

歐洲聯盟「經濟暨貨幣聯盟」及其與政治統合之關聯性

朱景鵬

（德國基森大學博士候選人）

一、前言

九〇年代「歐洲聯盟」(European Union, 前稱歐洲共同體)之發展可謂多元而複雜。一則馬斯垂克條約(The Maastricht Treaty, 以下簡稱馬約)之簽署與生效不僅擴大了歐盟各項政策之合作範圍, 諸如消費者保護、衛生、簽證政策、交通、電訊暨能源聯結網路(Transeuropäische Netze)之設置、工業、教育暨文化政策以及環境保護政策之加強、共同外交暨安全政策之建立和內政暨司法政策之合作等均在在顯示歐洲統合政策擴大之必要性與實然性, ①且強化了歐盟組織職權與運作程序, 諸如歐盟及歐洲議會(European Parliament/簡稱EP)職權之擴大以及「區域委員會」(Committee of Regions)之設置等亦表示日後歐盟追求決策效率之提高、決策程序之透明、民主合法性之增強以及力求整體區域均衡發展之決心與努力; 二則歐洲議會甫於本(一九九四)年五月四日對瑞典、芬蘭、奧地利和挪威四個申請加入歐盟之國家行使其同意權, 使得歐盟之會員國將至一九九五年一月一日起增加為十六個。②歐盟繼續擴大之趨勢自亦是不可避免。惟歐盟持續擴大之長遠性政策將導致統合程度之加深抑或造成危機甚至分裂, 或因此而不得不走向「多種速度」之統合步驟,

註① 詳細內容可參閱Wolfgang Wessels, "Maastricht: Ergebnisse, Bewertungen und Langzeitrends", in: *Integration*, 15. Jg., 1 / 1992, Otto Schmuck,

"Der Maastrichter Vertrag zur Europäischen Union: Fortschritt und Ausdifferenzierung der Europäischen Einigung", in: *Europa-Archiv*, 4 / 1992, pp. 97-110, 比較拙著, 「馬斯垂克條約結構暨其內容之評析」乙文, 收錄在旅德中華社會科學研究會一九九三年論文集, 第三九-四九頁。

註② 歐洲議會於今(一九九四)年五月四日分別以三八〇、三七七票同意瑞典、芬蘭加入歐洲聯盟, 以三七四票同意挪威和奧地利加入歐洲聯盟, 請參見Hartmut Hausmann, "Es war ein Sieg der Vernunft", in: *Das Parlament*, Nr. 21-22, 27.5 / 3.6.1994, p.11.

殊值觀察。

歐盟四十餘年發展之經驗顯示，完成歐洲聯盟之目標，臻於完全之「政治同盟」(Politische Union)，係其追求統合之價值與最終目的。此外，歐盟特殊之超國家(supranational)性質之結構，使得會員國必然放棄部分國家主權(Hoheitsrecht)，使之移轉至歐盟，否則歐盟將無法擁有實質之決策職權與能力，使其功能有效發揮。證諸歐盟於經濟領域內之合作已臻高度統合，惟根據馬約以觀，倘歐盟欲逐步達到完全之經濟統合，則貨幣政策之協合，自為重要之要素。七十年代末期建立的「歐洲貨幣制度」(European Monetary System, 簡稱EMS)，其實施之成效暨一九九三年一月一日起正式實施的「單一內部市場」(Binnenmarkt)，使得歐盟會員國間因人員、貨物、勞務及資金四大流通，致使貨幣聯盟必然趨於合理化之實現。「歐洲聯盟條約」(Der Vertrag über die Europäische Union)所揭櫫之「經濟暨貨幣聯盟」(Economic and Monetary Union, 簡稱EMU)則不僅為內部市場進一步發展之重要指標，因為它建立新的市場機會及更多之競爭，減輕貿易及支付流通之障礙，同時改善投資條件；尤其更為重要者厥為「經濟暨貨幣聯盟」之實現與否，已攸關歐盟是否得以實現其「政治同盟」之最重要之關鍵因素。

鑒於上述情勢之發展，本文旨在探討「歐洲聯盟」概念之發展及其追求政治統合之過程，繼以分析「經濟暨貨幣聯盟」之政策與內涵，俾以檢視歐洲統合未來進一步發展之趨勢。

二、經濟與政治統合之理論與實際

五〇年代西歐統合運動發展伊始，統合之概念被界定為一種動態之過程，在其發展理論當中以功能主義(Functionalism)之取向影響較大。^③根據這項理論，歐盟之發展基本上係以其整個體系之建構的功能及其所能產出之實際「效應」(spill-over)作為主要考量。同時該項考量亦符合歐盟邁向政治統合的願望。緣此，則廣義的功能主義亦可視為歐盟遂行其願望的「準官方原則」(quasi-offiziösen doktrinen)。

經驗發展顯示，歐盟之體系不僅為實現其經濟目標，諸如內部市場四大流通之實現；它同時也建構一套獨特的超國家性質之法律體系，俾能藉以實現其政治統合之目的。尤其是馬斯垂克條約簽署生效之後，經濟統合將不復成為支配歐盟發展的

註③ 參閱Beutler / Bieber / Pipkorn / Streil, Die Europäische Union, Rechtsordnung und Politik, 4 Aufl., Baden—Baden 1993, pp. 70—72.

唯一領導地位。反之，政治統合之理想將透過歐盟共同外交、國防、內政及司法政策之建立逐一落實。^④同時，雖然超國家的歐盟無法發展為「單一國家化」，惟並非意味統合之發展僅限於經濟層面，反之，經濟統合的溢出效應已然影響及於歐盟之政治層面，證諸馬約內涵，歐盟政治統合之先決條件已然具備。^⑤

目前對於歐盟經濟與政治統合之理論主要存在兩大爭議。一則為區域統合的新功能主義（neofunctionalism），一則為國際關係發展中的新現實主義（neorealism）理論。新功能主義者認為區域統合係屬動態過程，且需經由不同階段構建而成。首先是逐步擴展歐盟超國家之組織結構與職權；其次是藉由利益團體、政黨及會員國政治菁英遊說工作之進行以加強擴大歐盟之功能，俾利政策之執行；最後則再透過組織職權之強化增加歐盟之溢出效應，持續加深政治、經濟統合程度。基本上，歐盟單一市場之實現及馬約所揭槩建立歐洲中央銀行（European Central Bank），制定單一貨幣邁向經濟暨貨幣聯盟（EMU）之目標，均是新功能主義論者主張之具體表徵。據此，則歐盟未來將在現有馬約基礎上賦予新的組織與職權，俾能發展成為聯邦形式的政府組織型態。新現實主義論者則認為歐盟之基本組成係各會員國主權國家之結合，同時歐盟的經濟、貨幣、政治、安全等政策之權力亦係由會員國所賦予，此即表示歐盟權力之來源與擴張均在於會員國態度之取捨。由此以觀，歐盟組織權力之擴張，充其量僅能反映出各會員國職權讓渡之願望；反之，倘會員國認為歐盟之政策不符合其國內利益或願望之際亦有權退出歐盟政策之運作。據此，新現實主義論者認為歐盟至多僅能發展成為主權國家的鬆散式邦聯（confederation）之型態。^⑥簡言之，新現實主義論者對於歐盟是否能在經濟統合之外繼續邁向政治統合抱持悲觀之態度。

惟雖則如此，歐盟經濟統合與政治統合應平行發展之原則應是毋庸置疑，此亦可由一九七〇年的魏納報告（Pierre Werner's Report）以及一九八九年的德洛報告（Delors-Report）之內涵證之。^⑦但基本的問題仍是歐盟一則需要完成經濟暨貨幣聯盟以便於過渡至政治同盟之階段，一則歐盟進一步擴大衍生的問題將使得經濟與政治統合齊一速度發展之可能性微乎其微，尚須視實際發展而定。

註④ 詳見Heinrich Schneider, "Europäische Integration: Die heitbilder und der Politik", in: Michael Kreile (ed.), *Die Integration Europas*, Politische Vierteljahresschrift Sonderheft 23 / 1992, pp. 3~35.

註⑤ 詳見Gerdu Zellenin, "Die Funktionalismus - eine Strategie gesamtneuropäischer Integration?", in: M. Kreile (ed.), *op. cit.*, pp. 62~77.

註⑥ David R. Cameron, "The 1992 Initiative: Causes and Consequences", in: Alberta M. Sbragia (ed.), *Europolicies Institutions and Policymaking in the "New" European Community*, Washington D.C. 1992, pp. 23~27.

註⑦ 詳見Hans Tejmayer, "Europäische Währungsunion und Politische Union - das Modell Mehrerer Geschwinigkeiten", in: *Europe-Archiv*, 16 / 1994, p. 457.

三、歐洲聯盟：政治統合發展之過程

關於「歐洲聯盟」發展之概念、原則與其可能性早已於五〇年初期即已為熱心統合之人士所討論。其間較為具體之階段性發展分別是：一九五三年「歐洲煤鋼共同體」(European Coal and Steel Community, 簡稱ECSC)「特別大會」(ad-hoc-Assembly)關於歐洲共同體條約草案之討論；一九六一—一九六二年關於建立「政治聯盟」之弗希特計劃(Fouchet Plans)；一九七〇年盧森堡總理魏納(Pierre Werner)所提出之報告；一九七五年關於建立「歐洲聯盟」之丁德曼(Leo Tindemann)報告；一九八四年歐洲議會(EP)所提出「建立歐洲聯盟條約草案」(Vertragsentwurf zur Gründung über die Europäische Union)；一九八七年生效之「單一歐洲法」(The Single European Act, 簡稱SEA)之歐洲聯盟之概念；一九九〇年十二月六日由法國總統密特朗(François Mitterrand)及德國總理柯爾(Helmut Kohl)共同倡議建立政治同盟以及一九九一年十二月有關於共同體馬斯垂克高峰會議通過之「歐洲聯盟條約」。以下即就其具體建議之實質意涵，臚述於後。

(一)特別大會時期之「歐洲聯盟」概念

一九五一年在歐洲煤鋼共同體(ECSC)之成立大會上，許多熱心統合之政治家在其所提出之條約草案中表示共同體應具超國家性且需建立共同的「歐洲行政管理事會」(Europäischer Exekutivrat)。該「行政管理事會」應為共同體之政府機關。其他之組織則尚包含「部長理事會」(The Council of Ministers)和「法院」(Court of Justice)。^⑧根據煤鋼共同體條約第二條所規定當時共同體之基本目的與任務為：

一人權保護並保障會員國之基本安全；其措施包括結合其他之自由國家保護會員國抵抗任何攻擊行動；協調會員國之外交政策以確保共同體之安全與繁榮；協調會員國之總體經濟，促進共同體經濟之繁榮，提高就業機會，提高生活水準，特別是經由共同市場之擴大，以「過渡規定」(Übergangsbestimmungen)之形式或其他措施，避免使會員國之經濟遭致干擾。

一經由「歐洲理事會」(Council of Europe)之組織章程，^⑨「歐洲經濟合作組織」(Organization for European Eco-

註⑧ 參閱Wichard Woike, "Die Politische Union der Europäischen Gemeinschaft", in: Cord Jakobelt / Alparslan Yenal (Hrsg.), *Gesamteuropa: Analysen, Probleme und Entwicklungsperspektiven*, Bonn 1993, p. 364.

註⑨ 原文收錄於Werner Weidenfeld (Hrsg.), *Wie Europa verfasst sein soll?* Gütersloh 1991, pp. 251ff.

conomic Cooperation, 簡稱OECE)^⑩及「北大西洋公約組織」(NATO)之精神與宗旨,基於共同之目的,協調會員國間之合作關係。

上項條約草案雖經煤鋼共同體大會之批准通過,惟當時各會員國政府尚未準備將國家主權轉移至共同體手中,此一現實考量,亦使得當時籌議中之「歐洲政治共同體」(European Political Community, 簡稱EPC)和「歐洲防禦共同體」(European Defence Community, 簡稱EDC)遭致失敗之噩運。^⑪

(二) 弗希特計劃

一九六一至一九六二年之弗希特計劃旨在嘗試建立「歐洲國家聯盟」(Union der Europäischen Völker)。其源起可溯自一九六〇年夏,其時法國總統戴高樂(Charles de Gaulle)提出其歐洲觀,認為僅靠法國單一之政治經濟之實力將無法使法國於國際舞台上扮演重要角色,因此強調法國在共同體架構內應具優越之領導地位。此一觀點從而形成具體之「弗希特計劃」(Fouchet Plan)。^⑫該項計劃係由當時法國首席代表弗希特於一九六一年十一月二日提出,其目的在於建立一個歐洲國家不可分解之緊密同盟,藉以建立共同之外交政策,在學術文化領域內發展實質之合作關係,並透過共同國防安全政策之建立與其他自由民主國家協合以抵抗任何攻擊行動,藉以保障會員國之安全。在組織結構上,該項計劃認為未來歐盟之組織應包含由各會員國元首組成之理事會、「歐洲政治執行委員會」(Europäische Politische Kommission, 地點設於巴黎)以及歐洲議會等。依弗氏之構想,理事會至少每四個月集會一次,就歐盟問題進行諮商,決策程序則採「一致決」(Einstimmigkeit)原則。執行理事會則由會員國外交部官員組成,為理事會之輔助機構,主要功能在於準備提案建議並執行決議。至於歐洲議會則僅具諮詢功能。^⑬

法國之該項建議其目的顯然在於作為其實現跨國性組織之部分基礎。當時共同體執委會(Commission)主席德籍之哈爾斯坦(Walter Hallstein)則認為設置元首級之理事會應依政府間組織之性質與方法於歐盟架構內另行設置一附屬性質之調節暨決策委員會。此外,弗希特計劃並未論及與北約組織(NATO)之關係,此亦不符其他會員國之想法。依當時其他五

註⑩ 歐洲經濟合作組織係一九四八年成立,後為一九六一年九月三十日成立的「經濟合作發展組織」(OECD)取代,詳文見W. Weidenfeld / W. Wessels

(Hrsg.), *Europa von A - Z. Taschenbuch der europäischen Integration*, Bonn 1991, pp. 265-266.

註⑪ 參見Wolfgang Harbrecht, *Die Europäische Gemeinschaft*, 2. Aufl., Stuttgart 1984, pp. 14-24.

註⑫ 比籍W. Woyke, *Frankreichs Aussenpolitik von de Gaulle bis Mitterrand*, Opladen 1987, p. 42.

註⑬ 比籍Weidenfeld, 同註④, pp. 283-288.

歐洲聯盟「經濟暨貨幣聯盟」及其與政治統合之關聯性

個會員國（係指德、義及荷、比、盧三小國）之強調認為有關安全問題之諮商應在北約之職權範圍內尋求解決，同時統合之性質亦應在歐盟體系內續予強化。談判過程中，弗氏提出其第二項計劃，內容為加強歐盟政府間組織之性質，同時亦確定將經濟政策之合作納入歐盟之一環。^④雖則如此，法國之提案仍然未獲得其他盟國之支持而於一九六二年四月卒告失敗。惟得一提者為弗希特計劃雖未能成功，然有關建立歐盟之目標即自此排上歐盟統合發展的日程表上。

（三）魏納報告：「經濟暨貨幣聯盟」概念之醞釀^⑤

一九六九年共同體海牙（Den Haag）高峰會議各會員國元首達成共識，咸認共同體應提出一項關於實現「經濟暨貨幣聯盟」（EMU）之計劃。該項計劃之構想源於各會員國鑒於關稅同盟（Customsunion）之發展已臻成熟，認為歐盟之統合應即依優惠關稅區（preferential tariff area）、自由貿易區（free trade area）及關稅同盟循序漸進之原則邁向更高度之統合。其時盧森堡首相魏納（Pierre Werner）即接受執委會委託草擬「經濟暨貨幣聯盟」之計劃。依魏氏之構想，該聯盟應依三階段逐步建立，並於策略上傾向超國家之組織結構之設計，同時認為該聯盟應包含下列兩個結構：^⑥

- 經濟政策決策委員會：任務係針對共同體之經濟政策作出決定性之建議；
- 共同中央銀行體系：其功能在於決定共同體之貨幣政策。

惟當時各會員國基於內政以及世界經濟情勢之考慮，復以國際貨幣體系之崩潰以及一九七〇—一九七三年因石油危機所引發之各國財政危機，遂導致各會員國對於完成「經濟暨貨幣聯盟」之政治意願薄弱。魏納報告之計劃亦宣告失敗。

（四）丁德曼報告

一九七二年十月共同體高峰會議決議文略稱：「共同體會員國間關係之整體性在現行締結之各項條約中應給予絕對之保留，俾於本（二十）世紀末期完成歐洲聯盟之轉型」。^⑦此後，歐盟之目標即一再為歷次高峰會議所強調，惟關於歐盟之概念與定義在當時仍多分歧混淆，莫衷一是。直至一九七五年十二月二十九日比利時總理丁德曼提出著名之「丁德曼報告」（Tindemanns-Bericht）後，歐盟之定義爭議始暫告段落。根據丁氏報告，所謂的「歐洲聯盟」，應涵蓋下列範疇：^⑧

註④ W. Woyke · 同註③，p. 366.

註⑤ 參見Bulletin der EG, Beilage 11—1970, p. 15.

註⑥ 詳見Thomas Jansen, *Europa: Von der Gemeinschaft zur Union - Strukturen, Schritte, Schwierigkeiten*, Mainzer Beiträge zur Europäischen Einigung, Bd. 6, Bonn 1986, pp. 24—30.

註⑦ 同註③，p. 28.

- 在外交、安全（國防）、經濟關係與合作方面，會員國應持共同一致之態度與行動；
- 共同的經濟、貨幣、工業、農業、能源與研究政策；
- 建立「區域政策」（regional policy）以促進各會員國間之團結，採取社會措施縮短貧富差距；
- 人權之保護；
- 為實現上述目標，歐盟應設置具合法性之有權機構，各會員國依主權平等之原則共同參與政治決策；
- 歐盟之建立應經由個別政策之統合逐步發展。

丁德曼報告雖獲得各會員國之普遍肯定與贊同，惟實際上仍未予以有效運用，反因歐盟第一次擴大¹⁹之影響而造成兩種速度之統合。一九七六年歐洲會議（European Council）仍然決議依丁氏之報告以下列原則發展歐盟：²⁰

- 歐盟之目的在於實現共同的、廣泛的以及相屬的政治理想；
- 歐盟之基礎係於共同體條約規範內實現「經濟暨貨幣聯盟」；
- 歐盟建立首要在於抑制通貨膨脹、解決失業問題並建立共同之能源、研究、區域及社會政策；
- 建立共同之外交政策；
- 歐洲會議應為歐盟之最高領導機關。

(五) 司圖佳特嚴正聲明（Solemn Declaration on European Union）

一九八一年十一月六日義大利外長可隆坡（Colombo）和西德外長根舍（Hans-Dietrich Genscher）聯合提出「歐洲文件草案」（Entwurf einer Europäischen Akte），此即著名的「根舍—可隆坡創議」（Genscher-Colombo-Initiative）。²¹根據該草案顯示，歐盟組織結構應予調整，並應加強並結合「歐洲政治合作」（European Political Co-operation，簡稱EPC）與歐盟之實質關係，同時歐洲會議仍被定位於領導角色。其他建議則包括歐洲議會參與理事會之決策程序、簡化理事會之表決程序以及擴大歐盟在安全、文化合作領域之政策。一九八三年六月二十日歐洲會議根據上項德、義創議通過一份「嚴正聲明」。聲明中強調，共同體之目標在於構建歐盟，應於巴黎及羅馬條約之基礎上加深政治統合並建立新的

註¹⁸ 請參閱Bengt Bautler / Biber / Pihorn / Streil, *Die Europäische Gemeinschaft – Recht und Politik*, Baden – Baden 1979, p. 451.

註¹⁹ 共同體一九七三年因英國、丹麥和愛爾蘭之加入第一次擴大。

註²⁰ 參閱 Schlussklärung Europäischer Rat vom 30. 11. 1976（歐洲會議結論聲明，附件一）。

註²¹ 參閱Bulletin EP, Nr. 50 / 1981, p. 31.；在此之前，法國政府於一九八一年十月九日也提出「歐洲政策復蘇建議」（Vorschläge zur Neubelebung der europäischen Politik），參見Bulletin EP, Nr. 50 / 1981, p. 43.

政策目標，聲明中亦進一步強調共同體對外政策和文化之合作以及和共同體法律和各項政策之相關連屬性。此外，歐洲會議之動力角色亦再次被強調。²²

(六) 歐洲議會關於建立歐洲聯盟之條約草案

歐洲議會在統合過程中之角色、功能及其職權不僅在歐盟內部亦且於各會員國國會及學術界等均受到熱烈之討論。²³自一九七九年六月歐洲議會第一次直接選舉以來，即汲汲於加強歐盟之民主合法性和擴大議會本身之職權。一九八四年二月十四日歐洲議會經密集辯論終於提出一份「建立歐洲聯盟條約草案」(Entwurf eines Vertrags zur Gründung der Europäischen Union)。²⁴該條約草案包含六大章總為八十七條。內容除了修改羅馬條約以外，亦擴大了共同體之職權與政策之合作範圍，諸如五〇條和五十一條之「景氣及信貸政策」(Konjunktur- und Kreditpolitik)；五十五條之社會、健康(衛生)、消費者及文化政策等。同時在外交和安全政策共同行動之程序上亦有具體之規定。草案之重點仍在於調整歐洲議會與部長理事會之關係並制定新的決策型態。根據議會之概念將其與理事會之關係建立在「協調程序」(Vermittlungsverfahren)之基礎上，藉以形成「兩院制」(Zwei-Kammer-System)之一般民主議會型態，基本上聯盟之各項法案均須獲得議會之同意。²⁵

此外，該條約草案之精神在於議會亟欲於統合過程中建立透明化之決策體系，同時擴大議會之職權與功能，以適應新的組織結構，並認為歐盟之形成應於外交、安全、環境保護、能源與區域政策等諸端制定法律基礎。²⁶

(七) 單一歐洲法案

雖然歐洲議會之條約草案未能取得共同體各會員國和共同體組織之支持，惟至少為共同體邁向歐盟之政治統合道路上注入一股改革之壓力。其結果更導致了一九八六／八七年單一歐洲法案(SEA)之產生。該法案係共同體發展三十餘年後首度

²² 參見 Charles Reich, "Die Politische Union", in: Röttinger / Weyringer (Hrsg.), Handbuch der europäischen Integration, Wien 1991, pp. 329-349. 關於政治問題的定義觀念也比較 John Fitzmaurice, "Die EG auf dem Weg ins nächste Jahrhundert", in: Rötting / Weyringer (Hrsg.), op. cit., pp. 368-371.

²³ 參閱拙著，「歐洲統合過程中歐洲議會組織、職權與功能之評析」，收錄在德華學術協會一九九二年論文集，第十六、廿九頁。

²⁴ 一九八二年七月歐洲議會決議使歐洲聯盟概念具體化，參見 ABl. EG, Nr. C238 / 1982, p. 25.

²⁵ 有關草案全文及評論請參見 F. Capotorti / M. Hilt / F. Jacobs / J. P. Jaquet, Der Vertrag zur Grundung der Europäischen Union. Kommentar zum Entwurf des Europäischen Parlaments, Baden-Baden 1986.

²⁶ Woyke, 同註²³, p. 368.

針對羅馬條約之重大修改，意義自是深遠。²⁷

在指涉歐盟之發展部分，單一歐洲法案提出下列四項基本要素：²⁸

- 法案中強調在會員國間關係一致之基礎上將共同體轉化為歐盟；
- 共同體與歐洲政治合作（EPC）應在邁向歐盟之過程中作出具體之進展；
- 歐洲政治合作將正式賦予法律基礎，並與共同體其他機構（歐洲法院除外）緊密扣連；
- 共同體於研究、科技及環境政策方面之職權進一步獲得擴大，其組織結構亦作小幅修正。

此外，一九九〇年四月共同體假都柏林（Dublin）召開高峰會議。會議中支持德法提案認為共同體應加速完成政治同盟並制定共同之外交及安全政策。²⁹同年十月之羅馬高峰會議上共同體會員國再次強調：「歐洲聯盟係會員國共同決議逐步漸進之結果。她將於國家認同及輔助原則（Principle of Subsidiarity）之前提下建立，並藉此以區別歐洲聯盟與各會員國之職權劃分。惟為提高聯盟之民主合法性，與會員國民主傳統之協調一致為必要之條件。緣此，於共同體邁向聯盟之過程中，亟須加強歐洲議會立法及監督之功能，俾藉以提高聯盟之民主合法性。」³⁰十一月同樣假羅馬舉行之高峰會議之結論聲明（Schlussklärung）中更決定召開關於建立政治同盟及完成經濟暨貨幣聯盟兩次政府會議。其中在建立政治同盟之部分，共同體理事會則揭示下列重點：³¹

- 提高聯盟之民主合法性；
- 制定共同之外交及安全政策；
- 建立「歐洲公民身份」（Citizenship）；
- 提昇共同體及聯盟之效率並擴大其職權。

註²⁷ 同註²⁶。

註²⁸ Beutler u.a., 同註²⁶, p. 556.

註²⁹ 根據馬斯垂克條約之規定，制定共同外交及安全政策之目的主要為：一、共同價值、共同基礎利益及聯盟獨立性之保留；二、以任何形式加強聯盟及會員國之安全；三、以依據並符合聯合國憲章原則、歐安會議（OSCE）赫爾辛基終結文件（Schlussakte）原則及巴黎憲章所揭櫫之目的維持和平及加強世界安全體系；四、促進國際合作；五、民主與法制之加強與發展以及基本人權之尊重。惟該政策最重要者為共同體所採取之「共同行動」，其程序詳載於馬約第J.1及J.3條。並請參閱拙著，同註²⁶，pp. 41~42。

註³⁰ 比較Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung, Nr. 128 vom 6. 11. 1990.

註³¹ Woyke, 同註²⁶, p. 370.

歐洲聯盟「經濟暨貨幣聯盟」及其與政治統合之關聯性

歐洲聯盟之發展至九十年代實已箭在弦上，勢不可免。其具體之雛形與建構模式即表現於一九九一年十二月之「馬斯垂克條約」內。

(八) 歐洲聯盟之建立：馬斯垂克條約

一九九一年四月十七日歐洲會議輪值國盧森堡提出關於建立「政治同盟」及「經濟暨貨幣聯盟」條約草案。同年十二月共同體假荷蘭馬斯垂克 (Maastricht) 召開高峰會議通過著名之「歐洲聯盟條約」(The Treaty on European Union, 簡稱TEU)。③其中該條約對政治同盟之建立提出下述原則：「藉由本條約各締約國之同意以共同建立歐洲聯盟。…本條約乃係歐洲各民族間實現緊密同盟之新階段。該聯盟內之決定將與其人民息息相關。…」其主要目的如下：

— 藉由內部市場無國界區域之建立、經濟暨社會融合力之加強以及經由以完成單一貨幣為目的的經濟暨貨幣聯盟之建立，促進一個平衡及恆久之經濟與社會環境；

— 經由共同之國防、安全及外交政策之完成，突顯其在國際地位上之一致性；

— 透過「聯盟公民身份」(Citizenship of the Union)之建立，保護並加強其權利與利益；

— 司法及內政事務之密切合作；

— 依本條約第N條第二款④所規定之程序對歐盟現階段及未來發展之完全保留，並修正其合作之政策與型態，藉以確保歐盟組織機能運作之有效性。

歐洲聯盟條約基本上包含三大支柱。首先是針對共同體條約進行大幅修正與調整，經由此一程序，歐盟取得更多更廣泛之職權，諸如在環境、教育、消費者保護和健康(衛生)政策等；全歐交通、電訊聯結網路之設置；關於「經濟暨貨幣聯盟」之組織條款與法律基礎；歐洲議會職權之擴大(包括對執委會委員之任命同意權以及對執委會和理事會提案之否決權 (Vetorecht) 和在決策程序上取得「共同決策權」(Codecision Procedure)等；此外，歐洲聯盟亦首次納入輔助原則作為政策之主要指導原則，同時亦對在本國以外會員國居住之公民賦予其積極及消極之選舉權。其次是共同外交及安全政策之建立，惟該政策並未納入條約內文，而僅作為會員國政府間之共同協定。一般言之，自一九九三年開始，該政策之實行限制在

註③ 比較拙著之分析，同註①。

註④ 參閱歐洲聯盟條約第A條之規定，比較Christoph Vedder (Hrsg.), Das neue Europarecht, München 1992, p. 3.; 第N條第二項規定：「共同體應於一九九六年召集各會員國代表會議，俾利條約之修改。」第一項規定：「會員國政府及執委會得在聯盟條約的基礎上向理事會提出條約修改草案。理事會根據歐洲議會及執委會之聽證程序召集會員國政府代表會議，提出意見表示。在貨幣政策有關組織條款之修正會議，亦應包括歐洲中央銀行，修改後條約之生效仍須俟各會員國依其憲法規定程序完成批准後始生效。」

註⑤ Woyke, 同註④, p. 373.

四大合作範圍：歐洲安全暨合作會議（Conference on Security and Cooperation in Europe，簡稱CSCE）、軍備管制與裁軍政策、核子武器之擴散以及安全與軍備政策經濟因素之考量等。^④第三個重要支柱則為內政與司法政策之合作。此涉及移民及難民政策、共同對抗有組織之犯罪集團以及抵制麻醉藥物毒品之泛濫等。此外更成立「歐洲警務中心」（Europol）以為未來歐洲刑事合作之核心工作預為綢繆。

綜言之，歐洲聯盟條約之批准與生效不僅使得共同體獲得貨幣、外交、軍事及警察等新的職權，尤為歐洲統合運動再次推向另一高峰。同時此一發展亦顯示歐盟已非一個純粹以經濟合作為目的之「經濟共同體」，而於愈益增加之政策決定上均須直接或間接透過歐盟予以推動。

四、「經濟暨貨幣聯盟」之進展

在共同體政治統合之過程當中，經濟暨貨幣聯盟即為歷次共同體高峰會議強調為建立歐盟之基本與關鍵要素。其原因不僅為共同體單一貨幣市場之完成象徵各會員國將財政金融主權移轉到共同體層次，亦且象徵達到區域經濟整合理論中「完全經濟統合」之階段。根據統合學者斯維克（Michael Cwik）之分析，九〇年代初期共同體經濟貨幣統合之情勢概略下述六項：^⑤

- 貨物和勞務雖自由流通，惟實際上在會員國境內尚有程度不同之直接與間接稅；
- 勞力之自由流通：除自由業外，歐盟公民均可於聯盟境內任何一個國家工作，並不得遭受當地國之歧視待遇；
- 居住及遷徙自由：會員國境內之個人或企業均有權於其它會員國建立企業、人事、生產及銷售等；
- 資金自由流通：一九九〇年七月一日開始，該項目標已於八個會員國實施，至於西班牙、希臘、愛爾蘭及葡萄牙四個會員國，則於一九九三年至一九九八年間均尚以「例外規定」（Ausnahmebestimmungen）處理；
- 十二個會員國之經濟政策決策中心雖以其中央銀行及地方政府之考量為主，惟至於平行及垂直的經濟暨貨幣政策之職權分配，則因個別會員國而有所區別，倘欲比較其責任歸屬尚稱不易；

註⑤ Michael Cwik, "Auf dem Wege zur Wirtschafts- und Währungsunion – Steigendewirtschaftliche Abhängigkeit und die Währungsintegration," in: Röttinger / Weyringer (Hrsg.), *op. cit.*, p. 400.

— 歐盟經濟及貨幣問題之協調和決策程序繁瑣拖延，成效亦不彰顯。

根據上項情勢之了解，以下即就歐盟經濟政策之意涵與貨幣政策實際發展之過程、階段、策略進行分析，俾能發掘統合之問題與障礙。

(一) 歐洲聯盟之經濟政策

歐盟之經濟政策係依據歐盟條約第一〇三條第二項所揭櫫之原則藉以實現第二條所確定之目標。第二條明定其任務為藉由共同市場和經濟貨幣聯盟以及條約第三條 a 款所規定之共同政策或措施於共同體區域內促進和諧平衡之經濟發展和穩定之高水平之經濟成長，提高充分就業，實施社會保護，提昇生活水準以及增進經濟及社會之團結。至若第三條所規定之共同經濟政策包括：進出口貨物關稅及數量限制之廢除；共同貿易政策 (Trade Policy)；人員貨物、勞務及資金四大流通之內部市場；共同農、漁業政策 (Common Agricultural and Fisheries Policy)；共同交通政策 (Transport Policy)；內部市場防止仿冒的競爭制度之保護；會員國法律規章之適應性；以歐洲社會基金 (Social Fund) 為基礎之社會政策；加強經濟及社會之聯結功能；環境政策 (Policy of Environment)；共同體工業競爭力之提昇；研究與技術發展之促進；跨歐交通、電訊網路；致力提高健康保護水準；一般及職業教育水準之提高；文化政策；發展合作之政策；與第三國家之協同合作；消費者保護政策；能源、災害保護之措施等。根據上述政策之目標及原則，歐盟之經濟政策主要在於邁向以自由競爭為導向之市場經濟，惟須遵守四項前提，此即：穩定之物價、健全之公共財政、健全金融體系和持續的財政支付盈餘。³⁶

歐盟會員國將經濟政策視為其共同利益並透過部長理事會尋求協調。理事會通常根據執委會之建議以條件多數決 (qualified majority voting) 制定共同體之經濟政策，並知會歐洲議會。為確保會員國經濟政策進一步獲得協調，理事會根據執委會針對個別會員國所提之經濟發展監督報告藉以鑒定該會員國是否足以配合歐盟經濟政策並實施定期考核。倘該會員國之經濟政策無法配合或協調或阻礙貨幣聯盟之發展與功能之際，理事會得提出必要之改善意見。此外，理事會及執委會主席得向歐洲議會提出其監督報告。³⁷

九〇年代初期歐盟之經濟發展日趨惡化。會員國內生產總毛額 (Bruttoinlandsprodukt, 簡稱BIP) 減少、失業率提高，會員國預算赤字增加、物價亦不穩定，其總體經濟表現並不佳。由表一之分析得知，不僅各會員國之物價指數呈不穩定之狀態，各會員國之經濟實際成長率亦年年陡降，以歐盟所訂經濟成長率達百分之三為表現良好之標準以觀，一九九二年僅

註³⁶ 參見歐洲聯盟條約第三條 a 項第三款之規定。

註³⁷ 參見歐洲聯盟條約第一〇三條。

有盧森堡和葡萄牙兩個會員國符合標準，英國、丹麥和愛爾蘭甚至出現負成長。在失業率方面，法國、意大利、英國、西班牙和愛爾蘭等均超越百分之十，統一後的德國其失業率亦高達百分之十一（詳細數字請參見表一）。^{②③}

歐盟明顯的經濟遲緩和衰退現象主因之一仍在於其結構適應出現失調現象。針對於此，執委會於一九九三年年度經濟報告中就結構之改革要求各會員國作出如下之改進：^④

- 市場流通障礙之去除；
- 透過與私有部門競爭之加強以改善公共部門之效率；
- 簡化行政程序，以減輕中小企業之負擔；
- 在基礎結構上對國家之角色施以嚴格監督；
- 針對勞動市場之結構僵化採取嚴格之總體經濟之措施；
- 改善地區性勞動市場與勞動力之流通，工資結構之調整及訓練體系之改善等。

此外，一九九二年十二月十一、二兩日假愛丁堡（Edinburgh）舉行之共同體高峰會議上，歐洲會議提出「促進歐洲經濟繁榮」（zur Förderung des wirtschaftlichen Aufschwungs in Europa）計劃。計劃內容主要在於建立「歐洲投資基金」（European Investment Fund），以協助中小企業之成長。同時也簡化共同體經濟政策之法律規章，尤其是對中小企業在間接稅負擔之減輕方面也作了調整。^⑤執委會和歐洲會議之措施與計劃是否能為歐盟再創經濟繁榮，仍有待觀察。

（二）共同貨幣政策之實際發展

1. 歐洲貨幣體系（EMS）（Helmut Schmidt）

歐洲貨幣體系係一九七八年由當時西德總理施密特和法國總統季斯卡（Valéry Giscard d'Estaing）所倡議，嗣經布來梅（Bremen）高峰會議之提案，哥本哈根（Kopenhagen）高峰會議之準備和布魯塞爾（Brüssel）高峰會議之決議，在特定支付義務條件之下正式於一九七九年三月開始運作，取代了先前的「歐洲匯率聯盟」（Europäischer Wechselkursverbu

註② 參見Der Fischer Weltatmanach'94.

註③ 共同體執委會一九九三年年度經濟報告（Kommission der Europäischen Gemeinschaften: Jahreswirtschaftsbericht 1993），in: Europäische Wirtschaft, 54 / 1993, p. 27.

註④ 參見Europäischer Rat in Edinburgh: Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Teil A. Anlage 4. Erklärung zur Förderung des wirtschaftlichen Aufschwungs in Europa.

歐洲聯盟「經濟暨貨幣聯盟」及其與政治統合之關聯性

表一：歐盟會員國經濟指標（一九九〇～一九九二）

國家	年度	通貨膨脹率(%)	長期實際利息(%)	國家資產負債情況		實際經濟成長率(%)			失業率(%)	國家總體財政結餘占國家社會生產總值之百分比
				單位：十億美元	占國家社會生產總值之百分比	國家社會生產總值	國內需求			
德國	1990	2.7(a)	6.0(a)	47(b)	3.0(b)	4.8(a)	5.1(a)	4.8(a)	-2.0(a)	
	1991	3.5(a)	4.9(a)	-20(b)	-1.2(b)	3.7(a)	3.1(a)	4.3(a)	-3.2(b)	
	1992	4.0(a)	3.7(a)	-25(b)	-1.3(b)	1.4(a,c)	2.3(a,d)	7.5(b,e)	-2.8(b)	
法國	1990	3.4	6.3	-15	-1.3	2.2	2.6	9.0	-1.4	
	1991	3.1	5.7	-7	-0.6	1.2	0.8	9.5	-1.9	
	1992	2.8	5.7	2	0.2	1.9	0.9	10.2	-3.7	
意大利	1990	6.5	6.5	-15	-1.3	2.2	2.4	9.9	-10.9	
	1991	6.3	6.2	-21	-1.8	1.4	2.3	10.2	-10.2	
	1992	5.3	8.0	-27	-2.2	1.2	1.6	10.4	-10.1	
英國	1990	9.5	2.2	-30	-3.1	0.5	-0.5	7.0	-1.3	
	1991	5.9	4.0	-11	-1.1	-2.2	-3.2	9.1	-2.8	
	1992	3.7	5.1	-21	-2.0	-0.5	0.4	10.9	-6.4	
西班牙	1990	6.7	7.5	-17	-3.4	3.6	4.7	16.1	-4.0	
	1991	5.9	6.1	-16	-3.0	2.4	2.9	16.3	-4.9	
	1992	5.9	5.9	-18	-3.2	1.0	1.8	18.1	-4.7	
荷蘭	1990	2.5	6.4	10	3.7	3.9	3.9	7.5	-5.3	
	1991	3.9	4.9	8	2.7	2.1	1.8	6.7	-3.1	
	1992	3.7	4.5	7	2.1	1.7	1.1	7.7	-3.8	
比利時	1990	3.5	6.4	4	1.9	3.3	3.4	7.6	-5.8	
	1991	3.2	5.9	5	2.5	2.1	1.7	7.5	-6.4	
	1992	2.4	6.1	5	2.4	1.0	1.6	8.2	-7.0	
丹麥	1990	2.6	7.9	2	1.2	1.7	-0.8	8.1	-1.4	
	1991	2.4	6.7	2	1.7	1.2	-0.4	8.9	-2.2	
	1992	2.1	6.8	5	3.2	1.2	-0.6	9.6	-2.6	
希臘	1990	20.4	2.2	-4	-5.3	-0.1	1.1	7.0	-18.6	
	1991	19.5	3.2	-2	-2.2	1.8	2.5	7.7	-16.1	
	1992	15.9	4.8	-2	-2.6	1.4	1.2	7.7	-10.6	
葡萄牙	1990	13.4	3.0	0	-0.2	4.4	5.4	4.6	-5.4	
	1991	11.3	5.1	-1	-1.0	2.1	4.1	4.0	-6.1	
	1992	8.9	5.6	0	0.1	1.4	3.9	4.8	-5.1	
愛爾蘭	1990	3.3	6.6	1	2.2	8.3	6.3	14.5	-1.8	
	1991	3.2	5.8	2	3.4	2.2	-0.7	16.2	-1.9	
	1992	3.1	5.8	3	6.1	2.6	-1.1	18.0	-2.8	
盧森堡	1990	3.7	4.6	-	-	2.3	3.4	1.7	-5.0	
	1991	3.1	4.9	-	-	3.1	4.8	1.6	-0.8	
	1992	3.2	4.6	-	-	2.5	3.4	1.9	-0.4	
十二國平均	1990	5.8	6.2	-17	-0.5	3.3	3.4	8.7	-3.6	
	1991	5.3	5.8	-61	-1.1	2.0	1.8	9.1	-4.1	
	1992	4.7	6.0	-71	-1.2	1.6	1.9	10.6	-4.9	

說明：a係指西德；b指全德；c=全德：2.6%；d=全德：2.6%；e=西德：5.8%；東德：14.9%

資料來源：經濟合作發展組織；共同體執委會及各國之統計。

取材自：Herry Kragenau, "Wirtschaftspolitik", in: W. Weidenfeld / W. Wessels (Hrsg.), *Jahrbuch der Europäischen Integration 1992 / 93*, Bonn 1993, pp. 111~112.

歐洲貨幣體系主要由兩大要素構成。其一是「歐洲貨幣單位」(European Currency Unit / ECU)，取代匯率聯盟時代之「歐洲貨幣計算單位」(Europäische Währungspolitische Rechnungs-einheit / EWRE)。歐洲貨幣單位之主要功能在作為分離指標之基礎，作為會員國間干預與信用機能運作和歐盟當局貨幣清算之工具以及作為價格標準藉用以表示各種通貨之平價。第二大要素為「匯率與干預機制」(Wechselkurs- und Interventionsmechanismus)，係歐洲貨幣體系最重要之組成要素。目前歐盟十二個會員國當中，希臘和葡萄牙尚未加入干預機制之運作，英國甫於一九九〇年十月八日加入，惟旋即與意大利於一九九二年因德國調高利率引起歐洲匯率市場不安而相繼退出匯率機制。其指導匯率係由加入歐洲貨幣體系干預機能運作之會員國中央銀行依各國幣值予以確定。例如，比利時、盧森堡法郎、丹麥克朗(Krone)、德國馬克、愛爾蘭幣、意大利里拉、荷蘭荷盾(HFL)在其外匯市場上之匯率浮動上下限定為百分之二點五；葡萄牙披士塔(Peseta)及英國英鎊則定為百分之六。^⑤(歐盟各會員國貨幣在歐洲貨幣體系內之適應情形詳見表二。)

2. 「經濟暨貨幣聯盟」之發展策略

(1) 德洛報告 (Delors Report)：「經濟暨貨幣聯盟」三階段之基礎

一九八九年四月由歐盟執委會主席德洛 (Jacques Delors) 所領導之「貨幣委員會」(Monetary Committee) 根據歐盟貨幣及經濟統合之進展提出分段實施「經濟暨貨幣聯盟」之可能性，謂之為「德洛報告」。報告中指出：「歐洲經濟暨貨幣聯盟之意義在於實現完全的人員、貨物、勞務及資金的自由流通，確定匯率並完成單一貨幣。」完成之前提則是實行共同之貨幣政策 (Monetary Policy)，協調會員國之經濟和財政政策，其目的則在於穩定物價、平衡經濟成長、提高就業率以及追求聯盟內生活水準之平均。報告中同時指出，採取三項原則以完成貨幣聯盟：^⑥

— 輔助原則 (Subsidiaritätsprinzip)：認為聯盟應就職權之分配採取輔助原則。此即表示，高層次政治單位 (指歐盟) 於低層次政治單位 (指會員國區域) 無法單獨解決或克服問題之際，接收其職權與政策範圍。根據報告，所謂職權之接收係

註④ 歐洲匯率聯盟係一九七二年由部分會員國中央銀行簽署「巴塞爾協定」(Basel-Abkommen) 而形成。當時對於經濟暨貨幣聯盟之概念引起極大爭議，德國當時支持荷蘭之建議認為應依個別「經濟水平」而定；法國和比利時則認為應首先確定匯率，對於匯率之穩定應考慮採取不同之手段。詳細可參見Böckart

Gaddum, "Europäisches Währungssystem", in: Weidenfeld / Wessels (Hrsg.), (1991), op. cit., pp. 185 ~ 189.

註⑤ Cwilk, 前此文, p. 409.

註⑥ 同註⑤, p. 413.

表二：歐洲貨幣體系內歐盟會員國貨幣適應情形

時 間	升值貨幣及幅度	貶值貨幣及幅度
13.03.1979	歐洲貨幣體系開始運作	
24.09.1979	德國馬克：2%	丹麥克朗：3%
30.11.1979		丹麥克朗：5%
23.03.1981	歐元（ECU）：2.54%	意大利里拉：6%
05.10.1981	德國馬克：5.5%	法國法郎：3%
	荷蘭荷盾：5.5%	意大利里拉：3%
22.02.1982		丹麥克朗：3%
		比利時法郎：8.5%
		盧森堡法郎：8.5%
14.06.1982	德國馬克：4.25%	法國法郎：5.75%
	荷蘭荷盾：4.25%	意大利里拉：2.75%
21.03.1983	德國馬克：5.5%	法國法郎：2.5%
	荷蘭荷盾：3.5%	意大利里拉：2.5%
	丹麥克朗：2.5%	愛爾蘭幣：3.5%
	比利時法郎：1.5%	
	盧森堡法郎：1.5%	
18.05.1983	歐元（ECU）：1.2%	
17.09.1984	歐元因希臘加入共同體重新定值	
22.07.1985	比利時 / 盧森堡法郎、 德國馬克、法國法郎、 荷蘭荷盾、愛爾蘭幣： 各2%	意大利里拉：8%
07.04.1986	德國馬克、荷蘭荷盾：各3% 比利時 / 盧森堡法郎、 丹麥克朗：各1%	法國法郎：3%
04.08.1986		愛爾蘭幣：8%
12.01.1987	德國馬克、荷蘭荷盾：各3% 比利時 / 盧森堡法郎：各2%	
21.09.1989	歐元因西班牙、葡萄牙加入而重新定值	
08.01.1990		意大利里拉：3.68%
08.10.1990	英鎊加入干預機能運作，浮動匯率 上下限定為6% 歐元（ECU）再度昇值0.55%	

資料來源：Michael Cwik, "Auf dem Wege zur Wirtschafts- und Währungsunion - steigende wirtschaftliche Abhängigkeit und die Währungsintegration", in: M. Rottinger / C. Weyringer (Hrsg.), *Handbuch der europäischen Integration: Strategie - Struktur - Politik im EG - Binnenmarkt*, Wien 1991, pp. 409~410.

指「集體決策」(kollektive entscheidungen)所需；至於其他經濟政策在不妨礙聯盟之功能與運作條件之下，區域或地方性之事務仍歸屬於各會員國；^④

— 平行原則 (Parallelität)：亦即在經濟政策與貨幣政策之統合力求平行發展，亦如魏納報告所言：倘無經濟政策之協調一致，則欲臻貨幣聯盟亦屬緣木求魚。其理由為在貨幣區域內不平衡的區域發展，將導致經濟之失衡，失業與就業出現失調、社會出現不安和緊張現象，同時在財政方面亦將產生明顯的「資金轉付」(transfer)問題。一九九〇年德國統一後實施的貨幣聯盟導致之後遺症，即是明證。

— 多元性 (Diversität)：在兼顧會員國結構與傳統之下發展聯邦式建構 (föderalistischer Aufbau)，此一建構不僅表現在經濟暨貨幣聯盟之建立，同時亦表現在未來之政治同盟上，尤其是在「歐洲中央銀行體系」(European System of Central Banks/ESCB)之聯邦結構色彩上。

此外，經濟暨貨幣聯盟之基礎為市場經濟原則，具有四項基本要素：以內部市場四大流通為基礎之單一市場；加強市場機能的競爭政策措施；結構適應 (Struktur Anpassung) 和區域發展之共同政策；市場經濟政策協調之建立等。其三大實行要件則為：貨幣自由匯兌不受限制；資金自由流通以及銀行和金融市場之完全統合；匯率浮動幅度之解除以及匯兌平價 (Wechselkursparitäten)。^⑤

(2) 組織結構

註④

歐盟聯邦式的建構將「輔助原則」納入條約本文，基本上係對歐盟決策中央化的一種反制措施。對於輔助原則的運用主要有兩大爭議，支持者認為該原則為歐盟進一步改革之動力，對歐盟之實際行動將產生實質的限制作用，同時也可幫助歐盟提供更多的民主監督，使歐盟之決策更加透明，拉近與歐盟公民間之距離；批評者認為輔助原則之應用係歐盟之兩面手法，企圖以保護會員國內及地區性利益為幌子，藉以換取歐盟中央權力之實質增加，實際上僅能視為邁向「中央化聯邦制」(centralizing federalism)之策略。雖然馬約對輔助原則賦予法律位階而為歐盟法律體系之一般原則，惟根據條約內文以規，輔助原則實含三大法律概念：一是「權力歸屬原則」(the principle of attribution of powers)，意謂着歐盟僅能就條約所賦予之職權採取行動；其次是法律嚴格判斷下的「輔助原則」(the principle of subsidiarity)，認為歐盟僅能就為達成條約所揭櫫之目標之際，認為由歐盟解決較諸於會員國解決為佳之時始能採取行動；三是「調和原則」，認為歐盟應依據歐洲法院所建立之判例法規對條約目標的完成採取均衡的「調和原則」(The Principle of Proportionality)。請參閱Christian Joerges, "Die Europäisierung des Wirtschaftsrecht," in: R. Hrbeek (ed.), *Die Entwicklung der EG zur Politischen Union und zur Wirtschaftsunionsunion unter der Sonde der Wissenschaft*, Baden—Baden 1993, p.49; Clive H. Church / David Pinnermore, *European Union and European Community*, New York, London 1994, pp. 68~75 & pp. 538~542; 比較Wolfgang Renssch, "Subsidiaritätsklausel des Maastrichter Vertrages", in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 1 / 1993, pp. 104~116.

註⑤

同註④，pp. 414~415.

歐洲聯盟「經濟暨貨幣聯盟」及其與政治統合之關聯性

為順利完成「經濟暨貨幣聯盟」，歐盟設置組織性之結構並賦予法律基礎。根據歐盟條約以規，在邁向經濟暨貨幣聯盟之不同階段中均設有不同之機構以執行其階段性任務，以下逐次分析之。

a. 歐洲中央銀行體系 (ESCB)

歐盟經濟暨貨幣聯盟之主要目標之一在於建立歐洲中央銀行體系。該體系首要目的係保證價格之穩定，根據歐盟條約所定市場經濟自由競爭原則運作，其基本主要任務為：(a) 確定並執行歐盟之貨幣政策；(b) 執行條約第一〇九條所規定之外匯業務；(c) 保存並管理會員國之貨幣儲量以及 (d) 促進支付體系 (payments system) 功能之有效發揮。⁴⁶

歐洲中央銀行體系係「歐洲中央銀行」(European Central Bank/ECB) 和各會員國中央銀行組成，為歐盟內部貨幣發行之唯一有權機構。歐洲中央銀行擁有法律人格 (legal personality)。整體的歐洲中央銀行體系之領導階層為歐洲中央銀行理事會 (ECB - Council) 和執委會 (Direktorium/Executive Board)。理事會係由執委會成員和各會員國中央銀行總裁共同組成。根據條約規定以及歐洲中央銀行體系之章程，理事會可頒布命令 (directives)，作成決議 (decision)，提出建議 (recommendation) 與意見 (opinion)。同時理事會亦確定歐盟之貨幣政策，並針對涉及貨幣政策之指導利率與資金提供之執行等頒示必要之準則 (regulations)。執委會則根據理事會之準則及決議以執行貨幣政策。⁴⁷

歐盟理事會 (Rat) 和執委會之主席有權出席歐洲中央銀行理事會所舉行之會議，惟不具表決權。歐洲中央銀行應向歐洲議會、部長理事會、執委會及歐洲會議提出年度工作報告。同時，亦得應歐洲議會之要求或接受其相關委員會之邀請出席議會會議陳述意見。⁴⁸

此外，為發揮內部市場之功能，歐洲中央銀行得設置「貨幣諮詢顧問委員會」(Monetary Committee with Advisory Status)，其主要任務如下：⁴⁹

- 觀察歐盟及其會員國貨幣、金融和總體支付流通狀況，並定期向歐盟理事會及執委會提出報告；
- 應歐盟理事會及執委會之要求對貨幣政策提出意見；

註46 同註42，p. 415.

註47 命令具效力及約束力，並直接對會員國產生效力；建議及意見則無約束力；至於決議則對歐洲中央銀行具有約束力。參考條約第一〇九條 a 款，第一〇八條

a 款及一九〇、一九一、一九二條之相關規定。

註48 參考歐盟條約第一〇九條 b 項之規定。

註49 參考歐盟條約第一〇九條 c 項之規定。

— 在不妨礙歐盟條約第一五一條之條件下與歐盟理事會協同合作；
— 根據資金及支付往來之流通狀況，每年至少審驗一次。並向歐盟理事會及執委會提出審核報告。
上述貨幣諮詢委員會之任務發展至經濟暨貨幣聯盟之第三階段由「經濟暨財政委員會」(Economic and Financial Committee) 取代之。⁵⁰ 兩者任務之主要區別在於後者尚須觀察歐盟涉及與第三國及國際組織機構間之財政金融關係等。

b. 歐洲貨幣研究所 (European Monetary Institut/EMI)

歐洲經濟暨貨幣聯盟之第二階段始於一九九四年一月一日。該階段開始之初歐盟得設置「歐洲貨幣研究所」(EMI)。貨幣研究所亦具有法律人格並接受歐盟理事會之指導與監督，其組織由所長一名及各會員國中央銀行總裁組成，副所長則由前項組成員中選任之。該研究所主要任務為：⁵¹

- 加強各會員國中央銀行之合作；
 - 以穩定價格為目的協調會員國之貨幣政策；
 - 監督歐洲貨幣制度 (EMS) 功能之發揮；
 - 執行各會員國中央銀行職權範圍及涉及金融研究與市場穩定等問題之磋商；
 - 接收「歐洲貨幣合作基金」(European Monetary Cooperation Fund) 解散後之任務；⁵²
 - 監督歐洲貨幣單位 (ECU) 之使用與發展，包括其結算體系 (clearing system) 功能之發揮。
- 此外，在經濟暨貨幣聯盟之準備工作上，貨幣研究所尚具有下列之任務：⁵³
- 為適應單一貨幣政策執行之需要，應提出發展策略與機制；
 - 在其職權範圍內促進對統計資料之汲取、分類和傳送等之諧合性；
 - 制定在歐洲中央銀行體系內各會員國中央銀行之運作規則；
 - 促進跨國支付往來之效益。
- 同時，貨幣研究所可於成員三分之二多數決之條件下：⁵⁴

註50 參考歐盟條約第73f、73g、103條第二、三、五項；103a、104a、b、c、105條第六項及109h、j、k、l之規定。

註51 參考歐盟條約第109a、f。

註52 參考歐盟歐洲中央銀行組織章程之規定。

註53 同註52。

註54 參考歐盟條約109j。

歐洲聯盟「經濟暨貨幣聯盟」及其與政治統合之關聯性

- 對個別會員國貨幣與匯率政策之一般方針提出意見或建議；
- 向會員國政府和歐盟理事會提出意見或建議，俾利貨幣制度（EMS）之順暢運作；
- 對會員國貨幣當局提出執行貨幣政策之建議。

執委會與貨幣研究所應向理事會報告關於會員國內相關法令規章，包括其國內中央銀行與歐洲中央銀行組織章程與歐盟條約第一〇七、一〇八條之間關係協調之情形，尤其是要審核個別會員國是否符合完成加入經濟暨貨幣聯盟應具備之四大條件，此即：⁵⁵

- 最高價格穩定級數之達成：係即以歐盟最穩定之三個會員國之平均值決定通貨膨脹率最高不得超過其平均值之百分之三；
- 健全的國家預算財政體制：預算赤字最高訂為其總體經濟力之百分之三；國家負債總額最高為該國社會生產總毛額之百分之六十；

—遵守歐洲貨幣體系匯率機制之正常穩定的浮動幅度；

—經濟內聚力之集中：以歐盟最穩定之三個國家平均值計算，長期的利息計算最高不得超過其平均值之百分之三。

根據上項條件，歐盟理事會依執委會之報告與建議為基礎，以條件多數決決定：

- 是否個別會員國已然具備完成單一貨幣之條件；
- 是否大多數會員國已具備加入經濟暨貨幣聯盟應有之條件。

然後經歐洲議會之聽證程序以決定是否於一九九六年十二月三十一日之前進入經濟暨貨幣聯盟之第三階段。設若一九九七年底之前尚無法進入第三階段，則至遲自一九九九年一月一日起自動實施，屆時未能完成加入經濟暨貨幣聯盟條件之會員國，歐盟得制定「例外規則」（Ausnahmeregelung）以為因應。⁵⁶

由表三及表四之經驗分析顯示，在現有十二個會員國中僅有盧森堡與法國兩個國家符合條約所定條件得進入經濟暨貨幣聯盟第三階段，其他會員國則部分符合條件，尤其希臘、葡萄牙、意大利三國則無一條件符合，未來幾年，倘這些國家之經濟、預算、財政、通貨膨脹等惡化現象無法改善，則歐盟經濟暨貨幣聯盟之達成將不樂觀。

(3) 三階段發展策略

註55 同註54。

註56 有關例外規則之規定詳見歐洲中央銀行組織章程。

表三：加入貨幣聯盟的各項條件與會員國是否符合條件之比較表

歐洲聯盟「經濟暨貨幣聯盟」及其與政治統合之關聯性

條 件	合 乎 條 件 的 會 員 國								
物價上漲率 (不得比三個最穩定國家的平均值高出1.5%)	丹 麥	比 利 時	法 國	盧 森 堡	愛 爾 蘭	英 國	荷 蘭		
	-2.4	-2.6	-3.1	-3.3	-3.6	-4.1	-4.1		
國家負債總額 (上限為其國內生產總值的60%)	盧 森 堡	英 國	德 國	西 班 牙	法 國				
	6	39	44	48	49				
預算赤字 (上限為其國內生產總值的3%)	盧 森 堡	法 國	丹 麥	愛 爾 蘭					
	無赤字	2.0	2.1	2.5					
利率 (不得比三個最穩定國家的平均值高出2%)	德 國	荷 蘭	法 國	丹 麥	盧 森 堡	比 利 時	英 國	愛 爾 蘭	
	8.3	8.8	9.0	9.1	9.2	9.2	10.2	10.2	
條 件	不 合 乎 條 件 的 會 員 國								
物價上漲率 (不得比三個最穩定國家的平均值高出1.5%)	德 國	意 大 利	西 班 牙	葡 萄 牙	希 臘				
	4.3	5.6	6.3	9.2	17.3				
國家負債總額 (上限為其國內生產總值的60%)	丹 麥	葡 萄 牙	荷 蘭	希 臘	意 大 利	愛 爾 蘭	比 利 時		
	62	63	80	87	108	109	133		
預算赤字 (上限為其國內生產總值的3%)	德 國	荷 蘭	西 班 牙	英 國	葡 萄 牙	比 利 時	意 大 利	希 臘	
	3.4	4.0	4.3	4.9	5.4	5.9	9.9	13.2	
利率 (不得比三個最穩定國家的平均值高出2%)	西 班 牙	義 大 利	葡 萄 牙	希 臘					
	12.5	13.1	15.0	20.8					

資料來源：參考Fraktion der SPD im Deutschen Bundestag (Hrsg.), *Perspektive Europa: EG-Binnenmarkt, Europäische Union, Gesamteuropäische Zusammenarbeit*, Bonn 1993, p. 73; 比較 *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 09. 12. 1991.

一九九〇年三月十二日當時共同體理事會通過兩項重要決議：其一是明定一九九一年七月一日開始為經濟暨貨幣聯盟第一階段試驗期；其二是設置中央銀行總裁委員會。⁵⁹為達到第一階段經濟整合力所需、鑒於內部市場之實現和促進經濟和社會之融合，共同體理事會採取多元監督。其具體內涵為，理事會每年至少兩次審查共同體及會員國之經濟情勢和經濟政策並予以協調，同時也審查對外經濟之領域及其和共同體經濟之相互影響性。該項工作之實際執行者係「擴大貨幣委員會」(erweiterter Währungsausschuss)，其成員為各會員國政府之代表和執委會之一名委員。據此，共同體理事會得向會員國提出經濟政策方面之建議。至於中央銀行總裁委員會之任務，根據部長理事會之決議包括：⁶⁰

—關於貨幣一般政策之諮商，特別是涉及信貸、貨幣、外匯市場、中央銀行之職權、金融和市場之穩定等；

註59 參見Beschluss des Rates vom 12. 3. 1990,

ABl, Nr. L 1990 / 79 vom 24. 3. 1990, p.

23.

註60 參見同註59, p. 25.

表四：進入貨幣聯盟所需條件其會員國實現情形
(時間：一九九二年四月二十一日)

會員國	國家負債		通貨膨脹率 II	貨幣是否 穩定 III	利息水平 IV	總體 條件 符合者
	Ia (%)	Ib (%)				
比利時	6.5	128.1	2.7 *	是	8.7 *	
丹麥	1.3 *	62.3	2.3 *	是	9.8 *	
德國	4.6	45.4 *	4.8	是	8.1 *	
法國	1.6 *	37.3 *	2.8 *	是	8.9 *	**
希臘	15.3	86.0	18.2	否	20.8	
英國	2.2 *	44.5 *	4.0 *	否	9.3 *	
愛爾蘭	3.8	97.4	3.1 *	是	8.8 *	
意大利	10.1	103.3	6.3	否	10.9	
盧森堡	-1.6 *	4.7 *	2.8 *	是	8.1 *	**
荷蘭	4.8	78.8	4.2	是	8.4 *	
葡萄牙	5.5	63.8	9.4	否	13.2	
西班牙	2.7 *	44.5 *	6.9	否	11.9	

說明：

1. 打*號表示已達個別條件得以進入第三階段之經濟暨貨幣聯盟。
2. Ia表示國家年度負債總額不得超過其國內生產總值之百分之三；
Ib表示國家總負債不得超過國內生產總值之百分之六十。
3. II表示國民消費物價指數不得比最穩定三個會員國之平均值高出百分之一點五。
4. III表示會員國貨幣在歐洲貨幣體系內匯率機能運作下是否出現巨幅震盪情形。
5. IV表示長期利息水平不得比最穩定三個會員國平均值高出百分之二。

資料來源：比較Detlef Rahmsdorf, "Währungspolitik", in: W. Weidenfeld / W. Wessels (Hrsg.), *op.cit.*, Bonn 1992, p. 128.

—定期就中央銀行之職權交換資訊，同時輔導各會員國貨幣當局之貨幣政策；

—以穩定價格為首要目的協調會員國之貨幣政策；

—對會員國之貨幣與匯率政策提出建議；

—針對個別會員國與歐洲貨幣體系運作所導致之內外的貨幣情勢提供意見。

質言之，第一階段之經濟政策着眼於內部市場之實現以及減少政策之不一致性，希藉由會員國國家預算以求達到有效之結構與區域政策。至於貨幣政策之重點在於阻礙財政統合因素之去除以及進行密切之貨幣政策合作與協調。

一九九〇年十二月共同體羅馬高峰會議決定自一九九四年一月一日起開始進入第二階段。該階段有關經濟暨貨幣聯盟之基本組織與結構均陸續建立，可以視為歐盟經濟及貨幣政策集體決策之試驗階段。在經濟政策方面，重點是根據內部市場之發展對歐盟之競爭、結構與區域政策和共同體研究和基礎結構投資計劃之加強等作必要之修正。對經濟政策之決策上將採「多數決原則」(Mehrheitsvotum)。此外，在國際組織與活動上，歐盟之經濟及匯率政策之解釋方面，應採一致之立場。在貨幣政策方面最主要之任務厥惟建立歐洲中央銀行體系(ESCB)。該階段之前已成立或存在之機構，諸如「歐洲貨幣政策合作基金」、「中央銀行總裁委員會」(Committee of the ECB-Presidents)以及「貨幣政策外匯及銀行監督分析附屬委員會」(Die Unterausschüsse für geldpolitische Analysen, für Devisenpolitik und Bankenaufsicht)等機構之任務均將併入前述之「歐洲貨幣研究所」之內。^⑤

第三階段係表示有必要之經濟暨貨幣政策之主權將由會員國移轉至歐盟手中，並決定至遲於一九九九年一月一日起正式實施。在經濟政策方面，歐盟將制定具約束力之條款及程序，擴大部長理事會及歐洲議會之職權；在貨幣政策方面將形成「共同單一貨幣區」，確定單一貨幣政策之匯率，該階段除了英國、丹麥適用特殊條款(Sonderregelungen)外，其餘會員國貨幣將由統一的歐洲貨幣取代。至於未來有關貨幣政策及有關對第三國貨幣外匯市場干預方面將由歐洲中央銀行(ECB)獨自操作，並不得受來自歐盟或任一會員國政府之任何政治指示。

根據最近民意測驗顯示，歐盟十二個會員國之公民平均百分之五十八贊成使用單一貨幣，制定單一匯率，反對者平均約百分之三十二。依國家區分，贊成比例最高者依序為比利時、愛爾蘭(各為百分之七十四)和意大利(百分之七十三)，反對比例最高者依序為丹麥(百分之六十一)、英國(百分之五十五)和德國(百分之五十)；至於設立歐洲中央銀行方面，平均約百分之五十一的歐盟公民持贊成態度，約百分之三十持反對態度。依國家區分，贊成比例最高者為荷蘭與意大利

註⑤ Cwilk·前引文·p.419.

(均為百分之六十五)，反對者首推丹麥(百分之五十八)和英國(百分之五十四)，其次是德國(百分之三十四)。該項結果顯示，「經濟暨貨幣聯盟」雖富有濃厚之聯邦制色彩，惟一般人仍然憂慮單一貨幣使用之穩定性，而歐盟富國與窮國之間經濟發展之差異亦易引起並導致單一貨幣政策在施行上無法協調之問題(請比較表五、六)。⁶⁵

五、結 論：展望歐洲聯盟政治統合之發展

如前所述，歐盟倘欲實現「政治同盟」之理想，首要關鍵仍在於整合歐盟之經濟暨貨幣政策。惟根據本文之分析與觀察，馬斯垂克條約有關建立經濟暨貨幣聯盟之協議仍多具爭議，尤其是丹麥與英國均以「附加議定書」(Protokoll)之方式表示將不加入第三階段之貨幣聯盟。同時，一九九二年九月，意大利與英國相繼退出歐洲匯率機制之運作，⁶⁶則歐盟雖有社會結構基金(Structural Funds)以及聯合基金(Cohesion Funds)之支持，仍令人憂心以德國聯邦銀行為主要支柱之歐洲中央銀行(ECB)之運作與功能是否得以順暢與有效發揮？此外，歐盟之公民亦尚未能完全接受單一的歐洲貨幣，尤其是德國人早已習慣強勢之馬克，且馬克象徵德國強勢之經濟實力，德國人民是否甘於放棄？又歐洲貨幣之形成在於指涉貨幣市場穩定之會員國，則日後歐盟富國與窮國之爭執亦當無窮不斷，如何協調克服？當又是一道難題。此外，經濟暨貨幣聯盟所設定之四項條件，是否將被嚴格遵守抑或因政治上之理由迫使歐盟立場改變等均是值得再加以觀察之問題。

毋庸置疑，單一貨幣與匯率 and 共同經濟政策倘能依歐盟之理想與步驟逐次完成，則不徒為統合程度持續加深之重要指標，亦且為歐盟邁向政治統合之道路去除一道障礙，惟其前提仍為上述問題之解決。展望歐洲聯盟政治統合之發展，仍應持續審慎觀察。

註65 參閱拙著：同註①，p. 41.

註66 歐洲匯率機制(Exchange Rate Mechanism / ERM)自一九七九年三月至一九九二年九月間之運作令人滿意。惟自一九九二年九月開始，歐洲匯率機制之運作出現危機。一則自一九八七年後歐盟之匯率由於會員國之經濟發展各異，遂導致無法充分匯兌甚或相互擠兌；另外，統一後的德國由於財政需求，遂甘冒高通貨膨脹率之危險於一九九〇年十月三日由德國聯邦銀行(Bundesbank)根據聯邦銀行法(Bundesbankgesetz)第十二條之規定基於貨幣價格穩定之因素而調高其利率。德國高利率之舉措迫使弱勢貨幣之會員國為維持其匯率之穩定或提高其指導利率(Leitzinsen)或將貨幣貶值以爲舉。其結果並導致英國與義大利在策略性貶值貨幣之後，繼而退出匯率機制之運作，其中愛爾蘭幣、葡萄牙及西班牙貨幣亦被迫貶值，同時在法國法郎承受重大壓力之下，歐盟財政部長和各國央行總裁於一九九三年八月二日決定所有貨幣浮動匯率暫時提高至百分之十五上下。參見Beutler / Bieber / Pipkorn / Streil，同註①，p. 436.

表五：歐洲聯盟單一貨幣與單一匯率民意測驗調查結果（時間：一九九四年五月）

會 員 國	贊成（百分比）	反對（百分比）
比 利 時	74	25
丹 麥	29	61
法 國	65	25
德 國	45	50
希 臘	67	21
愛 爾 蘭	74	22
意 大 利	73	12
盧 森 堡	64	28
荷 蘭	64	32
葡 萄 牙	37	31
西 班 牙	68	21
英 國	40	55
十二國平均	58	32

資料來源：Mori / *The European Newspaper*, No.210, 20~26 May 1994, p. 7.

表六：歐洲聯盟設立歐洲中央銀行民意測驗調查結果（時間：一九九四年五月）

會 員 國	贊成（百分比）	反對（百分比）
比 利 時	61	28
丹 麥	20	58
法 國	51	25
德 國	54	34
希 臘	54	19
愛 爾 蘭	62	31
意 大 利	65	9
盧 森 堡	55	20
荷 蘭	65	27
葡 萄 牙	32	29
西 班 牙	56	21
英 國	32	54
十二國平均	51	30

資料來源：Mori / *The European Newspaper*, No.210, 20~26 May 1994, p. 7.