

# 本文章已註冊DOI數位物件識別碼

## ▶ 審議式超國家主義

Deliberative Supranationalism

doi:10.30390/ISC.200412\_43(6).0003

問題與研究, 43(6), 2004

Issues & Studies, 43(6), 2004

作者/Author：盧倩儀(Chien-Yi Lu)

頁數/Page：53-71

出版日期/Publication Date：2004/12

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.200412\\_43\(6\).0003](http://dx.doi.org/10.30390/ISC.200412_43(6).0003)



*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



# 審議式超國家主義

盧 倩 儀

(國立政治大學國際關係研究中心  
歐美所助理研究員)

## 摘 要

民主赤字問題長久以來，始終是歐盟最主要、最迫切待解決的一項問題。近年來，部份學者建議歐盟應透過所謂「審議式超國家主義」(Deliberative Supranationalism) 從民主赤字(Democratic Deficit)的兩難掙脫出來，因而引發一場論戰。亦有學者更精確地建議，歐盟應在審議式互動的原則下，透過其現存之委員會體系(Comitology)來提昇決策之民主內涵。究竟何為「審議式超國家主義」？歐盟委員會體系又是如何來實踐所謂的審議式超國家主義的？而審議式超國家主義的概念以及歐盟委員會體系真的能夠達到修補歐盟民主赤字問題的效果嗎？本文對於這些問題將逐一探討，指出審議式超國家主義作為一個補救歐盟民主赤字的超國家的民主概念，是極為可行並且正在發展當中的一種途徑。實證上，歐盟委員會體系為體現審議式超國家主義最具體而適切的一個例子。然而歐盟委員會體系雖然在本質上既是超國家，也極端重視審議式的互動，但卻依舊無法完全擺脫民主赤字的包袱。「歐洲公領域」的成長因此仍是未來歐盟補救民主赤字問題極為重要的一項要素。

**關鍵詞：** 歐盟、審議式超國家主義、民主赤字、歐盟委員會體系、審議式民主

\* \* \*

## 壹、前 言

「民主赤字」長久以來，始終是歐盟所面對的最主要、最迫切待解決的一項問題。近年來，部份學者建議歐盟應透過所謂「審議式超國家主義」從民主赤字的兩難掙脫出來，引發一場論戰。而亦有學者更精確地建議，歐盟應在審議式互動的原則下，透過其現存之委員會體系來提昇決策之民主內涵。究竟何為「審議式超國家主義」？歐盟委員會體系又是如何來實踐所謂的審議式超國家主義的？而審議式超國家主義的概念以及歐盟委員會體系真的能夠達到修補歐盟民主赤字問題的效果嗎？本文對於這些



問題將逐一探討。

文章分為六部份，除前言與結論之外，「民主赤字」一節首先對民主赤字的意義加以解釋，其次再對民主赤字在歐盟內部存在與否的辯論加以討論，並指出民主赤字在歐盟確實是一相當嚴重的問題。基本上，今天真正在負責大部份足以影響歐洲人民生活各層面之相關決策立法的，是遠在超乎國家之上的歐盟層次的立法機構。然而這些「執政者」並不是選民能夠透過對其執政的觀察、並透過選舉就能夠換掉的。「審議式超國家主義」一節分別從「超國家主義」和「審議式民主」兩個角度切入，解釋何以學者會建議歐盟應透過所謂審議式超國家主義從民主赤字的兩難中掙脫出來。之所以必須將審議式民主應用於超國家層次乃是因為，如果權力從未曾上移至超國家層次，民主赤字的問題就根本不會產生。事實上「民主」的概念原本與「國家」的概念是不可分割的，本節在描述跨國治理結構（transnational governance structures）之出現的同時，也將闡述審議式民主之概念，以及何以審議式超國家主義會是修補歐盟民主赤字問題的最佳利器。接下來在「歐盟委員會體系」一節，首先針對歐盟委員會體系的產生和運作做一說明，其次解釋何以歐盟委員會體系會被學者視為是審議式超國家主義的典型。然而歐盟委員會體系果能達到修補歐盟民主赤字問題的效果嗎？這是在「歐盟委員會體系與歐盟民主赤字」一節所欲解答的問題。

## 貳、民主赤字

評估民主政治最重要的標準之一即執政者決策之合法性。而合法性的兩個來源—代表性與解決問題的能力／效率—卻又有相互抵消的效果。<sup>①</sup>此民主合法性的「兩難」在深化以及廣化後的歐盟格外明顯。就代表性而言，歐盟層次的決策者到底在多大程度上能夠代表歐洲人民？就決策者解決問題之能力而言，歐盟層次之決策者能否有效為歐洲人民解決他們的問題？特別是跨國然而共同的問題？假如歐盟層次議題事事都必須經過會員國公民的授權才能通過（最高代表性），那麼歐盟機關解決問題的能力和效率將近乎於零。反之，在歐盟會員國面臨共同的問題時，如果歐盟機關凡事皆以其所認知之最佳解決問題之方式處理，而不顧及代表性的問題，那麼歐盟機關與歐洲人民間的距離甚至嫌隙只有越拉越大。目前各界對歐盟民主赤字問題的批評主要集中在後者；即歐盟不斷在解決問題的能力和效率上求取進步，卻以其代表性作為代價。

然而關於歐盟民主赤字問題的存在與否或嚴重程度，學者也有不同的意見。部份

註① 為數不少的學者認為，就以歐盟之決策而言，它所欠缺的不是合法性（因為其決策均依條約或依此授權所訂定之法規決策），而是其決策程序不符合民主程序或是民主代議制之基本原則。唯所謂的「合法性」有不同的來源基礎。Weiler 對此有深入的探討。Joseph H. H. Weiler, "Legitimacy and Democracy of Union Governance," *The Politics of European Treaty Reform-The 1996 Intergovernmental Conference and Beyond* (Washington, D. C.: Pinter Publisher, 1997), pp. 249~287.



學者認為，從國際組織（包括歐盟）在不同議題範圍擴張的情形，以及其所接手處理的問題之深度及廣度來看，這些跨國或超國家的組織必然有其合法性，否則這些組織根本不會存在，甚至茁壯；而一般人也不會將它們的存在視為理所當然。<sup>②</sup>此一論點事實上有嚴重的瑕疵。跨國問題（如貿易、環保、移民、資金流動…等）的出現與擴張雖然導致了對跨國或超國家組織的需求，但是期待這些組織能夠協助解決跨國問題並不代表這些組織之任何決策（尤其是對會員國人民有法律拘束力的政策）或決策方式就必然具有合法性。

在代表性這方面，欲評估歐盟立法機構之代表性，首先我們可將歐盟之立法機關區分為由歐洲人民直選與非由歐洲人民直選出來的兩種立法機構。歐盟唯一由人民直選的機關只有歐洲議會，唯歐洲議會在選民眼中的重要性卻是節節下降。一方面，歐洲選民一向不認為他們能夠透過選舉左右歐盟的政策，因而也並不那麼嚴肅看待歐洲議會選舉；歐洲議會選舉反而被視為是選民為本國現任政府打分數的機會。<sup>③</sup>另一方面，歐洲議會議員在使用公帑時的揮霍無度，以及許多國內退休政治人物視歐洲議會為其退休後之好去處的態度，使得歐洲議會議員在選民心目中形象並不良好。因此當今年歐洲議會選舉選民投票率從一九九九年的 49 % 降到 45 % 時，多數人並不驚訝。整體而言，選民對歐盟的支持與否其實是取決於政府在國內執政的表現，而不是歐盟在歐洲層次的作為。<sup>④</sup>因此縱使阿姆斯特丹條約以及尼斯條約陸續提昇了歐洲議會的若干權限，歐洲選民與歐洲議會之間嚴重的隔閡問題並未獲得改善。

歐洲議會能夠反映歐洲民意的程度因此相當有限，而直接民選的歐洲議會之外之其他歐盟決策機關當中，負責提案以及執行政策的歐盟執委會並無民意基礎，亦不受民主監督；部長理事會雖由各國民選政府指派之官員組成，但這些政府官員的去留只受其在國內之施政表現影響。換言之，在歐盟決策立法這方面，來自會員國的官員雖然在人民並未授權的情況下仍有權力制定能夠束縛歐洲人民的法律，但卻並不需接受民主監督。因此，一旦拉到了歐盟層次，這些決策者的代表性與合法性皆顯得相當薄弱：原本在國內層次，選民能夠觀察執政者表現，並且透過選舉，將不適任之政府換下來，以落實執政者必須向人民負責的民主觀念。唯如今真正在負責大部份足以影響歐洲人民生活各層面之相關決策立法的，卻是遠在超乎國家之上的歐盟層次的機構。這一群歐盟執政者並不是選民能夠透過對其執政的觀察、並且透過選舉便能夠換掉的。選民的選票對於歐盟的立法決策者鞭長莫及，使歐盟立法決策者不必直接接受民意與選票的考驗，而有較大為所欲為的空間。

註② J. Steffek, "The Legitimation of International Governance: A Discourse Approach," *European Journal of International Relations*, Vol. 9, No. 2, (2003), p. 267.

註③ 今年六月剛結束的歐洲選舉結果顯示，25 個會員國當中有 23 國現任政府的支持度都大幅下滑；唯一在歐洲選舉中受到選民支持的執政黨只有今年才剛上任、仍處於蜜月期的西班牙社會黨及希臘新民主黨。

註④ S. Kritzinger, "The Influence of the Nation-State on Individual Support for the European Union," *European Union Politics*, Vol. 4, No. 2, (2003), pp. 219~241.



面對此一狀況，學者建議歐盟應透過所謂「審議式超國家主義」從民主赤字的兩難掙脫出來。而在審議式互動的原則下，亦有學者更精確地建議歐盟應透過其現存之委員會體系來提昇決策之民主內涵。

### 叁、審議式超國家主義

為利於解釋審議式超國家主義之意義，首先我們可以將此概念切割為「審議式民主」與「超國家主義」兩個部份。以下將先就「超國家主義」部份加以闡釋，隨後再就「審議式」部份進行釐清。

為何在處理歐盟民主赤字問題時，學者會提出由「超國家主義」的角度著手？民主赤字的發生乃是因權力由國家層次上移至超國家層次。換言之，如果沒有權力的上移，便不會有民主赤字的問題。「赤字」的概念即在描述原本本國人民在國內已長期享有的民主政治卻因決策權的上移而形同受到剝削，使其享受民主的程度出現下滑。

「民主」的觀念事實上原本是以「國家」為最大適用單位的一只有當一個政治單位是存在於一個固定疆域、擁有固定一群人、並享有不可分割的主權時，「治者」(the government)與「被治者」(the governed)之間的關係才有可能依賴「民主」的形式來維繫。如今這個長久以來被視為理所當然的政治單位——國家——已在全球化與區域整合的浪潮下發生了劇烈的變化。全球化與區域整合持續深化廣化的結果，使得十七世紀以來根深蒂固的所謂西發利亞體系的「國家」之概念——即國家在其固有之疆域之中享有不容侵犯、不可分割之主權——越來越不再適用於描述今天的「國家」的實際情形或者實際上的國與國之間的關係了。政府自主權受到越來越大的挑戰、國家主權受到越來越嚴重的分割，「治者」與「被治者」間的關係發生大幅改變，而原本存在於「主權國家」的「民主」政治也因此受到深遠的影響。「被治者」無法再要求「治者」像以往一樣對周遭負面之發展負責，因為這些發展往往不在政府的掌控之中，而是跨國或是超國家組織（包括營利、非營利、公家、私人）的決策或行為造成的結果。<sup>⑤</sup>

然而即使經歷了全球化與區域整合的衝擊，「民主」作為一個普世追求的主流價值卻是始終不變。因此如果權力由國家上移至了超國家機構，那麼即使此一超國家機構並不具有不可分割之主權，民主觀念的進一步延伸仍代表政策制定者——無論是在國家或是超國家層次——必須對受政策約束的人民——無論是本國或他國——負責。當然，脫離了主權國家的疆域，「民主政治」在實行上以及衡量標準上皆有必要做一定程度的調整。因此無論是「民主」、「代表性」、「合法性」、或是「解決問

註⑤ A. McGrew, "Globalization and territorial democracy: an introduction," in McGrew, ed., *The Transformation of Democracy? Globalization and Territorial Democracy* (Cambridge, U. K.: Polity Press, 1997), pp. 10~12.



題的能力、效率」的概念皆必須掙脫出國家的界限，而有更新、更合時宜的定義和解釋。<sup>⑥</sup>

以上的闡述用於歐盟的情境中所顯現出來的是：整合的過程首先導致了「跨國治理」結構的出現，接下來跨國治理的結構逐漸發展出獨立自主的邏輯，而行爲者會因爲這些邏輯和結構而跟著調整其行爲及期望。其結果是，法律在歐盟層次訂定，適用範圍遍及全歐盟，歐盟全體公民皆受這些法律的保護及束縛。「歐盟」因此在上層（決策層）儼然具備了政體的條件，而以「超國家」的形式存在；在下層—人民（*demos*）這一層—卻未整合爲一體。正因爲歐盟與其他國際組織相較，更接近一般的政體，然而卻又有上下層並未適切地相對應的問題，因此對其決策合法性的評估更應依其決策過程中，民主「審議」的成份和品質來判斷。<sup>⑦</sup>以下即針對「審議式民主」在挽救歐盟民主赤字問題中扮演的角色進行討論。

從前節對歐盟民主赤字的討論當中，我們不難理解爲何純從「代議民主」的角度去解決民主赤字問題將近乎是不可能的任務。首先，唯一由歐洲人民直選的歐洲議會，在歐盟立法機構中仍處相對弱勢，同時歐洲人民對歐洲議會的觀感亦導致此一代議關係效果之不彰。至於以國家利益守門人自居的部長理事會則如前述，在歐洲事務上並不受國內選民直接有效的監督。最後歐盟執委會由於掌握了議程設定（*agenda setting*）的重要權力，其影響力甚至遠在立法程序開始之前即已發揮，部長理事會即使以國內利益守門人自居，仍未必能有效「防守」執委會的動作、提議。

相對於「代議式民主」，「審議式民主」著重的並非利益的集結，而是行爲者間理性的溝通。以交談理論（*discourse theory*）爲基礎的審議式民主因此是自由主義理論（*liberal theory*）與共和主義理論（*republican theory*）之外的民主理論的又一選擇。<sup>⑧</sup>即使在制度的設計上，一個民主政體能夠具備完善的代表性（接近理想的共和主義）以及完善的利益集結功能（接近理想的自由主義），此一制度設計將仍然無法達成真正理想的民主。Joerges 及 Neyer 認爲，僅依靠民主的制度設計是不可能達到「馴服」民族國家的效果的。原因在於，「民主」一詞中的「民」非僅只是一群人而已，而是擁有集體認同（*collective identity*）的一群人。在固有集體認同的主導下，新的、外來的認同與利益極容易在毫無辯解機會的情形下即被排擠、排除掉。<sup>⑨</sup>所謂的 *demos* 的內涵實際上是流動而非靜止的，而其汰舊換新的媒介就是群體的互動、溝

註⑥ E. O. Eriksen and J. E. Fossum, "Europe at a Crossroads: Government or Transnational Governance?" in Joerges, Sand and Teubner, eds., *Transnational Governance and Constitutionalism* (Oxford, U. K.: Hart Publishing, 2004), p. 119.

註⑦ C. Joerges, "Deliberative Supranationalism? Two Defenses," *European Law Journal*, Vol. 8, No. 1, (2002), pp. 133~151.

註⑧ E. O. Eriksen, "The Question of Deliberative Supranationalism in the EU," *Arena Working Papers WP 99/4*, p. 2.

註⑨ C. Joerges, and J. Neyer, "From Intergovernmental Bargaining to Deliberative Political Processes: The Constitutionalization of Comitology," *European Law Journal*, Vol. 3, No. 3 (1997), p. 294.



通。<sup>⑩</sup>換言之，缺少了討論、辯論的溝通機制，儘管一個透過選舉而具備高度代表性的政府公平公正地集結了所有不同的利益，其結果仍將是人民「知」的權利以及深度思考判斷的權利未獲得充份保障。因此，雖然有學者從歐盟的「制度設計」來檢驗歐盟的民主程度，而得出歐盟政策輸出完全合乎民主政治的結論，卻仍然必須承認歐盟民主赤字問題的存在；而原因就在於因缺乏溝通、辯論所導致的「資訊的匱乏」。<sup>⑪</sup>簡言之，任何形式的「治理」，如果是單向、上對下的，其所享合法性必然有限。<sup>⑫</sup>

這牽涉到一個根本的問題：行為者對其自身的「利益」如何定義？在什麼情況下、受到什麼因素的影響，行為者對「利益」的認知與定義會有所改變調整？尤其當行為者間的關係並非如現實主義者所假設的隨時皆為對抗緊張的關係，而是必須為共同面臨的問題尋求解決之道時，資訊與知識的吸收對於行為者對自身利益的認知和定義便會有更大的影響。<sup>⑬</sup>從行為研究的角度分析，人類作為「理性行為者」，此所謂的理性永遠只是「有限的理性」（bounded rationality）。無論是一般人或是決策者，其在做決定時，因受限於人類的能力（尤其是資訊吸收的能力）、生活經驗以及空間，往往只能夠獲得並吸收一部份的相關資訊，導致所做之決定代表的只是透過「約略法」（approximate method）後獲得的結論，而非精確計算的結果。<sup>⑭</sup>正因為人類的理性是有限的，在做決定的過程當中，身處的環境便變得極為重要：與他人的互動、資訊交換、學習以及進一步思考的機會成了達成良好決定不可或缺的先決條件。

因此，在審議式的民主政治模型中，決策之合法性必須要透過理性交談；而理性交談分別在兩個不同層次上（實用／科學、價值／規範）能夠賦予決策合法性。首先，在實用／科學層次上，依照上述「有限的理性」原則，個別決策者或決策群在特定議題的相關專業知識必然是有限、片面的。在此狀況下，決策環境的結構變得極端重要：非但決策的本身必須廣納專家意見，同時決策環境在結構上必須要能夠讓相關專業人士能有進行意見交換、聆聽、思考、判斷、貢獻專業知識、以及腦力激盪的機會。Ruggie 以及 Haas 等學者所闡述的所謂「知識社群」（epistemic communities）正是對這樣一個理想決策環境的描述；<sup>⑮</sup>而知識社群的意義與價值唯有透過理性交談才

註⑩ Joerges, "Deliberative Supranationalism: Two Defenses," p. 143.

註⑪ C. Crombez, "The Democratic Deficit in the European Union-Much Ado about Nothing?" *European Union Politics*, Vol. 4, No. 1, (2003), pp. 101~120.

註⑫ Joerges and Neyer, "From Intergovernmental Bargaining to Deliberative Political Processes" p. 294.

註⑬ Eriksen, "The Question of Deliberative Supranationalism in the EU," p. 4.

註⑭ H. Simon, "Invariants of Human Behavior," *Annual Review of Psychology*, Vol. 41, No. 1, (1990), p. 6; O. Eriksen, "Deliberative supranationalism in the EU," in E. O. Eriksen and J. E. Fossum, eds., *Democracy in the European Union-Integration through deliberation?* (New York: Routledge, 2000), p. 47.

註⑮ J. G. Ruggie, "International Responses to Technology: Concepts and Trends," *International Organization*, Vol. 29, No. 3 (1975), pp. 557~583; J. G. Ruggie, "The New Institutionalism in International relations," in *Constructing the World Polity-Essays on international institutionalization* (New York: Routledge, 1998), pp. 45~61; P. M. Haas, "Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination," *International Organization*, Vol. 46, No. 1 (1992), pp. 1~35.



得彰顯。就政策領域而言，與公共安全—包括健康、食品衛生等—相關之議題是專家與科學知識最為迫切需要之領域。只有透過這些專業知識，相關政策的風險與成本才能夠被較為精確地計算出來。<sup>⑥</sup>這也是為什麼完全依賴以利益集結為主的代議式民主將無法達成最佳政策選擇，而必須仰賴審議式民主中的討論、溝通、意見的交換與知識的傳遞來彌補「代議式民主」之不足。

此一實用／科學的層次處理的只是「客觀」的問題。在公共事務中卻還有許多「主觀」的問題不是光靠專業知識或科學研究便能解決的。一個群體如果對價值、規範沒有共識，則即使有再豐富的科學知識也無法協助達成良好的政策結果。無論是政策問題的界定或是政策目標的設定，一個社會對於是非對錯的共同認知是界定問題和設定目標最起碼的先決條件。舉例而言，如果對於民主人權、公平正義、自由平等…是否為值得追求的價值，或是對什麼樣的行為或狀況能被判定為違反這些原則和價值沒有一個隱含而公認的標準存在，則任何決策將不可能被賦予真正的所謂「合法性」。簡言之，「科學」雖然能夠解決實用層次的問題，卻無法解決法律、道德、價值、規範層次的問題；科學雖然是達成決策所不可或缺的，但僅僅依賴科學知識卻又不足以支撐任何公共政策。<sup>⑦</sup>

故而韋伯曾經指出，真正能夠賦予決策合法性的並非是行為者針對決策本身所達成的共識，而是行為者針對能夠將「政策」與「共享的價值規範」聯結起來的說理（reasoning）。此即何以對韋伯與哈伯馬斯而言，「合法性」在概念上是「規範與事實會合的地方」（the conceptual place where facts and norms merge）。<sup>⑧</sup>價值與規範是抽象同時互為主體性（intersubjective）的；而決策與立法則是具體的。當行為者透過理性的溝通、運用互為主體性下存在的是非對錯的標準來衡量，而發現具體的法規與抽象的原則能夠相容時，相關立法決策便獲得了合法性。<sup>⑨</sup>換言之，合理化的辯論過程也是檢驗決策結果是否符合共同被接受的價值、規範的過程。

現實主義者對共同被接受的價值、規範（即公眾認同的哪些行為是對的、可被接受的；哪些作法是錯的、不能被接受的）之存在或相關性的質疑至少可以從一個地方獲得解答：即使行為者純粹從自利的、策略的角度為出發點進行溝通，只要辯論和溝通是公開進行的，其仍然必須假「民主」、「人權」、「公益」…之名來說服他人；足見即使是策略性的談判溝通，其實際上仍是依附在共享的規範、價值之上的。<sup>⑩</sup>這

註⑥ C. Joerges, "Law, Science and the Management of Risks to Health at the National, European and International Level—Stories on Baby Dummies, Mad Cows and Hormones in Beef," in *Columbia Journal of European Law*, Vol. 7 (2001), p. 2.

註⑦ *Ibid.*, p. 15.

註⑧ Steffek, "The Legitimation of International Governance," p. 263.

註⑨ Eriksen, "Deliberative supranationalism in the EU," p. 48; Steffek, "The Legitimation of International Governance," p. 266; J. Habermas, *The Theory of Communicative Action* (Boston, Mass.: Beacon Press, 1984), p. 392.

註⑩ Eriksen, "Deliberative supranationalism in the EU," p. 48.





也是為什麼即使是非公開的政治談判，如果其談判過程中用來合理化談判結果的理由是能夠公開的理由，談判結果即能被賦予合法性；如果用的理由是談判者拿不出來、不敢公開的，則談判結果就無法獲得合法性的認同。<sup>①</sup>至於價值、規範、原則的存續、修正、取代也同樣是通過公開的討論、辯論、溝通在進行。規範的存在與維繫並非依靠協定、條約；而是藉由理性的認知來支撐。<sup>②</sup>

最後，公開的討論、辯論、溝通是賦予決策合法性不可或缺的步驟之另一理由亦可從民主政治之多數決與理性抉擇之研究看出端倪：「少數服從多數」是代議制下利益集結最常見的形式，然而卻無法以此作為民主政治的通則。理性抉擇理論告訴我們，透過選舉來集結利益，無論選舉制度如何設計，其所得到的結果往往並不能代表選民真正的意志；而策略性行為只會使此一現象更為嚴重。<sup>③</sup>簡言之，利益集結之結果頂多只能代表選舉中勝利一方的偏好，卻無法代表社會整體的意向。<sup>④</sup>多數決本身因此並不足以賦予決策合法性；合法性必然還需要其他的來源；<sup>⑤</sup>此即何以公開的討論、辯論、溝通是賦予決策合法性不可或缺的步驟。

Cohen 及 Sabel 亦曾指出，現存的民主制度往往使當事者憑白錯失了許多解決問題的良法。行為者間所謂無法解決的問題往往並不是因為不同行為者間利益的衝突嚴重到了無解的程度，而只不過是協調失敗的結果。如果良好的協調機制存在，雙（多）方皆同意、並且能夠受惠的可能便會即時被挖掘出來。換言之，解決問題的方法存在，並不表示行為者就能夠找尋到這些方法。唯有當良好的協調機制存在時，行為者才可能找尋到這些解決問題的方法。而協調機制在極大程度上必需依賴審議式的互動。<sup>⑥</sup>此與現實主義者與理性抉擇的世界觀可說是完全相反的一套理念。

以上關於審議式民主以及超國家主義的討論，結合用於歐盟，便形成了所謂的審議式超國家主義。超國家層次的法律之作用在於為相衝突的國家層次的法律尋找出雙（多）方皆可接受的解決之道，其合法性來源之一乃相衝突的法律所導致的跨國的負面的結果。<sup>⑦</sup>就歐洲今天整合的程度來看，任何單一國家的政策、作為，往往立刻便會有超越國界的效果，而影響到其他會員國的國民。此一事實立即便給予了超國家治理一定的合法性：畢竟任何一個國家沒有權利要其他國家的國民來承擔其政策、行為。依照民主政治「沒有代表就不繳稅」（No taxation without representation）的邏輯推演，因鄰國政策而受到負面影響之一國公民等於是本身利益未被代表的情況下被迫繳稅（即指所承受的政策後果）。依照民主原則來改善此一狀況，審議式超國家主

註① Steffek, "The Legitimation of International Governance," p. 264.

註② J. Habermas, *Legitimation Crisis* (Oxford, U. K.: Polity Press, 1988), p. 105.

註③ W. H. Riker, *Liberalism Against Populism* (San Francisco, Calif.: W. H. Freeman and Company, 1982).

註④ I. Shapiro, *Democracy's Place* (New York: Cornell University Press, 1996), p. 34.

註⑤ R. A. Dahl, *Democracy and its Critics* (New Haven, Conn.: Yale university Press, 1989).

註⑥ J. Cohen, & C. Sabel, "Directly-Deliberative Polyarchy," in *European Law Journal*, Vol. 3, No. 4 (1997), pp. 322~323.

註⑦ Joerges, "Deliberative Supranationalism? Two Defenses," p. 138.



義提供了絕佳的途徑。審議式超國家主義並不要求一個國家將投票權授予鄰國公民，只要求鄰國人民的關切和利益透過審議式超國家主義而被納入考慮，而作法便是透過審議式、非階層性的互動來進行理性溝通；此乃一超國家的民主新概念。審議式、非階層性互動的優點在於，權力分散的結果使得更多參與者能夠將其「在地知識」(local knowledge) 帶入說理、溝通的場域中，提供彼此學習的機會，發掘新的可能性。<sup>28</sup>

## 肆、歐盟委員會體系

若將公開討論、辯論和溝通的場域視為是一個社會之所謂「公領域」，則公領域可說是圍繞在政治核心或決策者外圍，扮演釐清意向和趨勢、創造氛圍、深植鞏固以規範為基礎之說理的角色。雖然這樣的角色或功能導致公領域能夠對整個政治體系發揮影響力，但這卻並不代表公領域凌駕於政治體系之上，並能夠或意欲征服政治體系。<sup>29</sup> 這些非正式的、無一定形式的公開討論、辯論、以及意見形成 (opinion formation) 之場域所提供的是發現與創新的環境。在此環境當中，問題的界定以及答案的尋找會隨著時間被分類、整理、扒梳，使得問題、解決之道、與公眾意向有越來越清晰的軸線。<sup>30</sup>

Eriksen 指出，現今社會當中，「公領域」的存在是多元、多層次地存在於不同時空，甚至時而相重疊的，同時也不限於一國之內。<sup>31</sup> 在歐盟研究中，最為具體的、跨國的「公領域」的實例應該就是所謂的「歐盟委員會體系」了。本文所探討之審議式超國家主義主要針對的是歐盟之民主赤字問題；而歐盟之民主赤字主要即「效率／能力」與「合法性」二者間之平衡問題。歐盟委員會體系之產生本是對「效率／能力」與「合法性」兩難現象的一種反應，同時亦為體現審議式超國家主義理念最適切的一個例子。以下首先就歐盟委員會體系之產生及運作加以闡釋，其次再就委員會體系對歐盟民主之影響做進一步的探討。

在歐盟複雜的決策體系中，當立法程序由部長理事會進入執委會之政策執行階段開始，便有數以百計的委員會從旁協助執委會來落實政策的執行。<sup>32</sup> 這些委員會被統稱為「歐盟委員會體系」。早自一九五〇年代起，委員會即是會員國監督歐體、防範超國家勢力擴張的一項有力工具。委員會存在之政策領域範圍在早期只限於農業、貿

註<sup>28</sup> Joerges and Neyer, "From Intergovernmental Bargaining to Deliberative Political Processes," pp. 294~295; J. Cohen, & C. Sabel, "Directly-Deliberative Polyarchy," in *European Law Journal*, Vol. 3, No. 4 (1997), p. 325; M. C. Dorf, and C. F. Sabel, "A Constitution of Democratic Experimentalism," in *Columbia Law Review*, Vol. 98, No. 2 (1998), p. 267.

註<sup>29</sup> J. Habermas, *Between Facts and Norms-Contributions to a Discourse Theory of Law and Democracy* (Cambridge, Mass.: The MIT Press, 1996), p. 442.

註<sup>30</sup> *Ibid.*, p. 359.

註<sup>31</sup> Eriksen, "Deliberative supranationalism in the EU," p. 54.

註<sup>32</sup> Article 202 of the Treaty establishing the European Community.



易、關稅議題。如今委員會之運作已廣及研究發展、環保、電信等政策領域。委員會主要成員包括相關領域之專家、利益團體代表、以及由會員國政府所指派之本國官員，同時委員會主席是由歐盟執委會相關領域之官員來擔任。<sup>③</sup>

之所以說歐盟委員會體系之產生是對「效率／能力」與「合法性」兩難現象的反應乃是因為，負責落實立法的歐盟執委會在研擬政策時，一方面需要立法相關領域的客觀、中立的專業知識，另一方面也需要來自非專業角度之一般人民（包括利益團體）的聲音，再一方面執委會尚需要會員國官方的意見，因為畢竟歐盟政策最後的政策執行者是會員國政府。基於以上這些同時涉及「效率／能力」以及「合法性」問題之考量，歐盟委員會體系從一九五〇年代產生至今，不僅已在歐盟決策過程中奠定了鞏固的地位，同時其影響力亦極其深遠。這些委員會所做成的決定往往對會員國國內政策產生直接的法律拘束力。<sup>④</sup>

歐盟委員會體系之發展歷經了幾個不同階段。自一九七〇年代起，委員會數量的遽增、工作量之增加、以及壓力團體對這些委員會強力的遊說，導致委員會體系被視為是由大權在握的幾個政治團體所掌控。此一局面到一九八〇年代初期歐洲單一市場即將到來之時，看似將要出現大幅改變。當時一般觀察家以及學者的普遍認知是，歐洲單一市場所代表的是自由競爭，因此隨著主政者（無論是歐洲或是國家層次）「管理」（regulations）範圍的縮小及數量的減低，委員會的數量亦會隨之降低，甚至勢微。<sup>⑤</sup>惟此一預言並未發生。一九八〇年代以來歐洲整合的模式是更多的管理、規則和現代化，而非放縱會員國以最大公分母（the commonest denominator）作為整合的基準。相反的，在消費者保護、環境保護、健康、生物科技、職場環境及標準等方面，會員國非但未朝向最低標準看齊，反而是朝最高標準在競爭。<sup>⑥</sup>這當中委員會體系扮演了極端重要的角色。部長理事會首次針對規範委員會運作程序的決定（Council Decision）就是在這個委員會體系角色膨脹的時期所通過。<sup>⑦</sup>在一九八七年通過的所謂「歐盟委員會體系決定」（comitology decision）是在單一歐洲法談判進行的背景下，各方（尤其是執委會和部長理事會）角力之產物。

在訂定歐洲單一法的當時，以執委會主導的勢力便預見進一步的整合事實上代表著更多的管理和新規則；否則抽象的整合目標將不可能被具體落實。因此單一歐洲法

註③ E. O. Eriksen, and J. E. Fossum, "Democracy through Strong Publics in the European Union?" *Journal of Common Market Studies*, Vol. 40, No. 3 (2002), pp. 406~407.

註④ *Ibid.*, p. 407.

註⑤ *Ibid.*

註⑥ J. Neyer, "The Comitology Challenge to Analytical Integration Theory," in C. Joerges and E. Vos, eds., *EU Committees: Social Regulation, Law and Politics* (Oxford, U. K.: Hart Publishing, 1999), pp. 219~238; C. Joerges and M. Everson, "Challenging the Bureaucratic Challenge," in Eriksen and Fossum, eds., *The Chartering of Europe: The Charter of Fundamental Rights in Context. Arena Report No. 8/2001*; M. Egan, and D. Wolf, "Regulatory Oversight in Europe: The Case of Comitology," in Joerges and Vos, eds., *EU Committees: Social Regulation, Law and Politics*, pp. 239~258.

註⑦ Council Decision ("comitology" Decision) of 13 July 1987.



修改了歐體條約第 145 條，規定部長理事會在通過立法後，在細節實施部份，應將落實立法之工作授權予執委會來執行。當然，部長理事會很快便瞭解到此一修改後的條文，若為執委會所充份利用，將會使執委會權力擴張至部長理事會所無法控制的程度。因此一九八七年七月十三日部長理事會所通過之決定等於是透過理事會決定，利用歐盟委員會體系來圍堵執委會勢力的擴張。<sup>③</sup>

到了馬斯垂克條約，決策以及談判的環境皆隨著整合的腳步而變得更為複雜。基本上，幾乎所有代表各方利益的壓力團體到了此時皆已進駐到了布魯塞爾。歐盟委員會體系自然必須吸納這些利益團體，因此委員會體系的整個談判及溝通的網絡變得極為多元，涵蓋了相當廣泛具有合法性的參與者。在此情況下，任何參與的一方為了說服其他的參與者，必然要拿出更有力的說理和科學證據來支撐自己的邏輯以及說詞。<sup>④</sup>此一過程更加重了委員會體系在歐盟決策過程中的角色。因為審議式的互動模式使得委員會體系儼然成為歐盟體系中辯論、溝通最為活絡、最名副其實的小型公領域。在此眾多利益、代表、專家齊聚的制度安排中，即使代表的是擁有最豐厚權力之利益團體的委員會成員，也同樣必須透過說理、科學證據來說服他人。<sup>⑤</sup>

隨著歐盟委員會體系在歐盟決策過程中角色的提昇，以及考量到歐洲議會在馬斯垂克條約後所取得的立法權力，一九九九年部長理事會通過了新的決定來規範歐盟委員會體系。<sup>⑥</sup>根據此一決定，委員會基本上可區分為「諮詢委員會」（advisory committees）、「管理委員會」（management committees）、以及「法規委員會」（regulatory committees）三大類。「諮詢委員會」將意見提供給執委會後，執委會必須儘可能將其意見納入考慮。諮詢委員會對執委會的影響最為直接，因此主要是針對較不敏感的議題召開。「管理委員會」之成員透過條件多數決（qualified majority voting）可駁回執委會的決議。此時執委會必須再與部長理事會溝通，而部長理事會同樣依照條件多數決可棄執委會之決議而達成新的決議。管理委員會的程序最常應用在共同農業及漁業政策上。最後，「法規委員會」的角色是，執委會所通過之有關執行歐盟法律之措施必須先在此一由會員國代表組成之委員會中通過條件多數決。此一程序常用於與人類、動植物健康、安全之保障有關之政策議題。<sup>⑦</sup>

無論是以何種委員會的形式存在，整體而言，歐盟委員會體系作為「解決問題導向」之機關，在界定問題以及研擬對策時，享有相當大的自主權。而由於參與者之多元，使其能夠從不同面向來檢視問題。尤其委員會體系在結構上不是以利益集結為目標，因此討論溝通能夠在較自由的情況下深入問題核心。在此一結構設計下，理性地

註③ Joerges and Neyer, "From Intergovernmental Bargaining to Deliberative Political Processes," pp. 275~276.

註④ E. O. Eriksen, and J. E. Fossum, "Democracy through Strong Publics in the European Union?" *Journal of Common Market Studies*, Vol. 40, No. 3 (2002), p. 407.

註⑤ Egan and Wolf, "Regulatory Oversight in Europe," p. 254.

註⑥ The Council Decision of 28 June 1999.

註⑦ *Ibid.*



找尋出解決問題的方法並據以理性地達成共識便成了衡量委員會工作成功與否的指標。此與政府間合作下的談判形成了極大的對比。實證研究同時也顯示，委員會體系之參與者在委員會制度的運作過程中經歷的是學習、發掘新的可能…等經驗；而非一再根據事先設定好的偏好，不斷重申何以必須堅守其偏好、無法讓步。對母國的「忠貞」，在委員會體系中並不是一個受到鼓勵和重視的態度；委員會成員主要以代表其專業自居，而非以代表其母國、為母國爭取利益自居。以上這些委員會運作的特點對於營造一個超國家的認同，並找尋出超越國界的解決問題之方法，是極為有利的環境結構。<sup>③</sup>

與委員會功能相類似的政策執行機構還有「局」、「處」(agency)的選擇，此較接近美國公共政策執行階段之模式。如果將「委員會」與「局」、「處」的設立做比較，前者顯然在民主合法性上有絕對的優勢。如前所述，任何形式的「治理」，如果是單向、上對下的，其所享合法性必然有限。歐盟委員會體系打破了層級性的決策結構，使得歐盟政策即使是在執行階段仍然能做到以「多元性」為決策之基本原則。此一決策機構讓委員會體系能夠保持其對單一市場內部社會、文化差異的敏感性，並迫使各國政策執行部門必需去考量其他會員國的立場、經驗、限制、及其所關切的問題。<sup>④</sup>

## 伍、歐盟委員會體系與歐盟民主赤字

如前所述，歐盟的民主問題是在「合法性」與「解決問題的能力、效率」間取得平衡的問題。部份學者認為歐盟委員會體系的產生便是要為此「兩難」解套。歐盟委員會體系不僅在歐盟政策的執行過程中扮演極重要的角色、享有相當程度的自主性，同時在對於歐洲人民具法律束縛力的政策制定方面，歐盟委員會體系亦發揮了極大的影響力。由於委員會體系的成員並非皆以維護自身(或本國)利益為目而參與者，因此歐盟委員會體系能夠協助修復歐盟民主赤字問題。<sup>⑤</sup>

然而，雖然歐盟委員會體系在提昇歐盟「解決問題的能力、效率」上毫無疑問已展現了一定的成果，但就提昇歐盟之「合法性」來講，委員會體系果真能夠達成這樣的效果嗎？Wessels 認為，委員會體系的運作實際上使得歐盟決策層與歐洲一般人民間的距離加大，而非縮小了。委員會體系在運作上毫無「透明化」的壓力，不同的政治勢力會透過各種管道向深具影響力的委員會施壓，而無論會員國議會或是歐洲議會

註③ M. Egeberg, "Transcending Intergovernmentalism? Identity and Role Perceptions of National Officials in EU Decision-Making," *Journal of European Public Policy*, Vol. 6, No. 3, (1999), pp. 456~474; Joerges and Vos, eds., *EU Committees: Social Regulation, Law and Politics* Neyer, "The Comitology Challenge to Analytical Integration Theory," pp. 219~38; Eriksen and Fossum, "Democracy through Strong Publics in the European Union?" p. 408; Joerges and Neyer, "From Intergovernmental Bargaining to Deliberative Political Processes," p. 277.

註④ Joerges, "Deliberative Supranationalism'-Two Defenses," p. 150.

註⑤ Eriksen, "Deliberative Supranationalism in the EU," p. 60.



都無從監督這些委員會。換言之，決策權大量上移至歐盟層次所導致的民主監督鴻溝卻是靠同樣缺乏民主基礎的各國政府官員或政策相關領域的所謂「專家」、甚或專業政治說客來彌補。「決策者」與「受決策約束的一般人民」之間甚至找不出一個「授權」（authorization）的關係；而「分權」（separation of powers）概念在歐盟層次的實現也被徹底模糊掉。<sup>⑥</sup> Andersen 與 Burns 因此描述歐盟的民主代議是建立在三個代表的原則之上的：國家的代表、利益的代表、專家的代表（principles of national representation, interest representation, and representation of expertise）。<sup>⑦</sup>

也正因歐盟委員會體系缺乏授權、監督、透明度以及能夠牽制其決策之機制，歐洲議會對於歐盟委員會體系長期以來一直保持著反對的態度。從好的方面來看，許多專業而複雜的問題是歐洲議會那樣的機構處理不來的；委員會體系接管了這些複雜的問題，倚仗著其特殊的結構與作業環境而能夠為歐盟機構在立法過程中解決許多問題。然而從另一角度來看，此一運作方式是更進一步掏空了歐洲議會的內涵。歐洲議會是唯一由歐洲人民直選的代議機構，但許多重要問題如今卻是在委員會體系中解決，而不是在議會中溝通、討論。<sup>⑧</sup>歐洲議會曾試圖透過政治、法律以及預算等方式來防止委員會體系在歐盟的擴散，但效果卻不盡理想。<sup>⑨</sup>同時學者 Weiler 亦曾指出，嚴格來講，從歐盟制度原始的設計考量，歐盟委員會體系其實是一種「違憲」的運作。<sup>⑩</sup>

關於對歐盟委員會體系的這些批評，Eriksen 認為，若從審議式民主的角度分析，歐盟民主赤字的導因嚴格來講並非因為決策過程當中「缺乏」充份討論、辯論、溝通，而只不過是審議過程本身是依循著「優勝劣敗的權力邏輯」在進行，而非依照真理越辯越明的辯證邏輯在進行。個人（或一國）之私利仍遠遠凌駕於整體公共利益之上。因此真正的關鍵其實是在於審議的「方式」：若審議是以溝通、學習、深入瞭解問題核心、發掘解決問題的方法為目的，而非藉以作為利益交換（甚至利益輸送）、權力施壓、純粹策略性談判的工具，則歐盟層次的審議式民主便能夠發揮凝聚共識、製造具合法性之公共財、修復民主赤字問題的效果。<sup>⑪</sup>至於要如何分辨溝通式的審議、交談和策略性的談判呢？溝通、辯論的真意在於造成對話者的「觀點」的改變，而非只是「行爲」（因脅迫或因權力、利益的計算）發生改變。所謂

註⑥ W. Wessels, "Comitology: fusion in action. Politico-administrative trends in the EU system," *Journal of European Public Policy*, Vol. 5, No. 2. (1998), pp. 217~218; 227 & 228; E. O. Eriksen, "Deliberative supranationalism in the EU," p. 56; Eriksen, and Fossum, "Democracy through Strong Publics in the European Union?" p. 409.

註⑦ S. S. Andersen, and T. Burns, "The European Union and the Erosion of Parliamentary Democracy: a Study of Post-parliamentary Governance," *The European Union: How Democratic Is It?* (London, U. K.: Sage, 1996), p. 227.

註⑧ Eriksen, and Fossum, "Democracy through Strong Publics in the European Union?" p. 419

註⑨ *Ibid.*, p. 409.

註⑩ J. H. H. Weiler, "Epilogue: 'Comitology' as Revolution-Infranationalism, Constitutionalism and Democracy," in Joerges and Vos (eds.), *EU Committees: Social Regulation, Law and Politics*, p. 343.

註⑪ Eriksen, "Deliberative Supranationalism in the EU," p. 56 & 60.



「觀點」的改變包括對好壞（偏好）、對錯（價值）、優先順序因透過群體共同的討論摸索而有較接近、甚或共同的認知。相對的，純粹策略性的談判雖然能夠導致行為的改變，但這些改變與討論當中的「論點」好壞無關，而是利益計算、權力考量的結果。<sup>②</sup>

Eriksen 並且指出，任何的討論、交談，究竟是依照策略性談判的邏輯在進行，抑或是依照審議式的互動邏輯在進行，完全是一個實證的問題，無法事先預知。甚至於在委員會體系中，即使討論交談確實是依照審議式互動的原則在進行，這卻仍然不能代表委員會體系之運作具有民主合法性。委員會體系所做成之決策是否具有民主合法性仍有待其代表性以及所討論出之結果是否能在公開的辯論中通過公眾的檢驗來決定。<sup>③</sup>

Joerges, Eriksen 以及 Fossum 也同樣樂觀地認為，歐盟委員會體系基本上要通過公眾的檢驗是沒有問題的。雖然委員會體系的代表性並非是一種委任授權的關係（即代表只負責表述被代表者之意志），而著重的是說理、偏好形成、以及達成集體共識的過程，然而這些行為並非毫不受規範，而是一切皆是在法律的限制之內發生的。因此，如果在評估歐盟委員會體系之民主合法性時能夠跳脫出委任授權的思維，而以其理性溝通之過程、所達成之成果、及其適法性來評估，則委員會體系之運作未必不具民主合法性。<sup>④</sup>

Joerges, Eriksen 以及 Fossum 對於歐盟委員會體系的民主合法性之樂觀評估，最大的問題在於，繁複龐大的委員會體系在運作過程當中，誰能／誰在監督其適法性？其推理過程是否符合多數歐洲人民的期望和福祉？雖然 Eriksen 及 Fossum 強調委員會並不僅僅是一種「知識社群」，而是比所謂的知識社群的範圍要來得大、代表性要更為足夠的一個更大的決策圈；或可稱其為擁有「強而有力的公眾」（strong publics）為支撐的決策群，<sup>⑤</sup>但在更進一步研析「強而有力的公眾」所應扮演的角色一即為決策注入公正公平的說理邏輯一後，Eriksen 及 Fossum 也必須承認歐盟委員會體系沒有一個強而有力的公眾在背後支撐。<sup>⑥</sup>Joerges 同樣認為，歐盟委員會體系最弱的一個環節即其與公眾或民意的連接。通達委員會體系網絡的通路，至今仍然相當的狹窄，既非人人得以進入，亦非人人的意見得以傳達入內。<sup>⑦</sup>

註② *Ibid.*, p. 60.

註③ *Ibid.*

註④ C. Joerges, " 'Good Governance' through Comitology?" in Joerges and Vos, eds., *EU Committees: Social Regulation, Law and Politics*, p. 317; Eriksen and E. Fossum, "Democracy through Strong Publics in the European Union?" p. 409.

註⑤ Eriksen, and Fossum, "Democracy through Strong Publics in the European Union?" p. 408.

註⑥ *Ibid.*, p. 419.

註⑦ Joerges, " 'Deliberative Supranationalism'—Two Defenses," p. 146.



## 陸、結 論

依照本文之分析，審議式超國家主義作為一個補救歐盟民主赤字的超國家的民主概念，是極為可行並且正在發展當中的一種途徑。傳統的民主政治模式之所以不足以修補歐盟民主赤字的問題，主要是卡在兩個環節：第一，民主赤字的根源來自於權力的上移。一旦決策是在超國家的層次發生，則傳統的民主模式因受限於「國家」的疆域和概念，對於解決民主赤字問題可說是束手無策，而必須仰賴超國家的民主概念。其次，正因為歐盟所面臨的問題是超越國界的，因此著重利益集結的代議式民主在修補民主赤字問題時，亦在相當程度上失去了著力點。代議式民主仰賴的是「代表」與「被代表的人民」之間簡單而又直接的關係。一旦到了超國家層次，此一關係便既無法簡單亦不能直接，而必須仰賴審議式民主來補其不足。

如果說審議式超國家主義在概念上通過了嚴謹度的考驗，那麼在實證上呢？歐盟委員會體系為體現審議式超國家主義最具體而適切的一個例子。然而本文對歐盟委員會體系進一步的研究卻又發現，歐盟委員會體系雖然在本質上既是超國家，也極端重視審議式的互動，但卻依舊無法完全擺脫民主赤字的包袱。

缺乏了「強而有力的公眾」的支撐，雖然表示歐盟委員會體系的民主合法性仍有疑問，卻並不能抹煞委員會體系的重要功能和貢獻。一方面歐盟委員會體系使得會員國能將其影響力延伸至歐盟內部決策的最後階段；另一方面，委員會體系的運作也會致使行為者調整其偏好、協助形塑集體之認同。<sup>⑤</sup>簡言之，委員會體系分權式、溝通式的互動環境代表原本完全以國家或國家以內之單位為主的「公領域」能夠透過委員會體系的運作，打破國家單位的限制，助長跨國的「歐洲公領域」的出現。<sup>⑥</sup>這些委員會體系的特點對於實現審議式超國家主義皆是極為重要的助力。

審議式超國家主義作為一個創新的概念，除了可以作為歐盟未來改革所能夠依循的一種規範之外，亦是研究歐盟憲政發展的一項有利的研究工具。在未來的研究方向上，以審議式超國家主義來檢驗歐盟制憲會議以及歐盟基本權利憲章會議，將是對於改善歐盟民主程度具有極大貢獻潛力，因而值得進行的研究。

\* \* \*

（收件：93年8月11日，修正：93年9月27日，接受：93年10月15日）

註<sup>⑤</sup> Eriksen, and Fossum, "Democracy through Strong Publics, p. 419.

註<sup>⑥</sup> *Ibid.*, p. 150.





# Deliberative Supranationalism

*Chien-yi Lu*

Assistant Research Fellow  
Division of European and American Studies  
Institute of International Relations  
National Chengchi University

## Abstract

Democratic deficit has long been a pressing issue for the European Union (EU). Recently, a group of scholars have suggested to tackle the democratic deficit problem by promoting the concept of deliberative supranationalism, which led to a heated debate. More specifically, the unique way the EU comitology operates has been said to be the best illustration of deliberative supranationalism and has the potential of mending the democratic deficit problem. This article aims to answer the following questions: What is deliberative supranationalism? How is comitology an example of this newly invented concept? Will the concept of deliberative supranationalism and the practice of comitology indeed be effective remedies for the problem of democratic deficit? The article points out that deliberative supranationalism is a plausible research approach that may tackle the problem of democratic deficit effectively. Empirically, the EU comitology has made a strong case for deliberative supranationalism. Nevertheless, in the absence of a strong public, the EU comitology alone can not fill the gap between the European people and policy makers. More efforts are needed in forging a European public sphere.

**Keywords:** European Union; Deliberative Supranationalism; Democratic Deficit; Comitology; Deliberative Democracy



## 參考文獻

- Andersen, S. S. and Burns, T. (1996), "The European Union and the Erosion of Parliamentary Democracy: a Study of Post-parliamentary Governance," in S. S. Andersen and K. A. Eliassen (eds.), *The European Union: How Democratic Is It?* London, U. K.: Sage.
- Andersen, S. S. and Eliassen, K. A. (eds.) (1996), *The European Union: How Democratic Is It?* London, U. K.: Sage.
- Cohen, J. & Sabel, C. (1997), "Directly-Deliberative Polyarchy," *European Law Journal*, 3: 4, 313-342.
- Crombez, C. (2003), "The Democratic Deficit in the European Union-Much Ado about Nothing?" *European Union Politics*, 4: 1, 101-120.
- Dahl, R. A. (1989), *Democracy and its Critics*, New Haven, Conn.: Yale University Press.
- Dorf, M. C. and Sabel, C. F. (1998), "A Constitution of Democratic Experimentalism," *Columbia Law Review*, 98: 2, 267-473.
- Edwards, Geoffrey and Alfred Pijpers (eds.), (1997), *The Politics of European Treaty Reform-The 1996 Intergovernmental Conference and Beyond* (Washington, D. C.: Pinter).
- Egan, M. and Wolf, D. (1999), "Regulatory Oversight in Europe: The Case of Comitology," in C. Joerges and E. Vos (eds.) *EU Committees: Social Regulation, Law and Politics*, Oxford, U. K.: Hart Publishing, 239-58.
- Egeberg, M. (1999), "Transcending Intergovernmentalism? Identity and Role Perceptions of National Officials in EU Decision-Making," *Journal of European Public Policy*, 6: 3, 456-74.
- Eriksen, E. O. (1999), "The Question of Deliberative Supranationalism in the EU," *Arena Working Papers WP 99/4*.
- (2000), "Deliberative Supranationalism in the EU," in E. O. Eriksen and J. E. Fossum (eds.), *Democracy in the European Union-Integration through deliberation?* New York: Routledge, 42-64.
- Eriksen, E. O. and Fossum, J. E. (eds.) (2000), *Democracy in the European Union-Integration through deliberation?* New York: Routledge.
- (2001), *The Chartering of Europe: The Charter of Fundamental Rights in Context*. Arena Report No. 8/2001.
- (2002), "Democracy through Strong Publics in the European Union?" *Journal of Common Market Studies*, 40: 3, 401-24.
- (2004), "Europe at a Crossroads: Government or Transnational Governance?" in C. Joerges, I. J. Sand and G. Teubner (eds.), *Transnational Governance and Consti-*



- tutionalism*, Oxford, U. K.: Hart Publishing, 115-146.
- Habermas, J. (1984), *The Theory of Communicative Action*. Boston, Mass.: Beacon Press.
- (1988), *Legitimation Crisis*, Oxford, U. K.: Polity Press.
- (1996), *Between Facts and Norms—Contributions to a Discourse Theory of Law and Democracy*, Cambridge, Mass.: The MIT Press.
- Haas, P. M. (1992), “Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination,” *International Organization*, 46: 1, 1-35.
- Joerges, C. (1999), “‘Good Governance’ through Comitology?” in Joerges and Vos (eds.), *EU Committees: Social Regulation, Law and Politics*, Oxford, U. K.: Hart Publishing, 311-338.
- (2001), “Law, Science and the Management of Risks to Health at the National, European and International Level—Stories on Baby Dummies, Mad Cows and Hormones in Beef,” *Columbia Journal of European Law*, 7, 1-19.
- (2002), “‘Deliberative Supranationalism’—Two Defenses,” *European Law Journal*, 8: 1, 133-151.
- Joerges, C. and Everson, M. (2001), “Challenging the Bureaucratic Challenge,” in E. O. Eriksen and J. E. Fossum (eds.) *The Chartering of Europe: The Charter of Fundamental Rights in Context*. Arena Report No. 8/2001.
- Joerges, C. and Neyer, J. (1997), “From Intergovernmental Bargaining to Deliberative Political Processes: The Constitutionalization of Comitology,” *European Law Journal*, 3: 3, 273-299.
- Joerges, C. and Vos, E. (eds.) (1999), *EU Committees: Social Regulation, Law and Politics*, Oxford, U. K.: Hart Publishing.
- Joerges, C., Sand, I. J., and Teubner, G. (eds.) (2004), *Transnational Governance and Constitutionalism*, Oxford, U. K.: Hart Publishing.
- Kritzinger, S. (2003), “The Influence of the Nation-State on Individual Support for the European Union,” *European Union Politics*, 4: 2, 219-241.
- McGrew, A. (1997), “Globalization and Territorial Democracy: an Introduction,” in A. McGrew (ed.) *The Transformation of Democracy? Globalization and Territorial Democracy*, Cambridge, U. K.: Polity Press, 1-24.
- (ed.) (1997), *The Transformation of Democracy? Globalization and Territorial Democracy*, Cambridge, U. K.: Polity Press.
- Neyer, J. (1999), “The Comitology Challenge to Analytical Integration Theory,” in C. Joerges and E. Vos (eds.), *EU Committees: Social Regulation, Law and Politics*, Oxford, U. K.: Hart Publishing, 219-38.
- Riker, W. H. (1982), *Liberalism Against Populism*, San Francisco, Calif.: W. H. Freeman

- and Company.
- Ruggie, J. G. (1975), "International Responses to Technology: Concepts and Trends," *International Organization*, 29: 3, 557-583.
- (1998), "The New Institutionalism in International Relations," in *Constructing the World Polity-Essays on international institutionalization*, New York: Routledge, 45-61.
- (1998), *Constructing the World Polity-Essays on international Institutionalization*, New York: Routledge, 1998.
- Shapiro, I. (1996), *Democracy's Place*, New York: Cornell University Press.
- Simon, H. (1990), "Invariants of Human Behavior," *Annual Review of Psychology*, 41: 1, 1-19.
- Steffek, J. (2003), "The Legitimation of International Governance: A Discourse Approach," *European Journal of International Relations*, 9:2, 249-275.
- Weiler, J. H. H. (1997), "Legitimacy and Democracy of Union Governance," in Jeffrey Edwards and Alfred Pijpers (eds.), *The Politics of European Treaty Reform-The 1996 Intergovernmental Conference and Beyond*, Washington, D. C.: Pinter.
- (1999), "Epilogue: 'Comitology' as Revolution-Infranationalism, Constitutionalism and Democracy," in C. Joerges and E. Vos (eds.), *EU Committees: Social Regulation, Law and Politics*, Oxford, U. K.: Hart Publishing, 339-350.
- Wessels, W. (1998), "Comitology: Fusion in Action. Politico-Administrative Trends in the EU System," *Journal of European Public Policy*, 5: 2, 209-234.

