

《歐美研究》第四十一卷第二期 (民國一〇〇年六月) · 465-495

© 中央研究院歐美研究所

<http://euramerica.org>

# 歐洲化與英國中央政府： 布萊爾政府個案研究

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: 134040@mail.tku.edu.tw

## 摘要

本文旨在探討「歐洲化」對英國中央政府體系的衝擊與重要變革，並以布萊爾政府為個案研究。布萊爾政府於一九九七年開始執政後，對歐洲統合採取迥異於以往的親歐政策。布萊爾政府的親歐政策，象徵英國對歐政策的重大轉變，而布萊爾政府時期，英國中央政府體系在「歐洲化」的衝擊下，究竟產生何種重要變遷？此外，「歐洲化」研究近年來，已發展為歐盟研究的一項重要研究途徑，其要點著重歐盟與會員國之間的雙向影響過程。布萊爾政府的親歐政策，使布萊爾政府在歐洲化過程中，能夠更為正面接受與主動參與歐洲事務。布萊爾政府因而成為檢視歐洲化過程中，歐洲層面與英國國內層面雙向影響之一個值得探討的個案。本文將利用「歐洲化」的研究途徑，分析布萊爾政府時期歐洲化對英國中央政府的實證影響，復探求「歐洲化」的研究途徑，於解釋歐洲化之因果動力的理論優點與侷限。

**關鍵詞：**歐洲化、英國中央政府、布萊爾政府

---

投稿日期：98.10.20；接受刊登日期：99.12.22；最後修訂日期：99.8.23

責任校對：陳可樺、張情紋、汪盈貝

## 壹、導論

本文旨在探討，「歐洲化」(Europeanisation) 對英國中央政府體系，所產生的衝擊與重要變革，並以布萊爾政府為本文之個案研究。傳統上，英國對歐洲統合，抱持謹慎疑慮的態度。然而，一九九七年上台的工黨政府，對歐洲統合採取迥異於以往的親歐政策。布萊爾政府的親歐政策，象徵英國對歐政策的重大轉變。布萊爾政府歷經三次大選，執政時間長達十年，在這段不短的執政時期，英國中央政府體系在歐洲化的衝擊下，究竟產生何種重要變遷？這個值得探究的議題，即為本文所欲探討的研究問題。此外，「歐洲化」研究近來於歐盟研究領域，已發展為一項重要的研究途徑，其要點著重歐盟與會員國間的雙向影響過程。布萊爾政府的親歐政策，使布萊爾政府在歐洲化過程中，能夠更為正面接受與主動參與歐盟事務。布萊爾政府因而成為檢視歐洲化過程中，歐洲層面與英國國內層面雙向影響之一個值得探討的個案。本文將利用「歐洲化」的研究途徑，一方面檢視布萊爾政府時期，歐洲化對英國中央政府的實證影響，另一方面，復探求「歐洲化」研究途徑，在解釋歐洲化與國內結構改變之因果關係，所呈現的理論優點與侷限。

除導論與結論外，本文分為五個部分。第一部分，將回顧「歐洲化」研究途徑的理論發展。第二部分，將探討布萊爾政府時期，英國的歐洲化過程。第三部分，則探究歐洲化與英國中央政府之契合程度，特別是歐盟治理體系與英國中央政府體系之間，相互契合的程度與適應壓力。本文的第四部分，將檢視歐洲化過程中，制度和行為者策略如何造成國內結構之改變。透過理論與實證個案的相互檢證，本文於第五部分，將反省並檢視「三階段」研究途徑的理論侷限。經由上述的研究架構，本文希望探究「歐洲化」的衝擊對英國中央政府造成的重大改變，檢視「歐洲化」研究途徑分析這些

重大改變的理論解釋力，並展望該研究途徑未來發展的方向。

## 貳、歐洲化

歐洲統合對會員國產生的影響，自歐洲統合起始以來，一直是一個重要的問題。歐洲統合的進程，歷經一九六〇與一九七〇年代的停滯後，一九八〇年代中期開始呈現快速的發展。隨著歐洲統合不斷深化與廣化，歐洲統合對會員國產生的衝擊亦愈深愈廣。因此，歐洲統合究竟對會員國造成何種重要影響？這個問題亦愈形重要。於此時代背景下，「歐洲化」此一概念逐漸發展，並成為歐洲研究中，廣為討論的一個概念。「歐洲化」此一概念，主要探討歐洲統合對會員國造成的衝擊，以及會員國在統合過程中的回應。

「歐洲化」的概念及理論發展反映了一九八〇年代中期以後，歐洲統合的加速發展，並展現三項主要特色。其一，「歐洲化」強調歐洲統合過程中，歐盟對會員國「由上而下」(top-down) 的影響，並同時關注統合過程中，會員國對歐盟「由下而上」(bottom-up) 的被動回應或主動影響。「歐洲化」對「由上而下」影響層面的關注，一方面反映了當時歐洲統合加速發展的時代背景，同時也開創一種新的理論途徑，使超國家層面的發展對會員國的影響，重新成為研究的焦點。相較於「歐洲化」，主流的歐洲統合理論較為關注統合過程中，會員國對歐盟此種「由下而上」的影響。舉例而言，新功能主義主張會員國間的功能性「外溢」(spillover)，有助於超國家層次的整合 (Haas, 1958; Lindberg, 1963, 1966)；政府間主義亦強調「歐洲化」「由下而上」層面的影響，主張歐洲統合的推進是由會員國的權力與國家利益所主導 (Hoffman, 1966, 1982; Moravcsik, 1991, 1993, 1998)。因此，相較於這些強調會員國對超國家層次「由下而上」影響的統合理論，「歐洲化」的概念及理論發展，為歐洲

統合研究提供了一個新的分析視角。

其二，「歐洲化」的過程，為一種超國家層次與會員國之間相互影響的雙向過程。除了重新聚焦超國家層次對會員國層次「由上而下」的影響，「歐洲化」亦強調所謂的歐洲化過程，是一種超國家層次與會員國層次之間「由上而下」以及「由下而上」的雙向影響過程 (Bulmer & Burch, 2000: 47-48; Olsen, 2002; Radaelli, 2004)。因此，「歐洲化」的概念，一方面，能夠探究超國家層次與會員國層次間的互動與循環過程；另一方面，「歐洲化」亦能探討，會員國如何被動接收來自超國家層次的衝擊，以及會員國如何在這個雙向影響過程中，主動投射國家的利益及增加影響力 (Bulmer & Burch, 2000: 48)。因此，「歐洲化」於檢視超國家層次與會員國之間的影響過程時，能夠提供一種更完整的分析角度。

「歐洲化」研究的第三項特色，在於強調政治制度在歐洲統合過程中的角色。相較於其他歐洲統合理論制度，例如新功能主義關注政治菁英在歐洲統合過程中扮演的角色 (Haas, 1958; Lindberg, 1963, 1966)，以及政府間制度主義強調國家作為行為者，在統合過程中扮演重要的角色 (Hoffman, 1966, 1982; Moravcsik, 1991, 1993, 1998)，「歐洲化」則是以政治制度，作為重要的分析單位。「歐洲化」對制度的關注，反映出一九八〇年代中期以後，歐洲統合的加速發展。於此時代背景下，有關歐洲統合制度發展對會員國國內政治體系的影響，因而成為研究的熱門議題。此外，歐洲化研究，亦與當時方興未艾的新制度主義學術思潮相互結合，賦予制度新的內涵，使制度除了指涉傳統的正式制度外，同時也包括非正式的制度，例如習慣、規則、慣例與價值等 (Hall & Taylor, 1996; Ikenberry, 1988; March & Olsen, 1984, 1989; Thelen & Steinmo, 1992)。而「歐洲化」研究，亦與新制度主義的不同學派結合，例

如與理性選擇制度主義 (Garrett, 1992; Garrett & Tsebelis, 1996)、歷史制度主義 (Bulmer & Burch, 1998, 2000, 2001; Cowles, Caporaso, & Risse, 2001; Pierson, 1996; Smith, 2001)、以及社會制度主義 (Checkel, 2001) 等學派，使「歐洲化」不僅關注制度在歐洲統合過程中扮演的角色，同時亦能融合例如理性選擇、路徑依賴、以及社會文化等因素，豐富了分析歐洲化過程中制度變遷的理論解釋力。因此，於此時代背景與學思潮流影響下，「歐洲化」為歐洲統合研究，提供了一個以制度為主要分析單位的研究途徑，並擴大了制度在解釋歐洲統合過程中的角色與內涵。

由於上述的三項特色，使得「歐洲化」研究逐漸發展成為研究歐洲統合對會員國衝擊的一個熱門途徑。「歐洲化」從最早的概念發展，逐漸發展成理論途徑，並成為一個「新興的研究領域」(Goetz & Hix, 2001: 15)。一方面，「歐洲化」研究不斷結合其他理論或研究途徑，例如前述之新制度主義、政策分析 (Héritier, 2001; Knill & Lenschow, 1998) 及比較政治 (Goetz & Hix, 2001; Kassim, 2003) 等，強化歐洲化研究的理論解釋力。另一方面，歐洲化亦嘗試建立新的理論架構，希冀探究歐洲化衝擊下會員國產生重要改變的因果關係。

高爾茲 (Maria Green Cowles)、卡伯羅索 (James Caporaso) 與利斯 (Thomas Risse) 於二〇〇一年出版的《轉變的歐洲：歐洲化與國內改變》(*Transforming Europe: Europeanization and Domestic Change*) 一書中，提出一個「三階段」研究途徑，嘗試分析歐洲化與國內結構之改變，並將歐洲化對會員國的影響分為三個階段。第一階段為歐洲化過程，關注的焦點，包括歐洲層面之正式與非正式的規範、規則、規章、程序、與習慣。第二階段關注的焦點，則為歐洲化與國內結構之「契合程度」(goodness of fit)，所謂的「契合

程度」亦即歐洲（盟）層面的制度與會員國層面的制度，彼此之間是否能夠契合的程度。高爾茲、卡伯羅索與利斯並進一步提出「適應壓力」(adaptational pressure) 的概念，亦即歐洲化的過程中，歐洲（盟）層面的制度與會員國層面的制度，彼此之間契合 (fit) 或不契合 (misfit) 的程度，對彼此所產生的適應壓力。高爾茲、卡伯羅索與利斯強調，「契合程度」可以反映「適應壓力」，亦即歐洲（盟）層面的制度與會員國層面的制度之間的契合程度愈低，則適應壓力愈高，反之亦然。第三階段中，則提出包括「結構」(structure) 與「行動」(agency) 兩個層面的五項中介因素，分析這些因素在歐洲化過程中，如何促進或妨礙國內結構之改變。結構層面的因素，復可細分為多重否決點 (multiple veto points)、中介正式制度 (mediating formal institutions)、與政治與組織文化 (political and organizational cultures) 等三個因素。施為層面的因素，亦可分為行為者權力之差異化增長 (differential empowerment of actors) 與學習 (learning) 等兩個因素 (Cowles et al., 2001: 6-12)。

上述的「三階段」研究途徑並指出，當歐洲化對國內環境產生重大適應壓力，以及中介因素的存在並促使行為者推動制度改變，於此兩前提下，歐洲化會導致國內結構之改變 (Cowles et al., 2001: 12)。高爾茲、卡伯羅索與利斯所建立的「三階段」研究途徑，於歐盟研究以及歐洲化研究，展現出突破既有研究的理論創新能力與優點。首先，「三階段」理論途徑提供了歐洲化研究一個簡明的分析架構，特別針對歐洲化的過程、歐洲化與國內結構之契合程度、與中介因素如何促進或妨礙國內結構之改變等三個階段，逐一分析歐洲化過程中國內結構如何產生改變。「三階段」理論的分析架構，使歐洲化抑或歐洲統合對會員國之衝擊與改變過程，得以階段性的進行解釋與分析。其次，「三階段」理論途徑嘗試在《轉變的歐洲：

《歐洲化與國內改變》一書中，檢視歐洲化過程中會員國的政策、政體與政治等不同層面的分析單位，進行比較研究。相較於既存的歐盟研究及歐洲化研究，該研究途徑展現出整合政策、政體與政治等不同分析單位的理論優勢。最後，「三階段」理論途徑提出「結構」與「行動」兩個層面的中介因素，以解釋歐洲化過程中國內結構的改變。相較於歐盟研究及歐洲化研究的理論途徑，「三階段」理論途徑提供一個整合「結構」與「行動」兩個層面中介因素的分析架構，展現嘗試消弭「結構」與「行動」兩個分析層面之對立性的理論企圖。

鑒於以上的理論優點，本文將利用此一「三階段」理論架構，檢視布萊爾政府時期，「歐洲化」對「英國中央政府」的實證影響。本文希望透過「三階段」的理論架構，檢證「歐洲化」與「英國中央政府」之間的因果關係。所謂的「歐洲化」，於本文中被定義為超國家層次與會員國層次之間相互影響的雙向過程。因此，本文所欲探討的焦點在於，究竟歐盟與英國之間「由上往下」以及「由下往上」相互影響的「歐洲化」過程，究竟對「英國中央政府」產生何種重要改變。此外，本文希望透過歐洲化與英國中央政府的實證個案，檢證「三階段」理論架構在解釋「歐洲化」與「英國中央政府」兩者之因果關係的理論優點與侷限。本文以下的第參節至第伍節，分別以上述之「三階段」理論途徑為分析架構，依序探討布萊爾政府時期的歐洲化過程、歐洲化與英國國內結構之「契合程度」、以及歐洲化之中介因素與國內結構之改變等三個階段，以探究布萊爾政府時期，歐洲化對英國中央政府的衝擊及所造成之重大改變。

## 參、布萊爾政府時期英國的歐洲化過程

就歷史背景而言，相較於其他歐盟會員國，英國對歐洲統合始

終抱持戒慎恐懼的態度。例如，英國於一九六〇年代，首次申請加入歐洲經濟共同體時，當時的反對黨工黨主席蓋茨克爾 (Hugh Gaitskell) 便主張，加入歐洲經濟共同體將代表「英國千年歷史的終結」(Gaitskell, 1962)。前保守黨主席柴契爾 (Margaret Thatcher)，亦為著名的歐洲懷疑論者。柴契爾於一九八八年，發表演說反對歐洲經濟共同體的決策改革，措辭強烈批評英國沒有開疆拓土，反而被布魯塞爾的超級國家反統治了 (Thatcher, 1988)。柴契爾此舉，不僅招致其他歐洲國家領導人的強烈反對外，也造成保守黨黨內在對歐政策上的嚴重分歧。英國雖然身為歐盟創始會員國之一，至今卻仍未加入例如歐元等涉及重要國家利益的政策領域。因此，英國常被形容為歐盟會員國裡一位若即若離的「尷尬伙伴」(awkward partner) (George, 1998)。

然而，一九九七年五月，工黨於在野十八年後首次贏得大選，開啓英國對歐政策的重大轉變。相較於先前執政的保守黨，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 (Blair, 1997)。布萊爾政府從一九九七年至二〇〇七，歷經三次大選，為期十年。在十年的任期內，布萊爾政府努力維持親歐政策的一貫性，企圖展現重要成果與作為，但也面臨許多的挑戰。以下以布萊爾政府的三個任期為經，以英國的歐洲化過程為緯，依序探究歐洲化對英國產生的挑戰與衝擊，與英國如何被動回應，以及英國如何透過積極參與歐盟事務，主動投射國家利益及增加影響力的重要歷程。

首先，布萊爾政府於首任任期（一九九七年至二〇〇一年），展現出主動積極參與歐洲事務的熱情與高度期待。舉例來說，阿姆斯特丹政府間會議於布萊爾上任後一個月召開，並成為布萊爾政府親



歐政策的試金石。歐盟各國領袖，亦高度關注英國當時的新任首相對歐政策的表現。阿姆斯特丹條約 (The Amsterdam Treaty) 的協商過程中，布萊爾政府成功展現親歐的政策，以接受過去保守黨政府反對的社會憲章，對歐盟國家釋出善意，此外，布萊爾政府亦同意接受阿姆斯特丹條約中，歐盟將政府間決策為主的「司法與內政事務」之部分政策，轉移至超國家決策為主的「歐洲共同體」此一支柱。一九九八年九月，布萊爾提出「逐步改變」(Step Change) 計畫，藉由增加英國政府各部門人員與歐盟國家的接觸與合作交流，提升英國在歐盟的影響力。這項計畫，不僅成為布萊爾政府主動加強參與歐盟事務的重要政策，亦取得顯著成果。例如，與一九九七年相較，二〇〇〇年英國出訪法國與德國的部會參訪人數，便增加愈五成 (Foreign and Commonwealth Office, 2000: 5)。

一九九八年十二月，布萊爾主動邀請法國總統席哈克舉行「聖馬洛高峰會」，倡議建立歐洲軍隊。會後達成的「聖馬洛宣言」(Saint Malo Declaration)，不僅成為歐洲防衛機制發展的重要轉捩點，也象徵英國對歐洲防衛政策的重大改變。二〇〇〇年，歐盟於里斯本高峰會提出「里斯本策略」(Lisbon Strategy)。「里斯本策略」，為歐盟近年來促進歐盟現代化發展的重要計畫，目標是在二〇一〇年前使歐盟成為全球最有競爭力、最有活力的知識經濟體。布萊爾政府對這項策略的積極推動與支持，亦再次展現英國親歐政策的努力與落實。此外，二〇〇〇年底歐盟簽訂的尼斯條約 (The Treaty of Nice)，布萊爾政府同意歐盟在促進英國重要利益的部分政策領域，例如貿易與工業政策，增加加權多數決的表決程序。

其次，布萊爾政府的第二任任期 (二〇〇一年至二〇〇五年)，繼續維持一貫的親歐政策。但受到其他國際與國內因素的影響，相較於前任任期的表現，顯得作為有限。除了持續推動上述的「逐步

改變」計畫，加強英國政府與歐盟國家的交流外，英國中央政府並因應國內的地方分權，發展與歐盟及地方政府間更為複雜的多層次治理模式。然而，布萊爾政府的親歐政策，卻遭到國內外政治情勢的挑戰。首先，二〇〇一年九一一恐怖攻擊事件發生後，布萊爾旋即表達支持美國的立場，與美國同一陣線先後出兵阿富汗與伊拉克。英國此舉遭到不少歐盟國家領袖的反對與批評，不僅傷害了英國和歐盟伙伴的關係，復損及布萊爾政府的親歐承諾。此外，二〇〇二年歐元實體貨幣開始流通後，歐元復成爲英國國內一項爭議熱點。布萊爾支持英國加入歐元的立場，引起政府間的分裂，在財政部長布朗的反對下，布萊爾只好接受英國加入歐元是短期內無法實現的現實。

二〇〇四年歐盟會員國簽署的歐盟憲法條約（或簡稱歐盟憲法），<sup>1</sup> 成爲布萊爾政府親歐政策的另一項考驗。在歐盟憲法條約的協商過程中，布萊爾政府的協商代表獲得政府的支持，採取正面積極的態度與歐盟其他會員國協商，謀求英國利益的最大化。舉例而言，學者史密斯 (Julie Smith) 指出，布萊爾政府不僅在設定議程中扮演建設性的角色，同時，相較於前任的柴契爾與梅傑政府在歐盟重要條約的簽訂過程，往往抱持反對的態度，布萊爾政府的協商代表採取積極的態度，反而能更有效率地爭取到英國政府的利益與偏好選項 (Smith, 2005: 717)。

布萊爾政府的第三任期（二〇〇五年至二〇〇七年），雖然繼續維持親歐政策，但布萊爾在對歐政策的影響力，漸趨式微。布萊爾

---

<sup>1</sup> 二〇〇四年歐盟會員國簽署的「歐盟憲法條約」(The Treaty Establishing a Constitution for Europe)，亦簡稱「歐盟憲法」(European Constitution)。「歐盟憲法條約」於二〇〇五年遭到法國與荷蘭否決後遭到擱置，最後於二〇〇七年被「里斯本條約」取代。

政府的第三任期開始，歐盟憲法便先後遭到法國與荷蘭的否決，布萊爾隨即宣布擱置公投。由於當時英國國內反對歐盟憲法的聲浪高漲，法國與荷蘭的公投拒絕歐盟憲法，適時緩解了布萊爾政府處理國內對歐盟憲法的反對壓力。二〇〇五年下半年，英國擔任歐盟輪值主席，布萊爾在歐盟預算問題上作出讓步，同意放棄每年十億英鎊的歐盟預算退款，促成歐盟新預算案的通過。此舉招致反對黨的批評，認為出賣了英國利益，但另一方面，布萊爾的讓步展現他積極參與歐盟事務的努力。布萊爾政府的第三任期裡，受到歐盟憲法遭到否決，以及布萊爾決議英國出兵阿富汗與伊拉克導致個人政治聲望下滑等因素的影響下，布萊爾在對歐政策上的影響力逐漸式微。特別是萊爾政府選擇支持美國並一同出兵阿富汗與伊拉克，引起國內輿論的強烈批評與反對，對布萊爾個人的政治聲望與領導能力造成傷害 (Kuhn, 2005: 56)。舉例而言，根據英國知名的市場調查機構「國際市場與意見調查」(Market and Opinion Research International; MORI) 所做的一項民調顯示，二〇〇一年發生九一一恐怖攻擊後，布萊爾做為首相的滿意度為 67%，但相較於此，二〇〇七年六月英國與美國出兵伊拉克後，布萊爾做為首相的滿意度，則大幅降至 38% (2003)。然而，布萊爾仍然對英國參與歐洲事務，抱持樂觀積極的態度。在二〇〇七年的辭職演說中，他再次強調，英國應該強化自身在歐洲的地位，即使受到批評，亦應義無反顧。回首過往，布萊爾憶及一九九七年上任之初的目標，是希望把英國重新帶回歐洲事務的舞台中心，他認為：「我們做到了，雖然這並不容易」(Blair, 2007)。

揆諸布萊爾政府時期英國的歐洲化過程，可以發現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。這也使得英國的歐洲化的過程，在面對歐盟的持續發展與挑戰時，特別是

較之前任的保守黨政府，更能積極參與歐洲事務，並主動投射國家的利益及增加影響力。特別是布萊爾政府於首任任期中，提出增加英國政府與歐盟交流的「逐步改變」計畫，以及主動邀請法國舉行「聖馬洛高峰會」，倡議建立歐洲軍隊等重要施政。此外，布萊爾政府於第二任任期中，在歐盟憲法的協商過程中，不僅在設定議程中扮演建設性的角色，並採取積極態度爭取英國的利益。布萊爾政府的第三任任期，布萊爾的對歐政策，仍然維持積極參與歐盟事務的態度，但由於布萊爾個人政治聲望下滑等因素，造成布萊爾在對歐政策的影響力逐漸式微。

## 肆、歐洲化與英國國內結構之「契合程度」

探討了布萊爾政府時期的歐洲化過程後，接下來檢視的焦點，為歐洲化與英國中央政府之「契合程度」。如前所述，高爾茲、卡伯羅索與利斯強調，歐洲化與國內結構之「契合程度」愈低，則彼此之間的適應壓力愈高，反之亦然 (Cowles et al., 2001: 6-7)。由於英國歷史上的疑歐傳統以及政治體系的獨特性，相較於其他歐盟會員國，歐洲化與英國中央政府之間的「契合程度」，相對較低。以下針對英國中央政府體制的重要特性，及其與歐盟所產生的制度歧異，作一討論。以瞭解英國中央政府在歐洲化過程中，所面對的較低「契合程度」與較高適應壓力。以下分別就英國中央政府體制的重要結構與特性，包括不成文憲法、議會主權、行政權與立法權合一及單一政黨政府、中央集權、與文官中立等，逐一探討。

首先，英國憲法是不成文憲法，雖然沒有一部成文化的法典，但憑藉著議會制定法、普通法、憲政慣例、與憲政權威著作的累積，英國的不成文憲法本身，長久以來即是「強大、彈性、負責的英國政府的一大特色」(Budge, Crewe, McKay, & Newton, 1998: 177)，

扮演著英國憲政守護神的重要角色。然而，隨著歐盟此一超國家體制的不斷發展，特別是歐盟法律於一九六〇年代，建立了歐盟法的「直接效力」(direct effect) 原則與「至高性」(supremacy) 原則，以及歐盟憲法的推動，相較於歐盟其他會員國皆有一部成文憲法，英國在沒有一部成文憲法的保障下，對於歐盟憲法與法律層面的衝擊與挑戰，特別感到戒慎恐懼。易言之，歐盟憲政原則的發展，甚至是歐盟推動制定成文憲法的嘗試，在英國沒有一部成文憲法法典的「屏障」下，容易直接對英國的憲法造成侵蝕。英國的不成文憲法對英國憲政運作的保障，雖然不亞於其他成文憲法的國家，但是英國憲法始終沒有法典化，亦招致如英國憲法學者雷德里的批評，認為英國憲法一如童話中「國王的新衣」(Ridley, 1988)。這也是傳統上英國政府與人民，對歐盟超國家性質的憲政發展及立憲運動，多所反對的原因之一。主要的憂慮即為，在歐洲化的憲政衝擊下，英國的不成文憲法有一天，恐真成爲一件「國王的新衣」。職是之故，歐洲化統合過程中，英國中央政府對有關憲法層級的統合發展，「契合程度」較低而適應壓力較高。

其次，英國的「議會主權」(parliamentary sovereignty) 原則，爲英國憲法中的一項重要原則，亦受到歐盟憲政發展的衝擊。英國的「議會主權」意謂，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，如上所述，一九六〇年代後，歐盟法取得高於會員國國內法的法律位階，再加上隨著歐盟不斷發展，歐盟立法的政策領域不斷擴增，決策過程中多數決的表決方式日益增加，使得英國的「議會主權」原則，在歐洲化過程中受到很大的衝擊，同時亦產生很大的適應壓力。誠然，英國議會仍然享有制訂英國法律的主要角色，同時英國議會亦保有制訂法律退出歐盟的權力。然而，「議會主權」的憲政原則，在歐盟法取得高於會員國法

的法律位階後，一如前述英國的不成文憲法，好似「國王的新衣」。英國議會雖然看似仍然擁有象徵英國主權的憲政至高性，但實質上英國的議會，已無法享有「絕對的」或「完整的」的憲政至高性。因此，所謂的「議會主權」以及「議會至上」的憲政原則，雖然仍然是英國政府與政治運作的重要基石，但在歐洲化的挑戰下，已轉變成一種相對而非絕對的憲政原則。

其三，英國中央政府的型態，是行政權與立法權合一的內閣政府，再加上英國政府通常由一黨領政，故英國中央政府的決策與立法程序通常由一黨主導，較為簡易迅速。此外，行政與立法權合一的內閣政府，結合了單一政黨主政的政治常態，使英國政府的決策風格，相較於歐盟的多黨聯合政府，易於形成單一的立場。然而，英國政府易於形成單一立場的決策風格，在面對歐盟快速、多邊的協商環境，卻也產生過於固定而缺少彈性的缺點 (Kassim, 2000: 48)。相較於此，歐盟部分會員國，由於行政權與立法權分立，常出現政府行政權與立法權由不同政黨掌握，抑或由於多黨林立，易產生政府由多黨組成聯合政府的形態。此外，歐盟政府的超國家治理，亦由不同會員國政府組成，使得決策與立法程序，必須經各方利益的折衝樽俎，較為不易。因此，歐盟決策風格過程的特色，包括決策程序較不固定、多重議題的協商議價、非正式的互惠習慣等，而英國的決策風格則較缺少彈性，在歐盟的決策過程中因而面臨適應的困難與壓力 (Wright, 1996: 152; Kassim, 2000: 48)。鑒此，英國中央政府行政權與立法權合一的決策模式以及單一政黨政府的常態，在歐洲化的過程中，面對來自歐盟層面權力分立與多方議價的決策過程，亦產生許多適應壓力。

其四，英國政府為中央集權的政府形態，但自從英國加入歐盟後，傳統上由英國中央政府享有的決策權，在部分政策領域內，必

須與超國家的歐盟政府一起分享。此外，英國地方政府得以越過中央政府，與歐盟亦建立起直接管道，獲得決策權力與資源補助，使英國中央政府的中央集權體制，在歐洲化的過程中，受到挑戰。因此，英國傳統的中央集權政府形態，與歐盟的多層次治理之間，存在較低的契合程度及較大的適應壓力。

最後，文官中立的原則，是英國中央政府的另一項重要特色。英國的常任文官，須在政治上保持中立。同時，常任文官提供給政務官的諮詢意見，亦須匿名。然而，歐洲化的過程中，英國文官的傳統角色亦受到挑戰。特別是隨著歐盟事務的不斷擴增，英國文官在處理涉歐事務的過程中，容易產生政治忠誠的移轉或是政治權力增加的可能性。舉例來說，英國於一九七〇年代加入當時的歐體的過程中，便發生外交部常任文官因為過度投入，而造成質疑部分常任官員享有作出政治決策與判斷的機會，不僅常任文官行事與政客無異，並對政務官產生很大的影響力 (Owen & Harris, 1987: 129)。因此，歐洲化的過程中，歐盟超國家政府形成新的利益與政治忠誠，對英國中央政府傳統的文官中立原則，造成衝擊與適應壓力。

綜上所論，可以發現歐洲化與英國中央政府的重要結構與特性，包括不成文憲法、議會主權、行政權與立法權合一與單一政黨政府、中央集權、文官中立等，契合程度較低，並直接或間接造成英國中央政府許多適應壓力。英國不僅在歐洲化的統合過程中，相較於其他會員國，表現出抗拒與懷疑；在制度上的契合程度，亦相對於其他會員國，產生較低的契合程度。

## 伍、歐洲化之中介因素與英國國內結構之改變

瞭解歐洲化與英國國內結構之契合程度較低之後，本文接下來

所欲探究的問題是，於此較高的適應壓力之下，究竟有何中介因素促進或妨礙英國國內結構作出改變？如第二節所述，高爾茲、卡伯羅索與利斯所建立的「三階段」理論途徑，於第三階段中提出五項中介因素，包括「結構」層面的三項因素——多重否決點、中介正式制度、及政治與組織文化，以及「行動」層面的兩項因素——行為者權力之差異化增長與學習 (Cowles et al., 2001: 6-12)。以下則針對這五項中介因素，檢視這些因素在歐洲化過程中，是否促進或妨礙英國國內結構作出改變。

首先，高爾茲、卡伯羅索與利斯指出，多重否決點的存在，會妨礙或減緩歐洲化過程中國內結構的改變 (2001: 9)。舉例來說，學者澤比利斯 (George Tsebelis) 認為，多重否決點在決策過程中，是妨礙結構適應的主因之一 (Tsebelis, 1995: 322-324)。相較於以多黨聯合政府為常態及採取聯邦制的歐盟會員國，容易因為多黨或中央與地方層級的多極角力產生的多重否決點，而造成決策遲緩。如前所述，英國中央政府是行政權與立法權合一的內閣政府，並以單一政黨執政為常態，英國中央政府的決策程序因而較為簡單，容易達成共識。因此，布萊爾政府時期，亦由於英國中央政府體制中，多黨角力的多重否決點較少，較易推行政府的親歐政策並產生重要改變。

其二，中介正式制度亦為歐洲化的過程中，導引國內結構的改變的另一項重要因素。布萊爾政府時期，有兩項重要的正式制度，在歐洲化過程中，扮演導引重要變遷的中介角色。內閣辦公室歐盟秘書處的制度性角色受到強化，即為一個顯著的例子。布萊爾特別倚賴內閣辦公室歐盟秘書長處理對歐事務外，並於二〇〇〇年起，特別任命內閣辦公室歐盟秘書長兼任首相的歐盟顧問一職，使內閣辦公室與唐寧街首相辦公室的政策協調，更為流暢。因此，內閣辦



公室歐盟秘書處，於英國對歐決策協調機制裡，扮演更為重要的角色，不僅權力進一步強化、人員亦不斷擴編 (Bulmer & Burch, 2006: 43)。另外一個重要的例子，則是英國中央與地方政府，在布萊爾政府推行地方分權後，所建立的共同決策協調機制。布萊爾政府推行的地方分權，將不同程度的中央政府權力與地方政府分享，進一步促進英國對歐決策過程的多層次治理發展。在英國中央政府層面，地方分權後，中央政府仍然掌握對歐盟政策的主導權，負責決定、協調、與執行英國的歐盟政策。但由於很多由中央政府下放到地方政府的政策權限涉及歐盟事務，這些政策的形成與執行，仍須由中央政府與地方政府共同分擔。因此英國中央政府、地方政府與歐盟彼此之間，亦發展出更為複雜的政策管道 (Burch et al, 2003: 84)。英國對歐政策的決策過程，因而從原先的中央集權，演變成一種更為複雜的多層次治理的模型。

其三，政治與組織文化，亦為歐洲化過程中，一項重要的中介因素。布萊爾政府的親歐政策，對英國中央政府的規範與價值，帶來一項重要顯著的文化改變。相較於之前的保守黨政府，布萊爾政府帶來積極參與歐盟事務的新氣象。因此，英國中央政府的部會首長與文官，在處理歐盟事務時，能夠以更為正面的態度面對、放手去做。舉例來說，英國駐歐盟大使華爾 (Sir Stephen Wall) 回憶，一九九七年的英國舉行大選之前，他正代表英國政府參與歐盟阿姆斯特丹條約的協商。在五月的大選工黨獲勝後一週，他接到英國政府的指令，就從「只要說不」變成了「開始說是」 (Menon, 2004: 303)，協商工作的重點不僅要保護英國利益，還增加了積極投射、開創英國在歐盟的利益。這種心理上的轉變，是一項對很顯著的文化改變，讓英國官員面對涉歐事務能夠從容以對，而不是感到綁手綁腳。

然而，這種政治與組織文化的轉變，並未造成英國傳統上文官中立原則的改變，相反地，文官的政治中立原則仍然繼續維持。<sup>2</sup> 由於布萊爾政府的親歐政策，使英國文官更爲「歐洲化」，但這裡所謂的「歐洲化」指涉的是，英國文官對涉歐事務，能以正面積極的態度處理，亦更爲熟稔，而非在處理歐盟事務時出現政治忠誠移轉至歐盟的文化轉變。<sup>3</sup> 鑒此，英國中央政府的政治及組織文化，由於布萊爾政府的親歐立場，產生重大的改變，使英國中央政府更能積極參與歐盟事務。

行爲者權力之差異化增長，作爲第四項因素，亦適足以解釋布萊爾政府時期，英國中央政府在歐洲化過程中所產生的重大變遷。布萊爾政府時期，首相的權力出現顯著增長，並在歐洲化過程中，扮演導引、促進重要變遷的中介角色。首先，布萊爾於對歐決策展現主導的強勢風格，任命內閣辦公室歐盟秘書長與防衛暨對外秘書長，分別兼任首相的歐盟顧問與外交政策顧問，藉此增加布萊爾對歐政策的領導能力 (Seldon, Ballinger, Collings, & Snowdon, 2005: 329)。這樣的改變，使原本由內閣辦公室歐盟秘書處協調對歐政策的主導地位，向首相辦公室傾斜。首相在英國政府對歐決策過程中的權力，因而造成顯著的增加。此外，由於布萊爾的親歐政策與強勢領導下，英國中央政府在歐洲化的過程中，特別是與之前的保守黨政府相比，在國內層面，較易接收歐盟層面的適應壓力並作出改變；同時，在歐盟層面，亦能主動積極在歐盟層面投射英國的利益。

最後，學習亦爲一項重要的因素，使行爲者能夠在歐洲化過程

---

<sup>2</sup> 本文作者於二〇〇〇七年一月至三月，於英國訪談十數位英國中央政府資深官員。受訪者咸認萊爾政府的親歐政策，為英國中央政府帶來重大的政治與組織文化改變，但並未對英國文官的政治中立原則產生影響。

<sup>3</sup> 此種英國文官「歐洲化」的意涵，亦為前註所述之訪談受訪者所同意。

中，改變利益與認同。布萊爾政府的親歐政策，使英國的對歐接觸增加，官員因此能夠更為積極處理涉歐事務，並透過學習，逐漸累積經驗與增加對歐盟事務的瞭解、認同。此外，歐盟二〇〇〇年提出的「里斯本策略」，引進了一種新的治理模式，稱為「開放協調法」(open method of co-ordination)。<sup>4</sup> 這種決策方式，主要建立在會員國的自願性合作，讓會員國依照自身的國情執行適當的政策，再透過定期調控、評鑑與會員國間的政策學習，以達到整合協調會員國政策的目標 (Lisbon European Council, 2000: 12)。這項新的治理方式，提供英國與其他會員國彼此之間政策學習 (de la Porte & Pochet, 2002; Hodson & Maher, 2001: 724; Mosher & Trubek, 2003: 84) 與觀念整合 (Bertozzi & Bonoli, 2002; Radaelli, 2003: 9) 的機會，促進了英國政府對歐決策過程的水平歐洲化，也提供英國官員透過與其他會員國政策協調的過程，相互學習、啟發的機會。

綜上所論，高爾茲、卡伯羅索與利斯提出的五項因素，包括多重否決點、中介正式制度、與政治與組織文化、行為者權力之差異化增長、與學習 (Cowles et al., 2001: 6-12)，在布萊爾政府時期的個案中，皆扮演顯著的中介角色，在歐洲化過程中直接或間接促進英國國內結構作出改變，展現了理論的解釋優點。然而，在比較分析這五項因素後，有四項發現與批判。一方面，雖然這五項因素皆扮演中介的角色，引導英國中央政府作出改變，但這五項因素在個案中扮演的角色重要性，程度不一。研究發現，行為者權力之差異化增長此一因素，在個案中為主要的中介因素。特別是布萊爾本身

---

<sup>4</sup> 二〇〇〇年歐盟的里斯本高峰會中，引進了「開放協調法」此一新的治理模式，但「開放協調法」這種決策方式，並非是一種完全新穎的決策設計，而是在歐洲統合的過程中，發展已久。例如在歐洲貨幣聯盟、馬斯垂克條約、及阿姆斯特丹條約等，皆曾嘗試發展此一決策方式 (Borrás & Jacobsson, 2004: 187-188)。

的親歐政策與領導風格，使英國中央政府得以在歐洲化的過程中，特別是與前任政府相比，較能作出友善的回應，同時亦能主動參與歐洲事務、投射英國利益。

第二方面，這些中介因素，可能促進或妨礙歐洲化過程中國內結構作出改變，但亦可能產生相反效果。舉例而言，個案研究發現，多重否決點可以妨礙歐洲化過程中國內結構產生改變。英國單一政黨政府的決策過程，與多黨聯合政府相較，存在較少的多重否決點，因此有助於歐洲化過程中產生國內結構之變遷。但另一方面，相較於多黨聯合政府較能彈性適應多極協商，英國單一政黨的決策過程，往往容易在協商過程中固守立場、缺乏彈性 (Kassim, 2000: 48)，造成較難在協商中作出彈性的決定與改變。因此，在較少多重否決點的情況下，皆有可能促進或妨礙歐洲化過程中國內結構作出改變。

第三方面，本個案研究亦發現，這些中介因素彼此間，具有相互增強的影響效果。舉例而言，布萊爾本身的親歐政策與強勢領導，使行為者權力之差異化增長此一因素，牽引帶動中介正式制度、政治與組織文化、及學習等因素，造成內閣辦公室歐盟秘書處的制度性角色強化、英國中央政府積極參與歐盟事務的文化轉變、以及政府官員處理涉歐事務的機會與動機增強，而能不斷學習並累積歐洲經驗。

最後，雖然高爾茲、卡伯羅索與利斯將這五項中介因素，分為「結構」與「行動」層面。然而，研究結果發現，「結構」與「行動」層面的各項因素，雖然可以分別檢視，但實際上「結構」與「行動」層面的各項因素是相互影響，方能導引出國內結構的重要改變。舉例而言，倘使沒有布萊爾政府的親歐態度與強勢領導，內閣辦公室歐盟秘書處的制度性角色不會特別強化；英國中央政府在政

治與組織文化上，亦不會產生積極參與歐盟事務的價值轉變；政府官員在涉歐事務的處理上，亦會減少學習的機會與動機。

## 陸、「三階段」研究途徑的理論侷限

「三階段」研究途徑套用歐洲化與英國中央政府的實證個案，展現出以上的理論優點。然而，「三階段」研究途徑，於個別三個階段之理論解釋力，分別有以下理論侷限。首先，在歐洲化過程的第一階段，分析單位為歐洲層面的正式與非正式制度。但在布萊爾政府歐洲化的過程中，會員國層面的英國中央政府，除了被動接受來自歐洲層面的衝擊外，亦積極主動投射英國利益投射於歐洲層面。因此，歐洲化過程本身，即為歐盟與會員國之間「由上往下」以及「由下往上」的雙向互動過程。職是之故，第一階段中的歐洲化過程，若只聚焦歐洲層面的正式與非正式制度衝擊，難以凸顯會員國與歐洲層面間雙向互動而產生的衝擊與改變。

其次，第二階段的分析重點，為歐洲化與國內結構之「契合程度」，契合程度愈低則適應壓力愈高，反之亦然。契合程度的概念與適應壓力，提供了解釋歐洲化衝擊的條件。然而，若以英國中央政府體制作為分析單位，英國中央政府內的不同部會，其與歐洲化的契合程度並不相同。以布萊爾政府個案為例，英國中央政府的不同部會，各有其特殊的傳統與文化。英國中央政府的主要部會裡，例如外交部、貿易暨工業部、農漁業部、及內政部等部會，處理較多涉歐事務，傳統上對歐盟事務較不排斥。財政部則是一個相反的例子，雖然財政部亦需處理許多涉歐事務，但財政部的官員傳統上對歐盟的態度較為疏離 (Edwards, 1992: 81)。財政部因而常被認為是英國中央政府裡，最不熱心支持歐盟的部會 (Dowding, 1995: 129)。因此，英國中央政府的不同部會與歐洲化之契合程度有所不

同，亦會連帶影響歐洲化過程中，英國中央政府的不同部會所產生的結構改變。

在第三階段裡，如前所論，制度與行爲者策略等五項中介因素，在導引國內結構產生改變的過程中所扮演的角色重要性，程度不一。再者，這些中介因素雖可促進或妨礙歐洲化過程中國內結構產生改變，但本個案研究發現，這些因素亦可能產生相反之效果。本個案研究亦發現，這些中介因素彼此之間，具有相互增強的影響效果，同時也因為這些因素的相互影響，方能導引出國內結構的重要改變。

將高爾茲、卡伯羅索與利斯的「三階段」研究途徑作一整體來看，布萊爾政府之個案，亦凸顯出該研究途徑的另外四項理論侷限。首先，「三階段」理論途徑，主要聚焦於歐洲化過程中歐洲層面與會員國國內層面的相互影響。然而，布萊爾個案中發現，包括國際層面與次國家層面（地方或區域政府）的重要發展，亦會間接影響歐洲化過程中國內結構的改變。舉例而言，二〇〇一年九一一恐怖攻擊事件後，布萊爾政府與美國一同出兵阿富汗與伊拉克，造成的個人政治聲望下滑，亦連帶弱化布萊爾在英國對歐政策的影響力。此外，布萊爾政府任內推動的地方分權，亦促使英國在歐洲化過程中，因應發展出英國中央政府、地方政府、與歐盟之間更為複雜的多層次治理模型。鑒此，歐洲化研究途徑除了關注歐洲與會員國國內層面的相互影響之外，亦需檢視國際與次國家層面的制度與非制度發展，對歐洲化過程中國內結構產生改變的直接或間接影響。

其二，「三階段」理論途徑，著重於探討歐洲化過程中制度與行爲者層面的因素分析，忽略媒體及輿論所扮演的角色。個案研究發現，媒體及輿論在英國的歐洲化過程中，雖然並非造成英國中央

政府重要改變的主要原因，但亦產生間接的影響。例如布萊爾政府與美國同一陣線，先後出兵阿富汗與伊拉克，引起國內輿論的強烈批評與反對，對布萊爾個人的政治聲望與領導能力造成衝擊，連帶亦造成布萊爾在對歐政策的影響力，逐漸式微。

其三，「三階段」理論途徑，可以套用於「政體」、「政策」與「政治」等不同層面的分析單位，但並未探究這些不同分析單位間的互動關係，是否促進或妨礙歐洲化對國內之衝擊與改變。布萊爾政府個案的分析單位，聚焦為英國中央政府體制此一「政體」。而個案的研究結果發現，歐洲化過程中，「政體」、「政策」與「政治」彼此之間會相互影響，並且共同造成歐洲化過程中英國中央政府的重要改變。以英國中央政府為例，隨著首長的親歐「政策」的轉變與「政治」權力增長，使英國在歐洲化過程中，展現了友善回應歐盟發展及積極參與歐盟事務的熱忱，同時，也使英國中央政府此一「政體」，在面對與歐洲化的較低契合程度下，亦能產生重要改變。因此，歐洲化研究在分析「政體」、「政策」或「政治」時，這些不同的分析單位彼此之間的相互影響，有助於解釋歐洲化過程中國內結構是否以及如何做出改變。

最後，「三階段」的研究途徑，提出包括「結構」與「行動」兩個層面的五項中介因素，意欲檢視這些因素如何在歐洲化過程中，中介國內結構的改變 (Cowles et al., 2001: 9)。然而，這五項中介因素彼此之間的相互影響，並未深入檢視。以布萊爾政府個案為例，研究發現，歐洲化對英國中央政府的衝擊，不單單是制度層面的影響，或僅僅是行為者的權力消長與學習效果，而是透過制度與行為者的相互影響，方使英國中央政府在與歐洲化的低度契合情況下，產生重要的結構變遷。「三階段」的研究途徑中，檢視了包括「結構」與「行動」這兩個相互對立層面的中介因素。這些因素雖

然豐富了歐洲化衝擊下國內結構作出改變的理論解釋力，但是「三階段」研究途徑，並未探究「結構」與「行動」兩個層面的中介因素彼此之間，如何相互影響而引導出歐洲化之下國內結構的改變。因此，倘若無法檢視「結構」與「行動」兩個層面的各項中介因素，彼此之間的互動關係，這些中介因素僅能凸顯「結構」與「施為」兩個層面的二元對立關係，反而無法擴大「結構」與「行動」層面各項因素的總體解釋張力，甚至是「結構」與「行動」二元對立關係的和解可能性。

## 柒、結論

藉由探討歐洲化過程、歐洲化與國內結構之「契合程度」、以及制度與行為者策略等中介因素，高爾茲、卡伯羅索與利斯建立的「三階段」理論途徑，提供了一個清楚的分析架構，有助於探究歐洲化衝擊下會員國產生結構改變的因果關係。本文利用「三階段」理論途徑做為分析架構，套用於布萊爾政府個案，研究結果發現，歐洲化的過程中，英國中央政府在與歐洲化的低度契合情況下，由於布萊爾對歐政策的重大轉變以及個人的領導風格，再加上制度與行為者等中介因素的相互影響，造成英國中央政府的重要改變。

此外，本文透過理論架構與實證個案的相互檢證，亦發現「三階段」研究途徑的理論缺失與侷限。而這些理論解釋的限制，適可作為「歐洲化」研究途徑未來值得進一步發展的研究議題。「三階段」理論途徑未來的發展，應針對上述之理論缺陷，做出以下修正。一方面，就「三階段」理論的個別階段而言，第一階段的歐洲化過程，未來的研究應探究歐洲層面以及會員國層面之間，正式與非正式制度之雙向互動。第二階段中，應注意歐洲化與國內結構之「契合程度」，於英國中央政府不同部會之間，有所差異。同時，這些



差異亦會連帶影響歐洲化過程中，英國中央政府的不同部會所產生的結構改變。第三階段中，未來研究則需進一步探討制度與行為者策略等五項中介因素，彼此之間如何相互影響並導引國內結構產生改變。

另一方面，就「三階段」理論作一整體而言，需要修正之處有四。首先，後續研究除了關注歐洲與會員國層面的相互影響，亦應檢視國際與次國家層次的制度與非制度發展對歐洲化的影響；其次，後續研究亦需探討歐洲化過程中媒體及輿論所扮演的角色，特別是其對政府政策和政治文化的影響。再者，歐洲化研究應進一步探究歐洲化過中「政體」、「政策」與「政治」等不同分析單位的互動關係，如何影響歐洲化對會員國造成之衝擊與改變。最後，針對「三階段」理論提出的「結構」及「行動」兩個層面的中介因素，後續研究應進一步檢視這些中介因素彼此之間如何相互影響，因而導出歐洲化下國內結構的改變，復應探究「結構」及「行動」兩個層面的對立分析上，是否存在和解的可能性。

## 參考文獻

- Bertozi, F., & Bonoli, G. (2002, March). *Europeanisation and the convergence of national social and employment policies: What can the open method of coordination achieve?* Paper presented at the ECPR joint sessions of workshops, Turin, Italy.
- Blair, T. (1997, June 3). *Speech by the Prime Minister, the RT Honourable Tony Blair MP*. Speech to the Party of European Socialist Congress in Malmö, Sweden.
- Blair, T. (2007, May 11). *Tony Blair's resignation speech*. Retrieved May 19, 2011, from <http://www.uksbd.co.uk/tbr.html>
- Borrás, S., & Jacobsson, K. (2004). The open method of co-ordination and new governance patters in the EU. *Journal of European Public Policy*, 11, 2: 185-208.
- Budge, I., Crewe, I., McKay, D., & Newton, K. (1998). *The new British politics*. Essex, UK: Pearson Education.
- Bulmer, S., & Burch, M. (1998). Organising for Europe: Whitehall, the British state and the European Union. *Public Administration*, 76, 4: 601-628.
- Bulmer, S., & Burch, M. (2000). The Europeanisation of British central government. In R. A. W. Rhodes (Ed.), *Transforming British government: Vol. 1. Changing institutions* (pp. 46-62). London: Palgrave Macmillan.
- Bulmer, S., & Burch, M. (2001). The "Europeanisation" of British central government: The UK and Germany in historical institutionalist perspective. In M. Aspinwall & G. Schneider (Eds.), *The rules of integration* (pp. 73-96). Manchester, UK: Manchester University Press.
- Bulmer, S., & Burch, M. (2006). Central government. In I. Bache & A. Jordan (Eds.), *The Europeanization of British politics* (pp. 37-51). London: Palgrave Macmillan.
- Burch, M., Hogwood, P., Bulmer, S., Carter, C., Gomez, R., & Scott, A. (2003). *Charting routine and radical change: A discussion paper*. Manchester Papers in Politic Department of Government, University of Manchester.

- Checkel, J. T. (2001). Constructing European institutions. In M. Aspinwall & G. Schneider (Eds.), *The rules of integration* (pp. 20-39). Manchester, UK: Manchester University Press.
- Cowles, M. G., Caporaso, J., & Risse, T. (Eds.). (2001). *Transforming Europe: Europeanization and domestic change*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- de la Porte, C., & Pochet, P. (Eds.). (2002). *Building social Europe through the open method of co-ordination*. Brussels, Belgium: European Interuniversity Press.
- Dowding, K. (1995). *The civil service*. London: Routledge.
- Edwards, G. (1992). Central government. In S. George (Ed.), *Britain and the European Community: The politics of semi-detachment* (pp. 64-90). Oxford, UK: Clarendon Press.
- Foreign and Commonwealth Office. (2000). *FCO departmental report 1999*. London: The Stationery Office.
- Gaitskell, H. (1962, October 3). *Speech to the Labour Party Conference*. Retrieved May 19, 2011, from [http://www.ena.lu/speech\\_hugh\\_gaitskell\\_october\\_1962-020003043.html](http://www.ena.lu/speech_hugh_gaitskell_october_1962-020003043.html)
- Garrett, G. (1992). International cooperation and institutional choice: The European internal market. *International Organization*, 46, 2: 533-560.
- Garrett, G., & Tsebelis, G. (1996). An institutional critique of inter-governmentalism. *International Organization*, 50, 2: 269-299.
- George, S. (1998). *An awkward partner: Britain in the European Community*. Oxford, UK: Oxford University Press.
- Goetz, K., & Hix, S. (Eds.). (2001). Introduction: European integration and national political systems. In K. Goetz & S. Hix (Eds.), *Europeanised politics? European integration and national political systems* (pp. 1-26). London: Frank Cass.
- Haas, E. B. (1958). *The uniting of Europe: Political, social and economic forces 1950-1957*. London: Stevens and Sons.
- Hall, P., & Taylor, R. (1996). Political science and the three new institutionalism. *Political Studies*, 44, 5: 936-957.
- Héritier, A. (2001). Differential Europe: National administrative responses to community policy. In M. G. Cowles, J. Caporaso, &

- T. Risse (Eds.), *Transforming Europe: Europeanization and domestic change* (pp. 44-59). Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Hodson, D., & Maher, I. (2001). The open method as a new mode of governance: The case of soft economic co-ordination. *Journal of Common Market Studies*, 39, 4: 719-746.
- Hoffman, S. (1966). Obstinate or obsolete? The fate of the nation state and the case of Western Europe. *Daedalus*, 95, 2: 862-915.
- Hoffman, S. (1982). Reflections on the state in Western European today. *Journal of Common Market Studies*, 21, 1-2: 21-37.
- Ikenberry, G. J. (1988). Conclusion: An institutional approach to American foreign policy. In G. J. Ikenberry, D. A. Lake, & M. Mastanduno (Eds.), *The state and American foreign economic policy* (pp. 219-243). Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Kassim, H. (2000). The United Kingdom. In H. Kassim, B. G. Peters, & V. Wright (Eds.), *The national co-ordination of EU policy: The domestic level* (pp. 22-53). Oxford, UK: Oxford University Press.
- Kassim, H. (2003). Meeting the demands of EU membership: The Europeanization of national administrative systems. In K. Featherstone & C. M. Radaelli (Eds.), *The politics of Europeanization* (pp. 83-111). Oxford, UK: Oxford University Press.
- Knill, C., & Lenschow, A. (1998). Coping with Europe: The impact of British and German administrations on the implementation of EU environmental policy. *Journal of European Public Policy*, 5, 4: 594-614.
- Kuhn, R. (2005). Media management. In A. Seldon & D. Kavanagh (Eds.), *The Blair effect 2001-5* (pp. 94-111). Cambridge: Cambridge University Press.
- Lindberg, L. N. (1963). *The political dynamics of European economic integration*. Stanford: Stanford University Press.
- Lindberg, L. N. (1966). Integration as a source of stress of the European Community system. *International Organization*, 20, 2: 233-265.
- Lisbon European Council. (2000, March 23-24). *Presidency Conclusions*.

- Retrieved May 19, 2011, from [http://www.europarl.europa.eu/summits/lis1\\_en.htm](http://www.europarl.europa.eu/summits/lis1_en.htm)
- March, J. G., & Olsen, J. P. (1984). The new institutionalism: Organizational factors in political life. *American Political Science Review*, 78, 3: 734-749.
- March, J. G., & Olsen, J. P. (1989). *Rediscovering institutions: The organizational basis of politics*. New York: The Free Press.
- Market and Opinion Research International (MORI). (2003). *Blair two years on*. Retrieved May 12, 2011, from <http://www.ipsos-mori.com/newsevents/ca/183/Blair-Two-Years-On.aspx>
- Menon, A. (2004). Britain and European integration: The view from within. *Political Quarterly*, 75, 3: 285-317.
- 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 and state power from Messina to Maastricht*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Mosher, J., & Trubek, D. (2003). Alternative approaches to governance in the EU: EU social policy and the European employment strategy. *Journal of Common Market Studies*, 41, 1: 63-88.
- Olsen, J. P. (2002). The many faces of Europeanization. *Journal of Common Market Studies*, 40, 5: 921-952.
- Owen, D., & Harris, K. (1987). *David Owen: Personally speaking to Kenneth Harris*. London: Weidenfeld & Nicolson.
- Pierson, P. (1996). The path to European integration: A historical institutionalist analysis. *Comparative Political Studies*, 29, 2: 123-161.
- Radaelli, C. M. (2003). The code of conduct in business taxation: Open method of coordination in disguise? *Public Administration*, 81, 3: 513-531.
- Radaelli, C. M. (2004). Europeanisation: Solution or problem? *Euro-*

- pean Integration Online Paper*, 8, 16. Retrieved May 19, 2011, from <http://eiop.or.at/eiop/texte/2004-016a.htm>
- Ridley, F. F. (1988). There is no British constitution: A dangerous case of the emperors' clothes. *Parliamentary Affairs*, 41, 3: 340-361.
- Seldon, A., Ballinger, C., Collings, D., & Snowdon, P. (2005). *Blair*. London: Free Press.
- Smith, J. (2001). Cultural aspects of Europeanisation: The case of the Scottish Office. *Public Administration*, 79, 1: 145-165.
- Smith, J. (2005). A missed opportunity? New Labour's European policy 1997-2005. *International Affairs*, 81, 4: 22-36.
- Thatcher, M. (1988, September 20). *Speech to the College of Europe*. Retrieved May 24, 2011, from <http://www.margaretthatcher.org/essential/keydocs.asp>
- Thelen, K., & Steinmo, S. (1992). Historical institutionalism in comparative politics. In S. Steinmo, K. Thelen, & F. Longstreth (Eds.), *Structuring politics: Historical institutionalism in comparative analysis* (pp. 1-32). Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Tsebelis, G. (1995). Decision making in political system: Veto players in presidentialism, parliamentarism, multicameralism and multipartism. *British Journal of Political Science*, 25, 3: 289-325.
- Wright, V. (1996). The national co-ordination of European policy-making: Negotiating the quagmire. In J. J. Richardson (Ed.), *European Union: Power and policy-making* (pp. 148-169). London: Routledge.

## Europeanisation and UK Central Government —A Case Study of the Blair Government

*Chen-Yu Huang*

Department of Public Administration, Tamkang University  
No. 151, Yingzhuan Rd., Danshui Dist., New Taipei City 25137, Taiwan  
E-mail: 134040@mail.tku.edu.tw

### Abstract

This paper examines the impact of Europeanisation on UK central government during the Blair government. The election of the Blair government in May 1997 marked a new start for the UK's European policy. Compared to its predecessors, the Blair government adopted a more positive approach to the EU. During the Blair government, what are the changes to UK central government under Europeanisation? Also, "Europeanisation" has developed in recent years as an important approach in European studies, drawing special attention to the two-way interaction between EU and domestic levels in the process of European integration. A case study of the Blair government, which significantly shifted the UK's policy towards Europe, facilitates an examination of Europeanisation as a two-way process of interaction between European and national levels. This case study offers an opportunity to examine the top-down effect of how UK central government "receives" changes from the EU, as well as the bottom-up effect of how UK central government "projects" its interests into the EU. This paper is, therefore, designed with the dual purpose of examining the empirical changes to UK central government under Europeanisation during the Blair government, and examining the theoretical validity of Europeanisation against the empirical studies.

**Key Words:** Europeanisation, UK central government, the Blair government