

行政院國家科學委員會專題研究計畫 成果報告

歐盟多層級治理下的新安全角色 研究成果報告(精簡版)

計畫類別：個別型
計畫編號：NSC 96-2414-H-004-022-
執行期間：96年08月01日至98年01月31日
執行單位：國立政治大學國際關係研究中心

計畫主持人：吳東野

計畫參與人員：碩士班研究生-兼任助理人員：周柏吟
博士班研究生-兼任助理人員：陳銘顯

報告附件：國外研究心得報告

公開資訊：本計畫可公開查詢

中華民國 98年02月07日

行政院國家科學委員會專題研究計畫 成果報告

歐盟多層級治理下的新安全角色

EU as a new Security Actor under Multi-level Governance

計畫類別：個別型計畫

計畫編號：NSC 96-2414-H-004-002

執行期間：96年08月01日至98年01月31日

執行單位：國立政治大學國際關係研究中心

計畫主持人：吳東野

報告類型：精簡報告

處理方式：本計畫可公開查詢

成果報告類型：精簡報告(附國外研究心得報告)

中 華 民 國 98 年 1 月 31 日

中文摘要

全球跨國性的新安全威脅正對歐洲聯盟傳統的合作型式構成挑戰。過去歐盟外部安全威脅因廢除歐洲邊界的「被動式」整合所引起，於今歐盟不論是對內或對外，均係藉著「主動式」整合的安全工具(例如歐洲安全暨防衛政策)來承擔建構安全環境的責任。歐盟面臨的挑戰是，會員國間除了需要具有共同的威脅認知及有效提升協調危機處理的能力外，共同安全暨防衛政策與原則的推行還需要建立遠景思維。這個研究計畫試圖從探討歐盟多層級治理和新安全角色的戰略交往，同時亦就會員國的協商方式探究歐盟的全球危機處理能力。

關鍵詞：多層級治理、歐洲安全暨防衛政策、危機處理、歐洲執委會、共同外交暨安全政策。

英文摘要

The new transnational security threats are now challenging traditional methods of European Union cooperation. In the past the EU engendered security through 'passive' integration in the abolition of European borders. Today the EU is increasingly given the responsibility for creating security and safety both externally and internally, by means of active security instruments such as ESDP. The challenge is that these policies and principles require a vision beyond common threat perceptions and effective coordination of the crisis management capacity of EU member states. This project tries to discuss the strategic engagement of new security actors and levels of EU governance on a long term basis. It also argues that methods of coordination should be used to strengthen the EU security policy and crisis management capacity.

Keywords : multi-level governance, ESDP, Crisis management, European Commission, CFSP.

I、前言

冷戰結束之後，歐洲聯盟因為發展自身的安全暨防衛政策(European Security and Defense Policy, ESDP)，也像民族國家(nation state)一樣遭逢到功能弱化的困境，特別是 2001 年「九一一事件」以來，歐盟面臨到全球層出不窮的區域衝突，它也因此創造了區外危機處理的機制。歐盟既然期望擴大扮演和提升全球性的安全角色，難免就需要承擔更多的國際責任。問題在於，歐盟的(全球角色)「期待」(expectation)和(危機處理)「能力」(capability)間的落差過大。近年來，歐美學界熱中探討歐盟邁向全球角色的相關議題，本計畫鑒於歐盟與亞洲的政治、經濟、軍事與安全的互動愈來愈緊密，台灣在這個領域(歐盟)的研究似不應缺席。

II、研究目的

本計畫鑒於歐盟內部的多層級角色及其在全球推動多邊主義，而試圖探討學界所共同關心的一項問題，即歐盟機構如何形塑與會員國安全利益一致的共同體利益？答案如果是肯定的，次項問題即是這種共同體利益的極限為何？學者華格納(Wolfgang Wagner)認為，歐盟多層級治理的特徵會因為對各會員國的誘因不足

(例如會員國在共同體受限的代表權)，進而形成危機處理決策的困境；(Wagner, 2003: 576-595)換言之，華格納根據的是歐盟缺乏強而有力的共同體機構，它的承諾(例如 CFSP 的 Joint action)往往不具強大的法律約束力，尤其會員國若違反共同行動與相互支援的協議，歐盟亦無足以產生嚇阻的制裁措施。本計畫因為假設歐盟正在努力提升其危機處理的效能(至少在 CFSP 的面向符合現實)，因此也著重探討會員國間建立快速的協商機制。

歐盟在安全領域日益需要承擔重責大任，係現實國際政治發展的結果，而非政治統合過程中任何「大計畫」(grand design)設計的一環。事實上，歐盟形成的許多新的安全工具(instrument)，並未經過會員國間太多的討論，遑論精確地定位歐盟的遠景與角色。本計畫是想藉著探究複雜的多層級治理問題，試圖釐清下列幾項問題：其一，歐盟究竟要如何組成一支具持續力和機動力的危機處理部隊？其二，歐盟何時介入區域衝突？何種情況符合歐盟所界定的「危機地區」？第三，歐盟啟動 ESDP 之目的為何？又如何推動 ESDP？簡言之，本計畫要探究的是「什麼是歐盟的安全？它需要那些必備之能力？」。

嚴格來說，就 ESDP 的領域觀察，歐盟建構有效共同軍力的第一步是統合會員國軍事及非軍事資源。問題僅在於，歐盟對外危機處理方面仍有許多概念上和組織上的問題等著去解決，例如被視為 CFSP 重要支柱的 ESDP 發展有何限度？它又如何與歐盟內政安全事務(JHA)工作緊密結合與互動？一般而言，歐盟安全戰略的實際執行(特別是提升全球角色的財政支持方面)需要細心的規畫，鑒於戰略的複雜性涉及內外環境的無法切割，尤其歐盟的安全戰略沒有訂定動武(use of force)的要件，即便是對外進行非軍事性的危機處理(如提供民間組織、警力或律師的支援)，距離 ESDP 設定的能力和目標依然很遠。就歐盟的內部安全而言，跨境與保護人民的合作確有成效，但仍有許多問題迄未解決，其中包括各國提供資源的界限及歐盟訂定的目標。這也是為何學者 Boin and Rhinard 會建議歐盟應建立一套清楚的哲學和危機處理戰略，進而確立那一類的危機與歐盟應該承擔的國際責任。

探討前述問題並研究中找尋脈絡，似乎要先掌握歐盟決策中的多層級治理這項變數；換言之，本計畫希望從兩個面向切入：第一部份是對歐盟的多層級治理做理論性探討；第二部份是用現實案例來說明多層級治理的發展。最終目的是要從歐盟多層級治理的概念、發展、運作來蠡測歐盟的全球安全角色的極限。

近年來，「治理」(governance)似乎已成為顯學，不論國內外學界探討相關治理的論文很多，但以跨國組織(特別是歐盟)的多層級治理為研究議題，相對甚少。我們一般所稱的治理，是指各種公共或私領域的個人與機構，管理其共同事務的方式，它也是讓相互衝突或不同利益團體能夠協調並採取合作行為的持續過程。治理既包括強制遵守制度和規則，也包括各方同意或接受符合自身利益的非正式性制度安排。治理不是一套規則，也不是一種活動，而是一個過程；治理過程的基礎不是控制而是協調；治理既涉及公共部門，也包括私人部門；治理不是一種正式制度，而是持持續的互動。與治理相對應的多層級治理，係指以區域畫分的不同層級上，相互獨立而又相互依賴的諸多行為體間所形成的持續協商、審議和執行等方式，同時做出有約束力的決策過程。這些行為體內部沒有一個擁有專斷的決策能力，它們彼此間也不存在固定的政治階級關係。

歐盟多層級治理的特徵主要呈現於：(一)決策主體的多層級性。以決策權力分布的領域來看，歐盟治理非僅局限於會員國政府或超國家機構手裡，而是散播

於以區域為界的不同層級之中。(二)各行為體之間沒有等級之分，亦即超國家機構並不凌駕於會員國之上，且會員國與次國家政府對超國家機構無隸屬關係。(三)多層級治理體系具有動態性。其參與主體和層級會因為所面對政策任務和治理形式不同而有所變化。(四)多層級治理體系是一中非多數決 (non-majoritarian) 的協商制度。

從前述的簡要定義來看，本究議題具有學術研究和政策參考的價值。從學術價值的面向來看，本研究計畫有助於釐清歐盟外交決策的多層級特性，當然也有助於台灣學界瞭解歐盟邁向全球新安全角色的過程。從政策參考價值而言，當下的歐亞區域互動日趨緊密，歐盟多層級治理的發展是否對其日後提升全球安全的挑戰，直接影響到歐盟與全球區域的軍事與安全互動，間接則會牽動歐、美、中、俄等強權的互動架構。特別是，當前的國際安全情勢險峻，歐盟基於現實的政治的需要及北約全球化走向的壓力，顯然已陷入「擴大國際影響力」與「增加軍事力量」的兩難困境。目前歐盟介入區域衝突的頻率增加，且多屬聯合國安理授權下的維和任務，例如歐盟從北約手裡承擔的波士尼亞和(民主)剛果維和任務，只不過維和工作屬非戰鬥任務的(警力)治安維護。

III、文獻探討

國內有關探討歐洲聯盟多層級治理的論文並不多，較具代表性的應屬台灣大學政治系張亞中教授的經典著作「全球治理：主體與權力的解析」(張亞中，2003:1-24)與中央研究院歐美所黃偉峰教授的論文「剖析歐洲聯盟正在成型的治理體系」(黃偉峰，2003：291-344)。前者雖非以多層級治理的理論來探討歐洲統合，但該著作實際已點出歐盟決策的多層級治理概念；至於張教授的另外兩(本)篇著作「歐洲統合：政府間主義與超國家主義的互動」與「兩岸治理」，同樣對治理的概念有深入探討。後者的論文認為歐盟的共同區域政策裡，確實存在多層級治理體系，只不過其程度因各國憲政體制不同而有所差異，通常聯邦制的國家較中央集權國家更易於凸顯多層級治理的特質。國內其他的歐盟研究學者，雖不曾對歐盟多層級治理問題有深入涉獵，但因為長期研究歐洲統合，許多論述或創見對本計畫確實有啟發或腦力激盪的效用。(王泰詮，1997；王皓昱，1997；陳麗娟，1998)

對岸的中國則不乏探討歐盟多層級治理的學者，較值得一提的是南開大學教授吳志成與李客循二人，其2003年發表的論文「歐洲聯盟的多層級治理：理論及其模式分析」，對歐盟多層級治理做過理論分析。該文雖未提及多層級治理與歐盟提升全球角色間的關係，但堪稱中文文獻少見的相關議題論文。整體而言，從歐盟多層級治理的面向去論述歐盟積極擴大全球性強權角色的研究，在台灣學界的歐洲研究領域，還是首次的嘗試。

至於國外的相關文獻方面，研究歐盟CFSP和ESDP發展的論文多如過江之鯽，亦不乏專題探討歐盟多層級治理的論文，但是用歐盟多層級治理來研究歐盟全球戰略走向的著作，相對就少了許多。大抵而言，研究歐盟多層級治理的代表著作包括Foreign Affairs Review 2004年9月出版Helmut Hubel的論文”The EU’s Three-level game in dealing with Neighbours”。(Hubel, 2004:341-362) 這篇論文把歐盟會員國的內政、會員國相互間與歐盟機構間的決策過程、歐盟及其會員國間的互動和談判過程等劃分為三個層級，再以三個層級間的相互依賴程度做為分析

架構，作者雖以歐盟與俄羅斯及歐盟與土耳其關係做案例說明，但因為也用了德國內政發展的變數(domestic factor)來論述歐盟多層級治理問題，對後續研究本議題的學者應有思考啟發作用。

其次，Robert Thompson, Jovanka Boerefijn及 Frans Stokman三人在”European Journal of Political Research”發表的論文 “Actor alignments in European Unions decision making”，(R. Thompson /J. Boerefijn/F. Stokman, 2004:237-261) 主要基於「對歐盟決策角色的政策領域架構為何」及「決策角色是否會有持續性結盟」之質疑，而對執委會、會員國政府和歐洲議會間的互動進行探討。這篇論文用了許多執委會提出的法案來分析參與決策者間的合縱連橫，進而做出地緣因素會影響決策角色的結盟取向。

再者，”European Foreign Affairs Review”於2005年10月號出刊的兩篇論文，針對歐盟治理對全球政治發展的影響，做深入的探討。Ben Rosamond的論文”Conceptualizing the EU Model of Governance in World Politics”就歐盟治理和政治學與國際關係的範疇內進行理論辯論；(Rosamond, 2005:463-478) Mary Farrel的論文”EU External Relations : Exporting the EU Model of Governance?”則把焦點置於將歐盟治理視為拓展對外關係的工具，(Farrel, 2005:451-462)。這兩篇論文雖與本計畫沒有直接的關連，卻有助於研究過程中的邏輯思維。

另值得一提的一篇論文是”European Union Politics” 2004年第1期出刊的論文 ”The impact of Exogenous and Endogenous Power Resources”，(Bailer, 2004:99-123)分析了歐盟會員國如何設計有利於自身的談判結果，作者試圖對妥協成功的不同角色層級(actor-level)做分析，同時釐清外在和內在的權力資源。這篇論文較偏向理論性探討，但對外在權力資源取決於決策者環境，以及談判過程中很難被改變，有深入的分析。

有關歐盟多層級治理的專書，歐美學者的出版為數眾多，屬經典著作之一的包括Liesbet Hooghe 與 Gary Marks的 “Multi-level Governance and European Integration”(Hooghe and Marks,2001)，這本書完整地將多層級治理的歷史發展脈絡及歐盟實踐過程有詳盡敘述，如同Hooghe早期的著作”Cohesion Policy and European Integration”(Hooghe,1996)一樣，兩人還以歐盟的「凝聚政策」(Cohesion Policy)做案例說明。Ian Bache與 Matthew Flinders合編的 “Multi-level Governance”(Bache & Flinders, 2004)應屬相關領域必讀之專書，其中的一章”Themes and Issues in the Multi-level Governance”已將多層級治理的議題與問題做清楚的詮釋，第七章Staphen George撰寫的”Multi-level Governance and the EU”及第八章Stephen Welch & Caroline Kennedy-Pipe的”Multi-level Governance and International Relations”無異提供了歐盟多層級治理與歐盟在全球新安全角色間的關連性。

IV、研究方法

本計畫採用以下三種研究方法：(一)歷史分析(historical analysis)是為了檢視冷戰前和冷戰後中亞地區的政治、經濟與安全情勢變化，其中包括探討五國對區內合作與國家利益的認知。根據 Polit & Hungler (1983)的說法，歷史分析法是利用現有文獻對過去的事件加以系統研究，其結果是讓我們充分瞭解過去，藉以預測未來的發展方向。因此，本計畫的研究過程，應當是在文獻整理與考證之後，進入理論架構及假設的階段，進而提高信度與效度並對資料做嚴謹分析，最終從研究結果中找到發現與創見。(二)本計畫可能會用到案例研究途徑 (case study

approach)，主要是想拿單一個案做說明，主要是想拿單一個案(歐盟與該約的競爭關係)做說明。(三)比較分析(comparative analysis)是針對歐盟機構和歐盟主要大國間的安全戰略。

(四)這個計畫相當偏重經驗研究途徑(empirical analysis)。社會科學就像其他科學領域一樣，建立在兩個重要部份，即理論和經驗研究，尤其觀察和經驗的累積相當重要。申請人長時間研究歐盟政治與外交，對北約和大西洋兩岸關係也有長期的研究和觀察，甚至廣閱國際學術期刊相關歐盟議題的論文；換句話說，本計畫一些大膽的創見與心得陳述，相當部份得自於經驗分析。

V. 結果與討論

整體而論，歐盟的安全政策之所以趨於弱化，一方面因為美國的全球戰略走向單邊主義，讓歐盟失去主導國際關係發展的能量，另一方面也與歐盟內部有關創造安全機構和運作方式出現分歧。論及歐盟提升全球安全角色的取向，歐美學界較傾向拿它來與美國及傳統的國際角色相比較，難免會做出 ESDP 期望和能力出現落差的結語。早在 1950 年代，歐洲共同體還能夠經由跨國網絡(transnational networking)來因應安全問題，50 年後的今天，歐盟還能否藉著跨國網絡及多層級治理來建構自身的防衛體系並提升會員國間相互支援的能力，顯然是本計畫用來檢視今後歐盟全球戰略發展成敗的重要指標。

近年以來，全球新型態的跨國性威脅(例如恐怖主義種族衝突、跨國犯罪或天然災難)已對歐盟與全球安全構成嚴重的挑戰。(Kirchner, 2003；Sjursen, 2004:55-74；Möller, 2005:12) 全球跨國性危機處理的需求，迫使歐盟必須承擔更多新的國際安全責任。過去幾年，歐盟建立了 ESDP，其中包括提升軍事和非軍事危機處理的能力、建立內部安全與緊急狀況預警體系、部署快速預警和反應系統等內涵。(Spence, 2006) 2004 年南亞海嘯大災難之後，歐盟就曾採取緊急因應計畫，包括人道救援、治安維護、領事合作、軍事支援和搜救行動等；隨後，歐盟啟動了內部保護重要基礎建設的計畫，2005 年再針對倫敦地鐵恐怖攻擊事件做出危機處理之回應。

大抵而言，歐盟危機處理的能力是建立在所有的三項支柱(pillar)，即共同體條約、共同外交暨安全政策、司法與內政合作)，範圍逐步擴大至保護歐洲人民在區內和區外的安全。(Bailes, 2006) 依照這個邏輯的推論，歐盟 ESDP 的發展自然會逐步走向提升全球執行維和的(軍事)能力，甚至把安全維護的任務擴展到防範禽流感、食品和貨櫃運輸安全、因應恐怖主義等威脅的挑戰。理論上，歐盟對危機處理的能力愈強，愈表示歐盟具有處理所有類型(軍事與非軍事安全)危機的特性。問題在於，歐盟的對外政策受限於內部多層級治理(multi-level governance)體系的束縛，未來的發展充滿變數。

一般而言，所謂「治理」(governance)係指制度規範(norm)和規則(rule)系統，以及解決問題的謀略(device)。(Rosenau and Czempiel, 1992；Jachtenfuchs, 1997:39-50) 本計畫以歐盟多層級治理為研究議題，所欲呈現的是，不同層級的決策參與者應如何形成治理的新網絡(network)？參與政策制定者的角色扮演是否一致性？前項概念較強調跨國與跨政府領域的政策網絡(policy networking)，(Kaiser and Starie, 2005) 歐盟政策的許多參與者(例如會員國政府、歐盟機構、企業或工會組織)在許多議題領域是直接參與歐洲決策的過程，(Wallace and Young, 1997) 不過這樣的決策體系在解決問題的能力方面，始終受到外界的質疑。(Sharpf, 1999) 其中的一項推論是，歐盟的行政機構複雜而多層級，各國中央與

地方政府同時參與和執行歐盟的政策。除了前述龐大的行政體系之外，歐盟決策還受到另一個會員國元首(或政府首長)齊聚的高峰會議(European Council)的變數所牽制：換言之，高峰會具政策的最終決定權。就此而言，各國不同層級政府的參與，理論上自然可能出現不同程度的動力(dynamics)，同時基於歐盟與各國政府的相互連結屬多面向，它雖然為會員國政府和歐盟組織架構的互動預留了空間，但也成為每項議題領域能否促成共識的關鍵。

歐盟的共同外交暨安全政策(CFSP)就具有多層級體系的特徵，歐盟與各會員國間亦不乏「交易遊戲」(bargaining game)。從實際的決策過程來看，歐盟的CFSP決策不只具多層級特性，它的政策產出(output)和結果(outcome)也具有多層級特徵。此外，歐盟的對外認同同樣具有「治理體系」(system of governance)的特徵，它包括多層級(multi-level)、多形式(multi-modal)、非階級性(non-hierarchical)、知識性(knowledge-based)和與其它國際組織互動緊密等。本計畫正是想從歐盟多層級治理的特質，從內部及外部兩項因素去探究歐盟提升全球新安全角色的變與不變；進一步而言，內部因素包括探討政策制定和歐盟機構所面臨的挑戰、民族多元化(地方、區域和國家面向)的挑戰、會員國協商方式等。就外部因素而言，本計畫試圖用歐盟與北約建構的新關係來詮釋多層級治理對歐盟提升危機處理能力的影響。

VI、參考文獻

中文文獻

- 王泰銓 (1997)，《歐洲共同體法總論》。台北：三民書局。
- 王皓昱 (1997)，《歐洲合眾國：歐洲政治統合理想之實踐》。台北：揚智文化。
- 張亞中 (1998)，《歐洲統合：政府間主義與超國家主義的互動》。台北：揚智文化。
- (2001)，〈全球治理：主體與權力的解析〉，《問題與研究》，第40卷第4期，7&8月，頁1-24。
- (2003)，〈論兩岸治理〉，《問題與研究》，第42卷第6期，11&12月，頁29-66。
- 王啟明 (2004)，〈國際社會化與全球治理〉，《問題與研究》，第43卷第6期，11&12月，頁1-28。
- 陳麗娟 (1996)，《歐洲共同體法導論》。台北：五南圖書。
- 陳麗娟 (1999)，《阿姆斯特丹條約解讀》。台北：五南圖書。
- 黃偉峰 (2003)，〈剖析歐洲聯盟正在成型的治理體系〉，《歐美研究》，33(2)：291~344。
- 黃錦堂 (1991)，〈德國聯邦體制之研究〉，《美歐月刊》，9(6)：27~43。
- 吳志成 (2003)，《治理創新：歐洲治理的理論、歷史與實踐》，天津：人民出版社。
- 吳志成，李容循 (2003)，〈歐洲聯盟的多層級治理：理論及其模式分析〉，《歐洲研究》(北京)，第6期，頁103-104。
- 陳玉剛，俞正梁 (2001)，〈國家主權的層次分析〉，《歐洲》第3期，頁36-43。

戴炳然 (2000), 〈歐洲一體化中的國家主權問題〉, 《太平洋學報》, 第4期, 頁28-30。

國外文獻

Antonio Missiroli (2002) ed., 'Bigger EU, Wider CFSP, Stronger ESDP? The View from Central Europe,' *Occasional Paper* No. 34 (April) (Paris: Institute for Security Studies 2002);

----- (2001), 'Coherence for European Security Policy,' *Occasional Paper* No. 21 (Paris: WEU Institute for Security Policy 2001).

Bache, Ian and Marthew Flinders (2004) eds. *Multi-level Governance*, (Oxford : Oxford University Press)

Baile, Stefanie (2004), 'Bargaining Success in the European Union : The impact of Exogenous and Endogenous Power Resources,' *European Union Politics*, Vol 5(1) : 99-123.

Becher, Klaus (2004), 'Has-Been, Wannabe, or Leader: Europe's Role in the World after the 2003 European Security Strategy', *European Security* 13/4 pp. 345-359.

Bulmer, Simon (1986), *The Domestic Structure of European Policy-Making in West Germany* (London: London School of Economics);

Boin et al ., (2005) 'Chapter 18: The Commission and Crisis Management' Arjen Boin and Mark Rhinard eds., *Shocks without Frontiers*Transnational Breakdowns and Critical Incidents: What Role for the EU?*, EPC Issue Paper No 42 (Brussels: European Policy Centre, 16 November).

Beate Kohler-Koch and Rainer Eising (1999) eds, *The Transformation of Governance in the European Union* (London: Routledge);

Britz, Malena and Arita Eriksson (2005), 'The European Security and Defence Policy: A Fourth System of European Foreign Policy?', *Politique europe'enne* No. 17 (Autumn) pp.35-62.

Boin, Arjen / Magnus Ekengren and Mark Rhinard, 'Chapter18: The Commission and Crisis Management', in David Spence (ed.), *The European Commission* (London: John Harper Publishing 2006).

Boin et al ., (2004) 'Functional Security and Crisis Management Capacity in the European Union. On the diversity in the organisation of national civil protection see Gustav Lindström, Protecting the European Homeland *The CBR Dimension , ' *Chaillot Paper* No 69 (Paris: Institute for Security Studies 2004).

Borra's, Susanna and Kerstin Jacobsson (2004), 'The Open Method of Co-ordination and New Governance Patterns in the EU', *Journal of European Public Policy* 11/2 (April) pp. 185-208;

- (2004), 'The Open Method of Co-ordination and New Governance
- Börzel, Tanja (2002) 'Non-state Actors and the Provision of Common Goods: Compliance with International Institutions', in Adrienne Héritier (ed.), *Common Goods. Reinventing European and International Governance* (London: Rowman & Littlefield Publishers).
- Caviedes, Alexander (2004), 'The Open Method of Coordination in Immigration Policy: A Tool for Prying Open Fortress Europe?', *Journal of European Public Policy* 11/2 (April) pp. 289-310.
- Claudio Radaelli (2000), 'Policy Transfer in the European Union: Institutional Isomorphism as a Source of Legitimacy', *Governance: An International Journal of Policy and Administration* , 13/1pp. 25-43.
- Cornett, Linda and James Caporaso (1996), 'And Still it Moves! State Interests and Social Forces in the European Community', in Rosenau and Czempiel (eds), *Governance Without Government* ;
- Council of the European Union (2001), 'Council Decision of 23 October 2001 establishing a Community Mechanism to Facilitate Reinforced Co-operation in Civil Protection Assistance Interventions'.
- Council of the European Union (2004), 'A Secure Europe in a Better World: European Security Strategy', Brussels, 12 December , available at http://ue.eu.int/cms3_fo/showPage.ASP?id_266, p. 2 (accessed on 10 January).
- Council of the European Union (2004), The Hague Programme: Strengthening Freedom, Security and Justice in the European Union, 13 December (16054/04).
- Council of the European Union (2005), Follow-up to the EU Action Plan following the Earthquakes and Tsunamis in the Indian Ocean, 20 April (8204/05).
- de la Porte, Caroline (2002), 'Is the Open Method of Coordination Appropriate for Organising Activities at European Level in Sensitive Policy Areas?', *European Law Journal* 8/1 pp. 38-58.
- de Wijk, Rob (2004), 'Civil Defence and Solidarity Clause*EU Homeland Defence', *Policy Paper* prepared for the Directorate-General for Research of the European Parliament, 5 January .
- Duke, Simon (2000), *The Elusive Quest for European Security* (Basingstoke: Macmillan).
- Dwan, Renata (2003), 'Capabilities in the Civilian Field', *speech at Working Group 2: 'Capabilities' at the Conference The European Union Security Strategy: Coherence and Capabilities*, Stockholm:Swedish Institute of International Affairs, 20 October.
- Eberlein, Burkard and Dieter Kerwer (2002), 'Theorising the New Modes of European Governance', in *European Integration online Papers (EIoP)* 6/5 (2002), at

<http://eiop.or.at/eiop/texte/2002-005a.htm> (accessed on 10 October 2005).

Eberlein, Burkard and Dieter Kerwer (2004), 'New Governance in the European Union : A Theoretical Perspective' in *Journal of Common Market Studies*, Vol 42, Issue 1./Feb., PP.121-142.

Eilstrup-Sangiovanni, Mette (2005), 'Transnational Networks and New Security Threats,' *Cambridge Review of International Affairs*, Volume 18, Number 1, April pp.7-13.

European Community (2006), 'Tracing the New Security Identity of the EU', in H.-G. Brauch et al . (eds), *Globalization and Security Challenges* (New York: Springer Verlag).

European Commission (2005), 'Consultation on the Future Instrument Addressing Prevention of, Preparedness for and Response to Disasters,' *Issue Paper*, 31 January, Brussels. Commission, Directorate General Environment, Directorate A. ENV. A.5.*Civil Protection, at http://www.europa.eu.int/comm/environment/civil/consult_new_instrument.htm (accessed on 20 February 2006).

European Commission (2005), Green Paper on a European Programme for Critical Infrastructure Protection , Brussels, 17 November COM (2005) 576 final.

Ekgren, Magnus (2006), 'The Interface of External and Internal Security in the European Union and in Nordic Policies', in Alyson Bailes, Gunilla Herolf and Bengt Sundelius (eds), *The Nordic Countries and the European Security and Defence Policy* (Oxford: Oxford University Press).

Ekgren, Magnus /Nina Matze´n and Monica Svantesson (2006), 'The New Security Role of the European Union: Transnational Crisis Management and the Protection of Union Citizens,' Report Acta Series New Security Challenges and EU Cooperation 107 (Stockholm: Swedish National Defence College), available at <http://www.eucm.leidenuniv.nl>.

----- (2005) 'From a European Security Community to a Secure European Community', Fonet, CFSP Forum 3/1, <http://www.fonet.info>;

----- (1997), 'The Employment Chapter of the Amsterdam Treaty as a Model for EU Welfare Cooperation', Unpublished paper presented in the Group of Reference for European Integration, Swedish Ministry for Foreign Affairs, Stockholm.

----- (2002), 'Is There a Need for a Fourth EU Pillar?', *Cooperation and Conflict* 37/2 (2002) pp. 199-200.

----- (2002), *The Time of European Governance* (Manchester: Manchester University Press).

Farrel, Mary (2005), 'EU External Relations: Exporting the EU Model of

- Governance?’ *European Foreign Affairs Review* 10: 451-462.
- Ginsberg, Roy H. (2001), *The European Union in World Politics: Baptism of Fire* (Lanham, MD: Rowman & Littlefield).
- (2001), *The European Union in International Politics* (Lanham: Rowman & Littlefield).
- Goetschy, Janine (2003), ‘The European Employment Strategy, Multi-level Governance and Policy Coordination: Past, Present and Future’, in Jonathan Zeitlin and David M. Trubek (eds), *Governing Work and Welfare in a New Economy: European and American Experiments* (Oxford:Oxford University Press) pp. 59-87.
- Hannay, David (2002), ‘Strengthening Europe’s Role in World Affairs: Foreign Policy, Security and Immigration,’ *European Foreign Affairs Review* 7: 365–368.
- Krahmann, Elke (2005), ‘Security Governance and Networks: New Theoretical Perspectives in Transatlantic Security,’ *Cambridge Review of International Affairs*, Volume 18, Number 1, April, pp.15-30
- Hubel, Helmut (2004), ‘The EU’s Three-level Game in Dealing with Neighbours,’ *European Foreign Affairs Review* 9: 347–362.
- Koenig-Archibugi, Mathias (2004), ‘International Governance as New *Raison d’État*? The Case of the EU Common Foreign and Security Policy,’ *European Journal of International Relations* 10(2):147-188.
- Putnam, R.D. (1988) , ‘Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games’ 42 *International Organization*, pp. 427–460.
- Rosamond, Ben (2005), ‘Conceptualizing the EU Model of Governance in World Politics,’ *European Foreign Affairs Review*, 10 : 463-478.
- Schneider, Gerald (2004), ‘Capacity and Concessions : An Essay on Bargaining Power in Multilateral Negotiation,’
- Thompson, Robert/ Boerefijn, Jovanka/Stokman, Frans (2004) ‘Actor alignments in European Unions decision making,’ *European Journal of Political Research*, 43 : 237-261.
- Wallace, W. (2000), ‘Collective Governance. The EU Political Process’ in H. Wallace and W. Wallace (eds), *Policy-Making in the European Union* (3rd edn, OUP, Oxford), pp. 523-542
- Longhurst, Kerry and Marcin Zaborowski (2004), ‘The Future of European Security’, *European Security* 13/4 pp. 381-391.
- Kirchner, Emil (2003), ‘European Security Trends,’ Jean Monnet/Robert Schuman Paper Series, 3/6 (September); Helene Sjursen (ed.), ‘What Kind of Power?’

- European Foreign Policy in Perspective', Special Issue of Journal of European Public Policy 13/2 (2006).
- Sjursen, Helene (2004) 'Security and Defence', in Walter Carlsnaes, Helene Sjursen and Brian White (eds.), *Contemporary European Foreign Policy* (London: Sage 2004) pp. 59-74.
- Lenzi, Guido (1998) 'Defining the European Security Policy', in Jan Zielonka (ed.) *Paradoxes of European Foreign Policy* (The Hague: Kluwer) pp. 111-114.
- Möller, Björn (2005), 'The EU as a Security Actor', Paper by Danish Institute of International Affairs, Report 12, at <http://www.diis.dk/sw17483.asp> (accessed on 10 January 2006).
- Hyde-Price, Adrian (2004), 'European Security, Strategic Culture, and the Use of Force', *European Security* 13/4 pp. 323-343.
- James Rosenau and Ernst-Otto Czempiel (1992) eds, *Governance Without Government: Order and Change in World Politics* (Cambridge: Cambridge University Press 1992).
- Jachtenfuchs, Markus (1997) 'Conceptualising European Governance', in K.E. Jørgensen (ed.), *Reflective Approaches to European Governance* (Basingstoke: Macmillan) pp.39-50.
- Kooiman, Jan (1993) ed., 'Modern Governance, New Government,' *Society Interactions* (London: Sage).
- Sweet, Alexander Stone and Wayne Sandholtz (1998) eds, *European Integration and Supranational Governance: State, Culture, and Ethnicity in Comparative Perspective*, (Oxford: Oxford University Press).
- Hayward, Jack and Anand Menon (2003) eds., *Governing Europe* (Oxford: Oxford University Press 2003).
- Thomas Risse-Kappen, 'The Nature of the Beast', *Journal of Common Market Studies* 34/1 (1996) p. 72;
- Kaiser, Wolfram and Peter Starie (2005) eds, *Transnational European Union. Toward a Political Space* (London: Routledge).
- Marks, Gary /Fritz Scharpf, Philippe Schmitter and Wolfgang Streeck (1996) eds., *Governance in the European Union* (London: Sage).
- Helen Wallace and Alisdair Young (1997) eds., *Participation and Policymaking in the EU* (Oxford: Clarendon Press).
- Scharpf, Fritz (1999), *Governing in Europe*Effective and Democratic?* (Oxford: Oxford University Press).

- Stole, Fritz (2005), 'Towards a Multi-Level Community Administration?', *ARENA Working Papers* WP 05/05.
- Me'ny, Yves /Pierre Muller and Jean-Louis Quermonne (1996) eds, *Adjusting to Europe. The Impact of the European Union on National Institutions and Policies* (London: Routledge).
- Olsen, Johan P. (2002) 'Towards a European Administrative Space?', *ARENA Working Papers*, WP 02/ 26.
- Kohler-Koch , Beate (2003) ed., *Linking EU and National Governance* (Oxford: Oxford University Press).
- Hill, Christopher (1993), 'The Capability-Expectations Gap, or Conceptualizing Europe's International Role', *Journal of Common Market Studies* 31/3 pp.305-328.
- Winn, Neil and Christopher Lord (2001), *EU Foreign Policy beyond the Nation-State* (Basingstoke: Palgrave) p. 177.
- Knodt, Miche`le (2004), 'International Embeddedness of European Multi-level Governance', *Journal of European Public Policy* 11/4 pp 701-719.
- Wagner, Wolfgang (2003), 'Why the EU's Common Foreign and Security Policy will remain Intergovernmental: A Rationalist Institutional Choice Analysis of European Crisis Management Policy', *Journal of European Public Policy* 10/4 pp. 576-595.
- Hodson , Dermot and Imelda Maher (2001), 'The Open Method as New Model of Governance', *Journal of Common Market Studies* 39/4 pp. 719-746.
- Scharpf, Fritz (2002), 'The European Social Model: Coping with the Challenges of Diversity', *Journal of Common Market Studies* 40/4 pp.645-70.
- Kaiser, Robert and Heiko Prange, (2004) 'Managing Diversity in a System of Multi-level Governance: The Open Method of Co-ordination in Innovation Policy', *Journal of European Public Policy* 11/2(April) pp. 249-266.
- Marks, Gary (1993), 'Structural Policy and Multi-Level Governance in the EC', in Alan Cafruny and Glenda Rosenthal (eds), *The State of the European Community, ii: The Maastricht Debates and Beyond* (Boulder, CO: Lynne Rienner) p. 403.
- Scharpf, Fritz (2002), 'The European Social Model', *Journal of Common Market Studies* 40/4 (November) pp. 645-670.
- Radaelli, Claudio (2003), *The Open Method of Coordination*A New Governance Architecture for the European Union*, *Research Report* 2003:1 (Stockholm: Swedish Institute of European Policy Studies (SIEPS));
- Hodson, Dermot and Imelda Maher (2001), 'The Open Method as a New Model of

Governance', *Journal of Common Market Studies* 39/4 p. 728.

Pinder, John (1981), 'Integrating Divergent Economies: The Extranational Method', in Michael Hodges and William Wallace (eds), *Economic Divergence in the European Community* (London: Royal Institute of International Affairs, Allen & Unwin);

Sundelius, Bengt (2005), 'Disruptions*Functional Security for the EU', in Antonio Missiroli (ed.), *Disasters, Diseases, Disruptions: A New D-drive for the EU, Chaillot Paper No 83* (Paris: Institute for Security Studies).

Jamie Woodbridge (2002), 'Civil protection against terror attacks: testing EU co-operation', *European Security Review*, pp. 7-8.

赴國外研究心得報告

計畫編號	96-2414-H-004-022
計畫名稱	歐盟多層級治理下的新安全角色
出國人員姓名 服務機關及職稱	吳東野 國立政治大學國際關係研究中心研究員
出國時間地點	2008/11/6-11/15 Frankfurt, Bonn, Munich, Brussels
國外研究機構	ZEI, Stiftung Politik und Wissenschaft, CEPS

工作記要：

歐洲聯盟堪稱全球推動經濟與政治統合最成功的範例，其中最為學界研究的焦點是它所創建的治理模式。事實上，歐盟(27個)成員國的政治學界裡，以歐盟多層級治理做為研究議題的學者不乏其人，其中除了諸如 Liesbet Hooghe、Gary Marks、Ian Bache或Mastthew Flinders等較著名的學者外，亦有許多研究歐洲政治暨外交的學者長時間關注多層級治理在歐盟外交決策面向的發展。本人於 2008年11間前往歐洲進行短期訪談與蒐集特定資料文獻，主要目的是就教於幾位德國與捷克的學者，試圖證明本人對多層級治理對歐盟強化扮演全球政治角色的衝擊與影響所做出的判斷是否與歐洲學者的看法有出入。經過前往波昂與慕尼黑分別與德國慕尼黑工業大學教授 Dieter Kerwer (2004年“New Governance in the European Union: A Theoretical Perspective”一文之者)及Eberhard Sandschneider(德國聯邦外交部智庫”Stiftung Politik und Wissenschaft”執行長)進行晤談，隨後至布魯賽爾期間巧遇克羅埃西亞 ”Institute for International Relations”教授Marko Trnski，幾次交換研究心得，大抵獲致以下幾項重要結論，它對本計畫完成最後階段的研究與成果發表有相當程度幫助：

一、多層級治理(Multi-Level Governance,MLG)並非萬能，此一論點與本人長期關注歐盟發展的心得相同，也異於國內一般學者「過份美化」歐盟政經統合進程的看法。換言之，MLG與歐盟機構運作一樣受限於「權能」的不足，特別是2007年擴大為27個成員國之後，歐盟出現了大小(新舊與貧富)成員國間的差距擴大等現象，導致歐盟的外交或相關國防議題之決策難度增高，甚至更加凸顯出歐盟機構與機制的權責與權能不足，前述困境尤其顯現於共同外交暨安全政策(CFSP)、民主赤字問題、歐洲人民的集體認同感、共同決策的效率不彰或資源與權力不對等的困局。

也因為MLG存在若干運作上的困難，因此在研究MLG對歐盟積極推動扮演全球新安全角色的同時，可能需要集中在歐盟幾個面向發展的觀察：即歐盟會員國的更佳參與和更大的開放；政策的優先順序、規範與執行面；歐盟的政策調整與機構(機制)改革；歐盟對全球家輸出「善治」(good governance)的發展與成效。

二、治理不等同於傳統意義上的政府行爲，它應該是某種有意識而確定政治目標又不斷改變社會現狀的持續過程。治理反映的價值取向，特別是非權力面向，幾乎完全符合歐盟統合的需要和現狀。換句話說，歐盟的機制運作過程中如果過份重視權力，很容易引起成員國政府和輿論民意的反感或警覺。矛盾之處就在於，歐盟機構一方面為確保深化與廣化整合的順暢，必然要求成員國讓渡更多的主權，但另一方面，全球化的時代來臨，歐洲人普遍不希望見到歐盟因為政治整合而失去了自身原有的國家主權。從治理本身的角度而言，歐洲人關切的是如何解決與切身利益相關的問題(例如失業、移民與社會福利)，讓現有的歐盟制度逐漸

更趨於完善，國家應該強化政策制定的參與者和協調者角色。

三、歐盟應該屬於典型的MLG體制，它的形成源於成員國國家主權往上、往下也往兩邊多面向的移轉，也就是成員國政府的權力鬼超國家、次國家、地方層級與公營或私營網絡分散及轉；換言之，歐盟的MLG已發展成爲一個決策權可以在不同層級間共同分享的體系，亦即多層級政治體系。研就這種體系內的外交決策，難度自然較高，研究者必須專注於不同層級裡許多相互獨立又相互依存的行爲體，它們是如何藉著持續協商、議論與執行等具約束力的決策。鑒於前述行爲體中沒有任何一者擁有專斷權，它們彼此間亦無固定的階級關係，決策過程中主要是藉著協商與協調，進而促成各國及各行爲體間的合作及穩定關係，以增進共同利益與逐步邁向整合目標。

也因為MLG運作的複雜性與多面向思考的必要性，晤談的歐洲學者都提到，在研究MLG與歐盟扮演全球新安全角色的同時，似乎可以加強以下四個面向的分析：首先是歐盟決策體系因爲具有多層級特徵，因此研究者除了要關注理事會(Council)執委會(Commission)的角色與決策過程外，相關成員國的立場及其影響、區域行爲體(成員國地方政府)及擁有執行權的代表機關、甚至具影響力的企業或利益團體的立場，往往也不能疏忽。其次是，因爲各行爲體間沒有等級之分，成員國政府、次國家體系與歐盟機構(如歐洲中央銀行或歐洲法院)無隸屬關係，因此研究者往往受限於此像客觀因素而難於判斷，此時恐需要注意那些議題允許歐盟成員國不參與國際機制的合作。

第三，MLG因爲屬動態性，它雖然無法確定各層級在歐盟治理方面的功能，但也因爲它會隨著時間與政策領域不同而出現變化，尤其區域行爲體可隨時超越國家行爲體，直接向歐盟機構爭取其利益，因而在研究中需要顧及成員國政府處在該國地方政府與歐盟機構互動中的角色與立場。當然，涉及CFSP議題與政策面向，地方層級行爲體未必皆有置喙之空間，但因爲全球化發展趨勢連動引起歐洲一股反政治統合之輿論聲浪，間接也影響到歐盟擴大扮演國際政治角色的進程，研究者恐需要掌握突發或特殊議題所可能產生的發酵作用。

最後是MLG屬一種採條件多數(Qualified Majority)的談判協商體系，又由於該體制具非階級性之特徵，不同等級行爲體之間缺乏絕對多數表決的機制，而導致歐盟判與協商過程充滿靈活與變化的特性，也因此研究者可能需要關注對相關行爲體的政治立場及其影響指數，特別是主要大國的參與和態度。

四、歐盟MLG研究者皆很清楚，通常它有五種模式，即相互調整、政府間協商、超國家與階級模式、共同決策及公開協調方法等。本人此行歐洲，受訪學者多半認爲政府間協商模式因爲主要適用於歐盟的第二根支柱(CFSP)和第三根支柱(JHA)，特別是這兩根支柱都涉及歐盟在全球的新安全角色，因此在研究本題時顯然需要特別加強運用。此外，幾位學者也都認爲一般人忽略的所謂「公開協調法」(Open Coordination Method, OCM)，應可用在本議題之研究。持平而論，OCM是爲了補共同決策與政府間協商兩種模式之不足而創設，最早已在阿姆斯特丹條約有關解決就業問題而訂定條款。它較適用的政策領域雖然在於就業、科研、教育或資訊面向，但因爲這種方法會要求成員國預先確立共同政策目標，並將此政策目標假「國家行動計畫」之名加以確立，最終再交付執委會評估各國行動結果，之後透過理事會傳遞至各成員國。尤其，它的具體內容包括了確立歐盟短、中、長期目標的行動綱領，並俟各成員國的客觀要球確立執行標準，因此對各行爲體較具有約束功能。

OCM是一種具有分散性與多元性的治理模式，基於各成員國在不同領域政策所採取的措施不同，而必須在歐盟機構層級進行必要之協調，進而讓各種分散的政策能夠有效銜接，因此儘管運用在歐盟的CFSP某種程度上屬創新，但應有助於研究者去詮釋歐盟多層級決策的一些特殊現象。