歐洲議會職權形成與變遷

■胡婉玲／中國文化大學中山學術研究所博士候選人

歐洲議會在形成之初並不具「制度限制性」的特性，但在日後的變遷中逐漸擴張其地位及權限。例如，歐洲議會擁有就業、環保、打擊貪瀆法案之共同決策權。

壹、前言

歐洲議會（European Parliament）是議會制度與歐洲統合研究領域當中相當具有特殊性的議題。就議會制度層面而言，歐洲議會雖名為議會，係代表全體歐盟會員國公民的民意機關；然而其享有的實質權力，至今仍無法與傳統的民主議會等量齊觀。歐洲議會的成立並非如傳統民主議會是以憲法所保障，或透過憲政慣例實際運作；它是在一次又一次的協定簽署之後，逐漸改變其權力及其運作的方式。

本研究嘗試透過過去未曾在此領域中援用過新制度論的變遷理論，來解讀歐洲議會職權變遷的原因。

貳、歐洲議會形成的歷史分析

歐洲議會成立，除了反應歐洲人民在經濟上互相依賴（interdependence）的必要性外，實際上也有其政治考量：就是將二次大戰時的敵對國家納入具有超國家性質的組織，以確保政治上的穩定性（stability）。[1]

然而此種理念（idea）經過了約半世紀的發展，實際上已與現況大不相同。我們可以由表一當中，說明歐洲議會的發展歷史過程，曾經發生了那些重大事件。為了方便說明起見，筆者區分為三階段來說明歐洲議會形成與變遷。

一、歐洲議會成立的階段（五〇年代初至六〇年代）

1950年5月9日，法國外交部長Robert Schuman提議歐洲建立一個煤礦與鋼鐵共同體（ECSC：European Coal and Steel Community）。Schuman的看法並不僅只於工具性的制度觀----即將ECSC當作經濟活動上互蒙其利的制度性安排，重要的是，Schuman企圖將ECSC當作一種平衡歐洲各國權力以達成政治穩定（stability）的機制。Schuman的構想是源至於二次大戰時，歐洲二大強國：法國、德國產生敵對狀態的事實，他企圖以一種牽制兼緩衝的集體性制度來舒緩這二個國家的敵對感。歐洲的政治家認為[2]，當作為戰爭主要資源的煤礦與鋼鐵的取得，成為一種具有集體性參與的安排時，企圖發動戰事的行動者必然會受到制度上的限制（institutional constrain），而喪失行動的自主性。ECSC作為歐洲局部的超國家組

織雖無法產生泛歐洲性的影響力，但是它可以解決法國對強鄰德國威脅感的問題，也同時處理德國早就想釐清薩爾煤田（die Saar-Frage）的爭議。因此包括德、法、義大利、比利時、盧森堡及荷蘭等六個國家都樂觀其成地督促此一政經制度的產生。然而政治與經濟係一體的兩面，ECSC雖名為功能性的經濟制度整合，但是仍無法脫離其政治性。尤其是涉及各國主權、國防等敏感性問題勢必造成社會的困境（social dilemma）。ECSC在此種困境之下，受到法國國民議會（1954年）的反對而造成停擺的終局。儘管如此，歐洲各國仍然對合作的議題抱持高度興趣，只是ECSC在烙印（imprint）效果影響下，轉向純經濟層面的合作。

1957年5月，ECSC六個會員國在羅馬簽訂成立歐洲經濟共同體（EEC：European Economic Community）與歐洲原子能共同體（EURATOM）的條約。於是，先前的ECSC與後來的EEC、EURATOM三個組織成為形成歐洲共同體的三個重要的支柱（pollars）。

而由六國所共同簽訂的原子能共同體（EURATOM）條約及經濟共同體（EEC）條約合併稱之為羅馬條約。羅馬條約於一九五七年底，由六國政府分別完成批准手續，並於1958年1月1日起正式生效。

原子能共同體（EURATOM）與經濟共同體（EEC）成立之初，原先計畫分別成立兩個議會，但仍有反對意見產生。於是，各國政府在協商後簽訂羅馬條約的同時，也共同簽訂了另外一項整合煤鋼共同體（ECSC），原子能共同體（EURATOM）與經濟共同體（EEC）三者共同設立單一議會的協定。除此之外，各國也同意修改煤鋼共同體（ECSC）條約中第二十一條有關共同議會的部份，使得三者的條約在共同議會的部份具有一致性。

因此，共同議會「歐洲議會」（European Parliamentary Assembly）正式於1958年3月19日成立，並於運作後的第四年，1962年的3月30日正式更名為「歐洲議會」（European Parliament）。

綜合而言，五〇、六〇年代歐洲議會產生的過程，反映了當時歐洲對於整合觀念的二種聲音。其一是積極整合的呼聲，以法國為首的國家，企圖透過強有力的政、經結合達成歐洲統一的目標。另一種則是希望透過逐步的國際經濟合作，在點點滴滴合作互惠的成果中，漸進地達成歐洲統一，而此點亦即功能主義學者的觀點。[3]

二、危機與轉機共存階段（七〇、八〇年代）

七〇年代歐洲議會面臨了二個重大的轉變。首先，就世界體系的層面，席捲全球的經濟危機造成歐洲共同體必須研擬面對世界貨幣體系及二次石油危機的因應方案與措施。其次，就歐洲層面而言，如功能主義所形容純粹經濟層面議題的合作，已經無法滿足會員國行動者與非行動者的實際需求，新功能主義中溢出效應（spill-over effect）已漸漸在各項合縱連橫的策略中反應。而上述的轉變，是源自於六〇年代會員國行動者的看法產生了根本上的逆轉。此點亦證明歷史制度主義當中所言，行動者的利益與其偏好在不同的時空環境當中，就會產生不同註釋的觀點。[4]

歐洲議會第一次擴大乃隨著英、愛、丹三國的加入而擴增席次。

第二次擴大，在一九七九年六月實現的

歐洲議員直選。第一屆歐洲議會議員選舉，為歐洲議會添加了民意基礎；同時也能增進歐洲人民的支持度。

其後，隨著會員國增加，歐洲議會議員席次逐漸增加。（詳見表一）

表一、歐洲議會歷史中的重要事件

發生時間	事件及其結果
1952年9月10日	歐洲煤礦、鋼鐵共同體共同議會78名成員舉行首次會議。
1962年3月30日	共同議會（European Assembly）更名為歐洲議會（European Parliament）。
1973年1月16日	議會成員擴大成198名議員，並舉行第一次會議。新的成員包括英國、愛爾蘭及丹麥三國加入。
1975年1月04日	歐洲議會通過Patijn報告當中有關歐洲議會直選的建議。
1975年3月04日	歐洲議會、部長理事會、執行委員會對於協調程序提出共同宣言。
1975年7月22日	修正後的條約給予議會新的預算權力。
1976年9月20日	部長理事會通過直選法案。
1979年6月7-10日	歐洲議會舉行第一次直選。
1979年7月17日	第一次直選後所產生的410名議員，舉行首次會議。
1981年6月01日	希臘加入歐洲議會，成員增加為434名。
1984年2月14日	通過建立歐盟草案。
1984年6月14-17日	舉行第二次直選。
1986年1月01日	成員增加為518名，包括西班牙、葡萄牙加入。
1987年7月01日	歐洲單一法案簽訂，獲得新的權力；並得到法定資格。
1989年6月15-18日	舉行第三次直選。
1993年11月01日	馬斯垂克條約簽訂，獲得更多的權力。
1994年6月9-12日	舉行第四次直選，成員增加為567員。
1995年1月01日	成員增加至626員，包括奧地利、芬蘭、瑞典加入。
1995年1月	首次行使執委會執委任命同意權。
1998年5月	通過歐洲央行人事案，11會員國發行歐元。
1998年5月	公佈歐盟執委會貪瀆調查結果，致執委全體辭職。
1999年5月	阿姆斯特丹條約同意歐州議會與理事會享有共同決策權:就業、環保、打擊貪瀆法案等
1999年6月	舉行第五次直選。

資料來源：（Corbeet, 1995：9暨作者之增補）

由七〇年代歐洲議會的發展來看，功能主義中純粹經濟的合作已經被國際經濟危機與各會員國間合縱連橫的策略所打破。在分析了歐洲議會的七〇年代歷史脈絡後，我們可以發現新功能主義當中溢出效應（Spill-over-effect）所產生的影響。首先，歐洲議會成員的增加並非僅是經濟合作的理性考量下所產生的現象，容許新會員國的加入亦有政治上的考量，例如：法國「連英制德」的想法、與石油能源危機所造成的威脅感，均是各會員國主權溢出相對理性的反應。其次，七〇年代歐洲議會的功能，並不若六〇年代的歐洲議會來的單純，許多功能部門與合作範圍的擴大，這證明了Hass所提出統合部門的擴張邏輯（the expansive logic of sector integration）的概念。最後，在經歷1979年第一次直選後，歐洲議會成為唯一具有民意的超國家的民意機關。儘管其享有並非是全然充分的立法權力，但是其對權力擴張的欲望與對非會員國所造成的衝擊亦是不在話下。

八〇年代歐洲議會職權的擴增關鍵，在歐洲單一法。依歐洲單一法的規定，歐洲議會必須與歐洲政治合作緊密的結合，並有權對其相關的事務做諮詢的工作。此外，它引入了合作程序（the cooperation procedure）賦予歐洲議會在大部份內部市場的事務上，具有參與立法的權力。由此可見，在歐洲單一法案簽訂之後，歐洲議會在實質的立法權雖無法與部長理事會看齊，但是已有民主國家議會中對於條約締結權利的置啄能力，而此點亦是歐洲單一法所導致的結果。

總的看來，七〇與八〇年代歐洲的整合由七〇年代經濟、能源危機後走向停滯，最後又因八〇年代中期的國際外部因素與內部行動者的策略與權力傾軋，造成歐洲議會權力擴大、成員增加與具有民意基礎等事實。歐洲議會產生的制度變遷，恐怕是各行動者在制度創立時所始料未及的。

三、歐洲大變遷的時代──九〇年代

九〇年代初期，正當歐洲共同體致力於歐洲自由貿易與排除障礙的同時，在1989年到1990年東歐局勢的改變與德國統一進程加快的刺激下，歐洲一方面在西歐的整合繼續邁進；另一方面，東歐卻一步步的解體並且進入一個重建主權與民主的新階段。因之，歐洲共同體決定加速歐洲統一的進程，朝向經濟貨幣與政治合作的聯盟前進。兩項條約的通過，對歐洲聯盟架構、乃至歐洲議會之職權皆為關鍵條約，兩者分別為馬斯垂克條約（Treaty of Maastricht），以及阿姆斯特丹條約。

馬斯垂克條約通過，歐洲聯盟（European Union）的制度架構正式確定，對歐洲議會而言，也產生了制度上的改變。由於1986年通過的歐洲單一法無法將歐洲議會提升與部長理事會相平等的層次，成為當時歐洲共同體主要的兩個立法機關，於是在馬斯垂克條約中，歐洲議會開始進一步採取擴大其權利的策略，其中最重要的是立法程序中共同決定（co-decision）程序的適用。根據共同決定程序的內容，立法議案並需透過雙重的限制方能過關。首先，是部長理事會以各國利益的觀點來審查各項提案，其次，歐洲議會再以政治性、理念的角度做審查工作。共同決定程序的產生，將歐洲議會的立法地位提升與部長理事會相同，也因此其置啄決策的能力大幅提高。這使得部長理事會與執行委員會必需與歐洲議會進行更多

的互動與協商，而馬斯垂克簽訂，無異是歐洲議會發展進程中相當重要的一個關鍵。

1993年11月1日，馬斯垂克條約正式生效，歐洲共同體轉變成為歐洲聯盟。

隨後於1995年1月1日，奧地利、芬蘭、瑞典亦正式的加入歐洲聯盟，共同為致力歐盟的擴大與經濟暨貨幣聯盟等議題努力。在經過了十五個月政府間會議的討論；繼最早的羅馬條約與先前的馬斯垂克條約後，完成了第三個歐洲全體性的阿姆斯特丹條約（Treaty of Amsterdam）。由於該條約為政府間會議妥協下的產物[5]：增加歐洲議會共同決定程序與同意程序的權限；並成立由各會員國國會與歐洲議會共同組成的歐洲事務委員會會議（Conference of European Affairs Committees），使各國議會能參與歐洲議會立法，並使其公民具有更多機會獲得歐盟文件。會員國若侵犯民主或人權時，可能被暫停其會員國的資格。

參、新制度論的觀點

一、各會員國行動的基本假定

歐洲議會在形成之初，並不是一開始就被設計成代議的立法機關；它既不具有立法機關的權力，也不具備民意的基礎，它只是在歐洲共同利益（common interests）之下所形成的一個組織。所謂共同利益，實際上包含了相同的目標（goals）與價值觀（values）。[6]就目標而言，歐洲議會的成立只是前述三個共同體所設立的單一性議會。其主要的目標在於配合共同體的政策，而並不是制定政策的主要機構。其次，就價值觀而言，歐洲議會在當時成立之初也不被寄予厚望成為代議民主的殿堂，它只是由少數各國的代表所組成。因此，此處的共同利益就不能以普遍性的觀點加以解釋；相反的，共同利益必需由當時六個會員國的利益折衝當中加以理解。易言之，我們必需由各行動者（actors）的動機當中來作剖析的工作。筆者以為，新制度論當中理性選擇學派的觀點，可為上述的議題作出詳盡的說明。

理性選擇學派在制度形成的議題上，採取的是外生（exogenous）的觀點；他們認為制度的形成是建構於行動者利益與偏好之上，而不是承襲或在既有、例行化的制度環境中去創建另一套新的制度規範。而在歐洲議會的形成上，我們可以看出它並不是在一個既成的制度架構中被創設成立。實際上，它只是三個具有特定功能性的跨國性組織（ECSC，EURATOM，EEC）的議會所共同形成的單一議會。歐洲議會的形成反映了當時各會員國的動機，就是行動者對歐洲整合願景的期待。這樣的動機除了彰顯歐洲經濟事務統一的必要性外，也引含了政治上的考量。就前者而言，由於經濟所包含的內容經緯萬端，有牽一髮動全身之趨勢。經濟上的合作並不能像功能主義（functionalism）中所認為那麼的單純，經濟上的合作具有多重性的考量。也因此必需建立一個單一性的組織來統領相關政策的制定與執行。其次，就政治動機來看，歐洲議會的形成一方面是各會員國權力轉移下的產物；但是在會員國彼此間仍無法產生信任感（trust）之前，會員國轉移自身權力至歐洲議會的意願自然不高。在此種考量之下，歐洲議會在當時被認為僅是一個論壇（forum）的看法便不足為奇。因之，歐洲議會成立之初不是反映會員國公民利益

與偏好的機制，它只是附屬於共同體的一個次級組織，僅具有宣示共同體為民主決策機構的作用。此種制度上先天的不完美性，肇因於制度創建者理性自利下的考量，而行動者理性自利的行為是建立在國家主權的維護與國際現實利益因素雙重考慮下的結果。行動者在互動缺乏持續性（repetitive）與不確定感之下，寧可採取較為保守的策略，而選擇了一個不具跨國影響性的立法機關--歐洲議會。倘若我們用行動者理性自利與個體效益極大化（individual utility-maximizing）的角度觀察，歐洲議會不具民意基礎與職權不彰的原因就相當容易被理解，此乃制度上失靈的邏輯（logic of the failure）所刻意導致。

二、非僅經濟理性的行動者

由之前的論述當中可知，歐洲共同體成立之初的行動者是處於一種與其它行動者的敵對關係（adversarial relationship）當中。此種敵對關係的現實，正如同賽局理論（game theory）中所描述是基於行動者對目標所具彼此競爭性當中產生。例如：煤鋼共同體（ECSC）的成立除了是在經濟互蒙其利的前提下形成；它也成為當時歐洲政治家對於二次大戰德國侵略與德、法敵對狀態的一種牽制性的機制。在敵對關係的預設立場之下，制度的形成便提供了具有穩定性（stability）與反覆性（repetitive）的行為模式，以利行動者當中追求一己的目標。同時，在互動的頻率增加之後，許多的結構便於焉產生。因此，在國際政治當中採取無政府狀態（anarchic）觀點的人，是很難想像在國際性制度當中合作、規則、結構實際運作的運作狀況。

歐洲議會的成立，可說是經濟合作下的產物，但是在相當的程度上，它卻有政治上的指標功能。由於五〇、六〇年代各會員國主張的是純經濟上的合作，但又不希望失去對主權的堅持與維護，也因此會產生歐洲議會這樣具有內在矛盾性的立法機關。儘管如此，各會員國行動者在維護其自主性前提之下，仍希望透過一個不具自主能力的歐洲議會來提升共同體的正當性與合法性。關於此點，各會員國的確具有如理性選擇學派所描述，行動者建構制度的能力與自主性。而此點也正與Buchanan與Tullock所認為同意下的計算行為（The calculus of Consent）的看法不謀而合[7]。因為制度的參與者具有事先（ex ante）對於制度規則的同意權與選擇是否加入制度的權力。歐洲議會形成的模式是制度中社群（community）共同同意下所接受，而不是外在環境先天所形成。

雖然不具備民主議會的特性，但歐洲議會仍在特定的時空環境下形成。此種形成過程不僅在國際關係研究領域，即使在政治民主理論的研究範圍中也是一個異例，倘若我們僅由民主政治或經濟學理論的角度出發，是無法瞭解此一不具民意與不具效率的制度是如何的發生。筆者認為，新制度主義當中理性選擇學派的說明，能夠確切的解釋歐洲議會是如何的在會員國行動者面對二難的情結（主權與合作）下所產生。

三、理性的制度觀與制度變遷的非預期性

在討論歐洲議會形成行動者的假定後，我們要將焦點由微觀提升至巨觀的角度，來觀察該制度的本質究竟為何。雖然理性選擇學派由行動者的互動行為（interaction）中，解釋制度的形成過程，但是其中仍有二個不同程度的層次產

生。第一個層次是在行動者互動下所產生相互承諾、順服（compliance）的情形，這個層次隱含了行動者利益間相互的折衷與妥協。而第二個層次則是由行動者共同的意圖性（intentionality）下所構成；制度是由設計（design）的觀點下來建構，較具有利益與理念上的一致性。在國際政治的實際運作上，各國為了自己的主權、領土與利益的維護，通常會採取與他國合作或堅持己見的立場，其結果通常是上述第一類型相互承諾、順服的情形發生。但是歐洲議會的本質，卻是在刻意性的設計下所產生。

我們可由當時共同體其它機構與歐洲議會的權力當中，清楚的發現此一事實；歐洲議會並非是一個立法實體，只是一個審議與諮詢的機構。其次，就議會監督權來看，歐洲議會的監督權僅止於共同體的執行機關—執行委員會，而非制定政策的機關—部長理事會。最後，就預算權觀察，預算的權力大部份集中在部長理事會，歐洲議會僅具有修正預算草案的建議權。歐洲議會權力的薄弱，來自於各會員國行動者的雙重壓力；一方面要對外堅持國家利益，另一方面也要對國內宣誓共同體政策上的正當性。此種二手策略成為各會員國的集體共識。也因此產生了有權無責的部長理事會，以及有責無權的執行委員會與一個僅具宣誓性意義的歐洲議會。歐洲議會就是在此種矛盾的情結中形成，其形成的基礎是在各會員國刻意設計下的產物，而並非是由文化、歷史既定的情勢中產生。

經由上述對歐洲議會本質的分析後可知，歐洲議會在形成之初並不具有制度限制性（constrains）的特性，也因此無法成為共同體中具有規範互動行為的機制。但值得注意的是，此一經刻意設計為不具規範互動行為的跨國性組織雖然在當時僅是各會員國行動者作為其本國與共同體間的合法性的代表，但在日後卻在變遷當中逐漸的擴張其地位及權限。[8]

肆、結論

經由上述分析，我們可作出如下的結論。

首先，歐洲議會的最初形成是在意圖性、刻意性之下，被設計成為一個不具傳統民主議會性質的跨國性組織。歐洲議會的成立，是在各會員國行動者具有充分行動自主性下所產生。易言之，此一制度係由外生（exgenous）的型態下所產生。

其二，各會員國行動者在共同體領域中採取的策略是具有雙元的特質。會員國行動者一方面在共同體當中為了本國利益，而與其它國家行動者產生合作與競爭的互動關係；另一方面為了對國內政治環境中的行動者有所交代，而創設了一個表面上具有議會性質的歐洲議會。這使得歐洲議會與共同體其它機構的成立假定，並不單純的落在煤鋼資源、原子能與經濟合作層面的考量之上；實際運作的狀況，其實是充滿了政治（包含國內與國際層面）上的動機。

第三，歐洲議會雖然由各會員國代表所組成，最初不具規範各會員國的限制性因素。但是，歐洲議會卻在有限權力的基礎上，於爾後的變遷中逐步的擴張其立法的權限，致力成為一個具有民主議會資格的共同體立法機構。這樣的改變，或許是制度的創建者所始料未及的結果。而此種情形，也彰顯了運用制度性的觀點；而不以

議會主義框設歐洲議會這個不具定型化（amorphous）跨國性機構的優勢之處。

筆者欲強調的是，歐州議會成立之初，乃出自一種刻意的設計，然而制度的演化或變遷絕對不是直線的靜態過程，其結果往往非制度創建者所能控制或預期的。這也是新制度論中，歷史制度論所採取的觀點。

【註釋】

1.Corbett Richard, The European Parliament. 3rd ed. (London:Cartermill International Ltd, 1995), pp.2-3。

2. 王浩昱，歐洲合眾國:歐洲政治統合理想之實踐（台北:揚智文化，民國86年11月），頁38-40。

3.功能主義係追求世界和平理想化的規範，認為許多經濟上「單純」與「不具爭議性」的問題可以與政治貨權力分開討論。新功能主義則屬經驗性層次的理論，該理論修正功能主義的論點，認為任何社會的問題都會涉及有限資源的分配，所以政治性的決定是不可避免的。請參考盧倩儀，「區域整合理論之比較與評析」，美歐季刊，（台北：政治大學國際關係研究中心），第12卷第1期，民國86前春季號，頁29-31。

4.Paul Pierson, “The Path to European Integration - A Historical Institutionalist Analysis.” In Comparative Political Studies, Vol.29, No.2 (April 1996), pp.132-159。

5.張亞中，歐洲統合:政府間主義與超國家主義的互動（台北:揚智文化，民國88年4月）頁84-85。

6.Peter, B. Guy, Institutional Theory in Political Science, The New Institutionalism. (London: Printer, 1999), pp.132。

7.同前註，pp.49。 ◎