

從比較觀點探討加拿大修憲之經驗

Maureen Covell

(Simon Fraser University Canada)

一些更新加拿大聯邦 (Canadian Federation) 的建議，曾鼓吹重新安排聯邦政府及省政府之間的權力分配，以及修正他們之間互動的本質。這些建議的必要性和特別建議改變的部分，已引起相當多的爭議。本文將從另外兩個權力重組案例的觀點，來檢驗這個問題，該兩個案例分別是比利時和歐洲聯盟 (the European Union)。

這三個案例呈現出一些有趣的相似和相異的部分。三者均嘗試在國家的層次上，保持一種介於合作和方向引導之間的平衡，而在歐洲聯盟超國家層次 (the supranational level) 的案例中，則是保持一種介於多文化種族社會，與其他層次政府間共存需求的平衡。

自第二次世界大戰後，加拿大各省於數年間正式和非正式地將權力移轉至中央政府的情形，特別是在社會政策方面，已標明出加拿大的聯邦主義。然而，這種傾向至少自一九六〇年代起，已為魁北克省 (Quebec) 政府建構國家之力所阻止，該省不僅要求在社會政策方面擴大權力，也要求在經濟政策方面增加其權力。

在比利時，一個單一的國家 (a unitary state)，已將不斷增加的社會和經濟功能，交予在這單一國家下新近產生的次單位 (subunits)。以目前而言，何種權力必須移轉給地區 (regions) 和社區 (communities)，以使渠等成為活躍的單位，這一類的問題少；而何種權力則是必須保留給中央政府，這一類問題則多。

在歐洲聯盟方面，權力的移轉則是往相反的方向。馬斯特里赫條約 (the Treaty of Maastricht) 企圖將重大的權力從聯盟之會員國移轉至聯盟的層次，本文視該條約乃嘗試修正歐洲聯盟之憲章。同樣地，這裡也有多少權力和何種權力應交予中央，而何種權力應保留給區域的辯論。

本文將先討論為什麼要尋找憲法上權力重組的理由。它將檢驗各種政府權力分配背後之邏輯。是否這些如何分權的討論，均是以某一特定的政府層次乃最適於執行某種功能，以作其分權論點的依據？本文亦探討有關權力分配政治方面的討論，並觀察支持或反對特別型式分權的政治力量，和支持或反對特別型式的政府間關係的政治力量。

憲政工程 (Constitutional Engineering)

憲政工程的概念，乃是在一國家內對政府功能的分配不滿之一種可能回應的範圍。這項工程包含經由修改國家憲法而產生組織和政府結構的改變。正是因為須有憲法上正式的改變，乃使得以憲政工程處理政治問題，與用其他方法處理之不同。當然，也有一些其他的方法來改變不同層次政府的權力分配和他們彼此間的關係。對改變加

拿大聯邦政府和各省功能問題的一些研究，曾辯稱最好的權力重組無須修改憲法，而且以這種不修憲的方式進行為較佳。^①

憲政工程經常被認為係回應政治紛爭，且為一最艱難又具最少實際經驗的方式。有幾點理由。第一，大多數國家均有修憲之特別程序的規定，要求比過半數更高之法定人數，以使得修憲比通過其他法案來得更困難。第二，以非正式方式移轉權力，包括官僚組織間之協議，則較易達成，因為這些協議如不適用時，亦較容易更改。第三，在現代國家中，修憲是一項相當公開的過程，故有可能將其他議題帶進修憲過程，使修憲過程本身似乎產生一種動力，而難以駕馭。但是雖然如此，在某些狀況下，憲法問題仍可被政治制度所接受，或加諸於政治制度之上。

我所探討的案例將說明部分有關的狀況，可能有些團體感覺非正式移轉權力的過程會演變到與渠等利益相反的方向，這很清楚地正是魁北克省繼任政府的立場。該政府反對非正式過程到一個程度，不同意聯邦政府以撥款的權力進入省管轄權範圍內。另一方面，有些團體則可能覺得非正式過程進展得太慢，而且，或者說，易於被逆轉，以至難以信任並用它來達到目標，這很清楚地是歐洲共同體會員國推動深化共同體權力的部分動機。最後，有些團體的目標唯有經修憲方式來達成。這是既說荷蘭語又說法語之比利時人的目標，而這些目標的實現，則須要比利時國的一次整體重組。

通常，為要使修憲的議題被排上議程，某些形式的危機是有幫助的。正如愛倫·凱恩（Alan Cairns）所指出的，維持現狀有利於存在。對於改變現狀而言，由於改變本身不可避免地含有難以預測的特性，主要的團體則既須對現狀不滿，又須將他們的不滿依制度轉化成政治議程上的一個項目。因此，從政治危機中得利的能力，或更進一步地說，製造一個政治危機的能力，則是那些尋求修憲團體是否成功的關鍵。

案 例

加拿大聯邦的形式、權力的分配和聯邦與省之間互動的安排，自一九六〇年代魁北克省寂靜革命起，即遭受質疑。有關架構和權力辯論的內容，自開始辯論以來已改變了。最初，辯論集中在創造一個可接受修改的程式，該程式被視為修改加拿大崇高地位之憲法所必須有的先決條件，辯論也集中在權力分配的改變上，該項改變亦被視為回答魁北克省政府要求自行掌握該省，享有更大權力所必須有的改變。在一九七一年維多利亞會議中，上述兩項辯論似乎已達成協議，但之後協議毀壞，而有一九七六年魁北克黨政府（Parti Quebecois Government）之勝選和一九八〇年主權聯合的公民投票（referendum），導致另一段時期的危機。在這段時期內也可以看到其他各省對權力分配的廣泛興趣。

在創制一九八二年憲法所召開的一連串會議中，曾闡述修憲程式的問題，也建立了權利憲章，但卻少有闡述權力分配的問題，有部分原因是因為聯邦政府反對當時各

註① Russell, Peter. *Constitutional Odyssey: Can Canadians Become a Sovereign People?* Toronto: University of Toronto Press, 1992.

省的建議。一九八七年密西湖協議 (Meech Lake Agreement) 曾安排各省參與中央的機關，但許多評論辯稱，那些涉及權力分配特點的特別規定，例如移民的控制，不過是將現有的運作，編纂成文字規範，而未闡述魁北克省所主張其應擁有的多項權力，以及其他各省逐漸增加的權力要求。

密西湖協議 (一般稱密西) 未能被批准，因此而有另一回合的談判，該談判卻包括更多部分的權力分配。這些談判的結果，即沙羅特鎮協議 (Charlottetown Agreement)，卻在一九九二年十月的公民投票中遭致擊敗。許多評論家宣稱該協議之所以被擊敗，部分原因可歸結於在部分選舉區憲法衰微的結果。然而，現在這個問題又重新為魁北克黨政府提起。該政府已延緩討論一個宣稱魁北克省為獨立國家的議案，此一議案建議在新國家和加拿大聯邦之間，另行作功能的區分。

對照加拿大經驗，比利時已進行了一項權力配置之主要修正，即事實上創制一個政府的新層次。有關改變比利時憲法的討論，始於一九六〇年代中期，正式修憲則是在一九六八年開始，因當時盧凡大學 (University of Louvain) 法語部門在說荷語的地區被撤除，而導致一次重要的政府危機。

一九六八年起，比利時憲法曾有四次修改，分別是一九七〇年、一九八〇年和一九八八年，而開始於一九九二年的修改，目前仍在進行中。這些修改創制了一個政府的新層次，由兩組機構組成：以語言為基礎的社區和以地域為基礎的區域。賦予這一政府層次有關權力和機構的過程相當漫長，但比利時修憲的歷史，從二十多年來處於有利地位的角度來看，是從中央到政府新層次一次權力穩定的移轉。

最近有些改變歐洲聯盟「憲法」的嘗試。共同體 (Community) 奠基之文件——羅馬條約 (the Treaty of Rome) ——已於一九五七年起生效。該條約擴展了共同體機構的一些權力，而且，如同加拿大和比利時，在從事正式修憲之前，已經發生以非修憲的方式來改變其運作和權力分配的情形。這段憲政工程的期間，雖然因修憲而提到的問題，如貨幣聯盟 (Monetary Union) 的概念早已自一九六〇年代中期已開始討論，但正如我前面所定義的，其正式開始係從一九八四年歐洲議會 (European Parliament) 所通過的歐洲統合草約 (the 1984 Draft Treaty of European Unification) 起。

在共同體運作產生危機之後，隨之而來的是一段改變的時期。在改變開始的前幾年，共同體已進行了一次擴大，從六個會員增加到九個會員，然後是十二個 (在有些情況中，改變的時期超過條約規定的日期)。共同體曾有一些失敗的經驗，那就是在交通和能源方面未達共同一致的政策，以及對英國方面抱怨其對共同體捐贈預算的比例事情上，也未能成功；另外，一九八〇年代初期的經濟衰退，亦引起共同體擔任主要經濟協調者的角色是否有效的疑慮，同時也懷疑共同體因應各國對新經濟時代要求的能力，包括是否能與美國和日本競爭。因此，歐式硬化症的歐洲悲觀論乃應運而生，持其論者預言共同體可能更加變得無關緊要。也就是為了反擊這些論點並使共同體再出發，共同體中的幾位活躍份子乃準備了需要改革之處的有關計畫。以共同體為基礎的活躍份子，如委員會主席、各國活躍份子 (特別是那些從德國和法國來的人) 都

辯稱共同體本身須進行改革，同時也重申形成一個強大歐洲的願望。歐洲議會，係於一九七九年直接選舉產生，則熱切尋找一個機構性的角色以加入改革之中，雖然一九八四年歐洲議會草約中甚少觸及日後出現在修憲過程中的改變，但它則是導致單一歐洲法案（the Single European Act）一連串事件中之一個。該法案目的在撤除單一歐洲市場之最後阻礙，並對會員國之國家主權有所限制，但它未必會將權力移轉給共同體的機構。

一九九一年所簽訂的馬斯特里赫條約，進一步改變了共同體活動的範疇。馬斯特里赫企圖完成歐洲貨幣聯盟之安排，而且將外交和國防上之合作置於一個正式的基礎上。在有些會員國裡，這個條約被提交公民投票，致產生複雜的結果，也使得該條約在實行的階段上，遭逢困難。

過 程

如果上述三個案例所從事之憲政工程之目的各有不同的話，其追求目的之過程自然也不相同。這些不同包括限制修憲的程度、參與談判政黨的本質、以及對達成協議和批准協議之要求。雖然一九八二年，憲法法案確實包含了等待已久的修憲程式，但是除了國會和各省議會特別的決議之外，甚少談及修憲的實際過程。然而，程式本身，依據其主題，要求聯邦政府和一些或全部省份之同意；同時加拿大聯邦主義之實踐，加上他們所強調的行政部門相互間之談判，已導致一個事實上的過程。修憲係由行政首長和首相或他們的代理人來談判，而通常是由國會和各省議會所批准。雖然亞伯達省（Alberta）和英屬哥倫比亞省（British Columbia）確實要求立法考慮對修改國家憲法之建議須有公民投票，^②但一九九二年沙羅特鎮協議中所舉行的公民投票，並非為加拿大憲法所要求。

比利時憲法修正過程之規定則較為明確。該修正過程由比利時立法機關制定，採三分之二多數決。立法機關修正憲法前必須先履行幾項步驟。第一，立法機關必須通過修正憲法之用意宣言（declaration of intent），明列所建議修正的條文，然後，解散立法機關並舉行普選。賦予選舉產生後的立法機關權力，但並非強迫地進行修正用意宣言中所列的條文（僅所列的條文），然而，普選結果之一是重組新政府的需要。這表示參與組成聯合政府的政黨，將對修正條文的綱要、經常一些細節部分，在政府組成的過程中，進行談判。

獲得三分之二多數通過修正案之需要，其意義是或在談判中，或在議案之表決中，政黨間必須進行諮商。在一九九二年的修正案中，修憲談判明確地與組成政府的過程區分開，而是由之後須達三分之二多數的批准修正案的政黨來操控。

在歐洲共同體中，修憲基本上要求各會員國間談判締約並批准之。共同體機構在

註② Russell, Peter. *Constitutional Odyssey: Can Canadians Become a Sovereign People?* Toronto: University of Toronto Press, 1993, p.218.

這過程中，確實扮演一些角色。歐洲議會執行如同鼓動者的角色，而且有權對談判結果表示意見。事實上，議會起初拒絕一九八五年單一歐洲法案，以該法案遠不及其草約。特別是執行委員會及其主席，具較多的正式創始權和較少的正式影響和調解的權力。然而，憲法的改變，則須由歐體高峰會議（the European Council）談判和同意，該會議是由會員國政府領袖參與。一旦達成一項協議時，接著各會員國就按正常條約批准程序進行。只有丹麥一個國家，特別規定對共同體角色改變進行公民投票，而其他一些會員國也曾對馬斯特里赫條約進行公民投票。這些過程之不同，表示出組合成談判群的份子、參與談判之各股力量的平衡，以及未達協議之後果都有不同。在加拿大，談判群係由聯邦及省層次的政治領袖組成，可以辯論地是，既然聯邦政府代表處於一比十的劣勢，那麼鼓吹更大的權力分散的力量將無可避免地佔上風，但是政府的層次和對權力分散的態度也不總是正確吻合的。

在加拿大，未能取得一致協議之影響視問題的情況而定。如果這個問題不要求各省一致同意的話，就算有些省份反對，似可達成協議並予執行。如果，如密西湖協議和沙羅特鎮協議，修正部分中含有須一致同意的項目，那麼未取得一致協議則自然導致修正之停頓，但是未能達成協議並不必然地威脅機構存在或任何談判者的政治前途。

在比利時，修憲係由政治人物運作一種雙重的身份識別來進行談判。談判者經常抱著建立一個國家層次政府的希望，換言之，可辯稱他們無意減損國家層次政府的權力。但是，談判代表同時也是他們所屬地區的代表。在一九六八年和一九七八年間，所有比利時主要政黨分裂成不同語言的族群，以致於不再有以全比利時人為選民的政黨。政黨在以後的選舉中是否得勝，須視他們在修憲過程中，為所屬的語言族群和地區的利益，所贏得的優勢而定。這也就在談判過程中穩固地建立一個權力分散的原動力。除此之外，比利時各地區和社區的行政官員在影響憲法談判之管道和議程上，也扮演一個可能是非正式，但卻逐漸增加影響的角色。

在比利時修憲過程中，未達協議，則可能導致幾種結果。因為依照憲法的選舉而產生的立法機構，並未被要求修正憲法，所以談判者可逕將議題束諸高閣，（或照比利時人說法，放入冰箱）而逕行籌組政府，並繼續用修憲過程做其他的事。但是，如果在憲法的改革上歧見過深，而未達協議，則可能使得籌組新政府的談判破裂。這種可能性的存在對修憲達成協議乃產生強大的壓力。談判可能破裂的危機，導致一九八八至一九八九年修憲達成協議，即是一個例子。

歐洲共同體的修憲過程，與加拿大方式較為接近。雖然執行委員會（the Commission）的地位和其主席似乎難以比照加拿大政府和首相，但也仍是活躍的一員，負有使核心觀點清晰的特殊任務；更有甚者，如同在加拿大，非中央單位則並非一定是權力分散的提議者。單一歐洲法案和馬斯特里赫條約所以通過，乃是因為各會員國擁護將權力進一步移轉給共同體的事實。

在共同體中，未能達成協議的結果，則視造成失敗的原因而定。如果未達協議，事實上代表一個普遍的看法，即進一步的行動是不可能或是不被期望，那麼這個問題

就會被延期或擱置。如果未達協議是肇因於未達全體的同意，則壓力會加諸於不服從的成員上——常常，但不總是英國——使其加入同意的行列。對投票資格限制的新規定，尚未適用有關修憲的議題。

修憲過程在不同的本質下，卻有一些共同的特徵。在三個案例中，修憲過程的第一個共同特徵，是在議程的設定、談判或批准中，一般大眾的參與度甚低。在加拿大，一般大眾的低度參與，或僅有利益團體的參與，是造成反對密西湖協議並導致其破裂的原因之一，也是一九九二年舉行公民投票的理由之一。在共同體，雖然歐洲議會宣稱其代表歐洲公民的聲音，但並無具體結果，同時就歐洲整體而言，民主程度不足的憂慮，則是反對進一步擴展共同體權力的理由。對以缺乏大眾參與為理由而反對協議的情形，就比利時來看，是最少的，比利時的選民對於可在下一次的選舉中，懲罰那些未取得令人滿意協議的政黨，感到滿足。（事實上，可辯稱在比利時和加拿大，一個惡劣協議的結果，被認為是選票毒藥，其害更勝於未達協議結果本身。）

修憲過程雖只有談判者間的週旋而缺乏正式諮商管道，但並不表示沒有其他團體來影響這個過程。在這三個案例中，從對權力分配所作決定的整幅圖畫來看，正式管道是必須加以考慮的，像比利時修憲時的「圓桌會議」，以及比利時和加拿大之利益團體，在修憲過程中必須以公開的方式進行有關其利益的活動。

權力分配問題與活躍者

加拿大

加拿大權力分配的辯論有好幾方面。一八六七年英屬北美法案（the British North American Act）——加拿大最初之憲法——希望創制一個中央集權的聯邦體制。而所給予各省社會方面的權力，在當時十九世紀中葉並不重要，但從那時起，至少以貨幣角度考慮，卻成為政府功能中最重要者。這可能已造成權力分配的壓力。但是，在二次大戰後的期間，聯邦政府經由修憲、非正式的協議和使用撥款權力，已大幅增加其角色的重要。另外一股要求中央集權的力量乃是從平等的概念而產生，即所有加拿大人不論居住在任何省、或繳交何種稅，都應有管道得著政府統一的，也是最起碼的服務。

一九六〇年代魁北克省政府乃挑戰這種正式和非正式移轉權力的潮流。這個挑戰有兩個原因。第一是，權力移轉減少魁北克省政府的管轄範圍和重要性，減少其以魁北克省作為政治焦點的能力；第二，聯邦政府已擴展其權力，即是比利時人所稱在個人或社區的事務方面。這些事務與文化的保持和團體的社區認知有密切關聯。加拿大聯邦政府以其在社會政策方面的優先支配權，將這些事務從魁北克省政府所管轄的範圍，移至不屬他們管轄的範圍。

當權力分配的辯論在加拿大繼續進行時，該辯論獲致了經濟的廣延性，也吸引了其他省份的注意。部分原因是西部各省將他們在經濟上所受的苦楚，加入討論而產生

的結果，但也是魁北克省權力分配觀點演進的結果。一九七六年第一次魁北克黨參與政府的選舉時，保存魁北克人固有文化的議題，被添加成爲一個獨立國家奠基的議題。這就必然地包含增加省政府掌握經濟的要求。該項主題亦及時地爲脫穎而出的魁北克經濟精英所吸收。

一九八〇年代中期，全球化的理念被提起並論。有關的辯論爲，一個個小型彼此相類似的經濟單位，在發展中的全球經濟裡，比一個龐大而不易掌握，且即將過時的主權國家，會更加有效率。其他省份也接受這個觀點，並增加其經濟權力的要求。其中包括處理國際活動的權利。對於聯邦政府從省屬轄區撤出的要求仍持續著，而現在這要求更加壯大，因各省乃進一步要求聯邦政府，自聯邦的範圍中撤出。到了一九九〇年代，那些攻擊福利國家和反對國家介入各省經濟的一般論點，更強化了對聯邦政府活動的攻擊。

這些問題從未真正解決過。一九八一年修憲曾稍微談到，而密西湖協議和沙羅特鎮協議則均未批准。迄目前爲止，沙羅特鎮協議是最近一次重新安排加拿大聯邦權力平衡的嚐試。自密西湖協議失敗後，出現一個獨特的協商情況，即魁北克省政府，作爲最該爲所提出問題負責的省，拒絕參與進一步多邊聯邦性的問題討論。但是，在一九九〇年，成立了兩個執行委員會，他們與魁北克省政府疏遠但並非沒有關聯。第一個是阿萊爾委員會（Allaire Commission）係建立於自由黨內，正值該黨組成魁北克政府之際；第二個則是貝爾根—加彭委員會（Belanger—Campeau Commission），是建立於國會中，而自由黨則爲國會之多數黨。

從這些執行委員會一九九一年所提的報告中，尚難看出是否能代表魁北克省政府的立場。阿萊爾委員會之報告，係建議有關在加拿大經濟聯盟裡的政治自治。特別是它建議省須重新建立其在教育、醫療健康、自然資源和都會計畫範圍內之控制，而且須掌握失業保險，該失業保險在修憲後，係交由聯邦控制。聯邦政府則保留其在國防、外交政策、對外貿易和貨幣方面的管轄權。雖然，這份報告被自由黨的國會所採納，自由黨的領導人和魁北克總理Robert Bourassa，則避免宣稱該報告會成爲官方政策。

貝萊根—加彭委員會在權力分配方面表現得較不特別，而在繼續聯邦制和主權方面，提供了二者擇其一之選擇。特別值得一提的是，它曾提出法案，要求在一九九二年六月、或十月舉行公民投票決定這個問題，該法案經國會通過。^③

聯邦政府於一九九一年九月發表的計畫，就魁北克省政府所要求的角度來看，聯邦的建議並未考慮其要求。（那些建議在主權問題上亦是相當複雜，本文並未探討該問題）事實上，那些建議包括一些規定，乃加強了聯邦政府在經濟事務上的控制。在權力分配方面，將人才訓練方面的權力交予各省，同時在觀光、森林工業、礦業、休閒業、住宅和都市等方面，與各省共享權力。另外有兩個具爭議的規定，一個是要求在完全屬於省管轄區內部，聯邦進一步撥款須受修憲規則的限制；而另一個規定則是

註③ 同註②。

，反對經費開支的各省，可不參與所提出的計畫項目，並獲補償。

這些提案在討論時，經過了數度修改，首先是由其他的九個省，之後魁北克省在七月加入談判，則一共是十個省。最後協議，也就是一般所知的沙羅特鎮協議，減低了幾乎所有因改變而產生的影響。有些增加中央政府對全國經濟控制的規定消失了，然而各省獲得這些由中央移轉之權力乃是經由談判而來，並非制訂於憲法上。^④

這乃是魁北克省一九九二年十月公民投票反對該協議之理由，因為該省要求由修憲而作大幅權力的移轉。但是，其他各省政府則不願見到聯邦政府交出維護加拿大福利國家的責任，就其之後的結果來看，各省人民更是如此想。一個可能的解決方法，是將這些權力僅只交予魁北克省，加拿大人稱這個解決方法為非對稱的聯邦主義。這不僅為魁北克省所接受，它亦反映出該省的觀點，即該省是一個不同的社會，也因而是在加拿大聯邦中一個不同的省。（協議其他部分宣稱魁北克省為一個不同的社會，且說明其政府有特殊的責任）這種排除各省平等理想的意見，除魁北克之外，為大部分加拿大人所不能接受的。結果是一次整體權力移轉的拒絕，也是一次給予魁北克省特殊地位的拒絕。

最近憲法談判過程的進展，已擱置魁北克省政府（現由魁北克黨所組成）宣布為一獨立主權國家的提案，我將在會議中討論該議案的內容和其含義。

比利時

比利時修憲的壓力源於荷蘭語系和法語系比利時人的紛爭。從一八三〇年比利時建國起，這個紛爭就主導著比利時人的政治生活，因此也導致在中央一系列語言使用的法律規範，同時將比利時分為法蘭德斯區（Flanders）和華隆區（Wallonia）兩個單一語言區，和首都布魯塞爾雙語區。就我們所關心的這段時期起，這兩種語系的團體就已在國家權力重新分配上有各自不同的利益。

荷語系比利時人特別對保存他們語言的使用，和荷語社區的繼續存在感到有興趣，對荷裔比利時人而言，接受法語使用的趨勢，和一代代與法語社區同化的情況，不僅是個痛苦，更是被視為未來有可能結束他們在比利時內屬於多數語言族群的地位。因此，法蘭德斯人所要求的權力乃集中在對語言使用的規定上。

法語系比利時人則對經濟問題較感興趣，因為他們探討華隆區經濟的衰退，和之後布魯塞爾在比利時內成為少數者地位的法案。因此，在經濟決定上的自治，乃被視為反轉其衰退的方法。

在修憲過程早期的階段，法蘭德斯人和說法語的人之間的分別，即是主張單一制政府和主張權力分散制二者間的分別。主張單一制政府辯論反對重新分配政府權力的整個原則，強調重新分配造成混淆的代價、放棄經濟規模的代價，和以不知的內涵代替眾所週知和廣受尊敬、「比利時製」的名稱。他們的論點特別集中在經濟權力分散

註④ Government of Canada. *Our Future Together: An Agreement for Constitutional Renewan.* Ottawa: Minister of Supply and Services, 1992.

的後果上。

主張單一制政府者的觀點甚為有力，以致於延遲權力完全分散的實施。第一次憲法修正雖建立了語言社區，連帶一些權力和機構，但也只通過為建立經濟區的催生法案。第二次的修憲雖建立了經濟區，但其權力卻遭大幅節制，直到一九八八年的修憲，才給予語言區和經濟區擴大的權力和相稱的資源。

同時，有幾件關於權力重新分配辯論的事情發生。最重要是將更多項目的權力，移轉給次於國家級的層次。部分原因是因為比利時人自己之間爭執的結果，其社區之重要性逐漸增加，同時在辯論時，經濟的重要性已為荷語系比利時人所接納。但是，這也是談判結果的本質，即移轉一個權力給一個政黨時，必須移轉另一個相稱的權力給另一個政黨以達平衡。

因此，當經濟自治區在一九八〇年成立時，該區所獲得的權力，受到給予社區權力以資平衡，即給予社區「個人事務上的權力」，所謂的個人事務可定義為，在那些事務中語言是傳遞服務重要之部分。實際上，這指的是社會服務，包括醫療照顧。一九八八年的修正也進一步將經濟權力移轉給地區，包括對投資業的控制、環境和能源政策。而為了平衡上述移轉，有關對教育系統的控制則移轉予社區。

一九九二～一九九三年的修正亦將更進一步的權力交給地區和社區。值得一提的是，在所給予的權力中，包括在國際談判和國際組織中，交涉屬於他們能力範圍內的國際貿易和商業的權力。他們的權力也延至環保和科學研究等方面。一個重要的象徵即是剩餘的權力亦明示授予地區和社區。更有甚者，這些權力的合法性，經由比利時立法制度改革所提供對立法機構之普選，而更加穩固。（以前由國會議員所組成）^⑤

中央政府則在有些方面仍保留控制，包括須維持全國一致標準的方面，或僅只適合由國家來制定政策的方面。這些方面包括社會安全系統和一致規範的建立。除此之外，地區和社區亦不被許可從事違反保護比利時經濟聯盟或歐洲共同體指示的政策。現階段的權力分配仍在爭議中。特別是法蘭德斯人要分開社會安全系統的權力。法蘭德斯人指出維持一個老邁和貧窮的華隆區，是法蘭德斯的累贅，而說法語的比利時人則辯稱，過去，「國家團結」曾有利於法蘭德斯人，而今後也將是繼續如此。

比利時的例子是三個案例中最好的一個，在全球理論之思維下，其指出，現存的國家正失去其國家功能，一面是就對國際機構及其過程的功能而言，另一面則就是對次於國家階層政府所逐漸堅持的要求而言。比利時案例和加拿大案例也一致說明對權力的要求，最初源於文化差異，惟逐漸擴大乃包含對經濟權力的要求。

歐洲共同體

一九八四年建立歐洲聯盟的草案，是歐洲共同體在歐洲共同體憲法上的改變討論

註⑤ Clement, Jan. et als. *Het Sint-Michielsakkoord en zijn Achtergronden*. Antwerpen: MAKLU--Uitgevers, 1993.

時期，首批正式提出建議中的一個。它建議對共同體權力和共同體機構作廣泛的修正。而該建議之首先形成，乃是因爲一九七九年歐洲議會的直接選舉，該選舉結果導致議會欲擴展其角色，因而須修正共同體之憲法。又該建議之形成，也是因著共同體進行深化的結果。

這份草約建議共同體機構進行改革，給予共同體一個更像國家的方式來進行。它也建議對新機構作相當多的權力移轉，包括內部市場的開放和規定、貨幣政策的制訂、和外交政策和國防的合作。根據這項草約，共同體和其會員國在社會和醫療政策、收入保障、環境、教育和文化政策方面，擁有共同的管轄區。該草約亦提到輔助原則（principle of subsidiarity），規定政策應儘可能由最低層次形成共識。^⑥但是，這個原則和草約中對權力配置的建議之聯結，則不是那麼清楚。

惟這一份草約後來遭到拒絕，原因是它在機構的改革和共同體權力之延伸方面，逾越了會員國政府所能接受的程度。當單一歐洲市場法案有關之談判在歐洲共同體高峰會議和執行委員會階段進行時，很清楚地只有那些和內部市場有關的事項可很快地達成協議。雖然許多會員國都同意貨幣聯盟是一個自由化內部市場合理的延伸，但也有持相反意見，不僅英國對貨幣聯盟所採之形式有不同意見，對於創造一個何種自治的歐洲中央銀行（European Central Bank），和對國家財政和貨幣政策限制等方面，各會員國亦有不同意見。

單一歐洲法案乃基於一個執行委員會白皮書，扼要分析所採行的幾個特別步驟，爲要確保貨物、人員、勞務和資金的流動。先前將侵犯自由流通的政策和規定，在共同體內調和一致的嚐試，已遭致放棄，以便於會員國相互間標準的承認。事實上，英國乃希望共同體在一般方面減少規定，但這種改變是不可能的，而在其他問題上所達成的協議要法國人和德國人接受，也是不可能的。愈是持懷疑態度的較小會員國，則對限制改革幅度感到高興，同時南歐的會員國和其他的一些國家，則因能獲得地區發展基金擴增所帶來的好處，而決定支持改革。

馬斯特里赫條約在政治聯盟、和經濟及貨幣聯盟方面，處理單一歐洲法案所避開的問題。這乃是介於德國所希望，避免財務支援其他會員國擴張主義者的政策，和其他國家所希望，避免對他們財政自由過多限制，二者之間妥協的結果。這條約也提供一項共同外交和安全政策的實行，該政策包括所有與歐洲聯盟安全有關的問題，其中包含一項共同防禦政策的架構，可及時達成一致共同的防禦。這些暫時性的規定，仍受保障多邊締結條款的限制，如北大西洋公約組織（NATO）和雙邊安排等。

馬斯特里赫條約亦重述輔助原則，規定——如果（祇要是）各會員國所採取之措施不足以達成目標，或基於共同體的規模與效率使其較易於達成統合目標。

從一開始，馬斯特里赫條約就遇到條約批准的問題，包括丹麥在一次公民投票中，先行拒絕該條約，這對加拿大的觀察家來說，並不陌生。就某種程度而言，雖然共

註⑥ Leslie, Peter. *The Europe Community: A Political Model for Canada?* Government of Canada, 1992, p.13.

同體正式地拒絕「兩種速度」和「兩排統合」的意見，這些問題仍符合在數量方面事實上的不對稱。英國人獲准從社會規章中退出，是因為該規章係增補而非條約的部分，而丹麥人亦從一個未來共同貨幣體系中得著豁免，以及重申他們與一個可能的共同外交和國防政策的分別。

除此之外，條約的其他方面，特別是在貨幣聯盟的進展方面，已遭遇到執行上的困難。僅有少許國家達到條約所規定參與共同貨幣制度的標準，同時匯率機制亦在一九九三年事實上瓦解。更有甚者，雖然共同體的能力範圍已被擴大，或有潛力未來被擴大，但這並不必然就表示，執行委員會和其主席的權力就因而增加。該條約所移轉的大部分權力，乃整體性地移轉給共同體和歐體高峰會議，這乃保持這個由會員國政府所控制的組織成爲一最高決策制定體。

結 論

從上面三個案例嚐試經由修憲而改變權力分配的比較中，謹建議幾個可能的結論。第一，雖然有些一般原則可以做爲邏輯權力分配的基礎，仍舊很難稱這些原則指導了實際所作的選擇。有部分原因是因爲這些原則本身太普遍，以致於它們可被用以證明不同程度的權力集中，和一寬廣的實際分配。全球化和加強競爭力的需要，已被用來證明權力集中和權力分散均是正當的。輔助原則似乎是一個傾向高度權力分散的論點，但它已發展成爲一種教條，並被稱爲在共同體內，伴隨著權力集中的程度而增加。

至於實際權力配置的趨勢，根據實際經驗所得的原則，文化事務被認爲是具有地區特質的，而經濟事務則被認爲是一般的，已不再自動地適用地區性。全球化，如同歐洲文化和電訊聯結政策提議者所辯稱，具有文化和經濟的觀點。另一方面，經濟的差異在各部門研究中，已產生移轉控制的呼籲。

將統治權按著已清楚熟知的原則所作巧妙分配的嚐試，在權限方面的互動，和在事實上各政府階層皆欲參與任何重要事務之間，已變得更爲複雜。舉例而言，科學和工業的研究、社會協助和一般經濟發展，在我們所研究的三個案例中，是所有層次的政府共同參與活動或競爭的範圍。（比方說，社會規章已給共同體參與失業再訓練的基礎。）這些非正式的實踐，在加拿大和共同體內，已導致一個混合的情況，而非權力的分配，而同樣的情況也會發生在比利時。

從一般原則和邏輯的觀點可知，有關權力分配的辯論受政治的支配。在所討論的案例中，它們的過程已產生不同的結果。歐洲共同體的協議談判產生接近最小的公分母（the lowest common denominator），^⑦也就是最難纏又重要的國家亦願接受。在比利時的協議談判已到一個方向，可稱爲最大的公分母（the highest common

註⑦ Howard, David. The Compromise on Denmark and the Treaty on European Union: A Legal and Political Analysis. *Common Market Law Review*, Vol.31, 1994.

denominator)，也就是說並沒有高度的共識，而只是設法將各談判者的要求，達到一個分配的結果。而在加拿大的案例中，雖然跡象顯示其往比利時方向移動，但似乎較接近折中方案。

從圓滿解決因修憲而產生的所有問題的角度來看，三個案例似乎沒有一個是成功的。然而，他們修憲的歷史卻顯出，整個憲法修改的實際運作並非無一可取。部分原因是改變在本質上，即承諾要與現狀不同。從一個不尋常的行動開始，在危機和制度破產威脅的壓力趨使下，修憲不僅在加拿大，也在比利時和歐洲共同體內，似乎將成爲政治生活中常態的一部分。

*

*

*