Treaty Referendum," *EurActive*, <http://www.euractiv.com/en/future-eu/irish-eu-treaty-referendum/article-172508#links> (retrieved on 10 January 2009).

Deutsche Weller, *Deutsche Weller Polls*, <http://www.dw-world.de/dw/article/0,2144,2189595,00.html> (retrieved on 11 January 2008). <http://www.auswaertiges-amt.de/www/de/infoservice/download/pdf/reden/2000/r000512a.pdf>. (retrieved on 19 October 2007).

Institute of Credit Management Research, "Iraq Poll on 21-22 September 2005," http://www.icmresearch.co.uk/pdfs/2005_september_sunday_express_iraq_poll.pdf #search="Iraq War" (retrieved on 16 January 2008).

John O'Brennan, "Ireland's Plan to Resurrect the Lisbon Treaty To Be Unveiled at the Brussels Summit," *CEPS Commentary*, 4 December 2008. <http://www.ceps.be/index3.php> (retrieved on 11 January 2009)

Joschka Fischer, "Vom Staatenverbund zur Föderation-Gedanken über die Finalität der europäischen Integration." (12.05.2000)

Lequensne, Christian, "Towards a New Institutional Balance?" *Challenge Europe*, No. 17,

December 2007. <http://www.epc.eu/en/pb.asp?TYP=CE&LV=177&see=y&t=42&PG=CE/EN/detailc18&l=1&AI=466> (retrieved on 10 January 2008).

Micheal Martin, "EU Integration and Citizenship," EPC Event Reports, 9 December 2008. <http://www.epc.eu/en/er.asp?TYP=ER&LV=293&see=y&t=2&PG=ER/EN/detail&l=&AI=867> (retrieved on 12 January 2009).

五、報刊文章

"Deutsches Ja zu Europa-Signal für Frankreich," *Süddeutsche Zeitung*, 13 May 2005. <http://www.sueddeutsche.de/politik> (retrieved on 15 May 2005)

"Europe: The Angela and Jose Show," *The Economist*, May 20, 2006, p. 56.

"Old Friendship, New Alliance: Brown's Foreign Policy Emerges," *New Statesman*, 10 November 2007, pp. 4~5.

"Sarkozy Proposes 'Eurafrica'," *Africa Research Bulletin*, Vol. 44, No. 7 (2007), pp. 17470C-17470B.

六、報刊

European Daily Bulletins, <http://www.agenceurope.com/en/ProductFicheDanteWeb.html>

European Voice, <http://www.europeanvoice.com>

Financial Times, <http://www.ft.com/world/europe>

L'Express, No. 2909, 5-11 April 2007, p. 24.

L'Express, No. 2907, 22-28 March 2007, pp. 37~39.

Le Figaro, <http://www.lefigaro.fr>

Le Matin du Sahara, <http://www.lematin.ma/archive>

Le Monde, <http://www.lemonde.fr>

Süddeutsche Zeitung, <http://www.sueddeustche.de/politik>

"Europe: The Angela and Jose Show," *The Economist*, May 20, 2006, p. 56.

七、訪談

Interview with Prof. Frédéric Charillon, Directeur du Centre d'Etudes en Sciences Sociales de la Défense du Ministère de la Défense, on June 4, 2005.

Interview with George Soutou, Professor at Université de Paris-IV, on 22 May 2007.

Interview with Swedish Sherpa representatives in Stockholm on 31 May, 2007.

Interview with John Loughlin, Irish Professor and Jean Monnet Chair at Cardiff University, on 20 July 2008.

附錄 德國輪值主席向各國提出之十二項協商議題

- 1) How do you assess the proposal made by some Member States not to repeal the existing treaties, but to return to the classical method of treaty changes while preserving the single legal personality and overcoming the pillar structure of the EU? (針對部分會員國主張在建立歐盟單一法律人格並取消現行三支柱架構的前提下，重回傳統修約路線，僅修改而不取代現行條約，閣下以為如何?)
- 2) How do you assess in that case the proposal made by some member states that the consolidated approach of part I of the Constitutional Treaty is preserved, with the necessary presentational changes resulting from the return to the classical method of treaty changes? (倘閣下同意上述建議，那麼針對部分會員國主張，原歐洲憲法條約第一部之內容，除因重返傳統修約路線所必須之修改外，應予以精簡保留，閣下以為如何?)
- 3) How do you assess the proposal made by some member states using a different terminology without changing the legal substance, for example with regard to the title of the treaty, the denomination of EU legal acts and the Union's Minister of Foreign Affairs? (針對部分會員國主張，在若干事務上，如條約之名稱、歐盟法律形式以及聯盟外交部長稱謂，謹變更其名稱但保留實質內容，閣下以為如何?)
- 4) How do you assess the proposal made by some member states not to include an article relating to the symbols of the EU? (針對部分會員國主張，去除明列歐盟各項象徵之條款，閣下以為如何?)
- 5) How do you assess the proposal made by some member states not to include an article that explicitly restates the primacy of EU law? (針對部分會員國主張，去除明示歐盟法律優位性之條款，閣下以為如何?)
- 6) How do you assess the proposal made by some member states that member states will replace the full text of the Charter of Fundamental Rights by a short cross reference having the same legal value? (針對部分會員國主張，以一簡單之陳述取代基本權利憲章全文，但具有相同之法律效果，閣下以為如何?)
- 7) Do you agree that the institutional provisions of the Constitutional Treaty form a balanced package that should not be reopened? (閣下是否同意，憲法條約中規範制度之條款已是各方皆能接受之妥協，而無須重開談判?)
- 8) Are there other elements which in your view constitute indispensable parts of the overall compromise reached at the time? (閣下是否認為，尚有其它事項係當時達成妥協時不可或缺之一部分?)
- 9) How do you assess the proposal made by some member states concerning possible improvements/clarifications on issues related to new challenges facing the EU, for instance in the fields of energy/climate change or illegal immigration? (針對部分會員國主張，在歐盟所面臨的許多新挑戰上，如能源問題、氣候變遷或非法移民，應進一步加以規範或釐清，閣下以為如何?)
- 10) How do you assess the proposal made by some member states to highlight the Copenhagen criteria in the article on enlargement? (針對部分會員國主張，應在關於擴大的條款中特別強調哥本哈根標準，閣下以為如何?)
- 11) How do you assess the proposal made by some member states to address the social dimension of the EU in some way or the other? (針對部分會員國主張，應擇一方式，明示歐盟的社會屬性，閣下以為如何?)
- 12) How do you assess the proposal made by some member states applying to opt-in/out provisions to some of the new policy provisions set out in the Constitutional Treaty? (針對部分會員國主張，在憲法條約中規範新政策的條款內，增列加入和退出之規定，閣下以為如何?)

資料來源：European Daily Bulletins, No. 9416, 28 April 2007, <http://www.agenceurope.com/en/ProductFicheDanteWeb.html>
(retrieved on 5 May 2007)