

主權，民主與歐元 (Sovereignty, Democracy and the Euro)

作者：Stefan Collignon

譯者：翁豪 (Hao Weng)

英鎊上的女王頭像是英國的主權象徵。英國是否會因為放棄英鎊而喪失了她的主權呢？這件事情重要嗎？我將在本文討論主權的兩種概念，以及他們如何與現代民主連結。我認為單一貨幣需要一個歐洲民主以作為歐洲整合的下一步。藉由加入歐元區，英國可以為一個更民主的歐洲作出重要貢獻。

主權的兩種概念

主權的意涵是極具爭議性的。兩種概念主導了辯論，一種是傳統的、前民主的觀念，其將主權定義為國王的財產，好讓國王自己成為最終立法者的最後憑藉。國王有最終的權威(authority)去任命權力的代理人，例如部長、政府和法院(但願是為公益)來立法和執法。這項權威是源自神的旨意，不容人民質疑。人民是臣民，而不是公民；社會是階級性的建構。英國的光榮革命打破了這種概念，議會挑戰國王的權威，下議院“代表”一般人，雖然普世而平等的成人選舉權這項代議的現代民主原則要到二次大戰後才被完全的接受。

美國獨立宣言和法國大革命皆清楚地闡述了主權的現代概念，即“我們，人民”才是主權者。不是神的旨意，而是每個獨立公民之間的社會契約才是現代主權的根源。作為這項社會契約的立約人，公民透過權利和義務使彼此連結，他們可以任命政府作為執行它們共同意志的代理人。“代表(Representation)”不再是國王個人作為國家的象徵性存在，而是代表公共財(public goods)的所有人去行動的代理權。

主權的現代概念建立在市場和貨幣經濟之上，商業交易的進行通常是“代表”著不同的投資者，銀行和金融契約的發展傳播了自由而平等的個人能夠彼此協商承諾條件的觀念，因此貨幣市場經濟的興起奠定了以個人自由代替傳統階級價值的基石，同時它也轉化了國家的概念：原本是以國王作為父權的擴張式部族，變成個人在其中彼此互信並且感受到他們的國家認同的社會。這個轉變反映了以信任為基礎的金融契約的新經濟文化，(股票交易的格言即是“我言出必行 My word is my bond”)。我們比較容易去相信“和我們一樣的”的人，而不信任外國人。英鎊上的女王像同時象徵了英國人彼此的信任和他們的國家認同的關係。

主權和民主的觀念

但是光靠信任是不夠的，它需要法律的支持，於是現代民族國家成為信任與法律的綜合體。現代國家需要一個形式融貫的政府。並非偶然地，在十八世紀初期，世界上最大的、有著共同市場和

¹ 關於腐敗政府的無止盡爭論正是導因於認知到政治人物是為他們自身而非公益而服務。

單一貨幣的關稅同盟統一了它的政府體系：1707 年建立聯合王國的同盟條文第三段記載著：“大英聯合王國由同一個議會所代表，其被稱為大英王國的議會。”一個有著共同市場和單一貨幣的歐洲能夠避免同樣的命運嗎？

1707 年的英格蘭和蘇格蘭聯盟距離民主仍然還很遙遠。爲了效率也許需要同一個政府，但這樣一個機構也需要合法性。當時民主的觀念幾乎還沒有開始成型，洛克(John Lock)才剛過世三年。政治主權的概念從傳統到現代的轉型是段痛苦的過程，直到今天這場爭論仍啓發著關於歐洲的辯論，但沒有其他國家比英國爲這段過程做出更大的貢獻了。英國形塑了現代政治哲學最根本的觀念，並且使他們成爲歷史的事實。在王政復辟時期，主權舊階級觀念的壓迫性促使洛克在 17 世紀末期挑戰了保王黨員並且闡述了自由民主的基本概念。如果這些觀念不存在，美國獨立戰爭的發生是難以想像的；若沒有傑佛遜(Jefferson)，則 1789 年的法國人權及公民權宣言將無法爲其後兩百年的民主奮鬥定調。

今天，我們視民主爲理所當然。柏林圍牆的倒塌，共產帝國的消失，以及全球市場經濟已經建立了現代民主治理的原則作爲現代社會無可置疑的基礎。當有些國家，尤其是中國，仍在頑強抗拒時，歷史的方向已經十分明確，但爲爭取民主的奮鬥永遠不會結束。911 事件象徵著傳統基本教義派對現代性的挑戰，即使在歐洲，民主也不是全然成功的。民粹主義者以民主之名行扭曲民主之實，遍佈歐洲持歐洲懷疑論的現代保王黨們企圖回到狹隘的國族主義，歐盟正陷入一場全然的、結構性危機，與日俱增的民主赤字是這場危機的根源。

歐盟民主(European democracy)？

憲法條約在法國與荷蘭的挫敗後，愛爾蘭在里斯本條約公投中的否決傳達出一個清楚的訊息：歐洲公民想要一個不同的歐洲。對歐洲缺乏民主的不滿情緒日益升高，即使是熱烈擁護歐洲的人也投票拒絕了歐洲，因爲他們害怕歐盟正駛往一個他們所不理解、不贊同或是無法控制的方向。歐洲公民所盼望的是一個更民主的歐洲。

政治人物和知識份子通常將民主赤字解釋爲歐盟機構和一般公民間的距離，他們宣稱，多國組織缺乏國家政體所仰仗的共同歷史、文化、象徵主義和信任的基礎；他們建議去中心化和輔助原則(subsidiarity)以作爲補救。如果他們的論點是正確的，我們應該期待，相對於全國性的普選，地方選舉應有極高的投票率，然而事實正好相反。政治覺醒的分析忽略了現代主權的本質，即公民有權去選擇並任命一個政府來管理他們所共有的公共財。

民主赤字反映了一個事實：公民正在喪失身爲政治決定最終權威的意識。技術官僚決定和柴契爾(Margaret Thatcher)稱爲別無選擇(There Is No Alternative)的單一想法(la pensee unique)，似乎讓人民投票決定什麼變得無關緊要。在歐洲愈來愈多的政治決策已經變得受制於歐盟層級上跨政府間的妥協，這些決策無法被國家層級的民選議會所取消或甚至修正。國家民主已經被掏空，因爲政策已“在布魯塞爾”被決定，但在歐盟層次上沒有民主。因此，公民不再是最終的共同的立法者，

政府官僚才是。政府以“他們”的公民為代價，宣稱自己是主權，這就好像是公民屬於政府(如同他們以前屬於國王一樣)，而不是政府屬於公民。

順著一條可以追溯到如斯密特(Carl Schmitt)這種反民主思想家的法學思路，德國憲法法院在它的馬斯垂克判決書中宣稱，歐洲沒有民主，因為不存在歐洲人民(demos)。類似這樣的宣稱對歐洲歷史沒有任何幫助，反而帶來麻煩、戰爭和災難。我們不能將一個和平的歐洲立基在認同的部族情感上。

歐盟共有財(The European Commonwealth)

形塑歐洲的一種現代且民主的方法是藉由公共財的外部性來界訂決策的權限層級，這種方法非將公民視為他們的共同體的主體，而為公共財的最終所有人。“我們”擁有那些會影響“我們”的公共財，且公民不“屬於”於他們的社群，而社群是由一群會被那些屬於他們的公共財所潛在影響的公民所界定，這就是透過英國政治思想家精采描述的共有財(*Commonwealth*)與共和的法國觀念，即公共事務(*res publica*)，所發出的迴響。

歐洲公民是各種不同公共財的所有人，有些公共財是地方性的，會影響到他們所身處的地區，其他則是在國家層級上，還有一些對所有歐洲人來說有共同後果。例如，醫院是地方性的公共財，教育是國家性的公共財，歐洲經濟是那些生活在歐盟的人們所擁有的公共財。共同貨幣歐元的發行對所有公民來說，已經相當程度地增加了歐洲公共財的等級，所有生活在歐元區的公民為全歐的通貨膨脹、利率和對美金的匯率所影響，他們關切那些會影響這些經濟變數的政策。

在民主政體中身為公共財所有者的公民，指定政府符合他們的偏好作為管理這些公共財的代理者。因為他們為這些決策所影響，他們必須有權去選擇不同的政策，並且如果公民希望的話，也有權撤回代理者。但是做成共同決定，也需要能讓他們共同商議什麼樣的決策最符合他們利益的結構和制度。因此，如果不同的公共財在不同層次上影響公民，他們必須也能夠指定不同的政府在不同的層次上來管理這些公共財。他們必須在選舉他們的政府前共同審議，而這需要歐盟層級決策的政治化。

國家政府無法有效率地管理歐盟的公共財，因為他們不代表身為歐盟公共財所有人的歐盟公民。國家政府從有限的地方選區中取得合法性，他們之所以被選上是因為那些和歐洲關聯較少的議題。而作為歐盟最高決策實體的歐盟高峰會(European Council)，無法被關心其決定的歐洲公民所撤回。如果英格蘭曾有一個長久的議會，歐盟高峰會就像個萬年議會。誰能嚴肅地宣稱，一個只能透過遞補選舉而不能要求普選其代表的體系是民主的？

一個歐盟政府(A European Government)

半個世紀以來，歐洲整合已經以一個非凡的步伐在前進。它創造了愈來愈多增加公民財富的公共

財。今天，這些公共財需要被管理，而且是良好的管理。這是一個攸關利益，而不是感覺的議題，它與國家認同無關。主流保守政治人物試圖藉由強化會員國政府間的政策協調以求較好的結果 (deliveries)從而重新合法化歐洲整合，但他們不理解 27 個政府間的自願性政策協調不是妥協在最大公約數，而是使得要達到好的結果更為困難，同時這也造成了民主赤字的惡化。

主權的現代概念要求公民能夠指定一個代理人，一個能照顧到歐洲公民利益的歐洲政府。就如同歐洲經濟共同體要求貨幣同盟作為補充，歐元也需要一個具備充分民主架構的歐洲政治聯盟，在此政治聯盟下，主權者為公民而非政府。公民的歐洲必須代替國家的歐洲，目前國家的歐洲仍主導著從法國總統薩科齊(Sarkozy)到英國保守黨黨魁卡梅倫(Cameron)的保守思維。

傳統的聯邦主義概念無法為歐洲的合法性危機提供解答。在輔助原則的標籤下，聯邦論者要求更去中心化的決策，主張人民屬於他們能找到認同的地方和文化共同體。對這些歐洲聯邦的支持者來說，歐洲的危機導因於決策過度集中於歐盟層級。但他們不了解過去五十年來的歐洲整合，已經使歐盟會員國間產生高度的相互依賴，其中一個會員國的政治決定會對其它大部分或是全部的會員國公民有外部性。

Altiero Spinelli 於 1943 年建立了聯邦主義者運動，同情此運動的歐洲國主義者(Euro-nationalists)強調，藉由專注在統一歐洲公民的事物，創造共同體和認同的歐洲意識。然而這些人仍然是無力的，因為他們沒有超越歸屬與認同的社群主義觀點；他們只是試著用另一種(歐洲的)共同體的觀念來替代原本(國家的)。但惱人的事實是，在人們接受歐洲認同之前，人們持續用國家的關係來定義他們自己。歐洲聯邦論者缺乏一個清晰的標準來證明為什麼和哪些政策決定應該被授權到歐洲的層級。

視使用單一貨幣的歐盟為歐洲共同財(European Commonwealth)使我們能夠克服今天整合計畫的合法性危機：它提供一個以所有公民為利益的統一途徑來達成目標。它使公民有責任定義這些利益並且控制政府確實代表他們的意志來行動。

具體來說，歐洲政治聯盟必須建立在新的憲法條約上，新的條約補充歐盟現有的條約，並藉定哪些是歐洲公共財，哪些是國家公共財，它必須為歐盟提供有效率且民主的決策工具。

如同前比利時首相 Guy Verhofstadt²所指出的，影響歐洲公民的公共財邏輯需要為以下領域的決策負責的歐洲政府：

- 歐元區的總體經濟管理，包括歐盟的預算
- 大型的歐洲科技研發計畫
- 單一歐洲司法和安全區域用以有效打擊犯罪
- 歐盟外交
- 歐洲干預武力

² Guy Verhofstadt. 2006. *The United States of Europe*. The Federal Trust, London

其他政策領域應維持在國家政府的權限下，因為他們不連帶地涵蓋所有歐洲公民。當然，在具有重要部分外部性的事件上，國家當局和歐洲政府必須承擔共同的決策責任(共同權限)。

歐洲政治聯盟必須有一個民主選舉的政府。具體來說這意味著：

- 將歐洲執委會升級為歐洲行政院
- 由歐洲議會，而不是歐盟高峰會，來選舉執委會的主席
- 給予執委會主席權力以規劃廣泛的政策方針並任命其他執委規劃歐洲公共財的政策組合
- 歐盟高峰會仍然是會員國政府表達他們合法利益的機關

這些對歐洲的要求會太過有野心了嗎？或許，但他們是從現代民主的規範和原則中推導出來，幾乎沒有任何歐洲公民會質疑這些價值。試圖迴避這些議題將只會強化對歐洲整合的不滿而且和公民的利益相違背。

當英國是否加入歐元這個議題才剛浮上議程之際，今天在英國提出上述這些議題會造成反效果嗎？我不這麼認為，加入歐元意味著加入一個本質上會顯著增加政策外部性的貨幣經濟，它將會創造公民間新的信任連結。分享相同的貨幣、在同一個廣大的共同市場上運作，正在創造為一般公民所分享的新的利益。如同莫內(Jean Monnet)所說的：“我們不是在創造政府間的聯盟，我們是在結合人類。”隨著歐洲跨國界私人契約關係的實質增加，國家認同變得愈來愈不重要。現在歐洲社會契約的議題已經變得無可避免。沒有其他國家比英國更形塑我們對社會契約、自由、平等和民主的現代理解。如果錯過了這個一起建構民主而現代歐洲的機會，我們所有人都該感到羞愧。

Stefan Collignon 曾是倫敦政經學院和哈佛大學的教授，現任教於 S. Anna School of Advanced Studies, Pisa.

www.stefancollignon.eu