

學術論文

歐洲認同與歐盟東擴之互動發展

European Identity and Eastern Enlargement of European Union

王群洋 *Chyun-Yang Wang*
中山大學政治學研究所副教授
Associate Professor of Department of Political Science
National Sun Yat-Sen University

摘要 / Abstract

歐洲人從中世紀對地域、封建領主以及基督教教會的認同轉化為對民族的集體認同，並以此作為基礎建立和鞏固民族國家，進而完成了歐洲中世紀邁向近代發展過程中的社會整合。歐盟自 1990 年代以來建構集體認同的目的就是要在歐洲共同的文明、經濟與政治發展的基礎上，培養公民對歐盟的認同感以使歐盟發展成為「合眾國」，但隨著歐盟東擴的進程，會員國數目的不斷增加，再加上伊斯蘭文明的加入使得歐盟的文明背景複雜化，利益訴求亦趨於多元化，故有衝擊既存整合目標之可能性。本文從歷史層面來分析歐洲人之文化認同差異；從社會與政治層面探討會員國權益與歐盟公民之偏好；最後再從外在威脅與壓力對於歐盟「共同外交與安全政策」之決策機制與在國際社會之角色等之影響，來探究歐盟東擴對代表歐盟整合深化之單一的歐盟集體認同之塑造與發展是助力或是阻力。

The evolution of European Identity was from local, regional and Christian identity in the middle age to national identity in modern age. The aim of European Union at taking shape of collective identity for Europe since 1990's, which is based on cultural, economic and political development, is to build up the European Identity for citizen, this in turn, is positive for the establishment of "United States of Europe." But Eastern enlargements complicate the Christian civilization via the accession of new member countries with muslim and orthodox civilization. The interest of member countries and preferences of European people are although to be multi-faceted. The original goal of European integration, namely building-up of "United States of Europe," could be reversible. In this article the consequence of the Eastern enlargement of European Union for taking shape of European identity will be in three parts examined. The first part reviews the differences of cultural identity among new and old member countries, the second part analyzes social and political dimension of the interest of EU-members and preferences of European Citizen, last but not least the decision making mechanism and the function of the "Common Foreign and Security Policies" will be dealing with in the third part.

關鍵詞：歐洲認同、歐盟公民、憲法愛國主義、歐盟東擴、歐盟共同外交與安全政策

Keywords: European Identity, EU Citizenship, Constitutional Patriotism, EU Eastern Enlargement, EU Common Foreign and Security Policy

壹、前言

認同的形成是以語言方式直接表達或通過共同的符號、標誌、圖像等間接表達，集體認同的理念則是結合共同的文化與歷史遺產、語言、回憶、記憶並以公民為基礎，故獨立自主的人民經由法律可以形成集體意志並領導自己外，且可用以區分自我和其他群體的共同歸屬感，而此歸屬感以群體成員的共有特徵為基礎，並與其他群體有所區隔，¹故認同的形成涵蓋人、價值、利益、制度與組織等要素，個體與集體，自我與他者亦由此等要素而建構。²

歐洲聯盟（European Union，以下簡稱歐盟）東擴之進程中，受到集權化、標準化及統一等觀念束縛的東歐多元文化和以基督文明為主的西歐政治文化相互激盪之影響，使得各種政治、經濟、文化等因素從民族國家向歐盟擴散，故而在歐洲出現各種新的認同形態，例如舊歐洲與新歐洲、世俗歐洲與宗教歐洲、核心歐洲與邊陲歐洲，³而原屬於民族國家範疇的認同形態也逐漸地呈現出多元化的特徵，如民族認同、地方認同與區域認同等。歐盟深知歐洲認同形成與否，是歐洲整合能否完成的根本因素。自 20 世紀九〇年代以來建構歐洲認同的目的就是要在歐洲共同的文明、經濟與政治發展的基礎上，培養公民對歐盟的認同感，以使歐盟發展成為「歐洲合眾國」（United States of Europe）。

有鑑於此，對於歐盟而言歐洲整合的當務之急是形成以歐洲整個區域認同為內涵之集體認同，以利其進一步擴大。部分民族主義理論學者認為

¹ Erik Eriksen, "Conceptualizing European Public Sphere – General, Segmented and Strong Publics," in John Fossum and Philip Schlesinger eds., *The European Union and the Public Sphere – A Communicative Space in the Making?* (London: Routledge, 2007), p.30.

² M. Rainer Lepsius, "Prozesse der Europäischen Identitätsstiftung," *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B.38 (2004), p.1.

³ Jürgen Habermas and Jacques Derrida 之論述，詳見 Holly Case, "Being European: East and West," in Jeffrey Checkel and Peter Katzenstein eds., *European Identity* (Cambridge: Cambridge University Press, 2009), p.112.

若要從歐洲各民族文化中創造整合的歐洲，最大的挑戰是需要形成文化認同，哈伯馬斯(Jürgen Habermas)則主張歐洲人必須在一定程度上「擴大」其民族認同。⁴就多元主義之觀點而言，歐洲認同和民族認同可以共存，兩者功能且可互補，而多元認同與多重效忠亦是國際體系的現象，後現代主義者則強調單一認同理論已經難以適用於多元的後現代社會，多元認同已是現代社會理論的特徵之一，歐盟就是一個後現代與後民族的治理體系，而多元認同則是趨勢之一。⁵

冷戰結束後，歐盟對內經文化認同、會員國及公民之權益，對外則經由「共同外交與安全政策」來形塑歐洲整個區域的認同。隨著歐盟東擴的進程，會員國數目的不斷增加，而伊斯蘭文明與東正教文明亦隨之進入，使得歐盟的文明背景複雜化，利益訴求亦趨於多元化，制度與組織亦面臨調整之壓力。本文章節鋪陳是從歷史層面分析歐洲人之文化認同差異；從社會與政治層面探討會員國與歐盟公民之權益；最後在從歐盟「共同外交與安全政策」之決策機制與在國際社會的定位等幾部分，來檢視歐盟在推動東擴的進程中，對於歐盟的集體認同是助力或是阻力？

貳、文化認同

學術界研究認同之文獻甚多，其中廣為引用者有哈伯馬斯的理論，紀登斯(Anthony Giddens)之社會學的認同理論，以及泰菲爾(Henri Tajfel)的社會認同理論。⁶綜合可知，認同形成基本上含有歷史所建構之認同；社

⁴ 唐書明，〈全球化進程中的歐洲文化認同〉，《貴州大學學報》，第24卷，第1期(2006年)，頁86。

⁵ 吳志成、鞏苗子，〈歐洲一體化進程中的歐洲認同論析〉，《南開學報》，第1卷(2007年)，頁23-24。

⁶ 廣為引用的著作分別是：Anthony Giddens, *Modernity and Self-Identity* (Cambridge: Polity Press, 1991); Jürgen Habermas, "Moralentwicklung und Ich-Identität," in Zur Rekonstruktion ed., *Historischen Materialismus* (Frankfurt: Suhrkamp, 1976); Henri Tajfel, *Human Groups and Social Categories* (Cambridge: Cambridge University Press, 1981); Dirk Jacob and Robert

會及政治條件形成之認同；未來發展方向所塑造之認同等三種層面。⁷就歷史層面所建構之歐洲文化認同而言，歐洲地區之文化認同是天主教主導，以基督文明（Christendom）為主。在現代時期（modern era）之初，德國神學教授馬丁路德（Martin Luther）提出每個人均可以直接和上帝溝通的主張，發展成為挑戰羅馬天主教會與教皇之權威的「宗教改革」，使得歐洲認同分裂為基督教（Protestant，又稱新教）及天主教（Catholic，又稱舊教）兩類，彼此互相競爭，進而引發 16 世紀的宗教戰爭，而在「三十年戰爭」（Thirty-Years War, 1618-1648）中達到高峰。

西伐利亞條約（Westphalia Treaty, 1648）簽訂以後，歐洲各民族以民族國家為單位，繼續進行爭奪或維護各自利益的競爭，使得歐洲人從中世紀對地方、封建領主以及基督教教會的認同轉化為對民族的認同，進而建立和鞏固民族國家，從而完成歐洲中世紀向近代發展過程中社會整合的轉變，然而宗教戰爭及「三十年戰爭」所帶來的災難，使得多數歐洲人瞭解由舊教與新教所影響之基督文明（Christianity）的侷限性，進而找尋非基督文明之認同，以致成就世俗哲學的發展（secular-philosophies）。歐洲的基督文明認同在 17 世紀亦因此而分裂成三種認同內涵，即天主教，基督教以及由霍布斯（Thomas Hobbes）、洛克（John Locke）等思想家所代表之世俗思想（secular mentality）。此認同趨勢至啟蒙時期（Siècle des Lumières, 約 18 世紀初至 1789 年法國大革命）從少數之精英份子團體擴展至日漸增多且受教育之中產階級。啟蒙時期之歐洲文化認同之內涵是在前述基礎上加入理性主義、科學、民主思想，再加上經由拿破崙（Napoléon Bonaparte）橫掃歐洲之戰爭（1792 -1815）而擴展至整個歐洲的法國大革命（1789-99）所主張之自由、平等、博愛的理念。如前所述認同的形成涵

Maier, "European Identity: Construct, Fact and Fiction," in M. Gastelaars and A. de Ruijter eds., *A United Europe: The Quest for a Multifaceted Identity* (Maastricht: Shaker, 1998), pp.13-34.

⁷ Werner Weidenfeld, "Europa—aber wo liegt es?" in Werner Weidenfeld ed., *Die Identität Europas* (Bonn: Bundeszentral für Politische Bildung, 1985), pp.14-16.

蓋人、價值、利益、制度與組織等要素，當時的歐洲人（*europäische Demos*）
主指國民、自由學者及知識分子，以及啟蒙時期之社會團體。⁸

自法國大革命以來，歐洲人在前述文化基礎上，對於價值、利益、制度與組織之認同標的基本上分為下列若干類，首先就皇室的認同而言，歐洲認同就是反抗法國之「神聖同盟」（1815）；自由的平民階層則將自由主義做為歐洲認同的標的；民主人士以及主張共和者以及 19 世紀的和平運動者，將其所推動「歐洲合眾國」做為歐洲認同的標的。歐洲歷史進程至 19 世紀則是由自由、社會主義與民族主義三大認同間的競爭所塑造，故 19 世紀部分知識分子如 *Conrad von Schmidt-Phiseldeck*，資本家（歐洲企業家與銀行家），多數大學學者以及勞工等結合「神聖同盟」以及「歐洲合眾國」做為其歐洲認同標的，使得歐洲認同的涵蓋範圍具有排他性，特別是將東歐及巴爾幹半島（希臘除外）排除在其認同之內。⁹

第一次世界大戰期間長期衝突及戰爭的耗費，激化三個源自 19 世紀的世俗意識形態及認同，即自由主義擴展為民主；社會主義激化為共產主義；民族主義激化為法西斯主義（*Fascism*）及國家社會主義（*National Socialism*）。在歐洲，第二次世界大戰被視為是民主、共產主義、法西斯主義及國家社會主義間認同的競爭。隨著二次大戰的結束，法西斯主義及國家社會主義式微，僅存的民主與共產主義在「冷戰」時期進行競爭。為了贏得共產主義與「冷戰」，西歐國家所採取之發展途徑是結合社會福利制度（*Social-Welfare Systems*）及社會民主政黨（*Social-Democratic Parties*）。¹⁰

⁸ 歐洲文化做為歐洲認同的標的所涵蓋之文化史時代是從 *Johann Christoph Adelung*、*Gottfried Herder*、*康德*(*Immanuel Kant*)至 *Voltaire*，此歐洲文化發展史亦是歐洲得以在國際社會中崛起的重要基礎。*James Kurth*，“*Europe’s Identity Problem and the New Islamist War*,” *Orbis* (Summer 2006), pp.542-553; *Wolfgang Schmal*，“*Geschichte der Europäischen Identität*,” *Aus Politik und Zeitgeschichte*, No.1-2 (2008), pp.15-16.

⁹ 信仰東正教的俄羅斯沙皇在 1815 年維也納會議倡議之「神聖同盟」是由天主教之奧地利、東正教之俄羅斯及基督教之普魯士對抗法國，並將法國周圍鄰國納入。*Schmal, op. cit.*, p.17.

¹⁰ *Kurth, op. cit.*, pp.542-543.

二次大戰後在西歐所推動之歐洲整合，是由西伐利亞條約、啟蒙運動及第二次世界大戰慘烈結果的三大歷史因素所塑造。在西歐普遍認為 17 世紀宗教戰爭結束後所建構以基督文明為基礎的前現代歐洲之「西伐利亞秩序」，是 20 世紀下半葉歐洲由主權國家過渡至後主權與後民族國家之第一步。在歐盟東擴後，東歐學者卻挑戰此觀點，認為「西伐利亞和平」使歐洲國家在外交政策制訂與執行過程中政教明確分離。外交政策是由世俗組織如主權國家與集權國家主導。西伐利亞條約建構之歐洲秩序是集權國家間的權力平衡，且在實際運作中是強國欺壓弱國，例如 18 世紀下半葉波蘭被瓜分三次。波蘭之所以對於西伐利亞條約將前現代之基督文明的歐洲，過渡至主權與民族國家的現代歐洲，進而發展為後現代之歐洲整合的歷史進程有所質疑，關鍵即在於波蘭未曾擁有主權獨立之歷史經驗，以及政教嚴格分離的近代發展模式。在中、東歐國家例如波蘭人、烏克蘭人、立陶宛人及在東普魯士的德國人所經歷的歷史經驗則是聯邦化，多元民族所組成的國家及宗教對百姓生活規範具有重大影響。「西伐利亞和平」建構之歐洲秩序在 19 世紀帶來民族主義與殖民主義，並間接促成兩次世界大戰。西伐利亞條約建構之歐洲秩序雖使主權國家不再受制於教會，但達爾文主義所主導之國際關係所產生民族國家間之競爭與衝突，反而使得歐洲發展受到挫敗，故歐洲整合正如德國前外交部長費雪（Joschka Fischer）於 2000 年在柏林的演講所言，是為了回應源自 17 世紀以來的政治世俗化之訴求，以及回應 20 世紀民族國家理念所造成之衝擊。¹¹

針對第二次世界大戰慘烈結果對歐洲整合所產生的影響，歐洲政治學者麥耶（Franz Mayer）及帕摩夫斯基（Jan Palmowski）認為歐洲命運的改變僅有經由歐洲的人道主義，啟蒙思想及民主體制才得以解決。法國前總理拉法葉（Jean-Pierre Raffarin）針對啟蒙運動對歐洲整合之影響，指出歐

¹¹ Marek Cichocki, "Neue Länder, alte Mythen Plädoyer für eine Europäische Bewusstseinerweiterung," *International Politik* (2007), p.66.

洲自啟蒙運動以來即成為致力於推動福祉與正義的概念。哈伯馬斯及德瑞達（Jacques Derrida）在 2003 年亦認為啟蒙運動是歐洲意識的基礎。德國前總理柯爾（Helmut Kohl）亦曾表示，歐洲整合是一個「戰爭與和平的問題」，但現今歐洲人對於第二次大戰慘烈結果的記憶已淡化，再加上歐洲文化始自城邦，地理現象造成歐洲的多元性，歐洲認同的標的在 1980 年代集中至地方，民族與民族國家，並在 1990 年代的東西歐均發展成主流價值。歐盟政治文化核心是鼓勵民主體制及支持自由及社會福利國家之價值觀，故歐洲整合是對民粹主義、右派民族主義與新法西斯主義等激進主義的回應。對於中東歐會員國而言，歐洲整合做為回應國家社會主義，凝聚受共產黨集權形塑歷史經驗的中東歐人之歐洲認同則是有侷限性。¹²多元主義者則認為在 21 世紀歐洲文化做為歐洲認同之內涵所具備之意涵應是韋伯（Max Weber）所主張具有內聚力之多元文化，而歐盟做為歐洲認同的組織框架，是推動歐洲認同之主體亦是認同之標的。¹³

參、會員國與歐盟公民之權益

一、歐盟會員國之權益

對歐盟而言，歐洲認同得以形成有賴整合對民主體制具向心力的會員國與有實質意涵的歐盟公民。¹⁴歐洲共同體（European Community，以下簡稱歐體）在 1973 年哥本哈根高峰會提出之「歐洲認同宣言」（Declaration on European Identity），主張界定歐洲認同之內涵必須考量內部共同之文化遺產，利益與義務，以及已整合之程度；評估在國際社會中合作之程度及

¹² Cichocki, *op. cit.*, pp.67-68; Karl-Rudolf Korte, "Das Dilemma des Nationalstaates in Westeuropa: Zur Identitätsproblematik der Europäischen Integration," *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B.14 (1993), pp.24-27.

¹³ Schmal, *op. cit.*, p.19.

¹⁴ Thomas Jensen ed., *Reflection on European identity* (Brussels: N.P. European Commission Forward Studies Unit, 1999), p.88.

一致對外的責任，以及考量歐洲整合之本質等層面，¹⁵而歐洲認同的基本要素是代議民主、法治、社會正義以及尊重人權，目標即在於建構統一的歐洲（united Europe）。¹⁶

歐體在 1980 年代推動建立「合眾國」的認同政策就如同民族國家之認同政策，例如強調藍底黃星之歐盟旗幟、貝多芬之「歡樂頌」(Ode to Joy) 盟歌、歐洲日（5 月 9 日）、歐元、歐洲公民，歐洲護照（1985 年開始使用）、歐盟駕照（1996 年開始簽發），但並未排斥會員國之民族認同，故從馬斯垂克條約(Maastricht Treaty, 1993)到歐盟憲法條約(Treaty Establishing a Constitution for Europe, 2004)，都有要求「尊重各國民族認同」的條款，甚至里斯本條約（Lisbon Treaty, 2009）中並未將歐盟旗幟等象徵歐盟認同之標誌納入。

表一：歐盟會員國加入時程表

加入時間	加入國家
1957	德國、法國、義大利、比利時、盧森堡、荷蘭
1973	丹麥、英國、愛爾蘭
1981	希臘
1986	西班牙、葡萄牙
1995	芬蘭、奧地利、瑞典
2004	立陶宛、愛沙尼亞、拉脫維亞、馬爾他、波蘭、斯洛伐克共和國、斯洛維尼亞、捷克共和國、匈牙利、賽浦路斯
2007	羅馬尼亞、保加利亞

資料來源：European Union, “Key Day in the History of European Integration,” http://europa.eu/abc/12lessons/key_dates/index_en.htm。

西歐地區之體制高度組織化和制度化，以及在第二次世界大戰後長期形成的多邊主義傳統，對制度化的多邊合作產生重要的影響，歐盟東擴的戰略意涵是一方面強調，經由組織與制度確保歐洲國家的和平、民主與繁榮，另一方面則是在確保歐盟的運作能力的同時，逐步接納新會員國。¹⁷東

¹⁵ European Community, “Declaration on European Identity,” *Bulletin of the European Communities*, No.12 (1973), p.2.

¹⁶ *Ibid.*, p.3.

¹⁷ Olli Rehn, “EU Commissioner for Enlargement The EU-from Civilian Power to Premier

歐共黨集團在 1989 年瓦解，使戰後所建構之歐洲疆界改變，而以意識型態為凝聚基礎的多種族國家如前南斯拉夫與捷克亦分裂（見上表一）。

表二：中東歐國家加入歐盟各階段必須遵守之標準與法規

第一階段	歐洲協定			
第二階段	哥本哈根標準			
第三階段	埃森 (Essen) 入 歐盟前置策略	歐洲協定		
		法爾方案 (PHARE)		
		白皮書		
		結構對話		
第四階段	2000 強化加入歐 盟前置策略議程	歐洲會議		
		入盟協商進程		
		入盟進程	入盟協商-31 法律章節	
			法律審核	
			審核程序	
		強化加入歐盟 前置策略	歐洲協定	
入盟夥伴 入盟前置協 助及法爾方 案				

資料來源：A.B. Spendzharova, "Bringing Europe In? The Impacts of EU Conditionality on Bulgarian and Romanian Politics," *Southern European Politics*, Vol.2-3, No.4 (2003), p.147.

歐盟試圖經由東擴，以實現歐洲經濟與法律制度的整合，保障歐洲地區的安全與和平。中東歐前共黨國家亦將「回歸歐洲」視為新的歸屬，¹⁸故依照歐盟提出一系列「歐洲化」(Europeanization) 的要求進行改革，以符合成為歐盟會員國資格的要求，以獲得來自歐盟的「歐洲認同」(見上表二)。¹⁹

League Security Policy Player?" Forum of Heads of Mission (Speech2008/08/339), p.2.

¹⁸ 戴啟秀、王志強〈東擴後的歐盟—機遇與挑戰並存〉，《德國研究》，第 19 卷，第 2 期 (2004 年)，頁 7。

¹⁹ 歐盟針對中東歐國家加入所提出之「歐洲化」的改革要求，主指在 1993 年哥本哈根歐盟領袖高峰會議制定了歐盟東擴的框架原則和三項先決條件之「哥本哈根標準」(Copenhagen Criteria)，即要求申請國必須具有穩定秩序與多元的民主國家，擁有獨立的政黨，定期進行選舉且依法治國，尊重人權和保護少數民族權益。此外，必須具備可以發揮功能的市場經濟，以及能夠面對歐盟內部的壓力，特別是歐盟單一市場中的競爭和勞動力市場的壓力；必須贊同歐盟的經濟、貨幣和政治聯盟的目標，並能夠執行歐

歐盟增加會員國旨在加強和平、安全、自由民主及衝突預防之戰略利益的同時，亦協助會員國增加富裕與經濟成長，並確保重要的運輸與能源路線之安全。2006年歐盟理事會（European Council）提出新的擴大共識是建立在「一致決」原則，公平與嚴格的規範及與民眾更佳的溝通，並與歐盟增加新會員國的能力相結合。²⁰對於歐盟而言，東擴有助於共同政策協調，預算與機構改革，中東歐新會員國政策也開始銜接歐盟標準與規範（*acquis communautaire*）之「歐洲化」進程。²¹東西歐新舊會員國間之貿易亦可以增加，西歐企業至東歐投資，可協助增加東歐就業率，而企業亦可從投資中獲利。中東歐亦有機會縮小與西歐的技術落差。對歐洲整合持強烈懷疑態度的中東歐農民，對於農產品得以進入歐盟亦持肯定態度。²²

歐盟東擴立即影響各會員國的利益有共同農業政策和農業補貼，²³消除「民主赤字」，防止移民潮等問題。歐盟舊會員國所以願意推動歐盟東擴之原因有二，其一是擬以東擴的經濟成果彌補政治改革的不足，其二是擴大經體影響範圍，²⁴然而「核心歐洲」內新歐洲懷疑主義者對於歐盟轉型有疑慮，例如歐盟快速擴大，歐元區經濟成長與就業不如預期，腐敗的

盟所有標準與法規。

²⁰ European Union, “Implementing the Renewed Consensus on Enlargement,” <http://europa.eu/rapid/pressReleaseAction.do?reference=IP/07/1651/&format=HTML&aged=1>

²¹ Frank Schimmelfennig, “The Process of Enlargement --- Problems, Interests, and Norms,” in Jeremy Richardson ed., *European Union: Power and Policy-making* (New York: Routledge, 2006), pp.208-210.

²² Katinka Barysch, “East versus West? The European Economic and Social Model after Enlargement,” in Anthony Giddens et al. eds., *Global Europe, Social Europe* (Cambridge: Polity Press, 2007), p.52.

²³ 歐盟自1998年開始與中東歐國家針對成為會員國進行談判，1999年歐洲理事會柏林會議期間同意2004-2006間的入會援助中，農業補貼在2004年占25%，2005年占30%，2006年占35%，2007年40%，2008-2013年則是每年增加10%。“EP Position on the State of Negotiations,”

<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?jsessionid=6BFDB97118FAIACF4CEA1F02E>

²⁴ 陳志強，〈淺析歐盟東擴後的民族構成〉，《南開學報》，第4期（2005年），頁104。

羅馬尼亞與保加利亞加入歐盟，過度強調新自由主義的市場取向，過早承諾土耳其入盟，以及擔心歐盟不尊重會員國之民族文化與傳統。²⁵

歐盟東擴納入前東歐共黨國家後，會員國之歐洲認同是否會有所轉變？雖然會員國在司法與內政事務（移民、公民資格及少數民族權利）扮演決定性的角色，但歐盟的規範在會員國內的相關事務確是扮演權威性之規範角色，²⁶然而歐盟在推動東擴的過程中，受困於「民主赤字」與效率不佳等問題影響，以致歐盟面臨能力不足，欠缺民眾的支持，歐盟會員國間與會員國內部日增的多元化等三大挑戰。²⁷

就能力不足而言，歐盟民眾共同關切的失業問題，經濟成長停滯與金融債務危機，並認為歐盟不具能力處理此等問題，因為歐盟在處理東擴，促進經濟改革及預算的重分配均造成不安，並為民粹主義者所利用。就欠缺民眾支持的挑戰而言，歐盟從推動單一市場，單一貨幣到「共同外交與安全政策」，歐盟公民，以及如前所述的象徵符號來促成歐洲整合，中東歐國家亦相繼加入。歐盟之地理範圍，人口與經濟規模雖然增加，然而正當各民族與國家的經濟和社會發展模式依循歐盟之政策，使得彼等文化差異逐漸減小之際，歐盟之「民主赤字」的問題，反而使得多數人民加強民族的認同。關鍵在於會員國民眾擔憂單一的歐洲文化將會危及其民族文化的地位，並對其熟悉的民族習慣、社會風俗、傳統文化的合法性形成威脅，進而又增加對地方主義、地區主義與民族主義的衝擊，以致多數歐洲人雖然仍支持歐盟整合，但不願再給予政治領袖絕對的權力去處理歐洲整合加深或擴大之事宜。²⁸

²⁵ René Cuperus, "The Vulnerability of the European Project," in Anthony Giddens et al. eds., *Global Europe, Social Europe* (Cambridge: Polity Press, 2007), pp.100-101.

²⁶ Merje Kuus, *Geopolitics Reframed Security and Identity in Europe's Eastern Enlargement* (New York: Palgrave Macmillan, 2007), p.31.

²⁷ Georg Vobruba, "The Limits of Legitimation, Preconditions for Conflict Resolution by Majority Rule in the European Union," *Czech Sociological Review*, Vol.42, No.6 (2006), p.1137.

²⁸ Mark Leonard, "Democracy in Europe : How the EU Can Survive in an Age of Referendums,"

表三：《歐盟憲法條約》與《里斯本條約》批准進程

會員國	歐盟憲法草案批准情況	里斯本條約批准規定	里斯本條約批准現況
匈牙利	2004/12/20 議會表決通過	議會表決(需 2/3 多數)	2007/12/17 議會表決通過且簽署
馬爾他	2005/07/06 議會表決通過	議會表決(視憲法草案變動情形決定需要之通過票數)	2008/01/29 議會表決通過且簽署
斯洛維尼亞	2005/02/01 議會決議通過	議會決議(需 2/3 多數)	2008/01/29 議會表決通過且簽署
羅馬尼亞	同意(附加入歐盟證明)	議會決議(需兩院簡單多數;若憲法修改,則需兩院 2/3 多數)	2008/02/04 議會表決通過並簽署
法國	2005/05/29 公投拒絕	議會決議(兩院簡單多數)	2008/02/07 議會兩院通過並簽署
保加利亞	同意(附加入歐盟證明)	議會表決(需兩院簡單多數;若憲法修改,則需兩院 2/3 多數)	2008/03/21 議會表決通過並簽署
斯洛伐克	2005/05/11 議會表決通過	議會表決(需 3/5 多數)	2008/04/10 議會表決通過並簽署
葡萄牙	公投延後	議會表決(簡單多數;若憲法修改,則需 2/3 多數)	2008/04/23 議會表決通過並簽署
丹麥	公投延後	議會表決(50%出席率之簡單多數)	2008/04/24 議會表決通過並簽署
奧地利	2005/05/25 議會表決通過	議會表決(兩院 2/3 多數)	2008/04/24 議會表決通過並簽署
拉脫維亞	2005/06/02 議會表決通過	議會表決(簡單多數;國家職權移轉至國際組織之相關議題,則需 2/3 多數)	2008/05/08 議會表決通過並簽署
立陶宛	2004/11/11 議會表決通過	議會表決通過(簡單多數;若修改憲法,則需 2/3 多數)	2008/05/08 議會表決通過並簽署
盧森堡	2005/07/10 公投通過	議會表決(簡單多數;憲法修改涉及行政立法司法移轉之議題,則需 2/3 多數)	2008/05/29 議會表決通過

芬蘭	2006/12/05 議會表決通過	議會表決（簡單多數；若修改憲法，則需 2/3 多數）	2008/06/11 議會表決通過並簽署
愛沙尼亞	2006/05/09 議會表決通過	議會表決（簡單多數；若修改憲法，則需兩輪投票，首輪需絕對多數，二輪則需 2/3 多數；若遇及緊急情況，則需 3/5 多數）	2008/06/11 議會表決通過
希臘	2005/04/19 議會表決通過	議會表決（簡單多數；若憲法職權轉移至國際組織，則需 3/5 多數）	2008/06/11 議會表決通過
英國	公投延後	議會表決（兩院之簡單多數）	2008/03/11 議會表決通過； 2008/06/18 簽署
賽浦路斯	2005/06/30 議會表決通過	議會表決（絕對多數；總統或部長理事會擁有否決權；修改憲法，需 2/3 多數決）	2008/07/03 議會表決通過
荷蘭	2005/06/01 公投否決	議會表決（兩院簡單多數；修改憲法需兩院 2/3 多數決）	2008/07/08 議會表決通過
比利時	2006/02/08 議會表決通過	議會表決（兩院及區域議會簡單多數決）	2008/07/11 議會表決通過
西班牙	2005/02/20 公投通過	議會表決（兩院簡單多數；修改憲法則需兩院 3/5 多數決）	2008/07/15 議會表決通過
義大利	2005/04/06 議會表決通過	議會表決（兩院簡單多數決；修改憲法則需間隔三個月之兩輪投票，首輪簡單多數，二輪絕對多數）	2008/07/31 議會表決通過
瑞典	批准方式之決議延後	議會表決（簡單多數）	2008/11/20 議會表決通過
德國	由於憲法訴訟，延後簽署批准證書	議會表決（兩院 2/3 多數決）	2008/05/23 議會表決通過
愛爾蘭	公投延後	公投與議會同意（簡單多數）	2008/06/12 公投未過； 2009/10/02 公投通過
波蘭	公投延後	議會表決（兩院 2/3 多	2008/04/01-02 議

		數決)	會表決通過
捷克	公投延後，要求重新談判	議會表決(不涉及主權移轉之議題則簡單多數); 涉及主權移轉則需 3/5 多數	2009/02/18 眾議院表決通過; 2009/05/06 參議院表決通過; 2009/11/03 總統簽署生效

資料來源：作者整理自 Julia Lieb and Andreas Maurer eds., “In Trippelschritten zur EU-Reform: Die Ratifikationsverfahren zum Lissabonner Vertrag,” *SWP- Diskussionspapier*, FG 1 und FG2 (2009), pp. 6-11.

可見歐盟民眾對整合的支持較集中在對歐盟層面政策輸出的「成本—收益」(cost-benefit) 計算；二是情感因素，例如服從或歸屬的感知。目前歐盟體制的合法性最需要認同和情感支持的主要原因有兩個：一、多數決的議事規則在部長理事會中的頻繁使用，使得部分會員國在部分議題上遭到否決，若民眾具有歐洲認同之感知，則不會造成會員國內政動盪；二、若歐盟會員國貧困地區的公民缺乏歐洲認同，歐盟意欲在農業、區域和社會政策領域中得到充分的預算，並使分配政策合法化將是高難度的目標。²⁹此外，歐盟整合雖被視為是政治精英所主導之計劃，但條約的修改與通過，歐盟進一步增加新會員，除了部分會員國需要議會通過外，尚有若干會員國由全民公投決定(見表三)，故獲得歐洲公民支持而通過的困難度增加，例如法國與荷蘭公投反對歐盟憲法條約，迫使歐盟針對歐盟憲法條約，提出改革版之「里斯本條約」(Lisbon Treaty, 2009 年 12 月 1 日生效)。

就歐盟會員國間與會員國內部日增的多元化挑戰而言，歐盟東擴卻正逢西歐國家進行艱困的結構調整，例如就業保護規則之鬆綁及社會福利減少，³⁰故舊會員國內部分民意認為歐盟東擴使其經濟受損，擴大後的單一市場的競爭不具公平性，例如 2005 年 3 月布魯塞爾街頭抗議歐盟東擴後，歐盟社會福利(European social model, ESM) 遭受衝擊。此外，由於各國發展水準不一，條約通常僅僅滿足了較低發展水準的會員國要求，而

²⁹ 吳志成、鞏苗子，前引文，頁 25。

³⁰ Barysch, *op. cit.*, p.59.

阻礙了整合框架下會員國合作升級的機會。新會員則視「社福歐洲」(social Europe) 不利其競爭力，此差異的認知又不利於歐盟共同經濟政策之協調，移民政策與外交政策的形成。³¹

中、東歐新會員國的民主體制亦受到民粹現象之影響，其主要原因在於大多數的民眾基於歐盟「歐洲化」的要求所進行的體制轉型，造成生活負擔過重或被邊緣化。此外，經濟成長的地區多集中在中、東歐新會員的城市，核心與邊陲地區以及都市與鄉村間的貧富差異，獲利者與利益受損者間日增的差異等等，使得中、東歐會員國的社會內部有代表社會的傳統與道德與代表支持自由與現代化兩派的對立。議會民主體制內所需之政治文化亦因此受到衝擊，政治菁英缺乏責任感，民眾不信任政治人物與國家機構，³²而歐盟又缺乏一個可以針對認同進行跨國論辯與溝通的歐洲公共場域 (European public sphere)。³³

在面對此等挑戰，歐盟仍有意在歐洲主導之和平秩序 (Pax Europaea) 內納入更多國家，故歐盟之任務是輸出民主體制、協助建構穩定秩序與現代化至新會員國，但如前所述中、東歐新會員國內有為數甚多之公民對於政治領袖與政治體制不具信心，另外，中東歐會員國為符合歐盟法規之要求而做的改革所面臨之困境，再加上長期受制於外國的掌控特別是經濟領域等等因素，而將國家主權與宗教狂熱結合，有進一步引發新舊會員國間更嚴重之民粹對立，進而不利於內部之轉型與東擴後歐盟功能的發揮。³⁴在法國與荷蘭反對歐盟東擴所帶來之負面影響便是多數人否決歐洲憲法條

³¹ Leonard, *op. cit.*, p3.

³² Gereon Schuch et al., "Ins Straucheln Geraten Zwischen Frustration und Emanzipation: Die Neuen EU-Mitglieder Stecken In Einer Turbulenten Phase," *International Politik* (Oktober 2007), pp.9-10.

³³ Oddvar Eriksen, *op. cit.*, p.42; 藍玉春,〈從建構主義探討形塑中的歐洲認同〉,《全球政治評論》,第25期(2009年),頁90。

³⁴ Loukas Tsoukalisv, "Economic Reform, Further Integration and Enlargement: Can Europe Deliver?" in Anthony Giddens et al. eds., *Global Europe, Social Europe* (Cambridge: Polity Press, 2007), pp.249-252.

約的重要原因之一。³⁵故在「里斯本條約」中針對歐盟東擴，強力要求有意加入之國家必須確實符合歐盟之入會標準，特別是在民主體制、經濟情勢與人權等項目（見表四）。

表四：歐盟邁向里斯本條約之進程

年代	國際條約與重大事件
1952	巴黎條約與歐洲煤鋼共同體成立
1957	羅馬條約與歐洲經濟共同體與歐洲原子能共同體的建立
1986	歐洲單一法案
1992	馬斯垂克條約
1997	阿姆斯特丹條約
2001	尼斯條約
2004/10/29	歐盟會員國在羅馬簽署歐洲憲法條約
2005/5-6	法國與荷蘭公投，否絕歐洲憲法條約
2007/12/13	歐盟 27 個會員國簽署里斯本條約
2007-2009/5	26 國議會通過里斯本條約
2009/10/2	愛爾蘭針對里斯本條約進行第二次公投，支持條約生效者占多數
2009/12/1	里斯本條約正式生效

資料來源：European Commission, "The Road to Lisbon," <http://ec.europa.eu/publications>。

由此可見，歐盟的發展面臨的兩難，即制度的調整與認同的形成，特別是在 2008 年金融風暴後，³⁶歐盟執委會主席巴羅索 (José Manuel Barroso) 針對會員國之債務困境，主張歐盟要進一步整合之因是市場需求。長期反對「聯邦歐盟」(federal European Union) 以及「歐洲合眾國」的思想家 Jean-Marc Ferry 亦認為歐洲現在之債務危機，是提供推動歐盟進一步整合的重要契機。歐盟現階段的合法性要建立在能有效控制金融市場，以及因應全球化所帶來的負面結果。德國前外長費雪在 2011 年 1 月歐洲議會「歐元-聯邦主義者小組」(Spinelli group, new network of prominent euro-federalist) 的會議中亦呼籲要加速歐洲整合，並認為政府間主義者堅持主權的主張僅能使歐盟無效率，歐盟在國際的影響力甚且有可能輸給崛

³⁵ Barysch, *op. cit.*, p.52.

³⁶ Vobruba, *op.cit.*, p.1141.

起的中國，故歐洲整合必須是加速邁向「歐洲合眾國」，³⁷而歐洲認同是其必要之基礎。

二、歐盟公民之權益

莫內 (Jean Monet) 早在 1952 年就主張歐洲整合「並非整合國家，而是整合人民」(we are not bringing together states, we are uniting people)，但誰才是歐洲人？歐洲的民族認同形態主要有種族與公民兩類，就種族而言，歐洲人之低出生率以及伊斯蘭移民進入歐洲持續增加，使得在歐洲之伊斯蘭社區的出生率高於歐洲其他地區。歐洲國家因此而成為兩類，第一類是種族的及信仰基督的歐洲民族 (Ethnic/European Nation)，第二類為伊斯蘭與非歐洲之民族 (Muslin and non-European nation)。³⁸杭廷頓在其 1993 年著作「文明的衝突」(The Clash of Civilizations) 中提及冷戰結束之後，基督與伊斯蘭文明間之衝突是不可避免的，在「9/11」事件後「恐怖份子」與伊斯蘭信徒則已劃上等號，而在歐洲甚且要求伊斯蘭裔婦女在公共場合不得戴面紗 (veil)，法國更在 2011 年 4 月 12 日開始正式取締。歐盟主流媒體出現褻瀆伊斯蘭真主之漫畫事件層出不窮，例如 2005 年丹麥報紙的穆罕默德漫畫在伊斯蘭世界引起的軒然大波。³⁹此外，已故教皇若望保祿二世 (Ioannes Paulus PP. II) 生前公開質疑土耳其加入歐盟的適當性等，均可反應出以基督文明為認同標的之歐洲人，強烈質疑多元種族及多元認同之歐洲整合的前景。歐盟以文化與認同作為東擴的論述依據時，歐盟內的新民族主義者亦以文化與認同作為反歐盟與反移民的論述基礎。⁴⁰

針對此現象哈伯馬斯指出歐洲近代的社會整合議題是與都市化、經濟

³⁷ Andrew Willis, "Joschka Fischer, United States of Europe is the Only Way to Preserve EU Influence," <http://euobserver.com/9/31634?print=1>

³⁸ Kurth, *op. cit.*, p.553.

³⁹ Teresa Küchler, "Business 'allein' hält die Europäer Nicht Zusammen," <http://euobserver.com/879/25274>

⁴⁰ Kuus, *op. cit.*, p.119.

現代化、貿易、人員交往以及資訊交流的不斷擴大和加速有關。⁴¹中東歐共黨瓦解後，東歐國家政經體制之轉型及歐盟進一步擴大，將部分東歐國家納入，歐洲所面臨的社會整合情勢是高失業率，人口降低，大量的移民，特別是來自經社地位處於較低階的伊斯蘭勞工移民。在「核心歐洲」的勞工階級提升為中產階級後，伊斯蘭勞工階級卻無法整合入歐洲社會。舊的階級衝突加上宗教及種族衝突，使得伊斯蘭勞工階級成為次等階級，且影響土耳其加入歐盟的進程。⁴²匈牙利作家 Péter Esterházy 更進一步指出中東歐人疲於奔命的調適「核心歐洲」所加諸給彼等之國家地位與社會階級。⁴³

歐盟針對此等問題自 1990 年代中後期以來，積極推動通過憲法條約來處理其在歐洲公民身份認同所面臨的挑戰。就哈伯馬斯觀點而言，當今世界民族國家和超民族共同體的集體認同是社會建構的產物，塑造集體認同的關鍵是政治文化，「憲法愛國主義」(constitutional patriotism) 即是此政治文化的內涵。哈伯馬斯認為西歐社會由國家轉型為共同體，由種族認同轉型為公民認同 (from “ethnos to demos”) 即是「憲法愛國主義」主張的內容，認同歐盟憲法者就是歐洲人。哈伯馬斯認為歐洲認同的缺乏是牽制制憲的主因，而歐盟憲法條約中所規範福利國家與社會公平等，若能在整個歐盟區域內得到普遍的認同，即是「憲法愛國主義」的實踐。⁴⁴

費雪在 1999 年於談論歐洲未來的演講中，提及中東歐重回歐洲，為歐洲舊的權力平衡體系帶來最不利之衝擊者正是民族主義。⁴⁵哈伯馬斯認為歐盟面臨的挑戰是，如何整合民族國家之歐洲 (Europe of nation-states) 與公民主導之歐洲 (Europe of citizens) ?⁴⁶針對此歐盟試圖在經濟發展，資

⁴¹ 唐書明，前引文，頁 86。

⁴² Kurth, *op. cit.*, pp.544-552; 吳東野，〈後冷戰時期歐盟對中亞地區之戰略作為：強權政治的意涵〉，《問題與研究》，第 45 卷，第 4 期 (2006 年)，頁 21-22。

⁴³ Case, *op. cit.*, pp.112-113.

⁴⁴ Markus Thiel, “European Identity and the Challenge of Enlargement,” *Jean Monnet/Robert Schuman Paper Series*, Vol.5, No.31 (2005), p.2.

⁴⁵ Kuus, *op. cit.*, p.30.

⁴⁶ Jürgen Habermas, “Why Europe Needs A Constitution,” *New Left Review* (September/

訊流通與文化互動所衍生的多元化制度與權力體系內，為所有歐盟公民提供各種相互交流的機會，以為未來歐洲社會的形成奠定基礎。⁴⁷歐盟雖然提出公民的理念，但誰才可以是歐盟公民？歐盟公民之權益為何？自「羅馬條約」中第二部分之「歐盟公民」(Citizenship of the Union)，經「馬斯垂克條約」至「里斯本條約」中有關歐盟公民之規範均明確指出，會員國之公民即為歐盟公民 (Citizen of the Union)。歐盟公民的權利包括自由遷移 (free movement)；居住自由 (right of residence)；在居住國地方選舉之投票權與參選權；在居住國參加歐盟議會選舉之選舉與被選舉權；外交與領事保護權，請願權 (the right of petition)；求助於監察人之權利 (access to the ombudsman)，即歐盟公民因為歐盟機構之行政疏失 (maladministration) 所致權益受損時，得向監察人提出申訴。⁴⁸

October 2001), p.22.

⁴⁷ 張生祥，〈論新認同政治與歐洲認同的逐步形成〉，《德國研究》，第1卷，第1期（2006年），頁28-29。

⁴⁸ 在1970年代「人民的歐洲」(people's Europe)就常被討論，1974年12月9-10日巴黎高峰會同意研究給予共同體內的百姓具體之公民與政治權(civic and political rights)，以期拉近公民與歐體機構與政策之距離。此外，歐洲議會直選之原則被確立，以及成立歐洲護照之標準化(standardization of passports)的工作組。1975年執委會提交給部長理事會的報告建議撤除共同體內部人員過境通關之檢查，並提及選舉權與被選舉權。1975年12月29日比利時前首相 Leo Tinderman 提出成立歐盟之報告(report on the European Union)中提議，強調歐洲人權利的保護與在日常生活之符號(tangible signs in everyday life)來強化歐洲認同的重要性，以促成歐洲團結(European solidarity)但失敗。1984年2月14日「歐洲議會」通過之制訂歐盟憲法條約中，同意會員國公民資格與歐盟公民資格是一致。1984年6月25-26日在 Fontainebleau 的歐洲理事會會議，要在會員國公民及國際上強化歐洲認同，且設立由義大利議員 Pietro Adonnino 當主席之「人民歐洲專門委員」(ad hoc working party on a people's Europe)，提出強化歐洲認同之提議，例如強化貨物流通及人員之自由遷移與居住等具體措施。1985年3月29-30日 Adonnino 委員會提出之報告，主要建議措施改善人員自由遷移，相互承認高等教育之學歷證書(diploma)且提議歐洲職業訓練證明(European Vocational training certificate)給所有符合資格的工人。1985年6月28-29日在米蘭遞交之報告，提出「歐洲議會」選舉之標準程序，歐洲公民之請願權(petition)，大學間之合作及學生的交流，並強調歐洲共同的象徵：藍旗配黃星(自1955年使用，在1986年5月29日正式成為官方旗幟)，歐盟盟歌，郵票，一致的郵資以及撤除在共同體會員國內部邊界的海關。第一本歐洲駕照在1986年1月1日由會員國簽發；1985年3月30日理事會(European Council)接受互相承認高等教育之文憑。進一步的措施則是建議人員

歐盟在 2007 年所做有關於歐盟公民之民調 (Flash Euro barometer public opinion survey on European Union citizenship) 顯示, 大部分歐洲人認知其為歐盟公民。⁴⁹ 歐盟公民對於歐洲整合所關注之重點在於: 一般民眾對歐洲整合的總體支持程度; 經濟利益考慮; 對政府及其政策的評價; 對移民湧入的擔憂。⁵⁰ 歐盟多次擴大使得所有歐洲國家均在成為移民國家及多元文化社會的過程中, 面對經濟及文化的衝擊。歐盟雖然通過「基本權利憲章」(Charter of Fundamental Rights of the European Union, 2000), 保障歐盟公民之權益, 並以此做為歐盟公民的認同標的,⁵¹ 但現階段歐盟公民在歐盟內之權益卻分為兩大類: 第一類是在 2004 年前成為會員國家之公民且有歐盟護照者, 享有歐盟所有社福與文教權利, 例如社會安全, 選擇職業及自由居住; 第二類是在 2004-07 成為會員國家之公民, 無法立即享有在歐盟所有會員國工作與居住的全部自由。⁵² 為了形塑歐盟公民的歐洲認同感, 歐盟採取之相關補救措施, 維護歐盟公民的各項權利與其公民地位, 例如自 2009 年 7 月開始, 凡是從 1993 年以來成為歐盟公民者的護照內均填寫為歐盟公民, 以使其在海外享有所有歐盟會員國大使館之協助

流通之便利化措施, 以及將本國公職開放給會員國公民。詳請參閱: Etienne Deschamps, "A People's Europe," http://www.enalu/peoples_europe-2-6530; Commission of the European Communities, "Report from the Commission: on the Citizenship of the Union," Brussels COM (93) 702 final, Vol.21 (1993), pp.1-8; "Charter of Fundamental Rights of the European Union," articles 43-46 (2000).

⁴⁹ COM (2008) 85 final, "Report from the Commission: Fifth Report on Citizenship of the Union,"

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=com:2008:0085:FIN:EN:PDF>, p.1.

⁵⁰ 王展鵬,〈憲法愛國主義與歐洲認同:歐洲憲法的啟示〉,《歐洲研究》,第5期(2005年),頁125。

⁵¹ 該憲章有五十四條從尊嚴、自由、平等與團結、公民權利及司法(citizen's rights and justice)六個層面來說明歐盟的基本價值以及公民在政治、經濟與社會的權利。

⁵² Brigitta Busch and Michal Krzyzanowski, "Inside/Outside the European Union: Enlargement, Migration Policy and the Search for Europe's Identity," in Warwick Armstrong and James Anderson eds., *Geopolitics of European Union Enlargement: The Fortress Empire* (New York: Routledge, 2007), pp.108-116.

與保護。⁵³

里斯本條約為進一步塑造歐盟公民的認同，以及在制度上建構直接民主，增加歐盟合法性而設立「歐盟公民倡議」(Citizens Initiative)，⁵⁴此倡議機制要求歐盟執行委員會必須針對歐盟公民之提案草擬相關法案。對於在歐盟層級可以反映歐盟公民權益之歐洲議會，隨著「里斯本條約」的通過，亦得以在歐洲部長理事會的特別多數表決機制框架下，參與內政與法制政策相關立法之決策。⁵⁵對於在會員國內可以反應歐盟公民權益之各會員國議會，亦增加直接影響歐盟決策之權力，即所有歐盟法律草案通過前，必須送交各會員國議會，而會員國議會有八週時間檢視該等法律草案對歐盟之利弊，以及對國內權力機構是否有侵權的情況。部長理事會之決策程序亦納入更多民意，亦即除財稅以及軍事議題仍須部長理事會之「一致決」外，部長理事會決策將自 2014 年開始實施「雙重多數決」之表決機制 (qualified majority voting, double majority)，⁵⁶以增加決策合法性。

肆、共同外交與安全政策

歐盟「共同外交與安全政策」是源自 1970 年之歐洲政治合作，其主旨是在協調會員國在聯合國及其他國際組織之政策。前述之「歐洲認同宣

⁵³Honor Mahony, "EU Citizens Should Have Right Written into Passport,"

<http://euoberserver.com/9/25281>

⁵⁴ 歐盟公民所提之議案必須有百萬個具有選舉權之歐盟公民連署，而此百萬人亦必須分布在「大多數」會員國內。雖然未規定執委會是否有法律義務，將公民提案當成立法案件，但有益於改善各國政府及歐盟機構只強調自己的偏好而不重視歐盟公民意見的態度。Andreas Maurer and Stephan Vogel, "Die Europäische Bürgerinitiative: Chance, Grenzen und Umsetzungsempfehlungen," *SWP-Studie*, S.28 (Oktober 2009), p.5.

⁵⁵ Ludgen Kühuhart, "Die Zweite Begründung der Europäische Integration," *Aus Politik und Zeitgeschichte*, No.18 (2010), p.4.

⁵⁶ 雙重多數表決機制是指議案之通過需要 55% 會員國同意，而在這 55% 會員國內必須涵蓋 65% 的歐洲人，以期獲得雙重合法性。有關歐盟其他機構之表決程序及其演變，請參閱：陳勁，《歐洲聯盟之整合與體制運作》(台北：五南，1999 年)，頁 256-268。

言」已指出「共同外交與安全政策」對內對外均可形塑歐洲認同，而在 1992 年「馬斯垂克條約」確立「共同外交與安全政策」依循之原則有聯合國憲章，維持和平，強化國際安全，依照聯合國憲章，赫爾辛基協議以及巴黎憲章促進國際合作，發展與鞏固民主，法治，尊重人權與基本自由。就形塑歐洲認同而言，「共同外交與安全政策」涵蓋內部機構與決策機制之調整，以及來自外部之威脅與壓力兩個層面。

就內部機構與決策機制之調整而言，歐盟在「阿姆斯特丹條約」內明定增設「外交與安全高級代表」。在科隆、赫爾辛基會議之後，歐盟積極的推動安全防務發展，故成立「歐盟快速反應部隊」(European Union Rapid Reaction Force)。歐盟「共同外交與安全政策」領域內的「一致決」決策機制，使得小會員國獲得較大的發言權。會員國數目的增加以及「共同外交與安全政策」的政府間(intergovernmental)運作特質，以及「一致決」的決策機制，使得中東歐新會員國對歐盟之對外關係具有影響力。此影響首先顯現在「共同外交與安全政策」發展過程中的政府間主義和超國家主義之競爭；⁵⁷其次是對「共同外交與安全政策」未來定位，即「共同外交與安全政策」推動的重心是區域性或全球取向？最後則是小國的安全戰略對歐洲安全結構框架的影響。

小國外交戰略中的重要特點之一是支持對歐洲整合的深化，以及對制度化和超國家機制的偏好。新會員國中除了賽普勒斯和波蘭外，均支持在制定「共同外交與安全政策」之超國家機制及多數決機制進一步的擴大，主要是由於大部分新會員國都是中小國家，因此未將歐盟外交政策視為實現本國國家利益的唯一工具，但均認為強大的「共同外交與安全政策」機制，可以使其經由歐盟的外交政策發揮影響而提高在國際社會的功能。⁵⁸針

⁵⁷ 詳請參閱：張亞中，《歐洲統合：政府間主義與超國家主義的互動》，(台北：揚智文化，1998年)，頁 160-164；陳勁，前引書，頁 308-312；沈玄池，〈歐盟共同外交暨安全政策之功能與極限：歐盟之南斯拉夫政策個案研究〉，收錄於沈玄池、洪德欽主編，《歐洲聯盟：理論與政策》(台北：中央研究院歐美研究所，1998年)，頁 375。

⁵⁸ 金玲，〈歐盟東擴對共同外交與安全政策內部決策環境的影響〉，《歐洲研究》，第 2 期

對新增決策機制而言，會員國支持旨在提高「共同外交與安全政策」效率的歐盟外長職位（High representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy/Vice President of Commission）以及成立「歐盟對外行動署」（External Action Service），但重視外長職位的職權，尤其是其與歐盟理事會（the European Council）主席，以及兼任歐盟執行委員會（European Commission）副主席之職與執行委員會成員之間的關係。⁵⁹在歐盟外長職務範圍方面，新成員國主張外長職務應與執行委員會積極互動而非理事會，因執行委員會為中小會員國提供較多影響決策的機會，而歐盟理事會則有可能被大國掌控，以致大部分小國都不願意將歐盟對外代表的職能完全轉移至理事會。⁶⁰

就以制裁利比亞格達費（Muammar Gaddafi）之案例而言，歐盟 27 個會員國雖然均支持歐盟理事會凍結利比亞中央銀行及其他金融機構資產之立場，但會員國如馬爾它、保加利亞、賽浦路斯、羅馬尼亞、希臘、義大利、荷蘭不僅未支持歐盟理事會要求格達費立即下台之立場，反而支持格達費之建議，要求聯合國成立獨立調查小組，調查格達費是否有迫害人權之暴行。英國與法國除在聯合國提議在利比亞上空設立禁航區，⁶¹並支持「北大西洋公約組織」（North Atlantic Treaty Organization，以下簡稱北約）負責之軍事行動以及格達費必須下台。丹麥與比利時支持空中轟炸，但反對武裝利比亞反對黨。⁶²

就面對外來威脅與外部壓力而言，歐盟認為其安全戰略是建構更美好的世界，故需要相關國家以聯合國為核心，進行有效多邊合作。面對 1990

(2007 年)，頁 77、79。

⁵⁹European Commission, *Your Guide to the Lisbon Treaty* (Brussels: European Union, 2010), pp.12-13.

⁶⁰ 金玲，前引文，頁 85-86。

⁶¹ “Europe Slips into Libya Ambiguity,”
<http://www.euractiv.com/en/print/global-europe/eurpe-slips-1>

⁶² “Libya: Where Do NATO Countries Stand?”
<http://www.bbc.co.uk/news/world-africa-13092451?print=true>

年代以來歐洲以及其他地區之區域衝突，恐怖份子的威脅以及中國崛起的壓力，⁶³歐盟的東擴政策成為「共同外交與安全政策」的一部份。⁶⁴歐盟在1990年代東擴之目的是使歐洲成為一個自由的整體（making Europe whole and free），歐盟東擴不僅可將中、東歐國家納入自己的影響範圍之中，且可以在西歐與俄羅斯之間，以及西歐與動盪的中東伊斯蘭世界之間建立一個廣闊的緩衝帶，並強化對俄羅斯的優勢，扭轉對美劣勢。歐盟東擴亦促使俄美安全政策的調整，以及促成歐盟、北約和「歐洲安全與合作組織」（Organization for Security and Cooperation in Europe）合作的泛安全體系。此對意在建立「歐洲人的歐洲」之歐盟來說，可取得安全事務上的主動權。對中、東歐國家來說，確保「綜合安全」的最佳選擇即是加入歐盟。⁶⁵中、東歐國家在地理上是歐洲的一部份，渴望「重返西方」（return to the West），但從西歐的觀點來看，如前所述必須在典章制度與組織等方面先進行全面的「歐洲化」。此意味著中、東歐在地理上被視為歐洲整體一部分的同時，是被排除在歐洲政治與基督文明影響區外，德國前總理艾德諾（Konrad Adenauer）早在1946年就指出中、東歐國家為「易北河邊的亞洲」（Asia stands on the Elbe）。⁶⁶

歐盟「共同外交與安全政策」之重點是對俄羅斯，對美國關係以及與國際組織的互動。新會員國對於「共同外交與安全政策」的內涵認知主要集中在外交和經濟事務，對彼等而言，歐洲安全防禦機制並不是其軍事安全的保證。新會員國將其軍事安全寄託於北約和跨大西洋兩岸之關係，但歐盟整合進程中的非傳統安全合作卻符合小國的安全需求。因小國安全政策之目標是經由歐盟機制產生安全穩定的和平環境，小國的基本戰略原則

⁶³ Stanley Hoffmann, "Towards a Common Foreign and Security Policy?" *Journal of Common Market Studies*, Vol.38, No.2 (2000), p.191.

⁶⁴ Rehn, *op. cit.*, p.3.

⁶⁵ 楊三億，〈冷戰結束後波蘭外交政策走向分析〉，《問題與研究》，第45卷，第4期（2006年），頁97。

⁶⁶ Kuus, *op. cit.*, pp.21-23, 29.

首先是避免被邊緣化，其次是擴大影響。⁶⁷歐盟新舊會員國對於俄羅斯關係因涉及安全威脅以及能源問題而有不同之立場，中、東歐國家為確保主權及切斷莫斯科的影響而加強與美國的關係，因為中、東歐國家之歷史認同是建立在百年以上外來統治以及自己強烈「犧牲者」角色的集體記憶之上。此源自歷史的「犧牲者」觀點，強化了民族主義以及敵友二元之對立。此種情況在波蘭、斯洛伐克、捷克及匈牙利為主，民粹份子充分利用此情勢，將過去共黨統治做為現階段權力鬥爭之工具，激起百姓的痛苦記憶。不論何種政治立場的政治人物均有意將共黨統治時期以及第一次與第二次世界大戰間之歷史銜接，以建構民族發展之延續性。此外，受到國家社會主義與共產主義的雙重極權統治之經驗，亦是此等國家歷史記憶的一部份，而「Ribbentrop-Molotow-協定」使得中、東歐國家的政治菁英不信任德俄關係的本質，對於俄羅斯的不信任感更甚。⁶⁸中東歐國家視俄羅斯為威脅，波蘭甚且杯葛歐盟與俄羅斯之伙伴合作條約。德國、希臘與義大利則主張與俄羅斯維持友善關係。⁶⁹此外，害怕被西歐國家如 1939 年的情況出賣其利益，對於失而復得的國家主權要移交至歐盟，則較西歐國家持更保守之立場。此種歷史遺緒塑造其對鄰國、俄羅斯與美國的外交政策。⁷⁰

歐盟對美國關係要如何界定？競爭、合作或上下隸屬關係？會員國間亦有不同之看法。⁷¹歐盟的小國中如丹麥、荷蘭、葡萄牙、希臘、斯洛文尼亞、波羅的海三小國以及維斯格德國家（Visgrade Group，包括波蘭、匈牙利、捷克、斯洛伐克）被認為是歐洲大西洋主義者，主張與美國合作並保持美國在歐洲的影響力。⁷²波蘭政府 2004 年外交政策文獻中對與美國關

⁶⁷ 金玲，前引文，頁 79-80、83。

⁶⁸ Schuch et al., *op. cit.*, p.10.

⁶⁹ Friedrich Stiftung, "Europa Global Handlungsfähig Machen, Zehn Thesen zur Gemeinsamen Außen-und Sicherheitspolitik Europas," *Internationale Politikanalyse*, No.8 (2008), p.2.

⁷⁰ *Ibid.*, pp.10-11.

⁷¹ *Ibid.*, p.2.

⁷² 歐洲大西洋主義者的目標是加強大西洋兩岸之互動，故主張「共同外交與安全政策」目標應該實現歐盟與美國的共同利益，而非破壞大西洋兩岸之合作。小國對於歐盟安全與

係之論述指出，波蘭與美國的戰略夥伴關係是波蘭的安全保障，因此應該強化與美國的戰略性夥伴關係。愛沙尼亞 2004 年國家安全戰略報告認為與美國的聯盟具最優先性，歐洲安全的基石是美國在歐洲的軍事影響力以及美國保證歐洲安全的政策。愛沙尼亞重視美國積極支持對北歐和波羅的海的安全承諾。對於捷克而言，自重新獲得獨立就將美國視為其國家軍事安全惟一可靠的保障。⁷³

歐盟會員國基於安全戰略之不同，在伊拉克危機（2001-3）中對於是否支持美國亦有不同看法。歐盟民眾約 70% 反對美國攻打伊拉克，哈伯馬斯視 2003 年 2 月 15 日在倫敦、羅馬、馬德里、巴塞隆納、柏林與巴黎同時進行之大規模反美示威是「歐洲公共場域」（European public sphere）正式誕生，主張歐洲應制衡美國之單邊主義，並以此為建構歐洲認同之基礎，而「核心歐洲」的德國與法國應負責推動認同。歐盟會員國之國防政策以及安全戰略制定過程中，對美國關係始終都是會員國爭議之重點，特別在 2004 年東擴後，歐盟內部之歐洲派與大西洋派爭議擴大。⁷⁴就中東歐新會員國策略而言，在積極支持歐美之間密切合作的同時，仍堅守在歐洲的利益，⁷⁵故經由「共同外交與安全政策」的機制，可以一方面尋求利益平衡，另外一方面克服當前歐盟內部存在的分歧和預防新的分歧出現，第三項重點才是維持與美國的特殊關係。例如波蘭重視的是如何利用波蘭與美國的合作關係在整體上改善大西洋兩岸的關係。⁷⁶

對於歐盟東擴後，是否有能力形塑國際新秩序（有效之多邊合作或多極國際體系）？⁷⁷歐盟在國際社會發展成何種地位才可對內促成歐洲認

防禦政策(European Security and Defense Policy, ESDP)的態度，是不支持北約和歐盟安全與防禦機制間的任何競爭和組織架構上的重疊。金玲，前引文，頁 80-81。

⁷³ 同前註，頁 89。

⁷⁴ Case, *op. cit.*, p.112; Christos Katsioulis, “Europäische Außen-politik auf dem Prüfstand Auf halber Strecke zum Globalen Akteur?” *Internationale Politikanalyse* (November 2008), p.6.

⁷⁵ Kai-Olaf Lang, “Verfassung, Vertrag, Europa,” *SWP-Zeitschriftenschau* (Maerz 2007), p.3.

⁷⁶ 楊三億，前引文，頁 109。

⁷⁷ Katsioulis, *op. cit.*, p.2.

同，是介入衝突與危機成為世界強權？成為重視人權與民主的社福歐洲？亦或是強化民族國家？⁷⁸在國際建制方面，歐盟是要發展成為具有規範能力之「規範性強權」(normative power)？⁷⁹「柔性強權」(civilian power)或軍事強權？⁸⁰積極之行為者或具威脅之霸權？⁸¹針對此歐盟的小國是主張歐盟應該主要在歐洲範圍內及相鄰地區發揮影響，而非在全球事務，且手段應是非軍事的（見表五）。

表五：歐盟領導的國際維持和平行動

時間	維持和平行動	人數	合作伙伴
2003.01-2007.12	波士尼亞及赫賽歌維納的警政任務	400	聯合國
2003.03-2003.12	穩定前南斯拉夫共和國之馬其頓局勢的軍事行動	400	北大西洋公約組織
2003.06-2003.09	法國領導在剛果共和國的軍事行動，以穩定當地之安全情勢與改善人權狀況	1800	
2003.12-2005.12	歐盟警察協助建立前南斯拉夫共和國之馬其頓建立職業警察制度	200	
2004.07-2005.07	喬治亞法治國家任務團協助喬治亞建構法治國家與從事刑法改革	9	歐洲安全與合作組織
2004.12-	波士尼亞及赫賽歌維納的後續軍事行動	2500	北大西洋公約組織
2005.04-	派駐剛果民主共和國之警政顧問團	39	
2005.05-	歐盟安全顧問團協助剛果改造安全部門	28	
2005.07-	法治顧問團派駐伊拉克協助建構司法警政制度	20	
2005.07-	派駐蘇丹達富維持和平行動，負責軍事及警政部分	60	非洲聯盟
2005.09-2006.12	歐盟監督團派駐印尼亞奇省	80	東協
2005.11-	邊境監督團派往加薩走廊及拉法間的邊界區	70	

⁷⁸ Jacob and Maier, *op. cit.*

⁷⁹ Ian Manners, "Normative Power Europe: A Contradiction in Terms?" *Journal of Common Market Studies*, Vol. 40, No.2 (2002), pp.235-258.

⁸⁰ 甘逸驊，〈歐盟「柔性強權」身份認同的建構與批判〉，《問題與研究》，第46卷，第4期，(2007年)，頁1-18。

⁸¹ Katsioulis, *op. cit.*, p.5.

2005.12-	歐盟監督團於烏克蘭及摩達維亞間之邊界	100	
2006.01-	巴勒斯坦的歐盟警察團協助維持邊境秩序	33	
2006.01-2006.06	前南斯拉夫共和國之馬其頓的警政顧問團	30	
2006.07-2006.11	確保剛果民主共和國選舉和平進行的軍事行動	2000	聯合國
2007.05-2010.05	歐盟警政顧問團協助阿富汗組建構警政系統	160	
2008.01	歐盟軍隊部署在查德與中非共和國邊境地區，以保護蘇丹達富（Darfur）的難民	3000 (軍人)	
2008.02	歐盟顧問團協助幾內亞比紹改革安全部門	16	
2008.12	歐盟法治顧問團協助科索沃警察、海關、司法部門建構法治，促成經濟發展	2871	聯合國
2008.10-2011.09	歐盟顧問團至喬治亞共和國協助建構穩定秩序	411	
2008.12	歐盟軍隊之亞特蘭大行動維持索馬利亞附近海域航行安全	1914 (軍人)	聯合國
2010.04	歐盟軍事顧問團訓練索馬利亞之安全部隊	120 (軍人)	非洲聯盟
2011.3	歐盟派人道救援隊至突尼西亞與利比亞，埃及與利比亞邊境		

資料來源：作者整理自 Christos Katsioulis, “Europäische Außen-politik auf dem Prüfstand Auf halber Strecke zum globalen Akteur?” *Internationale Politik-Analyse* (November 2008), p.4; Council of the European Union, “Developments in Libya: an Overview of the EU’s Response,” <http://www.consilium.europa.eu/showfocus.aspx?id=1&focused=568&lang=EN>。

伍、結論

認同之形成如同前述涵蓋人、價值、利益、制度與組織等要素，人是認同主體，價值是認同依循之原則，利益則是認同的目的，制度與組織則是認同的標的與框架。如前所述歐盟新舊會員國對於此等認同要素是各有

立場，故在歐盟東擴的過程中，會員國的數目雖然持續增加，但在文化認同上反而因為伊斯蘭與東正教文明之加入而複雜化。在利益方面，新會員認為在「歐洲化」過程中的利得不如預期，且受制於「核心歐洲」，舊會員國則認為歐盟東擴使其權益受損，此外，歐盟公民的權益亦有差別。新舊會員國對於「共同外交與安全政策」之決策機制以及歐盟在全球化時代的國際角色之認知均不一致的情況下，再加上金融債務危機的衝擊，使得歐盟內部的共同性減少，利益訴求趨於複雜。在制度與組織方面，歐盟的政策又多是經由條約與法令來貫徹，對各會員國的規範亦受制於現實利益而有例外條款。為推動歐盟聯邦化進程所制訂之歐盟憲法條約，因民族主義者與堅持主權論者的反對而遭受挫敗。在會員國妥協之下所通過之「里斯本條約」內，雖可見致力於認同「歐洲合眾國」，但歐洲文化認同分歧，會員國與歐盟公民之社會與政治條件不全然一致的情況下，會員國之外交與安全政策又各自考量國家利益優先的情況下，歐盟東擴反而不利於現階段促進歐洲認同的調適過程。