

# 馬斯特里赫特高峰會及其影響

甘逸驊

(國際關係研究中心助理研究員)

## 一、引言

在蘇聯帝國面臨瓦解，及全球主要工業國家仍陷於經濟不景氣困境的國際情勢之下，歐洲共同體 (European Community, 簡稱EC) 十二個會員國，<sup>①</sup>於一九九一年十二月九、十兩天，在荷蘭南方小鎮馬斯特里赫 (Maastricht) <sup>②</sup>召開高峰會議，討論如何加強會員國間的政治整合，以期在外交與國防的決策上，求得共識；同時，如何統合共同體內部的經濟與貨幣政策，以縮短各會員國在經濟表現上的差距，及增進共同體的經濟繁榮，亦為此次高峰會的重要主題之一。因此，馬斯特里赫高峰會被認為是繼一九五七年羅馬條約 (Treaty of Rome) <sup>③</sup>以來，歐洲共同體最重要的一次會議。

一九九二年對歐洲共同體的未來發展是頗具關鍵性的一年，在本年年底之前，各會員國必須依照一九八五年十二月在盧森堡所簽訂的「單一歐洲法案」 (Single European Act, 簡稱SEA)，排除所有可能對促成完全單一市場的障礙，以期使人力、資本、貨物、服務自由流通。但如果據此論斷，一九九三年一月之後，歐洲共同體即會成爲一個如同國內般完全流通的市場，甚至成爲具聯邦性質的政治實體，則又過於忽略其面對的障礙及以往共同體的歷史。事實上，一九五七年羅馬條約簽訂，歐洲共同體正式成立之後，曾多次訂下達成政治或經濟整合的限期，但最後却多付諸流水。首先，貨幣與經濟政策是共同體亟欲達成的整合目標，貨幣整合又被認為是通向更進一步經濟合作的基本要素。從一九六九年的海牙高峰會

註① 歐洲共同體的十二個會員國包括一九五八年創立時的創始國：比利時、法國、義大利、盧森堡和荷蘭，一九七三年加入的丹麥、愛爾蘭、英國，一九八一年的希臘，以及一九八六年的葡萄牙和西班牙。

註② 共同體的部長理事會主席，是由十二國外長輪流擔任，任期半年，在每一任主席輪值國任期屆滿前，依例都會在該國舉行共同體的高峰會。一九九一年下半年的主席輪值國是荷蘭。

註③ 羅馬條約於一九五七年三月二十五日由六個共同體創始國簽訂，依照條約創立了歐洲經濟共同體 (European Economic Community, 簡稱EEC) 和歐洲原子能共同體 (European Atomic Energy Community, 簡稱Euratom)。羅馬條約是共同體中重要的法律，至今仍爲主要法源及政策的依據。

(Hague Summit) 決議在一九八〇年之前建立「經濟與貨幣聯盟」(Economic and Monetary Union, 簡稱EMU) 開始, 貨幣政策便在共同體的議程上, 扮演重要的角色, 同時也成爲「共同體的主要共同政策目標中的第一階段」<sup>④</sup>要務, 其重要性可想而知。

一九五八年, 共同體根據羅馬條約第一〇五條: 「爲了要達成共同市場功能所需的增進會員國貨幣政策的合作」<sup>⑤</sup>而設立了一個貨幣委員會(Monetary Committee)、提供會員國匯率政策的相關資訊。另外, 一個短期經濟政策委員會(Short Term Economic Policy Committee)也於一九六〇年成立, 目的在協調各會員國的經濟政策。一九六三年, 執行委員會(The Commission)<sup>⑥</sup>提出在四方面加強各會員國間的政策合作: 國內貨幣政策、國際貨幣政策、匯率政策和預算政策。部長理事會(Council of Ministers)<sup>⑦</sup>接受此一提案並設立了三個委員會: 各國中央銀行總裁委員會(Committee of Governors of Central Banks)、預算政策委員會(Budgetary Policy Committee)與中期經濟政策委員會(Medium Term Economic Policy Committee)。然而, 由於各會員國仍堅持對貨幣政策的自主, 所以「儘管新委員會爲反應合作的需要而紛紛設立, 事實上, 會員國仍不願意將決定本身事務的權利交出來。」<sup>⑧</sup>

對於「經濟與貨幣聯盟」的設立, 早在一九六九年執行委員會提出之貝瑞報告(Barre Report)中即曾提及。該報告建議各會員國在制訂經濟政策之前, 有強制性的義務在經濟與貨幣聯盟的架構之下相互諮詢; 該報告亦認爲固定匯率是特別重要, 且是達成其目標的首要步驟。在一九七〇年。當時輪值部長理事會主席的盧森堡首相渥那(Pierre Werner)所設立的渥那委員會(Werner Committee)建議, 在一九八〇年之前, 分階段完成建立經濟與貨幣聯盟的目標。首要工作在於各會員國貨幣的穩定。但由於以美元爲中心的國際貨幣系統瓦解, 且正值一九七三年全球石油危機, 使得設立此一聯盟的理想落空。

另外, 政治整合亦是歐洲共同體所欲達成的目標之一。其目的在四方面: 一、加強各會員國對其夥伴之對外政策和態度的瞭解; 二、期使十二個會員國在國際組織能採取一致的步驟, 例如在聯合國的立場, 尤其是英、法兩國在安全理事會中的決定性影響力; 三、致力於與共同體外國家與組織的政治對話; 四、共同體可經常性地對當時重要的國際事務採取一致立場。

註④ 見 Stephen George, *Politics and Policy in the European Community*, Oxford, Oxford University Press, 1985, p. 130.

註⑤ 見 *Treaties*, London, Her Majesty's Stationery Office, 1988, p. 114.

註⑥ 執行委員會(The Commission)爲共同體中主要的行政組織, 位於布魯塞爾, 其主要任務是草擬共同體中的立法。它是由十七位委員領導, 來自各會員國, 大國有兩位, 小國有一位。

註⑦ 部長理事會(Council of Ministers)是共同體中重要的決策單位, 依政策的不同, 由來自會員國不同的部長們所組成。

註⑧ 見 Dennis Swann, *The Economics of the Common Market*, London, Penguin Group, 1990, p. 177.

，例如對以阿衝突、福克蘭島之戰、武器管制等等問題。共同體基於對以上之認知，於一九六九年海牙高峰會上，決議成立一個歐洲政治合作（European Political Co-operation，簡稱EPC）的政治整合決策程序，由歐洲理事會（European Council，即是所謂的高峰會 Summit，由各會員國領袖組成）來決定合作的大政方針，再由次一級的外交部長及高級政府官員來執行，但是只限於諮詢的功能及無約束力之協議與瞭解，不採取正式的共同體架構及法律。事實上，各會員國已認知到藉由共同體對重要政策的決策方式，其產生的集體影響力遠大於個別的力量，它們並且希望藉由各會員國個別與集體的力量，將此種認知轉化成行動。其優點為：在相互依存與競爭的世界中，一個單一而受保護的市場，在對外關係上，必須採取共同的立場和集體的行動，以保護在某些特殊領域的資源。對某些會員國而言，其缺點為：將喪失國家的決策能力和主權，而轉移至共同體。有時政府原本傾向於接受共同體的決定，却因為來自強大國內利益的反對或因為恐怕對選舉產生負面的影響，以致使各會員國無法採取一致的步調。另就共同體的層面而言，其困難最主要來自於某些國家對某些重大事務看法的分歧，無論在原則上或實際上，會使原訂之政策目標難以達成，只能經由共識、習慣，在一致同意的基礎上，在主要事項範圍內做成決定。

經過多年的發展，「歐洲政治合作」仍未能達成原先預期的目標，其阻礙來自四方面：一、許多會員國，特別是那些較大且對國際事務較具長遠歷史與重大影響力者，傾向於在特定領域內，制訂自己的外交政策；二、一些會員國對他們在傳統上具特殊關係的區域，例如原先的殖民地，有自己的政策考量；三、各會員國由於意識形態取向上的差異，造成在對外政策上有不同的態度；四、一向與外交不可分割的政策——國防，置於共同體的架構之外，一些會員國對於共同體是否具主導國防政策的能力抱持懷疑，而願繼續維持北大西洋公約組織（North Atlantic Treaty Organization，簡稱NATO）的重要性。本文即以歐市經濟與貨幣政策的整合、政治整合這兩大議題，展開討論。下一節將回顧召開此次高峰會的背景、爭議的焦點及各國的立場。第三節將實際檢視此次高峰會的具體成效與所簽訂的條約。第四節將探討高峰會所可能帶來的影響。最後對此次高峰會做個回顧並展望未來。

## 二、高峰會的背景及爭議焦點

在一九八七年七月正式生效的「單一歐洲法案」（Single European Act，簡稱SEA）中明定一九九二年底為歐洲共同體達成完全單一市場的限期，在此之前，各會員國必須排除所有限制達成此目標的障礙，期使在共同體內人力、資本、貨物、服務的完全流通。在致力於此目標的過程中，各會員國發覺要完成「單一法案」，更進一步的經濟與政治的整合是在所難

免且至為必要。

歐洲共同體於一九五八年成立以來，各會員國都是共蒙其利，在政治上的民主與經濟上的繁榮程度，更成為世界上最富裕進步的地區之一，並吸引其他歐洲國家，紛紛表達強烈加入的意願。共同體的人民瞭解到更進一步的合作，會更提昇其福祉，對各會員國政府而言，亦能結合單獨的力量成為整體的，增加共同體對外的籌碼。而距「單一法案」所訂期限僅一年時間，各會員國亟思為一九九三年之後的共同體，訂下長期的計畫及時間表，以逐步達成統合的目的。

然而在會議之前，各國的立場頗為分歧，對如何達成整合目標，甚至是否要達成此一目標，意見不一，主要爭議有七點。<sup>⑨</sup>一、是荷蘭<sup>⑩</sup>對此次高峰會所擬的草案中，建議給予歐洲議會（European Parliament）更多決策的權力，此項議案獲得除英國之外大多數會員國的支持。今後的決策過程可能會是：當部長理事會與歐洲議會在某一法案上意見相左時，一個協調委員會將會尋求妥協，如果協調失敗，部長們的意見會重新送回議會，而議會可將其退回部長理事會或予以接受。歐洲議會可能被重新賦予的權力範圍包括：環境、消費者保護、研究與發展計畫與單一市場等政策。從這樣的一個決策過程，共同體已初具「單一國家」的型態。

二、為共同的外交政策。現今的共同體之外交決策是由十二位外交部長在部長理事會中討論，<sup>⑪</sup>但其決策並無約束力。除了英國之外，其他會員國皆希望將外交事務明確列為部長理事會的主管範疇，並藉由一致同意的投票方式，制訂出共同的外交政策。除此之外，如果所有會員國完全同意，則投票方式將改採多數決，以增加效率。會員國必須遵守一致的協議，但即使不遵守，也不會被施予法律制裁。然而英國希望外交政策仍然維持在國家，而非共同體的層次，而且在共同體的體系之外。同時，英國也反對明列一串明確的外交事務做為共同體外交政策的範疇。

第三為國防政策。此項政策的焦點是由除了丹麥、希臘和愛爾蘭之外其他九個會員國所組成的西歐聯盟（Western European Union, 簡稱 WEU）之運作。這個聯盟是在二次大戰後，法國為防止德國再次成為軍事強權，而依據一九四八年布魯塞爾條約（Treaty of Brussels）所設立，其主要任務為「提供一個在國防與安全事務上可供討論與合作的論壇」。<sup>⑫</sup>英國極為反對西歐聯盟取代北約組織的構想，並主張限制該聯盟的權力。

註⑨ 參考 *The Economist*, 9 November 1991, pp.61~2.

註⑩ 高峰會中討論的草案，由主席輪值國提出。

註⑪ 事實上，外交部長理事會是最重要，也是最有影響力者，其決策涵括範圍甚為廣泛，幾乎無所不包，因為對各會員國而言，共同體的事務就是外交事務。

註⑫ 見 Stephen Grampton, *1992 Eurozone Explained*, London, Rosters Ltd., 1991, p.143.

第四為一些新條約中的法案，包括健康醫療、教育、消費者保護、文化、旅遊與能源等政策。儘管範圍看來龐大，但實際上並沒有將太多新的權力移轉到布魯塞爾。<sup>13</sup>而英國則視這些政策的轉移是沒有必要的。

第五為國內安全問題，包括簽證、難民、邊界、毒品、和恐怖主義等問題。英國外相赫德（Douglas Hurd）表示希望各會員國政府彼此之間能在這些問題上更加合作，但非在共同體架構之下。而德國則希望這些決策是在共同體的架構之下。主席輪值國荷蘭則建議可先由共同體負責旅行簽證的事項，而後再擴展至其他有關國內安全問題之政策。

第六為社會政策。只有英國不願添加任何條約在有關勞工權益的事項上。德國總理柯爾（Chancellor Helmut Kohl）亦表示興趣不高。沒有德國的強力支持，這項政策實行的可能性將相對降低。

最後一項爭議為西班牙所提議對較貧窮會員國的財力援助。西班牙一向自視為共同體中較窮國家的代言人。而較富有會員國希望西班牙保持耐心，因為執行委員會即將對改革共同體預算及擴大地區性基金提出計畫，但西班牙、葡萄牙、希臘與愛爾蘭則希望在此次高峰會的條約中能包括此項援助。

在此次高峰會中，立場鮮明反對任何有關達成「聯邦」目標草案的會員國，仍是被其他夥伴視為通向更進一步整合絆腳石的英國。英國在整個歐洲的整合過程中，一直扮演一個反對的角色。在二次大戰後，雖然英國首相邱吉爾（Winston Churchill）曾提出「歐洲合眾國」（The United States of Europe）的口號，但明顯地英國的行動並不積極，在一九五一年「歐洲煤鐵共同體（European Coal and Steel Community, 簡稱 ECSC）」、一九五八年「歐洲經濟共同體（European Economic Community, 簡稱 EEC）及同年的「歐洲原子能共同體（European Atomic Energy Community, 簡稱 Euratom）」三者<sup>14</sup>的創立上，英國都是缺席者。這在英國而言，有其淵源的歷史背景。英國人很難忘懷其在十八、九世紀時「日落」的大英帝國榮光，而兩次大戰，英國又都是戰勝國。儘管時不我予，但「英國的國家主義被其成功地抵抗侵略與贏得最後勝利而增強」，<sup>15</sup>依然深信其在國際舞臺上應扮演重要角色。另外一個原因，則是在於它孤懸於歐洲大陸之外一隅的地理環境。由於它孤立的位置，難免在許多的制度上與歐陸大相逕庭，思想觀念上也常有相異之處，如英國對歐洲共同體的看法，認為真正的利益在於經濟上的合作而非歐陸國家所謂的政治整合。再者，英國有其廣泛、緊密而複雜的國際關係，如同紐均（Neil Nugent）所言，其中最主要的有三：「大英帝國與大英國協；北大西洋聯盟與美國的『特殊關係』；以及西歐

註<sup>13</sup> 在共同體中，一般將布魯塞爾視為共同體的代名詞，因為共同體主要機構均位於布魯塞爾。

註<sup>14</sup> 三者於一九六五年合併為歐洲共同體。

註<sup>15</sup> 同註<sup>4</sup>，頁四九。



」。①另外一個值得注意的因素，則是英國的政治結構，其具有悠遠歷史傳統的國會（Parliament），深刻影響到英國從政人物的思想與態度，而其中最具有影響力者乃是內閣，很難說服這些被選出來而實際握有大權的國會議員（Members of Parliament, 簡稱 MPs）將自己的權力轉移至布魯塞爾。而在此次高峰會的條約草案中，原本荷蘭的提案，明顯地將「聯邦」列入條款，但在英國的強烈反對下，所有有關「聯邦」字眼均被刪除，取而代之的，則是較含糊而不具強烈色彩的「介於會員國間與政府間的較緊密聯盟（closer union between member states and governments）」。<sup>②</sup>從前述提到有關此次高峰會所欲達成的目標與政策，很明顯地可以看出，在大部份朝向更加整合的草約中，英國都採取強烈反對的態度。

德國則是另一個態度相當堅持的例子。其對經濟、貨幣與政治的整合，相當積極。由於二次戰後經濟上優異的表現，德國特別重視縮短各會員國間經濟的差距，包括低通貨膨脹率、對公共部門赤字的嚴格控制等政策。另外，德國人相當堅持自己的貨幣——馬克，最近的一次民意調查顯示，百分之七十五的德國人仍然認為馬克是優於歐元的。雖然，德國政府對單一貨幣的立場較為軟化，但仍然堅持，必須設立嚴格的經濟指標，唯有達成這些指標的會員國，才有資格進入「經濟與貨幣聯盟」。而對於歐洲中央銀行的設立，德國亦堅持採用德國中央銀行（Bundesbank）的模式。在政治整合方面，德國希望給予歐洲議會更大的權力，並將外交與內政政策轉移至布魯塞爾。儘管在歐洲整合的過程中，德國扮演著積極的角色，但却步步為營，聲稱任何的整合，都是以符合所有共同體會員國的利益為出發點，以避免予人德國獨霸的聯想。

法國對經濟與貨幣聯盟的成立則主張採取較快的步驟。法國提議在本世紀結束前完成「經、貨聯盟」，並為採行單一貨幣訂定期限。首先在一九九六—七七年之間，藉由各會員國一致通過的投票方式，達成設立「經、貨聯盟」的共識。如果失敗，則在兩年之後另開一次高峰會議，以簡單多數的投票方式，決定是否設立歐洲單一貨幣。另外，法國在國防政策上，一向採取較獨立自主的立場，反對美國勢力過於介入歐洲，對北大西洋公約組織採取較排斥的態度。因此主張共同體應有自己所屬的防衛系統與指揮系統，歐洲的共同安全及國防政策應由歐洲人自己決定。

另外，在此次高峰會召開之前，西班牙立場也頗為突顯。如前所述，西班牙一向以共同體中較貧窮國家——葡萄牙、希臘、愛爾蘭、西班牙——之代言人居。西班牙認為較富裕發達會員國，應加強援助這些發展較遲緩會員國，以縮短彼此在經濟上的差距，因此建議成立「內聚基金（Cohesion Fund）」，由較富裕會員國提供更多資金給這些較貧窮國家。事實上，共同體本身的區域及預算政策中，早已擬定對較落後地區的援助，幫助其發展經濟，因此有些國家對西班牙的提案，不表贊同。

註① 見 Neil Nugent, *The Government and Politics of the European Community*, London, Macmillan, 1989, p.27.  
註② 見 *Financial Times*, 4 December, 1991.

其他國家對此次高峰會所預擬的草案，較無突出的立場，也較傾向於支持草約中有關「聯邦」的構想。對於「經、貨聯盟」與政治整合，採取較積極支持的態度。至於在其他政策方面，荷蘭認為共同體的防衛武力不應削弱北約組織的功能；丹麥雖然也同意加入共同體的防禦體系，但堅持應有「退出權」條款；葡萄牙在這方面與英國態度一致，即共同體的防衛組織，不應動搖北約的基礎；傳統上對國際事務與安全聯盟採取中立立場的愛爾蘭，則對是否加入防禦組織，仍感猶豫。儘管在高峰會前各會員國意見紛雜，態度不一，但在全力斡旋之下，此次高峰會仍達成一定程度的共識，及未來發展的藍圖。

### 三、高峰會所達成的重要協議

在兩天的高峰會議上，討論的議題相當廣泛，在諸多政策上，英國仍採取消極阻撓的態度，因此許多結論都是妥協下的產物，有些政策准許英國有「退出權」，有些則根本將英國排除在外。在這些結論中，可分成三部份：經濟與貨幣聯盟、歐洲政治聯盟與其他政策。分述如下：

#### (一) 經濟與貨幣聯盟

在有關經濟與貨幣政策方面，會員國同意在以下三方面進行合作：

1. 首先各會員國貨幣間的匯率必須穩定，進而再採取歐洲單一貨幣——歐元（European Currency Unit, 簡稱 ECU）
  2. 採行單一貨幣政策與匯率政策，這二者的目的都是爲了要維持物價的穩定；
  3. 在符合公平競爭的開放市場經濟原則之下，制訂出一般性的經濟政策。
- 這些方面的合作，其目的在於安定的物價，較佳的公共財政與貨幣情況，以及一個穩定的收支平衡狀況。爲了達成這些目標，條約中列明，會員國必須在部長理事會中，就有關經濟事宜相互合作，並將經濟政策視爲共同關切的事項。而政策產生的方式，則是由執委會提出的草案，交由部長理事會討論，以草擬條約，做爲各會員國及共同體的經濟政策的指導原則。如有會員國違反這些原則，則部長理事會將在條件多數表決方式下，提出適當建議要求改正。

在貨幣政策方面，一個統合各會員國中央銀行的「歐洲中央銀行體系（European System of Central Banks, 簡稱 ESCB）」以及單一的「歐洲中央銀行（European Central Bank, 簡稱 ECB）」將要成立。中央銀行體系的功能在協調

各會員國的貨幣政策，儘量避免因政策的差異性過大，而損害會員國權益。其主要任務為：一、界定與執行共同體之貨幣政策；二、操作外匯運作；三、擁有並處理會員國的外匯存底；四、提昇公共支出系統操作的穩定。其架構包含一個歐洲中央銀行及各會員國的中央銀行，而其主要決策機構為管理理事會（Governing Council）及執行董事會（Executive Board）。依據條約，中央銀行體系有極高的自主性，當此體系依照條約或該體系的法令執行權力時，不應接受來自共同體其他機構或會員國政府的指揮，而「共同體機構及各國政府必須尊重此一原則，並且避免影響各會員國本身中央銀行派駐該體系的成員。」<sup>19</sup>各會員國亦必須確認其本身的法令務須配合該體系的規定。

財政政策方面，各會員國的預算必須配合條約中的規定，並將其預先計畫的及實際執行的預算赤字及其負債狀況，報告給執委會。而會員國亦必須避免鉅額的政府赤字，執委會將監控各會員國政府的預算及負債狀況。當發生：一、政府的赤字超過國內生產毛額的百分之三；二、政府的負債超過生產毛額的百分之六十，則部長理事會在經過全盤的考慮後，將會做成決定，要求該會員國改善。

此次的高峰會在德國的堅持下，對於如何達成「經、貨聯盟」，設立了非常嚴格的五項標準，唯有合於下述標準的會員國，才有資格進入該聯盟：一、物價安定：該國通貨膨脹率不超過共同體中三個物價波動最低的會員國其平均通貨膨脹率的百分之一點五；二、利率：長期利率在三個利率最低的會員國平均利率的百分之二以下；三、赤字：政府預算赤字須低於國民生產毛額的百分之三；四、負債：低於國民生產毛額之百分之六十；五、貨幣的穩定性：會員國本身的貨幣在進入聯盟之前的兩年中，未曾貶值，而且其波動必須在共同體中的匯率組織（Exchange-rate Mechanism，簡稱ERM）<sup>20</sup>所規定的百分之二點二五以內。

對於如何達成上述這些目標，各會員國雖然在英國的極力反對下，仍訂定時間表，以分階段的方式，逐步完成。首先，執委會經由條件多數表決通過草案，提交部長理事會決定：哪些會員國符合採取單一貨幣的條件；是否多數會員國已具備這個條件；並將這些決定報告由各會員國領袖組成的歐洲理事會。此會議必須在一九九六年十二月三十一日以前，經由條件多數的原則，決定是否多數會員國已達採行單一貨幣的標準，以及是否共同體已適宜進入「經、貨聯盟」的第三階段，並設立第三階段開始的日期。如果在一九九七年底之前，仍未設定此開始日期，則第三階段自動在一九九九年一月一日開始。在一九九八年七月一日之前，高峰會領袖們必須決定哪些國家已符合採行單一貨幣的標準。當第三階段開始，也正是歐元即將成

註19 見 *Financial Times*, 12 December, 1991.

註20 共同體中的匯率組織設立於一九七九年，主要目的在使各會員國的貨幣維持穩定，藉由各貨幣兌換歐元控制在一定比率之內，以防止波動過大，造成通貨膨脹。



為共同體單一貨幣的時候。

其中特別值得一提的是，在有關「經濟與貨幣聯盟」條約中，特別列有有關英國「退出權」的條款（the 'opt-out clause'）。此實由於英國反對多項政策及設定時間表，而其他會員國則不願受英國的牽制，致有此一規定。條約中提到如果英國政府與國會決定不加入第三階段，則其有權如此。屆時在計算是否多數國家符合達成「經、貨聯盟」的必要條件時，英國並不列入。由此可知，其他十一個會員國已將英國置諸於後，朝經濟整合的目標前進。

## （二）歐洲政治聯盟

在政治整合方面，共同體內的會員國意見一向分歧，此次高峰會，便是想藉各會員國有意使此次會議成為共同體發展的里程碑的機會，統合諸國意見，訂定政策與目標，以底於成。此條約希望能建立一個更緊密的聯盟，而其制定的政策將儘可能地將所有會員國的人民更加結合在一起。但原來由地主國荷蘭提出的草約中的「聯邦」字眼，則予以刪除。條約中明白標示其目標為：

1. 為提昇經濟與社會的進步，特別是經由消弭因國與國界限所帶來的障礙，經由經濟與社會凝聚力的加強以及「經、貨聯盟」的設立；
2. 主張其在國際社會定位的一致性，特別是經由共同外交與安全政策的執行，其中包括最終目標的共同國防政策；
3. 加強所有會員國國民權益的保護，特別是經由聯盟單一公民制構想的推行；
4. 推展在內政與司法方面的緊密合作；
5. 繼續維持共同體的合作及成果。

儘管此聯盟之目的在促成共同體更加速地整合，但條約中却明白列出二項必須遵守的原則：一、此聯盟將尊重各會員國本身的國家認同，其最主要的原則是民主政治；二、聯盟亦將尊重歐洲會議（European Convention）<sup>20</sup>所保障的人民權利與自由，而這些正是各會員國的憲政傳統及共同體法律的原則。

每一個會員國的國民，被視為是歐洲政治聯盟的國民，享有自由遷徙及居住在任何會員國，並接受任一會員國使館協助的權利。如果一個聯盟國民居住在不是本身國籍的其他會員國，其有權在地方性及全共同體的選舉中，行使投票權及成為候選人。

<sup>20</sup> 歐洲會議是為了要保障人權而設，其下設人權委員會，負責調查違反人權案件，以及一個歐洲人權法庭以對這些案件做出判決。

另一項特別值得注意的是對外與安全政策 (Foreign and Security Policy)，其目標設定為：一、保護此聯盟的共同價值、基本利益與獨立自主；二、在各方面加強共同體及會員國的安全性；三、維護國際和平與安全；四、提昇國際間的合作；五、發展並加強民主與法治政治，尊重人權及基本自由。而運作的方式則是在會員國政府間，採取合作的行動。會員國必須針對任何攸關共同體共同權益的外交、安全政策，在部長理事會的架構下，通知並諮詢其他每一個會員國，以便在共同的行動下，發揮最大的影響力。部長理事會將界定共同立場，而各會員國的政策就必須符合此一立場。因此，會員國必須在國際組織與會議中，互相合作，如果某些會議並非所有會員國參加，則參加的會員國必須維護共同體的一致立場。部長理事會的主席處理有關對外安全政策，並在國際組織與會議中代表聯盟。而各會員國的外交使節、駐外單位，及執委會的駐第三國或國際組織的代表，必須相互合作以確保其共同立場。會員國的領袖們在歐洲理事會上，則將確立共同對外、安全政策的大政方針與指導原則，而部長理事會則在此基礎上，做成有關共同體對外、安全的決策。

對共同體的國防政策，雖然會員國間意見分歧，但仍對未來的共同防衛系統，提供一個藍圖。在繼續維持北約組織的功能，與保持歐洲本身武力的自主性二者的不同意見中，也採取了一個較為折衷的方式。代表共同體本身防衛組織的西歐聯盟將會發展成歐洲聯盟中的軍事部門，並成為共同體與北約組織間，有關軍事合作的橋樑。西歐聯盟的決策不能影響會員國在北約組織的義務。意即共同體目前採取共同的國防政策，甚或單一軍隊，仍不可能。

在社會政策方面，英國仍是不願參與，因此由其他十一國共同簽署，而成爲一項分開的法令。十一國保證將致力於提昇就業率，改善勞工居住與工作環境，適當的社會保護，管理階層與勞工的對話，以及充分發揮人力資源。而實際的政策範圍則包括：改善工作環境以保護勞工的健康與安全；在有關勞工諮詢及資訊上，各會員國互相合作、確保男女在勞力市場機會與待遇上一律平等。英國在社會政策上，不願加入的主要理由是認爲各會員國本身有其特殊的勞資關係與環境，不能以共同的政策對待，如此會缺乏彈性。同時，刻意的一致性，會使各會員國增加生產成本，而降低與其他國家在國際市場的競爭力。

## (三) 其他政策

除了上述針對建立兩個聯盟所達成的協議之外，條約中另規定了其他較不具爭議性的政策，分述如下：

地區性發展 (Regional development)：共同體將致力縮短各地區發展不均的差距，並協助改善較落後地區。共同體各類基金，歐洲投資銀行 (European Investment Bank) ②①及其他財政機構將協助達成此目標。十二國同意在一九九三

註②① 歐洲投資銀行是依羅馬條約的規定而設立於盧森堡，提供給會員國（特別是較貧窮的會員國）及其他第三世界國在基礎建設、能源與工業現代化投資的資金。

年底之前設立「內聚基金」以協助那些平均每人國民生產毛額在共同體平均水準百分之九十以下的會員國，改善其環境及基礎建設。

**公共健康 (Public health) :** 共同體將協同各會員國致力確保其所有國民高水準的健康保護。

**文化 (Culture) :** 在尊重國家與地區的差異的原則之下，共同體將促使各文化繼續蓬勃發展，並維護共同的文化遺跡與資產，以促進歐洲人民在文化與歷史上的知識與瞭解。

**研究與發展 (Research and development) :** 共同體將加強工業科技的基礎，以使其在國際水準上更具競爭力。一項跨年度的架構計畫將被採用。

**環境 (Environment) :** 爲了保護人民健康，增進環境品質，確保天然資源的適當使用，共同體必須採取防範對環境會造成污染與破壞的措施。

**能源 (Energy) :** 在市場經濟的原則之下，共同體將確保能源供應的規律與充足，提供遭遇能源危機的應變方式，提高能源的使用效率並發展新的能源。

**跨歐網路 (Trans-European networks) :** 爲了更進一步的整合，共同體將建立並發展各地區交通上、電訊上及能源基礎建設上的網路。

**工業 (Industry) :** 共同體將確保其在國際上的競爭力，並在結構改變上進行調整。共同體亦將鼓勵適合研發的工業。

**海外發展 (Overseas development) :** 共同體將繼續幫助開發中國家持續其經濟與社會的發展，逐步將這些國家融入全球經濟之中，並一同對抗開發中國家的貧窮。同時，共同體也將協助這些國家採行民主政治。

**司法與內政事務 (Judicial and home affairs) :** 雖然此項政策不屬於正式的共同體架構之下，但各會員國仍必須在以下事務上，將之視爲共同利益：難民政策；移民與第三國人民進入、遷徙、居住的政策；對抗毒品藥物的使用；民事、刑事上的司法合作；消費者保護；對恐怖主義、非法藥物的走私，及其他嚴重國際犯罪的警方跨國合作。另外，在一九九六年一月之前，部長理事會將決定是否採用單一簽證制度，如果通過，第三國人民只要取得一次簽證，即可進入共同體所有會員國。

馬斯特里赫條約主要即包括上述各項主要政策，而各會員國領袖將在一九九六年的高峰會上，重新檢討此條約，以做爲修正及加強整合的參考。

#### 四、馬斯特里赫高峰會的重要影響

此次高峰會議所達成的協議，儘管因意見不同，尤其是英國的阻撓，與原先主席輪值國荷蘭所提出的草案有所差距，但從其所呈現的架構與所欲達成的目標，可以看得出來，共同體朝向更進一步的整合，甚至「聯邦」的型態，是可以預期的。一個單一的貨幣，不只是共同體人民能使用同樣的貨幣，以減少因兌換而帶來的損失而已，更重要的是採行單一貨幣，必定要統合經濟、貨幣及財政政策，以防止因政策差異導致各地區發展不均，以及隨之而來的不良影響。外交與國防政策，是國家主權非常重要的部分，共同體如果在這些方面採行共同政策，儘管各會員國本身有不同的利益，且對其他國家關係有不同的立場，對國際事務亦有不同意見，但都必須在國際組織與會議中，採取一致步驟與立場。一個單一的公民特性，則所謂的英國人、法國人、德國人等等構成國家與民族分別的界限會逐漸模糊，代之而起的是對共同體的認同。一個較具代表性及民意基礎且較具權力的歐洲議會，將會對共同體的事務具有更大的影響力，人民直接選出歐洲議會議員，以多數表決方式，直接監督共同體的政策與事務，而不像現在被人譏為只是橡皮圖章。在其他政策上，不但在政府層面，更加合作；更重要地，是在一般人民心裏，逐漸拉近彼此距離，而更加深自己為共同體國民的認同感。

至於一般視為通向歐洲聯邦之路最大阻礙——英國的態度，其實並非毫無轉寰的餘地。在一九八五年十二月盧森堡高峰會上，儘管英國態度強硬，但仍通過了「單一歐洲法案」，與其他十一個會員國，一同着手於一九九二年底之前，撤除邁向單一市場目標的藩籬。另外，前首相柴契爾夫人（Mrs. Thatcher）一向極力反對任何有關歐洲「聯邦」的字眼及政策，並聲明不會加入匯率組織，但在衡諸國內輿情及實際利益之後，仍不得不在一九九〇年十一月加入。回顧二次戰後的歷史，英國總在強烈國族主義與現實考量上，採取其歐洲政策，亦即一方面抵抗歐洲整合的潮流，一方面又不得不消極地參與，因此其他會員國認為，英國到後來總是會採取一致步驟的。畢竟「就經濟與地理而言，英國的前途都應與共同體連在一起。」<sup>②</sup>在歷次的民意調查中，贊成歐洲整合的比例漸漸增加，尤其較年輕的英國人，離大英帝國已遠，普遍較具務實態度，而比較能懷有歐洲一家的理想。因此，就長期而言，英國不會自外於歐洲整合之路。

條約中有關「經濟與貨幣聯盟」的規劃，無疑地將對各會員國今後的財經政策產生重要影響。在所設定為達成經濟整合的各階段中，皆清楚標示各個目標。尤其對於設立「經貨聯盟」的標準，更是各會員國今後在經濟政策方面，所必須努力及改善的。由於各會員國在經濟方面的表現差異甚大，有些已達進入「經貨聯盟」的標準；有些則在五個標準上，還須努力（見表一）。如果共同體能達成預定的目標，則在本世紀結束之前，將會有一個共同體的中央銀行與單一貨幣。如此，為了要防止各區域經濟表現差異過大，影響到單一貨幣的穩定性與各會員國的公平性，勢必要由共同體採取廣泛的經濟與貨幣政策。

在政治整合方面，雖然比經濟整合更具爭議性，以及在政策的制定上，較具妥協性，但至少在此次高峰會上，各會員國

註② 見 *The Independent*, 28 November, 1991.

達成了一定程度的共識。各會員國將在各國國際組織與會議上，採取一致的立場，以維護共同體的整體利益為優先考量。同時對安全問題，也將在各會員國互相諮詢、協調下，達成條約的目標。如果政策制訂的方式，逐漸由一致同意改為多數表決，甚至將最後同意權完全轉移至歐洲議會，則共同體的組織將更具民主性質，而共同體的權力將更大。另外，「西歐聯盟」確立為一個共同體軍事合作的組織，在德、法及其他會員國的強烈意願下，有可能成為將來統合指揮各會員國軍事組織，甚至成為某些會員國主張的歐洲單一軍隊的雛型。

在此次條約中更廣泛的涵括了諸多政策，如前所述的工業、文化、環保、研發、內政等，包羅之廣，為以前的高峰會所未有。正如財經金融時報（*Financial Times*）的評論：「幾乎任一政策領域都可能成為共同體討論的議題」，因為很難劃分何種政策屬於國家層面，何者屬於共同體，「從現在開始，幾乎任何政策都可合法地被認為是（共同體的）共同利益。」<sup>23</sup>

從馬斯特里赫條約中，的確可清楚看出歐洲共同體通向整合的強烈企圖心。雖然在許多政策上，為求得妥協，只具諮詢、協調的功能，但隨著共識的普遍形成，與共同體制度與組織的逐漸民主化，可以預見的是，各會員國的諸多權力將逐漸移至共同體。

## 五、結論

一九九一年底的馬斯特里赫高峰會，在經濟、貨幣、政治政策，以及其他諸多政策上，都對今後共同體，發揮巨大影響，也使得各會員國有了一致努力的方向。以往共同體對於這些政策，亟思達成整合

註<sup>23</sup> 見 *Financial Times*, 3 December, 1991.

（表一）

國別	通貨膨脹率 (%)	長期政府利率 (%)	指 標		是否合於五項標準？					分數
			預算赤字 占國內生產毛額百分比	政府負債	通貨膨脹率	長期政府利率	預算赤字	政府負債	貨幣穩定性	
法國	2.5	8.8	-1.5	47	是	是	是	是	是	5
盧森堡	2.4	8.1	+2.0	7	是	是	是	是	是	5
丹麥	1.8	8.8	-1.7	67	是	是	是	否	是	4
英國	3.7	9.7	-1.9	44	是	是	是	是	否	4
德國	4.1	8.1	-3.6	46	否	是	否	是	是	3
比利時	2.8	8.9	-6.4	129	是	是	否	否	是	3
愛爾蘭	3.5	9.3	-4.1	103	是	是	否	否	是	3
荷蘭	4.8	8.6	-4.4	78	否	是	否	否	是	2
義大利	6.2	12.6	-9.9	101	否	否	否	否	是	1
西班牙	5.5	11.7	-3.9	46	否	否	否	是	否	1
希臘	17.6	20.8	-17.9	96	否	否	否	否	否	0
葡萄牙	9.8	14.1	-5.4	65	否	否	否	否	否	0

資料來源：The Economist, 14 December, 1991, p. 52.



的目的，但由於各會員國的態度不一致，一直存有障礙。但整個國際的大環境改變，而各會員國也逐漸體認到更進一步的整合，會給整個共同體帶來整體的利益與力量，此次高峰會才在此主客觀的情勢下，有了重大的進展。因此可說是歐洲共同體的大轉捩點。如同經濟學人（*The Economist*）雜誌的評述：「馬斯特里赫條約對歐洲共同體而言象徵前進了一大步，其重要可與三十四年前的羅馬條約（創立共同體）相媲美。條約中重要的兩部份——經濟與貨幣聯盟、政治聯盟——將建立一個所謂的歐洲聯盟以及設立其任務。……共同體的領袖們正致力於一個大計畫，以使歐洲聯盟成爲一個超級強權。」<sup>24</sup>

由於歐市在經濟上的蓬勃發展與政治上的民主自由，致不斷吸引許多歐洲國家的加入，迄目前爲止表明要加入的國家，不是在政治、經濟各方面表現突出者（如瑞典、奧地利），便是極具潛力者（如波蘭、捷克斯拉夫與匈牙利），此對於現在已擁有三億四千五百萬人口、全球最大市場及平均國民所得及生產毛額俱爲世界上最富裕地區之一，而又擁有長遠歷史文明的共同體而言，更是一大助力。馬斯特里赫條約已爲歐洲整合定下堅實的基礎，整個歐洲今後的發展，勢必與共同體的整合，密不可分。

\*

\*

\*

註② 見 *The Economist*, 14 December, 1991, p.51.