

第三章、歐盟的發展與對外政策

歐盟雖然是世界上最大、最重要的經濟主體之一，不過它作為一個國際政治的行爲者一直要到 90 年代中期之後才逐漸為各國所重視。儘管近年來歐盟在國際政治上的影響力有與日俱增的趨勢，但對於許多國際事務的反應卻仍表現的十分遲緩與笨拙。探究其主要的原在於，歐盟的政治整合尚未完成，再加上歐盟的成員國常將各自的國家利益置於共同體的利益之上，而各國的國家利益又是那麼錯綜複雜。或許，歐盟第五次東擴之前各會員國對於俄羅斯的政策與利益似乎沒有太大的歧見，但 2004 年 5 月 1 日八個中、東歐的前共國家加入了歐盟之後，由於這些國家遭受過俄帝與蘇聯長期的侵略而對俄羅斯心懷畏懼與不信任，因此，歐盟該如何與俄羅斯進行政治與經濟的交往將是本章討論的重點。

本章第一節先相當扼要的說明歐盟的發展過程，論述的焦點將集中在歐盟決策機制的演進，同時，藉由觀察「政府間主義」(Intergovernmentalism)與「超國家主義」(Supranationalism)間的消長，尤其是主要歐洲傳統大國法、德、英對於歐洲統合的想法與態度，以便了解歐盟是如何做出決策？歐盟如何在成員國的個別國家利益與共同利益之間做取捨？以及將會受到什麼樣的限制。接著，本文將試圖從國際法的角度、歐盟的整合程度以及觀察歐盟在國際政治與經濟上的行爲，以釐清歐盟的角色與地位。第二與第三節則分別說明歐盟的外交與安全政策以及其對外經貿的相關政策。由於本文的篇幅與作者的能力有限，在探討歐盟外交、安全與經貿政策的部份僅就歐盟本身進行分析，而忽略歐盟內部各個利益團體的遊說。在最後一節中，本章再來探討影響俄羅斯與歐盟關係最深遠的歐盟第五次擴大問題。

第一節、歐盟的發展及其國際定位與角色

一、 歐盟的發展與決策機制的演進

20 世紀上半，歐洲經歷了兩次世界大戰的慘痛教訓之後，爲了徹底消弭戰爭，於是法國的外長舒曼(Robert Schuman)與莫內(Jean Monnet)提出了歐洲統合的構想，希望藉由建立一超越國家主權的機制來共同管理煤和鐵等戰略資源，以達到維持歐洲永久和平的目的。舒曼的計畫獲得了西德、義大利、荷蘭、比利時與盧森堡的響應，六國並在 1951 年 4 月簽訂了「巴黎條約」(Treaty of Paris)，建立「歐洲煤鋼共同體」(European Coal and Steel Community, ECSC)，正式揭開歐洲統合的序幕。然而，歐洲煤鋼共同體的成立並不光只是歐洲人有著維持永久和平與歐洲統合的遠景，它的建立同時也存在著歐洲傳統大國自身利益的考量。法國即希望藉由戰略資源的共管來牽制住德國，以防止它的再次崛起；西德的艾德諾(Konrad Adenauer)政府則認爲加入煤鋼共同體將可重獲戰敗後的國際地位與主權；英國當時仍想在國際上扮演一個抱持著國際責任的世界強權，所以對它興趣缺缺；而其他的國家則爲了確保國家利益不會成爲大國競爭下的犧牲品而對煤鋼共同體有不少的期盼。¹但另一方面，儘管在煤鋼共同體的架構下，成立了具有超國家主義色彩的「高級公署」(High Authority)作爲兼具立法提案與執行的機構，並因受到歐洲行政、立法、司法三權分立的傳統政治思維影響而設置了調解紛爭的「歐洲法院」(European Court of Justice, ECJ)以及類似各國國會聯合會的「議會大會」(Common Assembly or Parliamentary Assembly)來諮詢和監督煤鋼共同體的運作，以免受到各國私利所左右。不過，議會大會並沒有立法權，監督功能亦十分有限。此外，作爲民族國家發源地的歐洲，對國家的主權仍無法釋懷，所以六國也另設了以政府間主義模式行事的「部長理事會」(Council of Ministers)來作爲平衡高級公署等超國家機構和維護國家利益的立法與決策機制。²

由於歐洲煤鋼共同體運作的成效令人十分滿意，促使法、德等國意圖在其他領域，特別是經濟方面進行整合。因此，1957 年 3 月原始的六國又簽訂了「羅

¹ Stephen George and Ian Bache, *Politics in the European Union* (New York: Oxford University Press, 2001), pp. 57~63.

² 張亞中，《歐洲統合：政府間主義與超國家主義的互動》，台北：揚智文化，1998 年 10 月，115 頁。

馬條約」(Treaty of Rome)，並建立「歐洲原子能共同體」(European Atomic Energy Community, Euratom)和「歐洲經濟共同體」(European Economic Community, EEC)。這兩個組織同樣各自設立了作為執行機構的「執委會」(Commission)和具立法與決策權的部長理事會，但在監督機制方面則決議與煤鋼共同體共用一個議會大會。然而，議會大會還是沒有一般國家議會所具備的立法功能，諮詢與監督功能依舊有限。雖然在 1962 年開始有人稱議會大會為「歐洲議會」(European Parliament)，但該名稱一直未被承認。除此之外，直到 1978 年之前議會大會的議員也並非由會員國人民直選而是由各國的國會議員間接選出，這樣的設計對講究民主的西歐國家來說一直飽受批評。³不過，在部長理事會的決議方式上，羅馬條約規劃了將以為期十二年的三個階段過度期來逐步建立「條件多數決」(Qualified Majority Vote, QMV)的表決方式，即依據會員國的人口多寡來分配不同的權數，當投票權數達到了規定的門檻，並且最少包括一定數目的國家同意，決議便能通過。透過這樣觸動到各國主權的設計，不但能防止大國操縱議事和保障小國的權益，並使歐洲的整合能加速進行，在某程度上亦應可算是民主化的一種展現。⁴而為了簡化共同體的機制以促進工作效率，1965 年 4 月六國再次簽訂了「建立歐洲共同體單一理事會暨單一執委會條約」(Treaty Establishing a Single Council and a Single Commission of European Communities)或簡稱「合併條約」(Merge Treaty)，將上述三個共同體予以合併而統稱為「歐洲共同體」(European Communities，或泛稱European Community, EC)，為日後的歐盟奠定了雛型。

另一方面，自 1956 年的蘇伊士運河危機(Suez crisis)讓英國從大國的美夢中驚醒，以及德、法等國簽訂了羅馬條約逐步推行經貿的整合之後，英國漸漸改變原本不在乎的態度而開始感受到壓力。雖然英國並不反對歐洲的合作，但它對於歐洲的整合仍舊有疑慮。因此，英國另起爐灶，與丹麥、挪威、瑞典、奧地利、瑞士及葡萄牙在 1960 年 1 月共同建立了毫不涉及各國主權的「歐洲自由貿易協

³ 黃偉峰編，《歐洲聯盟的組織與運作》，台北：五南，2003 年 4 月，269~271。

⁴ 同上註，155 頁；張亞中，《歐洲統合：政府間主義與超國家主義的互動》，118 頁。

會」(European Free Trade Association, EFTA)。不過，歐洲自由貿易協會終究無法與欲組成關稅同盟，並有著廣大市場的歐洲經濟共同體相抗衡，因而迫使英國與其他國家於 1961 年開始相繼的提出加入經濟共同體的要求。然而，法國方面擔心英國的入會將使其主導地位受到影響，尤其當時的法國總統戴高樂(Charles de Gaulle)認為英、美為傳統盟友，英國的加入將會讓美國勢力進入歐體而嚴重稀釋法國的影響力，所以兩度拒絕了英國的入會案。⁵

從煤鋼共同體成立以來，歐洲的統合一向是由民族主義強烈的法國所主導，其希望藉由帶領歐洲的統合來挽回法國自兩次大戰以來的頹勢。因此，法國堅持著國家主權至上的立場，對共同體的擴權深表不滿。1965 年 7 月戴高樂就因條件多數決與共同農業政策的問題而連續六個月停止出席歐體的重要會議而引發所謂的「空椅危機」(Empty Chair Crisis)，直到次年 1 月法國才與共同體達成所謂的「盧森堡妥協」(Luxembourg Compromise)，即在部長理事會內條件多數決的設計雖仍予以保留，但對涉及一國或多國重大利益的事務則以「一致決」(unanimity)來決議。⁶盧森堡妥協是否導致日後近二十年歐洲統合運動的停滯仍有爭議，但自此之後部長理事會因受制於共識決的壓力而造成立法成效不彰則是無可否認的事實。另一方面，戴高樂於 1969 年下台之後，繼任的龐畢度(Georges Pompidou)政府對於英國的入會案採取了較有彈性的態度，英國也得以在 1973 年 1 月 1 日與丹麥和愛爾蘭共同加入歐體。然而，當強硬派的英國首相柴契爾夫人(Margaret Thatcher)上台之後，便經常與歐體和法國起爭執，也大大的減緩了歐洲統合的進程。她相當質疑歐洲國家間的政治合作，認為懷抱聯邦主義(federalism)的統合推動者才是真正孤立的一群，並且還經常批評歐體的預算與「共同農業政策」(Common Agricultural Policy, CAP)的不公平而持不願妥協的立場，甚至因此要求歐體歸還英國所多付出的資金。⁷

⁵ John McCormick, *Understanding the European Union: A Concise Introduction* (New York: PALGRAVE, 2002), pp. 69~70.

⁶ 張亞中，《歐洲統合：政府間主義與超國家主義的互動》，55~58 頁。

⁷ 同上註，64~70 頁。

儘管如此，歐洲的統合仍緩慢的進行著，經過各國政府冗長的交涉、研商與妥協之後，終於在 1986 年 2 月簽訂了「單一歐洲法案」(Single European Act, SEA)，將過去做出歐洲統合的努力予以具體化，並在次年 7 月 1 日正式生效。單一歐洲法案是歐體第一次對先前條約所進行的大幅度修改，最重要的條款除了規定將在 1992 年底前完成歐洲單一市場之外，在歐體的決策機制上亦做了結構性的調整。在法案中不但將 1975 年第一次召開各國領袖會議制定歐洲統合方針的「歐洲高峰會」(European Council，馬斯垂條約通過之後，泛稱歐盟高峰會)納入條文中，成爲日後發展的決策核心，並且規定了涉及到內部市場等政策領域的議題部長理事會必須採取條件多數決來決議。此外，「歐洲議會」正式的名稱亦予以納入，並強化了其部份的議會功能。法案所賦予它的「合作決策程序」(cooperation procedure)使其有參與立法，並在某些議題上享有否決權的權利，但在立法與決策權上仍然沒有實權。⁸單一歐洲法案的生效爲歐洲的整合帶來新的動力，而其後不久，國際局勢的巨變也進一步加速了歐洲統合的進程。

1980 年代末期冷戰的結束，中、東歐共產政權的垮台以及德國的統一造成了國際政治與歐洲安全結構性的變化。在蘇聯可能的軍事威脅大大降低的情況下，歐洲國家不再須要美國或北約的保護，歐洲事務由歐洲人自主處理的想法也因此抬頭。其次，在東西德統一之後，德國憑藉著既有的經濟實力，在歐洲的領導地位將逐漸優於法國，也讓其他國家害怕德國再次強大所可能帶來的隱憂。基於這些因素，歐體必須加速政治上的整合。⁹況且，歐體在內部單一市場的逐步推動下，會員國早就打算建立一套共同貨幣制度而有進一步修改歐體條約的必要。於是，歐體成員國召開了政府間會議，在經過多次的研商之後，於 1992 年 2 月簽署了「馬斯垂克條約」(Treaty of Maastricht)或「歐盟條約」(Treaty of the European Union)，爲歐洲的整合邁向劃時代的一步。依據馬斯垂克條約，歐盟的

⁸ 黃偉峰編，《歐洲聯盟的組織與運作》，156~157 頁。

⁹ G. Wyn Rees, "Common Foreign and Security Policy and defence: a lost opportunity?" in Philip Lynch, Nanette Neuwahl and G. Wyn Rees, eds., *Reforming the European Union: From Maastricht to Amsterdam* (Harlow, England: Longman, 2000), pp. 162~163.

基礎將奠定在三大支柱(three pillars)上：

- 第一根支柱為自歐洲煤鋼共同體、原子能共同體與經濟共同體成立以來，所逐步建立起的各項機制與政策。其所推行的共同對外關稅、農業、貿易、競爭、區域、電信、環境、能源與發展等共同政策是它的最大成就，超國家主義的色彩也最為濃厚。第一根支柱的所有法規與運作模式也形成了所謂的「共同體經驗」(acquis communautaire)，為日後中、東歐國家的申請入盟與其他亦想進行區域整合的國家提供了寶貴的經驗。
- 第二根支柱則為政府間主義色彩濃厚的「共同外交暨安全政策」(Common Foreign and Security Policy, CFSP)，在下一節中會有詳細的說明。
- 第三根支柱亦為以政府間合作方式運行的「司法與內政合作」(Justice and Home Affairs, JHA)。其合作領域包括了邊境管制、共同打擊犯罪、警政體系合作、移民、簽證與庇護政策等等。不過，會員國政府仍享有廣泛的決策與自主權。¹⁰

儘管這樣支柱化的設計在實際運作上仍有許多的缺陷，但在全球區域整合的發展上已是相當進步的。在決策機制方面，馬斯垂克條約亦有重大的變革。條約中再次將部長理事會的條件多數決範圍予以擴大，但其權限也增加，並因條約名稱的原故而改稱為「歐盟理事會」(Council of the European Union)。另外，還設計了以前任、現任與下一任的理事會主席共同參與的「三巨頭」(troika)模式以貫徹政策的連續性。而歐洲議會也因應民主化與透明化的訴求，再增加了「共同決策程序」(co-decision procedure)和擴大其同意權，並強化歐洲議會的決策和參與權限。除此之外，歐盟執委會主席人選與其他人事的任命也必須與歐洲議會磋商，經其同意之後才可以正式任命。¹¹

儘管歐體會員國政府同意了馬斯垂克條約的內容，但它的批准程序仍是經歷

¹⁰ Klaus-Dieter Borchardt, *The ABC of Community Law* (Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2000), pp. 18~21.

¹¹ 黃偉峰編，《歐洲聯盟的組織與運作》，157~171頁。

了一波三折。作為歐洲整合推手的法國，公民投票的結果贊成僅比反對票多三個百分比；德國是在聯邦法院裁定此一條約不牴觸「基本法」(Grundgesetz，即德國憲法)後才予以批准；而丹麥更是在第一次的公投中否決了馬斯垂克條約。因此，歐體再次舉行高峰會，決定給予仍有歧見的國家在政治聯盟、單一貨幣與社會政策等重要議題上有退出的權利(opt-out)之後，英國與丹麥才以些微的差距批准了馬斯垂克條約。¹²

1993年11月1日，馬斯垂克條約正式生效。然而，其對歐盟國際地位的提升並沒有令人滿意的成效。尤其是中、東歐政經情勢的發展越來越動盪不安，已嚴重威脅到了歐洲整體的繁榮與穩定。歐盟必須加強政治的合作與獨立來共同解決區域的安全問題，否則它將被充斥著軍事衝突、非法移民、犯罪組織與恐怖主義的國家所包圍。¹³更何況，歐盟未來可能的東擴以及貨幣聯盟實施的問題還有待進一步的協商，各國有必要為共同體的深化與擴化做出最完善的準備。於是，歐盟會員國又在1997年6月簽訂了「阿姆斯特丹條約」(Treaty of Amsterdam)來對馬斯垂克條約進行修正，並於1999年5月1日正式生效，為歐盟未來的發展與東擴加入了新的助益。不過，阿姆斯特丹條約仍是各國妥協下的產物，並充滿許多的彈性條款(flexibility provisions)，其雖要求會員國更緊密的合作以促進歐洲統合的進程，但也承認會員國彼此間的差異性。它讓進展較快的國家在某些政策領域先行實施，但亦允許沒有意願或尚未合乎標準的國家往後才跟進，意即各國同意了以所謂「多速歐洲」(multi-speed Europe)的模式來進行統合。¹⁴另外，阿姆斯特丹條約也在外交與安全事務上做了很大的制度性調整，以增強歐盟的工作效率與國際影響力。而為了因應即將到來的東擴，歐盟各國在2001年2月也簽署了「尼斯條約」(Treaty of Nice)，其主要目的在於補足先前尚未解決的東擴後各會員國在執委會、理事會、歐洲議會與其他的附屬委員會中的席次或投票權數

¹² 張亞中，《歐洲統合：政府間主義與超國家主義的互動》，75頁。

¹³ Alexander Nicoll, "Review Essay: Getting Serious," *Centre for European Reform* (2004), at www.cer.org.uk/pdf/survival_rev_way_war04.pdf.

¹⁴ Philip Lynch, "Flexibility and closer cooperation: evolution or entropy?" in Philip Lynch, Nanette Neuwahl and G. Wyn Rees, eds., op. cit., pp. 201~212.

等問題，亦是歐盟發展史上的重要條約。

最後，歐盟現階段最重大的制度性改革莫過於歐盟新憲法的制定，其草擬工作於 2002 年 2 月開始展開，費時兩年半左右終告完成。在這份新憲法中，不但賦予了歐盟國際法人的地位，並將過去歐盟發展史上所簽訂的所有條約與協議合而為一，還規定了各組織與會員國之間的權利和義務。在決策機制上，歐洲議會的權力大增，將可和歐盟理事會共同參與歐盟的內政、司法及預算決策。而歐盟執委會主席經歐盟高峰會提名之後，亦須再由歐洲議會投票通過才可任命。另外，歐盟高峰會將成為常設性組織，現行的高峰會主席每半年輪值的制度也將改為選舉產生，並增長任期為兩年半，得連任一次以利政策的連續。最重要的一項改革是歐盟理事會的體制安排。依新憲法的規定，歐盟理事會將設立一位常設主席，以條件多數決選出，任期也是兩年半，同樣亦將結束以往的輪值制。除此之外，原先「條件多數決」的表決方式也以 55% 的贊成票加上贊成國家總人口占歐盟總人口數 65% 才能通過的「雙重多數決」(dual majority) 所取代。並且，新憲也限制了各國否決權的使用，但賦稅、健保、教育、文化和媒體以及外交與國防政策等議題並不在限制範圍之列。最後，在歐盟新憲中還設置了「歐盟外交部長」一職，並將爭議多時的「歐盟安全暨防衛政策」(European Security and Defence Policy, ESDP) 予以納入，希望藉此強化歐盟的外交力量。¹⁵ 歐盟新憲原先預定在 2006 年 11 月完成批准程序，並在 2009 年正式生效。然而，2005 年 5、6 月法國與荷蘭相繼在公民投票中否決了新憲法，英國也宣佈暫緩公投的時程之後，歐盟執委會在沒有其他替代方案的情況下，各國於 6 月 17 日所召開的高峰會上已做出了延緩批准程序的決議。歐盟新憲未來的發展為何仍有待進一步的觀察。

二、 歐盟在國際上的角色與定位

¹⁵ “The CER guide to the EU’s constitutional treaty,” *Centre for European Reform* (July 2004), pp. 1~8; “What the EU constitution says,” *BBC News* (22 June 2004), at news.bbc.co.uk/1/hi/world/europe/2950276.stm.

歐洲國家在經歷了半個多世紀來的艱辛整合過程，堪稱是世界上最成功的政治與經濟整合體。然而，歐盟究竟是怎麼樣的一個組織至今仍有爭議。從國際法上來看，「歐洲共同體」具有明確的國際法人資格，是一個超國家的國際組織。並且，由歐洲煤鋼共同體、原子能共同體與經濟共同體及其後陸續制定的相關法律條文所形成的「歐洲共同體法」因有各會員國的憲法授權，不但能夠直接適用於會員國內，其法律效力更優於各會員國的國內法。¹⁶然而，馬斯垂克條約並未賦予「歐洲聯盟」國際法人的地位，阿姆斯特丹條約的界定也相當的含糊。在歐盟的第一根支柱中所延用的是歐洲共同體法，但第二與第三根支柱關於共同外交暨安全政策以及司法與內政事務上的合作是屬於政府間合作性質的法律而僅有國際條約的效果。在未經各會員國透過轉換立法程序成為國內法之前，它的法律效力並不能直接適用。除此之外，歐盟並不享有法律的人格，不但沒有締約權，也無法履行其他國際法上的權利或義務。¹⁷因此，嚴格的來說與其他國際主體簽訂條約或協議的並非歐盟而是歐體，歐盟會員國在外交、安全和內政與司法等議題上所達成協議的法律效力也並非絕對。儘管歐盟新憲的第七條給予了歐盟國際法人的地位，並將以往的條約融合為一而不再有歐體法與歐盟法之分，但歐盟新憲在 2009 年恐怕是難以生效的。所以，目前歐盟的國際法律地位仍是相當的複雜，且十分容易讓人誤解。

儘管歐盟缺乏完整的法人人格，卻仍是國際上重要的行為者。從歐盟內部的整合來看，自歐洲經濟共同體成立之後，會員國便逐步將國內經濟方面的主權轉託給執委會來共同管理與執行。歐洲共同市場的建立更完成了內部市場的整合，會員國間不再有經貿往來的障礙。另外，歐盟也依 1979 年 1 月 1 日所實施虛擬貨幣—「歐洲貨幣單位」(European Currency Unit, ECU)的基礎來創立「歐元」(euro)。1998 年 6 月「歐洲中央銀行」(European Central Bank, ECB)在德國的法蘭克福成立，歐元亦於次年 1 月 1 日開始啓用，並在 2002 年正式成為英、瑞、

¹⁶ 陳麗娟，〈歐洲共同體法導論〉，台北：五南，2005 年 6 月，245~253 頁。

¹⁷ 同上註，49~64 頁。

芬與希臘之外 11 個會員國的法定貨幣。¹⁸除了經濟的整合之外，歐盟成員國也將其他領域的部份主權委託執委會來執行以增加政府間合作的效率。在歐盟執委會的架構下，起先設立了 24 個相當於一般國家內閣的「總署」(General Directions, GD)與 12 個特別行政單位，由不同國籍的專業人士來擔任委員以負責執行會員國所決議的政策或行政工作。各總署的編號與職權範圍如下表。

表 1：歐盟執委會的結構(1999 年 7 月)

總署	政策領域	總署	政策領域
GD I	對外關係：經貿政策和與發展中國家的關係	GD XII	科學、研究與發展
GD I A	對外關係：歐洲、獨立國協與共同外交暨安全政策	GDXIII	電信、資訊市場與研究探索
GD I B	對外關係：地中海國家、中東與拉丁美洲	GD XIV	漁業政策
GD II	經濟與金融事務	GD XV	內部市場與金融服務
GD III	工業政策	GD XVI	區域政策與團結
GD IV	競爭政策	GD XVII	能源政策
GD V	就業、勞資關係與社會事務	GD XVIII	信用與投資
GD VI	農業政策	GD XIX	預算
GD VII	交通政策	GD XX	金融管理
GD VIII	發展政策	GD XXI	稅務與關稅
GD IX	人事與行政	GD XXII	教育、訓練與青年政策
GD X	資訊、通訊、文化與視聽媒體	GD XXIII	企業政策、貿易分配、觀光與合作社
GD XI	環境政策、核能安全與市民保護	GD XXIV	消費者政策與健康保護
對執委會主席負責的其他處、室與機構			
總祕書處	總稽查處	歐盟人道辦公室(ECHO)	
法律服務處	聯合詮釋與會議服務處	歐洲原子能供應署	
安全辦公室	發言人服務處	歐盟官方出版辦公室	
深入研究單位	歐洲統計局(Eurostat)	翻譯服務處	

Source: Helen Wallace, "The Institutional Setting: Five Variations on a Theme," in Helen Wallace and William Wallace, eds., *Policy-Making in the European Union* (New York: Oxford University Press, 2000), p. 13.

¹⁸ John McCormick, op. cit., pp. 186~191.

1999年歐盟前任執委會主席普洛迪(Romano Prodi)上任之後，爲了讓社會大眾更清楚了解執委會的工作範圍而廢除各總署羅馬數字編號的使用，並重新編制或增加了如「東擴總署」與其他的行政部門。另一方面，歐盟各國也爲了歐盟整體發展的目標與統合精神設立了許多政府間的合作機構或制度如「歐洲環境保護署」(European Environment Agency)、「歐洲毒品管制中心」(European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction)與「共同體科技研究計畫」(Community Program for Research in Technology)等等來進行社會、文化與科技等領域的合作，以增加共同體的凝聚力。尤其在1995年3月生效的「申根協議」(Schengen Agreement)，幾乎取消了德、法、荷、比、盧、西、葡七國之間的邊境管制。日後，這些國家的人民，包括其境內的外籍或外來人士無論是商務來往或一般旅行不再須要簽證或其他的限制。1998年4月奧、義的加入，以及2001年3月，丹、瑞、芬、挪威與冰島五個「北方護照聯盟」(Nordic passport union)國家的加入，使得申根協議的會員已擴張爲十五個國家。而爲了確保邊境管制廢除之後能夠有效打擊跨國犯罪等問題，1995年7月也成立了「歐洲警政局」(European Police Office, Eruopol)，並在1999年開始運作。¹⁹另外，在教育制度方面，歐盟也正逐步推行所謂的「波隆那進程」(Bologna progress)與「布魯格斯—哥本哈根進程」(Bruges-Copenhagen progress)，以相互承認歐盟內學歷認證的問題。²⁰在科技合作方面，歐盟也有相當不錯的表現，特別是最近歐盟國家所研發出的A380型「空中巴士」(Airbus)客機已能夠與在航空業稱霸已久的美國「波音公司」(Boeing)相競爭，而「歐洲太空署」(European Space Agency)在「伽利略火箭計畫」(Galileo)下所發射具備衛星定位系統以供民間使用的「亞利安」(Ariane)火箭也堪稱是西歐太空史上的重大成就。²¹

¹⁹ Ibid., pp. 169~170.

²⁰ "Higher Education," *The European Commission's Delegation to Russia*, at www.delrus.cec.eu.int/en/p_220.htm.

²¹ "Space," *The European Commission's Delegation to Russia*, at www.delrus.cec.eu.int/en/p_229.htm.

從歐盟在國際上的行為來看，自歐洲經濟共同體建立後，歐體已是世界上唯一能夠與美、日相匹敵的經濟體。歐洲共同市場的完成與奧、瑞、芬的加入之後，歐盟的進出口貿易總額更達到了一兆一千多億歐洲貨幣單位(每歐洲貨幣單位約略等值於 1.25 美元)，約占全球出口貿易總量的 20%和進口量的 18.5%，並有著三億七千五百萬人的廣大市場。世界各國皆渴望與歐盟做生意或建立特殊的經貿關係，並且不得不聽命於它的經貿法規。另外，歐盟也因為能一致的在國際經貿體系，尤其是在世貿組織中發聲，而能有與美國旗鼓相當的經濟影響力。²²除此之外，歐盟在國際政治與國際安全上也有一定程度的建樹，它不但在前南斯拉夫等地區駐有維和部隊以安定當地局勢，更為維護世界和平與防止大規模毀滅武器擴散不遺餘力。而歐盟在國際的交往過程中，特別強調人權、民主與法治等西方傳統價值的重要性。尤其是在人權議題方面，由於西歐國家在經歷了二次大戰德國納粹對無辜平民的迫害而相當重視人權的規範。在羅馬條約、馬斯垂克條約與歐盟新憲法等創設性文件中都一再重申人權精神為歐盟的創立宗旨所在，各會員國也必須認同此一價值觀才得以加入。此外，歐盟在與其他國家簽訂各項經貿和外交合作協議時，亦要求該國政府必須符合國際人權的標準或以改善人權條件作為雙邊關係發展的前提。如此，不但能夠強化歐盟成員國的凝聚力，更可以提升共同體作為國際政經行為者的正當性。²³

另一方面，歐盟也是目前世界上最大的援助體。早在 1970 年代歐體便對第三世界的貧窮國家提供食物、衛生與醫療等援助，1991 年 11 月更成立了「執委會人道辦公室」(European Commission Humanitarian Office, ECHO)來負責人道的救援與協調世界各人道組織的合作。另外，歐體與非洲、加勒比海與太平洋國家所簽訂的「洛美協定」(Lomé Convention)或與中、東歐國家的經貿協議都提供了相當優惠的貿易條件以協助它們社會與經濟的發展。而 1989 到 91 年歐盟所陸續設立的「法爾計畫」(Poland and Hungary Aid for the Restructuring of Economics,

²² Christopher Piening, *Global Europe: The European Union in World Affairs* (Boulder, Colorado: Lynne Rienner Publishers, 1997), pp. 13~15.

²³ 陳勁，《歐盟外交政策與對外關係》，台北：五南，2002 年 6 月，170~179 頁。

Phare)、「塔西斯計畫」(Technical Assistance for the Commonwealth of Independent States, Tacis)與「歐洲重建暨開發銀行」(European Bank for Reconstruction and Development, EBRD)也提供了龐大的資金，援助中、東歐前共產國家的政經轉型。最後，歐盟近年來在國際環保議題上，尤其是對「京都議定書」的推動亦扮演著相當重要的角色。²⁴歐盟在國際上的種種做為不但大幅提升了它的國際聲望與地位，也讓它在無形中累積了更多的「軟性權力」。歐盟的表現已超越了一般的國際組織，算是一個介於國家與國際組織之間的國際行為體。

第二節、歐盟的外交與安全政策

一、共同外交暨安全政策

自歐洲經濟共同體成立之後，歐體的經濟力量雖然越來越強大，但其成員國逐漸意識到沒有對等的政治與外交表現，追求有效的對外經貿政策是越來越不切實際。況且，在全球化的時代，政治與經濟的界線是越來越模糊，政治的目的往往能夠透過經濟的手段來達成。這樣的現象驅使著歐體期望能涉足於國際政治之間，而世界各國也因歐體雄厚的經濟實力而不得不注意其潛在的政治影響力。²⁵然而，早期的歐體到底只不過是個經濟共同體，它並沒有統一的外交政策。因此，美國的前國務卿季辛吉(Henry Kissinger)便提出了著名的難題：「如果我想與歐洲聯絡，應該打電話給誰？」²⁶他的問題反應著許多國家對歐洲政治合作曖昧不明的看法，包括歐體成員國本身在內，但這個問題至今仍沒有令人滿意的答案。

早在 1969 年 12 月的海牙高峰會上，歐體各會員國便同意設立一套獨立於歐體架構之外的政治合作模式以協調各國的外交政策，並於次年 10 月依照「盧森堡報告」(Luxembourg Report)建立了「歐洲政治合作」(European Political

²⁴ *The European Union and the world* (Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2001), pp. 6~32.

²⁵ Marit Sjøvaag, "The Single European Act," in Kjell A. Eliassen, ed., *Foreign and Security Policy in the European Union* (London: SAGE Publications, 1998), p. 22.

²⁶ 轉引自 John McCormick, op. cit., p. 193。

Cooperation, EPC)機制。歐洲政治合作，特別在法國爲了維護國家主權的堅持下是以政府間合作的方式來運行。它以各國外交部政治事務司所組成的「政治委員會」(Political Committee, PoCo)作爲決策的論壇，是歐洲政治合作的主要機構，並對在部長理事會架構之外的「外長會議」(foreign ministers meeting)負責。另外，「工作小組」(Working Groups)則爲政治委員會做準備工作，而「歐洲聯絡員」(European Correspondents, COREU)也有相當重要的執行角色。歐洲政治合作建立之後，儘管歐體曾在「歐安會議」的發展等議題上有一定程度的建樹，但對於更多的國際事務如中東危機、制裁南非、蘇聯入侵阿富汗與共同防衛等問題，歐體成員國仍爲了自身利益的考量而陷入分歧。²⁷此外，歐洲政治合作也沒有一般國際組織常有的「秘書處」(Secretariat)，反應著歐體成員國擔憂其外交政策會被共同體化，直要到 1986 年的「單一歐洲法案」制定後，歐體才在布魯塞爾設置了一個非常設的秘書處，並讓歐體執委會與歐洲議會有更多參與的機會，歐洲政治合作也才正式的被賦予法律的基礎。²⁸

歐體國家對於發展共同外交政策的心態充滿著矛盾，一方面他們了解若所有國家能更一致的行動將可在國際上更加有權力與影響力，但另一方面他們也擔憂共同的外交政策將會妨礙各國處理國際事務的自由。因此，歐洲政治合作的發展始終未能有實質的突破，其一致決的原則也大大限制了歐體在對外關係上的表現。總體而言，只有當歐體成員國間有較高的共識時歐洲政治合作才顯得成功，否則便傾向於保持沉默。²⁹

冷戰的結束與隨即爆發的波斯灣戰爭是歐體進一步發展共同外交政策的轉折點。國際局勢的巨變讓歐體舊有的政治合作機制已不合時宜，而它在波斯灣危機中的分歧與無能，更是讓美國獨自搶走主導國際事務的光環。美國的《紐約時

²⁷ Simon Nuttall, "Two Decades of EPC Performance," in Elfriede Regelsberger, Philippe de Schoutheete de Tervarent and Wolfgang Wessels, eds., *Foreign Policy of the European Union: From EPC to CFSP and Beyond* (Boulder, Colorado: Lynne Rienner Publishers, 1997), pp. 19~39.

²⁸ Charlotte Bretherton and John Vogler, *The European Union as a Global Actor* (London: Routledge, 1999), p. 175.

²⁹ *Ibid.*, p. 176.

報》(The New York Times)甚至還諷刺的改編前執委會主席戴洛(Jacques Delors)對歐體的看法，形容它是「經濟的巨人，政治的侏儒，軍事的小蟲」，這皆使得歐體各國政府受到了重新檢視歐洲政治合作的強大壓力。³⁰因此，在 1992 年的馬斯垂克條約中設計了「共同外交暨安全政策」(Common Foreign and Security Policy, CFSP)來取代過時的歐洲政治合作，以因應後冷戰時期國際政治局勢的發展。然而，共同外交暨安全政策雖使用了「共同」(common)的字眼，卻是一個十分容易讓人產生誤解的說詞。它畢竟與歐體的「共同商業政策」和「共同農業政策」等等執委會有充分執行權力的共同政策不同，而仍舊是以政府間主義的模式來運作，只不過是大大強化了共同體的參與權限而已。

歐盟共同外交暨安全政策的決策程序是先由歐盟高峰會以共識決的方式來制定基本原則和指導方針，再由歐盟理事會做出具體政策。值得注意的是，馬斯垂克條約中將歐洲政治合作時期定位曖昧不明的外長會議正式以歐盟理事會來取代，此外，在一些外交與安全上的議題也規定了理事會能夠採取條件多數決來決議，這對歐盟的政治合作來說是相當重大的突破。³¹而歐盟理事會下屬的「常設代表委員會」(Committee of the Permanent Representatives, COREPER)負責與理事會和各國政府的聯絡溝通、與共同體其他的機構相互協調，以及為理事會會議做會前準備與會後督導執行的工作。之前的「政治委員會」則對共同外交暨安全政策的相關內容與方案進行審查和分析。³²不過，常設代表委員會和政治委員會的功能與角色卻存在著相當多的混淆與爭議。儘管表面上常設代表委員會的層級較後者為高，但政治委員會的成員代表著各自國家的意志，其與各自的政府部門也有較緊密的連繫，使得政治委員會在實際運作上略勝一籌。這也因此造成了外界經常無法得知歐盟外交政策的策劃者究竟是誰的困擾。³³

另外，在條約的J.8 條中規定了歐盟執委會得以比照成員國的法律地位取得

³⁰ John McCormick, op. cit., p. 197.

³¹ Ibid., p. 198; Christopher Piening, op. cit., pp. 39~41.

³² 陳勁，〈歐盟外交政策與對外關係〉，127~128 頁。

³³ Brian White, *Understanding European Foreign Policy* (New York: PALGRAVE, 2001), pp. 99~100.

有關共同外交暨安全政策的提案權、進一步參與工作、處理相關問題，以及向歐盟理事會提出建議等，讓執委會在外交事務上能扮演更積極的角色，但它依舊沒有參與決策的權限。先前歐盟執委會對外關係總署的負責委員為派頓(Christopher Patten)，目前則是費蕾洛華德爾(Benita Ferrero-Waldner)，她的任期將持續到 2009 年。³⁴另一方面，馬斯垂克條約也確認了歐洲議會在對外關係事務上有諮詢的權利，執委會亦必須定期向歐洲議會報告。除此之外，歐洲議會能夠以絕對多數的表決方式拒絕通過年度預算或修正非強制性的開銷來對歐盟的對外事務發揮影響力。不過，歐盟理事會仍然有擱置議會決議的最後權力。³⁵

至於在政策工具方面，馬斯垂克條約亦賦予了歐盟兩項重要的外交工具，即「共同立場」(Common Position)與「聯合行動」(Joint Action)。在條約的J.2 條中規定，歐盟會員國應就任何有關共同利益的外交與安全事務在歐盟理事會中相互知會與協商，當理事會認為有必要時應確認一共同立場，各國皆應確保其外交政策與該共同立場一致。而在J.3 條中則規定，歐盟理事會就特定議題，依照歐盟高峰會的指導方針來做出一聯合行動。值得注意的是，理事會已能夠在聯合行動的議題上決議是否以條件多數的方式來表決，並且，聯合行動一旦決定之後，各會員國有義務必須遵守。³⁶透過這兩項新政策工具的引進，歐盟在國際事務上將能有更一致的行動。

然而，歐盟各國雖同意了共同外交暨安全政策的相關內容，但隨後不久德國便在國內的強大輿論壓力下不顧共同體的立場，率先在南斯拉夫問題中承認斯洛伐克與克羅埃西亞的獨立，讓未來歐盟的政治合作先蒙上一層陰影。自馬斯垂克條約生效之後，歐盟雖採取了對南斯拉夫、蘇丹與海地進行經濟制裁的共同立場，也針對南斯拉夫問題、南非種族問題、監督俄羅斯 1993 年的國會選舉、穩定歐洲公約與防止武器擴散等議題上採取了聯合行動，不過，實質的成效極為有

³⁴ 派頓曾在 1992 到 1997 年間擔任英國駐香港的最後一任總督，1999 年 9 月接掌歐盟執委會對外關係總署專員一職，他的中文名為彭定康。

³⁵ Donatella M. Viola, *European Foreign Policy and the European Parliament in the 1990s* (Aldershot, England: Ashgate, 2000), p. 33.

³⁶ Christopher Piening, *op. cit.*, pp. 40~41.

限，歐盟理事會也鮮少以條件多數決來做表決。歐盟仍舊無法有效處理國際議題，也沒有任何跡象可以證明其在未來能夠有更好的表現。³⁷於是，歐盟在 1997 年的阿姆斯特丹條約中進一步的強化歐盟的共同外交暨安全政策。在條約中，不但新設立對外代表歐盟的「高級代表」(High Representative)一職，由前北約秘書長索拉那(Javier Solana)來擔任，並且也將原先的「三巨頭」改由歐盟理事會主席、理事會秘書長或高級代表與歐洲執委會負責委員所取代。而對於歐盟理事會內意見表決的分歧，會員國也可以宣佈棄權，但並不因此構成否決，其他願意繼續參與的國家若表示同意，決議就算通過，而投下棄權票的國家沒有義務履行，此即所謂的「建設性棄權」(constructive abstention)。在政策工具上，阿姆斯特丹條約亦新增了「共同策略」(Common Strategy)。在條約的第 13 條中規定，涉及歐盟成員國共同的重要利益，應由歐盟高峰會確立一長遠的外交策略。各國在歐盟高峰會上事先達成共識，能夠確保聯合行動能在理事會中依條件多數決來表決，這也因此讓歐盟高峰會轉變為共同外交暨安全政策的準仲裁者(quasi-arbitration)。³⁸第一個共同策略即在德國和芬蘭總統的推動下，制定了對俄羅斯的共同策略。

儘管歐盟在共同外交暨安全政策上付出了相當大的努力，但其執行成效仍然不如預期。尤其在 1999 年的科索沃危機中，再次證明了歐盟對於維持區域安全的事務仍舊擺脫不了對美國和北約的依賴，2003 年春的美伊戰爭更是讓它的共同外交暨安全政策面臨了有史以來最大的挑戰。但小布希在 2005 年 2 月訪問歐洲之後，歐盟各國與美國就伊拉克問題逐漸達成了妥協，歐盟內部的爭議也逐漸平息。未來歐盟是否能在外交與安全議題上凝聚共識以增加它在國際上的影響力仍相當讓人拭目以待。

二、西歐聯盟與歐盟安全暨防衛政策

³⁷ Arnhild Space and David Space, "The Common Foreign and Security Policy from Masstricht to Amsterdam," in Kjell A. Eliassen, ed., *op. cit.*, pp. 43~57.

³⁸ G. Wyn Rees, "Common Foreign and Security Policy and defence: a lost opportunity?" *op. cit.*, pp. 173~176.

歐盟在國際事務上的影響力有限，除了共同外交暨安全政策的諸多局限之外，更重要的一點在於歐盟沒有自身的軍事力量。自冷戰時期以來，歐洲的安全一向是由美國主導的北約所承擔。儘管二次大戰結束後不久，英、法、荷、比、盧爲了防止德國可能的重新武裝而於1948年3月簽訂了具有集體防衛功能的「布魯塞爾條約」(Brussels Treaty)，美蘇冷戰逐漸白熱化之後，法國總理布萊溫(René Pleven)更提出了與其他國家共組具有超國家性質的「歐洲防衛共同體」(European Defense Community, EDC)計畫。但這個構想卻因英國的不願加入，以及法國人擔憂國家的主權將受到限制、害怕國家的認同遭到侵蝕與不確定是否能控制住德國，因此被法國國會所否決而終告失敗。³⁹然而，由於西歐國家仍十分懼怕蘇聯的軍事威脅，並且憂心美國在可能的歐洲軍事衝突中置身事外，所以各國在1954年依照布魯塞爾條約的基礎組成了集體防衛組織——「西歐聯盟」，可視爲歐洲防衛共同體的替代產物，但其功能十分有限。雖然在1960年代時法國又提出了「傅謝計畫」(Fouchet Plan)，希望爲歐洲共同防衛政策與西歐聯盟注入新的活力，不過，它們的發展同樣因爲西歐國家意見的嚴重分歧，以及避免與北約的架構重疊而始終未能建立自身的防禦武力。隨著歐體「歐洲政治合作」的逐漸成形，西歐聯盟僅具的論壇功能也隨之轉移到歐洲政治合作的架構內而不再有任何重要的角色，它也因此被凍結了起來。⁴⁰

直到冷戰結束之後，雖然歐洲爆發大規模戰爭的可能性業已消失，但區域的衝突隨即浮現。此時，華盛頓方面開始希望歐洲國家能夠承擔起維護區域安全的責任，歐體也爲了能在國際事務與歐洲安全上有更多的主動性與自主權而重新思考建立自身軍事力量的可行性。不過，歐體畢竟不是一個集體安全組織，各成員國仍對共同防衛政策有所顧忌，再加上爲了避免讓中立國陷進加入集體防衛組織的窘境，於是，在馬斯垂克條約的設計中，各國刻意將軍事的部份從「共同外交

³⁹ G. Wyn Rees, *The Western European Union at the Crossroads: Between Trans-Atlantic Solidarity and European Integration* (Boulder, Colorado: Westview Press, 1998), pp. 2~8.

⁴⁰ 吳萬寶，〈邁向歐盟建軍之路：歐盟共同歐洲安全暨防衛政策〉，台北：韋伯文化，2003年9月，18~19頁。

暨安全政策」裡劃分出去，並將西歐聯盟再次搬出台面，由它來承擔歐洲的安全。意即歐盟委託了西歐聯盟來執行其安全防衛的任務，這基本上是一種技術性的暫時安排。⁴¹1992年6月，各國又在彼得堡會議中確認了西歐聯盟進行人道救援、維持和平與危機處理的「彼得堡任務」(Petersburg tasks)，但歐安會議的決議、軍備管制、防止大規模毀滅武器擴散與經濟安全等等並不在它的任務範圍之內。

儘管歐盟國家欲將西歐聯盟重新搬出台面以作為歐盟的防衛力量，但是西歐聯盟畢竟不如歷經了50多年運作經驗的北約，西歐各國的軍事科技與管理也遠遜於美國，更缺乏長程運輸、衛星偵測、電子設備與夜間作戰的能力。除此之外，西歐聯盟不但沒有任何常設的部隊，在南斯拉夫危機中亦顯示了會員國普遍缺乏使用武力的意願或是對軍事介入的意見分歧，以致於它仍必須與北約密切的配合，更需要有美國的政治支持。⁴²所以，在1994年1月的北約布魯塞爾高峰會上，華盛頓正式批准了早已爭論多時的「歐洲安全暨防衛認同」(European Security and Defense Identity, ESDI)，同意讓西歐聯盟在其「多國聯合特遣部隊」(Combined Joint Task Forces, CJTF)的架構下，使用北約的資源來獨自執行安全任務，並希望將它轉變為北約在歐洲的支柱。⁴³

然而，西歐聯盟的發展還是免不了進一步促使它與歐盟的整合，以及設置常設部隊的問題。德、法等國也一直期望著藉由這些目標的達成來建立「歐盟安全暨防衛政策」，以彌補共同外交暨安全政策的不足。但這個構想卻因各國不同的國家利益考量而更加複雜。在法國眼中，歐盟防衛政策的發展不僅可以將德國束縛在歐洲層面的架構下，一個獨立於北約之外的歐洲專屬部隊也可視為對美國霸權的挑戰。⁴⁴而就德國來說，建立歐洲軍隊可展現其外交政策的多元性，在多邊的面向中，德國將能夠扮演更重要的國際安全行為者。此外，比利時、盧森堡和

⁴¹ 陳勁，《歐盟外交政策與對外關係》，185~189頁。

⁴² Reinhardt Rummel and Jörg Wiedemann, "Identifying Institutional Paradoxes of CFSP," in Jan Zielonka, ed., *Paradoxes of European Foreign Policy* (The Hague, The Netherlands: Kluwer Law International, 1998), pp. 57~59.

⁴³ Charlotte Bretherton and John Vogler, op. cit., p. 207.

⁴⁴ Adrian Treacher, "Europe as a Power Multiplier for French Security Policy: Strategic Consistency, Tactical Adaption," *European Security*, Vol. 10, No. 1 (Spring 2001), pp. 30~31.

西班牙等國都因不同的理由而予以支持，但中立國家愛爾蘭、奧地利、瑞典與芬蘭，以及美國的堅定盟友—英國卻始終強烈反對。更何況，若西歐聯盟的發展一旦成熟，北約的存在就可能成爲多餘，這樣的情況引起美國相當的關切。華盛頓的態度正如同前國務卿歐布萊特(Madeleine Albright)女士所主張的，歐洲防衛能力的發展不能弱化(decoupling)北約，不可複製(duplication)與北約相同的機制，更不可因此造成對其他北約會員國的歧視(discrimination)，此即所謂的「3D原則」。⁴⁵ 歐盟爲了建立自身的防衛體系已開始與美國有了隔閡，1999年科索沃危機中美國的強勢與獨斷獨行更讓歐盟覺得有加速強化防衛力量的必要性。

1999年是歐盟安全暨防衛政策發展最具關鍵性的一年，並有加速成形的趨勢。由於受到科索沃危機的刺激，1999年6月的歐盟科隆高峰會上各國領袖終於達成了共識，同意強化歐盟的軍事防衛能力。同年12月，歐盟又在赫爾辛基高峰會上宣佈，將以德、法二國爲主軸，建立一支爲數六萬人，能夠在六十天內完成派遣和佈署的「快速反應部隊」，以符合歐盟的政治與安全需求。次年12月的歐盟尼斯高峰會上，各國不但同意在歐盟理事會下設立「政治與安全委員會」(Political and Security Committee)以及「歐盟軍事委員會」(EU Military Committee, EUMC)和「歐盟軍事參謀部」(EU Military Staff, EUMS)，並決議將西歐聯盟的大部份功能轉移給歐盟。不過，歐盟安全暨防衛政策之所以有如此突破性的進展主要因素還是來自於英國態度的轉變。由於北約成功的轉型與東擴，美國將能夠繼續透過北約鞏固其在歐洲的領導地位。英國向來堅持的大西洋聯盟優先原則既然已經得到了確認，歐盟在這樣的基礎上建立自主防衛的能力便不會發生與北約相互競爭的問題。⁴⁶ 除此之外，英國政府也十分驚訝歐盟在科索沃危機中的軍事無能，若這樣的不平衡持續下去，將會損害到大西洋夥伴關係的基礎。⁴⁷

然而，美國小布希政府上台後的一連串單邊主義做爲再次讓歐洲國家陷入分

⁴⁵ Madeleine Albright, "The right balance will secure NATO's future," *Financial Times* (7 October 1998).

⁴⁶ 吳萬寶，《邁向歐盟建軍之路：歐盟共同歐洲安全暨防衛政策》，77頁。

⁴⁷ Jean-Yves Haine, "ESDP: an overview," *Institute for Security Studies*, at www.iss-eu.org/esdp/01-jyh.pdf.

歧。911 事件中歐盟各國雖還是一致的給予華盛頓可靠的支持，並將反恐議題納入安全暨防衛政策，但會員國間的嫌隙依舊存在。美伊戰爭爆發之後，德、法等國似乎受到美國的刺激而有欲加強軍事聯盟的跡象。在 2003 年 4 月底德、法、比、盧四國召開了小型的高峰會，討論再賦予歐盟安全暨防衛政策新的生命，讓英國擔憂它們會企圖使歐盟轉變為對抗北約和美國的工具。⁴⁸有許多媒體便悲觀的評估歐盟安全暨防衛政策將因此名存實亡。儘管如此，事實證明了歐盟從危機中不斷演進的韌性，伊拉克危機反而對它來說是一種轉機。⁴⁹2004 年歐盟安全暨防衛政策進入了一新的階段，在各國相互溝通妥協之後，歐盟排除了不切實際的野心，於 7 月成立了「歐盟防衛署」(European Defence Agency, EDA)以協調會員國軍事工業複合體的整合與歐盟理事會危機處理的能力，並在同年的 12 月進駐了八千名的「歐盟部隊」(EU military force, EUFOR)來接管在波士尼亞的北約維和部隊，歐盟安全暨防衛政策正式開始有規模的自主運作。儘管歐盟防衛署的成立與歐盟部隊首次的行動所帶來的衝擊事實上並不是很大，但長期下仍將會有實質性的改變。⁵⁰未來歐盟安全暨防衛政策的發展如何，值得進一步繼續觀察。

第三節、歐盟的對外經貿政策

一、 歐盟經貿政策與決策程序

相較於共同外交暨安全政策，歐盟的對外經貿政策便沒有那麼多的不確定與分歧。早在歐洲經濟共同體成立之初，許多歐洲國家便覬覦自由貿易的利益而紛紛申請加入。更何況，自 1950 年代以來美國與日本的經濟快速成長，其國際經貿的實力也越來越強大，歐洲國家唯有在一個共同的經濟體系下才能夠與它們競爭，或是在「關貿總協」或「世貿組織」中增加更有利的談判籌碼。

在歐盟的各項共同政策中，與對外經貿密切相關的有「共同對外關稅」

⁴⁸ Anand Menon, "From crisis to catharsis: ESDP after Iraq," *International Affairs*, Vol. 80, No. 4 (October 2004), pp. 632~639.

⁴⁹ *Ibid.*, pp. 640~648; Jean-Yves Haine, *op. cit.*

⁵⁰ Daniel Keohane, "Europe's new defence agency," *Centre for European Reform* (June 2004), pp. 1~6.

(Common External Tariff, CET)、「共同商業政策」(Common Commercial Policy, CCP)與「共同農業政策」(Common Agriculture Policy, CAP)。在共同對外關稅方面，1957 年簽訂羅馬條約的首要目的即是建立一個在會員國之間沒有貿易障礙與統一對外關稅的「關稅同盟」(Customs Union)。因此，德、法等六國在條約生效之後立即規劃了以爲期 12 年分三個階段，來逐步降低各會員國的進出口關稅與各項非關稅貿易障礙，以及協調各國的對外關稅政策，並於 1968 年 7 月提早完成了此一目標。不過，羅馬條約並非僅局限於關稅同盟的建立而已，它留有更多的談判與發展空間，歐體也據此來進一步發展共同的商業政策。⁵¹歐體會員國對共同商業政策的協商是與關貿總協在 1964 到 67 年的「甘迺迪會合」(Kennedy Round)談判同步展開，它們討論著哪些經貿議題應託付予執委會來處理，以及應給予它多大的權限。儘管六國對於共同商業政策的相關內容沒有發生太大的歧見，但卻因法國爲了共同農業政策的問題抵制歐體而拖延了談判的進程。直到德國等國讓步之後協商才得以繼續進行，最後終於在 1969 年 12 月完成了歐體的共同商業政策。⁵²日後，執委會將在共同商業政策和共同對外關稅政策下，代表會員國與第三國簽訂貿易協定、制定共同關稅、協調各國經貿自由化的一致性、制定外銷政策以及對第三國涉及傾銷或補貼的行爲來共同採取反制措施。不過，並非所有的對外經貿議題都是由歐盟來執行，像是對外投資等等仍舊是屬於個別國家的權限。

另外，歐盟的共同農業政策雖主要在規範內部相關農產品，包括畜牧產品的產量、價格與衛生檢疫標準等，但作爲世界上僅次於美國的第二大農產品輸出經濟體，歐盟在這項保護主義色彩濃厚的政策下，藉由對外來農產品所設置的進口障礙與經常貶抑國際市場價格以及提供高額的農業補貼等措施，不但大大增加了其農產品的產量與外銷，亦使得第三國在不公平競爭的情況下幾乎無法將農產品輸入歐盟。因此，共同農業政策在歐盟的對外經貿關係上也有相當重要的影響。

⁵¹ Alasdair R. Young, *Extending European cooperation: The European Union and the 'new' international trade agenda* (Manchester: Manchester University Press, 2002), pp. 21~25.

⁵² *Ibid.*, pp. 26~27.

⁵³歐盟的共同農業政策是從 1968 年夏開始完全實施，最主要是由法國、西班牙與葡萄牙等農業人口較多的國家所支持。長久以來，歐盟的預算半數左右是用在農業的補貼上，造成了許多非農業會員國的不滿。法國與英國便多次爲了該項政策產生齟齬，它也一直困擾著歐盟未來的發展。歐盟內部一直蘊釀著改革共同農業政策的聲浪，美國亦在世貿組織中不斷施壓，要求歐盟改善。因此，執委會在 1992 年提出了「麥克雪利改革方案」(MacSharry reform)，希望降低農產品保證價格，回復自由市場機制。不過，在法國農民的強烈反對下，歐盟共同農業政策的改革或許仍將相當的坎坷。⁵⁴

至於在決策過程方面，依據歐洲共同體條約第 133 條(先前羅馬條約的第 113 條)規定，歐盟的對外經貿政策是先在執委會的建議下，由理事會依照條件多數決議後授權執委會來執行或與第三國進行談判。歐盟理事會對於相關共同關稅和對外經貿事務的審查、監督與協商通常是在所謂的「133 條委員會」(Article 133 Committee)中進行，而有關農業政策的部份則是在「農業特別委員會」(Special Committee on Agriculture)中研商。在執委會制定出相關措施或與談判的國家達成協議之後，仍須再由理事會的條件多數決通過後才可實施。⁵⁵另外，歐洲議會雖然在對外經貿政策方面沒有實質的權限，但執委會仍會徵詢議會的意見並定期提出報告，有些議題如與第三國簽訂協議也必須要有議會的同意才能生效。⁵⁶所以，歐洲議會在對外經貿政策上亦有著相當程度的作用。

歐盟執委會經由這些程序所制定的政策或達成的協議對會員國是有直接法律約束力的，並且其法律效力優於會員國國內的對外經貿法規。另一方面，執委會爲了促進與第三國貿易的流通、加強企業的競爭力、確保歐盟的供需平衡、避免嚴重干擾生產的合理發展與擴大歐盟會員國的消費等問題上有一定程度的政

⁵³ Marjoleine Hennis, "Protectionism in a globalized food system: the impact of the Common Agricultural Policy on the world market," in Alan Cafruny and Patrick Peters, eds., *The Union and the World: The Political Economy of a Common European Foreign Policy* (The Hague, The Netherlands: Kluwer Law International, 1998), pp. 276~277.

⁵⁴ John McCormick, op. cit., pp. 180~185.

⁵⁵ M. Brühlhart and D. McAleese, "EU external trade policy," in Ali M. El-Agraa, ed., *European Union: History, Institutions, Economics and Policies* (London: Prentice Hall Europe, 1998), p. 476.

⁵⁶ Donatella M. Viola, op. cit., pp. 36~37.

策裁量權。不過，除非相關的執行權限是由會員國以明白的條約文字委託執委會來辦理，否則執委會並不能自動引伸或擴張其在貿易事務的專屬權限。⁵⁷也因此歐盟在對外經貿事務上仍有不少的限制，而非與一般國家一樣擁有完全的政策自主權。

二、對外經貿政策的工具

在歐盟共同對外關稅與共同商業政策的架構下，其主要的貿易保護工具有「關稅」、「配額」、「反傾銷政策」和「自願性出口設限」等等措施。在關稅方面，經過歐盟執委會與關貿總協或世貿組織的長期談判之後，歐盟目前除了對農產品仍徵收 50% 以上的進口稅以保護內部的農民之外，大部份商品的關稅已調降的非常低，平均進口稅率在 1995 年就僅剩下 9.6%，中間產品的輸入甚至沒有任何的關稅。不過，歐盟對於一些容易衝擊會員國國內產業與就業的敏感性商品如衣服、鞋子、汽車和鋼鐵，仍課徵了 10% 以上的稅收，讓許多國家相當不滿。而在配額方面，歐盟至今仍對紡織品、服飾、香蕉、鮪魚和沙丁魚罐頭與一些鋼鐵的進口設置了進口配額，其中以紡織與服飾的配額最為重要，但歐盟已承諾在 1995 到 2005 年間逐步淘汰所有紡織與服飾的配額限制。至於對歐盟在中、東歐的貿易夥伴來說，儘管依照 90 年代初期所簽定「歐洲協議」(European Agreements) 的規定，歐盟對這些國家所設立的進口配額在 1998 年之後已完全取消，但對於來自於中國的紡織品與其他基礎製品以及俄羅斯、烏克蘭與哈薩克的鋼鐵仍有相當高的配額，因而引起了不少貿易糾紛。不過，這些國家若要降低配額限制所帶來的損失，最終仍只得依賴在世貿組織中成功的入會談判。⁵⁸

另一項歐盟重要的貿易保護措施為反傾銷政策。由於歐盟是全球最大的貿易市場，遭遇到傾銷的情形也特別多件，所以歐盟非常重視該項政策。根據世貿組織的統計，歐盟是世界上反傾銷措施使用最頻繁的經濟體之一，在 1988 到 1994

⁵⁷ 陳勁，《歐盟外交政策與對外關係》，56-57 頁。

⁵⁸ M. Brühlhart and D. Mcaleese, *op. cit.*, pp. 477-480.

年間有效的反傾銷案就高達 139 到 158 件。⁵⁹尤其是非市場經濟國家與正在經濟轉型中的國家如中、東歐各國和俄羅斯更是經常遭受到歐盟反傾銷政策的制裁，因為它們的生產成本大多低於實際應有的價格。依據歐盟經貿法規的規定，所有的歐盟會員國皆可要求執委會對任何一個可能以低價傾銷的國家進行調查，一旦歐盟執委會確定了是傾銷的行為便可強制課徵進口國相當高額的平衡性或懲罰性關稅。另外，歐盟也會就敏感性產品以政治壓力或威脅以反傾銷措施來要求輸出國採取自願性的出口設限，日本在 1992 年因應歐體的要求而對汽車實施自願出口設限即為一例。最後，如果有足夠的證據證明第三國有不當的出口補貼，歐盟也會對這些國家課徵平衡稅。⁶⁰

除了這些貿易保護工具之外，「最惠國待遇」亦是歐盟對外經貿政策的重要工具之一。歐盟對第三國實施最惠國待遇一方面是為了便利雙方貿易的往來，另一方面也是主動表達歐盟的善意，以協助這些國家與全球經濟體系的接軌。歐體在 1990 年代初期陸續與中、東歐國家所簽定的「貿易與合作協議」(Trade and Cooperation Agreements, TCAs)或與獨立國協成員國簽定的「夥伴與合作協議」(Partnership and Cooperation Agreements, PCAs)也都包含了最惠國待遇的條款。另外，對於東歐、亞洲、非洲、加勒比海與太平洋的低度開發或發展中國家，歐盟亦實施所謂的「普遍優惠關稅」(General System of Preference, GSP)。普遍優惠關稅是一種非契約性質的優惠制度，它讓這些國家的非敏感性商品能夠完全免稅的輸入歐盟而不要求對方採取相同的互惠措施。不過，一旦這些國家的經濟發展達到了某一程度的水準，歐盟的普遍優惠關稅便會自動取消。⁶¹而歐盟最高的貿易協定形式為「歐洲經濟區」(European Economic Area, EEA)的安排，它的主要目的在於改善鄰近經濟區內各國的貿易條件，同時將歐洲單一市場所實施的商品、服務、資金與人員的自由流通推廣到經濟區內。不過，歐洲經濟區並非關稅同盟，

⁵⁹ Ibid., p. 481.

⁶⁰ “Anti-dumping measures,” *European Commission*, at www.eu.int/scadplus/leg/en/lvb/r11005.htm;
“External trade: introduction,” *European Commission*, at www.eu.int/scadplus/leg/en/lvb/r11000.htm.

⁶¹ 陳勁，《歐盟外交政策與對外關係》，59~60 頁。

亦沒有協調彼此間的任何經貿政策。因此，這也促使著歐洲經濟區內的國家轉而申請歐盟的會員國資格以利進一步的貿易。⁶²最後，歐盟也會配合聯合國安理會的決議對違反國際規範的國家進行貿易制裁。

自從歐盟的共同對外貿易政策與相關的措施制定之後，儘管有一些學者曾經認為，歐盟透過共同政策下的保護措施將更容易築起區域性的貿易壁壘，最終成為“歐洲堡壘”(fortress Europe)而不利全球自由貿易的進行。亦有許多學者也曾擔憂歐洲共同市場的建立或歐元流通之後，會員國彼此間貿易量的增加多少將排擠其與第三國的貿易而加深區域間對立。但實際上這樣的憂慮並未發生，歐盟互惠性或單方面給予優惠的經貿措施反而增加了第三國與歐盟貿易的往來。⁶³而歐元的上市也使得多數國家的中央銀行樂意持有歐元以作為美元、日圓與英鎊等國際通貨之外的另一種國際通用貨幣。這不但能減少美元匯率波動所帶來的成本與風險，除此之外，歐洲中央銀行為了穩定歐元而使得歐洲債卷的利率大幅下降也對許多國家有很大的助益。⁶⁴總體而言，歐洲經濟的整合使得國際經濟更加自由化，無論是歐盟會員國或非會員國皆因此而獲得不少利益。

第四節、歐盟的東擴與影響

一、 歐盟東擴的動因與阻礙

歐盟在經歷了 1973 年英國、丹麥、愛爾蘭的加入；1981 年希臘的加入；1986 年西班牙與葡萄牙；以及 1995 年奧地利、芬蘭、瑞典的四次擴大之後，已成為擁有 15 個會員國的國際行為體。然而，歐盟是否應繼續向東擴大，接納中、東歐的前共產國家為會員引起了相當廣泛的爭議。

在冷戰時期，由於中、東歐共產國家的政經局勢大多掌握在蘇聯手中，作為

⁶² 同上註，61 頁。

⁶³ James A. Caporaso, *The European Union: Dilemmas of Regional Integration* (Boulder, Colorado: Westview Press, 2000), pp. 89~91.

⁶⁴ Ralf Zeppernick, "Effects of Euro on Trade, Capital Markets and the International Monetary System," *Intereconomics*, Vol. 34, No. 6 (Nov/Dec 1999), p. 280.

西方經濟聯合體的歐體與這些國家自然也沒有太多的接觸。直到戈巴契夫上台推動改革之後，歐體爲了讓中、東歐國家與西方的社會經濟接軌以達到維持和平與穩定的目的，因而在 1988、89 年相繼與匈牙利、捷克斯洛伐克及波蘭等國簽訂「貿易與合作協議」，提供其相當優惠的經貿條件，並設立了「歐洲重建暨發展銀行」與「法爾計畫」，給予這些國家龐大的貸款和資金以協助政治的民主化與自由市場經濟的改革。隨著中、東歐共黨政權的垮台與蘇聯的解體，中、東歐國家在政經轉型過程中所造成的不穩定驅使著歐體制定出更積極、有效的政策。同時，中、東歐國家亦爲了重返西方，以及深化或鞏固民主和經濟改革的成果而有加入歐體的強烈訴求。歐體會員國也因此開始考慮發展與中、東歐更密切的關係，甚至是東擴的可能性。⁶⁵

依據歐盟官方的說法，歐盟的東擴能爲原有成員國和中、東歐的前共國家帶來政治、經濟和文化上不少的機會與利益。在政治層面上，歐盟東擴將改善自冷戰時期以來，東歐與西歐的敵視與對立，並提升此一地區的和平、穩定與繁榮，進而確保歐洲整體的安全。在經濟層面上，中、東歐約有一億的人口，並具備基礎的工業水準，歐盟東擴之後歐洲市場也將擴大，可望爲新舊會員國帶來經濟的成長與就業機會。另外，透過歐盟的共同打擊犯罪、防範毒品走私與非法移民以及環境保護等等政策也會提升歐洲全體居民的生活水準。而中、東歐國家的加入亦會使歐盟的文化更具多樣性，彼此的意見更能夠傳達與更增進國民間的相互了解。除此之外，歐盟的東擴也能增加它在國際事務上，不論是外交、安全、經貿或是其他全球議題的影響力。⁶⁶

當然，歐盟的東擴也存在著歐洲大國不同的國家利益考量。德國自統一之後，由於與中、東歐國家和俄羅斯地緣上的鄰近，它更須要確保東部邊境的安全與穩定。若歐盟東擴，不但能夠擴大德國與俄羅斯間的緩衝地帶，更將使它成爲歐盟地理位置上的中心而能夠突顯其領導的地位。再加上，德國自在 1969 年布

⁶⁵ Stephen George and Ian Bache, *op. cit.*, pp. 412~414.

⁶⁶ "Enlargement: Basic Arguments," *European Commission*, at www.eu.int/comm/enlargement/arguments/index.htm.

朗特(Willy Brandt)政府所推行的「東方政策」(Ostpolitik)以來，德國與中、東歐國家已經有很密切的經貿關係，並占了歐盟對中、東歐貿易總額的一半左右而有相當可觀的經濟利益。因此，德國在東擴議題上表現的最為熱切與積極。⁶⁷法國對於歐盟的東擴有著與德國一樣的安全考慮，但它也深怕東擴之後德國會成為歐盟的中心而被拋出歐洲舞台之外。因此，法國也必須在東擴議題上扮演更積極主動的角色。再加上，法國人一向自認為他們在歐洲統合運動中有著特殊的歷史責任與承諾，法國總統戴高樂即懷著建立一個從大西洋到烏拉山的泛歐洲組織的理想。除此之外，法國與一些中、東歐國家如羅馬尼亞和保加利亞也有深厚的歷史文化淵源，所以法國對於歐盟的東擴也十分的熱衷，只不過保持著較為謹慎的態度。⁶⁸至於向來反對歐盟進一步整合的英國，由於其地理位置距離中、東歐遙遠而沒有安全性的考量，它在中、東歐也沒有大筆的投資或貿易往來。不過，英國卻支持歐盟的東擴引起許多國家及學者對其動機的揣測。一般的學者皆認為，英國支持東擴的主要原因在於希望藉此弱化歐盟，並稀釋德、法兩國的影響力。⁶⁹因為，歐盟的成員國越多將使其決策更加受到掣肘，波蘭或土耳其等人口較多國家的加入也會使得德、法在歐盟理事會或其他委員會的權力受到削弱。儘管德、法、英對於東擴的動機各懷鬼胎，但至少歐洲的政治精英們對於歐盟是否東擴的問題已達成了共識。

然而，歐盟的東擴在實際運作上卻是十分棘手的問題。首先，其最大的困難便是歐盟的預算將大幅的增加與經濟發展的可能隱憂。歐盟擴大能為全體帶來經濟方面的利益事實上並無法說服大部份的學者。因為，中、東歐十國與現有會員國的經濟狀況落差太大，它們平均的國內生產毛額僅有歐盟國家 18%的水準，保加利亞更只有 7%，即使是條件最好的斯洛文尼亞也只不過歐盟平均的 44%。⁷⁰而

⁶⁷ Gisela Hendriks and Annette Morgan, *The Franco-German Axis in European Integration* (Cheltenham, UK: Edward Elgar, 2001), pp. 148~150.

⁶⁸ *Ibid.*, pp. 150~152.

⁶⁹ Barbara Lippert et al., *British and German Interests in EU Enlargement: Conflict and Cooperation* (London: Royal Institute of International Affairs, 2001), pp. 7~11.

⁷⁰ Hilary Ingham and Mike Ingham, "Towards a United Europe?" in Hilary Ingham and Mike Ingham, eds., *EU Expansion to the East: Prospects and Problems* (Cheltenham, UK: Edward Elgar, 2002), p.

爲了使歐盟整體的經濟情況趨於一致以利經濟的整合，歐盟勢必給予這些國家更多的資金與技術援助。研究數據顯示，歐盟東擴的成本最少在 270 億歐洲貨幣單位以上，這將使歐盟的年度預算增加約 15 到 25%，甚至也有研究估計高達 635 億歐洲貨幣單位，約增加 74% 的預算。但無論真正數據爲何，歐盟原有的淨貢獻國都不願再多付出額外的資金，淨受益國也不願因爲東擴而減少既有的利益，這將使得入會的談判難上加難。⁷¹而更令許多政府人士與學者擔憂的是，農業人口仍占很大比例的中、東歐國家將會造成歐盟「共同農業政策」的崩潰。若以 1992 年共同農業政策的改革方案而論，東擴所增加的補貼成本就已高達 80 到 120 億歐洲貨幣單位，但直到現在改革還尚未完成。⁷²除此之外，在歐盟實施人員自由流通的政策下，將會有大量中、東歐的移民湧入西歐，這對西歐政府而言也將會是社會與經濟的龐大負擔。而中、東歐的高技術人員爲了尋求更好的報酬所引發的人才外流亦不利於日後歐盟東部的發展。⁷³另一方面，歐盟的東擴使得目前各國在執委會、理事會、歐洲議會與其他委員會的席次、人數、投票權數與決策方式都將改變。歐盟原有會員國爲了捍衛既有的權利，票數與席次的重新分配勢必成爲頭痛的問題。而誠如英國的打算，政治立場較親美國的一些中、東歐國家加入歐盟之後，德、法進一步發展外交與安全上的整合也將受到阻礙。另外，歐盟尊重各會員國語言文化的原則也使得歐盟官方語言大量的增加而造成文件翻譯的沉重負擔。也因此，歐盟內部出現了越來越多反對東擴的雜音。儘管如此，歐盟的東擴仍持續的在進行中，已是不可逆轉的進程。

二、 歐盟東擴的進程與影響

歐盟東擴的規劃與進程歷經了十多年之久，早在 90 年代初期歐體陸續與

11.

⁷¹ Victoria Curzon Price and Alice Landau, "The enlargement of the European Union: dealing with complexity," in Victoria Curzon Price, Alice Landau and Richard G. Whitman, eds., *The Enlargement of the European Union* (London: Routledge, 1999), pp. 14~15.

⁷² *Ibid.*, pp. 15~16.

⁷³ Richard E. Baldwin, *Towards an Integrated Europe* (Centre for Economic Policy Research, 1994), p. 192.

中、東歐十個前共產國家所簽訂「聯合協議」(Association Agreements)，或稱為「歐洲協議」(European Agreements)的目的就已在協助這些國家的政、經和社會條件趨向歐體國家的水準，以利於未來可能的東擴。面對中、東歐國家加入歐體的強烈訴求與西歐國家各自的利益考量，歐體也終於在 1993 年 6 月的哥本哈根高峰會上訂定出了所謂的「哥本哈根準則」(Copenhagen Criteria)，為歐盟的東擴跨出了第一步。哥本哈根準則主要規定了申請國必須具備下列的基本要求：

- 穩定的制度以確保民主、法治與人權，以及尊重少數民族；
- 有效運作的市場經濟，並有能力應付競爭；
- 有能力履行歐盟會員國的義務，包括堅持聯盟的政治、經濟與金融目標。⁷⁴

此一準則定出之後，中、東歐國家紛紛正式提出申請入盟的要求。⁷⁵然而，歐盟對這些國家政經轉型的審核過程卻是非常的艱辛費時。況且，歐盟此時也正忙於內部體制的改革與共同貨幣等問題而不把東擴列為首要議程。直到 1997 年 6 月，歐盟執委會才在「議程 2000」(Agenda 2000)文件中，首次提出對中、東歐申請國的審核意見，建議歐盟先與哪些國家進行交涉。在同年 12 月所召開的盧森堡高峰會上歐盟也才依據這份文件決定正式展開東擴的進程。1998 年 3 月，歐盟開始與愛沙尼亞、匈牙利、波蘭、捷克與斯洛文尼亞五個條件較佳的國家進行入會談判。同年下半，歐盟也與另外五個申請國保加利亞、拉脫維亞、立陶宛、羅馬尼亞與斯洛伐克展開談判。1999 年 3 月的柏林高峰會上，歐盟會員國達成了 2000 到 2006 年的預算分配問題，並讓新會員國得以獲取歐盟為數不少的「結

⁷⁴ “EU Enlargement: A Historic Opportunity,” *European Commission*, at www.eu.int/comm/enlargement/intro/criteria.htm.

⁷⁵ 中、東歐國家與歐盟簽訂聯合協議與申請入盟日期：

國家	聯合協議	申請入盟	國家	聯合協議	申請入盟
保加利亞	1993 年 3 月	1995 年 12 月	立陶宛	1995 年 6 月	1995 年 10 月
捷克	1993 年 10 月	1996 年 1 月	波蘭	1991 年 12 月	1994 年 4 月
愛沙尼亞	1995 年 6 月	1995 年 11 月	羅馬尼亞	1993 年 2 月	1995 年 6 月
匈牙利	1991 年 12 月	1994 年 3 月	斯洛伐克	1993 年 10 月	1995 年 6 月
拉脫維亞	1995 年 6 月	1995 年 10 月	斯洛文尼亞	1996 年 6 月	1996 年 6 月

Source: Stephen George and Ian Bache, op. cit., p. 414.

構基金」(The Structural Funds)與「團結基金」(The Cohesion Fund)來加強國內的政、經與社會發展，以使它們與歐盟整體的狀況趨於一致。⁷⁶另一方面，在 2001 年 2 月的歐盟高峰會上，各國亦就東擴之後在理事會、歐洲議會及其他委員會的票數分配與席次安排等問題達成了協議，並簽訂「尼斯條約」，明定未來 27 個會員國的票數與席次，為歐盟的東擴去除了最後的障礙。歐盟 27 個會員國的人口比重、理事會票數與歐洲議會席次請參見下表。

表 2：歐盟未來 27 個會員國的人口比重、理事會票數與歐洲議會席次表

國家	未來歐盟 27 國的人口比重	東擴前/後的歐盟理事會票數	東擴前/後的歐洲議會席次	國家	未來歐盟 27 國的人口比重	東擴前/後的歐盟理事會票數	東擴前/後的歐洲議會席次
德國	17.1%	10/29	99/99	保加利亞	1.70%	-/10	-/17
英國	12.4%	10/29	87/72	奧地利	1.68%	4/10	21/17
法國	12.3%	10/29	87/72	斯洛伐克	1.12%	-/7	-/13
義大利	12.0%	10/29	87/72	丹麥	1.11%	3/7	16/13
西班牙	8.19%	8/27	64/50	芬蘭	1.07%	3/7	16/13
波蘭	8.02%	-/27	-/50	愛爾蘭	0.78%	3/7	15/12
羅馬尼亞	4.66%	-/14	-/33	立陶宛	0.77%	-/7	-/12
荷蘭	3.29%	5/13	31/25	拉脫維亞	0.5%	-/4	-/8
希臘	2.19%	5/12	25/22	斯洛文尼亞	0.41%	-/4	-/7
捷克	2.13%	-/12	-/20	愛沙尼亞	0.3%	-/4	-/6
比利時	2.13%	5/12	25/22	塞浦路斯	0.16%	-/4	-/6
匈牙利	2.09%	-/12	-/20	盧森堡	0.09%	2/4	6/6
葡萄牙	2.08%	5/12	25/22	馬爾他	0.08%	-/3	-/5
瑞典	1.84%	4/10	22/18	總計	100%	87/345	626/732

資料來源：況正吉，〈歐盟東擴進程及其面臨之挑戰〉，《問題與研究》，第 42 卷，第 5 期，2003 年 9、10 月，32 頁。

而同年 6 月，在歐盟的哥德堡高峰會上正式確認了中、東歐十國加上馬爾他與塞浦路斯將可望在 2003 年底之前完成談判程序。這些國家陸續的通過公民投票同意之後，2004 年 5 月 1 日，除了羅馬尼亞和保加利亞仍未達到入會標準之外，其餘十國正式的加入歐盟，完成了本世紀歐洲最重要的整合歷程。不過，由

⁷⁶ Hilary Ingham and Mike Ingham, op. cit., pp. 10~13.

於中、東歐國家條件的特殊，它們尚未有完全的會員國資格。在相當長的一段過渡時期內，中、東歐各國仍將沿用原先所使用的貨幣，其人民旅行亦依舊須要持有護照，並且最少在 2 到 7 年之內無法在其他歐盟成員國內工作與永久居留，或是取得某些政治權利。同時，中、東歐新會員國的農業補貼也將僅有西歐國家的四分之一而已。⁷⁷

儘管一些學者或媒體對於這次歐洲史上意義非凡的大事予以高度的評價，但歐盟東擴事實上無論是對國際政經局勢或歐盟內部的影響是相當有限的。歐盟的擴大並不像某些人所想像的一般，讓更大、更緊密的歐洲有較多的機會抗衡美國的霸權或亞洲的雄心，歐盟仍只不過是一群國家的集合體，但絕不是單一可靠的歐洲民族，也不會因此無中生有的提升它的競爭力。⁷⁸尤其是大部份的新會員國都太小，政經實力也十分薄弱，十個會員國僅讓歐盟增加了 20% 的人口與 25% 的土地面積，並且由於這些國家都太過貧窮，對於歐盟的經濟產出貢獻不大，國內生產毛額的增加率低於 5%，平均每人所得更呈現負成長的局面。所以，歐盟整體的經濟表現並不會有太大的改變。⁷⁹不過，歐盟的擴大也不是完全沒有助益。中、東歐國家的加入，使得歐盟的總人口增加到 4 億 6 千萬人，國內生產毛額也達到了十兆歐元，進出口貿易總額約 1 兆 9 千 9 百億歐元，約占世界總貿易量的 18%；而 2004 年美國的總人口為 2 億 9 千 3 百萬人，國內生產毛額約 9 兆 4 千億歐元，進出口貿易總額約 1 兆 8 千億歐元，亦約占世界的 18%。⁸⁰從各項數據的綜合比較來看，歐盟大致上已超越了美國成為全球最大的經濟體，歐盟應更能夠在世貿組織或其他的國際經濟機制中發揮主導經濟議題的影響力。

另一方面，歐盟東擴對於內部究竟會造成什麼樣的影響？從它的決策層面來看，儘管歐盟一次增加了十個國家，但從表 2 中可以觀察出，除了波蘭之外，其

⁷⁷ Ronald Tiersky, "Big Bang of 2004," *Headline Series*, No. 326 (Fall 2004), pp. 28~36.

⁷⁸ Václav Klaus, "Implications of this year's EU enlargement: A preliminary analysis," *CESifo Forum*, Vol. 5, No. 3 (Autumn 2004), pp. 62~63.

⁷⁹ Konrad Lammers, "How Will the Enlargement Affect the Old Members of the European Union?" *Intereconomics*, Vol. 39, No. 3 (May/June 2004), pp. 132~133.

⁸⁰ *Eurostat (Comext, Statistical regime 4)*, available at trade-info.cec.eu.int/doclib/docs/2005/july/tradoc_113465.pdf.

他的新會員國無論人口、理事會的票數與歐洲議會的席次皆只占相當少的比例，即使是所有的中、東歐國家加起來，其決策影響力也是十分有限。再加上，這些國家的政治與經濟情勢仍然相當落後，又擺脫不了對西歐先進國家大筆資金或技術援助的依賴，因而大大降低了它們的談判籌碼。因此，在中、短期之內新會員國應不會對歐盟的既有政策產生太大的衝擊。然而，中、東歐國家的加入也確實會對歐盟的一些政策造成影響。像是在歐盟的共同外交暨安全政策上，新會員國的外交政策傳統、利益與目標將會影響到歐盟外交政策的決策程序，而會員國的增加也會讓歐盟各國更難做出一致的決議。另外，有效的「聯合行動」或「共同立場」亦將更難確實履行。⁸¹除此之外，在歐盟東擴之後，歐盟執委會或歐盟成員國為了穩定周邊地區，尤其是俄羅斯、白俄羅斯、摩爾多瓦與烏克蘭等國的政經情勢而必須與這些鄰近國家發展更密切的友好關係。這也促使歐盟積極發展「歐盟鄰近政策」(European Neighbourhood Policy, ENP)。⁸²不過，由於這些國家的情勢比中、東歐的新會員國更加複雜，歐盟如何與這些國家維持睦鄰關係將是歐盟另一項重大挑戰。

第五節、小結

從歐盟的發展過程中可以清楚的看出，歐盟是歐洲人為了建立一個繁榮、穩定與和諧的泛歐洲組織來永遠消弭戰爭，以及各國為追求自身的國家利益，不斷經由談判與妥協而達到利益最大公約數下的產物。歐洲主要大國皆須要利用歐盟來達成其國家目標，而其他國家也必須要有歐盟才能維護其國家利益。並且，在全球化的競爭時代，歐盟各成員國若要保持其在國際政治與經濟上的優勢和既得利益，歐洲的整合就必須繼續發展下去，並讓歐盟在國際事務中發揮出更大的影響力。換句話說，歐盟不能沒有歐洲國家的推動；而歐洲國家亦不能沒有歐盟。

⁸¹ Richard G. Whitman, "The Common Foreign and Security Policy after enlargement," in Victoria Curzon Price, Alice Landau and Richard G. Whitman, eds., *op. cit.*, pp. 143~145.

⁸² "The European Neighbourhood Policy," *European Commission*, at www.eu.int/comm/world/enp/policy_en.htm.

因此，歐洲的統合是一種不可逆轉的過程，就算是歐盟遭遇了再大的困難，歐盟的發展仍會持續的進行。

歐盟的共同外交與安全政策與對外經貿的各項相關政策正是歐盟在國際上強化其影響力的工具，亦是歐洲統合與國際環境交互作用下的產物。然而，由於各國認知上的差異與國家利益仍難以調合，歐盟現階段的共同外交政策與發展中的共同防衛政策都面臨了不少的阻礙。所以，歐盟欲成為國際上的政治強權仍有相當長的一段路要走，但絕不可因此否認歐盟作為國際政治實體的存在。尤其是歐盟所擁有的「軟性權力」不但使它在與其他國家的交往過程中不易發生磨擦，並讓歐盟獲得了良好的國際聲譽。而相較於共同外交與安全政策，歐盟的對外經貿政策便運作的相當有成效，也確實在國際經濟議題上發揮了巨大的影響力。這歸功於歐盟各成員國能將經濟上的主權移交給歐盟的超國家機制來共同管理。目前的歐盟就如同前執委會主席戴洛爾與紐約時報所形容的「經濟巨人，政治侏儒，軍事小蟲」一樣，歐盟是否能突破這樣的魔咒，仍有待歐洲各國進一步的協調、談判、辯論與努力。

最後，歐盟的第五次擴大是後冷戰時期的另一個重要話題，但它對國際政經局勢或歐盟內部的影響是相當有限的，許多的衝擊不是早在東擴之前就已產生或是尚未浮現。而雖然中、東歐的新會員國對俄羅斯仍有所顧忌，但這些國家在歐盟內部的影響力十分有限，只要原先的歐盟十五國能夠達成共識，中、短期之內這些國家也應該不會與共同體的意見有太大的分歧。另外，為了維持歐盟整體與周邊地區的繁榮與穩定，歐盟勢必與東部的鄰近國家在外交與經貿層面上推動更密切的交往，甚至在社會、科技、教育與文化等內政和司法領域發展進一步的合作。