政治科學論叢 / 第 78 期 / 民國 107 年 12 月 / 頁 137-178

歐盟整合理論的新發展：
後功能主義對傳統整合理論之挑戰*

賴昀辰**

摘　要

歐洲統合運動自上世紀展開以來，學界針對區域整合提出許多理論，其中最被廣爲討論的爲新功能主義及政府間主義。然而，傳統整合理論在解釋近來限制歐洲統合進程的新政治現象，包括公眾對於歐洲統合運動的關注度上升、國族認同影響歐洲統合運動，以及新型態政治光譜出現等新現象時，面臨頗大困境。後功能主義將「後實證學派」強調之「認同」整合進本屬「實證學派」之功能主義脈絡，具有理論之突破性，因此，後功能主義在觀察歐洲統合進程最新發展及限制上可提供新的視角。本文發現，基於現今公眾對歐洲議題的關注，以及認同在歐洲整合議題扮演的重要性持續上升，後功能主義觀點爲當代歐洲統合研究帶入新變項及新思維。本文亦希望藉由帶入後功能主義觀點，爲國內歐洲研究學界帶來新思考方向。

關鍵詞：歐洲聯盟、整合理論、後功能主義、功能主義、認同

* DOI:10.6166/TJPS.201812_(78).0005
** 國立東華大學公共行政學系助理教授，E-mail: yunchen.lai@gms.ndhu.edu.tw。
收稿日期：107 年 5 月 2 日；通過日期：107 年 11 月 16 日

臺灣人文學術期刊資料庫

壹、前言

歐洲統合運動自上個世紀上半葉展開以來，學者針對歐洲的未來走向展開激烈的辯論，而有一系列整合理論（integration theory）的提出。在歐洲統合運動展開前，即有了史賓內利（Altiero Spinelli）及羅西（Ernesto Rossi）的聯邦主義（Federalism）、梅傳尼（David Mitrany）的功能主義（Functionalism）、杜意奇（Karl Deutsch）的溝通理論（Communication theory）等對於未來歐洲走向的想像（Deutsch et al., 1957；Mitrany, 1943；Spinelli & Rossi, 2006）。這些理論先於統合運動之前產生，擘劃學者想像的歐洲未來（Eilstrup-Sangiovanni, 2006）。

歐洲統合運動於 1950 年代啓動後，哈斯（Ernst Hass）結合了歐洲運動的實際發展及功能主義的想法，修正功能主義而提出了新功能主義（Neo-Functionalism）來解釋歐洲統合運動由功能性部門整合啓動之現象；另一方面，霍夫曼（Stanley Hoffmann）則主張歐洲整合之啓動是基於主權國家的合作意願，因此歐洲整合仍不脫主權國家掛帥的政府間合作機制；後續莫拉維斯克（Andrew Moravcsik）進一步以歐盟會員國間的折衝來解釋歐盟的制度設計及運作，提出了自由派政府間主義（Liberal intergovernmentalism）。新功能主義與政府間主義的辯論遂主導了 1970 年代以來的歐洲統合論辯。

歐洲運動自 1993 年馬斯垂克條約（The Maastricht Treaty）生效以後，已由早期的功能性整合逐漸邁向政治性統合。依照新功能主義的觀點，當歐盟已在敏感度較低的功能性部門整合取得卓越成就後，歐洲運動的發展應邁入敏感度高的政治性統合。然而當歐洲運動進入政治統合的「深水區」而開始有了制憲運動規劃、會員國政府談判協商出歐洲憲法架構，期待能將歐盟帶往聯邦主義發展時，歐洲憲法條約（Treaty Establishing a Constitution for Europe）卻於 2005 年受到公民的否決，歐盟遭遇史無前例的嚴重挫敗。這樣的事實顯見，當統合運動已超越舒曼計畫所規劃的功能性需求後，傳統整合理論－不論是擘劃歐洲未來的聯邦主義或是功能主義，或是提出「歐盟統合運動需由功能性部門展開」的新功能主義，甚至是強調「區域統合是民族國家間議價後而建立國際建制」的政府間主義－在解釋歐盟統合進

臺灣大學學術期刊資料庫

程因「受到公民質疑而遭遇挫折」此一現象上遭遇困難。

事實上，新功能主義及政府間主義所屬的理性學派在冷戰結束後面臨了挑戰。隨著後實證主義對理性主義的質疑，近期 Mark Pollack 觀察歐洲整合理論的論戰，認爲主要論戰已從政府間主義與新功能主義的辯論，轉移至理性主義途徑（rationalist approaches）與建構主義（constructivism）的爭辯。雖然理性主義途徑爲歐盟統合研究的主軸，但發展中的建構主義已成爲理性途徑的主要挑戰者（Pollack, 2001）。

有鑒於目前新功能主義與政府間主義皆無法妥善解釋歐盟困境，本文從探討歐洲統合目前出現的新現象出發，接著檢視傳統理論，包括新功能主義及政府間主義對目前種種政治現象的解釋不足處，然後結合建構主義強調的「認同」概念，以 Liesbet Hooghe 及 Gary Marks 兩人提出的「後功能主義」（Post-functionalism）爲主軸，討論整合理論在歐盟統合越來越受到公眾關注的時代需作出的調適。

後功能主義在 2009 年由 Liesbet Hooghe 及 Gary Marks 提出後，由於其重視「公眾關注」、「認同」之觀點能有效解釋近年歐盟統合進程因民粹興起而面臨的困境，於是在歐洲學界逐漸引起重視（Börzel & Risse, 2009；Risse, 2015；De Vries & Edwards, 2009；De Wilde & Trenz, 2012；Zürn, 2006；Schmitter, 2009；Statham, 2008），甚至開始有許多學者將其研究與後功能主義連結（Schimmelfennig, 2014；Drake & Lequesne, 2010）。在國內學界，歐洲研究亦蓬勃發展，國內學者對各式整合理論有深入研究，如朱景鵬（2013）從歐盟的歷史發展與治理變遷，探討統合理論與治理體系的關聯性；藍玉春從理論探討歐盟的多重治理現象（2005）；蘇宏達（2010；2011）、鍾志明（2010）及盧倩儀（1999；2010）等人，則將統合理論包括歷史制度論、自由派政府間主義等，或應用於歐盟歷史發展，或應用於條約分析，或應用於實際政策探討，以期結合理論與實務，使理論更具實用性。而曾怡仁及張惠玲（2000）則認爲傳統整合理論由於前提假設過於理想化而無法解釋歐洲整合之停滯，因此渠等在「區域整合理論的發展」一文中，介紹九〇年代的辯證功能主義、歷史制度主義及政治經濟分析途徑等新的整合理論，期爲整合理論思辨注入活血。此外，鑑於各式整合理論蓬勃發展百家爭鳴，黃偉峰（2003）在其〈歐盟政治研究中理論方法之分類與比較〉

臺灣大學學術期刊資料庫

一文中，將歐盟政治理論依其研究單位、分析層次、本體論及知識論分成十六類研究取向，以提供系統性框架定位各式整合理論。承上，國內對各項歐洲統合／整合理論的研究頗爲蓬勃，然其中之探討卻尚未見 21 世紀新發展的後功能主義。後功能主義在結合後實證因素與實證途徑上有重要性，且其強調之認同概念有助於解釋當代歐洲統合之困境，值得國內學界認識。本文除以各式整合理論探討當代歐洲統合之最新發展外，亦期望將後功能主義帶入國內歐洲研究，爲國內歐洲研究帶來新思考方向。

貳、歐洲統合的新政治現象

馬斯垂克條約後，歐洲運動從原先的經濟性整合逐漸走向涉及主權的政治性合作，由於主權性政治合作的敏感性，歐洲統合議題開始受到公民的關注，公眾對於歐洲統合議題的多元看法逐漸出現。在這樣的氛圍下，「歐洲統合」成爲政黨在組織及競選時，進行政治動員的政策議題工具，亦即歐洲議題在歐洲社會內開始出現「政治化」現象。

所謂的政治化現象，指的是議題受到公眾越來越高的重視，甚至因公眾的重視，議題成爲政黨競爭時的施力槓桿。在歐洲議題的政治化現象中，「認同」扮演重要角色，諸多議題都被導向國族認同，例如本屬經濟議題的歐元議題、與人道價值高度相關的難民議題，皆被與國族認同強烈連結，成爲反對黨挑戰執政黨的施力槓桿。基於公眾對這些議題的重視，反對黨操弄此些議題，將歐元及歐債問題建構爲對國家主權的侵害、將難民議題引向族群對立。簡言之，藉由以上議題的政治化現象，民粹政黨以國族認同爲施力點，對歐盟的種種政策提出挑戰。認同本來不一定是排他性的，亦有「包容性認同」的可能，然而若認同的屬性不斷被往「排他」引導，則國族主義者可藉由強調國族情感來弱化對歐洲的認同，以此鼓吹公眾質疑歐洲統合。簡言之，公眾對國家及民族的認同本不一定與「對歐認同」相互排斥，但在民粹國族主義者的操作下，對國家的認同可以威脅歐洲認同。民粹主義藉由操作排他性的認同激化民眾情緒，將認同議題連結到歐洲統合議題（Hooghe & Marks, 2009）。因此，隨著公眾對歐洲議題關注度的上升，以及政黨發現操作認同議題可獲取公眾支持的可乘之機，歐洲出

臺灣大學圖書館期刊資料庫

現有別於傳統左右派分立的新型政治光譜，也就是傳統威權國族派對上環保自由派。

認同議題的重要性上升，以及新型態政治光譜的建構，皆爲歐洲統合中的新政治現象。本節將就這些現象的出現、原因及影響做深入剖析，以作爲後續觀察傳統整合理論在解釋該等現象時面臨之限制的探討基礎。

一、認同與統合

西歐國家在第二次世界大戰結束後展開經濟合作，因此公眾對於歐洲運動的支持度往往與歐洲內部貿易量及經濟情況具有正向關係，然而馬斯垂克條約後，這樣的正向關係已不再絕對（Eichenberg & Dalton, 2007: 130），顯見影響歐洲統合支持度的因子出現了變化。

回顧歐盟至今進行的公投，當領導人將議題訴諸民意時，公眾往往傾向阻擋歐盟的統合進程，可見歐洲統合方案是政治菁英爲追求政策效率而制定，然而公眾卻未必會因爲政策效率所帶來的經濟利益而支持歐洲統合。由此可知，公眾對於歐洲議題的自主性越來越高，不再完全仰賴政治菁英給予的政策方案，也不一定願意爲政治菁英的政治決定背書。公眾在決定對議題的支持與否時，其對議題的觀感及認知影響了投票行爲。在此情況下，認同成爲制度發展及存續的限制。

1990 年代馬斯垂克條約後，認同議題開始受到重視。馬斯垂克條約是歐洲貨幣政策、環境政策、社會政策、協調政策及其他政策的重要基礎，爲推動這些政策，歐盟以加強超國家決策機制的權限來增加效率，而這帶來的結果是超國家政體成爲公民的代表，民族國家的主權受到削弱。歐洲統合帶來的主權限制成爲政治辯論焦點，部分政黨利用國族主義引起公民的不安激化社會對立，例如右翼政黨包括法國的國民陣線、德國新興的另類選擇黨（Alternative für Deutschland），皆從國族認同問題出發，將移民連結到歐洲統合下的國家主權衰退（Hooghe & Marks, 2008: 118），批評歐盟在處理移民問題上效率不章，藉此反對歐洲統合。可見，認同已成爲影響歐洲統合進程的重大因素。「認同」及「國族主義」的研究因此在 2000 年後開始受到學界重視。

雖然上述右翼政黨使用認同來阻礙歐洲統合，但事實上認同不一定是

臺灣大學學術期刊資料庫

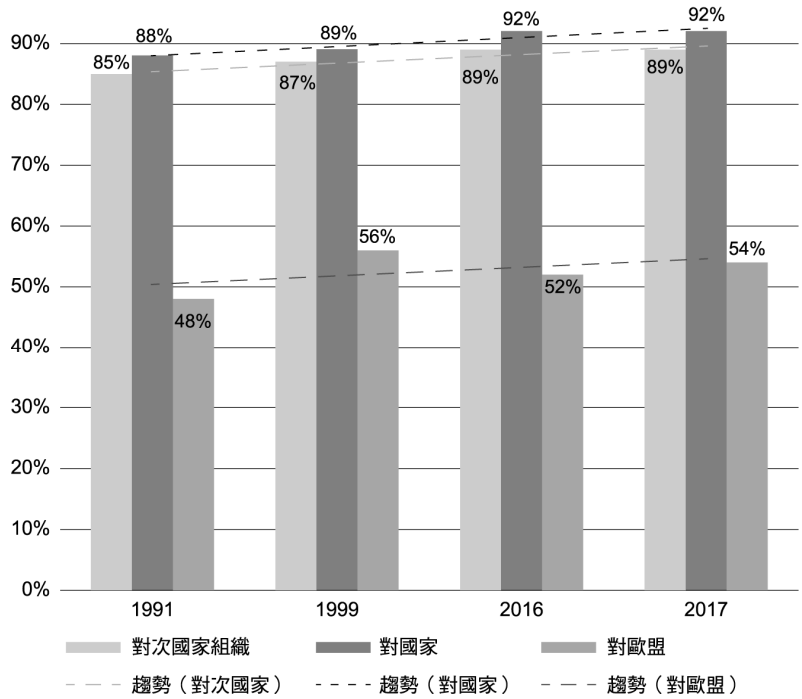
歐洲統合的絆腳石。要研究認同，可從社會學觀點出發，社會認同理論主張人類與生俱來的群體傾向，會使人向群體聚集、偏向自己所屬的群體（Brewer, 1999；Druckman, 1994；Hooghe & Marks, 2008: 118-119；Tajfel, 1970），而人類的群體識別（group identification）塑造了個人的自我認知（self-conception）。雖然人類有群體識別傾向，但個人對群體的偏好不一定會導致對其他群體的仇視；此外，人類也不一定只對單一群體有偏好，而是有可能有多重群體傾向。因此，人類可以對自己所在的領域或社群有不同規模的認同，人類所歸屬的領域可以是自己本身、家庭、在地社區、區域、國家、甚至到國家之外，而這些歸屬領域不一定是互斥的（Roccas & Brewer, 2002）。因此，重要的不是個人到底對哪個群體有認同，而是個人的認同是單一的還是多重的；還有個人如何看待自己的社群與其他群體的關係，以及這樣的認知或認同如何被塑造（Hooghe and Marks, 2009: 12）。基於上述對社會認同的觀察，近來歐洲學界開始研究「對歐洲、對國家、對次國家群體的多重認同是否有可能？」「各種不同認同的關係爲何？」「彼此是否能相互包容？」「認同如何在政治競爭過程中被塑造？」等認同議題。

關於不同認同之關係的研究，就理論面來看，根據前揭社會認同理論，認同有可能是多重的；而就數據面來看，從歐洲動態調查（Eurobarameter）的長期研究觀之，歐洲人對於歐洲、母國及次國家組織的認同呈現正向相關（Hooghe & Marks, 2001；Medrano & Gutiérrez, 2001），從圖 1 的各項認同趨勢觀察，對歐洲、對母國、對次國家組織三種認同的趨勢幾近平行，可見三種認同具正相關特性。

由此看來，對歐洲的認同及對國家的認同並非零和，即使對自己國家的認同、民族自尊心很強，也不必然會使其反對歐盟（Citrin & Sides, 2004）。重要的是，認同是排他的還是包容的；而認同的排他或包容屬性又受到個人認知中，認同是經由社會化過程形成，抑或是民族與生俱來的所影響。若認爲認同是與生俱來的，則認同就難以改變；但若認知中認爲「認同是經由社會化過程而來」，即隱含了認同改變的可能性。簡言之，認同具有兩種不同的取向，一爲排他性認同，一爲包容性認同。認同的取向對於歐洲統合態度有很大的影響，因爲包容性認同可在國族認同外亦接受歐洲認同，但若是排他性認同，就難以接受歐洲統合對於國族認同的衝擊，因此

臺灣大學法律期刊資料庫

圖 1　歐洲民眾對各種組織的認同比較



資料來源：[1] 作者自繪

有的學者甚至認爲認同取向對於歐洲統合的影響大於經濟利益對歐洲統合的影響（Börzel & Risse, 2009: 219）。當認同越具排他性，個人就越不支持其認同群體外的權力結構。在這樣的情況下，若是歐洲公民的認同並不具包容性，則對歐洲認同的發展不一定會隨著歐洲的權力結構改變。

由此衍生了一新研究問題：歐盟自馬斯垂克條約以來政治制度劇烈改變，那麼對於歐洲的認同是否也隨著歐洲權力結構的改變而有所更動呢？根據歐盟動態調查對於歐洲人自我認同的長期追蹤，發現雖然對歐洲的認

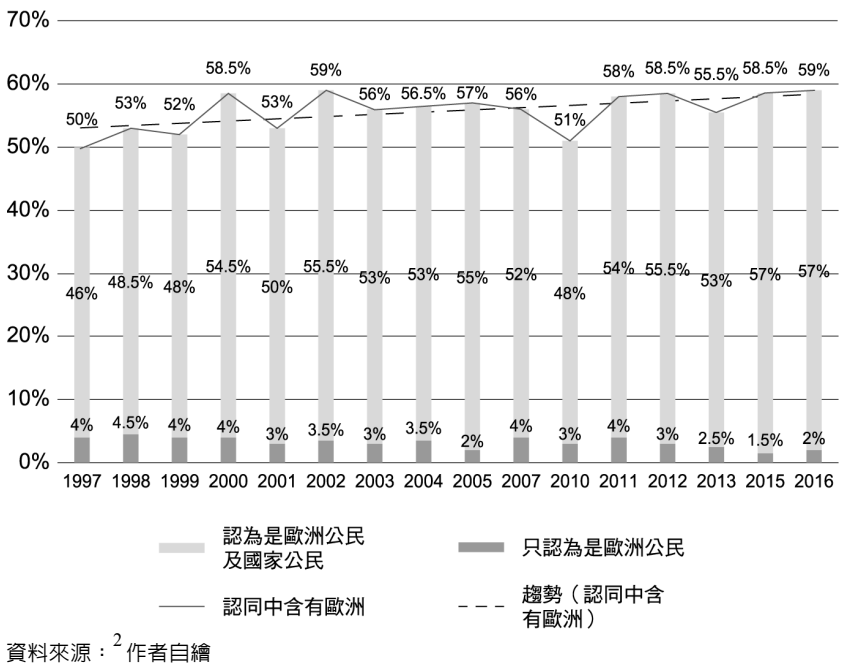
[1] 資料來自 1991 年第 36 期的 Eurobarameter，1999 年第 51 期的 Eurobarameter，2017 年第 87 期的 Eurobarameter 中對於「對次國家、對國家、對歐盟附屬感」（attachment to town/village, to country, to the EU）一題，回答非常依附（very attach）及相當依附（fairly attach）加總整理而來。

臺灣大學學術期刊資料庫

同有所成長，但認同改變的速度卻遠不及歐洲治理結構的變革速度。由圖 2 觀之，歐洲民眾自我認同中含有歐洲成分的比例雖超過五成，並隨著條約簽署而有短期成長效應，如 1997 年的阿姆斯特丹條約（Treaty of Amsterdam）、2001 年的尼斯條約（Treaty of Nice），乃至於 2009 年的里斯本條約（Treaty of Lisbon）後，對歐認同皆隨著條約有立即性的提升，但是就長期趨勢線來看，對歐認同成長的幅度卻十分有限。顯見歐盟面臨認同與權力結構兩者之改變速度不相應的問題。在這樣的情況下，認同成爲歐盟持續發展的重大限制。

而關於認同如何被創造的問題，研究認爲認同並非憑空出現，而是在政治競爭過程中，藉由孵化、建構、暗示等方式被塑造（Hooghe & Marks,

圖 2 歐洲人的自我認同



資料來源：[2] 作者自繪

[2] 資料整理自歐洲議會的 Major Changes in European Public Opinion Regarding the European Union 中，你認爲自己是（Do you see yourself as…）一問題中，回答認爲自己是歐洲人、認爲自己是國家公民及歐洲公民（不論是國家公民爲先或是歐洲公民爲先）3 項之數值及其加總（European Parliament, 2016）。

臺灣大學圖書館開放資料庫

2008: 119）。首先，孵化指的是政黨藉由政治活動中不斷鼓吹認同而創造出議題；接著，國族主義政黨將國族認同與政治目的連結來建構及強化議題。此外，除了正面的建構外，右翼政黨還藉由仇視外來者、反對異文化等激化偏見的負面手段，以暗示的方式來塑造議題。簡言之，認同可以被操弄及塑造。

由於認同可以被操弄及塑造，因此對於歐盟的質疑亦可能來自於激進主義的操弄，而非單純因爲排他性認同。簡言之，排他性認同是疑歐論產生的原因之一，但排他性認同不一定等同疑歐論。研究認爲，疑歐論是因爲激進主義操作排他性認同，也就是「排他性認同」與「激進主義」是反歐洲統合的兩個必要因素，並且有著加乘效果及連動效應。若認同是由國家內部的激進主義所塑造，則國族的認同就會越排他、越反對歐盟。由此推論，當國內的激進主義越強，反歐盟的認同就越強（De Vries & Edwards, 2009；Hooghe & Marks, 2008: 119）。在此邏輯下，激進主義的力量決定了認同對於歐洲統合的影響。

從上述的分析來看，「認同」對歐洲統合的影響寓意有三。首先，從歐洲人對不同政治組織附屬感之發展趨勢來看，歐洲人的認同具有包容性的可能，因爲歐洲人對次國家組織、對國家、對歐盟的肯定度之變化趨勢是一致的，顯示不同層次的認同並非競爭零和，而可有共變關係（如圖 1）。因此認同對於歐洲統合的發展未必是負面的，若是認同爲排他性的國族認同，那認同會對歐洲統合發展造成限制；但若可發展出包容性認同，則認同亦可成爲歐洲統合助力。

第二，認同不會自動連結到政治目標，而是必須被政治建構，這意味著政治建構可操作認同。而由於公眾對資訊的掌握及議題立場的堅定性相較於利益團體或政治菁英來得低，因此認同對公眾的影響，比認同對菁英或利益團體的影響來得大。認同此般屬性使其可成爲有心政黨的操作手段，以激化國族認同的途徑來達成反對歐盟的政治目標。因此對歐盟的質疑不只是因爲排他性認同，而是「排他性認同」加上「激進主義的操弄」，兩者加乘才造成疑歐論的發展。

第三，從圖 2 歐洲人自我認同的變化來看，目前歐洲面臨認同變化速度與權力結構改革速度不同調的矛盾，因爲近年來歐洲統合政治制度發展

臺灣大學博碩期刊資料庫

快速，但是對歐認同卻未有相應之大幅成長，而這樣的問題在歐盟統合的廣度及深度持續增加時將會加劇。歐盟統合的深化模糊了國家疆界，帶來人口移動、強化經濟競爭，將可能極化內部支持歐盟與懷疑歐盟的矛盾。

從第一點來看，認同與歐洲統合的矛盾性並非必然。首先，若認同屬包容性的，那認同不會對歐洲統合造成威脅。其次，即使是排他性認同，也未必會威脅歐洲統合，因爲對公民來說，歐盟統合是個相對陌生的議題，公民不一定會將國家認同、經濟不安感、歐盟統合這些變項連結。然而基於第二點－認同被操弄的可能性，目前右翼政黨以創造、建構及暗示等方式連結國族認同、歐洲統合與經濟問題，以負面的方式操弄認同議題，於是發生了第三點－歐洲人自我認同變化與歐洲政治結構改革不同調的矛盾。

將上述觀察與現今歐盟面臨之問題結合，可發現現今歐盟所面臨的困境並非來自於認同的改變，因爲就圖 2 觀之，二十年來歐洲人的認同並未有劇烈的變化，然而歐洲統合面臨的停滯問題卻在近十年來變得嚴重。且若眞細究認同之變化，圖 2 顯示歐洲人的包容性認同相較於二十年前上升，若認同的包容及排他屬性爲歐洲統合的決定性因素，則在此發展趨勢下，歐洲統合應當能獲得深化及加強，而非如同現在面臨停滯問題。就此觀之，認同的確可能影響公眾對歐洲統合的支持，但認同並非唯一的決定性因素。

認同的本質是中性的，個人可能同時有強烈的國族依附感，也同時支持歐洲統合，就如圖 1 所示。然而若有心人士或是政黨不斷暗示或建構「對國家的忠誠與對歐盟的支持是互斥的」這樣的論述，則排他性的認同感就會被引往疑歐主義。簡言之，若是認同是排他性的，則越強大的極端右翼政黨越容易成爲疑歐主義（De Vries & Edwards, 2009）。反之，若民眾的認同是包容性的，則即使極端右翼力量強大，極端右翼在塑造排外認同的影響力會十分有限。亦即，權力結構及公眾對歐洲議題的關注並不會絕對造成歐盟的阻礙，「認同的屬性」以及「右翼政黨的操弄力量」，兩者的連動關係才是決定認同對歐洲統合影響的關鍵因素（Hooghe & Marks, 2009: 13）。

二、歐洲的新政治光譜

基於歐洲議題逐漸受到公眾重視，以及認同對於歐洲統合的重要性日漸

臺灣大學學術期刊資料庫

加深，歐洲治理開始出現多重層次（multi-level）。歐盟不再封閉於國家政治之外，國家政治也不再獨立於歐盟，而是兩者深刻鑲嵌，彼此限制（Hooghe & Marks, 2001；Jessop, 2004；Marks et al., 1996）。這樣的結果是政治意識形態的分歧開始加大，取得共識的空間受到壓縮（Hooghe & Marks, 2009: 14）。Liesbet Hooghe 及 Gary Marks 於是認爲在公眾越來越重視歐洲議題的結構下，歐洲層次的治理與國家層次的內部政治產生彼此鑲嵌的現象，使得目前歐洲面臨的衝突已經不只有傳統的左右之爭，而是有了新型態政治光譜的出現。在這樣的發展下，歐洲的意識形態分野將重新洗牌，並且可預見極端民粹主義將越來越具影響力（Hooghe & Marks, 2008: 122）。

歐洲內部政治長期以來的對立，建築在左右派的意識形態差異之上，左右派間的辯論架構了傳統歐洲政治競爭（Marks et al., 2006），這樣的競爭出現在國家政黨、歐洲議會、社會運動、媒體辯論、會員國在部長理事會以及條約議價中的立場等（Kreppel & Hix, 2003；Hooghe & Marks, 2009: 15）。政黨依照支持者的結構而在左右派光譜間定位自己，並且以「分配性利益」的邏輯來尋求與其他政黨的聯盟，也就是政黨聯盟形成的關鍵是，彼此代表的利益是否能相符。因此一開始學者普遍認爲，對歐盟的支持與否是左右理念間的爭論。

然而進一步觀察歐洲的政黨競爭後，卻可發現左右派的界線事實上不是那麼壁壘分明（Green-Pedersen, 2007）。歐洲政黨的確依照他們所代表的經濟利益而在左右派光譜上有著不同的定位，然而由於歐盟的條件多數決設計意味著政策的通過門檻很高，使得政黨必須要盡可能與其他政黨組成聯盟並擴大聯盟規模，方能通過歐盟制度中的多數決門檻。在這樣的情況下，支持社會市場資本主義的中間偏右派－基督教民主黨，藉由提倡在歐洲層級進行市場修正，來與主張國家重分配的中間偏左派－社會民主黨－製造合作空間，於是出現了左右聯合的聯盟（Kreppel & Hix, 2003: 85）。

當歐洲統合主導者的角色由中央偏左及中央偏右的聯盟扮演時，反歐洲統合的力量就需與極強調國家自主權的保守派，或是與極強調經濟自由的經濟自由主義者結合。不管是保守派或是經濟自由派，都以削弱歐洲層面的管制作爲目標，因爲強調國家自主權的保守派擔憂歐盟的發展剝奪了國家主權，而強調經濟自由的經濟自由主義則不喜歐盟的管制限制了經濟

臺灣大學社會科學資料庫

自由。公眾，勞工以及社運份子偏向保守派的主張，而商人及金融業則支持經濟自由派（Marks et al., 2006；Hooghe & Marks, 2009: 14-15），於是兩種極端的光譜同時造成歐盟的限制。

此外，左右光譜間的爭辯在於經濟重分配，然而經濟重分配政策在歐洲層次受到限制，因此左右分歧難以主導歐盟政黨競爭。經濟重分配措施在歐洲層次受到的限制有二。首先，由於會員國的財政能力不同，單一的福利政策在會員國不同的財政能力及內部制度下難以實行。此外，在歐洲層次進行的經濟重分配不只是貧富間的重分配，更是將財富從相對富裕的北方及西方移轉到南方及東方（Baldwin, 1995；Baldwin et al., 1997）。也就是，歐洲層次的經濟重分配不僅牽涉到個體，更牽涉到會員國之間的國家利益，因此經濟重分配在歐洲層次上是個極具爭議的議題（Sinn, 2002），而這樣的爭議隨著歐盟的擴大而趨於激烈。由於經濟重分配在歐洲層次受到限制，歐洲議題的左右派衝突因此與國家內部左右衝突不同。

歐盟擴大之後，歐洲的社會多樣性也隨之擴大，對公民而言，若沒有「對群體的認同」存在，則人類的自利傾向會使公民不願意將財富重分配到非所屬的社群（Klor & Shayo, 2010；Lindqvist & Östling, 2013）。因此，歐盟層次的左右派衝突已由經濟重分配問題，轉移到對社會管制強度的爭辯。強調社會權益的左派將歐盟視爲資本家逐利的計畫，因此反對歐盟。中間偏左派的社會民主黨雖然也希望歐洲統合計畫不要傷害國家內部的福利政策，然而社民黨也看到在歐洲層級調和財政政策及建立公民歐洲的好處，因此基本上還是支持歐洲統合。舉例而言，1997 年時社會民主黨在 15 個會員國中取得 13 國的執政權，而歐洲在此時期通過了在就業、社會管制、女性權利、人權保障等議題上皆擴張了歐盟權限的阿姆斯特丹條約（Hooghe & Marks, 2009: 16），可見社民黨對歐洲統合的發展是支持的。因此，雖然都是左傾政黨，但左派與中間偏左派在歐洲議題上無法聯盟，中央偏左支持歐盟、左派則反對歐盟，而類似的問題也發生在右派與中間偏右派間。

傳統中間偏右的保守黨因這樣的新型態政治光譜受到衝擊。保守黨的核心理念爲捍衛國家文化及國家主權而反對移民、反對國際建制以及反對多重區域認同。然而在保守黨中，除了國族主義外，尚包含新自由主義理

臺灣大學學術期刊資料庫

念。國族主義不願意看到國家主權被稀釋，然而新自由主義認爲經濟整合可以獲得經濟利益，因此支持釋出主權（Hooghe & Marks, 2009: 17）。

以經濟分配議題而形成的政治光譜之主要的差異在於資方及勞方。保守黨是資方的代表，然而在資方之中，還同時存在國族主義理念與新自由主義理念。當政治辯論是以經濟分配爲基礎，保守黨內部的國族主義與經濟自由主義可以和平共存；然而當政治競爭是以國家主權作爲主軸，則國族主義與經濟自由主義之間將出現矛盾。

保守黨內部的矛盾自馬斯垂克條約以來逐漸浮現。在英國，保守黨內部處於國族主義與新自由主義的競爭，在這股競爭中，國族主義者佔了上風，於是保守黨逐漸偏向疑歐論，使其離另一派的支持者－支持歐洲統合的高知識份子及中產階級選民越來越遙遠。類似的矛盾也出現在法國及德國，如德國總理梅克爾（Angela Merkel）領導的基民黨支持歐洲統合，但其姊妹黨基社黨中充滿了疑歐派（Statham, 2008）；因此 2017 年德國大選中，基民基社盟中的大量支持者不滿梅克爾的移民政策，於是出走投向德國另類選擇黨（Alternative für Deutschland），使得極右派另類選擇黨一躍成爲德國國會第三大黨。

因此，深究各政黨在歐盟中的立場，可以看到政黨競爭模式不只是經濟面向的左右派的對立，而還有強調國族主義、主權面向的傳統主義／威權／國族主義派（Traditionalism/Authority/Nationalism，Liesbet Hooghe 及 Gary Marks 稱爲 TAN 派，以下簡稱傳統威權國族派）對上環保／另類選擇／自由派聯盟（Green/Alternative/Liberal，Liesbet Hooghe 及 Gary Marks 稱爲 GAL 派，以下簡稱環保自由派）[3] 的分野。歐洲議題之所以開始進入公眾的視野，不僅是管制性資本主義及市場自由主義間的衝突造成，還與認同中的國族主義相關。因此公眾對歐洲統合議題的關注以及認同問題不

[3] 環保自由派中本亦包含另類選擇派（Alternative），Liesbet Hooghe 及 Gary Marks 在此指的是新興公民議題。德國另類選擇黨（Alternative für Deutschland, AfD）2013 年成立之初，核心思想是本著經濟自由而反對歐元，然而 2015 年之後 AfD 主打反移民旗幟，使得另類選擇此詞成爲極右派的代表，在 Liesbet Hooghe 及 Gary Marks 的分類中，事實上是屬於傳統威權國族派。本處爲了避免混淆，GAL 的中文本人僅譯爲環保自由派，而拿掉另類選擇一面向。

臺灣政治學學術期刊資料庫

只影響了歐洲統合，還建構了歐洲政黨間的辯論（Hooghe & Marks, 2009: 17；Statham, 2008），造成了新型態的政治光譜出現。

新型態政治光譜代表支持／反對歐盟兩種意識形態的動員方式有了改變（Statham, 2008）。在 1980 年代，當歐洲運動尚聚焦於經濟合作時，扮演主要反對黨角色的是中間偏左的社民黨及極左派，政治分歧主要著眼的是經濟分配議題的左右意識形態。但隨著社民黨與基民黨形成支持歐盟的政黨聯盟，反歐勢力必須另闢蹊徑改變動員方式，於是到了 1990 年代晚期，歐盟的政治分歧成爲傳統威權國族派對上環保自由派，而反對派的角色由激進的傳統威權國族派扮演（Hooghe & Marks, 2009: 17）。

傳統威權國族派將他們的核心議題與歐洲統合連結的能力很強，他們的選民相信，歐洲統合會侵害他們重視的國族主義（Hooghe & Marks, 2009: 17），因此，傳統威權國族主義者成功藉由反對歐洲統合而動員公眾支持；而認同較屬排他性的族群較易成爲疑歐主義者，並傾向支持極端的傳統威權國族類政黨（Hooghe & Marks, 2018: 5）。隨著歐洲統合範圍擴充到非經濟議題，疑歐論與傳統威權國族派的連結因此越來越明顯。

簡言之，新型態政治動員意味傳統的左右派之爭已逐漸轉往傳統威權國族派對上環保自由派。在這樣的新政治光譜中，「國族認同」成爲政治動員的利器，被與歐洲統合高度連結，用來質疑歐洲統合運動，限制了超國家行爲者的治理權力（Hooghe and Marks, 2018: 5），因此，新型態的政治光譜之發展是歐洲統合深化過程中必須面對的重要課題。

參、傳統整合理論的侷限

歐盟作爲一新型態的國際行爲者，學界發展出多元理論來詮釋及解析歐洲統合運動。首先，歐盟作爲國際關係行爲者以及國際關係的舞台，許多學者傾向以國際關係理論包括現實主義、自由主義、制度主義、建構主義，來解釋歐盟行爲及分析國家在歐洲層面的合作。除了上述國際關係鉅型理論（Grand theory）外，由於統合是新型態的政治過程，因此尚有專注於統合運動的專屬理論，此類整合理論被定位爲鉅型理論下的學派（School）（Hooghe & Marks, 2018: 1），或是稱爲中型理論（Middle theory）。

臺灣大學圖書館期刊資料庫

歐洲統合之初由 3 個理論主導，包括聯邦主義、溝通理論及功能主義（Kučerová & Nedomlelová, 2015）。這些理論早於歐洲統合運動出現，主要是政治哲學家思考如何使戰亂頻仍的歐洲能夠長治久安。18 世紀起，許多歐洲思想家看到主權國家對立引起的戰爭災難，而陸續有將歐洲各國組成一個聯邦以保和平的想法，如法國聖皮埃爾首先以《歐洲永恆和平方案》提出歐洲聯邦政府的主張、19 世紀義大利馬志尼（Giuseppe Mazzini）倡導建立歐洲聯邦、法國文豪雨果（Victor Hugo）呼籲建立歐洲合眾國等，成爲了聯邦主義的基礎；又例如梅傳尼基於安全需求以及歷史模式，在 1943 年提出了功能主義，提倡國際社群。這些理論主要是提出對歐洲未來的主張，因此具有高度規範性色彩，被分類爲規範性理論。

歐洲統合進程開啓之後，學者依照歐洲統合實際的發展修正規範性理論，提出新功能主義以及政府間主義來解釋歐洲統合的進程，新功能主義與政府間主義的辯論遂主導了歐洲統合自 1950 年代啓動以來的主要理論思辨；而本文核心－後功能主義亦屬於此一類型。除了上述理論外，歐盟作爲一個特殊的政體，其新穎的治理模式亦引起學界關注，因此亦有學者從公共政策的角度，發展出分析歐盟運作機制的分析型理論。

表 1　歐洲研究理論分類

鉅型理論（Grand theory）	中型理論（Middle theory）：整合理論（Integration theory）		
	規範型（normative）	解釋型（explanatory）	分析型（analytical）
現實主義 自由主義 制度主義 建構主義	聯邦主義 交易理論 功能主義	新功能主義 政府間主義 自由派政府間主義 後功能主義	多重治理理論

資料來源：作者整理

在上述的多種理論中，基於本文主要核心爲解析屬於解釋型理論的後功能主義，因此本節將著重於探討中型理論中的解釋型理論，亦即新功能主義與政府間主義的觀點。此外，雖然功能主義之分類爲規範型理論，本非屬本文重點之解釋型理論，但因解釋型理論包括新功能主義及後功能主

臺灣大學學術期刊資料庫

義皆源自於功能主義，爲使讀者對該流派有更完整圖像，本文仍簡略介紹功能主義。

一、從功能主義到新功能主義與政府間主義之辯論

1950 年代前，功能主義主導學界及決策者對於政治整合的思維。功能主義始祖梅傳尼認爲國際社群可以帶來穩定的和平，而國際社群的形成仰賴於技術、經濟以及其他領域的廣泛合作。梅傳尼主張，在爭議性較低的領域中，共識可以逐漸的形成。合作的部分成功可以導致其他領域的合作擴張，此爲枝網化（ramification）過程（Mitrany, 1943）。梅傳尼假設不同國家的技術菁英及其他專家藉由合作，其行爲及思考模式的共同點會逐漸增加。這樣的相似化過程可帶來功能性的相互連結，尤其經濟層面的效果特別顯著。如此一來，衝突無助於促進共同利益，反而損害了經濟利益。在利益的考量下，國際行爲者會避免衝突（Kučerová & Nedomlelová, 2015: 2-3）。

功能主義的主要假設是，公民問題發生的領域範圍與現有的政治權威統治領域不相符，使得政治權威無法回應公民問題，而產生了制度改革壓力（Hooghe & Marks, 2009: 3）。在這樣的情況下，超國家制度改革所創造的福利，使得政治權威由民族國家逐漸移轉至超國家組織（Wolf, 1973）。

歐洲統合之父莫內（Jean Monnet）的想法與梅傳尼相似，莫內主張歐洲的團結必須奠基於行動，因此莫內主張以小型功能性連結及網絡的建立行動來推動整合。這種「以行動促成團結」的原則是歐盟在許多艱難時刻能持續推動歐洲統合的基礎，如 1970 年代石油危機、現在的歐元危機及現今難民危機，都是藉由實質的行動促成歐盟的團結而度過危機。因此功能主義學者相信，功能性的整合越深化，帶來的經濟利益會越大，衝突就越難形成（Kučerová & Nedomlelová, 2015: 3），而歐洲將會越團結。

功能主義後，新功能主義學者對功能主義的觀點作出補充。新功能主義學者同意功能主義認爲「區域整合是由於政治權威領導範圍與集體利益需求不相符」而做出反應之主張，但新功能主義意識到，集體利益以及權力結構不會自己形成，而是需仰賴政治菁英推動（Haas, 1958）。因此在歐洲統合的進程中，領導者本身的信念、想法和認知有著重要的角色。

臺灣大學學術期刊資料庫

新功能主義之所以會出現，是因爲功能主義無法解釋歐洲整合在 1950～1960 年代快速發展，且由政治菁英主導的現象的現象。在整合的過程中，「政治過程」干涉了功能及權力結構的變化。首先，跨國利益團體要求超國家權威有所作爲的政治過程驅動了歐洲整合，而這主要發生在經濟層面上。接著，只要整合一被啓動，整合就會於過程中不斷自我強化。當改革越深化、超國家組織獲得的權力越多，越多的跨國利益議題就會被拉到超國家層次處理。此外，超國家行爲者也會要求更多的權力，當超國家行爲者在一個領域有了成績之後，就能以此爲籌碼，希望能在另外一個領域有更多的自主能力。因此，一個領域的成功會導致其他領域整合的壓力。簡言之，跨國動員、超國家主義以及政策外溢等政治過程，創造了權力改革壓力，帶來了超國家的制度結果（Haas, 1958）。

新功能主義的主要學者哈斯主張整合是行爲主體－主要是主權國家－刻意爲之而帶來的結果，行爲主體的合作是因爲他們看到與其他主體的連結及整合行動能夠在未來帶來好處。簡言之，哈斯認爲政治菁英或是經濟菁英是整合的加速劑（Kučerová & Nedomlelová, 2015: 3；Rosamond, 2000）。這樣的觀點使得新功能主義跟功能主義做出明顯區別，相較於功能主義只強調整合的核心是技術菁英，哈斯更強調政治菁英的重要性（Haas, 1958）。與功能主義比較，新功能主義認爲政治及技術領域之合作必須加以區分，技術領域的合作成果未來有可能外溢到政治性合作。哈斯所主張的外溢效果與梅傳尼主張的枝網化不矛盾，但哈斯對外溢效果做了更精確的定義及說明。

哈斯提出「功能性外溢」，認爲從功能性部門展開的整合，會使合作從一個部門擴張到另一部門，此部分的外溢效果與梅傳尼的枝網化理論最爲相像。然而除了功能性外溢外，哈斯認爲尚有「政治性外溢」的存在，也就是利益關係人的思考模式、心理層次及政治傾向，在整合的互動過程中會逐漸趨於一致，當信任逐漸加深，未來的整合就更加有可能，因此哈斯認爲，成員國的政治菁英是整合的基礎所在（Haas, 1958）。在歐洲統合進程上，可以發現歐盟以功能領域的合作來培養外溢效果，亦即從爭議性較低的技術性領域合作走到爭議性較高的共同主權問題。簡言之，歐洲區域統合的過程高度仰賴功能性互賴議題領域合作帶來的相互利益。

臺灣大學學術期刊資料庫

簡單摘要新功能主義的主張，新功能主義首先強調區域統合的最終目的是安全，而爲了達到此目的，必須藉由貿易障礙及投資障礙的移除、人員流動、共同規則的創造等政策，來增加成員國家的互賴，減少衝突的發生。其次，區域互賴對經濟帶來利益，且區域整合的利益使所有會員國普遍受惠，區域中所有受惠的個人能深刻感受到整合帶來的利益，因此，公眾會支持現有的超國家區域組織，並成爲超國家組織未來擴張的後盾。第三，除了公眾之外，新功能主義其實更強調專家在區域整合中的角色。新功能主義認爲政治菁英會藉由決策，不斷擴張自己的角色，這會帶來新的制度，爲超國家機構帶來新的機會。而基於其能帶來的利益，超國家組織的決策能力能夠不斷被強化。

會員國間增長的互賴加上共享的平等利益，會導致會員國在經濟表現及社會保護間趨於相同。這將意味著會員國之間會逐漸變得相似，原本表現不那麼好的會員國會慢慢追上表現好的會員國。如果這樣的趨同過程未發生，則超國家組織可以透過重分配政策補償較弱的成員，以爭取弱勢成員對合作的認同。最後，基於上述重分配政策出現的可能性，新功能主義同意區域整合的過程無可避免地會使會員國間產生衝突。會員國衝突的原因是外在的，也就是是因爲整合而產生利益分配爭議。然而雖然衝突原因是外在的，但衝突卻必須以內部解決，包括「強化」（build-up）超國家組織的權威、增加超國家組織政策範圍的「環溢效果」（spill-around），或者是兩者兼具的外溢效果等（Schmitter & Lefkofridi, 2016: 3）。

新功能主義對「認同」的看法，可以從哈斯對整合／統合（integration）的定義來觀察。哈斯定義「整合」爲政治行爲者在特殊的國家設定中，被說服向新的中心改變其忠誠、預期及政治活動的過程（Haas, 1958: 16；1961）。簡言之，哈斯認爲整合改變了認同。此外，從新功能主義對整合過程的分析論點－「區域互賴的經濟利益使公眾會支持現有的超國家區域組織，並成爲超國家組織未來擴張的後盾」（Inglehart, 1967；1970），可見新功能主義同意「認同」在整合過程中的重要性，認爲「認同」可成爲整合擴張的後盾。

除了新功能主義對歐洲統合進程作出分析之外，另一派解釋歐洲統合的理論爲政府間主義。1960 年代，法國總統戴高樂反對超國家主義主導歐

臺灣大學學術期刊資料庫

洲統合，因此在 1965、1966 年間發動了空椅危機，最後產生了確認一致決決策機制的盧森堡共識。盧森堡共識的一致決顯示主權國家仍可能阻礙歐洲整合的發展，簡言之，新功能主義對於區域整合起始後的自我驅動能力之預測似乎過於樂觀，於是將區域整合視爲民族國家間議價結果的替代理論－政府間主義開始發展。政府間主義以空椅危機爲例，主張當國家的利益受到影響，國家就會反過來抵制超國家組織（Hoffmann, 1966）。政府間主義主要代表者霍夫曼將議題分爲政府主權及國家認同所屬的「高政治」領域和較無爭議的技術性「低政治」領域，認爲不論低政治領域的合作成果多麼豐碩，國家在高政治議題上始終無法超越政府間合作。

莫拉維斯克從政府間主義的理念出發，結合了自由主義理論主張理性選擇「偏好」的觀點，提出了自由派政府間主義。莫拉維斯克認爲英法德等大國之間的議價才是歐洲統合的關鍵，而國家內部的國內政治決定國家在國際談判中的偏好，亦即國家在國際社會的行爲反應了國內社會壓力的制約，而超國家組織是大國在制約下彼此議價後的產物（Moravcsik, 1993；1995）。

公眾的看法在新功能主義與政府間主義中或多或少曾被提及。新功能主義認爲人民會因爲超國家組織帶來的利益而產生對超國家組織的認同與忠誠，而政府間主義則認爲國家在國際談判時受國內環境制約，其中一項制約因素即爲國內的公眾意見，而公眾的意見受其所能獲得的利益影響。以上兩種看法的共通性在於，皆以經濟因素來解釋公眾對歐洲統合的喜惡。在這樣的情況下，可發現新功能主義與政府間主義皆主張，歐洲整合主要是市場整合的形式，經濟性的因素決定了個人對於歐洲的機構支持與否（Hooghe & Marks, 2008: 118）。

二、新功能主義與政府間主義的侷限

歐洲統合運動在馬斯垂克條約後出現了巨大制度性變革，這樣的制度性變革使得歐洲議題越來越受公眾重視，產生了所謂議題政治化現象。政治化現象是 1990 年代中後期才出現，因此在馬斯垂克條約前發展的傳統理論，不論是新功能主義或是政府間主義，在解釋歐盟的政治化現象上都有其侷限。

臺灣大學學術期刊資料庫

以歐洲主權債務危機爲例，歐元是歐洲統合深度發展的象徵，而其實際運作過程展現出來的是，在沒有歐洲聯邦支持的共同財政政策下，共同貨幣政策會產生治理的矛盾。經濟體質較差的國家無法以貨幣政策做爲經濟調整工具而只能仰賴財政政策，而單一國家的不良財政政策衝擊的卻是區域整體的貨幣穩定。簡言之，對於參與者來講，在內部失去了貨幣政策作爲經濟調整工具；在外部則是國家的貨幣穩定會受其他經濟體質疲弱國家影響。在經濟狀況欣欣向榮時，國家失去貨幣政策的危機感不強，但當經濟情況不好時，國家可使用的調整工具抓襟見肘，若再加上整體國際環境以及其他國家經濟問題的拖累，參與歐元使得國家政府在解決經濟問題的手段十分有限，且使得國家經濟與他國經濟連動而暴露在高經濟風險下。

解決歐元危機問題的合理邏輯應該是強化歐洲聯盟的力量，如搭配相應的共同財政政策來解決共同貨幣政策的矛盾，避免單一國家的不良財政政策衝擊整體區域經濟，而這也是新功能主義認爲「整合範圍會因爲外溢效果（spill-over effect）而不斷加強」的主要論述。然而歐債危機的問題解決途徑卻與理性邏輯相反，而是以更嚴格的政府間協商取代了歐盟超國家機制的強化（Boyer, 2016: 839）。在這樣的情況下，新功能主義在解釋歐債的問題解決上面臨瓶頸，因爲超國家機制未如新功能主義觀點所預期的受到強化。另一方面，雖然政府間主義在問題解決途徑的選擇上有其解釋力，但其強調菁英決策的理論架構，卻未能有效解釋公眾在此危機處理中的反彈對歐盟造成的限制（Börzel & Risse, 2009）。

新功能主義預期整合會產生政治化，但並未預期整合深化所產生的政治化會產生政治對抗結果（Börzel & Risse, 2009: 218），因爲新功能主義預期的外溢政治化效果是歐洲整合的助力，並未預期政治化會使整合停滯或是造成國族主義復興（Haas, 1958: 526f；Lindberg, 1963）。新功能主義這樣的主張與現在歐洲統合因政治化現象而遭遇公眾抵抗的事實不符。而政府間主義基本上未討論政治化現象，因爲即使政治化現象能被納入政府間主義的雙層賽局（Two-level Game）模型中，但實際上自由派政府間主義只重視菁英角色，未充分給予政治化現象中最重要的行爲者－公眾－應有的關注（Bickerton et al., 2015）。自由派政府間主義在國內層次所關注的公眾意見事實上爲利益團體，因爲其認爲公眾意見需經過組織後才能在國家

臺灣大學學術期刊資料庫

決策層次有所作用，且其立場主要是受到可得之利益影響，因此在雙層賽局的模型中，是利益團體在發揮作用。簡言之，政治化現象爲歐洲統合帶來質變，但解釋歐洲統合的傳統理論卻未能對政治化現象有所回應（Börzel & Risse, 2009: 218）。

新功能主義強調「菁英的立場」，哈斯觀察歐盟的歷史發展，認爲歐盟機構長久以來決策多由領導人做成。哈斯因此認爲相較於政治及技術精英，公眾對於歐洲議題相形陌生，因此無能力，亦無意願參與其中（Haas, 1958）。然而近年來的發展卻是，當政治菁英將其對歐盟的決策訴諸民意時，公眾總是傾向阻擋決策，拒絕賦予正當性，可見公眾意見的動員改變了歐盟整合過程。政治菁英著眼於效率及分配，但公眾重視的除了經濟考量外，還有認同。新功能主義的觀點是，制度變革帶來經濟考量，公眾基於經濟利益會產生對歐洲統合的認同。然而在實務上來看，歐洲相關公投的高失敗率顯示認同不是哈斯所說的「制度變革下被動產物」，反而是「制度發展的限制」（Hooghe & Marks, 2008: 118）。

新功能主義及政府間主義長久以來一直對區域整合的動因是民族國家抑或是超國家行爲者有所辯論。此外，另一爭點在於超國家機構是否擁有獨立於民族國家外的自主權，以及區域整合是否使民族國家有所改變等問題有不同的看法（Hooghe & Marks, 2009: 4）。政府間主義堅持區域整合的動因是來自於民族國家，且超國家機構仍受民族國家制約；相反的，新功能主義認爲超國家機構被創建後就有了自主權力，將反過來改變民族國家。

雖然新功能主義與政府間主義之間有著歧異，但也有一些共通點。首先，他們都認爲「偏好」立基於經濟。新功能主義認爲經濟利益是區域整合的背後動因，跨國利益團體及超國家行爲者的行動目的是爲了追求經濟利益；自由派政府間主義則強調，利益團體的偏好是著眼於經濟利益考量（Moravcsik, 1993；1995）。這些研究以經濟因素探討了對於歐洲統合的偏好及喜惡，而未對認同作出完整分析。

其次，新功能主義及自由派政府間主義皆關注利益團體間的分配性議價（Hooghe & Marks, 2009: 5）。新功能主義假設這樣的團體會在超國家層次以及國家層次運作，而政府間主義則強調利益團體在國內賦予政府的限制。

臺灣大學學術期刊資料庫

從近年公眾對歐洲議題關注度上升的現象觀察，可發現僅以利益團體及政治菁英來觀察歐洲統合的發展是不足的，除了利益團體以及政治菁英以外，亦必須探討公眾領域。

傳統理論之所以認爲歐洲統合是菁英中心，是因爲從歐洲議會選舉觀之，歐洲統合對於公眾來講不是重要的議題。首先，從早期的低投票率來看，公眾對於歐洲整合的關心及投入度不高；其次，歐洲整合議題早期著重經濟合作，這對商業團體較重要，公眾則是相對無感。公眾的冷漠使得歐洲議題在政黨競爭上的重要性不高。然而，過去 15 年來的歐洲統合發展卻反證了上述觀點。

從公眾對於歐洲議題的重視、認同在歐洲統合中逐漸扮演的角色、以及政治光譜的重新劃分等新政治現象觀察，可見公眾對於歐洲統合的看法富有結構，並可影響政黨的投票，且與歐洲社會辯論的結構基本上是相連的（Hooghe & Marks, 2009: 6-7）。若再觀察菁英主導的馬斯垂克條約在 4 個公投中兩個失敗的命運，可見雖然新功能主義及政府間主義認爲歐盟決策爲菁英領導，但現在決策似乎已轉往公眾導向（De Wilde, 2011），但公眾的重要性在傳統整合理論中卻未被重視。因此，不論是聯邦主義的歐洲、（新）功能主義邏輯的歐洲、或者是政府間主義的歐洲，在詮釋歐洲統合近期的發展及未來面臨的挑戰，皆面臨了理論上的侷限。

肆、後功能主義的新論述

歐洲統合發展至今出現了公眾對歐洲議題關注度上升、認同重要性增加、新型政治光譜逐漸被建構等新政治現象，而傳統的理論在解釋這些新政治現象上面臨困境。因應上述傳統理論在解釋歐盟統合進程的侷限，Liesbet Hooghe 及 Gary Marks 提出「後功能主義」，並在歐洲研究學界引起廣泛的共鳴及討論。以下將探討後功能主義的理論觀點，以及學界對其的回應及評價。

一、後功能主義觀點

從前述公眾對歐洲議題關注度上升的現象、國族認同在歐洲化議題扮

臺灣大學學術期刊資料庫

演的角色，以及歐洲政黨政治競爭的新政治光譜可見，過去十數年來的歐洲統合發展已不再是傳統整合理論如聯邦主義、功能主義、新功能主義、政府間主義能解釋。Liesbet Hooghe 與 Gary Marks 遂提出後功能主義，企圖補充現有理論的不足。

Liesbet Hooghe 及 Gary Marks 等人自 2000 年代初開始研究歐洲統合的新現象，以及試圖以理論來解釋這些新現象及歐洲統合深化進程的困境。他們從多重治理的觀點出發（Hooghe & Marks, 2001），認爲歐洲統合的產生是因爲，原本以國家爲基礎單位的統治無法滿足「公眾」對於治理的要求，從此開始啓動其對於「公眾角色」在歐洲統合進程中的興趣。他們一方面解析歐洲的政黨競爭結構（Hooghe et al., 2002），以政黨競爭作爲連結「公眾」與「歐洲統合」的中介變數；一方面試圖從新功能主義去解釋公眾及政治化對於歐洲統合的影響性（Hooghe & Marks, 2006）。在這些研究中，Liesbet Hooghe 等人發現歐洲的政黨競爭結構似乎已從傳統左右辯論走向新的政治光譜分歧；同時他們也看到新功能主義在連結「政治化」與「整合」兩變數之假設時的問題。新功能主義認爲政治化會強化整合，然而 Liesbet Hooghe 及 Gary Marks 卻認爲應抱持更開放的態度，也就是政治化對於整合的影響可好可壞，甚至在歐洲發展的實務上，政治化給予歐洲統合的影響更多的是限制而非強化，因此新功能主義的觀點必須作出修正。自此，他們開始從另一個角度切入，除研究「政治化」外，亦加入「認同」對於歐洲統合的影響（Hooghe & Marks, 2008）。2009 年，Liesbet Hooghe 等人整合其近 10 年的研究，在其「歐洲統合的後功能主義者理論：從允許性共識到制約性歧見」（A postfunctionalist theory of European integration: From permissive consensus to constraining dissensus）一文中，提出了「後功能主義」此新理論，將政治化及認同等公眾意見因素、歐洲的政黨競爭結構、整合等三變項之關係理論化，並主張政治衝突結構影響了歐洲統合進程，其後並致力於推展後功能主義理論脈絡與應用發展而著有一系列作品（Hooghe et al., 2016；Hooghe & Marks, 2016；2018）。在後功能主義理論提出後，歐洲研究學界開始逐漸重視此理論，並陸陸續續有許多學者加入與後功能主義的對話（Börzel & Risse, 2009；Risse, 2015；Schmitter, 2009；De Vries & Edwards, 2009；De Wilde, 2011；De Wilde & Trenz, 2012；Zürn, 2006；De

臺灣大學學術期刊資料庫

Wilde & Zürn, 2012；Statham, 2008），甚至已有學者將後功能主義作爲分析實務的基礎（Statham & Trenz, 2013；2015；Maricut-Akbik, 2018；Drake & Lequesne, 2010；Schimmelfennig, 2014；Grande & Kriesi, 2016）。

後功能主義的目的是解釋歐洲統合，因此在性質上屬於中型理論中的整合理論一環，可被歸納爲解釋型理論。區域整合理論的目的在於解釋行爲者的政治選擇，包括爲何會選擇區域整合、哪些議題領域被選擇、主要參與的行爲者是誰等（Hooghe & Marks, 2009: 2）。在爲何會產生區域整合一問題上，Liesbet Hooghe 及 Gary Marks 同意新功能主義以及政府間主義對於「區域統合動因」的詮釋觀點，也就是他們同意「區域統合是因爲政治效率與既有權威架構無法匹配而產生」；然而，他們並不認爲區域統合一定能解決上述問題，也就是他們不預設區域統合定能回應分配需求的壓力，這點是他們的理論與新功能主義及政府間主義的重大差異。由於他們的理論基礎是由功能主義強調的「功能需求」論點衍伸而來，但他們又並不全然同意功能主義之「合作能滿足功能需求」的論點，因爲他們認爲治理不只是來自於功能性壓力，亦受到情感共鳴影響（Hooghe & Marks, 2016: 3），因此他們將其理論稱爲「後功能主義」。

Liesbet Hooghe與Gary Marks先以多重治理觀點來探討有哪些行爲者參與了歐洲統合。在多重治理途徑的觀點中，區域整合是爲了追求治理效率而生，展現出來的是管轄權跨越不同政治權威架構的現象。在多重治理架構中，國內團體與歐洲層次行爲者直接連結，這樣的權力結盟使得「國家」不再是國內公民在國際關係中的唯一代表（Börzel & Risse, 2000；Hooghe & Marks, 2009: 2；Marks et al., 1996）。簡言之，多重治理途徑認爲，國家內部團體可以跳過主權國家政府而直接與歐洲層次的行爲者互動，這樣的方法挑戰了「主權政府是國家在國際關係中的唯一代表」的傳統論述。亦即，國家不是國際關係中的唯一重要的行爲者，其他層次的行爲者，如公民及公民團體在表述國家利益上亦有重要角色。因此，Liesbet Hooghe 及 Gary Marks 認爲區域統合是爲了治理效率而生，加上多重治理架構後，公民及次國家團體可加入歐洲治理的行爲者行列；以此論證「公民在歐洲統合中可扮演重要角色」一觀點。

在區域整合的層次及範圍上，以及探討區域整合能否回應分配需求，

臺灣大學學術期刊資料庫

則可藉由政治衝突來了解哪些議題領域是重要熱點，以及區域整合是否回應了政治衝突。Liesbet Hooghe 及 Gary Marks 從 3 個階段來分析政治衝突的邏輯。首先，他們建構公眾、政黨偏好影響歐盟政策的機制；其次，他們觀察公眾及政黨偏好能影響歐洲統合的「具體條件」；最後，藉上述觀察提出公眾關注及認同影響歐洲統合發展的理論（Hooghe & Marks, 2009: 3）。

首先，在公眾及政黨偏好影響歐盟政策的機制上，政策之所以產生，是因爲社會需求與制度設計出現矛盾，也就是現有的制度設計無法滿足社群需要的功能性需求（Hooghe & Marks, 2018: 5）。在這樣的問題下，會出現 4 種應對情境，情境一爲公眾重視此問題、情境二爲利益團體重視此問題，情境三是兩者皆未意識到問題，最後則是兩者皆重視此問題。意識到此問題的行爲者會對政黨施加壓力，而若公眾與利益團體都不重視此問題，則此問題將由政黨主導。此外，政黨亦非被動的受公眾或是利益團體的壓力，政黨亦有能力創造及建構議題的發展，甚至影響公眾或是利益團體對此議題的看法。簡言之，公眾、利益團體、政黨三方的互動是雙向的；而在三者的互動之外，既有的制度規則亦影響此議題的建構。

政黨會視其所受的壓力，選擇將議題導入公眾領域亦或是導入利益團體領域。當議題進入的是利益團體領域，則問題會以分配性邏輯被辯論，也就是傳統的左右派立場。當議題導入的是公眾領域，則會有兩種情況：若公眾是以分配性邏輯思考此問題，則此問題會如前述導入利益團體領域般以經濟理念上的左右派之分辯論；但若是公眾傾向以認同邏輯思考此問題，則此問題之辯論會落入新的政治光譜爭辯，亦即環保自由派對上傳統集權國族派的辯論。而議題是以認同邏輯或者是以分配邏輯來辯論，將影響最後的決策結果。簡言之，公眾對議題的關注度以及政黨建構議題時選擇的辯論邏輯影響了政策結果。

第二，在公眾偏好影響歐洲統合的具體條件上，後功能主義認爲在以下幾個狀況下認同特別重要，包括議題的經濟影響性是否明確、議題是否牽涉到自治群體、議題是否被公眾領域關注、議題是由公眾組織還是由菁英團體主導辯論等。當一個議題的經濟影響性不明確，但牽涉到自治社群，且議題高度受公眾關注並且由公眾組織主導辯論，則認同就會在此議題中扮演重要角色。簡言之，後功能主義不否認經濟利益的重要性，因其亦將

臺灣大學博碩士論文資訊庫

「議題的經濟影響性」納入考慮，但除了經濟利益外，後功能主義認爲認同也是影響權力架構的重要原因（Hooghe & Marks, 2009: 13），對認同的重視是後功能主義將自己與新功能主義及政府間主義間作出區隔的重要變項。

認同使得歐洲決策與國家政治領域互相鑲嵌，歐洲決策因爲認同而不再自外於國家政治之外，政黨在國家政治中的權力競逐亦受民眾是否認同政黨在歐洲統合中的立場所影響。在這樣的情況下，歐洲的多重治理系統變得更加綿密，公眾對於歐洲的意見透過「國家制度」及「歐洲模式」來雙重反應。

藉由前述公眾偏好影響政策過程的機制及可發生的具體條件，「認同」、「政黨競爭」影響「歐洲統合」的理論假設得以建立。強烈的國族認同不必然是對區域統合的威脅，認同的包容性或是排他性，以及認同是自然發展還是由政黨操作，這兩項子因素才是認同影響區域統合偏好的關鍵因素（Hooghe & Marks, 2009: 21）。也就是，「認同的屬性」及「認同是否成爲政黨的競爭策略」此兩變項與「區域統合」有著強烈連動性。

後功能主義認爲，近年來公眾對歐洲統合議題的高度關注是早期未見的情況。1960 年到 1990 年的 30 年間，歐洲的發展是以新功能主義及自由間政府主義來觀察及解釋，歐洲的制度架構是爲了廠商經濟需求而設，這樣的議題對大多數民眾來講過於遙遠，因此公眾對此部分的整合保持沈默；此外，在這段時期，歐體很少以公投或選舉來決定特定政策結果，公共政策被限制在一個默許的區域中，因此當時是一個允許性共識（permissive consensus）的年代，歐盟決策是由隔絕於公眾之外的利益團體做成。然而歐盟 60 年以來的功能性外溢在目前遭遇瓶頸（Hooghe & Marks, 2008: 122），例如學者梅傑納（Giandomenico Majone）就認爲「鋼鐵帶來的整合已不再是個可行的策略。最新的歐洲選舉顯示，政治菁英爲了追求效率，將公眾排除在外以加速歐洲統合的做法引起了公眾的不滿，越來越多的會員國面臨國內民意對歐洲統合敵意持續上升的問題（Majone, 1994）」。

馬斯垂克條約後，公眾意見被喚起，所謂「允許性共識」階段結束了。歐盟走向經濟與貨幣聯盟的嘗試及財政制約引起批評，公眾開始希望能維護國家主權，1990 年代成爲疑歐運動興起的年代（Borriello & Crespy, 2017）。儘管有功能性壓力如德國統一及全球化現象存在，但將這些壓力轉

臺灣大學學術期刊資料庫

變爲實際行動的外溢效果卻十分有限。面對公眾的反對以及疑歐政黨在選舉中的勝利，國家領導人開始傾向避免釋出過多權力予布魯塞爾。最後，經濟貨幣聯盟的政治合作未能完成，而歐洲憲法條約的否決更阻止了歐盟走向聯邦（Borriello & Crespy, 2017）。因此，1991 年後被形容成「限制性歧見」（constraining dissensus）的時代，政治菁英在議題協商時必須更加顧及他們國內選民的想法（Hooghe & Marks, 2009: 5）。

由於執政核心的中左中右聯盟支持歐洲統合，因此對於極左派或極右派的反對黨來說，其策略就轉變爲必須質疑歐盟。在民粹政黨將歐洲統合與國族主義連結後，「排他性國族認同」被操弄及塑造，使得歐洲內部的政治競爭從分配議題轉而聚焦於認同議題，也就是爭論「我們是誰」，而非關心「我們得到什麼」（Statham & Trenz, 2015: 289-290），這改變了歐洲統合辯論的核心議題領域及政治競爭結構。

簡單摘要後功能主義，其主要的論點爲，公眾對於歐洲統合的看法，成爲政黨在國內競爭時的兵家必爭之地，因爲歐洲統合在議題範圍不斷擴充的情況下，公眾開始關心到底是誰代表了他們在歐洲統合議題上發聲，以及關心到底哪些議題的權力被移轉至歐盟；亦即，歐盟的參與以及歐盟的制度化在會員國內越來越受重視（Börzel & Risse, 2009: 2）。在馬斯垂克條約前，行政部門原本於國內場域擁有較多自主權力推動歐洲整合，因爲歐洲統合所牽涉到的議題多爲技術性層面及貿易層面，而公眾對專業的技術掌握較不足，使得公眾對相關議題較無感，因此當時是一個「允許性共識」年代。然而現今歐洲統合的政治氛圍已轉向「制約性歧見」。現今來自國家政府的政黨菁英，在協商歐洲議題時，十分重視公眾的反應，因爲他們的行動在國內政治領域備受關注。因此在討論歐洲統合時，不能只關注新功能主義強調的功能性合作及外溢，或者是只討論政府間主義強調的國家政府折衝過程，而是必須將「公眾對歐洲議題的關注」、「認同」等因素納入考慮，方能在現今的時代完整的描述歐洲統合發展的限制與未來。而認同在不同的情況下，其影響力有所差異。首先，認同對大眾的影響力比其對功能性利益團體的影響力來得更大；其次，認同更容易成爲民粹型的傳統威權國族派之動員號召工具；最後，認同的重要性在政治性的區域統合中比在經濟性的區域整合裡更爲重要。

臺灣大學法律期刊資料庫

二、對後功能主義之評價

自歐洲運動啓動以來，學界以各式理論解釋整合運動的動因、整合運動的發展，乃至於歐洲政體的運作。在各式理論中，整合理論中的解釋性理論無異爲最蓬勃發展的一支。然而傳統解釋性理論強調經濟分配等理性因素，忽視認同的重要性，使其在歐洲運動啓動 60 餘年後的今日遭遇瓶頸，而這亦與國際關係理論的第三波大辯論有高度連動性。

國際關係理論從 20 世紀初發展至今，自早期理性實證典範的現實主義及自由主義，到冷戰結束後，後實證主義興起，強調認同的社會建構學派成爲國際關係理論第三大主流。後實證主義及社會建構論跳脫理性選擇，強調社會科學既然是探討人類互動的科學，在研究範疇上應重視人類的心理因素層次，例如概念及認同對人類行爲的影響力，以及人類行爲實踐對於國際關係的影響。這些因素被納入了後功能主義之觀點，雖然霍格與馬克斯在 2009 年建構後功能主義時未明確將其理論與社會建構論對話，然而後功能主義對於認同的重視、對政黨行爲的觀察，無疑與社會建構論不謀而合，強調人類心理因素及互動實踐對於歐洲統合的影響，補充了傳統理性實證學派脈絡下新功能主義及政府間主義視野未及之處。而在其 2016 年將歷年與後功能主義相關研究集大成之 *Community, Scale, and Regional Governance: A Postfuntionalist Theory of Governance* 一書中，渠等明確點出後功能主義與建構主義的共通性，如皆關注治理的社會性，包括社群來自地理、文化、歷史脈絡的自我認同、強調社群的「自治」傾向等（Hooghe & Marks, 2016: 151）。表 2 簡單摘要各種解釋型理論的理論核心、其突破性、理論侷限，以及相近之國際關係理論。[4]

Liesbet Hooghe 及 Gary Marks 藉由討論政黨在國內政黨政治中的策略，指出歐盟統合進程的衝突中，認同問題越來越嚴重，這代表了歐盟從菁英政治走向大眾政治及認同政治的新時代來臨（Statham & Trenz, 2015: 288），研究歐洲統合的理論應往「後功能主義」修正。Liesbet Hooghe 及 Gary Marks 的觀點獲得許多學者的共鳴，如 Neil Fligstein 的 *Euroclash* 一書

[4] 因應審查意見，增列一比較各解釋性整合理論之表 2，以梳理摘要各理論之同異。

臺灣大學學術期刊資料庫

表 2　解釋型整合理論之比較

	發展年代	發展契機	理論核心	理論突破性	關注分析單元	代表學者	理論侷限	相近國關理論
功能主義	1940 年代	第二次世界大戰	技術官僚的合作可成為統合動力。	提出以功能性合作解決安全問題的創新想法。	技術官僚	梅傳尼	未討論政治菁英角色。	自由主義
新功能主義	1950 年代中期	歐洲煤鋼共同體計畫啓動	功能性合作將帶來外溢效果。	點出政治菁英在引導功能性合作的重要性。	超國家行為者、跨國行為者	哈斯	無法解釋為何近期歐盟重要建制一再在公民複決時遭到否決。	制度主義
政府間主義	1960 年代中期	空椅危機	歐洲整合為主權政府讓權的結果，整合的發展仰賴政府間合作。	將議題領域分成高階政治、低階政治，低階政治合作無法擴散到高階政治議題。	會員國	霍夫曼	無法解釋歐洲統合的積極成果如歐洲單一法案、馬斯垂克條約。	新現實主義
自由派政府間主義	1990 年代初期	馬斯垂克條約啓動	國際談判結果受到國內政治偏好影響。	連結國內及國際兩種不同層次的變項。	會員國政府、利益團體	莫納維斯克	在國內政治場域的討論著重「利益團體」，忽略個人。	新現實主義、制度主義
後功能主義	2000 年代末期	歐憲條約失敗	公眾對歐盟政策及制度意見動員造成歐洲統合的質變。認同及經濟因素同時制約歐洲統合的發展。	將後實證因素—認同及實踐，納入屬於實證學派的功能主義脈絡中。	政黨、公眾意見	霍格、馬克斯	對政治化現象之評價過於悲觀。	制度主義、社會建構論

資料來源：作者整理

臺灣大學學術期刊資料庫

即認爲，以歐洲化爲中心的全球化現象造成了社會中的贏家和輸家，使人們在政治認同上逐漸用這樣的標籤定位自己，並以這樣的標籤在國內政治中進行政治動員（Fligstein, 2008）。另外，學者 Hanspeter Kriesi 等人所著 *Political Conflict in Western Europe* 一書，也提到歐洲的政治化是由全球化的輸家所推動，而不僅是因爲極端右翼操弄文化及種族議題（Kriesi et al., 2012）。另外，Helen Drake 及 Christian Lequesne 在研究歐洲統合爲何在法國遭受挫折的問題上，認爲原因是歐洲統合被引導成爲國族認同問題，因此法國的案例是後功能主義理論的一個很好佐證（Drake & Lequesne, 2010: 47-48）。

後功能主義的核心論述爲，對歐盟政策及制度的公眾意見動員造成了歐洲統合的質變。早期的新功能主義事實上曾提及此元素，只是新功能主義未明確討論什麼會促成政治動員，以及何時政治動員會出現，亦未預測到這樣的政治動員會損害統合。新功能主義的觀點是，基於整合的利益，公眾會傾向保護歐盟既有法規（acquis communautaire）或是整合成果，使得整合成果能夠免於國家保護主權而反對整合之抵抗。在新功能主義觀點裡，此種政治動員對整合的效果是正面的；然而後功能主義的觀點中，情況卻是不確定的。首先，政治菁英間本身存在歧見，不是所有的政治菁英皆支持歐盟，而是有支持也有反對；其次，民意對於兩陣營皆產生強化作用（Schmitter, 2009: 211），因此認同有可能加強、也有可能阻礙整合。至於究竟是加強還是阻礙整合，則仰賴進一步分析政黨競爭模式、認同屬性等具體條件。

後功能主義突破了既有框架，因爲目前解釋歐洲統合的顯學－政府間主義及新功能主義，皆強調區域統合進程時的功能、效率以及利益團體的經濟偏好及議價過程，但這樣的途徑在解釋今日的歐盟時已越來越失眞。如歐債危機後，不是以功能效率考量而塑造共同財政政策，反而是政府間機制的力量在歐元危機中得到充分展現；同時歐債危機也激起大眾對歐盟之質疑。在現在由大眾主導的政治化氛圍下，公眾及政黨競爭對於歐洲統合議題越來越重視。在歐洲統合進程已進入了國家主權及國族認同的深水區，同時對國家經濟、金融福利政策產生巨大影響之際，公眾意見轉變得越來越疑歐，而這樣的氛圍是由疑歐派政黨動員。因此，支持歐洲統合的

臺灣大學圖書館期刊資料庫

政治菁英在決策歐洲統合議題時，面臨了「制約性歧見」。在現今民粹政黨對公眾議題的操作下，後功能主義認爲公眾對歐洲議題的關注會弱化統合動力、爲政治菁英推動統合帶來限制，以及會產生功能效率與政治正確之間的矛盾（Schimmelfennig, 2014: 321-322）。

後功能主義在提出新的研究歐洲統合變項上有卓越貢獻，然而許多學者對後功能主義之評論中，亦提出後功能主義觀點之限制。譬如說，傳統左右的分歧不是在所有的議題皆消失，而是仍有存在空間。除了普遍受到公眾重視的的憲政相關議題外，歐洲統合的發展中尚有許多重要議題，例如要採取社會分配政策還是新自由主義政策、要選擇開放性的歐洲還是保護性的歐洲等，這些仍是以左右派分野進行競爭的重要議題，並非以新型意識型態進行辯論（Börzel & Risse, 2009: 3）。此外，即使歐洲統合中，公眾意見及政治認同因素越來越重要，但若回顧主權債務危機的最後解決方案，可發現還是以新功能主義的功能性合作以及政府間主義的大國協商掛帥，因此 Frank Schimmelfennig 認爲歐洲統合的發展還是以新功能主義邏輯爲主（2014）。

伍、結論

歐洲統合發展至今，歐洲深度的經濟互賴並未促成突破性的政治性合作，也未導致聯邦國家的出現。歐盟近年來面臨種種問題，包括歐元危機、歐債危機中歐盟機構的代表性、難民移入後的分配等，使得歐盟面臨結構改革問題（Boyer, 2016: 838）。由於各式問題越演越烈，且與公眾生活的相關性越來越高，因此歐洲出現新政治現象，包括公眾對歐洲議題的關注度上升、新型態政治光譜出現等。在這樣的發展下，不論是新功能主義、聯邦主義、政府間主義，在解釋歐洲統合進程上，皆面臨了詮釋困境，未能爲歐洲面臨的問題帶來良方。

Liesbet Hooghe 及 Gary Marks 看到現今整合理論所面臨的困境而提出後功能主義。後功能主義一方面不否認功能性邏輯及政治菁英的重要性，另一方面則是提出除了功能性邏輯及政治菁英外，「公眾對於歐洲統合的看法」以及「公眾的認同取向」對於歐洲統合亦至關重要。同時，由於主流

臺灣大學學術期刊資料庫

的左右派政黨皆支持歐洲統合，使得對歐洲統合感到疑慮的民眾只能往極端主義靠攏，造成了民粹政黨的興起。而從支持歐洲統合的是中間偏左及中間偏右政黨，反對歐洲統合的是極左以及極右一現象來看，可發現傳統的左右派辯論已不能夠拿來有效解釋對歐洲統合的支持與否。左右派的政治光譜的爭論在於經濟性的分配問題，而現今民眾對於歐洲統合的爭論主要著眼點在於國族認同上，因此傳統著重經濟分配的左右派光譜自然無法解釋立基於國族認同問題上的歐洲統合議題。在這樣的情況下，新型態的政治光譜應運而生，亦即「環保自由派」對上「傳統威權國族派」，成爲了歐洲統合辯論的新篇章。

後功能主義強調「認同」的重要性，認爲「認同」是決定歐洲統合未來是否能夠持續發展的關鍵。例如在歐元危機中，歐盟之所以以政府間合作而非以共同財政政策來解決危機，是因爲對於歐洲的認同仍不夠強大，不論是主權國家政府或者是公民，皆對國家認同仍有堅持所致。歐洲認同必須足夠強壯支持共同財政政策，歐元問題才能根本解決。認同不足的歐盟在政策發展上面臨侷限，而侷限性的政策一方面造成問題，另一方面成爲主權國家的代罪羔羊，例如主權國家在無力解決國內經濟問題時，往往歸罪於歐洲央行的貨幣政策，這使得民眾對歐元的質疑不斷加大。因此認同不足的問題若不解決，將會成爲惡性循環，造成對於歐洲的質疑力度加大、歐洲認同持續弱化。而歐洲認同的弱化除了政策面的影響使歐盟的政策發展面臨困境外，亦造成了國族主義及民粹主義的復興，因此我們看到了右翼政黨在近年的歐洲選舉中多有斬獲，使得疑歐聲浪不斷壯大，民眾對於歐洲的認同越來越薄弱，歐洲統合的持續深化面臨瓶頸。

後功能主義一方面同意「歐洲統合是基於功能性的需求而生」的傳統功能主義論點，一方面結合了建構主義所強調的「認同」，企圖以更全面的視野來觀察歐洲統合的機會與限制。歐洲統合近期在經濟上面臨了歐元危機、在社會融合上面臨了難民危機，在會員國內部面臨民粹興起，而英國離開歐盟的決定更是前所未有的重大衝擊。這些問題的原因及影響看似千頭萬緒，但若從後功能主義的觀點，卻不難梳理出一個共同點—政治菁英與社會大眾的認知鴻溝，以及未臻強壯的歐洲認同，加劇了這些危機對於歐洲統合存續的挑戰。

臺灣大學學術期刊資料庫

在歐洲面臨的危機中，我們看到了歐洲議題開始受到公眾關注的現象，以及國族認同在歐洲統合中開始出現重大影響，而有別於傳統左右派之分的新政治光譜也在此結構下逐漸形成。然而即使公眾對歐洲統合有越來越多想法，歐盟的決策主體－政治菁英，包括會員國國家領導人以及超國家歐盟組織的政治領導人，卻似乎仍未充分意識此問題，因爲我們看到在許多危機中，政治菁英仍以新功能主義或是政府間主義所強調的功能性合作、菁英決策、大國角力等思維來解決，這在歐元危機、主權債務危機、甚至是難民危機中皆可見端倪。這樣的結果是，危機表面上看似解決，實際上卻僅是蟄伏而未根除。歐洲政治菁英必須有新的思維，也就是如後功能主義所強調的，正視民眾對於歐洲議題的意見看法，並著力於改變認同的性質，將認同導向包容性認同，才能爲歐洲統合的未來創造前景。

評價後功能主義的貢獻及限制，後功能主義點出了新變數，或者說是雖非新變數，但長久以來相對被忽略的因素－認同－在歐洲統合過程中的重要性。後功能主義建構公眾影響政策的機制，以及提出認同得以發揮作用的具體條件。在現今後實證主義越來越受到重視的年代，後功能主義有效地將後實證主義核心因素－認同－納入實證主義脈絡之中，具有理論之突破性，值得持續作爲觀察歐盟發展的重要理論。然而平心而論，傳統（新）功能主義所強調的分配議題以及外溢效果在歐洲統合上仍具重要性，例如現今阻礙歐洲統合的反全球化浪潮即是因爲分配議題無法被妥善處理而所引起，而歐元危機後的改革也確實使原先於貨幣政策的合作逐漸外溢至財政政策。因此，後功能主義雖點出了新變數的重要性，但這不意味著原先的變數－經濟利益不再重要、也不代表外溢效果不再有所作用。簡言之，後功能主義的出現並不代表新功能主義應該被揚棄。較中肯的評價是，結合「認同」因素的後功能主義，應被視爲重要補充性觀點與新功能主義互補，方能幫助研究者對歐洲統合的未來發展有更全面性的觀察。

而除了對於經濟議題的相對忽視外，後功能主義尚有另一侷限性。後功能主義批評新功能主義將公眾關注看得過於正面，忽略了公眾關注對歐洲統合加諸限制的可能性，然而換個角度想，後功能主義對於公眾關注的負面評價亦有些過於悲觀。持平而論，現今的政治化現象的確放緩了政治菁英深化歐洲統合的企圖，但若政治菁英提出的政策能夠通過政治化機制

臺灣大學社會科學圖書館

的公眾考驗，其政策的正當性在此機制下反而得以提升。簡言之，雖然就速度觀之，公眾關注的確如後功能主義的描述限制了歐洲統合，但若就正當性觀之，這樣的關注卻可以對歐洲統合有所助益。因此，公眾關注應以較持平的態度來觀察，而非如新功能主義全然樂觀，或是如後功能主義般全然悲觀。

歐盟如今出現的政治化現象是未來觀察歐洲統合是否能夠持續深化的重要力矩，若政治菁英能善用此政治化現象作爲回應民主赤字的助力來提升歐洲政策的正當性，則歐洲統合的深化將能徐緩圖之；但若政治菁英忽視此股政治化現象而未能對公眾意見有所回應，則未來歐洲統合在此政治化現象氛圍下將面臨重重阻礙。因此，雖然後功能主義對於政治化的悲觀觀點有商榷空間，但後功能主義點出認同之外影響歐洲統合的另一項重要變數－政治化現象的重要性，在理論上有其突破性。而政治化現象是觀察歐洲統合是否能持續深化的重要議題，值得繼續深入探討。

參考書目

一、中文部分

曾怡仁、張惠玲，2000，〈區域整合理論的發展〉，《問題與研究》，3(1): 53-71。Dzeng, Yi-ren & Hui-ling Chang. 2000. “Chiuyu chengho li lunte fachan” [Contention and Development of Regional Integration Theories]. *Issues & Studies* 39(8): 53-71.

朱景鵬，2013，〈歐盟治理理論發展與模式特色〉，《公共治理季刊》，1(4): 18-33。Chu, Chin-peng. 2013. “Oumeng chihli lilun fachan yu moshih te se” [The Development of EU Governance Theories and the Characteristics of the Models]. *Public Governance Quarterly* 1(4): 18-33.

盧倩儀，1999，〈從歐盟移民政策決策過程談自由派政府間主義〉，《問題與研究》，38(3): 19-32. Lu, Chien-yi. 1999. “Tsung oumeng yimin chengtse chuehtse kuocheng tan tzuyupai fachengfuchien chuyi” [The Decision-Making Process Behind Coordinated EU Migration Policies]. *Issues and Studies* 38(3): 19-32.

盧倩儀，2010，〈整合理論與歐盟條約修改之研究－以歐盟憲法條約與里斯本條約爲例〉，《政治科學論叢》，46: 111-157。Lu, Chien-yi. 2010. “Chengho lilun yu oumeng tiaoyueh hsiukai chih yenchiu - yi oumeng hsienfa tiaoyueh

臺灣大學社會科學圖書館資料庫

yu lisupen tiaoyueh weili" [Integration Theory and Treaty Reform in the EU-The Cases of the Constitutional Treaty and the Treaty of Lisbon]. *Taiwanese Journal of Political Science*, no. 46: 111-157.

藍玉春，2005，〈歐盟多層次治理: 論點與現象〉，《政治科學論叢》，24: 49-75. Lan, Yu-chun. 2005. "Oumeng totsengtzu chihli: luntien yu hsienhsiang" [Multi-level Governance of the European Union: Theoretical and Empirical Research.] *Taiwanese Journal of Political Science* 24: 49-75.

蘇宏達，2010，〈從自由政府間主義解析里斯本條約的發展過程〉，《問題與研究》，49(2): 1-38. Su, Hung-dah. 2010. "Tsung tzuyo chengfu chien chuyi chiehhis lisupen tiaoyueh te fachan kuocheng" [Negotiating the Treaty of Lisbon: A Liberal Intergovernmentalist Analysis]. *Issues and Studies* 49(2): 1-38.

蘇宏達（編），2011，《歐洲聯盟的歷史發展與理論辯論》，臺北：國立臺灣大學出版中心。Su, Hung-dah. ed. 2011. "*Ouchou lienmeng te lishih fachan yu lilun pienlun*" [*The European Union and Integration Theory Since 1950*]. Taipei: National Taiwan University Press.

鍾志明，2010，《歐洲共同體創始階段之歷史制度分析：經濟與安全的權衡〉，《政治科學論叢》，46: 1-29。Chung, Chih-ming. 2010. "Ouchou kungtungti chuangshih chiehtuan chih lishih chihte fenhis: chingchi yu anchuan te chuanheng" [A Historical-Institutionalist Analysis on the Founding Phase of the European Communities: Economic and Security Trade-offs]. *Taiwanese Journal of Political Science* 46: 1-29.

黃偉峰，2003，〈歐盟政治研究中理論方法之分類與比較〉，《人文及社會科學集刊》，15(4): 539-594. Huang, David W. F. 2003. "Oumeng chengchih yenchiu chung lilun fangfa chih fenlei yu pichiao" [Classifying and Comparing Theories and Approaches to the Politics of the European Union]. *Journal of Social Sciences and Philosophy* 15(4): 539-594.

二、西文部分

Baldwin, R. E. 1995. "The Eastern Enlargement of the European Union." *European Economic Review* 39 (3-4): 474-481.

Baldwin, R. E., J. F. Francois, & R. Portes. 1997. "The Costs and Benefits of Eastern Enlargement: The Impact on the EU and Central Europe." *Economic Policy* 12(24): 125-176.

臺灣人文學術期刊資料庫

Bickerton, C. J., D. Hodson, & U. Puetter. 2015. “The New Intergovernmentalism: European Integration in the Post-Maastricht Era.” *Journal of Common Market Studies* 53(4): 703-722.

Borriello, A. & A. Crespy. 2017. “The EU Is at a Crossroads between Federalism and Political Disintegration.” *in* http://blogs.lse.ac.uk/brexit/2016/01/19/the-eu-is-at-a-crossroads-between-federalism-and-political-disintegration/. Latest update 2 February 2018.

Börzel, T. A. & T. Risse. 2000. “Who Is Afraid of a European Federation. How to Constitutionalize a Multi-Level Governance System.” In *What Kind of Constitution for What Kind of Polity*, eds. Christian Joerges, Yves Mény & J. H. H. Weiler. San Domenico Italy: European University Institu, 45-59.

Börzel, T. A. & T. Risse. 2009. “Revisiting the Nature of the Beast- Politicization, European Identity, and Postfunctionalism: A Comment on Hooghe and Marks.” *British Journal of Political Science* 39(1): 217-220.

Boyer, R. 2016. “Brexit: The Day of Reckoning for the Neofunctionalist Paradigm of European Union.” *Socio-Economic Review* 14(4): 836-849.

Brewer, M. B. 1999. “The Psychology of Prejudice: Ingroup Love and Outgroup Hate?” *Journal of Social Issues* 55(3): 429-444.

Citrin, J. & J. Sides. 2004. “Can There Be Europe without Europeans? Problems of Identity in a Multinational Community.” In *Identities in Europe and the Institutions of the European Union*, eds. Risse Thomas, Herrmann Richand & Marilynn Brewer. Lanham: Rowman and Littlefield, 161-185.

De Vries, C. E. & E. E. Edwards. 2009. “Taking Europe to Its Extremes: Extremist Parties and Public Euroscepticism.” *Party Politics* 15(1): 5-28.

De Wilde, P. & Hans-Jörg Trenz. 2012. “Denouncing European Integration: Euroscepticism as Polity Contestation.” *European Journal of Social Theory* 15(4): 537-554.

De Wilde, P. & M. Zürn. 2012. “Can the Politicization of European Integration Be Reversed?” *Journal of Common Market Studies* 50(s1): 137-153.

De Wilde, P. 2011. “No Polity for Old Politics? A Framework for Analyzing the Politicization of European Integration.” *Journal of European Integration* 33(5): 559-575.

Deutsch, K. W., S. A. Burrell, & R. A. Kann. 1957. *Political Community and the North Atlantic Area: International Organization in the Light of Historical Experience*. Princeton: Princenton University Press.

Drake, H. & C. Lequesne. 2010. “France: From Rejection to Return?” In *National*

臺灣大學學術期刊資料庫

Politics and European Integration: From the Constitution to the Lisbon Treaty, ed. Carbone Maurizio. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 34-50.

Druckman, D. 1994. "Nationalism, Patriotism, and Group Loyalty: A Social Psychological Perspective." *Mershon International Studies Review* 38 (Supplement 1): 43-68.

Eichenberg, R. C. & R. J. Dalton. 2007. "Post-Maastricht Blues: The Transformation of Citizen Support for European Integration, 1973-2004." *Acta Politica* 42(2-3): 128-152.

Eilstrup-Sangiovanni, M. 2006. *Debates on European Integration: A Reader*. London: Plagrave.

European Parliament. 2016. "Major Changes in European Public Opinion Regarding the European Union." in http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/596847/EPRS_STU(2017)596847_EN.pdf. Latest update 18 July 2018.

Fligstein, Neil. 2008. *Euroclash: The EU, European Identity, and the Future of Europe*. Oxford: Oxford University Press.

Grande, E. & H. Kriesi. 2016. Conclusions: the Postfunctionalists were (almost) right. In *Politicising Europe*, eds. Swen Hutter, Grand Edgar & Hanspeter Kriesi. Cambridge: Cambridge University Press, 279.

Green-Pedersen, C. 2007. "The Growing Importance of Issue Competition: The Changing Nature of Party Competition in Western Europe." *Political Studies* 55(3): 607-628.

Haas, E. B. 1958. *The Uniting of Europe: Political, Social, and Economic Forces, 1950-1957*. Standford: Stanford University Press.

Haas, E. B. 1961. "International Integration: The European and the Universal Process." *International Organization* 15(3): 366-392.

Hoffmann, S. 1966. "Obstinate or Obsolete? The Fate of the Nation-State and the Case of Western Europe." *Daedalus* 95(3): 862-915.

Hooghe, L. & G. Marks. 2001. *Multi-Level Governance and European Integration*. Maryland: Rowman & Littlefield.

Hooghe, L. & G. Marks. 2006. "The Neofunctionalists Were (Almost) Right: Politicization and European Integration." In *The Diversity of Democracy: Corporatism, Social Order and Political Conflict*, eds. Colin Crouch & Wolfgang Streeck. Oxfordshire: Edward Elgar, 205-222.

Hooghe, L. & G. Marks. 2008. "European Union?" *West European Politics* 31(1-2): 108-129.

臺灣大學學術期刊資料庫

Hooghe, L. & G. Marks. 2009. “A Postfunctionalist Theory of European Integration: From Permissive Consensus to Constraining Dissensus.” *British Journal of Political Science* 39(1): 1-23.

Hooghe, L. & G. Marks. 2016. *Community, Scale, and Regional Governance: A Postfunctionalist Theory of Governance*. Oxford: Oxford University Press.

Hooghe, L. & G. Marks. 2018. “Re-engaging Grand Theory: European Integration in the 21st Century (EUI RSCAS Working Paper 2018/43).” in http://hooghe.web.unc.edu/files/2018/08/RSCAS_2018_Hooghe-and-marks.pdf. Latest update 1 December 2018.

Hooghe, L. G. Marks, & C. J. Wilson. 2002. “Does Left/Right Structure Party Positions on European Integration?” *Comparative Political Studies* 35(8): 965-989.

Hooghe, L. G. Marks, A. H. Schakel, S. C. Osterkatz, S. Niedzwiecki, & S. Shair-Rosenfield. 2016. *Measuring Regional Authority: A Postfunctionalist Theory of Governance*. Oxford: Oxford University Press.

Inglehart, R. 1967. “An End to European Integration?” *American Political Science Review* 61(1): 91-105.

Inglehart, R. 1970. “The New Europeans: Inward or Outward-Looking?” *International Organization* 24(1): 129-139.

Jessop, B. 2004. *Multilevel Governance and Multilevel Metagovernance. Changes in the EU as Integral Moments in the Transformation and Reorientation of Contemporary Statehood*. Oxford: Oxford University Press.

Klor, E. F. & M. Shayo. 2010. “Social Identity and Preferences over Redistribution.” *Journal of Public Economics* 94(3-4): 269-278.

Kreppel, A. & S. Hix. 2003. “From ‘Grand Coalition’ to Left-Right Confrontation: Explaining the Shifting Structure of Party Competition in the European Parliament.” *Comparative Political Studies* 36(1-2): 75-96.

Kriesi, H. E. Grande, M. Dolezal, M. Helbling, D. Höglinger, S. Hutter, & B. Wüest. 2012. *Political Conflict in Western Europe*. Cambridge: Cambridge University Press.

Kučerová, I. & I. Nedomlelová. 2015. “Applying Integration Theories on Development of Cooperation in Central Europe.” *Proceedings of the 12th International Conference Liberec Economic Forum* 1: 65-77.

Lindberg, L. 1963. *The Political Dynamics of European Economic Integration*. Stanford: Stanford University Press.

臺灣大學學術期刊資料庫

Lindqvist, E. & R. Östling. 2013. “Identity and Redistribution.” *Public Choice* 155(3-4): 469-491.

Majone, G. 1994. “The Rise of the Regulatory State in Europe.” *West European Politics* 17(3): 77-101.

Maricut-Akbik, A. 2018. “EU Politicization beyond the Euro Crisis: Immigration Crises and the Politicization of Free Movement of People.” in https://link.springer.com/article/10.1057/s41295-018-0113-6. Latest update 7 July 2018.

Marks, G. L. Hooghe, M. Nelson, & E. Edwards. 2006. “Party Competition and European Integration in the East and West: Different Structure, Same Causality.” *Comparative Political Studies* 39(2): 155-175.

Marks, G. Liesbet H. & K. Blank. 1996. “European Integration from the 1980s: State-Centric v. Multi-Level Governance.” *Journal of Common Market Studies* 34(3): 341-378.

Medrano, J. Díez & P. Gutiérrez. 2001. “Nested Identities: National and European Identity in Spain.” *Ethnic and Racial Studies* 24(5): 753-778.

Mitrany, D. 1943. *A Working Peace System: An Argument for the Functional Development of International Organization*. Oxford: Oxford University Express.

Moravcsik, A. 1993. “Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach.” *Journal of Common Market Studies* 31(4): 473-524.

Moravcsik, A. 1995. “Liberal Intergovernmentalism and Integration: A Rejoinder.” *Journal of Common Market Studies* 33(4): 611-628.

Pollack, M. A. 2001. “International Relations Theory and European Integration.” *Journal of Common Market Studies* 39(2): 221-244.

Risse, Thomas. 2015. *A Community of Europeans? Transnational Identities and Public Spheres*. Ithaca: Cornell University Press.

Roccas, S. & M. B. Brewer. 2002. “Social Identity Complexity.” *Personality and Social Psychology Review* 6(2): 88-106.

Rosamond, B. 2000. *Theories of European Integration*. London: Macmillan Education.

Schimmelfennig, F. 2014. “European Integration in the Euro Crisis: The Limits of Postfunctionalism.” *Journal of European Integration* 36(3): 321-337.

Schmitter, P. C. & Z. Lefkofridi. 2016. “Neo-Functionalism as a Theory of Disintegration.” *Chinese Political Science Review* 1(1): 1-29.

臺灣人文學術期刊資料庫

Schmitter, P. C. 2009. “On the Way to a Post-Functionalist Theory of European Integration.” *British Journal of Political Science* 39(1): 211-215.

Sinn, Hans-Werner. 2002. “EU Enlargement and the Future of the Welfare State.” *Scottish Journal of Political Economy* 49(1): 104-115.

Spinelli, A. & E. Rossi. 2006. “For a Free and United Europe-A Draft Manifesto.” In *Debates on European Union: A Reader*, ed. Sangiovanni Mette. Basingstock: Palgrave, 37-42.

Statham, P. & Hans-Jörg Trenz. 2013. “How European Union Politicization Can Emerge through Contestation: The Constitution Case.” *Journal of Common Market Studies* 51(5): 965-980.

Statham, P. & Hans-Jörg Trenz. 2015. “Understanding the Mechanisms of EU Politicization: Lessons from the Eurozone Crisis.” *Comparative European Politics* 13(3): 287-306.

Statham, P. 2008. “Political Party Contestation over Europe in Public Discourses: Emergent Euroscepticism?” in https://www.sv.uio.no/arena/english/research/publications/arena-working-papers/2001-2010/2008/wp08_08.pdf. Latest update 11 Feb 2018.

Tajfel, H. 1970. “Experiments in Intergroup Discrimination.” *Scientific American* 223(5): 96-103.

Wolf, P. 1973. “International Organization and Attitude Change: A Re-Examination of the Functionalist Approach.” *International Organization* 27(3): 347-371.

Zürn, M. 2006. “Zur Politisierung Der Europäischen Union.” *Politische Vierteljahresschrift* 47(2): 242-251.

臺灣大學學術期刊資料庫

Recent Developments in Integration Theory:

Challenges of Post-Functionalism to Traditional Integration Theories*

*Yun-chen Lai***

Abstract

Since the beginning of the regional integration of Europe in the 1950s, scholars have developed numerous theories to explain European integration. The most discussed theories are neo-functionalism and intergovermentalism. Neo-functionalists state that the spillover effects brought about by successful cooperation causes integration to become enlarged and expanded, while intergovernmentalists argue that the construction of international regimes requires the consent of national states. The debate between neo-functionalism and intergovernmentalism has been mainstream in EU studies. However, traditional integration theories provide poor explanations for the new political phenomenon in Europe. Politicization and identity constrain the development of European integration. To explain the new political phenomenon, Liesbet Hooghe and Gary Marks proposed a new integration theory, i.e., post-functionalism. Post-functionalism integrates identity, which is the emphasis of post-positivism, into functionalist viewpoints that originated from positivism. Thus, it provides a new perspective for observing European integration.

Keywords: EU, Integration Theory, Post-functionalism, Functionalism, Identity

* DOI:10.6166/TJPS.201812_(78).0005

** Assistant Professor of Department of Public Administration, NDHU Director of Division of Int'l Cooperation of OIA, NDHU. E-mail: yunchen.lai@gms.ndhu.edu.tw.

臺灣人文與社會學術期刊資料庫

臺灣大學學術期刊資料庫