

## 歐盟執委會的權限擴張與制衡： 超國家主義與政府間主義的競合

賴昀辰

(東華大學公共行政學系副教授)

### 摘 要

當代歐盟面臨內部面的結構調整及外部危機帶來的壓力測試，而有了數波制度改革，這造成了歐盟最重要行政機關之執委會的權責有所變化。在歐盟發展中，超國家主義與政府間主義的交織是歐盟不斷前進的主要動力，本文以超國家主義與政府間主義檢視歐盟執委會的制度變革，包括執委會的權限擴張及其他機構對執委會的制衡機制，再以執委會於對外貿易政策及近期危機治理中的施政為個案分析，思考執委會在治理歐盟時面臨的挑戰。

**關鍵詞：**歐盟執委會、權力制衡、超國家主義、政府間主義、自由貿易協定

### 壹、前言

1990年代是個全球化的時代，在全球化的背景下，以整合作為主軸的歐洲統合運動乘著全球化的浪潮蓬勃發展，包括從經濟整合邁向政治統合的深水區，以及吸引許多新成員的加入而迅速擴大。隨著局勢的變遷及組織的複雜化，歐盟(European Union, EU)在21世紀迎來許多考驗，包括2000年代的制憲危機、金融海嘯；2010年代的歐債危機、難民危機，乃至於英國脫歐危機等。為了因應危機及國際局勢的

變化，歐盟治理中最重要的一機關—歐盟執委會(European Commission)有了很大的權責改變，以求能讓歐盟適應快速變遷的國際環境。然而雖然歐盟執委會的權限有所擴張，但在實務上，我們卻仍常常看到執委會力有未逮，例如：許多執委會強力主導的對外貿易協定在內部引起爭議，批准過程也不是很順利，甚至最後胎死腹中；又例如：執委會為了處理難民危機所提出的安置方案(Relocation scheme)亦未能完全實施。因此，本文企圖回答：為何執委會作為歐盟最重要的行政機關，其所推動的政策及其政策的實踐，卻在實務上面臨如此大的阻礙呢？為回答此問題，本文將從歐盟的治理模式，來觀察歐盟執委會在21世紀的權責變化。

建構歐盟治理模式的主要思維為政府間主義(intergovernmentalism)及超國家主義(supranationalism)。<sup>1</sup> 超國家主義主張要解決長期以來困擾歐洲的戰爭問題，就必須在主權國家之上建立更高的上位機關，來協調管理主權國家間的互動、主導國家合作，乃至於仲裁國家間的衝突；在這樣的思維脈絡下，超國家主義認為應賦予國際機構高於國家主權的權威性，方能解決國際社會的無政府狀態問題。與超國家主義抱持不同想法，政府間主義則認為主權國家是國際社會最主要的行為者，國際社會的互動仰賴主權國家的意願，要解決衝突問題，就必須讓主權國家有合作意願；而要讓主權國家有合作意願，就必須讓主權國家間具有平等地位，也就是確保國家主權的最高權威性，如此才能換取主權國家的合作。故政府間主義者主張國際間的互動應以彼此平等的主權國家為最高位階，不應在主權國家上設有更高權威。因此，不同於超國家主義對於建立上位機關的主張，政府間主義主張國際機構僅能為主權國家的經理人，協助國家間處理國際互動問題。簡言

---

1. 張亞中，《歐洲統一—政府間主義與超國家主義的互動》（臺北：揚智文化，1998年），頁40；卓忠宏，〈從歐盟「政府間會議」論歐洲憲法條約及其爭議〉，《國際關係學報》，第20期，2005年7月，頁64。

之，超國家主義者主張應盡可能賦予超國家機關行動能力及高於主權國家的權威來解決國家之間的衝突，而政府間主義者則主張主權國家才是最高權力的依歸。

超國家主義的理想性及政府間主義的務實性，是歐洲統合計畫得以推動的最大關鍵，也是歐盟治理模式的核心。若只有超國家主義的理想，則很難讓剛經歷戰爭悲劇的歐洲主權國家化除對彼此的疑慮進行合作；若只有政府間主義的務實立場，主權國家之間也不可能打破藩籬，將手中的權力讓渡予更高的權威，來管理彼此之間的互動。超國家主義與政府間主義的互動，建構了歐盟此一新型政體的治理模式。<sup>2</sup>

歐盟執委會是超國家主義下的產物，然其發展也不可免地受到政府間主義的牽制。本文將從超國家主義觀察執委會的能力建構，以及從政府間主義觀察對執委會的權力制衡；此外，超國家主義理念下強化的歐洲議會及歐洲公民連結也可能影響執委會的施政，故本文亦兼論超國家主義理念對執委會的限制。

在探討完執委會普遍性權限的變化後，為使分析更具體，本文將採取個案分析法，選定執委會在對外貿易政策的施政，作為個案分析。對外貿易政策為執委會的專屬權限，是執委會權力最為完整的政策領域，故執委會在對外貿易政策上的作為能幫助我們探索執委會的權力與限制。簡言之，本文將以超國家主義及政府間主義兩種思維，來觀察執委會的權力建構及其面臨的限制，回答為何執委會在政策推動及政策實踐的實務上常力有未逮之研究問題。同時藉由上述超國家主義與政府間主義在建構歐盟組織時的互動，對當前主流整合理論的論點作出反思，並探討超國家主義與政府間主義的關聯性，以及觀察歐盟在近期危機管理上之因應。故本文預期一方面能夠使目前對執委

---

2. 馮怡然，〈超國家主義與政府間主義融合：歐盟新防務建設舉措及前景〉，《國際安全研究》，第38卷第5期，2020年6月，頁81-110。

會的研究更為完整，一方面能為當代整合理論的觀點作出補充。

## 貳、21世紀以來歐盟執委會的能力強化：超國家主義的展現

在超國家主義與政府間主義的辯證中，歐盟執委會代表的是超國家的力量，站在超然於主權國家外的「歐洲立場」，來服務歐洲統合。執委會代表行政權力的行政運作部門，是歐盟最重要的機構之一，<sup>3</sup>主要的權責是提議政策草案，再交由歐盟理事會及歐洲議會進行審議。因此執委會是歐盟政策及法案的啟動者，任何政策或法案若無執委會的提案，就無法進入立法程序。除了提議立法草案之外，執委會還有捍衛歐盟條約精神、執行歐盟政策及法律、管理及協調國際貿易及合作協定等不同的任務。<sup>4</sup>簡言之，歐盟的法律需要執委會提案，並且需要執委會執行，這構成了執委會在歐盟治理上的重要角色。

21世紀執委會職能的強化包括，本就屬執委會的貿易權限更為完整、執委會在歐洲對外事務上有更多的參與、執委會主席的超國家色彩一度獲得強化，以及在實務上執委會對不合作的會員國採取更為強硬的行動等，皆彰顯了超國家主義思維的上升。

### 一、歐盟外長的設立

21世紀以來，執委會在對外關係上的能力獲得強化。外交事務具有高度敏感性，因此一直以來會員國對於對外事務的權限不肯輕易放手。歐洲在對外事務上的分歧常受外界譏諷，如時任美國國務卿季辛吉(Henry Kissinger)曾說：「當我要打電話給歐洲時，我不知道該打

---

3. 黃偉峰，《歐洲聯盟的組織與運作》（臺北：五南，2003年），頁217。

4. Daniel Kenealy, John Peterson, & Richard Corbett, *The European Union: How Does It Work?* (4<sup>th</sup> edition) (Oxford: Oxford University Press, 2015), pp. 48-49.

給誰」<sup>5</sup>。為強化歐洲對外關係的一致性，《阿姆斯特丹條約》(*Amsterdam Treaty*)於是在理事會中設計了「共同外交與安全政策高級代表」(High Representative for Common Foreign and Security Policy, 以下簡稱共同外交代表)，由部長理事會秘書長擔任，因此性質上仍偏向政府間主義色彩。

《里斯本條約》(*Treaty of Lisbon*)決定強化執委會在外交事務的權限，於是將共同外交代表改制成為「聯盟外交事務與安全政策高級代表」(High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy, 以下簡稱聯盟外交代表)。聯盟外交代表對外被視為「歐盟外交部長」，為歐盟外交政策的代言人；對內則管理聯盟外交事務，包括在執委會中擔任副主席及主掌歐洲對外事務部(European External Action Service, EEAS)，以及擔任外交理事會主席。這樣的設計代表著，歐盟的對外事務，不管是理事會方面或是執委會方面，都由聯盟外交代表主管，且聯盟外交代表還可以作為理事會及執委會間的橋樑。聯盟外交代表也須定期就共同外交及安全政策向歐洲議會諮詢；歐洲議會亦可對聯盟外交代表作出建議案。就預算的角度上，歐洲議會對聯盟外交代表所引領的歐洲對外事務部(EEAS)有一定程度的影響力。<sup>6</sup>

聯盟外交代表的權責整合了早前的共同外交代表、歐盟對外關係執委，以及外交部長理事會主席等三項職位。<sup>7</sup> 早前共同外交代表之權

---

5. 原文為 “I don’t know who to call if I wanted to talk to Europe”; David Brunnstrom, “EU Says It Has Solved the Kissinger Question,” *Reuters*, November 2009, <<https://www.reuters.com/article/us-eu-president-kissinger-idUSTRE5AJ00B20091120>>。

6. Ligia Corduneanu, “CFSP – Vacillating Between Supranationalism and Intergovernmentalism?” *CES Working Papers*, Vol. 6, No. 1, March 2014, p. 59.

7. Ligia Corduneanu, “CFSP – Vacillating Between Supranationalism and Intergovernmentalism?” p. 60.

責，是負責協調由會員國主控的共同外交暨安全政策，並作為外交部長理事會的主席，亦即共同外交代表的職權基於理事會，這屬於政府間主義脈絡；而聯盟外交代表的設計則被授與所有理事會與執委會中有關外交事務的權限，以求在對外關係上能有更一致的行動，<sup>8</sup>也就是有更多超國家主義色彩。自此，歐盟解決了長久以來的季辛吉問題，聯盟的對外事務由執委會中的聯盟外交代表主管，其成為歐盟的實質外交部長。<sup>9</sup>此外，若從認同層次來看，聯盟外交代表的設立不僅是制度上的調整，尚富有以領導角色的建立來加強對歐認同的目的，以及增加歐盟在對外行動上的獨立性等更重大的意義。<sup>10</sup>

## 二、首席候選人機制的新設計

《里斯本條約》對於超國家主義權限的一大擴張是，讓代表超國家主義的歐洲議會對執委會的主席派任擁有參與權。歐洲議會於2014年時引用《歐洲聯盟條約》(*Treaty on European Union, TEU*)第17條第7款，「歐盟執委會的主席應由歐盟理事會『在考慮歐洲議會的選舉結果』下以條件多數決提出，再由歐洲議會簡單多數決同意後方可任命」的規定，提出了「首席候選人」(*Spitzenkandidat*)機制。

歐洲議會主張在歐洲議會選舉時，議會各黨團可先推舉出自己的「首席候選人」。歐洲議會選舉勝選黨團之首席候選人，便理所當然是能在議會中獲得最多支持的人選，則應由其擔任下一任的歐盟執委會主席。歐洲議會認為這樣的制度可強化歐盟與人民連結，提高歐盟

---

8. Andreas Staab, *The European Union Explained: Institutions, Actors, Global Impact* (Bloomington: Indiana University Press, 2011), p. 53.

9. David Brunnstrom, "EU Says It Has Solved the Kissinger Question."

10. Daniel Thym, "The Intergovernmental Constitution of the EU's Foreign, Security & Defense Executive," *European Constitutional Law Review*, Vol. 7, No. 3, October 2011, p. 453.

機關的民主正當性。2014年至2019年間執政的執委會主席容克(Jean-Claude Juncker)正是因為獲得歐洲議會最大黨團歐洲人民黨(European People's Party, EPP)的支持，因此得以獲得歐盟理事會委任組閣歐盟執委會，擔任執委會主席。

首席候選人機制雖主要反映的是歐洲議會的權限擴張，但事實上代表著執委會主席的任命有更多的超國家主義精神，降低了理事會的相對權力，減輕了政府間主義對執委會主席的掣肘。首席候選人機制一方面藉由民意機關的參與加強了執委會的正當性，一方面讓歐盟執委會同時對理事會及議會負責，無形中加強了執委會的自主權，<sup>11</sup>讓執委會能有更高的獨立性。這讓以首席候選人機制選出的容克，有了前所未見的領導角色。<sup>12</sup>

### 三、貿易權限的完善

執委會的職權提升除了對外事務的角色上升外，原本就屬於執委會專屬權限的貿易事務，也在《里斯本條約》後得到擴張。

《里斯本條約》前，雖然貿易事務權限由執委會獨享，但執委會擁有的權限僅限於貨品貿易。邁入全球化時代後，貿易商品的複雜化使得貿易議題早已不再僅限於貨品，而出現了包括智慧財產權、投資、服務等不同項目的貿易問題，但條約對執委會的授權卻未涵蓋此部分。雖然執委會以「歐洲共同體」(European Community)的身分代表歐盟在世界貿易組織(World Trade Organization, WTO)進行談判時，

---

11. Vivien A. Schmidt, "The New EU Governance: New Intergovernmentalism, New Supranationalism, and New Parliamentarism," *IAI Working Papers*, Vol. 16, No. 11, May 2016, p. 8.

12. Thomas Christiansen, "After the Spitzenkandidaten: Fundamental Change in the EU's Political System?" *West European Politics*, Vol. 39, No. 5, June 2016, pp. 1006-1007.

亦進行這些項目的討論，但執委會卻在名份上有所不足。為此，《里斯本條約》將智慧財產權、投資、服務等貿易權限納入執委會職掌中，讓執委會在就這些產品進行談判時更有立足點。這代表了執委會在貿易方面得到的授權更加的完整。

#### 四、執委會的興訟

執委會肩負著條約守護者的身分，如《羅馬條約》(*Treaty of Rome*)第169條，授權執委會可以在歐洲法院起訴不遵守條約規範的會員國。但執委會起訴會員國的行動，可能會引起高度關注並帶來難堪的下場，因此執委會及會員國在實務上，都盡量避免以歐洲法院途徑來解決問題，而盡可能在爭端早期就趕快解決。<sup>13</sup>

然而2015年開始的難民危機彰顯出歐盟內部的衝突與矛盾，以德國為首的西歐與北歐各國基於人道主義對難民伸出援手，但東歐國家卻基於國家安全而不願意接受難民。而執委會最後作出的難民安置方案，受到包括匈牙利、波蘭、捷克的抵抗，最後執委會因三國不履行難民安置方案之義務而向歐洲法院提起告訴。執委會對會員國立場趨於強硬的作法，亦是執委會能力上升的表現之一。

簡言之，執委會在21世紀的幾波改革下來，在敏感的外交事務上開始有了參與角色，而原本就屬於執委會的貿易權責更加完備，執委會主席的派任程序改革，使執委會主席具有更能獨立行動的超國家主義色彩，而執委會在實務上以司法程序對不遵守條約的會員國之興訟行動，更顯示了執委會對於歐盟的治理越來越具自信，更具獨立行動的能力。

---

13. Andreas Staab, *The European Union Explained: Institutions, Actors, Global Impact*, p. 53.



## 參、對執委會的權力限制

執委會的權限藉由上述途徑獲得擴張，但在此同時，其他部會的職能亦有所調整。其他部會之權責改變，造成了制衡機制的變化，對執委會的施政帶來限制。代表超國家主義的執委會，首先面臨的是來自代表政府間主義的機構之監督；其次，即使是同樣代表超國家主義的歐洲議會或是歐洲公民連結，也對執委會施政造成限制。

### 一、政府間主義的制衡

政府間主義是超國家主義之外，影響著歐盟演進的另一股重要力量。政府間主義偏向主權國家的立場，認為歐盟的行為不能超出主權國家的意願，才能換取會員國的合作。《里斯本條約》承繼了歐洲憲法條約的超國家主義精神，但以務實的政府間合作途徑來化解會員國的疑慮，方解決了歐洲制憲危機。因此，雖然《里斯本條約》強化了超國家主義，但超國家主義的增強也必然帶來政府間主義的疑慮，因此在實務上，我們仍看到政府間主義精神對執委會的限制。以下就政府間主義對執委會的掣肘，包括首席候選人機制的失敗，會員國在任命執委會的角力，以及執委會與會員國之間的制衡互動，探討執委會在施政時面臨的限制。

#### (一) 執委會的組成：曇花一現的首席候選人機制及角力日趨嚴重的龐大執委會

2014年的首席候選人機制是超國家主義的一大突破，然而2019年的歐洲議會選舉後，議會黨團提出的三位候選人皆未能獲得多數歐洲議員的支持。如歐洲議會最大黨團歐洲人民黨推出的韋伯(Manfred Weber)未有在國家政府中的工作經驗，而韋伯本人也極具爭議，於是開始有了質疑首席候選人制度的聲音出現。

對首席候選人制度的質疑者指出，歐洲議會的議席分配至各國，由各國的選舉法各自監管，亦即歐洲議會的組成是由各會員國拼湊得

來，而非由全歐洲選民共同投票決定，故此制度缺乏真正的民主正當性。而歐洲人民黨在議會中的多數地位，不是因其政策方針獲得青睞，而是以抗衡左翼政黨為號召，以意識形態來吸納中間偏右的保守派政黨。因此黨團其實是透過鬆散的意識形態結盟，而非是基於政策來獲得選民支持，<sup>14</sup>這使得歐洲議會黨團推選的候選人之民意正當性存疑。

雖然首席候選人制度獲得某些國家支持，如德國總理梅克爾(Angela Merkel)指出，不管各會員國提出哪位人選，仍必須得到多數歐洲議員同意，因此首席候選人機制有其道理，但由於 2019 年時歐洲議會各黨團推出的人選始終無法說服多數會員國，因此帶來了政府間主義聲浪上漲。法國總統馬克宏(Emmanuel Macron)就表示，以歐洲議會選出歐盟執委會主席的首席候選人制度行不通，歐盟執委會主席必須由會員國領導人做決定；<sup>15</sup>而前述德國對該制度的支持，也未必是基於超國家主義理念，更多的是因為當時受討論的韋伯為德國籍，因此德國為當時的既得利益者，故德國的主張事實上也有著政府間主義思維的存在。

最後在 2019 年出線的范德萊恩(Ursula Gertrud von der Leyen)，即是因為有德國及法國的支持而獲得青睞，得以擔任執委會主席。由此可見，代表超國家主義強化的首席候選人機制僅在 2014 年時曇花一

---

14. 尹子軒，〈「第一候選人」制度爭議是歐洲議會政制成長的陣痛〉，《udn 轉角國際特約》，2019 年 5 月，<<https://theglobalhk.com/%E3%80%90udn%E8%BD%89%E8%A7%92%E5%9C%8B%E9%9A%9B%E7%89%B9%E7%B4%84%E3%80%91%E7%AC%AC%E4%B8%80%E5%80%99%E9%81%B8%E4%BA%BA%E5%88%B6%E5%BA%A6%E7%88%AD%E8%AD%B0%E6%98%AF%E6%AD%90/>>。

15. 林柏宏，〈歐盟高層接班人難達共識 30 日召開危機峰會〉，《Rti 中央廣播電臺》，2019 年 6 月 21 日，<<https://www.rti.org.tw/news/view/id/2024784>>。

現，2019 年的第二次試煉在政府間主義的復興下宣告失敗。

執委會主席獲任命後，下一個任務便是組成執委會(College of Commissioner)。執委會主席會依每個會員國派任的執委之專長，分配相對的職責(portfolio)。雖然執委的職責分配屬執委會主席的權力，但基於執委人選為會員國選派，執委會主席在尊重會員國的基礎下，仍會參酌會員國的意見，於是執委的職責指派常可見會員國的角色。

熱門執委職務包括貿易、內部市場、農業、區域發展基金、環境、能源政策等，常引起會員國的爭奪。例如 2020 年時，主掌貿易的愛爾蘭籍執委霍根(Phil Hogan)因違反防疫規定而辭職，其他國家為爭取該職位多所角力，而愛爾蘭則為了失去這個重要執委職位而感到失望。<sup>16</sup>理論上執委的職責分配由執委會主席與會員國共同協調，但有時候會員國立場十分強硬，如法國在 2009 年時就堅持須讓其派任的執委巴尼爾(Michel Barnier)負責單一市場事務，<sup>17</sup>此時執委會主席往往必須妥協。

歐盟的擴大使執委會從原本小型緊密的行政機關設計，變成一個大會而影響行政效率。雖然各執委在其職責相關領域有政策主導權，但執委會的聯合領導(collegiality)原則下，政策要由執委會共同背書。當執委會越來越龐大，要取得共識就越來越具挑戰性。

2009 年的《里斯本條約》洞視到擴大的歐盟可能會阻礙執委會行政效率，於是條約不再硬性規定執委會應由各國派任代表，而是交由會員國來決定執委會大小。但目前執委會還是保留一國派出一執委的結構，這顯示了會員國在設計執委會的考量，仍是正當性大於效率

---

16. The Economist, "The contradiction at the heart of the European Commission," *The Economist*, September 5, 2020, <<https://www.economist.com/europe/2020/09/03/the-contradiction-at-the-heart-of-the-european-commission>>.

17. Daniel Kenealy, John Peterson, & Richard Corbett, *The European Union: How Does It Work?* (4<sup>th</sup> edition), p. 50.

性，也就是讓每一個國家都有一個席次，比讓執委會有合理的效率來得更為重要，<sup>18</sup> 這彰顯了政府間主義色彩。

## (二) 國家議會方法對執委會的監督

為回應會員國議會不斷呼籲民意機構對歐盟決策應有所參與的要求，執委會在2005年宣布了「國家議會方法」(national parliaments approach)。執委會表示應重視會員國議會的看法，因此時任執委會副主席瓦爾斯特倫(Margot Wallström)宣布，執委會將積極訪問各國議會、參加會員國議會與歐洲議會間的協調會議，以及為各國議會提供更多技術支持，<sup>19</sup> 這成為了其後巴洛索倡議(Barroso Initiative)及早期預警系統(Early Warning System, EWS)的基礎。

2006年，時任執委會主席巴洛索(José Barroso)其執委會宣布，未來會將新提案和諮詢文件遞交各國議會，並請各國議會作出回應，以改善政策進程，<sup>20</sup> 成為所謂的「巴洛索倡議」。巴洛索倡議是執委會與會員國國會間，就執委會立法議程進行的廣泛政治對話，會員國議會藉此監督執委會在施政上，是否遵守輔助原則、比例原則、授權原則和課責原則等。在巴洛索倡議下，這意味著執委會有責任向各國議會證明其政策合理性。<sup>21</sup>

---

18. Daniel Kenealy, John Peterson, & Richard Corbett, *The European Union: How Does It Work?* (4<sup>th</sup> edition), p. 50.

19. European Commission, "A citizens' agenda—Delivering results for Europe," No. 52006DC0211, May 10, 2006, *EUR-Lex*, <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:52006DC0211&from=EN>>.

20. European Commission, "Report from the Commission—Annual report 2005 on the relations with the national parliaments," No. 52006SC0350, March 22, 2006, *EUR-Lex*, <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:52006SC0350&from=EN>>.

21. Davor Jančić, "The Barroso initiative: Window dressing or democracy boost," *Utrecht Law Review*, Vol. 8, No.1, January 2012, pp. 79-81.

巴洛索倡議鼓勵會員國議會對歐盟議題採取更積極態度、提供會員國議會必須的資訊，以加速會員國政府的審查過程。<sup>22</sup>巴洛索倡議的政治對話，使會員國議員可從會員國的角度向執委會提供反饋，將立法者從被動接受政策，轉為積極地參與政策制定，<sup>23</sup>因此代表了會員國議會的權力提升。然而實務上，巴洛索倡議對執委會未造成實質限制，因為巴洛索倡議是執委會單方面、非正式和無約束力的承諾，沒有任何法律規範要求執委會需採納會員國議會的意見，故執委會不一定要因議會的反對而改變其政策偏好。<sup>24</sup>巴洛索倡議為執委會帶來雙贏，歐盟政策的正當性因國家議會的參與可獲得增加，而執委會的施政藍圖又不會因此面臨風險。<sup>25</sup>

除了巴洛索倡議外，2009年《里斯本條約》引入早期預警系統來加強各國議會的作用，允許它們直接干預歐盟的決策，來提高歐盟的正當性。會員國議會收到執委會的立法草案後，可在八周內就這些法案是否符合輔助性原則提出異議。<sup>26</sup>若有會員國提出異議，則執委會就必須作出回應；若異議票數達二分之一，執委會要繼續進行法案的話，則必須先獲得理事會及歐洲議會的首肯。

---

22. Davor Jančić, “The Barroso initiative: Window dressing or democracy boost,” p. 81.

23. Csongor Aron Buzogány & Andrej Stuchlik, “Paved with Good Intentions: Ambiguities of Empowering Parliaments after Lisbon,” *FÖV Discussion Paper*, No. 66, May 2011, p. 15.

24. Tapio Raunio, “Destined for irrelevance? Subsidiarity control by national parliaments,” *Working Paper*, No. 36, November 2010, p. 13.

25. Csongor Aron Buzogány & Andrej Stuchlik, “Paved with Good Intentions: Ambiguities of Empowering Parliaments after Lisbon,” p. 16.

26. Philippe van Gruisen & Martijn Huysmans, “The Early Warning System and policymaking in the European Union,” *European Union Politics*, Vol. 21, No. 3, May 2020, p. 452.

巴洛索倡議與早期預警系統皆是會員國議會制衡執委會的途徑。巴洛索倡議及早期預警系統賦予會員國立法機構更大的發言權表達他們的意見，並將各國政黨的立場轉達歐盟。

## 二、超國家面向對執委會的限制

超國家主義擴張了執委會的權限，但超國家主義代表之歐洲議會的權力擴張，也在某種程度上造成了執委會的施政限制。此外，為因應民主赤字的批評，《里斯本條約》除加強歐洲議會的職能外，亦引進了「歐洲公民倡議」制度，對執委會的施政造成影響。

### (一) 歐洲議會對執委會的牽制

《里斯本條約》擴大普通立法程序的適用範圍，因此歐洲議會在立法程序上和歐盟理事會共同分享立法權力，使歐盟往「兩院制」(bicameralism)發展。此外，《里斯本條約》也賦予歐洲議會對執委會主席及執委之任命行使同意權的實質權力。

首先在人事權上，歐洲議會在2014年時提出了上述的「首席候選人」機制，在任命執委會的主席上有了參與權力。此外，歐洲議會一直以來嘗試透過在執委任命前舉辦聽證會，而設法在執委的派任上有更多的參與。在《里斯本條約》給予歐洲議會對於執委會的人事同意權後，歐洲議會成功的在任命執委時提出異議，反對個別執委負責特定職務。例如歐洲議會在容克執委會的任命時，否決了匈牙利籍的教育文化執委納夫拉齊茲(Tibor Navracsics)、<sup>27</sup>反對斯洛維尼亞前總理布拉圖塞克(Alenka Bratušek)擔任能源執委，使斯洛維尼亞隨後改提名

27.朱景鵬，〈歐盟的公民參與和公民倡議—挑戰與困境〉，《人社東華》，第5期，2015年5月，《人社東華》，<<http://journal.ndhu.edu.tw/2015/%e6%ad%90%e7%9b%9f%e7%9a%84%e5%85%ac%e6%b0%91%e5%8f%83%e8%88%87%e5%92%8c%e5%85%ac%e6%b0%91%e5%80%a1%e8%ad%b0-%e6%8c%91%e6%88%b0%e8%88%87%e5%9b%b0%e5%a2%83%e2%94%80%e2%94%80%e6%9c%b1%e6%99%af/>>。

後來被任命為運輸執委的布林克(Violeta Bulc)。<sup>28</sup>

除了擴大歐洲議會的人事權外，《里斯本條約》亦讓歐洲議會在決策時有更多的參與，這尤見於貿易政策。《里斯本條約》第207(2)條規定，歐洲議會和理事會根據「普通立法程序」行事，這意味著，歐洲議會與理事會具有共同權力。在《里斯本條約》前，當理事會審議共同體的貿易法案時，歐洲議會很少能參與，因為當時歐盟條約在貿易政策上給予歐洲議會的權力是諮商程序，也就是理事會在決定立法通過與否時，需向歐洲議會進行諮商，但理事會僅需「考慮」歐洲議會的諮商意見，也就是無採納歐洲議會意見的義務。普通立法程序的擴大適用，意味著更多的政策領域被納入歐洲議會擁有正式參與權的立法程序，歐洲議會因而擁有更多權力。<sup>29</sup>

歐洲議會在決策面權力增強的第二個面向在於談判過程的參與。在《里斯本條約》前，歐洲議會在歐盟設定對外談判的目標時，幾乎沒有發言權。歐洲議會僅能提出倡議報告，或透過其他方式將其觀點告知執委會，這使歐洲議會在對外協定的實質影響有限。一般而言，民意機關會監督行政機關在對外「談判過程」中是否偏離了設定目標，以此制衡行政機關主導的貿易政策。但由於歐盟談判目標的授權權力不在歐洲議會而是在理事會，因此歐洲議會無法事先知會行政機關其政策偏好，也因為沒有足夠資訊，歐洲議會很難在談判過程中監督執委會，這造成了歐洲議會在監督對外談判的困境。

雖然《里斯本條約》仍未給予歐洲議會在談判目標設定的權力，

---

28. Thomas Christiansen, "After the Spitzenkandidaten: Fundamental Change in the EU's Political System?" p. 1002.

29. Stephen Woolcock, "European Union trade policy: The Canada - EU Comprehensive Economic and Trade Agreement (CETA) towards a new generation of FTAs?" in Kurt Hübner ed., *Europe, Canada and the Comprehensive Economic and Trade Agreement* (London: Routledge, 2011), p. 11.

但《里斯本條約》規定，執委會有義務向歐洲議會提供有關談判進行情況的資訊，執委會要像提供資訊予理事會的貿易政策委員會(Trade Policy Committee)一樣，定期向歐洲議會的國際貿易委員會(Committee on International Trade, INTA)報告談判進展，<sup>30</sup>以增加歐洲議會在談判過程的參與度，並適時地調整談判過程。

《里斯本條約》在決策面帶來的第三個變化是，歐洲議會在批准貿易協議時發揮更大的作用。《里斯本條約》第 218 條設定了歐洲議會可在理事會前採取行動的具體條件，也就是在特定狀況下，歐洲議會可以在理事會審議之前，先對貿易協議作出決議。

歐洲議會的權限擴增，乍看之下是與理事會分權，然而在實務上，當歐洲議會與執委會有不同想法時，則造成了執委會的權力限制。例如在歐中投資協議(EU-China Comprehensive Agreement on Investment, 以下簡稱CAI)上，歐洲議會就與積極推動貿易協定談判的范德萊恩執委會不同調。擔任歐洲議會對中關係代表團團長的歐洲議員包瑞翰(Reinhard Bütikofer)，就在執委會完成談判後表示：「在歐洲議會說協議達成之前，都不算達成協議」，<sup>31</sup>其後歐洲議會更是作出凍結審議歐中投資協議的決議。由此可見，《里斯本條約》後歐洲議會的分權亦造成了對執委會的制衡。

## (二) 歐洲公民倡議的創立

長久以來，歐盟因為「民主赤字」飽受批評。因為在當前的歐盟設計上，歐洲公民不能直接參與歐盟的決策過程，且在代議民主制下，形成了歐盟機構與歐洲公民的隔閡。<sup>32</sup>雖然公民的聲音可透過其母

---

30. Stephen Woolcock, "The Treaty of Lisbon and the European Union as an Actor in International Trade," *ECIPE Working Paper*, No. 1, January 2010, p. 12.

31. 賴昀辰，〈從戰略性夥伴到系統性對手：歐盟對「中」政策正在走向團結嗎？〉，《展望與探索》，第 19 卷第 5 期，2021 年 5 月，頁 18。



國在歐盟層次的參與，如歐洲高峰會、歐盟理事會，乃至於透過歐洲議會選舉來表達，但單一會員國的官員無法主導歐盟的政策而是要再與其他國家協商，而歐洲議會之權限比起一般議會的設計又相對受限，這造成了公民在歐盟決策過程中難以表達利益。

早在 2000 年執委會提出的《歐洲治理白皮書》中，就已提出「公民優先」的核心概念。<sup>33</sup>為改善民主赤字的批評及增加公民參與，《里斯本條約》引進了歐洲公民倡議（European Citizen's Initiative, 以下簡稱 ECI）機制作為新的民主工具，來實施直接的參與式民主。ECI 機制是公民要求執委會就公民關切的議題起草法案的設計，即使是歐盟專屬權限，亦可成為 ECI 標的。

ECI 的機制是，公民首先建構由至少來自七個會員國符合歐洲議會選舉法定年齡的公民，組成公民委員會(citizen committee)，接著向執委會登記註冊。之後公民委員會若在一年內收集到 100 萬以上的連署，則執委會必須正式考慮該倡議，在三個月內作出回覆。在這三個月間，執委會必須會見倡議代表，讓倡議代表可以解釋其倡議原由及考量，而倡議代表也有在歐洲議會中舉辦公聽會的權利。執委會須對公民倡議作出正式回應，述明將採取的行動，以及採納或不採納倡議的具體原因。<sup>34</sup>

ECI 是當今國際上第一個跨國性民主參與的工具，促成《里斯本條約》強調的直接民主參與，因為它代表了將審議導入歐盟立法機關的制度性機會。<sup>35</sup>藉由要求公民委員會須來自不同會員國的設計，以及在各國收集公民連署的機制，歐洲的橫向連結得以強化，這無疑是超國

---

32. 朱景鵬，〈歐盟的公民參與和公民倡議—挑戰與困境〉。

33. 朱景鵬、Dieter Eissel，〈歐盟治理理論發展與模式特色〉，《公共治理季刊》，第 1 卷第 4 期，2013 年 12 月，頁 23。

34. Michelle Cini & Nieves Pérez-Solórzano Borragán, *European Union Politics* (Oxford: Oxford University Press, 2019), p. 350.

家主義的一種展現。在滿足條件後，公民可以要求執委會對特定倡議採取立法行動，這改善了歐盟內部相對薄弱的由下而上機制，有助於審議式超國家主義的形成；<sup>36</sup>此外，公民也可藉由表達對特定議題的關注，讓歐洲議會及歐盟理事會的立法相關人員對該議題更認真看待，以刺激歐盟內部對於相關議題的辯論。<sup>37</sup>

ECI近期在貿易政策方面影響頗大，因此作為超國家主義的ECI機制，也某種程度上限制了執委會的權力。即使是執委會專屬權限的貿易政策，亦無可避免要受到公民的審議。ECI在貿易政策影響方面，將在下面的個案分析具體說明。

#### 肆、個案分析與理論反思：執委會對外貿易政策及在近期危機之施政

前述分析可見歐盟的組織權責在 21 世紀的幾波制度改革後有了很大的變化，在自身權力上升的同時，亦面臨了來自其他部門的掣肘。上述的探討著重執委會的普遍性職權，為使分析更聚焦，本節將以執委會的施政作為分析超國家主義與政府間主義互動的實例。以下將就執委會在近年對外貿易政策的施政，包括在《跨大西洋投資貿易協定》（*Transatlantic Trade and Investment Partnership*，以下簡稱 TTIP）、《歐加全面經濟貿易協定》（*EU-Canada Comprehensive*

---

35. Maximilian Conrad & Alvaro Oleart, "Framing TTIP in the Wake of the Greenpeace Leaks: Agonistic and Deliberative Perspectives on Frame Resonance and Communicative Power," *Journal of European Integration*, Vol. 42, No. 4, September 2019, p. 531.

36. 盧倩儀，〈審議式超國家主義〉，《問題與研究》，第 43 卷第 6 期，2004 年 12 月，頁 53-71。

37. Michelle Cini & Nieves Pérez-Solórzano Borrágán, *European Union Politics*, p. 350.

*Economic and Trade Agreement*，以下簡稱 CETA）、《歐新自由貿易協定》（*EU-Singapore Free Trade Agreement*，以下簡稱 EUSFTA）等的談判角色，以及執委會在貿易政策施政時面臨的制衡，來觀察執委會的能力與限制。

在實務分析後，本節亦對整合理論及超國家主義與政府間主義的關聯性作出反思及探討。同時以政府間主義與超國家主義的競合，來思考執委會在當代面臨危機時的施政及權限。

### 一、執委會在對外貿易談判中的角色與權能

在歐洲共同體創始條約中，對於共同商業政策的規定側重於貨物貿易，而把其他議題之權限留予成員國。這種情況在 1990 年代中期發生了變化，當時服務、智慧財產權、投資和其他新貿易問題已成為烏拉圭回合議程的一部分，從而引發了歐盟權限劃分的問題。<sup>38</sup>1999 年的《阿姆斯特丹條約》將服務和智慧財產權納入共同商業政策範圍，2009 年《里斯本條約》又納入了外國直接投資。

2009 年《里斯本條約》中的《歐盟運作條約》（*Treaty on the Functioning of the European Union*, TFEU）第 207 條規定了歐盟的貿易政策規則，將普通立法程序擴展到貿易領域。在普通立法程序的運作下，執委會著眼歐盟的整體利益負責制定議程。外交事務理事會（*Foreign Affairs Council*）中的各國外交部長，則根據執委會的建議決定談判目標，並授權執委會作為歐盟的唯一對外代表進行談判。談判過程中，執委會定期向理事會和歐洲議會報告。最後，外交事務理事會和歐洲議會根據普通立法程序，批准談判結果。<sup>39</sup>簡言之，貿易談判是執委會的專屬權責，理事會及歐洲議會的角色則在於授權及批准。

---

<sup>38</sup> Finn Laursen & Christilla Roederer-Rynning, “Writing the Rules of 21st-Century Trade: The EU and the New Trade Bilateralism,” *Journal of European Integration*, Vol. 39, No. 7, November 2017, pp. 763-923.

執委會在 2010 年代的施政重心之一，是與北美及亞洲的重要經濟體締結雙邊協議，而這樣的政策方針亦受到理事會肯認，<sup>40</sup>於是執委會開始積極與戰略夥伴及貿易夥伴進行談判。<sup>41</sup> 容克在 2014 年執政後，選擇了 CETA、TTIP、CAI 等協定作為其優先施政目標。<sup>42</sup> 然而雖然貿易政策是執委會的專屬權限，但在制度變革、新意識形態出現下，民意風暴帶來了貿易政治新領域。<sup>43</sup> 如 2010 年代中期的反 TTIP 運動，就是歐盟邁入貿易政治的一個重要轉折。

TTIP 是歐盟在美國重返亞洲策略後，企圖以經濟工具重新鞏固美歐同盟的重大政策。也就是 TTIP 不僅具有經濟效果，更有重大的戰略意涵。<sup>44</sup> 為推動 TTIP，執委會對 TTIP 的可行性做了深入研究。根據前

---

39. Valerie J. D’Erman, “Comparative intergovernmental politics: CETA negotiations between Canada and the EU,” *Politics and Governance*, Vol. 4, No. 3, August 2016, p. 95.

40. European Commission, “Trade Policy as a core component of the EU’s 2020 strategy,” November 2010, *Eur-Lex*, <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52010DC0612&rid=1>>; Panos Delimatsis, “The evolution of the EU external trade policy in services – CETA, TTIP, and TiSA after Brexit,” *Journal of International Economic Law*, Vol. 20, No. 3, September 2017, p. 584.

41. Panos Delimatsis, “The evolution of the EU external trade policy in services – CETA, TTIP, and TiSA after Brexit,” p. 584.

42. Cecilia Malmström, “Trade for all: Towards a more responsible trade and investment policy,” October 2015, *Publications Office*, <[https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2015/october/tradoc\\_153846.pdf](https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2015/october/tradoc_153846.pdf)>; Panos Delimatsis, “The evolution of the EU external trade policy in services – CETA, TTIP, and TiSA after Brexit,” p. 584.

43. Christilla Roederer-Rynning, “Parliamentary Assertion and Deep Integration: The European Parliament in the CETA and TTIP Negotiations,” *Cambridge Review of International Affairs*, Vol. 30, No. 5-6, September 2017, p. 507.

歐盟貿易專員德古赫特(Karel De Gucht)和首席歐盟 TTIP 談判代表巴賽羅(Ignacio Garcia Bercero)的分析，他們認為 TTIP 將給雙方帶來可觀的經濟利益，並認為制度化的監管合作是歐盟與美國夥伴關係中的一個振興因素，這是 TTIP 既是經濟手段又是政治手段的重要標誌。<sup>45</sup>

然而 TTIP 幾乎是從初始階段就引起相當多的公眾批評。德國、奧地利和盧森堡的公民對 TTIP 強烈抵制，而法國和義大利對此也持高度懷疑態度。對 TTIP 的質疑不僅影響了 TTIP 談判本身，還反過來波及到在當時進行已久，進入最後階段的 CETA 談判。<sup>46</sup> 在 2016 年英國脫歐公投後，執委會遭受重挫。為證明歐盟仍然穩健，執委會亟欲通過 CETA 的批准，來證明歐盟在英國脫歐之後仍然正常運轉。<sup>47</sup> 為換取理事會的支持，執委會以「混合協定」的方式呈交 CETA，亦即放棄歐盟的專屬權限，讓協定成為歐盟與會員國的共同權限，給予會員國審議權。為此，CETA 一度因為比利時瓦隆區的議會反對而面臨危機，最後驚險通過。可見雖然對外貿易為執委會的專屬權責，但執委會卻未能全然主導，而是仍受到其他行為者的限制。

---

44. 賴昫辰，〈解析跨大西洋貿易與投資夥伴協議 (TTIP)：理想與現實的可能矛盾〉，《政治科學論叢》，第 70 期，2016 年 12 月，頁 126。

45. Davor Jančić, "TTIP and legislative - executive relations in EU trade policy," *West European Politics*, Vol. 40, No. 1, November 2016, p. 210.

46. Christilla Roederer-Rynning, "Parliamentary Assertion and Deep Integration: The European Parliament in the CETA and TTIP Negotiations," p. 514.

47. Patrick Leblond, "CETA is moving forward in spite of challenges," July 6, 2016, *Centre for International Governance Innovation*, <<https://www.cigionline.org/articles/ceta-moving-forward-spite-challenges/>>.

## 二、超國家主義強化為執委會在對外貿易協定施政中帶來的壓力

超國家主義面在 21 世紀的強化除了增加執委會的權能外，也同時帶來了歐洲公民倡議及歐洲議會擴權，對執委會在對外貿易協定的職權造成限制。TTIP 的談判過程就受到來自公民社會及歐洲議會的莫大壓力。

TTIP 在歐洲遭遇挫折的最大原因，來自於公民的反彈。根據統計數據，即使在金融危機時期，歐盟在過去十年，與美國和加拿大的貿易關係仍然有著穩定的正向貿易平衡，這使得歐盟很難說服人民接受「進一步的整合會帶來更多的經濟利益」這樣的論點，<sup>48</sup>特別是歐盟公民很擔心他們的生活標準和福利國家的未來，會受到不亞於金融危機的嚴重打擊。

公民對 TTIP 的反對展現在歐洲各大城市的示威活動上，包括德國、英國、西班牙、義大利、奧地利、法國都有反 TTIP 動員。<sup>49</sup> 公民更進一步組成了「停止 TTIP」(STOP TTIP)的歐洲公民倡議，要求執委會向理事會建議廢除 TTIP 談判授權，以及不要締結 CETA。此公民倡議的主訴是，TTIP 及 CETA 包含許多敏感議題，其中投資爭端解決機制、規範調和等，會對民主及法治造成侵害，如 TTIP 會造成就業、社會、環境、隱私、消費者標準等被降低，以及公共服務如水資源、文化資產等，被不透明的協商去規則化。<sup>50</sup>

---

48. Panos Delimatsis, "The evolution of the EU external trade policy in services - CETA, TTIP, and TiSA after Brexit," p. 586.

49. Manuela Caiani & Paola Graziano, "Europeanisation and social movements: The case of the Stop TTIP campaign," *European Journal of Political Research*, Vol. 57, No. 4, February 2018, pp. 1031-1055.

50. 賴昀辰，〈解析跨大西洋貿易與投資夥伴協議 (TTIP)：理想與現實的可能矛盾〉，頁 135-139。

組成「停止 TTIP」的聯盟涵蓋了來自 21 個會員國的 230 個公民組織，然而執委會在 2014 年時卻拒絕了「停止 TTIP」的公民委員會註冊。執委會主張，TTIP 及 CETA 還不是正式的立法，而只在內部的準備階段，因此不屬於公民倡議的範圍。執委會認為公民不能挑戰協商中的貿易協定，公民只能鼓勵、或是要求加速談判進程，唯有在談判完成後，才可以提出倡議。<sup>51</sup>

針對執委會的拒絕，「停止 TTIP」聯盟向歐洲法院提起訴訟。2017 年，歐盟普通法院(General Court of the European Union)判決執委會拒絕「停止 TTIP」公民倡議註冊的決定不合法。法院認為 ECI 是《里斯本條約》給予公民社會在國際貿易談判地位的重要決定，「基於《歐洲聯盟條約》第 11 條第(4)款、《歐洲聯盟運行條約》第 24 條和 211/2011 規則(Regulation 211/2011)，歐盟允許歐洲公民以倡議方式，要求執委會在立法程序時，對特定議題作出思考。又根據《歐洲聯盟條約》第 2 條，民主概念是一個基本價值，為達成國際協議而開啟的國際談判因此亦屬可受公評範圍，而執委會的否決限制了公民將 ECI 作為公民參與工具的可能性，對協議的阻止行動不應被排除在民主辯論之外，故該提案精神與 ECI 符合，執委會應允許此提案進行」。<sup>52</sup> 在歐洲普通法院的判決後，「停止 TTIP」公民委員會在 2017 年於執委會中註冊，然而此時 TTIP 早已因美國由川普執政而胎死腹中。

雖然 ECI 機制在直接民主的效力上作用不強，但倡議的過程卻激起了公民社會的關注及討論。在 TTIP 議題上，公民倡議帶來的公眾關

---

51. Madalina Trusca, "Democracy violation: European Commission rejects citizens' initiative to stop TTIP and CETA," *Health Action International*, September 16, 2014, <<https://haiweb.org/democracy-violation-european-commission-rejects-citizens-initiative-to-stop-ttip-and-ceta/>>.

52. Elaine Fahey, "European Citizens Initiative 'STOP TTIP' Can Proceed Says General Court," *European Journal of Risk Regulation*, No. 8, December 2017, p. 787.

注，引起許多國家的新聞迴響。<sup>53</sup>ECI鼓勵民間社會參與「布魯塞爾決策圈」外的跨國集體行動，<sup>54</sup>引起主流媒體的共鳴，影響了歐盟立法及行政機關的決策，產生了公共審議中的溝通權力(communicative power)。「停止 TTIP」倡議引起媒體報導，雖然 TTIP 的中止並非直接源於「停止 TTIP」此公民倡議，但其在組織及連署階段的跨國運動，成功動員了對擬議協議的強烈反對，<sup>55</sup>對執委會的施政造成限制。

除了歐洲公民外，另一超國家主義代表為歐洲議會。鑑於國際貿易談判具有高度技術性，議會組織一直以來在國際貿易談判的參與程度有限。<sup>56</sup>《里斯本條約》擴大了歐洲議會在貿易政策的參與權，授予歐洲議會「在程序的所有階段，都應立即充分知情的權利」，從而增強了歐洲議會的同意權。此外，還將貿易立法成為普通立法程序的適用範圍。<sup>57</sup>簡言之，《里斯本條約》後，歐洲議會的地位得到提升，為貿易政策談判帶來了新的互動。

歐洲議會針對 TTIP 採取許多行動。歐洲議會在貿易的正式權限是

---

53. Maximilian Conrad & Alvaro Oleart, "Framing TTIP in the Wake of the Greenpeace Leaks: Agonistic and Deliberative Perspectives on Frame Resonance and Communicative Power," p. 528.

54. Rosa Sanchez Salgado & Andrey Demidov, "Beyond the Brussels bubble? National Civil Society Organisations in the European Union," *Journal of Contemporary European Research*, Vol. 14, No. 2, June 2018, pp. 56-67.

55. Maximilian Conrad & Alvaro Oleart, "Framing TTIP in the Wake of the Greenpeace Leaks: Agonistic and Deliberative Perspectives on Frame Resonance and Communicative Power," pp. 528-529.

56. Lore Van den Putte, Ferdi De Ville, & Jab Orbie, "The European parliament's new role in trade policy: Turning power into impact," *CEPS Special Reports*, No. 89, May 2014, pp. 1-12; Stephen Woolcock, "The Treaty of Lisbon and the European Union as an Actor in International Trade," pp. 1-17.

57. Christilla Roederer-Rynning, "Parliamentary Assertion and Deep Integration: The European Parliament in the CETA and TTIP Negotiations," p. 513.



在「談判結束後」就貿易協定進行同意審查，但在 TTIP 議題上，歐洲議會在執委會「進行談判的期間」，就已先委託專家就自由貿易協定進行影響評估研究。歐洲議會亦組織公開聽證會，廣邀執委會官員、學術機構、利益團體和民間社會代表參與公聽會，來進行對歐洲議員及大眾的知識建構。歐洲議會亦積極利用立法程序外的非正式程序，例如對執委會工作計畫的審查或機構間協商，來推進歐洲議會對 TTIP 的主張。最後，還有些歐洲議員參加了執委會對於投資爭端解決機制的公開諮詢。這些與 TTIP 有關的歐洲議會活動，甚至影響了當時正進行的 CETA 談判。<sup>58</sup>

除上述一系列專家研究和決議動議外，歐洲議員還利用其法律權力向執委會施加壓力，要求其提高貿易談判的透明度，並重新考慮投資保護條款。<sup>59</sup> 歐洲議會反對給予執委會在貿易談判上過於廣泛的授權，要求執委會不應保密其談判目標、該使用「更可靠的經濟模式」來評估 TTIP 的效果，還要求執委會向貿易總署分配更多資源，以實現透明度和基於條約的資訊披露要求。

為避免歐洲議會否決貿易協定，執委會開始提高透明度、加強提供資訊、解密 TTIP 文件，並公告更多歐盟談判文本，來強化與歐洲議會的合作。<sup>60</sup> 執委會支持歐洲議會要求理事會在談判結束前，就應公開最終指示的主張，並呼籲未來理事會亦要公開貿易協商的授權指令。執委會採取積極和深入的溝通策略，與歐洲議會共享 TTIP 的實質資

---

58. Steven Woolcock, "European Union trade policy: The Canada - EU Comprehensive Economic and Trade Agreement (CETA) towards a new generation of FTAs?" p. 8.

59. Steven Woolcock, "European Union trade policy: The Canada - EU Comprehensive Economic and Trade Agreement (CETA) towards a new generation of FTAs?" p. 10.

60. 吳柏寬，〈歐洲議會新氣象，TTIP 談判面對新挑戰〉，《經濟前瞻》，第 154 期，2014 年 7 月，頁 72-74。

訊。<sup>61</sup>

歐洲議會利用社會動員的力量，以及利用條約規定的充分知情權，迫使執委會同意更高的透明度。這使歐洲議員可以向執委會施加壓力，要求其在關鍵問題上修改歐盟的立場。歐洲議會在 TTIP 事件上的行動，不僅影響了 TTIP 及 CETA，還具有制度化效果，成為未來在影響貿易談判上的前例。而負責貿易事務的歐洲議會國際貿易委員會也成為歐洲議會中最強大的委員會，<sup>62</sup> 這顯示出了歐洲議會在貿易談判中的參與角色。

### 三、政府間主義面向為執委會在貿易協定施政中帶來的限制

政府間主義在《里斯本條約》後對於貿易事務的介入，很大程度來自於「混合協定」(mixed agreement)。自 2006 年起，歐盟開始優先推動強調服務、投資、競爭、政府採購等領域的市場開放、排除非關稅障礙、智財權保護及公平貿易的新型貿易協定。<sup>63</sup> 因應這樣的改變，《里斯本條約》有了「混合協定」的規定。混合協定指的是歐盟與第三國簽署的協定中，其所涉及的領域之權限由執委會及會員國共享。舉例而言，若貿易協定中同時涵蓋了監管議題與投資議題，就屬於混合協定，因貿易協定是執委會的權限，但監管議題是會員國的權限。混合協定必須由歐盟及所有會員國共同批准方可生效；而根據各會員國不同的憲法制度，其國內批准程序亦有所差異，有的是由國家議會

---

61. Evelyn Coremans, "From Access to Documents to Consumption of Information: The European Commission Transparency Policy for the TTIP Negotiations," *Politics and Governance*, Vol. 5, No. 3, September 2017, p. 35.

62. Stephen Woolcock, "European Union trade policy: The Canada - EU Comprehensive Economic and Trade Agreement (CETA) towards a new generation of FTAs?" pp. 10-12.

63. 洪德欽，〈歐盟新一代自由貿易協定政策之研究〉，《歐美研究》，第 42 卷第 4 期，2012 年 12 月，頁 675。

批准後授權政府，有的則必須通過地方機構，例如比利時就規定貿易協定必須經其三個行政大區批准。<sup>64</sup>

由於執委會的 CETA 談判授權在《里斯本條約》之前就已獲得，因此執委會最初認為 CETA 屬於歐盟在商業事務中的專屬權限。但在英國脫歐後，執委會意識到公民對全球化及自由貿易的疑慮越來越高，將公民的聲音納入考量是執委會的重要任務；此外，會員國亦希望能對 CETA 進行實質審議。因此雖然執委會並不認為法律上而言 CETA 是混合協定，但最後還是將 CETA 以混合協定的模式呈予理事會。<sup>65</sup>

CETA 被視為混合協定後，除了必須獲得理事會及歐洲議會通過外，也必須獲得會員國的國家議會或地方議會的批准，這給了會員國更多權力。例如就有會員國以 CETA 作為工具，尋求國家利益。保加利亞和羅馬尼亞就用 CETA 的批准，換取加拿大讓兩國享有免簽待遇。在 CETA 批准過程中，另一個更具挑戰性的問題是比利時的批准。比利時的瓦倫大區(Wallonia)認為 CETA 會傷害勞工、環境，以及消費者保護，並且會使跨國公司傷害地方企業，因此拒絕批准 CETA。經過各方斡旋後，比利時政府才與瓦倫大區政府突破僵局，以同意給瓦倫大區更多保護來換取瓦倫大區的批准，驚險通過 CETA。

而在 EUSFTA 上，執委會認為該協定不牽涉到會員國權限，因為根據《里斯本條約》修正後的《歐洲聯盟運行條約》第 207 條，包括投資在內共同商業政策是執委會的排他性權限，因此執委會主張應以歐盟專屬權限來處理 EUSFTA，不需經由會員國批准。為取得論述正當性，執委會要求歐洲法院根據《歐洲聯盟運行條約》第 218 條第

---

64. UK in a Changing Europe, "What is a mixed agreement?" November 19, 2021, Accessed, *UK in a Changing Europe*, <<https://ukandeu.ac.uk/the-facts/what-is-a-mixed-agreement/>>.

65. Patrick Leblond, "CETA is moving forward in spite of challenges."

11 款提出相關見解，以作為未來簽署自由貿易協定的準則。歐洲法院雖同意執委會主張之共同商業政策的實質性範圍已擴大，但卻認為歐盟在投資事務上的權限仍有限，因此法院認定投資者與國家之間的爭端解決屬於歐盟及其成員國共有的權限，<sup>66</sup> 故 EUSFTA 需以混合協定處理。歐洲法院的見解意味著，在當代的自貿協定已大多不能避免處理投資問題，且投資議題已成為歐盟新型經貿協定特色的狀況下，<sup>67</sup> 未來的自貿協定可能都必須以混合協定來處理，這將侵蝕執委會在共同商業政策的實際權限。

除了制度性的批准權限外，會員國大多數的立法機關在影響歐盟貿易政策時，更多使用的是一般審查手段，例如與政府代表舉行會議，或是舉辦聽證會等，也就是各國議會會透過各種管道向執委會施加壓力，使歐盟知曉立場。而除了一般的審查手段外，執委會與各國議會間的制度性對話管道還有巴洛索倡議及早期預警系統。

在 TTIP 談判上，法國國民議會要求 TTIP 的去規則化目標需排除文化和視聽服務，否則將要求政府在理事會中否決 TTIP。因應法國議會的要求，執委會立刻調整 TTIP 談判，撤銷在文化和視聽服務項目的規則調適。為推動 TTIP，執委會亦頻繁地拜訪會員國議會來促進國會議員對 TTIP 的了解。例如執委會貿易執委馬姆斯壯(Cecilia Malmström)和執委會副主席提默曼斯(Frans Timmermans)曾拜訪法國國會，提默曼斯在會後表示了解法國議員的疑慮並回應：「我相信我們可以達成一項合適的協議」。<sup>68</sup>

---

66. Panos Delimatsis, "The evolution of the EU external trade policy in services - CETA, TTIP, and TiSA after Brexit," pp. 588-589.

67. 鄭昀欣，〈歐盟新型態經貿協定有關投資議題之特色〉，《經濟前瞻》，第 189 期，2020 年 5 月，頁 98。

68. Davor Jančić, "TTIP and legislative - executive relations in EU trade policy," p. 210.

簡言之，雖然對外貿易政策為執委會的專屬權限，但在實務上，我們卻可看到執委會受到來自多方力量的掣肘。混合協定意味著深度貿易(deep trade)時代的到來，貿易事務不再僅止於貨物的交換，而是開始牽涉到社會分配、規範價值，乃至於國家安全等各層次，而深度貿易此種貿易議題牽涉到多重議題的趨勢，使執委會在貿易的專屬權限開始受到侵蝕。<sup>69</sup>在正式的制度設計上，執委會的政策須經過理事會及歐洲議會的批准，且公民也可透過 ECI 制度表達關切。而在非制度性的途徑上，理事會及會員國可透過角力將貿易協定定位為混合協定，如此就可加強會員國的參與；而巴洛索倡議及早期預警系統，更是輔助會員國議會監督執委會對外貿易政策施政的重要工具。

#### 四、理論反思及執委會在近期危機的施政

歐盟整合理論在解釋執委會的發展時有許多主張。新功能主義基於利益觀點，主張合作由低爭議性的專業技術開展後，利益會有示範效果，某部門的合作成果會帶來另一部門的合作需求，<sup>70</sup>合作範圍就會如此不斷加深加廣，甚至最後外溢到政治領域。歐盟執委會的發展反映了新功能主義的主張一起初因專業技術的合作需求而設立，權限不斷加深加廣，近年逐漸擴散到政治領域。另一主流理論—自由派政府間主義，則基於主權觀點，認為國家是「主」，超國家機構是「從」，<sup>71</sup>超國家機關僅是會員國的代理人，其權限來自於會員國，因此主導權最終仍是在會員國身上，而這詮釋了執委會主席首席候選人

---

69. Christian Freudlsperger, "Failing forward in the Common Commercial Policy? Deep trade and the perennial question of EU competence," *Journal of European Public Policy*, Vol. 28, No. 10, July 2021, pp. 1650-1668.

70. 衛民，〈重探哈斯「新功能主義」及其在歐洲統合演進上的意涵〉，《問題與研究》，第55卷第1期，2016年3月，頁69-90。

71. 盧倩儀，〈整合理論與歐盟條約修改之研究—以歐盟憲法條約與里斯本條約為例〉，《政治科學論叢》，第46期，2010年12月，頁128。

制的失敗。

新功能主義與自由派政府間主義是解釋歐盟發展的主流理論，新功能主義以利益及外溢解釋了本文所言的執委會職權擴張，而自由派政府間主義強調的主權則可解釋執委會受到的來自會員國的制衡。但本文觀察到的執委會困境，如貿易協定的失敗，卻不是僅來自會員國的制衡，而是尚面臨公民的限制，因此傳統的新功能主義與自由派政府間主義，未能為執委會的職權與限制提供詳盡的視角。

新功能主義及自由派政府間主義的著眼觀點，主要來自於國際關係理論實證典範強調的「利益」及「權力」，但執委會近期面臨的限制，除了利益因素及權力因素外，國際關係理論後實證典範強調的「觀感」、「認同」也是重要的原因。回顧執委會近期在擬定貿易協定時面臨的挑戰，不是因為利益不足，也不是會員國政府基於主權的反對，而是來自公眾的反彈。公眾對貿易協定的去標準化影響感到疑慮，而大力反對執委會的政策規畫，但不管是強調技術官僚角色的新功能主義，或者是強調會員國政府角色的自由派政府間主義，皆未對公眾的角色多所著墨。藉由觀察現今執委會的職權與限制，本文對整合理論作出反思，認為僅以主流的新功能主義及自由派政府間主義觀察現今歐盟的發展略有不足，除了主流觀點外，也需增加近期加入後實證元素的「後功能主義」視角。

後功能主義主張現今的歐洲統合已從允許性共識時代走到了限制性歧見時代，公眾的觀感及認同成為歐洲統合能否深化的重要因素。這帶來的啟示是，政治菁英在擘畫政策時，須將公眾的想法納入思考，而不能像早前歐洲共同體時代由政治菁英全然主導歐盟的發展。ECI的創立某種程度上就是對公眾的回應，然而自2011年至今的81項ECI提案僅有六項能夠滿足成立的條件門檻，而儘管此六案成功跨越連署門檻，但由於立法過程仍牽涉諸多機關協調，距離真正落實為歐盟法律仍有很大一段路。由此可見，ECI的高條件門檻使得公民力量要透過制度性途徑來發揮實質影響力並非易事。從後功能主義的主張來思

考，若歐盟希望能夠納入更多的公民聲音來減緩公眾質疑，為歐盟的深化排除障礙，則 ECI 的條件門檻及跨過門檻後的落實效率，仍有檢討空間。

在超國家主義與政府間主義的關聯性反思上，傳統整合理論包括新功能主義、自由派政府間主義，以及近期重新梳理自由派政府間主義論點的新政府間主義，<sup>72</sup>都主張執委會與其他歐盟組織之間的互動較接近零和邏輯，<sup>73</sup>各組織尋求權力最大化。然而若從本文的研究來看，執委會與其他組織間固然有競爭，但也存在合作面，此種零和邏輯應被重新思考，超國家主義與政府間主義的關係不僅止於競爭，而是應以「競合」的角度來詮釋。

超國家主義與政府間主義的競爭面，從前述會員國對執委會的限制可見一斑，在此不再多加贅述，而合作面則可從融合了政府間主義與新功能主義的「以退為進」(failing forward)模式來觀察。歐盟近年面臨許多危機，但危機的最後往往看到歐盟的權威及能力有大幅的加強，這樣的發展可以用「以退為進」模式解釋。以退為進模式認為，往往被視為互斥的政府間主義及新功能主義，其實分別在統合的不同階段作用，這些階段形成因果循環機制，使歐洲統合得以不斷深化。<sup>74</sup>以退為進模式觀察到，政府間主義邏輯下，會員國對讓渡過多權力有

---

72. 新政府間主義同意新功能主義強調的，歐盟組織獲得會員國授權的觀點。然而新政府間主義認為，現在的授權不是給傳統的超國家組織，亦即不是授予執委會，而是會員國傾向建立處理特定任務的新組織，以此來縮緊監督機制。

73. Leonard August Schuette, "Forging unity: European commission leadership in the Brexit negotiations," *Journal of Common Market Studies*, Vol. 59, No. 3, January 2021, pp. 2-4.

74. Erik Jones, R. Daniel Kelemen, & Sophie Meunier, "Failing forward? The Euro crisis and the incomplete nature of European integration," *Comparative Political Studies*, Vol. 49, No. 7, June 2016, pp. 1010-1034.

所遲疑，因此改革往往是短期性或權宜性的；而即使是權宜性的措施，仍會對超國家機制帶來權限擴張；不過權宜性的措施使超國家制度即使權限有所擴張，卻仍無法妥善解決問題，促成了新的改革需求。<sup>75</sup>簡言之，以退為進模式認為，政府間主義與超國家主義事實上交織前進，政府間主義邏輯下未能完全解決問題的不成熟制度促成了下階段的改革討論，這樣的循環讓超國家制度得以不斷深化，亦即政府間主義與超國家制度在「以退為進」模式中，相輔相成。由此觀之，政府間主義與超國家主義不全然互斥，而是存在合作的可能性。

從本文探討的執委會權責來看，政府間主義的確制衡了超國家主義的發展，例如龐大的執委會使執委會效率受限，但執委會效率受限後，超國家制度的未竟之處帶來改革需求，促成了下階段的政府間主義討論，然後對超國家制度作出進一步改革，例如共同外交代表到聯盟外交代表的改制便是依循此模式進行。從這樣的觀點來看，超國家主義與政府間主義有相輔相成之處，並非全然競爭，而是應以「競合」，也就是「競爭」加上「合作」來詮釋更為中肯。

超國家主義與政府間主義的競合在歐盟面臨危機時也時常可見。2020年歐洲面臨了脫歐協商及新冠疫情兩大危機夾擊，歐盟的危機處理中展現了政府間主義與超國家主義的競合。歐盟近年面臨的危機牽涉到敏感的社會分配、公民身分、邊界管制等問題，這使得歐盟在面臨危機時，常常看到會員國領導人及歐盟理事會的強勢表現，<sup>76</sup>造成了

---

75. Erik Jones, R. Daniel Kelemen, & Sophie Meunier, "Failing forward? The Euro crisis and the incomplete nature of European integration," pp. 1010-1034; Erik Jones, R. Daniel Kelemen, & Sophie Meunier, "Failing forward? Crises and patterns of European integration," *Journal of European Public Policy*, Vol. 28, No. 10, July 2021, pp. 1519-1536.

76. Luuk Van Middelaar, "Alarums and Excursions-Improvising Politics on the European Stage. Newcastle upon Tyne," *Journal of Common Market Studies*, Vol. 57, No. 5, August 2019, pp. 1202-1203; Philipp Genschel & Markus



政府間主義近年較超國家主義更為強勢的表徵。<sup>77</sup>然而在英國脫歐談判與新冠危機上，卻看到執委會藉由政府間主義與超國家主義的協調，在談判與治理過程中具主導地位，危機中超國家主義的深化恰可呼應上述「以退為進」模式的主張。

由於脫歐事件史無前例，因此歐盟在處理脫歐談判時，需設計新的結構和運作模式，而執委會藉此契機創造新的制度及發揮領導力。在將相對模糊的《里斯本條約》第 50 條轉化為具體工作系統的過程中，執委會組成「與英國就第 50 條協商工作小組」（Taskforce on Article 50 negotiations with the UK，簡稱協商小組）來肩負與英國協商的任務，而此小組在談判中的表現，展現出執委會的領導性。

在脫歐協商中，各國的對英利益其實非常不同。愛爾蘭因與英國具共同邊界而關心單一市場及自由移動；荷蘭、丹麥、波蘭因對英的龐大貿易量而關切與英國的貿易安排；北歐國家關心提倡自由貿易的英國離開後，會不會削弱自由貿易理念在歐盟的聲量；德國關切的是作為軍事強權的英國離開後對歐盟整體安全的影響；中東歐國家則視英國為平衡法德軸心的重要制衡者。<sup>78</sup>在不同的利益考量下，歐盟官員很擔心英國會以各個擊破的策略處理對歐關係，而各會員國也擔憂自己的利益會被他國犧牲。在這樣的局勢下，歐盟需要有一個具有能力的協調者，將各國不同的優先考量協調為各會員國都可以支持的共同立場，才不會在脫歐談判中因分裂而利益受損。

---

Jachtenfuchs, "From market integration to core state powers: The Eurozone crisis, the refugee crisis and integration theory," *Journal of Common Market Studies*, Vol. 56, No. 1, January 2018, pp. 178-196.

77. Christopher J. Bickerton, Dermot Hodson, & Uwe Puetter, "The New Intergovernmentalism: European Integration in the Post - Maastricht Era," *Journal of Common Market Studies*, Vol. 53, No. 4, July 2015, pp. 703-722.

78. Leonard August Schuette, "Forging unity: European commission leadership in the Brexit negotiations," p. 7.

執委會遂利用這股政府間競爭的局勢，在脫歐協商時展現強力主導能力，取得了比以往在談判時更大的議價權力。<sup>79</sup> 執委會在理事會的授權下代表歐盟從事談判，<sup>80</sup> 容克指派具有豐富經歷的巴尼爾擔任歐盟英國脫歐談判首席代表，引領協商小組。巴尼爾曾於法國內閣中任職多項職位，包括外交部長、環境部長、歐盟事務首席代表，同時巴尼爾也曾兩次擔任執委會執委，其中包含內政執委。巴尼爾所具的政府間主義協商及超國家技術官僚經驗，無疑是協調各國利益分歧，以及弭平政治考量與技術考量落差的適當人選。協商小組中亦有許多具豐富經驗及技術的執委會官員，如曾參與 CETA、TTIP 協商的貿易總署副署長魏恩德(Sabine Weyand)被指派為副首席談判代表，<sup>81</sup> 而協商小組中的每個成員各負責與相關的執委會總署聯繫，這等同執委會高達三萬名的工作人員皆涉入脫歐談判中。

在容克與巴尼爾的領導下，執委會主導歐盟在脫歐協商的參與，這使執委會的角色大大不同於過往執委會在對外關係談判中影響力有限的窘境。舉例而言，2016年英國與歐盟就英國成員待遇重新協商的談判中，執委會並沒有突出的角色。當時的談判是由歐盟理事會主席圖斯克(Donald Tusk)主導，而執委會僅組成工作小組，因此執委會較類似事務官員。<sup>82</sup> 但在脫歐協商中，巴尼爾在容克支持下，不僅是談判官，更是歐盟在脫歐談判中的公眾代言人，這樣的策略成功地在公眾乃至於會員國眼中，增加了協商小組的代表性與權威性。

---

79. Leonard August Schuette, "Forging unity: European commission leadership in the Brexit negotiations," pp. 7-8.

80. 洪德欽，〈英國脫歐對歐盟之影響〉，《問題與研究》，第56卷第2期，2017年6月，頁148。

81. 洪德欽，〈英國脫歐與英歐貿易關係之未來〉，《政治學報》，第63期，2017年6月，頁41。

82. Leonard August Schuette, "Forging unity: European commission leadership in the Brexit negotiations," p. 8.

執委會在脫歐談判中，協調會員國的利益然後扮演歐盟的單一對外窗口，這意味著政府間主義與超國家主義不必然存在敵對性。在觸碰到國家權力的議題上，會員國的確會傾向積極涉入決策過程，但這不必然意味著會員國政府會將權力由執委會手中奪回，而是也有可能創造一個更為複雜的雙贏合作局面，執委會在脫歐談判中的主導及其成功表現就是最好的例子。在脫歐談判中，政府間主義與超國家主義的合作，使執委會的聲望上升。

而在新冠危機上，由於歐盟條約中未授權歐盟機關調節公衛政策及組織公衛物資，<sup>83</sup>因此面對突來的疫情，執委會在疫情初發時期因會員國的各行其政而左右支絀，一方面忙於協調會員國關閉邊界及攔截物資等單邊行動，一方面執委會及歐洲央行提出的新冠債券計畫造成會員國分裂為兩陣營。執委會在疫情初期的遲鈍反應，例如未能對義大利在二月就提出的緊急請求作出回應，造成各國各自為政採取單邊行動，<sup>84</sup>此時政府間主義的思維壓過超國家主義。

然而由能力不均的會員國各自應對疫情的情況，增加了衛生服務資源分配及管理不足的社會風險，<sup>85</sup>隨著疫情擴散全歐，各國意識到休戚與共而必須尋求團結，<sup>86</sup>衛生部長理事會遂同意授予執委會動用歐盟急難支援工具(The Emergency Support Instrument)來進行疫苗採購及分配。而德國、法國、荷蘭、義大利等國也為配合執委會的共同政策而放下各自的目標，中止各自採購 AZ 疫苗的計畫。<sup>87</sup>

---

83. Martin Rhodes, "Failing forward": a critique in light of covid-19," *Journal of European Public Policy*, Vol. 28, July 2021, pp. 1537-1554.

84. Stefan Auer & Nicole Scicluna, "The Impossibility of Constitutionalizing Emergency Europe," *Journal of Common Market Studies*, August 2021, p. 1.

85. Linda Hantrais, "Social perspectives on Brexit, COVID-19 and European (dis) integration," *Journal of Common Market Studies*, August 2021, p. 10.

86. Stefan Auer & Nicole Scicluna, "The Impossibility of Constitutionalizing Emergency Europe," p. 1.

為因應公衛需求，歐盟提出「下世代歐盟資金」(Next Generation EU fund)、「歐盟衛生計畫」(EU4Health)等方案，給了執委會更多權限。下世代歐盟計畫賦予執委會至金融市場上進行借貸的權限，並允許執委會在未來的歐盟預算中編列清償計畫，<sup>88</sup> 執委會的財政權限獲得大幅提升。歐盟衛生計畫則顯現出政府間主義與超國家機構的合作，因為此計畫得以在理事會中驚險通過，是法德集團結合歐洲央行及執委會的支持，方能在理事會中力克節儉四國(Frugal Four)。<sup>89</sup> 歐盟衛生計畫的勝利有著政府間主義色彩，同時也有超國家的力量，因為新功能主義強調的「擁有資源的超國家層級官僚」在此政策推動上亦扮演關鍵角色。<sup>90</sup> 而歐盟衛生計畫成立數項超國家機關，包括歐洲衛生緊急防範與回應機構(The European Health Emergency Preparedness and Response Authority, HERA)、衛生與數位執行機構(Health and Digital Executive Agency, HaDEA)，來與現行的歐洲疾病預防暨管制中心(The European Centre for Disease Prevention and Control, ECDC)、歐洲藥品局、歐洲食品安全局、歐洲化學管理局等單位進行合作。由此可見歐盟在公衛面向的超國家層次之權限獲得加強，幫助執委會未來能夠更妥善預防、監管及回應邊界公衛威脅。

## 伍、結論

超國家主義與政府間主義的互動構築了歐盟的特殊治理模式。超國家主義思維引領了歐洲在千禧年初期展開了歐洲制憲運動，但在政

---

87. Jillian Deutsch & Sarah Wheaton, "How Europe fell behind on vaccines," January 27, 2021, *POLITICO*, <<https://www.politico.eu/article/europe-coronavirus-vaccine-struggle-pfizer-biontech-astrazeneca/>>.

88. Martin Rhodes, "'Failing forward': a critique in light of covid-19," p. 12.

89. 意指荷蘭、丹麥、奧地利、瑞典四國。

90. Martin Rhodes, "'Failing forward': a critique in light of covid-19," p. 14.

府間主義反撲下，歐洲制憲運動遭受挫折甚而轉變成制憲危機。制憲危機最後雖然以政府間主義形式的《里斯本條約》獲得解決，但很快地在國際局勢巨變下，歐盟又面臨了一連串的考驗。為了能更快速因應危機，歐盟於是以前超國家主義增加行動的一致性及團結性，帶來了制度調整。

超國家主義思維下，執委會的權限在外交事務、貿易事務得到擴張，而執委會領導人之超國家主義色彩亦在首席候選人制度下獲得強化，執委會在面對會員國的挑戰時，也越來越有自信，不懼怕採取與會員國對立的行動，這是執委會在 21 世紀組織改革後，能力強化的彰顯。

然而超國家主義的擴張也無可避免地帶來了政府間主義的反撲，於是我們看到《里斯本條約》的「混合協定」新設計，讓看似屬於執委會專屬權限的貿易事務，在實務上需面臨來自會員國的審議；而會員國議會從千禧年之初，即試圖加強在歐洲決策機制內的參與，於是有了 2006 年的巴洛索倡議乃至於《里斯本條約》的早期預警機制，這些都是政府間主義對於超國家主義的制衡。在 CETA 的批准過程之中，就可見會員國對執委會在貿易協定上的制衡空間。而首席候選人機制的曇花一現，更顯示了政府間主義的力量。

除了政府間主義的壓力外，超國家主義下的歐洲議會權限擴張，以及歐洲公民倡議的發展，亦對執委會的執政造成限制，例如近期執委會在 TTIP、CAI 等貿易協定上的挫敗，就是來自於公民社會及歐洲議會的壓力。由此可見，即使是超國家主義的拓展，亦會對超國家主義的代言人——執委會造成限制。

回答本文的研究問題：為何執委會作為歐盟最重要的行政機關，其所推動的政策以及其政策的實踐，卻在實務上面臨如此大的阻礙呢？本研究認為，執委會作為歐盟的主要行政機關，在歐盟越來越龐大、處理的事務越來越多元的變化下，的確成為歐盟中最重要的機構；然而執委會的擴權，也不免引起對於執委會專斷獨行的質疑，於

是執委會面臨的壓力不僅來自於政府間主義的力量，即使是超國家主義化身的歐洲議會，乃至於歐洲公民的橫向連結，亦對執委會的施政多所質疑。執委會的受限一方面源自於超國家主義與政府間主義的競爭本質；一方面源自於對執委會政策不夠民主、不夠透明的質疑。

執委會作為一個獨特的國際機構，其面臨的壓力及限制也是特殊的。不同於一般國家的行政部門面臨的多是來自立法部門的監督，執委會面臨的是會員國行政機關、會員國立法機關、歐盟民意機關，乃至於歐洲公民的多方監督，這使得執委會雖然在《里斯本條約》下獲得權力擴張，但在政策的實際實踐上卻仍面臨重重限制。

然而，此種執委會需與多元對象互動的制度結構，事實上也為執委會創造了活動空間。執委會可以利用公民倡議來加強己身在立法提案的正當性，而執委會對歐洲議會主張之透明的貿易外交之肯認，也不只源自於法律規定，其實也有政治原因存在。首先，透明度可減低公眾對特定貿易協定的疑慮；其次，即使貿易事項是執委會的專有權限，但執委會也必須儘早知道歐洲議會的立場，才能在談判時及時調整，避免最終協議與歐洲議會期待相差太遠而受到歐洲議會的否決；<sup>91</sup>此外，提高透明度也增加了歐盟的民主化和合法性。<sup>92</sup>這是超國家主義之間的合作面。

而在超國家主義與政府間主義的互動上，執委會也可以與會員國行政機關結盟來抗衡歐洲議會，例如在 CAI 的案子上，我們看到了執委會結盟德國，與歐洲議會有所對立，這是超國家主義與政府間主義

---

91. Panos Delimatsis, "TTIP, CETA, TiSA behind Closed Doors: Transparency in the EU Trade Policy," *TILEC Discussion Paper*, No. 2016-020, September 2016, p. 26.

92. Evelyn Coremans, "From Access to Documents to Consumption of Information: The European Commission Transparency Policy for the TTIP Negotiations," p. 36.

的合作面。簡言之，執委會作為歐盟的政策實際施行機構，雖然其為超國家主義的化身，亦須傾聽來自政府間主義的聲音，與政府間主義進行合作，方能有效的履行其職責。巴洛索倡議及早期預警機制就是很好的政府間主義與超國家主義的合作典範，執委會透過這些機制與會員國議會合作，可以提早知曉會員國公民的立場，對談判目標作出適度調整，如此可增加貿易協定在審議階段的通過機率。

而首席候選人機制則是一個政府間主義與超國家主義互動的失敗案例，歐洲議會堅持自身提出的候選人，造成了首席候選人機制的僵局及最後失敗的下場，讓原本已逐漸由超國家主義主導的執委會主席任命，轉回會員國手中。這顯示了超國家主義若一意孤行，最後只會導致政府間主義的反撲，讓會員國收回原本已授予超國家機構的權限。

作為民主制度下的行政機關，執委會一方面肩負提高行政效率的任務，另一方面也無可避免地須面臨來自其他行為者的監督。權力制衡是健全民主制度的象徵，因此民主赤字是歐盟不能迴避的重要問題。執委會的權力在提高行政效率的考量下有所擴張，但執委會也不能忽略來自其他行為者的聲音。未來執委會的考驗是，如何藉由與其他行為者的互動來強化歐盟的民主機制，在兼顧各方意見下又能維持一定的行政效率。

本文的研究課題亦對整合理論帶來一些反思。傳統上在探討超國家主義與政府間主義時，通常將其視為兩股競爭之力量，但從本文對執委會的權力建構之探討來看，事實上超國家主義與政府間主義間亦存在功能性互補。例如從「以退為進」模式來看，各國在政府間主義邏輯下合作的有限共識，使超國家制度難以一蹴可幾，而是僅能就有共識部分先進行合作，這使得制度很難完善；而不完善的制度往往會產生問題，於是帶來下一階段的政府間主義合作討論來改善超國家制度，這樣的政府間主義與超國家主義循環的機制使統合能逐步深化。

從本文的實務探討上，我們看到了執委會與其他政府間主義代表

性機構間的競爭面，然而從上述的反思上來看，超國家主義與政府間主義之間也可以存在合作面。政府間主義的有限制度委託設計下，可能帶來制度不完善而難以滿足社會對於制度的功能需求及期待，這將可成為下一階段的改革刺激，促成超國家主義的深化。因此，雖然超國家主義與政府間主義在本質上相互競爭，但超國家主義化身的執委會與強調政府間主義的會員國之間的合作，是歐洲統合能否持續深化的關鍵。

※本文為科技部專題研究計畫《歐洲規範性權力的內外實踐：整合理論的觀點》(109-2410-H-259-016)部分研究成果。

(收件：2021年6月29日；修正：2021年11月5日；採用：2021年11月11日)



## 參考文獻

### 中文部分

#### 專書

- 張亞中，1998。《歐洲統合一政府間主義與超國家主義的互動》。臺北：揚智文化。
- 黃偉峰，2003。《歐洲聯盟的組織與運作》。臺北：五南。

#### 期刊論文

- 朱景鵬、Dieter Eissel，2013/12。〈歐盟治理理論發展與模式特色〉，《公共治理季刊》，第1卷第4期，頁18-33。
- 吳柏寬，2014/7。〈歐洲議會新氣象，TTIP 談判面對新挑戰〉，《經濟前瞻》，第154期，頁72-74。
- 卓忠宏，2005/7。〈從歐盟「政府間會議」論歐洲憲法條約及其爭議〉，《國際關係學報》，第20期，頁57-92。
- 洪德欽，2012/12。〈歐盟新一代自由貿易協定政策之研究〉，《歐美研究》，第42卷第4期，頁673-752。
- 洪德欽，2017/6。〈英國脫歐對歐盟之影響〉，《問題與研究》，第56卷第2期，頁145-163。
- 洪德欽，2017/6。〈英國脫歐與英歐貿易關係之未來〉，《政治學報》，第63期，頁33-61。
- 馮怡然，2020/6。〈超國家主義與政府間主義融合：歐盟新防務建設舉措及前景〉，《國際安全研究》，第38卷第5期，頁81-110。
- 衛民，2016/3。〈重探哈斯「新功能主義」及其在歐洲統合演進上的意涵〉，《問題與研究》，第55卷第1期，頁69-90。
- 鄭昫欣，2020/5。〈歐盟新型態經貿協定有關投資議題之特色〉，《經濟前瞻》，第189期，頁97-101。

盧倩儀，2004/12。〈審議式超國家主義〉，《問題與研究》，第43卷第6期，頁53-71。

盧倩儀，2010/12。〈整合理論與歐盟條約修改之研究—以歐盟憲法條約與里斯本條約為例〉，《政治科學論叢》，第46期，頁111-157。

賴昀辰，2016/12。〈解析跨大西洋貿易與投資夥伴協議(TTIP)：理想與現實的可能矛盾〉，《政治科學論叢》，第70期，頁121-158。

賴昀辰，2021/5。〈從戰略性夥伴到系統性對手：歐盟對「中」政策正在走向團結嗎？〉，《展望與探索》，第19卷第5期，頁12-20。

#### 網際網路

尹子軒，2019/5。〈「第一候選人」制度爭議是歐洲議會政制成長的陣痛〉，《udn轉角國際特約》，<<https://thelocalhk.com/%E3%80%90udn%E8%BD%89%E8%A7%92%E5%9C%8B%E9%9A%9B%E7%89%B9%E7%B4%84%E3%80%91%E7%AC%AC%E4%B8%80%E5%80%99%E9%81%B8%E4%BA%BA%E5%88%B6%E5%BA%A6%E7%88%AD%E8%AD%B0%E6%98%AF%E6%AD%90/>>。

朱景鵬，2015/5。〈歐盟的公民參與和公民倡議—挑戰與困境〉，《人社東華》，第5期，《人社東華》，<<http://journal.ndhu.edu.tw/2015/%e6%ad%90%e7%9b%9f%e7%9a%84%e5%85%ac%e6%b0%91%e5%8f%83%e8%88%87%e5%92%8c%e5%85%ac%e6%b0%91%e5%80%a1%e8%ad%b0-%e6%8c%91%e6%88%b0%e8%88%87%e5%9b%b0%e5%a2%83%e2%94%80%e2%94%80%e6%9c%b1%e6%99%af/>>。

林柏宏，2019/6/21。〈歐盟高層接班人難達共識 30日召開危機峰會〉，《Rti 中央廣播電臺》，<<https://www.rti.org.tw/news/view/id/2024784>>。

## 英文部分

### 專書

- Cini, Michelle & Nieves Pérez-Solórzano Borragán, 2019. *European Union Politics*. Oxford: Oxford University Press.
- Kenealy, Daniel, John Peterson, & Richard Corbett, 2015. *The European Union: How Does It Work?* (4<sup>th</sup> edition). Oxford: Oxford University Press.
- Staab, Andreas, 2011. *The European Union Explained: Institutions, Actors, Global Impact*. Bloomington: Indiana University Press.

### 專書論文

- Woolcock, Stephen, 2011. “European Union trade policy: The Canada – EU Comprehensive Economic and Trade Agreement (CETA) towards a new generation of FTAs?” in Kurt Hübner ed., *Europe, Canada and the Comprehensive Economic and Trade Agreement*. London: Routledge. pp. 37-56.

### 期刊論文

- Auer, Stefan & Nicole Scicluna, 2021/8. “The Impossibility of Constitutionalizing Emergency Europe,” *Journal of Common Market Studies*, pp. 1-12.
- Bickerton, Christopher J., Dermot Hodson, & Uwe Puetter, 2015/7. “The New Intergovernmentalism: European Integration in the Post - Maastricht Era,” *Journal of Common Market Studies*, Vol. 53, No. 4, pp. 703-722.
- Buzogány, Csongor Aron & Andrej Stuchlik, 2011/5. “Paved with Good Intentions: Ambiguities of Empowering Parliaments after Lisbon,” *FÖV Discussion Paper*, No. 66. pp. 1-31.

- Caiani, Manuela & Paola Graziano, 2018/2. "Europeanisation and social movements: The case of the Stop TTIP campaign," *European Journal of Political Research*, Vol. 57, No. 4, pp. 1031-1055.
- Christiansen, Thomas, 2016/6. "After the Spitzenkandidaten: Fundamental Change in the EU's Political System?" *West European Politics*, Vol. 39, No. 5, pp. 992-1010.
- Conrad, Maximilian & Alvaro Oleart, 2019/9. "Framing TTIP in the Wake of the Greenpeace Leaks: Agonistic and Deliberative Perspectives on Frame Resonance and Communicative Power," *Journal of European Integration*, Vol. 42, No. 4, pp. 527-545.
- Corduneanu, Ligia, 2014/3. "CFSP – Vacillating Between Supranationalism And Intergovernmentalism?" *CES Working Papers*, Vol. 6, No. 1, pp. 55-61.
- Coremans, Evelyn, 2017/9. "From Access to Documents to Consumption of Information: The European Commission Transparency Policy for the TTIP Negotiations," *Politics and Governance*, Vol. 5, No. 3, pp. 29-39.
- D'Erman, Valerie J., 2016/8. "Comparative intergovernmental politics: CETA negotiations between Canada and the EU," *Politics and Governance*, Vol. 4, No. 3, pp. 90-99.
- Delimatsis, Panos, 2016/9. "TTIP, CETA, TiSA behind Closed Doors: Transparency in the EU Trade Policy," *TILEC Discussion Paper*, No. 2016-020, pp. 1-28 .
- Delimatsis, Panos, 2017/9. "The evolution of the EU external trade policy in services – CETA, TTIP, and TiSA after Brexit," *Journal of International Economic Law*, Vol. 20, No. 3, pp. 583-625.
- Fahey, Elaine, 2017/12. "European Citizens Initiative 'STOP TTIP' Can Proceed Says General Court," *European Journal of Risk Regulation*,

No. 8, pp. 787-790.

Freudlsperger, Christian, 2021/7. "Failing forward in the Common Commercial Policy? Deep trade and the perennial question of EU competence," *Journal of European Public Policy*, Vol. 28, No. 10, pp. 1650-1668.

Genschel, Philipp & Markus Jachtenfuchs, 2018/1. "From market integration to core state powers: The Eurozone crisis, the refugee crisis and integration theory," *Journal of Common Market Studies*, Vol. 56, No. 1, pp. 178-196.

van Gruisen, Philippe & Martijn Huysmans, 2020/5. "The Early Warning System and policymaking in the European Union," *European Union Politics*, Vol. 21, No. 3, pp. 451-473.

Hantrais, Linda, 2021/8. "Social perspectives on Brexit, COVID-19 and European (dis) integration," *Journal of Common Market Studies*, pp. 1-12.

Jančić, Davor, 2012/1. "The Barroso initiative: Window dressing or democracy boost," *Utrecht Law Review*, Vol. 8, No. 1, pp. 78-81.

Jančić, Davor, 2016/11. "TTIP and legislative – executive relations in EU trade policy," *West European Politics*, Vol. 40, No. 1, pp. 202-221.

Jones, Erik, R. Daniel Kelemen, & Sophie Meunier, 2016/6. "Failing forward? The Euro crisis and the incomplete nature of European integration," *Comparative Political Studies*, Vol. 49, No. 7, pp. 1010-1034.

Jones, Erik, R. Daniel Kelemen, & Sophie Meunier, 2021/7. "Failing forward? Crises and patterns of European integration," *Journal of European Public Policy*, Vol. 28, No. 10, pp. 1519-1536.

Laursen, Finn & Christilla Roederer-Rynning, 2017/11. "Writing the Rules of 21st-Century Trade: The EU and the New Trade Bilateralism," *Journal of European Integration*, Vol. 39, No. 7, pp. 763-923.

- Raunio, Tapio, 2010/11. "Destined for irrelevance? Subsidiarity control by national parliaments," *Working Paper*, No. 36, pp. 1-19.
- Rhodes, Martin, 2021/7. "Failing forward': a critique in light of covid-19," *Journal of European Public Policy*, Vol. 28, pp. 1537-1554.
- Roederer-Rynning, Christilla, 2017/9. "Parliamentary Assertion and Deep Integration: The European Parliament in the CETA and TTIP Negotiations," *Cambridge Review of International Affairs*, Vol. 30, No. 5-6, pp. 507-526.
- Salgado, Rosa Sanchez & Andrey Demidov, 2018/6. "Beyond the Brussels bubble? National Civil Society Organisations in the European Union," *Journal of Contemporary European Research*, Vol. 14, No. 2, pp. 56-67.
- Schmidt, Vivien A., 2016/5. "The New EU Governance: New Intergovernmentalism, New Supranationalism, and New Parliamentarism," *IAI Working Papers*, Vol. 16, No. 11, pp. 1-17.
- Schuette, Leonard August, 2021/1. "Forging unity: European commission leadership in the Brexit negotiations," *Journal of Common Market Studies*, Vol. 59, No. 3, pp. 1-18.
- Thym, Daniel, 2011/10. "The Intergovernmental Constitution of the EU's Foreign, Security & Defence Executive," *European Constitutional Law Review*, Vol. 7, No. 3, pp. 453-480.
- Van den Putte, Lore, Ferdi De Ville, & Jab Orbie, 2014/5. "The European parliament's new role in trade policy: Turning power into impact," *CEPS Special Reports*, No. 89, pp. 1-12.
- Van Middelaar, Luuk, 2019/8. "Alarums and Excursions-Improvising Politics on the European Stage. Newcastle upon Tyne," *Journal of Common Market Studies*, Vol. 57, No. 5, pp. 1202-1203.
- Woolcock, Stephen, 2010/1. "The Treaty of Lisbon and the European Union as an Actor in International Trade," *ECIPE Working Paper*,

No. 1, pp. 1-17.

#### 網際網路

- Brunnstrom, David, 2009/11. “EU Says It Has Solved the Kissinger Question,” *Reuters*, <<https://www.reuters.com/article/us-eu-president-kissinger-idUSTRE5AJ00B20091120>>.
- Deutsch, Jillian & Sarah Wheaton, 2021/1/27. “How Europe fell behind on vaccines,” *POLITICO*, <<https://www.politico.eu/article/europe-coronavirus-vaccine-struggle-pfizer-biontech-astrazeneca/>>.
- The Economist, 2020/9/5. “The contradiction at the heart of the European Commission,” *The Economist*, <<https://www.economist.com/europe/2020/09/03/the-contradiction-at-the-heart-of-the-european-commission>>.
- European Commission, 2006/3/22. “Report from the Commission—Annual report 2005 on the relations with the national parliaments,” No. 52006SC0350, *Eur-Lex*, <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:52006SC0350&from=EN>>.
- European Commission, 2006/5/10. “A citizens’ agenda—Delivering results for Europe,” No. 52006DC0211, *Eur-Lex*, <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:52006DC0211&from=EN>>.
- European Commission, 2010/11. “Trade Policy as a core component of the EU’s 2020 strategy,” *Eur-Lex*, <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52010DC0612&rid=1>>.
- Leblond, Patrick, 2016/7/6. “CETA is moving forward in spite of challenges,” *Centre for International Governance Innovation*, <<https://www.cigionline.org/articles/ceta-moving-forward-spite-challenges/>>.
- Malmström, Cecilia, 2015/10. “Trade for all: Towards a more responsible

trade and investment policy,” *Publications Office*, <[https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2015/october/tradoc\\_153846.pdf](https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2015/october/tradoc_153846.pdf)>.

Trusca, Madalina, 2014/9/16. “Democracy violation: European Commission rejects citizens’ initiative to stop TTIP and CETA,” *Health Action International*, <<https://haiweb.org/democracy-violation-european-commission-rejects-citizens-initiative-to-stop-ttip-and-ceta/>>.

UK in a Changing Europe, 2021/11/19 (Accessed). “What is a mixed agreement?” *UK in a Changing Europe*, <<https://ukandeu.ac.uk/the-facts/what-is-a-mixedagreement/>>.



## **The Competence Enlargement and Check-Balance of the EU Commission: The Coopetition of Supranationalism and Intergovernmentalism**

**Yun-chen Lai**

(Associate Professor, Department of Public Administration,  
National Dong Hwa University)

### **Abstract**

Due to the internal structural adjustments and the performance tests caused by external crises, the EU has experienced several reforms in recent years, affecting the competence of the EU's most important administrative institution, the EU Commission. In the EU's development, the intertexture of supranationalism and intergovernmentalism is the driving force behind the construction of EU governance. This study observes the institutional reform of the EU Commission from the angles of supranationalism and intergovernmentalism, with a focus on the Commission's competence enlargement and the checks and balances it faces. This study takes the Commission's performance in external trade policy and crisis management in recent years as case studies to explore the challenges that the Commission faces in governing the EU.

**Keywords:** EU Commission, Checks and Balances, Supranationalism, Intergovernmentalism, FTA

