

本文章已註冊DOI數位物件識別碼

▶ 從歐盟與會員國公民概念之比較評估歐洲公民之實質化

Prospects for Substantiation of European Citizenship- A Comparison of
Citizenship Concepts at EU and National Levels

doi:10.30390/ISC.200309_42(5).0003

問題與研究, 42(5), 2003

Issues & Studies, 42(5), 2003

作者/Author：盧倩儀(Chien-Yi Lu)

頁數/Page：55-79

出版日期/Publication Date：2003/09

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.200309_42\(5\).0003](http://dx.doi.org/10.30390/ISC.200309_42(5).0003)



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



從歐盟與會員國公民概念之比較 評估歐洲公民之實質化

盧倩儀

(國立政治大學國際關係研究中心
第一研究所助理研究員)

摘要

本文旨在評估歐洲公民實質化之前景。歐洲公民的實質化毫無疑問需要仰賴歐盟會員國公民概念的調整。本文分「歐盟」與「會員國」兩個層次針對公民概念的演化(包括公民界定之相關立法/修法,以及這些法律演變之邏輯)進行分析。文章在比較二者軌跡之後,對歐洲公民短期內實質化做出不樂觀的評估,原因在於「歐盟」與「會員國」公民概念演化的邏輯不僅幾乎完全獨立,甚至具有極大程度的不相容性。在歐盟層次,公民概念的發展是許多「應然」的累積,冀望民族主義與國家意識的淡化,充滿理想主義色彩。而在會員國層次,公民概念的轉化則並未與歐洲公民的建構接軌,反倒是各個國家根據其歷史遺產及政治現況而有所調整。

關鍵詞：歐洲聯盟、歐洲公民、公民概念、國籍法、血緣主義、屬地主義

* * *

壹、前言

自馬斯垂克條約簽訂以來,所謂的「歐洲公民」已由理想轉為實際。然而即使歐洲公民已被明文規定在條約之中,從目前歐洲公民發展的狀況觀察,其內容要實質化似乎仍有一段相當長的路要走。這當中歐盟各會員國的態度及其本身公民概念的發展顯然是不可忽略的一項重要因素。在此背景下,本文旨在探討「公民」概念之發展在歐盟層次以及在會員國層次之間的落差。其主要論點乃公民概念在兩個層次的發展方向並不一致,甚至具有相當程度的不相容性;因此在可預見的未來,所謂的「歐洲公民」將無法有意義地被實質化。

文章結構在理論部份主要是針對公民概念相關理論及著述做一回顧。而在實證部

份，首先分「歐盟」與「會員國」兩個層次描述公民概念相關之法令修改，其次再同樣從「歐盟」與「會員國」兩個層次針對公民概念之演變提出分析解釋。此一文章結構之安排是希望在「法令修改」以及公民概念「演變邏輯」兩方面都能將歐盟與會員國之發展並列比較。文章結論以專家學者所認定之「歐洲公民」實質發展的必要條件與會員國層次國籍法修改的趨勢做比較，指出公民概念的演化在會員國層次各自有其邏輯，與歐洲公民的建構至今並未存有任何交集。

貳、文獻回顧

由於歐洲公民概念發展至今仍在啓蒙階段，目前專門比較會員國與歐盟層次公民概念之論述尚不存在，因此本節文獻回顧部分只能廣泛就學者對歐洲整體公民概念之論述做一描述。在此特別需要加以說明的是，在探討公民問題的同時，移民也是一個必須碰觸的議題。其原因在於，國家與公民之間的關係就如同一個俱樂部與其成員間的關係；一個俱樂部的「入會規則」（誰能成爲這個俱樂部當中的一份子、誰將被排除在外等）也正是任一國家「公民概念」以及「國籍法」的主要內涵。而一個不爭的事實是，移民（包括非法移民及政治庇護尋求者）一旦在一個國家待下來，無論從法律的角度來看這個社會接不接受他，在某種意義上他已經無法否認地成爲這個社會的一員了；^①這也是爲什麼移民問題對各國政府而言都是一項棘手的議題。

在這樣的事實背景下，學者對「公民」涵意的認知逐漸開始二元化。簡單來講，一派學者認爲在國際化以及人口大量流動的情形下，公民概念將不可避免地更具包容性。另一派學者則認爲傳統以民族國家爲單位、同時具有「排拒」性（exclusion）的公民概念仍未真正受到挑戰。

Soysal 以「後民族主義會員身份」（post-national membership）來形容全球化時代的公民概念，認爲人權觀念的普世化正導致認同的重塑，而這裡所指的認同不僅是個人的認同，同時也包括非政府組織以及國家的自我認同。^②Bauböck 提出與 Soysal 類似但較爲保守的「跨國公民」概念（transnational citizenship）來標示在此一「民族國家」公民概念已不敷使用，但「全球公民」又未出現時候的過渡狀況，而跨國公民時代的特徵包括：民主國家自由主義價值與緊縮的移民政策間的衝突、「國家間公民權」（interstate citizenship）之出現（例如歐盟）以及人權在國際法中日益升高的重要性等。Bauböck 的基本論點是：在全球化時代，除非公民權的有效力能夠超越傳

註① Joanna Apat, "The Development of European Citizenship and Its Relevance to the Integration of Refugees," *Centre for European Policy Studies Working Document*, No. 180 (January 2002), p. 2; A. Zolberg, "Keeping them out: Ethical dilemmas of immigration policy," in Robert J. Myers, *International ethics in the nuclear age* (Lanham, Maryland: University Press of America, 1987), pp. 261~297.

註② Yasemin Soysal, *Limits of Citizenship: Migration and Postnational Membership in Europe* (Chicago: The University of Chicago Press, 1994).

統民族國家「領土」的限制，否則現代社會長久以來所珍惜的「平等」原則將會被犧牲。^③

而正當為數越來越多的學者贊同 Soysal 與 Bauböck 之論點而主張以後民族主義或跨國公民概念取代傳統公民概念時，^④Brett Klopp 提出了對後民族主義或跨國公民概念的批判，而以外來移民與本國公民間之「雙向融合」(reciprocal integration) 來解釋公民概念的演變。他認為後民族主義或跨國公民概念以過於樂觀和正面的眼光來看未來的世界，因此無法正視外國人所受的歧視問題，也因而低估了政治參與對於移民融入一個社會以及一個社會價值觀的進步的重要性。^⑤而 Joppke 則指出，即使是在全球時代或後民族國家時代，由民族國家所提供的公民身份依舊和過去同等重要。對 Joppke 和 Brubaker 而言，任何一個國家的歷史和民族性絕對是解釋一個國家國籍法和移民政策的主要因素。^⑥ Koopmans & Statham 也以英國和德國移民的政治參與實證資料證明 Soysal 和 Bauböck 所說的那種後民族主義或跨國公民概念在真實世界中並不存在。^⑦

與「後民族國家 vs. 民族國家」這套區分法相平行的還有 Shaw 所觀察出的以「社會權」為中心的歐洲公民概念 (European Social Model) 對比以「安全」為中心的歐洲公民概念 (an Area of Freedom, Security, and Justice)，兩套概念相互矛盾、彼此競爭。前者著重的是社會任何一個成員所應享有的權利，因此「公民」的實踐，實際上是一個不斷地在重新被談判的產物。相對的，後者強調的則是公民有免於恐懼的自由，隱含的是不受歡迎的外來移民與治安的關聯。^⑧

註③ Rainer Bauböck, *Transnational Citizenship: Membership and Rights in International Migration* (Aldershot: Edward Elgar, 1994).

註④ Rainer Bauböck and J. Rundell eds., *Blurred Boundaries: Migration, Ethnicity, Citizenship* (Aldershot: Ashgate, 1998); S. Castles and A. Davidson, *Citizenship and Migration: Globalization and the Politics of Belonging* (Houndmills: Macmillan, 2000); T. Hammar, *Democracy and the Nation State: Aliens, Denizens and Citizens in a World of International Migration* (Aldershot: Avebury, 1990); D. Jacobson, *Rights Across Borders: Immigration and the Decline of Citizenship* (Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1996); Jo Shaw, "The Many Pasts and Futures of Citizenship in the European Union," *European Law Review*, Vol. 22 (1997), pp. 554~572; Jo Shaw, "Citizenship of the Union: Towards Post-National Membership?" *Harvard Law School Jean Monnet Working Paper*, No.6 (1997).

註⑤ Brett Klopp, "The political incorporation of EU foreigners before and after Maastricht: the new local politics in Germany," in *Journal of Ethnic and Migration Studies*, Vol. 28, No. 2 (2002), pp. 239~257.

註⑥ Christian Joppke, *Immigration and the Nation-State* (Oxford University Press, 1999), pp. 260~262; Rogers Brubaker, *Citizenship and Nationhood in France and Germany* (Harvard University Press, 1994).

註⑦ Ruud Koopmans and Paul Statham, "Challenging the Liberal Nation-State? Postnationalism, Multiculturalism, and the Collective Claims Making of Migrants and Ethnic Minorities in Britain and Germany," in *American Journal of Sociology*, Vol. 105, No. 3 (1999).

註⑧ Jo Shaw, "The Many Pasts and Futures of Citizenship in the European Union," *European Law Review*, Vol. 22 (month 1997), pp. 554~572.

至於歐洲整合或「歐洲化」(Europeanization)是否已成為導致各國公民概念發生變化的誘因,同樣有兩派意見。Checkel認為,歐盟這樣一個制度濃密的環境(institutionally “thick” environment)最有利於規範的形成與擴散。而在公民方面,由歐洲整合或歐洲化所衍生出來的新規範,無論其是源於歐盟或是歐洲理事會(The Council of Europe),不僅已為特定社會團體注入了新的動員力量,同時也已成了各國決策精英進行「社會學習」時重要的資訊來源。因此歐洲整合終將導致各會員國公民概念的調整。^⑨

另一方面,Closa認為雖然所謂的「歐洲公民」能賦予歐洲人民新的權利,但由於會員國對本國「國籍」的取得仍有完全的掌控,因此即使受到了歐洲整合的衝擊,各會員國的公民概念並沒有在實質上受到挑戰。^⑩與Closa和Joppke相同,Hansen & Weil認為歐洲公民的出現非但沒有削弱民族國家的邏輯,反而更加強化了民族國家在公民概念中的角色。^⑪Hansen & Weil認為歐洲國家在「入籍」相關之立法/修法方面有下列趨勢:針對第二代移民的入籍,歐洲國家的政策普遍趨於放鬆。原因在於數字龐大的永久居民已帶來嚴重的整合壓力;如持續剝奪這些第二代移民之公民權,只會增加整合的困難,因此各國在國籍法上對第二代移民有逐漸放鬆的趨勢。至於第一代移民,北歐國家對其入籍之政策雖同樣是逐漸寬鬆,南歐國家政策則是朝緊縮的方向移動。其原因乃南歐國家為近年來才有大量移民移入之新移民接收國,在大量移民仍持續進入的情況下,南歐國家自然傾向採取防禦圍堵的政策,企圖用嚴格的國籍法把潛在移民抵擋在外。最後在各國對雙重國籍的態度方面,基本上歐洲國家可區分為接受、反對、以及法律上反對實質上接受三種類型。接受雙重國籍的國家包括英國、愛爾蘭、法國及義大利;反對雙重國籍的有奧地利與丹麥;而法律上反對但實質上接受的則有德國與荷蘭。這些不同的政策所反映的其實也就是各國對整合外來移民所持的態度。Hansen & Weil特別指出,這些改革的趨勢都是分別由各國國內的決策精英所主導,是不約而同達到類似的政策產出,而不是跨國協調整合的結果。^⑫

在經過實證資料的檢驗後,本文在結論部分將指出,如果歐洲公民概念要實質化,Soysal以及Bauböck等人對公民概念之「後民族國家」理解將是起碼的必要條件。至於Klopp、Joppke以及Brubaker等人對公民概念較為傳統的理解則仍然是對現狀確實的描述。至於這些不同公民概念在地理上(如國家群叢)或治理層次上(如會員國層次、歐盟層次)的分割點亦將在文章結論部份分析。

註⑨ Jeffrey T. Checkel, “Norms and Social Mobilization: Citizenship Politics in Post-Maastricht, Post-Cold War Germany,” *ARENA Working Papers* WP99/3(March 1999).

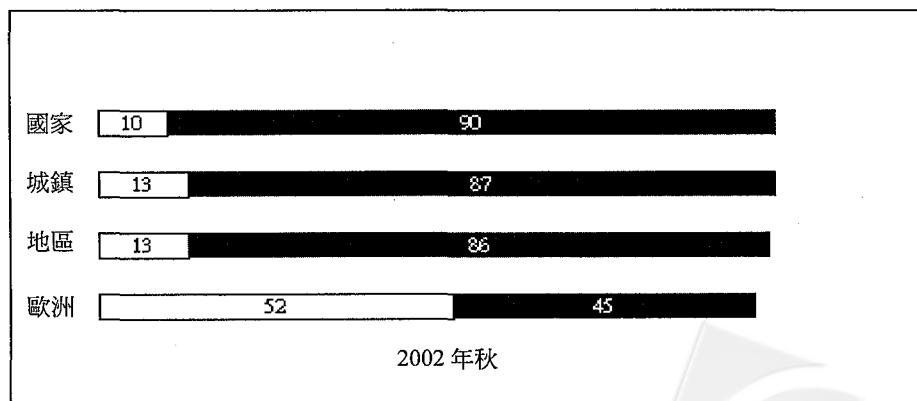
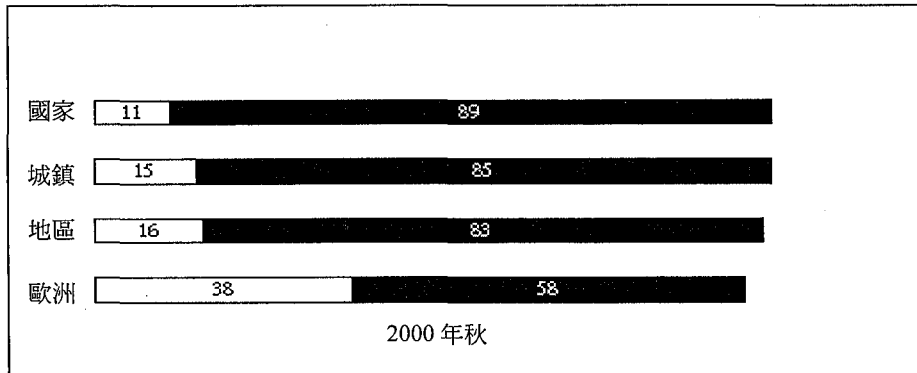
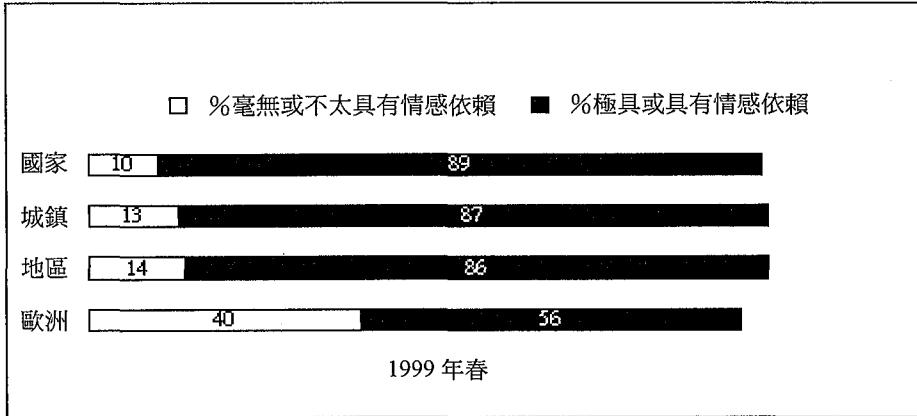
註⑩ Carlos Closa, “Citizenship of the Union and Nationality of Member States” *Common Market Law Review*, Vol. 32 (1995), pp. 487~518.

註⑪ Ibid., p. 20.

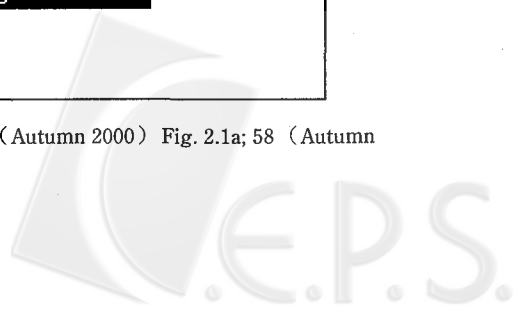
註⑫ Randall Hansen and Patrick Weil, “Introduction: Citizenship, Immigration and Nationality: Towards a Convergence in Europe?” in Hansen and Weil, eds., *Towards a European Nationality-Citizenship, Immigration and Nationality Law in the EU* (New York: Palgrave, 2001).

在歐洲社會對歐洲公民之意見觀感方面可由歐洲人民對不同區域之情感依賴程度（表一）以及歐洲人民之認同（表二）兩項民調資料來觀察。表一顯示歐洲人民對於

表一 歐盟十五國人民對不同區域之情感依賴程度（Attachment）

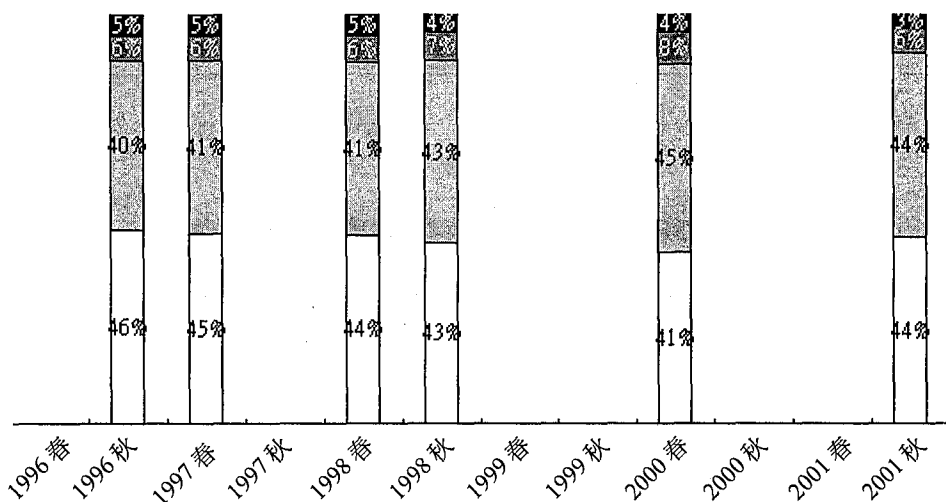


資料來源：Standard Eurobarometer 51（Spring 1999）Fig. 1.5a; 54（Autumn 2000）Fig. 2.1a; 58（Autumn 2002）Fig. 3.1a.



「歐洲」的情感依賴遠低於其對「國家」、「城鎮」和「地區」之情感依賴，而此一差距在最新的二〇〇二年的民調中更有顯著的增加：對「歐洲」不具情感依賴的百分比已由一九九九年的40%以及二〇〇〇年的38%增加到52%。表二亦顯示願意以「歐洲人」描述自己的歐盟人民在一九九六年佔5%，在一九九八年降到4%，而最近一次、二〇〇一年的民調更降到3%。同時到二〇〇〇年為止，一直有大約11~12%的歐盟人民願意以「是歐洲人亦是X國人」描述自己，但在二〇〇一年的民調中，僅有9%的歐盟人民有如此的認同。因此從目前有限的民調資料來看，歐洲社會對歐洲公民之意見觀感較偏向 Clossa、Joppke、以及 Hansen & Weil 等人「傳統民族國家公民概念並未式微」的主張。

表二 歐洲人民之認同



資料來源：Standard Eurobarometer 46 (Autumn 1996) Fig 4.1; Standard Eurobarometer 47 (Spring 1997) Fig 5.1; Standard Eurobarometer 49 (Spring 1998) Fig 2.8; Standard Eurobarometer 50 (Autumn 1998) Fig 3.9; Standard Eurobarometer 53 (Spring 2000) Fig 6.3; Standard Eurobarometer 56 (Autumn 2001) Fig 2.1

叁、與「公民」概念相關之立法／修法： 歐盟層次

在回顧了公民概念相關之文獻著作後，本節與下一節分別針對歐盟層次與會員國層次就公民概念相關立法／修法做一整理。

歐盟會員國於一九九二年馬斯垂克修約時正式將「歐洲公民」納入歐盟條約中。條約規定，擁有任何一個會員國之國籍者就是歐洲公民。其所享權利：

1. 在歐盟區域內自由遷徙及居住；
 2. 在居住國之地方選舉以及歐洲議會選舉中競選與投票；
 3. 在與本國政府無邦交的國家接受歐盟其他會員國之外交領事保護；
 4. 向歐洲議會陳情以及向歐洲監察使針對歐盟各行政機關之行政缺失提出檢舉。
- 一九九七年阿姆斯特丹條約中新增：

1. 歐洲公民可用歐盟任一官方語言與歐盟任何機構聯絡，而該機構必需以相同語言回覆；

2. 歐洲公民並不在任何意義上「取代」各會員國所賦予其國民之公民權。

歐盟目前正在召開的政府間會議（Intergovernmental Conference）所討論的歐洲憲草（Draft Constitution）與歐洲公民有十分直接的關係。首先，歐洲憲草所要解決的主要問題之一乃決定「基本權利憲章」應否放入條約中。雖然基本權利憲章並不賦予歐洲公民任何新的權利，但是最初推動該憲章之用意即是要藉著一部載明歐洲人民共同權利的法典來提升「歐洲公民」的實質以及創造歐洲人民的認同。

歐洲憲草因此已將歐洲基本權利憲章納入了憲草的第二部份。憲草第一部份第二章（第8條）與第二部份的第五章（第39~46條）重述歐盟條約賦予歐洲公民之基本權利，包括自由遷徙、居住、在地方及歐洲選舉中參選、投票、在第三國享受外交保護權、陳情、反歧視等。第一部份第二章第8條亦指出，未來所有會員國公民都享有雙重國籍—本國籍及「歐洲籍」。

歐洲憲草所要解決的主要問題之二為簡化條約，拉近歐盟與歐洲人民之間的距離。歐盟複雜的支柱結構及多樣的決策流程，一般歐洲人民是無法理出頭緒的。根據憲草第一部份的第三章，未來歐盟與會員國權限劃分（包括exclusive competence, shared competence等）都將依照議題，簡單明瞭地列於條約中。

肆、與「公民」概念相關之立法／修法： 會員國層次

在會員國層次之公民相關立法／修法方面，本節將針對最主要的三個歐盟國家—德、法、英—之近來發展加以描述分析。

德國：在社民黨與綠黨聯合政府推動下通過的德國第一部移民法除了將更加有效地管理外國人進入德國—包括難民及庇護權之緊縮以及移民必需修德文課之規定等—之外，也將增加高科技人才的輸入。該法原本預期在二〇〇三年一月一日生效，但由於在野的CDU/CSU對引進高科技人才部份強烈反對並向聯邦憲法法院（Federal Constitutional Court）提出釋憲申請，經憲法法院裁定，該法之通過已被判為違憲。¹³

註¹³ Migration News, Vol. 9, No. 1 (2002); EuObserver.com, June 21, 2002. <<http://www.euobserver.com/index.phtml?aid=6727&sid=9>>; Guardian, December 19, 2002.



回顧德國國籍政策沿革，一九一三年德國第一部國籍法（RuStAG [Reichs-und Staatsangehörigkeitsgesetz]）並沒有規定歸化為德國公民所必需居留的最短時間，甚至沒有規定入籍必需先放棄原本之國籍。該法事實上一方面將裁定權交由各邦自由決定，另一方面亦授予德國內政部長相當的裁量權。因此一九一三年的國籍法等於只是對入籍提出了一套準則。在此情況下，申請入籍變得困難、缺乏章法，同時需通過官僚層層關卡，而各邦都習慣將入籍申請費用訂在幾乎無人能負擔得起的額度以達嚇阻效果，只有在申請人是炙手可熱的運動員等受歡迎的人物時，政府才會展現出無比的彈性。因此即使一九一三年的國籍法並未明文排除外國人入籍德國的可能性，德國傳統之公民概念仍屬「血緣主義」（*jus sanguinis*）而非「屬地主義」（*jus soli*）。

二次大戰後，德國的分裂使血緣主義在國籍法中的地位更加堅定，因為西德必需強調「有德國血統的就是德國人」這樣的觀念才能維持其代表全德人民的說法及其推動統一大業的合法性。在唯血緣是從的政策下，第二代、甚至第三代（尤其是土耳其）移民，即使出生在德國、只會講德語、同時也只有德國這一個「故鄉」，仍無法取得德國公民（請參見表三）。此一情況直到一九九〇年十月德國統一後才出現轉變。一九九〇年修訂的外國人法（*Ausländergesetz*）允許在德國居住超過十五年的第一代移民及居住超過八年的第二及第三代移民申請歸化為德國公民，並且在聯邦層次訂定了入籍條件，同時降低了申請入籍的費用。然而由於保守勢力主導的德國政府堅持不接受雙重國籍，因此即使國籍法本身在入籍條件方面出現了重大的突破，入籍人數的增加幅度卻並不顯著，直到最大的移民母國土耳其廢除了部份對放棄其國籍的土耳其人不利之若干規定，入籍德國的人數才開始明顯增加。^⑭

二〇〇〇年生效的新國籍法更進一步以「屬地主義」取代德國公民概念中「血緣主義」的傳統。根據新法，申請公民前之居住期間減為八年（原十五年）。而於德國出生之移民子女只要父母一人已在德國合法居住超過八年便自動享有德國公民身份。根據這項規定取得公民身份者在二十三歲以前可保有雙重國籍，但年齡到達二十三歲時就只能選擇保留一個國籍。^⑮

法國：與德國情況相對比的是法國，其公民概念中的「屬地主義」在九〇年代中改朝「血緣主義」的方向調整。

註⑭ Simon Green, "Citizenship Policy in Germany: The Case of Ethnicity over Residence" in Hansen and Weil eds., *Towards a European Nationality-Citizenship, Immigration and Nationality Law in the EU* (New York: Palgrave, 2001), pp. 24~51; Christian Joppke, "From Postnational Membership to Citizenship: Germany," *Immigration and the Nation-State* (Oxford University Press, 1999), pp. 186~222.

註⑮ <http://www.auswaertiges-amt.de/www/en/willkommen/staatsangehoerigkeitsrecht/index_html>; <http://www.germany-info.org/newcontent/np/np_3c_2.html>; <<http://www.germany-info.org/newcontent/cls/NATLZ.html>>.

表三 一九八五至一九九七歐盟會員國入籍人數佔外籍人數之百分比

	奧地利	比利時	法國	德國	希臘	愛爾蘭	義大利	盧森堡	荷蘭	葡萄牙	西班牙	丹麥	芬蘭	瑞典	英國
1985	-	9.3	-	0.3	0.7	0.3	-	-	6.2	-	1.6	3.1	7.0	5.2	2.6
1986	-	1.1	-	0.3	0.5	0.3	-	-	3.4	0.0	2.1	3.1	6.7	5.3	1.8
1987	-	1.1	-	0.3	1.0	0.7	-	0.6	3.4	0.1	3.1	2.9	7.1	5.1	2.6
1988	-	1.0	-	0.4	0.7	0.4	-	0.9	1.5	0.0	2.4	2.7	6.0	4.5	2.4
1989	-	1.0	-	0.4	0.5	0.4	-	0.7	4.6	0.2	1.6	2.3	8.0	4.2	4.6
1990	-	1.0	1.5	0.4	0.5	0.2	-	0.8	2.0	0.1	1.8	2.0	4.2	3.7	2.4
1991	2.2	0.9	-	0.5	0.4	0.2	0.6	0.7	4.2	0.0	0.9	3.4	4.7	5.7	2.4
1992	-	5.0	-	0.6	0.5	0.2	0.5	0.6	4.9	0.1	1.1	3.0	2.3	6.0	2.1
1993	-	1.8	-	0.7	0.7	0.1	1.1	0.7	5.7	0.0	2.1	2.8	1.8	8.5	2.3
1994	2.2	2.8	-	0.9	0.3	0.2	1.0	0.2	6.3	0.1	1.8	3.0	1.2	6.9	2.2
1995	2.2	2.8	-	0.5	0.8	0.4	1.1	0.2	9.4	0.1	1.5	2.7	1.1	6.0	1.9
1996	2.2	2.8	-	1.2	0.5	0.2	-	0.2	11.4	0.7	1.7	3.3	1.4	4.8	2.2
1997	2.2	-	-	1.1	0.6	0.3	-	0.5	8.8	0.8	1.8	2.3	2.0	5.5	1.7

資料來源：Eurostat, 2000

一八八九年的國籍法是法國入籍政策的一個分水嶺。雖然按照法國大革命的共和思想與平等精神來推斷法國大革命後的公民概念，法國當時的國籍法應該是採「屬地主義」，但事實上一八〇一年的國籍法卻採用了「血緣主義」。因此儘管我們今天在探討移民政策和公民概念時，習於以英、法的屬地主義與德國的血緣主義做對比，但實際上法國是歐洲血緣主義的先驅；歐洲其他國家採用血緣主義其實是借鏡法國早期的國籍法。這套根據血緣主義所建立的國籍法在一八五一年被修改為所謂的「雙重屬地主義」，即出生在法國的第一代移民子女無法取得法國公民，但其下一代如仍出生在法國即具申請法國公民之資格。基於提高服役人口的考量，一八八九年在經過激烈辯論後，法國國籍法將入籍規定改為，只要是生在法國，成年以後仍居住在法國者，理所當然就是法國公民。自此，法國成了純粹「屬地主義」公民概念的代表國家。這套摻雜了共和國精神和人口考量的國籍法在一九九三年修法後改觀。一九九三年的國籍法廢除了「生在法國、成年後仍住在法國就是法國公民」的規定，而改為生在法國的移民子女必須在 16 到 21 歲之間向政府宣告其是否欲以法國作為其國籍，同時在宣告前亦必需在法國連續住滿五年。雖然一九九八年再一次的修法又將一九九三年的國籍法朝「屬地主義」方向作調整，但今天法國國籍法中的公民概念只能說是屬地主義和血緣主義的「混合型」。根據一九九八年之國籍法，出生在法國之移民子女要成為

法國公民有兩種可能：一、自動成為法國公民：如小孩於11歲之後在法國居住時期達到五年，那麼到了18歲就自動成為法國公民。二、申請成為法國公民：如不符合上項條件，就必需在13到18歲之間提出。^⑯

英國：比法國有更為長久之「屬地主義」傳統的國家是英國。早在一六〇八年英國國籍的取得就是根據屬地主義，而此傳統一直延續到一九八三年。這當中歷經一九一四、一九四八以及一九七一年之國籍及移民法修改，雖然將申請公民前之居住期間從一年改到四年又改到五年，但基本上取得英國公民的過程始終相對簡單。一九八一年的國籍法修改首次針對公民概念中的屬地主義部份加上了重大的限制。根據該法，在英國出生之移民子女如果在出生時父母一人是英國公民或永久居民，該子女才能自動擁有英國公民身份。否則父母一人必需在小孩未成年時入籍或成為永久居民，小孩在其成年（18歲）之後才有資格提出申請。另一種取得公民身份之可能是出生在英國之移民子女在英國居住達十年，當中離境未超過九十天，則其成年後亦可提出公民申請。^⑰

二〇〇二年十一月生效的新移民法（The Nationality, Immigration and Asylum Law）在英國歷史上首次規定公民歸化要宣誓，^⑱並且規定入籍除需通過英語測驗之外，還需通過對英國社會之瞭解的測驗。^⑲此外，儘管以自由主義先驅自居的英國人對「身份證」這類制度接受度一向很低，在非法移民人數不斷增加的情形下，英國內政部如今也在考慮施行以身份證辨別公民身份的制度。^⑳

至於其他會員國在相關立法／修法方面的情況，義大利的新移民法（Bossi-Fini law）已在今年九月生效。新法將嚴格執行不允許沒有工作證的外國人進入（幫傭除外），並對靠依親理由移民義大利者實施限額。同時為防範非法移民渡海進入義大利，新法甚至授權政府以戰艦巡弋非法移民出沒頻繁的海域。^㉑

在丹麥，二〇〇二年受理的政治庇護案件銳減，主要原因是七月一日開始生效的較為嚴格的新移民及庇護法。依據舊法，取得永久居留以及享受完整的社會福利只需

註⑯ Weil, Patrick, "The History of French Nationality: A Lesson for Europe" in *Towards a European Nationality-Citizenship, Immigration and Nationality Law in the EU* (New York: Palgrave, 2001), pp. 52~67; *Migration News*, Vol.5, No.4 (1998); Eurostat, *Documentation of Eurostat's database on international migration: Acquisition of Citizenship* (March 2000/E/No.3).

註⑰ Randall Hansen, "From Subjects to Citizens: Immigration and Nationality Law in the United Kingdom," in Hansen and Weil (eds.), *Towards a European Nationality-Citizenship, Immigration and Nationality Law in the EU* (New York: Palgrave, 2001), pp. 69~93.

註⑱ 1981年的公民法只要求申請人簽字表示對女皇效忠 *The Independent*, February 8, 2002.

註⑲ *Migration News*, Vol. 9, No. 7 & 12 (2002).

註⑳ "Papers please," *Economist*, December 14, 2002; "The case for identity cards," *Newstatesman*, July 8, 2002, p. 6~7.

註㉑ Sasha Polakow-Suransky and Chamedes Giuliani, "Europe's New Crusade," *The American Prospect*, August 26, 2002, pp. 32~35, <<http://www.prospect.org/print/V13/15/polakow-suransky-s.html>>; *Migration News*, Vol. 9, Nos. 4 & 9 (2002).

在丹麥住滿三年，而新法則改為七年。此外依據新法要申請丹麥公民還必須通過丹麥語言、文化、歷史等相關測驗。在政治庇護方面，七月開始實施的新法大幅減低了過去在丹麥的難民所享有的各項補助。^②

荷蘭二〇〇二年新組的內閣移民部部長原是由極右的福徒恩（Fortuyn）黨員擔任，但是十月中旬當兩名福徒恩黨的部長辭職後，內閣瓦解。二〇〇三年一月二十二日的選舉中福徒恩黨的席次從六月的 26 席掉到 8 席。但是即使福徒恩黨在式微，所謂的「福徒恩主義」（Fortuynism）卻非但沒有消失，反而已被其他各黨接納吸收，因此選戰其實是從左到右的黨派都是繞著治安問題打轉，而治安又會與移民被混為一談。^③在內閣瓦解前，中間偏右政府已決定將在二〇〇二~二〇〇三年讓移民人數減少 25%，並計劃將未持簽證入境的外國人全當作刑事犯處理。^④選後仍由保守勢力主導的新政府其相關政策調整方向亦可由此看出端倪。

綜合本節對各國公民相關立法／修法之演變的描述，歐盟會員國中近年來唯有德國之公民概念是由血緣主義朝屬地主義方向調整，其餘國家皆持續、甚至更進一步地緊握傳統民族國家公民概念的原則。

伍、「公民概念」發展邏輯：歐盟層次

歐洲公民產生的原因大致可用歐盟所面臨的民主赤字與合法性問題來涵括。當歐洲整合越來越成功，涵蓋的議題就越廣，而歐盟所要管理規範的事就越多，同時它的行政組織亦越來越龐大。越來越多與歐洲人民生活息息相關的事情是由歐盟而不是各國政府來決定；歐洲整合不僅已經觸及歐洲人民生活的各個層面，而且程度上也越來越深。這時候所謂「民主赤字」的問題就出現了。歐盟是由一群民主國家組成的，每一個會員國都很民主，但是集中在一起到了歐盟這個層次，歐盟卻成了一個有權無責的龐然大物；它有權力做出對人民生活影響深遠的各種決策，人民卻幾乎毫無參與或影響其決策的機會。歐盟作為一個決策者，它的合法性於是受到質疑。提高歐洲人民直接參與歐洲事務的機會以提高歐盟本身的合法性便成了歐盟決策者推動「歐洲公民」最主要的動機。^⑤

事實上觀諸歷史上公民概念的發展，公民權的擴張與統治者欲維持其合法性以及

註② *Migration News*, Vol. 9, No. 12 (2002).

註③ “Fortuynism without Fortuyn,” *Economist*, November 28, 2002; “Sighs of relief,” *Economist*, January 25, 2003.

註④ *Migration News*, Vol. 9, Nos. 8 & 10 (2002).

註⑤ Rainer Bauböck, “Introduction to Dual and Supranational Citizenship: Limits to Transnationalism,” in Aleinikoff T. Alexander and Douglas Klusmeyer (eds.), *From Migrants to Citizens* (Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 2000), p. 309; Jürgen Habermas, “Citizenship and National Identity: Some Reflections on the Future of Europe,” in Ronald Beiner (ed.), *Theorizing Citizenship* (State University of New York Press, 1995), pp. 255~282; J. H. H. Weiler, *The Constitution of Europe*, Cambridge (University Press, 1999), chapter 10.

必需博取人民的支持有絕對的關係。十七世紀所謂的「公民」事實上只是「子民」，他對君主必需絕對的服從。而在君主需要擴大國庫稅收而需要設法提高人民生產的情況下，人民的自由意志遂逐漸受到鼓勵。T.H. Marshall認為公民權第一階段的发展——市民權（civil citizenship）就是出現在十八世紀。爾後政治公民權（political citizenship）出現在十九世紀，然婦女與窮人皆無投票權。二十世紀發展出Marshall理論中最後一個階段的公民權——社會公民權（social citizenship）。至此，公民的概念已發展完成。^②

從以上這個模式來看，推動公民權發展的動力基本上是統治者與被統治者各有各的需要；當進一步公民權對兩者都有利的時候，公民權涵蓋的範圍就會增大。對統治者而言，他所需要的是合法性以及人民的支持。對被統治者而言，他們的需要包括經濟、安全、正義、平等的維護等等。就歐盟的情況來說，整合的邏輯發展到現階段非但已從經濟聯盟衍生出政治聯盟的需要，同時這裡所謂的政治聯盟指的不僅只是國家的聯盟（union of states），也是公民的聯盟（union of citizens）。然「歐盟」與「個人」之間仍幾乎隨時存在著「國家」這個代理人，而隨著政治聯盟的發展，「歐盟」與「個人」之間直接關係的建立被視為越來越有其需要。至於歐洲公民的本質，從前文（頁七）所提及的馬斯垂克以及阿姆斯特丹條約中之相關規定來看，歐洲公民與傳統之公民觀念相較顯然極具限制性、極端不成熟。截至目前為止，歐洲公民基本上只是在現有民族國家的公民權之外，透過「擴大」以及「聯結」的做法，創造一個歐洲層次的公民權及公民概念。在此同時，以知識以及政策精英為首的相關論述（discourse on citizenship）則反映出類似民族國家國家建立（state building）過程中公民概念的形，是以歐盟層次而不再是以國家層次為出發點。從歐盟當前制憲過程觀察，制憲、民主、公民是相互糾結、無法分開討論的議題；因此歐洲公民的本質在相當程度上仍將視歐盟制憲過程而定。

在現存代表性的論述中，Bauöck認為，歐洲公民的本質必需是以自由主義為本，採開放接納態度的，其原因乃如果歐盟不去落實這樣一套開放接納的公民概念而容許各國各自為政，那麼一個國籍法採血緣主義並且對入籍資格設限嚴格的會員國等於是在單方面剝奪依據歐盟的原則有資格成為歐洲公民之公民權；此乃形成與歐盟所堅持的自由民主平等之原則之間極大的矛盾。^③然而公民的概念和實踐在歐洲層次發展的一大阻礙乃所謂“demos”（or “people”，亦即民主政治中的「民」）之不存在。Weiler指出，民主無法存在於真空之中，而必須存在於一個由會員組成的政治體（polity）之中。此一政治體之會員就是所謂的“demos”。民主政治的運行是由這群

註② T. H. Marshall, *Sociology at the crossroads: Class, citizenship, and social development* (Westport, Greenwood Press, 1973).

註③ Rainer Bauböck, "National Community, Citizenship and Cultural Diversity," *Political Science Series*, No. 62 (Vienna: Institute for Advanced Studies 1999), p. 20~21.

人主導，同時也是為這群人在運行。因此當歐洲公民的概念碰觸到 *demos* 這個問題時，「歐盟」之為一個「政治體」應如何定位也成為一個不得不面對的問題。Weiler 認為既然要發展歐洲公民概念，歐盟之為一個「政治體」的定位問題就無法迴避。對 Weiler 而言，要對歐盟加以定位，除了應該對歐盟「超國家」的特性有明確認知之外，最重要的就是要將「國民」(nationality)與「公民」(citizenship)概念區分開來界定。²⁸

針對「國民」(nationality)與「公民」(citizenship)概念的分割，La Torre 指出，即使公民概念的發生在歷史上是依賴同文同種的一群人——即所謂民族(nation or nationhood)——作為基礎，但是同文同種的一群人並非公民概念發展的一項必要條件。事實上在今天的民主社會裡，對民主自由共同的信仰才是公民概念真正的基礎。任何個人只要認同而且遵守自由與平等的原則就可以成為該民主社會的一份子、享受公民權。民主政體中「公民」與「政治體」間的關係是相互形成，而不是必須先有一群相同種族、文化、語言、宗教背景的人的存在，才能創造出公民與政治體的。²⁹

同樣的，Habermas 認為，「主權在民」的意義在今日社會已由具體轉為抽象；如今所謂的「主權在民」指的是一種集體但卻散漫、無特定層次的意見形成和遠景擘畫。在理想狀態下，主權在民的實現是藉著層層交叉重疊的溝通網絡將決策者的想法、思維束縛在一個大家能夠接受、理性的範圍內，這就是所謂「論辯式民主」(deliberative democracy)的基本型態。在這種形式的民主之中，「溝通」和「互動」的特性受到最大的彰顯，而傳統民主概念中所強調的「固定的一群人」(the "people" of "the" community)則不再是重點。在新的民主模型中，由層層交叉重疊的溝通網絡所組成的「政治的公共場域」(political public sphere)成了民主政治運行的主要基礎，同時此公共場域必須是散漫、不正式，而非完整一套、有條有理的。其穩定性依賴的是對自由平等高度尊重的政治文化。今天歐盟人員、貨物、資金等各方面的自由流動對於不同國家之間人民的互動已產生顯著的加成效果。人民之間互動增加後，新的問題與衝突亦無可避免。接著而來的將是歐洲層次、跨國的社會運動以及政治動員，以歐盟為範圍的政治公共場域遂逐漸出現。然而由於到目前為止(指一九九四年)歐盟政策制定的合法性尚未受到普遍的質疑，因此在歐洲，公共議題的溝通網絡仍然主要是發生在以會員國各自深具歷史文化政治背景特色且互相獨立的政治公共場域之中。未來儘管各會員國仍可保有各自歷史、哲學、藝術、文學等方面的傳統，但就政治領域而言，以整個歐洲為範圍的公共場域的出現卻非不可預期。³⁰

註²⁸ J. H. H. Weiler, *The Constitution of Europe* (Cambridge University Press, 1999), p. 337.

註²⁹ Massimo La Torre, "European identity and citizenship" in Thomas Jansen (ed.), *Reflections on European Identity* (European Commission Forward Studies Unit Working Paper, 1999), pp. 81~88.

註³⁰ Jürgen Habermas, "Citizenship and National Identity" in Bart van Steenberghe (ed.), *The Condition of Citizenship* (London: Sage Publications, 1994), pp. 32~33.

陸、「公民概念」發展邏輯：會員國層次

德國：如前所述，德國國籍法中之血緣主義與德國國家的分裂有密切關係，而統一大業一旦完成，堅持國籍法中血緣主義之主要因素已不存在，因此國籍法便逐步由血緣主義朝屬地主義的方向修改。導致此一轉變的另一原因乃政治精英認識到國籍法過度強調血緣或種族對長期以來外來移民人數眾多的德國社會所造成的傷害。從社會空間的角度思考，德國這個國家（nation）有必要被重新定義。^①本文開始便提及 Apap 與 Zolberg 的見解：移民一旦在一個國家待下來，無論從法律的角度來看這個社會不接受他，在某種意義上他已經無法否認地成為這個社會的一員了。

德國長期以來對外來移民採取雙軌策略：一方面在社會福利方面給予移民相當大的權利，使其所享之經濟權幾與德國公民無異；然而在政治與認同方面，對血緣的強調卻使移民永遠是外國人。Koopmans & Statham 用「種族文化中心的排外主義」（ethnocultural exclusionist）形容德國政府以及社會對外來移民的態度，與英國的「多元文化主義」（multicultural pluralist）形成強烈對比。^②德國在移民整合政策上社福面鬆、政治面緊的雙軌作法助長了種族對立與排外意識；九〇年代層出不窮的極右派暴力攻擊事件中受害的「外國人」經常是德國「土生土長」的「移民」。政治精英從這類悲劇中體驗到雙軌策略嚴重的負面後果，國籍法的改革於是逐漸成為左派政治精英之共識。在社民黨和綠黨的推動下，較符合現實的新國籍法終於在二〇〇〇年完成。^③

法國：法國極右派政黨國家陣線在去年（二〇〇二年）四月總統大選中的驚人表現多少印證了 Feldblum 對法國過去二十年來公民概念演進的觀察。Feldblum 分析了八〇年代以來法國在公民問題相關的辯論和立法，發現公民概念在法國正逐漸緊縮；亦即民族主義和排外心態在法國人對其公民的認知中越來越明顯。雖然一九九七年社會黨執政後立刻將右派政府在一九九三年對國籍法的緊縮措施加以鬆綁，但是總體而言，包括左派政黨在內的整個法國對公民概念的認知已經從八〇年代起就開始朝民族主義的方向移動。八〇年代以前法國是一個較能接納移民的社會，而傳統上認為移民應該經過同化（assimilation）而充份融入法國社會的強烈觀點也連帶使得外來移民公民身份的取得顯得理所當然，「入籍」甚至可以被視為政府促進外來移民與法國社會融合的一項有利工具。這個觀念從八〇年代開始起了變化，而在一九九三年的國籍法改革中具體顯現出來。至於法國公民概念緊縮的發展趨勢背後是什麼樣的邏輯，

註① Christian Joppke, "From Postnational Membership to Citizenship: Germany," *Immigration and the Nation-State* (Oxford University Press, 1999), p. 202.

註② Ruud Koopmans and Paul Statham, "Challenging the Liberal Nation-State? Postnationalism, Multiculturalism, and the Collective Claims Making of Migrants and Ethnic Minorities in Britain and Germany" in *American Journal of Sociology*, Vol. 105, No. 3, (1999), pp. 690~691.

註③ Christian Joppke, "From Postnational Membership to Citizenship: Germany," *Immigration and the Nation-State* (Oxford University Press, 1999), p. 206~208.

Feldblum 認為法國國內的政治發展是造成改變的一個主要因素。^④

儘管法國政府自一九七四年起便停止外勞的輸入，但是產業對外來廉價勞工的需求並未消滅，導致外勞持續流入、國內失業人口卻節節上升的情況，造成一般民衆對外來移民的反感。法國政府在八〇年代初一方面致力協助現有移民與法國社會的融合，另一方面積極管制新移民的流入，卻未預料到這兩項政策目標其實是相抵觸的。從一九七四年起就開始提議廢除國籍法中之屬地主義的極右派國家陣線在這樣的時空背景下逐漸在選民心中佔得了一席之地。八〇年代初期一度盛行的「多元文化」（multiculturalism）辯論在國家陣線一九八三年於地方選舉中取得突破性勝利後嘎然而止，原因主要是多元文化倡導者發現他們反對同化、尊重各個文化之獨特性的主張已被極右派國家陣線利用，並把多元文化主義者“the right to difference”的口號曲解為「法國有權利維持其文化特色而不受外來污染」。一九八六年由內政部長巴斯卡所主導的限制外國人入境以及居留的巴斯卡法（Pasqua Law）通過時，許多學者認為與其說該法立意是在限制非法移民，倒不如將其視為法國社會排外情緒之發洩以及右派政黨以嚴苛的移民政策與極右派政黨競爭的一種表徵。巴斯卡法通過後，「外國人」在法國所享之權利持續受到質疑，最後引發國籍法（Nationality Code）第 44 條應否修改之爭議。根據國籍法第 44 條，凡出生於法國者，只要自 13 歲起皆居住在法國，年滿 18 歲時就自動成為法國公民。在這場爭議中，右派與極右派政黨皆主張緊縮取得法國公民的限制，聲稱許多外國人—尤其是伊斯蘭背景的北非人—並「不配」作法國人。雖然這場爭議最後在專為此一議題所組成的特殊委員會（Commission des Sages）在一九八七年公佈的以「不修改國籍」為結論之建議報告中落幕，此時法國社會的排外情緒已遠較比八〇年代濃厚卻已成為不爭的事實。一九九三年保守派再度當權後，國籍法第 44 條終逃不過被修改的命運，同時改革大致上是依循右派與極右派在一九八六年國籍法爭議中所提的建議修改。如本文第四節所述，一九九三年的國籍法改革廢除了「生在法國、成年後仍住在法國就是法國公民」的規定，自此改變了法國一八八九年以來純粹屬地主義的公民概念傳統。^⑤

註④ Miriam Feldblum, *Reconstructing Citizenship-The Politics of Nationality Reform and Immigration in Contemporary France*, Albany (State University of New York Press, 1999).

註⑤ Catherine Wihtol de Wenden, "Immigration Policy and the Issue of Nationality," *Ethnic and Racial Studies*, Vol. 14, No. 3 (1991), pp. 319~332; Catherine Wihtol de Wenden, "The French Debate: Legal and Political Instruments to Promote Integration," in Heinz Fassmann and Rainer Münz eds., *European Migration in the Late 20th Century* (Laxenburg, Austria: International Institute for Applied Systems Analysis, 1994), pp. 67~80; Catherine Wihtol de Wenden, "Immigrants as Political Actors in France" *West European Politics*, Vol. 17, No. 2 (1994), pp. 91~109; Christopher T. Husbards, "The mainstream right and the politics of immigration in France: major developments in the 1980s," *Ethnic and Racial Studies*, Vol. 14, No. 2 (1991), pp. 170~198; Patrick Weil, "The History of French Nationality: A Lesson for Europe," in Hansen and Weil (eds.), *Towards a European Nationality-Citizenship, Immigration and Nationality Law in the EU* (New York: Palgrave, 2001) p. 61; Gwenaële Calves, "Race in France: a color-blind model challenged by European integration," paper presented at Luncheon seminar given at NYU Center for European Studies, October 3, 2002.

英國：與德法相比，英國至今仍擁有最為寬鬆的一套國籍法；然而就過去半世紀政策修改的趨勢來看，英國國籍法正逐漸朝嚴格限制的方向調整。這些政策調整可用帝國擴張和衰退的邏輯來解釋。

英國國籍法複雜的程度可謂舉世罕見，其繁雜的公民種類實際上正記載著大英帝國的擴張消退以及其後大英國協的發展演變。帝國時期公民概念過度概括，但內容十分空洞。^⑥十九世紀末，當德國和美國的工業生產逐漸超越英國時，英政府基於海外市場、生產力、英國本身的威望以及軍力等考量，對英國公民身份的賦予變得甚至較前更加慷慨。^⑦二次大戰後，隨著殖民地的逐漸消失，英國公民的種類和定義也必須加以調整修改。充滿封建色彩的「子民」(subject)概念在一次次的政策改革中逐漸被淘汰，取而代之的是強調權利的當代民主自由國家的「公民」概念。當權利成為公民身份的核心時，帝國時期概括而寬鬆的國籍法便不再可行：英政府認為如果過去曾被大英帝國視為子民者今天都能在英國享受完全的公民權，對政府而言將形成一種無法承擔的負荷。因此從一九六二年開始，殖民地以及國協居民進入英國必須通過移民檢查。一九六八年的法律修改甚至導致部份非洲英國殖民地居民成為無處可去的無國籍／無國家者。一九七一年和一九八一年的修法持續將英國公民的範圍進一步縮得更小。^⑧

二〇〇二年年底的政策改革更再次加深了英國國籍朝「緊縮」一端移動的政策演化軌跡。二〇〇二年新法除首次要求入籍者必須通過語言測驗外，亦要求申請者通過「在英國生活(life in the UK)所須具備的知識」測驗。此外入籍者必須在正式的入籍典禮中宣誓成為英國公民。^⑨雖然目前看來新法在受到強烈抨擊之後在施行上將轉而採取較彈性的作法，^⑩但該法的通過對於英國公民概念持續轉化的代表性意義可謂不言而喻。尤其在英國近年來種族歧視暴力攻擊慘劇頻傳的背景之下，緊縮入籍規定不僅是在有色人種身上貼上更為醒目標籤，更顯示出英國政府對於族群融合似乎缺乏推動的決心。以維護及促進移民權利為宗旨的社會團體指出，以「英語能力不佳」或「文化差異」為理由剝奪一個人投票、旅遊及無後顧之憂地居住在英國的基本權利是嚴重違反了自由平等的原則。同時正式的入籍典禮以及宣誓雖然只是形式，但這種形式上的改變在實際上卻會造成抑制甚至嚇阻入籍以及降低歸化人數的效果。而在全球化、國際化的時代廢除以往自由開放的政策，反而要求移民宣誓也被認為是一大退步。

註⑥ Christian Joppke, "Between Citizenship and Race: Great Britain," in Christian Joppke (ed.), *Immigration and the Nation-State* (Oxford University Press, 1999), p. 223.

註⑦ Ann Dummet, "The Acquisition of British Citizenship. From Imperial Traditions to National Definitions," in Rainer Bauböck (ed.), *From Aliens to Citizens-Redefining the Status of Immigrants in Europe* (Aldershot: Avebury, 1994), p. 77.

註⑧ Ibid., p. 78.

註⑨ *The Guardian*, "Citizenship tests for immigrants," February 7, 2002.

註⑩ *The Guardian*, February 1, 2003.

此外通過考試完成入籍的做法給予部份文化背景以及教育程度較高的外來移民極大的優勢，因此新法無異是英國政府在生育率過低之壓力下一個自動篩選「優質」移民的手段。申請入籍者往往是最需要政府照顧的一群社會邊緣人，新法非但不能緩和英國日益嚴重的種族歧視問題，更把公民權從一個基本權利變為一個特權。一個真正多元的社會應隨著新會員的加入而吸收進新的價值、展現新的內涵，而非一成不變死守舊的價值和內涵，唯恐遭到「異類」入侵。④新法中申請入籍者必須通過「在英國生活（life in the UK）所需具備的知識」測驗的規定同樣引起相當爭議。所謂「在英國的生活」應如何定義？由誰來定義？如何決定申請者懂得夠多？認知夠「正確」？⑤

除了上述三個歐盟主要會員國較為長期的公民概念演變邏輯之外，整個歐洲自九一一事件發生以來的社會氣氛也值得在此一提。九一一事件發生以來，反伊斯蘭的情緒在西歐社會持續蔓延。除了各國大選中極右派得票率可作為一個指標之外，一般大眾對於伊斯蘭的反感還可從以下事件中觀察出來。首先是所謂的「Houellebecq 事件」。作風一向極富爭議卻世界知名的法國小說家 Michel Houellebecq^⑥（pronounced Wellbeck）在接受一家雜誌訪問時說出「回教是全世界最笨的宗教」這句話。由於他新作（Platform）中的主人翁是一位對巴勒斯坦人民充滿恨意的男子，書中並赤裸地描述男主角對回教徒輕蔑同時厭惡的感受。因此當 Houellebecq 在現實生活的訪談中毫不掩飾地表露出對回教的輕視時，法國幾個回教團體立刻以種族歧視以及煽動宗教及種族仇恨的罪名控告 Houellebecq。該案開庭的日期卻因為反伊斯蘭團體在法院的抗議行動而被迫延後。⑦

九一一事件之後另一樁文化界與種族、宗教有關的法律訴訟是發生在義大利左翼作家 Oriana Fallaci 身上。Oriana Fallaci 是冷戰時期全球知名的記者；除了勇於出入戰地做第一線報導之外，其面對各國領袖時直言不諱的犀利採訪風格更造就了她的名聲。在沉寂了十二年之後，九一一事件的發生讓 Fallaci 打破沉默，接受米蘭 Corriere delta Sera 報紙的邀請，為文發表她對九一一的感受。這篇欲罷不能的文章“The Rage

註④ Joint Council for the Welfare of Immigrants, February 14, 2002, “JCWI’s initial response to the White Paper;” <www.jcwi.org.uk/lawpolicy/parlbrief.PDF>; Nick Morrison, “Can you take an exam to be British?” *Northern Echo*, Feb. 8, 2002.

註⑤ The Immigration Law Practitioners’ Association (ILPA), “Briefing on Nationality, Immigration and Asylum Bill, Second Reading,” April 24, 2002, <<http://www.ilpa.org.uk/submissions/IPLANIABillfinal.html>>; “Immigration shake-up unveiled,” *BBC News*, February 7, 2002.

註⑥ 著作包括 *Exentsion du domaine de la lutte*, *Atomised*, *What ever*. 研究移民問題的資深學者 Thomas Faist 在其討論 9/11 與移民問題的文章中曾引用 Houellebecq 之著作：“‘Extension du domaine de la lutte’: International Migration and Security before and after September 11, 2001,” *International Migration Review*, Volume 36, No. 1 (Spring 2002), pp. 7~14.

註⑦ *The Guardian*, Sep. 18, 2002, p. 13; Christopher Hitchens, “The Stupidest Religion,” *Free Inquiry*, Vol. 22, No. 4 (Fall 2002), pp. 14~15.

and the Pride”經編輯將長度減半後仍然佔了超過四頁的報紙版面；二〇〇一年九月二十九日文章刊出當天，一百萬份的 *Corriere delta Sera* 在四個小時內就銷售一空。二〇〇一年十二月義大利一家出版社又將文章完整版出版成書，不僅在義大利國內再次造成轟動，其法語版及德語版也在法國德國成爲暢銷書。在法國和瑞士，該書的出版甚至演變成反對種族歧視的人權團體對 Fallaci 所提出的一場法律訴訟。問題的癥結在於 Fallaci 在把回教恐怖份子比作納粹和法西斯後，說出了「回教恐怖份子並非回教世界中的異類，而是伊斯蘭這個宗教本身的一個不可分離的部份」這樣的驚人之語。她用尖銳的字眼把回教形容成反文明、反自由、反民主和正義的極端落後不開化的宗教。Fallaci 認爲對於回教徒而言，處心積慮破壞西方文明根本是其信仰的一部分；這就算是對生活在我們周遭的回教徒而言也不例外。她因此用「鼠輩」來形容所有的回教徒“a billion rats”。^⑤這本書儘管在歐洲知識界引來一片譁然和一致撻伐卻深獲一般讀者的好評，一出版就在兩週內賣出 70 萬冊，並連續八個月蟬聯義大利暢銷書排行榜冠軍。對許多歐洲人而言，Fallaci 只是大膽說出了他們心中對外國人（尤其是回教徒）的反感和恐懼。^⑥

最後在荷蘭也發生了同性戀者控告回教領袖的種族爭議事件。九一一事件發生以來，在荷蘭同性戀者受到回教徒惡意攻擊的事件越來越頻繁。一位回教領袖（Iman）在荷蘭黃金時段的電視訪談節目中嚴厲譴責這類攻擊行爲之餘，大談同性戀這種「傳染病」的致命力。同性戀團體提出法律訴訟後，一審以「宗教自由」爲由判其無罪，但目前同性戀團體正在向高等法院提出上訴中。這個例子事實上並非偶發事件。從丹麥到義大利，排外主義者（反移民的積極份子）也都開始利用女性主義來打壓回教，聲稱伊斯蘭文明的入侵已使得西方自由民主的價值觀收到傷害。他們一方面積極抗議清真寺的建立，一方面反對學校裡的母語教學。另外由於伊斯蘭教是不容許同性戀的，因此歐洲的同性戀者也成了反伊斯蘭的一股重要力量。曾幾何時，多元文化主義者（Multiculturalists）、女性主義者、同性戀者一度是結合左翼的一股團結力量，如今主流論述的焦點已經轉變到伊斯蘭文明對同性戀權益以及女性主義所造成的傷害。^⑦在荷蘭，一般人與回教徒之間的猜忌和誤解在九一一事件後顯著加深。許多原本已經不穿戴傳統頭巾的回教婦女現在卻重新開始穿戴，因爲她們覺得九一一事件後無論她們再怎麼試這個社會都一樣會排斥她們。^⑧

上述事件雖然從法的角度去看只代表著對言論或是宗教自由的不同見解，但是它

註^⑤ Christopher Caldwell, "The Fallaci Affair," *Commentary*, New York, Vol. 114, Issue 3 (October 2002), pp. 34~43.

註^⑥ Sasha Polakow-Suransky and Giuliana Chamedes, "Europe's New Crusade," *The American Prospect*, August 26, 2002, pp. 32~35, <<http://www.prospect.org/print/V13/15/polakow-suransky-s.html>>.

註^⑦ Ibid.

註^⑧ "Fortuynism without Fortuyn," *Economist*, November 28, 2002.

們在歐洲所引導出的種族以及宗教的兩極對立一方面反映出歐洲人主觀上對不斷上升的回教人口的反感，另一方面卻也突顯出當這些回教徒毫無搬離歐洲這塊土地的打算時，歐洲人客觀上必需學習與回教徒共處的迫切需要。

柒、結 論：

在回顧了歐盟以及會員國公民議題相關的立法／修法、演變邏輯以及社會氣氛後，我們不難發現，公民概念的演化在不同會員國中各自有其邏輯。如 Hansen & Weil 所言，會員國間的確有某種程度的聚合，但卻非因經過協調整合，而是發自國內政治需求。英、法、德國籍法相關規定的聚合一較鬆的英、法政策緊縮，而原本較嚴的德國政策則在放寬^④—便是源自各國國內壓力或歷史遺產，其與歐洲公民的建構非但未有交集，甚至可以說在多方面都是背道而馳的。^⑤歐洲公民的建構截至目前為止大體上是許許多多「應然」的討論和堆砌。至於「實然」面—亦即會員國公民概念的演化和實踐—則似乎完全是另外一回事。

就歐洲公民的應然而言，從 Bauböck, Soysal, Weiler, Habermas, La Torre, 到 Checkel 皆點出了歐洲公民內容實質化的必要條件。無論是後民族主義或跨國公民概念，或是國民 (nationality) 與公民 (citizenship) 概念的分割，這些論述共同的重點除了歐盟本身合法性的提升以及歐盟與歐洲人民直接關係的改善和深化 (即跨過會員國政府這個媒介) 之外，最重要的就是公民概念在國家層次的轉化。

然而觀諸實際情況，從正在進行的歐盟制憲會議來看，歐盟本身合法性的提升以及歐盟與歐洲人民直接關係的改善似乎難有顯著進展；而公民概念在國家層次的轉化更如本文所呈現的，並未與歐洲公民的建構接軌，反倒是各個國家根據其歷史遺產及政治現況而有所調整。德國的歷史遺產是兩德的分裂。統一的完成不僅使德國政府對德裔的重視以及對第二代移民的排斥失去了原有的象徵意義，更嚴重影響到社會的和諧與穩定，國籍法因此逐步鬆綁。英國的歷史遺產是帝國時期廣大的殖民地。後殖民時代儘管就外國人所享受的社會福利而言英國確實可被稱為一個多元文化的社會，但是對「移民」(這些所謂「移民」實際包括許多海外英國公民) 湧入的恐懼導致了英國國籍法的緊縮。至於法國國內的政治壓力則主要源自極右派利用外來移民所進行的政治操作。其所引發的八〇年代激烈的國籍法辯論終導致了九〇年代公民概念的緊縮。而除了法國之外，奧地利、義大利、丹麥、荷蘭、西班牙的右派政黨也同樣都把移民

註④ 除了德國之外，比利時以及非歐盟會員國的瑞士近年來也逐漸從純血緣主義的國籍法朝屬地主義修改。Eurostat, Patterns and trends in international migration in Western Europe, 2000, p. 163.

註⑤ 然而這並非通例。在義大利，1992年修改的國籍法雖然將外國人提出入籍申請前的居留年限從5年遞增至10年，卻同時將其他歐盟會員國國民的居留年限由5年減至4年。Ibid., p. 161.

或種族問題拿出來炒作。至於德、法今年初在紀念締結艾里賽合約四十週年典禮中所宣佈的德法國籍互通政策^⑤雖然對歐洲公民的建構而言是一正面發展，但一方面此一模糊的政策要如何落實仍有待觀察，另一方面其所涵括的範圍仍不包括絕大多數的外來移民（即所謂非歐盟會員國國民之第三國公民），因此對於建構歐洲公民所須要的公民概念的轉化影響有限。

* * *

（收件：92年3月3日，修正：92年4月14日，接受：92年4月18日）

註^⑤ Euobserver, January 21, 2003.



Prospects for Substantiation of European Citizenship-A Comparison of Citizenship Concepts at EU and National Levels

Chien-yi Lu

Abstract

This article evaluates the prospects for the substantiation of “European citizenship.” The substantiation of European citizenship hinges on the transformation at the Member State level of the concepts of citizenship. Contrasting the evolutions of citizenship concepts at the Union and the Member State levels, this article concludes that, given the different logics and even incompatibility of the paths of evolution at these two levels, it is unlikely that European citizenship can be substantiated in the near future. At the Union level, the concept of citizenship is a compilation of normative or even idealistic principles, expectant of the subsidence of nationalism. The transformation of citizenship concepts at the Member State level, however, has seemed unmindful of the construction of European citizenship, and reflected only their respective historical legacies and domestic politics.

Keywords: European Union; European citizenship; citizenship concept; nationality laws; jus sanguinis; jus soli



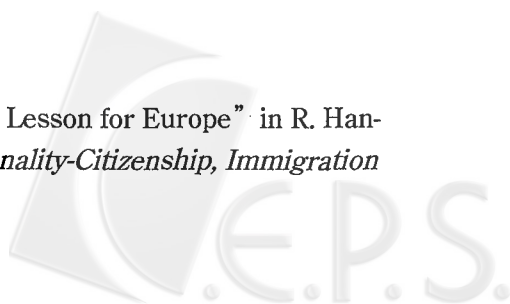
參考文獻

- Apap, J. (2002), "The Development of European Citizenship and Its Relevance to the Integration of Refugees," *Centre for European Policy Studies Working Document*, 180, 2.
- Bauböck, R. (1994), *Transnational Citizenship: Membership and Rights in International Migration*, Aldershot: Edward Elgar.
- Bauböck, R. (1999), "National Community, Citizenship and Cultural Diversity," *Political Science Series*, 62, Vienna: Institute for Advanced Studies.
- Bauböck, R. (2000), "Introduction to Dual and Supranational Citizenship: Limits to Transnationalism," in A. T. Alexander and D. Klusmeyer (eds.), *From Migrants to Citizens*, 305-311, Washington, D.C.: Brookings Institution Press.
- Bauböck, R. and J. Rundell (eds) (1998), *Blurred Boundaries: Migration, Ethnicity, Citizenship*, Aldershot: Ashgate.
- BBC News (2002), "Immigration shake-up unveiled," February 7.
- Beiner, R. (ed.) (1995), *Theorizing Citizenship*, State University of New York Press.
- Brubaker, R. (1994), *Citizenship and Nationhood in France and Germany*, Harvard University Press.
- Caldwell, C. (2002), "The Fallaci Affair," *Commentary*, New York, 114:3, 34-43.
- Calves, G. (2002), "Race in France: a color-blind model challenged by European integration," *paper presented at Luncheon seminar given at NYU Center for European Studies*, October 3.
- Castles, S. and A. Davidson (2000), *Citizenship and Migration: Globalization and the Politics of Belonging*, Houndmills: Macmillan.
- Checkel, J. T. (1999), "Norms and Social Mobilization: Citizenship Politics in Post-Maastricht, Post-Cold War Germany," *ARENA Working Papers*, WP99/3.
- Closa, C. (1995), "Citizenship of the Union and Nationality of Member States," *Common Market Law Review*, 32, 487-518.
- Dummet, A. (1994), "The Acquisition of British Citizenship. From Imperial Traditions to National Definitions," in R. Bauböck (ed.), *From Aliens to Citizens-Redefining the Status of Immigrants in Europe*, 75-84, Aldershot: Avebury.
- Economist, (2002), "Papers please," December 14.
- Economist, (2002), "Fortuynism without Fortuyn," November 28.
- Economist, (2003), "Sighs of relief," January 25.
- EuObserver.com (2002), June 7.
- EuObserver.com (2002), June 21.
- EuObserver.com (2003), January 21.



- Eurostat (2000), *Documentation of Eurostat's database on international migration: Acquisition of Citizenship* (March 2000/E/No.3).
- Eurostat (2000), *Patterns and trends in international migration in Western Europe*.
- Faist, T. (2002), "International Migration and Security before and after September 11, 2001," *International Migration Review*, 36:1, 7-14.
- Feldblum, M. (1999), *Reconstructing Citizenship-The Politics of Nationality Reform and Immigration in Contemporary France*, Albany: State University of New York Press.
- German Government, <http://www.germany-info.org/newcontent/np/np_3c_2.html>; <<http://www.germany-info.org/newcontent/cls/NATLZ.html>>.
- Green, S. (2001), "Citizenship Policy in Germany: The Case of Ethnicity over Residence" in R. Hansen and P. Weil (eds.), *Towards a European Nationality-Citizenship, Immigration and Nationality Law in the EU*, 24-51, New York: Palgrave.
- Habermas, J. (1994), "Citizenship and National Identity," in B. van Steenberg (ed.), *The Condition of Citizenship*, 20-35, London: Sage Publications.
- Hammar, T. (1990), *Democracy and the Nation State: Aliens, Denizens and Citizens in a World of International Migration*, Aldershot: Avebury.
- Hansen, R. (2001) "From Subjects to Citizens: Immigration and Nationality Law in the United Kingdom" in R. Hansen and P. Weil (eds.), *Towards a European Nationality-Citizenship, Immigration and Nationality Law in the EU*, 69-93, New York: Palgrave.
- Hansen, R. and P. Weil (eds.) (2001), *Towards a European Nationality-Citizenship, Immigration and Nationality Law in the EU*, New York: Palgrave.
- Hansen, R. and P. Weil (2001), "Introduction: Citizenship, Immigration and Nationality: Towards a Convergence in Europe?" in R. Hansen and P. Weil, (eds.), *Towards a European Nationality-Citizenship, Immigration and Nationality Law in the EU*, 1-23, New York: Palgrave.
- Hitchens, C. (2002), "The Stupidest Religion," *Free Inquiry*, 22:4, 14-15.
- Husbands, C. T. (1991), "The mainstream right and the politics of immigration in France: major developments in the 1980s," *Ethnic and Racial Studies*, 14:2, 170-198.
- ILPA (The Immigration Law Practitioners' Association) (2002), "Briefing on Nationality, Immigration and Asylum Bill, Second Reading," April 24, <<http://www.ilpa.org.uk/submissions/IPLANIABillfinal.html>>.
- Jacobson, D. (1996), *Rights Across Borders: Immigration and the Decline of Citizenship*, Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Joint Council for the Welfare of Immigrants (2002), "JCWI's initial response to the

- White Paper," February 14< www.jcwi.org.uk/lawpolicy/parlbrief.PDF>.
- Joppke, C. (1999), *Immigration and the Nation-State*, Oxford University Press.
- Klopp, B. (2002) "The political incorporation of EU foreigners before and after Maastricht: the new local politics in Germany," *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 28:2, 239-257.
- Koopmans, R. and P. Statham (1999), "Challenging the Liberal Nation-State? Post-nationalism, Multiculturalism, and the Collective Claims Making of Migrants and Ethnic Minorities in Britain and Germany," *American Journal of Sociology*, 105:3, 652-96.
- La Torre, M. (1999), "European identity and citizenship," in Thomas Jansen (ed.), *Reflections on European Identity, European Commission Forward Studies Unit Working Paper*, 81-88.
- Marshall, T. H. (1973), *Sociology at the crossroads: Class, citizenship, and social development*, Westport, Greenwood Press.
- Migration News (1998), 15:4.
- Migration News (2002), 9:1, 4, 7, 8, 9, 10, 12.
- Morrison, N. (2002), "Can you take an exam to be British?" *Northern Echo*, Feb. 8.
- Newstatesman, (2002), "The case for identity cards," July 8, 6-7.
- Polakow-Suransky, S. and C. Giuliana (2002), "Europe's New Crusade," *The American Prospect*, August 26, 32-35.
- Shaw, J. (1997), "The Many Pasts and Futures of Citizenship in the European Union," *European Law Review*, 22, 554-572.
- Shaw, J. (1997), "Citizenship of the Union: Towards Post-National Membership?" *Harvard Law School Jean Monnet Working Paper*, 6.
- Soysal, Y. (1994), *Limits of Citizenship: Migration and Postnational Membership in Europe*, Chicago: The University of Chicago Press.
- The European Convention (2002), "Preliminary draft Constitutional Treaty," *Brussels*, October 28, 2002, CONV 369/02.
- The European Convention (2002), Final report and explanatory sheet of the "Charter/ECHR" group. <http://european-convention.eu.int/docs/meetings/4-EN.pdf>.
- The Guardian (2002), "Citizenship tests for immigrants," February 7; September 18, 13; December 19.
- The Guardian (2003), February 1.
- The Independent (2002), February 8.
- Weil, P. (2001), "The History of French Nationality: A Lesson for Europe" in R. Hansen and P. Weil (eds.), *Towards a European Nationality-Citizenship, Immigration*



and Nationality Law in the EU, 52-67, New York: Palgrave.

Weiler, J. H. H. (1999), *The Constitution of Europe*, Cambridge: University Press.

Wihtol de Wenden, C. (1991), "Immigration Policy and the Issue of Nationality," *Ethnic and Racial Studies*, 14:3, 319-332.

Wihtol de Wenden, C. (1994), "The French Debate: Legal and Political Instruments to Promote Integration," in H. Fassmann and R. Münz (eds.), *European Migration in the Late 20th Century*, 67-80, Laxenburg: International Institute for Applied Systems Analysis.

Wihtol de Wenden, C. (1994), "Immigrants as Political Actors in France," *West European Politics*, 17:2, 91-109.

Zolberg, A. (1987), "Keeping them out: Ethical dilemmas of immigration policy," in Robert J. Myers, (ed.), *International ethics in the nuclear age*, 261-297, Maryland: University Press of America.

