

《歐美研究》第五十一卷第二期 (民國一一〇年六月), 211-217
DOI: 10.7015/JEAS.202106_51(2).0001
<https://euramerica.org>

「歐盟公共政策與治理」專題： 客座主編導言*

邵允鍾

中央研究院歐美研究所

E-mail: yungdjongshaw@gate.sinica.edu.tw

對於從事歐盟研究的學術工作者而言，2019 年是一個特別的年份，因為其同時是歐盟莫內計畫三十周年以及歐元誕生的二十周年。莫內 (Jean Monnet, 1888-1979) 一生對歐洲整合做出莫大貢獻，作為「舒曼宣言」的起草者與歐洲煤鋼共同體的首任主席，他在歐洲統合的過程中，尤其是共同體草創初期，扮演了關鍵的角色，也因此享有「歐盟之父」的美名。莫內計畫 (Jean Monnet Programme) 肇始於莫內逝世十周年的 1989 年，執委會希望藉由此一以他為名的計畫鼓勵歐洲整合相關的學術研究並提供相應的預算支助。該計畫起初僅向會員國內的學術工作者開放，但時至今日已發展為一全球性的學術網絡，全球 90 個國家皆有提供莫內課程，莫內計畫所支持的研究活動，其總數則將近 5,000 件 (European Commission,

© 中央研究院歐美研究所

責任校對：蔡旻芳、王如汶

* 筆者感謝本專題的另一位客座主編李貴英教授對本序文的結構與大方向所提供的寶貴建議。

2019: 4)。由於目前歐盟已將所有與教育、職業訓練、青年及體育之各類計畫納入「Erasmus+」框架之下，莫內計畫因此也成為此一框架計畫的重要構成部分。Erasmus+的前身則是執委會於 1987 年所提出的交換學生計畫 Erasmus (European Community Action Scheme for the Mobility of University Students)，由於此一交換學生計畫獲得巨大成功，至今已成為歐盟在高等教育領域的指標性成就，也無怪乎歐盟自 2014 年起直接將其教育領域的框架計畫定名為 Erasmus+。

而眾所周知，歐元誕生於 1999 年。那年元旦，初始參與歐元的 11 個會員國間的國幣匯率不再變動，同時這些國家的貨幣政策高權也移交給歐洲央行。歐元誕生後的頭兩年僅以金融市場計價單位的形式存在，純粹用於電子支付。要到 2002 年，歐元實體貨幣才正式發行，而歐元區國家也停止使用其原有國幣。在 20 年後的今天回顧歐元誕生的歷史，我們可以清楚看到，歐元能夠順利誕生進而成為強勢的國際儲備貨幣，乃是長久規畫的結果，也並非一路順遂。早在 1969 年，歐盟政治領袖即曾委託時任盧森堡總理的 Pierre Werner 研究十年內實現經濟與貨幣同盟 (Economic and Monetary Union; EMU) 的可能性，因而有 1970 年 Werner Report 的出現。此一報告建議以漸進的方式進行制度改革，以期在十年內完成固定會員國間國幣匯率以及採用單一貨幣的目標。此一預定時間表雖然未能成真，但至少 1979 年歐洲貨幣體系 (European Monetary System; EMS) 與歐洲通貨單位 (European Currency Unit; ECU) 正式上路，是為歐洲匯率機制 (European Exchange Rate Mechanism; ERM) 的起點。而後，對單一市場的真正實現貢獻卓著的執委會主席 Jacques Delors 於 1989 年完成 Delors Report，明確化單一貨幣所

需的前提準備工作。隨著前置工作的完成，歐洲央行於 1998 年正式開始運作，而歐元終於得以在 1999 年誕生。¹

里程碑的一個重要功能在激發人的歷史感，藉由回顧過往的道路思索未來的方向。這也是為什麼東吳大學法學院與中研院歐美研究所決定在該年底合作舉辦「歐元二十周年暨歐盟莫內計畫三十周年」學術研討會，邀請國內各領域的歐盟研究者提出研究論文，在最前緣的歐盟研究議題上共同思索、辯論歐盟的未來發展方向與其所面臨的挑戰。如今該場研討會的學術成果在經過《歐美研究》季刊一貫的嚴格審查後，將以連續兩期專題的形式呈現，讀者現在手上的便是專題的第一冊。

本期專題的主題是「歐盟公共政策與治理」，收錄三篇從不同角度切入此一議題的文章。卓忠宏教授的〈歐洲治理危機：「利益」與「認同」的落差〉以歐盟統合理論中的新功能主義為理論出發點，詳細分析新功能主義創始者 Ernst Haas 於 2003 年臨終數週前才完稿，為其經典代表作 *The Uniting of Europe* 所撰寫的新版導論。Haas 在該篇導論中對新功能主義做出重要補充，強調「利益」與「認同」作為兩個影響統合進程的關鍵變數。站在 Haas 的肩膀上，卓教授進一步主張，歐盟內各行動者在利益與認同增強的過程中會支持強化制度，相對地，當利益與認同減弱時，便會造成統合的停滯或倒退。本文重要的學術貢獻在於，作者清楚定位了歐盟當前治理危機的三種關鍵態樣，即承諾與執行的落差、政治菁英與公眾意見的落差，以及歐洲認同與國家認同的落差，同時以歐債危機、難民危機，以及分離主義運動作為其理論的試金石，明確且有說服力地說明了

¹ 關於歐元的發展史，可參見 Teasdale & Bainbridge (2012: 207-212, 231-237) 清楚扼要的說明，及其所指引之延伸閱讀文獻。

這三種治理危機型態如何減弱（或增強）了何種共同利益或身分認同，得出重要且精彩的研究結論。

而誠如卓教授對歐盟治理危機的剖析，政治菁英與公眾意見的落差確實是歐盟政治決策過程中極待克服的缺陷。卓文精闢地指出：「歐盟並未正視因債務與難民危機引發內部經濟、社會、文化分歧這類問題。歐洲人民抗議債務緊縮政策或不滿移民開放政策，因此而走上街頭示威抗議可說比比皆是，但依舊無法撼動歐盟既定決策。歐洲統合過程中，公共政策是經由政治菁英協商產出。……國家在制定政策選擇與偏好，會面臨來自社會中各方利益團體之壓力。但在實際的運作上，國家政策偏好未必與社會團體與階級的利益相符合，也不一定有能力去執行該項政策。人民所組成之利益團體影響力著實有限，這也是歐盟多重治理的矛盾。」

此一困境將我們帶往下一個問題：究竟歐盟層次的利益團體政治遊說是怎麼發生的？這正是朱景鵬教授在其〈歐盟決策系統中遊說活動結構、程序及影響力之研析〉一文中所欲回答的問題。朱文層次井然，以詳細爬梳、分析遊說活動的學術理論為出發點，繼而闡明歐盟遊說相關法制的歷史沿革，而全文的精華則在其對歐盟決策流程中執委會、歐洲議會與部長理事會內部遊說結構具體且深入的分析。綜合國外最前端的研究，朱教授點出的兩個研究結果與卓文指出的治理困境高度相關，特別值得我們重視。朱文指出，依據 Bouwen 的研究，「遊說或利益團體充分利用歐盟民主赤字或缺失，提高他們參與影響歐盟立法的進程，同時在歐盟多層級治理體系的特質中採行了不同的遊說策略」。而此一不同的遊說策略進一步在 Nørgaard 等人的實證研究中被清楚揭露，亦即，執委會與歐洲議會乃是泛歐洲利益遊說活動的彙集之處，至於部長理事會中的遊說活動所代表的利益，則是會員國國內的利益考量重於歐洲層級的利益

考量。一位匿名審查人因此指出：「從本文研究推論過程來看，屬於專屬職權項下法案，遊說團體或者以布魯塞爾為遊說主要場域；屬於共享職權項下法案，遊說團體或者同時需要在布魯塞爾和各會員國首都進行遊說；屬於輔助原則項下法案下，遊說行為或者以各會員國首都為主要場域。果如此，本文則揭示出遊說團體的重要行為模式」。我們期盼關心歐盟境內共同利益形成與決策制定之相互關係的研究者能夠以朱文為基礎，進一步闡明這些重要的行為模式。

在結論上，關於卓教授所指出的「政治菁英與公眾意見的落差」，朱文藉由研究歐盟層級遊說活動所做出的判斷似乎不容我們過於樂觀：「雖然，自 2011 年以來，歐盟建置了自願性透明化註冊登記制度，但是由於制度性及特殊性的決策結構體系，強制性的註冊登記準則始終無法完成，乃至於仍有更多的遊說團體因遊說利益考量，以及國家利益或歐洲層級利益因素，採取一種非制度性的遊說途徑」。如何改正此一制度缺陷，仍有待更多歐盟公共政策學者的後續研究與集思廣益。

而如果卓、朱二文都是在新功能主義的視域下開展其研究，承認利益（或認同）在多層次體系中形成、匯流的可能性，楊三億教授的〈強權競爭下的中型國家安全策略：以波蘭與土耳其為例〉的基本出發點則是國際關係理論中的現實主義傳統，著重以國家利益為座標思考區域政治與外交政策問題。眾所周知，在歐盟統合理論的學術辯論中，新功能主義乃與自由派政府間主義站在對立的理論位置上，相較於新功能主義，自由派政府間主義認為國家利益在統合過程中發揮壓倒性的影響力。從歐盟統合的問題意識看楊教授的文章，等於再次提醒讀者，無論歐盟會員國（波蘭）或其潛在加盟國（土耳其）都是被鑲嵌在殘酷的地緣政治之中，作為中型國家，

它們都必須為了國家的生存採取對自己最有利的結盟政策，也因此思索歐盟統合問題，不容我們片刻忽視國家理性最重視的國家安全，尤其是軍事上的安全。

楊文的主要企圖是進一步細緻化關於非強權國家外交策略選擇的既有文獻。現有的學術文獻多不區分中型國家與小型國家，但楊教授主張二者實際上是不同類型的行為者，可以被區分觀察。他有說服力地指出，雖然同樣非屬強權，但中型國家相較於小型國家，仍較有能力利用全球權力結構的浮動性，並且享有較高的區域自主性，這導致中型國家與強權的安全互動呈現比小型國家更豐富的多樣性。而釐清此一多樣性，正是楊文最引人注目的學術貢獻。藉由對比波蘭與土耳其這兩個中型國家，楊教授得出的重要結論是，「離威脅中心越近，中型國家採取扈從一強去抗衡另外一強的策略就越明顯；相反的，離威脅中心越遠，中型國家採取在兩強間擺盪策略就越明顯」。誠如楊教授所言，既有文獻雖然已經指出，中小型國家在面對強權時可能採取抗衡、扈從，或避險等不同交往策略，但楊文進一步明確指出，在中型國家的情形，其將採取的具體策略乃與其相對於威脅中心的距離高度相關。

里程碑的另一個重要意義在盤點既有的耕耘成果。作為專題的客座主編，我們對於 2019 年「歐元二十周年暨歐盟莫內計畫三十周年」學術研討會所展現的台灣歐盟研究圈學術水準與多元開展同感驕傲，這本專題就是最好的見證。我們邀請《歐美研究》的讀者在閱讀完本期專題後，與我們一同期待 9 月號專題第 2 期「歐盟經貿專題」的面世。

參考文獻

- European Commission. (2019). *Jean Monnet activities: Thirty years of excellence in EU studies*. https://ec.europa.eu/programmes/erasmus-plus/resources/documents/jean-monnet-activities-30-years-excellence-eu-studies_en
- Teasdale, A., & Bainbridge, T. (2012). *The Penguin Companion to European Union* (4th ed.). Penguin.