

《歐美研究》第三十卷第二期 (民國八十九年六月), 1-30

© 中央研究院歐美研究所

歐洲聯盟之輔助原則

王玉葉

中央研究院歐美研究所

摘要

歐洲聯盟之成立使歐洲統合進一步深化與廣化。隨著會員國移轉更多主權予歐洲共同體，而部長理事會議事程序引進更多條件多數決，使得不經全體會員國同意的議案亦能通過，其決議卻影響到廣大歐洲人民之經濟社會生活，會員國及其人民對權力不斷擴展的歐洲聯盟充滿疑慮，對統合速度加快不斷侵蝕會員國主權滿懷恐懼。歐洲聯盟為了維持共同體與會員國間的權力均衡，乃提出輔助原則作為權力分配之準則。本文首先探討輔助原則之意義與歷史淵源，並比較其與聯邦主義精神相符合之處，進而追索輔助原則如何引進歐洲聯盟體系內，在行政與立法程序如何適用。最後並探討輔助原則是否適合由法院裁判。

關鍵詞：歐洲聯盟、輔助原則、民主赤字、聯邦主義、可裁判性

投稿日期：民國八十八年十一月五日；接受刊登日期：民國八十八年十二月二十日。

責任校對：林秀美

壹、前言

歐洲聯盟之成立使歐洲進一步整合，由經濟共同體逐漸走向政治聯盟，這或許是幾世紀以來歐洲人統一美夢之逐步實現。二次世界大戰後，為了化解德、法兩國之世仇，拯救歐洲經濟的崩潰，法國前國際聯盟秘書長莫內 (Jean Monnet) 倡議德、法等國共同聯營煤鋼產銷市場，以促進歐洲國家和平與繁榮。一九五五年五月法國外交部長舒曼 (Robert Schuman) 提出結合歐洲基礎工業之具體計畫，獲得西德總理艾德諾 (Konard Adenauer) 的支持，並得到鄰近西歐國家荷蘭、比利時、盧森堡及義大利等國之呼應，該六國於一九五一年四月在巴黎簽訂成立歐洲煤鋼共同體條約。歐洲煤鋼共同體 (European Coal and Steel Community, 簡稱 ECSC) 之成功經驗，促成後續的擴大發展，一九五七年三月同樣六國在羅馬簽訂兩個條約，分別成立了歐洲經濟共同體 (European Economic Community, 簡稱 EEC) 與歐洲原子能共同體 (European Atomic Energy Community, 簡稱 Euratom)，為後來歐洲共同市場奠定穩固的基礎。三個共同體雖各自獨立擁有國際法人格，但會員國相同，其主要機構議會與法院從一九五七年開始即共用，一九六五年又將三個共同體之理事會與執委會合併單一化，故自七十年代起即被國際社會合稱為歐洲共同體 (European Communities, 簡稱 EC)。

歐洲共同體之統合過程因為各會員國利害不同，經過一段期間的挫折與停滯 (Eurosclerosis)¹ 後，自八十年代開始加快其統合的速度，朝向更緊密聯盟之目標前進。尤其是在一九八五年狄洛

¹ 法國在六十年代初期為杯葛英國加入共同體，採取不合作態度之「空椅」政策，乃有一九六六年盧森堡協定 (Luxembourg Accords) 之讓步，規定各會員國得就與其國家利益有重大關係之議案改採一致決 (unanimous vote) 的表決方式。其後又有七十年代之能源危機與新會員國之加入，使得歐洲共同體目標之推展窒礙難行。

(Jacque Delors) 被任命為執委會主席後，更積極地推動各種統合措施。一九八六年簽訂單一歐洲法 (Single European Act)，在部長理事會引進條件多數決 (qualified majority vote)² 以加快議事效率，並引入「合作程序」(cooperation procedure) 以加強歐洲議會參與立法的影響力，準備於一九九二年底完成歐洲單一市場。一九九二年二月七日十二個會員國於荷蘭馬斯垂克 (Maastricht) 簽署歐洲聯盟 (European Union) 條約，在原有共同體基礎上，進一步建立經濟暨貨幣聯盟 (第一支柱)，並朝政治聯盟邁進，協議共同的外交與安全政策，以及司法與內政事務之合作 (第二、三支柱)，形成兼具超國家主權與政府間合作兩種模式的新歐洲聯盟架構下的三大支柱 (three pillars)。並設立具諮詢性質的區域委員會 (Committee of the Regions)，使會員國內之區域及地方團體利益受到尊重。又創立「共同決定程序」(co-decision procedure)，擴大歐洲議會的立法參與並提高歐洲人民的地位，藉以改進歐洲聯盟的「民主赤字」(democratic deficit)。³ 而且首度將規範共同體與會員國權限分配之輔助原則

² 英文“qualified majority vote”又可譯為「加重多數決」。當時歐洲共同體已有十二個會員國，依各國大小不同總投票權數為七十六，通過部長理事會議之投票權數為五十四。一九九五年後會員國增加為十五國，總投票權數為八十七，條件多數決則為六十二票或十個以上會員國之同意。

³ 歐洲共同體創始條約規定，歐洲議會應提出議員直接普選草案，各會員國依統一選舉程序選舉歐洲議會議員。參見 ECSC 條約第 21 條第 3 項，EEC 條約第 138 條第 3 項，Euratom 條約第 108 條第 3 項。因為各會員國無法達成共識，拖延二十餘年，至一九七六年九月二十日方簽署「歐洲議會議員直接普選法」(Act Concerning the Elections of the Representatives of the European Parliament by Direct Universal Suffrage)，但各國仍無統一選舉程序，須依各國國內法規來選舉議員。代表歐洲人民之歐洲議會組成結構長期違反條約規定以及無足夠的立法權控制行政立法程序的現象，稱之為「民主赤字」。關於歐洲聯盟民主現狀與需要改革之處，請參見 SKEIN S. ANDERSON & KJELL A. ELIASSEN (eds.), *THE EUROPEAN UNION: HOW DEMOCRATIC IS IT?* (London: Sage Publications, 1996); Francesca E. Bignami, *The Democratic Deficit in European Community Rulemaking: A Call for Notice and Comment in Comitology*, 40 HARV. INT'L L. J. 451 (1999).

4 歐美研究

(the principle of subsidiarity)⁴ 明文規定於條約內，受到歐洲社會各界極度之關切。一九九七年十月二日歐洲聯盟十五個會員國又在荷蘭阿姆斯特丹 (Amsterdam) 簽署條約，依原先對會員國之承諾將歐洲聯盟條約做小幅度的修正，並且第一次將經過歷次增刪挖補之共同體條約條文重新編號，以回復平順整齊的序號。其中強調歐洲聯盟決策應儘可能公開及接近民眾，並宣稱歐盟建基在尊重人權、民主、法治原則，如果會員國違反上述原則，將受停權處分。其間最重大的實質修正為將第三支柱下司法與內政事務中的人員流通，包括簽證、難民庇護、移民及民事的司法合作事項移轉至第一支柱架構下，使其在共同體超國家體制之下能較有效率之運作，因此共同體之法院與議會對該事務亦具管轄權，統合又邁進了一大步。一九九九年一月一日歐元正式發行，歐洲聯盟有十一個會員國參加採用單一貨幣，這些國家甚至將最重要的貨幣主權交出，象徵歐洲聯盟政經統合達到另一高峰。⁵

隨著歐洲聯盟的統合程度日趨深化與廣化，會員國移轉更多的主權予歐洲聯盟，並且在可預見的未來，將有更多的中、東歐國家加入，而歐洲聯盟之體制缺乏像完全主權國家的民主制衡機制，代表民意的歐洲議會最先由各會員國議會派員組成，至一九七九年才

⁴ 英文“subsidiarity”原意為支援或補助，必先有一主體，再從旁加以輔佐協助，故筆者翻譯為輔助原則，參見後註 6 及其本文。其他多位學者亦作如是翻譯，如吳東野，參見後註 26；洪德欽，歐洲聯盟之理論與實踐：方法論之分析研究，《歐洲聯盟：理論與政策》(台北：中央研究院歐美研究所，民國 87 年)，頁 30。大陸學者王鶴譯為輔助性原則，參見氏著，評歐共體的輔助性原則，《歐洲》，第 11 卷第 2 期(1993 年 4 月)，頁 19-26。台灣學者張亞中亦沿用之，見氏著，第七章 輔助性原則——對超國家主義的限制，《歐洲統合：政府間主義與超國家主義的互動》(台北：揚智，民國 87 年)，頁 247-261。又王泰銓教授另翻譯為補充原則，參見氏著，《歐洲共同體法總論》(台北：三民，民國 86 年)，頁 113。

⁵ 有關歐元發行的意義與功能，參見洪德欽，歐元之法律分析，《歐美研究》，第 29 卷第 2 期(民國 88 年 6 月)，頁 171-272。

第一次改由歐洲人民直選。而且歐洲議會權限極小，只有諮詢權與薄弱的監督權及預算權，只能提出建議，沒有最後決策權。後來雖經數次擴權，但是歐洲聯盟實際的立法主導權仍操在沒有民意基礎之執委會與理事會手中，缺乏民主合法性 (democratic legitimacy)。重大決策事項由各國領導精英談判，採行條件多數決後，不經全體會員國同意亦能通過，其結果卻影響到廣大歐洲人民之經濟社會生活。會員國與其人民均對權力不斷擴張的歐洲共同體超國家體制充滿疑慮。從歐洲聯盟條約批准過程中，可以看出主權問題與歐洲統合的根本矛盾仍然存在，丹麥第一次公民投票沒有通過該約的原因，就是擔心國家的主權與民族的特性會在統合過程中消失殆盡。為了消除此隱憂，輔助原則因應而生。歐洲共同體機構不斷宣示將徹底執行新修訂條約中之輔助原則，使得丹麥第二次公民投票，方得以通過批准該條約，由此可見輔助原則對此後歐洲共同體發展方向的影響力。在會員國與歐洲共同體的權限交疊範圍內，如何妥適分配權力以維持利益均衡，實為日後歐洲統合前途之關鍵。

本文首先探討輔助原則之意義與歷史淵源，並比較其與聯邦主義精神相符合之處。進而追索輔助原則如何開始引進歐洲聯盟的體系中，在實務上如何適用，及對歐洲共同體各機構行為之約束力。最後並探討輔助原則之可裁判性 (justiciability) 及解決問題之最佳方式。

貳、輔助原則之意義

一般人對輔助性 (subsidiarity) 的觀念也許並不完全陌生，但對此名詞卻不太熟悉，因為此名詞並非通俗字眼，不能一目了然其意涵，故本文在此先介紹其意義及歷史淵源。英文 *subsidiarity* 是從 *subsidy* 變化而來，拉丁字根為 *subsidium*，意指經濟上的支援或補

助。在法律上的意涵則為基於協助 (subsidiary or auxiliary) 的地位，補充或加強主要行動或責任。⁶ 輔助原則並非新觀念，在西方哲學世界出現得很早，遠的可回溯到亞奎納斯 (Saint Thomas Aquinas, 1225-1274, 義大利天主教神學家與哲學家)，甚或更早的亞里斯多德 (Aristotle, 384-322 BC, 希臘哲學家) 政治哲學。近的可追溯到十九世紀之蒲魯東 (Pierre Joseph Proudhon, 1809-1865, 法國社會思想家，現代無政府主義之創始人)。⁷ 輔助原則是一個規範社會組織的基本原則，簡而言之，即在一個社會裏直接影響人民生活之決定，原則上應由最接近個人的小單位來做，只有在他們做得不夠好時，才由大單位接手加以協助。這是一個理性的管理原則，目的在得以維持足夠效率的前提下，確保由最低層級的單位來推行政策，最能了解人民的心聲。輔助原則的精神以個人為主體，尊重個體之自主與責任，用以保障個人自由。能夠保有個體的原有本質，並賦予自由創造的機會，正是生命活力的來源。輔助性容許差異的存在，讓每個個體或單位依據自身條件與特性，謀求各種可能的解決問題方法，不必強求以一致性的方式為之。

具現代意義的輔助原則的例證可在二十世紀羅馬天主教廷的寺院法 (Canon Law) 中找到。由於社會演進的結果，原先由個人或小單位可完成的事務，轉而由強而有力的大單位所完成，上層單位為增加其功能，往往僭取小單位在執行上之有效性，使社會脫序。有感於當時國家權力日益侵蝕教會，教廷提出輔助原則作為重建社會秩序的基本原則。一九三一年教宗庇佑十一世 (Pope Pius XI) 發

⁶ Oxford English Dictionary: "A central authority should have a subsidiary function, performing only those tasks which cannot be performed effectively at a more immediate or local level."

⁷ 蒲魯東的主要著作為有關聯邦主義的理論：Du principe fédératif et la nécessité de reconstituer le parti de la révolution, 出版於一八六三年。他認為聯邦制度是保障自由的唯一社會制度，反對中央集權。

布通諭信函 (*Quadragesimo Anno encyclical*)，⁸ 指出個人是權力分配的出發點，為了保護個人免於受過度中央集權之害，教會相信若可由個人或小單位做得夠好的事務，不應交由大單位做，否則即為不義 (*injustice*)，嚴重違反及破壞社會秩序。⁹ 個人或小規模共同體 (如家庭) 都應負起其對社會及國家的職責。這是一種自然權利，任何人都不能剝奪每一個有創造力及盡本分的個體之社會活動。這也是一個社會的道德要件，社會組成分子之尊嚴與責任應受尊重，故所有社會活動之目的均在協助社會成員，而非毀滅或併吞之。輔助原則之教義與一九三三年代希特勒主政時期要求消滅劣等的猶太民族，以保護血統純淨的日耳曼民族，並以民族生存發展之集體利益為優先的理念，剛好背道而馳。輔助原則之提出或許是對當時正興的集權主義 (*totalitarianism*) 的一種反動。此教義一直為後繼之教宗所遵從，¹⁰ 進而影響歐洲大陸國家對政府與人民間關係的政治思考。第二次世界大戰後，歐洲國家並逐漸將此社會哲學轉化成法律概念。如德國及瑞士已將輔助原則納入其憲政體制中，以解決聯邦與

⁸ POPE PIUS XI, *QUADRAGESIMO ANNO*, para. 79, at 31 (London, Catholic Truth Society, 1936).

⁹ “Whatever can be achieved by the human individual using his/her own resources and of his/her doing may not be torn from that individual and transferred to the community. Likewise, it is an injustice and also a serious violation and disruption of the proper order of things if tasks which could be performed by smaller, subsidiary communities are foisted upon the higher, superordinate society.” (English translation of the German version of the Papal encyclical *Quadragesimo Anno*, 1931.) Reimut Jochimsen, *Subsidiarity in the Area of Economic and Monetary Union*, in *SUBSIDIARITY: THE CHALLENGE OF CHANGE*, Proceedings of the Jacques Delors Colloquium 1991, at 73, European Institute of Public Administration, Maastricht.

¹⁰ 一九六三年之教宗聖諭亦強調應用輔助原則以維持政府與人民間關係之平衡。“The relations between the public authorities and the citizen, the family and intermediary bodies must be governed and brought into balance by the principle of subsidiarity.” The Papal Encyclical *pacem in terris* (1963).

地方政府的分權問題。當歐洲共同體經過四十年的演進擴展以後，歐洲人此時又高舉他們所熟悉的輔助原則來做為共同體與各會員國權限分配之原則，以抑制歐洲共同體之急速擴權。

實施輔助原則本身並非目的，其實質意義是在追求蘊涵其中所代表的民主價值。因為最接近民眾的地方政府單位最能有效代表民意。經由此管道所制定的法律與政策最能反映民眾的利益，對政策制定與執行之不滿，民眾也較能有效表達。讓民眾有參與機會，可增強個人在社會中自主與受尊重的感覺，也因而維護了個人與地方的尊嚴與特性，並提高地方政府的政治責任。而且藉由權力分散與下放，可避免權力過度集中，抑制政治壓迫與獨裁暴政，增加政治自由，與民主制度中之分權 (separation of power) 制衡機能相同。但輔助原則是一種垂直的分權，賦予地方權力，可隨時自主、彈性、妥當地反映情況的變遷，增強民主政府的機能。各地方社會與文化特殊性的保存，除了維持多樣化 (diversity) 本身是一種價值，而且也提供了政治實驗工具性的好處，使各地方維持競爭與合作的關係。輔助原則對歐洲共同體另一項重要價值為尊重組成分子 (包括會員國與其下區域) 達成同樣目標的能力與機會，保持了採聯邦制的會員國中央與地方原有之均勢。

一般人對輔助原則這名詞也許並不太熟悉，但在實務上對其精神並不陌生，它與聯邦主義 (federalism) 具有類似的意涵。¹¹ 輔助

¹¹ 一九九一年六月十八日歐洲聯盟條約草案剛出爐時，美國國務卿貝克 (James Baker) 即說歐洲聯盟採用輔助原則，有如美國的聯邦主義，即把責任下放給有能力做得好的最低階層的政府。See BELMONT EUROPEAN POLICY CENTRE, FROM LUXEMBOURG TO MAASTRICHT: 100 CRITICAL DAYS FOR EUROPE 50 (BRUSSELS, 1991). 歐洲學者也有相同看法。See, e.g., Deborah Z. Cass, *The Word that Saves Maastricht? The Principle of Subsidiarity and the Division of Powers within The European Community*, 29 C. M. L. REV. 1107, n. 5, at 1109 (1992). 美國學者亦多從美國聯邦主義的角度觀察歐洲聯盟之輔助原則。See, e.g., Paul Dubinsky, *The Essential Function of Federal Courts: The European Union and the United*

原則可做為在聯邦體制內不同層級政府權力分配之準則，上級政府只在下級政府無法有效解決問題時才出面協助，如此在最低層的單位，如個人與家庭，就能如天主教社會準則所強調的自動自發，自由行動，推而廣之，各社區、各地方政府均能獨立自主，竭盡所能去處理地方事務，依次而上，以至各地區 (regions)、各會員國，最後到共同體或其他國際組織。這種方式可以兼顧效率 (efficiency)，又容許個人、家庭、企業、地區，以至於國家，都能依憑自己之熱望與特性，繁榮發展，免受高層權威不必要的干涉與限制。聯邦體制猶如一三角錐，底層要能廣才能穩，也就是放手讓底層的單位做他們能做的事，留給他們最大可能的自主權。¹² 聯邦主義之精神即要求下級政府之地位與責任應儘可能發展，彼此形成一個既合作又競爭的組織結構。所有決策儘可能接近民意，把根留在地方，保全地方社會文化的多樣化，更能滿足個人的需要。譬如美國與德國等典型的聯邦國家，聯邦權力採列舉主義，規定於憲法，未列舉之權力仍保留給各州或各邦。¹³ 歐洲聯盟權限亦採列舉方式，規定於條

States Compared, 42 AM. J. COMP. L. 295 (1994); George A. Bermann, *European Community Law from a U. S. Perspective*, 4 TUL. J. INT'L & COMP. L. 1, 5 (1995); W. Gary Vause, *The Subsidiarity Principle in European Union Law—American Federalism Compared*, 27 CASE W. RES. J. INT'L L. 61 (1995); Denis J. Edwards, *Fearing Federalism's Failure: Subsidiarity in the European Union*, 44 AM. J. COMP. L. 537 (1996).

¹² See Jacques Santer, *Some Reflections on the Principle of Subsidiarity*, in SUBSIDIARITY: THE CHALLENGE OF CHANGE, 19, 20, Proceedings of the Jacques Delors Colloquium 1991 (European Institute of Public Administration, Maastricht, Mar. 21-22, 1991).

¹³ 美國憲法修正條款第 10 條規定未授與聯邦或未禁止各州行使之權力，保留於各州或人民。德國基本法第 30 條規定國家權力之行使與國家職責之履行原則上由各邦為之。第 72 條規定：「在共同立法權限內，只要聯邦尚未行使立法權，邦有權立法。在共同立法權限內聯邦行使立法權須有下列理由：(1) 邦無法有效立法規範該事項；(2) 邦法律規範之事項違反他邦或全體國民之利益；或(3) 為維持法律或經濟之統一，或跨邦界之生活條件而必須制定該法律者。」德國基本法第

約中。聯盟只擁有非常有限的部分國家主權，不像完全獨立國家擁有強而有力之中央政府，所以做了決策後，執行資源不足，大部分須靠各會員國政府去執行。在歐洲聯盟體系內，各會員國國家主權是原則，聯盟權力則為例外，於此適用輔助原則，除了可限制聯盟對會員國不必要之干預外，也同時減輕聯盟各機構的工作負荷量。

參、歐洲聯盟輔助原則之建立

歐洲共同體各會員國為了謀求長遠的共同利益，乃犧牲部分國家主權及短期經濟利益，在國家之上另設一超國家組織，統合各國經濟，欲藉團體之力量以達成各會員國單獨行動所無法達成之任務。反面思之，如會員國獨自行動即可達成之任務，即不需由共同體為之。細究歐洲共同體之目的與組織結構，即隱含著輔助原則之精神。¹⁴ 歐洲共同體之目標與權責均由條約明文規定，但如何劃分共同體與會員國間的權限，條約卻未明文設定普遍性標準，亦無慣例模式。歐洲共同體乃一前所未有、具實驗性質、不斷變遷發展、依據階段性目標完成而隨時調整的動態統合過程，已由經濟統合邁入政治統合的歐洲聯盟階段。¹⁵ 隨著共同體統合程度日益精進，共

72 條的內涵即為輔助原則。德國憲法引進輔助原則最早可追溯到一八四八年之 Paulskirchen 憲法。See Nicholas Emiliou, *Subsidiarity: An Effective Barrier Against "the Enterprises of Ambition?"* 17 E. L. REV. 383, 388 (1992).

¹⁴ 一九五一年簽訂的歐洲煤鋼共同體條約 (Treaty Establishing the European Coal and Steel Community, 通稱巴黎條約) 第 5 條規定，共同體應依條約執行任務，以最少的行政干預提供會員國指導與協助。See RUDDEN & WYATT (eds.), *BASIC COMMUNITY LAWS*, 11 (5th ed., 1994). 一九五七年簽訂之歐洲經濟共同體條約與歐洲原子能共同體條約 (Treaty Establishing the European Economic Community & Treaty Establishing the European Atomic Energy Community, 合稱羅馬條約)，雖沒有明文提到輔助原則，但亦隱含此原則。Id. at 24.

¹⁵ 一九九三年歐洲聯盟成立，並非取代原有之歐洲共同體，而是結合改進之歐洲共同體與新成立之政治聯盟。後者僅為政府間的合作，在外交、國防、司法及

同體權力不斷擴大是必然的趨勢，然而此權力又必須是在條約規範下有限制的權力 (restricted power)，但是為應付變動不羈的情勢，條約又無法在細節上毫無彈性地加以界定，只有借助輔助原則與比例原則，作為共同體行為之指導方針，以維持工作效率，同時又能防止共同體過度集權、過度規範，不必要地侵犯了會員國的自主權利。歐洲聯盟在此時特別強調輔助原則，顯然是為防止共同體權力無限擴張的一個剎車動作，¹⁶ 用來緩和各會員國內部反對急進統合的輿論壓力，以維持共同體與會員國間的權力均衡。

輔助原則的觀念大約在一九七〇年代中葉開始被引進歐洲共同體。一九七五年由當時比利時首相 Leo Tindemans 所主導，由執委會所提出的歐洲聯盟草案報告 (Commission's Draft Report on European Union) 傾向支持共同體權限之擴張。為了共同體之持續發展，必須考量與會員國間建立權限分配制度，使彼此成為互補而非互相競爭的關係。Tindemans 認為建立歐洲聯盟應考慮行政分權的趨勢，對於會員國無法有效完成之任務，由會員國授權聯盟代為執行。¹⁷ 然而該報告並沒有界定權限分配之標準，僅簡單列出聯盟專屬權限範圍，不能解決共同體與各會員國之權限糾紛。此報告反而引起會員國加強捍衛其主權，形成主張集權與分權的爭議，使得輔助原則在歐洲統合過程中面臨極大挑戰。

代表歐洲人民之歐洲議會，其態度則傾向於限制歐洲聯盟的權限。一九八二年歐洲議會曾正式決議輔助原則應成為修改歐洲聯盟

內政事務方面，各國仍保有國家主權，未若經濟共同體統合程度之深。參見拙著《歐洲法院與歐洲統合》，《歐洲聯盟：理論與政策》(台北：中央研究院歐美研究所，民國 87 年)，頁 87-89。

¹⁶ See FISHER, THE EUROPEANIZATION OF AMERICA, Ch. 10, *Subsidiarity as a Brake on European Union*, 148 (1995).

¹⁷ Bull. Eur. Communities Comm'n Supp. 5/75, at 10-11.

條約重要原則之一。¹⁸ 一九八四年歐洲議會提出歐洲聯盟條約草案 (Draft Treaty on European Union)¹⁹ 作為積極改革共同體的藍圖，其中將輔助原則視為一般的憲政原則 (general constitutional rule)。草案前言 (preamble) 提到共同體與會員國權限分配應依照輔助原則：「共同體機構只在由它們執行任務比由會員國單獨執行更令人滿意的情況下才被託付執行該任務。」草案第 12 條規定：「在條約授予聯盟的共同權限 (concurrent competence) 的範圍內，只要聯盟尚未完成立法，各會員國仍有權繼續採取行動。唯有在聯盟採取共同行動比會員國單獨行動更為有效率的情況下，方由聯盟採取行動完成該任務，特別是在規模或效果超越國界之情況，執行上須由聯盟採取行動者。」此條文所言共同權限的概念，與德國基本法第 72 條²⁰ 的性質類似。

但歐洲議會草案積極改革的內容並沒有被接受。其後一九八六年正式簽訂的單一歐洲法，²¹ 只有溫和的改革，並沒有將輔助原則明文規定於條約內，作為處理一般事務的原則。然而輔助原則的觀念卻是首次正式出現在此條約內，惟僅應用於局部的環境保護事務。該法 (EEC articles 130r to t) 正式授予歐洲共同體有關環境政策的立法權。其中第 130r(4) 條規定：「在前 (1) 款所列目標由共同體層級來完成比由個別會員國層級來完成效果更好的情況下，共同體應對環境事務採取行動。在不妨礙共同體所行措施的情況下，

¹⁸ Resolution on the European Parliament's Position Concerning the Reform of the Treaties and the Achievement of European Union, OJ 1982 C 238, p. 26.

¹⁹ OJ 1984 C77/33.

²⁰ 參見前註 13。

²¹ 單一歐洲法主要目標為修改三個共同體之基礎條約與組織，加強整合，以期於一九九二年十二月三十一日止能完成歐洲單一市場。該法於一九八六年二月十八日簽署，一九八七年七月一日生效。參見 I Treaties Establishing the European Communities 1005 (Office for Official Publications of the European Communities, 1987).

各會員國應以財政支援完成其他環境保護措施。」²² 此條文具輔助原則之精神，但沒有明文出現「輔助原則」名詞。由於後來的歐洲聯盟條約已經進一步明文採納輔助原則做為處理一般共同體事務之基本原則，故不再需要本條文，已被歐洲聯盟條約廢除。

在單一歐洲法有部分理事會議事程序開始採用條件多數決以取代原有的一致決 (unanimous vote) 制度，後來的歐洲聯盟條約更推而廣之。吾人可以想見在會員國不斷增加的情況下，如果固守一致決制度，議事程序必將黏滯，只要有一國否決，就可以推翻所有提案，聯盟從此必將難以作為了。但是取消了一致決，會員國就失去了保障，以後沒有經過它們同意的事，透過強權換票運作也可能通過。這是會員國最恐懼的事，等於把權力轉移到共同體超國家層級，它們很擔心布魯塞爾 (Brussels, 歐洲聯盟總部) 過分中央集權 (over-centralization)，過分立法規範 (over-regulation)，以及過度官僚作風 (excessive bureaucratization)，僭取了原來屬於會員國的權力。為了對抗這種情勢，有些會員國主張分權化與區域化。尤其是採聯邦制的德國，將原屬於各邦的權限移轉至共同體，但各邦的利益在共同體內並無有效的民意代表。各邦為減緩權力被侵蝕，極力爭取在歐洲聯盟條約內訂立輔助原則條款，同時亦順勢將聯盟定位成為一個能代表會員國各區域利益之機構 (European of the Regions)。德國各邦總理的態度促使輔助原則成為歐洲輿論的焦點。西德十一個邦總理在一九八七年召開的各邦總理會議上，聯名請求

²² “The Community shall take action relating to the environment to the extent to which the objectives referred to in paragraph 1 can be attained better at Community level than at the level of the individual Member States. Without prejudice to certain measures of a Community nature, the Member States shall finance and implement the other measures.” See RUDDEN & WYATT, *supra* note 14, at 111. 此條文為丹麥與德國所提議，因為該二國恐怕共同體的環保政策會降低其本國之環保標準，而主張共同體立法為最低標準。

歐洲共同體應落實輔助原則。一九八八年歐體執委會主席狄洛 (Jacques Delors) 為此與德國各邦總理在波昂 (Bonn) 會晤時，曾公開表態支持，甚至連英國亦逐漸改變一貫的反對態度。一九九一年的馬斯垂克高峰會議不僅接受創設區域委員會，並採納了德國基本法輔助原則精神，設一專章，以紓緩德國聯邦主義者的強烈抵制作用。²³ 一九九二年歐洲聯盟條約 (Treaty on European Union)²⁴ 簽訂後，同年六月二日被丹麥公民投票否決，九月二十日法國公民投票結果，又僅以些微差距通過。²⁵ 這更使歐洲聯盟意識到需要借助輔助原則的咒語 (magic word) 來減緩各會員國內部反歐洲統合的輿論壓力。²⁶

輔助原則首次明文出現在歐洲聯盟條約中。條約內提到與輔助原則有關的條文如下：第 A2 條：本條約於創造歐洲各民族間愈益緊密的聯盟過程中，開創一個新階段，聯盟的決策應儘可能地符合民意。第 B2 條：聯盟之目標應依據本條約所規定之條件與時間表加以實現，並同時遵守建立歐洲共同體條約第 3b 條所界定之輔助原則。²⁷ 第 G 條將歐洲經濟共同體改名為歐洲共同體，並修改其條約，新插入一 3b 條款，規定：「(1) 共同體應依本條約所賦予之權限及所

²³ Chapter 4. The Committee of the Regions, Arts. 198a-198e, RUDDEN & WYATT, *supra* note 14, at 141-143. See also Jackie Jones, *The Committee of the Regions, Subsidiarity and a Warning*, 22 E. L. REV. 312 (Aug. 1997). 區域委員會主要功能係就區域或地方事務在執委會與理事會起草法案時，扮演諮詢角色，亦有提案權。

²⁴ 一九九二年二月七日於荷蘭馬斯垂克簽署，故又稱馬斯垂克條約，一九九三年十一月一日生效。RUDDEN & WYATT, *supra* note 14, at 212-235.

²⁵ 丹麥公民投票以 50.7% 對 49.3%，拒絕批准歐洲聯盟條約。See Craig R. Whitney, *With Denmark, European Ministers Play for Time*, N. Y. TIMES, June 5, 1992, at A9. 法國公民投票則以 51% 通過。N. Y. TIMES, Sep. 21, 1992, at A1.

²⁶ 參見吳東野，歐洲聯盟條約「輔助原則」條款之理論分析，《問題與研究》，第 33 卷第 11 期(民國 83 年 11 月)，頁 12, 14。

²⁷ RUDDEN & WYATT, *supra* note 14, at 213-214.

指定之目標範圍內行使職權。(2) 在非專屬於共同體權限之範圍，共同體應依輔助原則採取行動，亦即在會員國所採取之行動不足以達成所擬目標，而基於該行動之規模或效果，由共同體來做較易達成的情況下，方由共同體為之。(3) 共同體之行動不得逾越達成本條約所定目標之必要程度。」²⁸ 於此應注意的是此條款為歐洲共同體條約之條文，故對超國家體制的歐洲共同體各機構有法律拘束力。

肆、輔助原則之適用

藉著歐洲聯盟條約之生效，輔助原則因而獲得了明文的法律基礎。該原則基本上希望建構一個聯邦性質的共同體，以除去共同體內部過分中央集權與決策不符民主程序的現象。但是條文文字內涵過於模糊空洞，何謂「不足以」達成？何謂「較易」達成？以何標準來界定「規模」與「效果」？由誰來決定？條文內並沒有具體的界定，其中多係價值判斷問題，政治層面多於法律層面，而其比較結果多屬臆測性質，不容易有定論。由於利益分歧之故，不同立場者可以賦予不同的解釋，難有一致性的答案。對德國各邦而言，輔助原則就是防止共同體權力擴增的一種表達方式。共同體之官員則堅持彈性運用 (dynamic) 原則，傾向於限制各會員國的權限者，會著眼在會員國不能或不足以有效達成任務；傾向於擴大共同體權限者，則

²⁸ EC Article 3b: (1) The Community shall act within the limits of the powers conferred upon it by this Treaty and of the objectives assigned to it therein. (2) In areas which do not fall within its exclusive competence the Community shall take action, in accordance with the principle of subsidiarity, only if and in so far as the objectives of the proposed action cannot be sufficiently achieved by the Member States and can therefore, by reason of the scale or effects of the proposed action be better achieved by the Community. (3) Any action by the Community shall not go beyond what is necessary to achieve the objectives of this Treaty." *Id.* at 27. 以上條文 3b(2)指輔助原則，3b(3)指比例原則。

著眼在共同體較各會員國更能有效或較易達成任務。而且此原則僅適用於共同體與會員國共同權力 (concurrent power) 範圍，並非適用於所有共同體權力，所以可發揮的作用較為有限。

按歐洲共同體權限分專屬 (exclusive)、共同 (concurrent) 及潛在權力 (potential power) 三種形式。所謂「專屬權限」即共同體條約明文授權共同體行使的權限，包括創建單一市場與貿易、關稅、交通、農業、漁業及競爭政策等事項。所謂「共同權限」包括共同體與會員國均有權行使之領域，但並非指兩者均可同時行使。共同權限與專屬權限一樣，是條約授權給共同體的權限，所不同者是專屬權限在條約生效時共同體即可行使，而共同權限被暫緩直至滿足某種實質或程序條件後才能行使。在聯盟尚未行使該權力時，會員國仍保有自由行使該權力之空間。但一旦聯盟決定行使該權限時，即等於其專屬權限，會員國即刻喪失該權力，除非聯盟授權其訂定執行細則。所謂「潛在權限」，包括原為會員國之權限，但在適當時期則歸於聯盟之權限。²⁹

輔助原則只在共同體行使共同權限時才有其適用。在共同權限範圍內，共同體考量是否要行使權力，須通過兩項標準：(1) 較佳效果試驗 (the more effective attainment test)，判斷由共同體執行任務效果是否較佳，須依社會、經濟、科技與法律性質的客觀標準來決定。較佳效果意指較令人滿意，不只是技術上效益，也包涵其他相抗衡的價值，有可能包括集權化的效益。取得價值之平衡顯屬政治判斷。(2) 超越邊境效果 (the cross-boundary dimension effect)，指

²⁹ See A. G. Toth, *The Principle of Subsidiarity in the Maastricht Treaty*, 29 C. M. L. REV. 1079, 1088 (1992). 另有學者 Josephine Steiner 有不同見解，認為共同體依條約廣泛地行使權限，在其已執行的範圍內，仍可適用輔助原則。共同體之專屬權限與共同權限如何劃分是相當複雜與困難之問題，詳見王泰銓，《歐洲共同體法總論》(台北：三民，民國 86 年)，頁 122-131。

任務之規模或效果超越國界方由共同體執行，是以如果國家層級之行動對會員國顯然較有效益，或者共同體層級之行動較不利於會員國，就不能通過此試驗，此標準有分權化的傾向。³⁰

細究前二項輔助原則標準，其實兩者互相依存，是否有超越邊境效果即為判斷是否有較佳效果之標準。從上述標準反映出輔助原則之應用可能有兩面作用，一方面有分權化的作用，限制共同體權力，保護會員國與人民的權利，一方面又可作為共同體擴張權力的基礎，由歐洲共同體權力的介入，有助於增加會員國及人民的利益。這個原則在適用上須平衡歐洲聯盟與會員國之利益，價值的取捨並無一清楚的指標可做依憑。由於輔助原則本身意涵模糊，並無確定之內容，而政治性之考量超過法律性，應用起來相當困難，但也由於其內涵不具體，應用起來，更具有彈性空間，可隨著歐洲聯盟統合程度而做調整。

載負著所有歐洲人的企盼，輔助原則是否真能「根絕所有因加速統合所產生的罪惡」(a remedy for all kinds of evils connected with enhanced integration)³¹呢？在此後的歐洲統合過程中，輔助原則是否能發揮實質關鍵的作用，或者淪為促使各會員國通過馬斯垂克條約某種形式上的妥協，只一時激起歐洲語言中的熱門話題 (a “fad” in “Eurospeak”) 而已，有待長期的觀察。由於各會員國政治結構、行政效率與經濟潛能等方面之差異，其承擔統合任務的能力亦有差別，唯有設法讓各會員國相互適應其不同權責劃分，並儘量改善共同體各次級體系的不均衡現象，始有助於輔助原則的正常運作。

為了促使輔助原則能順利運作，一九九二年十月歐洲共同體執委會發了一則輔助原則通訊 (a communication on the principle of

³⁰ See Emiliou, *supra* note 13, at 392-393.

³¹ Medeleine O. Hosli, *Federalism, Subsidiarity, and Interest Group: A Political Economy Perspective*, printed from ECSA Conference Papers 1995 CD-ROM.

subsidiarity)³² 給理事會與歐洲議會，提到輔助原則適用的範圍及共同體採取行動應做的準備，共同體政策的處理，以及共同體行政、財政與其他方面的控制應如何適用的問題。它強調聯盟與會員國權責如何劃分，屬條約決定的範圍。輔助原則只決定共同體機構如何依良知 (the simple principle of good sense) 來行使職權。關於是否需要由共同體層級來立法及規範的必要程度應由共同體負舉證責任。在準備立法時，要小心檢查分散共同體措施處置的可能性，儘可能接近民意，如果有必要立法，儘可能優先採用骨架式立法 (如指令)，用最少的規範，避免細節規定。與其協調各會員國法律 (harmonization)，不如採用互相承認 (mutual recognition) 會員國法律之方式，因為後者所花代價較低，並且較具彈性，較富創意，可汲取成功的會員國經驗，以刺激改革。對何種形態的措施可以分散權力，執委會表示將繼續尋求可能的更精確的定義，以使輔助原則能更順利地運作。

一九九二年十二月在愛丁堡召開之歐洲高峰會 (European Council's 1992 Edinburgh Summit)³³ 負有向會員國說明如何保證輔助原則在共同體體制內確實執行的任務。³⁴ 高峰會希望藉輔助原則作為會員國對歐洲聯盟建立信心的工具，保證在後一九九二年代歐洲聯盟將會真正尊重各會員國及其屬各區域之不同利益與權限。為

³² Bull. EC 10-1992, at 116-126.

³³ 英文 "European Council" 有別於共同體主要立法機構之部長理事會 (the Council of Ministers)，前者係由各會員國政府首長以政府間會議形式組成，每年至少開會二次，商討解決歐洲聯盟之重大問題，常被稱為高峰會 (summit)，故中文翻譯為歐洲高峰會。

³⁴ 愛丁堡高峰會同意宣布輔助性原則："Community measures should leave as much scope for national decision as possible," 以祛除會員國對共同體權力擴展之疑慮，同時其最主要的任務為承諾在近期內修改馬斯垂克條約或其議定書，以使丹麥第二次公民投票能夠批准馬約。See European Council in Edinburgh, CONCLUSIONS OF THE PRESIDENCY (Dec. 12-13, 1992).

了表示輔助原則具有真正意義與實質作用，高峰會肯定輔助原則對歐洲共同體各機構之拘束力。其在立法功能之作用為：要求執委會在提案時，歐洲議會或其他委員會在參與立法程序諮詢時，部長理事會在審核決定法案時，都必須考慮該法案之措施是否符合輔助原則。在解釋功能之作用為：對已通過之立法有疑義時，執法與司法者之解釋，應採用符合輔助原則之解釋。關於其司法功能，高峰會並不欲使其在會員國法院有直接效力 (direct effect)，這表示歐洲人民個人在會員國法院不得直接引用輔助原則起訴。但卻允許共同體機構或會員國在立法通過兩個月內依共同體條約第 173 條向歐洲法院直接挑戰其是否違反輔助原則而無效。有關輔助原則是否適合司法裁判之爭議性，將於下節詳論之。高峰會為了使輔助原則容易適用，特於其會議結論中擬定了數條指導原則 (guidelines)：(1) 建議共同體機構應考慮相關問題是否有跨國界性質，不容易由會員國來規範。(2) 應注意共同體如不採取行動是否會牴觸條約之要求，或會損害會員國之利益。(3) 要求部長理事會在立法前應弄清楚由共同體採取行動在規模或效率上是否比由會員國層級做有利得多，這需要附有具體的品質或數量的指標，也就是由共同體來負舉證責任。³⁵ 這些指導原則稍嫌過份簡單，對較複雜之輔助原則事例之適用是否真有助益，結果尚不得而知。

在等待馬斯垂克條約批准期間，執委會即重新檢查正在理事會與歐洲議會前待審的法案，以及執委會正在計劃提出的議案。在愛丁堡高峰會時，執委會決定依據輔助原則精神撤回三個指令的提案，修正了另外六個提案，並宣布將考慮撤回或修正更多提案。³⁶ 其後執委會撤回了更多待審的法案，一九九三年六月在哥本哈根 (Copenhagen) 召開的歐洲高峰會對執委會執行輔助原則的成績相當

³⁵ *Id.* at 7-8.

³⁶ *See* European Council in Edinburgh, *supra* note 34, at 2, 8.

滿意，並且很樂於見到立法數量確實比以前大大地降低了，希望歐洲議會也要學習跟進。³⁷ 在會員國中，也有英、法兩國聯合起草一系列現行法令中他們認為根據輔助原則應廢除或修改的清單，大部分為有關環境保護、消費者保護，及社會事務等事項。³⁸ 一九九三年十月歐洲聯盟三個主要機構，理事會、執委會和歐洲議會在盧森堡 (Luxembourg) 協議，每年由執委會負責擬寫一篇有關執行輔助原則情形之報告給議會和理事會，供作大家在議會公開辯論之參考資料。³⁹ 一九九三年十一月，執委會應愛丁堡高峰會之要求所提出之報告中，也列出了現行法令中為符合輔助原則與比例原則應加以修改的部分。⁴⁰ 一九九三年十二月在布魯塞爾召開之高峰會對此報告相當嘉許，並促其早日完成修法工作。⁴¹ 由此可見，不論歐洲聯盟的機構或會員國都很認真的把輔助原則當一回事，檢討修改過去的立法，以與將來的立法相一致。因此，雖然條約並無此要求，卻使輔助原則之規定有溯及既往的效力。⁴²

³⁷ See *Commission Withdraws "Superfluous" Proposal*, REUTERS NEWS SERVICE-WESTERN EUROPE (July 29, 1993).

³⁸ See Brian Love, *Britain and France Team Up to Seek Repeal of EC Laws*, REUTERS NEWS SERVICE-WESTERN EUROPE (June 29, 1993).

³⁹ See *Interinstitutional Agreement on Procedures for Implementing the Principle of Subsidiarity*, DOC. 9510/93 (Luxembourg, Oct. 25, 1993) (Annex).

⁴⁰ Commission of the European Communities, *Report to the European Council on the Adaptation of Community Legislation to the Subsidiarity Principle*, COM (93) 545 final (Nov. 24, 1993).

⁴¹ See European Council in Brussels, CONCLUSIONS OF THE PRESIDENCY (Dec. 10-11, 1993), at 22-23.

⁴² See generally Alistair Alcock, *Subsidiarity and Adverse Possession*, 142 NEW L. J. 1386 (1992).

伍、輔助原則之可裁判性 (Justiciability)

從法律層面觀察，歐盟各國領袖曾經指出輔助原則並不適於交付法院裁決，因為它基本上是個不確定的法律概念，案件的爭議往往是涉及權責劃分與無法依共同體法規解決的事務，求助於輔助原則也無濟於事。然而觀諸歐洲共同體條約第 3b(2) 與 3b(3) 條輔助原則與比例原則並列，同屬一種理性原則，可見輔助原則與比例原則關係之密切，而後者乃為歐洲法院判例所作出之法律原則。⁴³ 既然輔助原則與比例原則並列於條約中同條款，立法意旨是否也希望由法官來裁決輔助原則呢？法院是否適於裁判輔助原則有下列幾點疑義：(1) 決定中央與地方權責的分配，傳統上屬於政治決定，不適於由法院為之。(2) 由於輔助原則不易確定，會破壞共同體與會員國之法律確定性。(3) 法院有可能干預會員國間的政爭。(4) 如果嚴格解釋輔助原則的概念，使共同體行為失效，法院有可能過份捲入共同體日常事務。如果寬鬆解釋，支持共同體行為之效力，則輔助原則將失去其作用。⁴⁴ 要讓法院來做政治性的考量，會破壞號稱歐洲共同體最有效率機構的歐洲法院之信譽。

依歐洲共同體法，一項議題是否有可裁判性，必須先滿足三條件：(1) 法院對該事項有管轄權 (jurisdiction)；(2) 對該事項須有救濟方法 (remedy)，亦即有可能補救之行為；(3) 法院有權力 (power) 決定該事項的實質問題。⁴⁵ 依此標準，現在輔助原則既已明文規定於條約內，歐洲法院依歐洲共同體條約第 164 條之規定，負有維護條約之義務，如果共同體機構或會員國違反了輔助原則，法院對其

⁴³ 比例原則條文參見前註 28 及相關本文。比例原則源自德國傳統憲法概念，歐洲法院於一九七三年加以引用，成為「一般法律原則」(general principle of law)。參見拙著，前註 15，頁 97。

⁴⁴ See Emiliou, *supra* note 13, at 402.

⁴⁵ See A. G. Toth, *Is Subsidiarity Justiciable?* 19 E. L. REV. 268 (1994).

行為之合法性即有管轄權。如果會員國據之以起訴，法院只有接受，至於法院要以何種標準來裁斷該案件是否滿足後二條件，有事實問題、法律問題與政治問題，非常複雜，爭議很多，是相當棘手之案件。⁴⁶ 筆者將另以專文討論之。

自馬斯垂克條約生效後，歐洲法院只處理過一件有關輔助原則的案件，*FRG v. EP & Council of EU*，此案於一九九七年五月十三日宣判。⁴⁷ 原告德國依據歐洲共同體條約第 173 條⁴⁸ 起訴，主張理事會與歐洲議會聯合頒布之指令 94/19⁴⁹ 因違反程序要件而無效。該指令要求在每一會員國領域內至少須採用一套銀行存款保證方案，以保護存款人資金的安全。在此指令之前，一九八六年十二月廿二日執委會曾頒布一項建議，⁵⁰ 要求會員國採用銀行存款保證方案，但因該建議無法律約束力，並沒有達成所欲要求之成果，故共同體機構乃依據歐洲共同體條約第 57(2) 條（法律基礎）制定指令加以協調，並依據第 189b 條之程序頒布之。⁵¹ 德國指稱該指令

⁴⁶ See *id.*, at 268-285; Daniel G. Partan, *The Justiciability of Subsidiarity*, in THE STATE OF THE EUROPEAN UNION: BUILDING A EUROPEAN POLICY? Ch. 3 (Carolyn Rhodes & Sonia Mazey eds., 1995). 關於司法的輔助原則 (judicial subsidiarity)，可參見 Edward T. Swaine, *Subsidiarity and Self-Interest: Federalism at the European Court of Justice*, 41 HARV. INT'L. L. J. 1 (2000).

⁴⁷ Case C-233/94 E.C.R. I-2405 (1997).

⁴⁸ 歐洲法院有審查歐洲共同體機構行為合法性之管轄權。此種訴訟只能由理事會、執委會或各會員國等特許原告 (privileged plaintiff) 提起，對於理事會、執委會、歐洲議會等機構頒布之規則、指令及決定，基於逾越權限、違反程序要件、違反條約或濫用權力等四種理由才得起訴，又必須在法令公布後兩個月內為之。詳見拙著，前註 15，頁 87, 103。該條文中文翻譯參見王泰銓，前註 29，頁 634。

⁴⁹ Directive 94/19 (OJ 1994 L135, p. 5). 頒布於一九九四年五月三十日，是歐洲聯盟條約擴大歐洲議會職權後第一個根據新程序產生的指令。

⁵⁰ Commission Recommendation 87/63/EEC (OJ 1987 L 33, p. 16).

⁵¹ 第 189b 條乃歐洲聯盟條約新增訂之立法程序。歐洲共同體機構每一立法均須有條約依據。指令 94/19 係依據條約第 57(2) 條而制定。上述二條文中文翻譯參見

沒有依據共同體條約第 190 條⁵² 之規定陳述立法理由及是否符合本條約第 3b(2) 所要求的輔助原則，是以應宣告該指令無效。德國主張因為輔助原則限制共同體的權力，而法院對共同體機構行為是否越權有管轄權，所以該原則應受法院審查。法院指出德國並沒有主張該指令違反輔助原則，而只是說該指令沒有說明是否符合該原則。⁵³ 法院發現歐洲議會與理事會在該指令之前言多處有作說明，因為各會員國對前執委會之建議所採取之行動沒有完全達成所欲目標，所以才由共同體頒發指令，以有效達成目標，因此法院判定歐洲議會與理事會有說明其行動符合輔助原則，故並無違反條約第 190 條之規定，該條文並沒有要求須明文提及輔助原則。⁵⁴ 此判例只審查輔助原則程序性之要求，並沒有實體判決如何情況才算符合輔助原則。每個法條生效後，需要經過長期之生根發展，累積行政機關之執行與司法判決之紀錄，才能看出其所發揮的實質功效。輔助原則對歐洲聯盟發展的影響力，還有待一段時間之觀察。將來不知是否會有實質的輔助原則案件發生，我們將拭目以待歐洲法院將如何對此棘手問題做實體裁判。

即使決定輔助原則可交付法院裁決，仍然解決不了政治爭議及談判的問題。歐洲統合是個動態過程，條約與共同體權力一直隨著情況變動而修正，交付法院裁決將引起共同體法很大的混淆與不確定。由於輔助原則很難化為客觀的標準及維持一致性不變，其主觀的性質屬於政策決定，法院所能作的決定有限，應更適於經由民主程序來決定。由美國聯邦制度長期運作之經驗，類推至歐洲聯盟輔

王泰銓，前註 29，頁 587, 640-641。

⁵² 由歐洲議會與理事會共同制定，或由理事會或執委會制定之規則、指令及決定，均應載明所根據之理由並應提及依條約所要求需達成之計畫或意見。第 190 條條文中文翻譯參見前註，頁 642。

⁵³ *Supra* note 47, para. 24 of the judgment, at I-2452.

⁵⁴ *Id.* paras, 26, 27, 28, 29, at I-2452-3.

助原則之適用，美國最高法院大法官布萊爾 (Stephen Breyer) 亦認為司法裁判很難直接適用此類聯邦主義的輔助原則，它頂多創造一個法律期待的背景，在法院解釋其他條約規定或法令時，發揮一些影響力而已。⁵⁵ 因此一九九七年的阿姆斯特丹條約依馬斯垂克條約批准過程中對會員國所作修改條約之承諾，特別把已經存在之輔助原則適用規則以議定書形式附入條約，⁵⁶ 利用立法方式使輔助原則適用標準有更精確的定義，作為歐洲聯盟各機構嚴格遵行的準則。在一九九八年，當阿姆斯特丹條約簽訂後不久，即有英國學者建議再簽訂一個以輔助原則為中心的新條約，用以護衛各會員國的主權。⁵⁷ 可見歐洲人民仍存有透過立法使得輔助原則更精確可行的期待。

陸、結論

輔助原則現在成為歐洲最熱門的話題。由於它的內涵過於空洞，語意含糊，爭論很多。⁵⁸ 它有兩面作用，一方面可限制共同體權限，以保護會員國及其下各區域利益，同時又成為共同體權力介入的基礎，以更有效率地造福會員國的利益，也擴張了共同體之權限。幾乎每一個人都會擁護它，因為每個人都可以各依其所欲來解

⁵⁵ See Stephen Breyer, *Does Federalism Make a Difference?* P. L. 651, 660 (Winter 1999).

⁵⁶ 詳見文後附件。

⁵⁷ See Patrick Hennessy, *Hurd Calls for New EU Treaty to Protect the Nation State*, EVENING STANDARD (London, June 17, 1998), at 19.

⁵⁸ 有人說「輔助原則」可能是自一七八九年以來在歐洲政治最有爭議性的抽象名詞。According to one estimate, "Subsidiarity may be the most contentious abstract noun to have entered European politics since 1789." CENTRE FOR ECONOMIC POLICY RESEARCH, MAKING SENSE OF SUBSIDIARITY: HOW MUCH CENTRALIZATION FOR EUROPE? 1 (1993).

釋。它有許多面目，涵蓋很多複雜的現象，說它可以找到數十種解釋也並不為過。這種沒有確定內涵的特色也不全然一無是處，其模糊地帶反而成為相當的政治利益。⁵⁹ 它能夠依據各會員國的利益、處境及情況變遷作出不同的詮釋，更不強求會員國有效地履行義務，尤其可保有各會員國自主決策權的彈性空間，因此未來並非絕對窒礙難行。總之，不論對輔助原則如何加以定義，它是個理性良善的管理原則。當各方權力衝突時，它可做為一種刺激，一座橋樑，促使歐洲聯盟之政治意識更前進一步之工具。在歐洲統合進程上，應更有智慧地應用它。以歐洲聯盟當前的發展情勢看來，輔助原則不大可能有效地防範共同體暗中擴增權限，也不大可能進一步削弱各會員國及各地區之權限。面對共同體各會員國不同的政治、法律及經濟結構，共同體在未來的統合過程中應如何導引出各層級權責劃分的明確標準，由於事涉高度政治性與敏感性，最後恐怕還是需要各會員國的政治磋商，由修改條約來解決。

輔助原則具有地方自治的民主精神。觀諸台灣在九二一大地震後，李登輝總統說，救災權縣長比總統大，鄉鎮市長最大。因為他們比較了解基層災情，救災事項可由鄉鎮市主導，縣府應多多配合。而最接近人民的村里長最大，災區受災事項如房屋全倒、半倒之認定等事都由村里長負責。⁶⁰ 中央研究院院長李遠哲亦表示，在災區重建過程中，民眾才是主體，政府只是站在協助的角色，不該過度涉入。⁶¹ 這些談話所包含的概念，正是輔助原則精神的再現。當發生百年一見的天災時，要基層負起最大的責任，是否平時就應

⁵⁹ See Klaus Gretschmann, *The Subsidiarity Principle: Who Is to Do What in an Integrated Europe?* in *SUBSIDIARITY: THE CHALLENGE OF CHANGE*, Proceeding of the Jacques Delors Colloquium 1991, at 49, European Institute of Public Administration, Maastricht.

⁶⁰ 參見 88 年 10 月 2 日中國時報第 2 版，九二一大地震特別報導。

⁶¹ 參見 88 年 10 月 19 日中國時報第 5 版，九二一大地震特別報導。

該訓練有素，在制度上給予地方較大的權力，較多的資源，才能臨危不亂，足堪重任呢？在民主法治的國家，行政機關決策應公開透明化，讓人民有參與與自己密切關聯之公共政策的形成與決定的機會，尤其是攸關人民自身利益的地方事務，應由最接近人民的地方政府為主導，地方與中央應有權力分工與制衡的作用。在台灣地方自治雖有憲法保障，但行憲五十年，地方自治精神並未落實。且在精省後，政府層級結構改變，縣市權限與地位與日劇增，直向中央爭取更多的資源與人事、財政的主控權，因為中央與地方政府尚未適應新的政治生態，引起很多爭議。⁶² 吾人或可借諸他山之石，以歐洲聯盟輔助原則的精神，來化解中央與地方權限之爭議，實現真正以人民為主體之民主政治。

附件：一九九七年阿姆斯特丹條約附件

輔助原則與比例原則適用議定書*

(Protocol on the Application of the Principles of Subsidiarity and Proportionality)

各締約國

決定建立適用歐洲共同體條約第 3b 條所規定的輔助原則與比例原則之條件，為了更精確定義其適用標準，及保證所有機構嚴格遵守並執行一致；

希望能保證政策決定儘可能接近歐洲民意；

考慮一九九三年十月廿五日由歐洲議會、理事會與執委會所定有關執行輔助原則程序之機構間協定；

⁶² 參見陳慈陽，〈地方自治權限爭議之解決——以垂直式之權限爭議為研究對象〉，發表於台灣省政府法規委員會與世新大學主辦之《地方自治與行政法學》學術研討會(民國 88 年 4 月 3、4 日)。

* 本議定書由本文作者自譯。

認可一九九二年十月十六日伯明罕高峰會議之結論，及一九九二年十二月十一至十二日在愛丁堡所舉行的高峰會議所同意的有關輔助原則適用方法，將繼續領導聯盟各機構適用輔助原則之發展，及為此目的，

協議以下條款應附加於歐洲共同體條約：

- (1) 每個機構在行使所授予之權限時，應保證遵守輔助原則。各機構亦應保證遵守比例原則，共同體之任何行為皆不可超越達成條約目標所必需之程度。
- (2) 在適用輔助原則與比例原則時，應尊重條約之一般規定與目標，尤其是關於維持所有共同體傳統建制及機構間之均衡關係，不得影響歐洲法院所創制之有關會員國與共同體法律關係之原則，並應考慮歐洲聯盟條約第 F(4) 條所規定的「聯盟應自行籌措達成其目標及執行其政策所需之財源」。
- (3) 如同法院所解釋的，輔助原則在條約授予歐洲共同體專屬權限範圍不會造成問題。第 3b(2) 條所提的標準是有關非專屬於共同體權限之範圍，輔助原則提供在共同體層級如何行使上述權力之指導方針。輔助原則是一個動態的觀念，應從條約所設定目標為著眼點加以適用。它容許共同體行為在權限範圍內因情況需要而擴張，反之，如果不再正當即限制或停止之。
- (4) 任何共同體法規提案之立法理由應說明是否符合輔助原則與比例原則。認為共同體之目標由共同體做得更好的結論理由須有實質性的質與量的指標為據。
- (5) 為使共同體行為有正當理由，須符合輔助原則二個條件：所提議行為之目標在會員國憲法架構下的國家行為不能或不足以達成，因而由共同體行為更容易達成。

檢查以上條件是否符合，應遵行下列指導原則：

- 所考慮的議題有跨國界的效應，會員國之行為不足以規範完

善；

- 由會員國單獨行動或缺乏共同體行動會與條約要求衝突 (如需要矯正競爭扭曲，避免偽裝之貿易限制或加強經濟社會團結) 或者會嚴重損害會員國利益；
 - 因規模或效率之故，由共同體層級來做比由會員國來做顯然更有利。
- (6) 共同體之行為方式應儘可能簡單，須與圓滿達成目標與有效執行之需要一致。共同體應只在必要之程度內立法。如果其他條件相同，指令優先於規則，框架式的指令優先於細節規定。依條約第 189 條制定之指令，除約束各該會員國達成所要求的結果外，應留給會員國選擇形式與方法的空間。
- (7) 關於共同體行為之性質與程度，共同體所採措施應儘可能留給會員國決定空間，並與保證達成目標與遵守條約要求一致。在尊重共同體法之同時，亦應尊重會員國法制內傳統的慣習、結構與作用。共同體的措施，只要妥當及有執行之必要，應提供會員國達成該措施目標之代替方法。
- (8) 因適用輔助原則而導致共同體沒有採取行動時，各會員國應依條約第 5 條規定的一般原則，採取所有妥適措施，以保證履行條約之義務，並須克制自己採取任何可能妨害實現條約目標的措施。
- (9) 在不妨礙其提案權的前提下，執委會應
- 除了特別緊急或保密之情況外，在立法提案前廣為諮詢，並公布諮詢文件。
 - 提供該提案有關輔助原則的正當性，必要時提案得附上細節說明之備忘錄。共同體行為之經費係全部或部分從共同體預算支出須加以說明。
 - 審慎考慮所可能加諸共同體、會員國政府、地方當局、企業單位及個人的財政或行政負擔，儘可能縮小並與所欲達成之

目標成比例。

- 呈送適用條約第 3b 條之年度報告給歐洲高峰會，歐洲議會與理事會。此年度報告亦應呈送區域委員會及經濟社會委員會。
- (10) 歐洲高峰會議依歐洲聯盟條約第 D 條所要求呈送歐洲議會之聯盟進度報告書中，應斟酌前條第 4 點所提之執委會報告。
- (11) 歐洲議會與理事會，在通盤檢查執委會之提案時，於遵行必要程序中，應考慮其是否符合條約第 3b 條，包括執委會之原提案及後來歐洲議會及理事會所作修正。
- (12) 在條約第 189b 與 189c 條所提之程序中，理事會應告知歐洲議會其適用條約第 3b 條所採立場，並說明導致理事會採取該立場的理由。理事會亦應告知歐洲議會有關執委會全部或部分之提案被認為不符合條約第 3b 條理由之根據。
- (13) 檢查是否符合輔助原則應根據條約設定之規則。

王玉葉女士現為中央研究院歐美研究所助研究員。國立台灣大學法律系畢業，美國西雅圖華盛頓大學法學碩士，美國聖路易大學法學博士。作者研究領域為美國法制史、美國民權法、歐洲聯盟法、歐洲人權法。有關歐洲聯盟法之主要著作除本文外，另有 歐洲法院與歐洲統合 論文一篇，集於《歐洲聯盟：理論與政策》論文集（民國 87 年中央研究院歐美研究所出版）。

The Principle of Subsidiarity in the European Union

Lydia Yu-Yeh Wang

Abstract

The establishment of the European Union has pushed forward the depth and width of European integration. Increasing amounts of Member States' sovereignty has been transferred to the European Community, and the Council of Ministers has adopted more procedures of qualified majority vote in its important decision-making processes. As a result, Member States and their citizens have become suspicious and have begun to fear the expansion of the power of the European Union.

The principle of subsidiarity is concerned with distribution of power, in which tension between centralization and devolution of power has always been inherent. The principle was adopted within the European Community as a mechanism to mediate the division of power between the Community and Member States, and try to defuse political conflict. The aim of this paper is to examine the development of the principle within the European Union system. It probes the meaning and historical background of the principle, its relationship with federalism, and its practical application and influence in the political system. The paper also assesses the justiciability of the principle within the European judicial system.

Key Words: European Union, the principle of subsidiarity, democratic deficit, federalism, justiciability