

歐洲聯盟條約「輔助原則」條款之

理論分析

吳東野

(國際關係研究中心研究員)

壹、前言

一九九一年十二月九日及十日，歐洲共同體 (European Community) 今已更名為歐洲聯盟 (European Union) 十二個會員國在荷蘭簽署的「馬斯垂克條約」(The Maastricht Treaty; 又稱「歐洲聯盟條約」，以下簡稱馬約)，可謂進一步地賦與了歐洲統合新的法制基礎。歐盟之所以急於整合會員國間的利益分歧，繼而決議修訂「羅馬條約」之相關條款，其出發點主要還是為了加速完成「歐洲經濟暨貨幣聯盟」(Economic & Monetary Union) 與「歐洲政治聯盟」(European Political Union) 之目標。嚴格來說，歐盟為了防範各會員國國會於批准馬約的過程中橫生枝節，而儘量避免在條約內容上出現刺激性的用詞，因此祇能稱得上達成了一次形式上的妥協；例如歐盟顧及英國的反對立場，就刻意放棄使用「歐洲聯邦 (Federalism)」的字眼，並以「創造一個能將歐洲各民族緊密團結在一起的聯盟」取而代之。^①

事實上，馬斯垂克高峰會在達成決議之前，除了為尋求會員國之共識而細究適當的用詞外，同時也鑒於維繫德國聯邦參議院 (Bundesrat) 的角色，不得不重視德國各邦 (Laender) 的利益需求。^② 德國的政治體制設計，原本即賦與聯邦參、眾兩院具有批准對外條約之權，^③ 兩院對歐盟各項條約之修訂自無例外，過去不論是一九五八年歐洲共同體的「羅馬條約」或一九八七年的「單一歐洲法案」(Single European Act)，聯邦參、眾兩院實際上皆共同參與協商。近年來，德國聯邦

註① Thomas Laeuter (Ed.), *Europäische Gemeinschaft – Europäische Union. Die Vertragstexte von Maastricht*, Bonn, 1992, p.173.

註② *Bundesrat – Drucksache*, No.680/November 8, 1991.

註③ 見德國「基本法」(Grundgesetz) 第五〇條。

參議院因顧及各邦參與歐洲事務之權限 (competence) 可能受到削減，曾多次向歐盟表達在馬斯垂克條約設置附帶條款 (Klausel) 之期望，^④ 並希望以此來抵制會員國進一步擴大權力。聯邦參議院的建議顯然是想把所謂的「輔助原則」 (principle of subsidiary) 條款以特定的詮釋列入歐盟條約當中，同時亦順勢將歐盟定位成一個能代表共同體會員國各區域利益的機構。

一九九一年的馬斯垂克高峰會議上，歐盟不僅接受創設區域性機構 (regional organ) 之議，^⑤ 它實際上也符合了德國聯邦參議院所詮釋的「輔助原則」精神，^⑥ 例如馬約中有關政治聯盟之補充解釋，就強調「在緊密的聯盟內所有決策應盡可能去符合民意」。^⑦ 至於政治聯盟方面，馬約亦強調重視實現「輔助原則」之目標。^⑧ 大體上，面對共同體擴大權力之必然趨勢下，歐盟設置「輔助原則」非但可以舒緩德國聯邦主義者的強烈抵制作用，^⑨ 同時也能針對各會員國國會後續可能出現的爭辯，刻意去凸顯馬約的現實性意義；尤其當一九九二年六月二日丹麥公民投票結果否決了馬約，而同年九月廿日法國公民投票結果又僅以些微差距通過馬約，更使歐盟意識到需要藉此「輔助原則」的「咒語」 (Zauberwort / magic word) ^⑩ 來減輕各會員國內部反歐洲統合的輿論壓力。

貳、「輔助原則」之意涵

一、共同體條約之詮釋

註④ 參閱 *Bundesrat - Drucksache*, No. 500 / August 24, 1990; No. 780 / November 9, 1990, No. 252 / April 16, 1991.

註⑤ 見馬約第3條，1988年198c條 "Europäische Gemeinschaft - Europäische Union," *op. cit.*, P. 147ff.

註⑥ 見馬約第3b條 - *ibid.*, P. 23.

註⑦ 見馬約有關歐洲聯盟之第A條 - *ibid.*, p. 173.

註⑧ 見馬約有關歐洲聯盟之第B條 - *ibid.*, p. 174.

註⑨ Johann Schoo, "Demokratische Willensbildung in einem Vereinigten - demokratische und regionale Europa Representation," Joachim Jens Hesse/Wolfgang Renssch (eds.), *Föderalstaatliche Entwicklung in Europa*, Baden - Baden, 1991, p. 161.

註⑩ Peter Hort, "Brüssel buchstabiert ein Modewort," in *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, August 28, 1992; Klaus-Peter Schmidt, "Das Zauberwort fuer Europa - Muede," in *Die Zeit*, No. 44 / October 23, 1992.

大抵而言，「輔助原則」的概念相當抽象。簡單地說，該原則基本上是希望建構一個聯邦性質的共同体，以改善共同體內部的中央集權與決策不符民主程序的現象。進一步亦可作共同體內部權責再作劃分之詮釋，也就是當共同體各低層級單位（如各會員國及各區域）之權責無法解決問題時，共同體機構才能受各會員國之託而採取必要措施。目前歐盟係將「輔助原則」補充列於「歐洲經濟共同體條約」（Treaty establishing the European Economic Community；以下簡稱共同體條約）的第3B條之後。該條明文規定「共同體應依本約所賦與之權責界限內採取行動」；換言之，該條頭一句所顯示的意義非但是為防範共同體的不正當的擴權行為，同時亦是針對該約第35條^⑤有關共同體機構面對突發事件所能採取的一般性職權。緊接着該條又規定：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，那麼舉凡不屬於特定職權範圍之問題，共同體皆應依據「輔助原則」採取措施。此外，「共同體所採取的措施祇能限於以實現本約為目標」。從前述的規範來看，共同體與各會員國處於相互尋求擴大權力的爭論當中，各會員國（或各地區）唯獨在所採取的低層次措施「不足以」產生效果，或祇有共同體的措施「較易於」達成目標時，共同體才能採取必要之行動。當然，該規範亦顯現出另一種意涵，即共同體的行動不得逾越馬約所欲實現之目標。對共同體而言，這已經「輔助原則」的最佳詮釋。當前的問題在於，共同體條約對「輔助原則」所下的定義，是否能就解決共同體內不同層級間所形的權責限制與分配問題？而所謂「不足以」和「較易於」的概念又是否在會員國間爆發爭端時，能夠有更具體而清晰的理由去解釋或實現權力分配問題？

二、「輔助原則」與歐洲統合

「輔助原則」的概念原本出於天主教的社會準則。根據一九三一年出版的羅馬教宗專用百科全書^⑥Quadragesimo Anno之解釋：任何人都不能剝奪每一個有倡議能力及盡本份的個體之社會活動。^⑦因此，不論是個人或小規模共同體（如家庭）都應負起其對社會及國家的職責，因為它屬於自然權利的一種。「輔助原則」的概念大約至一九八〇年代中期，才逐漸擺脫天主教社會準則的束縛，而被引用至歐洲統合的概念中。歐洲議會（European Parliament）在一九八四年擬定的「創設

註⑤ 該條原規定如下：

「如果共同體的行動應該證明需要達到某種目的，共同市場能自然運作，共同體的任一會員國與本約又無法提供必要之力量，部長理事會即應於諮詢歐洲議會後，根據執委會之提案採取適當的手段。」

Treaties establishing the European Communities. (Luxembourg: Office for Official Publications of the EC), 1987, p.314.

註⑥ Anton Rauscher/Alexander Hollerbach, "Subsidiaritätsprinzip," in Staatslexikon, Ed. by Guerres - Gesellschaft, 7 Auflage, 5 Band, p.386.

歐洲聯盟條約「輔助原則」條款之理論分析

歐洲聯盟草約」之中，「輔助原則」正式被視為平衡共同體與各會員國間權力分配的基礎，^⑬但此一構思迄至一九八八年之前，卻未產生直接的政治效果。

德國各邦總理的態度係促使「輔助原則」成為歐洲輿論焦點的原因之一。德國在一九八七年召開的各邦總理會議上，十一個邦（西德）總理聯名請求歐洲共同體應落實「輔助原則」。^⑭次年，歐體執委會主席德洛（Jacques Delors）為此與德國各邦總理會晤時，亦曾公開表態支持，甚至連英國亦逐漸改變一貫地反對態度。儘管如此，德洛與西德各邦總理對「輔助原則」內涵的認知仍有差距。對德國各邦而言，「輔助原則」就是防止共同體權力擴增的另一種表達方式，換言之，祇有各會員國低層級各行政區無法承擔某些職權時，共同體才應接手。德洛則較堅持反對彈性運用（dynamic）的職權限制。^⑮依據他的看法，祇要共同體執行的特定任務能產生「效率」（effective）、同時也「較易於」（better）履行，即應賦與其權力。基本上，「效率」與「較易於」兩項概念涉及了共同體的目標，特別是關係到共同體創建單一市場、平等互惠之市場運作、廢除各國歧視性的貿易規範、以及統一的規範與標準等問題。毋庸置疑，共同體如果傾向中央集權架構（centralization），理論上應較分權制度（decentralization）更易於也更有效地統合共同體之相關規範。換言之，共同體所欲創建的單一市場條件，可以藉「輔助原則」加強各機構的相關措施。^⑯整體而言，共同體內部有關權限問題經常存有兩種不同的意見：一派傾向限制各會員國的權責，另一派則主張擴大共同體機構之權責，限制權責的着眼點在於會員國及各區域「不能」（not）或「不足以」（not enough）完成任務，擴大權責的着眼點則在於共同體較各會員國更能「有效率地」而「較易於」完成統合任務。

三、列入馬約條款之「輔助原則」

註⑬ Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessels(eds.), *Wege Zur Europaischen Union. Vom Vertrag zur Verfassung*, Bonn, 1986, p. 81ff.

註⑭ Michael Borchmann, "Die Europaischen Gemeinschaften im Brennpunkt politischer Aktivitaet der Bundeslaender," in *Die Oeffentliche Verwaltung* 41 Jg./1988, p. 627f; Michale Borchmann, "Doppelter Foederalismus in Europa. Die Forderungen der deutschen Laender zur politischen Union," in *Europa-Archiv*, 46 Jg./1991, p. 340ff; Hessische Landeszentrale fuer politische Bildung(Ed.), "Foederalismus in der Europaischen Gemeinschaft-Allgemeine Grundsätze-Zehn Muenchner Thesen zu Europaolitik. Beschluss der Jahreskonferenz der Ministerpraesidenten der deutschen Bundeslaender vom 21. bis 23. Oktober 1987 in Muenchen," in *Europa im Werden*, Blaue Reihe 15, 1988, p. 23f.

註⑮ "Arbeitsdokument des Praesidenten der EG-Kommission, Jacques Delors am 19. Mai 1988 in Bonn," in *Europa-Archiv*, Folge 17/1988, p. D340ff.
註⑯ Ingo Hochbaum, "Kohesion und Subsidiaritaet - Maastricht und die Laenderkulturhoheit," in *Die Oeffentliche Verwaltung*, 45 Jg./1992, p. 289.

經過長期的爭議，共同體會員國終於在馬斯垂克高峰會上達成妥協，它一方面結合考量了前述「輔助原則」的兩個變數，另一方面亦依各會員國與共同體是否能達成條約目標之原則來決定共同體的運作方向。問題在於，馬斯垂克高峰會議是否僅為某種形式上的妥協？而其目的又是否僅為安撫聯邦主義者，或祇為配合德國聯邦參議院行使同意權的一種設計？甚至為再起爭議時重新進行權力分配的一種詮釋？

對共同體而言，歐洲統合具有整合傳統民族國家任務的意涵，亦算是一種中央集權化的過程。面對全球未來緊密的政治與經濟互動，歐洲民族國家已愈來愈難獨立完成傳統的國家任務，尤其在安全政策、環保、或經濟政策之範疇內，各國也都逐漸傾向於國際層面合作，集中各國的主控權自然成為共同體過程中必要且刻意凸顯的特徵。^⑭然而，當前歐洲想維持整體的文化認同與社會生活型態，已愈來愈不容易，一般人多傾向保守的區域意識，明顯地排斥中央集權，未來的單一市場也因此會形成工業政策與經貿政策的激烈競爭，小區域的政治和經濟決策者在面對新的競爭情勢時，通常會要求擁有相當程度的自主權，即使是共同體能制定統一的規範，各區域亦難免要求責任自負的競爭型態。大抵而言，分權化與區域化的發展態勢，正受到所有共同體會員國的密切觀察，國家主權及任務移轉的政治發展，目前亦有慢慢興起的趨勢，其中部份原因是出於分權制度能產生較高的效率，另一部份原因也是各會員國可藉此減輕若干特定的任務負擔。

四、「輔助原則」下的權責分配

由於集權與分權相對立的演變趨勢，以往歐洲統合建立於「經濟共同體條約」的法制基礎，實際上對共同體特殊任務之具體權責分配已無太大助益。儘管如此，共同體仍享有幾項傳統獨有之職權（例如創建單一市場、外貿與關稅、交通、農業、及競爭政策）。基本上，共同體條約不同於聯邦國家之憲法，其本身並無權責之分配與限制，對各會員國之權責亦未進一步劃分，習慣上也不賦與共同體機構任何特定權責，但卻透過適當之措施（*Massnahmen/ measures*）訂定共同體特定之政治統合目標。根據共同體第100a條第1款之規定：部長理事會（*council*）在「條件多數」（*qualified majority*）^⑮的情況下，應採取平衡各會員國法制及行政規範之措施，其目的是為創造及發揮單一市場的功能。^⑯基於此一明顯而廣義的規定，部長理事會與執委會（*commission*）即可在「創建統一的內部市場」原則下，將權責擴至任何一項政策範疇；換言之，

註⑭ 參閱 Wolfgang Renssch, *Europa der Regionen: Institutionelle Grenzen, aber politische Spielräume*, (Bonn: Eurokolleg), No. 11/1991.

註⑮ 根據共同體條約規定，「條件多數」決議僅適用於條約明文規定之議案，但歐盟發展迄今，大多數之議案多依條約規定採行「條件多數」投票通過。目前所謂「條件多數」係指總票數七十六票的七〇%以上。請參閱吳東野，「歐洲聯盟成員國之擴增」，*美國月刊*，第九卷第五期，民國八十三年五月，第四十二頁。

註⑯ Thomas Laeuffer, *op. cit.*, p. 71.

鑒於歐洲統合的過程中任何事務都可能與經貿與市場運作產生關連性，因而此項規定明顯係針對提昇共同體機構之運作而來，例如針對各會員國間基於文化政策與經濟政策所造成的摩擦（如統一歐盟的電視網路與教育政策決議），共同體機構就片面傾向以經濟手段化解之，這完全可以稱得上是為統合目的而不擇手段。

此外，前文所提到的共同體條約第235條，亦針對若干「無法預知的情況」（unforeseen cases/unvorhergesehene Fälle）規範出共同體機構的一般性權責。儘管該條文的規定並不是那麼明確，但卻不影響其傳達該條款的宗旨。例如根據該條之規定，共同體之必要權力若未作細部規範，部長理事會通常可以根據執委會之議案，在與歐洲議會協商之後，以一致決的方式採取適當措施。大抵而言，要求各會員國採取「一致決議」的方式，其實多含有防範共同體機構侵犯到各會員國或各區域權責的意味。「經濟共同體條約」終究不是一部歐洲的聯邦憲法，第100a條與第235條內涵所反映的祇不過是共同體的法制基礎，而共同體從經濟聯盟過渡至政治聯盟的這段時期，權責劃分基本上也是在反映憲政改革問題。換言之，共同體在這段過渡期所必須經歷的立法過程，並不能僅僅靠修訂經濟共同體條約即可實現政治聯盟的目標。

五、「輔助原則」的法律抉擇

本節所欲探討的基本概念是，共同體能否藉「輔助原則」來強化內部的團結？基本上，英國或丹麥等會員國之所以顯現反歐洲統合的心態，不外乎擔心未來的共同體會發展成爲一個採行中央集權的歐洲超級強權（super power）。嚴格說來，「輔助原則」之所以要遵循「理性規範」（rule of reason），目的是想在維持足夠效率的原則下，確保共同體的統合任務能透過最小單位或最低層級，盡可能地接近民意之取向。共同體各會員國對此一理性目標，基本上並無較大的爭議。如果我們暫不去探討社會與政治環境等因素所形成之阻力，最起碼各會員國爲了維持統合的團結假象也會達成共識，但若以現實政治的層面而言，少數採非中央集權制的共同體會員會，看法上就可能不大一致。再說就歐洲整體之範疇觀察，共同體會員爲達成此一廣泛之共識，其實也付出了相當之代價，「輔助原則」的內涵過於貧乏而簡化，^②就是妥協下的結果。

其次，馬斯垂克條約中針對「不足以」與「較易於」所作的概念澄清，其實並無法解決相關性的問題。如果我們逐字去推敲其內涵，即可察覺它並無新意。換言之，馬約的新規範既未擴增共同體機構所想要的權力，亦未賦與共同體各會員國及各區域「不能」或「不足以」承擔的職權。基本上，前面所提到的這兩項概念，代表了不同的利益取向：前者的意涵應該是

^② Hermann-Josef Blanke, "Das Subsidiaritätsprinzip als Schranke des Europäischen Gemeinschaftsrechts," in *Zeitschrift fuer Gesetzgebung*, 1991, p.135.

指共同體的執委會可以根據各會員國經濟條件的同質性 (homogeneity) 與一統性 (standardization)，而將「較易於」的概念視為創設單一市場的先決條件；而後者的「不足以」概念尤其指的是應如何保障共同體各區域之權責。正基於利益分歧之故，馬約中有關「不足以」與「較易於」的規定，也就難有一致的標準。至於我們應如何去評估它，恐係價值判斷問題，甚至還要從政治層面去思考這個問題，很難僅以純法律的概念着手。^②

六、「輔助原則」的政治作用

「輔助原則」既無法以法律的準則檢視之，政治學者通常就會根據歐洲統合過程中的政治包容量 (capacity) 來評析此一原則。其在探討共同體可能出現的權責爭端時，^③多集中於三種不同的面向思考：

(1) 權力爭端：政治學者所欲澄清的是，「足夠效率」的問題是否完全可以從共同體會員國中找出一致性的答案？換言之，如果共同體之下的次級單位有能力各自承擔特定之任務，那麼權責分配問題又應該如何解決？

(2) 政治目標之競爭：基本上它涉及了共同體次級單位所針對特定性政治議題之權責分配問題，例如各會員國間的文化競爭政策。

(3) 手段的爭議：引起職權爭端的原因主要是各會員國針對特定目標所採取的手段不同。更具體的說，會員國往往會基於政治理由而拒絕共同體機構所想採行之措施。

一般來說，基於涉及國家主權讓渡問題，共同體機構與各會員國間為權責劃分所引起的爭端較不容易化解，反倒是共同體會員國間的有關政策方面的意見分歧較易解決，因為布魯賽爾無論是應該或不能決定那些措施，最終的決定權都在部長理事會之手，甚至共同體執委會再三提出的擴大權力要求，亦由部長理事會來決定。真正涉及權力爭端的職權分配問題，主要起因於共同體會員國間具有的「多樣性」(heterogeneity)，除了基於各會員國的人口數差距較大外，經濟實力、國民所得、政治組織架構與傳統等方面也有顯著的不同。大體而言，如果提出這樣的問題：「究竟那一個會員國能夠完成統合的特

註② Markus Heitzen, "Subsidiaritätsprinzip und Europäische Gemeinschaft" in *Juristen-Zeitung*, 46. Jg./1991, p.320; Norbert Wimmer/Wolfgang Mederer, "Das Subsidiaritätsprinzip und seine Entdeckung durch die Europäische Gemeinschaft," in *Oesterreichische Juristen-Zeitung*, 46. Jg./1991, p.589; Gunter Kiser, "Die Bundesländer im Spannungsfeld zwischen deutsch-deutscher Vereinigung und europäischer Integration," *Jochimsens Hesse/Wolfgang Rantschke(s), Föderalstaatliche Entwicklung in Europa*, Baden-Baden, 1991, p.122f.

註③ 此地所指的權責爭端，本文無法一一敘述，但基本上是「輔助原則」與「經濟暨貨幣聯盟」規範的兼容性問題 (compatibility)：例如共同體條約第104條就賦與共同體監督會員國財政狀況之權，為確保未來歐洲單一貨幣的穩定性，各會員國的貸款條件亦有一定的限制，甚至還規定部長理事會可依執委會之建議，對貸款違規的會員國施以制裁。見 "Europäische Gemeinschaft - Europäische Union," *op. cit.*, p.227f.

歐洲聯盟條約「輔助原則」條款之理論分析

定目標？」，一般都是依據各會員國的經濟實力、行政效率、或其他類如組織架構等條件來評估，而所得到的答案也必然不一致。就拿環保的例子來說明，共同體各會員國鑒於其經濟情勢、氣候、或地緣等因素不同，當某一國的汙染擴散至鄰國時，最後在相互協商解決時，就可能因為各會員國行政官僚組織架構與決策體系的差異性，而導引出不同的結果。

其次，因為共同體各會員國與區域所觀察的角度不同，對權責分配問題的論點自然有所差異。具有經濟發展潛力而本身制度健全的會員國，基於自身的認定標準，通常會爭取自訂規範的權力。這些國家所提出的理由是，共同體的規範未必較各會員國所要求的標準更高；反之，一般會員國政府則因為顧及國內政治反對派的強勢與行政官僚的弱勢，唯恐不足以承擔重任，而傾向遵循共同體之規範。以目前歐盟各國的處境來看，某一會員國即使能夠很成功地訂定出規範，另一個會員國卻極可能需要依賴歐洲整體的規範。前文提到共同體會員國及各國區域的「多樣性」，除了反映出歐盟各國政治結構、行政效率、與經濟潛能等方面的不同，同時也顯示會員國各自承擔統合任務的能力差別，這也是共同體擬定「輔助原則」的重要因素之一。其實，這種發展趨勢已有具體的案例可循：當各會員國鑒於本身沒有能力自訂規範或財政上發生困難時，將權力讓渡予共同體機構的意願相對亦較高，例如愛爾蘭就期望借助共同體預算權的擴大，並以成立「結構基金」的方式援助較貧窮的會員國。^②當然，這種完全依賴共同體的作法，也可能造成經濟弱勢的會員國會受到布魯賽爾「金色韁繩」(goldener Zügel/golden rein) 的操控。^③

再次，共同體各會員國自我評估共同體條約目標的方式亦有所不同。我們若拿共同體成「團結基金」(Funds of Cohesion) 與解決各會員國經濟和社會發展不均衡的想法作例子，大致可以意會到，各會員國為了維持共同體的團結，多不願採取多種速度的統合方式。如果這個基本假設能夠成立，那麼經濟實力最弱的會員國(如希臘或愛爾蘭)就可能想靠「輔助原則」爭得一些實際的經濟利益，如此就沒有充足的理由想去主控布魯賽爾的決策行爲；換言之，共同體內經濟弱勢的會員國，既無力單獨履行統合重任，長期看來倒不如由布魯賽爾去承擔。處於此種發展趨勢之下，「輔助原則」理論上應不是權責分配的障礙，當前就有部份會員國相當期待「團結基金」能發揮共同體的向心功能。

叁、「輔助原則」的矛盾

② EG-Magazin, No.9/1991, p.18.

③ Wolfgang Renssch, "Die Subsidiaritätsklausel des Maastrichter Vertrages: keine Grundlage fuer die Kompetenzabgrenzung in einer Europäischen Politischen Union," in Zeitschrift fuer Parlamentsfragen, Heft 1/1993, p.113.

「輔助原則」的實質目標雖係在維持共同體會員國及各區域的「多樣化」，但是共同體機構如果有必要未必不可能阻礙到「多樣化」的發展，因此而違背「輔助原則」，反之，會員國的「多樣化」取向當然也會影響共同體機構的效率，而各會員國藉「輔助原則」所維繫的職權也可能受到削弱。換言之，祇有設法讓各會員國相互適應其不同的權責劃分，同時儘量改善共同體各次級體系的不均衡現象，共同體始可能長時期依據「輔助原則」正常運作。

政治學者多認為，就權責劃分而言，「輔助原則」未必能提供更有有效的決策方式。^{註25}這樣的看法不僅僅是從「多樣化」會造成會員國間的對立與有效率地完成任務等兩項因素去考量，同時也是基於從不同目標間的競爭角度去思考。一九八九年十月三日共同體制定電視發展路線的例子最能說明此一困境：共同體的這項法律規定基本上是為了確保所有的視聽節目都能夠平等地出現於十二個會員國的有線電視網。鑒於良性競爭的原則，共同體的此一立場既堅定亦正確，尤其在維持市場自由運作的情況下，任何會員國的電視或廣播節目都不應受限於他國的特殊規範而受到歧視。然而，根據德國各邦的文化政策觀點，電子媒體的節目並未歸類於具有市場機能的服務業，它祇能算是文化資產的一部份。事實上，德國的看法與共同體其他會員國大同小異，認為文化政策代表的是國家主權，其管轄權理應屬於各國政府，共同體所能置喙之處祇是擬定共同的對外競爭政策。換言之，會員國多認為如此的權責劃分並不違反「輔助原則」。嚴格說來，提供電子媒體節目究竟屬於服務業的範疇，或祇是某種文化貢獻，僅憑「輔助原則」並無法提供正確地解答，這一個案例印證的祇是，共同體與會員國在許多方面仍缺乏共同的觀點，對許多問題的實質內涵亦沒有具體的界定。

前文曾經提到共同體內部的手段爭議。具體而言，它涉及共同體與各會員國制定政策時所採取的手段。戰後在歐洲統合的發展過程中，共同體內部曾經再三出現過「用那一種手段較適合達成條約目標」的爭執。有關這一點我們可以拿共同體的社會政策當例子：自由工作權與推行勞動市場的「歐洲化」，原係共同體期望達到保障社會和諧與勞工權益的必要手段，而事實上「單一歐洲法案」所要求的社會團結，也是為奠定共同體社會政策的共通基礎。然而，我們如果仔細去研究共同體此一和各會員國勞動市場息息相關的規定，即可察覺共同體社會憲章根本無法被部份國家（如英國）所接受，^{註26}即使是對其他

註25 Wolfgang Renssch, "Die Subsidiaritätsklausel des Maastrichter Vertrags," *op. cit.*, p. 114.

註26 有關社會政策的歧見，爭議焦點在於歐洲是否要有統一的勞工條例。德國等國認為工人與工會對企業應享有一定程度之決策權，就業或工作時間等政策亦應全歐一致。英國則認為各國不同的社會政策，已構成彼此競爭的條件，亦不同意歐盟統籌勞工福利、權益、聘雇、乃至罷工權等，堅持每一個會員國在民主制度下可自由抉擇其社會政策。

的會員國，亦未必具有法律上的約束。²⁷

共同體的整體社會政策之所以觸礁，主因當然是英國在關鍵時刻予以否決。換句話說，因為一個會員國拒絕其他國家或共同體達成特定目標所採取的手段，就影響到共同體的整體規範，似乎顯示它已不完全涉及到各會員國保障自身權力的問題，未來如果各會員國在國家權責、協商各方任務、或條約內涵等方面的意見持續分歧，那麼即使藉「輔助原則」也不容易解決這方面的爭端。

肆、結語

以歐盟當前的情勢發展來看，「輔助原則」不大可能有效地防範共同體暗中擴增權力，也不大可能進一步削弱各會員國及各地區的權責，其未來的運作還是需要經過各會員國的政治磋商。整體而言，儘管「輔助原則」內涵的過於空洞、語意亦含混不清、約束力亦不甚強，但是它能夠依據各會員國的利益及處境作出不同的詮釋，更不強求簽約國有效地履行義務，尤其保有各國自主決策權的彈性空間，因此未來亦並非絕對會窒礙難行。目前即已有若干研究歐洲共同體的學者將「輔助原則」中的不確定內涵，視為共同體政治運作的一大特色。²⁸

再從法律層面觀察，歐盟各國領袖曾經指出「輔助原則」並不適宜交付法院裁決，因為它基本上是一個不確定的法律概念，關鍵的議題祇是涉及權責劃分與若干無法依規章及法律解決的事務。目前較不明朗的是，面對共同體各會員國不同的政治、法制、及經濟結構，共同體在歐洲未來的統合過程中應如何導引出各層級權責劃分的明確標準？如果我們再問：「各會員國是否（足以）或祇有共同體機構（較易於）達成特定之統合目標？」，恐怕依然找不出一致性的答案。目前普遍讓人關切的議題主要是，如果經濟弱勢的會員國「不足以」承擔統合任務，是否就絕對會將權力讓渡給共同體機構？

其實，不論是涉及政治目標所引起的權力爭端，或劃分屬於共同體及各會員國的特定職權，僅僅靠「輔助原則」的確無濟於事，因為它沒有解決目標爭端的條件。總而言之，歐盟所實施的「輔助原則」，未來很難僅根據布魯賽爾的決策取向而訂定出「理性規範」，至於應如何去明確界定出共同體機構與各會員國的權責，最終可能仍屬歐洲制憲者的任務。²⁹

²⁷ "Europäische Gemeinschaft - Europäische Union," *op. cit.*, p. 237ff.

²⁸ Wolfgang Renssch, "Die Subsidiaritätsklausel des Maastrichter Vertrages," *op. cit.*, p. 115.

²⁹ "A Vision of Europe," in *Financial Times*, June 19, 1991.