

# 歐洲聯盟起步維艱

蘇秀法

(國立政治大學教授)

## 前言

一九五一年的巴黎條約設立歐洲煤鋼共同體 (E.C.S.C.)，一九五七年的兩項羅馬條約設立歐洲原子能共同體和歐洲經濟共同體 (EURATOM, E.E.C.)，三個共同體各有其行政機構。一九六五年，三個行政機構合併為一，三個共同體合稱為歐洲共同體 (E.C.)。

歐洲共同體經過三次擴大，從法、德、義、荷、比、盧六個創始國發展為今天包括英國、愛爾蘭、丹麥、希臘、西班牙和葡萄牙等共十二國。

一九九二年十二月九、十兩日，歐洲共同體（以下簡稱歐體）十二國領袖在荷蘭歷史名城馬斯特里赫 (Maastricht) 舉行高峰會議，在修訂羅馬條約的基礎上，就建立「經濟暨貨幣聯盟」和「政治聯盟」達成協議，通過歐洲聯盟條約 (The Treaty on European Union)，又稱為馬斯特里赫條約（以下簡稱馬約），進一步完成歐洲政、經統合的藍圖。根據馬約，十二國將在經濟、金融、外交、安全防禦及社會政策立場上協調一致，歐洲亦將以一個聲音、一個政策在蘇聯及東歐共產主義崩潰後的世界新格局中，扮演舉足輕重的角色。馬約雖於一九九二年二月和四月經歐體十二國外交部長和歐洲議會分別簽署和通過，但必須經各個會員國國會批准，始算完成法律程序，於原訂的一九九三年一月起開始生效。

自馬約簽署後，愛爾蘭、希臘、盧森堡、比利時、荷蘭、義大利、葡萄牙、西班牙等國先後順利批准，唯丹麥於一九九二年六月就馬約舉行公民投票的結果，卻遭否決，直到次（一九九三）年五月第二次公民投票才得以險勝過關；而法國於同年九月舉行的公民投票也祇獲得微弱的多數支持；英國保守黨政府則因黨內「疑歐派」反對馬約的勢力相當強烈，致使首相

梅傑 (John Major) 遲遲未趕貿然將條約送交下議院討論，直到丹麥第二次公民投票結果揭曉後，才送經議會辯論批准；德國參、眾兩院雖然順利批准馬約，但因極右派和綠黨指責馬約違反德國憲法，直到一九九三年十月，德國憲法法院裁決馬約合乎德國憲法精神之後，才清除馬約生效的最後一個障礙。

規劃歐洲聯盟的馬約，歷經一年多波瀾疊起的批准過程之後，終於一九九三年十一月一日起正式生效，歐洲聯盟於焉誕生，歐洲共同體這個名辭也走入了歷史。

這一連串的批准波折，在歐洲掀起不少震撼，拖延了馬約的生效時間達十個月之久。本文試就馬約在丹、英、法、德四國所遭遇的阻礙及其錯綜複雜的前因後果，加以析述，進而展望馬約所描繪的歐洲聯盟遠景。

## 徘徊於十字路口的丹麥

丹麥是位於北歐的小國，面積四萬三千餘平方公里，人口僅五百一十萬。<sup>①</sup>國內市場狹小，是一個以外貿為經濟導向的國家，英、德及瑞典為其主要的貿易夥伴。對英國的出口占其出口總值的四分之一，農業產品尤其依賴英國的市場。<sup>②</sup>由於與英國的貿易關係特別密切，祇要英國留在歐體之外，丹麥便無意插足歐體，因此，丹麥的加入歐體與否，可說完全以英國馬首是瞻。

一九六〇年一月四日，以英國為首的所謂「外圍七國」(Outer Seven)簽署斯德哥爾摩公約(Stockholm Convention)，並於同年五月三日成立歐洲自由貿易協會(European Free Trade Association/EFTA以下簡稱歐協)，以對抗歐體創始的「內圍六國」(Inner Six)。<sup>③</sup>根據斯德哥爾摩公約的規定，歐協的目標是在建立各會員國之間非農產品的自由貿易。<sup>④</sup>換言之，農產品並不在自由貿易範圍之內，這對丹麥解決其農產品出口問題來說，助益不大，丹麥不免有些失望。因此，當歐體制定了農業政策，推動漸具進展，而當時的英國也有意加入歐體時，丹麥政府為了本國的農業利益，態度立即轉變。一九六一年八月十日，丹麥遂隨同英國向歐體提出加入申請，由於英國的申請為法國否決，並一再擱置，直到一九七三年，丹麥才隨英國、愛爾蘭同時獲准成為歐體的一員，是為歐體的第一次擴大。挪威因公民投票反對而未加入。<sup>⑤</sup>

註① Walter Imber & Peter Stokholm, *Denmark*, printed in Switzerland, p. 127.

註② 同註①，第一七四頁。

註③ 「外圍七國」為英國、奧地利、丹麥、挪威、葡萄牙、瑞典、瑞士七國；「內圍六國」為法國、德國、義大利、荷蘭、比利時、盧森堡。

註④ *Political Handbook of the World 1988*, State University of N.Y., p. 728.

註⑤ John Pinder, *European Community*, Oxford Univ. Press, Oxford, New York, 1991, pp. 49-50.

丹麥在文化傳統上對北歐有著比較深厚的感情，對加入歐體遠不如其他國家那麼熱衷。根據民意調查，百分之五二的丹麥人雖然贊成歐洲統合，但百分之四二的丹麥人都持反對態度，是歐體十二國中反對率最高者；調查又顯示，百分之四七的丹麥人相信加入歐體是「一件好事」，但認為是「一件壞事」的則有百分之廿三。<sup>⑥</sup>

丹麥自一九七二年至一九九三年的二十一年之中，曾就與歐體關係問題舉行過四次公民投票。

一九七二年一月廿二日，歐體六國與英國、愛爾蘭、丹麥及挪威四國在比京布魯塞爾的艾格蒙宮（Egmont-Palast）簽署加入歐體有關文件後，隨即提交各該國議會通過，使之能如期生效時，首先是挪威公民投票否決了該國加入歐體，隨後丹麥國內亦掀起贊成與反對的激烈論戰。反對者認為，丹麥將一切重要決定權如外交政策等都交給布魯塞爾那個龐大的官僚機構，明顯地違反了丹麥的民主傳統，丹麥的行動勢將受到歐體政策的限制，影響與北歐國家的傳統友誼，甚至可能被迫逐步放棄主權。尤其對第二次世界大戰期間曾經占領丹麥國土長達五年的強鄰德國，及其他幾個大國在歐體的優越地位，頗感疑懼。<sup>⑦</sup>贊成派和丹麥政府則強調加入歐體將對丹麥的外貿尤其可對農產品的出口帶來實際的利益；贊成派認為，忽視歐體日益強大的經濟實力，將使丹麥陷於困境。在正、反的激烈爭論下，丹麥政府乃決定於一九七二年十月二日付諸公民投票，當時因挪威人民已在公民投票中拒絕加入歐體，丹麥的投票結果變得難以預測，未料開票後以百分之六三點五贊成，百分之三六點五反對而獲得支持。<sup>⑧</sup>這是丹麥因加入歐體問題所舉行的第一次公民投票。一九七三年一月一日，丹麥與英國、愛爾蘭同時成爲歐體的會員國。<sup>⑨</sup>

一九八五年十二月，歐體盧森堡高峰會議曾就修訂巴黎條約及兩項羅馬條約達成協議，通過「單一歐洲法案」（Single European Act），法案中明訂一九九二年完成歐體內部無疆界的單一市場，改進歐體的決策程序，擴大歐洲議會的權力，並設立秘書處協助加強外交政策的合作等。<sup>⑩</sup>「單一歐洲法案」必須經各會員國議會批准後始能於一九八七年七月一日生效。但丹麥議會於一九八六年一月表決結果拒絕批准，使丹麥成爲歐體十二國中唯一反對該項修訂計畫的會員國，歐體原訂一月廿七日舉行簽署法案儀式也無法如期舉行而擱置，丹麥遂決定於二月廿七日再以公民投票來化解這一挑戰，所幸有驚無險，丹麥因歐體問題舉行的第二次公民投票結果，以百分之五六點二對百分之四八點八支持歐體的改革計畫。這一結果充分反映了丹麥選民以經濟爲主的現實心態，也使丹麥走出了在歐體孤立的處境。

註⑥ Commission of European Communities, *Eurobarometer Survey*, no. 30, Oct./Nov., 1988.

註⑦ *Denmark, op. cit.*, pp. 114~115.

註⑧ Wolfgang Harbrecht, *Die Europäische Gemeinschaft*, 歐洲共同體·黎明文化公司，台北，民國七十二年，朱建松翻譯，第五一頁。

註⑨ 同註⑧，第五二頁。

註⑩ Dick Leonard, *Guide to the European Community, the Economist publications*, 1988, p. 193.

一九九一年十二月，歐體十二國領袖在荷蘭舉行第四十六屆高峰會議時，通過馬約，藉以促使歐體於一九九三年元月實現單一市場後，更進一步完成歐洲統合，成爲「歐洲聯盟」。丹麥政府鑒於馬約如經各會員國批准，歐洲政、經統合已是勢在必行。因此，決定再一次以公民投票來鞏固國內支持「歐洲聯盟」的力量。遂於一九九二年六月二日就馬約的批准與否舉行公民投票，這是丹麥自一九七二年以來就歐體問題舉行的第三次公民投票。結果卻出乎意料，丹麥選民以百分之五〇點七反對，百分之四九點三贊成，拒絕了馬約。這一結果，震驚了歐體，也動搖了歐體國家對「歐洲聯盟」的信心，因爲如有任何一國拒絕了馬約，條約將不能生效。

丹麥人民具有強烈民族主義意識，珍視自己的民族傳統與國家主權。自從歐體成立以來，丹麥一直徘徊在對歐體的需要和維護國家主權的矛盾之中。早在一九七一年十月丹麥是否加入歐體舉行公民投票時，丹麥人認知當時歐體是以經濟整合爲主要目標，而以外貿爲經濟導向的丹麥也正需要歐體這個共同市場，提升其對外貿易，因此，投票結果以百分之六四的多數支持加入歐體。一九八五年十二月，歐體盧森堡高峰會十二國協議改進歐體的決策程序，擴大歐體議會的權力和功能，強化會員國之間的外交合作時，丹麥議會卻拒絕批准這項協議，以致丹麥政府不得不又一次的訴諸公民複決，結果雖然勉強通過，但支持率卻大爲下降。但是，一九九二年的馬約，除了建立「經濟聯盟」外，進而在外交、安全防禦以及社會政策上協調一致，建立一個不折不扣的「政治聯盟」，不但丹麥政黨擔心國家主權逐漸爲歐體的超國家機構所吞噬，丹麥人民也恐懼歐洲內部的疆界一旦拆除，異國勞工入侵，本國失業人口勢將上升，外來的移民亦將破壞丹麥人的生活品質、良好的福利制度以及嚴格的環保條例；丹麥婦女尤其不願她們的丈夫和兒子爲了「歐洲安全」而必須爲「歐洲軍隊」服役。<sup>①</sup>馬約就在丹麥若干政黨強力訴諸國家主權觀念以及丹麥人民向來潔身自好的孤高傳統心態之下，遭到否決。

正當丹麥與歐體關係又一次處在十字路口之際，一九九二年十月九日，丹麥政府針對選民否決馬約一事，公佈了一項「處理方案」白皮書，白皮書所列方案包括修改馬約或廢除馬約，否則丹麥退出「歐洲聯盟」。內容要點如後：

— 歐體仍維持一九五八年創立時的羅馬條約體制；

— 丹麥除外的歐體十一國通過馬約，丹麥則加入歐洲經濟區（EEA）；

— 歐體國家重新就馬約展開談判；

— 歐體十一國繼續進行歐洲統合，丹麥則繼續履行羅馬條約的規定；

— 馬約要附加聲明，澄清誤解；

註① 歐洲日報，巴黎，一九九二年七月廿三日，第二頁。



—丹麥剔除不滿意的條約條款，如有關單一貨幣和共同安全政策保障的規定；

—丹麥擬訂接受馬約的試驗期，如果丹麥認為情勢發展與其利益相悖，即可退出「歐洲聯盟」。<sup>12</sup>

自從丹麥否決馬約後，歐體統合的進程即遭遇到一連串的波折：九月間法國公民投票以微弱的多數通過馬約；法國公民投票前夕，歐洲金融市場預期公民投票結果可能不利於馬約，而引發了金融風暴，英、義兩國因而相繼退出歐洲匯率機制（ERM）；美國與歐體又因關貿總協定（GATT）談判有關農產品補貼問題，發生貿易衝突。在此一低氣壓背景之下，歐體輪值主席國英國首相梅傑遂建議於十月十六日在英國伯明翰（Birmingham）舉行特別高峰會議，以消除歐洲人民對馬約的疑慮，並為繼續推動批准馬約營造有利的氣氛。這項在形勢所迫的情況下召開，而為期祇有一天的會議，各國意見分歧，並未對丹麥的白皮書進行討論，僅在會後發表了原則性的聲明，重申批准「馬約」的決心，並表示尊重歐體各國的主權、歷史文化和傳統，加強決策的透明度，限制布魯塞爾歐體執委會的權力等。<sup>13</sup>這項聲明，可謂內容空泛，而無任何具體措施方案。

一九九一年十月二十八日，丹麥政府又提出「折衷」（Compromise）建議，歸納丹麥的立場：

—丹麥將繼續參與歐體經濟暨貨幣合作，但不加入單一貨幣；

—不介入歐體共同安全防禦政策；

—不接受司法、警察領域的主權轉移；

—不受「歐洲聯盟」公民身份的約束。<sup>14</sup>

十二月十二日，歐體領袖在英國愛丁堡（Edinburgh）舉行高峰會議，經過兩天冗長的討論，終於對多項問題達成協議，尤其對丹麥公民投票否決「馬約」的難題，獲得突破。會議同意丹麥免於參加單一貨幣及共同防禦條款，在司法和內部事務中，丹麥有權根據本國憲法否決歐體的決定，交換條件是丹麥於一九九三年四、五月就馬約再舉行一次公民投票。<sup>15</sup>

一九九三年五月八日，丹麥三百九十萬選民一反一九九二年六月令人驚異的反對立場，以百分之五六點八贊成，百分之四三點二反對，決定接受馬約。<sup>16</sup>這是丹麥就是否批准馬約舉行的第二次公民投票，也是丹麥自一九七二年以來因歐體問題舉行的第四次公民投票。

註<sup>12</sup> 綜合星島日報，民國八十一年十月十日，第四頁，及同日聯合報，台北，第九頁。

註<sup>13</sup> *International Herald Tribune*, Oct. 17~18, 1992, p. 1.

註<sup>14</sup> "Le Compromis" danois, *Le Monde*, le 31 oct., 1992, p. 1.

註<sup>15</sup> *International Herald Tribune*, Dec. 12~13, 1992, p. 1.

註<sup>16</sup> *Financial Times*, May 20, 1993, p. 2.

自從一九九一年十二月歐體領袖就馬約達成協議後，次年六月，丹麥首先對條約批准事舉行公民投票而加以否決，引起歐體一陣譁然，統合信心呈現危機，馬約如在風雨中飄搖，隨即引發了歐洲金融風暴。十一個月以後，丹麥民情對馬約竟由反對轉而為贊成，究其原因，主要是一九九二年十二月愛丁堡歐體高峰會議時，對丹麥的「折衷」建議達成妥協，同意對丹麥作成特殊安排，允許它可以選擇不參加單一貨幣，也不參加共同安全防禦體系。當這兩個丹麥人民最感疑慮的問題獲得與英國相同的例外選擇權之後，減輕了丹麥人的疑慮，也扭轉了一年來公民投票反對馬約的結果。

## 英國——「心不甘、情不願」的歐洲夥伴

一九五七年，歐洲經濟共同體（European Economic Community/EEC）成立之初，英國拒絕參加，並組成歐洲自由貿易協會與之對抗。及至東、西方冷戰轉劇，國際情勢發生變化，歐洲貿協無法適應英國利益的需要，大英國協的貿易日漸萎縮，加之歐洲煤鋼共同體（ECSC）欣欣向榮的引誘，英國抗拒歐體的立場開始動搖，遂於一九六一年和一九六九年先後兩次申請加入，但英國對規範歐洲經濟共同體的羅馬條約所規定的一切義務是否接受，始終未作明確的承諾，並表示不能完全認同歐體的農業政策，亦不願放棄與大英國協之間的優惠關稅及其與歐洲貿協各國的特殊關係。英國兩次申請加入歐體都為當時的法國總統戴高樂以英國的政、經利益，尤其是英國對世界其他國家的立場，仍與歐體利益截然不同，不宜立即接受英國為歐體的一員為藉口予以否決。<sup>註①</sup>一九六九年，戴高樂辭職，龐畢度（Georges Pompidou）繼任總統，同年七月，歐體再度審議英國加入申請案，經過長達一年半的談判之後，一九七二年元月，英國與同時申請的丹麥、愛爾蘭簽署加入文件後，三國同時成為歐體的會員國，也是歐體的第一次擴大。

雖然英國在幾經挫折，不斷努力之下躋進了歐體國家的行列，但這個孤懸歐洲大陸海外的島國，素來就是一個非常勉強的歐洲夥伴。前首相柴契爾夫人執政十多年中，一直都為維護英國的主權和利益與歐體其他國家，特別是法、德兩國爭執不休。梅傑（John Major）繼任首相後，英國的歐洲政策才由抗拒走向參與，主張積極投入歐體的架構，以便在其中起領導作用，用英國的立場影響歐洲統合的走向，但絕不接受「聯邦」（Federal）式的歐洲聯合。<sup>註②</sup>

在荷蘭高峰會討論馬約的過程中，英國與其他歐體國家存在以下多項歧見：<sup>註③</sup>

註① Dick Leonard, *op. cit.*, pp. 10~13.

註② I.H.T., Dec. 12, 1991, p. 3.

註③ 歧見參考 *The Economist*, Dec. 14, 1991, pp. 11, 12, 51, 52.

一、有關「經濟暨貨幣聯盟」問題，英國是唯一反對實行單一貨幣的國家，一方面倫敦擔心會失去目前在歐洲的金融中心地位，另一方面又怕損害與美、日的經濟關係。前首相柴契爾夫人等保守黨人士甚至認為，成立歐洲中央銀行和發行單一貨幣不啻是將國家主權交出。梅傑首相亦表示，是否取消英鎊流通，應由英國議會決定，並主張會員國應該有參加或退出單一貨幣的自由。

二、有關「政治聯盟」的爭議，第一是建立「聯邦的歐洲」應否列入條約的問題。英國是強烈反對「歐洲聯邦」的國家，在高峰會議前夕，梅傑曾明確表示，如果會議決定將「聯邦」一辭明訂於條約之內，英國將拒絕簽署。第二是建立共同外交政策問題，共同外交政策應以何種方式決定？大部分國家主張採用「多數決」方式，但英國認為有違國家利益，主張任何外交政策的決定都必須取得歐體各國「一致同意」才能通過。第三是聯合防禦系統問題，大部分國家主張在九國的「西歐聯盟」架構下成立自己的武力，但英國及荷、葡、丹麥等深恐此舉將傷害北約組織的功能，削弱美國的領導權，因此主張歐洲的軍事架構應置於北約之下，接受北約的指揮，英國對此，尤為堅持。第四，擴增歐洲議會權力問題，英國反對歐洲議會有更多的立法權，更不同意歐洲議會以「多數決」方式來決定歐洲事務，但不反對有限度地增加某些權力。第五，有關社會政策即所謂「社會憲章」問題，在於歐洲是否要有統一的勞工條例，英國認為各國社會政策的不同，已成為能夠彼此自由競爭的條件，力斥歐體統籌勞工福利、權益、聘僱乃至罷工權的不當，堅信社會政策是每一個國家在民主方式下的自由選擇，因此，英國對歐洲大陸工會的強制決定，視為對會員國國內事務的干涉而不願接受。

由於英國對上述各點都有異議，通過的條約中允許英國享有暫不参加單一貨幣的「例外權」(Opt-out)；在「政治聯盟」條約前言中，以「更緊密的同盟」(An Ever Closer Union)取代「聯邦」字眼；至於條約中的社會憲章，英國也拒絕接受歐體對勞工權利強制採行的勞工法。

梅傑在一九九一年十二月荷蘭高峯會中，對條約中的社會憲章和單一貨幣，始終堅持自己的立場，拒絕與其他國家同步而獲得兩項「例外」，因此，梅傑認為馬約的簽署是他和歐洲聯邦主義者唇槍舌戰後的成果，不但使英國躋身於歐洲統合的行列，同時又能維護英國國家主權的一項勝利。

但是，當梅傑返回倫敦，面對的卻是一片「反馬約」的聲浪，在將馬約提交議會審議批准過程中，遭遇到重重阻力。

反對黨工黨領袖史密茲(John Smith)雖然支持馬約，<sup>20</sup>但黨內的「反馬約」分子認為英國拒絕條約中規劃勞工權益的社會憲章，是不智之舉，因為社會憲章可使勞資關係得以協調，有助於社會的安定，工黨前領袖金諾克(Neil Kinnock)，

<sup>20</sup> Washington Post, Sept. 22, 1992, p. A1.

在議會批評梅傑拒絕接受社會憲章是將英國孤立於歐體之外，並將英國置於「次等」國家的地位。工黨遂提出修正案，要求政府接受包括社會憲章的馬約。<sup>21</sup>

反對聲浪除了來自工黨之外，執政的保守黨內部也因馬約而發生嚴重的分裂，在下院三三六名保守黨議員中，有七〇名堅持反對馬約。<sup>22</sup>這些「疑歐派」(Euro-Sceptics)中以前首相柴契爾夫人領導的「柴契爾派」(Thatcherites)陣容最為強大，他們反對機動匯率、單一貨幣、以及歐體委員會干涉市場運作；「疑歐派」議員也譴責「親歐派」(Pro-European Cabinet Ministers)應對柴契爾夫人的下台負責。<sup>23</sup>柴契爾夫人曾在上院嚴詞指責「歐洲聯盟」是一個走向歐洲超國家無法改變的道路，削減英國議會的主權，因此她極力主張將馬約交由公民複決。<sup>24</sup>「疑歐派」中的立憲主義者(Constitutionalists)以凱希(Bill Cash)為首，凱希是下院歐洲法制委員會的委員之一，以維護大英帝國主權為訴求。此外還有一些守舊而決不妥協的愛國者(Patriots)，也激烈的反對馬約，這些國家主義者堅信「英國是最好的」。反對歐洲聯盟的「疑歐派」或稱「恐歐派」(Euro-Phobes)，也認為英國積極地投入歐體將更助長一個龐大的官僚機構；擔心統合後的歐洲將是德國人的天下，被德國所支配。<sup>25</sup>

英國一般人民對馬約的疑慮也十分嚴重，他們也擔心會使英國喪失國家主權和文化傳統。民意測驗顯示，百分之七〇的英國選民主張就馬約舉行公民投票。<sup>26</sup>

「親歐派」以首相梅傑為代表，他在一九九二年十月六日舉行的保守黨年會中辯稱，政府的歐洲政策是植基於維護英國民族利益之上，英國決不同意「超國家」(European Superstate)的歐洲聯合，英國簽署馬約已經扭轉了歐洲集權趨勢的走向，英國必須積極參與歐洲未來的發展，不能被孤立於歐洲之外。如果馬約被否決，英國將重蹈六〇年代的覆轍，再一次犯下歷史性的錯誤，讓德、法兩國掌握歐洲的領導權。<sup>27</sup>

註<sup>21</sup> *Washington Post*, Dec. 12, 1991, PA52.

註<sup>22</sup> *I.H.T.*, Oct. 6, 1992, p. 6.

註<sup>23</sup> D. Baker, A. Gamble and S. Luden, "The Maastricht Vote and the Conservative Party," *Parliamentary Affairs*, April 1993, V. 46, N. 2, pp. 153-155.

註<sup>24</sup> *I.H.T.*, July 15, 1993, p. 1.

註<sup>25</sup> 同註<sup>23</sup>。

註<sup>26</sup> *I.H.T.*, Feb. 17, 1993, p. 6.

註<sup>27</sup> *Le Monde*, le 13 fév., 1993, p. 6.

前英國外相何奧 (Geoffrey Howe) 也在金融時報 (Financial Times) 為文呼籲議員支持馬約。指出德、法兩國在歐體的攜手合作，形成德、法軸心 (Franco-German Axis)，值得英國警惕。外相赫德 (Douglas Hurd) 堅決地表示，英國將不能接受包括社會憲章的馬約，並譴責工黨在下院提出的修正案是一種陷阱，意圖藉「社會憲章」將社會主義強加於英國。

一九九三年七月十四日，英國上院以四四五票對一七六票否決了將馬約提交公民投票的修正案。由柴契爾夫人發起，想要迫使梅傑政府以公民投票決定馬約命運的企圖，為之粉碎。<sup>28</sup>

同月二十三日，英國下院以三三九票對二九九票通過對梅傑政府的信任案，授權政府批准馬約，結束了因馬約而在議會和保守黨內長達十五個月的爭鬥。<sup>29</sup>梅傑是在迫不得已的情況之下才祭出信任案的手段。在信任案投票前一天——二十二日晚間，梅傑政府要求議會就英國不接受社會憲章的「例外權」進行表決時，二十三名保守黨「疑歐派」議員加入工黨議員的陣營，否決了政府的提案，這一失敗促使梅傑使出玉石俱焚的一招，要求議會對政府進行信任投票；同時並提出警告，如果政府得不到議會的信任，他將解散議會，舉行全國大選，在此一情勢下，如果保守黨的「反馬約」叛徒仍執意反對，無異政治自殺。由於事態的嚴重，原來的二十三名「疑歐派」才重回贊成票的陣營，梅傑始贏得信任，免除了一場政治危機。<sup>30</sup>一九九三年八月十二日，英國外務部宣佈，英國政府正式批准馬斯特里赫條約。

英國的「反馬約」浪潮，正反映了英國對歐體的複雜心態，隨著冷戰的結束，大西洋兩岸特殊關係的轉變，世界經濟區域化形勢的凸顯，英國和歐體的關係必然地要走向緊密。但是英國人對大英帝國傳統的執著，擔心國家主權的削弱，仍然根深柢固，英國恐將永遠是一個「心不甘，情不願」的歐洲夥伴。

## 法國熱衷於歐洲聯盟

法國一直是推動歐洲聯盟最積極的國家。回顧歐體自一九八三年以來的發展軌跡，法國致力強化這一歐洲組織的執著，從未鬆懈，許多深謀遠慮的關鍵決策，都有法國政治家的構思和努力。直到一九九一年十二月，歐體領袖在荷蘭馬斯特里赫簽署的歐洲聯盟條約，法國更是主要的策劃者。在此期間，法國政府所作出的努力，似可分為兩個階段加以敘析。第一個階段是鞏固歐洲匯率機制 (Exchange Rate Mechanism/ERM)，擴大歐體為十二個會員國，以及單一歐洲法案 (Single

註<sup>28</sup> 中國時報，台北，民國八十二年七月十六日，第十頁。

註<sup>29</sup> I.H.T., July 24~25, 1993, p. 1.

註<sup>30</sup> 同註<sup>29</sup>。

European Act) 的推動；第二個階段是密特朗再度當選法國總統後直到馬斯特里赫條約的簽署。<sup>⑳</sup>一九八三年三月，總統密特朗在財政部長戴洛(Jacques Delors)的建議下，加入歐洲匯率機制，致力建立「一個穩定的歐洲貨幣區域」。直到一九八七年為止的五年中，由於加入匯率機制的國家，其貨幣匯率都能維持穩定，吸引英國、西班牙、葡萄牙三國也爭相參加，擴大了匯率機制的區域，而西、葡兩國申請加入歐體，也是密特朗於一九八四年六月在巴黎近郊楓丹白露(Fontainebleau)歐體高峰會議中，打破法國過去一貫的緘默，並予積極支持之下，才使兩國的申請獲准，自一九八六年元月起，歐體便由十個會員國擴增為十二國。<sup>㉑</sup>

密特朗又在同一高峰會議中，建議設立「改革制度專設委員會」(Ad Hoc Committee on Institutional Reform)進行歐體制度改革(該委員會的主席由道奇(Dooge)出任，故又稱道奇委員會)，並選派佛爾(Maurice Faure)為法國出席該委員會代表。佛爾於一九五六～七年為法國外交部參與重要決策的官員之一，曾在談判羅馬條約以及說服法國工會批准該條約時，扮演相當重要的角色。<sup>㉒</sup>一九八四年七月，密特朗又選派前財長戴洛(Jacques Delors)接任歐體委員會(Commissions)輪值主席，戴洛接任後不久即提出一項推動整合歐體內部市場計畫的白皮書(Completing the Internal Market)，白皮書和道奇報告書(Dooge Committee's Report)都是後來草擬單一歐洲法案(Single European Act)的兩項關鍵性的參考政策文件。<sup>㉓</sup>

第二階段開始於一九八八年五月八日，密特朗再度當選法國總統，在他當選前一個月，密特朗在「給全體法國人的一封信」(Lettre à Tous les Français)中，呼籲建立「一國歐洲合眾國」(L'Europe des Etats Unis)。<sup>㉔</sup>三年半以後，即一九九一年十二月，正是密特朗連任總統任期的一半，歐體領袖在荷蘭馬斯特里赫舉行高峰會議時，法國在草擬和協商馬約的過程中，都扮演了相當重要的角色。

馬約中影響深遠的「貨幣聯盟」條文，就是以戴洛委員會一九八九年四月的「經濟暨貨幣聯盟報告」(Report on Economic and Monetary Union/EMU)為基礎。這份包括設立歐洲中央銀行和採用共同貨幣的報告，大部分是法國前財長巴拉度(Edouard Balladur)的建議。同年六月，歐體馬德里高峰會議通過戴洛報告第一階段工作於一九九〇年七月展開

註⑳ Michael Sutton, "France and Maastricht Designe," *The World Today*, Jan. 1993, p. 4.

註㉑ François Mitterand, *Reflexions sur la Politique exterieure de la France*, 1986, p. 273.

註㉒ 同註⑳，第七十五～七十六頁。

註㉓ 同註⑳，第五頁。

註㉔ *Le Monde*, 8 avril, 1988, p. 1.



。有關後續階段工作進程，密特朗曾敦促歐體儘早舉行政府間會議（Inter-Governmental Conference）予以討論，十二國雖在原則上同意召開會議，但開會日期因為英國反對，未能確定。直到同年十二月斯特拉斯堡（Strasbourg）高峰會議時，法國輪值主席才決定於一九九〇十二月召開政府間會議，討論戴洛報告中有關「經濟暨貨幣聯盟」第二和第三階段工作的進程。<sup>36</sup>

戴洛報告的三階段計畫的具體工作已如期展開，但是德國的統一和東歐的變革，卻使西歐的政治人士憂心忡忡，一九八九年十月，戴洛曾在布魯塞爾發表演說指出，「對於德國問題，唯一圓滿而可接受的因應之道，便是增強歐體聯邦化的程度。」<sup>37</sup>他的看法是，祇有以共同體的集體力量，才能制約德國。德國的近鄰荷、比、盧，尤其是法國都認為有推動歐洲政治聯盟的必要。於是密特朗和柯爾於一九九〇和一九九一年先後兩次聯名致函歐體各國領袖，敦促召開政府間會議，商討政治聯盟問題；建議歐體高峰會應該擬訂共同外交及安全政策的指導綱要；並主張將西歐聯盟（Western European Union/WEU）納入歐體的架構中，逐漸將歐洲的防禦變為歐洲聯盟的責任。<sup>38</sup>這些意見都成為馬約的條文內容。

一九九二年四月十三日，密特朗在一次批准馬約與修憲問題的電視談話中宣稱：「馬約原是法國率先構思的一項計畫（Un Projet de la France），這項計畫完全忠於莫奈（Jean Monnet）和舒曼（Robert Schuman）的歐洲理念」。<sup>39</sup>法國何以如此熱衷於強化歐體而使之成為歐洲聯盟？自第二次世界大戰結束後的半個世紀之中，法國的政壇主流一直認為將德國與西歐特別是與法國緊密結合在一起的必要，而這確是擁有「歐洲之父」美譽的法國前外長舒曼於一九五一年創設歐洲煤鋼共同體的最大目的。今天，由於德國的統一、鐵幕的墜落、蘇聯的解體等一連串的劇變，尤令法國總統密特朗困惑憂心，也使舒曼等人當年創建歐體的理念，更凸顯其重要性。站在法國的立場，與德國建立特殊的友好關係，推動歐洲聯盟，自是合乎邏輯的政策走向。

法國既是推動歐洲統合最力的國家，也是馬約的主要策劃者，自然希望這項歐洲聯盟條約能順利在法國獲得批准。法國政府本可像歐體大多數國家一樣，以國會辯論通過的方式批准馬約，但總統密特朗決定訴諸公民投票，主要是出於對內政的考量，法國將於次年也就是一九九三年舉行大選，執政多年的社會黨並無致勝的把握，密特朗在選舉戰略上爲了分化可能在大選中合作的在野勢力，同時也爲提升其日益下滑的聲望，於是在一九九二年六月三日宣佈就馬約舉行公民投票。<sup>40</sup>

註36 同註34。

註37 歐洲日報，巴黎，一九九二年二月二十二～二十四日，第八頁。

註38 *Le Monde*, 10 décembre, 1990, p. 3; *Le Monde*, 14 avril, 1992, p. 2.

註39 同註34。

密特朗決定就馬約訴諸公民投票，與一九七二年總統龐畢度（Georges Pompidou）舉行公民投票的用意完全相同，當時英國、愛爾蘭、丹麥三國申請加入歐體，龐畢度以公民投票方式決定法國是否同意三國的加入，龐畢度也是用「歐洲統合」作為訴求，提升其威信，在當時即將舉行的國會選舉中，以鞏固黨內的團結，分化其政敵的力量。<sup>④</sup>

自從密特朗宣佈以公民投票來決定馬約的命運之後，法國各政黨及輿論即展開了激烈的爭議，分析正、反兩方對馬約的論戰，主要環繞著下面三個問題：<sup>④</sup>

一、國家主權問題。支持者認為批准條約可降低國與國之間的隔閡，進而促進彼此的和諧；反對者則說，認可馬約等於認可喪失國家的獨立自主性。

二、德國威脅問題。支持者認為把德國融入歐洲，可確保歐洲和平，馬約是約束德國主宰歐洲的一個有效工具；反對者則說財經勢力強大的德國，正可藉這個條約發揮其影響力以主宰歐洲。

三、移民和失業問題。支持者認為各國擴大交流後，可以增加就業機會；反對者的看法則恰恰相反，認為大量移民湧入，必將導致目前失業情形的更加惡化。

一九九二年九月二十日公民投票結果，僅以百分之五十一點〇五對百分之四十八點九五的些微差距，通過馬約。也是歷次投票中贊成票比率最微弱的一次（除了一九六九年戴高樂總統失敗的一次公民投票之外）。<sup>④</sup>

密特朗決定為馬約舉行公民投票，正是丹麥公民投票否決馬約之後，密特朗原打算以投票勝利後的浩大聲勢，凸顯法國對歐體的支持，未料勝利的聲音卻如此微弱。為什麼被稱之為「推動歐洲聯盟的火車頭」的法國竟出現此一現象？原因是法國經濟情況的久久不能改善，極被稱道的歐洲貨幣機制也無力阻止一場金融風暴，失業率超過百分之十，農民們完全忘記了歐體的共同農業政策產生的正面效應，而祇記得布魯塞爾要他們休耕，使他們的收入大減；一般人都聽信政客們宣傳歐體真正的權力屬於少數高薪的官僚，他們也不瞭解所謂的共同外交政策何以竟對南斯拉夫的血腥戰鬥束手無策？更有進者，馬約的協商和簽署都由年邁力衰的總統一手包辦，而這位總統在執政十一年之後，其受歡迎的程度從未如此之低。<sup>④</sup>

至於條約本身，送到選民手上的一百三十七條條約不但冗長而且艱澀難懂，有些條文與修訂羅馬條約有關，除非選民家中有一份羅馬條約全文，否則必須到公共圖書館查閱，才能瞭解修訂條文的真義。<sup>④</sup>

註④ Byron Criddle, "The French Referendum on the Maastricht Treaty," *Parliamentary Affairs*, April 1993, V, 46, N. 2, p. 228.

註① 茲不參考。Le Figaro, 9 jan., 1992, p. 2F; 15 avril, 1992, p. 5; 30 avril, 1992, p. 8; 17 mai, 1992, p. 6; Le Monde, 10 sept. 1992, p. 2F.

註② Byron Criddle, *op. cit.*.

註③ Andre Fontaine, "Maastricht Verdict Was a Hollow Win," *The Japan Times*, Sept. 23, 1992, p. 1.

註④ *Ibid.*, p. 4.

以上的事實不但解釋了反對票何以如此之多，同時也說明了爲什麼許多政黨的習慣選民不再考慮政黨的立場，大約三分之二的戴高樂派選民和三分之一的前總統季斯卡保守派的選民，根本就不顧政黨領袖的贊成立場而投了反對票；甚至兩個托洛斯基黨（Trotskyite parties）也沒有相同的立場，一個贊成，一個反對；祇有極右的民族陣線（National Front）和共產黨的反對立場完全一致；百分之二十的社會黨人竟投反對票；綠黨內的贊成和反對平分秋色。<sup>④5</sup>

這次投票的結果，使法國人分裂爲幾乎相等人數的兩半，不是因爲政治理念的不同，而是由於社會情況的差異。無論是社會黨或是保守派，財經界或知識分子，對馬約的政、經聯盟都持支持態度，祇有那些感到被忽視或被遺忘的族群如工人、農民，尤其是失業者、以及那些工作辛苦，所得低微的人，多站在反對的一邊。<sup>④6</sup>但是，這一社會原因而形成的分裂，卻蘊藏了一個政治意義，值得警惕。

## 「歐洲的德國」抑是「德國的歐洲」？

德國對歐洲統合的態度，表現得非常積極，因此它和法國被稱爲是歐洲統合的「火車頭」，也被認爲是歐洲統合的主軸，兩國領袖——法國總統密特朗（François Mitterrand）和德國總理柯爾（Helmut Kohl）也都以歐洲統合的最大支持者自居。

自從一八七〇年以來，法、德兩國在不到一百年的時間內，曾經發生三次戰爭：先是一八七〇年的普、法戰爭，後有一九一四年和一九三九年的兩次世界大戰。雙方死傷無數，損失慘重。第二次世界大戰後，兩國新一代的領袖，遭遇到重建國家的艱鉅任務，雙方的關係開始有了轉變，彼此全力化解過去的歷史仇恨，決定不再以兵戎相見。一九五一年，德、法、義、荷、比、盧六國簽署巴黎條約，成立歐洲煤鋼共同體（European Coal and Steel Community—ECSC），一九五七年六國又簽署兩項羅馬條約，成立歐洲原子能共同體（European Atomic Energy Community—EURATOM）和歐洲經濟共同體（European Economic Community—EEC），經由此一途徑，德國得以平等地位與其他國家並肩重建歐洲，擺脫戰敗國體的孤立處境。

今天，統一後的德國，經濟實力強大，對解體後的蘇聯和破碎的東歐國家，毅然伸出援手，慷慨解囊，以培養在該地區的影響力；又因其地處歐洲中心地帶，具有天然的地理優勢，凸顯了戰略地位的重要性；加上德國一再表示要爭取聯合國安理會常任理事國的席位，與世界政治大國並駕齊驅。這些行動和意圖，自難免觸發歐體其他國家的警覺和疑懼。法國及其他歐體國家，原想藉馬約加速歐洲統合，以歐體的集體力量牽制德國，使其成爲「歐洲的德國」，未料德國的作爲，竟激起西

註④5 Ibid.

註④6 Ibid.

方輿論和政壇的「歐洲的德國」抑是「德國的歐洲」之爭。這一波所謂的「恐德症」，勢將影響德國的未來發展，有鑒於此，德國政治領袖遂極力謀求對策，強調歐洲統合的重要，支持「馬約」的共同外交、安全政策，主張經濟暨貨幣聯盟。德國政府發言人佛格爾（Dieter Vogel）於一九九一年十二月十日於馬斯特里赫特高峰會議結束後說，德國總理柯爾曾經表示，在此項會議結束之後，歐洲已經與從前不同了；柯爾並認為，這次會議的結果是一個決定性的突破，歐洲聯合進程的方向已經確定，歐洲聯盟的途徑已不能逆轉。<sup>④</sup>

德國政壇的主流深知，德國經濟的繁榮和歐洲共同市場的命運息息相關。因此，他們渴望保持友好而和平的國際關係，以推動自身經濟的發展和繁榮。早自一九八一年，德國對歐體的會員國攤額已高達十八億歐元（ECU），相對地，歐體也對德國產品提供了最大的市場，和對國際事務發言的空間；德國在國外的直接投資金額兩仟餘億馬克中，約有一半是以歐體的夥伴國為投資對象。<sup>⑤</sup>柯爾總理在一九九二年十二月二日德國聯邦眾議院就馬約舉行投票以前提醒議員們說，「德國是我們的祖國，而歐洲則是我們的未來」。<sup>⑥</sup>德國眾議院長蘇絲莫特（Rita Süßmuth）一九九三年十月二日在薩爾邦（Saarbrücken-Saarland）慶祝德國統一的三週年大會上也指出，「德國的將來是和歐洲在一起的，我們沒有多餘的時間失去這個歐洲。」<sup>⑦</sup>

當然，德國人對「馬約」也不是根本沒有疑慮，尤其是要他們在「經濟暨貨幣聯盟」實現之後，放棄自己素有強勢貨幣之稱的馬克，選擇歐元（ECU）為歐洲的單一貨幣，表示不安。德國圖書報（Bild Zeitung）一九九三年九月十七日的一篇報導中，生動地描述了德國人對本國貨幣——馬克的感受：「美麗而堅強的馬克啊，你使我們的生活過得便宜舒適」。

德國威克爾研究所（Wickert Institute）發表的一項民意測驗顯示，百分之五四的人認為德國已經統一了三年，而兩個德國似乎越走越相隔越遠，所以應該等德國統一的重擔減輕以後，再談進一步的歐洲聯盟；百分之四六的人認為兩者可以同時進行；但是，該研究所在丹麥就馬約舉行第二次公民投票時，百分之六六的德國選民希望丹麥否決馬約，百分之二四的人希望丹麥人投票贊成，百分之一〇的人無所謂；當詢及德國應否也用公民投票來決定馬約的命運時，百分之八三的人相信公民投票是一個好辦法。<sup>⑧</sup>

註④ *The Week in Germany*, Dec. 13, 1991, German Information Center, N. Y., p. 1.

註⑤ Ian Derbyshire, "Economic Factors in the Federal Republic's Foreign Policy," *Politics in Germany*, published 1991 by W & R Chambers Ltd, Edinburgh, UK, pp. 246~247.

註⑥ *China News*, Dec. 4, 1992, p. 1.

註⑦ *The Week in Germany*, Oct. 8, 1993, p. 1.

註⑧ I.H.T., May 20, 1993, p. 6.

儘管德國民意對馬約的反應尚有疑慮，但柯爾政府仍然決定如期予以批准，並採取聯邦議會投票表決的途徑。

一九九二年十二月二日，德國聯邦眾議院（Bundestag）以五四三票對一七票順利地通過馬約，贊成票遠超過所需要的三分之二多數。眾院同時通過決議案，規定德國將攸關主權的權限交給歐體機構時，須獲參眾兩院三分之二多數的同意；政府在決定一九九六年或一九九九年加入貨幣聯盟之際，必須和國會諮商；國會將成立關於歐洲問題的常設委員會，這對德國制定歐體政策將有相當大的影響。<sup>52</sup>

在眾院以壓倒性多數通過「馬約」後，同月十八日，參院（Bundesrat）就該約進行三讀，來自各邦的六十八位代表一致投贊成票。<sup>53</sup>

德國參、眾兩院雖然順利的通過馬約，但由於來自極右派和綠黨分子指責馬約違反德國憲法的案子多達二十件，<sup>54</sup>德國當局必須等待聯邦憲法法院（Federal Constitutional Court in Karlsruhe）——就馬約合乎憲法與否作出裁決後，才能正式批准該約。

一九九三年十月十二日，德國聯邦憲法法院裁決馬約合於德國憲法精神。憲法法院的八名法官並明白裁示，贊成歐體創設統一貨幣，不過，他們將在稍後再檢討歐體統合大業的進程，並就歐體統合是否符合德國憲法的民主原則一事，作出裁決。德國憲法法院在聲明中指出，尤為重要者，歐體在統合過程中，必須兼顧民主原則；此外，歐洲議會的權力必須與歐洲統合大業同步。<sup>55</sup>德國憲法法院的裁決，清除了這項歷史文件正式生效的最後障礙。德國是歐體中最後一個批准馬約的國家，也使得歐體十二國在長達十八個月來推動馬約完成立法程序的努力，終於大功告成。

## 特別高峰會慶祝「歐盟」誕生

一九九三年十月廿九日，歐體十二國領袖在比京布魯塞爾舉行特別高峰會議，慶祝馬約已獲各個會員國批准，並自同年十一月一日起生效。條約所規劃的「歐洲聯盟」在這一天正式誕生。從此「歐洲共同體」這個名詞走入歷史，為新的稱謂——「歐洲聯盟」（簡稱歐盟）所代替，象徵歐洲統合邁入了新的里程。

這項在歐洲統合發展進程中具有重大歷史意義的歷史事件，由於歐洲普遍經濟衰退，失業率居高不下，以及種族主義高

註52 聯合報，台北，民國八十一年十二月四日，第九頁。

註53 中央日報，台北，民國八十一年十二月十九日，第六頁。

註54 *The Economist*, Oct. 16, 1993, p. 53.

註55 聯合報，台北，民國八十二年十月十三日，第九頁。*I.H.T.*, Oct. 13, 1993, p. 1.

漲而引發衝突的不安氣氛下，無論在比京歐體總部或是十二個會員國的首府，都未見有歡欣的慶祝活動，十二國領袖祇在儀式的特別高峰會議後，發表了一篇聲明，保證履行馬約的各項條款。<sup>55</sup>法國總統密特朗和德國總理柯爾於十月廿六日聯名致函輪值主席國比利時總理德漢勒（Jean-Luc Dehaene）說，「我們向歐洲共同體的人民以及歐洲其他地區和全世界人民宣佈，歐洲聯盟正式誕生了」；葡萄牙總理卡瓦科（Anibal Cavaco Silva）也在會中發言指稱，「馬約的生效，意味著我們已經結束了歐洲共同體，開始歐洲聯盟的時代。」<sup>56</sup>

在為時一天的特別高峰會中，十二國領袖還初步檢視有關歐洲邁向統合進程中勢將或正面臨的若干問題。首先，是經濟暨貨幣聯盟（EMU），會議宣佈將按原訂時間表於一九九四年一月一日開始進入第二階段，設立歐洲貨幣機構（European Monetary Institute/EMI），亦即未來的歐洲中央銀行，通過現任國際決算銀行總裁（Gouverneur de la Banque des Réglements Internationaux）比籍拉法盧西（Alexandre Lamfalussy）主持該機構，拉法盧西係以其專業幹才及獨立風格而中選；並以德國法蘭克福為該機構所在地，地址的選擇過程中，曾遭英國首相梅傑反對，但由於德國馬克係強勢貨幣，以及法國總統密特朗的強力支持，終於獲得通過。<sup>57</sup>

同時，會議也對歐盟其他新設有關機構作如下的安排：

歐洲刑警組織（Europol）設於海牙，

環保組織（l'Agence pour l'Environnement）設於哥本哈根

商標局（l'Office des Marques）以及

衛生安全局（l'Office pour la Santé et la Security au Travail）設於西班牙，

藥品評鑒局（l'Office de Médicaments）設於倫敦，

毒品監視局（l'Observatoire des Drogues）設於里斯本，

職業訓練基金會（la Fondation pour la Formation Permanente）設於杜林（Turin）

獸醫檢驗局（l'Office de l'Inspection Vétérinaire et Phytosanitaire）設於都柏林，

東歐培訓中心（Centre pour la Formation dans les Pays de l'Est）設於希臘薩羅尼加（Salonica）。<sup>58</sup>

註<sup>55</sup> I.H.T., Nov. 1st, 1993, p. 1.

註<sup>56</sup> China Post, Nov. 2, 1993, p. 4.

註<sup>57</sup> Catherine Goybet, "L'Union Européenne Nait Sans Éclat," *Revue du Marche Commun et de l'Union Européenne*, No. 372, nov. 1993, p. 773.  
註<sup>58</sup> 同註<sup>55</sup>。



由於比利時、法國、盧森堡各是歐盟現有部分機構的地主國，會中並未考慮再將新的機構設於上述三國。馬德里曾有意爭取歐洲環保組織的設立未遂，故會議決定在該國設立兩個機構，以作補償。

上述各個新設機構，預估可為當地製造三千多個工作機會，並可進而帶動地方的經濟繁榮，因此，事先各會員國都積極遊說，以圖分得一杯羹。經過十二國領袖多方交換意見，最後決定以「整批交易」方式使各個爭取的會員國都有所獲，才使這一棘手問題順利解決。

其次，有關政治聯盟，十二國同意在下列五個地區採取共同外交行動：促進東歐地區的穩定，協助中東建立和平，支持南非多種族化及民主化，謀求前南斯拉夫問題的解決，以及支持俄羅斯的民主發展。<sup>60</sup>

至於有關加強歐盟會員國間的警政與司法合作，各國將由其司法、內政部長自一九九三年十二月起研究有關難民、移民等方案，處理毒品洗錢細則，以及儘速設立刑警組織等事項。<sup>61</sup>

高峰會議雖對歐盟各新設機構地點作出結論，但這僅是技術層面的進展，實際上並無助於其他重大問題的解決。會議達成的多項承諾和聲明，也多是兩年前十二國簽署歐洲聯盟條約中若干條款的重覆。經歷將近兩年時間才獲各國批准的條約正式生效，歐洲聯盟也隨之邁進了「不可逆轉」的階段，但歐洲統合的最初理想卻在英、丹、法、德等國為批准條約而激起的論戰中受到一些影響，因而阻礙歐洲統合進程的矛盾和疑慮依然隱約存在。

## 結 論

一九九一年十二國制定的歐洲聯盟條約有兩大支柱：一是經濟暨貨幣聯盟，二是政治聯盟。經濟暨貨幣聯盟的目標為建立歐洲中央銀行，在本世紀末實施單一貨幣，分三個階段進行，第一階段為一九九〇～九四年，各會員國調適其經濟及貨幣政策，參加匯率機制，為經濟暨貨幣統合創造條件；第二階段為一九九四～九六年，成立歐洲貨幣機構以協調各國經濟和貨幣政策，該機構即為中央銀行的前身；第三階段為一九九七～九九年，成立歐洲中央銀行，發行單一貨幣。

依照時間表，經濟暨貨幣聯盟已於今（一九九四）年元月一日起進入第二階段。法、德兩國領袖聯名致函高峰會主席時宣佈，兩國將共同採取行動，以確保歐洲聯盟能按時間表完成貨幣統一。<sup>62</sup>但是，歐洲兩年前連續出現的金融危機，已使單

<sup>60</sup> *China Post*, Oct. 31, 1993, p. 4.

<sup>61</sup> 同前註。

<sup>62</sup> *China Post*, Nov. 4, 1993, p. 7.

一貨幣的基石——貨幣匯率機制至今仍陷入混亂，貨幣統一能否於預定時期完成，實難逆料。更何況英、丹兩國已獲不參加單一貨幣的「例外權」。在高峰會議上，十二國雖重申支持歐洲聯盟條約的時間表，但英國首相梅傑一再抨擊單一貨幣計畫，認為原訂時間表已不合實際需要，就業和經濟成長才是困擾大部分人的殘酷現實。<sup>65</sup>面對歐洲經濟持續衰退，以及失業率的有增無減，據估計已有失業人口一千七百萬，今年將增為二千萬人，<sup>66</sup>各國領袖並未能採取及時而有效的對策。歐盟執行委員會主席戴洛洛指出，歐洲正急需一項「新政」(New Deal)以應情勢需要。

一九九三年十二月十、十一兩日在北京舉行歐盟誕生後第一次高峰會議上，戴洛洛提出了他的「新政」——「振興歐洲計畫」，這項創造就業機會、刺激經濟成長、加強競爭力的白皮書，計畫以五年時間，以及一千四百億美元的資金，來結束歐洲的經濟蕭條。這是歐洲聯盟條約生效後，在建構經濟暨貨幣聯盟進程中的第一個「統一行動」計畫，各國雖表支持，但對如何達成這個目標，也就是說對這份長達一百八十四頁的行動計畫中，為創造就業機會的公共建設所需資金來源，正反意見激盪，尚未能獲得共識。以英、德為首的國家反對正當各國困於削減國內赤字預算之際，又要舉債大興公共建設。<sup>67</sup>由此足以證明當前經濟的普遍衰退確已削弱了歐洲聯盟各會員國之間的凝聚力，而失業率的居高不下也降低了民心對它的支持，成為歐洲聯盟不易跨越的一大鴻溝。

歐盟的第二大支柱——政治聯盟涉及的層面更廣，主要包括共同外交及安全政策的制定，共同防禦武力的組成，歐洲議會權力的擴增，司法與警政的合作以及社會政策納入歐盟的規範等觸及國家主權及利益問題，遠比經濟暨貨幣聯盟複雜。以共同外交及安全政策而言，在最需要展現歐盟共同立場的前南斯拉夫種族衝突的問題上，歐盟國家就一直遲遲不能形成共識，採取聯合行動，任其戰火蔓延。關於共同防禦武力組成問題，去年十一月五日——歐盟誕生後的第四天，法、德、比三國在史特拉斯堡宣布共同建立「歐洲聯軍」，並預訂在一九九五年開始運作，總兵力約四萬人，僅西班牙與荷蘭派遣觀察員。<sup>68</sup>根據條約，歐盟的防禦武力需要與西歐聯盟(WEU)協調，並與以美國為首的北約組織配合行動。然而，英國認為成立歐洲聯軍無疑是逼使美國從歐洲早日撤軍，而且在北約組織之外成立歐洲聯軍，勢將分散歐盟的團結力量。<sup>69</sup>同時，根據德國憲法，禁止德國武裝部隊在北約國家以外的任何地區執行任務。因此，目前建立歐洲聯軍的計畫，其象徵意義大於實質意義。

註63 聯合報，台北，民國八十二年十二月十一日，第九頁。

註64 Catherine Goybet, *op. cit.*, p. 774.

註65 中國時報，台北，民國八十二年十二月十二日，第十頁。

註66 中央日報，台北，民國八十二年十一月十一日，第六頁；中國時報，台北，民國八十二年十一月九日，第十頁。

註67 星島日報，一九九三年十一月九日，第四頁。

關於歐盟擴大問題，各國意見也不一致。十二國雖在原則上同意與北歐的瑞典、挪威、芬蘭以及中歐的奧地利等四個國家於今年三月完成申請加入談判，使上述四國能於一九九五年一月正式加入歐盟，但四國將如何適用歐盟的各種規章，例如使用條件多數表決方式時新會員國應分配的票數，主席輪值的辦法，委員人數的分配，以及新會員國應該提供多少經費給歐盟作為預算等議題，至今都無定論。<sup>69</sup>另一方面，南歐國家如西班牙、葡萄牙及希臘等國對北歐國家的加入，多心存疑懼，因為經濟發展及經濟條件較為優越的北歐國家加入後，歐盟重心勢將北移，南、北失衡的情況將更為明顯，經濟落後的南歐國家亦將難以跟上歐盟的步伐。此外，德國希望擴大後的歐盟應包括東歐國家，但法國則祇希望一個「機構權力有限」的「強大」歐盟，法國堅決反對加強歐洲議會的權力，建議各會員國負責歐洲事務的部長每週集會一次，監督委員會的工作，就是最好的證明。在邁向政治聯盟目標的同時，各國仍無法放棄對本國利益的優先考慮，意見龐雜，莫衷一是。

綜上所述，歐洲聯盟各會員國無論在理念上或是在政治和經濟利害上都存在著矛盾和障礙，難以在短期內順利克服，無疑地，富有美麗遠景的歐洲聯盟將有一段漫長而又艱辛的道路待走。

民國八十三年二月廿一日完稿

\*  
註<sup>69</sup> Catherine Goybet, *op. cit.*, p. 774.