

# 本文章已註冊DOI數位物件識別碼

## ▶ 歐盟尼斯條約評析

An Analysis of Nice Treaty

doi:10.30390/ISC.200408\_43(4).0003

問題與研究, 43(4), 2004

Issues & Studies, 43(4), 2004

作者/Author：藍玉春(Yu-Chun Lan)

頁數/Page：73-94

出版日期/Publication Date：2004/08

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.200408\\_43\(4\).0003](http://dx.doi.org/10.30390/ISC.200408_43(4).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



# 歐盟尼斯條約評析

藍 玉 春

(中正大學政治系副教授)

「尼斯條約是東擴之歷史轉捩點」<sup>①</sup>

——Gunter Verheugen

## 摘 要

決定歐洲聯盟法政秩序之三部曲：馬斯垂克條約、阿姆斯特丹條約及尼斯條約密集於十年中完成並生效，成為歐洲統合最重要之歷史轉捩時期。而此刻歐盟會員國甫又擬定歐洲憲法草案，旨在修改及簡化上述三條約。在歐洲統合深化／廣化的辯證中，每次歐盟之擴大皆是其深化之刺激因；而尼斯條約主要即在修改歐盟決策機制及機構改革，以因應東歐候選國即將加入之新局。屬修約性質且剛生效的尼斯條約之決策程序設計將至少運作到二〇〇九年底，尼斯條約甫生效，會員國便進入「後尼斯」準備時期以謀求東擴後的歐盟「整體」方向。本文先了解尼斯條約針對所決作機構改革之主要內涵，再依政府間主義之若干論點解析主要行為者在條約談判期間依議題連結或策略聯盟之個別或集體投入，共分六大面向如：急擴派與緩擴派之共識、德法之爭議與角力、大國與小國之抗衡、英國之務實主義及超國家機構參與等面向，以分析尼斯條約之形成因素。結論部分將綜觀尼斯條約之動態談判過程及結果，分析其特點。

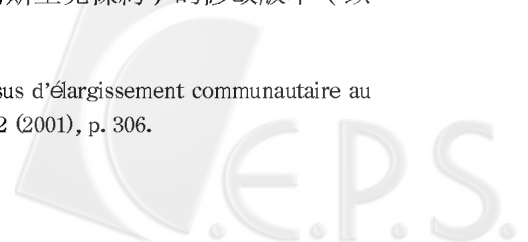
**關鍵詞：**歐洲聯盟、尼斯條約、歐洲統合、政府間主義

\* \* \*

## 壹、前言：歐洲聯盟三部曲

歐洲聯盟（以下簡稱歐盟）在成立十年內密集進行三次重大法政體系之調整。繼馬斯垂克條約及阿姆斯特丹條約之後，歐洲聯盟會員國政府首長在二〇〇〇年十二月於尼斯舉行的高峰會上，簽署通過歐洲聯盟條約（即馬斯垂克條約）的修改版本（以

註① 負責東擴事務的執委會委員 Gunter Verheugen, “Le processus d’élargissement communautaire au lendemain du sommet de Nice,” *Politique étrangère*, Vol. 2 (2001), p. 306.



下簡稱尼斯條約)。在各國完成批准程序後，尼斯條約於二〇〇三年二月正式生效。尼斯條約經縝密討論及談判而制定，對歐盟甚至有憲法效力般的影響。<sup>②</sup>尼斯條約主旨在解決阿姆斯特丹條約—也是馬斯垂克條約之增修版—諸多懸而未決的機構設計及決策程序問題<sup>③</sup>。

已生效的尼斯條約有其成功處及缺失面。若將歐盟機構改革焦點鎖定在對東擴之因應，其成功處在於：面對十餘會員國即將加入之結構性改變，條約在制度面進行局部、但必要的調整，以解決東擴後決策運作問題。<sup>④</sup>如負責機構改革事務之執委會委員 M. Barnier 就認為尼斯條約是東擴不可或缺的條件。<sup>⑤</sup>但另一方面，尼斯條約亦遭致許多批評，認為二〇〇〇政府間會議及尼斯高峰會磋商過程中充滿妥協及交易，各國談判代表如同「盲目的修理鐘錶者」，<sup>⑥</sup>只見個別國家短期利益，不思規劃歐盟整體利益。

的確，就長期言，涵蓋至少 27 個會員國之歐洲聯盟究竟是會稀釋成主權國家之鬆散組織？維持超國家性質？抑或進一步朝（類）聯邦國家設計邁進？短期戰術面的成果並未能解決長期戰略面的規劃，是故尼斯條約甫生效，會員國便進入「後尼斯」準備時期以擘畫東擴後歐盟的「整體」方向。<sup>⑦</sup>歐盟憲法草案已於二〇〇三年十月四日於羅馬正式提出，主旨即在統合及簡化上述三大條約，並局部修改尼斯條約，因而在歐盟制憲完成並生效前，有必要先瞭解尼斯條約之內涵。

在歐洲統合理論當中，自由政府間主義（Liberal inter-governmentalism）視政府間會議為歐盟政治體系最主要之變項，<sup>⑧</sup>其所設定之議程將進一步形塑統合方向，故欲解釋歐盟統合，必先瞭解政府間會議談判期間之協商與交易。<sup>⑨</sup>因而自由政府間主義強調歐盟能做出具體實質之決定，主要在於：一、會員國在經貿利益（而非安全

註② J. Shaw, "The Legal and Constitutional Implications of the Treaty of Nice," in M. Bond and K. Feus eds., *The Treaty of Nice Explained* (London: The Federal Trust, 2001), pp. 110~112.

註③ G. Falkner and M. Nentwich, "The Amsterdam Treaty: The Blueprint for the Future Institutional Balance?" in K. Neunreither and A. Wiener eds., *European Integration After Amsterdam* (Oxford, U. K.: Oxford University Press, 2000), pp. 33~35.

註④ M. Pollack, *The Engines of European Integration: Delegation, Agency, and Agenda Setting in the EU* (Oxford, U. K.: Oxford University Press, 2003), pp. 398~402.

註⑤ M. Barnier, "Reforming the Institutions for Enlargement: A Commission Perspective," in Bond and Feus, eds., *op. cit.*, p. 123.

註⑥ Clive Churchill, "Intergovernmental Conference and Treaty Reform: The Nice Experience," *ibid.*, p. 95.

註⑦ Philippe Moreau Defarges, "Après Nice: vers un gouvernement fédéral?" *Politique étrangère*, Vol. 2 (2001), pp. 277~279.

註⑧ J. Peterson 及 E. Bomberg 認為自由政府間主義對位於最高決策層級且具創造歷史功能之歐盟高峰會及政府間會議最具解釋力，J. Peterson and E. Bomberg, *Decision-Making in the European Union* (London, U. K.: Macmillan, 1999), p. 9.

註⑨ A. Moravcsik, "Preference and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach," *Journal of Common Market Studies*, Vol. 31, No. 4 (1993), p. 473.

考量或超國家理想)驅使下進入談判機制,依內外環境設定出政策優先偏好順序;二、然後在密集議價過程中,某些大國主導並提供誘因,協商出皆可接受之方案;三、各國終而選擇制度內合作,做出進一步讓渡或共營主權之理性選擇及實質產出。<sup>⑩</sup>此 preference-bargains-institution choice 三步驟,相當程度地能解釋歐盟重大歷史轉捩點,尤其是部長級政府間會議談判之條約制定。故本文嘗試先分析條約之主要內容,再以自由政府間主義之若干論點解釋談判期間行為者之互動過程,最後在結論部分檢視尼斯條約之特色。

## 貳、尼斯條約之主要內容

歐盟統合歷經半世紀之「累進過程」(cumulative course),<sup>⑪</sup>具有在理念、機制及組織之三重高度複雜性;成立歐盟的馬斯垂克條約先後遭兩次大幅增修,更具體而微地顯示歐洲統合之進展成果及面對不確定未來之經常挑戰。如何在制度面同時因應深化及廣化問題,<sup>⑫</sup>是歐盟世紀末之最大挑戰。<sup>⑬</sup>尼斯條約便是在此內外環境因素下應運而生。該條約共由三大主要部份組成:馬斯垂克條約及阿姆斯特丹條約之修訂條文、有關條約本文相關安排之議定書,其中最重要者為歐盟擴大議定書(Protocol on the Enlargement of the European Union)及經政府間會議及尼斯高峰會通過之宣言。<sup>⑭</sup>

### 一、有條件擴大特定多數決適用範圍

歐盟在改革決策程序上經常的爭論焦點之一,便是理事會議決究竟該以一致決或多數決來決定日益擴張且重疊的共同政策。自單一法重新引進特定多數決(Qualified Majority Vote, QMV)以來,如何更有效實施四大流通之共同政策,始終是各國及執

註⑩ A. Moravcsik, *The Choice for Europe: Social Purpose and State Power from Messine to Maastricht* (New York: Cornell University Press, 1998), pp. 3~9. 本文主要參考哈佛大學歐盟計劃室主任 A. Moravcsik 之自由政府間主義若干觀點,其著作 *The Choice of Europe* 被 D. Puchala 譽為與歐洲統合理論濫觴、Ernest Haas 之巨著 *The Uniting of Europe* 具同等學術地位。見 D. Puchala, "Institutionalism, Intergovernmentalism and European Integration: A Review Article," *Journal of Common Market Studies*, Vol. 37, No. 2 (1999), p. 328.

註⑪ Puchala, *op. cit.*, p. 326.

註⑫ 深化問題如:機構之民主權責相符機制、決策程序、及共同政策之一致性。廣化問題如:新會員國加入所帶來之經社歧異性、及預算分配。

註⑬ A. Moravcsik, "Europe's Integration at Century End," in A. Moravcsik, ed., *Centralization or Fragmentation?* (New York: Council on Foreign Relations, 1998), pp. 42~48.

註⑭ 本文所引用之版本為執委會公佈之英文版:Treaty of Nice, Amending the Treaty on European Union, the Treaties Establishing the European Communities and Certain Related Acts, SN1247/1/01 REV1; 法文版則為歐盟官方出版之 "Traité de Nice" (Luxembourg: Office des publications officielles des communautés européennes, 2001). 此外,有關尼斯條約在決策過程方面所增修阿姆斯特丹或馬斯垂克條約之新舊條文比對,詳參: Bond and Feus, eds., *The Treaty of Nice Explained*, Annex I, Comparative Table of Changes to Decision Making Procedure. pp. 260~282.

委會檢討共同體政策執行成果時之重點。一致決及多數決之選擇幾乎是一場涉及主權之零合遊戲，其主要的爭議點在於：在市場邏輯及效率原則下，究竟特定多數決該擴及至哪些範疇以有效實踐共同政策，同時又能在某些高度政治敏感的範圍維持一致決議？困境是：適用特定多數決即是放棄一致決，而一致決等同於否決權，否決權又是各國擁有決策最後決定權的主權象徵。

雖然第二及第三支柱小幅度援引特定多數決，但特定多數決最主要的適用範圍皆在內部市場的相關政策上。在二〇〇〇政府間會議談判時，有四大議題涉及特定多數決之適用：移民政策、區域政策、外貿協定及財稅政策。前三項議題雖仍有局部保留，但大多將以特定多數決取代之，而財稅政策由於某些會員國之強力杯葛而仍維持現行之一致決議。

**外貿協定決策與時俱進：**自共同體成立以來，與第三國之「商品」貿易一直以特定多數決決定。但隨著經貿全球化之發展，尤其在世貿組織架構下，歐盟對外貿易項目已擴及服務業及對智慧財產權之保護。<sup>⑮</sup>尼斯條約因時制宜修改歐盟條約第 133 及 300 條規定，允許理事會按特定多數決程序與第三國或國際組織簽訂與服務業或智慧財產權相關的協定（Art.2（8.4-5））。<sup>⑯</sup>不過，在對外貿易協定中，非純粹商品項目，如文化視聽、教育及公共衛生等部門之條款，則仍維持一致決。此外，批准程序亦仍保留「雙重性」：簽訂內容須全體會員國及執委會皆同意始生效。

**擴大第三支柱合作：**阿姆斯特丹條約第 67 條有一重要規定：將第三支柱一部份合作項目「共同體化」，亦即簽証之相關措施將於該約生效後五年內（二〇〇四年），「自動」按特定多數決決定；其他範圍如對第三國之海關通行、難民庇護、移民標準及民法合作，屆時須經理事會以一致決決定是否改採特定多數決。這部份即是二〇〇〇政府間會議談判重點。尼斯條約進一步確定民法合作及難民庇護方面，條約生效後將採「共同決定程序」決定之（Art.2（4）），理事會將以特定多數決議決；而有關第三國居民自由流通之移民政策，則延至二〇〇四年五月一日始以特定多數決議決之。<sup>⑰</sup>

**區域基金決策鬆綁：**為消弭盟內區域間之貧富差距，歐盟透過三大基金，<sup>⑱</sup>以多年期經濟計劃配合財務補貼，來援助較落後區域城鄉之基礎設施及環境整治。尼斯條約規定在二〇〇七年一月一日後（即區域政策多年計劃之另一新階段），理事會得以特定多數決議決之（Art.2（4））。<sup>⑲</sup>

**財稅政策仍維持一致決：**自經濟共同體成立運作以來，財稅政策即屬共同體與會

註⑮ 歐盟在二〇〇〇年時，服務業佔對外貿易 25%，對美貿易中之服務業更高達 50%，在歐盟對外直接投資之項目中服務業亦佔半數。

註⑯ 正文中隨文括弧中之條款若無另行註明，皆指尼斯條約增修後之新條款編碼。

註⑰ Protocol on Article 67 of the Treaty Establishing the European Community.

註⑱ Fonds européen d'orientation et de garantie agricole (FEOGA), Fonds européen de développement régional (FEDER), Cohesion Fund.

註⑲ 希、西、葡三個經濟狀況較差的會員國為保留日後協商籌碼，堅持自二〇〇七年起實施之多年計劃仍按 161 條規定以一致決決定，自二〇〇七年以後擬定之多年計劃始按特定多數決議決。Declaration by Greece, Spain and Portugal on Article 161 of the Treaty Establishing the European Community.

員國共享之範圍。然而即使到一九九二年內部市場完成，會員國雖就增值稅及消費稅等間接稅進行立法趨近（*harmonisation législatives*）<sup>⑩</sup>，直接稅及間接稅之決策仍採保留一致決。<sup>⑪</sup>內部市場完成八年來，各國間接稅談判衍生諸多差異，如雙重課稅、跨國逃漏稅及環保稅等經濟問題。故以特定多數決取代一致決來制定或統一某些賦稅標準，成為政府間會議重點之一。然而尼斯高峰會中各國未達成共識，故終未納入條約。

## 二、因應擴大之機構改革

### （一）重計加權票數及通過門檻

尼斯條約之核心議題首要在解決阿姆斯特丹條約懸而未決之問題：重新計算理事會加權票數。在一九九一年～一九九二年及一九九六年～一九九七年兩次政府間會議談判時，歐盟面臨重大外環境改變壓力：兩德統一、東歐諸國急切要求加入歐盟。兩次政府間會議談判主軸便是：是否及如何重新計算特定多數決之加權票數，以反應人口驟增之新德國的實力及如何分配東歐中小國<sup>⑫</sup>之加權票數。由於事關各國之權力反映，如何妥善處理德國與其它大國及新舊會員國間在理事會之加權票數，是二〇〇〇政府間會議最主要存在的理由。尼斯條約針對特定多數決之加權票數，共做出五項重大修正及安排：全面重新分配票數、同時配套設計四項決策通過門檻、總贊成票之最低比例、阻撓少數之門檻、贊成國之下限及總人口比例原則。<sup>⑬</sup>

**全盤修訂加權票數：**按尼斯條約規定，自二〇〇五年一月一日起，無論有多少新會員國加入，現有 15 國皆增加加權票數。德、法、英、義各 29 票，西 27 票，荷 13 票，希、葡 12 票，奧、瑞 10 票，丹、愛、芬 7 票，盧 4 票。<sup>⑭</sup>雖然要求加入的東歐諸國尚未確定能在短期內加入，尼斯條約已「固定」申請國之加權票數。此決定成為加入談判之先決條件，加入國不得就加權票數要求協商。在 12 個加入國中，波蘭按人口比例獲 27 票，將成為影響理事會決策的重要新成員。

**總贊成票數之通過門檻：**有關特定多數決之計算方式，在固定各國加權票數後，尼斯條約進一步規定兩類通過門檻：理事會依特定多數決表決時，需獲 169 票贊成票數，亦即 71.26 %；<sup>⑮</sup>而隨著新成員陸續加入，通過門檻可略調整，但以屆時總票數之 73.4 % 為上限。未來所有申請國加入時，表決通過門檻固定為 73.91 %，亦即 345 票

註⑩ Article 93 of the Treaty Establishing the European Community.

註⑪ *Ibid.*

註⑫ 僅波、羅、捷、匈四國之人口超過歐盟 15 國平均人口之半數。

註⑬ G. Tsebelis and X. Yataganas, "Veto Players and Decision-making in the EU After Nice: Policy Stability and Bureaucratic/Judicial Discretion," *Journal of Common Market Studies*, Vol. 40, No. 2 (2002), 283~307.

註⑭ Art. 3, Protocol sur l'Elargissement de l'Union Européenne.

註⑮ 現制共 817 票，獲 71.20 %，即 62 票，便可通過共同政策。



中之255票。<sup>②⑥</sup>

**阻撓少數門檻：**依照現行體制，阻撓政策通過之少數門檻為26票，尼斯條約規定在二〇〇五年後，為69票；而在擴大成27個會員國後，阻撓少數為91票。按現制，只要三大國反對，即可否決政策，或四大國中的二國加任一中型國家（10票以上）或加任兩小國（盧森堡4票除外），便可構成阻撓少數；在歐盟27國後，只需任三大國反對，便可輕易形成阻撓少數。<sup>②⑦</sup>由此可預見在二〇〇五年後，理事會按特定多數決決策時，大國態度仍為關鍵。

**贊成國之下限：**除了總贊成票之最低比例及阻撓少數之限制外，尼斯條約新設另一政策通過新門檻：贊成國之最低數目。二〇〇五年後，在理事會針對某政策獲169以上票數之充分條件後，該政策要實施仍須獲另一必要條件：若該政策為執委會提案，則需同時包括至少半數以上的會員國同意始通過；若該政策由其他機構或國家提案，則需同時包括三分之二以上會員國同意，始獲通過。<sup>②⑧</sup>

**總人口比例原則：**雖然各國加權票數之區分依據為人口總額，然並未確實反應大國間之人口差異。尼斯條約另賦予會員國人口查證權：會員國可就以特定多數決表決通過之政策，要求查證是否超過歐盟全體人口比例之62%，若贊成國家未達62%總人口，則該項決定無效。<sup>②⑨</sup>此項人口查證程序，在特定多數決表決時並非自動生效，而是屬各會員國之自行裁量範圍。亦即即使某政策之通過國家總人口數未達62%，若無其他會員國要求查證，該政策亦獲通過。

綜合上述五項特定多數決加權票數之通過門檻，可獲下列方程式（如表一）：

表一

— 2005年以後至27會員國前：

$$\left[ 237 \times 71.2\% = 169 + 1/2M (+ C) + 62\% P \right] \rightarrow \text{通過}$$

$$\left[ 237 \times 71.2\% = 169 + 2/3M (- C) \right] \rightarrow \text{通過}$$

— 達27會員國以後：

$$\left[ 345 \times 73.9\% = 258 + 1/2M (+ C) \right] \rightarrow \text{通過}$$

$$\left[ 345 \times 73.9\% = 258 + 2/3M (- C) + 62\% P \right] \rightarrow \text{通過}$$

M：投贊成票之會員國數目

+ C：執委會提案

- C：非執委會提案

P：人口總額

資料來源：作者改製自Tsebelis and Yatağanas, "Veto Players and Decision-making in the EU After Nice: Policy Stability and Bureaucratic/Judicial Discretion."

註②⑥ "Declaration on the Qualified Majority Threshold and the Number of Votes for a Blocking Minority in an Enlarged Union," Tsebelis and Yatağanas, *op. cit.*, pp. 286~287.

註②⑦ *Ibid.*, pp. 285~286.

註②⑧ *Ibid.*, pp. 287~288.

註②⑨ *Ibid.*



## (二) 調整歐洲議會席次及歐洲政黨之籌組

歐洲議會議員之席次分配與特定多數決之加權票數相同，皆面臨德國統一及鄰國加入要求，須做結構性調整。一九九二年愛丁堡高峰會即因應新德國人口增加及北歐國家之加入，首度打破五大國在各機構所佔名額齊頭式平等之定律，增加德國籍歐洲議員的席次，並調整總額為 626 名。阿姆斯特丹條約僅訂出未來不得超過 700 名之上限，<sup>⑩</sup>但未確定擴大後東南歐諸會員國所擁有之席次。尼斯條約不僅按人口比例原則全面重新分配第六屆直選席次（二〇〇四～二〇〇九年），且由 700 名調高至 732 名為上限。不過此次調整並未增加德國配額，而是減少其他四個大國的席次，同時也增加其他中小國的席次。<sup>⑪</sup>

另一相關安排是有關歐洲政黨之財務。馬斯垂克條約首度承認在「歐洲層次」上所組成的政黨之重要性，<sup>⑫</sup>但未明白規範此型政黨與歐盟機構之關係。阿姆斯特丹條約亦將此一問題懸而未決。長期以來，在歐洲議會之政黨組成及財務運作，均屬各會員國之「國內」層次。此次尼斯條約則要求理事會及執委會立法相關規範，並規劃提撥「歐盟」預算給所有在歐洲議會擁有席次之各歐洲政黨，且該經費不得用於各國之國內政黨。<sup>⑬</sup>理事會與執委會按條約訂出相關歐洲政黨之規範及預算，即便未能樂觀地直接促進「歐洲意識」之形成，至少將首度在歐洲層次上組成之政黨與（歐洲議會以外之）歐盟機構建立直接關係，並逐步將其納入歐盟規範當中。

## (三) 確定執委會委員之配額及其主席之權力

自奧、芬、瑞典加入後，執委會共有 20 名委員：五大國各兩名，其餘皆官派一名官員至布魯塞爾。20 個官署使執委會呈現功能過度分割現象，但阿姆斯特丹條約未解決執委會精簡問題，將問題延至二〇〇〇政府間會議，要求與特定多數決加權計票配套。故尼斯條約在解決加權票數同時，亦須解決執委會委員配額問題。

**一國一名及平等輪值原則：**目前五大國仍維二名，但尼斯條約要求自二〇〇五年執委會重新任命且改組後，各國皆僅能指派一名執委會委員任職。此原則將實施至歐盟達 27 個會員國為止。屆時委員將少於 27 個，且依「平等輪值」原則選出。究竟歐盟滿 27 國後執委會將有多少名委員、按何種方式輪值？則將由理事會以一致決方式決定之。<sup>⑭</sup>

**強化執委會主席權力：**有鑑於桑德主席任內爆發的貪瀆案，所引發主席與委員間的權力劃分及是否須因各別委員行為而全體辭職之爭議，尼斯條約亦修改共同體條約

註⑩ Article 189 of the Treaty Establishing the European Community.

註⑪ 盧森堡仍維持六席。Protocol sur l'élargissement de l'UE, art.2: Disposition concernant le Parlement Européen. Déclaration relative à l'élargissement de l'UE, N.1: Le Parlement Européen.

註⑫ 馬斯垂克條約第十九條揭示：「在歐洲層次之政黨具歐盟統合之重要性，有助於形成歐洲意識及歐盟公民政治意願之表達。」

註⑬ (Art. 2(19))Declaration on Article 191 of the Treaty Establishing the European Community.

註⑭ Protocol sur l'élargissement de l'UE, art. 4 Disposition concernant la Commission.



第217條，進一步強化執委會主席之「內部領導權」。其內涵有：(1) 可決定執委會內部組織之調整安排；(2) 可分派職務及權責給委員，並可在任期間改組內閣；(3) 可要求委員辭職。<sup>⑤</sup>雖然執委會強調「同僚平權」精神，但歷次對基礎條約之修改，均逐次提高執委會主席之權力，例如執委會主席與高峰會共同商議委員之任命。此次尼斯條約的新設計，明白加強執委會主席對其委員的實質影響力，而進一步增強其領導權威。<sup>⑥</sup>

### 叁、條約行為者之談判與協商 一自由政府間主義之檢視途徑

自由政府間主義統合了新現實主義之國家利益偏好、新自由主義之互賴及互動及制度主義之典則論等觀點，建構出在歐盟層次談判之雙重賽局模式，<sup>⑦</sup>專門解釋歐盟會員國透過正式政府間談判而制定條約之互動及意涵。<sup>⑧</sup>有別於新功能主義所強調歐盟層次精英及歐洲聯邦理念之影響力，自由政府間主義視會員國「政府」為歐盟統合最關鍵之驅策力，其主要論點有：(一) 會員國在條約協商與談判過程中，政策重要性通常不具絕對層級性，政策偏好之形成並非僵固不變，而是受國內政經社環境及外部結構因素互相影響之結果；(二) 歐盟談判之交易成本極低，談判中議題具高度聯結性，力保權位之執政者透過在歐盟層次之談判來提高其國內地位，依國內選民需求與其它行為者形成策略結盟；(三) 會員國政府在談判時是「刻意」的行為者。在資訊充份情況下，清楚做出捍衛或讓渡主權之決定，是主權讓渡程度之控制者。<sup>⑨</sup>

為修正及補彌自由政府間主義最常招致之批評：忽略統合過程中「非政府」行為者之角色、視歐盟機構為依變項，<sup>⑩</sup>故本節亦視歐盟執委會及歐洲議會為尼斯條約談判期間之獨立行為者。

按上述自由政府間主義之論點，二〇〇〇政府間會議至尼斯高峰會達成協議，尼斯條約之談判過程有如下特點：

**排除零合遊戲，策略運用政策偏好：**由於政府間會議限定在修補阿姆斯特丹條約，

註⑤ (Art. 2(24))

註⑥ 按Art.2(23)，執委會主席由歐盟高峰會以特定多數決方式提名，再由歐洲議會行使同意權。在此之前，歷任執委會主席均由高峰會以共識決決定。

註⑦ Ben Rosamond, *Theories of European Integration* (London, U. K.: Palgrave, 2000), pp. 135~136.

註⑧ 早期政府間主義以 Stanley Hoffmann 為主要代表人物。本節主要套用 Moravcsik 透過分析歐洲單一法及馬斯垂克條約所建構之自由政府間主義論點，其他學者如 S. Bulmer, W. Wessels, M. Pollack, 及 A. Forster 之類似或補充觀點亦參考之。有關歐洲統合理論之主要學派，詳可參 Rosamond, *op. cit.*.

註⑨ Moravcsik, *The Choice for Europe*, pp. 18~71.

註⑩ G. Tsebelis and G. Garrett, "The Institutional Foundations of Intergovernmentalism and Supranationalism in the European Union," *International Organization*, Vol. 55, No. 2 (Spring 2001), pp. 385~386.

敏感議題如：基本權利憲章及共同軍事防禦政策不納入條約、第三支柱全面共同體化、制憲等，初期便排除在議程之外，各國議價空間大增。反對排入重大政治議程的丹麥、瑞典、芬蘭、英國皆積極參與，尤其是英國。如其外務大臣 Peter Hain 評估，東擴每年將為英國國內生產毛額（Gross Domestic Product, GDP）每年增加十七億七千萬英鎊、<sup>①</sup>英國吸收百分之 27 之外國對歐盟單一市場之投資、有 350 萬個工作直接與歐盟貿易相關等，使布萊爾政府在經貿利益考量下，支持特定多數決範圍擴大至共同外貿政策。至於其它如「加強合作」條款、未來召開制憲會議，因尚屬初步階段，不至造成保守黨疑歐派歐盟將變成「超級國家」之疑懼，<sup>②</sup>皆獲英國彈性讓步而得以落實。

**部分重要議題高度聯結：**軍事及制憲等重要議程被淡化的同時，涉及權力反映及重新分配的理事會票數及執委會委員配額，聯結成單一關鍵議程。此「理事會加權票數—執委會委員配額」之議題聯結，不僅涉及大/小國的權力分配，更是大國間的權力角力。如何補償願意放棄第二名執委會任命權的五大國？德國反對理事會加權票數齊頭式平等，表明希望加權票數能真實反應其國力。義、西傾向支持德國立場，英國態度亦消極中立，而法國則極力反對德國獲得比她更多的配票，以免破壞歐盟的權力平衡。故整個政府間會議討論重心，衍成如何在法國「能接受」的範圍內「補償」德國。

**交易成本低：**為期一年之密集談判期間，各國提交共約百餘份之提案建議及修正版本，<sup>③</sup>不僅回應進行中之議程，更創造談判議程。談判期間，資訊充分、相對透明化及易取得性、談判者在體制內集體溝通談判，減少誤解，的確降低各國之談判成本。執委會在政府間會議期間總共提出逾三十份涵蓋主要議提之總報告（communication）、建議（opinion）、修正案。兩年四的任輪值主席國同步穿梭各首都提供妥協方案及進度，再加上四屆高峰會<sup>④</sup>磋商定調，各國政策偏好及選項得以隨談判進展而彈性調整。

**國內因素牽制行爲者：**國內特殊政經社環境常能制約或強化談判代表立場及行動。最明顯例子便是德法政府態度：統一後的新德國在戰後新生代施若德政府領導下，一反慣例堅持將德國實力制度化；而德國社民黨綠黨之聯合政府亦具較強之歐洲聯邦色彩，是為統合派之主要動力。另一方面，在左右共治政府下，法國總統及總理對國內選民競相扮演法蘭西利益之捍衛者。

**小國策略結盟亦為主導力量：**中小國政府間不規則地隨議題形成同一陣線，發揮制衡大國、議題施壓之效果。由於政府間會議及尼斯高峰會之協商機制不適用歐盟一

註① P. Hain, "The Treaty of Nice: Enlargement and the 'Reunion of Europe'," in Bond and Feus, eds., *op. cit.*, p. 22.

註② 另見下小節（四）英國之務實主義。Secretary of State for Foreign and Commonwealth Affairs, "IGC: Reform for Enlargement-The British Approach to the EU IGC 2000," <[http://europa.eu.int/comm/archives/igc2000/offdoc/memberstates/index\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/archives/igc2000/offdoc/memberstates/index_en.htm)>.

註③ 請參見下列網址：<[http://europa.eu.int/comm/igc2000/geninfo/fact-cheets/index\\_fr.htm](http://europa.eu.int/comm/igc2000/geninfo/fact-cheets/index_fr.htm)>.

註④ 科隆 (June 1999)、赫爾辛基 (December 1999)、費拉 (Feira, June 2000) 及最後的尼斯高峰會。

般決策程序，且談判結果又將形塑未來歐盟法政秩序，各國代表更有理由祭出否決權以捍衛本國利益。故中小國形成集體力量使談判過程高度妥協，而達到各國雖不滿意但可接受之結果。<sup>⑤</sup>此外，執委會由於其超國家性質，亦是小國在談判時，集體制衡大國之影響力之戰略夥伴。

若依個別或集體行為者之政策偏好及結盟情況，可再分六大面向解析尼斯條約之形成及意涵：

### 一、急擴派與緩擴派之共識

歐盟接受中東歐國家之加入申請是尼斯條約談判之前提而非議題，若順利完成，將解決機構面障礙，使東擴進入實質不可逆轉之進程。<sup>⑥</sup>除了建構歐陸永久和平之理念外，F. Schimmelfenning 按地緣政治因素及擴大後可預見之經濟效益，將 15 國分為積極的「急擴派」(drivers)，及較猶疑的「緩擴派」(brakemen)。<sup>⑦</sup>前者包括德、奧、芬、瑞、丹等國；後者有法、比、荷、盧、義、希、愛、葡、西。而英國較特殊，其領土雖因未毗鄰東歐，對此區貿易亦偏低（進口 5.6%，出口 13.4%），但在戰術上欲藉由擴大稀釋深化統合，亦為積極之急擴派。<sup>⑧</sup>二〇〇〇政府間會議便在急擴派與緩擴派「只要尼斯條約談判順利完成，便可短期內東擴」的高度共識下展開。<sup>⑨</sup>

另外，此次政府間會議雖然主要在因應東擴事宜而展開，但亦如一九九六～一九九七年政府間會議般，性質上屬歐盟內部之政策爭辯，加入申請國並非談判參與者。對歐盟既存之法律規範「完全接受」是申請國家入的先決條件之一，包括尼斯條約所安排的相關規定，都是候選國加入時必須接受之既成事實(aquis)，而不列入同步進行之加入談判議程內。<sup>⑩</sup>故東南歐等申請國是尼斯條約談判之主要客體，而非主體。

### 二、德國與法國之爭議與角力

檢視尼斯條約成果的最重要指標，便是理事會加權票數是否順利完成重新分配。由於加權票數是理事會以特定多數決議時之依據，而特定多數決又是歐盟最重要的

註⑤ Gabor Szentivanyi, "Europe's Silent Revolution: No Blood, No Tears, All Sweet," in Bond and Feus, eds., *op. cit.*, p. 139.

註⑥ Verheugen, *op. cit.*, pp. 306~308.

註⑦ F. Schimmelfenning, "The Community Trap: Liberal Norms, Rhetorical Action, and the Eastern Enlargement of the European Union," *International Organization*, Vol. 55, No. 1 (Winter 2001), pp. 45~53.

註⑧ Hain, *op. cit.*, p. 22.

註⑨ 席哈克總統及施若德總理二〇〇〇年六月二十五日在漢諾威之聯合記者招待會，"Interview conjointe de M. Jacques Chirac, Président de la République et du Chancelier Gerard Schroeder," *Discours du Président de la République*, <<http://www.elysee.fr>>.

註⑩ Jackie Gower, "The Treaty of Nice: Setting the Signals for the Enlarged EU?" in Bond and Feus, eds., *op. cit.*, pp. 134~137.

立法程序，<sup>⑤</sup>故加權票數之配額遂成爲各國影響歐盟決策及維持本國利益的基本結構（盧森堡妥協式的否決權是最後手段）。在此議題上，主動求變的德國與欲維持現狀之法國一反過去合作主導談判之共同立場，公開呈現競爭關係且僵持不下。<sup>⑥</sup>

重新分配理事會票數之議程本應是票數低於人口比例的大國與票數高於人口比例的小國之間之抗衡。<sup>⑦</sup>此議題在一九九六～一九九七 政府間會議時，已是談判之主要議程，但阿姆斯特丹條約未能解決，而是以議定書方式聯結關鍵議題：修改理事會之特定多數決時，需以「所有的」會員國均「能接受」的方式進行，且對於放棄任命第二名執委會委員之五大國，需予以「補償」。<sup>⑧</sup>談判期間德國代表一反以往低調，堅持應獲取比其他大國更多的加權票數。究其原因如下：統一後人口驟增、爲最大預算淨捐攤國、已與東鄰和解，故東擴後將位於更有利之中樞地緣位置、施若德政府所屬之新世代擺脫歷史戰罪陰影。德國公開要求在制度面反應實力，可視爲其國家地位「正常化」之必然展現。<sup>⑨</sup>

反觀法國，兩項重要內外因素造成其強硬的立場：面對德國「像其他國家一樣」<sup>⑩</sup>爭取國家利益之態度，其首要考量爲防止德國權力擴張；再者，在左右共治下，席哈克總統及喬斯班總理競相扮演法國利益之捍衛者。故對法國而言，維持（在理事會票數與德國同額之）現狀便是維持法國在歐盟之優勢地位。共治政府不但未能積極擔任輪值主席國中介協調之角色，反而自始堅持立場，使此議題衍生成德法拉鋸僵持、中小國旁觀之局面。根據瑞典外交部長 Moberg 之現場觀察，尼斯高峰會最後談判桌上，爲避免破局，各國領導人在許多配套方案中，確定執委會提出之妥協提案：德國仍與法英義獲同額票數，而其實力則反映在其他機制設計上。<sup>⑪</sup>執委會妥協方案如下：

首先，在表決票數之通過門檻上，加強有利於德國之「人口檢證條款」（Clause de vérification démographique）。<sup>⑫</sup>執委會提出「雙重多數決」版本，簡化特定多數決決策機制，只要同時獲得過半之票數，再加上支持國家同時代表歐盟過半數之人口，

註⑤ 一九九六年時，共同體 80% 之立法已按特定多數決程序決定。Verheugen, *op. cit.*, p. 305.

註⑥ 德法在尼斯高峰會召開前曾數次舉行雙邊高層會談，但均未能就重要議題達成具體共識。“La France et l’Allemagne veulent coûte que coûte un accord à Nice pour poursuivre l’élargissement de l’UE,” *Le Monde*, 13 Novembre 2000; “Paris et Berlin ont du mal à trouver une position commune sur l’Europe,” *Le Monde*, 28 Novembre 2000; “Les relations entre la France et l’Allemagne connaissent de nouvelles tensions,” *Le Monde*, 28 Novembre 2000.

註⑦ A. Moberg, “The Nice Treaty and Voting Rules in the Council,” *Journal of Common Market Studies*, Vol. 40, No. 2 (2002), pp. 261~262, 265.

註⑧ Protocol on the Institutions with the Prospect of Enlargement of the European Union.

註⑨ Daniel Vernet, “L’Allemagne, puissant et fragile,” *Le Monde*, 9 décembre 2000.

註⑩ “Critiques en Europe contre la présidence française.” *Le Monde*, 6 décembre 2000; “La présidence française de l’UE a été gachée par les ratés politiques de Nice,” *Le Monde*, 28 décembre 2000.

註⑪ Moberg, *op. cit.*, pp. 280~281.

註⑫ “Sur les quarter dossiers de la réforme des institutions, les résultats sont très inférieurs aux ambitions affichées,” *Le Monde*, 11 décembre 2000.

則該決策自動通過。此建議獲多數小國及德國接受，但法國質疑人口因素之「直接決定」性質而反對，故最後再折衷之方案為通過門檻仍維持近四分之三總票數之原則，而人口則成為充分但非必要條件，得有國家主動（而非自動）要求納入計算，始成為決策通過之條件。<sup>⑨</sup>

另一個真實反映德國人口實力的設計則在歐洲議會議員席次上。阿姆斯特丹條約原先已預設擴大後歐洲議會議員 700 席次之上限；然而尚未實施，尼斯條約又調高至 732 席，並重新配額。不過，德國並未增加席次，而是相對降低其他所有夥伴國之名額。由於德法爭議獲至上述妥協方案，其它如下爭議議題便隨之迎刃而解。

### 三、大國與小國之抗衡

歐盟決策機制使中小國只要將其立場組織化、再加上其中某國積極之政治領導，便得以在許多議題上抗衡大國。<sup>⑩</sup>在政府間談判時，有關執委會委員分配之議題，中小型國家明顯凝聚共同態度，一致對抗在執委會擁有兩名委員的五大國。<sup>⑪</sup>雖然五大國表明在特定多數決重新配票獲得滿足的前題下，願放棄任命其第二位執委會委員之權利。但執委會委員究竟該有幾名？應如何分配？則是二〇〇〇 政府間會議另一具爭議性的議題。

小國的態度頗為一致且堅定，即「一國一名」原則。對小國而言，委派本國籍國民赴執委會任委員，是其接受執委會權威及合法性之基礎。小國自始堅持此「一國一名」原則，在政府間會議中幾乎是「無法協商」之議題。<sup>⑫</sup>小國要求名額不可多亦不可少，多則必為大國所佔，少則將排除某些小國。而大國則認為一國一名原則在接納新成員後，將形成過多委員而無適當職務之窘境，故提議兩個配套措施：一為訂出委員上限（不超過 20 名，英國態度較寬，上限設在 21 至 25 名）及輪值制；歐盟超過 20 個國家後，改採輪值方式。另一措施則為委員間建立層級制，分資深及資淺委員，負責重要性不同之部門。

大國的上述提議均獲執委會支持，因執委會所關切者不在會員國間之權力分配，而在本身機構之效率。但小國均反對大國所提之方案，質疑輪值方式將可能僅是小國之間輪值；而層級制若實施，重要職務仍將由大國佔據。最後所達成之妥協頗符合小國之堅持及反映大國之影響力：執委會委員一國一名，並在委員間增加副主席之職務；至於副主席人選、數目<sup>⑬</sup>及任務的權力，則交給執委會主席決定。亦即大國及執委會

註⑨ Tsebelis and Yatahanas, *op. cit.*, pp. 290~293.

註⑩ Kenneth Hanf and Ben Soetendorf, *Adapting to European Integration: Small States and European Union* (London, U. K.: Pearson Education, 1998), pp. 3~6.

註⑪ 前一小節有關理事會之加權票數亦形成大國與小國之對抗，但此一議題因法國態度轉移成兩大國之對抗，不若小國針對執委會委員名額議題明顯結盟以對抗大國。

註⑫ X. A. Yatahanas, "The Treaty of Nice: The Sharing of Power and the Institutional Balance in the Europe Union-A Continental Perspective," <<http://www.jeanmonnetprogram.org/papers/01/010101.html>>, p. 16.

註⑬ 馬斯垂克條約將副主席名額定為兩名，而尼斯條約則刪去兩名名額限制。

主張之層級制並未法制化規定，而由其主席彈性解決。此共識明顯增加執委會主席之權力，有其矛盾卻又相容之本質：小國認為執委會具超國家行政權，增加其權力則較能捍衛小國權力；<sup>⑥4</sup>而大國則認為透過高峰會任命，掌握執委會主席之人選，便掌握後續委員及副主席職務的安排。

#### 四、英國之務實主義

英國在談判期間頗具彈性且積極，無論堅持或妥協，皆有新工黨布萊爾政府之新自由主義經濟理念，視歐盟超國家機制之強化乃為實現單一市場自由化。<sup>⑥5</sup>如上節所言，在外貿決策上採行特定多數決此重要議題上，布萊爾政府評估可增加英國企業之全球商機，故未堅持其慣常捍衛主權之一致決/否決權對立。但另一方面，英國反對在共同稅制上適用特定多數決，因工黨政府與保守黨疑歐派態度相同，認為此議題以特定多數決議決是主權投降。<sup>⑥6</sup>在發行單一貨幣後，財稅自主權被英國視為國防外交之外，另一主權象徵之敏感範圍。

歐盟基本權利憲章之法律地位是英國與德國在政府間會議主要衝突議題之一，此議題獲致最後妥協。同樣因主權理由，在英國（及丹麥）首相的反對下，尼斯高峰會排除將已同步談判完成之基本權利憲章「併入」正式條約，只以高峰會名義發布，使其暫時仍不具法律拘束力。<sup>⑥7</sup>但在德國堅持下，二〇〇四年制憲談判時將討論基本權利憲章入憲之可行性。此重大決定可視為對德國在加權票數上讓步之另一補償。

而在共同安全政策方面，由於英法態度趨近，而使歐洲防禦之可操作性向前邁進一大步。布萊爾及席哈克於一九九八年十二月發表聖馬羅（St. Malo）宣言，宣佈組織快速反應部隊以因應危機，在北約－美國不願派遣部隊介入的歐洲區域，出兵處理危機。尼斯高峰會在簽署條約之同時，各國政府首長將快速反應部隊涵蓋在共同安全與防禦架構內，並建立運作機制。<sup>⑥8</sup>

自後冷戰時期以來，法國一直積極推動（隱含排除美國勢力之）共同安全防禦之自主性。快速反應部隊得以成軍乃英法相互妥協之結果：英國接受「防禦」政策之具體落實，而法國則（至少在短期目標上）不挑戰北約－美國在歐陸安全之優勢地位。其中布萊爾政府態度之轉變尤其是關鍵。布萊爾首相對歐盟政策採取較保守黨積極、但

註⑥4 Yataganas, *op. cit.*, pp. 15~17.

註⑥5 Mark A. Pollack, "A Blairite Treaty: Neo-Liberalism and Regulated Capitalism in the Treaty of Amsterdam," in Neunreither and Wiener, eds., *op. cit.*, pp. 287~289.

註⑥6 Hain, *op. cit.*, p. 24.

註⑥7 歐盟基本權利憲章在尼斯高峰會召開前，由執委會主席、歐洲議會議長及輪值主席國法國外長共同簽署。  
"L'adoption de la Charte européenne des droits fondamentaux a ouvert le sommet de Nice," *Le Monde*, 7 décembre 2000, pp. 1, 5.

註⑥8 Jacques Walch, "La défense européenne, de l'autonomie à l'intégration," *Politique étrangère*, Vol. 2 (Feb. 2001), pp. 341~342. 聖馬羅宣言於一年後在赫爾辛基高峰會具體實現，自二〇〇三年起正式成軍。

不具拘束力之「新雙邊主義」，<sup>⑥</sup>主動以「橫向結合」(transversal convergence)<sup>⑦</sup>方式，只尋求短期戰術上依議題結合之盟友。兩大因素使布萊爾在第二支柱之態度較具彈性：長期而言，東擴後歐盟可能衍成鬆散組織；短期內法德又因理事會加權票數公開爭執。此兩項有利因素之評估使新工黨政府願就安全議題與法國合作，可解決英國因長期保守黨對歐僵硬態度所造成之邊緣化危機，並避免歐陸強權在安全議題上排除英國之結盟。<sup>⑧</sup>然而就長期而言，英法對具體發展共同安全政策上仍存在基本又難以調和的衝突：強調自主性的歐洲主義與接受美國領導的大西洋主義。<sup>⑨</sup>

### 五、統合派與主權派之抗衡

在政府間會議有限目標—因應擴大之制度改革—大前題下，針對歐盟共同體化程度及政治定位兩股相斥且爭辯勢力：統合派及主權派，<sup>⑩</sup>並未能形成主要的決定性力量，不若德法對抗或小國與大國間之爭執般白熱化。但仍有四個議題在統合派及主權派的拉鋸下妥協：特定多數決之適用範圍、「加強合作」放寬引援條件、基本權利憲章法制化、制定歐盟憲法。

特定多數決擴大適用範圍方面：由於多數決之議決效率較高，可減少因一致決造成之癱瘓或不相干之議題聯結，以德國為首之統合派及執委會提議，將所有一致決皆改為特定多數決，成為歐盟決策之基本模式，僅以「例外制」方式，明文列舉出需各國達成一致共識之範圍即可。<sup>⑪</sup>以英國為首之主權派則在某些關鍵議題上堅持維持一致決議，於必要時維護其國家主權及利益，避免歐盟進一步聯邦化。如財稅制度、邊界政策、社會政策、國防及條約之修改；（英國一向贊成擴大特定多數決適用至第三支柱之庇護、移民及民法合作）。而外貿協定中之視聽文化政策，在法國堅拒下，仍

註⑥ John Gillingham, "European Integration 1950-2003: Superstate or New Market Economy?" (Cambridge U. K.: Cambridge University press, 2003), p. 402. 若細究可發現，布萊爾政府之新雙邊主義與梅傑政府對歐盟政策之策略性結盟有著相同邏輯，皆希望在採取彈性合作態度改善柴契爾夫人僵硬態度所造成之孤立。梅傑首相接受 *Le Monde* 專訪時表示：「英國不該自我孤立，應該有盟友，隨著主題不同，不同的結盟改變了歐盟」，*Le Monde*, 6 décembre, 1992, pp. 1, 5.

註⑦ "Tony Blair cherche à exorciser un modèle d'Europe franco-allemand," *Le Monde*, 21 february, 2002, p. 1.

註⑧ Gillingham, *op. cit.*, pp. 403~407.

註⑨ Michail Clarke, "French and British Security: Mirror Images in a Globalized World," *International Affairs*, Vol. 76, No. 4 (October 2000), pp. 733~735; Walch, *op. cit.*, pp. 349~352.

註⑩ 凡明白支持歐盟機構深化，加強其超國家性，並不排除未來走向類似歐洲聯邦之行為者，可視為統合派。若依各國長期之實踐，統合派國家以德、義、比、荷、盧等創始會員國為核心，法國則較為矛盾，執委會及歐洲議會亦明白支持歐盟進一步統合；主張儘可能維持國與國間合作、除經貿範圍外反對共同體化、並排斥歐盟之國家建構者，可被視為主權派，其中以英國為首，北歐亦持相同態度。其他國家態度並不一致，奧、西、愛較傾向支持深化統合之主張，希、葡等南歐國家在統合議題上又常與北歐同。當然，某些特殊議題及新政府之意識型態乃此類分法之最大變項。

註⑪ Gunter Pleuger, "Policy document of the Federal Republic of Germany on the IGC on Institutional Reform," <[http://europa.eu.int/comm/archives/igc2000/ofidoc/memberstates/index\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/archives/igc2000/ofidoc/memberstates/index_en.htm)>, p. 5.

維持一致決，最後決定權仍由各國掌握。<sup>⑥</sup>

「加強合作」條款之下限：阿姆斯特丹條約首度增列「加強合作」條款，二〇〇〇政府間會議時雖尚未被正式援引，統合派已要求放寬援引條件，如：設下限八個國家參與即可，不需過半數，及擴及第二支柱之執行面而非決策面（亦即在一致決許可下，部分夥伴國合作執行之）。主權派則視加強合作條款為一彈性設計，故堅持該條款不可具排它性，未參與之會員國有意願時仍可加入。由於統合派之要求重點在加強合作條款之可行性，而主權派在意的是該條款之開放原則，兩者並非不相容，故尼斯條約均採納之。其實經濟暨貨幣聯盟及申根區皆非全體會員國參與，呈現雙連帶或多連發展，加強合作條款之設計，不啻是將此區化現象予以制度化之機制。

召開歐盟制憲大會：制定新憲法與基本權利憲章地位兩大具爭議性議題上，統合派及主權派各持無法協調的立場。在政府間會議談判同時，歐盟各國以大會（convention）方式，同步討論基本權利憲章之內涵及其屬性。此議題焦點在於：基本權利憲章與歐盟法律體系之關係。統合派認為應將反映時代意義的基本權利憲章法制化，與一九五〇年簽訂之「歐洲保護人權暨基本自由公約」同樣具法律拘束力，但主權派則堅持基本權利憲章屬政治文件而非法律文件，歐洲法院無採用義務。最後在尼斯高峰會，並未將憲章嵌入條約，而是各國最高行政首長另行發表神聖宣言，<sup>⑦</sup>賦予該憲章政治權威性，並要求日後得討論其法律地位。

其實，統合派要求不僅是歐盟基本權利憲章法制化，甚至主張制定一部歐盟憲法，將該憲章納入為憲法之第一部份，第二部份則為歐盟歷來基礎條約之重新彙編。在德國外交部長費雪（J. Fischer）以「從邦聯到聯邦一對歐洲統合最終狀態之思考」“From Confederacy to Federation: Thoughts on the Finality of European Integration”為題演講，公開提出歐盟制定具憲法內涵的條約（Constituent Treaty）<sup>⑧</sup>後，

註⑥ “Sur les quarter dossiers de la réforme des institutions, les resultats sont très inférieurs aux ambitions affichées,” *Le Monde*, 11 décembre, 2000.

註⑦ Solemn Proclamation of the Charter of Fundamental Rights. Presidency Conclusions, Nice European Council, <<http://ue.eu.int/en/Info/eurocouncil/index.htm>>.

註⑧ J. Fischer 於二〇〇〇年五月十二日在柏林亨堡（Humboldt）大學做此演講，建議歐盟採國會兩院制並直選總統。在此之前，德國總統 J. Rau 於一九九九年十一月四日於法國國關中心演說，撰文建議制定歐洲聯邦憲法，“Une Constitution fédérale pour l’Europe?” <<http://www.lemonde.fr>>. 法國總統席哈克則於二〇〇〇年六月二十七日在德國眾議院演講時回應，亦提出制訂歐盟憲法的概念。其他已退休之歐盟重要政治人物，如 J. Delors, Giscard d’Estaing 及 Schmidt 均表支持。歐陸重要智庫亦視為重新彙編條約為制憲之契機。如德國之 DGAP (Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik)、法國之 IFRI (Institut français sur relations internationales)、及義大利之 ISPI (Istituto per gli studi Politica Internazionale) 三大國關中心，於二〇〇〇年十一月二十八日在米蘭，共同發表「歐洲憲法宣言」（稱米蘭宣言），該宣言獲德國 Rau 總統及義大利 Giampi 總統之公開支持。此外，位於佛倫斯、定期與歐盟執委會進行學術合作之歐洲大學（European University Institute），受執委會委託，與各國重要法政學者著手進行歐盟條約重編之法律相關程序，最後做成制訂取代現有條約之「基本條約」建議。European University Institute, “Reforming the Treaties Amendment Procedures,” Robert Schumann Centre for Advanced Studies. 哈佛大學法學院亦針對 Fischer 主張，召開學術研討會，由英、法、德、美之相關學者發表論文十餘篇，“Symposium: Response to J. Fischer,” <<http://www.jeanmentprogramme>>, 該網站現已移至紐約大學。



制憲議題在部份會員國政界及學術界（包括美國）引發熱烈討論。歐洲議會甚至全院通過杜哈梅決議案，要求將歐盟所有條約憲法化。<sup>⑧</sup>但由於事關重大，統合派的核心成員如執委會、歐洲議會、義、比、荷、盧雖表贊成，施若德總理及法國共治政府的喬斯班總理反而持審慎務實態度；主權派國家則極力排除制憲之可能性，故尼斯高峰會僅以模糊字句，要求在二〇〇四年時討論歐盟與其會員國之權限界定及條約之簡化。制定新憲法以建構具實質意義之聯邦，在短期內仍止於統合派部份國家之部份政經社會及學術菁英之理想。

## 六、執委會之專業中介角色及歐洲議會之本位主義

一如歐盟會員國，執委會及歐洲議會積極參與政府間會議之討論，甚至比部份會員國還投入，尤其是事關內部改革或安排。執委會及歐洲議會皆持增加其機構權限的態度，不同的是執委會之建議或提案較務實可行，提案內容本身就已兼顧會員國殊異的立場，而歐洲議會則一如前兩次之政府間會議，要求全面增加其在決策程序方面及共同政策之實權。

在所有會員國均以其自身國家利益為出發點時，執委會扮演「條約的守護者」、「共同利益的促進者」、甚至是「行政權代理人」<sup>⑨</sup>角色，自始便全程正式派代表參與政府間會議及其會前會，設專案小組研究議題、並密集向各國提交報告及建議；<sup>⑩</sup>尤其針對屬第一支柱事務議程主動提案，如加強合作條款、特定多數決及共同決定程序之適用範圍。執委會與「流動性的」輪值主席國合作，在各歧異立場中尋求共識，並以平等地位參與兩年四屆各高峰會之磋商。

反之，歐洲議會在政府間會議之角色則較非正式且邊緣化，無法正式參加各定期磋商會議，亦無法正式參加高峰會以就近捍衛其機構利益。但歐洲議會仍可派兩名代表做觀察員參加討論，歐洲議會主席還在每月部長級政府間會議及各場首長級高峰會開幕前，受邀表達歐洲議會所關切議題之立場。<sup>⑪</sup>歐洲議會不同於執委會考慮共同利益之立場，較關注其機構本身權益。其影響力主要不在政府間會議之架構內，而是在

註⑧ 歐洲議會於二〇〇〇年十月二十五日全院會議表決通過「條約憲法化」決議案 (Résolution sur la constitutionalisation des traités)，簡稱為杜哈梅決議案 (Resolution Duhamel) A5-289/00, CIG Contributions officielles, <[http://www.europarl.eu.int/IGC/2000/offdoc/offdoc0\\_0\\_fr.htm/](http://www.europarl.eu.int/IGC/2000/offdoc/offdoc0_0_fr.htm/)>.

註⑨ Pollack, *op. cit.*, pp. 83~87.

註⑩ 其中如受執委會委託，由前德國總統 R. Weizsäcker, 比利時前總理 Dehaene 及英國石油公司前主席 Lord Simon of Highbury 所提交之報告：“The Institutional Implications of Enlargement.” 詳可參：<[http://europa.eu.int/comm/igc/geninfo/fact-sheets/inde\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/igc/geninfo/fact-sheets/inde_en.htm)>.

註⑪ 由於歐洲議會並無法律依據參與共同體條約之修改，故赫爾辛基高峰會特別做此政治安排。Conclusion of the Presidency, No. 18, <[http://europa.eu.int/council/offconclu/dec99/dec99\\_fr.htm/](http://europa.eu.int/council/offconclu/dec99/dec99_fr.htm/)>, 歐洲議會主席是 N. Fontaine 女士。

上述會場之外，透過輿論及其通過之決議案或報告，<sup>⑧</sup>向各會員國代表或高峰會首長表達立場。

如前所述，在「理事會加權票數／執委會委員名額」之議題聯結上，執委會在談判最後階段取代輪值主席國，扮演仲裁者及建議者角色。此外，基於一九九九年三月執委會之貪瀆事件，引發桑德主席率委員總辭事件，普羅迪主席主動提案，欲確定個別委員之政治責任歸屬。此議題之重心在於：究竟執委會全體是否須為部份委員之個人犯罪或瀆職行為（嫌疑）負責？如何令失職委員個別辭職？按馬斯垂克條約第 216 條，歐洲議會是執委會之監督機構，可對執委會提不信任案，而執委會則對歐洲議會集體負責。由於該貪瀆事件損及執委會之權威及信任度，此議題在政府間會議很快形成共識：執委會委員之個別政治責任可與執委會全體分割，其主席可令失職委員去職；另一方面，執委會亦可主動提信任案，要求歐洲議會表決。透過此責任設計可以看出，執委會之個別委員向其主席負責，而執委會主席則率領委員集體向歐洲議會負責。

歐洲議會並不將二〇〇〇政府間會議限定在針對擴大而改革機構的討論上，企圖全盤擴增其決策權或實現其對歐盟統合之理想（如制憲及外交安全政策共同體化）。縱觀政府間會議期間歐洲議會之焦點，不在「共同決定」程序與特定多數決是否分割，而在於特定多數決適用範圍之界定。歐洲議會要求特定多數決新擴大之範圍均適用「共同決定」程序，<sup>⑨</sup>以使歐洲議會權限隨共同決定程序擴張而擴張。此項要求在尼斯條約中獲得認可，依歐盟條約第 251 條，歐洲議會可透過共同決定程序參與理事會特定多數決之決策。其它歐洲議會之擴權要求，如國際外貿協定之批准權、廢除義務性／非義務性支出之分別、由其設定歐盟自主財源等，尼斯條約均未回應。

另一歐洲議會所主動提議者，為在歐盟層次上落實「歐洲政黨」之形成，如（一）引進單一選區兩票制，以歐盟全境為單一大選區，一票投國內提名名單，一票投至少各國會員國均佔一名候選人之歐洲名單；（二）理事會制訂規則以法律承認「歐洲政黨」之地位，且執委會可提供共同體預算給歐洲政黨。<sup>⑩</sup>第一項要求涉及歐洲議會選舉之全盤規劃，將造成歐洲政黨擺脫國內政黨而獨立運作之結構性改變，僅獲執委會及少數國家支持，故尼斯條約未見安排；其第二項要求則採納，以漸進方式塑造具實質意義的「歐洲政黨」。

註⑧ 歐洲議會全院會議總共通過 11 次相關決議案，其中最重要者：Resolution on constitutionalization of the treaties (A5-0289/00, Duhamel Resolution)、Resolution on closer cooperation (A5-0288/00, Gil-Robles Resolution), Resolution containing the EP's proposal for the IGC (A5-0086/00, Resolution Dimitrakopoulos/heinem), Resolution on the preparation of the reform of the Treaties and next IGC. (A5-0058/1999, Resolution Dimitrakopoulos/Leinen). 其內容及其它相關報告、歐洲議會主席在各高峰會所表達之相關立場可參“The European Parliament and the IGC 2000: official contributions,” 及“The EP and the IGC 2000: goals and procedures,” <[http://www.europarl.eu.int/IGC\\_2000/offdoc/offdoc0\\_0\\_en.htm](http://www.europarl.eu.int/IGC_2000/offdoc/offdoc0_0_en.htm)>.

註⑨ EP resolution containing the EP's proposals for the IGC (19094/1999-c5-0341/1999-1999/0825 [CNSI], n.I.30.

註⑩ *Ibid.*, n.I.8.

## 肆、結論：尼斯條約—馬斯垂克 III

尼斯、阿姆斯特丹及馬斯垂克條約可視為歐盟法政秩序安排之三部曲。尼斯條約雖未臻完善，會員國在不滿意但接受情況下批准並實施條約。該條約已完成歐盟東擴之先決條件：修補阿姆斯特丹條約之懸缺，詳細規劃可容納 27 個成員國運作之決策機制。<sup>⑤</sup>

歐盟統合一直是區域統合理論之主要立論根據及提問對象，且獨立於一般國際關係理論之外；在諸多爭辯中之歐洲統合理論當中，不同的關切面向導致無任一理論能充分解釋及預測歐盟發展。<sup>⑥</sup>自由政府間主義雖最適合解析政府間會議談判，但從尼斯條約經驗可知其主要命題之一：國內因素牽制行為者之談判立場，不足以解釋愛爾蘭對條約之國內反應及德國政府在談判末期之轉變態度，即愛爾蘭政府雖談判簽署尼斯條約，但愛爾蘭選民卻在（第一次）公民投票拒絕批准尼斯條約。愛爾蘭選民反應的其實是歐盟統合之一大隱憂：即便資訊充分，政治菁英與民意間仍存在鴻溝，歐盟議題始終是菁英而非民意關切焦點。<sup>⑦</sup>

同樣地，施若德政府在尼斯條約談判期間的從堅持到最後時刻妥協，亦必須從更寬廣的角度始能理解；它反應的是德國實力與歐洲政治秩序「相容度」之程度。<sup>⑧</sup>德國政府要求制度化其實力之議程偏好在其國內具高度共識，其立場亦因而強化，且在條約談判前期充分展現，但最後階段終在顧忌夥伴國之疑慮下再度讓步。

此外，談判期間歐盟機構的自主性及影響力，也是自由政府間主義最招致批評之處，亦不容忽視。政府間會議是「政府間」談判實乃便宜說法，執委會委員及資深官員均代表全程出席參與談判、設定議題、提供歐盟整體利益之專業判斷。尤其在最後階段，法國之本國利益考量明顯高於其主席國任務時，執委會中介者角色之重要性更形突顯。而相較於執委會，歐洲議會之機構反饋較不明顯。歐洲議會本身並非談判之完全行為者，其影響力較弱。弔詭的是，由於歐洲議會乃歐盟最具民主正當性之機構，其它行為者皆傾向接受擴增該機構權限，故有關歐洲議會議題，不只歐洲議會議員關

註⑤ F. de la Serre, "Le traité de Nice: déconstruction ou refondation de l'Union?" *Politique étrangère*, Vol. 2 (Feb. 2001), pp. 259~261.

註⑥ R. Geyer, "European Integration, the Problem of Complexity and the Revision of Theory," *Journal of Common Market Studies*, Vol. 41, No. 1 (2003), pp. 15~16, 27~32; M. Jachtenfuchs, "The Governance Approach of European Integration," *Journal of Common Market Studies*, Vol. 39, No. 2 (2001), pp. 263~264; Puchala, *op. cit.*; 盧倩儀, 「區域統合理論之比較與評析」, *美歐季刊*, 第12卷第1期(民國86年春季號), 頁35~37。

註⑦ 愛爾蘭公民投票於二〇〇一年六月七日舉行，以 53.87% 反對票否決尼斯條約。愛爾蘭於二〇〇二年十月十九日第二次公民投票始批准尼斯條約。Karia Gilland, "Ireland's (First) referendum on the Treaty of Nice," *Journal of Common Market Studies*, Vol. 40, No. 3 (2002), pp. 532~534.

註⑧ Josef Janning and Claus Giering, "An ambivalent Result: Germany and the Treaty of Nice," in Bond and Feus, eds., *op. cit.*, pp. 171~172.

切。<sup>⑧</sup>如尼斯條約將歐洲議會議員上限調整為 732 席之決定，並非出自歐洲議會之主張，而是法德針對特定多數決計票問題妥協下意外的結果。

最後，屬修約性質且剛生效的尼斯條約將至少運作到二〇〇九年底，僅做局部機構改革實無法因應東擴後政經社歧異性更高的結構性改變。一如歐盟在時序上環環相扣之「預約聯結」(forward linkage)<sup>⑨</sup>慣例，尼斯條約附錄之「聯盟未來宣言」(Declaration on the Future of the Union)通過時，同時規劃「後尼斯進程」：<sup>⑩</sup>二〇〇三~二〇〇四年將展開另一波政府間會議談判。此政府間會議將與進行中之加入談判無直接關聯，而是涉及擴大後歐盟未來整體發展，議題同時涵蓋主權派及聯邦派之主張：主權派堅持更為明確界定歐盟與會員國之權限、引會員國國會進入歐盟之決策程序；聯邦派則要求人權憲章入憲及嵌入蘊含「聯邦」之名稱等。而對歐盟政治性質歧異性更高之東歐國家，亦是談判行為者，故可預見此刻正在進行中之歐盟憲法談判困難度將會更高。當歐盟不滿足於僅是一般國際經貿組織或自由貿易區時，恆常密集的制度改革，不啻是歐盟動態統合一特色。若能順利完成，其內涵將是歐洲統合另一個新的歷史里程碑，亦是學術界研究國際政治及區域統合之另一重點。

\* \* \*

(收件：92年10月21日，修正：93年4月22日，接受：93年5月25日)

註<sup>⑧</sup> 見註<sup>⑦</sup>，<sup>⑧</sup>及<sup>⑨</sup>。

註<sup>⑨</sup> L. N. Lindberg and S. A. Scheingold, *Europe' Would-Be-Polity: Patterns of Change in the European Community* (Englewood Cliffs, N. J.: Prentice Hall, 1970), p. 118.

註<sup>⑩</sup> Bond and Feus, eds., *op. cit.*, Annex III: The Post Nice Process, pp. 288~289.



# An Analysis of Nice Treaty

*Yu-chun Lan*

Associate Professor, Department of Political Science  
National Chung Cheng University

## Abstract

In the past decade, the member states of the European Union (EU) have accomplished the tripartite integration, constructing the EU's political and economic order: Maastricht Treaty, Amsterdam Treaty, and Nice Treaty newly enforced. In the debate on the widening/deepening of the EU, the perspective of further enlargement (widening) acted as the main catalyzer of the deepening. Nice Treaty can serve as a good example of this logic of integration: institutional reform and communitarizing decision-making process (deepening) before Eastern enlargement. This article attempts to explain the implications of the Nice Treaty and to analyse the input of certain major member states, issue linkage, strategic coalition among small member states, and the participation of supranational institutions during the process of bargaining and negotiation using the intergovernmentalist approach. In conclusion, the characteristics and deficiencies of the Nice Treaty, as well as the intergovernmentalist assumptions, will be examined.

**Keywords:** European Union; Nice Treaty; European Integration; Intergovernmentalism



## 參考文獻

- 盧倩儀 (1997), 「區域統合理論之比較與評析」, 《美歐季刊》, 12: 1, 27-44。
- Bond, M. and K. Feus (eds.) (2001), *The Treaty of Nice Explained*, London: The Federal Trust.
- Clarke, M. (2000), "French and British Security: Mirror Images in a Globalized World," *International Affairs*, 76: 4, 725-739.
- De la Serre, F. (2001), "Le traité de Nice: déconstruction ou refondation de l'Union?" *Politique étrangère*, 2, 259-275.
- European University Institute (2000), *Reforming the Treaties, Amendment Procedures*, Florence, Italy: Robert Schumann Centre for Advanced Studies.
- Foster, A. (1998), "Britain and the Negotiation of the Maastricht Treaty: A Critique of Liberal Intergovernmentalism," *Journal of Common Market Studies*, 36: 3, 347-368.
- Geyer, R. (2003), "European Integration, the Problem of Complexity and the Revision of Theory," *Journal of Common Market Studies*, 41: 1, 15-35.
- Gillingham, J. (2003), "European Integration 1950-2003: Superstate or New Market Economy?" Cambridge U. K.: Cambridge University Press.
- Gilland, K. (2002), "Ireland's (First) Referendum on the Treaty of Nice," *Journal of Common Market Studies*, 40: 3, 527-535.
- Hanf, K., and B. Soetendorf (1998), *Adapting to European Integration: Small States and European Union*, London: Pearson Education.
- Jachtenfuchs, M. (2001), "The Governance Approach of European Integration," *Journal of Common Market Studies*, 39: 2, 245-264.
- Lindberg, L. N. and S. A. Scheingold (1970), 'Europe' *Would-Be-Polity: Patterns of Change in the European Community*, Englewood Cliffs, N. J.: Prentice Hall.
- Moberg, A (2002), "The Nice Treaty and Voting Rules in the Council," *Journal of Common Market Studies*, 40: 2, 259-282.
- Moravcsik, A. (ed.) (1998), *Centralization or Fragmentation?* New York, Council on Foreign Relations.
- (1993), "Preference and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach," *Journal of Common Market Studies*, 31: 4.
- (1998), *The Choice for Europe: Social Purpose and State Power from Messine to Maastricht*, New York: Cornell University Press.
- Moreau Defarges, P. (2001), "Après Nice: vers un gouvernement fédéral?" *Politique étrangère*, 2, 277-288.
- Neunreither, K. and A. Wiener (eds.) (2000), *European Integration After Amsterdam*.

- Oxford, U. K.: Oxford University Press.
- Pollack, M. (2003), *The Engines of European Integration: Delegation, Agency, and Agenda Setting in the EU*, Oxford, U. K.: Oxford University Press.
- Puchala, D. (1999), "Institutionalism, Intergovernmentalism and European Integration: A Review Article," *Journal of Common Market Studies*, 37: 2, 317-332.
- Rosamond, B. (2000), *Theories of European Integration*, London: Palgrave.
- Schimmelfenning, F. (2001), "The Community Trap: Liberal Norms, Rhetorical Action, and the Eastern Enlargement of the European Union," *International Organization*, 55: 1, 47-80.
- Tsebelis G., and G. Garrett (2001), "The Institutional Foundations of Intergovernmentalism and Supranationalism in the European Union," *International Organization*, 55: 2, 357-390.
- Tsebelis, G. and X. Yataganas (2002), "Veto Players and Decision-making in the EU After Nice: Policy Stability and Bureaucratic/Judicial Discretion," *Journal of Common Market Studies*, 40: 2, 283-307.
- Verheugen, G. (2001), Le processus d'élargissement communautaire au lendemain du sommet de Nice, *Politique étrangère*, Vol. 2, 301-310.
- Vernet, D. (2000), "L'Allemagne, puissant et fragile," *Le Monde*.
- Walch, J. (2001), "La défense européenne, de l'autonomie à l'intégration," *Politique étrangère*, 2, 341-352.
- Yataganas, X. A. (2001), "The Treaty of Nice: The Sharing of Power and the Institutional Balance in the Europe Union-A Continental Perspective," <<http://www.jeanmonnetprogram.org/papers/01/010101.html>>.