

剖析歐洲聯盟正在成型的治理體系

黃偉峰

中央研究院歐美研究所

E-Mail: wfhuang@gate.ea.sinica.edu.tw

摘要

本文旨在剖析歐盟正在成型的治理體系。過去學界將歐盟視為「沒有政府的治理體系」、「多層級網絡治理體系」,及「開放方法的協調機制」之治理模式。但上述三種說法皆無法解釋歐盟治理體系動態又複雜的全貌。於是本文建構一個三維空間定位架構,並將所有重要的歐盟政策置於其中。本文發現歐盟諸多政策並非隨機離散分布,而是叢聚在這個三維定位架構的左前方及右後方。叢聚左前方者如財稅政策和外交政策是由會員國主導,政策適用彈性較大,且傾向緊密的政策社群治理。叢聚右後方者如環境政策和共同區域政策乃由歐盟主導,或由歐盟與會員國分享,政策適用彈性較小,且傾向議題網絡的治理。最後,本文沿用不同理論來解釋歐盟政策分布的叢聚現象。

關鍵詞： 歐盟治理體系、多層級網絡治理、開放方法的協調機制、組合主義、政策社群

壹、導論

自一九五七年羅馬條約 (Treaty of Rome) 簽訂以來，歐洲整合一方面將歐洲各國的政策功能加以協調趨合，另一方面則使得會員國獨特的治理體系 (governance system) 面臨所謂「歐洲化」(Europeanization) 的挑戰。¹ 然而，歐洲聯盟 (European Union, 以下簡稱歐盟) 演變迄今，其性質仍然無法精確地被界定。² 到底歐盟的治理體系是強是弱呢？如果與傳統的民族國家相比，歐盟的政治權威、能力、資源和正當性似乎較為脆弱。但若與國際組織相較，則歐盟的治理體系似乎又較為開放，有活力且完整。又如果以代議民主的標準來衡量，則歐盟似乎遠離基層而不太民主。不過若以傳統外交和權力平衡的觀點來看，則歐盟的治理體系卻又奠基於法律、制式程序，和開放體系。更複雜的是，歐洲整合仍處於進行階段，因此根據拉房 (Brigid Laffan) 的說法，歐盟至少在憲政秩序、地理界限、制度平衡、決策規則，和功能範圍等五個面向尚未定型

¹ 「歐洲化」近來已成為歐盟研究的流行名詞，旨在探討歐盟及歐洲整合如何對各會員國之國內政治、經濟、法律、行政、社會，和文化等面向造成衝擊，以及會員國如何因應「歐洲化」的挑戰。有關歐洲化對各國國內政治的挑戰，請參考 Goetz & Hix (2000: 1-231); Knill (2001)。

² 一九五一年法德義荷比盧六國簽訂巴黎條約(一九五二年生效) 成立「歐洲煤鋼共同體」(ECSC)。一九五七年六國簽訂羅馬條約(一九五八年生效) 成立「歐洲經濟共同體」(EEC) 和「歐洲原子能共同體」(EURATOM)。一九六五年六國簽訂機構合併條約(一九六七年生效)，使得 ECSC、EEC，和 EURATOM 共用一個執委會和理事會，但三個共同體仍獨立運作，只不過外界慣稱之為「歐洲共同體」(EC)。一九九二年 EC 十二國簽訂馬斯垂克條約(一九九三年生效) 成立「歐洲聯盟」(EU) 並將 EEC 正式改名為 EC，成為 EU 的第一支柱，並納入「共同外交暨安全政策」和「司法和內政事務」兩個支柱。本文為了方便指涉起見，在一般性論述時仍將「歐洲共同體」通稱為「歐洲聯盟」或「歐盟」。惟因「歐洲聯盟」不具法律效力，所以在引述特定法律意涵時，才使用「歐洲共同體」或「歐體」。以上說明亦可見於王萬里 (2002)。筆者與王萬里教授同樣為了方便行文指涉，但又怕讀者誤解，故先於行文前對歐盟相關名詞之歷史沿革做一解說。

(Laffan, 1998: 235-253)。所以我們應揚棄歐盟是一個靜態實體 (something) 的思維，而將歐盟視為正在成型 (becoming) 的治理體系。

那麼這個正在成型的歐盟治理體系的本質到底為何呢？歐盟的執委會在其二〇〇一年的《歐洲治理白皮書》(*European Governance: A White Paper*) 中已檢討敘述其現行治理架構及運作方式。惟因執委會的白皮書視「治理」為「策略」或「工具」，旨在辯護歐盟治理是否已達到或如何達到「良善治理」(good governance) 的目標。³ 因此，該白皮書混淆應然面和實然面的分析，並不能完全反映歐盟治理的現況。有鑑於此，筆者暫時擱置這份白皮書，試著從過去學者的實然面分析角度切入，抽離出歐盟治理的三大說法。第一種說法指出，歐盟是個沒有政府的治理體系 (governance without government)(Wallace, 2000b; Rhodes, 1996: 652-667; Rosenau & Czempiel, 1992)。所謂「治理」(governance) 是指將人民不同的偏好匯集並轉化成政策選項的方法和途徑。不僅如此，「治理」也指涉多元利益如何轉化成單一行動，並使得社會成員遵從這樣的政策和行動。「治理」與「政府」(government) 的最大不同點在於後者是一個實體組織，用以制定具有拘束力的政策。這個實體組織的權威來自憲法，也因此受制於憲法所規定的各種程序。不同於「政府」，「治理」不是指任何特定的組織，而是指達成具有拘束力的決定之所有方法和途徑。因此「治理」的概念是包括「政府」這樣的實體組織，卻又超越「政府」而涵蓋其他不同的途徑和方法 (Kohler-Koch, 1999: 14)。歐盟之所以是一個沒有政府之治理體系，是因為所謂「主權人民」(sovereign people) 只有在個別會員國內才具有主權；代議民主的慣例並不逾越會員國之疆界；人民的政治

³ Laura Cram 嚴厲批評白皮書混淆應然面和實然面之分析，詳見 Cram (2001: 596-618)。

授權並不是直接針對歐盟層次的決策機構。⁴ 可是歐盟層次的政策決定卻對各成員國之公民具有拘束力。從這個角度來看，歐盟雖無政府，但是人民卻已被「治理」(governed)了 (Kohler-Koch, 1999: 15)。

第二種說法指出，歐盟是個「多層級網絡治理」(multi-level network governance) 體系 (Marks, Hooghe & Blank, 1996: 341-378)。隨著全球化和歐洲整合的步伐，會員國中央政府的決策權力和政策功能已逐漸流向其他層級的政府或非政府組織。此外，會員國階層森嚴的官僚治理體系已逐漸由組織鬆散的「網絡治理」所取代 (Falkner, 2000: 94-120; Waarden, 1992: 29-52)，於是會員國之中央官僚不再獨享治理權力，他們必須與超國家組織、區域與地方政府，甚至非政府的民間組織和行動者來分享治理權力。在這個多層級的治理體系中，其政策網絡 (policy networks) 成員和運作方式將隨政策領域的不同而有所改變，因此使得正在成型的歐盟治理體系更加難以「定型」。

第三種說法是歐盟已發展出「開放方法的協調機制」(open method of coordination) 之治理模式 (Hodson & Maher, 2001: 719-746)。所謂「開放方法的協調機制」雖於二〇〇〇年里斯本高峰會 (Lisbon European Council) 首次揭櫫，但其主要內容，如：原則確立、目標擬定 (target-setting)、標竿設定 (benchmarking)，和同儕互評 (peer review) 等卻早已行之有年。華勒斯 (Helen Wallace) 指出，歐盟的執委會於成立初期便常要求會員國從事簡易的合作和協調，以便建立其日後直接干預政策的正當性。當時會員國間的協調並不是為了建立一個共同的政策架構，而是要會員國分享經驗，並

⁴ 儘管一九七九年以後歐洲議會直選多少可被視為某種政治授權，但目前歐洲議會的權限 (雖然已擴張許多) 僅止於歐體的共同立法權，在預算權及監督權方面仍不及各會員國之國會，因而歐洲議會直選的授權並不完整。有關歐洲議會的權限探討，請參考 Corbett & Shackleton (2000)。

鼓勵最佳政策方法的推行 (Wallace & Wallace, 1996: 33)。由於「開放方法的協調機制」使得會員國可依其特性發展各自的政策執行方法和策略，又可以使歐盟在不修改條約移轉權限的情形下，協調各國去達成歐盟的政策共識，所以它有助於某些會員國推動「加強合作」(enhanced cooperation)，也與「輔助原則」(the principle of subsidiarity)相互契合。可是在這個治理體系之下，由於達成政策的方法、策略，和時程頗具彈性，使得原已複雜的歐盟「多層級網絡治理」體系更加複雜，這同時這也意謂著歐盟這個正在成型的治理體系是受到「多速整合」(multi-speed integration)所影響。

雖然上述三種學界說法有助於釐清歐盟治理體系之特殊面貌，但我們迄今對其多樣面貌和複雜的運作機制仍缺乏全面性理解。歐盟正在成型的治理體系到底是什麼？它的變動是否存有因果規律可循？又如果可以找出其治理模式的變動規律或形態 (pattern)，則其背後原因又是什麼？本文首先評述目前學界三種歐盟治理體系的文獻，指出歐盟治理體系的複雜程度及變動特質。因為其複雜又變動的特質，使我們對歐盟正在成型的治理體系之瞭解都是片面且即時性 (ad hoc) 的，隨時會因為它的變動及複雜化而改變我們對它的解讀。為了彌補前人對歐盟治理體系的片面瞭解，筆者從文獻評述中抽離出三個分析概念 — 即治理權限歸屬層級、歐盟政策適用彈性，及政策網絡型態 — 來為這個複雜且變動的治理體系進行定位工作，這是本文創新的嘗試之一。這個定位架構對每一分析面向皆有清楚的定義，使其測量指標值皆有明確的界定。之後筆者才運用內容分析將歐盟不同的政策置入這個定位架構中，並指出歐盟的諸多政策並非隨機離散分布在這個三維定位空間中，而是叢聚在左前方與右後方。接著筆者運用既有的幾個理論來解釋為何歐盟治理體系會呈現群叢的分布型態，諸如「高低層政治」、「政策產出的財貨屬性」，和「利益團體的組織動員力」都是用來解釋歐

盟政策分布呈現叢聚現象的自變項。可是本文卻發現上述三個自變項對於歐盟的政策分布型態只具有局部解釋力，於是筆者在結論部分仔細追問一些急待解決的研究課題，以供未來研究者參考。

本文除導論外，第貳節闡述歐盟所謂的「沒有政府的治理體系」，第參節則分析歐盟的「多層級網絡治理體系」，第肆節討論歐盟的「開放方法的協調機制」，第伍節則整合以上各節之論述，抽離三個分析概念，目的在建立一套多面向的定位架構以分析歐盟這個正在成型的治理體系，第陸節留做結論。

貳、歐盟是個沒有政府之治理體系

歐洲整合演進至今尚未產生一個類似民族國家的憲法所保障的「政府」，但卻形成複雜的超國家組織，十五個會員國政府機構、區域和地方政府、非政府組織，及跨國利益團體等所組成的治理體系。有別於一般國際組織仍以政府間主義 (intergovernmentalism) 為運作準則，歐盟的超國家組織及會員國所共同制定的法律和政策可以直接適用至各會員國。透過歐洲法院 (European Court of Justice, ECJ) 的歷史性判例，確立了歐體法「至上」 (supremacy) 原則、「隱含權力」 (implied power) 原則、「直接效用」 (direct effect) 原則，及「相互承認」 (mutual recognition) 原則，使得歐體自成一個法律體系。在其管轄的政策範圍內，歐體法具有準憲法的性質 (Weiler, 1999)，但又不同於一般民族國家的統治模式般，必須仰賴龐大的官僚體系以貫徹政策，歐盟的執委會受限於微薄的經費和精簡的人事，並無法直接貫徹或監督歐體政策之執行工作，反之必須將執行事宜授權給會員國之中央和地方政府，形成類似「規範性國家」 (regulatory state) 的治理架構 (Majone, 1996)。

由於歐盟的治理體系複雜，其條約基礎又經常修改，於是界定歐盟治理體系的性質變成一件艱難的挑戰。因為歐盟的治理體系並

無法被歸納至任何一個我們所熟知的治理型態，可是我們卻不得不用這些已知的概念來加以比較分析。既然本文將「治理」界定成所有達成具有拘束力的決定之方法和途徑，則我們可從歐盟治理體系如何轉化多元利益而成為具有拘束力的政策切入。首先，我們發現歐盟的治理體系無法被歸類到為人所熟知的「國家主義」(statism)、
「多元主義」(pluralism)、
「組合主義」(corporatism)，或網絡(network)等任何一種治理型態，相反地，歐盟治理體系摻雜著上述四種治理型態的元素。端視其所規範的政策性質，歐盟治理體系可以近似「國家主義」(如貨幣政策)，也可以擬似「組合主義」(如社會政策)，或可以類似網絡型態(如環境政策)，更可以說是以「多元主義」為基礎所改良的治理型態 (Eising & Kohler-Koch, 1999: 3-13)。不過在討論歐盟治理體系摻雜何種治理型態的特質之前，我們應先界定上述四種「治理」的理想型態(ideal types)。隨著研究者的觀察角度不同，上述四種「治理」的理想型態也有不同的定義。例如施密特(Vivien Schmidt)將「組合主義」界定成少數利益團體被納入政策決定和執行的核心；「多元主義」則是指大多數的利益團體均可影響決策，卻無法影響政策的執行；至於「國家主義」則是指利益團體被摒除在決策之外，卻被納入以協助政策執行(Schmidt, 1997: 135)。另一方面，柯勒寇曲(Beate Kohler-Koch)則依政治關係的組織原則(如多數決民主或協和式民主)和政體的構成邏輯(如政治行動的正當性是尋求集體認同或調解各方私利的競爭)兩個面向來分類。她認為「國家主義」是多數決民主和追求集體認同結合下的產物；而「多元主義」則發跡於多數決民主和調解私利競爭所結合的政治體系；「組合主義」則是協和式民主與追求集體認同結合而成的產物；「網絡治理」則是奠基於協和式民主和調解私利競爭的結合(Kohler-Koch, 1999: 19)。

不論採取施密特或柯勒寇曲的定義，我們都會遇到實際分類的

問題。例如德國雖然較傾向「組合主義」的治理型態，但它卻不是協和式民主的典型。表面上英國施行多數決民主且具有強大的行政官僚，似乎較像「國家主義」，但是其利益團體與國家的互動卻又像「多元主義」，可是細究其政府組織成員的資源互換，則又有點像「網絡治理」，是此英國到底屬於那一類的治理型態仍未有定論。這些歸類上的爭議均有可能發生在歐盟治理體系的分析上，因此筆者採取較「綿密」(thick)的定義來區隔上述四種「治理」的理想型態(如表 1 所示)，以便分析歐盟治理體系究竟具有那些特質。

從幾個整體特質來看，歐盟治理體系較不像「國家主義」，因為其超國家組織及會員國的角色並不完全以政治權威來命令或控制治理體系；歐盟也不具備一個共同認同的「國家」利益；歐盟體系的行動者涵蓋非國家和非政府成員；而且歐盟並不是由單一的中央層級統籌管理所有的政策議題；歐盟的政策執行也非由其官僚體系獨立完成，而是採規範性政策授權，由會員國及其地方政府來執行。歐盟的治理體系唯一較像「國家主義」的地方是其行政官僚有權決定諮詢那些利益團體的意見(Schmidt, 1997: 137)。反之，歐盟的治理體系具有多項「多元主義」的特質，例如，在形成政策的過程中，歐盟治理體系允許多元利益團體透過相互競爭的方式影響決策，而在政策執行上則猶如「多元主義」般採行規範性政策，並由會員國政府代為執行。但不同於美國的「多元主義」，歐盟超國家組織及會員國並不扮演裁判的角色，蓋因它們本身也可能是球員，且在歐盟治理體系中利益團體間的競爭較不激烈。歐盟層次的利益團體是否能切入決策核心，端視歐盟超國家機構之行政官僚是否邀請其貢獻專業意見。為了避免歐體決策為少數利益團體所「擄獲」，歐盟機構，特別是執委會通常廣徵各方意見以平衡特定利益團體的不當影響力。又由於執委會在歐盟決策過程中並非唯一要角，執委會雖具提案權但不具同意權，而且又有其他機構和會員國

表 1 四種「治理」理想型態之特質

	國家主義	多元主義	組合主義	網絡治理
超國家組織暨會員國之角色	權威者	裁判	中介者	啟動者
主要行動取向	尋求共同的國家利益	追求個人利益	整合衝突團體之利益	協調相關利益
互動模式	基於多數統治的命令和控制	彼此競爭與妥協以建構「最小獲勝聯合」	有系統地協商以達成共識	多方談判以趨近彼此的立場
主要的行動者	國家或公法人	國家和為數甚多的利益團體及政黨	國家和少數功能性利益團體之層峰組織	國家及利害共生之利益團體
政治分配的層級	中央層級涵蓋所有政策議題	由相應層級處理全面或特殊的政策議題	由中央和地方層級共同涵蓋特殊的政策議題	以特殊功能議題橫斷不同政治層級
政策執行	利益團體被納入行政體系以協助政策執行	利益團體無法影響政策執行	少數利益團體被納入行政體系以協助政策執行	利益團體與行政官僚交換資源以協助政策執行

資料來源：改編自 Kohler-Koch & Eising(1999: Table 1.1, 6, 167-170).

競相影響提案內容，故執委會常以「弱勢者的矛盾」(paradox of weakness) 來抗拒特定利益團體的不當影響 (Schmidt, 1999: 157; Kohler-Koch, 1996: 169-210)。再加上執委會的成員並非仰賴人民直選，故可避開選舉帶來的政治和金錢的不當影響，因此歐盟治理體系並不像美國一樣，形成政策的「鐵三角」(即國會的委員會、遊說者和官僚) 來壟斷某特定議題的決策。⁵

⁵ 有關美國政策「鐵三角」之源起及修正，請參考 Cater (1964); McFarland (1987: 129-147)。

不過，歐盟之治理體系也不若美國的「多元主義」開放。執委會固然可以用多種理由排拒政治及金錢的不當影響，但其強調技術和經濟論述的態度則較有利於某些利益團體。特別是跨國企業和產業利益團體，由於財力雄厚及組織嚴密，不僅較能形成泛歐動員運作，也較能提供執委會所需的技術和經濟訊息。相對地，非產業利益團體和社會公益團體一方面因財力較弱而無法形成泛歐動員，另一方面則因其所爭取的是「分散利益」(diffused interest)，故受到「集體行動邏輯」所困更嚴重，而無法有效地組織與運作 (Olson, 1965)。因此有一項調查顯示，常駐布魯塞爾的遊說團體中，90% 代表商業利益，只有 2% 是非商業利益的社會公益團體 (Schmidt, 1999: 159)。儘管執委會積極徵詢其意見，但這些團體影響決策的途徑主要還是透過歐洲議會及各國政府在理事會的影響力。所幸歐盟的決策模式複雜，不像「多元主義」般尋求「最小獲勝聯合」(minimal winning coalition) 即可定案，即使是明文規定以條件多數決議決的事項，理事會往往尋求一致共識。在歐盟的決策體系裡，由於涵蓋太多制度上的「否決點」(veto points)，故大多數所反對的事項是不可能採行的，但「最小獲勝聯合」所支持的事項也不見得能通過 (Moser, Schneider, & Kirchgässner, 2000; Cameron, 2000)。這使得利益團體及歐盟機構必須擴大合作的對象，養成協商妥協的習慣，並以議題聯繫和包裹協議的方式來尋求各方利益的支持。因此，「多元主義」下常見的財大氣粗之利益團體競相壟斷決策影響力的情況，即受到歐盟複雜的決策模式所制約。

就政策執行層面來看，歐盟治理體系毫無疑問地較接近「多元主義」的規範性治理 (regulatory governance)。一方面，由於歐盟行政部門(執委會)的經費短缺和人員精簡，故無法如一般民族國家以行政官僚來貫徹歐盟的政策，而規範性政策的優點則是將執行的成本轉嫁至被規範者身上，同時又可以極大化行政官僚的權力和影響

力。另一方面，達成單一歐洲市場的政治目標也有賴於歐盟層次的規範性政策。表面上市場具有自我規範的機制，但實際上毫無規範的市場是無法運作的，例如，若無私有財產制便無法使市場交易有所保障。而單一歐洲市場既然旨在破除會員國境內的法規束縛，自然有必要在歐盟層次「再規範」(re-regulate) 整個歐洲市場的運作(Majone, 1990)。由於歐盟是一個經濟統合但政治分歧的體系，各會員國便有誘因去迴避歐盟層次的法規以求極大化本身之國家利益，因此由一個較無須承受會員國政治壓力的執委會來提出並執行歐盟的規範性政策便提供了維護單一市場的「可信承諾」(credible commitment)(Majone, 1995)。再則單一歐洲市場所衍生的規範性政策通常需要高度的專業知識(例如藥品管制)，這時由一個獨立且不受政治影響的執委會來擬定規範性政策較具公信力。反之，如果歐體的藥品管制政策受到非專業的政治影響，則其規範性政策將不被各國所遵守。最後，歐盟治理體系的「民主赤字」無法完全倚賴歐洲議會的「輸入正當性」(input legitimacy) 來紓解。因為歐洲議會的決策權力相對地弱勢，使得歐盟更需要以效率取向的規範性政策來尋求「產出正當性」(output legitimacy)。規範性政策旨在尋求帕雷多最適選項(Pareto-optimal option)，使得至少某一成員獲得改善但不至於危及其他成員的利益，不像分配性或再分配政策般屬於零和遊戲。因此歐體的規範性政策所遭遇的阻力預期較小(Jachtenfuchs, 2001: 253)。實際上，如果從會員國遵守並執行歐體法規的程度來看，我們發現會員國不遵守歐體法規之比例是相當低的。⁶

⁶ 自一九七二年至一九九三年止，因不遵守歐體法規而被執委會提送歐洲法院且判決確立者之中，平均數最高的是每年 7 次的義大利，最低者則是每年 0.4 次的葡萄牙，詳見 Mbaye (2001: 259-281)。須注意的是，目前的經驗研究無法蒐集違規但未被舉發的案例。

若從政策制定和執行面來看，歐盟的治理體系並不像「組合主義」般由少數利益團體之層峰組織所控制。在歐盟層次，工會的影響力非常小，產業利益或資方雖有影響，卻未被正式納入決策體系，充其量只不過是個外來遊說團體罷了。在歐盟政策執行上，工會及資方並不若「組合主義」般協助貫徹政策，因為其規範性政策已轉嫁執行成本至被規範者身上。可是若從行動者互動的角度來看，歐盟治理體系內的行動者基本上受其制度影響，必須不斷地協商，以尋求共識。而且在歐盟治理體系下，政治管轄權常因政策議題的不同而分配至超國家組織、會員國中央政府，及其區域或地方政府。上述特質又與「組合主義」接近，例如組合主義之代表，如德國和奧地利的「邦」被賦予相當大的管轄權，而且基本上中央和地方層級，以及政府、工會和資方的互動是以協商尋求共識為主。

可是若從特定政策的制定和執行面來看，歐盟的治理體系猶如「網絡」般，因不同政策而形成不同的「政策網絡」。不同的政策網絡則摻雜不同的治理型態，例如歐盟的貨幣政策網絡較接近封閉式的「國家主義」；社會政策較接近社會夥伴關係的「組合主義」；而交通政策則由不同特性的網絡組成。以下以實例說明。歐洲「經濟暨貨幣同盟」(Economic and Monetary Union, 以下簡稱 EMU) 的治理幾乎操控在會員國的領袖及少數來自財政部和中央銀行的行政官僚，其政策制定方向著重技術理性而非建立共識，而且完全封閉，不受外來利益團體之干擾，因此猶如「國家主義」下的技術官僚，完全掌控政策的制定 (Dyson, 1999: 98-118)。歐盟的社會政策在一九七 至八 年代原不被重視，其治理模式也較像「多元主義」，由資方和勞方各自競逐影響力。但是自從馬斯垂克條約 (Treaty of Maastricht) 引進「社會準則」(Social Protocol)，且受到歐體社會政策終將採多數決的陰影影響，執委會遂接受泛歐雇主團體和泛歐工會自行協商的結果，可是這種泛歐勞資團體未必像民族

國家的「組合主義」般可保證協議之落實。⁷ 歐盟的交通政策是由「軟性議題聯盟」(soft issue alliance)、「超國家規範架構」(supranational regulatory framework), 和「國內安全網絡」(domestic security networks)等三種網絡所組成。「軟性議題聯盟」常被執委會動員來支持其交通政策；「超國家規範架構」則是歐盟的制度化網絡，運用單一市場的競爭原則來規範交通政策；而「國內安全網絡」則由某些會員國及交通業者結合成立，目的在反對歐盟交通政策的自由化措施(Aspinwall, 1999: 119-134)。

除了特殊功能性議題橫斷 (cross-cutting) 不同政治層級和形成不同網絡之外，歐盟的治理體系之所以具有網絡治理的特質還與執委會的角色功能有關。基本上，執委會猶如政策啟動者，既可以主動選擇相關利益團體來提供意見，並動員相關利益團體支持其既定政策，又因其匯集利益的功能和歐盟決策體系的制約，使得超國家組織、會員國及其下級政府、非政府組織、產業利益團體、社會公益團體等皆必須多方談判，協調彼此立場，以求大家均可接受的協議。此外，執委會、會員國及其下級政府和非政府利益團體之間也存有利害共生的關係。執委會雖具提案權，卻缺乏足夠的資源來蒐集必要資訊，於是必須倚賴利益團體提供資訊，而利益團體只能冀望以其專業資訊來影響執委會的提案內容。同理，執委會必須仰賴會員國及其下級政府的行政官僚來執行政策，而會員國及其下級政府單位則以行政資源試圖影響執委會的提案內容。以上這些特質均與多層級的網絡治理模式接近，但歐盟的多層級網絡治理到底如何運作？這種治理模式是否僅適合解釋某種歐盟的政策？它是不是

⁷ 在民族國家中採組合主義者如德國和奧地利工會，對其會員國的罷工行徑有強制約束力，故可約束其成員遵守勞、資及政府三方已達成之協議。可是泛歐層次利益團體的層降組織 (peak organization) 卻鮮少能約束各會員國之利益團體 (Falkner, 1999: 83-97)。

歐盟唯一的治理模式呢？下一節筆者將試圖解答上述問題。不過從本節的分析，我們已可以理解歐盟治理體系的複雜程度絕非民族國家的「政府」或某一種治理的理想型態所能概括承受的。

參、歐盟的多層級網絡治理

歐盟的多層級網絡治理源自兩股不同的文獻。第一股文獻是根據馬克思 (Gary Marks)、符菊 (Liesbet Hooghe) 和布蘭克 (Kermit Blank) 等人對「國家中心論」(state-centric) 的批判所提出的多層級治理概念，第二股文獻則是沿用公共行政學的網路治理概念。首先，馬克思等人指出，自一九八〇年代以後歐洲整合已演化出多層級治理體系，特別是國家的權力已逐漸移轉至超國家組織與其下的區域和地方政府 (Marks, Hooghe, & Blank, 1996: 341-378)。一方面，雖然國家的中央行政官僚仍是最重要的行動者，但是在這個多層級治理體系下，已不再是唯一的政治資源支配者；相反地，歐盟的超國家組織如執委會、歐洲議會和歐洲法院等皆有其獨立的影響力，而非僅是會員國的傀儡。另一方面，在歐盟的多層級治理體系下，政治領域是「相互連結」(interconnected) 而非層級「巢構」(nested) 的，因此各國境內之區域或地方政府，或其他非國家行動者可以同時在國家層級和超國家層級運作，這些成員不但擁有資訊、政治資源和專業聲譽，更形成跨國界的聯盟以求影響歐盟決策。換言之，國家的中央行政官僚不再壟斷歐盟層級的通路，也不再是國家利益的「守門員」(gatekeeper)。綜合來說，國家的中央行政官僚的權力及控制力已被削弱。

在歐洲整合的五十年間到底有多少會員國的政策權力已轉移至歐體的超國家組織呢？舒米特 (Phillippe Schmitter) 根據一九七〇年林柏格 (Leon Lindberg) 及薛令苟 (Stuart Scheingold) 所發展的概念架構，分析歷次條約修正內容中的政策管轄權，並加以歸類，

從所有決定皆落在會員國(1點),到所有決定皆落在歐體(5點)予以適當評分(Schmitter, 1996: 125; Lindberg & Scheingold, 1970)。如表 2 所示,二十八項政策之決定權在一九五一年全數操控在會員國手中,但到了二〇〇一年,如果確實履行條約之規定,則沒有一項政策是完全由會員國獨享決策權力。除了能源、醫療衛生、社會福利、公民參與,及警察和公共秩序等五項政策的大部分決定權仍由會員國掌控外,其他的政策要不是由歐盟的超國家組織和會員國共同決定,就是由歐盟的超國家組織的決定來負責。

如果讀者無法信服舒米特的主觀分析判斷,我們可以用一些具體客觀的數據來間接說明會員國的政策制定權已移轉至歐體之超國家組織。假設歐體超國家組織已取得若干原屬於會員國之政策權力,則不但其具拘束力之決定數目會增加、組織功能會分化、歐盟超國家組織的內部活動會變得頻繁,而且相關利益團體數目也會增加。如表 3 所示,理事會所做的具拘束力之決定在一九六一年僅 10 個,但到了一九九四年已達 618 個。同樣地,執委會在一九六一年僅做出 6 個具拘束力之決定,但到了一九九四年已達 2,461 個。就超國家組織的功能分化來看,各功能理事會的數目在一九六七年僅有 7 個,但到了一九九四年則分化成 21 個功能理事會。理事會旗下的「工作小組」(working groups)在一九六二年僅有 10 個,但到了一九九四年已達 263 個。而歐盟超國家組織下設的委員會(committee)和次級委員會(sub-committees)的數目也從一九七五年的 93 個增加至一九九六年的 409 個。同時執委會僱用的 A 級公務員之數目也從一九六一年的 521 位增加至一九九四年的 4,682 位。此外,歐盟超國家組織的內部活動也變得頻繁,例如,理事會的「工作小組」及「常駐代表委員會」(Committee of Permanent Representatives, COREPER)召開會議的節次(sessions)從一九六一年的 602 次增加至一九九四年的 2,789 次。同時在歐盟登記的相關

表 2 歐體及會員國之政策議題及其權威層級之分布

	1950	1957	1968	1970	1992	2001
I. 經濟相關議題						
財貨 / 服務	1	2	3	3	4	4
農業	1	1	4	4	4	4
資本流動	1	1	1	1	4	4
人員 / 勞工	1	1	2	2	3	4
交通	1	2	2	2	2	3
能源	1	2	1	1	2	2
通信	1	1	1	1	2	3
環境	1	2	2	2	3	3
區域發展	1	1	1	1	3	3
競爭	1	2	2	2	3	3
產業	1	2	2	2	2	3
貨幣 / 信用	1	1	2	2	2	4
外匯 / 借貸	1	1	2	2	2	4
收入 / 稅收	1	1	2	2	2	3
總體經濟	1	1	2	3	2	4
II. 社會文化議題						
工作條件	1	1	2	2	2	3
醫療衛生	1	1	1	1	2	2
社會福利	1	2	2	2	2	2
教育和研究	1	1	2	2	2	3
勞資關係	1	1	1	1	1	3
III. 政治及憲政議題						
司法和財產私有權	1	1	1	2	3	4
公民權	1	1	1	1	2	3
公民參與	1	1	1	1	2	2
警察和公共秩序	1	1	1	1	1	2
IV. 國際關係 / 對外安全議題						
商務談判	1	1	3	4	5	5
經濟及軍事援助	1	1	1	1	2	4
外交與國際組織會籍	1	1	1	1	2	4
防禦與戰爭	1	1	1	1	2	3

(待續)

資料來源：Schmitter(1996: 125-126).
 指標意義：1= 所有政策決定權皆由會員國掌控
 2= 只有部分政策決定權由歐體掌控
 3= 政策決定權由會員國及歐體共同分享
 4= 大多數政策決定權由歐體掌控
 5= 所有政策決定權由歐體掌控

表 3 歐體超國家組織的政策活動，1975-1994

	1960	1975	1990	1994
理事會具拘束力之決定	10	575	618	468
執委會具拘束力之決定	6	838	1367	2461
功能理事會之數目	7	12	22	21
	(1967)			
理事會之工作小組數目	10	91	224	263
	(1962)			
理事會開會節次	44	67.5	138	98
常駐代表委員會及工作小組開會節次	602	2215.5	2128.5	2789
歐盟組織下級委員會和次級委員會之數目		93	297	409
				(1996)
理事會和執委會間具翻譯的會議節次	2132	7254	9894	10647
				(1995)
執委會 A 級公務員人數	521	2087	3642	4682
	(1961)			
在歐體登記之利益團體數目	174		500	1998
				(1995)

資料來源：改編自 Wessels(1997b: 276).

利益團體數目也從一九六 年的 174 個增加至一九九五年的 1,998 個。

表 2 及表 3 所呈現的是歐盟超國家組織的職權擴充、組織分化和活動頻繁程度。從這些表徵我們可以感覺到歐體 / 歐盟已逐漸成為「政治爭議」(political contestation) 的場所，也是個利益團體競逐的目標，這意謂著歐盟超國家組織之職權擴張已受到各界的重

視。可是歐盟的多層級治理體系並不只是會員國移轉政策權力至歐盟超國家組織，還包括會員國將其權力下放至其境內之區域和地方政府，甚至允許非政府之利益團體參與政策的擬定和執行。針對這種說法，一個最直接的切入觀察點是：當歐盟政策直接影響到區域或地方政府的權益時，歐盟多層級治理體系是否容許或主動邀請區域或地方政府來參與政策擬定和執行？以歐盟的「共同區域政策」(Common Regional Policy) 為例，從其制定和執行流程中我們可以看到，會員國境內的區域和地方政府均有不同程度的參與情況。⁸ 在第一階段設定「結構基金」的多年期預算總額時，很明顯地，會員國的中央政府具有關鍵性影響力。不過在理事會的會員國代表仍必須依據執委會的總預算提案加以討論，而且在理事會討論之前，執委會已依「夥伴原則」(the principle of partnership) 建構一套程序，廣泛諮詢會員國境內的區域和地方政府之意見，以便擬定「結構基金」發放的優先順序。因此，雖然會員國的中央政府有權決定「結構基金」的總數及分配原則，但因其討論內容已被預先設定，故其裁量空間有限，又因為「結構基金」涉及利益分配，屬於零和遊戲，所以會員國無不據理力爭，而最後所達成的協議通常是「最大公約數」的原則性規定，於是執委會在第二階段建立「結構性計畫」(structural programs) 之裁量空間就非常大。過去「結構性計畫」分成三個階段來制定：一、會員國擬定各自的區域發展計畫總綱；二、會員國與執委會針對「結構基金」之分配與補助進行協商，並進而形成「共同體支援架構」(Community Support Framework, CSF)；三、個別區域的補助計畫則由執委會、會員國及其區域和地方政府

⁸ 一九九九年的共同區域政策改革雖將結構基金分配的「優先目標」(priority objectives) 從六項減至三項，也將歐體創發的計畫 (Community Initiatives) 從十三項減至四項，但結構基金的分配流程及執行方式仍與本文以下所述無異。請參考 Sutcliffe (2000: 290-309)。

來共同擬定。因此，區域和地方政府在第一和第三階段有機會參與政策制定；在第一階段，區域和地方政府可以協助其中央政府擬定整體區域發展計畫之總綱，或爭取中央政府將其區域納入該國之整體計畫總綱中；在第三階段，區域和地方政府依據「夥伴原則」而被正式納入決策機制來擬定個別區域之發展計畫 (Marks, 1996: 388-422)。

可是自一九九三年共同區域政策改革後，「結構性計畫」的流程改成兩個階段。第一階段，會員國在制定各國的區域發展計畫總綱時，就必須附上個別區域發展之執行計畫；第二階段，執委會和會員國根據各國之區域發展計畫總綱進行協商，然後再擬定「共同體支援」架構。有人認為這項改革乃會員國試圖將歐體共同區域政策「再國家化」(re-nationalization)，因為區域和地方政府不再被納入細部規劃之正式決策體系，只能在第一階段透過會員國的中央政府來爭取「結構基金」的分配額度 (Pollack, 1995: 361-390)。雖然表面上會員國的中央政府似乎削弱了超國家組織或其境內的區域和地方政府對「共同區域政策」之影響力，但持平而論，一九九三年的結構基金改革並未達到「再國家化」的目標，原因是會員國為了在第二階段協商時爭取更多的結構基金配額，常在第一階段增加其境內的個別區域發展計畫，於是造成各國的競爭比以往更激烈，這使得會員國均希望執委會能出面仲裁。此外，由於區域和地方政府必須在第一階段說服會員國的中央政府將其計畫納入該國的整體區域發展計畫中，遂激化了各區域和地方政府間的競爭。尤其到了執委會決定結構基金的補助資格前一個月，各國的區域和地方政府代表無不聚集在布魯塞爾進行強力遊說 (Marks, 1996: 395-396)。據統計，一九九四年常駐布魯塞爾的區域或地方政府代表處就多達 80 個 (Wessels, 1997a: 18)，於是會員國的中央政府收回政策權力的原始意圖反而適得其反。

區域和地方政府的動員在共同區域政策的執行階段更加明顯，這是因為共同區域政策下的個別運作計畫(operational program)包括許多性質不同的項目，例如：造橋修路的基礎建設、通訊網絡的建立、傳統產業的扶持、就業能力的訓練、商業資訊的提供、地方產業的培育和落後地區的救助等，於是執委會和會員國的中央政府不得不倚賴區域和地方政府的行政資源來推動政策。儘管如此，區域和地方政府介入執行的程度仍視各國的憲政體制而定。一般來說，在比利時、德國和西班牙，邦或區域政府負責執行任務，而其中央政府和執委會頂多只扮演從旁監督的次要角色。然而在英國和法國，區域和地方政府雖參與個別區域發展計畫之執行任務，但執行團隊的成員仍由中央政府挑選，也必須遵從中央政府之指令(Marks, 1996: 405-406)。從以上歐盟共同區域政策的闡述中，我們知道歐盟的「多層級治理體系」的確存在，但其顯著程度則因各國的憲政體制而異，通常聯邦制國家較單一國家更能凸顯多層級治理的特質。此外，歐盟的多層級治理也因政策制定和執行階段的不同而有程度上的差別。在政策塑造階段，執委會具有設定議程的權力，而區域和地方政府也有參與和提供資訊的機會；但到了政策制定階段，則由會員國的中央政府扮演關鍵性角色，執委會或許因會員國相持不下而有仲裁的空間，但區域和地方政府則幾乎沒有影響力；在政策執行階段，區域和地方政府的影響力最大。

那麼歐盟的多層級治理體系是否僅適用於共同區域政策呢？又是否僅能解釋歐盟政策之執行階段呢？如果我們將「多層級」定義成「不同政府層級」，則歐盟多層級治理體系的确最能解釋共同區域政策及其執行階段，可是「多層級治理」的概念旨在駁斥「國家中心論」，因此只要國家或其中央政府不再壟斷所有政策資源，而且不同層級的政府和非政府組織得以影響政策制定和執行則可被視為符合「多層級治理」。從這個廣義的角度來看，我們發現歐

盟的環境政策是多層級治理的範例。執委會依據「輔助原則」(subsidiary principle)的規定，並與跨國環保團體合作，強力推動泛歐環境政策。一方面，許多環境問題如溫室效應、廢氣排放、水質污染和有毒廢棄物處理皆具有外部效果，故無法由會員國單獨處理。另一方面，環境政策涉及高度專業的科學知識，故使得「知識社群」(epistemic community)具有關鍵性影響力，而參與決策的成員和專家代表往往因議題不同而有所變動，故歐盟環境政策是由鬆散的「議題網絡」(issue networks)所主導 (Peterson & Bomberg, 1999: 173-199)。另外，科技研發政策也是歐盟多層級治理的案例。歐盟的科技研發政策經費乃歐盟第三大預算支出，僅次於共同區域政策和共同農業政策 (Common Agricultural Policy, 以下簡稱 CAP)。早先科技研發政策被置於歐盟產業政策之下，旨在透過研發提升產業競爭力，這項政策主要由執委會主導，並配合會員國境內之業界支持。例如在「歐洲資訊科技策略計畫」(European Strategic Program for Research and Development in Information Technology, ESPRIT)的制定和執行過程中，歐洲「十二大(電器公司)圓桌會議」(Big 12 Roundtable)之成員幾乎全程參與。此外，由於科技研發政策涉及高度專業知識，故使得會員國之行政官僚失去著力點，反倒是專業科技人才結合執委會成為設定議程的原動力，例如「生物科技資深顧問團」(Senior Advisory Group on Biotechnology, SAGB)及「國家生物科技協會之歐洲秘書處」(European Secretariat of National Biotechnology Association, ESNBA)便是兩個執委會倚賴的決策夥伴 (Peterson & Bomberg, 1999: 200-227)。又在歐盟的電信自由化案例中，我們發現各會員國的電信公司發揮強勁的遊說壓力。一方面，電信公司在其所在國以歐盟的電信自由化政策為藉口，強勢推動電信產業結構重組和國際化。另一方面，在歐盟層次，各國電信公司則遊說歐盟採取集體行動去對付美國和日本的挑

戰。有趣的是，執委會在此政策中並不扮演重要角色 (Cohen, 1997: 141-158)。

以上數例顯示歐盟的政策制定常因產業和議題性質的差別而接納不同層級的決策成員。不同於「國家主義」所彰顯的階級森嚴之官僚統治，歐盟之政策制定可由許多水平聯繫協商的「政策網絡」來加以描述。所謂「政策網絡」是指因資源依賴而連結的一群組織，而且這群組織可因資源依賴的截斷而與其他網絡區隔。根據這個定義，羅德斯 (Rhodes) 再依網絡組織間整合的強弱、成員互動穩定性及成員排他性來區分五類政策網絡，即政策社群 (policy community)、專業網絡 (professional networks)、政府間網絡 (intergovernmental networks)、生產者網絡 (producer networks) 及議題網絡 (Rhodes & Marsh, 1992: 181-205)。政策社群的成員數目相當有限，他們的互動關係也異常穩定。對內，政策社群的成員具有高度的垂直互賴關係，但在水平聯繫傳達上則較為有限；對外，政策社群常與其他網絡或社會大眾隔絕。相對地，議題網絡的成員數目龐大，組成份子開放且不固定，互動頻率與強度也不穩定。議題網絡成員之垂直互賴關係甚低，但水平聯繫和諮詢較為明顯，此外，議題網絡成員間並無核心價值共識，故彼此競爭在所難免，但衝突卻不常發生 (Hecl, 1978)。在此，政策社群的每一成員皆有相當的資源來進行交換，但議題網絡的成員則資源不等，故互動關係以諮詢為主。正因為此，前者成員間多少保持權力平衡，但後者成員間的權力不平衡也意謂著進入決策管道的機會並不均等。

在「政策社群」和「議題網絡」這兩個極端之間則存有不同型態的政策網絡，像「專業網絡」是由專業人員主導，「生產者網絡」是由生產者利益團體所控制，「政府間網絡」則由不同層級的政府代表所組成。上述三類網絡之整合程度、成員互動之穩定性及成員排他性則依實際狀況而定，故無法用羅德斯的政策網絡分類架構來

區分，因為他捨棄兩極間的三種政策網絡 (Rhodes & Marsh, 1992: 186-188)。如果依照羅德斯分類方式所設定的整體指標，則我們可以發現，歐盟政策制定其實涵蓋不同型態的政策網絡。例如，歐盟的「共同外交暨安全政策」(Common Foreign and Security Policy, 以下簡稱 CFSP) 之政策網絡並不比政策社群嚴謹，但又不像議題網絡般鬆散。CFSP 的政策網絡包括「歐洲政治合作」(European Political Cooperation, EPC) 所遺留下來的「政治委員會」(The Political Community) 和其工作小組、歐盟「一般事務理事會」(The General Affairs Council) 和其工作小組，及各國派駐歐盟的「常駐代表委員會」。自從一九九二年馬斯垂克條約簽訂以後，「政治委員會」的某些工作小組與歐盟轄下理事會之工作小組合併，遂造成「政治委員會」和「常駐代表委員會」之權力競爭。在兩者磨合一段時間後，工作小組已很有默契地將某些純外交和安全議題之報告呈給「政治委員會」，而將混合性議題之報告呈至「常駐代表委員會」。逐漸地，各會員國已將外交政策移轉至布魯塞爾來討論，造成所謂的「布魯塞爾化」(Brusselization) 的現象。例如，布魯塞爾已出現一個由會員國代表所組成的 CFSP 諮詢委員 (counselors) 團體，每週固定討論 CFSP 的法律、財務和危機問題。CFSP 的「布魯塞爾化」使得會員國的外交代表可以在一個持續穩定的會議場合中直接互通訊息、建立互信，甚至彼此社會化而形成共同的價值目標，但 CFSP 的「布魯塞爾化」並不同於「共同體化」，因為 CFSP 仍由各國主導，執委會的提案角色不彰，而且缺乏一個中央集權的領導中心來計畫與分析共同外交暨安全政策。⁹ 綜合來說，CFSP 的政策網絡比較像「政府間網絡」，由各國政府代表所組成，成員具排他性，互動也較穩定，但成員彼此間並不構成垂直互賴關係，他們的水平

⁹ 儘管自一九九七年阿姆斯特丹條約 (Treaty of Amsterdam) 後，歐盟已建立外交政策規劃小組，但其成效仍有待評估。

聯繫則較為明顯，而且 CFSP 政策網絡的互動並不決定最後的政策內容，他們的互動關係以諮詢為主。不過，這個由工作小組、「政治委員會」和「常駐代表委員會」所組成的 CFSP 政策網絡是否達成共識則是歐盟的 CFSP 是否能夠採取一致行動的前提。基本上，該網絡成員無法達成共識的議題是不會呈上一般事務理事會來討論的，因此其設定議程的功能至為明顯 (Peterson & Bomberg, 1999: 246-249)。

另一個例子是歐盟的「共同農業政策」，其政策網絡是典型的「政策社群」。由於 CAP 的決策流程複雜，涉及農產品補貼、配額和銷售種類繁多的問題，因此相當倚賴技術官僚及專業人士。由於歐盟已將農產品補貼價格予以固定，故農民團體大多將遊說目標放在各會員國的農業部會上，並與之交換資源訊息，進而形成緊密的決策夥伴，並阻絕其他成員參與。另一方面，在歐盟層次，各國農業遊說團體則組成跨國性的「專業農業組織委員會」(The Committee of Professional Agriculture Organization, 以下簡稱 COPA) 之層峰組織，旨在塑造歐盟之共同農業政策，COPA 影響之大有時甚至可以預先否決不利於它之提案內容。由於 CAP 之決策機制分殊複雜，故「農業理事會」的工作小組和執委會下的相關業務委員會比其他功能理事會來得繁多。實際運作上，我們可以確認歐體存有許多共同農業政策，而非單一政策。正因農產品性質複雜，故 CAP 的政策網絡是由大約二十個左右的「管理委員會」(management committees) 所構成，執委會派員擔任主席，會員國則各派一名代表參與每項農產品之「管理委員會」。管理委員會以條件多數決議決，各會員國的加權投票數皆與「理事會」各國所分配的加權票數相同。由於必須有條件多數決才能登錄支持或反對執委會之提案 (否則維持現狀)，故執委會有相當大的裁量空間及設定議程的能力。表面上理事會得依「管理委員會」之反對意見來推翻執

委會的決定，但實際上執委會之提案和決定常迫使理事會在維持現狀與不滿改革方案間擇一為之，因此執委會的農業總署 (Agriculture Directorate-General, DG VI) 實乃該政策網絡的核心。有趣的是，COPA 在 CAP 政策網絡的地位正面臨食品利益團體的嚴峻挑戰，故目前執委會與相關利益團體的決策夥伴關係仍在調整中。不過，CAP 網絡成員間不但資源垂直互換的現象相當明顯，且成員組成具排他性，彼此互動關係也非常穩定，故應可被歸納為「政策社群」的類型 (Peterson & Bomberg, 1999: 138-141)。

歐盟的環境政策網絡則代表另一極端的「議題網絡」。如前所述，環境政策涉及高度專業知識，故其政策網絡常由科學家或環保專家所主導，但亦包括商業利益團體、非政府的環保團體及歐盟和其會員國之官員等。可是這些團體對於環境問題及其解決方法的認知並不一致，且組成成員並不固定，往往隨著新的議題的產生而有不同的成員加入。此外，執委會雖自一九九三年起可以透過「歐洲環境署」(European Environment Agency, 以下簡稱 EEA) 取得泛歐環境資料，但是 EEA 受限於人力資源，而且獨立於執委會之外來運作，故執委會常須尋求外部的專業意見，包括其他歐盟機構、會員國環境部會、私人組織或基金會的意見。也許是因為對專業資訊的渴求，執委會的環境總署 (Environment Directorate-General, DG XI) 常被視為遊說團體的天堂，它的管道相對地開放暢通。不過，因遊說團體的資源和實力不同，故影響執委會決策的能力也不同，執委會環境總署往往運用百分之九十的時間與貿易和產業團體聯繫，剩下的時間才與政府官員和非政府環境團體接觸，這是因為前者的資源豐富，所以較能提供迅速和專業的評估資訊，但這並不意謂產業團體便能完全「擄獲」歐洲環境政策之制定。實際上因環境政策之決策程序複雜，又設有許多專家委員會和技術工作小組來準備提案內容，於是環境科學家常主導整個委員會和工作小組的議

事，使得與會的政府代表無法瞭解深奧的科學論述。不過環境問題的「知識社群」往往因為對某一問題的認知和解釋差異而分裂，結果遂造成執委會及會員國代表的困惑，很難形成決策。不但如此，由政治人物和遊說團體所組成的「倡議聯盟」(advocacy coalition)也會共儲資源來提供不同的資訊。「倡議聯盟」不但競相爭取執委會官員的「聆聽時間」(ear time)，也會遊說歐洲議會、歐洲政黨團體及會員國政府來反制「知識社群」所主導的技術官僚決策模式。因此歐盟環境政策所呈現的是許多鬆散的「議題網絡」，不同環境議題是開放給不同的網絡成員來參與，其成員間資源垂直互換的現象不明顯，但水平聯繫的諮詢性互動則較頻繁。而且網絡成員間也沒有一個核心價值共識，所以造成類似「多元主義」般的利益團體競逐的場面 (Peterson & Bomberg, 1999: 192-198)。

最後，在單一歐洲市場的規範性政策上，我們發現其政策網絡型態依產業類別而區隔。從嚴謹封閉的藥品市場管制政策的「政策社群」，到鬆散的航運政策的「議題網絡」等應有盡有。在藥品市場管制政策方面，歐洲各國的製藥廠在國內已組成製藥公會，並在歐盟層次形成「製藥產業協會歐洲聯合會」(European Federation of Pharmaceutical Industry Association, 以下簡稱 EFPIA)，以布魯塞爾為基地，與執委會產業總署 (DG III) 和各會員國相關部會構成緊密的「政策社群」。其中，以英法德義和瑞士為首的製藥業乃歐洲少數領先世界的先進產業，其藥品貿易的年出超額高達八十億歐元左右，因而對 EFPIA 的決策負有舉足輕重的影響。另一方面，單一歐洲市場之規範性立法時程匆促 (須於一九九二年完成)，使得執委會必須仰賴 EFPIA 迅速且正確的專業資訊。會員國也深怕其製藥產業受到歐盟不當的規範，故願意讓 EFPIA 扮演較重要的角色，於是在執委會的許可下，居然讓 EFPIA 自我規範其製藥和行銷準則，至於其他消費者團體的意見則常被摒除在外。相對於藥品政策的政

策社群，歐洲航運政策的議題網絡是較鬆散的，主要原因是執委會的交通總署 (DG VII) 與競爭總署 (Competition Directorate-General, DG IV) 爭奪政策管轄權而僵持不下。另外，主張航空市場自由化的英國和德國也與主張保護主義的「歐洲航空公司協會」(Association of European Airlines, AEA) 不相見容，使得該議題網絡成員的水平競爭激烈，但垂直互賴關係較不明顯。可是航運政策之網絡成員並非不固定，主要成員都來自航空業界與執委會官員，因此它比定義中的議題網絡來得緊密 (Peterson & Bomberg, 1999: 80-87)。

綜合以上討論，歐盟的治理體系可以用「多層級網絡治理」的概念來加以描述，但做為一個分析的概念，「多層級網絡治理」卻無法單獨預測歐盟政策產出的後果，甚至有學者認為「政策網絡」的概念是個「隱喻」(metaphor) 而不是個分析模式 (Dowding, 1995: 136-158)。因此，儘管我們可以很清楚地描繪執委會與歐洲各大藥廠的資源互賴和共生關係，但缺乏對這些行動者之偏好及策略的認知，則無法預測執委會是否一定會屈就歐洲大藥廠所偏好之政策。換言之，即使「多層級網絡治理」正確地描述歐盟藥品市場管制之政策過程，卻只提供結構性的敘述，不足以解釋政策過程之前因後果。不過，本節的目的不在於此，而是運用「多層級網絡治理」的概念來描述歐盟治理體系的複雜程度。就此目標而言，我們可以很有信心地確認歐盟的確是個「多層級網絡治理」體系。

肆、歐盟「開放方法的協調機制」之治理模式

雖然「多層級網絡治理」可以正確地描繪歐盟複雜的治理體系，但這個概念仍有其限制。一個較嚴厲的批評是：網絡治理的概念預設了一個相對穩定和持續的政策制定環境，可是歐盟的政策環境卻充滿了彈性、流動性 (fluidity) 和即興性 (improvisation)，不但

其組織制度之權限尚未定型，而且其政策過程亦往往隨議題性質和產業類別而時有變動，在這種動態的政策制定環境下，我們很難清楚地辨識歐盟政策網絡的輪廓。即使我們可以微觀地依議題性質和產業類別來剖析歐盟不同政策之網絡治理型態（如本文前節所嘗試），但因歐盟的治理體系仍在變動中，故任何辨識歐盟政策的網絡治理型態都流於即興式，且需經常地重新描繪（Kassim, 1994: 15-27）。上述的批評的確挑明「多層級網絡治理」概念的限制，在實際運作上，此概念並無法描述歐盟「多速整合」動態過程中所形成的特殊治理模式。

所謂「多速整合」是指歐盟政策適用在會員國的範圍和強度並不統一，有時會員國根本不參與某一歐盟的政策建制（policy regime），如英國並未加入歐盟的「經濟暨貨幣同盟」（以下簡稱 EMU）便是一例。然而「多速整合」自歐體成立之初便已存在，因為各會員國之國情不同，調適歐體政策的整合能力亦不同，故歐洲整合所導致之客觀差異總是存在的。基於這種認知，歐體的條約和法律自始便在通則中允許例外，所以特別準則和條約到處可見。又在指令形式下允許會員國依其特性執行歐盟的政策，而且執行時程亦可延緩。不過，任何會員國偏離「共同體既有基礎」（*Acquis Communautaire*）都必須是暫時的、具客觀正當性的，且須接受歐盟的節制。這種「多速整合」原本不會產生問題，可是一旦會員國依其主觀偏好排除適用的歐盟政策，或其特殊的適用政策已對其他會員國造成負面的外部效果，則「多速整合」可能危及歐盟的一體性（unity）（Wallace, 2000a: 137-140）。

有鑑於客觀上必須容許會員國特殊地適用歐盟政策，但又為了避免「多速整合」的主觀適用危及歐盟的一體性，歐盟乃發展出「開放方法的協調機制」以將「多速整合」的精神予以制度化。「開放方法的協調機制」有下列四項特點：第一，設定短、中、長程之歐

盟政策綱領，並標明達成該政策之時間表；第二，為不同會員國及不同產業建立政策表現指標和標竿，以便比較並找出最佳實踐方法；第三，將歐盟層次的政策目標轉化成會員國及其轄下區域的政策目標；第四，定期監控並由同儕互評各自的政策執行成效，並強調相互學習的過程(Hodson & Maher, 2001: 724)。因此，所謂「開放」(open)不但是指政策結果的「開放」，亦指政策方法的「不統一」。¹⁰ 雖然政策目標是為整個歐盟而設定的，但會員國各自形成政策的執行方法和步驟，而且若個別會員國未在一定時間內達成一定的結果，執委會也無法制裁該會員國。「開放方法的協調機制」旨在改善政策形成的過程，尤其是當會員國雖可獨立採行政策，但卻不知道達成政策的最佳路徑，或是當政策的達成需要會員國的集體行動，或是當集體行動可以導致「加成回收」(increasing returns)的效益時，¹¹「開放方法的協調機制」將經驗共享和實驗步驟予以制度化而有效地去除會員國之間在規範性政策上的惡性競爭，並將其轉化成不具強制拘束力的合作關係。由於不具強制拘束力且由會員國各自主導政策方法和執行，故「開放方法的協調機制」符合會員國一再強調的「輔助原則」，也回應了「里斯本高峰會」所強調的權力分散的治理原則。更重要的是，「開放方法」容許會員國彼此協調以趨近歐盟層次的共同政策目標，卻又不致於侵犯會員國之主權。

不同於理論推演出來的政策方法，「開放方法的協調機制」是從實踐中歸納出來的治理模式。該方法雖於二〇〇〇年的「里斯本

¹⁰ 「開放」不但是指會員國政策協調的結果可能未達執委會所預期的一致性目標，亦指達成政策目標的方法不一定要一致。換言之，會員國可依各自條件擬定執行計畫，執委會並不要求會員國採取統一的方法。

¹¹ 「加成回收」乃經濟學概念，意指當經濟規模擴大，或當有助於降低交易成本之制度擴張，或當企業本身有效率的機制深化時，企業所回收的利潤會加速成長。

高峰會」揭槩，但它的實踐卻奠基於稍早的盧森堡、卡地夫(Cardiff)和科隆(Cologne)高峰會的決議。當時的政策目的是為了實踐 EMU 後必須維持歐元幣值穩定，所以必須協調各國的財稅和工資政策需求。因為財稅和工資決策權力雖仍掌控在會員國的手中，可是貨幣決策權力卻已移轉至歐洲中央銀行(European Central Bank, ECB)。會員國雖需符合 EMU 的五大「趨同標準」(convergence criteria)，但其工資和稅率高低仍會影響歐元幣值的穩定，所以現行的共同體治理模式既無法要求會員國放棄行使其主權管轄範圍內的政策，又過於僵硬而不能容許會員國彈性調適各自的經濟狀況。有鑑於此，「開放方法的協調機制」強調水平學習過程、同儕互評壓力、權力分散、階層鬆散及不具單一目標的動態治理模式便格外具有吸引力。

上述的治理模式的運作要點正落實在所謂的「盧森堡過程」(Luxembourg process)、「卡地夫過程」(Cardiff process)和「科隆過程」(Cologne process)。「盧森堡過程」旨在執行歐體條約的就業條款，這是個年度循環過程，肇始於「歐洲高峰會」(European Council)替歐盟整體設定「就業綱領」並擬定就業政策目標的先後順序。這個綱領避免規定明確的共同行動步驟，反倒希望各會員國自行擬定行動計畫，並說明該計畫如何達成歐盟「就業綱領」的政策目標，接下來由執委會和理事會一一評估各會員國的行動計畫且彙編成一份就業政策的共同報告，並將建議告知各會員國，由會員國決定是否依照建議加以改善。雖然會員國不改善也不會遭到歐盟制裁，但由於同儕壓力，會員國多願意虛心引進最佳的政策方法。

同樣地，「卡地夫過程」中，會員國試圖協調彼此的經濟結構重整政策。這個過程從各國公佈其產品和資本市場的年度報告開始，接下來由執委會補充兩份報告以註明各國產品、資本、就業市場和公共財政的挑戰和改進途徑。這項執委會的評估每年重覆進

行，旨在傳遞政策訊息，供會員國參考及學習。當然，執委會的報告也用盡了標竿設定、最佳實踐及定期檢查的方法來促成會員國的經濟結構改革。最後，「科隆過程」則結合「盧森堡過程」和「卡地夫過程」的經驗，促使歐盟層次的社會夥伴(social partners)、歐洲中央銀行、執委會和理事會進行總體經濟對話。該對話機制並不產生具體建議，也無立法權力，而只是個「信心建立」的機制，透過不公開的意見交換來形成歐盟整體經濟政策的共識¹²。除了上述三個應用實例外，「開放方法的協調機制」也被用到其他政策上。如表 4 所示，「開放方法的協調機制」也曾被適用在歐盟的資訊社會、研究、企業、社會、教育、退休金和擴大會員等政策議題上，雖然內容不盡相同，但其精神是一致的。

既然「開放方法的協調機制」應用廣泛，那麼我們不禁要問：它是否是一個新的治理模式？又它的優點和限制是什麼呢？如前所述，歐體創立之初，執委會便開始實驗各種不具拘束力的協調方法，目的在於讓會員國凝聚關注焦點、互通訊息、形成共識、建立簡易合作機制，最後則希望將政策權力移轉至歐體層次。但是有別於早期執委會的實驗，「開放方法的協調機制」乃是於里斯本召開的「歐洲高峰會」的正式決議，並將其步驟標準化，因此提供了「多速整合」和「輔助原則」實施的有效途徑。在某種程度上我們甚至可以說「開放方法的協調機制」激化了「輔助原則」，因為該方法確立了會員國的政策優先主導權，也同意會員國依各自特性解決問題，因此「開放方法的協調機制」似乎符合「國家中心論」的說法。可是一旦會員國提交報告後，執委會便會同理事會進行報告評估，進而形成非拘束力的建議，因此執委會雖在此無提案權，但其政策

¹² 有關盧森堡、卡地夫 (Cardiff) 和科隆 (Cologne) 等三個過程，請參考 Hodson & Maher (2001: 734-736)。

表 4 應用開放方法協調機制之歐盟政策

政策類別	啟動來源	開放協調之內容
資訊社會政策	里斯本 (Lisbon) 高峰會(2000)	建立執行「網際化歐洲」(eEurope)行動計畫之標竿 確保這些計畫的落實要能夠有效率且受到注意 會員國執行該計畫的成果將在每年春天的歐洲高峰會予以評估
研發政策	里斯本高峰會(2000)	就各國研發政策建立標竿 在不同領域建立評估指標以期發展歐洲研究區域 執委會建構一個歐洲「創新積分板」(innovation scoreboard) 和卓越研究的版圖
創業政策	里斯本高峰會(2000)	每一會員各自就其境內創業程序設立標竿 執委會則設一套協調策略去簡化歐盟創業之規範環境
社會政策	里斯本高峰會(2000)	會員國各自擬定打擊貧窮和解決社會排斥 (social exclusion) 之行動計畫 會員國提出指標去評估執行進度並設計政策機制去執行歐盟在該政策的目標
企業政策	費耶拉(Feira) 高峰會(2000)	完成一份評估報告探討中小企業如何(利用社會對話) 在歐盟和會員國層次取得代表性
教育政策	斯德哥爾摩 (Stockholm) 高峰會(2001)	完成一個詳細工作計畫, 追蹤教育和訓練體系的目標, 並評估其在會員國層次之成就
擴張會員政策	斯德哥爾摩高峰會(2001)	就「里斯本策略」的目標和程序發展出一套讓準會員國也可以參與的方法
退休金改革政策	斯德哥爾摩高峰會(2001)	開放方法的協調機制去確保各國醫療保障、老年看護, 和退休金的妥善供給

資料來源：Hodson & Maher(2001: 726).

在「開放方法的協調制」中似乎不見其影響力，因此執委會曾建議將「開放方法的協調機制」過程及進展定期向歐洲議會報告。

另一方面，根據歐體法第十一條和歐盟條約第四十至四十三條規定，會員國得以在不影響其他會員國權益和不破壞「共同體既有基礎」的情形下進行深化整合。但是仔細觀察，條約的規定卻允許歐盟及其會員國自行決定在何種情況下得以進行「多速整合」。反觀「開放方法的協調機制」卻可能在條約規定以外的情況下發生，它並不試圖控制政策的結果，只是透過設定標竿及學習經驗來促使會員國自動自發地協調彼此的政策，因此「開放方法的協調機制」提供了真正的政策彈性，也是「多速整合」的一種實踐。就此而言，它是一種新的治理模式，使得歐盟及其會員國得以在不修改條約的情況下進行政策合作與整合。最後，「開放方法的協調機制」似乎減輕了歐盟的「民主赤字」問題，因為在「開放方法」下政策主導權仍屬於會員國，且彼此協調政策的決定權也落在會員國，只要會員國可以完全主導政策而不受其他多數會員國或執委會所制約，則歐盟政策的民主正當性可以間接來自會員國。可是仔細觀察「開放方法」的實踐，我們發現它有其晦暗不明的一面，尤其歐盟理事會有許多諮詢和管理委員會的權責重疊，運作也不透明，故很難釐清「開放方法的協調機制」的政策責任，又由於該機制缺乏實體法律的制裁，也流於功能分化的運作，故其正當性仍受質疑。儘管如此，「開放方法的協調機制」的治理模式卻為歐盟民主正當性的問題增添了一個新的面向，值得重新思考 (Hodson & Maher, 2001: 730-731)。

不過「開放方法的協調機制」也有其應用上的限制。第一個限制是，該機制必須預先存在一個大家可以接受的文化認知框架 (cultural frame)。例如 EMU 的健全貨幣 (sound money) 和健全財政 (sound finance) 便是一個歐元區會員國所共同接受的文化認知框

架，只有認同這個框架才可能願意進行後續的經濟政策的協調工作。第二個限制是，「開放方法的協調機制」對於抗拒同儕壓力的會員國並無法律制裁能力。例如，愛爾蘭為維持高經濟成長而試圖採行寬鬆的財稅政策，之後雖遭到執委會年度報告的警告，但愛爾蘭並不予理會，此刻歐盟及其他會員國也沒有辦法予以制裁，故「開放方法的協調機制」可能因對政策問題和解決方法的詮釋不同而無法進行協調合作，這是該方法的風險所在。不過由於參與「開放方法的協調機制」的會員國被置於重複賽局中，雖然一次違背集體共識可被容忍，但長期違背共識則會損及國家在歐盟的信譽，於是無法尋求日後其他國家的退讓。就此而言，「開放方法的協調機制」以制度排除不合作的誘因，透過資訊交流，相互學習，建立互信，並鼓勵模仿最佳政策實踐方法，於是使得會員國因承受同儕及制度的雙重壓力而願意協調合作。從某個角度來看，「開放方法的協調機制」乃「功能外溢」(functional spillover)運作機制的最佳寫照，因為它使得原本功能相近卻不見整合的政策得以展開協調和合作的步驟。

伍、歐盟治理體系的多面向定位架構

從本文第參節及第肆節的討論得知，歐盟的治理模式可依政策和產業類別的不同而有所轉變，問題是這種轉變是否有任何的因果規律可循呢？欲解釋歐盟治理模式的轉變因素，我們必須先將不同產業和政策的治理模式配置在一個可資比較的多面向定位架構，如此才能從中尋找出規律性的線索。綜合前兩節所述，不同政策和產業的治理模式，大致可從三個面向來進行分析。第一個面向是治理的層級，其中又可分為國家主導、國家與超國家組織共同主導，以及國家、超國家機構、區域和地方政府及非政府組織共同分享治理權力等三種程度。第二個面向則是網絡治理形態的性質，究竟是水

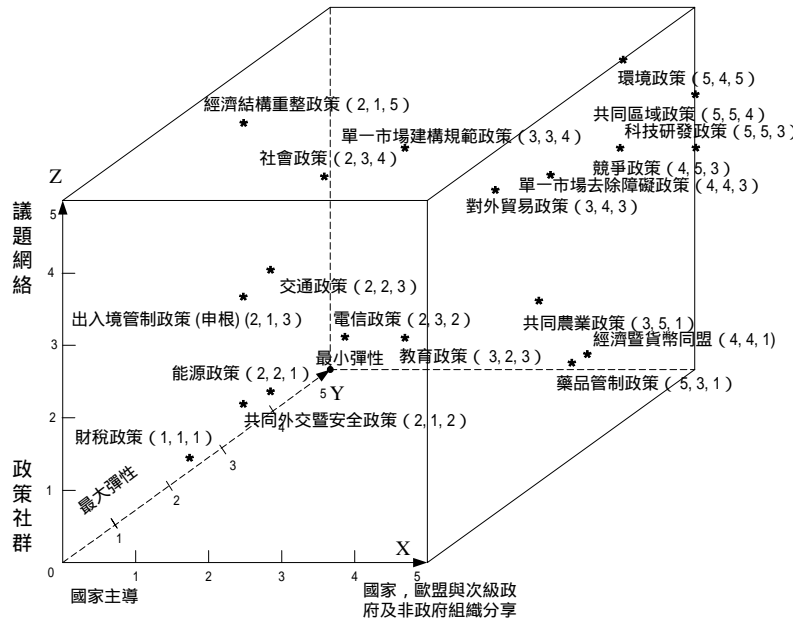
平聯繫的議題網絡？還是垂直互動的政策社群？第三個面向是多速整合的彈性程度，到底治理模式的適用情況是否容許例外？會員國是否可以選擇完全不參與某項歐盟政策？或是會員國必須參與但可以選擇性地不適用某些規範項目呢？根據這三個面向我們可以繪出一個三維空間的定位架構。

如圖 1 所示，這個三維空間的定位架構從左下角的原點出發，代表由國家中央官僚主導的政策社群可以自主決定是否參與歐盟特定政策的全部內容。右上角則代表另一極端，即歐盟、國家中央官僚和次級政府及非政府組織在其建構的議題網絡中，不僅同時分享治理權力，更毫無例外地適用歐盟的特定政策。而兩個極端間的區域則包含各種不同組合的治理層級、適用彈性和網絡型態。接著筆者依據上述三項指標對於歐盟的重要政策進行內容分析 (content analysis)，並將其座標置於這個三維空間的定位架構之中。須注意的是，本文所截取的歐盟政策內容並非來自第一手官方資料，而是採用政策分析學者的意見，因此歐盟政策在本文定位架構的相對位置一如其他的內容分析，皆涉有筆者和其他學者專家的主觀判斷，但是為力求相對客觀，筆者儘可能在每一歐盟政策的內容分析上交互檢證兩位以上的學者專家的意見。¹³

此外，每一項歐盟政策又可細分成許多不同層面的政策，因此圖 1 所示的政策位置仍有爭議。例如，社會政策涵蓋性別平等政策、工人健康與安全政策和社會憲章等「正向整合」(positive integration)，又包括勞工流動政策等「負向整合」(negative

¹³ 第一手官方資料不見得能描繪動態的決策過程，而且除非能夠進行深入訪談，否則也鮮少明確列入參與決策者的觀點及影響力。尤其本文涉及眾多歐盟政策，故針對每一政策訪談必將耗時許久，也非筆者個人能力所及。故基於知識累積的假設，筆者選擇分析各家專業意見再予以比對，以求達到相對客觀的最低標準。所參考的專家意見如下：Andersen & Eliassen (1993); Armstrong & Bulmer (1998); Dinan (2000); Héritier et al. (2001); Hix (1999); Peterson & Bomberg (1999); Richardson (1996); Wallace & Wallace (1996).

圖 1 歐盟政策定位



附註：

(X)治理層級指標：

1. 國家中央官僚完全掌控。
2. 國家中央官僚主導，歐盟參與。
3. 歐盟和國家中央官僚共同主導。
4. 歐盟主導，國家中央官僚及次級政府或非政府組織參與。
5. 歐盟、次級政府和非政府組織，以及國家中央官僚共同分享治理。

(Y)政策適用彈性指標：

1. 會員國可自主決定是否完全不參與特定歐盟政策的全部內容。
2. 會員國可自主決定是否不參與特定歐盟政策的部分內容。
3. 會員國必須參與特定歐盟政策的部分內容，但容許適用例外或延遲。
4. 會員國必須參與特定歐盟政策的全部內容，但容許適用例外或延遲。
5. 會員國必須毫無例外地適用特定歐盟政策。

(Z)網絡型態：

1. 政策社群：成員數目很少、互動穩定且不對外開放；成員具有共同價值

(待續)

觀且接受彼此互動結果的正當性；成員各自擁有資源，彼此交換，權力大致平衡，但以垂直領導來分配利益。

2. 成員數目有限、互動穩定，但偶爾接納外來專業團體參與；對於共同價值及目標具有共識且接受結果的正當性，但對於達成目標的手段則有歧異；成員各自擁有資源，也互相交換，但資源不等，故權力不太平衡；垂直領導控制力較弱。
3. 成員數目較多、互動較不穩定；對於共同價值、目標及手段雖有共識，但共識薄弱；成員擁有資源不等，權力不平衡；垂直領導與水平聯繫並重。
4. 成員數目及種類繁多，互動的頻率和密度也不定；對於共同價值、目標和手段只有基本認知，但價值衝突難免；成員資源不等，政策影響力不等，權力不平衡；水平聯繫重於垂直控制，諮詢重於交換關係。
5. 議題網絡：成員數目和種類繁多，互動頻率及密度極端不穩定；對於共同價值、目標和手段並無共識，故常見衝突；成員資源極端不均等，只有水平聯繫與諮詢的互動關係。

integration) 以及歐盟間接引導的各國社會福利政策。正向整合的社會政策是由執委會、專家組成的委員會和歐洲法院所主導，不過會員國在某些層面可以選擇不參與。負向整合的社會政策是由執委會、理事會（會員國）和歐洲法院所共同主導，旨在使其符合單一市場的運作原則，而會員國必須毫無例外地適用這類的歐盟社會政策，否則可能被執委會移送至歐洲法院裁決。此外，在社會福利政策方面，由於涉及福利的分配發放，故權力仍集中在會員國手中，歐盟機構僅能間接施壓引導政策走向 (Leibried & Pierson, 1996: 186-207)。由此可知，歐盟的社會政策不是一個政策，而是許多政策的組合，可是當我們設定其座標位置時又必須視其為單一政策。¹⁴於是筆者只能取其平均位置，即將歐盟社會政策視為由國家中央官僚主導，而歐盟僅部分參與。這是因為歐洲福利國家體制仍由會員國掌控，歐盟的影響力僅存於與單一市場相關的社會政策，且更進一步的社會憲章的正向整合政策又容許會員國有相當的適用彈

¹⁴ 理想上，筆者也可將每一歐盟政策加以細分再設定座標，不過這所耗用的篇幅和精力宜另外專文處理。

性。至於社會政策牽涉範圍廣泛，又有許多特定利益團體的水平競爭，故其網絡型態較傾向議題網絡，因此筆者將歐盟的社會政策座標設定於(2, 3, 4)。

若單獨從社會政策來看，讀者或許會有充分的理由去設定不同的座標值。但相對於其他政策，特別是離社會政策較遠的其他政策座標，社會政策座標值所代表的意涵存有顯著的差異。例如競爭政策的座標值(4, 5, 3)，它所代表的意涵是該政策由歐盟主導，國家中央官僚、次級政府或非政府組織只是參與配合，而且會員國及被規範者必須毫無例外地適用歐盟的競爭政策，否則會被移送歐洲法院制裁。此外，由於歐盟競爭政策的執行權力幾乎操控於執委會和歐洲法院，會員國及被規範的利益團體實處於被動狀態。涉案者雖因案例而異，但多屬跨國公司或會員國政府，故政策網絡成員有限但不特定，介於政策社群和議題網絡之間。從這個角度來看，歐盟的競爭政策與社會政策是有顯著差異的。

又如共同外交暨安全政策的治理型態，基本上是由國家中央官僚主導，歐盟參與。即會員國可自主決定是否不參與該政策的內容，而且參與成員均屬各國外交和軍事專業官員，數目不多，水平互動穩定且各擁可交換資源，因此筆者將共同外交暨安全政策的座標設定於(2, 1, 2)。這個座標位置自然與歐盟的社會政策和競爭政策有所區別，但若我們與歐盟的共同區域政策相比較，則兩者差異更加顯著。因為共同區域政策是多層級網絡治理的典型，它是由歐盟、會員國和次級政府分享治理權力，而且該政策涉及歐盟自有財源的分配，故會員國無不積極爭取結構基金的補助。甚至像單一國家者如英國都願意另外設立區域政府層級來爭取歐盟的補助，因此沒有任何一個會員國願意自外於共同區域政策的適用規範，但因爭取補助的區域和地方政府以及利益團體眾多，與歐盟互動又因會員國的憲政屬性而有不同，故網絡型態較傾向議題網絡，於是我們將

共同區域政策的座標位置設定於 (5, 5, 4)。這個座標位置與歐盟科技研發政策的座標相去不遠，唯一的差別是，科技研發政策僅涉及非常專業的科學家和技術官僚，且透過歐盟自有經費的分配而形成垂直互賴關係，故較傾向專家網絡的型態。事實上，科技研發政策已是歐盟第三大預算支出，故會員國無不積極爭取，自無自外於該政策的理由。此外，又因執委會藉科技研發計畫經費與特定產業或科技單位形成策略聯盟，故會員國在該政策中只能與他們分享治理權力，因此歐盟科技研發政策的座標位置被設在 (5, 5, 3)。

再拿經濟結構重整政策來說，其政策座標為 (2, 1, 5)。原因是經濟結構重整政策乃各國依各自特性加以設計執行，而歐盟只負責評估建議，但不具拘束力。該政策是「開放方法協調機制」的範例，各會員國可以自主決定是否參考執委會的建議內容，而且經濟結構重整涉及的利益層面甚廣，故網絡成員眾多且不定，會員國之間的政策協調也以水平聯繫為主，甚少垂直命令，故應屬於議題網絡。反之，藥品管制政策乃由歐盟、會員國和製藥業的利益團體共同分享治理權力，由於該政策屬性是建構單一市場的規範，故會員國必須遵從該政策的內容，但適用時可容許某些例外。此外，執委會雖設定藥品管制綱要，但其政策細節則授權由歐洲製藥業的利益團體來自我規範，執委會和製藥業者互動關係穩定，彼此交換利益而形成封閉的政策社群，故其座標被設定於 (5, 3, 1)。

由於篇幅所限，筆者無法一一就各政策的座標位置加以說明，但讀者應可就各產業政策的內容依指標定義加以分析。問題是，即使全盤接受圖 1 中各政策的座標位置，我們是否可以從中找出一些座標變化的規律性呢？首先，筆者認為政策屬性差別似乎是個可行的分析面向。從圖 1 我們知道，歐盟的分配性政策 (distributive policies)，如共同區域政策、共同農業政策和科技研發政策，因涉及歐盟自有財源，故皆由歐盟主導，治理權力則被不同層級的單位

所分割，而且政策適用彈性幾乎為零。就這些政策而言，歐盟具有最大的治理優勢。相對來說，歐盟在解除規範政策方面的治理優勢相對較小，但實質優勢仍相當大。例如，涉及單一市場去除貿易障礙者，如競爭政策、解除貨物通關障礙、相互承認產品標準、政府採購自由化、勞工自由流動、服務部門自由化、資本流動自由化等政策，大多由歐盟主導立法，會員國配合修改境內法規，有時甚至授權各產業團體自行設定規範（如產品標準），而且政策適用彈性較小，會員國必須配合修法和執行政策，否則可能遭受罰鍰。反觀在建構單一市場規範方面，如產品安全標準、工作安全及健康標準、社會憲章、水質和空氣污染標準、廢棄物排放標準、化學製品標準及統一產品增值稅等政策，基本上是由歐盟和會員國共同主導，歐盟只能設定最低標準，接下來由會員國依各自條件調整適用彈性。故在建構單一市場規範方面，歐盟治理權力較弱，而且其政策適用彈性較大。到了高層政治範疇的類別（例如共同外交暨安全政策），則歐盟的治理權力僅止於配合會員國的主導意志，且其政策適用彈性更大。不過在分配性政策方面，如社會福利政策和財稅政策，因資源仍由會員國控制，故歐盟的影響力只能間接傳達，而且即使有歐盟規定，其適用彈性仍為最大的。

固然解除規範和建構單一市場規範政策有所區別，但圖 1 所示的交通政策、電信政策和能源政策亦牽涉單一市場自由化的課題，只是其自由化程度遠比其他部門來得落後。在此，會員國的中央官僚似乎仍居於主導地位，處處阻撓，致使這些政策雖涉有單一市場去除貿易障礙的性質，卻與單一市場相關政策的座標迥異，而且政策網絡型態也較傾向穩定的政策社群。因此，若以政策性質做為通則化指標，我們必須承認交通政策、電信政策和能源政策可能是例外。

那麼高層政治和低層政治的區別是否可以解釋圖 1 各項政策座

標的差別呢？表面上看來，屬於高層政治範疇的財稅政策、共同外交暨安全政策、經濟結構重整政策、出入境管制政策和社會政策等皆落於圖 1 的左前方，意謂著上述政策仍由會員國的中央官僚主導，政策適用彈性較大。而屬於低層政策政治範疇的環境政策、科技研發政策、單一市場相關政策、藥品管制政策、競爭政策、共同區域政策和經濟暨幣同盟等皆落在圖 1 的右後方，意謂著歐盟已居主導地位或治理權力已被不同層級單位瓜分，而且政策適用彈性較小。不過高低層政治的分野並無法解釋網絡的型態分布，而且一般認為屬於技術層次和低層政治的交通政策、能源政策和電信政策卻仍由會員國的中央官僚主導。反之，國家的教育政策雖常涉及敏感的高層政治，卻已由歐盟和會員國共同主導。當然，有些學者認為交通、電信和能源政策乃各會員國的策略性產業，事關國家生存，故應屬於高層政治範疇。果真如此，則以高低層政治做為一個分析面向時，仍須配合其他面向才能解釋政策網絡型態的分布。

很明顯地，政策網絡的型態涉及利益團體的實力和決策權力的集中或分歧程度。一般來說，當決策權力越集中於會員國的中央官僚且利益團體實力堅強又團結一氣時，政策網絡型態較傾向政策社群。反之，若決策權力分散（由歐盟、會員國和其他非政府組織共享）且利益團體實力薄弱又相互對立時，政策網絡型態較傾向議題網絡。從圖 1 我們知道，財稅政策、共同外交暨安全政策、能源政策和電信政策等皆由會員國的中央官僚主導，而且相對應的產業利益團體若不是國營寡占企業，就是規模龐大或專業程度很高的團體，由於他們的利害關係較一致，故常與會員國的中央官僚形成緊密的政策社群。但歐盟的藥品管制政策是一個例外，因為該政策的治理權力已由歐盟、會員國和非政府組織所分享，但其政策網絡卻呈現緊密的政策社群，原因是歐盟及會員國皆願意授權實力強大且團結的製藥業者來自行規範其產品標準。從圖 1 我們也知道，環境

政策、共同區域政策和科技研發政策等決策權力分散於歐盟、會員國和非政府組織，而且相對應的利益團體實力較弱又相互對立，故其政策網絡較傾向議題網絡型態。但我們也發現例外的案例，例如，經濟暨貨幣同盟雖由歐盟主導，但因其貨幣專業程度甚高，皆由各國中央銀行的官員參與，故其政策網絡互動穩定，且較傾向政策社群。若從圖 1 的幾個例外來看，我們可以歸納地說，利益團體的實力及凝聚力似乎決定了政策網絡的型態。固然決策權力的集中與分歧程度會影響利益團體是否能有效地影響政策，但若利益團體實力強大、專業程度高且凝聚力大，則決策單位（如歐盟的執委會和會員國的中央官僚）皆不敢忽視其意見，故政策網絡型態傾向緊密的政策社群。

目前為止，我們已使用高低層政治分野、規範性和分配性政策性質及利益團體型態來分析圖 1 的政策座標位置，但我們似乎還缺乏分析政策適用彈性的工具。雖然治理層級的集中與分散程度和政策網絡型態多少會影響政策適用彈性的大小，但是這三者間的關係並不明確。例如，治理層級越分散，且政策網絡越傾向議題網絡，是否就容許較小的政策適用彈性呢？答案似乎不太明確。因此我們引進公共財理論來分析政策適用彈性。公共財理論以兩個標準來定義公共財。第一個標準是財貨是否具有排他性(excludability)？即個人使用該財貨時是否可以排除他人使用。第二個標準是財貨是否具有敵對性(rivalry)？即個人的使用行為是否會減少他人使用該財貨的效用。例如，空氣、和平與集體安全因不具排他性和敵對性，故為典型的公共財(public goods)。公共財理論預測公共財的供給將會嚴重不足，因為沒有個人願意獨自負擔公共財的成本，卻讓其他人免費使用，除非某個人覺得提供公共財所獲得的效用比付出的成本還高，方有人願意獨自提供公共財。

歐盟共同外交暨安全政策所產出的便是公共財，因為維持歐洲

區域安全，乃至世界和平，不但有利於歐盟會員國，也有利於其週邊的非會員國。可是問題是，歐盟為何需要提供這樣的公共財呢？即區域安全與和平可以由其他國家提供（例如美國的核子保護傘），為何非由歐盟會員國共同提供呢？一方面，區域安全與和平有助於歐盟會員國的經濟發展，另一方面，共同外交暨安全政策有助於歐盟會員國對外採取單一行動，增加國際談判實力，因此歐盟會員國有意願提供區域安全與和平的公共財。可是即使如此，仍有些會員國認為，區域安全與和平為英法德義等會員國所帶來的效益高於其他會員國，故應由這些大國獨自或共同負擔。但另一方面，英法德義等大國也認為，即使區域安全與和平應由其負擔，也應該由其自由決定如何提供，而非納入共同外交暨安全政策架構，由其他「搭便車者」(free-riders) 共同決定。雖然共同外交暨安全政策已成為「歐盟條約」的一個支柱，但因該政策具有公共財的性質，使得會員國存有上述心態，因此共同外交暨安全政策的適用彈性始終非常大。正因為政策的適用彈性大，故使得「搭便車者」和「有意願獨自提供者」找到模糊的空間去提供公共財，否則便不會有任何政策產出。那麼歐盟的共同外交暨安全政策是否有可能成為像歐體般的緊密整合政策呢？答案似乎不樂觀。因為該政策產出具公共財性質，故欲搭便車的會員國不會主動提供，但欲獨自提供者卻不願受制於其他搭便車者的意見，因此欲進一步整合共同外交暨安全政策就必須克服上述公共財性質所衍生的問題。而最可能發展的整合路徑是由願意獨自提供區域安全及和平的會員國形成核心領導國家，發動整合型政策，其他會員國則樂觀其成或坐享其成。這樣的理論預測似乎也符合英法德義等大會員國的願望，不過這樣的整合路徑易造成「多速整合」，而其終局型態卻不一定是全體會員國一致加入「整合型」的共同外交暨安全政策，而總是有「搭便車」心態的會員國自外於該政策。

另一個極端的例子則是私有財 (private goods)，它被定義成具有排他性和敵對性的財貨。由於歐盟自有財源在上述政策的分配上具有排他性和敵對性，歐盟的共同區域政策、科技研發政策和共同農業政策產出便具有私有財的性質。例如，法國農民所得到的歐盟補貼不但可據為己有，排除他人分享，而且其所分得的數量越多，便意謂著其他會員國農民分得的數量越少，於是歐盟在上述政策是扮演著分配「私有財」的角色。換言之，歐盟有權規範私有財的權利義務者，而會員國必須毫無例外地遵從歐盟的政策規範，否則便無法分得歐盟的經費。所以一旦涉及「私有財」的相關政策且由歐盟統理，則其政策適用彈性變得非常小，可是若分配私有財的權力仍掌握在會員國手中 (如社會福利政策)，則歐盟根本無緣置喙。任何歐盟的政策建議都不太可能具有拘束力，可是一旦政策權限移轉至歐盟層次，則任何會員國皆有意願去爭取歐盟補助，進而願意遵從歐盟的規範。

假若政策產出的財貨不具排他性，卻具有敵對性，則公共財理論稱之為「共同資源財貨」(common pool resources, 以下簡稱CPR)。歐盟的環境政策和競爭政策便旨在解決 CPR 所衍生的困境，如跨越國界的空氣污染便可被視為 CPR 所衍生的問題。首先，空氣污染影響所及之處並無法完全孤立在單一範圍內，故不具排他性。一個會員國所排放的髒污空氣污染可能會影響其他會員國，雖然每一會員國皆希望享用乾淨的空氣，可是乾淨的空氣可能會因為其他會員國的污染而破壞，而且越多會員國污染，則空氣越不乾淨。為了避免競相污染空氣，歐盟便訂出空氣污染的最高限度，讓會員國在最高限度內依各自的產業條件排放廢氣，故會員國可以在限度之內彈性適用歐盟的廢氣排放政策。可是，會員國總存著「自己污染」，別人不准污染的心態，畢竟當別人都不污染時，自己污染只會帶來整體空氣的一點污染，卻又可滿足其工業排放廢氣的需

求，這種心態常導致所有會員國競相污染，而歐盟的環境政策多少要克服這種 CPR 所衍生的困境。採取最高限度而非絕對零污染的標準，便希望會員國可以彈性遵守歐盟政策標準，而非因種種因素無法遵守而乾脆不遵守，不過歐盟的最高限度是無法容許例外的。

另一個 CPR 的例子是，歐體於競爭政策中避免會員國競相補貼本國產品成本而造成產品價格滑落至成本以下。我們可以想像，一個合理且穩定的歐洲市場價格是一項共同資源財貨，各會員國皆希望其產品維持一定合理價格，可是也存著利用補貼使其產品維持高競爭力的心態，這時如果其他會員國皆維持一定價格，而某一會員國補貼其本國產品，則其產品格外具有競爭性，而且該產品的平均歐市價格僅會些許地滑落。可是如果所有會員國皆補貼其本國產品，則該產品的歐市價格必然滑落至成本以下。問題是，即便如此也沒有任何會員國願意放棄補貼而失去競爭力，因此歐盟的競爭政策便是希望克服這種競相補貼而造成產品價格低於成本的困境。會員國自然希望歐盟扮演強而有利的仲裁角色去懲罰暗中補貼的會員國，但自己卻仍存有暗中補貼的心態。幸好歐洲法院和執委會勝任仲裁者和懲罰者的角色，故會員國多願意遵守歐盟的競爭政策，而且不容許其他國家可以存有適用的例外。

最後，如果財貨具有排他性但不具敵對性，則被稱做「俱樂部財貨」(club goods)。這類財貨可以排除非俱樂部成員享用，但一旦加入俱樂部則不論成員多寡，皆可同等享用財貨。歐盟本身做為一個國際組織便是一種俱樂部財貨，非會員國無法享受會員國般的同等權利，可是會員國彼此的權利義務在理論上是平等的，並不因成員數目多寡而致權利義務有所增減。就歐盟的諸多政策來說，單一市場去除貿易障礙政策(如人員自由流通政策)和對外貿易政策便屬於俱樂部財貨，因為單一市場人員自由流通是只有會員國的人員才能享有的權利，而且人員流通量的多寡並不會影響會員國人員流通

的自由程度。又如對外貿易政策乃由歐盟以統一口徑代表會員國集體來行使，非會員國自然不能享有該項權利，可是越多會員國授權歐盟進行對外貿易談判不但不會危害其對外實力，反而可增加其談判實力。因此歐盟的對外貿易政策實具有郭里克爾 (Alkuin Kölliker) 所稱的「排他性網絡財貨」(excludable network goods) 的性質 (Kölliker, 2001: 125-151)。這種排他性網絡財貨格外具有整合的向心力 (centripetal effect)，因為越多會員國參與表示歐盟對外貿易談判的實力越強大，可是談判的成果卻只有會員國才能享用。根據郭里克爾的說法，歐元政策亦有相同的整合向心力，因為使用歐元的成員國越多，表示其貨幣流通率和市場佔有率越高，也表示其幣值效用越高，故自外於歐元市場的英國和瑞典便有較強烈的意願於隨後加入歐元的使用行列。如果歐元僅有兩三個會員國使用，則英國、丹麥和瑞典使用歐元的意願便相對較低。但唯有加入歐元市場，英國、丹麥和瑞典才能享用歐元流通和穩定的好處。歐盟政策若能產出俱樂部財貨或排他性網絡財貨，則其政策適用的彈性會越來越小，因為自外於該政策的會員國有意願隨後適用，使得政策適用的例外逐漸消失。

陸、結論

綜合上述幾節的討論，我們可以歸納出以下幾項初步結論以做為進一步分析的假設。第一，從圖 1 中的政策座標位置，我們發現歐盟的政策大致聚集於兩個群叢 (clusters)。第一個群叢是圖 1 的左前方，由會員國主導，政策適用彈性較大，而且傾向政策社群的網絡治理型態；第二個群叢是圖 1 的右後方，由歐盟主導，或由歐盟、會員國及非政府組織分享治理權力，其政策適用彈性較小，但政策網絡型態傾向議題網絡；然而兩個群叢之外仍有一些例外的政策個案。不過，進一步分析各項政策類別的細目則有助於釐清歐盟政策

所呈現的兩個群叢是否因本文取樣偏差所造成，還是確有政策群叢的現象。第二，雖然圖 1 呈現兩大歐盟政策群叢，但我們並不明瞭為何某些政策會群聚一方。到底治理層級、政策適用彈性和政策網絡的關聯性為何呢？是否由歐盟主導政策便導致政策彈性較小呢？又是否議題網絡必然傾向多層級治理呢？答案似乎不明確，因而筆者引進幾個可能分析的面向。首先，高低層政治的分野似乎可以解釋治理層級轉變和政策適用彈性的大小。從圖 1 我們知道，涉及敏感高層政治的政策，如共同外交暨安全政策和財稅政策等，皆仍由會員國主導，且政策適用彈性較大。另一方面，涉及較不敏感的低層政治議題者，如環境政策、科技研發政策和單一市場相關政策等，多由歐盟主導，或由歐盟、會員國和非政府組織分享治理權力，而且政策適用彈性較小。不過高低層政治分野並無法解釋政策網絡的型態。

於是我們引進利益團體組織實力及團結程度來分析圖 1 的政策座標位置。我們得到第三點結論，即利益團體的組織實力越大或專業程度越高，且彼此團結程度強，則不論是由歐盟主導或由會員國中央官僚主導的政策皆易形成政策社群。反之，若利益團體組織鬆散，又相互對抗，則易形成議題網絡。第四，從圖 1 我們發現，歐盟政策適用彈性的大小可依會員國主導的分配性政策（如社會福利政策）、涉及敏感高層政治議題的政策、建構單一市場規範政策、單一市場解除貿易障礙政策和歐盟主導的分配性政策等類別依序遞減。就上述現象，筆者用公共財理論的分類來分析。筆者發現歐盟政策產出中屬於公共財的共同外交暨安全政策的政策彈性最大，而且未來形成緊密整合政策的前景並不樂觀。可是若歐盟政策產出屬於私有財或俱樂部財，或排他性網絡財貨，則其政策適用彈性較小，而且未來形成緊密整合政策的前景非常樂觀，故其政策適用彈性有越來越小的趨勢。最後，歐盟政策中旨在克服「共同資源財貨」

所衍生的問題者，如環境政策和競爭政策等，其政策適用彈性則設定在某最低標準上，會員國必須遵守歐盟的最低標準，但在歐盟允許範圍內，會員國可以彈性適用。但是即使歐盟在這些議題上具有強大的制裁力量，會員國仍有誘因去違背歐盟的規定，只要其他會員國不一起違背歐盟規定，則單一違規的會員國仍有利可圖。因此可預見的是，一旦歐盟不再具備強大制裁力，則這類歐盟政策將輕易瓦解，且會員國將競相濫用「共同資源財貨」。

總結而論，本文首先運用我們所熟悉的幾個治理型態典型來分析歐盟這個沒有政府的治理體系，其次，本文進一步確認歐盟治理體系較傾向多層級網絡治理的型態，再藉由介紹其「開放方法的協調機制」的治理模式來說明歐盟的治理體系仍處於成型狀態。接著為了瞭解歐盟治理模式的現狀及變動，筆者將歐盟主要政策置於一個三維空間中，即依照治理層級、政策適用彈性和政策網絡型態三項指標，針對歐盟主要政策進行內容分析，再將各項政策予以定位。最後從本文的座標定位圖中，筆者歸納出兩大政策群叢，並用幾個不同的理論加以解釋，這些理論性解釋均有不完備的地方，因此應被視為進一步分析的假說而非定論。筆者認為透過本文定位分析的努力，讀者可以更有系統地瞭解歐盟正在成型的治理體系，而不會因歐盟治理體系的複雜多變而陷入渾沌的知識泥沼中。

參考文獻

- 王萬里(2002)。《台灣與歐盟》。台北市：五南圖書公司。
- Andersen, Svein S., & Eliassen, Kjell A. (Eds.). (1993). *Making policy in Europe: The europeification of nation policy-making*. London: SAGE Publications.
- Armstrong, K., & Bulmer, S. (1998). *The governance of the single European market*. Manchester and New York: Manchester University Press.
- Aspinwall, M. (1999). Planes, Trains and automobiles: Transport governance in the European Union. In Kohler-Koch & Eising (Eds.), *The transformation of governance in the European Union* (pp. 119-134). London: Routledge.
- Cameron, C. M. (2000). *Veto bargaining*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Cater, W. G. (1964). *Power in Washington*. New York: Random House.
- Cohen, E. (1997). The interplay of corporate, national, and European interest. In Wallace & Young (Eds.), *Participation and policy-making in the European Union* (pp. 141-158). Oxford: Clarendon Press.
- Corbett, R., Jacobs, F., & Shackleton, M. (2000). *The European parliament* (4th ed.). London: John Harper.
- Cram, L. (2001). Governacne to go. *Journal of Common Market Studies*, 39, 4: 596-618.
- Dinan, Desmond (2000). *Encyclopedia of the European Union*. London: Macmilian Press Ltd.
- Dowding, K. (1995). Model or metaphor? A critical review of the policy network approach. *Political Studies*, 43: 136-158.
- Dyson, K. (1999). Economic and monetary union in Europe: A transformation of governance. In Kohler-Koch & Eising (Eds.), *The transformation of governance in the European Union* (pp. 98-118). London: Routledge.
- Eising, R., & Kohler-Koch, B. (1999). Introduction. In Kohler-Koch & Eising (Eds.), *The transformation of governance in the European Union* (pp. 3-13). London: Routledge.

- Falkner, G. (1999). European social policy: Towards multi-level and multi-sector governance. In Kohler-Koch and Eising (Eds.), *The transformation of governance in the European Union* (pp. 83-97). London: Routledge.
- Falkner, G. (2000). Policy networks in a multi-level system: Convergence towards moderate diversity? *West European Politics*, 23, 4: 94-120.
- Goetz, K. H., & Hix, S. (2000). Europeanised politics: European integration and national political system. *West European Politics*(Special Issue), 23, 4: 1-231.
- Hecl, H. (1978). Issue networks and the executive establishment. In A. King (Ed.), *The new American political system* (pp. 87-124). Washington D. C.: American Enterprise Institute.
- Héritier, A., Kerwer, D., Knill, C., Lehmkuhl, D., Teutsch, M., & Douillet, Anne-Cécile (2001). *Differential Europe: The European Union impact on national policymaking*. Lanhan, Boulder, New York and Oxford: Rowman & Littlefield Publishers, Inc.
- Hix, S. (1999). *The political system of the European Union*. London: Macmillan Press Ltd.
- Hodson, D., & Maher, I. (2001). The open method as a new mode of governance: The case of soft economic policy coordination. *Journal of Common Market Studies*, 39, 4: 719-746.
- Jachtenfuchs, M. (2001). The governance approach to European integration. *Journal of Common Market Studies*, 39, 2: 245-264; Especially, p. 253.
- Kassim, H. (1994). Policy networks, networks and European Union policy making: A Sceptical View. *West European Politics*, 17, 4: 15-27.
- Knill, C. (2001). *The Europeanisation of national administration*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Kohler-Koch, B. (1996). The strength of weakness: The transformation of governance in the EU. In S. Gustavsson & L. Lewin (Eds.), *The future of the nation-state*(pp. 169-210). Stockholm: Nerenius & Santérns.
- Kohler-Koch, B. (1999). The evolution and transformation of

- European governance. In B. Kohler-Koch & R. Eising (Eds.), *The transformation of governance in the European Union* (pp. 14-36). London: Routledge.
- Kohler-Koch, B. & Eising, R. (Eds.) (1999). *The transformation of governance in the European Union*. London: Routledge.
- Kölliker, A. (2001). Bringing together or driving apart the union? Toward a theory of differentiated integration. *West European Politics*, 24, 4: 125-151.
- Laffan, B. (1998). The European Union: A distinctive model of internationalization. *Journal of European Public Policy*, 5, 2: 235-253.
- Leibried, S., & Pierson, P. (1996). Social policy. In H. Wallace & W. Wallace (Eds.), *Policy-making in the European Union* (pp. 186-207). Oxford: Oxford University Press.
- Lindberg L., & Scheingold, S. (1970). *Europe's would-be policy*. Englewood Cliff, N. J.: Prentice-Hall.
- Majone G. (Ed.). (1990). *Deregulation or re-regulation regulatory reform in Europe and the United States*. New York: St. Martin's.
- Majone, G. (1995). Mutual trust, credible commitments and the evolution of rules for a single European market. *EUI Working Paper*, RSC 96/57, 1995.
- Majone, G. (1996). *Regulating Europe*. London: Routledge.
- Marks, G. (1996). Exploring and explaining variation in cohesion policy. In L. Hooghe (Ed.), *Cohesion policy and European integration: Building multi-level governance* (pp. 388-422). Oxford: Clarendon Press.
- Marks, G., Hooghe, L., & Blank, K. (1996). European integration from the 1980s: State-centric v. multi-level governance. *Journal of Common Market Studies*, 34, 3: 341-378.
- Mbaye, H. A. O. (2001). Why national states comply with supranational law: Explaining implementation infringements in the European Union, 1972-1993. *European Union Politics*, 2, 3: 259-281.
- McFarland, A. (1987). Interest groups and theories of power in

- America. *British Journal of Political Science*, 17: 129-147.
- Moser, P., Schneider, G., & Kirchgässner, G. (2000). *Decision rules in the European Union: A rational choice perspective*. London: Macmillan.
- Olson, M. (1965). *The logic of collective action: Public goods and the theory of groups*. Cambridge, MA: Harvard Univ. Press.
- Peterson, J., & Bomberg, E. (1999). *Decision making in the European Union*. New York: St. Martin's Press.
- Pollack, M. (1995). Regional actors in an intergovernmental play: The making and implementation of EC structural policy. In C. Rhodes & S. Mazey (Eds.), *The state of the European Union Vol. 3* (pp. 361-390). Boulder, CO.: Lynn Rienner.
- Rhodes, K. A. W., & Marsh, D. (1992). New directions in the study of policy networks. *European Journal of Political Research*, 21: 181-205.
- Rhodes, R.A.W. (1996). The new governance: Governing without government. *Political Studies*, 44, 5: 652-667.
- Richardson, J. (Ed.). (1996). *European Union: Power and policy-making*. London and New York: Routledge.
- Rosenau, J.N., & Czempiel, E-O. (1992). *Governance without government: Order and change in world politics*. Cambridge: Cambridge Univ. Press.
- Schmidt, V.A. (1999). National patterns of governance under siege: The impact of European integration. In B. Kohler-Koch & R. Eising (Eds.), *The transformation of governance in the European Union* (pp. 155-172). London: Routledge. Especially, p. 157.
- Schmidt, V. A. (1997). European integration and democracy: The differences among member states. *Journal of European Public Policy*, 4, 1: 128-145. Especially, p. 135.
- Schmitter, P.C. (1996). Imagining the future of the Euro-policy with the help of new concepts. In G. Marks, F. W. Scharpf, P. C. Schmitter & W. Streeck (Eds.), *Governance in the European Union* (pp. 121-150; Especially, p. 125. Table 6.1.). London: Sage.
- Sutcliffe, J. B. (2000). The 1999 reform of the structural fund

- regulations: Multi-level governance or renationalization. *Journal of European Public Policy*, 7, 2: 290-309.
- Waarden, F. Van. (1992). Dimensions and types of policy networks. *European Journal of Political Research*, 21: 29-52.
- Wallace, H. (2000a). Differentiated integration. In D. Diana (Eds.), *Encyclopedia of the European Union* (pp. 137-140). London: Macmillan.
- Wallace, H. (2000b). Politics and policy in the EU: The challenge of governance. In W. Wallace & H. Wallace (Eds.), *Policy making in the European Union* (pp. 3-36). Oxford: Oxford University Press.
- Wallace, H., & Wallace, W. (Eds.). (1996). *Policy-making in the European Union*. Oxford: Oxford University Press.
- Weiler, J. (1999). *The constitution of Europe*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Wessels, W. (1997a). The growth and differentiation of multi-level networks: A corporatist mega-bureaucracy or an open city. In H. Wallace & A. R. Young (Eds.), *Participation and policy making in the European Union* (p. 18). Oxford: Clarendon Press.
- Wessels, W. (1997b). An ever closer fusion? *Journal of Common Market Studies*, 35, 2: 276.

An Anatomy of the EU Governance

David W. F. Huang

Abstract

European integration has not only shifted some of the member states' policy competence to the supranational level, but it has also challenged the existing governance system of each member state. Moreover, since the events of European integration are still unfolding, it is better to regard the European Union (EU) as a "evolving" governance system. During this on-going integration process, the EU governance system has often been characterized as "a governance without government," "a multi-level network governance," or "a new governance derived from open methods of coordination." Unfortunately, the above three characterizations fail to reveal the complex and dynamic features of the EU governance system as a whole. For this reason, this paper introduces a three-dimensional analytical space, that locates most of the important EU policies. We find that EU policies are not randomly distributed, but rather clustered either at the left-front corner or the right-rear corner. The left-front cluster, exemplified by tax policy and foreign policy, indicates that policy competence is dominated by member states competence with maximal flexibility of implementation and input from the policy community. The right-rear cluster, exemplified by environmental policy and regional policy, represents EU policy competence, minimal flexibility, and issue network. Finally, various theories are used to explain this cluster phenomenon in the EU governance system.

Key Words: EU governance system, multi-level network governance, open methods of coordination, corporatism, policy community