

從歐盟制憲經驗看歐盟之民主赤字問題

The Lessons from the Constitution Making Experience for the EU's Problem of Democratic Deficit

盧倩儀

Chien-Yi Lu

助研究員

Assistant Research Fellow

國立政治大學國際關係研究中心

Institute of International Relations, National Chengchi University

聯絡地址：台北市文山區萬壽路 64 號

聯絡電話：(02) 8237-7369

電子郵件地址：cyl@nccu.edu.tw; chienyilu@yahoo.com

從歐盟制憲經驗看歐盟之民主赤字問題

摘要：

自馬斯垂克條約以來，歐盟所謂「民主赤字」問題受到了極端高度的重視。對於民主赤字的內涵，不同的學者專家有不同的描繪。學者們非但對於民主赤字的本質有不同的觀點，甚至對於民主赤字的存在與否亦持不同的看法。本文旨在透過歐盟政治精英在制憲過程中所展露之對民主赤字的態度，來評估學界對於民主赤字不同之理解。文章結論指出，歐盟憲法條約的出現以及制憲會議的設計在相當程度上反映了歐洲政治精英對歐盟民主問題的關切和憂慮；同時其關切及憂慮遠超乎歐盟制度改革的範疇，而涉及「歐洲公領域」(a European public sphere)以及「單一歐洲人民」(a single European *demos*)之思維。至於荷法的公投結果雖然顯示政治精英企圖提昇歐洲人民民主參與的努力未能達到必要的效果，卻更確切地顯示了歐洲公領域以及單一歐洲人民的出現是歐盟當前最為急迫的要務之一。

關鍵詞：歐盟憲法、民主赤字、歐洲公領域、單一歐洲人民、歐盟政治精英、歐洲制憲會議、歐洲之未來辯論、歐盟憲法條約公投、市民的「人民」概念、哈伯馬斯

Abstract:

Ever since the ratification of the Maastricht Treaty, the problem of “democratic deficit” has received enormous attention among students of EU studies. The concept of democratic deficit has been highly disputed.; scholars and practitioners disagree not only about the nature but also the existence of the democratic deficit. This article assesses the different scholarly views on democratic deficit through an examination of the attitude and conduct of the political elites during the recent constitution making process. It shows that both in terms of the origin and the design of the constitution drafting process reflect the deep concerns of the European political elites with regard to the problem of democratic deficit. Moreover, the discourse surrounding these concerns indicates that an implicit consensus exists among the political elites that tackling the democratic deficit problems calls for measures that go beyond institutional reform to include the building of a European public sphere and a single European *demos*. The results of the French and Dutch referenda demonstrate that the elites’ efforts to engage the European people have not yet reached a satisfactory level, making it even more imperative to induce the emergence of a European public sphere and a single European *demos*.

Keyword: European Constitution, Democratic Deficit, European public sphere, European *Demos*, EU Political Elites, The European Convention on the Future of Europe, The Debate on the Future of Europe, Referenda on the Constitutional Treaty, Civic *demos*, Habermas.

從歐盟制憲經驗看歐盟之民主赤字問題

壹、前言

自馬斯垂克以來，歐盟所謂的「民主赤字」問題獲得了來自學界、政界以及媒體極端高度的重視。「民主赤字」一詞普遍被用於描述歐盟各會員國公共政策制定之決策權力上移至歐盟層次，但是民主監督機制卻未隨著歐盟的發展而擴張並且上移至歐盟層次，導致歐盟層次的決策機構有權而無責，形同剝奪了人民透過議會或媒體監督政府的實質權利。然而對於民主赤字的內涵、意義以及其對歐盟未來發展之影響，不同的學者專家始終抱持不同的理解。學者們非但對於民主赤字的本質有不同的觀點，甚至對於民主赤字的存在與否亦持不同的看法。隨著法國以及荷蘭選民對歐洲憲法的否決以及歐洲憲法之被擱置，有關民主赤字的辯論亦隨之更為激烈。歐盟民主之未來顯然將受到諸多不同因素之影響，而其中最為關鍵的因素將是歐洲政治精英對於民主赤字問題的認知與理解。歐盟在過去四年對於制憲所做的努力提供了檢驗政治精英對民主赤字認知的良機。本文旨在透過歐盟政治精英在制憲過程中所展露之對民主赤字的態度來評估學界對於民主赤字不同之理解。文章指出，歐盟憲法條約的出現以及制憲會議的設計在相當程度上反映了歐洲政治精英對歐盟民主問題的關切和憂慮；同時其關切及憂慮遠超乎歐盟制度改革的範疇，而涉及透過歐洲公領域(a European public sphere)的建立來促成單一歐洲人民(a single European demos)之出現的思維。至於荷法的公投結果雖然顯示政治精英企圖提昇歐洲人民民主參與的努力未能達到必要的效果，卻不能作為政治精英對歐盟民主問題不關切、不憂慮的證據。相反地，荷法公投後的公共論述顯示，歐洲公領域以及單一歐洲人民的出現是歐盟當前最為急迫的任務之一。

本文之目的並不在於針對各派學者對於民主赤字不同之理解提出其「正確」與否的評斷，亦不在於針對這些理解提出規範性的批判，而是企圖從實證的證據

中找出那些學者的見解與掌控歐盟未來之精英對民主赤字的理解最為接近。本研究發現，歐盟政治精英對於民主赤字的理解與哈伯馬斯(Habermas)以及懷勒(Weiler)等認為歐盟非但民主赤字問題嚴重，同時亟需努力建立一個單一的「歐洲人民」(a European *demos*)之學者之看法最為接近。

貳、文獻回顧

有關歐盟民主赤字之文獻可謂多如牛毛。本文就研究之目的而針對三大學派進行回顧分析。第一派學者認為歐盟民主赤字問題實際上遠不如一般所想像或描述的那般嚴重。其中部份學者甚至認為一般對於民主赤字的憂慮是導因於對歐盟民主表現的誤解。因此對於此派學者而言，歐盟民主合法性的現狀(status quo)是完全可以接受的。相對地，第二及第三學派學者皆認為歐盟民主赤字問題不僅確實存在，同時相當嚴重。其中部份學者甚至認為民主赤字持續惡化將嚴重危及歐洲整合之未來。雖然兩派學者皆認為歐盟單一「人民」(*demos*)之缺乏乃民主赤字發生之主要原因之一，第二與第三派學者關鍵性的差異卻在於，前者認為單一歐洲人民之缺乏為一不可彌補、修正之問題，因此歐盟民主赤字問題只能循其他管道改善；而後者則認為單一歐洲人民是可以透過種種管道而予以創造的。此一關鍵差異代表二者對於歐洲整合未來應走的方向有著極根本的不同看法。

在此首先針對所謂民主赤字一般最普遍之理解簡單加以說明。民主赤字最常被用來描述決策權力上移至歐盟層次，而歐盟層次民主監督之機制卻又未隨著此一權力上移而建立。儘管歐盟在制度設計上企圖將歐盟層次民主監督的機能融入其中，但這些片面而不健全之設計並未達成實質效果。Horeth 以所謂「民主合法性的三難」(trilemma of democratic legitimacy)點出問題的癥結：歐盟之民主合法性來自三個來源：歐盟層次之民主決策方式、歐盟之問題解決能力(problem-solving capacity)，以及透過會員國民主的政府而取得的間接合法性。由於此三項合法性來源彼此之間的矛盾關係，歐盟制度之創新往往只是重新將三者

之重要性重新排序，卻無法解決三者間之矛盾(Horeth, 1999: 250)。

一、「民主赤字嚴重性被過份渲染」(論述一)

近來部份學者指出，上述一般對於民主赤字之理解事實上是基於對民主赤字錯誤的認知所導致的過慮。這些錯誤認知主要導因於錯用了衡量歐盟民主表現的標準。首先，認為歐盟民主赤字問題嚴重的學者忽略了歐盟並非是一個國家的事實，而錯將衡量國家民主表現的標準用在歐盟之上。當這些學者或政治人物用歐洲選舉的低投票率、民調中民眾對歐盟正面觀感的下滑、歐洲整合在會員國公民投票中所遭受的挫敗、以及極右派反歐盟政黨在會員國得票率的上昇作為民主赤字的確存在於歐盟之「證據」時，他們完全忽略了，類似的民主參與倦怠症狀其實也同時在各國民主國家出現；而我們在歐盟層次所看到的這些症候與歐洲整合本身則並沒有直接的關連(Schmitter, 2001)。不僅如此，當學者將衡量國家之民主表現的標準用在歐盟之上時，這套標準即使用於一般民主國家，都過於嚴苛、理想化。Moravcsik 等認為民主赤字問題被過份渲染的學者指出，令人驚訝的是，即使我們應用這樣一套對於歐盟而言極為嚴苛、不公平的標準來檢驗歐盟，我們卻仍然會發現歐盟的民主表現事實上與許多民主國家相較還要更為理想 (Moravcsik, 2001; 2002)。

首先，由於歐盟其本身介於「國家」與「國際組織」之間的特性，民主赤字的出現事實上是不可避免的。Majone 認為，這種難以令人滿意的民主表現事實上是歐盟人民為保留國家主權而必須付出的代價。他認為，所有有關歐盟民主赤字的爭辯其實完全是關於歐盟最終狀態的爭辯：凡傾向將歐盟視為會不斷由經濟整合向政治整合移動的觀察家，便易傾向以一般民主國家國會民主的理論與實踐來衡量歐盟民主。但是事實上，將歐盟所能管轄的經貿相關議題盡可能維持「非政治化」雖然使歐盟遭致了種種民主赤字的批評，卻是維持歐洲持續整合的唯一途徑。換言之，歐盟目前所謂的民主赤字其實是有其存在必要的。Majone 認為，

如果保留國家主權是選民所想要的，則「民主赤字」的存在甚至可以說是「民主」的！只要會員國政府與人民願意放鬆其對國家主權的堅持而調整歐盟這種介於國家與國際組織的特性，則民主赤字的問題便可獲得解決。換言之，只要國家主權持續作為會員國人民的堅持，那麼民主赤字便是為了此一堅持所必須付出的代價。從這個角度來看，因為所謂的民主赤字只不過是人民自由選擇(不放棄主權)的整合狀態之一必然後果，因此它的存在事實上是「民主」的(Majone, 1998)。

其次，歐盟實際上決非如「歐盟懷疑論者」(Eurosceptics)所描述的為具有超強國家機器(strong state/superstate)的政治實體。即使在多次制度改革之後，歐盟的政策權限與一個正常的民主國家相較仍然相當有限。Moravcsik 指出，歐盟決策所能夠涵蓋的議題範圍事實上受到條約相當的侷限；其所能夠有所作為的議題和一個正常的民主國家相比，只涵蓋了極小的部份。歐盟所管轄的議題大體不出經貿的範圍。雖然在移民以及外交政策上，歐盟逐漸享有些許權限，但是稅制、財政、社會福利、警政、教育、文化政策…等，皆維持會員國政府之排他權限，只有當跨國界的問題出現時，歐盟才可能在這些議題上扮演些許角色。同時若從歐盟的財源來看，歐盟所能夠徵稅的上限只佔各國 GDP 的百分之一點三，因此歐盟雖擁有種種法律的工具，卻只擁有極小的財政基礎。同時歐盟由於行政資源——特別是行政人員——的缺乏，導致其在政策執行之權力極端有限，必須高度仰賴會員國行政體系的配合。這些事實顯示，若是要用「國家機器」來衡量歐盟的資源掌控、分配能力，則歐盟實際上是個極端微弱的國家機器。這使得「歐盟是個獨斷、失控的超強國家機器」的指控顯得毫無根據(Moravcsik, 2000:4; 2002: 607)。

第三，民主監督與責任政治在歐盟事實上已經獲得了確立。歐盟的政策制定非但乾淨透明，同時也反映了歐洲人民的需要(Moravcsik, 202: 605)。就民主監督與責任政治而言，一方面，由選民直選的歐洲議會確保了歐盟必須直接對選民負責；另一方面，在各會員國內透過民主選舉執政而參與歐盟政策制定的各國官員

確保了歐盟必須間接地對選民負責。在過去十年當中，歐洲議會持續獲得越來越多、越實質的立法權力，進而成為與部長理事會地位平等的立法機構。除歐洲議會之權力不斷在歷次修約過程中擴張的事實之外，在觀察歐洲議會內部投票情形時會發現，投票結果幾乎總是依照意識形態以及政黨色彩而呈現，顯示歐洲議會在有效反映國內政治偏好的同時，亦能有效扮演其身為全歐、跨國機構的角色。而部長理事會本身與歐盟理事會(the European Council)¹ 則是必須在國內向選民負責的政府官員所組成。對此派學者而言，歐盟合法性最深厚而穩固的來源其實就是各國會員國政府在其國內所受的民主監督。(Moravcsik, 2002: 612)在歐盟決策過程中，部份持續存在的「政府間」(intergovernmental)的特質使得決策過程能夠透過會員國間彼此的不信任達到民主監督的效果。在政府間的決策模式下，由於行為者之間彼此信任之缺乏，導致任何一方在說服其他行為者支持其立場時，必須提出強而有力的理由。換言之，政府間談判透過「談判民主」(bargaining democracy)而賦予歐盟決策合法性。由於共識決的有戲規則能夠避免少數的利益被犧牲，並且逼迫行為者將其他行為者的利益列入考量，因此談判民主能夠確保決策的「輸入合法性」(input-legitimation)。此一形式之民主因此甚至較容易傾向犧牲少數利益之多數民主更具民主合法性(Héritier, 1999:275)。

第四，此派學者指出，授權予例如 ECB 及 ECJ 等非立法機構之機關某些程度之決策權絕不可謂不民主(Moravcsik, 2002: 611, 613)。對於以「議會民主」(parliamentarian democracy)為對照基礎而指出歐盟決策的議會基礎(無論是歐洲議會或是國家議會)太過薄弱的批評，Majone 認為首先，從制度設計來看，歐盟實為極端獨特的政體。其立法與行政過程皆無法清楚明確地與一般國家所謂的「立法機構」、「行政機關」對照；而是不同機關同時扮演多重、不固定的角色。因此依照「分權」的邏輯而以一般民主國家的合法性衡量標準來衡量歐盟，極不適當。其次，上述批評多少顯示其對「多數決」的迷信；畢竟「少數服從多數」

¹ 國內一般譯作「歐盟高峰會」。唯“the European Summit”與“the European Council”又並非完全一致，因此本文暫將“the European Council”譯作「歐盟理事會」。

並非民主政治最核心的價值。若純粹從「多數決」的角度來衡量民主，則所有如中央銀行、法院等依賴「獨立職權」的特性運作的機構皆成了違反民主的機構了；一切皆必須唯選票/選民是從。然而實際上，非多數決(non-majoritarian)的機構以及決策模式卻在一般民主國家普遍存在；而其民主與否、具合法性與否，端看其立意與設計而定。Majone 因此提議以歐盟將決策權授予「非多數決機構」的立意和設計來評量歐盟決策是否符合民主原則。以執委會的自主權為例，Majone 認為，其實從功能性的角度思考，執委會被賦予自主權並不違反民主原則，原因在於，與歐盟所有其他機構相比，執委會其實確實是最能夠從歐盟層次思考，而能夠以全歐盟利益為自身利益的機關。另外 Majone 也點出，以「政策結果」(policy results)來衡量歐盟合法性同樣也是正確的指標。例如歐盟政策若有效控制了通貨膨脹，則歐盟即應因為這樣的政策結果而獲得一定程度合法性的認可。另外，就被授權機構的設計而言，只要在制度設計上，這些機構能夠得到有效的監督，那麼其合法性就不應是問題(Majone, 1998)。

基於上述理由，所謂的「民主赤字」並不如一般學者所指證歷歷地那麼真實地存在。在這樣的情況下，對歐盟進行「民主化」，不但是非必要的、甚且是不應該的。錯誤的民主化不僅不會導致主張「民主化」之學者所預期之穩定歐洲整合之效果，反而會嚴重威脅整合之進程。在現存的安排下，會員國政府在遇到了不受選民歡迎的整合政策時，至少仍然可以持續推動這些政策。更重要的是，歐盟的決策結構中，隨處皆需仰賴行為者間之談判。因此，要在談判開始之前，先設制一個以解決問題為目的的意見交換階段、尋找能夠將共同利益最大化的更多可能性，其實並不困難。(Moravcsik, 1998: 51)

二、「民主赤字問題嚴重，而單一歐洲人民之不存在為重要導因之一」

對於認為歐盟民主赤字問題嚴重的學者而言，上節論述忽略了相當關鍵的一

點：將歐盟與一般民主國家相比是否合理妥當事實上並無關民主赤字論述之癥結；真正讓關心歐盟民主之學者所擔憂的，事實上是民主赤字對歐洲「人民」而非其對「制度」所造成的影響。在原有的會員國民主制度之上，另加一層具備實質決策權力之治理機構，無可避免將治者與被治者間的距離拉遠，使得二者間之代表與被代表的關係倍形薄弱。被治者影響政策的能力在多了這一層治理機構後，被大幅削弱。換言之，當歐盟被批評具有嚴重民主赤字時，對照的兩組並非「『歐盟』這個政治實體」與「『一般民主國家』這樣的政治實體」，而是在原有民主國家之上，多加了歐盟這一層治理機構「之前」與「之後」歐洲人民所享有之影響政策之權力。此一強調人民原有權力被削弱的概念因此能夠解釋民主赤字一詞中，「赤字」的使用：人民原本所享有的權力在被剝奪後，未獲得適當的補償；「權」與「責」之間的平衡關係在多了歐盟這一層治理機構後，嚴重失衡。儘管會員國政府持續為民主合法性的主要來源，越來越多原本屬於會員國政府權限的政策議題卻應整合需要而上移至相對而言較不具備合法性的歐盟層次，傷害原本「權」「責」之間的平衡關係(Scharpf, 1999: 26; Offe, 2000: 11)。

治者與被治者間代表關係的弱化還只是民主赤字問題中之一個面向。另一個該被突顯的問題是，即使決策精英在隔絕了來自利益團體以及選民的壓力後能夠如部份前述學者所言，因而有效率地解決問題，這卻無法交代決策精英在單一歐洲人民(*demos*)以及歐洲公領域並不存在的狀況下，如何能夠得知人民的共同利益以及意向為何。當然，精英與人民之間的鴻溝在任何民主社會都是不可避免的；歐盟決非特例。然差別在於，在一般的民主社會，此一鴻溝能因為公領域的存在而得到彌補。

至於何謂民主政治中之「人民」(*demos*)，其所扮演之角色為何？根據懷勒，民主必須植根於由一群人所組成之政體(*polity*)，這群人即所謂的 *demos*。而在此一政體之中，所有民主的辯論、論述皆是「由」這群人，同時也是「為」這群人進行的。只有在 *demos* 被界定之政治領域內，多數人民才具有將其意向加諸少數

人民的權利及合法性(Weiler, 1995: 222)。

然而認為缺乏民主政治中之「人民」是導致歐盟民主赤字問題主因的學者卻未必認同歐盟應立刻採取行動來建立一個單一的歐洲人民(a European *demos*)。對於 Grimm 以及 Scharpf 等學者而言，歐盟缺乏一單一人民的事實是無法改變的。因此修正民主赤字問題的途徑一方面在於確保作為歐盟合法性主要來源之會員國持續在歐盟決策中扮演重要角色；另一方面，歐盟亦必須持續維持其在輸出合法性(亦即問題解決能力)方面之表現。相反地，對懷勒(Weiler)以及哈伯馬斯(Habermas)而言，單一歐洲人民之缺乏並非一無法改善的問題。事實上，為了緩和歐盟民主赤字問題，創造歐洲公領域以及建立歐洲人民是歐盟政治精英們所不能規避的課題。以下分別就此二派學者的看法一一加以說明。

(一)、「歐盟缺乏單一人民之事實無法改變」(論述二)

根據此派學者的論點，歐盟缺乏單一人民的事實是無法改變的，因此民主赤字問題的改善需仰賴歐盟本身之「輸出合法性」，以及個別會員國政府之民主合法性。歐盟缺乏單一人民之事實是無法改變的看法首見於德國聯邦憲法法庭 1993 年對馬斯垂克條約合憲與否問題之判決。在其判決中，聯邦憲法法庭強調，在歐洲缺乏單一人民(*demos*) 之情況下，會員國在歐洲整合過程中維護民主的角色尤其重要。由於聯邦憲法法庭對於 *demos* 的理解是以種族文化為根本的，因此在缺乏 *demos*、同時 *demos* 又不能由人為創造的情況下，歐盟層次的民主並不具存在的可能性。根據對 *demos* 種族文化的理解，*demos* 的存在依賴一系列客觀的要件，包括共同的語言、歷史、文化、習俗等。換言之，先天的「同質性」(homogeneity) 是決定會員(*demos* 內)與非會員(*demos* 外)的主要標準。此一觀點所隱含的是對於認同的「原生」(primordial)的理解(Weiler, 1995: 225-7)。

身為聯邦憲法法庭的法官之一員的 Dieter Grimm 後在一學術期刊論文中指出，歐盟公權力的來源並非歐洲人民，而是會員國。這在歐洲整合早期絲毫不是問題，但當整合不斷深化、觸及之議題不斷擴大時，歐盟公權力非來自歐洲人民而是完全仰賴會員國的事實便形成了一種民主的鴻溝。雖然許多學者專家因而建議應擴張歐洲議會的權力，但是民主並不僅只是由議會行使代議政治而已，因此擴張歐洲議會權力也只能小幅縮小此一民主鴻溝。真正的民主還必須仰賴個人、社團、以及政府之間的聯結。而這些聯結則須要靠民意形成過程中所不可或缺的傳播媒體來維繫(1995: 293)。

然而在確立了傳媒在民主政治的重要媒介角色後，Grimm 接著卻指出歐盟層次的傳媒非但不存在，甚至連其存在之「先決條件」亦是缺乏的。更不幸的是，這些先決條件無法靠後天人為力量被創造出來。「民主政治」非僅是源自一群人，而必須是一群想要成為同一政治體之成員的一群人(1995: 297)。換言之，民主政治的發展必須源自有著集體認同的一群人。有了此一集體認同，犧牲少數利益的多數決才能具備合法性；而此一認同亦使得一個社會有能力就其目標以及所面對的問題進行論述、溝通。以歐盟的情況來看，語言的隔閡代表無論是一個「歐洲大眾」(a European public)或是一個全歐的政治論述(a European political discourse)都不可能在可預見的將來出現。相反的，公共論述仍然將侷限在個別會員國國內；而有限度的歐洲事務相關之公共論述則將持續侷限於精英以及相關利益團體，對一般大眾而言或是事不關己、或是遙不可及。因此，真正阻擋了歐盟民主政治發展的並非歐洲人民的不團結，而是過於薄弱的集體認同以及跨越國界進行公共論述的能力。其結果是，負責制定政策的歐洲官員、代表在立法過程中得不到適當的回饋。換言之，歐洲層次的政治(European politics)缺乏一個相對應的大眾(European public) (1995: 296)。

根據此一不樂觀的分析，Grimm 得到的結論是，進一步將歐盟「議會化」(parliamentarization)非但不能解決民主鴻溝的問題，反而將使歐盟的民主前景更

不樂觀。原因在於，歐洲議會權力的提昇即代表部長理事會力量之減弱。如此將決策權從擁有健全發展的媒體、政黨、社團、以及非正式的公共論壇之會員國手中抽出，置入缺乏這些功能的歐盟手中，顯然對於歐盟之民主前景並不會有正面效果。

Scharpf 與 Grimm 相同，認為歐盟缺乏一單一歐洲人民的問題是無法彌補的。Scharpf 將合法性依照兩個不同的面向加以區分。所謂「輸入合法性」(“input-oriented legitimacy”)強調的是「民治」(“government by the people”)。一項決策如果反映了人民的意志，便獲得了輸入合法性。所謂的「輸出合法性」(“output-oriented legitimacy”)強調的是「民享」(“government for the people”)。一項決策如果有效導致了人民福祉的提昇，便獲得了輸出合法性(1999: 6)。

若從「輸入合法性」與「輸出合法性」概念來看，歐盟可能在「輸出合法性」部份表現良好，因為歐洲整合之所以不斷向前推進，原本就是因為整合(以及全球化)導致越來越多跨越國界的「政策外溢」(policy externality)現象。就解決這些問題的能力而言，歐盟作為一個超國家的組織，與會員國政府相較，原本就是處在一個極為有利的位置。因此要從政策結果來評估歐盟的表現，並據以賦予歐盟「輸出合法性」，幾乎是理所當然的。相對的，歐盟在「輸入合法性」的表現則是相當有問題的；其癥結在於，歐盟被統治的這群人民非但沒有什麼聲音，甚至也沒有一個完整的輪廓樣貌。然而受制於歐盟是由歷史淵遠、語言文化皆有相當差異的民族國家所組成的這個事實，Scharpf 認為歐盟缺乏輸入合法性的問題並無法獲得實質改善(1999)。

既然輸入合法性必須是源自既存的集體認同，而既存的集體認同在歐盟層次並不存在，則若從輸入合法性的角度來檢視歐盟的民主赤字問題，民主赤字便是個無法彌補、無從改善的問題。Scharpf 指出，無論學者如何企圖以「輸入合法性」之論證來矯正歐盟民主赤字問題，以輸入合法性為本的立論終究無法克服歐

盟缺乏既存集體認同、缺乏全歐跨國的公共論述、以及缺乏能夠權責相符的歐洲層次的制度設計的缺陷。因此 Scharpf 認為，在企圖解決歐盟民主赤字的問題時，應儘量避免從輸入合法性的角度尋求解決，因為輸入合法性只會更加強烈地予人歐盟民主赤字問題無法改善的印象。相反地，在面對歐盟民主赤字問題時，將焦點集中於歐盟治理的效率及解決問題的能力，亦即輸出合法性。在這方面，歐盟與會員國相較是具有絕對優勢的，原因在於歐盟所必須負責解決的問題正是跨越了會員國國界、不依賴歐盟的整合協調會員國所無法獨立解決的問題(1999: 1-11; 187-88)。

(二)、市民的「人民」概念(Civic demos)、公領域、以及審議式民主(論述三)

相對於上述學者對民主赤字的理解描述，及其仍然以會員國為歐盟民主合法性之主要來源結論，哈伯馬斯認為，依賴會員國作為民主合法性的來源已不再是切實際的想法。然而即使有此一認知，哈伯馬斯卻對歐盟民主赤字問題有較上述學者更為樂觀的看法，原因在於哈伯馬斯對於 *demos* 的理解較之於 Grimm 以及 Scharpf 具有更深的內涵以及包容性。

針對 Grimm 所說的集體認同，哈伯馬斯指出，民主的公民身份(democratic citizenship)能夠借力於法治，而在一群陌生人之間創造出一種團結、患難與共的感情。此一形態的社會整合必須透過政治社會化的溝通情境來實現(1995: 305)。這樣子的集體認同是具備自主、自願的特質的；它無法獨立存在於民主的實踐之外、亦不可能在民主實踐尚不存在時即先行存在。事實上，此一形態的集體認同其實正是由民主實踐過程本身所產生出來的(2001: 15)。因此將一個國家的公民團結在一起的並不是原生(primordial)的共同特性，而是透過互為主體性所形成的、會員間彼此共享的理解認知的情境。在一個民主的社會中，公民的這種道德的、政治的自我認識不能被視為是取決於先於民主實踐而存在的歷史、文化；而是將

公民彼此間的溝通制度化的結果。這其實正是現代歐洲國家「國家認同」形成的經過(1995: 305)。

與哈伯馬斯同樣以非族群的角度，而從市民概念的角度來看待「人民」的，尚有懷勒。在懷勒眼中，將「人民」凝聚在一起的並非種族血統文化，而是共享的價值、是非、社會責任(1995: 243-4)。因此所謂歐洲人民的概念不應建築在真實的抑或想象的文化同質性與共同歷史。懷勒認為，一旦將「國籍」(nationality)與「公民身份」(citizenship)做了區隔後，多層次「人民」(*demoi*)同時出現的可能性便能夠存在(1995: 252)。一個人因此可同時是英國「人民」的一員而又是歐洲「人民」的一員。懷勒與哈伯馬斯同樣將「人民的出現」與「民主實踐」視為是相互形成、具有循環關係的。歐洲人民的建立必須依賴刻意的營造。此一建立在共同價值觀的對「人民」的理解使得歐盟的民主化更為重要，因為既然「歐洲人民」的出現是以民主為其基礎價值，那麼這群人便必須實踐其所擁抱的價值，實際地實行民主(1995: 254)。

上述三種對歐盟民主赤字不同的理解投射出對於歐洲整合的下一步不同的建議。依照第一種對民主赤字的理解，未來的歐洲整合之路只須順著來時路繼續往前走，並不需要在歐盟層次的民主問題上有所改進；依照第二種理解，歐盟必須正視民主赤字問題，並且從制度設計以及輸出合法性著手提昇歐盟民主；依照第三種理解，營造一個歐洲公領域以及促成歐洲人民的出現是改善歐盟民主不可或缺的做法。本文以歐盟制憲過程當中，主導以及參與制憲之政治精英所展現之言論、態度、以及做法來檢視上述三種對民主赤字不同的理解，發現歐盟精英之言論、態度、以及實際做法與第三種理解最為接近。在制憲會議尚未產生時，歐盟主要的政治精英便不僅對於民主赤字問題表示關切，同時也對於歐洲單一人民之重要性表示認同。若再仔細分析制憲會議本身所採用的決策方式，會發現其既非以政府間談判為主，亦非以投票表決為主，而是特別著重以公共利益為基礎的理性的討論與溝通。在進入對制憲會議之討論之前，首先必須對於有關能夠促進

市民的人民概念(civic demos)之出現的論述進行討論。

以上有關歐洲單一人民的討論顯示，民主赤字的問題還不僅僅是將新一層具有實質決策權之治理機構加諸於現有的民主國家層次之上，同時此一結構之「頂層」—即來自不同會員國之政治精英—在不斷的社會化過程中，已導致了高度的整合；然而在結構的「底層」—即來自不同會員國之人民—仍然處於明顯分裂的狀態。從歐盟理事會、部長理事會、COREPER、到歐盟內部各式各樣的委員會(comitologies)，歐盟各個機構長期以來為來自不同會員國之政治人物以及參與決策的相關專業人士提供了極佳的社會化的場合與機會。相反地，促進歐洲人民進行跨國社會化、跨國整合的機會卻幾乎完全不存在。其結果乃是，在「頂層」，整合良好的跨國決策階層能共同輕易而快速地製造出許多政策，效率甚至超乎一國國內之立法決策；而在「底層」，缺乏彼此交流機會的歐洲人民卻幾乎完全未能整合。換言之，加諸於現有的民主國家層次之上的新一層具有實質決策權之治理機構不僅將歐盟視為單一政治實體，同時是以十分積極的態度與做法進行治理。然而由於被治者依然是孤立在各自國家疆界內，以本國社會現存的公領域為其唯一關切、並且有能力參與其中的公共論壇，因此被治者對於歐盟決策者的積極態度必然是被動、冷漠以對。在歐盟這新一層治理機構尚未加諸於現存會員國之上時，選民在花費合理的時間精力的情況下便能夠理解，進而監督政府的決策。然而在決策權大量上移至歐盟層次之後，要理解並且監督歐盟的決策所需花費的時間與精力卻遠遠超出對選民合理的要求。此一「頂層」與「底層」跨國整合程度的巨大差異是倡導市民的人民概念(civic demos)學者極為關切的一個問題。從這個角度來看，歐盟事實上已經擁有了部份「國家」的特質，只不過這些特質只存在於領導決策階層，而不存在於被治階層。

對於民主赤字採取第一種認知而以為歐盟民主赤字是被過度渲染的議題的學者認為，擴大歐洲人民在歐洲整合過程中之參與未必會導致一般所認為的能夠營造出政治共同體的彼此認同的結果。相反地，許多被視為是能夠提昇政治參與

的方法—例如公民投票以及制憲會議—只會導致資訊不足以及結構不健全的辯論的效果，鼓勵了民粹式的民主，無法讓參與者有真正妥協的動機(Moravcsik, 202: 616)。這樣的看法在法國以及荷蘭公投拒絕歐盟新憲後顯得「預言」似乎十分準確，但是真正的問題並非如這些學者所指，是精英被隔絕於一般民眾的程度不夠徹底，而是正好相反：歐盟一路走來，整合的方法、技巧一再獲得精進，但是對於整合的目標卻未能充份加以辯論。缺乏了對於目標的辯論，歐盟自然也缺乏足夠的合法性。缺乏了辯論、討論，又如何能得到來自人民真正的接受呢(De Schoutheete, 2000: 99)? 因此歐盟眼前當務之急事實上絕非更進一步隔絕精英與歐洲人民，反而應該將二者的距離拉近。哈伯馬斯與懷勒所描述的民主實踐與市民的人民概念)間之循環關係則是將二者拉近的關鍵。

在市民的人民概念當中，「單一的人民」(demos)是民主實踐中不可或缺的元素；然而「單一的人民」卻又並非既有、並且存在於民主實踐之先的。在此首先必需釐清的是何以民主的植根只能依賴「單一」人民而運行，而不能依歐盟現存的二十五個分立的人民的情況運行。其次應進一步加以說明的是何種形式的民主實踐最有利於市民的人民概念(civic demos)的出現。

在討論何以民主的歐盟必需依賴一個單一的歐洲人民之前，首先需要說明為何由二十五個民主國家組成的歐盟卻被視為缺乏民主政治所需的人民。曾有學者提出，縱使歐盟缺乏「單一」的人民，但是由二十五個「人民」組成「多人民的民主」(“demoi-cracy”)²不僅可行，同時甚至較單一人民的民主更有利。多人民的民主歐盟依賴的不是單一的國家認同，而是不同人民對目標以及實質利益的共享(Nicolaidis, 2004)。因此縱使歐洲人民不具備強烈的歐洲認同，他們卻清楚將歐盟視為是政治運作及政策制定的場域，就如同國家或次國家的區域單位一般。按照此一看法，只要能瞭解到歐盟本身多元的內涵和價值，自然便能體會到歐盟確實具有民主合法性(Banchoff and Smith 1999)。事實上，一個重視文化多元的「多

²“demoi”為“demos”的複數形。

人民的民主」(“demoi-cracy”)要比單一人民的民主更值得追求。

「多人民的民主」最大的問題在於，民主政治當中的代議制以及多數決之所以享有合法性乃是因為集體認同此一先決條件的存在。當集體認同的先決條件存在時，為了一部份人的利益而犧牲另一部份人的利益是能夠被接受、被合理化的(Scharpf, 1996: 26)。Offe 更深入問題的核心，指出要讓任何一位公民相信其在必要時願為其他公民犧牲的要求是合法、值得的，首先必需使其對於所有其他公民有以下的認知：第一，對其他公民的正直性(integrity)有基本的信心，並且相信其他公民在必要時也會擔負同樣的責任。第二，即使知道其犧牲並不會為個人帶來直接的利益，卻因瞭解他的犧牲對整體社會的重要性而將犧牲視為對己身有利(2000: 4-5)。前者是一種信任(trust)，後者是一種團結共生的理念(solidarity)。雖然二者不能藉由憲法或法律的途徑來建立，但卻都能夠藉這些工具的輔助而獲得加強(2000:5)。而只有當二者皆存在時，民主政治中之多數決對於潛在少數而言才不會是一種威脅，因而能夠獲得合法性。換言之，代議制以及多數決必需是在明確劃分的界限之內實行。界限之外，行為者的互動邏輯是以將己身利益最大化為原則，充滿策略運用；界限內，行為者則在整體利益考量下，能夠容許未必符合己身利益的資源重分配。此即何以在代議制以及多數決已為常態之歐盟，單一的一而非二十五個分離的一人民是歐洲層次民主運行之必要條件(Scharpf, 1999: 8; Weiler, 1997: 150)。

那麼何種形式的民主實踐最有利於市民的人民概念(civic demos)的出現呢？審議式民主之相關論述由於其對說理、辯論的著重，因此在聯結民主實踐以及市民的人民概念上扮演重要的角色。哈伯馬斯將審議式民主與共和式民主兩相對照以突顯審議式民主的特色。共和主義理想著重整體社會共享的價值，同時對於公民美德(civic virtue)有高度的要求。相反的，審議式民主則著重將「正式決策制定」(institutionalized decision making)以及「非正式但理性之民意」(informally yet rationally shaped public opinion)二者相溝通所需仰賴之條件及程序予以制度化

(Chambers, 1996: 195)。

在審議式民主中，合法性不能單靠民主的立法程序以及公平公正的司法程序來維持。如果沒有一個健全而有活力、並且深植於市民社會的政治公領域的存在，則即使有公平公正的立法司法程序，仍不可稱之為「民主」(Forbath, 1998: 971)。只有在行為者透過自由意見交換後所共同獲得的結論有效反映了公領域中不同的論述相互競爭之結果時，才能判定審議式民主確實存在(Dryzek, 2001: 652)。至於什麼是「公領域」，哈伯馬斯對公領域的定義是：一個可以促進、過濾、整合公眾對話的社會領域。「在此社會領域中，公民們對公共議題進行意見的交換、溝通、辯論、學習…同時議題的討論並非全無系統，而是在過程中受到綜合、整理、過濾，致使相關聯的議題能匯集成有交集、有重點的討論主題，允許公眾能對相同議題同時產生關注、進行對話」(Habermas, 2001:17)。依照上述審議式民主的標準，當一個全歐、跨國的公領域逐漸成形後，歐盟才能夠被視為真正的民主政體。

參、制憲會議的來源、設計以及民主赤字

以上是針對民主赤字問題之主要相關論述所做之歸納與整理。第一派學者認為，歐盟民主赤字問題實際上遠不如一般所想像或描述的那般嚴重。一般對於民主赤字的憂慮其實是導因於對歐盟民主表現的誤解。因此對於此派學者而言，歐盟民主合法性的現狀(status quo)是完全可以接受的；未來的歐洲整合之路只須順著來時路繼續往前走，並不需要在歐盟層次的民主問題上有所改進。相對地，第二及第三學派學者皆認為歐盟民主赤字問題不僅確實存在，同時相當嚴重。雖然兩派學者皆認為歐盟單一「人民」之缺乏乃民主赤字發生之主要原因之一，其關鍵性的差異卻在於，第二派學者認為，單一歐洲人民之缺乏為一無法彌補的問題。依照此一理解，歐盟雖然必須正視民主赤字問題，但此一問題只能循制度改

革以及輸出合法性的提昇等管道來改善，避免從單一歐洲人民的角度來處理民主赤字問題。而第三派學者則認為單一歐洲人民非但是可以透過刻意營造而產生的，同時積極促進一個歐洲公領域以及單一歐洲人民的出現事實上是改善歐盟民主不可或缺的迫切要務。

歐盟民主之未來顯然將受到諸多不同因素之影響，然而其中最為關鍵的因素卻是歐洲政治精英對於民主赤字問題的認知與理解。究竟上述三種對於民主赤字的論述，哪一種與歐盟政治精英的認知理解最為接近？歐盟在過去四年對於制憲所做的努力提供了回答此一問題的重要線索。以下首先從歐盟憲法條約的出現以及制憲會議的設計來分析政治精英們所展現的對民主赤字的認知與態度，指出憲法條約的出現以及制憲會議的設計在相當程度上反映了歐洲政治精英對歐盟民主問題的關切和憂慮；同時其思考方向遠超出歐盟制度改革的範疇，而涉及透過歐洲公領域(a European public sphere)的建立來促成單一歐洲人民(a single European demos)之出現的思維。其次藉由對荷法公投後公共論述的分析進一步探討整個制憲經驗對於歐盟未來民主化的意義，指出荷法公投後的公共論述顯示，歐洲公領域以及單一歐洲人民的出現是歐盟當前最為急迫的任務之一。

歐盟二十五個會員國領袖於 2004 年十月二十九日在羅馬簽訂了歷史性的憲法條約是由歐洲制憲會議(The European Convention on the Future of Europe)³經過十六個月的密集討論協商後所擬定完成。歐盟制憲的基礎大體可歸於「歐洲之未來」這場全歐跨國的辯論。而所謂「歐洲之未來」辯論的起源一方面可溯自德國外長費雪的兩次演講；另一方面則可歸因於尼斯條約前之政府間會議(IGC)的失敗。費雪在 1999 年 1 月 12 日對歐洲議會所做的演講中指出，歐洲在經濟與政治兩方面的整合已出現了嚴重的落差：如此嚴重的落差將在不久的將來威脅到歐洲整合現狀。費雪因此建議歐洲各國針對歐盟的憲法以及歐盟的最終政治形態

³ 該會議在初始並未明確被賦予「制憲」任務，而是應針對歐盟未來所面臨的挑戰提出具體建議。隨著會議的進行，「制憲」逐漸成了與會者的共識，該會議因而被普遍稱作「制憲會議」(“The Constitutional Convention”)。

(例如聯邦)進行辯論，俾使政治整合能夠跟得上經濟整合的腳步。費雪在 2000 年洪堡大學(Humboldt University)的演講中提到，歐盟演變至今距離人民越來越遠。欲改變這種情況，必需藉民主改革將歐盟轉化為以憲法為基礎的「議會制度的歐洲聯邦」(Parliamentarian European Federation)(盧倩儀，2005)。雖然費雪的觀念在演講當時聽來似乎遙不可及、太過理想化，甚至因而遭致許多批評，但經過一段時間的沉澱之後，費雪的呼籲卻在歐洲各國逐漸發酵；歐盟以及會員國重量級的政治人物不僅對費雪的演講提出回響、表達肯定，也紛紛以他們對歐洲未來的看法來回應費雪的擔憂。

在費雪的洪堡大學演講之後，法國總統希拉克首先提出呼應，指出歐盟所給予歐洲人民抽象而遙不可及的感受必須透過全歐辯論的方式加以改善；同時此一辯論必須要有所有會員國及其人民的參與(Chirac, 2000)。義大利總統齊安皮緊接著對費雪所提出的歐洲憲法的理念表示贊同，因為唯有透過制憲才能夠彰顯歐洲人民才是歐盟機構合法性最終的來源。當前歐盟所必須刻不容緩地應對的挑戰除了治理能力以及制度的合理化之外，就是強化歐洲人民共同的文化認同了(Ciampi, 2000)。德國總理施洛德與義大利總理阿瑪托指出，任何有關歐盟未來的決策不僅必須透過透明的討論與決策機制，同時亦必須建築在人民的信任之基礎上，因此歐盟應在 2004 年之前舉行全歐、廣泛、並且擴及一般大眾的憲政辯論(Schröder and Amato, 2000)。比利時總理維霍夫斯坦德隨後針對歐盟在同時面對透明化、合法性、以及效率提昇的挑戰時所應採取的策略提出了對制憲過程影響極為深遠的觀點。他認為特別是在東擴以後的歐盟，政府間合作的方式無論從透明度、效率、或民主合法性而言都達不到令人滿意的標準，因此歐盟必然得要採取一套新的、較能夠取信於民的決策模式來解決眼前的問題(Verhofstadt, 2000)。對此，英國首相布萊爾表示，正因為歐盟民主合法性極為重要，因此受到由人民所選出的會員國議會監督的會員國政府才應該是歐盟決策權力的重

心。⁴然而即使對於什麼樣的制度設計最能體現民主布萊爾有不同於費雪以及維霍夫斯坦德等人的看法，但是對於歐盟的當務之急是找出歐洲人民對於歐盟的期待，布萊爾卻與前述政治人物看法一致。他指出，歐洲人民對於歐盟不解與不滿最主要的原因在於二者對於歐洲所面對的問題的輕重緩急有完全不同的理解。除非歐盟開始傾聽人民的聲音，歐洲人民將持續認為他們為歐盟所擁有，而非他們擁有歐盟。布萊爾指出，雖然單一的歐洲人民(*demos*)目前並不存在，但這並不代表單一歐洲人民在未來不會出現(Blair, 2000)。這些政治領袖間的對話逐漸累積而為歐盟憲法大辯論的開端。到 2000 年底，多數政治精英已趨向認同歐盟必須從現在繁雜的法源之中掙脫出來，改以一部簡單的憲法作為歐盟政策和運作的基礎。

在此同時，尼斯條約的談判卻遭遇到空前的困境。尼斯條約當初的任務本是解決阿姆斯特丹條約所未能及時處理的歐盟東擴後，執委會執委之人數以及部長理事會加權投票重新安排計算的問題。原本在阿姆斯特丹條約談判時，會員國已大致同意在執委人數與部長理事會的票數兩項議題上依補償原則維持會員國之間的平衡；但是到了尼斯條約的談判過程時，大、小會員國間卻出現了嚴重的歧見，同時擔任輪值主席的法國也由於處於左右共治的階段，致使此一內部充滿衝突矛盾的輪值主席在 IGC 過程中推動妥協的能力與效率大打折扣。因此尼斯所應處理的兩項主要議題—執委人數以及部長理事會中之投票問題—到了 2000 年底高峰會時仍然未能有明顯的共識出現，導致整個尼斯條約的談判過程受到來自媒體以及專家嚴厲的批評。尼斯峰會後，英國首相布萊爾的感想：“we cannot continue to do business like this”不僅為尼斯的混亂情況做了最佳的描述，同時也顯現出歐盟傳統 IGC 的政府間談判方式已遭受到極大的限制(Milton *et al.*, 2005: chapter 2)。

⁴ 唯布萊爾在幾個月之後對於政府間會議的功能與效率亦提出了抱怨與感嘆(請見下段)；同時各方對於民主赤字持續關切的強度亦使得主權觀念強如英國之會員國對於制憲的想法及做法態度逐漸由硬趨軟(Magnette & Nicolajdis, 2004)。期間愛爾蘭選民在 2001 年六月公投中否決尼斯條約亦導致歐盟領袖瞭解到決策階層與人民間的鴻溝。

在費雪演說、各會員國政治領袖的呼應、以及尼斯談判的多重背景下，儘可能收納全歐人民的聲音的跨國辯論逐漸成爲歐盟精英共同認定的當務之急。會員國於是在 2000 年 12 月簽訂尼斯條約時附帶加入了「歐盟之未來宣言」(Declaration on the future of the Union)，宣示改善歐盟決策透明度及民主合法性的決心，並且揭示歐洲將針對四大議題進行既深且廣的辯論。這些議題包括：一、歐盟與會員國之間權限的界定；二、基本權利憲章法律地位之界定；三、條約之簡化；四、會員國議會在歐盟之角色。該宣言並特別指出，參與辯論者應包括所有對這些議題有興趣之歐洲公民；特別是各國議員以及來自政治、經濟、學術界，和其他民間社會團體之代表。

所謂「歐洲之未來」辯論於二〇〇一年三月正式在布魯塞爾揭幕；爲提昇參與廣度而架設之網站「歐盟之未來論壇」(the forum on the future of Europe; or “futurum”)也在開幕式中正式成立。當時擔任輪值主席的瑞典對於辯論未來應採何種方式做總結的問題，傾向在下一政府間會議召開前即先另行依照能確保最大參與廣度的形式來對辯論做總結，其中選項包括了「會議」(convention)與「論壇」(forum)等方式。「論壇」方式著重的是開放的意見交換，因此不易有具體決定，最終仍可能是由政府間會議下具體結論。而「會議」是由一群固定的參與者進行密切的交流，能夠在會議尾聲依據辯論內容而針對歐洲的未來提出一份具體藍圖。瑞典政府在輪值主席的結論報告中指出，此一問題應在二〇〇一年比利時輪值期間做出決定。對於「歐洲之未來」辯論的總結方式，比利時政府自始即支持「會議」形式，於是在比利時輪值主席的推動下，歐盟會員國於二〇〇一年九月確定將以「會議」形式爲「歐洲之未來」辯論做總結。二〇〇一年底的拉肯高峰會時會員國政府簽訂了「拉肯宣言」(Laeken declaration)，宣佈歐盟將針對歐洲未來所面對之挑戰而設立“the Convention on the future of Europe”，並將制憲會議之組成、輪廓、任務、進行方式等等做了完整的描繪。制憲會議的成員當中，應包括一位主席、兩位副主席、十五位由各會員國政府指派的代表、三十位會員

國國會代表、十六位歐盟議會代表、兩位歐盟執委會代表、39位即將加入歐盟之新會員國政府及國會之代表。

在制憲過程中，除主席團內部之文件外，所有大會的討論、記錄、文件、書面意見等皆置於制憲會議的官方網站。同時所有與會者的聯絡資訊也同樣置於網站上以便民眾與其聯絡，表達意見。此外民眾亦可透過歐洲議會登記，在旁聽席觀察大會的進行。最後，為了讓非網路使用者也能充份參與制憲，秘書處透過各大報紙將制憲會議的任務及運作方式廣為宣傳，目的即在透過媒體推廣「歐洲的未來」之辯論。此外由來自歐洲及各國民間或非民間的組織網絡所組成的論壇亦在制憲會議秘書處以及執委會的協助下產生，所有參與的團體的書面意見皆公佈於網站上，而制憲會議秘書處負責將這些意見加以分類整合，提供到大會。論壇的組成大致可分四個類組：政府機關(包括區域、市鎮等單位)、社會經濟組織(包括私人公司、社福單位)、學術單位及智庫、其他市民社會團體、非政府組織等。在制憲過程中，正式登記參與論壇的市民社會團體超過了500個。他們不僅能夠透過論壇表達意見，同時在特定議題上制憲會議亦會主動諮詢這些團體的意見。在二〇〇二年六月二十四及二十五日的制憲會議大會以市民社會的參與為討論之唯一主題，邀請了數個團體參與大會討論(盧倩儀 2005)。

經過了十六個月密集的聆聽、意見交換、協商、以及草擬，制憲會議主席季司卡終於在2003年七月十八日將制憲會議的成果—「憲法草約」(the Draft Treaty Establishing a Constitution for Europe) 提交當時由義大利擔任輪值主席的歐盟理事會 (Miller, 2001; 盧倩儀, 2005; Milton *et. al.* 2005)。歐盟精英對於歐盟民主赤字、決策透明化、歐洲人民在歐盟事務的參與感之關切和憂慮在拉肯宣言中表露無遺。歐盟政治精英對歐盟民主前景的關切與憂慮促使其在制憲會議的設計上採取了接近審議式民主的運作模式，而此一審議式的設計對於所有制憲會議的參與者而言都具有牽制作用，進而直接影響到制憲會議的結果(Magnette, 2003)。

從上述對制憲之淵源以及對制憲會議設計的描述可以看出，前述第一派學

者所主張之「歐盟民主赤字問題被過份誇大渲染」的論述顯然與制憲會議之產生與設計過程中精英們的言論思維不相符合：精英們非但無法看輕民主赤字問題，甚且為其嚴重性表現出高度憂慮。而第二派學者所主張之「單一歐洲人民之出現因受先天限制以致永遠無法出現；因此民主赤字問題解決之道在於制度改革以及提昇輸出合法性」的論述也與精英們的實際態度行動有相當差異：制憲會議前以及制憲會議當時，精英們一再鼓勵市民社會之各個團體以及一般大眾積極參與跨國的討論與辯論便是一例。雖然「跨國的歐洲公領域」、「市民概念的單一歐洲人民」等字眼並未直接出現在領袖們的對話討論當中，但從制憲前各項演說、宣言等觀察，導致歐盟付諸實際行動進行制憲的原因之一其實是精英們對歐盟民主與懷勒、哈伯馬斯相同的認知，反映的是精英們對懷勒與哈伯馬斯所闡述的市民的「人民概念的期待與認同」。

肆、後公投(post-referendum)時期之公共論述與民主赤字

制憲會議在二〇〇三年所完成的歐盟憲草，在經過後續政府間會議的小幅修改後，於二〇〇四年十月二十九日為二十五個會員國領袖所簽訂接受。而此一憲法條約必須在獲得所有會員國批准後始能生效。在九個會員國完成了批准程序後，法國於 2005 年五月二十九日舉行歐盟憲法公投。公投之結果，54.87%的選民反對、45.13%贊成，投票率 70%。三天後，荷蘭舉行憲法公投。其結果如各界所預料，同樣是反對陣營獲勝；其中 61.6%的選民反對，38.4%贊成，投票率 62.8%。

如果歐盟制憲的「來源」以及「設計」皆顯現上述第三派學者的看法——即「單一的歐洲人民是必要同時也是可能出現的」——與實際上歐盟精英的看法最為接近，那麼 2005 年中法國與荷蘭選民對於歐盟憲法否決的公投結果是否代表以上論證的錯誤呢？事實上從歐盟各界對公投結果的反應及討論來觀察，上述有關歐

盟必須致力促成單一歐洲人民以及歐洲公領域之出現的論證在歐盟憲法的批准過程及後續論述中獲得了更多的印證。公投結果顯現出，即使歐盟精英意識到單一歐洲人民以及歐洲公領域的重要性，並且試圖在制憲過程當中將此一認知付諸實踐，唯雖然精英們此一企圖在制憲過程中相當程度地被展現出來，但即使方向是正確的，程度上這些努力卻遠無法達到必要的效果。最重要的是，歐洲單一人民以及歐洲公領域的出現並非一蹴可及、能夠在短短兩三年間成形的。法荷公投後的輿論顯現出歐盟民主的未來除了繼續有賴制度的改革之外，對於歐洲公領域與歐洲單一人民的出現積極有效的促成是當前最急迫的要務。以下就荷法公投後媒體、分析家、以及政治人物對公投結果的反應進行分析，並進一步探討其與上述對民主赤字不同觀點間之關係。

從公投後各界對公投結果的反應、論述來分析，各方對於公投結果的詮釋大約可歸納出三大主軸，而三者間並不互斥。首先，選民對歐盟憲法說「NO」被認為是對國內執政者的表現不滿的一種抒發。法國與荷蘭皆處於國內經濟成長低迷、失業率居高不下、執政者聲望居於谷底之時。因此許多評論家指出，與其說法國公民投票之結果反映的是對歐盟憲法條約內容的反對，倒不如說是對執政者施政不滿的強烈表達。其次，公投結果也被許多歐盟領袖以及評論家看成是兩國選民對於全球化浪潮的恐懼感之一種表徵。⁵在公投前正反兩大陣營的辯論過程中，反方一再將國內的經濟困境歸咎於「來自波蘭來的廉價水電工」(the Polish plumber)，認為歐盟東擴嚴重影響到了舊會員國國內勞工的就業機會。但是包括英國首相布萊爾以及前西班牙外長帕拉其歐等政治人物在內皆指出，這種觀點事實上所反映出的是對全球化的恐懼與排斥感。即使歐盟未曾東擴，則即使歐盟的勞工躲得過來自波蘭的廉價勞工的競爭，在全球化下的國際經濟中，歐盟勞工仍躲不過來自中國、印度的勞工的競爭(Blair, 2005; Palacio, 2005)。

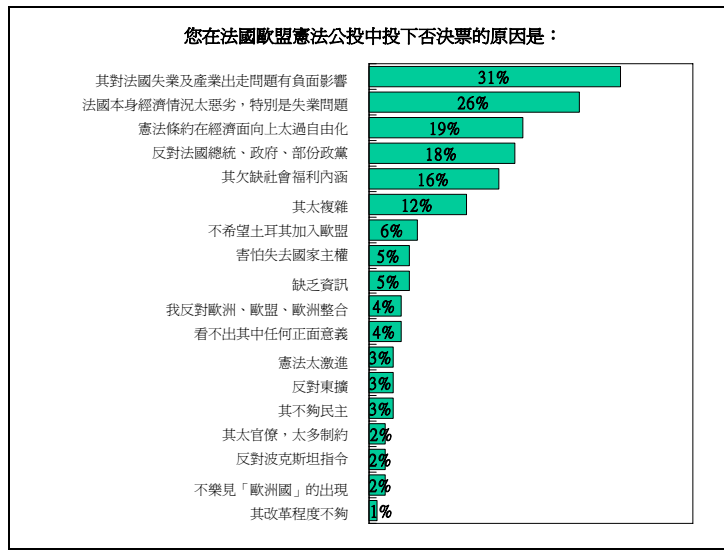
⁵根據荷法公投的出口民調，投下反對票的選民對於歐盟進一步東擴、移民的流入、一個龐大歐盟的運作成本、全球化對歐陸傳統社會福利國家的威脅等問題表達了恐懼與排斥感。而至於任何能夠提高歐盟運作效率的改革，這些選民則表示支持(Dempsey & Bennhold, 2005a)。

對於公投結果的第三種——同時也是與本文所探討的民主赤字最為相關的——解讀是，選民在向歐盟決策精英傳遞一強烈負面的訊息。選民對於歐盟決策精英慣用的閉門談判、決策，而後將選民事後無奈、甚至不得不的認同視為理所當然的態度和做法已到了極端不滿的地步；而歐盟憲法公投正提供了傳達此一訊息的難得機會。選民所傳達的訊息代表歐盟需要擺脫精英主導、並且以煤、鋼、農業為支撐歐洲整合的主要支柱的舊思維，並開始思考以人為本、確實視歐洲人民為歐洲主權來源的新思維(Chatzimarkakis, 2005)。此一傷害到了民主政治運行的精英與人民間的鴻溝其實才是公投失敗的根本原因。當然單一歐洲人民的理想在短期內並不可能實現，但是單一市場與單一貨幣的成功卻使歐盟愈來愈實質地掌控、主宰歐洲人民生活的各個層面，致使歐盟在單一人民不存在、人民無從有效參與的情況下，仍通過大量立法來規範人民的行為。歐盟執政者若不思從根本上改善此一問題，則未來設計再精良的制度改革仍將無法令歐洲整合平穩進行。(Culpepper & Fung, 2006)。

或許就憲法內容以及制憲過程較諸以往修約經驗而言，選民選擇對此一以前所未有的開放模式制定的、並且能夠大幅提昇歐盟民主實踐的一部憲法說「NO」顯得極為諷刺，因為如上所述，提倡及參與制憲者非但體認到民眾與精英的疏離感，甚且在整個制憲過程中相當程度上展現了欲改善此一情況的誠意。而憲法公投「NO」的結果，反而將使歐盟未來整合之路不得不依照這些選民所最不樂見的軌跡行進；亦即依照原有的尼斯條約，持續依循「民主」、「效率」二方面皆遠不如新的憲法條約新設計的決策立法機制繼續為二十五個會員國的四億五千萬人民制定政策。畢竟只有在條約、法律以及決策方式被簡化、歐盟與會員國權限加以明白區分、決策被透明化之後，選民才有能力就事論事對歐盟個別議題下判斷。然而此一諷刺正說明了前文所討論的第三派學者論述的重要性，而公投結果反而為歐盟帶來反省和重新出發的機會。無論是在法國或荷蘭，後公投民調皆顯示選民說 NO 的主要原因與憲法條約本身之內容其實只有極微薄的相關性，顯示

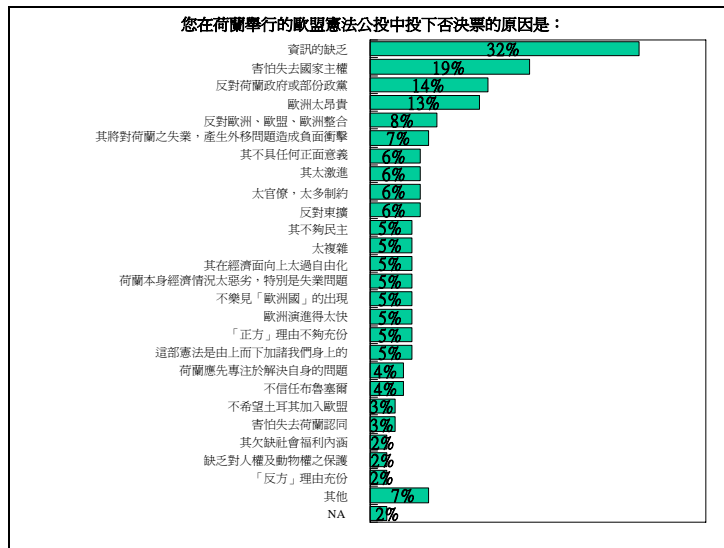
會員國選民與歐盟精英彼此間根本不存在一種對話的關係(圖一&圖二)。雖然歐盟制憲過程一反以往純粹由會員國政府代表主導的政府間會議不透明的決策模式，大幅提昇決策過程中的參與廣度與討論/審議素質(盧倩儀 2005)，但是後公投的民調仍然顯示選民對於制憲相關資訊的掌握嚴重不足(圖三&圖四)。同樣的，選擇在公投中缺席的選民之所以放棄參與投票的原因—如資訊不足或認為無法改變既成事實等—亦反應了歐洲人民與歐盟政治精英之間的鴻溝(圖五)。前文指出歐盟精英對於歐盟民主的未來已有不同於以往的體認，瞭解到與歐洲人民溝通、交換意見的重要。但公投結果卻顯現出歐盟民主的問題較精英所意識到的更加嚴重；同時歐盟缺乏一個單一人民以及公領域的現象在歐盟憲法公投過程中為歐洲整合進程帶來了更深刻而真實的衝擊。

圖一：法國選民否決歐盟憲法之主要原因



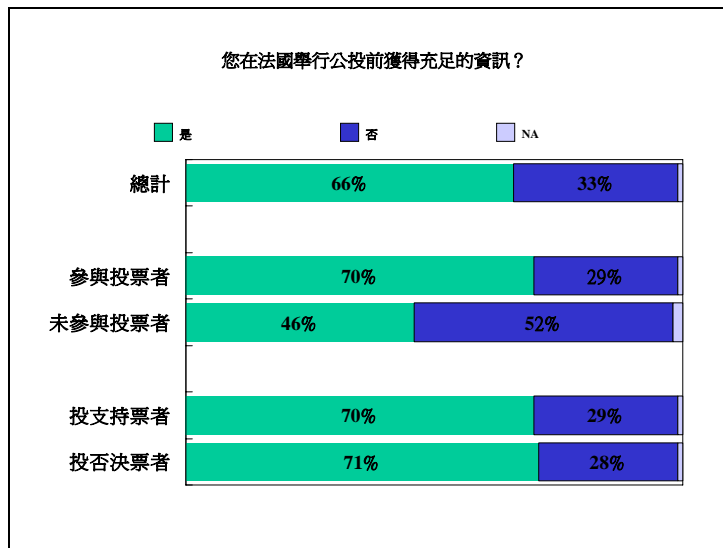
資料來源：European Commission 2005a

圖二：荷蘭選民否決歐盟憲法之主要原因



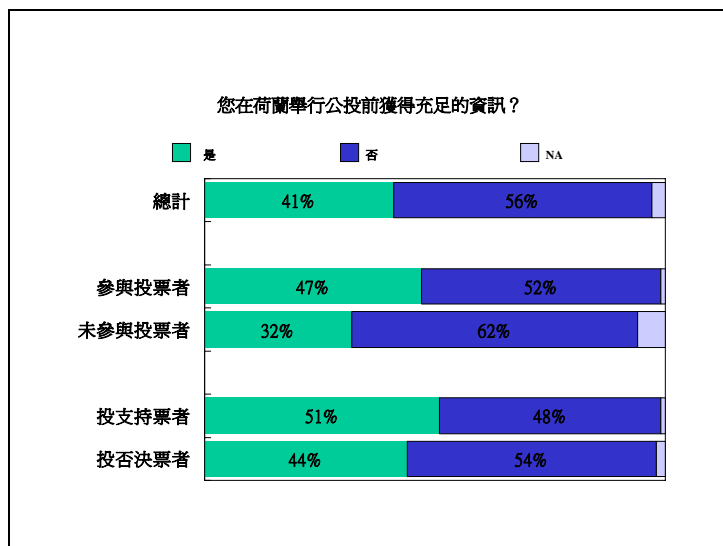
資料來源：European Commission 2005b

圖三：法國選民對於制憲相關資訊之掌握



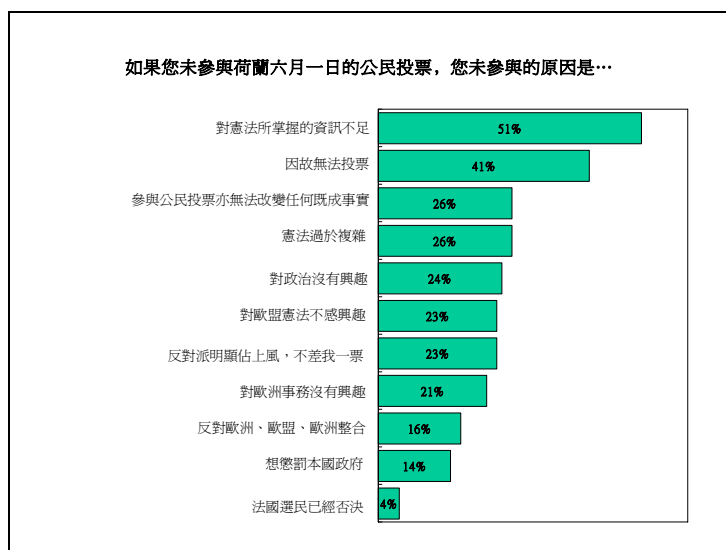
資料來源：European Commission 2005a

圖四：荷蘭選民對於制憲相關資訊之掌握



資料來源：European Commission 2005b

圖五：荷蘭選民未參與歐盟憲法公投之主要原因



資料來源：European Commission 2005b

荷法公投後，輿論對於歐盟政治人物任何隱射選民「不瞭解」憲法條約內容的言談顯得更加無法容忍。歐盟或會員國領袖任何缺乏自我反省的言論—例如盧森堡總理容克(Juncker)堅持選民並不是在對憲法說「NO」，而認為選民只是未能充份瞭解憲法的內容—立即會遭到輿論嚴厲的批評(Dempsey & Bennhold, 2005b)。容克的評論或許不無道理；荷法選民的「NO」的確是由種種錯綜複雜的原因所造成的。事實上包括英國首相布萊爾在內的其他會員國領袖也對公投結果有與容克相同的解讀(Blair, 2005)。蓋洛普公司選後針對荷蘭選民的民調顯示，絕大多數的選民對於歐洲整合仍然抱著支持的態度，只有 8% 的選民對於歐洲整合表示不支持。而在公投中投下反對票的選民當中有三份之一表示說「NO」的主要原因是資訊的缺乏(Jacoby & Simpson, 2005)。但是要解決精英與選民間的鴻溝，單靠上對下的「解釋、說明」是不夠的。布萊爾在荷法公投後對歐洲議會的演說中問到，歐盟領袖們一再宣稱要與歐洲人民溝通、要強化歐洲人民在歐盟決策過程中的參與，但「我們(指歐盟領袖)真的做到了嗎？(Blair, 2005)」選民的不滿、容克與布萊爾的評論、輿論的批評所共同突顯的正是歐盟缺乏跨國公領域以及單一的、市民的歐洲人民。

西班牙國會議員，同時也是前外長的帕拉其歐指出，歐盟的精英與選民之間存有巨大的鴻溝已是一個不爭的事實。以往歐盟精英慣用的「凡事為人民著想，卻不給人民參與的機會」的行事作風將不再可行。無論歐盟的明天為何，當前最刻不容緩的任務就是大幅提昇歐洲人民在歐洲整合過程中的參與程度(Bennhold, 2005)。由於一個單一的、跨國的歐洲公領域並不存在，因此雖然在荷蘭與法國針對歐盟憲法的辯論在公投之前的幾個禮拜逐漸熱絡，甚且一度顯得十分激烈(Wanlin, 2005; USA Today, 2005)，然而仔細分析兩國的辯論，就時間而言，發生的時間都相當晚，法國與荷蘭針對歐盟憲法的辯論都是在幾近投票時才突然變得十分熱烈，不僅遠在制憲會議完成其制憲程序之後，同時更是在公投前的幾個禮拜才開始對憲法有廣泛的討論，因此辯論持續的時間也相對有限。再就辯論的內

容來看，在荷蘭與法國，針對歐憲的辯論都顯得十分片面，並且充斥著種種煽動而不符事實的言論。在一個成熟的公領域不存在的情況下，各種誤導選民的言論並不能在主流媒體中被加以澄清，因此正反雙方並沒有機會真正就歐盟憲法進行理性實質的辯論(De Clerck-Sachsse, 2005; Meyer, 2005)。同時荷法辯論的內容也突顯了歐盟當前極為嚴重——同時也是上述第三派學者所指出的——單一的歐洲人民尚不存在的問題。歐盟憲法顯然是一個「歐洲」的主題，是為整個歐盟設計的根本大法，而不是為任何一國所設計的根本大法。但是從荷法辯論內容來看，整個辯論完全是由個別國家的國家利益為出發點，絲毫看不出跨國、全歐的觀點(Kurpas, 2005)。

如果如前文所述，制憲的起源以及過程皆顯現歐盟精英們事實上已意識到全歐、跨國論壇的缺乏，並且自制憲之初即已積極朝建立全歐、跨國論壇的方向努力，那麼何以最終結果依然是選民抱怨「資訊不足」、「參與機會不足」而以否決的投票結果封殺歐盟第一部憲法呢？從哈伯馬斯與懷勒的論述中我們可以發現，與其將精英們的努力全盤否定，倒不如藉著憲法公投失敗的例子來深入領會哈伯馬斯與懷勒論述中的「市民的人民」以及「歐洲公領域」的出現並非短短一兩年、經過制憲這樣一個浩大的工程變能夠達成的。相反地，歐洲公領域以及單一歐洲人民的出現都必須是長期營造的結果，而公投結果顯示，歐盟精英已不再有規避營造單一歐洲人民以及歐洲公領域之責任的餘裕了。

伍、結論

自馬斯垂克條約公投所引發之學界對於歐盟民主赤字問題高度的關注以來，歐盟民主赤字問題至今仍未曾獲得明顯改善。針對各方對民主赤字的描述與憂慮，Moravcsik、Schmitter、Majone、與 Banchoff & Smith 等學者皆認為，學者、政治人物以及媒體對於歐盟民主赤字的描繪其實是錯誤的。然而觀諸歐盟憲法條

約制定的起源以及制憲會議的設計，歐盟以及會員國之政治精英對於歐盟民主程度的理解似乎與 Moravcsik 等學者有非常大的落差；不僅憲法條約制定的起源可部份歸諸歐盟民主赤字問題，同時連憲法條約制定的過程—包括制憲會議的設計—都以避免深化歐盟民主赤字的問題、提昇歐盟在條約制定過程中之民主標準為主要考量。

若純粹從「制度設計」的考量來評估歐盟的民主表現，所得之結果便容易傾向如 Moravcsik 等學者所發現的，歐盟民主表現並不輸給會員國；因此所謂的「民主赤字」問題只不過是個謎思。然而如果我們認知到「制度設計」只不過是民主的手段；民主真正的基礎其實是在「人民」本身，那麼我們便能夠較為清晰地看出民主赤字的根源，並且瞭解解決歐盟民主赤字問題之道絕不能只靠制度的重新設計，而要顧及人民的感受、參與、甚至認同。因此有別於上述學者從制度面檢驗歐盟民主，本文強調以「人」為民主政治的基礎檢視歐盟民主，並據以解釋歐盟過去四年來制憲相關議題的演變過程。歐盟政治精英自 1999 年以來對於歐洲人民與歐洲統治者間的距離展現出了不同於以往的敏感程度；而整個憲法條約產出的過程似乎更強化了這樣的趨勢。公民之間的同理心、彼此間的溝通信任，這些在一般民主國家理所當然已然存在的元素實際上也是民主政治的基礎，在歐盟卻是缺乏的。歐盟制憲的過程絕不只是制度的重新設計、安排，而是對催生歐洲人民的一種努力。

荷法公投對於此一努力顯然是一嚴重打擊，而選後民調所顯示出選民對於失業率、移民問題、全球化之恐懼感致使許多分析家將焦點轉向 Scharpf 等學者所強調的歐盟之輸出合法性，認為歐盟必須依靠政策結果來獲取選民的信任。然而歐盟決策與會員國政府決策的分野，以及歐盟本身所面對的各種挑戰之複雜性，已不再允許歐盟能夠在沒有一個跨國、全歐之公領域的情況下獨自依靠「政策表現」即能取得選民的信任。從制憲當時即一再出現、直到荷法公投後仍不斷傳出的鼓吹舉行全歐同步公投的聲音，事實上即代表了對於單一歐洲人民之出現的期

待。

在此必須強調的是，本文論述的核心並非對歐盟民主「實然」之批評與「應然」之建議，而是以歐盟政治精英們對民主赤字問題的理解與態度來檢視所回顧之三派學者不同的論述。歐盟民主之未來顯然受到諸多不同因素之影響，但是主導歐洲整合進程的歐盟精英對於民主赤字問題的認知必然將是其中最關鍵的因素。基於此，由歐洲政治精英所主導的整個制憲過程自然成為檢視這些精英對民主赤字之認知的良機。由於第三派學者深信歐洲人民能夠透過共同的價值觀與共同利益凝聚人為的歐洲公民認同，因此被批評為不切實際而過於理想化；畢竟單一歐洲人民絕非一蹴可磯的。相形之下，第二與第三派學者之論述便顯得較為「實際」；特別是第一派學者「順著來時路，待其自然演進」的論調似乎最能夠順應一般人對於歐盟民主未來的直覺理解。然而觀諸歐盟制憲經過——特別是制憲想法萌芽的階段，對民主赤字問題深沉的憂慮以及急切推動歐洲人民對歐洲未來抉擇之廣泛參與卻是各會員國以及歐盟精英共同的態度與認知。因此即使受到過於理想化的批評，就歐洲單一人民的問題而言，第三派學者之論述卻仍然最能夠反應歐盟政治精英想法與作為。如果歐盟政治精英們能夠藉整個制憲的經驗重新來思考歐盟長期所面對的民主赤字問題，並且以較為長遠的視野為跨國、全歐之公領域以及單一的歐洲人民之出現落實紮根的工作，則或許「歐盟本身即是一個從無數次打擊和失敗中獲得重生、贏得成功」的明言便能再次獲得印證。

References

- 盧倩儀 (2005)。〈歐洲制憲會議對歐盟民主化之影響〉,《問題與研究》, 41, 1: 1-19。
- Banchoff, T. and M. Smith (Eds.) (1999). *Legitimacy and the European Union—The Contested Polity*. New York: Routledge.
- Bennhold, K. (2005). EU to Hold Together, But with New Focus. *International Herald Tribune*, June 16: 1-2.
- Blair, T. (2000). Speech to the Polish Stock Exchange, October 6.
- (2005). Speech addressed to the European Parliament, June 23.
- Chambers, S. (1996). *Reasonable Democracy: Jürgen Habermas and the Politics of Discourse*. Ithaca: Cornell University Press.
- Chatzimarkakis, J. (2005). A New Narrative for Europe, *New Europe*, June 19-25: 9.
- Chirac, J. (2000). Our Europe. Speech to the Bundestag, Berlin, June 27.
- Ciampi, C. A. (2000). Speech upon reception of degree “Honoris Causa,” University of Leipzig, July 6.
- Culpepper, P. & A. Fung (2006). Listen to the Citizens—The Radical Way Forward for the European Union. *Harvard International Review*.
- De Clerck-Sachsse, J. (2005). The Paradox of European Democracy—Reflections on a ‘Plan D’ for the EU. Centre for European Policy Studies Commentaries, July 2005.
- Dempsey, J. and Bennhold, K. (2005a). 448-Article Constitution: Can Anything Be Saved? *International Herald Tribune*, June 17: 1.
- Dempsey, J. and Bennhold, K. (2005b). EU leaders and voters see paths diverge. *International Herald Tribune*, June 18-19: 1&3.
- De Schoutheete, P. (2000). *The Case for Europe—Unity, Diversity, and Democracy in the European Union*. Boulder: Lynne Rienner Publishers.
- Dryzek, J. (2001). Legitimacy and Economy in Deliberative Democracy. *Political Theory*, 29, 5: 651-669.
- European Commission. (2005a) Flash Eurobarometer 171. *The European Constitution: Post-referendum Survey in France*.
- European Commission. (2005b) Flash Eurobarometer 172. *The European Constitution: Post-referendum survey in The Netherlands*.
- Forbath, W. E. (1998). Habermas’s Constitution: A History, Guide, and Critique. *Law*

- and Social Inquiry*, 23, 4: 969-1016.
- Grimm, D. (1995). Does Europe Need A Constitution? *European Law Review*, 1, 3: 282-302.
- Habermas, J. (1995). Remarks on Dieter Grimm's 'Does Europe Need a Constitution?' *European Law Review*, 1, 3: 303-307.
- (2001). Why Europe Needs a Constitution? *New Left Review*, 11: 5-26.
- Héritier, A. (1999). Elements of Democratic Legitimation in Europe: An Alternative Perspective, *Journal of European Public Policy*, 6, 2: 269-82.
- Horeth, M. (1999). No Way Out For the Beast? The Unsolved Legitimacy Problem of European Governance. *Journal of European Public Policy*, 6, 2: 249-68.
- Jacoby, M and Simpson, G. R. (2005). Brussels' Beltway Problem; Calls Mount for More Transparency and Communication. *The Wall Street Journal*, June 24.
- Kurpas, S. (2005). When the European Constitution 'Went National'—A Plea for a European public Sphere. Centre for European Policy Studies Commentaries, May 2005.
- Magnette, P. (2003). Deliberating Under the Shadow of the Veto. *EUSA Review*, 16, 4.
- Magnette, P. and Nicolaïdis, K. (2004) The European Convention: Bargaining in the Shadow of Rhetoric. *West European Politics* 27, 3:381-404.
- Majone, G. (1998). Europe's 'Democratic Deficit': The Question of Standards, *European Law Journal*, 4, 1: 5-28.
- Meyer, C. O. (2005). A Single Referendum Across Europe. Centre for European Policy Studies Commentaries, May 2005.
- Miller, V. (2001). The Treaty of Nice and the Future of Europe Debate. *House of Commons Research Paper* 01/49.
- Milton, G., Keller-Noëllet, J. and Bartol-Saurel, A. (2005). *The European Constitution—Its Origins, Negotiation and Meaning*. London: John Harper Publishing.
- Moravcsik, A. (1998). Europe's Integration at Century's End. In A. Moravcsik (Ed.) *Centralization or Fragmentation? Europe Facing the Challenges of Deepening, Diversity, and Democracy*. New York: Council on Foreign Relations.
- (2000). Democracy and Constitutionalism in the European Union, *ECSA Review*, 13, 2.
- (2001). Despotism in Brussels? Misreading the European Union, *Foreign Affairs*, 80, 3: 114-122.
- (2002) In Defence of the 'Democratic Deficit': Reassessing Legitimacy in the European Union, *Journal of Common Market Studies*, 40, 4: 603-24.

- Offe, C. (2000). *The Democratic Welfare State—A European Regime Under the Strain of European Integration*. Unpublished Manuscript. Institute for Advanced Studies, Vienna.
- Palacio, A. (2005). Discussions on the EU's Future *International Herald Tribune*, June 16.
- Scharpf, F. (1996). Negative and Positive Integration in the Political Economy of European Welfare States. In G. Marks, F. Scharpf, P. Schmitter, and W. Streeck (Eds.), *Governance in the European Union* (pp. 15-39). London: Sage Publications.
- (1999). *Governing in Europe: Effective and Democratic?* Oxford: Oxford University Press.
- Schmitter, P. (2000). *How to Democratize the European Union and Why Bother?* (New York: Rowman & Littlefield).
- (2001). What Is There to Legitimize in the European Union... And How Might This Be Accomplished? Unpublished Manuscript.
- Schröder, G. and Amato, G. (2000). We Are Serious About the Future of Europe. *F.A.Z.*, 21 September.
- USA Today (2005). Old-fashioned democracy thwarts EU's grand plan" June 2, 2005: A. 10.
- Verhofstadt, G. (2000). A Vision for Europe. Speech to the European Policy Centre, September 21.
- Wanlin, A. (2005). European Democracy: Where Now? *Open Democracy*, 2 June. http://www.cer.org.uk/articles/format_print.htm?article=wanlin_ope...
- Weiler, J. J. (1995). Does Europe Need a Constitution? Demos, Telos, and the German Maastricht Decision. *European Law Journal*, 1, 3: 219-258.
- (1997). The European Union Belongs to Its Citizens: Three Immodest Proposals. *European Law Review*, 22: 150-156.