

法國通過馬斯特里赫條約之背景與影響

張台麟

(國際關係研究中心副研究員)

一九九二年九月二十日，法國選民透過公民複決，以百分之五十一點〇四比四十八點九五的票數通過了馬斯特里赫條約 (le traité de Maastricht)。由於此項投票關係著未來歐洲政經聯盟的成敗，因而成為國際注目的焦點，此外，多次民意測驗在投票前亦顯示出正反意見的不相上下，更造成法國政局的緊張氣氛。到底馬斯特里赫條約的主要內容為何，法國國內正反意見的爭議點為何，以及投票結果所產生的影響等，就是本文所要探討的問題。

一、馬斯特里赫條約的主要內容

一九九二年二月七日，歐洲共同體(簡稱歐體)十二個會員國(德國、法國、英國、義大利、荷蘭、比利時、盧森堡、愛爾蘭、丹麥、希臘、西班牙、葡萄牙)的外交部長代表各國政府正式簽署了一項名為「歐洲聯盟」(European Union)的條約。由於簽約的地點是位在荷蘭的馬斯特里赫，所以一般又稱之為馬斯特里赫條約，條約中包括了七大部份的主要內容，有關歐體中央銀行和社會政策之議定書，以及有關會員國國會和西歐聯盟(Western European Union—WEU)之共同宣言。^①

條約中第一部份第B條首先揭示了歐洲聯盟的五大目標，分別是：

- 經由內部疆界的建立，經社會合作的強化，以及經濟貨幣的成立，積極推動歐洲經社發展。
- 透過一個共同外交和國防安全政策的建立，強化聯盟在國際社會中的地位與角色。
- 透過聯盟公民權的實行，進一步確保會員國國民之權利與義務。
- 加強會員國司法與內政方面之合作。

註① 有關馬斯特里赫條約之內容係依據法國總理辦公室所提供筆者之正式法文本全部條文。

——維持共同體既有之成果，並強化共同體的組織架構及其功能。
大體而言，馬斯特里赫條約的主要內容包括了以下四個重點：

(一) 加強共同體機構之職權

1. 確立歐體高峰會議 (le Conseil européen) 的最高決策角色——條約第D條中不但明指高峰會議負責推動聯盟並決定各項大政方針，同時也規定了一年至少集會兩次的進行方式。事實上，這項由會員國國家元首及政府首長出席的會議，從一九七五年起就已有規律性的運作，但却一直未予以法制化。

2. 擴大歐體議會 (le Parlement européen) 之職權——歐體議會不但有權審議所有法案並提出修正意見，同時也可以要求執行委員會 (la Commission) 就某些重要議題予以優先立法。此外，根據條約第一百五十八條的規定，自一九九五年一月七日起，執委會主席及其他委員之人選必須先經由議會行使同意權後，才可正式上任。此項改革對長久以來功能不彰的議會可說是具有相當積極的意義。

(二) 歐體公民權的擴大與統一

1. 自由通行的實施——條約第8A條中規定，各會員國之人民有權在其它會員國境內自由通行及居住。此外，條約中也強調，會員國將針對其它非會員國在簽證、移民、以及打擊犯罪等政策上採取一致的做法。

2. 參政權的擴大——條約第8B條中更規定，各會員國之公民若居住在其它會員國境內，則有權在地方市鎮選舉中與當地居民一樣行使投票權。條文中並明確的指出，各會員國必須在一九九四年十二月三十一日以前完成各項相關規定，以便正式付諸實施。同樣地，各會員國之公民若居住在其它會員國境內，也有權參與歐體議會議員的選舉。各會員國必須在一九九三年十二月三十一日以前完成各項相關規定，以便在一九九四年改選時正式實施。

(三) 加速經濟與社會之整合

1. 成立經濟與貨幣聯盟——依據條約第4A條及第一〇九E條，在一九九四年一月一日之前，透過「歐體中央銀行制度 J (Système européen de banques centrales—S. E. B. C.) 以及「歐體中央銀行」(Banque centrale européenne—B. C. E.) 的運作，以建立起一個共同的貨幣政策。倘若一切順利，則將於一九九七年底實施歐體單一貨幣，最遲在一九九九年一月一日起開始實施。

2. 社會與教育文化之合作——條約中除了強調在教育文化、交通電訊、衛生、消費者保護、稅制、能源、以及工業政策等方面的整合之外，也特別提出未來將對非聯盟會員國採行共同一致的簽證制度和移民政策。

(四) 建立共同的外交與安全政策

條約中第21條說明了外交與安全政策的五大目標，分別為：

- 確保聯盟之共同價值、基本利益，及其獨立自主。
- 加強聯盟與會員國之安全。
- 維持世界和平，強化國際安全。
- 促進國際合作。

— 積極推展民主與法治，尊重人權與基本自由。

爲了要達成以上之目標，聯盟不但要建立起一致的外交與安全政策，同時更要在未來建立一個共同的國防政策。此外，條約中也提出了具體的作法。在外交與安全政策方面，第21條中規定了會員國的主要任務有三：

1. 爲了有效發揮聯盟整體之影響力，會員國之間須就外交與安全之重要議題相互知會磋商。
 2. 部長理事會（Le Conseil des ministres）負責採決共同一致的立場。而會員國也須配合此一共同立場。
 3. 聯盟之會員國在國際組織中或參與國際會議須相互合作協調，並致力維護共同之立場。
- 在共同的國防政策方面，第21條中特別強調，未來聯盟將透過西歐聯盟的架構強化會員國間的軍事合作，以建立起一個共同的武力和國防政策。

二、從修改憲法到公民複決

依據法國第五共和憲法第五十三條之規定，有關國際組織之條約或協定必須經由立法機關同意後始正式生效。不過，第五十四條更特別指出：

——國際條約之內容倘經總統、總理、或國會議長提請憲法委員會審議，並經宣告與憲法牴觸時，在憲法未修改前，不得予以批准或認可。

由於馬斯特里赫條約中的若干內容與國家主權有關，密特朗（François Mitterrand）總統因此主動於三月十一

日將條約提請憲法委員會審議，並開始做修憲的準備。②四月九日，憲法委員會公布了審查報告，並指出了三項與憲法不合的問題，分別是：③

(一)會員國公民的選舉及參政權——憲法委員會認為，條約中賦予非法國籍的會員國公民享有參與地方市鎮選舉的權利與憲法第三條及第二十四條相牴觸。一方面，憲法第三條中規定，國家主權屬於全體國民，並透過代議士或公民複決的方式來行使。此外，第三條第五項也明白指出，唯有法國國民，並符合法定條件者，始得為選舉人。

再者，憲法第二十四條第三項規定，參議院議員係間接選舉產生。憲法委員會認為，一旦非法國籍的會員國公民在地方上有選舉及被選舉權，除了可以擔任市議員或市長之外，進而享有選舉參議員以及競選參議員的權利，如此一來則不合憲法之規定。

(二)成立聯盟中央銀行及單一貨幣——憲法委員會認為，一方面，未來中央銀行的決策方式是以多數決而不是全體一致決，國家的自主性受到限制。再方面，一旦聯盟的單一貨幣正式發行，法國法郎將隨之消失，這對國家主權的行使有重大的影響，因而，憲法上也需要做些調整。

(三)共同核發簽證事宜——根據馬斯特里赫條約第一〇〇C條的規定，聯盟將於一九九六年一月一日起，針對非會員國人民出入聯盟會員國境內，由部長理事會以多數決的方式來統一制定核發簽證的原則與程序。雖然，條文第五項特別強調，上項統一規範不得影響到各會員國的公共秩序及國家安全。不過，憲法委員會認為，核發簽證以及相關的移民政策是屬於國家主權的一部份，未來理事會以多數決的決策方式必然會影響到國家主權的行使。

經由以上的分析，憲法委員會最後決定，在進行批准馬斯特里赫條約程序之前，必須先修改憲法。

基本上，密特朗總統在進行修憲或批准馬斯特里赫條約的程序上有好幾種選擇的方式。其主要的依據是來自憲法第八十九條及第十一條。第八十九條為：

——憲法修正案係由總統依總理之建議提出，或由國會議員自行提議。憲法修正草案或提案須以同一內容由國會兩院表決通過，並經公民複決同意，始告確定。

總統若將修正案提交國會兩院聯席會議決議，則該案無須交付公民複決，在此情況下，修正案須獲聯席會議五分之三有效票數，始得通過。

憲法第十一條則是：

註② *Le Monde*, 13 mars 1992, p. 7.
註③ 參照 *Le Monde*, 11 avril 1992, p. 8. 憲法委員會所提之報告全文。

——總統得依政府在國會院會期間所提之建議，或國會兩院之共同提議（並經政府公報刊載），將有關公權組織，國協協定之認可，或國際條約之批准等法案，雖未抵觸憲法，但足以影響現行制度之運作者，提交公民複決。

不過，密特朗總統在四月十二日的電視訪問中大致說明了所採行的方式。密氏指出，修憲事宜由國會兩院召開聯席會議討論表決，而馬斯特里赫條約則可能直接由法國人民來表示意見。^④換句話說，密特朗有意在修憲之後，將馬斯特里赫條約提交公民複決，以爭取較高的共識。

五月十三日，國民議會（l'Assemblée nationale）以三百九十八票對七十七票（九十九票棄權）通過了政府所提的憲法修正案。^⑤然而，正當參議院（le Sénat）積極審議該憲法修正案的時候，丹麥却在六月二日以公民複決的方式否決了馬斯特里赫條約。這項負面的效應也立刻對法國造成影響，參議院甚至提議中止審查憲法修正案，為了防制參議院的惡性杯葛，以拖延的策略來影響馬斯特里赫條約的批准（基本上，參議院是右派人士居多數），密特朗於六月三日在每週例行召開的部長會議（le Conseil des ministres）中正式宣布，在國會兩院完成修憲之後，將舉行全民投票來決定馬斯特里赫條約的命運。^⑥

六月十六日午夜，參議院以一百九十二票對一百七十二票（五票棄權）通過了憲法修正案。^⑦由於參議院將國民議會所議決的草案做了修正，尤其是關於其它會員國公民的選舉權和參政權，因而國民議會再度集會討論。為了爭取時效，同時參議院所修改的內容爭議性不大，國民議會迅速地於六月十八日午夜交付表決，並以三百八十八票對四十三票（二票棄權）通過了參議院的憲法修正案。^⑧

六月二十三日，國會兩院聯席會議以五百九十二票對七十三票（十四票棄權）通過了憲法修正案，完成修憲。^⑨為了配合馬斯特里赫條約，憲法修正條文中增加一章，為第十四章，並特別命名為「歐洲共同體與歐洲聯盟」，原來的第十四章及第十五章則分別改為第十五章及第十六章。有關憲法委員會所質疑的國家主權的問題以及非會員國公民的選舉權與參政權的問題，在第八十八之二條和第八十八之三條有較明確的規範。第八十八之二條指出，依據互惠的原則，並為配合

註④ *Le Monde*, 14 avril 1992, p. 1.

註⑤ 國民議會議員共為五七七位，其中一位辭職尚未補選，二位並未參與投票，故總投票數為五七四票。

註⑥ *Le Monde*, 4 juin 1992, p. 1.

註⑦ 參議院議員共為三二一位，其中一位死亡尚未補選，六位並未參與投票，故總票數為三二四位。

註⑧ 參閱 *Le Monde*, 20 juin 1992, p. 10. 此次表決中有一四三位並未參加投票。

註⑨ 總數應為八九六位，其中有二二七位並未參與投票。

成立經濟與貨幣聯盟和實施共同簽證政策，法國同意轉移其部份權責予歐洲共同體。第八十八之三條則特別規定，只有居住在法國境內的會員國公民始得在地方市鎮選舉中享有選舉權與被選舉權。此外，上述會員國公民不得擔任市長或副市長的職務，也不能參與推選參議員選舉人的事項，更不能參加參議員的選舉。^⑩如此一來，則不會與憲法第三條相抵觸。

七月一日，密特朗總統透過電視演說，正式宣布將馬斯特里赫條約提交公民複決，並於九月二十日舉行投票。正如密氏所強調的，他可以將馬斯特里赫條約再次交由國會兩院投票表決，並獲得通過，但因條約關係到全體法國人以及歐洲聯盟未來的命運，希望由法國人自己做一個重大的抉擇。^⑪

大體上，密特朗選擇公民複決是基於以下幾點的策略考量：

1. 許多政、學界人士都積極主張用公民投票的方式來表決馬斯特里赫條約——諸如社會黨前總理羅卡（Michel Rocard），前總統，現為右派「法國民主同盟」（Union pour la démocratie française—U. D. F.）主席季斯卡（Valéry Giscard d'Estaing），以及前總理，現為國民議會「中間聯盟」（Union du Centre—U. D. C.）黨團的核心巴爾（Raymond Barre）等政治領袖。還有杜偉傑（Maurice Duverger），杜耶梅（Olivier Duhamel），以及毛斯（Didier Maus）等知名法政學者。

2. 分化右派在野勢力的團結——由於右派「共和聯盟」（Rassemblement pour la République—R. P. R.）與「法國民主同盟」兩黨內部對馬斯特里赫條約有著相當大的歧見，一旦公民投票，更會加深右派自身的矛盾。

3. 穩固總統的寶座——近年來，密特朗的聲望不但日益滑落，三月下旬的地方市鎮選舉中仍未挽回社會黨的頹勢，右派在野黨甚至已提出要求密氏立即下台的口號。假如贏得公民投票，則可穩住總統的職位。

4. 為個人政治生涯留下光輝的記錄——第五共和歷任總統中，歐洲整合是非常重要的環，將馬斯特里赫條約交由公民投票，不但更符合民主的程序，同時也可在憲政史上記上一筆。

三、正反意見不相上下

由於馬斯特里赫條約的內容關係著未來歐洲統合的脚步與法國人民自身的利益，因而各方意見顯得相當分歧。雖然歐洲統合的問題並非如大部份的內政問題一樣會有左右兩派壁壘分明的現象，但因各主要政黨內部皆有正反意見的爭辯，反而

註⑩ 參閱 *Le Monde*, 27 juin 1992, p. 8. 表決通過的憲法增修條文。
註⑪ *Le Monde*, 3 juillet 1992, p. 8.

造成若干政黨領袖在策略運用上的困擾。大體上，我們可以觀察到四種正反不同的立場：

1. 堅決反對的立場——左派的法國共產黨 (Le Parti communiste français—P. C. F.) 和極右派的國家陣線 (Le Front national—F. N.) 是自始抱持反對的態度。他們認為，現階段歐洲統合的脚步都過於急迫，而且嚴重地侵害到法國國家主權和人民的利益。

2. 有條件的反對立場——左派社會黨中以前國防部長謝維尼蒙 (Jean—Pierre Chevènement) 為首的派系，右派「法國民主同盟」的戴維里耶 (Philippe de Villiers)，以及「共和聯盟」的巴斯克 (Charles Pasqua) 和賽根 (Philippe Seguin) 等人士。基本上，他們認同歐洲統合的理想與目標，但就馬斯特里赫條約的內容而言，他們認為，在許多方面，如外國人的投票權，共同的簽證制度，以及單一貨幣的建立等，法國人尚未具備足夠的條件來配合實施，因此須將條約再加以研商或修正。

3. 消極性的贊成立場——以「共和聯盟」主席席哈克 (Jacques Chirac) 和「法國民主同盟」主席季斯卡兩黨領袖所領導的右派多數人士為主。長久以來，這兩黨在推動歐洲統合的事務上不遺餘力。他們主要是反對密特朗總統以公民複決的方式造成右派內部（尤其是「共和聯盟」）嚴重的矛盾。因而，為了顧全政策的一致性，並整合右派的勢力，他們不得不公開表示贊成的立場。

4. 積極贊成的立場——以社會黨人士和以巴爾為首的「中間聯盟」兩大勢力為主。他們除了積極支持馬斯特里赫條約外，更希望歐洲統合能加速進行。

根據五月份一項由世界報 (Le Monde)、法國國家第一電視台 (TF1)，以及索弗雷斯民意測驗中心 (SOFRES) 所做的調查報告顯示，有百分之六十的法國人對馬斯特里赫條約持樂觀其成的態度，而有百分之四十的人則漠不關心或持反對的立場。^⑫然而，隨著投票日期的迫近，再加上丹麥人民投票反對的影響，正反意見的差距也愈來愈小。

八月下旬，由法國焦點 (Le Point) 週刊和伊普索斯民意測驗中心 (IPSOS) 所做的一項調查却顯示，有百分之五十二的法國人會投票反對馬斯特里赫條約，而有百分之四十八的人會投贊成票。^⑬這個情況也造成社會黨及右派支持人士的緊張。不但密特朗一再地透過電視談話或辯論來說明條約的重要性，同時季斯卡與席哈克也積極呼籲右派人士暫時摒除意識形態的對立而支持馬斯特里赫條約，共同為歐洲統合的目標努力。

註⑫ Le Monde, 20 mai 1992, p. 10.

註⑬ Le Monde, 4 septembre 1992, p. 8.

雖然，根據投票前一週所公布的各項民意測驗顯示，贊成的人似乎仍占多數，^⑭不過，正如法國政治學教授賈福雷(Jérôme Jaffré)在其「拾回的公民複決」(Le référendum retrouvé)這篇專文中所分析的，基本上，大多數的法國人(至少有百分之六十以上)對歐洲統合的事務抱持樂觀其成的態度。但是，由於執政的社會黨無法有效解決經濟問題，聲望低落，許多選民因而有所猶豫，造成正反意見不相上下，投票結果難以預料的情況。^⑮

四、投票結果及其意義

根據統計，九月二十日的公民複決中，正式登記的選民約有三千八百三十三萬人，參與投票的選民約有二千六百七十一萬人，投票率為百分之六十九點六，其中贊成者獲得百分之五十一點〇四的選票，反對者則有百分之四十八點九五的選票(請參閱下列統計表)。^⑯

就投票的結果而言，我們可從以下兩點加以觀察：

1. 法國人日益重視歐洲整合。雖然，此次公民複決的棄權率亦達百分之三十點三一，但與一九八九年六月間歐體議會議員選舉中第二輪投票的棄權率(高達百分之五十一點一一)，以及一九七二年四月二十一日公民複決中的棄權率(此項公民複決係就英國加入歐洲共同體所提出，有百分之三十九點七五的棄權率)相比，^⑰顯示出法國人對歐洲整合的關心。

2. 就選民結構來分析，根據杜耶梅和葛宏伯(Gérard Grunberg)兩位教授所做的一篇名為「十個法國」(Les Dix France)的調查研究，^⑱我們觀察到正反意見的選民似乎都具有若干特殊的社會背景。投票贊成者大多是，居住在城市的人口，知識程度較高，社會地位及收入

註⑭ 根據法國一九七七年七月十九日所制定的「民意測驗法」，在投票日前的一星期內，任何民意測驗機構皆不得公布與投票結果相關的民意調查報告，直到投票時間截止為止。

註⑮ Jérôme Jaffré, "Le référendum retrouvé" *Le Monde*, 11 septembre 1992, pp. 1, 9.

註⑯ 本表係參考 *Le Monde*, 23 septembre 1992, p. 6, 所刊登之統計表。

註⑰ Maurice Duverger, *Le système politique français*, PUF, Paris, 1990, p. 245; *Le Monde*, 22 septembre 1992, p. 6.

註⑱ Olivier Duhamel et Gérard Grunberg, "Les dix France," *Le Monde*, 25 septembre 1992, pp. 1, 7.

	人(票)數	佔所有選民之比例%	佔有效票數之比例%
正式登記選民人數	38333696		
參與投票之選民人數	26711642	69.6	
棄權人數	11622054	30.31	
廢票	906116	2.36	
有效票數	25805526		
贊成票數	13172710	34.36	51.04
反對票數	12632816	32.95	48.95

也較高的選民，此外，年青人和退休的人也不少。而投票反對者大多是，居住在農村或鄉鎮的人口，教育程度較低，收入也較低，像農事生產者、勞工、及一般雇員等。

毫無疑問的，此次法國通過馬斯特里赫條約對歐洲共同體和法國本身都有重大的影響：

1. 就歐體而言，法國並不是第一個對馬斯特里赫條約進行同意的會員國（丹麥已在六月間予以否決，而愛爾蘭、盧森堡、比利時、以及希臘則分別經由國會表決通過）。但因長久以來，法國在歐洲整合的過程中皆扮演「火車頭」的角色，事實上，馬斯特里赫條約也是由密特朗和柯爾（Helmut Kohl）兩位積極促成。因此，法國的動向備受關注。

此次法國通過馬斯特里赫條約顯示出，法國人仍非常重視與肯定歐洲整合四十年來的努力與成果，並對歐洲政經聯盟持樂觀的態度。此外，法國投票的結果勢必會對其它國家，如德國、義大利、西班牙等國產生激勵和連鎖效應的作用。

2. 就法國政局而言，從投票前的若干跡象來看，諸如，密特朗總統聲望的低落，反對條約的人日益增多，社會黨籍的國民議會議長因政治獻金案而被起訴，失業人口增加等問題，此項勝利實得來不易。若非有右派席哈克和季斯卡兩位人士的支特，結局可能會完全改觀。對密特朗而言，投票結果不但掃除了政府改組與自身提前辭職的疑慮，同時也提升了密氏的個人聲望和形象。如此一來，即使社會黨在明（一九九三）年三月的國民議會改選中失利造成「左右共治」，對密特朗應不會有太大的影響。

五、結語

綜合而言，此次法國透過公民複決的方式通過馬斯特里赫條約，除了凸顯法國政治的特性之外（第五共和以來，法國已舉行過八次公民複決），同時也為歐洲政經聯盟跨出了重要的一步。十月十五、十六兩日，歐體十二會員國領袖在英國伯明罕（Birmingham）所召開的臨時高峰會議中再次強調了推動歐洲政經整合的決心。不過，由於贊成者與反對者之間的差距甚小，未來法國政府在實際執行條約內容的時候，仍須付出相當多的心力。