

行政院國家科學委員會補助專題研究計畫
研究成果報告(完整版)

(計畫名稱)歐洲聯盟的外部治理：外交暨安全政策的規範選擇(2/2)

計畫類別：個別型計畫

計畫編號： 100-2410-H-004-088-MY2

執行期間： 100 年 8 月 1 日至 102 年 7 月 31 日

執行機構：國立政治大學國際關係研究中心第一研究所

計畫主持人：吳東野

成果報告類型：精簡報告 (附境外研究心得報告)

處理方式：除列管計畫及下列情形者外，二年後可公開查詢

中文摘要

外部治理是歐洲聯盟對其周邊地區延伸共同規範體系的一種方式。本計畫是想探討歐盟外部治理的一項特殊議題：規範選擇，並從制度主義、權力基礎和內政因素等角度加以詮釋，焦點置於歐盟推動與第三國進行政策趨同的特殊規範選擇。探討歐盟外部治理之成效，很難不從歐洲地緣和歷史架構去檢視歐盟對外擴展其影響力。本計畫試從歐盟外交暨安全政策內的三個次領域(外交對話、軍民兩用物品之出口管制、危機處理)，比較歐盟與前蘇聯地區國家的政策趨同。

關鍵詞： 外部治理、睦鄰政策、規範選擇、政策趨同、共同外交暨安全政策。

Abstract

External governance is a way for the European Union (EU) to extend a common system of rules beyond its borders. This project will address a particular issue of EU external governance: rule election. Drawing on institutionalism, power-based and aspect of domestic factors, this project will focus on the choice of the specific rules that guide policy convergence between the EU and third countries.

In light of questions of effectiveness, external governance cannot be discussed without looking at the geographical and historical framework upon which the Union extends its influence. This project will compare policy convergence between the EU and post-soviet states in three subfields within foreign and security policy, namely foreign policy dialogue, control of export of export of dual-use goods, and. Crisis management.

Keywords : External governance, European Neighborhood Policy, rule selection, policy convergence, Common Foreign and Security Policy.

目錄（精簡報告得省略）

報告內容

（一）、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)，也像其他民族國家(nation state)一樣，陷入功能弱化的困境，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，也因此歐盟創造了區外危機處理的機制。

歐盟期望擴大扮演與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，歐盟對提升全球角色的「期待」(expectation)和具有危機處理的「能力」(capability)，兩者間的落差過大。

2004 年歐盟正式公布「歐洲睦鄰政策」(European Neighborhood Policy, ENP)，其行動計畫對象擴及周邊的12 個國家(亞美尼亞、亞塞拜然、摩爾多瓦、烏克蘭、喬治亞、摩洛哥、埃及、以色列、約旦、黎巴嫩、突尼西亞、巴勒斯坦等)，目的是期望採取「強制向善」(force for good, Aggestam 208:1-11)的方式，擴大「繁榮、穩定與安全」的輸出，繼而期望產生擴大區域安全的「溢出(spill over)效應」。

嚴格來說，睦鄰政策的內涵基本上符合2003 年歐盟制定歐洲安全戰略(European Security Strategy, ESS)所傳達的「預防性交往」(preventative engagement)概念，終極目標為創造一個人人享有公平與機會的「美好世界」(A better world)；換言之，ENP 係推動歐洲安全戰略邁向「安全歐洲與美好世界」目標的重要工具，也是歐盟促進周邊地區穩定、安全與繁榮所提供的誘因(胡蘿蔔)。它取代了傳統慣用的經濟或外交制裁手段(棍棒)，期許促成雙邊在利益互惠和共同認知的原則下加速各領域的合作。

近年來，歐美戰略學者熱中於探討歐盟的全球角色問題，國內學界則在全球治理(global governance)及歐盟「善治」(good governance)方面，累積了許多研究成果(參閱文獻評述部分)，其中絕大多數是探討歐盟的對外關係，迄今尚無人從「外部治理」(external governance)的面向，去探究歐盟擴大對外影響力的策略過程，筆者以為，從歐盟推展外部治理過程中的規範選擇切入，探究歐盟如何與周邊鄰國走向政策趨同，應該是檢視歐盟邁向政治強權的重要途徑。

一般而言，「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)或許歐盟是受到東擴政策的影響，近年來歐美學界有關探討歐盟對外關係及ENP的學術論著，許多都把焦點置於歐盟如何藉著「勸誘」(induce)第三國遵循歐盟自身設定的標準與規範，來提升其對外影響力；(Lavenex, 2009:938-955) 易言之，用「外部治理」概念來探討歐盟對外影響力，最近幾年似已成為歐美學界的主流。

嚴格說來，從現階段國際政治發展的現狀來看，歐盟除了經濟與貨幣聯盟已成為全球區域集團整合過程中的借鏡，其外部治理同樣也影響到巴爾幹半島、前蘇聯 歐亞大陸、地中海地區、拉丁美洲及亞洲等多邊關係。毋庸置疑，歐盟的外部治理是以歐盟雄厚的經濟實力為基礎，運用軟實力來推廣其政治價值觀與規範，進而影響和塑造周邊國家的政策。目前歐盟外部治理的重點，在完成兩波的東擴之後，目前正藉著積極推動的ENP，讓前蘇聯和地中海地區的非歐盟國家能共同遵循歐盟的規範。

(二)、研究目的

這個計畫不同於一般研究歐盟的「治理」問題(governance)。過去研究歐盟的多層級治理，主要是鑒於歐盟統合的過程中，出現不同層次的權力機制互動，無論從國家與超國家的競爭與合作，或跨國社會治理與地方治理的衝突與結盟，

導致歐美學者傾向援引治理概念來分析統合議題與現象(Huget2007; Benz 2005)。正因為這種錯綜複雜的治理網絡之中，有法定制度與結構，也有非正式的決策過程，讓歐盟演變成一種新的治理體系。(黃偉峰 2003：317) 換言之，研究歐盟這種內部治理(internal governance)的重點，是從「統合動因」轉向至「決策運作及參與行為者間的互動」(Eberlein & Kerwer2002)。

本計畫之目的主要是想探討歐盟外部治理如何進行規範選擇，繼而從歐盟CFSP的實際運作去釐清規範選擇的模式，最後再從歐盟與烏克蘭、俄羅斯、喬治亞等睦鄰國家的實際互動案例，進一步檢視歐盟外部治理的成效。大抵而言，本計畫希望分從以下幾個步驟著手：首先，釐清出若干依賴變數，並予以概念化陳述，繼而從規範選擇去探討歐盟與周邊國家的政策趨同(policy convergence)；其次，找出與前述分析途徑的獨立變數，藉以探討若干特殊議題(如軍民兩用品的管制)；第三，試圖從CFSP的三項次領域：外交對話、軍民兩用產品的出口管制、危機處理，深入探究歐盟外部治理對俄羅斯、前蘇聯成員國(如烏克蘭、喬治亞或俄羅斯)外交行為的影響；最後再討論外部治理途徑對歐盟CFSP走向的影響變數。歐盟推動與第三國政策趨同之前的規範選擇，是否具有一定的模式，確實值得探究。

一般來說，學界在詮釋歐盟的特殊規範選擇時，通常會先找出歐盟與第三國就特定政策具有多少相同的特徵。(Knill 2005:768) 在討論雙方推動政策趨同之前，亦須先澄清兩個面向問題：其一，本計畫研究的是「政策趨同」而非「政策(或規範)移轉」。筆者認為，政策趨同的概念比較符合歐盟與第三國跨領域政策逐漸走向一致的事實，它是規範選擇與輸出的結果，但也可能是多面向複雜互動，而非單向作業的結果。筆者傾向把規範選擇視為歐盟與第三國互動的結果，例如從雙方簽訂明確的協議尋找切入點。

第二，本計畫的基本假設是，歐盟與第三國關係可謂建立在不同於歐盟內部規範的基礎上，它有些時候是由歐盟制定，並向外輸出其規範標準，(Björkdahl 2005; Lavenex and Uçarer 2004)但也有些時候，前述規範標準是源於他處；這裡所指的他處，係歐盟與第三國或經由雙邊合作設定特殊規範，或由歐盟根據國際組織制定的規範，直接扮演接受者或傳遞者的角色。

大抵而論，歐盟及其鄰邦，彼此間可以運用三種不同的方式，去推動政策趨同：首先，雙方可以根據共同體法(acquis communautaire)、依歐盟會員國遵循CFSP的所有決定和決議(acquis politique)，或遵循歐盟涉及經濟、社會、人權領域的法律規範，朝著趨同的方向去制訂第三國可以(全部或部分)接受的規範；其次，根據國際規範去推動政策趨同；第三，以雙方已形成的規範來推動彼此間的政策趨同。

(三)、文獻探討 與 研究方法

研究歐盟外部治理的國內外文獻，大致可從歐盟的歐洲睦鄰政策研究及歐盟外部治理的實際案例兩個部分切入。歐盟睦鄰政策面向的文獻評述：國內過去有

關歐盟治理之研究，多置於歐盟多層級治理(nulti-level governance)概念，試圖提供一個更動態的分析架構，以了解歐盟複雜的治理體系；(黃偉峰 2003；藍玉春 2005:49-75；郝培芝 206:89-116；黃榮源 2005:159-167) 換言之，國內學者嘗試用Gary Marks 提出的多層級治理概念，跳脫既有政府間主義與超國家主義的理解框架，去解析持續變遷且複雜之歐盟獨特政治體系。國內學者的前述研究方向，是透過多層級治理模式將歐盟多速整合的精神予以制度化，與本計畫的研究方向不盡雷同。不過，前述研究成果對本計畫的邏輯構思會產生激盪作用，有助於本計畫論述架構的嚴謹。

對岸中國大陸近年來也出版一些有關歐盟治理的文獻。(胡至沛:2007:232-239；徐靜2008:84-91)在可以蒐集到的範疇內，發現相關的翻譯作品居多，且多半是介紹性的短文，具原創性的學術著作，並不多見。反觀國內學者近年來似無人對歐盟的外部治理問題，有所著墨，出版較多的是歐盟對外關係，尤其是歐盟與周邊國家的關係，例如朱景鵬教授的「歐洲聯盟發展合作政策之研究：以地中海夥伴關係建構為例」(朱景鵬 2003:67-116)、楊三億教授的「歐盟睦鄰政策與其對烏克蘭的政策實踐」(楊三億2008:105-134)、劉書彬教授的「歐洲聯盟『巴爾幹政策』之研析」(劉書彬 2003:47-74)或卓忠宏教授的「歐盟地中海政策」(卓忠宏 2004:95-117)等，大抵已跨越了文獻整理而提出一些具有創建的論點。

國外文獻部分，近年來相關探討ENP 問題的論著相當多。大抵而言，ENP 被學者視為歐盟促進周邊鄰國分享歐盟政治價值觀(民主、人權、法治等)的重要手段，也是歐盟對外運用軟實力(softpower)的新工具，更是歐盟加速擴大「繁榮、穩定暨安全區」的必經過程。(Ferrero-Waldner 2006:139)早在1990 年代中期，歐盟在國際間就已經開始推銷自身的基本價值觀。最明顯的動作是，歐盟與第

三國簽署雙邊協定時把政治價值觀納入考量範疇(例如人權保障)。911 事件與美國戰略的單邊主義取向，一度引起歐洲學界熱衷探討外交政策中的「道德」(ethic)因素。Mannes(Manners 2008:45-60)就把辯論的核心議題，從傳統重視價值觀的倫理思維，轉而聚焦在強權國家應該承擔的責任心和道德感；換言之，歐盟要加強扮演國際政治角色，就必須更專注於思考如何邁向外交政策的終極目標，以及如何掌握該項政策對全球國家發展的影響面向。

就外交政策的研究範疇而言，Baldwin 比較強調「道德」與「權力」(power)兩種概念。(Baldwin1979:161-194) 鑒於前述兩個概念的意義不盡相同，冷戰時代的大部分時期，權力概念會受到現實主義(Realism)思維的影響，即是把追求國家利益凌駕於其他因素之上，此時道德的思維反而屬於次要；換言之，現實主義學派思考道德因素時，多半起因於他們認為政府必須承擔捍衛國家利益的「道德責任 (responsibility of morality)」。(Morgenthau 1948) 回顧西方的外交歷史，「道德」兩字可能只是日常生活的教材，提升到國家涉外事務之時，道德勸說遠不如現實利益。1989 年柏林圍牆倒塌之後，「道德」成為歐盟(CFSP 的考量因素，尤其隨後中、東歐及前蘇聯地區地區陸續掀起「顏色革命」(Color Revolution)，

2003 年喬治亞的「玫瑰革命」(Rose revolution)或2004 年烏克蘭的「橘色革命」(Orange revolution)都不乏歐盟運用「道德外交政策」(ethical foreign policy)的痕跡。

劍橋大學國際事務研究中心(Centre of International Studies)教授艾格斯坦(Lisbeth Aggestam)就認為，歐盟已經被定位於「向善強權」(power for good)和「世界和平創造者」(peace-builder in the world)的角色。不過，本計畫不盡同意其說法，但就其對「道德權力」(ethical power)的思維去分析，大體上可以意會到歐盟對自身扮演全球角色的思考邏輯；換言之，歐盟的對外政策已從「是什麼」(what it is)轉變為「要做什麼」(what it does)，也就是歐盟想期望成為一個「吸引人的強權」(power of attraction)，繼而改變這個世界，以尋求「全球共同之善」(global common good)。(Morgenthau 1948)

由前述邏輯去推論歐盟的「道德」外交政策，它似乎很難避免陷入「自定目標」(possession goal，國家利益)與「環境目標」(milieu goal，國際體系變遷)間的兩難抉擇。自定目標涉及提升歐盟承擔全球危機處理、維和、人道救援、國家建構(nation building)與失敗國家重建等任務的能力，環境目標可能更關注於政策的影響面向。(Wolfers 1962 : 67-80) 倫敦政經學院國際關係學者布朗(Chris Brown)就假設歐盟的國際角色扮演是理性、利己而且理智的，因此歐盟後續任何所謂的「道德外交」行動，本質上還是為了維護自身的利益與價值觀。(Brown 2002:173-199)西班牙兩位學者Barbé & Johansson-Nogués 曾經提出檢視歐盟ENP的四個概念--即實用性(utility)、價值觀(values)、合法權力(rights)及公平性(fairness)，進一步去探究歐盟對南高加索衝突的戰略意圖或對周邊地區衝突解決的成果檢驗。(Barbé & Johansson-Nogués 2008:81-97)

2002 年初，當時的英國外相史卓(Jack Straw)曾在寫給歐盟執委會主席普羅迪(Romano Prodi)的信裡，提到東歐跨境走私與非法移民問題的嚴重性。史卓的信顯現出英國對歐盟內部安全漏洞的憂慮，它也間接引發了歐盟CFSP 對周邊鄰國的「實用性」問題。進一步而言，歐盟2004年制定ENP 的背景因素之一，原本是為了防範東歐國家湧入大量的移民，尤其2006 至2007 年從西班牙卡納瑞群島(Canary Islands)、義大利西西里的蘭布都薩島嶼(Lampedusa)、希臘、馬爾他或賽浦路斯等國進入歐盟地區的大量移民，凸顯了歐盟外部邊境管制必須面對的「實用性」問題。

本研究計畫為期兩年，需要先著手規範性的討論和理論性的建構。根據歐美學界現有文獻的研究成果，一般都把歐盟外部治理歸類於幾種不同的模式，每一種模式因應不同的地區與國家，可以詮釋歐盟那些規範最適宜那些國家。迄今理論途徑建構較完整的還是Frank Schimmelfennig與Ulrich Sedelmeier(2004)兩人，他們提出最能詮釋規範選擇的三個外部治理模式，分別是第一種現實主義思維的「成本效益的理性計算」(rational cost-benefit calculations)，即通稱的「對外誘因模式」(external incentives model)；第二種是建構主義思維的「社會學習模式」(social learning model)；第三種是「經驗教訓模式」(lesson-drawing model)，即沒有誘因

的情況下，依然遵循歐盟規範。整體而論，本計畫先釐清歐盟外部治理的規範選擇，以及探討政策趨同的相關理論，再根據分析架構與設計，從歐盟與前蘇聯國家(含俄羅斯)互動的實際案例，逐項檢視前述理論建構的適用性，以及探究歐盟外部治理是否促成第三國引用歐盟規範及成功推動雙邊的政策趨同。

(四)、結果與結論

歐盟推行外部治理的初步目標，是想在周邊地區創造「知己圈」(ring of friends)，繼而讓這些朋友可以在若干政策領域內分享歐盟機構的一切(everything but institutions, Prodi, 2002)。歐盟形塑與周邊鄰國關係的方式，一般被學界詮釋為「和諧化的過程」(harmonization of process)，目的是讓鄰國引進歐盟的規範。這一個所謂「政策趨同」(policy convergence)的形成，主要建立在規範的基礎上，無論是國際多邊或雙邊訂定的規範，都被視為政策和諧的核心。本計畫想要討論的正是歐盟任何的規範選擇，是否皆能就制度主義、權力基礎、內政因素等三種分析途徑，及其形成的聯合變數(combining variables)加以詮釋。

從歐盟外部治理與CFSP 的互動來檢視歐盟如何提升其對外影響力的研究價值，不全然為釐清歐盟和前蘇聯地區之關係，而是從探討歐盟對外政策所強調的「穩定輸出」，進一步去了解歐盟用來對外推動政策趨同的規範選擇，以及它究竟能發揮多大的實質功效？

分析歐盟與第三國的外交政策對話，是研究的重要部分之一，它有助於研究者去細部掌握歐盟對外關係的運作過程。歐盟絕大部分的CFSP 行為，特別是CFSP 宣言(declaration)或聲明(declaration)，嚴格說都具有新聞性與宣示性作用，為的是表達歐盟對國際議題的立場。歐盟CFSP 具有約束性的動作，通常有二：即「共同立場」(Common Position)和「聯合行動」(Joint Action)。前者是確認歐盟對特定國際議題的回應，甚至歐盟是否對第三者採取嚴厲的外交措施，也與內部需要達成共同立場有關；後者涉及歐盟集體的外交行動。以屬於外交政策次領域的「對話」(dialogue)來看，政策趨同的目標是敦促第三者與歐盟站在同一陣線。2005 年6 月的烏克蘭與摩爾多瓦與2007 年6 月的喬治亞、亞塞拜然與亞美尼亞，因為外交政立場與歐盟趨同，因而獲得歐盟承諾與其建立入盟的對話機制，它包括協助深化與歐洲自由貿易區(EFTA)的雙邊關係。反觀俄羅斯對歐盟，就相當強調遵循國際規範的政策趨同。

烏克蘭與喬治亞面對接納歐盟規範以推動雙邊政策趨同，可以詮釋為因為歐盟具有強大的「討價還價(談判)」實力，歐盟與前述國家彼此對規範正當性的相互理解，也相當正面。站在歐盟的角度，其與ENP 夥伴國家建構邁向政策趨同的結盟機制，確有助於提升其國際影響力，但若從第三國的立場而言，儘管有些敏感性的外交案例，往往會讓第三國付出主權受損之代價，但與歐盟CFSP立場趨同，也會帶來歐盟給予當事國一些有利的政治承諾。

不過，ENP 夥伴與歐盟採取共同外交立場之時，若涉及制裁某一特定國家，通常就會基於對第三國的政治考慮而停頓，2005至2007兩年期間，烏克蘭與喬治

亞在某些外交案例上未接受歐盟的倡議，原因正在於此。對俄羅斯而言，與歐盟的政策趨同，通常會同時受到國際規範的束縛。筆者或可將其解釋為：俄羅斯是聯合國安理會的常任理事國，因此遵守聯合國憲章與「赫耳辛基最終議定書」(Helsinki Final Act)係莫斯科的義務。然而，真正的原因還在於，在國際規範的基礎上，與歐盟單方面進行外交政策趨同，較符合俄國反對單邊主義的立場，同時有助於俄國改變國際體系的單一霸權現象。有鑒於此，歐、俄在規範選擇方面達成的共識，多與傳達對國際議題的共同立場或聲明有關，例如以巴衝突、恐怖主義、歐洲政治暨安全合作等問題。

就歐盟外部治理的戰略意圖而言，2004年歐盟正式公布「歐洲睦鄰政策」，行動計畫對象擴及周邊的12個國家，目的是期望採取「強制向善」(force for good)的方式，擴大「繁榮、穩定與安全」的輸出，繼而期望產生擴大區域安全的「溢出(spill over)效應」。嚴格來說，睦鄰政策的內涵基本上符合2003年歐盟制定歐洲安全戰略 (European Security Strategy, ESS)所傳達的「預防性交往」(preventative engagement)概念，終極目標為創造一個人人享有公平與機會的「美好世界」(A better world)；換言之，ENP係推動EES邁向「安全歐洲與美好世界」目標的重要工具，也是歐盟促進周邊地區穩定、安全與繁榮所提供的誘因(胡蘿蔔)。它取代了傳統慣用的經濟或外交制裁手段(棍棒)，期許促成雙邊在利益互惠和共同認知的原則下加速各領域的合作。

然而，歐盟的這項睦鄰政策才實施兩年多(至2006年底)，即顯露出「疲憊」(ENP fatigue)的徵兆。德國2007上半年擔任理事會輪值主席期間，主動帶頭修訂ENP，顯示高加索安全情勢的變化太快，ENP需要設定具體的實施步驟。ENP被視為歐盟促進周邊鄰國分享歐盟政治價值觀(民主、人權、法治等)的重要手段。執委會對外關係委員華德納女士(Benita Ferrero-Waldner)就把ENP詮釋為歐盟對外運用軟權力(soft power)的最新工具，也是歐盟加速擴大「繁榮、穩定暨安全區」的必經過程。

上個世紀90年代之後，歐美學者曾試圖建構不同的理論去詮釋歐盟在後冷戰時期的國際政治角色，它包括了「軟實力」、「非軍事性強權」(Civilian Power, CP)、「規範性強權」(Normative Power, NP)或「道德強權」(Ethical Power, EP)等。在規範性政治分析的範疇裡，學者傾向把權力劃分為不同的層級，目的為深入瞭解權力的概念及其政治意涵。早期從美國著名政治學者道爾(Robert Dahl)的從「決策特徵」(decision-making)、Peter Bachrach 與 Morton Baratz兩位教授的「議程設定」(agenda-setting)分析，至英國學者Steven Lukes從「順序形塑」(preference-shaping)的角度論述，規範性權力發展至今似乎已隱含了文化霸權(cultural hegemony)的特質。學界對歐盟扮演的國際強權角色冠以何種名稱，其實並不重要，關鍵在於它的內涵有無區別。舉例而言，2007年底美國學者奈伊(Josef Nye)和前副國務卿阿米塔奇(Richard Lee Armitage)把「軟實力」的用語修訂成「聰明實力」(smart power)，為的只是避免讓人產生一種「軟等於弱」(Soft means weak)的印象。也因此，歐洲學界或政界偏向那一種理論來詮釋歐盟的國

際政治角色，似乎顯得不是很重要。

1990年代初奈伊建構的所謂「軟實力」理論，與歐洲學界慣用的「非軍事性權力」，實質內涵大同小異。當時已有德國學者提出德、日兩國是「非軍事性強權」典型代表的論文，隨後歷經全球安全情勢的變遷，歐盟的國際角色再陸續被冠上「規範性強權」或「道德性強權」之名。對民族國家的國際行為來說，CP係外交政策面特殊的角色認知。「德國研究學會」(German Research Association, DFG)的團隊曾針對美、日、德三國進行比較研究，並界定出CP的六項要件：首先，它要具有合作領導的意願，目的僅為參與非軍事性的國際事務；其次，界定重要國家利益應根據人民福祉、民主穩定和社會公正等原則；第三，以法治(rule of law)及強化國際機構和建制(regime)來嘗試建構不具軍事思維的國際體系；第四，外交政策應建立在國際間相互依賴、民主化、人權、善治(good governance)和永續發展等價值觀的基礎上；第五，外交政策的風格與文化應聚焦在共同手段、協商、妥協、中介與制裁等方式；最後，必須訂定動武的嚴苛條件，同時用集體安全、國際正當性(legitimation)與共同執行的方式展現。

至於NP，主要指用價值規範追求自我利益與邁向戰略目標。2003年春美國對伊拉克動武之後，歐盟內部藉推廣價值觀建構全球化的意願增強。我們如果從近幾年來歐盟在WTO、G8與聯合國多邊合作架構內的表現，以及歐盟致力於敦促全球國家實踐「京都議定書」、擴大保障智慧財產權或統一勞工標準等，均印證了歐盟正試圖在國際間塑造某種新形態的NP角色。嚴格來說，CP、NP或EP三項概念的建構基礎不同，但是三者的戰略目標一致，政策上也具重疊與互補的功能，皆傾向運用非軍事手段來散播歐洲的民主價值觀。

其實，早在1990年代中期，歐盟在國際間就已經開始推銷自身的基本價值觀。最明顯的動作是，歐盟與第三國簽署雙邊協定時把政治價值觀納入考量範疇(例如人權保障)。911事件與美國戰略的單邊主義取向，一度引起歐洲學界熱衷探討外交政策中的「道德」(ethic)因素。其辯論的核心議題從傳統重視價值觀的倫理思維，轉而聚焦在強權國家應該承擔的責任心和道德感；換言之，歐盟要加強扮演國際政治角色，就必須更專注於思考如何邁向外交政策的終極目標，以及如何掌握該項政策對全球國家發展的影響面向。

就外交政策的研究範疇而言，「道德」與「權力」(power)屬於兩種不同的概念。冷戰時代的大部分時期，權力概念會受到現實主義思維的影響，即是把追求國家利益凌駕於其他因素之上，此時道德的思維反而屬於次要；換言之，現實主義學派思考道德因素時，多半起因於他們認為政府必須承擔捍衛國家利益的「道德責任」(responsibility of morality)。回顧西方的外交歷史，「道德」兩字可能只是日常生活的教材，提升到國家涉外事務之時，道德勸說遠不如現實利益。1989年柏林圍牆倒塌之後，「道德」成為歐盟共同外交暨安全政策(CFSP)的考量因素，尤其隨後中、東歐及前蘇聯地區地區陸續掀起「顏色革命」(Color Revolution)，2003年喬治亞的「玫瑰革命」(Rose revolution)或2004年烏克蘭的「橘色革命」(Orange revolution)都不乏歐盟運用「道德外交政策」(ethical foreign policy)

的痕跡。

根據劍橋大學國際事務研究中心(Centre of International Studies)教授Lisbeth Aggestam的說法，歐盟已經被定位於「向善強權」(power for good)和「世界和平創造者」(peace-builder in the world)的角色。本計畫雖不盡同意Aggestam教授的說法，但就其對「道德權力」(ethical power)的思維去分析，大體上可以意會到歐盟對自身扮演全球角色的思考邏輯；換言之，歐盟的對外政策已從「是什麼」(what it is)轉變為「要做什麼」(what it does)，也就是歐盟想期望成為一個「吸引人的強權」(power of attraction)，繼而改變這個世界，以尋求「全球共同之善」(global common good)。

由前述邏輯去推論歐盟的「道德」外交政策，它似乎很難避免陷入「自定目標」(possession goal，國家利益)與「環境目標」(milieu goal，國際體系變遷)間的兩難抉擇。自定目標涉及提升歐盟承擔全球危機處理、維和、人道救援、國家建構(nation building)與失敗國家重建等任務的能力，環境目標可能更關注於政策的影響面向。如果我們假設歐盟的國際角色扮演是理性、利己而且理智的，那麼歐盟後續任何所謂的「道德外交」行動，都可能如同倫敦政經學院國際關係學教授Chris Brown 所稱，本質上它還是為了維護自身的利益與價值觀。

本計畫引用西班牙兩位學者提出檢視歐盟ENP的四個概念— 即實用性(utility)、價值觀(values)、合法權力(rights)及公平性(fairness)，進一步去探究歐盟外部治理的戰略意圖或對周邊地區衝突解決的成果檢驗。2002年初，當時的英國外相史卓(Jack Straw)曾在寫給歐盟執委會主席普羅迪(Romano Prodi)的信裏，提到東歐跨境走私與非法移民問題的嚴重性。史卓的信顯現出英國對歐盟內部安全漏洞的憂慮，它也間接引發了歐盟CFSP對周邊鄰國的「實用性」(utility)問題。進一步而言，歐盟2004年制定ENP的背景因素之一，原本是為了防範東歐國家湧入大量的移民，尤其2006至2007年從西班牙卡納瑞群島(Canary Islands)、義大利西西里的蘭布都薩島嶼(Lampedusa)、希臘、馬爾他或賽浦路斯等國進入歐盟地區的大量移民，凸顯了歐盟外部邊境管制必須面對的「實用性」問題。

ENP強調的是歐盟第三支柱(內政司法領域，JHA)的合作，其大部分行動置於三個面向的思考：首先，藉著提供ENP夥伴成員國技術和財政的援助，來改善移民管理措施，例如提升邊境管制與證照查驗之能力，即為重點；其次，支持ENP夥伴成員加強司法獨立、警力培訓、減少貪腐等方向的改革；最後是，申根簽證機制的自由化逐步推廣至周邊鄰國。歐盟為了加快簽證速度(visa facilitating)，早在2003年即與摩洛哥、2006年與烏克蘭和摩爾多瓦進行相關談判。ENP的另一項目標是推銷歐盟的價值觀(values)，前執委會主席普羅迪就明確指出，民主、人權、法治與善治是ENP的主要目標。2003至2006年這段期間，歐盟官員的對外言論幾乎都用軟性而和緩的語氣，表達對所有夥伴成員國維護主權的尊重，聲稱「(歐盟)支持(民主)轉型，也不會將第三國的發展模式強加於夥伴成員國身上」。歐盟目前對周邊鄰國採取的外交途徑，主要是藉金融援助計畫推展對話，繼而設法在夥伴成員國內部散播「改變的種子」(the seeds of change)。

2007年1月1日歐盟正式啟動ENP的新機制 -「睦鄰夥伴政策工具」(ENP Instrument, ENPI)，基本上就是一種藉增加經援取代過去歐盟對前東歐共黨的「對獨立國協國家技術援助」(Technical Assistance for Common Wealth of Independent States, TACIS)及對地中海國家的MEDA援助計畫。根據ENPI的規範，歐盟2007至2013年編列的預算已高達120億歐元，遠較以往TACIS或MEDA的金額多出32%。

這項政策修正了過去較強調利益和價值觀的對外行為，也淡化了慣用的強制手段，改以慷慨援助的方式來支持夥伴成員國強化「治理能力」(governance facility)。歐盟2006年創設的「歐洲民主與人權工具」(European Instrument for Democracy and Human Rights, EIDHR)也取代了以往催化東歐民主人權的各項措施，七年的預算金額約10億歐元。藉由此項機制，理論上歐盟提供的金援足以提升夥伴成員國對歐盟價值觀的認同，也可以讓夥伴國內部的公民社會組織(civil society actors)直接受惠。前文提過的執委會對外關係委員華德納女士，就數度提到ENP是「最新的民主化工具」(newest democratization tool)。

毋庸置疑，歐盟制定ENP起因於周邊的區域衝突不斷，也因此歐盟希望先定位自身介入衝突調解的「合法權力」(rights)；換言之，歐盟是把ENP視為實踐聯合國憲章的一種「手段」(vehicle)。2004年執委會的ENP戰略文件，建議理事會應致力於南高加索、中東及摩爾多瓦的衝突解決。相較1990年代初期歐盟對巴爾幹地區衝突的冷漠與無助，這個世紀初會讓歐盟內部會出現這種思維，主要還是「助鄰助己」(helping our neighbors we help ourselves)的認知逐漸擴大至各階層。簡單地說，歐盟自2004年以來對周邊鄰國廣泛地運用其「硬實力」和「軟實力」，分別對南高加索與摩爾多瓦分離意識地區Transdnistria 派遣兩名特使，扮演衝突調停的角色，依循的是中東和談的「四邊(Quartet, 聯合國、美、俄、歐盟)調解模式」。2005年組成的「邊境援助代表團」(border assistance mission)，目的則為打擊摩爾多瓦Transdnistria與烏克蘭接壤地區的走私、毒品交易和海關貪腐行為，它也是歐盟繼「拉法(Rafah)觀察團」(Rafah位於以色列加薩走廊ck63埃及接壤之關卡)後另一次「軟實力」的展現，更是歐盟衝突解決時減少依賴軍事力量(棍棒)而多用援助(胡蘿蔔)，期望產生吸磁效應的實際例子。站在歐盟的立場，ENP就是協助確保和促進安全的胡蘿蔔。

ENP的目標如果不容懷疑，那麼ENP行動計畫的「公平」(fairness)概念難免不被凸顯出來。相較歐盟過去的對外政策，ENP的規範與運作已經較講求透明化。不過，因為ENP的行動計畫廣泛而繁雜，如何讓歐盟與夥伴成員間的討論簡單化又易於形成雙邊共識與貫徹執行，就顯得相當重要。同樣地，就公正力(equitability)而言，ENP的執行有兩項原則：其一是強調「多樣性」(differentiation)，即歐盟根據各夥伴成員國的特質來發展雙邊特殊關係，夥伴成員國亦要摒棄任何偏見，同時不受到區域問題(如中東衝突)或第三國的影響，避免它直接構成與歐盟改善關係的障礙；其次是建立「共同擁有」(joint ownership)的概念，亦即歐盟與周邊鄰國發展團結和平等的關係，是藉著提供技術與財政援助來加強夥伴成員國的政策執行能力。

檢視歐盟外部治理的成效，其推動的ENP可以被視為一種廣納各方參與並使其產生循環影響的政策。它主要建立在共同志向、價值觀與爭取雙邊利益的基礎上，也是執委會對外關係委員華德納口中所謂利益與共及價值分享的「雙贏政策」(win-win policy)。對歐盟而言，ENP代表的是一項與夥伴成員國合作控管移民的全面性與均衡性途徑；但對許多夥伴成員國來說，ENP過度強調「實用性」的邏輯，難免會對「價值觀」與「公平性」的關注不夠。2003年執委會考慮擴大申根條約範疇而首度起草ENP文件之際，南高加索國家原本對參與歐盟大家庭有很高的期待，特別是喬治亞(2003年11月)與烏克蘭(2004年3月)陸續發生「顏色革命」，兩國都自認能夠成為歐盟推動雙邊達成加速簽證協議的優先對象，何況前蘇聯帝國瓦解之後，喬治亞與烏克蘭始終將此視為取得國際承認及晉升民主化轉型典範的捷徑。然而，從歐盟與夥伴成員國加速簽證作業的談判來看，真正受惠的人僅屬一小部分具特殊身分的人(例如留學生、媒體記者或貿易商人)。2007年歐盟與烏克蘭簽訂的加速簽證作業協定，95%的烏克蘭人就未因這項協定而獲得好處。

烏克蘭的例子確實引起ENP其他夥伴成員的不安，尤其歐盟慣用嚴肅而帶警告意涵的語氣，強調嚴格邊境管制措施之重要性，更讓前述夥伴成員國相信，歐盟關切的只是自身的內部安全(實用性)，卻不顧對非歐盟成員實施嚴格的簽證機制所可能引起的負面衝擊；換言之，歐盟疏於考量放寬簽證條件，並不利於夥伴成員國加速民主轉型(價值觀)。舉例來說，喬治亞的民主化進程遠高於俄羅斯，但是政治威權的俄羅斯能夠在2006年底與歐盟完成簡化簽證作業的協議，民主化的喬治亞卻毫無機會。

喬治亞的阿布哈茲與南奧賽提亞民眾(大多數持有俄國護照)，進出歐盟的機會與條件都比喬治亞人享有更多便利。歐盟的雙重標準除了對喬治亞內部分離勢力具鼓舞作用外，無異也在向其他ENP夥伴成員傳遞一項訊息：歐盟對外推銷的善治概念與民主人權，只是強權政治運作與現實利益考量下的裝飾品。換言之，站在ENP夥伴成員國的立場，歐盟的邊境管制政策並不公正(fairness)。因為，歐盟決定加速簽證作業談判對象之前，通常會先檢視雙邊是否已完成「再入境協議」(Readmission accord)之談判。對歐盟來說，再入境協議具有雙重功能：其一，它可以促成當事國承諾接回歐盟所遣返的非法移民；其二，它也可以讓當事國接納滯留歐盟的過境公民。前項考量正是摩洛哥放慢，甚至終止與歐盟進行加速簽證談判的主因。過去十多年來，摩洛哥曾積極向歐盟爭取放寬申根國家簽證的條件，於今卻遲疑與歐盟簽署再入境協議，主要基於兩種顧慮：首先，許多摩洛哥家庭收入的重要來源之一是，靠歐盟區內(合法或非法居留)僑民的匯款；歐、摩雙邊一旦簽署再入境協議，勢必有大量非法居留的摩洛哥人會被遣返。其次，摩洛哥政府也憂心，若與歐盟簽署類似協議，未來勢必要承擔防堵第三國(過境摩洛哥)民眾進入歐盟的義務，甚至無法避免要安頓歐盟遣返回非洲大陸的非法移民。根據歐盟的一項非正式統計，2007年前8個月從北非Maghreb國家與漠南地區總計超過2200名的非法移民，主要就是借境摩洛哥再潛入西班牙。

面對難以解決的非法移民問題，ENP制定初期似乎未針對移民遣返問題制定

財政補助機制，直到2007年歐盟成立了「歐洲遣返基金」(European Return Fund)，才算有了協助安置非法移民的經費，但它也只產生杯水車薪的作用。假設摩洛哥真與歐盟完成再入境協議的談判，就勢必要配合歐盟的移民政策，共同承擔責任與義務，也難怪摩洛哥政府不熱衷與歐盟進行加速簽證協議的談判。

歐盟重視邊境管制的出發點，當然是為了維繫自身的安全利益，但ENP的夥伴成員國無法從中獲取期望得到的回饋。執委會扮演著推動歐盟擴大邊境管制的積極角色，大部分歐盟成員國政府因顧慮較多，卻寧可放慢腳步。歐盟27個成員國的立場顯現出強烈的本位主義，它們雖然都希望制定打擊非法移民的有效措施，但最終往往不願在國家主權方面(尤指司法、警察、移民、庇護)做出讓步，相關的細部規範因各國的現實利益，最終必須妥協，例如2008年10月歐盟峰會通過的「歐洲移民與庇護公約」(European Pact on Immigration and Asylum)，有關特赦非法移民或申請「藍卡」(blue card)的條件與批准時間，27國的意見就相當分歧。

歐盟對運用軟實力向外推展民主價值觀的做法，似乎有些志得意滿，這些年來歐洲學界出版的相關文獻，讚美歐盟此項理念者也多於批判性。英國牛津大學國際關係學教授Jan Zielonka就認為，歐盟擴散其民主價值觀的作為，在全球其他地區經常遭遇挫折，直接限縮了其軟實力的展現，但這套軟實力外交在接壤的鄰國卻發揮得淋漓盡致。然而，從「實用性」與「公平性」的角度來看，歐盟推動周邊鄰國民主轉型的成果，其實未必盡如預期，其中最多的不滿來自與ENP夥伴成員國有工作關係的非政府組織(NGOs)。歐盟執委會手中原本握有ENP推動民主化的工具，站在關切個人合法權力與機構民主運作的立場，NGOs組織理應受邀參與ENP行動計畫的協商過程。不過，在許多ENP夥伴成員國的內部，公民社會團體的角色往往只被定位於民主轉型的「附加價值」(added value)。若干夥伴成員國建構的公民社會平台，雖然扮演了參與影響ENP行動計畫的協商角色，但歐盟與NGO組織互動並不多，在行動計畫的協商過程裡，執委會又很少與夥伴國政府的看法相左，有些NGO的代表扮演的只是花瓶角色。喬治亞官方為此曾批評歐盟在ENP的協商過程中，很少協助NGO擴大參與，在夥伴國政府與第三部門間的對話，歐盟也沒有站在公允的立場。

相同的心境也反映在歐盟內部與周邊國家的公民社會團體。儘管前述公民社會團體在2005年期間曾針對修訂ENP的實施工具展開多次辯論，但它們始終不解歐盟的EIDHR如何能在不進行改革的情況下持續運作。EIDHR的優點在於，它無需夥伴成員國政府的同意，即可與公民團體直接對話，但多數的情況下，歐盟會讓東道國政府決定對話的地點與議題方向。另外，除了如瑞典等少數成員國之外，歐盟通常不太願意用金錢援助威權體系下的政治反對派，這令許多改革派團體質疑歐盟的ENPI確屬公正無私，它也應驗了過去歐洲共同體對東歐民主革命貢獻不多的說法。事實上，歐盟的ENP夥伴成員國內部多數公民社會團體都認為，無論當前的ENP或過去歐盟的各項援外政策，對東歐民主化的幫助其實有限；換句話說，公民社會團體眼中的ENP過於保守，認為歐盟傾向維持東歐暨高

加索地區的穩定現狀(實用性)，輕忽了要鼓勵夥伴成員國內部推動激進的民主改革(價值觀)。

ENP與早期歐盟的民主與人權政策一樣，缺少了「透明度」。執委會堅守的是，無論是複雜的經濟問題或容易引發爭議的治理與人權問題，ENP都必須設定一個能讓歐盟與個別夥伴成員間討論或處理所有問題的單一架構。為此，倫敦政經學院教授Karen Smith把ENP行動計畫喻為歐盟提供夥伴成員國改革的「採購單」，因為它包括了一連串相關民主轉型的短中程改革項目。這種包羅萬象的互動框架，往往讓問題變得更為複雜而困難。至於改革項目的順序與進展是否能產生新一波推動政治民主化的誘因，還有待進一步觀察。再者，執委會如何與那些僅推動部分改革的夥伴成員進行協商，似乎又缺少了衡量指標。舉例來說，執委會提出2007年歐盟與突尼西亞ENP行動計畫的進度報告裏，就只讚揚突尼西亞的經濟、社會及特定領域(如交通、能源或科研等)的改革成果，卻很少(甚至完全不提)政治改革的進展。

整體看來，歐盟對夥伴成員國經援的不一致標準，從2007至2010年對政治改革成果不佳的突尼西亞(980萬人口)援助3億歐元，卻對民主化有成果的烏克蘭(5000萬人口)僅提供4億9400萬歐元的援助，由此可見一斑。簡單地說，ENP與歐盟早期的援外政策，都缺少透明度與一致性的標準。或許基於此項因素，歐洲議會才會要求執委會確立ENP之目的與夥伴國改革項目之順序，同時設定評估成效的一致性標準。ENP既被視為推動夥伴成員國民主化的工具，它的問題卻在於未能敦促夥伴國政府和公民社會團體間達成妥協，又缺少較為客觀的尺度去評估行動計畫的進展，某種程度上它確實會降低道德外交的成果。

ENP的另一項重要功能是衝突解決，但2004年迄今它同樣也出現選擇性的衝突解決。如前文所述，我們若從「實用性」、「價值觀」、「合法權力」與「公平性」四項範疇來檢視它，ENP較疏於考慮各個夥伴成員國間的均衡性與對稱性。最常見的批評是，歐盟過度關切能源安全(實用性)，對衝突解決永續性的堅持也不夠。2007年上半年德國擔任歐盟理事會輪值主席時，將能源安全列為最優先處理的議題之一，原因就在於高加索地區扮演能源轉運的關鍵角色。德國關切亞美尼亞與亞塞拜然間的領土爭端，相對較忽視喬治亞內部南奧賽提亞與阿布哈茲的獨立問題，正是基於戰略考量亞塞拜然的能源角色。俄羅斯總統普欽(Vladimir Putin)多年來幾次對西方提出警告，認為亞塞拜然不斷將出口石油的外匯投資於提升軍備，2007年初亞塞拜然總統阿里耶夫(Ilham Aliyev)更公開宣稱，將不排除用武力解決與亞美尼亞的領土紛爭。德國的外交政策向來趨於保守而怯懦，2007年它擔任歐盟輪值主席國期間的表現，就切中作者的說法。當年初，德國外長史坦邁(Frank-walter Steinmeier)出訪南高加索國家，媒體曾報導史坦邁在亞美尼亞不斷呼籲各方應儘速出面協調解決納卡的領土爭端，但與阿里耶夫總統會晤時，又隻字不提。

2009年5月上旬，亞塞拜然與亞美尼亞為納卡地區主權問題重回談判桌，幕後扮演中介角色的美國、俄羅斯、法國與土耳其，影響力顯然還大於歐盟。歐盟

CFSP的雙重標準，豈僅止於對高加索的態度。涉及以色列與巴勒斯坦問題，歐盟同樣是以和平媒介的角色自居，試圖將道德外交的行動擴散到整個阿拉伯世界；但另一方面卻不承認2006年民主選舉產生的巴勒斯坦哈瑪斯(Hamas)政府，令多數阿拉伯國家懷疑歐盟的民主價值觀；換言之，歐盟的ENP難以在「實用性」與「價值觀」間取得平衡點，呈現出的只是政治上的偽善。歐盟CFSP的雙重標準自然會限縮其向外傳播價值觀的投射能力，對若干中東國家而言，歐盟拒絕承認哈瑪斯，已經透露出對抗阿拉伯世界的政治意涵，更無異於助長那些樂見西方與伊斯蘭國家衝突的非國家角色(例如「蓋達組織」或全球伊斯蘭運動的激進派)。

就高加索地區衝突解決問題而言，ENP行動計畫所缺少的「公平性」，主要呈現在兩個面向：其一，冷戰結束迄今，亞塞拜然始終不滿意歐盟從未明確譴責亞美尼亞侵占納卡地區土地的事實。2006年亞塞拜然曾經對輪值主席國芬蘭施壓，希望歐盟對亞美尼亞的批評能反映在ENP的行動計畫上，結果歐盟的回應還是採取呼籲歐洲安全暨合作組織(OSCE)出面解決的官式措詞。其二，喬治亞向來把ENP視為爭取歐盟大量援助，以解決內部分離主義問題的一個機會，也認為歐盟應有能力幫助喬治亞對抗俄羅斯。事實就2008年俄羅斯與喬治亞軍事衝突的發展過程來看，顯然後者高估了歐盟的能力與意願。

歐盟的衝突解決政策涉及ENP部分，在許多ENP夥伴成員國眼裏並不具備「道德」的意涵。根據原先設計的戰略，ENP是為了加強衝突地區的穩定及安全及提升歐盟介入解決區域衝突的角色。事實的演變卻證明，歐盟在高加索的衝突解決，口惠還是大於實際措施，2008年8月歐盟面對俄、喬軍事衝突的不作為，只不過是添增一樁新的案例而已。

參考文獻

中文文獻

- 黃偉峰 (2003)，「剖析歐洲聯盟正在成型的治理體系」，歐美研究，第33卷第2期，頁291-344。
- 藍玉春 (2005)，「歐盟多層次治理：論點與現象」，政治科學論叢，第24期，頁49-76。
- 朱景鵬 (2003)，「歐洲聯盟發展合作政策之研究：以地中海夥伴關係建構為例」，遠景基金會季刊，第4卷第4期(10月)，頁67-116。
- 楊三億 (2008)，「歐盟睦鄰政策與其對烏克蘭的政策實踐」，問題與研究，第47卷第3期(9月)，頁105-134。
- 甘逸驊 (2007)，「歐盟柔性強權身分認同的建構與批判」，問題與研究，46卷4期(12月)，頁1-25。
- 劉書彬 (2003)，「歐洲聯盟『巴爾幹政策』之研析」，問題與研究，42卷1期，頁47-74。
- 張惠玲 (2000)，「歐盟『共同外交暨安全政策』之運作理論與發展」，問題與

- 研究，39卷11期，頁49-70。
- 陳勁 (1998)，「歐洲聯盟東向擴張的程序、挑戰與前景」，問題與研究，37卷10期，頁37-52。
- 卓忠宏 (2004)，「歐盟地中海政策」，問題與研究，43卷4期(8月)，頁95-117。
- 徐靜 (2008)，「歐洲聯盟多層級治理體系及主要論點」，經濟與政治論壇，第4期(10月)，頁84-91。
- 戴炳然主編 (2010)，里斯本條約後的歐洲及其對外關係 (北京：時事出版社)7月1日
- 宋黎磊 (2009)，「歐盟外部治理轉向分析：從擴大到睦隣」德國研究，(上海：復旦大學國際關係與公共事務學院) 24(1)：30-36
- 周弘、[德]貝亞特·科勒-科赫主編 (2008)，歐盟治理模式 (北京：社會科學文獻出版社)。

外文文獻

- Aggestam, Lisbeth (2008) "Introduction : ethical power Europe?" *International Affairs*, 84:1, PP.1-11.
- Alieva, Leila (2006) 'EU and the South Caucasus,' CAP Discussion paper, Bertelsmann Stiftung, Berlin, December, at http://www.cap.lmu.de/download/2006/2006_Alieva.pdf, accessed 22 November 2007.
- Balfour, Rosa (2007) 'Promoting Human Rights and Democracy in the EU's Neighbourhood : tools, strategies and dilemmas,' in Rosa Balfour and Antonio Missiroli, *Reassessing the European Neighbourhood Policy, EPC issue paper 54*, June
- Barbé, Esther and Elisabeth Johansson-Nogués (2008) "The EU as a modest 'force for good': the European Neighbourhood Policy," *International Affairs*, 84:1, PP.81-97.
- Banchoff, T. (2002) *The politics of the European research area*, Washington : ACES, Working Paper 2002. August 3.
- Baldwin, David (1979) "Power analysis and world politics : new trends versus old tendencies," *World Politics*, 31 : 2, PP.161-194.
- Baldwin-Edwards, M. (2006) 'Visa policies in South Eastern Europe. A hindrance or a stepping stone to European integration?', EWI Policy Brief, November 2006. <http://www.ewi.info/tempPDF/VisapoliciesinSee.pdf>
- Bertil, Kilian (2007) "Civilian Power' or Something Else? The European Union on its way beyond 'Civilian Power'," University essay from Lunds universitet/ Statsvetenskapliga institutionen,. at <http://www.essays.se/essay/be713a15a6/> accessed 1 May 2009

- Benz, Arthur;(Ed.) (2005): *Governance - Regieren in komplexen Regelsystemen: Eine Einführung*. Wiesbaden:VS Verlag für Sozialwissenschaften
- Bruzelius, K. (2008). 'The impact of EU values on third countries' national legal orders:EU law as a point of reference in the Norwegian legal system'. Paper presented at the MWP/LAW conference 'Integration without EU membership in Europe', 23–24 May 2008, San Domenico di Fiesole
- Barbé, E., Costa, O., Herranz, A. and Natorski, M. (2009) 'Which rules shape EU external governance? Patterns of rule selection in foreign and security policies', *Journal of European Public Policy* 16(6): 834–52.
- Bellamy, R. (2006) 'Still in deficit: rights, regulation and democracy in the EU', *European Law Journal* 12:725–42.
- Behn, E. (2001) *Rethinking Democratic Accountability*, Washington, DC: Brookings Institution.
- Bennett, C. and Howlett, M. (1992) 'The lessons of learning: reconciling theories of policy learning and policy change', *Policy Sciences* 25(3): 275–94.
- Bohle, D. and Greskovits, B. (2007) 'Neoliberalism, embedded neoliberalism, and neocorporatism: towards transnational capitalism in Central-Eastern Europe', *West European Politics* 30(3): 443–66.
- Batt, J. (2009) Bosnia and Herzegovina: The International Mission at a Turning Point, FRIDE Policy Brief 5, Madrid.
- Bicchi, F. (2006) "Our size fits all": normative power Europe and the Mediterranean', *Journal of European Public Policy* 13(2): 286–303.
- Bossuyt, J. et al. (2006) 'Thematic evaluation of the EC support to good governance', Final Report. Contract No. EVA/80-208. June. Evaluation for the European Commission, with the Collaboration of ECDPM.
- Burnell, P. (2008) 'From evaluating democracy assistance to appraising democracy promotion', *Political Studies* 14(1): 37–52.
- Brown, Chris (2002) 'On morality, self-interest and foreign policy,' *Government and Opposition*, vol.37, no.2, April, PP.173-199.
- Casserlöv; Emma and Pernaa, Emilia (2006) "Soft and Hard Power? - A Comparison of the EU and the US Foreign Policy Actions.," University essay from Lunds universitet/Statsvetenskapliga institutionen,. at <http://www.essays.se/essay/be713a15a6/> accessed at 1 May 2009
- Council of the European Union, General Affairs and External Relations Council,(2007) "strengthening the European Neighbourhood Policy : presidency progress report," Brussels, June 18-19.
- Cremona, M. and Hillion, C. (2006) 'L'Union fait la force? Potential and limitations of the European neighborhood policy as an integrated EU foreign and security policy', Working Paper LAW No.39, Florence: European University Institute.

- Carrera, S. (2007) 'The EU border management strategy – FRONTEX and the challenge Commission of the European Communities (2001) *'EU justice and home affairs policy and the Western Balkans'*, Brussels:Conference Paper from the European Commission for the Second Regional Conference for South East Europe.
- Commission of the European Communities (2006a) 'Communication from the Commission: the Western Balkans on the road to the EU: consolidating stability and raising prosperity', Brussels: *COM, (2006) 27*, January 27
- Commission of the European Communities (2006b) 'Croatia: 2006 progress report', Brussels: *SEC, (2006) 1385*, November 8.
- Common Platform (2003) *'Common Platform of the Ohrid Regional Conference on Border Security and Management'*, Ohrid, May 22-23
- Council of the European Union (2001) 'Council Regulation (EC) No. 539/2001 of 15 March 2001 listing the third countries whose nationals must be in possession of visas when crossing the external borders and those whose nationals are exempt from that requirement', Brussels: Official Journal, L 81, 21 March 2001. of irregular immigration to the Canary Islands', *CEPS Working Document 261*.
- Cassarino, J.-P. (2007) 'Informalising readmission agreements in the EU neighbourhood', *International Spectator* 42(2): 179–96.
- Chandler, D. (2005) 'From Dayton to Europe', *International Peacekeeping* 12(3): 336–46.
- Dimitrova, A. (2002) 'Enlargement, institution-building and the EU's administrative capacity requirement', *West European Politics* 25(4): 171–90.
- De Souza, V. (2008) 'The Economic Aspects of the Energy Sector in the CIS Countries', CASE Economic Papers 327/June 2008, http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/publication12678_en.pdf.
- Dodsworth, J. et al. (2002) 'Cross-Border Issues in Energy Trade in CIS Countries', *IMF Policy Discussion Paper* 02/13 December.
- Dragneva, R. (2004) 'Is "soft" beautiful? Another perspective on law, institutions, and integration in the CIS', *Review of Central and East European Law* 29: 279–324.
- Dragneva, R. and De Kort, J. (2007) 'Legal regime for free trade in the CIS', *International and Comparative Law Quarterly* 56: 233–66.
- Dragneva, R. and Dimitrova, A. (2007) 'Patterns of integration and regime compatibility: Ukraine between the CIS and the EU', in K. Malfliet, L. Verpoest and E. Vinokurov (eds), *The CIS, the EU and Russia: Challenges of Integration*, Basingstoke: Palgrave/Macmillan.
- Dahl, R.A. (1989) *Democracy and its Critics*, New Haven, CT: Yale University Press.
- Dalton, R.J. (2004) *Democratic Challenges, Democratic Choices: The Erosion of Political Support in Advanced Industrial Democracies*, Oxford: Oxford University

Press.

- Damro, C. (2006) 'Transatlantic competition policy: domestic and international sources of EU-US cooperation', *European Journal of International Relations* 12(2):171-96.
- Diez, T. (2005) 'Constructing the self and changing others: reconsidering normative power Europe', *Millennium: Journal of International Studies* 33: 618-36.
- Eberlein, Burkard & Kerwer, Dieter (2002): *Theorizing the New Modes of European Union Governance? European Integration online Paper (Eiop) 6(5)*.
<http://eiop.or.at/eiop/texte/2002-005a.htm>
- Echague, A. (2008) 'Jordan', in R. Youngs (ed.), *Is the EU Serious about Promoting Democracy in the Neighborhood?*, Madrid: FRIDE.
- Emerson, M. et al. (2005) 'The reluctant debutante', in M. Emerson (ed.), *Democratization in the European Neighborhood*, Brussels: CEPS.
- Elbasani, A. (2008) 'The Stabilization and Association Process in the Balkans: overloaded agenda and weak incentives?', *EUI Working Paper SPS 2008/03*, Florence: European University Institute.
- European Council (2005) '*Presidency Conclusions*', Brussels, 15 and 16 December 2005.
- European Commission (2005) Communication from the Commission. Developing the Agenda for the Community's External Aviation Policy. *COM (2005) 79 final*.
- European Commission (2008) Opening to the World: International Co-operation in Science and Technology, *Report of the ERA Expert Group*.
- Economic Commission for Europe (2007) *Environmental Performance Reviews Ukraine*, second review, New York and Geneva: United Nations.
- Epstein, R.A. and Sedelmeier, U. (2008) 'Beyond conditionality: international institutions in postcommunist Europe after enlargement', *Journal of European Public Policy* 15(6): 795-805.
- European Commission (2001) White Paper, 'European Transport Policy for 2010: Time to Decide', *COM(2001)370*, 12 September 2001.
- European Commission (2003) Wider Europe – Neighborhood: A New Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbors, *COM(2003)104*, 13 March 2003.
- European Commission (2005a) Developing the agenda for the Community's External Aviation Policy, *COM(2005)79*, 11 March 2005.
- European Commission (2005b) Communication on Priority Actions for Responding to the Challenges of Migration: First Follow-up to Hampton Court, *COM(2005)621*, 30 November 2005.
- European Commission (2006b) ENP Progress Report Ukraine, *SEC(2006)1505/2*, 4

- December 2006.
- European Commission (2006c) ENP Progress Report Moldova, *SEC(2006)1506/2*, 4 December 2006.
- European Commission (2006d) Communication on the General Approach to Enable ENP Partner Countries to Participate in Community Agencies and Community Programmes, *COM(2006)724*, 4 December 2006.
- Emerson, M. et al. (2006) *'The Prospect of Deep Free Trade Between the EU and Ukraine'*, Brussels: CEPR.
- Euractiv (2008) 'Grasprom Clause Issues Russia Ultimatum for Energy Co-operation', <http://www.euractiv.com/en/energy/gazprom-clause-issues-russia-ultimatumenergy-operation/article-166> 888. consulted 9 December 2008.
- European Commission (2006a) Green Paper: A European Strategy for Sustainable, Competitive and Secure Energy *SEC (2006) 317g, COM (2006) 105 final*, Brussels, 8 March 2006.
- European Commission (2006b) Staff Working Document accompanying the Commission Communication to the Council and the European Parliament on Strengthening the European Neighborhood Policy, *ENP Progress Report Ukraine* fCom (2006) 726 final , Brussels, 4 September 2006 *SEC (2006) 1505/2*.
- European Commission (2006c) Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on Strengthening the ENP, *COM(2006) 726 final*, Brussels, 4 December 2006.
- European Commission (2008a) Staff Working Document accompanying the Communication from the Commission to the Council and the European Parliament, Implementation of the European Neighborhood Policy in 2007, Progress Report Ukraine, *SEC (2008) 402*, 3 April 2008.
- European Commission (2008b) Press Release 'Securing your energy future: Commission presents energy security, solidarity and efficiency proposals', IP/08/1696, 13 November 2008. European Commission, external relations with the Ukraine, http://europa.eu.int/comm/external_relations/ukraine/intro/index.htm#pol.
- Evans, M. (2006) 'At the interface between theory and practice – policy transfer and lesson drawing', *Public Administration* 84(2): 479–89.
- Evenson, K. (2009) 'Bosnia case study from project on External Democracy Promotion in Post-conflict Zones', *Working Paper*, Free University of Berlin.
- Fabbrini, S. (2004) 'Transatlantic constitutionalism: comparing the United States and the European Union', *European Journal of Political Research* 43: 547–69.
- Fakiolas, E. and Tzifakis, N. (2008) 'Transformation or accession? Reflecting on the EU's strategy towards the Western Balkans', *European Foreign Affairs Review* 13:

377–98.

Ferrero-Waldner, Benita (2006) “The European Neighbourhood Policy : The EU’s Newest Foreign Policy Instrument,” *European Foreign Affairs Review*, 11/2, P.139

----- (2006) ‘The EU, the Mediterranean and the Middle East : a partnership for reform,’ *speech delivered at the German-World Bank forum on the ‘The Middle East and Germany : change and opportunities,’* Hamburg, June 2,.

----- (2006) “Remarks on democracy promotion,” *speech delivered conference on ‘Democracy promotion : the European way, Brussels, December 7*

----- (2005) “The European Neighbourhood Policy : helping ourselves through helping our neighbours,’ *speech delivered at conference of foreign affairs committee chairmen of EU member and candidate states, London, October 31.*

Filténborg, M.S., Gañzle, S. and Johansson, E. (2002) ‘An alternative theoretical approach to EU foreign policy. “Network governance” and the case of the Northern Dimension Initiative’, *Cooperation and Conflict* 37(4): 387–407.

Ferrero-Waldner, B. (2006) ‘The European neighborhood policy: the EU’s newest foreign policy instrument’, *European Foreign Affairs Review* 11: 139–42.

Freinkman, L. et al. (2004) ‘Trade Performance and Regional Integration of the CIS Countries’, *World Bank Working Paper* No. 38.

Friis, L. (1998) ‘The end of the beginning of eastern enlargement – Luxembourg Summit and agenda-setting’, *EIoP* 2(7), <<http://eiop.or.at/eiop/texte/1998-007a.htm>>

Freyburg, T., Lavenex, S., Schimmelfennig, F., Skripka, T. and Wetzel, A. (2009) ‘EU promotion of democratic governance in the Neighborhood’, *Journal of European Public Policy* 16(6): 917–36.

Friesendorf, C. and Penksa, S. (2008) ‘Militarized law enforcement in peace operations: EUFOR in Bosnia and Herzegovina’, *International Peacekeeping* 15(5): 677–94.

Farrell, M. (2009) ‘EU policy towards other regions: policy learning in the external promotion of regional integration’, *Journal of European Public Policy* 16(8): 1165–84.

Goetz, K.H. (2001) ‘Making sense of post-communist central administration: modernization, Europeanization or Latinization?’, *Journal of European Public Policy* 8(6): 1032–51.

Government of the Republic of Croatia (2006) ‘*Overview of activities on the state border of the Republic of Croatia in 2005*’, Zagreb: Ministry of the Interior.

Government of the Republic of Macedonia (2006) ‘Justice and Home Affairs Subcommittee. European Community – Republic of Macedonia’, Brussels, 30

November– December 2006: Internal Compendium.

- Grabbe, H. (2003) 'Europeanization goes east: power and uncertainty in the EU accession process', in K. Featherstone and C.M. Radaelli (eds), *The Politics of Europeanization*, Oxford: Oxford University Press, pp. 303–31.
- Grabbe, H. (2005) 'Regulating the flow of people across Europe', in F. Schimmelfennig and U. Sedelmeier (eds), *The Europeanization of Central and Eastern Europe*, Ithaca, NY and London: Cornell University Press, pp. 112–35.
- Grabbe, H. (2006) *The EU's Transformative Power: Europeanization through Conditionality in Central and Eastern Europe*, New York and Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Grabbe, H. (2005) *The EU's Transformative Power: Europeanization Through Conditionality in Central and Eastern Europe*, Basingstoke and New York: Palgrave Macmillan.
- Godzimirski, J. (2007) 'Russia and the CIS: spaces, paradigms and patterns', in D. Dusseault (ed.), *The CIS: Form or Substance?* Aleksanteri Institute.
- Gstöl, S (2008) 'A Neighborhood Economic Community – finalite' e'conomique for the ENP?', *EU Diplomacy Papers* 3/2008.
- Green, A. and Kohl, R. (2007) 'Challenges of evaluating democracy assistance: perspectives from the donor side', *Democratization* 14(1): 151–65.
- Héritier, A. and Lehmkuhl, D. (eds) (2008) 'The shadow of hierarchy and new modes of governance: sectoral governance and democratic government', *Journal of Public Policy*, Special Issue, 28 (1).
- . (2002) 'New modes of governance in Europe: policy-making without legislating?', in A. Héritier, (ed.), *Common Goods: Reinventing European and International Governance*, Lanham, MD.: Rowman & Littlefield. pp. 185–206.
- Hänggi, H. and Tanner, F. (2005) 'Promoting security sector governance in the EU's neighborhood', *Chaillot Paper* No 80, Paris: Institute for Security Studies.
- Hills, A. (2004) *Border Security in the Balkans: Europe's Gatekeepers*, Oxford and New York: Oxford University Press.
- Hillion, C. (2005) 'The evolving system of European Union external relations as evidenced in the EU partnerships with Russia and Ukraine', *PhD Thesis*, Leiden.
- . (2007) 'Mapping out the new contractual relations between the EU and its neighbors: learning from the EU–Ukraine 'enhanced agreement'', *European Foreign Affairs Review* 12: 160–82.
- Hall, P. (1993) 'Policy paradigms, social learning and the state', *Comparative Politics* 25: 275–96.
- Harlow, C. (1996) 'Francovich and the problem of the disobedient state', *European Law Journal* 2(3): 199–225.

- (1999) *Citizen Access to Political Power in the European Union*, Florence: *EUI Working Paper RSC No. 99/2*.
- Hix, S. (2000) 'Parliamentary oversight of executive power: what role for the European Parliament in comitology?', in T. Christiansen and E. Kirchner (eds), *Committee Governance in the European Union*, Manchester: Manchester University Press, pp. 62–78.
- (2008) *What's Wrong with the European Union and How to Fix it*, Cambridge: Polity Press.
- Hosli, M.O. (1995) 'The balance between small and large: effects of a double majority on voting power in the European Union', *International Studies Quarterly* 39: 351–70.
- . (1996) 'Coalitions and power: effects of qualified majority voting in the Council of the European Union', *Journal of Common Market Studies* 34: 255–73.
- . (1997) 'Voting strength in the European Parliament: the influence of national and partisan actors', *European Journal of Political Research* 31: 351–66.
- Hettne, B. and Söderbaum, F. (2005) 'Civilian power or soft imperialism? The EU as a global actor and the role of interregionalism', *European Foreign Affairs Review* 10(4): 535–52.
- Heyderman, S. (2008) *Authoritarian Upgrading in the Arab World*, Saban Center Working Paper, Brookings Institution.
- Huget, Holger (2007): *Demokratisierung der EU. Normative Demokratietheorie und Governance-Praxis im europäischen Mehrebenensystem*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften
- IBM Guidelines (2004) 'Guidelines for integrated border management in the Western Balkans', Brussels: downloadable on the EU's enlargement homepage; http://ec.europa.eu/enlargement/key_documents/cards_reports_and_publications_en.htm?13
- ICG (2005) 'EU visas and the Western Balkans', *Europe Report* Nr 168–29 November 2005, Brussels.
- Jachtenfuchs, M. (2001) 'The governance approach to European integration', *Journal of Common Market Studies* 39: 221–40.
- James, O. and Lodge, M. (2003) 'The limitations of "policy transfer" and "lesson drawing" for public policy research', *Political Studies Review* 1(2): 179–93.
- Jorges, C. and Neyer, J. (1997) 'Transforming strategic interaction into deliberative problem-solving: European comitology in the foodstuffs sector', *Journal of European Public Policy* 4: 609–25.
- Joerges, C. (2002). 'The law in the process of constitutionalizing Europe', *Arena Conference on Democracy and European Governance*, Oslo.

- Kelley, J. (2006) 'New wine in old wine skins: policy adaptation in the European neighborhood policy', *Journal of Common Market Studies* 44(1): 29–55.
- Krastev, I. (2005) 'Russia's post-Orange empire', *Open Democracy*, <http://www.opendemocracy.net>. 20 October 2005.
- Krastev, I. (2008) 'The EU, Russia and the crisis of the post-Cold War European order', *Europe's World*, summer 2008, <http://www.europesworld.org/EWSettings/Article/tabid/191/ArticleType/articleview/ArticleID/20551/Default.aspx>.
- Kunz, R. and Lavenex, S. (2008) 'The migration–development nexus in EU external relations', *Journal of European Integration* 30(3): 439–57.
- Kröger, S. (2008) Nothing but consultation: the place of organised civil society in EU policy-making across policies', *EUROGOV* No. C-08-03, <http://www.connexnetwork.org/eurogov/pdf/egp-connex-C-08-03.pdf>
- Kausch, K. (2008) 'Morocco', in R. Youngs (ed.), *Is the EU Serious about Promoting Democracy in the Neighborhood?*, Madrid: FRIDE.
- Khakee, A. (2008) Pragmatism Rather than Backlash: Moroccan Perceptions of Western Democracy Promotion, *Euromesco Paper* 73.
- Knaus, G. and Martin, F. (2003) 'Lessons from Bosnia and Herzegovina: travails of the European Raj', *Journal of Democracy* 14(3): 60–73.
- Kubicek, P. (ed.) (2003) *The European Union and Democratization*, London: Routledge.
- Kucharczyk, J. and Lovitt, J. (eds) (2008) *Democracy's New Champions: European Democracy Assistance after Enlargement*, Prague: PASOS.
- Lavenex, S. (2008) 'A governance perspective on the European neighborhood policy: integration beyond conditionality?', *Journal of European Public Policy* 15(6): 938–55.
- (2004) 'EU external governance in "wider Europe"', *Journal of European Public Policy* 11(4): 680–700.
- . (2006) 'Shifting up and out: the foreign policy of European immigration control', *West European Politics* 29(2): 329–50.
- . (2009) 'Trans-governmentalism in the European area of freedom, security and justice', in I. Tömmel and A. Verdun (eds), *Innovative Governance in the European Union: The Politics of Multilevel Policymaking*, Boulder, CO: Lynne Rienner.
- Lavenex, S. and Schimmelfenning, F. (2009) 'EU rules beyond EU borders: theorizing external governance in European politics', *Journal of European Public Policy* 16(6): 791–812.
- Lakoff, S. (1996) *Democracy: History, Theory, Practice*, Boulder, CO: Westview Press.
- . (2009) 'Trans-governmentalism in the European area of freedom, security

- and justice’, in I. Tömmel and A. Verdun (eds), *Innovative Governance in the European Union: The Politics of Multilevel Policymaking*, Boulder, CO: Lynne Rienner.
- (2004) ‘EU external governance in “Wider Europe”’, *Journal of European Public Policy* 11(4): 680–700.
- Lavenex, S., Lehmkuhl, D. and Wichmann, N. (2007) ‘Die Nachbarschaftspolitiken der Europäischen Union: zwischen Hegemonie und erweiterter Governance’, in I. Tömmel (ed.), *Politische Vierteljahresschrift Sonderheft 40/2007*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, pp. 367–88.
- . (2009) ‘Trans-governmentalism in the European area of freedom, security and justice’, in I. Tömmel and A. Verdun (eds), *Innovative Governance in the European Union: The Politics of Multilevel Policymaking*, Boulder, CO: Lynne Rienner.
- (2004) ‘EU external governance in “Wider Europe”’, *Journal of European Public Policy* 11(4): 680–700.
- Lavenex, S. and Wichmann, N. (2009) ‘The external governance of EU internal security’, *Journal of European Integration*.
- Lenschow, A. (2005) ‘Environmental policy: contending dynamics of policy change’, in H. Wallace, W. Wallace, and M. Pollack (eds), *Policy-Making in the European Union*, Oxford: Oxford University Press, pp. 305–27
- Lavenex, S. and Schimmelfennig, F. (2009) ‘EU rules beyond EU borders: theorizing external governance in European politics’, *Journal of European Public Policy* 16(6): 791–812.
- Lo, B. (2002) *Russian Foreign Policy in the Post-Soviet Era: Reality, Illusion, and Mythmaking*, Basingstoke: Palgrave.
- May, P. (1992) ‘Policy learning and failure’, *Journal of Public Policy* 12(4): 331–54.
- Marier, P. (2009) ‘The power of institutionalized learning: the uses and practices of commissions to generate policy change’, *Journal of European Public Policy* 16(8):1204–23.
- Majone, G. (2001) ‘Nonmajoritarian institutions and the limits of democratic governance: a political transaction cost approach’, *Journal of Institutional and Theoretical Economics* 157(1): 57–78.
- . (1997) ‘The new European agencies: regulation by information’, *Journal of European Public Policy* 4(2): 262–75.
- May, K. (1952) ‘A set of independent, necessary and sufficient conditions for simple majority decision’, *Econometrica* 10: 680–84.
- Magen, A. (2006) ‘The shadow of enlargement: can the European neighborhood policy achieve compliance?’, *Columbia Journal of European Law* 12: 383–427.

- Mayntz, R. (2005) 'Governance Theory als fortentwickelte Steuerungstheorie?', in G. F. Schuppert, (ed.), *Governance-Forschung, Vergewisserung über Stand und Entwicklungslinien*, Baden-Baden: Nomos.
- Martin, L.L. and Simmons, B.A. (1998) 'Theories and empirical studies of international institutions', *International Organization* 52(4): 729–57.
- Monar, J. (2001) 'EU justice and home affairs and the eastward enlargement: the challenge of diversity and EU instruments and strategies', Discussion Paper C 91, Bonn.
- (2004) 'The EU as an international actor in the domain of justice and home affairs', *European Foreign Affairs Review* 9: 395–415.
- McGann, A.J. (2004) 'The tyranny of the supermajority: how majority rule protects minorities', *Journal of Theoretical Politics* 16: 53–77.
- Mitsilegas, V. (2007) 'The external dimension of EU action in criminal matters', *European Foreign Affairs Review* 12: 457–97.
- Miller, D. (2008) 'National responsibility and global justice', *Critical Review of International Social and Political Philosophy* 11: 383–99.
- Moravcsik, A. (2002) 'In defence of the democratic deficit: reassessing legitimacy in the EU', *Journal of Common Market Studies* 40(4): 603–24.
- Montpetit, E. (2009) 'Governance and policy learning in the European Union: a comparison with North America', *Journal of European Public Policy* 16(8): 1185–1203.
- Newdick, C. (2006) 'Citizenship, free movement and healthcare: cementing individual rights by corroding social solidarity', *Common Market Law Review* 43: 1645–668.
- Ordeshook, P.C. (1986) *Game Theory and Political Theory*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Prodi, R. (2002) 'A wider Europe – a proximity policy as the key to stability'. *Speech at the Sixth ECSA World Conference in Brussels*.
- Peters, G. and Hogwood, B. (1982) 'The dynamics of policy change: policy succession', *Policy Sciences* 14: 225–45.
- Pippan, C. (2004) 'The rocky road to Europe: the EU's Stabilization and Association Process for the Western Balkans and the principle of conditionality', *European Foreign Affairs Review* 9: 219–45.
- Pridham, G. (2005) *Designing Democracy: EU Enlargement and Regime Change in Post-Communist Europe*, Basingstoke and New York: Palgrave Macmillan.
- Pollack, M. (2003) 'Control mechanism or deliberative democracy? Two images of comitology', *Comparative Political Studies* 36: 125–55.
- Pierson, P. (1996) 'The path to European integration: a historical institutionalist

- analysis', *Comparative Political Studies* 29(2): 123–63.
- Pesic, V. (2009) 'Serbia', in M. Emerson and R. Youngs (eds), *Democracy's Stagnation in the European Neighbourhood: Causes and Failing Responses*, Brussels: CEPS.
- Radaelli, C. (2000) 'Policy transfer in the European Union: institutional isomorphism as a source of legitimacy', *Governance* 13(1): 25–43.
- . (2009) 'Measuring policy learning: regulatory impact assessment in Europe', *Journal of European Public Policy* 16(8): 1145–64.
- Richardson, J. (ed.) (1982) *Policy Styles in Western Europe*, London: Allen & Unwin.
- Rose, R. (1991) 'What is lesson-drawing?', *Journal of Public Policy* 11(1): 3–30.
- Rees, W. (2008) 'Inside out: the external face of EU internal security policy', *Journal of European Integration* 30(1): 97–111.
- Razumkov Centre (2007) 'Public monitoring of the Ukraine – EU Action Plan, national security and Defense 2007: Ukraine–EU: towards a new phase of cooperation', 5: 89, <http://www.uceps.com.ua>.
- (2008) 'The EU gas market: state and trends of development', *National Security and Defense Magazine* 8, <http://www.uceps.com.ua>.
- Rettman, A. (2008) 'Germany and Russia threaten EU-Ukraine relations', *EU Observer*, 28 August 2008, <http://euobserver.com/24/26653>. (accessed 4 September 2010).
- Schimmelfennig, F. and Scholtz, H. (2008) 'EU democracy promotion in the European neighborhood. Political conditionality, economic development and transnational exchange', *European Union Politics* 9(2): 187–215.
- Schimmelfennig, F. and Sedelmeier, U. (2004) 'Governance by conditionality: EU rule transfer to the candidate countries of Central and Eastern Europe', *Journal of European Public Policy* 11(4): 661–79.
- . (2005a) 'Conclusions: The impact of the EU on the accession countries', in F. Schimmelfennig and U. Sedelmeier (eds), *The Europeanization of Central and Eastern Europe*, Ithaca, NY and London: Cornell University Press, pp. 210–29.
- (2005b) *The Europeanization of Central and Eastern Europe*, Ithaca, NY: Cornell University Press.
- . (2002) 'Theorizing EU enlargement: research focus, hypotheses, and the state of research', *Journal of European Public Policy* 9(4): 500–28.
- Sedelmeier, U. (2006) 'Europeanization in new member and candidate states', *Living Reviews in European Governance* 1(3). <http://europeangovernance.livingreviews.org/Articles/lreg-2006-3/>
- . (2005) *Constructing the Path to Eastern Enlargement: The Uneven Policy*

- Impact of EU Identity*, Manchester: Manchester University Press.
- (2007) 'The European neighborhood policy: a comment on theory and policy', in K. Weber, M.E. Smith and M. Baun (eds), *Governing Europe's Neighborhood: Partners or Periphery?*, Manchester: Manchester University Press, pp. 195–208.
- Sabel, C.F. and Zeitlin, J. (2007) 'Learning from difference: the new architecture of experimentalist governance in the European Union', *European Governance Papers*
- Sabatier, P. (1998) 'The advocacy coalition framework: revisions and relevance for Europe', *Journal of European Public Policy* 5(1): 98–130.
- Stevens, H. (2004) *Transport Policy in the European Union*, Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Smith, K.E. (2005) 'The outsiders: the European neighborhood policy', *International Affairs* 81: 757–73.
- Smith, M. (1996) 'The European Union and a changing Europe: establishing the boundaries of order', *Journal of Common Market Studies* 34(1): 5–28.
- Shapovalova, N. (2008) 'The New Enhanced Agreement between the EU and Ukraine: Will It further Democratic Consolidation?', *FRIDE Working Paper* No. 62/June 2008.
- Silina, T. (2008) 'Anatoliy Gritsenko: the biggest threat to the Ukraine is us', *Zerkalo Nedeli* No. 30(709), 16–22 August 2008, <http://www.mw.ua/1000/1550/63775/> (accessed 10 September 2010).
- Sushko, O. et al. (2008) 'The New Enhanced Agreement between Ukraine and EU: Proposals of Ukrainian Experts', *KAS Policy Paper* 8/2008.
- Schout, A. (2009) 'Organizational learning in the EU's multi-level governance system', *Journal of European Public Policy* 16(8): 1124–44.
- Scharpf, F. (1991) *Governing Europe*, Oxford: Oxford University Press.
- (1999a) *Governing in Europe: Effective and Democratic?*, Oxford: Oxford University Press.
- (1999b) 'Legitimacy in the multi-actor European polity', in M. Egeberg and P. Laegreid (eds), *Organizing Political Institutions: Essays for Johan P. Olsen*, Oslo: Scandinavian University Press, pp. 261–88.
- Slaughter, A. (2004) *A New World Order*, Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Sebastian, S. (2008) 'The Stabilization and Association Process: Are EU Inducements Failing in the Western Balkans?', *FRIDE Working Paper* 53.
- Shapovalova, N. (2008) 'The New Enhanced Agreement between the EU and Ukraine: Will It Further Democratic Consolidation?', *FRIDE Working Paper* 62.
- Tömme, I. and Verdun, A. (eds) (2009) *Innovative Governance in the European Union: The Politics of Multilevel Policymaking*, Boulder, CO: Lynne Rienner.

- (ed.) (2007) *Die Europäische Union. Governance und Policy-Making*, PVS-Sonderheft 40/2007.
- Trauner, F. (2006) 'External aspects of internal security: a research agenda', Publication 382 (Project-No.513416) for EU-Consent Project: Wider Europe – Deeper Integration? Constructing Europe Network.
- Vinokurov, E. (2007) 'Russian approaches to integration in the post-soviet space in the 2000s', in K. Malfliet et al. (eds), *The CIS, the EU and Russia: Challenges of Integration*, Basingstoke: Palgrave.
- Vachudova, M.A. (2005) *Europe Undivided: Democracy, Leverage and Integration after Communism*, Oxford: Oxford University Press.
- Wolff, S., Wichmann, N. and Mounier, G. (eds) (2009) 'Special issue: The external dimension of justice and home affairs: A different security agenda for the EU?' *Journal of European Integration* 31(1).
- Warleigh, A. (2001) "'Europeanizing" civil society: NGOs as agents of political socialisation', *Journal of Common Market Studies* 39: 619–39. *Watts v Bedford Primary Care Trust* C-372/04 [2006] ECR 1185.
- Weale, A. (2005) *Democratic Citizenship and the European Union*, Manchester: Manchester University Press.
- Wallace, H. (2000) 'The policy process. A moving pendulum', in H. Wallace and W. Wallace (eds), *Policy-Making in the European Union*, Oxford: Oxford University Press, pp. 39–64.
- Wolff, S., Wichmann, N. and Mounier, G. (eds) (2009) *The External Dimension of Justice and Home Affairs*, London: Routledge.
- Willerton, J. and Beznosov, M. (2007) 'Russia's pursuit of its Eurasian security Interests: weighing the CIS and alternative bilateral-multilateral arrangements', in K. Malfliet et al. (eds), *The CIS, the EU and Russia: Challenges of Integration*, Basingstoke: Palgrave.
- Wolczuk, R. (2007) 'Ukraine – a partial but reluctant CIS member', in D. Dusseault(ed.), *The CIS: Form or Substance?* Aleksanteri Institute.
- Youngs, R. (2008) *Is European democracy promotion on the wane?*, WorkingDocument #292, Brussels: Centre for European Policy Studies.
- (2004) 'Normative dynamics and strategic interests in the EU's externalidentity', *Journal of Common Market Studies* 42(2): 415–35.
- (2008a) 'Trends in democracy assistance: what has Europe been doing?', *Journal of Democracy* 19(2): 160–8.
- . (2008b) *Is European Democracy Promotion on the Wane?*, *CEPS Working Paper*.
- Zito, A.R. (2009) 'European agencies as agents of governance and EU learning',

Journal of European Public Policy 16(8): 1224–43.

Zito, A.R. and Schout, A. (2009) 'Learning theory reconsidered: EU integration theories and learning', *Journal of European Public Policy* 16(8): 1103–23

Zielonka, Jan (2008) "Europe as a global actor : empire by example?" *International Affairs*, 84:3, PP.471-484

國外訪談心得報告

近 20 年以來，歐美學界累積相當多有關於歐盟外部治理的研究文獻，其中絕大部分來自歐洲學界。本計畫原預定民國 102 年 3 月至 4 月間赴歐洲進行必要之訪談工作，後因國科會補助的經費不足，而改至前往中國大陸與相關領域學者交流研究心得，並經國科會與本校(政治大學)核准，於民國 102 年 3 月下旬前往北京與上海與大陸進行移地研究。4 月初適逢大陸清明假期，一些學者或回鄉掃墓或外訪(包括台灣)，迫使上海一站臨時更改為西安。

本計畫移地境外研究時間為 2013 年 3 月 29 至 4 月 6 日，訪談單位包括北京社科院歐洲研究所、北大與清華大學國際關係學系等單位，訪談方式包括面對面對話與電訪，此外亦利用機會蒐集大陸出版的相關文獻資料，順道了解大陸學者對歐盟外部治理的研究進度與看法。

這次訪談的最大收穫是，確認本人先前研判歐盟外部治理因歐債危機問題受到的影響與轉變。特別是，希臘與愛爾蘭的危機，揭露了歐盟外部治理呈現出一些變化，它包括(一)金融決策權逐漸從布魯塞爾轉至各成員國的政府；(二)歐盟統合的兩種速度發展，逐漸成為事實，減慢歐盟周邊國家基盟的進度；(三)講求平等歐洲(egalitarian Europe)的理想，正逐漸重回大國主導的現實；(四)德法傳統扮演歐洲支柱與核心角色，也正持續弱化中。

大體而言，大陸學者與本計畫主持人看法大同小異之，認為歐盟處理國際事務時有其特有的途徑與世界觀。超過半世紀的歐洲統合不但將歐洲塑造成一個和平、繁榮與民主的區域，也使會員國相信諸如民主、人權、法治與多元化等價值，同時更願意透過和平主義、多邊主義與制度主義等途徑來達成發展的目標，並且將其信仰的規範與價值推廣國際社會，這也是西方學者曼納斯(Ian Manners)將歐盟定位為一個「規範性強權」(normative power)，稱其有能力將國際社會塑造成其所認知的「正常」(normal)狀態的行為者。

曼納斯指出，就其目前的法治與政策架構而言，歐盟至少具備五種核心規範，此即：和平、自由、民主、法治與人權；除此之外，歐盟還具有包括社會穩定、反歧視、永續發展以及善治等的四項次要規範，並透過宣揚這些規範，展現不同於現實主義所描述的主權國家形象。大陸學者也指出，擁有這些規範價值不意味歐盟就是一個規範性強權，除非歐盟有能力將這些規範推廣出去。因此如果根據 Laurence Whitehead、Catarina Kinnval 或 Richard G. Whitman 的觀察，歐盟外部治理係運用六種方式對外推廣規範與價值，包括接觸影響(contagion)、訊息擴散(informational diffusion)、制度擴散(procedural diffusion)、規範轉移(transference)、公開代表(overt diffusion)以及文化過濾(cultural filter)。

另一位西方學者 Gustaaf Geeraerts 也把歐盟視為一個規範的行為者(normative actor)，他認為歐盟的政策以價值、制度和合作為基礎，而非倚靠傳統的權力政治；換言之，歐盟期望把國際社會建構成為以制度和秩序為基礎的環

境，但若因此把中國預想為能夠接受歐盟「後現代論述」(post-modern discourse)，顯然不切實際。整體而論，中國與其他主權國家一樣，不僅不會放棄現實政治思維，且會把國家核心利益視為外交政策的最高準則。中國大陸或不否認民主與人權價值，但不會把這些規範性論述做為其外交政策的優先選項，也反對西方國家以普世價值為名，強行要求中國接受帶有西方意識形態的價值或規範。

當然，中國大陸並不具歐盟候選國身分，也不需要靠歐盟外援，雙方出非具有明確的共同利益與合作誘因，歐盟想以規範性力量影響中國，相當困難，遑論雙方成功建構戰略夥伴關係。

與大陸學界交換研究心得時，討論焦點很難不轉至歐債危機對外部治理造成的影響。據此，本計畫未來出版前，勢必要顧及這個因素。歐盟 27 國 2012 年 GDP 以近於零成長，扮演火車頭角色的德國較佳約為 3.7%，主因在於全球經濟依然疲軟，相對減少對歐元區進口的需求，目前大部分歐元國家都以加稅和削減政府支出來紓緩赤字問題。受訪大陸學者的共同看法是：目前歐洲的金融環境面對的三大問題是：其一，全球經濟成長不如預期，歐洲銀行暫難脫離困境；其二，歐盟不比美國，較缺乏統一的銀行體系規範；第三，歐盟內部依然有潛在危機，增加解決銀行體系的困難，歐洲央行(ECB)決定加速購買政府公債的作法，無異於在拖延會員國削減政府赤字的時間。目前 Club Med 成員國的債務近 3 兆歐元，歐洲銀行所佔債權比例很高。

2010年3月3日歐盟執委會正式提出所謂《Europe 2020 策略》提案，規畫出未來 10 年歐盟的戰略目標與經濟治理，優先強化的是「智慧成長」(smart growth，以知識和創新為基礎的經濟發展)、「永續成長」(sustainable growth，促進更有效地資源使用與具競爭性經濟)、「包容性成長」(inclusive growth，加速高就業率經濟，並鞏固社會和區域團結)等項目。至於短期的因應，包括解決歐債國家的紓困問題。未來歐盟解決經濟治理問題，除了德國要有強烈意願與盟國商議歐元區的種種需求，及表態德國可以提供的貢獻，才可能挽救歐元，也能維繫住歐洲統合的成果。當然，梅克爾承受到德國內部的沉重壓力，德國政府、媒體、企業對 PIIGS 危機的態度相對低調與沉默，主要是想讓德國民眾自行感受，因為目前德國內部主張當年放棄馬克(DM)是錯誤政策的人，較希臘危機前更多。

從經貿關係的發展而言，ENP 扮演的功能不大。南高加索三國對歐盟貿易佔歐盟全球貿易的比重微乎其微。再從三國與歐盟的經貿數據來看，高加索國家對歐盟出口的依賴度甚高。2009 年 3 月，歐盟正式提出頗具爭議性的所謂「東歐夥伴計畫」(Eastern Partnership Program, EPP)，目標置於前蘇聯地區的六個國家(烏克蘭、亞塞拜然、喬治亞、亞美尼亞、摩爾多瓦及白俄羅斯)，目的則為降低俄羅斯在該地區的影響力。歐盟 27 個成員國對 EPP 始終存有分歧，波蘭與瑞典最早(2008 年)制定 EPP，同年 8 月間俄、喬爆發軍事衝突，凸顯了這個計畫的急迫性。反對 EPP 的歐盟成員國，所持理由不一，例如羅馬尼亞和保加利亞擔心黑海經濟合作組織(Black Sea Economic Cooperation Organization)的整合會因 EPP 而受波及；荷蘭反對是基於 EPP 受援夥伴不佳的人權記錄；法德兩國堅決反對不外乎為避免衝擊對俄關係。與 2004 年的 ENP 或 2008 年的「歐洲移民與庇護公約」(European Pact on Immigration and Asylum)一樣，EPP 同樣也是在妥協下完成原則性的宣示，現階段見不到 EPP 的實質內涵，甚至 6 個受援夥伴國的身分確認還存有變數。EPP 完全略過受援夥伴國加入歐盟的時間表，只提到旅遊、簽證互惠、自由貿易或金融援助等合作事項，尤其對 6 個東歐夥伴成員僅提供 8

億美元的援助預算，遠不如俄羅斯對東歐與南高加索等前蘇聯成員提出的 250 億美元具誘惑力。

整體而論，ENP的最主要功能還是為加強邊境管制、促進民主轉型與衝突解決等，但從其戰略意圖、行動計畫目標和實際成效三個面向去評估，本文的結論是：歐盟對夥伴關係成員國的「強制向善」目標，宣示性的意義似乎重於實質的成果。若從強調道德行動的層面切入，歐盟邁向ENP的目標已不再採取傳統的高壓手段，亦不會放棄用金融援助的方式，其行動計畫呈現的只是在「實用性」、「價值觀」、「合法權力」與「公平性」之間找到平衡點。

ENP的真正問題呈現出，歐盟(與北約)目前沒有能力介入包括喬治亞、亞塞拜然、亞美尼亞或烏克蘭在內的前蘇聯地區衝突。現階段能夠做到的，除了擺出防衛姿態之外，真正能夠威脅到俄羅斯的措施相當有限。2009年初，美國與歐盟都直接或間接告知喬治亞，西方很難確實保障高加索國家的安全，3月5日北約布魯賽爾會議期間，國務卿希拉蕊(Hilary Clinton)就曾向喬治亞外長吉勞瑞(Nikoloz Gilauri)解釋美國為修補對俄關係的無奈。根據當時的媒體報導，吉勞瑞外長事後專程飛往歐盟瞭解真相，結果華德納女士不僅證實了美國的立場，還勸告格喬治亞必須改善與俄羅斯的關係。

歐盟面對外部(尤其高加索地區)安全情勢的回應，讓人想到1939年的波蘭。當時，英法兩國都曾經對波蘭做出類似的安全保障承諾，但英、法與德國心裏都很清楚，沒有任何歐洲國家真有保護波蘭的能力和意願，甚至連波蘭人也多能認清此項現實。只不過，當時許多國家把希望寄託在德國可能懼怕與英、法發生戰爭，而不會冒險進犯波蘭。歷史事實證明了它的結果並非如此。整體而論，當下歐盟的處境與二次大戰前的英、法兩國，不乏若干相類似的方面，歐洲大國(或美國)對喬治亞(或烏克蘭)的支持，十足反映出「心有餘而力不足」的窘境。反觀中、東歐及南高加索國家儘管具有脫離俄國陰影控制的意願，卻難以獲得足夠的外力奧援(軍力、經援和科技)。尤其以往的經驗印證，歐盟CFSP一旦面對利益悠關的強權時，通常就很難發揮預期的功能，更何況歐盟今已擴增至27國，新舊成員國間對俄羅斯的政策與互動，看法始終不一致，遠比傳統成員國間的意見更為分歧。

當然，目前沒有任何證據或數據能夠證明，ENP夥伴成員國在未獲得保證能成為歐盟新會員的情況下，還能夠成功而順利地進行民主轉型，土耳其可能是第一個觀察的重要案例。歐盟ENP行動計畫的一項重要目標是完成建構「黑海能源轉運系統」(Black Sea Energy Transmission System)，成功的關鍵也在於土耳其、喬治亞和亞塞拜然是否能先行完成興建高壓輸送線(High voltage transmission line)；換句話說，歐盟對高加索地區的衝突解決，土耳其扮演的角色相當重要。

毋庸置疑，當能源安全成為全球關注的議題後，高加索的戰略地位自然愈趨重要。當下南高加索地區的安全、穩定和區域合作，端視阿布哈茲與南奧賽提亞趨於獨立後的走向與納卡領土爭端的結果等兩項變數發展。就衝突理論與現實政治的角度切入，打破前述僵局的唯一辦法，無非視國際社會介入的深度和廣度。如同前文所討論的結果，當下歐盟對高加索的衝突解決，大抵僅限於政

治表態支持衝突各方維繫現有的談判機制，以及提供財政援助並穩定衝突區內的經濟秩序。

歐盟如果真有心加速促成南高加索的穩定，避免重蹈1990年代巴爾幹半島衝突的覆轍，就必須採取更具實質內涵的行動。自本世紀初以來，歐盟針對該區已發布過無數的聲明與情勢評估報告，展現的成果卻相當有限；換言之，「口惠實不至」是歐盟睦鄰政策的最大瑕疵。從2006年12月執委會ENP行動計畫文件呼籲歐盟國家要正視高加索衝突所產生的「重要溢出」(major Spillover；如非法移民、不可靠的能源供應、環境惡化或恐怖主義蔓延等)，至2009年初歐盟(及北約)面對俄羅斯違反「六點和平協議」(Six Point Plan)的不作為，其實已經點出了歐盟睦鄰政策的問題。