

邁入九〇年代的歐市高峰會議

鍾志明

歐洲共同體 (European Community, 簡稱共同體或歐市) 會員國領袖在歷次的高峰會議 (European Council) 中, 磋商共同體所面臨的諸般問題, 或是發表對外事務之聯合聲明; 其涉獵議題鉅細靡遺, 深繫共同體發展脈動。然而, 作為一個建制化 (institutionalization) 的組織, 高峰會議不僅定位不明, 更無共同體條約賦予之權責, 却改變了共同體機構以及歐洲政治合作 (European Political Cooperation, 簡稱政治合作) 架構的功能和運作方式, 甚且影響了共同體體系 (Community system) ①之均衡與會員國間的關係。誠如學者魏索斯 (W. Wessels) 所言: 「歐市高峰會議乃影響共同體與西歐政策最為深遠的建制」。^② 不論是正面或負面的影響, 從七〇年代中期迄九〇年代的歐洲統合歷史中, 歐市高峰會議的確佔有相當重要的地位。

隨着東歐民主化、德國統一、與冷戰的結束, 一個新歐洲秩序正在塑造中。歐洲共同體挾其強大的經濟、政治力量, 在此過程裏扮演著主導的角色; 而歐市高峰會議位居共同體最高「權力」機關, 在邁入九〇年代第一年的四次會議中, 為此統合過程開啓了新紀元。本文的第一部份, 即針對歐市高峰會議之起源、籌備與進行, 以及定位和功能作一初探, 以瞭解其歷史背景及運作; 第二部份則分析一九九〇年四次會議的重要決議及其結果, 俾據以觀察未來歐洲統合的動向與發展。

註①

指共同體條約內外所設置的機構、程序, 以及政治行爲者 (如政府、政黨、壓力團體等) 相互交織而成的結構體系。Wolfgang Wessels, *Der Europäische Rat: Stabilisierung statt Integration?* (Bonn: Europa Union Verlag, 1980), p. 16.

註②

Wolfgang Wessels, "The European Council: A Denaturing of the Community or Indispensable Decision-Making Body?" in Jean-Marc Hoescheit and Wolfgang Wessels (eds.), *The European Council 1974-1986: Evaluation and Prospects* (Maastricht: European Institute of Public Administration, 1988), p. 7.

第一部份

壹、歐市高峰會議之起源

歐市會員國政府領袖會議的構想來自法國總統戴高樂 (C. de Gaulle)。渠主張定期召開高峰會議，就共同體與國際問題進行協商，促進會員國在政、經、文化和防禦等領域的政府間合作，逐步建構邦聯，俾成爲美、蘇之外的第三勢力。^③一九六一年二、七月，法、德、義、比、荷、盧六國在巴黎和波昂召開高峰會議，討論戴氏的提議。然而在主權與超國家統合、大西洋聯盟、以及英國的參與等問題上，各國無法達成共識；高峰會議所任命的政府代表委員會雖擬出三份政治聯盟的條約草案，^④但相繼遭到否決。

一九六七年五月廿九、三十日，爲慶祝羅馬條約 (Treaties of Rome) 簽署十周年紀念，六國領袖與外長特在羅馬集會，交換對共同體發展的意見，但未作成任何重大的決議。

一九六九年戴高樂辭職下台，侯龐畢度 (G. Pompidou) 繼任總統後，法國在共同體內的政策立場始有了轉變。在國際金融危機及規劃進一步統合之背景下，五國回應法國外長的提議，於十二月一日在荷蘭海牙 (The Hague) 舉行爲期兩天的高峰會議，並作成下列重要決議：^⑤

——責成部長理事會 (Council of Ministers) 研擬實現經濟暨貨幣聯盟 (Economic and Monetary Union, 簡稱貨幣聯盟) 的階段計畫；

——聲明祇要申請國接受共同體條約與政治目標，六國同意與之展開人會談判；

——要求外長自共同體擴大的觀點，研究促進政治統合的最佳途徑。

一九七二年十月十九、二十日在巴黎召開的第五次共同體高峰會議，主要仍在於因應日益惡化的國際金融危機、以及統

註③ 參見：“Pressekonzferenz von Staatspräsident de Gaulle in Paris am 5. September 1960,” in *Europa-Archiv*, 21/1960, pp. D297-307.

註④ 其中兩份爲法國的提案，此即「傅舍(第一、第二)計畫」(Fouchet-Plan I, II)；另一份則爲其他五國的相對提案。全文詳見：“Entwürfe für einen Vertrag über die Gründung einer Union der Europäischen Völker,” in *Europa-Archiv*, 19/1964, pp. D466-488. 有關「傅舍計畫」的始末，請參見：Thomas Jansen, *Europa: von der Gemeinschaft zur Union* (Bonn: Europa Union Verlag, 1986), pp. 39-94.

註⑤ *The Third General Report of the Commission*, 1969, pp. 486-489.

合的加深和擴大。關於共同體發展方面的重要決定包括：⑥

——期於一九八〇年底前完成貨幣聯盟；

——再度責成外長，深入研究「盧森堡報告」(Luxembourg Report)所提出的相關問題：⑦

——在七〇年代結束前，將會員國整體關係轉變為歐洲聯盟(European Union)。

鑑於國內外與共同體之負面發展，一九七三年十月龐畢度總統致函各國政府首長，建議在政治合作架構下定期舉行高峰會議。就在此共同體內憂外患的形勢下，十二月十四、十五日的哥本哈根(Copenhagen)高峰會議除發佈「歐洲一體文件」(Document on the European Identity)⑧外，仍挽回不了統合未進反退的窘境；不過，高峰會之建制化已露出了曙光。迨一九七四年上半年，英、德、法三大會員國相繼更替了執政者，終順勢將高峰會議帶入建制化。十二月九、十日的九國巴黎高峰會決定：在不影響條約規範和程序下，會員國政府領袖(及外長)可在共同體理事會及政治合作架構下每年集會三次。

回顧歐市高峰會議成立的歷史背景，我們可歸納出下列三個主要因素：⑨

(一) 肆應國際環境變遷。六〇年代末以降，國際金融體系動盪不安終至崩潰，重建國家間經濟關係的規範實刻不容緩。庫柏(R. Cooper)曾為此下了一個註腳：「世界經濟互賴的提昇，對各國皆形成一股壓力——此即，勢須透過一些程序相互討論、協調行動，俾採取共同的政策。」⑩隨著共同體統合的加深和擴大，若有一定期聚會的溝通管道，不僅有助化解彼此的歧見或誤會，政府領袖亦能審度全盤局勢，磋商相互配合的行動及政策，掌握並推動統合之進展。

(二) 共同體體系改革之需求。當關稅聯盟逐步實現後，如何在既有成果上進一步追求具延續性的政策，是共同體自六〇年

註⑥ 一九七二年一月，共同體與英國、丹麥、愛爾蘭和挪威等四國在巴黎簽署入會條約，而挪威經公民投票複決的結果，否決加入共同體。因三國人會條約預定在翌年一月一日正式施行，所以這次巴黎高峰會議共有九國領袖參加。會議公報全文詳見：*Europa-Archiv*, 21/1972, pp. D502-508.

註⑦ 依照一九六九年海牙高峰會之指示，外長於翌年十月完成通過「盧森堡報告」，規定會員國外交政策上的相互協調機制，奠定了歐洲政治合作的基礎。至一九七三年七月，外長完成政治合作的第二份基礎文件，此即「哥本哈根報告」(Copenhagen Report)，要求會員國在面臨重大外交問題時，須於各自採取某種態度或行動之前先行相互諮商。上述兩份報告的內容詳見：*EPZ-Dokumentation* (Bonn: Auswärtiges Amt, 8. Aufl., 1987), pp. 23-28, 32-43.

註⑧ 文件內容包含三大部份：(1)基於共同的歐洲文明遺產、利益和義務，決心推動共同體統合之深化；(2)維繫及加強共同體對外關係，承擔國際責任；(3)建構真正的歐洲政策，促使歐洲聯盟之實現。詳見：*EPZ-Dokumentation*, pp. 44-48.

註⑨ *Wessels* (1980), *op. cit.*, pp. 25-38.

註⑩ 轉引自 Robert Putnam, "The Western Economic Summits: A Political Interpretation," in Cesare Merlino (ed.), *Economic Summits and Western Decision-Making* (London: Croom Helm, 1984), pp. 43-44.

代中期以來所面臨的基本課題。然而，觀諸共同體的主要決策機構，却無一能擔負起這項任務。理事會經常為技術細節所牽絆，又受到「盧森堡妥協」(Luxembourg compromise)一致決原則的限制，致決議案有嚴重堵塞的現象。執委會(Commission)則不僅缺乏在政治事務上的發言權，且委員並非透過民主程序產生，其合法性與正當性皆受人疑竇。至於歐洲議會(European Parliament, EP)僅屬一諮議機關，其立法權有待加強。其次，共同體所制定的政策欠缺總體性，各專門理事會(Technical Councils，指由各部會首長出席的會議，以有別於由外長組成的總理事會 General Council)之間缺乏相互配合，政出多門，沒有一整體架構來聯繫彼此相關的行政範疇；另外，共同體與政治合作之間亦有類似情形。最後，共同體亦缺乏對政策執行有效監督和檢視，致使行政績效無法彰顯。

(三)政府領袖的角色。國際環境的不變與共同體組織功能之缺失，在在影響著會員國政治體系的輸出、回饋與安定，尋求因應、調適之責，乃逐漸落在各國領袖身上。所以，召開多邊高峰會議以協調彼此行動，似屬自然之趨向；而經由傳媒的大幅報導，一方面可向其國內選民作政治宣傳，一方面也可扮演好國家主人的角色。歐市高峰會議之父——法國總統季斯卡(V. Giscard d'Estaing)及西德總理施密特(H. Schmidt)以在「圖書室小組」(Library Group)①的運作經驗，即特別強調政府領袖面對面交換意見與擺脫官僚束縛的重要性。

貳、會議之籌備與進行

單一歐洲法(Single European Act, 簡稱單一法)第二條明白規定：「會員國國家元首或政府首長與執委會主席出席歐市高峰會議，外長及一名執委會成員協助之」。實際上，自一九七五年第一次的都柏林會議迄一九九〇年第四十七次的羅馬會議(表一)，固定出席人員大抵皆為：法國總統(與會者中唯一的國家元首)、其餘會員國政府首長、各國外長、執委會主席及一名副主席(通常為主管對外事務的委員)。較值得一提的是，一九八六年至八八年的法國左右共治時期，總理席

註①

一九七三年二、三月間國際金融危機極度惡化之時，美、英、法、德四國財政部長分別為 G. Shultz, A. Barber, V. Giscard d'Estaing, H. Schmidt——開始就金融情勢，展開經常性而不定期、祕密性而非正式的諮商，日本和義大利財長亦隨後加入。因第一次會議係在美國白宮圖書室所召開，乃自稱為「圖書室小組」。各國財長皆祇携一名資深助理赴會，而排除其他官僚之直接涉入。據季斯卡、施密特及其他與會者表示，彼等建立了良好的友誼與聯繫；小組的運作十分順利，促成了七國經濟高峰會議之召開與制度化。參見 George de Meni, "Der Prozess der Wirtschaftsfeldiplomatie," in George de Menil and Anthony M. Solomon, *Wirtschaftsfeldiplomatie* (Bonn: Europa Union Verlag, 1983), pp. 87-90; Robert Putnam and Nicholas Bayne, *Hangin' Together: Cooperation and Conflict in the Seven-Power Summits* (London: SAGE Publications, 1987), pp. 14-20.

表一：歷屆歐市高峰會議簡表

邁入九〇年代的歐市高峰會議

地 點	日 期	主 席
1. Dublin	10 / 11.03.1975	Liam Cosgrave (IRL)
2. Brussels	16 / 17.07.1975	Aldo Moro (I)
3. Rome	01 / 02.12.1975	Aldo Moro (I)
4. Luxembourg	01 / 02.04.1976	Gaston Thorn (L)
5. Brussels	12 / 13.07.1976	J.M. Den Uyl (NL)
6. The Hague	29 / 30.11.1976	J.M. Den Uyl (NL)
7. Rome	25 / 26.03.1977	James Callaghan (UK)
8. London	29 / 30.06.1977	James Callaghan (UK)
9. Brussels	05 / 06.12.1977	Leo Tindemans (B)
10. Copenhagen	07 / 08.04.1978	Anker Jorgensen (DK)
11. Bremen	06 / 07.07.1978	Helmut Schmidt (D)
12. Brussels	04 / 05.12.1978	Helmut Schmidt (D)
13. Paris	12 / 13.03.1979	V. Giscard d'Estaing (F)
14. Strasbourg	21 / 22.06.1979	V. Giscard d'Estaing (F)
15. Dublin	29 / 30.11.1979	John Lynch (IRL)
16. Luxembourg	27 / 28.04.1980	Francesco Cossiga (I)
17. Venice	12 / 13.06.1980	Francesco Cossiga (I)
18. Luxembourg	01 / 02.12.1980	Pierre Werner (L)
19. Maastricht	23 / 24.03.1981	A.A.M. van Agt (NL)
20. Luxembourg	29 / 30.06.1981	A.A.M. van Agt (NL)
21. London	26 / 27.11.1981	Margaret Thatcher (UK)
22. Brussels	29 / 30.03.1982	Wilfried Martens (B)
23. Brussels	28 / 29.06.1982	Wilfried Martens (B)
24. Copenhagen	03 / 04.12.1982	Poul Schluter (DK)
25. Brussels	21 / 22.03.1983	Helmut Kohl (D)
26. Stuttgart	17 - 19.06.1983	Helmut Kohl (D)
27. Athens	04 - 06.12.1983	Andreas Papandreou (EL)
28. Brussels	19 / 20.03.1984	François Mitterrand (F)
29. Fontainebleau	25 / 26.06.1984	François Mitterrand (F)
30. Dublin	03 / 04.12.1984	Garret FitzGerald (IRL)
31. Brussels	29 / 30.03.1985	Bettino Craxi (I)
32. Milan	28 / 29.06.1985	Bettino Craxi (I)
33. Luxembourg	02 / 03.12.1985	Jacques Santer (L)
34. The Hague	26 / 27.06.1986	Ruud Lubbers (NL)
35. London	05 / 06.12.1986	Margaret Thatcher (UK)
36. Brussels	29 / 30.06.1987	Wilfried Martens (B)
37. Copenhagen	05 / 06.12.1987	Poul Schluter (DK)
38. Brussels	11 / 12.02.1988	Helmut Kohl (D)
39. Hannover	27 / 28.06.1988	Helmut Kohl (D)
40. Rhodes	02 / 03.12.1988	Andreas Papandreou (EL)
41. Madrid	26 / 27.06.1989	Felipe Gonzalez (ES)
42. Paris	18.11.1989	François Mitterrand (F)
43. Strasbourg	08 / 09.12.1989	François Mitterrand (F)
44. Dublin	28.04.1990	Charles Haughey (IRL)
45. Dublin	25 / 26.06.1990	Charles Haughey (IRL)
46. Rome	27 / 28.10.1990	Giulio Andreotti (I)
47. Rome	14 / 15.12.1990	Giulio Andreotti (I)

(B) 比利時 (EL) 希臘 (IRL) 愛爾蘭 (NL) 荷蘭
 (DK) 丹麥 (ES) 西班牙 (I) 義大利 (UK) 英國
 (D) 德國 (F) 法國 (L) 盧森堡

哈克 (J. Chirac) 與密特朗 (F. Mitterrand) 總統聯袂出席歐市高峰會議達五次之多，時任外長的雷蒙特 (B. Raimond) 則被拒在大門之外。而近年來，歐洲議會 (EP) 議長則在會議正式進入討論之前，向與會領袖表達議會對共同體事務的立場和期望，報告完後隨即離開會場。

高峰會議籌備工作主要落在輪值主席與理事會秘書處，歐洲政治合作議題乃由各國外交部政治司長所組成的政治委員會 (Political Committee) 負責匯集，外長及常駐代表委員會 (COREPER) 則扮演著不可或缺或協調角色。除此共同體層次之籌備程序外，政府領袖間的多重雙邊接觸，亦可劃歸為會議前置作業的一環。^⑫此類雙邊會談雖非全爲了下一次歐市高峰會議而特別進行，但它提供各國領袖一個溝通訊息的機會，並就高峰會議議題先行磋商，甚至進行合縱連橫的行動。每屆會議召開前，輪值主席必親訪各會員國，俾確立討論議題，並在具爭議性的問題上預謀折衷之策。執委會主席亦風塵僕僕地進行穿梭行程，向各國領袖表達執委會的立場及政策執行的現況。在雙邊會談中最具歷史、制度和成果者，自當首推法、德兩國定期舉行的高峰會議。我們不難從二次戰後的歷史發展中，歸納出一歐洲信條 (a European tenet)：「惟在法、德兩國取得協議下，政治統合才有進展的可能」；^⑬這個情形，在共同體及歐市高峰會議中更爲明顯。除法、德、英、義四個大國之間有較頻繁的接觸外，^⑭比、荷、盧亦在歐市高峰會議召開前舉行三國協調會議；前英國首相柴契爾夫人 (M. Thatcher) 亦習慣在到達開會地點的當天，與愛爾蘭總理進行簡短的會談。

原本歐市高峰會議每年皆舉行三次，至一九八六年始採納「道奇委員會」(Dooge Committee)^⑮與柴契爾夫人的建議，改爲每年(至少)召開兩次，並明載於單一法中；但一九八八、八九年仍各召集了三次，一九九〇年更多達四次。除臨時會議外，兩次定期會議都在六月和十二月舉行，以符合理事會輪值主席半年的任期。

會議在地主國國家元首或輪值主席的午宴款待中揭開序幕，緊接著展開第一個會期，主題是共同體政策事務。按例皆由執委會主席先行報告共同體經濟、社會情勢發展，政府首長才開始進入正式的討論。外長通常很少主動發言，他們主要的任

註⑫ Jean-Marc Hoscheit, "The European Council and Domestic Policy-Making," in Hoscheit and Wessels (eds.), *op. cit.*, pp. 79-83.

註⑬ 民國七十八年三月十七日，魏登飛教授 (Prof. Dr. Werner Weidenfeld) 於淡江大學城區部四樓會議室以「法德合作」(Franco-German Cooperation) 爲題所作的演講；另參見：蘇秀法，「法德合作與歐洲統合」，載於《問題與研究》，廿七卷七期，民國七十七年四月，頁廿三。

註⑭ 此四個共同體會員國皆出席每年召開的西方七國高峰會議，其與共同體及歐市高峰會議之關連可參見：G. Bonvicini and W. Wessels, "The European Community and the Seven," in Merlini (ed.), *op. cit.*, pp. 167-191.

註⑮ 一九八四年六月的高峰會議決定成立專門委員會，研擬共同體改革的具體建議。該委員會由愛爾蘭代表 James Dooge 擔任主席，於翌年三月完成報告，提交歐市高峰會議討論。Ad Hoc Committee for Institutional Affairs, *Report to the European Council (Brussels, 29-30 March 1985)* (Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 1985), p. 25.

務是協助該國領袖，並做「個人式」的記錄。俟晚宴後，政府領袖和執委會主席舉行祕密、非正式的「爐邊會談」(the "firsides chats")，就國際現勢問題交換意見。於此同時，外長與執委會副主席則另行磋商共同體政策，並修正政治委員會所草擬的對外聲明文件。第二天會期(全會)討論的內容主要在於：議程中尚未論及的議題、對政治合作聲明做最後確認、以及準備會議結論公報。高峰會議閉幕後，輪值主席與執委會主席共同舉行記者會，說明會議經過和結果。^⑯

歐市高峰會議不做會議記錄，政府領袖協商的結果乃形諸會議公報，稱為「(歐洲)會議結論」(Conclusions of the (European) Council) 或「主席結論」(Conclusions of the Presidency)。它係依照議題範疇及協議內容，分別發佈書面聲明或宣言，或僅由輪值主席在記者會上以口頭方式陳述；會員國政府也將會議結論刊載於各自的政府公報(bulletin)上，執委會亦同。^⑰因此，嚴格說來，並無一式共同體官方而完整的會議公報，且不具法律約束力。

叁、角色定位

歐市高峰會議之職權功能，乃從實際運作中演進而來，於焉產生了對其決策角色頗為分歧的看法，其中包括規範性的與實證性的。

(一)主席團模式(the presidency model)：身繫國家主權的政治領導人，聚會商討所有的歐洲與國際事務，必要時以全體共識作成決議，交由共同體、政治合作及各國行政機關執行；但主席團不屬共同體體系的一部份，其權力亦非自與共同體機構相互制衡之劃分而得，且排除歐洲法院(European Court of Justice)的管轄。^⑱相對於超國家性質的共同體，此一定位不僅可提昇會員國的角色，亦可增加大國的影響力。

(二)輪值主席模式(the presidential model)：與前者類似，然而其特質在於輪值會員國及輪值主席組織高峰會議的方式，尤其強調輪值主席與會員國領袖的雙邊高層接觸，而降低共同體機構直接涉入的程度。^⑲

註⑯ 關於歐市高峰會議流程的詳細敘述，參見：Marcell von Donat, *Das ist der Gipfel: Die EG-Regierungsscheß unter sich* (Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 1987), pp. 13-134.

註⑰ 歐市高峰會議及其決議之法律地位的分析，請參見：Jean-Paul Jacqué and Denys Simon, "The Constitutional and Juridical Role of the European Council," in Hoscheit and Wessels (eds.), *op. cit.*, pp. 105-119.

註⑱ Wessels (1980), *op. cit.*, p. 94.

註⑲ G. Bonvicini and E. Regelsberger, "The Organizational and Political Implications of the European Council," in Hoscheit and Wessels (eds.), *op. cit.*, p. 164.

(三)理事會模式 (the council model)：一九七四年巴黎會議公報和一九八三年「歐洲聯盟嚴正宣言」(Solemn Declaration on European Union, 或稱司徒加(Stuttgart)宣言)²⁰皆明白言及，歐市高峰會議得在理事會與政治合作架構下召開及運作。摩根(A. Morgan)亦指出，共同體條約對理事會出席人員規範得不够明確，她認為部長(ministers)也應可包括總理(prime ministers)或同等地位者。²¹在此模式下，歐市高峰會議須遵守條約對理事會之相關規定，而成為共同體體系的最高權力機關，統合健將史匹內利(Althero Spinelli)乃稱之為「太上理事會」(Conseil suprême)；²²重要的是，歐市高峰會議將原本截然分立的共同體與政治合作兩大架構，在最上層予以連結起來(圖一)。

(四)平行模式(the parallel model)：歐洲議會(EP)於一九八四年所通過的「歐洲聯盟條約草案」(Draft Treaty Establishing the European Union)中，於共同體權限外的事務範疇，賦予高峰會議全權指導及決策的角色，²³政府領袖將主要負責外交、安全上的問題。在這個分工之下，可避免共同體機構運作受到破壞，並得推展具高度政治性的政策合作。

上述幾種模式，原係魏索斯歸納高峰會議建制化辯論²⁴的概念而得，後繼研究者對歐市高峰會議之定位分析，大抵不出該範疇。馴至一九八三年六月的司徒加高峰會議，為緩和英國對共同體預算分攤和分配的強烈不滿，乃任命理事會召開特別會議進行磋商。因議題牽涉甚廣且複雜，歷時半年的努力，在部長層次仍未能達成協議，最後更導致十二月雅典(Athens)高峰會議談判的破裂。學者乃將雅典會議之籌備與進行的型態，稱之為「緊急模式」(the emergency model)。²⁵另外，魏索斯根據司徒加宣言和一九七二年巴黎會議公報的內容分析指出，歐市高峰會議僅須負責籌劃歐洲聯盟及其所需採行的憲政改革作為。亦即，行使會員國「共有主權」(the pooled sovereignty)的場合是：唯有在共同體面臨整體質變(salutis qualitatis)與國際危機時，政府領袖便可扮演「終裁者」(decision-maker of last resort)的角色，動員國家各項資源，以支應邁向更為緊密結合的聯盟發展，故名為「終裁者模式」。²⁶

儘管有上述各種定位，但理事會模式毋寧最接近歐市高峰會議角色的本質，其理由如下：

1. 主席團模式下的歐市高峰會議，僅止於政府領袖和外長參加，為六〇年代初磋商政治聯盟時之高峰會議型態，此後便不復見，其議題範疇相當有限。

²⁰ Bulletin of the European Communities (Bull. EC), 6-1983, pp. 24-29.

²¹ Annette Morgan, *From Summit to Council: Evolution in the EEC* (London: Chatham House, 1976), p. 33.

²² A. Spinelli, *A agenda pour l'Europe* (Paris, 1972), p. 236, 轉引自 Wessels (1980), op. cit., p. 83.

²³ Official Journal, C77, 14 February 1984, p. 41.

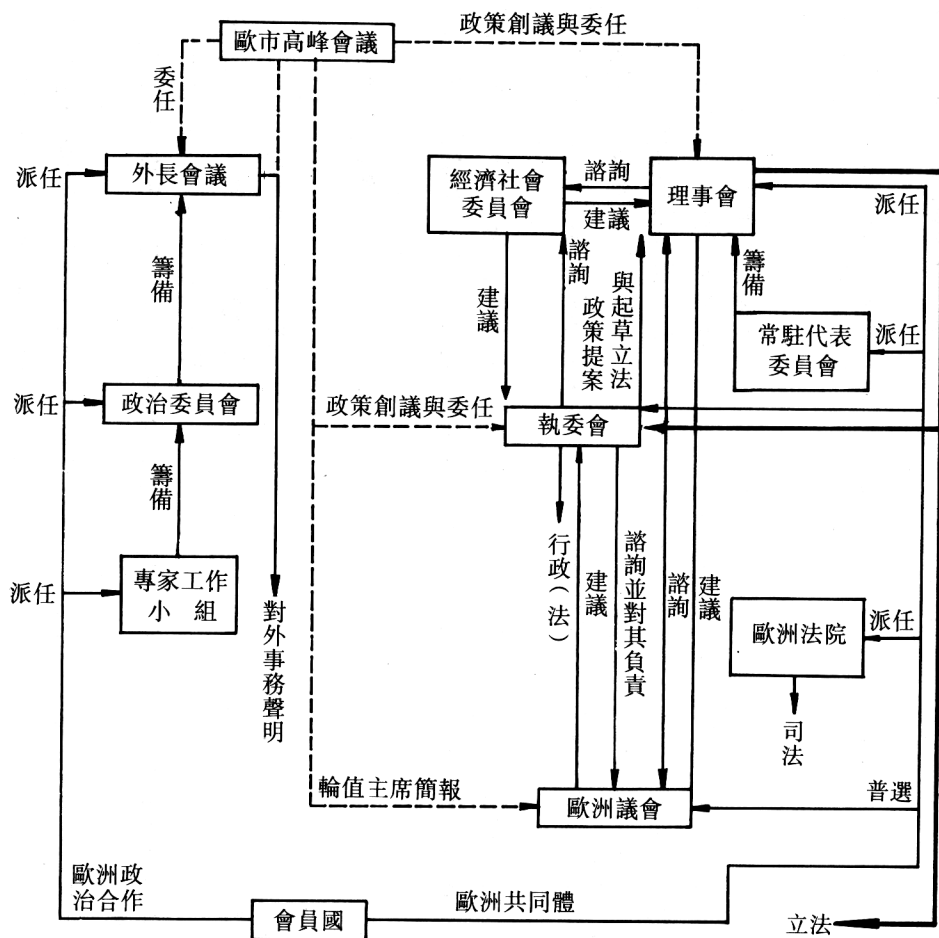
²⁴ Wessels (1980), op. cit., pp. 80-108.

²⁵ Bonvicini and Regelsberger, op. cit., p. 165.

²⁶ Wessels (1983), op. cit., pp. 9-10.

圖一：歐洲共同體暨歐洲政治合作決策流程與機構關係圖

邁入九〇年代的歐市高峰會議



說明：1. 虛線部份表示非條約賦予之權利或義務，粗線部份則為共同體之立法。

2. 單一歐洲法第六、七條關於「合作程序」(cooperation procedure)之規定頗為複雜，無法在此圖中予以列入；然而，歐洲議會 (EP) 已非僅為諮詢機關。

3. 此圖係筆者根據下列兩份資料略作增刪所繪製。

資料來源：1. Anne Daltrop, *Political Realities: Politics and the European Community* (Harlow: Longman, 1986, 2nd ed.), p. 57。

2. Harmut Hornickel (Red.), *Der Europäische Rat: Politik für Europa* (Bonn: Presse und Informationsamt der Bundesregierung, 1983), p. 16.

2. 嚴格地說，輪值主席模式不應成爲一種角色定位，它只是強調主席組織會議之方式。若單就此點而言，倒有些近似瑞士聯邦行政委員會（Bundesrat）的主席，如任期制及儀典的象徵權力等。²⁷

3. 平行與終裁者模式屬規範的性質較多，再者，共同體的外交政策已粗具雛形，單一法施行後，²⁸共同體與政治合作之分野亦漸模糊。

4. 在四十七次的歐市高峰會議中，僅一九八三年底的雅典會議符合緊急模式；一九八八年至九〇年的臨時高峰會議與理事會模式並不衝突，祇是前置作業的時間縮短了而已。

綜合言之，按照出席人員、籌備程序、議題範疇、職權功能、決議方式及其執行來看，高峰會議正是以共同體理事會的架構召開和運作，稱之爲「太上理事會」似不爲過。

肆、職權功能

單一法雖正式承認歐市高峰會議之存在，但却未提及任何的權責，現正進行中的共同體憲政改革，極可能對此有所改善。³⁰依照一九七四年巴黎公報、一九七七年倫敦聲明、²⁹以及一九八三年司徒加宣言，可整理出左列歐市高峰會議之「職權」

(一) 非正式交換意見：實際上，此乃指「爐邊會談」的性質。它是兩個主要會期之間的一項特殊安排，旨藉輕鬆的交談方式，瞭解彼此內政、外交情勢，協商共同的利益所在及行動，以因應詭譎多變的國際環境。

(二) 確立統合方針：因高峰會議時間有限，此項工作大抵皆以委任方式提出報告，例如在建制化之前的幾次會議中，便對未來統合的整體發展有所規劃。近年來所討論的貨幣、政治聯盟，亦在這些方針上賦予新的內涵，此不僅代表著一種堅強的信念與對統合的承諾，亦提供政治行動的立論基礎、誘因和動力。³¹

註27 參見：葉陽明，*歐洲政治論集*（台北：五南圖書公司，民國七十七年），頁二五三。

註28 單一法名稱的由來，即是將增補羅馬條約的部份與政治合作條文合併爲一份法律文件，並非爲了成立「單一」市場而取名的。

註29 *Bull. EC*, 6-1977, p. 83.

註30 S. Bulmer and W. Wessels, *The European Council: Decision-Making in European Politics* (London: The MacMillan Press, 1987), pp. 76-80.

註31 Roy Pryce, "Past Experience and Lessons for the Future," in R. Pryce (ed.), *The Dynamics of European Union* (London: Routledge, 1989), pp. 275-276.

(三)政策導向：即對共同體暨政治合作之一般政策揭示總體原則，如預算和共同農業政策之改革。

(四)擴大合作範疇：高峰會議執行此項功能時，大體皆能與共同體的創議機關——執委會相互配合，而成爲統合的發動機，歐洲政治合作、歐洲貨幣制度 (European Monetary System)、以及技術與環境政策等，皆爲拓展合作的顯例。

(五)政策協調：高峰會議立於共同體與政治合作兩架構的最上層組織，調和鼎鼐的工作自不假手他人。巴黎公報和司徒加宣言皆指出，爲保持政策之進展與持續性，政府領袖應自不同層面進行磋商、協調。

(六)發表對外關係聲明：政府領袖經常在高峰會議上，就主要的國際事務發表共同立場，並採取一致行動，諸如制裁南非、援助東歐和蘇聯、以及波斯灣危機等，以追求「異口同聲」(speak with one voice)的目標。

(七)決策：司徒加宣言間接賦予了高峰會議在共同體事務上的決策權，即在條約規範下，以理事會的角色和地位作決策。前已述及，歐市高峰會議之決議不具法律約束力，而是將決定透過共同體的立法程序來制定實施，這是爲了避免僭越部長理事會、執委會與歐洲議會 (EP) 的權限。

(八)「上訴法院」("court of appeal")：由於在關乎各國重大利益的高度敏感性問題、需要全體一致決之政策、以及涉及若干專門理事會權責之整批交易案上，部長即使歷經馬拉松式的談判，仍經常師老無功，乃由各國政府領袖在高峰會議上再行解決。

(九)政策監督：此項功能並未在前述三份文件中明確備載，然而可從歐市高峰會議議題的來源——前次會議留下來的問題、重要的現勢事務、輪值主席的「施政」目標、以及會員國暨共同體機構之提議——^②得知，定期召開的高峰會議或臨時會，當可扮演共同體與政治合作的政策監督機關。

第二部份

壹、四月都柏林臨時高峰會議

執委會主席戴洛 (Jacques Delors) 於一九九〇年一月向歐洲議會 (EP) 報告年度「施政」計畫的演說中，特別強調共同體所應擔負起的國際責任，如援助東歐和開發中國家、關注德國統一過程、以及在年底的烏拉圭回合貿易談判與歐洲安全合作會議 (CSCE，簡稱歐安會議) 中扮演主要的角色。而上述行動之前提是，共同體須加速統合步伐和內部團結，尋求

^{註②} Bulmer and Wessels, *op. cit.*, p. 52.

貨幣聯盟與政治合作兩方面的進展。³³一九九〇年共同體的發展，正是循著此一方向和目標鋪陳開來。

一九九〇年開春後，在柯爾(H. Kohl)總理的掌舵下，德意志統一之舟於萊茵河(the Rhein)上加速前進，此令其西歐盟邦憂心忡忡。若從柯爾在一九八九年十一月底提出統一「十點計畫」算起，瀾漫在布魯塞爾(Brussels)上空的這片陰霾將屆滿四個月之際，終於露出了第一道曙光。三月廿三日柯爾會見戴洛時保證，波昂必信守對統合的承諾，並願意貢獻力量推動貨幣與政治聯盟儘早展開、完成。³⁴此訊息使得一度陷入冷淡的法、德關係再現活絡。四月十九日，法國總統密特朗與柯爾總理發表聯合聲明，呼籲共同體著手籌劃共同外交、安全政策，並建議與貨幣聯盟會議同時召開政治聯盟的政府間會議。³⁵將西德「套牢」在共同體內，向為法國歷任總統所關心的歷史任務。密特朗終能成功地拉住德國，共同舉起政治聯盟旗幟，擔當「跨越盧比孔河」(the Rubicon)³⁶行動之前導，不能不說是法國外交上的一大成就。

四月廿八日的都柏林臨時高峰會議，除原有的德國統一主題外，會議結論中亦包括政治聯盟、共同體國際角色與東歐等重點。³⁷

(一)德國統一：各國領袖對德國統一給予誠摯祝福，並決定在不修改條約的情形下，將東德領土納入共同體版圖，且確信此有助於統合之發展；在統一過程中，西德政府應充份知會共同體與執委會；責成執委會和理事會儘速提案通過此一整合東德行動之過渡時期措施。³⁸

(二)政治聯盟：責成外長即刻檢視修約之必要性及其內容，俾與貨幣聯盟政府間會議並行展開討論，使會員國能在同一時間內完成簽署。

(三)國際角色：共同體決定在國際舞台上成爲一政治實體，承擔國際責任；會員國將在歐安會議中扮演主導的角色，並指示外長提出諮商建議；決心建立更密切的大西洋關係，歐市高峰會議輪值主席將與美國總統每半年會面一次。

³³ Bull. EC, Supplement I-1990, pp. 6-16, 另參見 J. Delors, "Europe's Ambitions," in *Foreign Policy*, No. 80, Fall 1990, pp. 14-27.

³⁴ *International Herald Tribune (IHT)*, 3, 4, 1990, p. 6.

³⁵ *IHT*, 20, 4, 1990, pp. 1, 8.

³⁶ 西元前四十九年，凱撒(J. Caesar)越過位於義大利北部的盧比孔河，與羅馬執政官龐貝(G. Pompey)決戰。如今在西歐，「跨越盧比孔河」已成爲冒險行動的代名詞。參見：人民日報(北平)，8, 8, 1988, 版七；von Donat, *op. cit.*, p. 10.

³⁷ Bull. EC, 4-1990, pp. 7-11.

³⁸ 執委會完成兩份報告提交臨時高峰會議：其一是關於東德領土納入共同體及其過渡時期等相關問題；其二則爲與東歐國家締結「第二代」加盟協定，其中不包含成爲正式會員國的條款。Ibid., p. 7; *The Economist*, 21, 4, 1990, p. 56.

（四）東歐：鼓勵轉移私人資金及投資至該地區，指示執委會研究輔助措施；以執委會公牘（communication）為基礎，理事會應展開未來將與東歐國家締結加盟協定之內部磋商，並與之建立政治對話的架構。

柯爾由衷感謝各國領袖對德國統一的支持，他強調：德國統一與歐洲統合乃一體的两面，但新德國不會因而尋求共同體額外的基金援助。³⁹據執委會估計，未來幾年內德國的經濟成長率將提高百分之一，並帶動共同體平均成長率提昇百分之〇點五。

柴契爾夫人在記者會上不悅地表示，界定政治聯盟的唯一方法，是將它所不應該包括的原則一一表列出來。⁴⁰戴洛則指出：「要是上帝得考慮一個男人所有他不該擁有的東西，祂就不會創造亞當了。」柴氏接著反駁道：「即使上帝也能從反思中獲得改進。瞧！祂在第二次的嚐試中就做得好多了——當祂創造夏娃時。」⁴¹雖然在這場口舌之戰中佔了上風，但她回到倫敦向下院報告會議結果時，却遭到工黨領袖金諾克（N. Kinnock）嚴厲的抨擊。他說：當柯爾與密特朗聯合提出如此重大創議時，英國竟未直接與聞，「因首相之故，我們的國家被棄置一旁，而任令他國決定塑造新歐洲的過程及其特質」；「首相祇是作為一個旁觀者，共同體的跛腳鴨，這都要歸咎於她」。⁴²的確，一九八五年柴氏反對召開政府間會議以修改羅馬條約，希臘和丹麥亦聲明保留立場，但這回英國完全未獲他國奧援。然而，政治聯盟究竟為何？提議人密特朗與柯爾並未指出其具體內涵。除英國外，其他會員國都希望對共同體機構進行調整和改革，使之更具聯邦色彩；在會員國與共同體機構間權力劃分的問題上，「互補原則」（subsidiarity）⁴³則是各國少見的共識之一。

註³⁹ *Der Spiegel*, 19/1990, p. 185; *IHT*, 30. 4. 1990, p. 1.

註⁴⁰ 她舉出若干例子，如：六個會員國中的君主制不應廢除，不應貶損各國國會的權限，而現存的選舉制度與法律體系則不宜更動。*The Times*, 30. 4. 1990, p. 10.

註⁴¹ *Newsweek*, 7. 5. 1990, p. 17.

註⁴² *The Times*, 2. 5. 1990, p. 8.

註⁴³ 戴洛委員會的貨幣聯盟報告裏，首度引用該辭，繼在一九八九年底經高峰會議通過的「社會憲章」（Social Charter）中，再次援用此一特稱。"Bericht zur Wirtschafts- und Währungsunion in der EG, vorgelegt vom Ausschub zur Prüfung der Wirtschafts- und Währungsunion am 17. April 1989," in *Europa-Archiv*, 10/1989, p. D288; *Community Charter of the Fundamental Social Rights of Workers* (Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 1990), p. 11. 正如孫中山先生所言：「關於中央及地方之權限，採均權主義。凡事務有全國一致之性質者，劃歸中央，有因地制宜之性質者，劃歸地方。」（中國國民黨第一次全國代表大會宣言）。也就是說——凡是在會員國層次無法更有效處理之政策事務，則交由共同體機構負責制定暨執行之。另參見：*The Economist*, 9. 12. 1989, p. 58; "Editorial Comments," *Common Market Law Review*, Vol. 27, No. 2, 1990, pp. 181-184

貳、六月都柏林高峰會議

六月廿五、廿六日兩天，會員國領袖再度齊聚都柏林，舉行定期的高峰會議。就這次會議結論內容的質和量而言，皆堪稱歷年之最，茲擇要敘述如后。^{④④}

(一)邁向歐洲聯盟

1. 落實單一法：開放用水、能源、運輸、電信等部門公共契約；加速金融自由化措施，尤其是在有價證券及保險方面；在年底前通過增值稅與消費稅之新法規，俾於一九九三年正式實施；於年底前完成沿岸貿易、公路運輸稅制調和及過境轉運等交通政策立法；關於將提供五十七億歐幣（ECU）的第二個五年（1990-94）研發計畫，會議敦促儘早決定個別項目之運用；「三合任」（the Troika）^{④⑤}社會部長與執委會所聯合提出的時間表——檢視執委會依社會憲章所擬的行動綱領，政府領袖對此表示滿意。

2. 貨幣聯盟：第一階段已於一九九〇年七月一日展開，各國應加強經濟活動之融合、更廣泛使用歐幣；於一九九〇年十二月十三日召開政府間會議，確立後續階段行動，該會議應儘速作成決議，俾一九九二年底由各國完成批准手續。

3. 政治聯盟：依羅馬條約第二百三十六條規定，於一九九〇年十二月十四日舉行政府間會議，期於一九九二年底簽署協議；上述兩個政府間會議之籌備和進行，皆應與歐洲議會（EP）保持密切連繫，總理事會則須確保兩會議間必要的聯結工作。

4. 德國統一：歐市高峰會議接獲柯爾總理的進展報告，並欣見兩德締結國家條約（*Staatsvertrag*）；另在愛爾蘭總統的宴席上，聽取東德總理的報告。

④④ 全文詳見：*Europa-Archiv*, 16/1990, pp. D386-416.

④⑤ 三合任制係起於政治合作之實際運作。自一九七七年下半年，比利時任輪值主席時便形成了一個慣例：由前任輪值主席會員國派遣一名資深外交官，協助現任輪值主席執行職務。迨一九八一年的倫敦報告（*London Report*）再將此慣例予以擴大和制度化：「現任主席得由前後任輪值主席會員國的代表陪同，會見第三國的代表」；「現任主席將由前後任輪值主席會員國派遣的小組官員協助，（……），渠等將聽候現任主席之指揮與督導」。這套制度現已廣泛運用在政治合作與共同體架構中。P. de Schoutheete, "The Presidency and the management of political cooperation," in A. Pijpers et al (eds.), *European Political Cooperation in the 1980s: A Common Foreign Policy for Western Europe?* (Dordrecht: Martinus Nijhoff Publishers, 1988), p. 72. *EPZ-Dokumentation*, pp. 61-62.

(I) 「人民歐洲」(People's Europe)

1. 環境：共同體將和其他工業國家共同致力環境保護；責成執委會依附件所頒示的目標和原則，草擬第五份環保行動綱領；指示執委會研究與相關國家——特別是巴西——締結保存熱帶雨林之協定。
2. 自由遷徙：所有會員國應於年底前完成簽署庇護、收容、及入出境管理之協定；加速實現無國界的歐洲。
3. 毒品與組織犯罪：共同體暨會員國決有效遏止毒品氾濫，打擊組織犯罪；積極研擬共同資訊系統、警力訓練與合作、建立歐洲毒品濫用暨犯罪統計中心、以及共同體境外管制辦法與海岸線的防制措施等。
4. 譴責反猶主義、種族主義、與排外主義。

(三) 對外關係

1. 蘇聯與東歐：責成執委會與國際暨區域組織配合，展開和蘇聯政府的交涉，以提供短期融資及長期結構改革所需之援助；依荷蘭政府之提議，研擬設置全歐能源聯合機構；擴大並加深支援東歐國家改革的行動。

2. 歐安會議：歐市高峰會議對歐安會議之建制化提出了具體的建議（參照表二），後來的結果亦證明，共同體確實在歐安會議高峰會中扮演了主導的角色。

另外，在歐洲議會（EP）議長之出席下，宣佈戴洛續任一九九一至一九九一年的執委會主席，現任副主席亦同。最後，政府領袖同意義大利總理安德瑞奧蒂（G. Andreotti）之提議，於十月底召集特別高峰會議，以繼續討論共同體經援蘇聯案與政治聯盟計畫。柴契爾夫人則認為無此必要，不過，她終於同意召開政治聯盟會議，但仍強調共同體不應涉入其權限範圍之外的事務，且須充分尊重會員國的地位。關於高峰會議未能解除對南非的制裁措施，柴氏感到極為失望；但是法、德雖力主即刻採取援蘇行動，却也在英國的強烈反對下懸而未決。^{④⑤}義大利於一九九〇年七月接任理事會輪值主席之職，兩個政府間會議

表二：歐安會議建制化之提議與結果對照表

（一九九〇年六月廿五、廿六日）歐市高峰會議之提議	（一九九〇年十一月十九日至廿一日）歐安會議關於建制化之協議
十一月十九日於巴黎召開高峰會議	同上
會員國高峰會議及外長會議制度化	一九九一年在德國柏林舉行外長會議
設置行政秘書處	設於捷克布拉格
增加後續會議之召開	一九九二年在芬蘭赫爾辛基舉行
採取避免衝突與混亂的聯合途徑	在奧地利維也納設立衝突防制中心
納入國會團體的參與	在波蘭華沙設立聯合自由選舉辦事處

註④ IHT, 26, 6, 1990, pp. 1, 6; & 27, 6, 1990, pp. 1, 2.

的籌備工作，將由外長迪米奇里（G. de Michelis）負責統籌。義大利欲聯合奧地利、匈牙利、捷克與南斯拉夫（奧匈帝國疆界約含括此五國現今之領土）建立密切合作關係，迪米奇里表示，義大利不願見到一個「新加洛林式的歐洲」（neo-Carolingian Europe）——亦即由法國和德國所主導的歐洲新秩序。^{④7}

叁、十月羅馬特別高峰會議

高峰會議召開前，批評這次臨時會並無舉行必要的聲浪，不斷指向會議主席安德瑞奧蒂身上。一般認為，法、愛所召集的臨時高峰會議，乃在因應東歐遽變與德國統一；反觀此次召開的理由，則因情勢之轉變而略顯牽強。原欲處理的緊急事務——援助波斯灣國家——已獲解決，而國際原油價格飛漲，經援蘇聯的計畫不得不作重新評估；況且，莫斯科已自共同體個別會員國取得大筆出口受信。鑑於蘇聯內部仍呈不穩狀態，執委會祇建議給予糧食援助，以及與莫斯科洽談能源合作事宜。^{④8}柴爾夫人則在致戴洛的信函中表示，希望和各國就貨幣聯盟會議「未充分準備」^{④9}一事進行討論。

一九九〇年十月廿七日，十二個會員國在羅馬召開為期兩天的特別高峰會議。政府領袖首先對英國加入匯率機制（ERM）^{⑤0}與德國完成統一，表示熱烈歡迎和祝賀。面臨各國政府與民意批評的强大壓力，安德瑞奧蒂亟欲顯示這次高峰會議的必要性，乃充分運用了輪值主席的有利地位，^{⑤1}以圖尋得會議的重大突破性進展。不願英國的極力反對，義大利與比利時、法國共同提議，在一九九三年單一市場完成時，貨幣聯盟即應進入第二階段，第三階段則「隨後展開」。西班牙因擔心貨幣統一步過快，可能造成兩種速度的歐洲（a two-speed Europe）——即歐洲南方國家落後於北方國家，並希望予英國更多的時間深思，爰建議再延後一年，此議獲德、荷之支持。各國領袖最後決定在下列條件下，貨幣聯盟將自一九九四年一月一

註④7 The Economist, 30, 6, 1990, p. 56.

註④8 Financial Times, 27-28, 10, 1990, p. 2.

註④9 此係一九八九年六月馬德里會議之協議。參見：鍾志明，「歐洲共同體馬德里高峰會議評析」。載於問題與研究，廿九卷二期，民國七十八年十一月，頁六五。

註⑤0 英國宣布以一英鎊兌換二·九五馬克的中心匯率，加入歐洲貨幣制度之匯兌機制，自十月八日起生效。柴契爾夫人這項決定，財相梅傑（J. Major）與外相賀德（D. Hurd）扮演了積極的角色。由於財政部同時調低基本放款利率一個百分點，而遭工黨批評是在政治上玩弄經濟牌，梅傑則極力否認。另值得一提的是，英鎊係以上下六%的幅度浮動，而非同法朗和馬克等貨幣的二·二五%。The Economist, 13, 10, 1990, p. 63; Financial Times, 27-28, 10, 1990, pp. 1, 6.

註⑤1 參見：The Economist, 3, 11, 1990, pp. 57-58.

日進入第二階段計畫（設立歐洲中央銀行）：⑤2

——單一市場計畫業已完成；

——確保各國央行總裁獨立性之程序，於進入第二階段時已行展開；

——各國政府不得以發行貨幣的方式彌補本身之財政預算赤字；

——共同體將不為任何一個會員國採取特別之紓困措施。

此外，亦同意在第二階段展開後三年內，檢視經濟、貨幣情勢及聯盟進展，俾進一步考慮是否縮短第二階段所需時間；若運作良好，則可決定第三階段——固定會員國匯率、發行單一貨幣——施行之時機。柴契爾夫人則在公報中強調：「英國政府已聲明，藉創設歐洲央行體系與發行共同貨幣方式跨越第一階段；然而，英國政府同時認為，此一日期須待實質問題已獲協議後再作定奪。」⑤3她並提出原不在議程範圍內的多邊自由貿易談判問題，義大利總理技巧地將此臨時提案帶到廿七日晚宴上進行簡短的磋商。⑤4柴氏對於共同體農業與貿易部長迄今仍未在烏拉圭回合談判中尋得一致立場感到極度憂慮，並指明法國應為此事負責。領袖們最後責成十二國農、貿部長，儘速消弭彼此的歧見。關於政治聯盟議題，公報僅指出：共同體將在維繫國家認同的原則下，強化統合的政治層面，實行外交政策「共同體化」（communitarization），並漸次推展共同安全政策。⑤5在政治合作架構下，高峰會議正告伊拉克總統胡辛（S. Hussein），即刻自科國撤軍及釋放所有人質，並建議聯合國秘書長派遣代表前往巴格達進行交涉。高峰會議召開期間，匈牙利的能源極度匱乏，十二國同意個別給予匈國緊急財政援助，而自共同體所獲貸款亦可望從五億提高到十億歐幣。⑤6

此次特別高峰會議關於貨幣聯盟的協議，一如政府領袖在一九八五年米蘭（Milan）會議中所作的政治承諾——將一九九二年定為完成內部市場的期限，雖不具強制性，但其政治回應具預示性自我實現的力量，（導入了）經濟領域上的動態調整過程」，⑤7是值得肯定的。義大利外長便在會後強調，這個決定可說是共同體將在本世紀末前完成發行單一貨幣的保證。固然絕大多數的領袖也都認為，柴氏在諸多細節問題上的警告並非無的放矢，但在會議主席安德瑞奧蒂總理之「合縱對抗」策略下，一向與英國立場較接近的丹麥、荷蘭和德國，亦紛紛旗幟鮮明地標舉其歐陸色彩。

註⑤2 Ibid.: *The Asian Wall Street Journal* (AWSJ), 29. 10. 1990, p. 7.

註⑤3 *Frankfurter Allgemeine Zeitung* 27. 10. 1990, p. 17.

註⑤4 大公報（香港）- 29. 10. 1990, 版11。

註⑤5 同註⑤3 - p. 2.

註⑤6 同註⑤3 - p. 1. *The German Tribune*, 4. 11. 1990, p. 3.

註⑤7 轉引自 Shirley Williams, "Sovereignty and Accountability in the European Community," *Political Quarterly*, Vol. 61, No. 3, 1990, p. 301.

肆、十二月羅馬高峰會議

歐安會議高峰會結束後，最引人側目的自屬柴契爾夫人宣佈下台一幕。柴氏久居其位，文治武功斐然有成；^{⑤8}但她治理政府的方式往往表現出「鐵」的作風，不願廣納閣僚意見，致內閣大臣紛紛去或遭解職；其財經政策（如人頭稅）及對歐的強硬立場，更造成保守黨的分裂。副首相侯艾（G. Howe）在辭職演說中便沈重地表示，源於柴契爾夫人對共同體「夢魘般的想像」（nightmare image），使得英國孤立於共同體決策之外；而當他國制定出遊戲規則後，英國却又出於無奈被迫參與。^{⑤9}英國具有在共同體事務上扮演重要角色的實力，却因柴氏所持之消極、反對立場，致英國始終處於被動回應的循環中，無法充分發揮應有的影響力。梅傑（J. Major）就任首相後，在一九九〇年十一月廿九日的第一次內閣會議中便指示閣員，即刻檢視共同體政策、研擬英國的主動提案，^{⑥0}以積極參與共同體事務，並在新歐洲發展過程裏佔有一席重要地位。

一九九〇年第四次歐市高峰會議於十二月十四、十五日在羅馬舉行。由於共同體憲政改革即將展開，歐市高峰會議在前三次的會議中已作成原則性協議，其細節猶待進一步的政府談判。因此，這次高峰會的焦點主要是擺在對外行動方面。

執委會完成長達七十頁的蘇聯經濟情勢報告，建議高峰會議採取行動，以回應莫斯科向共同體所提出十到十二億歐幣人道援助的請求。^{⑥1}經長時間而熱烈的討論，屢遭柴契爾夫人擱置的援蘇案，終在梅傑的支持下作成決議：^{⑥2}

— 緊急提供價值七億五千萬歐幣糧食援助；

— 在一九九一年度提供達四億歐幣的技術協助，項目包括金融、能源、運輸等部門經理人員之培訓；

— 至於一九九二年的援助計畫，則視國際貨幣基金會（IMF）的評估報告和建議再作決定。

據估計，六個主要東歐國家在一九九一年將出現一百四十億至一百八十億歐幣的收支赤字。執委會副主席安德里遜（F. Andriessen，主管對外事務）提議，由國際貨幣基金會、世界銀行（World Bank）及經濟合作暨發展組織（OECD）共同

註^{⑤8} 國際新聞性周刊總結其施政成績，均予頗高的評價。參見：The Economist, 24. 11, 1990, pp. 17-20; Time, 3. 12, 1990, pp. 18-23; Newsweek, 3. 12, 1990, pp. 9-18.

註^{⑤9} AWSJ, 14. 11, 1990, p. 6.

註^{⑥0} The Economist, 8. 12, 1990, p. 61.

註^{⑥1} Ibid., p. 57.

註^{⑥2} AWSJ, 17. 12, 1990, p. 6.

吸收分攤。⁶³面臨來自東歐與蘇聯移民的壓力，高峰會決定先行提供羅馬尼亞和保加利亞一億歐幣的糧食和醫療用品，並考慮一億五千萬歐幣的財政援助。⁶⁴

因法國、愛爾蘭和德國不願在農產補貼上作進一步的妥協，致使十二月七日烏拉圭回合談判，在美國與共同體的對峙下宣告破裂。歐市高峰會議強調，唯有參與國的相互讓步，才有可能獲致協議。十二國責成執委會於權責範圍內，與貿易夥伴加強連繫，俾尋求妥善解決，但未在原有立場上十年內（自一九八六年起）削減農業補貼三〇%一再作讓步。

關於波斯灣情勢，會議結論指出：伊拉克應遵循聯合國安理會的決議，於限期之內完全撤出科威特，並恢復科國主權及其合法政府。另在梅傑極力遊說下，政府領袖同意解除對南非進行新投資的禁令，以回應南非戴克拉克（F.W. de Klerk）總統在消弭種族衝突上所作的努力。俟南非政府釋放所有政治犯、廢止種族隔離的法律後，共同體才會完全取消制裁措施。

⁶⁵ 高峰會議甫落幕，貨幣與政治聯盟政府間會議同時展開第一個會期。此後，財長和外長每個月將各自集會一次，職司官員則有更頻繁的接觸，以研商聯盟的技術性細節。貨幣聯盟的前置作業已進行兩年餘，且有十二國央行總裁同意的戴洛報告與歐洲央行設置要點作基礎，該項談判之進展可望較政治聯盟來得順利。然而英國首相梅傑宣稱，英國政府將在一九九一年春提出貨幣聯盟的對案，包括梅傑任職財相時的硬歐幣（hard ECU）提議。戴洛對英國企圖使貨幣統合列車「出軌」（derail）的作法表示不滿，他說：「如果我們必須引起政治危機的話，那麼就由它去吧！」⁶⁶

十一國可逕行合組貨幣聯盟，但政治聯盟條約則非有英國的批准不可。迄今，為絕大多數會員國所接受之共同體憲政、機構改革行動包括：⁶⁷

- (1) 強化歐洲議會（EP）權限——執委會主席及委員之任命同意權，擴大「合作程序」項目。
- (2) 增加理事會多數決議之政策領域與執委會之行政權；

註⁶³ 同註⁵⁹，p. 58.

註⁶⁴ 同註⁶³。

註⁶⁵ *The Japan Times*, 16, 12, 1990, pp. 1, 9. 共同體的制裁措施是於一九八六年海牙高峰會議原則決定的，而後交由理事會作成正式決議。參見：*Bull. EC*, 6-1986, p. 12.

註⁶⁶ 同註⁶⁵；另參見：國際前鋒論壇報之專訪·*IHT*, 17, 12, 1990, p. 2.

註⁶⁷ 參見：*The Economist*, 1, 12, 1990, pp. 45-47.

(3) 由高峰會議掌握全盤共同體事務，決定主要的外交、安全（如政治和經濟層面之行動）政策，執委會可在這兩方面擁有提議權。然而在更細部的問題上，各國所持觀點仍呈現著不小的差異；尤其在敏感的安全事務方面，⁶⁸爭議甚大，倒是採中立立場的愛爾蘭並不反對進行討論。

結論與展望

東歐民主化、德國統一、冷戰的結束、波斯灣危機、以及單一市場的强大吸引力，在在促成了歐洲統合的加速前進，並使共同體在塑造歐洲新秩序的過程中，扮演著決定性與主導的角色。它對外所追求的目標是異口同聲，或許我們可以說，在共同體內部事務上，十二國已是「異」口（惟英國表示異議）而同聲了。二次戰前的歐洲史中，英國對歐陸政、軍形勢——主要大國間維持均勢——向採「隔岸」觀火的立場。然時空之推移，即便是曾「屹立英倫島上的鐵娘子」（Lady of the Isles），⁶⁹却也無法拾回往日日大英帝國的睥睨雄風。英、法海底隧道將在一九九三年正式啟用通車，屆時英國在經濟和地理上將與歐陸結為一體；但是跨越政治上的鴻溝，似乎比鑿通海峽困難得多了。

法國人認為，梅傑的對歐政策立場，祇是在態度和手段上顯出其溫和的個性罷了，骨子裏還是柴契爾主義的成份。這種說法雖尚言之過早，却又不失幾分的真實性。梅傑說服前首相，讓英鎊加入匯率浮動機制，乃出自內政經濟上的因素，並非真心擁抱「歐洲統合」；一如柴氏，他也反對設置歐洲央行，更遑論發行單一歐洲貨幣或成立政治聯盟。梅傑在一九九〇年十二月羅馬會議後，形容政府間會議就像在餐館點菜一樣，每個人喜歡的佳餚都在菜單上，不過尚未決定究竟點那幾道菜。⁷⁰一般預料，政府間會議的談判結果，將在一九九一年底由政府領袖作最後的決定。即使梅傑同意簽署共同體新條約，但仍得送交議會批准。而下屆大選至遲須在一九九二年舉行，新政府也將擔負起單一市場計畫能否如期完成之重責，因為英國將在一九九二年七月自葡萄牙手中接下理事會輪值主席一職。從這個政治日程可知，英國對歐洲統合進展的影響力實不容小覷。

兩百年前，北美十三州決定修改邦聯條款（Articles of Confederation）。於後來所舉行的費城（Philadelphia）制憲

註⁶⁸ 義大利提議，將共同體九個會員國（希臘、丹麥和愛爾蘭除外）所組成的西歐聯盟（Western European Union）整合入共同體，並進一步擴大到軍事層面的行動。The Christian Science Monitor, 12. 12. 1990, p. 2.

註⁶⁹ Newsweek, 3. 7. 1989, p. 18.

註⁷⁰ Newsweek, 24. 12. 1990, p. 40.

會議中，有大、小邦的權利之爭，有南、北經濟利益的衝突，有理想與現實的差距，亦有聯邦主義與反聯邦主義之對峙。最後，代表們終能捐棄成見、相互妥協，研擬出憲法草案，並相繼獲各州批准，美利堅合眾國的根基終告建立。^①儘管距實現歐洲合眾國的理想還很遙遠（如果不是不可能），然而十二國人民、政府暨其領導者，能否效法其祖先開拓新大陸、克服萬難勇往直前的精神，以及發揮建立聯邦的毅力和智慧？貨幣、政治聯盟政府間會議，將是繼單一法之後再度考驗其決心的場所。

前法國總統季斯卡為文指出：「當領袖們對共同體可欲求之前景具一致看法時，歐洲共同體之聯盟方有進展的可能。」^②歐市高峰會議成員不僅是促成召集此一政府間會議的開路先鋒，在後續過程中，高峰會議也勢必扮演著最高指導者的角色；必要時，可藉臨時會議來解決棘手的主權轉移問題，加速推動談判的進展，以便在預定期限內——一九九三年之前完成條約的批准手續。歐市高峰會議本身也是共同體憲政改革的一環，新條約是否能如法國之願，賦予高峰會議正式的法律權責（如外交、安全決策權）與定位，並設置秘書處及副主席？恐怕還須密特朗對德國所堅持的強化歐洲議會（EP）權限上多作讓步，此依法國第五共和憲法總統地位及權力運作模式所提出的建議，才有實現的機會；不過，英國倒是樂見此一提高會員國地位的主張。

*

*

*

註① K. Sherrill and D. Vogler, *Power, Policy and Participation: An Introduction to American Government* (New York: Harper & Row, 1982, 2nd ed.), pp. 59-66.

註② *IHT*, 12:13, 5, 1990, p. 6.