

本文章已註冊DOI數位物件識別碼

▶ 土耳其加入歐洲聯盟之進程與爭辯

A Study on Turkey's EU-Membership: Progress and Arguments

doi:10.30390/ISC.200809_47(3).0004

問題與研究, 47(3), 2008

Issues & Studies, 47(3), 2008

作者/Author：朱景鵬(Chin-Peng Chu)

頁數/Page：75-103

出版日期/Publication Date：2008/09

引用本篇文獻時，請提供DOI資訊，並透過DOI永久網址取得最正確的書目資訊。

To cite this Article, please include the DOI name in your reference data.

請使用本篇文獻DOI永久網址進行連結:

To link to this Article:

[http://dx.doi.org/10.30390/ISC.200809_47\(3\).0004](http://dx.doi.org/10.30390/ISC.200809_47(3).0004)



DOI Enhanced

DOI是數位物件識別碼 (Digital Object Identifier, DOI) 的簡稱，是這篇文章在網路上的唯一識別碼，用於永久連結及引用該篇文章。

若想得知更多DOI使用資訊，

請參考 <http://doi.airiti.com>

For more information,

Please see: <http://doi.airiti.com>

請往下捲動至下一頁，開始閱讀本篇文獻

PLEASE SCROLL DOWN FOR ARTICLE



土耳其加入歐洲聯盟之進程與爭辯

朱 景 鵬

(國立東華大學公共行政研究所教授)

摘 要

歐洲聯盟 2004 年 5 月以及 2007 年 1 月的東擴之舉係 1950 年代以來歐洲統合過程中重要的發展過程。這不僅是使得中東歐地區國家加入歐盟，更重要的意義在於將不同地區文化與結構透過改革的轉軌過程中融入了歐盟的價值。因此，在歐盟未來的主要擴大議程中也包含了土耳其、克羅埃西亞以及西巴爾半島地區國家。對於歐盟而言，加強並保障有關區域和平、穩定、繁榮、民主、人權以及歐洲法治的理念價值是相當重要的。

對土耳其而言，與歐盟的關係已歷經一段相當長的時間。1963 年的安卡拉協定、1970 年該協定的補充附加議定書、1987 年土耳其首次對加入 EU 提出申請，1999 年赫爾辛基高峰會議承認土耳其作為 EU 候選國的地位，2003 年 5 月歐盟通過對土耳其的入盟夥伴文件，2005 年 10 月 3 日，EU 正式開啟對土耳其的入盟談判工作。在此一過程中，EU 對土耳其提供的各項援助政策措施也產生積極的效應。惟雖則如此，土耳其入盟的談判仍然充滿了許多問題與障礙。

據此，本研究主要在於處理三大議題，一是探討土耳其與歐洲的關係，主要分析土耳其邁向歐洲聯盟的歷史進程；其次是就當前歐盟與土耳其對於入盟問題的辯論觀點進行比較分析，最後則檢視現階段歐盟與土耳其之入盟談判之實質議題與問題，藉此展望土耳其入盟的可能性與變數。

關鍵詞：歐洲聯盟、東擴、土耳其與歐盟、入盟夥伴文件

* * *

壹、前 言

二次世界大戰後，西歐興起統合運動，1957 年自羅馬條約簽署生效迄今已經歷 50 年。在此期間，歐洲聯盟 (European Union/以下簡稱 EU) 一共經歷過 1973 年 (英、愛、丹) 三國，1981 年希臘，1986 年葡、西兩國，1995 年芬蘭、瑞典、奧地利三

國，2004年中（東）歐10國，以至2007年保加利亞、羅馬尼亞兩國等六次擴大，成員國從創始的德、法、義、荷、比、盧六國，增加到目前的27個成員國。50年的經濟、貨幣與政治統合已使得歐盟被形塑成爲歐洲秩序發展模式，同時也使得「歐洲作爲一個整體」的發展成爲歐盟持續統合的重要精神元素。雖然，2005年法國及荷蘭相繼以公民投票否決象徵政治統合成功與否關鍵的歐洲憲法條約（Treaty Establishing a Constitution for Europe／簡稱歐盟憲法）。^①不過，情勢並未阻卻歐盟持續擴大與加深統合的企圖與戰略，相對地，歐盟亦利用情勢發展睦鄰性與全球性的夥伴關係，建構其全球參與者／行動者之角色。

惟在歐洲統合發展過程中，有關歐洲（europe）或歐洲化（europeanization）概念的討論未曾止歇，也引起許多爭議，不論是地理上的、文化上的、歷史發展上的，甚至在政治上的定義與界線，其內涵與本質均已隨情勢而產生蛻變。尤其在宗教方面，是否仍以象徵基督文明的西方，即將之簡化爲歐洲概念，亦正處於歐洲多元主義的衝擊與挑戰之中。^②在此一背景之下，未來歐盟的統合將至少面臨三個挑戰。首先是機構改革效率將益形困難；其次是不斷擴大後的歐盟將在形成親美或更加悖離歐洲兩股戰略利益之間造成「作爲困境」，尤其是涉及最近兩波前蘇聯集團之中東歐國家，甚至是未來的烏克蘭加入歐盟議題的發展等；三是擴大的歐盟是否將造成一個更形分裂的統

註① 2001年歐盟拉肯（Laeken）高峰會議決議起草歐洲憲法條約草案，由法國前總統季斯卡（Giscard d'Estaing）擔任起草委員會主席，委員會成員計有105位，其中包括28位成員國與候選國政府代表、56位成員國國會議員代表、16位歐洲議會議員（EP）代表以及2位歐盟執委會（Commission）代表，2003年6月委員會在遵循更多民主與更佳效能兩個原則下，提出包括四大部分460條的憲法草案，內容總合歐盟條約／文件，將職權分成三大類，一是專屬歐盟職權，二是專屬歐盟與成員國職權以及三是具支持性的歐盟政策措施。另外，經濟、就業政策協調以及共同外交安全政策部分，將確定爲仍屬於各成員國的職權。草案中也針對歐盟組織結構進行改革，例如歐洲高峰會議設置專任主席，由各成員國元首中選出，任期兩年半，得連任一次，惟不得同時擔任國內職務；歐洲議會職權獲得擴大、參與共同決策（co-decision），政策範圍從37項擴增爲80項，2009年起歐洲議會議員將限制在736位，執委會成員縮小爲15位（包含主席及副主席）；此外，公民立法權利也獲得確保，未來只要由數個成員國100萬公民連署，即可要求執委會就其關切議題起草法案。不過，上述草案在2003年10月歐盟政府間會議中遭到否決，直到2004年夏始獲得協議。惟在送交各成員國國會批准或公民投票過程中，於2005年夏在法國及荷蘭遭遇挫敗。雖然如此，歐盟統合仍然持續其擴大政策，並未受到歐憲挫折影響。另歐盟27國領袖於2007年12月13日葡萄牙里斯本高峰會議中簽署了「里斯本條約」（Treaty of Lisbon），取代了歐盟憲法草案，根據該條約內容重點包括，放棄使用「憲法」一詞，設立「外交與安全政策高級代表」（High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy），去除象徵歐盟統一的國旗與國歌，以及精簡歐盟執委會人數自2015年起由現行27人調整爲18人（包括主席、副主席）等。里斯本條約全文請參考The Treaty of Lisbon, EU, <http://eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ:C:2007:306:SOM:EN:HTML>；更多內容請參閱Ulrike Liebert, Josef Falke and Andreas Maurer eds., *Postnational Constitutionalisation in the New Europe* (Baden-Baden: Nomos, 2006)；Manfred Zuleeg (ed.), *Die neue Verfassung der Europäischen Union* (Baden-Baden: Nomos, 2006)。

註② 詳細的概念演進請參閱Wolf. D. Gruner and Wichard Woyke, *Europa-Lexikon: Länder, Politik, Institutionen* (München: C. H. Beck Verlag, 2007), pp. 555, here, pp. 509~534.

合體，亦殊值得觀察，其中影響較大的關鍵即是土耳其加入歐盟所引起的爭議與討論。

自統合發展歷史觀察，土耳其早已於 1959 年 7 月即向當時的歐洲經濟共同體 (European Economic Community/EEC) 提出加入申請，結果雙方係以「聯繫協定」(association agreement) 性質在 1963 年完成簽署「安卡拉協定」(Ankara Agreement)，該項協定旨在透過關稅同盟之建立加強雙邊的經貿關係。不過，在歐盟與土耳其於 1995 年建立了雙邊關稅同盟之後，使得雙邊經貿關係迅速成長，至 2005 年止，土耳其已成為歐盟第七大貿易夥伴。1999 年 12 月歐盟赫爾辛基高峰會議正式承認土耳其的候選國地位。2001 年 3 月歐盟理事會 (Council of European Union) 接受土耳其入盟「登列夥伴文件」(Accession Partnership)，嗣於 2003 年 5 月歐盟高峰會議中修正通過，該項文件主要目的在於協助土耳其政府努力達到入盟的門檻，特別是政治門檻。土耳其方面則著手進行接受歐盟共同規範所需的國家改革計畫 (National Plan for the Adoption of the Acquis/NPAA)。^③

2004 年 12 月 17 日，歐盟高峰會議根據執委會評估報告，^④ 25 個成員國元首以一致決議開啓對土耳其入盟談判工作，並於 2005 年 10 月 3 日依執委會研議的諮商架構 (Negotiating Framework for Turkey) 啓動談判。^⑤至此，經過 40 餘年的等待，土耳其終於取得加入歐盟的準入場券。不過，該項擴大議題，卻也是歐盟面臨有史以來最具爭議與衝突的擴大政策，不僅歐盟成員國意見分歧，由於歷史、文化、宗教、地理等迥異於歐盟之本質與體系，對於建構中的歐洲認同也形成一種迷思；此外，土耳其的政治、經濟、社會條件是否能夠完成哥本哈根的門檻不無疑問，土耳其境內的人權與少數民族的權益問題是否能符合歐盟的標準，乃至於土耳其與希臘間的塞浦路斯衝突問題是否可以在談判過程中獲得解決，亦令人持疑。

尤其是近 40 年來關於土耳其是否為「歐洲人」以及是否隸屬於「歐洲」等問題各界爭辯不休，贊成與反對土耳其加入歐盟的議題確實也引起歐洲的高度討論。相對地，在歐盟內部也充斥著歐盟擴大界域是否將因為土耳其的加入而失去統合的初衷，

註③ 歐盟為協助土耳其入盟，提供多項經濟財政援助，例如透過歐盟地中海夥伴關係的 MEDA 計畫，於 1996-2004 年間提供了 11.5 億歐元的財政支持，2005-2006 年間提列 8 億歐元，自 2007 年起將總年度 4.97 億歐元提高至 2010 年單一年度的 6.54 億歐元。歐盟不僅提供教育訓練、環境基礎設施與經濟轉型之支持，更透過歐洲投資銀行 (European Investment Bank/EIB) 於 1992-2002 年間提供將近 20 億歐元的貸款援助計畫。請參見 EU-Turkey Relations, EU, <http://ec.europa.eu/enlargement/turkey/eu-turkey-relations.en.htm>.

註④ 見 Commission, 2005 Enlargement Strategy Paper, COM (2005) 561 final, Brussel, Nov. 9, 2005.

註⑤ 整個架構共計分成原則 (Principles governing the negotiation)，主要包括歐盟條約第 46 條規範、哥本哈根門檻等；實質 (Substance)，主要涉及與歐盟政策、法規有關的權利義務關係等；以及程序 (Negotiating procedures) 等三大範疇，共計有 23 項，初期的指標性重點則共詳列了 35 個清單。參見 <http://europa.eu.int/comm/enlargement/docs/pdf/st20002-enos-TR-framedoc.pdf>；並請比較 Andreas Marchetti, "The Negotiating Framework For Turkey: Major Provisions and Misperceptions," *EU-Turkey-Monitor*, Vol. 2, No. 1 (March 2006), Universität Bonn: Zentrum für Europäische Integrationsforschung (Center for European Integration Studies), pp. 1~2.

使得歐洲的定義與價值產生混淆，是否有需要明確規範「擴大」定義？^⑥因此，許多跡象顯示，土耳其入盟談判將可能長達 10-15 年以上，此即表示在 2015 年以前土耳其加入歐盟的可能性微乎其微。

鑑於前項背景與問題之基本分析，本文將處理三個議題面向，藉以釐清土耳其加入歐盟的問題意識與脈絡發展，並進一步評估土耳其入盟的前景與影響。首先本文將探討土耳其與歐洲之關係，主要分析歐洲概念與土耳其邁向歐盟道路的基本歷史發展過程；其次，本文將分別就歐盟／洲內部及其成員國對於土耳其的加入，以及土耳其內部對於加入歐盟的正反意見與觀點進行比較分析；最後本文將就歐盟與土耳其實質談判過程中可能存在之議題、問題以及可能的衝擊影響等面向進行討論，進一步展望土耳其入盟的可能性與變數。

貳、「歐洲」概念與土耳其「歐洲化」進程關聯性之分析

一、「歐洲」概念之爭議與評析

在探討土耳其加入歐盟議題的同時，不可避免將涉及一個根本問題，此即：歐洲概念的建構以及土耳其究竟是否為一個歐洲國家？歐洲究竟如何定義？不論是文化的、政治的、歷史的或宗教的、地理的觀點，皆已然成為研究統合學術界討論重點，而其定義與面向也各持言論、莫衷一是。^⑦

註⑥ 請詳見 Edmund Stoiber, "Die Erweiterungsfähigkeit der EU-Perspektiven und Grenzen," *Politische Studien*, Heft.411, 58 Jahrgang (Jan.-Feb. 2007), pp. 8~17, here, pp. 10~12: 例如在 2005 年 10 月初 25 個歐盟成員國外長齊聚盧森堡緊急處理奧地利所提土耳其成為候選國身份異議。根據奧國提議，土耳其不符合歐盟條約第 49 條以及第 6 條第 1 項的歐洲國家，以及自由民主、法治、人權原則，因此，歐盟應以特殊形式發展與土耳其的夥伴關係，而非賦予完全成員國地位，並認為歐盟既無力承受土耳其加入歐盟造成的負擔，土耳其也無法完全實踐入盟所需的所有條件。詳見 W. Bauchhenss and M. Bornkessel, "Die Türkei auf dem Weg in die EU?" <http://www.lehrer-online.de/url/tuerkei-eu>, Schulen ans Netze e.v. 2005, pp. 2~3.

註⑦ 例如俾斯麥 (Otto von Bismarck) 係從地理空間的概念定義歐洲，Paul Valéry 則在其 1919 年出版的「精神危機」(Die Krise des Geistes) 一文中直言歐洲係亞洲的一個「半島」；E. Rosenstock 則於 1931 年在其「論革命」(Über Revolutionen) 經典著作中指出，基本上儘管歐洲大陸語言、文化、國家、民族及區域各有其特色也呈現多元化特質，惟若因此認為歐洲僅是一個由羅馬、日耳曼以及斯拉夫民族所形塑的具有共同血源的單元，恐怕仍有討論之空間。英國詩人 T. S. Eliot 則完全從文化觀點闡述歐洲概念，他認為整個歐洲係由許多「個體文化」組合的「文化圈(空間)」，並強調文化的概念與定義應與時俱進、賦予詮釋；瑞士哲學家及歐洲學倡議者 Denis de Rougemont 則藉由愛因斯坦的物理公式 $E=mc^2$ 詮釋歐洲觀，認為 E 代表歐洲 (Europe)，M 代表人民群體 (physische Masse)，C 則代表文化 (culture)。他進一步說明歐洲形成的奧秘在於集體與個人自由之間、持續與改革之間、傳統維持與革命熱情之間的一種緊張關係，他並認為一個某種程度的歐洲共同歸屬感正處於蛻變階段。德國前總統 R. Herzog 則以「失去想像的時代」(visionslosen Zeit) 形容當前的歐

不過，隨著二次戰後歐洲統合運動之興起，1949 年歐洲理事會 (Council of Europe)，1951 年歐洲煤鋼共同體 (ECSC)，1957 年羅馬條約簽署歐洲共同體 (EC) 正式成立，1987 年歐洲單一法 (Single European Act)，1990 年德國統一、1993 年生效的馬斯垂克條約 (Maastricht Treaty)，1993 年歐盟完成內部單一市場，1997 年阿姆斯特丹條約 (Amsterdam Treaty)，2000 年尼斯條約 (Nice Treaty)，2004 年中東歐 10 國加入歐盟，2007 年保加利亞、羅馬尼亞加入歐盟，乃至於 2003 年 6 月歐洲憲法草案的提出等一系列歐洲政經統合政策之發展，已使得「歐洲」的概念面向與定義受到高度觀察與關注。^⑧尤其，在土耳其取得歐盟候選國身份之後，引起了更多的爭議與論辯。對此，Riemer 藉由國際關係英國學派之觀點，將歐洲概念試圖以「國際體系」以及「國際社會」兩個概念框架提供解釋。^⑨

Riemer 的分析指出，「歐洲社會」的概念在於指涉歐洲共同的文化、歷史、價值、利益、規範、協定與組織機構。其基礎根源於歐盟於 1993 年所律定的「哥本哈根門檻」(Kopenhagen criteria)。該門檻規範申請加入歐盟的歐洲國家均應完成穩定的政體、確保民主與法治的標準、尊重人權與少數民族權益保護、維持發展市場經濟準則以及接受歐盟「共同體」(Acquis communautaire) 的共同運作規範與法律措施等。實際上，哥本哈根門檻在 1999 年生效的阿姆斯特丹條約中已成為歐盟的憲法原則，同時在 2000 年 12 月的尼斯高峰會議上被納入「基本權利憲章」之中。此外，復從「體系」觀點分析，歐盟總體而言係一個由主權國家所聚合的共同體系，成員國雖然在許多政策職權賦予歐盟，但無疑的，各個成員國也都依然保持其作為獨立主權國家的角色，仍然維持自 1648 年 30 年戰爭結束後所建立的威西發利亞主權國家和平秩序。也

洲認同，認為「一個包容多元的完整 (歐洲) 單元」(Einheit in der Vielheit) 的概念已超越「律定思維」的歐洲觀，歐洲一方面基於歷史、地理環境、人口遷移、經濟條件以及政治、社會、心理的共同融鑄，另一方面藉由相互間的文化移轉、跨國 (區域) 的相互影響與調適，追求「異中求同、同中存異」，不同國家與區域的思維可以透過歐洲的概念融通補充。詳細分析請參見 Gruner and Woyke, *Europa-Anmerkungen zu einem geographischen, kulturellen, politischen, historischen, konfessionellen, wirtschaftlichen und sozialen Raum*, op. cit., pp. 50-62；其他有關歐洲概念之分析請比較 Wulf Köpke and Bernd Schmelz (eds.), *Das gemeinsame Haus Europa. Handbuch zur europäischen Kulturegeschichte* (München: Deutscher Taschenbuch-Verlag, 1999)；Denis de Rougemont, *Europa. Vom Mythos zur Wirklichkeit* (München: Prestel-Verlag, 1962)；Michael Braun, Birgit Lermen, Lars Peter Schmidt, and Klaus Weigelt (eds.), *Europa im Wandel: Literatur, Werte und Europäische Identität* (Werte und Europäische Identität, St. Augustin, 2005)；Peter Brown, *Die Entstehung des christlichen Europa* (München: C. H. Beck, 1999)。

註⑧ 英國、法國與德國基本上認為一部合宜的歐洲憲法有助於統合之發展。惟相對於德國，英法態度顯得較為保守。例如法國前總統席哈克 (J. Chirac) 於 2000 年 6 月 27 日在德國國會發表演說中雖然認為歐洲憲法的討論有急迫需要，但他反對歐盟成為另一個「超級國家」(Superstaat)，並強調法國擁有自己的傳統與國家認同。英國前首長布萊爾 (T. Blair) 亦於同年 10 月 6 日歐盟尼斯高峰會議舉行前夕表達反對歐盟成為「超級國家」。

註⑨ 參見 Andrea K. Riemer, "Die Türkei und die Europäische Union: Eine unendliche Geschichte?" *Aus Politik und Zeitgeschichte*, No.10-11 (2003), pp. 40-46, here, pp. 42-43.

反映出當下的歐洲（盟）體系基本上符合國際社會權力政治「體系平衡」的理念。^⑩

惟若自前述觀點觀察，土耳其加入歐盟將可能造成歐洲社會之衝擊，原因是土耳其境內的 7200 多萬人口中，其中 99.8%均為穆斯林，僅有 0.2%為基督教與猶太教信奉者，歐盟現存的社會版圖將面臨「我們（歐洲人）」（wir）以及「他們／另一種（歐洲人）」（die anderen）的生態平衡風險。雖然如此，二次戰後土耳其致力於親西方外交政策，從 1949 年加入歐洲理事會，1952 年成為北約（NATO）成員，1961 年加入經濟合作暨開發組織（OECD），以及自 1963 年起即積極表示加入歐盟的企圖以觀，土耳其政策「歐洲化」的色彩相當明顯。^⑪

二、土耳其「歐洲化」之進程

從歷史角度觀察，在一次大戰爆發前夕，土耳其不僅在內政上動盪不安，在外交上亦採取孤立政策。直至 1923 年，凱末爾（Mustafa Kemal）始建立領土完整與主權獨立的土耳其。凱末爾標舉改造國家的結構、採取西方國家制度、政教分離、擷取西方法律制度、主張性別平等並賦予婦女選舉權、建立一夫一妻制、以拉丁文替代阿拉伯文等主張，而其憲法則融合了德國的軍事制度、瑞士的民法以及法國的中央集權精神。^⑫

其次，土耳其從二次世界大戰後擺脫外交孤立困境，由於 1945 年的雅爾達協定的因素，土耳其東北部緊鄰前蘇聯，其安全遭受甚大威脅，雙邊關係不睦，使得土耳其在某種程度上須向西方靠攏。在 1947 年杜魯門主義（Truman Doctrine）下，確保了土耳其與希臘的國家完整性，此一背景亦開啓了土耳其邁向歐洲之道路。1948 年土耳其

註⑩ *Ibid.*

註⑪ 從歷史與國際法角度檢視，土耳其是鄂圖曼帝國的繼承國，曾在 1453 年君士坦丁堡大帝時期迄於 1683 年維也納圍城之役期間邁入國政高峰。目前土耳其領土不僅介於歐亞大陸之間，更重要的是藉由土耳其民族過去長期侵入小亞細亞，並且以伊斯蘭教義輸入，使得小亞細亞地區融合了希臘、羅馬、基督與拜占庭文化內涵，今日土耳其伊斯坦堡在 1453 年以前的幾個世紀曾是東羅馬帝國的政治、經濟及文化中心，直到穆罕默德二世於 1453 年征服東羅馬帝國，鄂圖曼帝國亦定都於伊斯坦堡，其後的統治者於 16-17 世紀期間，鄂圖曼帝國的統治範圍則包括北非、中東、黑海、以及南歐，從希臘越過多瑙河、巴爾幹半島進入匈牙利。17 世紀開始，由於過度的權力擴張、窮兵黷武、種族的多元化、財政危機浮現、人口快速增加、戰事頻仍但戰果不彰、國土喪失、改革不力、君主無能，復以西歐地區經濟勢力之擴張與民族國家獨立運動興起等多種因素，鄂圖曼帝國於 19 世紀初遭到推翻。參見 Ahmet Insel, "Europäisierung der Türkei: Eine historische Reifeprüfung der nationalen Würde?" in Angelos Giannakopoulos and Konstadinos Maras (eds.), *Die Türkei-Debatte in Europa-Ein Vergleich* (Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, Jan. 2005), pp. 197-212.

註⑫ 凱末爾被稱為土耳其的國父，他的主張總稱為「凱末爾主義」，精神包含民族主義、共和主義、種族團結主義、對主要產業進行國家預算監督、政教分離主義以及改革信念主義等六大支柱。請參閱 Fikret Adanir, *Geschichte der Republik Türkei* (Mannheim: U. A., 1995)；Michael W. Weithmann, *Atatürks Erben auf dem Weg nach Westen. Die Türkei in Spannungsfeld zwischen Nahost und Europa* (München: Heyne, 1997)。

成爲歐洲經濟合作組織 (OECE) 之創始會員國、1949 年與希臘同時加入歐洲理事會、1952 年成爲北約成員、1955 年成爲巴格達公約組織成員，在東西衝突的 50 年代，一則土耳其獲得美國馬歇爾計畫 (Marshall plan) 的支持，與西方國家在安全政策上合作，另外一方面，西方國家也在地中海域與蘇聯的威脅下以土耳其作爲屏障，成爲「圍堵政策」(Containment policy) 的重要戰略成員。土耳其也同時是西歐聯盟 (Westeuropean Union/WEU) 的準成員國，所有跡象均顯示出土耳其在二次戰後積極走向「歐洲化」的努力，企圖在政治、經濟、安全戰略等方面與美國及西歐國家緊密合作。此一背景亦使得土耳其於 1959 年申請加入歐洲共同體，於 1963 年 9 月 12 日簽署「安卡拉協定」，爲雙方關稅同盟的成立進行努力。

不過，土耳其歐洲化的努力在 1974 年發生塞浦路斯危機，以及 1979 年歐洲共同體決議接納希臘成爲成員國後，對土耳其造成沉重打擊，安卡拉協定也在 1982 年由歐盟宣佈暫時中止，雙邊關係在 70 年代土耳其軍人干涉時代陷入最低潮。直至 1987 年土耳其舉行第一次民主、自由的國會大選，擺脫軍事獨裁之形象後，始由新任總理 Turgut Özal 再度啓動親歐列車，雖然 1987 年 4 月提出加入歐盟申請遭到拒絕，不過，安卡拉協定於 1988 年恢復生效，雙邊得繼續就關稅同盟議題持續談判。1996 年 1 月 1 日開始，關稅同盟正式生效，被視爲土耳其正式歐洲化的象徵。惟 1996/97 年間伊斯蘭色彩濃厚的福利黨 (Refah-Partisi) 參與政府內閣，軍方發動「柔性政變」(Kalter Putsch) 迫使總理 Erbakan 於 1997 年下野。由於軍隊再次介入，以及土耳其境內反對加入歐盟的伊斯蘭運動日熾，認爲所謂「民主」(Demokratie) 即是「惡魔」(Dämonokratie)，而歐盟僅是一個「基督世界俱樂部」(Christliche Club)，^⑬土耳其內政情勢再次使得歐盟態度變得保守，直到 1999 年赫爾辛基高峰會議土耳其始獲得未訂定時間表的入盟候選國身份。對此，2001 年伊斯蘭福利黨遭到解構改組爲道德黨，以及正義發展黨 (Adalet ve Kalkınma Partisi/簡稱 AKP) 的成立，主張伊斯蘭將僅涉及精神文化層面，並不介入土耳其政治等論調，凡此，均對於土耳其加入歐盟議題上獲得積極而正面之意義。

尤其，在土耳其於 2001 年 10 月 3 日憲法改革的通過，總計有 177 個修正條文，11 月頒布了新的民法法典，2002 年 2 月 3 日以及 8 月的三大立法改革法案，針對人權問題、死刑廢除、以及公民自由與基本權利等，土耳其均已開啓其入盟的「寧靜改革」。同時，在正義發展黨 (AKP) 與民族運動黨 (Milliyetçi Hareket Partisi/簡稱 MHP) 聯合政府促進民主化改革的合作之下，2003 至 2004 年間復持續推動多項民主改革，例如頒布確保個人權利自由、公共秩序與安全的新刑法法典，逐步廢除國家安全特別法庭，刪除戕害女性的維護男性尊嚴罪行減刑條款，撤銷懲罰女性通姦刑事法

註^⑬ 參見 A. Insel, "Europäisierung der Türkei: Eine historische Reifeprüfung der nationalen Würde?" in Giannakopoulos and Maras (eds.), *op. cit.*, p. 199.

案計畫，庫德族語納入正規教育，庫德族語電視台正式成立以及解放四名支持庫德族自治運動而入獄的前異議國會議員等。^⑭

土耳其「歐洲化」的努力，特別是自2002年12月由AKP贏得大選並由厄爾多安（Recep Tayyip Erdogan）擔任總理以來的銳意改革，以符合歐盟制定哥本哈根門檻，其結果終於使得土耳其於2004年12月獲得歐盟高峰會議決議，並自2005年10月3日通過開始著手於土耳其的入盟談判。^⑮2007年7月22日土耳其舉行國會大選，厄爾多安領導的AKP獲得47%的選票，在國會550席次當中取得341席，厄爾多安得以組成單一政黨政府。此次選舉結果顯示出土耳其對於厄爾多安所提出親善歐洲、發展經濟政治改革的肯定，同時也是一項向軍界發出不要干預政治的重要訊息。厄爾多安強調土耳其將繼續以完成加入歐盟作為目標；歐盟方面對此結果也表達正面肯定，認為厄爾多安所領導的土耳其政府為加入歐盟作出巨大的努力，不過，歐盟個別成員國對於土耳其是否能完成入盟條件的標準，仍然抱持保留態度。^⑯

此外，二次戰後的西歐面臨經濟重建的問題，勞力缺乏，從1957年開始，第一批土耳其勞工開始進入德國開始，迄1963年雙方簽署「土耳其勞動力招募協定」期間，單在德國境內即建立了將近600個招募所，至1973年11月止，在德國境內已有91萬土耳其人。目前在歐盟境內總計有390萬土耳其裔，其中在德國境內佔了270萬人。就經濟貢獻而言，土耳其裔企業家目前在歐盟境內達9.12萬人，其中在德國佔了6.13萬，總計提供了50萬個工作機會，土耳其也同時是歐盟第七大貿易夥伴。因此，從前

註⑭ 請比較 Political Reforms in Turkey, Ministry of Foreign Affairs, secretariat General for EU Affairs, March 2004; 參考 Ignacio Ramonet 著，Jiunn Minn Wang 譯，*Le Monde diplomatique*（法國世界外交論衡月刊中文版），Nov. 2004, p. 2; <http://cn.mondediplo.com/article86.html/>，下載日期：2007年8月28日；在AKP與MHP主政前的土耳其聯合政府主要政黨包括總理Bülent Ecevit領導的民主左翼政黨（Demokratik Sol Parti/DSP）、祖國黨（Anavatan Partisi-Anap）以及MHP等均主張土耳其應成為歐盟完全成員國。請參見 Faruk Sen, “Die Türkei zu Beginn der EU-Beitrittspartnerschaft,” *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B13-14, 2001, pp. 27~38.

註⑮ 請比較 European Council Conclusions of the Presidency, Copenhagen, Dec. 11 and, 12 2002, para. 19.

註⑯ 該項大選結果，另外兩個跨越10%得票門檻的政黨分別是世俗共和人民黨（Secularist Republican People's Party/CHP）獲得20%選票，以及民族運動黨（MHP）的14%選票，由於AKP及厄爾多安本人支持由前外交部長、伊斯蘭信仰虔誠的 Abdullah Gül 擔任總統，被反對黨認為此舉將違反凱末爾主義的精神。AKP在土耳其國民大會（Grand National Assembly）中佔有341席，距離行使總統同意權的 $\frac{2}{3}$ 多數（367席）尚有一段距離，由於總統有權否決政府提案，因此預料土耳其國內尚存在政治危機，2007年8月28日Gül經過三輪投票終以339票（超過半數票）當選總統，成為土耳其第一位具有伊斯蘭背景的世俗共和國總統。又歐盟個別成員國的態度也值得觀察，奧地利認為土耳其應加速提升對歐洲價值觀的認同，盧森堡強調土耳其要正視塞浦路斯問題，英國則一貫態度支持，德國基民黨政府仍對土耳其以全權成員國身份入盟表示需視談判結果而定。請參見 Erdogan's ruling AKP wins Turkey election, in EurActiv, July 23, 2007, <http://www.euractiv.com/en/enlargement/erdogan-ruling-akp-wins-turkish-election/article-16>，下載日期：2007年8月25日；DW-WORLD. DE, Deutsche Welle, July 23, 2007, <http://209.85.135.104/search?q=cache:cJUKqwh5f0J:www.dw-world.de/dw/article/0,2144,2>，下載日期：2007年8月28日；Turkey elects Gül president army anger, in euobserver. Com, 28.08.2007; 詳細分析另參見 Die Welt, Aug. 29, 2007, p. 5.

述各項發展過程與結果分析，Faruk Sen 的研究結論指出，經過長期的發展，土耳其早已是歐洲的一個部份。^{①⑦}

叁、土耳其加入歐盟辯論觀點分析

一、議題背景與基本結構

無疑的，土耳其經過 41 年的等待，於 2005 年 10 月 3 日正式開啓加入歐盟之談判，Riemer 形容土耳其的入盟係歐洲統合運動發展以來最爲困難與難以整合的國家，而土耳其的入盟在歐洲引起正反兩極的政治辯論與公眾反對意見，亦屬罕見。^{①⑧}此一情形，不僅顯示在 2004 年 12 月布魯塞爾高峰會議上歐盟成員國態度之分歧，例：德、英兩國之支持，法國之遲疑與保留，奧地利與塞浦路斯的公然反對等，反映出問題的敏感性；再者，土耳其入盟涉及歐洲多項敏感議題，例如民主政治、人權、塞浦路斯主權、市場經濟發展以及對歐盟未來即將形成的嚴重財政負擔、宗教及文化差異融合、地理疆域、區域安全與地緣政治問題等，均將使得土耳其面臨長期且折磨的入盟過程。此外，法國前總統季斯卡（Giscard d'Estaing）曾於費加洛日報（*Le Figaro*）撰文提出觀點認爲土耳其入盟將破壞歐盟的完整性，耗弱歐盟文化認同與競爭力，此一觀點基本上均呼應德國前總理施密特（H. Schmidt）、柯爾（H. Kohl）等政治家的共同主張。^{①⑨}

前述各項觀點，從地理上，土耳其國土面積僅有 3% 位處歐洲，與亞洲毗鄰邊界長達 1500 公里，與亞美尼亞、喬治亞、伊朗、伊拉克與敘利亞爲鄰，屬於區域衝突地帶；宗教上，歐盟將宗教事務與國家事務明確區分，惟土耳其尙設置有國家級主管宗教事務的機構稱爲「第雅涅」（Diyanet），該機構在 2003 年擴大職權，計有 10 萬名工作人員統轄 7 萬家伊斯蘭寺院；人口上，土耳其 7200 萬人口，根據統計，將於 2020 年超越德國 8200 萬人口，未來在歐盟部長理事會決策票數以及歐洲議會議員人數均將成爲具舉足輕重的成員國；在經濟上，土耳其生產總值僅達歐盟國家平均的 25%，相

註①⑦ 請比較 Faruk Sen, “Die Türkei ist schon längst ein Teil Europas,” in S. Frech and M. Öcal (eds.), *Europa und die Türkei* (Schwalbach/Ts.: Wochenschau Verlag, 2006), pp. 231~238. 另外，經濟學人雜誌亦撰文指出土耳其從歷史傳統而言與歐洲文化息息相關：至於宗教問題，文中指出阿爾巴尼亞與波士尼亞等均屬伊斯蘭國家，但均位於歐洲版圖。請參考 The Economist, “Die Türkei gehört zu Europa,” in Claus Leggewie (ed.), *Die Türkei und Europa* (Frankfurt a. M.: Suhrkamp, 2004), pp. 123~125.

註①⑧ 見 Riemer, “Die Türkei und die Europäische Union,” *op. cit.*, pp. 40~46; Siegfried Frech and Mehmet Öcal, “Einleitung: Europa und die Türkei,” in Frech and Öcal, *op. cit.*, pp. 9~19, here, p.9.

註①⑨ 季斯卡的文章嗣經德國法蘭克福通訊時報（*Frankfurter Allgemeinen Zeitung*）於 2004 年 12 月 3 日轉載，所論述之觀點大體上均與文化、經濟、政治、人權、民主進程有關。參見 Franz Carmine, *Die Türkei: Eintritt in die EU?* (Lüneburg: Dagmar Dreves Verlag, 2005), pp. 100~101.

較於 12 個中東歐國家顯得更為貧窮，而土耳其多達 35% 的農業人口，將嚴重衝擊歐盟的農業支出與結構基金，據統計到 2025 年，土耳其將因為入盟而有權向歐盟提出每年 280 億歐元的財政支持，而大量的土耳其人民遷居亦將嚴重影響歐盟境內的勞動市場秩序。一切跡象均顯示出歐盟境內之憂心，也因此引起更多的思辨。^②

同樣地，在土耳其方面，加入歐盟是其長期以來的國家目標，在 2005 年 10 月歐盟決議啟動入盟談判之際，高達三分之二的土耳其公民支持入盟之決定，目前雖有微小下降至 60% 之比例，惟不可諱言，土耳其加入歐盟已獲得高度共識。對於歐盟部份成員仍持保留態度，土耳其總理厄爾多安 (Erdogana) 警告歐盟，表示拒絕土耳其加入將付出沉重代價。他認為土耳其是一個將民主與伊斯蘭教結合促進不同文明的橋樑，對於避免文明衝突的爆發具有重大的戰略意義，並強調對於部份歐盟國家提出以「優惠夥伴關係」(privileged partnership) 或「擴大聯繫成員國」(extended associate membership) 作為「完整成員國」(full membership) 的替代方案表示既不切實際也完全無法接受。^③

惟不論抱持任何觀點，土耳其加入歐盟至少涉及實施民主的程度 (包含司法獨立性、族群文化的尊重與保護、人權、公民自由權、軍隊文人監督等)、經濟動力的提升、以及安全問題等三大範疇，贊成與反對的論點亦大抵不脫前述諸節 (參見表 1)。本節將分別就土耳其與歐盟的觀點進行分析與比較，藉以釐析相關脈絡。

表 1 土耳其加入歐盟主要爭議論點

贊成觀點	反對觀點
對於經濟同盟具有正面動力	經濟發展差異過大，代價付出龐大
內部市場消費人口增加	對歐盟決策體系造成衝擊
可以成為伊斯蘭與民主國家調和典範	政治伊斯蘭化，侵犯不同信仰者的權益
東西文化／文明的橋樑	文化衝突加巨
歐盟認同的擴大	加深歐盟認同危機
區域安全的和平維持	安全風險 (土耳其作為不忠實的盟友)

資料來源：Claus Leggewie, "Die Türkei in die Europäische Union? Zu den Positionen einer Debatte," *op. cit.*, pp.11-18, here, p. 17.

二、歐盟觀點的微觀比較分析

歐洲統合 50 年的發展經驗以及土耳其入盟議題顯示出，究竟是邁向一個「更鄰近」(ever closer) 的關係抑或走向「更擴大」(ever wider) 的聯盟之困境

註② 相較於歐洲大陸觀點，美國則支持土耳其入盟，使得歐盟成為歐亞結盟之體系，並且進一步讓對美國抱持仇恨情緒的阿拉伯伊斯蘭世界得以因為土耳其發揮出地緣政治與戰略之意義。參考 <http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/world/2005-10/03/content-3577064>，下載日期：2007 年 8 月 28 日。

註③ 詳見 Janis A. Emmanouilidis, *EU-Beitrittsverhandlungen mit der Türkei: Analyse und Ausblick*, *Centrum für angewandte Politikforschung* (München: Centrum für angewandte Politikforschung, 2004), p. 10, here, p. 4.

(dilemma)？從歐盟角度檢視，土耳其候選國身份之取得可謂為一項戰略政策決定。尤其冷戰結束後，激進伊斯蘭勢力與恐怖主義以及中東區域衝突與不穩定等因素均在考驗歐盟的共同外交與安全政策。實際上，在歐盟執委會作出土耳其實行哥本哈根門檻評估之際，土耳其在政治、經濟、社會條件上離入盟的中（東）歐國家尚有一段差距。^②因此，Quaisser 與 Wood 的研究即明白指出土耳其的入盟談判其實是一項政治決定 (political decision)。^③

從 1964 年歐共體 (EC) 與土耳其簽署準會員國協定開始，雖然協定中包含有「成員國方案條款」(membership option clause)，惟實際上，歐盟公開的認知是雙邊上既互不隸屬也不具備一定的信任關係；反之，土耳其對於歐盟亦然。根據 2006 年歐盟所進行之民調顯示，歐盟境內反對土耳其加入的比例相當高，例如德國有 55%，法國有 67% 的民意反對，不過，土耳其的民意支持度卻與歐盟大相逕庭。^④當然，就歐盟國家而言，土耳其要能確實完成哥本哈根門檻，發展「鑲嵌民主」(embedded democracy)，市場經濟改革與社會穩定及福利之促進，在入盟之前實現上述「先決條件」(prerequisite) 實際上並非易事，惟就土耳其而言，認為部分居心叵測之成員國不斷以「特殊待遇」推遲入盟談判。^⑤

註② 以政治權利與公民自由度而言，根據美國自由之家 (Freedom House) 2003-2004 報告指出相較於歐盟而言均尚有更多改善之空間。見下表：

歐盟、土耳其與烏克蘭政治權利與公民自由度比較 (2003-2004 年)

	政治權利	公民自由	平均	趨勢展望	評價等級
歐盟 15 國	1.0	1.0	1.0	(正面) 樂觀	自由
歐盟第一波東擴國家 (10) 國	1.0	1.8	1.4	穩定	自由
歐盟第二波東擴國家 (保加利亞／羅馬尼亞)	1.5	2.0	1.8	(正面) 樂觀	自由
土耳其	3.0	4.0	3.5	(正面) 樂觀	部份自由
烏克蘭	4.0	4.0	4.0	穩定	部份自由

註：依照分數等級 1 分為最佳，7 分為最差；評分在 1-3 分之間歸類為「自由」等級；得分介於 3-5.5 之間為「部份自由」等級；超過 5.5 分則列為「不自由」等級。

資料來源：Freedom House (2003/2004) 再以人類發展指數 (Human Development Index/HDI) 國家排名而言，以 2003 年為例，歐盟 15 國平均排名為 15 名，25 國平均排名為 25 名，保加利亞為 56 名，羅馬尼亞為 69 名，至於土耳其則排名在 88 名，遠遠不及歐盟所有成員國。請參見 Human Development Report, NNDP (2003)。

註③ 參見 Wolfgang Quaisser and Steve Wood, "EU Member Turkey? Preconditions, Consequences and Integration Alternatives," München: Forschungsverband Ost-und Südsteuropa (forost), Arbeitspapier 25, Nov. 2004, pp. 18~24; URL: http://www.forost.lmu.de/fo-library/forost-Arbeitspapier_25.pdf

註④ 參考 Eurobarometer, *Eurobarometer64* (Brussels: European Commission, June 2006), pp. 137~140 and Eurobarometer, *Special Eurobarometer 225, Attitudes Towards European Union Enlargement*, Brussel: European Commission, July 2006, pp. 69~71; URL: http://ec.europa.eu/public-opinion/archives/ebs/ebs_255_en.pdf

註⑤ Institut für Europäische Politik, EU-25 Watch, No.1-3; 2005-2006 URL: <http://www.iep-berlin.de/publik/EU-Watch/index.htm>.

從目前發展趨勢觀察，英國、西班牙、葡萄牙及義大利係屬於強烈支持土耳其入盟的國家，英國態度完全支持係基於戰略以及認為土耳其加入得視為歐盟擴大戰略的「終極表徵」；西、葡、義則認為不僅可以加強歐盟的地中海夥伴關係政策並且有助於加深中東歐地區的統合；此外，愛爾蘭、芬蘭及瑞典、比利時、斯洛伐克、斯洛維尼亞、匈牙利等國，或基於歐盟應信守入盟門檻承諾以昭公信，或基於透過正式談判是確保土耳其「歐洲化」的最適當途徑等原因，表達對於土耳其入盟之支持；至於波蘭以及波羅的海三小國基本上認為歐盟應對擴大採取開放態度，不應對土耳其「另眼看待」(specific attitude)，類似國家基本上均擔憂俄羅斯勢力重返東歐，不僅認為土耳其關係的維護至為重要，甚至認為烏克蘭的成員國身份亦應儘速落實，確保東歐地區發展民主政治的穩定性。^⑥

值得注意的是，希臘與塞浦路斯兩個與土耳其具嚴重政治衝突的國家。由於 2004 年 12 月 16 日歐盟高峰會議決議 2005 年 10 月 3 日展開與土耳其入會談判，惟其前提是土耳其必須承認塞浦路斯的國家地位。不過，土耳其未能滿足歐盟之要求，對塞國開放港口及機場，致使歐盟於 2006 年 12 月凍結與土耳其在 8 個領域中之談判；^⑦其次是塞浦路斯希臘裔 (Greek Cypriot) 針對由聯合國前秘書長安南 (Annan) 極力推動的塞浦路斯統一方案，在 2004 年 4 月 24 日公民投票中以 76% 的比例否決了此一方案，相對地，塞浦路斯土裔卻以 75% 的比例支持統一。此一結果，使得塞浦路斯在 2004 年 5 月 1 日成為歐盟成員國後，仍然維持分裂狀況，也同時使得希、土兩國間無法拉近談判距離。部份歐盟成員國甚至要求土耳其應先自塞浦路斯北部土裔控制區撤軍，惟遭土耳其強硬拒絕，強調土耳其僅接受安南的統一方案。依此觀察，塞浦路斯的承認與否仍將關鍵影響未來土耳其的入盟道路。^⑧

至於抱持反對或持保留意見的主要包括奧地利、法國、德國、荷蘭、盧森堡以及丹麥等國，原因是土耳其的加入不僅將使得歐洲統合的發展遭遇更多、更大困境，歐洲 (盟) 也將同時染上過多的穆斯林色彩，對於西方文明的發展將有誤導方向之疑慮。奧地利因為歷史因素憂心維也納淪為伊斯坦堡的附屬，強烈主張給予土耳其「優惠夥伴關係」，它雖未獲歐洲議會通過，但仍然未能改變奧地利的高度保留態度；法國

註⑥ 詳細分析請參見 Heinz Kramer, "Turkey and the EU: The EU's Perspective," lecture given by Kramer at the Network for European Studies, University of Helsinki on November 27, 2006, in *Insight Turkey*, Vol. 8, No. 4 (Oct.-Dec. 2006), pp. 24-32.

註⑦ 參考 <http://big5.cri.cn/gate/big5/gb.cri.cn/14558/2007/06/27/1865@1652122.htm>；國際線上專稿，「土耳其離加入歐盟還有多遠」，2007 年 6 月 28 日。

註⑧ 雖然如此，自 1998 年以及 1999 年發生大地震以來，土希兩國的關係正逐步改善之中，至 2006 年為止，雙邊已簽署包含貿易、環境、文化、能源與安全在內的 25 項合作協定。土耳其總理厄爾多安亦於 2004 年 5 月正式赴希臘進行國事訪問，打破 16 年來土耳其總理未曾訪問希臘的僵局，相對地，希臘總理 Karamanlis 也已數度赴土耳其訪問。不過，雙方仍存在許多懸而未決的議題，例如 Ägäis 地區領土衝突問題，雖已舉行 29 次的「特別對話」(Sondierungsgespräche)，仍然徒勞而返。詳細分析見 M. Öcal, "Die Aussen- und Sicherheitspolitik der Türkei," in Frech and Öcal (eds.), *op. cit.*, pp. 239-267, here, pp. 251-253.

自席哈克時期即持保留立場，2005 年歐洲憲法在法國及荷蘭公投未能通過，主要原因即與土耳其入盟有關。^②新任法國總統薩柯奇 (Nicolas Sarkozy) 則一如其於大選期間之態度，拒絕接受土耳其成為歐盟成員國，但同意奧地利及德國基民黨／基社黨 (CDU/CSU) 的「優惠夥伴關係」。薩柯奇強調歐盟統合不僅是一個理想與理念的實現，也要保持一個完整的地理單元。針對薩柯奇的意見，歐盟執委會主席巴羅索 (José Manuel Barroso) 表示土耳其的入盟必須獲得所有成員國的一致同意始能持續進行。不過，2007 年 8 月 27 日薩柯奇為法國與土耳其的入盟談判表達了妥協的態度，認為歐盟的「疆界、未來及其意旨」(its border, its future and its message) 必須認真思考，倘若土耳其或者加入歐盟或者成為緊密的夥伴而非將立即成為成員國做為目標，則法國將不會阻止談判工作之進行，但必須將此議題作完整而全面的辯論。^③

為了避免歐盟地理空間以及組織結構因為土耳其的加入而顯得混淆或過度膨脹，德國基民黨／基社黨 (DU/CSU) 明確表示反對土耳其入盟，現任德國總理梅克爾 (A.Merkel) 在大選中強調土耳其具有重要的戰略意義，但讓它加入歐盟並非發揮其戰略利益的唯一選擇。為此，德國提出以「優惠夥伴」以及「進階性準成員國」(Extended Associate Membership／簡稱 EAM) 身份作為替代選擇。前者可以透過類似俄羅斯、烏克蘭簽訂「夥伴合作協定」(Partnership and Cooperation Agreements/PCAs) 之形式逐步邁向「準成員國」；後者則針對歐盟的部分政策或政治結構融入土耳其進行統合。換言之，EAM 的方案基本上已經排除土耳其做為「完整成員國」的可能性。(架構請參考圖 1 及圖 2)。^④對於任何代替土耳其成為「完整會員國」的建議方案，土耳其方面則一貫表示完全無法接受。

簡言之，歐盟對於土耳其加入的辯論，就支持的觀點主要係集中於戰略利益之考量，並強調土耳其的政治穩定、民主化進程以及市場經濟改革等西方價值體系可以融入伊斯蘭世界，也可作為中(東)國家之發展典範；其次，是土耳其可以做為歐盟共同外交與安全政策 (CFSP) 的一項穩定工具性角色，降緩伊斯蘭激進勢力之成長；此

註② 參見 *Beziehungen zwischen der EU und der Türkei*, in EurActiv, <http://www.euractiv.com/de/erweiterung/beziehungen-zwischen-eu-turkei/article-130598>, p. 8.

註③ 請參見 *Die Welt*, Aug. 28, 2007, p. 5; 另請比較 Honor Mahony, *France eases stance on EU Turkey talks*, in *euobserver*, <http://euobserver.com/9/24639/?rk=1>, 下載日期：2007 年 8 月 28 日；薩柯奇強調在與土耳其談判的 35 項清單中，至少有 5 項對於法國是無法接受的。

註④ 具體而言，土耳其得藉 EAM 參與歐盟高峰會議討論泛歐議題，可以表達意見，但不具投票權，可以在競爭規則下參與共同內部市場的完全整合，但勞動力流通及其他敏感議題需另制定嚴格規範。詳見 Quaisser and Wood, *op. cit.*, pp. 50~53；相較於梅克爾、施洛德 (G. Schröder) 領導的「紅綠聯合政府」則對土耳其加入歐盟抱持支持態度，梅克爾主政之後表示讓土耳其取得歐盟候選國身分也許是一個「錯誤」。請比較 H. Kramer, "German Policy Toward Turkey under the Red-Green Coalition Government (1998-2003)," in Foreign Policy Institute (ed.), *Contemporary Issues in International Politics* (Ankara:FPO,2004), pp. 89~104; Hakkı Keskin, "Die deutsch-türkische Debatte über den EU-Beitritt der Türkei," in Frech and Öcal (eds.), *op. cit.*, pp. 69~94.

外，土耳其也可以做為歐盟的區域能源安全中心。^⑳至於反對陣營的觀點則主要集中於地理位置、政治意識、文化思想與歷史發展迥異於歐洲文化；土耳其與歐盟社會經濟發展差距太大將造成歐盟嚴重財政負擔；同時土耳其加入將成為歐盟最大成員國，不僅有可能主導統合議題、亦將使得歐盟政治統合變得益加困難；再者，土耳其的加入將可能帶動非歐洲國家（例如摩洛哥、以色列等）加入歐盟的風潮，使得歐盟將面臨無限制擴大的風險；尤其土耳其的勞力移動將損及歐盟的社會結構，農民結構亦將造成歐盟結構基金與農業補貼體系的嚴重負擔，復以土國境內的少數族裔、庫德族、亞美尼亞種族屠殺（Amenian genocide）歷史陰影，乃至於土耳其的軍人角色等均構成歐盟部分成員國的深層隱憂。^㉑

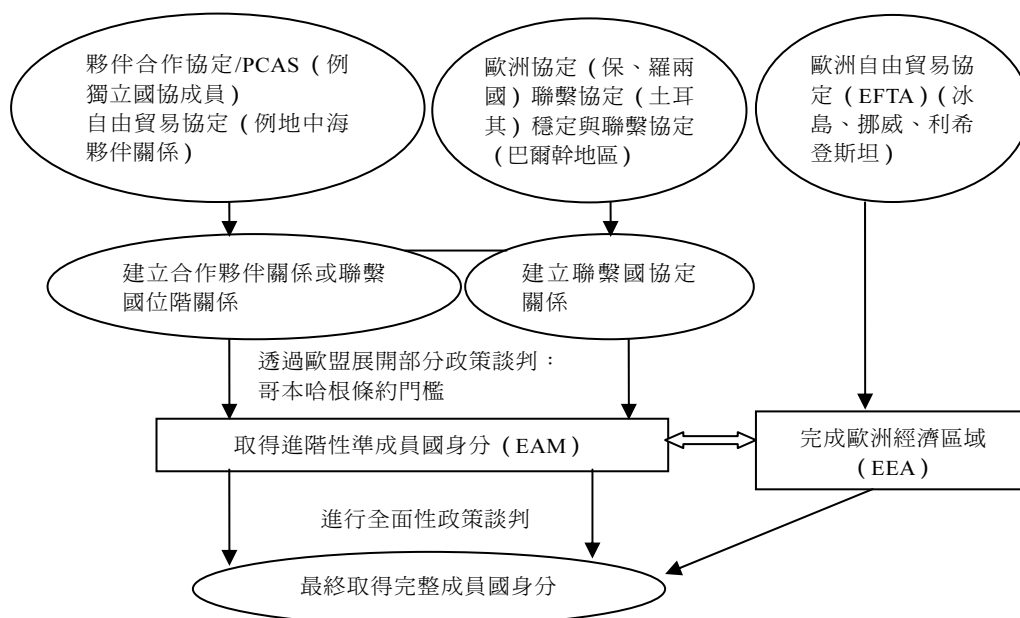


圖 1 取得歐盟完全會員國身份的統合路徑與階段

資料來源：作者依 Quaisser and Wood, *op. cit.*, p. 54 改繪而成。

註^⑳ 參見 G. Winrow, "Turkey and the East-West gas Transportation Corridor," *Turkish Studies*, Vol. 5 (2004), pp. 23-42.

註^㉑ 請參考 J. Gerhards, *Kulturelle Muterschiede in der Europäischen Union: Ein Vergleich zwischen Mitgliedsländern, Beitrittskandidaten and der Türkei* (Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2005); Jürgen Gerhards, "Kulturelle Überdehnung? Kulturelle Unterschiede zwischen der EU and der Türkei," in Frech and Öcal (eds.), *op. cit.*, pp. 119-138.

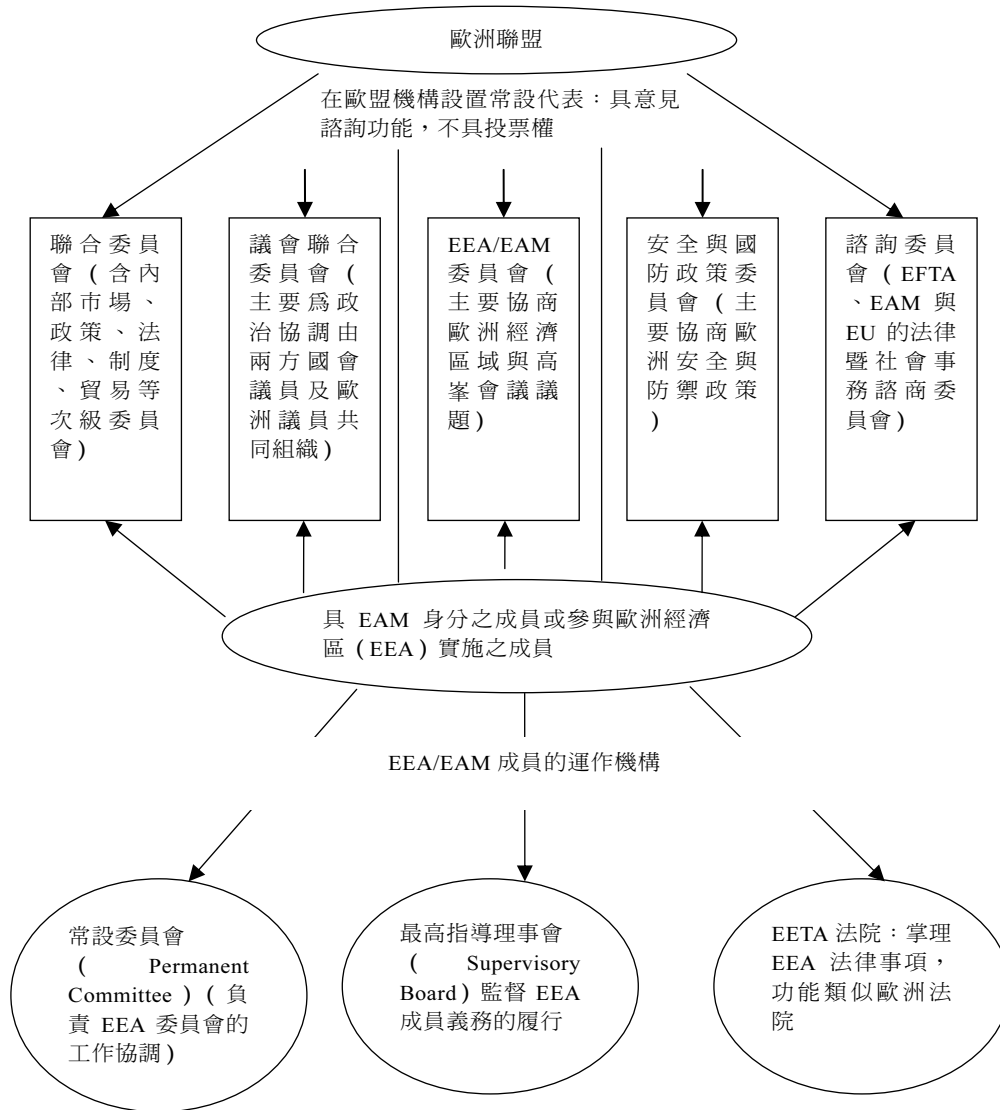
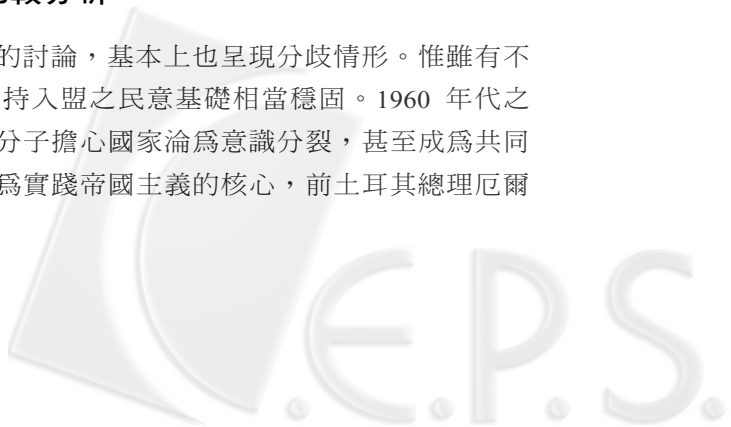


圖 2 歐盟、歐洲自由貿易協會 (EFTA) 暨與 EAM 政策組織協調架構模式

資料來源：Quaisser and Wood, *op. cit.*, p. 55.

三、土耳其觀點的比較分析

同樣地，在土耳其國內關於加入歐盟的討論，基本上也呈現分歧情形。惟雖有不同意見之觀點，嚴格言之，土耳其國內支持入盟之民意基礎相當穩固。1960 年代之際，民意尚有多重隱憂，尤其是民族主義分子擔心國家淪為意識分裂，甚至成為共同市場的附庸國，左派分子則認為共同體實為實踐帝國主義的核心，前土耳其總理厄爾



巴岡 (Necmettin Erbakan) 於 1996 年就任之際，甚至被反歐盟人士譏為「西方複製品」。不過，近 10 年來，土耳其在厄爾巴岡及其追隨者現任總理厄爾多安 (Erdogan) 致力於入盟的各項改革之下，土耳其終於取得加入歐盟的入場券，值得注意的是，早期的民族暨左翼分子從遲疑到高度支持也因為希望藉由入盟，使其在土耳其境內得以獲得更高度的自由。庫德族即是其中轉變最大的一個案例，以「土耳其經濟發展基金會」(Türkische Stiftung für wirtschaftliche Entwicklung) 2002 年所進行的民調結果顯示居住在土耳其東南省境內的庫德族人，高達 97.7% 支持土耳其加入歐盟之決定。^④

基本上，在入盟議題的論辯方向，土耳其境內概可分成三大陣營。首先是明白公開反對者，包括代表激進伊斯蘭主義人士 (radical islamist) 的幸福黨 (Saadet Partisi / SP)、極右的民族運動黨 (MHP) 以及共產黨 (Turkish Communist Party / TCP)。彼等強調，加入歐盟形同出賣土耳其祖國，並認為基督世界與伊斯蘭世界存在文明差異，代表兩個價值體系，土耳其需要的是建立一個以「神權政治」(theocracy) 為基礎的民主國家秩序，同時強調土耳其應建立「歐亞聯盟」加強與俄羅斯緊密合作關係，並扮演與歐盟及美國競爭的角色，或者建構「中東 (以色列) — 美國 — 土耳其」的三角戰略同盟。^⑤

其次是有條件性支持土耳其入盟的保守陣營，其中包括恪遵達凱末爾主義的人民共和黨 (Cumhuriyet Halk Partisi/CHP) 以及軍方 (Kemalist-military circles)。該陣營主張歐盟不應干涉土耳其的內政事務，同時也擔心國家主權之喪失，它不僅無法對塞浦路斯以及愛琴海地區疆域問題表示讓步，也認為當前雙方的關稅同盟關係並非處於權力對等之關係。^⑥

其三是代表主流民意支持加入歐盟的陣營，最主要是包含當前的執政黨正義發展黨 (Adaletve Kalkinma Partisi/AKP)、溫和伊斯蘭主義 (moderate Islamists)、世俗派組織 (secularist group)、公民社會組織 (civil society organization)，例如土耳其工業與企業者協會 (Turkish Industrialists' and Businessmen's Association/TÜSIAD)、親歐知識階層 (Pro-European Intellectuals)、媒體、工會組織、中間偏右及親庫德族政黨等。值得注意的是，農民以及少數民族的支持度 (主要是庫德及厄勒維族 Alevi) 介於 65%-90% 之間，屬於穩定支持族群。^⑦

註④ 參見 Zeynel Abidin Kizilyaprak, *Der EU-Beitritt in der Türkischen Diskussion*, in Bundezentrale für Politische Bildung, URL: http://www.bpb.de/themen/KS6GJ7,0,0,Der_EUBeitritt_in_der_türkischen_Diskussion.html, 下載日期 2005 年 12 月 21 日；比較 Reinhold Bocklet, "Die Europäische Union und die Türkei," *Zeitschrift für Politik*, Vol. 51, No. 2 (2004), pp. 155-173.

註⑤ 詳見 A. Insel, "Europäisierung der Türkei; Eine historische Reifeprüfung der nationalen Würde?" in Giannakopoulos and Konstadinos Maras (eds.), *op. cit.*, pp. 200-204.

註⑥ 參見 Dilek Zaptcioglu, "EU-Beitritt-Die werden uns doch nie aufnehmen!" http://qantara.de/webcom/show_article.php?wc_c=297&wc_id=32&wc_p=1.

註⑦ 參見 Ziya Önis, *Turkish Modernization and Challenges for the New Europe*, <http://home.ku.edu.tr/~zonis/Modernization.pdf>.

顯然，在支持陣營中，最具關鍵的因素即是由厄爾多安領導的正義發展黨的角色與改革。2002 年的國會大選，AKP 與 CHP 兩個政黨分別以 34.2% 及 19.4% 的得票率跨越 10% 門檻。在國會中分別擁有 66% 及 34% 的席次，AKP 取得憲法多數組閣。CHP 成爲唯一的反對黨。2007 年 7 月的國會大選結果 AKP 一舉囊括 47% 的選票，遠超過 CHP 的 20% 以及民族運動黨 (MHP) 的 14%，在國會 550 席中取得 341 席的席次，使得 AKP 得以組成單一政黨政府，並由厄爾多安繼續擔任總理。同時，由曾擔任外長的古爾 (Gül) 於 2007 年 8 月 28 日經國會三輪投票通過成爲首位具伊斯蘭教信仰背景的土耳其總統。其間，厄爾多安的內閣中包括外長巴巴詹 (A. Babacan) 一直是與歐盟談判的土耳其首席代表，前任司法部長賽色克 (Cemil Cicek) 擔任副總理以及薩因 (Mehmet Ali Sahin) 接任司法部長。巴巴詹與薩因的任命被視爲土耳其新內閣中最重要的人事安排。兩位均屬親歐派，同時對土耳其軍方時時介入政治均有所批評，厄爾多安與古爾的雙元結構被歐洲媒體形容有利於土耳其與歐盟進一步關係之發展。³⁸

綜觀贊成土耳其加入歐盟的主要理由包括對土耳其經濟成長、總體經濟環境的穩定、福利社會的促進、外來投資的增加、減少貪污、獲取歐盟的財政及預算補貼、提高中小企業的競爭力、提供新的市場機會以及讓勞動力得以流通等。另外，根據民意調查結果支持土耳其入盟的最重要四個因素分別是：獲取經濟實益 (27%)、減少貪污 (19%)、增進民主以及提供人民更多政治參與的機會 (17%) 與勞動流通等 (11%)。³⁹又根據 Aslan 的研究分析，土耳其國內關於入盟議題之辯論，事實上牽涉四個核心領域的衝突，分別是：農業與鄉村發展、關稅同盟、塞浦路斯以及國家認同，⁴⁰分析如下：

首先就農業領域而論，悲觀的反對陣營認爲土耳其當前的農業結構市場化與現代化生產轉型將導致至少 300 萬農村人口的失業。但支持者認爲，該項失業可以藉由產業與服務業的提升而解決，同時強調農業的轉型可以吸引更多的外來直接投資促進農村現代化。不過，反對者認爲現在土耳其仍然缺乏良好的農村教育暨訓練制度，對於樂觀的論調則不以爲然：⁴¹

註³⁸ 請參見 Die Welt, Aug.31, 2007, p. 6.

註³⁹ 參考 Hakan Yilmaz, "Swinging between Eurosupportiveness and Euroskepticism: Turkish Public's general Attitudes towards the European Union," Yilmaz (ed.), *Placing Turkey on the Map of Europe* (Istanbul: Bogazici University Press, Sep. 2005), pp. 152-181; Yilmaz, "Indicators of Euroskepticism in the Turkish Public Opinion by the end of 2003: Basic Findings of a Survey," in Yilmaz (ed.), *op. cit.*, pp. 182-185.

註⁴⁰ 參見 Hiltice Aslan, "Turkey and the EU-the inner-Turkish Debate: Conflicting Ideologies, Harmonization and Change," in Friedrich Ebert Stiftung, *Internationale Politikanalipe, Europäische Politik*, Aug. 2006, 1499, <http://www.fes.de/internationalepolitik>.

註⁴¹ Daniel Gros, "Economic Aspects of Turkey's Quest for EUMembership," *CEPS Policy Brief*, No. 69, April 2005, Brussels: Centre for European Policy Studies; 樂觀主義者認爲土耳其農業發展的兩大結構弱勢，城鄉發展差距以及教育程度低落均可以在與歐盟談判議題上獲取結構政策基金 (structural policy funds) 之挹注縮短城鄉差距。詳見 Arie Oskan, A. Burrell, T. Temel, S. van Berkum, N. Longworth, and I. M. Vilchez, *Turkey in the European Union: Consequences for Agriculture, food, Rural Areas and Structural Policy* (2004), <http://www.socialscience.wur.nl/aae/projects/Turkey/totaal-including%20cover.pdf>.

其次，在關稅同盟部分，支持者認為土耳其經濟在 1995 年與歐盟的關稅同盟開始實施以來有明顯提升，雙邊貿易總額增加，對第三國也產生經濟擴張，同時對於土耳其的產業部門的轉型也有積極之貢獻，未來雙方進入完全單一市場整合之後，土耳其的服務業將有三分之二以上仰賴於貿易自由化，尤其土耳其產業結構基本上具低競爭力以及國家高度干預性質，透過自由化與去管制化（*deregulation*）將可促進服務業的產值，經濟溢出效應對於製造業成本將可有效降低並提升成長；相對於此，反對者則認為關稅同盟是一種「不公平的競爭」，因為歐盟管制工業產品以及部分農產品的自由貿易，並將土耳其長期處於貿易赤字歸責於歐盟；^④

再者，在塞浦路斯問題方面，現任總理厄爾多安認為「塞浦路斯是我們國內（民族）問題，歐盟是我們的國家目標，我們必須找到調解兩個問題的方案」。^④如本文前述，土國境內基本上遵守聯合國前秘書長安南所提的統一方案，並且批評歐盟在該問題未能解決之前即將塞浦路斯納入成為歐盟成員國，增加土耳其入盟談判之複雜性；同時，在歐盟與土耳其關稅同盟實行過程中，歐盟要求納入塞浦路斯，並對其開放港口、機場，歐盟藉此戰略運用，希望獲得土耳其對塞國的政治承認。唯就目前情勢以觀，歐盟與土國的談判陷入困境，關鍵即在於塞國問題懸而未決。^④最後是土國內認同危機因為加入歐盟而浮現，民族主義份子與凱末爾主義者憂心將因此弱化土耳其人民的國家認同，並損及土國憲法的「土耳其公民」屬性（*Türk*）的信仰，使得土國面臨可能產生「正宗 vs. 次級土耳其人」之危機。^⑤

簡言之，目前土耳其入盟議題對土國而言，基本上仍是政治立場的左右之分、經濟利益、政治目標及國家尊嚴之提升代表入盟的實益；主權、宗教及文明價值體系之衝突代表入盟的負面、疑惑與不信任。惟毋論持何種觀點，目前土耳其與歐盟已進入實質的談判過程，自前述各節分析觀察土耳其將面臨嚴峻的議題挑戰。

註④ 事實上，歐盟與土耳其的經濟關係相當程度與關稅同盟進程有關。自 1998 年開始，土耳其過半的出口均流入歐盟區，例如工業產品的 50%，紡織品與成衣的 30%等，尤其是大部分的外貿以及旅遊人口過半數亦來自於歐盟。再者，農業係大部分土耳其最重要的生計來源，不過在 35%-48%的農業勞動人口比例當中，其經濟產值貢獻僅占土國 GDP 的 12%，農業若未經結構轉型或歐盟提供的調節援助，將無法解決其大規模的農民失業問題，請參考比較 Sinan Ülgen and Yiannis Zahariadis, "The future of Turkey-EU Trade Relations: Deepening vs Widening," in CEPS EU-Turkey Working Papers, Vol. 5, No. 1, Aug. 1, 2004, p. 35, <http://aei.pitt.edu/6761/01/1147-05.pdf>.

註④ 請參見 İsmet Berkan, National Issue, National Goal, in *Radikal*, Nov. 19, 2003, http://www.byegm.gov.tr/Ya_YINLA-RIMIZ/CHR/ING2003/11/03x11x19.HTM#%2010.

註④ 請參考 Werner Weidenfeld and Wolfgang Wessels (eds.), *Europa von A bis Z: Taschenbuch der europäischen Integration* (Berlin: Institut für Europäische Politik, 2007), pp. 120-128.

註⑤ 土耳其基本上是一個多元族群之國家。境內除了正統土耳其人外，最大的兩個少數民族分別是庫德族（*Kurds*）以及厄勒維族（*Alevis*）。至於 95%信仰伊斯蘭教的人口當中，其中 2/3 為遜尼派（*Sunni*）穆斯林教義，厄勒維族當中亦有 1/5 為遜尼派信仰者。就兩個少數民族的立場均認為加入歐盟得以減少土耳其的宗教與族群歧視並從政治上解決族群地位不平等之問題。參見 Metin Incesu, "Die Kurden in Europa und die Türkei," in *Kurdistan Rundbrief*, No. 1, Feb. 18, 2005, <http://www.kurdistan-rundbrief.de/2005/kr050104.html>.

肆、歐盟與土耳其談判進程與障礙

一、土耳其入盟的發展及其問題

自 1964 年 12 月 1 日歐盟與土耳其簽署的安卡拉協定生效以來，雙邊之關係發展歷經了準備階段 (preparation stage)、過渡 (transitional stage) 以及成熟 (final stage) 等三個階段。在準備階段，重點置於協助土耳其發展經濟，歐盟提供經濟援助，為期五年，雙方於 1968 年進入過渡階段，該階段主要以 1970 年 11 月 23 日簽署，1973 年 1 月 1 日生效的「附加議定書」(Additional Protocol) 為主，該項議定書重點在於進行「關稅同盟」的準備工作、雙邊經濟政策的協調工作以及建立經濟自由流通的原則綱領，為期 12 年。惟由於 1974 年土耳其軍隊入侵塞浦路斯事件，事實上從 1976-1980 年期間雙邊關係處於停滯狀況。1987 年 4 月 14 日土耳其向其時的歐洲共同體提出申請加入，惟由於民主、人權、經濟等理由遭歐盟於 1990 年 2 月 3 日拒絕。但 1990 年年初土耳其致力於與歐盟交涉關稅同盟的實施，該項努力於 1995 年 12 月 31 日依安卡拉協定第 5 條之授權同意逐步實施關稅同盟。自此，雙邊進入成熟關係時期。^④

在歐盟歷次擴大過程中，基本上僅有斯洛伐克於 1997 年及土耳其於 1989 及 1997 年因為政治上的理由被歐盟作出負面的評價。^⑤在 1980 年代中期德洛 (J. Delors) 領導下的執委會評估土耳其的政治改革 (人權、對少數民族的認同尊重以及塞浦路斯領土爭議等) 以及經濟發展 (總體經濟情勢、與歐共體的發展差距、社會經濟區域差距等) 等均與歐盟標準差距甚遠，復以歐盟本身甫經過 1986 年南擴、經濟暨貨幣同盟以及政治同盟之推動等因素，執委會作出結論在 1993 年以前不可能就土耳其入盟議題有任何進展。其後桑德 (Santer) 領導下的執委會亦僅就土耳其政經社會情勢進行年度性報告以及提出所謂「哥本哈根門檻」。土耳其入盟障礙依然圍繞在德洛時期的問題。^⑥

如本文前述，直到現任總理厄爾多安推動的憲法改革逐步獲得政治環境的改善，復以歐盟執委會及部長理事會未就地理、歷史、文化、宗教等做為拒絕土耳其入盟的理由，改以哥本哈根門檻促使土耳其完成入盟的承諾，此一情勢使得執委會 1998 年的評估報告作出土耳其身為候選國身分之時機已趨成熟，進而在 2004 年 12 月歐盟高峯會議決議開啓談判。^⑦不過，一如本文前所分析，歐盟內部對於土耳其入盟議題並未存

註④ 詳細分析見 Edgar Lenski, "Turkey and the EU: On the road to nowhere?" in *Zeitschrift für Ausländisches Öffentliches Recht und Völkerrecht*, Vol. 63, No. 1 (2003), pp. 77-102, here, pp. 78-81.

註⑤ 參見 Frank Schimmelfennig, Stefan Engert, and Heiko Knobe, "Costs, Commitment und Compliance: The Impact of EU Democratic Conditionality on Latvia, Slovakia and Turkey," in *Journal of Common Market Studies*, Vol. 41, No. 3 (2003), pp. 495-518.

註⑥ 比較 Commission of the European Communities Commission opinion on Turkey's request for accession, the Community, SEC (89) 2290final/2 corrigendum, Dec. 20, 1989.

註⑦ 參見 Heinz Kramer, "Die Türkei im Prozess der Europäisierung," in *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B33-34 (2004), p. 9; Kirsty Hughes, "Turkey and the European Union: Just another enlargement?" in *A Friends of Europe working paper*, June 2004, p. 37; 歐盟高峰會議中甚至聲明，只要土耳其在刑法法典及集會結社權法完成立法生效，即可視之為完成入盟的政治基本門檻，參見 Schlussfolgerung des Vorsitzes, Dec. 16/17, 2004, punkt.22.

在一致性的政治共識，因此對於入盟談判將可能長達 10-15 年，在此一時期，歐盟執委會將出現三屆次委員更替、歐洲議會選舉面臨三次改選，歐盟 27 個成員國國內政治情勢、政府更替甚至土耳其國內政治均可能產生變化，類此均構成談判入盟的變數；復以依原歐盟憲法草案規定，未來入盟條件仍需經 27 個成員國的國內批准，其程序可能長達 2 年，部分國家如法國、德國及奧地利等甚至不排除以公民投票方式表達決定。^⑤

二、土耳其入盟的談判框架、進程與障礙

根據歐盟所訂定的談判框架，基本上建立在幾個重要的原則，例如，談判採「開放式」，不保證談判的結果；要求土耳其完全依歐盟成員國之標準與結構進行談判；在不同的 35 個談判領域中的一切決定均應採一致性決議；歐盟將保留對部分例外條款以及特殊性協議、人員流通、結構政策以及農業政策「過渡期限」的裁量權；財政框架依 2014 年後的決議情形由各成員國審酌效益後再作決定；談判過程若經歐盟評估有違反人權、自由、民主、人民基本權利及破壞法制等情形，歐盟得中止談判；塞浦路斯問題以及關稅同盟應推及中東歐 10 個新成員國等。自此分析，歐盟保有土耳其入盟的高度支配權。^⑥

事實上，歐盟執委會近 10 年來均曾針對土耳其國內改革提出廣泛而詳盡報告做為評估入盟與否的參考依據。^⑦依據 2006 年 11 月 8 日執委會所提與土耳其入盟談判進程報告中，執委會提出批評認為土耳其的政治改革趨緩、拷刑依然存在、刑法法典中的言論自由仍有限制、軍人的影響力仍然過大、司法制度改革腳步過慢，以及不願意對塞浦路斯開放機場及港口等。執委會甚至提出建議，塞浦路斯問題若未獲解除，將於 12 月 14/15 日的布魯塞爾高峯會議中建議中止與土耳其之談判，做為未能履行關稅同盟的制裁。^⑧其結果在 2006 年 12 月 11 日 25 個歐盟外長會議經過 10 個小時馬拉松的討論，荷蘭、希臘及塞浦路斯等國建議就 35 項談判清單中凍結 10 項，英國及西班牙則認為僅需凍結 3 項，結果經過妥協決議採納歐盟執委會建議中止 8 項領域的談判進

註⑤ 詳見 Barbara Lippert, "Die Türkei als Sonderfall und Wendepunkt der klassischen EU-Erweiterungspolitik," in *Integration*, Vol. 28, No. 2 (Apr. 2005), pp. 119-135, here, 126-131; 歐盟與土耳其談判協商架構之協議基本上採取「開放式協商」(open method of coordination)方式，表示歐盟可以隨時中止談判工作，同時歐盟的 2007-2013 年的中期預算並未列入土耳其，類此跡象均顯示土耳其入盟道路言之過早。

註⑥ 參見 *Beziehungen zwischen der EU und der Türkei*, in EurActiv, <http://www.euractiv.com/de/erweiterung/beziehungen-zwischen-eu-turkei/article-130598,26.July.2007>; 下載日期：2007 年 8 月 14 日。

註⑦ 請參考 Bericht der Kommission, KOM (98) 711 endg.; KOM (99) 513 endg. KOM (2000) 713 endg.; KOM (2001) 700 endg.; KOM (2002) 700 endg. KOM (2003) 676 endg.; KOM (2004) 656 endg.; KOM (2005) 561 endg.; KOM (2006) 649 endg.

註⑧ 詳見 Heinz Kramer, "EU-Turkey Negotiation: Still in the 'Cyprus Impasse'," in SWP Comments 1, Stiftung Wissenschaft und Politik, German Institute for International and Security Affairs, Jan. 2007, p. 899.

行。同時附帶決議由部長理事會每年就土耳其對塞浦路斯議題之進展進行檢視。^{⑤④}

基本上，土耳其入盟談判的 35 個領域將分成短、中、長期三個階段由次領域、重要領域漸次延伸至全部領域。不過，由於前述挫折，事實上經 2005 年 10 月迄於 2007 年 6 月止，雙方實際啟動的談判僅有科學研究、企業與工業政策兩個領域，完成談判僅有前者。2007 年 6 月雙方始就統計與金融監督兩個組織進行談判，雖然德國曾建議啟動經濟及貨幣政策之談判工作，惟遭法國反對。土耳其對於歐盟時時以所謂技術性或法律性觀點推遲談判進程表示不滿，認為問題已被導引至情緒性、文化性、意識性身分認同的框架，雙方將因此受到嚴重損害。雖然如此，土耳其首席談判代表現任外交部長巴巴詹仍然表示土耳其仍將持續致力於完成滿足入盟的所有條件。^{⑤⑤}

此外，另一個值得關注的重點即是土耳其加入歐盟雙方的安全戰略觀點。自冷戰結束以來，從亞德里亞海（Adria）經過巴爾幹迄於黑海地區事實上已成為歐盟與北約安全戰略的重點。對土耳其而言，自 1952 年以來即為北約成員國，為西方國家在東南歐東地中海、高加索以及中東一帶扮演重要的防禦支柱。不過，土耳其的外交及安全政策除了以加入歐盟做為國家目標之外，是否可能如杭亭頓（Samuel P. Huntington）所提土耳其或者作為伊斯蘭世界的區域強權、或者成為西方世界的一部分或者獨立自主三者之間選擇其一，在國際上也引起諸多討論。例如 Riemer 即曾提出「半歐選擇」方案，即不成為歐盟會員國，但與西方結合成為戰略夥伴，向美國靠攏與歐盟保持距離；「歐亞選擇」方案，拒絕西方回歸傳統以及作為區域強權，在西方與中亞列強之間鬆散的權力結構中與美國、中國、印度及俄羅斯等國家維持短期的結盟關係獲得國家最大利益。^{⑤⑥}又如 Rühl 依據 2003 年年初土耳其同意美軍經土邊界進入伊拉克之決定引起歐盟與土耳其關係之緊張，尤其是德國與法國反應最為強烈作為案例，分析認為土耳其的外交政策既非歐盟也非倫敦、巴黎及柏林等所能控制，此即表示土耳其既無法成為歐亞的橋樑，但也不會成為歐洲的「灘頭堡」。^{⑤⑦}尤其歐盟在經過 2004 年及 2007 年兩次東擴成員國擴增至 27 個，對此擴大可能帶給歐盟的組織結構、決策、財政等風險，許多學者也提出嚴重警告認為東擴的國家若無法進行實質的國家改革取得改革成效，則歐盟將面臨「決策能力萎縮」的窘境。^{⑤⑧}

註⑤④ 請參考 Commission Staff Working Document, Turkey 2006 Progress Report, COM (2006) 649 final, SEC (2006) 1390; Andreas Marchetti, "Wie kommt die Türkei nach Eurpa?" in *Qantara.de Dialog mit der islamischen Welt*, http://www.qantara.de/webcom/show_article.php?wc_c=297&wc_id=53&wc_p=1&printmode...; 下載日期：2007 年 9 月 3 日。

註⑤⑤ 參見 <http://big5.cri.cn/gate/big5/gb.cri.cn/14558/2007/06/27/1865@1652122.htm>。

註⑤⑥ 參考 Gustav C. Gressel, "Die Strategischen Optionen der Türkei," in Erich Reiter (ed.), *Sicherheitspolitische und strategische Aspekte eines Beitritts der Türkei zur Europäischen Union* (Wien: Lit 2006), pp. 23-65, here, pp. 62-63.

註⑤⑦ 參考 Lothar Rühl, "Zur Problematik eines EU-Beitritts der Türkei," in Reiter (ed.), *op. cit.*, pp. 3-22, here, p. 17.

註⑤⑧ 見 E. Reiter, "Die Situation der EU in ihrer geplanten strategischen Überdehung," in Reiter (ed.), *ibid.*, pp. 105-133, here p. 119. 關於土耳其入盟的歐盟官方文件可參考 EU Commission, Progress Report (1998-1999) Regular Report (2000-2004), Enlargement Strategy and Progress Report (2005-2007) 以及 Negotiating Framework in October 2005 等。

歐盟未來是否一則端視擴大效應之情形，一則以拖延談判策略延緩土耳其的入盟進程值得關注；對土耳其而言，除了政治、經濟、內政、司法等複雜的改革因素之外，其安全戰略觀點如何融入歐盟的外交與安全政策，作一個安全、忠誠以及可信任的歐盟成員，均將成爲雙邊關係及談判進程的變數。

伍、結論與展望

經過 40 年的期待，土耳其終於於 1999 年取得歐盟候選國身份。2005 年 10 月 3 日正式啓動與歐盟的加入談判。土耳其現任總理厄爾多安形容這是「一個土耳其的成就，對土耳其民族以及所有人的成就」。前外長現任總統古爾則認爲這是一個「重要的轉捩點」。2007 年 7 月 22 日土耳其國會大選，厄爾多安領導的正義發展黨 (AKP) 以 47% 得票率取得 550 席國會議員中的 341 席，更具象徵意義的是庫德裔國會議員也在睽違 10 年之後得以重新進入國會；8 月 28 日古爾經國會三輪投票終於通過總統選舉考驗。就土耳其目前國內政治發展生態以觀，對於尋求滿足入盟條款的改革俾有利於談判之進行，基本上是積極而正面的。相對於此，歐盟基本上也樂見於當前土耳其的政治基本形勢，認爲有利於雙邊關係之發展，同時也寄望於土耳其加速民主化進程之改革。⁵⁰相反地，倘若土耳其內政發展缺乏歐盟議題之動力，雙邊之談判工作亦可預見將缺乏成效。

其次，本文研究發現，土耳其入盟之複雜度與疑慮性將使得土國入盟道路充滿挑戰。一則歐盟強調談判並不代表等同自動入盟，「過程開放，結果並不保證」；再者，本文之分析關於歐洲（盟）成員國之正反態度以及歐盟公民的高度持疑，特別是法、德、奧等國態度，德國尚且提出土耳其入盟將造成歐盟每年 280 億歐元的淨支出負擔，已脫離純粹地理、文化、宗教、種族議題等範疇，而直接訴諸於對歐盟體系之挑戰，以及土耳其人口規模將可能於 2020 年超越德國，對於未來歐盟結構之決策程序、效能以及歐洲議會結構均將形成不可忽視的運作困境，此亦呼應本文前言所論歐盟將益形分裂、統合將日趨困難、結構效能將耗弱不振以及最終歐盟將可能淪爲「三種層級成員屬性」的組織，第一種層級爲 2004 年以前的歐盟 15 國，2004-2007 年之間的中東歐第一波 10 個成員以及 2007 年第二波保加利亞及羅馬尼亞二個成員，共計 12 個國家爲第二個層次；未來的土耳其、克羅埃西亞抑或烏克蘭乃至於西巴爾幹半島地區國家等則爲第三個層級。三種層級代表三個發展差異，如此將使得歐盟深化統合的面向變得更不可能，失去當初統合的價值與信仰；其三土耳其的地緣戰略位置重要性於冷戰前後出現不同的評價，惟在恐怖主義陰影之下，美國態度、俄羅斯、中國、印度、中東等鄰國因素使得土耳其地緣相對之下對歐盟而言又不可能忽略，惟未來土耳其是否在歐盟共同外交及安全政策架構下發揮一個忠實成員的角色功能，基本上也令歐盟

註⁵⁰ 見 Die Welt, Aug. 30, 2007, p. 5.

感到懷疑？

雖然如此，本文亦分析支持土耳其入盟的觀點，包含對土耳其民主、自由、人權、法治、公民社會、經濟、城鄉發展、農業、貿易乃至於對區域安全與穩定的功能等等。特別是聯結伊斯蘭與基督文明之間將因土耳其的入盟而產生許多意義，土耳其將可因此成為調和東西文明衝突的重要國家，對於歐盟而言，避免激進回教之恐怖與戰略威脅將具有積極功能。^⑩不過，從本文的分析中，土耳其的加入歐盟障礙與變數仍然相當難以處理與預測，其中塞浦路斯的獨立承認與否，土耳其恐怕無法單以聯合國的統一方案作為擋箭牌，因為歐盟將此一議題列入談判之先決條件。塞國問題可能形成土耳其與歐盟談判延宕的最主要關鍵。相反地，若歐盟無法就其現階段擴大戰略進行評估或是以不同標準對待土耳其或甚至認為歐盟擴大係基於「穩定與認同政策」的價值取向，則土耳其入歐盟將可能遙遙無期。^⑪

* * *

(收件：96年12月20日，接受：97年5月26日；責任校對者：莊家梅)

註^⑩ 比較 E. Lenski, *op. cit.*, pp. 100-102.

註^⑪ 比較 B. Lippert, *op. cit.*, p. 135. 2008年4月3日塞浦路斯首府 Nicosia 雷德拉街 (Ledra Street) 重新開通，該街自 1964 年以來由於希土裔之間的暴力衝突而一分為二，1974 年整個塞浦路斯也分裂成北塞土耳其共和國與南端希裔塞浦路斯共和國。雷德拉街的開通基本上係由塞浦路斯新總理克里斯多菲亞斯 (D. Christofias) 與北塞領導人塔拉特 (M. Ali Talat) 談判而成，雙方並決定朝和解統一的目標前進，同時預定於今 (2008) 年 6 月重啟和談，致令土耳其加入歐盟的計畫出現新的契機。不過，歐盟執委會主席巴羅索 (J. M. Barroso) 於 4 月 10 日在土耳其國會發表演說呼籲土耳其應更加速改革步伐，尤其是除了人權之外，尚包括言論自由、軍文關係、文化權、工會權、婦幼權幾個重要的民主改革象徵議題。巴羅索坦言土耳其尚非一個實體上穩定的民主國家，同時指出土耳其現階段加入歐盟最重要的障礙即是土耳其尚未對塞浦路斯開放海港與機場。據此，歐盟對於土耳其入盟態度與立場依然強硬，談判進程亦相當有限。請參閱 Ledra Street crossing opens in Cyprus, in *International Herald Tribune*, <http://www.iht.com/articles/ap/2008/04/03/europe/EU-GEN-Cyprus-Ledra-Street.php>; 並參考 Elitsa Vucheva, Barroso calls on Turkey to carry out more reforms, in <http://euobserver.com/9/25964/?rk=1>, 下載日期 2008/4/12.

A Study on Turkey's EU-Membership: Progress and Arguments

Chin-peng Chu

Professor
Institute of Public Administration
National Dong Hwa University

Abstract

The Eastern Enlargement of the European Union in the year of 2004 and 2007 is one of the most significant developments in the process of European Integration since the 1950s. And with Turkey and the Western Balkan States, enlargement will continue to be one of the major issues on the political agendas. More recently, the EU has inspired tremendous reforms in Turkey, Croatia and the Western Balkans. It is vitally important for the EU to ensure a carefully managed enlargement process that extends peace, stability, prosperity, democracy, human rights and the rule of law across Europe.

For Turkey, it has had a long contractual relation with the project of European Integration. The Helsinki European Council 1999 recognized Turkey as a candidate state on an equal footing with other candidate states. Accession Partnership was adopted on May 2003 and on October 2005; the EU opened the final accession negotiation with Turkey. During these processes, the impact of EU assistance to Turkey had increased positively. Nevertheless, many problems and obstacles for Turkey on the way to EU's membership remain.

Thus, this study will examine three main issues. First, this paper aims at the relations between Turkey and the EU during the process of the European Integration from historical perspectives; second, to evaluate the pro-and-contra aspects from the inner debates in Turkey and in the EU to gain a comprehensive comparison. And finally, this research will evaluate the possibilities and prospects of Turkey's EU membership under the negotiation framework of multidimensional discussion including political, economic,

social and cultural criteria.

Keywords: eastern enlargement; European Union; Turkey's EU membership;
Turkey and EU; accession partnership



參考文獻

- Adanir, Fikret, *Geschichte der Republik Türkei* (Mannheim: U. A., 1995) .
- Aslan, Haltice, "Turkey and the EU-the inner-Turkish Debate: Conflicting Ideologies, Harmonization and Change"[Electric version]. *Friedrich Ebert Stiftung, Internationale Politikanalise, Europäische Politik*, Aug., 1499 (2006) , from <http://www.fes.de/internationalepolitik>.
- Bauchhens, W. & M. Bornkessel, "Die Türkei auf dem Weg in die EU?" (2005) Retrieved from <http://www.lehrer-online.de/url/tuerkei-eu>, Schulen ans Netze e.v. 2005, pp. 2~3.
- Berkan, Ismet, National Issue, National Goal, in *Radikal*, Nov. 19. 2003, http://www.byegm.gov.tr/Ya_YINLA-RIMIZ/CHR/ING2003/11/03x11x19.HTM#%2010.
- Beziehungen zwischen der EU und der Türkei (n.d.) , in *EurActiv*. Retrieved August 14, 2007, from <http://www.euractiv.com/de/erweiterung/beziehungen-zwischen-eu-tuerkei/article-130598>, July 26, 2007.
- Bocklet, Reinhold, "Die Europäische Union und die Türkei," *Zeitschrift für Politik*, Vol. 51, No. 2 (2004) , pp. 155~173.
- Braun, Michael & Birgit Lermen & Lars Peter Schmidt & Klaus Weigelt, eds., *Europa im Wandel: Literatur* (Werte und Europäische Identität, St. Augustin, 2005) .
- Brown, Peter, *Die Entstehung des christlichen Europa* (München: C. H. Beck, 1999) .
- Buzan, Barry, "The English School: An underexploited resource in International Relations," *Review of International Studies*, Vol. 27, No. 3 (2001) , pp. 471~488.
- Carmine, Franz, *Die Türkei: Eintritt in die EU?* (Lüneburg: Dagmar Dreves Verlag, 2005) .
- Commission of the European Communities Commission opinion on Turkey's request for accession, the Community, SEC (89) 2290final/2 corrigendum, Dec. 20, 1989.
- Commission, 2005 Enlargement Strategy Paper, COM (2005) 561 final, Brussel, Nov. 9, 2005.
- Commission Staff Working Document, Turkey 2006 Progress Report, COM (2006) 649 final, SEC (2006) 1390.
- Emmanouilidis, Janis A., *EU-Beitrittsverhandlungen mit der Türkei: Analyse und Ausblick* (München: Centrum für angewandte Politikforschung, 2004) .
- Eurobarometer, *Eurobarometer 64* (Brussels: European Commission, June 2006) , pp. 137~140.
- Eurobarometer, *Special Eurobarometer 225, Attitudes Towards European Union Enlargement* (Brussel: European Commission, July 2006) , pp. 69~71; http://ec.europa.eu/public-opinion/archives/ebs/ebs_255_en.pdf
- Gerhardts, J., *Kulturelle Unterschiede in der Europäischen Union: Ein Vergleich zwischen Mitgliedsländern, Beitrittskandidaten und der Türkei* (Wiesbaden: VS Verlag für

- Sozialwissenschaften, 2005) .
- Gressel, Gustav C., “Die Strategischen Optionen der Türkei,” in Reiter, Erich ed., *Sicherheitspolitische und strategische Aspekte eines Beitritts der Türkei Zur Europäischen Union* (Wien : Lit., 2006) , pp. 23~65.
- Gros, Daniel, “Economic Aspects of Turkey’s Quest for EUMembership,” *CEPS Policy Brief*, April, 69 (Brussels: Centre for European Policy Studies, 2005) .
- Gruner, Wolf. D. & Wichard Woyke, *Europa-Lexikon: Länder, Politik, Institutionen* (München: C. H. Beck Verlag, 2007) .
- Hughes, Kirsty, “Turkey and the European Union: Just another enlargement?” in *A Friends of Europe working paper*, 3799 (2004) .
- Incesu, Metin, “Die Kurden in Europa und die Türkei,” *Kurdistan Rundbrief*, No.1, Feb. 18, 2005, Retrieved from <http://www.kurdistan-rundbrief.de/2005/kr050104.html>.
- Insel, Ahmet, “Europäisierung der Türkei: Eine historische Reifeprüfung der nationalen Würde?” in Angelos Giannakopoulos & Maras, Konstadinos, eds., *Die Türkei-Debatte in Europa-Ein Vergleich* (Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2005) , pp. 197~212.
- Institut für Europäische Politik, EU-25 Watch, No.1-3; 2005-2006 URL: <http://www.iep-berlin.de/publik/EU-Watch/index.htm>.
- Kizilyaprak, Zeynel Abidin, *Der EU-Beitritt in der Türkischen Diskussion* (Bonn: Bundezentrale für Politische Bildung) .
- Kizilyaprak, Zeynel Abidin (n.d.) , *Der EU-Beitritt in der Türkischen Diskussion*, in *Bundezentrale für Politische Bildung*, retrieved from http://www.bpb.de/themen/KS6GJ7,0,0,Der_EUBeitritt_in_der_türkischen_Diskussion.html
- Köpke, Wulf & Bernd Schmelz, eds., *Das gemeinsame Haus Europa. Handbuch zur europäischen Kulturegeschichte* (München: Deutscher Taschenbuch-Verlag, 1999) .
- Kramer, Heinz, “German Policy Toward Turkey under the Red-Green Coalition Government (1998-2003) ,” in Foreign Policy Institute ed., *Contemporary Issues in International Politics* (Ankara: FPO, 2004) .
- Kramer, Heinz, “Die Türkei im Prozess der Europäisierung,” in *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B33-34 (2004) , p. 9.
- Kramer, Heinz, “Turkey and the EU: The EU’s Perspective,” *Insight Turkey*, Vol. 8, No. 4 (2006) , pp. 24~32.
- Kramer, Heinz, “EU-Turkey Negotiation : Still in the ‘Cyprus Impasse,’” in SWP Comments 1, Stiftung Wissenschaft und Politik, German Institute for International and Security Affairs, Jan. 2007, 899.
- Leggewie, Claus ed., “Die Türkei gehört zu Europa,” *Die Türkei und Europa* (Frankfurt a. M.:Suhrkamp, 2004) .



- Lenski, Edgar, "Turkey and the EU: On the road to nowhere?" *Zeitschrift für Ausländisches Öffentliches Recht und Völkerrecht*, Vol. 63, No. 1 (2003), pp. 77~102.
- Liebert, Ulrike & Josef Falke & Andreas Maurerceds 1, *Postnational Consitutionalisation in the New Europe* (Baden-Baden: Nomos, 2006) .
- Lippert, Barbara, "Die Türkei als Sonderfall und Wendepunkt der klassischen EU-Erweiterungs politik," *Integration*, Vol. 28, No. 2 (2005), pp. 119~135.
- Mahony, Honor (n.d.a), France eases stance on EU Turkey tacks, in euobserver, retrieved August 28, 2007, from <http://euobserver.com/9/24639/?rk=1>.
- Marchetti, Andreas, "The Negotiating Framework For Turkey: Major Provisions and Misperceptions," *EU-Turkey-Monitor*, Vol. 2, No. 1 (2006), pp. 1~2.
- Marchetti, Andreas (n.d.), "Wie kommt die Türkei nach Europa?" in *Qantara.de_Dialog mit der islamischen Welt*, retrieved September 3, 2007, from http://www.qantara.de/webcom/show_article.php?wc_c=297&wc_id=53&wc_p=1&printmode
- Önis, Ziya (n.d.), *Turkish Modernization and Challenges for the New Europe*, retrieved from <http://home.ku.edu.tr/~zonis/Modernization.pdf>.
- Oskan, Arie & A. Burrell & T. Temel & S. van. Berkum & N. Longworth, & I. M. Vilchez (2004), *Turkey in the European Union: Consequences for Agriculture, food, Rural Areas and Structural Policy*, retrieved from <http://www.socialscience.wur.nl/aae/projects/Turkey/totaal-including%20cover.pdf>.
- Quaisser, Wolfgang & Steve Wood, "EU Member Turkey? Precondictions, Consequences and Integration Alternatives," München: Forschungsverband Ost-und Südosteuropa (forost), Arbeitspapier 25, Nov. 2004, pp. 18~24; Retrieved from http://www.forost.lmu.de/fo-library/forost-Arbeitspapier_25.pdf
- Ramonet, Ignacio 著, Jiunn Minn Wang 譯, *Le Monde diplomatique* (法國世界外交論衡月刊中文版), Nov. 2004, p. 2; <http://cn.mondediplo.com/article86.html/>, 下載日期: 2007年8月28日。
- Riemer, Andrea K., "Die Türkei und die Europäische Union: Eine unendliche Geschichte?" *Aus Politik und Zeitgeschichte*, No. 10-11 (2003), pp. 40~46.
- Rougemont, Denis De, *Europa. Vom Mythos zur Wirklichkeit* (München: Prestel-Verlag, 1962) .
- Schimmelfennig, Frank, Stefan Engert & Heiko Knobe, "Costs, Commitment und Compliance: The Impact of EU Democratic Conditionality on Latvia, Slovakia and Turkey," *Journal of Common Market Studies*, Vol. 41, No. 3 (2003), pp. 495~518.
- Schlussfolgerung des Vorsitzes, Dec. 16/17, 2004, punkt.22.
- Sen, Faruk, "Die Türkei zu Beginn der EU-Beitrittpartnerschaft," *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B13-14 (2001), pp. 27~38.
- Sen, Faruk, "Die Türkei ist schon längst ein Teil Europas," in S. Frech & M. Öcal eds.,

- Europa und die Türkei* (Schwalbach/Ts.: Wochenschau Verlag, 2006), pp. 231~238.
- Stoiber, Edmund, “Die Erweiterungsfähigkeit der EU-Perspektiven und Grenzen,” *Politische Studien*, Heft. 411, 58 Jahrgang (2007), pp. 8~17.
- Ülgen, Sinan & Yiannis Zahariadis, “The future of Turkey-EU Trade Relations: Deepening vs. Widening,” *CEPS EU-Turkey Working Papers*, Vol. 5, No. 1 (2004), pp. 35.
- Weidenfeld, Werner & Wolfgang Wessels eds., *Europa von A bis Z: Taschenbuch der europäischen Integration* (Berlin: Institut für Europäische Politik, 2007).
- Weithmann, Michael W., *Atatürks Erben auf dem Weg nach Westen. Die Türkei in Spannungsfeld zwischen Nahost und Europa* (München: Heyne, 1997).
- Winrow, G., “Turkey and the East-West gas Transportation Corridor,” *Turkish Studies*, Vol.1.5 (2004), pp. 23~42.
- Yilmaz, Hakan, “Swinging between Eurosupportiveness and Euroskepticism: Turkish Public’s general Attitudes towards the European Union,” in Yilmaz ed., *Placing Turkey on the Map of Europe* (Istanbul: Bogazici University Press, 2005), pp. 152~181.
- Yilmaz, Hakan, “Indicators of Euroskepticism in the Turkish Public Opinion by the end of 2003: Basic Findings of a Survey,” in Yilmaz ed., (2005), pp. 182~185.
- Zaptcioglu, Dilek (n.d.), *EU-Beitritt-Die werden uns doch nie aufnehmen!* Retrieved from http://qantara.de/webcom/show_article.php?wc_c=297&wc_id=32&wc_p=1.
- Zuleeg, Manfred, ed., *Die neue Verfassung der Europäischen Union* (Baden-Baden: Nomos, 2006).

