本文章已註冊DOI數位物件識別碼

airiti Library

英國與里斯本條約的批准：自由政府間主義的分析

The UK and the Ratification of the Treaty of Lisbon-A Liberal Intergovernmentalist Analysis

doi:10.7015/JEAS.201406_44(2).0001

歐美研究, 44(2), 2014

EurAmerica: A Journal of European and American Studies, 44(2), 2014

作者/Author： 黃琛瑜(Chen-Yu Huang)

頁數/Page： 127-161

出版日期/Publication Date：2014/06

引用本篇文獻時，請提供DOI資訊，並透過DOI永久網址取得最正確的書目資訊。

To cite this Article, please include the DOI name in your reference data.

請使用本篇文獻DOI永久網址進行連結:

To link to this Article:

http://dx.doi.org/10.7015/JEAS.201406_44(2).0001

DOI Enhanced

DOI是數位物件識別碼（Digital Object Identifier, DOI）的簡稱，
是這篇文章在網路上的唯一識別碼，
用於永久連結及引用該篇文章。

若想得知更多DOI使用資訊，

請參考 http://doi.airiti.com

For more information,

Please see: http://doi.airiti.com

請往下捲動至下一頁，開始閱讀本篇文獻

PLEASE SCROLL DOWN FOR ARTICLE

最完整的學術整合查詢平台—華藝線上圖書館 ● http://www.airitilibrary.com ● Find more academic articles on Airiti Library

airiti

《歐美研究》第四十四卷第二期（民國一〇三年六月），127-161
© 中央研究院歐美研究所
http://euramerica.org

英國與里斯本條約的批准：自由政府間主義的分析

黃琛瑜
淡江大學公共行政學系
25137 新北市淡水區英專路 151 號
E-mail: chenyuhuang@gmail.com

摘 要

本文以自由政府間主義為理論架構，探討英國批准里斯本條約的歷程。傳統上，相較於歐盟的其他會員國，英國對歐洲統合通常抱持謹慎疑慮的態度。歐盟經過逾半個世紀的發展，在會員國自願的基礎上，已成為區域整合的重要模式之一。里斯本條約的簽訂為歐盟帶來重大變革，象徵二十一世紀初歐洲統合的重要里程碑。本文旨在探討英國通過里斯本條約的過程及其所面臨的挑戰。另一方面，自由政府間主義經過幾十年的發展，成為歐洲統合理論的一項重要理論學派。自由政府間主義著重於歐盟重大條約的協商、簽署與批准過程，為分析英國批准里斯本條約的歷程提供了適切的理論途徑。因此，本文的雙重目的在於分析英國批准里斯本條約的實證個案，並探求自由政府間主義套用英國個案所呈現的理論妥適性。

關鍵詞：里斯本條約、自由政府間主義、英國對歐政策

投稿日期：102.8.21；接受刊登日期：103.5.26；最後修訂日期：103.5.5
責任校對：李俊達、游偲昀、曾嘉琦

airiti

壹、導論

本文旨在探討英國批准里斯本條約 (Treaty of Lisbon) 的歷程，[1] 以及「自由政府間主義」(Liberal Intergovernmentalism) 分析此個案的理論解釋力。傳統上，英國對歐洲統合抱持謹慎疑慮的態度，相較於歐盟其他會員國，英國對歐洲統合往往採取反對、抗拒的立場。歐盟經過逾半個世紀的整合，在會員國自願的基礎上不斷深化與廣化，里斯本條約的簽訂象徵二十一世紀初歐洲統合的重要里程碑，並使歐盟在制度、政策等各個層面的統合，獲得進一步的強化。英國通過里斯本條約的過程中，包括協商、簽署與批准的階段，究竟面臨何種困難與挑戰？英國採取何種態度及策略回應？另一方面，自由政府間主義經過幾十年的發展，已成為歐洲統合理論的一項重要理論學派，自由政府間主義著重於分析歐盟重大條約的協商、簽署與批准過程，為分析英國批准里斯本條約的歷程提供了適切的理論分析途徑。因此，本文將以自由政府間主義做為理論架構，分析英國批准里斯本條約的實證個案，探究自由政府間主義所展現的理論優點與局限。

除導論與結論外，本文分為四個部分。第一部分回顧英國通過里斯本條約的歷史過程，包括協商、簽署與條約批准的重要歷程，以及過程中英國遭遇的重大挑戰與策略回應。第二部分檢視自由政府間主義的理論發展與分析架構。第三部分探討自由政府間主義分

---

[1] 本文為針對英國所做的個案研究，研究範圍為英國通過里斯本條約的過程中，包括協商、簽署與批准三個階段。本文中有關「英國」的相關措詞，包括英國及「英國政府」。然而，英國與英國政府二者在使用上，確實會有相互重疊造成混淆的情況，特此說明。一方面，英國與英國政府二者，有相互重疊的相同之處。另一方面，英國與英國政府二者亦有相異之處，例如英國的對歐政策，隨著主政政黨的更迭有所不同。因此，本文在討論英國此一個案時，亦使用「英國新工黨政府」、「布萊爾政府」及「布朗政府」，以凸顯英國此一個案在不同政府決策下的差異性。

airiti

析英國批准里斯本條約的個案所展現的理論優點。透過理論與實證個案的相互檢驗，本文於第四部分反省並檢視自由政府間主義的理論局限。藉由以上的研究架構，探究英國通過里斯本條約的實證個案中，英國所面臨的挑戰及其回應，同時檢視自由政府間主義分析該實證個案所展現的理論優點與局限，並展望自由政府間主義未來發展的方向。

貳、英國批准里斯本條約的歷程

歐洲統合歷經超過半個世紀的發展，已演變成為一個介於「超國家」與「政府間」決策模式的治理組織，並對會員國的政治、經濟、法律、外交、文化等不同層面，產生廣泛深遠的影響。歐盟的深化與廣化，在本世紀初邁向新的里程碑。2001 年 12 月歐盟舉行高峰會，通過「拉肯宣言」(Laeken Declaration)，揭示歐盟追求民主、透明及效能的改革承諾，並提出歐盟制定憲法的重要主張。根據拉肯宣言，歐盟成立「歐洲制憲會議」(European Convention)，開啟了歐盟憲法的起草，並於 2003 年 7 月完成歐盟憲法條約草案 (Draft Treaty Establishing a Constitution for Europe)。2004 年 10 月，歐盟會員國簽署了歐盟憲法條約 (Treaty Establishing a Constitution for Europe)，簡稱歐盟憲法 (European Constitution)，象徵歐盟立憲運動的一大里程碑。然而，由於歐盟憲法的高度政治爭議性，歐盟憲法條約於 2005 年的荷蘭與法國公投中遭到否決，歐盟憲法的立憲運動隨之遭到擱置。

然而，催生歐盟憲法的願景與努力並未消失，胎死腹中的歐盟憲法條約並未遭完全放棄，歐盟於 2007 年 12 月 13 日簽署里斯本條約，取代歐盟憲法條約。里斯本條約雖為一部新的條約，內容仍

airiti

以歐盟憲法條約做為主要基礎。由於里斯本條約並未跳脫歐盟憲法條約的舊有框架，使其一如之前的歐盟憲法條約，在條約協商及批准過程中遭受到許多批評與反對，而且在 2008 年 6 月的愛爾蘭公投中遭到否決，致使進展一度受挫並陷入停滯。愛爾蘭經過歐盟會員國間相互協商及國內宣導後，於 2009 年 10 月 2 日舉行第二次公投才通過里斯本條約。里斯本條約於 2009 年 11 月 13 日獲得歐盟會員國的全數批准，自 12 月 1 日起生效。

以下就英國通過里斯本條約的歷程，包括協商、簽署及批准的重要過程，與英國面臨的挑戰及其策略因應做一檢視。首先，里斯本條約的協商可追溯至 2007 年 6 月 21 及 23 日舉行的歐盟高峰會，歐盟會員國於高峰會上同意起草一部新的條約，以取代之前的歐盟憲法條約，該項新約以改革條約 (Reform Treaty) 為名，並隨後開啟協商過程。改革條約的起草協商過程，時值英國首相的政權交替期，2007 年 6 月的歐盟高峰會，亦為英國首相布萊爾 (Tony Blair) 任內最後一次參與歐盟重要決策。由於布萊爾卸任在即，對條約的政策立場並無太大轉變，仍延續之前對歐盟憲法條約提出的四個「紅線區」(red lines) 政策，[2] 整理出對基本權利憲章 (Charter of Fundamental Rights)、外交政策、普通法及司法暨警政體系，以及賦稅政策四大政策領域的政府立場。布萊爾政府對於這些政策領域表達不願意妥協的立場，以保護英國的利益與主權 (BBC News, 2007a)。

布萊爾於 2007 年 6 月 27 日卸任首相後，布朗 (Gordon Brown) 繼任首相。布朗接續布萊爾的四個紅線區政策，在上任後對輪值主

[2] 布萊爾政府在 2003 年針對歐盟憲法提出紅線區的政策領域，表示英國政府不會在這些政策上放棄國家主權。當時所謂的紅線區政策，包括國防、會員國否決權、賦稅、司法、社會安全、歐盟財源等政策的改變須經一致決 (BBC News, 2003)。

airiti

席國葡萄牙首相強調，歐盟在新約的協商過程中必須尊重英國的四個紅線區政策 (BBC News, 2007b)。2007 年 7 月 23 日歐盟於里斯本召開政府間會議 (Intergovernmental Conference; IGC)，會員國對條約取得初步的協商結果。經過數月協商後，改革條約於 2007 年 10 月 18 及 19 日的歐盟高峰會中更名為里斯本條約，會員國並於是年 12 月 13 日正式簽署里斯本條約，在此過程中，布朗始終維持布萊爾提出的四個紅線區政策。布朗政府的對歐政策呈現矛盾，一方面希望維持布萊爾政府的親歐政策，在歐盟事務上扮演合作友好的角色，另一方面積極保護英國主權，對任何朝聯邦化發展的歐盟政策抱持反對態度，凸顯出英國政府對歐政策謹慎疑慮的傳統。此外，歐盟會員國於 2007 年 12 月 13 日共同簽署里斯本條約時，首相布朗低調缺席的窘態，亦反映出布朗政府對歐政策的猶豫。

英國批准里斯本條約的過程中，英國政府維持親歐政策，但也面臨國內外的艱困挑戰。里斯本條約於 2008 年 6 月 12 日的愛爾蘭公投中遭到否決，正當歐盟各國對里斯本條約的未來感到懷疑與沮喪之際，英國議會竟然在 6 月 19 日通過里斯本條約，接著於 7 月 17 日經英國女王伊麗莎白二世正式批准，使得英國成為歐盟 27 個會員國中，第 19 個批准該條約的國家。英國在愛爾蘭公投否決里斯本條約的一週後通過條約，不僅面臨歐盟各國對條約未來感到不確定的政治氛圍，同時面對來自國內反對黨的強烈反對。當時的反對黨保守黨黨魁卡麥隆 (David Cameron) 便要求首相布朗於愛爾蘭公投失利後，宣告里斯本條約壽終正寢 (Cameron, 2008)，同時主張英國議會應考量愛爾蘭公投失利後的情況，重新審思並延後里斯本條約的決議案 (BBC News, 2008a)。2008 年，英國在愛爾蘭公投失利與國內疑歐派勢力反對的國際與國內雙重壓力下，批准了里斯本條約，展現新工黨政府對歐盟的支持。

airiti

綜論之，英國通過里斯本條約的歷程中，展現出新工黨政府親歐政策的承諾，以及英國對歐政策的重要轉變。1997 年 5 月，工黨於在野 18 年後首次贏得大選，相較於前任的保守黨政府，特別是柴契爾與梅傑政府的對歐政策，布萊爾政府採取較為正面積極的親歐政策，主張英國應「建設性地參與」歐洲事務，促進英國在歐洲的領導地位，而非孤立於歐洲的邊緣 (黃琛瑜，2011: 472; T. Blair, 1997)。里斯本條約之前身—— 歐盟憲法條約協商過程中，布萊爾政府的協商代表獲得政府支持，採取正面積極的態度與歐盟其他會員國協商，較之於先前的保守黨政府，能夠更有效率地爭取英國政府的利益與偏好選項 (黃琛瑜，2011: 481-482; Smith, 2005: 717)。[3] 英國通過里斯本條約的過程中，從布萊爾政府至布朗政府皆維持新工黨政府的親歐政策，對里斯本條約表示支持，但另一方面對於涉及英國國家主權及利益的紅線區政策領域，仍維持保護的態度。因此，英國通過里斯本條約的歷程中，新工黨政府展現了親歐政策的一貫性。

參、自由政府間主義的理論架構

歐洲統合於 1950 年代興起後，有關統合的主要動力與結果，一直是爭辯焦點。統合理論中，逐漸發展出現兩個立論相對的重要

[3] 1997 年 5 月，布萊爾政府贏得大選。相較於前任的保守黨政府，布萊爾政府帶來積極參與歐盟事務的重要轉變。英國中央政府部會的首長與文官，在處理歐盟事務及進行對歐協商時，能夠採取更為正面的態度，主動投射國家利益及影響力，更有效率地爭取英國政府的利益與偏好選項。本文作者 2007 年於英國訪談十數位英國政府資深官員，受訪者包括歐洲制憲會議秘書長 (Secretary General of the European Convention) 及多位英國前駐歐盟大使 (Ambassador and UK Permanent Representative to the EU in Brussels) 等人。受訪者咸認布萊爾政府的親歐政策，對英國中央政府帶來上述政治及組織文化的重大轉變。

airiti

學派，包括強調歐洲統合過程中超國家組織角色的超國家主義(supernationalism)，以及主張統合過程中會員國角色的政府間主義(intergovernmentalism)。超國家主義及政府間主義這兩個學派之間的辯論，至今已發展為統合理論中的一項重要基礎，且歷久彌新(Bache & George, 2006: 3; Kassim, 2007: 194)。一方面，超國家主義於 1950 及 1960 年代逐漸發展成歐洲統合的重要理論學派，強調統合過程中超國家組織所扮演的角色，主張透過例如功能主義(functionalism) 提出的「分枝」(ramification) 過程 (Mitrany, 1943, 1975)，以及新功能主義 (neo-functionalism) 提出的功能性「外溢」(spillover) (Haas, 1958; Lindberg, 1963, 1966) 等統合動因，有助於超國家層次的整合。另一方面，政府間主義於 1960 年代興起，針對當時蔚為主流的新功能主義提出批判，主張會員國的權力與利益方為解釋歐洲統合的動因 (Hoffman, 1966; Milward, 1984, 1992)。政府間主義的主張，對 1960 及 1970 年代歐洲統合進程的趨緩、停滯提供解釋，凸顯出歐洲統合過程中，會員國政府間的權力與利益方為主導統合的關鍵因素。政府間主義逐漸發展，成為與新功能主義分庭抗禮的重要理論學派。

政府間主義於 1990 年代進一步發展，除了繼續強調會員國在統合過程中扮演主要角色，並結合國際關係理論及談判理論，針對歐洲統合重要憲政條約的協商、簽署與批准，提出更為細緻的理論分析架構。1993 年，莫拉弗茲克 (Andrew Moravcsik) 提出自由政府間主義，藉由兩階段的分析架構，[4] 解釋歐洲共同體中國家的偏好與權力運作 (Moravcsik, 1993)，成為政府間主義於 1990 年代的

[4] 1993 年莫拉弗茲克提出的自由政府間主義，建立起包括國家偏好形成與國家間協商的兩階段分析架構，以檢視歐洲統合過程中會員國的角色和權力運作 (Moravcsik, 1993: 482)。

airiti

重要代表。莫拉弗茲克於 1998 年出版的《歐洲的選擇：從梅西納到馬斯垂克的社會目的與國家權力》(*The Choice for Europe: Social Purpose & State Power from Messina to Maastricht*) 一書，將自由政府間主義從兩階段擴展成三階段的分析架構，嘗試解釋歐洲統合發展過程中重要條約的協商過程與結果 (Moravcsik, 1998: 23-77)。於此分析架構中，第一階段為國家偏好的形成，莫拉弗茲克提出國家偏好反映經濟利益 (economic interests) 或地緣政治利益 (geopolitical interests) 的理論假設，並佐以個案研究的實證分析，強調經濟因素為國家偏好形成的主因。第二階段為政府間的協商，莫拉弗茲克提出「不對稱的相互依存」(asymmetrical interdependence) 與「超國家管理」(supranational entrepreneurship)，做為解釋政府間協商效率與分配結果的兩個因變數，並發現前者為解釋政府間協商的主要因素。第三階段為制度的選擇，莫拉弗茲克提出「聯邦的意識形態」(federalist ideology)、「中央化的技術管理」(centralized technocratic management)，以及「更多的可信承諾」(more credible commitment) 三個因變數，做為解釋會員國主權移轉至國際機構的原因，並發現更多的可信承諾為解釋主權移轉的主要原因 (1998: 23-77)。

相較於其他統合理論，莫拉弗茲克的自由政府間主義展現以下兩項理論特點，本研究因而選擇自由政府間主義做為探討英國通過里斯本條約此一個案的理論分析架構。

首先，自由政府間主義較之於新功能主義，更能解釋歐盟重大條約協商過程中，會員國國家權力與利益所扮演的角色。就統合的動因而言，新功能主義強調會員國間的功能性「外溢」，有助於超國家層次的整合 (Haas, 1958; Lindberg, 1963, 1966)。然而，自由政府間主義對新功能主義提出批判，主張歐洲統合的推進乃由會員國的權力與國家利益所主導 (Hoffman, 1966, 1982; Moravcsik, 1991,

airiti

1993, 1998)。由於里斯本條約為歐盟的重要條約，須經歐盟會員國全數批准方能通過，會員國的權力與利益於條約通過的歷程中，從而扮演重要的角色。因此，自由政府間主義強調會員國國家權力與利益的理論特點，為英國通過里斯本條約的個案提供適合的理論分析途徑。其次，自由政府間主義融合國際關係理論及談判理論，對歐盟重大條約的協商、談判與批准的不同階段中，會員國政府間如何折衝樽俎和達成協議，提供清楚的分析框架。簡言之，莫拉弗茲克的自由政府間主義提供了適切的理論架構，用來檢視英國通過里斯本條約的歷程中，包括國家偏好的形成、政府間談判，以及制度選擇之階段的重要發展。

此外，英國與里斯本條約之相關研究，亦引起學者針對英國此一個案進行探討，或就英國與歐盟其他會員國進行多國個案分析。英國與里斯本條約相關研究中，針對英國進行單一個案研究者較少。舉例而言，就英國進行個案研究的學者，多聚焦於英國通過里斯本條約歷程中，英國政府的立場與策略 (A. Blair, 2012; Nugent & Phinnemore, 2010)，以及英國媒體中有關條約辯論的呈現 (Nasti, 2010)。相較於前述研究偏重英國通過里斯本條約的實證分析，學者卡西姆 (Hussein Kassim) 嘗試套用歷史制度主義及自由政府間主義等理論，分析英國在里斯本條約之前身歐盟憲法條約的政策偏好 (Kassim, 2004)。

英國與里斯本條約之相關研究，多數為英國與歐盟其他會員國之多國分析，例如針對里斯本條約通過歷程中，包括英國在內之主要國家的角色及互動 (Barnard, 2008; Carbone, 2009; Craig, 2010; Dougan, 2008; Ziller, 2008)。這些多國分析之研究，著重於里斯本條約通過過程中會員國談判協商的實證研究，較少進行理論的套用分析。另一方面，仍有學者嘗試運用不同理論解釋里斯本條約通過

airiti

過程中會員國的角色及互動，例如蘇宏達以自由政府間主義，檢視里斯本條約發展過程中德法英等主要國家的態度 (蘇宏達，2010)，盧倩儀以自由政府間主義及制度主義分析歐盟憲法條約及里斯本條約的歷程 (盧倩儀，2010)。綜上所論，英國與里斯本條約之相關研究，較少文獻就英國通過里斯本條約的單國個案進行實證與理論的雙重檢證。本研究除了針對英國通過里斯本條約的個案進行實證分析，亦運用自由政府間主義加以檢證，以期對英國與里斯本條約之相關文獻做出貢獻。

自由政府間主義分析主要以強調多國間的互動為主，本研究為針對英國之單一個案研究，未能就里斯本條約通過過程中，歐盟其他會員國的角色與互動進行分析，為本研究所限制。然而，本文進行單一個案研究立基於兩項原因：其一，英國為歐盟重要成員國之一，其對歐政策較之其他成員國通常保守謹慎與特立獨行，因而成為重要且獨特的研究個案。誠如學者殷 (Robert K. Yin) 指出，倘若個案具有重要及獨特性，即適合進行單一個案研究 (2009: 47)，因此本研究希望聚焦於歐盟成員國中對歐政策較為謹慎疑慮的英國，深入探討其通過里斯本條約的個案，供後續多國比較研究之參考。其二，目前英國與里斯本條約之相關文獻中，尚未有運用自由政府間主義做為單一理論分析途徑，檢視英國通過里斯本條約的單國個案分析，本研究可供後續理論及實證相關研究，做一歸納分析。

肆、英國批准里斯本條約的歷程：自由政府間主義的分析

依照莫拉弗茲克提出的自由政府間主義，本文將英國批准里斯本條約的歷程，分為國家偏好的形成、政府間談判及制度的選擇三

airiti

個階段。就三階段的劃分而言，本文的第一階段及第二階段主要集中在 2007 年 6 月及 10 月的歐盟高峰會這段期間。6 月的歐盟高峰會中，歐盟會員國首長同意起草改革條約，以取代之前的歐盟憲法條約。[5] 10 月舉行的歐盟高峰會中，里斯本條約協商底定。這段時間內，會員國的偏好形成及會員國政府間的協商為主要的分析焦點，由於彼此之間具重疊性，故本文不刻意清楚劃分這兩個階段的時間點。本文第三階段的時間範圍，則聚焦在 2007 年 12 月會員國簽署里斯本條約，至 2008 年 7 月英國完成該條約的批准。

一、國家偏好的形成

首先，第一階段中，莫拉弗茲克提出國家偏好反映經濟或地緣政治利益的理論假設，並發現經濟利益是型塑國家偏好的主要原因 (Moravcsik, 1998: 24-60)。英國通過里斯本條約的個案中，英國政府對里斯本條約的國家偏好，反映出保護英國經濟與地緣政治利益的主要考量。

英國首相布萊爾至布朗的對歐政策，較之前任的保守黨政府，展現出積極參與歐盟事務的態度。然而，對於涉及英國主權的政策領域，仍維持謹慎的保護立場，並反對歐盟聯邦化的發展。一方面，里斯本條約協商過程中，從布萊爾到布朗均對涉及國家主權的政策，特別是四個紅線區的政策領域，維持清楚一貫的保護態度，成為英國在協商過程中國家偏好的主要基調。布萊爾於 2007 年 6 月舉行的歐盟高峰會前夕，發表英國在高峰會上將不接受妥協的四個紅線區主張，包括不

---

[5] 里斯本條約的前身為歐盟憲法條約，但本文主要聚焦英國對里斯本條約的國家偏好，故相關的分析集中自 2007 年 6 月歐盟高峰會起草改革條約，至是年 10 月的里斯本條約協商完成。有關歐盟憲法條約時期英國的國家偏好，本文僅在英國批准里斯本條約的歷程中做一相關說明，而非本研究討論的範疇。

airiti

接受基本權利憲章對英國法律的改變、不接受取代英國外交政策及英國外長的改變、不接受放棄對普通法及司法暨警政體系的掌控權，以及不同意歐盟在稅務及福利體系政策上引進加權多數決 (BBC News, 2007a)。布朗接任首相後，向甫接任歐盟輪值主席國的葡萄牙強調，歐盟輪值主席國必須尊重英國的四個紅線區，並希望英國的協商目標在協議中得以充分落實 (BBC News, 2007b)。此外，英國政府於 2007 年 7 月發布一份政策白皮書：「改革條約：英國對歐盟 2007 年 7 月召開之政府間會議的立場」，揭示英國對改革條約的政策主張，再次確立英國政府的四個紅線區，做為英國同意歐盟新約的四大條件。英國政府的四個紅線區，包括保護英國勞工與社會立法、保護英國普通法體系及司法暨警政體系、維持英國外交與國防政策的獨立，以及保護英國稅務及社會安全體系。布朗首相於這份政策白皮書的序言強調，政府的政策紅線目的在於確保涉及英國主權的重要議題上，英國政府的權力不會移轉至歐盟 (Foreign and Commonwealth Office [FCO], 2007: 1, 7)。

另一方面，英國政府的偏好中，除了清楚且一貫的四個紅線區主張外，對條約中有關歐盟聯邦化發展亦保持明顯的反對立場。英國政府希望新的條約去除有關憲法的名稱及象徵，同時主張將歐盟「外交部長」(Union Minister for Foreign Affairs) 的職稱頭銜改為歐盟「外交事務暨安全政策高級代表」(High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy)，以降低該職務所引起歐盟聯邦化的政治疑慮 (Nugent & Phinnemore, 2010: 84)。

英國政府的紅線區政策及反對歐盟聯邦化的立場，凸顯出保護英國經濟與地緣政治利益的主要考量。就經濟利益而論，英國政府紅線區政策中，包括保護英國勞工與社會立法，以及保護英國稅務及社會安全體系這兩項政策，目的在保護英國勞工及英國稅務等層面的重要

airiti

經濟利益。以地緣政治利益而論，英國政府紅線區政策中維持英國外交與國防政策的獨立，與保護英國普通法體系及司法暨警政體系這兩項政策，以及英國反對歐盟聯邦化的立場，主要目的為保護英國做為一個獨立主權國家的地緣政治利益。

紅線區政策與反對歐盟聯邦化的立場，反映出英國「光榮孤立」(splendid isolation) 的外交傳統及「議會主權」(parliamentary sovereignty) 的憲政原則。光榮孤立的外交政策傳統始於十九世紀末的英國，當時的英國首相狄斯累利 (Benjamin Disraeli) 及索爾茲伯里侯爵 (Marquess of Salisbury) 希望英國能巧妙周旋於歐洲諸國之間，拒絕加入永久性結盟，藉以維持歐洲均勢 (Frankel, 1988: 132)，並將外交重心放在拓展及維護英國海外殖民地的利益。二十世紀以降，隨著國際情勢的轉變，英國漸漸由光榮孤立走向結盟。英國的光榮孤立政策雖已轉變，但對其外交政策卻有深遠的影響，特別是英國與歐陸隔海遙望，得以憑藉著天然的海峽屏障，保持地緣政治的孤立傳統及優勢。

此外，英國的議會主權原則為英國憲法的重要原則，亦即由君主、上院與下院所組成的「議會」享有英國立法的最高主權。然而，由於英國的不成文憲法沒有一部成文憲法法典的屏障保護，引起英國憲法學者雷德里 (F. F. Ridley) 的批評，認為英國憲法好似「國王的新衣」(Ridley, 1988)。1960 年代後期，歐盟法取得高於會員國國內法的法律位階，英國的議會主權原則因此受到衝擊。鑒此，英國政府對於歐盟法律及立法權限的擴增及聯邦化的憲政發展，深感戒慎恐懼。上述兩項特殊的政治傳統，因而成為英國保護國家主權與利益的重要考量。

二、政府間談判

自由政府間主義的第二階段中，莫拉弗茲克提出不對稱的相互依存與超國家管理，做為解釋政府間協商效率與分配結果的兩個因變

airiti

數，並強調不對稱的相互依存為主要的解釋因素 (Moravcsik, 1998: 60-67)。自由政府間主義強調，國家的協商權力反映國家對不同議題的偏好，亦稱不對稱的相互依存。莫拉弗茲克進一步闡釋，所謂的不對稱的相互依存即每個國家對協議的相對價值，同時代表各國願意讓步的個別意願 (1998: 60-63)。

自由政府間主義對英國通過里斯本條約的過程，亦展現理論的解釋力。英國協商里斯本條約的過程中，明顯出現英國對不同政策議題的不對稱的相互依存。舉例而言，自布萊爾至布朗政府，皆對不願讓步的重要政策議題設有紅線區的協商底線，紅線區以外的政策領域，若符合英國國家利益的發展則接受，甚至願意做出讓步。例如英國支持條約中「歐盟理事會主席」一職的設立，歐盟執委會委員數目的縮減，雙重多數決投票法的引進等制度改革，並認同這些制度改革將使歐盟治理體系更透明及更有效率 (FCO, 2007: 13-14)。根據學者研究發現指出，英國通過里斯本條約的過程中，英國政府通常是透過檯面下的協商談判與他國合作磋商，取得他國對英國紅線區政策的讓步 (Carbone, 2009: 51)。此外，協商過程中，會員國間透過一連串密集的雙邊會議，使會員國間的歧見逐漸消弭 (Dinan, 2008: 79)。

政府間談判過程中，英國的紅線區政策得以獲得讓步，歸因於歐盟會員國傾向避免條約破局的重要考量。就不對稱的相互依存而言，如自由政府間主義強調，歐盟重大條約談判過程中會出現會員國避免協商破局導致全盤皆輸的相互依存考量 (Moravcsik, 1998: 60-61)。英國協商里斯本條約的過程中，亦印證自由政府間主義的上述主張。由於里斯本條約的通過須獲全體會員國一致決同意，為使條約順利通過，歐盟其他會員國因此於協商過程中對英國做出讓步 (A. Blair, 2012: 104)。特別是鑒於里斯本條約前身歐盟憲法條約的失利經驗，歐盟會員國皆希望條約能夠快速通過，並減少會員國間的衝突 (Nugent &

airiti

Phinnemore, 2010: 78)。

另一方面，英國政府透過結盟方式，積極爭取盟友國家對相關政策的支持，並與敵對聯盟進行協商議價。舉例而言，里斯本條約的協商過程中，歐盟會員國就條約改革幅度的偏好分為兩個陣營，一大陣營為主張條約應保留歐盟憲法條約大部分內容的「極大化聯盟」，包括西班牙、盧森堡等 18 個歐盟會員國，另一陣營為主張條約保留歐盟憲法條約小部分內容的「極小化聯盟」，包括英國、法國、荷蘭等國 (Carbone, 2009: 49-50)。英國屬於極小化聯盟的主要成員，透過聯盟的運作爭取英國偏好利益的極大化，協商過程中除了堅持英國的紅線區政策底線外，甚至主張新的條約只需就尼斯條約 (Treaty of Nice) 做出部分修改。由於協商過程中，極大化聯盟做出許多讓步，英國的紅線區政策得以獲得保護 (Carbone, 2009: 51; Dinan, 2008: 79)。

此外，莫拉弗茲克提出超國家管理此一因變數，亦即超國家管理機構及人員較之於會員國，享有較多接觸重要資訊與想法的利益，因而能在協商過程中影響協商效率及結果，然而相較於會員國對不同議題的不對稱的相互依存，超國家管理於協商過程中扮演相對有限的角色 (Moravcsik, 1998: 58-59)。英國通過里斯本條約的個案中發現，條約協商過程中，歐盟超國家管理機構及人員較之於會員國，的確享有較多接觸重要資訊與想法的利益，特別是輪值主席國在歐盟高峰會享有議題設定的權力。

然而，由於條約涉及高度憲政意涵，再加上超國家管理機構的主體性未臻成熟，使得歐盟超國家管理機構及人員較之於會員國，在條約過程中扮演的角色相對有限。一方面，由於里斯本條約具有重要的憲政意涵，條約需獲全體會員國批准，在會員國享有否決權的情況下，里斯本條約的協商效率及結果仍由會員國主導。因此，雖然超國家管理機構及人員較之會員國享有較多接觸重要資訊與想法的利益，但協

airiti

商過程中的效率及結果仍由會員國的偏好利益所主導。另一方面，超國家管理機構中的輪值主席國，在歐盟高峰會享有議題設定的權力，但歐盟高峰會由輪值主席國而非常任主席主持，使得輪值主席國對議題設定的能力，呈現較為短暫而非長期持續的影響力。此外，學者蘇宏達指出，里斯本條約的內容於歐盟高峰會召開前，已由會員國高峰會代表 (Sherpa) 組成的小組達成條約的協商共識，執委會及歐洲議會等機構的代表於此談判過程中，難以發揮影響力 (蘇宏達，2010: 26-27)。因此，里斯本條約的協商過程中，相較於會員國對不同政策議題產生的不對稱的相互依存，歐盟超國家管理機構所扮演的角色相對有限。

三、制度的選擇

第三階段為制度的選擇。莫拉弗茲克提出聯邦的意識形態、中央化的技術管理及更多的可信承諾三個因變數，做為解釋會員國主權移轉至國際機構的原因，並主張更多的可信承諾為解釋會員國主權移轉的主因 (Moravcsik, 1998: 67-77)。就英國簽署及批准里斯本條約的過程而言，上述三個因變數中，聯邦的意識形態於此個案中缺乏理論解釋力，因為英國政府傳統上極力反對歐盟邁向聯邦化的發展，例如英國強烈反對條約包含具有憲法意涵的名稱或象徵。此外，條約中新設的歐盟外交部長一職，也在英國的反對下改成歐盟外交事務暨安全政策高級代表。

就中央化的技術管理因素而言，英國簽署及批准里斯本條約過程中，其中一項重要因素是英國支持歐盟透過里斯本條約的制度改革，以建立更為中央化的技術管理機制。舉例而言，里斯本條約中關於設置歐盟理事會主席、歐盟外交事務暨安全政策高級代表、精簡執委會委員等制度改革，有利增進歐盟機構的決策及管理效率，對此英國皆

airiti

表示接受 (FCO, 2007: 8-13)。英國在批准里斯本條約的過程中，對紅線區的政策議題，基於保護國家主權與利益，不願做出讓步。然而，英國仍希望促成歐盟重大制度的改革，進而擴大及保護英國利基，例如首相布朗於英國議會通過里斯本條約後強調，「我相信，新的條約會使歐盟在國際上更有效率、更民主、更強大」(BBC News, 2008a)。因此，有助於歐盟朝向中央化的技術管理的發展，亦為英國選擇通過里斯本條約的一項原因。

如自由政府間主義所主張，更多的可信承諾此一因變數，為解釋英國願意通過里斯本條約的主因，特別是英國於愛爾蘭第一次公投失利衍生的政治危機中，依然通過里斯本條約，反映出新工黨政府自布萊爾上任以來所採取的親歐政策與承諾。揆諸英國新工黨 1997 年發表的政黨宣言，清楚揭示新工黨親歐政策的重要承諾：「本黨會促進英國在歐洲的領導地位，以符合英國和歐洲的需要」(Labour Party, 1997)。布萊爾於 1997 年至 2007 年的十年任期中，採取積極正面的親歐政策，造成英國對歐政策的重大改變，從過去的疑歐態度轉向正面的親歐立場，特別是較之前任的保守黨政府，新工黨政府更積極參與歐洲事務，並主動投射國家的利益及增加影響力 (黃琛瑜，2011: 475-476)。布朗政府的對歐政策亦維持新工黨政府的親歐政策及承諾，2007 年首相布朗與外相米勒班 (David Miliband) 於一份官方文件中指出，英國只有透過積極參與歐洲事務才能達到英國與歐洲的共同目的 (Cabinet Office and the Foreign and Commonwealth Office, 2007: 1)。

里斯本條約批准過程中，布朗政府維持 1997 年以來新工黨政府的親歐政策與承諾，布朗表示支持英國新工黨政府的親歐政策：「我們清楚知道自己的立場。我們支持歐洲……我們支持有助於英國的歐洲」(Brown, 2008)。英國外相米勒班曾提出警告，認為倘若英國未能批准里斯本條約，將會使英國陷入「地獄的邊緣」，且此舉對於英國想要在

airiti

歐洲增加影響力而言，更是一種瘋狂的行為 (Miliband, 2008)。英國上議院議員理查 (Lord Ivor Richard) 亦表示：「如果我們通過這個條約，我們的立場會變得清楚。反之，我們的立場則曖昧不明。如果我們現在沒有完成我們的工作，這將顯得荒唐可笑」(2008)。因此，布朗政府在國內反對聲浪的強烈挑戰下，仍然堅持通過里斯本條約，以確保英國政府的親歐承諾。

伍、理論局限

自由政府間主義套用於英國批准里斯本條約的實證個案，展現出以上的理論優點。然而，自由政府間主義於國家偏好形成、政府間談判，以及制度選擇之三個階段的理論解釋力，分別呈現以下理論局限。

首先，在國家偏好形成的第一階段，自由政府間主義特別強調，經濟利益為國家偏好形成的主要原因。相對而言，地緣政治利益為次要原因 (Moravcsik, 1998: 24-60; Moravcsik & Schimmelfennig, 2009: 70)。然而，國家偏好形成的第一階段中，自由政府間主義套用於英國通過里斯本條約的實證個案，出現以下理論局限。一方面，英國傳統上對歐盟聯邦主義化的發展反對甚深。相較於其他歐盟會員國，保護地緣政治利益的考量，在英國國家偏好形成過程中扮演重要的角色。從布萊爾到布朗政府，對於里斯本條約中涉及國家經濟及政治主權的紅線區政策，皆表達出反對的政策偏好。因此，經濟及地緣政治利益皆為英國國家偏好形成的過程中的重要因素。二方面，英國在國家偏好形成的過程中，經濟及地緣政治利益這兩項因素，彼此之間的關係與比重，難以具體劃分及權衡。特別是面對國家相互依存的全球化挑戰下，英國的國家利益考量，已從

airiti

過去「光榮孤立」的傳統思維，逐漸轉向經濟及地緣政治利益密不可分的整體考量。特別是布萊爾政府親歐政策的主張之一，乃希望將英國帶回歐洲的中心，而這個主張的背後動機即「赤裸的國家利益」(T. Blair, 2010: 497)。布萊爾亦強調英國與歐洲緊密整合的重要性：「統合，我們更強壯。分化，我們不僅弱化，同時也會在地緣政治的權力博弈中失勢」(497)。經濟及地緣政治利益因素，對於英國國家偏好的形成，不僅扮演重要的角色，同時這兩項因素之間亦相互影響，難以清楚劃分。

其二，在政府間談判的第二階段，自由政府間主義強調不對稱的相互依存為解釋政府間協商效率與分配結果的主要因素，而超國家管理為次要的解釋因素。本研究個案的結果，雖然印證自由政府間主義的上述主張，然而其理論假設有兩項局限。首先，自由政府間主義強調不對稱的相互依存，為解釋政府間協商效率與分配結果的主要因素；協商的結果反映出會員國的相對協商權力，亦即對不同議題的不對稱的相互依存 (Moravcsik, 1998: 482)。里斯本條約的協商過程中，亦呈現出會員國彼此之間針對不同議題進行結盟達成共識，然而由於政府間會議的協商過程，任何一國皆擁有否決權，倘若單一國家堅持該國的偏好利益，其他國家亦需對其做出讓步。政府間會議的協商過程中，英國雖然屢屢採取反對立場，但英國做為歐盟的重要成員之一，其他會員國往往需對英國讓步，以達成全體會員國的共識 (Forster & Blair, 2002)。誠如學者布萊爾指出，政府間會議的決策方式，特別強化了英國在歐盟的影響力 (A. Blair, 2012: 104)，因此協商的結果不僅反映會員國偏好的最大公約數，同時也呈現由個別國家偏好主導的情況。

舉例而言，英國在里斯本條約協商過程中，始終維持清楚堅定的國家政策偏好，並取得滿意結果。一方面，英國布朗政府提出的

airiti

四個紅線區政策，皆獲得其他歐盟會員國的讓步，包括基本權利憲章僅在里斯本條約議定書中名列為歐盟法律的一部分、英國得以豁免適用基本權利憲章、共同外交及安全政策不會影響英國的外交政策，以及英國在庇護、簽證、移民相關的政策領域享有退出權，甚至在司法與內政事務的政策領域享有加入或退出的權利。二方面，英國和歐盟部分會員國如法國及捷克等國 (蘇宏達，2010: 20-23)，皆反對新約保有任何具有憲法意涵的語言及象徵。里斯本條約協商的結果令英國滿意，例如未出現國歌、國旗、國慶日等事務的相關條文。三方面，條約中新設的歐盟「外交部長」一職，也在英國的反對下改成不具憲政意涵的「外交事務暨安全政策高級代表」。有關里斯本條約中英國的國家偏好及協商結果，可參見表 1。

里斯本條約協商過程中，英國大多數的政策偏好與堅持，皆獲得其他會員國的讓步。2007 年 10 月的歐盟高峰會後，英國首相布朗於英國下議院就英國取得的協商成果表示肯定，他表示：「我們已獲得詳細且重大的保障……我們已運用有效的否決權」(Brown, 2007)。英國獲得滿意的協商結果，卻不免引起其他會員國和歐盟官員的反彈，例如 2007 年 7 月的政府間會議，比利時首相伏思達 (Guy Verhofstadt) 便對英國獲得的讓步大感不滿 (Nugent & Phinnemore, 2010: 82)；同年 10 月的政府間會議，許多國家認為英國已獲得不少讓步，反對增加對英國的讓步 (Nugent & Phinnemore, 2010: 83)；歐盟執委會主席巴羅索 (José Mauel Barroso) 亦對英國的政策立場提出警告 (BBC News, 2007c)。[6] 然而里斯本條約的協

[6] 歐盟執委會主席巴羅索於 2007 年 10 月政府間會議前夕，特別針對英國的立場提出警告，希望英國不再要求更多的讓步。巴羅索代表歐盟提出警告：「英國已努力在特定議題取得退出權，現在我們不會預期英國在這些領域有更多的要求」(BBC News, 2007c)。

airiti

表 1 里斯本條約中英國的國家偏好與協商結果

英國的主要國家偏好		英國爭取到的協商結果	是否爭取到英國的國家偏好
四個紅線區	1.保護英國勞工與社會立法	1.1 基本權利憲章未納入里斯本條約。 1.2 基本權利憲章僅在議定書名列為歐盟法律的一部分，但英國得以豁免適用基本權利憲章。議定書限制歐洲法院關於英國適用基本權利憲章的釋憲，同時亦規定基本權利憲章不會增加英國法律上的新權利。	☑
	2.保護英國普通法體系及司法暨警政體系	2.1 英國在司法與內政事務的政策領域，享有加入或退出的權力。 2.2 英國在庇護、簽證、移民相關的政策領域，享有退出權。	☑
	3.維持英國外交與國防政策的獨立	3.1 共同外交及安全政策不會影響英國的外交政策。 3.2 國家安全仍為會員國職責。	☑
	4.保護英國稅務及社會安全體系	4.1 歐盟在稅務上仍維持一致決。 4.2 歐盟在福利體系上仍維持一致決。	☑
其他偏好	5.反對新約保有任何具有憲法意涵的語言及象徵	5.1 新約並未出現憲法字詞，以及國歌、國旗、國慶日等事務的相關條文。 5.2 條約中新設的歐盟外交部長一職，在英國的反對下，改成不具憲政意涵的歐盟外交事務暨安全政策高級代表。	☑
	6.修改現行條約或制定新約	修改先前的歐盟憲法條約而非制定新約。	☑

資料來源：作者整理。

airiti

商結果還是對英國做出讓步，最主要原因是其他會員國及歐盟擔心，倘若英國的堅持和偏好無法達成，會因此拒絕批准里斯本條約(Bonse & Thibaut, 2007; Nugent & Phinnemore, 2010: 82-83)。英國之所以能獲得滿意的協商成果，並非是會員國偏好的最大公約數，而是拜其明確且強硬的政策偏好所致，促使歐盟會員國對其讓步。

承上所論，英國批准里斯本條約的過程中，雖以強硬的紅線區政策迫使其他會員國讓步，但也招致諸多批評。里斯本條約批准後，英國的對歐政策仍維持保護國家主權及利益的態度，特別是2010年英國保守黨與自由民主黨組成聯合政府後，由於保守黨的疑歐傳統，使得英國的對歐政策較之前的新工黨政府更為反歐。舉例而言，歐債危機爆發後，2010年12月的歐盟高峰會針對規範赤字和負債問題達成協議，提案修改里斯本條約，不料英國卻獨排眾議，否決該項修訂案，使得英國與歐盟的關係面臨嚴峻的挑戰。歐盟除英國之外的 26 國，因此選擇另外簽署一份政府間協議，以共同致力解決歐債危機。英國首相卡麥隆的強硬對歐政策，不僅激起歐盟其他會員國的不滿，亦引起國內其他政黨人士的批評，例如前任自由民主黨黨魁艾許頓 (Lord Ashdown) 即嚴厲批評其政策掣肘於疑歐派人士，艾許頓指出：「由反歐媒體支持的保守黨黨內深沉和持續的反歐偏見，已創造了歐洲的反英偏見……這個後果將代價昂貴，這個國家過去四十年的外交要項一夕之間付諸東流」(Traynor, Watt, & Gow, 2011)。鑒此，英國聯合政府的對歐政策是否使英國於歐洲事務上更為邊緣化，值得後續觀察。

其次，自由政府間主義強調，超國家管理為解釋政府間協商效率與分配結果的次要因素。此一理論假設，在里斯本條約的個案中亦獲得證實，包括超國家管理的主要行為者，例如歐盟輪值主席國、歐盟高峰會、歐洲議會、歐洲執委等，在協商過程中皆非扮演

airiti

主要的角色。

然而，自由政府間主義的此一理論假設有兩項局限，值得後續研究者進一步檢視。首先，自由政府間主義套用分析歐盟重大條約，享有最佳的理論解釋力 (Moravcsik & Schimmelfennig, 2009: 74)。里斯本條約為牽涉憲政改革的歐盟重大條約，須獲全體會員國一致批准，且會員國皆享有否決權。因此，里斯本條約的協商是由會員國，而非歐盟此一超國家機構主導，超國家管理在協商過程中只扮演次要角色。然而，自由政府間主義的此一理論假設，若分析套用於以多數決方式的歐盟一般立法或決策分析上，超國家管理的角色是否會增加，值得後續研究分析。此外，學者盧倩儀亦指出，「超國家管理機構的自主行為主要表現在歐盟的日常運作中」，甚至在歷史性的重大談判前，超國家管理機構的日常運作與決定已型塑會員國的偏好 (1999: 31)。因此，倘若自由政府間主義套用於歐盟重大條約之外的日常立法或決策分析上，超國家管理較之於會員國間的「不對稱的相互依賴」，是否扮演更為重要的角色，以及超國家管理是否在重大條約談判前已型塑會員國的偏好，這些研究議題皆值得進一步探討。

二方面，超國家管理中的主體之一即輪值主席國，採輪值而非常任的制度設計，不利於歐盟超國家管理主體性的建立。里斯本條約生效後，新創設的歐盟理事會主席、歐盟外交事務暨安全政策高級代表等常任職位，是否對歐盟超國家管理的能力有所提升，值得後續檢視。

最後，在制度選擇的第三階段，莫拉弗茲克主張，更多的可信承諾乃會員國願意分享主權或移轉主權至國家機構的主要因素。本文的個案中亦發現，2008 年英國在愛爾蘭公投失利與國內疑歐派勢力反對的不利情況下，依然批准了里斯本條約，展現出英國新工黨

airiti

政府對歐盟的支持承諾。然而，莫拉弗茲克的理論假設有兩項缺失。首先，他所主張的中央化的技術管理，在英國做出制度選擇的過程中雖非主要因素，但扮演重要角色。英國除了對里斯本條約中涉及英國國家主權與利益的制度改革表示反對外，對於加強歐盟中央體制管理效率的其他體制改革，則表示支持與歡迎。英國首相布朗於英國下議院強調，里斯本條約的制度改革有助於歐盟擴大，將有利於經濟上對歐盟高度依賴的英國 (Brown, 2008)。因此，中央化的技術管理這個因素，在英國批准里斯本條約的過程中扮演重要的角色。其二，表面上英國做出制度選擇時，凸顯出更多的可信承諾為主要因素，然而更多的可信承諾與中央化的技術管理這兩項因素，在英國做出制度選擇的階段所扮演的角色與比重，事實上互為表裡，難以具體衡量及劃分。此亦為莫拉弗茲克的自由政府間主義中，第三階段理論假設的另一項局限。

將自由政府間主義做一整體來看，英國通過里斯本條約的個案，亦凸顯出該理論另外兩項局限。其一，自由政府間主義主要聚焦於歐盟重大條約協商及批准過程中歐盟與會員國的相互影響，然而，英國通過里斯本條約的個案中，會員國國內政治的重要發展，亦即英國政府如何回應國內反對黨及執政黨內部的反對壓力，對英國能否通過里斯本條約仍具重要影響。誠如學者卡西姆指出，歐盟協商的過去經驗中，「較之於來自社會利益的壓力，國內政治機會結構的面向，包括議會的多數、黨內的權力分配及集體內閣責任的原則，扮演更為重要的角色」(Kassim, 2004: 265)。

英國通過里斯本條約的過程中，不論從偏好形成、協商到批准，皆面臨國內政治強大的反對壓力，包括反對黨與工黨內部的反對勢力。特別是布萊爾與布朗政府，皆面臨反對黨提出就里斯本條約進行公投的壓力。布萊爾在反對勢力的壓迫下，承諾將針對歐盟

airiti

憲法條約進行公投，雖然此項承諾隨著歐盟憲法條約遭遇荷蘭及法國的公投失利而獲解除，但布萊爾及布朗皆主張，里斯本條約迥異於歐盟憲法條約、且不會損及英國的國家利益，因而不需要公投。布萊爾及布朗的作法，招致國內反對聲音的猛烈批評，指責英國政府協商及批准里斯本條約的過程，缺乏民主正當性。例如 2007 年 10 月的政府間會議中，會員國經過協商後，里斯本條約的內容大致底定，英國保守黨黨魁卡麥隆隨即提出批評：「布朗沒有民主合法性同意這項條約，因為英國人民在此過程中沒有表達聲音的機會」(BBC News, 2007d)。英國批准里斯本條約後，影子內閣外相海格 (William Hague) 嚴厲指責英國首相「沒有民主或道德權威代表英國簽署這份重新命名的歐盟憲法」，並批判此舉「完全破壞英國人民的信任」(BBC News, 2008b)。卡麥隆與海格的措辭強硬，凸顯英國保守黨的疑歐派傳統，亦即只要涉及侵害英國利益及主權的政策，皆抱持強烈反對的態度。

此外，保守黨於 2008 年在英國議會兩度提起就里斯本條約進行公投的議案，雖然這個議案未獲通過，但也引起廣泛的辯論與支持，甚至造成工黨本身的分裂。例如第一次公投條約議案進行表決時，發生 29 名工黨議員倒戈，轉而支持保守黨的公投訴求 (BBC News, 2008a)，使布朗政府飽受保守黨的反對壓力之餘，掣肘於工黨內部同室操戈的挑戰。因此，雖然英國順利批准里斯本條約，且在協商過程中獲得滿意的政策偏好，但在條約協商及批准過程中引發國內政治反彈，對政府造成挑戰，並引起對通過條約之民主合法性的質疑聲浪。自由政府間主義的理論架構，主要聚焦於國家及歐盟層次的互動，卻忽視在條約協商及批准過程中，國內政治的挑戰和衝擊所扮演的重要角色及影響。

其二，莫拉弗茲克的自由政府間主義，將條約的通過過程分為

airiti

三個階段，包括國家偏好的形成、政府間談判及制度的選擇，這三個階段的分析架構的確有助於檢視條約從協商到批准的不同過程。然而，這三個階段的劃分在分析上有其盲點，各階段的劃分時間點事實上難以清楚劃分。此外，國家偏好形成後，在政府間談判時亦可能會重新形成新的國家偏好，例如學者福斯特 (Anthony Forster) 對自由政府間主義提出批判，他主張英國並非於談判前形成固定的國家偏好，相反地，英國的政策立場在談判過程中隨不同因素影響而不斷改變 (Forster, 1998: 358)。因此，學者對於自由政府間主義能否就偏好的形成及政府間談判兩階段做出清楚的劃分提出質疑 (Beach, 2002; Kassim, 2004: 265)。在制度的選擇的第三階段，亦存在國內政治面臨抉擇壓力，而形成新的國家偏好的可能性，因此在分析上容易出現國家偏好形成及政府間談判這兩個階段相互重複，或是國家偏好形成及制度的選擇相互影響的可能性。鑒此，三個階段的劃分雖然有其執簡馭繁的優點，但實際分析上仍會出現階段之間難以清楚劃分，以及階段之間相互重複的分析局限。

最後，本文僅針對英國的個案進行分析，但莫拉弗茲克的自由政府間主義於三個階段中所提出的因變數，能否解釋歐盟其他成員國的決策，需後續研究的進一步檢視。特別是在里斯本條約的協商及批准過程中，歐盟其他成員國的考量不一而足，是否能以莫拉弗茲克理論中所提出的因變數簡化分析，有待套用更多成員國的個案作歸納檢證。再者，隨著歐盟事務的不斷擴增及複雜化，自由政府間主義嘗試解釋經緯萬端的歐洲統合現象有其局限。誠如學者趙晨指出，未來的研究應可嘗試透過理論的分工和合作，就歐洲統合的不同研究主題進行分析 (2008: 151-152)。綜論之，莫拉弗茲克的自由政府間主義希望提出一個理論架構，分析歐盟重大條約協商過程中，會員國國家權力與利益所扮演的角色。面對歐洲統合此一複雜

airiti

現象，如上所論，自由政府間主義的理論解釋力有其局限。然而，該理論取大捨小的局限，在另一方面反倒凸顯出該理論試圖建構一個大理論 (grand theory) 的企圖，展現出執簡馭繁的理論優勢。

陸、結論

莫拉弗茲克的自由政府間主義，提供了一個清楚的分析架構，對英國通過里斯本條約過程中，包括國家偏好形成、政府間談判，以及制度選擇三個階段，展現理論上的解釋優點。首先，英國政府對里斯本條約的國家偏好，反映出保護英國經濟與地緣政治利益的重要考量。其次，里斯本條約的談判過程中，會員國對不同議題的偏好，亦即所謂不對稱的相互依存，較之於歐盟的超國家管理，對協商的結果及效率產生較為關鍵的影響。歐盟超國家管理機構此一因素，由於條約協商採一致決及超國家管理機構的主體性未臻成熟，對條約協商的結果與效率產生較為有限的影響。最後，就制度的選擇而言，更多的可信承諾為英國通過里斯本條約的主因，中央化的技術管理亦提供部分的解釋力。聯邦的意識形態於此個案中則缺乏解釋力，此乃由於英國政府傳統上對歐盟邁向聯邦化發展抱持反對的態度。

此外，本文透過理論架構與實證個案的相互檢驗，發現自由政府間主義有其局限，這些理論解釋的限制，適可做為自由政府間主義未來進一步發展的研究議題。自由政府間主義未來的發展，應針對上述的理論缺失做出以下修正。

就自由政府間主義提出的三個階段而言，分別有以下理論局限。國家偏好形成的第一階段中，自由政府間主義強調經濟為主要因素，但本個案研究發現，經濟及地緣政治利益這兩項因素，在英

airiti

國國家偏好形成的過程中皆扮演重要的角色。同時，後續研究應進一步探究經濟及地緣政治利益因素如何相互影響，以形成國家偏好。政府間談判的第二階段中，自由政府間主義強調不對稱的相互依存，為解釋政府間協商效率與分配結果的主要因素。但英國的個案發現，由於英國明確且強硬的政策偏好，使歐盟會員國對其讓步，協商結果不僅反映會員國偏好的最大公約數，同時也呈現由個別國家偏好主導的情況。此外，相較於歐盟重大條約的談判過程，超國家管理的因素在歐盟其他的一般立法或政策決議過程中，是否扮演較為重要的角色，值得進一步探討。超國家管理在政府間談判扮演的角色，是否會隨著歐盟機構權力的增長而加強，亦值得後續研究的進一步分析。第三階段制度的選擇中，本個案研究發現，更多的可信承諾雖扮演主要的角色，但中央化的技術管理及更多的可信承諾會相互影響。未來研究需進一步探討中央化的技術管理及更多的可信承諾這兩項因素扮演的角色比重高低，並分析其如何相互影響及導引制度的選擇。

就自由政府間主義做一整體而言，需要修正之處有二。首先，後續研究除了關注國家及歐盟層次的互動，亦應檢視條約的協商及批准過程中，國內政治的挑戰和衝擊所扮演的角色及影響。未來研究可進一步分析，會員國政府如何回應或轉化國內政治壓力，在歐盟、會員國政府間、會員國國內等多層次協商過程中，取得會員國政府所欲的結果。上述的研究嘗試，將補充及強化自由政府間主義的主要主張，亦即會員國政府為條約協商及簽署的主體。其次，莫拉弗茲克的自由政府間主義，將條約通過的過程分為國家偏好的形成、政府間談判及制度的選擇的三個階段，然而這三個階段的劃分會出現階段之間難以清楚劃分，以及相互重疊的分析局限，因此未來研究在這三個階段的時序分析上，需加以釐清。最後，莫拉弗茲

airiti

克的自由政府間主義，於上述三階段提出的因變數是否過於簡化，以及能否套用解釋其他歐盟成員國的決策，有待後續研究與進一步歸納檢證。

airiti

參考文獻

黃琛瑜 (2011)。〈歐洲化與英國中央政府：布萊爾政府個案研究〉，《歐美研究》，41, 2: 465-495。(Huang, C. Y. [2011]. Europeanisation and UK central government: A case study of the Blair government. *EurAmerica*, 41, 2: 465-495.)

趙晨 (2008)。〈自由政府間主義的生命力：評莫勞夫奇克的《歐洲的選擇》〉,《歐洲研究》, 2: 136-152。(Zhao, C. [2008]. The vitality of liberal intergovernmentalism: Moravcsik, *the choice for Europe*. *Chinese Journal of European Studies*, 2: 136-152.)

盧倩儀 (1999)。〈從歐盟移民政策決策過程談自由派政府間主義〉，《問題與研究》，38, 3: 19-32。(Lu, C. Y. [1999]. The decision-making process behind coordinated EU migration policies. *Issues and Studies*, 38, 3: 19-32.)

盧倩儀 (2010)。〈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》，46: 111-158。(Lu, C. Y. [2010]. Integration theory and treaty reform in the EU—The cases of the Constitutional Tretay and the Tretay of Lisbon. *Political Science Review*, 46: 111-158.)

蘇宏達 (2010)。〈從自由政府間主義解析里斯本條約的發展過程〉，《問題與研究》, 49, 2: 1-38。(Su, H. D. [2010]. Negotiating the Treaty of Lisbon: A liberal intergovernmentalist analysis. *Issues and Studies*, 49, 2: 1-38.)

Bache, I., & George, S. (2006). *Politics in the European Union*. Oxford, UK: Oxford University Press.

Barnard, C. (2008). The "opt-out" for the UK and Poland from the Charter of Fundamental Rights: Triumph of rhetoric over reality? In S. Griller & J. Ziller (Eds.), *The Lisbon Treaty: EU Constitutionalism without a constitutional treaty?* (pp. 257-283). Wien, Austria: Springer.

BBC News. (2003, November 23). *European constitution: British red lines*. Retrieved from http://news.bbc.co.uk/2/hi/uk_news/politics/3235898.stm

BBC News. (2007a, June 18). *Blair sets out EU treaty demands*. Retrieved

airiti

from http://news.bbc.co.uk/2/hi/uk_news/politics/ 6763121.stm

BBC News. (2007b, July 9). *Brown reminds EU of "red line."* Retrieved from http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/6283040.stm

BBC News. (2007c, October 18). *No more treaty demands, UK warned*. Retrieved from http://news.bbc.co.uk/2/hi/uk_news/politics/7049250.stm

BBC News. (2007d, October 19). *Commons battle looms on EU Treaty*. Retrieved from http://news.bbc.co.uk/2/hi/7052180.stm

BBC News. (2008a, June 18). *UK parliament approves EU Treaty*. Retrieved from http://news.bbc.co.uk/2/hi/uk_news/politics/7461918.stm

BBC News. (2008b, July 17). *UK ratifies the EU Lisbon Treaty*. Retrieved from http://news.bbc.co.uk/2/hi/uk_news/politics/7511281.stm

Beach, D. (2002). The negotiation of the Amsterdam Treaty: When theory meets reality. In F. Laursen (Ed.), *The Amsterdam Treaty: National preference formation, bargaining and outcome* (pp. 593-638). Odense, Denmark: Odense University Press.

Blair, A. (2012). Britain and the negotiation of the Lisbon Treaty. In F. Laursen (Ed.), *The making of the EU's Lisbon Treaty: The role of member states* (pp. 97-121). Oxford, UK: Peter Lang.

Blair, T. (1997, June 3). *Speech by the Priminister, the RT Honourable Tony Blair MP*. Speech to the Party of European Socialist Congress in Malmö, Sweden.

Blair, T. (2010). *A journey: My political life*. London: Random House.

Bonse, E., & Thibaut, M. (2007, September 3). London rüttelt an EU-Reform. *Handelsblatt*. Retrieved from http://www.handelsblatt.com/politik/international/eu-gipfel-london-ruettelt-an-eu-reform/2856016.html

Brown, G. (2007). *HC Deb (2006-07) 465, col. 19*. Retrived from http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200607/cmhansrd/cm071022/debtext/71022-0003.htm

Brown, G. (2008). *HC Deb (2007-08) 477, col. 940*. Retrived from http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200708/cmhansrd/

airiti

cm080618/debtext/80618-0003.htm

Cabinet Office and the Foreign and Commonwealth Office. (2007). *Global Europe: Meeting the economic and security challenges*. London: Author.

Cameron, D. (2008). *HC Deb (2007-08) 477, col. 939*. Retrived from http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200708/cmhansrd/cm080618/debtext/80618-0007.htm

Carbone, M. (2009). From Paris to Dublin: Domestic politics and the Treaty of Lisbon. *Journal of Contemporary European Research*, 5, 1: 43-60.

Craig, P. (2010). *The Lisbon Treaty: Law, politics, and treaty reform*. Oxford, UK: Oxford University Press.

Dinan, D. (2008). Governance and institutional developments: Ending the constitutional impasse. *Journal of Common Market Studies*, 46: 71-90.

Dougan, M. (2008). The Treaty of Lisbon 2007: Wining minds, not hearts. *Common Market Law Review*, 45, 3: 617-703.

Foreign and Commonwealth Office. (2007). *The Reform Treaty*: *The British approach to the European Union intergovernmental conference*. London: The Stationary Office.

Forster, A. (1998). Britain and the negotiation of the Maastricht Treaty: A critique of liberal intergovernmentalism. *Journal of Common Market Studies*, 36, 3: 347-368.

Forster, A., & Blair, A. (2002). *The making of Britain's European foreign policy*. London: Longman.

Frankel, J. (1988). *International relations in a changing world*. Oxford, UK: Oxford University Press.

Haas, E. B. (1958). *The uniting of Europe: Political, social and economic forces 1950-1957*. London: Stevens and Sons.

Hoffman, S. (1966). Obstinate or obsolete? The fate of the nation-state and the case of Western Europe. *Daedalus*, 95, 3: 862-915.

Hoffman, S. (1982). Reflections on the nation-state in Western European today. *Journal of Common Market Studie*s, 21, 1: 21-37.

Kassim, H. (2004). The United Kingdom and the future of Europe:

airiti

Winning the battle, losing the war. *Comparative European Politics*, 2: 261-281.

Kassim, H. (2007). The institutions of the European Union. In C. Hay & A. Menon (Eds.), *European politics* (pp. 168-199). Oxford, UK: Oxford University Press.

Labour Party. (1997). *New Labour because Britain deserves better*. Retrieved from http://www.labour-party.org.uk/manifestos/1997/1997-labour-manifesto.shtml

Lindberg, L. N. (1963). *The political dynamics of European economic integration*. Stanford, CA: Stanford University Press.

Lindberg, L. N. (1966). Integration as a source of stress on the European Community system. *International Organization*, 20, 2: 233-265.

Miliband, D. (2008). *HC Deb (2007-08) 477, col. 963*. Retrived from http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200708/cmhansrd/cm080618/debtext/80618-0007.htm

Milward, A. S. (1984). *The reconstruction of Western Europe 1945-51*. London: Routledge.

Milward, A. S. (1992). *The European rescue of the nation-state*. London: Routledge.

Mitrany, D. (1943). *A working peace system: An argument for the functional development of international organization*. London: The Royal Institute of International Affairs.

Mitrany, D. (1975). *The functional theory of politics*. London: Martin Robertson.

Moravcsik, A. (1991). Negotiating the Single European Act: National interests and conventional statecraft in the European Community. *International Organization*, 45, 1: 19-56.

Moravcsik, A. (1993). Preferences and power in the European Community: A liberal intergovernmentalist approach. *Journal of Common Market Studies*, 31, 4: 473-524.

Moravcsik, A. (1998). *The choice for Europe: Social purpose & state power from Messina to Maastricht*. Ithaca, NY: Cornell University Press.

airiti

Moravcsik, A., & Schimmelfennig, F. (2009). Liberal intergovernmentalism. In A. Wiener & T. Diez (Eds.), *European integration theory* (pp. 67-87). Oxford, UK: Oxford University Press.

Nasti, C. (2010). *Images of the Lisbon Treaty debate in the British press. A corpus-based approach to metaphor analysis*. Retrieved from http://www.fedoa.unina.it/8307/

Nugent, N., & Phinnemore, D. (2010). United Kingdom: Red lines defended. In M. Carbone (Ed.), *National politics and European integration: From the Constitution to the Lisbon Treaty* (pp. 71-89). Cheltenham, UK: Edward Elgar.

Richard, L. (2008). *HC Deb (2007-08) 702, col. 1034*. Retrived from http://www.publications.parliament.uk/pa/ld200708/ldhansrd/text/80618-0003.htm#080618112000407

Ridley, F. F. (1988). There is no British constitution: A dangerous case of the emperors' clothes. *Parliamentary Affairs*, 41, 3: 340-361.

Smith, J. (2005). A missed opportunity? New Labour's European policy 1997-2005. *International Affairs*, 81, 4: 703-721.

Traynor, I., Watt, N., & Gow, D. (2011, December 9). David Cameron blocks EU treaty with veto, casting Britain adrift in Europe. *The Guardian*. Retrieved from http://www.guardian.co.uk/world/2011/dec/09/david-cameron-blocks-eu-treaty

Yin, R. K. (2009). *Case study research: Design and methods*. London: Sage.

Ziller, J. (2008). The law and politics of the ratification of the Lisbon Treaty. In S. Griller & J. Ziller (Eds.), *The Lisbon Treaty: EU constitutionalism without a constitutional treaty?* (pp. 309-335). Wien, Austria: Springer.

airiti

The UK and the Ratification of the Treaty of Lisbon —A Liberal Intergovernmentalist Analysis

Chen-Yu Huang
Department of Public Administration, Tamkang University
No.151, Yingzhuan Rd., Tamsui Dist., New Taipei City 25137, Taiwan
E-mail: chenyuhuang@gmail.com

Abstract

This paper examines the process of the UK's ratification of the Treaty of Lisbon using a liberal intergovernmentalist approach. Traditionally, in contrast to other member states of the European Union, the UK has often been hesitant to pursue European integration. And yet, over the past half century, the European Union has become a significant model of voluntary regional integration. The ratification of the Treaty of Lisbon, which brought important changes to the European Union, marked a significant milestone for European integration in the early twenty-first century. This paper aims to explore the process and challenges of the UK's ratification of the Treaty of Lisbon by employing a liberal intergovernmentalist analysis. Such an approach has been developed over several decades and become a major theoretical approach to the study of European integration. Liberal intergovernmentalism, which draws special attention to the processes of negotiating, signing, and ratifying the EU's major treaties, provides a suitable theoretical approach to the analysis of the UK's passage of the Treaty of Lisbon. This paper is, therefore, designed with the dual purpose of examining the empirical case study of the UK's passage of the Treaty of Lisbon, and of examining the theoretical validity of liberal intergovernmentalism against empirical studies.

Key Words: Treaty of Lisbon, Liberal Intergovernmentalism, UK's European policy