

國立臺灣大學社會科學院政治學系

碩士論文

Department of Political Science

College of Social Sciences

National Taiwan University

Master Thesis



國際合作理論的再檢視：

歐洲聯盟北方維度與東部夥伴關係倡議的比較分析

Revisiting International Cooperation Theories:

A Comparative Analysis of the EU's Northern

Dimension and Eastern Partnership Initiative

胡庭瑞

Ting-Rui Hu

指導教授：蘇宏達 博士 Hung-Dah Su, Ph.D.

中華民國 109 年 12 月

December 2020



國立臺灣大學碩士學位論文
口試委員會審定書

國際合作理論的再檢視：歐洲聯盟北方維度與
東部夥伴關係倡議的比較分析

**Revisiting International Cooperation Theories: A Comparative
Analysis of the EU's Northern Dimension and Eastern
Partnership Initiative**

本論文係 胡庭瑞 君（學號：R07322021）在國立臺灣大學政治
學系完成之碩士學位論文，於民國 109 年 12 月 28 日承下列考試
委員審查通過及口試及格，特此證明

口試委員：

蘇宏達

（簽名）

（指導教授）

楊三德

吳玉山



謝辭



遙想 2018 年 3 月中旬，我還在苗栗竹南的斗煥坪營區一邊答數，一邊煩惱究竟該選擇就讀母校的外交所，或是心理距離相當遙遠，但地理距離 5 分鐘車程的臺大政研所；時光荏苒，現今的我已經在人生的下一段航程上，整理、收拾前一段旅途的心情。若依吾友張念維的說法，要「不管，就一句話」為其作結的話，我想李慈恩的口頭禪「好瘋」應該頗為合適，言簡意賅。

我要感謝我的父母胡燕城先生以及李惠真女士，不但包容我的壞脾氣二十餘年，之後數十年也還是得繼續忍受。謝謝爸、媽給我的一切以及支持，我雖然往往嘴上不說，但心裡還是非常感激的。

我要感謝我的指導教授蘇宏達老師，不僅在學術的道路上引領學生前進，也是教導我待人處事的導師，受用無窮。同時，我也要感謝吳玉山老師以及楊三億老師願意擔任學生論文的口試委員，給了我相當多精闢的建議以及啟發，也使我的拙作蓬蓽生輝。

我要感謝研究所與我同甘共苦的兩位好友、兄長，李慈恩先生以及張念維先生，實在無法想像沒有你們的臺大生活。無論是一起擔任研討會走路工、一起霸佔系辦公告口試時間的佈告欄、一起作襯衫、一起等待放榜、一起受訓還是一起討論學術和政治問題，這些一起中我感到非常快樂也十分幸運，希望之後我們也能一起繼續走下去。

我要感謝在研究所因緣際會認識的好朋友們：程惠、呂冠樺、張懷萱、洪錦祥等，時時刻刻與我玩耍小酌，有效的分擔了我的壓力。

我要感謝臺大政治系男排，願意對初來乍到的我伸出溫暖的雙手，讓我能夠在研究所時期繼續從事我所摯愛的運動。因為排球而相識的你們，是除嚴肅

的學術以及工作外，完整我臺大生活的另外半面，也是維繫我論文寫作的重要動力。盧則全、閩澄智、張紘齊、許睿洋 A、包凱仁、項柏翰、陳致遠、陳亮丞、郭駿賢、沈才倫、黃詣芸以及其他哥姊弟妹，謝謝你們。



我要感謝我的死黨們，在我離開政大、時常感到孤單寂寞時，仍不忘透過相聚給予我溫暖的能量。曾勢凜、謝誌、王國仲、韓詠翔、許睿洋 B、郭建甫、陳信宇、陳材翰、方淇以及外交男排的弟弟妹妹們，感謝高中大學時有你，感謝現在有你，未來也還要有你。

最後，我要感謝踢個 (Tigger) 小姐。無論我在外寫作有多麼疲憊、耗弱，返家時在門外總能聽到妳達達的腳步以及尾巴興奮搖曳的聲響，開門總能見到妳可愛、圓圓的療癒眼睛。能夠收養妳真是幸運，但希望妳日後稍微克制，不要再整天掉毛、刮壞我的西裝褲了。

一直以來，我都自認為是一個特別倒楣的人，國家考試手錶筆壞掉、出國旅遊遇政變遇鬼，不過，在臺大這兩年半的時光中，我確實是非常幸運，才能夠遇到這些貴人、貴事。說來諷刺，大學時整天只想著要拿排球比賽冠軍、荒廢課業的我，來到臺大之後竟然能夠順利結業，還實現了大學時期的冠軍夢想，也太瘋。這本論文謹獻給這段瘋狂時光，我在這段過程中竭盡全力、問心無愧，回首來時路，完全沒有一絲遺憾。

胡庭瑞 2021. 1. 31

謹誌於國立臺灣大學社會科學院 614 研究室

中文摘要

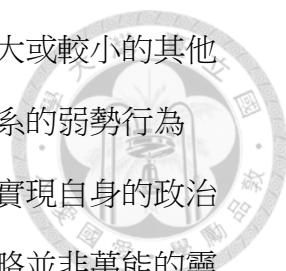


在探討國家間合作的議題時，傳統的主流國際關係理論，如現實主義視角下的霸權穩定論、強調制度重要性的新自由主義等，均相當重視大國在合作過程中所扮演的角色，而對於其他佔據國際體系的中小型行為者的能動性則較少著墨與關注。著眼於中小型國家在國際層次上的外交策略選項空間，本文試圖解答的核心問題有二，即理論上是否能夠建立一個以行為者角度出發，同時並不以行為者具備特定實力作為前提的合作理論分析架構？更進一步言之，這樣的分析架構是否能夠捕捉到經驗世界中中小型國家的策略選擇邏輯？

為了回答上述的第一個問題，在理論層次上，本文回顧、爬梳既有的國際合作理論，並透過公共財、折扣函數等概念，搭建了一個以利益形質認知作為主要切入點的合作理論分析架構。本文認為，行為者對於係爭利益的性質認知會影響合作的發生邏輯：當利益的公共性明顯時，合作依照集體行動的邏輯運作；當利益的私有性強烈時，合作則按循現實式的議價邏輯。最後，無論是何種合作邏輯，對於未來的信心（折扣函數）都具有重要的影響作用。

利益性質認知的論點對於中小型國家外交政策的理論意涵在於，由於認知具備主觀性，因此行為者應有操作、形塑利益性質的空間，而按此思路所推行而出的重要論點為，在體系內實力愈不足的行為者，就愈需要訴諸於利益的公共化策略。

在實證層次上，本文透過歐洲聯盟內的雙個案、三倡議（芬蘭的北方維度倡議與波蘭的東方維度倡議、東部夥伴關係倡議）來檢視分析架構的有效與適用性。芬蘭與波蘭作為體系內的小型以及中型行為者，均曾在歐盟內進行政策倡議，並在過程中分別透過不同的議價、遊說策略，爭取體系內其他行為者對於自身議程的支持與合作。在比較分析的過程中，本文發現，波蘭作為較具實



力的行為者，其能夠使用的工具選項較為豐富，面對體系內較大或較小的其他行為者各有不同邏輯的遊說策略表現；相對而言，芬蘭作為體系的弱勢行為者，確實較仰賴利益公共化的策略來獲取不對稱的政治收益、實現自身的政治議程。本文進一步在北方維度的倡議過程發現，利益公共化策略並非萬能的靈丹妙藥，其潛在的副作用是，由於利益的實現需要透過體系內的大型行為者自願提供，因此倡議在具體化的過程中，其內涵可能會受到大型行為者自身的偏好影響，發生與倡議者預想不同的扭曲、變形現象。小型行為者較難控制倡議發展的方向，並維持倡議之完整性。

本文也在雙個案比較研究的過程中，觀察到折扣函數對於合作的影響作用。本文認為其具體展現在兩個層次：第一，當作為倡議背景的外部因素發生變化，由於折扣函數發生改變，行為者策略的有效性將受到影響。如文中所提及之俄喬戰爭（2008）爆發後，波蘭公共化東部夥伴關係倡議的策略就明顯的更具說服力；第二，倡議開展後的所創造出來的政策空間，能夠藉由增加各行為者間的互動機會，強化未來的重要性，並有助於各方後續合作的深化以及發展。

關鍵字：芬蘭、波蘭、歐盟、北方維度、東部夥伴關係、政策倡議、合作、公共財、利益型塑

ABSTRACT



Revisiting International Cooperation Theories:
A Comparative Analysis of the EU's Northern Dimension and Eastern Partnership
Initiative
by
TING-RUI HU
December 2020

ADVISOR(S): HUNG-DAH SU, Ph.D.

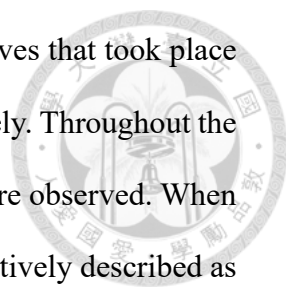
DEPARTMENT: POLITICAL SCIENCE

MAJOR : INTERNATIONAL RELATIONS

DEGREE: MASTER OF ARTS

KEY WORD: Finland, Poland, European Union, Northern Dimension, Eastern Partnership, Policy initiative, Cooperation, Public good, Interest shaping

While exploring the origin of cooperation, the concept of “common interest” is often regarded as the indispensable premise for collaboration, especially by neoliberal institutionalists. However, due to the vagueness of the concept itself, this article seeks different approaches toward understanding what constitutes cooperation. Through intensive literature review, this article argues that the perceived nature of an interest influences and dictates the logic of cooperation. When an interest is considered more “public” than “private”, cooperation that evolves around it would follow the logic of collective action, in which the weak might have a chance to exploit the stronger. However, if the interest is believed to be a private good, then realist bargaining logic is at play, and bargaining strength matters more. That said, as numerous literatures had implied, the nature of an interest is often obscure, and offers some room for actors to mold and define its “nature”. The analytical framework also notes the importance of prospect, in which that confidence is influential to both public and private good-oriented cooperation.



The article then dives into the study of two main policy initiatives that took place in the European Union, brought up by Finland and Poland respectively. Throughout the Finnish-led “Northern Dimension” initiative, different strategies were observed. When persuading major powers in the EU, the Northern Dimension was actively described as a common European interest; When dealing with southern European states that have no particular interest on the subject, “tit-for-tat” like narratives, such as establishing such frontier policy would benefit the southern bloc as well should they wish to have one of their own, were used, and the process became a realist bargain.

When compared with the Polish-steered “Eastern Partnership” initiative, the connection between difference in bargaining strength and available policy tools became even more evident. Poland, being a substantially larger actor in the EU, were able to utilize realist-oriented bargaining approach more efficiently to persuade other parties. However, when faced with a bigger actor, namely Germany, the public good narrative was also exploited to encourage its voluntary support.

This article proposes that the shaping of interests can have powerful political impact. By choosing suitable tools for different targets, the subjectivity of interest allows actors to achieve asymmetric political gains by utilizing the logic of collective action. Nevertheless, this article is only an immature attempt to unravel the mysteries of cooperation, and further studies are required to revise or reinforce the framework brought forth in the article.

目錄



謝辭.....	i
中文摘要.....	iii
ABSTRACT.....	v
目錄.....	vii
圖表目次.....	ix
第一章 緒論.....	1
第一節 研究動機與目的.....	1
第二節 研究問題.....	4
第三節 文獻回顧.....	6
第四節 研究途徑.....	20
第五節 研究限制.....	27
第二章 北方維度倡議.....	29
第一節 倡議背景與內涵.....	29
第二節 倡議發展.....	32
第三節 行為者策略.....	35
第四節 倡議的挑戰.....	42
第五節 小結.....	45
第三章 東部夥伴關係倡議.....	47
第一節 東方維度倡議.....	47
第二節 東部夥伴關係倡議.....	57
第六節 小結.....	73
第四章 分析架構與實證之對話.....	77
第一節 利益性質對於合作途徑的影響.....	77
第二節 外部因素與利益性質的關係.....	86
第三節 合作策略對於政策產出的影響.....	87
第四節 個案比較與意涵.....	95
第五章 結論.....	103
第一節 研究發現.....	103
第二節 未來展望.....	105
參考文獻.....	107
一、 中文部分.....	107
二、 外文部分.....	109
附錄一 高峰會主席總結（1997-2003）.....	125

附錄二 高峰會主席總結（2008-2009）131



圖表目次



圖 1-1 利益認知、折扣函數與合作關係圖	22
圖 2-1 「北方維度」關鍵字出現率堆疊圖	36
圖 4-1 東部夥伴關係國家民主發展指數趨勢（2005-2020）	92
表 1-1 財貨分類（排他性、敵對性）	9
表 3-1 歐盟行為者對東部夥伴關係倡議之立場	75
表 4-1 歐盟各國國內生產毛額排名（1997、2003、2008）	79
表 4-2 歐盟理事會投票權數分配	80
表 4-3 北方維度與東部夥伴關係倡議比較表	95



第一章 緒論



第一節 研究動機與目的

近年來，在全球暖化以及能源議題等因素的驅動之下，北極在地緣政治上的重要性日益升高，各有關國家不僅動作頻頻，近年來亦紛紛公佈自己的北極政策。¹被視為在北極治理上有重要影響力的歐洲聯盟（European Union，以下簡稱歐盟），²也不遑多讓。事實上，除了歐盟執行委員會（European Commission，以下簡稱執委會）與歐盟外交暨安全政策高級代表（High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy，以下簡稱高級代表）在 2016 年 4 月向歐洲議會（European Parliament）以及歐盟理事會（Council of the European Union，以下簡稱理事會）遞交了相當完整的歐盟北極政策的聯合聲明之外，³理事會也甫於 2019 年 12 月 9 日發布了針對歐盟北極政策的回應，支持並指示執委會與高級代表持續與各會員國合作，繼續更新並定期向理事會回報歐盟的北極政策（Council of the European Union，2019）。

從地理角度出發，歐盟嚴格來說並不是一個北極的行為者（Hossain，2015：97），因為其兩個北極會員國芬蘭以及瑞典均無瀕臨北極海的海岸線。丹麥雖亦為北極理事會之成員，但做為其海外領土部分的格陵蘭於 1982 年的公投中退出了歐盟。這導致歐盟並沒有北極海的直接領域管轄權。這或許可以解釋

¹ 舉例來說，北極理事會（Arctic Council）中所有的北極國家，包含加拿大、丹麥、芬蘭、冰島、挪威、俄羅斯、瑞典以及美國都採用了國家級的政策文件或策略，甚至區域外的中國也於 2018 年由國務院新聞辦公室發布了《北極政策白皮書》，並將自己定義為「近北極國家」。

² 歐盟在北極治理上透過立法、國際協調、資金輸入等舉措發揮了重要的影響力，而從歐盟內部治理體系的角度來看，除了芬蘭、瑞典以及丹麥²是北極相關國家，歐盟也透過歐洲經濟區（European Economic Area, EEA）的機制，從內部層次影響著冰島以及挪威（楊三億，2014：215；Offerdal, 2011：877；Hossain, 2015：97-98），在北極區域治理上佔據著舉足輕重的地位。

³ 其完整內容可參考 European Commission & High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy. “Joint Communication to the European Parliament and the Council: An integrated European Union policy for the Arctic.” JOIN(2016) 21 final. 2016.

為何從政策發展歷史的角度來看，直到 2007-2008 年間歐盟才開始發展出全面性的北極政策。⁴在這之前，北方維度政策（The Northern Dimension）可以算是歐盟在該區域最明確（或許也是最重要的）政策文件與區域建制（Hossain，2015：98）。北方維度政策的形成，與歐盟內部北方國家（Nordic States）的積極運作有關，尤其與芬蘭在 1997 年提出的外交政策倡議有相當大的關聯（Ojanen，2000：359-360）。

芬蘭的倡議何以能夠在歐盟的架構中成功，不只具現於執委會產出的具體行動計劃，更甚至被認為是創造了國家間的北極合作架構（Heikkilä，2019：102）？歐盟中不僅只有不到 0.1% 的居民、及極少部分的領土在北極圈內（甚至沒有直接瀕臨北極海的海岸線），當時北極在地緣政治上的熱度亦不如今日熱絡，乍看之下北極似乎不是一個歐盟政治中重要的議題場域（歐盟北極政策發展史的例子已經清楚的表明），更有學者認為，歐盟的北極政策可被視為對於地緣政治事件的反應，2007 年俄羅斯的北極插旗事件以及 2014 年俄羅斯對烏克蘭的積極干預，促使歐盟開始在北極問題上採取更加積極（assertive）的態勢，而在此之前，歐盟對於北極幾乎不存在特別的興趣（Riddervold & Cross，2019：51）。另一方面，從行為者的角度來看，無論以國內生產毛額（GDP）或是人口來看，芬蘭其實都算不上是一個傳統現實主義視角下，有雄厚物質力量作為談判、議價基礎的角色。⁵然而，北方維度政策的出臺被認為是芬蘭成功將外交政策投射至歐盟層次的產物（Catellani，2003：41），甚至是小國有能力透過倡議形塑歐盟的對外政策、議程設定的例證，與傳統上認為有效的歐盟對外政策只關心大國利益的想像背道而馳（Romsloe，2005：4；Tunkrova，2008：

⁴ Hossain 認為，執委會於 2007 年的〈歐洲聯盟的整合性海洋政策（An Integrated Maritime Policy for the European Union）〉聲明中對於北極海策略問題的準備以及其在 2008 年 3 月贊同的〈氣候變遷與國際安全政策文件（Climate Change and International Security）〉，可被視為歐盟北極政策正式發展的起點（2015：96）。其他學者也有類似的看法（Offerdal，2011：866）。


⁵ 芬蘭於 1995 年加入歐盟時，其 GDP 僅佔全歐盟的 1.39%（資料來源：世界銀行）；而從人口的角度來看，由於人口比重會影響會員國在理事會以及議會中的票數與席次份額，在尼斯條約簽訂以前，芬蘭的理事會票數份額為 3 票，其在歐洲議會則有 16 席，在 15 個會員國中排名第 13。

6)。

在歐盟睦鄰政策 (European Neighborhood Policy, ENP) 的發展上，也有類似的倡議過程。波蘭在加入歐盟之前，即試圖影響東擴過程，並在歐盟內部形成一個東方維度 (Eastern Dimension)。東方維度倡議雖然被認為與北方維度有許多相似之處，而且顯然受到不少芬蘭成功經驗的啟發 (Makarychev, 2003 : 1 ; Browning & Joenniemi, 2003 : 463)，但其實踐之路卻較為曲折。在推動之初，波蘭希望歐盟與白俄羅斯、摩爾多瓦、烏克蘭與俄羅斯間形成一個較具凝聚力 (coherent)、且更全面的架構，波蘭的目標是能夠至少產生一個相關的行動計劃 (Browning & Joenniemi, 2003 : 464-465)。

然而儘管東方維度已經成為波蘭的一個旗艦歐盟政策 (Kaminska, 2014 : 151)，隨著歐盟睦鄰政策於 2004 年 5 月開始正式執行，波蘭的倡議內容並沒有被獲得實質的重視，甚至被認為「只停留在執委會和理事會的會議室中」 (Kaminska, 2003 : 154)。中東歐國家 (Central and Eastern European Countries, CEECs) 尤其是波蘭的失望顯現在幾個方面：第一，波蘭認為歐盟的東部鄰居是歐洲國家、鄰居 (European neighbors)，歐盟的南部鄰居 (neighbors of Europe) 則不是，歐盟睦鄰政策中東部與南部區域的經費應該重新調整。時任波蘭眾議院 (Sejm) 議長 Komorowski 甚至抱怨七成的歐盟睦鄰政策經費都跑到南方去了；第二，歐盟睦鄰政策中東部比南部更缺乏多邊合作機制；第三，且或許是最重要的一點，烏克蘭未被納入進一步的歐盟擴張計劃 (Sydoruk & Tyshchenko, 2016 : 212-213 ; Cianciara, 2009 : 8-9)。東方維度被認為連北方維度所能提供的有限安全功能都不及 (Edwards, 2006 : 161)。

一些學者認為，波蘭未能有效影響歐盟對於與東部鄰居間關係的決策是因為倡議之時尚未成為歐盟會員國 (Sydoruk & Tyshchenko, 2016 : 212)；有學者則認為主要原因是因為波蘭當時並沒有完整、充分的策略計畫 (Kaminska, 2014 : 154)，且不熟悉布魯塞爾的遊戲規則 (Pomorska, 2011 : 175)；另外，



也有學者點出新舊歐盟國間歧異的偏好使得決策更難形成（Edwards，2006：146-147）。無論如何，2008年5月，波蘭與瑞典共同向理事會正式提交東部夥伴關係倡議（Eastern Partnership Initiative）的提案後，波蘭再度開始進行積極的政治倡議宣傳，希望能透過諮詢以及遊說拉攏其他歐盟會員國的支持，2009年，東部夥伴關係倡議帶著東方維度的精神（Cianciara，2009：8），成功被高峰會接受。高峰會在3月的主席結論（Presidential Conclusion）中，歡迎、採納了東部夥伴關係倡議，並呼籲開始進行2009年5月7日東部夥伴峰會（Eastern Partnership Launching Summit）前一切必要的準備（European Council，2009：11）。

芬蘭與波蘭均嘗試成為歐盟政策的提供者（provider）（Sydoruk & Tyshchenko，2016：211），且都獲得了一定程度的成果，但過程中亦有挫敗。為了解釋芬蘭與波蘭兩國在歐盟內部推動倡議、爭取合作上所遭遇的成功以及阻礙，本文希望能透過回顧、整合既有與合作理論相關的文獻，建構一個以**行為者立場出發**的合作分析架構，並檢視其與歐盟北方維度與東部夥伴關係政策此二個案的倡議推動過程，有無理論與實證對話的空間及可能性。一方面，本研究希望能夠開拓**理論**上國際合作發展的更多可能性；另一方面，本文亦希望透過兩項倡議的比較分析研究，探索**實務**上可能的政策意涵。

第二節 研究問題

正如前述，芬蘭以及波蘭同樣作為歐盟的新進國家，在體系內部積極推動，並試圖說服其他成員支持、且為自己的議程背書、取得其他成員合作的過程，事實上提供了一個檢視中小型國家在合作理論中定位的機會。傳統的現實主義理論，對合作抱持悲觀的看法，認為在國際無政府結構下，各國對於相對利益的關心使得合作的發生僅是曇花一現（Glaser，1995：50）；霸權穩定論者認為由強國領導或主宰的政治結構是促進國際合作的主要條件（宋興洲，

1997：37)，若世界缺乏自由霸權，國際經濟合作將難以維持，國際準則則會是衝突（Gilpin，1987：88）；新自由制度主義者則認為，國際建制能夠強化、制度化互惠（reciprocity）的作用，提升背叛的成本，透過名譽（reputation）機制來促進國際合作（Axelrod & Keohane，1986：150），然而國際建制的強弱與霸權國的實力興衰亦有很大的關係（Keohane，1984：6-8）。

主流的國際關係理論不僅關心國家，而且特別關注大國的地位。即使是強調國際建制作用的新自由制度主義，也承認霸權國在形成以及維持建制上的重要地位（盧業中，2016：85-90）。然而在國際體系下，多數的國家並不具備這樣的實力，中小型國家似乎找不到自己在合作理論中的定位。因此，尋求能夠納入國際體系的一般行為者的分析架構（analytical framework），不但有理論上的重要性，更有實務上的意義。

本研究希望回答的有兩個主要問題。第一，在理論層次上，是否能夠建立以行為者角度出發，同時並不要求行為者具備特定實力條件的合作理論分析架構；而為了檢視這樣的分析架構的有效性，本文進一步提出第二個研究問題，即這樣的分析架構在現實的經驗世界中，尤其是對於中小型國家的外交政策而言，能否具備一定的有效性及解釋力？

為了尋找本文所提出的研究問題之解答，並更全面的理解合作發生的邏輯，本文先透過文獻回顧檢視理論層次上既有文獻與不同學者間對於合作如何發生之對話與討論，以求建立一個較為清晰的分析架構。

第三節 文獻回顧




壹、 國際合作理論

本文欲探討的問題既然與國際間合作的推展相關，就有必要檢視新自由制度主義學派對於合作的看法。Keohane 對合作與共同利益之間的關係做了清楚的說明，在將合作定義為「政策協調（談判）使得各個體或組織行動變得互相一致的過程」的前提之下（1984：64），他認為不應將合作單純視為共同利益壓倒衝突利益的結果，其意義應從政策相互調整來定義。這是因為，行為者有可能因為資訊不對稱等因素，而無法認知到共同利益存在的事實，進而影響、阻礙合作的發生（1984：12-13）。換言之，Keohane 認為一旦認知到共同利益的存在，合作就會發生，或至少有這樣的傾向，而《霸權之後》整本書即圍繞在此一邏輯打轉，探討制度作為幫助達到此一目的的工具的重要性。

問題在於即使 Keohane 清楚的說明了合作的本質，他並沒有對於共同利益的概念加以定義或解釋，對於共同利益是否存有創造之可能也沒有著墨。由於共同利益與合作之間的高度相關性，⁶故其本質的討論對於探討合作、集體行動的形成至關重要，而這也是本研究關心的重要概念，因此本文認為另尋其他概念來取代共同利益以分析合作的發生是必要的。若仔細分析比較 Keohane 對於共同利益的描述，不難發現所謂的共同利益具備著經濟學上「公共財（public good）」的特性。這與 Olson 的觀點類似，他認為任何共同目標的完成或共同利益的滿足，意味著一項公共或集體財的產生（1965：30）。從這句話這裡我們可

⁶ 本國學者吳崇涵在利用共同利益與雙層賽局研究南海問題時，亦點出了共同利益與合作間的關係。他認為，在南海問題上，兩岸在領域的傳統定義上（九段線、十一段線）享有共同安全利益（common security interest），而這提供了北京與台北和平合作的機會（2016，155）。他亦指出，具有相似利益（similar interest）的國家將共同建構某種信賴社群（community of trust），而在國家之間，信賴將帶來更多合作，而非衝突（2016，145）。



以看出共同利益與公共財之間的關係：提到前者時通常是強調**目的**，而後者則是用以實現目的的工具。舉例而言，對於北大西洋公約組織（North Atlantic Treaty Organization, NATO）的成員來說，參與 NATO 能得到的**共同利益**在於區域的穩定以及和平所帶來的效益，而組織的存在以及運作（如攤付經費、轉移部份本國軍隊的指揮權）即為**公共財**的供給。在這個例子中，區域和平以及區域建制均是公共財，前者是最終財（final good），後者則是用以生產最終財的中間財（intermediate good），本文認為通常對於共同利益的指稱，討論的是公共最終財所帶來的效益。

以公共財理論來做為國際合作的分析途徑並非創新之舉，本國學者黃偉峰在分析歐盟的各種政策適用彈性及整合緊密程度時，也引入了公共財理論（2003：332）。Cerny 在討論全球化的進程發展與民族國家的未來上，除了以公共財的生產與交換為切入點，更加入 Williamson 的特定與非特定財（specific and non-specific assets）的理論來作為觀察途徑（1995：602-608）。本文試圖以有別於傳統國際關係中主流的權力觀點來對於合作的問題進行思考，原因即是因為這種觀點對於分析小國如何利用結構獲取與實力不對稱的收穫，可能具備更強的解釋力。

貳、 公共財理論

至於公共財的實質定義則有許多不同的看法，正如 Shmanske 所說：「關於公共財的文獻討論非常廣泛而且歧異，各種模型被提出來解決學者各自關心不同的問題，而且都有自己的特定假設（1991：4）。」

Olson 認為區分私有與公共財的關鍵在於是否能**排拒**潛在消費者對該財貨進行消費（1965：29）。Samuelson 的純粹（pure）公共財則還具備供給的聯合性（jointness of supply），意味著即使增加消費者也不影響原消費者享受的數量

(1954 : 387)。⁷Taylor 在研究合作困境時也採相似的觀點，認為公共財指的是具有一定程度不可分割性 (indivisibility) 與無法排他性 (non-excludability) 的財貨或服務，而在這點上 Cerny 也採相似的看法 (Taylor, 1987 : 5 ; Cerny, 1995 : 602-608)。⁸黃偉峰在研究歐盟的治理體系時運用的公共財理論，則是將否具備敵對性 (rivalness) 視為除了無法排他性外，構成公共財的第二個標準 (2003 : 332)，而不少學者亦採取相似的看法 (Kaul, Grunberg & Stern, 1999 : 3)。供給的聯合性 (不可分割性) 與消費的非敵對性的差別在於，前者強調的是任何個體對該財貨的消耗或使用都不會降低其他各體的可供使用量；後者關心的則是個體對財貨的消費不會減損其他個體消耗同樣單位時所能獲得的效用 (Taylor, 1987 : 4-5)。

⁷ 雖然當時 Olson 攻擊 Samuelson 的公共財定義過於激進，符合其定義的純公共財猶如鳳毛麟角 (1965 : 30)，但在資訊時代的今天，絕大部分的數位產品均具有實現供給的聯合性的能力。

⁸ 泰勒此處所稱的不可分割性，與前述供給的聯合性的內涵相同。

亦有學者以以下的矩陣來說明在敵對性以及排他性兩項標準下，不同的財貨次種類：



表 1-1 財貨分類（排他性、敵對性）

	敵對性	非敵對性
排他性	私有財	俱樂部財
非排他性	共有資源	公共財

資料來源：筆者譯自 Kaul, Inge., I. Grunberg & M.A. Stern. 1999. “Defining Global Public Goods.” In *Global Public Goods*, eds. Kaul, Inge., I. Grunberg & M.A. Stern. New York: Oxford University Press, 2-19. P. 5.,

從上表可以發現，除了純粹的公共財以及私有財之外，還存在俱樂部財（Club good）、共有資源（Common resource）等子分類。前者指的是雖然具備消費上的非敵對性，但可以排他的財貨，如收費的電影、衛星電視訊號等；後者則具備消費上的敵對性，且無法排他，如漁業資源。

公共財本身亦存在**相對性**，某甲認知中的公共財，可能對某乙來說卻因為具消費的排他性是私有財（Olson，1965：29）。這意味者公共財或私有財的區分並非是自然的或是基於某種物質上的技術性屬性（technical properties），而是被社會建構（socially constructed）、選擇的（Malkin & Wildavsky，1991：355）。

另外，即便對於單一行為者來說，同一財貨是否具備公共財性質也並非「非公共財即私有財」的二分法概念，而是一種連續性的現象，而呈現出一段公共—私有財的光譜（public-private continuum）。亦有學者建議將純公共財、純私有財視為光譜的兩個極端，即便是看似極具私有財性質的行為，可能也具

有公共性的利益 (Kaul et al., 1999: 4)。⁹無法排他性本身並不是一個嚴格的概念，在更多的情況下，無法排他性僅僅是意味者排除他人的困難程度，而非完全不可能排他（這可能取決於行為者的意願問題）。¹⁰




然而，本文認為仍有必要回顧學者對於這些屬性的討論，無論其對於公共與私有財的區分議題立場為何。即便我們認為系爭利益的性質存於行為者的主觀認知，但這些討論有助於幫助我們了解在這樣的認知下，合作是如何運作的，更有利於建立本文的分析架構。

一、 無法排他性

如前述，公共財的無法排他性可能是其最重要的性質，也是集體行動問題的起源。無法排他性可能會導致消費者不願支付公共財成本的搭便車 (free riding) 問題，進而阻礙了公共財被順利生產的可能性。Olson 的《集體行動的邏輯》被視為研究此問題的經典作品，他在該著作中強調團體大小對於公共財供給的影響 (1965: 59)，而根據他的定義，這裡所稱的團體係指有共同利益的一群人 (1965: 24)。Olson 認為，團體越大，共同利益的追求就越困難，他除了以數學模型加以證明外，也透過簡單的邏輯推演得到相似的結論：由於團體愈大，行為者為共同利益努力後所分得的效益比率愈小，因此越不能充分獎勵團體取向的行為；同時，團體愈大也意味者組織/協調的成本愈高，連帶的提升了該公共財的生產成本 (1965: 48-56)。

⁹ 從這我們也可以觀察到幾乎不存在純粹的私有財。舉例來說，一塊麵包最常被拿來當作純私有財的例子，但除非是在一個只有一個人生活的世界中，否則對於該麵包的消費必然會產生某種程度的外溢效果，如間接強化了消費者的體力，連帶促成工作上更好的表現，為家庭帶來更多收入，甚至為社會創造更多的價值 (Malkin & Wildavsky, 1991: 362; Kaul et al., 1999: 4)。

¹⁰ 許多經濟學者認為燈塔提供的導航服務是一個純公共財的例子：所有在範圍內的船隻都能夠消費燈塔所提供的導航服務。然而，現今的科技發展（無線電、電子定位技術）已經使得導航服務有能力進行排他，今日多數導航服務具備無法排他性的原因並非該服務本身固有的 (inherent) 特性，而是我們選擇這樣的供給模式 (mode of distribution) (Malkin & Wildavsky, 1991: 363)。



當團體間成員處於原子性競爭（atomistic competition）的關係時，¹¹被稱為潛在團體（latent group），無論成員是否為公共財的生產努力，都不會明顯的影響自己或其他成員，因此公共財不可能自然實現（1965：58）。相對於大型團體，Olson 認為在相對寡占式的團體中，公共財更可能被產出，這樣的團體依其組成還可進一步分為特權團體（privileged group）與中介團體（intermediate group）。在特權團體中，由於團體內存在在公共財的供給下，能夠分配到足夠多利益的大型行為者，因此可以預期公共財會被生產或提供，且可能不需要任何團體組織或協調；在中介團體中，因為沒有一個成員分配到的利益大到使其願意獨立提供公共財，但團體中的成員會注意到彼此的努力，共同利益則有可能會在策略性互動下被實現（1965：57）。

Hardin 進一步指出，團體的大小與其是否構成特權或中介團體沒有必然的關聯性（即大團體未必是潛在團體），Taylor 亦認為，特權團體的成員數量可能很多，只有兩個成員的團體也可能是潛在團體（Hardin，1982：41-42；Taylor，1987：10）。這意味著重點不在於團體中成員名目上數量的多寡，而是成員間的實力分配。

Olson 對潛在團體中公共財的供給持悲觀態度，他主張唯有向團體成員提供個別而選擇性的誘因（separate and selective incentives）才能激發潛在團體中的理性個體（rational individual）為共同目標來努力。該誘因本身可以是正向的激勵措施或是負向的懲罰手段，其選擇性意味著誘因針對不同成員發生不同作用，也就打破了公共財對於整個團體一視同仁的特性（1965：58）。換言之，Olson 提到的選擇性誘因其實就是破壞了造成集體行動困境的無法排他性，使得團體成員面對清楚明瞭的「對價關係」，把這個所謂的共同利益推向上述公私財貨光譜中私有財的那一端。若我們從國家的角度觀察，政府藉由法律等強制性措施促使人民繳稅，以繼續維持政府生產公共財（如國防、公共建設等）此

¹¹ 原子性競爭指的是廠商眾多，而彼此影響很小的情況。

一「共同利益」，正是說明潛在團體如何被動員的例證。



二、 非敵對性

如前述，公共財的另一個主要屬性，即為消費的非敵對性。所謂的敵對性指的是財貨的單位消費量與單位效用減損的現象（黃偉峰，2003：332；Taylor，1987：7；Kaul et al.，1999：4），也就是說某甲消費一單位某財貨，將減損某乙消費同一單位該財貨時所能獲得的效用（Utility）。Taylor 認為，敵對性是一種與消費者相關，而非與財貨本身相關的屬性（1987：7）。這意味著敵對性具備強烈的主觀與相對性，而也因為這個理由，存在行為者利用此特性加以操作的空間。

舉例來說，對於喜歡清幽環境的某甲而言，一片空曠、只有他自己與浪聲的海灘可能是理想的休憩場地。這時，其他人陸續加入使用這片海灘的將持續地減損某甲從海灘獲得的效用。然而時過境遷，某甲與大學同學舊地重遊，他受同儕壓力社會化的影響，這時認為海灘就是要越多人越熱鬧越好，在這個情境下，其他人對於同一片海灘的使用（可用空間的減少）反而提升了某甲的效用。透過不斷宣揚、助長這樣的觀念，海灘出租沙灘椅的業者將能獲得很大的經濟收益。

三、 私有財

到目前為止，探討的主要是公共財與合作之間的關係。而本文既然從利益公共性的面向來分析合作問題，就有必要回顧光譜上的另一端，也就是當利益具備私有財性質時，合作的邏輯是如何運作的。

私有財的概念與公共財相反，強調的是具有可排他性以及敵對性的財貨（Bade & Parkin，2013：266）。排他性意味著搭便車的問題較難出現，市場的

價格機制也能夠正常運作。而價格機制即建立在經濟學中的基本核心概念——**稀少性**（scarcity）之上：被供給的稀有資源主要由市場價格機制來進行分配，有意願且有**能力**的人才能取得他想要的資源（Bade & Parkin，2013：138）。



參、 合作理論與公私有財

一、 公共財與合作理論的關係

若將原用於解釋國內公共財供給的**集體行動邏輯**放置在國際合作的層次下直接套用，可能會出現問題，因為目前在國際無政府狀態下，並不存在能夠進行誘因分配的法理中央權威。然而，形式權威的缺乏，並不同於沒有實質權威，¹²二次世界大戰後圍繞著美國霸權建立的世界秩序，實際上即可被理解為一個由美國向各國提供選擇性誘因而生產各種公共財的系統。重點在於，誘因的提供者必須具備**相當的實力**，才能夠持續的敦促體系內的小型行為者參與公共財的供給。Olson 也提到，在存在共同利益的結構底下，存在弱者剝削強者的現象（1965：42），這樣的邏輯有助於解釋為何許多實力不如美國的國家反而在這樣的系統下，成長的比霸權本身更快（Keohane，1984：52），亦再度凸顯出共同利益以及公共財間的關聯性。在國際合作的脈絡中，特權團體的概念近似於存在霸權國家的單極國際體系，大型行為者（如前述的美國）能夠藉由公共財的供給分配到足夠多的利益，並願意自願提供公共財；中介團體的概念則類似於多極的國際體系，如在 19 世紀的歐洲協調體系（Concert of Europe）中，歐洲各個大國（奧地利、英國、法國、普魯士、俄國）在體系中均具有一定的重要性，但沒有一國的實力強大到足以主導歐洲大陸，因此各國需要透過協調、合作以維持歐洲的「秩序」。換句話說，沒有單一國家能夠藉由公共財的供

¹² Nye 與 Welch 認為，雖然主權國家組成的國際體系存在權威法律分布的無政府狀態，但在實際權力的分布位置上，從來就沒有無政府狀態（2017：61）。

給分配到足夠使其願意單獨負擔公共財成本的利益，因此需要與體系中的其他中型國家進行策略性互動，才能夠順利合作、生產公共財；最後，潛在團體所意味的原子性競爭關係，雖然表示成員間的實力相當平等，但這種體系也被認為是不穩定、且易導致衝突的，而以全球層次來看，這種體系可能根本從未存在過（Waltz，1979：132），但若將視野限縮至區域的層次，Gilpin 指出，在斯巴達—雅典兩極體系前的古典希臘城邦體系或許可以作為此典型的範例（1981：91）。

公共財理論中的**敵對性概念**也有適用於國際關係理論之處，如作為建構主義學派代表的 Wendt 所提出的三種國際文化、¹³Keohane 提出的四種不同層級的互賴、¹⁴或是 Haas 強調的學習因素，¹⁵本質上探討的都是行為者的效用偏好問題（儘管對偏好形成的原因可能有不同的解釋）。須注意的是，敵對性與可分割性雖然有區別（前者討論的是效用，後者則是數量的問題），但通常密切相關。這兩者的界線時常是模糊不清的，因為效用的高低可能隱含著行為者對於未來可獲得或失去實質數量的估算。例如，可用數量的減少通常意味著可獲效用的降低，但一般來說，像是高速公路、公園這種財貨，在消費者數量未達擁擠的臨界值前，卻不會因為可用空間的減少而損耗消費者的效用，或至少不明顯（Taylor，1987：7）。Kaul 等學者甚至認為，對公共財的消費可能反而能夠提升其他使用者的效用（1999：4）。¹⁶

以外交決策為例，在複雜、充滿不確定性的國際關係之中，我們難以盡善

¹³ Wendt 認為，大部分國家置身中的重要結構（如其列舉的霍布斯、洛克與康德國際文化）、權力與利益本身，都是由觀念，而非物質力量構成的（1999：313-387）。

¹⁴ Keohane 認為，自身利益與他人利益的互賴程度由淺至深可以區分為霍布斯式、工具性（Instrumentally）互賴、情勢性（Situationally）互賴與移情性（Empathetic）互賴（1984：147-149）。

¹⁵ Haas 指涉的學習是針對複雜性的評估、事件間因果關係的認知，他認為沒有一成不變的國家利益，也不存在最優的建制（optimal regime），對於價值認知的改變與行為的改變息息相關（1982：241）。

¹⁶ 舉例來說，交通燈號作為一公共財若被廣泛接受並遵循（消費），意味著大眾對於燈號管理交通功能的認可，也進一步保障用路人的安全。反之（對於交通燈號的消費稀少），可能反而會傷害原消費者的個人安全。


盡美的清楚窮盡一項政策所有的產出與優缺點後，再加以比較分析優劣，¹⁷最後影響決策判斷的重點，往往取決於決策者如何架構（**frame**）他所面對的問題（**Tversky & Kahneman**，1981：458）。本文想借敵對性這個例子說明，藉由影響行為者（國家）對於特定議題的認知（或是建構主義者所主張的構築共享知識），如系爭標的敵對性的高低，可能會進而影響該行為者進行合作的意願。

二、 私有財與合作理論的關係

稀少性不只是經濟學的基石，其對政治的運作而言同樣重要（**Doron & Sened**，2002：4-5）。以國際關係理論中的**現實主義**為例，**Schweller**認為，現實主義者對於世界的想像，是一種在存在稀少性的環境下，群體進行持續性的位置競爭（**constant positional competition**）（1997：928）。稀少性被認為會不可避免的導致競爭（**Moravcsik**，1997：517）。事實上，若我們回顧現實主義者之所以對於國際合作持悲觀態度的原因，亦可以得到一些啟示。**Glaser**認為一國相對權力的增長，反而會造成他國相對權力的喪失，而在各國追尋權力極大化的前提之下，便會產生零和的局面，使得合作難以發生（1995：71）。

Schweller認為現實主義思想的核心主張（**hardcore proposition**）之一為：權力是國際政治的基本特徵，且其是完成任何國家目標所需要的貨幣（**currency**）——無論目標是要稱霸世界或是單純不想被打擾（1997：927）。這種邏輯與上述經濟學的市場價格機制類似，現實主義者認為具備權力的國家才能夠實現其目標，而經濟學者則認為要取得資源，必須要先有購買力。**Baldwin**認為，政治學與經濟學為同一個社會過程下的子集合，儘管權力的概念遠比金錢的概念模糊，兩者間也有不少差異，但權力與金錢的相似性與類比（**analogy**）仍有一定的重要性（1971：613-614）。

¹⁷ 有關理性決策模型的限制與有限理性的討論，詳見 Jones, Bryan D. 1999. "Bounded Rationality." *Annual Review of Political Science*. 2: 297-321.



而既然本文欲檢視的兩個案例均為歐盟的個案，亦有必要回顧討論歐盟決策的相關理論。在這些理論中，同樣不乏現實主義式、強調國家實力的論述，與上述現實主義邏輯最為相近的，即為政府間主義(Intergovernmentalism)(Cini, 2003 : 94-95)。其中，被認為更具有理論嚴謹性、結合了現實主義與新自由主義元素的是自由政府間主義。該理論的代表人物 Moravcsik 認為自 1955 年以來的歐盟整合過程反映了三個重要因素，即經濟利益、重要政府的相對議價權力以及政府間強化承諾效度的誘因。他更主張，歐洲共同體 (European Community) 的形成並非僅是面對經濟環境變化下，國家偏好的匯流 (convergence) 所導致，更重要的是透過硬派的國家間議價過程 (hard interstate bargaining) 來解決國家間的偏好衝突。這些手段包括否決提案的有效威脅、暫停財政上的轉移支出 (side payment) 以及透過替代結盟 (alternative coalition) 的方式孤立 (exclude) 異議國家。追根究柢，這些手段都反映了國家的相對實力的多寡，以及不對稱互賴的模式 (1998 : 3)。如同 Moravcsik 在書中引用執委會前主席 Delors 在 1996 年的看法，相當數量的學者認為歐盟的整合並非朝著聯邦的方向發展，而是民族國家間根據實質國家利益、相對力量，現實的議價過程 (1998 : 472)。

Moravcsik 的政府間議價理論 (Intergovernmental bargaining theory) 與其所定義與之相對的超國家議價理論 (Supranational bargaining theory) 的一個主要差別在於，後者在衡量在談判上的議價實力時，對於資訊以及觀念的操縱 (manipulation) 是重要的組成要素。由於缺乏財政資源以及軍事威脅的手段，形式上也缺乏倡議、裁決 (adjudication) 以及參與的權利，超國家行為者只能過操縱資訊與觀念來影響談判結果 (1998 : 57)；相對的，政府間議價理論則認為，在一個資訊成本極低、非強制性的一致決系統中，¹⁸談判結果會反映**相對於現狀的替代政策價值** (否決的威脅效度)、**替代聯盟的價值** (孤立的威脅效

¹⁸ 歐洲共同體在條約修改問題上需要一致決以及各成員完成實質的批准程序，即使《羅馬條約》允許成員政府透過簡單多數的方式召開國際會議討論條約的修改，但任何結果均需會員國的一致同意 (Moravcsik, 1998 : 61)。

度)以及**議題連結或轉移支付的機會**。替代政策價值說明了國家對於談判結果的依賴程度；替代聯盟(如與非歐洲共同體國家或是變化共同體內的集團聯盟)強調透過聯盟的負面外部性效果(投資移轉、政治影響力等)迫使異議國家屈服；最後，議題連結以及移轉支付能夠交換國家在不同議題間的不同政治偏好，來實現合作(1998：63-67)。

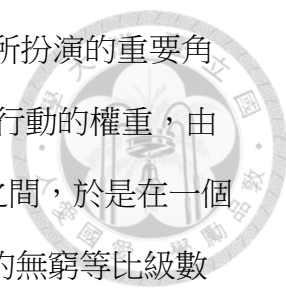
Cini 指出，對自由政府間主義最常見的批評，為其與事實不符(2003：105)。Scharpf 認為，Moravcsik 在檢視理論時，選用以經濟整合作為主要考量，以及需要進行一致性表決的議題，而這將不可避免的導向 Moravcsik 所作的結論(1999：165)。在非「歷史性決定(history-making decisions)」的條約修改時刻、多數決規則適用以及日常歐盟政治運作的情境中，Moravcsik 的理論解釋力就較弱(Cini，2003：106)。

可以發現，現實主義式的世界觀，強調的是對於追求利益所認知的私有財性質。無論是一國相對權力的增長會造成其他國家相對權力的喪失，或是政府間主義者將歐盟的整合過程視為依據國家利益出發的零和賽局的觀點(Cini，2003：94)，均凸顯了排他性以及敵對性的作用。¹⁹在這樣的觀念下，現實主義與自由政府間主義亦不約而同地強調國家實力對於實現目標的重要性以及對價關係。

肆、 合作理論與折扣函數

除了利益性質外，互動的**場域**也可能影響合作的進行。其中，賽局理論為合作的開展帶來許多特別的觀點。Axelrod 利用電腦競賽的方式來研究賽局，並

¹⁹ 雖然在歐盟的架構之下，可能很難認為某項特定利益具備強烈的排他性，然而敵對性仍能發揮重要的作用。以歐盟的東擴議題為例，法國、西班牙、葡萄牙等國將烏克蘭視為不穩定的來源，認為歐盟不應該將烏克蘭視為潛在的會員國；德國、奧地利與波蘭等國則重視與烏克蘭的交流與交往。歐盟不給予烏克蘭明確的入盟承諾，是為了避免造成聯盟的分裂(楊三億，2018：254-255)。這裡我們可以看到烏克蘭加入歐盟在不同行為者間產生了不同的效用以及敵對性。



發現折扣函數（Discount parameter）對於賽局中合作是否發生所扮演的重要角色（1984：164）。所謂的折扣函數指的是未來行動相對於目前行動的權重，由於未來的重要性通常比現在低，²⁰這個值一般來說介於 0 至 1 之間，於是在一個無限重複的經典賽局中，²¹第 N 步的總價值就形成了一個收斂的無窮等比級數而能夠被計算。折扣函數之所以在重複賽局中重要，是因為其值越低，賽局中行為者選擇背叛所帶來的懲罰越小，誘因也就越大。折扣函數可以用更具體的方式加以了解：假設某甲對於勞工保險的信心低落，認為不出一年半載即會破產，其很可能就會選擇一次請領老年給付的方案，即使月領的方案長期而言更加划算。如果國家不能有效的提升人民的信心水準（折扣函數），大量一次請領的方案可能會形成短期龐大的財政壓力，最終導致勞工保險的破產。

有許多方式可以提升折扣函數。Axelrod 認為，關鍵在於使互動**更加持久與更加頻繁**。一次世界大戰時西線戰場的壕溝戰形成了奇特的和平共存系統，因為在這些破碎的戰場中，小群的士兵往往在膠著的戰況中，往往需要長時間頻繁的與同一群敵人對峙。這時，不先開槍的合作策略因為折扣函數值高而顯得受歡迎，即使這不合乎軍法的規範，這樣的現象卻在西線戰場各處不約而同的自然形成，並造成各指揮部的困擾。²²嚴謹有序的階級制度和組織也可以達到同樣的效果，這是因為透過類似機制的建立，行為者被結構性的加以集中，連帶提升了彼此互動的機會以及頻率（Axelrod，1984：169）。這個邏輯同樣也在國際談判的解釋上佔有一席之地：一蹴可幾、一步到位的單一協議比起連續的數

²⁰ 這有兩個原因：首先根據實證研究，人們對於未來價值的重視程度通常較低；再者，未來意味著行為者間存在不再遇到的可能性，而在這種情況下，背叛無疑是最佳的選項。有關經濟學家對於未來價值打折現象的討論，詳見 Thaler, Richard H. 著，劉怡女譯，《不當行為》，2016，台北：先覺出版。譯自 *Misbehaving: The Making of Behavioral Economics*. London: Penguin. 2015. 頁 133-147。

²¹ 這裡指的是囚徒困境賽局。賽局中兩個玩家皆有「合作」或「背叛」兩個選項，且必須在不知對手將如何回應的情況下作出選擇。不論對手如何應對，背叛的收穫都比合作高。然而。若雙方都選擇背叛，彼此的收穫都會比合作時更差。

²² 不先開槍的合作策略並不意味著打不還手、罵不還口，而是類似一報還一報(Tit for tat)的策略。艾克賽爾羅認為該策略簡單卻強大的理由，詳見 Axelrod, Robert 著，胡瑋珊譯，《合作的競化》，2010，台北：大塊文化。譯自 *The Evolution of Cooperation*. New York: Basic Books. 1984. 頁 59-82。

個相關協議，往往更容易遭到背叛，如軍備控制和裁武協定時常就是以分階段的模式進行，來避免締約方背叛。切割、打散大議題之所以是常見的談判手段，是因為對於行為者而言，這等同於形成了重複賽局，而在此重複賽局中，背叛的選項因為收穫被片段化而顯得較不吸引人，互惠合作的效果則因為行為者間互動機會的增加而被放大，進而促進合作的穩定性（Axelrod，1984：170-171）。²³

Falkner 在研究歐盟的共同決策陷阱（joint decision trap）時，²⁴所提出的逃脫方法也與折扣函數的概念有異曲同工之妙。他認為，**歐盟連續性的談判協商過程**可能會影響歐盟決策的過程、能夠緩和不同立場並刺激合作，因為長期合作所帶來的效益大於贏得單一賽局所帶來的利益。長期的合作也可能帶來政策偏好上的變化，並使得行為者間的互動模式由**結果性邏輯**（logic of consequentiality）轉型成**適當性邏輯**（logic of appropriateness）（2011：6）。這意味著行為者將試圖實現其在政治團體下的義務（角色、認同、會員），並符合建制的倫理、實踐以及期待（March & Olsen，2011：478），而不是著重於替代選項與其價值衡量的理性利己計算（March & Olsen，2011：497）。在適當性邏輯的作用下，我們更可以期待建制以及合作的良性發展。

從賽局出發的折扣函數概念看似與公共財角度出發的合作理論沒有太多交集，但本文認為在綜合討論下，其有不小的衍生理論意涵。在高折扣函數的環境下，私有財式的合作模式更容易發生，因為行為者更不容易背叛對方，複雜的合作機制得以運行，如延遲給付的信用卡系統即為一例；同樣的，在高折扣函數的環境下，公共財式的合作也較為容易，前述的勞工保險案例即為明證：

²³ 1973 年贖罪日戰爭結束後，Kissinger 安排以色列分階段從西奈半島撤出，並與埃及的行動協調一致，即是這種步驟分解原則的應用（Axelrod，1984：170-171）。

²⁴ Alecu de Flers、Chappell 與 Müller 等學者指出，歐盟多數外交政策的決定上需要經過共識決，這使得外交政策的制定容易落入共同決策陷阱，並導致最後的政策產出是次適的（sub-optimal）或是容易遭到阻擋。然而，實際上歐盟的外交決策卻不如預想的困難，這與社會化（socialization）與學習（learning）等過程有關，這些關鍵機制能夠幫助會員國逃脫共同決策陷阱（2011：163）。

若人民對於勞工保險的健全有信心，則勞工保險就較不容易因為大量一次請領給付的申請而遭遇危機。

可以看到，折扣函數作為場域性的因素，無論是對於公有財或是私有財式的合作邏輯都有重要的影響作用。由於有樂觀的未來前景，因此行為者較不容易背叛對方，也更有動機去抵抗短期背叛的誘惑；反之，在未來前景晦暗不明時，不但市場機制將因信用問題受到傷害，公共財的供給也會受到影響：不僅團體內的小型成員更不願意在公共財議題上合作，更重要的是，大型成員也可能退出，不願再負擔供給公共財的成本。

綜合以上觀察，本文認為，若我們將利益的公私有財性質視為影響合作運作邏輯的橫向因素，則折扣函數的概念就是影響合作成局可能性的縱向因素。利益的公私有財性質概念強調的是在單一時點下，不同性質的利益是如何影響合作運作的邏輯（如公有財依照集體行動的邏輯、私有財取決於行為者的議價實力）；折扣函數的概念與時間息息相關，關心的是在連續賽局下，未來的陰影（shadow of the future）是如何影響行為者合作的意願。這兩個面向的觀點交織、互補，並給予了本文一個完整的合作分析框架。

第四節 研究途徑

壹、 分析架構與論點

本文認為，在探討公共財或私有財的問題時，Malkin 與 Wildavsky 的社會建構說是最合適的檢視途徑。無法排他性的概念問題已於前文簡述，而敵對性既然關心的是消費者的效用，其當然與行為者主觀上的認知有高度關聯（將於後文繼續討論）。本文將消費的無法排他性與非敵對性視為構成公共財的主要屬性，但在何者對於公共財的構建較為重要的問題上，並不選擇特定的立場。

時，本文認為公共財與私有財的區分不僅具備高度的主觀性，且其本質上應是一段連續性的光譜關係。本文希望基於上述的前提，探討利益（財貨）的認知特性對合作的開展可能造成的影響。如此一來，不但可避免學界對於公共財的定義的諸多爭論，²⁵亦可將討論聚焦在本文所關心的重點，即行為者的策略上。

截至目前為止的文獻回顧，探討了不同視角下，合作的運作邏輯。正如前述主張應以社會建構的觀點來檢視公共財與私有財的區別的學者 Malkin 與 Wildavsky 所指出，儘管公共財理論存在相當多的爭論與批評，但**運用公共財理論的確有助於行為者獲取利益**（1991：368）。本文希望能持續拓深這樣的觀點，並進一步深入探索行為者具體上**應該如何獲取利益**。

本文在文獻回顧的部分已經整理了各理論**宏觀**上如何看待合作問題。公共財視角下的合作觀遵守著**集體行動的邏輯**；而在有關私有財的問題上，為了方便論述，本文將上述的國際關係現實主義、自由政府間主義的政府間議價理論視角下的合作（或是實現目的）觀稱為**現實主義式的議價邏輯**。

²⁵ 如無法排他性與非敵對性何者在是否構成公共財的問題上更重要，抑或是是否存在其他構成要件等。Malkin 與 Wildavsky 認為，這種辯論的存在，亦強化了公共財並不存在一客觀標準的論點（1991：358-359）。

為了更清晰的表達本文的觀點，筆者將前述脈絡整理之後，嘗試以圖表呈現合作的運作機制：

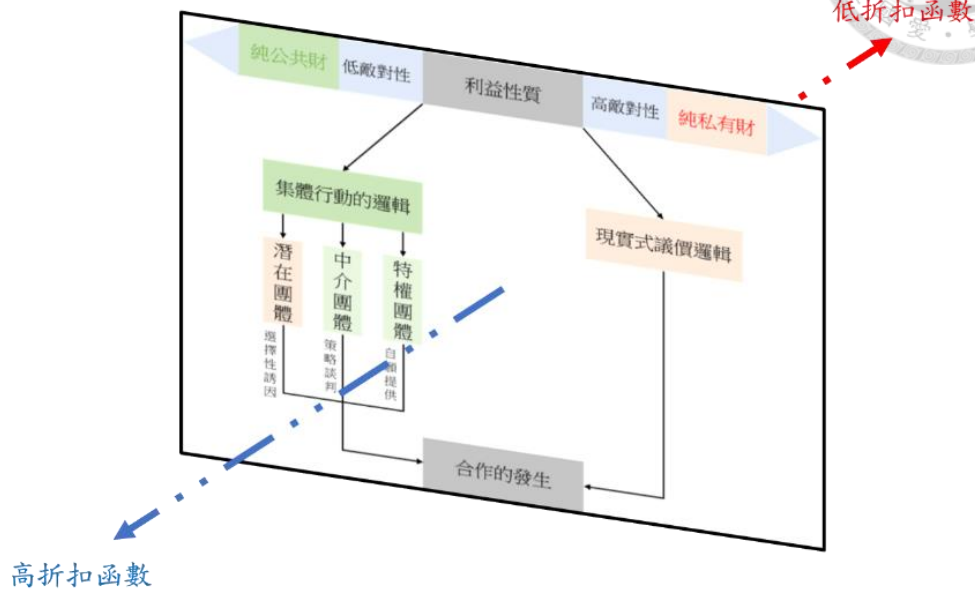


圖 1-1 利益認知、折扣函數與合作關係圖

資料來源：筆者自行繪製

本文認為，對於利益性質的認知（*perception*）會影響合作發生的途徑與邏輯。在認知利益具備更多公共財的性質時，合作依照集體行動的邏輯運作，並依其團體的結構性質而有不同的推動策略（非互斥）；在認知利益具備強烈的私有財性質時（如排他性或是敵對性很高），合作的發生依照現實主義式的議價邏輯，而普遍具備一定的對價關係。

由於本文認為利益的性質具備主觀性，並可以被加以塑造、建構，因此圖 1 中綠色區塊是本文認為對小型行為者較為有利，具備操作空間的結構，因為小型行為者可以透過包裝利益，遊說團體中的大型行為者提供該財貨；相對的，在紅色區塊的結構中，是否具備物質實力仍是合作能否成局重要的指標。在現實主義式的議價邏輯之中，行為者實力顯然與議價能力有很高的相關性；而在集體行動的邏輯之中，即使潛在團體中的成員咸認系爭利益為一公共財，

其供給仍不會自動發生。另一方面，在理性自利的無政府世界觀內，折扣函數無論是對公共或私有財性質利益的合作，都有重要的影響作用：高折扣函數意味著合作較可能成局，低落的折扣函數則不利於合作的發生。



若從**行為者**的角度出發，並加以上述在宏觀層次上對於合作邏輯的討論，可以得出以下的論點：

- **P1**：行為者在面對體系內的大型行為者時，可以透過塑造系爭利益的公共財性質，誘導其支持，甚至供給該利益；
- **P2**：行為者在面對體系內的小型行為者時，可以透過公共財式選擇性誘因的分配或是現實主義式的議價邏輯，說服其合作；
- **P3**：行為者在面對體系內的實力相近的行為者時，若雙方均為體系內的重要行為者，可以透過公共財式的策略互動或是現實主義式的議價邏輯，說服其合作；
- **P4**：行為者在面對體系內的實力相近的行為者時，若雙方均為體系內的弱方，則只能透過現實主義式的議價邏輯來爭取對方支持該利益的實現。

本文認為，這四個根據分析架構所延伸而成的主要論點是針對**第一個研究問題**（在理論層次上，是否存在以行為者角度出發，同時並不要求行為者具備特定實力條件的合作理論分析架構？）的可能解答，並希望透過後續的個案研究與本文的**第二個研究問題**（此分析架構在現實的經驗世界中，尤其是對於中小型國家的外交政策而言，能否具備一定的有效性及解釋力？）相互連結，進一步檢視此分析架構在實證上對於中小型國家的政策意涵。



貳、 研究方法與範圍

King、Keohane 與 Verba 認為社會科學研究由四個要素組成，即**研究問題、理論、資料以及資料的使用**（1994：13）。有關研究問題以及理論的部分，已於前文敘明，而在資料以及其使用上，本研究主要以**配對比較法**（Paired comparison）、**過程追蹤法**（Process Tracing）以及**文獻分析法**（Document analysis）來進行研究與分析。

相較於單一個案研究，配對比較法不但可以透過雙過程追蹤（dual-process tracing）的方式，較為準確地描繪各因素間的因果關係（Tarrow，2010：244）；同時，其亦可增加測試分析架構效力的機會。本文選擇芬蘭的北方維度倡議以及波蘭的東部夥伴關係倡議來做為合作分析架構的配對比較研究有以下四點原因：第一，現有文獻都指出在此二倡議的期間內，出現大量的政治遊說活動（Ojanen，2000：359-360；Sydoruk & Tyshchenko，2016：213），用以評估分析架構的實證觀察數量（observation）充足；第二，此二倡議間具由脈絡上的相似性，亦處於類似的政治架構，方便進行比較分析；第三，此二倡議的主要行為者（芬蘭與波蘭）有實力上的差距，可以測試實力的不同是否會影響行為者的策略選項以及策略效果；第四，此二倡議過程包含了兩次成功的政策形塑以及一次失敗的嘗試，對其進行比較分析除了能夠豐富研究內涵，亦有助於理解背後的政策啟示。需要特別說明的是，就倡議而言，本文所界定的「成功」指的是其**形式上成功成為歐盟的正式政策，並不包含對於政策內涵的主觀價值性判斷**，以盡量維持分析的客觀性。

而在研究範圍上，由於本研究關切的是行為者推動倡議的過程，而非政策本身，因此將採用過程追蹤法的途徑，在北方維度的個案上重點觀察分析 1997 年至 2003 年間，芬蘭、歐盟及其他有關行為者間的互動。本文以 1997 年作為過程追蹤的起點，是因為這是北方維度這個概念第一次被公開提出，芬蘭積極展開外

交攻勢的一年；選用 2003 年作為追蹤的終點，則是因為該年適逢北方維度第一階段行動計畫結束且執委會於 6 月提交了第二階段的行動計畫，北方維度亦步上穩定的發展軌道，而在第二階段行動計畫受到布魯塞爾高峰會同意後，北方維度便很長一段時間都沒有再在高峰會層級的議程上出現，芬蘭作為推動者的角色淡化不少，為避免討論失焦，本文選擇至此做一個小結來結束過程追蹤。

本文所研究的東部夥伴關係倡議個案，範圍不僅於東部夥伴關係倡議本身（2008 至 2009 年），亦包含波蘭於 2003 年至 2004 年歐盟 ENP 出爐的第一階段東方維度倡議。正如前述，事實上東部夥伴關係倡議即為波蘭 2003 年理想的具體實踐，因此，為了分析上的理由，本文將第一階段的東方維度倡議作為序幕，納入東部夥伴關係倡議的個案討論之中，以期較為連貫的呈現波蘭政策倡議的完整脈絡，並豐富本研究分析內涵。是此，本文在東部夥伴關係倡議的個案中，選用的追蹤年間為 2003 年至 2009 年，第一屆東部夥伴關係啟動峰會的召開為止，以探討、分析波蘭在此期間所做的策略嘗試變化與其效果。

而在具體的內容分析上，本文以文獻分析法做為主要的研究途徑。所謂的文獻分析法指的是對於文獻（紙本與電子）的系統性回顧與評估（Bowen，2009：27）。在文獻的分析上，除了應該考慮各該文獻的真實性以及可用性外，也應該考慮文獻的原始目的、其被產出時所處的脈絡以及其所預期的閱聽者（Bowen，2009：38）。另外，在少個案（small-N）的研究中，也應該增加文獻分析的密集性，以間接增加研究的觀察數量（Mahoney & Rueschemeyer，2003：317）。因此，本研究盡可能的蒐集歐盟以及相關行為者官方發布的文件、聲明、法案、會議記錄與研究報告等第一手資料，同時輔以現有其他學者的研究成果與觀點、報導以及評論等來做為第二手資料來源。鑒於談判遊說過程的不透明性，在本研究的分析中，過往學者建立於與歐盟、芬蘭、波蘭及相關行為者之相關官員的訪談基礎上，所作成的研究成果亦是本研究重要的資訊來源。



第五節 研究限制



本研究的分析架構並未提供一般性的具體操作定義（如符合甚麼要件才算大型行為者、應如何具體衡量系爭利益的公共性），探討的亦非合作一定會發生的邏輯，而僅於有助於合作的發生。前者是因為精準的定義可能極難實現（行為者的實力與其所處的特定結構脈絡相關；認知的主觀性使得幾乎不可能為利益性質劃設有意義的刻度），後者則是因為影響合作是否成局的因素眾多，各因素間的作用關係錯綜複雜，本文只能提供相對保守的一般性假設，並在具體的個案研究中，提供更詳盡的定義以及理由。

另外，本研究以國家作為主要的基礎分析單位，可能內化甚至忽略了其他國內行為者、跨國家行為者（*transnational actor*）在個案中的重要性，然而，若加入更多的行為者來進行分析，雖然可以補足本文缺漏的解釋力，但除了比較分析研究會更為困難、研究重心也更難聚焦之外，合作分析架構的簡約性也會受到破壞，恐怕將更難與其他個案經驗進行對話。

而本研究在個案的挑選上，並非透過嚴格的抽樣方法取得，在研究個案的數量上亦相當有限，因此本文研究的實證層次，即北方維度與東部夥伴關係倡議的比較個案分析，只能作為描繪、測試合作分析架構合理性的初步嘗試，並不能檢驗論點的有效性。本研究所提出的分析架構與論點仍需更多嚴謹的理論與經驗研究來加以測驗，可能存在相當大批評或修正的空間。

最後，基於研究者能力以及資源的限制，在理論上的文獻分析研究可能未竟全面，在實證上亦僅能檢視歐盟內部兩個個案的過程，其所能夠提供的具體實證資料仍嫌不足，無法充分的檢視論點的適用性，實為可惜。更多歐盟內外的合作個案研究、對本研究所檢視之個案更細膩的分析，甚至是與其他合作理論的對話、交流，端賴後續的研究以及補充。



第二章 北方維度倡議

第一節 倡議背景與內涵




壹、 背景

基於地緣政治的影響，俄羅斯長期以來在芬蘭的外交政策與方針上均扮演相當重要的角色，芬俄間的漫長邊境（1324 公里）使得芬蘭對於俄羅斯的動向具備高度的戰略敏感性，而芬蘭近代（此指芬蘭 1917 自俄羅斯獨立後）外交歷程的幾次重大轉折也幾乎均與俄相關（賴怡忠，2010：233）。

芬蘭在獨立之初雖然奉行中立政策，但隨著世界局勢日益混亂、歐戰爆發，芬蘭也未能幸免於難。冬季戰爭結束後，芬蘭與蘇聯簽訂《莫斯科和平協定（Moscow Peace Treaty）》，喪失了包含部分卡瑞里亞（Karelia）在內的不少領土。而隨著德國接連於歐洲獲得軍事勝利，芬蘭一方面為了收復失土，一方面則基於安全考量，選擇與德國結盟對抗蘇聯（張亞中，2008：175-176）。惟德國的巴巴羅薩行動最終失敗，芬蘭亦於 1944 年與蘇聯簽訂終戰條約（Moscow Armistice），進一步割地賠款。自此，芬蘭的外交政策轉向扈從蘇聯，而所謂「芬蘭化（Finlandisation）」亦被用來形容如芬蘭因卑躬屈膝於蘇聯，而限縮自己獨力執行外交能力的現象（Austin，1996：2-3）。

冷戰結束、蘇聯解體後，芬蘭在對俄關係的經營上仍趨保守，但在 1995 加入歐盟後，芬蘭一改以往中立與扈從時期的自制姿態，開始積極參與發展歐盟與俄羅斯的關係，更期許能夠成為歐盟與俄羅斯溝通的橋樑（魏百谷，2010：207）。在甫加入歐盟的幾年間，芬蘭的確有意識地尋求在歐盟中穩固自己的地



位，其所使用的手段包括積極尋找接觸政治核心的機會，²⁶以及在歐盟內實際決策的議題上表達對於「共同體途徑（the Community method）」的強烈支持（Haukkala & Ojanen，2011：150）。芬蘭認為，構築一個強大的執委會以及對於展現自己對於歐盟建制的支持是確保芬蘭在歐盟利益的關鍵（Lipponen，2001），從這邊我們已經可以看見芬蘭主動利用歐盟實現國家利益的企圖心。芬蘭學者 Haukkala 與 Ojanen 認為，芬蘭與同年加入歐盟的新會員國瑞典和奧地利相比，其政策立場變化幅度更大，並稱其所採取的是一種獨樹一格的同化政策（policy of assimilation），而芬蘭也因此建立了隨和（easy-going）、妥協（accomodating）的形象（Haukkala & Ojanen，2011：150；Ingebriksen，2006：46）。

相對的，芬蘭亦期待其配合的態度能夠兌得實質的回報（Haukkala & Ojanen，2011：156）。在加入歐盟後，芬蘭認為當時主要的聯盟活動均集中於南方，而在應對俄羅斯的挑戰上，歐盟僅有斷斷續續的關注及稀缺的實質資源。再加上 1996-1997 年間，歐盟正準備要快速東擴，因此芬蘭需要在東擴發生之前將聯盟的注意力引導至北方，以避免遭到邊緣化。北方維度倡議的提出一方面回應了歐盟對於芬蘭具備對俄專業、且能夠在歐俄關係中扮演促進正向發展角色的期待，另一方面亦使芬蘭能夠繼續扮演前述西方世界與俄國間溝通橋樑的角色，並將自身的利益「上傳（upload）」至歐盟（Haukkala & Ojanen，2011：159-160）。

1997 年 9 月 15 日，芬蘭總理 Paavo Lipponen 在羅瓦聶米（Rovaniemi）的北極圈科學博物館（Arktikum）的一場閉門會議中，首度公開的主張歐盟需要一個北方維度政策（Penikett，1997）。北方維度倡議的目標是要增強歐盟會員國、準會員國以及俄羅斯間的互賴關係，透過特定範圍內的合作來強化區域內

²⁶ Haukkala 與 Ojanen 認為，這些嘗試包括完全贊同共同外交暨安全政策（Common Foreign and Security Policy, CFSP）以及其未來可能發展的安全面向、立即加入歐元區等（2011：150）。

的穩定、安全、繁榮以及整合（Harasimowicz，2003：240）。



貳、 內涵

至於北方維度的具體內涵，由於政策在形成過程中經歷了不少變動，而此變動性亦使得北方維度的內涵存在不確定性，因此將其作一清楚的內容定義並非易事。本文此處將焦點置於北方維度的「倡議」本身，即芬蘭作為倡議國，一開始對於北方維度的構想以及計劃，並將其與後來發展的實質內容區隔。一方面，筆者希望能夠避免在後續的分析中在指涉北方維度的概念時產生混淆；另一方面，這樣的作法亦能檢視芬蘭在推動倡議的過程中，是否對於倡議的內涵產生影響。

正如前述，所謂的北方維度是一個區域性的合作倡議，其地理範圍涵蓋西起冰島、東至俄羅斯、北臨北極海、南濱波羅地海南岸的地區。²⁷儘管其地理範圍看似相當廣闊，其政治焦點主要被認為放在波羅地海以及俄羅斯西北部此二區域上（Heininen，2001：48）。

北方維度所提倡的是四個夥伴間（歐盟、俄羅斯、冰島、挪威）在核安全、跨國犯罪、環境、交通基礎建設、法治、科學研究、巴倫支合作、波羅的海合作等議題上的合作（Heikkilä，2019：24）。北方維度尤其特別關注俄羅斯西北部以及自該區域所衍生的軟安全議題（soft security challenges），雖然俄羅斯在蘇聯解體後仍具備相當可觀的軍事實力，但並沒有構成該區域嚴重的硬安全威脅。挑戰主要存在於波羅的海國家未完成的社會、經濟轉型，以及並未隨蘇聯解體而消失的「遺產」。除了前文已經述及的主要議題外，還包括少數族群權利、非法移民、生活水準不一等問題（Haglund，2004：15）。北方維度倡議的

²⁷ 筆者整理自芬蘭總統 Martti Ahtisaari 1997 年 10 月 15 日於哈佛大學甘迺迪學院演講的影像紀錄。見 Ahtisaari, Martti. 1997a. "Toward a Global International System in the 21st Century (Cambridge, 15 October 1997)." Available at <https://iop.harvard.edu/forum/toward-global-international-system-21st-century>.

特殊之處在於，為實現芬蘭作為歐俄橋梁的方針，其在倡議之初相當強調歐俄之間平等的夥伴關係，希望雙方能在去政治化的北方維度平台上，共同商討彼此所關心的議題（Haukkala & Ojanen，2011：160）。



第二節 倡議發展

在 1997 年 Lipponen 公開拋出北方維度的概念後，同年 12 月盧森堡高峰會的總結中即提及芬蘭已經提交關於北方維度的報告書，並責成執委會於 1998 年 12 月的維也納高峰會，針對該主題作成一臨時報告（interim report）。1999 年 11 月，高峰會主席國芬蘭舉辦了關於北方維度的第一次外交部長級會議，會議中採用了（adopted）第一份「北方維度下的活動現況清單（Inventory of current activities under the Northern Dimension）」。

同年 12 月，赫爾辛基高峰會責成（invited）執委會準備一個北方維度的行動計畫（Action plan），執委會為此特別設立了一個跨服務小組（Interservice Group）來草擬北方維度的行動計劃。該小組由所有執委會相關總署的官員組成，並受到執委會對外關係總署（Director-General for external relations）的監督，且與理事會工作小組保持緊密的協調。草擬工作於 1999 年 12 月開始，而行動計劃的最終版本草案於 2000 年 5 月下旬完成（Catellani，2001：56）。在 2000 年 6 月的聖馬里亞達費拉高峰會上，北方維度第一次行動計畫（2000-2003）受到各國的贊同（endorse），該文件同時也被認為是北方維度的關鍵準則（Haglund，2004：16）。聖馬里亞達費拉高峰會通過北方維度行動計劃，被認為既是聯盟內關於北方維度準備過程（preparatory process）的最後階段，亦是執行階段（implementation phase）的正式序幕（Catellani，2001：54）。

在瑞典的高峰會主席國任期間，第二次外交部長級會議於 2001 年 4 月召開，並採用了「北方維度政策的完整報告（Full Report on Northern Dimension Policies）」，根據該報告，執委會應追蹤北方維度行動計畫的執行進度，並自

2002 年起每年產出年度進展報告 (annual progress report)。2002 年的丹麥主席國任期亦舉辦了兩個與北方維度相關的會議，分別為於格陵蘭舉辦、強調北方維度的北極窗口 (Arctic Window of the Northern Dimension) 以及第三次的外交部長級會議。第三次外交部長會議準備了「新行動計劃綱領 (Guidelines for the new Action Plan)」，該文件隨後在 2002 年的哥本哈根高峰會上被採納。2003 年 6 月，執委會提交了北方維度的第二次行動計畫 (2004-2006)，並於同年的 10 月的布魯塞爾高峰會得到贊同。

在歐盟政策的決定過程中，高峰會不僅被認為是進行歷史性決策的場域，其主要亦負責作出策略性指引以及決定集體行動的身分定性 (Wallace & Reh, 2015: 86-87)。尤其是在處理對外關係的議題上，高峰會能夠擁有更大的發揮空間：Wallace 和 Reh 認為，在共同外交暨安全政策的領域，歐盟的決策過程呈現高度的「跨政府間主義 (Intensive transgovernmentalism)」，²⁸不但有關的關鍵會員國政府扮演重要的角色，高峰會亦積極設定政策的整體方向 (2015: 109)。

由於高峰會在政策制定上所扮演領導性的角色，本文聚焦於分析北方維度在歐盟高峰會上的發展。筆者將自 1997 年開始的歐盟高峰會文件紀錄 (不包括特別或是臨時峰會) 及其與北方維度倡議的連結依時序發展歸納製表，表內臚列各高峰會主席總結 (presidency conclusions) 中提及北方維度的文字段落。表格內容整理如文末之附錄一。

²⁸ Wallace 和 Reh 之所以使用「跨政府間主義」一詞來取代傳統上常使用的「政府間主義」，是因為他們認為政府間主義隱含的合作程度是較為有限的，而跨政府間主義更能捕捉到歐盟會員國政府間緊密合作關係、但同時排斥全面共同體化發展的態度。

由附錄一的整理可以歸納出三個與北方維度有關的主要觀察點，即北方維度在高峰會層次上的重要時點、於各主席總結中的分類定位以及所使用的名稱。



首先，自 Lipponen 於 1997 年 9 月公開發表有關北方維度的演說後，北方維度在高峰會的層次上有四個重要的發展時點：第一，是北方維度於 1997 年 12 月的盧森堡高峰會首度進入高峰會的議程，是倡議正式進入歐盟各國首長議程論壇之始；第二，是 1999 年赫爾辛基高峰會責成執委會準備北方維度的行動計劃，是倡議開始具體化的里程碑；第三，是北方維度的第一次行動計劃（2000-2003）於 2000 年 6 月的聖馬里亞達費拉高峰會上正式得到贊同，是倡議第一階段的具體成就；第四，則是北方維度的第二次行動計劃（2004-2006）於 2003 年 10 月的布魯塞爾高峰會再度得到贊同，意味著北方維度政策得以延續，而非僅為曇花一現。

北方維度在各主席總結中的分類定位，亦值得進一步討論。北方維度最初在 1997 年於盧森堡高峰會登場時，其被歸類在「歐洲區域合作（Regional Cooperation In Europe）」的範疇之下；而自 1998 年的卡地夫高峰會開始，北方維度主要被歸類為「外部事務（External Issues）」；到了 1999 年的科隆高峰會，「外部事務」被「對外關係（External Relations）」取代，成為北方維度主要的分類定位。若進一步細究北方維度在對外關係下的子分類，可以發現在倡議之初，北方維度被視為是外部的俄羅斯事務，然而，自 1998 年的維也納高峰會開始，北方維度有了自己的專屬分類，且日後在高峰會的主席總結中，幾乎均是被劃分在「對外關係—北方維度」的範疇下。²⁹

除了分類以外，各高峰會在提及北方維度時所使用的具體名稱也有所變

²⁹ 唯一的例外出現在 2001 年瑞典斯德哥爾摩峰會的主席總結中，北方維度出現在「對外關係—俄羅斯」的脈絡之下。在本次高峰會期間，俄羅斯總統 Vladimir Putin 拜訪了斯德哥爾摩，並與歐盟各國首長進行會談。

化。在初登板的盧森堡高峰會上，主席結論最初以「聯盟政策的北方維度（a northern dimension for the policies of the Union）」稱呼北方維度；在 1998 年的卡地夫高峰會中，高峰會則使用「聯盟內政策的北方維度（a Northern Dimension in the policies of the Union）」的名稱，但在同年的奧地利峰會中，又改回使用原始的名稱；到了 1999 年行動計劃成形前夕，赫爾辛基高峰會的指稱更加具體，為「歐盟對外以及跨邊境政策的北方維度（the Northern Dimension in the external and cross-border policies of the European Union）」，至此，北方維度的具體名稱不再有大變化的變化。

綜合以上的整理，我們可以觀察到北方維度逐漸成形、具體化的趨勢。在時續發展上，自芬蘭最初提出倡議提案後，不但高峰會一步一步的為北方維度倡議訂下了發展的時程表，從主席總結的文字也可以發現越來越多的行為者牽涉其中，除了歐盟建制的執委會、理事會均相應提交報告和行動綱領外，瑞典、丹麥等國家亦積極的在主席國任期內外參與北方維度的發展。同時，北方維度相當快的找到了自己的定位，即聯盟的共同對外關係政策（Heininen，2001：26；Busygina & Filippov，2008：216），更與俄羅斯的脈絡產生一定程度的概念區隔。

第三節 行為者策略

若我們從芬蘭的角度加以分析，可以發現將芬蘭政府推動北方維度倡議的行動稱呼為外交動員，一點都不誇張。早在 Lipponen 9 月 15 日的演說之前，總理就已於 4 月去信給執委會主席 Jacques Santer，提議為聯盟創造一個北方維度政策，而 Santer 亦承諾在 12 月的盧森堡高峰會上提出（Heikkilä，2019：23）。芬蘭記者 Heikkilä 提到，北方維度倡議於羅瓦聶米正式亮相後，芬蘭全國頂尖的政府智囊均被徵召，而總理辦公室亦徵集了相當多的官員，目的均是要將北方維度焊入歐盟運作的齒輪之中（2019：22-24）。根據艾倫資料庫（Eilen

Archive) 中對於芬蘭外交歷史文件的紀錄，³⁰北方維度此一關鍵字在 1997 年 9 月 15 日 (Lipponen 發表演說之後) 後大量出現，以芬蘭總統 Martti Ahtisaari 為例，1997 年總共有 58 次的總統演說記錄，其中提到「北方維度」的演講共有 15 次，1998 年提升至 48 次的演說中就有 18 次與北方維度相關。為求方便理解與比較，本文整理艾倫資料庫中來自總統辦公室、總理辦公室以及外交部三方的演說資料紀錄，得到下列結果：

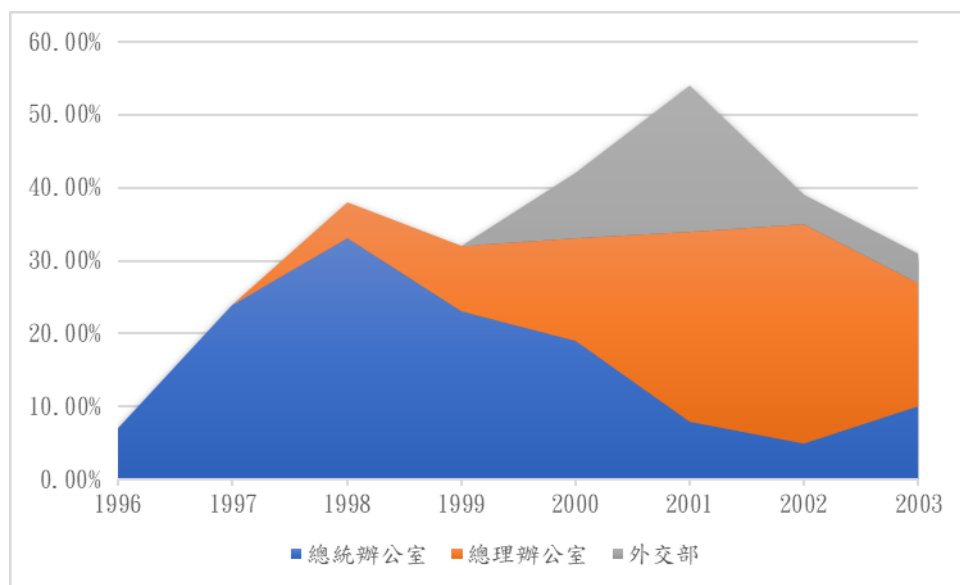


圖 2-1 「北方維度」關鍵字出現率堆疊圖

資料來源：筆者整理自艾倫資料庫

從這個簡要的整理我們可以發現，北方維度在芬蘭政府高層外交的熱度從 1997 年羅瓦聶米的演講之後快速竄升，但在北方維度的發展相對穩定之後，即有下滑的趨勢。同時，堆疊圖也確認了 1997-2003 年的確是芬蘭積極推動北方

³⁰ 艾倫資料庫是一個由芬蘭外交部 (Finish Ministry for Foreign Affairs) 與寇納基金會 (Kone Foundation) 出資，由芬蘭國際事務研究中心 (Finnish Institute of International Affairs) 維護的線上資料庫，內含與芬蘭外交政策相關的演講紀錄和歷史文件，與記載自 1973 年以來，芬蘭外交重要事件的年鑑。詳細內容可參考 EILEN: Archive and chronology of Finnish foreign policy. Available at <https://www.eilen.fi/>.

維度議程的關鍵時期。³¹

芬蘭政府作為倡議推動者的策略，大致上可以體現在**宏觀的概念包裝**以及**具體的遊說手段**兩個面向上。本文先探討抽象層次上芬蘭的概念型塑策略，再細究芬蘭在遊說其他行為者時所使用的具體策略：



壹、 概念包裝

一、 「聯盟的」北方維度

首先，在抽象、概念包裝的層次上，芬蘭的主要策略之一，是將北方維度塑造成整個歐洲的利益（Arter，2000：691），並會對整個歐洲帶來影響

（Haukkala，2001：109）。北方維度倡議是為了整個聯盟而生，不但能夠藉其增強北歐的穩定性、與俄羅斯建立更穩固的關係，更是能夠與南方的歐洲地中海夥伴關係（Euro-Mediterranean Partnership）並駕齊驅的歐盟北方政策

（Heininen，2001：26）。即便倡議的動機背後很大一部分是為了自身的國家利益，芬蘭也將自己的意圖包裝得非常巧妙（Romslo，2005：5；Haukkala，2001：109）。亦有學者認為，這是北方國家成功將區域性事務重要化的一次嘗試（Ejoshvili，2010：35）。

另外，正如前述，北方維度的一個新穎設計是其強調與夥伴國家間的平等關係（Haukkala，2001：111）。有學者認為，芬蘭技巧性的將北方維度作為外交政策事務的形象置換成合作性的投資、從歐盟的對外關係計畫轉換成一個由四個夥伴（歐盟、俄羅斯、挪威、冰島）共有的倡議（Busygina & Filippov，2008：212）。除此之外，非歐盟建制行為者的角色亦受到重視，根據赫爾辛基

³¹ 這個堆疊圖帶來的另一個有趣啟示是，芬蘭政府體制以及總理和總統間的權力分配問題。有學者認為，自 1995 年芬蘭加入歐盟、2000 年芬蘭修改新憲之後，內閣在外交政策的領導權上升，尤其是在歐盟事務的決策上，國會扮演強大的角色（郭秋慶，2010：12-20）。

第一次外交部長會議的結論，既有的區域性實體，如波羅的海國家理事會（Council of Baltic Sea States, CBSS）、巴倫支歐洲北極理事會（Barents Euro-Arctic Council, BEAC），在定義以及實現北方維度的優先事項上扮演特殊的角色，而其他合作程序以及區域性法律工具（如北歐部長理事會）亦是額外的有效工具（Catellani，2001：58）。引入、強化多元行為者的倡議參與更加深化了「北方維度是全歐洲的利益」此一論述。

為了避免北方維度因被視為是為芬蘭國家利益而生的政治計畫而遭受質疑，芬蘭亦作了淡化自己與該倡議關聯性的嘗試。從最開始，芬蘭的策略就是讓北方維度倡議在自己的主席國任期之前即出現在聯盟的議程上（Haglund，2004：72）。而即便在倡議成功進入高峰會的目光之後，芬蘭仍避免在其1999年的理事會及高峰會主席任期中，過於明顯的積極推動北方維度的進程，北方維度計畫啟動的時間點因此被安排在芬蘭主席任期的後半。芬蘭的想法是，到時北方維度倡議就會在歐盟議程上扎根，而在這種情況下芬蘭就不容易因公器私用而減損他國對自己的評價（Ojanen，2000：364；Haglund，2004：72）。

二、「低價的」北方維度

另一個芬蘭嘗試凸顯的重點概念是，北方維度是一個低成本的計畫（Haglund，2004：72）。從建制的角度來看，北方維度是協調各既有組織（如前述的CBSS以及BEAC）的合作架構，因此不需要建立新的制度安排；同時，北方維度亦不需要新的資金管道，其資金來源將主要來自國家政府、雙邊的投資者、國際金融機構以及聯盟計畫，如對獨立國家國協技術援助（Technical Assistance to the Commonwealth of Independent States, TACIS）、法爾計畫（Poland and Hungary: Assistance for Restructuring their Economies, PHARE）、Interreg等歐盟的計畫（Heininen，2001：25；Ejoshvili，2010：35）。

Haukkala 認為，芬蘭從最初即小心翼翼的盡可能將倡議「無害化」，避免為聯盟帶來額外的財政負擔，因為其認知到任何附帶新預算的大型計畫都將受到其他會員國的攻擊（2001：108）。

值得注意的是，雖然強調北方維度的低成本性質是一個相當有吸引力的說帖，可能有助於平息其他會員國對於預算分配問題的疑慮，但這樣的策略同時亦會減損倡議中超國家行為者的興趣。由於北方維度倡議強調的是其「協調」的功能，執委會需要在沒有新預算線的前提下建立前述的跨服務小組，處理繁複的協調工作，這降低了執委會對於推動此倡議的熱情，進一步使得北方維度倡議的推動更偏向於國家行為者的積極運作（Haukkala，2001：107-108）。

除了成本之外，芬蘭也在內涵的層次凸顯北方維度的無害性。Lipponen 所推動的北方維度倡議刻意的在內容中排除傳統軍事安全的要素，並凸顯軟安全的重要性。這個策略使得北方維度倡議更容易被其他行為者接受，因為敏感的高層次政治可能會造成協商上的困難。芬蘭外交官 Peter Stenlund 於 2002 年北方維度研究研討會的演講中特別提到這一點，並指出對於歐盟而言，軍事考量從未出現在北方維度的相關討論中（2002）。

貳、 遊說手段

一、 「模糊的」北方維度

對於芬蘭來說，將北方維度焊入歐盟政治議程內是 Lipponen 發表完演說後的下一個步驟，為此芬蘭需要爭取執委會以及會員國（包含南方國家）的支持（Haglund，2004：72）。除了規範性的論述建構之外，芬蘭需要透過具體的遊說來取得實質的成果。

而在具體的遊說手段的選擇上，芬蘭在面對歐盟內部的不同行為者時，使

用了不同的語言來拉近彼此的距離。舉例來說，在法國，芬蘭總統 Ahtisaari 強調透過北方維度能夠保持歐俄間的暢通，整個聯盟都能因此獲益，這個區域蘊含了大量的能源，而歐盟與俄羅斯在能源議題上存在天然的互賴關係（1998b）；在德國，Ahtisaari 強調兩國過去共同的歷史經驗以及與俄良好關係的重要性（1998a）；在英國，Ahtisaari 回顧歷史，認為英國也算是一個北歐國家，甚至引用 Cromwell 的話來說明波羅的海的發展對於英國的繁榮是如此的重要（1997b）。對於歐盟外的美國，Ahtisaari 則以該區域內潛在巨大的油氣蘊藏和暗示與美合作的可能來爭取美國的支持。³²

面對歐盟的官僚體系，芬蘭除了主張這是全歐洲的利益之外，更強調歐盟能夠透過形成北方維度此區域建制來增強聯盟發展對外關係的能力（Ojanen，2000：366），更將其與歐盟的核心價值（和平、穩定、安全、財富）相連結（Heikkilä，2019：23）。這點對於歐盟而言有相當的吸引力，因為北方維度的架構不但可以強化聯盟在北歐所能夠使用的對外政策選項，更可以做為穩固聯盟與俄羅斯、巴羅支與波羅地海地區間正向互賴關係的對話平台（Filtenborg, Gänzle & Johansson，2002：397），而對於歐盟而言，其很明顯地正在尋找更多對其他鄰近國家的可能政策制定面向（Filtenborg et al.，2002：403）。

二、「北方的」北方維度

如前文所述，芬蘭成功的說服了執委會替其提出了政策提案（Haglund，2004：72），但由於歐盟內部的超國家行為者儘管重要，並未對該提案展現強烈的熱情，因此北方維度倡議的發展仍相當仰賴相關國家的強力推動。在此，我們可以很直觀的想到同樣位處北歐地區的丹麥、瑞典等歐盟會員國可能會是北

³² 完整演講稿可參考 Speech by Mr. Martti Ahtisaari, President of the republic of Finland, at the Finnish-American Chamber of Commerce in New York, 14 October 1997. Available at <https://www.eilen.fi/en/2180/?language=en>.

方維度倡議的提倡者，而事實上這些國家的確也都在倡議推動的過程中扮演積極的角色，尤其是芬蘭、瑞典以及丹麥分別於 1999、2001 與 2002 年擔任高峰會以及理事會主席國的期間 (Haukkala, 2001: 108-110)。



Haglund 認為，在歐盟外交政策的議題上，歐盟高峰會的輪值主席國設計能夠在國際建制的發展上提供有效、且或許是必要的領導功能。輪值主席國的四個主要功能：行政與管理 (administration and management)、政策倡議與議題形塑 (policy-initiation and agenda-shaping)、建立共識與調解 (consensus-building and mediation)、代表 (representation) 使主席國有機會能夠將歐盟的外交政策形塑成與本國利益一致的樣貌 (2004: 226)。一個簡單的觀察點是與北方維度有關的三個外交部長會議，均是在此三個主席國任期內召開，而這些會議的內容與結論，實質上對於執委會所準備的行動計畫有巨大的影響 (2004: 228)。

由於芬蘭、瑞典以及丹麥的輪值主席國地位是由理事會決定的，³³因此本文此處所強調的行為者策略是有意識地利用這個機會推動倡議發展，並非僅是因為這些北歐國家在倡議過程中恰巧亦是歐盟的輪值主席國。歐盟輪值主席國的設計給了芬蘭利用歐盟建置進一步影響各國偏好、推動倡議發展的工具。

Haglund 指出，芬蘭在高峰會主席任期中有四個最主要的目標，即強化歐俄關係、規劃以及準備外交部長會議、使赫爾辛基高峰會在總結寫下執委會應該要發展北方維度行動計劃的文字、增加並啟動執委會在北方維度過程的角色，以確保其能延續 (2004: 88)。這些目標或多或少都獲得了一定的實踐，也對於整

³³ 此處所指的決定指的是輪值主席國的順序。在 1995 年之前 (即芬蘭、瑞典、奧地利加入歐盟之前)，輪值主席國的順序由一種混和式的字母順序系統決定，而在 1995 年之後，輪值主席國順序的決定加入了國力大小等政治因素的考慮 (Fernández Pasarín, 2011: 34-35)。無論如何，由於芬蘭於 1995 年才正式加入歐洲聯盟，本文此處排除芬蘭有實質影響輪值主席國順序的能力。關於 1995 年 1 月 1 日理事會所作的主席國輪值順序決定，請參考理事會所發布的理事會決定：Council of the European Union. 1995. "Council Decision of 1 January 1995 determining the order in which the office of President of the Council shall be held." 95/2/Euratom, ECSC, OJ L 1, 1.1.1995, p. 220.

個北方維度倡議的發展產生助益。然而，由於主席國的任期僅有短短的半年，因此關鍵在於這樣的動能是否能夠延續。對於芬蘭而言，只要能夠確保其北方盟友（瑞典、丹麥）支持北方維度，並在自己的主席國任期過後繼續推動北方維度倡議，那北方維度就有相對樂觀的前景；而在其他國家擔任主席國時，北方維度的發展就要仰賴執委會的推動，這也是為甚麼芬蘭不斷強調要強化執委會所扮演的角色（2004：117）。

第四節 倡議的挑戰

芬蘭的行銷策略並非一帆風順。相反的，北方維度倡議在發展上遇到了不少的阻力以及挑戰。由於這些挫折以及反饋很大程度上與芬蘭的倡議策略相關，本文大體上以**倡議內涵**以及**倡議遊說**兩個面向來歸納芬蘭所遭遇到的挑戰，並依序說明：

壹、 倡議內涵的挑戰

首先，北方維度的內涵在倡議的發展過程中產生了變化。部份芬蘭所提出的關鍵創新概念遭到淡化（watered down），如芬蘭倡議的初始核心——北方維度的夥伴面向即遭到稀釋（Browning & Joenniemi，2003：469）。執委會發現難以在內部的政策制定過程中納入（accommodate）外部行為者，比起共同決策（joint decision making），更偏好模糊的諮商模式（vague consultation）（Haukkala & Ojanen，2011：160）。

由於無法藉由實質參與決策來有效的傳遞自己的意見，俄羅斯逐漸失去了對北方維度倡議的興趣，更有所批評（Aalto, Blakkisrud & Smith，2008：8；Bolotnikova & Mezhevich，2010：105）。另一方面，由於北方維度的低價性使其缺乏明顯的新資源，亦加深了俄羅斯對於北方維度的疏遠感（Haukkala &

Ojanen, 2011: 160)。芬蘭所預想的平等夥伴關係仍難脫傳統現實主義式政治考慮的限制 (Browning & Joenniemi, 2003: 469)，俄羅斯並未在前兩次的行動計畫中取得與歐盟平起平坐的地位。

另一方面，芬蘭所遇到的一個主要困境在於，由於其為了追求、取得各行為者的支持，芬蘭在概念上盡可能的包裝、無害化北方維度倡議，在遊說各行為者時又使用差異化的說帖，導致整個倡議的內涵是模糊、不確定，甚至被認為是空泛的 (Ojanen, 2000: 370-372)。以 2000 年通過的第一次行動計畫為例，Catellani 透過文本分析指出，第一次行動計劃所關注的重點目標相當廣泛且模糊，以至於很難去否定其內容。他進一步分析，該行動計劃的特點之一在於，其於前言列明行動計畫將作為「被相關行為者於適宜時機加以考慮的政治建議 (serve as political recommendation to be taken into account by relevant actors whenever appropriate.)」(Council of the European Union, 2000: 3)。一般而言，很少會有行動計劃的前言寫得如此鬆散，而行動計劃本身也不應該只是在適宜時機的前提下被遵從 (Catellani, 2001: 56-57)。Ojanen 認為北方維度從一開始就提供了各行為者從中解讀出不同利益、目的的可能性 (2001: 217)。

貳、 倡議遊說的挑戰

除了實際上倡議內含的發展與芬蘭的預想有所差別 (Heininen, 2001: 37-38)，芬蘭在遊說的過程中也遇到了不友善的聲音。北方維度的概念剛開始被提出的時候，外界的反應其實並不是非常熱烈，第一次外交部長會議於赫爾辛基召開時，歐盟國家與會的情況甚至可以說是相當冷清，出席者以夥伴國家 (俄羅斯、冰島、挪威) 為主 (Ojanen, 2000: 370-371; Romsloe, 2005: 18)。³⁴

³⁴ 然而，這個挫折與北方維度本身的關聯性應該不大，而與整體的歐俄關係有關。1999 年 11 月芬蘭舉辦有關北方維度的第一次外交部長會議之時，第二次車臣戰爭正酣，而除了芬蘭外長以外的歐盟外交部長均決定以不出席會議的方式來表達對俄羅斯的杯葛 (Haukkala, 2001: 112)。

並不是所有歐盟會員國均對北方維度倡議抱持友善的態度，部分會員國因為懼怕共同體的資源被重新分配將進一步損害到自身利益，而對北方維度倡議抱持懷疑的看法；甚至當時有些觀點認為，北方維度倡議之所以會被接受，僅是為了應付新進北歐國家以及相關在北歐有利害考量的政治行為者的外交政策需求（Filtenborg et al.，2002：397）。可以想見，認為北方維度與本國利益關聯性不大的南方國家自然更希望能將資源部屬於其所關心的地中海、北非、中東等區域（Haukkala，2001：109）。

有趣的是，在芬蘭積極推動北方維度的過程之中，除了遭到一些南方國家的懷疑，批評也來自理論上的自然盟友：即同為北方國家的瑞典與丹麥，以及位於北方維度內預想的合作對象：拉脫維亞與愛沙尼亞等非歐盟國家

（Romsloe，2005：3）。本文已於前文說明，這些國家被芬蘭視為是發展倡議的重要推手，但實際上這些國家（至少在一開始）似乎不太領情。芬蘭以自己的名義啟動北方維度倡議引起了丹麥以及瑞典對其動機的懷疑，更使得北方維度在倡議推動的前兩年缺少了這兩個關鍵伙伴的支持（Haukkala，2001：110）。從羅瓦聶米的非正式的對話紀錄中，瑞典認為自己被突襲了（Catellani，2003：17），³⁵不但事前沒有被充分的諮詢，瑞典也認為北方維度應該要在北歐理事會（Nordic Council）上提出，而不是逕自在歐盟的層次上提案。³⁶Arter 認為，這樣的不滿情緒可能導致瑞典官員在強調區域合作途徑的重要性之餘，在所有場合都避免將其與芬蘭的北方維度政策連結（2000：687）。

丹麥的反應更為激烈，在一份北歐理事會歐洲委員會（European Committee of the Nordic Council）上、由同時也是丹麥社民黨（Social Democratic Party）副主席 Ole Stavad 所準備的原始報告中，毫不客氣的指出芬蘭所提出的「北方維

³⁵ 如前述，北方維度的提出其實非常突然，在場的聽眾並沒有預料到芬蘭會提出如此明確的政策倡議。芬蘭雖顯有準備，但其欲對話的聽眾似乎並不在會場內。見 Heikkilä, Markku. 2019. *If we lose the arctic: Finland's Arctic thinking from the 1980s to present day*. Rovaniemi: The Arctic Centre, University of Lapland, p. 22.

³⁶ 北歐理事會不久後通過了一份由芬蘭外交官 Peter Stenlund 草擬的決議，表明支持北方維度倡議的立場。

度政策的概念是對於冷戰時期芬蘭化現象（Finlandization）的反動……芬蘭希望將自己與歐盟綁得越緊越好，以顯示自己的手腳已不再被蘇聯銬住。」這反映了當時普遍存在於芬蘭周邊國家（甚至芬蘭內部反對勢力）的懷疑（Arter，1999：346）。³⁷

除此之外，作為當時潛在歐盟新會員國的拉脫維亞還有更實質的疑慮：即對於芬蘭取代拉脫維亞作為俄羅斯天然氣進入歐盟窗口的恐懼。國內產業界的壓力反應在拉脫維亞的外交政策上，以至於直到 1998 年前，拉脫維亞對於北方維度倡議的評價都是負面的。雖然與芬蘭經貿往來密切的愛沙尼亞的官方態度相對友善，但其在記者會上的態度亦有所保留與遲疑（Arter，2000：688）。

第五節 小結

本文在此章的前半段整理、介紹了北方維度倡議的背景、內涵以及發展，並在後半段將焦點放置在作為本文核心行為者之一的芬蘭，是以甚麼樣的方式來包裝、行銷北方維度倡議，並在章末簡單的提及其他行為者對於倡議本身以及芬蘭所使用的策略之回應。大體而言，本文認為北方維度作為芬蘭於歐盟的一個創新性的政策提案，所得到的總體成就應是正面的，因為北方維度不僅在歐盟共同外交暨安全政策中延續至今，更延伸出了許多子計畫與建置，且有相當長足的發展。

芬蘭對於自身的成就亦相當自豪，多數文獻均認為，北方維度個案可以被視為是小國在歐盟內也能夠擁有一定影響力的典範（Arter，2000：695；Haukkala & Ojanen，2011：164；Heininen，2001：26）。除了 Lipponen 時至今日仍在各式場合回憶談論芬蘭的成功（Heikkilä，2019：93），從芬蘭外交部的官方網站也可以窺見這樣的自信：在敘述芬蘭北極政策時，芬蘭外交部列舉了

³⁷ 挪威學者 Hønneland 對於芬蘭的動機也持相似的見解。見 Hønneland, Geir. 1999. "Borders, Orders and Identities in the New European North." In *The NEBI Yearbook 1999: North European and Baltic Sea Integration*, eds. Hedgegaard, L. & Lindstöm, B. Berlin: Springer, 335-347 p.345.

三項目標，分別是強化多邊北極合作、形塑歐盟的北極政策、塑造芬蘭的北極專家形象（Ministry for Foreign Affairs of Finland）。

同樣不可否認的是，北方維度亦不如芬蘭所預想的成功。除了芬蘭所提出的平等夥伴概念並未在 1997-2003 年間的倡議過程獲得實踐之外，北方維度倡議同時亦受到許多批評，質疑此政策工具是否確實有效。另一方面，儘管芬蘭作為核心行為者的能動性相當高，但在倡議得推動上並不能完全依靠一己之力，而時常仰賴歐盟建制、夥伴與盟友、時機，以及本文最為關心的利益包裝策略，始能順利推行計畫。本文雖然已經探索了芬蘭的行為者策略以及其所遭遇的挑戰，但並不在此處進行更深入的分析，而將在介紹完東方維度的個案以及波蘭的策略之後，再於專章將兩個案一併進行討論與分析，以期能夠從個案抽象化不同策略對於合作發生之影響。

第三章 東部夥伴關係倡議



作為本文配對比較研究的第二個案，本章探討的是波蘭於加入歐盟前推動的「東方維度倡議」以及 2009 年經高峰會贊同的「東部夥伴關係倡議」的發展過程、波蘭作為兩倡議推動者所扮演的角色以及其所使用的策略。正如第一章緒論所提及，波蘭的東方維度倡議並未取得實際的成果，因此本章在章節安排上將東方維度倡議的背景、內涵以及倡議發展一併討論，並隨後探討波蘭的行為者策略；至於東部夥伴關係倡議的部分，則在章節後半以與第二章北方維度個案相同的完整架構介紹。為了方便後續的分析，本文盡可能的維持與前章個案相同的寫作結構。

第一節 東方維度倡議

2003 年 1 月 22 日，時任波蘭外交部長的 Włodzimierz Cimoszewicz 在對眾議院的年度演講公開表示：

「我們希望能強化我們對東部鄰居的政策，畢竟我們加入歐盟並不是為了拋棄我們的東部夥伴。相反的，我們想要將我們在經營東歐關係上的成就視為我們在歐盟內的重大資產。我們希望能夠運用我們的會員資格來推動整個區域的發展。因此，我們在此宣布將設計聯盟『東方維度』的概念。(Cimoszewicz, 2003b)」

從 Cimoszewicz 的談話中，可以一窺波蘭推動東方維度的背景以及目的，並對本章強調的東方維度概念有所認識。本文接下來將先簡要回顧波蘭的歷史背景與外交策略方針、東方維度倡議原始的內涵構想，並在最後整理倡議的發展。



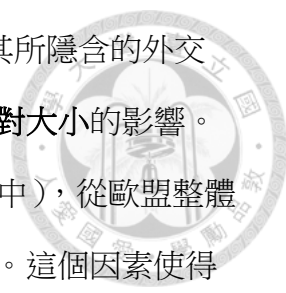
壹、 背景、內涵與倡議發展

一、 背景

自 17 世紀以來，中歐就一直不同勢力衝突傾軋的場域，位處中歐核心的波蘭因夾處普魯士（德國）與俄國之間，在思維上視自身處於兩強間的緩衝區，於戰略上居於相當不利的地位。實際上這三百年來，波蘭不僅曾捲入許多慘烈的戰事、多次遭到列強瓜分，更曾兩度失去獨立的地位。第二次世界大戰前後，波蘭曾經兩度遭到西方陣營的拋棄（1939 年英法面對侵略者的綏靖政策以及 1945 年承認蘇聯對中東歐控制的雅爾達密約），在戰爭後更被由蘇聯控制的共產獨裁政權統治了近半世紀。

直到 1989 年波蘭人民共和國瓦解、波蘭共和國建立之後，波蘭才擁有擺脫作為緩衝區角色的機會。波蘭轉向西方，不但於 1999 年取得北約會員國的資格，更在 2004 年成功加入歐盟。鑒於過往歷史以及戰爭記憶，對波蘭而言，一方面與東方交往的政策具有特別重要的戰略價值以及意義（Harasimowicz，2003：240），另一方面也形塑了波蘭充滿不安全感、反對非戰主義（pacifism）的意識形態。這樣的思維在共產黨的統治下並不顯著，但隨著 1989 年主權回歸，波蘭的外交政策變很大程度的受到二次世界大戰的經驗主導。北約以及歐盟的會員資格對於波蘭各有重要的意義：北約是具可信力的硬實力保障；而在波蘭第三共和相對缺乏地緣政治上的敵人的環境下（與過往相比），³⁸加入歐盟被視為是能夠確保和平、增進繁榮，並投射自己立場與聲音的機會（Longhurst & Zaborski，2007：16-17）。

³⁸ 波蘭在 1989 年開始民主轉型後，由波蘭人民共和國改國名為波蘭共和國，為波蘭第三共和（第一共和為 16 世紀的波蘭立陶宛聯邦，第二共和則為第一次世界大戰結束後，於 1918 年所建立的波蘭共和國）。



Szczerbiak 歸納出了幾個影響波蘭歐盟政策的要素，以及其所隱含的外交政策意義。首先，波蘭的歐盟政策很大部分的受到了其**國家相對大小**的影響。波蘭不僅是 2004-2007 年間歐盟東擴潮中最大的國家（12 國之中），從歐盟整體的尺度上來看，取得會員資格的波蘭也是歐盟第六大的會員國。這個因素使得波蘭在部長理事會以及議會都有著比其他新會員國更大的潛在影響力。在確保獲得歐盟會員資格後，不應被視作二等會員的思維更在波蘭的政治菁英間流行，而波蘭因而發展出了所謂的大國期許（‘big state’ aspiration），以及希望自己能夠成為區域領袖的認知；³⁹另一方面，波蘭的歐盟政策也受到其**經濟相對落後**的因素影響。這使得儘管波蘭是一客觀事實上的大國，但其並不能輕鬆的加入既有大國的團體。⁴⁰另一方面，這也使的波蘭成為重分配政策的支持者（2012：42-43；Copsey & Pomorska，2010：310）。波蘭是地緣政治上的巨人，但是同時也是經濟上的矮人。這意味著波蘭僅能透過有限的資源來去完成政治目標（2012：44）。

再者，歐盟作為國際行為者的地位亦影響了波蘭的外交政策思考。隨著歐盟在國際社會上扮演的角色不斷提升，波蘭亦有機會追求更具野心的外交政策。波蘭歐盟政策的兩個重要要素分別為：第一、歐盟的外交政策應該要與跨大西洋聯盟掛勾；第二、歐盟應該要在外交政策上透過開發一個更有效的「東方維度」來增強與其他後共國家間的關係（Szczerbiak，2012：44）。⁴¹部分學者認為，波蘭受到大西洋主義的影響，在外交政策上仍以經營跨大西洋關係（美國）為首要順位，並反對任何可能損害與美聯盟關係的共同外交政策，如德

³⁹ 波蘭是前蘇聯國家中唯一一個嘗試藉由影響歐盟對外政策（尤其是對白俄羅斯、烏克蘭、俄羅斯）的形成，豎立自身在區域中鮮明地位的新會員國（Szczerbiak，2012：83），而這也被認為是 1989 年後，波蘭外交政策中最獨特、創新的一環（Longhurst & Zaborski，2007：58）。對於多數中東歐國家而言，加入北約即滿足了自身的安全需求，但波蘭並不就此滿足，進一步的追求更積極、且與俄羅斯利益相左的東方政策（Longhurst & Zaborski，2007：61）。

⁴⁰ 儘管波蘭、德國與法國同屬所謂的威瑪集團（the Weimar Group），但群體的象徵意義應大於實質關係（至少在二十一世紀的前十年是如此）（Edwards，2006：152）。

⁴¹ 有學者甚至認為當時波蘭的歐盟政策僅包含這兩個元素。Kaminska 指出，除了東方維度倡議以及強化與北約的連結，波蘭政府並不知道要追求甚麼樣的歐盟政策（2014：27）。

國、法國、比利時、盧森堡於 2003 年因應 911 事件所提出，進一步強化歐盟內的共同安全暨防務政策（European Security and Defense Policy, ESDP）的構想（Longhurst & Zaborski, 2007 : 51 ; Szczerbiak, 2012 : 45）；⁴²但在處理與東歐國家間關係的議題上，波蘭對共同安全暨外交政策即展現高度的支持，有學者認為，若整個歐盟是以同一個聲音對外發言，就能夠處理原先以波蘭單一國家地位恐難以解決的外交難題，以歐盟的整體力量來達成波蘭的政治目標，而東鄰政策（東方維度政策）即是此策略下的例證。若能在歐盟的架構內協助推動烏克蘭以及白俄羅斯的政治改革，甚至將其納入歐盟，則波蘭即可免除直接與俄羅斯勢力接壤的威脅（楊三億，2006 : 114）。

波蘭所強調的途徑包含三個元素：第一，歐盟需要維持東擴的動能，尤其是對烏克蘭；第二，歐盟應該積極、正向的與白俄羅斯互動，以將其拉進西方陣營；第三，歐盟應該要在對俄關係上，發展一個更協調（co-ordinated）、更不容妥協（uncompromising）的政策（Szczerbiak, 2012 : 44 ; Copey & Pomorska, 2010 : 312）。乍看之下，協調以及不容妥協看似兩個相互衝突的概念，但若細究其文亦可以發現，波蘭希望歐盟發展的是一個團結的對俄政策，協調強調的是歐盟的成員之間，而不容妥協則是對俄羅斯的態度。

時空背景也為東方維度倡議提供了有利的條件。對於歐盟而言，2004 年東擴的其中一個意涵是，歐盟與俄羅斯邊界的內涵不再僅是遙遠、鮮有人居的芬俄交界，更延伸、擴張至處於中央地位、坐擁許多對於歐俄雙方均有重要戰略價值意義之交通運送孔道的波蘭平原。這使得歐盟的東方政策在格局上取得與歐盟的地中海、巴爾幹、跨大西洋等政策等同的重要性（Harasimowicz, 2003 : 239），也給予了波蘭在該議題上發揮影響力的空間（Szczerbiak, 2012 :

⁴² 2001 年美國對伊拉克發動反恐戰爭，波蘭即對美國政策展現強烈的支持立場。部分意見認為，波蘭的強勢態度損害了歐盟發展共同外交暨安全政策的機會，甚至稱波蘭為美國在歐洲的「特洛伊木馬」（Szczerbiak, 2012 : 45）。部分學者認為，這意味著波蘭並非在美歐關係間尋求平衡，而此高調的態度對波蘭於歐盟內的地位以及其與歐洲鄰居間的雙邊關係亦產生影響（Longhurst & Zaborski, 2007 : 35）。

因此，在作為準歐盟候選國期間，波蘭即積極的遊說歐盟建立一個更開放的東擴政策。早在 1998 年 3 月，時任波蘭外交部長的 Bronisław Geremek 就已經在布魯塞爾高峰會上，呼籲應該強化歐盟以及其東部鄰居之間的連結。他提到：「波蘭將穩定整個區域的安全以及民主，從這方面來看，波蘭在共同外交暨安全政策上的參與將強化歐盟對東部鄰居的政策，並對發展與擴大後歐盟之外的國家間的開放、夥伴關係產生貢獻。(CVCE，2012：4)」

二、 內涵

2002 年 12 月的哥本哈根峰會上，波蘭在上述的背景下提出了一份名為「有關對歐盟擴大後之新東部鄰居政策的波蘭提案 (Polish proposals concerning policy towards the new eastern neighbors after EU enlargement)」的非文件 (non-paper)。⁴⁴此文件被認為體現了東方維度倡議的具體內涵 (Kaminska，2014：160；Browning & Joenniemi，2003：471)。

在該文件中，波蘭不但提議建立一個包含社群、政府 (雙邊與多邊) 與非政府三支柱的整合政策，更提議要建立一個「在更廣大歐洲區域的歐洲政治與經濟合作空間 (European space of political and economic co-operation within the wider area of Europe)」，在該空間中，條件原則 (principle of conditionality) 將被適用在歐盟與烏克蘭、摩爾多瓦、白俄羅斯的關係上，若這些國家能夠實現一定程度的國內改革，就能夠取得與歐盟的聯繫協議 (association agreement)。非文件更特別凸顯烏克蘭的重要與特殊性，在適當的前提下 (如在歐盟整合或

⁴³ 呼應了許多波蘭政治人物的想法，波蘭東方研究中心 (Polish Centre for Eastern Studies) 前執行長 Marek Karp 即主張發展東方維度能夠成為波蘭在歐盟脈絡下的專業，且在此領域內波蘭並沒有其他的歐盟競爭對手 (Copsey & Pomorska，2010：312)。

⁴⁴ 許多學者指出，所謂的「非文件」是布魯塞爾對於非正式「討論文件」的行話 (jargon) 稱呼 (Szczerbiak，2012：85；Copsey & Pomorska，2013：3)。

是國內轉型上取得一定成果)，波蘭認為烏克蘭應該要被給予加入歐盟的機會。另一方面，非文件預想了五個歐盟與烏克蘭、摩爾多瓦及白俄羅斯存有共同利益的合作領域：加強的政治對話、轉型過程的協助、經濟合作的發展、能源合作，以及司法事務上的跨邊界合作。波蘭進一步提議將歐盟的技術合作計畫

(technical assistance programmes) 延伸適用至這些國家，主張若能與這些國家建立有意義的互動，則應該考慮要為其建立一個更具彈性的簽證制度

(Szczurbiak, 2012: 85-86; Cianciara, 2008: 5-6)。

東方維度倡議的正式定名始於 2003 年。2003 年 1 月，波蘭外交部長 Cimoszewicz 於布拉格的公開演說中再次宣傳波蘭的歐盟東方政策概念，期間「東方維度」的名稱被大量使用，自此後亦始有東方維度概念的討論，不過其具體內涵與非文件的提議非常相似，因此本文將其視為同一政策倡議的前後脈絡。⁴⁵在該演說中，Cimoszewicz 進一步闡釋「加強政治對話」的內涵，包括少數族群與人權、民主改革、解決區域緊張情勢、打擊恐怖主義及跨國犯罪、核不擴散等議題，並表示在該領域中存在與歐盟共同外交暨安全政策和共同安全暨防務政策合作的空間。該演說亦提及了波蘭在歐盟的倡議目標：波蘭希望歐盟能夠產出一個有關東方維度的中程行動計劃 (Cimoszewicz, 2003a)。

整體來說，波蘭所推動的東方維度倡議立基於認為歐盟能夠透過軟權力來影響、實現東歐國家的政治經濟改革，並為進入歐盟以及北約鋪路的想法及認知。其具體方法包括：第一、透過協助這些國家維持獨立，以避免東方出現由俄羅斯控制的國家集團；第二、透過提倡民主以及經濟發展來輸出波蘭自身轉型成功的經驗；第三、推動歐盟提供這些國家進一步東擴的可能前景

(Szczurbiak, 2012: 84) 從這個角度來看，所謂的東方維度倡議也可以理解為

⁴⁵ 在進行大量文獻回顧後，本文發現無論是實務界或是學術界對於東方維度倡議的指稱均相當分歧，除了最明確的東方維度 (Eastern Dimension) 之外，尚有東方政策 (Eastern policy)、東向政策 (Eastward policy) 等說法，但內涵大體一致。這可能與行為者策略有所關連，請見下文詳述。

一種創造與俄羅斯間緩衝區的嘗試。在 2004 年歐盟東擴之前，德國積極支持波蘭等東歐國家入盟，即被視為是這種策略思維的先河（Adamczyk，2003：283）。



三、 倡議發展

波蘭的東方維度倡議並未獲得普遍的支持。⁴⁶多數的歐盟國家仍希望能夠以雙邊的模式處理與俄羅斯相關的事務，以推進自身的國家利益。這些國家強調，歐盟應該要採取平衡的途徑，在區域內提倡民主之餘，也要注意這些前蘇聯國家被俄羅斯視為勢力範圍（*sphere of influence*）（Longhurst & Zaborski，2007：60；Adamczyk，2003：284；Kaminska，2014：142）。⁴⁷波蘭將東方維度的概念引入歐盟歐洲睦鄰政策的倡議是失敗的，多數會員國仍希望透過廣義、鬆散的歐洲睦鄰政策架構來處理與烏克蘭的關係（Longhurst & Zaborski，2007：60；Copsey & Pomorska，2013：4）。這使得非文件本身成為波蘭東方維度倡議構想的唯一具體成果（Kaminska，2014：154），而東方維度倡議的概念亦未進入高峰會的議程。

貳、 行為者策略

很多因素都可能使得東方維度倡議未能成功，但由於本文所欲探討的是波蘭所使用的行為者策略與倡議成功與否的關聯性，因此此處將撇除外部因素的討論，並將重點置於波蘭所使用的行為者策略。

⁴⁶ 立陶宛、英國以及瑞典是少屬支持此一倡議的國家。我們將可以在後續東部夥伴關係倡議的發展上，繼續看見這些國家對於進一步歐洲化（*Europeanize*）歐盟東部鄰居的支持。

⁴⁷ 波蘭積極經營、涉入其東部鄰居事務的行為，正是波俄雙邊關係不斷惡化的主要原因之一，而在烏克蘭的橙色革命之後，波俄關係更是盪到了歷史的低點。鑒於波蘭總統 Aleksander Kwaśniewski 對於橙色革命的介入，俄羅斯撤回了興建通過波蘭至西歐其他國家的天然氣管道協議（Longhurst & Zaborski，2007：61-62）。




至於此時期波蘭究竟有無形成完整、成熟的行為者策略，是值得討論的問題。許多文獻指出，波蘭在加入歐盟的頭幾年外交能力有相當嚴重的缺陷（Copsey & Pomorska，2010：314-316；Kaminska，2014：161），且並不熟悉歐盟的決策過程（the Brussels game）（Kaminska，2014：140；Pomorska，2011：175；Marcinkowska，2016：31）。或許最重要的一點是，儘管倡議背後的意識形態淵遠流長，但實際上東方維度倡議的設計跟提出是相當急促的。不僅未有明確的策略，波蘭在提案的過程中亦未事先與執委會或是其他歐盟夥伴諮詢協商，而實際參與非文件草擬過程的波蘭外交官甚至稱波蘭的提案是「突如其來（out of the blue）」的（Kaminska，2014：161）。這也能夠解釋對東方維度的指稱之所以紊亂、且其名稱並未生根的原因。

上述因素使得波蘭作為行為者，在東方維度倡議過程中所使用的策略著實有限，且相對零碎、不成熟，留下來能夠進行論述分析的資料也略顯稀少。話雖如此，我們仍可在波蘭此階段短暫的倡議過程中觀察到某些策略與手法，無論其有意與否。本文認為針對東方維度倡議進行行為者策略的整理仍有助於後續個案的比較分析以及分析架構的適用解釋，因此以下本文將同樣依**宏觀概念包裝**以及**具體遊說手段**兩個面向來歸納波蘭的行為者策略。

一、 概念包裝

波蘭東方維度倡議的核心概念之一，就是強調歐盟東部鄰居的特殊性。波蘭在各個場合都強調東歐屬於歐洲的一部份，而北非國家則非（Copsey & Pomorska，2013：7）。前波蘭外交部歐盟部共同安全暨外交政策單位聯合秘書 Andrzej Cieszkowski指出，在2003年到2004年前半間，波蘭試圖在各個不同的會議中說服歐盟的其他會員國特別的東方維度是必要的，論點是聯盟的東部鄰居以及南部鄰居有許多不同之處，因此聯盟與其間的關係也應該要不一樣（2004）。



若撇除與南部鄰居的比較，細看東方維度本身，可以發現其在概念的層次上，某種程度隱含了西方與東方、內與外概念的區別性。無論是 Cimoszewicz 演講中或是非文件所指涉的東方概念，顯然都不包含自己（無論是以波蘭或是歐盟作為主體）在內。東方維度的概念強調了既有區別的存在，而這樣的區別亦具有規範性的意涵（Browning & Joenniemi，2003：471）。舉例來說，在提及東方維度倡議時，Cimoszewicz 認為合作打擊犯罪是重要的領域，特別是對維謝格拉德集團（Visegrad Group，以下簡稱 V4 集團）而言，因為這些國家是「對抗來自東歐組織犯罪的前線」（Cimoszewicz，2003a）。東西概念的二元性使得波蘭在積極推動區域合作的同時，似乎也無意的為東歐貼上了負面的標籤，且須要被「文明化（civilized）」（Browning，2003：55）：⁴⁸透過東方維度倡議，歐盟（波蘭）能夠扮演一個良善的佈施角色，提升鄰居的生活水準（Browning & Joenniemi，2003：473）。

在政策的設計上，東方維度在定位上與北方維度是互補、而非競爭的關係（Gromadzki, Lopata & Raik，2005：32；Marcinkowska，2016：31）。在東方維度倡議期間，北方維度已經落實成為歐盟的官方政策，其作為歐盟對外（俄）政策的重要元素引進的跨領域協調合作機制也成為了各行為者重要的參考指標。避免與北方維度相互衝突有利於波蘭進一步推動倡議，又事實上兩倡議在本質上亦有許多的不同，只要謹慎的挑選倡議的構成元素，就沒有重複概念、互相競合的問題（Harasimowicz，2003：246）；相對的，強調與既有政策間的互補、加成性質，有助於增添倡議所能帶來的附加價值，使波蘭的提議看起來更吸引人。

東方維度倡議的內涵並沒有包含任何會員國與非會員國間（東方維度下的目標國家）的共同諮商平台，波蘭所提出的東方維度更像是單邊、權威式，強

⁴⁸ Browning 與 Joenniemi 認為，定義東方是波蘭強調自己屬於西方陣營的一種方式（2003：472）。

調獎勵性報酬 (rewards for progress) 的輸出政策 (Browning & Joenniemi, 2003 : 472-473) 。就這點而言，波蘭中心、階層式的提案其實相當貼近歐盟官僚體系的運作模式，而事實上最後出爐的歐洲睦鄰政策亦使用一樣的政策邏輯。事實上，去中心、打破疆界的「平等」決策模式可能反而會為歐盟帶來許多內部政治上的麻煩，一旦政策決定者與政策接受者間的界線變得模糊，會員國間的決策偏好、會員權利以及成本分攤等問題就會變得更加緊張 (Filtenborg et al. , 2002 : 396) 。

二、 遊說手段

在具體的遊說策略的面向上，應注意的是，在東方維度倡議期間，波蘭並未正式取得歐盟的會員資格。這意味著波蘭在歐盟建制內所能夠使用的政策工具相對有限，其對歐盟政策的想法只能透過提議而非投票來實踐 (Kaminska , 2014 : 160 ; Sydoruk & Tyshchenko , 2016 : 212) 。⁴⁹ 前文已經提及，波蘭在倡議期間缺乏與其他行為者間的溝通與協商，這惡化了波蘭先天上已經相當有限的策略能力問題，也使得波蘭在東方維度的倡議過程中缺乏可以被觀察的遊說策略。因此，本文此處將轉為從內部及外部的面向來分析波蘭缺乏具體遊說行動的原因。

從內部的角度來看，波蘭在加入歐盟之初，對於歐盟建制並不信任。Trzaskowski 與 Osica 指出，波蘭對於歐盟的共同對外政策 (CFSP 與 ESDP) 不夠尊重。這可能是因為主要會員國在歐盟政策上的競逐過程中傾向將本國利益壓過共同體利益的考慮、綁架歐盟的對外政策，導致波蘭認為歐盟對外政策是無能的 (a sense of impotence) (Edward , 2006 : 151) ，因而更重視大國間的談

⁴⁹ 波蘭在 2003 年 4 月 16 日簽署了入盟條約後，進入了長達一年的準歐盟會員國 (accessing country) 狀態。在條約正式生效前的緩衝期，準歐盟國能夠取得歐盟立法資訊、評價政策提案，此外，準會員國在所有相關機構內都享有積極觀察員 (active observer) 的地位：能夠發聲，但不能投票。

判議價模式。這能夠解釋為何波蘭沒有選擇事前爭取執委會等重要歐盟超國家行為者的支持：因為波蘭不認為超國家行為者的意見能夠對其推動倡議的努力帶來太大的幫助。

而若從外部因素出發，可以發現倡議過程中各主要大國對於波蘭本身的不友善態度亦不利於波蘭的遊說工作。無論是對於倡議內涵較為友善的德國、⁵⁰或是反對歐盟繼續東擴的法國，都在伊拉克戰爭的議題上與強力支持美國立場的波蘭產生矛盾與衝突（Szczurbiak，2012：197）。英國雖然原則上支持歐盟的進一步擴張，但是認為土耳其入盟應該更具優先性，因此能給予的支持也相對有限（Szczurbiak，2012：52）。這些因素可能導致波蘭即使有適當的說帖，也難以說服、取得主要大國的支持。

話雖如此，前述的討論仍僅為分析性的解釋，事實上波蘭並未積極進行溝通與協商的原因並不清楚，而其動機與本文所關注的重點也較不相關，因此本文此處亦不多做揣測。此處的重點在於，波蘭在東方維度倡議的過程中，實際上缺乏具體的遊說手段，而這所可能造成的後果，將留待下一章進行分析。

第二節 東部夥伴關係倡議

壹、 背景

歐洲睦鄰政策於 2004 年中正式啟動，根據歐盟外交暨總務理事會（General Affairs and External Relations Council, GAERC）於 2004 年 6 月 14 日所做成的決議，歐洲睦鄰政策的目標是要與擴張後歐盟的鄰居國家分享利益，以促進歐盟以及鄰居國家的穩定、安全以及繁榮，而為了達成這個目標，歐洲

⁵⁰ 德國雖然支持促進、深化東歐發展，亦在烏克蘭問題上與波蘭有許多共同合作計畫，且其支持僅止於此，並不及於烏克蘭加入歐盟（Longhurst & Zaborowski，2007：85）。

睦鄰計畫以深化關係（經濟整合、政治合作等）來做為主要的政治誘因（GAERC，2004），目標國家涵蓋歐洲的俄羅斯、烏克蘭、白俄羅斯、摩爾多瓦，以及除了土耳其之外的所有歐洲地中海夥伴關係中的非歐盟國家（阿爾及利亞、埃及、以色列、約旦、黎巴嫩、利比亞、摩洛哥、敘利亞、突尼西亞及巴勒斯坦當局），⁵¹執委會進一步建議後續將亞美尼亞、亞塞拜然以及喬治亞納入睦鄰政策的架構中（Commission，2004：7）。

一方面，儘管長遠來看，歐洲睦鄰政策預示了給予鄰居國歐洲經濟區式關係的可能性，但在不支持歐盟進一步擴張的會員國（法國為首等南歐國家）的要求下，歐洲睦鄰政策有意的不去提及鄰居國加入歐盟的可能性，這使得鄰居國失去了推動昂貴政經改革的重要誘因；另一方面，地理上歐洲睦鄰政策的廣闊性也同時冒犯了 ENP 國家：北非國家對於與前蘇聯國家被歸類在同一群體內感到不悅；東歐國家則不滿自己得與「非歐洲國家」共享同等的地位（Copsey & Pomorska，2013：7；Gromadzki et al.，2005：16）；再者，沒有差別性的歐洲睦鄰政策促成了存在一個適合所有國家之單一關係模型的誤導性認知，可能會延緩歐盟與個別鄰居國家發展關係的進展（Gromadzki et al.，2005：15）。

正如前述，包括波蘭在內的不少中東歐國家都因為認為睦鄰政策的重心不合理的偏向南方而感到失望（Ejoshvili，2010：72；Sydoruk & Tyshchenko，2016：212-213；Cianciara，2009：8-9）。對這些國家而言，歐洲睦鄰計劃本身明顯是不足的，歐盟需要一個特化、強調聯盟東部鄰居的區域性倡議。波蘭外交部長 Włodzimierz Cimoszewicz 於 2004 年 9 月 24 日發表了波蘭對於歐洲睦鄰政策的官方態度：

「不應該僅從地理的面向認知歐洲。我們所面對的不僅是一個大陸，而是一群共享相同價值、希望能為共同目標努力的國家。波蘭希望歐盟的擴張

⁵¹ 執委會強調，這是因為土耳其已經在協商加入歐盟的架構之中。

過程持續，且被視為未來的優先事項...。歐盟應該要向外傳達出自身願意進一步整合的強烈訊息。(Institute für Europäische Politik, 2004: 115)」

2006年1月，時任波蘭外交部長Stephan Miller在對眾議院進行年度報告時表示：

「我們會確保聯盟（歐洲）睦鄰政策初生的東方面向能夠將有關的國家更拉近歐盟一點。與此同時，這些國家並不應該到最後都只能扮演『外部夥伴』的角色。部分國家—有親歐傾向且推進內部轉型的國家—至少應該被賦予擁有會員資格的可能性，無論這個前景有多遙遠。(2006)」

由此可見，波蘭並沒有因為東方維度倡議的失利而放棄塑造歐盟東歐政策的野心。相反的兩個重要的變化賦予了波蘭相對更為有利的倡議推動空間。一方面，波蘭已於2004年5月1日正式成為歐盟的會員國，政策選項不再受限；另一方面，2004年11月22日於烏克蘭爆發的橙色革命，吸引了歐洲各國的目光，亦使得烏克蘭的問題重新在歐盟內取得政治討論的熱度。

歐盟的擴張亦帶來了權力平衡上的變化。部份學者指出，擴張後的聯盟可以簡單區分為兩個非正式的集團，分別是德國領導的東方集團以及法國領導的南方集團，前者支持進一步整合、深化與聯盟東部國家間的關係，而後者則強調發展與南方，尤其是地中海區域間的關係（Ejoshvili, 2010: 49；Adamczyk, 2003: 279-280）。若單純從地理的角度出發，歐盟在經營與東部鄰居間的關係上可能有較多的利益，因為聯盟與這些國家間有陸地上的邊界。另外，俄羅斯的能源因素也使得歐盟必須重視東歐關係上的經營（Ejoshvili, 2010: 73）。歐盟的擴張使得東歐問題變得更加熱門，從歐盟整合的角度切入，可以發現2004年新加入歐盟的10個會員國中，就有8個國家位處舊歐盟的東部，僅有馬爾他與賽普勒斯處於地中海區域。對於法國來說，客觀上東擴的結果顯然不利於法國領導歐盟深化與地中海國家間關係的目標（Adamczyk,

2003：281)。

或許是受到這個因素刺激的影響，2007年5月，法國總統 Nicolas Sarkozy 在競選總統期間提議建立一個包含部份歐盟國家（法國、西班牙、義大利、希臘、賽普勒斯、馬爾他）以及歐洲地中海夥伴關係的夥伴國家（土耳其、黎巴嫩、以色列、埃及、利比亞、突尼西亞、阿爾及利亞與摩洛哥）的「地中海聯盟（Mediterranean Union）」。

這個提議受到了來自德國的質疑，德國總理 Angela Merkel 擔心若創立一個內含歐盟資金管道的獨立集團，會使得歐盟的核心受到侵蝕（Deutsch Welle，2007）。在德、法的相互協調下，最終倡議與歐盟建制融合，將整個歐盟都加入了地中海聯盟的合作架構，並將名稱重新命名為「巴塞隆納過程：地中海聯盟（Barcelona Process: Union for Mediterranean，以下簡稱 UfM）」。

UfM 於 2008 年 3 月的布魯塞爾高峰會取得各國的認可，並在各國首長於 7 月 13 日在巴黎簽署共同宣言後，正式成立（Council of the European Union，2008a：8）。

波蘭雖然對於深化地中海合作不感興趣，但 UfM 的成形無疑給予了波蘭進一步推進東方維度構想的機會。一方面，各國對於使用歐洲睦鄰政策作為政策工具的興趣重新上升；另一方面，這也提供波蘭一個需要重新平衡聯盟內「東方」以及「南方維度」的理論基礎（Cianciara，2009：18）。2008 年 3 月，在討論 UfM 倡議之際，波蘭總理 Donald Tusk 於布魯塞爾高峰會上提出重新活化聯盟東方政策的議題（Cianciara，2009：25）。2008 年 5 月 26 日，波蘭與瑞典共同於理事會下設的外交暨總務理事會（General Affairs and External Relations Council, GAERC）提出一份強化與聯盟東部夥伴間關係的草稿文件（draft paper）（EURACTV，2008；Copsey & Pomorska，2013：5），標誌了東部夥伴關係倡議的正式序幕。



貳、 內涵

波蘭與瑞典所共同提交的東部夥伴關係倡議，其內涵大體上繼承了東方維度倡議的思維，即協助推動歐洲睦鄰政策中東部鄰居國家的政治改革、經濟合作，並深化區域合作，以拉近、改善此區域國家與聯盟間的法治、經濟水準差距，強化歐盟與東部夥伴的關係。東部夥伴關係倡議事實上是用來增強歐洲睦鄰政策之東方維度的工具（Copsey & Pomorska，2013：1）。

東部夥伴關係倡議所涵蓋的地理範圍包括六個前蘇聯國家，分別為亞美尼亞、亞塞拜然、白俄羅斯、喬治亞、摩爾多瓦以及烏克蘭。東部夥伴關係倡議提出了幾個重要的合作領域，分別為簽證便利化；⁵²建立有關服務以及農產品的自由貿易區；運輸、環境、能源安全以及邊境管制合作；建立歐盟與這些國家間的策略夥伴關係；法規相容性的調整；文化與學術交流等（Szczerbiak，2012：103）

東部夥伴關係倡議的關鍵政策創新為在歐洲睦鄰政策的雙邊脈絡上建立、開發**多邊合作模式**。東部夥伴關係倡議保留了歐盟與東歐間既有的雙邊合作模式，希望透過一系列的聯繫協議、簽證便利化措施提升與這些國家的關係。在多邊合作的面相上，東部夥伴關係倡議鼓勵夥伴國家間多邊性的相互合作，並認為這將成為進一步推動區域合作發展的馬達：受到自身經驗的啟發，⁵³東部夥伴關係倡議提議在歐洲睦鄰政策中 EEA 式整合的基礎之上，建立一個區域性的深層全面自由經濟區（Deep and Comprehensive Free Trade Agreement, DCFTA）；另一方面，多邊的高層會晤也是東部夥伴關係倡議中重要核心：為

⁵² 儘管相當困難，但東部夥伴關係倡議仍提出了簽證自由化的最終願景（Copsey & Pomorska，2013：9；Kaminska，2014：181）。

⁵³ 1992年12月21日，V4集團國家簽署了中歐自由貿易區協議（Central European Free Trade Agreement, CEFTA），希望能藉由深化彼此間的經濟整合，在未來更有效地融入西歐的經濟體系。

了維持整合以及談判聯繫協議所需要的動能，將召開兩年一度的政府首長會議以及一年一度的外交部長會議，並由執委會協調執行（Copsey & Pomorska，2013：8-9；Kaminska，2014：181）。



值得注意的一點是，在原始的提案中，波蘭對於夥伴國家的入盟議題顯得十分曖昧，外交部長 Radosław Sikorski 意有所指地表示，新計畫將延續有關未來會員資格的希望（RadioFreeEurope，2008）。然而在執委會以及倡議夥伴的壓力下，東部夥伴關係倡議的最終公報內排除了烏克蘭入盟的議題，而波蘭為了使倡議能夠順利推動，同意在入盟問題上妥協（Kaminska，2014：181），使得入盟議題成為了房裡的大象（Copsey & Pomorska，2013：10）。

參、 倡議發展

在波蘭與瑞典於 2008 年 5 月遞交了東部夥伴關係倡議的提案後，6 月召開的布魯塞爾高峰會即表示歡迎東部夥伴關係倡議作為發展歐洲睦鄰政策之東方維度的提案，並表示東部夥伴關係倡議將透過雙邊以及多邊的途徑強化歐盟對於歐洲睦鄰政策夥伴的政策。高峰會同意在尊重歐洲睦鄰政策完整性的前提下，透過差異化的途徑提升歐盟與東部鄰居的區域合作關係，並指出這樣的合作能夠為既有機制如歐洲睦鄰政策、黑海綜效政策（Black Sea Synergy, BSS）與北方維度政策帶來附加價值。⁵⁴高峰會隨即指示執委會進行準備工作，並在 2009 年 3 月的高峰會上提交有關東部夥伴關係倡議的提案（European Council，2008a：19）。

因應俄羅斯與喬治亞於 2008 年 8 月開始迅速升級的公開衝突，歐盟於同年

⁵⁴ 黑海綜效政策是歐盟於 2008 年 2 月正式啟動的區域合作倡議，隨著羅馬尼亞與保加利亞於 2007 年 1 月正式加入歐盟，黑海區域對於歐盟的重要性也大幅提升。此政策的宗旨即為透過協助促進黑海區域的穩定以及繁榮，提升東南歐的區域發展。關於黑海綜效政策的更多資訊，請參考歐盟對外關係總署所設立的專門網頁。Available at: https://ec.europa.eu/diplomatic-network/black-sea-synergy/346/black-sea-synergy_en



的 9 月 1 日在布魯塞爾召開了特別高峰會。高峰會特別於主席總結結論中提及，因應當前的區域衝突，歐盟認為極有必要支持區域合作並推進自身與東部鄰居間的關係，並指示執委會加速提案的準備工作，提前於同年 12 月的高峰會提交提案（European Council，2008b：3）。在與波蘭、瑞典的共同諮商下，執委會於 12 月 3 日向理事會以及歐洲議會提交了有關東部夥伴關係倡議具體計畫細節的公報（Commission，2008）。2009 年 3 月的布魯塞爾高峰會中，高峰會在執委會公報的基礎上作成了關於東部夥伴關係倡議的宣言，對建立一個具野心的東部夥伴政策表示歡迎，責成執委會、現任以及將來的主席國與夥伴國家共同迅速的推動東部夥伴政策的實際執行工作，並要求執委會在適當的時機提交東部夥伴政策的第一年執行報告（European Council，2009a：11-12）。同年 5 月 7 日，東部夥伴峰會於布拉格召開，象徵了歐盟東部夥伴政策的正式啟動（Council of the European Union，2009）。

筆者同樣整理了東部夥伴關係倡議在高峰會層次上的發展，將自 2008 年開始的高峰會文件記錄與東部夥伴關係倡議的的連結依時序發展歸納製表，表內臚列各高峰會主席總結中提及東部夥伴關係的文字段落。本表原則上同樣未納入例行高峰會以外的非正式以及臨時高峰會（因為這些高峰會通常有較為特定的討論主題與議程），但筆者仍將 2008 年 9 月 1 日的布魯塞爾臨時高峰會納入整理，因為該高峰會的討論內容與東部夥伴關係倡議直接相關，對倡議發展亦有重大影響。表格內容整理、收錄於文末之附錄二。

由附錄二之整理，可以得出兩個與東部夥伴關係倡議有關的主要觀察點：首先，東部夥伴關係倡議從提出到成型的**發展時程相當迅速**，於 2008 年 6 月 19、20 日倡議初登板的布魯塞爾高峰會上，高峰會即已表現出對倡議的興趣，並要求執委會進一步就該議題在一年內進行提案，並對於倡議未來的發展性作了綜合性的檢視。東部夥伴關係倡議發展的效率在 2008 年 8 月的俄喬戰爭後得到更進步的提升，在高峰會的要求下，執委會在半年內就向高峰會遞交了提

案，可謂相當迅速。自波蘭與瑞典聯合提案後，在不到一年內的時間中，高峰會即對倡議表示歡迎，並採納了有關於支持東部夥伴關係倡議的宣言（Declaration by the European Council on the Easter Partnership）。自 2008 年倡議正式開始後，東部夥伴關係倡議出現在每一次例行高峰會的議程上均有出現，並沒有受到太多主席國的不同政策偏好（如法國）影響，這彰顯了東部夥伴關係在歐盟高層政治中的重要性，以及倡議推動者在背後積極的協調努力。

第二，我們也可以在表中觀察到**高峰會不斷重申東部夥伴關係政策與既有建制的相容性**。高峰會不但於一開始就強調歐洲睦鄰政策作為東部夥伴關係的上位架構，更在後續的幾次主席總結中反覆提及其與不同既有合作建制（如北方維度政策、黑海綜效政策）間的互補關係。從高峰會的角度來看，這自然是其所樂見的發展，因為歐盟作為一個複雜的政治集合體，捻和各方多元的政治偏好實屬不易，高峰會強調新建制與既有架構的相容性一方面有助於減少潛在的異議，另一方面也能發揮政策指導的功能，指引執委會以及理事會重視倡議與既有政策的連動性。更重要的是，這同時也是波蘭與瑞典的行為者策略之一，本文將在接下來探討行為者策略的段落進一步討論。

肆、 行為者策略

5 年前東方維度倡議的失敗，對於波蘭而言無疑是重大的教訓，其經驗也是重要的政策學習（policy learning）素材。正如前述，缺乏完整的行為者策略無疑是東方維度倡議過程的一大缺陷，為了不重蹈覆轍，波蘭政府在東部夥伴關係倡議上花了相當多的心力以及巧思，並作出了不少妥協與讓步。另一方面，學術社群也給了相當多政策上的回饋。⁵⁵

⁵⁵ 早在東方維度倡議失敗之前，波蘭學者就已經提供了行為者策略上的建議。Harasimowicz 回顧芬蘭北方維度倡議的經驗後指出，北方維度缺乏獨立的財政管道是該政策最大的弱點，而波蘭在推動歐盟的東方維度倡議時應該要謹記這個教訓（2003：240）。他也指出，波蘭應該先穩

需要注意的是，雖然東方政策在波蘭外交政策中佔有關鍵地位，且亦是多數波蘭政黨的外交政策共識，國內選舉對於波蘭在此領域的整體外交政策方向影響並不大（Longhurst & Zaborowski，2007：96；Copsey & Pomorska，2010：312），然而，不同政府使用的行為者策略可能有所差異，並間接導致不同的倡議效果。在 2005-2009 年間，法律與正義黨（Prawo i Sprawiedliwość，以下簡稱 PiS）政府（2005-2007）與公民綱領黨（Platforma Obywatelska，以下簡稱 PO）政府（2007-2015）的倡議風格即形成強烈的對比：前者的外交政策風格較為高調、強勢且橫衝直撞（Longhurst & Zaborowski，2007：96）；後者則偏好漸進、共識性的緩和途徑（Szczurbiak，2012：207）。無論如何，由於政府不存在時間上的重疊關係，⁵⁶這並不影響本文的單一行為者假設，且反而有助於比較不同倡議風格對於倡議效果的影響。

以下本文將同樣透過**宏觀概念包裝**以及**具體遊說策略**兩個層次來介紹波蘭在東部夥伴關係倡議中所使用的行為者策略。

一、 概念包裝

（一）、 「非波蘭的」東部夥伴關係倡議

波蘭學習到，淡化波蘭國家利益在倡議中所扮演的重要性。將議題由狹義

固、強化自己在歐盟內部的地位（經濟、制度、決策模式等面向），再進行東方維度倡議的推動工作，因為若無法利用歐盟的資源，則民主穩固的任務將無法完成。北方維度並未窮盡東方維度的政策空間，波蘭所需要做的是審慎選擇倡議內涵以及在歐盟內部行銷的策略（2003：246）。Cianciara 於東部夥伴關係倡議階段亦建議，波蘭應該要在討論歐洲睦鄰政策的不足之餘，對於歐洲睦鄰政策的整體概念抱持正面的態度、在遊說方面強化爭取其他行為者支持的努力；並注意歐盟建制（如主席國的輪值）對於倡議推動可能造成的影響（2008：13-14）。

⁵⁶ PO 黨贏得 2007 年的議會選舉之後，波蘭總統仍為 PiS 黨籍的 Lech Kaczyński。在外交事務上，這曾產生總統或是總理誰應該代表波蘭參加高峰會的風波，但外交事務原則上仍歸屬於內閣的權限（Copsey & Pomorska，2013：14）。2009 年 5 月，波蘭憲法法庭就此爭議作出裁決，指出總統作為波蘭政府的最高代表，可以自由決定是否出席高峰會，但波蘭政府外交立場的決策是內閣的專有權限，總統需要與總理合作，無權執行獨立的外交政策（Gazeta Prawna，2009）。

的國家利益定位成廣義的歐洲利益有助於波蘭尋找盟友，為倡議取得支持（Szczurbiak，2012：207）。2007年 PO 政府掌權後，拋棄了 PiS 政府衝突性的疑歐主義（Eurosceptism）論調，大幅改善了波蘭政府在歐盟各行為者中的形象（Copsey & Pomorska，2013：14）。此內生的改變亦有利於波蘭建構歐洲論述的可信度。波蘭增加東部夥伴關係倡議的公共性、強化其聯盟色彩的嘗試主要可以區分為**積極**以及**消極**的兩個途徑。

首先，根據波蘭外交部官員的說法，過去的失敗經驗使波蘭了解到，新倡議並不應該由單一國家提出（Cianciara，2009：25）：一方面，波蘭亦希望能避免大集團途徑所導致的冗長協商階段以及歐盟內部二區域集團的對立；另一方面，波蘭也認知到將倡議由單一國改為共同提案有利於降低東部夥伴關係倡議中的波蘭色彩，並使得倡議更具中立性，即使這意味著波蘭需要放棄一定的倡議「擁有權（ownership）」（Copsey & Pomorska，2013：12），波蘭決定**積極**的尋找共同提案的夥伴國。

為此，波蘭在歐盟內進行了廣泛的諮商（Szczurbiak，2012：102；Cianciara，2009：25），不少國家都是潛在的合作對象，在歐盟擴張以及東歐議題上與波蘭理念相近的國家包括 V4 集團的其他成員（捷克、匈牙利以及斯洛伐克）、北歐國家、波羅的海國家以及英國（Copsey & Pomorska，2010：314）。

然而，本文此處所指的理念相近並不意味著這些國家必然會支持東部夥伴關係倡議，或是進一步擔任共同提案者的角色。舉例來說，在東部夥伴關係倡議的協商過程中，V4 集團的意見並不和諧。⁵⁷這使得東部夥伴關係倡議沒有辦法 V4 集團的名義提出，波蘭必須要獨立於 V4 集團行動（Copsey &

⁵⁷ Szczurbiak 認為，儘管這些前蘇聯國家認知到東部夥伴關係倡議議題上合作可能帶來的共同利益，但彼此間的猜忌使其不能真誠的合作；另一方面，這些國家也因為實力不如波蘭，與俄羅斯正面衝突的風險對其而言更加高昂，而在該議題上呈現比較曖昧的態度（2012：204）。

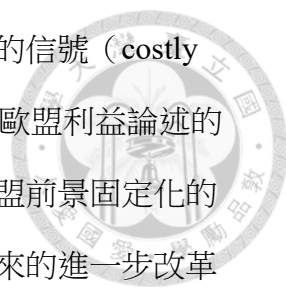
Pomorska, 2013 : 5 ; Kaminska, 2014 : 161) ; 英國歡迎、支持一個更廣大、空洞的歐盟，因此對於歐盟進一步東擴的立場是友善的。然而東歐同時也並非英國的優先關注地區，因此英國並不會費力推進倡議；地緣政治因素使得北歐國家在「應該與東歐國家建立甚麼樣的關係」的立場較為分歧，芬蘭需要與俄羅斯保持良好關係，而瑞典則能夠不留模糊空間的支持烏克蘭加入歐盟 (Copsey, 2008 : 7-8)。

除了理念相近之外，瑞典還擁有極為出色的外交能力 (Kaminska, 2014 : 178)，能夠給與波蘭草擬提案和協商上的幫助，同時瑞典也是一個有著中立、利他主義 (altruist) 名聲 (Copsey & Pomorska, 2013 : 12)、位於北歐的 (相對) 資深歐盟會員國，有利於強化東部夥伴關係倡議的「歐洲」面向。更重要的是，瑞典於 2009 年 7 月將承接歐盟的輪值主席國，瑞典能夠帶來的議程影響力更能為倡議的推動錦上添花。因此，瑞典成為了波蘭的不二選擇。⁵⁸

波蘭外交部長 Radosław Sikorski 成功說服瑞典支持東部夥伴關係倡議作為廣義歐洲睦鄰計畫下一個特別維度的概念 (Copsey & Pomorska, 2010 : 313)，並為倡議背書共同提案。整體而言，選擇瑞典的確相當精明，不但能夠將此提案塑造成新舊會員國通力合作的產物 (Copsey & Pomorska, 2013 : 5)、降低倡議中的波蘭色彩，更能夠利用瑞典作為輪值主席國所能發揮的議程影響力。

另一方面，波蘭選擇消極的放棄重要訴求，來強化倡議的中立性。波蘭在與執委會進行倡議諮商時，不斷強調東部夥伴關係倡議既不是為了反俄、也與會員資格無關 (Copsey & Pomorska, 2013 : 14)。正如前述，在進一步東擴的議題上，波蘭這次即顯得相當的謹慎。推動歐盟的進一步東擴一直是波蘭在歐盟內的長期堅定立場，放棄在東部夥伴關係倡議內加入夥伴國的入盟前景能夠

⁵⁸ 除了瑞典以外，波蘭也曾諮詢過其他國家的意願，長期支持波蘭東歐政策的立陶宛即為一例。立陶宛官員表示，波蘭很早就與其接觸，但後來基於輪值主席國的因素認為瑞典是比較好的夥伴選擇，雙方的討論也就不了了之 (Copsey & Pomorska, 2013 : 12)。



為歐盟帶來策略性的模糊空間：一方面這個舉動能夠作為強力的信號（costly signaling），使倡議中波蘭的國家利益色彩顯著淡化，並提升其歐盟利益論述的可信度；另一方面，雖然這意味著再度放棄將烏克蘭等國的人盟前景固定化的機會，但實際上並沒有損害夥伴國入盟的可能性，倡議所能帶來的進一步改革以及機會或許反而能夠增加未來入盟的機會。有學者指出，波蘭難以說服其他歐洲會員國將烏克蘭的人盟議題視為一個「歐洲的」問題（Szczzerbiak，2012：202），挑掉這個棘手的問題似乎對於歐洲化東部夥伴關係倡議來說是必要的。

（二）、 「低價的」東部夥伴關係倡議

東部夥伴關係倡議的另一個概念焦點，也是強調倡議的低價性。由於東部夥伴關係倡議提倡的是強化歐洲睦鄰政策下的東方維度，其政策架構仍會是在歐洲睦鄰政策之下。將東部夥伴關係倡議放置在歐洲睦鄰政策的結構下有三個好處：第一，這意味著不會建立功能重複的架構，優化既有建制能夠減少相當可觀的行政成本；第二，這意味著波蘭不會落入經費困境。波蘭強調，東部夥伴關係倡議將是預算中立的，僅會使用既有的財政管道，即歐洲鄰居夥伴工具（European Neighborhood and Partnership Instrument, ENPI）來作為經費來源，並未追求額外的預算。一方面這是因為歐洲睦鄰政策已經有既有的政策預算（Kaminska，2014：181），波蘭不需要在倡議的有效性以及低價性間做取捨；另一方面波蘭也害怕若新增預算管道將會激起南方國家的反對（Kaminska，2014：179），因為經費分配問題一直以來都是聯盟東方集團以及南方集團間的爭吵核心之一；最後，接納既有歐盟建制途徑，亦有利於波蘭公共化東部夥伴關係倡議的論述建構。

從後見之明來看，將東部夥伴關係倡議定位成歐洲睦鄰政策的一部份或許是理所當然的明智作法，但這對波蘭來說卻有些驚扭。正如前文所提及，自歐洲睦鄰政策於 2004 年正式開始啟動之後，波蘭就一直是睦鄰政策公開的反對以

及批評者。根據瑞典官員的說法，最初波蘭希望發展的是一個獨立、平行於歐洲睦鄰政策的架構，但受到瑞典的反對（Copsey & Pomorska，2013：12）。最終，波蘭妥協並放棄了原本的野心，選擇了較為務實的作法，並將東部夥伴關係倡議與歐洲睦鄰政策相結合。

波蘭放棄東部夥伴關係倡議中入盟元素所創造的模糊空間，也降低了倡議對於其他行為者而言的成本。敏感的人盟議題將會使得行為者支持倡議的行為增添更多的政治意涵，也為國內及國際政治帶來更多的不確定性。避談入盟前景雖然可能降低了倡議的有效性以及野心，但也使得東部夥伴關係倡議更容易被歐盟接受。

二、 遊說手段

波蘭行為者策略的最大不同之處，或許體現在具體遊說手段的使用面向。一方面，波蘭更加重視歐盟途徑的運用、增加了與各行為者的溝通協商；另一方面，波蘭也利用自身的優勢，在遊說階段「換到」了不少支持。

(一)、 回歸歐盟途徑

而自東方維度倡議以來，波蘭的外交政策風格亦經歷了不小的變動。PiS 政府被視為是反對妥協者（maximalist）；PO 則偏好使用漸進式的溫和主義（minimalist）策略（Szczerbiak，2012：207）。很明顯的是，在超國家主義濃厚、利害關係錯綜複雜的歐盟內，毫不妥協、強硬跋扈的態度是很難推進政治目標的，願意合作的態度雖然意味著必須花費更多時間以及程序進行協商，甚至做出必要讓步，但長遠下來可能反而才能使得政治利益有實現的可能。

PiS 政府對於展示自身的強硬立場毫不避諱，不但惡化了波蘭在歐盟的形象，也因此破壞了許多既有的良好關係。舉例來說，由於天然氣管線的爭議，



波德關係在 PiS 政府期間盪到谷底，2006 年 4 月時任波蘭國防部長的 Sikorski 甚至將德俄天然氣管線與 1939 年的德蘇互不侵犯條約相比擬 (Szczerbiak, 2012 : 49) ; 另一個例證是波蘭於 2006 年在理事會否決更新歐俄夥伴合作協議 (Partnership and Cooperation Agreement, PCA) 的行動，這使得波蘭進入被其他國家孤立的窘境 (Copsey & Pomorska, 2010 : 313) 。波蘭決定否決協議主要是針對歐盟而非俄羅斯，目的是要展示其希望以一個平等夥伴的地位被對待的意願 (Podolski, 2006 : 5) 。但是，這也使得波蘭被貼上難以合作的標籤，在理事會中濫用否決權被認為是不遵守「歐洲的共識文化」、「低歐洲化」的，且將顯著限制該會員國的談判地位 (Kaminska, 2014 : 110) 。

PO 政府致力於重現波蘭於歐盟間的關係，其認為在烏克蘭問題上的進展，須要透過在布魯塞爾以及其他歐洲首都的努力才能實現 (Cianciara, 2008 : 13) 。為此，波蘭努力去除自身的仇俄形象 (Russophobic) ，因為偏激的反俄標籤不利於波蘭建立俄羅斯專家的可靠形象，進一步形塑聯盟政策的嘗試也會遭遇更多阻力 (Kaminska, 2014 : 113) 。另外，波蘭也在對俄政策上做了重大的轉向。波蘭不僅撤回波蘭對於俄羅斯加入經濟暨合作發展組織 (Organization for Economic Cooperation and Development, OECD) 會員談判上的否決，亦不再阻擋歐盟與俄羅斯進行夥伴談判合作協議的談判。波蘭的緩和政策改善了與俄羅斯間的關係，並使得波蘭在歐盟內的地位更加穩固，這間接讓波蘭在東歐問題上能夠發揮比過去相對更大的影響力 (Cianciara, 2008 : 11) 。

此策略思維與先前最明顯的差異，體現在波蘭對於歐盟建制的信心以及態度。波蘭更加重視與歐盟內部各行為者間的協調以及溝通，尤其是對於體系內的超國家行為者。波蘭在提交東部夥伴關係倡議的共同提案之前就已經與執委會、理事會工作小組、各會員國以及夥伴國家進行廣泛的諮商 (Kaminska, 2014 : 178 ; Sydoruk & Tyshchenko, 2016 : 213) ，這與東方維度倡議的情況截然不同。



(二)、 利益交換

為了爭取歐盟內各行為者的支持，波蘭在倡議過程中多次透過議價交換的方式來確保其他國家將會接受東部夥伴關係倡議的推動，而波蘭首要尋求的自然是體系內主要大國的支持。

前面已經提及，東歐關係的經營對於德國而言有其重要性，而德國亦希望能拓深聯盟在東歐地區的經營。儘管如此，德國在俄羅斯有深厚的經濟利益考量，亦不願在東歐問題上激怒俄羅斯，因而德國對於東部夥伴關係倡議的最大顧慮是這個政策不能被視為是夥伴國家加入歐盟前的準備程序，但德國並不反對進一步深化歐洲睦鄰政策下的東方維度（Cianciara，2009：33）。波蘭放棄在東部夥伴關係倡議中納入入盟前景的最大收穫，可能就是德國的背書：在高峰會進一步討論倡議內容之前，波蘭事先就取得了德國的高調支持（Copsey & Pomorska，2010：313）。德國總理 Merkel 於 2008 年 6 月 16 日訪問波蘭時公開表示：「為了不使這個倡議淪於形式，我們將在周五請執委會提供實質的提案，以確保能產生具體的計劃。（EUObserver，2008）」波蘭前外交官 Marek Cichocki 指出，波蘭能夠取得支持是因為東部夥伴關係倡議沒有爭議性，接受倡議並不會為德國帶來任何成本（EUObserver，2008）。波蘭低價策略下所放棄的「爭議性」，有效的交換到德國對於倡議的支持。

對於波蘭而言，法國是較為棘手的遊說對象，法國作為南方集團的領袖，對於地緣政治的想像與波蘭有根本性的差異。我們已經可以從歐洲睦鄰政策的發展以及預算分配問題上看到波蘭與法國間存在的利益衝突與矛盾，因此如何取得法國的支持，對於波蘭而言是重要的課題，而法國的 UfM 倡議為波蘭帶來了所需要的外交契機。在法國積極推動 UfM 倡議期間，波蘭不但沒有反對法國的倡議，反而積極的回應法國對於 UfM 的提案。在 2008 年 3 月的歐盟高峰會上，波蘭總理 Tusk 同意 UfM 的建立，但條件是東方版本的相似提案須要被

加以考慮 (Cianciara, 2008: 11); 法國亦表示, 若波蘭支持 UfM 倡議, 則法國不會阻擋東方政策的發展 (Cianciara, 2009: 25)。波蘭以對於 UfM 的支持作為代價, 取得了對東歐鮮有興趣的法國的支持。

波蘭利益交換式的遊說也針對體系內其他較小的行為者。與法國同屬南方集團的西班牙將於 2010 年 1 月接任理事會的輪值主席國, 而其主席國任期顯然會將焦點放在地中海事務的發展上, 但波蘭認為能夠透過支持將 UfM 的常設秘書處設立在巴塞隆納來換取其對於東部夥伴關係倡議的支持 (Cianciara, 2009: 36)

(三)、 集團政治

在倡議過程中, 也可以觀察到波蘭訴諸集團政治 (bloc politics) 的策略。波蘭雖然在歐盟內不能算是主要領導大國, 但在 V4 集團內, 波蘭卻擁有領導性的地位, 而其議程影響力更在 2008 年 7 月擔任 V4 集團主席後得到進一步的提升。從 V4 集團的角度來看, 儘管集團中其他成員對於東歐的關注並不如波蘭那麼熱衷 (Dangerfield, 2009b: 18), 且集團成員也對於在倡議擬訂過程中遭到冷落有所微詞, 但東部夥伴關係倡議無疑反映了 V4 集團對於歐盟東歐政策的整體偏好 (Cianciara, 2009: 27; Dangerfield, 2009a: 1742; Kaminska, 2014: 178)。波蘭與瑞典提交共同提案後, 2008 年 6 月 15、16 日, 四國總理在布拉格召開 V4 集團例行高峰會時, 公開宣示對於東部夥伴關係倡議的支持 (Visegrad Group, 2008b)。

V4 集團對於倡議推動的重要性不僅在於這些國家先天性對於東歐經營的興趣, 更在於其所能夠發揮的制度性力量。由於捷克對於東部夥伴關係倡議的支持 (Cianciara, 2009: 26), 其能夠利用高峰會主席任期 (2009 年 1 月至 7 月) 延續東部夥伴關係倡議的動能, 維持其在歐盟議程上的熱度。捷克總理 Mirek Topolánek 於 2008 年 12 月主席任期開始前就宣布東部夥伴關係倡議將是捷克主

席任期內的核心重點工作項目 (EU2009.CZ, 2008)。V4 集團也是重要的政治對話平台，透過 V4+ 機制，波蘭得以凝聚理念相近國家的立場與力量。北歐理事會、波羅的海國家、羅馬尼亞與保加利亞等國家都參與了東部夥伴關係倡議的政治協商，並共同支持在高峰會上推動東部夥伴關係倡議 (Visegrad, 2008a)。

伍、 倡議的挑戰

東部夥伴關係倡議的主要挑戰為有效性的問題。一方面波蘭放棄入盟前景的策略，雖然在推動倡議上帶來很多幫助，但也招致嚴重的批評 (Szczerbiak, 2012: 199)，並在國內造成了不少不滿的聲音，認為背棄了波蘭長久經營的烏克蘭雙邊關係 (Szczerbiak, 2012: 105; Sydoruk & Tyshchenko, 2016: 214)。

東部夥伴關係倡議也被批評為缺乏生氣 (lackluster)，學者認為其為東歐轉型帶來太少的刺激 (Copsey & Pomorska, 2010: 313)，對於較先進的國家 (如烏克蘭、喬治亞) 進行民主政治改革所提供的誘因太少；對於幾乎沒有實現任何政治改革的國家 (如亞塞拜然、白俄羅斯) 卻又給予太多的回報 (Boonstra & Shapovalova, 2010: 1)。有學者指出，既然長遠而言 EaP 國家將會被整合進歐盟的單一市場和共同貿易政策中，夥伴國家應該要有至少要有低度的決策參與，如取得觀察者身分的資格 (Cianciara, 2009: 31)。

第六節 小結

本章個案探討的是波蘭型塑歐盟東歐政策的兩次主要嘗試。由東方維度與東部夥伴關係倡議兩者比較可以看出波蘭尋找**有效性**以及**可行性**間平衡方案的過程，以及不同行為者策略所能帶來的不同效果。波蘭在東方維度的倡議過程中，主要是以價值性的政策論述為主，並未形成具體的遊說策略，也沒有辦法

有效的將其訴求傳遞到聯盟的層次，最終亦得到了相對消極的結果。

而東部夥伴關係倡議的實踐則是波蘭長期在聯盟耕耘的結果，在此過程中可以觀察到最為明顯的差異即是波蘭行為者策略上的成長。波蘭在長期推動歐盟政策、參與組織運作期間學會如何適應、修改並調整國家偏好，並將其重塑為「歐洲」偏好（Copsey & Pomorska，2013：18）。雖然有不少對於倡議有效性的批評，但從另一個角度來看，波蘭更務實的將重心放置在低調的倡議上，也可以被視為是政策學習過程的例證，也提供了提案被聯盟接受的可能性（Copsey & Pomorska，2010：313）。

根據執委會對外關係總署官員的說法，若俄羅斯未在 2008 年對喬治亞進行軍事干預，東部夥伴關係倡議的實質內涵可能就不會如此豐富（Copsey & Pomorska，2013：10）。不可否認的是，外部因素的變化對於東部夥伴關係倡議的迅速成形確實有影響。俄羅斯與喬治亞的軍事衝突不僅立刻提升了這些東部鄰居在歐盟議程上的重要性，也使得波蘭長久以來的疑俄立場以及主張獲得了更多的信譽：歐盟認知到確實需要進一步強化與東部鄰居間的關係，不僅是為了這些國家的安全，也是為了歐盟自身的安全（Copsey & Pomorska，2013：14）。

然而，由於在俄喬戰爭之前東部夥伴關係倡議就已經開始在歐盟議程上扎根，且波蘭開始與體系內各行為者進行策略性互動以及協商的時點也早於衝突之前，本文認為波蘭行為者策略的發展仍為東部夥伴關係倡議得以成形的核心因素，而俄喬戰爭則是扮演加速倡議發展的重要催化劑。

實證資料似乎也支持這樣的看法。波蘭學者 Joanna Kaminska 整理其於 2008 年 3 月至 7 月間與眾多歐盟官員、外交官的訪問面談紀錄、國際與國家新聞媒體以及學術文獻後，歸納出了各國以及其他行為者對於東部夥伴關係倡議的立場：

表 3-1 歐盟行為者對東部夥伴關係倡議之立場



國家/機構	對於 ENP 進一步差異化的立場	關心的區域	對於 EaP 的立場	
奧地利	支持	東方	有限支持	支持在既有建制內強化關係 反對給予 ENP 國家會員資格 應與俄羅斯保持友好
比利時	支持	東方與南方	有限支持	反對增加預算 既有建制已足夠
保加利亞	支持	東方與南方	有限支持	支持在既有建制內強化關係
賽普勒斯		南方	支持	但土耳其不能參與 EaP
捷克共和國	支持	東方	支持	無其他意見
丹麥		東方與南方	支持	贊同計劃型途徑
愛沙尼亞		東方	支持	無其他意見
芬蘭		東方	支持	不能減損 ND 或與俄關係
法國	支持	南方	支持	無其他意見
德國	支持	東方	支持	不能減損 BSS
希臘			支持	不能減損 BSS
匈牙利	支持	東方	支持	無其他意見
愛爾蘭	支持	東方與南方	支持	無其他意見
義大利		南方	支持	反對增加預算
拉脫維亞	支持	東方	支持	無其他意見
立陶宛	支持	東方	支持	無其他意見
盧森堡		東方與南方	支持	需要平衡東方與南方
馬爾他		南方		
荷蘭		東方與南方	支持	反對增加預算 反對給予 ENP 國家會員資格
波蘭	支持	東方	支持	無其他意見
葡萄牙		南方		
羅馬尼亞	支持	東方	支持	應與 BSS 互相補充
斯洛伐克	支持	東方	支持	無其他意見
斯洛維尼亞	支持	東方與南方	支持	應與 BSS 互相補充
瑞典		東方	支持	無其他意見

西班牙		南方	有限支持	反對增加預算
				反對給予 ENP 國家會員資格
				反對免簽
英國	支持	東方與南方	支持	無其他意見
歐盟執委會	支持差異化/ 一定程度的區域 化	東方與南方	支持	無其他意見
歐洲議會	支持	東方與南方	支持	無其他意見

資料來源：筆者譯自 Kaminska, Joanna. 2014. *Poland and EU Enlargement: Foreign Policy in Transformation*. New York: Palgrave Macmillan. Pp.152-153.

從此資料我們可以看出在東部夥伴關係倡議初期，各國對於倡議本身的態度以及立場，原則上都是以支持為主。為了方便辨識，本文將**支持東部夥伴關係倡議且無其他意見者**以灰底呈現，因為這些行為者邏輯上而言對於倡議的支持應是最為強烈與全面的。在整理過程中，本文發現相當有趣的結果。除了倡議推動國波蘭與瑞典之外，完全支持東部夥伴關係倡議的國家還包括 V4 集團成員、波羅的海三國、英國、愛爾蘭、以及法國。波蘭成功鞏固 V4 集團成員以及波羅的海國家的支持並不令人意外，但法國卻是所有僅關心歐盟南方面向的會員國中，唯一無保留支持東部夥伴關係倡議的行為者，這正是波蘭利益交換策略發揮作用的最佳例證。

第四章 分析架構與實證之對話




本章將進行理論以及實證的整合分析，並探討利益性質、行為者策略、政策產出等因素的互動脈絡。結構上本章分為四個部分，第一節透過回顧本文於第一章緒論所提出的四個論點，分析在北方維度以及東部夥伴關係倡議兩個案中利益性質對於合作途徑的影響；第二節則綜合性的分析兩個案中，芬蘭以及波蘭所選擇的合作策略對於實際政策產出的影響，以及政策的後續發展；最後，在第三節中本文對兩個個案進行整體性的比較分析以及意涵探討。

第一節 利益性質對於合作途徑的影響

正如前述，本文認為對於利益性質的認知將會影響合作發生的途徑與邏輯。本文於第一章中主張在認知利益具備更多公共財的性質時，合作依照集體行動的邏輯運作，並依其團體的結構性質而有不同的推動策略（非互斥）；在認知利益具備強烈的私有財性質時（如排他性或是敵對性很高），合作的發生依照現實主義式的議價邏輯，而普遍具備一定的對價關係。在此前提下，本文進一步提出了四個論點，分別為：行為者在面對體系內的大型行為者時，可以透過塑造系爭利益的公共財性質，誘導其支持，甚至供給該利益（P1）；行為者在面對體系內的小型行為者時，可以透過公共財式選擇性誘因的分配或是現實主義式的議價邏輯，說服其合作（P2）；行為者在面對體系內的實力相近的行為者時，若雙方均為體系內的重要行為者，可以透過公共財式的策略互動或是現實主義式的議價邏輯，說服其合作（P3）；行為者在面對體系內的實力相近的行為者時，若雙方均為體系內的弱方，則只能透過現實主義式的議價邏輯來爭取該利益的實現（P4）。

在進行進一步的分析之前，本文還需要處理一個重要的前提，即分析中的

行為者實力定義以及相對的大小排序。



Tallberg 在研究歐盟高峰會內的議價權力時，將國家層次的議價權力基礎區分為總和結構性權力（aggregate structural power）以及特定議題權力（issue-specific power），並指出儘管歐盟已是制度化程度最高的國際組織，但以合作的角度而言，國家實力以及資源上的不同仍被認為對於合作的結果有顯著影響（2008：688）。其中，總和結構性權力指的是一國資源以及能力的總和，這些要素包括領土、人口、經濟實力、軍事能力、科技發展、政治穩定性、行政能力等，與傳統國際關係理論對於權力的想像相符。正如 Tallberg 對於理事會法務處（Council's Legal Service）署長 Jean-Claude Piris 說法的引用：解釋議價權力的最重要要素是國家的規模—即人口與 GDP（2008：689），本文認為在這些要素中，經濟實力以及人口是最適宜用來作為本研究中衡量歐盟各行為者實力的標準，一方面是因為比起其他要素，經濟實力與人口具備相對客觀的測量途徑，且又能更加直觀的轉換成議價權力。經濟實力代表著一國在國際經濟秩序中的地位，而正如 Moravcsik 所描述的，歐盟會員國的政府偏好很大一部分受到國內的經濟團體所影響、控制（1998：36-37），具有強大的經濟實力意味著行為者在談判上有更多的優勢，且也存在更多政策工具的選項，如移轉支付或是選擇性誘因的分配；而人口除了是決定一國經濟實力多寡的重要因素之外，其在歐盟決策上的影響力，體現在其影響理事會的投票權重分配。理事會的重要性在於其是歐盟最主要的立法與決策機構，就 1997 年至 2005 年間具拘束力的立法結果統計，近 65% 的法案是透過理事會單獨立法通過（蘇宏達，2007：161）。需要注意的是，本文此處所關注的是先天性的權力，即在一個群體中，成員間的實力分配。

就經濟實力而言，若我們以 GDP 作為指標排序歐盟內各會員國的表現，並將時間範圍控制在各倡議開始的時點（1997、2003、2008），可以得到下表：

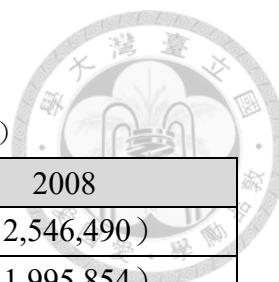


表 4-1 歐盟各國國內生產毛額排名 (1997、2003、2008)

	1997	2003	2008
1 st	德國 (1,952,617)	德國 (2,211,570)	德國 (2,546,490)
2 nd	英國 (1,374,765)	英國 (1,815,326)	英國 (1,995,854)
3 rd	法國 (1,282,409)	法國 (1,630,666)	法國 (1,992,380)
4 th	義大利 (1,096,302)	義大利 (1,394,693)	義大利 (1,637,699)
5 th	西班牙 (520,831)	西班牙 (802,266)	西班牙 (1,109,541)
6 th	荷蘭 (367,861)	荷蘭 (512,810)	荷蘭 (647,198)
7 th	瑞典 (236,645)	瑞典 (296,305)	波蘭 (366,040)
8 th	比利時 (223,032)	比利時 (281,200)	瑞典 (354,881)
9 th	奧地利 (187,853)	奧地利 (231,862)	比利時 (351,743)
10 th	丹麥 (153,152)	丹麥 (193,353)	奧地利 (293,761)
11 th	希臘 (126,353)	波蘭 (192,552)	希臘 (241,990)
12 th	芬蘭 (112,033)	希臘 (178,904)	丹麥 (241,613)
13 th	葡萄牙 (103,306)	芬蘭 (151,749)	芬蘭 (194,265)
14 th	愛爾蘭 (73,087)	葡萄牙 (146,067)	愛爾蘭 (187,619)
15 th	盧森堡 (17,414)	愛爾蘭 (145,533)	葡萄牙 (179,102)
16 th		捷克 (88,659)	捷克 (162,064)
17 th		匈牙利 (75,442)	羅馬尼亞 (146,590)
18 th		斯洛伐克 (30,119)	匈牙利 (108,215)
19 th		斯洛維尼亞 (26,247)	斯洛伐克 (66,098)
20 th		盧森堡 (26,187)	盧森堡 (38,128)
21 st		立陶宛 (16,650)	斯洛維尼亞 (37,925)
22 nd		賽普勒斯 (12,871)	保加利亞 (37,217)
23 rd		拉脫維亞 (10,479)	立陶宛 (32,660)
24 th		愛沙尼亞 (8,747)	拉脫維亞 (24,464)
25 th		馬爾他 (4,823)	賽普勒斯 (19,009)
26 th			愛沙尼亞 (16,638)
27 th			馬爾他 (6,206)

(單位：百萬歐元)

資料來源：筆者整理自 Eurostat (歐洲統計局) . “Annual national accounts: Main GDP aggregates”

Available at <https://ec.europa.eu/eurostat/web/national-accounts/data/database>

就理事會的投票權數分配而言，雖然會員國人口在倡議期間的變化並不大，但理事會的投票權數分配卻在 1995 年北擴、2004 年東擴以及 2007 年里斯本條約簽訂後均有變化，呈現如下：



表 4-2 歐盟理事會投票權數分配

1995 擴張	2004 擴張	2007 里斯本條約
德國 (10)	德國 (10)	德國 (29)
英國 (10)	英國 (10)	英國 (29)
法國 (10)	法國 (10)	法國 (29)
義大利 (10)	義大利 (10)	義大利 (29)
西班牙 (8)	西班牙 (8)	西班牙 (27)
荷蘭 (5)	波蘭 (8)	波蘭 (27)
比利時 (5)	瑞典 (5)	羅馬尼亞 (14)
希臘 (5)	比利時 (5)	比利時 (13)
葡萄牙 (5)	荷蘭 (5)	荷蘭 (13)
瑞典 (4)	葡萄牙 (5)	希臘 (13)
奧地利 (4)	希臘 (5)	葡萄牙 (12)
芬蘭 (3)	捷克 (5)	瑞典 (12)
丹麥 (3)	匈牙利 (5)	匈牙利 (12)
愛爾蘭 (3)	奧地利 (4)	捷克 (12)
盧森堡 (2)	愛爾蘭 (3)	丹麥 (10)
	芬蘭 (3)	奧地利 (10)
	丹麥 (3)	愛爾蘭 (10)
	斯洛伐克 (3)	保加利亞 (10)
	斯洛維尼亞 (3)	斯洛伐克 (7)
	愛沙尼亞 (3)	芬蘭 (7)
	立陶宛 (3)	斯洛維尼亞 (7)
	賽普勒斯 (3)	拉脫維亞 (7)
	拉脫維亞 (3)	立陶宛 (7)
	盧森堡 (2)	盧森堡 (4)
	馬爾他 (2)	賽普勒斯 (4)
		愛沙尼亞 (4)
		馬爾他 (3)

資料來源：筆者自行整理

綜合表五-1 以及五-2 可以發現，無論是從經濟實力或是投票權數的角度來

看，芬蘭應都屬於歐盟體系內的小型行為者；就經濟表現上，波蘭雖然與德、英、法、義等國家有相當大幅的差距，但在歐盟體系的排名上，仍有中段班的水準，而就投票權數而言，波蘭則是貨真價實、僅次於德、英、法、義的重要行為者。這些觀察與學者普遍的分類相符（Romsloe，2005：4；Tunkrova，2008：6；Szczerbiak，2014：57；Copsey & Pomorska，2010：310），而本文亦選擇將波蘭定義為歐盟內的中型行為者，將芬蘭視為歐盟內的小型行為者。

在釐清芬蘭與波蘭在歐盟體系內的定位後，以下，本文將逐項檢視此四論點在兩個個案中的有效性：

壹、 P1：行為者在面對體系內的大型行為者時，可以透

過塑造系爭利益的公共財性質，誘導其支持，甚至供給

該利益

本文認為，在兩個個案中都能觀察到類似的策略邏輯。在北方維度的個案中，可以明顯的觀察到芬蘭積極塑造利益公共性的嘗試。無論是強調北方維度能帶給整個歐洲的利益、創造相關夥伴國家的平等地位，或是淡化自深與倡議間的關聯性，都有助提升倡議的公共財性質。在降低敵對性的努力上，芬蘭嘗試淡化自己與北方維度的連結，或至少引進更多的行為者（Heikkilä，2019：25），避免過於公開的推進自己的政治偏好，以避免潛在支持者將對自己可能存在的既有負面印象轉嫁至其對於北方維度倡議的認知上，進而減損北方維度的公共財性質，並增加其他行為者認知中的敵對性。這樣的好處在於，由於公共財的提供某種程度上取決於內部的大型行為者（德、法、英）（Moravcsik，1998：472），比起「完全競爭式」的潛在團體，歐盟更像是特權或中介團體此類寡占式的結構，即使不透過提供私有財等非集體利益的選擇性誘因，只要使

結構中的大型行為者對公共財的存在、重要性以及效益產生確信，公共財的成本就有由團體內的大成員本身自願提供/負擔的傾向與可能。因此，芬蘭的要務是說服這些主要大國，北方維度政策的實踐是一項有價值的公共財。

對於波蘭而言，在東方維度以及東部夥伴關係倡議的個案中，可以發現歐洲論述仍然相當重要（儘管其說服力可能相對較差），但波蘭透過另一個途徑來凸顯倡議的公共財性質。比起積極的強調倡議能帶給整個歐盟的好處，波蘭更注重於與其脫鉤，並將倡議去波蘭化。本文認為這是因為波蘭在俄羅斯議題上長期形象鮮明且強烈，單純的推銷倡議仍難以使其他行為者信服期公共性，對其而言，降低倡議的敵對性更為重要。相反的，透過訴諸聯盟途徑、與瑞典共同提案、緩和對俄政策、在重要的人盟議題上妥協等措施，波蘭能夠淡化倡議的私有財面向，並使其至少在概念上相對容易被其他行為者接受。

在這兩個案中，我們也都可以看到藉由低價化、無害化倡議來降低敵對性的策略。芬蘭與波蘭均希望透過降低倡議對於其他行為者的成本，來獲得各行為者的支持。芬蘭刻意排除倡議中的硬安全問題、波蘭放棄倡議中的人盟面向都是希望增加倡議的公共財屬性、降低支持倡議可能帶來的敵對性，進而獲得大型行為者的支持。在北方維度的個案中，歐盟各大國對於北方維度倡議作為增進歐盟利益的概念相當買單；在東部夥伴關係倡議的個案中，波蘭也成功透過降低倡議的敵對性來取得德國的支持。

貳、 P2：行為者在面對體系內的小型行為者時，可以透

過公共財式選擇性誘因的分配或是現實主義式的議價邏



輯，說服其合作；

本文並未在芬蘭與波蘭的兩個案中找到符合此論點的有力證據。對於芬蘭而言，體系內並不存在顯著更小的行為者。本文認為，與此論點最為相符的結構應為波蘭與 V4 集團國家間的關係。在東方維度倡議的過程中，由於支持波蘭所提倡的倡議內涵可能會損害個別國家與俄羅斯之間的雙邊關係，其他 V4 集團國家的實力又遜於波蘭，再加上波蘭並未於東方維度的倡議階段進行積極的遊說協商，因此並未獲得 V4 國家的積極具體支持；在東部夥伴關係倡議的過程中，倡議內涵相當符合 V4 國家的戰略利益，再加上 UfM 所引發的歐盟路線憂慮，V4 國家對於東部夥伴關係倡議的支持相對自然，波蘭並不需要刻意遊說各集團成員支持其倡議提案。

參、 P3：行為者在面對體系內的實力相近的行為者時，

若雙方均為體系內的重要行為者，可以透過公共財式的

策略互動或是現實主義式的議價邏輯，說服其合作；

本文認為，波蘭與西班牙的策略性互動大致符合此論點。由表 5-1 以及 5-2 可以發現，波蘭與西班牙的歐盟內的重要性大致相等，雖然就經濟表現而言，雙方存有不小的差距，但是就投票權數而言，波蘭與西班牙在理事會享有同樣的票數（27 票），能夠在多數決的投票事宜上，發揮等同的影響力。Copsy 與 Pomorska 認為，單就原始權力（人口以及經濟因素）來看，波蘭應該被歸類為歐盟內的中型權力，略遜於四大強國（the big four，德國、法國、英國以及義大利），但與西班牙位於相同的水準（2010：310）。

對於作為南方國家的西班牙而言，東部夥伴關係倡議顯然並非公共財，而是排他性、敵對性強的私有財，因為不但其所關注的地理範圍並非西班牙的重視區域，倡議的形成還可能排擠到歐洲睦鄰政策下南方政策，如 UfM 的預算與資源分配。這意味著對於波蘭而言，透過集體行動的邏輯、塑造東部夥伴關係倡議的公共性來爭取西班牙的支持是困難的，因為東部夥伴關係倡議對其的敵對性太高，以致於西班牙不太可能將東部夥伴關係倡議視為一公共財。

較有可能的作法，是透過現實主義式的議價邏輯。在倡議過程中，本文觀察到波蘭並未積極的嘗試降低東部夥伴關係倡議對於西班牙的敵對性來形塑東部夥伴關係倡議的公共財性質，而是利用現實主義式的議價邏輯，透過互相支持彼此關心倡議中的部分元素的方式（如前述的秘書處設立），與西班牙進行利益交換，並順利取得西班牙的原則支持。作為報酬，波蘭亦支持 UfM 將秘書處設立於西班牙的巴塞隆納。

肆、 P4：行為者在面對體系內的實力相近的行為者時，

若雙方均為體系內的弱方，則只能透過現實主義式的議

價邏輯來爭取對方支持該利益的實現。

本文認為，芬蘭與南方國家的互動策略部份符合此論點。雖然對於其他團體中的小型行為者而言，系爭利益是不是具備公共財性質可能不如大型行為者的認知重要（因為小型行為者提供公共財的動機更低），但如果再額外加上選擇性誘因的提供，則合作和共識在像歐盟這種複雜國際集合體的實現，就更可以被期待。例如，對於南方國家而言，在歐盟地中海政策也能「補償性」的得到通過的前提下，芬蘭推動北方維度倡議這種歐盟邊陲的區域合作計畫，是可能受到歡迎的（Missiroli，2000：37）。這也正是芬蘭的策略，在針對南方國家的

遊說上，Lipponen 強調北方維度是一項歐洲整合的工具，北方維度的成功會建立一個有利於與聯盟溝通對話的模式，並毫不掩飾的提醒歐盟的北方和南方政策（地中海）是相輔相成的，北方維度的形成有利於南方國家進一步推動強化地中海政策的倡議（Ojanen，2000：370；Heikkilä，2006：16），這暗示了彼此間的合作支持存有一定程度的對價關係。


這邊的問題在於，芬蘭所呈現的議價邏輯大體上仍停留在概念包裝的層次，並沒有特定的遊說對象，也沒有進行具體議價遊說的事實，因此與本論點仍有不盡相同的地方。無論如何，芬蘭仍注意到了南方國家對於推動北方維度倡議的重要性，並試圖透過形塑兩者間的互補關係來爭取這些國家的合作。這個案例也確認了議價式邏輯並非體系內大型行為者專屬的行為者策略，體系內的小型行為者也能透過對價關係來吸引潛在支持者。

伍、 P5：行為者在面對體系內的大型行為者時，有可能

透過現實主義式的議價邏輯爭取對方支持該利益的實現

在本文個案的研究過程中，筆者發現一個難以置入本文所提出之分析架構的四個論述的過程，即波蘭與法國的議價協商。從經濟實力的角度來看，波蘭與法國存在相當明顯的實力差距。對於波蘭而言，法國是體系內的大型行為者，應無疑義。

然而，正如前文所述，為了爭取法國對於東部夥伴關係倡議的支持，波蘭是透過利益交換式的議價手段與法國進行倡議交換（以 UfM 交換東部夥伴關係倡議），而不是塑造東部夥伴關係倡議的公共性。這是本文組織分析架構時並未注意到的可能性，因為就現實主義式的議價邏輯而言，權力差距理應影響議價的有效性，在面對體系內的大型行為者時，很難想像能夠透過議價遊說的手段來交換取得支持。



不過，這可能是權力定義的問題。Tallberg 整理實際參與高峰會談判的官員意見後指出，在歐盟的議價過程中，基於本身對於特定區域的關心以及專業，中小型國家傾向「超常發揮（punch above their weight）」，在特定議題上展現較總和結構資源更多的權力，這種權力即是前述的第二種國家實力基礎來源—特定議題權力。影響特定議題權力的要素包括一國在特定議題上的資源、其對於特定議題的投注心力（commitment），以及其在特定議題上存在的替代策略選項（2008：692-693）。在東部夥伴關係倡議的個案中，波蘭在經營東歐關係上的決心自不用再贅述，意味著波蘭願意在該議題中投入更多的資源與心力；另一方面，法國可能在歐洲睦鄰政策的脈絡下，因另一體系大國德國對於 UfM 倡議的不友善態度，而更亟需爭取體系內其他重要行為者的支持。本文認為，法國重視波蘭的支持、並將其視為對價籌碼意味著即使客觀上波蘭實力並不如法國，但主觀上波蘭仍被法國認為是舉足輕重、不能等閒視之的行為者。在此消彼長之間，法國與波蘭的現實主義式議價成為可能，而波蘭也成功透過支持 UfM 的對價關係，換取法國對於東部夥伴關係倡議的完全支持。

本文認為，波蘭與法國的議價過程無法在不破壞分析架構的前提下，放入先前提出的四個論點下討論。因此，本文依據在東部夥伴關係倡議中觀察到的現象，新增第五個論點，即：行為者在面對體系內的大型行為者時，有可能透過現實主義式的議價邏輯爭取對方支持該利益的實現（P5）。

第二節 外部因素與利益性質的關係

除了前述的發現之外，在個案研究的過程中，本文也觀察到外部因素對於利益性質認知所能造成的影響。由於其與本文所提出的分析架構有對話、交流的空間，故本文選擇在此進行論述。

正如前述，在東部夥伴關係倡議過程中所爆發的俄喬戰爭加速了倡議的形

成，而本文認為，俄喬戰爭所扮演的催化劑作用正可以很好的以公共財理論加以解釋：在俄喬戰爭爆發之後，由於各國與俄羅斯的關係惡化，東部夥伴關係倡議所帶來的敵對性（如減損與俄關係）相對降低；另一方面，俄喬戰爭也提升了經營東歐關係對於歐盟各行為者的效用，進一步強化了東部夥伴關係倡議的公共財性質，也使得各行為者對於共同供給該公共財的態度更加肯定。

換個角度來看，俄喬戰爭的爆發也影響了相關行為者的折扣函數：在俄喬戰爭爆發之後，由於各國與俄羅斯的關係惡化、區域局勢動盪，提升了對於歐盟各行為者而言，經營東歐關係在未來的重要性。由於東歐前景變得更加重要，各行為者對於在特定脈絡下形成一對東歐政策的信心也獲得增強，也使得在該領域內的合作變得更為可能。

外部因素對於倡議形成的影響力在本研究中所代表的意涵在於，無論是透過公共財理論或是折扣函數的概念觀之，其都能夠在結構的層次上，影響行為者策略的有效性。儘管外部因素就定義而言，並不是行為者能夠直接控制的變數，但行為者能夠觀察外部因素的變化，並據以調整或發展出最適的策略途徑。

第三節 合作策略對於政策產出的影響

壹、芬蘭的策略選擇以及北方維度倡議

芬蘭作為體系內的小型行為者，按照本文的分析架構以及論點，對其而言最為有利的行為者策略即為盡可能的公共化北方維度倡議，使體系內的大型行為者主動負擔供給公共財的成本。然而，若我們以本文提出的分析架構檢視芬蘭與其他行為者間的互動，可以發現芬蘭也針對不同對象，提出不同的選擇性誘因。正如前文所提及，芬蘭在面對體系內部同的行為者時，會準備不同內容



的說帖，來盡可能爭取各方的支持。Harle 指出，總統 Ahtisaari 在不同國家推銷北方維度政策爭取支持時，會使用不同的論點、甚至北方維度具體的地理涵攝範圍可能也會發生變化（2000：11-14），而筆者在整理各官方演講稿時，也發現類似的現象。這個策略雖然使得倡議的內涵相對模糊，但本文認為芬蘭倡議內容的模糊性或許存在故意為之的可能性。模糊的倡議留下相關各方作出對自己有利解讀的空間，同時也給芬蘭根據輿論風向調整內容，甚至提供選擇性誘因的彈性（Ojanen，2000：364）。本文先前在討論選擇性誘因的時候，曾提出該策略的運用通常需要以具備一定的實力為前提。本文認為，正因為芬蘭並不具備這樣的條件，因此當其以選擇性誘因而來激勵結構內其他行為者促成合作時，它只能給出空洞、閃爍其詞的承諾，進而使得一開始整個北方維度的內涵是不確定的。

不確定性意味著其他行為者可以在倡議內形塑、投入自己的政策想像，也表示芬蘭沒有辦法有效的掌控倡議內涵的發展。本文已經在北方維度倡議的個案中提及，芬蘭所提出的關鍵創新元素遭到稀釋，北方維度的夥伴國家並未實質上獲得芬蘭所承諾的平等地位。芬蘭雖然成功推動了倡議，但似乎在倡議進入歐盟議程之後就漸漸失去了對其未來發展的控制力。

本文認為，對於體系內的小型行為者而言，往往需要犧牲倡議的有效性以換取倡議的可行性。即便體系內的大型行為者認知到系爭倡議存在公共財利益且願意供給，小型行為者也很難確保大型行為者的具體作法能完全與自身利益合致，更遑論倡議的未來發展方向。

貳、 波蘭的策略選擇以及東部夥伴關係倡議

波蘭作為體系內的中型行為者，按照本文的分析架構以及論點，在實踐倡議上，相較於小型行為者應有更多的策略途徑可以使用。不過，波蘭在東部夥伴關係倡議的內涵設計上卻相當保守。波蘭不但盡可能低價、無害化東部夥伴

關係倡議的內涵，使得東部夥伴關係倡議被譏稱為「微調」版本的歐洲睦鄰政策，也在倡議中放棄了自身的初衷，即夥伴國家的入盟前景。

本文認為，波蘭採取盡可能柔軟的妥協途徑有三個可能原因。第一，是東方維度倡議的失敗經驗，使得波蘭更加看重倡議的成功內涵。與東部夥伴關係倡議相比，東方維度倡議明顯在內涵上更具野心，也更符合波蘭的政策偏好，但其失敗經驗使得波蘭在有效性以及可行性的取捨上偏向可行性的一端傾斜；第二，是為了逆轉各行為者對於波蘭的刻板印象。波蘭加入歐盟之後在聯盟內部的形象並不是非常好，波蘭被其他國家視為是一個不容妥協、要求多、難應付的行為者。除了前述的歷史經驗外，波蘭對談判立場屹立不搖的態度部分亦是源自於其希望能被認可為一重要大國的野心（Longhurst & Zaborski，2007：74）。波蘭強硬態度（尤其是在對俄政策上）所造成的負面形象更在疑歐的 PiS 政府上台後加劇（如 2006 年否決歐俄夥伴合作協議）。為了掙脫仇俄、難以協商的形象，波蘭無法在倡議內涵的設計上過於激進。最後，也是本文認為相關性最強烈的原因，為入盟議題形式上的難分割性。當問題被設定為夥伴國家是否能透過東部夥伴關係倡議加入歐盟，答案非黑即白，並不存在中間的選項。與其為了入盟議題失去多數行為者的支持，根本上否決倡議推動的可能性，波蘭選擇透過漸進式的政策來協助東歐國家的發展，而此途徑實質上並沒有減少夥伴國家加入歐盟的可能性。本文認為，東部夥伴國家本身的民主以及經濟發展並不是其加入歐盟的全部條件，歐盟內部政治以及俄羅斯因素都是牽動入盟議題的重要變數。從這個角度來看，在這些變數未改變的前提下，即使東部夥伴關係倡議成功被添入了入盟前景，其具體落實也相當困難；相反的，確保東部鄰居能夠獲得更多來自歐盟的實質資源對於波蘭而言相對容易，且亦是為未來背景變化下的入盟做好準備。


參、 政策發展與折扣函數



前文分別提及了北方維度倡議以及東部夥伴關係倡議的主要問題，以及這些問題與推動者行為者策略間的關聯性。對於北方維度倡議而言，**模糊、空洞**是對其最主要的批評；而對於東部夥伴關係倡議而言，**不夠有效**則被認為是其關鍵弱點。

就北方維度倡議而言，在其正式於 2000 年啟動後，其組織建制有相當蓬勃的發展，且至今仍活躍運作。在現行北方維度政策的架構下，共有四個運作中的子計畫，分別為 2001 年成立的北方維度環境夥伴計畫（Northern Dimension Environmental Partnership, NDEP）、2003 年成立的北方維度公共健康與社福夥伴計畫（Northern Dimension Partnership in Public Health and Social Well-being, NDPHS）、2009 年成立的北方維度運輸與後勤夥伴計畫（Northern Dimension Partnership on Transport and Logistics, NDPTL）以及 2010 年成立的北方維度文化夥伴計畫（Northern Dimension Partnership on Culture, NDPC）。可以看到的是，北方維度的模糊狀態並沒有持續很久，北方維度從原先較為抽象、廣泛的合作倡議漸漸具體化，並發展出專門的建制來處理、推進各領域的合作計畫。

在這些計畫中，最值得注意的是於 2001 年成立、2002 年正式啟動的 NDEP，因為這是北方維度第一次得到預算分配，共獲得了 1 億 1 千萬歐元的款項。2002 年 11 月 15 日 NDEP Assembly of Contributors 於倫敦召開，丹麥、芬蘭、荷蘭、挪威、瑞典、俄羅斯等六國各提供了 1000 萬歐元，而歐盟額外提供了 5000 萬歐元的資金。到了 2011 年，NDEP 支援基金已經成長到了 3 億 810 萬歐元，其中 1 億 4940 萬元被用於環境計畫，1 億 5870 萬被分配至核安全計畫。資金的貢獻者也增加了，白俄羅斯、比利時、加拿大、法國、德國、英國均加入了 NDEP 支援基金的貢獻者行列（European Parliament, 2011：1-4）。



芬蘭原先提倡的平等夥伴途徑也得到了重生。2006年11月24日，執委會主席 Jose Manuel Barroso、冰島總理 Geir、芬蘭總統 Tarja Halonen 與總理 Matti Vanhanen、俄羅斯總統 Vladimir Putin 與挪威總理 Jens Stoltenberg 在北方維度計畫下於赫爾辛基共同舉行會議，並在會議中同意更新北方維度的架構，發布了一份共同政治聲明以及架構文件（President of Russia，2006c）。在共同聲明中，各領導人宣示北方維度政策將成為平等的夥伴關係以及共同的責任（President of Russia，2006b），而在架構文件中，則新成立了一個由歐盟、冰島、挪威、俄羅斯代表組成的掌舵小組（steering group），用以保持高階會議間的運作動能，並強調共同資助的原則（President of Russia，2006a），使北方維度實際成為各夥伴間的共同責任。俄羅斯在這次架構更新中獲得了實質的平等夥伴地位，能夠參與政策的決策與運作，其對北方維度的態度也因此大幅改善（Bolotnikova & Mezhevich，2010：105）。

東部夥伴關係倡議同樣運作至今，且有相當制度化的發展。東部夥伴關係倡議的有效性問題比較難以界定，因為政策是否有效需要仍取決於夥伴國家自身的發展。本文整理了自 2005 年至 2020 年（自歐洲睦鄰政策開始後），東部夥伴關係國家的民主發展指數變化：

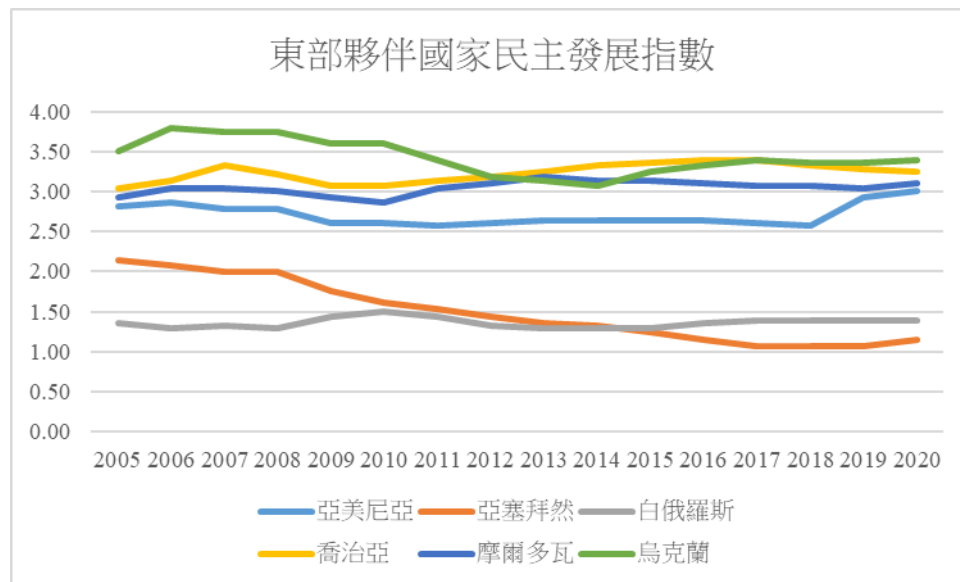


圖 4-1 東部夥伴關係國家民主發展指數趨勢（2005-2020）

資料來源：筆者整理自 Freedom House. 2020. “Nations in Transit 2020.” Available at <https://freedomhouse.org/report/nations-transit>。

從上圖可以發現，就民主改革而言，無論是歐洲睦鄰政策或是東部夥伴關係政策都沒有發揮明顯的效果，大部分國家的民主指數仍然停滯不前，因此簡略的就協助東部夥伴關係國家進行政治轉型的目的來看，東部夥伴關係倡議確實效果有限。

不過，就確保資源挹注以及形式上關係發展的面向，東部夥伴關係政策確實在這 10 年間有長足的發展。就東部鄰居關係的經營上，歐盟與烏克蘭、摩爾多瓦及喬治亞在東部夥伴關係政策的架構下於 2014 年簽署了包含全面深度自由貿易區的聯繫協議（AA/DCFTA），與亞美尼亞於 2014 年簽署了歐盟-亞美尼亞全面強化夥伴協議（Comprehensive and Enhanced Partnership Agreement, CEPA）（Commission, 2017: 4），而自 2017 年開始，歐盟與烏克蘭、喬治亞與摩爾多

瓦亦都實現了簽證自由化（Commission，2017：42）。

為了因應 COVID-19 疫情的發展，歐盟於 2020 年 6 月宣布透過東部夥伴關係倡議撥款 8 千萬歐元用於東部夥伴關係國家來解決緊急需求，並進一步調撥 9 億 6 千 6 百萬歐元作為東部夥伴關係國家中短期社會經濟復甦用途（Commission，2020）。

綜合以上發展，可以觀察到北方維度倡議與東部夥伴關係倡議的主要問題似乎在倡議階段結束後，隨著時間的經過有自行緩解、甚至解決的現象。本文認為，這個現象可以借助分析框架中**折扣函數**的概念來加以理解。

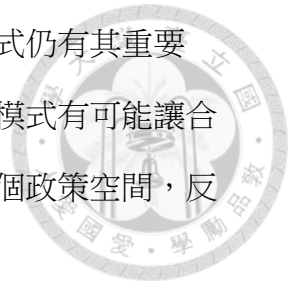
本文認為，在北方維度以及東部夥伴關係倡議的個案中，倡議階段的結束不僅標誌著實質政策的開始，也意味著**政策空間**的建立、**連續賽局**的開展。若以前述折扣函數的思維來觀察，就可以發現在倡議階段即使缺乏實質的內容，透過片段化、製造互動的機會的方式提升未來的重要性，仍然有助於各行為者後續的近一步合作與擴及實質內容的可能。以北方維度為例，其於倡議初期確實模糊、缺乏實質的內涵，但隨者各方對相關概念的討論以及接觸日增，具體的發展也在這樣的政策空間中誕生。芬蘭推動倡議的時機相當巧妙，因為當時歐盟東擴的準備正在進行，歐盟的目光逐漸移向俄羅斯，連帶提升強調與俄關係的北方維度的未來性（Heikkilä，2019：24）。

在東部夥伴關係倡議的例子中，東部夥伴關係政策所使用的「建構性模糊空間（constructive ambiguity）」途徑也可被視為是此理論的應用。⁵⁹這個策略事實上即是歐盟整合過程中所使用的漸進式莫內途徑，雖然緩慢，但能確保向目標前進（Copsey & Pomorska，2013：19）。

本文認為，若套用到本文的研究架構上，折扣函數無論是對公共或私有財

⁵⁹ 所謂的建構性模糊空間途徑有三個步驟：第一步是將設立扎實、所有會員國均能接受的簡易目標；第二步是去政治化，並將其由官僚機構加以監管；的三部則是建立相對短期的時間架構，並使在簡易目標完成後繼續重複執行。

性質利益的合作，應都有重要的影響作用，由淺入深的談判模式仍有其重要性。即使談判的內容充滿實質的利益與成果，一步到位的談判模式有可能讓合作在賽局的不確定下破裂。相對的，藉由議題設定逐步形成一個政策空間，反而有助於合作的進一步開展。



第四節 個案比較與意涵



壹、 倡議比較

本文進一步將北方維度以及東部夥伴關係兩倡議進行水平的比較分析，並發現兩個案間存在不少異同之處。為了方便綜合檢視、探討個差異以及其所可能帶來的影響與意涵，筆者整理並製成北方維度與東部夥伴關係倡議（包含東方維度倡議）比較表，呈現如下：

表 4-3 北方維度與東部夥伴關係倡議比較表

	北方維度倡議	東方維度倡議	東部夥伴關係倡議
倡議者屬性			
倡議者	芬蘭	波蘭	波蘭、瑞典
倡議者形象	溫和	強硬	相對溫和
倡議者實力	低	中	高
倡議內涵			
決策模式	平等決策	單邊決策	
實質內容	相對模糊	豐富	相對豐富
合作面向	軟安全	軟、傳統安全	
成本	相對低		相對高
倡議策略			
倡議風格	柔軟	封閉	柔軟
歐盟角色	重要	不重要	重要
利益公共化	顯著	有限	中等
遊說議價	有限	無	中等
倡議發展			
發展	順利成型	未能成形	順利成型
成果	先縮水，後擴張		擴張

資料來源：筆者自製。

以下，本文將依與倡議者本身相關的**倡議者屬性**、倡議本身之**倡議內涵**、倡議者所使用的**倡議策略**以及最終的**倡議發展**四個面向，比較分析三個倡議的

異同。



一、 倡議者屬性

在**倡議者屬性**的部份，除了北方維度以及東部夥伴關係倡議分別由芬蘭與波蘭推動之外，比較特別的是在東部夥伴關係倡議中，波蘭納入了瑞典作為共同倡議者，使得倡議成為兩國的共同提案。

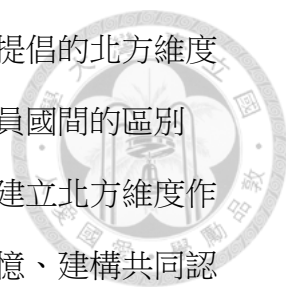
就**倡議者形象**而言，芬蘭自加入歐盟之後，在同化政策的方針下，即建立了相當溫和、適應的形象；⁶⁰甫入盟，亟欲推動東方維度倡議的波蘭則恰巧相反，被其他國家視為是一個不容妥協、要求多且難應付的行為者。

就**倡議者實力**而言，依據本文衡量實力的標準來看，波蘭無論是在經濟實力或是投票權數分配上在歐盟內部都具有中型行為者的水準，而芬蘭則明顯較為弱勢（就經濟實力而言芬蘭與波蘭的差距較小，但就投票權力而言雙方的差距則相當可觀）。在東部夥伴關係倡議中，本文認為，波蘭與瑞典的共同提案產生了兩個比較上的意義：一方面，這使得波蘭得以透過共同提案進一步溫和化倡議者形象、改善 PiS 政府所帶來的負面印象效果；另一方面，這也使得東部夥伴關係倡議能夠藉由瑞典的共同推動獲得更為充足的倡議者實力基礎。

二、 倡議內涵

在**倡議內涵**的部份，我們也可以觀察到三個倡議間的異同。首先，雖然三個倡議本質上都屬於合作架構，但其所提倡的**運作方式**卻有很大的不同。北方維度倡議提倡的是歐盟與夥伴國家間平等的決策模式，而東方維度與東部夥伴

⁶⁰ 前文已經提及，與同年加入歐盟的其他新會員國相比，芬蘭更加積極的配合歐盟的立場。在 1997 年決定歐盟擴張策略時，芬蘭曾直接與北歐國家的共識立場衝突：芬蘭認為歐盟對於集團政治 (bloc forming) 抱持負面態度，因此刻意淡化北歐合作的重要性、甚至於入盟的前十年均聲稱北歐集團 (Nordic bloc) 是不存在的 (Haukkala & Ojanen, 2011: 150)。



關係倡議則是立基於傳統的單邊（歐盟）決策模式。這與芬蘭提倡的北方維度倡議形成強烈的對比，北方維度倡議打破歐盟會員國以及非會員國間的區別（至少在規範層次的概念設計上是如此）的作法，有利於芬蘭建立北方維度作為一個包容性合作平台的形象，並在遊說階段透過訴諸歷史記憶、建構共同認同來爭取支持，而東方維度倡議則缺乏這種論述（Browning & Joenniemi，2003：471）。不過，正如前述，單邊式的決策模式亦更加貼近歐盟的運作方式，也比較不會造成內聚力不足的問題。

再者，就倡議本身的**實質內容**而言，本文認為相較之下北方維度倡議的內容較為空洞，除了前述學者對其內涵模糊、空洞的批評之外，其缺乏獨立資金管道亦使其較難架構出實質的計畫與內容；另一方面，本文之所以認為東方維度倡議的內容較東部夥伴關係倡議豐富，是因為東部夥伴關係倡議拿掉了東方維度倡議中的一項重要元素，即夥伴國家的入盟前景，而在其他部份的概念構想上，東部夥伴關係倡議與東方維度倡議並無太大的差別，因此本文認為兩者在實質內涵上僅有程度上的些微不同。

就**合作面向**而言，北方維度強調的是軟安全領域的合作（如跨國犯罪、環境、交通基礎建設等），刻意避開傳統安全議題；相對的，東方維度與東部夥伴關係倡議雖然亦提倡有關行為者在法治、環境、運輸等非傳統安全議題上的合作，但無論是東方維度所主張的「解決區域緊張情勢」、「核不擴散」，或是東部夥伴關係倡議中著重的民主政治改革面向，不免的亦碰觸到較為敏感的傳統政治安全領域。

最後，綜觀三個倡議間的成本需求，雖然本文觀察到芬蘭以及波蘭都嘗試在概念包裝上低價化自己的倡議，但本文認為不同倡議依其內涵仍有**實質成本**高低的差異。在三個倡議中，北方維度的成本需求應為最低，因為其不但未與歐盟爭取額外的經費支出管道，亦未要求新設獨立的機構，僅強調透過北方維度協調各既有建制所能帶來的附加價值；相對而言，東部夥伴關係倡議因為涉

及創設額外的資金管道以用於實質資助夥伴國家，其有一定的成本需求；就東方維度倡議而言，由於其政策提案仍停留在概念的層次，並未發展出具體的政策工具，因此本文在此處就不予比較。

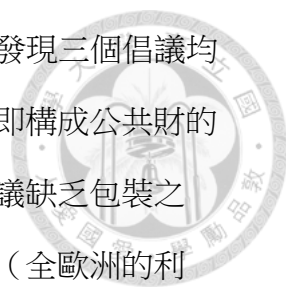


三、 倡議策略

在**倡議策略**的部份，本文認為，北方維度與東部夥伴關係倡議的**倡議風格**較為柔軟，而東方維度的倡議風格則相對封閉。在北方維度倡議中，芬蘭面對不同行為者時使用不同的語言來拉近彼此的距離、投其所好的策略目的即是為了最大化倡議被接受的可能性，同時，為了使得倡議能夠順利通過，芬蘭也沒有不願妥協的堅持（如北方維度中的創新元素—平等決策模式），這一方面使得芬蘭的倡議風格看似相對柔軟，另一方面也產生了倡議內涵模糊的副作用；在東部夥伴關係倡議的過程中，波蘭也盡可能的放軟姿態，不但積極的與各行為者協商，亦在其長期關切的人盟問題上作出重大的讓步，以期倡議能夠順利通過；相對的，東方維度倡議就不是這麼柔軟，而比較封閉，倡議過程中的波蘭雖然提出了相當有野心的倡議願景，但其並不重視與各方行為者的協商與溝通，而是逕自進行倡議工作的推動。

三個倡議中，**歐盟角色**所扮演的重要程度也有差別。前文已經提及，無論是北方維度倡議或是東部夥伴關係倡議，均相當強調執委會、理事會等超國家行為者的重要性，芬蘭以及波蘭也均在倡議正式開始前後加強與歐盟建制的對話以及溝通，並積極爭取這些行為者的支持；東方維度倡議則形成強烈的對比：正如前述，當時的波蘭並不信任、尊重歐盟建制，認為這些超國家行為者沒有辦法在議價過程中發揮足夠的影響力，因此也未與相關行為者進行協商，波蘭也因此被貼上不懂得依照歐盟規則（the Brussels game）行事的標籤

（Kaminska，2014：140；Pomorska，2011：175；Marcinkowska，2016：31）。



若進一步觀察各倡議策略中，**利益被公共化**的程度，可以發現三個倡議均有不同的表現。利益的公共化程度可以透過兩個面向來分析，即構成公共財的兩大要素：無法排他性與敵對性。本文認為，除了東方維度倡議缺乏包裝之外，北方維度倡議與東部夥伴關係倡議均嘗試發展無法排他性（全歐洲的利益）的論述，兩倡議間的優劣比較可能較不直觀，但敵對性的差異卻相當明顯。在北方維度倡議中，芬蘭將倡議內涵自我限縮於軟安全領域範圍內的合作、強調不需要額外的資金管道，目的即在於盡可能的無害化北方維度倡議；波蘭雖然亦嘗試低價化東部夥伴關係倡議，但其倡議敵對性仍較北方維度倡議來得高：一方面東部夥伴關係倡議涉及與俄羅斯勢力範圍國家的政治安全合作，難免觸動某些會員國的敏感神經，另一方面，額外的資金管道將激化經費分配的偏好衝突問題，並造成潛在資源競爭者（如南方國家）對於效用減損的恐慌，關於這部分的擔憂，可參考表 4-2 中各國對於東部夥伴關係倡議的立場與意見。最後，東方維度倡議的內涵在先天上即比東部夥伴關係倡議更為敏感，因為其包含進一步東擴的前景意味著其他國家對於倡議通過將傷害歐俄關係的擔憂更為強烈，又東方維度倡議缺乏利益公共化的概念包裝，其利益公共化的程度應相當有限。綜上所述，就利益公共化程度的面向而言，最顯著者當屬北方維度倡議，其次為東部夥伴關係倡議，最低者則為東方維度倡議。

最後，倡議者在各倡議中**遊說議價**的密集程度也有差別。芬蘭鑒於國家實力的限制，沒有辦法有效的運用具體利益交換的途徑來爭取其他行為者的支持，但仍嘗試進行有限的議價策略，向不特定的南方國家暗示南北邊境政策（*frontier policy*）間的互補關係以及對價關係；遊說議價在東部夥伴關係倡議中較為顯著，波蘭與法國、西班牙間的互動即為例證；在東方維度倡議的個案中，波蘭在倡議過程中缺乏與其他行為者間的協商與互動，亦不存在能被觀察的明顯或有效之遊說議價過程。



四、 倡議發展

最後，就**倡議發展**的部份，除了東方維度倡議遺憾地未能成形之外，北方維度倡議以及東部夥伴關係倡議均成功的成為了歐盟的正式政策。若進一步觀察北方維度倡議以及東部夥伴關係倡議的後續發展，可以發現，北方維度的倡議成果經歷了先縮水、後擴張的變化，北方維度政策成形後被稀釋的平等決策模式以及後續於 2006 年更新的決策架構與掌舵小組的設立、新增的經費分配均為有利的例證；相對的，東部夥伴關係政策並沒有明顯的扭曲或是縮水的情況，歐盟不但在東部夥伴關係的架構下陸續發展與夥伴國家的合作關係（如 AA/DCFTA 的簽署），更進一步實現了原本被認為難以達成的簽證自由化（與烏克蘭、喬治亞與摩爾多瓦）。

貳、 個案異同與意涵

一、 個案差異：實力與倡議完整性

本文認為，在北方維度以及東部夥伴關係倡議的個案中，最為明顯的差別為兩者實力之不同以及此差異所造成的影響。對於實力較弱的芬蘭而言，其政策工具選擇較為有限，在倡議的推動上需要依靠公共、模糊化倡議來實現政策。而此行為者策略所造成的結果也已於前文提及：這使得芬蘭難以掌控倡議的形成以及發展，有倡議縮水、變形的風險；相對的，在東部夥伴關係倡議的個案中，波蘭由於實力較強，能夠透過現實主義式的議價方式交換支持，不需要刻意模糊化倡議。儘管波蘭提出的倡議內涵較為保守，但其所提出的政策元素幾乎沒有受到太大的變動，東部夥伴關係政策很大部分仍建立在波蘭原先的構想之上，波蘭對於倡議形成的掌控度明顯更高。



二、 個案共同點：不友善的自然伙伴

在北方維度以及東部夥伴關係倡議的個案中，都可以發現倡議者的自然夥伴——即有共同地緣政治利益的行為者——在倡議初期對於倡議本身並不是相當友善。本文認為，這可能是敵對性造成的影響。對於瑞典與丹麥來說，同為歐盟內的（近）北極國家，議題設定可能會影響組織資源的分配，也因此形成了一定的敵對性，而其批評與質疑主要停留在抽象的芬蘭化概念與形式問題，或許正是敵對性來自競爭議題設定權的佐證。拉脫維亞是敵對性作用更明顯的例子，對於潛在能源競爭的憂慮減損了其認知中北方維度可能帶來的效用，進而影響其合作的意願。挪威是最支持北方維度倡議的國家之一（Arter，2000：689），這可能是因為其與芬蘭一樣與俄羅斯接壤，清楚的認識到北方維度將歐盟引入北方可能帶來的利益，又其並非歐盟的成員國，沒有競奪歐盟議題設定權的問題。在這些因素影響之下，挪威認知的北方維度敵對性相對上述其他北歐國家為低，其對於北方維度這項公共財的供給自然是持樂見其成的態度。在東部夥伴關係倡議的個案中，V4 集團成員以及立陶宛也均曾表達類似的不滿，V4 集團對於倡議非以集團名義提交不悅、立陶宛也對於未被選為共同提案國感到失望。

然而，在兩個案中，芬蘭與波蘭的自然伙伴也紛紛均在倡議進入軌道後歸隊支持倡議。這應是因為在兩個案中，自然伙伴國家在認知到議程設定已是既成事實的前題下，支持倡議發展確實符合自身的利益與偏好，自然也是最為理性的選擇。



第五章 結論



近年來，研究歐盟與內部會員國間互動的文獻主要聚焦在「歐洲化 (Europeanization)」現象的探討，不過，多數的研究都著重在會員國是如何被轉化 (downloading) 的面向，而會員國輸入、影響歐盟的動態過程 (uploading) 則較少被提及或關心 (Copsey & Pomorska, 2010: 305; Bulmer & Lequesne, 2002: 28)。本文認為，北方維度、東方維度以及東部夥伴關係倡議均是相當值得深入研究的會員國上傳偏好個案，本文亦在研究期間觀察到不少行為者策略的運用。

就倡議本身的成就而言，北方維度政策與東部夥伴關係政策均是運作至今的歐盟對外關係政策，也均是芬蘭與波蘭第一個成功得到全體會員國支持的倡議。芬蘭的個案讓我們有機會重新檢視合作理論，並思考除了現實主義式的議價模式外，不具備強大物質力量的國際行為者應如何推動自己的利益。綜觀整個北方維度推動的過程，我們可以發現無論是公共財性質的形塑、敵對性的降低等策略，強調的都是藉由主觀上對於認知的操作與形塑，以在國際政治上達到獲取不成比例政治力量的效果；抽象而言，東部夥伴關係政策實現了波蘭的重要政策偏好，使得潛在會員國得以與南方國家進一步區分，並逐步提升與歐盟的關係品質 (Copsey & Pomorska, 2013: 10)，與此同時，東部夥伴關係政策也並未關閉東歐國家在未來入盟的可能性。

第一節 研究發現

筆者希望透過本研究希望回答的有兩個主要問題。第一，在理論層次上，是否能夠建立以行為者角度出發，同時並不要求行為者具備特定實力條件的合作理論分析架構；而為了檢視這樣的分析架構的有效性，本文進一步提出第二個研究問題，即這樣的分析架構在現實的經驗世界中，尤其是對於中小型國家

的外交政策而言，能否具備一定的有效性及解釋力？

就第一個研究問題而言，本文借鑒了經濟學中的公私有財理論、Olson 的集體行動邏輯、Moravcsik 的自由政府間主義、折扣函數理論等概念來建立一個理論性的分析架構，並據其提出了四個主要論點。本文進一步試圖透過雙個案的研究檢視論點的有效性，回答第二個研究問題，並探索其對中小型國家外交政策所具備的意涵。

本文發現，**對於利益性質的認知確實會影響合作發生的途徑與邏輯**。芬蘭在北方維度倡議中所展現的彈性，恰可反映利益性質的相對性，以及為何一個聰明的遊說手段可能對於實質結果是具有影響力的：因為精心設計過的論點有時能夠改變、影響大國的偏好（Romsloe，2005：23），而這樣的策略能夠成功與否，端賴行為者是否行使軟權力得宜，這種策略對於行為者物質能力的要求，顯然比政府間主義模式所需要的更低。從另一個角度來看，對於策略受眾的大國而言，所謂的公共財價值存在於利益之無法排他性能夠為其帶來的分紅效果，在此脈絡下，大國自然有動機主動提供公共財。

波蘭在東方維度倡議以及東部夥伴關係倡議兩過程中的學習以及成長，凸顯了**行為者策略的重要性**。尤其是在歐盟這種高度建制化的結構中，了解如何運用制度傳導概念以及意見相當重要，無論對於現實式的議價邏輯或是形塑議題的公共財形象都是如此。

行為者策略並非互斥，從北方維度以及東部夥伴關係倡議的個案中，均可發現倡議推動者面對不同行為者時交叉使用不同策略的證據。如波蘭在面對德國時盡可能強調東部夥伴關係倡議的公共性，但在面對法國時，則透過現實主義式的議價手段，爭取法國的支持。

對於體系內的小型行為者而言，公共化系爭利益的確是獲取不對稱政治收益的途徑之一，但其可能會導致意料之外的副作用。在這種情況之下，**小型行**

為者雖可能影響倡議是否能夠實現，但其作為倡議推動者難以掌控倡議的形成與發展過程，就好比是火苗無法控制燃燒的火勢以及方向，倡議者可能會遭遇倡議縮水或是變形的情况。



在東部夥伴關係倡議的個案中，本文發現在**面對大型行為者時，存在以現實主義式議價邏輯爭取合作可能性的機會**。在波蘭與法國的利益交換過程中，本文觀察到了特定議題權力所能發揮的效果：特定的情境背景使得體系內的中型行為者有機會在個別領域中與大型行為者討價還價，並得到政治收益。

本文亦發現，**外部因素能夠從結構層次影響行為者策略的有效性**。俄喬戰爭對於東部夥伴關係倡議的催化作用，說明了外部因素可能改變相關行為者的折扣函數，並影響公共化策略的有效性。

最後，本文認為，北方維度倡議的個案說明了倡議的模糊性不必然意味著實踐後的政策是沒有有效的。透過**折扣函數**的作用，倡議所形成的**政策空間有機會能夠讓各相關行為者逐步雕塑、發展、具體化政策發展**。

第二節 未來展望

本文所主要探討的問題，主要與合作理論、中小型國家之外交策略有關，但鑒於筆者自身能力以及資源的限制，在探究問題的過程中，難免無法面面俱到，留下了不少尚待後續研究、探索的問題領域。這些不足一部分已經呈現於本文於緒論所提出的研究限制，一部分則源自於研究後的啟發。

首先，本文認為在實際的經驗世界中，如同本文所觀察的兩個個案，行為者策略必然會存在一定的有限性。行為者策略存在的有限性延伸出不少有趣的研究問題，例如在何種變數影響之下，策略的使用會更加受限？本文主要仍側重於大方向的策略描繪以及闡釋，而更細緻的個案研究、甚至是更多觀察樣本的量化研究能夠讓我們更全面的理解行為者能動性之問題。行為者策略有限性

的問題是研究行為者能動性，尤其是中小型國家外交策略時，不得不正視的重要問題。作為政策理論（策略）以及政策效果間的橋樑，本文認為有限性的問題值得後續的深入研究。



另一方面，本文在研究過程中，也發現對於實力面向進行更細緻的操作化定義、分類（如本文已經有提及之特定議題權力），可能有助於我們更加清晰的理解合作的運作邏輯。若能將其實力的定義更明確的標準、一般化，本文所提出之分析架構就能夠更具操作性，而其解釋力以及預測力也能夠得到提升

最後，引領、驅動本研究的主要動力之一，源於筆者對於我國外交處境以及發展的關心。本文認為若能夠藉由分析架構的發展，進一步檢視我國的外交策略，或許能夠為強化我國的國際地位、人民的福祉盡一份微薄的心力。有鑒於此，筆者希望能夠透過後續將台灣作為個案的研究，檢視分析架構在此脈絡下的有效性以及可能隱含的政策啟示，探索我國可能有的策略機緣以及發展機會。

參考文獻



一、 中文部分

(一)、 專書

Axelrod, Robert 著，胡瑋珊譯，《合作的競化》，2010，台北：大塊文化。譯自

The Evolution of Cooperation. New York: Basic Books. 1984.

Keohane, Robert O. 著，蘇長和、信強、何曜譯，2001，《霸權之後：世界政治經濟中的合作與紛爭》，上海：上海人民出版社。譯自 *After Hegemony:*

Cooperation and Discord in the World Political Economy. Princeton: Princeton University Press. 1984.

Nye, Joseph S. & David A. Welch 著，張曉明譯，2019，《哈佛最熱門的國際關係課》，台北，商業週刊。譯自 *Understanding Global Conflict and Cooperation: An Introduction to Theory and History (Tenth Edition)*. New Jersey: Pearson Education.

Olson, Mancur 著，董安琪譯，1989，《集體行動的邏輯》，台北：遠流出版。譯自 *The logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*.

Cambridge: Harvard University Press. 1965.

Thaler, Richard H. 著，劉怡女譯，《不當行為》，2016，台北：先覺出版。譯自

Misbehaving: The Making of Behavioral Economics. London: Penguin. 2015.

Wendt, Alexander 著，秦亞青譯，2000，《國際政治的社會理論》，上海：上海人民出版社。譯自 *Social Theory of International Politics*. Cambridge: Cambridge

University Press. 1999.

張亞中，2008，《小國崛起—歷史轉捩點上的關鍵決策》，台北：聯經。

(二)、 專書論文



楊三億，2014，〈歐盟北冰洋治理體系：永續發展與國家利益〉，蔡明彥（編），《海洋安全與治理》，台北：鼎茂圖書，頁 190-216。

楊三億，2018，〈歐盟睦鄰政策實踐：以烏克蘭為例〉，蘇宏達（編），《廿一世紀歐洲聯盟的對外關係》，台北：台大出版中心，頁 241-261。

盧業中，2016，〈新自由主義〉，張亞中、張登及（編），《國際關係總論（第四版）》，台北：揚智文化，頁 71-97。

郭秋慶，2010，〈芬蘭半總統制到議會民主的變遷〉，施正鋒（編），《當代芬蘭民主政治》，台北：台灣國際研究學會，頁 1-26。

蘇宏達，2007，〈歐盟理事會〉，黃偉峰（編），《歐洲聯盟的組織與運作（增訂二版）》，台北：五南圖書，頁 169-214。

魏百谷，2010，〈小國與強鄰相處之道—以芬蘭與俄羅斯關係為例〉，施正鋒（編），《當代芬蘭民主政治》，台北：台灣國際研究學會，頁 187-211。

賴怡忠，2010，〈芬蘭在後冷戰的國際認同掙扎—如何面對芬蘭化的歷史遺緒〉，施正鋒（編），《當代芬蘭民主政治》，台北：台灣國際研究學會，頁 233-255。

(三)、 期刊論文

吳玉山，1997，〈抗衡或扈從：面對強鄰時的策略選擇《下》〉，《問題與研究》，36（3）：61-80。

宋興洲，1997，〈國際合作理論與亞太區域經濟〉，《問題與研究》，36（3）：27-59。

楊三億，2006，〈冷戰結束後波蘭外交政策走向分析〉，《問題與研究》，45（4）：91-122。

黃偉峰，2003，〈剖析歐洲聯盟正在成形的治理體系〉，《歐美研究》，33（2）：
291-344。



二、 外文部分

(一)、 專書

Austin, Daniel. 1996. *Finland as a Gateway to Russia: Issues in European Security*.

Aldershot: Avebury.

Bade, Robin & Michael Parkin. 2013. *Foundations of Economics (Sixth Edition)*.

New Jersey: Pearson Education.

Doron, Gideon & Itai Sened. 2001. *Political Bargaining: Theory, Practice & Process*.

London: SAGE.

Ejoshvili, Natia. 2010. *The Evolution of the European Union's Neighborhood*

Strategies: The Case of the Eastern Partnership. Saarbrücken: VDM Verlag Dr.

Müller.

Gilpin, Robert. 1981. *War and Change in World Politics*. New York: Cambridge

University Press.

Gilpin, Robert. 1987. *The Political Economy of International Relations*. New Jersey:

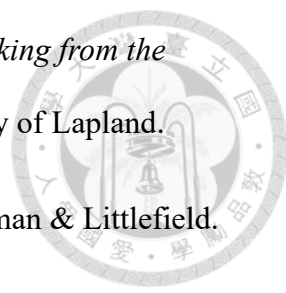
Princeton University Press.

Haglund, Anne. 2004. *The EU Presidency and the Northern Dimension Initiative:*


Applying International Regime Theory. Växjö: Växjö University Press.

Hardin, Russell. 1982. *Collective Action*. Baltimore: The Johns Hopkins Press for

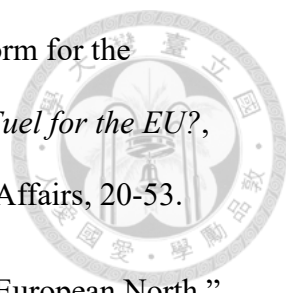
Resources for the Future.

- 
- Heikkilä, Markku. 2019. *If we lose the arctic: Finland's Arctic thinking from the 1980s to present day*. Rovaniemi: The Arctic Centre, University of Lapland.
- Ingebritsen, C. 2006. *Scandinavia in World Politics*. Lanham: Rowman & Littlefield.
- Kaminska, Joanna. 2014. *Poland and EU Enlargement: Foreign Policy in Transformation*. New York: Palgrave Macmillan.
- King, Gary, Robert O. Keohane & Sidney Verba. 1994. *Designing Social Inquiry: Scientific Inference in Qualitative Research*. New Jersey: Princeton University Press.
- Lipponen, P. 2001. *Kohti Eurooppaa*. Helsinki: Tammi.
- Longhurst, Kerry & Marcin Zaborowski. 2007. *The New Atlanticist: Poland's Foreign and Security Priorities*. London: The Royal Institute of International Affairs.
- Moravcsik, Andrew. 1998. *The choice for Europe: social purpose and state power from Messina to Maastricht*. Ithaca: Cornell University Press.
- Scharpf, F. W. 1999. *Governing in Europe*. Oxford: Oxford University Press.
- Shmanske, Stephen. 1991. *Public Goods, Mixed Goods, and Monopolistic Competition*. College Station: Texas A & M University Press.
- Szczerbiak, Aleks. 2012. *Poland within the European Union: New awkward partner or new heart of Europe?* New York: Routledge.
- Taylor, Michael. 1987. *The possibility of cooperation*. New York: Cambridge University press.
- Waltz, Kenneth N.. 1979. *Theory of International Politics*. Boston: Addison-Wesley.

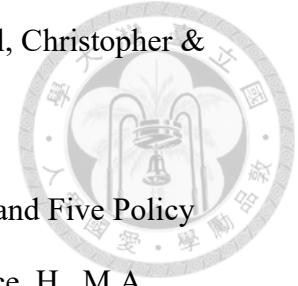
(二)、 專書論文

- 
- Aalto, Pami, Helge Blakkisrud & Hanna Smith. 2008. "Introduction." In *The Northern Dimension of the European Neighbourhood*, ed. Aalto, P., H. Blakkisrud & H. Smith. Brussels: Centre for European Policy Studies, 1-18.
- Adamczyk, Artur. 2003. "Balance of power inside the European Union. Implications for Poland." In *On the road to the European Union: Applicant Countries' Perspective*, eds. Milczarek, Dariusz & Alojzy Z. Nowak. Warsaw: Warsaw University Centre for Europe, 277-286.
- Alec de Flers, Nicloe, Laura Chappell & Patrick Müller. 2011. "The EU's Foreign and Security Policy: Incremental Upgrading of Common Interests and the Effects of Institutionalized Cooperation." In *The EU's Decision Traps: Comparing Policies*, ed. Falkner, Gerda. New York: Oxford University Press, 162-180.
- Axelrod, Robert & Robert Keohane. 1986. "Achieving Cooperation under Anarchy: Strategies and Institutions." In *Cooperation under Anarchy*, ed. Oye, Kenneth. New Jersey: Princeton University Press, 226-254.
- Bulmer, Simon & Christian Lequesne. 2002. "New Perspectives on EU-Member State Relationships." In *Question de recherches*, eds. Favarel-Garriques, G. & S. Perrot. Parris: CERI Science-Po.
- Busygina, Irina & Mikhail Filippov. 2008. "End comment: EU-Russian relations and the limits of the Northern Dimension." In *The New Northern Dimension of the European Neighborhood*, eds. Aalto, P., H. Blakkisrud & H. Smith. Brussels: Centre for European Policy Studies, 204-219.
- Catellani, Nicola. 2001. "The Multilevel Implementation of the Northern Dimension."

- 
- In *The Northern Dimension: Fuel for the EU?* ed. Ojanen, Hanna. Helsinki: The Finnish Institute of International Affairs, 54-77.
- Cieszkowski, A. 2004. "Polityka rozszerzonej Unii Europejskiej wobec wschodnich sasiadow- wkład Polski." In *Rocznik polityki zagranicznej 2004*, ed. Wizimirski, Barbara. Warszawa: Akademia Dyplomatyczna MSZ, 103–114.
- Cini, Michelle. 2003. "Intergovernmentalism." In *European Union Politics*, ed. Cini, Michelle. New York: Oxford University Press, 93-108.
- Falkner, Gerda. 2011. "Introduction: The EU's Decision Traps and their Exits: A Concept for Comparative Analysis." In *The EU's Decision Traps: Comparing Policies*, ed. Falkner, Gerda. New York: Oxford University Press, 1-17.
- Harasimowicz, Andrej. 2003. "Eastern policy of the enlarged European Union." In *On the road to the European Union: Applicant Countries' Perspective*, eds. Milczarek, Dariusz & Alojzy Z. Nowak. Warsaw: Warsaw University Centre for Europe, 239-246.
- Harle, Vilho. 2000. "Martti Ahtisaari, A Global Rationalist." In *Northern Dimensions 2000 (Yearbook)*. Helsinki: Finnish Institute of International Affairs
- Haukkala, Hiski & Hanna Ojanen. 2011. "The Europeanization of Finnish Foreign Policy: Pendulum swings in slow motion." In *National and European Foreign Policies: Towards Europeanization*, eds. Wong, Reuben & Christopher Hill. New York: Routledge, 149-166.
- Haukkala, Hiski. 2001. "Comment: National Interests versus Solidarity Towards Common Policies." In *The Northern Dimension: Fuel for the EU?*, ed. Ojanen, Hanna. Helsinki: Finnish Institute of International Affairs, 107-115.

- 
- Heininen, Lassi. 2001. "Ideas and Outcomes: Finding a Concrete Form for the Northern Dimension Initiative." In *The Northern Dimension: Fuel for the EU?*, ed. Ojanen, Hanna. Helsinki: Finnish Institute of International Affairs, 20-53.
- Hønneland, Geir. 1999. "Borders, Orders and Identities in the New European North." In *The NEBI Yearbook 1999: North European and Baltic Sea Integration*, eds. Hedgegaard, L. & Lindström, B. Berlin: Springer, 335-347.
- Kaul, Inge., I. Grunberg & M.A. Stern. 1999. "Defining Global Public Goods." In *Global Public Goods*, eds. Kaul, Inge., I. Grunberg & M.A. Stern. New York: Oxford University Press, 2-19.
- Longhurst, Kerry. 2003. "From security consumer to security provider." In *Poland: A New Power in Transatlantic Security*, eds. Dunn, D. H. & M. Zaborowski. London: Frank Cass.
- March, James G. & Johan P. Olsen. 2011. "The Logic of Appropriateness." In *The Oxford Handbook of Political Science*, ed. Goodin, Robert E. New York: Oxford University Press, 478-497.
- Missiroli, Antonio. 2000. "At odds, compatible, or complementary? Italy and Northern Dimension of the EU." In *North Europe. National views on emerging security*, eds. Wessels, W., Vaahtoranta, T. & Bonvicini, G. The Finnish Institute of International Affairs and Institut für Europäische Politik, 31-37
- Ojanen, Hanna. 2001. "Conclusions: Northern Dimension- Fuel for the EU's External Relations?" In *The Northern Dimension: Fuel for the EU?*, ed. Ojanen, Hanna. Helsinki: Finnish Institute of International Affairs, 217-236.
- Pomorska, Karolina. 2011. "Poland: Learning the Brussels game." In *National and*

European Foreign Policies: Toward Europeanisation, eds. Hill, Christopher & Reuben Wong. London: Palgrave Macmillan.



Wallace, Helen & Christine Reh. 2015. "An Institutional Anatomy and Five Policy Modes." In *Policy-Making in the European Union*, eds. Wallace, H., M.A. Pollack & Alassdair R. Young. Oxford: Oxford University Press, 72-112.

(三)、 期刊論文

Arter, David. 2000. "Small State Influence Within the EU: The Case of Finland's 'Northern Dimension Initiative'." *Journal of Common Market Studies* 38(5): 677-697.

Bailer, Stefanie. 2010. "What factors determine bargaining power and success in EU negotiations?" *Journal of European Public Policy* 17(5): 743-757.

Baldwin, David A. 1971. "Money and Power." *Journal of Politics* 34: 578-614.

Bolotnikova, Yekaterina & Nikolai Mezhevich. 2010. "The Northern Dimension Policy: Current State and Development Prospects." *The Baltic Region* 4(6): 103-113.

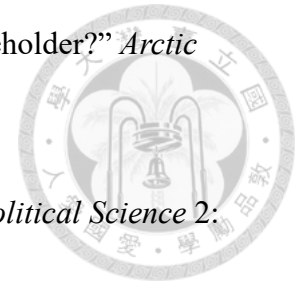
Bowen, Glenn A. 2009. "Document Analysis as a Qualitative Research Method." *Qualitative Research Journal* 9(2): 27-40.

Browning, Christopher S. 2003. "The Region-Building Approach Revisited: The Continued Othering of Russia in Discourses of Region-Building in the European North." *Geopolitics* 8(1): 45-71.

Browning, Christopher S. & Pertti Joenniemi. 2003. "The European Union's Two Dimensions: The Eastern and the Northern." *Security Dialogue* 34(4): 463-478.

- 
- Cerny, Philip G. 1995. "Globalization and the changing logic of collective action." *International Organization* 49(4): 595-625.
- Copsey, Nathaniel & Karolina Pomorska. 2010. "Poland's power and influence in the European Union: The case of its eastern policy." *Comparative European Politics* 8(3): 304-326.
- Copsey, Nathaniel & Karolina Pomorska. 2013. "The Influence of Newer Member States in the European Union: The Case of Poland and the Eastern Partnership." *Europe Asia Studies* 2013(Special Issue Editor Final Proof): 1-24.
- Dangerfield, Martin. 2009a. "The Visegrad Group and the EU's 'Eastern' Policy." *Europe-Asia Studies* 61(10): 1735-1755.
- Edwards, Geoffrey. 2006. "The New Member States and the Making of EU Foreign Policy." *European Foreign Affairs Review* 11: 143-162.
- Fernández Pasarín, Ana Mar. 2011. "The Reform of the Council Presidency: paving the way for a new synergy with the European Commission?" *Politique européenne* 35(3): 29-54.
- Filtenborg, M. S., S. Gänzle & Elisabeth Johansson. 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.
- Glaser, Charles. 1995. "Realists as Optimists: Cooperation as Self-Help." *International Security* 19(3): 50-90.
- Haas, Ernst B. 1982. "Words Can Hurt you; Or, Who Said what to Whom about Regimes." *International Organization* 36(2): 207-243.
- Hossain, Kamrui. 2015. "EU Engagement in the Arctic: Do the Policy Responses

from the Arctic States Recognise the EU as a Legitimate Stakeholder?" *Arctic Review on Law and Politics* 6(2): 89-110.



Jones, Bryan D. 1999. "Bounded Rationality." *Annual Review of Political Science* 2: 297-321.

Malkin, Jesse & Aaron Wildavsky. 1991. "Why the Traditional Distinction Between Public and Private Goods Should be Abandoned." *Journal of Theoretical Politics* 3(4): 355-378.

Marcinkowska, Paula. 2016. "European Neighborhood Policy, A Polish Perspective." *UNISCI Journal* N° 40: 27-42.

Moravcsik, Andrew. 1997. "Taking Preferences Seriously: A Liberal Theory of International Politics." *International Organization* 51(4): 513-553.

Offerdal, Kristine. 2011. "The EU in the Arctic: In pursuit of legitimacy and influence." *International Journal* 66(4): 861-877.

Ojanen, Hanna. 2000. "The EU and Its 'Northern Dimension': an Actor in Search of a Policy, or a Policy in Search of an Actor?" *European Foreign Affairs Review* 5: 359-376.

Riddervold, Marianne & Mai'a K. Davis Cross. 2019. "Reactive Power EU: Russian Aggression and the Development of an EU Arctic Policy" *European Foreign Affairs Review* 24(1): 43-60.

Samuelson, Paul A. 1954. "The Pure Theory of Public Expenditure." *The Review of Economics and Statistics* 36(4): 387-389.

Schweller, Randall L. 1997. "New Realist Research on Alliances: Refining, Not Refuting, Waltz's Balancing Proposition." *American Political Science Review*

91(4): 927-930.

Sydoruk, Tetiana & Dmytro Tyshchenko. 2016. “The Eastern Dimension of the EU’s and Poland’s Policy.” *Polish Political Science Studies* 52: 209-220.



Tallberg, Jonas. 2008. “Bargaining Power in the European Council.” *Journal of Common Market Studies* 46(3)

Tarrow, Sidney. 2010. “The Strategy of Paired Comparison: Toward a Theory of Practice.” *Comparative Political Studies* 43(2): 230-259.

Tunkrova, Lucie. 2008. “The Power of Small States in the European Union: the Case of Finland and the Northern Dimension Policy.” *Contemporary European Studies* 1: 5-22.

Tversky, Amos & Daniel Kahneman. 1981. “The Framing of Decisions and the Psychology of Choice.” *Science, New Series* 211(4481): 453-458.

Wu, Chong-Han Charles (吳崇涵) . 2016. “Common Interests and Two-Level Game Theory in the South China Sea Dispute.” *American Journal of Chinese Studies* 23 (Special issue): 145-157.

(四)、 研究報告

Boonstra, Jos & Natalia Shapovalova. 2010. “The EU’s Eastern Partnership: One year backwards.” Working paper at FRIDE, Madrid.

Catellani, Nicola. 2003. “The EU’s Northern Dimension: Testing a New Approach to Neighbourhood Relations?” *Utrikespolitiska Institutet*.

Cianciara, Agnieszka K. 2008. “‘Eastern Partnership’-opening a new chapter of Polish Eastern policy and the European Neighborhood Policy?” *Analyses & Opinions* 4,

The Institute of Public Affairs, Warsaw.

Cianciara, Agnieszka K. 2009. "The Union for the Mediterranean and the Eastern Partnership: Perspectives from Poland, Czech Republic and Hungary." Report of The Institute of Public Affairs, Warsaw.



Copsey, Nathaniel. 2008. "Member State Policy Preferences on the Integration of Ukraine and the Other Eastern Neighbours." SIPU report for the Swedish International Development Agency.

Dangerfield, Martin. 2009b. "The Visegrad Group and the European Union's 'Eastern' Dimension." Conference paper at EUSA Biennial Conference.

Gromadzki, Grzegorz, Raimundas Lopata & Kristi Raik. 2005. "Friends or Family? Finnish, Lithuanian and Polish perspectives on the EU's policy towards Ukraine, Belarus and Moldova." Helsinki: The Finnish Institute of International Affairs.

Institute für Europäische Politik. 2004. "Address by Minister of Foreign Affairs Włodzimierz Cimoszewicz entitled 'The Enlargement of the EU and the Processes in the Union (23 September 2004).'" EU-25 Watch 1: 115.

Makarychev, Andrey S. 2003. "Europe's Eastern Dimension: Russia's Reaction to Poland's Initiative." PONARS Policy Memo 301

Podolski, A. 2006. "Polskie weto." Raporty i Analizy 1/6, Warsaw: Center for International Relations.

Romsloe, Børge. 2005. "Finland and the Case of a Northern dimension for the EU: Inclusion by bargaining or arguing?" Working paper at Centre for European Studies, University of Oslo.

(五)、 網路資料



EU2009.CZ. 2009. “Message from Mirek Topolánek , Prime Minister of the Czech Republic, from 1 December 2008. ” Available at <http://www.eu2009.cz/en/czech-presidency/czech-presidency-4014/index.html>

European Parliament. 2011. “Northern Dimension Environmental Partnership meeting document.” Available at https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/deea/dv/0209_/0209_10.pdf

European Union External Action. “Black Sea Synergy.” Available at https://eeas.europa.eu/diplomatic-network/black-sea-synergy/346/black-sea-synergy_en

Eurostat. “Annual national accounts: Main GDP aggregates” Available at <https://ec.europa.eu/eurostat/web/national-accounts/data/database>

Freedom House. 2020. “Nations in Transit 2020.” Available at <https://freedomhouse.org/report/nations-transit>

Ministry for Foreign Affairs of Finland. “Finland's Arctic and Antarctic cooperation.” Available at <https://um.fi/arctic-cooperation>.

President of Russia. 2006a. “Northern Dimension Policy Framework Document.” Available at <http://en.kremlin.ru/supplement/3736>

President of Russia. 2006b. “Political Declaration on the Northern Dimension Policy.” Available at <http://en.kremlin.ru/supplement/3735>

Visegrad Group. 2008a. “Joint Statement of the Foreign Ministers of the Visegrad Group Countries and of Bulgaria, Estonia, Lithuania, Latvia, Romania and

Sweden.” Available at <http://www.visegradgroup.eu/2008/joint-statement-of-the-110412-4>



Visegrad Group. 2008b. “Press Release: Official Summit of the Prime Ministers of Visegrad Group Countries.” Available at <http://www.visegradgroup.eu/2008/press-release-official>

(六)、 新聞

Deutsche Welle. 2007. “German Chancellor Doubts French Leader’s Mediterranean Plan.” Available at <https://www.dw.com/en/german-chancellor-doubts-french-leaders-mediterranean-plan/a-2989117>，上網檢視日期：2020/11/9。

EUObserver. 2008. “Poland’s ‘Eastern Partnership’ set for summit approval.” Available at <https://euobserver.com/foreign/26339>，上網檢視日期：2020/11/13。

Gazeta Prawna. 2009. “TK ws. sporu kompetencyjnego: prezydent sam decyduje o udziale w szczytach UE, rząd ustala stanowisko.” Available at <https://prawo.gazetaprawna.pl/artykuly/319182,tk-ws-sporu-kompetencyjnego-prezydent-sam-decyduje-o-udziale-w-szczytach-ue-rzad-ustala-stanowisko.html>，上網檢視日期：2020/11/11。

President of Russia. 2006c. “The leaders of Russia, the European Union, Norway and Iceland held a meeting as part of the EU Northern Dimension programme.” Available at <http://en.kremlin.ru/events/president/news/36698>

RadioFreeEurope. 2008. “EU: Poland, Sweden Breathe New Life Into Eastern Neighborhood.” Available at <https://www.rferl.org/a/1144495.html>，上網檢視

日期：2020/11/10。



(七)、 演講紀錄

Ahtisaari, Martti. 1997a. “Toward a Global International System in the 21st Century (Cambridge, 15 October 1997).” Available at <https://iop.harvard.edu/forum/toward-global-international-system-21st-century>.

Ahtisaari, Martti. 1997b. “Speech by President of the Republic Of Finland at Chatham House (London, 24 November 1997).” Available at <https://www.eilen.fi/en/2189/?language=en>.

Ahtisaari, Martti. 1998a. “Address by President Of The Republic of Finland to the Übersee-Club (Hamburg, 25 September 1998).” Available at <https://www.eilen.fi/en/2232/?language=en>.

Ahtisaari, Martti. 1998b. “For the EU, the Focus Now Must be on Russia (Paris, 18 December 1998).” Available at <https://www.eilen.fi/en/2250/?language=en>.

Cimoszewicz, Włodzimierz. 2003a. “EU Eastern Policy – Polish Perspective (Prague, 21 January 2003).” Available at: <http://www.amo.cz/eu-eastern-policy-polish-perspective/>

Cimoszewicz, Włodzimierz. 2003b. “Expose 2003; Information of the Government of the Republic of Poland on the Polish foreign policy in the year 2003 (Warsaw, 22 January 2003).” Available at: <http://www.msz.gov.pl/resource/356d72b5-63a3-454d-8aeb-c380b54bd247:JCR>.

CVCE. 2012. “Statement made by Bronislaw Geremek on the opening of the negotiations for Poland’s accession to the EU (Brussels, 31 March 1998).” Available at

https://www.cvce.eu/en/obj/statement_made_by_bronislaw_geremek_on_the_opening_of_the_negotiations_for_poland_s_accession_to_the_eu_brussels_31_march_1998-en-6bf844c7-770d-4b11-b0fa-f9950c56eede.html



Meller, Stephan. 2006. “Government Information on Polish Foreign Policy in 2006: Presented at the Session of the Sejm (Warsaw, 15 February 2006).”

Penikett, Tony. 1997. “The Barents region today— Dreams and realities— Conference Report (Rovaniemi, 27 May 2019).” Available at <http://arctic.gordonfoundation.ca/content/barents-region-today-dreams-and-realities-conference-report-draft>.

Stenlund, Peter. 2002. “Seminar on Northern Dimension Research. (Turku, 15-16 April 2002).” Available at: https://um.fi/current-affairs/-/asset_publisher/gc654PySnjTX/content/speech-by-ambassador-peter-stenlund-seminar-on-northern-dimension-research-turku-finland-2002-april-15-16

(八)、 歐盟檔案資料

Commission. 2004. “Communication from the Commission: European Neighborhood Policy- Strategy Paper.” COM(2004) 373 final.

Commission. 2008. “Communication from the Commission to the European Parliament and the Council: Eastern Partnership.” COM(2008) 823 final.

Commission. 2017. “Joint Staff Working Document Eastern Partnership - 20 Deliverables for 2020 Focusing on key priorities and tangible results.” SWD(2017) 300 final.

Commission. 2020. “The EU’s response to the coronavirus pandemic in the Eastern Partnership.” Available at <https://ec.europa.eu/neighbourhood->

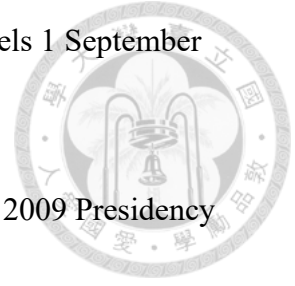
enlargement/sites/near/files/coronavirus_support_eap.pdf



- Council of the European Union. 1995. “Council Decision of 1 January 1995 determining the order in which the office of President of the Council shall be held.” 95/2/Euratom, ECSC, OJ L 1, 1.1.1995, p. 220.
- Council of the European Union. 2000. “Action Plan for the Northern Dimension with external and cross-border policies of the European Union 2000-2003.” 9401/00.
- Council of the European Union. 2004. “2590th Council Meeting: General Affairs and External Relations- General Affairs” C/04/195.
- Council of the European Union. 2008a. “Joint declaration of the Paris summit for the Mediterranean. ” 11887/08 (Presse 213)
- Council of the European Union. 2008b. “Council Conclusions on Belarus.” 2897th EXTERNAL RELATIONS Council Meeting.
- Council of the European Union. 2009. “Joint declaration of the Prague Eastern Partnership Summit.” 8435/09 (Presse 78)
- Council of the European Union. 2019. “Council Conclusions on the EU Arctic policy.” 14952/19.
- European Commission & High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy. “Joint Communication to the European Parliament and the Council: An integrated European Union policy for the Arctic.” JOIN(2016) 21 final. 2016.
- European Council. 2008a. “Brussels European Council 19/20 June 2008 Presidency Conclusions.” 11018/1/08.


European Council. 2008b. "Extraordinary European Council, Brussels 1 September 2008 Presidency Conclusions." 12594/2/08.

European Council. 2009. "Brussels European Council 19/20 March 2009 Presidency Conclusions." 7880/1/09.




附錄一 高峰會主席總結（1997-2003）

主席國	高峰會	內容（北方維度）	分類
盧森堡	盧森堡高峰會 (1997.12.12-13)	<ul style="list-style-type: none"> ● 高峰會已經注意到芬蘭關於「聯盟政策的北方維度（a northern dimension for the policies of the Union）」的提案，並要求執委會在來年高峰會針對此議題提交一個臨時報告。 	Regional Cooperation In Europe
英國	卡地夫高峰會 (1998.6.15-16)	<ul style="list-style-type: none"> ● 回顧盧森堡高峰會的總結，高峰會注意到芬蘭關於「聯盟內政策的北方維度（a Northern Dimension in the policies of the Union）」提案的重要性，以及執委會欲在接下來的維也納高峰會提交報告的計畫。高峰會重申了歐盟對於協助俄羅斯解決西北部使用過核燃料以及和核廢料問題的承諾，並提及這些工作可能將移至提議的北方維度下處理。 	External Issues/ Russia
奧地利	維也納高峰會 (1998.12.11-12)	<ul style="list-style-type: none"> ● 高峰會認同執委會所提交關於「聯盟政策的北方維度（a Northern Dimension for the Policies of the European Union）」臨時報告。高峰會強調了這個議題對於聯盟內部政策以及對外關係（特別是對俄羅斯與波羅的海區域）的重要性。高峰會強調對於與北方維度概念的發展上相關的所有國家進一步交換資訊的需要，並責成理事會根據執委會的臨時報告，確認在相關議題上行動綱領。高峰會支持芬蘭對於與執委會偕同於1999年下半年舉辦一個針對該主題會議的提議。 	External Issues/ Northern Dimension

		<ul style="list-style-type: none"> ● 關於俄羅斯西北的使用過核燃料以及核廢料問題，高峰會注意到維也納「歐盟-俄羅斯會議」的結果。高峰會認同必須使用更積極手段解決此一重大環境問題的共識。 	
德國	柏林高峰會 (1999.3.24-25)	未提及	N/A
德國	科隆高峰會 (1999.6.3-4)	<ul style="list-style-type: none"> ● 高峰會認為理事會採用的北方維度政策行動綱領 (guidelines) 在提升聯盟在該區域形象上是一個合適的基礎。高峰會支持下任主席國欲於1999年11月11-12日舉辦關於北方維度的部長級會議的計劃。北方維度被視為是一個與區域內國家合作共創繁榮、強化安全以及堅決對抗環境汙染、核威脅以及跨邊境組織犯罪等危險的途徑。為了達成這些目標，高峰會認為在11月的會議之後，應該考慮制定具體行動計劃的可能性。行動綱領既已得到支持，現在該是深化相關入盟國（波羅的海之準歐盟國家）、俄羅斯聯邦、挪威與冰島在過程中所扮演角色的時刻。 	External Relations/ Northern Dimension
芬蘭	坦佩雷高峰會 (1999.10.15-16)	<ul style="list-style-type: none"> ● 高峰會展示對於對抗牽涉會員國以及第三國（聯盟邊境）之組織犯罪的區域合作的支持。在這個脈絡之下，高峰會滿意的提及於波羅的海區域所取得的實質成果。高峰會特別重視巴爾幹地區的區域合作及發展。歐盟支持並計劃參與由義大利政府籌劃、2000年上半年於義大利舉行、有關亞得里亞海以及愛奧尼亞海發展與安全的歐洲會議。此倡議將在南東歐穩定協議（South Eastern Europe Stability Pact）的脈絡下提供珍貴的助力。 	Stronger External Action

芬蘭	赫爾辛基高峰會 (1999.12.10-11)	<ul style="list-style-type: none"> ● 高峰會贊同 1999 年 11 月 11-12 日於赫爾辛基舉辦的北方維度外交部長會議上所做成的結論，以及未來主席國瑞典欲籌辦高層級後續會議的計劃。高峰會責成執委會準備（與理事會合作並諮詢夥伴國家）一份「歐盟對外以及跨邊境政策的北方維度（the Northern Dimension in the external and cross-border policies of the European Union）」行動計劃（Action Plan），並預期該行動計劃能在 2000 年 6 月的聖馬里亞達費拉高峰會上被提出且被贊同（endorsed）。 	External Relations/ The Northern Dimension
葡萄牙	里斯本高峰會 (2000.3.23-24)	未提及	N/A
葡萄牙	聖馬里亞達費拉 高峰會 (2000.6.19-20)	<ul style="list-style-type: none"> ● 高峰會贊同「歐盟對外以及跨邊境政策的北方維度行動計劃 2000-2003（the Action Plan for the Northern Dimension with external and cross-border policies of the European Union 2000-2003）」，並將其視為實現科隆高峰會所採用之行動綱領的重要步驟。高峰會責成執委會擔任行動計劃執行上的領導角色，並提出合適的後續提案（proposals），包含環境與核能安全、對抗國際性犯罪以及加里寧格勒（Kaliningrad）議題。高峰會歡迎未來瑞典的主席任期欲準備於 2001 年與執委會共同向理事會提出完整北方維度報告，以為 2001 年哥特堡高峰會做準備的計劃。 	External Relations/ Northern Dimension

			
法國	尼斯高峰會 (2000.12.7-10)	未提及	N/A
瑞典	斯德哥爾摩高峰會 (2001.3.23-24)	<ul style="list-style-type: none"> ● 普丁總統蒞臨斯德哥爾摩展示了聯盟與俄羅斯維持策略性夥伴關係的重要性。此夥伴關係應該要進一步發展，才能使歐俄間的夥伴合作協議在聯盟的共同策略下充分發揮功用。歐俄間在能源領域上的對話已步上正軌。北方維度的潛力亦在此脈絡下獲得重視。高峰會認同執委會作成關於加里寧格勒的公報，並認為其在該議題的諮商上是非常有用的參考基礎。高峰會亦同意發展與俄羅斯間的政治以及安全對話。高峰會與普丁總統亦討論了關於現代化俄羅斯經濟的大規模改革計劃以及改善投資貿易條件的相關事宜。基於里斯本策略，聯盟將會持續支持這類的改革，並由歐盟與俄羅斯間合作關係中所創造的新機遇獲益。 	External Relations/ Russia
瑞典	哥特堡高峰會 (2001.6.15-16)	<ul style="list-style-type: none"> ● 高峰會贊同由主席國以及執委會依據2001年4月9日於盧森堡舉行的外交部長會議結果所作成的「北方維度政策的完整報告 (Full Report on Northern Dimension Policies)」中所提出的政策綱領以及後續程序。聖馬里亞達費拉行動計劃應該繼續實行、保持與夥伴國家在各領域的緊密合作，並由執委會保持領導角色以確保連貫性。由國際金融機構 (International Financial Institutions) 與執委會啟動的北方維度環境夥伴計 	External Relations/ Northern Dimension


		劃 (Northern Dimension Environmental Partnership) 將會協助動員各界對於環境以及核能安全計劃的支持 (特別是透過於年底前舉辦的認捐會議)。丹麥計劃於主席任期間舉辦一個高層級的會議來規劃 2003 年後的未來行動。	
比利時	拉肯高峰會 (2001.12.14-15)	未提及	N/A
西班牙	巴塞隆納高峰會 (2002.3.15-16)	● 高峰會責成理事會、會員國、執委會以及歐洲投資銀行 (European Investment Bank) 合力找出能夠快速解決現行關於北方維度環境夥伴計劃的財政以及技術性問題之方案，以完全落實哥特堡高峰會的主席結論。	The Northern Dimension
西班牙	塞維利亞高峰會 (2002.6.21-22)	未提及	N/A
丹麥	布魯塞爾高峰會 (2002.10.24-25)	未提及	N/A
丹麥	哥本哈根高峰會 (2002.12.12-13)	未提及	N/A
希臘	布魯塞爾高峰會 (2003.3.20-21)	未提及	N/A

希臘	塞薩洛尼基高峰會 (2003.6.19-20)	未提及	N/A
義大利	布魯塞爾高峰會 (2003.10.16-17)	<ul style="list-style-type: none"> ● 高峰會贊同第二次的北方維度行動計劃(2004-2006),以推行2003年之後的北方維度政策。高峰會強調北方維度將會在歐盟東擴的脈絡下承接更多的重要性,並對在區域內推進聯盟新的睦鄰政策(Neighborhood policy)作出重要的貢獻。 	External Relations/ Northern Dimension
義大利	布魯塞爾高峰會 (2003.12.12-13)	未提及	N/A

資料來源：筆者自行整理，譯自各歐盟高峰會主席總結。


附錄二 高峰會主席總結（2008-2009）

主席國	高峰會	內容（東部夥伴關係）	分類
斯洛維尼亞	布魯塞爾高峰會 (2008.6.19-20)	<ul style="list-style-type: none"> ● 高峰會歡迎有關發展歐洲睦鄰政策之東方維度的提案。該提案致力於透過雙邊以及多邊的模式強化歐盟對於歐洲睦鄰政策下東部夥伴的政策。 ● 高峰會同意在差異化與個別途徑的基礎上，以及尊重歐洲睦鄰政策做為單一以及連貫的政策框架的前題下，需要進一步提倡歐盟東部鄰居間、歐盟與該區域間的區域合作，以及歐盟與個別國家的雙邊合作。進一步而言，這樣的合作應為歐洲睦鄰政策下與相關之既有以及規劃中的多邊合作帶來附加價值與互補效果，尤其是黑海綜效以及北方維度政策。 ● 因此，高峰會責成執委會進一步進行相關工作，並在相關倡議的基礎上，於 2009 年春季向高峰會提交「東部夥伴關係」的形式提案（proposal for modalities）。 	Eastern Partnership
法國	布魯塞爾臨時高峰會 (2008.9.1)	<ul style="list-style-type: none"> ● 高峰會憂慮的注意到現行危機對於整個區域所帶來的影響。歐盟認為支持區域合作以及提升與東部鄰居關係非常必要，特別是透過睦鄰政策、「黑海綜效」倡議的發展以及高峰會希望於 2009 年 3 月採用的「東部夥伴關係」—因此，高峰會責成執委會在 2008 年 12 月提交相關提案。在這個脈絡下，高峰會強調接下來歐盟與烏克蘭即將於 9 月 9 日準備進行的高峰會議之重要性。 	未分類（11 點結論中的其中一點）

<p>法國</p>	<p>布魯塞爾高峰會 (2008.10.15-16)</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● 歐盟決心要繼續支持東部鄰居進行經濟現代化以及民主化的工作，特別是透過睦鄰政策的途徑。因此，高峰會強調於巴黎舉行歐盟—烏克蘭高峰會議的會議結果的重要性，並呼籲應比照 10 月 13 日理事會結論強化聯盟與摩爾多瓦共和國及喬治亞共和國的關係。⁶¹高峰會指示理事會對於執委會打算於 11 月提交、有關未來創立一個歐盟的「東部夥伴關係」的相關提案進行初步的檢驗。 	 <p>Follow-up to the European Council of 1 September 2008</p>
<p>法國</p>	<p>布魯塞爾高峰會 (2008.12.11-12)</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● 同樣的，⁶²東部夥伴關係將為歐盟政策帶來顯著的強化效果，尤其是對於歐洲睦鄰政策下與東部鄰居互動的雙邊與多邊架構。東部夥伴關係與聯盟在鄰近地區中既存的其他合作形式的互補效果，如黑海綜效政策，必須被納入考慮。東部夥伴關係應該協助夥伴國家在改革過程中取得成果，以為這些國家的穩定作出貢獻，並縮短它們與歐盟間的距離。高峰會歡迎執委會在 2008 年 12 月 3 日公報中所遞交的提案，並指示理事會對其進行研究，且將理事會對於此野心勃勃的倡議於 2009 年 3 月的理事會會議獲得通過，以及東部夥伴關係於接下來捷克高峰會任期舉辦、夥伴國家共同參與的高峰會議上啟動的意見，回報給高峰會。 	<p>External relations and European Security and Defence Policy/ European Neighbourhood Policy</p>

⁶¹ 該理事會結論與歐盟—白俄羅斯關係有關，理事會決議部份放寬對於部份白俄羅斯領導階層的旅遊禁令，以便在持續增強對白俄羅斯公民社會的協助之於，增進與白俄羅斯的對話，以期實現白俄羅斯進一步的民主、人權發展（Council，2008：2）。

⁶² 主席總結中的先前段落探討的是 UfM 倡議的效果以及其進一步執行、落實的情況。

捷克	布魯塞爾高峰會 (2009.3.19-20)	<ul style="list-style-type: none"> ● 對於歐盟而言，提倡穩定、良善治理以及經濟發展具有策略的重要性（strategic importance）。與 2008 年 12 月 3 日的執委會公報一致，高峰會對於建立一個志向遠大的東部夥伴關係表示歡迎，並採納本總結中所附錄的宣言。高峰會要求完成與於 2009 年 5 月 7 日舉辦之東部夥伴關係啟動峰會以及夥伴國家有關的所有必要準備。 ● 東部夥伴關係將提升歐洲睦鄰政策下，歐盟東部夥伴的穩定以及繁榮。在宣言的文字基礎上，高峰會承諾更加深入的雙邊接觸以及包含歐盟、亞美尼亞、亞塞拜然、白俄羅斯、喬治亞、摩爾多瓦以及烏克蘭的新多邊架構，並致力於加速改革、立法相容性（legislative approximation）以及進一步的經濟整合 ● 高峰會進一步呼籲執委會以及現行與未來的高峰會主席一同快速推進夥伴關係的實際執行，並要求執委會在適當的時機（in due course）提交有關東部夥伴關係第一年執行情況的報告。 	 <p>European Neighbourhood Policy/ Eastern Partnership</p>
捷克	布魯塞爾高峰會 (2009.6.18-19)	<ul style="list-style-type: none"> ● 高峰會歡迎東部夥伴關係的啟動。高峰會重申其對於進一步落實此倡議(雙邊以及多邊的面向均是)是重要的，且對於歐盟及東部夥伴是互惠互利的，並有助於為所有相關國家人民帶來穩定以及繁榮的信念。高峰會呼籲執委會以及下屆的主席國繼續根據 2009 年 5 月 7 日的布拉格峰會的聯合宣言繼續相關的工作。 	<p>External relations</p>

資料來源：筆者自行整理，譯自各歐盟高峰會主席總結。

