

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

庇護政策歐洲化之研究：以英國與丹麥為例

Europeanization of Asylum Policy: Case Studies of the
United Kingdom and Denmark

蔡立欣

Li-Hsin Tsai

指導教授：蘇宏達 博士

Advisor: Hungdah Su, Ph. D.

中華民國 106 年 1 月

January, 2017

謝辭



研究所的時光，似乎平凡也精彩，雖未有驚人的成就，卻也從生活、學術之中，汲取小小的收穫與成長。

這篇論文能順利完成，要感謝我的指導老師——蘇宏達老師，以及盧倩儀老師、黃琛瑜老師的悉心指導，三位老師在百忙中仍抽空給予許多寶貴的建議，讓本篇論文更臻完善。在此，我要特別感謝蘇老師，除了在論文寫作上提供協助，更一路鼓勵、支持我參與大大小小的研討會，因研討會而得的交流、批評，都豐富了我的碩士生涯。

兩年半上課與寫作的日子，朋友的滋潤是我最大的動力來源。感謝同研究室的朋友，包容我我行我素的個性；感謝曾在 618 室或各種場合聚首的人們，縱使聚會不如往常容易，但所有的歡笑與美好都已銘印於心，希望以此謝辭，獻上我對你們未來一切的深深祝福。感謝研究所所有的同學與老師，也感謝柏叡，無論如何，你的角色無可取代。

謹以這篇論文總結我的學術旅程，只願在此期間，不論是課內或課外的努力，我沒有辜負一直以來對自己「要做，就盡力做到最好」的期望。



國立台灣大學 105 學年 第 1 學期 學位論文提要



論文題目：

庇護政策歐洲化之研究：以英國與丹麥為例

所組別：政治學系國際關係組（學號：R03322009）論文頁數：126

研究生：蔡立欣 指導教授：蘇宏達 博士

關鍵字：歐洲化、庇護政策、英國、丹麥、歐洲化三步驟框架

論文提要內容：

1999 年後，歐盟共同庇護系統隨著指令、規章及輔助機構的推出而被建構，變為一愈來愈共同化、制度化，以及對庇護尋求者更具保護性的歐盟庇護政策。然而，面對此政策，歐盟成員國國內仍有不同的調適過程與執行結果，為了了解其背後原因，英國與丹麥為本文揀選的兩個案例。英國與丹麥同樣擁有退出條款，得以置外於歐盟共同庇護系統的強制力，使研究得以透過二國找出較具解釋力之因素。此外，二國庇護政策對歐盟共同庇護系統——尤其是《接收條件指令》、《難民資格指令》、《庇護程序指令》——不同的調適情況，使本文得以進行比較、找出促使國家政策與歐盟政策相異或一致的關鍵原因。

透過歐洲化三步驟框架，檢視其中六項因素在英國、丹麥之影響力，本研究有三點發現：第一、中介正式制度及多重否決點無法直接影響國家歐洲化與否，前者僅作為政策執行工具，隨政策性質加強或減弱歐洲化程度，後者則僅呈現決策作成之可能性高低，國家歐洲化與否仍端視政策內容或影響政策內容的其他因素；第二、契合度與學習提供國家歐洲化之背景與機會；第三、行為者權力之差異化增長或政治與組織文化，其中一者對國家歐洲化發揮關鍵的影響力，而行為者受文化、反對壓力的限制與否，則端視國內多重否決點、政黨

政治等結構而定。在英國與丹麥，二國退出條款的差異亦為影響決策者能動性高低的因素。



ABSTRACT



Europeanization of Asylum Policy: Case Studies of the United Kingdom and

Denmark

by

LI-HSIN TSAI

January 2017

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

DEPARTMENT : POLITICAL SCIENCE

MAJOR : INTERNATIONAL RELATIONS

DEGREE : MASTER OF ARTS

KEY WORD : Europeanization, asylum policy, the United Kingdom, Denmark, three-step framework of Europeanization

Since 1999, the Common European Asylum System (CEAS) has become more communitized, institutionalized, and protective to asylum seekers through the introduction of Regulations, Directives, and supporting institutions regarding asylum affairs. Nevertheless, divergent adaptational processes and implementation continuously exist in EU member states. To understand the causes behind the phenomenon, the United Kingdom and Denmark are two appropriate examples. The “opt-out clauses” enjoyed by the UK and Denmark enables them to maintain the sovereignty over national asylum policies, allowing the research to find the factors with strong explanatory power. In addition, the comparison of the responses of the two states to the CEAS – the Reception Conditions Directive, the Qualification Directive, and the Asylum procedures Directive in particular – is conducive for the investigation on reasons affecting the consistency of the national policy with the CEAS.

By the approach of three-step framework of Europeanization, the explanatory power of six factors is examined in the UK and Denmark. There are three findings in the research: first, mediating formal institutions and multiple veto points are not main factors that lead the state to Europeanization. Formal institutions only serve as implementation tools, facilitating or impeding the process of Europeanization according to the content of the policy. The structure of veto points only reveals the

possibility of Europeanization but doesn't identify the direction of it. Second, the goodness of fit and the effect of learning provide opportunities and positive environment for states to adopt EU policies at the national level. Third, either differential empowerment of actors or organizational and political cultures influence greatly on states' decision to be Europeanized or not. Whether the actor is constrained by the cultures depends on the domestic structure of veto points and the party system. In the cases of the UK and Denmark, the interaction between the actor and the cultures was also affected by the differences of the opt-out clauses between the two states.

目錄

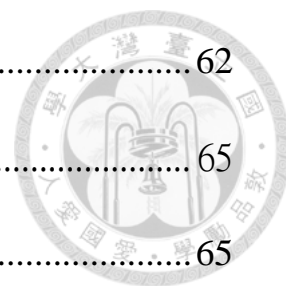


謝辭	i
中文摘要	iii
英文摘要	v
目錄	vii
圖目次	xi
表目次	xii
第一章 緒論	1
第一節 研究背景	1
壹、 研究動機與目的	1
貳、 研究問題	4
第二節 文獻回顧	5
壹、 國內外相關文獻	5
貳、 歐洲化理論	10
第三節 研究方法與章節安排	15
壹、 研究方法與範圍	15
貳、 研究限制	17
參、 章節安排	18
第二章 理論辯論：「歐洲化」的爭點	19

第一節 理性選擇制度主義.....	19
第二節 社會制度主義.....	25
第三節 歷史制度主義.....	30
第四節 本文研究架構.....	32
壹、 綜合討論歐洲化研究架構.....	32
貳、 本文研究架構.....	35
第三章 歐盟、英國、丹麥庇護政策.....	39
第一節 歐盟共同庇護系統.....	39
壹、 歐盟共同庇護系統發展背景.....	39
貳、 歐盟共同庇護系統之發展與規範.....	41
參、 英國、丹麥的「退出條款」.....	44
第二節 英國庇護政策的發展與規範.....	46
壹、 英國庇護政策發展背景.....	46
貳、 歐盟共同庇護系統第一、二階段（1999-2009）....	48
參、 歐盟共同庇護系統第三階段後（2010-）.....	51
第三節 丹麥庇護政策的發展與規範.....	55
壹、 丹麥庇護政策發展背景.....	55
貳、 歐盟共同庇護系統第一、二階段（1999-2009）....	57
參、 歐盟共同庇護系統第三階段（2010-）.....	59



第四節 二國庇護政策之歐洲化程度	62
第四章 影響英國、丹麥庇護政策歐洲化之因素	65
第一節 英國案例.....	65
壹、 多重否決點.....	67
貳、 中介正式制度.....	69
參、 政治與組織文化.....	70
肆、 行為者權力之差異化增長.....	73
伍、 學習.....	74
第二節 丹麥案例.....	77
壹、 多重否決點.....	78
貳、 中介正式制度.....	80
參、 政治與組織文化.....	81
肆、 行為者權力之差異化增長.....	83
伍、 學習.....	85
第三節 比較英國與丹麥.....	87
壹、 影響英國歐洲化之因素.....	87
貳、 影響丹麥「不」歐洲化之因素.....	90
參、 比較英國與丹麥.....	92
第五章 結論.....	97



參考文獻.....



圖目次

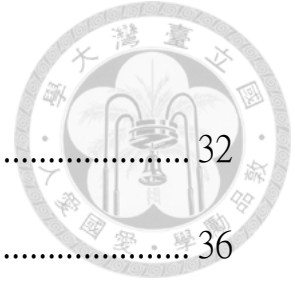


圖 2-1：歐洲化因素分類.....	32
圖 2-2：研究架構	36
圖 3-1：已開發國家庇護申請數（1982-2001）	39
圖 3-2：英國庇護申請數（1984-2015）	46
圖 3-3：丹麥庇護申請數（1971-2015）	56
圖 3-4：丹麥居留許可發布對象（1998-2007）	57
圖 5-1：歐洲化三步驟框架因素關聯圖：英國與丹麥案例.....	102

表目次



表 1-1：研究對象與時間範圍.....	16
表 3-1：英國與丹麥加入歐盟共同庇護系統之狀況.....	62
表 4-1：歐洲化三步驟框架影響力分析：英國案例.....	88
表 4-2：歐洲化三步驟框架影響力分析：丹麥案例.....	90
表 4-3：歐洲化三步驟框架因素影響力整理：英國與丹麥案例.....	92

第一章 緒論



第一節 研究背景

壹、研究動機與目的

一、研究動機

2015 年 9 月，一張敘利亞男童陳屍在土耳其海灘上的照片引發許多震驚回響，除了促使許多人開始關注造成男童離開敘利亞、釀下悲劇的原因之外，也使眾人的目光聚焦至他與家人的目的地——歐洲，身處歐洲的各國如何合作、處理男童及其他難民前往歐洲尋求庇護的議題。而事實上，在 2015 年 9 月的敘利亞男童事件之前，前往歐洲尋求庇護，但最終客死他鄉的案例層出不窮，2014 年 9 月，一艘前往馬爾他的難民船不幸在中途翻覆，超過 500 人因此失蹤；2013 年 10 月，從利比亞出發的難民船在義大利蘭佩杜薩（Lampedusa）發生船難，逾 300 人喪生；2011、2009、2007 年皆有船難發生，近二十年之中有上萬人因此葬生地中海。

即使可能遭受船難的風險，為了尋求更好的生活，許多難民仍蜂擁至歐洲尋求庇護，1980 年代末、1990 年代末期皆經歷了庇護申請人數增加的時期，近年的庇護申請數更急遽成長，從 2006 年約 20 萬人次的庇護申請，到 2014 年近 63 萬人次，2015 年更翻倍為 132 萬的庇護申請數，歐洲國家亦因此承受接收大量庇護尋求者的成本與壓力。然而，這些難民所受的苦難卻未因成功抵達歐洲而休止，仍可能根據各國不同的政策而無法成功提出申請，甚至因資料缺漏而被遣送回國。從透過各種路徑進入歐洲、找到應該受理申請的國家，到等待最終決定、進行上訴等過程，皆與歐洲國家、歐盟（European Union, EU）共同的

庇護政策息息相關。

從 1980 年代末開始，面對愈來愈多希望進入歐盟的庇護尋求者，加上歐盟內部各國疆界隨著《申根協定》(Schengen Agreement) 的簽署而消除，歐洲共同體 (European Community, EC) / 歐盟並非毫無作為，1990 年的《都柏林公約》(Dublin Convention) 即規範了歐盟國家接收庇護申請的責任歸屬，其他如安全國家、「毫無根據」(manifestly unfounded) 的申請等概念，透過歐盟的決議，亦逐漸在歐洲各國間產生共同標準。1999 年，歐盟開始提倡「歐盟共同庇護系統」(Common European Asylum System, CEAS)，並制定相關的規章 (regulation) 與指令 (directive)，成為會員國處理庇護申請時須遵守的最低準則。

隨著歐盟共同庇護系統逐漸的共同化與制度化，許多國家卻在將這些規範轉換成國內立法或執行的過程中，無法完全達到歐盟共同庇護系統的要求，造成來自相同母國的庇護尋求者，其庇護申請、難民地位在一國被接受、承認，但在另一國中卻被拒絕的情況。庇護尋求者可能在不同國家面臨不同的接收待遇，甚至造成其人身自由、工作、教育等權利受到侵害。從歐盟共同庇護系統，可以看出歐盟在整合過程中所面臨的現象，歐盟雖然在庇護議題上訂定出統一的標準，不同國家在調適國內政策上仍有不同實踐。

二、研究目的

歐盟成員國國內政策回應歐盟共同規範與否的現象，可以被歸類為歐洲化 (Europeanization) 研究的一環。歐洲化研究關心國家如何「愈來愈像歐洲」(黃偉峰，2011：393-463)，探討國家拒絕或進行歐洲化的因素與過程。對於歐盟來說，各國歐洲化的程度反映了歐盟各國在特定議題上合作的程度與效果，尤其歐盟共同庇護系統在整合進程中被歸類於敏感的司法與內政事務 (Justice and Home Affairs, JHA)，在此領域中，雖然因歐盟整合條約的簽署而使決策過程更為共同體化，但國家對於將此領域的主權轉交給歐盟仍有所保留。各國對歐盟

在此領域上的配合、合作程度更展現現階段、甚至未來歐盟往超國家主義（supranationalism）或政府間主義（intergovernmentalism）發展的走向。因此，從庇護政策的角度，本研究欲探討促使國家願意接受歐盟標準、改變國內制度；或使國家拒絕該標準，進而採納相異政策的因素。釐清歐盟國家在庇護議題上應對不一致的原因後，將有助於了解過去與未來歐盟整合的發展脈絡。

為探討國家在庇護政策上歐洲化程度不同的原因，英國與丹麥為本研究欲關注的兩個案例。在《阿姆斯特丹條約》（Treaty of Amsterdam）及《里斯本條約》（Treaty of Lisbon）的附屬議定書中，英國及丹麥被允許得不加入歐盟相關司法與內政事務之措施中（Arnall and Chalmers, 2015: 871），使此二國有更多空間制定國內政策。在庇護政策上，加入歐盟的共同庇護政策涉及國家主權的移轉以及國家對外來移民、庇護申請者的態度，英國與丹麥在參與歐盟整合的過程中一直抱持謹慎的態度，在此議題上更反對接納愈來愈多的庇護尋求者，對於歐盟共同庇護系統，二國皆未全然參與。雖然參與建構都柏林系統的規章與歐洲指紋系統（European Dactyloscopy System, EURODAC），丹麥卻未參與其他相關暫時保護、接收待遇、難民資格、及庇護程序等指令，且國內政策在依親、居留、上訴、難民認定、庇護尋求者權利上有許多與歐盟法規相悖之處。同樣參與都柏林系統之中，英國並加入歐盟共同庇護系統之下的相關指令，然而，對於 2011、2013 年新修定的指令，英國選擇不參與其中，並在國內立法中給予政府做出嚴格解釋的空間，限制庇護尋求者的權利。

英國與丹麥為歐盟成員國中兩個不須全然遵守歐盟庇護政策的國家，同樣對歐盟庇護政策有所懷疑、又具不同發展經驗的兩國，提供本文探討可能推動或阻礙國家回應歐盟法規的案例。相較於其他國家皆受到歐盟共同庇護系統中，指令、規章與其他措施的拘束，「退出條款」（opt-out clause）使英國與丹麥擁有政策的彈性。此情況下，若以其他歐盟成員國來探討國家調整國內庇護政策以符合歐盟規範的原因，將受到法規拘束力的干擾而無法明確得知其他因素的影響力，而由於英國與丹麥兩國不受歐盟法規的拘束，探討其選擇是否參與庇護

系統的原因時，將更能證明其效力。



貳、 研究問題

在後文回顧過去文獻及建立理論架構後，本文將藉由英國與丹麥的案例，檢視架構中各因素在二國庇護政策回應歐盟共同庇護系統時所發揮的作用，藉此探討此過程中，產生推力或阻力的關鍵因素。為更清楚研究的方向，根據研究目的，本文欲回答以下問題：

- 一、歐盟庇護政策、英國庇護政策及丹麥庇護政策的內容為何？
- 二、英國與丹麥庇護政策如何與歐洲庇護政策相異或一致？
- 三、從新制度主義探討影響兩國庇護政策回應歐洲共同庇護政策的原因，以及影響的方式。

第二節 文獻回顧




歐洲化研究近年來逐漸受到重視，然而，各研究所探討的對象、範圍、方法等不盡相同，因此，本節將分別討論過去國內外相關英國、丹麥庇護政策歐洲化的文獻，以了解過去文獻之主張與不足，並尋找與於此議題上，相關歐洲化定義、理論及導致歐洲化因素等研究，一方面理解過去文獻在此議題上的著墨，另一方面，這些文獻能夠成為本文研究架構的基礎。

壹、 國內外相關文獻

一、 國外相關文獻

歐洲化的研究從 1990 年代開始興起。過去研究中，多以「歐盟整合」為自變項，解釋國內政策隨歐盟法規改變的因素。然而，面臨相似歐盟整合進程，各國改變結果不一的現象，歐洲化研究於是興起，探討各國受歐盟整合影響不一，或國家實踐歐盟政策程度不同的原因（Caporaso, 2007: 27）。Hetten（1991：279-294）首先提出「歐洲化」的定義：「政治與經濟的同質性增加、政策的極端值被消除的過程」（a process of increasing economic and political homogeneity, the elimination of extremes in terms of economic policies or political systems）（Mannin, 2013: 9）。

歐洲化研究多著重於理解歐洲化的定義並依此建立理論，如 Featherstone（2003：6）研究 1981 年至 2001 年間的文獻，發現「歐洲化」一詞主要被應用在四種情況之中：將歐洲政權、制度、社會文化等對外輸出的歷史現象；跨國文化的擴散；國內政治制度對歐盟的調適；以及政策及決策過程的調適。後兩者直接與歐盟相關，並為歐洲化最常被應用的情況。Olsen（2002：921-952）在〈The Many Faces of Europeanization〉一文中，認為「歐洲化」可以指涉：政治



治理疆域的擴大、正式或非正式強制規範在歐洲層次的形成、歐洲治理體系對國家體系的滲透、歐洲治理形式的輸出、及歐洲統合計畫。其中，第三項將「歐洲層次的發展」做為自變項、「國內治理體系」做為依變項，關心國內體制面對歐洲層次體制的壓力時如何調適的問題，是為現今最受關注的課題。吳志成及王霞（2007：38-52）認為可以將歐洲化理解為：歐洲價值與制度向外輸出的現象、歐洲層次發揮影響的狀態、國家進行調適的過程、歐洲制度與政策發展的結果、歐洲層面治理機制的發展、或歐洲與國家的互動，且此六種界定互不衝突。由上述研究來看，「歐洲化」的概念在不同研究中有不同應用，未有統一定義。若從廣義的角度來解釋，則「歐洲化」指涉「愈來愈像歐洲」（黃偉峰，2011：393-463），然而，「歐洲」代表的意義為何，以及愈來愈像歐洲的主體仍待更進一步的探討。

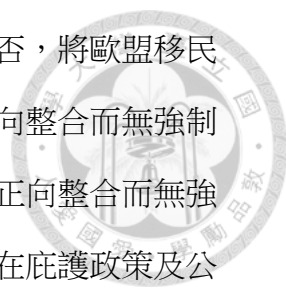
整理對歐洲化的各種觀點，歐洲化研究連結歐洲層次的體制與國家層次的體制，尤其在歐盟整合過程中，觀察歐洲體制的影響或國家的反應。不少研究依循此邏輯，將歐洲化視為國家改變政策、將歐盟治理體系納入的過程。如 Lawton（1999：91-112）認為歐洲化為主權在法理上（*de jure*）從國家移轉至歐洲超國家組織的過程。Ladrech（1994：69-88）則將其界定為「使歐盟經濟或政治的動態被納入國家政策或決策的組織邏輯（*organizational logic*）中」的過程，並利用此定義研究歐洲化對法國憲政、議會發展與決策的影響。對於 Ladrech 的定義，Radaelli（2003：30）強調亦應包含政治人物本身的利益與非正式的制度，因此，將該定義修正為「歐盟正式與非正式的規則、程序、政策典範、行事風格、共同信念及規範的建構、擴散與制度化」。可以看出在歐洲化研究中，國內政治體制的改變不僅僅包含正式的法規，更涵蓋非正式規範及認知方面的改變。另外，歐盟為研究主要關心的對象，隱含「歐洲化」等同於「歐盟化」（*EU-ization*）的狹義概念，研究聚焦於歐盟對國家正式或非正式體制的影響。

不論是研究歐盟的影響或是國家的反應，上述對歐洲化的定義聚焦於「由上而下」（*top-down*）的政體改變過程，將國家侷限為被動接收歐盟體制的客體，

而忽略了二者之間雙向的互動 (Börzel, 2005: 62)。因此，理解歐洲化亦須從其他角度著手，如：「由下而上的 (bottom-up)、國家在歐盟層次形塑政策的過程」、「政策與觀念在國家之間與歐盟間水平轉移的過程」(Hang, 2011: 135-151)、或是將歐洲化視為「全球化、歐洲化及國家政治相互影響的宏觀過程 (macro process)」(Beichelt, 2008: 8-10)。其中，國家與歐盟間相互形塑政策、體制與觀念的雙向過程尤被重視，國家一方面為符合歐盟體制而做出改變，另一方面，為了減少調適的成本及回應來自歐盟體制的壓力，國家致力將其偏好的政策「上傳」(upload) 至歐盟層次，於是，體制、政策或認知等正式或非正式的規範在歐盟與國家之間的互動中轉移，形成彼此相互影響的循環 (Börzel, 2002: 193-214; Bulmer and Burch, 2001: 78)。

綜上對於歐洲化的理解，Graziano 與 Vink (2007: 7-10) 提出的定義提供了較為完善的界定。Graziano 與 Vink 認為歐洲化指涉「對歐洲區域整合的國內反應過程」(the domestic adaptation to European regional integration)，其中，歐洲區域整合不限於歐盟的作用；「反應」的主體不限於正式的制度，亦包含行政組織、政體、認知、甚至能影響社會運動的制度性機會結構 (institutional opportunity structure)；而研究不限於「由上而下」的過程，更著重政策從國內到歐盟層次的形成及其後對國內體制的影響。另外，歐洲化的概念須與「政策趨同」(policy convergence) 與「歐洲整合」(European integration) 有所區隔，歐洲化可能導致許多結果，而政策趨同僅為其中一種；而歐洲化研究歐洲整合後的現象，且更注重國家與歐盟的雙向動態過程 (Mannin, 2013: 10; Ladrech, 2014: 20)。

除了釐清歐洲化的內涵，研究亦針對特定政策實際觀察國家調適或上傳國內政策的過程，不過，針對本文所研究的庇護政策範疇，歐洲化研究的數量仍不多。多數研究聚焦於涵蓋庇護政策的移民政策 (Ette and Faist, 2007: 19-24; Geddes, 2005: 723-740; Brochmann and Lavenex, 2002: 55-71; Fischer, Nicolet and Sciarini, 2002: 143-170; Luedtke, 2005: 83-112)。在庇護政策上，相關的研究則如 Vink (2001; 2002) 研究荷蘭與歐盟在庇護政策上的互動與其背後影響機制，



並依據消極去除法規或積極遵守共同規範，以及強制力存在與否，將歐盟移民政策區分為「負向整合且有強制力的人口自由流動政策」、「負向整合而無強制力的歐盟公民政策」、「正向整合且有強制力的庇護政策」及「正向整合而無強制力的少數族群融合政策」四領域，以荷蘭為研究對象，發現在庇護政策及公民政策上，歐盟整合並非決定荷蘭國內政策的主要因素，且有強制力的歐盟法令在負向整合的政策中較能對國家發揮影響。Huysmans（2000：751-777）與Lavenex（2001：851-874）研究國家傾向限縮庇護尋求者的原因，以及歐盟層次認知對國內政策的影響。Hellmann 等學者（2005: 143-164）則探討德國各邦（*Länder*）在擁有參與歐盟事務權利的情況下，影響德國庇護政策與歐盟整合過程的情況。

二、國內相關文獻

整理國內相關文獻，亦可以將文獻區分為「歐洲化」與「庇護政策」兩個主題。在歐洲化方面，以黃偉峰（2011：393-463）整理過去文獻、對歐洲化繁雜的定義、範圍、研究途徑等釐清地最為清楚。盧倩儀（2011：35-73）則將歐洲化的對象以接近決策核心的程度區分為頂層、中層及底層的行為者，並觀察各層次行為者之間，歐洲化過程的差異。其他國內研究除了討論歐洲化理論、途徑之外，亦應用歐洲化理論解釋國家政策、體制的改變，如藍玉春（2011：497-545）梳理歐洲化的意涵後，從歐元政策、對中國外交政策及人員自由流通政策出發，檢視歐盟決策與法國國內政策相互影響的過程與結果。黃琛瑜（2011：465-495）援引 Risse、Cowles 與 Caporaso 所提出的歐洲化三步驟框架，解釋英國布萊爾政府時期，中央政府體制歐洲化過程發生的原因。楊三億（2011：643-672）則透過社會學習與經驗學習（*lesson-drawing*）二模式探討捷克環境政策歐洲化的機制，認為歐洲化是促使捷克訂定環境政策的重要因素。不論是針對歐盟會員、準會員或非會員國的研究，歐洲化理論被應用至人權、環境、外交等政策

或金融、經貿、憲法等法制的層面（黃偉峰等，2012；李政通，2012：167-219；陳雪琳，2010；李靜慧，2006），可以看出國內研究多聚焦於歐盟對國家的影響，不過亦不排除國家與歐盟相互影響的雙向互動。

歐盟或歐洲國家庇護政策的主題則受到較少關注。相關的國內研究如蕭俐俐（1996）闡述難民的定義與權利，並簡述英國、比利時、義大利、德國、及其他國家所採行之難民保護制度。劉一龍（2008：146-159）以歐盟移民政策作為主軸，稍微觸及了庇護政策隨各歐盟條約而發展的議題。施眉綺（2004）在論文中詳論歐盟共同庇護政策的演進與內容，包含歐盟發布的規章、指令或決定（**decision**）等法令，以及難民進行庇護申請時的權利規範，另外，文中簡單比較了各國的規範，並揀選法國為例，檢視實際的庇護狀況，為一深入探討歐盟庇護政策的著作。魏庭楨（2006）同樣爬梳過去歐盟庇護政策的歷史演進，此外，整理了英國、德國、法國國內的庇護法規與程序。林伊凡（2014）則進一步比較里斯本條約生效前後歐盟移民與庇護政策的變革。針對個別國家，鍾志明（2015：11-16）分析了德國 2015 年時，採取措施接納難民的原因；黃愛嬪（2008）則以西班牙為例，探討歐盟移民與庇護政策的同時，檢視西班牙國內相關政策對歐盟政策做出調適的過程與原因，為最接近本文「庇護政策歐洲化」主題的論文。

整體而言，國內研究除了討論到「歐洲化」的定義與範圍之外，多將歐洲化研究應用在以下二種狀況：一、將歐洲化視為歐盟整合的歷史現象，以歐盟或國家政策作為對象，探討政策的發展過程與規範；二、將歐洲化視為國家受歐盟政策、制度影響的過程，以個別國家政策或體制為對象，探討國家規範發展或改變的原因。就本文庇護政策的主題，國內研究多以前者所關注的歷史發展為主，說明歐盟或個別國家的規範與政策，而少著重後者所關注的庇護政策歐洲化的過程與機制。



三、本文研究貢獻


從歐洲化的研究中，可以發現歐洲化具備了許多面向，著重的焦點各有不同，並透過不同政策為研究對象而更理解其中的過程。為了劃定研究的範圍與釐清研究中的自變項與依變項，須將焦點集中在其中一種面向上。由於本研究探討國家如何、為何改變國內體制以符合歐盟規範，在上述定義之中，以「由上而下的、國內體制逐漸改變並符合歐洲層次體制的過程」此觀點最為適合，因此，本文將視歐洲化為國家（英國與丹麥）適應歐盟體制（歐盟庇護政策）的過程，進而進行討論。

過去研究其他政策案例的歐洲化文獻為本文建立理論架構、理解可能的影響因素時的基礎。不過，國內外研究中，較少研究針對「庇護政策歐洲化」的主題，探討國家調適國內政策的過程與因素，更少有研究直接針對本文案例——英國與丹麥——的國內庇護政策，分別了解其庇護政策與歐盟共同庇護政策之間歐洲化的程度，以及造成此歐洲化程度及二國有所差異的背後原因。因此，透過得自由訂定國內司法與內政領域政策的英國與丹麥，本文試圖了解阻擋或推動此二國庇護政策歐洲化的因素，更補足國內外研究對歐洲化過程、機制的理解。此外，研究英國與丹麥二國的意義在於，一方面二國相較其他歐盟國家較低的歐洲化程度，使研究得以從此角度討論歐洲化與否的因素，另一方面，本文期能豐富國內研究較少關注的歐盟小國國內政策之發展與脈絡。

貳、 歐洲化理論

由於本文將歐洲化界定為國家國內體制因應歐盟層次體制改變、由上而下的過程，因此，不論制度上國家是否加入歐盟政策與否，只要實踐上，國內政策有逐漸符合歐盟層次體制之事實，將被視作一「歐洲化」的過程。

而歐洲化的核心——國家調適國內政策、回應國際層次的規範與否——涉及國家是否服從(**compliance**)國際制度、或國際制度對國家是否有效果的問題。



1978年，Gourevitch(1978:881-912)提出「第二意象翻轉」(second image reversed)的概念，針對過去研究中關注國內結構對國際政治的影響，Gourevitch認為強調國內結構重要性的論述在以下情況終將被削弱：一、國家政策符合國內結構的期待，無法證明國內結構凌駕於利益考量之上；二、政策與支持或受益於政策的團體期待一致，亦無法證明國內結構的作用；三、政策在體制外形成，國內結構僅作為政策推行的工具；四、政策推行、發揮效果的方式並非由國內結構所主導。而國內結構在影響國際關係的同時，亦為國際關係影響之下的結果，國際體系中經濟能力、政治權力的分布狀況，甚至意識形態與非正式的規範可說是促成國內特定政治結構的因素。第二意象翻轉連結國際關係與國內結構，開啟後續對國際、國內政治互動的探討。

針對本文對歐洲化之定義，在後續處理國家回應國際制度的理論中，以國際關係理論及新制度主義理論佔據重要的角色。

一、國際關係理論

新現實主義 (Neo-realism)、新自由主義 (Neo-liberalism) 及建構主義 (Constructivism) 等國際關係理論有不同針對國家改變國內政策、服從國際法的解釋。新現實主義強調國家為理性、單一的個體，以增加自身權力與安全為最大的國家利益，在無政府狀態的國際結構中，國家之間唯一的差別是能力的分布，並根據能力的分布決定自身行為。對於新現實主義來說，國際組織、國際法等建制為國家利益服務，對國家的行為影響力小，國家選擇參與國際組織或遵守國際制度僅為國家將在衡量國家利益、成本、以及與他國互動之後的結果。新自由主義則認為國家由不同層次單位所組成，其中包含個人、社會、團體等，這些單位在各個層次跨區域或跨國的交流延伸了國際合作的範疇，促使國家必須在特定議題上相互合作，所產生的國際制度除了能提供資訊、提升互信之外，更有其自主性，能夠影響國家的互動與行為，以及國家持續參與該建

制的意願。建構主義重視國家、國際中的規範（norms）與認同，國家利益與其認同、偏好息息相關，國家並依據此判斷與其他國家合作的準則。在建構主義的國際關係中，國際制度並非僅僅是被動被國家建立的角色，更是能夠主動影響國家認同的行為者。

針對上述三個國際關係理論，Guzman（2010: 18-48）分別提出回應，認為國家合作不總是與現實主義所強調的安全、權力有關，現實主義亦無法解釋國家投入成本進行談判、簽署條約的行為；新自由主義將次國家行為者納入增加了分析與預測的複雜度，且忽視國家的單一性；建構主義對規範的關注同樣增加了預測的複雜度，使一般性的理論難以被建立。為了解釋國家遵循國際制度的行為，Guzman 採納制度主義（Institutionalism）的角度，將制度視為能夠影響國際合作的行為者，並從理性選擇理論出發，將國家間的互動視為賽局，而國際法的名聲（reputation）、相互性（reciprocity）與報復（retaliation）增加了國家違約時的成本，名聲使各國對違約的國家信任感下降，甚至減少未來談判時國家達成有利自身協議的可能性；在考慮各國皆不遵守國際制度將導致兩敗俱傷的情況下，相互性使國家因害怕對方的退出而持續參與國際制度；報復則為國家因違約而受懲罰的成本，此三國際法的效果確保了在缺乏強制執行機制的情況下，賽局的合作特性。

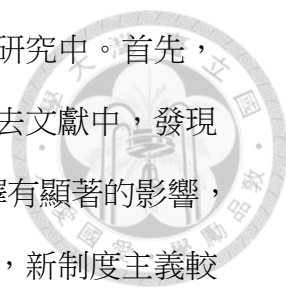
由國際關係理論延伸，在區域整合——尤其是本文所著重的歐盟整合——方面，可以由超國家主義或政府間主義的角度著手，以了解歐盟對其成員國是否產生壓力、使其修改國內制度並遵守歐盟規範。超國家主義著重整合對國家的影響，強調「由上而下」的整合模式，國家將一部份主權交付超國家組織，超國家組織因而有能力影響國家的行為、決策與國內政策。在歐洲，歐盟如何對國內政策發揮影響力的議題受到重視，如 Uçarer（2001：15-32）認為歐盟執委會在司法與內政事務中，其議程設定及訂定規範的角色不容忽視。在移民政策方面，Ette 與 Faist（2007：19-24）研究 9 個國家的案例，發現歐盟對各國移民政策皆有影響，尤其藉由加強國內行政權力的方式，惟正式或非正式制度對

歐盟成員國與非成員國發揮影響的效果有所不同。針對個別國家，Geddes(2005：723-740)認為歐盟在移民議題上的合作對英國加強邊境管制的政策與其歐洲化中占有一定角色，Brochmann 與 Lavenex (2002：55-71)則研究挪威及瑞士的移民政策，兩國雖非歐盟成員國，但其與歐盟成員國的密切關聯使歐盟在此領域的整合影響二國國內政策。

政府間主義則對超國家主義提出批判，認為國家在歐盟整合——不論是在歐盟層次談判議價，或在國內層次做出改變——過程中扮演重要的角色，並強調「國家中心 (state-centered)」的概念，認為國家有自主性、能力與影響力，能根據國內利益與國際情勢作出決策，歐盟整合即是各國在此策略性考量之下的結果 (Hoffman, 1982: 21-38)。研究亦指出超國家主義對國家歐洲化的解釋力較弱，如 Vink (2001) 研究荷蘭庇護政策，認為歐盟或歐洲整合對其庇護政策的歐洲化並無直接影響，並以雙層賽局 (two-level games) 說明荷蘭為了減少國內的庇護申請者，而在歐盟層次選擇與其利益相符政策的傾向。

二、新制度主義理論

由於歐洲化的過程聚焦於國內體制、政策的變動，與新制度主義息息相關，研究常以新制度主義作為理論基礎 (黃偉峰，2011：393-463)。新制度主義 (New Institutionalism) 重新思考制度與環境、個人的互動，將經濟、社會等其他層面的因素納入考量，探討行為者的行動或認知受到制度之下二者的互動，提供研究國內政策因應外部環境作出改變的途徑。從本文對歐洲化的觀點及新制度主義的角度，國際制度對國家行為與國內政策產生影響。國家政策制訂時，將同時受到正式制度或非正式制度的約束，在歐盟層次，歐盟整合進程的架構、歐盟在各個政策領域所訂定的規範，甚至歐盟整體對某議題、對象的認知，將影響國內決策者的決策思考；在國家層次，國家憲政制度、決策者所身處的決策過程、以及國內文化等制度亦將對決策造成影響。



相較於國際關係理論，新制度主義之理論較能運用至本文研究中。首先，國際關係理論將國家視為一整體而較少考量國內因素，但從過去文獻中，發現英國與丹麥國內對歐盟、庇護政策的認知，對其庇護政策的選擇有顯著的影響，顯見國內因素在研究二國案例以及庇護領域時的重要性。其次，新制度主義較符合本文觀點，英國、丹麥對歐盟共同庇護系統的調適與否，可以視作二國因退出條款而置外於歐盟措施時，受到歐盟制度影響與否而做出的反應，過去文獻中，皆顯示二國國內文化結構、制度與決策者之互動能夠解釋兩國面對歐盟共同庇護系統時的差異（Hobolt and Klemmensen, 2005: 379-402），因此，從新制度主義之角度，較能全面了解影響二國在庇護政策上，是否選擇與歐盟共同庇護系統採取一致作為的原因。

在新制度主義之下，又分為社會制度主義（**Sociological Institutionalism**）、理性選擇制度主義（**Rational Choice Institutionalism**）、以及歷史制度主義（**Historical Institutionalism**），分別著重不同的面相。社會制度主義關注文化及認知對決策者的影響；理性選擇制度主義則著重決策者在既定的結構之下，透過理性衡量而選擇其行動與決策；歷史制度主義則關注長期的歷史發展中，行為者對制度的依賴以及其在關鍵時刻中所做的決定對國家政策的影響。關於此三支流與歐洲化的關聯，以及相關的文獻探討，將於第二章更詳細地說明。

第三節 研究方法與章節安排



壹、 研究方法與範圍

一、研究方法

(一) 文獻分析法

文獻分析法為透過蒐集、整理資料，了解事件發生的歷史背景、前人研究中對研究對象的洞見、觀察與不足，藉此激發未來研究方向的靈感，在前人研究的基礎上進一步理解事件的現象或因果關係，並在後續研究中進行延伸或補充。簡言之，文獻分析法旨在「了解過去、洞察現在、預測將來」(葉至誠、葉立誠，2000：138-156)。本文利用文獻分析法的原因主要有二：一、由於研究英國、丹麥與歐盟的庇護政策，在時空的限制下，最佳的研究方法便是透過文獻進行調查，此間接研究的方式使本文得以有效的了解政策的發展及現況；二、過去研究清楚解釋某些因素與國家政策歐洲化之關連，提供本文探討英國、丹麥的案例時之參考。

(二) 個案分析法

個案研究法是以個別研究對象為單位，透過蒐集、探討關於研究對象的資料，促使研究者了解事件或因果關係的全貌，藉此證明、補充或推翻研究對整體現象的分析，並對研究個案進行更詳盡的探討。過去對歐洲化的研究提出許多因素解釋國家制度因應歐盟制度改變、不改變的現象，選擇個案進行探討將促使研究者更了解何種因素在何種狀況下將產生影響。本研究探討國家庇護政策歐洲化與否的因素，在歐盟中，由於多數國家受到歐洲共同庇護政策的拘束，而無法確切判斷影響歐洲國家基於何種原因遵守歐盟法規。相較於其他國家，英國與丹麥則不受歐盟庇護政策的強制性影響，可以自由決定國內政策，此情

況下，若此二國仍選擇將國內政策調整為與歐盟共同庇護系統相一致，表示背後有利於歐洲化的因素之影響效果與解釋力，而在兩國不願意參與的部分，則可以了解妨礙二國歐洲化的阻力，因此，本文選擇英國與丹麥作為個案。



二、研究對象與範圍

表 1-1 研究對象與時間範圍

	歐盟庇護政策	英國	丹麥
歐盟共同庇護系統第一、二階段	《難民資格指令》 《庇護程序指令》 《接收條件指令》	Blair 政府 ¹ (1997-2007)	中右聯合政府 (2001-2011)
歐盟共同庇護系統第三階段	新修訂之 上述三指令	Cameron 聯合政府 (2010-2015)	中左聯合政府 (2011-2015)

資料來源：作者自製。

本文之研究對象、時間範圍如表 1-1 所示。英國、丹麥及歐盟的庇護政策為本文之研究對象。歐盟庇護政策源於其移民政策之整合，自《單一歐洲法》(Single European Act) 於 1980 年代後期，歐洲面臨愈來愈多的庇護申請者，共同合作以因應增加的庇護尋求者受到重視，1999 年，歐盟共同庇護系統的推出正式開啟歐盟庇護政策的整合。本文欲研究之歐盟庇護政策即為歐盟共同庇護系統，尤其目前建構該系統最重要的《難民資格指令》(Qualification Directive)、《庇護程序指令》(Asylum Procedures Directive) 及《接收條件指令》(Reception Conditions Directive)，此三指令在歐盟共同庇護系統發展第一階段與第二階段中

¹ 由於 Brown 政府與 2003 年至 2005 年推出之三指令時間相距較遠，又 Brown 政府之庇護政策大致上延續 Blair 政府之政策，因此，針對可以回應該三指令之國內單位，本文將主要著重於 Blair 政府時期的相關因素。

被推出，並於第三階段的發展中重新修訂，由於為英國、丹麥參與歐盟共同庇護系統與否最大差異之所在，為本文分析的焦點。

欲研究英國與丹麥對歐盟共同庇護系統三指令修訂前後的反應，本文將特別聚焦於英國的 Blair 政府（1997-2007）、Cameron 政府（2010-2015），以及丹麥的中右聯合政府（2001-2011）與之後的中左聯合政府（2011-2015）的時間範圍之內。英國與丹麥的庇護政策則包含其對歐盟共同庇護系統的轉化、接納及執行政策的情況。

此外，英國、丹麥庇護政策歐洲化的程度及原因亦為本文的研究對象。歐洲化的程度將視英國、丹麥庇護政策分別與歐盟庇護政策的差異而定，歐洲化與否的原因則涉及其他因素的影響，關於這些研究對象的說明將在分析架構一節呈現。

貳、 研究限制

一、 忽視「由下而上」的歐洲化過程

本研究將歐洲化視為一「由上而下、國內體制逐漸改變並符合歐洲層次體制」的過程，並探討國家選擇改變或不改變國內制度的原因。然而，此認知未考量國家由下而上將政策由國內層次轉移至歐盟層次的可能，僅單方面了解國家決定國內政策時的影響因素，忽視國家在歐盟層次中扮演的角色與歐盟政策的來源，使研究無法了解事件的全貌。不過，由於受限於研究的範圍、時間，及考量研究的明確度，將焦點集中在歐洲化的其中一種面向上有其必要。

二、 資料來源的局限

由於所欲研究的資料須追溯至過去歷史經驗，加上庇護議題受到較少關注，文獻資料恐較難取得，尤其丹麥屬非英語系的歐盟小國，不論中英文獻，在此議題上，對丹麥著墨甚少。受到語言的限制，一方面將無法全面了解丹麥的庇

護政策，另一方面，僅從中文或英文的角度來理解丹麥政策或其國內脈絡恐有偏狹之虞。



參、 章節安排

本文將分成五章。第一章為緒論，其中，第一節交代本文研究動機、目的與研究問題，第二節回顧過去關於歐洲化定義與國家歐洲化機制的文獻，第三節則說明研究方法、範圍與研究限制

第二章為理論辯論，針對本文案例，檢視理性選擇制度主義與社會制度主義所提出的歐洲化因素，建立有助本研究有效理解英國、丹麥庇護政策歐洲化與否的模型與研究架構，以備後續研究英國、丹麥案例時檢驗架構中的各項因素，並依此安排後續章節。

第三章為歷史回顧，供本文了解英國、丹麥庇護政策歐洲化的程度。首先，第一節檢視歐盟庇護政策的發展與規範，及英國、丹麥分別與歐盟簽署的退出條款，以探討二國能自由訂定國內政策的基礎。第二、三節則分別闡述英國與丹麥庇護政策的發展與內容，並與歐盟庇護政策作比較。

在第四章中，區分英國與丹麥案例，以分析研究架構中的各項因素在歐洲化過程中的作用，檢視其是否為影響二國歐洲化與否的原因，並在第三節中整理與比較各因素對二國的影響。

第五章為結論，回顧本文對英國、丹麥庇護政策歐洲化程度的研究，並藉由研究的發現與不足，闡述本文在歐洲化研究中的意義及提出未來相關研究的建議。

第二章 理論辯論：「歐洲化」的爭點



本文將歐洲化視為由上而下的，歐盟政策影響、或國家回應歐盟政策的過程，而各國在庇護政策方面，歐洲化程度不同的原因為本文的焦點。歐洲化研究中包含了不同的理論架構與研究途徑，大致而言，可以將這些途徑區分為「行為者中心／理性選擇」與「制度中心／社會建構、歷史」，也分別對應到政府間主義與超國家主義的觀點。延續行為者有無改變政治現象影響力的爭論，前者對此抱持正面態度，且行為者依據其理性判斷利弊、衡量得失；後者則強調得以約束行為者偏好、利益判准、甚至政治行為的正式與非正式規範，正式規範如國際制度、國內政治結構，非正式規範如國際或國內的政治文化、主導決策的政黨意識形態，這些制度從國際、國內兩個層面影響國家進行歐洲化與否的決定（Héritier, 2001: 3-5）。新制度主義中，理性選擇制度主義與社會制度主義大致依循上述兩個途徑的分野，為解釋各國歐洲化程度不一的兩大主流架構，歷史制度主義之主張則介於二者之間，更多研究揉合此三主義之觀點，進行國家歐洲化的研究。本節將檢視主要被用來解釋歐洲化現象的理性選擇制度主義、社會制度主義、及歷史制度主義，以作為建立研究架構的基礎。

第一節 理性選擇制度主義

理性選擇制度主義從對美國國會的觀察而來。依據理性選擇理論，國會中的多數將不斷被後續形成的多數團體所取代，而法案亦將因此不斷更迭，然而，國會事實上一直保有穩定的多數與立法狀況。為了解釋此現象，研究將焦點轉向「制度」，認為美國國會的制度設計框定了議員的理性計算，並減少議員之間互相協調的交易成本（transaction cost），使法律的通過具有穩定性。將制度納入

考量，理性選擇制度主義借用了過去經濟學中，制度在減少公有財悲歌（tragedy of the commons）、尋租與交易成本的重要性，認為制度對政治行為將發揮影響力。

理性選擇制度主義從對美國國會的研究興起，逐漸應用至其他政治領域中，如制度對保障財產權、經濟發展與政治改革的影響（North and Weingast, 1989: 803-832），或融合賽局理論，在非合作性的賽局中，行為者在特定制度框架下與他者互動、獲取自身最大利益。Hall 與 Taylor（1996：936-957）將理性選擇制度主義的特色歸納為以下四點：


第一、假設行為者有既定的利益、偏好與相關的排序，以此為基礎，行為者將策略性地計算各種可能達成利益的方式與成本，試圖最大化其利益；

第二、政治現象為一連串賽局的結果，在每一次的事件中，行為者試圖最大化其利益，且決策後的結果與下一次事件的決策環環相扣；

第三、強調產生政治結果的策略性互動。行為者決策時所進行的理性計算將其他行為者可能的決策結果納入考量，更進一步，制度在決策過程中扮演提供資訊、減少不確定性、創造誘因的角色，制度設計影響行為者彼此互動的範圍與彈性，或行為者對後續制度發揮作的期待，進而影響行為者的決策；

第四、制度由行為者塑造，當制度的特定功能符合行為者的利益與需求，擁有相似利益的行為者將主動建立該制度，特定的制度由此產生。

在理性選擇制度主義之下，制度與行為者的互動有兩種意義：制度作為策略性政治行為的產物，行為者將制度塑造為對自身有利的工具；同時，制度透過減少交易成本、提升溝通效率等方式約束行為者，能夠促成行為者間進一步的合作，甚至保障制度中其他未參與談判的行為者之利益（Scharpf, 1994: 27-53）。在此觀點之下，制度為行為者決策提供機會結構與範圍，並作為行為者與其決策之間的橋樑（Featherstone and Kazamias, 2000: 1-24）。



除了國內層次的應用，理性選擇制度主義亦被用來研究在國際層次，國家被視為理性的行為者，在國際場域中的特定國際制度架構下與他國進行談判。理性選擇制度主義被應用至歐洲的案例早從 1988 年由 Scharpf (1988: 239-278) 所提出的「決策連動陷阱」(joint-decision trap) 開始。Scharpf 由德國聯邦制度與歐洲共同體的決策制度出發，認為一致決的設計使每個行為者或國家成為達成決策的必要條件，當新政策違反任何一個國家的利益時，政策將因該國的反對而無法達成。在此制度設計之下，國家所作決策的結果將無法成功推動歐洲國家的整合，使歐洲共同體侷限在消極去除國家法規、而非積極建立共同政策的傾向當中。針對本文所關心之國家政策未因歐盟整合進程而此趨同的現象，國家如何在歐盟架構下選擇對自身有利的政策或行為研究的焦點。Dimitrova 與 Steunenberg (1999: 201-226) 即從國家對歐盟政策的實行意願，與歐盟制度是否允許國家法規「例外」的情況，解釋國家層次中歐盟政策實程度不一的情況。

研究國內行為者與國際制度互動的「雙層賽局」進一步延伸理性選擇制度主義的應用範疇。雙層賽局由 Putnam (1988: 427-460) 提出，強調探討國家對外政策時，必須將國內不同利益團體的政治因素納入，包含政黨、利益團體、民意等，政策的形成可以視為兩個層次互動的結果：第一層次為國家間談判達成暫時性的協議，第二層次則為國內行為者間談判以決定是否批准協議。其中，第二層次的商議將形塑第一層次各國的初始立場，第一層次中國家對於第二層次是否會成功批准的期望亦會影響第一層次的談判過程，造就兩個層次間的互動。在歐洲化的範疇，雙層賽局則多應用至國內行為者或國家根據國內利益「上傳」或影響歐盟共同政策的形成。Dyson 與 Featherstone (1996: 272-299) 即指出義大利的技術官僚為了解決國內政黨權力分配的問題，而積極在歐盟層次倡議歐洲貨幣聯盟 (European Monetary Union, EMU)。Vink (2001) 則研究荷蘭庇護政策，認為歐盟或歐洲整合對其庇護政策的歐洲化並無直接影響，並以雙層賽局說明荷蘭為了減少國內的庇護申請者，在歐盟層次選擇與其利益相符政策

的傾向。

然而，以雙層賽局檢視歐洲化現象，除了並非每個成員國在政策談判過程扮演重要角色之外，將忽略本文所重視的「由上而下」、歐盟制度影響國家或國家回應歐盟制度的過程。從由上而下的觀點探討國內政策根據國際制度改變的現象，「外部動機模型」(External Incentives Model) 為研究常使用的架構，並多針對不受歐盟法規拘束、卻改變國內制度符合歐盟法規的歐盟準會員國及其鄰近國家 (Ladrech, 2010: 38)。在外部動機模型之下，歐盟首先設定一系列希望其他國家達成的目標，以及其他國家達成這些條件後所能獲得的獎勵。歐盟的「條件性」(conditionality) 即旨在透過正向獎勵的方式，改變國家對改革國內制度的利益與成本之衡量，進而達到改變國內政策的效果。而影響國家著手改變國內政策、符合歐盟法規行為則取決於條件的明確性、可信度與國內改革的成本，條件的明確性有助使國家清楚歐盟的承諾；根據國家能力與歐盟承諾而建立的可信度則使國家有意願進行改變；當包含獎勵在內的改革利益大於改革成本時，國內改革才有可能發生 (Schimmelfennig and Sedelmeier, 2004: 669-687)。

除了外部動機模型，可以將理性選擇制度主義之下的歐洲化途徑以結構 (structure) 與能動性 (agency) 區分，分別為屬於前者的否決點、正式制度、國家改革能力，以及屬於後者的國內支持程度、受國內與歐盟壓力的程度、國內行為者或國家的利益、行為者權力之差異化增長、政策議題在國內的顯著性 (Mastenbroek and Kaeding, 2006: 331-354)，其中，受到最多重視的則為否決點、正式制度與國家利益，而國家改革能力被定義為「主要的政治行為者在制度上的權力與實際上達成共識的能力」，在衡量上即受到否決點與國內正式制度的影響 (Héritier, 2001: 9-10)。

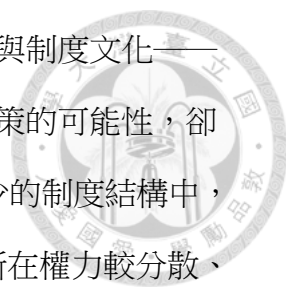
否決點則代表了決策過程中有權力決定政策結果的個人或團體，決策需每一個否決點的同意才能被作成。否決點的多寡由國內憲政體制或政黨體系等標準衡量，前者包含行政－立法關係；後者包含政黨數量或意識形態的對立程度，並與立法效率之間有負相關 (Tsebelis, 1999: 591-608)。應用至歐洲化，Haverland

(2000: 83-103) 檢視英國、荷蘭及德國調適《包裝及廢包廢棄物指令》的過程，認為否決點為影響三國進行歐洲化與否的關鍵因素，解釋了英國與荷蘭制度與歐盟指令之間雖差異較大，但其執行指令的效率與品質較德國為高的現象。Giuliani (2003: 134-155) 研究從 1986 年至 2000 年共 15 個歐盟國家的資料，發現否決點與歐洲化之間有顯著的負相關，證明了否決點在解釋或預測國家是否改變國內政策、符合歐盟標準時的效果。藉由制度結構中的權力分佈狀況，否決點提供國家進行改變的基本制度結構，在權力較分散、否決點數較多的制度結構中，國家將更不容易進行國內政策的改變。

在正式制度方面，獨立且專業的特定機構賦予行為者改變國家政策所需的資源，確保行為者的改革能力與加速國家改革的發生，如在英國面對歐盟《男女同酬指令》(Equal Pay Directive) 與《平等待遇指令》(Equal Treatment Directive) 時，對其國內政策朝向符合二指令改變的現象扮演重要的角色；反之，在法國，由於缺乏此類機構，針對二指令所做出的改革有所侷限 (Caporaso and Jupille, 2001: 21-43)。

國家的利益考量亦為理性選擇制度主義所著重。庇護政策歐洲化的研究涉及歐盟整合與國內庇護政策兩大方面，前者使國家考量讓渡主權的成本與加入共同政策的利益；後者使國家在收容庇護尋求者的成本及人道精神中做選擇。在歐盟東擴之前，歐盟即以提供獎勵的方式改變國家對成本與利益的計算，鼓勵國家內部進行符合歐盟規範的改革。在庇護議題，面對愈來愈多的庇護尋求者，若歐盟共同庇護政策能夠協助國家管理，甚至減少庇護尋求者數，則國家將有意願將此領域主權交付歐盟並調適國內政策，如相對他國接收較多庇護尋求者的國家將支持歐盟各成員「責任分擔」(burden-sharing) 的政策，反之，則將拒絕該政策，並選擇不進行庇護政策的歐洲化。針對傾向不加入歐盟或傾向不開放外來移民，卻加入歐盟共同庇護政策的國家，國家或決策者的利益提供適當的解釋。

從上述角度解釋國家進行歐洲化的現象仍有不足之處，尤其許多研究認為



應探究影響制度形塑之源——如影響制度與決策者偏好的政治與制度文化——以進行解釋。首先，否決點雖然有助了解國家能夠改革國內政策的可能性，卻難以從其得知國家政策改變的方向，在權力較集中而否決點較少的制度結構中，仍需配合「否決者」(veto players)對歐洲化的偏好，才得以判斷在權力較分散、否決點少的情況下，國家是否朝歐洲化進行改變 (Tsebelis, 2002: 34)。其次，否決者對庇護政策歐洲化偏好涉及歐盟整合與國家的移民政策，因此，庇護政策歐洲化與否的結果並非僅由利益所決定，非正式的制度、文化架構亦形塑否決者與國內民意對主權、民族的認知，一方面，非正式規範直接影響否決者的偏好，另一方面，間接透過否決者須考量的國內政治文化、民意而發揮效果，國家偏好亦因此形成。雖然正式制度對政治結果發揮影響力，然而，仍不能忽略非正式制度在國家歐洲化與否過程中的角色，社會結構中的非正式規範影響特定正式制度的形成，以及國家是否調適國內政策的結果，因此，無法僅由正式制度來解釋歐洲化與否的現象 (Shvetsova, 2003: 191-212)。

此外，在庇護政策歐洲化所涉及的歐盟整合與庇護政策方面，面對此二議題，英國與丹麥長期對歐盟整合抱持懷疑的態度，然而，為了減少庇護尋求者，二國仍願意加入某些歐盟共同庇護政策之中，理性選擇制度主義即提供解釋此現象的途徑，如兩國皆參與都柏林系統之中，以及英國加入歐盟共同庇護系統指令的行為。決策者或國家的利益與偏好使二國選擇加入或不加入特定的歐盟共同庇護系統之中，不過，理性選擇制度主義的框架無法完全解釋英國、丹麥抱持疑歐態度的原因，以及其庇護政策愈趨嚴格的背後因素，追溯影響該偏好的背景結構，政治文化、非正式規範等社會制度主義所主張的關鍵因素不容忽視，有助理解國家選擇歐洲化與否的決定。

第二節 社會制度主義



理性選擇制度主義於 1970 年代開始受到挑戰，尤其針對其強調制度在行為者理性考量下而被選擇產生的論點。社會制度主義主張制度的形成或改變不僅僅受到行為者的理性影響，而是鑲嵌在更大的文化架構之中，即使制度未賦予行為者利益，仍可因為與行為者偏好相符而被建立、維持。社會制度主義結合了制度主義與社會建構主義的觀點，以系統性的觀點強調制度在影響政治行為過程中的重要性，制度則不限於正式的法規、組織架構，而是包含認知、文化等非正式的架構。行為者在非正式規範的約束下，依據「適當性邏輯」(logic of appropriate) 理解自身利益及判斷應該如何行動，並受到國內的政治文化、論述或其他認知影響。不論是制度的形成或制度影響行為的途徑，皆與其身處的社會結構有關，其中，行為者在制度中受到此框架的限制，依據適當的社會邏輯行動。Hall 與 Taylor (1996: 936-957) 將社會制度主義的特色歸納為以下三點：

第一、以更廣泛的概念定義制度。除了正式制度之外，制度亦指涉符號系統、認知框架，以及作為行為、概念理解的基礎架構。從此角度，社會制度主義打破過去研究區分「制度」與「文化」的傳統，文化被視作行為所仰賴的常規，本身即為制度的一環。

第二、制度透過其內在的認知、文化框架影響行為者，置身在該制度中的行為者將內化制度中的文化框架，其對自身角色的界定、對事件的詮釋以及行為模式於是受到影響。與理性選擇制度主義不同的是，制度並非僅提供行為的範圍、影響行為者的理性計算，而是更深層的影響行為者的偏好與意識形態，行為者以此社會文化、認知為基礎進行利益與成本的衡量，進而作出與其相符的行為。


第三、針對制度的變遷，社會制度主義強調文化的影響力。理性選擇制度主義認為由於制度的效率或功能而產生改變，成為符合行為者利益

的工具，不同於理性選擇制度主義，社會制度主義認為制度因應文化而做出改變。在更大的社會結構之下，為了符合文化之下的認知、邏輯，鑲嵌在其中的制度於是做出調整。

社會制度主義被廣泛應用在政治學與國際關係領域之中，在國內層次，研究特定制度與政策的形成、決策、政策執行時文化的擴散等過程；在國際層次，社會制度主義一方面探討國家各自的文化、偏好如何形塑國際制度，如聯合國、歐盟等區域組織，或環境、人權等國際建制，另一方面，也探討國際制度及隱含在其中的社會環境如何影響國內的政治論述，從而產生政策的改變，其中，歐盟制度對國內政策的影響為社會制度主義研究的一大重點。

將社會制度主義應用在歐洲化的過程，歐盟制度被視為正式法規與非正式規範的結合，包含制度背後代表的政治文化、對特定議題的認知等，而社會制度主義則關心國家層次的制度如何由於此非正式規範而做出改變、或選擇不依照歐盟制度制定國內政策。社會制度主義從文化的角度來解釋國家歐洲化與否的原因，並衍生出兩種解釋變項：政治文化與規範倡議者（norm entrepreneur）（Börzel and Risse, 2000）。

政治結構背後的文化影響行為者的偏好、決策，如國內的決策模式，共識型的決策模式將抵銷權力較分散、否決點較多的制度效果，進而使特定政策更容易在否決者中被通過；衝突型的決策文化將阻礙歐洲化的發生，檢視國家歐洲化的過程，前者如德國；後者則如法國，二國不同的決策模式使其在調適經濟政策時產生程度不一的變化（Schmidt, 1997: 167-197）。其他政治結構的文化則包含資源分配的原則、實踐及改革的模式、認知架構等，作為行為者理解制度運作的基礎。Harmsen（1999：81-113）便研究法國與荷蘭面對歐盟整合的反應，除了決策模式之外，對國家主權的認知亦扮演關鍵角色，法國對主權的意識與強調使其對歐盟整合的進程多有抗拒，而主權意識相對較弱的荷蘭則對歐盟法規的納入持開放的態度。Luedtke（2005：83-112）透過民意調查，對十五個歐盟國家進行分析，發現國家認同、對外來移民使用國內福利的態度及對歐



盟整合的態度皆影響了國家的移民政策，尤其以國家認同影響最多。Gudbrandsen (2013: 135-150) 同樣以民意調查進行分析，其對丹麥、挪威及瑞典庇護政策的研究展現了人民對難民態度與國家政策之間的關連，國家政策在不同時期反映出當時民意的偏好。針對英國的庇護政策，Jennings (2007: 24) 研究民意對政策的影響，並更進一步探討，當國內反對外來移民的民意增加，國家面臨呼籲其對外來移民採取限制措施的壓力愈大，進而將改變國家政策或執行方式以安撫民意 (Ford, Jennings, and Somerville, 2015: 1391-1411)。除了民意的作用之外，能夠透過國家權力影響社會輿論，甚至政策方向的決策參與者亦受到關注，Bale (2009) 即認為由政黨解釋國家不願意在移民政策的議題上讓渡主權的現象有其必要，並在其著作中集結其他學者的研究，探討不同國家中右派政黨對移民議題所發揮的影響力。在英國，由於將外來移民視為對國家安全及國內福利的威脅，不論保守黨或工黨皆強調庇護申請者帶來的負面影響及加強管控的正當性，使國家政策不斷限縮庇護申請者的權利，顯示在決策層級，政治論述或決策者認知對國家政策的影響 (Bloch, 2000: 29-42)。

政治文化從「結構」的角度看待非正式制度在歐洲化過程中的角色，規範倡議者的論點則從行為者中心的「能動性」角度出發。國家內化歐盟規範的過程包含三個階段：個人的信念認知發生改變、施加政治壓力與遊說、以及制度化 (Alderson, 2001: 415-433)，其中，規範倡議者為在國內遊說、影響決策者重新定義、認知其偏好的個人或團體。透過規範倡議者，歐盟政策、理念將得以在國家中擴散，改變國內政治論述、民意，以及決策者對歐洲化利弊的認知。

歐盟層次的認知、文化在國內層次擴散的過程中，除了規範倡議者對決策者施加壓力之外，透過社會學習 (social learning)，決策者的偏好、認知亦可能產生改變。同樣從能動性的角度，社會學習不同於行為者在既定利益與偏好之下行動的策略，其指涉行為者在特定環境中，認知、利益與偏好受影響而改變的過程 (Checkel, 1999: 545-560)。應用在歐洲化的研究，社會學習被用來解釋國家面對歐洲制度時，受到歐盟層次認知的影響，於是在不同政策領域發生改

變、逐漸符合歐盟共同規範的現象 (Paraskevopoulos, 2001: 253-278; Alecu de Flers and Müller, 2010; Giannakourou, 2005: 319-331)。在庇護政策方面，研究探討在歐盟層次的、對庇護尋求者的認知如何影響國內的庇護政策：歐盟庇護政策因應移民及庇護尋求者的增加而產生，其中，限縮庇護尋求者權利的規範加強了國家對內部安全的強調，認為外來移民會破壞邊境安全與社會文化的同質性，進而促使國家設立嚴格的庇護政策，此社會學習的影響在希臘、義大利、西班牙等面對外來移民的前線國家尤為明顯 (Huysmans, 2000: 751-777; Lavenex, 2001: 851-874)。從此角度，同樣可以解釋國家參與歐盟共同庇護系統的原因，如允許國家遣送庇護尋求者至其他安全國家的安全第三國原則，使國家減少國內庇護尋求者的數量、增加國家對邊境的管控能力，歐盟推出此原則後，成員國亦相繼採納，1996年英國的《庇護與移民法案》(Asylum and Immigration Act)與安全第三國名單 (white list) 即為一例 (Thielemann, 2001)。

針對有利於規範倡議者遊說成功與社會學習發生的條件，Checkel (2001: 26-29; 1997: 473-495) 提出以下幾種情況：一、歐盟與國家中的主要行為者擁有類似的背景；二、國家面臨危機；三、國家與歐盟間定期頻繁地交流；四、國家與歐盟的交流不受到其他政治壓力的影響；五、決策者面臨新環境或不確定的狀況，因此更傾向接受新資訊並更易受到遊說；六、遊說者在團體中身處重要地位，該團體為決策者希望進入的目標團體，而對決策者有影響力；七、決策者與遊說者少有根本信念的分歧。此七項影響學習與遊說的條件解釋行為者為何選擇接納特定規範，如在歐洲國家所組成的國籍專家委員會 (Committee of Experts on Nationality) 中，尤以第一、二、四、六項的效果最顯著。面對歐洲人權架構，規範倡議者的遊說與決策者的社會學習分別在烏克蘭、俄國、德國與英國發揮效果，促進人權規範在歐洲的擴散。不過，Checkel 所提出的假設亦受到批評，雖然羅列出規範倡議者遊說成功的條件，國內規範倡議者的存在與人選卻難以得知，其成功條件被建立在機緣巧合的情境之下，影響此論點之預測能力。另外，社會學習的發生條件多由決策者主觀認定，影響研究對社會

學習的定義與操作 (Steunenberg, 2001: 43)。

另外，社會制度主義仍受到挑戰，如有研究發現社會學習的並非在各國皆發揮作用。Wright (2013: 271-331) 研究歐盟整合對匈牙利民主改革的影響，改革過程中伴隨著政治權力的集中，不利於民主精神的擴散與社會學習的發生，導致匈牙利僅在形式上採納歐盟所規定的標準，而侷限於「淺薄」的歐洲化 (shallow Europeanization)。同樣地，在斯洛伐克、土耳其、拉脫維亞等國，國內人權法制的改革亦僅受到歐盟「條件性」的影響，社會制度主義所強調的認知、信念等因素則非促使國家進行改革的原因 (Schimmelfennig, Engert, and Knobel, 2005: 29-49)。

社會制度主義常被應用解釋英國、丹麥抗拒歐盟整合，或設定嚴格庇護政策的社會結構 (Thielemann, 2001; Bloch, 2000: 29-42; Jønsson and Petersen, 2013: 165-188; Gudbrandsen, 2013: 135-150)。不過，僅依據社會制度主義強調的文化因素，仍無法完全解釋英國、丹麥加入特定的歐盟共同庇護系統之中的選擇，尤其在國內反對外來移民的氣氛下，英國仍加入相關庇護尋求者權利保障的指令之中，顯見社會制度主義並非唯一的解釋國家歐洲化的變項。

第三節 歷史制度主義



歷史制度主義理解政治發展需從長時間的脈絡而非短期的政治行為或利益。在政治發展中，制度對於其過程與結果扮演重要的角色，過去行為者作出的決定將形成特定的制度結構，並約束後續的政治行為。尤其，制度長時間的累積將增加轉換跑道的成本，形成「路徑依賴」(path dependency)的效果。此情況下，國際制度——如歐洲共同體或歐盟——的發展將增加成員國退出共同政策的成本 (Pierson, 1994)。

應用至歐洲化研究，國家制度與國際制度間的「契合度」(goodness of fit; misfit)²受到重視。契合度為國內政策與國際制度之間的相符程度，並影響國家改革以符合國際制度所需的成本大小，此成本為國家所面臨的「調適壓力」

(adaptational pressure)。契合度愈高，即兩者之間相互一致的程度高，國家進面臨的調適壓力愈小，改變的過程亦較容易；反之，若國際制度與國家原有制度之間的契合度低，即兩者之間的相異程度高，國家欲達成國際規範的要求時，所需改變的調適壓力較大，因此使改革較不容易發生 (Mastenbroek and Kaeding, 2006: 331-354)。在國家面對歐盟的共同規範方面，Duina (1997: 155-179) 認為契合度在解釋英國、法國及義大利面臨《平等付薪指令》(Equal Pay Directive, EPD)時發揮作用。然而，後續許多研究卻推翻此推論。Knill 與 Lenschow (1998: 595-614) 以上述觀點為基礎，探討英國與德國的行政機構實行歐盟相關環境指令的情況，發現與國內制度契合度高的指令，執行時卻遭到延宕，而與國內契合度低的指令卻能被有效執行。Falkner 等學者研究 91 個案例後，發現只有 22% 的案例符合「契合度影響國家改變」的假設，契合度與國家對歐盟指令的執行

² 過去研究中，指涉「國家制度與國際制度相符或差異的程度」的詞彙，「goodness of fit」與「misfit」兩者皆有學者使用，前者正向敘述國家制度與國際制度的一致程度，後者則可理解為國家制度與國際制度的差異程度，而根據研究所使用的詞彙調整「goodness of fit」、「misfit」與「國家回應國際制度」的正向、負向關係。在本文中，為翻譯與理解方便，將統一將此二者翻譯為「契合度」，指涉「國家制度與國際制度相一致的程度」。

未彼此相關，顯示出僅由此假設不足以解釋國家制度配合歐盟指令的現象
(Falkner *et al.*, 2005: 289-291)。

契合度可以分為政策契合度 (policy misfit) 與制度契合度 (institutional misfit)，前者指涉國內規範與歐盟制度內容上的差異，後者則為程序上國家因應歐盟制度而改變國內規範的成本 (Ladrech, 2010: 32-33)。在英國與丹麥案例中，二國政策契合度呈現在歐洲化程度之中，制度契合度則分別受到退出條款的影響而有所不同。針對歐盟共同庇護系統中的指令與規章，退出條款賦予英國自由選擇是否加入特定的規範的權利；丹麥則直接被排除在規章、指令之外，欲加入歐盟共同庇護系統，若非與歐盟在政策架構之外另訂協議，便須全盤採納過去其曾選擇不加入的歐盟政策之中，此退出條款對丹麥的歐洲化造成限制 (Güney and Tekin, 2016: 4; Adler-Nissen, 2009: 62-80)。

契合度雖然提供研究了解英國丹麥歐洲化程度產生差異之原因，欲判斷國家進行歐洲化與否，僅依據契合度大小仍有所不足。Ladrech (2010: 35) 提出其他影響契合度效力的因素，如特定政策領域對國家的重要性、國家對新政策的期待、對歐盟執委會所提出的要求的了解程度、政策目標的明確性、以及歐盟政策與國內政策優先順序目標的相符程度，顯示契合度在不同情境中有不同效果。其他研究更將契合度與理性選擇制度主義或社會制度主義的觀點相結合，如 Börzel (1999: 573-596) 比較德國與西班牙中央—地方關係受歐洲化的影響，認為兩者體制與歐盟的體制之間的契合度相似，最終影響中央—地方關係改變的關鍵因素是非正式的制度文化，其決定國內行為者的調適策略與制度改變與否的結果。Héritier 與 Knill (2001: 288-289) 發現國家受歐盟制度影響的方向、程度與政策的發展階段、改革能力及信念系統有關，可以彌補契合度的解釋力。其中，改革能力被定義為主要的政治行為者在制度上的權力與實際上達成共識的能力，受到既定制度框架的影響 (Héritier, 2001: 9-10)。

第四節 本文研究架構



壹、 綜合討論歐洲化研究架構

根據理性選擇制度主義與社會制度主義所延伸的解釋因素，可以簡單以「理性選擇－社會建構」、「結構－能動性」區分四個象限（圖 2-1）（Mastenbroek and Kaeding, 2006: 331-354）。理性選擇制度主義強調國家策略性思考的能力，決策者具有能動性，藉由衡量利益與成本決定國家行為；反之，決策者受到結構的限制，國際制度從國家外部提供獎勵，改變利益權衡與動機，進而影響國家政策；而在國家內部，國家政治結構、對決策有關鍵影響力的否決點等內部因素亦將影響決策者回應國際制度與否的決定。以社會制度主義為出發的論點則強調認知的影響力，就能動性而言，決策者因規範倡議者或「社會學習」的影響而接納國際層次的認知，進而改變國家偏好與政策；而從結構解釋，決策者受國內政治文化的制約，根據文化決定政治行為與國家政策。

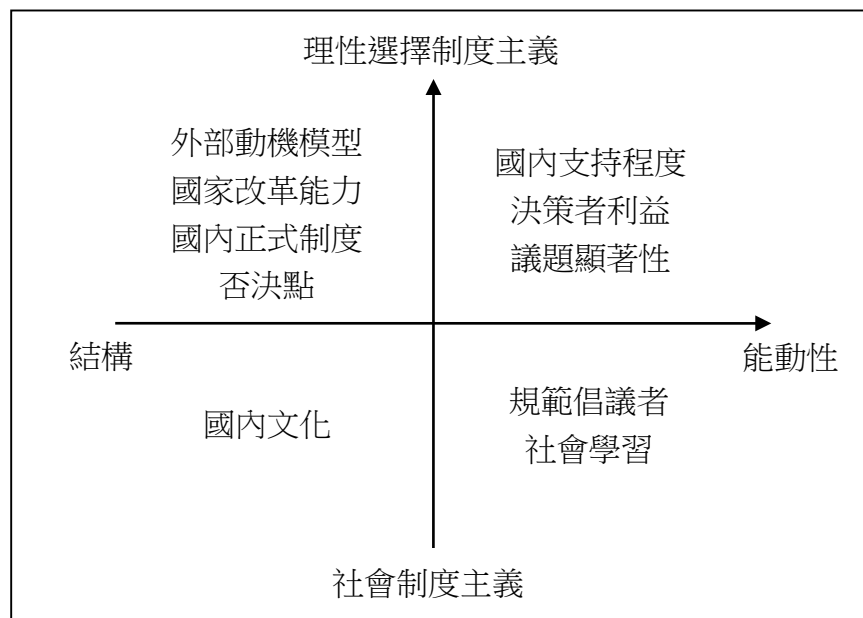


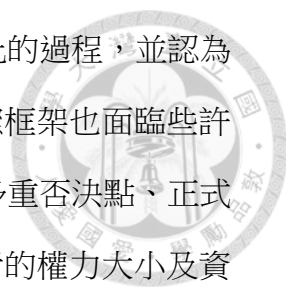
圖 2-1 歐洲化因素分類

資料來源：作者參考 Mastenbroek and Kaeding (2006: 331-354) 自繪。



不過，歐洲化並無法僅由理性選擇制度主義或社會制度主義其中一者得到解釋（Featherstone, Kazamias, and Papadimitriou, 2001: 462-480; Thielemann, 2001）。Ette 與 Gerdes（2007：105-110）提出三個影響英國移民、庇護政策歐洲化與否的因素：第一、退出條款在制度上提供英國得以自由選擇加入歐盟共同庇護系統的空間，作為英國歐洲化與否的必要條件；第二、愈來愈多的外來移民、庇護尋求者，促使英國加入有利管控移民的歐盟政策中；以及第三、英國對移民政策與歐盟整合的偏好，包含設立嚴格的庇護政策、維持既有有利於邊境管控的政策而僅加入對國內方針影響不大的歐盟政策、在責任分擔與保護國家主權的原則下支持超國家的整合。此三因素不僅透過政治文化展現英國對歐盟整合與外來移民的態度，也顯示英國對加入歐洲共同庇護政策後的利益與改革成本之分析。從社會結構中的文化因素，研究得以理解歐洲化發生與否的根本原因，國內政治文化若與歐盟文化相去甚遠，則歐洲化將較難發生，除非透過規範倡議者的遊說或社會學習的機制影響決策者對其偏好的認知。而當國家行為與其政治文化相悖時，理性選擇制度主義便提供一個解釋的途徑。

許多研究將契合度與理性選擇制度主義或社會制度主義的觀點相結合（Börzel, 1999: 573-596; Héritier and Knill, 2001: 288-289），其中，以 Risse、Cowles 與 Caporaso（2001：6-12）所提出的歐洲化三步驟框架（three-step framework of Europeanization）最受關注。歐洲化三步驟框架以契合度的概念為基礎，並認為國家制度與歐盟制度之間契合度低時，國家歐洲化的程度受到五項國內中介因素的影響，分別為：多重否決點（multiple veto points）、中介正式制度（mediating formal institutions）、政治與組織文化（political and organizational cultures）、行為者權力之差異化增長（differential empowerment of actors）、學習（learning）。三步驟框架被廣泛應用在歐洲化研究之中，如歐盟凝聚政策（EU cohesion policy）、貨幣政策、政府體制等研究（Bache, 2008: 16-17; Buller, 2004; Bulmer and Burch, 2005: 861-890; 黃琛瑜，2011：465-495）。Henson 與 Scholl（2002）即解釋英國



與德國的議會監督系統 (parliamentary scrutiny system) 歐洲化的過程，並認為二國政治文化中對歐盟整合的態度扮演了關鍵的因素。三步驟框架也面臨些許修正，如 Börzel 與 Risse (2003：58-59) 將中介因素精簡為多重否決點、正式制度、規範倡導者的存在與政治文化，前二項分別影響行為者的權力大小及資源多寡；後二項則影響國家對利益的界定，並透過社會學習的過程改變國內制度。Fischer、Nicolet 與 Sciarini (2002：143-170) 利用行為者權力之差異化增長與多重否決點來探討瑞士移民政策的歐洲化，亦著重行為者在國內結構中的策略行動。Bache 研究英國政策歐洲化的案例，認為英國政黨的輪替為促使國家改變態度的重要因素，因此將政黨競爭納入作為第六項因素。黃琛瑜則以三步驟框架分析英國中央政府歐洲化的過程，發現五項因素的重要性各不相同且彼此影響，並認為三步驟框架忽略了其他國際因素、國內媒體與輿論、國內政體、政策與政治之間關係在歐洲化過程中的角色。

三步驟框架及各學者的修正以國內因素作為解釋國家歐洲化與否的主要中介變項，此外，將歐洲化過程視為由上而下政策影響的過程，從歐盟端來看，不同效力及目的的歐盟法令對國家有不同的影響機制。考慮歐盟法令的影響機制，Knill 與 Lehmkuhl (1999；2002：255-280) 將歐洲化的機制分為正向整合 (positive integration)、負向整合 (negative integration) 及框架整合 (framing integration)，並分別以歐盟的環境政策、公路運輸政策與鐵路政策為例作探討。在正向整合的例子中，國家必須遵守歐盟所提出的政策，此情況中適用前述「契合度低—調適壓力大—國內改變難」的理論來解釋國家的改變；負向整合中，歐盟旨在去除國家法規，而無國家須統一遵守的規範，此時國內機會結構的改變為解釋行為者改變國內制度的主要因素；而在框架整合中，歐盟間接影響國內行為者的信念與偏好，成為國家歐洲化的機制。Ladrech (2010：168-185) 更進一步將正向與負向整合歸納為歐盟「硬」政策 (hard policies) 之推行所產生的效果，如有強制性的規章與指令，而框架整合則為歐盟「軟」政策 (soft policies) 之效果。Vink (2002) 即以此類框架為基礎，將歐盟移民政策分為「負向整合

且有強制力的人口自由流動政策」、「負向整合而無強制力的歐盟公民政策」、「正向整合且有強制力的庇護政策」及「正向整合而無強制力的少數族群融合政策」四領域，並以荷蘭為例檢視前三項政策的影響，發現在庇護政策及公民政策上，歐盟整合並非決定荷蘭國內政策的主要因素，另外，有強制力的歐盟法令在負向整合的政策中較能對國家發揮影響。

貳、 本文研究架構

各研究探討了國家制度歐洲化與否的原因，雖未有直接解釋英國與丹麥庇護政策歐洲化的程度，其他探討個案或比較各國移民政策的分析仍提供本文進一步探討二國政策時，所需的研究途徑與架構之參考。為了更為完善解釋英國、丹麥庇護政策歐洲化與否的原因，本文將參考結合理性選擇制度主義、社會制度主義及契合度的理論架構，其中，將以 Risse、Cowles 與 Caporaso 所提出的歐洲化三步驟框架為本文研究架構的基礎。

首先，歐洲化三步驟框架呈現了制度由上而下傳遞至國內層次的過程，符合本文對歐洲化的認知。其次，相較於 Knill 與 Lehmkuhl、Ladrech 或 Vink 等學者所提出之研究架構，本文英國、丹麥庇護政策之案例中，雖然被歸類為正向整合及契合度能夠發揮效力之案例，實際上，根據過去文獻，其庇護政策歐洲化與否仍受到其他國內因素的影響，透過三步驟框架，本文得一檢視可能發揮效果之國內因素。此外，在英國，其長期對歐盟整合抱持懷疑的態度，爭取置外於司法與內政領域上的整合以捍衛國家主權，卻願意加入特定的歐盟共同庇護系統之中，三步驟框架即針對此狀況所提出。最後，其中的五項中介因素中，多重否決點、中介正式制度與行為者權力之差異化增長從理性選擇制度主義出發，而政治與組織文化與學習兩項因素則納入社會制度主義的觀點，並分別從結構與能動性的角度切入，提供一個全面探討英國、丹麥二國庇護政策歐洲化的途徑。

根據歐洲化三步驟框架，本文研究架構將如圖 2-2 所示：

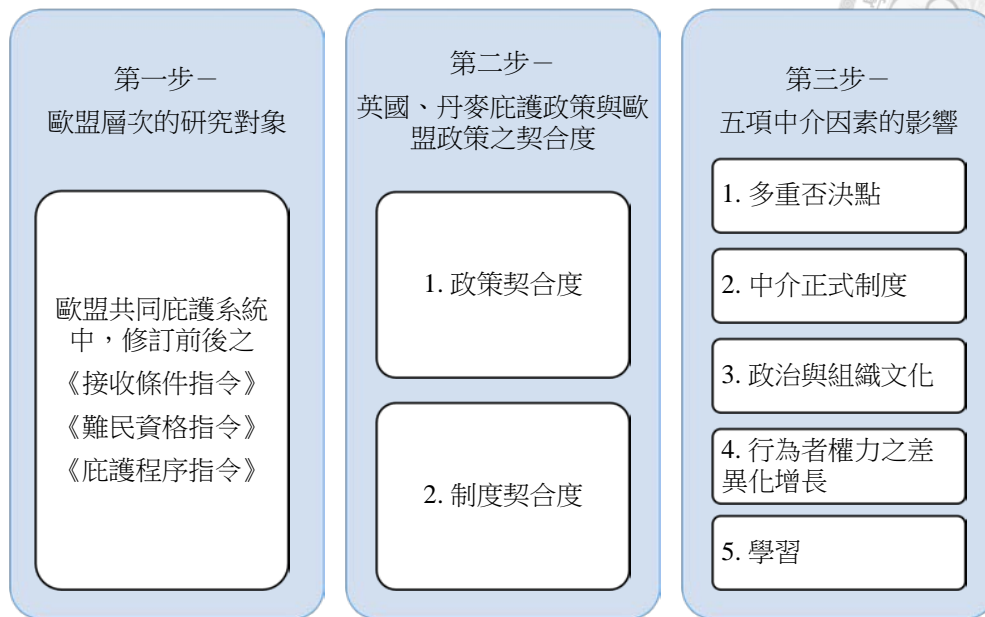


圖 2-2 研究架構

資料來源：作者自繪。

三步驟框架將國家歐洲化的分析過程分為三個階段。第一階段首先辨明在歐洲層次中，國家欲改革需效法的對象，本文中，即歐盟共同庇護系統。第二階段中，需釐清國家政策與歐洲規範的契合度，將契合度區分為政策契合度與制度契合度，在英國與丹麥的案例中，政策契合度大小可由法制層面或實際上政策的執行層面決定，制度契合度則視二國分別與歐盟訂定的退出條款有所不同。最後，第三階段則透過多重否決點、中介正式制度、政治與組織文化、行為者權力之差異化增長及學習五項中介因素解釋歐洲化的過程。此五項因素的說明如下：

第一、多重否決點：指涉特定決策結構之中，權力分散的程度。否決點為參與庇護政策決策過程、能直接影響政策內容的個人或團體，決策無法在無否決點同意之下作成。決策過程中若權力分散程度愈大，涉入決策過程中的否決點愈多，則改變制度以符合歐盟規範的共識愈難達成。

根據 Tsebelis (2002: 37)，否決點的多寡受到國家憲政制度與政黨政治的影響，前者可由國家制度中，行政—立法的權力關係所衡量；後者則由國會中，政黨聯盟組成政府的數量來判斷。

第二、中介正式制度：其存在將提供行為者或國家改變制度、進行歐洲化的資源，如決定或執行庇護政策的相關專責機構。

第二、政治與組織文化：為在政治組織或結構中，引導與約束政治行為的非正式認知與規範。三步驟框架中，政治與組織文化被分為決策文化與政治文化，不過，就英國、丹麥庇護政策而言，一方面，決策文化是否有助國家達成共識與否並非主導歐洲化與否的主要原因，另一方面，過去文獻多顯示出致使二國「不」歐洲化的因素來自於政治文化，因此，本文之政治與組織文化將著重在政治文化的部分，即二者對歐盟整合以及庇護議題的認知，其中，後者將考量對外來移民的態度，且不排除決策者受國內民意對此二文化的影響。

第四、行為者權力之差異化增長：制度改變後，對權力結構亦將改變的預期促使決策者願意進行制度的改變。本文將檢視制度改變後決策者的權力增長，主要參考制度面與實際面決策能力——即達成共識的能力——之改變。

第五、學習：學習將重新形塑決策者的目標與偏好，並導致歐洲化的發生。參考 Checkel (2001: 19-39) 所作的假設，本文將以國家面臨危機、國家與歐盟相互交流的頻率高低、及決策者面臨反對外來移民意見的壓力大小來判斷學習的發生。其中，若危機的存在、國家與歐盟交流頻率愈高、面臨反對壓力愈小，學習的效果愈大，國家愈傾向做出有利於歐洲化的決策。



第三章 歐盟、英國、丹麥庇護政策



第一節 歐盟共同庇護系統

壹、 歐盟共同庇護系統發展背景

1980 年代，歐洲共同體成員國開始面對庇護申請者的壓力。1980 年代後期至 1990 年代初，歐洲的庇護申請者人數快速增加（圖 3-1），尤其在開發中國家中，歐盟所接收的庇護申請數便占了三分之二（UNHCR，2002：60）。

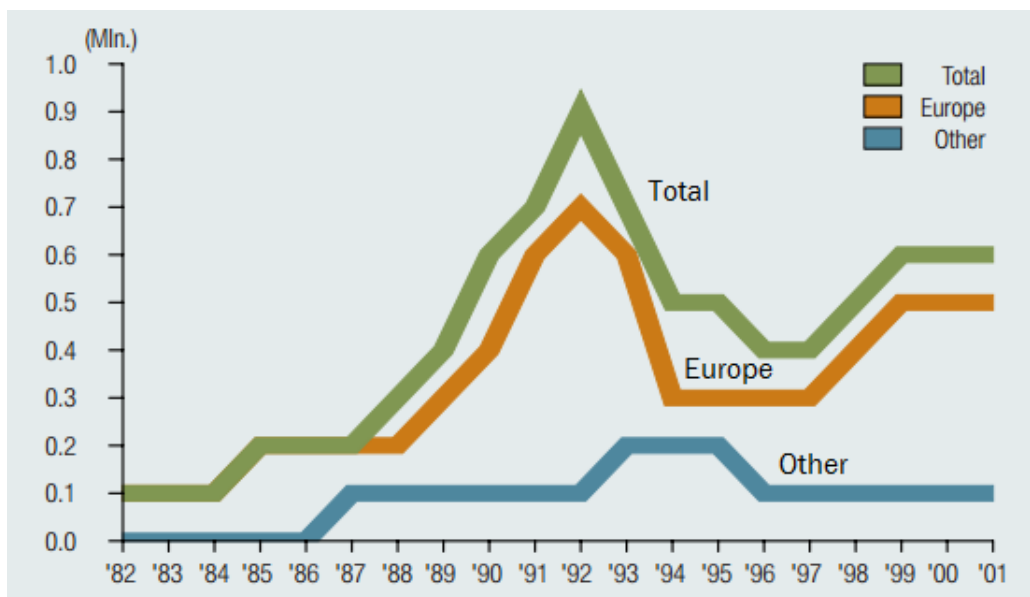


圖 3-1 已開發國家庇護申請數（1982-2001）

資料來源：UNHCR (2002: 60).

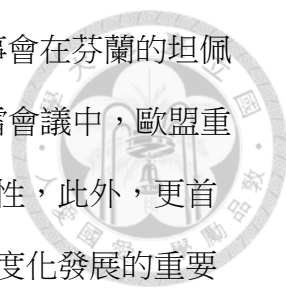
隨著庇護申請數量增加，為了避免如「庇護挑選」(asylum shopping) 及「繞

轉中的難民」(refugees in orbit) 等問題³，歐洲國家逐漸意識到建立共同庇護政策的重要性。1990 年，各國簽訂《都柏林公約》，明確指出每個庇護申請僅能由一個國家進行處理，並提供庇護申請的歸屬標準，確保難民的庇護申請不會被各國忽略，即使在歐洲沒有親人、居留許可、簽證，則其第一個進入的國家將有責任處理申請，若無法得知該庇護尋求者的過去路徑，則其第一個提出申請的國家便須進行處理。

《馬斯垂克條約》(Treaty of Maastricht) 生效後，歐盟在司法與內政事務支柱之下成立協調委員會「K4 Committee」，負責處理與移民、庇護、安全與法律執行等相關的議題，而原本關於移民與社會安全議題的「TREVI 小組」與移民特別工作小組(ad hoc group on immigration) 則被重新整合進專責移民與庇護的推動小組(steering group) 中(Uçarer, 2002: 25; Kraker, Jandl, and Hofmann, 2006: 44-45)，顯示出庇護議題逐漸從移民領域中被獨立出，並受到歐洲國家的重視。

1992 年 11 月，歐盟通過二項決議(通稱為「倫敦決議」, London Resolutions) 及一項決定(conclusion)，就難民資格認定、「安全國家」(host/safe third country) 的判斷標準、以及「快速程序」(accelerated procedures) 的適用進行界定。若庇護申請者不符合 1951 年《難民地位公約》(Convention relating to the status of Refugees) 中的認定標準，其申請將被視為「毫無根據」(manifestly unfounded)，各國將得以將該申請歸類至快速程序，並根據安全第三國的原則，將庇護申請者遣送回母國或其他國家。雖然倫敦決議對歐盟成員國並無約束力，包含英國、德國等歐盟國家仍在國內法規中採納決議中的概念與標準，其後歐盟所通過的決議中，亦表明歐盟成員國對「難民」進行統一定義、建立處理庇護程序最低標準的共識，如 1995 年歐盟理事會通過關於庇護程序最低保障的決議。倫敦決議與《都柏林公約》成為歐洲國家開始對庇護議題形成規範的開端，以及後續歐盟共同政策的基礎。

³ 「庇護挑選」指涉庇護尋求者有目的地向超過一個國家申請庇護的現象，「繞轉中的難民」則指無法找到願意接受其庇護申請國家，而不斷在各國流浪的難民。




1997 年後，庇護申請數量又重新上升，1999 年，歐盟理事會在芬蘭的坦佩雷（Tampere）舉行，專門討論司法與內政事務的議題。坦佩雷會議中，歐盟重申了建立一個包含公平待遇等相關移民問題的共同政策之重要性，此外，更首次提出建立歐盟共同庇護系統，是為未來歐盟共同庇護政策制度化發展的重要開端。

貳、 歐盟共同庇護系統之發展與規範

從坦佩雷會議後，歐盟共同庇護系統的發展可以依據海牙計畫（Hague Program）及斯德哥爾摩計畫（Stockholm Program）的採行分為三個階段（Kaunert and Léonard, 2012: 1-20）。

第一個階段為坦佩雷會議後至 2004 年，期間，歐盟通過許多相關庇護政策的法規，如 2001 年的《暫時保護指令》（Temporary Protection Directive）考量到某些庇護尋求者雖未達到難民認定的標準，但仍因各種原因流離失所，《暫時保護指令》即規定各國須針對這些特殊案例提供一定的保障。歐洲指紋系統於 2002 年推出，旨在蒐集庇護尋求者的指紋，藉由資料庫的建立，歐盟國家可以避免重複申請庇護的現象。而 2003、2004 年歐盟分別通過《接收條件指令》與《難民資格指令》，分別規範國家接收庇護申請者、判斷其是否為難民時，應提供的權利保障措施與依循標準。2003 年時，修訂的《都柏林二號規章》（Dublin II Regulation）取代了先前的《都柏林公約》，進一步闡明各國處理庇護申請的責任。在《都柏林二號規章》與輔助其執行的歐洲指紋系統之下，「都柏林系統」於是被建構。

歐盟共同庇護系統第二階段的發展從海牙計畫的宣布開始。歐盟理事會於海牙舉行，就未來持續推出關於庇護政策的最低標準達成共識。2005 年，《庇護程序指令》被採納，針對庇護申請的接收、後續面試、提供法律協助、拘留等程序訂定規範。歐盟外圍邊境合作管理署（European Agency for the Management



of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union, FRONTEX) 及歐洲難民基金 (European Refugee Fund, ERF) 亦在此階段中成立，前者加強歐盟各國在邊境管制上的合作，後者則在 2008 年至 2013 年期間協助各國執行國內的庇護政策。過去在歐盟共同庇護系統之下推出的指令規範了各國所需遵守的最低標準，國家僅需達到此最低標準，而不需有統一的規範、政策，2007 年歐盟公布的《未來歐盟共同庇護系統綠皮書》(Green Paper on the future common European asylum system) 中，更進一步提出提高該最低標準的想法 (European Commission, 2007)。2009 年，歐盟庇護支持辦公室 (European Asylum Support Office, EASO) 成立，旨在加強各國之間在共同庇護政策上的討論與合作。

隨著海牙計畫的到期，斯德哥爾摩計畫於 2009 年被採納。斯德哥爾摩計畫訂定了 2010 年至 2014 年間關於移民與庇護政策的優先順序，尤其強調在各國建立共同庇護程序及保護標準的目標。因應歐盟難民基金的到期，庇護與移民基金 (Asylum and Migration Fund, AMF)⁴ 於 2011 年被提出，負責在 2014 年至 2020 年間提供庇護政策所需的資金。針對過去關於庇護的法規，歐盟亦提出修正，如 2013 年提出《都柏林三號規章》(Dublin III Regulation) 取代之前的規章。在判斷庇護申請的責任歸屬方面，《都柏林三號規章》採納與其前身相似的原則，不同之處則在於此規章中涵蓋較多對庇護尋求者的權利保障，如庇護尋求者需事先被告知規章的程序、擁有上訴的權利、轉送庇護申請者至其他國家時該申請者不受拘留的權利等。此外，為了彌補過去指令的不足，歐盟分別在 2011 年與 2013 年通過重新修訂過後的《接收條件指令》、《難民資格指令》與《庇護程序指令》，新修訂的三項指令更明確訂定國家審核庇護申請的時限不應超過六個月，擴大庇護尋求者在申請期間就業、獲得「輔助保護」(subsidiary protection) 的權利，減少快速程序的適用時機，並對國家以拘留限制庇護尋求者人身自由

⁴ 庇護與移民基金於 2014 年改名為庇護、移民與整合基金 (Asylum, Migration and Integration Fund, AMIF) (EU Parliamentary research Service, 2014)。

的手段作出更多的限制（UNHCR, 2013）。

隨著歐盟共同庇護系統的共同體化與制度化，難民危機與庇護申請的數量並未隨之減少，尤其從 2013 年至今至歐洲國家申請庇護的數量急速增加，根據歐盟統計局（Eurostat），2013 年底護申請數約為 43 萬件，至 2015 年則增加至一千三百多萬件，除了增加各國的接收成本之外，也對歐盟共同庇護系統造成挑戰。在都柏林系統系統之下，處理庇護申請的責任普遍歸屬於該庇護尋求者第一個提出申請的國家，對於位於主要的庇護申請接收國及歐盟沿地中海的前線國家造成莫大的負擔。為了使國家能力與處理庇護申請數量的實際情形相符合，2015 年 5 月，歐盟提出歐洲移民議程（European Agenda on Migration），主要從三個方面解決庇護申請的問題：增加 FRONTEX 在地中海的邊境的救助能力、打擊走私、及預計在兩年內提供兩萬個地點重新安置（resettle）難民。同時，歐盟亦提出重新安置（relocate）四萬個在義大利與希臘境內之庇護尋求者的配額計畫，依據歐盟成員國的國內生產總值、人口數、失業率等指標計算各國應當接收的難民數量。至同年 9 月，歐盟的難民配額計畫要求成員國在 2017 年前接納共十六萬名庇護尋求者。根據歐盟於 2016 年 5 月所提出的改革草案，未來歐盟共同庇護系統將持續走向更公平合理申請分配數量，以及致力統一各國難民認可率，並計畫若成員國接收的申請數少於其能力所及的數量，則需依其拒收的數量，繳納每位 250,000 歐元的金額。而歐盟庇護支持辦公室則計畫改革為歐盟難民局（European Union Agency for Asylum），擁有更大的職權與責任分配公平的配額與促進各國間庇護政策的統合。

整體而言，目前歐盟共同庇護系統主要由《都柏林三號規章》及新修訂的《接收條件指令》、《難民資格指令》與《庇護程序指令》所構成，配合歐洲指紋資料庫、FRONTEX、歐盟庇護支持辦公室、以及庇護、移民與整合基金等單位，分別輔助歐盟在境外、境內庇護法規的執行與金援。可以看出在 1990 年代，歐洲國家所簽訂或推出的公約、決議與決定，皆著重於釐清定義及程序的適用，歐盟共同庇護系統則建立在如「庇護」、「安全國家」、「毫無根據」及《都柏林

公約》的判斷原則之上。1999 後，歐盟共同庇護系統的建立集中在第一階段（2000-2004）與第三階段（2010-2014）中，除了持續闡明程序的適用與安排的標準之外，主要的發展重點在於提供庇護尋求者一定的保障，如新修訂的規章與指令中皆關注到底護尋求者不受拘留的權利、以及擴大不適用快速程序的狀況。雖然新修訂的規章與指令在保護庇護尋求者權利方面仍有許多不足之處，但仍為歐盟共同庇護系統在人道保障上的進展（Hatton, 2015: 605-637）。庇護政策伴隨著歐盟的整合進程而邁向共同化，在歐盟共同庇護系統之下推出的規章與指令亦建立一套規範各國國內庇護政策的準則，使歐盟成員國接收庇護尋求者時，在待遇、程序、及難民資格認定等細節上擁有基本一致的標準。

參、 英國、丹麥的「退出條款」

為了更了解英國、丹麥歐洲化的程度，需事先釐清其分別與歐盟共同庇護系統的關係，以得知判斷歐洲化程度的基準。歐盟共同庇護系統屬於歐盟司法與內政事務的範疇，法規形式包含規章、決定與指令，對所有歐盟成員國皆有拘束力。不過，在此範疇中，英國與丹麥分別享有對相關歐盟措施的「退出條款」，即在關於移民、簽證、庇護措施方面，除非兩國有意願參與，否則兩國不受相關措施的拘束，而兩國的退出條款仍分別有細微差別。

在 1997 年前，英國在此領域並未享有「不參與」(opt-out) 的權利。在《阿姆斯特丹條約》第四號議定書與《里斯本條約》第二十一號議定書中，則明確指出英國得不參加關於簽證、移民、庇護、邊境安全、司法合作等法規或措施。當相關的法規或措施推出後，英國須於三個月內決定其是否參與，若欲參與該措施，則須告知其他歐盟成員國，否則將被視為決定不參與。不過，英國有權利隨時告知歐盟成員國其參加相關措施的意願，意即英國可以隨時選擇加入歐盟共同庇護系統之下，任何一項或多項措施之中。

在丹麥方面，1992 年 6 月，由於擔心主權受到侵害，丹麥公投否決了《馬

斯垂克條約》。同年，歐洲共同體在愛丁堡舉行高峰會，處理丹麥與英國尚未批准《馬斯垂克條約》的議題，英國甚至表明若丹麥不批准條約，英國亦將不會進行批准。為了使歐盟整合的順利進展，1992年12月各國對丹麥達成《愛丁堡協議》(Edinburgh Agreement)，同意丹麥在四項領域中擁有豁免：歐盟防衛事務、歐元、歐盟的公民資格、及司法與內政事務的超國家合作領域。四項豁免被納入《馬斯垂克條約》條約的議定書，1993年丹麥的公投才同意批准該條約

(Saccomando, 1994)。之後的《阿姆斯特丹條約》第五號議定書、《里斯本條約》第二十二號議定書中亦包含關於四項豁免的規定，成為丹麥退出司法與內政事務的基礎。根據議定書，相關移民、庇護等司法與內政的措施推出後，丹麥須在六個月內決定其是否加入該措施。與英國的「退出條款」差異最大的是，丹麥雖然亦可隨時向歐盟成員國提出加入措施的意願，但一旦提出，將必須全盤加入相關司法與內政事務之措施，無法選擇個別加入。基於此條款，若丹麥欲加入歐盟的單一措施之中，則須與歐盟另外簽署關於該措施的協定。

從英國、丹麥與歐盟的退出條款中，可以看出相較於其他歐盟成員國，英國與丹麥對國內庇護政策擁有較大的自主權，而非僅能依循歐盟共同庇護系統中，規章、指令的原則來訂定政策，顯示出二國在此政策領域對歐洲化程度的決定權。此外，相較於其他國家庇護政策的歐洲化程度因歐盟共同庇護系統的拘束力而受影響，擁有退出條款的英國、丹麥兩國，由於一開始不需受到相關庇護措施的束縛，其加入或不加入措施的決定更能顯示背後因素的效力，為本研究以此二國作為研究對象的原因。在後二節中，將檢視在《接收條件指令》、《難民資格指令》與《庇護程序指令》三項指令修訂前後，英國與丹麥對歐盟共同庇護系統的態度。

第二節 英國庇護政策的發展與規範



壹、 英國庇護政策發展背景

在 1990 年代以前，英國並未有系統地規劃其庇護政策。英國庇護政策隨著其移民法規而受建立，如簽證制度、《運送業者責任法案》(Carriers' Liability Act)⁵、屬人主義國籍制度、以及不斷加強的移民管制。1980 年代後期，至英國申請庇護的案件數量不斷增加(圖 3-2)，分別在 1991 年、2002 達到高峰。增加的庇護申請數提高英國處理庇護案件的需求，另外，注意到庇護尋求者經由歐洲國家至英國的路徑，以及伴隨著歐洲共同體對於移民、庇護議題的討論，英國逐漸意識到建立國內庇護政策的重要性，也為英國未來走向更管制性的庇護政策打下基礎 (Kaye, 1992: 47-67)。

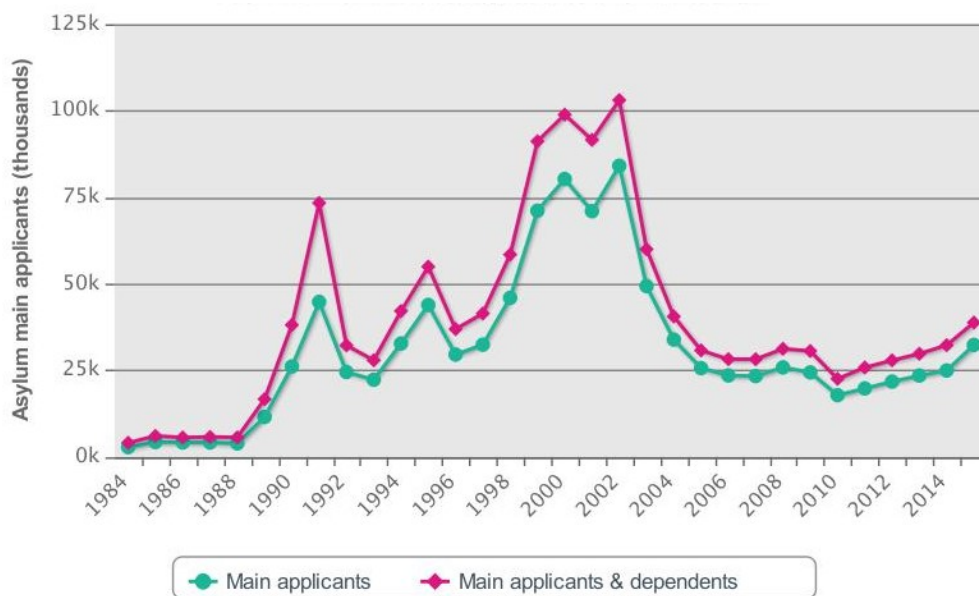
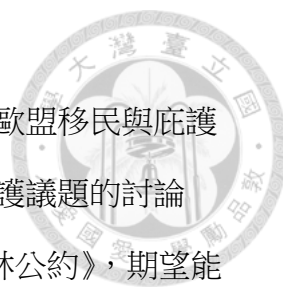


圖 3-2 英國庇護申請數 (1984-2015)

資料來源：Home Office, Immigration Statistics, Asylum Tables - as_01 to as_02.

⁵ 1987 年的《運送業者責任法案》對非法將庇護尋求者帶入英國的「運送業者」進行罰款。



英國在歐盟於移民議題的整合上仍扮演著重要的角色，從歐盟移民與庇護政策形成初期，英國便已積極參加歐洲共同體中關於移民與庇護議題的討論 (Stevens, 2004a: 371-372)。1991 年，英國簽署加入了《都柏林公約》，期望能透過公約減輕審理庇護申請的責任。在國內立法方面，1993 年，英國通過《庇護與移民上訴法案》(Asylum and Immigration Appeals Act)，為英國第一個針對庇護程序所訂定的法規。除了納入《難民地位公約》的原則，法案中也採納了倫敦決議中快速程序的適用原則，「毫無根據」的申請將適用快速程序 (Stevens, 2004a: 165-167)。倫敦決議中的安全第三國原則則被規範在 1994 年的《移民規則》(Immigration Rule) 中，明訂若庇護尋求者在抵達英國前途經其他非母國的第三國，在不違反關於安全國家的規範下，若判斷該庇護尋求者在該國「大致上無受嚴重政治迫害的風險」(in general no serious risk of persecution)，英國得拒絕審理其申請，並將其遣送往安全第三國 (House of Commons, 1994)。

從 1990 年代英國所推出的國內政策，可以看出英國開始著手處理庇護議題，不過，雖然賦予庇護尋求者上訴、上訴期間不被強制驅離的權利，但仍有許多限縮庇護尋求者權利的解釋，顯示以管制而非保護為目的政策傾向。舉例而言，《庇護與移民上訴法案》中，「毫無根據」的申請被定義為「無提出與英國《難民地位公約》之義務相關的爭點」(does not raise any issue as to the United Kingdom's obligations under the Convention)，或該庇護申請太過「瑣碎或模糊」(frivolous or vexatious)，在未附上其他說明的情況下，此定義由負責審查的移民官自由心證。為了減少經濟移民或偽裝成政治庇護的「假申請」(bogus claim) 案件、防止庇護政策被濫用，政府持續藉由後續 1996、1999 年的庇護法案，對庇護尋求者採取限制性的措施，如擴大移民官限制庇護尋求者人身自由或獲得社會福利之權力、賦予移民官指定安全第三國名單的權力、直接將《都柏林公約》簽署國指定為安全國家，並擴大快速成程序的適用範圍，除「毫無根據」的申請之外，欲被遣往安全第三國的庇護申請者、無法提供可信資料或解釋、

或提供不實資料的申請者亦將適用此特別程序（Stevens, 1998: 207-222; 2004a: 165-167）。



貳、 歐盟共同庇護系統第一、二階段（1999-2009）

1990 年代末，至英國申請庇護的人數高居不下，在 2002 年達到 8 萬四千多個申請數的高峰。2002 年 2 月，英國政府發布《鞏固邊境、安居樂土——融入多元化的現代英國》（Secure Borders, Safe Haven – Integration with Diversity in Modern Britain）白皮書，相較於 1998 年的白皮書，2002 年的白皮書更關注濫用庇護申請程序的議題及庇護系統的管理。意識到英國與歐盟面臨同樣的庇護問題及為了提高英國庇護系統的管理效率，白皮書認同建立共同庇護規範的重要性，因此，承諾將與其他歐盟成員國在庇護申請責任歸屬、庇護程序、接收待遇、難民資格認可上達成協議，以作為歐盟共同庇護系統的基礎。此外，白皮書重申英國接納難民的義務，同時也強調僅為經濟利益而非受政治迫害的庇護尋求者，應尋求其他管道進入英國。政府一方面認可經濟移民作為移民英國的其他管道，另一方面，在邊境管制、安全層面對庇護尋求者更為嚴苛，如提出加強打擊人口走私販、研發管控邊境的新科技、降低驅逐庇護尋求者的門檻、增加應被拘留與驅逐的庇護尋求者人數等措施。（Home Office, 2002: 49; 52）。

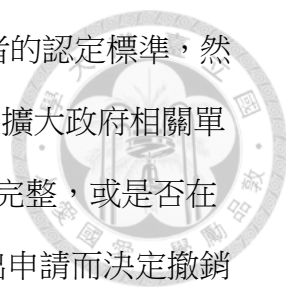
以白皮書為基礎，在英國對歐盟成員國間合作的承諾上，英國採取開放的態度，雖然享有退出條款，但仍積極參與歐盟共同庇護系統在第一階段中所推出的指令，並將其轉化為國內法律（Clayton, 2010: 154）。2001 年的《暫時保護指令》即納入英國《移民規則》第 11A 的部份以及《流離失所（暫時保護）規則》（Displaced Persons (Temporary Protection) Regulations 2005）中，針對已經被認定為具暫時保護資格的庇護尋求者，前者包含其入境與居留的相關規範，後者則處理住房、工作等不屬於移民規則的事項，二者皆於 2005 年生效（Home Office, 2005a: 3）。關於 2003 年的《接收條件指令》，則有三項條款將指令轉化



為英國國內法律，分別為：《移民規則》第 11B 的部份、《庇護支持（修正）規則》（Asylum Support (Amendment) Regulations 2005）、以及《庇護尋求者（接收條件）規則》（Asylum Seekers (Reception Conditions) Regulations 2005），要求政府在接收庇護尋求者時，注意其住房或與親人團聚之需求，提供特殊需求者特定的幫助（Home Office, 2005b: 2），並在庇護申請處理過程超過一年之後，允許庇護尋求者提出工作申請。面對歐盟於 2004 年通過的《難民資格指令》，雖然指令中的共同標準將使歐盟整體對庇護尋求者更具吸引力，但考量加入共同標準後，英國本身對庇護尋求者的吸引力將相對降低，因此，英國選擇採納指令的規範（House of Commons, 2004: 84），並將其轉化為國內的《難民或特殊需求者之國際保護（資格）規則》（Refugee or Person in need of International Protection (Qualification) Regulations 2006）及《移民規則》第 11 部分增修條文之中。2005 年《庇護程序指令》的轉化則亦被涵蓋在《移民規則》第 11 部分的增修條文之中，2007 年年底生效的《庇護（程序）規則》（Asylum (Procedure) Regulations 2007）則修改了 2002 年《國籍、移民與庇護法案》（Nationality, Immigration and Asylum Act）中關於安全國家的規範，規定政府編列安全國家時，需將該國國內「各種情況」（general circumstances）納入考量。

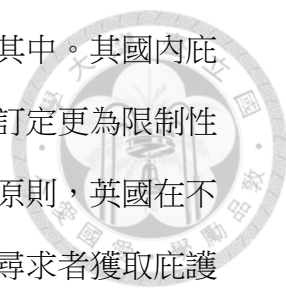
除了指令之外，英國亦加入歐洲指紋系統中。在歐盟推出歐洲指紋系統前，1993 年的《庇護與移民上訴法案》即賦予了政府對庇護申請者及其家屬採取指紋的權力，並在後續的法案中對採取指紋的對象、方式、保存、使用等做出規範。藉由歐洲指紋系統的資料庫，英國得以更容易得知庇護尋求者過去的行經路線與犯罪背景，以便更快速處理庇護申請。延續過去對都柏林系統的支持，英國同樣加入修訂過後的《都柏林二號規章》。另外，考量歐盟庇護支持辦公室有利於促進歐盟成員國的互動與協調，英國支持該組織的成立，期望能透過此機構與他國進行合作，解決現行法規的不足（House of Lords, 2008-09）。

在國內政策方面，英國對庇護尋求者則不斷設下嚴格的條件。2002 年 4 月，《國籍、移民與庇護法案》通過，雖然新法規使庇護尋求者可以同時獲得住房



補助及其他生活補助，並明訂「赤貧」(destitute)的庇護尋求者的認定標準，然而，2002年的法案對庇護尋求者做了更多的限制，最明顯的為擴大政府相關單位的權力，如政府當局可以依據庇護尋求者所提供的資訊是否完整，或是否在抵達英國後「合理務實」(reasonably practicable)的時間內提出申請而決定撤銷對其補助與否。實踐上，政府當局傾向將「合理務實」的時間範圍限縮為抵達英國後「立即」提出申請，許多庇護尋求者因此失去獲取補助的機會。在申請審核期間，政府當局得拘留庇護尋求者，其限制人身自由的權力並擴大至更多情況。其他對庇護尋求者權利保障的限制如：取消補助違反特定法律之庇護尋求者；在法規中明訂安全第三國的名單；以及將判刑最低兩年以上的庇護尋求者視為犯重大罪刑者，根據《難民地位公約》與後來通過的《難民資格指令》，將不受難民不遣返原則(Principle of Non-refoulement)的保護(Stevens, 2004b: 616-631)，此規範雖未違反歐盟共同庇護系統中的規範，英國設下的規範卻採取了嚴格的解釋，使庇護尋求者在此狀況下，更不易取得難民地位，甚至遭受遣返回國的待遇。

為了阻止庇護尋求者以欺詐等方式獲取庇護，2004年的《庇護與移民法案》(Asylum and Immigration Act)規定無法提供或偽造身分證明的庇護尋求者將被處以刑罰，違反了1951年《難民地位公約》第31條訂定庇護尋求者不應因提出偽造文件而受懲罰的規範，初審面談時沒有律師在場的規範亦與歐洲人權公約(European Convention on Human Rights, ECHR)牴觸(Refugee Council, 2005: 3-4; Goodwin-Gill, 2001: 11)。2006年的《移民、庇護與國籍法案》(Immigration, Asylum and Nationality Act)賦予政府更大的決定權，得發布庇護尋求者在特定情況下不適用難民不遣返原則的證明，或依據是否有益公共利益的標準剝奪庇護尋求者的居住權。雖然英國難民理事會(Refugee Council)認同2009年《邊境、公民與移民法》(Borders, Citizenship and Immigration Act)中對孩童福利的重視，但認為此重視應不限於英國國內，且法案中關於移民拘留、暫時居留時的移民權利等法規仍有不足(Refugee Council, 2009)。



面對歐盟共同庇護系統之下的規章與指令，英國積極參與其中。其國內庇護政策一方面轉化歐盟共同規範，另一方面，卻對庇護尋求者訂定更為限制性的措施，尤其此時期的歐盟共同庇護系統僅規範較為概括性的原則，英國在不違反歐盟共同庇護系統的情況下，透過更細部的規範，對庇護尋求者獲取庇護資格、社會福利、人身自由等權利設下嚴格的條件與解釋，如《接收條件指令》第十七條與《難民資格指令》第二十條規定，國家須將特殊需求者的情況納入考量，英國政策中雖有此規範，卻無關於「特殊需求者」的定義，更明訂政府不能採取評估庇護尋求者是否有特殊需求的程序；《接收條件指令》第二十條規範國家須確保過去曾遭受酷刑的庇護尋求者得到適當的保障與救助，但也因無其他法規判斷有此需求的庇護尋求者而使規範形同具文。雖然英國政府遵守《接收條件指令》指令中關於給付零用金、受教權、給予無父母陪同的孩童法律協助等規範，但實踐上仍受限於政府財政資源等原因而延遲或無法達成

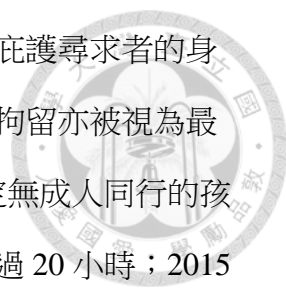
(Odysseus-Academic Network for Legal Studies on Immigration, 2007; Scottish Refugee Council, 2006: 3)。其他雖採納歐盟規範，卻在執行上對庇護尋求者更為嚴格的例子如縮短「合理務實」的時間範圍、擴大不適用難民不遣返原則的情況、擴大適用拘留的情況等實踐。

參、 歐盟共同庇護系統第三階段後 (2010-)

2010年，英國為歐盟中第五大接受庇護申請的國家，同時，英國的淨移民人口數約為兩百萬人次，數量甚至超過了英國的第二大城伯明罕，移民程序的濫用、資料造假等情況亦層出不窮。對應於此，英國移民政策的目標為減少移民數量至可接受的範圍，以及減少程序的濫用，期望能建立更能篩選出有利英國經濟、高技術的移民制度 (May, 2010)。在移民政策之下，英國的庇護政策目標為提高審查過程的效率與一致性。2010年7月，庇護效率促進計畫 (Asylum Improvement Project) 推出，旨在提供處理程序的全貌，使審查者更快速了解案

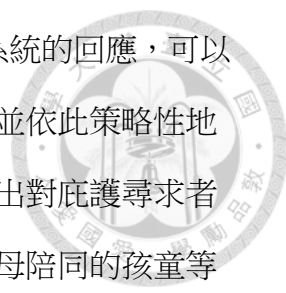
件的位置、提高處理案件的效率；提供其他案件的參考流程與決定以使庇護決定更有一致性；以及分析庇護決定與上訴後的判決，以解決庇護決定被上訴推翻的問題（UK Border Agency, 2011）。庇護運作模式（Asylum Operating Model）則於 2013 年推出，旨在依據案件類型、庇護申請成功的可能性、可能的審查時間來分類各個申請案件。為了減少移民人數，政府計畫減少移民可獲得的社會福利、加強打擊非法入境英國的移民，將英國塑造為一個不利移民的環境，2014 年通過的《移民法案》（Immigration Act）即以此目標為基礎，法案簡化了驅逐程序使英國更容易驅已被拒居留許可的移民，賦予政府更大的權力以防止僅為獲取居留許可的假婚姻，並限制非法移民向非政府單位租賃房屋、獲取駕照、銀行帳戶等權利（Gower, 2015）。

在歐盟共同庇護系統上，相較於過去積極參與第一階段的指令，英國選擇不加入 2011 年與 2013 年重新修訂的《接收條件指令》、《難民資格指令》與《庇護程序指令》。新修訂的指令被視為將可能對英國的庇護政策設下更多限制，影響政策的效率與公平性。《接收條件指令》要求政府給予庇護尋求者更多進入工作市場的管道，限制政府拘留的權力，且庇護尋求者與國民相同福利的賦予忽略政府財政上的負擔。在新修訂的《難民資格指令》中，擴大了「家庭成員」定義，在原本的配偶、伴侶、未婚子女之外，加上「對未婚庇護申請者有監護責任的成人」，使英國更難判斷該申請者的來源國是否為安全國家。而《庇護程序指令》被認為是對英國快速程序的限制，將不利於英國增加案件處理效率與防止程序受到濫用。共同庇護系統的整體效果亦影響英國的判斷，即使指令訂定國家需遵守的最低標準，庇護申請者的來源國、文化、地理位置、經濟水準等仍促使庇護制度、狀況在各國產生差異，在各國背景不同的情況下，制度的共同化不必然有正面的效果。對於歐盟共同庇護系統，英國採取務實合作的態度，即使不參與指令，仍可透過國內立法達到指令的精神，如《庇護程序指令》中關於無成人同行的孩童（unaccompanied minors）的規範。2013 年的指令中，對拘留的適用設定更嚴格的標準，正面列出只有在特定情況中國家才得以拘留



庇護尋求者，且拘留為最後手段，如必須透過拘留才得以得知庇護尋求者的身分、或庇護尋求者已進入遣返程序。針對無成人同行的孩童，拘留亦被視為最後手段，並僅能進行短暫的拘留。英國 2014 年的法案中，訂定無成人同行的孩童僅能在確定其已進入遣返程序時受拘留，且居留期限不得超過 20 小時；2015 年 7 月，不斷受到人權團體詬病的「扣押快速渠道」(Detained Fast Track) 制度被取消，被分類進快速程序的庇護尋求者不再必然受到拘留的待遇，為英國雖未加入指令，但國內政策與指令相符的例子。此外，英國也持續參與歐洲指紋系統與新修訂的《都柏林三號規章》、歐盟庇護支持辦公室與庇護、移民與整合基金等建制與計畫中 (HM Government, 2014: 39-44)。從歐洲難民基金至後續的庇護、移民與整合基金等一連串的金援計畫中，英國更為資金提供最多的歐盟國家 (European Parliament, 2015: 3)。

為了回應近年劇增的庇護尋求者，英國於 2014 年 1 月推出「敘利亞弱勢人群安置計畫」(Syrian Vulnerable Person Resettlement Programme, VPR)，隨著敘利亞局勢惡化，政府於隔年 9 月宣布將擴大該計畫的實施，計畫於 2020 年前接收兩萬名敘利亞的難民。不過，就歐盟於 2015 年推出的歐洲移民議程，雖英國對打擊走私、加強地中海搜救能力及難民安置計畫表達支持，但仍拒絕加入其中，也因懷疑政策效果以及不希望受到歐盟規範拘束，而拒絕加入針對希臘與義大利境內庇護尋求者的配額計畫。另外，其針對難民安置計畫所做出收容 2,200 名難民的承諾，至 2016 年 9 月為止仍未開始執行 (European Commission, 2016)。2016 年 10 月，英國首相 Theresa May 針對歐洲理事會重申英國立場，在移民政策上，英國將持續與歐洲國家合作，其移民政策並將依據三個原則來訂定，包含：確保庇護尋求者在其所抵達的第一個安全國家提出庇護申請；更明確地區分難民與經濟移民；以及在認可所有國家均有權控制其疆界的基礎上，找出能管控經濟移民的方法 (May, 2016)。從英國對 2015 年以來難民危機的回應，可以看出除了對歐盟政策的不信任與不願受歐盟拘束之外，英國亦延續其對管控外來移民、庇護尋求者的嚴格態度。



從英國庇護政策自 1999 年以來的發展及其歐盟共同庇護系統的回應，可以看出其政策有兩大傾向：對非法移民與庇護尋求者欲趨嚴格，並依此策略性地選擇加入歐盟共同規範之中。在國內立法方面，即使法案的推出對庇護尋求者的工作權、社會福利、資訊取得、人身自由、上訴權利、無父母陪同的孩童等有一定的保障，但整體而言，政府決定庇護申請、拘留、決定給予社會福利與否的權力隨著法案的推出而增加，且法案中對於「毫無根據」、「安全國家」、「公共利益」等定義賦予政府極大裁量權。政府更加強邊境管控，並在細部規範上對庇護尋求者工作、社福權利、以及對庇護尋求者資料完整度的要求等規範皆做出限制，欲達到英國減少移民、打擊非法移民與假庇護的目標。

面對歐盟共同庇護系統，英國有目的地選擇加入有利於自身利益的規則：傾向不參與對外來移民較具保護性的措施，加入偏向行政、財政合作、責任分攤、限制外來移民進入歐盟或英國的措施，如旨在決定國家處理庇護申請責任分配的都柏林系統，由於庇護尋求者多先經由他國才抵達英國，此規範能有效減輕英國接收庇護申請的壓力（Ette and Gerdes, 2007: 99-102）。此外，雖然有將指令進行轉化，實際上，庇護政策的執行仍然有英國解釋的空間，使指令轉化後發揮的效果不大，而對於更新後、提供庇護尋求者更多保護的三項指令，英國則選擇不加入。

總體而言，針對歐盟共同庇護系統，英國選擇參加對庇護尋求者權利保障較模糊、對國內改變影響不大、以及對減少庇護申請有利的措施。遵循著減少外來移民與庇護申請的目標，英國庇護政策一方面給予政府做出嚴格解釋的空間，另一方面，明文限制庇護尋求者的工作權、社會福利、住房、教育、上訴等權利。在歐盟共同庇護系統發展第一、二階段，由於歐盟所推出的規範符合此需求，因此，英國選擇參與其中；而在第三階段時，雖然仍務實參與都柏林系統及歐盟在庇護政策上的合作，不加入新修訂指令的決定以及愈趨嚴格的國內庇護政策展現了英國歐洲化程度的降低。

第三節 丹麥庇護政策的發展與規範



壹、 丹麥庇護政策發展背景

丹麥的庇護政策同樣被包含在移民政策之下。自移民政策制度逐漸完善，主導政策發展方向的動力可以分為關心外來移民權利及關心國民權利兩種聲音，前者支持移民制度愈趨開放；後者則擔心外來移民可能造成的失業與社會融合問題，而支持愈趨嚴格的移民政策，並影響丹麥後續移民政策的發展。1973年，面臨石油危機與遽增的失業率，丹麥政府決定不再允許客工（*guest worker*）移入，來自歐洲共同體或北歐國家以外的外國人僅能循依親或庇護此二途徑進入丹麥（Christoffersen *et al.*, 2014: 237-241; Jønsson and Petersen, 2012: 100-104）。

由於二戰後丹麥所接收的庇護申請、難民數量不多，其庇護政策並未詳細規範庇護尋求者的接收。認可等程序，直到1983年的《外國人法》（*Aliens Act*）之生效，自主至丹麥尋求庇護的人數才漸漸增多。1983年的《外國人法》被視為當時對外國人最開放友善的法律。法案中融入《難民地位公約》對難民的定義，正式賦予庇護尋求者在申請庇護期間留在丹麥的權利。此外，法案創造了「依事實認定之難民」（*de facto refugees*）的法律地位，規定即使未符合《難民地位公約》難民標準、但根據事實仍可能在母國遭受迫害的庇護尋求者，仍有與《難民地位公約》中難民相同的權利，其家屬並可以循依親管道獲得在丹麥的暫時居留許可（Jønsson and Petersen, 2012: 112-116）。除了對外國人相對友善的規範之外，為了判斷丹麥是否應該接庇護申請，法案以庇護尋求者與丹麥的聯繫為標準，規範丹麥政府得由於外國人或庇護尋求者與其他國家更有聯繫，而拒絕其入境丹麥，為在《都柏林公約》出現前，考量國家應由何種原則接收或拒絕庇護申請的國內法律（Kjaerum, 1992: 514-530）。

1983年法案生效後的隔年，至丹麥申請庇護的人數急速上升（圖3-3），激

化國內對限制外來移民的討論。對於庇護尋求者，丹麥的認知逐漸轉變，認為丹麥過好的福利制度是造成庇護申請增加的原因，而庇護申請者及外來移民不僅是國內工作的競爭者，更是整個社會福利系統的負擔，丹麥對於庇護政策的討論逐漸從重視人道主義走向民族主義，並持續在未來的庇護政策中實踐（Jaffe-Walter, 2016: 32-33）。

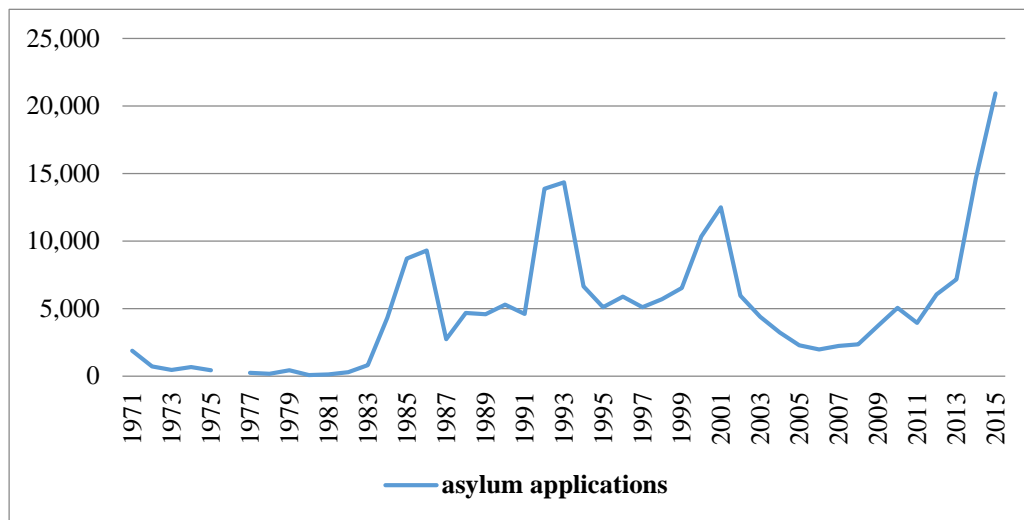


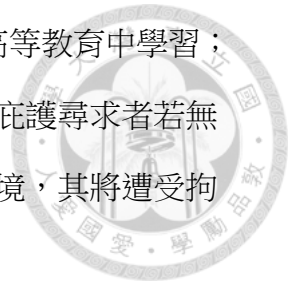
圖 3-3 丹麥庇護申請數（1971-2015）⁶

資料來源：UNHCR (2001); Eurostat - migr_asyctz & migr_asyappctza.

為了因應增加的庇護申請，後續修訂的法案皆採取對外國人、庇護尋求者更為嚴格的條件，如納入「毫無根據」庇護申請之法規、擴大政府判斷安全國家、拒絕讓外國人入境的權力，甚至，即使庇護尋求者符合難民資格的認定標準，仍可能因無法提供完整資料、證明而無法獲得合法入境丹麥的權利(Fullerton, 1988: 33-114)。除了入境之外，丹麥持續透過更高標準的依親、減少的社會福利降低外來移民的數量。1998年修正法案中規定若庇護尋求者不配合丹麥當局釐清自己過去的逃亡路徑或身分，政府將剝奪其每月零用金，僅剩下兩週一次的食物津貼，甚至需定期向警察報到，此規定遭到丹麥人權團體的譴責。此外，

⁶ 庇護申請數量以在丹麥境內（不包含在國外領事館等地）提出的申請為計算的基準。

所有的庇護尋求者皆無工作權；成人庇護尋求者被禁止在丹麥高等教育中學習；被認為「毫無根據」的申請之庇護尋求者將無法進行上訴；庇護尋求者若無法提出身分證明，或被認定可能因安全第三國的原因被拒絕入境，其將遭受拘留的待遇（Liebaut and Johnsen, 2000: 42-56）。



1992 年年底，丹麥與各國達成的《愛丁堡協議》及後續的退出條款使其直接被排除在歐盟的庇護措施之外，成為丹麥在制度上未參與歐盟共同庇護系統的背景。

貳、 歐盟共同庇護系統第一、二階段（1999-2009）

2000 年後，丹麥的移民政策主要針對三個目標：增進丹麥勞動市場移民融合的功能；利用政策誘導或懲罰，增加外來移民參與融合政策的動機；以及對丹麥移民系統作更嚴密的管控，政策的目標使學生或外國移工較易進入丹麥，而循依親、庇護途徑的外國人則被更嚴格的限制（Jørgensen, 2014: 2-3），從圖 3-4 中可以大致看出此趨勢。

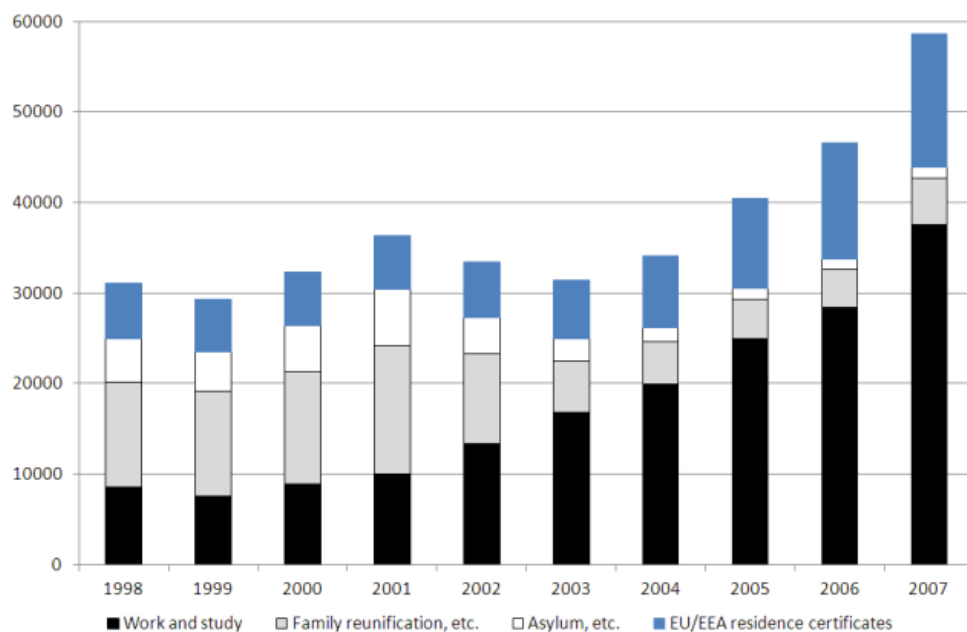


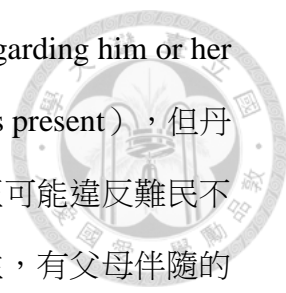
圖 3-4 丹麥居留許可發布對象（1998-2007）



隨著歐盟共同庇護系統在 1999 年後走向更為制度化的發展，丹麥一方面持續過去對外來移民嚴格的政策方向，另一方面，面對歐盟所設下的共同標準，除了過去丹麥選擇參與的規章及相關規範之外，對於共同庇護系統，丹麥則持保留的態度。

面對歐盟共同庇護系統之下所推出的《暫時保護指令》、《接收條件指令》、《難民資格指令》及《難民資格指令》，由於害怕採取指令的標準後，會大幅改變國內政策，違背丹麥欲減少外來移民、庇護尋求者的目標，丹麥皆不參與其中，國內法律亦未有相應的規範。而延續過去加入《都柏林公約》的決定，丹麥與歐盟於 2005 年簽署了一項協議，將丹麥納入《都柏林二號規章》與歐洲指紋資料庫的體系之中，協議於 2006 年生效。丹麥並未正式加入歐盟庇護支持辦公室、FRONTEX、歐洲難民基金之中，不過仍派專員參與歐盟庇護支持辦公室，並透過國內非營利組織、國際組織等方式金援流離失所者、難民以及其他與人道救助相關的項目。

然而，即使丹麥政府不斷聲明庇護政策與歐盟共同庇護系統相符，許多國內立法卻是漸行漸遠。2000 年後一系列的《外國人法》修正案取消了「依事實認定之難民」的法律地位，使取得丹麥的居留許可更為困難，也違反《難民資格指令》中所給予輔助保護身分的規範（Adler-Nissen and Gammeltoft-Hansen, 2010: 148-149）。在境外丹麥大使館申請庇護的制度亦被取消，政府更減少庇護申請單位的數量。在依親方面，為了減少僅為獲取居留許可而促成的婚姻，若不能證明婚姻的「真實性」，未滿 24 歲的配偶將無至丹麥依親的權利，雙方總體與丹麥的聯繫需大於與其他國家的聯繫，且必須有經濟能力負擔配偶在丹麥的生活，才滿足申請依親的資格。針對逃稅或涉入暴力事件的難民，丹麥政府有權撤銷其難民地位（Junge, 2009; U.S. Committee for Refugees and Immigrants, 2002; 2007），雖然《難民資格指令》中允許國家撤銷「因合理根據而被視為對



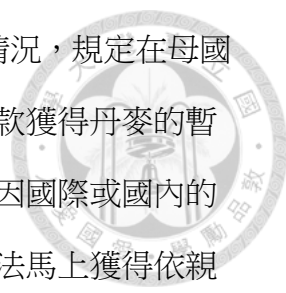
國家安全造成危險的難民」(there are reasonable grounds for regarding him or her as a danger to the security of the Member State in which he or she is present)，但丹麥政府的作法增加了難民觸法並被取消難民資格的機會，甚至可能違反難民不遣返原則。在孩童權利方面，政府對孩童庇護尋求者較少關注，有父母伴隨的孩童被歸類為依親程序的一環，並無單獨獨立出針對孩童權利的規範。孩童庇護尋求者可以到學校接受教育，但實際上，由於多語師資的不足，課程常僅用丹麥語教授，孩童庇護尋求者所受的教育更不受政府認證，有違《接收條件指令》第十條第一項中，規定國家必須保障孩童庇護尋求者「接受與國民相似的教育體系」(access to the education system under similar conditions as nationals of the host Member State)的規範，在將管制外來移民視為優先選項的丹麥，孩童權利成為較不受重視的議題 (Vitus and Lidén, 2010: 62-81)。

此階段中，丹麥雖與英國相同，皆加入有助庇護申請責任分擔的都柏林系統之中，然而，丹麥拒絕加入歐盟共同庇護系統之下的指令，其限縮庇護權利的政策與實踐亦與共同規範產生更大的差距。

參、 歐盟共同庇護系統第三階段後 (2010-)

至丹麥尋求庇護的人數於 2006 年達到低點後不斷增加，尤其在近兩年內急遽成長，2013 年底護申請人數為 7,170 人，至 2014 年增加兩倍，共 14,680 人至丹麥尋求庇護，2015 年，更有超過兩萬多人次的庇護尋求者。面對難民危機，丹麥維持其減少庇護申請數、加強國內移民融合的政策目標。雖然持續在都柏林系統之中與歐盟成員國合作，並在歐盟庇護系統的架構之外提供難民輸出國經濟援助 (Ministry of Foreign Affairs of Denmark, 2015)，丹麥仍不參與歐盟共同庇護系統下的指令，亦拒絕加入更為保護性、新修訂的三項指令，並透過國內庇護政策加強限制庇護尋求者的權利。

2015 年 2 月，丹麥議會通過《外國人法》修正案，在第七條關於難民身分



及認定的條款中，新增「暫時保護」(temporary protection)的情況，規定在母國中可能遭受死刑、不人道或酷刑待遇的庇護尋求者，將依據條款獲得丹麥的暫時居留許可。不過，與《難民資格指令》相較，此法條仍缺乏因國際或國內的戰爭而使庇護尋求者遭受威脅的狀況。受暫時保護的難民並無法馬上獲得依親的權利，需於獲得暫時居留許可一年後，其父母、子女或配偶才得以循依親途徑享有在丹麥的居留權。此外，丹麥拒絕參與歐洲移民議程與歐盟針對義大利與希臘難民所提出的安置計畫之中。同年底，丹麥政府公布 34 項對庇護尋求者、難民更緊縮的提議，使丹麥更容易遣返庇護尋求者與管控外來移民的入境與居留，提議中包含減少難民身分所持有的居留權期限，有違《難民資格指令》中居留許可期限應至少三年的規定；延長暫時保護身分者親屬的依親權利，擁有居留許可三年後，其親屬才得進入丹麥依親；獲得永久居留許可的一般居留年限從五年延長至七年；針對至母國或鄰近國家度假的難民，政府有權利審查其繼續接受丹麥保護的必要，而可能使其失去居留許可；減少被遣返的庇護尋求者在丹麥的停留天數；減少庇護尋求者每月所獲得的零用金等 (Bendixen, 2015)。自隔年 1 月開始，丹麥實施其與德國邊境的身份審核管控措施，並不斷推延管制停止的時限，同年 1 月通過的庇護規定中，甚至允許警察搜查、沒收庇護尋求者身上超過約一千歐元的財物，引起國內許多人權團體的反彈 (Kvist, 2016)。

目前，丹麥庇護政策以與歐盟簽署的協定及《外國人法》為法律架構，並由丹麥移民局 (Danish Immigration Service, DIS) 與丹麥國際雇用與整合局 (Danish Agency for International Recruitment and Integration, SIRI) 分別執行所負責的範疇。初到丹麥的庇護尋求者在身分、指紋等資訊蒐集之後，由移民局在都柏林系統、安全國家的原則下判斷丹麥是否有責任接收此難民，否則將其遣回應該負責的國家。而若責任歸屬於丹麥，庇護尋求者將獲准入境丹麥，並於後續依據其庇護資料分別導入一般庇護程序、「毫無根據」申請之程序、及「毫無根據」申請之快速程序之中進行面談，除在被一般程序中被拒絕後將自動由難民上訴委員會 (Refugee Appeals Board) 作二次審查之外，進入「毫無根據」

申請程序之庇護尋求者，若申請被拒絕，將不得進行上訴。

自 1983 年以來，丹麥的庇護政策一直針對減少庇護申請數的目標而作修訂，從入境檢查、依親，到申請期間的教育權、工作權、社會福利，以及後續的上訴權利、被撤銷難民資格的可能，丹麥不斷訂定更嚴格的規範以減少其對庇護尋求者的吸引力。透過《愛丁堡協議》及後續歐盟整合條約議定書的退出條款，丹麥希望保持移民政策的自主權，不願以超國家的模式參與歐盟在此領域的合作，因此，未參與多數歐盟共同庇護系統下的建制，都柏林系統不僅以丹麥可以接受的政府間協議形式，更能幫助丹麥減少受理庇護申請的機會，因而願意被丹麥採納（Miles and Wivel, 2014: 67-70）。而對於以保護庇護尋求者為目的的各项相關暫時保護、庇護程序、認定與接收待遇等指令，丹麥則選擇不參與，加上加上愈趨嚴格的國內政策，其庇護政策偏離歐洲共同系統愈來愈遠。

第四節 二國庇護政策之歐洲化程度



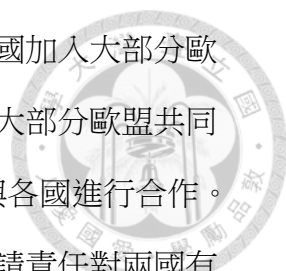
1999年的坦佩雷會議後，歐盟共同庇護系統的推出使庇護政策在歐盟架構下被制度化，並由建立最低標準朝向建立共同標準的目標邁進。除了許多輔助法規執行的機制被建立之外，推出與修訂的指令、規章更為關注庇護尋求者在申請進行期間的權利，包含人身自由、教育權、工作權、最低基本生活需求、不受居留的權利、上訴權、被告知資訊、與家人團聚等。面對歐盟共同庇護系統的發展，表3-1呈現英國、丹麥不同的回應。

表3-1 英國與丹麥加入歐盟共同庇護系統之狀況

	歐盟共同庇護系統	英國	丹麥
第一、二階段建制	歐洲指紋系統 都柏林二號規章	加入	加入（2005年協議）
	暫時保護指令 三指令* 歐洲難民基金 歐洲庇護支持辦公室		不參與
第三階段建制	都柏林三號規章	加入	加入（2005年協議）
	庇護與移民基金		不參與
	新修訂的三指令	不參與	

資料來源：作者自製。

* 三指令：《接收條件指令》、《難民資格指令》、《庇護程序指令》



面對歐盟共同庇護系統，除了近年修訂的新指令之外，英國加入大部分歐盟共同庇護系統的建制之中；而除了都柏林系統，丹麥不參與大部分歐盟共同庇護系統的建制，不過，仍有在歐盟的行政、財政事務上實際與各國進行合作。

兩國為了減少國內庇護申請的數量，皆加入了分攤庇護申請責任對兩國有利的都柏林系統之中。在歐盟指令的加入上，二國呈現最大的差別。對英國來說，與歐盟建立共同的標準可以相對地降低英國對庇護尋求者的吸引力，加上國內法制不需太大的變動成本，因此選擇加入了歐盟共同庇護系統第一、二階段的指令，並透過國內政策的配合加以執行。然而，對於新修訂的指令，英國認為其將削弱國內政策的執行效率，且不符合國內更嚴格庇護政策之目標與實踐，因此決定不加入新修訂的指令。對丹麥來說，維持國內庇護政策自主性的考量是其選擇不參與歐盟共同庇護系統的主因，歐盟指令中的規範與丹麥政策相去甚遠，也使丹麥擔心改變國內政策之後可能使丹麥對庇護尋求者的吸引力增加。

兩國庇護政策皆朝向對庇護尋求者更嚴格的方向發展，透過增加政府權力、限制庇護尋求者在申請期間的人身自由、社會福利、教育權、工作權、上訴等權利，將國家塑造為不利庇護尋求者來訪的環境。在英國，雖然未違反轉化後的指令規範，但指令與國內條文的模糊性使政府存有解釋的空間，如庇護尋求者需在「合理務實」的時間範圍內提出申請，被視作必須抵達英國後應「立即」提出申請；將判刑兩年以上的庇護尋求者歸類為不受難民不遣返原則保護的「犯重大罪刑者」；另外，文字上的轉化而無其他政策的配合使部分指令、國內立法形同具文。在丹麥，除了增加依親、入境的難度與增加庇護尋求者或難民被驅逐出境的機會，許多政策甚至直接與指令互相違背。因此，兩國成為歐盟成員國中，庇護政策歐洲化程度相對低的國家，其中，又以丹麥不參與歐盟共同庇護系統指令，加上更為嚴格的國內政策，與英國產生差異，並展現較英國更低的歐洲化程度。



第四章 影響英國、丹麥庇護政策歐洲化之因素



本章將以 Risse、Cowles 與 Caporaso 所提出的歐洲化三步驟框架分析影響二國歐洲化與否的因素，三步驟分別為：辨明在歐盟層次所欲研究的政策對象、釐清國家政策與歐盟政策之間的契合度、並探討五項中介因素在國家歐洲化過程中發揮的效果。前一章中已就本文欲研究的歐盟共同庇護系統，以及英國、丹麥國內的庇護政策進行討論，並可以看出面對歐盟共同庇護系統，二國歐洲化最大之差異在於歐盟指令的參與與否。因此，本章將針對歐盟共同庇護系統中《接收條件指令》、《難民資格指令》與《庇護程序指令》三項指令，分別闡述英國、丹麥在其修訂前後與歐盟制度間的契合度、五項國內中介因素之特質與變化，期能找出二國在三指令上，影響其歐洲化程度的背後原因。

第一節 英國案例

制度契合度與政策契合度為兩項可能影響英國歐洲化程度的變項。從退出條款檢視制度契合度，前章已簡述英國退出條款的背景與基本運作，在司法與內政領域，英國由此能自由選擇是否加入一項或多項歐盟規範之中，是為英國得以加入或退出特定歐盟共同庇護系統的基礎，以及導致其歐洲化程度有所不同的必要條件。

英國庇護政策由 1993 年納入《難民地位公約》的《庇護與移民上訴法案》作為開端，與歐盟共同庇護系統間的政策契合度在不同階段歷經不同的變化。從歐盟共同庇護系統的推出至其發展的第二階段，英國選擇加入了《都柏林二號規章》、歐洲指紋系統、相關指令及輔助歐盟共同庇護系統實行的建制，在轉

化為國內政策的過程中，英國內政部的解釋皆提及「由於英國國內已有相同規範的存在，多數指令中的條文不需要進行轉化」(Much of the Directive does not require implementation because equivalent statutory provision is already made.)

(Home Office, 2005b)，顯示英國國內政策在採納歐盟規範之前，與歐盟政策間具有較大的契合度。不過，英國庇護政策在執行、內涵方面仍和歐盟共同庇護系統有所差異，即使轉化了歐盟共同庇護系統，英國政策的模糊性使英國在政策執行上有解釋空間，更因無其他政策的配合而弱化了政策的效果，使得英國的政策執行與歐盟共同庇護系統的期待有所偏差。另外，英國庇護政策透過擴大政府權力限縮庇護尋求者的人身自由、社福權利，雖然並未明顯與歐盟共同庇護系統相悖，仍奠下日後英國與歐盟庇護政策漸行漸遠之基礎，促使英國與歐盟間政策契合度的減少。在歐盟共同庇護系統第三階段後至今，英國不僅拒絕加入 2011 年與 2013 年修訂的《接收條件指令》、《難民資格指令》與《庇護程序指令》，國內庇護政策亦持續對庇護尋求者愈趨嚴格。

透過政策契合度的變化，可以看出英國選擇加入或不參與歐盟共同庇護系統的原因，尤其解釋其參與三指令的狀況。歐盟共同庇護系統第一階段中所推出的指令不同於過去的歐盟庇護政策，旨在促進庇護尋求者的權利保障，雖然此目的有違英國減少庇護尋求者的目標，英國仍加入其中，一方面，由於此時的歐盟共同庇護系統發展未臻成熟，許多法規為概括性的陳述而缺乏細部的規範，給予英國在國內解釋法規的空間，英國仍有機會訂定符合其目標的政策；另一方面，指令與英國國內政策並無太大差異，顯示轉化的過程並未對英國庇護政策帶來太大的調適成本 (Ette and Gerdes, 2007: 99-102)。而面對 2011 年與 2013 年的指令，過去英國對庇護尋求者愈趨嚴格的政策增加了英國、歐盟政策之間的差異性與調適壓力，另外，修訂後的指令透過更細部的規範保障庇護尋求者的權利，更與英國的庇護政策拉開距離，使英國較難以接受修訂指令並改變國內政策。

藉由契合度，仍然無法全面瞭解影響英國歐洲化程度的原因。首先，制度

契合度與政策契合度僅提供英國選擇歐洲化與否的背景，其選擇仍需仰賴其他因素解釋；再者，英國選擇加入歐盟共同庇護系統第一階段時，國內政策實是不斷向限縮庇護尋求者權力的方向發展，即使英國國內政策與當時歐盟共同庇護系統的指令並無太大差異，僅依據契合度仍無法得知英國為何選擇參與與其政策目標相違的指令之中。因此，本文將進一步以五項中介因素探討英國歐洲化程度變化的原因，尤其著重英國在歐盟共同庇護系統前期加入歐盟三指令、至不參與第三階段中的三指令之變化。

壹、 多重否決點

憲政制度上，國會與內政部（Home Office）為訂定庇護政策過程中最主要的機構。除了在首相辦公室設有的政策小組（Policy Unit）之外，內政部為負責處理國內安全、移民與庇護政策的單位，並根據英國的內閣制度向國會進行報告。在內政部之外，司法部（Ministry of Justice）⁷與內政部負責對英國是否加入對歐盟政策——包含歐盟共同庇護系統——做出決定。國會則負責審查政府所制定的政策草案與對歐政策退出與否的決定，若批准，歐盟指令將以國內法令的方式在英國發揮效力。

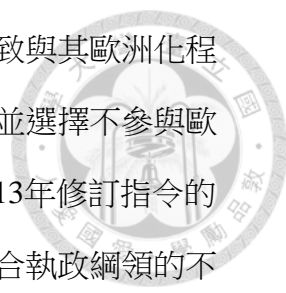
雖然「議會至上」為英國內閣制中重要的憲政原則，實踐上，決策權力集中於英國行政部門、甚至首相手中的現象在權力融合的運作中逐漸明顯，由兩方面看出此現象。首先，隨著議題的複雜性與政府業務的增加，從 1970 年代開始，行政部門的編制不斷擴大，從 600 名人員擴大至 2500 名，首相顧問由 1、2 名增加為 27 名，權力集中在 Tony Blair 執政時期更達到高峰，Blair 在首相辦公室中設立首相傳遞小組（Prime Minister's Delivery Unit, PMDU）與首相策略小組（Prime Minister's Strategy Unit, PMSU），亦增加行政部門的決策能力，尤其，首相多作為下議院多數黨黨魁，同時擁有指導行政部門訂定政策及主導議會法

⁷ 司法部的前身為大法官事務部（Lord Chancellor's Department），2003 年後大法官事務部為憲法事務部（Department for Constitutional Affairs）所取代，至 2007 年時改稱為司法部。

案的通過的權力。其次，在庇護政策領域，內政部尤為主導政策方向的中心，在政府部門之外，雖然相關難民、庇護尋求者或孩童權利的非政府組織及知識社群常遊說政府、與政府合作並提出意見，然而，由於缺乏資源與理念分歧，仍被排除在政策制定之外（Dowding, 2013: 617-635; Somerville and Goodman, 2010: 951-970）。

英國決策制度顯示其否決點數量不多的特性。庇護政策的決策權力集中於行政部門與首相，即掌握議會多數與組閣權力的多數黨手中，在英國，穩定的兩黨制使保守黨與工黨輪替成為掌握國家行政與立法權力的最大黨。保守黨與工黨對於是否加入歐盟共同庇護系統中多有分歧，不過，權力集中的決策制度使政黨政治對否決點的影響減弱，在野黨被排除決策過程之外，代表執政黨的內閣與首相成為在英國少數能影響庇護政策的否決者。

英國庇護政策決策過程中權力集中的發展直到Blair執政時期達到高峰，不過，在2010年聯合政府組成後產生變化，也反映增加的否決點數量。英國國會2010年的大選結果顯示保守黨、工黨及自由民主黨（自民黨）席次皆未過半，於是，由保守黨與自民黨組成聯合政府。在聯合政府公布的穩定與改革聯合協議（Coalition Agreement for Stability and Reform）中，雙方承諾將依據議會席次分配內閣職位，建立內閣委員會系統（cabinet committee system），並在聯合政府施政綱要（The Coalition: our programme for government）中羅列協議過後，各個政策領域的施政原則（HM Government, 2010），顯示保守黨及其首相Cameron在人事權與政策決定權上受到限制。除了聯合政府之外，Cameron與保守黨內成員的關係亦影響決策權力的分佈，雖然Cameron對黨內仍保有控制權，許多資深議員仍削弱其影響力，而由於在聯合施政綱領中對自民黨作出妥協，引起保守黨內部分議員的不滿，使Cameron必須在其他領域中滿足其期望，以交換其在國會中的支持度（Bennister and Heffernan, 2011: 1-24; 2014: 25-41）。由此，在聯合政府時期，可以看出否決點的增加。



由上述可以得知英國的否決點呈現由少至多的情況，並大致與其歐洲化程度變化的情況相符，加入歐盟共同庇護系統第一、二階段中，並選擇不參與歐盟共同庇護系統第三階段的指令。不過，英國不參與2011與2013年修訂指令的原因，部分來自於自身的政黨意識形態以及為安撫黨內反對聯合執政綱領的不滿情緒，並非來自因聯合政府而增加的否決點，此外，否決點僅呈現英國歐洲化的可能性高低，英國歐洲化與否的原因仍需仰賴其他因素的解釋，削弱了否決點對英國庇護政策歐洲化與否的解釋力。

貳、 中介正式制度

在 2007 年之前，處理庇護事務的單位主要由內政部底下的移民和國籍事務部（Immigration and Nationality Directorate, IND）所負責，而在 2007 年後，被邊境與移民管理局（Border and Immigration Agency, BIA）所取代，邊境與移民管理局則於 2008 年被納入邊境管理局（UK Border Agency, UKBA）之中。工作與年金部門（Department for Work and Pension, DWP）在英國接收庇護尋求者的過程中亦提供協助，如提供住房及其他社會福利，此工作後續由 2000 年成立的國家庇護支援服務部（National Asylum Support Service, NASS）接管，國家庇護支援服務部之後被併入邊境與移民管理局之中。2012 年，邊境管理局中前線管控的業務被分離出來，由新成立的邊境檢查署（Border Force, BF）負責，隔年，邊境管理局被簽證與移民署（UK Visas and Immigration, UKVI）及移民執法署（Immigration Enforcement, IE）所取代，前者為庇護資格認定的單位；後者則負責執行與拘留、庇護申請程序濫用、及庇護尋求者犯罪等相關法律。邊境檢察署、簽證與移民署、移民執法署為目前在內政部之下負責處理庇護申請案件的三個執行單位。

針對歐盟共同庇護系統的執行，除了前線面對庇護尋求者的移民官，在 Blair 政府執政時期，隸屬於移民和國籍事務部之下的歐盟庇護政策小組（European

Asylum Policy Unit, EAPU) 負責對英國執行歐盟共同庇護系統提出建議，而第三國小組 (Third Country Unit) 負責追蹤庇護尋求者的身份、路徑等資料，檢視其是否符合《都柏林公約》中的標準而應在英國或其他安全第三國進行庇護申請，第三國小組目前在簽證與移民署之下持續處理相關《都柏林公約》的事務。

在英國回應歐盟共同庇護系統各階段中，根據政策所需，內政部底下所設的專責機構作為支持庇護政策運作的角色，提供政府執行政策的資源。Blair 執政時期，除了執行政策所需的行政單位，政策小組的設立協助政府統合英國所需調適、配合歐盟規範的政策。而在對庇護尋求者更具保護性的三項新修訂指令的推出後，專責機構配合國內政策，不斷對庇護尋求者設下更嚴格的限制。制度的缺漏使英國在庇護政策執行過程中產生與歐盟指令相悖的狀況，如受限於財政資源而使庇護尋求者的受教權、法律諮詢等權利無法受到保障，缺乏足夠的人權法規、資料搜集等訓練使負責面試、審查的移民官忽略庇護尋求者應有的權利，並在評估時傾向做出限縮庇護尋求者權利的判斷(Weber and Landman, 2002; Bolt, 2016)，隨著國家庇護政策愈趨緊縮，愈不利於英國庇護政策歐洲化的發展。

參、 政治與組織文化

政黨的政治論述影響民意走向，而民意的態度同時引發政黨對議題的關注，二者共同形塑英國的政治文化，其對庇護尋求者與歐盟整合的態度為本文主要考量的文化因素。

隨著庇護尋求者的增加，1990 年代開始，移民政策中的庇護議題逐漸受到關注，而管制移民的措施亦愈來愈受到重視。反對外來移民一直是多數民意所抱持的意見，在 1995 年至 2003 年之間，反外來移民的聲浪迅速增加，1995 年約三分之二的人口認為應減少外來移民，至 2003 年，認為應減少外來移民的人數躍升至四分之三的人口，其中，新增加的多數人認為應「大量」地減少外來

移民。至 2013 年，仍有 77% 的人口希望減少外來移民的數量，其中過半數支持應大量減少外來移民 (Crawley, 2005: 8; NetCen Social Research, 2013)。更進一步，在針對英國國民對移民態度的一項調查中，超過 41% 的樣本認為透過歐盟而進入英國的外來移民帶來的成本大於利益，僅 17% 認為外來移民帶來的利益大於或等於成本，而愈認同外來移民危害英國社會或文化的民眾，將愈支持英國離開歐盟的決定 (NetCen Social Research, 2015)。

與民意相同，不論保守黨或工黨，皆強調庇護尋求者與外來移民對國家的負面影響，並支持透過國家法規管控國家邊境與外來移民 (Bloch, 2000: 29-42)。庇護尋求者未取得正式難民身份之前，由於入境管道及不足以證明其身份的文件，常與非法移民連結，而被視為可能對國家、社會安全造成危害。庇護議題「安全化」(securitization) 的論述不斷加強，尤其在 2001 年的 911 事件後，庇護尋求者的形象更與恐怖事件及恐怖份子串聯在一起，對恐怖主義的認知使英國認定外國人的危險性，加上庇護尋求者身份的模糊，更可能危及國家安全，庇護作為恐怖份子進入英國的管道，因此，加強審查過程中對庇護尋求者的管制受到重視，擴大國家權力及侵害庇護尋求者人身自由的法規亦被正當化

(Seidman-Zager, 2010: 12-15)。大致而言，針對庇護尋求者的負面論述可以整理為以下三部分。第一，許多庇護申請者並非實際具有難民身份，卻蓄意透過庇護管道取得在英國的居留權。除了可能引入恐怖份子危害英國社會安全之外，許多庇護申請者僅為經濟誘因而申請庇護，造成庇護制度的濫用與效率低下，以及政府、社會資源的浪費。第二，湧入英國境內的庇護尋求者削弱了國家對邊境的管控能力與國家主權。邊境管制的能力為展現國家主權的重要方式，然而，非法入境的庇護尋求者卻挑戰了國家對領土的控制權，為了維護國家主權，政策朝向對庇護尋求者更為嚴格邁進。第三，嚴格的邊境管控制度有利於國內的種族關係。外來移民的減少與嚴格的管制被視為種族關係政策成功的先決條件 (Maughan, 2010: 1-34)。

對於歐盟整合，英國長期以來依循「疑歐主義」(Eurosceptism) 的路線，



尤其在司法與內政領域上積極捍衛國家主權，在歐盟整合進程中，其與歐盟之間的退出條款便是一例，即使英國加入歐盟之中，多數民眾多認為應削弱歐盟的權力，2016年6月的公投中，英國公民更以52%比48%支持英國脫離歐盟的決定。雖然英國維持疑歐主義的方向，在不同階段仍有變化，尤其在主導國家對歐政策的決策階層。大致而言，相較於工黨，保守黨更為反對歐盟整合。1997年工黨政府執政後，英國一反過去對歐盟整合的反彈，表達參與歐盟整合的意願，尤其在歐盟的移民與庇護政策方面。與過去保守黨的疑歐主義相同，Blair政府同樣注重英國主權，不同之處在於過去英國透過不參與歐盟的整合維持其主體性，Blair政府則期望透過參與的方式，作為歐盟的成員國，在歐盟層次捍衛主權與發揮影響力，挑戰了國內疑歐主義的論述。在移民政策上，英國力促打擊人口走私，形塑歐盟的議題方向，針對庇護議題，政府認可歐盟層次的共同行動、規範有其必要，而願意接受歐盟共同庇護系統訂定的標準(Daddow, 2011: 210-227; Squire, 2009: 63-65)。2010年工黨結束執政後，雖然保守黨與較親歐的自民黨共組聯合政府，政府對歐盟的態度又重回過去的疑歐主義路線。聯合政府組成後，保守黨與自民黨達成執政協議，同意未來若有任何權力移轉歐盟的條約簽署，將訴諸公民投票，國會並擁有最終的決定權。在移民與庇護政策上，雖然政府認可與歐盟合作的重要性，但是，「我們不認為採納共同的歐盟庇護政策對英國是正確的選擇」(we do not judge that adopting a common EU asylum policy is right for Britain) (Blick, 2012: 10)。


綜合而論，歐盟共同庇護系統第一、二階段中，一方面，英國仍維持其反對外來移民的態度，反映在不斷限制庇護尋求者權利的國內政策與對都柏林系統的參與；另一方面，政府卻跳脫國內疑歐主義的文化，較為積極地參與歐盟事務之中，期望能藉由共同規範促進國內庇護政策的管理效率，顯示政治文化在此時期中，無法對決策者發揮影響力。聯合政府執政後，面對歐盟共同庇護系統第三階段中，對庇護尋求者權利有更詳細保障的指令，持反對外來移民態度與疑歐主義的英國於是選擇不加入其中。



肆、 行為者權力之差異化增長

對權力增長與否的期待將引導決策者做出是否進行歐洲化改革的決定。在英國，由於權力融合的運作，決策者主要由行政部門——尤其首相——所主導，因此，首相的考量為本文參考的重點，且依據歐洲共同庇護系統第一、二階段，以及第三階段此二時期，以能夠主導英國是否配合上述歐盟政策的首相為主要研究對象。

1997 年後，Blair 政府持續縮減庇護尋求者的權利保障，不過，卻加入了對其具有保護性的《暫時保護指令》、《接收條件指令》、《難民資格指令》與《庇護程序指令》之中，此策略背後有三個考量。首先，透過支持英國在歐盟事務中的參與，對歐政策的決定權愈來愈集中於政府手中，首相決策權更因此得到加強。透過首相辦公室中的政策小組，首相與內閣成員之間有更緊密的連結，更能直接主導對歐決策 (Bulmer and Burch, 2006: 43)。其次，參與歐盟共同庇護系統之中，除了表達英國對參與歐盟整合的合作意願之外，更考量到共同標準背後帶來與他國責任分攤的利益，有利於英國達成減少庇護尋求者的目標，也符合社會大眾的期待 (Fella, 2006: 621-637)。最後，Blair 政府參與歐盟整合的對歐政策與英國深根蒂固的疑歐主義背道而馳，與 Blair 對歐政策相較，長期以來的疑歐主義使英國較傾向支持保守黨的對歐政策，尤其歐洲議題受到大多數英國公民關注的情況下，對工黨政府來說，在選舉中調整策略十分重要。為了獲取民意支持，工黨政府試圖減少與保守黨政策的差異，在支持英國參與歐盟整合的同時，政府亦強調在歐盟層次捍衛英國利益、主權的企圖，並在不違反歐盟規範的情況下，維持對外來移民嚴格的國內政策 (Consterdine and Hampshire, 2014: 275-296; Oppermann, 2008: 156-182)。Blair 一方面為擴張政府權力，提倡加入歐盟共同庇護系統的重要性，並在歐盟與國內仍維持強硬態度，訂定更為嚴格的庇護政策，以鞏固其國內支持度。




聯合政府執政後，政府亦延續過去欲減少庇護尋求者的態度，而不同於過去 Blair 政府較親歐的傾向，重回疑歐路線的英國拒絕加入 2011 年及 2013 年修訂的《接收條件指令》、《難民資格指令》與《庇護程序指令》。聯合政府中 Cameron 與自民黨達成的協議引起許多疑歐保守黨的不滿，為了安撫黨內情緒，Cameron 在其他政策領域受到疑歐保守黨議員的影響，維持嚴格庇護政策即為其中之一。配合政府不信任歐盟共同庇護系統的態度，除了國內的嚴格政策之外，英國亦選擇不參與共同庇護系統新修訂的指令之中（Bennister and Heffernan, 2014: 25-41）。

行為者權力之差異化增長對英國庇護政策歐洲化與否發揮一定的影響。在 Blair 政府執政時期，首相權力明顯透過政府在對歐政策上的討論提升，除了強調將在歐盟層次捍衛英國利益之外，Blair 政府在國內以嚴格的庇護政策安撫國內反對外來移民的聲音，因此產生一方面加入具保護性的歐盟指令，另一方面又訂定不利於庇護尋求者的國內政策之情況。Cameron 的保守黨執政時期，除了本身對參與歐盟指令的反彈之外，Cameron 另面臨黨內議員的不滿，為了執政的順利，Cameron 須服膺於黨內成員的意見，持續推出更嚴格的庇護政策，因此離歐洲化愈來愈遠。

伍、 學習

參考並整理 Checkel（1999：545-560）對於學習發生的環境，本文將考量以下三種情況，以判斷學習的發生，並依此分析學習對英國歐洲化的影響：一、國家面臨危機；二、國家與歐盟相互交流的頻率高低；三、決策者面臨反對外來移民意見的壓力大小。

從 1980 年代末開始至今，至英國申請庇護的難民愈來愈多，逐漸成為民眾認為對英國最重要的議題之一。申請庇護的人數在 2000 年代初達到高峰。即使設定將英國塑造為不利外來移民的目標、訂定相關政策，庇護尋求案件不僅為



英國帶來收容庇護尋求者及後續種族融合的社會成本，也使英國庇護制度效率不彰，甚至被濫用的情況層出不窮。增加的庇護尋求者及未達成目標的庇護政策為英國所面臨的危機情況，也是當時歐盟所面臨的問題，此情況下，使英國傾向尋求歐盟共同規範以解決問題（Geddes, 2003: 1-22）。在英國政府於 2002 年發布的白皮書中，倡議與歐盟其他成員國合作、並透過歐盟共同庇護系統提高國內政策管理效率的重要性，其轉化指令的目的更包含欲減少英國對庇護尋求者的相對吸引力，雖然指令中對庇護尋求者更具保護性，但若歐盟各國皆採納一致的標準，將英國考量為目的地的庇護尋求者將減少。在 2010 年後，雖然庇護申請不斷增加，但與 2000 年代初期 8 萬多名庇護尋求者相比，近年 2、3 萬的庇護尋求者數量對英國產生的危機壓力較小。

在英國與歐盟在庇護政策上的交流方面，除了在歐盟派駐代表、參與歐盟庇護支持辦公室之外，2000 年後，歐盟開始提倡「開放協調法」(Open Method of Co-ordination, OMC)，該機制旨在促進成員國之間自願性的合作，藉由設定共同目標與指標、國家根據自身經驗訂定政策、公告與傳播實務經驗，加強國家間的資訊交換，進而促進政策學習的發生，在移民與庇護政策領域，開放協調法提供英國與歐盟交流的機會。不過，實踐上，開放協調法適用於更軟性的議題，在邊境管制或庇護政策，一旦有國家因能力或意願為達成設定的目標，將影響其他國家在此領域交流、合作的意願（Collett, 2015: 10）。另外，Geyer 與 Mackintosh（2005：162-163）發現開放協調法對學習的效果不大，其效果仍仰賴國家決策者的決定。

從決策者面臨反對外來移民意見的壓力大小來看，長期以來，不論政治菁英或一般民眾，英國主流意見皆抱持著反對歐盟整合與減少外來移民的態度。不過，Blair 政府執政時期，透過宣稱在歐盟層次捍衛英國利益，加上首相決策權的集中，Blair 因而能夠克服國內反彈歐盟整合與庇護尋求者的聲音，使英國庇護政策在此時期持續歐洲化。在 Cameron 保守黨執政時期，直接面臨了黨內議員壓力，為了獲取支持，Cameron 選擇在國內採取更嚴格的庇護政策。



綜合上述三項條件，與歐盟的交流對英國的歐洲化與否影響最小，長期的難民危機與決策者面臨反對意見壓力的大小則對學習的發生產生影響。2000 年 代初期的難民危機促使英國 **Blair** 政府與歐盟以相同方式處理庇護尋求者，配合 **Blair** 決策權力的集中，及其在歐盟與國內欲捍衛英國利益的強硬態度，成功減小了其面臨對外來移民與歐盟整合的反對壓力，提升了學習的效果，政府於是得以在國內政策中納入歐盟相關規範、指令。在 **Cameron** 政府執政後，雖然亦面臨庇護尋求者的增加，但相對來說所面臨的危機壓力較小，同時，**Cameron** 面臨黨內議員與的直接壓力，使聯合政府不斷訂定不利於歐洲化的嚴格庇護政策。整體而言，國家面臨危機的情況影響英國加入歐盟共同庇護系統的意圖，而決策者所面臨的反對壓力大小則給予決策者機會去實踐該政策，學習的效果則在 **Blair** 政府執政時期較強。


第二節 丹麥案例



同樣由退出條款來看制度契合度，《愛丁堡協議》奠定了丹麥在四項領域不受歐盟法規拘束的權利，此項權利並在後續《阿姆斯特丹條約》與《里斯本條約》的議定書中不斷受到確認。相較於英國得隨時加入一項或多項司法與內政事務領域的歐盟規範之中，退出條款卻對丹麥的加入設下一定的條件，若丹麥決定加入一項或多項歐盟規範，將須一併加入過去其對司法與內政事務採取保留態度的規範之中。此外，丹麥憲法中規定，涉及交付主權的事務須由全民公投加以決定，增添了丹麥直接加入歐盟司法與內政事務規範的難度。因此，雖然丹麥得以擁有在司法與內政事務上的自主性，卻較英國無法更彈性的選擇加入歐盟所推出的措施之中，實踐上，丹麥直接被排除在歐盟共同庇護系統之外，如有需要，丹麥則透過與歐盟另訂協議來個別加入歐盟規範之中，如與歐盟簽署將丹麥納入都柏林系統的協議。

丹麥的庇護政策自 1983 年的《外國人法》對庇護尋求者權利保障達到高峰後，不斷以更嚴格的依親條件、縮減的社會福利減少庇護尋求者將丹麥視為目的地的可能，1986 年所修訂的《外國人法》更被視作當時歐洲對外來移民、庇護尋求者最嚴苛的法規，隨著後續法規更為限縮庇護尋求者的權利，丹麥庇護政策與 1999 年後歐盟共同庇護系統中，較具保護性的指令產生差距。歐盟共同庇護系統推出後，除了藉由與歐盟另訂協議所加入的都柏林系統，丹麥未參與其他指令、措施當中，即使在共同庇護系統的架構之外進行邊境管制、財政的合作，國內庇護政策的修訂與實踐不斷與歐盟指令互相抵觸。2011 年與 2013 年的指令在庇護尋求者權利保障的部分做出更細部的規範，更減小了丹麥庇護政策與歐盟庇護系統間的政策契合度，丹麥亦延續過去政策，拒絕加入更為新修訂的三項指令。

制度契合度與政策契合度提供本文了解丹麥不採納歐盟共同庇護系統的原



因。根據制度契合度，退出條款直接將丹麥排除在司法與內政事務之外，且對丹麥的加入設下條件，不過，在歐盟共同庇護系統方面，丹麥仍在都柏林系統的規範上願意與歐盟另訂協議，顯示制度的困難並未完全主導丹麥是否加入該系統當中，丹麥選擇以協議方式加入都柏林系統，而不願以此方式加入共同庇護系統下的指令，其決定仍待其他因素解釋。政策契合度則呈現出丹麥庇護政策與歐盟共同庇護系統的低度的一致性，然而，除了欲避免調適成本之外，丹麥長期以來設定減少庇護尋求者的目標及其背後的考量亦應受到重視。因此，透過五項中介因素，本文將進一步探討影響丹麥不斷邁向「不」歐洲化之背後原因。

壹、 多重否決點

根據丹麥憲法，政策或法案由行政部門擬定後，須向國會進行報告並交付表決，因此，包含《外國人法》在內的庇護法案以及是否加入歐盟共同庇護系統的決定亦由政府提案，並在國會受到審查，若無法獲得國會多數的同意，該決策將無效力。在丹麥，負責對歐政策的部門為外交部（Ministry of Foreign Affairs），而負責訂定庇護政策的行政部門歷經多次變動。難民、移民與整合部（Ministry for Refugees, Immigrants and Integration, INM）於 2001 年設立以負責相關業務，2011 年，隨著國會中的政黨輪替，難民、移民與整合部被廢除，在 2011 年至 2015 年間，庇護政策中的各項環節分別交由孩童與教育部（Ministry of Children and Education）、社會事務與整合部（Ministry of Social Affairs and Integration）、就業部（Ministry of Employment）、司法部（Ministry of Justice）所負責，2015 年後，移民、整合與住房部（Ministry of Immigration, Integration and Housing, UIBM）成立，重新整合規劃移民政策所需的資源。為了監督與審查行政部門所提出的草案，丹麥國會中有許多與政府部門相應的委員會，除了相關難民、庇護政策之委員會之外，歐洲事務委員會（European Affairs Committee）

自 1973 年成立以來對丹麥的對歐政策發揮影響力，尤其 2006 年後，丹麥更規定政府與歐盟談判前必須獲得該委員會的授權，以確立丹麥的立場。

委員會與國會監督的政治體制確保丹麥的移民、對歐政策在國會多數的接受範圍之內，政府雖然扮演法案撰寫的角色，其後的通過與修正仍須獲得國會的支持，顯示國會在決策過程中對行政部門的否決權利。在丹麥，少數政府的常態更使行政部門的決策權受到限制。自 1945 年以來至 2015 年，36 次的國會大選中，有 32 次是由國會佔據少數的一個或多個政黨組成少數政府，在決策權與人事權上，政府除了必須與一同組閣的政黨分享權力之外，國會中的劣勢使其亦須考量未參與組閣的其他政黨，即其他政黨雖未參與政策的研議，仍可以透過國會監督、投票批准等過程對丹麥的最終決策發揮影響力 (Damgaard and Jensen, 2005)。

少數政府的狀況及國會的角色提升了政黨政治在丹麥決策過程中的重要性，當聯盟的政黨數量及愈少、聯盟在國會中的席次愈多，代表否決點數量的減少，反之，進行聯盟的政黨將面臨來自政府內與國會的挑戰。2001 年後，自由黨 (Venstre; Denmark's Liberal Party) 的獲勝翻轉了 1993 年以來由社會民主黨 (Social Democrats) 領政的現象，雖然社會民主黨為選舉中第二大黨，其過去合作的小黨卻在此次選舉中表現不佳。因此，獲得 31.2% 席次的自由黨與獲得 9.1% 席次的保守人民黨 (Conservative People's Party) 組成中間偏右的聯合政府，另外，在國會中有亮眼成績的丹麥人民黨 (Danish People's Party) 雖未加入組閣，卻表達對聯合政府的支持，挾其支持，聯合政府在實踐上擁有國會中的絕對多數，此多數從 2001 年後一直維持至 2011 年的國會大選。隨著自由黨與保守人民黨的支持率降低，2011 年的大選中，由社會民主黨、社會人民黨 (Socialist People's Party) 與社會自由黨 (Danish Social Liberal Party) 組成三黨聯合政府，加上紅綠聯盟 (Red-Green Alliance) 的支持，此中左聯盟在國會中形成微弱的絕對多數。

由丹麥政黨政治的發展，可以看出國會大致由中間偏右、中間偏左政黨組

成兩大聯盟，整體而言，相較於英國權力集中且兩黨輪替的情況，擁有對決策有影響力的國會且多黨制的丹麥被視為否決點較多的國家。不過，否決點數量較多僅顯示丹麥決策過程中，決策者須將其他否決點的意見納入，影響丹麥「去」歐洲化過程的原因仍端視否決點所持的立場與競合，因此，影響政黨間競合的文化及其他因素將進一步在本文後續進行探討。

貳、 中介正式制度

雖然行政部門歷經多次更迭，長期以來，庇護政策主要由丹麥移民局負責執行，包含與庇護尋求者面談、提供住宿、決定庇護尋求者是否符合難民資格、以及其他相關受教、依親等許可。除了丹麥移民局之外，難民上訴委員會及丹麥難民委員會（Danish Refugee Council）亦在執行政策中扮演關鍵的角色。當庇護申請被移民局認定不符難民或「依事實認定之難民」地位而遭受拒絕，該申請將直接送至難民上訴委員會進行審理，難民上訴委員會所做的決定為最終決定。丹麥難民委員會早在 1956 年成立，為一非政府、非營利之私人機構，旨在提供庇護尋求者與難民教育、食物、庇護所等生活必須品，致力降低區域衝突並協助當地政府建立保障庇護尋求者與難民的機制。在丹麥庇護申請的流程中，若移民局斷定庇護案件為「毫無根據」的申請，將交由丹麥難民委員會做進一步的審核，若委員會與移民局的意見不同，該申請將被退回重新審理；若委員會與移民局意見一致，則該申請案件將因被移民局拒絕而直接送至難民上訴委員會。


實踐上，作為庇護政策的執行機關，移民局阻礙了丹麥歐洲化的過程。由於丹麥庇護政策不斷緊縮依親條件與社福權利，將丹麥塑造為不利庇護的國家，更在許多規範上直接與歐盟共同庇護系統相左，不同於三步驟框架中，專責機構的存在將導致歐洲化的假定，庇護政策專責機構的存在反而提供了丹麥「不」歐洲化的資源。



參、 政治與組織文化

在丹麥，移民與庇護議題於 1990 年代末期開始發酵，隨著愈來愈多庇護尋求者——而非移工——移入丹麥，期待能減少庇護尋求者數量的丹麥不斷推出更為限制性的措施。根據國際社會調查計畫（International Social Survey Programme, 2003: 114; 2013: 122）的資料，2003 年，僅 9.8% 支持外來移民的增加，約 51.3% 的丹麥民眾希望減少外來移民的數量，其中，過半數認為外來移民應該被「大量」地減少。至 2013 年，仍有 43% 的民眾希望減少外來移民，僅 11.9% 認為外來移民數量應該增加，甚至，問卷詢問民眾是否認同政府應對非法移民採取更為嚴格的措施時，在 71.7% 表達同意的民眾中，將近 65% 的民眾表達「非常同意」（agree strongly）的傾向。另外，社會普遍將外來移民與負面形象做連結，舉例而言，同樣根據國際社會調查計畫，2003 年，有 72.6% 的民眾認為外來移民將導致更高的犯罪率，至 2013 年仍有 63.4% 的民眾抱持此看法。

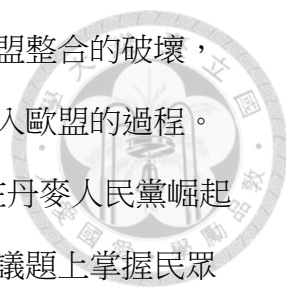
丹麥的排外態度主要來自於兩方面。首先，強烈的國家認同感提升外來移民進入、融合進丹麥社會的困難。丹麥是一個具有高文化同質性的社會，超過 80% 的丹麥人口屬於北歐人種，且亦有超過 80% 的人口屬於丹麥國教會（Danish National Church；丹麥福音路德教會）的成員。幾乎所有丹麥人皆以丹麥語為日常用語，丹麥語亦被視為判斷具有國家認同感的指標性特徵。語言、宗教文化與政治形態形塑丹麥文化的核心價值，增加了民眾對丹麥的認同感，尤其，基督新教的宗教信念為影響丹麥無法接納外來移民的重要因素。多數外來移民與庇護尋求者多信仰伊斯蘭教，除了在許多價值與丹麥國教會相牴觸之外，伊斯蘭教信仰與丹麥世俗主義的理念大相逕庭。在外來移民與丹麥所持觀念不同的情況下，丹麥民眾傾向將外來移民視作「他者」，與丹麥認為外來移民、庇護尋求者將威脅國家認同的理念習習相關（Storm, 2011: 75-96; Jensen, 2008: 389-409; Mouritsen and Olsen, 2013: 691-710）。再者，雖然丹麥作為福利國家，卻認為外



來移民、庇護尋求者對丹麥的福利體系造成負擔，在 2003 年的調查中，多數民眾認為政府花費太多成本協助外來移民，而 2016 年 8 月由調查機構 IPSOS-Mori (2016) 所做的調查中，除了顯示丹麥擔心國家花費太多預算照顧難民之外，難民對國內社福系統造成的壓力也是丹麥最關心的難民議題之一。2001 年的 911 事件及丹麥人民黨的論述也是推動丹麥排外情緒的動力，911 事件後，庇護尋求者、難民對國家的威脅引起丹麥的關注，尤其助長了丹麥人民黨的支持率，在丹麥人民黨的推波助瀾下，減少外來移民社會福利、維護丹麥國家認同與文化一致性等論述被加強。

與英國相同，丹麥對於涉及主權移轉的歐盟整合過程抱持反對的態度。在歐盟整合條約簽署過程中對丹麥的讓步即展現此文化，馬斯垂克條約遭遇丹麥公投反對，直到與歐盟協調在貨幣、公民身份、國防、司法與內政事務四個領域的保留權利後，才獲得丹麥民意支持。2003 年與 2013 年的民調中，分別有 57.5% 與 52.1 的民眾認為國際組織削弱太多國家主權，2015 年，針對是否在司法事務取消現行完全退出的制度、採取如英國可以選擇性參與的退出條款，丹麥以 53% 比 47% 否決此提案，再度顯示丹麥不願參與歐盟整合的態度。丹麥疑歐主義的文化同樣來自國家認同的觀念，在丹麥的政治文化中，「國家」與「民族」緊緊相連，國家的存在為民族、社會及其文化價值所服務，其憲法中，規範涉及國家主權之事務須經公投決定的設計即體現此精神。對於丹麥來說，歐盟整合與伴隨的主權讓渡的過程挑戰了國家與社會之間的連結 (Larsen, 1999: 451-483)。

排外與反對歐盟整合的態度影響丹麥的政府態度及政黨政治。針對移民與庇護議題，丹麥的政黨光譜大致可以依據「左」、「右」派進行區分，左派的社會民主黨、社會人民黨、社會自由黨與較極端的紅綠聯盟較為關注外來移民獲得社會福利的權利，右派的自由黨、保守人民黨、自由聯盟黨以及較激進的丹麥人民黨致力於建立管制性的措施，力求將丹麥塑造為不利外來移民、庇護尋求者的國家。針對歐盟整合，丹麥政黨支持、反對的態度則未依循上述方式區




分，採取極端立場的紅綠聯盟與丹麥人民黨反對國家主權受歐盟整合的破壞，較為溫和的社會民主黨、自由黨、保守人民黨等則支持丹麥融入歐盟的過程。從 1990 年代末開始，丹麥國內對庇護議題的關注不斷上升，在丹麥人民黨崛起並不斷強調外來移民與歐盟整合的負面影響的情況下，為了在議題上掌握民眾支持度，不論右派或左派的政黨皆調整倡議的政策，朝向限縮庇護尋求者權利的方向發展。2001 年的國會大選後，自由黨、保守人民黨組成聯合政府，加上丹麥人民黨的支持，在國會中形成絕對多數。聯合政府本身即抱持與丹麥政治文化相符的排外主義，倡議對外來移民設下更嚴格的限制，雖然政府支持歐盟整合，不過，配合丹麥人民黨與主流的疑歐主義文化，政府亦表達反對丹麥參與歐盟共同規範的態度，強調共同政策將危害丹麥對其移民、庇護政策的自主性。另外，由於國會中社會民主黨的劣勢，聯合政府更能順利地設立愈趨嚴格的庇護政策（Adler-Nissen, 2008: 94）。2011 年，長期以來的中間偏右政黨聯盟失去國會中的優勢，政府由社會民主黨所帶領的中左聯盟的多數取代，雖然執政黨傾向支持歐盟整合與接納外來移民，不過，由於仍受限於反對加入歐盟規範與排外的政治文化，欲鞏固民意支持度，丹麥仍選擇不參與司法與內政事務的歐盟共同政策，並在國內延續過去以減少外來移民、庇護尋求者為目的的政策（Keith and McGowan, 2014: 18）。

整體而言，強烈的國家認同為丹麥欲捍衛主權與持排外立場的根源。不論是面對歐盟共同庇護系統第一、二階段中的指令，以及第三階段中修訂的指令，政治文化促使丹麥選擇不參加其中，更在國內採取更為嚴格的庇護政策，尤其，在中左聯盟執政時期，更可以看出政治文化對決策者所發揮的影響。

肆、 行為者權力之差異化增長

針對歐盟共同庇護系統第一、二階段以及第三階段，此二時期中，主導丹麥不斷邁向「不」歐洲化的執政聯盟為本節主要的研究對象。



在丹麥國會中，常見組成政府以及國會中絕對多數的聯盟為以自由黨為首的中右聯盟及以社會民主黨為首的中左聯盟，聯合政府的執政能力即端視執政黨與其聯盟政黨的配合程度。2001 年至 2011 年期間，執政的自由黨—保守人民黨政府加上丹麥人民黨在國會的配合，主導丹麥對歐盟共同庇護系統的態度與國內的庇護政策。其中，丹麥人民黨以國會第三大政黨，加上不斷成長的支持度，對政府的庇護政策產生影響。1995 年，自由黨的政黨政策綱領仍關注對外來移民、庇護尋求者的權利，不過，至 2006 年，自由黨則轉為重視外來移民對丹麥文化、社會的貢獻，而非單純保障其權利。在國會中，自由黨、保守人民黨需聯合丹麥人民黨才得以獲得絕對多數、排除社會民主黨及其聯盟在國會中的阻撓，丹麥人民黨的理念因此受到政府的支持。在庇護議題上，丹麥人民黨認為移民政策屬於國內事務，丹麥的庇護政策不應受限於超政府組織訂定的規則，其影響力使丹麥堅持置外於歐盟共同庇護系統的指令，以及在國內訂定縮減庇護尋求者權利的政策（Green-Pedersen and Odmalm, 2008: 367-381; Adler-Nissen, 2008: 94）。

2011 年的國會大選後，由以社會民主黨為首的中左聯盟取得國會中的絕對多數。執政聯盟普遍關注庇護尋求者的權利保障，且除了紅綠聯盟之外，聯盟政黨皆採取支持歐盟整合的立場，不過，即使受到執政聯盟中社會自由黨與紅綠聯盟的反對，政府仍承諾將收緊庇護法規以減輕丹麥的負擔，也表達在移民政策方面，持續退出歐盟共同政策的決定，顯示政治文化在此時期對政府的影響力（Thorning-Schmidt, 2014）。

檢視執政聯盟中主要政黨的行為，可以發現行為者權力之差異化增長對 2000 年代初期丹麥政府的選擇有所影響，為了掌握穩定的國會支持，自由黨更須採取與丹麥人民黨一致的立場。不過，政治文化的影響仍貫穿丹麥對庇護政策的決策，中右聯盟政府即抱持著減少外來移民、縮減其權利的態度。在中左聯盟執政時期，行為者權力之差異化增長的影響尤其薄弱，更凸顯出政治文化作為影響丹麥「不」歐洲化的重要性。



伍、學習

同樣以國家面臨的危機情況、國家與歐盟交流頻率以及決策者面臨反對外來移民意見作為衡量學習效果的指標，首先，與英國相同，在歐盟中，丹麥雖對司法與內政事務沒有否決權利，仍積極參與歐盟關於此領域的討論，2000年後，丹麥同樣被納入開放協調法的架構之下，不過，在移民、庇護等涉及國家主權的議題上，國家本身考量的影響更凌駕於其與歐盟交流的頻率之上，因此本文將聚焦於國家所面臨的危機情況及決策者面臨的反對壓力此二指標上，來衡量學習的效果（Collett, 2015: 10）。

隨著庇護人數在 1990 年代末期不斷增加，加上丹麥人民黨的崛起及國會選舉過程中的炒作，如何處理庇護尋求者成為民眾最關心的議題。2011 年後，至丹麥尋求庇護的人數又急遽成長，移民議題仍為政府欲解決的當務之急。增加的庇護尋求者促使丹麥尋求相應的政策，在歐盟層次，丹麥以協議的形式參與都柏林系統之中，不過，丹麥對歐盟共同政策的參與亦僅限於此限制性的措施，針對歐盟共同庇護系統的指令，一方面，丹麥的退出條款使其直接被指令排除，且訂定共同標準的指令不符合丹麥希望以政府間而非超國家的形式與其他成員國合作的期待，另一方面，保障庇護尋求者權利的指令不符合丹麥欲減少其數量的目標，而使丹麥不願加入其中。隨著歐盟共同庇護系統指令的修改，對於庇護尋求者的保障更加完善，丹麥亦維持其退出的態度與愈加嚴格的國內庇護政策。從丹麥參與歐盟共同庇護系統的保留，可以看出此危機情況對丹麥歐洲化的效力仍有局限，雖然促使丹麥參與都柏林系統之中，但面臨與政策目標不符的指令，丹麥仍忠於捍衛國家主權與減少庇護尋求者的目標。

在決策者面臨的反對外來移民、歐盟整合之壓力方面，聯合政府所面臨的壓力最主要來自丹麥人民黨，以及支持縮減庇護尋求者權利、退出歐盟的民意。2001 年組成的中右聯盟政府更直接面對來自丹麥人民黨的壓力，由於在國會中

須仰賴丹麥人民黨才得以獲得絕對多數，聯合政府在移民議題上更依循丹麥人民黨的意見。2011 年的中左聯盟政府中，除在野的中右聯盟政黨——包含第一大黨自由黨及第三大黨丹麥人民黨——之外，社會民主黨面臨聯合政府內反對歐盟整合的紅綠聯盟之意見，另外，排外及疑歐的民意亦對聯合政府造成壓力，而使其持續採取退出歐盟共同庇護系統指令、收緊庇護規範的政策。

綜上所述，決策者面臨的壓力為學習效果中最具影響力的因素，不論中左聯盟政府或中右聯盟政府，皆面臨來自國會中以及政治文化的壓力，促使政府在庇護政策上持續「不」歐洲化的現象。

第三節 比較英國與丹麥



針對歐盟共同庇護系統下的《接收條件指令》、《難民資格指令》、《庇護程序指令》，英國參與了 2001 至 2005 年的舊有指令，不過，卻退出於 2011 年、2013 年分別修訂的三指令；不論舊有或新修訂的三指令，丹麥皆拒絕加入。在國內政策方面，兩國皆對庇護尋求者設下更為嚴格的政策，不過，雖然英國拒絕新修訂的三指令，其仍受到舊有三指令的拘束，因此，歐洲化的程度較丹麥為高。對此，透過契合度及五項中介因素，三步驟框架提供不同時期中，英國、丹麥庇護政策歐洲化與「不」歐洲化的解釋。

壹、 影響英國歐洲化之因素

在不同時期，各因素對英國歐洲化與否有不同的影響力（表 4-1）。退出條款為英國得以自由選擇加入、退出歐盟共同庇護系統的背景。在歐盟共同庇護系統發展第一、二階段時，面臨遽增的庇護申請，考量歐盟共同庇護系統能提升國內政策的處理效率及加強政府決策權力，配合當時英國政策與歐盟共同庇護系統無太大差異，Blair 政府對歐盟共同庇護系統採取開放的態度，雖然反外來移民與歐盟整合的態度仍主導英國的政治文化，Blair 集中的決策權與其政治論述克服了英國的疑歐主義，塑造了英國參與歐盟事務的機會，英國政府於是加入此時期的歐盟庇護規範當中，並透過中介正式制度加強歐洲化的程度。在歐盟共同庇護系統發展第三階段時，英國反外來移民與歐盟整合的文化又重新主導政府，聯合政府考量國內政策與新修訂之三指令的差距，加上 Cameron 面臨了黨內議員的壓力，使英國無意繼續參與歐盟共同庇護系統的三指令之中，並訂定更加嚴格的庇護政策，此情況下，英國庇護政策的歐洲化程度愈低，國內中介正式制度的缺漏亦使英國偏離歐洲化的軌道。



表 4-1 歐洲化三步驟框架影響力分析：英國案例*

	歐盟共同庇護系統 第一、二階段	歐盟共同庇護系統 第三階段
英國歐洲化狀況	參與三指令	不參與新修訂三指令
契合度	較高	較低
多重否決點	較少（單一政黨政府）	較多（聯合政府）
中介正式制度	存在	存在
政治與組織文化	與歐盟不符	與歐盟不符
行為者權力 差異化增長	（庇護政策歐洲化後） 預期決策能力將增加	（庇護政策歐洲化後） 預期決策能力將減少
學習	較強	較弱

資料來源：作者自製

* 灰底表示在各時期中，對英國歐洲化與否有影響的因素

從上述的分析，本文將進一步討論三點發現，以進一步釐清各項因素在英國歐洲化與否中的角色。首先，歐洲化三步驟框架所提出的因素不一定發揮預期的效果。三步驟框架預期「契合度及五項中介因素」與「歐洲化」之間有特定關聯，如「契合度愈高、否決點愈少、中介制度存在、文化愈相近、決策者預期權力增加、或學習效果愈強」，歐洲化愈容易發生。然而，在英國案例中，某些因素卻反過來引導英國進行「不」歐洲化的過程。舉例而言，英國國內存在負責處理庇護相關事務的中介正式制度，幫助英國在 2000 年代執行其所加入的歐盟指令、規章，雖然國內政策愈趨嚴格，但國內政策執行仍大致上符合歐盟共同規範。不過，2010 年後，隨著對庇護權利更為緊縮的政策加上制度疏漏，中介正式制度此時反而不利於英國的歐洲化，使英國與歐盟政策的差異愈來愈

大。

其次，因素有彼此影響的現象，如「多重否決點」與「學習」。「多重否決點」雖然僅由可能性解釋國家歐洲化與否的行為，但其影響了主導英國庇護政策歐洲化與否的其他因素。針對影響學習效果的「決策者面臨反對壓力之大小」，較少的否決點間接給予 Blair 機會克服國內反對外來移民與歐盟整合的聲音。另外，聯合政府較多否決點的結構促使 Cameron 帶領的保守黨須與自民黨分享權力，間接導致保守黨黨內議員的不滿，增加 Cameron 所面臨的反對壓力，並間接削弱學習的效果與決策者決定進行歐洲化的可能。

最後，各因素並非皆發揮一致的影響力。如 Tsebelis (2002: 34) 所述，多重否決點的制度結構僅展現國家是否進行歐洲化過程的可能性，而非直接指出國家歐洲化的傾向。尤其，雖然否決點的變化大致與英國歐洲化程度由高至低的情況相符，在聯合政府執政期間，導致國家「不」歐洲化的發生卻非來自自民黨的壓力，而是黨內壓力，顯示否決點在此階段中並未發揮效果。另外，Blair 政府執政時期，即使英國維持反對外來移民、歐盟整合的政治與組織文化，其仍有機會參與歐盟共同庇護系統之中，顯示政治與組織文化受到其他因素的壓抑。

整體而言，多重否決點僅呈現國家調適政策與否的可能性並間接影響英國的歐洲化。中介正式制度則僅作為協助政策執行的工具，在不同時期推動英國的歐洲化與「不」歐洲化。政治與組織文化僅能解釋英國在歐盟共同庇護系統第三階段的「不」歐洲化過程，無法解釋在共同庇護系統發展前期，英國選擇加入具保護性的指令的行為。而契合度、行為者權力之差異化增長及學習對英國庇護政策歐洲化程度由高至低的變化發揮的影響力最大，尤其決策者的考量影響決策的傾向，高契合度與較小的反對壓力則提供英國採納歐盟共同庇護系統的機會，反之，則成為英國進行歐洲化的阻礙。



貳、 影響丹麥「不」歐洲化之因素

根據三步驟框架的分析，影響丹麥「不」歐洲化傾向的原因如表 4-2 所示。除了行為者權力之差異化增長此項因素之外，不論在歐盟共同庇護系統第一、二階段或第三階段的時期，各項因素皆呈現一致的狀態。退出條款使丹麥直接被排除在歐盟共同庇護系統的指令之外，另外，由於涉及主權移轉之事務須交由全民公投決定，更加强了丹麥加入歐盟共同政策的難度。丹麥的庇護政策自 1983 年以來不斷朝向限縮庇護尋求者權利的方向邁進，亦由此產生出與歐盟共同庇護系統第一、二階段指令的差異，隨著庇護政策的發展，更與其後修訂的指令有更大差距，使丹麥更不願加入歐盟指令之中。國內反對外來移民與反對歐盟整合的政治文化亦為丹麥庇護政策「不」歐洲化的因素，更為阻擋其進行社會學習的反對壓力。中介正式制度的存在則執行了丹麥「不」歐洲化的庇護政策，加強其偏離歐洲化的軌道。此二時期中，不同之處在於執政聯盟是否抱持與政治文化相同的態度，在中右聯盟政府執政時期，其所持的立場與政治文化相符，更受到丹麥人民黨的影響，而設下嚴格的庇護政策；中左聯盟政府則較為重視庇護尋求者權利及支持參與歐盟合作，不過，由於仍受制於普遍排外與疑歐的聲浪而持續庇護政策的「不」歐洲化，顯示行為者權力之差異化增長在對丹麥庇護政策「不」歐洲化的影響力較小。

表 4-2 歐洲化三步驟框架影響力分析：丹麥案例*

	歐盟共同庇護系統 第一、二階段	歐盟共同庇護系統 第三階段
丹麥歐洲化狀況	不參與三指令	不參與新修訂三指令
契合度	低	低
多重否決點	多（3 黨聯盟）	多（4 黨聯盟）
中介正式制度	存在	存在

政治與組織文化	與歐盟不符	與歐盟不符
行為者權力 差異化增長	(庇護政策歐洲化後) 預期決策能力將減少	(庇護政策歐洲化後) 預期決策能力將增加
學習	弱	弱

資料來源：作者自製

* 灰底表示在各時期中，對丹麥歐洲化與否有影響的因素

根據丹麥經驗，本文同樣歸納出對三步驟框架各因素的三項發現：因素不一定發揮出框架所預期的效果、因素有彼此影響的現象、以及各因素影響力不一。首先，在丹麥案例中，契合度、多重否決點、政治與組織文化及學習此四項因素對丹麥「不」歐洲化的影響與三步驟框架的假設相符，不過，中介正式制度卻呈現出相反的效果。中介正式制度的存在給予決策者資源執行政策，但因該政策與歐盟共同庇護系統的落差，反而促進了丹麥「不」歐洲化的進展。

再者，「多重否決點」影響「學習」的效果，且此連結在中右聯盟政府執政時期較為強烈。影響學習效果的指標中，決策者面臨的壓力除了來自國內民意的反對之外，丹麥人民黨為國會中反對壓力的最大來源。由於丹麥人民黨躋身為聯盟中擁有否決權力的成員，決策者面臨的壓力尤為明顯。中左聯盟執政時期，社會民主黨面臨聯盟內反對外來移民、歐盟整合的壓力相對較小，顯示學習效果弱的因素來自於政治文化的壓力而非否決點。

最後，丹麥案例亦反映了各因素影響力不一的情況。雖然多重否決點的數量與丹麥「不」歐洲化的現象符合三步驟框架的預期，實際上，丹麥「不」歐洲化的現象並非由於否決點之間相互衝突，政治文化及聯盟政府本身排外的政治立場削弱了多重否決點對丹麥「不」歐洲化的影響力。此外，中左聯盟政府執政時期，雖然聯盟內其他政黨反對採行更嚴格的政策，社會民主黨仍服膺於國內主流的政治文化，顯示行為者權力之差異化增長受到政治文化的壓抑。

整體而言，多重否決點的效果受到政黨聯盟政治的影響而被削弱，行為者權力之差異化增長雖然在中右聯盟執政時期發揮效果，但在中左聯盟執政時期受到壓抑，顯示其並非主導丹麥「不」歐洲化過程的因素。長期影響丹麥「不」歐洲化過程的因素則包含負責提供執行政策所需資源之中介正式制度、低度的契合度、排外與疑歐的政治與組織文化、以及弱的學習效果，尤其，以政治與組織文化最為重要，中介正式制度僅配合執行訂定的政策，低度契合度及弱的學習效果則創造了不利於歐洲化的環境。

參、 比較英國與丹麥


整理本章對英國、丹麥庇護政策歐洲化的研究，在英國的歐洲化、丹麥「不」歐洲化背後，有發揮影響力的因素如表 4-3 中的記號所示。

表 4-3 歐洲化三步驟框架因素影響力整理：英國與丹麥案例

	英國	丹麥
契合度	V	V
多重否決點		
中介正式制度		V
政治與組織文化		V
行為者權力之 差異化增長	V	
學習	V	V

資料來源：作者自製。

英國自歐盟共同庇護系統推出以來，歷經了歐洲化與「不」歐洲化兩個過程，影響英國立場轉變的主要因素包含：契合度由高至低、決策者預期歐洲



化後決策能力增加與否、以及學習效果由強至弱等變化。歐盟共同庇護系統推出初期，學習效果中國家面臨增加的庇護尋求者提供英國尋求共同政策的誘因，低度的調適成本亦創造有利英國願意加入歐盟指令的環境，加入歐盟建制後，政府權力將增強的預期促使決策者有意願採納歐盟指令，藉由捍衛英國主權與提升管理效率的論述，決策者成功克服國內排外及疑歐的聲浪，促進了英國庇護政策進行歐洲化的過程。隨著國內庇護政策的收緊，英國與歐盟新修訂指令間的差距擴大，加入新修訂指令將更動既有政策的執行，加上此時期中，決策者面臨來自同黨議員反對移民之壓力，若不設下對庇護的嚴格條件，將無法獲得其在國會中的支持，因此，不加入歐盟指令及更限縮權利的庇護政策使英國制度與歐盟制度漸行漸遠。

丹麥則長期歷經「不」歐洲化的過程。影響其庇護政策的因素包含提供資源之中介正式制度、低度的契合度、排外與疑歐的政治與組織文化、以及弱的學習效果。國內制度與歐盟共同庇護系統指令的落差提升丹麥的調適成本，降低了丹麥歐洲化的意願，國內排外與疑歐的文化更主導了議題的方向，透過國會中的政黨與民意，為決策者帶來壓力，在中左聯盟執政時期此現象尤為明顯。而扮演中介正式制度角色的專責機構則提供執行政策的資源，促進丹麥庇護政策「不」歐洲化的發展。

從影響二國歐洲化程度的因素中，可以發現相同與相異之處。首先，在相同的部分，第一、中介正式制度雖然有發揮效果，但實際上，效果的方向端視國家政策而定，顯示其作為輔助的角色，而非主導國家歐洲化或「不」歐洲化的關鍵因素。第二、多重否決點僅能了解國家作成決策難易度的高低，無法直接影響國家歐洲化與否的過程。否決點少、權力集中的 Blair 政府執政時期，決策者的親歐決策及其背後的因素為導致英國採納歐盟共同庇護系統指令的真正原因。否決點多、權力分散的結構雖顯示決策者執行政策時必須考量其他否決點的支持與否，但不必然為國家「不」歐洲化的因素，在英國，Cameron 政府面臨的反對壓力並非直接來自與其聯合執政的自民黨，而是由聯合政府狀態間接

引起的黨內分歧。在丹麥，雖然中右聯盟中的丹麥人民黨為促使政府採納嚴格政策的因素之一，但政府本身所持理念即支持此類政策的實行；中左聯盟中，政府不顧聯盟中其他否決點的反對，仍實行符合政治文化的庇護政策。從英國與丹麥的案例，可以看出否決點並非影響國家歐洲化與否的原因。

在相異之處，第一、在英國與丹麥案例中，學習效果高低有所不同，為影響英國、丹麥是否進行歐洲化的因素。由於 Blair 政府執政時期決策權力的集中賦予決策者降低其面臨反對壓力的能力，決策者於是能夠加入歐盟指令當中；在丹麥，來自民意及國會中的反對壓力減弱學習的效果，創造不利於歐洲化的環境。此外，在英國與丹麥，決策者面臨之反對壓力大小皆為影響學習效果中的主要因素，不過，其來源不一。雖然在研究的時間範圍內，皆發現「多重否決點」藉由影響決策者面臨的反對壓力大小改變學習的效果，不過，其影響在英國較為一致，Blair 或 Cameron 政府執政時期否決點由少至多的變化，間接影響學習由強至弱的效果。在丹麥，由於國會中最大的反對勢力——丹麥人民黨——成為丹麥否決點結構中的一環，否決點與學習此二因素之間的連結在中右聯盟政府執政時期較為明顯，在中左聯盟政府執政時期，學習效果弱的原因來自於政治文化的壓力而非否決點，顯示丹麥政治文化對學習效果的影響力。

第二、不論政策契合度或制度契合度，丹麥庇護政策與歐盟共同庇護系統指令之間的契合度較英國庇護政策為低。在政策契合度上，由於共同庇護系統初期的三指令與英國國內政策差異小，轉化成本亦降低，提升英國進行歐洲化的意願；丹麥則因長期嚴格的庇護政策而與具保護性的契合度較低，加入歐盟指令之中將大幅改變國家政策。在制度契合度方面，英國與歐盟間的退出條款使英國得以自由選擇是否加入歐盟共同庇護系統之中，然而，丹麥與歐盟間的退出條款則規定丹麥一旦決定加入，須一併加入其他司法與內政事務之整合之中，除了將大幅影響丹麥的對歐政策、失去國內自主性之成本考量之外，制度上，丹麥須先獲得公民投票的同意，增加了丹麥加入歐盟共同庇護系統的難度。

第三、從影響英國與丹麥歐洲化程度的因素中，可以觀察到政治與組織文



化、決策者權力之差異化增長、學習「決策者面臨反對壓力大小」等因素展現不同強弱的效果。在英國，政治與組織文化長期維持反對外來移民與疑歐主義的態度，然而，卻無法解釋英國採納歐盟共同庇護系統前期指令的行為，影響英國參與及不參與歐盟指令的關鍵因素為決策者對於歐洲化後決策權力增長與否的考量，更進一步，其成功降低反對外來移民與歐盟整合的壓力，而使英國得以加入歐盟指令。而在丹麥，雖然採取對外來移民保護性的政策將鞏固社會民主黨在中左聯盟政府的決策能力，其仍選擇不加入歐盟共同政策之中，並持續實施與政治文化相符的政策。英國案例凸顯了決策者能動性能夠突破文化的限制，丹麥決策者則受制於文化而選擇不參與歐盟指令之現象。致使二國決策者有不同能動性之差異的關鍵，主要來自於二國退出條款，以及上述影響學習效果的否決點與二國政黨制度（Adler-Nissen, 2006; Hobolt and Klemmensen, 2005: 379-402）。英國退出條款為針對歐盟整合而設立，目的為賦予政府權力決定是否加入歐盟的特定政策，尤其英國否決點少、權力集中於行政部門與首相中的現象在 Blair 政府執政時期達到高峰，使政府有機會克服國會中的反對勢力，作出加入歐盟指令中的決策。相較於英國，丹麥的退出條款與公投規範則針對政府所設計，目的為凸顯民意之重要性與限制政府的自主性，防止丹麥進入歐盟整合的過程，且在多黨制的國會中，由於席次的些微變化將影響政府的組成，使政府更傾向回應民意的期待，此情況下，丹麥政府的自主性更受到民意與其排外、疑歐之政治文化的壓力，因此，丹麥拒絕加入歐盟共同庇護系統的三指令之中，更在庇護政策中設下更嚴格的規定。

綜上所述，英國與丹麥歐洲化程度的不同受到學習效果、契合度、以及政治與組織文化或決策者權力之差異化增長的影響。高的學習效果與高契合度創造有利於國家選擇歐洲化的環境，而國家中，政治與組織文化或決策者權力之差異化增長將進一步影響國家是否採納有利於歐洲化的政策，二者效果之強弱關係則與二國退出條款與政黨政治不同的發展相關。在中介正式制度方面，由於執行的政策內容不同，中介正式制度將可能加強歐洲化或「不」歐洲化的過

程，無法僅由其存在與否得知英國與丹麥之差別。而多重否決點僅呈現國家作成決策的難易度，亦無法由其多寡判斷國家將進行歐洲化或「不」歐洲化之過程。



第五章 結論

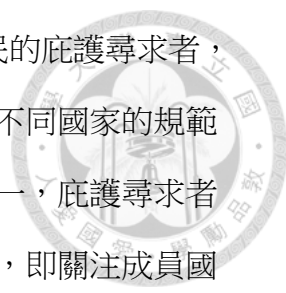


自 1990 年代以來，劇增的庇護申請一直是歐盟亟欲處理的問題。從歐盟庇護政策的發展，可以看出由政府間至超政府合作、由管制性至保護性的趨勢。

1990 年的《都柏林公約》為各國間互相訂定的條約，而非在歐洲共同體架構下的共同規範，後續歐盟所通過的倫敦決議及其他相關決議，雖然在歐盟架構下所提出，對於成員國僅具有建議性質而無拘束力。直到 1990 年代末，建立強制性共同規範的想法才被提出，歐盟共同庇護系統於是正式產生。歐盟共同庇護系統由規章與指令所構成，規章延續過去《都柏林公約》的原則，由《都柏林二號規章》、《都柏林三號規章》及歐洲指紋系統建構出「都柏林系統」，對處理庇護申請的責任歸屬建立判斷的優先順序與準則。指令則如《暫時保護指令》、《接收條件指令》、《難民資格指令》及《庇護程序指令》，分別規範庇護申請過程中，國家在不同方面須達成的最低標準，指令顯示了成員國雖須在國內達到指令規範，各國間卻不須有一致的庇護程序與認可標準。後續針對歐盟共同庇護系統的討論中，歐盟不斷強調統一各國庇護政策的必要性，顯示在歐盟庇護政策制度化後，未來邁向共同化的趨勢。

由都柏林系統開始發展的歐盟庇護政策目的為管理庇護申請應受理的國家，也避免庇護尋求者投機的狀況，配合「安全國家」、「毫無根據」的概念，成員國有機會拒絕庇護尋求者在其國內申請庇護。1999 年歐盟共同庇護系統推出後，除了程序性的規範，在規章及指令中皆承諾將保障庇護尋求者在庇護申請程序進行中，受教、工作、接受社會福利、人身自由、與家人團聚、司法救濟等權利。在 2011、2013 年新修訂的指令中，則進一步釐清概括性的規範，更細部地規範國家政策。

即使歐盟共同庇護系統設下共同標準，成員國的實踐仍然展現了政策不一、甚至違反規範的狀況。舉例而言，來自相同地區的庇護尋求者，仍可能因在不



同國家申請庇護而有不同的資格認定狀況，使被一國認可為難民的庇護尋求者，在另一國將被遣送回國。在庇護尋求者申請程序及待遇方面，不同國家的規範中，拘留庇護尋求者、發放工作許可、允許依親等判定標準不一，庇護尋求者的權利仍無法因歐盟共同庇護系統的推出得到保障。本研究中，即關注成員國在國內層次實踐歐盟政策不一致的情況，並由歐洲化研究的角度，試圖尋找背後的原因。

為更深入研究，本文揀選英國與丹麥為研究的案例，檢視其對歐盟共同庇護系統的回應。英國與丹麥皆擁有對司法與內政事務的退出條款，即二者被排除在相關歐盟措施之拘束力之外，對於國內庇護政策有其自主性，相較於其他成員國受到歐盟共同庇護系統規章與指令的拘束，英國與丹麥得自由決定國內政策是否依據歐盟規範進行修改，此情況下，其選擇加入歐盟措施與否的決定將不受到歐盟拘束力的影響，而更能得知背後影響因素的效果。

在國內庇護政策方面，英國與丹麥長期以來面臨不斷增加的庇護尋求者，皆設下減少庇護申請數量、促進庇護系統管理效率的政策目標。不過，面對歐盟共同庇護系統，二國仍有不同的回應。英國歷經歐洲化與「不」歐洲化兩種歷程，由於認為歐盟共同規範將有助英國降低對庇護尋求者的相對吸引力，英國有意在歐盟層次進行合作，於是加入了都柏林系統及各項指令之中，並依此轉化為國內立法，雖然依據減少庇護尋求者的目標，其國內政策對庇護申請設下嚴格的條件，實踐上也多做出對不利於庇護尋求者的解釋，然而，英國未直接違反歐盟共同庇護系統所訂定的標準。隨著其庇護政策愈趨嚴格，且選擇不加入 2011、2013 年新修訂的指令，英國的政策實踐逐漸與歐盟指令相悖，邁向「不」歐洲化的發展。在丹麥，長期嚴格的庇護政策使其離歐洲化愈來愈遠，面對歐盟共同庇護系統，除了都柏林系統之外，丹麥不參與其他指令之中，更不斷推出限縮庇護尋求者權利的措施。可以看出，兩國參與都柏林系統，不過致使二國展現不同歐洲化程度的政策在於，英國選擇受到歐盟共同庇護系統舊有指令的拘束，並進行國內政策的調適，即使不參與新修訂的指令，英國仍須

遵守舊有指令的規範；丹麥則始終不參與歐盟共同庇護系統的指令之中，更為嚴格的國內政策更拉開其與歐盟制度間的差距，因此，相較於英國，丹麥的歐洲化程度較低。

同樣擁有政策自主性，又發展不同的英國與丹麥，成為本文探討國家為何選擇歐洲化或「不」歐洲化原因的案例。為了了解影響二國歐洲化程度的原因，本文使用了歐洲化三步驟框架作為研究框架。歐洲化三步驟框架，結合理性選擇制度主義與社會制度主義、結構與能動性的觀點，藉由契合度、多重否決點、中介正式制度、政治文化、行為者權力之差異化增長、學習六個方面研究導致國家間歐洲化程度不一致的因素，提供本文探討英國、丹麥歐洲化及「不」歐洲化的過程。

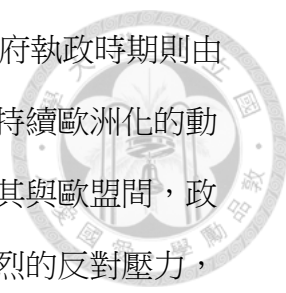
針對英國從加入歐盟共同庇護系統指令，至選擇不參與指令，並設下更嚴格庇護政策的轉變，研究發現契合度、學習及行為者權力之差異化增長此三項因素為影響英國歐洲化與否的因素。英國庇護政策與歐盟共同庇護系統指令在 2000 年代初並未有太大差別，提升英國加入指令的意願，隨著其庇護政策限縮庇護尋求者的權利，與歐盟指令間的差距加大，調適成本的增加使英國更不願加入其中。英國過去的庇護政策仍無法成功降低國內的庇護申請數，尤其，1990 年代末，至英國尋求庇護的人數急增，促使英國尋求歐盟層次的合作，配合 Blair 政府對於增加政府權力的期待及其克服反對壓力之能力，英國順利參與歐盟指令；相對來說，Cameron 政府間接因聯合政府結構的影響，面臨黨內議員的直接反對，降低庇護政策歐洲化的學習意願，另外，為了換取黨內支持，Cameron 政府必須尋求更嚴厲的庇護政策。

契合度及學習亦為影響丹麥「不」歐洲化過程的因素。針對歐盟共同庇護系統的指令，丹麥的退出條款提升其加入其中的成本，而在國內庇護政策的調適上，由於丹麥自 1983 年後即開始收緊庇護政策，至 1986 年，即成為歐洲庇護政策最為嚴格的國家，與後續對庇護尋求者愈來愈保護性的歐盟共同庇護系統指令有所差距，更降低丹麥進行調適的意願。在丹麥，決策者面臨國會中政

黨與民意反對外來移民與歐盟整合的聲浪，不利於學習效果的發生，而其面臨的反對壓力顯示其丹麥的政治與組織文化為另一影響其「不」歐洲化的因素。由國家認同而產生的排外情緒與疑歐主義為丹麥長期以來所持的立場，為丹麥不加入歐盟指令、設下不利庇護申請的條件，並因此朝「不」歐洲化邁進的根源。

由英國、丹麥案例檢視歐洲化三步驟框架的效力，首先，中介正式制度與多重否決點並非促成二國歐洲化程度不同的原因。不論在英國與丹麥，中介正式制度皆存在並提供資源執行政策，由於國家歐洲化與否仍端視政策與歐盟共同系統差異的程度，因此，無法由中介正式制度的存在與否得知英國、丹麥產生歐洲化差異的因素。在多重否決點方面，與英國相比，丹麥政府多由兩個以上政黨組成的情況顯示丹麥否決點較多、權力結構較為分散，其較低的歐洲化程度符合三步驟框架對於否決點結構與歐洲化的預期，然而，不論否決點的多寡，其僅呈現國家作成決策的難度，在 Blair 政府執政時期，英國歐洲化的原因來自英國加入歐盟共同庇護系統的意願及決策者克服反對壓力能力；Cameron 政府及丹麥的「不」歐洲化則來自黨內議員、執政黨本身態度、聯盟外其他政黨以及民意的壓力。雖然僅由否決點無法得知國家將進行歐洲化或「不」歐洲化的傾向，多重否決點的結構仍間接地影響學習的效果，在英國及丹麥中右聯盟政府執政時期，此影響尤為明顯。由於判斷學習效果的指標中，以決策者面臨反對壓力大小的指標對學習效果影響最大，在 Blair 政府時期，由於權力的集中，否決點的單一促使 Blair 有更多自主決定政策的空間，其面臨的反對壓力相對較小；在 Cameron 政府執政時期，則面臨由否決點增多而間接引起的黨內不滿，丹麥中右聯盟政府亦面臨來自聯盟內其他否決點——丹麥人民黨——的壓力，而弱化學習的效果。

其次，契合度與學習效果的不同有助研究理解英國、丹麥歐洲化程度不同的現象。不論政策或制度契合度，Blair 政府時期的英國庇護政策與歐盟共同庇護系統指令之間的契合度皆較高，且此時期除了處理庇護申請的危機之外，權



力的集中促使決策者有機會加入歐盟指令之中，在 **Cameron** 政府執政時期則由於庇護政策愈趨管制性，加上面臨黨內議員的壓力，降低英國持續歐洲化的動力。相對而言，丹麥長期嚴格的庇護政策及退出條款的制度使其與歐盟間，政策契合度與制度契合度較英國為低，加上國會中政黨、民意強烈的反對壓力，促成丹麥不斷「不」歐洲化的發展。

再者，決策者權力之差異化增長及政治與組織文化分別在英國、丹麥產生效果。在英國 **Blair** 政府執政時期，即使政治與組織文化抱持排外與疑歐的態度，**Blair** 仍加入歐盟指令之中，顯示決策者能夠克服與自身理念不符的政治文化；在丹麥中左聯盟執政時期，即使預期設立更保護性的庇護政策能夠鞏固執政聯盟的支持度，其仍採取與文化一致的政策，顯示政治與組織文化主導了丹麥「不」歐洲化的過程。決策者是否能克服學習因素中的反對壓力為造成二國差異之關鍵，而制度上，退出條款、否決點及政黨結構為賦予決策者克服壓力能力、或限制決策者的背後原因。根據丹麥憲法，欲改變丹麥的退出條款，由於涉及主權轉讓，因此需獲得全民公投的同意，提升丹麥進行歐盟整合的困難度。而英國兩黨制的結構使政府多由一黨即可組成，配合行政、立法部門之間的互動，在 **Blair** 政府執政時期，權力集中的現象尤為明顯，而使決策者有機會克服國內的政治與組織文化。在 **Cameron** 政府執政時期，決策者則間接因否決點的增加而面臨黨內議員的不滿，使決策者做出與英國文化相符的決策。相較於 **Blair** 政府執政時期單一政黨政府的狀態，丹麥政府則長期由多黨聯盟組成，聯盟政府不僅在國會中須考量議題受到的支持度多寡，各政黨亦更傾向關注民意的走向，而較英國更受制於國內文化。

由英國與丹麥案例，歐洲化三步驟框架中各因素的關聯可以以圖 5-1 呈現。在原先歐洲化三步驟框架中，將契合度作為獨立且優先適用的自變項，然而，本文研究中，發現契合度與其他中介因素可以共同看待，在階段上不需加以區別，並且，契合度與學習作為形塑有利於歐洲化的環境重要因素，提供國家進行歐洲化的背景與機會。否決點及政黨制度影響決策者的能動性，在多黨制、

權力較分散的結構中，決策者傾向遵循國家文化，國家是否反對外來移民與歐盟整合的政治文化為決定國家是否調適國家政策的關鍵因素；在權力較為集中的制度結構中，決策者的意願及能力則為判斷國家是否將加入歐盟制度中的主要焦點。待政策方向決定後，藉由中介正式制度加以執行，強化歐洲化或「不」歐洲化的結果。

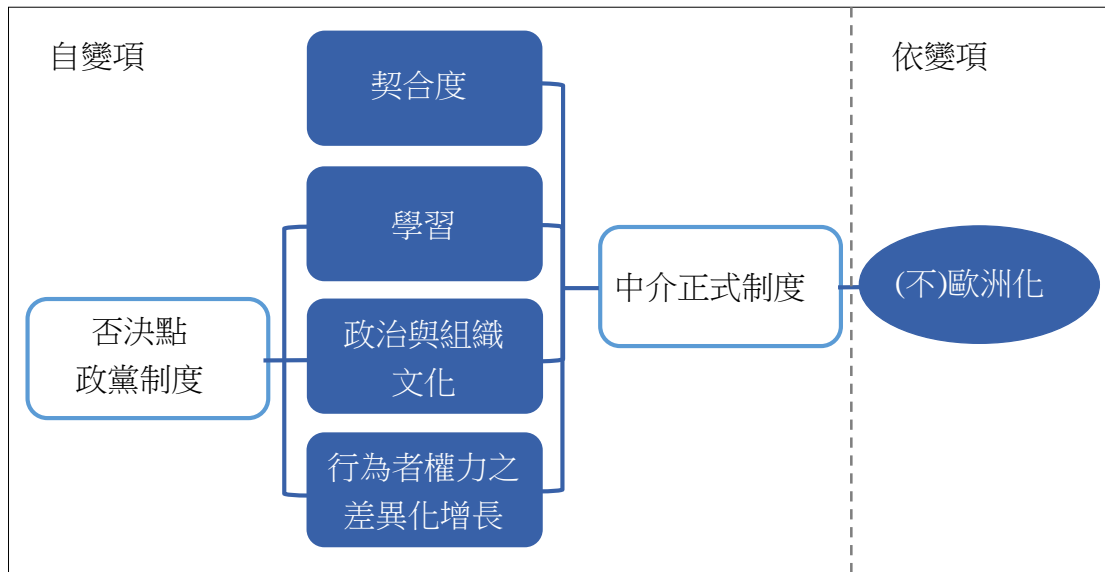
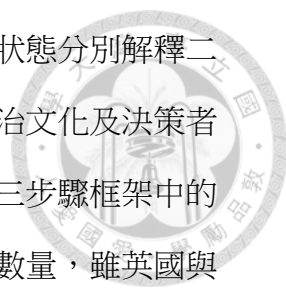


圖 5-1 歐洲化三步驟框架因素關聯圖：英國與丹麥案例

參考資料：作者自繪。

雖然研究英國、丹麥歐洲化與否的研究多以疑歐主義等政治文化解釋二國拒絕採納歐盟制度的行為，不過，本研究顯示，政治文化不必然為引導國家歐洲化或「不」歐洲化的因素，在特定的結構中，決策者的意願及是否能克服反對壓力的能力反而是關鍵。另外，國家與歐盟制度之間的相符程度，以及強的學習效果，為國家順利進行歐洲化創造有利的環境。根據上述研究，本文更全面性的了解促使歐洲化或「不」歐洲化發生的因素，以及影響這些因素效果的機制。雖然隨著歐盟整合的發展，各式政策不斷被納入共同化的範圍，在涉及主權的庇護領域，國家仍由於契合度及其他國內因素而不願加入其中。

利用歐洲化三步驟框架研究庇護政策之歐洲化仍有其侷限。在英國與丹麥



案例中，雖然可以透過三步驟框架中，同一因素、不同程度的狀態分別解釋二國歐洲化及「不」歐洲化之過程，如契合度及學習，然而，政治文化及決策者意願、能力分別在二國有不同顯著效果的情況，卻無法直接由三步驟框架中的否決點結構加以解釋。由於多重否決點僅涉及組成政府的聯盟數量，雖英國與丹麥中右聯盟政府中，決策者受到的反對壓力來自聯盟中的其他否決者，在丹麥中左聯盟執政時期，決策者所面臨的反對壓力卻非來自聯盟中的其他政黨。因此，欲解釋不同國家的歐洲化與否由不同因素主導的情況，需納入國家的政黨制度結構，在二國案例中，即為二黨制與多黨制之差別。

除了英國與丹麥之外，即使在受到歐盟共同庇護系統拘束的其他歐盟成員國，規章及指令的政策執行仍顯示各國的實踐並未完全達到統一，甚至未達到指令標準的情況。尤其近年面臨遽增的庇護尋求者，國家更以嚴格的態度執行國內庇護政策，更可能透過在歐盟層次的談判，將管制性的政策上傳成為歐盟共同政策的一環。在進一步的研究中，除了持續探討國家調適國內政策與否的原因之外，由於歐盟共同庇護系統的變化將影響國家與歐盟制度間的契合度、國家對歐盟政策的立場，因此，更應觀察其未來走向。而歐洲化的研究中，國家由下而上上傳有利於己的政策，此過程亦應受到關注，以更完整地了解國家間如何在庇護政策領域歐洲化的過程。雖然庇護政策的歐洲化不等同於歐盟整合，不過，探討國家願意調適國內政策與否、或上傳國家政策並改變共同政策的過程，將有助未來研究了解國家與歐盟的互動模式。



參考文獻



壹、中文部分

- 李政通，2012，〈歐洲化衝擊的差異：羅馬尼亞與保加利亞加入歐盟期間推動人權保障之進展比較〉，《歐美研究》，42(1)：167-219。
- 李靜慧，2006，《欲拒還迎－從歐洲化觀點看英國的歐元政策》，高雄：國立中山大學政治學研究所碩士學位論文。
- 吳志成、王霞，2007，〈歐洲化及其對成員國政治的影響〉，《歐洲研究》，4：38-52。
- 林伊凡，2014，《後里斯本條約時代之歐盟移民與庇護政策的變革與實施》，嘉義：南華大學歐洲研究所碩士學位論文。
- 施眉綺，2004，《邁向歐盟共同庇護政策》，新北：淡江大學歐洲研究所碩士學位論文。
- 陳雪琳，2010，《瑞典之歐洲化研究：以就業與外交政策為例》，台北：國立台灣大學政治學系碩士學位論文。
- 黃偉峰，2011，〈論歐洲化課題之各類研究取向及其限制〉，《歐美研究》，41(2)：393-463。
- 黃偉峰主編，2012，《歐洲化之衝擊》，台北：五南圖書出版股份有限公司。
- 黃琛瑜，2011，〈歐洲化與英國中央政府：布萊爾政府個案研究〉，《歐美研究》，41(2)：465-495。
- 黃愛嬪，2008，《歐盟移民政策對西班牙移民政策之影響(1986-2007)》，新北：淡江大學歐洲研究所碩士學位論文。
- 葉至誠、葉立誠，2000，《研究方法與論文寫作》，台北：商鼎文化。
- 楊三億，2011，〈捷克入盟前環境政策之歐洲化學習過程〉，《歐美研究》，41(2)：643-672。
- 劉一龍，2008，〈從「羅馬條約」論歐洲移民政策的演進與啟示〉，《社區發展

季刊》，123：146-159。

盧倩儀，2011，〈菁英—公民的「歐洲化」斷層〉，《問題與研究》，50(2)：35-73。

鍾志明，2015，〈德國處理難民問題之政策分析〉，《全球政治評論》，52：11-16。

蕭俐俐，1996，《國際法上難民保護制度之研究》，台北，中國文化大學法律學
研究所碩士學位論文。

魏庭楨，2006，《歐洲聯盟難民庇護政策之研究》，台北：國立台灣大學政治學
系碩士學位論文。

藍玉春，2011，〈歐洲化對法國的衝擊與調整〉，《歐美研究》，41(2)：497-545。

貳、西文部分


Adler-Nissen, Rebecca. 2006. "The diplomacy of opting out: Ambiguous attempts at avoiding Europeanization." Paper presented at the British International Studies Association Annual Conference 2006, December 19, Cork, Ireland.

Adler-Nissen, Rebecca. 2008. "Organized Duplicity? When States Opt Out of the European Union." In *Sovereignty Games: Instrumentalizing State Sovereignty in Europe and Beyond*, eds. Rebecca Adler-Nissen and Thomas Gammeltoft-Hansen. NY: Palgrave Macmillan, 81-104.

Adler-Nissen, Rebecca. 2009. "Behind the scenes of differentiated integration: circumventing national opt-outs in Justice and Home Affairs." *Journal of European Public Policy* 16(1): 62-80.

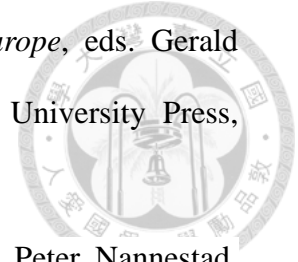
Adler-Nissen, Rebecca and Thomas Gammeltoft-Hansen. 2010. "Straitjacket or Sovereignty Shield? The Danish Opt-Out on Justice and Home Affairs and Prospects after the Treaty of Lisbon." In *Danish Foreign Policy Year Book 2010*, eds. Nanna Hvidt and Hans Mouritzen. Copenhagen: Danish Institute For International Studies, 137-162.

- Alderson, Kai. 2001. "Making Sense of State Socialization." *Review of International Studies* 27(3): 415-433.
- Alecu de Flers, Nicole and Patrick Müller. 2010. "Applying the Concept of Europeanization to the Study of Foreign Policy: Dimensions and Mechanisms." Paper presented at the GARNET Conference 2010, April 20, Brussel.
- Arnall, Anthony and Damian Chalmers. 2015. *The Oxford Handbook of European Union Law*. Oxford: Oxford University Press.
- Bache, Ian. 2008. *Europeanization and Multilevel Governance: Cohesion Policy in the European Union and Britain*. Maryland, MD: Rowman & Littlefield.
- Bale, Tim. 2009. *Immigration and Integration Policy in Europe: Why Politics – and the Centre-Right – Matter*. London: Routledge.
- Beichelt, Timm. 2008. "Dimensions of Europeanization." In *Europeanization: D' Ouest en Est*, eds. Francois Bafoil and Timm Beichelt. Paris: Harmattan, 1-14.
- Bendixen, Michala Clante. 2015. "34 Asylum Tightenings Bring Denmark to the Bottom." In <http://refugees.dk/en/news/2015/november/34-asylum-tightenings-bring-denmark-to-the-bottom/>. Latest update 15 September 2016.
- Bennister, Mark and Richard Heffernan. 2011. "Cameron as Prime Minister: The Intra-Executive Politics of Britain's Coalition Government." *Parliamentary Affairs* (2011): 1-24.
- Bennister, Mark and Richard Heffernan. 2014. "The Limits to Prime Ministerial Autonomy: Cameron and the Constraints of Coalition." *Parliamentary Affairs* 68: 25-41.
- Blick, Andrew. 2012. *Neither in nor out: Coalition policy in the EU Area of Freedom, Security and Justice*. London: Federal Trust for Education and Research.

- 
- Bloch, Alice. 2000. "A New Era or More of the Same? Asylum Policy in the UK." *Journal of Refugee Studies* 13(1): 29-42.
- Bolt, David. 2016. *An Inspection of Asylum Casework March-July 2015*. London: Independent Chief Inspector of Borders and Immigration.
- Börzel, Tanja. 1999. "Towards Convergence in Europe? Institutional Adaptation to Europeanization in Germany and Spain." *Journal of Common Market Studies* 37(4): 573-596.
- Börzel, Tanja. 2002. "Pace-Setting, Foot-Dragging, and Fence-Sitting: Member State Responses to Europeanization." *Journal of Common Market Studies* 40(2): 193-214.
- Börzel, Tanja. 2005. "Europeanization: How the European Union Interacts with its Member States." In *The Member States of the European Union*, eds. Simon Bulmer and Christian Lequesne. Oxford: Oxford University Press, 45-69.
- Börzel, Tanja and Thomas Risse. 2000. "When Europe Hits Home: Europeanization and Domestic Change." *European Integration Online Paper* 4(15): <http://eiop.or.at/eiop/pdf/2000-015.pdf>.
- Börzel, Tanja and Thomas Risse. 2003. "Conceptualizing the Domestic Impact of Europe." In *The Politics of Europeanization*, eds. Claudio Radaelli and Kevin Featherstone. Oxford: Oxford University Press, 57-82.
- Brochmann, Grete and Sandra Lavenex. 2003. "Neither in nor out: the impact of EU asylum and immigration policies on Norway and Switzerland." In *Migration and the Externalities of European Integration*, eds. Sandra Lavenex and Emek Uçarer. Maryland, MD: Lexington Books, 55-74.
- Buller, Jim. 2004. "The Disadvantages of Tying One's Hand: Towards an Understanding of the Controversial Nature of Europeanization in the Area of British Monetary Policy." Paper Presented at the "Britain in Europe and Europe

in Britain: the ‘Europeanization’ of British Politics” Conference, 16 July, Sheffield, UK.

- Bulmer, Simon and Martin Burch. 2001. “The ‘Europeanisation’ of central government: the UK and Germany in historical institutionalist perspective.” In *The Rules of Integration: Institutional approaches to the study of Europe*, eds. Gerald Schneider and Mark Aspinwall. NY: Manchester University Press, 73-96.
- Bulmer, Simon and Martin Burch. 2005. “The Europeanization of UK Government: From Quiet Revolution to Explicit Step-Change?” *Public Administration* 83(4): 861-890.
- Bulmer, Simon and Martin Burch. 2006. “Central Government.” In *The Europeanization of British Politics*, eds. Ian Bache and Andrew Jordan. Hampshire: Palgrave Macmillan, 37-51.
- Caporaso, James. 2007. “The Tree Worlds of Regional Integration Theory.” In *Europeanization: New Research Agenda*, eds. Paolo Graziano and Maarten Vink. NY: Palgrave Macmillan, 23-34.
- Caporaso, James and Joseph Jupille. 2001. “The Europeanization of Gender Equality Policy and Domestic Structural Change.” In *Transforming Europe: Europeanization and domestic change*, eds. Maria Cowles, James Caporaso, and Thomas Risse. NY: Cornell University Press, 21-43.
- Checkel, Jeffery. 1997. “International Norms and Domestic Politics: Bridging the Rationalist-Constructivist Divide.” *European Journal of International Relations* 3(4): 473-495.
- Checkel, Jeffery. 1999. “Social construction and integration.” *Journal of European Public Policy* 6(4): 545-560.
- Checkel, Jeffery. 2001. “Constructing European Institution.” In *The rules of*



- integration: institutionalist approaches to the study of Europe*, eds. Gerald Schneider and Mark Aspinwall. Manchester: Manchester University Press, 19-39.
- Christoffersen, Henrik, Michelle Beyeler, Reiner Eichenberger, Peter Nannestad, and Martin Paldam. 2014. *The Good Society: A Comparative Study of Denmark and Switzerland*. Heidelberg, Berlin: Springer.
- Clayton, Gina. 2010. *Textbook on Immigration and Asylum Law*. NY: Oxford University Press.
- Collett, Elizabeth. 2015. *The development of EU policy on immigration and asylum: Rethinking coordination and leadership*. Brussels: Migration Policy Institute Europe.
- Consterdine, Erica and James Hampshire. 2014. "Immigration Policy under New Labour: Exploring a critical juncture." *British Politics* 9(3): 275-296.
- Cowles, Maria, James Caporaso, and Thomas Risse. 2001. "Europeanization and Domestic Change: Introduction." In *Transforming Europe: Europeanization and domestic change*, eds. Maria Cowles, James Caporaso, and Thomas Risse. NY: Cornell University Press, 1-20.
- Crawley, Heaven. 2005. *Evidence on Attitudes to Asylum and Immigration: What We Know, Don't Know and Need to Know*. Oxford: Centre on Migration, Policy and Society.
- Daddow, Oliver. 2011. "Margaret Thatcher, Tony Blair and the Eurosceptic Tradition in Britain." *The British Journal of Politics and International Relations* 15: 210-227.
- Damgaard, Erik and Henrik Jensen. 2005. "What Makes a Parliament Strong? The Danish Case." Paper presented at the ECPR Joint Sessions of Workshops, April 14-19, Granada, Spain.

- Dimitrova, Antoaneta and Bernard Steunenberg. 1999. "The Search for Convergence of National Policies in the European Union: An Impossible Quest?" *European Union Politics* 1(2): 201-226.
- Dowding, Keith. 2013. "The Prime Ministerialisation of the British Prime Minister." *Parliamentary Affairs* 66: 617-635.
- Duina, Francesco. 1997. "Explaining Legal Implementation in the European Union." *International Journal of the Sociology of Law* 25: 155-179.
- Dyson, Kenneth and Kevin Featherstone. 1996. "Italy and EMU as a 'Vincolo Esterno': empowering the technocrats, transforming the state." *South European Society and Politics* 1 (2): 272-299.
- Ette, Andreas and Jurgen Gerdes. 2007. "Against Exceptionalism: British Interests for Selectively Europeanizing its Immigration Policy." In *The Europeanization of National Policies and Politics of Immigration*, eds. Thomas Faist and Andreas Ette. NY: Palgrave Macmillan, 93-115.
- Ette, Andreas and Thomas Faist. 2007. "The Europeanization of National Policies and Politics of Immigration: Research, Questions and Concepts." In *The Europeanization of National Policies and Politics of Immigration: Between Autonomy and the European Union*, eds. Thomas Faist and Andreas Ette. NY: Palgrave Macmillan, 3-31.
- EU Parliamentary Research Service (EPRS). 2014. "EU Funds for asylum, migration and borders." In [http://www.europarl.europa.eu/RegData/bibliotheque/briefing/2014/130663/LDM_BRI\(2014\)130663_REV1_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/bibliotheque/briefing/2014/130663/LDM_BRI(2014)130663_REV1_EN.pdf). Latest dated 13 August 2016.
- European Commission. 2007. *Green Paper on the future Common European Asylum System* (COM/2007/0301 final). In <http://www.refworld.org/docid/466e5a972.html>. Latest dated 29 August 2016.

European Commission. 2016. "Relocation and Resettlement – State of Play." In http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/20160928/factsheet_relocation_and_resettlement_-_state_of_play_en.pdf. Latest dated 1 November 2016.

European Parliament. 2015. "How the EU budget is spent: Asylum, Migration and Integration Fund." In [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2015/551316/EPRS_BRI\(2015\)551316_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2015/551316/EPRS_BRI(2015)551316_EN.pdf). Latest dated 29 August 2016.

Falkner, Gerda, Oliver Treib, Miriam Hartlapp, and Simone Leiber. 2005. *Complying with Europe: EU Harmonization and Soft Law in the Member States*. Cambridge: Cambridge University Press.

Featherstone, Kevin. 2003. "Introduction: In the Name of 'Europe'." In *The Politics of Europeanization*, eds. Claudio Radaelli and Kevin Featherstone. Oxford: Oxford University Press, 3-26.

Featherstone, Kevin and George Kazamias. 2000. "Introduction: Southern Europe and the Process of 'Europeanization.'" *South European Society and Politics* 5(2): 1-24.


Featherstone, Kevin, George Kazamias, and Dimitris Papadimitriou. 2001. "The Limits of External Empowerment: EMU, Technocracy, and Reform of the Greek Pension System." *Political Studies* 49: 462-480.

Fella, Stefano. 2006. "New Labour, Same Old Britain? The Blair Government and European Treaty Reform." *Parliamentary Affairs* 59(4): 621-637.

Fischer, Alex, Sarah Nicolet, and Pascal Sciarini. 2002. "Europeanization of a Non-EU Country: The Case of Swiss Immigration Policy." *West European Politics* 25(4): 143-170.

Ford, Robert, Will Jennings and Will Somerville. 2015. "Public Opinion,

- Responsiveness and Constraint: Britain's Three Immigration Policy Regimes.”
Journal of Ethnic and Migration Studies 41(9): 1391-1411.
- Fullerton, Maryellen. 1988. “Restricting the Flow of Asylum-Seekers in Belgium, Denmark, the Federal Republic of Germany, and the Netherlands: New Challenges to the Geneva Convention Relating to the Status of Refugees and the European Convention on Human Rights.” *Virginia Journal of International Law* 29: 33-114.
- Geddes, Andrew. 2003. “Still Beyond Fortress Europe? Patterns and Pathways in EU Migration Policy.” *Queen's Papers on Europeanisation* 4: 1-22.
- Geddes, Andrew. 2005. “Getting the Best of Both Worlds? Britain, the EU and Migration Policy.” *International Affairs* 81(4): 723-740.
- Geyer, Robert and Andrew Mackintosh. 2005. *Integrating UK and European Social Policy: The Complexity of Europeanization*. Abindon, UK: Radcliffe.
- Giannakourou, Georgia. 2005. “Transforming Spatial Policy in Mediterranean Countries: Europeanization and Domestic Change.” *European Planning Studies* 13(2): 319-331.
- Giuliani, Marco. 2003. “Europeanization in Comparative Perspectives: Institutional Fit and National Adaptation.” In *The Politics of Europeanization*, eds. Claudio Radaelli and Kevin Featherstone. Oxford: Oxford University Press, 134-155.
- Goodwin-Gill, Guy. 2001. *Article 31 of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees: Non-penalization, Detention and Protection*. In *Refugee Protection in International Law: UNHCR's Global Consultations on International Protection*, eds. Erika Feller, Volker Turk, and Frances Nicholson. Cambridge: Cambridge University Press.
- Gourevitch, Peter. 1978. “The Second Image Reversed: The International Sources of Domestic Politics.” *International Organization* 32(4): 881-912.

- 
- Gower, Melanie. 2015. *Immigration and Asylum: Changes Made by the Coalition Government 2010-2015*. Standard Note: SN/HA/5829. London: House of Commons Library.
- Graziano, Paolo and Maarten Vink. 2007. "Challenges of a New Research Agenda." In *Europeanization: New Research Agendas*, eds. Paolo Graziano and Maarten Vink. NY: Palgrave Macmillan, 3-22.
- Green-Pedersen, Christoffer and Pontus Odmalm. 2008. "Going different ways? Right-wing parties and the immigrant issue in Denmark and Sweden." *Journal of European Public Policy* 15(3): 367-381.
- Gudbrandsen, Frøy. 2013. "Asylum Policy Responsiveness in Scandinavia." In *The Discourses and Politics of Migration in Europe*, eds. Umut Korkut, Gregg Bucken-Knapp, Aidan McGarry, Jonas Hinnfors, and Helen Drake. NY: Palgrave Macmillan, 135-150.
- Guzman, Andrew. 2010. *How International Law Works: A Rational Choice Theory*. Oxford: Oxford University Press.
- Güney, Aylin and Ali Tekin. 2016. "Introduction: A framework for Europeanization of public policies." In *The Europeanization of Turkish Public Policies: A scorecard*, eds. Aylin Güney and Ali Tekin. NY: Routledge, 1-11.
- Hall, Peter and Rosemary Taylor. 1996. "Political Science and the Three New Institutionalism." *Political Studies* 44(5): 936-957.
- Hang, Nguyen Thi Thuy. 2011. "Europeanization: Simply a Top-down Process?" *Marmara Journal of European Studies* 19(1): 135-151.
- Harmsen, Robert. 1999. "The Europeanization of National Administrations: A Comparative Study of France and the Netherlands." *Governance: An International Journal of Policy and Administration* 12(1): 81-113.
- Hatton, Timothy. 2015. "Asylum Policy in the EU: the Case for Deeper Integration."

CESifo Economic Studies 61(3/2015): 605-637.

Haverland, Markus. 2000. "National Adaptation to European Integration: The Importance of Institutional Veto Points." *Journal of Public Policy* 20(1): 83-103.

Hellmann, Gunther, Rainer Baumann, Monika Bösche, and Benjamin Herborth. 2005. "De-Europeanization by Default? Germany's EU Policy in Defense and Asylum." *Foreign Policy Analysis* 1: 143-164.

Henson, Troels and Bruno Scholl. 2002. "Europeanization and Domestic Parliamentary Adaptation – A Comparative Analysis of the Bundestag and the House of Commons." *European Integration Online Papers* 6: <http://eiop.or.at/eiop/pdf/2002-015.pdf>.

Hetten, Björn. 1991. "Security and Peace in Post-Cold War Europe." *Journal of Peace Research* 28(3): 279-294.

Héritier, Adrienne. 2001. "Differential Europe: The European Union Impact on National Policymaking." In *Differential Europe: The European Union Impact on National Policymaking*, eds. Adrienne Héritier, Dieter Kerwer, Christoph Knill, Dirk Lehmkuhl, Michael Teutsch, and Anne-Cécile Douillet. Maryland, MD: Rowman & Littlefield, 1-22.

Héritier, Adrienne and Christoph Knill. 2001. "Differential Responses to European Policies: A Comparison." In *Differential Europe: The European Union Impact on National Policymaking*, eds. Adrienne Héritier, Dieter Kerwer, Christoph Knill, Dirk Lehmkuhl, Michael Teutsch, and Anne-Cécile Douillet. Maryland, MD: Rowman & Littlefield, 257-294.

HM Government. 2010. *The Coalition: Our Programme for Government*. London: Number 10 Downing Street.

HM Government. 2014. *Review of the Balance of Competences between the United*

Kingdom and the European Union: Asylum & non-EU Migration. In https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/279096/BoC_AsylumImmigration.pdf. Latest dated 1 September 2016.

Hobolt, Sara and Robert Klemmensen. 2005. "Responsive government? Opinion and Government Policy Preferences in Britain and Denmark." *Political Studies* 53: 379-402.

Hoffman, Stanley. 1982. "Reflections on the Nation-State in Western Europe Today." *Journal of Common Market Studies* 21(1): 21-38.

Home Office. 2002. *Secure Borders, Safe Haven – Integration with Diversity in Modern Britain*. London: The Stationery Office.

Home Office. 2005a. *Explanatory Memorandum to the Displaced Persons (Temporary Protection) Regulations 2005*. No. 1379. London: The Stationery Office.

Home Office. 2005b. *Explanatory Memorandum to the Asylum Seekers (Reception Conditions) Regulations 2005*. No. 7. London: The Stationery Office.

Home Office. 2006. *Explanatory Memorandum to the Statement of Changes in Immigration Rules Laid on 18 September 2006*. London: The Stationery Office.

Home Office. 2007. *The Asylum (Procedures) Regulations 2007*. No. 3787. London: The Stationery Office.

House of Commons. 1994. *Statement of Changes in Immigration Rules*. HC 395. London: Her Majesty's Stationery Office (HMSO).

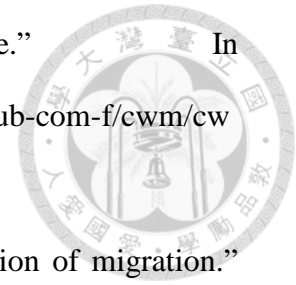
House of Commons. 2004. *Asylum Applications: Second Report of Session 2003-04*. HC218-1. In

<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200304/cmselect/cmhaff/218/218.pdf>. Latest update 29 August 2016.

House of Lords. 2008-09. "Letter from the Chairman to Phil Woolas MP, Minister

of State, Home Office.”

<https://www.parliament.uk/documents/lords-committees/eu-sub-com-f/cwm/cwmsubffinaldec08-apr09.pdf>. Latest update 29 August 2016.



Huysmans, Jef. 2000. “The European Union and the securitization of migration.”

Journal of Common Market Studies 38(5): 751-777.

International Social Survey Programme. 2003. *National Identity II*. Köln: GESIS – Leibniz Institute for the Social Sciences.

International Social Survey Programme. 2013. *National Identity III*. Köln: GESIS – Leibniz Institute for the Social Sciences.

IPSOS-Mori. 2016. “Public attitudes towards refugees in Europe.” In <https://www.ipsos-mori.com/researchpublications/researcharchive/3786/Public-attitudes-towards-refugees-in-Europe.aspx>. Latest update 3 December 2016.

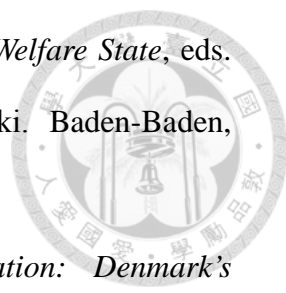
Jaffe-Walter, Reva. 2016. *Coercive Concern: Nationalism, Liberalism, and the Schooling of Muslim Youth*. California: Stanford University Press.


Jennings, Will. 2007. *At No Serious Risk? Border Control and Asylum Policy in Britain, 1994-2004* (CARR Discussion Papers, DP 39.) London: Centre for Analysis of Risk and Regulation, London School of Economics and Political Science.

Jensen, Tina. 2008. “To be ‘Danish’, Becoming ‘Muslim’: Contestations of National Identity?” *Journal of Ethnic and Migration Studies* 34(3): 389-409.

Jønsson, Heidi and Klaus Petersen. 2012. “Denmark: A National Welfare State Meets the World.” In *Immigration Policy and the Scandinavian Welfare State 1945-2010*, eds. Grete Brochmann, Anniken Hagelund, Karin Borevi, Heidi Jønsson, and Klaus Petersen. London: Palgrave Macmillan, 97-148.

Jønsson, Heidi and Klaus Petersen. 2013. “From a ‘Social Problem’ to a ‘Cultural Challenge’ to the National Welfare State: Immigration and Integration Debates

- 
- in Denmark 1970-2011.” In *Citizenship and Identity in the Welfare State*, eds. Andrzej Marcin Suszycki and Ireneusz Paweł Karolewski. Baden-Baden, Germany: Nomos Verlagsgesellschaft, 165-188.
- Jørgensen, Martin. 2014. *Decentralizing Immigrant Integration: Denmark’s Mainstreaming Initiatives in Employment, Education, and Social Affairs*. Brussels: Migration Policy Institute Europe.
- Junge, Martin. 2009. *Immigration of Qualified Labor and the Effect of Changes in Danish Migration Policy in 2002*. Copenhagen: The Rockwool Foundation Research Unit.
- Kaunert, Cristian and Sarah Léonard. 2012. “The European Union Asylum Policy after the Treaty of Lisbon and the Stockholm Programme: Towards Supranational Governance in a Common Area of Protection?” *Refugee Survey Quarterly* 31(4): 1-20.
- Kaye, Ronald. 1992. “British Refugee Policy and 1992: The Breakdown of a Policy Community.” *Journal of Refugee Studies* 5(1): 47-67.
- Keith, Dan and Francis McGowan. 2014. *Radical left parties and immigration issues* (SEI Working Paper No. 132). Brighton, UK: Sussex European Institute.
- Kjaerum, Morten. 1992. “The Concept of Country of First Asylum.” *International Journal of Refugee Law* 4(4): 514-530.
- Knill, Christoph and Andrea Lenschow. 1998. “Coping with Europe: the impact of British and German administrations on the implementation of EU environmental policy.” *Journal of European Public Policy* 5(4): 595-614.
- Knill, Christoph and Dirk Lehmkuhl. 1999. “How Europe Matters. Different Mechanisms of Europeanization.” *European Integration online Papers (EIoP)*, 3(7): http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=302746. Latest update 27 September 2016.

- 
- Knill, Christoph and Dirk Lehmkuhl. 2002. "The national impact of European Union regulatory policy: Three Europeanization Mechanisms." *European Journal of Political Research* 41: 255-280.
- Kraker, Albert, Michael Jandl, and Martin Hofmann. 2006. "Recommendations on International Migration Statistics and Development of Data Collection at an International Level." In *THESIM Towards Harmonized European Statistics on International Migration*, eds. Michel Poulain, Nicolas Perrin, and Ann Singleton. Louvain-la-nueve, Belgium: Presses Universitaires de Louvain, 35-76.
- Kvist, Jon. 2016. *Recent Danish migration and integration policies*. Brussels: European Social Policy Network, European Commission.
- Ladrech, Robert. 1994. "Europeanisation of Domestic Politics and Institutions: The Case of France." *Journal of Common Market Studies* 32(1): 69-88.
- Ladrech, Robert. 2010. *Europeanization and National Politics*. Hampshire, UK: Palgrave Macmillan.
- Ladrech, Robert. 2014. "Rethinking the Relationship between Europeanization and European Integration." In *Europeanization and European Integration: From Incremental to Structural Change*, eds. Ramona Coma, Thomas Kostera and Luca Tomini. Hampshire, UK: Palgrave Macmillan, 15-28.
- Larsen, Henrik. 1999. "British and Danish European Politics in the 1990s: A Discourse Approach." *European Journal of International Relations* 5(4): 451-483.
- Lavenex, Sandra. 2001. "The Europeanization of Refugee Policies: Normative Challenges and Institutional Legacies." *Journal of Common Market Studies* 39(5): 851-874.
- Lawton, Thomas. 1999. "Governing the Skies: Conditions for the Europeanisation

of Airline Policy.” *Journal of Public Policy* 19(1): 91-112.

Liebaut, Fabrice and Tanja Johnsen. 2000. *Legal and Social Conditions for Asylum Seekers and Refugees in Western European Countries*. Copenhagen: Danish Refugee Council.

Luedtke, Adam. 2005. “European Integration, Public Opinion and Immigration Policy: Testing the Impact of National Identity.” *European Union Politics* 6(1): 83-112.

Mannin, Michael. 2013. “Europeanization and European Politics.” In *The Europeanization and European Politics*, eds. Charlotte Bretherton and Michael Mannin. NY: Palgrave Macmillan, 3-24.

Mastenbroek, Ellen and Michael Kaeding. 2006. “Europeanization Beyond the Goodness of Fit: Domestic Politics in the Forefront.” *Comparative European Politics* 4: 331-354.

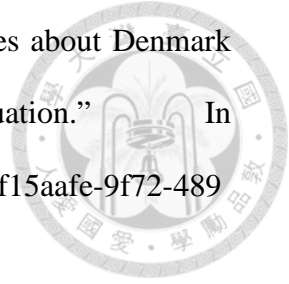
Maughan, Bethany. 2010. *Tony Blair’s asylum policies: The narratives and conceptualization at the heart of New Labour’s restrictionism*. (Working paper series no. 69). Oxford: Refugee Studies Centre.

May, Theresa. 2010. “Immigration: Home Secretary’s speech of 5 November 2010.” In <https://www.gov.uk/government/speeches/immigration-home-secretarys-speech-of-5-november-2010>. Latest update 1 September 2016.

May, Theresa. 2016. “PM Commons statement on the European Council: 24 OCT 2016” In <https://www.gov.uk/government/speeches/pm-commons-statement-on-the-european-council-24-oct-2016>. Latest update 1 November 2016.

Miles, Lee and Anders Wivel. 2014. *Denmark and the European Union*. NY: Routledge.

Ministry of Foreign Affairs of Denmark. 2015. "Facts and Figures about Denmark and the current migration situation." In <http://fnnewyork.um.dk/en/news/newsdisplaypage/?newsid=2f15aafe-9f72-4899-8ba6-92a030a69922>. Latest update 15 September 2016.



Mouritsen, Per and Tore Vincents Olsen. 2013. "Denmark between Liberalism and Nationalism." *Ethnic and Racial Studies* 36(4): 691-710.

NetCen Social Research. 2013. "British Social Attitudes 2013: Attitudes to Immigration." In <http://www.bsa.natcen.ac.uk/media/38108/immigration-bsa31.pdf>. Latest update 5 November 2016.

NetCen Social Research. 2015. "Britain and Europe: Are we all Eurosceptics now?" In http://www.bsa.natcen.ac.uk/media/38975/bsa32_eu.pdf. Latest update 5 November 2016.

North, Douglass and Berry Weingast. 1989. "Constitutions and Commitment: The Evolution of Institutional Governing Public Choice in Seventh-Century England." *The Journal of Economic History* 49(4): 803-832.

Nusche, Deborah, Gregory Wurzburg, and Breda Naughton. 2010. *OECD Reviews of Migration Education: Denmark*. Paris: OECD.

Odysseus-Academic Network for Legal Studies on Immigration. 2007. *Comparative Overview of the Implementation of the Directive 2003/9 of 27 January 2003 Laying Down Minimum Standards for the Reception of Asylum Seekers in the EU Member States*. In <http://www.refworld.org/docid/484009fc2.html>. Latest update 3 September 2016.

Olsen, Johan P. 2002. "The Many Faces of Europeanization." *Journal of Common Market Studies* 40(5): 921-952.

Oppermann, Kai. 2008. "The Blair Government and Europe: The Policy of

Containing the Saliency of European Integration.” *British Politics* 3: 156-182.

Paraskevopoulos, Christos. 2001. “Social Capital, Learning and EU Regional Policy Network: Evidence from Greece.” *Government and Opposition* 36(2): 253-278.

Pierson, Paul. 1994. “The Path to European Integration: A Historical Institutional Perspective.” CES Germany & Europe Working Papers No. 5.2. Cambridge, MA: Harvard University.

Putnam, Robert D. 1988. “Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games.” *International Organization* 42(3): 427-460.

Radaelli, Claudio. 2003. “The Europeanization of Public Policy.” In *The Politics of Europeanization*, eds. Claudio Radaelli and Kevin Featherstone. Oxford: Oxford University Press, 27-56.

Refugee Council. 2005. *Asylum and Immigration Act 2004: An update*. London: Refugee Council.

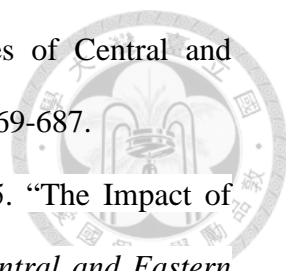
Refugee Council. 2009. *Borders, Citizenship and Immigration Act 2009*. London: Refugee Council.

Sacomando, Vincent. 1994. “Maastricht Treaty’s Opt-Out Provisions for Denmark Keep EC Intact.” *Boston College International and Comparative Law Review* 17(1): <http://lawdigitalcommons.bc.edu/iclr/vol17/iss1/14/>. Latest update 28 August 2016.

Scharpf, Fritz. 1988. “The Joint-Decision Trap: Lessons from German Federalism and European Integration.” *Public Administration* 66: 239-278.

Scharpf, Fritz. 1994. “Games Real Actors Could Play: Positive and Negative Coordination in Embedded Negotiations.” *Journal of Theoretical Politics* 6(1): 27-53.

Schimmelfennig, Frank and Ulrich Sedelmeier. 2004. “Governance by

- 
- Conditionality: EU rule transfer to the candidate countries of Central and Eastern Europe.” *Journal of European Public Policy* 11(4): 669-687.
- Schimmelfennig, Frank, Stefan Engert, and Heiko Knobel. 2005. “The Impact of EU Political Conditionality.” In *The Europeanization of Central and Eastern Europe*, eds. Frank Schimmelfennig and Ulrich Sedelmeier. NY: Cornell University Press, 29-49.
- Schmidt, Vivian. 1997. “Discourse and (Dis)Integration in Europe: the Case of France, Germany, and Great Britain.” *Daedalus* 126(3): 167-197.
- Scottish Refugee Council. 2006. *Implementation of the Qualification Directive (2004/83/EC) Consultation*. Glasgow, Scotland, UK: Scottish Refugee Council.
- Seidman-Zager, Joshua. 2010. *The securitization of asylum: Protecting UK residents* (Working paper series no. 57). Oxford: Refugee Studies Centre.
- Shvetsova, Olga. 2003. “Endogenous Selection of Institutions and Their Exogenous Effects.” *Constitutional Political Economy* 14: 191-212.
- Somerville, Will and Sara Goodman. 2010. “The Role of Networks in the Development of UK Migration Policy.” *Political Studies* 58: 951-970.
- Squire, Vicki. 2009. *The Exclusionary Politics of Asylum*. NY: Palgrave Macmillan.
- Steunenberg, Bernard. 2001. “Comment on Constructing European Institution.” In *The Rules of Integration: Institutional Approaches to the Study of Europe*, eds. Gerald Schneider and Mark Aspinwall. Manchester: Manchester University Press, 40-45.
- Stevens, Dallal. 1998. “The Asylum and Immigration Act 1996: Erosion of the Right to Seek Asylum.” *The Modern Law Review* 61(2): 207-222.
- Stevens, Dallal. 2004a. *UK Asylum Law and Policy: Historical and Contemporary Perspectives*. London: Sweet and Maxwell Limited.
- Stevens, Dallal. 2004b. “The Nationality, Immigration and Asylum Act 2002:

Secure Borders, Safe Haven?" *The Modern Law Review* 67(4): 616-631.

Storm, Ingrid. 2011. "《 Christian Nations 》 ? Ethnic Christianity and Anti-immigration Attitudes in Four Western European Countries." *Nordic Journal of Religion and Society* 24(1): 75-96.

Thielemann, Eiko. 2001. "The 'soft' Europeanisation of migration policy: European integration and domestic policy change." Paper Presented at the European Community Studies Association Seventh Biennial International Conference, 31 May-2 June 2001, Madison, Wisconsin, USA.

Thorning-Schmidt, Helle. 2014. "Prime Minister Helle Thorning-Schmidt's Opening Address to the Folketing (Danish Parliament) on 7 October 2014." In http://www.stm.dk/_p_14090.html. Latest update 4 December 2016.

Tsebelis, George. 1999. "Veto Players and Law Production in Parliamentary Democracies: An Empirical Analysis." *The American Political Science Review* 93(3): 591-608.

Tsebelis, George. 2002. *Veto Players: How Political Institution Works*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

Uçarer, Emek. 2001. "From the Sidelines to Center Stage: Sidekick no More? The European Commission in Justice and Home Affairs." *European Integration online Papers* 5(5): http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=302779. Latest update 27 September 2016.

Uçarer, Emek. 2002. "Guarding the Borders of the European Union: Paths, Portals, and Prerogatives." In *Migration and the Externalities of European Integration*, eds. Sandra Lavenex and Emek Uçarer. Maryland, MD: Lexington Books, 15-32.

UK Border Agency. 2011. *Asylum Improvement Project Report on Progress*.

London: Home Office.

United Nations High Commissioners for Refugees (UNHCR). 2001. *Asylum Applications in Industrialized Countries: 1980-1999*. Geneva: UNHCR.

United Nations High Commissioners for Refugees (UNHCR). 2002. *Statistical Yearbook 2001*. Geneva: UNHCR.

U.S. Committee for Refugees and Immigrants. 2002. "U.S. Committee for Refugees World Refugee Survey 2002 – Denmark." In <http://www.refworld.org/docid/3d04c15120.html>. Latest update 15 September 2016.

U.S. Committee for Refugees and Immigrants. 2007. "U.S. Committee for Refugees and Immigrants World Refugee Survey 2007 – Europe." In <http://www.refworld.org/docid/469638801e.html>. Latest update 15 September 2016.

Vink, Maarten. 2001. "The Limited Europeanization of Domestic Asylum Policy: EU Governments and Two-Level Games." Paper presented at the First YEN Research Meeting On Europeanisation, Workshop IV 'Europeanisation of Domestic Policies', November 2^{ed} -3rd, Siena, Italy.

Vink, Maarten. 2002. "Negative and Positive Integration in European Immigration Policies." *European Integration Online Papers* 6(13): <http://eiop.or.at/eiop/pdf/2002-013.pdf>. Latest update 12 December 2016.

Vitus, Kathrine and Hilde Lidén. 2010. "The Status of the Asylum-Seeking Child in Norway and Denmark: Comparing Discourse, Politics and Practices." *Journal of Refugee Studies* 23(1): 62-81.

Weber, Leanne and Todd Landman. 2002. *Decision to Detain: The organizational context for decisions to detain asylum seekers at UK ports*. Colchester, UK: University of Essex Human Rights Centre.

Wright, Ben. 2013. "The Europeanization of Hungary: Institutional adjustment and the effect of European Union integration." *Journal of Politics and International Studies* 10: 271-331.

