

## 等待氣旋或不再躍起？——法、荷否決 『歐洲憲法』之後的歐洲整合初探\*

曾志隆

東吳大學政治學系兼任助理教授

### 摘 要

2005年5月29日法國公民以54.87%否決『歐洲憲法』，緊接著6月1日荷蘭公民跟隨法國的腳步，以61.6%否決『歐洲憲法』。法、荷否決『歐洲憲法』的確為歐洲進一步的整合增添不少的變數。但是，是否就此即能遽以論斷『歐洲憲法』無法起死回生？可能需要從不同的角度來觀察。因此，本文即嘗試歸納法、荷兩國否決『歐洲憲法』的理由，並依據這些理由來分析歐洲未來的整合是「等待氣旋」，或者真的如眾多觀察家所言，是「不再躍起」？

關鍵字：歐洲憲法、歐洲整合、新自由主義

---

\* 本文初稿曾於2007年10月20日歐洲聯盟研究協會與台灣國際研究學會所舉辦之「歐洲整合的時代意義——區域化與全球化」研討會中宣讀。作者感謝政治大學外語學院歐語學程張台麟教授的評論，並感謝兩位匿名審查人的修改意見。惟本文草成之後，適逢歐盟各會員國領袖齊聚葡萄牙首都里斯本，針對『歐洲憲法』問題，通過『里斯本條約』（*Treaty of Lisbon*），並於2007年12月13日正式簽訂。因此，本文略作修改，以符合目前的發展，然修改後的文責由作者自負。

## 壹、前言

如果從 1951 年 4 月 18 日，法國、西德、義大利、比利時、荷蘭和盧森堡於巴黎締結『巴黎條約』，成立歐洲煤鋼共同體（European Coal and Steel Community, ECSC）起算，歐洲整合（European Integration）至今已超過半個世紀。

在這半個多世紀以來，歐洲整合的範圍不斷的擴大，從 1951 年的 6 個會員國、1955 年的 12 個會員國<sup>1</sup>，到 2004 年躍增為 25 個成員國<sup>2</sup>，2007 年 1 月 1 日止，已達 27 成員國<sup>3</sup>。另外，整合的層次亦不斷的提升，從早期以經濟整合為主，到 1991 年『馬斯垂克條約』（*Treaty of Maastricht*）的簽訂，將整合的觸角由經濟延伸至共同外交暨安全，以及司法與內政事務。2004 年 10 月 29 日，當時的 25 個會員國的國家元首與政府首長齊聚羅馬，正式簽署『歐洲憲法條約』（*Treaty Establishing a Constitution for Europe*），待獲得所有會員國和歐洲議會的批准之後，預計於 2006 年 11 月 1 日正式生效。從這些整合過程可以看到，歐洲整合已經從經濟上的整合邁向政治上的整合。因此，如果說 1999 年歐元（Euro）的使用<sup>4</sup>是歐洲經濟整合的指標，那麼『歐洲憲法』（*European Constitution*）的能否通過施行，將是歐洲未來能否進一步邁向政治整合的關鍵。

然而，事與願違，就各會員國批准『歐洲憲法』的過程來看，大致上透過會員國國會批准者較為順利，而採用公民透票批准『歐洲憲法』的會

---

<sup>1</sup> 1973 年愛爾蘭、英國、丹麥；1981 年希臘；1986 年西班牙與葡萄牙；1995 年芬蘭、瑞典、奧地利。

<sup>2</sup> 2004 年愛沙尼亞、拉脫維亞、立陶宛、波蘭、捷克、匈牙利、斯洛伐克、斯洛維尼亞、馬爾他、塞浦路斯。

<sup>3</sup> 2007 年保加利亞、羅馬尼亞。另外，土耳其、克羅埃西亞與馬其頓目前則是加入候選國。

<sup>4</sup> 目前歐元的使用包括奧地利、比利時、芬蘭、法國、德國、希臘、愛爾蘭、義大利、盧森堡、荷蘭、葡萄牙、斯洛維尼亞和西班牙等國，英國、丹麥與瑞典則尚未加入歐元區。至於其他新加入的會員國將自 2008 年 1 月 1 日起，陸續加入歐元的使用。

員國，對『歐洲憲法』的批准，態度較為保留<sup>5</sup>，尤其 2005 年 5 月 29 日<sup>6</sup>法國公民率先以 54.87% 否決『歐洲憲法』，緊接著 6 月 1 日荷蘭公民跟隨法國的腳步，以 61.6% 否決『歐洲憲法』，對歐洲未來的整合帶來巨大的震撼與變數，例如包括波蘭、丹麥、葡萄牙、愛爾蘭、捷克與英國即延後『歐洲憲法』通過的時程。

法國與荷蘭公民投票結果揭曉之後，歐洲的媒體、學者與政治評論家大多認為歐洲未來的整合，將是命運多舛，甚至發出『歐洲憲法』已然死亡的喟嘆，原因在於法、荷俱為歐洲整合老牌的創始會員國，法國尤為歐洲整合的火車頭之一，當初如果不是莫內（Jean Monnet, 1888-1979）的積極運作，歐洲整合可能難以邁出重要的第一步。因此，法、荷一旦否決『歐洲憲法』，勢必對歐洲整合帶來巨大的衝擊。

不可否認，法、荷否決『歐洲憲法』的確為歐洲進一步的整合增添不少的變數。但是，是否就此即能遽以論斷『歐洲憲法』無法起死回生？可能需要從不同的角度來觀察。因此，本文即嘗試歸納法、荷兩國否決『歐洲憲法』的理由，並依據這些理由來分析歐洲未來的整合是「等待氣旋」，或者真的如眾多觀察家所言，是「不再躍起」？

---

<sup>5</sup> 各會員國批准歐洲憲法的方式透過公民投票者有法國、荷蘭、波蘭、丹麥、葡萄牙、愛爾蘭與英國；採用議會表決方式者有立陶宛、匈牙利、斯洛維尼亞、義大利、希臘、斯洛伐克、奧地利、德國、拉脫維亞、塞浦路斯、馬爾他、比利時、愛沙尼亞、芬蘭、捷克與瑞典；採用公民投票與議會混合方式者有西班牙、盧森堡。

<sup>6</sup> 法國決定舉行公投主要有四個理由：首先是席哈克為防範其右派政敵薩科奇（Nicolas Sarkozy）剽竊其決定公投的想法，因而先聲奪人；其次是席哈克認為公投對於法國社會黨將會是一項棘手的難題，而且呈現意見上的分歧；第三是英國首相布萊爾（Tony Blair）宣稱英國將以公投的方式，讓英國人民選擇是否接受歐洲憲法，此舉給席哈克帶來不小的壓力；最後則是席哈克自信公投會過關。另外，值得一提的是，法國原本計畫於 2005 年年底舉行歐洲憲法公投，但是因為在西班牙率先通過公投的激勵下，以及社會黨出現分裂，席哈克遂將公投提前至 5 月 29 日，這顯示法國對於歐洲憲法公投的時機點，帶有政治計算（Taggart, 2006: 15）。

## 貳、爲什麼需要『歐洲憲法』？

如果詢問歐洲聯盟會員國的人民爲什麼需要一部『歐洲憲法』？可能會得到不同的答案，例如德國的思想大家哈伯瑪斯（Jürgen Habermas）即認爲，做爲一個政治集體，歐洲整合不能只是以共通貨幣或市場考量來串聯公民的意識。因此，哈伯瑪斯期待『歐洲憲法』可以促成政治上的積極整合、形成以公民爲主體的國家、打造歐洲的公共領域以及共享的政治文化（Habermas, 2001）。然而，從『歐洲憲法』的制訂過程來看，促成政治上的積極整合，固然符合哈伯瑪斯的期待，只是形成以公民爲主體的國家，並且打造一個歐洲的公共領域以及共享的政治文化，雖然不能說是空中閣樓，可是離哈伯瑪斯的期盼甚遠。

『歐洲憲法』的倡議由來已久（蘇宏達，2002：2-7），至於當前所討論的『歐洲憲法』則是倡議於1990年，源自於歐洲議會認爲歐盟需要一部憲法，主要目的在提高歐盟之民主性與合法性、強化歐盟機構之效率，並確保歐盟經濟、貨幣與政治事務之協調性與一致性，以及建構與執行共同外交與安全政策。終極目標則是架構1950年5月8日『舒曼宣言』（*the Schuman Declaration*）所揭櫫的「歐洲聯邦」（European Federation）。歐洲議會的倡議，引發歐洲學界的熱烈討論與辯論。到了2000年，當時的德國外長費雪（Joschka Fischer）於柏林洪堡大學發表演說時指出，歐盟的未來是以建立「歐洲聯邦」爲終極目標，爲了這個目標的實現，會員國有必要簽署一部『歐洲憲法』，並以基本權利與人權、歐盟機構之權力分立與相互制衡，以及歐盟與會員國之間的職權劃分等等爲主要內容（洪德欽，2007：14-15）。

除了上述的理由之外，『歐洲憲法』之所以獲得廣大的迴響，主要還是著眼於以下幾點現實層面的問題：首先，歐盟條約的內容過於廣泛與龐雜，而且會員國與歐盟之間各自的管轄權限不清；其次，自2004年東擴之後，

當初為 6 國或 15 國所量身訂作的條約已經不合時宜；第三，歐盟功能的強化、民主赤字（democratic deficit）、協調能力與效率等等問題，需要藉助決策機構的強化與簡化法律體系來達成（李毓峰、劉書彬，2007：131）。換句話說，對於各會員國政治菁英而言，『歐洲憲法』的主要目的還是在進一步解決歐盟運作上的問題。

如果當初所擬定的這部『歐洲憲法』果真獲得所有會員國和歐洲議會（European Parliament）的批准，將是最長的成文憲法，總計有 448 條條文，分為四個部份，第一部分為總綱，第二部份則是基本權利憲章，第三部份為歐盟的政策與功能，第四部份則為『歐洲憲法』條約與之前歐盟條約的關係，以及『歐洲憲法』的修改程序（李毓峰、劉書彬，2007：133-34）。

基本上為了強化歐盟的力量、降低民主赤字等等，『歐洲憲法』對於歐洲聯盟未來的運作規範，是以之前的幾個條約為基礎，並略加修改，大致上可以分為歐盟決策機構及歐盟與會員國關係兩個方面來看。

首先，在歐盟決策機構方面，比較受到矚目的是歐盟執委會（European Commission）須對歐洲議會負責，並且賦予歐洲議會得對歐盟執委會提出不信任投票。另外，變更歐盟高峰會（European Council）條件多數決（qualified majority vote）的設計，亦即未來的條件多數決需要 55% 會員國數，以及 65% 的人口代表性，方能符合多數決（吳志中，2004：28-30）。

其次，在歐盟與會員國關係方面，『歐洲憲法』仿效聯邦制國家，將關稅、歐盟內部市場的競爭法規、貨幣政策（僅適用於歐元會員國）、漁業政策與商業政策等等，劃歸為歐盟的專屬權限。而有關社會政策、環境、交通、能源等等，則是歐盟與會員國的共享權限。另外，在健康、產業、文化等領域，歐盟在不取代會員國權限的情況下，得採取支持、協調或補充性行動。至於與內部市場有關的部分權限若未授權予歐盟，可是歐盟認為有採取行動之必要者，則可依彈性條款（flexibility clause），由執委會提議，經部長理事會（Council of Ministers）一致決議，並獲得歐洲議會同意之後，部長理事會可採取適當措施。除此之外，在會員國權限中，若有三分之一

以上的會員國爲了強化或保護歐盟利益，以促進歐盟整合時，可由執委會提案，經部長理事會以條件多數決，並經歐洲議會同意之後，對某些領域進行強化合作（enhanced cooperation）。最後，會員國國會得參與歐盟的立法程序，並對簡化修憲程序所提之修憲案具有否決權（李毓峰、劉書彬，2007：150-53）。

儘管『歐洲憲法』對於歐盟未來的運作儘可能符合民主原則，並顧及與各會員國之間的關係。然而，這些安排顯然無法滿足部份歐洲人民的期待，法國與荷蘭以公民投票的方式否決『歐洲憲法』，即是最好的實例。以下將進一步說明法、荷否決『歐洲憲法』草案的理由。

## 參、法、荷否決『歐洲憲法』草案的理由

歐洲聯盟各會員國第一個批准『歐洲憲法』的是西班牙。2005年2月20日，西班牙舉行『歐洲憲法』公民投票，結果獲得76.7%的支持，隨後於2005年5月18日，國會上下兩院再分別以225票對6票、319票對19票批准『歐洲憲法』。西班牙固然不是歐洲聯盟指標性的國家，可是有了西班牙率先批准『歐洲憲法』，確實爲歐洲的政治整合跨出歷史性的一步。因此，在西班牙之後的法國與荷蘭，尤其是法國，如果公民投票的結果也能夠支持『歐洲憲法』的通過，自然意義非凡，而且相信也可以帶動其他歐盟國家批准『歐洲憲法』。

然而，法國公投『歐洲憲法』的過程，猶如一場逆轉的球賽，原來支持『歐洲憲法』者佔居上風，結果在部份左派的運作之下，最後以否決收場。

其實法國社會黨（Socialist Party）早在2005年5月29日公投『歐洲憲法』之前，即於2004年12月舉行1971年創黨以來首次的黨內投票，結果120,000黨員出現分裂，可是是由『歐洲憲法』的支持者，包括黨第一書

記何隆德 (François Hollande) 與前總理約斯平 (Lionel Jospin)<sup>7</sup> 所領導的一方勝出。儘管社會黨內部的投票是由支持的一方佔上風，可是因為在 2005 年 5 月的公民投票中，無法發揮動員效果，再加上有競選總統企圖的前總理法畢士 (Laurent Fabius)<sup>8</sup> 刻意忽視黨內投票的結果，指出如果支持『歐洲憲法』將會威脅到「法國模式」，也就是法國的社會保險機制 (Nicolaidis, 2005)。因此，局勢開始出現逆轉，否決的聲浪逐漸沸騰，最後除了馬爾他 (Malta) 之外，歐洲其他國家的社會黨或社會民主黨，以及絕大多數的工會都表態支持『歐洲憲法』，甚至包括其他國家的市長、藝術家、知識份子、國家元首等等，都跨國性的呼籲法國人民支持『歐洲憲法』。另外，法國總統席哈克 (Jacques Chirac) 雖然也在最後關頭於電視發表演說，向法國民眾保證『歐洲憲法』是「1789 的女兒」(the daughter of 1789)，可是仍然無法說服法國民眾投下贊成票 (Nicolaidis, 2005)。

法國未能於公民投票批准『歐洲憲法』，造成巨大的震撼，事後分析未能通過的理由林林總總，例如許多觀察家認為，政治上對右派政府以及席哈克的不滿，是法國否決『歐洲憲法』的關鍵因素<sup>9</sup> (Ivaldi, 2006: 48)；有人認為未能通過的原因不在於憲法條文有關共識決機制或政策的改革，而是在於憲法條款基本上只是現有條約的複製，特別是單一市場 (the single market)；或者，也有人認為這是法國左派領袖法畢士與何隆德各自企圖心的展現等等<sup>10</sup>。然而，尼科萊迪斯 (Kalypso Nicolaidis)<sup>11</sup> 認為，法國公投

<sup>7</sup> 1997 年 6 月 3 日至 2002 年 5 月 6 日擔任法國總理。

<sup>8</sup> 1984 年 7 月 17 日至 1986 年 3 月 20 日擔任法國總理。

<sup>9</sup> 依據公民投票前一個星期的民意調查顯示，政府的民意支持度為 2002 年以來的最低點，席哈克的支持度為 39%，總理 Jean-Pierre Raffarin 的支持度為 21% (Ivaldi, 2006: 49)。

<sup>10</sup> 如果依據 Flash Eurobarometer 的民調顯示，法國公民反對歐洲憲法的十大理由分別是 (可複選)：對法國就業將有負面影響 (31%)、對法國經濟與就業情況不佳之不滿 (26%)、就經濟面而言，歐洲憲法過於自由化 (19%)、反對法國總統、中央政府與某些政黨 (18%)、歐洲憲法對社會歐洲的規定不夠充分 (16%)、歐洲憲法太複雜 (12%)、反對土耳其加入歐盟 (6%)、擔心國家主權喪失 (5%)、缺乏資訊 (5%)、反對歐洲整合 (4%) (轉引自洪德欽 2007: 30)。

<sup>11</sup> 尼科萊迪斯曾任教於牛津大學 (Oxford University)，政治與國際關係學系，2004 年曾

未能通過『歐洲憲法』，其中有多重的因素必須解釋（Nicolaidis, 2005）：

首先是社會學的因素，姑且可以稱之為「絕望的否決投票」（No Vote of Despair）。尼科萊迪斯指出，1991年的『馬斯垂克條約』投票，當時法國民眾也是分成兩邊，一方認為自己是全球化與經濟自由化的受益者，另一方則認為自己是被排除在外，而布魯塞爾該為其生活水準降低負責。雖然法國公投最後通過馬斯垂克條約，可是看看本次的投票結果，有79%的法國勞工投反對票，有72%高中以下學歷者投反對票，有65%年所得低於20,000歐元者投反對票。如果以城市來看，巴黎、里昂等大城市投贊成票，而鄉村則投反對票。因此，法國左派的鐵票區，包括中產階級、公務員、教師、受雇者等等，視歐盟不過是為特權與世界主義階級的利益服務。

其次是政治的因素，或者可以稱之為「挫折的否決投票」（No Vote of Frustration）。原因在於民眾強烈的認為沒有被適當的代表，並且認為在他們與國會之間，特別是關於歐洲的事務，逐漸出現鴻溝，例如德國的聯邦議會（Bundestag）雖然有80%支持『歐洲憲法』，可是民意調查顯示，這並未反映民意。至於法國，原有三分之二的國會議員支持『歐洲憲法』，可是社會黨最後則以6比4的比率反對『歐洲憲法』，翻轉原來黨內投票的比率。況且，一般民眾認為布魯塞爾的歐盟政治比較遙遠，不像國內政治較具有可責性。所以，認為歐盟政治需要更多的參與、透明與可理解性。『歐洲憲法』的過程需要民主的洗禮，而不是事後要求人民接受。況且，當許多選民在郵件中收到一本300頁的憲法文本，感受到的只是一種政治策略，或至少可以說，對使用者而言是不友善的。

第三是意識形態的因素，可以稱之為「抗議的否決投票」（No Vote of Protest）。這是極端意識形態者挑戰立場比較溫和、擁護歐洲的主流價值。法國社會黨是在左派的改革與革命之間，重新啟動老式的鬥爭，只是這次

---

前往巴黎政治學院（Institute of Political Studies）擔任講座，期間並為法國社會黨支持歐洲憲法，扮演積極的角色。之前並曾擔任希臘社會黨籍外交部長的憲法顧問，目前則是歐洲大學（European University Institute, Florence）布勞岱爾資深研究員（Fernand Braudel Senior Fellow）暨法律系教授。



由後者佔上風，宣稱投反對票即是支持「另一個歐洲」(another Europe)。另外，反對『歐洲憲法』的說法甚至有些下流，例如『歐洲憲法』將摧毀法國的公共服務，或者憲法條文肯定生命的不可侵犯性，那麼墮胎權將受到威脅等等。況且，有部份左派還呼應右派排外反對者的主張，指出一旦通過『歐洲憲法』，來自東歐的「廉價勞工」(Polish plumbers；波蘭水喉)將蜂擁而至。

然而，尼科萊迪斯不否認左派的反對人士確實點出歐洲聯盟結構上的一些缺點，其中比較重要的是憲法的聯邦主義觀點，一方面將社會保護與福利條款保留給各會員國，可是另一方面布魯塞爾卻又煽起無情的競爭風，追求自由邊界。依據民調顯示，大約 40% 的法國民眾反對『歐洲憲法』，在於經濟上過於自由化。換句話說，沒有在歐洲層次上討論失業、社會傾銷 (social dumping) 以及社會保護弱化的問題。所以，法畢士這位過去不以激進形象著稱的政治人物，的確指出要點，他認為歐洲聯盟應該以更有效、更公平的方式來處理全球化，包括產業政策、「經濟政府」(economic government)、跨越歐洲的社會團結與跨國移轉。

如果再將焦點轉至荷蘭<sup>12</sup>。荷蘭的情況一如法國，在 2005 年的『歐洲憲法』公投期間，國會原本僅有極少數的議員支持「否決」。然而，當金融緊縮發生之後，社會民主黨、自由黨與綠黨原來支持『歐洲憲法』的立場開始被質疑與民眾脫節。而且，質疑的聲浪逐漸發酵，到最後連工會、環保團體、NGO 組織與媒體也開始質疑，於是紛紛改弦易轍，翻轉原本「支持」的態度，至此由社會黨 (the Socialist Party) 掌控全局主導荷蘭公民否決『歐洲憲法』。

荷蘭社會黨黨員韓金根 (Hans van Heijningen) 不否認大部分的歐洲人對於自第二次世界大戰以來，促成經濟重建以及和平共存的合作抱持正面的態度。但是，歐洲人不願見到歐洲聯盟權力的擴張，這也是荷蘭之所以

---

<sup>12</sup> 以下有關荷蘭反對歐洲憲法的理由，摘自 Heijningen (2007)。

繼法國之後，否決『歐洲憲法』的原因<sup>13</sup>。

荷蘭社會黨在這次的公民投票過程中，主要有兩大訴求，一是批評漫無限制的新自由主義（neo-liberalism）政策；二是批評歐洲防衛力量（包括建立歐洲軍備機構與快速反應單位），再加上大部分的荷蘭民眾反對將國家政策能力交付歐盟，認為這將有助於官僚與財政上的浪費，且缺乏實質的民主控制。然而，綜觀荷蘭民眾否決『歐洲憲法』，約略有幾個原因：

首先，荷蘭民眾對歐洲的不信任，在於認為無法參與歐洲的決策，而這些決策又是與其日常生活息息相關的，例如對於歐元即無置喙的餘地，可是歐元的使用卻使得荷蘭民眾生活支出增加。至於『歐洲憲法』也是如此，並沒有徵詢過民眾的意見。另外，荷蘭政府凡事都以歐洲為理由，這卻是最不受歡迎的藉口，例如荷蘭民營或半民營的鐵路、客運與能源公司，一直受限於歐盟所加諸的義務與責任，雖然對民眾承諾可以藉由自由移動而間接獲得利益，因為更多的「市場測試」（market-testing）最終必有利於經濟成長。然而，大多數的民眾最後對於社會安全機制、工作環境、服務條件等等倍感失望。再如鐵路，城市之間往來的客運列車與貨運列車倚賴同一條運輸線，可是行進緩慢的客運列車增班的結果，只是有利於貨物的運輸。

另一個原因是抗議歐洲整合的政治方向，1957年的『歐洲經濟共同體條約』廣獲保守黨、自由黨與社民黨的支持，可是1991年的『馬斯垂克條約』與貨幣聯盟，將歐洲聯盟導向自由市場，認為藉此可提升國家、企業與勞工的利益。然而，自1990年代之後，一些原本由國家所提供的公共服務，卻被轉化成歐盟式的，只是以市場為考量，例如在英國一個專事投機獲利的投資集團之唆使下，荷蘭最大的荷蘭銀行（ABN-AMRO）被外國股

---

<sup>13</sup> 依據Flash Eurobarometer的民調顯示，法國公民反對歐洲憲法的十大理由分別是（可複選）：缺乏資訊（32%）、喪失主權（19%）、對本國政府與某些政黨之不滿（14%）、代價太高（13%）、反對歐洲整合（8%）、對荷蘭就業將有負面影響（7%）、對荷蘭沒有好處（6%）、歐洲憲法太激進（6%）、歐洲憲法太複雜（6%）、反對歐盟進一步擴大（6%）（轉引自洪德欽，2007：30）。

份所接管，在這過程中，英國的巴克萊銀行（Barclays Bank），與由蘇格蘭皇家銀行（Royal Bank of Scotland）、比利時荷語區的富通銀行（Fortis Bank）及西班牙桑坦德銀行（Santander Bank）所組成的國際銀行團，都有機會接管，股東選擇由兩者接管，因為可以獲利較多，管理階層與工會則傾向由其中之一接管，因為銀行不至於被切割。但是，銀行的客戶卻完全沒有與聞的餘地，歐洲聯盟執委會委員柯羅斯（Neelie Kroes）卻說除了市場（總歸一句，金錢）之外，沒有其他因素可以決定接管。這種態度看在荷蘭民眾的眼裡，當然對歐盟不會有正面的好印象。

最後，民眾對歐洲聯盟未來的發展不具信心的另一個理由在於，一些批評的聲音很少交予公眾辯論，而且對於全球的情況不加理睬，彷彿在緬懷 1950 年代狹隘的荷蘭人心態，全國普遍是白皮膚、對外界毫不關心、反智（anti-intellectual）與抱持保守主義。

因此，在韓金根看來，歐洲整合過程，如果要贏回已經失去的信任，必須多傾聽人民的聲音，由參與各會員國國內的民主開始，畢竟民眾沒有多少機會得以參與歐洲議會與歐洲執委會的運作。因此，應該賦予會員國更多的歐洲決策動議權（power of initiative），而歐洲議會不再是代表各自國家的機構，而是讓公民得以發聲。換句話說，民主不能由上而下，相反的，要由下而上。

總結法國與荷蘭否決『歐洲憲法』的理由，主要有二個，一是要求民主的參與；二是反對過度的新自由主義政策。所以，正如韓金根所提到的，法國與荷蘭否決『歐洲憲法』不能被視為是民族主義的展現，相反的，是對歐盟政治方向的初步反應。荷蘭和法國一樣，都是『羅馬條約』（*Treaty of Rome*）的 6 個簽訂國，2005 年的否決『歐洲憲法』只是趁機表達聲音，因為過去的 50 年來，歐洲一直無法發現人心。歐洲整合不在市場化或解釋歐洲的進展，重要的是更多的合作，必須說服會員國的人民可以得到什麼？所以，接下來要做的是：是否要進一步市場化，或獲得人民的支持？因此：

不是要把我們的活動力放在一紙華麗的文件，我們更應該做的是在

不同的歐洲國家裡，強化對新自由主義政策的反擊。只有當我們，以及工會，在各種經濟政策中成功贏得多數人民的〔支持〕，由政治設定經濟的範圍，而非相反，我們才有可能將我們的特質置入歐洲整合的過程。讓這個國家弱化，讓那個國家弱化可以產生力量的想法，是虛幻政治（the politics of illusion）的一種表述（Heijningen, 2007）。

法國與荷蘭否決『歐洲憲法』固然對歐洲整合帶來一定的衝擊，可是這能否遽以論斷『歐洲憲法』已經死亡，甚至歐洲整合在未來將陷入停滯？端看歐洲聯盟能否回應法、荷兩國，甚至所有會員國人民對於民主參與的要求以及對於過度的新自由主義政策的疑慮。

## 肆、歐洲整合的未來

本文之前曾提到，當法國對於『歐洲憲法』的態度出現逆轉之後，歐洲其他國家的社會黨或社會民主黨，甚至包括其他國家的市長、藝術家、知識份子、國家元首等等，跨國性的呼籲法國人民支持『歐洲憲法』。這其中即包括德國的哈伯馬斯在內。在法國舉行公民投票的前三個星期（2005年5月7日），哈伯馬斯就在法國的 *Nouvel Observateur* 發表〈虛幻的「左派否決」：接受憲法強化歐洲的行動能力〉（“The Illusionary ‘Leftist No’: Adopting the Constitution to Strengthen Europe’s Power to Act”）一文。文中哈伯馬斯嘗試以四點理由說服法國民眾投票支持『歐洲憲法』（Habermas, 2005）：

首先，法國左派如果要以否決『歐洲憲法』的方式，試圖馴服與教化資本主義，這是在錯誤的時間做錯誤的決定。

其次，歐洲的水平整合乃藉由共同市場（common market）與部分共同貨幣來進行，如果沒有經濟上的動力，政治上的聯盟很難開始。左派對於歐洲政治採取一種啓蒙的立場，同樣也可以迫使稅賦與經濟政策出現更大

的調和。至少『歐洲憲法』即是為此打造條件，維持歐洲聯盟行動的力量，可是一旦否決了『歐洲憲法』，歐洲聯盟雖然還可以運作，可是會失去機動性與決定性，只會增加新自由主義的得利，他們已經在馬斯垂克條約達到目的。

第三，支持否決的左派與支持否決的反動右派不經意的結盟，有一種策略意涵，憑藉的是左派的幻想，亦即認為法國的否決可以刺激其他會員國重新開啓『歐洲憲法』的協商。然而，這是一種錯誤的觀念。

第四，從其他國家的觀點來看，法國的否決有其特定的意涵。二次大戰結束之後，法國慨然與德國和解，因而開啓歐洲整合的活動，法國也一直為整合不斷的提出新的推進力，現在在此關頭，法國偏離原先所遵循的軌道，一種持續的憂鬱將會橫掃歐洲，原因在於法國不是英國，如果法國否決『歐洲憲法』，大部分的會員國可能會群起效尤，他們否決憲法的理由總是遲疑的，可能是「就是這樣」(all the more reason)。但是，法國的否決可能會長期癱瘓歐洲。

雖然哈伯瑪斯苦心詣意，顯然還是無法改變法國人民的心意。不過歐洲整合是否就此癱瘓？其實到也未必。

首先，正如哈伯瑪斯所指出的，歐洲整合源自於法、德的攜手合作，如果法國未來否決『歐洲憲法』的態度不變，原來法、德並轡主導歐洲聯盟的局面，將可能變成德國獨走的局面，尤其就地緣上來看，歐盟東擴之後，德國有可能影響東歐各會員國的態度，這對法國而言，恐怕難以接受。

其次，哈伯瑪斯認為，沒有經濟上的動力，政治上的聯盟很難開始。這恰恰指出經濟整合猶如一把雙面刃。因此，儘管法、荷民眾對歐盟偏向新自由主義感到不滿，可是新自由主義已是難以逆轉的事實<sup>14</sup>。如同韓森與歐樂森所指出的，貿易自由化已經是全球的趨勢，WTO就是一個鮮明的實

---

<sup>14</sup> 基本上「新自由主義」是一種意識形態的真空 (ideological vacuum)。換句話說，它不是僵固的意識形態或教條，使用這個詞彙在於它暗示「贊成市場政策的採用」(adoption of pro-market policies) (Gillingham, 2003: 498)。

例，歐洲整合的過程自然無法和全球脫鉤（Hansen & Olesen, 2001: 228-29）。

如果再將時間往前推，事實上早在歐洲開始進行整合時，即有新自由主義的影子，例如羅馬條約就已經強調人員與資金（capital）的自由流動。只是在羅馬條約裡，會員國之間的貿易仍有一些潛在的障礙，諸如對公共採購設下差別實施、會員國的技術水準等等。這些障礙直到 1986 年單一歐洲法（*the Single European Act*）的簽署，建立單一歐洲市場（Single European Market）才移除（Hansen & Schröder, 2001: 6），而單一歐洲法正是新自由主義的產物（Gillingham, 2003: 232）。也因為單一歐洲法的簽署，使得 1970 年代至 1980 年代初期，歐洲整合呈現停滯的局面，又開啓另一波的整合動力，引導馬斯垂克條約與歐洲貨幣聯盟（European Monetary Union, EMU），並努力解決高失業率的問題、著手制度的改革，以及將中、東歐國家納入歐洲聯盟（McDonald, 1999: 8）。

況且，在 1990 年代，由於面臨共產政權的崩潰以及 WTO 的成立，歐洲這段時期的經濟衰退比美國嚴峻，因為結構問題減緩長期的成長，並且因為新的投資與生產落後，復甦呈現延緩。尤其在 2002 年，歐洲的經濟成長率還不及美國 2.4% 的一半，甚至還得面臨來自亞洲的挑戰。因為從 1985 年到 1995 年，33 個開發國家（幾乎是所有開發中國家的半數）由封閉走向開放的貿易體制，其中的 30 個國家又允許跨國的資金流動。這種「底層翻轉」（bottom up）的發展模式，一如沙利（Razeen Sally）所言，是「世界至今所見最戲劇化的經濟自由化」。所以，應變之道，唯有強化競爭（Gillingham, 2003: 304）。因此，新自由主義已經不是願不願意接受的問題，關鍵在於它是目前世界經濟的發展趨勢。

第三，法、荷既然都加入歐洲貨幣聯盟，讓出貨幣主權，走向高難度的貨幣整合，還有多少回頭的空間？所以，在法國否決『歐洲憲法』之後，尼科萊迪斯提醒法國左派必須改變其「歐盟烏托邦」（EUtopia），並且讚揚自由主義遺產中最好的事物，換個說法是召喚社會主義者的想像，而非社會主義者的教條（Nicolaidis, 2005）。

最後，法國與荷蘭否決『歐洲憲法』其實是「項莊舞劍，意在沛公」，因為正如上文韓金根所提到的，法國與荷蘭否決『歐洲憲法』，並非基於民族主義，而是在趁機表達聲音（Heijningen, 2007）。

所以，就以上幾點來看，『歐洲憲法』並非就此夭折，誠如尼科萊迪斯所說的「歐洲的菁英沒有在憲法的時刻給予歐洲人一部憲法；現在這些精英應該可以發現他們是在沒有一部憲法的憲法時刻」（Nicolaidis, 2005）。換句話說，這是時機的問題，亦即沒有在對的時間作對的事。因此，『歐洲憲法』的未來並非不再躍起，而是在等待氣旋，一旦風勢再起，歐洲整合又將乘風而上。

## 伍、結語

法國與荷蘭的公民否決『歐洲憲法』，的確為歐洲進一步的整合帶來不小的震撼與衝擊。然而，經由兩年多的努力，特別在 2007 年接任輪值主席的德國總理梅克爾（Angela Dorothea Merkel）多方奔走與斡旋之下<sup>15</sup>，對於『歐洲憲法』的問題終於達成共識，於 2007 年 10 月 18、19 兩日的高峰會上通過『里斯本條約』<sup>16</sup>，並於 2007 年 12 月 13 日由各會員國領袖正式簽署，待各會員國批准之後，預計於 2009 年 1 月 1 日起正式生效施行。

只是鑒於 2005 年法國與荷蘭先後在公民投票中否決極具爭議的『歐洲憲法條約』，導致歐盟體制改革陷入 50 年來前所未有的危機。後來各方亟思補救之道，接受由德國所主導的新方案，不再以「制定『歐洲憲法』」為

---

<sup>15</sup> 梅克爾遇到的最大障礙是當時的波蘭總理卡欽斯基（Jarosław Kaczyński）反對新條約中的雙重多數投票原則，因為這個原則是以各國人口數決定投票量，從而小國家在歐盟的影響力也相對弱。在考慮到波蘭的反對意見之後，梅克爾作出讓步，於是新條約中規定的雙重多數投票原則，將從 2014 年開始到 2017 年初逐步推行，而非如其他內容一樣從 2009 年即開始施行（周仁，n.d.）。

<sup>16</sup> 正式名稱為『歐洲聯盟條約與建立歐洲共同體條約之修訂條約』（*Draft Treaty amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community*），簡稱為『改革條約』（*Reform Treaty*）。

主要訴求，轉而整合修訂現有條約，盡量保留『歐洲憲法條約』宗旨（閻紀宇，2007）。另外，還接受英國所提出的條件，把歐盟的外交部長稱為「歐盟外交安全事務高級專員」（High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy），而不採用外交部長的頭銜（許琇媛，2007）。『里斯本條約』主要的改革方向包括（Europa, n.d.）：

- (1) 更加民主與透明的歐洲（more democratic and transparent Europe），強化歐洲議會與各會員國國會的角色，並且讓公民的聲音有更多的機會得在歐洲與各會員國發聲；
- (2) 一個更有效率的歐洲（a more efficient Europe）。藉由簡化運作的方法與投票的規則、最新式的與現代的制度，以及改善優先領域中的行動能力。
- (3) 一個權利、價值、自由、團結與安全的歐洲（a Europe of rights and values, solidarity and security）。提升歐洲的價值，將『基本人權憲章』（*Charter of Fundamental Rights*）導入成為歐洲的法律，提供新的團結機制，並對公民保證提供更好的保護。
- (4) 全球化階段的歐洲角色，將由對外的政策工具所賦予、發展與決定新的政策。至於與世界眾夥伴的關係，里斯本條約將賦予歐洲明確的聲音。並且，在尊重各會員國外交事務特定利益的同時，將運用歐洲的經濟、人文、政治與外交的力量，提升歐洲在世界各地的利益與價值。

至於在制度方面，除了包括上述所提到的分期引入新投票表決制度的協議，依現行歐盟條約程序，不分成員國人口多少，給與所有成員國同等投票權，各成員國還擁有否決權之外，未來投票制度將根據人口多少比例分配，而且申明在未來歐盟投票中，如果有能夠代表歐盟人口 65% 的 55% 的國家投票支持便可以通過決議。

另外，新的條約還包括了建立一個相對「中央集權」的歐盟架構：設立定期各國元首會議；設立一個有年度預算的新歐盟外交事務專員位



置，給與歐盟更大參與國際事務的能力；削減各國可以使用否決權的領域；賦予歐洲議會更大的立法權；削減歐盟委員會。

整體說來，新條約雖然名稱改變了，但與之前的『歐洲憲法』其實沒有多少出入（周仁，n.d.）。

在歷經法、荷兩國否決『歐洲憲法』之後，歐盟各會員國領袖對於『歐洲憲法』的問題即戒慎處理。如今經過不斷的協商，終於提出解決之道，歐洲未來的進一步整合，再次露出曙光。或許是法、荷兩國否決『歐洲憲法』所帶來的震撼與衝擊過大，各會員國對於『里斯本條約』的批准，除了愛爾蘭將於 2009 年夏天採公民投票決定，以及荷蘭與丹麥的變數較大之外，其他國家將由國會決定（閻紀宇，2007）。在歐盟會員國中，目前已有匈牙利於 2007 年 12 月 17 日率先通過『里斯本條約』，緊接著馬爾他、斯洛文尼亞和羅馬尼亞等 3 國也分別正式批准，即使曾經否決過『歐盟憲法』的法國，也經由國民會議則於 2008 年 2 月 7 日通過『里斯本條約』<sup>17</sup>，待提交上議院通過之後，將完成正式的批准手續。

儘管『里斯本條約』沒有『歐盟憲法』之名，卻有『歐盟憲法』之實，而從目前的發展來看，『里斯本條約』雖然沒有讓公民有參與表達意見的機會，卻能避免重蹈 2005 年法、荷公投的覆轍。因此，『歐盟憲法』已經以另一種形式出現，而歐洲整合也已蓄勢待發，準備在這一波氣旋當中，再度趁風而起。

---

<sup>17</sup> 斯洛文尼亞與馬爾他皆於 2008 年 1 月 29 日透過國會批准『里斯本條約』，羅馬尼亞於 2008 年 2 月 4 日通過。詳請參閱：[http://europa.eu/lisbon\\_treaty/news/index\\_en.htm](http://europa.eu/lisbon_treaty/news/index_en.htm)。

## 參考書目

- 吳志中。2004。〈歐盟憲法草案通過後之發展觀察〉《當代》204期，頁20-33。
- 李毓峰、劉書彬。2007。〈歐洲憲法條約建構下的歐盟政體〉《人文及社會科學集刊》19卷3期，頁129-67。
- 周仁。n.d.。〈歐盟峰會走過坎途一致達成憲法條約〉。《新紀元周刊》25期（<http://mag.epochtimes.com/027/3283.htm>）（2008/2/14）。
- 洪德欽。2007。〈歐盟憲法之法理分析〉收於洪德欽（編）《歐盟憲法》頁13-80。台北：中央研究院歐美研究所。
- 許琇媛（編）。2007。〈歐盟27個會員國元首共同簽署了『里斯本條約』〉。《聚焦歐盟》。12月13日（<http://blog.lib.tku.edu.tw/post/1/2096>）（2008/2/14）。
- 閻紀宇。2007。〈歐盟憲法翻版、里斯本條約草案通過〉。《苦勞網》10月20日（<http://www.coolloud.org.tw/node/10150>）（2008/2/14）。
- 蘇宏達。2002。〈以「歷史機制論」解析歐盟憲法倡議與憲政秩序建立間的競合〉《理論與政策》16卷2期，頁1-25。
- Europa. n.d. “The Treaty at a Glance.” ([http://europa.eu/lisbon\\_treaty/glance/index\\_en.htm](http://europa.eu/lisbon_treaty/glance/index_en.htm)) (2008/2/14)
- Gillingham, John. 2003. *European Integration: 1950-2003*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Habermas, Jürgen. 2001. “Why Europe Needs a Constitution.” *New Left Review*, No. 11 (<http://www.newleftreview.org/?view=2343>) (2007/9/3).
- Habermas, Jürgen. 2005. “The Illusionary ‘Leftist No’: Adopting the Constitution to Strengthen Europe’s Power to Act.” (<http://print.signandsight.com/features/163.html>) (2007/9/1)
- Hansen, Jørgen Drud, and Finn Olesen. 2001. “From European Economies towards a European Economy?” in Jørgen Drud Hansen, ed. *European Integration: An Economic Perspective*, pp. 227-45. Oxford: Oxford University Press.
- Hansen, Jørgen Drud, and Philipp J. H. Schröder. 2001. “Economic Integration in Europe: Setting the Stage,” in Jørgen Drud Hansen, ed. *European Integration: An Economic Perspective*, pp. 1-16. Oxford: Oxford University Press.
- Heijningen, Hans van. 2007. “No’: For the Sake of Europe.” ([http://www.vasemmistofoorumi.fi/index.php?option=com\\_content&task=view&id=31&Itemid=4](http://www.vasemmistofoorumi.fi/index.php?option=com_content&task=view&id=31&Itemid=4))

7&lang=en) (2007/9/1)

- Ivaldi, Gilles. 2006. "Beyond France's 2005 Referendum on the European Constitutional Treaty: Second-Order Model, Anti-Establishment Attitudes and the End of the Alternative European Utopia." *West European Politics*, Vol. 29, No. 1, pp. 47-69.
- McDonald, Frank. 1999. "The Origins and Development of the European Union," in Frank McDonald, and Stephen Dearden, eds. *European Economic Integration*, pp. 1-33. New York: Longman.
- Nicolaidis, Kalypso. 2005. "The Struggle for Europe." *Dissent* (<http://www.dissentmagazine.org/article/?article=100&print=1>) (2007/9/1).
- Taggart, Paul. 2006. "Keynote Article: Questions of Europe-The Domestic Politics of the 2005 French and Dutch Referendums and Their Challenge for the Study of European Integration," in Ulrich Sedelmeier, and Alasdair R. Young, eds. *The JCMS Annual Review of the European Union in 2005*, pp. 7-25. Oxford: Blackwell.

# A Cyclone to Come or to Go?: A Preliminary Explanation on European Integration after France and Holland Voted Down “the European Constitution”

Chih-long Tseng

*Adjunct Assistant Professor, Department of Political Science*

*Soochow University, Taipei, Taiwan*

## Abstract

On May 29, 2005, 54.87% of French voting citizens voted down the European Constitution, and another rejection was followed on June 1 in Holland with 61.6% of voting citizens voting against it. The rejection of the European Constitution by the French and Dutch citizens has no doubt increased further uncertainties on the proposed European integration. Can we therefore conclude that the Constitution is doomed? This paper argues that more in-depth analyses have to be conducted before we can reach a conclusion. We will investigate the reasons why the French and Dutch rejected the European Constitution and then tackle the question of whether the future European integration is “a cyclone to come” or, as many have predicted, “ready to go.”

**Keywords:** European Constitution, European Integration, Neo-liberalism