

本文章已註冊DOI數位物件識別碼

► 菁英—公民的「歐洲化」斷層

The Gap of Europeanization between Elites and Citizens

doi:10.30390/ISC.201106_50(2).0002

問題與研究, 50(2), 2011

Issues & Studies, 50(2), 2011

作者/Author：盧倩儀(Chien-Yi Lu)

頁數/Page：35-73

出版日期/Publication Date：2011/06

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.201106_50\(2\).0002](http://dx.doi.org/10.30390/ISC.201106_50(2).0002)



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



菁英—公民的「歐洲化」斷層

盧 倩 儀

(國立政治大學國際關係研究中心第一研究所副研究員)

摘 要

「歐洲化」概念在過去十年間受到歐盟研究學者的重視；然而當越來越多人賦予「歐洲化」越來越多的定義，「歐洲化」概念的實用性開始受到質疑。本文著重歐洲化概念對進一步增進我們對歐盟的了解所可能提供的「用處」，試圖利用歐洲化概念來探討歐洲整合對於不同層次的行為者所造成的衝擊。期以歐盟的民主赤字現象為例，說明歐洲化研究的實用性。文章首先從既存研究中確立歐洲化在歐洲政治結構的「上層」已經發生是既存事實，然而歐洲化在歐洲政治結構的「底層」則尚未發生。歐洲化的發生所仰賴的「機制」如果持續單獨存在於上層而不存在於底層，則此一「不對稱的歐洲化」將讓歐盟民主赤字的問題在未來更加嚴重。

關鍵詞：歐洲化、區域整合、歐洲聯盟、歐盟研究、民主赤字、菁英—公民斷層

* * *

壹、前 言

上千篇論文、十數本書籍已針對「歐洲化」概念討論過無數次。近年來，相關研究逐漸放緩反覆賦予「歐洲化」新定義的腳步，而開始聚焦「歐洲化」概念的「用處」(usefulness)。歐森 (Johan Olsen) 指出，不同學者給予歐洲化不同的定義未嘗不可，但重點並非歐洲化「是什麼」，而是歐洲化概念「有何用處」、要「如何使用」、面對持續演變的歐盟歐洲化概念能幫助我們多了解些什麼。①循著歐森的建議，拉德利及艾克沙達克泰羅斯 (Claudio Radaelli and Exadaktylos Exadaktylos) 亦專注於探討歐洲化研究對社會科學研究設計的用處與貢獻。②本文依循近期歐洲化相關研究所指出的方向，

註① Johan P. Olsen, "The Many Faces of Europeanization," *Journal of Common Market Studies*, Vol. 40, No. 5 (December 2002), p. 922.

註② Claudio M. Radaelli and Theofanis Exadaktylos, "Research Design in European Studies: The Case of Europeanization," *Journal of Common Market Studies*, Vol. 47, No. 3 (June 2009), p. 508.

著重歐洲化概念對進一步增進我們對歐盟的了解所可能提供的「用處」，探討歐洲整合對於不同層次的行為者所造成的衝擊。

參考芬克及格拉其安諾 (Maarten Vink and Paolo Graziano) 之論述，歐洲化研究可區分為兩種：

- (1) 將歐洲化視為「待解釋的現象」，相關理論的目的在解釋「歐洲化如何發生」；
- (2) 將歐洲化現象界定為「已知」，進一步探究歐洲化的「意義」、「影響」、「後果」為何。^③

本研究明確屬於後者，旨在將歐洲化研究多年來所累積的論述見解拿來作為解釋其他現象的有利工具。在歐洲化研究裡，“So What?” 的挑戰反覆在辯論與批評中出現。本文以歐盟的民主赤字現象為例，說明歐洲化研究的實用性。本文首先從既存研究中確立歐洲化在歐洲政治結構的「上層」已然發生，然而歐洲化在歐洲政治結構的「底層」則尚未發生。歐洲化的發生所仰賴的「機制」如果持續單獨存在於上層而不存在於底層，則此一「不對稱的歐洲化」將讓歐盟民主赤字的問題在未來更加嚴重。從歐洲化的途徑剖析民主赤字並非僅是換一種新角度尋求印證已經獲得相當印證的民主赤字現象而已。民主赤字無論從成因（例如是選民對民主政治的普遍倦怠抑或是歐洲整合所造成）、本質（例如為純粹理性計算下的制度設計問題抑或與認同、建構、社會化密切相關）、或對策（例如增強歐洲議會決策權是否必然減緩民主赤字）來看，皆極其複雜且涉及面向廣闊，因此仍舊需要學者由不同視角及途徑突破，提出新見解。本文結論指出，歐洲化概念正能提供這樣一個視角。

歐洲整合自始即充滿著菁英主導色彩。在早期一般民眾對於歐洲整合具有「寬容共識」（“permissive consensus”）^④的年代裡，菁英—民眾之間的鴻溝未曾成為問題。隨著歐洲整合漸深漸廣，歐盟逐漸成了自身成功的受害者（a victim of its own success），菁英—民眾之間的鴻溝不僅透過民主赤字（democratic deficit）的論述持續成為論者批評歐盟的焦點，在歐盟實際運作上，此一鴻溝也反映在一般民眾對於歐洲整合的不滿與冷漠中。帕森斯（Craig Parsons）指出，歐盟發展至今，眼前最嚴重的問題之一就是：一方面，各會員國針對歐盟所做的決定影響深遠、極為重要；然而另一方面，相關的公共討論卻十分貧乏。雖然歐盟在平日例行的運轉中充滿了無聊又技術

註③ Maarten P. Vink and Paolo Graziano, “Challenges of a New Research Agenda,” in Paolo Graziano and Maarten P. Vink eds., *Europeanization – New Research Agendas* (New York: Palgrave Macmillan, 2007), p. 12.

註④ 「寬容共識」意指歐洲整合自五〇年代具體成形以來，雖然明顯是由菁英主導，但未曾遭遇來自一般人民的負面評價或反對聲浪。選民即使未對菁英的決定表達積極支持，卻也未曾表達強烈反感。此一現象到了九〇年代初期便劃上句點。丹麥選民 1992 年透過公投拒絕了馬斯垂克條約，被認為是「寬容共識」已然終結的徵兆。請參閱 Clifford J. Carrubba, “The Electoral Connection in European Union Politics,” *Journal of Politics*, Vol. 63, No. 1 (February 2001), p. 141; Paul Statham, “What Kind of Europeanized Public Politics?” in Ruud Koopmans and Paul Statham eds., *The Making of a European Public Sphere* (Cambridge: Cambridge University Press, 2010), pp. 280–282.

性的細節，但是即使是碰到重大、憲法層次的議題，上述鴻溝仍舊明顯存在，無法有效縮小。根據帕森斯的觀察，民間對於歐盟的看法／觀感存有相當高度的差異性，然而政府、甚至主流媒體對於歐盟的看法／觀感卻展現相當高度的一致性，導致選民眼前並無可供反映實際感受的選項可供選擇。^⑤梅爾（Peter Mair）亦點出，會員國其實早已經不是行為者利益競逐的主要場域所在：只有在與歐盟憲政體制有關的問題上會員國仍是個影響力深遠的競逐場域；至於日常功能議題，歐盟早已取代會員國成了真正的競逐場域了。然而此一「應然」卻與一般人的直覺與現實生活中的實然有著顯著差距：無論是政治人物或是選民，依舊習慣性地把會員國當成利益競逐的主要場域。^⑥Mair 一針見血點出了歐洲化與歐盟民主困境之間的正相關：歐洲化越是如火如荼地展開，選民的疏離與冷漠就越是明顯。^⑦

梅爾的觀察是否貼近事實端看不同層次的行為者歐洲化的程度是否有所差異。現存歐洲化研究告訴我們，歐洲整合對不同國家、不同政策領域會產生不同程度的衝擊；而不同形態的國家、不同結構的產業會對來自歐盟的調適壓力也具有不同強度的抗拒能力。那麼在帕森斯及梅爾等學者所提出的觀察之基礎上，一個理所當然的問題便是：歐洲整合是否／如何對不同層次的行為者造成不同程度的衝擊？不同層次的行為者對於來自歐盟的調適壓力是否具備不同強度的抗拒能力？歐盟民調一再顯示，歐盟公民對於無法—或不知如何—對歐洲事務表達意見有強烈無力感。^⑧而相關研究顯示，此一現象的根源並非歐盟民主制度設計的問題，而是「公共政策決策權上移」與「公共政策辯論依舊在國內進行」的矛盾失衡所致。^⑨如果決策權的上移未能同時與有國內公共論述範圍的擴張相應伴隨，那麼歐洲整合形同剝奪了人民在民主政治中主要的權利及角色，亦即獲得資訊、理性判斷以及監督批評的機會。^⑩

註⑤ Craig Parsons, "Puzzling out the EU role in national politics," *Journal of European Public Policy*, Vol. 14, No. 7 (October 2007), p. 1139.

註⑥ Peter Mair, "The Limited Impact of Europe on National Party Systems," *West European Politics*, Vol. 23, No. 4 (October 2000), pp. 45-46.

註⑦ *Ibid.*, p. 49.

註⑧ 歐盟官方民調（Eurobarometer）顯示民眾對於自己身為歐盟公民的意義／權益了解不足，普遍希望能獲得更多相關資訊：請參閱 European Commission, *Standard Eurobarometer 73* (Spring 2010), p. 37。此外在歐盟例行民調（Standard Eurobarometer）中，歷年來重複請受訪者回答的問題之一為：「您個人偏好／意見／利益是否獲得機會表達給歐盟決策者並受到考量？」而調查結果一再顯現多數民眾認為無法將意見／偏好上達。請參閱 European Commission, *Standard Eurobarometer 71* (Spring 2009), p. 99; *Standard Eurobarometer 70* (Autumn 2008b), p. 142; *Standard Eurobarometer 69* (4) (Spring 2008a), p. 28; *Standard Eurobarometer 68* (Autumn 2007b), p. 79; *Standard Eurobarometer 67* (Spring 2007a), p. 102; *Standard Eurobarometer 66* (Autumn 2006b), p. 97; *Standard Eurobarometer 65* (Spring 2006a), p. 58; *Standard Eurobarometer 63* (Spring 2005), p. 37; *Standard Eurobarometer 62* (Autumn 2004b), p. 89; *Standard Eurobarometer 61* (Spring 2004a), p. C92。

註⑨ J. Gerhards, "Missing a European Public Sphere," in M. Kohli and M. Novak eds., *Will Europe Work? Integration, Employment and the Social order*. (London: Routledge, 2001), p. 199.

註⑩ Stefanie Sifft, Michael Bruggemann, Katharina Kleinen-V. Konigslow, Bernhard Peters, and Andreas Wimmel, "Segmented Europeanization: Exploring the Legitimacy of the European Union from a Public Discourse Perspective," *Journal of Common Market Studies*, Vol. 45, No. 1 (March 2007), p. 128.

找出不同層次行為者受到歐洲整合不同程度衝擊之目的及用處為何？飛特史東（Kevin Featherstone）強調，歐洲化現象當中的種種「不對稱」是目前歐洲化研究學者所必須仔細探討的一項課題。^①據此，本文之假設為：不對稱的歐洲化對歐洲整合所能造成之最嚴重的影響莫過於不同層次行為者的偏好、利益、認知、價值受到（或未受到）改變調整後，再次回饋至歐盟機構時所產生的斷層及落差。芬克及格拉其安諾指出，現存歐洲化研究的一大弱點乃其未成功回饋至傳統整合理論。^②本文釐清不同層次行為者受到不同程度歐洲化之目的在於以此一差異解釋歐洲整合目前有關菁英—人民認知偏好斷層之困境。卡博拉索（James Caporaso）認為，歐洲化研究的出現乃源自區域整合理論的階段發展及演化情況。早期（50-70年代）的整合理論採取由下而上的研究途徑，並且無論新功能主義或是自由政府間主義皆是從國際關係的角度分析歐洲整合。80年代以後，歐盟的制度機構本身已成熟發展至足以支撐一個完整研究領域的地步，於是學者開始透過比較政治的研究途徑分析歐盟。當歐盟制度機構越來越像一個國家、甚至學者們已將其視為與一般國家相同時，接下來自然要問的問題就是，歐盟為會員國帶來什麼樣的衝擊，於是研究方法開始模仿哥維奇（Peter Gourevitch）的「反轉的第二意象」（second image reversed），傾向由上而下由外而內，此即90年代以來逐漸盛行的歐洲化研究。換言之，第一階段的整合研究著重的是將問題解決能力由國家上移歐盟的過程；第二階段的整合研究著重歐盟內部的決策；第三階段則企圖回答前兩階段對會員國造成了什麼衝擊。^③

卡博拉索的歐洲整合三部曲雖然充分反映了區域整合領域的發展過程，但從目前仍為進行式的歐洲整合發展全貌來看，卡博拉索的三部曲其實只呈現了一個不完整的圖像。本文所欲凸顯的正是「不對稱」的第三步（歐洲化）對於卡博拉索所未著墨的第四步（行為者對整合之反饋）所可能造成的影響（圖1）。曼德茲、衛希雷德及約勃（Carlos Mendez, Fiona Wishlade & Douglas Yuill）、黃偉峰、藍玉春以及黃琛瑜皆認為，整齊切割「由上而下」或「由下而上」的整合或歐洲化過程並分別研究的途徑對於增進我們對歐盟了解的幫助將十分有限，因為歐盟與會員國的關係是持續不斷地相互影響著，呈現出的是循環狀態而非線性關係。^④如圖1右下方所呈現，會員國並非一

註① Kevin Featherstone, "Introduction: In the Name of 'Europe,'" in Kevin Featherstone and Claudio Radaelli eds., *The Politics of Europeanization* (Oxford: Oxford University Press, 2003), p. 29.

註② 同註③, p. 13.

註③ James Caporaso, "The Three Worlds of Regional Integration Theory," in Paolo Graziano and Maarten P. Vink eds., *Europeanization—New Research Agendas* (New York: Palgrave Macmillan, 2007), pp. 23~28.

註④ Carlos Mendez, Fiona Wishlade, and Douglas Yuill, "Conditioning and Fine-Tuning Europeanization: Negotiating Regional Policy Maps under the EU's Competition and Cohesion Policies," *Journal of Common Market Studies*, Vol. 44, No. 3 (September 2006), p. 583; 黃偉峰，「歐洲化研究之新取向及其侷限」，發表於「『歐洲化』之衝擊」學術研討會（台北：中央研究院主辦，2009年10月1-2日），頁8-9、29-31；藍玉春，「歐洲化對法國的衝擊與調整：歐元、申根區、軍售中國之比較」，發表於「『歐洲化』之衝擊」學術研討會（台北：中央研究院主辦，2009年10月1-2日），頁7、21；黃琛瑜，「歐洲化與英國中央政府：布萊爾政府個案研究」，發表於「『歐洲化』之衝擊」學術研討會（台北：中央研究院主辦，2009年10月1-2日），頁4。

體、必須加以拆解：無論是「被歐洲化」（第三步）的過程或是「反饋」（第四步）的過程，頂、中、底層的行爲者之間皆有相當差異。本文將指出，歐洲化概念能夠被視爲解釋歐洲整合從「寬容共識」到「民主赤字」批評聲浪到「消極反饋」^⑮回歐盟體系的一個重要因變項。換言之，本文除分析歐洲化在菁英與民眾身上不同的過程、機制、因果動力外，亦將深入探討此一差異對於歐洲整合的未來代表什麼樣的意義。透過歐洲化概念工具指出「一般公民未被／缺乏歐洲化」的事實與「高層菁英高度歐洲化」的事實自然會造成選民只能選擇消極回饋一途；凸顯歐洲化概念可以作為補足既有之歐洲整合論述所缺乏之「第四步」。此部分將於「結論」一章再敘。

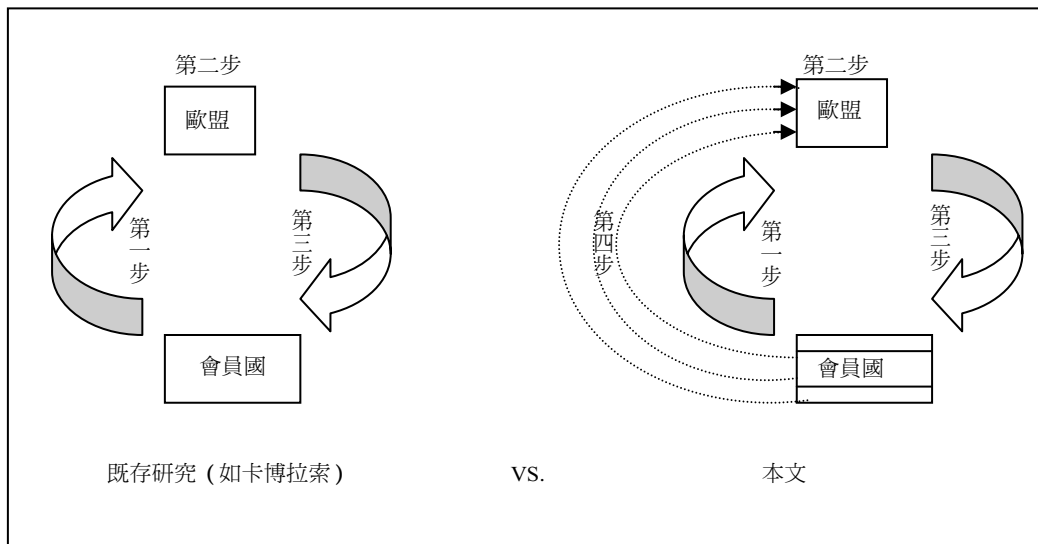


圖 1 歐洲化概念圖

資料來源：作者自繪。

貳、研究設計

拉德利認爲任何歐洲化研究必須點出「是什麼被歐洲化、歐洲化到什麼程度？」拉德利將歐洲化的對象分爲三大類—國內（政治）結構、公共政策、認知及規範。所謂國內（政治）結構包含了制度設計、行政立法間之關係、司法體系、政黨體系、利益團體角色等。所謂公共政策指的是政策內涵、政策輸出、政策結果、行爲者、資源

註^⑮ 「消極反饋」意指選民在對歐盟瞭解始終有限並且無從有效影響決策之情況下，造成如 2005 年法國、荷蘭公投以及 2008 年愛爾蘭公投之結果。一方面，選民對歐盟事務興趣缺缺；另一方面，在了解有限的情況下，選民只能透過「NO」來傳達對於無法左右歐盟決策此一現狀之不滿甚至對本國政府執政表現之不滿。

分配、政策工具、政策風格（如統合主義、多元主義等）而認知及規範則指歐洲整合對會員國主流價值、規範、論述都能產生影響。根據此一分類法，拉德利認為理想的歐洲化研究應該要能夠就該政策領域完成表 1 或是類似表 1 的表格。

表 1 歐洲化領域及轉變

歐洲化對象	歐洲化方向及程度			
	成功抗拒 <----->	無動於衷 0	吸收 +	轉變 ++
國內結構 1.政治結構 (1) 機構（如內閣與議會之關係） (2) 行政部門 (3) 政府間關係 (4) 司法結構 2.利益代表及社會歧間（cleavages）結構 (1) 政黨 (2) 壓力團體 (3) 社會歧間結構				
公共政策 (1) 行為者 (2) 政策問題 (3) 政策風格 (4) 政策工具 (5) 資源				
認知與規範結構 (1) 論述 (2) 規範及價值 (3) 政治合法性 (4) 認同 (5) 國家傳統－對治理的理解 (6) 政策典範、框架、及敘事				

資料來源：Claudio M. Radaelli, "The Europeanization of Public Policy," in Kevin Featherstone and Claudio Radaelli eds., *The Politics of Europeanization* (Oxford: Oxford University Press, 2003), p. 35.

由於本研究之目的在於探討不同層次行為者歐洲化程度的差異，因此將拉德利表格的構想加以延伸，創造出概念雷同但目的與焦點有別的分類法。歐洲化的發生主要出現在制度上、程序上，然而制度及程序變化的發生顯然是行為者發生變化的結果。本文將所有可能被「歐洲化」的行為者區分為三個層次，以距離決策核心遠近來進行區分。從「統治」到「被統治」；或者從最接近公共政策決策核心的「政策菁英」到被動接受公共政策卻幾乎無任何影響力的「一般公民」，歐盟所涵蓋地區之行為者大致可劃分為三個階層：

- 頂層：政策菁英，如各國政府（包括國會、法院）。
- 中層：容易透過集體作為對政策制定或執行產生影響的行為者：(1) 公務員；(2) 政黨；(3) 社運團體，NGOs；(4) 利益團體；(5) 涉入決策之專家／專

業人士、私人機構、產業；(6) 媒體。

· 底層：一般選民。

將行為者分成三個層次，隱含著每個層次之內具同質性，就本文而言，此一同質性即指：在任何會員國，頂層行為者必然最接近公共政策決策核心，而底層行為者則最不具政策影響力。雖然特定層次行為者在不同國家受到歐洲化的程度必然會有差異（例如英國政治菁英當中有為數眾多的疑歐派），但這並不能推翻整體、跨國而言，最接近決策核心的頂層行為者有較多時間／機會被曝露在歐盟環境中。因此儘管從縱切面來看，國與國之間有著差異，橫切面的「頂層」、「中層」、「底層」分類依然有其意義存在。

根據此一分類，並且參考拉德利之構想，發展出表 2 作為本研究之概念藍本。

表 2 歐洲化對象

歐洲化對象	歐洲化方向及程度			
	成功抗拒	無動於衷	吸收	轉變
	<-----			----->
	--	0	+	++
頂層：政策菁英，如各國政府（包括國會、法院）				
中層：容易透過集體作為對政策制定或執行產生影響的行為者：(1) 公務員；(2) 政黨；(3) 社運團體，NGOs；(4) 利益團體；(5) 涉入決策之專家／專業人士、私人機構、產業；(6) 媒體				
底層：一般選民				

資料來源：作者參考 Radaelli 2003 自繪。

惟如果根據表 2 之設計而欲進行一手田野調查，則無論從經費、時間或能力各方面考量皆不可行。然若退而從既存研究著手，這些長年累積的成果仍然能在一定程度上反映出歐洲化的現況。惟歐洲化既存研究範圍之廣，該如何界定呢？本文從 SSCI 資料庫中蒐集自「歐洲化」研究開始流行的 1999 年^⑩到 2009 年這十年之間，社會學、政治學、公共行政以及國際關係領域中之英文期刊論文以“Europeanization”為研究主題之論文為代表歐洲化既存研究之樣本。在 1999 年到 2009 年間，社會學、政治學、公共行政、國際關係領域中以歐洲化為題之 SSCI 英文期刊論文共有 245 篇，其中 *Journal of European Public Policy* 共 73 篇，占 30%；*Journal of Common Market Studies* 共 33 篇，占 13%；兩者占據了探討歐洲化問題之 SSCI 英文期刊論文近半篇數，遙遙領先其他所有期刊。根據此一數據，本文鎖定此二期刊為檢視既存之歐洲化機制研究之主要資料之一，據此找出兩本期刊過去十年有關「歐洲化」之所有論文，逐篇進行內容分

註⑩ 1999 年是歐洲化研究開始蓬勃發展的一年，請參閱 Kevin Featherstone, “Introduction: In the Name of ‘Europe,’” in Kevin Featherstone and Claudio Radaelli eds., *The Politics of Europeanization* (Oxford: Oxford University Press, 2003), p. 5.

析，找出該文所認定的歐洲化過程中，發生想法、態度、認知、習慣上的改變與調整的「被歐洲化」行為者是屬於「頂層」、「中層」或是「底層」。惟無論是歐洲整合或是歐洲化皆內含「重菁英而輕民眾」的偏見，因此雖然在這 245 篇論文中只有 17 篇屬於社會學學門，為平衡相關研究「重菁英而輕民眾」的偏見，仍將把屬社會學學門期刊中出版歐洲化相關論文最為頻繁的 *European Societies* (7 篇) 納入分析範圍。此外需特別加以說明的是，被歸類為「X 層」者有兩種可能：一、以 X 層為研究對象；二、指出「X 層」是目前歐洲化研究偏重的主要對象。

歐洲化「既存研究」顯然並不能完整呈現歐洲化「實際現況」。為進一步檢驗「底層公民歐洲化程度低微甚或不存在」這個觀察，本研究再進一步以 2008 年愛爾蘭里斯本條約第一次公投探索歐盟公民歐洲化程度。之所以選擇此一個案乃因其正為所謂「最可能個案」(“most likely case”)。公民歐洲化的媒介主要是媒體，公投期間是媒體密集報導歐盟事務最為密集的時期。如果連此一時期的民調資料都顯現公民歐洲化程度微弱，那麼上節「底層公民幾乎未被歐洲化」的觀察便又獲得了另一層的確證。底層公民被歐洲化之指標同時含括媒體對於歐盟的報導、公投結果、期間對歐盟相關問卷之民調結果……等。^{①7}

參、關於歐洲化既有文獻之回顧與分析

一、現存「歐洲化」研究中，誰被「歐洲化」了？

在沛吉與萊特 (Edward Page and Vincent Wright) 等學者針對歐洲國家政府高階官員角色及策略轉變的研究當中，歐盟的存在毫無疑問是造成這些歐洲國家高階政府官員所處環境改變的主要原因之一。^{①8}此一類型的設計與研究發現已成為典型的歐洲化研究共通特點。安德生 (Jeffrey Anderson) 指出，歐洲化研究存在並且蓬勃發展多年，但有關歐洲整合對會員國的衝擊之研究始終集中在政治機構—如行政單位、國會、司法體系或是公共政策制定過程。相對地，對政黨、政黨體系、利益團體、公民價值及態度的歐洲化程度，學者並未投予足夠的注意。^{①9}的確，相對於沛吉與萊特「國內高階官員已被歐盟改變」的發現，整個歐洲化研究論述中似乎遍尋不著任何「國內選民／公民已被歐盟改變」的類似發現。此外，既存歐洲化研究的另一項共同點乃其往往著眼「制度」、「機構」、「過程」的歐洲化。然而誠如瑞斯、寇爾斯以及卡博拉索

註①7 由於愛爾蘭里斯本條約 2009 年 10 月第二次公投後歐盟官方民調機構並未如第一次公投後出版民調特輯，因此本文仍選擇民調資料較為豐富之愛爾蘭里斯本條約第一次公投為分析個案。

註①8 Edward C. Page and Vincent Wright, “Introduction: From the Active to the Enabling State,” in Edward C. Page and Vincent Wright eds. *From the Active to the Enabling State—The Changing Role of Top Officials in European Nation* (New York: Palgrave Macmillan, 2007), p. 9.

註①9 Jeffrey J. Anderson, “Europeanization and the Transformation of the Democratic Polity, 1945-2000,” *Journal of Common Market Studies*, Vol. 40, No. 5 (December 2002), p. 796.

(Thomas Risse, Green Cowles, and James Caporaso) 所言：“institutions do not change institutions; actors do.”，^㉔因此歐洲化的對象乍看往往是制度機構，但歐洲化的「終極對象」畢竟還是行為者。本節所要釐清的問題是：在既存的歐洲化研究中，「被歐洲化」的行為者是屬於「頂層」、「中層」或是「底層」？

表 3 「歐洲化」對象行為者層次

作者	期刊	年	歐洲化行為者			
			頂	中	底	N/A ^㉔
Hauray, B and Urfalino, P	JEPP	2009	✓	✓		
Goetz, KH	JEPP	2009				✓
Bulmer, S	JEPP	2009		✓		
Stolfi, F	JEPP	2008				✓
Schneider, V and Hage, FM	JEPP	2008	✓	✓		
Michelsen, J	JEPP	2008		✓		
Panke, D	JEPP	2007		✓		
Toshkov, D	JEPP	2007		✓		
Trondal, J	JEPP	2007	✓	✓		
Schmidt, VA	JEPP	2007	✓			
Bauby, P and Varone, F	JEPP	2007		✓		
Howarth, DJ	JEPP	2007	✓			
Saurugger, S	JEPP	2007		✓		
Parsons, C	JEPP	2007	✓			
Martinsen, DS	JEPP	2007		✓		
Hamada, Y	JEPP	2007				✓
Beyers, J and Kerremans, B	JEPP	2007		✓		
Lavenex, S	JEPP	2006	✓			
Schmidt, VA	JEPP	2006	✓	✓		
Berglund, S; Gange, I; van Waarden, F	JEPP	2006		✓		
Clifton, J; Comin, F; Fuentes, DD	JEPP	2006		✓		
Lopez-Santana, M	JEPP	2006	✓	✓		
Bruno, I; Jacquot, S; Mandin, L	JEPP	2006	✓	✓		
Woll, C	JEPP	2006		✓		
Greer, SL	JEPP	2006	✓	✓		
Wagner, W	JEPP	2006	✓			
McGowan, L	JEPP	2005	✓	✓		
Mastenbroek, E	JEPP	2005	✓	✓		

註^㉔ Thomas Risse, Maria Green Cowles, and James Caporaso “Europeanization and Domestic Change: Introduction,” in Maria Gren Cowles, James Caporaso, and Thomas Risse eds., *Transforming Europe – Europeanization and Domestic Change* (Ithaca: Cornell University Press, 2001), p. 11.

註^㉕ Not applicable. 表示該論文探討主題無法適用頂、中、底層行為者分類。

作者	期刊	年	歐洲化行爲者			
			頂	中	底	N/A
Marshall, A	JEPP	2005		✓		
Featherstone, K	JEPP	2005	✓	✓		
Knill, C	JEPP	2005	✓	✓		
Holzinger, K and Knill, C	JEPP	2005	✓	✓		
Jordan, A	JEPP	2005				✓
Risse, T	JEPP	2005	✓	✓	✓	
Batora, J	JEPP	2005	✓	✓		
Eberlein, B and Grande, E	JEPP	2005		✓		
Bugdahn, S	JEPP	2005	✓	✓		
Radaelli, CM and Franchino, F	JEPP	2004	✓	✓		
Kritzinger, S; Cavatorta, F; Chari, RS	JEPP	2004		✓		
Kreppel, A	JEPP	2004				✓
Zerbinati, S	JEPP	2004		✓		
Constantelos, J	JEPP	2004		✓		
Della Sala, V	JEPP	2004				✓
Bull, M and Baudner, J	JEPP	2004		✓		
Natali, D	JEPP	2004	✓	✓	✓	
Quaglia, L	JEPP	2004	✓			
Schimmelfennig, F and Sedelmeier, U	JEPP	2004	✓	✓		
Sciarini, P; Fischer, A; Nicolet, S	JEPP	2004				✓
Dostal, JM	JEPP	2004				✓
Mair, P	JEPP	2004				✓
Cernat, L	JEPP	2004		✓		
Menz, G	JEPP	2003		✓		
Gualini, E	JEPP	2003	✓	✓		
Drulak, P; Cesal, J; Hampl, S	JEPP	2003		✓		
Jobert, B	JEPP	2003	✓			
Irondelle, B	JEPP	2003	✓			
Mach, A; Hausermann, S; Papadopoulos, Y	JEPP	2003				✓
Schmidt, VA	JEPP	2002	✓	✓		
Harcourt, A	JEPP	2002		✓		
Bair, A	JEPP	2002				✓
Coleman, WD and Chiasson, C	JEPP	2002				✓
Lippert, B; Umbach, G; Wessels, W	JEPP	2001	✓			
Grabbe, H	JEPP	2001	✓			
Goetz, KH	JEPP	2001	✓			
Kerwer, D and Teutsch, M	JEPP	2001				✓
Montpetit, E	JEPP	2000	✓	✓		
Marcussen, M; Risse, T; Engelmann-Martin, D; Knopf, HJ; Roscher, K	JEPP	1999	✓			

作者	期刊	年	歐洲化行爲者			
			頂	中	底	N/A
Rosamond, B	JEPP	1999				✓
Cole, A and Drake, H	JEPP	2000	✓			
Eyre, S and Lodge, M	JEPP	2000	✓	✓		
Agh, A	JEPP	1999	✓	✓	✓	
Benz, A and Eberlein, B	JEPP	1999		✓		
Levi-Faur, D	JEPP	1999	✓	✓		
Exadaktylos, T and Radaelli, CM	JCMS	2009				✓
Kern, K and Bulkeley, H	JCMS	2009		✓		
Aspinwall, M	JCMS	2009				✓
Tocci, N	JCMS	2008				✓
Heidenreich, M and Bischoff, G	JCMS	2008		✓		
Sift, S; Bruggemann, M; Konigslow, KKV; Peters, B; Wimmel, A	JCMS JCMS	2007			✓	
Mendez, C; Wishlade, F; Yuill, D	JCMS	2007	✓	✓		
Bache, I	JCMS	2006		✓		
Baun, M; Durr, J; Marek, D; Saradin, P	JCMS	2006	✓	✓		
Grossman, E	JCMS	2006	✓	✓		
Martinsen, DS	JCMS	2005	✓			
Gray, E and Statham, P	JCMS	2005		✓		
Flockhart, T	JCMS	2005	✓	✓	✓	
Papadoulis, KJ	JCMS	2005		✓		
Meyer, CO	JCMS	2005		✓		
Papadimitriou, D and Phinnemore, D	JCMS	2004		✓		
Laegreid, P; Steinthorsson, RS; Thorhallsson, B	JCMS	2004	✓	✓		
Featherstone, K	JCMS	2003	✓			
Tonra, B	JCMS	2003	✓	✓		
Longo, M	JCMS	2003		✓		
Anderson, JJ	JCMS	2002	✓	✓		
Olsen, JP	JCMS	2002				✓
Borzel, TA	JCMS	2002	✓	✓		
Hennis, M	JCMS	2001				✓
Lavenex, S	JCMS	2001	✓			
Vink, MP	JCMS	2001	✓			
Warleigh, A	JCMS	2001		✓	✓	
Monar, J	JCMS	2001	✓			
Jachtenfuchs, M	JCMS	2001				✓
Cole, A	JCMS	2001	✓	✓		
Falkner, G	JCMS	2000		✓		
Dyson, K	JCMS	2000	✓			
Borzel, TA	JCMS	1999	✓	✓		

作者	期刊	年	歐洲化行為者			
			頂	中	底	N/A
Triantafillou, P	ES	2008	✓	✓		
Sassatelli, M	ES	2008	✓	✓		
Mihelj, S; Koenig, T; Downey, J; Stetka, V	ES	2008		✓		
Gerhards, J	ES	2008			✓	
Van Os, R; Jankowski, NW; Vergeer, M	ES	2007		✓		
Leon, M	ES	2007				✓
Martin, P	ES	2005			✓	
總計	106		55	70	8	21

資料來源：ISI Web of Knowledge；主題：‘Europeanization’；期間：1999-2009 年。

在 123 篇期刊論文中，部分論文之歐洲化對象同時涵蓋了兩個以上層次的行為者。整體看來，歐洲化對象含頂層行為者的論文有 55 篇；含中層行為者的有 70 篇；含底層行為者的只有 8 篇；其餘論文之內容不適用於做此分類。對既存研究之統計所採用之樣本固然只是歐洲化研究之一小部分，但基於兩本期刊之重要性，同時考量已特別為平衡歐盟研究「重菁英」之偏見而納入了社會學學門期刊，這些論文對於歐洲化研究的全貌仍舊具有一定程度的代表性。在「歐洲化『實際現況』」是不可取得、無法測量的情況下，既存研究之統計分析仍不失為衡量歐洲化現況的可用資料。畢竟「歐洲化」作為一個現象，專門針對此一現象所累積的研究必然在某種程度上反映了學者眼中所看到的歐洲化。如果「底層」是歐洲化最活躍、發生最頻繁的層級，則學者針對歐洲化所進行的研究就不可能都集中在「頂層」。既然既存研究在相當程度上是能夠反映實際情況的，則上述分析告訴我們菁英與公民歐洲化程度的差距十分可觀；其可用圖 2 加以表述。

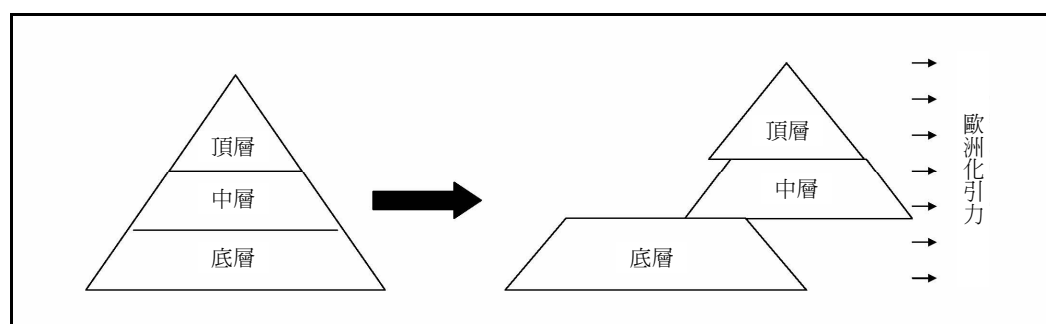


圖 2 不同層次行為者被歐洲化之情況

資料來源：作者自繪。

圖 2 所顯現出中層行爲者歐洲化程度超越頂層行爲者的現象與沛吉以及萊特與穆勒 (Wolfgang Muller) 的觀察是一致的：歐洲國家政府高階官員的影響力有逐漸被中階公務員取代的趨勢，因為真正在歐盟內負責「代表國家利益」的行爲者經常是會員國駐在布魯塞爾或史特拉斯堡、負責出席歐盟各式政府間決策委員會的會員國中階官員。^②懷勒 (Joseph Weiler) 同樣認為，歐盟決策過程中，中階—包括來自會員國以及來自歐盟—官員往往扮演關鍵決策角色。^③從社會學角度來看，就調適所需的靈活性、適應力、語言能力、對其他會員國體制運作熟悉程度而言，中階官員的確較高階官員更容易被改變；因為這些能力與技巧並非傳統上躋身高階官員所必須，卻往往是年紀較輕的中階官員所已經具備的。^④

二、歐洲化本是針對頂層、中層，而非底層？

以上對於歐洲化既存研究的分類統計可能顯得毫無新意，因為統計結果似乎符合所有人期待，原因在於歐洲化對許多人而言，本質上指的就只是制度上的轉變，因此必然只涉及中上層行爲者。但是這並不妨礙本文所想要表達的中上層與底層的差異，甚至反而更凸顯了此一差異。換言之，本文主旨是試圖利用歐洲化概念表達中上層受影響、產生變化，但底層則無，而非釐清歐洲化概念。

首先，如前所述，本文目的在於遵循歐森之建議，將歐洲化概念拿來「用」。不同學者對於歐洲化有不同定義，有些人的定義明顯排除了底層，有些人的定義則包含了底層；然而就本文的目的而言，這些定義上的差異並不是重點。假設「歐洲化」這樣一個極度蓬勃發展的研究是只集中針對中上層的行爲者，底層民眾本不在研究對象之列，那麼這個現象本身更是提供我們一個非常值得深思的問題：若歐洲化本是排他性地單獨針對中上層，那麼在底層相對應的是什麼？如果毫無相對應的概念，這個空缺的存在就是一個問題。換言之，歐洲化研究的樣貌呈現出一種“Everything is Europeanized but the people”的現象；這個現象充分顯露了歐洲整合發展至今的警訊：上中層與底層早已脫節，此與「人民到底是否涵蓋在『歐洲化』定義範圍內」是無關的：就算人民不該被涵蓋在歐洲化定義範圍內，上中層與底層脫節的事實已透過歐洲化研究而一覽無遺。

註② 同註⑩, p. 9; Wolfgang C. Muller, “The Changing Role of the Austrian Civil Service: The Impact of Politicisation, Public Sector Reform, and Europeanisation,” in Edward C. Page and Vincent Wright eds., *From the Active to the Enabling State—The Changing Role of Top Officials in European Nation* (New York: Palgrave Macmillan, 2007), pp. 57~58.

註③ Joseph H. H. Weiler, *The Constitution of Europe: ‘Do the New Clothes Have an Emperor and Other Essays on European Integration* (Cambridge: Cambridge University Press, 1999).

註④ 同註⑩, p. 9; Wolfgang C. Muller, “The Changing Role of the Austrian Civil Service: The Impact of Politicisation, Public Sector Reform, and Europeanisation,” in Edward C. Page and Vincent Wright eds., *From the Active to the Enabling State—The Changing Role of Top Officials in European Nation* (New York: Palgrave Macmillan, 2007), p. 58.

其次，如果我們仔細回顧歐洲化的定義，反而會發現，底層行為者其實並未被排除在多數經典的歐洲化定義之外。對勞頓 (Thomas Lawton) 而言，歐洲化是在法律上將主權轉移給歐盟的過程。^⑤布默以及布爾奇 (Simon Bulmer and Martin Burch) 用歐洲化一詞來描述「歐洲整合過程對會員國政府機構的衝擊」。^⑥對波爾左 (Tanja Borzel) 而言，歐洲化是「國內政策越來越受到歐盟政策制定之影響的過程」。^⑦這些顯然是對歐洲化最狹義或是最特定 (如專門針對「政策」歐洲化) 的定義。對於歐洲化最常見的定義以及最普遍的用法通常將歐洲整合對政策 (policies)、政治 (politics)，以及政體 (polities) 的衝擊皆列入考量。既然如此，人民當然是歐洲化—特別是政治 (politics) 歐洲化—的可能對象。以波爾左及瑞斯 (Tanja Borzel and Thomas Risse) 所提供的歐洲化概念圖來看 (圖 3)，其中至少政治下的利益形成、利益代表、公共論述以及政體下的集體認同是涉及一般的公民及選民的。

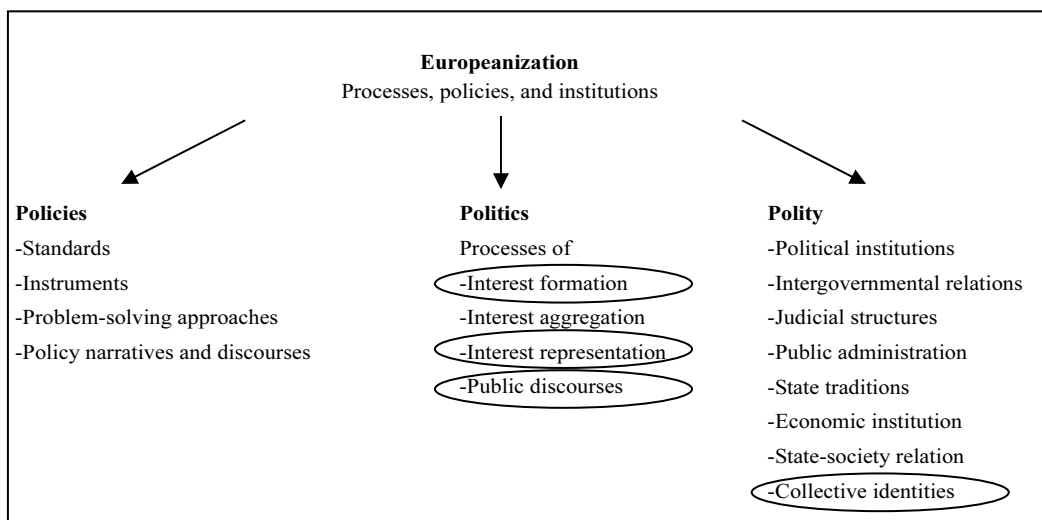


圖 3 歐洲化的國內效果

資料來源：Tanja A. Borzel and Thomas Risse, "Conceptualizing the Domestic Impact of Europe," in Kevin Featherstone and Claudio Radaelli eds., *The Politics of Europeanization* (Oxford: Oxford University Press, 2003), p. 60：圓圈標示為作者所加。

註^⑤ Thomas Lawton, "Governing the Skies: Conditions for the Europeanisation of Airline Policy," *Journal of Public Policy*, Vol. 19, No. 1 (1999), p. 94.

註^⑥ Simon Bulmer and Martin Burch, "The Europeanisation of Central Government: The UK and Germany in Historical Institutional Perspective," in G. Schneider and M. Aspinwall eds., *The Rules of Integration: Institutional Approaches to the Study of Europe* (Manchester: Manchester University Press, 2001), p. 75.

註^⑦ Tanja A. Borzel, "Towards Convergence in Europe? Institutional Adaptation to Europeanization in Germany and Spain," *Journal of Common Market Studies*, Vol. 37, No. 4 (December 1999), p. 574.

再者，對賴德瑞奇（Robert Ladrech）而言，歐洲化是：「將歐盟公共政策制定及政治互動過程中所率先定義並鞏固且隨後被融入國內論述、認同、政治結構、公共政策邏輯中之正式及非正式的規則、過程、政策典範、風格、習慣、共同認知以及規範加以建構、擴散及制度化的過程」。²⁸施密特（Vivien Schmidt）對政策歐洲化的定義是：「歐盟決策—包含決策過程及結果—產生出一種制度動能，導致會員國政策、做法以及政治發生改變」，²⁹惟施密特特別提到，歐洲化的對象不僅只是政策，亦包括政體（polity）及政治（politics）；³⁰此亦為馬汀生、西克斯、苟慈（Dort Sindbjerg Martinsen, Simon Hix and Klaus Goetz）以及拉德利的立場。³¹而梅爾更是提出呼籲：歐洲化研究應該透過由下而上的研究途徑更加著重歐洲整合對國內政治的直接衝擊，包括其對國內合法性、代表以及政治競爭系統性的衝擊。³²因此雖然歐洲化概念最常被用於政策衝擊與制度衝擊，但從學者對歐洲化概念的認知來研判，底層行為者並未被排除在歐洲化潛在可能對象之外。綜上所述，就本文的目的而言，最適切的「歐洲化」定義應屬賴德瑞奇所提供之「將歐盟公共政策制定及政治互動過程中所率先定義並鞏固且隨後被融入國內論述、認同、政治結構、公共政策邏輯中之正式及非正式的規則、過程、政策典範、風格、習慣、共同認知以及規範加以建構、擴散、及制度化的過程」。³³一方面，賴德瑞奇與多數歐洲化學者一樣，在定義歐洲化時並未將底層行為者排除在外，也並不視歐洲化為本即只涉及頂、中層行為者而已。同時與其他學者相較，賴德瑞奇在其定義中更清楚細緻地透過「政治互動」、「論述」、「認同」等元素而將底層行為者含納在歐洲化的概念中。

註²⁸ Robert Ladrech, "Europeanisation of Domestic Politics and Institutions: The Case of France," *Journal of Common Market Studies*, Vol. 32, No. 1 (March 1994), p. 69. 斜體為作者所加。

註²⁹ Vivien A. Schmidt, "Europeanization and the mechanics of economic policy adjustment," *Journal of European Public Policy*, Vol. 9, No. 6 (2002), p. 896.

註³⁰ *Ibid.*, p. 897.

註³¹ Dort Sindbjerg Martinsen, "The Europeanization of gender equality—who controls the scope of non-discrimination?" *Journal of European Public Policy*, Vol. 14, No. 4 (June 2007), p. 544; Simon Hix and Klaus H. Goetz, "Introduction: European Integration and National Political Systems," *West European Politics*, Vol. 23, No. 4 (October 2000), p. 9; Claudio M. Radaelli, "The Europeanization of Public Policy," in Kevin Featherstone and Claudio Radaelli eds., *The Politics of Europeanization* (Oxford: Oxford University Press, 2003), pp. 28–31.

註³² Peter Mair, "The Europeanization Dimension," *Journal of European Public Policy*, Vol. 11, No. 2 (2004), p. 346.

註³³ 同註²⁸, p. 69.

三、涉及底層行為者的歐洲化研究

既然就歐洲化概念的用處而言，其研究對象毫無排除底層行為者之必要，那麼在既存研究中碩果僅存之含括底層行為者的歐洲化研究之發現又是什麼呢？以下簡短列舉少數將底層行為者涵蓋在內的歐洲化研究，指出其共同發現便是：底層行為者被歐洲化之程度極端有限。

蓋博 (Matthew Gabel) 檢視歐洲整合是否衝擊到選民在會員國國內選舉中的投票行為，其研究發現呼應了泛德艾克、富蘭克林及馬爾西 (Cees van der Eijk, Mark Franklin, and Michael Marsh) 之研究，顯示當歐洲選舉與國內選舉同一時間舉行或者在國內選舉後短時間內舉行時，選民傾向不重視歐洲選舉的結果，而只關注國內選舉。但是當歐洲選舉是在國內選舉後相當時間才舉行，則該歐洲選舉對下一次的國內選舉會發生加乘作用：執政黨如果在歐洲選舉中表現亮眼，則在接下來的國內選舉得票會超乎預期；反之，執政黨如果在歐洲選舉中表現欠佳，則在接下來的國內選舉得票會低於預期。³⁴此一發現雖然說明選民的確受到了歐洲整合的衝擊，但這畢竟是十分表淺的歐洲化型式：選民非但未將歐盟的價值、想法、作法、邏輯加以內化，反而只是讓歐洲選舉淪為懲罰或獎賞國內政黨的工​​具，與歐洲選舉的設計和用意完全背道而馳。

西福特等學者 (Stefanie Sift et al.) 以會員國公領域 (public sphere) 為歐洲化對象進行研究，發現會員國公領域被歐洲化的程度極為有限。西福特等學者就 1982-2003 年間德國、英國、法國、奧地利、丹麥五個會員國之最大報進行質化與量化分析，發現雖然報導歐盟治理的文章在數量上有上升趨勢，但如果進一步探究報導方式，便會發現雖然報紙文章提及歐盟及其機構，但歐盟及其機構仍非主角；真正的主角仍舊是會員國政策或機構。就立法數量而言，歐盟通過的立法與各會員國國會所通過之立法數量十分接近，然而有關歐盟立法的報導卻遠遠落於有關國內立法之報導數量。此外媒體對歐盟的關注點往往是歐盟如何阻礙或干預會員國既定政策，在歐盟機構未被視為主體的報導方式下，一般公民很難透過這些報導增進對歐盟的瞭解，遑論透過這些報導來提升監督歐盟的能力。³⁵此外，如果從一會員國媒體引用其他會員國民眾看法的頻率未見上升的趨勢來分析，各會員國公領域跨越國界的可穿透性可謂毫無改變；³⁶同時若從媒體報導文章內容中所能被歸納為以歐洲為單位的「我群」增長趨勢來看，跨

註³⁴ Mathew Gabel, "European integration, Voters and National Politics," *West European Politics*, Vol. 23, No. 4 (October 2000), pp. 53-55; Cees Van der Eijk, Mark Franklin, and Michael Marsh, "What Voters Teach Us About Europe-Wide Elections: What Europe-Wide Elections Teach Us About Voters," *Electoral Studies*, Vol. 15, No. 2 (May 1996), p. 156.

註³⁵ Stefanie Sift, Michael Bruggemann, Katharina Kleinen-V. Konigslow, Bernhard Peters, and Andreas Wimmel, "Segmented Europeanization: Exploring the Legitimacy of the European Union from a Public Discourse Perspective," *Journal of Common Market Studies*, Vol. 45, No. 1 (March 2007), pp. 136-137.

註³⁶ *Ibid.*, pp. 142-143.

國的歐洲集體認同幾乎可說是完全不存在的。³⁷簡言之，會員國公領域的歐洲化程度非但極為有限，而且表淺。西福特等學者的發現印證了瑞斯的觀察：歐洲公民認同（European citizen identity）並未被歐洲化。³⁸

然而同樣對媒體的歐洲化進行調查，但使用了與西服特等學者不同的媒體報導內容分析法，庫普曼斯（Ruud Koopmans）等學者卻得到歐洲媒體已逐漸開始有歐洲化跡象的發現。爲了瞭解各會員國媒體中的公共政策辯論及報導在何種程度上被歐洲化了，庫普曼斯等學者企圖就以下問題尋求答案：第一，在會員國甲出現的權益爭取／索賠求償事件是否會在會員國乙的媒體中出現；第二，歐洲層次的權益爭取／索賠求償事件是否會在個別會員國媒體中出現。以此二問題作爲媒體報導內容分析之主要的觀察指標，其針對全歐 28 家媒體報導進行了跨國、跨議題、長時期的內容分析，發現在主要透過超國家機制決策的貨幣、農業以及歐洲整合等議題上，歐洲層次的行爲者在國內媒體其實已享有相當程度的曝光率。而在以政府間談判爲主要決策模式的移民、軍隊部署等議題上，歐洲層次的行爲者在國內媒體的曝光率則較有限。但是也只有教育、退休制度這一類純屬會員國決策權限的議題上才會看到各會員國媒體完全不報導他國或者歐盟相關新聞的情況。而庫普曼斯等學者之媒體報導內容分析包括了自 1990 年到 2002 年的資料，在此一時期當中，整體而言媒體的歐洲化也呈現往上走的趨勢。³⁹

最後，格哈茲（Juergen Gerhards）的研究更爲明確地顯示底層行爲者的歐洲化遙遙落於上中層行爲者之後。格哈茲利用對各會員國公民針對「人員自由流動／反歧視」主張所做之民調分析出會員國之公民並未跟隨著爲他們擘畫整合未來的政治菁英們發展出「人員應該要自由流動／反歧視是理所當然的」的想法。⁴⁰從圖 4 可以看出，除瑞典、荷蘭、丹麥外，贊成「人員自由流動／反歧視」主張的民眾在各國皆居於少數。

如果再就長期發展趨勢來看，表 4 羅列會員國民眾在三個不同時期對於「對所有歐盟公民一視同仁」主張之態度演變情況，顯示非但總體而言，民眾並不支持菁英們此一主張，同時國與國之間無論從支持該主張之程度或變化起伏之趨勢來看，皆毫無趨同或呈現任何其他能證明歐洲化已然存在的跡象。

註³⁷ *Ibid.*, pp. 144–145.

註³⁸ Thomas Risse, "Neofunctionalism, European Identity, and the Puzzles of European Integration," *Journal of European Public Policy*, Vol. 12, No. 2 (2005), p. 297.

註³⁹ Ruud Koopmans, Jessica Erbe, and Martin F. Meyer, "The Europeanization of Public Spheres – Comparisons across Issues, Time, and Countries," in Ruud Koopmans and Paul Statham eds., *The Making of a European Public Sphere* (Cambridge: Cambridge University Press, 2010), pp. 63–96.

註⁴⁰ Juergen Gerhards, "Free to move? The acceptance of free movement of labor and non-discrimination among citizens of Europe," *European Societies*, Vol. 10, No. 1 (2008).

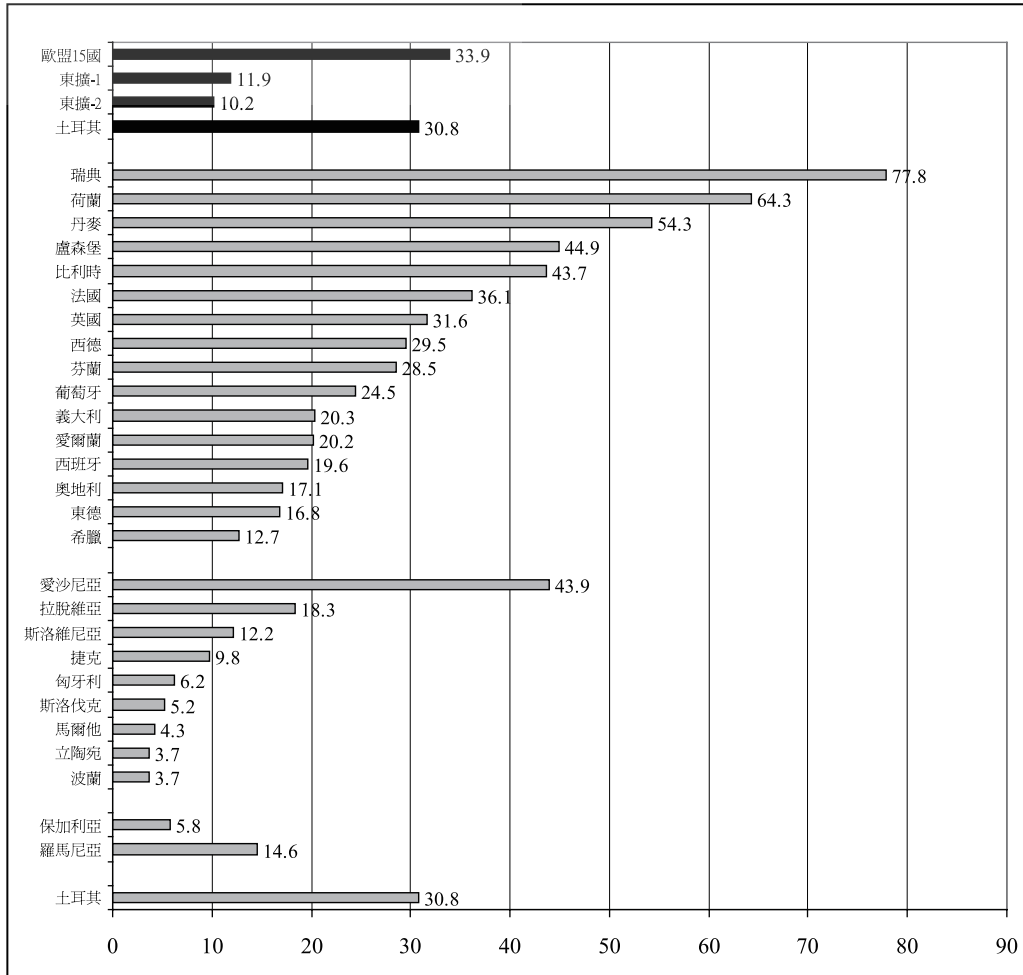


圖 4 對待本國人及外國人採取非歧視態度：雇主不應優先僱用本國勞工 (%)

資料來源：作者參考 Gerhards 2008, p. 127 並自行整理。

肆、底層行為者歐洲化個案：愛爾蘭里斯本條約第一次公投

以上對既存研究的檢驗得到了「底層行為者未被歐洲化」的整體印象，本節將進一步以愛爾蘭里斯本條約第一次公投為最可能個案，檢視底層行為者被歐洲化之情形。里斯本條約第一次公投之前及公投期間，愛爾蘭媒體對歐盟做了密集的報導。圖 5 為愛爾蘭最大報愛爾蘭時報 (*Irish Times*) 報導／文章當中，在頭版、國內、民意、讀者投書四個版面內提及「歐盟」一詞的頻率圖。2008 年 4 月到 6 月—亦即里斯本條約公投前及公投期間—「歐盟」一詞在報紙出現的次數是平時五倍。然而密集的「歐

表 4 歐盟各國對本國及外國公民採取非歧視態度的發展趨勢（1990-2000 年）：
「雇主不應優先僱用本國勞工」（%）

	1990	1995/1998	2000	趨勢*
歐盟 15 國	29.7%	35.4%	33.9%	*
瑞典	56.7%	74.3% (1996)	77.8%	+
荷蘭	62.0%	—	64.3%	*
丹麥	37.9%	—	54.3%	+
盧森堡	—	—	44.9%	
比利時	26.9%	—	43.7%	+
法國	31.2%	—	36.1%	*
英國	41.5%	39.1% (1998)	31.6%	—
西德	29.7%	46.6% (1997)	29.5%	—
芬蘭	17.0%	18.2% (1996)	28.5%	+
葡萄牙	8.1%	—	24.5%	+
義大利	17.8%	—	20.3%	*
愛爾蘭	28.5%	—	20.2%	—
西班牙	16.6%	12.6% (1996)	19.6%	*
奧地利	17.1%	—	17.1%	*
東德	24.9%	21.8% (1997)	16.8%	—
希臘	—	—	12.7%	
歐盟東擴-1	7.2%	19.4%	11.9%	*
愛沙尼亞	3.0%	40.0% (1996)	43.9%	*
拉脫維亞	4.9%	41.4% (1996)	18.3%	—
斯洛維尼亞	15.1%	7.5% (1995)	12.2%	*
捷克	6.9%	—	9.8%	*
匈牙利	10.9%	—	6.2%	*
斯洛伐克	5.2%	—	5.2%	*
馬爾他	—	—	4.3%	
立陶宛	2.6%	3.5% (1996)	3.7%	*
波蘭	4.5%	3.7% (1996)	3.7%	*
歐盟東擴-2	12.4%	6.6%	10.2%	
保加利亞	10.5%	6.6% (1998)	5.8%	*
羅馬尼亞	14.2%	—	14.6%	*
土耳其	21.5%	17.2% (1996)	30.8%	

備註：“+”代表趨勢向上；“—”代表趨勢向下；“*”代表無明顯向上或向下趨勢。

資料來源：World Values Surveys 1990, 1995/98, 2000，作者參考 Gerhards 2008, p. 130 後自行整理。

洲化轟炸」，是否能達到「歐洲化」、降低對歐盟疏離感或是增加對歐盟好感的效果呢？圖 6 至圖 8 是 Eurobarometer 對於歐盟機構信任度及歐盟予人印象正反面的例行民調結果。這些民調顯示，在愛爾蘭媒體對歐盟做了密集的報導之後，愛爾蘭人民對於歐盟機構的信任反而明顯降低（圖 6），而歐盟在愛爾蘭人民心目中的印象更是不升反降（圖 7-8）。對歐盟機構信任度下降以及對歐盟擁有更負面感受並不一定能夠代表愛爾蘭人民歐洲化程度的微弱，因為「歐洲化」並非「親歐盟」的代名詞。然而如果伴隨選民對歐盟的疏離感及反感的是「對歐盟高度的不了解」，那麼選民對歐盟的疏離感與反感就能較合理地作為選民歐洲化程度的指標。在愛爾蘭第一次里斯本公投未投票的選民中有高達 52% 表示，未投票的理由為「無法完全瞭解公投的議題」，居各項理由之冠；而認為「未獲得相關議題利弊得失的資訊」者亦高達 42%、認為「未獲得有關條約內容的資訊」者達 37%（圖 9）。至於參與了公投但投下反對票的選民，反對的首要理由同樣是「我對條約內容不夠瞭解」（圖 10）。事實上，從圖 11 可以看出，自 1972 年愛爾蘭首次針對歐盟議題舉行公投以來，選民在七次得以透過選票對歐盟表達支持與否的機會中，整體的「支持」趨勢呈下滑，而整體的「不支持」或「漠不關心」趨勢則上揚。

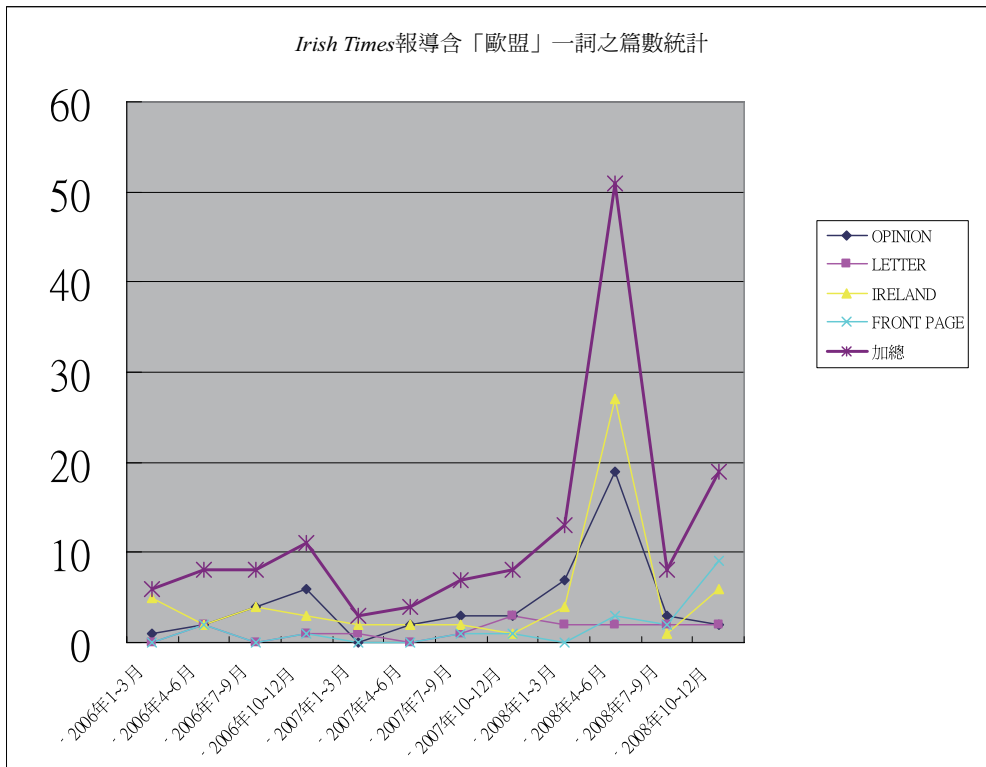


圖 5 條約公投期間，媒體對歐盟的密集報導

資料來源：作者整理自 Lexis Nexis 資料庫。

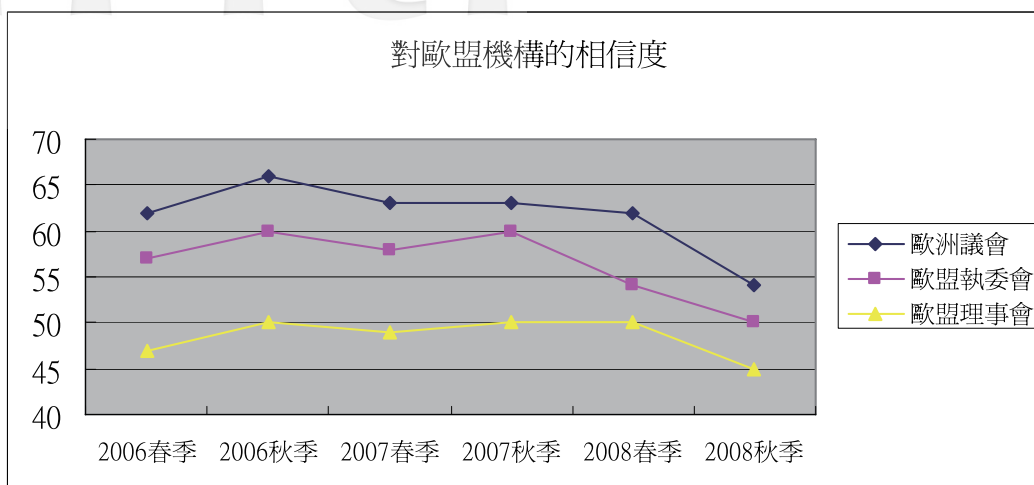


圖 6 媒體對歐盟密集報導後，民眾對歐盟機構之信任度

資料來源：Eurobarometer 65-70.^④

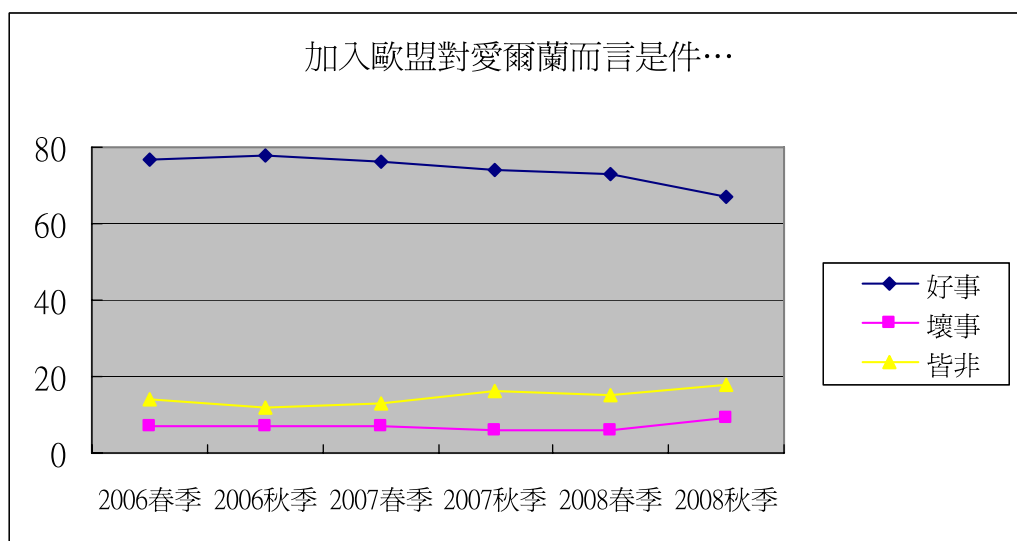


圖 7 媒體對歐盟密集報導後，民眾對愛爾蘭作為歐盟會員國的感受

資料來源：Eurobarometer 65-70.

註④ 2006 春季：Eurobarometer 65.2，田野調查時間為：3 月 30 至 4 月 30 日；2006 秋季：Eurobarometer 66.1，田野調查時間為：9 月 6 日至 10 月 10 日；2007 春季：Eurobarometer 67.2，田野調查時間為：4 月 10 日至 5 月 15 日；2007 秋季：Eurobarometer 68.1，田野調查時間為：9 月 24 日至 10 月 21 日；2008 春季：Eurobarometer 69.2，田野調查時間為 3 月 28 日至 4 月 30 日；2008 秋季：Eurobarometer 70.1，田野調查時間為 10 月 6 日至 10 月 31 日。

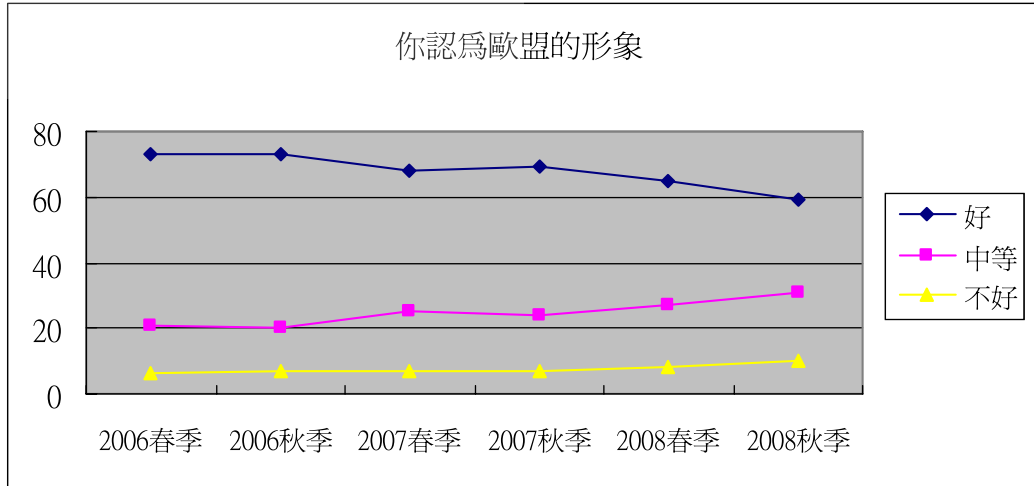


圖 8 媒體對歐盟密集報導後，歐盟在民眾心中的形像

資料來源：Eurobarometer 65-70.

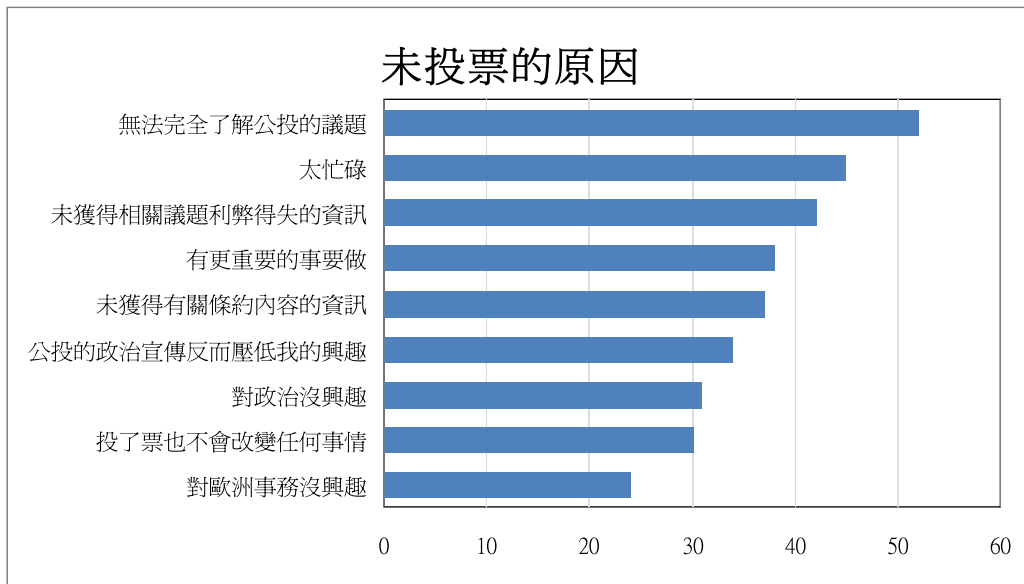


圖 9 愛爾蘭里斯本公投中缺席選民未投票原因

資料來源：Flash Eurobarometer No. 245—Post referendum survey in Ireland

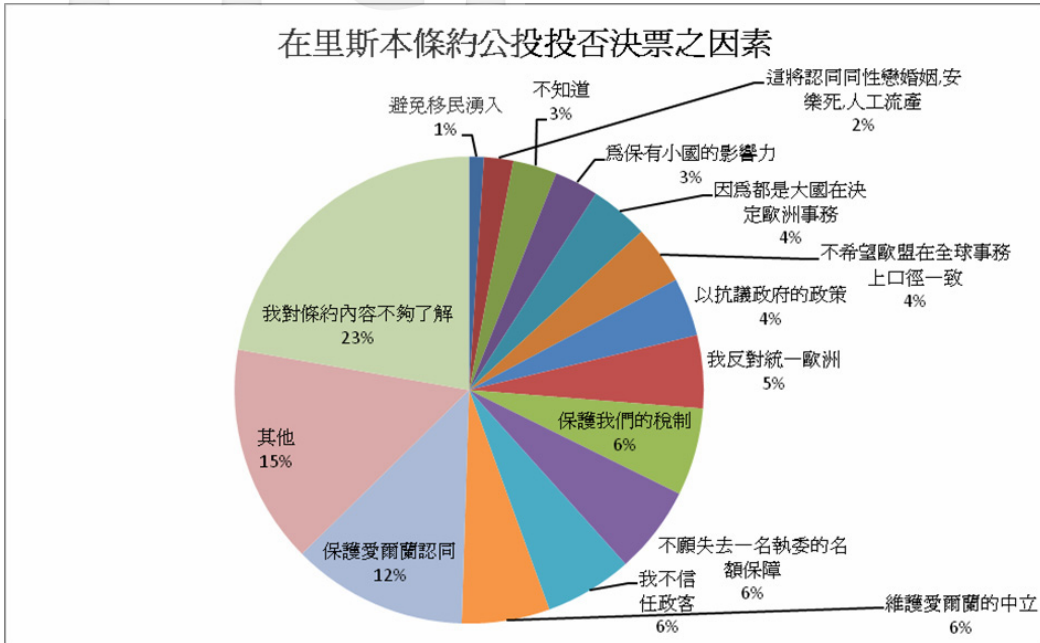


圖 10 愛爾蘭里斯本公投中投反對票原因

資料來源：Flash Eurobarometer No. 245—Post referendum survey in Ireland

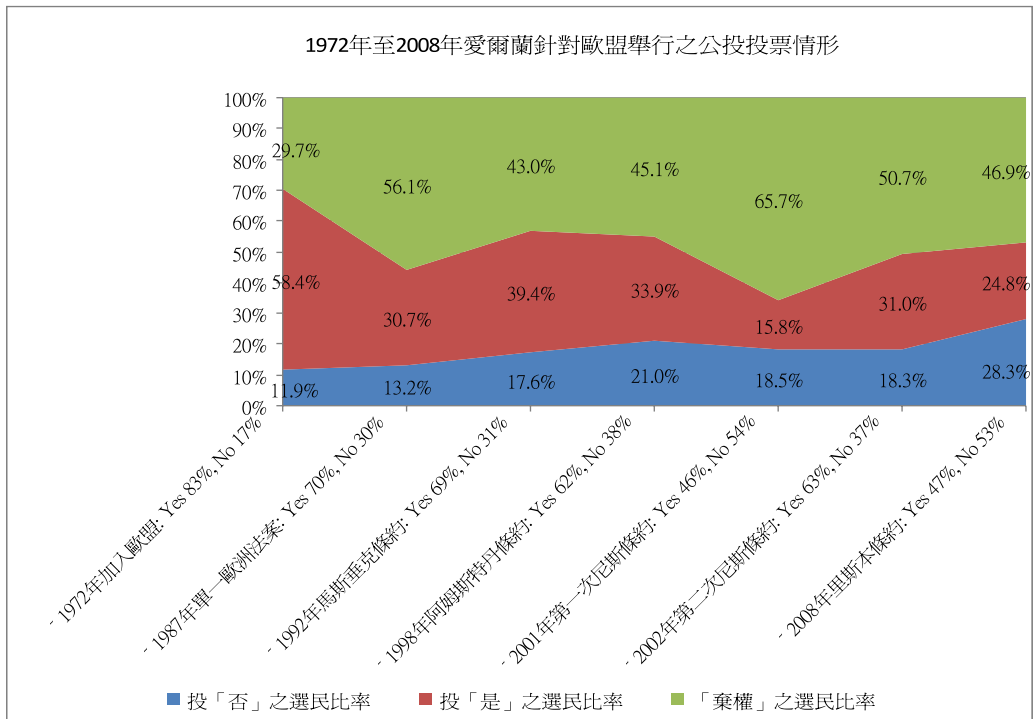


圖 11 愛爾蘭選民歷年針對歐盟公投投票情形

資料來源：Eurobarometer 69.2.

上述這些統計資料確實印證了帕森斯的觀察：

如果我們把會員國國內所有公共議題的動員、媒體報導的焦點、政黨針對各種重要公共議題的辯論整理出來，我們會發現，即使經過了相當長的一段時間，歐洲整合在會員國公共議題的動員、媒體的報導及政黨間的辯論上，並沒有造成顯著衝擊。儘管由於現在太多議題的決定權已經在歐盟手裡，政治人物無法避免在談話中提及歐盟，因此從趨勢上觀察，這個現象的確有些微的改變；然而媒體與公民對歐盟注意力及瞭解度提昇的速度卻遠遠追不上歐盟對各國政策實際衝擊日益增高的速度。^④

伍、從歐洲化機制分析歐洲化對公民之意義

以上論述顯示，會員國頂層、中層行為者已在相當程度上被歐洲化，但底層行為者卻未被歐洲化。此一經驗性之發現與既存歐洲化理論是否相容？現存歐洲化理論是否已足以解釋此一現象？欲回答此一問題必須將所有既存理論對於歐洲化發生的「機制」(mechanism) — 即透過何種途徑、方式而造成行為者歐洲化之結果 — 之描述挑出並加以整理比較，才能瞭解「公民／底層行為者」在現存歐洲化理論當中的位置。既存理論之歐洲化「機制」是含納了公民？抑或是從未曾視公民為歐洲化的對象？完全排除了公民被歐洲化的可能？本節將進一步整理歸納出學者對歐洲化機制之論述，並探討這些幾乎全數只發生在頂層、中層行為者身上的歐洲化機制對於底層的公民／選民而言代表什麼樣的意義。表 5 整理出六大有所差異但彼此不互斥之主要歐洲化機制論述。

表 5 歐洲化機制

作者	歐洲化機制		
一、Borzel (1999) ; Cowles <i>et al.</i> (2001) ; Borzel and Risse (2003)	調適壓力 ^③	中介變數 ^④	調適機制 ^⑤
	新機會／限制	多重否決點 ^⑥ 多寡； 扮演協進角色機構 ^⑦ 存在與否	資源重分配 (理性制度主義邏輯)
	新規範、想法、 集體理解	規範變革之引領者是否存在；組織 文化是否崇尚合作	社會化及學習 (社會制度主義邏輯)

註④ 同註⑤, p. 1139.

註③ “Adaptational pressures,”指歐洲整合對行為者造成必須有所改變、調適之壓力。

註④ “Mediate,”指國內制度機構能中介並影響歐盟對會員國的衝擊效果。

註⑤ “Adaptation mechanism,”即改變是透過何種方式發生；是透過資源重分配或是社會化及學習？

註⑥ “Multiple veto points,”意指一個政策的制定或立法的完成過程中所要經歷的可能否決點。否決點越多的制度立法通過的速度越慢、機會越小。例如以英國議會制與講究制衡的美國總統制相比，前者否決點少、後者否決點多，因此任何政策要透過立法而改變在美國將較困難，因為過程中能夠否決提案的行為者較多 (眾議院、參議院、總統)。請參閱 R. Kent Weaver and Bert A. Rockman, “Assessing the Effects of Institutionsk,” in R. Kent Weaver and Bert A. Rockman eds., *Do Institutions Matter? Government Capabilities in the United States and Abroad* (Washington, D.C: The Brookings Institution, 1993), pp. 1~42.

註⑦ “Facilitating institutions,”例如依歐盟新政策意旨而設立之統整、輔導會員國之委員會等機構。

作者	歐洲化機制	
二、Schmidt (2002)	調適壓力	潛在調適機制
	清楚、具體成形之規定	高度強制
	不清楚、不具體成形之規定	中度強制
	作為建議之規定	擬態
	無規定	市場政策競爭
	中介變數	
	一、經濟脆弱度： 是否有經濟危機？是否具競爭力？	
	二、政治機構效度： 相關政府部門貫徹政策能力	
	三、政策遺產： 既有政策及決策機制與歐盟政策契合度	
	四、政策偏好： 既有政策偏好與歐盟政策契合度	
五、敘事： 說服行為者改變認知及偏好之能力		
三、Knill and Lehmkuhl (1999, 2002)	正向整合 (positive integration)	
	歐盟直接要求會員國必須依照歐盟具體構想建立一套新的制度。 邏輯：強迫 調適成敗：會員國與歐盟機構的契合度	
	負向整合 (negative integration)	
	歐盟立法導致國內機會結構（權力及資源在國內行為者之間分配）的改變。 邏輯：利誘 調適成敗：歐盟政策改變國內行為者策略計算程度	
	框構整合 (framing integration)	
	改變國內行為者的認知與期望，導致偏好、策略、以及制度的調整。 邏輯：說服 調適成敗：歐盟成功說服國內行為者改變想法、進行國內改革程度	
四、Radaelli (2003)	垂直歐洲化 (vertical Europeanization)	
	由上而下、因歐盟壓力而導致會員國必須調整。調適壓力的形式包括透過法律規定來「強迫」（coercion）以及透過少數傾向模仿學習多數的「擬態」（mimetism）。	
	水平歐洲化 (horizontal Europeanization)	
	在市場考量或是歷經社會化過程後產生的調整。改革動力並非來自上面的壓力，而是源於看到值得學習的好政策新想法：歐洲化是透過潛移默化式的框構（framing）完成。	
其他形式之歐洲化 (other forms of Europeanization)		
既不是來自上面的壓力，也不是向左右學習借鏡，而是歐盟政策改變了國內機會結構。		

作者	歐洲化機制	
五、Checkel <i>et al.</i> (2005)	國際組織中的社會化（從「因果邏輯」(logic of consequences) 轉變為「適切性邏輯」(logic of appropriateness) 機制	中介變數=機構
	策略計算：以物質利益誘使行為上的改變；東擴新成員加入歐盟時，歐盟最常用的就是這一招。	機構在社會化過程中扮演重要角色： (1) 機構是社會化的促進者 (2) 機構為社會化提供場域
	角色扮演：行為者只有「有限理性」(bounded rationality)，無法理解所有事。團體或組織對行為者而言是一種簡化複雜事情的捷徑，因為能觀察出什麼樣的行為是適當的。長期並密集暴露在歐體機構環境進行溝通會提昇這群人的「我群」感受。	
	受規範引導 (communicative rationality) 借重哈伯馬斯的社會理論，這些國際關係建構主義者認為，要解釋理性且具備溝通本能的行為者的行為，要考慮的既非利益計算亦非在特定群體中的行為適切性，而是他們說服彼此及被說服的能力。行為者一旦被說服，他們所謂的「利益」與「偏好」都必須被重新定義。	
六、Hix and Goetz (2000)	兩種型態的歐洲化	
	政策衝擊：限制會員國選項，或催化更多改革	
	機構場域衝擊： 1. 行為者棄國內競爭場域、投入超國家競爭場域； 2. 透過歐盟增強否決力量，阻擋國內政策； 3. 參與歐盟事務越深，越能獲得資訊優勢。	

資料來源：作者自行整理。

表 5 綜合呈現出了鑽研「歐洲化」之學者對於歐洲化發生之「機制」的描述與解釋。觀察這些既存理論對於歐洲化發生之可能機制，是否能夠歸納出某些行為者本身位置即處於歐洲化發生的必經途徑上；而某些行為者則相反？如果從上述這些歐洲化機制對一般公民／選民（即底層行為者）所代表之意義切入，則至少可歸納出以下六項結論：

1. 歐盟為行為者所帶來之調適壓力鮮少造成頂層及中層行為者必須照單全收之後果。表 5 所提及之各項變數，從會員國制度設計之否決點多寡、協進角色機構及改革者之存在與否、到組織文化、政策遺產、說服能力，會員國頂層及中層行為者擁有許多選擇接受或抗拒歐盟調適壓力的機會及能力；而這些條件卻無一存在於底層行為者之間。國內政策與歐盟政策「契合與否」(“goodness of fit”) 主要是由中、頂層行為者來感受／接招，因此所謂「調適壓力」是大或小只與中、頂層行為者有關，與底層行為者無關。

2. 扮演「中介角色」的同樣是中、頂層行為者。波爾左 (Tanja Borzel) 的 1999 年文章一大重點即在闡述：國內制度機構中介並影響歐盟對會員國的衝擊效果，因為國內制度機構不僅決定資源如何在國內行為者之間分配，同時也決定歐洲化改變國內行為者之間資源分配的程度。不具備任何中介條件及能力的底層選民除難得的公投機會外，基本上只有被動接受中介變數決定下之調適結果。政府機構的傳統／習慣／文化／程序遠遠比人民的意見／感受重要太多了。簡言之，中介歐洲化影響程度的必然是

掌握了資源分配權的頂層與中層行為者而不會是被動接受資源分配的一般民眾。

3.表 5 所列之歐洲化機制一如波爾左與瑞斯所述，可概括劃分為依理性制度主義之因果邏輯（“logic of consequences”）進行或是依社會制度主義之適切性邏輯（“logic of appropriateness”）進行之兩大類。^④表 5 之「新機會」、「政策偏好」、「負向整合」、「策略計算」、「避開國內限制」^⑤等歐洲化機制屬理性制度主義之因果邏輯，彰顯的是國內制度、機構、利益團體在對自己有利之情況下得以潛越（bypass）會員國政府舊制度、舊規定，擁抱歐盟新法律新規定的機會與能力。作為利益偏好未加組織的底層行為者，^⑥一般公民無從規避任何會員國層次或歐盟層次的各項政策規定；中、頂層行為者懂得主動將歐盟為其所用，^⑦底層行為者因此只負責接受「果」，其偏好無法成為「因」。

4.至於依照社會制度主義之適切性邏輯（logic of appropriateness）所進行之歐洲化機制，底層行為者同樣不具備感受體會歐盟環境下適切性的能力與機會。根據瑞斯與波爾左，行為者的行為適切與否不是一種客觀判斷，而是社會集體認知、群體互構、互為主體性理解下的結果。透過爭辯、說服、學習，行為者會重新定義其利益、偏好、甚至認同；此亦拉德利「水平」框構式歐洲化的精髓。透過長期曝露在歐盟環境中，頂層及中層行為者有機會獲致新觀念、新作法，了解新規則、新意義結構，隨時親身經歷歐盟語境並且具備將這些新觀念作法融入國內結構之能力。這一切對底層公民而言，再多的解釋與宣傳仍十分抽象虛幻，無論如何無法導致切身體會感受之效果。切克（Jeffrey Checkel）曾指出，「機構」在社會化過程中扮演極吃重的角色：一方面，機構本身就是「促進者／推動者」（promoters），另一方面，機構也是「社會化發生的場地」（sites of socialization）；^⑧而這個環境場域恰恰是底層群眾所無從接觸的。

5.瑞斯後來提出了一些與其前述「適切性邏輯」觀點稍有出入的看法：歐洲認同的社會化過程並非透過長期曝露在歐盟機構，而是將「歐洲性」（Europeanness）或「歐化」（“becoming Europe”）逐步鑲嵌（embed）入國家認同中，形成一種類似「大

註^④ Tanja A. Borzel and Thomas Risse, “Conceptualizing the Domestic Impact of Europe,” in Kevin Featherstone and Claudio Radaelli eds., *The Politics of Europeanization* (Oxford: Oxford University Press, 2003), p. 66: 所謂適切性邏輯乃指行為者在做決定時會將社會規範、眼光、習慣納入考量；相反的，因果邏輯則僅以利益計算作為分析行為者做決定時之依據。請參閱 James G. March and Johan P. Olsen, “The Institutional Dynamics of International Political Orders,” *International Organization*, Vol. 52, No. 4 (Autumn 1998), pp. 943–969.

註^⑤ 請與註^④、^⑥、^⑦、^⑧相互參照。

註^⑥ 請參閱 Mancur Olson, Jr., *The Logic of Collective Action—Public Goods and the Theory of Groups*, (Cambridge: Harvard University Press, 1965).

註^⑦ Simon Hix and Klaus H. Goetz, “Introduction: European Integration and National Political Systems,” *West European Politics*, Vol. 23, No. 4 (October 2000), p. 14.

註^⑧ Jeffrey T. Checkel, “International Institutions and Socialization in Europe: Introduction and Framework,” *International Organization*, No. 59 (Fall 2005), p. 806.

理石蛋糕」(marble cake)的歐洲認同。^③瑞斯認為認同雖然極其複雜、難以確切描述，但「歐洲性」或「歐化」這樣的認同元素卻顯然能逐步潛入個人的國家認同之中。然而瑞斯沒有交代的是：未經曝露，何從鑲嵌？鑲嵌步驟為何？對誰（頂層行為者／中層行為者／底層行為者）而言鑲嵌成功了？對誰而言鑲嵌失敗了？事實上瑞斯此一歐洲化機制看似針對公民，其實又是針對菁英，因為他所引用的個案是「政體」（聯邦國家 vs. 單一國家）。瑞斯明白道出他認為公民認同並未被歐洲化，原因在於，儘管會員國施行的法律是源自歐盟且凌駕會員國法律，但執行這些法律的卻是會員國或地方政府而不是歐盟。其次，會員國菁英對於歐盟「共享價值」、「命運共同體」的論述太過模糊不清。雖然會員國政府明明是在自主意志下受歐盟機構的引領，與歐盟共同建構著反映自由主義價值的共同體，但每當這些政策在國內受到批評質疑時，會員國政府又拿布魯塞爾當擋箭牌。^④

6. 歐洲化機制之相關研究正逐漸朝向「歐洲化含括雙向互動」的共識發展。會員國政府（及其他頂層、中層行為者）與歐盟彼此相互競逐對對方之影響。會員國政府明白，只要能夠將本國既有作法化為歐盟規範，即可省去為遵循歐盟規範而必須調整既有作法的成本。因此為了要降低從歐盟「下載」(“download”)政策的成本，各會員國政府皆努力尋求將自己既定的政策「上傳」(“upload”)至歐盟。為求上傳成功，不同會員國政府在不同政策領域會採取不同的上傳策略：或積極推動、或極力拖延、或採觀望策略。無論競爭結果輸贏，此一角力過程本身即為歐洲化發生之過程。^⑤反觀距離歐盟決策最遙遠的底層行為者不具任何政策「上傳」能力，只能聽憑不同利益與政治勢力進行角力，再被動接受所有結果。

從上述六項歐洲化機制的特點可以看出，在既存歐洲化學者所建立的歐洲化機制模型中，底層行為者往往並不（或者無法）位處於這些路徑上，當然也就無從透過既存機制被歐洲化。而這些歐洲化機制的特點也告訴我們，「歐洲化」是一種長期、持續、緩慢漸進的過程，並不會因為一場辯論（即使是所謂全歐辯論）或者一次公投的舉辦就造成「歐洲化」的結果。以歐盟 2001-2004 年之制憲過程為例，歐盟政治菁英早在制憲最初期即已意識到公民政治參與的重要性，因而推動了所謂歐洲之未來大辯論，並且在整個制憲會議中力求底層行為者的參與，然而菁英們尋求公民參與的努力卻並未獲致公民實際參與的結果。從任何闡述公領域（public sphere）的論著都可以輕易發現，歐盟當時所希望成就的「速成公領域」並沒有實現的可能。^⑥因此制憲過程在

註③ 同註③, p. 301.

註④ *Ibid.*, p. 297.

註⑤ Tanja A. Borzel, “Pace-Setting, Foot-Dragging, and Fence-Sitting: Member State Responses to Europeanization,” *Journal of Common Market Studies*, Vol. 40, No. 2 (June 2002), pp. 193-195.

註⑥ Jürgen Habermas, *The Structural Transformation of the Public Sphere: an Inquiry into a Category of Bourgeois Society* (Cambridge: Massachusetts Institute of Technology Press, 1991); Craig Calhoun, “Habermas and the Public Sphere,” in Craig Calhoun ed., *Habermas and the Public Sphere* (Cambridge: Massachusetts Institute of Technology Press, 1992), pp. 1-49.

形式上以及政治菁英的意圖上的確提供了公民參與的管道，然而在實質上，由於缺乏一個歐盟公領域，臨時開通的這些參與管道並無法造就原本缺乏參與經驗的公民真正有意義參與的結果。⁵⁷對於此一現象，歐洲化長期以來對於不同層次行為者所造成的累進斷層效果即能提供十分有力的解釋。

底層行為者遲遲未被歐洲化的原因當然也可能包含所謂民主赤字之陰謀論：頂層與中層行為者並沒有動機鼓勵底層行為者被歐洲化；當制度、機構、政策的「歐洲化」是頂層所追求的既定目標時，底層行為者不被歐洲化並且不懂得在歐盟層次發聲或許能讓頂層行為者對整體歐洲化有更多的掌控。⁵⁸為了不讓選民成為阻力，與其試圖將歐洲議題政治化，還不如儘量想辦法將歐洲議題非政治化（depolitized）。這也是為什麼只有在有「政治化」契機—就歐盟議題進行公民投票—的會員國，反歐的聲音才得以冒出來、反歐的政黨也才有機會得到一席之地，如奧地利、丹麥、法國以及瑞典。這些現象反映出嚴重不對稱的歐洲化，其所傳達的訊息就是：「歐洲只是統治階級及其官僚的事情，並不需要選民的積極參與甚至被諮詢」。⁵⁹無論底層行為者未被歐洲化的原因是出於菁英之主觀意願、或是歐洲整合歷史發展軌跡的結果、或是兩者皆是，對於除了選票什麼資源都沒有的底層行為者而言，歐洲化的蓬勃發展已嚴重腐蝕其手中選票的價值及影響力。

陸、結 論

西克斯以及苟慈（Simon Hix and Klaus Goetz）在 2000 年指出，歐洲化研究仍是個初生不成熟（inchoate）的領域。「雖然學者對於歐洲整合對政府行政相關方面的衝擊已有顯著貢獻，但是對於其對國內政治—特別是政治歧間、選民、選舉、政黨、政黨競爭、政黨體系、民主合法化型態—之衝擊卻乏人問津。換言之，對於歐洲化，眾人的關注都集中在『政體』與『政策』，卻對『政治』缺乏瞭解。」⁶⁰雖然從歐洲整合本是菁英主導的角度來看，此一現象並不令人驚訝；但是在近年來歐盟民主赤字議題相關討論甚囂塵上的情況下，學者們「只顧著爭論歐盟本身應如何被『民主化』，卻忽略了就歐洲整合對國內民主政治體制之本質所造成的影響進行研究分析」，這一點就有些令人費解了。⁶¹西克斯以及苟慈提出這個問題至今，十年過去了，既存研究所呈現出的樣貌依舊沒有改變。

註⁵⁷ Chien-Yi Lu, "Constitution-Making and the Search for a European Public Sphere," in Finn Laursen ed., *The Rise and Fall of the Constitutional Treaty* (Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2008), pp. 431-452.

註⁵⁸ 同註⁶, p. 47.

註⁵⁹ *Ibid.*, p. 48.

註⁶⁰ Simon Hix and Klaus H. Goetz, "Introduction: European Integration and National Political Systems," *West European Politics*, Vol. 23, No. 4 (October 2000), p. 15.

註⁶¹ *Ibid.*, p. 17.

波爾左、拉德利、卡博拉索、施密特等多數研究歐洲化的學者都強調歐洲化是上下交互的雙向過程。但是他們眼中的所謂雙向互動所隱含的是一個封閉的循環，幾乎全然將人民排除在外。波爾左曾經批評，雖然多數學者承認歐洲化的雙向本質，但是在進行研究時卻只聚焦一個方向，鎖定歐整層次對國內層次的影響衝擊，^⑫因此她的歐洲化模型是同時顧及上而下以及下而上兩個方向的影響及衝擊的。然而即使是這樣一個模型，依舊是一個將人民排除在外的封閉循環（圖 12），這既是歐洲化既存研究的現況，也是歐洲化目前的實際情況。人民無法接收歐洲化、無法決定是否該抗拒歐洲化、於是在有公投機會時，不時出現非常震撼的效果，顯示在封閉的中上層循環之外，被排除了的底層行為者仍舊能產生回饋效果，但既非如中上層行為者所計畫、亦非如其所希望，甚至並不能被視為是有意義對話（圖 13）。

安德生的歐洲化研究嘗試回答會員國的民主體制—政治機構的設計安排、民主政治的過程以及國會代議政治的運作—是否因為歐洲整合而有所改變？他的研究發現指出，雖然會員國民主政治的內容有些改變，但是民主政治的容器—民主體制—則沒有被改變。^⑬然而這代表著在會員國層次，民主政治的「內容」與民主政治的「容器」之間已不再如以往一般緊密結合，令人不禁懷疑會員國作為民主政治的「容器」之重要性究竟何在？或許會員國國會及其他相關民主機構之所以能在歐洲整合的衝擊下仍保持原貌，真正原因正在於它們已經不相關、不重要了。^⑭如同巴爾托利尼（Stefano Bartolini）對歐洲議會的觀察：歐洲議會裡的確也有跨國政治結盟，但卻不代表有跨國選民利益的合流／結盟。這些結盟得以為繼，正是因為歐洲議會至今仍是個相對來講無關緊要的政治機構。^⑮安德生的看法同時也對應著全球化論述中國家機器逐步被掏空（“hollowed out”）的論調，本文菁英—民主的歐洲化斷層之研究發現似乎亦呼應了此一「民主制度掏空」說。

註^⑫ 同註^⑩，p. 194.

註^⑬ Jeffrey J. Anderson, “Europeanization and the Transformation of the Democratic Polity, 1945-2000,” *Journal of Common Market Studies*, Vol. 40, No. 5 (December 2002), p. 795.

註^⑭ *Ibid.*, p. 817.

註^⑮ Stefano Bartolini, *Restructuring Europe—Centre formation, system building, and political structuring between the nation state and the European Union* (Oxford: Oxford University Press, 2005), p. 336. 里斯本條約雖然加強了歐洲議會以及各國議會的決策影響力，但就其對不同層次行為者之歐洲化衝擊而言，位處頂層的國會與政策菁英以及位處中層的政黨、利益團體依舊將獲得更多歐洲化機會，而底層選民則不然。即使里斯本條約新增了必須跨過一百萬公民聯署的創制權（Article 11），但一般學者專家並不看好此一新制對於改善歐盟民主赤字問題的效果，原因在於有能力動員一百萬公民的團體必然是現制下原本即已積極參與／瞭解歐盟的公民團體；即使在沒有 Article 11 的情況下亦已具備相當遊說能力。因此新制並不會對現狀造成衝擊／改變。

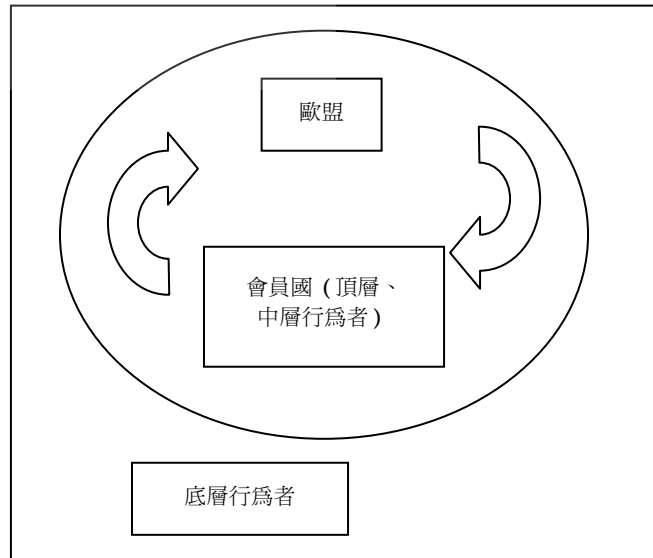


圖 12 行為者歐洲化現況 (一)

資料來源：作者自繪。

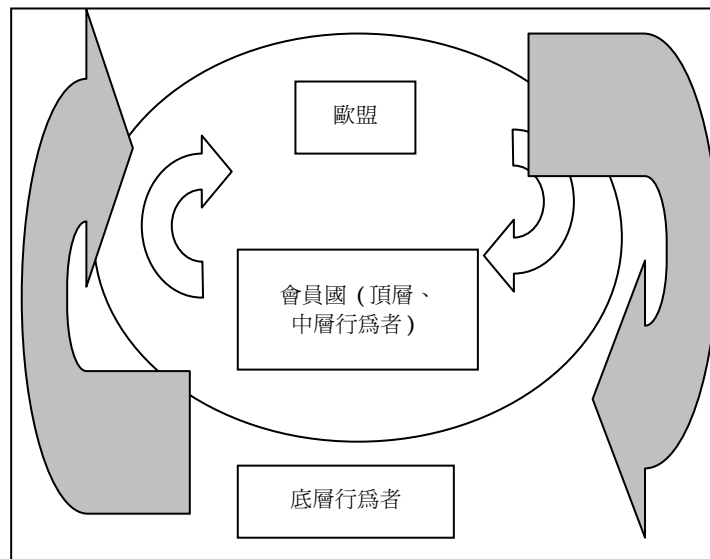


圖 13 行為者歐洲化現況 (二)

資料來源：作者自繪。

在任何一個民主政治的容器裡，政治菁英與社會歧間結構 (cleavage structure) 是互為因果的：一方面，政治菁英在某種程度上是社會歧間的產物，因為政治菁英之所以成為政治菁英正是因為他們代表了社會某一群非菁英發聲。另一方面，社會歧間的

形成與演變也是政治菁英登高號召的結果，因為菁英在政治場域為民眾傳達訴求，成為凝聚社會歧間的一種媒介。因此，在任何民主政體中，菁英結構與社會結構是同時由上而下也由下而上地影響著對方的。^⑥這種菁英與社會的上下互動在歐盟出現了「朝上位移」的現象：原本的「國內頂、中層與國內中、底層行為者的互動」被「歐盟行為者與國內頂、中層行為者的互動」取代，底層行為者已越來越不相關。

公民未被歐洲化是否代表公民對歐洲事務不感興趣、寧願全由菁英們幫他們做決定呢？換言之，公民是否是刻意選擇不被歐洲化呢？除非公民被歐洲化的環境、場域、條件、機會已經存在，否則在目前公民連選擇被歐洲化或不被歐洲化的機會都沒有的情況下，上述問題是無法得到答案的。如同帕森斯「民間對於歐盟的看法／觀感存有相當高度的差異性，然而政府、甚至主流媒體對於歐盟的看法／觀感卻展現相當高度的一致性，導致選民眼前並無可供反映實際感受的選項可供選擇」之觀察，^⑦泛德艾克及富蘭克林也發現選民無法找到能同時在國內事務及歐洲事務上滿足其偏好的政黨：從左到右，歐洲國家的政黨普遍較其選民要親歐洲。^⑧在部分政策領域，選民與其依國內政治意識形態所選擇的政黨之間的差異大到令人懷疑選民與其政黨之間是否有任何共同點。^⑨事實上，早在歐洲選民「寬容共識」(“permissive consensus”)尚未消失的八零年代末，泛德艾克及富蘭克林針對1989年歐洲選舉所做的研究即已顯示，所有政黨對於歐洲整合的偏好都是系統性地超越它們選民對歐洲整合大偏好。^⑩當施密特以1994年的歐洲選舉進行分析時，再次印證了各會員國各政黨系統性地較其選民親歐的觀察。^⑪以本文對於頂層、中層與底層行為者歐洲化程度之分析來判斷，選民與政治菁英在歐洲事務上，的確如湯馬生與施密特(Jacques Thomassen and Hermann Schmitt)所言，是活在兩個不同的世界裡。^⑫選民對於歐洲整合的感受既無從透過現有制度設計獲得反映亦無法透過調適壓力、社會化，或學習而有所改變。

西克斯與苟慈認為歐洲化研究必需將觸角伸向歐洲整合對國內政治—包括底層行為者—影響之研究，以避免歐洲化研究領域呈停滯不前之狀態。他們的臆測是，這方

註⑥ Heinrich Best, “Cleavage Representation in European Parliamentary History,” in Cotta, Maurizio and Heinrich Best eds., *Democratic Representation in Europe—Diversity, Change, and Convergence* (Oxford: Oxford University Press, 2007), p. 394.

註⑦ 同註⑤。

註⑧ Cees van der Eijk and Mark Franklin, “Potential for Contestation on European Matters at National Elections in Europe,” in Marks and Steenbergen eds., *European Integration and Political Conflict* (Cambridge: Cambridge University Press, 2004), p. 47.

註⑨ Jacques Thomassen and Hermann Schmitt, “Policy Representation,” *European Journal of Political Research*, Vol. 32, No. 2 (October 1997), p. 180.

註⑩ Cees van der Eijk and Mark Franklin, “European Community Politics and Electoral Representation: evidence from the 1989 European Elections Study,” *European Journal of Political Research*, Vol. 19, No. 1 (January 1991), p. 124.

註⑪ Hermann Schmitt, “National Party Systems and the Policies of the European Union. First Results from the 1994 European Election Study” (Berlin: 16th IPSA World Congress, August 21–25, 1994).

註⑫ 同註⑧, p. 181.

面的研究很可能會得到「國家機器被歐洲化」但「政治卻未被歐洲化」的研究發現。⁷³相隔十年，本文對不同層次行為者歐洲化情況所做的調查，似乎印證了他們當年的觀察。唯文章亦同時嘗試藉著歐洲化概念，從歐洲整合衝擊國內不同層次行為者的比較回過頭來剖析民主赤字現象。此一嘗試為進一步瞭解民主赤字現象提供了新的視角見解：就民主赤字的成因而言，歐洲化對於頂層與中層行為者具有可觀牽引力量，卻未對底層行為者產生顯著影響（如圖 2 所示）；就民主赤字本質而言，歐洲化的論述更進一步強化了制度主義、建構主義、社會化、認同等元素對民主赤字之解釋力；而就民主赤字之對策而言，歐洲化概念至少點出了菁英與人民位置結構差異所可能產生的累進斷層效果。此一透過歐洲化視角對菁英—人民斷層進行的觀察啟發了對既存研究封閉循環的省思（如圖 13 所示），是為未來更深入思考歐盟公民政治參與問題時的可切入點。

* * *

（收件：99 年 4 月 12 日，接受：100 年 1 月 21 日；責任校對者：莊家梅）

註⁷³ 同註⁵⁰, p. 23.

The Gap of Europeanization between Elites and Citizens

Chien-Yi Lu

Associate Research Fellow
First Division
Institute of International Relations
National Chengchi University

Abstract

In the past ten years, Europeanists paid an increasing amount of attention to the concept of “Europeanization.” When the definition of “Europeanization” expands as more and more scholars build their research around the concept, the usefulness of the concept was cast in doubt. This article uses the study of elite-citizen gap in the EU as an example to shed light on the usefulness of the Europeanization concept in furthering our understanding of European integration. It examines the impact of Europeanization on different levels of actors. It argues that existing studies of Europeanization focus exclusively on actors at the top or middle levels of the political entity—a phenomenon that may very well reflect the situation in reality. In contrast, few studies deal with the Europeanization of citizens—again, a phenomenon that corresponds to the notion of the EU’s democratic deficit problem. It argues that the increasing discrepancy between Europeanization of elites and citizens is both a sign and the cause for the persisting democratic deficit problem.

Keywords: Europeanization, regional integration, the EU, EU studies,
democratic deficit, elite-citizen gap

參考文獻

- 黃偉峰，「歐洲化研究之新取向及其侷限」，發表於「『歐洲化』之衝擊」學術研討會（台北：中央研究院主辦，2009年10月1-2日）。
- 黃琛瑜，「歐洲化與英國中央政府：布萊爾政府個案研究」，發表於「『歐洲化』之衝擊」學術研討會（台北：中央研究院主辦，2009年10月1-2日）。
- 藍玉春，「歐洲化對法國的衝擊與調整：歐元、申根區、軍售中國之比較」，發表於「『歐洲化』之衝擊」學術研討會（台北：中央研究院主辦，2009年10月1-2日）。
- Anderson, Jeffrey J., "Europeanization and the Transformation of the Democratic Polity, 1945-2000," *Journal of Common Market Studies*, Vol. 40, No. 5 (December 2002), pp. 793~822.
- Bartolini, Stefano, *Restructuring Europe—Centre formation, system building, and political structuring between the nation state and the European Union* (Oxford: Oxford University Press, 2005).
- Best, Heinrich, "Cleavage Representation in European Parliamentary History," in Cotta, Maurizio and Heinrich Best eds., *Democratic Representation in Europe—Diversity, Change, and Convergence* (Oxford: Oxford University Press, 2007), pp. 393~416.
- Borzel, Tanja A., "Towards Convergence in Europe? Institutional Adaptation to Europeanization in Germany and Spain," *Journal of Common Market Studies*, Vol. 37, No. 4 (December 1999), pp. 573~596.
- _____, "Pace-Setting, Foot-Dragging, and Fence-Sitting: Member State Responses to Europeanization," *Journal of Common Market Studies*, Vol. 40, No. 2 (June 2002), pp. 193~214.
- _____, and Thomas Risse, "Conceptualizing the Domestic Impact of Europe," in Kevin Featherstone and Claudio Radaelli eds., *The Politics of Europeanization* (Oxford: Oxford University Press, 2003), pp. 57~80.
- Bulmer, Simon and Martin Burch, "The Europeanisation of Central Government: The UK and Germany in Historical Institutional Perspective," in G. Schneider and M. Aspinwall eds., *The Rules of Integration: Institutional Approaches to the Study of Europe* (Manchester: Manchester University Press, 2001), pp. 73~96.
- Calhoun, Craig, "Habermas and the Public Sphere," in Craig Calhoun ed., *Habermas and the Public Sphere* (Cambridge: Massachusetts Institute of Technology Press, 1992), pp. 1~49.
- Caporaso, James, "The Three Worlds of Regional Integration Theory," in Paolo Graziano and Maarten P. Vink eds., *Europeanization—New Research Agendas* (New York: Palgrave Macmillan, 2007), pp. 23~34.

- Carrubba, Clifford J, "The Electoral Connection in European Union Politics," *Journal of Politics*, Vol. 63, No. 1 (February 2001), pp. 141~158.
- Checkel, Jeffrey T., "International Institutions and Socialization in Europe: Introduction and Framework," *International Organization*, Vol. 59 (Fall 2005), pp. 801~826.
- Cowles, Maria Green, James Caporaso, and Thomas Risse, eds., *Transforming Europe – Europeanization and Domestic Change* (Ithaca: Cornell University Press, 2001).
- European Commission, *Standard Eurobarometer 61* (Spring, 2004a).
- _____, *Standard Eurobarometer 62* (Autumn, 2004b).
- _____, *Standard Eurobarometer 63* (Spring, 2005).
- _____, *Standard Eurobarometer 65* (Spring, 2006a).
- _____, *Standard Eurobarometer 66* (Autumn, 2006b).
- _____, *Standard Eurobarometer 67* (Spring, 2007a).
- _____, *Standard Eurobarometer 68* (Autumn, 2007b).
- _____, *Standard Eurobarometer 69* (4) (Spring, 2008a).
- _____, *Standard Eurobarometer 70* (Autumn, 2008b).
- _____, *Standard Eurobarometer 71* (Spring, 2009).
- _____, *Standard Eurobarometer 73* (Spring, 2010).
- Featherstone, Kevin, "Introduction: In the Name of 'Europe,'" in Kevin Featherstone and Claudio Radaelli eds., *The Politics of Europeanization* (Oxford: Oxford University Press, 2003), pp. 3~26.
- Featherstone, Kevin and Claudio Radaelli, *The Politics of Europeanization* (Oxford: Oxford University Press, 2003).
- Gabel, Matthew, "European integration, Voters and National Politics," *West European Politics*, Vol. 23, No. 4 (October 2000), pp. 52~72.
- Gerhards, Juergen, "Missing a European Public Sphere," in M. Kohli and M. Novak eds., *Will Europe Work? Integration, Employment and the Social order* (London: Routledge, 2001).
- _____, "Free to move? The acceptance of free movement of labor and non-discrimination among citizens of Europe," *European Societies*, Vol. 10, No. 1 (2008), pp. 121~140.
- Habermas, Jürgen, *The Structural Transformation of the Public Sphere: an Inquiry into a Category of Bourgeois Society* (Cambridge: Massachusetts Institute of Technology Press, 1991).
- Hix, Simon and Klaus H. Goetz, "Introduction: European Integration and National Political Systems," *West European Politics*, Vol. 23, No. 4 (October 2000), pp. 1~26.
- Knill, Christoph and Dirk Lehmkuhl, "How Europe Matters – Different Mechanisms of Europeanization," *European Integration online Papers* (EIoP), Vol. 3, No.7 (July 1999).

- _____, “The National Impact of European Union Regulatory Policy: Three Europeanization Mechanisms,” *European Journal of Political Research*, Vol. 41, No. 2 (2002), pp. 255~280.
- Koopmans, Ruud, Jessica Erbe, and Martin F. Meyer, “The Europeanization of Public Spheres—Comparisons across Issues, Time, and Countries,” in Ruud Koopmans and Paul Statham eds., *The Making of a European Public Sphere* (Cambridge: Cambridge University Press, 2010), pp. 63~96.
- Ladrech, Robert, “Europeanisation of Domestic Politics and Institutions: The Case of France,” *Journal of Common Market Studies*, Vol. 32, No. 1 (March 1994), pp. 69~88.
- Lawton, Thomas, “Governing the Skies: Conditions for the Europeanisation of Airline Policy,” *Journal of Public Policy*, Vol. 19, No. 1 (1999), pp. 91~112.
- Lu, Chien-Yi, “Constitution-Making and the Search for a European Public Sphere,” in Finn Laursen ed., *The Rise and Fall of the Constitutional Treaty* (Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2008), pp. 431~452.
- Mair, Peter, “The Limited Impact of Europe on National Party Systems,” *West European Politics*, Vol. 23, No. 4 (October 2000), pp. 27~51.
- _____, “The Europeanization Dimension,” *Journal of European Public Policy*, Vol. 11, No. 2 (2004), pp. 337~348.
- March, James G. and Johan P. Olsen, “The Institutional Dynamics of International Political Orders,” *International Organization*, Vol. 52, No. 4 (Autumn 1998), pp. 943~969.
- Martinsen, Dort Sindbjerg, “The Europeanization of gender equality—who controls the scope of non-discrimination?” *Journal of European Public Policy*, Vol. 14, No. 4 (June 2007), pp. 544~562.
- Mendez, Carlos, Fiona Wishlade, and Douglas Yuill, “Conditioning and Fine-Tuning Europeanization: Negotiating Regional Policy Maps under the EU’s Competition and Cohesion Policies,” *Journal of Common Market Studies*, Vol. 44, No. 3 (September 2006), pp. 581~605.
- Muller, Wolfgang C., “The Changing Role of the Austrian Civil Service: The Impact of Politicisation, Public Sector Reform, and Europeanisation,” in Edward C. Page and Vincent Wright eds., *From the Active to the Enabling State—The Changing Role of Top Officials in European Nation* (New York: Palgrave Macmillan, 2007), pp. 38~61.
- Olsen, Johan P., “The Many Faces of Europeanization,” *Journal of Common Market Studies*, Vol. 40, No. 5 (December 2002), pp. 921~952.
- Page, Edward C. and Vincent Wright, “Introduction: From the Active to the Enabling State,” in Edward C. Page and Vincent Wright eds., *From the Active to the Enabling State—The Changing Role of Top Officials in European Nation* (New York: Palgrave Macmillan, 2007), pp. 1~14.

- Parsons, Craig, "Puzzling out the EU role in national politics," *Journal of European Public Policy*, Vol. 14, No. 7 (October 2007), pp. 1135~1149.
- Radaelli, Claudio M., "The Europeanization of Public Policy," in Kevin Featherstone and Claudio Radaelli eds., *The Politics of Europeanization* (Oxford: Oxford University Press, 2003), pp. 27~56.
- _____, and Theofanis Exadaktylos, "Research Design in European Studies: The Case of Europeanization," *Journal of Common Market Studies*, Vol. 47, No. 3 (June 2009), pp. 507~530.
- Rhodes, M., "The New Governance: Governing without Government," *Political Studies*, Vol. 44, No. 4 (September 1996), pp. 652~657.
- Risse, Thomas, "Neofunctionalism, European Identity, and the Puzzles of European Integration," *Journal of European Public Policy*, Vol. 12, No. 2 (2005), pp. 291~309.
- _____, Maria Green Cowles, and James Caporaso, "Europeanization and Domestic Change: Introduction," in Maria Gren Cowles, James Caporaso, and Thomas Risse eds., *Transforming Europe — Europeanization and Domestic Change* (Ithaca: Cornell University Press, 2001), pp. 1~20.
- Schmidt, Vivien A., "European Integration and Democracy: The Differences Among Member States," *Journal of European Public Policy*, Vol. 4, No. 1 (1997), pp. 128~145.
- _____, "Europeanization and the mechanics of economic policy adjustment," *Journal of European Public Policy*, Vol. 9, No. 6 (2002), pp. 894~912.
- Schmitt, Hermann, "National Party Systems and the Policies of the European Union. First Results from the 1994 European Election Study" (Berlin: 16th IPSA World Congress, August 21~25, 1994).
- Sifft, Stefanie, Michael Bruggemann, Katharina Kleinen-V. Konigslow, Bernhard Peters, and Andreas Wimmel, "Segmented Europeanization: Exploring the Legitimacy of the European Union from a Public Discourse Perspective," *Journal of Common Market Studies*, Vol. 45, No. 1 (March 2007), pp. 127~155.
- Statham, Paul, "What Kind of Europeanized Public Politics?" in Ruud Koopmans and Paul Statham eds., *The Making of a European Public Sphere* (Cambridge: Cambridge University Press, 2010), pp. 277~305.
- Thomassen, Jacques and Hermann Schmitt, "Policy Representation," *European Journal of Political Research*, Vol. 32, No. 2 (October 1997), pp. 165~184.
- Van der Eijk, Cees and Mark Franklin, "European Community Politics and Electoral Representation: evidence from the 1989 European Elections Study," *European Journal of Political Research*, Vol. 19, No. 1 (January 1991), pp. 105~127.
- _____, "Potential for Contestation on European Matters at National Elections in Europe," in Marks and Steenbergen eds., *European Integration and Political Conflict* (Cambridge:

- Cambridge University Press, 2004), pp. 32~50.
- _____ and Michael Marsh, “What Voters Teach Us About Europe-Wide Elections: What Europe-Wide Elections Teach Us About Voters,” *Electoral Studies* Vol. 15, No. 2 (May 1996), pp. 149~166.
- Vink, Maarten P. and Paolo Graziano, “Challenges of a New Research Agenda,” in Paolo Graziano and Maarten P. Vink eds., *Europeanization—New Research Agendas* (New York: Palgrave Macmillan, 2007), pp. 3~22.
- Weiler, J. H. H., *The Constitution of Europe: ‘Do the New Clothes Have an Emperor and Other Essays on European Integration* (Cambridge: Cambridge University Press, 1999).