

《歐美研究》第四十一卷第二期 (民國一〇〇年六月), 497-545  
© 中央研究院歐美研究所  
<http://euramerica.org>

## 歐洲化對法國的衝擊與調整

藍玉春

國立中正大學政治系  
62102 嘉義縣民雄鄉大學路一段 168 號  
E-mail: polycl@ccu.edu.tw

### 摘要

本文先嘗試釐清幾個關於相似或相悖的「歐洲化」學術論點，並以法國與歐盟的政策互動作為個案研究，進行單一國家、跨支柱的政策比較。在初創及中期，「共同體／歐盟」的宗旨、架構及大政方針相當程度是按照法國意志進行，可以說是歐盟的「法國化現象」；直至歐盟接納中東歐十國並同步進行法制三部曲之制度改革後，明顯衍變成（廣化及深化後的）歐盟對法國造成「歐洲化現象」。本文分別選擇第一支柱經貿政策的歐元發行、第二支柱外交安全的解除軍售中國禁令、第三支柱人員自由流通的申根區，來比較對這些共同政策制定及執行時，法國所遭受的「歐盟壓力」，並從三個面向研析：一、法國與歐盟政策之契合程度及壓力程度；二、法國法政部門與歐盟中介機制的偏好與動態實踐；三、法國因歐盟政策所做的行政／政策結構調整與改變，最後將在結論做綜合比較。

**關鍵詞：**歐洲化、法國、歐元、申根區、軍售中國禁令

---

投稿日期：98.11.3；接受刊登日期：99.9.29；最後修訂日期：99.12.20  
責任校對：陳昱之、張文綺、汪盈貝

歐體法第 10 條：「會員國得採取一切……措施，以確保因本條約而產生的義務或共同體機構的行動，得以完成。」<sup>1</sup>

密特朗：「歐洲是我們的未來。」<sup>2</sup>

《柏林宣言》：「歐洲是我們共同的未來。」<sup>3</sup>

## 壹、前言：從歐盟的法國化到法國的歐洲化

隨著歐洲聯盟逐漸成為會員國國內政治「自然的一部分」，(Graziano & Vink, 2008: 4)，“Europeanization”（「歐洲化」）一詞也成為歐盟研究的新議程，學術界企圖評估歐盟層次之決策在會員國國內層次的有效性，並企圖了解歐盟所提供的機會與制約，如何影響會員國的國內政治。自一九九〇年代後期，「歐洲化」一詞逐漸大量出現在英國及美國學術界的歐盟研究論文當中，<sup>4</sup> 是一個尚待釐清及精煉的論點，同時也是可具體觀測的現象。若從歐洲統合理論進展的長期脈絡觀之，「歐洲化」作為一種學術論點，是五十年來歐洲研究二元辯證的匯合趨勢（本文第貳節之一），也融合了許

---

<sup>1</sup> 歐洲共同體法第 10 條明定如下：“Member States shall take all appropriate measures, whether general or particular, to ensure fulfillment of the obligations arising out of this Treaty or resulting from action taken by the institutions of the Community. They shall facilitate the achievement of the Community’s tasks. They shall abstain from any measure which could jeopardize the attainment of the objectives of this Treaty.”

<sup>2</sup> “La France est notre patrie, l’Europe est notre avenir.” 這是法國總統密特朗生平最後幾年常公開講的一句話，普遍被媒體及政壇所引用。

<sup>3</sup> 為慶祝共同體成立五十週年，在柏林舉行歐盟高峰會上各國政府首長的共同宣言“Declaration on the occasion of the fiftieth anniversary of the signature of the treaties of Rome”，又稱《柏林宣言》(Council of the European Union, 2007)。

<sup>4</sup> 法國學術界在這波歐洲化的研究較晚，大約自二〇〇四年隨著歐洲憲法草案制定逐漸成型，法國各大社會科學智庫（如 Institut d’étude politique de Paris [IEP], Centre National de la Recherche Scientifique [CNRS]）、各大學（Bordeaux, Lille, Grenoble, Strassbourg）國關、政治、公行系所及歐盟中心才開始正視歐洲化現象，並急速大量針對歐洲化出版專書論文及舉辦研討會。

多對歐盟事務特殊現象的解釋（本文第貳節之二）。

“Europeanization”（「歐洲化」）一詞，就如“integration”及“globalization”等國際政治的術語般，定義分散又時髦，有許多不同分析層次與單位、殊異的關注焦點，可視為是歐盟－會員國政府－人民三者關係「越來越緊密」（ever closer）此一歐洲信念的具體落實。本文在第貳節臚列「歐洲化」的各種意涵，並採「歐洲化」狹義的解釋：歐盟會員國對歐盟共同政策壓力、適應與調整的「動態過程」及「具體結果」。本文在嘗試釐清歐洲化的相關論點後，就法國做個案研究，進行單一國家、跨支柱的政策比較。法國自始即是積極參與歐盟建設又具影響力的行為者，國內政策也深深被歐盟影響（Balme & Wall, 2005: 100-103）。

在歐盟第五度擴大之前，法國實為歐洲統合的「淨受益國」。無論是：(1) 延伸指導型經濟至第一支柱（尤其是消化歐盟最大財政預算的共同農業政策）；(2) 鎖住德國的基本國策（如煤鋼共同體將軍用重要物資共營、單一貨幣而非共同貨幣之發行）；(3) 將歐盟作為法國外交延伸及國際影響力的加乘器（Védrine, 2000: 84-104），<sup>5</sup> 如以法語作為歐盟機構行政語言、<sup>6</sup> 歐盟預算對非加太前殖民地的長期經援協定、共同外交宣示及經援支持巴勒斯坦的中東政策、排除美國勢力的共同防禦政策建構；(4) 深化先於擴大或深化與擴大同步進行之戰略選擇。凡此歐盟內部的核心政策及對外

<sup>5</sup> 作者為約瑟班（L. Jospin）總理時期的外交部長，此書與巴黎政治學院教授 D. Moisi 對談，討論面對全球化時代新局面法國的因應與戰略。

<sup>6</sup> 按照一九五八年十月六日共同體發布的 No. 1/1958 號規則（règlement），法文不只是官方語言，也是共同體機構的工作語言。在法國外交部網站所公布的「法文在歐盟機構使用之十點聲明」（Vademecum en 10 points: Usage du français dans les institutions de l'Union européenne）中，特別強調：法文在歐盟機構得在任何情況下使用，任何具法律性質的決定若無法文版本，不得進行。

的大戰略均有「法蘭西因子」。

亦即，在初創及中期，「共同體／歐盟」<sup>7</sup>的宗旨、架構及大政方針相當程度是按照法國意志進行，可以說是歐盟的「法國化現象」；直至歐盟接納中東歐 (Mittaleuropa) 十國 (量變) 並同步進行法制三部曲之制度改革 (質變)，明顯衍變成 (廣化及深化後的) 歐盟對法國造成「歐洲化現象」。甚至，法國是未能將歐盟法規轉置成國內法赤字最高的成員國 (Sverdrup, 2006: 200)。<sup>8</sup>

為了強調歐盟層次的決策對法國越發造成全面且深刻影響的歐洲化現象，本文第肆、第伍、第陸節分別自歐盟三支柱選擇三項政策：經貿範圍的歐元發行 (第一支柱)、外交安全的解除軍售中國禁令 (第二支柱)、人員自由流通的申根區 (第三支柱)，來比較對這些共同政策制定及執行時，法國所遭受的「歐盟壓力」，並從三個面向研析：(1) 法國與歐盟政策之契合程度及壓力程度；(2) 法國法政部門與歐盟的中介機制之偏好與動態實踐；(3) 法國因歐盟政策所做的行政／政策結構調整與改變。文末將在結論部分做綜合比較 (表 1)，亦即法國如何影響歐盟政策、歐盟政策如何對法國造成壓力、法國如何調適及改變。

## 貳、「歐洲化」二元辯證之匯合

就如“integration” (統合、整合) 一詞，“Europeanization” (歐

<sup>7</sup> 共同體的原文 Communauté (Community) 也是法語慣用語變成國際政治及區域整合術語。

<sup>8</sup> 按執委會調查，一九九七年至二〇〇五年，歐盟會員國未能將歐盟法規轉置的赤字率 (transposition deficit)，丹麥最低，幾乎完全轉置成國內法；法國赤字最高，曾高達 7.5%。但整體平均轉置赤字有降低的趨勢，至二〇〇五年時，平均值為 2.5%，法國亦然，轉置赤字已低於 3%。

洲化) 一詞同時蘊涵歐盟統合的過程及結果，涉及質化分析、量化變項與指標，以及政策的可比較性。「歐洲化」一方面是正在形塑的學術論點，另一方面，也可以指涉許多深化公共政策的實務現象。

### 一、「歐洲化」是尚待精煉的學術論點

以宏觀脈絡而言，自二戰結束後六十年來，歐洲如何重建及針對建設的規範與解釋，始終是政壇、媒體、知識社群的爭論焦點，而這些爭論的共同特色便是：二元辯證擺盪、此消彼長卻巧妙共生、越來越精緻化。「歐洲化」論點無疑是將這些論點從對立到融合的新趨勢。

早期歐洲研究學術界發展出若干關於歐洲建設 (construction) 的殊異選項及相悖途徑，諸如：合作 vs. 整合、主權 vs. 聯邦、廣化 vs. 深化、政府間 vs. 超國家、任選歐洲 vs. 雙速歐洲、功能主義 vs. 新功能主義。新功能主義的政治溢出效應等論點，應是第一個最具解釋及預測力、專門適用歐洲區域統合的理論。

隨後又有自由派政府間主義提出 “preference-bargains-institution choice” 三步驟，超越新功能主義，相當程度地能解釋歐盟重大歷史決定的轉捩點 (Moravcsik, 1998: 3-9)。<sup>9</sup> 接著，是自由派政府間主義 (由內而外) 與制度主義 (由外而內) 之辯。

哈佛大學教授 A. Moravcsik 堪稱是最早將歐洲區域整合焦點「拉回國內層次」的學者，重視行為者動機與偏好、如何回應歐盟壓力，以及共同政策制定談判時，會員國政府的「雙重賽局」戰術、理性選擇下的政策偏好 (Moravcsik, 1993, 1998)。制度主義除了強調行為者理性選擇的制度偏好之外，也認為歐盟制度提供「政治結

<sup>9</sup> Moravcsik 這本著作被 D. Puchala 譽為與歐洲統合理論濫觴新功能主義 Ernest Haas 的巨著 *The Uniting of Europe* 具同等學術地位。

構機會」，使行政菁英傾向更多具正向循環效果的連續合作。其中，歷史制度主義的因果性 (consequentiality) 及適切性 (appropriateness) 都直接被歐洲化研究者所引援。

目前正在發展中的「歐洲化」內涵明顯承接自由派政府間主義與制度主義的諸多論點。

此外，最新發展成型的多層次治理 (上對下、下對上、平行的多方關係)，以歐盟機構為核心，擴散至會員國國內政治機制 (行政菁英、區域政府、跨國社會壓力團體等) 的影響及互動，焦點放在圍繞布魯塞爾決策者的跨國利益團體串聯及社會運動，亦蓬勃發展。

建構主義 (內外平行互動) 也提供「歐洲化」質化養料。建構主義是個很弔詭的理論，其融合社會、文化、心理等層面，難以量化、甚至無法共量的觀點，晚近被學者引用在國際關係研究上，甚至引發國際關係理論第三波大辯論。建構主義被歐洲統合學者引用來分析歐盟政策深化後，會員國出現政、經、社、法的菁英及一般民眾多重政治認同的新現象。建構主義論述中，菁英在社會化及學習後，對歐盟主觀的認知及認同、歐盟規則被視為理所當然且自始便制約行為者，亦是「歐洲化」研究的重要論點。

綜合而言，尚在初級階段的「歐洲化」研究，一方面匯合上述各派相容的論點，另一方面，將焦點「直接」放在會員國國內層次因歐盟而產生的政治及政策，在組織邏輯上的改變，尤其是行政部門的調適，故需要大量的實證研究。

## 二、「歐洲化」是深化政策實務現象的長期成果

歐洲化現象其實自共同體統合工程開始便已存在，都是在增加會員國之間的「同質性」，只是學術界並未以此名詞名之，是最新

(術語) 也是最老 (事實) 的研究。這些現象彼此交疊，很難二分，不啻是歐盟累積深化的成果。

### 1. 法律層面的歐洲化現象——趨近

法律層面上的歐洲化現象是最早出現的範疇。共同體法律對成員國法律體系的「優先性」<sup>10</sup> 及歐洲法院對會員國法院的「先決裁判權」，都是歐洲化的第一因，是「安靜但結構完整的現象」(Graziano & Vink, 2008: 5)。學者早期對會員國間彼此相關共同市場法規的協調相容以「趨近」(harmonization) 現象稱之，逐漸延伸到會員國稅制、刑法之罰則、私部門契約之權利義務、消費者保護等。目前「趨近」一詞仍然用來形容歐洲化現象，從第一支柱移到第三支柱司法及內政合作上，如男女平權、經濟詐欺、庇護標準、反恐界定、網路犯罪等原則性的一致與相容。<sup>11</sup>

### 2. 支柱決策程序一體適用的歐洲化現象——共同體化

隨著歐盟共同政策涵蓋三大支柱，「共同體化」(communautarization) 則是動態強調第二支柱及第三支柱在決策程序上向第一支柱靠攏，由政府間代表的一致決逐漸採用第一支柱的條件多數決。

### 3. 單一政策的歐洲化現象——匯合

部分「準備」發行歐元及「已經」發行歐元的會員國的歐洲化，亦非常具體。會員國的貨幣政策從歧異區化到強行一致化、單一化

<sup>10</sup> 歐盟會員國對歐盟的指令及規則有必須執行及轉置 (transposition) 的義務。另見註 1。

<sup>11</sup> 阿姆斯特丹條約第 31 條及歐洲憲法條約 (後改為里斯本條約) III 第 270 及 271 條。詳見 Parlement Européen (2007)。

(不只是趨近)。即使短期尚未準備發行歐元的會員國，在經濟暨貨幣聯盟 (Economic and Monetary Union; EMU) 及歐洲中央銀行體系 (System of European Central Banks; SECB) 中的參與，亦有程度較輕的歐洲化。歐元區成員在「發行後」仍然受《穩定暨成長協定》等具拘束力指標影響其預算政策，持續匯合 (convergence)。

#### 4. 準會員國的歐洲化現象——條件性 (conditionality)

從共同體到歐盟的六次擴大，總共吸納二十七個成員，每次的談判，申請候選國都相當程度的調整本身政策以符合舊成員國、執委會及握有同意權的歐洲議會的各項要求，從捐贈款額度到市場機制改革、從民主監督到人權要求等。如哥本哈根指標就是準會員國最具體詳細的歐洲化現象 (Schimmelfennig & Sedelmeier, 2005: 3-16)，顯示出歐盟的法政規範成為強制性工具，對申請加入國具有政策改造的實質「轉變性力量」(Headley, 2008: 3-8)。順利加入後，中東歐十個新會員國的公共政策及政府制度都將捲入改造大工程 (Saurugger & Surel, 2006: 182-183)。

#### 5. 會員國菁英的歐洲化現象——內化

德國國際政治史教授 W. Loth 認為，以民族為組成單位的民族國家已無法因應高科技自由貿易時代之挑戰、傳統國家功能不彰，全面政經社統合的歐盟是二十一世紀「現代國家」之雛型 (Loth, 2000: 31)，<sup>12</sup> 歐洲各國正處於「國家轉型」時期，而會員國政策「歐盟化」(EUization) 程度，便是現代多層次治理的一個重要面向。許多政策決策權重疊，不僅相互貫穿，甚且彼此拖曳更多外生性議題。現今已無任何政策由會員國個別壟斷，愈來愈多重要政策

---

<sup>12</sup> 維也納大學政治系教授 Wolfgang G. Müller 亦持此看法，見 Müller (2003: 369-379)。



之最後決定權由歐盟層次掌握或與會員國分享，傳統屬國家層次之決策（雖不同程度）均逐漸移轉至歐盟機構。

由於歐盟菁英分享超越國界的共同公共議論空間，隨著會員國政策在「數量」上歐盟化，心態「品質」上也產生「內化現象」。菁英比一般民眾更容易感受到這股趨勢，接受心態也更為開放 (Flokhard, 2005: 251-253)。會員國的行政部門、國會、司法體系及利益團體四大系統在政策「擬定」階段就已產生歐盟化現象 (Wallace, 2000: 526-527)，尤其是會員國國內行政部門之決策者及執行者，從普通文官到最高政府首長，與歐盟層次之接觸網絡機制綿密頻繁，會「自動」內化歐盟既定法政成果及決策程序所產生的限制，在「共同體優先」(Community preference) 的根本偏好下，慣性互動磨合、降低談判及交易成本，獲致多贏方案。會員國政府在擬訂政策時便會先行與其他夥伴國及執委會磋商，一方面探尋歐盟政策改變之可能性，一方面自我調整，使其內政政策優先喜好之排序上與歐盟一致，並與歐盟機構或夥伴國之政策持續對話，「歐盟因素」於是自動轉化為會員國政府內部決策心理機制之一環 (Hix & Goetz, 2000: 142-168)。<sup>13</sup>

## 6. 會員國人民的歐洲化現象——多重身分認同

不只是菁英經過社會學習產生新的身分認同現象，另一個歐洲社會現象是：人民的身分認同也被打散重疊，「國家」不再壟斷身

<sup>13</sup> Laegreid, Steinhorsson 及 Thorhallsson 三位教授做了一個甚為重要的實證研究，比較同質性高的四個北歐國家：芬蘭、瑞典、挪威、冰島的歐盟化程度，認為 (1) 歐盟化過程已對北歐國家中央政府行政運作產生重大影響；(2) 歐盟事務對會員國的國內影響橫跨許多領域；(3) 歐盟對會員國的內政影響高過對非會員國（冰島及挪威是歐洲經濟區的會員，與歐盟互動頻繁，芬蘭及瑞典加入歐盟僅十年，但歐盟化已相當顯著）；(4) 各國因歐盟化而來的內政調整，仍受限在各國行政傳統的制度脈絡中。見 Laegreid, Steinhorsson, & Thorhallsson (2004: 366-367)。

分建構權，於是經貿法規去規則化的同時，「認同市場也去規則化」(Le Galès, 2003: 391-394)。這種身分「認同去規則化」現象無疑是全球化及自由化社會下，政府失能的普遍趨勢，而歐盟長期的「國家建構」工程及諸多刻意的「歐洲認同」象徵及計畫，正好提供歐洲人民身分分散重疊的具體投射標的，新的想像共同體正在發生，去規則化的同時也歐洲化。

### 參、「歐洲化」論點之釐清：誰化誰？如何被化？

歐洲化過程及結果同時又涉及多重面向：(1) 區域整合（執委會與會員國政府）的垂直關係；(2) 比較政治（會員國互動及政策執行）的平行關係；(3) 會員國行政部門公共政策執行及管理的下對上關係。若放在更寬廣的架構下審視之，除了歐洲化就是歐盟化之外，也有許多不同見解。本文的第肆至陸節採用「歐洲化就是歐盟化」的狹義解釋，以免失焦。但這一節仍先整理出目前各家爭鳴的論述中，「歐洲化」有下列五種分析層次及關切焦點：

#### 1. 全球層次之政府公共管理之改革

有些學者將歐洲化放在全球層次觀察，從宏觀角度認為當今各國政府均面臨程度不同的現代化挑戰，被迫進行持續性改革，而「歐洲化」無疑是會員國政府改革公共行政管理的一部分 (Pages, 2003: 162-164)，<sup>14</sup> 自一九八〇年代便已著手進行，將政府組織行政部門重整再造、區域及地方分權，並嵌入歐盟體系中 (Cassese, 2003: 132-137)。甚至，當歐盟已擁有「類國家」(state-like) 特質後，幾乎所有政策法令都在歐盟層次決定（無論是執委會的提案壟斷、理

<sup>14</sup> 就此角度觀之，重點不在「歐洲」而在「化」；不在誰化誰，而在如何被化。

事會與歐洲議會之共同決定、高峰會之集體決策)，個別會員國的行政及立法部門只能保有「執行」的剩餘功能 (Nugent & Paterson, 2003: 101-106)。<sup>15</sup>

雖然各會員國公共政策的施行細則仍然殊異，但研究歐盟「個別」國家的公共政策的學者均不約而同發現：「歐洲因素」具有「事情發生之前」(ex ante) 的重要性。許多學者的解釋是，歐洲化會員國是因應歐洲區域統合的「國內調整」(Graziano & Vink, 2008: 7-9)，會員國政府行政部門長期有義務及習慣認知，在國內法律及機構上進行「調整」，以便適應來自歐盟層次所產生的新政治遊戲規則。

## 2. 全球層次之「歐洲化」：歐盟軟權力的影響

也有學者將「歐洲化」研究抽離歐洲場域，並以「歐盟」為主體「化」其他非歐洲區域 (Headley, 2008: 63-66)，強調歐洲軟性權力在全球所發揮的影響力。許多歐洲長期固有價值與認知及物質指標均有著歷史性影響，無論是實質政策或道德精神，經常是其他世界各地政府及第三部門長期以來的重要參考依據，也就是歐盟軟權力的對外輸出 (Featherstone & Radaelli, 2003: 6-7)。如人權的價值與保障、民主憲政規範之制定、自由多元開放社會之建構、宗教之世俗化確立、男女平權之價值推廣與鞏固、環境保護及汙染之檢測指標、動植物衛生之檢疫、食品安全科學規範與偵測、電子資訊產品製造及回收標準等跨國擴散現象。

## 3. 泛歐層次之「歐洲化」：歐洲國家彼此化彼此

有學者堅稱歐洲化不應具有對「非歐盟」組織及國家的排除性

<sup>15</sup> 美國中央情報局在二〇〇七年一月所發表的年度世界局勢 (World Factbook) 報告中，也將歐盟 (與台灣) 列為特殊政治實體，具「類國家」特性 (CIA, 2007)。

(Graziano & Vink, 2008: 7-9)，認為非歐盟的其他組織，如北大西洋公約組織在泛歐軍事政策方面、歐洲安全會議在泛歐政治民主監督方面、歐洲理事會在泛歐人權確保方面、歐洲自由貿易區及歐洲經濟區在泛歐經貿交流方面，或其他非歐盟成員，如瑞士、挪威之雙邊或多邊互動等，都是歐洲化的重要內涵。泛歐洲國家在上述這些場域裡，不同程度的彼此化彼此，也是歐洲化的一環。

#### 4. 歐盟層次之「歐洲化」：狹義的——「歐盟化」

本文採用「歐洲化就是歐盟化」的明確狹義定義，主要因為歐盟的共同政策：(1) 具法律拘束力；(2) 涵蓋類比民主國家中央政府所有部門的機制運作；(3) 長期執行的擴散結果，在品質與數量上，造成會員國公部門行為越來越「同質化」(homogenization) (Page, 2003: 163-165)，遠非其他歐洲組織所能比擬。

Cowles, Caporaso 及 Risse 具體指出歐洲化三階段：國內結構的契合程度 (goodness of fit) 與調整過程、具影響力的中介角色如制度與主要行為者的策略介入及國內結構轉變 (Risse, Cowles, & Caporaso, 2001: 2-12)。本文隨後對法國歐洲化的分析，便是以此歐洲化三階段為分析架構。

B. Laffan也指出：歐洲化是會員國政府的執行部門在歐盟談判「體系內」持續的調整。而D. Levi-Faur, G. Falker, K. Dyson均不約而同認為：歐洲化是歐盟規範治理 (regulatory governance) 下的實質政治產出，也就是歐盟反饋至會員國國內政治系統的循環。歐盟共同政策五十年來之結構性改變，雙重的量變及質變下，會員國政府的行政及立法部門扮演歐盟決策「執行者」新角色，涉歐事務的公務員活在隱匿界，是不被歐盟研究關注的族群，不啻是各國「國內的歐盟公務員」(national Eurocrats) (Geuijen, Hart, Princen, &

Yesilkagit, 2008: 13-14, 33, 48-49)。<sup>16</sup> 不過，也有學者反思不只是會員國被歐盟化，歐盟更是被「會員國化」(domestication)。各國文官及政府代表早就滲透到歐盟各個決策機制，這些高級文官是歐盟決策的主體、也是客體，是故在探討歐洲化的同時，必須認知到「歐洲化」與「會員國化」的雙向運作 (Kassim, 2003: 140-154)。<sup>17</sup>

### 5. 盟內跨國層次之「歐洲化」：非政府組織之能量轉變

也有學者認為，歐洲化可以指涉歐盟盟內跨國非政府組織對歐盟決策的影響過程。由於歐盟已發展出高度具權利意識的市民社會，Rainer Eising認為歐洲化是利益團體與社會運動因應歐盟層次所提供新的結構機會的機動調整 (Eising, 2008: 1-32)。利益團體、跨國政黨與社會運動親身見證國內權威因歐盟而來的結構改變，因而引發出跨國串聯向執委會施壓的組織動能，無論是疑歐派、務實派或支持歐盟統合派，皆動員串聯以影響歐盟機構之政策制定 (Porta & Caiani, 2009: 97-117)。

## 肆、發行歐元政策對法國之衝擊與調整

法國政府處理、執行及決定歐洲事務的機制綿密而完整，非常適用「從下而上，再從上而下」(bottom-up-down) 的途徑解釋 (Graziano & Vink, 2008: 10)，亦即：法國如何影響歐盟政策→歐盟政策如何對法國造成壓力→法國如何適應及改變。

<sup>16</sup> 作者群以荷蘭政府涉歐事務的高級文官進行實證訪談，發現職務越與歐盟事務相關的受訪者，「在道德精神上已被歐洲化」(virtuous spiritual Europeanized)。

<sup>17</sup> 現有歐盟研究論文及專書在討論歐盟機構組成 (Directorate General [DG], Council, Committees, comitology)、會員國互動及政府間談判重要會議時，就是處理歐盟「會員國化」這個現象。

## 一、發行歐元政策對法國之契合與調適

發行歐元是法國的國家基本利益，決定及準備發行期間均造成龐大調適壓力。因為歐元是法國鎖德的政治工具，但須付出貨幣主權代價，為了鎖住德國此一基本國策，法國無論如何都要單一貨幣具體生效。

### 1. 泛歐大戰略：以歐元區取代馬克區

隨著單一市場計畫在八〇年代中期順利展開，成立貨幣聯盟並發行單一貨幣的可能性逐漸成為歐盟政經學界討論議題。英國柴契爾政府沿襲貨幣自由派思想，認為各國貨幣間的匯率應由市場機制決定，反對政治介入強行發行單一貨幣，故提出共同貨幣 (common currency) 概念，在各國貨幣外發行另一個貨幣，亦即將虛擬的 écu 擴大使用，各國政府以 écu 來發行公債即可。德國則秉持一貫態度，認為單一貨幣是個長遠目標，必須各國經濟政策先一致且成立政治聯盟，始可成立貨幣聯盟，最後導致貨幣統一，形成政治、經濟、貨幣聯盟的完美結局 (Gauron, 1998: 172-173)。在自由派及貨幣學派不同思維下，單一貨幣僅是個不明確、不急迫的理想。

柏林圍牆一夕倒塌成了法國認知須盡快落實單一貨幣的決定性因素，面對即將統一的德國，法國有著近乎荒謬的恐懼及矛盾。<sup>18</sup> 後冷戰時期，法國的軍事資產遭政治貶值，德國則可能因統一而行動空間大增 (Yost, 1991: 108-110)。發行單一貨幣的經貨聯盟可有效遏止此一趨勢，因單一貨幣具有不可逆轉性，統一後的德國便永久被鎖在經貨聯盟的超國家架構內，不會單獨行動或轉向中東歐，亦可將強勢的德意志聯邦銀行 (Bundesbank) 稀釋在歐洲中央銀行

---

<sup>18</sup> 冷戰時期法德共同領導歐盟，乃建立在「核武與馬克」的平衡上。法國是雅爾達體系的受益者，其安全政策及國際特殊地位皆建立在德國分裂的事實上。

體系內，改變德國馬克在金融政策的單向主導局面。

在上述英、德、法立場殊異情況下，一九九〇年執委會主席德洛 (J. Delors) 草擬的成立經貨聯盟三階段，只規定第一及第二階段詳細進程，至於第三階段則留給各國政府首長做歷史性政治決定。在馬斯垂克高峰會上，法國積極獲得大多數夥伴國家 (英、丹除外) 同意具體時間表：「在一九九七年，若多數會員國符合條件便發行單一貨幣；否則一九九九年，不論多數或少數，都務必發行單一貨幣。」<sup>19</sup>

在大戰略「確定發行單一貨幣」(馬克與法郎同時消失) 之後，至於技術面「如何發行」，法國就相當程度配合夥伴國、執委會與德意志聯邦銀行的專業要求。

## 2. 歐盟重大決定制約：從寬認定發行指標

在確定發行單一貨幣後，法國仍面臨能否落實的壓力。一九九二年至九三年西歐發生金融風暴，微弱的經濟成長及高達二位數的失業率，使得大多數歐盟會員國政府被迫以擴大公共支出來刺激景氣，難以符合馬斯垂克條約規定的兩項高標準：預算赤字不超過 3%、政府債務不超過 60% 的國內生產毛額，因而要求延後實施貨幣聯盟第三階段。德國本身雖因吸納東德造成嚴重財政負擔及失業率不斷攀升，但仍堅持維持“3.00%”的嚴格赤字標準，甚至公開建議成立以德、法、比、荷、盧為核心的小型貨幣聯盟，<sup>20</sup> 並點名

<sup>19</sup> 馬斯垂克條約第 109 條 J 條 (Marsh, 1993: 275-279)。

<sup>20</sup> 此概念由當時在德國聯邦眾議院中執政的基民 / 社黨團，於一九九四年九月，在「關於歐洲統一的未來文件」裡首次正式提出。該文件以義大利採貨幣放寬政策為由，明白將其排除在核心歐洲之外。此後德國重要之財經官員亦多次明言義大利將不會首批發行歐元。義大利在一九九六年沒有符合匯合指標的任一項標準，其財政赤字更達 6.7%。在 Prodi 政府的緊急措施下，一九九七年驟降至 2.7%，被視為金融史上史無前例的表現 (Mini l'Euro de l'Allemagne, 1998)。

批判南歐國家的預算寬鬆政策。

法國當時面臨兩難抉擇：若發行日期延後則須重新談判，不確定的政經環境可能將發行日期無限延期，這無疑將是法國的夢靨；而德國版的小型貨幣聯盟，不僅不具廣泛的國際政經效果，不啻是將德國主導的馬克區制度化。於是法國利用輪值主席國的交涉期間確定一個共識：數量上，大多數夥伴皆參與；時間上，在一九九九年發行單一貨幣 (Descheemaekere, 1998: 48-50)。歐盟坎城高峰會還放棄一九九七年發行的可能性，確定一九九九年為發行日期。此歷史決定涉及馬斯垂克條約相關條文的解釋。該約第 104 條規定：會員國的公共預算赤字不得超過國內生產毛額指標，「除非該比例有實質且恆常的減低並達到臨指標的水準。政府公債及國內生產毛額之比例不得超過指標。除非該比例明顯降低並以令人滿意的速度接近指標」。馬斯垂克條約「關於過度赤字之議定書」上明定赤字指標為 3%，政府債務指標為 60%。<sup>21</sup>

坎城高峰會上，雖然德國，特別是聯邦銀行總裁 H. Tietmeyer 及財政部長 T. Waigel 再三強調 3% 及 60% 指標必須嚴格遵守，但法國從寬認定條文的立場被大多數夥伴國同意。弔詭的是，此一從寬認定立場反而使德國獲取首批發行歐元之資格。在一九九八年五月執委會的推薦報告內評估 (除希臘外) 所有的會員國皆將預算赤字壓在 3% 指標以下，政府公債部分只有法、盧、芬、英低於 60% 指標，其他會員國則「在減低當中」，德國因承擔前東德債務，不降反升，但「很臨近指標」(très proche de la valeur de référence)，<sup>22</sup> 故

<sup>21</sup> Bull. UE 06-1995, point 1.11. 原文如下：“à moins que le rapport n’ait diminué de manière substantielle et constante et atteint un niveau proche de la valeur de référence . . . à moins que ce rapport ne diminue suffisamment et ne s’approche de la valeur de référence à un rythme satisfaisant.”

<sup>22</sup> Bull. UE 3-1988, point 1.2.1. Rapport de la Commission au Conseil sur l’état de la



亦可在一九九九年發行單一貨幣。此外，坎城高峰會決定捨棄有法文意涵的EMS計價單位“écu”（法國中世紀金幣名稱）作為未來單一貨幣名稱，改成德國要求的“euro”，法國則無異議接受。

## 二、中介機制與行動者的偏好實踐：歐元發行的必要政治妥協

### 1. 擴大《穩定暨成長協定》制裁條款的政治裁量空間

確定一九九九年勢必發行單一貨幣後，德國財經界菁英要求設計未來歐元穩定信用、永續順利的重要指標。自一九九五年秋天起，德國財政部長 T. Waigel 積極呼籲未來歐元區建立「具拘束力」之「自動懲罰」設計，以持續預算穩定政策。亦即延續馬斯垂克條約匯合指標中最困難履行的條件：預算赤字上限不超過國內生產毛額之 3%，否則將繳交重大罰款。德國冀望藉此重罰達到嚇阻效果，以防止某些會員國政府為發行歐元刻意強行緊縮預算，發行後又重回寬鬆的預算政策，進而影響到歐元區的整體經濟及歐元穩定。

法國雖贊成繼續預算緊縮政策之必要性，但卻質疑對預算出現嚴重赤字的會員國施以重罰的效果及道德性，故提議降低罰款的自動性並擴大政治裁定空間。亦即考慮當事國之整體經濟情況及建立詳細劃分標準，而非一概而論，並由部長理事會按 103 及 104C 條款程序，來決定某會員國是否受到懲罰 (Faugère, 1997: 24-28)，而非如德所提由執委會專業評估後執行。

德法雙邊高峰會大致談妥預算《穩定暨成長協定》之內容後，歐盟都柏林高峰會旋即通過成為《穩定暨成長協定》。<sup>23</sup> 該協定內

---

convergence en 1998.

<sup>23</sup> 雖然此協定全名為《穩定暨成長協定》(Pact of stability and growth)，然依內涵而言，其重點在穩定預算，而與刺激經濟成長無直接相關。再者，此協定乃政治決

容調和德國中短期持續預算穩定之要求及法國的相關政治妥協：某會員國赤字雖超過 3% 之國內生產毛額，但若是遭逢經濟嚴重衰退，國內生產毛額減低逾 2% 毋須受罰；若國內生產毛額降低低於 0.75% 自動受罰；若介於 0.75% 至 2% 之間，則由部長理事會先行警告建議後，在該會員國「遲遲不採取行動」(inaction persistante) 時，部長理事會始決定是否要課予 0.2% 至 0.5% 國內生產毛額之金融懲罰。<sup>24</sup>

德國強調《穩定暨成長協定》的警戒及預防作用，並如願將該協定提早在 1998 年生效。法國強調藉政治協商及救援，盡量不具體懲罰預算過度寬鬆國。故高峰會通過的《穩定暨成長協定》對法德而言，像對付過度赤字的核子武器，只要不被迫使用又能達到嚇阻效果，便是一個好武器。

## 2. 成立歐洲央行的政治對口單位

在《穩定暨成長協定》即將定案的同時，法國提出在歐元區建立「貨幣極」(pole monétaire) 作為歐洲中央銀行的對口單位。法國認為歐洲央行的獨立性乃相對概念，獨立不應導致單邊孤行，在其負責以穩定物價為主要目標的同時，歐元區成員應加緊協調其他相關的總體經濟政策，如預算、財稅、社會及外貿等至關緊要的歐元

---

定，並非條約，由都柏林及阿姆斯特丹高峰會兩度以決議 (résolution) 形式成立之，毋須會員國政府簽字、批准等程序，在 1998 年便生效。Bull. UE 12-1996, ponit 1.33 (16-37). Bull. UE 12-1996, point 1.27.

<sup>24</sup> Bull. UE 12-1996, ponit 1.33 (16-37). 《穩定暨成長協定》的政治裁量空間可從三方面補強：由理事會協調是否要對某夥伴國進行制裁。即使某夥伴國符合制裁標準，理事會尚可決定不予裁決，只需以「書面」報告解釋理由並將會員國票決意見公布。在《穩定暨成長協定》規定的理事會——執委會會員國的討論程序之外，歐盟高峰會尚可介入，給三者相關之「政治取向」(orientations politiques)。Bull. UE 12-1996, point 37. Résolution du Conseil européen sur le pacte de stabilité et de croissance.

匯率政策，形式一致立場後，與歐洲央行討論歐元整體經濟環境及其相應對策，同時還可在國際重要經濟組織開會前，先協調彼此的歧見並採一致立場。為落實此概念，法國提出兩項建議：設立一個有效架構以促進歐元區各國政府之經濟政策協調，及具體實施馬斯垂克條約 109 條有關歐洲央行與部會理事長進行對話的設計。<sup>25</sup>

此概念首遭對歐元持觀望態度的英國強烈反對，認為原有十五國皆參與且有投票權的經濟暨金融理事會 (Conseil Ecofin) 即可協調會員國之經濟政策，十一國另設機構則無異排除英國在歐元政策的相關討論之外。德國初始亦不表示贊同，認為所謂加強與歐洲央行對話將損及其獨立性，歐元匯率並非政治決定的政策，而是市場決定的結果。德國隨後接受法國提議，認為可利用歐元區成員討論機制來檢視某些夥伴 (如南歐) 的財政及預算政策，以達到《穩定暨成長協定》的預防效果。<sup>26</sup> 故盧森堡高峰會於一九九七年十二月決定成立「歐元理事會」(Conseil de l'euro)，並詳細安排歐洲央行與經濟暨金融理事會的互動關係。<sup>27</sup>

盧森堡高峰會額外成立的歐元理事會，具有三個特性：(1) 非正式卻正當。以法律而言，《馬斯垂克條約》並未要求發行歐元國

---

<sup>25</sup> Textes de référence sur La monnaie unique: Les résultats du Conseil européen d'Aursterdam 5, La France a obtenu le lancement d'une initiative pour la construction d'un pilier économique européen (Ministère de l'Economie et des Finances, 1998). 馬斯垂克條約第 102 及 103 條已提及協調經濟政策的多邊監督程序，但無任何拘束力規定。

<sup>26</sup> 自一九九七年夏天起，法國經濟暨財政部長 D. Strauss-Kahn 便赴各夥伴國遊說建立「經濟極」之概念，並於該年十月四日在 Muster 與德國財政部長 T. Waigel 達成共識。

<sup>27</sup> 該兩項決定由高峰會以「決議」形式發布，較一般登載公報上的政治決定更為正式。Bull. UE 12-1997. Annexe I. Résolution du Conseil européen sur la coordination des politiques économique au cours de la troisième phase de l'UEM et sur articles 109 et 109 B du traité.

「另外」設立機構，且其相關決定須再透過經濟暨金融理事會以共同體決策程序決定。但就政治層次面而言，歐元理事會是歐盟的太上政府高峰會以政治決議形式成立，故其正當性確實存在；(2) 成員少，有效溝通。夥伴國各派一位部長、一位協同人員參加，省掉龐大代表團正式冗長的儀式，有利各部長開誠布公討論；(3) 定期聚會。歐元理事會每月召開一次，且皆安排在經濟／金融理事會正式召開之前舉行。<sup>28</sup> 是故，三大機構互動如下圖 1：

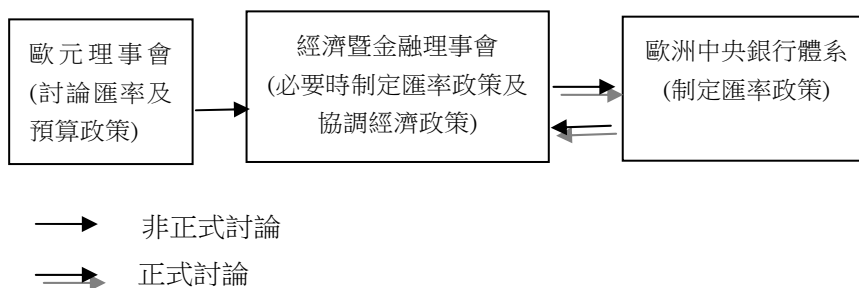


圖 1 歐元理事會之機構互動

資料來源：作者自繪。

在實踐上，歐洲央行總裁甫就任便自一九九八年七月起親赴歐元理事會討論陸續發生在東亞、俄羅斯、巴西之金融風暴。而歐元正式發行以來，對美元匯率初漲後持續下滑的態勢，法德兩國財經部長多次向歐洲央行聯合施壓，呼籲在歐元區不虞通貨膨脹之情況下，調降利率。<sup>29</sup>

<sup>28</sup> 歐元理事會於一九九八年六月四日第一次舉行，其議程有一九九四年度之各國預算及匯率情勢 (Conseil Ecofin de la zone euro, 1998)。

<sup>29</sup> 兩位部長在一封聯合公開信中威脅，歐洲央行若不調降利率，將不排除訴諸預算措施以振興投資及消費 ("Lettre communes," 1999)。

### 3. 歐洲央行總裁職位：杜森伯格任命案

歐洲央行所在地決定永久固定在德國聯邦銀行所在地法蘭克福，法國退一步認為應該由法籍總裁負責歐元在市面上正式流通、成為唯一法定貨幣之重大任務與榮耀。正式流通日二〇〇二年七月一日將比一九九九年一月一日更具歷史意義。

關於歐洲中央銀行首任總裁人選，歐盟所有會員國、執委會、歐洲議會及德國中央銀行均支持荷蘭籍的歐洲貨幣機構 (European Monetary Institute, 歐洲中央銀行之準備機構) 總裁杜森伯格 (W. Duisenberg) 直接接任。法國總統希拉克卻執意由法蘭西銀行 (Banque de France) 總裁特里謝 (J.-C. Trichet) 擔任，否則不惜否決杜森伯格任命案，另提第三位候選人 (如芬蘭之央行總裁)。布魯塞爾高峰會 (一九九八年五月) 於是達成政治妥協：截短杜森伯格任期，特里謝則任八年、且杜氏之副總裁亦為法國籍的 Christian Noyer。<sup>30</sup> 但《馬斯垂克條約》規定歐洲中央銀行總裁一任期為八年，為避免政治妥協違反法律規定，高峰會上由杜森伯格本人親自在各國首長面前表示：最遲在四年後各國貨幣收回時，主動「自願」辭職。為取信於法國，布魯塞爾高峰會公布該口頭宣言 (Ministère de l'Economie et des Finances, 1998)，如下：

杜森伯格在歐盟所發表的口頭宣言，及該高峰會的相關決定：

- (1) 我堅持向各位表達謝意，謝謝你們在這歷史性的一刻提名我擔任歐洲中央銀行總裁所帶來的榮耀。
- (2) 我已向高峰會輪值主席解釋，有鑑於我的年齡 (六十三歲)，我不希望做完我的任期。
- (3) 同時，我希望至少留在此職到順利完成發行歐元硬幣及紙鈔，及收回各國貨幣的過渡階段，如馬德里高峰會的安

<sup>30</sup> C. Noyer 現為法蘭西銀行總裁。

排。<sup>31</sup>

(4) 我強調不打算做完任期之決定純屬個人，而且是出於自願，我說的很清楚，是出於自願，沒有受到任何壓力，屆時辭職將也同樣是出於我個人的決定。希望這整件事大家都清楚明白。

高峰會主席 Tony Blair 取得如下共識：杜森伯格之繼任者將是個法國人，其任期為八年。

有鑒於此，席哈克總統向高峰會表明該法國候選人將是特里謝先生。

特里謝於二〇〇三年十一月順利接任歐洲中央銀行總裁，至今二〇一一年，一任八年。

### 三、法國行政政治結構之改變：歐洲化是德國化的財經改革

#### 1. 法蘭西銀行終於去政治化——取得「獨立性」

法國的中央銀行：法蘭西銀行不像英格蘭銀行或德意志聯邦銀行般自成一格，是歐洲中央銀行體系圈中「安靜的巨人」(Howarth, 2009: 111)，自共和國成立以來，法蘭西銀行長期接收來自總統府、經濟部與財政部的指令。<sup>32</sup> 法國加入歐元體系在制度面的一個意外效果便是：終於改變深根蒂固的「國家干預傳統」(interventionist legacy)，直接促使法蘭西銀行取得超然於政治考量及政府指令之外的獨立性 (Howarth, 2009: 112-113)。

法蘭西銀行歐洲化的過程自一九七〇年代末至八〇年代的歐

<sup>31</sup> 按馬德里高峰會規定，歐元將於二〇〇二年一月一日發行，各國貨幣將於該年七月一日前完全收回。按此，杜氏應於二〇〇二年一月至七月之間辭去總裁職務。

<sup>32</sup> 一九三六及一九四五年的相關法令將法蘭西銀行明文置於總理府之下，是附屬而非獨立機構。

洲匯率機制 (European Rate Mechanism; ERM) 便開始啟動 (維持穩定法郎)，自一九九〇年代起在 EMU 架構下，獨立管理利率政策及外匯。在 EMU 第三階段討論時，由於德意志聯邦銀行的強勢要求增加各國中央銀行行長的談判地位及將來在歐洲中央銀行體系的角色比重，也直接強化了法蘭西銀行的獨立地位。央行的「獨立性」議題在法國國內討論時，政治菁英反對、財經菁英贊成。最後在法國政府政策選擇的優先偏好排列下，為了實現歐元發行，交出貨幣主權的同時，也失去對法蘭西銀行的政治掌控 (Howarth, 2009: 113-114)。

最後，法國國民議會及參議院於一九九三年通過修憲案“LOI no. 93-980”，終於正式確定法蘭西銀行獨立性。自此，法蘭西銀行以獨立身分參與SECB的建立與核心決策，並於二〇〇〇年五月最終停止印製法郎紙鈔而專門印製歐元。法蘭西銀行仍保留的政治性應該是政策指導非洲法郎區<sup>33</sup>的貨幣政策。

## 2. 指導經濟轉向為自由市場經濟

歐盟最具「歐洲化」效果的制度無疑是發行歐元的歐洲經貨聯盟。無論是實質面的總體經濟策略或心理面的身分認同，尤其是財經決策菁英圈的認知與偏好，都與發行歐元有關 (Dyson, 2004: 11-15)。

除上述法蘭西銀行終於獲得獨立性之外，另一個與法國價值幾乎不相容的，是歐元體系信奉的經濟新自由主義政策。法國法郎時代，匯率及利率一直是政策工具，寬鬆的公共社福預算、勞資工會

---

<sup>33</sup> 非洲法郎區包括：西非經濟貨幣聯盟八國、中非經貨共同體六國，及印度洋島國科摩羅。非洲法郎區使用由法國財政部擔保的非洲法郎，法國法郎消失後，非洲法郎區繼續採取緊盯歐元政策，並定期在巴黎與法蘭西銀行「諮詢」相關貨幣政策 (Banque de France, 2009)。

爭議也都有國家介入，法國政府相當排斥全球化教條：經濟新自由主義政策 (Dyson, 2004: 17-21)。在歐元體系架構內，法國（無論左／右派）政府皆相當矛盾，一方面透過引進經濟新自由主義思維以改革長期指導經濟 (dirigisme) 下僵固的勞力市場及國營結構沉痾，並符合德國財經菁英的要求標準將金融市場自由化；一方面，在公共論述及意識形態上，又拒絕完全讓出政府的相關政策主導權。法國財經及行政官員始終在玩一種「自我制約的半主權遊戲」(self-imposed semi sovereignty game) (Howarth, 2004: 145-148)。

發行歐元對法國政經更深遠的影響是：獨立的法蘭西銀行與財政部、金融檢察署 (Inspection générale des finances)，號稱法國三大財經主管機構 (grand corps) 中的專業菁英群，皆遵奉德國式經濟自由主義意識形態 (Howarth, 2004: 145-148)，自內閣內部說服政治決策者主導法國的財經政策，如偏好市場機制、平衡的健全預算 (sound budget)、低通膨率、勞力市場去規則化等。例如法國的財政部以及國家經濟研究與審計局 (Institut National de la Statistique et des Études Economiques; INSEE) 在進行調查研究及政策報告時，就明顯受到《穩定暨成長協定》的強勢制約，將社會安全支出等中期的預算，限縮在《穩定暨成長協定》的標準內。

## 伍、軍售中國禁令對法國之衝擊與調整

### 一、售中禁令對法國造成壓力

法國與英國（及德國在較低程度上）一直是歐盟會員國外交政策「歐洲化」的最主要動力，無論歐洲共同外交暨安全政策 (Common Foreign and Security Policy; CFSP)、歐洲安全暨防禦政策 (European Security and Defense Policy; ESDP)、緊急危機處理上，均



由法、英、德形塑建構、並主導具可操作性 (Gross, 2009: 3-6, 21)。然而，對中國軍售禁令之解禁，卻是個反例，明白凸顯法國對外政策「被」歐洲化。

### 1. 歐盟對中國軍售禁令政策對法國的三大制約 (1989-2003)

歐盟高峰會在一九八九年中國發生天安門鎮壓民主運動悲劇後，於一九八九年六月二十七日，決議對中國實施武器禁運。十周年後，歐盟高峰會於一九九七年六月十二日重申此一立場。

除了禁止軍售中國的「原則」，歐盟尚有兩個配套措施。<sup>34</sup> 一是軍售標準：一九九八年歐盟制定詳細的「武器輸出之行為準則」(code de conduite) (Council of the European Union, 1998)，<sup>35</sup> 規範武器進出口管制，要求會員國作為最低標準實施，並以外交機密方式相互交換資訊。另一是「禁止軍售武器清單」(Common military list of the European Union: Equipment covered by the EU code of conduct on arms sales)，<sup>36</sup> 歐盟自一九九四年起在CFSP架構下，制定(並數次修訂) 被禁止出售到受制裁國家的傳統武器及電子「致命」武器。

歐盟這三大制約在一九九〇年代之後對法國產生非常不利的發展限制。法國的軍事工業在冷戰期間全球武器市場佔有率為 10%

<sup>34</sup> 歐盟 CFSP/ESDP 對所有進行軍事經濟政治制裁的國家及制裁內容，有一系列相當完整詳細的清單。詳見 European Commission (2011)。

<sup>35</sup> 一九九一年盧森堡高峰會及一九九二年里斯本高峰會便已發布武器出口的原則性「共同標準」(Common Criteria)。歐盟為預防區域武裝衝突惡化，「武器輸出之行為準則」詳列軍購國標準：發生或潛在衝突地區；嚴重違反人權或輸入武器有鎮壓國內政治異己之虞的政權；內部有明顯緊張或武裝衝突的國家；輸入武器非軍購國合法自衛、可能造成區域不穩情況；支持或鼓勵恐怖主義或組織犯罪之軍購國；軍購費用及其經濟能力比例懸殊的國家。凡此皆在禁售武器之列。

<sup>36</sup> 詳見二〇〇八年三月最新版 *Common military list of the European Union* (Council of the European Union, 2008)。

至 15%，是第三大的武器出口國，很快因後冷戰初期訂單驟減壓力，面臨收編重整的危機 (Britz, 2008: 95-103)。<sup>37</sup> 法國一方面「原則遵守」歐盟規範，仍然以小規模額度輸出武器至中國，<sup>38</sup> 一方面連續出售台灣高科技武器 (拉法葉艦、幻象戰鬥機及飛彈等) 以舒緩軍工複合體的壓力。

## 2. 席哈克對中政策轉向積極，民意及歐盟機構立場分殊

席哈克 (J. Chirac) 總統於二〇〇三至二〇〇四年開始積極外交遊說，尋求夥伴國解除對中國的軍售禁令，認為十五年來已時空異轉，禁令政策已經過時。主要武器輸出國英國及瑞典、德國、義大利皆溫和表示支持，於是歐盟總務理事會 (由各國外長組成) 研議解禁的可能性。歐洲議會首先表態反對，並於二〇〇三年十二月八日以壓倒性票決表示反對 (Poitevein, 2008)。

除了歐洲議會明白反對外，法國參議院及國民議會均對席哈克總統的外交新作為甚表疑慮，參議院及國民會議員數度以書面詢問外交部長，法國要求歐盟解除對中武器禁運是否合宜？法國外交部的正式回應有三大重點：(1) 時過境遷，歐中關係已全方位發展；(2) 解禁是政治象徵，不表示立即軍售中國；(3) 即使軍售中國，也會按照歐盟「武器輸出之行為準則」(Piras, 2004; Réponse du Ministère des affaires étrangères, 2004)。媒體也訪問國防部長相關問題，法國國防部長 Michèle Alliot-Marie 也做如此回應 (“Entretien du Ministère de la Défense,” 2004)。

經過法國外交部門的積極遊說交涉，歐盟高峰會於二〇〇四年

<sup>37</sup> 如法國五大軍事工業 (Aérospatial, Dassault-Aviation, Thomsom SA, Snecma, Natra)。

<sup>38</sup> 布魯塞爾和平與安全研究院教授 C. Poitevein 詳列違反「武器輸出之行為準則」的會員國清單，其中法國及英國最為嚴重違反 (Poitevein, 2008)。

十二月十七日做出傾向解禁的權威性裁決，並表示將於二〇〇五年六月的高峰會正式決定。

## 二、中介機制欲解除軍售禁令：〈反分裂國家法〉造成U型反彈

### 1. 歐盟行政與國會立場矛盾，美國行政與國會一致反對

對中軍售禁令在歐盟層次及法國國內層次，都是行政部門支持解禁、民代機構反對解禁。直至二〇〇五年三月二十三日，歐盟高級外交代表索拉納 (J. Solana) 仍然表示將於同年六月於盧森堡高峰會正式宣布對中國武器禁運的解除 (“Levée de l’embargo,” 2005)。總務理事會的安全暨政治小組 (Comité de politique et de sécurité; COPS) 也完成解禁決定報告。法國外交部發言人拉德蘇 (H. Ladsous) 也堅定表示對中武器的禁運「一定要」(s’impose) 解除 (“La France réaffirme,” 2005)。

歐盟理事會自一九九九年起每年底都會提出武器出售報告，<sup>39</sup> 檢討上述「武器輸出之行為準則」皆是傾向有條件對中國武器解禁，強調「解禁」並非「銷售」，解禁的主要目的在營造雙方友善的氣氛，並不必然立即導致大量及高品質的對中軍售，歐盟民意與知識社群卻始終審慎疑懼 (Heritage Foundation, 2004, 2005)。

就在歐盟具決定實權決策機制 (如高峰會及理事會) 將做出解禁最終決定階段，中共在二〇〇五年三月份制定針對台灣的《反分裂國家法》，為歐盟對中國軍售解禁的脆弱共識帶來變數。歐盟外交事務高級代表索拉納坦承，《反分裂國家法》使得解除禁運的決策過程變得更加複雜化。二〇〇五年四月十五日，歐洲議會更以 431

<sup>39</sup> 至二〇〇八年已出九次檢討報告。

票對 85 票，通過決議案，反對取消對中國的武器禁運。同時，美國白宮也多次明白反對歐盟軍售解禁 (Global Security Organization, 2005)，美國參議院甚至於二〇〇五年二月通過決議案，公開要求歐盟維持禁令。美國方面擔憂台海軍力可能失衡，反對歐盟對中軍售解禁，認為《反分裂國家法》中強調「非和平手段」會造成台海軍事衝突。

於是，原定在二〇〇五年六月將拍板定案的盧森堡高峰會，又將解禁決定懸而未決。

## 2. 法國民意 (國會、學者、媒體) 存疑審慎

如前階段所言，法國國內民意始終因為人權問題，對解禁抱持質疑態度。國民議會外交委員會在二〇〇五年的〈美國與歐盟關係〉報告中表示，對中國軍售禁令的解除涉及美國至為關切的台灣問題，且英國更因為擔憂美方報復，在任輪值主席國期間，排除議程安排議決此事。〈美國與歐盟關係〉報告還強調歐盟應該團結並與美國政府合作交好 (Assemblée Nationale, 2005)。<sup>40</sup> 法國左派媒體社論及專欄均不認同席哈克對中的積極外交行動，而右派主要媒體如 *Le Figaro* 也冷淡處理，許多國關學者紛紛撰文表示反對。<sup>41</sup>

## 三、維持禁令下法國政策調整：從親中到親美的戰略轉向

### 1. 歐盟定調維持緩議、有條件考慮

武器解禁議題在《反分裂國家法》出爐後旋即與人權議題聯

<sup>40</sup> 前總理巴拉杜為國民議會對歐洲及美國關係委員會主席。

<sup>41</sup> 如 IFRI V. Niquel, Science Po Godement, IRIS Courmont, CERI Lequesne, IFRI, Megin, GRIP Gramizzi 及 Poitevin。

結，也成為歐洲年度高峰會的關切議程。執委會在二〇〇六年報告中提出解除對中國軍售禁令的條件為：(1) 歐盟應將「改善台海兩岸關係」視為解禁的條件之一；(2) 中國人權情況上須有所進展；(3) 中國軍事支出更加透明化。許多歐盟會員國國會議員也提出解禁但書，例如武器不得針對台灣及西藏使用。

在二〇〇七年歐中高峰會後，歐洲議會即於十二月十三日通過決議案，堅持解除武器禁運必須視中國人權是否有實質改善，否則不能輕易解除對中國出口武器的禁令，決議案還提醒歐盟會員國，輸出武器「行為準則」中有一項規定：「武器輸出最後目的地的國家應該尊重人權」。

## 2. 薩克吉總統政策再轉向：完全加入北約之歷史決定

與席哈克同屬於戴高樂派人民運動聯盟 (Union pour un Mouvement Populaire; UMP) 的薩克吉 (N. Sarkozy) 於二〇〇七年五月當選法國總統。薩克吉上任最初期承續席哈克對中的友好態度及解禁政策，但更重視對美外交，不願因解禁政策刺激美國。薩克吉雖然於二〇〇七年十一月順利訪問中國，但很快於二〇〇八年至二〇〇九年，數次因為西藏問題而得罪北京當局，不再積極推動對中國軍售解禁。

除了拋棄法國傳統對美國霸權的「過敏症」、<sup>42</sup> 改採親美態度

<sup>42</sup> 薩克吉總統於二〇〇七年七月二日，親自寫信給前社會黨外交部長韋德林 (H. Védérine)，請他思考法國及歐盟在全球化時代之國際地位及如何重新定位。韋德林在兩個月後向薩克吉提出報告 *Rapport pour le Président de la République sur la France et la mondialisation*，報告以大篇幅剖析法國重返北約的利弊得失。新的國防部長莫翰 (H. Morin) 隨即於九月十一日在法國空軍製造大城 Toulouse 國防大學回應，首度官方提及重返北約軍事整合機構 (即北約防禦計畫委員會和核計畫小組) 的可能性。在上述給薩克吉報告中，韋德林呼籲新政府拋棄過去的消極懷疑、對全球化及美國霸權的「過敏症」(Védérine, 2007)。

之外，薩克吉總統以另一重大決定解決國內軍工複合體要求國際訂單的壓力：重返北約最重要的指揮決策機制「防禦計畫理事會」，成為北約完整的會員國。<sup>43</sup> 在法國左右派政黨均具高度共識、歐盟夥伴國也都樂觀其成的雙重有利因素下，法國於二〇〇九年四月北約六十周年之際正式重返北約。薩克吉旋即於二〇〇九年九月歷史性任命法國將領阿布里爾 (S. Abrial) 出任北約最高盟軍統帥 (Supreme Allied Commander Transformation)。<sup>44</sup> 此外，隨著北約東擴，中東歐國家現代化整軍裝備需要長期大量的高科技武器，故擁有龐大軍工複合體的法國<sup>45</sup> 在「北約體制內」將更有利爭取到客源，以彌補美國軍事掌控伊拉克後，大量流失訂單的困境，且同時以加入北約的親美戰略轉向，取代解禁軍售的親中積極途徑。

二〇〇九年五月二十日在捷克舉行的第十一屆歐中高峰會上，<sup>46</sup> 溫家寶總理雖然表示希望歐盟解除針對中國的武器禁運，歐盟也表示有「政治意願」解決此問題，但少了法國的積極遊說，武器解禁已不是歐中峰會，也不是歐盟高峰會短期內的主要議程。

<sup>43</sup> 戴高樂總統於一九六六年三月決定退出北約軍事機構，並要求北約總部撤離法國領土。法國於一九九五年起已參與北約的「軍事委員會」(Comité militaire) 及歐洲聯軍最高指揮部 (Supreme Headquarters, Allied Powers Europe; SHAPE) 單位，但仍未重返北約的「軍事指揮部」(Commandement intégré)。隨後法國逐步參與北約的政治性機制，如「大西洋理事會」(Conseil atlantique) 及所屬委員會，但沒參與最重要的指揮決策機制「防禦計畫理事會」。

<sup>44</sup> Abrial est nommé commandement suprême de l'OTAN (2009). 北約最高盟軍統帥一直由美國籍將領擔任。

<sup>45</sup> 根據英國《詹氏防衛週刊》(Jane's Defense Weekly) 二〇〇九年九月世界最新軍力排名，法國居全球軍力第二名，主因擁有先進完善的軍事工業體系，「武器自主開發能力」為歐洲各國中最強 (Ranking of the world forces, 2009)。

<sup>46</sup> 第十一屆歐中高峰會原本應由輪值主席國法國於二〇〇八年十二月舉辦，但因薩克吉總統在華沙與達賴喇嘛見面，北京表示抗議而延期舉行 (Tenue du 11e sommet Chine-UE à Prague, 2009)。

## 陸、申根區對法國之衝擊與調整

### 一、申根區對國內結構之契合度與壓力：初期氛圍相容

一九九〇年法國與德、荷、比、盧四個長期夥伴國正式簽署《申根公約》(Schengen Convention)，<sup>47</sup> 彼此承諾廢除內部邊界管制、建立外部對第三國單一疆界及單一對外簽證，因而創造世界最大的跨國人員無限制自由遷徙區。<sup>48</sup> 「申根區」成為歐盟境內「人民」自由遷徙的同義字，和「商品」、「資金」、「服務」市場自由流通一樣，成為歐盟會員國及人民的基本權利。

《申根公約》可謂歐盟第三支柱的第一塊重要基石，執行措施規畫的非常詳細複雜，簽約夥伴國間警政及司法機關合作範圍的具體政策包含五大重點：(1) 加強申根領域對外邊界管制；(2) 核發共同簽證條件及規格；(3) 調和各國政治庇護程序；(4) 建立申根信息系統 (Schengen Information System; SIS)；<sup>49</sup> (5) 調和毒品管制及機

<sup>47</sup> 《申根公約》全名很長：“Convention d'application de l'accord de Schengen entre les gouvernements des États de l'Union économique du Benelux, la République fédérale d'Allemagne, et la République française, relatif à la suppression graduelle des contrôles aux frontières communes”，公約共 142 條條文。法國的非歐陸的海外領土並不適用，但摩納哥與法國簽有共同關稅條約，亦直接納入申根區。

<sup>48</sup> 一九八五年五國代表在與德法交接處的盧森堡申根市 (Schengen) 河邊小餐廳簽署協定 (共 33 條條文)，原則性同意彼此免護照、免簽證、免通關檢查、免邊界崗哨檢查、拆除邊界崗哨站。其他歐洲國家相繼申請加入，至二〇〇九年九月，已有二十二個歐盟會員國及冰島、挪威、瑞士加入申根區。

<sup>49</sup> 《申根公約》第 92 至 119 條詳細規範申根信息系統 (SIS)，SIS 是全球最大的邊境管制及警察資訊系統，記錄被逮捕、移民、遺失物、偽鈔等信息的電腦系統。該系統儲存的信息包括：正在犯罪或可能犯罪、正在或未來可能為犯罪提供證據的人員的個人信息，姓名、職業、政治觀點和性取向，指紋、照片、DNA 圖譜等亦將納入 SIS 信息中。申根會員國可以交換及共享 SIS，警政署和邊境官員皆可使用。

場流通的規定。

法國是《申根公約》的積極原始國，《申根公約》初期並未造成法國明顯壓力，因為：

1. 創始會員國的親密屬性：德法本就是歐盟重要議程的推進器，而比荷盧三國本身亦早已成立人員自由流通的經濟同盟 (Benelux)，另一創始會員國義大利則因為其寬鬆的庇護政策及海岸管制，不被這申根五國信賴。
2. 法國的東疆天然屏障：法國另一優勢是由於西側無陸地比鄰國，《申根公約》等於將其自由流通疆界往東擴展，由另外四國負責來自中東歐的人員管制問題。
3. 促進觀光符合實益：作為世界第一大觀光國，申根區的實現可加強吸引其他夥伴國的外國旅客逕赴法國旅遊。
4. 符合當時法國氛圍：《申根協定》、《申根公約》都是在社會黨執政下談判簽署完成。法國的左派及自由派社群對「申根精神」(即各國人民不受限制的自由遷徙) 皆表認同。<sup>50</sup>

職是之故，《申根公約》的簽署初期對法國並未造成壓力，在一九八六年七月以行政命令 “Décret, n° 86-097” 方式頒布，並於該年八月政府公報中正式公告，參議院及國民議會於一九九三至一九九四年分別順利批准《申根公約》，法國政府也按公約成立整合型的警察、憲兵、海關中心 (centres de coopérations policière et douanière; CCPD)。一九九七年六月高峰會通過的《阿姆斯特丹條約》(Title IV. 61-69 條)，正式將公約併入歐盟「體制內」運作，成為歐盟政策與機制的一部分。

---

<sup>50</sup> 例如，法國國民議會、參議院、歐洲議會的共產黨及社會黨議員，在《申根公約》簽署一周年的慶祝日上，一方面贊同人員自由流通的「申根精神」得以落實，一方面仍不滿意《申根公約》對庇護權的嚴格要求 (L'Humanité, 1991)。



## 二、中介機制：憲法委員會捍衛申根精神

如前所言，從《申根協定》至《申根公約》的談判簽署期間，對社會黨執政的法國並未造成明顯壓力，然而，兩個內外因素同時發生，保守的右派執政及恐怖攻擊，卻令法國不完全實施申根規範。

### 1. 以反恐之名行暫時恢復疆界之實

法國內部的政權輪替左右共治，使得一九九五年申根區的試辦初期，<sup>51</sup> 右派朱貝總理 (A. Juppé) 一就任便引援《申根公約》第 2 條第 2 項的救援條款，以夥伴國間警察合作準備不足為由，僅開放航空檢查管制，但仍然執行對夥伴國的陸上疆界管制。

雖然《申根公約》第 2 條第 2 項允許夥伴國因「國家安全與公共秩序」可以「在有限期間內」(dans une période limitée) 採取恢復邊界管制之必要措施，但旋即於一九九五年六月在巴黎發生數起恐怖炸彈攻擊，使朱貝政府於一九九五年七月二十八日至一九九六年一月十五日連原先撤除的航空檢查也都全面恢復。直至一九九六年四月十八日，朱貝政府始在《申根公約》的執行委員會中，告知夥伴國將會逐漸拆除對德、西的陸上邊界管制，但仍會持續對比、盧的邊界管制，以避免來自荷蘭的走私毒品。<sup>52</sup>

### 2. 參議院、國民議會、憲法委員會的介入

除了意外因素——反恐措施——之外，《申根公約》也引起法

<sup>51</sup> 《申根公約》牽涉範圍頗廣，須經簽約各國循國內程序批准，一九九四年十二月二十二日至一九九五年三月二十六日是「準備期」，一九九五年三月二十七日至六月二十六日是「初階試辦期」，在法、德、荷、比、盧、西、葡等 7 國試辦三個月，一九九五年七月一日正式實施《申根公約》。

<sup>52</sup> 就麻醉品政策而言，是夥伴國對荷蘭政府施壓歐洲化。

律憲政層次的爭議。參議院六十位右派議員對《申根公約》頗為疑慮，視為是拋棄主權的行為，故於一九九一年六月二十八日通過決議案提請釋憲，鄭重要求憲法委員會解釋《申根公約》是否違憲？邊界無控管下任何人皆可任意跨越，是否傷害國家主權？《申根公約》是否涉及主權轉移？公約不適用海外領地是否破壞法蘭西共和國的不可分割性 (*indivisibilité*)？國家是否未履行保護人民的義務？是否未履行確保民族生命延續 (*la continuité de la vie de la Nation*) 的任務？政府機關對邊界控管的撤守是否失職？疆界變得「可穿透性」(*perméabilité*) 是否違背大革命人權宣言及一九四六年的共和國憲法前言中國家得保護人民身體及財產安全？

針對上列參議院一連串的憲政大疑問，憲法委員會於七月二十五日發布解釋文“*Décision n° 91-294 DC*”，其中詳細臚列六十三條意見，認為：《申根公約》簽約國同意刪除邊界管制並非絕對概念，是同時彼此相互轉移「內部疆界」控制權，並將「外部疆界」管制規範「趨近化」(可參見本文第貳節之二的的第一小段)，第三國的入境皆有一致規格條件，需簽約當事國的「一致意見」始能修改，所謂妨礙民族生命延續是無稽之談；《申根公約》第2條第2項的緊急措施及各國警憲仍然在全境(而非邊境)執行勤務，並未違背人權宣言中人民的神聖權利；申根信息系統可以確保人民安全，夥伴國警憲跨界逮捕重罪現行犯亦有明確規範，非任意逮捕行為，故亦未涉及主權讓渡；公約的適用範圍界定在「共同連續疆界」，故排除法國海外領土，無損共和國的不可分割性原則；公約的修改採一致決議又允許有保留條款，且相關國內法具「溯及既往性」，故並無拋棄主權，無須如參議員所要求的《申根公約》須增加「退出條款」以確保主權。

在逐一回答釋疑之後，憲法委員會最後權威裁決：《申根公約》

並未違憲並將釋憲文公布在政府公報。<sup>53</sup> 憲法委員會在二〇〇六年針對「因反恐而採取的疆界管制措施安全法」(Loi relative à la lutte contre le terrorisme et portant dispositions diverses relatives à la sécurité et aux contrôles frontaliers) 發布意見時，仍然要求法國警憲單位必須與申根信息系統聯結配合。<sup>54</sup>

### 三、超越政策調整的社會反彈：政策在緊縮與寬鬆間擺盪

申根區成立從五國親密的創始夥伴到殊異的二十五國，時空背景迥異，對法國國內產生深刻衝擊，政策在緊縮與寬鬆之間擺盪，民意亦然。

#### 1. 公安「例外」數度引援臨時條款

《申根公約》第 2 條第 2 項有緊急臨時條款，允許夥伴國因「國家安全與公共秩序」可以「在有限期間內」，告知夥伴國後，採取恢復邊界管制之必要措施。此緊急條款給會員國相當大的自由裁量權，以便界定國家安全與公共秩序受威脅的程度、恢復幅度及實施期限。除了防範國際恐怖主義攻擊之外，重要國際會議時反全球化活動、反美示威、足球流氓等，都使法國政府得以引援緊急臨時條款恢復邊界管制及人身檢查。如二〇〇三年六月在 Evian 舉行的八大工業國高峰會、二〇〇五年六月的足球賽。法國政府在北約六十周年高峰會之際，又宣布暫停申根公約的規範。北約高峰會將於二〇〇九年四月三至四日在德法邊界兩個城市史特拉斯堡及蓋爾

<sup>53</sup> Decision-n-91-294-dc-du-25-juillet-1991 (Conseil Constitutionnel, 1991). 政府公報於兩日後（一九九一年七月二十七日）公布釋憲決定。

<sup>54</sup> *Les Cahiers du Conseil constitutionnel* n° 20, 02/2006. Commentaire de la décision n° 2005-532 DC du 19 janvier 2006 (Conseil Constitutionnel, 2006).

(Khel) 舉行，法國內政部警政署於二〇〇九年三月二十日至四月五日，於所有比鄰的夥伴國（比、盧、德、義、西、瑞士，及依舊有邊境管制的英國、荷蘭）邊境動員警察與憲兵實施加強身分證檢查及機場的護照要求（Contrôle serrée de le France, 2009）。

有鑑於以反恐之名浮濫使用「緊急臨時」條款，避免衍變成「常態」趨勢，理事會與歐洲議會於二〇〇六年三月通過「申根疆界準則」（code frontières Schengen）規則，<sup>55</sup> 強調緊急臨時條款是特殊情況下使用，並規定：使用「緊急臨時」條款時，須告知執委會及歐洲議會條文，至少在恢復管制措施十五日之前諮詢執委會及夥伴國，措施必須符合比例原則。就此而言，歐盟機構以「規則」（règlement，會員國必須執行且轉置成國內法）形式，修改《申根公約》重要條款，無疑又是一次安靜的歐洲化案例。

## 2. 歐盟法律及政治正確下的社會反彈

否決《歐洲憲法條約》及其再反饋申根區成立十五年來，歐盟內外環境已產生結構性改變。面對來自東歐大量人員無控管的自由遷徙居住、全球化負面效果、恐怖攻擊威脅、歐盟制度深化等諸多問題，使得法國政府「行政部門」在法律及政治面遵循歐盟規範的同時，焦慮的法國社會常將歐盟作為不滿的指責對象。長期執政的社會黨被認為無力處理「歐洲化」（及全球化）問題，甚至是始作俑者；而右派政府在法律行政方面也配合執行，亦相當「歐洲化」。於是，「法政面」歐洲化的反彈出現在「社會面」，右派及極右民意均期盼繼續維持「法國化」的生活方式（Meunier, 2004: 135-140）。疑歐的極右派長期便對「布魯塞爾官僚」的指令規範高

<sup>55</sup> 全名為 Code communautaire relatif au régime de franchise des frontières par les personnes, Règlement (CE) n° 562/2006 (European Commission, 2006)。

度不滿，累積許多挫折及失落的民意，在《歐洲憲法條約》公投辯論時激化，<sup>56</sup> 疑慮法國因開放邊境使境內增加爆多的「跨境者」(transfrontières，取代偷渡客，等同於潛在犯罪的代名詞)。極右派主要口號便是：「恢復疆界控制，好讓法國活下去。」<sup>57</sup> 雖然法國參議院及國民議會於二〇〇五年二月二十八日在凡爾賽宮舉行聯席會議通過《歐洲憲法條約》，法國公民仍然違背執政黨及社會黨多數政治人物的支持立場，在二〇〇六年六月，驟然公投否決《歐洲憲法條約》。

《歐洲憲法條約》分別被法國及荷蘭公投否決後，造成歐盟內部菁英震撼，並緊急檢討歐盟民意究竟想表達什麼。理事會與歐洲議會於二〇〇六年九月通過「申根疆界準則」進一步規範與「非歐盟」境外第三國人員跨越邊界的共同檢驗條件，要求嚴格執行「歐盟境內」的緊急措施，至於內部夥伴國間的疆界，警察仍可巡防，只是不用像在第三國邊界般檢驗身分。

《歐洲憲法條約》後來改成《里斯本條約》，除了簽證、庇護、移民等決策程序已共同體化之外，進一步強化申根區的警察及刑法合作措施，並將「政府間」決策模式改成「共同體」決策模式（《馬斯垂克條約》第 251 條），誓言將申根區建立成真正的「公平、安全、自由的空間」。

---

<sup>56</sup> 如“Fil-info-France”網站詳細臚列各家民調，顯示法國右派執政黨及左派社會黨多數均支持《歐洲憲法條約》，但民意趨勢卻越來越傾向否決憲法條約，其中最主要的因素便是歐盟擴大後大量移民及土耳其可能加入 (Constitution européenne (n.d.)。

<sup>57</sup> 例如這個以年輕人為主要訴求的極右派網站“Pour que vive la France” (Et nous devons pouvoir le faire, 2009)。

## 柒、結論：歐洲化，是困境也是答案

「歐洲化」仍是尚待精煉學術論點（亦即理論化），目前偏向質化研究，故仍需更多量化的實證研究。歐洲化現象涵蓋面甚廣，無論是平行的會員國政府制度及政策（橫向）的比較政治、垂直及單向（下對上）的公共政策執行、垂直及多向（上對下或多層次）的區域整合研究，或國與國互動談判（橫向）的國際關係，可進一步深化為觀察國家因應現代化恆常調適與變革的綜合性途徑。歐盟框架正不同程度的影響著歐盟成員國的政治與政策，並交互影響著，不僅引發成員國諸多政策領域的歐洲化，導致其中央政府部門之間或部門內部決策者與執行者之間、成員國政府機構不斷調整制度與政策以適應，凡此均產生深遠的質變。

「歐洲化」也可以作為一種實務現象，若以法國為例，歐盟越來越介入法國政府與人民的日常生活。最早將「歐洲化」作為學術討論的論文，應該是R. Ladrech於一九九四年發表的〈國內政治與制度的歐洲化：以法國為例〉一文。文中強調歐洲化對法國而言是個不斷修正政策的累進過程，直到歐盟政治經濟動能成為國內決策程序組織邏輯的一部分（Ladrech, 1994: 69-70）。如今，法國國會議決的法案中有 60% 是歐盟法律的派生法，歐盟已經是「法國的國內事務」（Moscovici, 2004: 11-16），<sup>58</sup> 但同時，法國民意近十年來對歐盟有著越來越強的疑慮與疏離。

「歐洲化」理論的精鍊與現象的解釋仍待學者進一步探析，本文以法國作為跨支柱個案初步研究，有幾個初步發現（請參照表 1）：

<sup>58</sup> 作者 Moscovici 曾任歐洲議會議員及法國的歐洲事務部部長，於《歐洲憲法條約》制定時出版此書。此書雖然名為《讓歐洲人不高興的十個問題》，其實內容是在回答「歐盟讓法國不高興的十個問題」。

表 1 「歐洲化」對法國的衝擊與適應

	壓力制約	中介	改變	意涵與影響
歐元發行	德國 (即將) 統一、德國聯邦銀行主導發行條件、馬斯垂克條約之匯合指標、穩定暨成長公約之自動懲罰條款、指導型經濟現代化。	數次歐盟高峰會、密特朗總統、席哈克總統、約瑟班總理、德意志聯邦銀行。	拋棄貨幣主權、成立歐洲央行的政治對口單位、修憲確定法蘭西銀行獨立地位、央行總裁職位、自由化改革逐次落實。	鎖德大戰略、歐元區取代小馬克區、法國化與歐洲化交互作用、德國化效應。
解除軍售中國禁令	武器售中禁令、軍售行為準則、歐洲議會數度表決反對、參議院及國民議會皆存疑、全球武器市場限縮、中國市場與政治象徵、知識社群反對。	數次歐盟高峰會、席哈克總統、薩克吉總統、軍工複合體、中國反分裂法、美國白宮及國會均表反對。	軍售台灣、戰略轉向：加入北約以獲東歐訂單、戰略轉向親美。	反分裂國家法造成 U 型反彈、趨近但價值不相容的歐中關係、美法伊戰後趨近。
申根區	申根協定及公約、申根公約第 2 條第 2 項、申根疆界準則、申根信息系統、東擴後大量跨境者、恐怖活動威脅。	密特朗總統、朱貝總理、參議院、國民議會、憲法委員會 解釋文：Décision n° 91-294 DC、Décision n° 2005-532 DC	拆除疆界檢查、臨時反恐措施常態化、社會反彈，否決歐洲憲法條約。	極右派勢力急擴、自由主義理想遭保守主義與恐怖主義挑戰。

資料來源：作者整理。

### 1. 「歐洲化」論點可增加兩個內部變項

歐盟政策領域不斷廣化與深化，國內事務與歐洲事務的界線交疊模糊，越來越多的政府部門涉入歐盟政策的制定與執行中。而其中，複雜的國內層面變化，如會員國對歐盟政策制定時的投入程度與政府之執政黨更迭，是兩大歐洲化程度的變項。在共同政策制定

的初期，若會員國在歐盟層次投入越多磨合協商，在國內層次之執行階段會較為順利。另一方面，會員國內若政黨輪替，意識形態的不同也可能加深高層行政文官對前朝政府在歐盟層次允諾事項之遲疑執行。

## 2. 「歐洲化」論點需增加幾個外部變項

外部因素有時也是歐洲化程度之主要變項，尤其是全球化效應對會員國之影響、重要外部國家（如美、中、俄等）對相關政策的具體反應。全球化與歐洲化在歐洲幾乎同步進行，交互作用，難以區隔。學者 S. Meunier 便認為，全球化已重新界定了法國國內政治，歐洲化又加速這個轉變過程，甚至是擴大全球化的效果 (Meunier, 2004: 126-130)。極右派更是全面反對「歐洲全球化」(Euromondialism)，亦即反對「歐盟及全球化」(Meunier, 2004: 137)。

## 3. 法國是其歐洲政策的受益者也是受害者

誠如本文前言，法國與歐盟的關係非常深層又矛盾，從早期的「歐盟法國化」到現今的「法國歐盟化」。若以學者 Cowles, Caporaso 及 Riss 指出的歐洲化三階段解析（如表 1），可以觀察出：

(1) 在第一階段國內結構的契合程度與調整過程：在歐元政策上，發行初期是法國「化」歐盟與歐盟「化」法國的交互作用。在對中軍售解禁政策上，初期並未發生契合度問題，天安門事件的對中軍售禁令與法國國內政治結構高度契合。《申根公約》也很契入法國當時的政治及社會結構，法國是申根創始會員國之一，積極倡導公約的談判與簽訂過程。

(2) 在第二階段中介角色如制度與主要行為者的策略介入：在歐元準備發行時，無論是國內政黨輪替與否，法國雖未改變發行單一貨幣的大戰略，但密特朗及席哈克兩位總統及約瑟班總理，皆強



力介入發行歐元的相關條件。在對中軍售解禁政策上，法國差一點將歐盟「法國化」，在中國及美國外部因素介入下，歐盟，作為一個脆弱的外交安全實體，又繼續很軟意志的將法國「歐盟化」。《申根公約》的第二階段，在法國憲法委員會介入解釋下得以繼續進行。

(3) 在第三階段國內結構轉變：實體貨幣發行後，則明顯的是法國無論在制度政策社會方面皆「歐洲化」，同時也有利法國政府從干預主義思維朝始終具爭議、但實際上已被「德國化」的自由市場經濟政策方向改革。對中軍售禁令最後也因法國國內結構改變而維持，新上任的薩克吉總統將席哈克總統對美政策（反美攻伊的強烈主張）改弦更張，尤其是小布希總統卸任後，進行從親中到親美的戰略轉向，解除對中軍售政策的主張因而消失。至於《申根公約》，在第三階段時，焦點已經不是「誰化誰」的問題。《申根公約》對法國在法律及政策面制約，造成法國在社會面的反彈，反映「人員自由流通」理想在二十一世紀的矛盾與困境。歐盟在後冷戰至今大量遷入合法及非法的移民、庇護難題及恐怖活動威脅，都使得申根精神——人員流通自由化——備受挑戰，無論國內層次或歐盟層次，都出現第三支柱「安全化」制度的嚴格控管要求（Bendel, 2007: 34-38）。

(4) 綜合言之，整個歐洲化過程的三個階段，法國對本文三大支柱的重大政策均著力甚深，也愈發無法主控過程及結果，這也顯示法國無法再像過去前四十年般強勢主導歐洲統合方向與內涵。從法國案例可發現，歐洲化是個不斷雙向循環的過程，法國政府對於歐洲化所帶來的衝擊與壓力並非完全被動適應，而是雙重自下而上的方式參與歐洲化進程，亦即法國政府面對歐盟政策、主動影響與調適，同時也可能因國內壓力而企圖影響歐盟政策，是種不斷循環的過程。如何彙整自上而下及自下而上的歐洲化動態循環過程，值

得歐洲研究學者更進一步探析。

最後，《舒曼宣言》裡信誓旦旦要：「讓戰爭在歐洲不只是在心理上不願意，更因為在物質上不可能。」兩個世代後，歐盟證明已經建構出堅實的和平。本文在此僅參照《舒曼宣言》做成結語：歐洲和平不只因為會員國在心理上願意關係「越來越緊密」，<sup>59</sup> 更因為在物質上會員國已經「越來越歐洲化」。至於法蘭西，結語應該是：無論法國在心理上多麼留戀歐盟法國化，在物質上已經是法國歐洲化了。

---

<sup>59</sup> 馬斯垂克條約，Title I, article A.

## 參考文獻

- Abrial est nommé commandement suprême de l'OTAN. (2009, Septembre 28). *Le Monde*. Retrieved October 9, 2009, from <http://www.lemonde.fr/web/sequence/0,2-3210,1-0,0.html>
- Assemblée Nationale. (2005). *Rapport d'information sur les relations entre l'Europe et les Etats Unis*. Retrieved December 15, 2006, from <http://www.assemblee-nationale.fr/12/pdf/rap-info/i2567.pdf>
- Balme, R., & Wall, C. (2005). France: Between integration and national sovereignty. In S. Bulmer & C. Lequesne (Eds.), *The member states of the European Union* (pp. 97-118). New York: Oxford University Press.
- Banque de France. (2009). *Zone franc et financement du développement*. Retrieved September 1, 2009, from <http://www.banque-france.fr/fr/eurosys/zonfr/page6a.htm>
- Bendel, P. (2007). Everything under control? The EU's policies and politics of immigration. In T. Faist & A. Ette (Eds.), *The Europeanization of national immigration policies: Between autonomy and the European Union* (pp. 32-48). London: Palgrave Macmillan.
- Britz, M. (2008). *Europeanization of defense industry policy in the 1990s*. Saarbrücken, Germany: VDM Verlag Dr. Müller.
- Cassese, S. (2003). The age of administrative reforms. In J. Hayward & A. Menon (Eds.), *Governing Europe* (pp. 128-183). New York: Oxford University Press.
- CIA. (2007). *World factbook, preliminary statement*. Retrieved October 21, 2008, from <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/index.html>
- Conseil Constitutionnel. (1991). *Decision-n-91-294-dc-du-25-juillet-1991*. Retrieved September 12, 2006, from <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/les-decisions/depuis-1958/decisions-par-date/1991/91-294-dc/decision-n-91-294-dc-du-25-juillet-1991.8764.htm>
- Conseil Constitutionnel. (2006). Commentaire de la décision n° 2005-532 DC du 19 janvier 2006. *Les Cahiers du Conseil*

- constitutionnel*, 20: 7-9.
- Conseil Ecofin de la zone euro. (1998, Juin 4). *Le Monde*, P. 3.
- Constitution européenne. (n.d.). *Fil-info-France*. Retrieved from <http://www.fil-info-france.com/constitution,europeenne/>
- Contrôle serrée de le France. (2009, October 8). *Le Monde*. Retrieved October 9, 2009, from <http://www.lemonde.fr/web/sequence/0,2-3214,1-0,0.html>
- Council of the European Union. (1998). *Code de conduite*. Retrieved July 21, 2009, from <http://www.grip.org/bdg/g1608.html>
- Council of the European Union. (2007, March 25). *Declaration on the occasion of the fiftieth anniversary of the signature of the treaties of Rome*. Retrieved June 25, 2009, from [http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/en/misc/93282.pdf](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/misc/93282.pdf)
- Council of the European Union. (2008, March 10). *Common military list of the European Union*. Retrieved September 1, 2009, from <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2008:098:0001:0032:EN:PDF>
- Descheemaekere, F. (1998). *Mieux comprendre l'euro*. Paris: Édition d'Organisation.
- Dyson, K. (2004). Introduction: EMU as integration, Europeanization, and convergence. In K. Dyson (Ed.), *European states and the Euro: Europeanization, variation, and convergence* (pp. 1-30). New York: Oxford University Press.
- Eising, R. (2008). Interest groups in EU policy-making. *Living Reviews in European Governance*, 3, 4: 1-32.
- Entretien du Ministère de la Défense, Michèle Alliot-Marie. (2004, Août 12). *Le Figaro*, Ministère de la Défense. Retrieved December 13, 2008, from [http://www.defense.gouv.fr/defense/archives/le\\_figaro\\_le\\_08\\_12\\_2004](http://www.defense.gouv.fr/defense/archives/le_figaro_le_08_12_2004)
- European Commission. (2006). *Code communautaire relatif au régime de franchissement des frontières par les personnes* (Règlement [CE] n° 562/2006). Retrieved July 19, 2009, from [http://europa.eu/legislation\\_summaries/justice\\_freedom\\_security/free\\_movement\\_of\\_persons\\_asylum\\_immigration/114514\\_fr.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/free_movement_of_persons_asylum_immigration/114514_fr.htm)

- European Commission. (2011). *Restrictive measures (sanctions) in force*. Retrieved March 9, 2011, from [http://eeas.europa.eu/cfsp/sanctions/docs/measures\\_en.pdf](http://eeas.europa.eu/cfsp/sanctions/docs/measures_en.pdf)
- Et nous devons pouvoir le faire. (2009, Mars 29). *Pour que vive la France*. Retrieved March 9, 2011, from <http://pourquevive-la-france.hautetfort.com/archive/2009/03/29/et-nous-devons-pouvoir-le-faire.html>
- Faugère, J.-P. (1997). *L'euro et les politiques économiques*. Paris: La documentation française.
- Featherstone, K., & Radaelli, C. M. (Eds.). (2003). *The politics of Europeanization*. New York: Oxford University Press.
- Flokhard, T. (2005). Critical junctures and social identity theory: Explaining the gap between Danish mass and elite attitudes to Europeanization. *Journal of Common Market Studies*, 43, 2: 251-271.
- Gauron, A. (1998). *Le malentendu Européen*. Paris: Hachette.
- Geuijen, K. P., Hart, S. P., Princen, S., & Yesilkagit, K. (2008). *The new Eurocrats: National civil servants in EU policymaking*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Global Security Organization. (2005). *US favors continuing ban arms sales to mainland China*. Retrieved July 9, 2008, from <http://www.globalsecurity.org/military>
- Graziano, P., & Vink, M. P. (Eds.). (2008). *Europeanization: New research agendas*. London: Palgrave Macmillan.
- Gross, E. (2009). *The Europeanization of national foreign policy: Continuity and change in European crisis management*. London: Palgrave Studies in European Union Politics.
- Headley, J. M. (2008). *The Europeanization of the world: On the origins of human rights and democracy*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Heritage Foundation. (2004). *China arms sales would be a mistake for Britain's Blair, experts say*. Retrieved July 9, 2008, from <http://www.heritage.org/Research/Reports/2004/06/>
- Heritage Foundation. (2005). *EU leadership finds little public support for lifting China arms ban*. Retrieved July 9, 2008, from

- <http://www.heritage.org/Research/Reports/2005/03/>
- Hix, S., & Goetz, H. (2000). *Europeanised politics? European integration and national political systems*. London: Routledge.
- Howarth, D. (2004). The French state in the euro-zone: 'Modernization' and legitimizing dirigisme. In K. Dyson (Ed.), *European states and the euro: Europeanization, variation, and convergence* (pp. 154-172). New York: Oxford University Press.
- Howarth, D. (2009). Bank of France: The challenge of escaping politicalisation. In K. Dyson & M. Marcussen (Eds.), *Central banks in the age of the euro: Europeanization, convergence, and power* (pp. 111-130). New York: Oxford University Press.
- Kassim, H. (2003). Meeting the demands of EU membership: The Europeanization of national administrative systems. In K. Featherstone & C. Radaelli (Eds.), *The politics of Europeanization*. New York: Oxford University Press.
- La France réaffirme sa position sur la levée de l'embargo sur les armes vers la Chine. (2005, March 23). *Xinhua Net*. Retrieved July 9, 2008, from [http://www.french.xinhuanet.com/french/2005-03/23/content\\_94354.htm](http://www.french.xinhuanet.com/french/2005-03/23/content_94354.htm)
- Ladrech, R. (1994). Europeanization of domestic politics and institutions: The case of France. *Journal of Common Market Studies*, 32, 1: 69-88.
- Laegreid, P., Steinthorsson, R. S., & Thorhallsson, B. (2004). Europeanization of central government administration in the Nordic states. *Journal of Common Market Studies*, 42, 2: 347-369.
- Le Galès, P. (2003). The changing European state: Pressure from within. In J. Hayward & A. Menon (Eds.), *Governing Europe* (pp. 380-394). New York: Oxford University Press.
- Lettre communes des ministres français et allemands. (1999, Février 2). *Le Monde*. Retrieved July 19, 2000, from <http://www.yahoo.fr/actualité>
- Levée de l'embargo sur les ventes d'armes à la Chine: La position de l'UE inchangée. (2005, March 23). *Xinhua Net*. Retrieved July 9, 2008, from [http://www.french.xinhuanet.com/french/2005-03/23/content\\_94696.htm](http://www.french.xinhuanet.com/french/2005-03/23/content_94696.htm)

- L'Humanité. (1991). *L'effet Schengen*. Retrieved July 9, 2002, from [http://www.humanite.fr/1991-06-20\\_Articles\\_-L-EFFET-SCHENGEN](http://www.humanite.fr/1991-06-20_Articles_-L-EFFET-SCHENGEN)
- Loth, W. (2000). *Overcoming the cold war*. London: Palgrave Macmillan.
- Marsh, D. (1993). *La Bundes bank, aus commandes de l'Europe*. Paris: Belin.
- Meunier, S. (2004). Globalization and Europeanization: A challenge to French politics. *French Politics*, 2: 125-150.
- Mini l'Euro de l'Allemagne. (1998, Mai 2). *Le Monde*, p. 3.
- Ministère de l'Economie et des Finances. (1998, Mai 3). *Declaration de M. Duisenberg*. Retrieved December 8, 1999, from <http://www.finances.gouv.fr/euro>
- Moravcsik, A. (1993). Preference 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 Messine to Maastricht*. New York: Cornell University Press.
- Moscovici, P. (2004). *Les 10 questions qui fachent les Européens*. Paris: Perrin.
- Muller, W. C. (2003). The changing European state. In J. Hayward & A. Menon (Eds.), *Governing Europe* (pp. 369-379). New York: Oxford University Press.
- Nugent, N., & Paterson, W. (2003). The political system of the European Union. In J. Hayward & A. Menon (Eds.), *Governing Europe* (pp. 92-112). New York: Oxford University Press.
- Page, E. C. (2003). Europeanization and the persistence of administrative systems. In J. Hayward & A. Menon (Eds.), *Governing Europe* (pp. 162-178). New York: Oxford University Press.
- Parlement Européen. (2007). *L'harmonization du Droit Européen*. Retrieved July 9, 2009, from [http://www.europarl.europa.eu/comparl/libe/elsj/zoom\\_in/20\\_fr.htm](http://www.europarl.europa.eu/comparl/libe/elsj/zoom_in/20_fr.htm)
- Piras, B. (2004, Avril 15). *Journal Officiel Sénat*, n° 11714.
- Poitevin, C. (2008). *Embargo de l'UE sur les ventes d'armes à la Chine: stop ou encore*. Retrieved December 09, 2008, from [http://www.grip.org/bdg/g1059.html#\\_ftn26](http://www.grip.org/bdg/g1059.html#_ftn26)

- Porta, D., & Caiani, M. (2009). *Social movements and Europeanization*. New York: Oxford University Press.
- Ranking of the world forces. (2009, September). *Jane's defense weekly*. Retrieved October 9, 2009, from <http://jdw.janes.com/public/jdw/index.shtml>
- Réponse du Ministère des affaires étrangères. (2004, Juin 24). *Journal Officiel Sénat*, n° 11722.
- 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.
- Saurugger, S., & Surel, Y. (2006). L'eupéanisation comme processus de transfert de politique publique. *Revue Internationale de Politique Comparée*, 13, 2: 179-211.
- Schimmelfennig, F., & Sedelmeier, U. (2005). Introduction: The europeanization of central and Eastern Europe. In *The Europeanization of Central and Eastern Europe* (pp. 1-28). New York: Cornell University Press.
- Sverdrup, U. (2006). Policy implementation. In P. Graziano & M. Vink (Eds.), *Europeanization: A handbook for a new research agenda*. London: Palgrave.
- Tenue du 11e sommet Chine-UE à Prague. (2009, Mai 21). *Xinhua Net*. Retrieved November 9, 2009, from [http://www.french.xinhuanet.com/french/2009-05/21/content\\_881659.htm](http://www.french.xinhuanet.com/french/2009-05/21/content_881659.htm)
- Védrine, H. (2000). *Dialogue avec Domonique Moïs: Les cartes de la France à l'heure de la mondialisation*. Paris: Fayard.
- Védrine, H. (2007). *Rapport pour le Président de la République sur la France et la mondialisation*. Retrieved July 9, 2008, from <http://www.elysee.fr/president/les-actualites/rapports/2009/rapport-pour-le-president-de-la-republique-sur-la.6124.html>
- Wallace, H. (2000). *Policy-making in the European Union*. Oxford: Oxford University Press.
- Yost, D. (1991). France in the new Europe. *Foreign Affairs*, 69, 5: 107-128.



## Europeanization—Impact and Adaptation of France

*Yuchun Lan*

Department of Political Science, National Chung Cheng University  
No. 168 University Road, Minhsiung Township, Chiayi County 62102, Taiwan  
E-mail: polycl@ccu.edu.tw

### Abstract

This paper summarizes first the implications of Europeanization as a newly formulated theory and a practice evident in processes of EU integration. The paper then analyses the impact of Europeanization on France by examining three core EU policies: the Euro, the arms embargo on China, and the Schengen Visa Area. With reference to the process of Europeanization, the outcomes associated with these three policies in France, EU pressure, mediating actors, institutional adaptation and domestic changes will be explored. The finding presented in the conclusion is that France is paradoxically a victim of the successful EU policy. In fact, the sequence of Francification, Europeanization, Germanization might better explain the impact of the Euro on France; External factors, such as the influence of the US and China are decisive factors in determining whether or not to lift the arms embargo on China; Terrorism and EU eastward enlargement frame the dilemma of France regarding Schengen policy.

**Key Words:** Europeanization, France, Euro Zone, Schengen Area, Arms Embargo on China