政治科學論叢／第二十八期／民國 95 年 6 月／頁 1～38

全球化與歐盟「非歐盟公民」概念之探討

盧倩儀*

摘　要

關於全球化下「公民身份」的重要性，學者提出不同的看法。「歐盟公民」與「非歐盟公民」的分野提供了一個檢視不同理論的切入點。本文藉著分析歐盟內部「歐盟公民」與「非歐盟公民」所享權利之差異來檢視全球化下公民概念發展趨勢與歐盟公民概念之發展。一個「非歐盟公民」要如何成爲「歐盟公民」？一位「非歐盟公民」所享之政治、社會權與「歐盟公民」有何差異？這些差異有什麼樣的意義以及重要性? 在回答了這些問題後，文章在結論指出，「歐盟公民」與「非歐盟公民」之分野或許反而導致始料未及的效果。歐盟爲改善二者之間不平等的待遇，在未來可能採納「在地公民」的邏輯，允許「歐盟公民」與「會員國公民」脫鉤。而「在地公民」的邏輯亦將在全球化下公民概念的演進中扮演重要的角色。

關鍵詞：公民概念、歐盟公民、非歐盟公民、在地公民

*國立政治大學國際關係研究中心助理研究員，e-mail: cyl@nccu.edu.tw。
收稿日期：94 年 6 月 29 日；通過日期：95 年 4 月 7 日

臺灣大學學術期刊資料庫

壹、前　言

「歐盟公民」從創立至今轉眼已超過十年。無可避免地，「歐盟公民」的產生突顯了歐盟內部另一群人—「非歐盟公民」—所遭受到的不平等待遇。本文藉著分析歐盟內部「歐盟公民」與「非歐盟公民」所享權利之差異來檢視全球化下公民概念發展趨勢與歐盟公民概念之發展究竟是一致抑或是相衝突的。有關全球化下公民概念發展趨勢之相關論述方面，一派學者主張「公民」已隨著「民族國家」重要性之漸減而不再重要。對民族國家的政府而言，在全球性人權論述的影響甚至壓力下，其對於「公民」身份以及公民排他性權利之賦予已「不便」再緊抓不放。相對地，對移民而言，地主國的「公民身份」也不再是一個其必需不惜代價去爭取的目標，原因在於以往公民所獨享的權利，在今天往往透過其他途徑—如居民身份、勞工身份（residency, employment）—同樣能夠被賦予這些權利。另一派學者則認爲，「公民」身份的重要性未曾稍減。所謂全球性人權論述帶給民族國家政府的壓力，只不過導致「內外有別」的情況更加嚴重：對於「我群」，政府用的是人權高標準來制定政策、施政；但是對於「他群」，政府的態度並未發生大幅轉變。

「歐盟公民」與「非歐盟公民」的分野提供了一個檢視這些理論的切入點。首先，即使「內外有別」或所謂「內弛外張」（inclusive internally, exclusive externally）的論述有著相當實證資料的支持，在加入了歐盟公民特殊情況的考量後，卻發現何謂「內」？何謂「外」才是一切相關討論的癥結。歐洲整合本身以及歐盟公民的出現，已使得「疆界」的定義變得更加混沌。歐盟公民的持續發展是否會導致「內」與「外」之間界限的重新劃定？這條新的界限又會落在哪裡？「歐盟公民」的出現，可謂是民族國家產生以來一項劃時代的「發明」。歐洲整合本身即如同全球化的縮影；而歐洲整合過程中各領域的種種經驗又爲世界其他地區提供了無限的參考價值，那麼「歐盟公民」又將爲未來世界的公民概念開啓什麼樣的契機？或將進一步深化現有公民概念的限制性以及排他性？

「公民」的概念是動態的，是會隨著政治組織、國際關係、人口流動、

臺灣大學學術期刊資料庫

跨國論述、甚至經濟發展而演進的。本文對於歐盟內部目前「歐盟公民」以及「非歐盟公民」分野的描述與分析雖然與多數相關研究一般，帶有批判性質，然而這些論述本身對於歐盟公民概念未來之發展亦能造成影響；因此文章結論部份指出，「歐盟公民」與「非歐盟公民」之分野或許反而導致始料未及的效果。歐盟爲改善二者之間不平等的待遇，在未來可能採納「在地公民」的邏輯，允許「歐盟公民」與「會員國公民」脫鉤，而賦予非會員國公民之永久居民「歐盟公民」的身份。

本文在有關「非歐盟公民」部份的討論，鎖定的是長期居住於歐盟內部的所謂「第三國公民」（TCNs, Third Country Nationals），而不包括短期在歐盟留學、工作、旅行等之非歐盟公民。

限於時間及能力，本文之分析尚無法將歐盟十個新會員國含括在內。同時歐盟東擴後，礙於原會員國對於新會員國大量移民湧入的疑慮，原會員國當中目前只有英國、瑞典與愛爾蘭允許新會員國公民自由進入其勞動市場的權利（但在社會福利方面仍設限）；其餘十二個原會員國都將對新會員國公民之進入設限。德國由於其地理位置以及居高不下的失業率，帶頭堅持原會員國有權維持勞動市場在二〇一一年以前不對新會員國開放（Euobserver, 2004a；2004b）。因此就本文所要探討的主題而言，暫將焦點置於原十五個會員國尚且有其合理性。

文章除前言與結論外，分五個部份。第二節針對全球化下公民概念發展之主要論述加以回顧、描述，並將相關文獻整理爲「全球性人權論述」觀點以及「內弛外張」觀點兩大類。第三節從法律的角度就「歐盟公民」與「非歐盟公民」之分野進行討論。第四節接著從實質的影響來瞭解「歐盟公民」與「非歐盟公民」分野之意義。第五節綜合第三、四節對於「歐盟公民」與「非歐盟公民」權利差異之分析，深究這些差異的抽象意義及所能導致的後果。第六節分析「在地公民」概念之內涵、邏輯及發展，並進一步討論以「在地公民」概念爲歐盟與非歐盟公民所受之懸殊待遇解套之可行性。

臺灣大學學術期刊資料庫

貳、文獻回顧：「全球性人權論述」觀點 vs.「內弛外張」觀點

九〇年代中期以來，在全球化、跨國移民人數持續成長的背景下，有關「公民概念」之論述紛紛指出，隨著「民族國家」之顯著性受到全球化蔓延的影響而逐漸下降，民族國家下之「公民」身份之重要性同樣在隨之遞減。移民接收國對於移民的流入（無論是合法或非法）喪失了有效的阻擋能力，被視爲是支撐此一觀點之重要證據（Sassen, 1996；Jacobson, 1997）；而政府相關能力弱化的一個主要原因又可歸因於全球性人權論述的瀰漫及其規範效果（Soysal, 1994；Jacobson, 1997）。正當此一看法幾乎成爲相關領域中之主流思想甚至共識時，Joppke 以嚴謹的實證研究爲基礎，得到相反的結論：民族國家下之「公民」身份對政府而言，依舊是其行使主權的重要工具；而對移民而言，「公民」身份的取得與否對其融入當地社會依舊有著絕對的正相關。換言之，即使是在全球化、人權論述甚囂塵上的今天，「公民」的重要性並未曾稍減。以下是對此二觀點之闡述。

一、「全球性人權論述」觀點[1]

欲討論全球化下公民概念發展的趨勢，則最廣爲引用的觀點應首推 Soysal 一九九四年的著作：*The Limits of Citizenship*。根據 Soysal，法國大革命確立了「民族國家」爲最重要的政治組織，而此一政治組織之會員即以「公民」形式存在。「民族國家成爲最主要的政治組織」這一點可從國家「疆界」功能的顯著提昇看出。在國家疆域內，公民透過教育、兵役、社會資源之分配等過程，維持其一國特有的特徵和認同（Soysal, 1994；Anderson, 1983；Hobsbawn and Ranger, 1983）。這些特徵、文化和認同的維持皆是依賴著疆界的持續存在；而除了領土上的疆界外，疆界並且還會以意識形態、語言、公民之義務…等抽象的形態存在。這些有形無形的疆

[1] Soysal 所用的「全球性人權論述」（global discourse on human rights）一詞指的是人權議題在全球各地所受到的討論、關注普遍提昇。此與「人權是否是普世價值」並非同一問題。

臺灣博碩士論文知識加值系統 國家圖書館 學術期刊資料庫

界對外來者（如移民）而言是一種障礙。相對的，在疆界以內，公民應享的自由、平等權利因爲疆界的存在而得到確立；這些權利的來源是國家：個人之所以得享權利，是因爲其爲一國之公民。「個人」（individual）的權利是在國家的環境中存在的—沒有了國家，公民權利便不保；個人的種種權利亦即隨之消失。甚至於「個人」的能力、努力、勞力、才華被強調爲是「國家」的資產；「個人」的價值因此是依附在公民身份之上的。在這樣的觀念下，疆界的意義又獲得了更進一步的提昇：疆界內之個人（公民）與疆界外之個人（非公民）是明顯對比的兩種人。這從二十世紀初護照、身份證在各國廣泛的使用即可見一斑（Soysal, 1994: 17）。

戰後隨著殖民地的一一獨立、「自決」（self-determination）以及國與國之間之平等觀念的出現和普及，「人權」在歐洲逐漸成爲普遍被接受的價值，形成後殖民時代對「個人權利」的強調。這些對個人權利的理解和論述明顯沖淡了「公民」的重要性：你不需要是屬於一個國家才能擁有權利；身爲一個「個人」，你的權利就已經被認可。換言之，凌駕在國家主權之上，還有一個人本的權利體系存在（O'Leary and Tiilikainen, 1998: 2）。於是新的、不同於以往純粹民族國家下之公民概念的「會員制度」（membership）概念逐漸呈現。這種觀念的改變一方面可從國家責任之向外延伸看出（包括援外發展計劃、難民收容、協助他國進行民主化改革…等行爲）；另一方面，這種新的對個人權利的理解亦可從女權、同性戀者之平等權利、環保意識的抬頭，以及移民權利等方面看出（Soysal, 1994: 1, 41-2；Jacobson, 1997: 8-9）。

在移民議題方面，客工（guestworker）在歐洲留下來了的事實逐漸被地主國政府人民所接受，此與上述新價值觀、新論述合併的結果乃權利（尤其是社會權）進一步擴及了移民。在外來移民以不同形式被融入當地社會的結構之中的同時，地主國的國家政策、政府預算與支出、社會福利、教育制度、工會活動…皆必須將外來移民的需求納入考量；而這之中許多移民在戰後所能享受的權利在戰前是屬於公民所獨享的。這些新賦予的權利，一部份源自「個人」，一部份也是源自於「居民」（residency）身份（Soysal, 1994: 3, 27；Jacobson, 1997: 8-9）。

各國接納外來移民的程度和方式要視各國本身的歷史與公民概念的發

臺灣大學學術期刊資料庫

展而定；但是另一方面，將公民權利擴及外來移民的作法，明顯是受到了對個人權利全球性的、廣泛的新認知所影響。這些全球性的論述對民族國家形成一種壓力，導致「公民」身份及概念的重要性逐漸降低（Soysal, 1994: 29）。由於這些跨國的論述對西歐各國政府形成了規範的作用（norm diffusion），因此外來移民受到的最低待遇在不同國家逐漸發生了被標準化的現象。雖然舊的「會員」概念（即公民）仍然持續存在，但各國政府爲因應外來移民以及國際論述之壓力所採取的新的作法，確實導致疆界與公民的意義逐漸被稀釋、沖淡（Soysal, 1994: 36）。

二、「內弛外張」觀點

Joppke 對公民概念發展趨勢與 Soysal 等上述學者有不同的理解。Joppke 對今天公民概念的理解不若 Soysal 所描述的那般樂觀；同時對於各國政府對外來移民的對待也不似 Soysal 所描繪地那般慷慨。對 Joppke 而言，非但擁有公民身份對移民之融入當地社會是絕對必要的先決條件，同時戰後公民概念的發展並未如 Soysal 所描述的，明顯受到全球化以及全球性的人權論述的影響，導致疆界重要性的降低。全球性的人權論述對民族國家的影響並非如 Soysal 所言，在一個抽象的全球場域對民族國家產生一大衝擊，導致民族國家對國境以外的「他者」重新思考，而致各國政府逐漸願意將國門打開、或至少將進入國門的門檻降低。相反的，人權論述對西方民族國家的影響主要是發生在「內部」。這些論述提昇了民主與自由主義在國境之內的實踐，而並未影響到其國門開放的程度或門檻的高低。對外，民族國家依舊是「他者」、「我群」涇渭分明；同時對一國政府而言，只要是在國境之外，「民主」的問題就根本不存在。對內，人權與民主的壓力則導致了社會福利體系的擴張；只要是在國境之內，「個人」所受到的待遇便會受到一定程度的保障（1999：4）。

Joppke 認爲，馬歇爾（T. H. Marshall）對公民權演進的分析—十八世紀的「民權」（“civil rights”，例如言論自由）、十九世紀的「政治權」（“political rights”，例如投票權）、二十世紀的「社會權」（“social rights”，例如社會福利）—著重的是公民權對內的包容性（internally inclusive）；如今大規模跨國移民的現象，已經開啓了所謂「後馬歇爾」（“post-Marshallian”）的時

臺灣博碩士學位論文 期刊資料庫

代，公民權的意義如今必須從其對外的排他性（externally exclusive）去理解；重點必須放在「會員」與「非會員」二者間之區分（Marshall, 1992；Joppke, 1999: 6）。[2]

換言之，全球性的人權論述對民族國家所造成的影響事實上是不敵外來移民對民族國家所形成的挑戰的。因此，國家對於他者進入其國境的管控權絲毫未曾稍減；而公民身份的重要性也同樣未曾降低（Joppke, 1999: 262-3）。從各國政府對大量移民進入的反應（或說反彈）來看，民族國家無力控制移民，因此正在衰落；同時「後國族時代會員概念」（postnational membership）的興起已致使民族國家下之公民（national citizenship）不再重要的論點是無法成立的。同時 Joppke 更指出，他的「民族國家及傳統公民重要性絲毫未減」的理論，即便是在普遍被視爲民族國家衰落最明顯、迅速的歐盟，依然站得住腳（Joppke, 1999: 263）。

Joppke 認爲，Soysal 等學者之「後國族時代會員概念」（postnational membership）其實是建立在對「民族國家下之公民」（national citizenship）概念的錯誤理解之上的。個人的權利事實上從來都不是如 Soysal 所稱，完全依附在民族國家之上的。而 Soysal 的錯誤理解又是源自 Marshall 對於公民概念的不正確假設。如前所述 Marshall 把民權（civil rights）、政治權（political rights）、社會權（social rights）皆列爲當代國家的公民權，然而實際上，民權和社會權並不能被歸爲公民獨享的權利。一七八九年的法國人權宣言即將民權以及社會權視爲是居住在其國土上任何「個人」的基本權利，無論該「個人」是否爲法國公民。拿破侖法典第一章第七條即開宗明義說明：「民權的行使不依賴公民身份之有無」（“the exercise of civil rights is independent of citizenship status.”）。而民權的內涵則包括了言論自由、締結契約權利、行使所有權…等等。爾後，當俾斯麥創造了社會保險制度，國家於民權之外，更進一步開始提供社會權之保障時，「公民身份」依舊並非享受社會權的前提條件；個人是否居住於國境之內以及是否參與勞動市場（residence and labor-market participation）才是享受社會權的先決條件。簡言之，自一七八九年以來，唯一始終保留予公民獨享的權利只有政治權

[2] Joppke 對 Marshall 所發展出的公民概念有些更爲根本的批評，將在本節後段討論。

臺灣大學學術期刊資料庫

（Joppke, 1999: 271-2）。

從實證角度觀察，各國政府對所謂「後國族時代會員概念」的接受度也非常低，這證明傳統公民身份的重要性未減。在所有的移民接收國，對於境內存在著大量「非公民」長期居住的現象，普遍是抱著這是一種「非常態」、需加改善的態度在對待這樣的現象。以德國爲例，今天沒有一位政治人物認爲長期讓第二、甚至於第三代移民持續被剝奪成爲公民的權利是一件能夠繼續容忍的事。[3] 除非 Soysal 等學者能夠提出論證，說明後國族時代的會員概念已經普遍爲各國所接受，全球性人權論述的理論便站不住腳（Joppke, 1999: 274）。

參、「歐盟公民」與「非歐盟公民」之法律分野

本節從法律的角度就「歐盟公民」與「非歐盟公民」之分野進行討論。由於要跨越「非歐盟公民」與「歐盟公民」間之門檻，唯一的方法便是取得所居住之會員國之公民身份，因此本節分別就非歐盟公民在不同會員國取得公民身份之方式以及難易程度做一比較。就今天的歐洲而言，要討論公民概念的發展便不能不將「歐盟公民」的內涵、及其對會員國之影響考慮在內。因此在評估以上所檢閱的諸多文獻對於歐盟的適用性之前，首先應針對「歐盟公民」與「非歐盟公民」之分野進行分析。「非歐盟公民」要成爲「歐盟公民」唯一的途徑便是先成爲所居留之會員國公民。歐盟會員國於一九九二年簽訂馬斯垂克條約時將「歐盟公民」（Citizenship of the Union）納入歐盟條約體系中。歐體條約第十七條規定，擁有任何一個會員國之國籍者即爲歐盟公民。其所享權利包括：

- 在歐盟區域內自由遷徙及居住（第十八條）；
- 在居住國之地方選舉以及歐洲議會選舉中競選與投票（第十九條）；
- 在與本國政府無邦交的國家接受歐盟其他會員國之外交領事保護（第二十條）；

[3] 這是 Joppke 出版其著作（1999）時的情況。之後，德國國籍法經過大幅修改，對於第二以及第三代移民而言，取得德國公民身份已不再如先前般困難。

臺灣大學學術期刊資料庫

- 向歐洲議會陳情以及向歐洲監察使針對歐盟各行政機關之行政缺失提出檢舉（第二十一條）。

一九九七年阿姆斯特丹條約中新增：

- 歐盟公民並不在任何意義上「取代」各會員國所賦予其國民之公民權（第十七條）；
- 歐盟公民可用歐盟任一官方語言與歐盟任何機構聯絡，而該機構必須以相同語言回覆（第二十一條）；
- 除由理事會決定不適對外公開之官方文件外，歐盟公民有權取得歐洲議會、理事會、執委會之文件（第二百五十五條）。

二〇〇一年尼斯條約另增：

- 歐盟機構對於歐盟公民之詢問聯絡除必須依該公民所使用之官方語言外，亦必須在合理時間之內做答覆（第二十一條）。

最後，在二〇〇五年法國與荷蘭公投後遭到擱置、但在二〇〇六年初擔任輪值主席的奧地利矢言要挽回的憲法條約亦與歐盟公民有十分直接的關係。首先，歐盟憲法條約所要解決的主要問題之一乃決定「基本權利憲章」應否放入條約中。雖然基本權利憲章並不賦予歐洲公民任何新的權利，但是最初推動該憲章之用意即是要藉著一部載明歐洲人民共同權利的法典來提昇「歐盟公民」的實質以及創造歐洲人民之認同。歐盟憲法條約因此將歐洲基本權利憲章納入了條約第二部份。此外，憲法條約第一部份第二章（第十條）與第二部份第五章（第九十九至一百零六條）與第三部份第二章（第一百二十三至一百二十九條）重述歐盟條約賦予歐洲公民之基本權利，包括自由遷徙、居住、在地方及歐洲選舉中參選、投票、在第三國享受外交保護權、陳情、反歧視等。第一部份第二章第十條亦指出，未來所有會員國公民都享有雙重國籍—本國籍及「歐洲籍」。而憲法條約第一部份第二章新增歐盟公民有獲得「良好行政管理」的權利（Right to good administration）。所謂「良好的行政管理」包括歐盟公民的聲音必須被歐盟行政管理層次傾聽、歐盟行政管理階層對於歐盟公民之要求必須作及時、公正、並且有效的處理、歐盟公民對相關文件取得及閱覽權、以及歐盟行

臺灣博碩士學術期刊資料庫

政管理層次對其所做相關決定提出解釋說明的義務。此外，任何由於歐盟行政階層之疏失而導致的對歐盟公民所造成的傷害，歐盟都必須加以補償（第一百零一條）。

除條約對於歐盟公民之基礎規定外，與歐盟權利具體相關之立法亦逐步完成。二〇〇〇年歐盟完成兩項分別針對就業平等以及反種族歧視之立法（Official Journal, 2000a, 2000b）。二〇〇一年並就歐盟各機構官方文件對外公開之具體規定完成立法（Official Journal, 2001）。此外執委會自一九九三年以來四次對於歐盟公民權利行使情形之評估報告（Commission, 1993, 1997, 2001, 2004）一再指出，要有效提昇歐盟公民權利行使程度，施政重點必須置於促進歐盟公民對於相關權利資訊之取得以及增進歐盟公民進入並且居留其他會員國之簡易度；例如簡化歐盟公民及其家人進入其他會員國之相關規定，儘可能免除歐盟公民在其他會員國居留期間必須持有居留證之要求。此外，執委會也一再指出對於歐盟公民之非歐盟公民家人，歐盟有必要對其權利更明確地加以定義。目前執委會所提之有關促進歐盟公民積極行使公民權利並且參與歐洲整合之提案已進入立法階段（Commission, 2003, 2005）。

目前歐盟境內居住於非本國之其他會員國之歐盟公民，就原 15 國的部份而言，約有 550 萬人；若加入來自新會員國之歐盟公民，則人數約在 633 萬左右（表 1）。

乍看之下，歐盟公民的產生，似乎代表著 Soysal 等學者「全球性人權論述」之觀點得到了印證。Ladrech 等學者亦指出，歐盟公民的產生使得「公民」與「國籍」不再緊緊扣合在一起，因而強化了歐盟社會重視人權以及追求多元文化的特質（1994：73）。然而從歐盟公民的概括性來看，卻又發現，Soysal 等學者的理論若能精確描述及解釋現今歐洲公民概念的發展，則「全球性人權論述」的效果應全盤及於包括非歐盟公民的個人，然而事實卻非如此。相反的，歐盟公民身份的產生甚至反而加深了外來移民在歐盟境內所遭受到的歧視之程度。此外，由於非歐盟公民在不同會員國取得公民身份（如前所述，此爲成爲歐盟公民之先決條件）之難易程度差異極大，因此對非歐盟公民而言，歐盟公民身份之出現等於是又從另一層面創造出了新形式的違反民主常態的不平等現象（Bauböck, 1994；Geddes,

臺灣大學學術期刊資料庫

表 1　2004 年歐盟選舉之選舉人*人數

會員國	本國公民	來自原歐盟 15 國之他國歐盟公民 (a)	來自 10 個新會員國之歐盟公民 (b)	來自 25 個會員國之他國歐盟公民
德國	61,432,000	1,621,000	418,000	2,039,000
法國	40,970,000	1,004,000	53,000	1,057,000
英國	42,870,000	790,000	62,500	852,500
西班牙	34,350,000	611,500	38,500	650,000
比利時	7,576,000	516,500	12,000	528,500
奧地利	5,796,000	95,000	150,000	245,000
荷蘭	11,612,000	194,000	9,000	203,000
義大利	46,552,000	150,000	35,500	185,500
瑞典	6,566,000	147,000	23,000	170,000
愛爾蘭	2,659,000	140,000	1,000	141,000
盧森堡	219,000	107,000	8,000	115,000
葡萄牙	7,751,000	52,000	500	52,500
丹麥	4,064,000	32,000	8,000	40,000
芬蘭	3,960,000	17,000	13,000	30,000
希臘	8,244,000	16,000	7,500	23,500
	284,621,000	*5,493,000*	*839,500*	*6,332,500*
捷克	8,228,000	17,000	63,000	80,000
愛沙尼亞	868,000	(2,500)	(2,500)	5,000
賽普勒斯	576,000	13,000	2,000	15,000
拉脫維亞	1,300,000	(1,500)	(2,000)	3,500
立陶宛	2,600,000	500	500	1,000
馬爾他	312,000	6,500	(未知—0)	6,500
匈牙利	8,070,000	11,500	500	16,500
波蘭	29,865,000	12,500	2,500	15,000
斯洛芬尼亞	1,588,000	1,000	500	1,500
斯洛伐克	4,316,000	1,500	2,000	3,500
總計	342,344,000	5,560,500	919,500	6,480,000

* 選舉人＝在居留會員國內，具有選舉權之歐盟公民（符合年齡及居留時間之規定）。
灰階色塊＝包括來自新會員國之選舉人，共計 987,000 人。
資料來源：European Commission, 2004.

臺灣大學學術期刊資料庫

2000；Kostakopoulou, 1998；Groenendijk and Guild, 2001）。

非歐盟公民在其所居住之會員國取得公民之途徑有二：一、出生即取得國籍（適用於第二、三代移民）；二、長期居留以取得國籍。以下分別就會員國相關之規定做一比較。

一、出生而自動取得國籍（適用於第二、三代移民）

第二代移民在出生地取得公民身份之難易在不同會員國之間有相當的差異。少數國家允許移民子女在出生時，自動成爲公民。多數國家要求移民子女待成年再透過意願表達，申請成爲公民（Hansen, 1998）。

愛爾蘭長久以來可說是移民子女要取得公民身份最爲容易的一個極端。按照愛爾蘭國籍法所依循的純「屬地主義」（*jus soli*），即使是非移民的子女，只要出生在愛爾蘭，即獲得愛爾蘭公民身份。這造成了所謂的“citizenship / passport tourism”現象的產生。因此在二〇〇四年六月歐洲選舉的同時，愛爾蘭也舉行了公投，決定是否要修改一九五六年開始實施的愛爾蘭國籍及公民法。公投的結果，近 80% 的選民贊成修改該法。目前提出的修正案爲，未來在愛爾蘭出生的小孩，只有當父母一人在小孩出生前四年內有三年是居住在愛爾蘭才能成爲公民；同時學生、非法移民以及尋求政治庇護者並不享此權利（The Irish Times, 2004；The New York Times, 2004；The Gardian, 2004）。

在德國，根據二〇〇〇年生效的國籍法規定，於德國出生之移民子女只要父母一人已在德國合法居住超過八年便自動享有德國公民身份（Hagedorn, 2001）。[4] 在法國，根據一九九八年之國籍法，出生在法國之移民子女要成爲法國公民有兩種可能：⑴自動成爲法國公民：如小孩於十一歲之後在法國居住時期達到五年，那麼到了十八歲就自動成爲法國公民。⑵申請成爲法國公民：如不符合上項條件，就必須在十三到十八歲之間提出申請（Weil, 2001）。在英國，根據一九八一年修改後的國籍法，在英國出生之移民子女如果在出生時父母一人是英國公民或永久居民，該子

[4] 根據這項規定，取得公民身份者在 23 歲以前可保有雙重國籍，但在 23 歲時就只能選擇保留一個國籍。

臺灣大學學術期刊資料庫

女自動擁有英國公民身份。否則父母一人必須在小孩未成年時入籍或成爲永久居民，小孩在其成年（十八歲）之後才有資格提出申請。出生在英國之移民子女成爲公民之另一途徑是，在英國居住達十年，當中離境未超過九十天，則成年後亦可提出申請（Hansen, 2001）。

上述國家皆在不同條件下，允許第二代移民在出生時就自動擁有公民身份。而在「血緣主義」（*jus sanguinis*）傳統爲主的奧地利、盧森堡、希臘、義大利，第二代移民出生即自動擁有公民身份的可能性就完全不存在（Kostakopoulou, 2002: 444；Nascimbene, 1998: 75）。

二、長期居住取得國籍

㈠取得永久居留

在每一個國家，移民欲取得永久居民身份皆必須先滿足一些基本的條件，包括穩定的經濟來源、無犯罪紀錄等。各國相關規定的差異主要是在於對居住期間的規定（Kostakopoulou, 2002: 443）。

長期居留權的核准條件在七個會員國—奧地利、比利時、德國、義大利、盧森堡、荷蘭、西班牙—爲連續居住五年。而在芬蘭、瑞典只須要二年、丹麥只須要三年、英國須要四年。葡萄牙長期居留權核可條件爲連續居住十年；希臘爲十五年。而法國則對不同的非歐盟公民有不同的居留時間的要求；有些三年，有些五年，有些要十年（Groenendijk and Guild, 2001: 42；Kostakopoulou, 2002: 443）。唯會員國間這些差異將因爲歐盟近來相關立法的努力而逐漸縮小。

根據歐盟二〇〇三年年底有關非歐盟公民長期居留身份之立法（Council of the European Union, 2004），會員國應依據該法給予長期居住歐盟會員國（英國、愛爾蘭、丹麥除外）之非歐盟公民一定的核可標準。該法所規定的核可標準爲：非歐盟公民已在其提出長期居留申請之會員國合法且連續居住五年、有足以支持自己及家人之經濟來源、有健康保險、對公共秩序不構成威脅等。而受理之會員國有義務在申請提出後六個月內予以答覆，同時會員國所發給的長期居留證有效期必須至少五年，到期後得更新。有些會員國給予非歐盟公民長期居留權的核可標準低於歐盟規

臺灣大學學術期刊資料庫

定，這是條約所容許的。換言之，芬蘭、瑞典仍然能夠維持其原本居住兩年即可獲得長期居留之規定；而葡萄牙、希臘則必須將申請長期居留身份前之居住時間分別從原本的十年和十五年縮減爲五年。

㈡取得公民

在葡萄牙、西班牙、希臘、盧森堡、奧地利、義大利，外國人必須先在當地居住十年始能申請公民（歐盟公民則只須四年）（Kostakopoulou, 2002: 444；Kogan, 2002）。在德國，根據二〇〇〇年修訂的外國人法（Ausländergesetz）在德國居住超過八年的居民即可申請歸化爲德國公民（Green, 2001）。在英國，根據一九七一年國籍法，申請公民前須在英國居住至少五年。入籍規定相對寬鬆的會員國還包括瑞典與芬蘭，居住期間規定同樣是五年。

「歐盟公民」的產生基本上對會員國的國籍法並未產生任何影響；各國近年來相關規定修法的考量大多是從各國國內政治的需要出發。而義大利規定歐盟公民取得義大利公民身份只須居住四年而非一般之十年應是唯一的例外（Nascimbene, 1998: 77）。

在此要另加補充的是「北歐公民」（Nordic Citizenship）概念的先例。丹麥、芬蘭、瑞典、挪威早在一九六九年即簽訂了「北歐國家公民相關規則協定」（Nordic Agreement on the Implementation of Certain Regulations on Citizenship）。雖然公民身份的賦予依然是各國政府之權力，但是簽約國之公民在另一簽約國取得公民的條件卻依照該協定而得到放寬，同時手續亦被簡化；例如北歐公民要取得芬蘭公民身份只須在芬蘭住滿兩年，而非一般的五年（Rosas, 1998: 56）。

肆、「非歐盟公民」與「歐盟公民」實質權利差異

以上是從法律角度瞭解「非歐盟公民」與「歐盟公民」之分野，本節則從二者間之實質權利差異來瞭解「非歐盟公民」與「歐盟公民」分野之實質意義。在社會權部份，非歐盟公民已在近年達到與歐盟公民近乎平等

臺灣大學學術期刊資料庫

之待遇。然而在政治權部份，二者間存在著極爲顯著的差異。本節分別從「歐盟公民」與「非歐盟公民」在不同會員國、不同層級之選舉中之參選權以及投票權進行比較。

一、社會權

非歐盟公民權益的改善最初始的推動者是歐洲議會。早在一九九一年，歐洲議會就建議將人員自由流動（包括家人團聚）權利擴及非歐盟公民；同時歐洲議會也建議非歐盟公民能夠受到非歧視原則的保護、獲得與共同體公民平等的待遇。歐洲議會甚至建議非歐盟公民應擁有地方選舉的投票權（European Parliament 1991a, 1991b）。

阿姆斯特丹條約將非歐盟公民相關問題「共同體化」（communitarization），解除了執委會整合會員國相關政策的許多束縛（Kostakopoulou, 2002: 444）。一九九六年，在阿姆斯特丹修約過程中，非歐盟公民在歐盟內部的權益開始得到會員國的重視。根據阿姆斯特丹修約後的歐盟條約規定，歐盟應就非歐盟公民進入以及居留於歐盟之條件（第六十三條第三款）、其移居至其他會員國之條件（第六十三條第四款）、以及其工作之條件（第一百三十七條第三款）進行立法。一九九九年會員國在芬蘭坦普列（Tampere）特別針對移民問題舉行高峰會，在會後所發表的坦普列宣言中，會員國更首次公開將整個歐盟定位爲移民接收區域，並且表示歐盟必須採取共同的措施，確保合法居留於歐盟的非歐盟公民成功地融入歐洲社會（European Council, 1999）。

隨著阿姆斯特丹條約以及坦普列宣言的推動，非歐盟公民在歐盟所能享受的社會權在二〇〇三年透過立法有了革命性的突破。在二〇〇三年年底有關非歐盟公民長期居留身份之立法（Council of the European Union, 2004）通過前，非歐盟公民所能享有的社會權基本上並沒有在歐洲層次獲得整合，因此完全受限於居留國之法律規定，基本上也並不享有實質的自由流動權。但在該法通過後，歐盟即依據該法給予長期居住歐盟會員國（英國、愛爾蘭、丹麥除外）之非歐盟公民一定的核可標準、身份以及權利。如前節有關居留權之討論所述及的，該法所規定的核可標準爲：非歐盟公民已在其提出長期居留申請之會員國合法且連續居住五年；有足以支持自

臺灣大學學術期刊資料庫

己及家人之經濟來源等。

爾後非歐盟公民將受到和歐盟公民極類似的待遇。至少在「核心社會福利」（core benefits）方面會員國將不允許對非歐盟公民採差別待遇。所謂「核心社會福利」至少包括了低收入津貼、傷病津貼、生產及育嬰補助等。非歐盟公民並且享自由流動（居住）權。同時第二居住國有義務提供其（及其家人）與第一居住國同等的社會福利。

此法通過後，歐盟人員自由流動中的「非歧視原則」也擴及非歐盟公民，包括：

1. 工作（包括受僱與自營）之取得以及工作環境必須與對待歐盟公民無差別；
2. 進修、受訓、獎學金取得之機會，必須與對待歐盟公民無異；
3. 專業認證之處理方式與歐盟公民相同；
4. 「核心社會福利」、社會保護等權利與會員國公民相同；
5. 二〇〇三年六月起，社會安全之非（國籍）歧視原則開始適用於非歐盟公民。非歐盟公民在不同會員國工作所累積的年資得合併計算；[5]
6. 在減稅優惠上須獲得與會員國公民同等待遇；
7. 參與工會、公會等組織團體之權利與會員國公民相同；
8. 擁有歐盟長期居留身份即等於具有全歐通行的短期（三個月內）簽證；[6]
9. 以從事經濟活動（包括受僱及自營）、留學、受訓爲目的而至其他會員國居留之權利，並且享有家人同行／團聚權，同時非歐盟公民在移居第二會員國後所享權利比照其在原居住國之待遇；
10. 非歐盟公民在移居第二會員國並長期在當地居留後，應享有申請當地長期／永久居留之權利，條件比照原居住國。

---

5 Council Regulation [EC] No 859/2003 of 14 May 2003 Extending the provisions of Regulation [EEC] No 1408/71 and Regulation [EEC] No 574/72 to nationals of third countries who are not already covered by those provisions solely on the ground of their nationality.

6 Council Regulation [EC] No 1091/2001 of 28 May 2001 on freedom of movement with a long-stay visa.

臺灣大學學術期刊資料庫

11. 非歐盟公民長期居留證採統一格式。[7]

二、政治權

上述非歐盟公民權利的大幅增加只限於社會權；而條約所保障之歐盟公民所享之政治權，基本上仍爲歐盟公民獨享，不擴及非歐盟公民。唯一的例外是，根據歐洲共同體條約第 8e、138d 以及第 138e 條之規定，非歐盟公民有權向歐洲議會陳情以及向歐洲監察使針對歐盟各行政機關之行政缺失提出檢舉。因此在這兩項政治權之行使上，非歐盟公民與歐盟公民之地位是完全平等的。唯此項政治權畢竟是歐盟公民所能享有的政治權中較不重要的一環。政治權中較爲重要的參選與投票權，「歐盟公民」與「非歐盟公民」所享權利有顯著差異；而在不同的會員國，「非歐盟公民」所享政治權在程度上亦有極大差別。以下就歐盟公民與非歐盟公民在不同選舉以及不同會員國之「參選權」以及「選舉權」做一比較。

㈠參選權

1. 歐洲選舉
   ⑴居住在任一會員國之來自其他會員國之歐盟公民：有參選權。
   ⑵所有會員國內部居住之非歐盟公民：無參選權。
2. 全國性選舉
   ⑴居住在任一會員國之來自其他會員國之歐盟公民：無參選權。
   ⑵所有會員國內部居住之非歐盟公民：無參選權。
3. 地方選舉
   ⑴居住在任一會員國之來自其他會員國之歐盟公民：有參選權。
   ⑵所有會員國內部居住之非歐盟公民：
   a. 荷蘭：自一九八五年起，居住滿五年、無犯罪紀錄之非公民，得參選市議員（municipal councilor）及市府參事（alderman）（Oude Engberink, 1999: 75）。

[7] 依照 Council Regulation (EC) No 1030/2002 of 13 June 2002 laying down a uniform format for residence permits for third-country nationals.

臺灣大學學術期刊資料庫

b. 英國：大英國協公民得在地方選舉中參選。

c. 其餘會員國：「非歐盟公民」在地方選舉中無參選權。

㈡投票權

1. 歐洲選舉

⑴居住在任一會員國之來自其他會員國之歐盟公民：有投票權。

⑵所有會員國內部居住之非歐盟公民：無投票權。

2. 全國性選舉

⑴居住在任一會員國之來自其他會員國之歐盟公民：無投票權。

⑵非歐盟公民：無投票權。唯在英國，大英國協公民在全國性選舉中有投票權。

3. 地方選舉

⑴居住在任一會員國之來自其他會員國之歐盟公民：有投票權。

⑵非歐盟公民：

a. 愛爾蘭自一九六三年起，給予已在一地區居住二年以上之移民地方選舉之投票權。

b. 瑞典自一九七五年起，給予已在一地區居住三年以上之移民地方選舉之投票權（Hallberg, 1999: 80）。

c. 丹麥自一九八一年起，開放此投票權；居住期間：三年（Knudsen, 1999: 84）。

d. 芬蘭，居住期間：二年。

e. 荷蘭自一九八五年起：五年。

f. 盧森堡（二〇〇三）：五年（La Lettre de la Citoyenneté, 2003）。

g. 比利時（二〇〇四年二月）：居住五年。

h. 英國：〇年，唯只限大英國協公民。

而下列國家則即使是在地方選舉中，長期居民仍無投票權：包括德國（Babel, 1999: 55）、法國、[8] 義大利、[9] 奧地利、希臘（Kostakopoulou, 2002:

[8] 在法國，賦予外籍人士投票權的問題已經辯論多年。而民眾對此議題之支持度有逐漸升高的趨勢。賦予外籍人士投票權在 1994 年所獲得的支持度爲 32%，而到 1998 年，支持

臺灣大學學術期刊資料庫

444）、西班牙（Castiella, 1999: 53）。

有關外籍居民參與地方選舉的經驗，可再次參考北歐國家的先例。在丹麥與瑞典，相關討論早在一九六〇年代便出現了；而當時的外來移民主要是來自芬蘭以及南歐。而芬蘭爲保護其大量居住於瑞典的公民之權利，自一九七〇年代初即開始致力推動北歐各國將地方選舉參選及投票權擴及來自其他北歐國家之北歐公民。因此自一九七五年開始，北歐公民在非本國之北歐國家只要居住滿三年，即在地方選舉中享有參選及投票權。瑞典在當時隨即將投票權擴及非北歐公民，而丹麥也在一九八一年跟進（Rosas, 1998: 57-8）。

外籍居民—特別是永久居民—的政治參與權已逐漸越來越受到重視。一九九八年歐洲 41 個城市首長舉行了「歐洲城市人權會議」（European Conference “Cities for Human Rights”），並簽訂了巴塞隆納宣言（Commitment of the Cities for Human Rights），呼籲歐洲城市在尊重人權的基礎上，給予外籍長期居民政治參與之權利（Cities for Human Rights, 1998）。

當然，政治參與的途徑未必只有選舉一途。七〇年代中期開始，比利時、德國、荷蘭逐漸發展出外籍居民透過市諮議會（municipal consultative councils）等機構來進行政治參與之模式（Wihtol de Wenden, 1999: 17）。透過此一機制給予外籍居民有限的代表權，對於移民不具參選及投票權的地區而言尤爲重要；市諮議會在這些地方就成了外籍居民影響地方施政的主要管道。今天的歐洲城市中，特別爲外籍居民設立的市諮議會功能顯著的包括了法國史特拉斯堡、[10] 英國列斯特（Leicester）、西班牙巴塞隆納、[11] 德國司徒加特、[12] 以及義大利部份城市。此一作法對於化解衝突、增進

度上升到 44%（Wihtol de Wenden, 1999: 18）。

9 1997 年 9 月義大利政府提出憲法第 48 條修正案，賦予非義大利公民之長期居民地方選舉之投票權。雖然該提案在當時得到 63% 的支持度，但該修正案終究未被通過（Wihtol de Wenden, 1999: 18）。

10 史特拉斯堡之“Foreign Residents’ Consultative Council”(CCE) 成立於 1992 年，其功能爲扮演移民與市府間橋樑之角色，而成員是由各國移民社團所推派。至 1999 年爲止，CEE 所代表的移民社團達 65 個（Kauff, 1999: 40-1）。

11 巴塞隆納之“Municipal Council for Immigrants”成立於 1997 年，成員是由移民團體代表及來自不同政黨的市議員所組成。其宗旨包括協助移民取得西班牙公民身份以及打擊種

臺灣大學學術期刊資料庫

族群和諧而言是一極爲有利的工具（Wihtol de Wenden, 1999: 18）。[13]

公民參與公共事務的管道除諮議會外，亦包括了移民社群自發性社團（voluntary associations）的積極活動等其他的政治參與方式。在歐洲，這些自發性的移民社團同樣在八〇年代起變得相當活躍，但可惜的是這些自發性的社團往往受限在特定族群的框架之中，過份以各自族群的需求與利益爲出發點。族群導向的結果，導致其在爲移民爭取政治權利方面，成果相當有限（Wihtol de Wenden, 1999: 18；Kauff, 1999: 39）。唯自阿姆斯特丹條約修約前一段時期起，歐盟內部跨國的移民自發性社團（如 Starting Line Group 等）開始積極主動地爲移民爭取權利，而從歐盟近年來有關非歐盟公民權利提昇之內容大致符合這些團體之訴求的情況來看（Geddes, 2000: 642），歐盟內部跨國的移民社團正逐漸有效地提昇其影響力。

伍、「歐盟公民」與「非歐盟公民」之實質權利差異所代表之抽象意義

本節綜合以上兩節對於「歐盟公民」與「非歐盟公民」權利差異之分析，深究這些差異的抽象意義及所能導致的後果。「歐盟公民」與「非歐盟公民」之分野在實質意義上，代表著今天歐盟內部存在著三種人：⑴居住於本國之歐盟公民；⑵居住於其他會員國之歐盟公民；⑶長期居住於一會員國之非歐盟公民。最明顯的對比出現在⑵跟⑶。非歐盟公民在某些會員國即使已經居住了八年、九年了，無論是關於其子女的教育問題或是關於其所居住的社區其他相關問題，非歐盟公民完全沒有任何發言權（如希臘、盧森堡、奧地利、葡萄牙、西班牙、義大利皆要求居留十年尚可申請公民）。除了在歐洲以及全國性選舉中無投票及參選權外，在這些國家，

族主義等。至 1999 年爲止，參與該諮議會的移民團體達 16 個（Castiella, 1999: 51-2）。

[12] 1982 年司徒加特成立了「外籍居民委員會」（Ausländerausschuss），取代了 1971 年設立的外籍居民諮議會（Ausländerbeirat）由於非德國籍之居民在地方選舉中完全沒有投票權，因此外籍居民委員會便成了移民與市府溝通的唯一管道（Babel, 1999: 55, 61）。

[13] 但是在比利時列日（Liege）早在 1974 年即設立的「移民諮議委員會」（advisory municipal immigrants' committee）後來卻因爲內部的權力糾葛而失去了合法性；其地位爲自發性的移民社團所取代（Tison, 1999: 33）。

臺灣大學學術期刊資料庫

即便是地方選舉，非歐盟公民同樣沒有參選及投票權。相對的，具有歐盟公民身份的外國人在這些國家即使只是短暫居留，卻能夠在歐洲及地方選舉中享有參選以及投票權。[14]

同時由於不同會員國有不同的入籍規定，因此從非歐盟公民身份轉換爲歐盟公民身份的難易程度及所需時間亦完全靠非歐盟公民所居住之會員國而定。在瑞典居住的非歐盟公民，居住滿五年即可能成爲瑞典公民，因此也是歐盟公民；而在奧地利、義大利居住的非歐盟公民則要居住滿十年才有可能成爲歐盟公民。另一相關因素是會員國是否允許雙重國籍。丹麥、西班牙、芬蘭因不允許雙重國籍，因此這些國家之非歐盟公民除非決定放棄原國籍，否則即使居留再久仍無法成爲移居國之公民。若再檢視第二代移民的公民權，更會發現在德國、英國、法國，移民第二代在出生時即可能成爲公民；而愛爾蘭即使廢除其原本寬鬆的純屬地主義國籍法，新法仍然是歐盟最爲寬鬆的國籍法之一。相對的，在「血緣主義」傳統爲主的奧地利、盧森堡、希臘、義大利，第二代移民出生即自動擁有公民身份的可能性就完全不存在。

其次，從較抽象的層次來檢視「歐盟公民」與「非歐盟公民」差別待遇的意義，將獲得與 Joppke 相同的結論—即「公民」身份在今天依然是移民融合地主國社會的要件。「歐盟公民」身份的產生甚至導致公民身份之取得與否較前更爲重要。「非歐盟公民」在歐盟境內普遍被視爲是「外國人」；而「歐盟公民」，即使剛在另一個會員國落腳，即會被看作是“one of us”，而不是「外國人」。然而嚴格講起來，那些被視爲是「外國人」的移民，才往往早已不可否認地是其居住國之社會的一份子了；反而當他們回到母國時，猶如是觀光客。他們把一生中最精華、勞動力最顛峰的年代都貢獻給了所謂的「地主國」。他們必須遵守地主國所有的法律、必須納稅，同時更不乏移民受徵召爲地主國效忠參戰的例子。而他們所提供的各種商業服務、在社區及學校的參與、付出，對豐富當地文化以及實質經濟活動方面皆是不可抹滅的貢獻（Vertovec, 1998: 187；Brubaker, 1989a:

[14] 當然根據 Council Directive 93/109/EC of 6 December 1993，投票人只能夠選擇在一個地方投票，而不能夠投兩次票。

臺灣大學學術期刊資料庫

162；Hayduk, 2003: 57）。雖然在社會權部份，非歐盟公民的待遇已獲得相當的改善。但是非歐盟公民在歐盟的處境卻仍因爲政治權被剝奪而格外脆弱。他們在地主國社會因爲政治權的缺乏而處於依賴的地位。因此對非歐盟公民社會權之賦予，仍無法導致「歐盟公民」與「非歐盟公民」之間關係的平等，更達不到宣示對其對於地主國社會的貢獻認可的效果（Bellamy and Warleigh, 1998）。

歐盟的「基本權利憲章」（The Charter of Fundamental Rights）並無法補救此一缺憾。該憲章雖保障了非歐盟公民在歐盟內部的某些權利—例如獲得良質的行政管理（good administration, Article 41）、取得政府文件之權利（access to documents, Article 42）、針對歐盟各行政機關之行政缺失提出檢舉之權利（Article 43）；向歐洲議會陳情之權利（Article 44）—但是這些保障仍然排除了只保留給歐盟公民的、最核心、關鍵的政治權。因此，「基本權利憲章」等於是歐盟又一次錯失了將歐盟塑造爲一個較民主、包容、平等、反歧視的社會的契機（Kostakopoulou, 2002: 454）。如同 Shaw 所指出的，歐盟所有會員國皆以「以自由主義爲基礎的憲政民主」自居。然而要檢驗一個政體究竟是否真的達到「以自由主義爲基礎的憲政民主」之標準，所需評估的畢竟還不僅只是國內的政治情況（例如選舉、法治、基本人權…等），而同時必須將其國家疆界的彈性或可塑性（permeable, fuzzy or negotiable）以及其對疆界內外之「陌生人」（strangers）的對待方式考量在內（Shaw, 2002: 2）。

陸、「歐盟公民」與「在地公民」概念

上述種種由「歐盟公民」與「非歐盟公民」之實質權利差異所導致的種種負面結果顯然難以即刻獲得改善。本節針對這些有關非歐盟公民政治權之缺乏以及因而導致的歧視問題，探討能夠抒緩這些問題的解決之道。在全球化下跨國移民已成越來越廣泛且普遍的事實之情況下，所謂的「在地公民」（local citizenship）近年來已逐漸開始受到學界重視。用於歐盟的情況，「在地公民」觀念因能使「歐盟公民」身份與「會員國公民」身份之脫鉤，因此有利於協助非歐盟公民在歐盟早日獲得平等的待遇。「在地

臺灣博碩士學術論文資料庫

公民」概念之精髓在提昇非公民在所定居之社區之政治參與，因此對於非公民之自尊、自信、以及融合主流社會之能力皆有正面影響。其特色在於長期居留之非公民能夠在不需取得國籍的情況下在定居地行使有限之政治權。此概念一方面允許非公民在所定居之地區發聲；另一方面卻由於其在全國性選舉中無參與權而不至於在民族主義、認同層次形成威脅。二〇〇五年十至十一月在法國發生之暴動爲說明「在地公民」概念能有效抒緩種族歧視問題以及非歐盟公民與歐盟公民在政治權方面之差異之例證。以下首先針對「在地公民」概念進一步加以說明，其次藉由法國暴動產生原因之討論來說明此一全球化之公民概念對於改善非歐盟公民權利之可能抒緩作用。

根據 Wihtol de Wenden，在「歐盟公民」成形之前，「在地公民」的概念即已開始發展，然而「歐盟公民」的產生卻在相當程度上扼制了「在地公民」的發展（1999：18）。八〇年代開始，將「國民」（nationality）與「公民」（citizenship）概念區格開來的想法逐漸開始出現，同時，較爲多元的公民概念也在此時開始出現。所謂的「多元」的公民概念指的是容納了在地性（localism）、對國家的忠誠、對歐洲的歸屬、以及個人在不同程度上對不同文化及成長環境的依賴感的公民概念。這種多元的公民概念同時必須依靠某些價值觀來支撐，包括反種族主義（antiracism）以及多元文化主義（multiculturalism）…等（Wihtol de Wenden, 1999: 18）。這也是爲什麼 Soysal, Jacobson 全球性人權論述影響公民概念的理論會在九〇年代中期出現。

持續在關注歐洲各國外籍人士在參與地方公共事務上受到的歧視的問題的歐洲理事會（Council of Europe）於一九九二年完成了「外籍人士參與地方公共事務公約」（Convention on Participation by Foreigners in Public Life at Local Level）。根據該條約第六、七條，凡是在一地區連續居住五年以上之非公民，即應擁有投票權。目前有九個國家簽訂此公約。歐洲理事會所努力在避免的是一部份居民（公民）能夠投票，同時能夠參選，而另一部份長久居留在當地的居民卻不僅不能參選，同時也無權投票的情形繼續發生。歐洲理事會所企圖傳達的訊息是，以公民作爲社會以及政治權之基礎的觀念在全球化的今天已經越來越不具正當性了；一個地區的社會、經濟、

臺灣大學學術期刊資料庫

文化、以及政治的樣貌和內涵其實是靠「居民」而非「公民」編織而成的（Council of Europe, 2004: 13 & 19）。「國民」（nationality）其實已不應該再是取得「公民」身份（citizenship）的先決條件了；那樣的想法在今天已不再合時宜。而一旦瞭解到公民未必是國民之後，這些在地公民是否應在全國性選舉中被賦予投票權是可以討論的議題，但至於地方選舉，在地公民就應該要有投票權（Gillig, 1999: 15）。歐洲理事會從人權和平等的角度出發，堅持「融合」（integration）以及「民主」並不是兩件可以分開來看待的事。外來移民如果在實質上已經是公民（*de facto* citizen）了—特別是從其對社會無可抹煞的貢獻來看—則禁止外來長期（尤其是永久）居民在地方選舉中投票或者參與地方其他的公共事務是極端不合理的做法；這等於是只要求他們盡公民之義務，卻不允許他們享公民之權利。最重要的是，剝奪移民在地方的投票權對於移民融入當地社會、增進族群關係而言，亦是絕大的阻礙（Chenard, 1999）。

與歐盟所推行的「歐盟公民」相比較，歐洲理事會之「外籍人士參與地方公共事務公約」最大的不同在於，歐洲理事會並不作「歐洲公民」與「非歐洲公民」之區分；來自任何地區的他國公民，只要在一地區居住五年，就應取得投票權。由此可看出，在公民觀念的發展方面，歐洲理事會基於其以人權爲基礎的歷史背景及其所依循的反歧視的理念，與仍然較以功利主義爲整合邏輯的歐盟相較，明顯更爲適合歐盟今天的情況。如果「民主」是一個歐盟將持續追求的價值，那麼畢竟「公民」與「民主」的概念是無法完全區分開來的。就邏輯上而言，在全球化的時代中，外籍長期居民的選舉權之萌芽、成長似乎與歷史中黑奴與女性投票權的從無到有並無差別。

「在地公民」概念在歐洲之發展並非特例。事實上，在美國和日本，「在地公民」的概念也正逐漸獲得重視。在美國，歸化入籍困難度增高，同時曠日廢時。此一現象在九一一後更爲明顯。取得公民所需花費的時間平均約爲十年；而取得公民之前，必須先成爲永久居民，其所需時間甚至更長。Hayduk 認爲，既然政府處理國籍取得案效率如此低落，那麼便應該給予已擁有永久居留權的外籍居民投票權。今天居住在美國境內的 3,100 萬外籍人士中，有 1,200 萬合法的永久居民，然而由於他們並非公民，因此

臺灣博碩士學位論文加值系統

便不擁有投票權（Hayduk, 2003: 58）。

一個崇尚「民主」的價值觀的政府卻在永久居民投票權被剝奪的問題上不進行檢討，事實上是非常矛盾的現象。「民主」的精髓在於「治者」與「被治者」間的關係。「治者」的合法性來自於「被治者」的同意（consent）。移民在地主國雖然各方面而言—包括繳稅、遵守法律等—都是名符其實、百分之百的「被治者」，卻在政治參與方面，完全被剝奪了任何一個「被治者」所理應享有的發言權、投票權。[15]永久居民投票權之被剝奪事實上也是助長、甚至深化或系統化歧視、偏見的一種作法。少了投票權，則無論是就業、教育、健保、社會福利、房屋政策、或司法相關議題，移民皆無從爭取或保衛自身權益。少了投票權，政客更是絲毫沒有動機爲這些社會底層的弱勢爭取權利。沒有投票權，在政治上就等於是隱形的。如果連政府都能夠透過法律以及公共政策如此系統化的歧視移民，那麼一般社會的排外情緒便只能說是理所當然、必然的結果了。唯有當移民被賦予了投票權，在政治上，他們才能從隱形轉爲有形；在社會上才能取得最起碼的認同和地位。歸根結底，這其實只是一個「公平性」的問題；移民的投票權問題其實就是民主國家對於不公平的現象之容忍度的問題。爲什麼已長期居住、長期繳稅的居民，完全沒有權利影響孩子所受教育的任何相關政策、措施？這些永久居民無時不刻不受到政府（中央與地方）各項法律、政策的束縛和影響，然而他們卻在這個他們稱作「家」的地方，毫無發言權、主動權（Hayduk, 2003: 59）。

發生在二〇〇五年十至十一月的法國暴動正足以說明賦予非公民在地方事務之政治參與權對於提昇其自尊、自信、責任感、以及融合整體社會之能力的重要性。法國暴動之導火線爲兩位移民少年的意外死亡以及部份來自非洲之移民所長期積壓之對法國警方不當、歧視性執法的反彈。然而使暴動如野火般蔓延的更根本的問題則是這些移民對於長期失業之經濟困境以及種族歧視的不滿。[16] 而包括移民子女教育問題在內之其他社會層面

[15] 根據 Hayduk 的分析，美國的移民非但必須盡到繳稅的義務，同時其所繳出的稅，不僅遠遠超過其所享受的社會福利，同時亦超過美國公民繳稅的平均值（Hayduk, 2003: 59）。

[16] 在移民集中地區失業率往往超過 20%、某些地區之青年失業率甚至高達 50%；同時這些地區的平均收入只達法國全國平均值的 60%（Agence France Presse, 2005；Financial Times,

臺灣人文學術期刊資料庫

之移民融合問題同樣在此次暴動中扮演重要的角色。參與暴動者固然同時包含了公民與非公民，但上述「在地公民」概念若用於法國，如今導致暴動發生的種種原因或可在問題積重難返之前即獲得抒解。若依照歐洲理事會之構想，賦予居住達五年之長期居民地方參政權，則在移民集中地區移民非但能夠透過政治參與來改善其所面對之種種經濟及社會困境、改善其子女教育問題、改善其住屋問題、防範這些地區社福預算之不合理刪砍；同時其在地方事務之政治參與權對於提昇其自尊、自信、責任感、以及融合整體社會之能力亦會同時獲得提昇。導致此次暴動發生的移民集中地區緊張的警民關係同樣是此刻法國政府必須力圖改進的問題；而暴動以來各方評論與分析所提供的加強少數族群在移民集中地區的執法參與（Economist, 2005）正是一項能夠透過在地公民概念的實踐而落實的理想。法國暴動所暴露出法國社會普遍的歧視問題同樣能夠透過在地公民概念的實踐獲得相當程度的改善。評論分析家在暴動後指出，儘管法國有五、六百萬的回教人口，法國的政界、媒體界、商業界及其他社會精英幾乎完全看不到移民面孔（Financial Times, 2005；International Herald Tribune, 2005）。法國政府對於移民融入主流社會所一貫強調的「同化」（assimilation）做法只導致移民與主流社會越來越根深蒂固的隔閡與社會階級差異。當移民及其後代能夠透過在地公民的實踐而在社會上嶄露頭角，移民在精英階層無聲無息的情況或可獲得改善。

以上有關在地公民能夠改善移民與移居地之關係的範圍自然不限於剛經歷了一場暴動的法國。在全球化的時代，非但各國內部居住著許多外來移民，本國國民亦同樣在國內外四處遷徙。在此情況下，要達成所謂社會凝聚（social cohesion）的目標，便不可能持續置永久居民公民權之被剝奪於不顧。事實上，以歐盟的情況來講，社會凝聚遙不可及的原因之一其實也正是「歐盟公民」與「非歐盟公民」的區格、分野。（Wihtol de Wenden, 1999: 17）。依照目前公民概念發展的程度判斷，要賦予永久居民在全國性選舉中之投票權，似乎只能算是天方夜譚般的奇想。既然公民身份之取得如此困難，同時公民身份的給予又不可否認的屬於主權國家自主權之一部

2005）。

臺灣大學學術期刊資料庫

份，他人（包括國際組織、超國家機構）無法干涉各國政府對於取得公民標準之設定，則只強調居民「在地」的參與權的「在地公民」觀念最起碼能夠彌補上述事實所造成的缺憾。

「在地」或者是在城市中的參與畢竟是「公民」（citizen）一字早期字義之精髓。Borja 用三個理由說明，何以在形塑歐洲公民概念的過程當中，「城市」依然必須扮演重要的角色。首先，從歷史的角度看，歐洲城市不僅是民主政治文化的源頭，同時亦是自由、平等、法治等概念的源頭。其次，從社會的角度觀察，歐洲公民概念本身是空泛抽象的，需要藉著市民權、社會權將它具體化。而市民權、社會權則需要有其實現的場所。城市、區域在多方面皆爲實現這些市民權、社會權最佳的場所。最後，從政治的角度看，「地方」政治人物所獲得的合法性不僅僅是來自於選舉所賦予之代表性，同時也因爲在社會、文化議題上，地方政治人物與人民靠得最近（2000：44）。在公民議題上，部份歐洲城市事實上已經採取了相當先進的做法。除了前節有關部份城市賦予非公民政治參與權利的討論外，一九九八年歐洲各主要城市亦透過 EUROCITIES 組織，主動提出了「歐盟公民」新的定義方式。這些歐洲城市主張，未來任何不具歐盟會員國公民身份之歐盟居民，只要能提出在一地區已合法居住滿三年、或在不同會員國合法居住滿五年之證明，即能成爲歐盟公民（EUROCITIES, 1998）。此一在地公民的概念具有較廣泛的包容性：獲得公民權的標準並不在於「歐盟公民」身份的有無，而是在於在當地居住的事實；因此長期居住在歐盟任一會員國之移民即使是在政治層面上亦不會受到歧視。

從實用的角度出發，「在地公民」概念之落實對於歐洲區域整合本身亦有莫大的助益。當歐盟從一個區域組織演進爲一個多層次治理（multi-level governance）的政治實體，同時越來越具備一般民主政治的特質時，卻發現民主政治中最基本的元素—「民」（*demos*）—在歐盟當中是缺乏的。歐盟需要的是「一個」歐洲人民（European *demos*），而不是東擴前的十五個 *demos* 或是現在的二十五個 *demos*。一個將長期居民納入在內的「在地公民」概念在歐盟的落實，對於促進「歐洲人民」（European *demos*）的出現將有莫大的幫助（Kostakopoulou, 2002: 452）。

在此必須強調的是，選舉權絕對不是在地公民的全部內涵。以往的經

臺灣大學學術期刊資料庫

驗顯示，當外籍居民感受到被邊緣化，則即使有投票權，投票率仍將趨低。因此投票權以外，絕對還需要其他整合政策的配套（Oude Engberink, 1999: 76-7；Hallberg, 1999: 79；Knudsen, 1999: 84-5）。換言之，社會凝聚的達成必須仰賴對長期居民政治權的賦予；但是長期居民政治權的獲得卻並不會自動導致社會凝聚目標的達成。

柒、結　論

從本文的實證分析來檢驗公民概念的相關理論，會發現無論是 Soysal, Jacobson 等學者的「全球性人權論述」觀點，或是 Joppke「內弛外張」的觀點，皆只是片面正確地描繪出了歐洲公民概念今天的實際情況。首先，「全球性人權論述」觀點的過度理想化，從「歐盟公民」與「非歐盟公民」的分野即可見一斑。如果歐盟各會員國放低門檻以及擴張公民內涵的做法果真是受到「全球性人權論述」啓發的結果，則「歐盟公民」與「非歐盟公民」二者間無論如何不需要做一區分。而另一方面，「全球性人權論述」觀點卻又並非完全無其有效性，因爲當我們針對「非歐盟公民」權益的改善加以分析時，必然得將人權論述的規範效應考慮在內。同樣的，從歐盟各國實際公民權利的發展觀察，Joppke「內弛外張」的觀點亦遭受到相當限制。荷蘭自一九八五年起允許非公民參選市議員及市府參事，而盧森堡與比利時則陸續在二〇〇三及二〇〇四年賦予非公民地方選舉之投票權。這些發展與「內弛外張」的邏輯並不相符。但是另一方面，即使部份的公民權擴展到了非公民身上，各國對於嚴格的國籍法，除了德國以外，卻又正如「內弛外張」觀點所描繪的，依舊是緊抓不放。

顯然在解釋公民概念在歐洲的發展時，「全球性人權論述」與「內弛外張」的邏輯之外，「歐洲區域整合」是又一獨立的變項。區域整合首先造成了歐盟公民的出現，然而在警覺到「歐盟公民」與「非歐盟公民」間之鴻溝對歐洲整體社會所可能造成的傷害時，「非歐盟公民」的「社會權」也逐漸獲得改善；這可能是歐盟決策者始料所未及的。雖然此一發展在某種程度上印證了 Soysal 等學者「全球人權論述」的觀點，但是「非歐盟公民」權利的改善卻又很快便觸及了無形的「頂點」。非歐盟公民在歐盟境

臺灣大學學術期刊資料庫

內之「政治權」基本上仍然近乎不存在。而在國籍取得依舊困難的情況下，從規範性（normative）的角度考量，未來最佳的發展趨勢便是一方面將「歐盟公民」與「會員國公民身份」脫鉤，另一方面更進一步推展「在地公民」的概念。

在此必需要強調的是，上述結論並非主張「歐盟公民」與所有的「非歐盟公民」之間不應有任何權利差異：全世界沒有一個國家之公民與非公民享有同等權利，這是毫無疑問的。然而「公民」與「非公民」畢竟只是一線之隔，同時顯然這條線是活動而非固定的。在歐洲整合一再深化、歐盟公民概念持續演進的情況下，「公民」與「非公民」二者間的分隔線該放在哪裡，已經成爲一個歐盟不得不去面對、思考的問題了。這不僅關係到歐盟內部之社會凝聚，同時也關係到歐盟所宣稱崇尚的自由民主人權的價值觀。歐盟公民的出現，使得公民權的賦予不再是絕對地、排他性地歸主權國家所有。如果「公民」（citizenship）與「國家」（state）之間的絕對關係因爲歐盟與歐盟公民之存在而出現鬆動，那麼「公民權」的基礎便是一個歐盟無法逃避、必須深思的問題。現階段會員國公民能夠在暫時居住於其他會員國期間享受各種權利（尤其是政治權），而長期居住於一個會員國的居民卻即使連在地方事務上都無權發聲的安排是不可能長久持續下去的。藉由「在地公民」的觀念，填補「公民」與「國家」關係鬆動後所留下的空隙，不僅是技術上可行，同時亦是規範上較易獲得普遍接受的做法。

參考書目

Agence France Presse. 2005. *Soul-Searching Grips France as Riots Spread Further*. November 4.

Anderson, B. 1983. *Imagined Communities: Reflections on the Origin and Spread of Nationalism*. London: Verso.

Babel, H. 1999. Presentation at the Conference “What Participation by Foreign Residents in Public Life at Local Level?” In *What Participation by Foreign Residents in Public Life at Local Level? Proceedings*. Strasbourg, 5-6

臺灣大學學術期刊資料庫

November 1999. Collected in Council of Europe.

Bauböck, R. 1994. *From Aliens to Citizens: Redefining the Status of Immigrants in Europe*. Aldershot: Avebury.

Bellamy R. and Warleigh, A. 1998. "From an Ethics of Integration to an Ethics of Participations: Citizenship and the Future of the European Union." *Millennium*, 27(3): 447-70.

Borja, J. 2000. "The Citizenship Question and the Challenge of Globalization—The European Context." *City*, 4(4): 43-52.

Brubaker, R. 1989a. "Membership without Citizenship: The Economic and Social Rights of Noncitizens." In *Immigration and the Politics of Citizenship in Europe and North America*, ed. R. Brubaker. New York: University Press of America, 145-62.

Brubaker, R., ed. 1989b. *Immigration and the Politics of Citizenship in Europe and North America.* New York: University Press of America.

Castiella, T. 1999. Presentation at the Conference "What Participation by Foreign Residents in Public Life at Local Level?" In *What Participation by Foreign Residents in Public Life at Local Level? Proceedings*. Strasbourg, 5-6 November 1999. Collected in Council of Europe.

Chenard, A. 1999. Opening Statement for the Conference "What Participation by Foreign Residents in public Life at Local Level?" In *What Participation by Foreign Residents in Public Life at Local Level? Proceedings*. Strasbourg, 5-6 November 1999. Strasbourg: Council of Europe.

Cities for Human Rights. 1998. *Commitment of the Cities for Human Rights*. http://www.bcn.es/ciutatsdretshumans/eng/comp1.htm.

Commission. 1993. COM (1993) 702 final. "First Report from the Commission on Citizenship of the Union."

Commission. 1997. COM (1997) 230 final. "Second Report from the Commission on Citizenship of the Union."

Commission. 2001. COM (2001) 506 final. "Third Report from the Commission on Citizenship of the Union."

臺灣大學學術期刊資料庫

Commission. 2003. COM (2003) 276 “Proposal for a Council Decision Establishing a Community Action Programme to Promote Active European Citizenship (Civic Participation).”

Commission. 2004. COM (2004) 695 final. “Fourth Report on Citizenship of the Union (1 May 2001-30 April 2004).”

Commission. 2005. COM (2005) 116. “Proposal for a Decision of the European parliament and of the Council Establishing for the Period 2007-2013 the Programme ‘Citizens for Europe’ to Promote Active European Citizenship.”

Council of Europe. 1999. *What Participation by Foreign Residents in Public Life at Local Level?* Proceedings. Strasbourg, 5-6 November 1999. Strasbourg: Council of Europe Publishing.

Council of Europe. 2004. *Foreigners’ Integration and Participation in European Cities.* Strasbourg: Council of Europe Publishing.

Council of the European Union. 2004. *Council Directive 2003/109/EC of 25 November 2003 Concerning the Status of third-Country Nationals Who Are Long-Term Residents.* OJ L 16/44-53.

Economist. 2005. “France’s Failure.” November 12.

EUROCITIES. 1998. *Proposal—Report on European Citizenship, Participation, Social and Civic Rights*. Social Welfare Committee, City Council of Barcelona, August 1998. http://www.eurocities.org/eurocities/Documents/CitizenshipSumEng.doc.

Euobserver. 2004a. “Ireland set to be only EU state not restricting worker access.” http://Euobserver.com (2004/2/5).

Eurobserver. 2004b. “Swedish Parliament may reject labour restrictions.” http://Eurobserver.com (2004/3/10).

European Commission. 2004. *EP Elections in 2004—Number of Community Voters Under Directive 93/109/EC in the 2004 EP Elections.*

European Council. 1999. *Presidency Conclusions Tampere 15 and 16 October 1999.* SN 200/99, Brussels, 16 October 1999.

European Parliament. 1991a. *Resolution on the Free Movement of Persons.* A3

臺灣大學學術期刊資料庫

0199/91, 91/C 159/05, OJ C 159/12-15, 17 June 1991.

European Parliament. 1991b. *Resolution on Union Citizenship.* A3-0300/91, OJ C 183, 15 July 1991.

Financial Times. 2005. "Integration and Work: French Riots Expose Marginalisation by Labour Policy." November 8.

Geddes, A. 2000. "Lobbying for Migrant Inclusion in the European Union: New Opportunities for Transnational Advocacy?" *Journal of European Public Policy*, 7(4): 632-649.

Gillig, M. H. 1999. Opening Statement for the Conference "What Participation by Foreign Residents in public Life at Local Level?" In *What Participation by Foreign Residents in Public Life at Local Level? Proceedings*. Strasbourg, 5-6 November 1999. Strasbourg: Council of Europe.

Green, S. 2001. "Citizenship Policy in Germany: The Case of Ethnicity over Residence." In *Towards a European Nationality—Citizenship, immigration and Nationality Law in the EU*, eds. R. Hansen and P. Weil. New York: Palgrave, 24-51.

Groenendijk, K. and E. Guild. 2001. "Converging Criteria: Creating an Area of Security of Residence for Europe's Third Country Nationals." *European Journal of Migration and Law*, 3:37-59.

Hagedorn, H. 2001. "Republicanism and the Politics of Citizenship in Germany and France: Convergence or Divergence?" *German Policy Studies*, 1(3): 243-272.

Hallberg, J. 1999. Presentation at the Conference "What Participation by Foreign Residents in Public Life at Local Level?" In *What Participation by Foreign Residents in Public Life at Local Level? Proceedings*. Strasbourg, 5-6 November 1999. Collected in Council of Europe.

Hansen, R. 1998. "A European Citizenship or a European of citizens? *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 24(4): 751-68.

Hansen, R. 2001. "From Subjects to Citizens: Immigration and nationality Law in the united Kingdom." In *Towards a European Nationality—Citizenship,*

臺灣大學學術期刊資料庫

Immigration and Nationality Law in the EU, eds. R. Hansen and P. Weil. New York: Palgrave, 69-93.

Hansen, R. and P. Weil. 2001. *Towards a European Nationality—Citizenship, Immigration and Nationality Law in the EU*. New York: Palgrave.

Hayduk, R. 2003. "Noncitizen Voting Rights: Extending the Franchise in the United States." *National Civic Review*, 92(4): 57-62.

Hobsbawn, E. & T. Ranger, eds. 1983. *The Invention of Tradition*. Cambridge: Cambridge University Press.

International Herald Tribune. 2005. "On French Immigrants, the Words Left Unsaid." November 12.

Jacobson, D. 1997. *Rights across Borders—Immigration and the Decline of Citizenship*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.

Joppke, C. 1999. *Immigration and the Nation-State: The United States, Germany, and Great Britain*. New York: Oxford.

Kauff, A. 1999. Presentation at the Conference "What Participation by Foreign Residents in Public Life at Local Level?" In *What Participation by Foreign Residents in Public Life at Local Level? Proceedings*. Strasbourg, 5-6 November 1999. Collected in Council of Europe.

Knudsen, F. 1999. Presentation at the Conference "What Participation by Foreign Residents in Public Life at Local Level?" In *What Participation by Foreign Residents in Public Life at Local Level? Proceedings*. Strasbourg, 5-6 November 1999. Collected in Council of Europe.

Kogan, I. 2002. "Labour Market Inclusion of Immigrants in Austria and Sweden: The Significance of the Period of Migration and the Effect of Citizenship Acquisition." Working Paper No. 44, Mannheimer Zentrum für Europäische Sozialforschung.

Kostakopoulou, T. 1998. "European Citizenship and Immigration After Amsterdam: Openings, Silences, Paradoxes." *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 24(4): 639-656.

Kostakopoulou, T. 2002. "Long-Term Resident Third-Country Nationals in the

臺灣大學學術期刊資料庫

European Union: Normative Expectations and Institutional Openings." *Journal of Ethnic and Migration Studies,* 28(3): 443-462.

La Lettre de la Citoyenneté. 2003. "For a European Resident Citizenship." Newsletter no. 66, November- December 2003. http://perso.nnx.com/marion/english66.htm.

Ladrech, R. 1994. "Europeanization of Domestic Politics and Institutions: The Case of France." *Journal of Common Market Studies*, 32(1): 69-88.

Marshall, T. H. 1992. *Class, Citizenship and Social Development.* London: Pluto Press.

Nascimbene, B. 1998. "Towards a European Law on Citizenship and Nationality?" In *Citizenship and Nationality Status in the New Europe*, eds. O'Leary, S. and T. Tiilikainen. London: The Institute for Public Policy Research and Sweet & Maxwell, 63-80.

Official Joruanal. 2000a "Council Directive 2000/43/EC of 29 June 2000 Implementing the Principle of Equal Treatment Between Persons Irrespective of Racial or Ethnic Origin". *Official Journal* L 180, 19/07/2000 p. 0022-0026.

Official Journal. 2000b. "Council Directive 2000/78/EC of 27 November 2000 Establishing a General Framework for Equal Treament in Employment and Occupation". *Official Journal* L 303, 02/12/2000 p. 0016-0022.

Official Journal. 2001. "Regulation (EC) NO 1049/2001 of the European Parliament and of the Council of 30 May 2001 Regarding Public Access to European Parliament, Council and Commission Documents". *Official Journal* L 145, 31/05/2001 p. 0043-0048.

O'Leary, S. and T. Tiilikainen. 1998. "Introduction." In *Citizenship and Nationality Status in the New Europe,* eds. O'Leary, S. and T. Tiilikainen. London: The Institute for Public Policy Research and Sweet & Maxwell, 1-4.

Oude Engberink, G.. 1999. Presentation at the Conference "What Participation by Foreign Residents in Public Life at Local Level?" In *What Participation by*

臺灣大學學術期刊資料庫

Foreign Residents in Public Life at Local Level? Proceedings. Strasbourg, 5-6 November 1999. Collected in Council of Europe.

Rosas, A. 1998. "Citizenship as a Process: The Concept of Nordic Citizenship." In *Citizenship and Nationality Status in the New Europe*, ed. O'Leary, S. and T. Tiilikainen. London: The Institute for Public Policy Research and Sweet & Maxwell, 21-38.

Sassen, S. 1996. *Losing Control? Sovereignty in an Age of Globalization.* New York: Columbia University Press.

Shaw, J. 2002. "Sovereignty at the Boundaries of the Polity." ARENA Working Papers WP 01/16.

Soysal, Y. 1994. *Limits of Citizenship—Migrants and Postnational Membership in Europe*. Chicago: University of Chicago Press.

The Gardian. 2004. "Elections 2004: Ireland Tightens Ring of Steel around Fortress Europe: Referendum Voters Put Limit on Automatic Citizenship Law." June 14, 2004.

The Irish Times. 2004. "Urgent Need for Immigration Policy." June 14.

The New York Times. 2004. "Voters Reject Automatic Citizenship for Babies Born in Ireland." June 13.

Tison, A. 1999. Presentation at the Conference "What Participation by Foreign Residents in Public Life at Local Level?" In *What Participation by Foreign Residents in Public Life at Local Level? Proceedings*. Strasbourg, 5-6 November 1999. Collected in Council of Europe.

Vertovec, S. 1998. "Multicultural Policies and Modes of Citizenship in European Cities." *Internal Social Science Journal*, 156: 187-199.

Weil, P. 2001. "The History of French Nationality: A Lesson for Europe." In *Towards a European Nationality—Citizenship, Immigration and Nationality Law in the EU*, eds. R. Hansen and P. Weil. New York: Palgrave, 52-67.

Wihtol de Wenden, C. 1999. Introductory speech for the Conference "What Participation by Foreign Residents in Public Life at Local Level?" In *What*

臺灣大學學術期刊資料庫

Participation by Foreign Residents in Public Life at Local Level? Proceedings. Strasbourg, 5-6 November 1999. Collected in Council of Europe.

臺灣大學學術期刊資料庫

Globalization and the Concept of Third Country Nationals in the EU

*Chien-Yi Lu**

Abstract

Scholarly debate on the concept of citizenship under globalization has centered on the importance of the "citizenship status". Some argue that the importance of citizenship has been diluted by the emergence of transnational human rights discourse, while others note the nation state's continual efforts to clearly define EU citizens and non-EU citizens. This article analyzes the developing concept of citizenship under globalization through an examination of the differences in the rights of EU citizens and of Third Country Nationals (TCNs) living in the European Union. How does a TCN become a European citizen? How do the political and social rights of a TCN differ from those of an EU citizen? What are the implications of these differences? After answering each of these questions, the article concludes that, surprisingly, the differences between the rights of TCNs and EU citizens may result in an increased acceptance of the concept of "local citizenship", allowing for future disassociation of EU citizenship from the national citizenship of member states. Moreover, the concept of local citizenship is likely to feature prominently in the ongoing evolution of the new concept of citizenship in a globalized world.

Key words: Concept of citizenship, European Citizenship, Third Country Nationals, Local Citizenship

* Assistant Research Fellow, Institute of International Relations, National Chengchi University. E-mail: cyl@nccu.edu.tw

臺灣大學學術期刊資料庫

臺灣大學學術
期刊資料庫