

臺灣歐洲聯盟研究叢書 6



# 歐洲聯盟的公共治理 ——政策與案例分析

臺灣歐洲聯盟中心策劃 · 叢書主編 蘇宏達 · 專書主編 朱景鵬

## Public Governance in the EU

Edited by Chin-peng Chu



臺大出版中心

NATIONAL TAIWAN UNIVERSITY PRESS

臺灣歐洲聯盟研究叢書 6

# 歐洲聯盟的公共治理 ——政策與案例分析

臺灣歐洲聯盟中心策劃・叢書主編 蘇宏達・專書主編 朱景鵬

*Public Governance in the EU*

European Union Centre in Taiwan

Chief Editor of the Series: Hungdah Su

Chief Editor of the Book: Chin-peng Chu

國家圖書館出版品預行編目(CIP)資料

歐洲聯盟的公共治理：政策與案例分析 / 朱景鵬  
等作。-- 初版。-- 臺北市：臺大出版中心出版：  
臺大發行，2013. 12

面；公分。--（臺灣歐洲聯盟研究叢書；6）

ISBN 978-986-03-9036-0（精裝）

1.歐洲聯盟 2.公共政策 3.文集

578.164207

102023839

臺灣歐洲聯盟研究叢書 6

歐洲聯盟的公共治理——政策與案例分析

作 者 朱景鵬、林子倫、林德昌、施世駿、張四明、張惠堂、許添明、曾梓峰、  
黃榮源、葉珍玲、劉書彬、劉積亮、藍玉春（依筆劃順序）

本書主編 朱景鵬

叢書主編 蘇宏達

編輯委員 包宗和、朱景鵬、李貴英、李顯峰、周世雄、張亞中、梁崇民、郭秋慶  
陳淳文、湯紹成、黃偉峰、廖福特、劉以德、蘇宏達（依筆劃順序）

總 監 項 潔

執行編輯 游紫玲

特約編輯 謝雅華

美術編輯 游鳳珠

封面設計 孫呂濤

發行人 楊泮池

發行所 國立臺灣大學

出版者 國立臺灣大學出版中心

法律顧問 賴文智律師

印 製 中康彩色印刷事業股份有限公司

出版年月 2013年12月

版 次 初版

定 價 新臺幣700元整

展 售 處 國立臺灣大學出版中心

臺北市10617羅斯福路四段1號

電話：(02)2365-9286

傳真：(02)2363-6905

臺北市10087思源街18號澄思樓1樓

電話：(02)3366-3991~3 轉18

傳真：(02)3366-9986

http://www.press.ntu.edu.tw

E-mail: ntuprs@ntu.edu.tw

國家書店松江門市

電話：(02)2518-0207

臺北市10485松江路209號1樓

國家網路書店 <http://www.govbooks.com.tw>



This project is funded by the European Union.

The initial phase of this project was supported by the European Union.

The contents of this publication are the sole responsibility of individual author and can in no way be taken to reflect the views of the European Union

## 臺灣歐洲聯盟中心簡介

歐洲聯盟（以下簡稱歐盟）為推廣全球歐盟研究，並促進與各國學術界和公民社會之交流合作，自1998年起在全球先進工業國家擇重要學府設立「歐洲聯盟中心」。2008年9月22日，臺灣大學與政治大學、中興大學、輔仁大學、淡江大學、中山大學和東華大學等六校締約結盟，成立以臺灣大學為首之「臺灣歐盟中心大學聯盟」。2009年5月22日「臺灣歐洲聯盟中心」正式揭幕。目前，全世界共有三十五個歐盟中心和兩個計畫，其中十個歐盟中心在美國、六個在俄羅斯、五個在加拿大；日本及韓國各有四個、澳洲有三個，紐西蘭、臺灣及新加坡各有一個，而香港及澳門各有一個計畫，形成一個全球性的歐盟研究網絡。各個中心儘管名稱稍異但均受歐盟官方委任，為該國社會和學界與歐盟交流合作的平臺，彼此之間更串連形成了全球和區域性的歐盟研究社群。

\*欲獲得更多歐盟新聞及相關活動訊息，歡迎至臺灣歐盟中心網站訂閱免費電子報。網址：[www.eutw.org.tw](http://www.eutw.org.tw)

## 臺灣歐洲聯盟研究叢書

叢書主編：蘇宏達

專書主編：朱景鵬

編輯委員：

包宗和、朱景鵬、李貴英、李顯峰、周世雄、張亞中、梁崇民、郭秋慶、陳淳文、湯紹成、黃偉峰、廖福特、劉以德、蘇宏達

## **The European Union Centre in Taiwan**

For the purpose of encouraging studies of the European Union and academic and civil society exchanges and cooperation globally, the European Union (EU), in 1998, began establishing European Union Centres at prestigious universities in developed countries around the world. There are currently thirty-five such centres and two programs around the world: ten are located in the USA, six are in Russia, five are in Canada, four are in Japan and another four are in Korea, three are in Australia, while New Zealand, Taiwan and Singapore each hosts one centre. Hong Kong and Macao each hosts one program. Despite variations in name, each centre is formed with a mandate from the European Union and not only acts as a platform for exchanges and cooperation within its host country, but also creates linkages among other such centres to establish global and regional networks to support EU Studies. On 22 September 2008, the European Union Centre in Taiwan Consortium Universities was established, led by National Taiwan University and including National Taiwan University, National Chengchi University, National Chung Hsing University, Fu Jen Catholic University, Tamkang University, National Sun Yat-Sen University, and National Dong Hwa University. On 22 May 2009, the European Union Centre in Taiwan was formally inaugurated.

\* Find more information of EU and get free newsletters on EUTW website:  
[www.eutw.org.tw](http://www.eutw.org.tw)

### **EUTW Book Series**

Chief Editor of the Series: Hungdah Su

Chief Editor of the Book: Chin-peng Chu

Editorial Board:

Tzong-ho Bau, Yia-chung Chang, Chwen-wen Chen, Shih-hsiung Chow,  
Chin-peng Chu, Wei-feng Huang, Chiu-ching Kuo, Hsien-feng Lee,  
Catherine Li, Chung-ming Liang, Fu-te Liao, Yi-de Liu, Hungdah Su,  
Shao-cheng Tang

## 作者簡介（依姓氏筆劃排序）

**朱景鵬** 德國基森大學政治研究所社會科學博士，現任國立東華大學公共行政學系教授、歐盟研究中心主任。主要研究領域為全球化與區域研究、全球化與地方治理研究、兩岸關係與中國大陸研究、歐洲聯盟與歐洲統合研究。

**林子倫** 美國德拉瓦大學都市事務與公共政策博士，現任國立臺灣大學政治學系助理教授、臺灣公共治理研究中心研究員、臺灣大學環境永續政策與法律研究中心委員、國際全球變遷人文社會計畫科學委員會（IHDP）委員。主要研究領域為審議式民主、後實證政策分析、國際環境政治、能源與氣候政策、參與式治理。

**林德昌** 美國北伊利諾伊大學政治學博士，現任國立中山大學中國與亞太區域研究所教授。主要研究領域為國際政治經濟、中國大陸經濟體制、對外經濟援助、國家與社會關係、非政府組織、公民社會。

**施世駿** 德國畢勒菲爾大學社會學博士，現任國立臺灣大學國家發展研究所副教授。主要研究領域為比較社會政策、歐盟社會政策、中國大陸社會福利。

**張四明** 畢業於中興大學法商學院公共政策研究所，1996年取得美國馬里蘭大學公共政策博士學位。曾任國立臺北大學主任秘

書、公共行政暨政策學系主任，現職為臺北大學公共行政暨政策學系教授。主要研究領域為公共政策、政府預算、績效管理與災難管理。

**張惠堂** 德國漢堡大學政治學博士，曾任德國漢堡大學政治學系媒體與政治研究中心學術研究員，現任開南大學公共事務管理學系助理教授。主要研究領域為媒體民主與治理、傳播政策、德國政府與政治。

**許添明** 美國哥倫比亞大學教育博士，現任國立臺灣師範大學教育學系主任、教育政策與行政研究所所長、課程與教學研究所所長、教育研究與評鑑中心主任。主要研究領域為教育財政、教育改革、學校本位經營、原住民教育。

**曾梓峰** 德國達姆城大學建築學博士，現任國立高雄大學創意設計與建築學系副教授。主要研究領域為BIPV整合設計、被動式智慧節能屋研究與設計、生態城市理論與實務規劃、景觀計畫、區域經濟整合及產業轉型、文化創意產業發展、都市設計、都市更新及城鄉再發展理論與實務、國土及區域發展趨勢及政策。

**黃榮源** 英國愛塞克斯大學政府學博士，現任中國文化大學行政管理學系副教授。主要研究領域為公共管理、歐盟與區域治理、政府績效管理。近期研究與著作計有歐洲區域及跨境合作、臺灣地方政府治理議題等。

**葉珍玲** 國立臺灣師範大學教育所博士生，畢業於國立臺灣大學歷史學系，法國巴黎第五大學碩士，現任國立臺灣師範大學教育



研究與評鑑中心研究助理。

**劉書彬** 德國科隆大學政治學與歐洲研究所博士，現任東吳大學政治學系副教授。主要研究領域為德國政府與政治、歐盟政治、政黨政治、氣候變遷。

**劉積亮** 現為國立中山大學中國與亞太區域研究所博士候選人。主要研究興趣為非政府組織和公民社會。

**藍玉春** 國立臺灣大學政治學研究所碩士、法國巴黎第一大學政治學博士，中央研究院歐美研究所博士後研究，現任國立中正大學政治學系暨研究所教授。主要研究領域為國際關係理論、歐洲聯盟與區域統合、女權研究、法國政府與政治。

## **Contributors** ( In alphabetical order )

**Fisher S. CHANG** is Professor of Public Administration and Policy at National Taipei University in Taiwan. He earned his Master's degree (1986) from National Chung-Shing University and also received Ph.D. degree in public policy, majoring in program evaluation and welfare policy, from the University of Maryland in 1996. Professor Chang's research interests include public budgeting, performance management, and disaster management.

**Hui-Tang CHANG** is Assistant Professor of Department of Public Affairs and Management at Kainan University in Taiwan. His doctorate in political science is from Hamburg University in Germany. The focus of his interest is on public sphere and media governance.

**Chin-Peng CHU** is a Ph.D. holder in Political Science at Justus-Liebig University in Giessen, Germany, is Professor at the Department of Public Administration and European Union Research Centre, National Dong Hwa University. His research areas are regionalism and globalization, global and local governance, cross-straits relations and Mainland China studies, European Union and European integration.

**Rong-Yang HUANG** is Associate Professor, Department of Administrative Management, Chinese Culture University. He was awarded Ph.D. degree in Government at the University of Essex in 2004. His areas of research focus on Public Management and European Union and regional integration. Huang's recent publications and researches include EU-Regions, cross-regional cooperation and

Taiwanese local government governance.

**Yu-Chun LAN** is Professor of the Department of Political Science of National Chung Cheng University. Her areas of research focus on the theories of international relations, European integration, French politics and feminism.

**Teh-Chang LIN** received his Ph.D. in Political Science of Northern Illinois University, is Professor of Institute of China and Asia-Pacific Studies, National Sun Yat-sen University. His major research interests are international political economics, China's economic systems, foreign aid, state-society relations, NGOs, and civil society.

**Tze-Luen LIN** is Assistant Professor in the Department of Political Science at National Taiwan University. His research interests are deliberative democracy, post-positivist policy analysis, global environmental politics, energy and climate policy, and citizen participation. He is also a research fellow with the Taiwan Public Governance Research Center, and he serves on the Taiwan Committee of International Human Dimensions Programme on Global Environmental Change (IHDP).

**Ji-Liang LIU** is a doctoral candidate of Institute of China and Asia-Pacific Studies, National Sun Yat-sen University. His research interests focus on NGOs and civil society.

**Shu-Pin LIU** is Associate Professor of Department of Political Science in Soochow University, where her research area focuses on German government and politics, politics of the EU, party politics and climate change.

**Tian-Ming SHEU** is currently Professor of Education at National Taiwan Normal University and serves as the Head of Department of Education, Director of Graduate Institute of Education Policy and Administration, and Director of Graduate Institute of Curriculum and Instruction. He also directs the Center for Educational Research and Evaluation at NTNU. His main research interests are educational finance, educational reform, school-based management and aboriginal education.

**Shih-Jiunn SHI** is Associate Professor in the Graduate Institute of National Development at the National Taiwan University. He received his Ph.D. from the Department of Sociology, University of Bielefeld in Germany in 2007. His major areas of research include comparative social policy, EU social policy, and social security in China.

**Tse-Fong TSENG** is Professor of the Department of Creative Design and Architecture at Nation University of Kaohsiung. His areas of research focus on BIPV Design. Passive design and intelligent house, theory and practice of Ecological City and Landscape Plan, regional economic integration and industrial transformation, urban design, urban renewal and city-rural redevelopment, trend and policies of National Spatial Development.

**Chen-Lin YEH** is a doctoral student in the Department of Education, National Taiwan Normal University. She received her master degree in education at the University of Paris V and bachelor degree in history from National Taiwan University. She works as a research assistant at the Center for Educational Research and Evaluation, National Taiwan Normal University.

# 叢書主編序

推動關於歐洲聯盟的教學與研究、出版高品質的學術專書，是臺灣歐洲聯盟中心的核心目標之一。2009年5月臺灣歐洲聯盟中心成立後，即在首任主任包宗和教授的擘劃下，與臺灣大學出版中心簽署合作協定，成立編輯委員會，建立「臺灣歐盟研究叢書」，出版學術專書。所有的專書均由中心敦聘國內知名歐盟研究學者負責主編，專書各章都經過公開發表評論並按學術慣例逐一匿名審查後，送編委會審議通過，再交臺大出版中心付梓，俾期望能提供臺灣和整個中文世界涉及歐洲聯盟各個議題最嚴謹的分析解釋。自2012年起，本叢書的所有中文專書都將在出版之後，再出版英文摘要抽印本，期能將國內學者的研究成果推上國際舞臺。

「臺灣歐盟研究叢書」目前已出版了五本專書，分別是：李貴英教授主編的《歐洲聯盟經貿政策之新頁》，個人主編的《歐洲聯盟的歷史發展與理論辯論》，Borao與Vagios兩位教授共編的*Interfaces: EU Studies and European Languages Programs in East Asia*，郭秋慶教授主編的《歐洲聯盟實力的柔與剛》，以及李貴英與李顯峰兩位教授共編的《歐債陰影下歐洲聯盟新財經政策》。朱景鵬教授主編的《歐洲聯盟的公共治理——政策與案例分析》是本叢書的第六本專書，聚焦探討歐盟六十多年來在各個領域所形成的共同政策和跨國治理，是中文學界探討歐盟共同政策迄今最完整的專論。本叢書目前尚規劃張亞中教授主編關於歐盟共同外交政策的專書，預計在一年內出版。

本專書歷經一年半規劃編著，能夠順利出版，首先要感謝

主編朱景鵬教授的規劃和全心投入，臺大出版中心項主任的全力支持。也要謝謝各專章作者的無私奉獻、所有參加研討會的與談人、之後的各章審查人，以及專書編輯委員會的各位委員。個人也要特別謝謝臺灣歐盟中心負責叢書編審的陳彥仔女士，負責出版校對的責任編輯游紫玲女士，協助主編工作的林怡孜同學，以及所有參與叢書出版的同仁。若無他們的盡心奉獻，這本專書和整個叢書都不可能順利出版。

惟再嚴謹的編撰、審稿和校對仍難免有所疏漏，故個人也在此敬邀國內外歐盟研究的各先進不吝給予本叢書賜正指教。

蘇宏達

民國一〇二年秋

謹識於臺灣大學

# 本書主編序

研究歐洲統合歷史發展的學者大抵均能同意歐洲聯盟（European Union, EU，以下簡稱歐盟）不論在組織運作或政策合作樣態，均有別於一般的國際組織，可謂為一種「獨具一格」（*sui generis*）的機構設計，但又與一般國家體制不同。歐盟既非為一個國家組織結構，更無法完全取代國家的角色。因此，從歐洲統合進程的觀察顯示，歐盟的治理體系（*governance system*）基本上是一個逐步演進的過程，其統合理論的發展亦伴隨著統合程度的深化與版圖的廣化，從早期的功能主義（*functionalism*）、新功能主義（*neo-functionalism*）、現實主義（*realism*）、新現實主義（*neo-realism*）、新制度主義（*neo-institutionalism*）、建構主義（*constructionism*）、聯邦主義（*federalism*）、邦聯主義（*confederation*）等，漸次發展形成兩大理論範疇：超國家主義（*supranationalism*）及政府間主義（*intergovernmentalism*）。而歐洲統合也由早期1950年代的6個創始成員國較單純地達到以共同經濟和政治利益為目的之國家結盟，發展到2007年的27個成員國，乃至2013年7月克羅埃西亞加入後的28個成員國。期間歐盟的決策體系、外交體系與政策的變化，經由1987年的單一歐洲法（*Single European Act, SEA*）、1991年的馬斯垂克條約（*The Maastricht Treaty*）、1997年的阿姆斯特丹條約（*The Amsterdam Treaty*）、2000年的尼斯條約（*The Nice Treaty*），以及2009年12月生效的里斯本條約（*The Lisbon Treaty*）之後，歐盟不僅發生了本質上的變化，變得更加複雜且為不可預測發展的政治體系。對此卡帕雷梭（J. Caporaso）甚至形容歐盟的治理體系「零亂、分散……甚至缺乏明確的空間，以及……職權的功能與分際」（*fractured, decentred,*

and often lacking in clear spatial... as well as functional... lines of authority)。

基於上述，歐盟逐漸形塑多層級的治理體系 (multi-level governance, MLG)，藉此改變治理紊亂的現象 (governance-turn)。2001年7月25日歐盟執委會 (Commission) 在「善治」(good governance) 概念下，基於歐盟公民普遍認為歐盟並非是一個有治理能力的組織背景下提出了「歐洲治理白皮書」(Europäisches Regieren: Ein Weißbuch/European Governance: A White Paper)，以開放 (openness)、參與 (participation)、課責 (accountability)、效率 (effectiveness) 及融合 (coherence) 五項原則，希望達到三個目標：一是提升城市和區域在歐洲政策層次的參與價值；二是建立歐洲認同與歐洲公民意識；三是增進決策透明度。毫無疑問的，歐盟的建立，在早期確有邁向聯邦國 (federal/Bundesstaat) 的理想，以致在統合過程中歐洲主義 (Europeanism) 主張的「統合邏輯」(logic of integration) 或民 (國) 族主義 (nationalism) 強調的「多元邏輯」(logic of diversity) 深深地影響了歐盟組織結構的設計以及統合政策的內容與發展。凡此，對於歐盟不同成員國的不同統合或合作的思維均使得歐盟必須嚴正地面對治理的問題。

近年來，學界及政界關於歐盟治理轉型的討論甚多，開放協調方法 (Open Method of Coordination, OMC) 以及傳統的共同體決策模式 (Classical Community Method) 的衝突與辯論，使得歐盟決策與治理分析至少出現三個面向之變化：一是公部門與私部門之間職權範圍；二是在政府間合作與超國家程序之間的組織型態與決策模式；三是介於剛性法律 (hard law) 和柔性法律 (soft law) 範疇內政策工具的不同類型。對此，迪特里希 (U. Diedrichs)、萊納 (W. Reiners) 以及魏塞爾 (W. Wessels) 稱之為歐盟新治理模式 (new mode of governance) 體系性演進的觀察指標。2009年里斯本條約的生效，反映出歐盟制度結構與運作程序的調整需求，另



一方面也作為歐盟內外環境挑戰的回應。

因此，治理（governance）概念一詞，在統合研究學界或政治及公共管理學界均引起熱烈之討論，對於治理的定義卻仍然呈現紛歧與莫衷一是之現象。但對於與歐盟統合發展及其治理形式之變遷而言，「治理」一詞作為組織結構化或作為社會協調之主體，甚至於作為歐盟與其他政治組織，例如國家、其他國際組織或區域性組織的比較，仍具有相當的意義。

「治理」一詞對應後現代的政經組織，是一個非常多元的概念。根據英國政治學家羅德斯（Roderick Rhodes）的見解，治理的概念用於當代社會科學，至少有六個不同涵義：最小政府（minimal state）、公司治理（corporate governance）、新公共管理（new public management）、良善治理（good governance）、社會控制系統（social-cybernetic systems）和自主組織網絡（self-organised networks）。整體而言，治理一詞是用來形容政治風格的改變。其指出古典政府中階層式管理與規範的治理型態已不合時宜，國家不再是唯一獨裁者或決策者。由於日益複雜和多樣的政治社會系統，協商、企業、網絡和市場力量等利益相關單位多半都能參與決策過程。

正因這種廣泛的參與，治理模式的延伸回應了多元社會的功能性需求與古典政府在決策過程中的缺陷，如此的轉型被視為民主的象徵。然而，我們必須質疑水平決策模式和治理關係是否真正帶來民主，或民主品質的提升。雖然新的治理概念具有正向效益，這種新模式在實務面上卻削弱民主機構，決策者的組成只包括菁英或遊說工作者（lobbyists），排除了少數及弱勢團體。歐盟作為一個由6個國家組成發展成為現今由28個國家組成的組織政體，其政策（policies）需要共同制定規則（regulations），尚需透過精心設計的決策模式，例如簡單多數決或條件多數