

## 第五章 東擴對歐盟發展之影響

歐洲位居世界島西北側，面向大西洋，就地緣政治觀點，居世界島心臟地帶樞紐，邊緣地帶關鍵地區，具地緣戰略價值，古來即為世界政、經、軍、心之重心。歐洲統一之構想亦多次被提出，然仍存在諸多歧見；遲至後冷戰時期，蘇聯、東歐各國之變革，使歐洲整合之路漸露曙光。歐盟抓住冷戰結束後的天賜良機，向中、東歐國家擴張，2004年5月1日中、東歐等10個國家（含塞浦路斯、馬爾他）正式加入歐盟，實現大歐洲夢想的第一步。就歐盟方面而言，所有成員國都認為整個歐洲的穩定、安全和繁榮是符合自己的利益的，東擴乃是地緣政治和經濟利益雙重選擇的結果。<sup>1</sup>

東擴對歐盟而言，既是機遇，也是挑戰；同時，東擴是歐盟穩定周邊局勢的最佳選擇。歐洲共同體在1980年代成功地實現南擴，使三個新生的不穩定民主國家，實現了政治穩定與經濟繁榮。歐盟在中、東歐也面臨幾乎同樣的問題，只是國家的數目多了幾倍。中、東歐國家在轉型時期的經濟動盪，人民生活水準的下降、國內的民族矛盾和國際間的歷史糾紛，都可能使剛建立的民主政權陷入困境，導致地區的不穩定。<sup>2</sup>所以歐盟就透過了貿易優惠、經濟援助、入盟許諾、入盟談判等手段來影響中、東歐國家的政策選擇，朝向歐盟希望的方向發展。歐盟執委會認為「歐洲和平、穩定和繁榮區的延伸，將有助於歐洲各國人民的安全」。<sup>3</sup>

此次擴大所接納的新成員國與歐盟原成員國存在著巨大的經濟發展差距，歐盟新、舊成員國間將有一個艱難的磨合時期。而現存的難題是新成員國的加入涉及歐盟內預算分配的重大調整，在預算的收入與分配上，歐盟面臨的是兩難，即如何改變現有分配方式，而不影響一些原成員國的既得利益，又不引起新成員國的不滿。就是希望藉擴大的契機，能找出一個能平衡各方利益的解決方案，同時在調整權力結構和提昇機制運行的效率方面，如何使機制運作與政策之執行能順遂，都是歐盟當前最重要的課題。

<sup>1</sup>羅松濤，〈統一歐洲的大戰略—歐盟東擴論〉，《環宇縱橫—美歐研究》，（2002年8月）。  
<http://goglobal.myrice.com/a5.htm>.

<sup>2</sup>陳志敏、古斯塔夫·蓋拉茨(Gustaaf Geeraerts)，《歐洲聯盟對外政策一體化—不可能的使命》（北京，時事，2003年12月）。頁287。

<sup>3</sup>European Commission — Enlargement DC, "Enlargement: Basic Arguments," (April 2002).  
<http://www.europa.eu.int/comm/enlargement/arguments/index.htm>.

## 第一節 歐盟安全的新隱憂

由於歐盟與北約的雙東擴，重新塑造了歐洲戰略格局，在歐洲這片土地上，要維護歐洲的和平與穩定，離開俄羅斯是行不通的。<sup>4</sup>國家和地區安全的維護，對競爭對手來說，在一定意義上是一種「零和」博弈，一方所得為另一方所失，一方的安全往往建立在另一方不安全的基礎之上。北約與俄國雖承諾互不為敵，互不使用武力或以武力相威脅，但北約東擴後，與俄國西北部邊界接觸，增加了俄國的不安全感，對北約的不信任和猜疑是很難消除，北約東擴對俄國的衝擊較之歐盟東擴更為深刻。俄國對北約、歐盟東擴的敏感度和反應也明顯有別，也證明了北約在美歐鞏固歐洲冷戰後的成果方面是不遺餘力的。但歐盟在安全上仍有新隱憂，本節就非法移民問題與造成的威脅、東擴進程中的安全觀及對俄羅斯的影響實施綜合性的分析。

### 一、非法移民問題與造成的威脅

在全球化過程中，經濟先進國家與發展中國家的差距並不是縮小了，而是擴大了，加上不少發展中國家的社會、政治和經濟動盪，誘發更多的人向發達國家移民。而歐洲地區大都為經濟發達的先進國家，加以寬鬆的移民政策及鬆散的邊境管制措施，自然就成為非法移民嚮往的地區，歐洲各國為處理此一棘手問題，也進行各種各樣的聯合打擊行動。但是，迄今為止，偷渡問題、非法移民問題並沒有得到遏制，反而有不斷發展趨勢。究竟問題出在什麼地方呢？應該從歷史、社會、政治和全球格局的變化等多角度來探討非法移民問題。茲分析如后：

#### （一）非法移民問題的探討

從人類歷史發展言，人類經常從事移動以尋求更大之發展空間與生存

---

<sup>4</sup> 呂鴻，〈歐盟擴大讓「歐洲鳥」飛起來〉，《人民網》，（2004年4月20日）。  
<http://www.people.com.cn/GB/guandian/1033/2456730.html>

條件。<sup>5</sup>而探討移動之原因，包含的範圍非常廣泛，可從戰爭勝利到新領土駐紮、屯墾，被擊敗之人民被迫逃往安全地區，失業者尋找新的工作，好奇及尋找新的天堂；但隨著全球化的影響，「非法移民」已有相當的自主權，且是在當今經濟與政治因素交互運作下產生的一個自然現象。「非法移民」指的是沒有合法證件、或未經由必要之授權，而進入他國之人民。而當此過程是透過第三者之協助而完成，就涉及了非法交易與偷渡。而無證件的移民一般是志願的，很清楚的就是進入的方法，及涉及第三者之幫忙而成功進入與否的問題。<sup>6</sup>

目前世界各地產生非法移民的主要原因是地區衝突、種族矛盾和生活貧困。由於歐洲地區的經濟進步、社會福利完善、歐盟內部各國邊境開放、部分成員國的難民政策寬鬆、歐盟缺乏整體針對難民和非法移民問題的統一政策、以及歐洲的生育率極低，勞動力缺乏，這幾項利多原因形成了歐洲近年來成為非法移民的主要地區。隨著經濟全球化和歐盟的東擴，相對落後而正在發展的中、東歐國家與西歐國家之間的社會和經濟差距雖然已拉近，但是富裕的歐洲國家，仍是許多非法移民甘願冒險前往尋找的出路。然歐盟國家之間在內政和司法領域缺乏協調，對販運非法移民的有組織犯罪活動缺乏有效打擊手段等，也是非法移民頻繁湧向歐洲大陸的主因。

2004年5月1日起，歐盟成為25個會員國，這10個新成員國的總人口約為7500萬，據歐盟執委會的估計，入盟後，5年內10國大概將有1.2%的人口流向原15個歐盟國家。現有歐盟國家擔心滾滾而來的移民潮會爭奪本國的就業機會，享受社會福利救濟，因而迅速制定了阻擋措施。加上歐盟本身有1500萬失業者，僅鑒於此，無論左翼還是右翼政府都會盡可能地限制外國人的進入。在出生率降地和高失業率的歐洲，估計今後的趨勢是當政者將會首選降低失業率，儘量滿足本國人的就業。除了所缺乏的專業人員外，歐盟各國仍然會把外國人的進入維持在盡可能低的水準。<sup>7</sup>

---

<sup>5</sup>David Held, Anthony McGrew, David Goldblatt and Jonathan Perraton, *Global Transformations: Politics Economics and Culture* (UK: Polity Press, 1999), 283.

<sup>6</sup>汪毓璋，《非法移民威脅》，〈非傳統安全威脅研究報告〉，第二冊（2002年12月），頁157-230。

<sup>7</sup>〈歐洲大陸的移民政策：在平衡木上起舞〉，《中國新聞網》，（2004年8月）。<http://www.sina.com.cn>.

多數的歐盟國家對移民政策均採取寬鬆的態度，因移民除了彌補勞動力的不足之外，還有絕大多數處於壯年、無需目的國支付教育、養育費用的優越性；只要移民政策定的周詳，既可承擔本國人不願從事的工作，又可彌補高科技人員的缺乏；同時由於歐盟國家的人口低成長、老齡化趨勢，退休金制度都出現入不敷出問題和延遲退休年齡的爭議，而此時大量年輕又有專長的移民進入，薪資的差額可支付所需的退休金，剛好可以填補勞動力的不足。<sup>8</sup>歐洲國家對外國移民並不是來者不拒，歐洲再大，經濟再發達，也難以承受「天下難民雲集」的局面。歐洲國家希望引進的是具有一定的技術專長而本國也比較缺乏的人才型移民，或者是一些可以從事本國公民不願意從事的工作的外國移民，或者是能在本國投資為推動本國經濟發展、解決就業做出貢獻的移民。然而最希望移民歐洲的人，都是數量巨大，其中許多人身無專長，並不適合歐洲國家的需要，而他們到歐洲也純粹是為改善自身的生活狀況，這種不平衡的情況導致了非法移民的大量出現。

## （二）非法移民造成的威脅

歐盟擴大後加強了打擊跨國犯罪的技術手段，但邊界安全問題關鍵在於人，先進的儀器設備只能當作輔助作用。由於歐盟新舊成員國經濟發展水準差距較大，新入盟國家的邊境執法人員或許會經不住金錢誘惑而為犯罪分子打開方便之門。此外，由於成員國之間的海關檢查也不像以前那麼嚴格，也可能導致走私活動的增加。愛沙尼亞、拉脫維亞、立陶宛、波蘭、捷克共和國、斯洛伐克、匈牙利、斯洛文尼亞等 8 國由於邊境相互接壤，出入境更加容易，增加非法移民活動的機會，在短期內對目的國會產生一些社會問題。而社會秩序危害的另一個問題就是社會犯罪活動，特別是伴隨大量非法移民湧入，社會秩序問題比以前顯得更加突出，更令人關注，這也是導致目的國社會排斥移民的一個重要原因。<sup>9</sup>

---

<sup>8</sup>徐軍，《移民政策中的國家主權與歐洲整合》，〈歐洲研究〉，2000 年 5 期（2000 年 5 月），頁 26-30。

<sup>9</sup>〈非法移民在歐洲與歐洲移民政策〉，《大紀元》，（2002 年 6 月）。

移民犯罪問題在歐盟一直是一個很突出的社會問題，再加上最近幾年，歐盟經濟增長緩慢對移民來說，比以前面臨著更大的生存和發展困難，他們就想設法在歐盟內部不同國家之間尋找生存和發展機會。在這種情況下，不少非法移民，就從事非法活動，犯下了綁架、搶劫、偷竊、殺人、偷渡、偷稅漏稅、家庭暴力、黑工、黑社會組織等社會犯罪問題。經媒體加以宣傳，進一步加深了目的國居民對移民的不好印象。另外，來自中、東歐國家大量富有活力的勞動力及高素質的新移民雖然能彌補西歐國家勞動力市場的短缺，但一些舊成員國擔心，如果中、東歐技術工人大量向西歐輸出，或是大量就業機會和資金向中、東歐轉移，都有可能造成一些舊成員國的失業率上升，同時也會對西歐國家福利體系造成過大壓力。<sup>10</sup>

目前大批非法移民湧入歐洲在一定程度上也受到歐盟與利比亞之間關係沒有解凍的影響。非洲北部的摩洛哥、阿爾及利亞、突尼西亞、利比亞及埃及等國北瀕地中海，海岸線長 1900 餘公里，是鄰近非洲國家的非法移民前往歐洲大陸的主要集散地。歐盟自 1992 年以來一直對利比亞實施制裁，導致利比亞當局缺少必要的裝備，無法有效打擊非法移民。義大利曾多次推動歐盟對利比亞解禁，但迄今未取得進展，目前在利比亞境內至少有 200 萬非法移民正等待前往歐洲大陸。<sup>11</sup> 歐盟各國已同意在歐盟邊境開展聯合巡邏，並建立移民聯絡官網路，成立邊境安全行動中心，加強反偷渡合作。並討論了如何對外來合法移民實行「配額制」。事實上，幫助利比亞遣返非法移民、緩解歐盟與利比亞之間的關係也有助於減緩非法移民對歐盟產生的巨大社會壓力。

### （三）歐盟的因應策略

從上世紀初開始，非法移民一直是困擾歐洲國家的一個綜合性難題，涉及到政治、經濟、社會和文化等多方面的問題。要徹底解決非法移民問題，唯一的辦法就是加大打擊偷渡的力量。世界各國也為此進行各種各樣

---

<http://www.epochtimes.com/b5/4/4/20/n514762.htm>.

<sup>10</sup>吳弦，《影響深遠的歐盟東擴》，〈求是〉，2004 年 12 期（2004 年 6 月），頁 66-69。

<sup>11</sup>楊愛國，《非法移民--一道困擾歐洲的難題》，〈新華網〉，（2004 年 8 月）。

<http://cn.oversea.yahoo.com/040824/305/258vf.html>.

的聯合打擊行動。<sup>12</sup>但是，迄 2003 年底為止，偷渡問題、非法移民問題並沒有得到遏制，反而有不斷發展之勢。歐盟各成員國存在數量不等的大量外來移民，這包括成員國的移民和非成員國的移民兩個部分。儘管各國政府的移民政策不完全一致，但多數政府不能正視移民問題，沒有對改善外國移民的工作和生活條件、消除社會歧視、糾正就業市場的不公平待遇、實現移民與所在國家與社會的結合，作出積極有效的移民政策制定與執行面的努力。而越來越多移民的存在，對歐盟各成員國和整個歐洲的整合，造成了一定的困難，隨著歐盟的擴大，要求各成員國政府重視移民問題的呼聲，越來越高。<sup>13</sup>

聯合國秘書長安南就曾經說過：「我期望看到有一天歐洲能夠成為歐洲各國之間的多元化感到喜悅，一樣為自己國家內的多元化感到喜悅。移民需要歐洲，但是歐洲也同樣需要移民。一個封閉的歐洲將變得更刻薄、更貧窮、更弱小、更古舊；如果能夠很好地處理移民事宜，一個開放的歐洲將變得更公平、更富有、更強大、更年輕」。<sup>14</sup>歐盟於 2002 年 6 月在西班牙南部城市塞維利亞召開歐盟高峰會中，通過的打擊非法移民措施包括三個層面：一是嚴格法規，如建立簽證資料認證統一標準，制定有關難民身份和避難申請統一標準時間表；二是加強共同邊界管理，如建立邊防聯合行動和移民聯絡官員網路，加強資訊交流；三是堵住非法移民的「源頭」和「轉運站」，通過經濟援助等手段與一些發展中國家合作，最終解決非法移民問題，高峰會通過的最後表明了歐洲各國領導人解決移民問題的決心。<sup>15</sup>

歐盟各國認為打擊非法移民需要標本兼治，要有長遠考慮，也要顧及眼前的問題。所以必須採取短、中長期措施，徹底解決非法移民問題。在

---

<sup>12</sup>Weifeng Zhou, "EU - Enlargement, Migration, Labour Market," *Germany University of Trier* (April, 2004), 1-38.

<sup>13</sup>宋全成，〈歐洲的移民問題與歐洲一體化——以德國為例〉，《歐洲問題研究集刊》，7 期（2004 年 7 月），頁 19。

<sup>14</sup>費爾，〈非法移民在歐洲與歐洲移民〉，《大紀元》，（2004 年 4 月）。  
<http://www.epochtimes.com/b5/4/4/20/n514762.htm>

<sup>15</sup>李小麗，〈難民問題的現實影響和發展〉，《中國網》，（2003 年 01 月）。  
<http://www.china.com.cn/chinese/index.htm>

短期措施上是以舒緩非法「移民潮」的緊急措施，而中長期措施是歐盟通過全方位合作嚴控非法移民湧入的措施。總之，解決非法移民問題需要產生非法移民的國家、成爲非法移民中轉運的國家以及非法移民的目的國相互間的共同努力。在這方面，必須加強歐洲與地中海沿岸國家的對話、建立在打擊非法移民方面的對話機制至關重要；歐盟在移民政策上面臨的另一個困境就是如何縮小各國的差別，採取統一的規定和做法。

## 二、東擴進程中的安全觀與歐盟對策

歐盟在新的安全形勢下，已沒有一個歐盟成員國會面臨大規模入侵的威脅，而新的威脅將更多樣化、更難發現與預測。其中最大的威脅來自三個方面，即恐怖主義、大規模殺傷武器的擴散及戰亂國家。爲了因應上述威脅，除了調整北約的戰略指導外，另藉由北約組織，重新思慮與美關係，所以，安全就是歐美同盟關係的核心。茲就東擴進程中的安全觀與歐盟對策分析如后：

### （一）歐洲新的安全觀

歐盟在面對新的安全威脅下，首先，國際恐怖主義是屬於戰略性威脅，它不僅威脅人們的生命財產，而且也威脅到歐洲社會的開放與寬容。而新一波的恐怖主義浪潮的興起與具有暴力傾向的宗教極端主義有關，起因非常複雜，包括了現代化、文化和社會方面的壓力，以及政治危機等。第二，大規模武器的擴散的定義爲「國家之間唯一最嚴重的對和平和安全的威脅」，如飛彈技術的擴散將使歐洲處於一個日益危險的境地。第三大威脅即戰亂國家，由於內戰因素導致這些國家政府機構近乎崩潰，而國家的虛弱通常被犯罪分子利用，形成有組織的犯罪猖獗，使得大量的毒品和非法移民從這些國家，經過巴爾幹、中、東歐和中亞進入歐洲，對歐洲安全產生了直接影響。<sup>16</sup>

在大多數的歐洲人看來，安全環境的最重要的變化是前蘇聯威脅的消

---

<sup>16</sup>馮仲平，〈歐洲安全觀與歐美關係〉，《歐洲研究》，2003年5期，（2003年5月），頁1-10。

失，而不是恐怖主義威脅的出現，而後者無疑是美國注意的焦點。<sup>17</sup>在隨著國際形勢的不斷發展，安全的內涵不斷擴大，由領土、資源和民族矛盾等因素引發的軍事對抗與衝突雖然有減緩趨勢，但是以恐怖主義為代表的非傳統安全問題日益突出。維護安全的手段需要更新，各方共同安全利益上升，多邊合作成為必然發展之路。而歐盟對安全責任的認知已經超越了地區的範圍，而具有顯明的全球觀和國際責任感。<sup>18</sup> 所以應採取積極的政策，提昇積極干預的行動能力，並加強成員國在外交、發展、援助、貿易以及環境等方面政策的協調，讓歐盟能在世界上發揮影響力，使歐洲朝向更安全的方向發展。

## （二）北約的擴大與戰略調整

北約是在冷戰初期西方國家的一個重要軍事同盟組織，在長期冷戰時期它主要是對抗以前蘇聯為首的華沙公約組織為主要的任務，並以確保盟國的軍事安全而繼續存在。而在冷戰結束後，國際形勢發生了重大變化，特別是華沙集團的解體，北約在相當程度上失去了存在的意義，曾經在一段時間內面臨了何去何從的抉擇；但北約隨即根據新的安全形勢進行了戰略調整，謀求轉型之路。<sup>19</sup>已將主要目標調整為區域衝突，所以無論是 1990 年代的波黑衝突、還是數年後的科索沃戰爭，都可以看到北約的身影。北約從 1991 年提出「全方位應付危機戰略」開始，迄 2004 年 3 月中、東歐七個國家加入的第五次擴大止，北約在歐洲現有安全的架構中是處於絕對優勢的地位，同時對歐洲安全格局、世界安全形勢，乃至未來的國際關係，均能產生關鍵性的影響。<sup>20</sup>北約戰略調整重大變革事項，如表 5—1：

---

<sup>17</sup>Javier Solana, “A Secure Europe in a Better World”, paper presented to the Thessaloniki European Council, 20 June 2003. <http://ue.eu.int/pressdata/EN/reports/76255.pdf>.

<sup>18</sup>馮仲平，〈歐洲安全觀與歐美關係〉，《歐洲研究》，2003 年 5 期，（2003 年 5 月），頁 1-10。

<sup>19</sup>唐海軍，〈令人關注的北約戰略調整〉，《國際政治》，2003 年 5 期，（2003 年 5 月），88-90。

<sup>20</sup>Frank Schimmelfennig, *The EU, NATO and Integration of Europe*(Cambridge: Cambridge University Press, 2003), 89.

表 5-1：北約戰略調整重大變革事項

年 別	重 大 變 革 事 項
1991	「全方位應付危機戰略」取代「前沿防禦戰略」，並成立「北大西洋合作委員會」，建立與俄羅斯、東歐等華沙集團國家的聯繫機制，擴大雙方在政治、安全等領域的磋商與合作。
1994	針對前蘇聯集團的東歐國家提出「和平夥伴關係計畫」，同時決定把維和與人道主義救援作為北約的重要任務。
1997	與俄羅斯簽署「北約與俄羅斯相互關係、合作與安全基礎夥伴」，設立北約—俄羅斯常設理事會，成立了「歐洲—大西洋夥伴關係委員會」，還提出了北約東擴的重大戰略計畫。
1999	北約華盛頓高峰會中批准了「面向二十一世紀新戰略」，提出北約「全面歐洲化」的概念，將干預防區外區域衝突、防止大規模殺傷性武器擴散、打擊恐怖主義和跨國犯罪等作為新的使命，把北約從「集體防禦」的軍事組織變成可在防區外行動的軍事集團，北約可以不經過聯合國授權採取軍事行動執行的構想，同時接納波蘭、捷克、匈牙利三國為北約新成員，並通過《北約東擴宣言》。
2002	北約與俄羅斯簽署「新型關係」的《羅馬宣言》，北約俄羅斯理事會取代過去北約—俄羅斯常設理事會，「19+1 機制」正式成為「20 機制」，奠定了北約為歐洲安全基石的地位，並聲稱對「世界上任何地方的危機」進行軍事干預。
2004	在美國主導下進行全方位軍事戰略調整，進一步加強對歐洲的控制，壓縮俄羅斯的戰略空間，遏制其東山再起。2004 年 3 月保加利亞、羅馬尼亞、斯洛伐克、斯洛文尼亞、立陶宛、拉脫維亞和愛沙尼亞等 7 個中、東歐國家正式加入北約，使其戰略防線向東推移，俄西北部邊界完全暴露在北約面前，使北約得以建立起從波羅的海經黑海到南高加索的「弧形」戰略防禦帶，可作為北約向歐亞大陸縱深挺進的軍事前沿，又可作為它向中東、中亞「不穩定地區」出擊的「跳板」。

參考資料：作者自行整理，唐海軍，〈令人關注的北約戰略調整〉，《國際政治》，2003 年 5 期，（2003 年 5 月），88-90。

而北約東擴的進程就是一個「西方文明」擴張的過程，而這個擴張的動力並非由強勢的一方，也就是北約主動發起，而是由前敵對陣營國家不斷的爭取，推動西方國家接受中、東歐成為「歐洲共同體」的一員。中、東歐國家加入西方化的意願，並非如現實主義者所稱的，是建立在外部威脅的反應，而是對西方共用價值觀的認同。<sup>21</sup>北約東擴表示了成員的範圍已歷史性突破到歐洲東部，就是擴展到「歐洲所有的民主國家」；而完成申

<sup>21</sup>甘逸驊，〈北約東擴—軍事聯盟的變遷與政治意涵〉，《問題與研究》，42 卷 4 期，（2003 年 7 月），頁 1-23。

請的非成員國，正全心全力的從政治、軍事、外交和經濟等多項領域按北約的要求，為達到成員國的標準而努力，實際上早由北約管轄。中立國也告別傳統的安全和外交模式，加入北約的呼聲也在升高，已逐漸呈現囊括歐洲大陸之勢。<sup>22</sup>

911 事件後，日益猖獗的恐怖主義上升，為北約面對的主要挑戰，也成為北約軍事改革的重要依據。為了應付這一挑戰，北約決定進行包括調整軍事指揮體系和提高處理危機能力在內的重大改革。與此同時，北約督促成員國提高國防投入，統一軍事標準，提高協同作戰能力。但要實現這一目標，北約還面臨著諸多困難。其一是安全觀不同，北約成員國在伊拉克問題上的不同看法就是這一分歧的具體體現。其二是成員國的投入不足，北約各成員國的防務投入存在巨大差距，制約了協同行動能力。其三是北約決策機制亟待改革。<sup>23</sup>隨著北約東擴，成員國數量增加至 26 國，一向以協商一致為決策方式的北約，今後在重大問題決策上也將面臨一定難度。儘管如此，北約仍是現今世界上最大的軍事集團和美國推行其全球戰略的重要工具，其作用仍不可低估。

### (三) 對大西洋關係的重新思慮

歐美關係一直是大國關係中最重要關係之一，北約組織被公認為歷史上最成功的軍事聯盟。在冷戰後的幾次重大軍事行動如波灣戰爭、科索沃戰爭、阿富汗戰爭，美歐國家基本上是保持了團結。但是圍繞在美伊戰爭的議題上，大西洋兩岸發生了嚴重的對立，法、德等國組成了「反戰軸心」，英國和西班牙等國則加入了美國打擊伊拉克的所謂「意願聯盟」，歐洲以及大西洋聯盟內部的分裂引起了世界各國的關注。<sup>24</sup>另外，由於美國的單邊主義與先發制人的戰略，嚴重的衝擊了國際政治、安全體系，並損及了聯合國維護世界和平的制約地位，同時也傷害了歐盟各國的根本利益，

---

<sup>22</sup>邢驊、蘇惠民、王毅，《新世紀北約的走向》（北京：時事，2004 年 4 月），頁 279。

<sup>23</sup>馮堅，〈北約新一輪東擴後首次峰會：調整戰略應對新挑戰〉，《新華網》，（2004 年 6 月）。  
[http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/world/2004-06/27/content\\_1549609.htm](http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/world/2004-06/27/content_1549609.htm)

<sup>24</sup>馮仲平，〈歐洲國家對美關係考慮及其影響〉，《歐洲研究》，2003 年 4 期，（2003 年 4 月），頁 30-34。

擴大與深化了歐美之間矛盾。

然歐美在一些基本價值觀念是相同的，譬如堅持實施政治民主、市場經濟制度，贊成協調一致來解決全球問題。目前雙方之間在維護歐美貿易方面的共同利益是不遺餘力的。另外，在反恐的議題上也是一致的；概括的說，歐美之間的基礎架構是穩健的，經濟互惠也是顯而易見的。當然，對處理及看待一個問題，原則上是有所不同，比如美國人較傾向於用是非黑白的觀念看問題，而歐洲人看問題就更複雜的多了。所以，歐美之間的分歧還是存在的，但彼此間的距離不會愈來愈遠。<sup>25</sup>畢竟，在全球化的時代，雙方在經濟上形成了深層次相互依存的關係，使歐美不可能分道揚鑣，而北約仍將是維繫大西洋關係的平台。<sup>26</sup>

安全是歐美同盟關係的核心，歐洲對美國在安全上的依賴程度決定了歐洲外交的空間大小，同時也決定了歐盟內部關係的模式，但未來將會發生重大的調整；冷戰時期形成的「美主歐從」的聯盟內部關係的格局將劃上一個句號。未來走向的可能是歐洲國家與美國建立平等夥伴關係、也有可能是歐洲繼續接受美國領導，但拒絕「霸權」。<sup>27</sup>歐洲基於本身的實力及意識到自身對國際安全的責任，同時也體認到美國合作的不可取代性；努力改善因美伊戰爭而受損的歐美關係，既是美國的合作者又是競爭者，而不再是順從者，建立一個能夠反映新安全形勢下的新型大西洋關係。<sup>28</sup>

### 三、歐盟東擴對俄羅斯的影響

歐盟東擴必將導致歐洲地緣政治重大的變化，對歐亞大陸各國尤其是俄羅斯產生巨大影響，同時也會直接影響到歐盟與俄羅斯關係的未來發展。歐盟意識到，促進俄羅斯經濟的轉型，可以培養與建立其歐洲的聯繫感，促使

---

<sup>25</sup>章念生，〈歐盟：東擴後走向何方？（訪問歐盟駐華代表團團長安高勝大使）〉，《人民日報》，2003年05月08日，版C13。

<sup>26</sup>丁菲姬，〈美歐分歧對北約發展的影響〉，《國際問題研究》，2004年1期，（2004年1月），頁48-52。

<sup>27</sup>馮仲平，〈歐洲國家對美關係考慮及其影響〉，《歐洲研究》，2003年4期，（2003年4月），頁30-34。

<sup>28</sup>Clarke, Michael. 〈新、舊歐洲內部安全與跨大西洋關係〉（Security in Old and New Europe and the Transatlantic Relationship），「新世紀的歐亞合作」國際學術研討會，政治大學國際關係研究中心，2004年11月16日。

其成爲歐洲整合過程中可靠和建設性的夥伴。茲就歐盟東擴對俄羅斯的影響分析如后：

### (一) 改善與俄羅斯的關係

東擴是歐盟在綜合考量了冷戰後的世界形勢和歐洲未來的發展後，所做出的重大抉擇，既有近期利益考慮，也有長遠的戰略目標。從近期來看，東擴首先主要是政治性的，其主要目的是利用蘇聯的解體和衰落及中、東歐國家的劇變，伺機填補中、東歐出現的「政治真空」，推動和鞏固中、東歐國家的政治經濟轉型，在外交上重新轉向俄羅斯，防止歐洲出現新的分裂。從長遠來看，東擴的戰略目的在於實現歐洲的全方位整合，建立一個真正統一歐洲人的「大歐洲」，確保歐洲的永久和平與普遍繁榮，並在世界上居主導地位與發揮影響力的作用。<sup>29</sup>

由於俄羅斯特殊的地緣政治條件和總體國家實力，它對地區和全球安全與穩定發揮了舉足輕重的影響。歐盟的東擴計畫雖然不包括俄羅斯，但爲了實現歐洲的穩定和營造從大西洋到烏拉爾間的大歐洲，歐盟原則上並不反對俄羅斯作爲建設性的力量參加重組歐洲的進程，表示願在構築新的地區安全結構的同時，考慮俄羅斯的特殊利益，並希望通過加強與俄羅斯的關係保證其「民主改革」不可逆轉。<sup>30</sup>俄羅斯在經濟上的市場潛力，特別是其能源供應的穩定程度也是吸引歐盟注意的主要因素。所以，穩定、民主和繁榮的俄羅斯是整個歐洲不可分割的一部分，所有歐洲問題的解決都有賴於歐洲與俄羅斯的緊密合作。

從地緣政治角度考慮，歐盟東擴將使俄羅斯與歐盟的共同邊界擴展至相互交錯，歐俄關係的性質將發生重大變化。根據歐盟的東擴計畫，以後還可能增加到 28 個或更多，屆時「歐盟成員國將擁有一個環波羅的海的邊界，而歐盟與俄羅斯的共同邊界也會增加」。<sup>31</sup>俄羅斯將與作爲歐盟成員國

---

<sup>29</sup>馬鳳書，〈融入歐洲：歐盟東擴與俄羅斯的歐洲戰略〉，《歐洲問題研究集刊》，7 期，（2004 年 7 月），頁 52-60。

<sup>30</sup>潘德禮、許文新，《俄羅斯十年—政治、經濟、外交》，下冊（北京：世界知識，2003 年 12 月），頁 256。

<sup>31</sup>陸齊華，《俄羅斯和歐洲安全》，（北京：中央編譯出版社，2001 年 6 月），頁 143。

的芬蘭、愛沙尼亞、拉脫維亞、立陶宛、波蘭直接接壤，而與瑞典、丹麥、德國、羅馬尼亞、保加利亞和土耳其隔海相望，共同邊界長達 2000 公里。歐盟東擴後，俄羅斯與中、東歐國家的關係也將變成與歐盟關係的一部分，它們以往處理相互關係的規則和習慣也不得不改變，俄羅斯的加里寧格勒還將成為歐盟國家內部的一塊飛地。考慮到大量俄羅斯族居民一直生活在波羅的海國家，以及俄羅斯與這些國家之間的邊界問題尚未妥善解決（到目前為止尚未簽署邊界條約），歐盟與俄羅斯的關係將由一種「外在關係」變成某種「內外交織的關係」。<sup>32</sup>

## （二）俄羅斯與歐洲安全體系的重建

歐盟東擴和北約東擴的潛在目的基本是相同，兩者都是要擠壓俄的戰略空間，防止俄再度崛起後重新控制這一地區。但兩者仍有一定區別，因為北約是軍事政治組織，它的東擴對俄的安全構成直接威脅，而歐盟是經濟政治共同體，它的東擴對俄羅斯的威脅不是那麼明顯和直接。由於中、東歐國家在地緣、政治、經濟和文化等各方面都與俄羅斯間有著緊密與複雜的關係，使歐盟在東擴的過程中更彰顯了其複雜性。歐盟東擴決不僅僅是歐盟與中、東歐國家之間的關係問題，它也涉及俄的國家利益。<sup>33</sup>所以，歐盟在東擴的進程中，一直是與俄羅斯進行合作，且雙方達成了某種條件的妥協，使歐盟東擴才得以順利完成。

俄羅斯的綜合國力雖已今非昔比，但它仍擁有強大的軍事力量，西歐國家仍無法與之匹敵。一旦俄羅斯被逼到牆角，歐洲的安全形勢將迅速惡化，不要說歐盟東擴，就連歐盟本身也會遇到很大麻煩。再說，歐盟加強與俄合作，也可促進俄的社會轉型，使俄走向符合西方要求的道路。歐盟東擴將增進了俄羅斯對歐盟的制度認同和文化認同，加速其向「歐盟標準」靠近，推動俄羅斯更深的融入歐洲。過去近一個世紀的對抗使俄羅斯與西歐國家在基本制度和文化理念上格格不入，甚至相互敵視。冷戰結束後，

---

<sup>32</sup>馬鳳書，〈融入歐洲：歐盟東擴與俄羅斯的歐洲戰略〉，《歐洲問題研究集刊》，7 期，（2004 年 7 月），頁 52-60。

<sup>33</sup>王正泉，〈歐盟東擴與俄羅斯的對策〉，《千龍網》，（2004 年 4 月）。  
<http://inter.qianlong.com/4319/2004/04/26/135@2023222.htm>.

俄羅斯根據西方國家的制度標準和模式進行了徹底而激進的改革，確立了全面「回歸歐洲」的戰略目標，歐盟東擴恰恰提供了實現這一目標的重要契機。<sup>34</sup>

歐盟就其本質來講，是一個「和平與安全共同體」，歐盟的鞏固和擴大就意味著和平與安全的鞏固和擴大，歐盟東擴有利於保障歐陸各國（包括俄羅斯）的穩定和安全。<sup>35</sup>所以，歐盟東擴是以「外向性」（outward-looking）代替「內向性」（inward-looking），以「包容性」（inclusive）替代「排他性」（exclusive）方式，<sup>36</sup>推動歐俄間在經濟、政治、安全、環保和文化等方面的交流與合作，促進俄羅斯的國家安全、政治穩定和經濟發展。嚴格說來，歐盟是一個經濟和政治聯盟，在安全上力量較為薄弱，不會對俄羅斯構成威脅，而這種經濟、政治聯盟向俄羅斯邊界的擴大無疑會鞏固和加強二者的經濟、政治聯繫。歐盟東擴意味著歐洲共同市場的擴大，從而增加俄羅斯與歐盟經濟合作的管道和範圍，為俄帶來更多的發展有利空間。

### （三）俄羅斯對歐洲戰略的調整

隨著冷戰的終結，歐洲局勢已發生根本變化，俄羅斯體認到，國家間發生大規模高強度軍事衝突的危險已基本消除，而民族矛盾、宗教分歧、領土爭端、恐怖主義、大規模殺傷性武器擴散等成了新時期歐洲不穩定的主要根源。所以，普京上台後加大了對歐外交戰略力量，一是推動俄羅斯和歐盟整合進程以便為加入歐盟最終融入歐洲做準備。二是在安全方面，俄羅斯主張建立由歐洲人主導的歐洲安全新結構。主張與歐盟聯合建立反導防禦系統以此來抗衡美國部署國家導彈防禦計畫；同時以此在未來的歐洲安全格局中佔據有利位置。三是加強與歐盟各國的雙邊關係和多邊關係，目的在於解決俄羅斯債務問題和吸引各國的投資以促進俄羅斯經濟發展、為經濟復甦奠定基礎。<sup>37</sup>

---

<sup>34</sup>馬鳳書，〈融入歐洲：歐盟東擴與俄羅斯的歐洲戰略〉，《歐洲問題研究集刊》，7期，（2004年7月），頁52-60。

<sup>35</sup>俞正樑，《大國戰略研究》，（北京：中央編譯出版社，1998年7月），頁56。

<sup>36</sup>European Bank for Reconstruction and Development (EBRD), *Transition Report 2002*, (London: EBRD, 2001), 7.

<sup>37</sup>王孫鵬、管星火，〈浦亭外交戰略評析〉，《公法評論》，（2001年6月）。

俄羅斯對外政策中將歐盟放在獨立國協之外的第二位，旨在希望能與歐盟建立長期戰略夥伴關係，擴大與歐盟的經濟合作，加入歐洲整合，最終融入歐洲，實現與歐洲大陸的整合，一直是俄羅斯人的夢想。這其中既有文化、歷史的原因，更重要的是源於俄羅斯對世界形勢和國家發展戰略的考慮，俄羅斯不願長期充當歐洲的「邊緣國家」。從長遠觀點看，面向歐盟對俄羅斯來說是外交政策方面的唯一戰略選擇。從經濟上而言，歐盟是俄羅斯最重要的經貿夥伴和投資者，俄羅斯吸收的外資有一半以上來自歐盟國家。<sup>38</sup>從地緣政治角度來說，與歐盟發展關係可以增加俄羅斯地緣政治和地緣經濟的活動空間，改善俄羅斯與歐洲的安全環境，衝破美國等西方國家在安全、經濟等領域對俄羅斯的孤立，加大俄羅斯同美國的周旋餘地。

2004年3月14日俄羅斯現任總統普京在總統大選中高票連任，強調在對外交往中會全力捍衛國家利益，對外政策的總體大政方針不會發生重大改變，特別是隨著俄羅斯國力回升，適時會作出相應調整。而俄、歐近期還簽署了長期能源合作協定，未來10年內，歐盟能源進口中，俄羅斯比重將由目前的40%增至60%，使兩者間關係愈趨於緊密。特別是在2004年3月1日，俄駐歐盟代表米·弗拉德科夫被普京總統任命為新總理一事，意味著準備把歐俄關係放在「很重要」的地位，希望這將有利於歐俄雙邊關係的發展，有利於增進俄政府對歐盟的理解，對於近來起伏不定的俄歐關係來說很可能成為其中的「穩定劑」。<sup>39</sup>

## 第二節 新歐洲觀念之建立

對歐洲來說，目前面臨的主要挑戰是如何將一個擴大的歐洲進一步整合。畢竟東西歐洲的經濟發展水準，存在極大的差別，新舊成員國之間在價值上也存有歧見，因為歐盟每接納一些新成員，就意味著增加了整合的多樣性，也意

---

<http://www.gongfa.com/pujiangwaijiaozhanlue.htm>

<sup>38</sup>馬鳳書，〈融入歐洲：歐盟東擴與俄羅斯的歐洲戰略〉，《歐洲問題研究集刊》，7期，（2004年7月），頁52-60。

<sup>39</sup>楊莉，〈浦亭連任後的俄羅斯外交〉，《中國網》，（2004年3月16日）。  
<http://www.china.org.cn/chinese/HIAW/517886.htm>

味著為不同文化之間的協調和融合增添了某些困難。在這種情況下，要處理好歐盟共同利益和各國家利益的關係，以及新舊成員國之間的利益關係，將更加困難。唯有加強共同的歐洲觀念、歐洲價值，形成真正的「歐洲認同」，也就是以新的歐洲觀念，帶動進一步的整合，並將新的歐洲觀念進一步深植人心，這是未來歐盟深化的重點工作，也是歐洲在進一步整合的最重要目標。

## 一、歐盟整合後的文化認同

歐盟內部的文化將影響整合的深化和擴大會越來越突顯，各國文化之爭也會越來越激烈。畢竟在整合中隨著政治、安全領域的擴散和外溢將直接觸及歐盟各成員國國家主權的核心和最敏感的部位，使各國原本漸趨弱化的民族主義的神經再度繃緊，進而激起民族主義甚至極端民族主義的反彈。茲就歐盟整合後的文化認同分析如后：

### （一）歐洲文化的特質

所謂文化，是一種感覺，一種很主觀的直覺，而且是不需要溝通討論就可以形成的共識文化，可以說是一個群體所共同持有的信念或價值觀、人生觀、態度、信念、取向以及人們普遍持有的見解。它對外就是這個群體無形的表徵，對內則無形中影響著整個群體的每一成員。所以，文化是人類生活的總和，是一種歷史的過程，一種適應的歷程，一種社會的傳承，是人類的創造與發展，是人類對自然的駕馭以及對人的教育，同時亦是人類在面對自然與人為的種種外在環境和內在思維時，所蘊發於內，表達於外的有形、無形產物之綜合體。<sup>40</sup>

歐洲的文化認同是以歐洲文化為基點，歐洲文化雖由不同的民族文化所組成，但古希臘、古羅馬文化和基督教文化構成了歐洲共同文化的遺產，而文藝復興、人文主義、宗教改革、啓蒙運動、自然科學和法國革命則為歐洲奠定了共同文化價值與政治文化價值。<sup>41</sup>歐洲文化在歷史的傳承上具有

---

<sup>40</sup>許仟，《歐洲文化與歐洲聯盟文化政策》，（台北：學樂書局，1999年12月），頁23。

<sup>41</sup>Michael Mueller, "Globalisierung und EU - Erweiterung stellen die europaischen Identitaet," *Frankfurter Rundschau* Nr.231 v.5 (Sep 2001), 9.

一脈相承的統一性，可分為內隱和外顯部分，或稱之為觀念性文化和結構性文化。同時，歐洲文化不是單一的，它既是一個擁有共同文化內涵的同一性的文化，又是一個包容了不同民族文化特性的多樣性的文化，它是內涵著「認同中有多樣」(diversity in identity)和「多樣中有認同」(identity in diversity)的綜合概念，由此而產生「歐洲主義」與「民族主義」。<sup>42</sup>

歐洲文化的特質可歸結為基督教文明、法制觀念、人權觀念、自由觀念、平等觀念、競爭意識、權利義務觀念、和解精神、容忍態度、協商精神、非暴力觀念、秩序觀念、互助觀念、個人主義、理性主義、實證主義、浪漫主義等觀念性文化，以及憲政、三權分立、普選制、代議民主制、內閣制、獨立的法律制度和法律體系、自由貿易和市場體制等結構性文化。<sup>43</sup>簡言之，就是歐洲文化的共同價值，也是歐盟在整合的過程中所遵循的文化價值理念，已成為歐洲社會不可背離的精神文化要素。

## (二) 歐盟東擴的文化政策

由於歐盟前四次的擴大，所接納的 9 個成員國均為西方社會國家，有著較為相同的文化背景，在政治與經濟的整合中，所產生的文化異質性較低；所以長期以來歐盟在推動歐洲整合中，一直忽略了攸關民眾的本質問題，即文化上差異性。而歐盟從經濟、政治的整合進程中，也未因文化的差異性較低而自然造就了文化的融合。這個被忽略的文化因素，就是一個歐洲人民最基本的產物，包含了歷史的過程與社會的傳承；誠如歐洲整合之父莫內在歐洲經濟共同體成立之後多年卻說：「若歐洲整合重新開始，吾將由文化著手」。<sup>44</sup>

東擴是歐盟在綜合考量了冷戰後的世界形勢和歐洲局勢後做出的戰略抉擇，它將在更大的區域範圍內實現歐洲的統一。與前幾次擴大不同，歐盟此次擴大具有更為鮮明的文化色彩和更為明確的文化意圖。歐盟東擴戰

---

<sup>42</sup>馬鳳書、任娜，〈歐洲一體化：一種文化的解讀〉，《現代國際關係》，2003 年 9 期，(2003 年 9 月)，頁 29-34。

<sup>43</sup>馬鳳書、任娜，〈歐洲一體化：一種文化的解讀〉，《現代國際關係》，2003 年 9 期，(2003 年 9 月)，頁 29-34。

<sup>44</sup>許仟，《歐洲文化與歐洲聯盟文化政策》，(台北：學樂書局，1999 年 12 月)，頁 220。

略是在中、東歐各國發生劇變，全面改制的形勢下制定和實施的，具有相同的文化背景。中、東歐國家認為，它們與西歐各國擁有共同的基督教文化和價值觀念，加入歐盟既可以為其民主化進程提供新的動力，又有利於促進其民族心理的轉變。<sup>45</sup>所以，歐盟在此次東擴除了為申請國制定了嚴格的「哥本哈根」的入盟標準，除了在經濟層面外，還明確提出了以民主、法制、人權等為主要內容的政治、文化入盟標準。

歐盟為了讓中、東歐國家達到入盟標準，制訂了一系列的改革政策，使中、東歐國家能順利推動國內各項規章制度的改革，讓其儘快達到要求標準，而且還有一套完整協助候選國改造其國內制度的文化政策。因此，歐盟這些政策包括改革候選國法律體系、樹立新的法制觀念、完善選舉制度、建立公民社會、婦女兒童權益保障、青年培訓和在職培訓、培育共同的歐洲觀念，以及文化教育現代化等方面的內容。另外，歐盟為了增加對這些國家的文化資助力量，透過了簽訂雙邊和多邊協定等方式，加強了與候選國的文化交流與合作。

### (三) 歐洲文化的認同與多元化

歐盟欲凝聚或強化「歐洲文化認同」的前提，就是在於必須承襲歐洲各文化間一脈相承的歷史傳統。這個傳承自古希臘、羅馬文明的發源到基督教文明的洗禮經過了數次的改革運動，累積了數千年精神文化遺產。而歐洲在十八世紀中以思想解放、理性為中心的啓蒙運動，成為了當今西方價值——民主政治的基礎；而長達二千年的基督教文化，至今仍是多數歐洲人的精神支柱，且為歐洲文化的整合提供了進一步催化的動力。除了上述一脈相承的統一性外，歐洲文化所呈現的是長久以來未曾被統一性所掩滅的多元性，歐洲的思潮中卻從來沒有一種思想能夠完全壓倒其他思想；相對的，反而為主軸的共同的文化精神傳承，造就了相容並蓄與尊重多元的基本特性，以及求同存異、多方併陳的統一原則。<sup>46</sup>

「認同」是指一個人或一群人自認為屬於某一特定個人或群體的心理

---

<sup>45</sup>馬鳳書、任娜，〈歐洲一體化：一種文化的解讀〉，《現代國際關係》，2003年9期，（2003年9月），頁29-34。

<sup>46</sup>許仟，《歐洲文化與歐洲聯盟文化政策》，（台北：學樂書局，1999年12月），頁221。

現象。有別於他人或他群的主觀認定和感覺，也就是所謂的歸屬感，是認同的核心內涵。歐洲整合的基礎是歐洲認同，歐洲認同實際上就是對自由、民主、人權、和平與繁榮等基本價值的認同；而歐洲整合的目的是保障歐洲各國的和平繁榮，這幾乎是歐洲各國人民的共識。<sup>47</sup>所以，歐洲人重視的是公民價值，特別是民主、人權、市場經濟、福利國家及多元文化，也就是公民式的集體認同；不管是名目上的宣示，還是實際的運作，歐盟始終是採取公民式的認同定義。<sup>48</sup>儘管歐洲民意對於歐洲整合、以及歐洲認同的接受度逐年持續成長，然而，歐洲經由上而下所努力擘畫的想像工程，不管是經濟、政治、還是文化層面的進展，仍然讓百姓普遍覺得事不關己。<sup>49</sup>

歐盟每吸收一些新成員，就意味著增加了歐盟的包容與多元性，也意味著為不同文化之間的協調和融合增加了某些困難。在這種情況下，要處理好相互間的利益關係將更加困難。歐洲各國只有在文化上緊密融合在一起，建立一個統一的文化歐洲，歐洲整合才算最終實現。實際上，在歐洲整合的進程中，文化因素始終發揮著重要的作用。隨著整合的不斷深化和擴大，文化因素必將對整個進程產生更大的影響，甚至將直接決定整合未來發展的方向和結局。

## 二、建立新的歐洲觀念

歐盟的整合過程中，因為沒有共同的語言、歷史，也沒有強有力的象徵為基礎，民主意識和歐洲觀念就成為凝聚的力量。而歐洲整合的最終目標就是從實現歐洲公民進而昇華到歐洲的認同，建立一個新的歐洲觀念，形成一個完整的歐洲公民社會。茲就建立新的歐洲觀念分析如后：

### （一）歐洲觀念與民族意識的調和

---

<sup>47</sup>董小燕，〈試論歐洲認同及其與民族意識的張力〉，《世界經濟與政治》，2004年1期（2004年1月），頁57-60。

<sup>48</sup>施正鋒，〈歐洲聯盟整合後的歐洲認同〉，收錄《歐盟的深化與廣化》，施正鋒主編（台北：前衛，2004年7月），頁167-92。

<sup>49</sup>Peter Van Ham, "Identity Beyond the State: The Case of the European Union," *George C. Marshall European Center for Security Studies* (Jun 2000) :26.

歐盟擴大是符合歐洲全體的利益，也是未來發展的趨勢，但一個擴大的歐洲卻可能具有兩種命運，兩個前途。一種命運是歐洲更像是歐洲，擴大的歐洲使歐洲更加名實相符（過去的歐洲聯盟只是主要西歐國家的共同體），歐洲觀念的範圍擴大，歐洲已成為人類歷史上最傑出區域整合的典範。但是，擴大後的歐洲也可能有另一種命運，歐洲更不像是歐洲，歐洲內部形成多種整合速度，存在著核心歐洲與其他歐洲的差別；東西歐洲的經濟發展水準存在大的差別，而歐盟幫助新成員國家的負擔更重。「新歐洲」與「舊歐洲」之間在價值上存在歧見（如同在美伊戰爭中的反映）。<sup>50</sup>綜觀歐洲當前的態勢，加強共同的歐洲觀念、歐洲價值，形成真正的「歐洲認同」，這是歐洲進一步整合的最重要目標，歐洲觀念就是歐洲價值的共同體認與實踐，可以預期的是「核心歐洲」將帶動歐洲進一步整合。

歐洲的民族意識是隨著民族和民族國家成立而逐漸形成，而表現在人的思想生活、傳統與社會制度中而被逐漸強化，加以民族國家的合法性、國家的教育體制與相關機構的催化，使得民族意識更加的強化，這也是民族國家間的「自然屬性」。<sup>51</sup>而歐洲觀念是超越了各國的民族意識與國家利益至上的整體觀念，使得兩者之間勢必會形成某種程度上的緊張關係；如目前東擴後，「新歐洲」與「舊歐洲」的矛盾，<sup>52</sup>就是歐洲觀念與民族意識的張力表現。所以，在歐洲整合的進程中，如何保有各民族的文化特色，使其融入逐漸形成的歐洲觀念裡，一直是歐盟關切的重點工作，也是東擴與深化過程中所面臨的困境。

民主意識和歐洲觀念，是歐洲近代化過程中的歷史文化遺產，也是歐洲近代政治文化的重要構成。<sup>53</sup>「歐洲」概念的意義在於文化與民族意識差

---

<sup>50</sup> 龐中英，〈歐洲聯盟：新形勢下的老問題〉，《人民網》，（2003年8月2日）。  
<http://www.people.com.cn/GB/guojii/1030/1994754.html>

<sup>51</sup> 董小燕，〈試論歐洲認同及其與民族意識的張力〉，《世界經濟與政治》，2004年1期（2004年1月），頁57-60。

<sup>52</sup> 「新歐洲」與「舊歐洲」是美國國防部長倫斯斐所提出的，其背景是起因於2003年伊拉克戰爭前夕，法國、德國、比利時這些美國重要盟邦，不支持美國派兵攻打伊拉克；所以美國就聯合英國、西班牙與義大利，並爭取到中、東歐國家的支持，發起孤立法、德、比的運動。其實這帶有強烈的褒貶意味，並說明「歐洲的中心正在東移」，言外之意就是警告法國與德國「舊歐洲」正在失寵，「新歐洲」將成為美國新寵。

<sup>53</sup> 陳樂民、周弘，《歐洲文明的進程》，（北京：三聯書店，2003年6月），頁105-07。

異性上的統一，歐洲本身是多邊合作的民主化產物。在世人的眼中，東西歐因在物質與觀念、利益與價值的差異性極大，怎麼也不可能組成共同體。但相反的是，歐洲做到了這點，依靠民主原則，依靠傳統與遺產，依靠超越民族主義的政治意願，依靠相互依存的經濟、社會，一個戰爭衝突幾百年的歐洲成了當今的舉世所注目的焦點地區。就是在歐洲文明的歷程中，因為「尊重差異性」之歐洲精神的思維與行動，也就是說，歐洲觀念是對民主意識的昇華，民主意識是歐洲觀念的基礎，兩者之間的關係是相互包容、不可分割，是一體兩面、共生共存。所以，歐盟成員國致力於建設和平、繁榮的新歐洲，在可預期的未來，此一目標是可以實現的。

## （二）歐洲公民的發展與挑戰

歐洲公民這個概念是 1992 年 7 日在荷蘭的馬斯垂克誕生的，這一天是歐洲聯盟條約簽字的日子，歐洲公民的資格授予成員國中有該國國籍的公民。<sup>54</sup>但是因為沒有共同的語言，沒有共同的歷史，也沒有強有力的象徵為基礎，歐洲公民資格的內容尚在求索之中。只有通過回憶過去，製造傳統和有意識地在政治上建設公民的認同感，方能充分實現歐洲公民的資格。歐洲公民這個概念本質上是抽象的，是無法予以量化與質化的，代表著歐洲人民在新的政治圖騰下所形成的政治認同，也代表著歐洲人民建立起一種跨越傳統國界藩籬的相互認同感。<sup>55</sup>所以，在歐洲整合深化的框架中，從經濟貨幣（歐元）統一、邊界藩籬的撤除、社會政策的制訂，使歐盟規劃者深切體認到惟有將歐洲公民的概念，烙印到成員國的人民心中，並得到認同與支持，歐洲的整合，方能可大可久。

從歐盟著手推動「歐洲公民」的概念開始，始終認為在整合的進程中，會由歐洲人民自然地相互融合，而建立對「歐洲公民」的認同。歐盟為了讓這個信念深植各成員國的人民心中，實施許多具體措施，型塑並加強保障歐洲公民權；在馬斯垂克條約中就賦予歐洲公民的許多權利與自由，主要包括歐盟境內的自由居住權、投票權、向歐洲議會的請願權、在歐盟境

<sup>54</sup>包契爾、艾奇肯洛泥 (F. Boucher and J. Echenazi)，《認識歐洲聯盟》(Guide de l'Europe des)，吳錫德譯 (台北，中央圖書，2002 年 4 月)，頁 32。

<sup>55</sup>黃琛瑜，《歐洲聯盟：跨世紀的整合工程》，(台中：五南，1999 年 3 月)，頁 139。

外任一歐盟成員國提出外交領事協調的權力，以及歐洲人權條約（European Human Rights Convention）與成員國憲法傳統保障之下的基本人權。<sup>56</sup>

在歐盟東擴後，成員國擴大為 25 個國家，人口增加為 4.5 億人，更增加了民族融合的複雜性。而歐洲公民價值應包含非歧視性、文化的多元性、標準和選擇的多樣性、團結互助、政教分離，以歐洲人之間權利對等為基礎作為歐洲公民概念。在全球化的時代，非政府組織與民間交流已經頻繁，而歐盟對其公民的特殊權利，使得歐盟各成員國公民間的交流深化，再加上歐洲跨國性的政治、經濟、及文化的逐步整合，歐盟範圍內已形成生氣蓬勃的歐洲公民社會。

### 三、政府間主義與超國家主義的制衡

政府間主義與超國家主義一直時歐洲整合方向與本質的一項重要爭議，也是歐洲各國對整合看法的歧異點。<sup>57</sup>而歐盟的擴大並不是意味著歐盟力量增加，可能會因內部的意見不一致而削弱整合的成效，所以針對歐盟治理的困境、政府間主義與超國家主義的關係及歐洲公民社會的政治化等三方面，來分析如何在政府間主義與超國家主義間取得平衡點。

#### （一）歐盟治理的困境

治理是將人們不同的偏好匯集並轉化成政策選項的方法和途徑，涉及多元利益如何轉化成單一行動，並使得社會成員遵從這樣的政策或行動。<sup>58</sup>所謂新治理模式，就是認為歐盟治理不僅是由成員國來引導、而且是包容了所有控制或管理社會的政治和行政角色的活動；治理的關鍵職能是控制社會政治風險，而不是重新分配利益。治理與政府的差別在於後者的權威源於憲法，並受制於憲法規定的程序與精神，可以制定具有強制力的政策。從這個界定來看，治理包涵並超越了政府。<sup>59</sup>當前歐盟治理的核心困境是效

---

<sup>56</sup>黃琛瑜，《歐洲聯盟：跨世紀的整合工程》，（台中：五南，1999年3月），頁140。

<sup>57</sup>張亞中，《歐洲統合：政府間主義與超國家主義的》，（台北：揚智文化，2001年3月），頁244。

<sup>58</sup>牛海彬，〈歐盟治理的變量與困境〉，《現代國際關係》，2004年7期（2004年7月），頁26-32。

<sup>59</sup>Koch B. Kohler, *The Transformation of Governance in the European Union* (London: Routledge press, 1999), 14-36.

率與權力分散之間的矛盾，而治理效率的提昇是在於更多且更深的主權讓渡。但是，歐盟的民主赤字與歐洲認同的不足，無法為主權讓渡提供充分的支持。

歐洲在整合的進程中，主權讓渡的觀念是人類社會發展史上一種全新的事物，改變了傳統主權的觀念，也就是主權的內涵和形式都產生了變化，使得主權不可讓渡的觀念產生動搖，對內最高統治權與對外獨立自主權的界線趨於模糊及對領土和疆域觀念產生變化。<sup>60</sup>所以，一國所擁有的獨立自主地處理內外事務的最高權力——國家主權的部分讓渡是不可避免的，否則一國就沒有機會利用經濟全球化所提供的機會和創造的條件來發展本國經濟，增進國家利益，在更高層次上維護國家主權。換言之，核心問題不是主權讓不讓渡，而是如何維護國家讓渡的主權。

歐盟整合的核心是主權的讓渡，而任何國家讓渡自己的主權，都必須經過複雜的國內立法程序，得到國內各種政治勢力和公眾的廣泛認同，因而它必然是一個長期的、漸進或逐步的過程。同時，主權的讓渡必須有能夠被國內公眾所認可和接受的物件，即將主權讓渡給誰？將一個國家的主權讓渡給另外一個主權國家往往是無法得到國內認同的，因而主權讓渡的物件必須是某種超越一般主權國家之上的權力機構，即超國家機構 (supernational institution)。<sup>61</sup>所以，歐盟即於 2002 年 2 月開始進行「歐洲憲法草案」的制訂，2003 年 10 月完成交由各成員國及候選國的代表進行討論，2004 年 10 月成員國完成簽署，預定 2006 年 11 月 1 日付諸實行（經成員國國內同意）。方能使國家主權的讓渡能順利進行，不僅需要國內的特定程序，而且需要超國家機構的制度及法律保障，即超國家機構的制度化 and 法律化，保證讓渡了的國家主權不會被其他主權國家所濫用或剝奪，使整合形成為一種完全不同於其他形式的國家間合作或聯盟的嶄新關係狀態。

## （二）政府間主義與超國家主義的關係

---

<sup>60</sup>劉文秀，〈歐盟國家主權讓渡的特點、影響及理論思考〉，《國際政治》，2003 年 8 期（2003 年 8 月），頁 87-92。

<sup>61</sup>宋新寧，〈歐洲一體化研究方法論辨析〉，《中國人民大學歐洲問題研究中心》，（2003 年 3 月）。  
<http://www.cesruc.org/chinese/luntan/sxn-1.htm>

在歐盟發展進程中，具有其發展的特點與規律性，且始終存在著兩種相互對立的因素與發展傾向，即所謂的政府間主義與超國家主義。前者指各成員國政府在加強合作時堅持主權原則，後者意味著承認國家主權的讓渡與共同行使，具體表現在歐盟的機構設立、權限分配、決策模式及其發展變化上。實際上，由於超國家力量和成員國的作用是歐洲整合一個問題的兩個面方，在競爭的同時又相互影響，已經有意無意地相互借鑒對方的某些內容以彌補自己的缺陷。所以，兩者是相互制衡與共生，沒有政府間主義的機構的推動，歐盟超國家的整體利益不可能形成。理事會與高峰會議一方面推動歐洲的整合，但另一方面卻不斷維護本身主權國家的立場，歐洲的整合就在這種一體兩面的互動下逐步前進；所以從《巴黎條約》到《羅馬條約》，再到《馬斯垂克條約》、《阿姆斯特丹條約》與《尼斯條約》，每個階段或多或少，或深或淺地向這個方向前進。<sup>62</sup>

在歐盟內的代表機構中，執委會、歐洲議會和歐洲法院等歐盟機構被視為超國家機構，歐盟理事會、高峰會議則被看作各國利益的代表。在決策上，執委會享有立法創制權即歐盟的任何決議只能來自執委會的建議；部長理事會擁有最終決定權，表決方式有一致通過和特定多數兩種。歐洲議會最初僅有諮詢權，目前在決策作用有所加強。隨著經濟整合的發展，歐洲共同體模式適用範圍逐漸擴大，成為歐盟的主要支柱。而「共同外交與安全政策」以及「司法與內政合作」仍是政府間合作機制，以一致通過為決策方式。所以，政府間主義與超國家主義互為消長和制約，體現了成員國與歐盟之間關係的發展演變。

綜合看來，兩大理論重要的因素是在歐洲整合的過程中發生作用，它們之間看似矛盾，實際上相輔相成。整合和合作的區別在於決策主權轉移與否。超國家主義重心放在要求國家將特定領域的決策主權轉移到超國家組織的層次上，所以超國家組織決策時就依照國家決策一樣是採取多數決；政府間主義則是將各國決策的主權保留在各國政府手上，並根據各國的意願建立國際組織，這個國際組織的決策是依據國家的利益所規畫的，所以政策的決定需要國家的一致決。<sup>63</sup>在歐洲整合的進程中，沒有脅迫與勉

<sup>62</sup>張亞中，《歐洲統合：政府間主義與超國家主義的》，（台北：揚智文化，2001年3月），頁263-65。

<sup>63</sup>Thomas Risse Keppen, "Exploring the Nature of the Beasts: International Relation Theory and

強，完全出自各國基於本身利益所作的自願考量。歐洲整合的生命力即是在此，他以各國利益作出發點，並以整體的力量來追取各國所不可能達成的利益。<sup>64</sup>在東擴後，應該是哪種面向，由哪一個主義來主導，雖然各國也將視歐盟的共同規範優先於國內法之上，歐盟利益高於國家利益，也就是成員國的國家利益將體現於歐盟整體利益的追求，歐盟超國家主義的性質益發明顯。但在 2006 年 11 月前應該還不會有明確的答案，期待歐盟各成員國國內通過歐洲憲法草案，付諸正式實行後，兩種主義間的關係就能明確的區分。

### (三) 歐洲公民社會的政治化

公民社會，是近年來越來越時興的一個理論概念。它不僅出現在政治、經濟、外交等領域的爭論中，甚至與改善教育、醫療、保護環境等問題相關聯。此一主張認為社會應獨立於國家而存在的思想概念，從古希臘、羅馬時期起，一直發展演變至今。而所謂的公民社會除了經濟的需要（例如財產與獲得的權利）以及政治的需要（例如選舉與福利權利）外，人民的需要系統也應該表現在下面三方面，及文化的凝聚（例如思想、言論、以及溝通上的權利等）、社會整合（例如結社與集體運動的自由等）和社會化（例如隱私權的保護、社會基本知識的權利等），<sup>65</sup>也就是從政治領域擴展到社會和文化領域。

歐盟已經有跨國內政的特質，而且歐盟還建立了「聯盟公民」的概念，歐盟整合度已經遠超過一般國際組織，可是跨國政治的性質卻建立在民主的犧牲上。跨國政治機制涉及的不只是「主權分享」，還牽涉到認同的問題，成員國認同歐洲，也是歐盟能夠建立起來的原因之一，可是國家意識往往大於歐洲意識，所以歐盟要朝聯邦國家的方向邁進，仍就有不小的困難。所以，唯有深化歐盟跨國內政的整合度，加強跨國公民組織的支持與

---

Comparative Policy Analysis Meet the European Union," *Journal of Common Market Studies*, 34 (1) 1996, 59.

<sup>64</sup>張亞中，《歐洲統合：政府間主義與超國家主義的》，（台北：揚智文化，2001年3月），頁263。

<sup>65</sup>J. L. Cohen and A. Adato, *Civil Society and Political Theory*(Cambridge: MIT,1992), 346.

協調，歐盟在全球化的挑戰下，才能更進一步增加本身重要性。<sup>66</sup>

未來歐盟的民主赤字之削減，尤其有賴於公民社會之活絡，因為壓力政治與追求社會各勢力間的利益平衡，是民主社會的重要特徵，而公民社會之活躍也會有效地控制技術官僚勢力。<sup>67</sup>公民社會強調不危及政治的基本秩序，使固有文化價值得到新詮釋的空間，更重要的是結合當下的生活型式。<sup>68</sup>在歐洲整合的歷程不能只停留在經濟的層面上，將進一步的與政治、文化生活結合成為一個多元性的機制。未來歐盟在政府間主義與超國家主義之間取得平衡點後，不妨可以增加政治化公民社會（跨國或地方性的組織）的政治架構，獲得更多的正當性，扮演更重要的角色，兩者之間建立成為親密夥伴關係，促使歐盟的經濟與社會發展更進步，使整合深化並矯正歐盟的民主缺陷，建立歐洲認同感與新的歐洲觀念，在因應全球化的挑戰上，方能遊刃有餘。

### 第三節 東擴面臨的挑戰

歐盟東擴代表著第二次世界大戰後歐洲分裂的結束，其意義和影響是深遠的。此次擴大增加了 10 個成員國，是歷次擴大中最複雜的一次，異質性也超過以往，使歐盟內部原有的力量均勢與利益平衡重新分配，新舊成員和大小國家間的利益間的協調難度增加。特別是在涉及主權的問題上，擴大後的歐盟，達成一致性更不容易，這使得歐盟必須重視內部的整合，融合新舊成員國，並致力於建設共同外交與歐洲獨立防務。另外在經濟方面因加入新成員國經濟發展與舊成員國有些差距，勢必影響到歐盟的共同政策及增加財政負擔，使舊成員國需額外分攤援助經費。所以本節旨是從歐盟決策機制與政策的變革、東擴所帶來的負面影響及歐盟現階段的重點工作等三方面，分析歐盟東擴面臨的挑戰。

#### 一、歐盟決策機制與政策的變革

---

<sup>66</sup>孫治本，〈跨國公民社會與歐洲聯盟的整合問題〉，收錄《現代性後現代性全球化》，黃瑞祺主編（台北：左岸文化，2003 年 1 月），頁 119-54。

<sup>67</sup>王皓昱，《歐洲合眾國：歐洲政治統合理想之實踐》，（台北：揚智文化，1997 年 11 月），頁 222。

<sup>68</sup>林信華，〈歐盟公民社會的發展與危機〉，收錄《歐盟的深化與廣化》，施正鋒主編（台北：前衛，2004 年 7 月），頁 193-220。

歐盟在擴大中，組織架構上所面臨的內部問題，首要就是決策機制與政策方面的調整。也就是因為擴大後成員國數量增加，制度未適時調整，進而影響決策機制的運作與政策制訂的效率，所以就必須對現行的決策過程實施變革與修正。茲就歐盟決策機制的民主缺陷及歐盟因應東擴所做的機構的改革等二方面，分析歐盟決策機制與政策的變革。

### (一) 歐盟決策機制的民主赤字

歐盟在每次的擴大都顯示了這個整合的共同體，有著強大的吸引力，但是隨伴而來的問題是成員國的數量增加了，相對的也增加了達成決議的困難。雖然歐盟的決策模式是採取加權多數 (weighted majority voting)，但是為了各國的相互和諧，在多數情況下仍是採取一致決 (unanimous voting)。<sup>69</sup>所以在 2001 年 2 月 26 日歐盟成員國簽署了《尼斯條約》，目的是加強歐盟內部的合作機制，規範在歐盟第二及第三支柱的架構下，以條件多數決(QMV)取代了以往的否決權(veto vote)機制；然而真正的決策權仍歸於第一支柱歐盟執委會的手中。而尼斯條約所做的修正，也就是增加歐盟運作的彈性機制(flexibility)，以及不同類型的整合模式，事實上歐盟內部是呈現多速整合 (multi-speed integration)、差異性整合以及自由參與整合等各種現象的。<sup>70</sup>

歐盟看似是全球最成功國際間合作的案例，可是歐盟的決策機制仍有不民主的缺陷。雖然已經突破傳統國際組織許多的限制，可是整合度還是遠不及聯邦國家，而且，現在歐盟所達到的政治整合度，某些程度上是建立在民主原則的犧牲上。因為歐盟沒有行政權與立法權相互制衡的機關，也沒有行政權與立法權透過全民意見融合的內閣制。歐洲議會的權力無法與一般國內立法行政機關的權力相比，加上決策機關跟執行機關又隸屬不同層級，所以說歐盟仍然有其弊端在，而民主的缺陷又衍生成以下三點：<sup>71</sup>

---

<sup>69</sup>Anthony L. Teasdale, "The Politics of Majority Voting in Europe," *The Political Quarterly* (Feb 1996): 101-15.

<sup>70</sup>陳志敏、古斯塔夫·蓋拉茨(Gustaaf Geeraerts)，《歐洲聯盟對外政策一體化—不可能的使命》(北京，時事，2003 年 12 月)，頁 294-96。

<sup>71</sup>孫治本，〈跨國公民社會與歐洲聯盟的整合問題〉，收錄《現代性後現代性全球化》，黃瑞祺主

1. 歐盟成員國公民雖然是歐盟公民，但是它跟歐盟間沒有直接的權利義務關係，又跟民主政治的國家不一樣。
2. 成員國理事會所擁有的票數並非依人口比例所分配，所以在某些情況下理事會所做出的多數決，並不一定代表多數歐盟公民的意見。
3. 歐洲議會在歐盟的決策參與上權力有限，沒辦法制衡歐盟主要決策機構及執行機構。

歐盟最嚴重、最明顯的民主缺陷是在於歐盟部長理事會的決策，無須經過成員國國會同意，而歐洲議會對理事會和執委會的制衡權限卻十分有限；使歐盟的決策掌握於成員國部長級官員，及歐盟執委會技術官僚手中。<sup>72</sup>正因為歐盟有其民主缺陷，而要解決其民主缺陷，深化歐盟的整合，最好的辦法就是讓歐盟徹底轉型為民主的聯邦國家。但是這樣的構想也存在一些不安定的因素，像是歐盟成員國是否願意放棄自己民族國家的文化及立場，捨棄長久以來的國家架構，讓自己傳統民族國家融入到歐洲聯邦國家中，這也是值得考量的一個面向。

## (二) 歐盟因應東擴所做的機構的改革

在歐洲整合發展進程中，主張加強歐洲超國家性質的聯邦主義和堅守主權國家間合作的政府間主義是兩種最有影響又長期爭執不下的指導思想。兩種力量之間的相互制衡與特定情勢結構演變的結果，促使歐盟發展成爲一種「混合型」機制，如公民直接選舉產生的歐洲議會，也有作爲國家代表的歐盟高峰會和部長理事會，執行權和創議權則被賦予歐盟執委會；在主要政策領域上表現爲三大政策支柱之間不對稱、不平衡，經濟貨幣聯盟處於共同政策管轄之下，而社會司法合作、共同外交和安全政策則被置於政府間合作基礎上；在決策機制上，表現爲一致通過和條件多數兩

---

編（台北：左岸文化，2003年1月），頁119-54。

<sup>72</sup>孫治本，〈跨國公民社會與歐洲聯盟的整合問題〉，收錄《現代性後現代性全球化》，黃瑞祺主編（台北：左岸文化，2003年1月），頁119-54。

大表決原則並存。<sup>73</sup>在 2001 年《尼斯條約》中，歐盟機構因應東擴所做的改革。在歐盟機構中各成員國成員的組成，將以容納 27 個成員國為建構的基礎，機構改革如后：

### 1. 執委會

歐盟最高權力機構，首要工作為草擬新規章或新政策。《尼斯條約》第四條規定了執委會的組成人數由部長理事會以一致決的方式決定或變更。執委會主席仍由各成員國同意後提名，經歐洲議會同意確認出任；執委會的委員則由各成員國與執委會主席協商後推派，應須具有專業能力，並能維持其獨立性。而直到成員國變成 27 國前，隨著新成員國的加入，每個成員國應該有一名執委會委員。且歐盟執委會主席將由目前的輪值主席制度改為常設一名總統，任期從現行的六個月延長為兩年六個月；增設歐盟外長負責外交政策的制定和事務；為了讓決策更有效執行，歐盟執委會也將在 5 年內組織精簡，執行委員到 2009 年由現行各成員國推薦一人，縮減為 15 名代表。<sup>74</sup>

### 2. 歐洲議會

隨著歐盟有關係約的修訂，歐洲議會的職權已逐步擴大，現主要為歐盟的監督和諮詢機構，有部分參與立法權，其權力和參與決策的領域正在逐步擴大到 38 個領域；在部分預算決定權方面：歐盟預算中所謂「非強制性」支出部分（2001 年後已超過歐盟預算的 55%）包括結構基金、科研、環境、能源、產業政策及對第三國的發展援助等如何運用，其最終決定權在歐洲議會。而監督權：《歐洲聯盟條約》規定，新的委員會主席及其成員在任職前接受歐洲議會的質詢，另歐洲議會可通過行使「共同決定權」影響理事會和委員會的決策。主席國需向歐洲議會定期彙報工作計畫和工作總結。歐洲議會可向執委會和部長理事會以口頭或書面

---

<sup>73</sup>林甦，〈邁向歐洲新聯邦〉，《當代世界》，2004 年 10 期（2004 年 10 月），頁 65-69。

<sup>74</sup>周永旭，〈歐盟峰會達成共識 首部歐盟憲法通過〉，《東森新聞網》，（2004 年 6 月 19 日）。  
<http://www.ettoday.com/2004/06/19/11183-1646692.htm>

形式質詢，並可成立調查委員會；歐洲議會可以三分之二多數(法定有效人數需過半數)彈劾執委會，迫其集體辭職，施加其他各種政治影響。<sup>75</sup>

歐洲議會議員產生是依照各國人口比例來增列，於 2004 — 2009 年的會期，歐洲議會議員總數以 736 位為基準，歐洲議會 2004 — 2009 年議席分配如表 5—2：

表 5—2：歐洲議會 2004-2009 議席分配

成員國	德 國	英 國	法 國	義 大 利	西 班 牙	波 蘭	羅 馬 尼 亞	荷 蘭	希 臘	捷 克	比 利 時	匈 牙 利	葡 萄 牙	瑞 典	
議 席 數	25 國	99	78	78	78	54	54	0	27	24	24	24	24	19	
	27 國	99	78	78	78	54	54	36	27	24	24	24	24	19	
	2009 後	99	72	72	72	50	50	33	25	22	22	22	22	18	
成員國	保 加 利 亞	奧 地 利	斯 洛 伐 克	丹 麥	芬 蘭	愛 爾 蘭	立 陶 宛	拉 脫 維 亞	斯 洛 文 尼 亞	愛 沙 尼 亞	塞 浦 路 斯	盧 森 堡	馬 爾 他	總 數	
議 席 數	25 國	0	18	14	14	14	13	13	9	7	6	6	6	5	732
	27 國	18	18	14	14	14	13	13	9	7	6	6	6	5	786
	2009 後	17	17	13	13	13	12	12	8	7	6	6	6	5	736

資料來源：Erklärung zur Erweiterung der Europäischen Union, von der Konferenz angenommene Erklärungen, in: Vertrag von Nizza, (2001/C), 81

### 3.部長理事會

在歐體條約重新分配理事會的條件多數決加權投票，新的加權投票制度預計在 2005 年 1 月 1 日生效，部長理事會以條件多數方式通過決議時，由執委會依條約所提出的建議而要通過的議案最低票數應超過 169 票，其中同時通過決議所需成員國總數則為 1/2；其他議案的通過則同時需要 2/3 成員國的支持。而在成員國數為 27 國時，通過議案的最低票數則是 258 票。<sup>76</sup>另一原則則是：以條件多數議決時，則加權投票總數所代

<sup>75</sup>劉書彬，〈現階段歐盟東擴進程的發展與評估〉，歐洲聯盟研究論壇學術研討會，政治大學國際關係研究中心主辦，2002 年 3 月 29 日。

<sup>76</sup>劉書彬，〈現階段歐盟東擴進程的發展與評估〉，歐洲聯盟研究論壇學術研討會，政治大學國

表的國家人口數應超歐盟人口總數的 62%。在 27 個成員國的狀況下，通過的議案固然是為多數成員國與其人民所支持，然而也會出現少數杯葛議案的情形，《尼斯條約》特別對此作了規範，將最低杯葛議案的票數規定在 91 票。<sup>77</sup>這種制度設計主要目的在於維持可調節的少數，三個大國必須至少要爭取一個小國的支持，才能通過條件多數決，同時經由二分之一、三分之二成員國家支持的要求，使小國也能透過集體的力量杯葛對他們不利的法案。<sup>78</sup>所以在設計議決條件時，就有如此的規劃，而實際實施的狀況，端賴各成員國利益整合的情況而定了。各成員國在部長理事會投票的加權比重，如表 5—3：

表 5—3 各成員國在部長理事會投票的加權比重

成員國	德國	英國	法國	義大利	西班牙	波蘭	羅馬尼亞	荷蘭	希臘	捷克	比利時	匈牙利	葡萄牙	瑞典
實計票數	29	29	29	29	27	27	14	13	12	12	12	12	12	10
成員國	保加利亞	奧地利	斯洛伐克	丹麥	芬蘭	愛爾蘭	立陶宛	拉脫維亞	斯洛文尼亞	愛沙尼亞	塞浦路斯	盧森堡	馬爾他	總數
實計票數	10	10	7	7	7	7	7	4	4	4	4	4	3	345

資料來源：Erklärung zur Erweiterung der Europäischen Union, von der Konferenz angenommene Erklärungen, in: Vertrag von Nizza, (2001/C), 82.

#### 4. 經社委員會與區域委員會

為了實現共同市場的目標，以及讓利益團體能夠進入共同體的決策過程，所以委員會由不同種類之經濟和社會方面的代表組成，區分為雇

際關係研究中心主辦，2002 年 3 月 29 日。

<sup>77</sup> Erklärung zur Schwelle fuer die qualifizierte Mehrheit und zur Zahl der Stimmen fuer die Sperrminoritaet in einer Erweiterten Union, von der Konferenz angenommene Erklärungen, in: Vertrag von Nizza, (2001/C), 85.

<sup>78</sup> 王泰詮，〈歐盟擴大與深化之法律課題〉，收錄《歐盟的深化與廣化》，施正鋒主編（台北：前衛，2004 年 7 月），頁 43-72。

主（第一組）、勞工（第二組）、及不同領域代表，農業、商業、手工業、中小企業、自由職業、合作部門、消費者（第三組）；其角色定位純粹是諮詢單位，在社會民間企業與歐盟之間有關經濟暨社會提出協商時，這個委員會具有優先協商的地位，其常態性的關係不容忽視。<sup>79</sup>由於兩個委員會所涉及的業務與東擴的發展關係密切，因此其組成的調整也備受關切，各國在兩委員會的委員數是相同的。成員國在經社委員會與區域委員會的組成，如表 5—4：

表 5—4：成員國在經社委員會與區域委員會的組成

成員國	德國	英國	法國	義大利	西班牙	波蘭	羅馬尼亞	荷蘭	希臘	捷克	比利時	匈牙利	葡萄牙	瑞典
委員數	24	24	24	24	21	21	15	12	12	12	12	12	12	12
成員國	保加利亞	奧地利	斯洛伐克	丹麥	芬蘭	愛爾蘭	立陶宛	拉脫維亞	斯洛文尼亞	愛沙尼亞	塞浦路斯	盧森堡	馬爾他	總數
委員數	12	12	9	9	9	9	9	7	7	7	6	6	5	344

資料來源：Erklärung zur Erweiterung der Europäischen Union, von der Konferenz angenommene Erklärungen, in: Vertrag von Nizza, (2001/C), 83-84.

## 二、東擴所帶來的負面影響

擴大後的歐盟市場將有很大的發展潛力，這對歐盟舊成員國也會帶來好處。但是，新成員國都急切指望從歐盟得到農業補貼或扶貧結構基金，這對歐盟來說將增加不小的財政負擔，而一些舊成員國特別是德國目前經濟景氣不佳，政府負債累累，難以為歐盟預算增加貢獻。再則，新成員國入盟後，其勞動力將必然地向經濟發達的舊成員國流動，而舊成員國的企業也會更多地把生產基地向成本較低的新成員國轉移，這將加重舊成員國的就業問題。勢必增加新舊歐洲的困惑，並影響兩者間的融合。茲就東擴所帶來的負面影

<sup>79</sup>包契爾、艾奇肯洛泥（F. Boucher and J. Echenazi），《認識歐洲聯盟》（Guide de l'Europe des），吳錫德譯（台北，中央圖書，2002年4月），頁26。

響分析如后：

### (一) 對歐盟共同政策的影響

在經濟方面，新的成員國加入歐盟後，將影響到原成員國的勞力市場。歐盟內部應該是一個人員、資本、貨物、服務暢通而無國界的經濟體，但由於新成員國遠較西歐低廉的勞工，使得歐盟原成員國可能充斥大量的中、東歐移民；中、東歐家大約有 5000 萬勞動力，相當於歐盟原 15 國勞動力總和的 1/4。原成員國擔心，中、東歐國家僅僅是「廉價勞動力的蓄水池」。<sup>80</sup>對於西歐而言，勞工市場受到破壞，將面臨嚴重的社會問題，如失業、犯罪、族群衝突、生活水準降低等；從中歐、東歐國家人民的的角度觀之，舊成員國限制新成員國的人民遷移，違反了歐盟公平的原則，使得他們有被視為二等公民的感覺。勞力市場的問題不但會衝擊到歐盟的經濟層面，也將影響到新舊成員國之間人民的社會心理問題。

東擴會造成地區經濟發展的不平衡，由於歐盟的區域政策不僅承擔著平衡歐盟內部地區經濟發展的功能，也肩負著在整合進程中輔助新成員國的經濟發展。此次的新成員國中、東歐國家，雖經過 15 年的改革，經濟發展仍與歐盟原成員國有些差距，歐盟仍須繼續援助中、東歐國家，以縮短成員國間經濟發展的差距；受益國的增加，相對的各國資助就減少，但卻增加舊成員國的財政攤款，影響了一些地區的平衡發展。就舊成員國來說，部分不發達地區的某些行業，如畜牧業、農業、紡織業及勞力密集工業，會受到中、東歐國家相同產業的競爭壓力；對新成員國而言，由於各國的基礎不同，經過經濟轉型，在經濟發展的程度，更擴大了原本地區不平衡的現象。<sup>81</sup>然中、東歐各國從轉型開始，獲得歐盟的援助也不相同，如波蘭、捷克及匈牙利三國因流入的外國投資較多，得到歐盟的農業補貼與其他基金也相對的多，使中、東歐國家原較落後地區的經濟發展更行困難，更拉大了貧富之間的差距。

共同農業政策是 1990 年代整合程度最佳的政策，但擴大至 25 國後，

<sup>80</sup>朱曉中，《中東歐與歐洲一體化》，（北京：社會科學文獻，2002 年 1 月），頁 180。

<sup>81</sup>方雷，〈歐盟東擴的正負效應分析〉，《歐洲研究》，2003 年 4 期（2003 年 4 月），頁 86-97。

如果繼續執行目前的農業補貼政策，每年將增加 80 億歐元，而接納 10 國，歐盟的國民總產值只增加 3.5%，而對歐盟財政在共同農業政策的開支將增加 30%，是其他成員國難以承受的，因此在東擴的同時就必須進行農業政策的改革。<sup>82</sup>所以，1999 年 2 月 22 日歐盟 15 國農業部長會議討論了歐盟共同農業政策進一步改革的問題，內容包括：從 2000 年起減少對農產品的價格補貼，減幅在 15% 到 30% 之間，並在 2002 年取消價格補貼。與此同時，歐盟將以「直接補貼」的方式給農民一定程度的補償，費用由歐盟與成員國共同承擔。歐盟各國已經基本完成了由追求農產品總量增長到完善經濟結構的農業和農村現代化的過程，進入了後工業化乃至資訊化、知識經濟時代，依然是重視農業和農村發展。<sup>83</sup>事實上，在經濟發展的任何階段，都存在城鄉差距的協調問題，它可能成為滯後經濟發展的主因；而輕農業重工業，犧牲農村發展城市，都將付出慘痛的歷史代價，這已是各國日益明確的共識。所以，觀察歐洲的經濟發展水準之所以較高，除了歷史文化因素、工業和高科技產業的發展外，最重要的是其長期堅持城鄉協調發展理念的正確指導。

## （二）擴大歐盟的財政負擔

從南歐三國入盟的經驗來看，中、東歐國家勢必對歐盟的財政增加負擔，使原成員國需額外分攤援助經費。例如希臘 1981 年加入歐體，到 2001 年才加入經濟貨幣聯盟(EMU)，共耗費 20 年期間。西班牙與葡萄牙在 1970 年與歐體簽訂優惠貿易協定，1986 年加入歐體，1999 年加入經濟貨幣聯盟，耗費近 30 年期間才勉強拉近與歐盟發展的水準。此次擴大的新成員國總人口超過 7500 萬人，平均國民所得只達到歐盟 15 國平均值的 30%，要拉近中、東歐國家經濟水準，可能需花費更長遠的時間方能達到加入經濟貨幣聯盟的審核標準，且歐盟仍需持續投入大筆的經濟援助去改善中、東歐國

---

<sup>82</sup>王洛林、余永定，《2002-2003 世界經濟形勢分析與預測》，（北京：社會科學文獻，2003 年 2 月），頁 215-16。

<sup>83</sup>謝揚、周潔，〈歐盟的農業和稅收政策〉，《我愛我家》，（2004 年 3 月）。  
<http://www.obv.cn/jycc/lunwen/list/4751.htm>

家的基礎建設及經濟結構，對歐盟的財政支出是一筆龐大的負擔。<sup>84</sup>

財政負擔加重將是擴大帶來的最大挑戰，新成員國均為低收入國家，除塞浦路斯外，它們在現行歐盟財政政策下都將是共同財政的淨受益國。雖然縮減與舊成員國間的經濟差距主要是新成員國的任務，但歐盟仍需為新入盟國家的發展提供大量的援助經費，所以，在資金重新分配下，對一些受到高財政赤字、高失業率困擾的舊成員國來說無疑雪上加霜。從 2004 年至 2006 年，歐盟將撥出約 230 億歐元作為支持新成員國經濟發展的「團結基金」。<sup>85</sup>「結構基金」是歐盟第二大財政支出，約占預算的 33%，主要用於對落後地區的補貼。中、東歐國家的人均年收入只有歐盟成員國的 30%，補貼的數額相當龐大，這可能會引起歐盟既得利益者如葡萄牙、西班牙、希臘、愛爾蘭等國的不滿和抵制。<sup>86</sup>

歐盟東擴進程中歐盟執委會提出三項的援助措施，以改善農業結構、環境與交通設施，及進行經濟改革，引領中、東歐國家加入。總計於 2000 至 2006 年間，每年對該三項援助計畫預算為 30 億歐元。歐盟預算的 80% 以上來自成員國上繳的 1.4% 的增值稅和 1.27% 的國內生產總值，然後歐盟以政策性和結構性行動將大部分資金返回成員國，政策性行動主要是共同農業政策的補貼，結構性行動主要是縮小地區差異的結構基金。歐盟預算資金目前有 50% 用於共同農業基金。歐盟各國農民從共同農業基金得到的補貼多達 500 億美元。如果歐盟將未經改革的農業補貼政策複製給中、東歐國家，歐盟的預算將增加 50%~60%，這無疑是讓歐盟大出血，毀掉歐盟的財政預算。<sup>87</sup>而此次對加入歐盟的中、東歐國家的農業補貼一項，歐盟就要增加 30% 的支出。顯而易見，歐盟的財政政策若不改革，則東擴後歐盟將不堪財政重負。此外，農業預算的逐漸增加將迫使德國、荷蘭、英國

---

<sup>84</sup>卓忠宏，〈歐盟東擴對南歐的影響〉，《淡江大學歐盟文獻中心通訊》，2 期（2004 年 6 月），頁 11。 <http://www.lib.tku.edu.tw/eudoc/newsletterall.shtml>

<sup>85</sup>馬知涵，〈歐盟擴大給歐盟老成員國帶來機遇與挑戰〉，《新華網》，（2004 年 4 月 29 日）。 [http://news.xinhuanet.com/world/2004-04/29/content\\_1447655.htm](http://news.xinhuanet.com/world/2004-04/29/content_1447655.htm)

<sup>86</sup>崔宏偉、姚勤華，《中東歐國家加入歐盟進程：戰略選擇與政策調整》，〈東歐中亞研究〉，2002 年 2 期（2002 年 2 月），頁 8-15。

<sup>87</sup>崔宏偉、姚勤華，《中東歐國家加入歐盟進程：戰略選擇與政策調整》，〈東歐中亞研究〉，2002 年 2 期（2002 年 2 月），頁 8-15。

及瑞典等財政淨貢獻國增加其財政攤款，而農業補貼主要受惠者法國、義大利、西班牙、葡萄牙、希臘、愛爾蘭等也將接受比原來更小的補貼。歐盟可能出現新舊成員國爭奪歐盟現有資源的現象，在一定程度上將影響舊成員國的富裕程度下降。<sup>88</sup>

由於中、東歐國家農業結構老化、生產效率低落，欠缺建立市場化的農業生產組織，農民生活貧困，與舊成員國差距很大。所以，這些國家的農業改革目標就是要與歐盟的共同農業政策趨近，提高農業生產組織的效率和規模，改進農產品價格體系，就地消化剩餘的農業勞動力，並且實施農業多元化的經營。<sup>89</sup>這樣才能降低歐盟對於中、東歐國家的農業直接補貼，以減輕財政上的沈重負擔。<sup>90</sup>

2004年9月13日歐盟外長會議在布魯塞爾召開，首次討論了歐盟執委會於2004年7月提交的歐盟擴大後的首次的中期財政預算草案，各方在草案具體內容上仍存在嚴重分歧。為避免陷入僵局，歐盟成員國同意，先集中討論如何支配預算等實質問題。根據歐盟執委會提出的2007—2013年預算草案，歐盟每年預算總額占歐盟成員國國民總收入的比例將由目前的1%提高到1.14%，以適應歐盟成員國已由原先的15個增至現在的25個的新形勢。不過，法國、德國、荷蘭、奧地利、瑞典和英國等6個歐盟財政淨出資國對以上建議表示反對。它們要求將歐盟的預算總額嚴格控制在歐盟25國國民總收入的1%之內，以減輕它們的財政負擔。<sup>91</sup>

### （三）新舊歐洲的困惑

---

<sup>88</sup>馬知涵，〈歐盟擴大給歐盟老成員國帶來機遇與挑戰〉，《新華網》，（2004年4月29日）。  
[http://news.xinhuanet.com/world/2004-04/29/content\\_1447655.htm](http://news.xinhuanet.com/world/2004-04/29/content_1447655.htm)

<sup>89</sup>Alexander. H. Sarris, Tomas Doucha and Erik Mathijs, "Agricultural restructuring in central and eastern European: implications for competitiveness and rural development," *European Review of Agricultural Economic*, Vol. 26, No. 3(Sep 1999): 305-07.

<sup>90</sup>匡正吉，〈歐盟東擴進程極其面臨之挑戰〉，〈問題與研究〉，42卷5期（2003年9月），頁25-54。

<sup>91</sup>劉浩，〈歐盟外長會議討論歐盟擴大後首個中期預算草案〉，《新華網》，（2004年9月14日）。  
<http://www.china.org.cn/chinese/zhuanti/eurogroup/660143.htm>

從國際政治層面上來看，歐盟東擴首先應該說是新歐洲國際關係理念的勝利。2003年美國國防部長倫斯斐將反對美伊戰爭的法國和德國等歐洲國家稱為「舊歐洲」。實際上，這些國家正是代表的歐洲整合的新思想、新觀念、新主張。包括通過經濟、政治、融合來避免戰爭、實現和平和維護穩定；通過談判、磋商和對話解決分歧和矛盾，避免對抗與衝突；通過多邊機構，實現多贏和共利。當然最根本的是，通過自願讓渡部分國家主權或分享部分國家主權，在更大程度上和更大意義上獲得靠一國實力無法達到的影響和利益。中、東歐國家加入歐盟，代表著歐盟上述理念的巨大效力，因此是歐洲新理念的勝利。<sup>92</sup>

歐盟完成東擴後，將會更加有信心關係全球事務，且在更大範圍內推展其整合的治理理念。而首務之急是與新周邊地區建立友好的關係，將成為歐盟對外政策的重點；這些地區包括獨立國協國家、中亞、中東以及北非等區域。隨著歐盟經濟實力的提昇與安全利益的考量，歐盟無疑希望在上述地區增大其發言權和影響力；這使得歐美關係將更加複雜，摩擦更多，事實上，美國希望中、東歐國家幫助推行其外交政策的願望可能會與現實有較大差距。今後歐盟新成員還會採取親美政策，但是既親美又親歐的平衡政策，而不是只選擇美國。在這些國家「入約」和「入盟」後，外部安全的擔憂減弱，今後其親美色彩可能會日益淡化。同時它們與所謂「舊歐洲」的共同利益越來越多，共同立場也越來越多。

### 三、歐盟現階段的重點工作

歐洲憲法制訂的目的在促使歐盟能夠更民主化、透明化且更有效率；同時具備讓成員國間團結與凝聚共識、體制系統合法正當、結構權力劃分明確與保障基本人權等功能。<sup>93</sup>歐盟的制憲努力是因擴大而起，但其作用不僅限於使擴大後的歐盟得以有效運行。儘管憲法條約草案的基本內容是對現行制

---

<sup>92</sup>馮仲平，〈10國入盟後的大歐盟將有哪些變化〉，《中國網》，（2004年5月1日）。  
<http://www.china.org.cn/chinese/2004/Apr/556250.htm>

<sup>93</sup>劉書彬，〈歐盟制憲與歐盟決策機制〉，歐盟制憲對其內外發展之影響學術研討會，歐洲聯盟研究論壇，2003年11月20日。

度的法律認定，但其中包含的一些原則與舉措，確實具有重要的憲法的含義，我們或許可以預見它作為一個政治實體的作用不斷而且迅速增強；另在歐洲防務上的自主性也是未來面臨的一項挑戰。

### （一）歐盟制憲

在 2001 年 12 月歐盟布魯塞爾高峰會議中各國首長依據「拉肯宣言」籌組歐盟憲法起草委員會，起草委員會 105 位成員正式於 2002 年 2 月 28 日開始工作，爭論的焦點在於：如何對待國家主權，如何協調成員國間的權益，如何保證成員國與整合後機構間的權力均衡。歐盟憲法條約草案是匯聚以往條約和法律、法規的基礎上，最終形成一部系統、完整和全面的憲法，為一個「政治的歐洲」提供現實的法律架構，將賦予歐盟機構更多權力，使歐盟的國際地位進一步提昇。

歐盟制憲的目的是改革歐盟的體制和運行機制，確保擴大後的歐盟能夠有效地運行。同時有助於增強歐洲民眾的歐洲觀念，為成員國在互利合作和共同發展方面提供制度保障，可以進一步加深歐洲民眾對「歐洲特性」的認同感，增強歐盟內部的凝聚力。憲法草案是歐盟 25 國及 3 個候選國的代表，於 2003 年 6 月針對憲法草案的細節進行充分的討論，最終達成妥協的結果。歐盟憲法條約草案分為歐盟憲法、歐盟公民基本權利憲章、歐盟的政策和歐盟條約基本規定四部分。該草案對歐盟條約作出了幾項重大的修改，其中包括以常設歐洲高峰會主席制度取代現行的半年輪值主席國制度、歐盟執行機構歐盟執委會的組成將由現在的 20 員委員減少到 15 員委員並確保成員國的平等、設立專職的歐盟外交部長、在絕大多數領域的決策過程中採取有效多數表決制、任何決定的通過要求至少有半數成員國投贊成票並能夠代表 60% 以上的歐盟公民、有關「團結條款」規定成員國在遭到恐怖襲擊的情況下相互援助、歐盟將具有能夠簽署國際條約的「法人」地位、成員國有權自願脫離歐盟等。<sup>94</sup>

---

<sup>94</sup>馮仲平，《歐盟制憲遠未達到「歐洲合眾國」》，〈國際政治〉，2003 年 12 期（2003 年 12 月），頁 102-104。

制訂歐盟憲法是歐洲整合進程的重要組成部分，也是很多支援歐洲整合進程的歐洲人心中多年的夢想，制訂歐盟憲法的重要目的是使擴大之後的歐盟能夠有效地運作。然而，由於涉及各國的國家利益，歐盟憲法條約從文本的起草到最後獲得通過，整個過程都充滿著討價還價和利益之爭。按照程序，歐盟成員國的領導人於 2004 年 10 月 29 日簽署歐盟憲法條約之後，還需要所有成員國的批准才能正式生效。而協定的簽署，只是歐盟成員國的領導人達成的協定，而不是一個歐洲全民的共識；民眾對憲法文本中原來爭議最大的一些問題，如未來歐盟決策機制、歐盟執委會的構成等等，仍然會存有分歧，可以在全民公決中投反對票來表達自己的意見。歐盟各成員國政府都在為批准歐盟憲法條約進行努力，一些國家加大了向民眾宣傳和解釋歐盟憲法的力量。<sup>95</sup>而各成員國對於歐盟憲法的全民複決也將在 2005 年或 2006 年陸續舉行，歐盟憲法最後被徹底否定的可能性不大，但從現在簽署歐盟憲法條約到將來歐盟憲法正式生效之間，的確存在著一些不確定因素，歐洲制憲進程尚有一段艱難的路要走。

## （二）歐盟本身的挑戰

這次擴大的最大影響應是對歐盟本身的挑戰，在某種程度上可以說使歐洲整合進程處於一個新的轉折點。主要反映在下列幾方面：

1. 歐盟新舊成員國間將有面臨一個艱難的磨合時期，這次擴大所接納的新成員國與歐盟原成員國存在著較大的經濟發展與文化上的差距。差距意味著不同的利益、不同的政策目標，因此會產生相互包容和適應的問題。擴大所謂新舊成員國間的融合、以及舊成員國間的關係調整，其難度超出原先的預期，經濟與經濟政策的調整是如此，社會與政治制度上的磨合以及相互信任的心理調整，可能更形困難。

---

<sup>95</sup>徐軍，〈歐盟制憲進程路途依然艱難〉，《國際線上》，（2004 年 10 月 29 日）。  
<http://gb.chinabroadcast.cn/3821/2004/10/29/401@343236.htm>

- 2.新成員國的加入涉及歐盟內預算分配的重大調整：在預算的收入與分配上，歐盟面臨的是兩難；如果不改變現有的分配方式則需大大增加預算收入，這在目前經濟普遍不景氣的情況下幾乎不可想像；如果改變現有分配方式，則勢必影響一些成員國的既得利益，引起新成員國的不滿。在歐盟預算上，擴大將使「東西」、「南北」矛盾交織而變得更加複雜，甚至可能激化衝突和形成危機。<sup>96</sup>
- 3.成員國間差距與利益的拉開，也使歐洲整合賴以存在和發展的基礎發生變化而影響其未來進程與發展模式。在擴大後的 25 國歐盟中，隨著利益差距的拉開，同步前進變得更加困難，多速度多組合可能由特例變成爲常情。這可能是意味著歐盟內形成「核心」與「外圍」的結構，並將此結構制度化和長期化。<sup>97</sup>
- 4.另一個新舊成員國必須面對的難題是歐元區擴大的問題，新成員國表達對於未來加入歐元的意願，但由於這些國家的財政改革與表現距離加入歐元的標準仍有相當差距，因此在短時間內加入的可能性不高。歐盟新成員國在財政政策的改革上，例如對於低效率國營企業補助的縮減，對於社會福利與基礎建設投資的增加，與稅制的公平性與有效性方面，都仍有極大的改進空間。對新成員國而言，加入歐元意味這些國家在財政金融政策的表現獲得肯定，也才代表真正進入歐盟的核心。
- 5.歐盟在 1999 年生效的《阿姆斯特丹條約》中明確規定了安全與防務政策，實現共同防務是歐盟的既定目標，建設一支獨立的軍事力量已經成爲歐盟整合的當務之急和重點工作。2004 年對於歐洲防務來說是不平凡的一年，歐洲在防務建設方面加大了整合的力度，並取得了實質性進展，軍備局只是其中之一，組建快速反應部隊、代替北約在波黑展開維和行動都是歐洲防務建設的重要事件，依目前的進度，再有三年的時間歐洲的防務將初具規模。而歐盟的獨立防務不僅是內部事務，而且涉及

---

<sup>96</sup>朱曉中，《中東歐與歐洲一體化》，（北京：社會科學文獻，2002 年 1 月），頁 192。

<sup>97</sup>方雷，〈歐盟東擴的正負效應分析〉，《歐洲研究》，2003 年 4 期（2003 年 4 月），頁 86-97。

到跨大西洋關係；從目前來看，歐盟建立獨立防務主要面臨以下幾方面的挑戰：第一，美國不允許歐盟建立真正的獨立防務；第二，歐美懸殊的軍事差距使得歐盟在短期內不可能完全擺脫對美國的依賴；第三，歐盟內部對獨立防務的意見不一。<sup>98</sup>未來歐洲防務能否整合在一起，關鍵在機制建立，這方面法國、德國與英國已於 2003 年 12 月 11 日，就以下三個關鍵問題達成了協議：一是建立一個合作機制，使得有能力的國家在歐洲防務方面走得更快一些，以帶動整個歐洲的整合步伐；二是確定相互防禦條款，在成員國遭到外來進攻和恐怖襲擊時相互提供支持與援助；三是在比利時南部城市蒙斯市郊北約軍事行動司令部設立獨立於北約的歐盟軍事總部，負責規劃和指揮歐盟獨立的軍事行動。<sup>99</sup>

## 小結

歐盟以地緣條件為結合基礎，並達成促進經濟發展、落實民主憲政、維護社會人權、進行內政及司法整合，及擴及到外交及安全政策合作的多重功能，不同於以特定的單一功能為成立宗旨的國際組織，更彰顯了其完整性。更值得一提是，不論是中、東歐國家、或是北約和歐盟，他們都有這樣的共同期待，戰後兩個不同體制的匯合，建構成和平、繁榮和進步的「歐洲家園」。然此次的東擴對歐盟本身內部的機制改革與運作效率、財政負擔及美俄關係的改善，將面臨艱難的挑戰。綜合本章之論述，可歸納以下幾個重點內容：

一、 歐盟東擴之效益主要可從政治、經濟與安全等三個面向來探討，就政治上而言，歐盟除希望實現「大歐洲」夢想外，希望提昇在中、東歐區域的影響力，並增加勢力，抗衡美國，達到歐洲事務由歐盟解決之目的；經濟層面來說，中、東歐國家加入歐盟，相當程度可以在經濟上獲取西歐的經驗，並且藉著外資和援助來改善本國的經濟體質；就安全上的層面來說，歐盟的東擴可以說和北約的東擴相輔相成，由於愛沙尼亞、拉脫維亞以及立陶宛等處於與俄相鄰的特殊戰略地理位置，若是加入歐盟後，將在瑞典東面

---

<sup>98</sup>高華，〈歐盟獨立防務的進展與問題〉，《中國社會科學院院報》，2004 年 4 期（2004 年 8 月），頁 45-49。

<sup>99</sup>吳樹賓，《星辰線上》，（2004 年 12 月 22 日）。<http://www.csonline.com.cn>

形成一道安全屏障，對歐洲安全具有極為重要之戰略意義。

- 二、 歐盟東擴在經濟上確實帶來了重大的問題，此次 10 個國家的加入是歐盟歷次擴大以來最為貧窮的國家。原與歐盟 15 國間的經濟實力差距是 1：10，擴大後貧困人口的比例大幅上升，內部的經濟差距將擴大至 1：30。新入盟的國家只有塞浦路斯的人均收入達到原 15 國的平均水準，其他國家要全部達到這個水準預計需要 30 年。<sup>100</sup>且新成員國都希望從歐盟得到農業補貼或扶貧結構基金，這對歐盟來說將增加不小的財政負擔，而一些舊成員國在目前經濟景氣不佳，政府負債累累狀況下，很難為歐盟預算增加貢獻。
- 三、 中、東歐國家雖然在社會政治制度和價值觀念上已與歐盟趨同，但基於歷史的原因和處境的不同，在對美、對俄態度上與舊成員國有較大的差異。特別是長期受前蘇聯壓制的中、東歐國家對俄疑懼很深，他們更多地指望美國和北約保護其安全，對歐盟與俄接近懷有戒心，並常常反映美國的立場。他們的親美情結帶進歐盟後難免會與舊成員國發生衝突，在美伊戰爭問題上支持美國，即是一個突出的例子。
- 四、 這次擴大還因引發歐盟的機構體制改革而改變歐盟內的權力結構與運行方式。經歷了數次深化與擴大過程後，1950 年代為實現有限程度整合目標而形成的機構體制，在功能與效率兩個方面顯然已經不適應歐洲整合現時和未來的發展。歐盟 25 國在 2004 年 10 月 29 日簽署了「歐洲憲法草案」，象徵了決策機構的合法化和提昇機構運行效率，將給歐盟帶來多種變化。
- 五、 成員國增多後，歐盟內部原有的力量均勢和利益平衡被打破，協調新舊成員和大小國家之間的利益難度增加。特別是在涉及主權的問題上，擴大後的歐盟，達成一致更不容易，這使得歐盟不得不忙於整合內部，而對外更難有口徑一致的說話，行動能力在一定時間內可能會受到削弱。

---

<sup>100</sup>梅兆榮，〈歐盟歷史性東擴及其影響〉，《國際問題研究》，2004 年 5 期（2004 年 5 月），頁 29-31。