

# 聯邦共和歐洲？民主的挑戰與歐洲的危機

(Bundesrepublik Europa? Die demokratische Herausforderung und Europas Krise)

## 前言

Kurt Beck.....

## 序

聯邦共和歐洲？.....3

## 第一部

歐洲共和—為什麼？

第一章 我們所生活的世界.....12

第二章 歐洲整合—一項成就.....22

第三章 為什麼我們的歐洲不再運行.....30

## 第二部

一個歐洲共和—如何進行？

第四章 歐洲和它的憲法.....45

第五章 治理經濟：對抗失業，通貨膨脹和赤字.....60

第六章 歐洲共和與他者.....69

代結論：憲法必須被批准嗎？.....77

## 縮寫

人名

## 作者

Stefan Collignon 曾於倫敦經濟學院擔任歐洲政治經濟學教授，哈佛大學客座教授。現任教於S. Anna School of Advanced Studies, Pisa，自2007年同時為漢堡大學客座教授。1999-2000擔任德國財政部歐洲經濟事務部門主管。1989-1998年擔任歐洲貨幣聯盟促進協會，研究和溝通部門主席。Collignon 1951年生於慕尼黑，現居住於巴黎。

## 譯者

翁 豪 台大經濟學系、漢堡大學歐盟研究碩士，目前於漢堡大學攻讀歐盟研究博士學位

序：聯邦共和歐洲？

歐洲還有未來嗎？經過半世紀堅持不懈地邁向統一的緩慢步伐後，歐洲來到關鍵的時刻：最後一次的擴張才剛完成，歐洲就必須抵禦她的機構的封鎖。憲法條約沒有被批准，眼前的歐盟對愈來愈多的公民來說，似乎不再是繁榮的保證，反而是使人不安且造成日益惡化的生活條件。政治顯得無能為力，公民只能別無選擇的接受現狀。民主，再見了！

民主赤字導致了對真實存在的歐洲的拒絕，如同她今天所運行的。而她運作的並不好：經濟上的停滯，政治的封鎖和高度失業。社會體系受到威脅。勞動市場的自由化對人們的正面影響似乎不如預期。談到預算政策，歐盟沒有實際掌控的自有收入；她的支出由會員國分擔，但這些會員國逐漸自問，為什麼他們應該為了別人的支出向自己的人民課稅。歐盟的預算已經降到歐盟整體生產毛額的一個百分點以下，而這尤其導致了更激烈地淨收入的分配爭奪戰和引起國民的猜疑。因穩定暨成長公約而產生的壓力，會員國的預算平衡，被一種公共吝嗇的文化所誤用。雖然這項公約是歐盟制度的關鍵協議，大國和小國在執行公約時卻彼此陷入衝突；2005年所謂的穩定公約改革用專斷代替規則，放寬了公約的約束性。歐盟的運作方式亦保留了27個會員國各自部長會議的形式節奏，但人們徒勞地在他們的聲明中尋找具體的內容，例如里斯本策略、開放協調法或是歐洲政治利益的所有權歸屬。雖然歐盟國家的人民幾乎一致反對美國介入伊拉克，但他們的政府卻在國際政治上為此戰事而呈現分歧。

這些現象相當清楚地闡明了一件事，即對建立歐盟如此重要的自願的政府間合作已經發揮到極限。1952年莫內(Jean Monnet)說“我們不是在創造政府間的聯盟，我們是在結合人類<sup>1</sup>。”但是今天歐盟運行的反而比較像是政府間的聯盟，在歐盟人民幾乎沒有什麼發聲的餘地。歐盟像革命前的階級國家，部長和他們的官僚的舉措像是貴族，而知識份子則如同聖職者的成員總是能為現狀的持續找到好理由。如果歐洲想要前進，她需要政府改造。更精確地說，歐洲需要一個真的由公民所選出來的歐洲政府，它的任務將會是治理歐洲，而會員國政府負責操心國家事務。歐洲必須被建構為政治聯盟，她必須運行如現代民主般運作。這個新的、民主的聯盟，我稱之為**歐洲共和**。

我並非唯一一個懷有這項願望的人。經過了憲法條約的失敗後，也有其他人在思考歐洲如何重新贏回她的行動能力。前比利時首相Guy Verhofstadt曾呼籲歐元區的會員國應建立**歐洲合眾國**<sup>2</sup>，他確信憲法條約被否決不是因為太具野心，而是缺乏野心，他說，「我們需要一個明確的計畫，一個清楚描述的方案和政治決心來實踐它，我們需要一個新的概念，在其中歐洲記得她的核心任務，而不是擺出監護人的姿態。此外，我們需要一個承認會員國認同和文化特殊性的歐洲，一個掌握有能的機構和預算自主的歐洲。」因而歐洲合眾國將和美利堅合眾國略有不同，歐洲合眾國的想法不是全新的概念，其漫長的歷史可以從康德(Immanuel Kant) 追溯起，經過聖西蒙(Claude Henri de Saint-Simon)、雨果(Victor Hugo)、馬志尼(Giuseppe Mazzini)、1925年德國社民黨(SPD)

---

<sup>1</sup> 發表於1952年4月30日

<sup>2</sup> Guy Verhofstadt. 2006. The United States of Europe. The Federal Trust, London

的海德堡綱領、1946年邱吉爾(Winston Churchill)的蘇黎世演講，一直到1946年莫內(Jean Monnet)的歐洲合眾國行動聯盟委員會。不同的是，如果歐洲不該走下坡的話，今天這些思想的精要必須透過新的組織來體現。歐洲公民和國家之間的彼此合作改變了我們的日常生活、社會和制度，但這段過程還沒有結束。像是歐元、共同市場、無邊界管制的申根區和歐盟在世界上的角色等這些歐洲整合成果已經成為我們共同的財產，這些資產必須被細心地呵護。

哲學家羅爾斯(John Rawls)闡釋，政府的角色在於持續保護在特定領土上生活的國民的共同資產，即那些為他們帶來效益的整體財富，並使其不受到損害<sup>3</sup>。這些公共財的所有人是每個個人，政府只是他們的代理人。政府是一個受委託去看守這些公共財的組織，而且它必須為此向人民負責。就此觀點而言，國民是公共財的所有人；國民的資格不是由歸屬哪個民族來定義，而是透過他們與公共財的關係，國家的概念不能和民族的概念相混而談。

歐盟從一開始就不僅是經濟共同體，但是歐洲人的福祉藉此經濟共同體而提升，它創造了羅爾斯意義上的共同財。而現在這個經濟共同體必須轉型為政治聯盟，因為管理這項公共財需要一個能以公民之名有效運作的代理人，它是維持並增加這項資產價值的保證，它有義務向公民解釋它的行動。除了**共和**(*Republik*)之外，我找不出更好的字眼來描述這種組織形式。

**歐洲共和**的概念可能讓人吃驚。法國人和義大利人談論的是「**單一且不可分的共和**<sup>4</sup>」。鑒於歐洲文化的多樣性，我們的歐洲共和能夠像美國共和一樣，變得「**單一且可分**<sup>5</sup>」的嗎？如果文化認同是這個共和的標準的話，答案是不能；如果歐洲共和作為公共財來看的話，答案是可以。現在歐洲的辯論嚴重混淆了上述兩種不同的想法，以致於難以掌握辯論的精確意含。傳統的社會見解認為，人民是主權者的臣民，而且在一個有機社會中找尋他的認同。現代的觀點是，公民間彼此締結的社會契約創造了公共財，其所有者是個別的公民，而政府作為受託者提供管理的服務。過去五百年的歐洲歷史是一段透過第二種觀點消解第一種的緩慢過程。

民主和共和國民的概念，伴隨且影響了以下的歷史過程，亦即傳統社群的部族認同瓦解和以契約為基礎、個人主義認同浮現，這是現代性的根本元素。但獨特的是，部族時代的社群主義轉移到國家的層次並且在這個層次上變成了民族主義。伏爾泰(Voltaire)清楚地將這個轉變稱為“共和人士總是比一般臣民更忠誠於他的祖國，因為人們比他們的統治者更加感受到自己的利益。”<sup>6</sup>對法國大革命的追隨者來說，這是極有價值的資產，而它的所有人就是人民<sup>7</sup>。但要記得，只有豎起**法國民族**(Volk)此一概念的旗幟才使法國大革命成為可能，因為法國的專制主義已經使一個

---

<sup>3</sup> John Rawls, *The Laws of Peoples*, Harvard University Press, 2001.

<sup>4</sup> 法國憲法第一條；義大利憲法第五條。

<sup>5</sup> Thierry Chopin, *La République «une et divisible»*, Les Fondements de la Fédération américaine, Plon 2002.

<sup>6</sup> Voltaire, *Pensée sur l'administration publique*, (1752) *Mélanges II*, *Oeuvres Complètes de Voltaire Tome XXIII*, publié par l'Association VOLTAIRE-INTEGRAL (CD ROM). Paris.

<sup>7</sup> 參見 VINCENT DUCLERT/CHRISTOPHE PROCHASSON, *Dictionnaire critique de la République*, Paris 2002; 特別是 *La Citoyenneté*, *La Patrie* 和 *La Nation* 等章。

由一群追求自由與自主的個人所組成的一致且自我劃分的公民社會顯露出來。在法國，民族意謂著一群對公共財，即共和(Republik公共事務)，具有責任感的個人的總和。

民族概念的問題在於這個概念與文化認同的混合。國民是自由且自主的個體，民族的成員卻臣服於秩序、慣例、傳統和道德價值(即黑格爾所說的德行)的統治之下。國民的身份(Identität)源自國民掌握決定自身利益的能力此一事實；相反的，民族同胞的身份則是來自認同某個群體的歸屬感。卡爾波普(Karl Popper)將這種置個人於群體之下的屈從稱為集體主義(Holismus)，而且他證明了屈從與一個開放的現代民主社會互不相容。

源自對國家社群情感堅持的民族主義已經在歐洲造成了許多災難，莫內(Jean Monnet)冀望克服的正是法國大革命的這項有害遺產，而且它總是妨礙了關於歐洲共和的清楚辯論。然而在歐洲愈來愈多人，尤其是在法國，認知到共和是由各種不同的政治領域所組成，其管理公共財的不同現有資產。此外法國共和的公民在國家、區域和社區選舉也表達他們的共同意志。每個法國人充分地意識到，在日常生活中他能夠是各種不同資產的所有人，例如他的汽車、住房或是他在銀行的存款。為什麼公民不能也成為各種不同形式的公共財之現有資產的所有人呢？我從我的城市的公共服務中所得到的效用，很明顯的與社會保險或是歐元存在所提供的效用完全不同。然而我的最大利益繫於，這些公共財的現有資產被良好管理以及從中我能獲取盡可能的好處，依此歐洲共和將會是一個歐洲公民運用他們的歐洲公共財所有權的領域。

在德國，聯邦共和是一個不言而喻的概念。這個共和被分為體現不同文化傳統和認同的諸邦。以此聯邦共和德國演繹了一個現代與傳統政治哲學的混合體，藉此她結合了民主共和與集體社群主義的元素。這種獨特的混合不僅對德國，同時也為歐洲統一帶來極大的問題。因為聯邦的德國機構保存了一種對身份的本能堅持，而且這會成為歐洲統一的障礙。

在哪幾個方面這種德國模式會對歐洲民主帶來問題呢？首先，我們確定在德國，傳統文化身份的崩解要比在單一國家中來得緩慢許多；個人自主和政治平等還沒有成為原則，傳統文化身份公認對社群的感覺取得上風。巴伐利亞邦的基督民主黨CSU在德國的政治生活中所扮演的此一獨特角色是前述現象的經典例證。具德國憲法地位的德國基本法第二十條規定：「所有國家權力來自人民」，但是國家的定義包含了聯邦的、區域的和地方的機構(聯邦、邦和鄉鎮)。事實上根據德國的看法，國家是在人民的另一邊的各個機構全體，因為她將個人包括在人民、國家和國籍的三角關係裡，公民屬於國家而不是反過來。國家的定義取決於人民的一致性，這種觀點導致了德國聯邦主義社群的、而非共和的詮釋。即使聯邦法律優於各邦法律(基本法第三十一條)，國家權力之行使及國家職責之履行為各邦之事(基本法第三十條)。而各邦透過區域的社群主義所定義—基本法第二九條說「地方團結性」—以及透過他們的歷史和文化連結，而不是透過效率管理。與地方連結的身份和模糊的家鄉情感，使各邦政府可能成為特殊利益的捍衛者，結果是德國的聯邦主義並非公共財和共同資產的管理原則，而是一種使不同的文化偏好相互結合，促使在立法過程中做出同決定的方法。

這種方法有別於共和的基本想法：在現代共和中，透過就公民來看能更成熟思考匯聚共識的辯論和諮詢，以實現人民的共同意志；但聯邦德國的體制卻將人民意志或多或少的交付在地區的手裡，立法時是不同的國家機關形成共識。該強調的是，雖然以上的解釋有些誇大，因為實際上關於聯邦政府政策的全德國性辯論佔據媒體大部份版面，這些辯論加速了德國人共同意志的產生，但各邦作為政府機關的角色在這段過程中仍是一重要因素。在德國，民主合法性同時立足於國家機關和國民的意志。在全國有效決議上讓予各邦德國聯邦主義此一正式和非正式的共同決定權，導致在聯邦層級上做成的決定僅部分覆述了目標設定，而聯邦政府基於這些目標被選舉出來。國民因此不能全面性的被視為主權者，也就是以人民為適用對象之法律最終機關的發起者<sup>8</sup>。

因此德國聯邦主義結合了個人仍是臣民此一國家的前民主見解和公民是主權者的現代原則，但現在人們各自賦予這兩項傳統的意義也決定了我們給予歐盟機構民主化的價值。德國聯邦主義模式，我在以下會再回到此一主題，無法成為歐洲的模式，因為首先歐洲將會依此體系永遠成為國家的聯合。那些願意為公共財承擔責任的國民，他們之間的共和式討論將無法實現，後果將可能會是文化特色和差異在歐洲取得過多的意義。結果不是創造性的多元，反而是衝突與停滯。政治異議不根據不同個人利益的處境而生，而是依據文化歸屬的感覺，這種體制妨礙了一個共同的歐洲人民意志的出現。

其次，關於國家與人民關係的德國式見解將會成為民主化、甚至是歐盟統一的障礙，因為在此公民不被承認為主權最先和最後的源頭。所以德國憲法法院在他關於馬斯垂克條約判決上，明白地否決了一個僅依靠歐盟議會並以普選為基礎的歐盟機構的合法性。德國憲法法院確認，國家可以將個別的功能授權給一個國家組織，但是正因如此它堅持只要沒有歐洲人民，就不存在歐洲民主。按字面它如此解釋：「如今，國民透過國家議會傳達民主合法性，歐洲共同體的任務與權限必須根據民主原則劃定界線<sup>9</sup>。本質性的任務與權限必須留給德國聯邦議會。」換言之：因為人民的民主是由認同促成(*identitätstiftenden*)，而非因國民因政府決策所受到的影響而導出，所以歐洲的民主只能藉由跨政府間決策的機制來保障。這些保守，如果並非全然反動的歐洲觀點，不僅作為憲法法院馬斯垂特判決的基礎，我們發現他們隱含在所有一歐洲是一個祖國的或是國家的歐洲—這類觀點裡。在此德國憲法的反動傳統反映在從史密特(Carl Schmitt)到Paul Kirchhof<sup>10</sup>等人身上，而且這項傳統在聯邦主義的社群主義解釋裡也得到他們的反響，這就是以德國法學規範體系為基礎的社群主義的意識形態，它妨礙了歐洲民主治理的現代觀點。

---

<sup>8</sup> 國家透過自身使其合法化的國家自我相關邏輯，深深影響近百年的德國的法理論和實踐。參見 GREGG O. KVISTAD, *The Rise and Demise of German Statism: Loyalty and Political Membership*, New York/Oxford. 基於篇幅的原因我們無法於此進一步探討。

<sup>9</sup> BVerfG 89,155; 12.10.1993

<sup>10</sup> 卡爾·史密特是德國最重要的憲法學者，他證立了國家社會主義。卡爾·史密特學派的影響一直刻畫著聯邦憲法法院的判決。Paul Kirchhof是聯邦憲法法院關於馬斯垂克判決的主要擬定者，且梅爾克(Angela Merkel)在2005年的大選中選他作為可能的財政部長候選人。關於馬斯垂克判決所傳達的意識形態參見Joseph H.H. Weiler, *The State »über alles«. Demos, Telos and the German Maastricht Decision*, NYU School of Law, Jean Monnet Centre, Working Paper Nr. 6/95,1995

第三，德國社群主義式的聯邦主義自身也陷入危機之中，它已經成為政治的，而且漸漸的也是經濟的制動木塊。各邦在三分之二的事情上有機會去封殺聯邦議會的立法，由此而生的僵固性對前聯邦總理來說是災難性的，就如同他的前任者柯爾(Helmut Kohl)所遭遇過的一樣。這個模式幾乎無法作為歐洲的藍本。在極大的困難中，聯邦共和的有決定性份量的政治階級在現行的大聯合政府裡，試圖改革德國的聯邦主義模式，要預測這次的聯邦主義改革是否能提升德國的有效性還言之過早，但同時歐洲似乎已確定走上與德國聯邦主義強烈相似由政府間主義模式道路，且重蹈其最嚴重弊端的覆轍。如同法國人必須理解一個共和可以是**整體且可分的**，德國人也應該學習**聯邦共和主要是共和而不是國家聯盟**。

共和的義大利模式是處於法國的與德國的模式之間。誕生於1947年的義大利共和國憲法完全贊同現代憲法國家的原理，它以人民主權的原則為基礎棄絕君主政體和法西斯主義，儘管它保留了根據**義大利統一(Risorgimento)**而來的單一國家的國家形式，即使它也設立了二十個行政區。第一義大利共和憲法比較接近法國的共和模式，而德國特色的聯邦社群主義在義大利一直有相當程度的影響，尤其在過去部分地區曾是奧匈帝國領土的北義大利。因此即便是今天在這個地區仍可以發現，由**北方聯盟黨<sup>11</sup>(Lega Nord)**所支持的，仍是強調地區特色與社群身分的民粹思想<sup>12</sup>。事實上聯邦主義的兩項傳統在義大利比在歐洲其他地方更明顯的相互對立：共和傳統將權力交在國民手中，其透過選舉權控制國家並藉由民主辯論產生共同的國民意志，儘管某些管理職責可以去中心化地移交到區域和鄉鎮。這個概念透過總統Carlo Azeglio Ciampi本人體現並且受到中間偏左到中間偏右主要政黨的支持。另一個傳統是無政府社群主義者，其否定國家並想透過文化和種族一致性社群的價值以規範性控制來取代國家。這種立場常受到仇外思想的左右，且迅速轉變為敵視歐洲者，在義大利的公共論辯中，北方聯盟黨代表這種社群主義的模式。

義大利憲法第一條非常清楚地說明人民是主權者而不是國家，但如同我們所見到的，人民的概念可以被詮釋為自由且自主公民的整體，其負責任地支持公共財，或是種族、文化單一的整體，個人臣服於整體及其價值。但是歷史上義大利民族的一致性—如果這真的存在的話—也比國家的統一要晚了很久才出現。1861年國家統一的時候只有百分之二點五的人口說義大利文。相對於無上君王貫徹某種文化同質性的法國，義大利統一之際還沒有身分一致的人民，文化異質性才是普遍現象。達奇里奧(Marquis d'Azeglio)，義大利統一的其中一位建國者有一句話留名青史：「義大利已被實現，現在我們只需要再實現義大利人。」因此地區人民(皮埃蒙特人、薩丁人、拿坡里人和西西里島人等等)內的共同歸屬感比起義大利人的要來的古老許多。就此觀點而言，義大利和德國十分相近。這種歷史的相似性讓如果義大利依照德國聯邦的模式顯得容易理解，但事實是，戰後隨著中央政府體制的建立，義大利追隨了**法國式**共和；關於義大利聯邦主義的辯論一直到1990年代的政治變革才又重新浮現。除了北方聯盟黨外，今天義大利的政治共識似乎是朝著另一種聯邦主義邁進，一種我會稱之為共和式的聯邦主義，而其配合管理的去中化，而非區域身分的確認。

---

<sup>11</sup> 由Umberto Bossi所領導的民粹、分離政黨，它是Silvio Berlusconi聯合政府中的其中一黨。

<sup>12</sup> MARCO MERIGGI, *Breve storia dell'Italia settentrionale. Dall'ottocento a oggi*, Rom 1996.

義大利的經驗，以及例如從美利堅合眾國甚至德國必須被汲取的經驗是：即使之前還沒有形塑成一個一致的民族，制訂一部憲法和設立一個政府也是完全可能的。德國憲法法院處在無理的那方。重要的僅是，現代民主依靠位居公民參予之前的制度結構，並且是作為個人，而不是種族—文化團體的成員。

從這個視角來看，歐洲憲法條約往前邁了一步。它的第一條確立了，與個別國家同一程度的，歐洲公民為主權者：「從公民和歐洲國家的意志導出，共同形塑公民的未來，這部憲法建立歐盟，為實現他們共同目標將會員國的權限移交給歐盟<sup>13</sup>。」儘管如此，這個在條約中建議的公民與國家間的平衡仍是不承認個人優先於群體的地位，雖然此乃為現代性的基礎。長期而言一部歐洲憲法必須從現代的政治和憲法哲學得出全部的結論。

如果公民被承認為主權者，那麼共和將該被詮釋為個人擁有的公共財。這不排除某些國家主權的職責去中心化的轉交給區域或是地方層級。許多歐洲國家最近才將許多國家法律層級上的公共管理職責重新規劃：當然包括義大利，比利時和西班牙，但也有中央政府體制的國家如法國和英國。這些去中心化常常運用了使去中心化治理有效發揮的新科技，例如網路時代資料移轉的組織導致新的形式，此新型式動搖了公共服務例如郵政所扮演的角色。今天無論是投資公共建設，還是都市更新或是支持農業，貿易，手工業和旅遊業，只要確立品質標準和界定誠實競爭的共同法律，地方層級都能更有效地勝任。但是因為隨之發生的影響，這些界定工作常常必須在歐洲的層級來完成，為此提出一個有效的管理工具是歐洲共和的職責。

在有些國家可能將歐洲共和的想法等同於對國王陛下的污辱，歐盟有五個國家是君主制。這些國家如何接受在一個共和裡生活？其很容易將共和視為君主制的單純替代方案。古典思想家像是Jean Bodin將共和單純地指涉為廣義的政治組織，當時一個君主政體也能被視為共和的一種形式。此外在他的英國版的作品**共和六書**中以**共同財(Commonwealth)**來翻譯共和的概念。事實上共和的拉丁原文**res publica****公眾事務**指的就是所有人的共同財產，在英國甚至是對於君主制和共和相容一事沒有爭議的。公共財屬於公民的想法還是現代民主的真正基礎，此一想法產生在佛羅倫斯共和國，在這裡國民要求參予市政廳的諮詢、政治決定和立法決議<sup>14</sup>，它也鼓舞了美國的和法國大革命，當他們協助人民不再屬於君王而毋寧是君王屬於人民此一原則獲得突破。因此可以很容易想像的是，一個以國王或女王為首的民族國家與一個其職責為管理歐洲共同財的歐洲共和並存。

儘管如此這種君主制的民主見解在英國並不是沒有衝突的，在英國是**議會**(西敏宮)而不是國民被視為主權者，國民是他們國王的政府下的臣民，而女王體現了英國的身分。英國的憲政傳統不讓自己輕易在歐洲的共識裡中斷。針對英國例外的立場Tommaso Padoa-Schioppa為我們提供一個有趣的解釋：英格蘭、蘇格蘭和(北)愛爾蘭統一為聯合王國是王朝血統，而它們轉型為一個有效和

---

<sup>13</sup> 歐盟憲法條約草案，第一條，2004。

<sup>14</sup> 參見JOHN G. A. POCOCK, *The Machiavellian Movement. Florentine Political Thought and the Atlantic Republican Tradition*, Princeton 1975

具一致性政府與管理架構的過程，是伴隨著文化的壓迫和地方身分的鎮壓。Padoa-Schioppa認為，這段經驗應該留下佛洛伊德式的精神創傷。所以英國對於歐洲統合的態度，此外對聯邦主義也是，反映了自身統一歷史的特性。簡單說，英國人的恐懼在於，布魯塞爾將可能像倫敦成功地統治愛丁堡、加的夫(Cardiff)和貝爾法斯特(Belfast)一樣，統治各會員國<sup>15</sup>。

在英國人們肯定將會責難我在歐洲共和的想法背後隱藏了一個純聯邦主義式的企圖。今日聯邦主義的概念在歐洲聲名不佳。每個時代有她的禁忌。Claude Nicolet提醒我們，在十八世紀對大部分的法王和保王黨人來說，現代共和國—荷蘭，威尼斯和克倫威爾的英格蘭—「不只是邊緣現象，歧途以及可笑的，而且幾乎也總是可恨的，因為是法王的敵人：因此產生了“共和的”一個被一再添加的意義，成為“煽動性的”、“自由思想的”、“圖謀殺君的”同義詞。」<sup>16</sup>今天聯邦主義似乎於歐洲菁英遭遇類似的拒絕，如此強烈，以致於英國人將「聯邦主義」視為一個在語言使用上被排除的字眼。但是現在，如同我們已確認的，聯邦主義下的理解是雙重意義的。我寧要歐洲共和的概念而不要聯邦主義，並以此讓自己與聯邦主義的群體式或無政府社群式解讀保持距離。因為事實上這兩種聯邦主義的傳統都站在現代政治思想的對立面，兩種解釋皆可追溯到文藝復興時期人文主義者身上，他們試圖將共和同時定義為一種普世價值的共同體與特殊性在世上的顯現。無政府社群主義的形式源自十七世紀法國、荷蘭和德國的新教徒社群，其後由以Pierre Joseph Proudhon為首的無政府主義者所代表；在其中，共和自我理解為反政府，形成John Stuart Mills所採用的措辭“**公共的同情**”，換言之，從文化、宗教或是種族一致性的社群出發。這類社群中的每一個社群以組合主義式和階級式的方式組織起來，同時和其他社群簽訂契約性的和相互性的義務，這在十六世紀是一種進步的思想。今天在經過奧茲維茲和斯雷布雷尼察(Srebrenica)的種族屠殺後，我們再也無法滿足於上述的方法。我們必須跨越我們的文化和情感「種族隔離」，我們必須為了現代性的普世價值和公民**個人的同情**開放國家與民族。

法國大革命已將這一步記錄在議程上，至少作為政治思想的概念。它將公民塑造為獨立、自由和平等的人，並且成為在共同利益範圍內主動承擔責任的公民。而現代共和存在於：公民的自由與平等上，透過普選權所表達的共同意志中，和一刻意被乎忽視的一博愛中，以及所有含有他們對階級與感覺價值。社群的聯邦主義，例如存在於德國的，沒有充分且完全考慮到這樣的發展。

聯邦主義和現在共和主義的綜合體似乎在美國比較成功，啟蒙哲學—同樣也對法國大革命—對美國的憲法發生極大的影響。獨立宣言已清楚且明確地用個人主義的而非社群主義的概念定義：「以下的真理我們視為理所當然：人生而平等；人被造物者賦予某些不可讓渡的權利；生命、自由和追求幸福屬於這些權利；政府為保障這些權利而由人民所成立，它們合法的權力得自被統治者的同意。」透過這些個人主義的行事方式，將美國共和視為被不同法律層面所管理的共有資產是可能的。自從著名的**聯邦論**起，這種方式在在英美政治文化中被稱為「聯邦主義的」，而無政府

---

<sup>15</sup> TOMMASO PADOVA-SCHIOPPA, *Europe, a civil power. Lessons from EU experience*, London 2004. 義大利文版：*Europa, forza gentile. Cosa ci ha insegnato l'avventura europa*, Bologna 2001; 參見第75頁。

<sup>16</sup> CLAUDE NICOLET, *L'Idée républicaine en France (1789-1924)*, Paris 1994.

社群主義式的傳統卻於美國南方的邦聯論者存留下來<sup>17</sup>。就美國模式而言，不論是和州政府還是與聯邦政府的關係，公民都是主權者；兩個法律層面是清楚分開的。參議院，起初是各州的代表機關，今天不再是州政府的工具，而是公民的。聯邦機關主導美國的政策，而各州分別推動針對地方事務的政策。一條清楚定義什麼權限屬於哪一個政府的界線仍將是政治和法律論辯的對象，但這肯定是全世界最古老的民主憲法象徵彈性的標誌。

雖然美國體制的邏輯是令人信服的，但歐洲人不能盲目地複製它，特別是關於總統制的政府體制。值得注意的是，歐盟會員國不同的文化認同，在「舊」大陸上的個別國家其歷史已過於漫長，我們必須找到一個整合個別利益與共同利益的新運作方式。歐洲必須維持他的歷史、傳統和組織的榮譽，並且保持向他人學習的精神開放性，歐洲共和必須繼續他自己的發展邏輯。本書期望在探討歐洲未來的論辯上能有所貢獻。

這部作品誕生於我長久以來對歐洲的角色、運作方式和未來，長久以來的思考。我於1951年出生在慕尼黑。五歲時，也是戰爭結束十年後，我和我的父母在法國共度夏天。我仍記得Saint-Tropez的美麗海灘和我的憂傷：一旦法國的母親發現到她們的孩子和一個德國佬(*boche*)玩在一起，便馬上命令自己的孩子要守規矩，然後我再次孤獨的站在那裡，眼眶裡泛著淚水而沒有任何玩伴。二十年後，作為巴黎政治學院<sup>18</sup>的學生，我為法國社會黨在由密特朗所發起的國防委員會上工作，一起構思歐洲的防衛。對我來說，這是法國與德國和解這項歐洲奇蹟發生的象徵。之後，我在柏林、巴黎、牛津和倫敦讀書；我曾為德國政府工作，也曾在英格蘭和法國的私人企業任職。從這些多樣化的經驗中，我學習到一個非常簡單的道理：我們，公民，是歐洲和平與繁榮的基石。這本書嘗試由此認知得出實際的、實用的、但也哲學的且與制度相關的結論。

在此一一列出我必須感謝的所有名單可能需要很長的篇幅，但我想特別感謝我在倫敦經濟院和布魯日的歐洲學院的學生們，他們一直是我靈感的泉源，倫敦經濟學院為我提供的理想的工作條件，以及我的太太Judith，在撰寫這部作品的漫長時間裡隨之對我們的生活帶來的影響，她都給予我珍貴的支持。沒有她也就沒有此書的誕生。

我感謝Arnaud Montebourg和Thierry他們激勵和友善的建議，Giuliano Amato和Andrea Nahles 的支持。特別的是，我感謝Joa Scetboni-Didi在這本書原法文版給予我的協助。此外我謝謝Cindy Adolphe她不倦的協助使我才可能如此完成作品。

---

<sup>17</sup> 標籤常迷人，十八世紀末期美國分裂為表現出集中心化趨勢的聯邦黨，和比較接近無政府社群主義的共和黨。聯邦主義和共和主義在歐洲的分類正好完全相反。取決於在大西洋的哪一邊，同樣相反意義的現象也可以從自由派的概念上觀察到。所以在美國自由派是左派，在歐洲反而是右派。

<sup>18</sup> 這是政治研究院(*Institut d'études politiques*)慣用的簡寫，成立於1872年，直到1945年培養了大部分的法國政界領袖。當今的菁英大學國家行政學院(*Ecole nationale d'administration*)取代了這項功能。法國最重要的政治學者都在政治研究院任教。

最後我想表達我對老聯邦總理Helmut Schmidt深摯的謝意。從幾年起他就一直陪伴著我的思路，我一再有機會學習珍惜他的智慧。2000年夏天，在德法關係特別困難的時期，同時也是我職業道路上的艱辛階段，是他建議我，要為自己的思想奮鬥。「在您這個年紀」他交托我，「我不從任何爭論中退場。」我跟隨了他的建議，而這本書是我對他的責任的成果。即使我必須獨自負責，如果沒有他也就不會有這本書。我想表達對他的尊敬，藉由將此書獻給他。

巴黎，2006年7月

## 第一部

### 歐洲共和—為什麼？

#### 1. 我們所生活的世界

「一個幽靈盤據在歐洲」，馬克思和恩格爾於1848年在**共產黨宣言**裡寫道。雖然共產黨幾乎已經消失，但一個新的幽靈盤據在歐洲—**全球化**。全球化引起恐懼，如同十九世紀逐漸成型的資本主義喚起懼怕。在這兩件事上，盲目行事和變得無法控制的經濟力量被指責為，破壞了人們的生活方式和生存基礎。這明顯地以進步之名發生。然而從嚴格的經濟觀點來看全球化—正如資本主義時代—是動力與財富創造的泉源，但它的社會與政治後果證明是不可被接受的。不論是資本主義還是全球化所引起的變革都會有贏家與輸家：社會上的某些人在經濟上和文化上都變得更富有。其他人感受到不確定的生活關係，且被排擠到無知與被遺忘的角落。資本主義式的全球化是一種雙面刃的力量，它的結果是熊彼得(Joseph Schumpeter)所說的「**創造性的破壞**」。在歐洲十九世紀的社會主義對資本主義所提出的回答是，強化國家力量為目標以矯正日益增長的不平等。全球化下這項工具已經失去了作用。中型民族國家面對於全球化市場，要真的施加影響力且與之抗衡，已顯得過於薄弱。全球化遭遇到輸家的拒絕。我們聽見「停止」，「市場化已經足夠了！」如同工業化時代初期的機器破壞者，全球化批評者和反對者宣告他們不是拒絕科技進步和否定變化，而是激烈抵抗惡化的生活條件與高漲的失業率。但只要沒有新的制度架構被找到，他們的行動將停留在守勢。單一內部市場標準和站在世界市場高度此一框架，也許有能力管理市場動力和建立自由與平等的平衡。

#### 全球化的恐懼

在「全球化」這個概念背後隱著許多本質上極為不同的現象，但是這都源自於國際經濟交流密集化和深化此同一過程。我們可以說，全球化是資本主義世界規模性的實現，於此過去幾百年來的殖民主義只能用傳統階級的運作方式以指揮型企業(Kommandounternehmen)和對社會的短期襲擊來執行。

在此脈落下關於歐洲的角色顯得意見分歧：歐洲單一內部市場和其共同貨幣加速了全球化或者歐洲能作為抵禦全球化負面影響的堡壘？

反對全球化的人認為自由貿易和市場的去管制化為世界變得日益不平等的主要原因：富有的人變得愈來愈富有，而窮人發現自己被此發展排擠到邊緣處。但是事情不是這麼簡單。沒有爭議的是，七大工業國(美國、日本、加拿大、德國、法國、義大利和英國)創造了全世界國內生產毛額總數的三分之二，雖然他們的人口只佔世界人口的百分之十一。但有些貧窮國家追上來。2005年時中國已達到歐元區占世界國內生產毛額的同等規模(GDP百分之14至15左右)，而印度趕上日本的規模(各是世界GDP的百分之七)。未來經濟潛力不再僅是在傳統的富有國家。中國人口目前達到十三億，印度十億，歐盟的四億五千六百萬居民甚至只佔世界人口的百分之四點八。除了德國，或許只要再過幾年，不再有歐盟國家的人口超過世界的百分之一。誰會相信這些侏儒還會是大國呢？

另一方面世界上充滿了異常的不平等；這不只是移民潮，而且是種族衝突、宗教戰爭或是權利鬥爭的共同根源。德國和法國的平均每人所得各是全球平均的五倍，莫三比克只達世界平均值的百分之二點七。而在工業國家不平等與貧窮也在逐漸增加。在英國1979年至1995年(保守黨執政時期)的每人平均收入雖然增加了百分之四十，但最富有的人(佔百分之十的總人口)的所得提高了百分之六十五，而最貧窮的人的收入反而下降了百分之十三<sup>19</sup>。

雖然如此，全球化無疑是全世界經濟成長的重要推手。如果沒有透過國際貿易達到的生產力增加，不論是個人或是公眾的財富都無法如此戲劇性地增加。即使世界上的相對不均日益增加，貧窮的絕對水準也降低了。那些不久前仍被稱為**開發中**的國家，特別在亞洲，今天已達到進步工業化的程度，如果沒有與世界經濟整合這樣的進步也不會發生。例如1954年南韓比新幾內亞還貧窮；今天南韓人的生活水準已相於1982年的法國人。毛澤東時代的中國，一個曾是高舉平等旗幟的國家，1978年的貧窮人口超過二億五千萬；1999年則已經降到三千四百萬。

歐洲人在這兩種相矛盾的立場間被撕裂。現在的情勢與社會主義萌芽的十九世紀的辯論顯出某種相似性，即使馬克思批評當時機器破壞者的非理性，和堅持只有提高生產力才能有助於工人的解放此一事實。今天很多歐洲人清楚意識到，市場的開發為他們開發了新的意外的機會，因此他們主動參予在由全球化所帶來的經濟與文化生活中。但正是如此，他們清楚地知道，有多少人被排除在這項潮流之外，而且是以什麼樣的代價。多少中小企業必須費盡心力才能與世界性的大企業競爭呢？多少員工因為生產部門移轉到廉價勞工的國家而被解僱呢？不安定感和持續的危機大量導致歐洲整合和廣泛的**政治**失去尊敬與合法性。歐洲能如何重新洗牌？歐洲共和的創造可能是歐洲人可以重新贏回行動自由的工具。當民族國家的行動範圍萎縮之際，歐洲共和能夠發展出將政治和經濟領域帶回平衡的工具。

## 全球化與市場

哪些根源藏在全球化背後呢？在社會運行的深層發展背後蘊藏著一個不變的推動力—市場。而它決定了經濟生活。我們看到企業如何透過大量生產改善效益以維持競爭能力和確保生存。從經濟

---

<sup>19</sup> HARTELY DEAN/ MAGRAET MELROSE, *Poverty, Riches and Social Citizenship*, London 1999.

上來看，市場的動力提高了社會的生產力並且推動更大的自由化和更多的管制解除。但這個過程有非樂見的結果。所以全球化是政府日益無能維持其社會賴以為根基的社會模式的根源。

上述現象也顯示在當我們分析過去三十年間以無法想像程度擴張的國際資本流動之解除管制化時。在外匯交易市場上**每日**進出的金額達四萬億美金(四百萬個百萬)，而**每年**全世界所生產的貨品與服務的總值也不過十九萬億美金，在其他金融市場上的交易也到相當類似的規模。但是如果日復一日國際金融市場上交易的流量比實體經濟大上一兩百倍，那麼這股流量將會嚴重限制政府為提升景氣或是重分配政策所需的活動空間。因此全球化是依意識形態而定的政治決定的結果，這些決定和市場的，尤其是金融市場的解除管制有關。

全球化同樣也可以作為科技進步的結果來詮釋，同時市場的開放透過由特別是在資訊領域上的創新和科技進步，所帶來的成本下降所決定。人們在以前就已經確認科技進步與市場開放之間的因果關係，世界經歷了超過百年以上的全面性科技創新。使用當時主宰的金本位制，也就是直到第一次世界大戰，資本能夠不受限制的流通，而世界貿易要歸功於當時的自由貿易政策身處鼎盛時期。世界貿易的增長後來只有在兩次世界大戰和在法西斯政權的保護主義政策下才被中斷，但必須申明的是，外貿對歐洲大國國內生產的貢獻自1875年起就少有改變。例如1870年貿易總額占英國國內生產毛額的41%，1910年時44%，1950年30%，1995年57%。在德國這個比率在19世紀和二十世紀初略低於40%，然後1950年掉到27%而今天穩定在46%。至於長期性的資金流動，再排除了二次世界大戰後，更可透過長期趨勢清楚辨認出同樣的情況。

後來 **Bretton Woods協定**限制了資金的流動並引進了固定匯率制度，其限制了和匯率有關的價格波動，如此才真正支持了出口和貿易的發展。1971年8月 **Bretton Woods協定**的結束標誌了一個轉折點，再次導入浮動匯率和1970年代初期第一次原油危機的雙重打擊促成了人們稱之為「市場依賴的國際貨幣體系」的興起<sup>20</sup>。將石油美金再次引入貨幣循環的必要性造成金融市場的迅速膨脹，而此金融領域的膨脹導致了匯率和利率水準的劇烈波動，自此定期的金融危機一再地擾亂世界經濟。

無數的歷史學家宣稱，我們自1970年來所經歷的經濟，在某種程度上，和金本位時代的經濟相似。在當時也有新科技的迅速發展，造成生產力的提高和價格的下降。但是當時時空背景和現在存在著極大的差距。透過生產力增加，第一次的全球化降低了幾乎所有工業成品的價格。而今日科技進步，基本上只降低了資訊交換和生產的成本，以及所有其他與人類移動相關的事務。相對的工業成品的價格仍維持相對穩定。如們如果將1920假設為基數100，1960年的船運費為30而且自此維持不變。反之航空旅費在1920年與1960年之間由100降為60且自此不斷的下降，以至於今天降到30。無疑更驚奇的是，今天跨大西洋電話費只要1940年價格的百分之一<sup>21</sup>。

---

<sup>20</sup> TOMMASO PADOA-SCHOPPA/FABRIZIO SACCOMANNI, »Managing a Market-led Global Financial System«, in: Peter B. KENEN (Hg.), *Managing the World Economy, Fifty Years after Bretton Woods*, Washington D.C. 1994.

<sup>21</sup> RICHARD E. BALDWIN/PHILIPPE MARTIN, *Two Waves of Globalisation: Superficial Similarities, Fundamental Differences*, NBER WP 6904 (National Bureau of Economic Research, MIT), 1999.

但是這些數字描繪了一幅非常細微的真實圖像：當然人類和想法的傳輸成本下降了，但這個發展支持了企業的移置和勞動力的移動性；但這項成本下降不必然和工業產品與貨物有關。此外經濟分析顯示，在歐盟境內地理位置在很大程度上是造成與鄰國貨物交易的原因。大部分「古典的」的經濟活動，無論是涉及到生產或是消費，仍是地方性的。物品和勞務的交易以及實質性投資本質上發生在鄰近的區域之間。此一邏輯透過歐盟的擴張在德國和奧地利展現了特別強烈的影響。藉由邊境開放，雖然某些工作機會被移轉到鄰邦但同時也產生其他新的工作機會。

因此不是整個經濟都看到自己被全球化所掌握，而是以擴展於區域的衝擊波形式出現。這意謂著，政治力量的區域合作可以在此扮演一份角色。如果歐洲人傳播共同行動的意志，他們就能對工作和生活條件發揮影響力；如果他們有能力重新思考，他們就能對更好的治理世界經濟有所貢獻。

所以全球化絕對不是讓政治行動變得多餘，它有更多責任創造新的形式。正如過去民族國家使自己適應於國家的資本主義，歐洲共和也能交出一個在歐盟層級上讓全球化的後果得以被戰勝的制度性框架。但此共和能扮演好預定角色的前提條件是，在一種真正的民主形式中它能形成共同的政治偏好。

### 全球化與社會模式

今日歐洲忙於辯論的社會模式被一些在國際上流傳的想法所主導。當冷戰將資本主義和共產主義體系的對立僵化為公式，柏林圍牆的倒塌似乎在世界經濟領域確認了一種新的單一學說。Francis Fukuyama將其名為歷史的終結<sup>22</sup>。根據他的看法，一個自由的、市場經濟組織的社會就能滿足全世界人類的盼望。即使2001年9月11日以及之後的恐怖活動似乎否定了此項命題，但顯然當代的主流共識是，世界僅往一個模式前進。因而全球化迫使我們集中於一個單一模式，它叫**自由主義**。據此全球化是福利國家最大的清算人。自由的資金流動使企業能轉移到低薪資國家並以此削減了國家課稅的基礎。所以縮減政府的社會福利支出，減少公共服務，降低薪資成本和忍受擴大的不平等與鬆綁的世界資本主義之存續相容。為了這個自由主義的捍衛者，政府的角色必需在質與量上不斷退化。結果是政治失去了它引導社會關係的能力。

自數十年起，政治經濟學就開始研究資本主義的其他形式。在1960年代所謂的現代化方式佔優勢。當時資本主義被理解為傳統社會的現代化體系，它提高了一個國家的生產力和財富。這種思考方式認為，如果國家強盛，它能協助加速現代化過程；如果國家虛弱，它會使這個過程更為緩慢。這種模式在戴高樂和龐畢度總統時期的法國以及戰後的義大利發展出特別的影響力。1970年代此一分析更為精緻化：當國家面臨原油衝擊所引發的經濟危機時，國家試圖在企業和職員相互矛盾的要求之間尋求共識，並因此促成平衡的總體經濟治理，但是此一努力在通貨膨脹的干擾和負面影響下宣告失敗。1980和1990年代類似的資本主義研究將重點特別放在企業在社會生產體系裡的角色，特別是法國的管理學派突出社會系統在創新、生產力提升和長期福祉增加的角色。

---

<sup>22</sup> FRANCIS FUKUYAMA, *The End of History and the Last Man*, London 1992.

Michel Albert比較了聯邦共和式與盎格魯薩克遜式的資本主義<sup>23</sup>。近年來Peter Hall和David Soskice的著作揭露並証明了企業和環境之間發展中的結合與交互影響，我們不可能僅部分改變一個體系，變化只能是整體性的。企業如何集資的方式，不僅確定了企業的長短期前景，而且也決定了他們對培訓年輕職員和特定勞資協調形式感興趣的程度<sup>24</sup>。

在所有研究中，政治和經濟制度扮演了主要的角色。Gosta Esping-Anderson延伸了關於福利國家運作方式的分析<sup>25</sup>。他將資本主義區分為三種典型：**自由模式**，**社會民主模式**和**保守或組合模式**。我們可以加上南歐發展中的資本主義。要陳述東歐屬於哪一種模式目前還言之過早。

首先是以美國為典型，但在歐洲大陸長久以來少有追隨者的純粹**自由模式**，直到柴契爾和梅傑政府它才在英國以主導力量的角色登場。這個模式的基本標準是企業自由，於此社會保險極小化，而政府將健康和老人照護交給私人保險公司。但是英國有一個在某些方面呈混合式的制度，因為在它身上仍留有戰後William Beveridge和工黨所建立的舊福利國家痕跡。

其次是特別存在於北歐國家的**社會民主模式**；在那裡社會保險為所有人帶來好處。透過國家的民主控制，政治平等被用來貫徹物質的平等。它的特色是，廣泛的一致性社會服務結合由龐大稅收支撐的政府社會安全支出，以及協助婦女融入職場的機構。

第三，**保守或組合模式**；基本上是萊茵、基督民主的資本主義的德國模式；我們同樣也可以在義大利、奧地利和以某種方式在法國找到這個模式。這個模式的基本規範是共同體道德與階級。在此社會保險與它的支出取決個人的社會地位和階級，例如是否為職員、勞工、公務員或是自由業者。這個模式對生活開支和分配不均的社會負擔，也就是對人力成本以及最終就業有非常不同的影響。自由模式試圖運用各種手段降低勞工成本。相對的在社會民主模式中，社會安全透過稅收來資助，也就是由所有人來負擔。相反的在保守模式中這些成本只由工作的人來承擔。此外，在保守模式中婦女通常被承認的社會角色不會多過家庭主婦和母親，尤其是在天主教的邦。此一模式由階級性的社會觀念和私人保險的原則所主導。

這些模式對歐洲整合來說具有意識形態式的重要意涵。所以就自由模式而言，以自由的所有支配的價值之名，企業的發展空間應當被擴大。平等被視為純然形式的法律原則。政治上這些價值由古典的右派自由主義者所代表。相反的，在社會民主模式中，平等的價值是決定性的，而自由的物質性內容被賦予特殊的價值，如果人沒有任何資產，自由又有何益處呢？因此只有下述情形是具邏輯的，亦即左派以平等，特別是政治平等的原則為導向。自由與平等，這兩項價值是同一層面上的兩個固定點，我們可以稱之為**進步的自由主義**<sup>26</sup>。他們是由法國大革命而得到的現代性的極點。

---

<sup>23</sup> MICHEL ALBERT, *Capitalisme contre capitalisme*, Paris 1991.

<sup>24</sup> PETER HALL/DAVID SOSKICE (Hg.), *Varieties of Capitalism*, Oxford 2001.

<sup>25</sup> GOSTA ESPING-ANDERSON, *Three Worlds of Capitalism*, Princeton 1990.

<sup>26</sup> ALEXANDER HICKS/LANE KENWORTHY, *Varieties of Welfare Capitalism*; *Socio-economic Review*, vol.1, Nr.1,2003.

Louis Dumont<sup>27</sup>在他的傳統社會與現代社會分析中，強調了另一個向度，其同樣分置於兩極，亦即集體主義與個人主義。集體主義這個概念可與卡爾波普<sup>28</sup>的一個觀念相連繫，其以此描述了一個個人的自由屈服於共同利益的社會。個人被視為臣民而不是獨立的行動者。波普引述柏拉圖一段將這種意識形態描述地非常精確的句子：「每一個藝術家…只為了整體，表現了部份，而不是為了部份，表現了全體…你是為了全體而生，而不是全體為你而存<sup>29</sup>。」相反的，立足於**個人主義**這邊的是進步自由主義的兩個主軸，自由與平等。保守與共產主義社會模式相反地體現了傳統、階級與父權社會的群體價值，在這些社會中，侍從關係和部族歸屬通常要比普世適用的權利更重要。但是今日每一個社會都同時帶有這兩種面向，問題只在於哪一種佔主導地位。在傳統社會裡，集體主義特別注重社會整體，共同體與集合體。社會在此由團體的目標，而不是由個人的幸福來定義。規範性的參考值是秩序、階級和地位，每個個人必須服從於全體，為促進整體的秩序而努力。在現代個人主義社會中，情形正好完全相反。個人是社會的基礎；他的幸福與生活是參考規範，而不是全體的。當傳統、群體社會以階級的服從為基石，現代社會則建立於個人間的契約。在我們的現代社會中，群體的原則繼續透過像是官僚和軍隊這些制度來體現。但經濟與政治的個人主義則由市場經濟和民主共和制度來表現，在這些制度裡公民是自主與獨立的行動者。民主共和的現代性表現在，它為自己要求自由與平等的概念，但和以兄弟愛此一觀念為代表的傳統集體主義的概念保持距離。1793年的法國憲法將人權(個人自由，法律前的平等、私有財產的保障)提升為憲法位階的價值，但還完全不了解兄弟愛的概念：共和人士對此概念存有明顯的不信任感。共和的批評字典<sup>30</sup>寫道，「兄弟愛原是普世性思想的載體，卻變得日益狹隘，在政黨的爭執中具有驅逐祖國背叛者的意涵。」因而兄弟愛成了種族的、排他的規範。直到1848年兄弟愛才被接受為法國共和箴言的第三個原則。

然而，現代歐陸共和主義摒棄在共產主義式兄弟愛裡具體化的傳統集體主義此一事實，並不意謂著團結(博愛)不是現代的概念。當兄弟愛意謂著服從於群體的秩序下，團結(博愛)則表達一種個人的源自親身理解的同情：在面對痛苦時別人和我是一樣的。因此團結(博愛)是一種包容的原則，而兄弟愛是排他的。因此進步的自由主義在自由而平等的個人中包含了團結(博愛)，但不包括個人臣服於群體的屈從。基於這項理由，團結(博愛)同樣是社會民主模式的一項普世適用的參考值。

這裡顯示，社會模式很大程度上由該國歷史上站主導地位的意識形態所決定。在個人主義，以進步的自由主義形式佔優勢的社會中，左派和右派的政治辯論圍繞在自由相對於平等該給予多大的比重這樣的問題上。1970年代西德的社會自由聯合內閣是進步自由主義的政治表達，在其中社會民主黨人協助政治和經濟平等的理想取得突破性進展。相對的，在資本主義的保守性和組合性模式主導的國家，社會和政治力量圍繞著自由和兄弟愛概念結合成一個歷史集團。然而這種模式受到共產黨的質疑，尤其是在法國和義大利。這些共產黨將焦點集中在平等和兄弟愛的結合。但是

<sup>27</sup> LOUIS DUMONT, *Homo hierarchicus*, Paris 1966; *Essais sur l'individualisme*, Paris 1983.

<sup>28</sup> KARL R. POPPER, *The Open Society and its Enemies* (Golden Jubilee Edition), London 1995

<sup>29</sup> PLATON, 法律, 903C. 摘路自：POPPER, *開放社會*. 第一冊, 柏拉圖的魔法, 119頁以下

<sup>30</sup> DUCLERT/PROCHASSON, *Dictionnaire critique de la République*, 第177頁

如果集體主義變得過於強大且與領導人的專斷自由相伴，或是和集體的平等相結合，由此便產生了反常的體制，像是法西斯主義或是前東德的史達林主義。可以明確掌握的是，只要階級性的原則不蓋過現代性原則，即自由與平等，那麼反映在不同社會制度的規範約束力就只能與市場的運作方式相配合。

此分析也可以運用在歐洲。一個共和憲法的民主由自由和平等的結合所決定，並且政治的辯論圍繞在究竟是哪一項規範取得優勢，自由還是平等？這項辯論是左派與右派交鋒的核心。然而兄弟愛(或者我們應該說排他意義上的兄弟愛？)如今又再度浮現在爭論民族主義的歐洲論述中。每當提及到國家或民族的身分，本質上都是集體主義性質。尤其是在主權意識型態上特別明顯。即使是在令人信服的歐洲支持者身上，我們還是太常碰到將集體至於個人之上、國家文化高於個人才智的集體主義。例如，前法國總統季斯坦針對一位瑞典人在歐盟制憲會議上的發言寫道：「我想表達的是，這位瑞典籍制憲會議成員的言論透過語調的節制和冷靜給我留下多麼深刻的印象，讓我對她的國家有了好感<sup>31</sup>。」在這裡被評論的不是個人而是文化的面具。這種結拜為兄弟的歐洲是前現代的歐洲。建構歐洲民主的前提是，克服民族式的集體主義，並且要求將民族的政治主權和他們的國家轉交給歐洲公民。民主與歐洲共和主義源自歐洲人的利益，而不是他們的感覺。一個現代歐洲必須自己在右派和左派的政治辯論之間從自由與平等的緊張關係中找出它的模式。在這個討論過程中透過這兩種規範的新連結，成功地設計出不必然通往和新自由模式相同的社會模式是完全是可以想像的。此外，此辯論正在順利地進行中。

不同資本主義理論的最大成就在於證明市場能在不同模式的基礎上運作。但我們必須承認盎格魯薩克遜模式在今天似乎成為意識形態上的霸權。遲了十年，柴契爾和雷根的革命已蔓延到歐洲大陸。當今幾乎所有政府和歐盟執委會都在鼓吹結構性改革，增加勞動市場彈性以及改革社會模式(其通常意指縮減社會福利支出)，希望如此可以提升國家競爭力。以全球化之名，過分強調自由而不利於平等的主流新自由主義論述，要求拆解二次世界大戰後在歐洲建立的社會模式。但精確的分析指出這絕對不是必要的。

要決定這些模式中哪一個是最好的並非無可爭論的，即使某些資料指出保守模式在創造工作機會的領域上是所有模式中效率最低的。自由模式在公共服務方面創造較少的工作機會，但是在私人經濟領域仍有一些工作機會產生，然而在該模式中仍存在相當大的所得差距，比起在北歐式或是社民黨主政的國家，貧窮要更為顯著許多。如果我們觀察每人所得，在柴契爾治理下的英國的所得成長和密特朗的社會黨執政下的法國表現一樣好。判斷哪一個模式比較好結果可能是強烈受到如自由、平等或是正義等規範性前提的影響。

在全球化兩百年的過程中，聚合的命題直到今天也絕對還不是成功的。因為即使是在具有類似社會模式的一群國家內，不同領域的經濟表現並非總是相同。1980年到1997年間政府的社會服務支出在所有的OECD國家中都增加，除了比利時，從國內生產毛額的百分之25.6下降到25.1，以及

---

<sup>31</sup> VALÉRY GISCARD D'ESTAING, *La Constitution pour l'Europe*, Fondation Robert Schuman, Paris 2003, 第66頁

荷蘭，從百分之28.9下降到25.9。在社會民主黨治理的斯堪地納維亞國家，公共支出佔國內生產毛額的比率增加了五個百分點，而且此一成長創造了其他的新的工作機會。在前述時期，該支出在法國提高了6.1個百分點，在德國2.3個百分點，甚至在英國它的比率也從百分之18.4上升到21.9。政府部門佔總就業人數的比率在今天所有的歐陸國家中皆比1980年代來得高，除了英國和愛爾蘭之外。實質所得在社民黨主政的國家成長的比較快，實質所得在英國增加的幅度(1.3個百分點)和瑞典或是德國(1.2個百分點)相當。只有義大利(0.5個百分點)和荷蘭(0.4個百分點)以此些微的成長，與美國的程度相當。此外，在涉及所得不均上，在歐洲有很大的不同。此不均程度可以用人口中最富有的百分十的所得和最貧窮的百分之十的比率，即基尼係數，來表示。在北歐國家和比利時所得分配相對較為平均(2.7左右)，法國已經稍為高一些(3.3)，德國(3.2)與荷蘭(3.1)，相對的英國是(4.5)義大利(4.7)和愛爾蘭(4.2)達到相當高的程度<sup>32</sup>。在接受社會移轉補助後，貧窮風險在保守社會模式的南歐國家中(義大利和西班牙19%，希臘和葡萄牙20%)和愛爾蘭(21%)較高，相反的最低的是在瑞典(10%)，丹麥和德國(11%)。法國以15%處於中間。

此外，全球化盜走了國家收入此一命題同一樣無法成立。從國內生產毛額所課得的稅收比率在1989年到1998年間，只有在瑞典(從53.4%降到51.8%)，荷蘭(從43.9%降到41.1%)和愛爾蘭(從35%降到32.3%)有減少，在其他所有國家中都呈現顯著的增加。以社會民主模式為導向的國家顯示在管理國家資金上比保守模式的國家更負責任。法國、德國和南歐國家於結構性赤字方面在歐洲表現最差，而北歐國家則是結構性赤字最為輕微的國家。在社會民主式國家<sup>33</sup>，福利國家的支出不是透過龐大的赤字來維持，因為具有廣泛公部門的國家一般而言在已開發國家中具有最多的預算盈餘和最低的赤字。

我們可以由此做出推論，全球化不必然迫使國家放棄他們古典的功能。正好相反，市場的實效性依賴於保障自由與平等的框架，因為他們是契約原則的規範基礎，沒有他們市場就無法作最適運作。但是不受限制的自由卻會殺死平等。一個本身沒有任何約束的市場無法存在，正如社會市場經濟的創立者讓人信服地所證明的一般<sup>34</sup>。全球化因而需要更多的管制，也就是更多的國家治理，但必須是一個有行動能力的效率國家，且不會濫用變得愈來愈珍貴的自然資源。但現在我們確定，在一個大歐洲市場或是民族國家的市場上已經無法再滿足此一功能。在歐洲，共同市場的成立使國家的經濟大範圍自由化，但同時也要求歐洲管理共同市場<sup>35</sup>。這項任務交到歐盟執委會手中，然而其並未經過普選來接受民主控制力的考核。讓會員國部長官僚們談判交涉的歐盟高峰會並不是為了增加歐洲公民的幸福，反而是為了擴張其各政府的行事空間。因此我們無法宣稱這種管理方式是有效的，更不用說是民主的了。

---

<sup>32</sup> 1990年的數字參考VINCENTE NAVARRO/JOHN SCHMITT/JAVIER ASTUDILLO, *Is Globalization Undermining the Welfare State?* In: Cambridge Journal of Economics 28, 2004, 頁 133-152

<sup>33</sup> 為了避免任何可能的誤解，必須立即說明，按我的定義法國和德國並不是社會主義式的國家。這兩個國家深受保守集體主義的影響，前者受到戴高樂主義，後者受到基督民主。

<sup>34</sup> 參見 ANTHONY J. NICHOLLS, *Freedom with Responsibility; the Social Market Economy in Germany 1918-1963*, Oxford/New York 1994.

<sup>35</sup> GIANDOMENICO MAJONE, *Regulating Europe*, London/New York 1996.

國家社會模式間的不同大部分仍被保留，而且似乎和不同的國家整合入歐盟立即相容。這似乎事實上保證了在共同市場初期就存在的相互承認原則。然而，社會體系趨合為一致的新自由主義模式此一現象並沒有被觀察到。結果，貫徹新自由主義模式的不是市場本身，而是市場意識型態。如果國民決定要採用這種模式，那麼就交由他們自行決定。如果他們希望保留另一種模式，他們必須為此發展自己的想法並且配合當前的情況。但無論如何為了按自己的選擇而活，他們必須備有必要的工具。如同我在後面幾章將會說明的，若僅在國家的框架下則這些工具不再能被確保。新的科技和透過大量生產的經濟好處之影響使得市場的整合成為必要。我們必須在看到一項進步的同時，不去否認這項進步所帶來的成本。負面的後果，例如社會排擠或是與日俱增的不平等，必須在管制的道路上透過公權力被限制或是排除。但這些負面作用並不正當化摒棄進步的行為。

因為歐洲市場涵蓋了整個大陸，政治的作為也就只能在歐洲的維度上發生。國家力量的載體必須正確處理全歐人民的努力和期待。個別國家僅代表部分的歐洲意志，而不是歐洲的共同意志。民主原則要求歐盟組織對所有公民負責。若將政治力量分割為許多小國只會強化因全球化引起的社會零碎化。因此，歐盟的民族國家是歐洲經濟、社會和政治進步的絆腳石。全球化給予我們提升福祉、對抗貧窮的可能性與機會，但它使一個更好的治理方式變得不可或缺。歐洲共和必須為此提供我們必要的工具。

### 人口統計的壓力與未來的風險

如果僅在科技進步的範疇裡觀察全球化，是過於短視的。世界將面臨的最大挑戰很可能是人口發展的壓力。它將改變世界上國家的地理策略性角色，透過平均壽命延長改變社會結構，和帶來新的衝突。

今天地球上大約生活了60億人，相對1950年時才25億人。人口學家估計，世界人口將在2050年穩定於93億人。但是增長的分配將極度不均：推測非洲人口將增加150%，亞洲增加50%。北美據估計人口將增加42%，歐洲在此期間人口約減少10%。這個發展的後果是2050年大約將有60%的人類生活在亞洲，20%在非洲，9%在拉丁美洲，5%在北美，而只有3.6%在歐盟十五國，4.5%在東擴後的歐盟二十七國。土耳其居民將接近一億人，不到世界總人口的百分之一。到時候沒有一個歐洲國家的人口數能超過世界總人口數的百分之一。

隨著人口萎縮和老年化，歐洲社會將改變它的特性。將有愈來愈多的退休人口和愈來愈少的年輕人。依賴比例，也就是全歐洲超過60歲的群體相對於15到59歲年齡層的比率，將達63%，在西班牙、義大利和希臘甚至超過80%。結果是勞動人口與不再能工作的人口之間所得必須被更廣泛的分配。平等與正義的社會基本規範將更具意義。退休給付、政府和私人健康保險支出將急劇升高，但歐洲的經濟成長卻會因人口結構的變化而放慢。

這些人口發展的觀察顯示哪些力量移轉將持續形塑這個世界。即便歐洲在十九世紀末期在文化和科技領域是主導力量，但它在2050年將被歷史遺忘，除非它能找到一條能自認為可獲得政治和經濟力量的道路。請注意人數優勢不是力量的唯一因素。富裕，教育水準，精神自由，以及人口的

年輕化都是關鍵因素。但在這裡我們也必須相對化並且看看什麼對歐洲來說是可能的：如果我們一個國家最具創造力的人佔人口的百分之一，則德國有80萬人，相對在中國有1200萬人…宣稱我們在二十世紀所認識的歐洲國家還能維持現在的優勢似乎是錯誤和不切實際的，尤其當某些國家例如法國和英國，以及在某種程度上還有德國與最近的波蘭，自認為是擁有讓人驕傲歷史的大國時。

人口發展的結果將更加決定了民族與國家間的交互影響。就生態學角度而言，人們將必須找尋必要的資源以養活多出來的三十億人口，並且提供他們一個有尊嚴的生活水準。所有人將要求使用愈來愈稀少的自然資源。世界自然基金會(WWF)計算，當今六十億人的世界總人口數每人需要相當於1.9公頃的土地以維持自然資源消耗和再生的平衡。但是這個**再生性門檻**已被跨越。人類現在的消耗量要求每人平均2.3公頃的土地。如果這個世界擠滿了九十億人，將會發生什麼事？如果預測的發展真的發生了，有限的且愈來愈稀少的資源將被分給不斷增加的個人。結果將是增長人口的下降收益帶來眾人的貧窮化，由此將產生爭奪財富的激烈鬥爭。

在最好的情況下，農業將有能力發展滿足營養需求的科技方法。但是如果只透過新科技，不論現在是否為基因技術，那麼被全球化批評者所詆毀的提高生產力競賽將持續進行下去。在最糟的情況下，下降的土地收穫量導致整體的貧窮或者甚至是飢荒。農業現在已面臨擔保社會供給此一問題。歐洲因此在找出一些具有最大利益的工具與方法，以確保它的人口有質量兼備的糧食並保護它的環境，環境是歐洲人的共同財富。因為要提供這些保障，單靠國家的力量實在過於薄弱。如果個別國家決定將此任務僅委託給市場，那麼他們將同時放棄捍衛他們的國民利益的機會。

我們已經談過，生態的可再生性門檻已被跨越。此外，可再生性自然資源的消耗在全世界的分配高度不均：北美消耗了相當於每人9.6公頃的資源，在歐洲是5公頃，在拉丁美洲2.2公頃，在非洲以及其他世界上最貧窮的國家平均值為0.8公頃。換言之，美國多消耗了四倍、歐洲多消耗了二倍自然能再生的資源。如此觀察就比較能理解，為什麼有些觀察家會視美國為**強盜資本主義帝國**。但同樣清楚的是以下的事實，亦即如果它想保持它的人民的生活水準的話，歐洲必須捍衛幾乎和美國沒什麼區別的重要利益。不難想像，環境問題和所有人有關或者和所有人無關。採用紀登斯<sup>36</sup>的說法，「**地球村的掠奪**」，重大的生態後果，自然災害如水災，乾旱季節或是沙漠化將帶來更糟的情況。在此關聯下，以下情形似乎是可能的，即為控制如水、糧食、原油或森林等自然資源的爭執和衝突將日益加劇。在第二次伊拉克戰爭的經驗後，我們還能真的認為，歐盟會員國的主權已足夠並有充分的能力在未來解決類似的衝突嗎？歐洲需要一個有一致行動能力的政府這件事難道還不夠明顯的嗎？

生態災難不只是國家的事務，它還關係到每個人：無可避免地，人口增加的壓力將引發經濟震動以及伴隨而來的移民活動，而通過全球化所促成的科技進步還會進一步強化此現象。戰爭的形式將會改變：衝突將不只會發生在國家之間，還會在區域間以恐怖主義式、有限範圍反抗的方式呈現。現存的文化會因移民活動而受到嚴峻考驗。在地人口自我防衛的自然反射動作可能會因而強

---

<sup>36</sup> ANTHONY GIDDENS, *Runaway World: How Globalization is Reshaping our Lives*, London 2002

化，並埋下轉變為「文化鬥爭」的風險。當現代性與傳統的集體主義相撞，狂熱主義永遠不會太遠。2001年9月11日在紐約以及2004年3月11日在馬德里發生的事件，證明我們已經進入一個新的情勢的證明，在其中，我們需要治理的新模式，一個能堅定對抗恐怖主義，但同時也能處理它的根源的有效治理方式。人口發展的壓力、生態的不平衡、經濟的發展和移民潮將導致文化的衝突—伊斯蘭對抗歐洲、傳統的基本教義世界對抗現代西方，全世界將會陷入這股潮流中。21世紀將不會變得更為和平，反而正好完全相反。在世界經歷了「極端的年代」<sup>37</sup>之後，21世紀將進入**匱乏的年代**。這並不是廉價的悲觀主義，今天，我們已經面臨這些問題，而且也意識到它們的存在。

在同一星球上生活的九十億人口，將更加緊密的相互依賴。我們共同生活，並構建社會。與此同時，共同管理人類事務的能力將會遭受嚴峻的考驗。當今的相互依賴性可能造成衝突或是大屠殺，但又可能成為寬容與文明的泉源。人類必須立即發明新的理論來解決他們的問題，於此，歐洲有它必須承擔的任務。

過去四百年的歐洲歷史，特別是兩次世界大戰的悲劇，以及歐盟的創建者由此所汲取的教訓，能夠幫助我們發現新的方式來著手處理，並解決人類的問題。歐洲人經歷了各種極端。如同Yehudi Menuhin所總結的，20世紀「喚起人類曾有過的最大希望，但也使所有的幻想和理想破滅。」到頭來只有一個謙遜的想法留下，亦即合作是長久和平的基礎，只要和平是透過合法手段並為一般人能接受，也就為民主的制度所支持。如此合作的經驗將使歐洲有能力在未來幾年和幾十年內為這個地球的發展帶來正面的影響。

歐洲意識到，強者的法律只會使一個人更為虛弱；它從自己苦澀的經驗中知道，文明只是「一個薄而易碎的外殼，它的產生靠的是極少數人的人格特質與意志，而且只透過規則和慣例保持完整，是技巧建立了文明而它的保障仰賴狡詐<sup>38</sup>。」如今我們陷入一場危機，這個敏感的作品，亦即在我們眼前延續半世紀之久的歐洲和平，會因為意識形態的迷惑和民族主義的輕率而被犧牲。南斯拉夫的分裂提醒我們，整合果實的成熟需要時間，但是走向衰亡卻可以是非常的快速。歐洲有責任保護它共同的成果，好讓這些成就得以與他人共享。歐洲共和必須為歐洲歷史創造榮譽，並給它一個未來。

## 2. 歐洲的整合——一項成就

經過歐洲整合半世紀後我們努力創造出一份共同資產。而它的立基在哪呢？在於和解。理解與合作代替了仇恨與相互傷害。由大多數的看法和政治定位慢慢地相互配合發展及建構歐洲體的基礎可看出這種態度的轉變。但這樣的發展之所以可能，是因為歐洲人創造了制度和通過在實際中能經驗到的規則，使彼此相互理解與合作。在這章我想勾勒國民和他們的制度間的相互關係，歐洲

---

<sup>37</sup> ERIC HOBSBAWN, *The Age of Extremes: The Short Twentieth Century*, London 1994

<sup>38</sup> JOHN MAYNARD KEYNES, *Collected Writings X*, Oxford 1972, 第447頁

共和可以建立在此基礎上。此一互動的進行不是只有一個方向，在它的前進過程中，它總是一再的遭遇到缺陷、新的問題，和未預見的挑戰。

### 浴火重生的鳳凰

二次世界大戰結束時歐洲形同廢墟：據估計五千萬人在這場悲劇中喪生，某些國家甚至被完全血洗。例如在波蘭每五人中就有一人在戰爭中喪生。工業生產在戰爭結束時處於災難性狀態：與1939年相比歐洲的總生產額倒退了一半。這導致全面性的匱乏，引發物價水準的急劇上升，創造了黑市，以及貧窮四處蔓延。戰爭的傷害不僅是物質性的，而且還是道德本質的。我們應該如何解釋奧茲維茲的殘忍呢，如何理解它是由一個被視為文明的國家所構思，且實際上能被一個產生無數偉大思想家、哲學家、詩人和音樂家的國家所執行？我們應該如何解釋這些災難？那些埋首於重建工作此一巨大任務的男男女女們沒有讓這些問題隨風而逝。必須該做什麼好讓同樣的悲劇不再發生呢？歐洲的統合是這項思考的結果。歐洲理解到逐漸建立結構和發現工具，藉由它們這塊大陸上的人民能夠彼此走的更近，並發展相互的信任感。隨著歐盟再次擴張於中東歐國家，連結與接近的問題於今日再次浮上檯面。從我們的歷史中又有哪些經驗可以學習呢？

二次大戰後新的國家領導人立即有所領悟：兩次大戰間經濟的不穩定被認為對政治的紛亂負有共同責任，希特勒藉由不穩定的經濟局勢取得政權。正如凱因斯具說服力的證明，此一不穩定是由凡爾賽條約的決定而生的其中一項後果，因為它阻止了戰敗國重回穩定的經濟成長。戰勝國所要求的戰爭賠償引發了嚴重的通貨膨脹，它讓一部份的中產階級淪為窮人。之後對抗通膨的政策和為穩定帝國馬克所採取的財政預算削減，不只讓失業率上升也讓希特勒更輕易的贏得大選。

如果幣值不穩—特別是匯率劇烈的波動和高漲的通膨—是世界經濟混亂的主要原因，那麼戰後的歐洲必須毫不遲疑的重建經濟穩定。1944年布列敦森林會議的所有參與者一致皆有穩定經濟的願望。因此他們達成協議，在美國的善意霸權下建立一個相對固定或是至少穩定的匯率體系。這個體系在1950和1960年代提供了歐洲經濟奇蹟的條件。幾乎四分之一個世紀，Bretton Woods的秩序給了歐洲國家和日本機會，不只重新找回更大的經濟和政治的穩定，還達到強勁的經濟成長，這是在他們之前的歷史上所未能經歷到的。充分就業、平衡的政府預算或者甚至是預算盈餘，以及福利國家的建立刻畫了這個時代，它成為歐洲人永久的參考值。

這段「黃金時期」基本上改變了歐洲社會。直到二次大戰前，歐洲在經濟上追求個人主義的現代努力與政治上獨裁與反動的極權主義之間被撕裂。市場經濟和資本主義在西歐快速發展，讓民主和共和的意識形態與它們自由和平等的基本準則取得勝利。民族主義的、種族的、血統的和社權主義式的價值名聲敗壞。蘇聯的威脅和冷戰在此一意識形態發展中無疑地扮演了重要角色：西方國家的政治右派和較為保守的人口階層，偏好新西方世界的國際主義，捨棄變得無力的民族主義式的社群主義。此外美國，戰爭結束時的世界霸權，認知到歐洲小國的效用，可以用來箝制意圖以軍事監禁中歐的蘇聯。此種地緣政治的觀察方式對歐洲來說是意外的好運：沒有遵循所有世界大國的辦法，採分而治之的策略，美國反而決定鼓勵西歐團結並統合以對抗共同的敵人—史達林的共產主義與蘇聯。對於戰後的政治家來說—女人並不在其中—歐洲整合與統合達到三項目

標：將德國固定在國際社會和與其鄰邦連結，其為歐洲的永續繁榮創造必要條件並對抗蘇聯，但要成功的關鍵應該在哪裡呢？在當時被公認為最有勇氣與最富遠見的其中一位人物，莫內，提供的答案可以用兩個字來總結：**信任**。對曾為商人的莫內，信任不是抽象的價值；它來自每日的實踐，正如他信任在每日商業生活中的人一樣。對莫內而言，只有當各個國家的人民相互尊重與彼此信任時，歐洲才能回到和平與長久的繁榮。

統一歐洲的想法並不新穎。Benjamin Franklin在1787年就已經建議，歐洲的組織應以美國為榜樣。在十九世紀時，聖西蒙(Claude Henri de Saint-Simon)、雨果(Victor Hugo)、Carlo Cattaneo和馬志尼(Giuseppe Mazzini)都做出同樣的建議，而且在第一次世界大戰後，Richard von Coudenhove-Kalergi建立了泛歐洲聯盟。他在1923年為此聯盟發表了一份指引未來的宣言：「每天，世界都變得愈來愈小；由於溝通媒介的科技進步，城市與國家彼此靠得愈來愈近…如果政治的技術沒有配合此一通訊科技的發展，將會由此產生導致可怕災難的緊張關係。如果我們想避免激烈衝突的話，鄰近國家人民在時空上的靠近必須與政治的接近相配合。<sup>39</sup>」1925年德國社民黨的海德堡綱領呼籲建立「歐洲合眾國」，「因其出於經濟上的原因已是無可避免」。1926年Aristide Briand和Gustav Stesemann獲頒諾貝爾獎以肯定他們在促進德法和解與在歐洲建立永久和平上的努力。而1946年，邱吉爾在他著名的蘇黎世演講談到「歐洲合眾國」，他清楚而不遲疑地表明，英國不應加入該建構。

## 莫內方法

莫內進行方式的新穎之處在於他確信，歐洲只能由人民統一起。他對於這個主題的一句值得思考的話，無疑地出現在他於華盛頓演講的談話中：「我們不是在創造政府間的聯盟，我們是在結合人類。」在此精神中，莫內尋求建立一個導致歐洲人民在日常生活中能相互合作的架構。在仍被戰爭蹂躪和創傷陰影下的歐洲，該想法絕不是為所有人所歡迎。因此莫內嘗試說服各國領袖其觀點的正確性。在舒曼充滿熱忱的協助下，他的願望最後在1951年4月18日藉由**歐洲煤鋼共同體**的建立，及其後1957年**羅馬條約**的簽訂得以成型。

莫內方法的內涵是，採取前進的具體步驟，同時避免阻擾歐洲整合進程的政治阻礙。而此乃為歐洲整合成功的基石。它使關稅聯盟轉型為具有單一貨幣的歐洲內部市場成為可能，因為若沒有採行歐元，廣大的共同市場就無法最適運作。莫內方法為無數歐盟機關的建立鋪平了道路，例如歐盟執委會，歐盟議會，歐洲法院，尤其是共同體法的體制建立，其給予歐洲一個司法的公共架構，正如一個真正的國家所當之無愧的。此外也不應忘記，歐洲整合之所以能成功，是因為除了市場的整合之外，也產生了一個公民社會的制度，如政治組織，遊說團體或是非政府組織。此外，旅遊對該整合也不是沒有發揮影響力。政黨透過他們的方案加入對話，不論現在是透過國家政黨在歐洲結盟一同前進，例如歐洲社會黨(SPE)或是歐洲人民黨(EVP)，或是透過政治會員組織在歐洲層級的創造，如歐洲綠黨。由機構、企業、政黨和公民團體的連結網引導，數百萬的歐洲人學習彼此信任、相互傾聽，交換想法並且意識到不同歐洲文化的財富。

至於那些是此一整合的制度方式呢？首先是歐洲法上的共同成長。莫內的立場是十分明確的：國

---

<sup>39</sup> RICHARD NIKOLAUS VON COUDENHOVE-KALERGI, *Pan-Europe*, 1923.

家的主權必須屈於法律之下；國家如同每一位國民不能置在法律之上，而這同樣適用於國際關係。歐洲法和其判決的創立需要建立立法的結構。然而歐洲並不因此而成為單一國家。歐盟並沒有如同莫內所盼望的轉變為歐洲合眾國。它停留在政治學研究的驚奇地位，一個特別的(*sui generis*)現象。雖然歐盟議會持續獲得權限與權力，以致於它在立法的過程一直得到愈來愈多的分量，但一個真正的民主仍不存在。在多數的立法過程中法律最後由部長理事會來解釋和通過，也就是透過歐盟會員國政府。立法和行政的功能在此重疊。這當然導致了政府間產生了互信的氛圍，即使政府是透過民主程序選出，但權力的混合違反民主的現代見解。歐洲整合透過以下的機制，亦即某些國家的權限委託給例如歐盟執委會、歐洲法院和歐洲中央銀行(ECB)等歐盟機構。儘管如此，是歐盟而不是國民移轉了這些制度性權限。所以歐盟整合一直有兩種性格：它是國家聯合的結果**同時也是**作為個人的國民的事務。它**同時**誕生於政府間會議的談判，部長理事會議內部官僚們的日常共事，以及歐洲公民關於歐盟目標的意見形塑。在個人的接觸和交換意見中歐洲身份日益成形。或許它的形象還有些模糊，只有在少數範圍內可供辨識，但是它的確已成為事實。

歐洲當然不只是個市場。61%的歐盟公民以身為歐洲人為榮—在義大利是81%，在法國58%，在德國49%和在英國47%。在東擴後的歐盟二十五國，3%的人認為自己僅是歐洲人，7%認為自己首先是歐洲人，然後才是自己國家的國民，47%的人認為自己首先是自己國家的國民，然後才是歐洲人<sup>40</sup>。這些數據證明國家與歐洲的身分被理解為相容而非相斥。已形成的歐洲認同表現在例如2003年橫跨整個大陸的公民對伊拉克戰爭的反應。同樣的，當歐洲人在國外相遇時、不論在美國、在非洲或是在亞洲，歐洲認同很快地顯現出來。這種認同不僅僅是地理上、經濟上或是政治上的本質。它是透過歐洲人意識到他們所共享的事務以及那些分開他們的東西；它是我們歐洲共同遺產的表現。總是有人說，歐洲文化是米開朗基羅、貝多芬、史特拉文斯基(*Strawinsky*)、莎士比亞、易卜生、喬伊斯(*Joyce*)和雨果。這當然是正確的。但同樣正確的是，每個時代的藝術家的創作都是從歐洲的共同遺產而來。歐洲人有一個共同的歷史，伴隨著衝突，但也有多方面思想交流的接觸，以及部份極具意義的人口移動。但歐洲認同也深受過去自二戰結束後的半個世紀，以及歐洲人的以管理公民共同生活為目的的共同制度。

莫內方法的成功之處即在於：在歐洲認同的背景下，不同屬性的政治人物塑造了今天歐洲得以運行的結構。自從歐元誕生後，公民現在有一個象徵在口袋裡，一個看得見的標誌使他們意識到他們共同擁有某些的事物。48%的人描述歐盟的第一件事就是歐元。即便它仍是模糊的，這份歸屬感在歐洲是羅馬人稱之為**公眾事務(res publicae)**的基礎，今天我們必須在此基礎上建立我們的歐之共和。

### 透過制度的整合

歐盟有一部憲法。我在此談論的不是在法國與荷蘭被公投所否決的憲法條約，而是歐洲的憲法真實性。憲法條約命運乖舛。2003年在季斯坦擔任主席和他的兩位副主席Giuliano Amato與Jean-Luc d'Estaing主導下的會議，所制定的憲法草案在2003年12月遭到西班牙和波蘭政府抵制。然後西班牙

---

<sup>40</sup> Eurobarometer，2003年秋天。

牙人改選了他們的政府，因為他們指責這個政府對民主的努力漠不關心，而波蘭人也改選了他們的政府。這使得政府間在憲法條約的議題上開啟了妥協的道路。法國人和荷蘭人的“不”大部分是對這份七拼八湊內容的拒絕，此憲法條約試圖以民主和人民的主權為代價，來尋求政府和其官僚特殊利益的妥協。根據**歐洲晴雨表**(Eurobarometer)在2005年的民意調查幾乎有三分之二的歐洲公民相信，歐洲需要一部憲法以提供它行事能力，49%的人認為一部新的條約應該透過談判來達成。但是只要這個條約沒有被批准，具效力的尼斯條約就有成文憲法的位階。

但是我們也可以廣義地理解憲法的概念。正如1862年Ferdinand Lassalle，全體德國勞工協會的創始人，德國社民黨(SPD)的前身，關於德國憲法所寫下的，一部**憲法**不只是一部體現基礎法律的法典，而且也是一個社會內部現實權力關係的表現：「基本上，憲法問題不是法律問題，而是討論在一個國家中的權力關係的問題。只有當成文憲法描繪一個社會裡的真正的權力關係時，它才有價值也才能持久<sup>41</sup>。」因此憲法條約反映歐洲會員國政府的實際權力。正如我將在下一章要說明的，它的弱點也在於此。為了給歐洲一部憲法，它需要一場革命—幸好這次不是運用武力，而是透過想法的改變。這場革命必須反轉歐洲公民和國家政府之間的權力關係，如此才能讓真正的歐洲民主出現。

正如莫內所預見的，歐盟的制度不僅改變了國家以及他們的政府的行為，而且也改變了歐洲人民的理想與努力的意識。歐洲人民對歐盟機構(歐盟議會、執委會、法院和部長理事會)的信任度有53%，但是對於自己政府機構的信任度只有40%<sup>42</sup>。如果78%的人民認為歐盟議會在聯盟的生活中扮演一份重要的角色(70%的人對於執委會，66%對於歐洲中央銀行持同樣看法)，那麼這就證明，歐洲人對於創建歐洲共和的計畫，比起他們自己的政府要敏感許多。

在歐盟的每個歷史轉折點上，歐洲的未來總會被熱烈的辯論。即便此一意見爭執似乎只在國家民主的層級上進行，這些結果卻是對所有歐洲人都有效。這場辯論中有支持歐洲的一方，即追求擴張共同機構的人，也有反對者，即那些想要回到單一國家和社群主義式安逸的人。條約所規定的改變在公民投票中一再的被批准或是拒絕。拒絕的例子有丹麥(1992,2000)，愛爾蘭(2001)，瑞典(2003)，和法國與荷蘭(2005)。其中肯定可以看見民主意志的展現，但是它不曾代表歐洲人民的整體意志表達，以至於這些表決一直帶有非常片面的特性。但有趣地可以確認的是，歐盟機構已經被接受為進入日常生活的事實。歐元並沒有如反對者所願的被多數拒絕。事實是，歐洲常常成功地動員不同的甚至是相反陣營的支持。例如透過羅馬條約所創立的**關稅同盟**同時使以下兩方感到滿意，即那些希望看到本國市場受保護的保護主義追隨者，和那些在零關稅區域建立中看到邁向全面實施世界尺度之自由貿易第一步的自由貿易支持者。同樣的共同農業政策，讓即使是傳統保守主義和民族主義者也歡迎歐洲構想。

農業政策對於二次戰後的發展具有決定性影響，因為它實現了歐洲經濟的新秩序。如果沒有它，

---

<sup>41</sup> FERDINAND LASSALLE, 論憲法。在柏林公民地區協會的演講。柏林1862。

[www.gewaltenteilung.de](http://www.gewaltenteilung.de)

<sup>42</sup> Eurobarometer，2003年4月。

工業和整體經濟的生產力上升會導致農業部門的嚴重貧窮化，由此會產生無法接受的社會緊張。因此共同農業政策促成了，將農業人口吸納入戰後時期的經濟發展中，並穩定了社會中的社會和平。如果沒有它歐洲整合肯定無法繼續前進。今天農業人口的比例在西歐是比較小的。農業就業人口的比率在歐盟十五國的平均值為15%。僅奧地利和希臘農業就業人口比率明顯高於歐盟平均，即16%和20%。相反的，在所有新加入歐盟或是成為候選的中東歐國家，其農業人口比率明顯要高出西歐國家很多：斯洛伐克10%，波蘭27%和土耳其46%。此外這些國家的人所得比起歐盟舊會員國要來得低許多。其中某些國家的收入幾乎不到歐盟平均值的30%(波蘭23%，立陶宛16%)。這些國家打算發展他們的經濟，以彌補相對於其他歐盟國家所長期累積的經濟上的落後，而這也是他們希望加入歐盟的其中一項原因。這些國家快速的經濟發展可能伴隨極大危險，亦即如同當時在西歐，對農業人口造成的同樣影響。我們應該讓這些國家的政府獨自整合農業的就業人口嗎？這難道不會藉由共同農業政策的再次國家化，而帶來其重燃民族主義的危險嗎？為什麼我們不應該支持他們的農業，以及將1950和1960年代為法國、義大利和其他歐洲國家帶來好處的同一邏輯，運用在這些東歐國家身上？

### 單一市場，單一貨幣

根據1987年7月生效直到1992年底實現的單一歐洲法的單一市場，深深改變了歐洲人民的日常生活。單一歐洲法具體化羅馬條約的**四個自由：人民的遷徙自由，貨物、勞務和資金流動的自由**。單一歐洲法給予競爭更大的政治角色，以此保障競爭的平等。1968年共同市場已經廢除了歐盟境內的關稅；單一歐洲法更進一步排除其他所有現存對歐盟內部貿易造成妨礙的障礙。當時歐盟執委會主席德洛(Jacques Delors)所提出的著名的**歐洲92計畫**，特別為中小企業創造了通往歐洲市場的管道。此一計畫影響了數百萬人，這數百萬人經由他們的日常生活以及行為與思考方式，被逐漸歐洲化。經由單一市場所執行的理論是很聰明的：沒有一致化他們國家的法律，歐洲各國政府決定承認，任何一國的法律與其他國家的具有完全一樣的效力。此相互承認促成了經濟和貿易無法置信的繁榮。它是歐洲所經歷過最深刻的結構性改革。經此方式所創造的世界上最大的市場一開始涵蓋了3億8千萬名消費者，而現在擴張到4億5千萬。在不同會員國所生產的商品和提供的服務，自此將不再因為缺少許可或是其他歧視性的規定而被攔阻於邊界。企業自由和消費者的自由選擇被提升為原則。單一市場使企業可以去佔有更大的市場，透過大量生產的優點達到經濟效益，降低成本和專業化。他們仔細思考策略和提升生產力並且也因此提高了歐洲人的平均收入。自從單一市場在1992年實施以來，據估計歐盟十五國創造了兩千萬個新工作，其中自1999年起在歐元區就佔了1千兩百萬個。

但是經濟自由也改變了物質的平等。衡量所得分配的吉尼係數提高了一些，從1980年的0.299提高到1998年的0.309<sup>43</sup>。在某些國家工作流失的危險與貧窮的風險很高。雖然在歐盟國家中，所得低於貧窮門檻<sup>44</sup>的家戶比率達26%，但是保證社會最低所得的制度將這個比率降到17%。其中扶養16歲以下小孩的單親家庭所佔比率非常高：達71%，經過社會所得移轉後是45%。因此歐洲社會體制保證一定程度的保護。但是這個情形還可以再更好。歐洲基本上非常依靠透過重新活化市

<sup>43</sup> 吉尼係數從0到1，0代表完全平等，1則代表完全不平等。

<sup>44</sup> 貧窮門檻相當於一個國家所有家庭平均所得的60%。在法國相當於每人每月大約530歐元。

場動力來創造繁榮。所得的差異性在歐盟擴張的過程中明顯增加。

單一市場的優點若沒有單一貨幣的配合，是無法確保的，因為總體經濟的不穩定總是會危害到個體經濟上的利益。我們已經看到，布雷頓(Bretton)的匯率穩定對於戰後的經濟奇蹟來說，是多麼地重要；以及石油危機後的通膨與浮動匯率的引進如何造成嚴重的經濟困難(失業和債台高築)。由於匯率的不穩定，在歐洲共同市場上不斷產生競爭條件受到扭曲的風險。在此背景下，貨幣聯盟的創立追求兩項目標：其一屬個體經濟層面，即保證真正的競爭條件，也就是在固定匯率制度中相對價格不會因為浮動匯率而改變；另一則涉及總體經濟層面，力求達成各國政策與其內在偏好往物價穩定與低通膨趨近。

由於採行歐元，這兩項目標都已被達成。貨幣聯盟是一項成功。自1999年起通貨膨脹就一直保持在每年2%的水準，長期利率處於歷史低點，企業和人民的交易成本降低，消費者擁有更多的選擇。歐元有助於**深化**<sup>45</sup>的發展和伴隨的低風險金融市場，而歐洲經濟在面對世界其他地區的危機時更有抵抗力，正如我們可以在俄國、巴西、阿根廷和其他地方的金融危機所見的。

所有這些成就本質上並不全是技術官僚性質的。除了英國人、瑞典人和丹麥人之外，第一次歐洲人經由將主權移交給一個**歐盟中央機構在高階政治行動層次上**取得一致。但是如果人民沒有親自體會過通膨環境的災難性影響的話，此一主權移交將是不可能的。當然德國這個模範扮演了決定性角色，但如果相信德國強迫歐洲跟隨它的例子的話，這是錯誤的。今天維持物價穩定的必要性已獲得廣泛認同。三分之二的歐洲人認為歐洲中央銀行在歐盟扮演了重要角色。但是當物價穩定才剛獲得確保，歐洲人又得擔憂其他例如失業的經濟問題。42%的人認為，對抗失業在歐洲有絕對優先性，相對的，對抗通膨才19%。我們稍後會看到，歐洲共和如何能為失業問題提供解答。在此可以確定的是，單一市場和歐元的創造決定性地擴展了政策範圍，並且已成為歐洲人共同資產的主幹。

### 民粹主義，挑戰歐洲的成果？

已經達成的應該被保護：它是歐洲繁榮的基礎。但去承認這些變革的果實沒有被平均地分配，也是重要的。有贏家也有輸家。單一市場的目標是使歐洲有能力承受國際競爭，以及營造一個讓某些像是在美國或日本的大企業，有一個在其中掌握廣大在地市場的環境。此目標已經達成。相反的，某些部門雖有進入廣大市場的管道，但生產力的上升卻是十分有限。對許多地方市場導向的產業，如建築業、礦業和在地服務業，還有中小企業而言，單一市場的益處有時候難以辨認，而製造業較容易運用大量生產的優點創造利潤。經濟專家過去預期，大企業將會壓迫中小企業離開市場。這項預言並沒有成真。讓理論家大吃一驚的是，許多中產階級找到了分散與專精的高明策略。這些小型企業運用創新與提供產品多樣化，成功地與近乎獨占的大企業周旋。相反的，那些較沒有效率的部門就逐漸承受許多壓力，薪資、獲利空間以及最後連工作機會都受到威脅。因此投入一個擴大的市場中會引發極大不安有時候還有抵抗，而且特別是在效率較低的經濟領域或是國家，也就不足為奇了。

---

<sup>45</sup> 一個深化的市場(deep market)指的是具高流動性的市場。

隨著單一市場的建立，民粹主義在歐洲再次現身。此外，這個現象不是這個舊大陸的特別之處：當美國在十九世紀末藉由鐵路建設和引進例如電報等新的通訊科技創造了它的單一市場時，這也導致了社會的緊張關係，與我們今天在歐洲所觀察到的非常相似。這兩個例子都是和結構性改變與經濟困難有關的憤怒與挫折的表現。特別是遭受相對價格降低與經濟競爭力下滑之苦的社會群體感受尤深。

民粹主義有些在所有國家與每個時代中都可重新發掘的特徵：一項政治運動的形成透過一位具領袖魅力且常是父權主義式的領導者，他偽稱替小人物發聲並且捍衛沉默的多數，也就是那些錯過與時代變化聯繫的人；反對應該為此體系與現代化負責的權勢集團；懷念傳統的、手足般的經濟。民粹主義者擺盪在市場與階級之間，常對經濟政策發表不合理的意見，並許諾以平等為目標將財富和資產重新分配。最後民粹主義還因為潛在地敵視外國人與不寬容，被認為是擺出抵抗外來思想和其他社會與種族群體的姿態。因此民粹主義主張祖國的概念作為對所有正常與可接受的參考點。他們傾向於強調體現民族之共同體的利益，並排斥他人。這些特徵刻畫了19世紀末期美國的民粹主義，與當代歐洲右派和左派的主權主義與民族主義。在歐洲聯盟，民粹主義的抗議將自己鎖在貨幣與國家主權裡。其論點在於宣稱，如果歐洲中央銀行放鬆對通膨的控制，企業就有能力擴展利潤差額且在勞資協商中接受較高的薪資水準。但是這種論點欠缺邏輯：如果價格上升且利潤增加，薪水階級的購買力就會下降，而如果實質薪資上漲的幅度大於生產力增加的幅度，企業的利潤就會下降且就業機會將減少。因此寬鬆的貨幣政策在歐洲不是特定、單一國家問題的解決之道。但是歐洲統合的反對者，即那些過去詛咒單一貨幣今天譴責憲法的人，繼續夢想著能重建過去時光裡的安全感的民族國家。可惜這意謂著，追求著一個已失去的天堂。如果沒有這個廣大而統一的市場和其做為補充的歐元，今天的歐洲人會在一個中國與印度作為世界成長引擎的世界裡，注定走向衰敗。當今必須建立的是一個有能力優秀引導這個整合經濟的歐洲政府，以致於我們都能從中得到益處。

採用歐元是一項前所未有的革命。第一次在人類的歷史上，國家無需戰爭和外在的壓力，而只透過理性的思考自願放棄其主權的核心領域。人們自問，是否這項決定由政府特殊利益或是他們的國家領導人的歐洲基本信念所決定。但這個問題問的不對：如果不是他們確信大多數的人民已經準備好承擔最終的後果，政治人物永遠不會有勇氣做出這項決定。當然，這項計畫的成功不是隨後立即就到。關於貨幣聯盟的辯論非常激烈<sup>46</sup>。馬斯垂克條約在法國公民投票中僅以些微的差距通過，而丹麥、瑞典和英國人組成了一個拒絕歐元的強大反對陣線並阻擋了歐元引進到他們的國家。

這些投票和民粹主義的增長一樣都是歐洲的公眾意見不再盲目地追隨他們睿智思想家的信號。他們要求他們對於歐洲未來的想法和偏好能被採納。在一個歐盟主動干涉人民日常生活的時代裡，這些人也想要表達他們的意見。他們要求他們的想法和偏好能被帶進歐盟的未來裡。Pascal

---

<sup>46</sup> 對此總結性的評論請見STEFAN COLLIGNON/DANIELA SCHWARZER, *Private Sector Involvement in the Euro. The Power of Ideas*, London/New York 2003.

Lamy，當時德洛(Delor)時期歐盟執委會的首席顧問，在丹麥的公民投票失敗之後他承認「歐洲根據聖西蒙的理論而建立，這是莫內從一開始就決定的理論。人民還沒有準備好去接受統一，因此我們必須繼續進行，而不用太清楚地向人民告知此一發展。當前聖西蒙主義已不再可能。一旦涉及到民主的公眾意見，這就不再可行。<sup>47</sup>」

單一市場和貨幣聯盟標示著人民被帶入歐洲整合之中。但是以**莫內方法**思想為本的聯盟組織結構，並沒有預先考慮人民在歐盟政府體系裡的角色。政治決定、歐盟立法和歐盟經濟的管制取決於會員國，會員國們忌妒地盯著上述這些議題以保障自己的特權。在布魯塞爾交涉談判歐盟指令直到最微小細節的會員國公務員，從來就不需要為選民負責。他們不是為了維護共同的歐洲利益而被支付薪水，而真正負責代表共同歐洲利益的執委會的公務員，其人數之稀少還幾乎比不上馬賽市政府的職員。歐盟議會當然有監督權，但它不是任命和罷免政府，將個人的偏好管理為共同意志並確定歐洲政策取向的主要角色。議會只能在歐洲共和的框架下扮演這些角色。歐洲整合之所以成為巨大的成功，是因為歐洲人和他們的機構在每個關鍵時刻都了解到必須果斷地前進。今天民主的權利要求往前再跨一步，而缺少這一步我們仍與歐洲共和分開。

### 3. 為什麼歐洲不再運行？

歐洲統合雖然成功，但自幾年前起人民對它已顯得情緒不佳。歐洲的理念不再如同以前喚起熱情。共同歐洲的建造似乎已失去它的理由。為什麼？政治學教導我們，一個像是歐洲聯盟的政治組織，不只從它為人民所創造的成果與福祉中，也從人民的參與合作中得到它的正當性，而且這些人民關注自己的公共財。歐洲苦於它的合法性在這兩個面向同時受到質疑。經濟危機似乎已在歐洲棲身許久，伊拉克戰爭使得歐盟共同外交的可能性更加顯得遙不可及；犯罪組織在歐盟的單一市場內找到了運作的空間並危及治安。此外國家很明顯沒有能力去解決人民的問題。政府做一些剛想到的事情，而不去關心他們給自己定下的規則和他們自己締結的條約。人民似乎少有機會對於正在進行的事情發揮影響力。而且即使他們改選了自己的政府，似乎也沒有發生什麼改變，因為新政府和舊政府一樣，而且常拿歐洲作藉口。

歐盟偶爾會發起一些倡議，例如2000年歐盟高峰會在里斯本的計畫，但是結果卻是一事無成。歐盟增加了十個滿懷期待的新會員國，但是它制度上的老問題仍持續無解。在伊拉克、穩定公約、憲法等議題上所遭遇的困難可能還會再惡化。如果歐盟沒有辦法提供自己行動上必要的手段，它如何能保持它作為世紀強權的角色，並要求在國際舞台上於決策時發表具份量的談話呢？歐盟在面對因全球化而突顯的內部問題時，可以提供哪些解決之道呢？和平或是戰爭—外交方面—和社會模式—內政方面—是歐盟必須有能力作出決策的兩大領域。

我們不要弄錯。問題不是這位或其他國家領導人出於這或那的原因所做出的態度。就算我們把這個人換成另一個人，問題仍在，不會有所改變。而是歐盟制度上正要跨越 25個會員國的運行方

---

<sup>47</sup> 轉引自ERIK D. ERIKSEN/JOHN E. FOSSUM(編), *Democracy in the European Union. Integration through Deliberation*. London, New York 2000, 頁12.

式需要被重新思考。歐洲正陷入危機。但這是關於什麼樣的危機呢？是出於哪些起因，哪些理由呢？Antonio Gramsci寫道，危機存在於當舊的已死而新的還沒有誕生。如果因此在歐洲新的必須產生，就需要理解為什麼舊的已不復存在。

### 經濟的封鎖：一個憲法問題

歐洲讓人產生一種印象，彷彿歐洲自三十年前起就已經陷入危機。「三十年的輝煌<sup>48</sup>」接續著三十年的困苦。加速成長、充分就業和建立慷慨社會國模式的時代已經過去。1970年代的兩次石油危機為「黃金時代」劃下句點。歐洲國家在與他人分享經濟的果實之後，開始尋求自己的救濟和解決之道。直到今天我們仍得承受於諸多國家各行其事，各自退卻到自身的痛苦後果。

在 Bretton Woods體系之下，歐洲在1950和1960年代經歷了加速成長、創造工作機會、保持物價穩定、累積財政盈餘和打消政府的赤字。在放棄固定匯率與兩次石油危機後，歐洲開始了高通膨、成長停滯與高失業的時代。歐洲每個國家的反應與1970年面對石油危機不同，而這也導致了極為不同的結果。每個會員國各自遵循不同的政策所造成的缺乏一致性具有災難性和破壞性的後果。法國、義大利和英國順應物價上升以期維持充分就業。在1970年代末期這些國家的通貨膨脹超過20%的水準。此一決定是個錯誤，因為它無能阻止失業的增加。相反的，德國抵抗了通膨的誘惑，而它的反通膨政策並沒有阻礙它成為歐洲的經濟領導強權。當美元陷入信心危機時，最後德國馬克扮演了國際外匯存底替代選擇的角色。

美國總統尼克森終止 Bretton Woods體系的決定，引進了一段浮動匯率的時期，其讓歐洲的統合陷入動盪。當時人們想，在歐洲各國極為不同的通貨膨脹率下，匯率的波動能平衡扭曲，因而維持共同市場的內聚力。但是這件事情的看法證明是錯誤的：短期而言，金融市場試著評估風險與可能的發展，但市場常常高估了事件的影響，這導致了市場的波動。長期而言，幣值不穩引發不確定的氛圍，這不利於企業主的投資決定。在匯率強烈波動的環境中，要預測近期或長期商品的相對價格與利潤率，都變得十分困難。因此自1970年代起在歐洲投資明顯下降。這表示較少公司被設立，生產力成長緩慢，因此更少的工作機會和更多失業人口。

此一匯率混亂對共同農業政策造成可觀的反效果。因為使用共同計算單位的農產品價格，即綠色美元，被固定，單一會員國貨幣的貶值或是重定匯率會引起的後果是，提高貨幣貶值國家農民的所得，降低貨幣升值國家農民的收入。這些實體經濟上完全沒有意義的所得波動，透過有名的**平衡支付**來矯正，這是一筆快速加重歐盟財政負擔的款項。

此一情勢無法持續而且被緊急要求停止。1979年法國總統季斯坦和德國總理斯密特奠定了歐洲貨幣體系(EWS)的基礎。這兩個男人對彼此懷抱的信任與友誼，用後來斯密特表達的方式說，是一件「幸運」。歐洲貨幣體系協助歐洲重新找回匯率的穩定，並且在20年後轉變為歐洲貨幣聯盟。

---

<sup>48</sup> »Les trente glorieuses«，為經濟學家Jean Fourasté形容第一個戰後三十年經濟、社會現代化，和快速成長與整體榮景的概念。

歐洲貨幣體系在匯率的混亂中重新建立起某種程度的一致性。德國當時推動反通膨政策，它的夥伴們遵循此一政策。歐洲貨幣體系成為建立單一市場與貨幣聯盟的基礎。但是它也被指責，造成歐洲疲軟的成長與和高失業率。

但是我們不能將起因與效果相混而談：長期的經濟危機是為了重建匯率平衡必要之貨幣政策所造成的結果；這場危機的最初原因則是通貨膨脹。因為是匯率的平衡使得市場經濟有能力正確的運行。更多關於世界經濟的研究證明，通貨膨脹長期減低經濟成長而結果是造成結構性失業。因此為了維持充分就業，一個物價穩定的秩序是必要的。如果通貨膨脹持續一段時間，我們就必須對抗它。為了結束通貨膨脹的趨勢，限制性的貨幣政策雖然是必要的，但短期而言對經濟成長卻有煞車的效果。因為為了對抗通貨膨脹，中央銀行必須提高利率，而如果利率太高，投資與成長就會下降。此外我們知道一旦利率高於經濟成長率，政府債務就會暴增。這正好是1980年初的情況。

因此法國和其他歐洲國家潛藏的長期危機可追溯到多年通膨對經濟結構的影響。即使自從十年前起物價穩定已穩健地被重建，以及情勢自歐元面世以來開始好轉，經濟仍然沒有再次達到它早年的動力。反通膨的貨幣政策和歐洲中央銀行的獨立性常被指責為該為疲軟的成長負責。但一個為了再次達到物價穩定而執行限制性政策的中央銀行，為一個糟糕的經濟情勢該負的責任，和外科醫生該為經過手術後病人的虛弱所負的責任一樣少，即使牽涉其中的是一名優秀的醫生。在歐元面世前，有十五個外科醫生在為病人開刀，這位病人叫做歐洲經濟。今天對於整個歐元區只有一位醫生。成長慢慢再次出現而就業市場也活絡起來。但是它還可以在更好。歐洲中央銀行的獨立性和它維持物價穩定的義務，是重建強勁成長的必要前提。然而這些前提條件絕非足夠的。除了一個有效的貨幣體系之外，歐洲必須投入能協助貨幣政策的經濟政策。財政政策首要的任務是，維持平衡的需求水準，以及促進作為財富和工作泉源的生產力增加。然而現在歐盟沒有財政政策。歐盟會員國給予的預算低於全歐盟生產毛額的一個百分點。因此與美國相反，它無法扮演一個主動的角色，在美國聯邦預算穩定經濟。在歐洲執行這些穩定作用的是會員國的政府預算，但他們的財政政策是獨立自主的。用來協調各國財政政策的唯一工具是穩定公約，但是如同之後我們將會見到的，它並不起作用。因此高度失業是1980和1990年代必須被採取的限制性政策的結果，用以維持貨幣經濟的無障礙運行。今天要降低失業率很困難不是歐洲中央銀行的過失，而毋寧是個別財政政策下的不一致性。歐洲需要幣值穩定，因為貨幣是任何市場經濟的基礎。如果我們想跨越經濟封鎖的障礙，我們需要一個有能力採取一致性政治行動的歐洲政府。為什麼物價穩定如此之重要？為什麼左右兩派的民粹主義者都是錯的。

經濟學家非常傾向於將市場僅視為一個物物交換的場所，每一個被交換的物品的邊際價值以相對價格來表示。此一古典、新古典和馬克斯學派經濟學家的理論源頭，輕視資本主義經濟的本質性規則：貨品的交換不是自然的交換，它在時間中發生，但未來是不確定的。因此問題是：個人如何能防備生活中的不確定呢？他們能以什麼樣的形式保存他們的財富呢？在一個貨幣經濟中答案是可以保值的貨幣和金融性資產。但為了滿足此一功能，金融性資產必須提供正的實質利率，因為如果通貨膨脹率高於名目利率，那取得這種金融資產還有什麼好處可言？當通貨膨脹率高於名目利率，經濟主體就有誘因購買實質性資源並將他們的儲蓄以其他別於金錢的資產儲存起來，

長期的結果是金融體系受到傷害。沒有支持實際的投資，商業銀行僅侷限於匯兌的業務，充當與外國的介面，此外這是人們常在發展中國家見到的情況。所以中長期而言，通貨膨脹是一個健康的、創造新工作機會的經濟體的敵人。因此維持物價穩定是中央銀行的主要任務。而如果它履行這項任務，它就有助於經濟成長與充分就業。

在歐洲因兩次石油危機而引起的匯率動盪導致了負的實質利率，這一直是貨幣經濟功能受到嚴重干擾的信號。為了解決此一問題，歐洲還有美國以限制性的貨幣政策來因應。這導致失業率上升和政府負債爆增。償還這些債務成為愈來愈沉重的負擔。1980年代的危機很大程度上是1970年代高通膨的結果，而德國在1990年代的通膨性物價上升是統一的後果。疲軟的成長、高失業人率、過高的政府公債是，這些都是任何一次反通膨政策的烙印，但卻是為了重建運作正常的市場經濟所無法避免的。

從這個經驗可以學習到重要的一課：一旦顯示有通膨的跡象，我們必須立即防止它，好從一開始就阻止它的災難性後果。這正是馬斯垂克條約所貫徹的哲學。物價穩定是歐洲成長、繁榮和充分就業所必不可少的前提。反對此一分析的批評常混淆了起因與後果。財政赤字、失業、和疲軟的成長是一項貨幣政策的**後果**，它的**起因**是之前不負責任的經濟政策。一位醫生對其病人的治療可能證實是痛苦的。但該為此苦楚負責的人卻不是醫生，而毋寧是病人本身的疾病。

然而幣值穩定不是再次成長的**充分**條件。幣值穩定是**必要**的，但它必須經由促進設備投資的總體經濟政策才能被實現。總投資佔歐盟總所得的比率在1970年代為24%，今天則掉到19%，私人投資甚至掉到17.2%，而在法國和德國這個比率甚至還要更低。該做什麼好讓投資比率再次上升呢？保守正統學派對此一主題的說法實在令人難以信服。我們有一個讓貨物和知識交換更容易的共同市場，一個看守物價穩定的歐洲中央銀行，和可能使歐洲經濟的生產力與競爭力提高的結構性改革。但這還不能創造購買工業產品所需要的實際需求。為什麼？

必須充滿活力以使產品得找到購買者的總體經濟需求，是貨幣與財政政策共同作用下的結果。歐洲中央銀行的設立統一了歐元區的貨幣政策，並提供歐洲一個防止危機的必要工具。但是歐洲中央銀行被指責，它在刺激成長和降低失業率的領域上不夠主動。它的獨立性和它優先監控物價穩定的任務，因而妨礙了有效的反應和適當地支持經濟。此一批評迄今是沒有根據的。一般來說歐洲中央銀行對景氣的因應，或許除了2001年夏天之外，都一如大眾預期。這當然不保證將來也是如此。因此貨幣政策的透明性和面對民選代表的責任(也就是英文所說的責任感accountability)非常重要。歐洲中央銀行知道要重視這件事；它的總裁一年至少出席四次歐洲議會以解釋他的政策。只有歐洲中央銀行傾聽社會，而社會也清楚解釋她自己做了什麼，才能影響考慮到經濟相關性的人民之行為。

總體經濟政策的問題則不同。一旦貨幣政策成功穩定物價，矛盾地貨幣政策就比較沒有辦法刺激總體經濟需求。因為如果利率已經處在低檔，要再繼續降低利率是困難的，甚至是不可能的，如果已經達到零利率的水準。凱因斯稱這種現象為**流動性陷阱**。經過它三十年之久的故意缺席，

此一現象現在又再次在世界經濟上出現。財政政策因此必須在總體經濟治理上承擔更多的任務。但是財政政策仍由各會員國斟酌制定。雖然穩定公約的其中一項任務是給予會員國不同的財政政策規則，以使他們彼此相互協調，但是這項嘗試以失敗告終。一方面此公約若要將整體財政的多樣性置於同一個規範下此外還得刺激需求，則顯得太過僵化，另一方面，每個會員國在遭受到未預期的經濟衝擊時，他們的反應只考慮到自己而沒有相互協調。這些衝擊甚至常是單一國家內部政策的結果。所以一個國家的政治決定對其它國家有無法掌控的影響。此一問題最近由於穩定與財政公約的改革變得還要更惡化。因為歐元區的大國，即法國、德國和義大利，不願意屈服於公約的規範之下，他們在2005年改變規則以享受更多的**彈性**。然而這在共同財政餘額的建立上更添增了障礙，如果有一個共同財政餘額來作為單一貨幣政策的配合對象，是值得追求的。因此歐元區的總體經濟對策並非最適，造成整個歐洲的就業狀況深受其害。

因此經濟封鎖的問題是一個憲法問題。歐洲的建構尚未完成。我們有一個完整的政策與貨幣機構，這是一項進步。缺少的是一個整合的財政政策。只要有一個具備民主架構的歐洲共和就能使我們有能力跨越這項封鎖。

### **意識型態的封鎖：新自由主義**

歐洲也見到自身面臨意識形態的封鎖。然而它倒不是如同某些人所宣稱的，起因於左右派之間的緊張關係，而是個人現代主義與社群式傳統主義之間的衝突。如Dumont<sup>49</sup>所證明的，從文藝復興到二次戰間的歐洲歷史的特徵是，無數的衝突以及個人主義與群體式集體主義原則的不相容。我們可以從Hanna Arendt、Karl Popper和Karl Jaspers等一為了僅提及這些人一說，集體主義原則是法西斯主義同時也是史達林主義的基礎。因此拋棄集體主義開啟了人類相互和解思想與承認文化平等的道路，並創造了向他人學習的機會。

第二次世界大戰結束後，擺脫法西斯主義的西歐在搖擺不定的幾百年後決定了一種社會模式，此一模式對抗傳統的和獨裁的集體主義，鞏固了進步自由主義的優勢地位。此一主義本質上奠基在自由與平等的價值上，肯定社會市場經濟，社會市場經濟從個人的主動中獲得動力，發展了減低市場力量的副作用，即不平等，的福利國家。

相反的，直到柏林圍牆倒塌史達林的群體式集體主義一直統治著東歐。在蘇聯體制下個人臣服於黨的理性與群體之下。自由按階級制度的規則有所限制，東歐的共產政黨也依其安排社會。史達林的體系在東歐能夠以平等和自由為代價，視階級制度高於一切，正是因為蘇維埃共產主義以計畫的力量取代了市場的契約關係從而破壞了貨幣經濟。當提供個人自由且作為法律上平等之夥伴的契約性框架被拋棄時，階級度就成了唯一能讓體系運作的秩序規則。

今天從蘇維埃體系中解放出來的東歐正走向進步的個人主義的此同一方向。這些國家加入歐盟的願望因承認自由、平等的個人與否定集體主義，而找到它的道德正當性。歐盟的整合被建立在相互承認的原則上。這個原則提升了觀念與想法的趨近，並讓統一歐洲的意志茁壯。甚至社會中傳

---

<sup>49</sup> Dumont, Homo hierarchicus.

統的民族主義團體，證明最不願服從這些價值的團體，最後也順應了現代的精神，換言之，接受了自由、平等與團結的共和價值。

1970年代的危機從根基上動搖了戰後時期的這些共和主義共識。正如經濟常導致了觀點與意識形態的轉變。布雷頓之後世界轉變為浮動匯率體系，這對經濟思考方式不是沒有影響。在固定匯率主導的年代，內需的總體經濟調節基本上是依靠財政政策，換言之，與政府支出和勞資協商結合。Robert Mundell，1999年經濟學獎得主，將此機制呈現在與Robert Fleming合作的模型上。貨幣政策在固定匯率制度下相對中立與被動。相反的，在浮動匯率貨幣制度下存在一個完全不同的情況：財政政策引起匯率的改變，因此造成對投資非常不利的波動。貨幣政策在這種情形下變得主動很多，因為它是我們唯一可以拿來控制通膨的工具。匯率制度的確定也決定了政治行動的意識形態取向。在固定匯率制中貨幣政策基本上在於捍衛固定交換的目標值，也就是保證本國經濟與世界經濟的固定關係。相反的，在浮動匯率制中貨幣政策必須防衛外國的影響並採取較偏國內的方向。

這是1970年代放棄 Bretton Woods體系後所發生的事。最值得注意的是德國中央銀行，即聯邦銀行(Bundesbank)，態度的改變，使人感覺到民族主義的趨勢。德國馬克在世界貨幣的地位僅次於美金，而這給了德國人展現民族驕傲的機會。於1978年和Valéry Giscard d'Estaing共同建立歐洲貨幣體系的Helmut Schmidt還有能力限制此種自傲的轉變，並威脅要改變聯邦銀行法。然而很快的聯邦銀行貫徹了它的權力，而德國的民族主義集結在德國馬克的旗幟下。在執政時期統一國家的Helmut Kohl也許才成功阻止此一趨勢，並將歐元帶入德國。

但是德國的這種國家傾向並非個例。在 Bretton Woods體系結束後，其他歐洲國家也同樣試圖，贏得更多獨立性和採取一個直接針對內政的總體經濟政策。這樣的決定影響了如何覺察世界的方式。在此新的世界秩序下，石油危機使得1960年代的凱因斯政策無法發揮作用，而財政政策喪失信譽。政府在絕望中不知道他們該轉向哪種「經濟權威」，而先選擇一種熟於向後的立場：他們的政策信任價格控制、保護主義和組合主義，因此信任一種違反所有市場邏輯的行動方式。1970年代末期在美國市場有一半以上的價格受到政府控制。但是仍沒有改變通膨持續和失業率上升的情況。對Margret Thatcher的政府而言診斷很簡單：沒有危機，只有太多的管制，太多的社會主義。此邏輯因此要求讓市場重新找回力量，和減少政府的角色以及它干預的比重。Reagan和Thatcher的「革命」應評價為對世界市場漸增的功能性干擾的反應。但是想要在新活躍的資本主義內部重建世界市場功能的此一革命，不再從同一種意識形態的前提出發：人們轉回古典的自由主義，在此重點放在個人的自由和私人利益的滿足上，而沒有關照到其他人並且輕視任何的平等。人們進入的新自由主義的時代。

公部門影響領域和政府干預的減少重新定義了民主在歐洲社會的角色。平等的要求表現在選舉權的平等上，這給予每位國民相同控制國家的權利。但如果國家相對於市場貶值，那麼這就削弱了民主的影響力。

不平等的自由若不依賴階級制度就無法貫徹。個人的獨立行動因為總有外部性，即對別人造成影響。只有兩種手段可以處理這種情況：契約(把別人的平等包括在內)和組織後的階級秩序(安排別人不平等的地位)。如果新自由主義將平等視為限制性的規範而加以鄙棄，則為了克服外部性的問題，新自由主義就必然得動用國家或是共同體的概念。**Margaret Thatcher**是這種自由的民族主義的恰當例子。她宣告：「沒有社會，只有個人。」而同時她藉由在歐盟預算上要討回英國款項的談判，散布一種「我們對抗其他人」的情緒。她習慣說「我要討回我的錢」。相反的，特別流行的是基督民主黨人的社群式集體主義，其以道德規則、出身和「普遍的事」來試圖控制個人。近乎經典的例子是巴伐利亞邦基督民主黨人(CSU)的社群主義。

因此新自由主義的思想結構是，適者生存者的自由，與以保護自己群體為目的之頑強民族主義的綜合體。**我的利益與我們的利益**被解釋為事情的一體兩面。但是每個個人的利益並不等重。在這階級制度被建立，在此營利的激勵高於分配正義的團結，而為此必須付出的代價是貧窮。

此一邏輯正是民族主義者談論歐洲時的核心論述。我們的國家利益—「國家優先」，如**Le Pen**所言—優於歐洲團結。而為此意識形態所必須付出的代價是喪失作用。特別的是，與英國相反，法國的主權主義者自我宣稱是新自由模式的反對者。這只有在在一種社會模式下邏輯才說的通，亦即於此國家和單一共同體優先於自由。極左派以平等之名，將個人的自由置於國家共同體之下；聯邦議會左派黨團主席**Oskar Lafontaine**民粹主義式的和排外的言論對此是一個意謂深長的例子。對極右派而言，一個民族或是一個社群團體的利己主義優先於個人的自由與平等。這正是法國**國家陣線(Front National)**<sup>50</sup>和義大利**北方聯盟(Lega Nord)**的模式。這種觀點和歐洲整合並不相同。歐洲思想是現代性的產物，而此現代性的根源在啟蒙哲學。它仍如同以往受到各種主權主義的威脅。雖然民主被理解為普世性，但得承認它是誕生於民族國家的框架。然而它立基於個人價值自由、平等和團結的設計，理所當然在歐洲共和的想法裡得以實現。

新自由主義的意識形態，鼓吹自由而不利於平等，從根本上轉變了我們社會的日常價值，且遮蔽了戰後年代的進步性自由主義的規範指引的里程碑。它使尊重他人、向不同事物敞開心胸的想法失去了名譽，且導致了排他性，這個結果和歐洲模式試圖定位於一個接納的過程完全相反。從新自由主義的立場來看，在競爭中勝利的人獲得讚揚。經由進入廣大世界市場和歐洲市場而實現的大量生產之優點，使富有的國家有可能發展完全屬於自己的文化，因此我們看到一個新的、以貪婪為標誌的世代出現。窮人與富人的不平等逐漸加大，而社會排除成為一個實現且可被接受的事實。然而此一發展與其說是全球化的後果，倒不如說是因意識形態而下的決定的結果。儘管針對目前生活方式的威脅自我表明為民粹主義、隔絕與一個團體統治其他人，要決定不同的方向仍然是可能的：歐洲模式的新發明，在其中，個人主義的自由在其他人的自由得到相映，在其中，平等不再只是一個形式概念，而是一個歐洲為它的人民所開啟的機會。

從歐洲戰後模式過渡到新自由主義意識型態的過程，對歐洲的統一有廣泛且深刻的影響，特別是對競爭式聯邦主義的傳播，新政治經濟學的理论給予競爭式聯邦主義一個理論框架。競爭式聯邦

---

<sup>50</sup> 法國**Jean-Marie Le Pens**的民族主義式政黨。

主義建議，讓不同的社會系統相互競爭。此一模式說明，就像是任何一間生產商品以及與其他公司競爭的企業所處的環境一樣，生產公共財的各邦同樣可以處於一個競爭的環境中。這種學說代表一種觀點，即歐洲統合是一項使各國置於競爭壓力之下並因此安分守己的手段。Jean Pisany-Ferry 將這種觀念等同於德國的**秩序政策(Ordnungspolitik)**，這意謂著德國的聯邦主義以此方式運作<sup>51</sup>。歷史上這是錯誤的。競爭性的聯邦主義式一種新自由主義的意識形態，而德國的聯邦主義納入了補助性原則並帶有集體主義的特徵。但真實的是，新自由主義的不平等，從既成的事實來看，將我們扔回集體主義的運作方式。

儘管如此，社會體系的競爭是不切實際的幻想。競爭意謂著，一項產品可以代替另一項產品。但公共財由於它除有直接預期的結果之外還有外部效果，因此屬於另一種本質，以致於要代替它是不可能的。因此競爭市場的新古典理論始終指出，競爭只能涉及私有財此一事實。所以讓特別以適當處理外部效果為目的的社會體制相互競爭，按邏輯而言是不可能的。早在2300年前亞歷山大大帝就已經教導我們一個事實：就某些問題我們永遠找不到答案，因為問題問得不對。這是**Gordian Knot(難題)**的故事。輔助原則的問題特別清楚地說明了此一困難性。競爭性聯邦主義與輔助原則提出他們不同權限的執行層次的問題：在哪個層次上誰該行使什麼職權？輔助原則的支持者可能認為，經由不同政府體制下的競爭可以決定哪些政策最佳。但此一競爭的想法是脫離現實的。例如在教育事業，輔助原則在於必須找出最好的教育體制。但是如果相信，我們可以讓由**Wilhelm von Humboldt**所引進的德國教育體制與法國的**Jules Ferry**的教育體制相互競爭，那就不切實際了。這兩種體制是如此之深地固定在各自的社會傳統中，以至於這種結果只能產生無關聯的結果。如果我們讓國家彼此競爭的話，我們無法輕易決定，哪一種是最好的系統，何者為最佳。達成教育體制趨合的唯一辦法在於使教育內容歐洲化。例如我們為什麼不該協調歷史課程呢？

事實上，最佳化之標準建立一個在過程中投入與產生的清楚關係。如果我們想使國民有可能做出個人的決定，那麼我們可以使其選擇兩種分別設定不同目標的系統。例如國民在職業教育中被建議兩種結業的類型是完全可能的，一種是歐洲的，其符合在歐盟整個共同市場內營運企業的要求，另一種是國家的，其適用於在本國營業的企業。這兩種結業可能滿足不同的要求。想要走向更國際化的職場道路的人，選擇第一種，而任何想在地方上謀生的，就決定第二種。每種系統滿足不同的要求。

這個例子告訴我們，歐洲更需要在能夠彼此互補的領域中相互學習，而不是臣服於輔助原則，為了阻擋可能的進步，這太常被推遲。新自由主義意識型態藉由重新挑動國家利益並以此破壞從一開始據以建立歐洲的社會模式，它使接近透過和解、開放與思想交流的歐洲路失去名譽。

### 跨政府間主義：民主的封鎖

當柏林圍牆與蘇維埃共產主義一起崩塌，歐洲統合的一項主要推動力也隨之消失，而另一項推動力，民主則獲得驗證。此一民主，正如我們一再說明的，仍有待鞏固。但是地緣政治的改變使新

---

<sup>51</sup> Jean Pisany-Ferry, *Concurrence entre Etats ou souveraineté collective?*, Societal 43, 2004

的重要的議題浮上檯面。歐盟只是一個為了抵禦野獸般的蘇聯，出於緊急狀況而生的國家的聯盟嗎？美國現在會從歐洲撤出嗎？歐洲會再次成為一個如戴高樂所預料的，過去以來總是，**祖國的歐洲**嗎？這些問題是一個潛行的合法性危機的信號：繼續歐洲統合真的有必要嗎？沒有制度麻煩的強迫，要和平的生活不也是可能的嗎？為什麼我們要替別人操心，如果可以獨自和平的生活？

這些歐洲計畫的合法性流失在所有有關的問卷調查中都可以感受到。即使歐洲人民還仍以身為歐洲人為傲，但愈來愈少人贊同歐盟：1990年有70%，2004年少於50%。在歐盟兩大會員國的支持度流失最使人詫異，在法國和德國覺得無所謂的比率增加了一倍。2005年只有53%的德國人，50%的義大利人和46%的法國人認為歐盟**是件好事**，卻有分別有14%、17%和15%的人認為它有害。在英國這些數字還要更糟：只有34%的人覺得歐盟有些優點，28%的人持相反意見，32%認為沒有什麼差別。

此一醒悟我們或許可以用高失業率來解釋。如果一方面對抗失業被視為歐盟最優先的任務，那們它在這個領域的行動有57%的人認批評毫無作用。同時這也可以從歐洲公眾意見的日漸分歧和政策所運用的手段上觀察到。雖然在歐盟內降低失業率絕大部分依賴於以歐元區總體經濟規模所採行的政策，然而有53%歐洲人認為，對抗失業的努力必須在國家的層次上進行。一方面國民似乎拒絕將歐洲視為超國家，但另一方面他們指責歐洲無能應付我們時代的挑戰。他們想要維持國家的認同，但他們反對能保護他們的歐洲框架。有53%的歐洲人要求歐洲發展為一政治聯盟，但是對現存的歐盟民主感到滿意的只有較少的比率：42%滿意，39%則不滿意。問題在於：**歐洲需要更多民主**。

個人天性需要能提供他們生活條件穩定與一定程度安全感的制度。制度是一些盡可能減低我們生活的混亂世界裡的不確定的規則。即便它限制了我們的個人自由，但它是我們倖存的必要條件。問題不是規則的存在，而是這些規則對個人的影響。誰來執行這些規則？為什麼我們遵守這些規則？但很簡單：在民主社會中法律被接受為規則，因為他們反映了共同意志。它們源自正義的機構和多數決選舉，而每當任期結束時政治的走向可以被重新決定。但在歐洲事情不是這樣進行。歐洲的規則產生自本質上由政府間所進行的談判，而國民全體無法質疑這些規則。當然，歐洲國民的次團體可以於國家選舉時撤換他們的政府，但是歐洲政治的選項重沒有置於**所有**歐洲人民的共同選舉權之下。因此也不存在關於可供選舉的機會的公共辯論，只是必然的結果。歐洲人民有如坐在看台上的觀眾，他可以對選手的任何行動和對裁判的決定發表評論，但永遠不能親自下場比賽。

某些觀察家不認為此一缺乏民主的情況有何問題。對普林斯頓大學的教授Andrew Moravcsik而言，擔心「民主赤字…是不切題的<sup>52</sup>。」民主常將一些在選舉中意義不大的功能委派給獨立的單一機構，不論是在自己國家或是在超國家組織中。歐盟只是許多例子中的一件。對Moravcsik

---

<sup>52</sup> ANDREW MORAVCSIK, *In defence of the ›Democratic Deficit‹: Reassessing Legitimacy in the European Union*, Journal of Common Market Studies, Bd. 40, Nr.4 頁603-624.

而言，現代國家的最優先任務是創造平等的生活條件和經由社會承擔國民所遭遇的風險。面對這些任務，他寫道，「歐盟如果不是完全拒絕的話，至少是顯得無所謂的。」我對此—Moravcsik身為能言的代表人物的思想潮流總是感到十分驚奇。此一潮流將民主簡化為政治結果的有效性，卻完全不關心國民對共和的投入和公共辯論的角色。但國民的參與和辯論能協助所做的決定為人民所接受。這種對民主原則的拆解感覺起來像是法國的舊政治體制(Ancien Régime)；當這種拆解似乎為那些不久前才慶賀民主戰勝蘇聯的人所喜愛時，這愈顯得令人感到詫異。這種對於歐洲民主的短視可能終究會讓歐洲民主付出昂貴代價。

在新自由主義的脈絡下，如果這個規則能支持強者的權利、競爭能力，那麼這個規則就是好的，如果它以平等之名將此力量弱化，那就是不好的。因此如果規則表達了文化社群的慣例，就是可接受的，如果它們是由國家所規定的通則，就不能採用。在此觀點下，國家必定被拆解，它的優先權範圍被縮減，以及它對市場的管制權力如果不是被完全廢除的話，也會被限制。對新自由主義的理論來說，歐洲共和沒有任何存在的空間。

因為在高傲的新自由主義想法世界裡，排除的原則高於和解與接納的原則，我們必須回到基本的層次，在此層次上偏好和價值的性質相同建立起一個真正的社群。在歐洲能夠反映民族認同的社群是民族國家。輔助原則在這點上是此一意識形態的圓滑化。它合法化與自己相同的人，而爭論與自己不同的人的合法性。然而這種觀念與民主和現代性的普遍原則相對立，它違背了歐洲精神。它反映了傳統的集體主義模式，其信任帶有社群主義式和種族式的氣息。例如義大利民粹政黨北方聯盟的領導人Umberto Bossi，在他的自傳中尋找歐洲本質性的相似點：「Piemont和Savoyen，或者Südtirol和奧地利之間的邊界有什麼樣的意義？從自然的觀點來看他們的民族特性本質上是相同的。以社會文化的角度而觀，沒有什麼理由將Trentino或Lombardei與Kalabrien或Kampanien結合在一起<sup>53</sup>。」因此沒有什麼比號召北義大利脫離義大利更具邏輯了。國家的拒絕導致了，提升社群主義和民族主義為合法性原則，並傷害了共和式民主。此一現代性和國家作為超越文化共同體之必要原則的產生息息相關。現代性使個人成為國家的主權；個人在自由中簽訂國家契約，而同時他們所有人都是自由的。這是共和的基本概念。今天，經過半世紀的歐洲整合，以及鑑於希望由歐洲來治理的共同財，民族國家不再能滿足此一必要功能。外部效果找到更廣的散佈空間。共和的想法移置到歐洲的層次。

現代個人主義表現在民主原則，根據此一原則國民對他的命運和其他與他平等的人在共同行動中負責。相反的，在傳統社會中偏好的同一性合法化國家的行為。而這種同一性只能經過個人依所有規則與原則而臣服於社群的階級制中才能建立。在現代民主中，國民的民主的與共和的行動促成了共同意志的產生，而其賦予國家作為負責任之行動者合法性。對此需要有權選舉的國民，民主地選舉他們的政府——一項他們透過普選共同地、但也是身為自由與平等的個人所行使的決定。今天新自由主義意識形態藉由將國家去合法化，它也同時民主去合法化，並侵蝕了歐洲統合的基礎。藉由歐洲人忘記弄清這個對他們是本質性的規範，他們失去了一項財富。他們必須意識到，歐洲共和是他們最重要的共同財產。

---

<sup>53</sup> UMBERTO BOSSI, *Vento dal Nord. La mia Lega, la mia Vita*, Mailand 1992, 第161頁

## 里斯本：錯誤的出路

歐洲憲法立基於各種條約的結合體，其中有羅馬條約以及馬斯垂克條約、阿姆斯特丹條約和尼斯條約。憲法條約的目標是統一並簡化這些條約。因為它並沒有被批准，所以尼斯條約仍持續有效，根據大多數專家的意見這是所有條約中最差的一部。但從現有的條約中可以導出一系列1990年代由各次歐盟高峰會所議決的政治過程。例如1996年的穩定暨成長公約要求對於參與貨幣聯盟的會員國的財政有所限制。1997年的盧森堡過程(Luxemburg-Prozess)規定了歐盟就業策略，並促成會員國與歐盟執委會通過一項改革勞動市場改革的策略。1998年的卡地夫過程(Cardiff-Prozess)以完成單一市場和創造一個真正意義上的單一資本市場為目標，並確定貨品與資本市場的改革。而最後1999年在科隆舉行的歐盟高峰會引進了社會夥伴、財政部長和中央銀行之間的總體經濟對話，為使考慮到勞資談判的貨幣聯盟更顯圓融。值得注意的事，它從來就不涉及將此談判定位於中心的歐盟層次上，但是有一項減輕資訊流與改善相互理解的工具顯得必要。此一總體經濟對話成為一個社會夥伴和財政部長以及中央銀行交換意見的論壇，用以協助每一項策略更好的理解與改善財政政策與貨幣政策之間的微調：目標同時是支持強勁的成長與創造工作機會。然而事實上這個對話無法防止勞動單位成本大幅差異化與在這同時對歐元區的經濟內聚力造成威脅。例如在義大利沒有責任感的政治人物毫無顧忌地討論起退出歐元區的可能。

盧森堡過程和卡地夫過程所追求的目標應推動結構改革；科隆過程涉及與歐元相關的管制。這三個過程被總結在名為**經濟政策綱領**的文件裡，執委會此後每年擬定綱要，會員國的部會官僚予以評價，最後歐盟高峰會通過，而毋庸從中得到更大的成果。不久即很明顯的是這些過程僅有有限的實效。它們讓會員國的部會官僚提交帶有各自企圖的報告，然後歐盟執委會在此基礎上試圖在夥伴不同的方法中建立一定程度的融貫性。這無疑是一項有用的練習，使會員國的政府能夠更好地了解他們夥伴的作方式與目的。然而這些良好的意圖迄今在實際的事務上只有極微小的效果。因為不同於穩定公約這些不同的過程並沒有規定任何的懲罰機制。

葡萄牙總理António Guterres知道在不同的歐洲國家間缺少合作，以及歐盟的單一運作方式完全缺少總體經濟治理。因此他在2000年初於里斯本特別召開的歐盟高峰會中建議一項策略，藉由作為成長、創造就業和強化社會融合的主要方向，這項策略適合結合上述所有過程。此策略應的發展應立足於兩項主軸上。其一經由結構改革所要達成的目標是，透過終身學習(life long learning)建立一個知識社會和以知識為基礎的經濟，透過推動私人 and 政府研究發展新科技和實現金融服務的單一市場，特別是針對能推動公司設立和創造就業的設備投資所需的風險資金。另一主軸是經由負責的政府更好地協調彼此的總體經濟效果，而其藉由各國政府校準他們的貨幣與財稅收政策，使歐洲的社會模式得到更多支持和在此過程中帶來成長。里斯本策略試圖透過鼓勵投資人力資本和生產性資本，以求降低失業率、對抗社會排除和減少貧窮，以及致力於男女在工作上的平等地位。

最初對於總體經濟政策的想法是確定歐盟要達到3%的成長目標，而歐洲中央銀行以此擬定它的貨幣政策(只要能確保物價穩定)。此一想法與馬斯垂克條約所委託給歐洲中央銀行的職責完全沒

有衝突。因為條約中規定歐洲中央銀行首先有義務監控物價的穩定，一旦這項目標確保，它就有責任支持歐洲的成長與就業。藉由確定歐洲冀望經濟成長應達3%的方式，歐洲中央銀行的其他目標——我們可以如此假設——被賦予一個比較精確的方向，前提是，它已經達成主要目標：將通貨膨脹率穩定在低於2%的水準以下。經由國家和政府領袖莊嚴聲明經濟成長之目標，本應可使這項決定的民主實現徹底達成，且使歐洲中央銀行的獨立性受到尊重，而毋庸使其被委任的職責受到質疑。

然而不幸的歐元區的會員國放棄了此一總體經濟策略。他們加入了新自由主義者的策略，讓與結構改革優先權。國家和政府領袖在里斯本為之後的十年設定了一個策略性目標，「使歐盟成為世界上最具競爭力與最具活力和以知識為基礎的經濟體，一個有能力達到持續成長、更多且更好的工作，以及更具社會凝聚力的經濟體。」以此他成功的使這些好的意圖具體化，如果歐盟的國家能團結他們的力量並往同一方向各盡本分的話。但結果並非如此。這些國家的政府保留各自獨立性與國家主權的嘗試一再阻擋他們實現上述的目標。

為了維持盡可能的活動空間，各國領袖在**開放協調法**上達到意見一致。這個方法被視為歐洲治理的重大創新。五年後，在通往目標的半途中，此一自我要求的成果十分有限：成為全世界最有競爭力的經濟體仍只是虔誠的願望、失業率如同以往高居不下、成長遲緩、社會排除蔓延，而歐洲的社會模式似乎被嚴重弱化。以一種遮掩的口吻，歐盟就此確認：「當我們對數據進行深入分析，我們很清楚的發現，全部的會員國仍持續存在問題，並且大家在執行上必須更加努力<sup>54</sup>。」這還是對整體行動的問題一種較為委婉地描述，其問題我將在下一節說明。里斯本策略已經變成簡化的保守態度的人質，其寧願討論結構改革勝於實踐總體經濟的治理。然而即使是改革，政府間也沒有在重要議題上達成共識。儘管在不同的主題上有些進展，像是加利略衛星、通訊科技的發展和網路的管道，但是金融市場的合併距離完成仍然遙遠，政府的研發支出沒有被提高，貧窮和失業人口沒有下降。執委會確認，和預計目標相反「貧窮的風險在許多會員國持續上升，主要是因為失業和社會保障與年金體制無法承受所致<sup>55</sup>。」一項研究顯示，里斯本策略的實現可以在五到十年內增加歐洲經濟成長率0.5到0.75個百分點。但目前所採取的仍然不足以達到此一成長，因為會員國合作的程度還不足夠。

我們在總體經濟政策的領域觀察到同樣的弱點。穩定公約，此一具有幾分制度特性的最重要工具由於2003年11月經濟暨財政部長理事會決議，儘管法國和德國的超額赤字但無須繳納罰金，已經讓此公約失去效力。接著2005年公約的改革使得預算規定的運用**更具彈性**。然而此一彈性並未改善歐洲形塑融貫的總體經濟政策的能力，一如它是為減少失業所必須的。反而是邀請會員國以整體利益為代價繼續追求各自的特殊利益。歐洲治理的此一挫敗應歸咎於這個治理體系的不足和不完整此一事實。為改善歐洲人民的生活條件，政治的腳步必然依賴於政府合作的意願。然而此一意願是隨機決定且跟隨民族國家的邏輯，而此邏輯和歐洲人民的利益背道而馳。歐洲需要更加相互配合以及更具約束力的決策機制。

<sup>54</sup> European Commission, *Delivering Lisbon*, Report from the Commission to the Spring European Council, Com (2004) 29 final/2 (2.5).

<sup>55</sup> 前揭書，2.4.1

## 外部效果和協調政策的必要性

經濟的共同成長改變了歐洲的面貌。隨著單一內部市場和歐元作為貨幣，國家和歐洲官方的決定同時觸及了歐洲人民和在廣大歐陸市場上營運的企業。經濟學家稱此一現象為外部效果。其有關一措施加諸於人民的副作用，而這些人民沒有參予此措施的決策與執行：一間德國鋼鐵廠的經濟困難對其它在此一產業分支經營的企業造成影響。2002年巴伐利亞邦的邦總理Edmund Stoiber在競選期間要求在巴伐利亞邦設廠的Maxhütte應獲得補助。但是歐盟的競爭規則禁止Stoiber的這項要求，而Stoiber除了批評這項規則外，似乎沒有其他更急迫的事要做。然而如果人們補助這間在德國不具競爭力的企業，將會損害到更具效能的義大利或是法國企業，因為由於此一補助整個市場的價格受到扭曲。今天這類的外部效果常常出現在歐洲聯盟。在所有的領域都可以找到類似的例子，在政策上、在農業、於單一內部市場、在社會政策、於稅收或是貨幣政策。這些現象影響了公共財的整體生產。

國家間的政策協調鑑於以下事實而證明尤其必要，亦即某些國家自主而沒有顧及其他歐洲夥伴的情況下做出他們的決策，儘管這些決定對其他國家的國民造成影響。即使政治協調和較佳的公共財管理顯然能提高國民的幸福，仍遠不保證政府真能自願同意遵從此一政策。此一無能為力的理由是Mancur Olson所稱的**集體行動的邏輯**<sup>56</sup>。

為了正確理解此一邏輯，必須在兩種類型的公共財之間做出重要區分。一方面存在**包含性**的公共財，其效用的性質是只要人們接受遊戲規則，那麼其中每個人皆能得利。收益隨參加者的數目而上升。典型的例子是電話：電話的好處隨著人和擁有電話的家戶數量而上升。藉由我購買了電話，我對此一共同財的生產有所貢獻，而收益對我和對整個社會來說都增加了。歐洲統合的第一個十年大多由此種財富的創造所支持—農業政策、單一內部市場之創設和某種程度上歐元的面世也屬之。

其中必須區別出來的是**排他性**共同財的類型。共同行動的邏輯於這組共同財證實了不同政策的志願協調是困難的。原因在於，此類型共同財的有效效果隨著參加人數的增加而減少，因此一個團體中的舊成員對於參予生產公共財的熱情會逐漸消退。行為者甚至會對獨自相反於社群所強加限制的行動，產生極高的興趣，因為他的單獨行動為其自身帶來更大的好處。然而如果每個人都如此行為，那麼共同財很快就會消失。

就此在歐洲聯盟的典型例子就是預算政策：如果中央銀行不藉由創造貨幣和通膨來融通政府負債，政府就必須在資本市場上取得資金。政府赤字的擴張導致利率上升，因為對於信用的需求增加。然而如果每個會員國如同穩定公約所規定的平衡各自的預算，利率就會保持在低水準。因此如果其他國家都遵守公約的義務，則每一個個別國家就有很高的誘因去借錢。但如果許多政府都開始擴張信用，則利率上升且共同的利益會消失。正是為了避免這樣的行為模式，穩定公約試圖

---

<sup>56</sup> MANCUR OLSON, *The Logic of Collective Action. Public Goods and the Theory of Groups*, Cambridge M.A. 1971.

將貨幣聯盟會員國的預算政策制於某種壓力之下。

一般來說：必須根據是否涉及到包含性或是排他性的公共財，來決定政治協調的不同體系。自主政府間的自願協調對包含性的共同財來說是可能的。於此人們有時也必須訴諸仲裁者，以排除基於不良資訊傳達所造成的合作障礙。如果要確保每個行動者的行為符合相對於其夥伴應盡的義務，此一協調必須透過強硬手段來加以強化。如果相反的，過於僵化的規則妨礙了對環境變化的適應，且變成對一個由強烈意志所刻劃的政策之阻礙，那麼必須將建立和管理以全體利益為依歸的共同財的權限轉交給一個獨立的機構。為此目的我們成立政府。而且將武力委託或交託給一個機構的原則是任何民主理論的基礎。國民被期待，他們共同將此委任交託給一個政府，以群體利益之名而行。在歐洲已經有這樣的機構，尤其是歐洲中央銀行和歐盟執委會。後者具有雙重角色。它首先是仲裁者，其在獨立自主的會員國之間推動共識—在此角色上當時執委會的主席Jacques Delors能夠創設單一內部市場—，但執委會也受會員國政治性委託，尤其是解釋競爭和對外貿易的相關問題。

隨著單一內部市場和歐元，歐洲決定性地倍增了由它制定的排他性共同財的範圍。財政學的理論探究了國家的三項功能，國家可以且必須在不同的層次上實現這些功能：穩定政策、重分配政策和配置政策。為執行總體經濟穩定政策，一項國家的主要任務，需要高度集中化。這項政策要求穩定需求、避免通膨和建立永續成長與充分就業的條件。其次如果重分配政策發生在中央層級，它的效果也是比較顯著。這項政策標誌著將財富公平分配和修正最草率的不公平的努力。在民族國家重分配通常藉由累進式稅率所提供，以使所得較高的階級比所得較薄弱的家庭繳納更多的稅。在歐盟的層次上情況並非如此，重分配因國家間的移轉經由共同體預算而發生。每個政府依國家的經濟實力權重負擔歐盟的預算，而特別是依共同農業政策和結構基金的人口獲得補助。每人所得最低的國家—希臘、葡萄牙、西班牙和新的會員國—除此之外還獲得融合基金的援助。因此重分配跨國家機構，而不是如同現代民主國家中由累進稅率在個人之間發生。所以一個低收入的單親媽媽，不論她是法國人、德國人或是義大利人，有可能為一條在葡萄牙或是希臘的公路比起一個在這些貧窮國家的百萬富豪要支付的更多。第三支出政策(配置政策)—即納稅人的錢被用來購買何物的決定—可以較是去中心化的對象，以使國民更直接被考慮在內。

以此理論的這些標準判斷，歐盟的機構並非最適。它缺乏貫徹國民所需之政策的權力，而國家政府少有取得一致意見，以使這些利益的最適生產獲得確保。因此財政聯邦主義理論建議，將穩定和重分配的功能委託給一個政府，致使邦、區和鎮的權利主體能維護配置性的功能。在歐盟此一委託程序苦於，會員國政府認為穩定政策應依照穩定公約而將(歐盟預算的)重分配政策視為應交由會員國政府來決定的傾向。此意見一致和每個共同行動內在的困難有關，但它擴大了民主赤字。隨著歐盟擴張為25或27國這個問題肯定將會更尖銳化。

### 擴張的風險

歐盟向中東歐的擴展是一項現代願望的實現。經過半世紀蘇聯和集體主義的壓迫以及歐洲幾乎完全分裂為兩半，這塊大陸終於能夠再次統一。歐洲的擴張在歐洲統合的最初條約裡已是不可缺少

的組成部分。如果不擴張是對基礎條約的傷害。我們回憶到Jean Monnet的論點，即統合應由人類出發而不是透過國家的融合。從此觀點而言，對新會員國來說被接納入歐盟是一件幸運的事，其只會更確認他們步入現代性。這些會員國因而表明了他們成為自由且平等的國民的意志，正如每位歐洲人都應該如此。他們的要求同樣具有倫理性與歷史性的動機。現有的歐盟國家的必需幫助新的會員國併入歐洲之中。藉由歐盟為他們開啟市場，和他們分享她的制度，減輕會員國人民往來的負擔，歐盟對前共產國家的轉型作出貢獻。然而歐盟必須有能力擔任行善者與穩定者的角色。其中存在著困難。

問題不在於擴張本身，而是聯盟如何進行擴張的方式。歐盟國家和政府領袖往往對擴張釋出善意，但既沒有結合策略性的考量也沒有其他針對歐洲長期行動能力的思考。阿姆斯特丹的歐盟高峰會雖然堅持擴張不能沒有統一的深化，然而尼斯條約又撤回了這項決定。此際擴張不再和制度的深化相連結。談論土耳其、巴爾幹國家或是烏克蘭加入的方式，彷彿和斯若維尼亞加盟沒什不同。但是憲法計畫的談判和批准的困難，證明了歐盟在25國家中尋求共同交集的機會可能受到非常危害。此外還存在著金融領域上的緊張關係的危險進一步擴張：當歐盟15國的每人所得，除了希臘、葡萄牙何西班牙之外，在一定程度上還具有同質性，所有新會員國比起他們所聯結的舊會員國整體要明顯貧窮許多。

所得水準的差距就本身而言還不是問題，但如果新會員國期待金錢上的援助，以透過加速成長來追上富有國家的發展水平，它便帶來政治性的困難。和南歐國家的經驗向我們顯示，要成功達成這項任務，自己的努力和本身政府的治理，遠比歐盟可能的幫助要來的重要許多。因此歐洲吸引人的功能將在她的規則與制度裡，其為成功的擴張定下決定性因素。這些國家擺脫經濟落後的狀態和使自己的文明與歐洲的文明相適應需要時間。在這段過渡時期中他們的利益可能與哪些舊會員國極為不同，無論如何只要歐洲政策由高峰會主導，也就是說依照政府間談判的模式，就可能導致在歐洲層次上所做的決定受到抵制。如前所言，國家政府代表他們國家的利益而不是歐洲的利益，除非兩者重合。我們在2003年12月的談判中是這些困難的見證人：波蘭政府不願擴張歐洲公民的代表權，以此保留她在理事會決議藉由投票權所保障的影響力。當2006年到2013年的預算安排必須備談判時，上述問題持續發生。跨政府間模式在一個非常異質化的聯盟中含有癱瘓決策能力的危險。為了使事情有所前進，國家必須產生自願的意見一致，而不是國民在普選權道路上的意見一致。於此缺少的是，一個中央委員會的存在，其有權行動而且必須為歐洲公民的整體負責。**缺少的是，一個歐洲政府的存在。**

問題由於集體行動的邏輯而更加惡化。正如我之前所說明的，一個群體愈大，就愈沒有能力賦予自身排他性的共同財。六個會員國時期的歐盟，政治家在會面中能夠找出共同問題的共同答案。當時存在一種有如密謀的團體，其使用的句子如：「你不能對我這樣做」，或是「如果你不給我，我也不給你。」具有15個會員國的經濟與財政部長理事會的會議已經在寬敞的大廳裡舉行，在裡頭人們坐在幾乎要看不見講者的位置上。25個會員國的會議，部長和不同政府的無數官員參與其中，變得比較像是議會而不是部長理事會。大約有兩百人在大廳裡，口譯人員不包含在內，國家之間的談判變得非常艱辛、更加官僚化、更不具彈性和更沒有作用。而且如果歐盟在這條道路上

繼續前進，她很快就會變得非常像是歐洲聯合國，而不是歐洲合眾國。這是我們想要的嗎？

在這點上歐洲開始無能為自己配備必須的共同財。罪過不在東歐國家身上。此一封鎖內在於體系中，且是歐洲透過政府間的協議來治理這項原則無可避免的後果。歐洲已經來到了她的界線。15個會員國時是艱辛的，25個時她愈來愈癱瘓。再更多的會員國她將會向下沉淪，除非，她給予自己一個共和意義上的民主政府。

## 第二部

一個歐洲共和—如何進行？

### 4. 歐洲和她的憲法

一個擁有25個或者更多會員國的歐洲，其基本上被建立於只有六個會員國時期的制度，如我們所見無法正確的運作。因此歐洲制度的改革具有絕對優先權。今天作為歐盟憲法而具有效力的條約是尼斯條約。但這項約注定使歐洲軟弱無能。作為改革精神的真實表述的**歐盟未來大會**以給予歐洲一部憲法為目標提出一份草案。這場大會開放給公民社會—相較於之前全由政府談判的條約是一項極大的進步。然而各國政府的不同看法，特別是關於投票權的棘手問題很快地浮上檯面。歐盟高峰會必須在2003年12月中斷大會的工作。兩個陣營相互對立：一方是法國和德國政府。他們支持大會的建議，在歐盟高峰會中以絕對多數來議決法律，只要贊成的國家至少代表五分之一的歐盟人口。另一方是西班牙和波蘭政府，他們反對此一建議，因為害怕失去尼斯條約實現其接近歐盟大國投票權的權力位置。

政府間談判在西班牙和波蘭重組政府後又再次進行，而歐盟憲法條約最後在2004年決議。但是其批准因為2005年法國和荷蘭的公投結果而失敗。

然而此一挫折絕不是指向重回民族主義。大多數的歐洲人民—63%相對於21%—而且在每一個會員國的多數人民都表達對憲法條約的支持<sup>57</sup>。明顯地不是歐洲本身，而是憲法條約引起反對的聲浪。這項條約呈現了國民的民主歐洲支持者與那些想保障個別國家官僚菁英權力優勢的人之間的可疑妥協。一個純粹跨政府間的歐洲將可能使歐洲的社會模式固定在新自由主義的解釋中，而一部正義且民主的憲法將此決定留給國民。因此最終憲法條約失敗於它不足的民主內容與某些國家拒絕排除上述的不足。

#### 尼斯：注定的失敗

在不同國家對於相對權力無法達成共識的背後隱藏著一個讓人感到嚴重憂慮的事實。問題不在於

---

<sup>57</sup> Eurobarometer 2005.

這個或任何一個國家相對其他國家的比重如何，而是這種代表歐洲利益的方式是否還有足夠的實效。憲法計畫的失敗將歐洲聯盟拋回2003年2月1日生效的尼斯條約。我認為一個根據尼斯條約規則運行的歐盟25國可以存續是不太可能的。Jacques Delors很清楚的看到這點，當他表示：「不論25或30，我們陷入一個最糟的情況幾乎確定發生的處境，而且是出於統計的理由，它和會員國中的這個或那個團體無關。<sup>58</sup>」他們在布魯塞爾談判憲法時所朗朗上口的波蘭口號「尼斯或者死亡」可能還為歐盟帶來另一種意義，即「**尼斯是死亡。**」

2000年12月尼斯條約於談判中有一項目標，清除兩年之前所制定的阿姆斯特丹條約的障礙。當時要在政府間取得意見一致已非易事，而在尼斯會議中應解決當初留待處理的問題。它應找到人們如何克服阿姆斯特丹條約的強制性條件的辦法，倘若沒有解決治理能力的問題，歐洲擴張到其他國家就應該暫停。此一想法本身是好的，但尼斯條約具體的結果證明是糟糕的。因為事實上尼斯條約為歐盟擴張為25國鋪平了道路，然而卻沒有創設一個有效率的歐洲治理體系，這使得歐盟無法更有效的運作。在一個國家數量增多的歐洲，想要透過自願的協調來管理共同的利益成為一項巧妙的且危險的事務。接著政府和他們的代表認為，制度的改革還可以再等等。歐盟的擴張被理所當然地視為是一項對歐盟15國而言具道德性與歷史性的義務。今天同樣的論述也被用來支持接納巴爾幹國家和土耳其。外交官代表的看法是，這些國家的整合有利於歐盟，因為歐洲大陸向西穩定。問題只是，藉由它試圖透過整合穩定鄰國，歐盟本身使自身作為整體的運作方式陷入不穩定的危險。答案肯定不在於放棄任何的擴張；答案只可能是讓歐洲擁有一部賦予制度有效行動力手段的憲法。

阿姆斯特丹條約有三個問題留待解決：執委會的大小與組成，延伸條件多數決取代部長理事會一致決的適用範圍和投票權的改革。尼斯條約為此所規定的解決方案嚴重惡化了原本的情勢。

直到尼斯條約簽訂前，歐盟執委會由每個小國推舉一位代表和每個大國的兩位代表所組成。相反的，尼斯條約決定每個國家應只任命一位執委。這項改變弱化了執委會。在這之前它以合議團的方式運作並且視其職責在於維護共同的歐洲利益。然而隨著這項新措施的引進，使原本有效的運作方式在擴張後的歐盟不再獲得確保。Jacques Delors，一位受尊敬的執委會主席，曾解釋在超過十五位成員情況下，執委會不再是一個肩負共同責任的合議團。一項證據是，執委會們近來在代表各自國家政府的立場而非歐洲的共同利益時，沒有任何拘束。但如果喪失集體的面向，那麼執委會們最後將自己視為，與其說是歐盟肩付維護共同利益任務的代表，不如說是各自來源國的國家利益捍衛者。那麼執委會可能就是一個小型議會，而非行政機構了。

在理事會中引進條件多數決的建議，帶有減少或是完全排除單一國家能夠封鎖執委會決定的可能性的目的，由於單一國家可以在要求一致決的情況下訴諸否決權。這是試圖預防整體利益成為特殊利益的人質。然而尼斯條約只在特別次要的問題上排除一致決。從談判一開始人們就列出了75點必須適用一致決；特別是適用於和機構平衡有關的主題、共同外交暨安全政策、司法和警察合

---

<sup>58</sup> 出自Jacques Delors在ALAIN DAUVERGNE, *L'Europe en otage? Histoire secrete de la Convention*, Paris 2004一書中的前言。

作、以及稅務和社會政策。尼斯條約只規定了27點不再適用於一致決。

最後尼斯條約透過改革理事會惡化了它在做成決定上的無能。歐洲聯盟的有效性可以藉由許多標準來衡量。一項合適的衡量單位是，一項由執委會所提出的法律建議被個別國家聯盟封殺的可能性有多高。由嚴格的數學計算來看，一個團體中的成員愈多，成員組成封殺聯盟的機會就愈大。必須觀察的是，隨著歷次的擴張通過法律的可能性持續下降。在6個會員國時期還有22%的機會；在15個成員的歐盟掉到7.8%，而再擴張為27國後，此一通過法律的可能性還要再除以三。以阿姆斯特丹條約所規定的表決方式來看的話，此一可能性有2.5%，依尼斯條約只剩2.1%。假如未來幾年由於接受巴爾幹半島、瑞士和土耳其而擴展為36個會員國，尼斯條約的規定將使通過法律提案的機會降到低於1%<sup>59</sup>。

當我們觀察到某些國家組成聯盟並封殺理事會決議的趨勢時，治理能力評估起來也同樣是微小的。此一觀察可能對歐洲的預算談判變得特別重要，尤其是對每七年一次必須被討論和談判的財政前景。近一步的研究顯示，貧窮國家的聯盟如同富有國家的聯盟，能夠毫不費力地封殺理事會的任何決議，同樣新加入的東歐國家的聯盟也握有這種權力。例如一個只佔歐洲總人口13%的小國聯盟可以封殺任何的決定，而四個大國也有同樣權力，即使他們只佔歐盟總人口的14.8%。換言之，聯盟癱瘓歐盟的可能性顯著高於擁有權力執行決議的可能性。鑒於因歐盟擴張而升高的歐盟異質性和尼斯條約所確定的表決程序，迅速地達成協議和有效反應新的情勢幾乎是不可能的。

此外，部長理事會的運作方式也是另一項問題。今天已經有些國家透過他們的行為削弱了聚會的實效性。例如當時英國的內政部長David Blunkett在2001年到2004年之間沒有參加任何在布魯塞爾舉行的內政部長理事會。Nicolas Sarkozy也屬於會議出席不規律的參加者。一項在**金融時報**<sup>60</sup>公佈的調查證明，歐盟最具份量的歐盟五國的財政部長於2004和2005年只出席了60%的經濟與財政部長理事會；在1999到2003年之間還有70%。英國財政部長自1999年起僅出席了一半的部長會議，而在2004年甚至只有三分之一。部長缺席時由高級官員代表，而這些人就代表了各自的國家。諮詢因此變得愈來愈官僚化。在這種情況下這種歐洲機構如何能以合法性登場？

歐盟的缺乏效率侵蝕了它的合法性並且因此危及了整體的統合計畫。因為歐洲整合的合法性部分基於一項事實，亦即國家在歐盟的合作對他們的國民有正面的效果。然而如果制度不再有能力在合理的時間間隔內達成決議，則與具體結果相結合的合法性將會減少。對歐盟來說，要宣稱自己為整個歐洲做出決策的合法性將會變得困難。缺少的合法性將顯露為缺少的權力。

藉由歐洲獲得一部憲法得以解決此一問題。由Valéry Giscard d'Estaing, Giuliano Amato和Jean-Luc Dehaene主持的大會所提出的憲法草案是往此一方向邁進的重要一步，即便它仍有極大的缺點。這些缺點主要是因為政府間談判，其以傷害歐洲民主為代價強化個別國家的權力。

<sup>59</sup> RICHARD E. BALDWIN U.A., *Nice Try: Should the Treaty of Nice be Ratified*, Monitoring European Integration 11, CEPR, 2001.

<sup>60</sup> 2006年4月7日

## 憲法計畫的突破

一部好的憲法遵循一項簡單的原則：國民共同決議關於公共財的生產，國民是這些公共財的受益者。我們稱之為衡平原則。歐洲憲法大會所提出的憲法草案於此採取什麼樣的態度呢？最重要的進步無疑是以**聯盟的建立**為題第一部分的第一項條款。這裡載明：「由歐洲公民和國家共同建設其未來的意志所主導，這部憲法建立歐洲聯盟，會員國將實現他們共同目標的權限移交給歐盟。」這項條款是決定性的：第一次官方文件將國民稱為聯盟的主體和行動者。以此句子歐洲共和被**事實**建造。公民的意志表現在共同目標的決定上。若盧梭在世會將之名為歐洲公民的意志。

然而為達成此一目標，歐洲國家必須全權轉交給聯盟。第七條承認「聯盟…(擁有)法人資格」，這無異於意指歐盟作為一個獨立於歐洲不同會員國的組織而存在。這部憲法以這些字句承認，歐洲統合不是一件發生在國家之間的事務，並且這部憲法是為每一位歐洲公民而服務。這部憲法以此體現了Jean Monet的著名句子：「我們不鍛造國家的聯盟，而是統一人類。」正是在此關聯下第I-1條的意義無法被足夠高評價：它清楚表明，歐洲整合與公民於其中有其參與的共同財之管理不是會員國的財產。

第I-1條還做了另一重要區別。在主席Giscard d'Estaing所提交給大會成員的憲法草案第一版中，第I-1條談的不是「國民」，而是「歐洲的民族」。在最終版本中人們偏好「國民」的概念。此一從民族到國民概念上的推移或許還有更重要的意義。憲法草案藉由稱呼國民，也就是稱呼個人，憲法草案避免讓歐盟陷入民族主義式社群主義的任何陷阱中，在其中主權主義者樂意繼續保有她。他們頑強地堅持歐洲沒有**人民(dêmos)**，因此不能有民主。這些批評者用dêmos表示民族在歐洲的同義辭，換言之也就是群體式的單位，它幾乎獨立於任何單一個人而存在。如被宣稱的，此一dêmos必須相映於民族認同，它才給予個人意義，而沒有它個人也失去意義。

Dêmos是一個綁住歐洲民主的迷思。主權主義者依靠此一幻想建構，以正當化其對一個有效且民主合法歐洲建立的反對。例如前法國部長和總統候選人Jean-Pierre Chevènement身為黨主席的**共和與公民運動黨**<sup>61</sup>(Mouvement républicain et citoyen)曾在2003年12月7日的一項歐洲決議中宣告：「一個民族在它的歷史過程中建造，藉由它分享價值和一個共同文化，同樣和未來的一種特定觀點，由此產生共同的歸屬感。」這無疑是沒錯的。然而由此陳述中並不能推導出，民主僅能在一個如此文化同質的團體中運作。正如哲學家哈伯瑪斯(Jürgen Habermas)精采地指出，這種**民族**概念作為一文化同質種族單位的見解指向**共同體**的前現代觀念，且和源自法國大革命的**社會**與現代國家之普世價值相衝突<sup>62</sup>。

對**民族**概念的頑強堅持在極大的範圍內導致了過去兩百年來的戰爭與災難。事實上社會由懷有意見、偏好、願望和價值的國民所組成，他們透過社會每個人為自己思考，但同時也納入別人的立場。如同我還會解釋，它涉及促進目前的意見、偏好或價值顯現的溝通過程，然後逐漸成熟為

<sup>61</sup> 一個法國民族主義式左派小黨。

<sup>62</sup> Jürgen Habermas, »Was ist ein Volk?«In:Die post-nationale Konstellation, Frankfurt a.M. 1998

共識，而毋庸在任何時候就得成為最終的或是長久的。認為歐洲公民應該沒有能力在國家公民政治過程中肯定會得到共同財，此一看法是完全沒有道理的。**歐洲公民**接受共和與民主的現代理解。這要求，主權屬於作為個體承擔而非文化產物的國民。他們承擔創造共同財的責任與擁有他們自身所需的共和。即使歐洲民族不存在，但無疑地歐洲公民是存在的。共和不是一件感覺的事情，而是共同利益的事務。

憲法條約依此為歐盟住民的國籍特性提供一個清楚的定義。在第十條堅持<sup>63</sup>：「聯盟的公民是那些擁有會員國國籍的人。聯盟的國籍身分補充國家的國籍，而非取而代之。」以此明確意涵的是，國家認同的特別面向無損於歐洲公民的地位，因此「聯盟的公民…擁有憲法所規定的權利與義務<sup>64</sup>。」換言之，其意指成為歐洲公民，擁有權利(和義務)，主動參與維護屬於全歐洲公民的財產。憲法條約的主文因此**事實上**涉及一個歐洲共和的現代價值，即便它沒有在任何一處明顯地提及此一價值。相反的，主權主義的和集體主義的歐洲理解受到歐洲過去：它的傳統、它的遺產負擔和它之前的認同，簡單說，民族主義的影響。然而歐洲正在持續的轉變中，而且經由人們共同形塑的日常實踐，經由一項一部分指向他們的未來以及由意圖、願望和夢想所建構的實踐。接受歐盟憲法將允許有效且永續地實現這段從過去到未來的過度階段，並且實現我們的夢想。

這種觀點能夠在憲法條約關於歐盟職責的部分中清楚地看到。在第11條第1段中可以讀到：「侷限性個別授權原則適用於聯盟的權限劃分。」因為歐盟現在依賴於會員國所移交給它的權限，所以我們必須仔細確定和此移轉有關的規定。首先要確定的是，會員國給予聯盟為實現在憲法中所提及目標所必要的權限。同時和所有歐洲公民相關的財產必須**惟獨**在歐盟層次上管理此一原則被認為是基準。第二項原則是**輔助原則**，「歐盟於非其專屬權限範圍內，歐盟依輔助原則採取行動，但僅限於會員國之中央或區域或地方層級未能有效實現所考慮行動之目標，且由於行動之規模與效果，而在聯盟層次上較易實現時。<sup>65</sup>」因此這項條款作為歐盟職權範圍移轉的主要規範，其定義政治決定會對公民造成的**影響**。第三，**比例原則**將歐盟的職權範圍限制在為達成憲法所訂目標而不可或缺的行動上。這些原則再清楚不過了：在憲法所訂之目標中，屬歐洲公民的共同財且非透過單一、自願的政府間協調行動所能達成的範圍，歐洲聯盟即是決策的框架。所有其他的權限最好由國家、區域或地方層級來執行。

此一權限範圍之區分和我們在前面章節涉及公共財的區分相一致。歐洲的共同財必須交由歐洲機關管理，而國家領域的公共財置於國家政府的決議之下。此權限領域之區分只能是政治行動影響的邏輯結果，即集體行動由其結果來判斷。

權限移轉的第四個面向是民主與共和原則：每位國民經由在普選中投票行使其權利而作為最終主權者，必須機會參與關於不同行動機構之權限範圍的決策。在這此方面這部憲法顯露了其最大的弱點。我們將會回到此點作進一步討論。

---

<sup>63</sup> 第一段

<sup>64</sup> 第十條第二段。

<sup>65</sup> 第十條第三段。

正如區非不同的公共財，第I-12條確立權限的類型。以給予特定政策內容之協調，特別是經濟政策，支持與確定性為目標，專屬權限自部分權限中區隔開來。我們於此再次遇到排他性公共財的概念，對此理論清楚說明，排他性公共財只有透過中央政府才能獲得確保。第12條第1段明確規定：「當憲法針對特定領域移交給歐盟專屬權限，那麼歐盟只能依法行事並發布拘束性之法案；會員國只能在歐盟就此授權或是為執行歐盟的法案的情形下，才能採取行動。」根據財政學和聯邦式財政政策的理論，此一分配明確保障了下述的情形，亦即按共同的、在民主程序中確定的意志，盡可能理性地生產並分配國民所追求的公共財。同一條款的第二段規定歐盟的分享性權限，在此權限中「歐盟和會員國在特定領域內依法採取行動並發布拘束性法案。倘若歐盟並沒有行使她的權限或是決定不再行使此權限，那麼就由會員國執行他們的權限。」因此我們確認在特定領域歐盟與個別會員國必須合作，而且是在那些攸關歐洲共同利益而迫切須要規則的領域，尤其這些規則是會員國所必須遵守的。這項規則適用於所有公共的和明顯為共同體的財產，這些公共財僅依靠個別國家之間的自願協調可能是不足夠的。倘若會員國彼此沒有能力經由自願性協調促進歐洲公民之利益的情況下，本條第三段以確保政治內容的協調為目標，定義歐盟的權限。

憲法條約的弱點自第I-13條才浮現，於此明確提到歐盟的專屬權限領域。在此列舉以下領域：「關稅聯盟，確立為內部市場運作所必要之競爭規則，歐元區會員國的貨幣政策，在共同漁業政策框架下的生物性海產保護，共同貿易政策。」比起僅提及歐元區國家的貨幣政策，如果能論及定義為有效需求之最適控制的穩定政策的話會比較好的。貨幣政策和與其相應的財政政策之規劃同屬穩定政策的正確運作方式。為重建充分就業，此一政策是為歐洲所需的。我們將在下一章回到此點上。此外必須從里斯本策略與開放協調模式的失敗中汲取經驗。我們必須使歐盟有能力在制定與運用結構性經濟政策上，發揮更加具有決定性的影響力。同樣人們也可以問，是否共同外交暨安全政策同樣必須是專屬權限的事務。

然而如果我們想要將財政政策與外交暨安全政策置於歐盟的專屬權限下，那麼我們將觸碰到民族國家的獨占武力的傳統領域。這些辯論往往在錯誤的假設下進行，於此國家的主權應被放棄云云。然而事實上在民主制度中主權歸屬國民。國家只是一個組織意見與引出共同意志的機構。此共同意志最終依賴於個人參與在共和中的行動。因此完全不存在國家能夠踐踏的主權。相反的，國民可以按照特定目的和公共財的特定類型來共同決定，他們是否願意將治理的功能委託給歐盟機構或國家或地方組織。這是民主的真正精神。國家是民族主權的所有者此一觀念是前民主的想法，它將我們置回前革命的法國王國時代。與歐洲憲法有關的關鍵問題在於，國民主權如何於共同財之生產中發揮影響的定義。

### 一部糟糕的憲法和它的代價

歐盟的制度是一套由規則所組成的明確體系，這些規則的目標是為公益而做出決定。不同層次上的行為者透過這些制度被配予權力。如果這些規則和歐盟機構預先確定的目標不具關聯性，則這些規則是沒有作用的，而歐洲也將缺乏政治性效果。古典的憲法理論認識三種具不同目標設定的特殊權力，且同樣有必須被嚴格區分的機構為之負責。此權力分立的最重要任務是保護個人的自

由免於集體意志的干涉。如在歐盟憲法中所下的權力分立揭示另一種詮釋。它基本上並不試圖將國民作為個體來保護，而是將各國視為不同社會的代表。雖然在布魯塞爾的每日真實中，無數的成員國政府假托以全體利益之名進行談判，但是每個國家的最高目標在於滿足各自的權限範圍，即它的民族。然而國家利益並不必然與共同的歐洲利益相一致。如前所言，國家利益是歐洲人口一小部分的特殊利益。國民有彼此相補充的利益，這些利益的對象在於地方、國家和歐洲層次，然而政府的利益卻僅固定在國家的層次上。此一矛盾性是當今歐盟機構彼此合作受到干擾且造成國民與政治之間的鴻溝的原因。因為政府在國家的選區中產生，所以他們的全部利益在於盡可能的保有權力以滿足他們的選民。然而他們行動上的不協調與影響使得他們不可能極大化他們國民的福祉。

民族國家是19世紀時民主發展的框架。這種情形直到今天或許仍適用於少數大陸規模的民主體制中，例如美國、印度或是加拿大，但在歐洲民族國家處於持續功能性干擾的狀態。民主在歐洲不再藉由民族國家所保證，反而是民族國家阻礙了歐洲的民主。今天歐洲公民像是觀眾一般被政府對待：歐盟的政府彼此相互妥協出政治協議，向國民宣告結果然後期待他們的掌聲。但如果國民拒絕對所做成的決定給予贊同，例如在歐洲公投的情況，那們他們就被必須被自己的政府證明，他們沒有通過民主的測試。正如Bertolt Brechts所表述的，政府寧願解散他們的人民然後另外選擇另一批人。然而在歐盟的情況下沒有人民可以解散，因為歐洲人民並不存在。可是沒有民主，歐洲被這些人民解散的危險是很大的，如果他們再次回到他們舊有的集體主義與民族主義的複合體中。經過法國與荷蘭憲法條約公投的挫敗後，一些政治人物反射性地宣稱公民投票之後必須再重新舉行一次。然而對此這次的拒絕太過明確。我們無法再一次讓法國人與荷蘭人針對同一份文件進行表決。它必須是新的才行。

國家提供歐盟會員國民主代表性的想法遭遇兩種困難。首先，政府間為了歐洲夥伴的整體而決定政策，其所談判的結果不必然是最好的。正如諾貝爾經濟學獎得主John Nash所證明的，特殊利益間的談判可立即達到均衡，而此談判的結果毋庸呈現最佳的結果。在歐洲政策的領域這意謂著，即使每一個個別會員國找到一個似乎是最適的解決方案，這不必然對歐洲公民整體來說是最好的。此一無效率性解釋了為何歐洲無法將自己從它的國民感受到的實際持續危機中解放出來。

如果要在此列出一份證明歐洲無效率性的完整名單，可能需要費時良久。然而一些例子也許能闡明此一情形。在2000年上漲的原油價格本應要求政府協調它們的經濟政策，以避免1970年代的錯誤。在歐元區會員國的聚會中，這項診斷得到財政部長們的一致認同。然而他們幾乎還沒有回到各自的首都，他們的政府就與已承擔的義務保持距離。由此造成的結果是歐洲中央銀行提升利率，這導致了經濟活動的弱化和失業率的上升。而法國總理Lionel Jospin用來置放選舉禮物所需的秘密財產的國庫發生了什麼事？歐洲的經濟景氣本應要求預算盈餘用來償還公債。不久之後歐盟執委會建議一項防制洗錢的指令。這項所有會員國都視為正確的目標找到一致的共同利益。然而德國政府拒絕批准這項指令草案，表面的官方說辭是，德國基本法中的一項規定保護律師與其委任人之間的關係。事實上，當時聯邦政府計畫一項司法體制的改革，為此他們需要聯邦律師公會的支持，而一項對抗洗錢的法律可能會破壞這項改革的談判。另一個例子是歐洲逮捕令。在一

個沒有國界的歐洲，罪犯也能無邊界拘束的進行犯罪。所以必須賦予警方有效的手段與適合的犯罪追緝。這是歐洲逮捕令的目的。但是2002年由Silvio Berlusconi所帶領的義大利政府在歐盟高峰會上封殺了這項逮捕令。歐盟議會社會黨黨團主席Enrique Barón在當時解釋道：「Silvio Berlusconi政府的封殺帶有避免對他的金融帝國進行司法調查的目的，而這是不能被接受的。」自2004年起歐洲逮捕令實施。在這期間它證明是一項帶有非常推進力的工具，即便在操作可能性上還必須被強化，已使它促成一個真正的歐洲檢察院。在這些例子中，純粹基於內政考量的特殊利益妨礙了有利於歐洲決議的通過。歐盟部長理事會之決定的想像的合法性不必然保證歐洲公民的共同福祉。

第二，會員國政府為其人民整體發聲的事實妨礙了真正歐洲政治偏好的出現。一方面國家之間的分隔固定化了歐洲的分裂，另一方面他們扼殺了自己國內少數族群的利益。因為如果政府只反映了他們多數人民的利益，且這些利益藉由政府間協議被一起包裹入談判的妥協之中，那麼由少數族群或是國內反對黨所代表的利益就會一直被排除在外。這種分而治之的作法有利於保守正統。例如在德國，社會民主黨人士從來沒有被融入基民黨(CDU)的**秩序自由主義**<sup>66</sup>中，正如法國左派從未在戴高樂主義的意識形態中發揮影響。雖然如此**德國人**卻常被掛在嘴邊，就好像他們所有人都是秩序自由主義者，而**法國人**都是戴高樂的追隨者一樣。一部分人民對於國家整體的認同妨礙了歐洲整體感的出現，因為它封住了反對者的聲音。另一個例子：經過許多年，在馬斯垂克條約簽署和引進歐元之前和之後，聯邦銀行(Bundesbank)和Helmut Kohl政府都支持非常緊縮的經濟政策。儘管如此，少數的德國人，即關心工作機會的工會，批評此一政策。在引進歐元前所存在的歐洲貨幣體系，聯邦銀行的政策對於其他國家具有強大的副作用，特別是對於法國。在法國人們認為，這項政策是為共同市場整合所付的一項昂貴代價。在許多方面德國抗議少數的看法與法國公眾多數意見相一致。然而關於這項問題真正的公共討論卻從來都不可能。我在此談論的不是關於聯邦銀行地位及其獨立性的辯論，也不是物價穩定的必要性—這些是嚴謹的經濟學家所共同接受的原則。我提及的問題是，在給定物價穩定的情況下，貨幣政策該為成長與失業扮演什麼樣的角色。如果一個關於最好該遵循什麼樣的總體經濟政策的真正辯論可以跨越國界的在歐洲舉行，那麼在德國的主流意見繼續發展、法國論點的有效性與德國少數意見的有效性都能被理解了。相反的，法國的公眾意見也可能跟隨在德國的多數立場之後，並且，只要這是讓人信服的，是出於說服而不是作為屈服的行為。這些辯論在當時是不可能的。社會的領導階級和媒體告訴我們，法國的利益與德國的利益相對立。他們說，必須先有將貨幣政策的責任交到歐洲中央銀行的手中的貨幣聯盟，以此才能有對於經濟政策的真正辯論。這不只是制度整合對歐洲政治辯論發揮結構性影響的證據，還是跨國界統合促成政治偏好真正趨向共識的例證。已採取政策之可靠性和已作成決定之拘束性，將藉由一個真正關於歐洲政治內容的歐洲性辯論所強化。

### 制度與總意志

人們常宣稱，會員國政府比起其他任何人更知道該採取哪些政策。一來乃因他們更接近他們的選民；二來他們在與其他會員國談判後所做成的決定，由民主觀之，是完全合法的。與共同歐洲財

---

<sup>66</sup> 秩序自由主義是戰後自由主義的德國版本，它讓法西斯意識形態過渡到市場經濟。它的主要代表人物是Ludwig Erhard，他先是經濟奇蹟時期的經濟部長，然後是聯邦德國的第二位總理。

有關的邏輯已向我們顯示，如經濟學家所言，將外部效果內部化是如何必要，也就是建立一個政府體制，它能反映歐洲公民意志且盡責地制定反映所有歐洲人利益的法律。一部關於歐洲憲法的條約將政治權力的分立定位於議會、部長理事會和執委會的制度三角中。這三個機構自羅馬條約起，在歐洲統合的漫長過程中扮演了重要的角色。

然而現在此三角形的基點移動了。當然，歐盟議會由憲法草案獲得強化，因為草案規定議會得選舉執委會的主席，不過第I-20條明確規定：「歐盟議會將與理事會共同做為立法單位並且與其共同行使預算的職權。它履行政治控制的任務和依憲法發揮諮詢功能。<sup>67</sup>」相反的，由會員國國家和政府領袖所組成的歐盟高峰會「給予歐盟為其發展所必要之動力，並確立共同政治目標和為此的首要任務。」因此即便歐盟議會由歐洲公民在普遍與直接的選舉中產生，它一直在部長理事會的監護之下。憲法條約僅給予歐盟議會一項條款，但卻給予不同的理事會(歐盟高峰會和部長理事會)各五項條款，並非偶然。這些理事會，不論是由國家和政府首腦或部長所組成，同時行使立法與行政功能。在許多領域這些理事會甚至擁有優先於歐盟議會的立法功能，亦即在外交暨安全政策、國防、司法和內政事務上，這些都是嚴格意義上的公共財。很明顯的，某些政治功能要求在歐盟議會和不同的會員國政府諮詢法律，而這也將表明在歐盟議會之旁，理事會成為兩院制的第二院。然而歐盟機的主權必須非常清楚建立在歐洲公民的意志表達上，因此在立法程序中法律約束性必須來自自由歐洲公民所普選的歐盟議會。因為國家政府僅代表了部份利益而不是所有歐洲人的利益。立法提案和執行法律的任務必須交給執委會，並且執委會有機會將執行的任務委派給會員國的政府。如此我們權力三角的三個基本點之間才能存在相同的關係。所以依憲法條約所定義，如果執委會的角色限制在歐盟高峰會的**支持者**和**貫策其提議**的角色的話，執委會無疑是三角形中最弱的基本點。因此第I-21條規定，歐盟高峰會給予歐盟必要之推動力，第I-21條闡述歐盟執委會僅促進共同利益和為此目的採取適當提議。執委會「關注憲法之適用與各機關依憲法所發佈措施之適用」和協調各會員國的行動。但這並不假定執委會能夠執行歐洲公民的共同意志。然而執委會一定得扮演此一角色，如果歐洲重視在歐盟內和國際舞臺上能有效行動的話。它必須執行任何一個政府的職能並作為肩負貫徹公民利益的全權者來行動。只有一個獨自負責的行動者才有能力克服因共同行動而生的障礙，自願的合作總是會面臨此一障礙。但注意，這樣的歐洲政府必須由自由選舉的民主程序產生，因為一個其合法性不是得自公民之手的行動者會成為一個獨裁者，而如同已說明的，它的確也可能是一個專制者。事情的當前情況是，歐洲的權力被分配在一群同時執行行政權與立法權功能的理事會中。鑒於此一情況，歐洲公民還不曾有過機會行使罷免的民主權利。他們所需要的是一個具明確權限的歐洲政府，其管理歐洲的共同財並為此向公民負責。

在一個現代民主政體中權力暫時交給政府，而政府必須定期交權力交還到公民的手中並且在普選中重新合法化他們的授權。同時公民作為選民不僅有權利撤回他們的領導者，而且還有機會透過選舉表達他們的共同意志。從總是先於普選的公共辯論中產生公民的偏好。然而憲法條約卻予上述情形不同。歐洲公民既沒有機會行使罷免領導當局的權力，即各個理事會。也沒有可能在協商中訂出共同的意志。雖然會員國政府由民主制度選出，議員代表選區而他們對其選民負有責任以

---

<sup>67</sup> 第I-21條

證明他們選舉的理由，但是他們建議基本上針對國家的共同財而不是歐洲的共同財。選民基礎從來沒有跨越國家的框架，因此利益集中在和國家領域公共財有關的決定上，而很少集中在歐中的共同財產。平時不論是地方、區域或是國家的選舉之前，一個國家的公民都會辯論與他們切身相關的議題：關於共同的歐洲利益則屬次要。

政治觀察家常常發現，甚至是在歐盟的選舉中關於歐洲議題的討論也少於內政的算計，而他們宣稱，這顯示了歐洲民主的某種程度上的不成熟。然而此一現象是完全可以理解的，因為歐盟議會少有權力且並不真有機會確定歐洲政治內容的導向，或是引導一個完全不同的方向。此外，國家選舉**依定義**從不將不屬於選區的利益納入考量。即使選民改選其國家政府，在歐洲每一次的政權交替首先反映的是國家政治集體偏好的發展，即便此一變革對其他的歐洲公民造成影響也是一樣。例如Jacques Chirac的重新選舉和Raffarin政府在2002年的成立，是法國公眾對於國內治安和減稅的一次意見表達。當新政府決定擴張財政赤字而導致穩定公約失效時，此一決定即對其他歐元區的國家造成影響。這項方國單方面的行為極可能提高所有人的利率水準，或者至少利率的下降為歐洲中央銀行所阻止。因此這項法國的決策減低了整體歐元區的成長潛能。

具有國家效果的政治考量與對歐洲造成影響的政治考量的混合，迷惑國民並阻止他們行使對國家層級和歐洲層級的真正民主控制。國家選舉確定一個國家政府的方向，這個政府必須看護國家財的生產與維護。歐洲選舉必須確定一個歐洲政府的方向，這個政府必須看護歐洲財的生產與維護。然而正是因為理事會行政與立法功能的相互交雜，歐洲公民無法對歐洲政策有所質疑，但他們也無法正當化其政策。一個所謂的歐洲民主，一個相映於議會而佔優勢的歐盟高峰會，其代表從來不必通過普選，而只要透過間或的補選來連接。誰能夠說這樣的體系是民主的呢？

比起服務歐洲整體的共同利益，政府代表更寧願試圖維持其局部利益。由此可以得到結論是，為歐洲的憲法條約並沒有真正解決民主赤字的問題。同樣政府間的談判在多處撤回了草案的進步之處，為了捍衛他們的國家利益。因為憲法條約沒有規定一個向歐盟議會負責的歐洲政府，它未給予歐盟一個所有歐洲公民利益之所在的有效政策工具。這項工具仍被在理事會所議決的基本政治導向所排除。這項規定與我們之前所闡述的歐洲公民條款相抵觸。此外這也妨礙了歐洲政治共識透過所採行的政策導向的產生。

### 民主和歐洲公共領域

該做什麼以使歐洲變得民主？這裡所說明的歐洲民主的概念建立在三個基礎上：**自由主義式民主**，**共和主義式民主**和**審議式民主**。

首先討論自由主義式民主；它導自現代以契約為基礎之經濟與市場的規範性。若市場（亦即金融市場）不存在，那麼以契約為基礎的經濟的、以及民主與共和的根本規範（亦即自由與平等）就不可能發展和貫徹。契約簽訂者雙方的自由是面對平等對象時接受或拒絕的自由；平等也在於拒絕的權利。這兩個面向都是一項條約的規範性前提。它的規範特性同時使個人主義的出現和散播以及博愛與兄弟愛的概念區分為可能。當特定左派人士常常批評市場邏輯並主張此邏輯背於民

主時，他們忘記了兩者其實是相伴而生。相反的，如我們所見，傳統社會是Popper和Dumont意義上的集體主義式、建立在階級制度上的社會。個人在此沒有任何自主性，仍然臣服於集體之下，而總意志在最好的情況下表達為多數暴力。在現代社會中民主規範的兩種闡明(自由與平等)是大政治辯論的部分。中間偏右強調自由優先於平等，而民主的左派將個人的平等置於強者的自由之上並且呼籲團結。這兩項原則的相對關係確定了現代民主政體決定哪種政治取向。尤其注意博愛，亦即個人與他人的友好來往，在其中佔有固定位子。但是在現代民主體制中集體主義式的原則沒有占有主導位置的空間。自由與平等的原則必須是歐盟與歐洲統合的基礎。隨著柏林圍牆的倒塌他們成為普世原則。我們想要以民族主義式的特殊利益之名，而將他們放棄嗎？

歐洲民主的第二項基礎是共和主義式的民主；它在歐洲源自共和，正如它創造了法國大革命。沒有讓貴族階級來統治，共和主義將作為自主和負責公民的個人置於公共空間的中心點。此一公民突然成為一個在公共政治舞台上的行動者，他在公共領域試圖捍衛自己的利益和所有人的共同利益。十分明顯的，這種民主的共和主義式看法是普世性的，因此最終超越了一個民族的種族的、文化的或是國家的認同，即使他本身使用了這些傳統。共和主義式的民主是奠基在公民的權利之上，以平等的身分參與公共財的決定。然而現在為這些歐洲公共財公民幾乎沒有參與當今歐盟的空間，除非經由民族國家這條件間接的道路。也許在布魯塞爾的游說團體是一項快速成長的產業，且許多企業和NGO掌握此一契機，然而在民主社會生活中的重大時刻是選舉，而在這個領域中歐盟除了讓選民混合國家與歐洲問題之外，幾乎沒有給予選民其他機會。

第三項基礎是審議式民主。在一個社會中共同生活的個人需要一個能作共同決定的程序，而此一決定也具有拘束力。關於民主的所有理論在兩件事情上意見一致。其一，為使此拘束性得以適用與發生實效，每個人的利益都必須，至少是潛在的，被關照到。在個人層次上，我們雖然少有我們的利益被適當地反應在共同決議上的印象，但是我們仍將此決議視為民主合法的，如果此決議是由一個對列入任何人利益基本上持開放態度的機關所作成的話。我們所支持的候選人或許在此次選舉中落敗，但是他仍有繼續再試一次的機會。其次，關於民主的所有理論皆明白承認，一般而言，個人能為其自身利益做最好的判斷。而這意謂著，每位公民必須享有同樣的機會，參予涉及到整體的決議。這表現在普選上。因此每位公民權利的平等基本上形塑了民主的基礎。然而，在普選全中的形式平等之外，每位公民於相同的層次上能對共同決定的形成有所貢獻也是同樣重要的。事實上這個平等意謂著言論自由的平等權利，因為言論自由允許共同商討不同的選項。對於共和與民主的精神來說，這兩種平等的形式都是非常重要的。

代表性不是平等的唯一面向。女哲學家Hanna Arendt非常正確地寫道，政治在於「接合話語與行動<sup>68</sup>」。不存在一個沒有言論自由的民主。事實上是公共諮詢給予一個民主的機關它們的權力。因為在公共辯論中，智性動態開展，而其促成共同的決定也能為個人所接受。Philippe Herzog將此總結如下：「人們忘記了機關的明顯的權力的真正基礎：人們在一個社會中願意彼此溝通和共同行動的事實。<sup>69</sup>」

<sup>68</sup> HANNAH ARENDT, *Vita active oder Vom tätigen Leben*, Stuttgart 1960, S.166ff.

<sup>69</sup> PHILIPPE HERZOG, *L'Europe après l'Europe*, 2002, S.266

自從幾年前政治學界針對審議式民主發表了廣泛的文獻。這些文獻特別強調每一位個人必須有機會參予共同決定的商議。按照Jürgen Habermas的看法，這種機會有時候被理解為國民在公共空間的觀念的交換。某些美國的理論家甚至建議，在選舉舉行前舉辦一個諮詢會議，公民能夠在市政廳聚會，就政治問題發表看法。這種審議式民主的詮釋附著了一些值得注意的抽象概念。當我們更仔細地觀察現實看起來如何時，我們就會確認，在一個自由的社會中公民持續的溝通。主要大眾媒體(報紙、電視和收音機)早就不是溝通的唯一媒介。它發生在每天日常生活中的每個角落，人們在工作、家庭或是協會活動中相遇的場所。每一次公民討論，同時交換看法，而這些談話對其個人的或是共同的偏好產生影響。這種交流以相互信任為前提。漸漸地由此交流產生對一系列原則的共識。Rousseau的總意志由此而生，即便這條通往共識的道路可能十分漫長—為了達到在伽利略的論點上達成共識費時了數百年的光陰。

為達到所有人都同意的結論並與結論相一致地去行動，民主依靠社會不同網路間的意見自由流通。個人必須相互連結，唯有如此思想交流，同時在小網路內部可能出現的共識才能擴散。這樣的資訊流改變先前的個人偏好與判斷。這樣的過程才賦予了民主它的優勢。

然而在歐洲層次上審議式民主遭遇了不夠緊密網路的障礙。在單一國家內部要建立這樣的聯繫相對上較為容易，經由職場、朋友圈或是發表重要政治取向的媒體。相對的，跨越國界的聯繫是稀少的，即使自然有這樣的連結：例如歐洲企業成為相遇的場所，在此不同國家的領導階層和工會人士聚會並與同行討論。這些聚會和討論使思想交流成為可能，而這有助於政治偏好的形塑。例如，如果銀行、企業、消費者協會和任何黨派色彩的公民沒有實際上在地參予貨幣聯盟的實現的話，它的建立或許永遠不會發生<sup>70</sup>。相同立場黨派會員的政治交談，友好城市的締結，大學之間交流，還有旅遊，所有這一切都有助於歐洲人學習彼此交往和相互尊重。這正是Jean Monnet的願望。

儘管如此，這些跨國界的接觸比起區域或國家內的交流還是要少很多。因此國家認同比起歐洲認同也就要更明確許多。然而我們有一種歐洲和美國或是亞洲相比有些不同的感覺；我們也認識歐盟舊會員國的政治取向和新加入的會員國有所區別。如果歐盟要求在會議上取得某種一致，政治結構必須提供一種盡力追求共同審議歐洲共同財的誘因。只要這種辯論仍然被限制在國家的框架裡，國家與國家之間不同的觀點就將保有其重要性，因為集體偏好的形塑，如同前述，是一種在國家框架內部要比在歐盟層次上進行更為迅速的過程。

以促進歐洲共同政治偏好產生為目標的歐洲民主因而必須創造一種結構，在此結構中歐洲公民能夠彼此相互尊重，並且同時跨越國界彼此保持連結。在我先前的著作<sup>71</sup>中，我將這種意見交互影響的現象稱之為**隨機共識**。我曾指出，憲法結構在跨越疆界的溝通中是極為關鍵的。如果一個歐洲政府由歐洲公民的普選而產生，涉及歐洲共同財的建議就必須引起歐洲性的公共辯論。因此

---

<sup>70</sup> COLLIGNON/SCHWARZER, *Private Sector Involvement in the Euro*.

<sup>71</sup> STEFAN COLLIGNON, *The European Republic*, London 2003.

是一個歐洲民主政府的引進創造了必要的共同空間，歐洲整體的公共辯論發生於此。依照對立的看法，因為不存在一個共同的公共空間，所以不可能有歐洲民主。這種觀點只會強化前民主的專制統治，這是今日歐洲的努力所擔憂的。

## 歐洲民主

任何公共辯論都必須被加以組織，這是政黨的角色。歐洲民主建立一個空間，在其中歐洲公民能夠討論應適用於全歐洲的政治選項與決定。其它的理所當然是國家、或是區域、鄉鎮…的事務。歐洲的政治力量—政黨和其候選人—應統合跨越國家邊界的選民。為此他們必須擬定相應的計畫。接著不同的建議必須被說明，在這些建議中公民作出他們的選擇。他們在自己的網路中討論這些建議。圍繞一些重要議題的意見將在此民主程序中形成鮮明的不同立場。

為鞏固這樣的程序政黨列出跨國的名單將會是值得盼望的，例如歐洲綠黨(EGP)在2004年的歐盟議會選舉所採取的作法。這種政治立場鮮明化將會使國家之間的衝突退居次要地位。因此這是有利於深化整合的利益。同時必須強調兩個面向之間的既存的區別，亦即一方面所有民主人士(左派和右派)都分享的憲法共識，和另一方面政治組成所提供的競爭。對於遊戲規則和政治競爭如何被組織的方式必須存在協定。只有當規則確立，政治競爭才能決定誰勝出和人們決定哪些措施。

人們常常聽到以下的言論，歐洲的計畫難以向公民傳達，並且政治人物被要求更教育學式地著手這個議題。但是我懷疑下面這種說法，亦即如果政治人物開始更好地解釋歐洲，這種印象就會消失。事實上，歐洲主題化的困難應歸咎於媒體的運作方式本身：媒體需要為它們的文章和評論者找尋人物間的劇情和衝突。當今的歐洲政治以一種專家和部長官僚之間的廣泛專業官僚式共識型態出現。我們看不到能夠引起媒體興趣的劇情。因為他們找不到更好的東西，所以媒體聚焦在國家之間的衝突，例如西班牙和波蘭聯合對抗法國和德國，大國對抗小國，Blair對抗Chirac和Schröder，Berlusconi對抗歐盟議會。Angie-Superstar！實際的歐盟政治透過媒體來傳達是缺乏的，而只有當歐洲性的、彼此競爭的政黨以不同的主要候選人宣傳互相競爭的計畫時，媒體才會予以報導。換言之，只有真正的歐洲民主存在時，歐洲的公共空間才會出現。

針對建立一個真正的歐洲民主有許多反對的意見被提出。首先是任何懼怕人民意志的人。他們不一定是錯的：大眾不就將權力交託給列寧、希特勒和墨索里尼？民粹主義當然為民主帶來危險。因此一部民主憲法必須保護少數人的權利。它需要**制約與平衡**。一個4億5千萬人口的歐洲民主終究只能是一個代議式民主，於此公民在相互競爭的政黨與候選人之間選擇。這種民主的說服力決定於它的長處或是短處。對民主來說，對抗集體主義式的誘惑是家常便飯。如果人們在歐洲沒有民主也行，那會是對歐洲思想本身的背叛。

還有常被提及的是歐盟議會選舉的低投票率，以此拒絕給予歐盟議會更重要的角色或是更多的權力。此一論述建立在只有高投票率才能賦予議員合法性的想法上。然而這樣的論點忘了，地方性選舉的投票率往往低於全國性選舉的投票率，雖然選民與被選出的代表在關係上要更為接近。情

形往往是，市民認識他們的市長，雖然如此參予投票的人卻不是很多。要確定還有，在不容懷疑的民主政體，例如在瑞士，投票率通常並不高。對此有一個簡單的理由：許多公民只有當他們認為事情攸關重要決定且與取決於他們的投票時，才會行使他們的投票權。例如西班牙在罷免José Mariá Aznar政府時，動員了77.2 %的選民，相對於四年前他的連任選舉時68.7%投票率。換言之，如果攸關明確的抉擇投票率就高，而選舉就會導致選民的兩極化和對於原則的真實辯論。為了提高歐盟議會選舉的參與率，因此必須有實際上需要決定的事務，對於歐洲重大共同方向的辯論，由辯論而得出的政治內容，以及歐盟政府領袖的提名。政府行動愈是由共識所決定，參與投票的意願就會愈薄弱。

最後被援引的反對意見是，語言的多樣性對歐洲人彼此的溝通是一項障礙。然而溝通主要是由制度的結構所決定，而非任何公民社群的語言能力。證據是：有哪一個在法國的人可以對比利時的政治發展和社會生活發表實質性的看法？有哪一個德國人可以除了說：「Haider先生是一位危險的不安製造者」外，還能夠談談奧地利的政治？哪些英國國民密切注意內政辯論？某些國家雖然可能說同一種語言，因此它們的國民長久以來並不關心發生於國家之外的事情。因為由制度觀之，他們對於鄰國所做的決定並沒有影響力。這些制度結構的開放能讓國家和民主更好的運作。由不同文化和傳統的移民者所組成的美國，其中的群體支配不同的價值體系與偏好，而憲法所有國民都接受的共識。提及歐洲與德國，Jürgen Habermas稱此一現象為「**憲法愛國主義**」。一個令人印象深刻的例子是印度民主的長處，雖然印度文化、語言、宗教、社會和政治的殊異性要數倍大於歐洲，但印度民主存在超過半個世紀。柏克萊大學教授Jyotindra Dasgupta用「印度聯邦憲法所規定之政治的謹慎，憲法的彈性，制度的開放，和互動的可能性」<sup>72</sup>來解釋印度民主的存續性。因此印度的穩定經由民主制度獲得確保。正如Jean-Paul Fitoussi所證明的，民主具有適應特定處境的能力與彈性<sup>73</sup>。民主達到由辯論所作成的明確決定，其中涉及說服的藝術。這種辯證法造成似乎是理所當然的事，有時受到質疑，有時透過質問而獲得強化。

因而歐洲需要一部憲法，它賦予其機關規則，它使實際的溝通、關於歐洲目標的真正原則性辯論、其共同財產、和其民主的運作方式成為可能。政治權力必須從政府再度被放到歐洲公民的手裡。按此方式，歐洲將達到合法的政治決定，和重新贏回有效行動的能力。這個歐洲共和將會是歐洲歷史半世紀以來的完成。將它實現的時刻已經到來。

### 讓我們建造這間共和的房子

因此新的歐洲將會產生自那些歐洲公民是真正意義之主權者的機構。那麼這個共和的新房子外觀看起來如何呢？它必須建立在哪些基礎上呢？屋裡的房間可能如何相互連結呢？它可能有什麼樣的屋頂？這些問題由公共辯論來回答。然而我們現在已經可以建議一些值得思考的路徑。

首先共和的房子將需要一部**家規**——一部憲法。我將在第六章闡述住民和其偶然的訪客之間的關係。第二，歐洲需要一個歐洲政府。它必須為與歐洲的共同財的來往提供擔保。比利時的**前**首相

<sup>72</sup> JYOTITINDA DASGUPTA, India's Federal Design and Multicultural National Construction, in: ATULI KOHLI (Hg.): The success of India's Democracy, Cambridge 2001.

<sup>73</sup> JEAN-PAUL FITOUSSI, La Démocratie et le marché, Paris 2004 S.41.

Guy Verhofstadt在他的新書，**歐洲合眾國**，中清楚地提出這個政府的五項核心任務。這些任務是社會經濟策略的開展，促進科技創新，建立一個法律與安全的歐洲區域，形塑歐洲的外交政策和建構一支歐洲軍隊。歐洲政府的這些權限將會顯著地提升歐洲的價值。其它領域例如醫療照護，社會保險，學校和高等學術機構，公共服務的管理以及司法機構將保留給會員國的職責，雖然中央政府必須確保他們相互並行不悖，並且公民的遷徙自由仍受到維護。

最後我們堅持，這間房子管理者—政府—若無自有的財政資源和行政單位的支持，就無法有效的行動。換言之，為了能運作，共和的政府必須掌握充足的運算和享有自己的行政機構。歐洲共和可以作為基本架構依靠歐盟執委會的協助，而執委會的確已經在執行管理的任務。正如所有的民主體制，雖然管理單位仍置於政治權力和選民的總意志之下，但是基本上政府必須握有自有資源。當2005年歐盟高峰會，會員國費盡力氣試圖在往後七年的預算計劃上取得共識，這樣的劇情相當清楚地顯示：歐盟的財政體系，每個會員國繳納他的金額並且想得到**公平的回饋**，不可能再適用於一個擁有25個會員國的歐盟。歐盟若不是再也達不到任何結論，就是毀於資源的枯竭，因為資源實在太少。因此，歐盟政府從自有的稅收中獲得資助是絕對必要的。它可以依賴單一內部市場地移動要素，或是企業盈利或資本利得的增值稅。藉此，會員國不守法的競爭所造成的內部市場扭曲得以被排除。

歐洲共和該是內閣制還是總統制呢？

在總統制中，行政首長由普選直接選出，而他代表國民全體。如果歐洲共和同意採行總統制，那麼總統候選人必須跨疆界的籌組聯盟，而這有利於選舉發揮整合性力量。相對的，議會的缺點是每位議員代表其選區只反映了特定利益。因此會員國的特殊利益不會消失，以致於一個總統制的歐洲共和被特殊利益所主宰，而其結果會是政治封鎖。

如果歐洲政府的領袖由多數選民所選出，那麼選舉同樣有整合性功能。在內閣制中總理向國會負責，如果議會否決內閣的提案，政府必須下台。但是如果政府有權解散國會，則此一威脅對議員帶來追隨同黨籍內閣首長的動機。英國或是加拿大的政府體制是此一模式的經典例子。在法國與義大利，解散國會的權力在國家領袖(總統)，但是邏輯上的區別是很大的。在德國要解散國會是困難的，但毫無疑問的是，總理領導多數且給予其方向(**方針權限**)，而執政黨追隨多數。由此產生立法聯合，這意味著內閣制通過法案的可能性比起總統制要來得大。比較好的是，歐洲政府的領袖有權解散國會。

今天歐盟議會固定任期五年。但是如果在接近其任期結束前對政府提出不信任投票時，例如1999年發生在Jacques Santer執委會的情況，固定任期可能產生幾個月的權力真空狀態，而這是有害的。因此，一個應具備影響力的歐洲政府必須享有解散歐盟議會的權力。相較於總統制，內閣制的權力分立的特色並不突出，且立法聯合比較大。Persson、Roland和Tabellini的研究將所有歐洲國家，包括法國，歸類於內閣制之下<sup>74</sup>。這些作者指出，一個配備國會的總統制，也就是議會在

---

<sup>74</sup> TORSTEN PERSSON/GÉRARD ROLAND/GUIDO TABELLINI, *Comparative Politics and Public*

其中能獨立自主的體制，一般而言傾向於維持小政府且公共財的生產不是在最適的範圍。相反的，內閣制有較為龐大的公部門且運作範圍廣泛的財富重分配。依此新自由主義不只是一個意識型態選擇的問題，而且是制度的結果。

無論如何，我認為歐洲建立在歐洲歷史經驗的基礎上符合邏輯的。有關政治偏好的整合，我認為，歐洲多樣性能得到表現且獲得尊重，是重要的，但是歐洲多樣性並不妨礙歐洲行動力的實效。兩者之間的平衡在一個歐洲共和的首相由歐盟議會所選舉的政府體制中，比較能獲得較好的保障。如果此一政府由現行的歐盟機關所產生(參見第六章)，執委會的主席可以成為政府領袖。為使在此程序之前有必要的政治辯論，未來的政府領袖必須是某個政黨的候選人，而此政黨以跨國界名單贏得勝利。如果這位候選人出自歐盟高峰會，亦即由國家或是政府領袖所選出或是強行推出的話，這是違背民主精神的。議會的選舉程序仍有待確定。為使所有公民皆有平等地位，此一選舉程序必須對所有參予國家來說都是相同的。

房子內部的分配是如何呢？政府領袖必須有決定政策方針的自由，並符合向選民所宣布的優先次序任命他的部長。因此會員國將不再有自己的執委。在民主國家政府領導人於組成內閣團隊時，重視區域的代表性，而在歐洲共和中也該如此，儘管人的能力終究是重要於地理的出身背景。

最後，共和與會員國政府之間的關係看起來如何呢？有鑑於不論是國家的或是歐洲的政府都將扮演決定性角色此一事實，個別國家將必須藉由理事會代表第二個立法機構。但是歐洲共和的政府仍將是涉及歐洲公民整體的所有領域的立法提案機構和公共武力的執行者。我們甚至可以想像，歐盟高峰會的主席成為歐洲共和的總統，但是這比較像是代表性的總統，例如德國的聯邦總統。

理所當然，這些建議必須被討論，直到形成共識為止。然而在我看來，這裡所描繪的大方向將能良好的管理歐洲人的共同財產。

## 5. 治理經濟：對抗失業、通膨和赤字

自將近四分之一個世紀前起，失業是歐洲的懲罰。一千四百萬人尋找工作。所以有44%的歐洲人將失業視為歐洲最迫切的問題，相對於24%認為是不安全，也就不讓人驚訝。如果歐洲共和應該有意義，她必須為這個失業的問題提供答案。

歐洲共和該如何對抗失業呢？在我們的時代，進行結構改革以再次推進成長的辯護詞當道。然而嚴肅的經濟學家知道這種措施，只有當它配合上適當的總體經濟政策時，才能改善就業狀況。但是這是制度問題，而不只是政治意志的問題。在本章，我將研究經濟政策的制度與政策結果之間的連結。

## 失業

1960到1974年間歐盟的失業率大約是2%。從1973到1984年失業率增加一倍，從5%增加到9.4%。同一段時間，法國的失業率從2.8%躍升到9.4%，德國(在統一之前)由1.8%增加到7.1%。1980年代後期歐洲失業率幾乎要掉到8%以下，但是第一次石油危機的後果和德國在統一後提高利率，讓歐盟各國的失業率又再度上升。1995是不幸的一年：歐盟有工作能力人口中的11%沒有工作。2001年歐元區的失業率掉到8%以下，但是全世界的遲緩成長讓此一比率在2004年又升高到將近9%。自此失業率再次下降，但是進步緩慢，特別是在像是法國和德國這些國家，問題持續存在。歐洲的情況一直和美國的情形明顯不同。直到1980年代歐洲的失業人數還低於美國。但自此歐洲失業人數上升，而美國的下降。當Bill Clinton總統任期的失業率達到三十年來新低點；而隨著George W. Bush入主白宮失業率又再度上升。50%的上升讓失業率由4%增加到6%，增加的趨勢。這些不同的發展該如何解釋。

經濟學家一般同意，經濟衝擊和結構僵化的接連發生是問題的根源。據稱，美國體制的彈性以能夠較好地消化不可預見的衝擊出名；相反的，歐洲的勞動市場的缺乏彈性，和特別是帶來持續長期失業的社會體制。當然，大的石油衝擊是1970年代失業率急遽上升的根源，這部份解釋了與美國相比不同的發展，美國較不依賴於能源進口。而且在歐洲也可識別出特殊的連鎖：失業率急遽上升，後輕微下降，接著又再次大幅增長。然而不確定的是，是否勞動市場的缺乏變化得為此獨自承擔責任。因為1984年之前，美國的失業率要高於歐洲，雖然常被責罵的歐洲僵化已經存在。相反的，自從引進歐元之後，確切的說，自從1997年確定之後，失業下降了四分之一。在歐元區，它從2001年的10.7%下降到7.9%，在法國從11.6%下降到8.4%。1997年的德國的失業率是9.1%，到2000年以下降到7.2%，2005前後又達到9.5%。在義大利此一比率持續下降，從1997年的11.3%到2006年7.6%。在英國，進步更為可觀：1993年英國的失業率達10.2%(當時John Major離開歐洲貨幣體系)，但今天才4.6%，是自1979年Margaret Thatcher選上以來的最低水準。美國2001年9月11日之後的衰退，導致歐洲的失業率由9.1%上升到9.7%，但是當前的發展動態似乎不同以往：自從歐元引進後，失業率下降的比之後期間上升的幅度更大。在此可以看到貨幣聯盟的有利影響。然而即使歐元的面世有助於失業率的減少，但是其操作還不是最適。事實上，歐洲失業率的延續，似乎至少是同時受制於單一內部市場政治合作的困難，與勞動市場結構本身。

然而歐洲內部存在著極大的差別。西班牙在1974年將近20%失業率是歐洲失業最嚴重的國家；現在失業率“只有”8.5%。德國必須遭受統一所帶來的嚴重後果。在德東地區的失業率是兩倍於德西。那裡存在相當大的結構性問題。相對的，在愛爾蘭失業率的下降已經可以稱為奇觀：1993年有15%的失業人口，2002年的比率只有4%。“凱爾特之虎”的成就很大程度上應歸功於1990年代初的貶值，這創造了決定性的優勢，亦即與歐洲相比最低的勞動單位成本，比歐元區的平均值低了15%。

如果所創造的工作位子的數量少於整體勞動供給的增加，失業率就會增加；而如果國內生產毛額的增加高於生產力的上升，那麼新工作位子的創造就會發生。為使歐洲有新的工作機會被創造，因此生產力的成長必須慢下來或者有更大的成長，或是兩者兼而有之。但是生產力的衰弱意味著

創造財富能力的漸少。長期而言，美國和歐洲失業的差別在於美國的生產力上升的比歐洲要慢此一事實。自十年前起歐洲的生產力增長變慢，而美國的這項數字由1.5%上升到3%。如果歐洲儘管其成長力緩慢但卻沒有創造更多就業機會，那麼原因就在於其經濟成長不足。這是一項總體經濟問題。

### 貨幣作為代罪羔羊

因此成長問題必須立於歐洲經濟政策的中心。即使以下的說法會引起某些人不快，亦即歐洲經濟成長的遲緩不應歸咎於貨幣聯盟。相反的，隨著決定引進單一貨幣成長率已經得到改善，從1997年的1.5%增加到2000年3.7%。1998年和1999年在歐元區有230萬的工作機會被創造，而且在2000年甚至達到340萬。問題在於，在2001年的衰退之後成長率就再也沒有超過2%。2002年只為28萬個求職者提供新工作。在法國，2003年和2004年大約減少了2萬8千個工作。當德國失去57萬7千個工作機會，在義大利卻增加了39萬個工作。在貨幣聯盟成立前，歐洲在遭遇世界金融危機時非常易受到傷害並缺乏保護。今天單一貨幣提供歐盟較大的抵抗力，正如我們可以從俄羅斯、巴西和阿根廷的金融崩潰中可以獲得確認。

然而這些改善還不足夠，而且人們面對的問題是，是否歐洲的制度允許貨幣、財稅和薪資政策得以彼此最適校準。當過去幾年的經驗顯示，歐洲在克服例如像是2001年9月11日的實際衝擊時沒有留下好紀錄，上述的問題更顯得適時。此外，財政政策尤其沒有好好利用2000年的經濟榮景的時機：沒有如凱恩斯主義所提供的，使用預算盈餘於打消赤字，法國、德國和其他國政府反而偏好減稅的新自由主義式的供給面政策。這不僅與他們由穩定公約而來的義務相矛盾，而且必然擴大財政赤字。由此而生的結果是，兩年後當歐洲步入衰退期時，財政政策的運作空間完全萎縮。為了再次促進成長與創造就業機會，歐洲需要有效的工具，它必需改善不同總體經濟政策執行者的協調合作，尤其是貨幣與財政政策之間。

為何貨幣聯盟的表現讓人如此失望？最終自1990年代以來的經濟環境已明顯改善。當時法國的實質利率高於8%，而2002年這個數字只有1.4%，貨幣聯盟因此導致資金成本的急遽下降。仔細觀察，雖然歐洲中央銀行的政策備受批評但卻是正確的。藉由歐洲中央銀行將通膨維持在2%左右，它達成任務並確保物價穩定。許多指標證實，以此歐洲的通貨預期與所設定的目標相符合。

相反的，在人民之間，亦即在義大利和法國，歐元被認為是隨著它的採用而提高了物價。然而事實否定這種印象。歐洲中央銀行和歐盟統計局的研究證明，採用歐元對物價水準的直接影響在0%到0.2%之間，因此是可以忽略的。但是歐洲公民中大多數人控訴物價上漲，而這必須歸咎於歐元的引進。為什麼？這個矛盾似乎和一項事實有關，亦即日常消費中的許多產品，例如麵包、咖啡、車票等等的價格，經過由舊貨幣換算為歐元後被湊成整數了。例如餐飲業的漲價以一年計算達4.3%。同時不計入日常消費的高價品，例如汽車、相機和資訊產品價格下跌。如果人們調查歐洲一般消費者的消費組合，那麼購買力差不多維持不變。但是大範圍日常生活用品的價格上漲讓公民留下了遭受損失的印象。我們可以稱之為**日常的幻象**。歐元的真正影響在於其他地方，它在於歐洲經濟重新獲得穩定性。

然而歐洲中央銀行的行動足以讓失業率下降嗎？馬斯垂克條約明確規定，一旦物價穩定獲得保障，中央銀行應支持成長與充分就業<sup>75</sup>。留待解決的問題是，歐洲中央銀行是否能勝任這項要求。它的貨幣政策在2001年夏天可能太過限制性，但是EZB以調降利率來反應2001年9月11日的衝擊。自此，中央銀行控制下的實質利率連續幾年略高於0%。這樣的貨幣政策人們當然不能指責為過於限制性。最近利率才再次升高。另一個問題涉及匯率。自從採用單一貨幣起歐元對美金的匯率大幅下降，因此而強化了歐洲出口品的競爭力且也支撐了成長。但自2002年初歐元享受了升值，因而喪失上述的相對優勢。今天歐元的走勢對歐洲企業在出口上是一個必須嚴肅看待的障礙。因此維持歐元與美金之間的匯率穩定對不僅對歐盟有利，而且也對歐洲以外的國家，亦即在歐洲和美國買東西的亞洲與拉丁美洲同樣有利。理論上歐元區的部長們能夠政治性決定匯率，但實際上他們對於美金與歐元的評價最好該採哪一種策略持不同意見。因為政治上的不一致，所以歐洲中央銀行主導。此外更糟的是，歐盟無能以美國式的政府在平價的更大穩定上達到協定。歐元缺乏的是管理其方向的政治意志。但是這只有在制度的框架下才能發揮效果。

### 財政政策：阿奇里斯隄

如果我們觀察財政政策，這項問題就更顯而易見。財政政策如何有助於促進歐洲的成長？此一問題涉及的是政治性財政協調的方法課題。今天這項任務由穩定暨成長公約來維護。它有兩項追求虛榮的目標。一方面它想要避免某些國家透過不負責任的財政舉止將貨幣聯盟帶離平衡，另一方面公約規定各個國家就協調的政策內容一項固定規則。這項規則是簡單的：歐元區的每一個國家有義務擬定在一個景氣循環週期內平衡的預算。貨幣聯盟的經驗顯示，鑒於金融穩定而可能有的憂慮，並不被證明為正確。除了三個國家之外，公共負債占國民生產毛額的比率在貨幣聯盟各國都下降了，這三國因當前的超額負債而受到指責：法國、德國和葡萄牙。但是因為他們的負債占國民生產毛額的比率接近60%，此一惡化似乎並沒有帶來不安，而金融市場沒有進一步為此感到擔憂。

比較令人不安的是超額赤字。穩定公約實施所有貨幣聯盟會員國都接受的規則，即每個國家應維持其預算的結構性平衡，也就是排除受景氣循環影響後的預算要保持平衡。相反的，受景氣影響**實際發生**的赤字，換言之，每年由於政府的支出與收入所產生的赤字，可能充分波動，只要它不超過國內生產毛額的3%即可。貨幣聯盟的大部分國家都遵守此一規則，除了法國、德國、葡萄牙、希臘和義大利之外。2001年葡萄牙的預算赤字達國內生產毛額的4.2%，但是在政權轉換之後赤字回到3%的門檻之下，但是自2005年又再次超過5%。德國與法國在2000年還握有預算盈餘，在之後的幾年呈現顯著增加的赤字。在德國赤字自2002年起年年超過3%的界線。2001年法國的預算赤字還在1.5%以下，但是在2002的總統和國會選舉年，赤字上升到3.1%而2003年甚至達4.1%。2005年以2.9%恰好降到標準內，2006年同樣重覆此一情形。因此兩個國家明確地超出了穩定暨成長公約所規定的門檻值，而且法國和德國政府蓄意忽視此公約，因為他們還擴大了結構性赤字。義大利在2005年，當國會選舉迫近時，赤字開始超出3%之界線。在希臘新選出的保守政府懷疑前一政府的整體數據，景氣的普遍惡化只有更突出此一情況。按照穩定公約所有會員

---

<sup>75</sup> 條約本文第二條。

國必須平衡其結構性赤字。然而事實上這項規定只有為芬蘭和最近的西班牙、愛爾蘭與比利時所遵守。整體歐元區的結構性赤字接近大約2.5%，因此距離能使自動景氣穩定機制自由運作的基準值相去甚遠。因此穩定公約並沒有被運用。

會員國結構性的財政不平衡對貨幣政策來說有深刻的影響，因為在融通支出上，政府成為企業貸款的競爭對象。如果現在景氣調整後的結構性赤字顯示公共財政的長期性融資需求，國家與企業在資本市場上取得貸款的競爭會導致迄今均衡利率的上升。違反穩定公約規則因此限縮了貨幣政策運作的空間，並因而傷害了歐元區的成長。然而為此責備歐洲中央銀行會是錯誤的。問題出在財政政策。

我們可以理解小國家的憤怒，當他們必須確定兩個大國由於他們的超額赤字導致資本市場利率的上升，而小國自己卻費盡心力平衡自己的預算，或至少在貨幣聯盟開始的前幾年這麼作。當歐盟執委會想要對法國和德國採取懲罰措施時，兩個國家成功地在財政部長理事會的同僚圈中取得封鎖懲罰的多數。這項運用穩定公約的困難證實了我們在前一章的分析：藉由自主政府的財政政策的自願協調，明顯無法導致會員國加諸自身的結果。因為我們熟悉生產排他性共同財時所面臨的集體行動問題，所以穩定公約的困難並不使我們驚訝。歐洲無法提供可以吸納失業的穩定政策有其制度上的原因。如果歐洲想要前進，它需要一個真正的政府，其確保歐洲的成長，也就是貨幣聯盟的根本的共同財。如同我在以下將要說明的，這個歐洲政府在歐洲共和中能夠決定一體化的財政政策，因為歐洲公民將授與它全權，將不負責任的會員國政府嚴格提起告訴。這將給予歐洲財政政策它今天所痛苦欠缺的自由度。

### 結構改革和總體經濟政策

穩定公約是歐洲成長的絆腳石嗎？關於歐洲成長的辯論由兩種明顯不同的論述所主導。對其中一方，特別是在政治光譜的右端，為減低經濟僵固性、支持投資和促進公司設立，結構改革是重要的。對另一方，比較偏向左派，這些歐洲比例的改革只會造成需求的弱化，而一個衰弱的實際需求阻礙了企業投資與新增雇員。即便這兩個陣營之間的爭執十分激烈，對我來說似乎兩種方法相互補充。結構改革作為提高一個社會生產力、實現技術的和生產力進步的工具。無庸置疑的，單一內部市場和歐元的實施是一項項進步。然而這還不夠。鑒於我們分享共同公共的歐洲財，我們必須思考創造歐洲**公共服務**(*Daseinsvorsorge*)(如同官方術語所稱的)。歐洲共和不能僅依賴國家的公共服務。

供給的改善不會自動帶來為供給的銷路所必要的需求。因此結構改革必須透過總體經濟政策來補充，其維持供給和需求之間的均衡：一方面通貨性壓力的發生必須被避免，另一方面必須注意不會產生過度生產的情況，在這種情況下企業無法出售他們所生產的東西。一個有效的總體經濟政策的目標在於，於長期的均衡中盡可能消除波動的危險。由此產生的問題是，我們如何在稅收與貨幣政策之間找到最適的精細校準。

在一個完備的共和中，貨幣與財政政策之間存在交互作用，如果他們存在衝突，這可能變成災難

性的，相反的，如果他們能相互配合就有好處。例如政府可以呈現顯著的赤字，而央行提高利率以抵擋通膨的壓力。法國的前經濟與財政部長Dominique Strauss-Kahn將此稱為**Reagan-Volcker政策組合**，以此暗指Ronald Reagan的美國政府的財政政策和聯邦理事會主席Paul Volcker的緊縮性貨幣政策間的校準。此一貨幣與財政政策間的精細校準和Bill Clinton與Alan Greenspan採取的作法有明顯區別，後者的方法是減少赤字，甚至累積預算盈餘；藉此使美國的中央銀行有能力降低利率。雖然在這兩種情況都找到總體經濟的均衡，但涉及資金成本與世代公平財政移轉的共同決定卻十分不同。此一民主制度的整體合作是美國人總意志的圖像，正如它是由選舉而生。

在歐洲情況不是如此。穩定公約將所有貨幣聯盟的會員國至於一個同樣的標準下：政府必須維持景氣調整後的預算平衡。為公平分配公共投資成本的世代間移轉被禁止。仔細觀察，這項措施和談判建立貨幣聯盟的90年代中期，德國聯邦政府的高度保守立場沒什麼不同。

我們可以論證，倘若財政政策掌握更多的彈性，會是有益的。Romano Prodi，當他是歐盟執委會的主席時，甚至曾將穩定公約缺乏彈性的錯誤稱為「愚蠢」。此彈性之缺乏是雙重的：涉及總體財貨需求的垂直無彈性，和個別會員國之間的水平無彈性。在經濟衝擊波及整體歐元區的情況下，例如2001年9月11日之後世界性的經濟成長遲緩，垂直彈性可以獲取空間。如果一個會員國不對稱地苦於經濟衝擊，其僅影響到這個國家，例如狂牛症危機，或是當這個國家必須為了龐大的公共建設計畫而獲取資金時，例如在德東，那麼水平彈性就顯示出來了。同時前提是，其他國家沒有被負面影響到。然而穩定公約不允許這種彈性。如果一個國家受到經濟震動的意外襲擊，而使財政赤字被推升到穩定公約所允許的3%以上，那麼這個國家就被迫縮減它的支出，因此還有其需求，由此衰退還會更加惡化。因此顯示出在某些情況下，貨幣和財政政策的最適精細校準可以證明為不可能。歐元區沒有掌握現代需求控制的合適手段，為充分發揮歐元和結構改革所帶來的效用，此一手段是必要的。此外經濟政策必須取得更多的意志力，而意志力意味著在政治中獲取主權者的委任，換言之，歐洲公民的委任。

### 民主赤字和財政政策

國家的財政政策在貨幣聯盟引起外部效果，這造成了所有國家的財政建議整體來看是一項排他性的共同財。財政政策的相互依賴因而在此同時大範圍順利進展，以致於一個國家可以得益於其他國家的表現，而毋庸將同樣的限制加諸在自己身上。所以如果所有國家都遵守平衡預算的規則，利率就會特別的低。然而因此每一個國家就產生違反共同規定的誘因，因為它可以以相對較低的利率獲得資金。因此穩定公約採取特別嚴格的規定，以及要求約束性和限制性的財政協調。

所以穩定公約產生了兩個問題：一方面它不允許，為進行貨幣與財政政策之間最適精細校準，所必要之彈性，另一方面，當它對國家政策限制性措施時，便出現一個合法性問題。財政政策觸及一個國家運作方式的核心。從外部對國家的財政加諸規定意味著，限制了它的國民的主權並因而它的選民的總意志施加壓力。美國革命要求獨立於英國的殖民權力所高舉的口號是：「不存在沒有政治代表權的徵稅。」如果我們將此口號借用到當前的歐洲脈絡下，那麼這就意味著，歐盟執委會在財政政策的領域上不該給予會員國政府任何指示。誰會真的接受，一個卻被特定建議所選

出的政府，但這些建議卻被一個在布魯塞爾不經由選舉的執委會宣稱無效呢？人們可以允許，一個承諾減稅而贏得選舉的政府，例如Chirac和Raffarin的情況，沒有減少政府開支—這必然導致公共債務負擔的增加，並大聲地向它的人民說：「對不起，但是執委會不允許我們去推動這項我們之所以被選上的政策。」初看這裡似乎存在著對民主原則的衝突。如果一個政府無法執行所做成的政策，那麼究竟為什麼人們還要選舉這個政府呢？有人說，Chirac總統曾發表對執委會主席的看法：「難道他不知道，他只是一個領導的官員嗎？」他說的有道理，然而他忘記一件小事：貨幣聯盟的任何一個會員國單方面推動的政策牽涉到整個歐元區的成長，並對就業情況發生影響，也因此對全部會員的經濟造成影響。Prodi其實應該回答：「難道他不知道，他無法代表歐洲的利益嗎？」

對於這項制度的困境所必須給予的答案，不是回到人人為己。相反的，它要求繼續向前邁進，完全以法國和美國革命的精神：公民必須被給予透過普選而表達他們意志的權力。因為個別會員國所追求的財政政策影響到歐洲的共同財，換言之，影響到歐洲公民的共同利益，會員國的財政政策必須被這些公民的共同意志所形塑與控制，而且由共同的表決中獲取他們的合法性。

因此必須超越目前的處境：歐洲必須設立一個經濟政府。此外法國政府曾做出這項建議，但這項建議被解釋為，法國嘗試為自己要求經濟政府責任的任務。但是現在這明確地顯示，會員政府的共同決定和民主在歐洲的良好運作互不相容。除了這樣的經濟政府之外，歐洲必須有一個真正的歐洲政府。這個政府將從按普選舉權的表決取得授權。執委會的主席將不再是一個領導的官員，而將是聯盟的政府領袖，然後可以對Chirac總統回答道：「按共同歐洲的利益我們向您要求，遵守一個與貨幣聯盟的要求以及創造工作相一致的政策。」

### 一個具備歐洲經濟策略的真正政府

因為歐元區參予大部分的公共歐洲財，它最急需一項融貫的經濟策略。依此歐元區將享有歐洲共和的最大好處。因此我將在本章結束前的篇幅用來敘述歐洲共和的經濟制度與權限。一個歐洲政府在經濟領域上該如何具體地組織呢？目標必須是一方面贏得更多總體經濟上的彈性，以確保貨幣與財政政策之間的精細校對能夠快速且有效的反應突發的事件。另一方面需要給予歐盟主管部門更多權力，以使他們能實行為拓展生產潛能所必須之改革，這些改革是會員國政府所無法或不願執行的。

為達成這項目標的工具是確定**經濟政策綱領**的歐盟憲法條約III-179<sup>76</sup>。今天這些綱領由執委會以文件的形式撰寫並呈交給財政部長理事會。接著，每個會員國都有機會變更這項方案，藉由刪除在執行其國內政策時可能會干擾其政府的所有內容。剩下的是一份沒有重要價值的官僚式文件，而國民也不會對它有所知悉。然而歐洲共和能回復這項工具的有效性。

我建議將**經濟政策綱領**轉換為框架性立法，其年年確定歐洲共和政府的經濟政策。這個框架性法律是歐洲共和政府的法律草案，歐盟議會和理事會經由表決通過這項法案。它因此是民主全面

---

<sup>76</sup> 馬斯垂克條約第108條已有此規定。

性合法的。這項法律有一個必須引入結構改革的經濟部份，以改善經濟的生產力；和一個定義歐元區總體經濟均衡的金融部份，特別是歐盟的財政政策。在經濟部份可以規定永續的成長策略，這對於維持歐洲的社會體系是絕對必要的，同時在此可以固定共同社會經濟政策的要點，例如保證社會最低生活水準或是增值稅的最低稅率。同時每個國家仍保有適應的空間，但是歐洲的社會趨合也能得到確保。歐盟會員國的經濟必須，例如比利時的前首相Guy Verhofstad，在先行確定的邊界值內發展，以達高度的內聚力與競爭力。

金融部份將年復一年確定總支出的適當金額以及貨幣聯盟所有可支配的收入，以此查明與歐元區景氣狀況相比適當的總赤字。同時此框架法律必須為其方向，證明大約是四或五年的中期展望。它同樣可以再現每年會員國政府呈交給執委會和部長理事會最新的**經濟政策綱領**和穩定計畫。它將因此不僅在給定的景氣情況下決定必要的總赤字額，還有長期的經濟展望。藉此貨幣與財政政策的協調可以找到穩定均衡，也就是既不傾向通膨緊張也不倒向失業的均衡。這會是垂直彈性的再次引進以微調歐元區貨幣與財政政策，一如今日所缺乏的。

接著必須在已確定總赤字的框架法律下分配給每個國家特定的份額。這些根據上述分配的方式商定了水平彈性。法國和義大利議會的現行預算實務對這種進行方式完全不陌生。在法國，議會首先議決一項設定政府預算界線的框架性法律。第二道程序，政府和議員做出細項決定，然後將決定的總額繼續分配到個別的支出與財政項目。一項科目的提高要求另一項的降低。非常類似的，義大利的議會通過一項多年有效的經濟框架計劃(Documento di Programmazione Economico-Finanziaria DPEF)，並且議會在第二輪立法才議決年度預算的財政法，在此法中總額被分配給各部會。我的建議是，歐盟議會根據同樣的模式，基於歐洲共和政府的提案通過一項框架法律。這將會決定性且必要的提升歐盟議會的價值。因為只有由歐洲公民普選而產生的議會的表決享有政治的權威與合法性，其施加會員國政府必要的壓力。議會裡的公開辯論將有助於進一步塑造一個共同的歐洲意志。這項透過議會立法行動的優點是，將辯論提高到真正整體歐洲的層次，往公民必須擁有主權地掌握共同歐洲財的層次。

這項框架性法案之後能夠在構成第二立法議院的部長理事會中處理。會員國的利益，特別是分配給各會員國政府的資助，在部長理事會獲得表達。因為公共資源的分配本質上落在國家和地方政府的權限範圍內，所以整體財政框架進一步分配給不同國家的、區域的和地方機關是重要的。預算政策不僅是會員國政府的問題。在某些國家，例如在德國、法國，而且還有義大利，區域和地方機關決定他們自己的預算，而此一預算也必須和總體經濟的基本價值相符合。實際上，歐元區會員國赤字的準確分析證明，赤字往往在於有別於中央政府的其他政府層級，是這些層級該為公共財政的惡化負責。

存在一個融貫的、實際的和公平的理論，以將歐洲的總預算分配給個別的民族國家嗎？如何將支出與預算進一步分配給不同的權利主體，有許多可能性。我們可以想像，不同的國家在財政理事會中彼此交涉，以在歐盟議會設定的總額中，決定出每個國家能夠支出的數額。接著個別國家的政府將此分配轉交給不同的地方機關。儘管如此，這種方式潛藏許多問題。可以預期到在交涉中

會有會員國的抵制，而這些抵制會造成更大緊張：這將會與歐洲共和的良好運行背道而馳。

另一種比較優雅的解決之道是，按可交易排放權的例子，創造某種像是可轉讓的赤字許可 (tradeable deficit permits)。這項想法是由一位義大利的女經濟學家Alessandra Casella所提議<sup>77</sup>。每一位權利主體，不論是否為地方、區域或是國家可以配與允許權，就允許的赤字額度舉債。這些允許額可以依據權利主體相對於國內生產毛額的大小來分配。例如倘若法國有要求被允許歐洲赤字的15%。然而這15%可以根據法國行政架構的特別情況，轉分配給地方和區域機關。德國聯邦政府獲得10%，且各邦額外獲得7%的赤字許可。而義大利、比利時和西班牙也同樣如此。因此每一個權利主體有機會，就被許可的程度在資本市場上取得資金。不需要運用到被分配赤字總額的權利主體，可以將之出售給想要超出其被允許額的政府。要是有一個權利主體必需出於某種理由舉債高於被許可的水平，那麼他就有機會向其他權利主體購買赤字允許權。以此，事先規定的歐洲總赤字的邊界就能被守住。

這些赤字許可可以在市場上被交易；因此他們有一價格。當然價格減低可能負債的程度。例如，如果一個政府想要在所許可的借款界線外再舉債一億歐元，就必須支付額外的支出，以購買赤字許可，例如5%。因此這個政府之後就必須找到辦法以融通一億零五百萬歐元。所以每一個權利主體必需自己衡量，借款及其必須償付價格的優點，與相較於因提高稅收以平衡赤字而來的政治成本。

此一辦法是對於水平彈性問題的一項優雅的解決之道，因為每一個權利主體能夠準確的調整其信用需求，而且同時不會遭受其他歐盟會員國所強加的成本。這項辦法也具有更大透明度的優點。它容許關於與預算相連的隱含決定的公共辯論。歐洲公民有機會追蹤不同機關間的辯論，而不是只能確認關在門後的妥協結果。一方面歐洲共和的政府可以強勢代表共同歐洲財的事務，只要這些事物屬之，另一方面是不同的公共機關，不論是地方、區域或是國家的特別利益。民主的辯論藉此將獲得強化。歐盟議會為議決的總赤字承擔責任，而國家議會根據國民的偏好為資源的分配負責。因此每位國民擁有取得必要資訊的管道，以形塑其可以在區域、國家或是歐洲選舉得以表達的意見。透過這樣的細分不僅是貨幣與財政政策之間的精細校準可獲得強化，而且還有基於歐洲利益所做的決定的政治合法性。

前面所建議的赤字容許額可以很好地運用在歐洲。然而它也可以提出臨時應急的解決方法，以管理所謂「內部」穩定公約的問題。這個問題尤其發生在德國，德國的大聯合政府開始著手第一階段的聯邦主義改革，然而在第二階段財政補償和**內部穩定公約**也必須被規範。在此領域，德國可為創新立下先例，並且建立一個政府機關之間可轉讓赤字容許額的體系，之後再將其運用到歐洲。

## 歐盟預算

---

<sup>77</sup> ALESSANDRA CASELLA, Tradable Deficit Permits: Efficient Implementation of the Stability Pact in the European Monetary Union, in: *Economic Policy*, October 1999.

上述的方法同樣可以允許國家和歐盟預算做更好的整合，今天這兩個層次的爭執十分激烈。沒有去討論歐盟為增加歐洲公民福祉與促進共同財創造所必須設定的目標，今天的辯論完全停留在國家財政管理的簿記水準：誰該支付什麼？誰得到多少？當前不可能去討論，歐盟的支出如何運作，她可以為更好的成長做出哪些貢獻，並且在會費義務之外，它的協助有哪些好處。相反地，如果歐盟的預算被置入包括國家預算的法律之中，那麼歐洲層次和其下層次之間的協同效應就會清楚可見。例如，里斯本策略強調在研發領域的支出必須顯著提高，而此提升要求在歐洲和國家層次以及私人方面的努力。一項追求改善歐洲競爭與創新能力的完整政策，應該將這三個層次整合進其政策之中。進一步正面的面向可能會是更大的透明度。伴隨著匯聚公共支出政策大方向的框架性立法也有可能刪去無益的支出。因此歐盟的政策對於更好地管理納稅人的金錢有所貢獻。

必須清楚的是，歐洲共和的政府也必須擁有自主的財源。現在歐洲的預算由只有極小部分的收入是出於自主財源；尤其是關稅收入。歐盟預算的大部分是成員國所繳納的隱藏性會費。每一個成員國按其自身財源(加值稅，國內生產毛額)繳納一定比例的會費。對成員國政府來說，歐洲是一項支出項目，而且在削減公共支出的時刻，減低這項支出的誘惑是很大的。結果是同時雙重災難性的。一方面，民族國家的政治邏輯是政府服務其自己選民的利益。把自己的收入花在其他國家的國民並不會帶來好處。另一方面，這項體系產生將某些政治領域再度國家化的趨勢，例如農業或是結構基金，這些是歐洲整合的典型工具。然而這項體系現在變得是反生產性的，特別是在歐盟擴張之後。共同農業政策似乎還得以維持，但清楚的是，在未來的幾年這項政策也將被包括在節省措施之內。就區域政策同樣如此：隨著許多低於平均水準每人所得的國家的加入，結構基金分配的準則將以不利於歐盟舊成員國的方式改變。長期而言，這項體系是無法持續的。它建立在系統性的仇視、爭執以及共同歐洲財供應不足的基礎上。這是較不透明、較不民主和具有許多不願見到的後果<sup>78</sup>。

一種由歐洲公民、而不是會員國所繳納的歐洲稅將會結束此一偏差。這項用以資助歐洲共和的稅將由歐盟議會談判與議決。它要求測定基礎與稅率。一項理性的稅必須促成有保障的收入、財務穩定和技術上可行、其設計使公民能夠理解並且在納稅人之間提供公平正義。測訂基礎特別有二到三項：加值稅與所得稅，或者甚至是在資金流通的特定交易上課稅。在此關聯下，所得稅會是一項對抗在課稅上的不公平競爭的工具，自從有些國家努力透過稅賦減免以改善其競爭優勢，此一不公平競爭對歐洲整合是一項特別嚴重的阻礙。考慮到今天歐盟的預算特別低，幾乎不到歐盟總生產額的百分之一，歐洲稅的稅率也將保持在低水準。即便隨著歐洲共和可能會行使的新任務，例如在防衛和安全政策的領域，歐盟總生產額百分之二的預算也應該完全足夠。

關於歐洲共和舉債的問題也必須被提出。今天歐盟的預算一直是處與收支平衡，因為由成員國所擔負的金額自動配合支出。然而隨著歐洲稅的採行，這項機制將不再運行。無論如何這也可能會是優點，因為這能促使歐洲共和在景氣循環政策領域上扮演更大的角色。

---

<sup>78</sup> 參見MARC LAFFINEUR/SERGE VINÇON, *Rapport au Premier ministre sur les perspectives financières européennes 2007-2013*, Paris, February 2004.

歐洲共和的憲法必須擬定一些規則，根據這些規則，共和的政府按歐盟議會相應的授權，徵收其收入並議決其支出。將預算和稅收政策的方向納入歐洲共和的總體經濟框架法律，能促成預算與由共和的成員國所追求的政治目標之間的協調。

## 6. 歐洲共和與他者

歐洲的邊界在哪裡？今天歐盟有25個會員國。羅馬尼亞和保加利亞站在歐洲的大門前，土耳其與克羅埃西亞正走在通向我們的道路上，還有其他國家已表明要加入我們的企圖。地緣政治的策略主張這些擴張對於穩定歐盟的鄰國來說是必要的。有人告訴我們，德國需要波蘭作為歐盟的成員以穩定其東邊的國境，然而如果我們照著此一邏輯，波蘭必須要求聯盟接受烏克蘭，然後依此類推。

這樣的看法是可以理解的。然而我認為必須在此指出，在沒有融貫、整合的情況下，歐洲愈是擴張，它就愈是失去它的整合能力與它作為穩定要素的能力。歐盟所面對的挑戰要求歐洲要具備一個強而有利的政府。她必須有能力有效的行動，以提供所有公民共同財的生產。她必須從公民直接獲取她的合法性。而且此一民主基礎將允許她追求一個以所有人為共同利益的、是共同國民意志之表達的真正政治。這樣的政府我們稱之為歐洲共和的政府。當然這樣的政府跨越了民族國家的框架：她建立在一個跨民族的歐洲民主之上。她的建立在歐洲整合的過程中是一個決定性的階段。這個想法是革命性的，而且她就如同每一次的改變將引起害怕、懷疑和拒絕。然而關於這項草案必須進行一場辯論。

在歐洲共和的道路上邁步前進的想法，將肯定無法在歐盟全體成員國中獲得逐步定型所必要的贊同。即使在美國1787年憲法的簽署也只發生在極大困難的情形下。我們尤其已經能在採行歐元的關聯下確認，歐盟的深化會遇到什麼樣強烈的保留。不同的論點最終總是歸結到老調重彈：歐洲威脅到傳統的社會模式。例如在英國，歐盟被評價為**過於社會主義的**；相對的在瑞典，公眾意見代表的觀點認為，歐洲不夠社會主義。可以預期的是，如果涉及到歐洲共和，同樣的論點會一再被提出。

傳統主義者必然將建立歐洲共和的建議理解為國家主權的放棄。然而正好相反，亦即，將原屬於國民的對共同財之主權交還給國民。國家主權和歐洲主權並不相互排斥，它們毋寧是互相補充。歐洲共和的建立將使國家官僚的領導官員陷入恐懼，因為他們將感覺到自身的權力受到威脅。有一件事是確定：即使位居政府要津者、政治人物及高層官員，同時必然將失去他們實際上不受限的自主，並且必須在未來在他們的功能透過歐洲性的普遍選舉被確認，在這更新的歐洲共和中贏家也將是公民，他們的權力與影響力將增長。這項發展將繼續民主的悠久傳統，這項傳統始於兩千多年前的雅典並且隨著十八世紀末法國和美國革命而定型。然而該做什麼，如果歐盟的成員國沒有準備好要走上這條道路？

### 歐洲共和的邊界

清楚而明確地表明歐洲共和必須對所有歐洲國家保持開放，是尤其重要的。她的目標不是分裂歐洲，而是相反的將之結合為一。她謀求莫內計畫的完成，而不是它的摧毀。

那麼問題是：歐洲的邊界在哪裡，精確地說，歐洲共和的界線在哪？歐洲藉由她地理上的邊界或是根據她的文化或傳統來定義。這些雖然是有根據的觀察方式，但它們還不足以決定歐洲共和的邊界。僅是出於對歐洲共同財的感知而生的政治意志就給予了共和她的邊界。

因為這個共和試圖建立一個歐洲民主，所以她必須聲明歐洲公民的共同意志。那些在歐洲共同的公共財中只有極少參予的國家，當然就比起其他國家較不適於加入此一共和，而且它們的參加意願也會發展得比較微弱。因而歐洲共和將會侷限於那些盼望、那些準備好遵守一個真正歐洲民主的制度性遊戲規則的國家。此項原則導致兩個進一步的問題：一方面，歐洲共和的核心組成在哪，換言之，為實現歐洲共和而必要的最低公民數是多少？另一方面，至少目前並不想參予歐洲共和的國家和公民會發生什麼事？

### **核心組成：貨幣聯盟**

自幾年前起引起密集的思考，人們如何能共同行動。這項思考過程是出於對於以下的確定，亦即由一群具備不同能力與利益所組成的歐洲不易於融貫一致地行動。面對此項困難馬斯垂克條約提供英國和丹麥(但不包括瑞典)選擇退出的權利(opt out)，有機會不參加貨幣聯盟。自此其他的機構也加入並非所有歐盟成員國都加入其中的行列。這種情形尤其是在內部邊界去除人員管制的申根協定，和快速干預部隊的軍事合作上可見。正出於此一精神，尼斯條約和憲法條約提供給那些希望加強合作的成員國強化合作的機會。

如我們所見的，此一向跨政府間合作的趨近對於一個真正意義上的民主政治聯盟的建立是不適宜。每一次當歐洲在整合的道路上遭遇困難，各國政府皆傾向於將小圈子裡的行動帶入談話的方式。例如法國總統希拉克與德國總理施洛德在憲法條約失敗後，在2003年12月的歐盟高峰會上指出一些國家團體在一系列的領域作為先行者約定共同行動的機會。當他們在2004年2月在柏林與英國首相布萊爾見面時就，就看到這樣的機會。這項聚會導致了許多其他歐盟成員國的政府領袖的激烈反應。他們表明了他們的憤怒，並且聲明他們感到自己被排除在外。作為針對這項特別是由義大利首相Silvio Berlusconi所發表的批評的回答，希拉克總統精練地解釋道，成員國的領導政治人物見面以討論問題，對他而言似乎是完全正常的。他錯了。歐洲是所有歐洲人的事務。當決定被討論時，所有與此決定相關的人都應該有代表參與。一段時間後，在西班牙和波蘭產生了新政府，簽訂憲法條約的道路於是通暢。雖然在國家之間意見達成一致，但並非在公民之間，因為憲法條約公投雖然在西班牙以大多數獲得批准，但在法國與荷蘭卻是失敗的。2 641 238位法國公民投下反對票的多數，可以因此取消8 376 055位西班牙公民投下贊成票的多數。這是在歐洲公民之間的政治平等嗎？

歐洲無法藉由大國強迫小國接受其意志而產生，就算反過來也同樣不可能。歐洲只能在維護民主

的情形下實現。這是某些想透過政府間的合作使歐洲重新運轉的言論的問題。例如在法國UMP<sup>79</sup>的主席Nicolas Sarkozy要求，法國、德國、義大利、英國、西班牙和波蘭六國應該組成一個領導機關<sup>80</sup>，其帶頭，然後其他被邀請的人再加以追隨。然而最終效果卻不在於那些必須決定歐洲命運的國家，而在於他們的公民。

在歐盟整合的歷史中，由法國和德國所組成的這對國家在歐盟的形成中扮演了一定的角色。如果沒有這兩個國家的和解，如果沒有愛麗榭條約(Élysée Vertrag)，如果沒有法國和德國政府間的加強合作，那麼單一內部市場與貨幣聯盟，就會像共同防禦和安全政策遲滯的開端，以及尋求共同外交政策一樣，變得難以實現。然而德法同盟曾扮演一定角色的事實並不意味著在其中可以看到治理歐洲的合適模式。

但是德法同盟可以再次於歐洲的發展中扮演重要的角色，並且特別是在歐洲共和的建立上是有益的。只是人們必須通曉正確使用這樣的領導要求。在領導機關之下建立歐洲且一些大國為其他國家做出決定，這樣的歐洲是違背歐洲精神及其人民的利益的。儘管如此，如果說兩個國家有什麼地方能夠對歐洲的進步有所貢獻的話，那會是當他們合作去交互發展歐洲的共和與聯邦主義的觀念的時刻。因為如果法國與德國的政治文化能齊心協力，那麼他們就涵蓋了歐洲觀念史與傳統的寬闊的光譜。

如果談到強化合作，一個多速歐洲的概念常被提出<sup>81</sup>。防止遲疑不決者在果決者大步向前時設下障礙，此一目標就其本身而言是一個理性的動機。然而由於影響與政治偏好各個國家別，這種關於合作的協議會發展得愈來愈分殊化。這樣的行動方式存在一個巨大的問題，也就是其合法性，因為這些關於在歐盟內部加強合作的協議必然是政府間的安排，而國民並不被包括在內。因此它們和公民為主權者的現代民主是不相容的。此外一個不同速的歐洲也會出現公權力分裂的問題。由於政治決定是由公務員整體網路所準備而部長只能贊同或拒絕，所以公權力會變得難以控制。結果是，已經議決的措施難以保證被執行。原因在於政治過程缺乏透明度，而此透明度通常設法使決議得到執行。

不同速合作的想法結果是供給邏輯：只有那些希望生產特別共同財的人會一起合作。某些國家結合於防衛政策，其他的分享一個共同的貨幣，而另一些人取消其邊境管制。因為不同速合作的建議只考慮到政府的意志，所以這樣的結合必然是依靠偶然事件的。

然而這樣的思考過程將會忘記一項重要的元素：共同財已經存在，貨幣、通貨膨脹、利率和匯率、單一內部市場、內部安全、和平以及許多其他事務。這些財產要求一個有決心的、充滿實效的治

---

<sup>79</sup> UMP, Union pour un Mouvement Populaire, 當前法國的執政黨。

<sup>80</sup> 此領導機關(Direktorium)是法國大革命的最後一個政府，在此機關中一個五人團體統治一個被大革命耗盡精力且冷淡的法國，同時他們個人的利益和虛榮要重要於整體的利益。

<sup>81</sup> JEAN PISANI-FERRY/BENOÎT CŒURÉ, *Autour de l'Euro et au-delà: L'UEM et les coopérations renforcées. Rapport de l'atelier sur les coopérations dans les domaines économique et monétaire*, Commissariat Général du Plan, April 2003.

理，而所有共同擁有這些財產的人因而對深化的政治合作有更大的興趣。所以必須從此需求出發。

歐洲共和的治理必須發生在所有享受此一歐洲共同財的公民的代表上。只有建立歐洲共和才有可能重建歐洲政治行動與這個共和的所有公民之決定與偏好的聯結。此外，政治行動的效率才有可能由此獲得強化，並且公民的福祉得以提升。如果是在任何一個國家整合過程對國民來說走得太遠，強迫會是錯誤的手段。困難之處在於找到正確的平衡。對歐洲共和來說，成員國的關鍵最低邊界在哪裡呢？

與歐洲共和這個想法連結的是一下的根本認識，亦即歐洲隨著時間給自己裝備了無數的共同財。它們對所有歐洲公民造成了影響。這些公民因此必然有權決定，這些財產如何被管理。歐洲共和的必然性產生於公認的共同財存在此一事實。而邏輯會要求歐洲共和包含了所有受到這些財產的外部效果所波及的成員國。我們已經證明，這項客觀邏輯特別顯露在貨幣聯盟：通貨膨脹率、利率、匯率或是稅收政策觸動了歐洲人全體。鑒於經濟政策的有效性，最適框架和因此歐洲共和的核心組成只可能是貨幣聯盟。

然而還有其他的政策領域，在這些領域中按願望強化合作的區域不必然與貨幣聯盟完全一致：例如不屬於歐元區的英國準備好在防衛政策領域，特別是和法國緊密合作。相反的，愛爾蘭，一個屬於歐元區和傳統上傾向中立主義的國家，對於任何軍事領域的活動都持猶豫的立場。瑞典是歐盟的成員，但是拒絕採行歐元並且拒絕參與歐洲的防衛政策。

但是如果不同國家按照特殊的利益來合作，那麼就會出現為不同目而形成的跨國聯盟。它們的行動完全需藉由結果(output)來獲取合法性，換言之，從個別推動之政策的有效性來合法化行動自身。但此一政府間自願協調卻有集體行動的問題，關於這點我們已闡述過。此外這樣的觀點已經從它的原則起就違反的歐洲民主的精神，此一精神從投入(input)的方面，公民的偏好和建議來觀察合法性。為每個發生多方合作的領域都設立合法性的結構和民主的控制是不可能的。我們無法想像該有一個議會來控制軍事政策，另一個監控經濟政策，和第三個議會應有決定內政的任務。多速歐洲的想法終歸於政府間的協調。這是領導官員的夢想：他們的權限將會擴張，然而公民仍然被排除在決定程序之外。既沒有民主的公開辯論也沒有共同普遍意志的展現。僅是這個想法就已經與歐洲民主無法相容。

另一種治理方式的觀察認為，歐洲的治理建立在網路(policy networks)之上。在此歐洲被視為一個撐開的大網，在此網路裡不同的角色進行對話：儘管如此一個中央或者僅是特別突出的角色並不存在。這種觀念無疑地反映了一項重要的事實。歐洲整合透過單一內部市場的創造，事實上導致塑造了一個由各種行動者所組成的廣泛網路，而他們的聯結超越區域和邊界。這個網路使與特定團體或是國民的特定階級相關的問題、資訊交流、溝通和建議成為可能，因而有助於在一系列的政治、社會或文化問題中形塑歐洲的共識。因此，這些網路是一個運行良好的歐洲民主的必要的前提。然而僅就此本身仍然絕對不夠。這些網路無法取代歐洲共和，因為它們將永遠不可能代替融貫的、單一國家行動的功能，人們預期由此行動會引發與外部效果相關的問題。

這並不涉及讓兩種不同的模式相互競爭，一方是強大、集中化的歐洲，另一方是去中心的、自由的網路。而毋寧是人們必須理解，兩種方式相互補充並且交互強化。這個網路的、非政府組織的、和公民的歐洲，若沒有一個有具中央地位的有效政府行為是無法存在的，而如果歐洲的權力不能依靠活躍的公民的話，它會是不民主的權力。

由此可以得出結論，歐洲共和必須以歐元區的國家作為最小核心組成為開端。這樣的進行方式有許多優點。首先在歐元區，歐洲的共同財以最高的密度聚集在一起。因此在這裡也是最有必要管理外部效果之處。第二，人口向所有歐盟的成員國保持敞開，只要他們符合馬斯垂克準則。原則上歐盟所有成員國都有義務加入趨合政策。第三，如果歐元區組成政治聯盟的堅實核心，那麼就能避免大國組成領導機構的危險。儘管如此，有一個成功的重要前提條件必須被滿足：唯有歐洲共和的政府有權依她的成員國的利益來行動。沒有成員國可以依自己的利益行動或是拒絕有權機關所做出的決議。

### 花園裡的房子

自從幾年前起，歐盟成員國顯示不再是一個齊心協力的同質性團體。正如同比利時首相Guy Verhofstadt對此所寫道的：「在某些成員國，歐盟計劃的政治目的性遭到否定。某些國家在歐盟只看到經濟合作的聯繫或是一更糟一金雞母。<sup>82</sup>」要如何與那些拒絕批准歐盟憲法的國家打交道呢？那些在通往歐洲的道路上不想走得太遠的國家不能阻礙那些想向前邁進的國家。半世紀歐洲整合的目標是建立結構，人類能在其中溝通、相互理解、交換想法、彼此學習、建立共同的計畫並且共同行動，簡言之，團結歐洲。如果有一些歐盟國家在達成歐洲共和前的最後的一哩路上不願意繼續前進，那麼其原因在於，在這些國家，共同的偏好還不足以往政治聯盟的想法移動。若這些國家從歐洲獨立出來將會呈現持久的脫離和更強化不同的觀點。歐洲共和將會因此加劇衝突的高漲，然而她其實是要尋求防止這樣的衝突。因此，這些國家中重要的成員國應該被給予必要時間，在日常交流的持續過程中發展他們的偏好。即使是美國憲法的批准也不是在一天之內就發生：羅德島州待在合眾國之外達兩年之久。

偏好之趨合發展的問題解決之道在於，儘可能擴建歐盟的結構，以使她成為完全意義上的民主政治聯盟。正如Guy Verhofstadt所建議的，在**歐洲國家組織**的框架下成員國彼此的政府間合作同時也得到一個新的結構。因此，歐洲共和會像是一個歐盟內部的成員國的融合。這個融合體繼續如一個廣大市場般運行，歐洲國家組織在其中治理。藉此，支持人類間關係以及有助於經濟和政治偏好的中長期趨合的結構被建立。我們可以將大的聯盟表示為歐洲的外圈，而歐洲國家組織會是它的管理結構。歐洲共和會在這個組織內作為單一的行動者為歐元區行動，而她的權力會增加。她會確保共同歐洲財更好的管理，甚至是為不屬於他們的國家的利益。如此歐洲共和會是一個雙重同心圓。

歐洲共和與歐洲國家組織之間的關係看起來會是如何？他們共同的責任是領導聯盟和她的內部

---

<sup>82</sup> GUY VERHOFSTADT, Die Vereinigten Staaten von Europa, Eupen 2006, 第66頁

市場。但是現在我們見到，排他性公共財必須由一個中央政府來管理，而含括性公共財能經由政府間的合作來管理。因而歐洲國家組織將為排外性公共財(經濟政策、內部安全、外交政策、國防)在共和與其他的歐洲國家之間設立跨政府合作的框架。然而即使是就含括性公共財而言，成員國政府間的合作在歐洲國家組織裡也能找到其位子與運作空間。然而在為排他性公共財的政府間協調的情形下，歐洲共和的政府將代表歐元區的全部公民。歐元區的國家政府將他們相應的權限轉交到歐洲共和手中，而他們將在未來僅遵循各自的國家任務。

然後共和的政府便能以有力地與有效地行動出現。然而因為歐洲共和將會是歐洲國家組織中的一部份，她的政府將與其他不屬於共和的國家的政府一起開會。他們將共同操縱歐盟的發展方向，例如單一市場和競爭，而在共同合作方面，他們可以制定其他例如國防的領域。在共和的成員國內，國民將排他性公共財的管理直接委託給共和的政府，而不再交託給國家政府。在不屬於歐洲共和但仍為歐洲國家組織的成員的國家內，國民委託其國家政府在此框架內與歐洲共和的政府一起合作。依此歐洲共和是在歐洲聯盟的花園內的一間房子。花園是第一圈，房子是第二圈，而歐洲國家組織是管理兩者的工具。

這種方法提出現行歐盟機構運作方式的問題。因為成員國會將其特權中的一部份轉交給歐洲共和的政府，以使這個政府能管理與增加共同的歐洲財。但因為她是出於將她的主權還給公民的目的而為，她就必須經由一個充分整合且具民主投票機制的機構，受到民主的控制。這會為歐洲政府帶來一個十分齊質性的權限。那麼共和還必須備有一個自己的、獨立於歐盟執委會的政府和一個第二歐盟議會嗎？她不能被建立在現有的機構之上嗎？我不認為。歐洲共和依靠歐元區作為其核心的優點在於貨幣聯盟對所有歐盟成員國開放。理想的狀況將是歐元、歐洲聯盟和歐洲成為一體。但如果過渡狀態需要較長的時間，那麼就必須建立規則以使這些機構能良好地運作。

在此歐洲中央銀行可以作為模範。外圍的貨幣圈(如果我們可以這麼說的話)由中央銀行歐洲體系組成(ESZB)，這個體系包括了歐洲中央銀行、歐元區和非歐元區的各國中央銀行。在我們的體系中，歐洲國家組織相當於ESZB，雖然它有一個源自於當前有效的歐洲聯盟條約而來的穩定的法律地位。歐洲共和大約相當於中央銀行歐洲體系中的歐元區，並且握有一個擔保日常政治領導的政府，正如今日歐洲中央銀行所為。非歐元國家的中央銀行可能會參與某些諮詢與決議，但所有與真正貨幣政策有關事務還是保留給歐元體系。人們可以相對應地想像，歐盟執委會和她的管理機關變成歐洲共和的政府，這個政府由歐盟議會所選出並對其負責。藉此歐盟執委會的特性會一下轉變。她會成唯一政治權，執委在其中有部長級的職權。這些執委不會再是其政府的代表，而是歐洲一個政治多數的代理人。歐盟議會也會經歷地位的轉變，因為它會控制歐洲共和的政府。這項新的責任將能由來自個別成員國的議員所承擔。這些議員同樣議決共和的法律。由非屬共和的國家所選出的歐盟議會成員在共和的立法時，可以執行諮詢沒有決定的功能。只有在某些清楚定義的領域裡，在此所有人的集體利益之所在，這些議員才能在立法中投票。維護歐盟所有成員的集體利益的功能從執委會轉到歐盟高峰會上，此峰會代表歐盟所有成員國(這被稱為最外圈)。

明日的歐洲共和與今天的歐盟之間的差別在於政治性，在於歐盟層次運作上的民主。在這樣的政治聯盟裡，兩個圓圈可以相互獨立地擴張。外圈的擴大讓追求穩定的地緣考量得到滿足。歐盟可以藉由強而有力的制度結構擴張，而不會失去行動能力。那麼土耳其、烏克蘭和巴爾幹國家就能享受被整合入單一內部市場和政府間加強政治協調的好處。歐洲共和的第二個、內部圓圈的擴張，會擴大聯盟有效治理和具備所要的共同財的能力。

共和將只會有一個唯一的、由國民的意志所合法的並且由民主制度所運行的政府。所以她將不會遭受集體行動的不穩定邏輯的問題。因為她的行動完全由共和的政府所決定，即使擴張也不會改變執行的方式。這種行動的效率是支持設立這個共和的重要論點之一。

### 一個聲音，一項行動

如我們所見的，21世紀的世界將我們置於新的挑戰之前。一個歐洲政府的創造可以是對這些挑戰的一個融貫、有效和民主的答案。有鑑於生態的、經濟的和文化的問題，有鑑於人口發展的壓力，只有一個一致的歐洲行動者能提供政治解答，這項解答孕育自邁向統一歐洲之路的經驗：和解、對話、互相尊重，但還有有力的制度。如果歐洲想要扮演這樣的角色，它就必須以同一個聲音說話並且有協調地行動。如同比利時首相Guy Verhofstadt所說的，如果它的意見在國際舞台上想要被聽到，它就必須找到名符其實的歐洲外交政策。它需要一位和他的美國、俄羅斯、中國或是印度同事平起平坐的歐洲外交部長。而且它需要一個歐洲外交勤務單位，在此單位中所有國家的外交單位融合為一個歐洲外交團。

如此程度的一致性外交行動必須在世界性的經濟機構裡得到發言的機會。歐洲共和必須代替他的成員出席國際貨幣基金會和世界銀行，並且認知到它的位子是唯一的代表者。因此每個成員國必須將其投票權轉交給歐洲共和的政府，並且放棄在這些機構中作為自主國家的席位和聲音。同樣地，歐洲共和也將取代她的成員在聯合國的席次，尤其是在安全理事會的席次。這還有另一項優點：如果法國和英國都屬於歐洲共和，那麼安全理事會就會空出一個席次給印度。這顯得合理，因為這個國家畢竟佔了世界人口的百分之十六。

在世界組織內，共和的更大的角色將不僅給予歐洲更大的份量，使歐洲在國際機構的表決和決定中以更融貫的方式來政治性地行動。如果歐洲創造出一個有別於新自由主義的模式，那麼這個模式可能在她的邊界之外贏得影響力。「華盛頓共識」是新自由主義思想在大國際機構的表達，這個共識可能面對一個競爭者，亦即**布魯塞爾共識**。這個歐洲模式在世界上會被用多大的注意力來分析，我們現在已經能在亞洲獲得確認。在亞洲，自多年前起這種興趣已顯示在關於貨幣與金融問題上區域合作的初步嚐試。以歐洲貨幣單位(European Currency Unit, ECU)為藍本所創造的亞洲貨幣單位只是第一步，而ECU是Helmut Schmidt和Valéry Giscard d'Estaing那個時代所建構的歐洲貨幣體系的組成。如果美國的領導階層面對歐洲沒有展現更具合作性的態度(我認為現實似乎是如此)，那麼歐洲與亞洲之間的聯繫就可能變得更加緊密。

歐洲共和的外交重心當然應該是歐洲的鄰國。某些國家值得受到特別關注，亦即俄羅斯，烏克蘭，

土耳其和近東，但也還有南地中海國家例如摩洛哥與阿爾及利亞。歐洲共和的外交目標必須是其鄰國的經濟與政治穩定和民主的發展。

最後這個共和必須掌握由成員國所組成的軍事武力。現在眾所周知的是法國和英國尤其具備不可小覷的軍事實力。要是英國不想加入共和，那麼這兩個政府(共和的與其君主殿下的)仍是有可能透過歐洲國家組織的合作結合他們的軍事武力。然而要達到此一軍事整合的面向或許是最遠程的目標。

這裡所描繪的想法只是形成一個思考過程的開端，這個開端在歐洲與其他地方，必然是一個共同的開始。但是如果我們以相互尊重的態度學習相互傾聽，我們將一定導向一個能建立和平世界的共識。我以歐洲共和作為希望來對抗全球化的恐懼。

代結論：  
憲法必須被批准嗎？

我們多麼地盼望，如果世界是完美的！不過它當然不是！這本書裡所描繪的歐洲共和，肯定是帶領歐洲走出日益迫切的危機最好解答。但該共和不會是烏托邦式的嗎？反抗不會太強烈嗎？建立歐洲共和的想法肯定不會受到一致的贊同，而要就此產生共識可能需要費時一段時間。2003年初，有一位外交部長的顧問告訴我：「2015年的政府間會議可能會對於您的想法感興趣。」2015年已經不是太遠：下一輪的歐盟財政展望從2007年到2013年。到時歐洲共和可能以歐盟的接替者現身。

但是首先我們必須往這個方向前進。當前被提出的問題不是：「我們想要歐洲共和嗎？」，而是「我們應該如何批准一部由Valéry Giscard d'Estaing，Giuliano Amato和Jean-Luc Dehaene主持的歐盟大會所建議的憲法？」直到2006年夏天已經有15個歐盟成員國批准憲法，兩個國家(法國與荷蘭)拒絕憲法，而有七個國家尚未完成批准程序。被我的辯護詞所說服的讀者想必會問，這部憲法會有什麼樣的發展？

如果人們展開一段旅程，通常會知道旅行的終點在哪裡。我在此所描述的歐洲共和，就是這趟旅程的終點。並不是因為我們盼望它或因為在那裡是特別美好的(我希望如此!)，而是因為符合了歐洲統一工程的內在邏輯。歐洲共和是邏輯上的要求。

歐洲的建立是一段漫長的過程。這個想法需要時間，以往這個相同的方向前進並找到最大公分母。在1970年代的Werner報告和貨幣聯盟的實現之間幾乎過了三十年。然而此聚合並不是獨立於制度的發展。1954年對於創建歐洲防禦聯盟的拒絕，導致日後該領域上的每一項突被封殺超過十年之久。而現在，必須要防止這部憲法成為通往歐洲共和之路上的相同障礙。

因此產生了批准的問題。這項憲法的批准只能透過國家發生，因為從法律上來看，這部憲法仍舊是國家間的條約。只有在批准之後國民才被承認為主權者。這樣的缺點是少數可以封殺多數。有一些歐盟議會的議員開始時曾要求，憲法條約的批准應透過全歐性的公民投票。這個要求因國家主義者反對而失敗。然而我們該問的是：雖然在西班牙八百三十萬的多數贊成憲法條約，然而兩百六十萬的法國反對者就能封殺它，這樣是合理的嗎？如果我們取四次公投(西班牙、法國、荷蘭和盧森堡)，那麼就會產生3 992 488位公民對憲法條約表達贊成的多數。

我很清楚地知道反對這部憲法的批評論據，該批評涉及到制度並且本質上是意識形態的。這部憲法保持了共同政府決議的優勢，這種決議( )強化了權力的混亂並在經濟領域上妨礙了有效的治理。這部憲法的第三部份延長了政治現狀並僵化了歐洲的權力關係。無疑地，歐洲共和可以排除

許多這些嚴重的缺點。

然而這部憲法也給了我們有力地位，以使我們在歐洲共和建立的道路上向前邁進。接受這部憲法將使公民們第一次登上歐洲的政治舞台。國民會是主權者，而歐洲共和可以被建立在這項承認的基礎上且公民們能維護他們的利益。這部憲法條約藉由精確定義獨占性、分享性與合作性權限，從而澄清立法程序。□□□□□□□□□□□□□□□□。對將來歐洲共和的發展來說這些都是有價值的進步，但也是在日常的政治鬥爭中。

相比之下，憲法條約缺乏彈性。借用經濟學的概念，一部憲法是一份「不完全契約」。在憲法裡不可能規定所有的可能發生的情況，因此它必須存在進行調整的可能。然而這部由大會所制定的憲法條約在其第四章443條中規定，憲法的更改必須經由所有成員國的一致同意批准。這項決定的侷限性過大。由於這部憲法將現狀置於保護之下，它重蹈了穩定公約的錯誤和僵化性，並招致被拒絕的危險。將憲法塑造的更具彈性不僅是公民利益之所在，但也同時有利於歐洲國家。

法國的左派指責這部憲法，懲罰自由市場經濟的勝利。只是可笑的是，從英國的Tories到Václav Klaus，正好是新自由主義的政治人物，大部分對於在法國與荷蘭公投的失敗冷笑以對。帶有新自由主義色彩的執委會主席José Manuel Barroso同樣以驚人的速度將這部憲法歸檔，認為這部憲法已經了結：讓我們面對現實吧：從一開始歐洲的建構就是立基於市場之上，而這樣也是好的。市場保障了自由，因為市場建立了個人間的契約條件。沒有市場就沒有平等，因為在這種情況下社會關係便會依階級原則來組織。因此問題不在於市場，問題毋寧是要弄清，是否這部憲法要永遠固定一種統一的社會形式，而且是新自由主義式的。要是如此，那麼它就無法履行其最基本的義務，亦即重視正義與平等<sup>83</sup>。歐洲懷疑論的保守主義人士為憲法的失敗而感到高興此一事實，正指明了現狀是為新自由主義的保守歐洲而服務。

不論一部憲法的安排現在是左或右，它都必須必然被所有公民接受。一部憲法必須確保正義與無黨派性。如果第一章第三條堅持：「聯盟致力於…一個具備高度競爭力的社會市場經濟…」，那麼這肯定是一個保守主義式的目標，但其他的條款提到其他的目標例如充分就業、社會進步和對抗社會排擠。這部憲法條約沒有顯示出對於自由主義或是社會主義的特別傾向；相反的，它清楚地採取了反對保守—集體主義式意識形態的立場。儘管如此，它為從自由的右派到進步的左派人士提供了解讀空間。

而憲法條約的第三章包含一些不屬於一部憲法的規定，例如內部市場的運作方式、就業政策、社會政策、和消費者保障等等。這些規定是歐盟立法的、而不是憲法的事務。例如民法典也不在憲法裡，而是正式立法的一部份。一部憲法必須侷限於法律如何制定的規則。剛開始在制憲大會裡也這如此討論這個觀念。憲法應該是第一部(制度)和第二部(公民權)，而今天的第三部份應該是依據憲法規則得以變更的歐盟立法。可惜這項建議也因成員國的議員而失敗。

---

<sup>83</sup> JOHN RAWLS在其Eine Theorie der Gerechtigkeit, Frankfurt a. M. 2000一書中，陳述了此對司法與憲法的依賴性。

第三部份必須以條件多數決即可更改，而不是一致決。將一致法納入憲法中將違背正義的要求，而正如Rawls所清楚陳述的，惟有正義才能使一部憲法長久。Ferdinand Lassalle清楚地看到這點，當他寫道：「基本上，憲法問題不是法律問題，而是討論在一個國家中的權力關係的問題。只有當成文憲法描繪一個社會裡的真正的權力關係時，它才有價值也才能持久。<sup>84</sup>」歐盟憲法必須採用什麼樣的安排，因此是政治的事務。因而在日常生活中所經歷的**真正的憲法**，是取決於在一個社會裡存在的權力關係與國民的信念。如果這部憲法不對權利平等的原則負有義務，那麼它將不會達成根本的協議，而它將會在面對危機時出於黨派的緣由不受到保護。因而憲法條約若不是因為國民的國家主義或是主權主義式的反射而被拒絕，就是它抓住了建立真實歐洲共和的機會。左派可以以憲法中的某些段落為基礎來改變權力關係，並根據他們的想法來為歐洲設定方向。這部份是語意模糊的，而且它要求敏銳的感覺。對歐洲的民主左派而言，往這個方向邁進的第一步是通過一部可作為歐洲政府計畫的社會最低要求憲章。歐洲社會民主黨，歐洲民主社會黨人的屋頂聯盟，也應該在以下這件事上取得一致的意見，亦即僅接受一位候選人競選下任的執委會主席，而這位候選人之前是某一黨的領導候選人並且能夠集多數意見於一身。

因此當Jacques Delors申述以下意見時，他是對的：「在當前的處境下，由Giscard所領導而生的草案伴隨著它所有的長處與短處，然而該草案是現在情勢最好的表達。我不是大會所作成所有決定的追隨者，而且我會試圖要求我們的領導者去修正或是去完善其中一系列的規定，但按照Benjamin Franklin解釋他為何於1787年投票贊成由在賓州的會議所提出的美國憲法草案的例子，我會說：我承認在這部憲法中有若干觀點就此刻而言我並不贊成，並且有一些觀點我不知道自己是否將會贊成。…但我也不能確定是否另一個會議能制定出一部更好的憲法。基於這個理由，我贊同眼前的這部憲法，因為我不期待一部更好的，而且也不能確定是否這裡這一部不是更好的。」<sup>85</sup>要從封鎖中找到出路，(可惜)又將是政府的任務。或許在2007年上半年歐盟理事會擔任輪值主席國的德國能為此作出貢獻。然而這若沒有歐洲公民的動員也無法成功。這些公民很早就理解，歐洲必須成為一個民主政體，他們想要在歐洲所遵循的政策上獲得更多的發言權。就如同**古代政體**的法國貴族政體無法滿足革命人民的要求一樣，僅是一個歐洲的國家和其底下的官僚階層同樣難以符合公民的願望。

這是歐洲社會民主(黨)的機會。經過一個半世紀持續為民主與社會正義的奮鬥，今天她必需為歐洲成長為一個具備健全民主的政治聯盟而強大。認識這個目標並朝向它將會給社會民主黨智慧去為實現它而踏出正確的脚步。

我希望以在本書證明一部更好的憲法是可能的，而且甚至是必要的。但是它不能是一個遙遠的夢想或是一個沒有具體結果的烏托邦。為了我們能生活在一個更美好的世界，我們必須透過具體的階段、妥協和讓步來進行。我們必須批准憲法條約然後再改善它。我們必須為我們的理想而奮鬥。今天命運已交在我們，歐洲公民的手中。正如Willy Brandt曾說的：「這個歐洲屬於我們所有人。」

---

<sup>84</sup> LASSALLE, *Über Verfassungswesen*.

<sup>85</sup> Jacques Delors在DAUVERGNE的*L'Europe en otage?*一書中的前言