

學術論文

歐洲聯盟代議民主之困境

The Dilemma of EU's Representative Democracy

王群洋 *Chyun-Yang Wang*
中山大學政治學研究所副教授
Associate Professor of Institute of Political Science
National Sun Yat-sen University

摘要 / Abstract

歐洲整合最初之目的是在代議民主的基礎上建構戰後的和平秩序，但歐洲聯盟因為行政權獨大，立法權卻非由直接民選產生之歐洲議會獨享，無法有效監督行政機構，使得民眾參加政策制定的意願降低，造成代議民主赤字，此又使得歐洲聯盟機關與政策制定之合法性不足，進而激化民粹與民族主義的影響力。在解決歐債危機過程中，歐洲聯盟為求效率而犧牲民主，惡化代議民主體制之運作。本文從探討歐洲民主社會之質變與挑戰出發，進而分析歐洲聯盟代議民主赤字與合法性赤字以及其修補赤字所採行之審議式民主等四大部分來探討歐洲聯盟代議民主之困境與其所做之調整。

The primary purpose of European integration after World War II is to establish peaceful order based on the representative democracy in Europe, but the operation of EU's representative democracy currently goes into dilemma.

The executive gets the primacy; the legislative power doesn't belong to the direct elected European Parliament along, which makes democratic deficit of European Union. This in turn makes the legitimacy deficit of EU's institutions and policy output. The consequence is that the influences of populist and nationalist are to be enhanced. For the damage control of European sovereign debt crisis, EU ignores the right of European Parliament with the excuse of efficiency, which worsens the function of representative democracy. In this article the dilemma of EU's representative democracy will be analyzed in four parts, namely the transformation and challenge of democratic society in Europe, the democratic deficit and legitimacy deficit of EU's representative democracy, as well as the deliberative democracy as possible option for the solution of deficits.

關鍵字：歐盟民主赤字、歐盟合法性赤字、歐洲議會、歐債危機、
審議式民主

Keywords: EU's Democratic Deficit, EU's Legitimacy Deficit, European Parliament, European Sovereign Debt Crisis, Deliberative Democracy

壹、導言

Jean Monnet 認為沒有規範任何事都是不可能的，沒有制度任何事都不能長久。歐洲要能整合成功必須建立在制度架構、政治意願、政黨及公民所組成的政治組織內。¹歐洲聯盟（European Union，以下簡稱歐盟）整合最初之目的是為在代議民主體制的基礎上，建構二次世界大戰後的和平秩序。戰敗國與戰勝國間的和解是由政治精英主導，成就了歐洲至冷戰結束的和平秩序。進入全球化時代，在新自由主義影響下，歐洲民主社會發生質變，代議民主體制遭受質疑的情況下，歐盟對外若要能繼續對國際事務具有規範能力，必須先在內部調整歐盟機關與歐洲人民的關係，增加人民對於歐盟之認同，以深化歐盟整合，²然而自 2008 年國際金融風暴與 2010 年歐洲主權債務危機（European sovereign debt crisis，以下簡稱歐債危機）以來，歐盟內部面臨制度的調整與認同形成之困境。³

歐盟有意將歐洲主權國家整合在跨國民主體制內，而在跨國民主體制內之行政、立法與司法三權分立且互相制衡。現今歐盟的情況是可促成公民產生集體認同之代議民主體制是行政權獨大，立法權不是由歐盟各會員國直接民選產生之歐洲議會（European Parliament）單獨行使，使得歐盟民眾參與政策制定的意願日漸降低，造成民主赤字（democratic deficit）以及因此而產生之政策與機關合法性赤字（legitimacy deficit）的問題，使得歐盟之代議民主體制運作出現困境。在解決歐債危機過程中，政治精英之能力遭受質疑，歐盟為求解決危機之效率，擴大行政權，民意機關無法制衡，使得歐盟之民主赤字與合法性赤字之情況惡化，造成民粹主張者、民

¹ Jerzy Buzek, "Stat of Union: Three cheers for the Lisbon Treaty and Two Warnings for Political Parties," *Journal of Common Market Studies*, Vol.49 (2011), p.7.

² Ludgen Kühnhardt, "Die Zweite Begründung der europäischen Integration," *Aus Politik und Zeitgeschichte*, No.18(2010), p.3.

³ Georg Vobruba, "The Limits of Legitimation, Preconditions for Conflict Resolution by Majority Rule in the European Union," *Czech Sociological Review*, Vol.42, No.6 (2006), p.1141.

族主義者與疑歐派（euro-skeptics）的影響力大增。在第三條路（the Third Way）概念指引下，傳統由左至右的各大政黨之主張向中間移動，使得差異減少，人民之選擇亦隨之減少。此外，政黨整合與反應民意能力亦遭受質疑，促成新形式的政治參與快速發展，進而衝擊代議民主體制之運作。歐盟該如何回應？本文引用歐盟官方文獻以及有關分析與批判民主體制之學術文獻，針對歐洲民主社會之質變與挑戰，歐盟代議民主赤字與政策及機關之合法性赤字，以及可能修補赤字之審議式民主（deliberative democracy）等四大部分，探討歐盟代議民主體制之困境以及歐盟所做之調整。

貳、歐洲民主社會之質變與挑戰

歐洲傳統的政治文化核心是主張民主體制，支持自由及社會福利國家之價值觀。就民主體制而言，歐洲民主體制之發展始自希臘雅典城邦之參與式民主，經歷西伐利亞條約發展出建構在主權國家的代議民主體制，並為多數國家沿用至今。Altiero Spinelli 在 1941 發表之建立「聯邦歐洲與議會宣言」（the Ventotene Manifesto）中主張建立歐洲之議會民主體制，Jean Monnet 認為政府之權威來自代議機關，歐盟不可能例外。⁴自二次世界大戰結束以來，歐洲民主體制是建立在重視社會福利之市場經濟之上，採取調節就業與生產條件，重新分配福利與稅收政策，以達公平分配效果。目前新自由主義為主流之經濟全球化與超國家組織對於國內政治影響力日增，政府首長與議會內多數黨權力與制定政策之能力亦已被高估。⁵

在全球化時代歐洲國家民主體制出現之問題是在前東歐共黨國家轉型為代議民主體制的同時，西歐的民主體制已出現危機，以致東歐民眾質

⁴ Erik Oddvar Eriksen and John Erik Fossum, "Representation through Deliberation-The European Case," *Constellations*, Vol.19, No.2 (2012), p.332.

⁵ Laszlo Trankovits, "Eine Verteidigung der Demokratie-gegen den maßlosen Bürger," *Aus Politik und Zeitgeschichte*, No.38-39(2012), p.3.

疑民運人士所推動之「正常」的民主體制是否能反應真正之民意，而西歐之民眾則已面臨議會民主體制之侷限所造成之衝擊，以致產生公民投票意願低落，不積極參與或不認同政黨、工會或職業公會，更有甚者不願意相信其選出之官員或民意代表，並漸不滿意其被治理之方式。⁶公民參與選舉之興趣日減，懷疑政府解決問題的能力，不滿政府運作之不透明與提供資訊之不足，以及政策溝通不如期待。此外，數位化所改變的溝通方式及速度，政策依賴媒體之傳播，造成政策之制定與推動必須快速與簡短，以符合媒體傳播的速度，使得決策前缺乏充分的討論，代議民主中的議會決策能力亦因此而受到挑戰。⁷

現今歐盟所推動之改革與強迫擰節是否能成功，移民引發之新的社會不平等，種族間之緊張，中產階級對於未來之恐懼，下層階級不知是否仍有未來等等因素，造成新民主運動橫掃歐洲。⁸代議民主體制是否能因應新的情勢？荷蘭學者 Ian Buruma 認為代議民主已沒有能力回應新情勢，波蘭籍的歐洲議會議員 Brunislaw Geremek 認為代議民主體制處於「防禦」情勢，Ralf Dahrendorf 甚至在 1997 年就指出 21 世紀並非不可能成為威權主義之世紀。Anthony Giddens 主張歐盟之代議民主需要「第二波民主化」，亦即民主體制之民主化（democratizing of democracy）。⁹

就新政治參與而言，歐洲新的公民參與方式自 1980 年代陸續出現，其中「從下而上」之民主抗爭運動影響增加，例如德國綠黨。1990 年代在中歐與東歐前共黨國家為推翻共黨之公民運動，確立公民運動成為新的參與式民主模式，並擴大對於民主的公民社會之理解，即民主應該超越議會之代表或反映輿論而已。數位科技與網路所推動之傳播革命以及社群媒

⁶ Philippe C. Schmitter, "A Way Forward?" *Journal of Democracy*, Vol.23, No.4 (2012), pp.43-45.

⁷ Rita Süßmuth, "Demokratie: Mangelt es Offenheit und Bürgerbeteiligung?" *Aus Politik und Zeitgeschichte*, No.44-45(2011), pp.3-7.

⁸ Werner A. Perger, "Demokratie: Stunde der Rattenfänger," *Die Zeit*, January 17, 2007
<http://images.zeit.de/text/2007/04/Europa>

⁹ Anthony Giddens, *op. cit.*

體，例如臉書、Google、Youtube、維基百科（wikipedia）、Twitter 等促成新形式之政治參與，亦重構了社會關係與政治意志形成之方式。¹⁰主權國家對政治體制之掌控力在數位時代是減弱的，超國家組織與市場之「事實上」規範力增加，導致政府之執政效能降低。傳播科技改變公民對於民主國家秩序、組織模式、行為方式、制度運作規則與思維等等之認知，並要求納入以公投方式進行的人民自決。¹¹歐洲自 1990 年代以來投票人數及主要政黨黨員人數減少，公投次數漸增，新形式之政治行為亦相繼出現，特別是以維基解密（WikiLeaks）以及匿名者（Anonymous）之倡議為代表，這些新形式之政治行為的訴求無法歸納至傳統左派或右派政治光譜內。¹²

John Keane 認為民族國家之主權因全球化與「歐洲化」(Europeanization) 而流失，議會決議之事亦不再僅是限於國境內的事務，此亦鬆動建構在以主權國家為議會運作範圍之民主體制。國家主權與控制力之流失，亦有利於公民社會運作之機構、選舉、政黨與議會之核心意涵流失，而以人民權益為名之監督機構快速增加，使得民主之意涵不再僅是處理民選政府之權力。媒體革命又使得在傳播氾濫的情況下，「監督民主」(monitory democracy) 以透明為訴求，認定政府與政治運作機制之透明不足，公私領域之界限亦在透明至上的要求下而消失。公共輿論之結構隨著媒體革命而改變，政府機關與媒體間的互動關係朝著不利於政府機關的方向發展。媒體播放之畫面決定規則與政策執行之優先順序，以致不懂得運作媒體與公開的政治團體之影響力隨之下降。Ulrich Beck 認為以政黨，議會與工會為主之「舊政治」(alte Politik) 影響力喪失之際，傳統工業社會有影響力之政府機關的政策制定獨占權將由「由下而上」之次政治 (Subpolitik von

¹⁰ Paul Nolte, "Von der repräsentativen zur multiplen Demokratie," *Aus Politik und Zeitgeschichte*, No.1-2 (2011), pp.9-11.

¹¹ Hubert Kleinert, "Krise der repräsentativen Demokratie?" *Aus Politik und Zeitgeschichte*, No.38-39(2012), p.21.

¹² Wätzold Plaum, "Eine Revolution für den Westen-oder: Systemneustart dringend erforderlich," *Aus Politik und Zeitgeschichte*, No.38-39(2012), p.6.

untent) 機制所取代，媒體與數位革命則是加速此情況。¹³

英國政治學者 Colin Crouch 提出「後民主體制」(post-democracy) 之概念來說明歐洲民主社會發生前述質變之原因有(一)公部門權威式微，私部門治理，企業主導以及公民特質之商業化；(二)個人至上及社會的分裂，集體行為者或穩定的聯盟(例如階級)之消失；(三)傳統政黨為各種代理人取代之際，如同娛樂業或企業的新政黨崛起；(四)在政治領域內個人主義抬頭，以致媒體廣告與媒體形象取代理性辯論。就「後民主體制」之觀點而言，現代民主體制被特權之菁英份子所掌控，彼等貫徹新自由主義政策，使得政府被企業之利益所左右，重要之政策制定都在傳統民主體制之外進行，民主機關合法性流失，使得「去政治化」(Entpolitisierung) 之趨勢增加。法國學者 Chantal Mouffe 認為在自由民主社會中出現「去政治化」觀點是與歐洲近幾十年來社會民主政黨採取中間策略有關，此一中間策略源自英國社會學者 Anthony Giddens 為工黨提出之「第三條路」。此觀點主張歐洲社會已達到「現代性」的第二階段，故第一階段現代化所形塑之左派與右派對立為基礎之政治參與的運作與競爭模式已過時。在第二階段必須要有「激進中間」的新政策來超越左派與右派之分裂，而中間偏左的「第三條」路線即是此新政策。這些採用「第三條」的政黨為因應全球化而接受新自由主義觀點，使得在既有的民主體制內之各政黨屬性不易區隔。在往中間移動的趨勢下，反有利於極右民粹政黨之崛起。歐洲在新自由主義為主流理念的情況下，民主體制亦僅能被理解為法治國家性質與保障人權，而人民主權平等的理念被視為陳義過高而放棄。堅持人民有平等之發言權與重視人民之需求均被斥為民粹。¹⁴

¹³ Kleinert, *op. cit.*, pp.19-21.

¹⁴ 自由民主體制之矛盾在於自由(右派)與平等(左派)本身，因自由民主體制是法治、人權之自由傳統與人民主權平等之民主傳統所組成，而自由的訴求與平等訴求之間始終存在著緊張關係，此緊張關係亦發展為左派與右派之對立，民主政治之歷史即是此兩大概念競爭主導地位之歷史。參見：Chantal Mouffe, "Postdemokratie und die zunehmende Entpolitisierung," *Aus Politik und Zeitgeschichte*, No.1-2 (2011), pp.3-5。

多元的政治參與及新形式的政治行為犧牲代議民主體制的同時，是否就能反應「公共利益」(common good)？在人道與生態領域新的「鄰避主義」(Not In My Backyard!, NIMBY) 以人民之「公共利益」為名，走上街頭針對涉己之議題進行抗議，例如新的街道、核能電廠、工廠等等，而對抗民選之治理者，使得街頭抗爭的參與式民主的正當性遭受質疑。¹⁵ Laszlo Trankovitz 認為在代議民主體制內，人民主權得以確保的同時，國家體制依舊能發揮功能。憲法保障代議民主體制有效運作，並免於為極端主義者與意識形態者奪權，但無法保障代議民主體制免受自私或憤怒公民的威脅，故應該減少參與式民主，更加信任代議民主體制。在此情勢下，迫使政治人物及政黨必須更具體回應選民之期待或貪婪才能獲得權力，故「公共利益」欲以前述之多元的參與方式來達成的可能性並不必然增加，¹⁶ 而歐盟之民主赤字與合法性赤字之困境亦不會因為前述之多元政治參與而必然改善。

參、歐盟之民主赤字

自 1979 年歐洲議會議員由直接選舉產生以來，歐盟民主赤字基本上是指（一）歐盟機關並非民選產生，對於政策成敗不必負責；（二）唯一直接選舉產生之歐洲議會的職權卻比非民選產生之歐盟部長理事會的職權小，以致歐盟會員國政府之立法權轉移至並非民選產生之歐盟部長理事會，而歐盟部長理事會又有權決定是否接受歐洲議會所同意之法案；（三）歐盟欠缺庶民代表，由能力遭受質疑之菁英份子主導；（四）歐盟機關運作之複雜使得庶民不得其門而入，官方公佈之各類文獻難懂等等。¹⁷

¹⁵ Nolte, *op. cit.*, pp.9-11.

¹⁶ Trankovitz, *op. cit.*, p.4.

¹⁷ Vladimír Špidla, "Civil Society and New Forms of governance in Europe: Democratic Legitimacy of the European Union," <http://www.cinefogo.com/publications/newsletters/nl6/nl6-essay-spidla>

歐盟民主赤字引起歐洲人普遍關注之因在於制定馬斯垂克條約中。¹⁸ 歐盟為何出現民主赤字之困境？Gerd Strohmeier 認為是缺乏民主治理之標的（歐盟公民及歐盟集體認同）與先決條件（泛歐洲之公共輿論以及跨國之政策論述能力），而缺乏此治理標的之原因是歐盟缺乏認同所需之共同語言，使得泛歐洲之媒體，政黨以及會社之發展受限。¹⁹ Karlheinz Neunreither 認為歐盟民主赤字應包含三個層面：（一）歐盟民眾對於決策影響不足（二）負責歐盟機關政務運作之人員非民選產生，歐盟行政機關不必對政策成敗負責；（三）歐洲政黨與傳播媒體參與不足。²⁰

一、民眾對於決策影響不足

長期以來歐盟民眾之政治與社會參與視個人社會與經濟資源而定，教育水準及收入較高的公民階層參與較高，並會為增進其利益而找尋各種代理人及採用各種非傳統參與途徑。此外，當代理主義在民主運作過程與選舉中強化，代理菁英份子之利益集團的影響力大增，權力日漸集中在擁有較多資源之意見領袖，造成一般民眾對於政治參與之冷漠。²¹ 歐盟之運作是由政治菁英主導，在 2001 年歐盟所發表之白皮書中提及，民眾雖希望歐盟的領導者能掌握住全球化之機會發展經濟，並回應環境挑戰、失業、食品安全、犯罪與區域衝突等等，但希望歐盟能如會員國政府般的運作，歐盟與會員國的民主機關與民意代表必須做為民眾與歐盟間之橋樑，而此亦為歐盟政策在會員國有效貫徹之先決條件，然而民眾認為歐盟無法有效率

¹⁸ Fritz Scharpf, "Economic Integration, Democracy and the Welfare State," *MPIfG Working Paper*, No. 96/2 (1996), <http://hdl.handle.net/10419/41702>

¹⁹ Gerd Strohmeier, "Die EU zwischen Legitimität und Effektivität," *Aus Politik und Zeitgeschichte*, No.10 (2007), p.27.

²⁰ Karlheinz Neunreither, "The democratic deficit of the European Union: towards closer cooperation between the European Parliament and the national parliaments," *Government and Opposition*, Vol.29, No.3 (1994), p.300.

²¹ Petra Böhnke, "Ungleiche Beteiligung politischer und zivilgesellschaftlicher Partizipation," *Aus Politik und Zeitgeschichte*, No.1-2 (2011), pp.19-20.

解決失業、食品安全、犯罪與歐盟邊界之衝突。²²歐洲議會是歐盟唯一具有民主合法性之機關，但民眾認為歐洲議會不具備國內議會之職權，例如稅收政策，出兵之同意權，制訂長期政策目標與決定政策執行之優先順序的權力，歐洲議會僅是沒有權力的論壇。此外，歐盟缺乏一致的選舉法，以及能得到選民信任且有效運作之泛歐洲政黨尚在起步階段，²³以致每五年舉行之歐洲議會的投票率是逐次下降（表一）。

表一：歐洲議會歷次選舉之投票率(1979-2014年)

年度	投票率
1979	61.99%
1984	58.98%
1989	58.41%
1994	56.67%
1999	49.51%
2004	45.47%
2009	43.00%
2014	42.54%

資料來源：European Parliament, “Results of the 2014 European Elections,”
<http://www.europarl.europa.eu/elections2014-results/en/turnout.html>

歐盟為解決民眾參與不足之情況，鼓勵公民積極參與投票，並在 2009 年歐洲議會選舉時設立官方與民眾間之溝通平台，例如歐盟執行委員會（European Commission）組成議員們競選使用的公共音樂電視網（MTV）「歐洲，你聽的到我嗎？」（Can you hear me, Europe?），但 2009 年歐洲議會的投票率卻未增加。選民認為候選人不用社群媒體與選民對話是參與及投票率低的原因之一。²⁴選舉結果顯示在全球金融危機爆發以來，多數

²² Commission of the European Communities, *European Governance: A white paper* (Brussels: COM, 2001), p.3.

²³ Daniela Kietz and Nicolai von Ondarza, “Das neue Selbstbewusstsein des Europäischen Parlaments,” *SWP-Aktuell*, No.57 (2010), p.8; Kühnhardt, *op. cit.*, p.3.

²⁴ EurActiv, “European Elections 2014: Different this time?”
<http://www.euractiv.com/eu-lelections-2014/eu-elections-2014-time-different-linksdossier530239>

選民倒向中間偏右政黨，但反歐盟情緒增加，使得懷疑歐盟整合者，以及批判資本主義之左派勢力均得到鞏固。²⁵

民眾對於歐盟政策影響不足除了使投票率降低外，尚造成民粹與民族主義勢力大增。原因在於歐盟整合被視為是精英份子所推動，在深化整合的進程中，所推動之歐盟向東擴大，促進經濟改革及預算之重新分配等政策均造成會員國間及各會員國內部之嫌隙。在舊會員國內視歐盟東擴威脅其社會福利，新會員國則視「社福歐洲」(Social Europe) 傷害其競爭力，此等認知差異又不利於歐盟經濟政策、移民政策與外交政策之協調。歐盟民調 (Eurobarometer) 顯示大部分歐洲民眾擔心失業、經濟停滯及國內外之動盪，並質疑歐盟解決此等問題之能力。²⁶故自全球金融危機及歐債危機爆發以來，中間偏右政黨 (center-right) 主張之擲節政策與中間偏左政黨 (center-left) 主張之刺激經濟成長以降低失業率的政策間所做之競爭，造成歐盟會員國內的民粹及民族主義勢力大增，主流政黨為求選票及增加與歐盟談判之籌碼亦附和此趨勢。民粹份子往往以維護人民的權益為名，訴求人民對抗外來菁英份子所安排的政治議程之外，亦訴求公投來傳播民粹情緒。民粹份子除針對歐盟整合，亦有反對徵稅及反對移民等主張，而英國疑歐派也提供反歐盟的極左到極右民粹份子舞台，²⁷進而促成歐盟內抗爭的民粹政黨與激進政黨的影響力大增 (表二)。

表二：歐洲民粹政黨與激進政黨主張與在歐洲議會選舉得票率(2014 年)

政黨	國家	政治屬性	得票率	主張
新民主改革黨 (Alternativ Demokratisch Reformpartei)	盧森堡	右派民粹主義	7.53%	要求保存語言與強化反經濟難民之難民法；
德國新選擇 (Alternative für Deutschland)	德國	右派民粹主義	7.1%	反歐元；反對德國成為

²⁵ Kühnhardt, *op. cit.*, pp.3-4.

²⁶ Mark Leonard, *Democracy in Europe: How the EU Can Survive in an Age of Referendums* (London: Centre for European Reform, 2006), p.3.

²⁷ Antonio Missiroli, "The rise of anti-EU populisms: why, and what to do about it," *Policy Brief* (September 12, 2011), pp.1-2; Jerzy Buzek, *op. cit.*

政黨	國家	政治屬性	得票率	主張
				世界社福國家；反對多元文化
獨立希臘人(Anextiti Ellines)	希臘	右派民粹主義	3.4%	反擲節政策；反德國；反猶太
民族聯盟(Ataka)	保加利亞	右派極端主義	3%	民族主義；反土耳其與穆斯林少數民族
反審查黨 (Balgarija bes zensura)	保加利亞	右派民粹主義	10.7%	大保加利亞理念；極端反吉普賽主義（限制吉普賽人出生率）
金色曙光(Chrysi Avgi)	希臘	右派極端主義	9.4%	極端種族主義；法西斯主義；新納粹主義；擁有希臘血統者才有投票權
丹麥人民黨 (Dansk Folkeparti)	丹麥	右派民粹主義	26.6%	終結非西方移民；疑歐主義；富國沙文主義
愛沙尼亞保守人民黨 (Eesti Konservatiivne Rahvaerakond)	愛沙尼亞	右派民粹主義	2%	疑歐主義
年輕民主聯邦－匈牙利公民聯盟 (Fidesz)	匈牙利	右派民粹主義	51.5%	威權的民族主義；廢除言論與新聞自由
前進義大利(Forza Italia)	義大利	右派民粹主義 分離主義	16.81%	疑歐主義；批判德國在歐盟與歐元之角色
自由黨 (Freiheitliche Partei Österreichs)	奧地利	右派極端主義	19.72%	反移民；疑歐主義
左派陣線(Front de Gauche)	法國	左派民粹主義 反資本主義	6.6%	反對德國模式之擲節政策；退出「里斯本條約」；退出「北大西洋公約組織」
民族陣線(Front National)	法國	右派極端主義	24.8%	右派極端民族主義；反移民；反全球化；疑歐主義
人民黨-斯洛伐克民主運動 (Hnutie za demokratické Slovensko)	斯洛伐克	右派民粹主義		反私有化；支持歐洲整合
追求美好匈牙利運動(Jobbik)	匈牙利	右派極端主義	14.68%	恢復大匈牙利；法西斯主義；反吉普賽；反猶太；支持穆斯林；疑歐主義
共產黨 (Kommunistikó Kómma Elládas)	希臘	激進左派	6.1%	馬列主義；疑歐主義
共產黨 (Komunistická strana Čech a Moravy)	捷克	左派民粹主義	11%	反對捷克成為歐盟與北約會員國
新右派議會	波蘭	右派民粹主義	7.1%	社會保守主義；疑歐主義

政黨	國家	政治屬性	得票率	主張
(Kongres Nowej Prawicy)				義
北方聯盟(Lega Nord)	義大利	右派極端主義 分離主義	6.1%	地區民族主義；北義大利獨立；疑歐主義
五星運動 Movimento 5 Stelle (M5S)	義大利	左派民粹主義	21.16%	政策由全民經由網路來制定；拒絕歐盟樽節方案
國家民主黨 (Nationaldemokratische Partei Deutschlands)	德國	右派極端主義	1%	種族主義；疑歐主義
新法蘭德斯聯盟 (Nieuw-Vlaamse Alliantie)	比利時	右派民粹主義 分離主義	21%	經濟自由主義；荷語區獨立
新反資本家黨 (Nouveau Parti Anticapitaliste)	法國	分離主義	0.4%	反資本主義；21 世紀的社會主義；整合極左勢力
國家革新黨 (Partido Nacional Renovador)	葡萄牙	右派極端主義		種族主義；反猶太；反穆斯林
大羅馬尼亞黨 (Partidul Romania Mare)	羅馬尼亞	右派極端主義	2.7%	恢復 1920 年之國家疆界；反匈牙利籍的少數民族與吉普賽人
自由黨 (Partij voor de Vrijheid)	荷蘭	右派極端主義	13.3%	反移民；反穆斯林；疑歐主義
愛國陣線 (Patriotische Front)	保加利亞	右派極端主義		民族主義；反土耳其與穆斯林少數民族
正統芬蘭人(Perussuomalaiset)	芬蘭	右派民粹主義	12.9%	民族主義；反移民；反歐盟；嚴格執行難民法
公民黨(Podemos)	西班牙	左派民粹主義	8%	反歐盟樽節政策；疑歐主義
法律與正義黨 (Prawo i Sprawiedliwość)	波蘭	右派民粹主義	32.3%	孤立主義；反德國；反俄國；強調國家安全；疑歐主義
斯洛維尼亞國家黨 (Slovenska nacionalna stranka)	斯洛維尼亞	右派極端主義	3.6%	廢除吉普賽人特別法；限制外國人之工作機會
斯洛維尼亞民族黨 (Slovenská národná strana)	斯洛維尼亞	右派極端主義	3.6%	民族保守主義；反少數民族，特別是匈牙利籍與吉普賽人
瑞典民主黨(Sverigedemokraterna)	瑞典	右派民粹主義	9.7%	社會保守主義；仇外；反對多元社會；強調瑞典價值
極左聯盟(Syriza)	希臘	左派民粹主義	26.6%	經濟社會主義；疑歐主義；反資本主義
規範與正義黨 (Tvarka ir teisingumas)	立陶宛	右派民粹主義	14,3%	對抗反改革者
英國獨立黨	英國	右派民粹主義	28%	英國退出歐盟；反官僚

政黨	國家	政治屬性	得票率	主張
(UK Independence Party)				主義；反多元文化主義
直接民主曙光 (Úsvit přímé demokracie)	捷克	右派極端主義	3.1%	仇恨吉普賽人
民族統一---祖國與自由/拉脫維亞 民族獨立運動 (Visu Latvijai! — Tēvzemei un Brīvībai/LNNK)	拉脫維亞	右派民粹主義	14.3%	種族主義；經濟自由主義
佛萊明德民族主義黨 (Vlaams Belang)	比利時	右派極端主義 分離主義	4.2%	種族階級論；反民主制度；疑歐主義

資料來源：此處之民粹主義是指以人民之名反菁英份子、反統治者、反與自己意見不同者；極端主義是指要推翻既有之體制，建構新社會秩序。Robert Pausch, “Europa extreme,” <http://www.zeit.de/feature/populismus-extremismus-europa#ps>

民眾對於決策影響不足亦激化民族主義的再起，其原因是會員國對於解決危機所採行之方式有分歧且相互指責，例如德國、法國與荷蘭等歐元區北方國家的人民不願為希臘、義大利等國之債務負責，德國有超過三分之二的民眾反對德國援助希臘和其他有債務危機的國家，南方國家則認為北方國家從歐元受益，卻不願意承擔責任。波蘭將此等情況歸納為歐洲政治中兩種形式之「危險民族情緒」。²⁸歐盟前執行委員會主席 Barroso 認為絕對不能讓民粹份子與民族主義份子之影響力藉機坐大，並提出成立「政治聯盟」來促成可有效運作之泛歐洲政黨（表三），以及成立具有民主監督機制的「財政聯盟」解決歐債危機。²⁹João Carlos Espada 認為防範民粹與民族主義影響力增加之關鍵在於，歐盟必須避免在擴張與限縮的財政政策間之衝突，以及中間偏左與中間偏右政黨間之衝突。³⁰

表三：泛歐洲政黨與其參加之歐洲議會黨團(2014年)

泛歐洲政黨	參加之歐洲議會黨團
歐洲人民黨(European People's Party)	歐洲人民黨團 (Group of the European People's Party)

²⁸ 金玲，〈債務危機重塑歐盟內部力量關係〉，《國際問題研究》，第2期(2012年)，頁112。

²⁹ Matthias Krupa, “Euro-Krise Barroso dämpft Angst vor einem Euro-Superstaat,” *Die Zeit*, September 12, 2012, <http://www.zeit.de/wirtschaft/2012-09/barroso-euro-krise-esm>

³⁰ João Carlos Espada, “The Sources of Extremism,” *Journal of Democracy*, Vol.23, No.4 (2012), p.16.

	(Christian Democrats)
歐洲社會黨 (Party of European Socialists)	社會民主進步聯盟黨團 (Group of the Progressive Alliance of Socialists and Democrats)
歐洲保守改革聯盟 (Alliance of European Conservatives and Reformists)	歐洲保守改革黨團 (European Conservatives and Reformists)
歐洲自由民主聯盟 (Alliance of Liberals and Democrats for Europe)	歐洲自由民主聯盟黨團 (Alliance of Liberals and Democrats for Europe)
歐洲綠黨(European Green Party)	綠黨/歐洲自由聯盟 (The Greens/European Free Alliance)
歐洲左派政黨 (The Party of the European Left)	歐洲聯合左派-北歐綠色左派 (European United Left-Nordic Green Left)
歐洲自由民主運動 (Movement for a Europe of Liberties and Democracy)	歐洲自由與直接民主黨團 (Europe of Freedom and Direct Democracy Group)
歐洲民主政黨 (European Democratic Party)	歐洲自由民主聯盟黨團 (Alliance of Liberals and Democrats for Europe)
歐洲自由聯盟(European Free Alliance)	綠黨/歐洲自由聯盟 (The Greens/European Free Alliance)
自由歐洲聯盟 (European Alliance for Freedom)	無
歐洲民族運動聯盟 (Alliance of European National Movements)	無
歐洲基督政治運動 (European Christian Political Movement)	歐洲保守改革黨團 (European Conservatives and Reformists)
歐洲聯合民主 (European United for Democracy)	歐洲聯合左派-北歐綠色左派 (European United Left-Nordic Green Left)

資料來源：作者整理自 European Parliament, “Political Groups.”

<http://www.europarl.europa.eu/portal/en>; European Parliament, “European Political Parties,”

<http://www.elections2014.eu/en/european-political-parties>

二、歐盟機關之民主赤字

歐盟機關之民主赤字是源自於民主原則運用在歐盟層級以及會員國層級間的落差所造成，³¹歐盟整合初期之決策是由政治菁英以政府間而非

³¹ Eriksen and Fossum, *op. cit.*, p.330.

超國家決策模式與行動來主導，進而逐漸發展為超國家治理之模式，並將政黨領袖、議會委員會、跨國利益團體等均納入建構歐盟之進程。³²現今歐盟之治理是由超國家之技術官僚體制負責，會員國內之各級議會之影響力無法發揮。為解決此問題，自馬斯垂克條約生效以來，即致力於歐盟治理之議會化，以期各會員國各級議會能在歐盟內反應民意。³³

目前歐盟治理所面臨之最大挑戰是行政機關如歐盟執行委員會不須為政策成敗負責，³⁴歐洲議會是直接民選產生，但卻不具立法提案權之外，法案同意權卻要與歐盟部長理事會分享，負責歐盟運作之政治菁英又能力不足。³⁵歐盟為改善此等情況，在馬斯垂克條約基礎上，從提高歐洲議會以及會員國各級議會對於歐盟決策與相關機關之影響著手。就提高歐洲議會對決策之影響力方面，里斯本條約增加歐洲議會下列之權力：(一) 將「一般立法程序」之立法權擴大至 40 個新領域，該等領域分佈在農業、能源安全、移民、司法與內政、醫療與結構基金 (Structural funds)；(二) 取消預算中之強制與非強制預算之區別，由歐洲議會與歐盟部長理事會共同分享預算審核權；(三) 歐盟對外簽署國際條約需要歐洲議會同意。歐洲議會曾在 2010 年 2 月 10 日引用「里斯本條約」之規定，反對歐盟與美國簽署追蹤恐怖份子金錢來源之合作條約，以致該協議重新談判。歐洲議會反對之關鍵理由在於，該條約規定歐盟要將歐盟民衆的金融資料轉移給美國政府作為反恐調查。(四) 歐盟高峰會 (European Council) 的決議與行動，歐盟輪值主席及歐盟之對外行動必須通知歐洲議會；(五) 修改條約

³² Russell Dalton and Richard Eichenberg, "Citizen Support for Policy Integration," in Wayne Sandholtz and Alec Stone Sweet eds., *European Integration and Supranational Governance* (New York: Oxford University Press, 1998), pp.250-251.

³³ Annegret Eppler, "Legitimation durch interparlamentarische Zusammenarbeit?" *Aus Politik und Zeitgeschichte*, No.6-7 (2013), p.33.

³⁴ B. Guy Peters and Jon Pierre, "Governance Approaches," in Antje Wiener and Thomas Diez eds., *European Integration Theory* (New York: Oxford University Press, 2004), pp.96-97.

³⁵ Henning Meyer, "Auswege aus der Krise: Europa neu erfinden!" *Die Zeit*, June 09, 2012 <http://www.zeit.de/meinung/2012-06/eurokrise-politische-uni>

之提案權；(六)選舉執行委員會主席之權力及對執行委員會委員行使同意權。³⁶

在提高歐洲議會對歐盟決策影響之外，為確保歐洲議會對於歐盟機關能發揮影響力，「里斯本條約」中規定歐洲議會可透過下列方式影響歐盟高峰會：(一)在歐盟高峰會召開之前，經由採納各種決議(resolutions)；(二)歐洲議會主席在每次歐盟高峰會開會前的主題演講；(三)每次歐盟高峰會後，高峰會主席與所有政治團體領袖舉行之會議；(四)在歐洲議會全體會議(plenary session)之後，與高峰會主席進行廣泛的討論。³⁷

針對協助會員國國內議會對於歐盟立法與政策制定產生影響力方面，在「里斯本條約」之附錄部分規定會員國的國內議會必須被告知與被諮詢歐盟之相關立法草案及政策。會員國國內議會可針對歐盟執行委員會所提出與其職權相關之法律草案在八週內提出意見。若有三分之一的議會有不同之看法，歐盟執行委員會必須書面說明其政策主張之原因。若雙方各持己見，各會員國議會亦可以至歐盟法院(Court of Justice of the European Union)提出告訴。此外，各會員國議會負責監督歐盟之輔助程序(subsidiarity process)的進行，故可要求執行委員會解釋涉及民眾自由、司法合作、國防及歐盟擴大政策等等是否遵守「輔助原則」(the principle of subsidiarity)及「比例原則」(the principle of proportionality)。³⁸

³⁶ 歐盟預算在此之前分為強制與非強制性支出，強制性支出包括占歐盟總支出將近一半之共同農業政策與執行國際條約之相關經費，歐洲議會無審核權而由歐盟部長理事會決定。非強制支出主指結構基金、科技研究、環境、能源、產業政策以及對外之發展援助等由歐洲議會與歐盟部長理事會共同審核。European Union, "Glossary: European Parliament," http://europa.eu/legislation-summaries/glossary/european_parliament_en.htm

³⁷ Buzek, *op. cit.*, p.9.

³⁸ 歐盟條約第五條規定之「輔助原則」是指確保歐盟之決議是具輸出合法性的，歐盟除在其獨享職權範圍外，不採取任何行動，而交由會員國，地區(region)與地方(local)政府來處理，除非歐盟層級能較有效的行動。1992年12月愛丁堡元首高峰會發佈有關「輔助原則」宣言(declaration on the principle of subsidiarity)，以規範使用該原則之相關規定。在此基礎之上「阿姆斯特丹條約」之附件中，規範「輔助原則」與「比例原則」。「輔助原則」與「比例原則」結合，使得歐盟不得超越條約給予之職權。「里斯本條約」附錄更

歐洲議會自 1990 年代初就設有專責機關負責聯絡各會員國議會，「里斯本條約」第 12 條規定各會員國內議會間之合作以及各會員國議會與歐洲議會之合作，並在附錄中第 9 條鼓勵各會員國議會間之合作，第 10 條要求歐盟內隸屬於各會員國議會之「歐盟事務議會委員會會議」促進各會員國議會與歐洲議會間資訊與實務之交流。「歐盟事務議會委員會會議」有權針對歐洲議會、歐盟部長理事會及歐盟執行委員會在個人自由、司法與安全之立法機制等領域之主張，直接向各會員國議會提建議，但不具約束力。³⁹

Philippe C. Schmitter 認為歐盟多層次與中央集權之超國家治理體系對於會員國內民主體制有負面作用，增加歐洲議會與會員國議會前述之權力並不足以克服歐盟執行委員會無法反應歐盟公民之政黨偏好的問題，因執行委員會委員之提名是由會員國政府間協商所產生的，而非經由歐洲議會選舉中得票最高之政黨來任命。⁴⁰德國前外交部長 Joschka Fischer 建議歐洲議會應該有上下兩院，以利會員國內各級議會對於歐盟政策有更大之影響力。⁴¹Andi Gross 認為歐盟要解決不具民意之執行委員會立法獨佔權

進一步要求所有法律均要遵守此原則，並同意會員國的議會可以反對歐盟未遵守該原則之法律草案，執行委員會就必須撤回，或由歐洲議會與歐盟部長理事會退回該法案。此外，歐盟若違反「輔助原則」，區域委員會(Committee of the Regions)可以直接訴諸於歐盟法院。European Union, "Glossary: Subsidiarity," http://europa.eu/legislation-summaries/glossary/subsidiarity_en.htm; Buzek, *op. cit.*, pp.7-18.

³⁹「歐盟事務議會委員會會議」在 1989 年成立，由議會內與歐盟事務有關之委員會的代表與歐洲議會議員組成，每 6 個月集會 1 次。自 1993 年「馬斯垂克條約」生效將內政與司法納入歐盟，在該條約之附錄宣言中強調會員國議會與歐洲議會交流之重要性，並要求執行委員會將其對法案之建議(legislative proposal)通知會員國議會，以利其對歐盟運作進行較佳之民主監督。「阿姆斯特丹條約」之附錄中要求將所有之諮詢文件(綠皮書、白皮書與通訊)送交會員國議會，會員國議會有 6 周時間，即自歐洲議會收到諮詢文件開始至歐盟部長理事會將其放進議程(Council agenda)，來檢視文件內容與討論建議之法案。European Union, "Glossary: National Parliaments," http://europa.eu/legislation-summaries/glossary/national_parliaments_en.htm

⁴⁰ Schmitter, *op. cit.*, pp.43-45.

⁴¹ Giddens, *op. cit.*, p.167.

的問題，應將歐盟部長理事會轉換成歐洲參議院（*Senat*），議員則由會員國議會選舉產生，而執行委員會委員由兩院組成之新歐洲議會選舉產生，此外，要有規範歐盟部長理事會「雙重多數決」的新歐洲法律。⁴²Werner A. Perger 主張要解決歐盟機關之民主赤字應採用直接民主與代議民主之混和體制，即在地方層級採直接民主制，在國家與歐盟層級仍採代議民主制。⁴³

歐盟在處理歐債危機之過程中，基於效率而要求會員國放棄制定預算之財政自主權，歐盟執行委員會主張將歐元區之救援基金常態化，並在介入會員國之財政預算前無需知會各會員國議會，因為歐盟之政治菁英認為民主程序所產生的結果難料，歐盟前執行委員會主席巴羅索甚至認為最民主之機關所做之決議常常是錯誤的。⁴⁴歐盟高峰會主導解決歐債危機，但歐盟之決策實質上是由「法蘭克福小組」（*Frankfurt Group*）負責。⁴⁵此小組不具法律地位卻自行開會，不受歐洲議會之監督，甚至允許美國政府派代表參加此會議，決議援助受危機衝擊國家之相關條件，直接介入危機國家之內政。希此外，歐盟直接協調希臘與義大利之國內金融與預算政策，歐盟中央銀行直接購買希臘、葡萄牙、西班牙、義大利之國債外，所推出針對該等國家的規定，獲得歐盟部長理事會、歐盟執行委員會及歐洲議會的背書而權力大增，⁴⁶但歐洲議會與會員國議會對於歐盟中央銀行的監督卻未能發揮影響力，使得民主赤字問題更形嚴重。⁴⁷

⁴² EurActiv, “Gross: citizens’ initiative is a ‘weak’ democratic tool,”

<http://www.euractiv.com/future-eu/gross-citizens-initiative-weak-d-interview-509304>

⁴³ Perger, *op. cit.*

⁴⁴ Laurence Stassen, “Restoring democratic legitimacy in Europe,”

<http://eptoday.com/restoring-democratic-legitimacy-in-europe/>

⁴⁵ 成員有德國總理、法國總統、國際貨幣基金總裁、歐盟中央銀行總裁、歐盟執委會主席、歐元小組主席、歐盟高峰會主席及歐盟執委會負責經濟及貨幣之委員。Jan Zielonka, “Paradoxien aus 20 Jahren Integration und Erweiterung,” *Aus Politik und Zeitgeschichte*, No.4 (2012), pp.26-29.

⁴⁶ Henrik Scheller, “Fiscal Governance und Demokratie in Krisenzeiten,” *Aus Politik und Zeitgeschichte*, No.13 (2012), p.13.

⁴⁷ 在歐盟體制內議會間的關係有垂直與平行關係，垂直關係是指歐盟議會與各會員國議會

三、政黨及媒體參與不足

就政黨參與不足所造成之民主赤字而言，憲法與歐盟法專家 Christian Calliess 認為一般選民對於歐盟事務認識不足，以致會員國之政黨不會因為在歐洲議會表現優異而成為國內之執政黨，故各政黨只派遣在國內較不具影響力之政治人物至歐洲議會參選議員職位，多數議員在辯論歐盟議題時能力亦不足。⁴⁸歐洲議會之選舉與會員國內部之選舉重要性相較，往往被視為第二順位，原因除了如前所述歐盟具有形塑歐洲政治意識及表達歐盟公民意願之泛歐政黨尚在起步階段之外，現有之歐洲政黨無法創造「泛歐洲公共場域」(European public space) 亦是關鍵所在。前歐洲議會祕書長 Sir Julian Pretstley 認為歐洲政黨的不作為，使得其與形塑歐盟政體之功能脫節；另一種觀點則認為歐洲議會早已超越其職能，使得各會員國議會對於歐盟工作監督不足。為解決政黨參與不足的情況，歐洲議會議員分兩派，一派提出修改選務的討論，例如，在 2011 上半年歐洲議會討論之 Giannakou 報告，其中提及規範泛歐洲政黨及其募款規則，另一派提出 Duff 報告討論修改歐洲議員選舉法。⁴⁹ 就媒體參與不足所造成之民主赤字而言，Colin Crouch 強調代議民主程序出現之腐敗，加上在結構上享有特權之精英份子影響力強大，減少公民平等之政治參與，對於大眾政策傳播與

間，以及各會員國議會與地方議會間之關係，或歐盟議會與地方議會間之關係。所謂平行關係是指各會員國議會間，各會員國地方議會間之關係。會員國內各級議會之立法功能，視其是否能轉換歐盟法律為國內法而定，通常下級議會對於上層之政策涉及其權益時有發言權。在議會間的垂直關係中存在著立法權與發言權之平衡，而在議會間的平行關係中各國議會與地方議會面對上層之政策缺乏立法權，對於上層之政策在形成過程中之發言權則由各政府所掌握。民選之議會影響力下降，政府在上層政策形成過程中之影響力增加，各級議會之自救之道是針對歐盟事務增加對各級行政機構之監督功能。參見：Eppler, *op. cit.*, pp.30-35.

⁴⁸ Thomas Darnstaedt, Christoph Schult and Helene Zuber, "The Great Leap Forward In Search of a United Europe," *Spiegel Online*, November 24, 2011, <http://www.spiegel.de/international/europe/the-great-leap-forward-in-search-of-a-united-europe-a-799292.html>

⁴⁹ Buzek, *op. cit.*, p.15.

溝通是不利的。職業公關所主導之傳播將注意力轉移至他處，對於民主之重要挑戰與核心問題卻置之不理。議會民主之選舉是由職業公關專家所組成競選團隊來主導，以協助精英份子的代表們建構領袖魅力，亦無助於民眾學習及參與民主政治。此外，傳播民主與媒體之利潤間的矛盾日漸增加，使得媒體即便在快速成長之時代，其監督功能反倒未見提升。有鑑於此，歐洲議會針對媒體運作之結構性赤字，在 2008 年 9 月 25 日通過「歐盟媒體集中與媒體多元主義」宣言。在該宣言中指出媒體僅建構在市場自由競爭體系本身是不能確保多元主義，媒體不應質變為商品，因為自由競爭的市場是不保障言論自由與媒體多元化及客觀中立之資訊，故媒體仍應是民衆之「公共財」。⁵⁰

肆、歐盟之合法性赤字

公民社會與政治參與是民主社會的規範性基礎，國家將整體資源儘可能平等分配給社會所有階層是民主體制的本質，公民積極參與國家政治意志形成是承認合法性之表現。⁵¹針對合法性之論述，歐洲早在 17 至 18 世紀啟蒙時期 John Locke 與 Jean-Jacques Rousseau 之「社會契約論」中就有討論，依照「社會契約論」主張在政治共同體內將公民的自由交給治理權威是需要公民之同意。⁵²Max Weber 認為合法性之前提有宗教、傳統、形式、立法、意識形態或領導力，⁵³而 Ulrike Liebert 認為所謂合法性是指政治權威之正當性與可接受性（表四）。

⁵⁰ Sabine Schiffer, "Informationsmedien in der Postdemokratie. Zur Bedeutung von Medienkompetenz für eine lebendige Demokratie," *Aus Politik und Zeitgeschichte*, No.1-2 (2011), pp.27-29.

⁵¹ Böhnke, *op. cit.*, p.18.

⁵² Stassen, *op. cit.*

⁵³ Fritz Scharpf, "Problem-solving effectiveness and democratic accountability in the EU," *MPIfG Working Paper*, No.03/1 (2003), <http://www.mpifg.de/pu/workpap/wp03-1/wp03-1.html>

表四：政治權威之合法性標準

特性面向	標準規範
合法性	權威主體根據確立之合法規定與正式程序進行運作
基準合理性	權威立基於社會對於適當權威來源（輸入合法性）之信任，例如： --人民主權 --公民代表 --公民參與
實踐表現	權威主體致力於（實行、符合、完成或實踐）民眾所認同之重要目標，並且履行下列三項執行標準（輸出合法性）： --基礎權利 --社會公義 --經濟繁榮
合法化	權威主體由被統治者與其他合法性權威獲得明確認同，例如： --選舉授權 --其他合法權威機關之認可 --審議式之說服影響

資料來源：Ulrike Liebert, "Democracy beyond the State: Assessing European Constitutionalisation," in U. Liebert, J. Falke and A. Maurer eds., *Postnational Constitutionalisation in the Enlarged Europe-Postnationaler Verfassungsprozess im erweiterten Europa* (Nomos: Baden-Baden, 2005), pp.3-4.

Fritz Scharpf 以體系理論之觀點為基礎，提出歐盟治理之合法性可依循兩項規範性標準來檢視：（一）人民參與的政策輸入合法性，主指政策輸入時在制度面上公民有表達其偏好之機會，以及參與經由公民認同與社群支持之代議政治的審議活動；（二）有效回應人民需求之政策輸出合法性，亦即政策被有效執行且符合公民之「公共利益」。⁵⁴就第一項人民參與的政策輸入合法性之規範性標準而言，Radostina Primova 認為歐盟在達到輸入合法性方面有其不足，因其缺乏有影響力之泛歐洲政黨以整合民眾之偏好，缺乏選舉歐盟高峰會主席所需之歐洲認同，以及欠缺泛歐洲之媒體來協助民衆溝通與理解歐盟之政策。⁵⁵歐盟為增加公民參與政策制定之機

⁵⁴ Vivien Schmidt, "Democracy and Legitimacy in the European Union Revisited: Input, Output and 'Throughput'," *Political Studies*, Vol.61, No.1(2013), pp.2, 7.

⁵⁵ Radostina Primova, "Enhancing the Democratic Legitimacy of EU Governance? The Impact of Online Public Consultations in Energy Policy-Making," *RECON Online Working Paper*, No.1 (2011), http://www.reconproject.eu/main.php/RECON_wp_1101.pdf?fileitem=5456456

會以達輸入合法性，在馬斯垂克條約內提出歐盟公民資格以形塑歐洲認同，提供公民歐洲議會之選舉權與不在籍投票，規定立法程序為「共同決策程序」，以促成歐洲議會與歐盟部長理事會在此程序中之平等的地位。此外，依照「歐盟運作條約」(The Treaty on the Functioning of the European Union)，歐盟公民或居民均可針對歐盟之活動及對其所產生之衝擊而提起訴願，歐盟部長理事會辯論立法提案的會議必須對外開放，並要在網路上同步播出以增加透明度。⁵⁶

里斯本條約規定設立「歐盟公民倡議」，要求歐盟執行委員會必須針對歐盟公民之提案草擬相關法案，而相關之行政程序必須簡化以利執行。⁵⁷「歐盟公民倡議」能夠反映民眾之「公共利益」嗎？Andi Gross 認為歐盟執行委員會應該在每個會員國內建立民主的基層機關 (democratic infrastructure)，以防止「歐洲公民倡議」成為有影響力之組織或遊說團體的工具。此外，歐盟執行委員會應提供經費 (例如翻譯、會議、軟硬體及交通費)，協助可收到 5 萬個以上公民連署的公民團體，進而建構有影響力之「歐洲公共場域」(European public sphere)，以提出法案推動民眾之「公共利益」。⁵⁸

就政策輸入之制度面而言，歐盟制度被批評為合法性赤字的地方多集中在 (一) 行政機關，例如非民選之歐盟執行委員會有立法提案權；(二) 有法案同意權之非民選的歐盟部長理事會之議事方式多集中在「條件多數決」(自 2014 年改為雙重多數決)，少部分集中在「一致決」；(三) 民選之歐洲議會不僅不具有立法提案權，立法同意權尚需與歐盟部長理事會共

⁵⁶ European Union, "Glossary: democratic deficit,"

<http://europa.eu/legislation-summaries/glossary/democratic-deficit-en.htm>

⁵⁷ 歐盟公民所提之議案必須有 100 萬個具有選舉權之歐盟公民連署，而此 100 萬人自 2012 年 4 月 1 日必須分布在 4 分之 1 會員國內。此機制之設立是期望改善各國政府及歐盟機關只強調自己的偏好而不重視歐盟公民意見的態度。參見：Andreas Maurer and Stephan Vogel, "Die Europäische Bürgerinitiative: Chance, Grenzen und Umsetzungsempfehlungen," SWP-Studie, No.28 (2009), p.5; Buzek, *op. cit.*, p.13.

⁵⁸ EurActiv, *op. cit.*

享，以致會員國議會轉移至歐盟之權力，並未全部轉移至歐洲議會的同時，亦脫離國內立法機構的監督。⁵⁹自歐債危機爆發以來，歐盟經濟治理結構與制度之侷限廣受批判，此侷限源自馬斯垂克條約建構歐盟單一市場，使得市場與會員國之關係脫勾，會員國對於其國家之商品市場與金融市場內之行為者喪失控管能力。此外，會員國與會員國議會無法監督歐盟之總體經濟發展相關政策的制定與執行，而單一市場與單一貨幣又限制會員國政府對其國內經濟發展之控管能力以及政策選擇之範圍。歐元區會員國對於國內之經濟成長與就業不再具有絕對之影響力，以致被迫減少社福支出，而工會面臨接受較低之工資與較差之工作條件或產業外移所帶走之工作機會，歐盟民眾之政策偏好亦被忽略。⁶⁰

歐債危機凸顯歐元區之經濟治理需要根本性之改革，因為歐盟制定共同貨幣政策之前提是會員國將總體經濟決策權集中至歐盟層級，但決策權集中至歐盟非民選機構如執行委員會或中央銀行具有輸入合法性爭議。會員國政府間協調之決策方式又缺乏歐盟層級民主體制之監督，進而使得歐盟所制定之政策，例如直接由歐盟機關決議要繳交金融交易稅，提高增值稅或提高歐元之流動性等等，在會員國內之合法性遭受挑戰。⁶¹ 歐盟為解決債務危機，進行跨國重新分配所提出之「歐洲財政穩定基金」超出既有財政預算與結構基金，而現行歐盟法律不同意進行跨國財政合作，特別是在沒有民意機關監督之情況下就限制會員國之預算主權是欠缺合法

⁵⁹ Berthold Rittberger, "Institutionalizing Representative Democracy in the European Union: The case of the European Parliament," *Journal of Common Market Studies*, Vol.50, No.1 (2012), pp.28-30.

⁶⁰ Daniela Schwarzer and Richard Youngs, "Crises in the Euro Area and Challenges for the European Union's Democratic Legitimacy," *GMF's EuroFuture Project Paper Series* (2013), pp.1-2,
http://www.gmfus.org/wp-content/blogs.dir/1/files/mf/1368555090Schwarzer_Youngs_EuroCrisisDemocracy_May13.pdf

⁶¹ Stefan Collignon, "Democratic Requirements for a European Economic Government," *International Policy Analysis*, (December 2010), p.7.

性。Jürgen Habermas 認為「歐洲財政穩定機制」是歐盟北方富國第一次承擔南方窮國之債務，但跨國之財富分配已超過各會員國民主體制之能力。⁶²此外，歐盟雖已經擁有單一市場，但卻沒有單一的總體經濟，歐元區 18 個國家擁有單一貨幣，預算審核權卻掌握在各國議會。歐盟經濟治理實質上是涉及歐盟民主體制的調整，以將歐盟之利得進行跨國的公正分配，以平衡核心地區與邊陲地區之經濟發展差異。⁶³

歐盟該如何調整其民主體制以促成資源與利得之跨國分配具有合法性？歐元區內之經濟體實質上仍以國家為單位，在必要時彼此仍互相競爭，為解決前述治理結構之侷限而造成合法性不足的問題，自馬斯垂克條約生效以來，歐洲議會在推動制度改革時，就曾考慮對民眾說明建構「歐洲共和國」。⁶⁴ Joschka Fischer 於 2000 年在柏林洪堡大學啟動憲政辯論時，即主張歐盟由國家聯盟轉型為完整之議會聯邦制（fully parliamentary federation）。另有學者認為民主體制是建構在主權國家之內，但歐盟至今尚未發展成為一個主權國家，故其推動跨國民主體制之過程缺乏民主國家所必須之重要條件，例如國家、人民，以共同語言與文化為基礎之歐洲認同等要素，特別是歐盟尚未成功建構「歐洲人」，以致缺乏以民為主之治理體制。⁶⁵

在第二項有效回應人民政策輸出合法性的規範性標準方面，以解決歐債危機為例，歐盟強化其以規範為基礎，以技術官僚來協調會員國之財政

⁶² Darnstaedt, Schult and Zuber, *op. cit.*

⁶³ Guérot, *op. cit.*

⁶⁴ 「歐洲共和國」是建構在具合法性之跨國民主體制內，成立之目標是要建立在確保和平為基礎的條約之上，其領土是由自願參加之會員國的領土組成，所有人擁有一體適用之平等的政治、經濟與社會權利。歐元區國家是「歐洲共和國」之核心，共和國之議會是由獨立於各國之外並擁有立法提案權與同意權之歐元區議會(Eurozone Parliament)來運作，以結合預算循環週期與議會立法期，並擁有部分之歐盟財政主權。依照「歐洲共和國」的規劃，歐元區議會有能力針對歐盟之利得進行跨國分配，以確保核心地區與邊陲地區之經濟平衡。參見：Robert Menasse and Ulrike Guérot, "For a European Republic," http://ecfr.eu/content/entry/commentary_for_a_european_repu

⁶⁵ Eriksen and Fossum, *op. cit.*, pp.325, 332.

與經濟政策。歐盟之觀點是以規範為基礎可免受會員國之政治干擾，利用「穩定與成長公約」(Stability and Growth Pact)來制裁未達歐盟標準之會員國，而推動「歐洲學期」(European Semester)之目的是使歐盟在推動相關政策之協調過程及會員國之決策都能有效率，但此等規範限制會員國之民主的政策選擇。部分會員國以民主合法性不足為藉口，不遵守歐盟之規範，而此又衝擊到歐盟政策之輸出合法性。歐盟技術官僚介入債務國家例如希臘，以貫徹歐盟執行委員會、歐盟中央銀行及國際貨幣基金所同意之改革方案(program of the Troika)，並在部分會員國要求其中央政府制定符合歐盟要求之預算規劃，而試圖將權力「再中央化」集中至歐盟以控制財政支出，引起不符合民主體制之合法性爭議。歐盟所提部分解決危機之財政措施無法執行之因，即在於債權國與債務國均面臨來自國內民主赤字及政策輸入合法性赤字所產生之爭議。若歐盟與其會員國仍無法促成經濟成長、就業與社會安全，其政策輸出面之合法性亦會受到衝擊。⁶⁶

前歐盟高峰會主席 Herman van Rompuy 認為涉及國家主權之相關決議時，應確保必要之民主合法性，在制定預算與財政政策時，必須訴諸於公眾輿論之支持。⁶⁷歐洲委員會之議會 (Parliamentary Assembly of Council of Europe) 指出為解決歐債危機而採用結合「歐洲穩定機制」、「歐洲財政方案」(European Fiscal Compact) 與刪減社福預算為主之撙節方案會衝擊民主體制之運作與社福權利之標準，而執行此撙節方案之機構 (歐盟執行委員會、歐盟中央銀行及國際貨幣基金) 亦欠缺民主合法性。⁶⁸新自由傳統之經濟憲政主義者 (economic constitutionalism) 卻有不同之觀點，認為歐盟核心治理功能不需要如同國內層次之合法性，因為歐盟整合是為貨物、勞務、資本與人員之自由流通而撤除各國邊界障礙，此等自由屬於基

⁶⁶ Schwarzer and Youngs, *op. cit.*, pp.3-4.

⁶⁷ Herman van Rompuy, "Auf dem Weg zu einer echten Wirtschafts- und Währungsunion," http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/de/ec/131294.pdf

⁶⁸ Council of Europe, "Parliamentary Assembly Resolution 1884," <http://assembly.coe.int>

本人權，且歐盟之各項共同政策可保護與貫徹此等自由免於會員國政府干預，其重要性遠高於國內層次之合法性。⁶⁹

伍、審議式民主：修補赤字

審議式民主假定公共領域可以創造機會，給予公民在經由論述的過程中，考量多重觀點的情形下形成或修正其偏好的同時，使自己理解共同行動的目標。審議式民主的核心觀念是透過公民在理性、反思以及公共判斷（public judgment）的條件下，共同探討公共議題以及其解決方案，並依據「公共利益」進行自我轉型，故人民不僅只是選民，更重要的是公民。⁷⁰ Óscar Garcia Agustin 認為審議式民主是回應自由民主體制將參與僅視為投票，以及政府由精英份子主導所產生侷限的另一種選擇。⁷¹ 審議式民主特別強調公共討論與公眾理性以找尋「公共利益」之必要性，並將「公共利益」放在高於私利的地位，糾正利益團體主導之政策制定。⁷²

綜合觀之，審議可分為微觀的審議與宏觀的審議，微觀的審議是指決

⁶⁹ Scharpf, "Problem-solving effectiveness and democratic accountability in the EU."

⁷⁰ 陳俊宏認為「審議式民主」的構成包括三個基本原則：（一）公開性(publicity)：公民及政府官員需要公開地合理論證其主張；（二）責任性(accountability)：民主政體的政治人物必須對其人民提出交代；（三）互惠性(reciprocity)，亦即「公民可以理性互惠地思考，並共同認知到一個道德上值得尊重的立場，即使在他們看來這個立場在道德上是錯的」。參見：陳俊宏，〈永續發展與民主政治：審議式民主理論初探〉，《東吳政治學報》，第9期（1998年），頁85-122。黃東益與陳敦源主張審議式民主蘊含直接民主(direct democracy)與社群民主(communitarian democracy)的精神，因此審議式民主除了涵蓋代議民主的「非獨裁」、「政治平等」及「參與」等基本條件外，亦有對話的涵容性(inclusion)、公開(publicity)、課責(accountability)及互惠(reciprocity)等基本原則。參見：黃東益、陳敦源，〈電子化政府與商議式民主之實踐〉，《台灣民主季刊》，第1卷，第4期（2004年），頁6。

⁷¹ Óscar Garcia Agustin, "Transnational deliberative democracy in the context of the European Union: The institutionalization of the European Integration Forum," *European Integration online Papers*, Vol.16 (2012), <http://eiop.or.at/eiop/text/2012-010a.htm>

⁷² 陳東升，〈審議民主的限制—台灣公民會議的經驗〉，《台灣民主季刊》，第3卷，第1期（2006年），頁80。

策取向，而宏觀的審議是針對意見的形成。⁷³ Anne Elizabeth Stie 認為審議的民主決策程序包含：(一) 各方觀點；(二) 決策公開以便相關資訊與文件可供公開辯論；(三) 提供中立的架構與程序並平衡不對等的權力關係；(四) 提供審議場所；(五) 具決議能力，而審議的過程正是政府合法性的主要來源之一，亦是回應治理危機的方式之一。⁷⁴ 審議式民主在歐盟整合論述中的出現是與代議民主之民主赤字與合法性赤字造成歐盟進一步整合之困境有關。學者之研究將公民視為治理的主要來源，並提出審議式民主的概念，做為嘗試提供修補前述歐盟代議民主困境的選擇。⁷⁵

研究審議式民主之學者認為合法的治理可經由審議實務之制度化來達成，⁷⁶ 部分跨國主義學派學者如 Joshus Cohen, Charles Sabel 與 James Bohman 認為歐盟是具有民主特質之政體，做為多元中心聯結之治理體制，歐盟之民主特質來自於其有能力控管與發展有別於以國家為基礎之代議民主體制，而最適合歐盟之民主體制應是直接審議的多元機關或是跨國複合式的審議民主體制。Berthold Rittberger、Simon Hix、Julie Smith 及 Glyn Morgan 從歐洲議會之發展與會員國代議民主體制之鞏固的觀點出發，主張歐盟民主體制之特徵應是具有較代議民主體制國家更多層次的模式。歐盟之民主是強調審議理論的制度觀點，故特別重視代議民主之制度的安排。在現代體制下結合公共審議與代議體制之因在於代議民主是建構在審議的過程，其可提供民治之可能性，而民眾亦可進入公民社會中自由意見

⁷³ 更加整合的審議體系(deliberative system)必須有眾多且互相聯繫的審議場域(deliberative sphere)，審議場域包括議會、委員會、圓桌會議、專家委員會、社區論壇、公共討論會、教堂等。參見：Carolyn Hendriks, "Integrated Deliberation: Reconciling Civil Society's Dual Role in Deliberative Democracy," *Political Studies*, No.54 (2006), pp.493, 499.

⁷⁴ Anne Elizabeth Stie, "Assessing Democratic Legitimacy from a Deliberative Perspective: An Analytical Framework for Evaluating the EU's Second Pillar Decision-Making System," *RECON On Line Working Paper*, No.18(2007), http://www.reconproject.eu/main.php/RECON_wp_0718.pdf?fileitem=16662537

⁷⁵ James Bohman, "Communication, Ideology, and Democratic Theory," *The American Political Science Review*, Vol.84, No.1 (1990), pp.94, 107.

⁷⁶ Primova, *op. cit.*

形成的過程，審議的過程亦可制度化。John Stuart Mill 曾言「當確保衝突的意見之聽證及諮商是必要或重要時，審議機關是有其必要的」，⁷⁷而 Christopher Lord 主張歐盟機關必須是具有審議理念之超國家機關。⁷⁸ 歐洲議會第一任議長 Simone Veil 主張以審議的方式監督歐盟，可使歐洲議會在歐盟整合之進程中扮演積極之角色。⁷⁹前歐盟部長理事會秘書長兼共同外交與安全政策高級代表 Javier Solana 則主張建立「歐盟公共場域」，⁸⁰而高度政治議題，例如加入歐盟或有關歐盟條約之公投等，若能在「歐盟公共場域」中密集審議且有具體之結論，則可形成如 Jürgen Habermas 所說之泛歐洲公共輿論，進而對歐盟政策制定產生影響力。⁸¹

在審議實務上，歐盟為解決前述機關與政策之民主赤字與合法性赤字，了解民意所向，在既有之代議民主體制內針對未來整合方向推動政策外，亦連續舉辦審議的「歐盟之未來」會議（convention on the future of Europe）、「歐洲制憲會議」、「歐洲整合論壇」（European Integration Forum）及「歐洲 2020 策略」（Europe 2020 Strategy）等審議活動。歐盟在 2001 年 5 月 7 日布魯塞爾舉辦之「歐盟之未來」是針對下列四大重點進行諮詢與審議：（一）歐盟與會員國之間權限的界定；（二）「基本權利憲章」之法律地位界定；（三）歐盟條約之簡化；（四）會員國議會在歐盟之角色。為提升參與廣度，歐盟架設「歐盟之未來論壇」網站，參與審議者包括歐盟公民，各會員國議員以及來自政治、經濟、學術界和公民社會組織之代表。⁸²

⁷⁷ Eriksen and Fossum, *op. cit.*, pp.325-328.

⁷⁸ Giddens, *op. cit.*, p.169.

⁷⁹ Simone Veil, "Our Parliament Must be a Motive Force, 18 July," in Dick Leonard and Mark Leonard eds., *The Pro-European Reader* (New York: Palgrave, 2002), p.82.

⁸⁰ Darnstaedt, Schult and Zuber, *op. cit.*

⁸¹ Wolfgang Merkel, "Volksabstimmungen: Illusion und Realität," *Aus Politik und Zeitgeschichte*, No.44-45 (2011), p.52.

⁸² 歐盟執行委員會定義「公民社會」組織如下：工會與受僱者組織(社會夥伴)，非政府組織，職業團體(professional associations)，慈善機構(charities)，草根團體(grass-roots)以及對於當地教會與宗教團體有特殊貢獻之公民組織。參見：Commission of the European Communities, *European Governance: A White Paper* (Brussels: COM, 2001), p.14.

「歐洲之未來」論辯初期，參與者之間就達成下列五項共識（一）歐盟整合之未來不宜僅透過政府間會議之決策方式，而應有其他的選項來決定，例如「會議」與「論壇」；⁸³（二）反對聯邦主義者將歐盟整合為聯邦制國家之主張；（三）主張直選歐盟執行委員會主席；（四）歐洲議會應具有立法提案權；（五）歐盟法規的內國法化之過程得採用公投方式，⁸⁴然而歐盟至今並未回應此等共識。在 2005 年歐盟制憲會議期間建構跨國民主體制之「歐洲共和國」的概念又被提出，審議所達成之共識是主張歐盟應該由人民（citoyen）而非民族國家組成，而歐洲議會必須成為擁有立法權的民意機構且是兩院制。⁸⁵ 歐盟雖未回應此制度安排的審議結果，但在解決歐債危機之際，「歐洲共和國」則又再度廣為討論。

歐盟第一支柱之「歐洲共同體」在 2005 年設立「歐洲整合論壇」(European Integration Forum)，其審議活動之執行是與「經濟及社會委員會」合作進行為主。「歐洲整合論壇」在 2009 年 4 月 20-21 日與「歐洲整合網站」(the European Web Site on Integration) 針對歐盟整合之議程進行審議活動，其目標是在歐盟層級改善合作與交換資訊，以發展出一個歐盟整合議程及增加公民社會在歐盟之代表性。為了包含來自會員國及歐盟之代表，該論壇三分之一的會員來自「歐洲公民社會」的網絡(European civil society networks)，例如紅十字會，工會，人權與反種族主義組織。⁸⁶此外，歐盟執行委員會在 2009 年 11 月 24 日至 2010 年 1 月 15 日透過全球網際網路對「歐洲 2020 策略」展開公共諮詢與審議，而參與諮詢與審議者涵蓋歐盟各會員國之中央、區域與地方政府，一般公民，歐盟地區之非政府與民間組織，政黨，商務組織及中小企業團體，消費者團體，國際組織（例如聯合國、歐洲自由貿易協會等），美國商會與日本商會等。審議結果所

⁸³ 盧倩儀，〈歐洲制憲會議對歐盟民主化之影響〉，《問題與研究》，第 44 卷，第 1 期(2005 年)，頁 8。

⁸⁴ Leonard, *op. cit.*, p.3.

⁸⁵ Guérot, *op. cit.*, pp.8-10.

⁸⁶ Agustin, *op. cit.*

達成之共識是支持歐盟執行委員會所提出三大成長策略方向之外，尚有解決國際金融危機與歐債危機之政策應是採取刺激經濟成長創造就業機會，而非如歐盟現行推動之擲節政策。⁸⁷

陸、結論

全球化時代在新自由主義影響下，歐洲民主社會之政治參與呈現多元化與複雜化，批判歐盟代議民主體制之民主赤字與合法性赤字的聲浪不絕於耳。歐盟現階段之處理方式是以治理議會化為核心，輔之以審議式之民主程序與活動來回應代議民主之赤字困境。在治理議會化方面，歐盟從增加歐洲議會與會員國議會之權力來監督歐盟之運作。歐洲議會所增加之權力有立法同意權使用之範圍，預算審核權，選舉執行委員會主席以及執行委員會委員之任命同意權，以及將非民選之歐盟部長理事會「條件多數決」之議事規則自 2014 年調整為「雙重多數決」，增加部長理事會辯論立法提案的透明度等等。在會員國之議會方面，歐盟授權彼等對法律草案之諮商及監督「輔助原則」與「比例原則」之執行等等。此外，歐盟提出「公民倡議」機制並舉辦大型之審議活動，增加民眾參與政策之制定，以進而維護「公共利益」。

歐盟針對歐洲議會與會員國議會所做之制度調整與權力安排，在行政機關不必為政策成敗負責之情況未改變前，歐洲議會與會員國議會之監督職能仍無法全然發揮。「公民倡議」機制在相關配套措施不足情況下，不排除受制於遊說團體之影響，而無法反應「公共利益」。做為修補代議民主赤字之審議式民主的假設前提雖是公民之意見形成是理性的且公民視公共利益高於私利，但此前提存在與否，卻是無法驗證，而歐盟亦未回應

⁸⁷ 三大成長策略方向是指智慧成長(Smart growth)、永續成長(Sustainable growth)與包容成長(Inclusive growth)。參見：European Commission, "Europe 2020 Strategy," [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri= COM:2010:2020:FIN:EN:PDF](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:2020:FIN:EN:PDF)

其所主辦之前述審議活動所達成之共識。總體而言，歐盟所採取前述各項措施、機制與制度之調整與權力安排，在現階段尚無法根本解決其代議民主體制之赤字困境及確保民眾之「公共利益」。