

本文章已註冊DOI數位物件識別碼

▶ 歐盟東擴進程及其面臨之挑戰

The Process of Eastward Enlargement and Facing the Challenges of the EU

doi:10.30390/ISC.200309_42(5).0002

問題與研究, 42(5), 2003

Issues & Studies, 42(5), 2003

作者/Author： 況正吉(Cheng-Chi Kuang)

頁數/Page： 25-54

出版日期/Publication Date：2003/09

引用本篇文獻時，請提供DOI資訊，並透過DOI永久網址取得最正確的書目資訊。

To cite this Article, please include the DOI name in your reference data.

請使用本篇文獻DOI永久網址進行連結:

To link to this Article:

[http://dx.doi.org/10.30390/ISC.200309_42\(5\).0002](http://dx.doi.org/10.30390/ISC.200309_42(5).0002)



DOI Enhanced

DOI是數位物件識別碼 (Digital Object Identifier, DOI) 的簡稱，是這篇文章在網路上的唯一識別碼，用於永久連結及引用該篇文章。

若想得知更多DOI使用資訊，

請參考 <http://doi.airiti.com>

For more information,

Please see: <http://doi.airiti.com>

請往下捲動至下一頁，開始閱讀本篇文獻

PLEASE SCROLL DOWN FOR ARTICLE



歐盟東擴進程及其面臨之挑戰*

況 正 吉

(中國文化大學政治研究所博士班研究生)

摘 要

世紀之交，由於歐洲聯盟向東擴大的影響和歐元進入歐元區 12 個會員國家的流通，歐洲未來在後冷戰國際秩序架構中將扮演重要的角色。今日的歐盟常被世人認為在非軍事事務的方面能與美國相互抗衡，這是因為歐盟正處於經濟力量不斷上升以及逐漸朝向歐洲統合的終極目標邁進。歐盟朝向中、東歐國家擴大是一個高度複雜的問題和挑戰，這個過程最終能夠引導 10 個甚至更多的前東歐集團國家，來要求加入成為歐盟的會員國。現在與歐盟展開入盟談判的 10 個中、東歐國家分別為：保加利亞、捷克、愛沙尼亞、匈牙利、拉脫維亞、立陶宛、波蘭、羅馬尼亞、斯洛伐克和斯洛文尼亞。

受到共同農業政策的影響，農業領域的問題一直是歐盟 15 國與中、東歐國家在入盟談判上的爭議焦點。為了吸收中、東歐國家進入共同農業政策的規範中，目前歐盟應當以一九九二年共同農業政策的改革措施為準，以更加寬鬆的方式來處理。現今，歐盟正位於交叉路口上，10 個新的候選國家（8 個中、東歐國家、馬爾他和塞浦路斯）將於二〇〇四年五月加入歐盟，而且還有 3 個國家（保加利亞、羅馬尼亞和土耳其）可能再晚幾年之後也將入盟。歐盟未來辯論大會就是由這 28 個歐盟會員國的代表，共同來討論歐洲未來的發展以及制定一部新的歐洲憲法。

關鍵詞：歐盟東擴、哥本哈根標準、尼斯條約、共同農業政策、歐洲憲法

* * *

壹、前 言

冷戰結束後，以歐洲聯盟（European Union, EU）為主體的西歐國家和以美國為首的北大西洋公約組織（North Atlantic Treaty Organization, NATO）積極地向東擴張，歐盟具有經濟與政治雙重整合的色彩，而北約則是較強調安全與軍事的集體政策。現今，波蘭、捷克和匈牙利已經於一九九九年三月加入北約，未來將在二〇〇四年加

* 本文感謝兩名匿名審查人惠賜寶貴的意見，並在若干關鍵問題上提供批評和指正，在此謹申謝忱。

入歐盟，這代表了中、東歐國家（Central and East European Countries, CEECs）企圖採取軍事、政治和經濟的多重途徑重返歐洲社會。^①當前西歐國家的領導人深知，唯有納入中、東歐地區的國家，並且經過政治經濟統合之後的歐洲，才可能在國際社會中的經濟、外交、人權與環保等各個領域占有一席之地，發揮較大的影響力，並且能在非軍事領域的國際事務能與美國相互抗衡。

在後冷戰時期，西方學術界對於東歐地區的共同概念並未形成，在學術論文中經常可以見到中、東歐（Central-East Europe）、東、中歐（East-Central Europe）、東歐（East Europe）和後共產主義國家（Post-Communist countries）等名詞交替使用，來指波蘭以東、波海三國以南以及南斯拉夫以北的地區。^②本文主要是以中、東歐來統稱這個地區的國家，並且也包括了前蘇聯地區的波羅的海3國（愛沙尼亞、拉脫維亞和立陶宛）（請參閱圖一）。

從一九八〇年代以來，區域性的經濟整合日漸興起，各區域中的各國在經濟上相互依賴，歐洲的區域統合便是一個很好的例子。自上個世紀五十年以來，歐洲的區域整合發展經歷了4次的擴大，並已由當時的6個國家增加到目前的15國。^③在這次歐盟向東擴大的過程中，歐盟是處於此一過程的主動地位，中、東歐國家則處於被動地位。^④雙方在入盟談判的過程中，農業與農村發展的部分被視為最敏感的地方，主要是因為中、東歐國家的農地面積及產品的潛力，未來在接受西方科技的幫助以及市場經濟的運作之下農產品將會獲得改善，並且對於歐盟現有的共同農業政策（Common Agriculture Policy, CAP）造成相當大的影響。^⑤

註① 楊三億，「後冷戰時期中、東歐地區權力結構分析」，問題與研究（台北），第41卷第2期（民國91年3、4月），頁98。

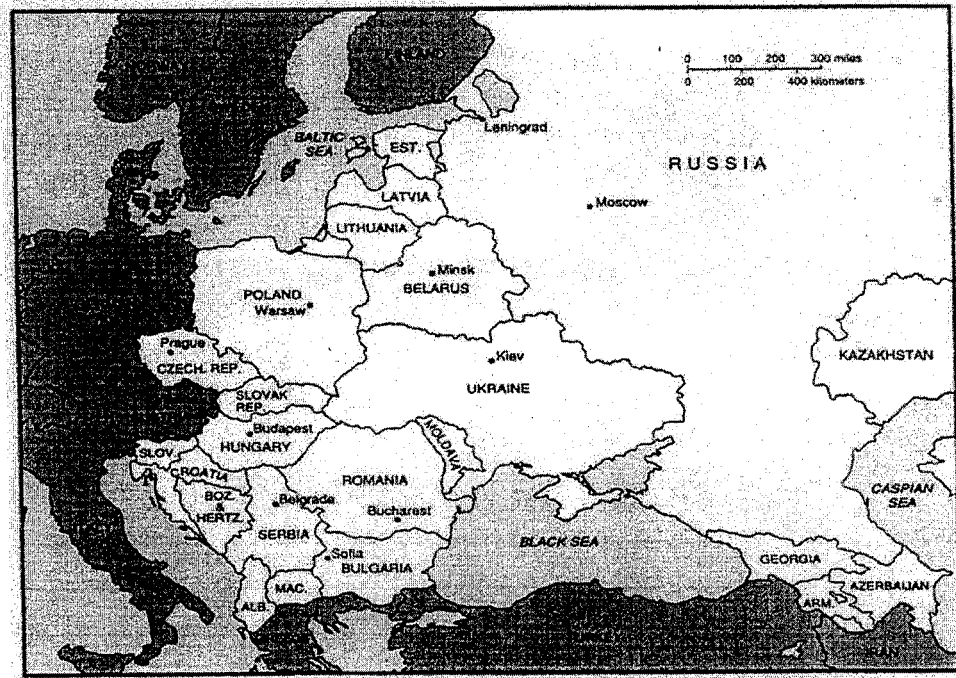
註② 參見 Joshua A. Tucker, Alexander C. Pacek and Adam J. Berinsky, "Transitional Winners and Losers: Attitudes Toward EU Membership in Post-Communist Countries," *American Journal of Political Science*, Vol. 46, No. 3 (July 2002), pp. 557~570; Luciano Bardi, Martin Rhodes and Susan Senior Nello, "Enlarging the European Union: Challenges to and from Central and Eastern Europe - Introduction," *International Political Science Review*, Vol. 23, No. 3 (July 2002), pp. 227~233; Yu-Shan Wu, "Comparing Third-Wave Democracies: East Central Europe and the ROC," *Issues and Studies*, Vol. 37, No. 4 (July/August 2001), pp. 1~37.

註③ Stephen George and Ian Bache, *Politics in the European Union* (Oxford: Oxford University Press, 2001), pp. 408~413.

註④ 崔宏佛、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（北京），2002年第2期（2002年4月），頁72。

註⑤ 歐盟共同農業政策強調保護和發展農業，同時保障生產者與消費者的利益。其主要的措施是對農產品的價格支持（support price），在實施過程當中，最大的問題就是沉重的財政負擔。「羅馬條約」第39條明確規定共同農業政策的5大目標：1. 促進農業勞動生產力提高；2. 確保農業群體相當的生活水準，增加農民個人收入；3. 穩定市場；4. 保障供給的可靠性；5. 確保農產品以合理的價格到達消費者的手中。另外，共同農業政策的運行，主要體現為3個方面的機制，即：1. 市場干預：由價格干預與市場管理措施兩個部分所組成；2. 生產補貼：對於一些農產品按照土地的數量以及所在地區的平均費用，給予資金上的補貼；3. 科技指導：設置專項基金，用於指導農產品市場管理的改進與農業結構的改革部分。參見 Anthony Cowgill and Andrew Cowgill, *The Treaty of Nice in Perspective: Volume Two-Consolidated Treaty on European Union*, (Gloucestershire: British Management Data Foundation, 2001).

圖一 中、東歐與前蘇聯地區國家地圖



資料來源：M. Wesley Shoemaker, (ed.), *Russia, Eurasian States, and Eastern Europe 1998* (West Virginia : Stryker-Post Publications, 1998), p. 195 .

現今，中、東歐國家與歐盟雙方在入盟的談判上已經完成，而農業直接補貼問題在談判結束前一年多來，一直困擾著歐盟。二〇〇二年十二月十二日至十三日在丹麥的哥本哈根歐盟高峰會（Copenhagen European Council）上，歐盟終於完成了與中、東歐候選國的談判，正式邀請這些候選國加入歐盟。彼此的歧見與障礙已經獲得妥協，中、東歐國家與歐盟的立場及觀點的差異正逐漸地在縮小。另外，東歐國家入盟之後，「深化」（deepening）與「廣化」（widening）的問題將迫使歐盟必須針對決策程序與機構運行機制進行改革，避免決策機構出現運作混亂以及議而不決的窘境。擴大後的歐盟，不但內部市場的版圖增加，並在競爭力的排擠效應之下，快速地淘汰無競爭力的企業，進而提昇對外整體的競爭力，同時它在國際社會上所展現的力量，很有可能因為內部決策程序與機構運行機制改革的成功，進而擴大了它對於國際事務的影響力。

貳、歐洲聯盟東擴進程

從歐盟的發展角度來看，「向東擴張」一時間成為大家所關注的話題，主要是因為東歐的劇變和蘇聯的解體，國際體系產生了極大的變化，東歐問題逐步被西歐國家

關注。在歐洲統合的進程中，已經完成了4次的擴大，並且從一九五七年的6個會員國、一九七三年的9個會員國、一九八一年的10個會員國、一九八六年的12個會員國、增加到一九九五年擁有15個會員國。歐洲聯盟這次的擴大（第5次）與前4次擴大最大的不同之處在於此次擴大涉及到的國家數目最多，同時地域面積和人口也是最大最多的一次。這些申請加入歐盟的國家包括了東歐10個申請國，以及先前申請確定的馬爾他、塞浦路斯與土耳其3個申請國，共計13個國家。由於這些申請國當中，除了馬爾他之外，其餘的國家均地處於歐洲大陸的東部（請參閱表一），因此大家也把此次擴大稱之為「東擴」。^⑥

歐盟此次東擴之後，整個區域面積將從原先的320萬平方公里，擴增為430萬平方公里；人口也將從現今的3.7億人增加至4.8億人，到時候歐盟將會變成一個全球最大的區域經濟體，擁有27個會員國所共同組成全世界最大的單一市場。^⑦歐盟的第5次擴大不僅在國家數量上最多，而且在地緣政治上突破了過去東西歐在冷戰時代的界線。

表一 歐洲聯盟5次擴大的時間與新加入的會員國家

時 間	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。
第二次擴大：1981	希臘。
第三次擴大：1986	西班牙、葡萄牙。
第四次擴大：1995	奧地利、瑞典、芬蘭。
第五次擴大：2004	1. 捷克、波蘭、匈牙利、愛沙尼亞、斯洛文尼亞、塞浦路斯、斯洛伐克、拉脫維亞、立陶宛和馬爾他。（2004） 2. 羅馬尼亞、保加利亞。（2007） 3. 土耳其。（由於人權狀況不佳，入盟時間至今尚未確定）

資料來源：Stephen George and Ian Bache, *Politics in the European Union* (Oxford: Oxford University Press, 2001), pp. 408~419; Heather Grabbe, "European Union Conditionality and the *Acquis Communautaire*," *International Political Science Review*, Vol. 23, No. 3 (July 2002), p. 266.

對於中、東歐國家來說，加入歐盟必須符合一九九三年六月在丹麥哥本哈根歐盟高峰會（Copenhagen European Council）中所定下的「哥本哈根標準」（Copenhagen Criteria），這個門檻標準共有三項：一、落實民主制度的穩固及法治原則（rule of law），人權（human right）必須受到尊重，並且保護少數人的權利；二、不但確

註⑥ 劉戈宏，「歐盟東擴：問題與前景」，*社會科學輯刊*（北京），2001年第2期（2001年4月），頁107。

註⑦ 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*（台北：國立政治大學國際關係研究中心，民國91年1月），頁1~2。

立市場經濟的功能，而且還要能承受加入歐盟後，在市場經濟制度下的市場競爭壓力；三、有能力承擔會員國的義務，包括堅持歐盟的政治、經濟和貨幣聯盟目標。⑧簡單來說，就是中、東歐國家通過入盟的政治標準（political criteria）、經濟標準（economic criteria）與承擔會員國的義務之後，接受歐洲聯盟的「共同體既存原則」（Acquis Communautaire），⑨完全願意受到歐盟現有法律制度的規範。

一九九三年歐盟制定了東擴的目標，日後一連串的東擴政策應運而生。一九九四年十二月埃森歐盟高峰會（Essen European Council）提出「加入前策略」（reinforcing the pre-accession strategy），內容由歐洲協定、單一市場的白皮書、結構性對話及沙帕爾德計畫（SPARD Programme）所組成。一九九七年盧森堡歐盟高峰會（Luxembourg European Council）上增訂加強「加入前策略」，主要內容具有四項：一、歐洲協定；二、加入夥伴關係（Accession Partnerships）與採用 Acquis 的國家計劃（The National Programmes for the Adoption of the Acquis, NPAAs）；三、加入前援助（Pre-accession aid）；四、開放共同體的計劃讓候選國參與。自此之後，歐盟的東擴策略集中在加強「加入前策略」與東歐國家的「入盟談判」（Accession Negotiation）兩大部分上。

加入前策略的主要目的是希望透過歐盟針對候選國家的個別需要，對於這些國家提供特別的援助來縮短「過渡時期」（Transition Period），而入盟談判的部分則可細分為：加入原則（Principles）和過渡時期的設置。⑩另外，在中、東歐國家加入的過程中，執委會每年會針對談判的結果出版「定期報告」（Regular Report），定期報告的內容有：候選國家和歐盟的關係、候選國家符合哥本哈根標準的情形以及候選國家履行歐盟成員國應盡義務的能力。

另外，歐盟與中、東歐國家的談判大致可分為兩組：一是盧森堡小組（Luxem-

註⑧ Philipp J. H. Schröder, "Eastern Enlargement: The New Challenge," Jorgen Drud Hansen, (ed.), *European Integration: An Economic Perspective* (Oxford: Oxford University Press, 2001), p. 198.

註⑨ Heather Grabbe, "European Union Conditionality and the Acquis Communautaire," *International Political Science Review*, Vol. 23, No. 3 (July 2002), pp. 250~252. 「共同體既存原則」（Acquis Communautaire）是由三大部分所組成：1. 主要法源（Primary Legislation）：包括四個基礎條約（歐洲煤鋼共同體條約、歐洲經濟共同體條約、歐洲原子能共同體條約、歐洲聯盟條約）、合併條約、盧森堡預算條約、第二預算條約、單一歐洲法、阿姆斯特丹條約等，這些條約構成歐洲共同體，規劃歐盟機構的角色與職權，以及決策過程、行政、立法、司法等程序；2. 次要法源（Secondary Legislation）：在建立歐體的架構之下，共同體法以規則、指令、決定、建議及意見等方式呈現，直接適用於各成員國；3. 判例（Case-Law）：包括歐洲法院與歐洲第一審法院的判例。

註⑩ Commission of the European Union, *Agenda 2000: for a stronger and wider union*, Brussels, 1997. COM (97) 2000 final, pp. 60~61. 歐盟執委會提出「加入原則」有四項：1. 新成員國自加入那時起，即須接受以共同體既存原則為基礎的權利和義務；2. 新成員國在加入前即須應用、履行和執行共同體既存原則，特別是立即應用擴展單一市場所需的措施；3. 在談判過程中同意過渡期的措施，確保在限定的時間內將新成員國逐漸整合進歐盟內；4. 在加入的談判過程中，候選國採用共同體既存原則及入盟準備的情形都將作為執委會定期檢視的報告基礎。

bourg group)；二是赫爾辛基小組(Helsinki group)。第一批談判的捷克、波蘭、匈牙利、愛沙尼亞、斯洛文尼亞和塞浦路斯是屬於所謂的「盧森堡小組」，這批國家是在一九九七年十二月盧森堡召開的歐盟高峰會之後，才開始與歐盟進行談判；第二批談判的斯洛伐克、拉脫維亞、立陶宛、保加利亞、羅馬尼亞和馬爾他則是屬於「赫爾辛基小組」。這批國家是在一九九九年十二月赫爾辛基召開的歐盟高峰會之後，歐盟才開始與這6個國家進行談判。^⑩下面我們將從「二千年議程」中的東擴進程，以及歐盟會員國簽署的「尼斯條約」中針對東擴的相關規定這兩個部分，來加以探討歐盟東擴的進展。

一、二千年議程中的東擴進程

一九九七年七月歐盟執委會出版了「二千年議程」(Agenda 2000)，就已經為公元二〇〇〇年的歐盟規劃出了藍圖，而向東擴大的進程大致底定，這一文獻開始建議改革現有的歐洲政策，尤其是農業政策、東擴和二〇〇〇年至二〇〇六年間的財政框架。^⑪「二千年議程」主要的內容之一就是引導東歐國家加入歐盟的過程，這是歐盟對於前10個入盟國家的評估報告，同時也是歐盟執委會首次根據「哥本哈根標準」，對申請國提出書面意見。同時，更進一步強化哥本哈根標準的內容，歸納出更完整的入盟標準，以審查各申請國是否符合加入條件，就候選國加入的可能影響進行初步評估。一九九九年三月在柏林(Berlin)召開的歐盟高峰會通過了「二千年議程」，對於二〇〇〇年至二〇〇六年歐盟的財政預算、共同農業政策和結構基金的改革，達成原則上的協議，克服了東擴經濟上的障礙。

另外，關於「二千年議程」中的「法爾計畫」(Poland and Hungary Assistance for the Reconstruction of the Economy, PHARE Programme)，它是由部分西歐國家共同來援助東歐經改的專案計畫，此計畫原本名為「協助波蘭和匈牙利經濟復興」，最初只提供波蘭與匈牙利的財政援助與經濟合作，日後逐步擴大適用到其它中、東歐國家。^⑫「法爾計畫」主要是針對東歐國家由計畫經濟轉型至市場經濟的過程中給予必要的協助及貸款，該計畫具有下列數項目標：1. 維持現有貨品與勞務輸出所需之設備，並且滿足農業輸入品的外匯需求；2. 提供專業知識與財經上的援助，以利於建構市場化導向的商業部門，以及它們所需的結構和勞務環境；3. 協助農業和工業環境部門的發展計畫等等。^⑬一九九七年「二千年議程」出版之後，法爾計畫的資金集中在

註⑩ Howard J. Wiarda, "The Politics of European Enlargement: NATO, the EU, and the New U.S.-European Relationship," *World Affairs*, Vol. 164, No. 4 (spring 2002), pp. 189~190.

註⑪ Commission of the European Union, *Agenda 2000: for a stronger and wider union*, Vol. I, Brussels: 1997. COM (97) 2000 final, pp. 72~90.

註⑫ 參見 Commission of the European Union, *Agenda 2000: the challenge of enlargement*, Vol. 2, Brussels: 1997. COM (97) 2000 final.

註⑬ Alan Mayhew, *Recreating Europe: The European Union's Policy towards Central and Eastern Europe* (Cambridge: Cambridge University Press, 1998), pp. 138~145.

採用「共同體既存原則」的兩項重點目標上，即：建立制度與投資補助。到了二〇〇〇年，法爾計畫逐漸轉變成鼓勵中、東歐國家經濟發展的結構基金，法爾基金則多半運用在「加入夥伴關係」內履行「共同體既存原則」的計劃方面。

二、尼斯條約針對東擴的相關規定

本世紀初，歐盟成員國於二〇〇一年二月二十六日在法國地中海的尼斯所簽署的「尼斯條約」(Treaty of Nice)，象徵著歐盟為了東擴政策而進行的一連串與申請國的談判，以及內部機構與機制的調整和修正，終於暫時告一段落，此後的談判將進入實質性的階段。尼約的重要改革包括了擴大「條件多數決」(Qualified Majority Vote, QMV)的設計及投票範圍、部長理事會各國票數的分配、歐洲議會各國的議席安排等等(請參閱表二)。^⑮

「尼斯條約」的簽署意味著歐盟東擴已指日可待，因為中、東歐候選國在歐盟機構中的席位與權益，都已經作出明文的規定。^⑯幾個月之後，歐洲聯盟於二〇〇一年六月在瑞典哥特堡(Göteborg)高峰會議才確立了這12個國家，並且預計將於二〇〇二年底完成談判，準備加入歐洲聯盟。半年之後，二〇〇一年十二月在比利時拉肯(Laeken)高峰會議則是排除了保加利亞和羅馬尼亞，進一步確立剩下的10個國家(捷克、波蘭、匈牙利、斯洛伐克、斯洛文尼亞、立陶宛、拉脫維亞、愛沙尼亞、地中海島國塞浦路斯和馬爾他)，必須在二〇〇二年底完成入盟談判。二〇〇二年十二月在丹麥哥本哈根(Copenhagen)高峰會議會上，歐盟完成了與中、東歐候選國的談判，正式邀請這些候選國加入歐盟。歐洲聯盟第5次擴大始於一九九三年的哥本哈根高峰會，完成於二〇〇二年的哥本哈根高峰會，其意義相當深遠。

目前，羅馬尼亞與保加利亞則可能要延後到二〇〇七年才能加入歐盟。對於即將東擴的歐盟而言，尼約必須經過15個會員國簽署之後，依照各締約國的國內法程序，於全部會員國完成批准手續之後的第2個月才開始生效。歐盟15個會員國都已經完成了批准手續，而其中只有愛爾蘭是以公民複決(referendum)的方式來完成締約國的國內法程序，^⑰該國在二〇〇一年六月七日第1次公民複決是以53.87%過半數否決了「尼斯條約」。^⑱不過，在二〇〇二年十月十九日第2次公民複決投票，愛爾蘭則

註⑮ Jozef M. van Brabant, "Governance and Accession Post - Nice: Is the Light Green," *Russian and East European Finance and Trade*, Vol. 38, No. 2 (March-April 2002), p. 9.

註⑯ 鄭秉文主編，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月初版)，頁73~79。

註⑰ 歐洲聯盟十五個會員國批准《尼斯條約》的時程如下：比利時2002年8月26日、丹麥2001年6月13日、德國2002年2月11日、希臘2002年6月3日、西班牙2001年12月27日、法國2001年10月19日、愛爾蘭2002年12月18日、義大利2002年7月9日、盧森堡2001年9月24日、荷蘭2001年12月28日、奧地利2002年1月8日、葡萄牙2002年1月18日、芬蘭2002年1月29日、瑞典2002年1月25日以及英國2002年7月25日。這15個會員國都是經由國會的批准通過即可，而只有愛爾蘭除了國會的批准之外，還必須經由公民複決投票通過。參見 <http://europa.eu.int/comm/nice_treaty/>.

註⑱ Karin Gilland, "Ireland's (Frist) Referendum on the Treaty of Nice," *Journal of Common Market Studies*, Vol. 40, No. 3 (September 2002), p. 527.

表二 歐盟會員國人口比重、部長理事會條件多數決票數與歐洲議會的席位

國 家	未來 27 國 人口比重	理事會 15 國 加權數與比重	理事會 27 國 加權數與比重	歐洲議會 15 國的席位	歐洲議會 27 國的席位
德 國	17.1 %	(10) 11.5	(29) 8.4 %	99	99
英 國	12.4 %	(10) 11.5	(29) 8.4 %	87	72
法 國	12.3 %	(10) 11.5	(29) 8.4 %	87	72
義 大 利	12.0 %	(10) 11.5	(29) 8.4 %	87	72
西 班 牙	8.19 %	(8) 9.2 %	(27) 7.8 %	64	50
荷 蘭	3.29 %	(5) 5.7 %	(13) 3.8 %	31	25
希 臘	2.19 %	(5) 5.7 %	(12) 3.5 %	25	22
比 利 時	2.13 %	(5) 5.7 %	(12) 3.5 %	25	22
葡 萄 牙	2.08 %	(5) 5.7 %	(12) 3.5 %	25	22
瑞 典	1.84 %	(4) 4.6 %	(10) 2.9 %	22	18
奧 地 利	1.68 %	(4) 4.6 %	(10) 2.9 %	21	17
丹 麥	1.11 %	(3) 3.4 %	(7) 2.0 %	16	13
芬 蘭	1.07 %	(3) 3.4 %	(7) 2.0 %	16	13
愛 爾 蘭	0.78 %	(3) 3.4 %	(7) 2.0 %	15	12
盧 森 堡	0.09 %	(2) 2.3 %	(4) 1.2 %	6	6
波 蘭	8.02 %	~	(27) 7.8 %	~	50
羅 馬 尼 亞	4.66 %	~	(14) 4.1 %	~	33
捷 克	2.13 %	~	(12) 3.5 %	~	20
匈 牙 利	2.09 %	~	(12) 3.5 %	~	20
保 加 利 亞	1.70 %	~	(10) 2.9 %	~	17
斯 洛 伐 克	1.12 %	~	(7) 2.0 %	~	13
立 陶 宛	0.77 %	~	(7) 2.0 %	~	12
拉 脫 維 亞	0.50 %	~	(4) 1.2 %	~	8
斯 洛 文 尼 亞	0.41 %	~	(4) 1.2 %	~	7
愛 沙 尼 亞	0.30 %	~	(4) 1.2 %	~	6
塞 普 路 斯	0.16 %	~	(4) 1.2 %	~	6
馬 爾 他	0.08 %	~	(3) 0.9 %	~	5
總 計	100.0 %	(87) 100.0	(345) 100.0	626	732

資料來源：Axel Moberg, "The Nice Treaty and Voting Rules in the Council," *Journal of Common Market Studies*, Vol. 40, No. 2 (June 2002), pp. 263~279; Official Journal of the European Communities, *Treaty of Nice: amending the Treaty on European Union, the treaties establishing the European Communities and certain related acts*, 2001/C, pp. 81~84; 戴炳然, 「為東擴鋪平道路：尼斯條約述評」, *歐洲* (北京), 第19卷第5期 (2001年10月), 頁30。

是以 62.89 % 的贊成票支持歐盟向東擴張，^⑩使得「尼斯條約」於二〇〇三年二月一日起正式生效，而歐盟向東擴大的進程也將按照既定原則和步驟實施。

叁、中、東歐國家「重返歐洲」之路的發展

過去冷戰時代，東歐國家原為蘇維埃社會主義共和國聯盟（Union of Soviet Socialist Republics, USSR）的附庸國，在蘇聯的主導之下，分別成立了華沙公約組織（Warsaw Pact Organization）與經濟互助委員會（Council for Mutual Economic Assistance, CMEA），來對抗以美國為主導的北大西洋公約組織，^⑪以及美國財力為基礎用來做重建歐洲經濟的「馬歇爾計畫」（Marshall Plan）。自從二次大戰之後到 1980 年代末期，歐洲一直處於分裂的狀態，蘇聯為了加強對東歐地區的控制，在政治層面上，透過共產黨彼此關係的親密聯繫，促使東歐國家的共產黨和蘇聯共產黨逐步走向政治統合；在經濟層面上，經由「經互會」的組織架構運作，來實現社會主義國家的經濟統合目標。但是，一九八九年中、東歐國家民主化之後，立即進行政治與經濟轉型，實施西方的民主政治制度與自由市場經濟體制，同時也與歐盟簽定「歐洲協定」，表現出回歸歐洲的企圖心。

一、政治和經濟轉型

八〇年代末，東歐共黨政權相繼倒台以來，此地區的國家在政治與經濟的體制上發生劇烈地轉變，紛紛脫離了共產主義的窠臼，並且從共黨專政的黨國體制過渡到民主憲政體制，以及從計畫經濟制度過渡到市場經濟制度。在政治轉型的過程當中，中、東歐國家的政府制度多數是採行「議會內閣制」（Parliamentary system），除了白俄羅斯是實施「總統制」（Presidential system）以外，其餘的國家都是採行「半總統制」（Semi-presidential system）。^⑫在國會選舉制度上則多數實行「比例代表制」

註^⑩ Enlargement Weekly - 22 October 2002, Irish referendum result brings clarity to Enlargement, <[http:// europa.eu.int/comm/enlargement/doc/newsletter/weekly_221002.htm](http://europa.eu.int/comm/enlargement/doc/newsletter/weekly_221002.htm)>. 公民複決 (referendum) 邏輯上傾向於意指針對某一項議題進行投票。公民投票 (plebiscite) 則是選民對於任何的事項進行投票表決，公民投票與公民複決兩者較不相同的地方在於公民複決有法源的依據，公民投票則無法源根據，而且往往牽涉到主權、國家政體等重大的問題。

註^⑪ Ian Clark, *The Post-Cold War Order: The Spoils of Peace* (Oxford: Oxford University Press, 2001), pp. 94~101.

註^⑫ Robert Elgie, ed., *Semi-Presidentialism in Europe* (Oxford: Oxford University Press, 1999), pp. 13~14；實行「議會內閣制」的國家為：捷克、匈牙利、拉脫維亞、立陶宛、斯洛文尼亞、愛沙尼亞、斯洛伐克、克羅埃西亞、馬其頓和南斯拉夫；實行「半總統制」的國家為：波蘭、羅馬尼亞、保加利亞、阿爾巴尼亞、俄羅斯、烏克蘭、摩多瓦和波士尼亞。參見 Horst Bahro, "Virtues and Vices of Semi-Presidential Government," *Journal of Social Sciences and Philosophy*, Vol. 11, No. 1 (March 1999), pp. 33~35；Adrian karatnycky, Alexander Motyl and Amanda Schnetzer, (eds.), *Nations in Transit 2001: Civil Society, Democracy and Markets in East Central Europe and Newly Independent states* (New York: Transaction Publishers, 2001), p. 35；see <http://www.freedomhouse.org/research/nitransit/2001/pdf_docs.htm>.

(Proportional Representation)，²²當前這些新興民主國家的民主機制大體上都能正常地運轉，政權的交替一般都能夠依據憲法的規範來進行運作。

另一方面，在經濟轉型的過程中，東歐國家經濟改革的實質內容就是財產權的重新建構 (restructuring of property rights)，其中最主要的項目是市場化 (marketization) 和私有化 (privatization)。市場化是將國家對於生產因素的控制權移轉給私人，而私有化則是將國家對於生產因素的所有權移轉給私人，²³除了市場化和私有化之外，經改策略當中也很強調穩定化 (stabilization)。依據西方經濟學者的看法，穩定化包含了數項的測量指標：²⁴一、價格的自由化；二、政府預算的平衡；三、貨幣政策的限制；四、所得政策；五、對外貿易的自由化。

中、東歐國家經歷十多年的市場經濟改革，國內的市場經濟體制日趨完整，過去「經互會」的解體促使各國採行「西向」政策，轉變成以西方國家作為主要的經貿合作對象，並革新自身的外貿體制，使其經貿體系能融入西歐社會，達到加入歐盟的門檻標準。²⁵在東歐民主化的過程中，政治轉型需要一個良好的經濟情勢，而經濟轉型需要一個有效運作的政治體制和穩定的政治環境。因此，在經濟改革上，財產權 (property right) 的明晰，落實法律保障個人經濟權利與私有財產；在政治改革上，設計出權責相符的憲政制度，貫徹責任政治，則是中、東歐國家在民主化的轉型過程上的成功關鍵要素。表三是二〇〇二年自由之家 (Freedom House) 對於中、東歐轉型國家的政治與經濟表現之等級評估，從報告評估中可知羅馬尼亞和保加利亞在政治民主化和經濟自由化等方面，表現較為不理想，並且與其它的中、東歐候選國仍然存在著顯著的差距，而歐盟目前是將羅馬尼亞和保加利亞入盟的日期延後定在二〇〇七年。

註²² Jack Bidlasiak, "The Institutionalization of Electoral and Party Systems in Postcommunist States," *Comparative Politics*, Vol. 34, No. 2 (January 2002), p. 193; 採行「比例代表制」的國家為：捷克、波蘭、羅馬尼亞、保加利亞、克羅埃西亞、斯洛文尼亞、波士尼亞、摩多瓦、愛沙尼亞、拉脫維亞和塞爾維亞。參見 Olga Shvetsova, "A Survey of Post-Communist electoral institutions: 1990~1998," *Electoral Studies*, Vol. 18, No. 3 (September 1999), pp. 400~404.

註²³ 吳玉山，*俄羅斯轉型 1992~1999：一個政治經濟學的分析*（台北：五南圖書公司，民國 88 年 4 月初版），頁 16。控制權是指使用生產工具的權利；所有權則是對於生產物，也就是收益的控制。私有化加市場化就是將這兩項的權利，從國家的手上移轉到私人民間的手中。參見 吳玉山，*遠離社會主義：中國大陸、蘇聯和波蘭的經濟轉型*（台北：正中書局，民國 85 年 3 月初版）。

註²⁴ Marie Lavigne, *The Economics of Transition: From Socialist Economy to Market Economy* (New York: St. Martin's Press, 1999), p. 114.

註²⁵ Stephen Holmes, "Enlargement as Seen from the East," *East European Constitutional Review*, Vol. 9, No. 4 (fall 2000), pp. 62~63.

表三 自由之家二〇〇二年針對中、東歐轉型國家的政經表現之評估

國 家	民主化	PP	CS	IM	GPA	經濟自由化	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	3.00	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 Motyl and Amanda Schnetzer, eds., *Nations in Transit 2002: Civil Society, Democracy and Markets in East Central Europe and the Newly Independent States* (New York: Transaction Publishers, 2002); see <<http://www.freedomhouse.org/research/nattransit.htm>>

註：1. Dem (Democratization Score) 民主化的範圍包括：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；

2. Econ (Economic Liberalization Score) 經濟自由化的範圍包括：PR (Privatization) 私有化、MA (Macroeconomic Policy) 總體經濟政策和 MI (Microeconomic Policy) 個體經濟政策。民主化的得分數越低，表示民主化的程度越深，而經濟自由的得分數越低，則表示自由化的程度越高。

中、東歐國家在最近十多年的民主化過程中，擺脫了四十多年「蘇維埃化」的烙印，建立了西方式的多黨議會民主制以及自由市場經濟制度，同時正逐步朝向「歐洲化」的目標邁進。^⑥ 這些東歐前社會主義國家一方面努力振興國內的經濟發展，一方面則是鞏固十多年來的民主成果，其最終目標就是希望成為歐盟的會員國。從東歐國家的角度來看，它們與歐洲共同體（歐體於一九九三年之後稱為歐盟）簽定「歐洲協定」（Europe Agreements）的過程中，所重視的並不是「歐洲」這個名詞或是對它的認同意識，而是實際的政治對話、文化合作、經濟的合作、貿易的合作以及共同市場內的對等自由。^⑦

註⑥ 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*（台北），第9卷第2期，（民國90年12月），頁7~8。

註⑦ 林信華，邁向一個新的歐洲社會（台北：五南圖書公司，民國88年12月初版），頁149。

二、拉近與歐盟關係 - 歐洲協定的簽訂

一九八九年東歐新興民主國家紛紛成立，同時此地區的國家對外經貿關係，逐漸地由東向西轉移，主要是因為過去冷戰時代，由蘇聯所主導的東歐區域性國際組織—「經濟互助委員會」的解散，各國轉而向西歐國家進行經貿的往來。^②此外，一九九一年蘇聯的解體，更加快了中、東歐回歸歐洲的腳步。一九九一年至一九九三年間，歐體與捷克、波蘭、匈牙利、斯洛伐克、羅馬尼亞和保加利亞6個國家簽署了「歐洲協定」，成為了歐洲共同體及歐洲聯盟的「聯繫國」。表四為中、東歐候選國簽訂歐洲協定的時間與申請加入歐盟的日期。

表四 中、東歐國家和歐盟簽署歐洲協定的時間、生效時間與申請入盟的日期

國 家	歐洲協定簽定時間	歐洲協定生效時間	官方提出申請入盟日期
保加利亞	1993.3	1995.2	1995.12.14
捷 克	1993.10	1995.2	1996. 1.17
愛沙尼亞	1995.6	1998.2	1995.11.24
匈 牙 利	1991.12	1994.2	1994. 3.31
拉脫維亞	1995.6	1998.2	1995.10.13
立 陶 宛	1995.6	1998.2	1995.12.8
波 蘭	1991.12	1994.2	1994.4.5
羅馬尼亞	1993.2	1995.2	1995.6.22
斯洛伐克	1993.10	1995.2	1995.6.27
斯洛文尼亞	1996.6	1999.2	1996.6.10

資料來源：Anthony Cowgill and Andrew Cowgill, *The Treaty of Nice in Perspective: Volume One-Analysis* (Gloucestershire : British Management Data Foundation, 2001), p. 5; see <http://europa.eu.int/comm/enlargement/pas/europe_agr.htm>, <<http://europa.eu.int/comm/enlargement/negotiations/index.htm>> .

「歐洲協定」是歐盟及其會員國與歐盟申請國發展雙邊關係的架構，它規範了政治、經濟和文化的合作及最惠貿易的關係，同時歐盟提供在技術、財政上的協助，使得申請國國內的法律規範早日符合歐盟的標準。^③歐洲聯盟各國領袖在一九九四年德

註^② Elisabetta Falcetti, Martin Raiser and Peter Sanfey, "Defying the Odds: Initial Conditions, Reform, and Growth in the First Decade of Transition," *Journal of Comparative Economics*, Vol. 30, No. 2 (June 2002), pp. 234~255.

註^③ 劉書彬，「歐洲聯盟東擴的課題與影響：以波蘭、捷克、匈牙利申請加入歐盟為例」，*中山人文社會科學期刊*（台北），第8卷第1期，（民國89年6月），頁215。

國召開埃森高峰會議上明白宣示，希望東邊的夥伴能夠更有效地運用歐盟所提供的各項合作機制，盡快改善國內經濟，以便在經濟上整合進歐盟的單一市場內，歐盟執委會更進一步表示，將針對產品的規格標準化和私有化等方面提供援助，以促使東歐國家從計畫經濟過渡到市場經濟的改革工作，並且能夠順利完成。^⑩簡言之，歐洲協定替歐盟與中、東歐國家提供了雙方的貿易、經濟以及人員接觸的法律基礎，也為日後東歐國家加入歐盟提供明確的準備方針。

一九九三年六月哥本哈根召開的歐盟高峰會議中，歐盟正式聲明接受東歐國家加入歐洲聯盟的基本立場，並且擴大歐盟和中、東歐國家雙方在政經方面的合作。歐盟在這次哥本哈根高峰會中，正式邀請中、東歐國家加入歐盟。一九九四年底在埃森召開的歐盟高峰會議中制定了這些國家的「預備加盟策略」，這個策略建立在三個基礎上：1. 履行「歐洲協定」；2. 設定執行「法爾計畫」（PHARE Programme）的財政援助；3. 在對話的架構之下與候選國一起討論共同的利益。^⑪一九九五至二〇〇〇年之間，歐盟定期每年與中、東歐部分國家政府首長舉行會議，商討有關加入歐洲聯盟的一些問題。同時，這些國家也加快國有企業的私有化，培養出完善的市場經濟體制，而且也完成了政黨輪替的目標。東歐國家的這些努力，皆是希望能獲得西歐國家的認同，企圖「重返歐洲」（Return To Europe），^⑫名符其實地成為歐洲的一份子。

肆、歐洲聯盟向東擴大的挑戰

歐盟向東擴大面臨著一連串的挑戰。首先，中、東歐國家要達到歐盟所制定的入門門檻（哥本哈根標準），其次，便是要與這些國家進行一連串的入盟談判。執委會提出談判立場草案，並由部長理事會通過後，由執委會負責與候選國進行談判，如果雙方談判立場不一致，則設置過渡時期。最後，談判完成之後簽署的「加入條約」（Accession Treaty）還需要歐盟會員國國會批准與候選國公民複決投票通過，整個入盟的過程才能宣告完成。目前，中、東歐國家入盟談判已經於二〇〇二年十二月十二日至十三日在丹麥召開的哥本哈根高峰會中完成，二〇〇三年四月十六日會在希臘雅典（Athens）完成「加入條約」的簽署，「加入條約」簽署前必須獲得執委會與歐洲議會的同意。現今，歐盟第5次擴大的候選國家已經開始針對加入歐盟進行公民複

註⑩ 陳勁，「歐盟向東擴張與中歐東歐關係」，*歐盟外交政策與對外關係*（台北：五南圖書公司，民國91年6月初版），頁328~329。

註⑪ Pre-Accession strategy, *This Strategy was based on three main elements*, <<http://europa.eu.int/comm/enlargement/pas/index.htm>>.

註⑫ James Hughes, Gwendolyn Sasse and Claire Gordon, "Saying Maybe to the Return To Europe: Elites and the Political Space for Euroscepticism in Central and Eastern Europe," *European Union Politics*, Vol. 3, No. 3 (September 2002), pp. 328~329.

決投票，以完成對條約的國內立法批准程序。^③

當前，在31個領域中（1. 貨物自由流通；2. 人員自由流通；3. 服務自由流通；4. 資金自由流通；5. 公司法；6. 競爭政策；7. 農業；8. 漁業；9. 運輸政策；10. 賦稅；11. 經濟與貨幣同盟；12. 統計；13. 社會政策與就業；14. 能源；15. 工業政策；16. 中小企業；17. 科學與研究；18. 教育和訓練；19. 電訊與資訊組織型態；20. 文化與視聽政策；21. 區域政策與結構工具的協調；22. 環境；23. 消費者與健康保護；24. 司法與內政事務的合作；25. 關稅同盟；26. 對外關係；27. 共同外交暨安全政策；28. 財政控制；29. 財政與預算準備；30. 制度；31. 其他），^④只有羅馬尼亞與保加利亞在部分領域並未完成談判，其餘的候選國家皆已經完成31個領域的談判。下面我們分別從中、東歐國家所帶來的阻礙因素與歐盟內部的阻礙因素，來研究分析在東擴談判的過程當中，歐盟內部與中、東歐國家雙方最大的歧見以及一些問題的癥結所在，並且提出可行的解決辦法，來克服這些困難和障礙。

一、中、東歐國家所帶來的阻礙

目前，就中、東歐國家所帶來的阻礙因素而言，主要是指這些國家的農業結構老化、勞動生產力低下、農民生活貧困，與西歐會員國家差距很大。同時這些國家的農業土地面積廣大，像是羅馬尼亞、波蘭與匈牙利，就佔全國土地的6成左右，其中羅馬尼亞的農業就業人口佔就業總人口的比率更高達4成。在農業產值方面，則是以保加利亞農業產值佔國內生產毛額（Gross Domestic Product, GDP）的21%為最高（請參閱表五）。東擴之後，此種情況如果明顯地改善，這必然會增加歐盟共同農業政策的負擔，也將難以維持目前農業的市場正常運作。

由於中、東歐國家農業生產效率低落，欠缺建立市場化的農業生產組織，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。^⑤這樣才能降低歐盟對於中、東歐國家的農業直接補貼，減輕財政上的沉重負擔。隨著進入歐盟時間逼近，即將加入歐盟的10個中、東歐國家的農民，他們的

註^③ 這些候選國家舉行公民複決的日期如下：馬爾他 2003 年 3 月 8 日、斯洛文尼亞 2003 年 3 月 23 日、賽普勒斯 2003 年 3 月 30 日、匈牙利 2003 年 4 月 12 日、立陶宛 2003 年 5 月 11 日、斯洛伐克 2003 年 5 月 16 至 17 日、波蘭 2003 年 6 月 8 日、捷克 2003 年 6 月 15 至 16 日、愛沙尼亞 2003 年 9 月 14 日、拉脫維亞 2003 年 9 月 20 日。參見 *Enlargement Weekly - 25 February 2003, Commission says "yes" to the EU's fifth enlargement*, <http://europa.eu.int/comm/enlargement/docs/newsletter/latest_weekly.htm>.

註^④ *Progress in negotiation, For a summary table of the current state of play of the negotiations, indicating which 31 chapters are open and which are provisionally closed*, <<http://europa.eu.int/comm/enlargement/negotiations/chapters/index.htm>>.

註^⑤ Alexander H. Sarris, Tomáš Doucha and Erik Mathijs, "Agricultural restructuring in central and eastern Europe: implications for competitiveness and rural development," *European Review of Agricultural Economics*, Vol. 26, No. 3 (September 1999), pp. 305~307.

反對呼聲卻日漸增高，反對的原因主要是進口的農產品價格較低，將衝擊本國農產品市場，其次是農業組織結構的調整，造成農村地區生產以及收入下降。

表五 東歐國家二〇〇〇年的農地面積、農業產值佔 GDP
和農業就業人口佔總就業人口的比率

國 家	農地面積 (公頃)	農地占全國土地 (%)	農業產值佔 GDP (%)	農業就業人口 (%)
保加利亞	5582.1	50.29 %	21 %	26 %
捷 克	4282.4	54.29 %	4 %	5 %
愛沙尼亞	986.3	21.80 %	6 %	9 %
匈 牙 利	5853.9	62.92 %	6 %	7 %
拉脫維亞	2486.0	38.48 %	4 %	19 %
立 陶 宛	3488.7	53.42 %	9 %	21 %
波 蘭	18220.4	58.27 %	4 %	20 %
羅馬尼亞	14766.5	61.94 %	15 %	40 %
斯洛伐克	2443.6	49.83 %	4 %	8 %
斯洛文尼亞	485.9	23.96 %	4 %	11 %

資料來源：European Commission, *Statistical yearbook on candidate and South-East European countries* (Luxembourg : Office for Official Publications of the European Communities, 2002), pp. 91~94 ; Javier Fernández, "The Common Agricultural Policy and EU Enlargement: Implications for Agricultural Production in the Central and East European Countries," *Eastern European Economics*, Vol. 40, No. 3 (May-June 2002), p. 29 .

近年來，中、東歐國家的一些政黨和社會團體組織已經開始針對國內政府為了加入歐盟所進行的一連串的政策加以批判。他們認為東歐國家尋求進入歐盟的會員國的同時，也是將自身變為在歐盟框架下的廉價勞力與原始資源的提供者。中、東歐國家這種反東擴的思潮，多半是以恢復國家民族主義的主張為訴求，反東擴人士指出：以歐盟入盟的門檻標準來進行國內的經濟轉型，將會對國家造成很大的傷害。

除此之外，一些東歐的經濟學者與專家也擔心，中、東歐國家迅速地大規模私有化和自由化，是否會讓外資大舉入侵，佔領一些重要的戰略性產業，進而形成西歐跨國公司 (transnational corporations) 主導中、東歐地區的經濟發展。^⑤東歐反東擴的聲音和農業難以併入到共同農業政策中，造成了東擴進程上的一些阻礙，而目前歐盟只能採取數量限額及設置過渡期的方式，盡量將中、東歐國家的農業納入共同農業政策中。

註⑤ 崔宏佛、姚勤華，前引文，頁 77~79。



二、歐盟內部的阻礙

歐洲聯盟在向東擴張的整個過程當中，與會員國是處於主動的地位，而中、東歐國家則是處於被動的地位，同時雙方是一種權力不對稱（asymmetric power）的關係，^②因為中、東歐國家必須完全接受歐盟的「共同體既存原則」。另外，在雙方談判完成之後，歐洲議會必須以「絕對多數」的票數來表決同意認可，而原先所有的會員國（15國）國會在表決同意申請國的「加入條約」後，以及經過候選國國內的法律（憲法）批准程序，這樣整個入盟動作才告完成。

在東擴的問題上，歐盟一直存在著自我矛盾的困擾；一方面，歐盟急於把中、東歐國家納入自己的勢力範圍。但是，又擔心本身的利益受到損害，因此，一直處於兩難的困境。另一方面，中、東歐國家可否成功的完成經濟轉型，也關係到未來東擴的順利與否，成功的經濟轉型包括了企業的重構、消費與製造型態的改變等等。^③下面我們將從：1. 農業補貼問題；2. 人員自由流動的限制；3. 運作制度的改革，這三個方面來探討，歐盟向東擴大所面臨的內部阻礙。

（一）農業補貼問題

首先，在農業問題上，由於歐盟為了保護農民的利益，對於成員國內實施較高的農業補貼，而中、東歐國家多半是農業國，因此這些國家加入之後，必定會增加歐盟財政上的負擔，因為這些新會員國的加入，將使得歐盟整體農民人數增加一倍，農業上的補貼大幅增加。德國總理施洛德（Gerhard Schröder）就曾經在報紙上撰文反對東擴後繼續推行現行的農業補貼政策，主要是因為歐盟每年增加 80 億左右的歐元負擔，其中大約 1/4 是要由德國來支付。根據執委會的資料統計，歐盟的預算開支以一九九九年為例，共同農業政策的開支占總預算的 48 %。^④歐盟擴大之後，在共同農業政策之下，農業補貼的開支勢必更加吃重，當前歐盟在農業十年的過渡時期中，已將直接補貼的比率從 25 % 開始逐年上升，以減輕內部財政上的壓力。

隨著各會員國的農業差異性以及歐盟的逐漸擴大，農業市場的整合愈趨困難，因此要建立一個農業共同市場，必須整合不同的農業制度和結構。共同農業政策的落實需要共同的價格、共同價格管理工具、聯合補貼政策和共同對外保護的措施等。^⑤

註② James Hughes, Gwendolyn Sasse and Claire Gordon, *op. cit.*, p. 333.

註③ 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, No. 1 (2002), pp. 105~116.

註④ Jørgen Drud Hansen and Philipp J. H. Schröder, "Economic Integration in Europe: Setting the Stage," in Jørgen Drud Hansen, ed., *European Integration: An Economic Perspective* (Oxford: Oxford University Press, 2001), p. 12.

註⑤ 共同農業政策的目標包括：提高生產量、保障農民的生活水準、穩定市場、提供消費者貨源及合理價格。共同農業市場與組織為共同農業政策的雙翼，而共同農業市場由共同市場組織支撐，其作用是消除歐盟內部間的貿易障礙，並建立對第三國的境外共同保護措施。參見王萬里，*歐盟手冊：前進歐洲*（台北：聯經出版事業公司，1999年6月），頁385~386。

單地說，一九九二年之前，共同農業政策的基本結構可以概括為市場支付（Market Payment）的政策。他的基本內容是人對於土地和農產品實行調整及補貼，保障農產品的供給和生產，促進農業經濟發展。一九九二年以後所實施新的共同農業政策，就是直接補貼（Direct Payment）政策，將保障生產的補貼，直接支付給農民，而不再經過市場之後才到達生產者的手裡。東擴之後，為維持農業共同市場的需求和供給穩定，歐盟必須給予中、東歐會員國農民直接補貼及價格補貼，這將形成歐盟財政上的巨大壓力。

（二）人員自由流動的限制

其次，是中、東歐候選國家中的勞動人口自由流動問題，將難以獲得解決，因為歐洲聯盟擔心，一下子開放邊境將會有大批的勞動人口湧入西歐會員國的勞動市場，衝擊西歐的就業市場，形成新一波的就業壓力。特別是與中、東歐接壤的德國與奧地利，要求制定了一個十年的過渡時期，在這段期間新舊成員國之間存在工資與價格的差距，為了避免這種差距對歐盟市場造成衝擊，因此必須經過了過渡期之後，西歐地區的勞動市場才能對新入盟的中、東歐國家開放。^④

中、東歐候選國對過渡時期的設置感到相當不滿，它們要求進入歐盟後，應該與原先 15 個會員國享受同等的待遇。由於歐盟內部的市場實施貨物、資金、服務和人員四大自由流動，東擴實現之後，人員自由流通可能讓舊有的會員國承受不了，因為這些東歐新會員國與舊會員國之間的收入存在巨大的落差，這將驅使部份的東歐勞動人口湧向西歐地區，衝擊當地的就業市場，造成新一波的就業壓力。這些未來可預見的問題，都迫使歐盟在與東歐國家入盟談判時要求候選國在正式加入之後，仍舊要經過一段過渡時期，才能完全享受到共同農業政策以及人員自由流動等權利。

（三）運作制度的改革

最後，關於歐盟機構的運作及決策效率上，已經無法有效地因應未來擁有 27 個會員國的運作。例如：部長理事會的決策方面，部分議決是要以「一致決」（unanimity）的方式來通過，如今將有 27 個國家共同參與，以往的方式自然漸不可行，因為只要有一國反對，就無法通過決議，東擴後會員國數量的激增，勢必造成「一致決」的通過更加困難，而必須在運作機制上要有相應的調整。^⑤因此縮小「一致決」的行使範圍，擴大「條件多數決」的範圍與程度，^⑥將是可行的解決辦法，不過目前各會

註④ Commission of the European Union, *Enlargement Papers: Economic Forecasts for the candidate countries*, Brussels, 2002 Spring, pp. 3~4.

註⑤ Axel Moberg, "The Nice Treaty and Voting Rules in the Council," *Journal of Common Market Studies*, Vol. 40, No. 2 (June 2002), pp. 259~262.

註⑥ 「條件多數決」的門檻，為部長理事會 345 票中的 255 票，即為總票數的 73.91%。除此之外，為確保小國對決策的影響力，只要構成簡單多數，並且超過會員國總數一半以上的國家支持，便可以阻止決議的通過。另外，又規定可組成特定多數國家的人口，只要超過歐盟總人口的 62%，幾個大國聯合起來，就可以達到否決的目的。參見 鄭秉文主編，*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 月初版），頁 77。

員國對於「條件多數決」擴大的範圍和程度，彼此的看法差異頗大。

另外，由於部長理事會的決策方式相當繁雜，並且沒有一個統一的決策模式，只能依據具體的政策領域來決定應該採用哪個決策模式，^④各會員國的國家利益、歐盟的整體利益以及歐盟各機構的利益必定會有相互衝突之處，因而各成員國或各機構都期望制定出來的政策有利於自身。正是因為基於此原因，討價還價的現象便成為部長理事會決策過程的顯著特徵之一，這種討價還價的決策模式，形成了理事會的「聯合決策困境」。^⑤總而言之，將來必須簡化歐盟機構的運作程序及改革機構與成員國之間的制度權限。

伍、東擴對於歐洲聯盟與中、東歐國家的 的雙重影響評析

東擴政策的推行對於歐盟與中、東歐國家，具有相當深遠的影響。目前，東歐國家的個人平均收入只有歐盟成員國平均的40%左右，^⑥未來在共同政策和結構政策的規範之下，歐盟對於中、東歐的農業與落後地區的補貼額度會相當龐大，再加上東歐勞動人口如果可以自由地在歐盟會員國家內工作，將促使西歐的就業市場競爭更趨激烈。^⑦所以，歐盟極力反對立刻兌現人員自由流動與共同農業政策等，並且提出了一套過渡時期的規範，不讓中、東歐國家在加入歐盟後立即完全享有共同的農業政策、人員遷移的自由與社會政策等，東歐國家對此感到相當不滿，要求平等對待，而非歧視性待遇。

現今二十一世紀初，為了因應東擴計劃，歐盟與中、東歐國家將進行一連串的改革，這些改革關係到目前東歐國家進入歐盟的問題癥結所在，也牽涉到未來歐洲統合（European integration）的發展。^⑧當前歐盟的三支柱架構（three-pillar structure）只是一種暫時性的組織架構，它是由「羅馬條約」（Treaty of Rome）、「馬斯垂克

註④ George Tsebelis and Xenophon Yataganas, "Veto Players and Decision-making in the EU After Nice: Policy Stability and Bureaucratic/Judicial Discretion," *Journal of Common Market Studies*, Vol. 40, No. 2 (June 2002), pp. 284~288.

註⑤ Laura Cram, "Integration theory and the Study of the European policy process: Towards a synthesis of approaches," in Jeremy Richardson, ed., *European Union* (London and New York: Routledge, 2001), pp. 58~59.

註⑥ Alexander Grasse, "The Future of the Regional Dimension in the EU: Nice and Beyond," *Journal of European Integration*, Vol. 23, No. 4 (December 2001), p. 416.

註⑦ Howard J. Wiarda, "Defining the Borders of the New Europe," *World Affairs*, Vol. 164, No. 4 (Spring 2002), pp. 169~170.

註⑧ 在歐洲統合的過程發展中，有兩種力量一直相互消長與牽制。第一種力量是強調國家主權的「政府間主義」（Intergovernmentalism），認為歐洲的和諧及進步必須透過政府間的合作來完成。第二種力量則是要求建立更加密切聯邦的「超國家主義」（Supranationalism），主張歐洲各國應當限制主權，並將主權集中到一個超國家的組織，以期未來能建立一個統合的聯邦。

條約」(Treaty of Maastricht)、「阿姆斯特丹條約」(Treaty of Amsterdam)，以及即將生效的「尼斯條約」所共同維持的一種以國家為主體的國際組織，^⑨未來十二個新會員國加入之後，歐盟的組織架構和運作方式有必要進行調整和改革，讓歐盟的內部運作更有效率。下面我們將針對東擴對於歐盟與中、東歐國家的影響，分為兩個部分來加以評析。

一、對歐洲聯盟的影響評析

東擴將使得歐盟會員國的貧富差距拉大，同時也把整體會員國的經濟水平往下拉，這個結果會導致原先 15 個會員國中，經濟水平較低的國家，像是愛爾蘭、葡萄牙和希臘，他們便無法繼續成為結構政策的受益者獲得資金的援助，因為歐盟的平均水準降低之後，這些國家以及國內各地區的平均國民生產毛額 (Gross National Product, GNP)，將無法達到低於歐盟平均水平 90 % (國家) 和 75 % (地區) 的援助門檻，進而喪失援助的資格。除此之外，歐盟必須給予大量的資金來援助經濟發展落後的地區，促使會員國之間的經濟發展水平更加接近，以利於往後更高層次的經濟統合與共同政策的推行。也就因為如此，結構政策的資金需求也相對地大幅增加，更加重了歐盟的財政壓力。^⑩

在未來的幾年之內，歐盟將會著重在推展東擴的進程，而政經的統合，即將面臨到諸多的困難。因為中、東歐國家加入之後，必定會拉大成員國之間的政經水平差距，將原先「深化」與「廣化」的矛盾進一步加深，擴大政策的推進行阻礙了部分深化政策的落實。日後，各會員國必須能夠接受「多速歐洲」(“multi-speed” Europe)，讓願意加強深化整合的國家繼續整合，而安於現況或不願再深化整合的國家，則是停留在現有的軌道上運行。

東擴對於共同農業政策與結構政策將產生巨大的影響，這兩項共同政策的財政開支佔了歐盟財政預算的 8 成以上，因此牽涉到龐大資金與利益的重新分配。就共同政策中的共同農業政策而言，在管理上特別困難，因為它包括共同價格、聯合補貼政策和共同對外保護等，農業不像工業、服務業等產業，主要是因為農業基本上無論是天候、收成、家畜疾病及其他許多因素，都非人力所能控制，故在供應與需求間極難保

註⑨ 在歐體擴大到歐盟的進程中，是經由原先成員國間的經貿合作領域～歐洲經濟共同體 (European Economy Community, EEC) (第一支柱)，進一步擴大到共同外交安全政策 (Common and Foreign Security Policy, CFSP) (第二支柱) 和內政與司法的合作 (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⑩ 歐盟結構政策的落實，主要是依靠結構基金 (Structural Funds) 和凝聚基金 (Cohesion Funds) 兩項政策工具；結構基金是由地區發展基金、社會基金和農業基金所組成，主要是對於歐盟內經濟不發達的地區、經社結構轉型地區的援助。另外，便是提供特殊就業及人力資源措施；凝聚基金則是以國家為對象，對於歐盟的會員國國民平均生產總值低於歐盟平均水準 90 % 的國家，予以資金的援助。參見 王繼平，「東擴對歐盟共同政策的影響」，*國際政治* (北京)，2002 年第 7 期 (2002 年 7 月)，頁 89。

持平衡。^⑤二〇〇四年中，東歐農業國加入後，即將造成歐盟農業產品生產過剩，進而在農業補貼和過剩農產品的處理上帶來新的困擾，同時將中、東歐國家的農業合併到歐盟的共同農業政策，也將引起嚴重的緊張。^⑥當前歐盟已決定在二〇〇四年對現有會員國補貼金額的25%直接對於新會員國農民提供補貼，往後十年逐年增高。二〇〇四年至二〇〇六年每年上升5%，從25%提高到40%；二〇〇七年至二〇一三年每年上升10%，從40%提高到100%，到了二〇一三年將達到百分之百的農業直接補貼。^⑦

另外，二〇〇一年十二月歐盟的拉肯高峰會上發表了「歐洲聯盟的未來」(The Future of the EU)聲明，表示將歐盟未來是否需要制定一部憲法列入二〇〇二年二月二十八日起召開的「歐盟未來辯論大會」(European Convention)討論的議題中，此辯論大會預定二〇〇三年六月閉幕並提出總結報告，以提供日後召開的政府間會議(Intergovernmental Conference, IGC)參考。^⑧歐盟制定統一憲法的動因之一就是為了因應東擴政策，當東擴的腳步逐漸接近，內部機構與機制的改革正進行討論時，未來歐盟體制的問題、歐盟整合的最終目標(聯邦制(federation)或邦聯制(confederation))、^⑨條約進一步地簡化與重新組合及是否最終導向制定一部「歐洲憲法」(European Constitution)等議題，受到大家廣泛地討論。^⑩制定憲法主要是為歐盟提供合法性的基礎，因為目前歐盟機構所行使的職能已超出原有的條約範圍，並缺少堅實的法律基礎，無法擁有充分的權力來行使職權。所以，歐盟未來辯論大會的召開，其目的就是在討論制定一部歐洲憲法草案。歐盟制憲的問題將是歐盟在未來一年多的時間當中必須面對的，東擴的時間表既然已經確定，歐盟必須在新的成員國加入之前完成對歐盟未來方向與體制的設計，以保障歐盟在二〇〇四年向東擴大到25國

註⑤ 王萬里，*歐盟手冊：前進歐洲*（台北：聯經出版事業公司，1999年6月），頁385~386。

註⑥ Javier Fernández, "The Common Agricultural Policy and EU Enlargement: Implications for Agricultural Production in the Central and East European Countries," *Eastern European Economics*, Vol. 40, No. 3 (May-June 2002), pp. 28~50.

註⑦ EUROPA - Agriculture, 20 / 12 / 2002 *Agriculture and enlargement: A fair and tail - made package which benefits farms in accession countries*, <http://europa.eu.int/comm/agriculture/external/enlarge/index_en.htm>.

註⑧ 蘇宏達，「論歐盟東擴與憲法辯論間的關聯性」，二〇〇二年歐盟發展之回顧與前瞻學術研討會論文集（台北：國立政治大學國際關係研究中心，民國92年1月），頁4~5。

註⑨ R. Daniel Kelemen, "The Structure and Dynamics of EU Federalism," *Comparative Political Studies*, Vol. 36, No. 1-2 (February-March 2003), pp. 184~203.

註⑩ J. H. H. Weiler, "A Constitution for Europe? Some Hard Choices," *Journal of Common Market Studies*, Vol. 40, No. 4 (2002 November), pp. 563~580; Peter G. Xuereb, "The future of Europe: solidarity and constitutionalism. Towards a solidarity model," *European Law Review*, Vol. 27, No. 6 (2002 December), pp. 643~662; Jean-Claude Piris, "Does the European Union have a Constitution? Does it need one?" *European Law Review*, Vol. 24, No. 3 (1999 December), pp. 557~585; 蘇宏達，「以「歷史機制論」解析歐盟憲法倡議與憲政秩序建立間的競合」，*理論與政策*（台北），第16卷第2期（民國91年6月），頁1~26。

時不會因為體制及決策等機制複雜化而癱瘓。

二、對中、東歐國家的影響評析

到目前為止，將有 8 個中、東歐國家可望在二〇〇四年六月歐洲議會改選前加入歐盟，這些國家的銀行體系或外貿體系，雖然在與歐洲金融體系接軌上有很大的進展，但由於國內的金融市場仍然不夠成熟，仍需努力朝向經濟趨同（convergence）的目標邁進。^⑦此外，在進入歐洲聯盟之後，短期之內加入「歐元區」（Euro-zone）的可能性非常低。因為中、東歐國家必須通過歐洲中央銀行（European Central Bank）的審查之後，才准實行「歐元」（Euro），^⑧而且審查的項目相當繁雜，例如：通貨膨脹率不能高於歐盟消費穩定前 3 名國家平均值的 1.5 %、新的國債必須低於生產毛額的 3 % 等。根據歐洲貨幣專家的保守估計，歐洲中央銀行審核過程至少需要二至三年的時間，因此，最快也要等到二〇〇六年以後，才有可能使用歐元。

未來中、東歐國家加入歐盟之後，將會有一段過渡時期，在這段過渡階段新加入的會員國無法與先前入盟的會員國享受同等待遇，東歐候選國家對此表達了強烈地不滿。最近幾年歐洲極右派崛起，從奧地利開始燃燒到義大利、德國、丹麥、荷蘭和法國，中、東歐國家也不例外。例如：羅馬尼亞的「大羅馬尼亞黨」（The Party of Greater Romania）、匈牙利的「正義與生活黨」（Hungarian Justice and Life Party）等，他們這些極右政黨具有強烈地意識型態，並且皆認為中、東歐國家申請入盟出賣了自身民族的利益，因此反對加入歐盟。^⑨

不過，這群極端民族主義者在所有的群眾當中仍舊是佔少數，根據「歐洲民意調查」（Eurobarometer）於二〇〇二年秋天的調查結果顯示，多數的中、東歐民衆仍舊是支持自己的國家在未來能夠成為歐盟的會員國，尤其是羅馬尼亞的民衆支持成為

註⑦ D. Mario Nuti, *op. cit.*, pp. 432~442.

註⑧ 「歐元」的發展歷程如下：1993 年 11 月 1 日：歐洲聯盟條約規定單一貨幣之發行，確立單一貨幣政策和匯率政策之實施；1995 年 12 月 16 日：西班牙馬德里高峰會確定單一貨幣名為「歐元」；1998 年 5 月 3 日：歐盟確認加入經濟貨幣聯盟（EMU）及歐元區（Euro Zone）會員國名單，共 11 國；1998 年 6 月 1 日歐洲中央銀行（ECB）正式成立運作，總部設於德國法蘭克福；1998 年 12 月 31 日：歐元區 11 會員國不可撤銷匯率正式確定；1999 年 1 月 1 日：歐元於 1999 年 1 月 1 日正式發行，並於同年 1 月 4 日正式於市場交易。歐洲中央銀行單一貨幣及單一匯率政策正式開始運作，歐元以 1 兌 1 比率取代歐幣（Ecu）；1999 年 1 月 1 日至 2001 年 12 月 31 日：歐元區會員國貨幣轉換歐元的過渡期，各國回收本國貨幣，新政府公債全以歐元計價。歐元用於電子金融交易及電子商業交易，消費者可以開設歐元的帳戶、信用卡或者購買歐元旅行支票及個人支票。希臘於 2001 年 1 月 1 日加入歐元區；2002 年 1 月 1 日至 2 月 28 日：歐元紙鈔及硬幣正式於市場流通，結束法定歐元轉換過渡時期，官方與民間所有交易均以歐元計值，2 月 28 日乃歐元區各國貨幣回收最後期限；2002 年 3 月 1 日：歐元成為歐元區單一貨幣，歐元區各國貨幣失其法定貨幣地位。「歐元區」的 12 個會員國家分別為：德國、法國、荷蘭、比利時、盧森堡、西班牙、葡萄牙、義大利、愛爾蘭、丹麥、奧地利和希臘。參見洪德欽，「歐元流通之影響及挑戰」，*歐盟新紀元研討會論文集*（台北：國立政治大學國際關係研究中心，民國 91 年 1 月），頁 7。

註⑨ Gary Marks, Carole J. Wilson and Leonard Ray, "National Political Parties and European Integration," *American Journal of Political Science*, Vol. 46, No. 3 (July 2002), pp. 585~587.

歐洲聯盟會員國的比率達到了7成8，而愛沙尼亞的支持率則是較為偏低，只有3成2的支持率（請參閱表六）。^⑥我們從最近學者的研究結果得知，歐洲的左派和右派政黨的路線，對於支持歐洲統合觀點與主張，有著一定程度的影響。極端的左派與右派政黨皆強烈地反對歐洲統合，而中間偏左和偏右的政黨則較支持歐洲統合，^⑦這些中間偏左或偏右的政黨包括了社會民主黨、基督教民主黨、自由黨和保守黨等。

表六 13個候選國家的民眾對於成為歐盟會員國的看法

國 家	支 持	反 對	不支持不反對	沒有回答
波 蘭	52 %	11 %	30 %	7 %
羅馬尼亞	78 %	2 %	8 %	12 %
捷 克	43 %	14 %	28 %	15 %
匈 牙 利	67 %	5 %	20 %	8 %
保加利亞	68 %	5 %	19 %	8 %
斯洛伐克	58 %	5 %	30 %	7 %
立 陶 宛	48 %	12 %	32 %	8 %
拉脫維亞	35 %	21 %	33 %	11 %
斯洛文尼亞	43 %	14 %	37 %	6 %
愛沙尼亞	32 %	16 %	42 %	10 %
塞普路斯	47 %	12 %	34 %	7 %
馬 爾 他	45 %	25 %	22 %	8 %
土 耳 其	65 %	13 %	18 %	4 %
平 均	52 %	12 %	27 %	9 %

資料來源：European Commission, *Applicant Countries Eurobarometer 2002. First Results*, March 2002; see <http://europa.eu.int/comm/public_opinion/cceb_en.htm>.

一九八〇年代以後，歐盟的農業產品開始從短缺向過剩轉變，爲了要穩定農產品市場價格，歐盟開始對某些農產品實施配額控制，並對撤出市場的產品給予補償。一九九二年歐盟實行新的共同農業政策，其中的保護措施仍未改變。因此，針對中、東歐候選國家來講，影響日後農業生產的配額與補償問題就顯得格外重要。農業是歐盟財政開支的最大項目，占歐盟預算的一半左右，東歐候選國家如此看重農業，主要是因爲它們的農業生產水準及規模難以與歐盟成員國相互競爭，同時這些國家也意識到

註^⑥ European Commission, *Candidate Countries Eurobarometer 2002. First Results*, November 2002, <http://europa.eu.int/comm/public_opinion/cceb_en.htm>.

註^⑦ Liesbet Hooghe, Gary Marks, and Carole J. Wilson "Does Left/Right Structure Party Positions on European Integration?" *Comparative Political Studies*, Vol. 35, No. 8 (October 2002), p. 985.

保護農業就是保護環境，發展農村就是要促進農業的競爭力。所以，東歐國家不僅希望在加入歐盟之後能夠多得到一些農業的直接補貼，更希望借助歐盟之力，進行農業產業結構調整，這就是為什麼農業問題是大多數中、東歐候選國在與歐盟談判過程當中，感到最棘手也最為敏感的問題，並且一直拖到入盟談判結束前的最後時刻才達成協議。

二〇〇二年十二月的哥本哈根歐盟高峰會為歐盟最大規模的擴大談判畫上了句點，歐盟和中、東歐候選國在農業問題上已達成妥協，這些候選國家開始進入入盟的倒數計時。二〇〇三年四月十六日在希臘雅典高峰會正式簽署「加入條約」，在簽署「加入條約」之後，歐盟現有的十五個成員國和十個候選國需要一年的時間來完成對條約批准的國內立法程序。我們從候選國家的民意調查結果來看，「加入條約」的公民複決投票應當會被民衆表決通過，如果不出意外的話，十個候選國家將按照東擴的時間表邁進歐洲聯盟的大門。

陸、結 語

歐盟原有的 15 個會員國當中，雖然愛爾蘭第一次公民複決投票否決了「尼斯條約」的批准，但是二〇〇二年十月第二次的公民複決投票，愛爾蘭政府努力奔走，並向全國人民深入介紹尼約，爭取民衆的支持，果真獲得六成以上的選民支持贊成尼約的批准，解除了歐盟東擴遭延宕的疑慮。現今，在二〇〇三年四月「加入條約」簽訂之後，各國（包括成員國與候選國）需要依照國內法的程序，同時在一年之內完成條約的批准手續，歐洲聯盟才能在二〇〇四年五月一日正式完成東擴，擁有 25 個會員國家，並於二〇〇四年六月進行歐洲議會改選。

在可預見未來的幾年之內，歐盟內部「廣化」和「深化」的衝突將難以避免。廣化雖然會衝擊到原有的制度，但這些因廣化而創設的新制度，在第一支柱（經濟共同體）規範結構的引導之下，逐漸地演進成為歐盟共同的運作機制或政策，廣化的同時也進而深化了統合。^②歐盟第五次擴大申請加入的中、東歐國家多半是農業國，都想透過歐盟的共同農業政策中獲取好處；相對地，歐盟方面則是擔心每年用於農業政策的補貼金額，將會造成會員國的沉重經濟負擔，這也是過去中、東歐國家與歐盟在入盟談判上的主要問題癥結所在。

二〇〇二年十二月歐盟哥本哈根高峰會閉幕，入盟談判正式結束，歐盟十五國與中、東歐候選國家雙方已經達成妥協。中、東歐國家採行了一些革新政策，包括了降低農業用地比率、鼓勵產量不佳的農地進行休耕或改種其他高價值的農產品等，以避免入盟之後，在「共同農業政策」和「結構政策」的規範下，歐盟必須給予龐大的資金援助，造成嚴重的財政壓力。歐盟方面則是提高了對於中、東歐國家的經濟援助金額，並以一九九二年共同農業政策的改革措施為準，以更加寬鬆的方式來處理。中、

註② 蘇宏達，前引文，頁 9。

東歐國家的農業落後，農產品質量低，難以進入歐盟的單一市場，如果這種情況未來沒有大幅度的改善，二〇〇四年中、東歐國家入盟之後，必然會增加歐盟共同農業政策的負擔，並且難以維持現在市場的正常運作。

最後，在有關歐盟內部運作制度的改革方面，由於在二〇〇四年六月歐洲議會改選之後，部長理事會的決策過程至少將有二十五個國家參與，因此應當制定一個統一的決策模式，以避免聯合決策的困境。除此之外，「條件多數決」的擴大範圍及程度應予以調整。至於是否需要制定一部「歐洲憲法」，甚至建立歐洲聯邦政府，徹底將部長理事會、執委會和歐洲議會的職權及互動關係明確清楚地加以規範，即將成為歐盟必須面對的難題。

* * *

(收件：91年11月29日，修正：92年4月7日，接受：92年4月10日)



The Process of Eastward Enlargement and facing the challenges of the EU

Cheng-chi Kuang

Abstract

Due to European Union enlargement (EU) to the east and the introduction of the Euro for the 12 Member States of the Euro-zone, Europe has begun to play a more important role in the new Post Cold-War international order. People nowadays believe that the EU and the US are in non-military affairs competition. This is mainly due to continuous increases in EU economic power and the gradual forging ahead towards European Integration . The enlargement of the EU, including Central and a Eastern European Countries (CEECs), is a complex issue and formidable challenge. The process may eventually lead to EU accession of ten or more states from the former Eastern bloc, including Bulgaria, Czech Republic, Estonia, Hungary, Latvia, Lithuania, Poland, Romania, Slovak Republic, and Slovenia.

With the implications of Common Agricultural Policy (CAP) and the accession negotiation of "EU 15" countries, CEECs continue to dispute the problems of agriculture . The assimilation of CEECs into CAP of the EU should be easier now thanks to the CAP reform in 1992. Today Europe is at a crossroad : ten new candidates countries (8 countries in CEECs, Malta, and Cyprus) will join EU in May 2004 and perhaps three (Bulgaria, Romania, and Turkey) more in a few years. The European Convention, representating these 28 EU members, will discuss the future of Europe, including the writing of a new European Constitution .

Keywords: EU Enlargement; Copenhagen Criteria; Treaty of Nice; Common Agricultural Policy; European Constitution



參考文獻

- 王萬里 (1999), 《歐盟手冊：前進歐洲》，台北：聯經出版事業公司。
- 王繼平 (2002), 「東擴對歐盟共同政策的影響」, 《國際政治》, 7, 87-92。
- 吳玉山 (1996), 《遠離社會主義：中國大陸、蘇聯和波蘭的經濟轉型》，台北：正中書局。
- 吳玉山 (1999), 《俄羅斯轉型 1992~1999：一個政治經濟學的分析》，台北：五南圖書公司。
- 洪茂雄 (2001), 「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》, 2, 1-20。
- 林信華 (1999), 《邁向一個新的歐洲社會》，台北：五南圖書公司。
- 洪德欽 (2002), 「歐元流通之影響及挑戰」, 《歐盟新紀元研討會論文集》，台北：國立政治大學國際關係研究中心。
- 楊三億 (2002), 「後冷戰時期中、東歐地區權力結構分析」, 《問題與研究》, 2, 89-103。
- 陳勁 (2002), 「歐盟向東擴張與中歐東歐關係」, 《歐盟外交政策與對外關係》，台北：五南圖書公司。
- 崔宏佛、姚勤華 (2002), 「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》, 2, 71-84。
- 劉宗豪、王維敏 (2002), 「歐盟共同農業政策的改革及其影響分析」, 《農業經濟導刊》, 9, 179-183。
- 劉戈宏 (2001), 「歐盟東擴：問題與前景」, 《社會科學輯刊》, 2, 106-110。
- 湯紹成 (2002), 「當前歐盟東擴的情勢分析」, 《歐盟新紀元研討會論文集》，台北：國立政治大學國際關係研究中心。
- 鄭秉文主編 (2002), 《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。
- 蘇宏達 (2002), 「以『歷史機制論』解析歐盟憲法倡議與憲政秩序建立間的競合」, 《理論與政策》, 2, 1-26。
- 蘇宏達 (2002), 「論歐盟東擴與憲法辯論間的關聯性」, 《二〇〇二年歐盟發展之回顧與前瞻學術研討會論文集》，台北：國立政治大學國際關係研究中心。
- 劉書彬 (2000), 「歐洲聯盟東擴的課題與影響：以波蘭、捷克、匈牙利申請加入歐盟為例」, 《中山人文社會科學期刊》, 1, 209-236。
- 戴炳然 (2001), 「為東擴鋪平道路：尼斯條約述評」, 《歐洲》, 5, 27-35。
- Bahro, Horst (1999), "Virtues and Vices of Semi-Presidential Government," *Journal of Social Sciences and Philosophy*, 11: 1, 1-35.
- Bardi, Luciano. Rhodes, Martin. and Nello, Susan Senior (2002), "Enlarging the

- European Union : Challenges to and from Central and Eastern Europe - Introduction," *International Political Science Review*, 23: 3, 227-233.
- Bidlasiak, Jack (2002), "The Institutionalization of Electoral and Party Systems in Postcommunist States," *Comparative Politics*, 34: 2, 189-208.
- Brabant, Jozef M. van (2002), "Governance and Accession Post-Nice : Is the Light Green," *Russian and East European Finance and Trade*, 38: 2, 5-30.
- Clark, Ian (2001), *The Post-Cold War Order: The Spoils of Peace*, Oxford: Oxford University Press.
- Commission of the European Union, *Agenda 2000: for a stronger and wider union*, Brussels, 1997. COM (97) 2000 final, Vol. I .
- Commission of the European Union, *Agenda 2000: the challenge of enlargement*, Brussels, 1997. COM (97) 2000 final, Vol. II .
- Commission of the European Union, *Enlargement Papers: Economic Forecasts for the candidate countries*, Brussels, 2002 Spring.
- Cowgill, Anthony. and Cowgill, Andrew (2001) (eds.), *The Treaty of Nice in Perspective: Volume One-Analysis*, Gloucestershire: British Management Data Foundation.
- Cowgill, Anthony. and Cowgill, Andrew (2001) (eds.), *The Treaty of Nice in Perspective: Volume Two-Consolidated Treaty on European Union*, Gloucestershire: British Management Data Foundation.
- Cram, Laura (2001), "Integration theory and the Study of the European policy process: Towards a synthesis of approaches," in Jeremy Richardson (ed.), *European Union*, London and New York: Routledge.
- Directorate-General for Agriculture, *EU and enlargement*, Brussels: European Commission, 2001, <<http://europa.eu.int/comm/enlargement/faq/index.htm>>.
- Elgie, Robert (1999) (ed.), *Semi-Presidentialism in Europe*, Oxford: Oxford University Press.
- Elisabetta Falcetti (2002), Martin Raiser and Peter Sanfey, "Defying the Odds: Initial Conditions, Reform, and Growth in the First Decade of Transition," *Journal of Comparative Economics*, 30: 2, 234-255.
- Enlargement Weekly - 22 October 2002, *Irish referendum result brings clarity to Enlargement*, <http://europa.eu.int/comm/enlargement/doc/newsletter/weekly_221002.htm>.
- Enlargement Weekly - 25 February 2003, Commission says "yes" to the EU's fifth enlargement, <http://europa.eu.int/comm/enlargement/docs/newsletter/latest_weekly.htm>.
- EUROPA - Agriculture, 20 / 12 / 2002 *Agriculture and enlargement: A fair and tail-*

made package which benefits farms in accession countries, <http://europa.eu.int/comm/agriculture/external/enlarge/index_en.htm>.

European Commission, *Candidate Countries Eurobarometer 2002. Frist Results*, November 2002, <http://europa.eu.int/comm/public_opinion/cceb_en.htm>.

European Commission (2002), *Statistical yearbook on candidate and South-East European countries*, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.

Fernández, Javier (2002), "The Common Agricultural Policy and EU Enlargement: Implications for Agricultural Production in the Central and East European Countries," *Eastern European Economics*, 40: 3, 28-50.

Forslid, Rikard. Haaland, Jan I. Helene, Karen. Knarvik, M. and Maesrad, Ottar (2002), "Integration and transition: Scenarios for the location of production and trade in Europe," *The Economics of Transition*, 10: 1, 93-117.

George, Stephen. and bache, Ian (2001), *Politics in the European Union*, Oxford: Oxford University Press.

Gilland, Karin (2002), "Ireland's (Frist) Referendum on the Treaty of Nice," *Journal of Common Market Studies*, 40: 3, 527-535.

Grabbe, Heather (2002), "European Union Conditionality and the Acquis Communautaire," *International Political Science Review*, 23: 3, 249-268.

Grasse, Alexander (2001), "The Future of the Regional Dimension in the EU: Nice and Beyond," *Journal of European Integration*, 23: 4, 416.

Hansen, Jørgen Drud. and Schröder, Philipp J. H (2001) "Economic Integration in Europe: Setting the Stage," in Jørgen Drud Hansen (ed.), *European Integration: An Economic Perspective*, 1-16, Oxford: Oxford University Press.

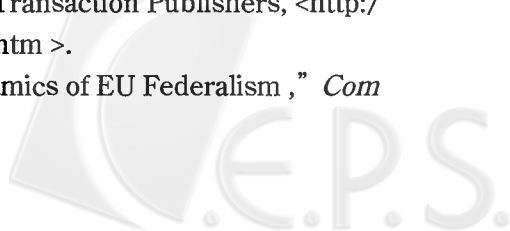
Holmes, Stephen (2000), "Enlargement as Seen from the East," *East European Constitutional Review*, 9: 4, 62-63.

Hooghe, Liesbet. Marks, Gary. and Wilson, Carole J (2002), "Does Left/Right Structure Party Positions on European Integration?" *Comparative Political Studies*, 35: 8, 968-986.

Hughes, James. Sasse, Gwendolyn. and Gordon, Claire (2002), "Saying Maybe to the Return To Europe: Elites and the Political Space for Euroscepticism in Central and Eastern Europe," *European Union Politics*, 3 (3), 327-350.

Karatnycky, Adrian. Motyl, Alexander. and Schnetzer, Amanda (2002) (eds.), *Nations in Transit 2001 : Civil Society, Democracy and Markets in East Central Europe and the Newly Independent States*, New York : Transaction Publishers, <<http://www.freedomhouse.org/research/nattransit.htm>>.

Kelemen, R. Daniel (2003) "The Structure and Dynamics of EU Federalism," *Com*



- parative Political Studies*, 36: 1-2, 184-203.
- Lavigne, Marie (1999), *The Economics of Transition: From Socialist Economy to Market Economy*, New York: St. Martin's Press.
- Marks, Gary. Wilson, Carole J. and Ray, Leonard (2002), "National Political Parties and European Integration," *American Journal of Political Science*, 46: 3, 585-587.
- Mayhew, Alan (1998), *Recreating Europe: The European Union's Policy towards Central and Eastern Europe*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Moberg, Axel (2002), "The Nice Treaty and Voting Rules in the Council," *Journal of Common Market Studies*, 40: 2, 259-282.
- Negotiation, Dates of application for EU Membership, <<http://europa.eu.int/comm/enlargement/negotiations/index.htm>>.
- Paris, Jean - Claude (1999), "Does the European Union have a Constitution? Does it need one?" *European Law Review*, 24: 3, 557-585.
- Pre-Accession strategy, *This Strategy was based on three main elements*, <<http://europa.eu.int/comm/enlargement/pas/index.htm>>.
- Pre-accession strategy - Pre-Accession Instruments, *The ten Candidate Countries have all signed Europe Agreements with the EU*, <<http://europa.eu.int/comm/enlargement/negotiations/index.htm>>.
- Progress in negotiation, *For a summary table of the current state of play of the negotiations, indicating which 31 chapters are open and which are provisionally closed*, <<http://europa.eu.int/comm/enlargement/negotiations/chapters/index.htm>>.
- Sarris, Alexander H. Doucha, Tomáš. and Mathijs, Erik (1999), "Agricultural restructuring in central and eastern Europe: implications for competitiveness and rural development," *European Review of Agricultural Economics*, 26: 3, 305-329.
- Schröder, Philipp J. H (2001), "Eastern Enlargement: The New Challenge," in Jørgen Drud Hansen (ed.), *European Integration: An Economic Perspective*, 193-199, Oxford: Oxford University Press.
- Shoemaker, M. Wesley (1998) (ed.), *Russia, Eurasian States, and Eastern Europe 1998*, West Virginia : Stryker-Post Publications.
- Shvetsova, Olga (1999), "A Survey of Post - Communist electoral institutions: 1990-1998," *Electoral Studies*, 18: 3, 397-409.
- Sweet, Alec Stone. Sandholtz, Wayne. and Fligstein, Neil (eds.), (2001) *The Institutionalization of Europe*, Oxford: Oxford University Press.
- Treaty of Nice, *Date of lodging of ratification instrument for EU15*, <http://europa.eu.int/comm/nice_treaty/>.
- Tsebelis, George. and Yatağanas, Xenophon (2002), "Veto Players and Decision-mak-

- ing in the EU After Nice: Policy Stability and Bureaucratic/Judicial Discretion,” *Journal of Common Market Studies*, 40: 2, 284-288.
- Tucker, Joshua A. Pacek, Alexander C. and Berinsky, Adam J. (2002), “Transitional Winners and Losers: Attitudes Toward EU Membership in Post-Communist Countries,” *American Journal of Political Science*, 46: 3, 557-570.
- Weiler, J. H. H. (2002), “A Constitution for Europe? Some Hard Choices,” *Journal of Common Market Studies*, 40: 4, 563-580.
- Wiarda, Howard J. (2002), “Defining the Borders of the New Europe,” *World Affairs*, 164: 4, 157-176.
- Wiarda, Howard J. (2002), “The Politics of European Enlargement: NATO, the EU, and the New U.S.-European Relationship,” *World Affairs*, 164: 4, 178-196.
- Wu, Yu-Shan (2001), “Comparing Third-Wave Democracies: East Central Europe and the ROC,” *Issues and Studies*, 37: 4, 1-37.
- Xuereb, Peter G. (2002), “The future of Europe: solidarity and constitutionalism. Towards a solidarity model,” *European Law Review*, 27: 6, 643-662.
- Zawalinska, Katarzyna (2001), “From Transition to Accession-Agriculture in The Czech Republic, Hungary and Poland and The Common Agricultural,” in Mark Dabrowski and Jack Rostowski (eds.), *The Eastern Enlargement of The EU*, 169-199, Boston: Kluwer Academic Publishers.

