

它拖延了親善莫斯科的計劃，因為中共不願意激怒美國，而使它改變政策。這個推論似乎是合乎邏輯的，不過，一旦美國接受了這些條件，中共決定投向蘇俄，美國手中已經一無所有，可以讓北平改變這項政策。相反地，假設美國從臺灣撤退，再度減弱它在東亞的地位，引誘北平投向蘇俄的力量將更強烈。蘇俄支持北平攻打已經遭受美國遺棄的臺灣，很可能成爲雙方結盟和重新合作的一部份。從美國的立場來看，接受中共的條件只能損害美國的信用，證實北平的說法——美國是紙老虎，增加中共和蘇俄修好的可能性。唯有固守美國在臺灣海峽的力量，保持和臺灣的密切關係，方能防止中共的冒險行動。這個原則遠比我們妄想和北平建立關係，更能有效地應付中共所挑起的冒險行動。

## 歐洲共同體怎樣向聯邦目標邁進？

陳元

### 前言

法國、西德、義大利、荷蘭、比利時和盧森堡等六國在一九五二年組織歐洲煤鋼共同體；又在一九五八年組織歐洲經濟共同體和歐洲原子能共同體。經過一九六五年四月的合併條約，建立歐洲共同體（European Communities），由一個部長理事會和一個執行委員會來執行三個共同體的條約。因爲三個共同體之中，以經濟共同體最爲重要，常被稱爲「歐洲經濟共同體」。又因爲「建立歐洲共同體條約」的第二條中有「建立共同市場」詞句，又常被稱爲「歐洲共同市場」。一九七三年一月一日英國、愛爾蘭和丹麥正式參加，成員增爲九國。

近代稱雄世界的西歐，在二十世紀前半，經過兩次大戰以後，各國都淪爲第二流國家。東陲受蘇聯軍事力量的壓迫，隔大西洋又不得不聽命於美國的領導。第二次大戰使西歐人士有重振雄風的意識。法國總理白里安所提出的煤鋼共同體，只是走向統合的第一步，其範圍雖僅限於煤和鋼的聯營，但具有超國家主權的性質。到一九五七年三月二十五日簽訂經濟共同體和原子能共同體兩條約，就更擴大了「超國家」（Supranational）的範圍。雖然重要決定大都需要部長理事會（成員國代表）的全體通過，但是，所決定事項對所有成員國也都有拘束力。

現代的歐洲，各國之間歷史、文化、言語、風俗、法律各方面，互相歧異，要納入一個組織，其困難可以想像。尤其是經濟方面，假使各產業發展的水準不同，彼此間會發生壓迫和被壓迫的關係；每一產業以至每一廠商是在其本國客觀條件之下成長起來，是適應其本國經濟結構的，未必能够適應新的客觀條件和新的經濟結構。要達到統合的目的，誠然是千頭萬緒。

除了本然的繁複問題之外，再看政治社會和經濟兩方面的現實問題。

在政治與社會方面。西歐可以說是各種意識形態的櫥窗。作為民主的發祥地，絕大多數人具有個人主義和自由主義的意識。有德國社會主義和費邊社會主義的傳統。有外來各種共產主義的滲透，有「歐洲共產主義」的活動。有納粹和法西斯思想的殘留。又和西歐傳統的天主教與基督教文化相交織。

在經濟方面。自從一九七三—七四年石油危機以後，經濟衰退迄今未能復蘇。一九七七年九國平均經濟成長率僅得一·九%，低於美國的四·九%和日本的五·三%。另一方面，膨脹年率卻高達八·九%。

看各方面作家對於歐洲共同體的評論，很少有樂觀的前瞻；看外國記者從西歐發出的報導，也少有樂觀的敘述。這是無怪其然的。不過，假若從基本原則來看，歐洲共同體却具有意識形態和制度兩方面的優點，使共同體能够向統合的目標發展。

在意識形態方面。首先，一般都接受民主的原則，雖然有極左派，也有極右派，但不被大眾所接受。此所以「歐洲共產主義」也不能不蒙着羊皮，走「民主運動」的路線。其次，有悠久歷史，崇尚科學和科學方法；對於過去的錯誤，有客觀研究和改進的能力，對於建立制度和設定計劃，也注意客觀的程序。

在制度方面。歐洲共同體採取漸進和趨同（Convergence）的原則。就漸進原則說，為達到目的，釐定長期、中期和短期的計劃而不求急功。就趨同的原則說，經常的、不斷的，使西歐各國儘可能減少其相異之點，而增加相同之點。當利害關係有不一致，觀點有距離的時候，儘管長期討論，甚至於擱置不前，但決不後退，不言分裂。只要趨同的原則守得住，半個世紀、一個世紀、甚至於更長時期，最後總會達到終極目的——統合。

共同體的努力分為兩個大的階段。第一階段是從一九五八年起，執行羅馬條約（即「建立歐洲經濟共同體條約」的簡稱）第三條所列舉十一項目標。到一九七二年大體完成，其中有些工作是經常的。第一階段又稱為過渡階段。接着從一九七三年起，執行第二階段的計劃。第二階段的目標是九個成員國元首或行政首長於一九七二年十月十九至二十日在巴黎舉行高峯會議所決定。會議所發表的公報中列舉七項目標，其中第二項是：「成員國決定建立經濟與貨幣聯盟、保證經濟的穩定和成長、奠定團結和必不可少的社會進步的基礎，並且消滅區域間的差別，藉以加強共同體。」在這公報的最後一段又說：「各成員國的元首和政府首長們，為自己定下目標，要在這個年代（按：一九七〇年代）結束以前，為充分尊重已簽訂的各條約，將成員國之間的關係轉變為歐洲聯盟。要求共同體各機構在一九七五年底以前草擬成一個報告，向高峯會議提出。」在這次高峯會議裏，提出了「經濟與貨幣聯盟」和

「歐洲聯邦」兩個目標。一九七四年十二月十日至十一日高峯會議在巴黎舉行時，又指定比利時總理丁德曼（Leo Tindmans）在一九七五年底以前提出有關歐洲聯邦的報告，丁德曼按期於一九七五年十二月二十九日提出這項報告。歐洲會議（共同體高峯會議從一九七六年起改爲定期會議，每年三次，並改稱爲「歐洲會議」“European Council”），於四月一至二日在盧森堡開會，討論及丁德曼報告，接受其原則，交部長理事會和執行委員再行審查，提出意見，然後於當年十一月在海牙開會時，對丁德曼報告作成決議，並指定執行委員每年提出一個關於歐洲聯盟的報告。因此，第二階段努力的目標是「歐洲聯邦」，規定一些目標，原則上要在一九七〇年代之內完成，但是沒有規定固定的日程。

歐洲共同體所定第二階段努力的目標並不是空洞的，也不是不能完成的。一旦完成，西歐局勢將要改觀，對於世界的經濟以至政治都會發生影響。本文目的即在於說明並分析其第二階段努力的目標，和進行的現況。當然，在說明第二階段以前，簡單介紹其第一階段的成就，似爲窺其全豹之所必要。

## 第一階段的成就

羅馬條約第三條規定共同體的活動應當包括十一項，茲分別列舉其成就：<sup>①</sup>

(一) 成員國之間的進口和出口貨，應當取消關稅和數量的限制以及其他有同等效果的措施——按：原來六國之間已經在十二年之內完成此項目標，新參加的英國、愛爾蘭和丹麥等三國也已經分期於一九七七年七月一日完全取消有關限制。

(二) 對於第三國建立共同關稅稅則和共同商業政策——按：原來六國已於十二年內調整劃一，新參加三國也在一九七七年七月一日調整劃一。

(三) 成員國之間應取消人員、勞務和資本之自由移動的一切障礙——按：自由移動本無困難，進一步的設施在於怎樣便利其自由移動，經常在改進中。

(四) 在農業領域採取共同政策——按：從共同體成立之時就已經決定共同農業政策，不斷有新的改進。新參加國有部份保留。

(五) 在交通領域採取共同政策——按：從開始就已實施，時有改進。

(六) 建立有系統的制度，保證共同市場的競爭不受干擾——按：自由競爭是共同體的基本原則，經常在設法維護。

(七) 採取步驟以協調成員國的經濟政策，並補救國際收支的不平衡——按：這是共同體達到統合目的的重要基礎，已經常採取各

註① “Treaty Establishing The European Economic Community,” Article III.

種制度和設施，不過，目前困難頗多。

(八)爲了共同市場正確功能運行的必要，儘量使成員國的有關法律趨於一致——按：這是共同體的基本要求，經常在推動中。

(九)設置歐洲社會基金，以促進工人就業機會，並提高工人生活水準——按：社會基金經已設置。

(十)設置歐洲投資銀行，開發新資源，以利共同體的經濟發展——按：投資銀行經已設置。

(四)和海外國家與領土建立贊助關係，以增加貿易並促進經濟與社會的共同發展——按：已兩次與非洲開發中國家簽訂雅恩得協定，又於一九七五年二月和非洲、太平洋及加勒比海四十六開發中國家簽訂勞梅協定，一九七七年增加七國現爲五十三國。是已開發國家和開發中國家進行經濟合作的範例。

在上列十一項活動目標之中，第一、二、三、九、十等五條已經做到，其餘各項是經常要執行的事務。

至於共同體建立以後，各成員國經濟發展的情形，生活水準提高的程度，當然是共同體價值的證明。從一九五八到一九七〇這十二年之間，也就是第一階段，其經濟成長率、每人所得增加率、貿易增長率、就業率、物價穩定以及匯率變動情形，茲分述如下：

② 國民生產毛額增加率方面。由一九五八到一九七〇，按經常幣值計算，其增加九〇%，相當於年率五·七%，高於一九五八年以前的成長率。特別是荷蘭和比利時。就業總人數每年增加僅〇·五%，但是就業者每人國民生產毛額的增加却達五·二%。這是由於以下幾個原因：(1)投資率增加：一九五八—五九是一六·四%，一九六九—七〇增爲一九·二%；(2)使用加速努力於研究的成果；(3)加速採用新產品和新生產程序；(4)將人力再分派於生產力更高的產業和廠商，農業人口比例每年約減少〇·五%。

關於每人所得的增加率。經濟成長率減去人口增加率一二%以後，十二年間共爲六九%，每人每年爲四·五%。六個成員國之間的差別也趨於縮小。由於投資率的迅速增加，每人消費的增加率僅四·三%。

關於貿易方面。一九五八到七〇之間，六國相互貿易量增爲五·七倍，對區外貿易增加爲二·五倍。區內貿易大量增加是從一九六一開始，那時互相間的關稅還沒有完全取消。至於對非成員國的貿易，從一九五一到五八年均增加年率是六·七%，從一九五九到七〇平均是九·三%。在同一時期之內，區內貿易增加率，前者是九·一%，後者是一六·四%。

關於充分就業方面。一九五八年六國平均失業率是三·四%，一九六〇年降爲二·一%，一九六四年再降爲一·四%。此後就在一·七%和二·三%之間變動。

關於物價方面。國內生產毛額的價格指數顯示：在一九五八到七〇的十二年間，最初五年，各國的膨脹率平均在一·二%到四

· 五%之間；第二個五年，平均在二·五到五%之間；一九六九及以後兩年間，則所有成員國都超過五%。以後就更高。這當然不僅是共同體各國所獨有的現象。

關於匯率變動方面。以歐洲共同體會計單位（European Communities' unit of account）<sup>③</sup>為標準，在一九五八到七一年之間，德國馬克升值二〇%，荷蘭基德爾升值七%，比利時法郎和義大利里拉都升值二·八%，而法國法郎貶值一一%。綜合評估，第一階段的努力，在經濟成長和貿易的擴展方面，都有顯然的成果，為第二階段的努力鋪路。

## 向聯邦目標邁進

一九七二年的巴黎高峯會議雖然提出了『歐洲聯邦』<sup>④</sup>的目標，却没有決定具體內容，現在進行的指導原則是『丁德曼報告』。要瞭解共同體今後的動向，簡述這一報告的要點自屬必要。丁德曼認為歐洲聯邦必須包括六個不同的構成要素：<sup>⑤</sup>

(1) 歐洲聯邦對區外的世界要表現為一個統一的陣線。在對外關係的重要部門要採取共同行動，不論是在對外政策、安全、經濟關係和發展援助各方面。「我們的行動目標在於保障我們的利益，同樣在於使用我們的集體力量來支持世界性討論中的法律和正義」。

(2) 歐洲聯邦認識國家的經濟繁榮是互相依靠的，因此，必須建立共同的經濟與貨幣政策來達到繁榮，在工業和農業部門建立共同政策，並且在能源和研究部門也建立共同政策，藉以保障前途。

(3) 歐洲聯盟要求各國的人民要有有效和充分的團結。區域政策將針對工業社會的集中效果而糾正其發展的不平衡。社會活動將減輕所得的不平等並且鼓勵社會自行在更公平更人道的方式之下組織起來。

(4) 歐洲聯盟要使其自己在人民日常生活之中被感覺得到。聯盟要保障人民的權益，改善人民的生活型態。

註③ 為了預算和統計的方便，歐洲共同體定了標準的記帳單位。在一九七一年以前，即以美金為單位，含重量是〇·八八八六七〇八八公分。自從美元脫離金本位以後，模仿國際貨幣基金計算特別提款權的辦法，按照九個成員國通貨匯率變動的平均數來計算其匯率。

註④ 'European Union'，可譯為「歐洲聯盟」，也可以譯為「歐洲聯邦」。因為一般「聯盟」是政府之間的（Intergovernmental）基於條約的結合，並不放棄結盟者本身的最高主權。至於「歐洲共同體」本來就具有超國家的（Supranational）性質，每一成員國都將一部份國家主權轉移於共同體。並且，共同體的未來目標是愈益提高整體的地位，例如：現在參加許多國際會議，共同體作為一個單位；一九七九年將建立直接普選的共同體議會；還有許多行動都是朝着統合的方向發展。所以，將其譯為歐洲聯邦似較適當。

註⑤ 'European Union, Report by Mr. Leo Tindemans to the European Council, Bulletin of the European Communities, Supplement 1/76.

(5) 爲達成這些任務，歐洲聯盟的機構須有必要的權力，足以決定一個共同的，一致的，綜合全體的政治立場，有足够的效能以採取行動，要有民主管制所需要的合法權力。所有國家要保持平等的原則，在聯邦之內每一國家參加政治決策的權力繼續受到尊重。

(6) 像共同體一樣，它追求它的目標，它保障它的成就，歐洲聯邦將要漸漸的建立起來。爲了立刻重新開始建造歐洲並且增加它的確實性和初步基礎，這就是各成員國的政治承諾，在不同的領域，視其重要性和成功的機會所選定的特定行動。

除了以上六項基本原則以外，丁德曼也提出四點具體行動目標：(1) 建立共同對外政策和關係；(2) 建立歐洲經濟與社會政策；(3) 建立一個公民的歐洲（也就是加強各國公民作爲歐洲一個公民的意識）；(4) 強化機構。

除了一般「趨同」的努力以外，最重要的決定無疑是歐洲議會的直接普選和匯率的聯合浮動。茲分別敘述如下：

關於歐洲議會的直接選舉。歐洲經濟共同體條約第一三八條第一款規定歐洲議會議員由各會員國國會按照各自規定的程序產生，但同條第三款規定，歐洲議會須提出議員由人民直接普選的議案，再由部長理事會以全體通過方式，決定選舉辦法。但是，長久未見實施。一九七五年一月十四日，歐洲議會通過一項決議，名爲「關於歐洲議會直接普選協定草案的決定」，草案中規定議員總數爲三五五人，任期五年。此外並規定，議員應獨立行使投票權，不受其本國議會的影響；各國立法也要保證歐洲議員和其國內議員同樣能夠保持其獨立地位。這就和過去歐洲議會議員由各國議會產生的情形大不相同。

議會原名Assembly 直接民選後改稱Parliament其權力當亦提高。丁德曼報告中提出，隨着歐洲聯邦的加速發展，議會亦應提高其立法的功能，使能在建設聯邦的事業中盡其重要的責任，今後凡是和聯邦有關的一切問題，議會都應能以過問，不論是否是三個條約都曾經規定的。假使這樣性質的議會成立以後，歐洲聯邦無疑就更具有獨立最高主權的規模。

由於各成員國的意見未能迅趨一致，以致直接選舉的實施一再遷延。一九六八年四月七日，歐洲會議在哥本哈根舉行時，決定在一九七九年六月七至十日舉行，議員人數擴增爲四一〇人。<sup>⑥</sup>

關於經濟與貨幣聯盟的建立，誠然是問題衆多，因爲，經濟的統合必須以幣制的協同爲基礎。幣值是經濟水準的直接反映，尤其是在共同市場貨物與資源自由移動的區域之內，凡是生產力低的經濟，貿易必出現逆差而使資金外流，通貨的匯率降低；反之，生產力高的經濟，其通貨的匯率必上升。要建立貨幣聯盟，首先要謀求各地區之間經濟水準的平衡，這決不是可以指日而待的。丁德曼的設計是採取有限度浮動的制度，一方面讓一九七三年三月以來就採取聯合浮動的成員國繼續實行原制度，凡不能參加聯合浮

動的國家就必須管制其貨幣供應量，採取適當預算政策，對於短期經濟情勢採取適當對策，並控制膨脹。一九七八年四月哥本哈根歐洲會議席上，法國總統季斯卡聲明，曾經和德國總理施密特商討，怎樣使西歐成爲通貨穩定的區域。此外，曾任英國財相，現任共同體執委員主席的任金斯也向會議提出一套計劃，就以現行「歐洲會計單位」爲基礎，建立統一的貨幣制度。<sup>⑦</sup>總之，此事還在商討之中，未有決定。不過，假使不要求過分嚴格的統一幣制，而僅僅在共同體之內建立比較關係密切的匯率制度，並不是很困難的事。如要建立統一的幣制，就只有也採取漸進政策了。

在對外事務方面，共同體已經有可觀的成就。凡是參加一國一票的會議，如聯合國會議，就由成員國全體參加。並且規定在會前先召開內部會議，協調意見，以便在會議中發言一致，投票一致。在國際間無關表決權的會議，常常以歐洲共同體爲一個單位，只派遣一個代表團，如過去的「國際經濟合作會議」以及正在進行中「多邊貿易談判」，都是如此。和第三國從事雙邊貿易談判，也統由執行委員會代表，如四月間和日本的貿易談判等等。此外，自由世界各國有許多和共同體互派外交代表。換句話說，共同體逐漸更具有獨立的主權。一旦直接普選議會成立，再加以輪值方式或其他制度產生代表其整體的元首（儘管是形式的），則歐洲共同體改稱爲「歐洲聯盟」，也未嘗不是水到渠成。

## 結論

西歐人的「歐洲意識」似在逐漸增加。縱然在政治上、在經濟上有很多困難，西歐的統合運動却在深度和廣度兩方面同時並進。有許多人看到西歐的問題重重，懷疑其在一九八〇年以前建立歐洲聯邦的目標難以達到，看了以上的敘述和分析，應可相信是沒有太大困難的，儘管聯邦的內涵還有待漸進的充實。另一方面，希臘、西班牙和葡萄牙已經都提出參加組織的申請，現正在談判之中。爲什麼共同體原有各成員國樂於接受，而不以三國經濟發達的水準較低稍有難色？這固然是羅馬條約本來有涵蓋全歐的精神，而共同體各國在資源方面，在地緣方面，在「歐洲意識」方面，也都樂見三國的參加。三國的參加可能都在一九八〇年以前。三國參加以後，成員達十二國，歐洲共同體，或以歐洲聯邦的名義出現於國際，將使世界對於西歐作新的評估。

註⑦ 同註⑥。