

《歐美研究》第四十一卷第二期 (民國一〇〇年六月), 383-392
© 中央研究院歐美研究所
<http://euramerica.org>

緒論：檢視歐洲化之現象

黃偉峰

中央研究院歐美研究所
11529 台北市研究院路二段 128 號
E-mail: wfhuang@gate.sinica.edu.tw

自一九九〇年代起針對「歐洲化」課題之研究漸趨熱門。到了二〇〇〇年以後國外以「歐洲化」為標題所發表的論文和專書已達汗牛充棟的地步，儼然成為歐洲研究的顯學。然而，「歐洲化」概念本身卻多所爭議，導致經驗上處處可見「歐洲化」的影子，但卻不一定能夠從因果關係上證明其的確存在。有鑑於此，國內學界有必要針對「歐洲化」課題做一通盤檢視，釐清其定義概念，批判其理論假設，進而應用到實際案例的分析上，以俾於國內外學者針對「歐洲化」現象加強對話。本專號源於二〇〇八年十月一至二日在中研院歐美所所舉辦之「歐洲化之衝擊」研討會。該會集結台灣境內專研歐洲問題的學者專家，針對各自學門領域，探討「歐洲化」之衝擊。一方面，本專號希望能達到拋磚引玉的效果，鼓勵台灣學界正視「歐洲化」課題之研究，應用其相關概念及假設來分析歐洲各國的現狀與發展。另一方面，由於本專號各論文著重學理的辨證分析，探討歐洲整合或歐盟運作與各國國內體制和政策之互動變遷，故可做為國際關係與比較政治學者的對話橋樑。

責任校對：汪盈貝

介紹完本專號之源起後，筆者接著針對「歐洲化」概念稍做定義。簡單來說，「歐洲化」是指歐洲整合或歐盟運作對於歐洲各國國內體制和政策所造成的衝擊。舉凡國內法政、社經、文化、意念和認同體系（統稱國內體制）的改變，或公共政策之變動，若可歸因於歐洲整合或歐盟運作者，皆是「歐洲化」的研究範疇。

依此「由上而下」的定義，「歐洲化」旨在討論國內體制和政策如何因應歐洲整合和歐盟運作而有所調適及變動。然而，「歐洲化」有時被定義為歐洲國家間的水平互動協調，使得彼此體制和政策更趨相同。尤有甚者，「歐洲化」亦可被定義成國內體制之政策變遷如何反饋來影響泛歐洲層次（如歐盟）的治理空間。所以，「歐洲化」概念可從單向（由上而下）轉變成雙向的因果關係。本專號各文大多採用「由上而下」的歐洲化定義，所以在概念上應與「歐洲整合」的研究課題有所區隔。「歐洲整合」旨在探討歐洲各國如何分攤共儲主權於泛歐洲層次建構一共同的治理空間（如歐盟）。本專號則是探究歐洲整合（或歐盟運作）對各國國內體制和政策所造成的衝擊。因此「歐洲化」強調的分析層次落在各國國內層次。但本專號作者並未排除「歐洲化」之應變項及自變項可能存在互為因果的關係。

既然「歐洲化」現象旨在討論國內體制和政策因歐洲整合或歐盟運作所造成的變動與調適，那麼我們如何分析這個現象呢？本專號作者大多採用 Risse、Cowles 和 Caporaso (2001) 所提出的分析架構（參見圖 1）。

根據圖 1 顯示 Risse、Cowles 和 Caporaso 的歐洲化「三步驟」分析架構。所謂「歐洲化」是指在歐洲層次所出現或存在的正式和非正式規範 (norms)、規則 (rules)、法規 (regulations)、程序 (procedures) 和措施 (practices)。端視研究主題，上述「歐洲化」

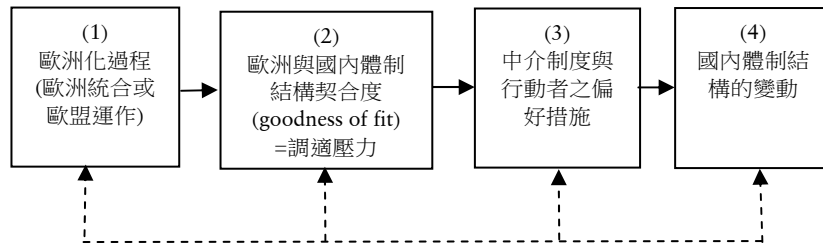


圖 1 歐洲化「三步驟」分析架構

資料來源：Risse, Cowles, & Caporaso (2001: 6)。

的產出可以指涉歐盟的政策指令、歐洲法院的判例、對歐盟規範的非正式解讀、或對歐洲文化的共同理解等。這些歐洲層次結構規範措施若與國內層次的結構、規範、措施有所歧異或不甚「契合」，則會對國家產生調適壓力。原則上，調適壓力大小決定該國內體制和政策變動幅度。換言之，客觀結構的「契合度」(goodness of fit)決定調適壓力大小，而調適壓力大小則會影響國內體制和政策是否和如何變動。至於國內體制和政策是否真的變動或調適則需看中介制度和行動者如何回應調適壓力。Risse 等人辨識幾項中介變數，即多重否決點的存在與否，正式制度是否促進改革，政治組織文化所能容忍的改革空間，行動者所被授予的能力差別，及社會學習等 (Risse, Cowles, & Caporaso, 2001: 6-12)。如果上述中介變數不利於國內體制和政策改變，儘管調適壓力存在，則國內體制和政策之變動則不如理論預期，往往產生分歧的調適現象。這也是為何經驗證據往往不支持「歐洲化」會產生一致趨合的調適現象。儘管調適壓力相同，但各國調適方式卻不同。

除 Risse 等的分析架構外，收錄於本專號的黃偉峰教授評析「歐洲化」課題之各類研究取向及其限制。該文依循一般「方法論」

教科書的撰寫架構，從釐清「歐洲化」定義及界定研究範疇開始，逐步探討其概念的操作化和測量問題，再批判「歐洲化」的理論假設及研究設計，最後指出未來「歐洲化」研究途徑的可能發展方向。作者認為由於「歐洲化」定義鬆散不明，導致研究議題不斷擴充，造成任何東西都可被「歐洲化」的假象。即使如本專號般限縮「歐洲化」的定義，但其所涉及之概念化指標，如「調適過程」，仍不夠明確。因為「歐洲化」若指涉「過程」，則任何調適樣態皆可被視為或不被視為「歐洲化」的證據。此外，過去研究對「歐洲化」的相關概念及其操作化指標之間的信度和效度也不太重視，致使「歐洲化」相關概念的測量常無一致標準。於是不同研究雖然分析相同的「歐洲化」課題，但因測量概念的方法不同，竟得到不同的結論。在研究設計上，「歐洲化」研究慣常使用個案分析法或有限案例比較分析法。個案分析法雖可釐清概念，發掘變數，與擴展研究子題，但卻往往無法將其發現通則化。尤有甚者，隨「歐洲化」研究子題的快速擴充，常常造成所發掘的解釋變項數目遠大於可資檢證的案例。有鑑於此，晚近「歐洲化」研究多採比較分析法或統計模型，以較多案例來檢證「歐洲化」的特定假設，並控制其他干擾變數。

在評析「歐洲化」的各類研究途徑之後，接著黃琛瑜教授討論英國布萊爾政府如何因應「歐洲化」的挑戰。該文指出不論從不成文憲法、議會主權至上、行政權與主權合一之單一政黨組閣、中央集權與文官中立等指標來看，英國中央政府體制皆與歐盟多層級治理體系的「契合度」不高。然而因英國首相布萊爾之親歐政策偏好，使得政策大方向轉而強調積極參與歐盟事務，於是制度上布萊爾強化內閣辦公室歐盟秘書處的功能，命其秘書長為首相之歐盟顧問，協調內閣辦公室與首相辦公室的涉歐事務。除了涉歐事務部會

的職能獲得強化外，英國政府文官亦因政策協調所需而積極與歐盟及其他會員國官員互動，相互學習，內化歐盟共同政策之核心價值。當然，因為英國政府體系缺乏制度否決點，故使得布萊爾首相親歐的政策偏好得以貫徹，也成為英國中央政府體制「歐洲化」的原始動力。

藍玉春教授採「由下而上，再由上而下」的理論建構去探索「歐洲化」對法國之衝擊。藍教授指出早期歐洲整合過程，法國在其關切的政策領域及制度設計，相當成功地將「歐盟法國化」，但晚近隨著歐盟的成員國擴充及制度深化，導致歐盟運作的質變和量變。法國承受來自歐盟法制規範和政策運作的壓力越來越大，竟使得法國轉化實施歐盟法令的赤字率乃全歐盟最高。然而，這股來自歐盟運作的壓力對法國國內體制所造成的衝擊並不一致。藍教授指出在歐元政策上，法國調適壓力的方法是上傳其政策偏好（即確立歐元順利發行以鎖住統一後的德國）至歐盟，促使各國同意訂立一九九九年為「歐元」發行元年。至於發行的技術細節則儘量遵循德國所要求的「成長暨穩定協定」的條件。

在歐盟對中國解除武器禁運政策上，法國一直扮演領導者的角色，自二〇〇三年起即上傳其政策偏好至歐盟。然而，因外部因素的干擾（諸如美國的強力反對、中國制定「反分裂國家法」等），以及內部政權更替（新任法國總統薩柯吉改採親美政策），使得法國好不容易形塑的歐盟共識頓時瓦解。至於「申根公約」對法國的壓力則因時期而有所不同，早期申根公約與法國政策氛圍的「契合度」甚高，因人員的自由流不僅通符合其經濟利益，也符合其當時執政的社會黨和自由派的意識型態，因此法國國會很快便批准申根公約。然而，後來因二〇〇一年九月十一日的恐怖份子攻擊事件，使得法國右派政府選擇不完全實施「申根公約」的規範。直到歐盟理

事會及歐洲議會於二〇〇六年通過「申根疆界準則」，才迫使法國將其相關規範轉置成國內法，不再任意假藉反恐之名樹立邊界檢查屏障。

瞭解「歐洲化」對英國和法國政府與政策的衝擊後，本專號接著由劉如慧教授細究歐盟環保指令對德國的環境影響評估制度(簡稱環評制度)和團體訴訟制度的影響。從制度契合度來看，歐盟規定與德國現有制度可說是格格不入。就環評制度而言，德國過去並無環評制度，但歐盟於一九八五年通過環評指令後，德國迫於條約義務只能將其引進。唯引進歐盟的整合型環評機制後卻與德國現有的平行審查程序及「附許可保留之禁止」制度不相容。於是造成德國比規定期限延後兩年才將歐盟環評指令轉換成國內法，並遭到歐盟法院裁決指出多項轉換缺失。

當時，德國聯邦立法者採取一個變動最少的轉換策略，即在程序上要求各邦指定專責機關負責界定環評範疇及總結報告，至於實質環境評估仍由各許可程序的主管機關為之。但由於各主管機關皆為平行機關，互不隸屬，於是整體性環境評估並無法達成。尤有甚者，德國將環評法視為程序法，利害關係人並不得單因違反程序規定而提請行政訴訟。而且若行政機關怠於實施環評，也不意味著其行政決定必有瑕疵，於是迄今德國聯邦行政法院尚未因任一開發行為怠於實施環評而撤銷其開發許可。所以，德國環評制度仍是抗拒、延緩和限縮歐盟環境指令的衝擊。法律上雖有轉換，但實際調適作為仍依現有制度進行微調而已。

反觀，(利他的)團體訴訟制度早期在德國聯邦層次並不存在，但除兩邦外，德國各邦在自然保育法中皆容許提起團體訴訟。歐盟於二〇〇三年頒布民眾參與指令(2003/35/EG)，將團體訴訟制度納入，要求會員國轉換執行。就制度契合度而言，歐盟的要求與

德國既有制度的「契合度」並不佳。但比起歐盟與德國的環評制度之「契合度」還是較高。因為吸納團體訴訟制度並不必如環評案例般須全面更動德國行政法制度。儘管如此，德國於二〇〇六年的「環境救濟法」中，仍然對於團體訴訟的訴訟要件有嚴格限制。依該法，雖然團體訴訟制度受到一般性的確認，但僅限於行政機關所違反的法規目的在保護「個人權利」時，環保團體才能夠提起訴訟。若只違反保護公益或環境利益的法規，則不得提請法院審查。換言之，德國在本案例回應「歐洲化」衝擊的方式仍是法律微調，但實質上仍限縮歐盟指令的作用。

第五篇李貴英教授探討歐洲化對歐盟會員國平衡生技風險與貿易利益之影響。李教授指出歐盟對於「基因改造產品」(GMOs)的規範架構包括：(一) 上市前的安全評估；(二) 內部市場的「單一窗口制」的授權程序。為求會員國能一體通用歐盟 GMOs 的規範架構，執委會採用規章 (regulation) 方式頒布，不須各國轉換為國內法即可直接適用。但個案分析上，李教授特別挑選 2001/18/EC 指令為例，檢視德國如何落實該指令。德國依條約義務將該指令轉換為國內法，即「基因改造法」。然而依該法，德國要求 GMOs 產品釋出 (或上市) 有關目的，若不至於對保護標的產生不合理的不利影響時，即給予授權。換言之，如果釋出預期的利益係屬合理，縱使 GMOs 有不利影響，仍可以被接受。乍看之下，德國「基因改造法」這項規定似乎不符合 2001/18/EC 指令規定。

另一方面，2001/18/EC 指令亦涉及歐盟多層級治理的問題。李教授指出，因為會員國必須對國內民眾就 GMOs 產品疑慮有所回應，而一般的回應方式即是片面禁止。而且，依歐盟 1829/2003 號規章，惟有在理事會未作成決定時，執委會才能作成最終決定。因此在理事會的程序階段，會員國以共同合作方式在程序上進行掌

控，有必要時可以禁止產品上市。所以，即使在 WTO / 歐體生技產品案中，經 WTO 裁定共有六個歐盟會員國採取防衛措施是違反協定的，但歐盟仍無力要求其中若干會員國取消該國對 GMOs 產品所實施的禁令。總結來說，雖然歐盟在 GMOs 產品規範架構上對於會員國之相關法規有直接且明顯的影響力，但是會員國在回應歐盟的壓力時，仍有些許空間可以藉由歐盟指令和多層級治理上的漏洞，堅持其本國對 GMOs 產品的管制措施。於是會員國在本案中的規範結構雖有「轉化」(transformation)，但仍存有執行層面上的抗拒心態。

最後，楊三億教授指出對中、東歐國家而言，「歐洲化」壓力不僅來自加入歐盟時必須調整國內法律及體制以符合歐體核心法律基礎 (Acquis Communautaire) 之入盟要件。新會員國的壓力也來自其對「歐洲認同」所形成的內外部同儕壓力。既然是歐洲的一員，其行為舉止便應符合歐洲的價值取向。以捷克環境政策為例，楊教授指出入盟前，生態環境的惡化是捷克政府民主化後所必須解決的要務。恰巧加入歐盟所需的法律調和 (legal harmonization) 給予捷克修改眾多不合時宜的環保法規的最佳外部誘因及藉口，用以克服反對者 (如企業和反對黨) 的阻力。尤其是捷克與歐盟協商入盟階段，使得捷克環境政策和法令必須受到歐盟年度報告追蹤修改轉換的進度 (捷克需轉換超過 200 項歐盟法令)。因捷克環境法體系紊亂，使其與歐盟的環境相關指令之「契合度」不高，造成內在調適有時間急迫性的壓力。

此外，捷克反對黨領袖克勞斯掌權後更加百般延緩環境立法工作，也未確實執法 (如清潔空氣法)，導致不少環境法規形同具文。制度上捷克的兩院制亦造成否決點，使得進步的環保立法多一層關卡。以上中介因素說明捷克調整其環境政策是困難重重的。不

過楊教授指出，歐盟法令與制定過程似乎被捷克民眾認為具正當性。此外，環境議題的跨國界特性，使歐盟環保政策具備泛歐區域的政策共鳴。當然，捷克境內諸多環保汙染問題已使民眾心生不滿，亟思向外尋求改革經驗；加上非政府組織如「環境問題中心」、「生態政策研究所」、「查理士大學」等亦發揮知識社群的功能，傳播環境永續發展的理念；此外，透過既有歐盟會員國的配對協助，使得捷克政府得以排除改革之阻力，逐步將歐盟環境指令一一複製成國內法規，並重新組合其環境保護體系及機構。故其經驗乃歐盟新會員「歐洲化」的一成功案例。

從以上本專號各文的重點介紹，我們瞭解「歐洲化」研究的多樣性，不但研究取向具多樣性，就連所討論的議題面向也不斷延伸。我們知道「歐洲化」是在探究歐洲整合與國家治理（體制或政策）的互動，「歐洲化」的衝擊主要來自歐洲整合或歐盟運作，但其論證重點卻落在歐盟會員國（或非會員國）之國家體制及政策的變動和調適作為。歐洲整合或歐盟運作所帶給各國的壓力不盡相同，因此各國回應「歐洲化」的方式也有所差異，至少本專號呈現各國在回應「歐洲化」挑戰時，並無所謂「趨合」（convergence）的現象。也許會員國有遵守歐盟條約法令的義務，故必須轉化國內法規及改革體制，但是在執行面上仍有許多差異，同時也反映其他中介因素的干擾。於是，雖然各國體制和政策或因「歐洲化」壓力而有所調整，但是各國調適的幅度及內容並不盡相同。又本專號之許多個案研究雖呈現「歐洲化」之現象，但卻往往尚未釐清「歐洲化」之因果關係，也未能排除「歐洲化」之替代因果解釋（如全球化、經濟危機），此等研究有待後學者共同努力，將「歐洲化」研究更加以精緻化。

參考文獻

- Risse, T., Cowles, M. G., & Caporaso, J. (2001). Europeanization and domestic change: Introduction. In M. G. Cowles, J. Caporaso, & T. Risse (Eds.), *Transforming Europe: Europeanization and domestic change* (pp. 1-20). Ithaca, NY: Cornell University Press.