

歐盟東擴與決策危機

陸軍
中校黃胤筌

提 要

- 一、本文探討2004年5月歐盟東擴為25個會員國，東擴對歐盟本身、歐洲乃至世界權力變化產生那些影響與變化？
- 二、歐洲透過歐洲聯盟發展出一種多樣性中的統一，在世界事務中發揮更大的作用，歐盟為何擴張？又是如何達成整合的？
- 三、蘇聯解體、「中國崛起」。美國、中共對歐盟發展亦敵亦友，三者漸有鼎足之勢，國際局勢變化詭譎加遽。
- 四、歐盟內部與外部二個面向危機與挑戰。歐盟憲章通過後未來發展值得注意觀察。兩岸或可從其發展借鏡可能模式。

關鍵字：歐洲聯盟、歐盟憲章、決策、危機、歐洲整合

壹、前 言

歐洲統合(European Unify)運動自1923年卡芮基伯爵(Richard de Condrehove-Kalergi, 1894-1972)所組泛歐聯合會(Pan-European Union)開始，歷經歐洲煤鋼共同體(European Coal and Steel Community, ECSC)、1957年歐洲經濟共同體(European Economic Community, EEC)、歐洲原子能共同體(European Atomic Energy Community, Erratum)時期，1985年簽署單一歐洲法(Single European Act, SEA)，1992年簽署歐洲聯盟條約(Treaty

on European Union。以下簡稱馬斯垂克條約)建立歐洲聯盟(European Union, EU。以下簡稱歐盟)。^{註一}不斷地深化(Deep)和廣化(Wide)，遭遇並克服許多波折與困境後，2004年5月1日，一個擁有25個國家、188區域、4億5,000萬人口及20種官方語言強權政治實體「歐洲聯盟」焉然成立。

東擴後人口排名世界第三，僅次中共與印度；經濟實力與軍事預算排名均世界第二，僅次美國；貿易經濟市場則為全球最大。有趣的是，10個新進會員國讓歐盟地域版圖擴大25%，人口增加

註一 歐盟官方網站，<http://www.europa.eu.int/scadplus/leg/en/lvb/r11000.htm>及http://europa.eu.int/index_en.htm

7,500萬人，但經濟實力方面卻只增加5%，^{註二}且同時衍生許多危機與挑戰。究竟歐盟為何決定東擴？東擴後對歐盟有何意義？對世界造成什麼影響？美國如何看待歐盟擴張？擴大利益的背後是否潛藏那些危機？複雜的連串疑問，也都是本文探究分析重點。

貳、歐盟擴張與歐洲統合

表一 歐洲聯盟(European Union, EU)主要機關與組織

編號	機 關 或 組 織 名 稱	備 註
01	歐洲議會(European Parliament)。	
02	歐盟部長理事會(Council of the European Union)。	
03	歐盟執行委員會(European Commission)：1958年歐洲經濟共同體成立不久後，執委會擁有9個署。爾後演變至2000年3月執委會主席Romano Prodi將總署重組後，成為今日23個總署。	
04	歐洲法院(Court of Justice)。	
05	審計院(Court of Auditors)。	
06	經濟暨社會委員會(Economic and Social Committee)。	
07	區域委員會(Committee of Regions)。	
08	歐洲中央銀行(European Central Bank)。	
09	歐洲投資銀行(European Investment Bank)。	
10	歐洲投資基金(European Investment Fund)。	
11	歐洲監察使(European Ombudsman)。	
12	附屬歐盟內部的各局(Agencies) 計歐洲職業發展訓練中心CEDEFOP，歐洲提升生活與工作品質基金會E.FOUND，歐洲環境局EEA，歐洲訓練基金會ETF，歐洲監管藥物濫用中心EMCDDA，歐洲檢驗藥品局EMA，內部市場標準調和處OHIM，歐洲工作安全與健康局OSHA，共同體維護植物多樣性局CPVO，歐盟各機構翻譯中心CDT，歐洲監督種族歧視中心EUMC，歐洲重建局EAR等12個單位。	
13	歐盟警政署(EUROPOL)。	

資料來源：歐盟網站，http://europa.eu.int/index_en.htm

註二 湯紹成，「當前歐盟東擴的情勢分析」，歐盟新紀元研討會論文集(臺北，國立政治大學國際關係研究中心，民國91年1月)，頁1~2。

註三 John Peterson and Elizabeth Bomberg, Decision-making in the Europe union(New York: st. Martins Press, 1999), P.91；陳勁，歐洲聯盟之整合與體制運作(臺北，五南書局，民國90年)，頁274。

與歐盟會員資格需具：(一)有穩定的民主政府；(二)良好的人權紀錄；(三)適當運作市場經濟；(四)總體經濟符合會員條件的任何歐洲國家等條件。同時符合候選資格國家必須有能力執行歐盟的法律與規定。^{註四}

但加入歐盟不是沒有代價，以本次東擴為例，每一新成員國都必須遵行8萬頁新規章，也必須繳稅、會費等給歐盟。但在一開始，大多數新會員國所獲得資金會比付出的多。如歐盟已承諾在未來三年投入280億美元改善新會員國基礎建設即為明證。

二、歐盟為何東擴

(一)就組織目標言

廣化政策一直是歐盟成立以來既定政策目標，並是歐盟立足與發揮影響

力的重要利基。本次東擴政策是歐盟第五次廣化政策實現結果。歐盟第五次廣化→東擴，也是歐盟從1998年開始談判至2004年所得具體結果，與前四次擴大最大不同在於此次擴大國家、人口數目、地域面積均最多與最廣(如表二)。歐盟歷經西擴、二次南擴、北擴與本次東擴後，將成為可大膽力搏的再興強權。

(二)就全球布局言

全球化競爭下歐洲以「辯證整合」模式整合，輔以「異中求同、擴大策略聯盟」策略，並接納包容回教、「中國」勢力。^{註五}因之雖10個新成員國家經濟普遍欠佳，原歐盟國家還必須給予新成員大量經援，顯然歐盟東擴並非單以現實經濟利益為著眼。探究原因有二，首先是考慮歐洲長期和平共榮，防止歐洲

表二 歐盟五次擴大的時間與加入會員國家

時 間	加 入 國 家
歐體成立：1957	法國、德國、義大利、荷蘭、比利時、盧森堡。
第一次擴大：1973	英國、丹麥、愛爾蘭(西擴)。
第二次擴大：1981	希臘(南擴)。
第三次擴大：1986	西班牙、葡萄牙(再南擴)。
第四次擴大：1995	奧地利、瑞典、芬蘭(北擴)。
第五次擴大：2004	捷克、波蘭、匈牙利、愛沙尼亞、亞斯洛文尼亞、塞浦路斯、斯洛伐克、拉托維亞、立陶宛、馬爾他(東擴)。
備註： 1. 羅馬尼亞、保加利亞預計於2007年加入。 2. 土耳其(申請加入多時，但由於人權狀況不佳入盟時間仍未定)。	

資料來源：Heather Grabbe, "European Union conditionality and the Acquis Communautaire," *International Political Science Review*, vol.23, no.3 (July 2002), p.266.

^{註四} Philip J; H.Schroder, "Eastern Enlargement; The New Challenge," Jorgen Drud Hansen(ed), *European Integration; An Economic Perspective* (Oxford; Oxford University Press, 2001), P.198.

^{註五} 陳志龍，「歐盟東擴與全球化競爭質變」，*中國時報*時論廣場(臺北，民國93年5月19日)，版A15。

再發生戰爭及分裂悲劇。其次是爲了全球經濟競爭。概歐洲經濟在歷經兩次能源危機後，各國經濟難與美國、日本抗衡。鑑於此，歐盟前身歐體12個國家自1980年代開始推動單一市場計畫，大幅撤除成員國間貨幣、資金、人員移動障礙，加速各國經濟整合，而今終於形成一個有競爭力的政治、經濟市場，能與美國等強權於世界舞臺一較長短，也使全球化競爭質變。911事件後，國際現實世界不再是四大經濟體各領風騷，而是「北美經濟體」與「非北美經濟體」的兩大對抗開始。^{註六}

(三)就新舊會員國言

歐盟政策根據聯邦主義和輔助性原則，解決冷戰後所帶來政治、經濟、安全問題，達到建立一個偏向聯邦性質緊密聯盟目標。易言之，歐盟政策和決策行爲就是爲了兩個目標，一是爲促進和維持各成員國個別國家利益；另一則是爲促成歐盟整體的一致性。但國家個別利益和歐盟整體利益有時會相互衝突，就必須依靠統合過程中整合(integration)和合作(cooperation)這兩種力量的調和。然不論成因爲何，歐盟「擴張政策」確實實現「政治媒合」。^{註七}現有西歐會員大國對東歐市場經營覬覦由來已久，增加會員數目，可同步擴大市場

占有率。而東歐國家亦嚮往西歐富國及其高品質生活、高價位潛在市場，擬藉由加入歐盟從中獲取利益，各取所需，爲此東擴得藉以克服各種困難而成局。

三、歐盟東擴的歷史意義

(一)就加入會員國言

本次東擴大都是曾受共產主義統治國家，其代表冷戰正式結束「重返歐洲」(Return of Europe)，^{註八}亦代表正式擁抱民主和和平。新加入10個成員國中，8個是前東歐共產集團國，雖然1991年共產集團瓦解，但一日不正式加入歐盟、北約等這些組織，他們一日感到他們活在「舊秩序」下，加入歐盟代表正式結束壓迫、怨恨、甚至是殖民統治。過去經濟過往依賴俄羅斯，而如今依賴歐盟重返西歐經濟體系。^{註九}政治文化和心理上，新會員國不單是重返中心，更是重奪「真正歐洲中心」地位，就地理言，果若以烏拉爾山脈爲歐亞之界，歐洲中心的確是波蘭、捷克等國家，而文化上他們自認很多「很歐洲」的文化其實都來自新會員，或最少是在這些國家中盛行，他們不希望被標籤爲「東歐」國家，他們是「中歐及東歐國家」(Central and Eastern European Countries, CEECs)畢竟「東歐」含有落後的意味。^{註十}

(二)就歐盟組織言

^{註六} 陳志龍，「歐盟東擴與全球化競爭質變」，中國時報時論廣場(臺北，民國93年5月19日)，版A15。

^{註七} 鄭炳文主編，歐洲藍皮書：2001~2002年歐洲發展報告(北京，社會科學文獻出版社，2002年2月出版)，頁68~81。

^{註八} James Hughes, Gwendolyn Sasses and Claire Gordon, "Saying Maybe to the Return To Europe" European Union politics, vol.3. No.3(September 2002), pp.327~329.

^{註九} 洪茂雄，「從東歐看歐洲聯盟的統合：轉變與期待」，中山人文社會科學期刊(臺北)，第9卷第2期，民國90年12月，頁4~8。

^{註十} 林信華，「邁向一個新的歐洲社會」(臺北，五南圖書公司，民國88年12月初版)，頁144~149。

歐盟東擴不僅是歐洲統合運動重要里程碑，也因成為國際社會一個強大獨特的「行為者」。歐盟的特殊性表現在有時代表著成員國利益，以一個單獨行為者與其他國際行為者進行互動；有時歐盟與成員國一起在國際社會中進行活動；有時卻是成員國排除歐盟單獨的在國際社會進行活動。

本次東擴至少達成兩項地緣戰略目標：即增進歐洲政治穩定與提升歐盟成為世界第一強權的地緣政治企圖。展望未來，再加入歐盟國家除挪威與瑞士外，都將是歐洲東半部國家。而這些國家加入歐盟意願又極高，因此「歐盟三十國」可能在未來逐漸開始討論。綜言之，歐盟東擴政策雖不是古典地緣政治學考量，然具牽動國際體系與世界秩序的重要地緣戰略象徵意義。

值得注意的是，歐盟於2004年1月，任命英國國防部國際安全政策司司長尼克·威特尼為防務能力發展、研發與軍備機構籌備小組組長。歐盟防務能力發展、研發與軍備機構的總體目標是從維護歐盟安全與防務政策出發，支援各成員國發展軍事能力，包括危機處理、軍備合作、軍事技術研發以及創造「有競爭力的歐洲軍事設備市場」等。目前沒有正式機構命名，但規定歐盟負責外交與安全政策的高級代表是這機構首

腦，各參與國國防部長或其代表組成這機構最高決策會議。此舉隱顯出歐盟對政治、經濟外的軍事政策企圖，值得觀察。^{註1}

參、第五次擴張→東擴影響與危機

一、對歐盟內部影響

1993年歐盟於哥本哈根高峰會制定東擴目標，日後一連串政策應運而生，1994年12月提出「加入前策略」(Reinforcing the pre-accession strategy)，主要目的在透過歐盟針對各別候選國需要，提供特別不同援助來縮短「過渡時期」(Transition Period)，使新成員儘速追上歐盟平均水準，減低衝擊並發揮影響力。1997年7月歐盟執委會出版了「二千年議程」(Agenda 2000)，為歐盟規劃東擴藍圖大致底定，^{註2}此文獻開始建議改革現有歐洲政策，尤其是農業政策、東擴和財政政策。同時也是執委會首次根據「哥本哈根標準」對10個申請國提出的書面評估報告。申請加盟國分別依此於1997年12月與1999年12月開始入盟談判，乃至於2001年2月15國於法國地中海的尼斯簽署「尼斯條約」(Treaty of Nice)調整理事會各國票數分配、歐洲議會各國席位安排、「條件多數決」的設計及投票範圍擴大，^{註3}最

^{註1} 愛瑪，「歐盟將建立精銳快速反應部隊」，大紀元電子報 (2004年4月6日)，及參閱歐盟官方網站，<http://www.europa.eu.int/scadplus/leg/en/lvb/r11000.htm>及http://europa.eu.int/index_en.htm

^{註2} 歐盟官方網，<http://www.europa.eu.int/scadplus/printversion/en/lvb/a2000.htm>及王繼平(2002)，「東擴對歐盟共同政策影響」，國際政治，7，87~92。Commission of the European Union, Agenda 2000; the challenge, Vol.2. Brussels; 1997. com(97) 2000 final.

^{註3} 戴炳然(2001)「為東擴鋪平路：尼斯條約述評」，歐洲，5，27~35。

後於2002年12月丹麥哥本哈根高峰會正式邀請這些候選國入盟。

因此，東擴廣化在歐洲史上別具歷史意義，不僅經濟、政治方面，更有軍事上重要地緣政治與戰略利益考量。首先是東擴結束了被冷戰分割的歐洲，其次終於完成歐洲之父「舒曼」(Robert Schuman)當年夢想：「當我們談到中歐與東歐國家時，雖然當今他們無法享受自由，而且也是一個極權制度，但是不要懷疑，他們一旦可以，一定會加入歐洲共同體」。再其次是西方民主與人權價值的勝利，因為新加入國家所實施的政治體系必須符合歐盟認可。也因為歐盟價值逐漸擴增至全歐洲，使得歐盟已經變成歐洲大陸和平穩定的一個重要要素，以歐盟角色言，其對於國際間政經影響力顯然已倍增歐洲霸權力量。

二、對國際環境影響

蘇聯解體後，歐洲最大威脅勢力消失，國際局勢從兩極走向多元化。歐盟積極調整角色與政策，企以合作代替對抗，藉以整合加強合作，一面化東歐阻力為助力，另一面積極與世界各組織加強互動，進而從認識、信任乃至合作。期發展出「歐洲人」的利益與觀點，走出美國羽翼及陰影，事實所見，近來美國對歐洲國家發號施令的籌碼影響力的

確漸消退、爭取歐洲國家支持態勢愈益明顯。

再者，從貿易角度觀之，擴展對歐盟言無非意味著一個大轉變，歐盟委員會貿易辦公室主任拉貝爾女士表示：「新成員國加入歐盟後，歐盟成為全球最大單一市場，占全球產品貿易18%和全球服務業活動24%，規模超過美國、墨西哥和加拿大總和，對外貿易額占世界總貿易額的20%，國內生產總值(GDP)占世界四分之一。」從現實角度觀察，對亞洲國家言，特別是成本競爭力強、專業技術人才資源豐富的印度和「中國」來說，經濟影響大於政治影響，並成為亞洲國家新挑戰。另此次新成員國不乏具高水準生物科技，對國際科技競賽環境亦是一新局開始。

三、對歐盟未來發展影響

2001年簽署的尼斯條約(Treaty of Nice)，象徵東擴進展與內部機構修正調整暫告段落，且為加強內部合作機制，規範在歐盟決策第二及第三支柱架構下，^{註四}以條件多數決^{註五}(qualified majority)取代以往否決權(veto vote)機制。然真正決策權仍歸於第一支柱執委會手中。而尼斯條約所做的修正，就是增加歐盟運作彈性機制(flexibility)，及不同類型整合模式。事實上歐盟內部是呈現多

^{註四} 自歐體進入到歐彭過程中，乃經各成員國間機貿合作領域~歐洲共同體(European Economic Community, EEC)(第一支柱)，近一步擴大到共同外交安全政策(Common and Foreign Security Policy, CFSP)(第二支柱)，和內政及司法的合作(Justice and Home Affairs, JHA)(第三支柱)的領域。參見Stephen George and Ian Bache, *Politics in the European Union*(Oxford: Oxford University Press, 2001), P.214.

^{註五} 鄭炳文，歐盟藍皮書：2001~2001年歐洲發展報告(北京，社會科學文獻出版社，2002年2月初版)。

速整合(multi-speed integration)、差異性整合以及自由參與整合等各種現象。三大支柱的架構成歐盟整合三大核心群(three core groups)。在三大核心支柱中，緊密的合作部分(closer cooperation)成爲歐盟共同骨幹(hard core)，雖然這部分將因爲會員國參與程度及相關特殊政策而有所差異，而中、東歐國家(CEECS)亦批評歐盟所採行的彈性擴大政策，將使渠等需要更長轉換及過渡期。

2001年由各國官員、政治家、國會議員、非政府組織和專家代表共105人，組成歐洲未來發展會議，經過一年半討論，在2003年底完成歐洲憲法草案，^{註六}試圖讓歐盟架構更合邏輯或權力，除了合併歐盟以往簽署的條約和其他法律文件，最大變化在於歐盟機制和決策過程調整。簡言之，歐盟未來發展將走向中央集權化。

事實上，歐盟內部因應整合速度不同，而將會員國分成兩類，中、東歐國家亦因此擔心被歐盟歸類爲整合速度較緩慢國家中，由於歐盟多速整合機制勢必納入爲歐盟擴大政策一部

分。如西班牙外長，也是會議成員之一的Ana Palacio女士說「憲草規定任何成員國國民皆爲聯盟的公民，如今歐洲越來越像一個國家」。

四、擴張後的危機

雖然擴張前歐盟已實施許多政策，提前運作預防東擴後可能潛存危機，然今後歐盟仍須面對內在與外在兩個面向危機：

(一)內在危機

1. 內部認同差異危機

現有成員國恐本次中、東歐新成員國經濟轉型與整體政經表現欠佳(表三)，導致人民將湧入自己國家，令本國失業率上升，紛紛祭出不同程度入

表三 自由之家2002年針對中東歐轉型國家的政經表現之評估

國	家	Dem	Pp	Cs	Im	GPA	ECON	PR	MA	MI
波	蘭	1.50	1.25	1.25	1.50	2.00	1.92	2.25	2.00	1.50
捷	克	2.13	2.00	1.75	2.50	2.25	2.08	1.75	2.25	2.25
匈	牙 利	1.94	1.25	1.25	2.25	3.0	2.00	1.50	2.50	2.00
斯	洛 文 尼 亞	1.81	1.75	1.50	1.75	2.25	2.17	2.50	2.00	2.00
立	陶 宛	1.88	1.75	1.50	1.75	2.50	2.42	2.25	2.75	2.25
拉	脫 維 亞	1.94	1.75	2.00	1.75	2.25	2.33	2.50	2.25	2.25
斯	洛 伐 克	1.94	1.75	1.75	2.00	2.25	2.33	2.00	2.50	2.50
愛	沙 尼 亞	1.94	1.75	2.00	1.75	2.25	1.92	1.75	2.00	2.00
保	加 利 亞	3.00	2.00	3.25	3.25	3.50	3.25	3.00	3.00	3.75
羅	馬 尼 亞	3.31	3.00	3.00	3.50	3.75	3.92	3.75	3.75	4.25

資料來源：Adrian Karatnycky, Alexander Methy and Schnetzer, eds., Nations in Transit 2002: Civil society, Democracy and Markers in East Central Europe and the Newly Independent States (New York: Transaction Publishers, 2002)

說明：Dem(Democratization Score)民主化範圍包括：PP(Political Process)政治過程、CS(Civil Society)、市民社會IM(Independent Media)獨立的媒體和GPA(Governance and Public Administration)政府與公共行政；ECON(Economic liberalization Score)經濟自由化範圍包括：PR(Privatization)私有化、MA(Macroeconomic Policy)總體經濟政策和MI(Microeconomic policy)。民主化的得分愈低表示民主化程度愈深。而經濟自由得分愈低，則表示自由化的程度愈高。

^{註六} 蘇宏達(2002)，「論歐盟多擴與憲法辯論間的關聯性」，2002年發展之回顧與前瞻學術論文研討會(臺北，政大國際關係研究中心)及2003/06/15 "The New York Times" <http://www.nytimes.com/2003/06/15/international/europe/15EURO.html>

境限制。中、東歐國家抗議不斷並造成區域發展不均，內部失和。波蘭前總統華勒沙表示：目前歐盟經濟和民主政策無法承受21世紀的壓力。捷克共和國總統柯勞斯則說：他並不擔心該國支持美國對伊拉克政策立場與其他歐盟成員國分歧的問題。這些表態可能令許多歐盟老會員國不悅，特別是德國與法國。許多西歐會員國原希望，歐盟東擴能消除冷戰時期東、西歐分裂傷痕，並增強歐洲在全球舞臺實力，德、法二國更欲藉此將歐盟改造成對抗美國的強大反制力量。但柯勞斯與華勒沙的發言卻顯示，東歐新會員國認為，加入歐盟純為文化認同與尋求經濟機會，而不是為了政治結盟。如此一來，歐盟東擴所象徵的歐陸大一統將淪為假象。

2. 財務危機

主要危機源有二，首先是語言造成的部分；1957年決議語言多樣性，當時決議出發點是強調成員國一律平等，顯示這個大家庭有別其他國際組織。當歐盟共體初建法、德、意、荷、比、盧6個創始國用4種官方語言(比利時為法語，盧森堡不要求使用盧森堡

語)。擴大成15國時，官方語言演變成了11種，語言互譯組合達110種。如今擴大成25國，使官方語言和工作語言增至20種，語言互譯組合達380種。以一次大會需要安排60名翻譯進行20種語言同聲傳譯計，每年需翻譯的大小會逾1.1萬個，一個翻譯每天報酬665歐元，年翻譯費支出達7至8億歐元，擴大後每年含它項文書翻譯費將突破10億歐元，^{註七}成為歐盟財政沉重負擔，而各會員國對會費爭議歧見日趨白熱化，成為爾後衝突危機導火線。

其次是農業補貼部分：新加入國家都倚重農業，如波蘭便有約1/3人口依靠農業為生。東擴使歐盟整體農民人數增加一倍，隨各國農業差異性及聯盟擴大，農業市場整合與穩定管理更趨困難，^{註八}同時增加每年80億歐元農業直接補貼(Direct Payment)負擔，德國為此對補貼政策大加撻伐反對，此點亦正是東擴談判過程中，新舊成員國雙方最大歧見癥結。只是為大局而各自退讓隱忍，然歐盟決定自2004年起，將對現有會員國補貼中的25%，直接對新成員國補貼，^{註九}同時逐年升高比例迄

^{註七} Rikard Forslid, Jan I .Haaland, Karen Helene M.Knarvik and Ottar Maesrad, "Integration and transition: Scenarios for the location of production and trade in Europe," The Economics of Transition, vol.10.1(2002), pp.85-97.

^{註八} Alexander H. Sarris, Tomas Douche and Erik Mathijs, "Agricultural restructuring in central and eastern Europe; implications for compositeness and rural development," European Review of Agricultural Economics, Vol.26. No.3 (September 1999), pp.305~309

^{註九} Jorgen Drud Hansen and Philipp J.H. Schroder, "Economic Integration in Europe; Setting the Stage," In Jorgen Drud Hansen, ed, European Integration; An Economic Perspective(Oxford; Oxford University Press, 2001), p.12~15及Europa-Agriculture, 20/12/2002 Agriculture and enlargement; A fair and tailor-made package which benefits farms in accession in countries, http://europa.eu.int/comm/agriculture/external/enlarge/index_en.htm

2013年為100%農業直接補貼，形成歐盟財務一大壓力與聯盟整合危機。

3. 整合發展危機

成員國內部在歐盟憲章方面分歧日益深化，許多問題上利益歧見日增。新成員國用「一個聲音說話」難度相對增強。除經濟外，擴張前15個成員國期間，很多國家已抱怨並投訴行政程序冗長，擴張後將更嚴重。政治問題上，歐盟政策須儘量得到各國共識，當中程序漫長，討論歐盟憲法時雖有論及簡化程序，如讓更多政策可以以「多數決」決定，不過遭到部分成員國強烈反對。更嚴峻的挑戰是2004年6月10日、13日五年一度的歐洲議會改選結果，25個會員國執政黨大多受重挫，各國質疑歐盟的反對黨成績亮眼，44.2%的投票率則創新低，顯示歐洲選民對歐盟事務冷漠及認同感欠佳，是歐洲整合發展一大隱憂。今年6月剛通過之歐盟憲章雖有25國領袖背書支持，但能否獲得各國民眾贊同仍未樂觀，^{註一}各國能否支持憲章，才將是歐盟迄今最大危機與挑戰。

此外，包括塞普路斯國希土兩族爭端、未來土耳其與希臘雙方間愛琴海疆域爭議問題等，新棘手的民族問題亦待歐盟逐一克服。可確知的是擴張後制度改革更困難，如再加上各國對制度改革漠視或反對，將可能使聯盟最終僅

成為一個自由貿易區，其他政治、軍事合作機制等全淪為配角，甚因擴大引爆分裂的整合發展危機。

4. 會員國貧富差距危機

據執委會在「議程2000」報告顯示，中、東歐國家在環保、交通等基礎結構調整上仍有落後普遍不足性，會員國貧富差距更嚴重。此次新加入國家，如拉脫維亞平均GDP只有3,600歐元，立陶宛也只有3,800歐元。與歐盟目前各國平均GDP23,000歐元相去甚遠。迄今雖有改善但仍只達舊成員國46%左右，東擴後落後地區人口暴增至1.16億，約占歐盟人口1/4。需補貼落後地區從48個增加到67個。而當人口增加20%，盟內生產總值只增加5%，這意味著擴大後各國生產總值平均後將減少12.5%。^{註二}尤其東歐國家對農業依賴性仍重，如欲改善情況則將會在增加歐盟共同農業政策的負擔，且如果貧富差距問題未獲善解，將影響聯盟內部和平共榮與安全穩定。

(二)就外在危機言

1. 東擴鄰近國家不安不滿日增

概西歐勢力延伸至東歐地區，對一向視東歐為緩衝區的俄羅斯等國而言是一種威脅，正如愛沙尼亞外長所言：「只說我們會保持睦鄰政策是不夠的……這些國家(烏克蘭，俄羅斯，白俄羅斯)要的是明確的政策……」。且東

^{註一} 江靜玲，「歐盟憲章過關，未來歐洲兩大衝擊——新舊歐洲角力」，中國時報（臺北，民國93年6月23日），版A16。

^{註二} 朱小梅，「歐盟擴充後的憂慮『家』大了，貧富差距也大了」，人民網（國際在線消息，2004年4月3日）。

擴後直接與俄羅斯、白俄羅斯等國接壤，造成渠等國家危機意識與不滿，若是周邊國家有暴亂，歐盟東部將不易倖免被捲入，這並非東擴之初樂見，但並非不可能發生。^{註三}

2. 美國敵意日深

美國十分清楚，國際問題上只要歐盟發揮作用，勢相對削弱美國地位，歐盟成長不符合美國利益。此即為美國雖在口頭上稱支援歐盟擴大，卻在歐盟擴大前先將波蘭、匈牙利、捷克等歐盟新成員國拉入北約之故。兩次波灣戰爭期間，美國一手製造所謂「新歐洲」與「舊歐洲」矛盾。本次加入歐盟10國中，多數國家或多或少程度不同地「親美」，美國便以此點在歐盟內部製造裂痕。可見世界格局中單邊與多邊、單極與多極、控制與反控制鬥爭，仍將是長期和反覆在曲折中發展。歐美在全球治理理念和作法上的分歧漸趨明朗化、關係欠佳。歐盟駐美國大使博哈達特說：「五十年來，雙方關係從未如此糟糕。美國是霸權國家，這是昭然若揭事實，問題在於美國如何發揮這樣的霸權。美國應該透過所作所為向我們證明，他的確能坦然接受新的歐盟，而非只和幾個特定的會員國打交道」。波灣戰後美國不再以「新」歐洲、「舊」歐洲為思維模式。美國的焦點已由統一的歐洲，轉移到力圖改變中東。站在美國立場，若能將伊斯蘭教的土耳其推入歐盟西方核心體系，一方面是向伊斯蘭世界搭建橋樑的重要一步，另一方面則又增加美國

在歐盟內部「實力」。因此，歐盟是否接納土耳其為會員國，攸關美、歐盟間爾後發展，值得觀察。

3. 「中國」懷柔抱陰

東擴後歐盟凌駕美國、日本，成為中共最大貿易夥伴。歐、「中」雙方正規劃為期數十年的長程合作，包括投資由歐盟主導的伽利略衛星導航系統，以及國際熱核子實驗用反應爐(ITER)計畫，美國也參與了後項計畫。但「中」、歐走近，各有算盤，多年來歐洲經濟不景氣，尤法、德等國急於擺脫經濟困境，中國大陸市場自然成為其垂涎目標。而中共主源於二方面考量，首先是現實環境從歐洲獲得高科技技術，似更容易。美國基於人權政治考慮、日本出於地緣戰略考慮，對中國大陸出口技術諸多設限，相較之下歐洲「大方」許多，其次是國際戰略考量。現實上美國影響力無處不在，各國爭相交好，然「中」、美間左有人權爭議、右有臺灣問題，所謂「中」、美關係，長期流於表面化和平，實際是最大潛在敵。而法、德與美近來國際事務上分歧日增，尤在伊拉克問題上，美國逕自行動使法、德等國既尷尬又惱火。與此同時，歐洲卻不乏大批親美國家在法、德後院起火扯腿。為了國際舞臺上繼續維持和扮演「大國」角色，法、德需拉攏「中國」為其夥伴合乎考量。而中共不僅對美關係難為，且因歷史宿怨與現實競爭，與日本、俄羅斯、印度等周邊大國關係，也陷於潛在衝突與對立，選擇

註三 劉戈宏，「歐盟東擴：問題與前景」，2001，社會科學季刊，2，106~110。

歐洲，遠交近攻，應是其較佳策略選擇。^{註三}

肆、結 語

新現實主義認定利益下，歐盟東擴並非無端因素與道理，否則何來一再擴大。或許面臨的挑戰上和原會員國與歐盟間問題，無法因東擴而解決。然或許問題無法解決時，再加入的問題或是另一程度制衡、相當關係的控制。目前雖不能斷言歐盟東擴是利是弊、或好或壞。但其作為和影響，不可謂之不大。未來幾年發展和吸納將會是決定歐洲整合前景關鍵因素。

全球之國家強權興衰，世界權力轉移是循環現實。20世紀美國創立了當代迄今影響力最大強權，雖在美伊戰爭後也面臨很大挑戰，但並不減損其第一強權地位。因隨歐盟仍持續成長，其政治、經濟實力與文化影響力的軟權力(Soft Power)與日俱增。而歐盟建立架構的全新制度法則，在20世紀乃至於21世紀陸續引起世界各區域效法。近來APEC(亞太經濟合作)、NAFTI(北美自由貿易區)、ASEAN(東協)、亞歐會議(Asia-Europe Meeting, ASEM)等組織正

循跡漸長中，這些力量或將漸取代成為未來地緣政治平衡與全球治理新秩序力量。^{註四}歐盟統合模式與未來發展，在世界霸權的爭奪與國際變局中，全球皆須密切注意觀察。而臺海兩岸爭端或可從中可找出解決的新方向與方法。^{註五}

收件：93年08月18日

修正：93年11月03日

接受：93年11月29日

作者簡介

黃胤筌中校，陸軍官校專77年班、陸院90年班、陸軍學部戰研班91年班；現就讀於國防大學國防管理學院決策科學研究所研究生。



^{註三} 聯合報(臺北，民國93年5月4日)。

^{註四} David Camroux, Christian Lechervy, Victor Pou Serradell等三學者認為，亞歐會議乃是歐洲與亞洲國家做為平衡亞太經合會機制，歐洲希望雙方協力抗衡美國的單邊主義，亞洲(特別是中共)擔憂美國在亞太經合會過度發展，希望增加他們在亞太地區主導權。參見David Camroux and Christian Lechervy, "close Encounter of a Third Kind? The Inaugural Asia-Europe Meeting of March(1996)," *the Pacific Review*, Vol.9. No.3, 1996, pp. 442-453.

^{註五} 蔡政文，「東西德經驗與兩岸的將來」，*問題與研究*(臺北)，第34卷2期，民國84年2月，頁50-93。張亞中，「兩岸未來之認同與統合：歐盟模式的思考」，*問題與研究*(臺北)，第38卷第9期，民國88年10月，頁1-25。