

《歐美研究》第四十二卷第一期 (民國一〇一年三月), 167-219
© 中央研究院歐美研究所
<http://euramerica.org>

歐洲化衝擊的差異： 羅馬尼亞與保加利亞加入歐盟期間 推動人權保障之進展比較*

李正通

國家實驗研究院科技政策研究與資訊中心
10636 台北市和平東路二段 106 號 15 樓
E-mail: albert.li.sw1v@gmail.com

摘要

「歐盟會籍」使得歐盟對於亟欲加入的國家具有明顯影響力，準會員國為爭取加入歐盟，往往願意接受歐盟的政治條件作為入會前提，亦即在入會前接受歐盟的諸多改革要求，進行「歐洲化」。然而，「歐盟會籍」對於不同準會員國的影響程度並不相同，呈現出「歐洲化」衝擊的不同結果。羅馬尼亞與保加利亞在加入歐盟前人權保障進展的範圍與程度差異，說明了準會員國「歐洲化」的範圍與程度，是「歐盟會籍」此一外部誘因與準會員國國內政治交互作用的結果。

關鍵詞：歐洲化、政治條件、影響力、社會學習

投稿日期：98.11.16；接受刊登日期：100.10.6；最後修訂日期：100.11.2

責任校對：林碧美、陳心懿、汪盈貝

* 本文初稿曾於 2009 年 10 月 2 日發表於中央研究院歐美研究所「歐洲化之衝擊」學術研討會，會中承中央研究院政治學研究所籌備處吳主任玉山、南華大學歐洲研究所洪教授茂雄、中央研究院歐美研究所黃副研究員偉峰及國立成功大學周副教授志杰等先進惠賜修改意見，並蒙諸位匿名審查人悉心指正，不勝感激，謹此致謝。

壹、緒論：本項研究的動機、問題、方法及可能的貢獻與限制

由 1986 年的「單一歐洲法案」(the Single European Act; SEA) 序言提到「歐洲人權公約」與「歐洲社會憲章」，至 1992 年的「歐洲聯盟條約」(the Treaty on European Union; TEU) 第 6 條有關保障人權與尊重基本權利的規定，顯示人權保障已正式成為歐盟各會員國的共同價值基礎。1993 年的歐盟哥本哈根峰會，各會員國領袖也達成共識，人權保障成為新會員國加入歐盟前必備的核心政治條件。¹ 申請國唯有先展現實現這些條件的意願與能力，才有資格與歐盟展開入會協商；歐盟也藉由這些政治條件，來推展這些基本價值。因此，在討論「歐洲化」這個主題時，歐盟在人權民主與法治方面對於準會員國所造成的衝擊，自是值得我們深入探究的議題之一。歐盟會籍的取得與否，對於準會員國的人權保障推動，有沒有影響？是正面進步、還是負面退步？對於不同的準會員國，歐盟會籍的影響力是否有範圍與程度差異？如果歐盟會籍對於準會員國的影響力有差異，又是什麼原因造成的？這些問題，都是本項研究所要探討的焦點。

本文結構安排如下：本部分先針對本項研究的「歐洲化」作出明確定義，並解釋案例選擇理由與衡量案例國「歐洲化」程度與範圍的方法，說明本項研究與文獻的差異、限制與可能貢獻；第二部分討論目前有關「歐洲化」的理論、假說與衡量指標；第三部分陳述兩案例國的觀察與比較結果；第四部分檢證衡量指標與各假說的預期是否相符；第五部分為結論與相關問題的未來可能研究方向。

¹ 該峰會宣示準會員需具備包括政治上的人權民主、經濟上的市場經濟體制、法律上由與歐盟法律條約規範的權利義務等三方面條件，又名「哥本哈根標準」(the Copenhagen Criteria)。

一、「歐洲化」的定義

首先，我們必須對「歐洲化」先做一個定義，以作為後續討論的基礎。本項研究的「歐洲化」依變項乃參照 Frank Schimmelfennig 與 Ulrich Sedelmeier 兩位學者的定義，係指準會員國在加入歐盟前的人權保障情形，與歐盟在該方面的政治條件逐漸趨向一致的發展(2005)。這裡牽涉到準會員國人權保障的提升，以及這進展與加入歐盟之間的關聯性。如果準會員國人權保障的提升並非因為加入歐盟所必須，其進展便無法與「歐洲化」產生有意義的關聯，只能以同時段所發生的事件加以看待(或是「偶然的巧合」)；反之，若我們發現準會員國在人權保障的進展與加入歐盟之間有高度的關聯性，便有理由相信發生了「歐洲化」。然而，這帶出了另一個問題：我們如何確定準會員國的人權保障進展與加入歐盟之間有著高度關聯呢？準會員國在人權保障的各項進展，如果與歐盟的要求，在具體內容上與實現進展的時機上都符合，我們才能確認相關的進展確實是兩國為了加入歐盟而加以配合。依照上述的討論，如果準會員國的人權保障有所提升，進展的內容與歐盟的要求相符，而且發生在準會員國入會的關鍵期間(影響會籍取得的時段，例如會籍談判至入會之前)，則認定人權保障的「歐洲化」確實在準會員國發生。

二、案例的選擇

其次，在我們觀察歐盟準會員國人權保障方面的「歐洲化」時，選擇哪些案例作為觀察標的？作者認為，要觀察準會員國的人權保障「歐洲化」，並探究其原因，案例的選擇就應以有利於觀察歐盟政治條件對於準會員國的影響範圍與程度作為標準，而在入會談判開始前在人權保障的政治條件上達成率越低，越能顯現出歐盟會籍對於準會員國在這些政治條件上所造成的影響，也因此越有利於我

們觀察「歐洲化」的衝擊範圍與程度。此外，觀察歐盟會籍對於不同準會員國的衝擊程度與範圍的差異，有利於我們尋找影響「歐洲化」的自變項，不僅是「有」與「無」的差別，而是更進一步分析「歐洲化」的影響力會受到哪些因素變動而產生差異。所以，我們必須選擇一個以上的觀察標進行相互比較，找出其中的相似與相異點，再尋求解釋。依照這些條件，本項研究選取羅馬尼亞與保加利亞作為觀察案例，理由如下：兩國皆是最晚（2007年）加入歐盟，也是目前唯二接受歐盟針對新會員國完成入會協商後，在正式入會前施行政治條件「防衛條款」的國家；另外也是目前已經加入歐盟的前共產主義國家中，舊有政治體制限制人權程度最高、民主化困難度最高、同時入會進程也最慢的國家。因此，除了兩國條件彼此近似、有利於比較其相似與相異處，同時也可以檢視歐盟政治條件對於準會員國人權保障的影響力會受到哪些因素變動而產生差異。

此外，因為歐盟在審核準會員國入會資格時，對於其有關市場經濟改革進程的關注並不亞於人權民主（Phinnemore, 1999），準會員國必須在有限時間與資源的條件下達到各種入會標準，才可能達成入會目的。因此，「市場經濟」與「人權保障」有可能產生競合現象，這可分兩階段加以說明：在入會協商開始前，如果兩案例國間的市場經濟改革進展原已有明顯差距，其能投入提升人權保障的資源時間自然可能不同，從而影響兩國在人權保障的進展。換言之，如果案例國甲在市場經濟改革上遠遠領先案例國乙，而兩國在同樣時間內需達到入會各項標準，甲國比乙國顯然有更充裕時間與資源投入人權保障，兩國之間的人權保障也因此可能產生明顯差異。在入會協商過程中，也可能因為兩案例國當局政策選擇的優先順序或重視程度不同，而產生人權保障進展程度的差異。亦即，案例國甲可能因為投入較多時間與資源在人權保障方面，因而在這方

面領先案例國乙，但案例國乙則是因為投入較多時間與資源在市場經濟改革而在人權保障方面的進展落後案例國甲。當以上情形發生時，「人權保障」的進展相對差異乃是源於非人權變項的影響，兩者應呈現相反結果。也就是說，在入會協商過程中，如果案例國在「人權保障」與「市場經濟」兩大條件上的相對進展正好相反——在「人權保障」方面進展相對較多，卻在「市場經濟」方面進展相對較少——則我們必須考慮「人權保障」進展受到「市場經濟」改革影響的可能。

為此，我們必須先行檢視在入會協商開始前及入會協商過程中，兩國在「市場經濟」這項入會標準的進展如何。首先，在兩國入會前，歐盟執委會 (European Commission) 曾以「是否存在成功運行的市場經濟體制」與「對入會後市場競爭壓力的因應能力」兩大項目對羅保兩國在「市場經濟」改革進展進行評估，兩國差距不大。就前項而言，羅保兩國皆有國家財政體質脆弱且私有化程度不足、法律體制規範不明確也不穩定，以及改革措施常反覆等結構性缺點，差別是羅國在價格自由化與貿易開放程度上略微領先保國。就後項而言，兩國皆因國內外投資低落、金融體系脆弱、基礎建設與人力資源能力遠遠不足等因素，難以面對入會後來自歐盟市場的強大競爭壓力。兩國差異則是羅國在地理位置、市場規模、平均人口年齡等方面有較多優勢，保國則依賴廉價能源與貨幣貶值來與他國競爭。歐盟執委會認為，在中期羅保兩國皆難以因應加入歐盟後的市場競爭壓力 (European Commission, 1997a: 32-38, 1997b: 31-37)。在此階段，兩國在「市場經濟」改革進展並無明顯差距。

其次，在入會協商過程中，兩國改革進展則出現了較明顯的差異。歐盟執委會自 1998 年至 2005 年針對羅保兩國所出版的年度入會觀察報告，有一系列指標來評估兩國是否具備前述「運行中的市

場經濟」以及「入會後市場競爭壓力因應能力」等兩項條件。「運行中的市場經濟」的評估指標包括了價格自由化、貿易自由化、保障私有財產權的健全法律體系、前後一致的經濟政策、健全發展的金融產業、市場進出障礙的去除等。「入會後市場競爭壓力因應能力」的評估指標則包括了穩定的總體經濟架構、充足的人力資源和物質資本、國營事業重組與民營化、企業投資、外來投資的成長，及歐盟的貿易量等。歐盟的入會觀察報告顯示，保國與羅國分別於 2002 年與 2004 年被歐盟認定為運行中的市場經濟體，另外保國自 2001 年起即已被歐盟評定為有能力因應加入歐盟後的市場競爭壓力，羅國則是於 2004 年被歐盟肯定具備此項能力 (European Commission, 2001a: 36, 2002a: 46, 2004b: 48)。

根據上述分析與歐盟官方報告，既然保國在「市場經濟」改革進展領先羅國，如果在「人權保障」進展方面卻顯示羅國領先保國，則我們在探究影響兩國「人權保障」進展差異因素時，就必須考慮「市場經濟」這個非人權變項的影響。

三、如何觀察與衡量「歐洲化」？既有文獻說了什麼？

除了案例選擇外，如何觀察與衡量案例國的「歐洲化」程度，也需要進一步釐清，以確保研究的效度。討論歐盟會籍對於羅保兩國人權保障影響的現有文獻，大多以質性方式討論歐盟會籍的衝擊，較少將焦點放在影響程度的衡量，例如 Anneli Albi (2005) 聚焦於其對於準會員國的憲政體制；Milada Anna Vachudova 例舉準會員國在政治體制、國家治理與市場制度等方面的改革行動 (2005)；Ana-Maria Dobre 討論歐盟會籍對於羅保兩國在少數民族政策上的影響 (2003)；普利丹 (Geoffrey Pridham) 則針對歐盟會

籍與羅馬尼亞民主體制建構進行一系列分析 (2002, 2007a, 2007b, 2007c, 2007d) 等。僅有少數以量化方式分析歐盟會籍對於兩國體制所帶來影響的文獻, 如 Cosmina Tanasoiu 和 Constantin Colonescu 討論保國民眾對歐盟會籍與其國內體制改革的信心 (2008); Dragomir Stoyanov 以選舉結果來討論歐盟會籍對保國政黨體系的影響 (2006); Richard Rose 以民主指數來評估歐盟會籍對準會員國的民主治理所產生的影響 (2008); 及 Bernard Steunenberg 和 Antoaneta Dimitrova 計算歐盟對準會員國所提政治條件的強度 (2007) 等。這些文獻在討論歐盟會籍對於羅保兩國所產生的人權方面的衝擊程度和差異, 完整性或系統性似乎仍有所不足。因此, 作者在此提出衡量「歐洲化」的新方法, 以回答本項研究所提出的核心問題。

首先, 本項研究在觀察案例國歐洲化現象時, 採用歐盟執委會針對案例國在 1998 至 2005 年所出版的年度入會觀察報告作為分析的文本依據,² 一則因為歐盟官方曾經指出此觀察報告係兩國能否入會的關鍵判準, 二則報告內容除展示案例國具體進展外, 亦點出進展與歐盟所提出缺失與要求之間的連帶關係, 是以此項資料應可提供我們較為精確的歐洲化具體指標。

其次, 是衡量「歐洲化」影響範圍與程度的方法: 就範圍而言, 本項研究觀察的重點包括了下列議題: 國際條約、言論出版自由、宗教自由、政治庇護、人口販運、司法警政與獄政, 以及少數民族等等, 這些議題乃是兩案例國在加入歐盟前均迫切需要改進的項目, 故為我們觀察的焦點所在。至於進展程度, 除國際條約以觀察兩國參與國際人權各項協定的逐年進展為重點外, 在其他議題上本

² 有關歐盟執委會針對羅馬尼亞與保加利亞所出版的各年度入會觀察報告詳細資料, 請參閱文後書目。

文以下列觀察層次項目作為指標：與議題相關的法律與制度、行政機關的成立與運作、策略規劃與政策作為，以年度分別列表，佐以進展詳細說明，以具體呈現兩國在各項議題的詳細進展狀況。文中有關進展的詳細說明部分，由於進展項目繁瑣，為易於閱讀，不採逐項註釋方式，所有進展行動項目其後方括弧內數字皆為記載該項目的歐盟觀察報告年度。

在確立檢視的議題範圍與程度項目後，如何評估程度就成為下一個重點。基於「自由之家」(Freedom House) 所出版的年度世界自由度報告 (Freedom in the World) 與轉型國家報告 (Nations in Transit) 在國際人權保障相關議題方面享有高度公信力，本項研究乃參考其給予各國評分的方式，針對羅保兩國在各項議題範圍與程度項目上給予評分。但由於自由之家各項報告中並未公開其詳細評分標準，且為符合本項研究呈現入會協商過程中「歐洲化」範圍與程度比較的需要，在此簡述評分方法如下：(一) 兩國累積評分預設值為 0，也就是說兩國「歐洲化」起點設定為一致，以呈現兩國協商加入歐盟過程中的歐洲化進展；(二) 各項範圍議題中，分別在法律制度、行政專責機關成立運作、策略規劃與政策作為等層次項目上，按照下列原則給予評分：每一項顯著正面進展給予 +1 分，包括在法律制度層次，立新法保障或廢除舊有有害人權保障法律；在行政機關層次，成立新的人權保障專責機關；在策略與政策層次，制定新人權保障政策等。較次要的正面進展如修法、改革機關、修訂政策等，則按其涵蓋層面與影響程度給予 +0.25 至 +0.75 的評分，其詳細標準如下：在法律制度層次，修訂既有法律以大幅減輕對人權保障的損害或大幅提升對人權的保障，或是全面落實有關人權保障法律的行動，給予 +0.75 的評分 (含廢除法律中某項妨礙人權保障的罪刑；在法律中增列禁止某種危害人權的行為等)。修訂既

有法律以相當程度減輕其損害人權的程度或提升其對人權的保障，給予 +0.50 的評分（含取消對於某項常被濫用導致人權保障受限的部分刑罰，例如取消誹謗罪的監獄刑罰等；增加對於某項危害人權相關犯罪的部分刑罰，如人口販運罪中增列對於兒童性侵害等；以及修法釐清保障人權法律適用對象與範圍的定義等）。修訂法律以微幅減輕其損害人權程度或加強其對人權的保障，給予 +0.25 的評分（含減低對於某項常被濫用導致人權保障受限的懲罰，如降低誹謗罪的罰金等；提高可能遭濫用導致人權保障受限的訴訟門檻，如提高誹謗罪的訴訟保證金等；提高危害人權行為的刑罰，如提高人口販運的監獄刑期；頒布特定行政命令；以及法院在判例中對相關法律的解釋有助於提升人權保障；以及頒布某項人權保障法律的施行細則等）。在行政機關層次，改革多個機關組織運作方式以大幅提升對人權保障或減少妨礙人權保障，給予 +0.75 評分（如提高各行政機關對人口販運議題的協調合作）；改善既有單一機關的整體執行能力，給予 +0.50 評分（如改善難民收容中心或移民機關對於難民與庇護申請案件的處理能力）；改善單一機關的某部分執行缺失，給予 +0.25 評分（如改善警察機關對於人口販運案件證人的保護能力與資源）。在策略與政策層次，全面修改既有政策以大幅提升對人權的保障或大幅減輕對人權保障的損害，給予 +0.75 評分（如防治人口販運行動計畫的全面修訂以大幅提升成效）；對既有政策作部分修訂，以相當程度提升對人權的保障或減輕對人權保障的損害，給予 +0.50 評分（如廢除政府以媒體積欠政府債務或程序理由干預媒體經營）；針對既有政策特定缺失進行修訂以微幅提升對人權的保障或微幅減輕對人權保障的損害，給予 +0.25 評分（如針對人口販運中的兒童販運問題，向觀光業者提出行為規範來加以預防）。

相反地，每一項顯著的負面進展給予 -1 分，包括在法律制度

層次：廢除提供保障的法律；在行政機關層次：廢除專責機關；在策略與政策層次：廢除舊有提供保障的政策等。較次要的負面發展導致產生負面影響者，則按其涵蓋層面與影響程度給予 -0.25 至 -0.75 的評分，其詳細標準如下：在法律制度層次，新法律有重大缺失，或舊法修訂後反而對於人權保障有重大負面影響，給予 -0.75 的評分（含新法保障嚴重不足；在法律中增加某項罪刑，影響人權保障，如在刑法中增列誹謗罪與妨礙公務罪導致言論自由受到極大限制）。法律存在相當程度缺失，導致相當程度加重其損害人權的程度或減低其對人權的保障，給予 -0.50 的評分（含增加對於某項常被濫用導致人權保障受限的部分刑罰，例如增加誹謗罪的監獄刑罰等；縮小某項危害人權相關犯罪的涵蓋範圍，如人口販運罪中將原有兒童性侵害範圍去除等；以及保障人權的法律，其適用對象與範圍的定義模糊等）。法律存有瑕疵，導致微幅加深其損害人權程度或減低其對人權的保障，給予 -0.25 的評分（含加重對於某項常被濫用導致人權保障受限的非監獄懲罰，如提高誹謗罪的罰金等；降低訴訟門檻，致使訴訟可能遭更廣泛濫用導致人權保障受限，如減少誹謗罪的訴訟保證金等；降低危害人權行為的刑罰，如縮短人口販運的監獄刑期；廢除有助人權保障的特定行政命令；缺少施行細則；以及法院對相關法律的解釋導致人權保障範圍反而縮減等）。在行政機關層次，多個機關組織運作方式有缺失，導致人權保障受到重大影響，給予 -0.75 評分（如各行政機關對人口販運議題毫無協調合作能力）；單一機關的整體執行能力不足，給予 -0.50 評分（如難民收容中心或移民機關對於難民與庇護申請案件的處理能力不足）；單一機關有部分執行缺失，給予 -0.25 評分（如警察機關對於人口販運案件證人無保護能力與資源）。在策略與政策層次，既有政策有系統性或重大缺失，導致人權保障受到大幅限制或危害，給予

-0.75 評分 (如反婦女兒童販運行動計畫無法切斷媒介也無法阻止受害者增加, 導致成效極為有限)。政策有部分缺失, 導致人權保障受到相當程度的限制或危害, 給予 -0.50 評分 (如政府以媒體積欠政府債務或程序理由干預媒體經營等)。政策有小瑕疵, 導致人權保障受到輕微限制或危害, 給予 -0.25 評分 (例如記者報導常因考慮政府政策立場而自我設限等)。

依照前述標準評定各項發展的評分後, 加總即成為該層次項目的年度評分。

至於正負評價的依據, 乃是根據歐洲聯盟入會資格——「哥本哈根標準」(Copenhagen Criteria) 與「歐洲聯盟條約」第 6 與第 49 條所提到的「歐洲人權公約」(European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, 或稱 European Convention on Human Rights; ECHR) 當中, 針對各項人權議題的規範內容 (Jora, 2006: 20): 該項目上如出現的行動係更有助於接近甚至超越該項公約的規範, 則給予正 (+) 評分; 反之, 如出現了有礙於接近甚至遠離該項公約的規範, 則給予負 (-) 評分。這裡討論的議題分別涉及該公約的第 2 條 (生命權)、第 3 條 (禁止凌虐)、第 4 條 (禁止奴役與強迫勞動)、第 5 條 (人身自由與安全權)、第 6 條 (公平審判權)、第 7 條 (禁止非法懲罰)、第 9 條 (思想與宗教自由)、第 10 條 (意見表達自由)、第 11 條 (集會結社自由)、第 14 條 (禁止各種原因的歧視) 等 (Council of Europe, 1950)。

最後, 在評分完成後, 如何判定兩國的「歐洲化」範圍與程度差異? 在設定判準時, 我們必須注意到各項議題之間與各評分層次項目之間是否有權重差異, 因為這關乎判準的有效性。有關各項議題之間是否有權重差異, 如上述, 列入評分的各項議題皆是歐盟對準會員國設下的入會「標竿」(benchmarks), 如有任何議題不符入

會標準，縱使其他議題符合標準也無法入會 (Jora, 2006: 20)。因此，各項議題重要性相同，議題比重應無差異。其次，有關各層次項目之間是否有權重差異，歐盟宣示其審查準會員國進展的層面不僅限於相關重要法案的立法，也重視相關機構的實際執行情形 (European Commission, 2011)，且其對羅、保兩國所出版的歷年入會觀察報告也反映了這個原則。所以，各層次項目的權重應視為相同。準此，本項研究依據下列標準進行判定：國際條約議題以簽署並批准的協定項目數目為準，其他議題則逐項按「法律制度」、「行政機關成立與運作」、「策略規劃與政策作為」個別項目的總累積評分為依據，將各評分層次項目重要性視為相同，領先項目數多者判定該國在該項議題上「歐洲化」程度相對較深。完成各項議題判定後，再檢視哪國「歐洲化」程度較深的議題較多，判定為「歐洲化」範圍程度皆相對較廣較深，再進一步針對這相對差異尋求解釋。

四、本項研究的限制與可能貢獻

在此必須指出，本項研究的評分方法並非毫無缺點。首先，此法係以案例國的行為次數、行動性質及其影響範圍程度作為評分標準，一如所有評定與比較方法，要以具體指標與量化數字來精準量度抽象進展程度實在頗為困難，無論是絕對進展（自身比較）或是相對進展（相互比較）皆然；此外評分也難以完全擺脫作者主觀成分。所以，為求在操作時儘可能維持最大的客觀程度，本項研究除詳細制定各項評分標準外，並依照歐盟觀察與評定準會員國的標準與原則設立兩國「歐洲化」差異的判定標準。其次，因為本項研究的重點在於針對不同對象進行比較，且因為各項議題之間（如宗教自由與人口販運）與各層次項目之間（如法律制度與行政機關）的本質均不相同，為求比較時的最大客觀程度，各項議題各層次的評

分僅以相對於同項議題另一對象同一層次為有效，不以跨議題或跨層次的特定評分作同對象的不同議題或不同層次間的絕對進展程度斷定（例如保加利亞在「少數民族保障」的「政策作為」評分比「人口販運」的「政策作為」評分高，此意味該國在同一層次，針對前項議題比後項議題接近歐盟標準的行動次數更多，不以此斷言該國「少數民族保障」在政策層次的絕對進展比「人口販運」在政策層次的絕對進展更多）。儘管有上述的限制，這種方法在既有文獻的分析方式之外，嘗試建構另一種可操作化的觀察指標，且此觀察方法具有一定的客觀性與系統性，透過指標系統的建立與未來的逐步改善，可望將主觀程度漸次縮小，達成愈趨相對客觀的可能。在解釋方面，本項研究因篇幅所限，僅針對羅保兩國在人權保障的總體進展差異尋求解釋，針對特定議題或特定層次項目的差異（例如羅國在國際條約的進展較多，在其他議題則否；或羅國在言論自由的法律制度進展超越保國，但卻在行政機關層次落後保國），則需要未來更多研究進行探討。

貳、理論與假說：是什麼造成「歐洲化」差異？

現今關於中東歐國家的歐洲化解釋，辯論主要集中在究竟動力來自於「外部誘因」，抑或是來自於「社會學習」（Schimmelfennig, Engert, & Knobel, 2006; Schimmelfennig & Sedelmeier, 2005）。理性主義色彩濃厚的「外部誘因」解釋，乃是認為中東歐國家的歐洲化就是這些國家與歐盟之間談判交易過程的結果，通常反映出雙方相對的不對等議價權力。歐盟與準會員國之間，因為後者的希望加入，本質上是不對稱的權力關係。換言之，準會員國政府決定是否歐洲化（達成歐盟的政治條件），考量重點在於「歐盟會籍」的收益是否大於需付出的政治成本。如若入會所帶來的現實利益（包括經

濟上的貿易、投資、財政援助，以及政治上的國內與國際影響力) 超過其所需負擔的政治成本 (例如改革過程中的準會員國國內權力結構變動)，則準會員國會選擇歐洲化，反之則否。歐盟因為準會員國對於取得歐盟會籍的期待，而對其有影響力 (展現在協商的議程設定與決定是否授予會籍)，但這影響力並不是毫無限制。在這過程裡，有「政府間的談判協商」以及「國內政治」兩階層的互動，其中影響的變數包括了：「誘因／收益」、「可信度」、「政治成本」(包含政治意願與政治能力)。這兩階層的互動，可以「推拉」方式看待 (Pridham, 2007d: 350)。從歐盟角度來說，就是以「拉」(吸引) 並且同時「推」(逼使) 準會員國使其達成歐盟所要求的政治條件。歐盟如何操作利用其影響力，在準會員國尚對會籍有著高度期待的時程內，盡可能透過「推拉互動」使其達成入會條件，就成為相當重要的目標。所以，透過觀察這個互動關係，我們可以更進一步了解歐盟的政治條件到底實質影響力有多大，以及在哪些條件下可以產生較大的影響。當誘因／收益 (在此即為歐盟會籍) 具有高可信度而且超過國內政治成本時，準會員國的歐洲化就會較為明顯。依照這個理論，我們可以提出假設如下：

當準會員國政府評估歐盟會籍的利益大於其國內的政治成本時，則歐洲化程度較深、範圍較廣；反之，當其評估國內政治成本大於歐盟會籍的利益時，則歐洲化程度較淺、範圍較窄。

進一步來看，歐盟會籍的利益與準會員國政治成本的相對大小，也需要更明確且可衡量的指標，以作為理論的實證測試判準。依照「外部誘因說」的論點，歐洲化的程度與範圍，與「政治條件對是否得到收益的決定程度」、「誘因／收益的大小與獲得的快慢」、「政治條件的可信度」等各項自變數呈高度正相關，也就是

說政治條件決定收益獲得與否的程度越高、收益越大且越快獲得、政治條件越可信，則歐洲化程度越深、範圍越廣。此外，準會員國在決定改革的程度與節奏時，必須恆常面對國內「否決者」(veto players) 在「歐盟會籍」這個新的政治機會結構 (opportunity structure) 中企圖爭取或者保障己身利益而產生的「尋租／競租」(rent-seeking) 鑽營行為。這是因為一方面行政與司法體系為國家運作的基礎，因此種種改革往往對國內既存現狀產生威脅，直接衝擊體系內的菁英份子，因此「否決者」往往即會透過政治社會結構介入來保障其既得利益或者減低對自身利益的衝擊 (Schimmelfennig & Sedelmeier, 2004)。另一種可能是，準會員國內各種政治勢力都試圖攫取「歐盟會籍」所能帶來的國內政治利益，因此部分政治勢力會以阻撓改革來影響政局。準此，歐洲化程度與範圍與「否決者」(改革過程所必須取得的政治支持力量，包括政府與其他政治行為者在內)、「其他政治成本」(政治權力與其他現實利益受到改革影響) 等自變數則呈負相關，亦即否決者力量越小、改革過程的政治成本越低，歐洲化程度越深、範圍越廣，反過來說，如果否決者力量越大、改革過程政治成本越高，則歐洲化程度越淺、範圍越窄 (Schimmelfennig & Sedelmeier, 2005: 10-17)。

與建構主義主張接近的「社會學習」論，則認為中東歐國家之所以進行歐洲化，是因為其在與歐盟接觸過程中，接受了歐盟集體身分與其依循的價值規範，認同歐盟所提政治條件的正當性或適切性（也就是歐盟的身分與伴隨的價值體系得到中東歐國家的共鳴）。準會員國的認同與社會學習過程，可以是歐盟說服準會員國政府直接認同接受，也可以是歐盟說服準會員國的社會或公民團體先認同再由後者遊說其政府接受 (Schimmelfennig, Engert, & Knobel, 2006; Schimmelfennig & Sedelmeier, 2005)。其中影響的變數包括

「正當性／適切性」、「身分」、「共鳴」等。此外，因「社會學習」而進行的「歐洲化」，應不會受到入會談判結果的影響。在入會談判結束後，準會員國早先因為認同政治條件的正當適切與接受歐盟價值規範而進行的「歐洲化」過程，應會持續進行而不易受人會談判結束的影響，且會儘速達成。依此論點，可推出另一假說：

歐洲化的程度範圍差異取決於準會員國對於歐盟政治條件正當性的認同程度，如果高度認同，則歐洲化程度較深、範圍較廣；反之，如果認同程度有限，則歐洲化程度較淺、範圍較窄。準會員國的歐洲化在入會協商結束後會持續進行，且與外部誘因或者壓力無關。

歐盟政治條件正當性的衡量指標，則包括了「政治條件是否明確」、「讓準會員國接受的方式」（是溝通說服還是強勢要求）、「準會員國是否渴望被歐盟此一『價值規範團體』接受認可」、「準會員國國內民意與政府對歐盟政治條件的共鳴程度」等（Schimmelfennig & Sedelmeier, 2005: 18-20）。所以，歐盟政治條件越明確、歐盟越注重溝通說服而非強勢要求、準會員國越渴望得到歐盟在共同價值規範上認同、準會員國國內對歐盟政治條件的共鳴程度越高，則歐洲化程度越深、範圍越廣，反之則歐洲化程度越淺、範圍越窄。

參、羅馬尼亞與保加利亞在加入歐盟前的人權保障進展比較

一、國際條約

表 1 列出兩國與國際和歐洲各項人權條約方面接軌的進展，根據歐盟的年度觀察報告，兩國在觀察期前均已簽署大多數的國際人權條約，入會前階段歐盟觀察兩國在這一方面著重兩類議題，一方

表 1 羅馬尼亞與保加利亞與歐洲人權條約接軌的進展

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
ESC (Revised)	R	R B*	R B	R B	R B	R B	R B	R B
ESC	R* B*	R* B*	R* B*	R* B*	R* B*	R* B*	R* B*	R* B*
ECHR Protocol 1	R	R	R	R	R	R	R	R
ECHR Protocol 4	R	R	R B*	R B	R B	R B	R B	R B
ECHR Protocol 6	R	R B	R B	R B	R B	R B	R B	R B
ECHR Protocol 7	R	R	R B*	R B	R B	R B	R B	R B
ECHR Protocol 12				R*	R*	R*	R*	R*
ECHR Protocol 13					R* B	R B	R B	R B
ECHR Protocol 14							R*	R*
Council of Europe Minority Protection	B*	B	B	B	B	B	B	B
Anti-Discrimination Legislation	R	R	R	R	R	R	R	R
						B	B	B

說明：R 表示羅馬尼亞 (Romania)，B 表示保加利亞 (Bulgaria)，* 表示該國取得部分進展 (例如簽署協定但尚未批准)，國名後若無星 (*) 號者表示已經簽署並且批准該項歐洲人權條約。

資料來源：作者整理自 European Commission (1998a, 1998b, 1999a, 1999b, 2000a, 2000b, 2001a, 2001b, 2002a, 2002b, 2003a, 2003b, 2004a, 2004b, 2005a, 2005c)。

面希望兩國能簽署並批准更多的歐洲人權議定書，一方面推動兩國在反歧視議題的進展。以前者來說，兩國在短短數年間簽署並批准多項法案 (包括新版歐洲社會憲章、歐洲人權公約的第 1、4、6、7、13 號議定書等)，皆致力符合各項國際與歐洲人權規範，但羅馬尼亞相對積極，除了較保加利亞多簽署或批准第 1、12 號兩項歐洲人權公約議定書外，在行動的時間點上往往較保國更早 (包括較早簽署批准修訂版歐洲社會憲章，較早簽署批准歐洲人權公約有關財產權、自由遷徙、死刑的限制、一事不兩罰及少數民族保障等方面的

議定書) 的行動上看出。

在反歧視方面，保加利亞憲法雖然訂有反歧視條款，但具體法案遲至 2003 年才通過，截至 2004 年止，獨立專責的執行機關依舊尚未設立。相反地，羅馬尼亞在 2002 年通過反歧視法並成立專責執行機關，負責接受訴願、進行調查並作出裁決。雖然仍有許多改進空間 (法制方面：反歧視法律與歐盟條約在間接歧視與舉證責任等方面仍不一致、專責機關的權責仍有待進一步釐清；組織運作方面：機關獨立性不足、組織成員缺少弱勢與 NGO 代表、組織員額與訓練不足、預算資源不足與其他政府機構的合作默契有待加強、運作透明度與相關政策的能見度等)，但整體而言，羅國較保國在推動反歧視上相對積極。在此議題，羅國「歐洲化」程度較保國為深。

二、言論與新聞出版自由

羅馬尼亞與保加利亞人民早在 1998 年就享有基本的言論自由，主要問題在於新聞自由。一方面是媒體記者常遭政府官員以誹謗罪或散布不實資訊為由向法院提起訴訟，限制了媒體記者的報導空間。另一方面是媒體的獨立性在兩國都受到相當大的限制，諸如羅馬尼亞的獨立媒體稀少，且控制權高度集中於少數人；部分媒體因積欠政府大筆稅款，存續需仰賴政府善意允許其展延清償期限；部分中央與地方公職人員利用職務以廣告合約影響媒體編採政策；另外也傳出部分地方政府官員對媒體的調查記者進行騷擾與暴力攻擊情事，凡此種種皆導致媒體記者報導受限或媒體自我檢查，影響新聞自由。保加利亞亦因尚未建立以公共執照費用提供媒體運作資金的完善體系，廣播電視等電子媒體的獨立性因此受到限制。

在法律制度方面，羅馬尼亞逐步修正刑法中有關誹謗罪的相關規定，從提交保證金增高提出訴訟門檻的小規模修法 (2000 年)，

逐漸擴大到減輕言詞批評政府官員與公職人員的刑罰 (2002 年)，再至根本廢除刑法中對「誹謗罪」的監禁刑罰 (2004 年)，而原本對記者不利且與「歐洲人權公約」不相容的舉證責任部分也予以修法，以符合歐洲人權公約的標準 (2004 年)。保加利亞的刑法對於誹謗原就沒有監禁的刑罰處分，而是以高額罰款 (€7000) 代替，修法後金額降低 (€5000)，而且法庭在解釋法令與進行誹謗裁判時大致上偏向媒體記者的主張。

行政機關成立與運作方面，保國於 1999 年度即成立獨立專責機關「國家廣播電視委員會」監督電子媒體遵守法律，此機關依法需保障言論新聞自由、媒體獨立與公眾利益，且需監督媒體是否遵守多元報導原則，應對該國言論與新聞自由有正面助益。然因該委員會成員係由國會與總統指定 (各指定一半名額)，委員會的獨立性似嫌不足，且行政能力也有待進一步加強 (2004 年)。

在政策作為方面，羅馬尼亞也從因媒體批評政府而以程序理由逕行解散國營電視台 (2002 年) 進展到不以政治力介入國會媒體調查委員會對於國營電子媒體因其未能謹守專業原則而做成的解散重組決議 (2005 年)，媒體得以進一步非政治化。另外，政府以緊急命令改善公部門廣告招標透明度，也使媒體改善財務和提升獨立性的可能性增加 (2005 年)。保加利亞則大致維持原狀，並未發生如羅馬尼亞政府早年逕行解散電視台此種明顯干預言論自由的情事，但也發生「國家廣播電視委員會」以管理不周為由撤換國家電視台主管的瑕疵 (2004 年)，使歐盟呼籲其加強對公共媒體的保護。

表 2 的歷年評分表顯示，兩國在這項議題上的進展，羅馬尼亞在法律制度方面較保國積極，保國則在行政機關的成立運作方面進展較多，至於策略規劃與政策作為，則是兩國相同，因此，兩國在此議題項目上「歐洲化」程度判定相同。

表 2 羅馬尼亞與保加利亞在言論新聞出版自由的進展

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
法律與 制度	R(0)	R(0)	R(+0.25)	R(0)	R(+0.75)	R(0)	R(+1.5)	R(0)
	R[0]	R[0]	R[0.25]	R[0.25]	R[1]	R[1]	R[2.5]	R[2.5]
	B(0)	B(0)	B(0)	B(0)	B(0)	B(0)	B(0)	B(+0.25)
	B[0]	B[0]	B[0]	B[0]	B[0]	B[0]	B[0]	B[0.25]
行政機關 成立與運 作	R(0)	R(0)	R(0)	R(0)	R(0)	R(0)	R(-0.25)	R(0)
	R[0]	R[0]	R[0]	R[0]	R[0]	R[0]	R[-0.25]	R[-0.25]
	B(0)	B(+1)	B(0)	B(0)	B(0)	B(0)	B(-0.25)	B(0)
	B[0]	B[1]	B[1]	B[1]	B[1]	B[1]	B[0.75]	B[0.75]
策略規劃 與政策作 為	R(0)	R(0)	R(0)	R(0)	R(-0.5)	R(0)	R(-0.25)	R(+0.5)
	R[0]	R[0]	R[0]	R[0]	R[-0.5]	R[-0.5]	R[-0.75]	R[-0.25]
	B(0)	B(0)	B(0)	B(0)	B(0)	B(0)	B(-0.25)	B(0)
	B[0]	B[0]	B[0]	B[0]	B[0]	B[0]	B[-0.25]	B[-0.25]

說明：R 表示羅馬尼亞，B 表示保加利亞，(+/-) 表示該層面年度進展評分，[+/-] 表示該層面累積進展評分。

資料來源：作者分析自 European Commission (1998a, 1998b, 1999a, 1999b, 2000a, 2000b, 2001a, 2001b, 2002a, 2002b, 2003a, 2003b, 2004a, 2004b, 2005a, 2005c)。

三、宗教自由

在宗教自由議題上，羅馬尼亞與保加利亞過去實施共產制度，所遺留下與宗教自由相關的法律與制度，在 1989 年柏林圍牆倒塌、東歐國家啟動政治改革之後依舊沒有太大改變。雖然政府並不會禁止宗教活動，但因為法令不合時宜，宗教團體的權利時常因此受到限制，例如羅馬尼亞 1948 年所頒布施行的宗教法令，共產體制崩解後並未加以修正，導致新興教派必須以宗教基金會或是文化協會等「另類方式」註冊，也因而無法興建聚會場所。雖然羅國政府近年實施協助新興教派註冊的政策 (2004 年)，但並沒有根本解決宗教法賦予政府過度掌控人民宗教生活權力這個陳年問題。

相對地，保加利亞在這議題的法律制度層次進展較明顯，起步

也較早 (參見表 3)。該國除較早經徵詢宗教團體後通過新的宗教法案 (2002年), 明定各教派皆享有平等的法律權利, 且規範政府不得介入宗教事務。但另一方面, 該項法案缺少了施行細則, 導致宗教團體進行註冊時有困難。在行政機關層次, 兩國皆未針對宗教事務新設主管機關或增加行政資源與能力。在政策層次, 2004 年度羅國開始施行協助新興教派註冊的政策, 但保國當局以警力強勢干預東正教教會財產處理並拘留神職人員, 顯示共產政權時期所強制徵收的教會財產歸屬權問題, 依舊是保國政府與東正教教會之間的爭議焦點。表 3 顯示, 在法律制度項目, 保國的累積進展較羅國為多; 在行政機關成立與運作項目, 兩國累積得分相當; 至於策略規劃與政策作為上, 則是羅國略微超前, 兩國的「歐洲化」程度也不分軒輊。

表 3 羅馬尼亞與保加利亞的宗教自由進展

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
法律與 制度	R(0)	R(0)	R(0)	R(0)	R(0)	R (0)	R(0)	R(0)
	R[0]	R[0]	R[0]	R[0]	R[0]	R[0]	R[0]	R[0]
	B(0)	B(0)	B(0)	B(0)	B(+1)	B(0)	B(-0.25)	B(0)
	B[0]	B[0]	B[0]	B[0]	B[1]	B[1]	B[0.75]	B[0.75]
行政機關 成立與運 作	R(0)	R(0)	R(0)	R(0)	R(0)	R(0)	R(0)	R(0)
	R[0]	R[0]	R[0]	R[0]	R[0]	R[0]	R[0]	R[0]
	B(0)	B(0)	B(0)	B(0)	B(0)	B(0)	B(0)	B (0)
	B[0]	B[0]	B[0]	B[0]	B[0]	B[0]	B[0]	B[0]
策略規劃 與政策作 為	R(0)	R(0)	R(0)	R (0)	R(0)	R(0)	R(+0.25)	R(0)
	R[0]	R[0]	R[0]	R[0]	R[0]	R[0]	R[0.25]	R[0.25]
	B(0)	B(0)	B(0)	B(0)	B(0)	B(0)	B(-0.25)	B(0)
	B[0]	B[0]	B[0]	B[0]	B[0]	B[0]	B[-0.25]	B[-0.25]

說明：R 表示羅馬尼亞，B 表示保加利亞，(+/-) 表示該層面年度進展評分，[+/-] 表示該層面累積進展評分。

資料來源：作者分析自 European Commission (1998a, 1998b, 1999a, 1999b, 2000a, 2000b, 2001a, 2001b, 2002a, 2002b, 2003a, 2003b, 2004a, 2004b, 2005a, 2005c)。

四、人口販運

人口販運在羅馬尼亞與保加利亞均極為嚴重，其成因相當多，諸如經濟與社會的不穩定、普遍貧窮，加上色情交易與兒童販運幫派盛行，使許多婦女與兒童自願或非自願成為人口販運的受害者。許多婦女遭販運至大城市、觀光地點與邊境等國際交通繁忙地區從事性交易，洛瑪／吉普賽 (Roma/Gypsies)³ 族裔兒童遭販運至其他歐盟國家情形也相當嚴重。羅、保兩國均為重要的人口販運輸出與轉運至其他歐盟國家的途徑，使人口販運不僅是受害者人權問題，也是其他歐盟國家極為關切的政治問題。此外，因受害者多為非法入境，在兩國缺少證人保護制度的情形下，惟恐自身遭到重罰，報案作證者極少，導致類似案件查緝極為不易，犯罪成長非常快速。

在法律與制度方面：羅國通過「反人口販運」法案 (2002年)，並且修正刑法，提高對於人口販運相關罪行 (如兒童性侵害，製作、運送與交易兒童色情出版品等) 的罰則 (2003年)，批准聯合國反跨國組織型犯罪公約與防治人口販運協定 (2003年)，以及立法嚴格限制兒童獨自出境 (2005年)。保國則於修訂刑法加重人口販運的罰則 (2002年) 後，也進一步訂立反人口販運法案 (2003年)，除對相關犯行明確訂出刑罰外，也提出相關預防措施，增進各部門相互間以及與 NGO 的合作，並對於人口販運受害者提供保護。另外同年保國也批准了聯合國反跨國組織型犯罪公約與防治人口販運協定。針對證人保護措施不足的問題，保國也以制定「保護刑事訴訟證人法施行規定」加以改進 (2005年)。

在行政機關成立與運作方面：羅國設立了打擊人口販運的行動小組，指定官員專責協調各部會對抗人口販運 (2001年)，設立了跨

³ 洛瑪族裔亦有譯為羅姆人者。

部會人口販運委員會 (2001 年)，成立人口販運受害者收容中心 (2002 年)，設立反組織型犯罪總署統合各部門的相關負責人員 (2003 年)，設立跨國聯合任務小組 (2004 年)，指定專責警察部門處理人口販運 (2004 年)，設立人口販運議題的監控與研究中心 (2005 年)。保國則是指定「國家邊境警察」與「反組織犯罪部門」兩專責警察單位，負責偵辦並與其他國家合作打擊人口販運 (2001 年)，成立「國家反人口販運執行委員會」，負責制定相關政策與協調政府各部門執行工作 (2005 年)。另一方面，普遍存在於羅保兩國的問題則是專責機構的人員，能力與預算資源均有待加強。

在策略規劃與政策作為方面，羅國制定了「全國反販運婦女兒童行動計畫」(2002 年)，涵蓋的目標廣泛，從提升跨部會在反人口販運議題上的協調合作，到資訊分享等等。此計畫由於成效有限，羅國於 2005 年度除透過研究制定評估未來政策的方案外，針對非法入境的受害者採行新政策，允許其繼續停留羅國 90 天，協助其脫離人口販運組織掌控，希望能有效打擊人口販運的組織網絡。保國則是提出了以預防、打擊人口販運及保護受害人為目標的計畫方案，包括更完善的法規執行、宣導人口販運相關法律、提供受害者更生協助，以及促進國際相關合作等措施。另一方面，保國政府也制定了執法機關與受性侵害兒童的溝通準則，另外也與觀光業者合作提出預防兒童販運與性虐待的行為規範。然而，雖然訂有保護受害者的計畫方案，但實際執行計畫、協助受害者的工作仍然大部分由 NGO 負責。儘管動作頻頻，羅、保兩國均面臨計畫制定與執行能力是否有效減少或杜絕人口販運的嚴酷考驗。

表 4 顯示，在法律制度項目上，保國累積進展優於羅國；行政機關成立與運作項目，羅國得分超越保國；策略規劃與政策作為項目，兩國得分相當，所以在此議題上判定兩國「歐洲化」程度相同。

表 4 羅馬尼亞與保加利亞在人口販運議題的進展

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
法律與 制度	R(0)	R(0)	R(0)	R(0)	R(+1)	R(+0.5)	R(0)	R(+1)
	R[0]	R[0]	R[0]	R[0]	R[1]	R[1.5]	R[1.5]	R[2.5]
	B(0)	B(0)	B(0)	B(0)	B(+0.5)	B(+1)	B(0)	B(+1.5)
	B[0]	B[0]	B[0]	B[0]	B[0.5]	B[1.5]	B[1.5]	B[3]
行政機關 成立與運 作	R(0)	R(0)	R(0)	R(+1.25)	R(+0.25)	R(+0.75)	R(+0.25)	R(+0.5)
	R[0]	R[0]	R[0]	R[1.25]	R[1.5]	R[2.25]	R[2.5]	R[3]
	B(0)	B(0)	B(0)	B(+1)	B(0)	B(+0.5)	B(0)	B(+1)
	B[0]	B[0]	B[0]	B[1]	B[1]	B[1.5]	B[1.5]	B[2.5]
策略規劃 與政策作 為	R(0)	R(0)	R(0)	R(0)	R(+1)	R(0)	R(0)	R(+1.25)
	R[0]	R[0]	R[0]	R[0]	R[1]	R[1]	R[1]	R[2.25]
	B(0)	B(0)	B(+0.25)	B(0)	B(0)	B(+0.5)	B(0)	B(+1.5)
	B[0]	B[0]	B[0.25]	B[0.25]	B[0.25]	B[0.75]	B[0.75]	B[2.25]

說明：R 表示羅馬尼亞，B 表示保加利亞，(+/-) 表示該層面年度進展評分，[+/-] 表示該層面累積進展評分。

資料來源：作者分析自 European Commission (1998a, 1998b, 1999a, 1999b, 2000a, 2000b, 2001a, 2001b, 2002a, 2002b, 2003a, 2003b, 2004a, 2004b, 2005a, 2005c)。

五、政治庇護與難民

政治庇護與難民處理方面，準會員國需達成與歐盟其他會員國一致的認定標準與處理程序，而羅馬尼亞與保加利亞在這方面的進展都取得了一定程度的進展。法律與制度方面，兩國皆制定或修正了難民法與庇護相關法律（羅馬尼亞 2000、2001 年，保加利亞 1999、2002 年）、建立了庇護處理的制度、提供與歐盟會員國大致相同標準的權利義務架構予庇護申請者。在這架構下，「難民不遣返」原則獲得保證（儘管仍非絕對，見下文），難民與庇護申請者享有與其國民相同的基本權利，明確規範非法入境者在何種情形下得以免於刑責並獲得難民身分。另一方面，羅國的法律仍有部分瑕疵，包括「難民」定義需修正、部分允許撤銷庇護的條款不符合日內瓦公約、以及人道庇護體系執行上有差別待遇等（2003 年）。

機關成立與運作方面，兩國皆成立了難民事務專責機構，羅國為「國家難民事務辦公室」(2002年)，保國則為「難民署」(2000年)，其任務皆是負責協調政府各部門處理難民事務，協調國際組織、NGO與國內的難民相關事務合作等。然而，歐盟報告亦指出，兩國專責機構的行政與協調合作能力仍然有待加強：羅馬尼亞主管機關處理案件過於倉促(2002年)、庇護申請人留置時間過長(2002年)、任意以國家安全或公共秩序為由拒絕庇護申請案導致仍有難民遭到遣返(2003年)；保加利亞則是難民署與邊境警察無法有效協同合作(2002年)、邊境警察時常任意裁決庇護申請案(2002年)。

策略規劃與政策作為方面，保國早在1998年即訂定難民與庇護相關立法工作的長期策略，規劃並建設基礎設施以接待難民，並有計劃地協助其融入該國社會，較羅國政策集中於難民與庇護申請者的基本生活照顧(物資與就學等)的作法，顯得更為廣泛而積極。

表5顯示，除了在行政機關項目兩國進展相當以外，在法律制度和策略規劃與政策作為兩項目，保國累積得分都超前羅國。因此，在此項目上，判定保國「歐洲化」程度超過羅國。

六、司法、警政、拘留與獄政

兩國入會談判開始前有待改進之處包括：司法方面，刑法多處有待修正，包括同性戀、誹謗、批評政府等行為需要除罪化，以與歐盟國家刑法體系一致。此外，刑事訴訟法制對於被告權益保障不足，導致審前拘禁常遭濫用，最長期限可達起訴罪刑的一半。警政方面，警察虐待事件頻傳(尤以洛瑪／吉普賽等少數族裔、性工作者與同性戀者等最常見)，用槍規範不夠嚴謹，警察體系需要非軍事化。獄政方面，監獄收容條件極惡劣(過度擁擠、食品衛生醫療資源嚴重不足、虐囚事件、暴力攻擊時有所聞)。

表 5 羅馬尼亞與保加利亞在政治庇護與難民議題的進展

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
法律與	R(0)	R(0)	R(+0.25)	R(+1.50)	R(-0.25)	R(-0.25)	R(+0.25)	R(0)
制度	R[0]	R[0]	R[0.25]	R[1.75]	R[1.5]	R[1.25]	R[1.5]	R[1.5]
	B(0)	B(+1)	B(-0.25)	B(0)	B(+1)	B(0)	B(+0.25)	B(0)
	B[0]	B[1]	B[0.75]	B[0.75]	B[1.75]	B[1.75]	B[2]	B[2]
行政機	R(0)	R(0)	R(0)	R(0)	R(+0.25)	R(0)	R(+0.5)	R(0)
關成立	R[0]	R[0]	R[0]	R[0]	R[0.25]	R[0.25]	R[0.75]	R[0.75]
與運作	B(0)	B(0)	B(+0.5)	B(0)	B(+0.25)	B(0)	B(0)	B(0)
	B[0]	B[0]	B[0.5]	B[0.5]	B[0.75]	B[0.75]	B[0.75]	B[0.75]
策略規	R(0)	R(0)	R(0)	R(0)	R(+0.25)	R(0)	R(+0.25)	R(0)
劃與政	R[0]	R[0]	R[0]	R[0]	R[0.25]	R[0.25]	R[0.5]	R[0.5]
策作為	B(+1.25)	B(0)	B(0)	B(0)	B(0)	B(0)	B(0)	B(0)
	B[1.25]	B[1.25]	B[1.25]	B[1.25]	B[1.25]	B[1.25]	B[1.25]	B[1.25]

說明：R 表示羅馬尼亞，B 表示保加利亞，(+/-) 表示該層面年度進展評分，[+/-] 表示該層面累積進展評分。

資料來源：作者分析自 European Commission (1998a, 1998b, 1999a, 1999b, 2000a, 2000b, 2001a, 2001b, 2002a, 2002b, 2003a, 2003b, 2004a, 2004b, 2005a, 2005c)。

羅保兩國在這些議題上的進展有下列三項共同特徵：(一) 除審前拘禁外，進展皆有限；(二) 正面進展與負面影響時常交錯或同時出現，產生相互抵消情形；(三) 法律制度層面的進展，相對於行政體系與政策制定等層面，較為顯著。在審前拘禁議題上，羅國除改為每隔 30 日即需法院重新裁定 (1999 年) 外，也透過修正憲法限制審前拘禁上限大幅縮短為 180 天 (2003 年)，以及修正刑事訴訟法審理期間拘禁期限為一年 (2003 年)。保國則是透過縮短審理程序，將審前拘禁實質上縮短為 6 個月 (2001 年)。此外，兩國也先後透過修正刑法，提供觀護體系設立的法源依據 (羅馬尼亞 2001 年，保加利亞 2002 年)。

有關警政議題，羅國透過制定警政改革法案，完成了警察的去軍事化 (2002 年)，但警察效率仍有待進一步提升與現代化。保國亦

制定新法，嚴格限制使用槍械的時機，但未能解決去軍事化的問題(2003年)。另外，保國在警政機關設立了人權委員會，對警察實施人權訓練(2001年)，在內政部則設立人權工作小組，並針對歐洲理事會(Council of Europe)所提有關防治虐待的措施制定計畫(2003年)，希望大幅改善警察虐囚的問題，但成效相當有限。虐囚問題在兩國均無明顯改善，即使受害者提出申訴，也往往沒有具體回應。

有關獄政議題，監獄收容條件的問題，兩國透過修正刑法針對輕微罪行引進了以開放或半開放式監獄收容的作法(羅馬尼亞2004年，保加利亞2002年)，將監獄超收比例大幅降低(例如羅馬尼亞即由2002年時的平均超收40%下降至2005年的平均超收3%，但是各地監獄超收比例差異仍然相當大)。至於其他有關監獄生活條件的問題，保加利亞增加了20%的監獄食物預算(2002年)，逐年新建監獄以淘汰老舊監獄，並新建符合歐洲標準的看守所(2003年)，除此以外，因為兩國在此議題上分配的預算與機關員額的極度不足，改善情形相當有限。

表6顯示，除了在法律制度項目，兩國累積進展相同外，在行政機關成立與運作及策略規劃與政策作為兩項，保國的進展皆相對超前羅國，因此在本項議題上，判定保國的「歐洲化」程度較羅國為深。

七、少數民族權利保障

少數民族是討論羅馬尼亞與保加利亞人權進展不可或缺的重要議題。羅國少數民族為洛瑪／吉普賽及匈牙利等族裔，保加利亞的少數民族則是洛瑪／吉普賽及土耳其裔。少數民族(其中尤以洛瑪族裔最為明顯)在兩國皆面臨相同的、多面向的歧視困境。少

表 6 羅馬尼亞與保加利亞在司法、警政、拘留與獄政等議題的進展

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
法律與 制度	R(0) R[0]	R(+0.25) R[0.25]	R(0) R[0.25]	R(+0.25) R[0.5]	R(+1) R[1.5]	R(+0.75) R[2.25]	R(+0.25) R[2.5]	R(0) R[2.5]
	B(+0.25) B[0.25]	B(0) B[0.25]	B(-0.25) B[0]	B(+0.25) B[0.25]	B(+0.25) B[0.5]	B(+1) B[1.5]	B(0) B[1.5]	B(+1) B[2.5]
行政機關 成立與運 作	R(-0.25) R[-0.25]	R(0) R[-0.25]	R(+0.25) R[0]	R(-0.25) R[-0.25]	R(-0.25) R[-0.5]	R(+0.25) R[-0.25]	R(+0.25) R[0]	R(+0.25) R[0.25]
	B(-0.25) B[-0.25]	B(-0.75) B[-1]	B(0) B[-1]	B(0) B[-1]	B(+0.25) B[-0.75]	B(+1.5) B[0.75]	B(0) B[0.75]	B(+0.5) B[1.25]
策略規劃 與政策作 為	R(0) R[0]	R(+0.25) R[0.25]	R(0) R[0.25]	R(+0.25) R[0.5]	R(+0.25) R[0.75]	R(0) R[0.75]	R(0) R[0.75]	R(0) R[0.75]
	B(0) B[0]	B(0) B[0]	B(0) B[0]	B(0) B[0]	B(+0.25) B[0.25]	B(+1) B[1.25]	B(0) B[1.25]	B(0) B[1.25]

說明：R 表示羅馬尼亞，B 表示保加利亞，(+/-)表示該層面年度進展評分，[+/-]表示該層面累積進展評分。

資料來源：作者分析自 European Commission (1998a, 1998b, 1999a, 1999b, 2000a, 2000b, 2001a, 2001b, 2002a, 2002b, 2003a, 2003b, 2004a, 2004b, 2005a, 2005c)。

數族裔時常遭受政府機關（例如警察部門）與民眾的言語與肢體暴力攻擊，面臨生存威脅；教育方面：受教育機會低、文盲比例高、受教環境也差（班級人數過多、設備不足、師資合格比例低）、退學率高、加上教育評估失當導致部分學習能力正常的兒童被安置於精神障礙機構或是特殊教育學校；就業方面：無法享有平等就業機會、失業率高、貧窮；衛生醫療資源嚴重缺乏；基本生活方面：居住條件惡劣、設備簡陋缺乏基礎設施；社會安全方面：社會保障付之闕如；文化身分認同方面：母語與傳統節日不為官方承認、無法以母語接受教育或者洽公、無法以母語出版著作或者製作節目等等，許多層面問題互為因果，形成惡性循環（例如失業率高導致貧窮，但又因貧窮無法提升受教育機會與品質而更形貧窮）。

法律制度方面，兩國的進展包括：羅國修正了教育法，使少數

族裔可以母語接受教育 (1999年); 修正地方行政法鼓勵少數族裔公務員以其母語提供服務 (1999年); 以行政命令重申禁止歧視 (2000年); 對於歧視做出實際裁罰判例 (2002年)。保國修正了「公民註冊法」, 簡化過去被迫更名的少數族裔改回原名的程序 (2001年); 教育科學部頒布法規, 對特殊教育學校訂立更嚴格的收容標準, 防止學習能力正常的洛瑪族裔孩童被送至特教學校 (2003年); 通過「健康保險法」(2003年); 通過「反歧視法」(2004年) 等。

行政機關方面: 羅國成立跨部會委員會處理少數民族事務 (1998年); 與洛瑪族裔自行組成的工作小組就有關保障其種族的策略簽署協議 (1999年); 強制規定少數族裔佔居民比例 20% 以上地區的警局需有能力以其語言提供服務 (2002年); 在中央與地方分別設立推動洛瑪族裔問題策略機構 (2002年) 與工作小組 (2004年)。保國由政府與少數族裔代表組成「國家種族人口事務委員會」, 目標是訂立人口策略, 促進種族間包容與了解 (1998年); 洛瑪族裔參與地方與中央政治程度提升 (2000年); 以及設立專責執行委員會處理歧視問題 (2005年) 等。

策略規劃與政策作為方面: 羅國在教師訓練與社會行政等方面特別針對少數民族提供保障名額 (1998年); 與匈牙利簽署協議, 增加匈語課程, 增加交換學生 (1999年); 為洛瑪族裔學生在各級學校保留名額 (2000年); 提出改善洛瑪族裔各項問題的策略方針, 計畫以 10 年為期, 達成改變大眾既有印象、改善生活條件、鼓勵參與公民社會事務等目標 (2001年); 勞工、社福、醫療、教育等部會針對洛瑪族裔方針積極提出行動計畫 (2002年); 增聘符合洛瑪族裔孩童需要的教師並著手解決洛瑪族裔孩童隔離教育的問題 (2004年)。保國則是制定了洛瑪族裔融入該國社會的架構方案, 訂立核心原則對抗歧視與失業, 增加教育與衛生醫療照護, 改善居住條件,

確保文化保護 (1999年); 提出包括社會救濟金與健康保險在內的社會救助方案 (2001年); 打破隔離教育行動 (2001年); 制定多元的行動計畫並提出反歧視、教育、文化、居住、就業、社會保障等方面的系列短期措施 (2003年); 為幫助少數族裔未來世代融入社會, 鼓勵各族年輕人從事跨族社交活動, 開始實施強制性學齡前教育, 幫助孩童適應主流教育體系 (2003年); 勞工社會政策部啟動「從社會救助到提供就業」計畫, 以公共工程的特定工作機會提供少數族裔就業與社會融合的機會 (2003年); 採取具體措施保護文化與身分認同 (包括將傳統節日列入官方文化節日、出版專門媒體與書籍、支持各項文化教育活動等) (2003年); 改善洛瑪族裔的居住環境 (包括新建房屋與加強社區基礎建設等) (2003年)。

兩國在這項議題上面的進展, 有下列幾項特徵 (參見表 7): (一) 進展程度因族裔而有不同: 與其他匈裔與土裔少數民族相較, 洛瑪

表 7 羅馬尼亞與保加利亞在少數民族權利保障議題的進展

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
法律與制度	R(0) R[0]	R(+0.75) R[0.75]	R(+0.25) R[1]	R(0) R[1]	R(+0.25) R[1.25]	R(0) R[1.25]	R(0) R[1.25]	R(0) R[1.25]
	B(0) B[0]	B(+0.25) B[0.25]	B(0) B[0.25]	B(+0.5) B[0.75]	B(0) B[0.75]	B(+0.25) B[1]	B(+1) B[2]	B(+0.25) B[2.25]
行政機關成立與運作	R(+1) R[1]	R(0) R[1]	R(-0.75) R[0.25]	R(-0.25) R[0]	R(+0.5) R[0.5]	R(+0.25) R[0.75]	R(+0.25) R[1]	R(0.5) R[1.5]
	B(+1) B[1]	B(+0.25) B[1.25]	B(+0.25) B[1.5]	B(0) B[1.5]	B(+0.5) B[2]	B(0) B[2]	B(-0.5) B[1.5]	B(+1) B[2.5]
策略規劃與作為	R(+0.25) R[0.25]	R(+0.25) R[0.5]	R(+0.25) R[0.75]	R(+1) R[1.75]	R(+0.25) R[2]	R(+0.25) R[2.25]	R(+0.25) R[2.5]	R(0) R[2.5]
	B(0) B[0]	B(+1) B[1]	B(+0.5) B[1.5]	B(+0.5) B[2]	B(0) B[2]	B(+1.5) B[3.5]	B(+0.5) B[4]	B(-0.25) B[3.75]

說明: R 表示羅馬尼亞, B 表示保加利亞, (+/-) 表示該層面年度進展評分, [+/-] 表示該層面累積進展評分。

資料來源: 作者分析自 European Commission (1998a, 1998b, 1999a, 1999b, 2000a, 2000b, 2001a, 2001b, 2002a, 2002b, 2003a, 2003b, 2004a, 2004b, 2005a, 2005c)。

族裔各項相關問題的進展較為有限。原因除了洛瑪族裔的問題更為複雜外，兩國當局的能力資源有限亦為重要原因。(二) 進展時常出現正負影響交錯導致實質進展有限的情形，正負影響的交互影響有時出現在同層面，有時出現在不同層面。以同層面為例，政府成立了跨部會專責機構推動保護少數民族，但時常因為專責部門權責地位不明確，部門之間溝通不良、步調不一，導致中央其他部門或者地方機關依舊針對少數民族有負面行為（例如兩國地方警察機關對於洛瑪族裔仍有歧視性暴力、保加利亞有地方政府拒絕發給社會救助金等）。以不同層面為例，策略與政策的制定時常受到行政機關資源（人力與預算）與執行能力皆不足的影響，導致進展非常有限而緩慢（例如居住環境問題）。(三) 進展因為次級議題不同而有差異：中央掌控程度較佳或者透過立法方式與中央行政手段可以解決的次級議題如政治參與、語言政策（包括以少數民族語言提供官方服務與教育）的進展，遠較其他中央無法掌控或無法以立法行政解決的次級議題（例如提升洛瑪族裔就業率與就學率、歧視性暴力事件、醫療與公共服務管道受到歧視性待遇）為快速。

表 7 顯示，在法律制度、行政機關成立與運作、策略規劃與政策作為三項比較項目上，保國累積進展皆超越羅國，所以在這項議題上，判定保國「歐洲化」程度較深。

八、小結：羅保兩國「歐洲化」的異同

回到本項研究的核心問題之一，與自身過往相比，兩國在入會期間的人權保障是否有進展？是前進還是後退？由兩國簽署或批准國際人權條約數目逐年增加、以及各項議題的各個比較項目累積評分皆大於零兩項依據來看，兩國在入會談判期間，人權保障皆有朝向「歐洲化」方向正面推進。至於核心問題之二，也就是兩國的

「歐洲化」範圍程度的相對差異則包括（參見表 8）：（一）以各比較項目來看，在「法律制度」、「行政機關成立運作」、「策略規劃與政策作為」，都是保國超前羅國較多。（二）以議題來看，在「言論新聞出版自由」、「宗教自由」、「人口販運」等三項議題兩國表現不分軒輊，在「國際條約」議題，羅國進展較保國大，在「政治庇護與難民」、「司法、警政、拘留與獄政」和「少數民族權利保障」等三項議題上，是保國進展較羅國更多。因此，無論從項目數與議題數來看，都是保國進展超過羅國，因此，依照本項研究的比較標準，兩國在人權保障上的「歐洲化」範圍程度，都顯示保國程度較深、範圍也較廣。

這項結論，與既有文獻，例如 Pavlina Nikolova 所指在兩國與歐盟入會協商過程中，保國改革進度明顯領先羅國的觀察結論也相吻合（Nikolova, 2006: 403）。至於有關「市場經濟」與「人權保障」是否相互影響的問題，因保國無論在市場經濟改革和人權保障的進展都相對領先羅國，兩個比較結果並未呈現相反的情況，因此在這兩案例中，人權保障進展的相對差異是否可能因市場經濟改革瓜分資源與時間而受影響，作者持保留態度。

表 8 羅馬尼亞與保加利亞在各項議題相對表現比較

	國際 條約	言論與新聞 出版自由	宗教 自由	人口 販運	政治庇護 與難民	司法、警政、 拘留與獄政	少數民族 權利保障
法律與制度	R	R	B	B	B	-	B
行政機關成 立與運作	R	B	-	R	-	B	B
策略規劃與 政策作為	R	-	R	-	B	B	B

說明 1：R 表示羅馬尼亞，B 表示保加利亞，各表示該國在該項目進展領先另一國，- 則表示兩國在該項目累積進展評分相同。

說明 2：國際條約議題僅以簽署批准之協定／條約數目比較。

資料來源：作者整理自本文表 1 至表 7。

肆、假說的檢證：「外部誘因」與「社會學習」

一、「外部誘因論」假說的檢證

「外部誘因論」假說中待檢視的衡量指標包括了：「政治條件可信度」、「政治條件對是否獲得誘因／收益的決定程度」和「誘因／收益的大小與快慢」等，以下分別加以檢視，因可信度與決定程度關聯性高，將合併討論。

(一)「政治條件可信度」與「政治條件對是否獲得誘因／收益的決定程度」

對於羅保兩國而言，歐盟的政治條件皆呈現高可信度，且與會籍獲得的關聯程度相當高。羅保兩國的態度從以下例子即可看出：

1. Kyril Drezov 的研究指出，保加利亞原本希望與俄羅斯建立自由貿易區，但因西方承諾其終能加入歐盟與北約，因需要與歐盟國家維繫良好關係的考量，保國政府遂決定放棄原計畫，改和已與歐盟建立關稅同盟的土耳其成立自由貿易區。此外 1997 年 1 月保國發生大規模群眾示威，當局也因擔心強硬手段恐引起西方譴責並影響入會進程，遂決定以柔性手段處理 (Drezov, 2001: 431)。

2. 歐盟在其 1999 年針對準會員國入會進展評估報告中要求保加利亞關閉 Kozloduy 核電廠作為開始入會協商條件之一，初始保加利亞總理嚴詞拒絕，表示此舉將摧毀該國僅存的競爭力，雙方在此議題上皆堅持立場。但隨著歐盟決策（有關入會協商開始日期）時程的逼近，保國立場逐漸鬆動，終在最後一刻讓步，與歐盟達成協議，同意在歐盟補助相關預算的前提下關閉核電廠，入會協商日期也同時排定 (Nikolova, 2006: 399-400; Noutcheva & Bechev, 2008: 122)。

3. 在歐盟堅持下，羅保兩國與歐盟簽訂的準會員國協定 (As-

sociation Agreements) 中，不但首見針對少數民族保障做出明確規範的「人權條款」，並且允許以對方未實現協定義務為由片面中止協定 (Papadimitriou & Gateva, 2009: 12-13)。

4. 在 1995 年向歐盟提出入會申請後，羅國當局於 1997 年快速頒布超過 100 項的緊急命令 (包括承認少數民族以母語接受教育的權利等)，以求儘速達到符合歐盟的部分政治條件，希望歐盟對該國的人會進展評估報告能有正面評價 (Jora, 2006: 21)。

5. 針對羅國嚴重的貪汙問題，羅國當局選擇由國會包裹立法，希望快速達成歐盟的要求，至於實行層面則非其主要考量 (Jora, 2006: 23-24)。同樣的，保加利亞國會亦以加開特別會議方式快速通過包括歐盟列為該國有待改進議題 (如修正刑法)，以及其他有助於入會的各項法案 (如歧視、電信、廢棄物處理)，希望能及時列入當年歐盟的人會進展評估報告，對其入會申請增添助益 (Nikolova, 2006: 402)。

6. 由於羅國入會改革進展遲緩，歐盟對其是否能及時完成入會條件疑慮不斷。「歐洲議會」在 2004 年針對羅國出版的報告當中，對羅國入會相關各項議題條件進展遲緩，言詞承諾大過實質體現，質疑其入會的誠意而做出極嚴厲的批評，並「提醒」羅國當局，如果未能實現政治條件，則如期加入歐盟勢必不可能 (European Parliament, 2004)。羅國總理歐盟訥斯塔塞 (Adrian Năstase) 企圖遊說歐盟執委會來拖延，但並未成功，執委會於其後不久向羅國正式遞交「待辦事項」清單，點明三十項羅國有待改革的事項，總理訥斯塔塞同意於短期內加以改善 (Pridham, 2007d: 357-359)。

7. 在羅保兩國政府的堅持下，歐盟執委會提供了加入歐盟的路徑圖 (Roadmaps)。羅保兩國政府除藉由此舉向歐盟展示其入會改革決心外，也希望以此路徑圖作為各項改革的藍圖。路徑圖中包括

了兩國各項議題上在短、中、長期所必須完成的目標與可能困難。歐盟藉著路徑圖向羅保兩國宣示，一方面爭取歐盟會籍協商過程中所需要完成的改革條件，對於兩國而言衝擊相當巨大，需要兩國政府與其國內各界合作方能完成；另一方面歐盟也展示其已經發展出與歐盟運作體系緊密相連的完整改革框架藍圖、監督機制與獎勵措施，進一步強化其政治條件的可信度以及其與歐盟會籍取得與否的關聯程度 (Spendzharova, 2003: 148-150)。

8. 隨著 2007 年預定入會時程逼近，羅保兩國改革程度仍然落後於歐盟期待，歐盟各國間開始爭辯兩國入會進程應以預定時程或是兩國改革進展為主要考量，最後各方達成協議，以另外將「防衛條款」納入入會條約作為解決，兩國同意歐盟在入會協商結束後仍可繼續監督實現各項政治條件的進展情形，如若未能如期實現入會條件，則歐盟可以將其入會時間延期一年，以換取歐盟同意兩國於 2007 年入會 (European Commission, 2004c)。此外，「防衛條款」也規定，在兩國入會前三年，如違反包括自由、民主、人權、法治等基本原則，歐盟可暫時中止其會員權利的行使 (Noutcheva, 2006: 2-3)。雖然歐盟同意兩國在改革尚未全部具體實現前先行完成入會協商，但歐盟的附帶條件顯示，此舉在實質上並未傷害歐盟政治條件的可信度和其與歐盟會籍取得的決定程度。羅保兩國是否能如期入會，仍然取決於兩國改革進度而定。而且，即使羅保兩國完成改革並如期於 2007 年正式加入歐盟，歐盟仍可透過「防衛條款」監督羅保兩國，透露出歐盟仍企圖延伸會籍這個外部誘因對於羅保兩國的「積極影響力」(active leverage)，確保兩國持續推動改革，以避免「歐盟會籍」這個作為推動羅保兩國改革的作用在取得會籍後降低甚至停止的可能性。⁴

⁴ 對於歐盟政治條件在羅保兩國入會日期確定後，其影響力是否降低，學界研究有不

(二)「誘因／收益的大小與快慢」、「否決者」與「其他政治成本」

1. 誘因／收益：既然羅保兩國在入會協商前早就已經以選舉來決定執政權，要檢視歐盟會籍對羅保兩國當局的「誘因／收益」，就應先檢視羅保兩國國內對加入歐盟的民意向背。羅保兩國民眾，在歷年民意調查當中，針對是否贊成加入歐盟的相關問題，贊成者皆居於壓倒性多數。入會協商尚未開始之前，羅保兩國民眾皆有超過 50% 以上贊同加入歐盟。⁵ 表 9 也顯示，在協商進行的 2001-2005 年間，羅保兩國亦皆有過半民眾支持該國加入歐盟。

表 9 羅馬尼亞與保加利亞支持該國加入歐盟的比例

	2001	2002	2003	2004	2005
Romania	80%	78%	81%	75%	61%
Bulgaria	74%	68%	73%	59%	50%

資料來源：作者整理自 European Commission (2002c: 56-57, 2002d: 62, 2004d: 78, 2005b: 70, 2006b: 58)。

這除了說明兩國人民對於歐盟所帶來各項正面影響的期待，同時也透露出兩國人民對於國內政經情況的不滿 (Greco, 2006: 219; Pridham, 2002: 969; Stoyanov, 2006: 204; Tanasoiu & Colonescu, 2008)。因此，基於攸關爭取執政的選舉勝負考量，兩國各黨派，至遲在入會協商開始前立場皆一致贊同加入歐盟，而且愈快愈好。在這種局面下，羅保兩國當局在決定改革範圍與程度時，「否決者」的鑽營行為是否危及該國「歐盟會籍」的取得，便成為其維護政治

同的結論：Bernard Steunenber 與 Antoaneta Dimitrova 認為其影響力減低 (2007)，但 Jora 認為影響力並無降低現象 (2006: 15-36)。

⁵ 羅馬尼亞民調贊同加入歐盟比例更高達 70%，相關數據參見 European Commission (1996)。

利益的底線。⁶

2. 「否決者」與「其他政治成本」：由下列分析可看出，「否決者」確實在羅保兩國面臨是否採行歐洲化相關政策時企圖阻撓，而政府的決定往往是其現實利益計算後的結果。

(1) 基於不願見到政府獲取加入歐盟所帶來的龐大政治利益，保國兩反對黨於 2002 年 11 月以政府因急於完成能源部分的人會協商而承諾提前關閉核能電廠，影響保國在巴爾幹半島的能源中心地位且造成保國國內電價大幅上揚，違反國家利益為由，史無前例地在國會對政府兩度提出不信任案。無獨有偶地，2003 年 3 月羅國反對黨亦以政府所提與歐盟要求相符的反貪腐法草案缺乏效率且圖利執政當局為由在國會提出不信任案 (Spendzharova, 2003: 152)。

(2) 1995 年簽署、保障少數民族基本權利的「歐洲穩定公約」(Stability Pact for Europe) 當中，間接以「是否簽署雙邊協定保障少數民族權利」作為中東歐各國未來能否加入歐盟的條件之一，羅國國內政治人物因高度關切自治相關議題而對於是否與匈牙利簽署雙邊少數民族保障協定態度原本極度保留，但在歐盟與歐洲安全合作組織 (Organization for Security and Cooperation in Europe; OSCE) 強力敦促以及面臨 1996 年選舉的雙重壓力下，羅國當時總統伊列斯古 (Ion Iliescu) 決定放棄原本的民族主義立場與匈國簽署該項協定以爭取西方各國的贊同與國內絕大多數支持加入歐盟的票源。伊列斯古亦曾公開證實加入歐盟與北約是該國簽署該項協定的最重要因素 (Dobre, 2003: 64-68; Kelley, 2003: 40-41)。

⁶ 有關東歐國家改革期尋租行為的討論，參見 Vachudova (2005: 13-18); 有關歐盟作為東歐國家作為新政治機會結構的討論，參見 Parau (2009: 122-123); 有關歐盟會籍對於羅保兩國政權維繫的重要性，參見 Nikolova (2006: 407)。

(3) 羅國在 1989 年共產政權垮台後，國內無任何成氣候可挑戰執政權的自由派或者其他反對勢力，直到 1996 年政權仍然掌握在前共黨改組的「救國陣線」(National Salvation Front，後改組為羅馬尼亞社會民主黨 [Party of Social Democracy in Romania; PDSR]，再改組為社會民主黨 [Social Democratic Party; PSD]) 手中，而共黨改組的政黨則常利用國族主義與親西方改革的言詞而非實際的改革措施來鞏固權力。伊列斯古總統並無積極改變國內政治體制的企圖，羅國政治人物對於該國未來走向亦無共識，加上行政司法體系仍由過去共黨任命的人士掌握，官僚體系對於改革充滿敵意，諸多影響力量導致難以對於改革取得共識，國內體政治經濟體制的改革因而非常遲緩，阻力重重，貪汙腐敗盛行，法治不確立 (Dobre, 2003: 65-70)。直到 2000 年該黨改組後重新執政，接手前改革派政府所開始的歐盟入會協商，總理訥斯塔塞雖然認同該國加入歐盟對於該國未來發展的必要性，但對於所需要進行的大規模改革卻持保留態度，導致其言詞承諾與實現行動之間常常出現巨大落差 (Pridham, 2007d: 363-364)。普利丹針對歐盟相關官員所做的訪談顯示，羅國政治菁英將歐盟的政治條件視為加入歐盟的工具，往往在面對歐盟時誇談改革，卻無意真正落實 (Pridham, 2007c: 243, 246, 2007d: 364-365)。總理訥斯塔塞與所屬的執政黨 PSD 運用歐盟機構之間的微妙心態，時常以對部分歐盟會員國領袖或對歐盟執委會進行遊說的方式來減輕歐洲議會批評該國改革遲緩所帶來的壓力 (Pridham, 2007a: 537-538)。2004 年羅國大選前夕，執政的 PSD 黨高層官員談話錄音外洩，其內容證實當局企圖操弄修法來阻撓決策透明化的程度 (Pridham, 2007a: 541)。種種現象都顯示，羅國「否決者」在面對改革政策時，慣常以言詞敷衍、拖延實際行動、以及縮小改革行動程度與規模，來企圖保護己身利益。此外，羅國行政

體系缺乏效率與專業，是另一個影響該國「歐洲化」範圍與程度的原因。部門時常更新重組，負責官員更迭迅速導致無延續性，加以缺乏跨部門橫向溝通，使該國的政策推動時常出現困境。根本原因是缺乏一致性的行政改革，協助總理訥斯塔塞處理入會協商的數名羅國高層官員亦在與學者普利丹的訪談中表示，這正是一直希望掌控國家治理機器的總理訥斯塔塞與其所屬政黨 PSD 所遲遲不願意推動的工作。改革行動往往是，面臨歐盟強大壓力，可能因人會延宕影響經濟與政治利益考量下，才不得不快速採取行動給予歐盟交代 (Pridham, 2007b: 177, 2007c: 244, 2007d: 365-367)。羅國 2004 年勝選執政的右派總統 Traian Băsescu 的外交顧問也曾在訪談中證實，歐盟政治條件的外在壓力，在成為該國選舉關鍵因素時才會發生最大效果 (Pridham, 2007b: 178)。

(4) 與同屬歐盟眼中爭取入會中東歐國家中「落後族群」(laggards) 的羅國相較，保國的民主化較為積極。共產政權垮台後，該國並未如同羅國一般呈現政治真空，當時即已開始呈現共黨改組的社會黨 (Bulgarian Socialist Party; BSP) 與民主勢力聯盟 (Union of Democratic Forces; SDS/ODS) 兩大政黨競逐政權的態勢。在 1991 年制定非共憲法後，同年和 1994 年間兩度在國際監督下，已透過公平自由選舉和平移轉政權 (Drezov, 2001: 415)，確立了政黨自由競爭的政治體制 (Spirova, 2008: 481-486; Stoyanov, 2006: 190-195)。與羅國類似，保國社會黨初期也因企圖保留其眾多黨員仍掌握的國家絕大部分政治資源，對加入歐盟所需進行的改革多所疑慮而採取「陽奉陰違」的作法。但 1997 年該黨敗選，使該黨重新定位政黨目標，採取了親歐盟與親北約 (NATO) 的外交政策，以爭取選民認同與支持，加入歐盟因而成為該國各主要政黨的共同外交目標 (Spirova, 2008: 490-493)。此外在入會協商期間，主導協

商的該國前任民主勢力聯盟政府 (1997-2001) 和後任西美昂二世國家運動 (National Movement Simeon II; NMSS) 政府 (2001-2005) 皆將加入歐盟列為其重要核心政見，也就是其關鍵政治利益所在，對於該國進行歐盟入會協商與各項改革有著重要的影響，NMSS 政府更以加快入會改革行動來快速促進該國經濟成長為號召贏得選舉 (Vachudova, 2005: 211-213)。在此情形下，保國政府對於加入歐盟所需要面對的國內否決者阻力相對較小，政治利益的衡量天平也向加入歐盟傾斜，也因此提供該國「歐洲化」相對範圍較廣與程度較深的條件與動能 (Dimitrova & Dragneva, 2001)。

二、「社會學習論」假說的檢證

(一) 歐盟的形象

要檢驗「社會學習論」的假說，得從歐盟的政治條件是否得到羅保兩國社會共鳴開始，而針對兩國有關歐盟會籍相關議題的民意調查就是觀察重點。除前述歷年兩國民調皆顯示絕大多數受訪者都贊同該國加入歐盟外，根據歐盟執委會 2004 年針對準會員國所做的民意調查，歐盟在羅保兩國形象相當正面 (分別有 72% 羅國受訪人與 69% 保國受訪人認同歐盟的正面形象) (European Commission, 2004e: C69)，絕大多數民眾認為加入歐盟對國家有利 (75% 羅國受訪人與 74% 保國受訪人持此看法) (European Commission, 2004e: C60)，也支持加入歐盟 (70% 羅國受訪人與 65% 保國受訪人) (European Commission, 2004e: C56, C52)。如此看來，似乎兩國民眾都高度認同歐盟，但兩國的歐洲化，與範圍程度差異，是否真是因為「社會學習」？

由於上述的問題並無法深入探究民意認同歐盟形象與支持加入歐盟的關鍵因素，我們需要更進一步的資料。在同一份民意調查

當中，「歐盟」對於羅保兩國人民的主要意義，便成為重要參考依據。兩國受訪人表示，加入歐盟能「更安全」(76%羅國受訪人與73%保國受訪人)(European Commission, 2004e: C90)、「政治上更穩定」(69%羅國受訪人與60%保國受訪人)(European Commission, 2004e: C91)、「經濟上更穩定」(76%羅國受訪人與71%保國受訪人)(European Commission, 2004e: C91)。更深入來看，歐盟對兩國受訪人而言，排名前三位的最重要意義都是「能在歐盟各國自由遷徙」(65%羅國受訪人與68%保國受訪人)、「和平」(61%羅國受訪人與56%保國受訪人)與「經濟繁榮」(57%羅國受訪人與54%保國受訪人)(European Commission, 2004e: C72)。由此觀之，儘管兩國人民認同歐盟的形象，但就本國加入歐盟的益處而言，兩國民眾考量的天平似乎仍然較重現實利益而非人權保障或民主等價值規範。

(二) 民調的相對差異與歐洲化的相對差異

「社會學習論」的假說主張，兩國「歐洲化」範圍程度差異應與其國內對於歐盟認同的相對差異呈正相關，觀察上述的兩國民調資料，幾乎全數問題上，保國受訪人對於歐盟會籍相關議題的正面比例皆小於羅國受訪人，這現象與我們發現的保國歐洲化程度範圍皆較羅國深廣不符。

(三) 民意認同對政府相關政策的決策影響力

兩國民意對歐盟的社會認同，對於政府在歐盟會籍相關議題的決策影響力，也是一個觀察重點。「社會學習論」的論點主張，對於歐盟價值的共鳴，準會員國政府可能直接認同，也可能在社會團體或民意對政府遊說之後接受。但前述的民調也有資料顯示，羅保兩國在「歐盟建構」議題上，民意期待與政府執行之間的落差是所

有中東歐新會員或準會員之中最大的，亦即兩國政府回應社會期待的程度最低，同時羅國差距又比保國大，也意味著羅國社會對歐盟建構有比保國更強烈的期待 (European Commission, 2004e: C96)。另外，絕大多數的羅保兩國人民也認為，在歐盟會籍議題上，政府未盡妥善告知的責任 (76%羅國受訪人與 73% 保國受訪人) (European Commission, 2004e: C78)。凡此皆顯示，政府與民間溝通不良，民間期待與政府決策之間差距相當巨大。換言之，羅保兩國政府對於歐盟各項條件的共鳴並不高，且羅國社會對歐盟建構的期待比保國社會更強，也與羅國在「歐洲化」範圍與程度落後保國的現象並不一致。

(四) 政治條件認同與公共政策決策過程

羅國政府對歐盟政治條件的認同與共鳴程度，以及其與社會期待的落差，也可由公共政策的決策過程看出。羅國 PSD 政府於 2000 年勝選執政後，為振興該國觀光產業，秘密規劃在 Transylvania 地區興建大型的德古拉 (Dracula, 西方傳說中的吸血鬼伯爵) 主題公園，並由政府以頒布緊急命令的方式欲予執行，但因鄰近聯合國文化遺產中世紀古城 Sighisoara 而遭到非政府組織強烈反對。雖有其他跨國性 NGO 和歐洲議會議員介入，但最後使羅國當局改變決策的關鍵乃是英國查爾斯王子 (Prince Charles)，於 2002 年 5 月密訪該地並致電羅國總統關切該項計畫，羅國隨即宣布政策暫停。Cristina Parau 針對相關人士所做的多項訪談顯示，該國政策轉向乃是因為顧慮英國係羅國取得歐盟會籍極為重要的支持力量，該國無從承擔任何可能得罪英國而影響歐盟會籍的風險所致 (Parau, 2009: 124-129)。從羅國政府不接受國內與國際各社會團體的直接說服而改變基於現實利益的政策，其後卻因企圖鞏固歐盟會籍所需要的政

治支持而迅速放棄該項計畫，顯示羅國政府政策考量與社會期待落差極大，國際與國內社會團體對羅國政策的影響力仍舊不敵利害計算，對羅國政府來說，現實利益的計算重於社會價值規範學習。

(五) 歐盟政治條件的明確與說服準會員國的方式

歐盟對於羅保兩國入會的政治條件一貫明確，也無相對差異性可言；歐盟對於兩國入會協商期間也以強勢態度要求羅保兩國。入會協商前歐盟明確將少數民族保障列入其與羅保兩國的準會員國協定 (Association Agreements)、入會協議內歐盟針對羅保兩國所提出的「防衛條款」(Papadimitriou, 2002; Papadimitriou & Gateva, 2009: 12)、歐盟執委會對於兩國改革不足的「早期警告信」等警示措施 (Jora, 2006: 25-26)，以及歐洲議會和歐盟執委會針對羅國多項議題改革遲緩分別提出的嚴厲批評與限期待辦事項清單等 (European Parliament, 2004; Pridham, 2007d: 357)，都說明了在檢視這些衡量指標時，歐盟的作法與「社會學習論」所期待的觀察指標 (柔性說服而非強勢要求) 不符，也無法解釋兩國在歐洲化範圍與程度的相對差異。

(六) 入會協商結束後的進展有限

根據歐盟執委會於羅、保兩國正式入會前所出版的最後觀察報告，兩國在人權法治方面雖有持續進展，但仍有許多問題亟待改善。羅馬尼亞的問題包括：法庭對於法律解釋不一導致法治秩序無法確保、政治領袖尚未有效展現出長期懲治貪汙腐敗的決心、針對虐囚酷刑案件所進行的司法調查極端稀少、對於人口販運的受害者保護以及對於洛瑪族裔等少數民族的保障仍然因為許多結構性問題而極為不足等 (European Commission, 2006a: 34-40)；保加利亞的問題則包括：憲法仍未明確保障司法獨立、懲治貪汙的機制成效

有限、人口販運的行政體系仍然缺乏資源與能力以有效運作、虐囚酷刑等問題仍有待改進、少數民族保障方面的行政體系與措施仍有改善空間等 (European Commission, 2006a: 14-22)。此外，民調結果也顯示，兩國在加入歐盟之後，分別有 70% (羅馬尼亞) 及 55% (保加利亞) 的民眾認為，該國政府仍然毫無或者極端不尊重人權 (Rose, 2008: 261)。Bernd Rechel 的研究顯示，保加利亞雖已加入歐盟，但少數民族保障問題仍因其國內政治而無法有重大進展 (2007)。Svetlozar Andreev 的研究指出，羅保領導階層並無意因為其加入歐盟而對於其諸多問題積極改進，相反地，歐盟促使羅保兩國改革的影響力卻因為兩國入會而大幅縮小 (2009)。從上述報告及研究可看出，兩國在協商結束後，多項問題在結構性層面改善仍極為有限，且此現象與兩國領導階層的心態有高度關聯性 (Pridham, 2007b: 180)。若依「社會學習論」，兩國因認同歐盟的諸項價值規範而進行歐洲化，政府當局自然不會因為心態排斥而延宕或縮減改革程度與範圍，且縱使羅保兩國在制度改革上無法於入會協商結束前達到與其他歐盟會員國一致，也應會在入會協商完畢後持續努力，不會在許多基本制度問題上拖延改革步伐。

伍、結論

本項研究顯示，歐盟會籍對於羅保兩國人權保障確實有正面影響，其附帶的政治條件使羅保兩國提升國內的人權保障範圍與程度，從兩國在入會協商期間，各項人權議題在「法律制度」、「行政機關成立與運作」和「策略規劃與政策作為」三層面上的進展便可得到證實。但羅保兩國在人權相關議題上的「歐洲化」程度與範圍並不相同，保國的歐洲化程度比羅國深，範圍也比羅國廣。透過檢視「外在誘因論」與「社會學習論」兩種假說的各項衡量指標後，

作者發現「外在誘因論」的假說較能解釋羅保兩國歐洲化程度與範圍的差異。羅保兩國在入會協商期間的歐洲化，是國內政治利益與政治成本估算下的結果。歐盟的會籍這個外在誘因所附帶的政治條件，無論在可信度與誘因取得與否的決定程度上，都相當高，對於羅保兩國來說並無明顯差異，但推動改革所負擔的政治成本對羅保兩國當局來說則有所差異。儘管羅國民眾支持取得歐盟會籍，為政治利益所在，但因包括當局在內的「否決者」時常拖延甚至阻撓改革以保護既得利益，同時當局亦不希望對治理機關的高度掌控因改革行動而遭到弱化，故羅國國內「否決者」與「其他政治成本」等阻力相對較大。相對地，保國因為入會期間的執政當局即以加入歐盟、快速改革促進經濟發展為號召取得執政權，入會即為當局的根本政治利益所在，改革伴隨而來的政治成本對保國當局來說相對較小。另一方面，「社會學習論」的假說或可解釋羅保兩國人民對國內社會變動的期盼（包括非共化或民主化的發動），但卻無法解釋：（一）羅保兩國在人權保障的各項議題上為何高度落後其他中東歐國家；（二）羅保兩國在入會協商期間為何有不同程度與範圍的歐洲化；（三）為何儘管多項議題都仍有大幅改善空間，兩國在入會協商結束後改革行動卻變慢；以及（四）歐盟為何不是以耐心溝通說服而是多次以強勢態度要求兩國具體採行改革措施等現象。

準此，作者認為，羅保兩國的歐洲化範圍與程度差異乃是「外部誘因」與「國內政治」交互作用的結果。作為「外部誘因」的歐盟會籍，對於兩國影響力顯著，從入會協商前的「消極影響力」乃至入會協商階段的「積極影響力」，其強度足以使兩國採行歐盟偏好的體制與政策。因此，如何在適當時機針對各準會員國推出適合的「棒子與胡蘿蔔套餐」，以極大化歐盟影響力進而達成最接近歐盟所想要的結果，便成為歐盟在處理入會協商時的重大挑戰之一。

「歐盟會籍」這誘因對準會員國而言必須可信也對取得會籍有高決定性，方始有效，而且實現時間點落在可見未來時，其影響力才能達到最大，但準會員國的改革程度與範圍，仍會受到其國內政治影響。本研究結果受到比較樣本的限制，是否能應用解釋早先於 2004 年入會的歐盟中東歐會員國案例，或者作為進一步預測未來歐盟東擴時相關議題的可能變化，尚有待更多研究加以檢證。

參考文獻

- Albi, A. (2005). *EU enlargement and the constitutions of Central and Eastern Europe*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Andreev, S. A. (2009). The unbearable lightness of membership: Bulgaria and Romania after the 2007 EU accession. *Communist and Post-Communist Studies*, 42, 3: 375-393.
- Council of Europe. (1950). *Convention for the protection of human rights and fundamental freedoms*. Retrieved August 10, 2009, from <http://conventions.coe.int/treaty/en/Treaties/Html/005.htm>
- Dimitrova, A., & Dragneva, R. (2001). Bulgaria's road to the European Union: Progress, problems and perspectives. *Perspectives on European Politics and Society*, 2, 1: 79-104.
- Dobre, A.-M. (2003). EU conditionality building and Romanian minority rights policy: Towards the Europeanisation of the candidate countries. *Perspectives on European Politics and Society*, 4, 1: 55-83.
- Drezov, K. (2001). Bulgaria and Macedonia: Voluntary dependence on external actors. In J. Zielonka & A. Pravda (Eds.), *Democratic consolidation in Eastern Europe: Vol. 2. International and transnational factors* (pp. 413-436). Oxford, UK: Oxford University Press.
- European Commission. (1996). *Central and Eastern Eurobarometer (CEEB) 6 1996*. Retrieved August 1, 2009, from http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ceeb/ceeb6/ceeb6_en.htm#2-4
- European Commission. (1997a). *Agenda 2000—Commission opinion on Bulgaria's application for membership of the European Union, DOC/97/11*. Brussels, Belgium: European Commission.
- European Commission. (1997b). *Agenda 2000—Commission opinion on Romania's application for membership of the European Union, DOC/97/18*. Brussels, Belgium: European Commission.
- European Commission. (1998a). *Regular report from the Commission on Bulgaria's progress towards accession*. Retrieved August 1, 2009, from http://ec.europa.eu/enlargement/archives/pdf/key_documents/1998/bulgaria_en.pdf

- European Commission. (1998b). *Regular report from the Commission on Romania's progress towards accession*. Retrieved August 1, 2009, from http://ec.europa.eu/enlargement/archives/pdf/key_documents/1998/romania_en.pdf
- European Commission. (1999a). *1999 regular report from the Commission on Bulgaria's progress towards accession*. Retrieved August 1, 2009, from http://ec.europa.eu/enlargement/archives/pdf/key_documents/1999/bulgaria_en.pdf
- European Commission. (1999b). *1999 regular report from the Commission on Romania's progress towards accession*. Retrieved August 1, 2009, from http://ec.europa.eu/enlargement/archives/pdf/key_documents/1999/romania_en.pdf
- European Commission. (2000a). *2000 regular report from the Commission on Bulgaria's progress towards accession*. Retrieved August 1, 2009, from http://ec.europa.eu/enlargement/archives/pdf/key_documents/2000/bg_en.pdf
- European Commission. (2000b). *2000 regular report from the Commission on Romania's progress towards accession*. Retrieved August 1, 2009, from http://ec.europa.eu/enlargement/archives/pdf/key_documents/2000/ro_en.pdf
- European Commission. (2001a). *2001 regular report from the Commission on Bulgaria's progress towards accession*. Retrieved August 1, 2009, from http://ec.europa.eu/enlargement/archives/pdf/key_documents/2001/bu_en.pdf
- European Commission. (2001b). *2001 regular report from the Commission on Romania's progress towards accession*. Retrieved August 1, 2009, from http://ec.europa.eu/enlargement/archives/pdf/key_documents/2001/ro_en.pdf
- European Commission. (2002a). *2002 regular report from the Commission on Bulgaria's progress towards accession*. Retrieved August 1, 2009, from http://ec.europa.eu/enlargement/archives/pdf/key_documents/2002/bu_en.pdf
- European Commission. (2002b). *2002 regular report from the Commission on Romania's progress towards accession*. Retrieved August 1, 2009, from <http://ec.europa.eu/enlargement/archives/>

- pdf/key_documents/2002/ro_en.pdf
- European Commission. (2002c). *Candidate countries Eurobarometer 2001*. Brussels, Belgium: European Commission.
- European Commission. (2002d) *Eurobarometre 2002.2—L'opinion publique dans les pays candidats*. Brussels, Belgium: European Commission.
- European Commission. (2003a). *2003 regular report from the Commission on Bulgaria's progress towards accession*. Retrieved August 1, 2009, from http://ec.europa.eu/enlargement/archives/pdf/key_documents/2003/rr_bg_final_en.pdf
- European Commission. (2003b). *2003 regular report from the Commission on Romania's progress towards accession*. Retrieved August 1, 2009, from http://ec.europa.eu/enlargement/archives/pdf/key_documents/2003/rr_ro_final_en.pdf
- European Commission. (2004a). *2004 regular report from the Commission on Bulgaria's progress towards accession* (SEC [2004] 1199). Retrieved August 1, 2009, from http://ec.europa.eu/enlargement/archives/pdf/key_documents/2004/rr_bg_2004_en.pdf
- European Commission. (2004b). *2004 regular report from the Commission on Romania's progress towards accession* (SEC [2004] 1200). Retrieved August 1, 2009, from http://ec.europa.eu/enlargement/archives/pdf/key_documents/2004/rr_ro_2004_en.pdf
- European Commission. (2004c). *Commission considers concluding negotiations with Bulgaria and Romania by the end of 2004* (Press Release IP/04/1184). Retrieved August 1, 2009, from <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/04/1184&format=HTML&aged=1&language=EN&guiLanguage=en>
- European Commission. (2004d). *Eurobarometer 2003.4—Public opinion in the candidate countries*. Brussels, Belgium: European Commission.
- European Commission. (2004e). *Eurobarometer spring 2004: Public opinion in the European Union*. Retrieved October 5, 2010, from http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb61/eb61_en.pdf
- European Commission. (2005a). *Bulgaria—2005 comprehensive monitor-*

- ing report* (SEC [2005] 1352). Retrieved August 1, 2009, from http://ec.europa.eu/enlargement/archives/pdf/key_documents/2005/sec1352_cmr_master_bg_college_en.pdf
- European Commission. (2005b). *Eurobarometer 62—Public opinion in the candidate countries*. Brussels, Belgium: European Commission.
- European Commission. (2005c). *Romania—2005 comprehensive monitoring report* (SEC [2005] 1354). Retrieved August 1, 2009, from http://ec.europa.eu/enlargement/archives/pdf/key_documents/2005/sec1354_cmr_master_ro_college_en.pdf
- European Commission. (2006a). *Communication from the Commission—Monitoring report on the state of preparedness for EU membership of Bulgaria and Romania* (COM [2006] 549 final). Brussels, Belgium: European Commission.
- European Commission. (2006b). *Eurobarometre 64—L'opinion publique dans l'union Européenne*. Brussels, Belgium: European Commission.
- European Commission. (2011). *Screening and monitoring*. Retrieved April 15, 2011, from http://ec.europa.eu/enlargement/the-policy/process-of-enlargement/screening-and-monitoring_en.htm
- European Parliament. (2004). *Report on Romania's progress towards accession*. Strasbourg, France: European Parliament.
- Greco, R. (2006). Accession without integration? The impact of EU enlargement on the Romanian party system. In P. G. Lewis & Z. Mansfeldova (Eds.), *The European Union and party politics in Central and Eastern Europe* (pp. 210-230). Basingstoke, UK: Palgrave.
- Jora, S. (2006). International organizations and democratization models—The case of EU accession of Romania. *Kobe University Law Review*, 40: 15-36.
- Kelley, J. (2003). Does domestic politics limit the influence of external actors on ethnic politics? *Human Rights Review*, 4, 3: 34-54.
- Nikolova, P. (2006). Negotiating for EU membership? The case of Bulgaria and Romania. *Croatian Yearbook of European Law and Policy*, 2: 393-412.
- Noutcheva, G. (2006). *Bulgaria and Romania's accession to the EU:*

- Postponement, safeguards and the rule of law* (CEPS Policy Briefs, 102/2006). Brussels, Belgium: Centre for European Policy Studies.
- Noutcheva, G., & Bechev, D. (2008). The successful laggards: Bulgaria and Romania's accession to the EU. *East European Politics and Societies*, 22, 1: 114-144.
- Papadimitriou, D. (2002). *Negotiating the new Europe: The European Union and Eastern Europe*. Aldershot, UK: Ashgate.
- Papadimitriou, D., & Gateva, E. (2009). *Between enlargement-led Europeanisation and Balkan exceptionalism: An appraisal of Bulgaria's and Romania's entry into the European Union* (GreeSE Paper, 25). London: LSE Hellenic Observatory Papers on Greece and Southeast Europe.
- Parau, C. E. (2009). Impaling Dracula: How EU accession empowered civil society in Romania. *West European Politics*, 32, 1: 119-141.
- Phinnemore, D. (1999). The challenge of EU enlargement: EU and CEE perspectives. In K. Henderson (Ed.), *Back to Europe: Central and Eastern Europe and the European Union* (pp. 71-88). London: University College London Press.
- Pridham, G. (2002). EU enlargement and consolidating democracy in post-communist states—Formality and reality. *Journal of Common Market Studies*, 40, 3: 953-973.
- Pridham, G. (2007a). Political elites, domestic politics and democratic convergence with the European Union: The case of Romania during accession. *Journal of Communist Studies and Transition Politics*, 23, 4: 525-547.
- Pridham, G. (2007b). Romania and EU membership in comparative perspective: A post-accession compliance problem?—The case of political conditionality. *Perspectives on European Politics and Society*, 8, 2: 168-188.
- Pridham, G. (2007c). The effects of the European Union's democratic conditionality: The case of Romania during accession. *Journal of Communist Studies and Transition Politics*, 23, 2: 233-258.
- Pridham, G. (2007d). The scope and limitations of political conditionality: Romania's accession to the European Union. *Comparative European Politics*, 5, 4: 347-376.

- Rechel, B. (2007). State control of minorities in Bulgaria. *Journal of Communist Studies and Transition Politics*, 23, 3: 352-370.
- Rose, R. (2008). Evaluating democratic governance: A bottom-up approach to European Union enlargement. *Democratization*, 15, 2: 251-271.
- Schimmelfennig, F., Engert, S., & Knobel, H. (2006). *International socialization in Europe: European organizations, political conditionality and democratic change*. Basingstoke, UK: Palgrave.
- Schimmelfennig, F., & Sedelmeier, U. (2004). Governance by conditionality: EU rule transfer to the candidate countries of Central and Eastern Europe. *Journal of European Public Policy*, 11, 4: 661-679.
- Schimmelfennig, F., & Sedelmeier, U. (2005). Introduction: Conceptualizing the Europeanization of Central and Eastern Europe. In F. Schimmelfennig & U. Sedelmeier (Eds.), *The Europeanization of Central and Eastern Europe* (pp. 1-28). Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Spendzharova, A. B. (2003). Bringing Europe in? The impact of EU conditionality on Bulgarian and Romanian politics. *Southeast European Politics*, 4, 2-3: 141-156.
- Spirova, M. (2008). The Bulgarian Socialist Party: The long road to Europe. *Communist and Post-Communist Studies*, 41, 4: 481-495.
- Steunenberg, B., & Dimitrova, A. (2007). *Compliance in the EU enlargement process: The limits of conditionality* (European Integration online Papers, 11). Retrieved October 20, 2009, from http://eiop.or.at/eiop/index.php/eiop/article/view/2007_005a
- Stoyanov, D. (2006). The impact of EU integration on the Bulgarian party system. In P. G. Lewis & Z. Mansfeldova (Eds.), *The European Union and party politics in Central and Eastern Europe* (pp. 190-209). Basingstoke, UK: Palgrave.
- Tanasoiu, C., & Colonescu, C. (2008). Determinants of support for European integration. *European Union Politics*, 9, 3: 363-377.
- Vachudova, M. A. (2005). *Europe undivided: Democracy, leverage, and integration after communism*. Oxford, UK: Oxford University Press.

**The Differential Impacts of Europeanization—
A Comparative Study of Progress on Human Rights
Protection in Romania and Bulgaria
during EU Accession Negotiations**

Albert C. T. Li

Associate Researcher, Science & Technology Policy Research and Information Center
National Applied Research Laboratories
15F, No. 106, Sec. 2, Heping E. Rd., Taipei 10636, Taiwan
E-mail: albert.li.sw1v@gmail.com

Abstract

The EU enjoys significant leverage over “members-in-waiting.” Candidate states tend to accept the EU’s political conditionality as a prerequisite for accession. In other words, states tend to be acculturated to the EU before becoming EU members. However, the process of Europeanization does not produce exactly the same results in all candidate countries. This comparative study of the progress made on human rights protections in Romania and Bulgaria before their accession to the EU suggests that the differing scope and extent of Europeanization in candidate countries is reflective of the interplay of the comparative strength of domestic politics in the candidate states and leverage that can be exerted with the promise of EU membership.

Key Words: Europeanization, political conditionality, leverage, social learning