

歐洲規範性權力的建構

歐洲安全合作的規範性權力與角色的建構，同時依賴政策的實踐與學理的論述，而歐洲學界對於歐洲規範性角色的論述，則與當時的時空環境背景息息相關。從一九七〇年代初期所展開的論述開始，歐洲就有意與傳統的強權角色做一區隔，以凸顯其規範性的特質，而美國自然成為對照的最佳對象。雖然歐洲與美國被視為一個集體的「西方」概念，但是歐洲在冷戰的高峰時期，即開始有意尋求自我身份認同的建構。歐洲迥異於美國強大軍事力量的特點，或可說是其缺乏有效集體軍事力量的缺點，使其必須找尋得以凸顯自身的差異與特質。冷戰的結束更帶給歐洲安全合作另一個發展的機會，一個由民主機制掌控且符合道德外交精神的對外關係，是歐盟足以凸顯其特殊性的特色。¹

在政策實踐的過程上，歐洲規範性質的不斷演進與其廣化過程同時並進，此過程尤其與其會員國的擴張有關。在後冷戰時期，對於前敵對陣營的中東歐國家，歐盟強調自由民主制度才是這些國家合法性來源的基礎。歐盟將西方所建構的規範納入哥本哈根入會標準(Copenhagen criteria)，以此將民主的保障與提升、民主和平、市場經濟與多邊合作等價值，列為歐盟擴張的主要目標。²因此，歐盟規範性特質的建構，可以被視為歐盟角色所主張原則的制度化連結，這些原則包括了法治、良善治理、民主、人權、秩序與正義。³

對於有意加入歐洲統合進程的國家而言，歐盟藉由有形與無形的激勵或懲罰方式，強化其規範性力量，這些方式包括以未來會員國資格做為政治回饋；另外，對認同歐盟規範者，歐盟也可能提供象徵性的回饋，例如非完全會員資格的特殊伙伴模式；歐盟更提供經濟援助、市場准入、科技援助等實質性的鼓勵，以說服非會員國持續其在政治與經濟方面的改革。在這些不同的方式當中，歐盟對於未來(準)會員國的激勵機制最為嚴謹，這些國家不但必須遵守原則性的價值，更需通過嚴格的法規標準，才有可能獲得完全的會員資格。另外，歐盟經常運用冗長的入會談判程序對於申請國家施加壓力，以解決與周邊國家的衝突或爭議。對於那些尚無法達成歐盟入會標準者，尤其是內部具衝突的社會或是具衝突的國家，歐盟特別要求其制訂符合規範的行為準則，並提供金融援助或提出經濟貿易振興方案，以穩定其政治環境並鼓勵這些國家發展出公民社會建構所需的條件。

對於那些不可能在可見未來加入歐洲統合的地區，例如中東地區，在對外規

¹ M. E. Smith, K. Weber and M. Baun (eds.), *Partners or Periphery? The European Union and the Governance of Wider Europe* (Cambridge: Cambridge University Press, 2006).

² F. Schimmelfenning, S. Engert and H. Knobel, *International Socialization in Europe: European Organizations, Political Conditionality and Democratic Change* (Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2006).

³ 參看 Nicolaidis and Howse, “This is my Eutopia.”

範性力量的展現上，歐盟特別強調本身「良善力量(benign power)」形象的建構。因此，經濟與社會發展是歐盟處理區域衝突的主要關切，其中，金融援助是重要方式之一。歐盟強調一個受到內部或外部剝奪的社會，將充滿衝突的因素，反之如果一個社會能夠成長則將是較能夠和平共處的社會。歐盟特別著重在衝突地區內社會發展的長期工程，包括提高就業機會，以促使衝突雙方能夠建構一個較為建設性的環境，以便進行有效的對話與協商。

規範的另一層意涵著重在論述與實踐的對立，因此，除了政策的實踐過程外，歐洲統合在規範性角色與權力的政策與學理論述，進一步凸顯歐盟與其他角色之間差異的特質。Thomas Diez 與 Michelle Pace 都曾指出，對於歐盟規範性權力的討論，並非全然建立在客觀存在的事實，而是一套圍繞在身份認同的論述建構工程。從這個角度視之，有關歐盟規範性力量或歐盟做為規範性強權的論述當中，最具爭議的焦點，即是價值判斷的問題。多數有關此一議題的著作，均傾向將歐盟規範性角色賦予正面與良善的意義。規範性權力除了是歐盟本身因認知所形成的特殊身份外，也是對外用以區別與其他角色的識別。⁴ 歐盟不但自身形塑一個特殊的角色地位，同時也被其他角色廣泛地視為一個新型態的國際角色，此一角色的特性不同於傳統以利益為導向的機制，是以發揮規範性權力而凸顯其特質的「規範性強權」角色。因此，英文 normative power 一詞中的 power 一字既可同時指稱為擴張目的的工具，亦即「權力」，但也同時指稱使用權力的機制，亦即「強權」。因此，當英文論述提及 normative power 時，power 一字可以用以描繪相關關係的屬性，也可以是連結此關係中較為強而有力地位的實體之屬性。幾個值得研究的問題是，歐盟被「建構」出的規範性力量的特殊性程度為何？歐盟是否設立了一套規範，藉此以非武力方式影響其他角色？更重要地，歐盟是否藉由迥異於傳統工具與方式，達成非傳統的目的，因而建構出具特質的身份認同？歐洲統合的進程是否將目的設立在建構一個與傳統強權相異的實體，而此一實體本身則避免成為另一個或另一類型的強權？⁵

歐盟在規範性力量的建構過程同時發生在歐盟內部與外部，並逐漸發展出自我具代表性的正面力量，並凸顯在歐盟各機制的運作上。依照 Inn Manner 的說法，歐盟並不依賴傳統的工具，亦即武力，來設定其推動對外關係的議程與標準，歐盟所強調的是塑造本身做為一個全球規範與說服性力量的領導角色。歐盟所欲達成的目的多為具普世價值者，迥異於傳統以狹隘國家利益為主的目的，而為了

⁴ Thomas Diez, "Constructing the Self and Changing Others: Reconsidering 'Normative Power Europe'," *Millennium: Journal of International Studies*, Vol. 33, No. 3 (June 2005), pp. 613-636; and Michelle Pace, "The Construction of EU Normative Power," *Journal of Common Market Studies*, Vol. 45, No. (September 2007), pp. 1041-1064.

⁵ 被公認為是歐洲統合先驅者的 Jean Monnet 認為，歐洲統合的目的並不在於建構成某種形式的強權。參見 J. Monnet, "A Ferment of Change," *Journal of Common Market Studies*, Vol. 1, No. 1 (1962), pp. 203-211.

達成這些目的所具備的權力，也不同于傳統以武力為基礎的權力。⁶

除了上述描述性的看法外，有學者提出規範性的論述，認為歐盟如果有意在國際社會獲得與眾不同的形象，就必須建構自身成為一個完全非軍事層面的全球強權。⁷如此將歐盟對外政策工具以「軍事—非軍事」對立的方式加以分隔，凸顯了所謂規範的價值與目的之本質。因此，除了規範性強權的稱謂外，之前學界也曾以公民強權形容歐盟的全球形象。但實際上兩者仍有所差異，強調公民性質的非軍事層面可能含有強制性的意涵，但所謂的規範性則較不強調懲罰性措施，而著重在道德勸說與示範領導。有關非軍事權力的論述，廣泛使用英文當中 *civil*、*civilian*、*civilize*、*civilization* 等字眼，這些概念很容易與歐洲傳統的殖民主義加以連結，形成一種與歷史有關的論述，引起歐洲的非軍事強權身份認同是否即為資本主義文化復辟的討論。另外，有關非軍事強權與權力的論述，過於以傳統主權國家的本質、物質權力與利益加以連結，因為歐盟與主權國家屬於不同形式的本體論，因此對於歐盟本質與權力的討論，必須以更為寬廣與適切的方法予以檢驗。⁸

歐洲在規範權力論述的發展，建立在其戰後的歷史演變基礎之上，有關和解政治的觀念成為歐洲戰後民主重建與歐洲統合過程的關鍵因素。其後的發展是歐洲統合逐漸將內在和解的過程推廣至對外的政策上。歐體(歐盟)對外集體政策特別彰顯在對於區域、國際、國內衝突解決的介入，而「永續和平」成為歐盟調停角色扮演的�主要目的。歐盟所強調的和平特別著重在衝突的成因，而非僅是衝突的表徵兆。⁹如此和平方式必須能夠同時兼顧解決問題的短期方案，例如人道救援與干預，與衝突預防措施的長期結構性建構策略，包括人類安全關懷的統合與良善治理的提升。¹⁰因此，歐盟的規範性權力著重在非軍事能力的建構，以提出解決衝突與加速和解的短期與長期方案。

然而一個值得深究的問題是，歐盟集體軍事力量是否必然與歐盟的規範性力量格格不入？是否威脅到歐盟的規範強權身分？為了具有負擔預防性任務的能力，為了強化聯盟的防衛工業與科技，歐盟是否需要獲得「全面」的危機處理能力？Ian Manner 即認為，一個軍事化的歐盟並不必然會削弱其規範性強權的形象。¹¹此種論述牽涉到歐盟規範性權力的價值與目的之差異，如果規範並不強調

⁶ Ian Manners, "The European Union as a Normative Power: A Response to Thomas Diez," *Millennium: Journal of International Studies*, Vol. 35, No. 1 (December 2006), pp. 167-180.

⁷ 例如 Johan Galtung, *The European Community: A Superpower in the Making* (London: George Allen & Unwin, 1973); and Marjorie Lister, *The European Union and the South: Relations with Developing Countries* (London: Routledge, 1997).

⁸ Manners, "Normative Power Europe," p. 238.

⁹ Ian Manners, "The Value of Peace," in M. Aziz and S. Millns (eds.), *Values in the Constitution of Europe* (London: Dartmouth, 2005).

¹⁰ Peck, *Sustainable Peace*, pp. 15-16.

¹¹ Manners, "Normative Power Europe Reconsidered," pp. 182-199.

是否以非強制性手段，而能達成歐盟所欲推廣價值的目標，則軍事—非軍事的對立面在歐盟規範權力的論述上即無須過份強調。然而，如果歐盟新興的集體軍事力量，配合歐盟重新建構的軍事戰略，足以改變歐洲在戰後所主張以非軍事手段做為解決區域爭端優先工具的思維，則歐盟規範性形象將受到嚴厲的挑戰。在2003年通過的「歐洲安全戰略」即明確標示，歐盟將發展一套以先期、快速與積極干預為主的新戰略文化，尤其是在聯合國未授權情況下進行危機處理、維和任務、後衝突時期的安定任務，甚至是和平製造任務等，如此將與之前所倡議的「可持續性的和平」，亦即以短中長期規劃，以循序漸進方式改變衝突本質的作法，有所抵觸。¹²但也有學者如 Richard Whitman 從完全相反的角度，認為歐盟在後冷戰時期並未發展出有效的集體軍事力量，而歐盟在南斯拉夫衝突中的無力感，只有使得歐盟重拾規範性力量來凸顯其全球角色。¹³

儘管在傳統軍事層面，歐盟規範性權力的展現有所爭議，但如果將著重的焦點放在歐盟對外政策共識的形成，則較能瞭解歐盟規範權力的本質。歐盟角色強調在衝突地區致力於友善環境的形塑，以便將衝突各方納入談判的過程。歐盟規範性權力的展現特別凸顯在有效中介者角色的扮演，以試圖轉化衝突的本質。歐盟傾向於主導協商議程，擔任衝突本質轉變過程當中促進者的角色，並在協商過程當中，激勵衝突雙方說明心理上的困境，以便提出協商的底線，做為之後雙方協議達成的基礎。歐盟在主導協商衝突各方的過程中，推動在各層次的密集互動，包括象徵性的宣示，以及就協商內容進行實質談判。除了在政治菁英階層的對話外，歐盟也強調公民社會間的互動，以建構衝突雙方社會之間的正式或非正式互動關係網絡，並施壓各方接受歐盟所設立的行為規範，以便將歐盟的價值、規範與觀念「輸出」到具衝突的地區，包括民主、法治、人權、良善治理、社會與經濟的發展。歐盟藉由衝突本質的轉變過程，以維持建構其規範權力的動力。因此，歐盟規範性權力的建構是一個開放式與前瞻式的過程，而歐盟各角色則在建構過程中負擔不同形式的任務。

¹² Gerrard Quille, "The European Security Strategy: A Framework for EU Security Interests?" *International Peacekeeping*, Vol. 11, No. 3 (Autumn 2004), pp. 429-430.

¹³ Richard Whitman, *The Fall and Rise of Civilian Power Europe* (London: Macmillan, 2002), pp. 24-25.