

歐洲聯盟的中東歐政策

一、前言

作為國際舞台上一個具影響力的行為者，「歐洲聯盟」(European Union, EU)不僅必須具備提出一致的對外政策之能力，同時也必須具有切實的執行能力。歐洲聯盟對於民主在中、東歐所獲勝利之反應，揭露了歐盟在發展一致的對外政策上的許多問題。本文在探討歐盟的對外政策是否已有任何整體的策略，及在今日是否有一項明確的政策。一些學者主張儘管有歐盟理事會的重要倡議及歐盟執委會隨後的努力，但是歐盟會員國之國家自身經濟利益考量，仍然削減了會員國對於歐盟向東擴大的熱情。¹只要歐盟在就業率、機構能力及政策修正上的危機仍未解決，這些分歧的利益將會繼續地影響歐盟對這個區域的計劃之發展與執行。

所謂東歐、西歐之分，可追溯至西元 395 年羅馬帝國的分裂開始，經過 1054 年東正教自基督教脫離的宗教大分裂 (Great schism) 十三世紀的十字軍東征，東歐、西歐彼此漸行漸遠。當西歐的城鎮快速發展，甚至往海上擴張之際，東歐的貴族卻因為擁有土地而得以掌控無法離開土地生活的小農，整個東歐的經濟發展漸趨落後，而之後促使西歐改頭換面的文藝復興、啟蒙運動、工業革命、法國大革命等，也都沒有直接衝擊到此地。²東歐作為一個名詞概念發展至近代，與西歐相較而言，總是蒙上一層神秘的色彩以及給人較為落後的印象，如啟蒙時代俄羅斯的上層社會和宮廷，為了與平民有別與顯示己身的文化素養，竟捨棄母語、改用法語作為溝通工具。由此可見，東歐在地域上雖然算是歐洲的一部份，在歷史、文化、宗教、社會發展等面向卻與西歐有著極大的落差，組成東歐的各個國家間也都個自呈現不同的面貌。

第二次世界大戰後冷戰緊接著來臨，東歐開始被賦予國際政治的含義，在這片土地上建立起一批人民民主國家，它們從北至南連成一塊，全區籠罩在蘇聯的勢力範圍之下，以馬克思—列寧主義作為政治正當性的基礎，對該主義予以正式的承諾，如阿爾巴尼亞的憲法明文宣示，馬列主義是阿爾巴尼亞人民共和國的統治意識型態，西歐因而將中東歐國家稱做蘇聯的衛星國³。

¹ Nelsen, Brent F., and Alexander C-G. Stubb, eds. *The European Union: Readings on the Theory and Practice of European Integration*. (1998) pp.197-235.

²R. J. Crampton. *Eastern Europe in the Twentieth Century*. (London : Routledge, 1994) pp.1-8.

1975 年歐安會議的赫爾辛基議事議定書，承認第二次世界大戰所造成的疆界變動，不啻於承認東西歐的現有國土與主權，換言之即正式接受蘇聯在中東歐的支配權。由於中東歐和蘇聯在冷戰時期的關係密切，以致於現在談到中東歐這個地區時，很自然地也會把前蘇聯也包括在內，特別是前蘇聯靠近歐洲的加盟共和國。⁴

第二次世界大戰之後所形成的美蘇冷戰兩極對抗體系一直到 1989 年 12 月 3 日由美國總統布希 (George Bush) 以及蘇聯總統戈巴契夫 (Mikhail Gorbachev) 在「馬爾他高峰會」(The Malta Summit) 會後一同發表之「馬爾他宣言」(The Malta Declaration) 以共同宣佈冷戰走入歷史的灰燼之後終於結束。⁵自 1989 年下半年開始的共產主義在中東歐相繼垮台之巨變、冷戰終結，到 1990 年的東西德統一，以及 1991 年的華沙公約集團解散以及蘇聯解體，這些關鍵性事件均標誌著全球國際政治經濟體系及環境的完全重組與變革。而蘇聯瓦解之後，過去其為了確立在中東歐地區的政經領導地位，所設立的華沙公約組織和「經濟互助委員會」(Council of Mutual Economic Assistance , CMEA) 也因為缺乏支援而解散。

中東歐國家面對新的世局，只好轉而往西求助，以便尋求一個新的安全建制，此時安全的定義已經擴大，不單單光指國家安全的保障，還包括經濟生活的改善、與西歐經濟關係的鞏固、民主體制的深化以及整體社會生活的提升等。

換言之，這個以「西歐」為重點的西向政策是全方位的，其意圖在於尋求政治庇護，以維護主權；爭取外部援助，以拯救經濟；建立軍事聯繫，以保衛國家安全。而既然西歐代表著發展、富裕、自由與民主，也就不可避免地成為中東歐國家人民所嚮往的目標，中東歐國家開始強調歐洲本位 (European orientation) 以及不同文化、國家之間的連帶關係，⁶加入西歐區域組織被認為是融入歐洲的開端，部份中東歐國家更將這個動作視為政治正當性的來源。

儘管中東歐國家支持且鼓勵加入西歐區域組織的整合運動，如歐盟、北大西洋公約組織、以及歐洲理事會等，西歐卻沒有向中東歐國家全盤開放，大部分的中東歐國家特別是巴爾幹半島地區並不被建議這麼快的納入

³比較特別的例外是 1961 年阿爾巴尼亞與蘇聯斷交，1968 年並退出華沙公約組織。

⁴文中所稱的中東歐國家也採用此一定義。

⁵ Graham Evans and Jeffrey Mewnham. *The Dictionary of World Politics: A Reference Guide to Concept, Ideas and Institutions*. (Hemel Hempstead: Harvester Wheatsheaf, 1992) , P.42.

⁶F. Millard. "Eastern Europe and the Return to Europe", in *Europe : The Cold Divide*, ed. by F. Carr. New York : St. Martin's Press, 1998, pp.137-169.

整合過程，⁷但整合的動力依然不斷激勵中東歐國家重敲東西分界的大門，因為它們認為，整合將提供一個更可靠的安全建制，除了可以擺脫俄羅斯的宰制、走出國家獨立自主的道路，並暗示羽翼未豐的民主憲政、公民社會將能永續存在，四十多年由蘇聯指揮統一而衰敗的經濟也可能因此復甦。

所以，當歐盟、北約、歐洲理事會這些西歐區域組織向中東歐國家表達往東擴展會員的意願時，多數的中東歐國家都急於證明自己值得被含括，並欣然應允與前蘇聯脫離關係。這份決心其實早在中東歐國家劇變後紛紛更改國名和黨名即已表露，部份國家索性連國徽、國旗和國慶日也一併修改，如波蘭重新恢復國徽中紅底白鷹頭上的王冠，同時廢除原來的國慶日—1944年7月22日波蘭中央人民政權成立的日子，而選擇1791年波蘭第一次頒佈憲法的5月3日作為新的國慶日。⁸

然而，歐盟和北約除了基本的地域限制外，對於新會員更要求嚴格的政經條件，中東歐國家不僅需要證明自身可以且願意履行組織的規定外，更得展示有能力承擔會員國的義務。以歐盟而言，新會員國便必須接受共同體所有的法律條款，⁹這表示當新會員進行國內改革的同時，它們也必須採納西歐的競爭和貿易規則，即使中東歐國家的發展情況相對劣勢，還是需要達到歐盟規定的科技和環保標準。

從上所述，吾人可知大多數的中、東歐國家是自己從共產主義的桎梏中解放出來，而令人驚訝的是，歐洲共同體國家及歐洲共同體機構似乎顯得對共產主義的瓦解並未做好準備，而且沒有任何的完備策略。這顯示出歐體以至於歐盟對外政策的一項重大問題：沒有預測危機的真正的能力及進步的臨時計劃來處理危機。

當中東歐國家表明加入歐盟的目的後，歐盟的會員國開始擔心現有的整合程度遭到稀釋、憂慮未來整合速度的減緩，思考向東改革的不確定性以及關於德國統一的一些偏見都澆熄了聯盟內的熱情。這當中最可能的主要原因是讓中東歐國家加入是否必需得要做出經濟上的退讓；這正提醒了一點：今日的歐盟仍是主要建立在會員國經濟利益的基礎之上；歐盟的某些會員國持續地反對對外政策是因為不認為這會對其國家本身帶來額外

⁷Julie A. Lund & Roger E. Kanet. "The Russian Federation and Central Europe's entry into European institutions", in *Russia: After the Cold War*, ed. by Mike Bowker & Cameron Ross (London: Pearson Education, 2000) pp.282.

⁸楊燁、王志連。《漂浮不定的東歐》，台北：五南圖書，民國82年，頁58。

⁹B. Kerremans. "Eastward Enlargement and the Dilution of the European Union", *Problems of Post-Communism*, vol.44, no. 4, pp.44.

的經濟利益。

歐盟與中東歐的關係亦顯示出當傳統的利益範圍差異極大時，便很難產生一致的政策。地理及歷史因素均使歐盟對外政策的發展更加的複雜化。一般而言，最支持向東擴大的歐盟成員國家是地理上接近此一區域的國家：德、奧及日爾曼民族國家；這些國家也正是在歷史上與中歐擁有最密切聯結的國家。但是在 1990 年德國統一之後，德國與中東歐國家關係至少在四方面受到統一問題的影響：¹⁰

- 一、統一吸收了德國在政經角色上的絕大能量。
- 二、統一吸收了大量的金融資源。
- 三、德東與中歐國家潛在的競爭讓德國尚未準備好開放市場。
- 四、最重要的，統一強化了德國與俄羅斯談判的傳統偏好，其負面的影響可能是德國為顧及與莫斯科的關係，忽視中東歐國家的利益。

與中東歐國家的關係也揭露了歐盟內的一道斷層：產生在主張「自由經濟政策」（德國）與主張「保護政策」（法國、西班牙）的國家之間。此外，目前歐盟遭遇的一些危機包括：就業危機、機構危機及政策危機等，都強烈地影響歐盟與中東歐的關係。歐盟的核心國家目前在解決失業問題上似無進展，透露出將有採取保護主義的危險，假若如此便意味著歐盟未來在進行「廣化」之擴大時程的延遲或放棄。假定歐盟在完成東擴之後，在其機構上便可能達到二十七個會員國之譜，如此就更難在機構改革上有所進展。歐盟的政策危機主要是因為歐盟在實行擴大之前必需得要先完成數項政策的修正與調整，否則將對歐盟的整體運作造成嚴重的遲滯與傷害；在其中最重要的關鍵及在於「共同農業政策」（Common Agriculture Policy, CAP）及關於「結構基金」（Structure Fund）的重行調整與分配。¹¹

二、冷戰時期的歐體與中東歐國家關係

【1950 年代】

當 1950 年代歐體構想開始推動時，蘇聯認為這不過是北約國家欲使用經濟手段與其對抗的方式而已；1957 年時蘇聯正式確定歐體是西歐國家實行其帝國主義政策的工具，並認為歐體將會由於其內部的矛盾而走向分裂一途；但 1958 年歐洲經濟共同體與歐洲原子能共同體的出現證明歐體的

¹⁰ Rhodes, Carolyn, ed. *The European Union in the World Community*. (Colorado: Lynne Rienner Publishers, 1998) pp. 105-126.

¹¹ Gower, Jackie, and John Redmond, eds. *Enlarging the European Union: the Way Forward*. (Vermont: Ashgate, 2000) pp. 71-106.

發展逐步走上軌道，因此到了 1962 年後，蘇聯開始正視歐體的未來發展，一方面義大利的共黨分子也向蘇聯指出歐體的共同市場政策將可望促進西歐國家間的投資、貿易往來的發展，但是當時中東歐各國正處於「布里茲涅夫主義」的管制之下，因此即使是在遭遇到了「不景氣的年代」(Era of Stagnation)，共黨國家對歐體還是冷淡以對 並未投注太多的注意力在歐體身上。

【1960 年代】

但是當美蘇之間「低盪」(détente) 政策開始後，歐體國家也展開了與中東歐國家的政治互訪與經貿往來，英國、法國、義大利都與蘇聯或東歐國家互有往來，其中最重要的便是西德布蘭德 (Willy Brandt) 政府的「東進政策」(Ostpolitik) 在該政策中西德與蘇聯簽訂了「莫斯科條約」(Moscow Treaty)，這條約開啟了西德與東歐國家的關係正常化，1973 年時西德再與蘇聯簽訂了十年期的經濟、工業及科技合作計劃，西德承諾將長期向蘇聯購買天然氣與鐵等天然資源。

但是在 1970 年代以前，也就是法國戴高樂總統在法國主政期間，歐體會員國對東歐的往來多受到限制；但即使如此，歐體執委會仍與東歐國家有少數的往來以處理因為農業出口到東歐國家時所產生的問題，波蘭是首先與歐體達成方面協議的國家，另外執委會還與匈牙利、羅馬尼亞等國達成相關的協議，更特別的是歐體在 1970 年還單方面給予南斯拉夫最惠國的待遇。

【1970 年代】

當 1973 年英國、丹麥、愛爾蘭加入歐體的同時，歐體決定在與東歐國家的貿易協定於 1975 年期約終止後將不再續約，1974 年底時歐體致函東歐各國願意再從新開啟另一協定，與各國商討商業、貿易、農產品交易的事務，但卻沒有獲得東歐各國的回應。但這不表示東歐國家對於歐體此提議不感興趣，而是由於蘇聯不希望在由各國個別的與歐體展開貿易談判，此舉反應出蘇聯急欲再重整東歐勢力的企圖，特別是在 1968 年發生的「布拉格之春」(Prague Spring) 事件之後，但是之後共黨國家的「經濟互助委員會」(Comecon or CMEA) 還是在 1971 年與歐體達成了一項名為「綜合計劃」(Comprehensive Programme) 的協定。

歐體的經濟整合行動對於當時身處於「布里茲涅夫主義」(Brezhnev Doctrine) 下的共黨國家而言有兩項有意義的事：一是突破了只在一個國

家中建立共產主義制度的限制，使得勞工的分工得以國際化，這點對蘇聯而言是有利的；第二是歐體這個資本主義整合的代表，會為了配合彼此不同的商業政策，將無法有效率的運行，使得這些資本主義國家間易影衝突與矛盾產生，何況在「布里茲涅夫主義」主導下的東歐國家也同樣是在進行政治整合的工作，歐體在這方面無異是個很好的榜樣，而蘇聯也願意讓東歐各國在經貿政策上享有更大的自主空間。但是「經濟互助委員會」卻缺乏如西歐各國般的經貿實力，而歐體執委會也拒絕給予「經濟互助委員會」國家優待，這使得歐體與經濟互助委員會在 1979 年前難有進一步合作的機會，而 1979 年後發生的蘇聯入侵阿富汗事件更使得兩者間的合作更難出現，陷入了另一個五年的停頓期。

但是到底是怎樣的因素使得經濟上的誘惑無法跨越當時兩大集團的障礙呢？對於這些原本就被設計應有能力自給自足的東歐國家而言，要他們接受國際貿易多變的環境本來就不件容易的事，再加上這些國家錯誤的集體貿易政策更導致這些東歐國家在國際貿易上其競爭力不足的現象。國際貿易上瞬息萬變的，但是這些實行計劃經濟的東歐國家，根本就跟不上國際貿易這般快速變動的頻率；再加上共黨國家也多不肯輕易的更動其原有的經濟計劃，這使的原本具協調對話功能的貿易談判難以為繼。在歐體國家眼中看似正常的國際貿易常態，對共黨國家而言，卻是難以捉摸的對象，雖然東歐國家試著與歐體就雙邊貿易問題展開談判，卻往往以失敗收場。東歐國家多十分仰賴西歐國家的進口商品，但是若他們無法賺得足夠的強勢貨幣，將難以購買足夠的進口商品，因此西歐市場對其是相當重要的命脈，但不幸的是這些東歐國家並不能像蘇聯一樣，他們在對歐體國家的出口上遭遇嚴格的限制：因為這些東歐國家的主要生產品是一些農產品，而這些商品受到歐體「共同農業政策」(CAP) 嚴格的保護，自然使得東歐國家的產品難以打入西歐國家的市場。不過這些東歐國家卻又可以自由將其貨品輸入西德，因此，在這方面的優惠使得東歐國家又不似蘇聯有急迫的需要貿易談判，另一方面東歐國家也不像歐體般對於談判的主要議題，如產品配額、關稅減讓等議題有明確的目標，這也使得它們在好不容易與歐體展開貿易談判後，卻往往不易獲致談判的成果。

1979 年蘇聯入侵阿富汗與在波蘭實行戒嚴法之後，美國便展開對蘇聯的貿易制裁行動，並在 1981 年底要求歐體國家也跟進加入對蘇聯的制裁性動。但是歐體認為若是全面展開經濟制裁將會導致蘇聯經濟嚴重惡化，因此主張只對蘇聯較為敏感的貨品加以制裁即可，這使得美國與歐體國家在對蘇聯的制裁行動上出現了相異之處；另一方面，由於西歐各國每年約需要自蘇聯進口價值約一百億美元的天然氣，但是美國認為蘇聯將因此可使用這筆外匯來製造、購買不利美國與歐洲安全的武器，而且也會造成西

歐國家對於蘇聯過分依賴，因此美國乃限制出口用以輸送天然氣的設備到歐洲，美國此舉造成了西歐各國與美國間的心結產生。

【1980 年代】

1980 年代中期，歐體與東歐國家的關係有明顯緩和的趨向，歐體的許多成員國開始單獨的展開與東歐國家的貿易往來，甚至歐體為了避免對東歐國家的經濟與工業造成傷害，還在 1984 年重新制定了「反傾銷」(anti-dumping) 法案，限制西歐國家對東歐國家的傾銷行為。不過在農產品方面，歐體對於東歐國家還是有限制的，其中最主要的就是鋼和紡織品，為此歐體還需每年就東歐國家自我限制出口這兩項產品到西歐乙事展開談判。總之，在 1980 年中期以後，歐體與東歐國家的官方交流開始有了長足的發展。

東歐國家在其 1984 年的會議上做出要與歐體國家加強發展關係的決定，不過當時會議上的決議仍堅持與歐體的會議必須要做出一個「適當的協議」(an appropriate agreement) 以改善兩者間的貿易關係。此外，東歐國家還要求必須以一個整體為單位來與歐體展開對話。但是到了當年的十月份時，東歐國家還是首次做出了讓步，不再硬性要求一定要與歐體完成與貿易有關的協定。

而當歐體在 1980 年代展開其整合新發展時，戈巴契夫取代了契柯年夫成為蘇聯共黨總書記。戈巴契夫於 1985 年 5 月發表聲明表示，將不只在經貿事務上發展對雙方都有利的事，還要追求在政治事務上的合作，並將視歐體為一完整的主體。隨後在六月時，經濟互助委員會主席致函給歐體執委會，期望建立起兩者間的官方溝通管道關係。這被認為是東歐國家願意與歐體在經貿事務上展開正式往來關係的例證，隨後而來的就是這兩大集團間成員國關係正常化的開始。終於在 1986 年 9 月時，歐體與經濟互助委員會正式展開對話與談判，但是當時推展的速度還是很慢，一則是因為歐體要確實看到其與經濟互助委員會的經貿談判能有具體的成果出現之後，才肯談出一個結論來。另一方面事關於西柏林問題上，歐體要求能仿照 1978 年的「匈牙利模式」(Hungarian formula)，使西柏林也能享有歐體經濟共同體下的權利。這點蘇聯在 1988 年 5 月時作出了讓步，於是歐體也在同年的六月與經濟互助委員會於盧森堡簽署了共同聲明，增進彼此的共同利益與合作。雖然日後因為經濟互助委員會的重要性不再，而使得這項共同聲明的重要性下降。但是歐體這份對雙邊談判的堅持還是為日後的發展埋下了果實。隨後歐體終於在 1990 年 10 月與所有的經濟互助委員會國家完成了所有的談判。

1988 年歐體也看到了當時正式促進蘇聯集團國家更加自由化的契機。因此當 1989 年七大工業國家 (G7) 在巴黎召開會議時，歐體同意將力促「經濟合作發展組織」(OECD) 的 24 個成員國與東歐國家間的合作。接下來的東德自由化熱潮更為這股合作氣氛帶來了另一股高峰，其中西德更是這股自由化熱潮的最大鼓吹者，力促東歐各國的民主化與市場經濟的推展。1980 年末期共同體與 CMEA (經濟互助理事會) 國家即展開連串的談判，並建立更強的經貿關係；例如陸續與匈牙利 (1988 年 9 月)、波蘭 (1989 年 9 月)、捷克 (1990 年 5 月) 簽署貿易及經濟合作協定。這些協定也依照 GATT 規範，給予雙方最惠國待遇；歐體也依「普遍化優惠關稅制度」(Generalized System of Preference, GSP) 給予中東歐國家較佳的貿易條件。故若就此時期而言 (1989-1990)，歐體的反應在事實上對中東歐國家改革所需要之援助及針對其開拓市場之需要提供適切的協助。

冷戰期間歐體之所以拒絕東歐國家的提議，亦即東歐國家要求歐體將所有的東歐國家視為一個單一整體來作為與之對話的對象，是因為歐體國家認為這會使蘇聯在東歐的勢力更為擴張。而 1979 年蘇聯對阿富汗入侵的行為更使得歐體國家除了其原先的堅持之外，更採取了一些適度的制裁行動。而且在 1985 年以後，歐體對東歐各國的貿易談判也多是依照各國不同的條件來分別進行談判的。例如 1988 年，當歐體與匈牙利都已展開貿易合作計劃時，歐體與捷克仍只是進行初步的貿易協定。直到 1990 年捷克開始其自由選舉後，歐體才與捷克有了正式的貿易合作關係。這情況一直到 1990 年東歐國家推行自由民主政治明朗化後，歐體方才真正順利的與東歐國家發展貿易關係。1990 年東歐的改革開放政策也使得歐體的成員國家決定進一步與蘇聯發展超越經濟層面而更為全面的合作層次。此時的歐體已經決定與其東方鄰居展開新一波的外交作為了。

三、冷戰後歐體 (歐盟) 與中東歐國家的關係

(一) 冷戰後歐盟與東歐國家間的往來

1989 年七月的巴黎 G7 高峰會同意由歐體對中東歐國家提供經濟與技術援助，接著在十一月於巴黎召開的歐體非正式高峰會採取一系列的支持中國家改革辦法，包括「歐洲復興暨開發銀行」(European Bank of Reconstruction and Development, EBRD) 的設立。1989 年十二月的史特拉斯堡高峰會對波蘭、匈牙利、捷克的改革提出援助計劃。東歐國家也大多滿心期待的能夠加強與西歐各國的合作計劃。¹²

¹² 同註 10。

歐體執委會在 1990 年時認為當時的中東歐政治改革運動可以為兩者間的合作營造出最佳氣氛以及契機。1991 年歐體提供了 20 億 ECU (European Currency Unit: 歐洲通貨單位) 的貸款, 而其他的成員國也另外提供約 4 億 9 千萬 ECU 貸款給這些東歐國家, 但其中最受矚目的還是歐體對東歐國家的產品開放進口。1990 年首先有匈牙利與波蘭取得了這項權利, 接著是捷克與羅馬尼亞, 這些國家皆被納入「普遍化優惠關稅制度」(Generalized System of Preference, GSP) 當中, 獲得全免課稅的優惠。更特別的是這些開放進口的商品中還包括東歐國家的主力產品 如紡織品與一些農產品在內, 因此這些優惠待遇才是對東歐國家最大的利多。此外, 歐盟並於 1992 年特別針對匈牙利與波蘭而制定「PHARE 經濟重建援助計劃」(Poland, Hungary: Assistance for economic Reconstruction), 此計畫日後並擴大成為歐盟協助所有中東歐新申請國經濟重建的指導性計畫。PHARE 計劃中尚包括一些子計劃以提供新申請國相關的設備、研究協助。同時, 歐盟並與匈牙利與波蘭兩國間還發展出定期的部長會議。這類的會議不只使波、匈兩國對歐盟更有參與感, 也使得歐盟有機會深入檢討波蘭與匈牙利兩國內部機制的寶貴經驗。然而中東歐的改革若要成功並且成功地加入歐盟, 光是靠歐盟的單方向援助是不可能的, 必需仍得靠貿易及其他經濟聯繫與適當的總體經濟政策方能達成。

然而, 當時歐體卻還有兩項更重要的任務有待解決: 一是加速完成日後使歐體進一步改革的「馬斯垂克條約」(Maastricht Treaty); 二是歐體必須去面對蘇聯解體、東西德統一後新歐洲的情勢以及波灣戰爭的挑戰。而且當時由於部份東歐國家(如波蘭和匈牙利)較其他東歐國家與歐體的發展步伐迅速, 而波羅的海國家卻還在為自蘇聯解脫出來而努力, 因此在這快速變遷的情勢中, 歐體只有先繼續維持當時對東歐的政策, 持續支持這些國家當時的政治經濟改革。因此在 1990 年代初期, 歐體與這些東歐國家仍只是以簽訂雙邊協議的方式以維持其進行和平演變。儘管如此, 由於接下來數年歐盟的態度發展與轉變, 東歐各國還是於 1990 年代中期興致勃勃的先後申請加入歐體。¹³

1991 年的「歐洲協定」(Europe Agreement)¹⁴是歐體與東歐國家之間所共同攜手邁出的第一步。事實上, 早在 1989 年底便出現給予中東歐國家一種特殊聯繫地位的想法, 1989 年歐體於法國史特拉斯堡所召開的高峰

¹³ 這些中東歐國家分別是匈牙利(1994 年 3 月)、波蘭(1994 年 4 月)、羅馬尼亞(1995 年 6 月)、斯洛伐克(1995 年 6 月)、拉脫維亞(1995 年 10 月)、愛沙尼亞(1995 年 11 月)、立陶宛(1995 年 12 月)、保加利亞(1995 年 12 月)、捷克(1996 年 1 月)、斯洛文尼亞(1996 年 6 月)。

¹⁴ 「歐洲協定」又可稱為「聯繫協定」(Associate Agreement)。

會便設法進一步加強雙方之結構化關係，而「歐洲協定」便是其努力的結果。此一協定是依據歐洲共同體條約第 238 條的規定所制定的。據此協定，中東歐各國能夠與歐體及其各會員國達成協定，並就各項事務領域（包括在政治、經濟、文化、貿易事務及法律的適用）上的合作提供出一個架構，以便討論共同關切的利益與議題。這個協定的目的在於希望進一步的在未來建立起一個跨越整個歐洲的泛歐自由貿易區。協定所給予中東歐國家的特殊聯繫地位不僅表示歐體與中東歐國家夥伴間有一正式法律基礎的密切關係，也意味著讓雙方的部長層級能夠擁有定期討論有關共同利益的事務性政治對話。「歐洲協定」在當時被認為是為這些新申請加入的中東歐國家確立其相關的權利與義務事項，以作為日後加入歐體的準備。

但是後來的實證發展卻使得「歐洲協定」逐漸不被認為是中東歐國家預備加入歐體的先制準備，而僅僅只是確認了這些中東歐國家成為「聯繫國家」(associated countries) 的身分，而不是正式可以加入歐體的準成員國家。因為這些夥伴國家處於不確定的經濟及戰略地位，所以有盡快達成協議的壓力；其國內人民亦希望談判能盡快地有結論。歐體亦提出本身願較快地開放市場的不對稱協議。但農業問題卻使談判在 1991 年夏天破裂，歐體拒絕將「加入是雙方的聯合目標」一語加入協議中，此舉讓許多中歐人民認為加入歐洲共同體是一妄想。

儘管如此，此種聯繫協議被稱為「歐洲協定」顯示出雙方關係的轉折點：它們代表著在關係正常化以及建立機制架構上的方向向前邁進，使關係的深化變得可能；在工業產品的自由化貿易上是重要的一步；最重要的角色是確保聯繫國家不會轉向保護主義。然而協議亦有其負面的影響：其標示著歐體針對中東歐國家所提出的需要之反應，不再必然是正面的。1991 年底歐體成員國經濟的大蕭條以及馬斯垂克條約在歐體各成員國國內批准時遭遇的不同困難，都使波蘭、匈牙利與捷克等意欲加入歐體的中東歐國家了解到其所處的困境。

儘管如此，1993 年 6 月於丹麥的哥本哈根所舉行的歐盟高峰會仍然確認了這些位於中東歐地區之聯繫國家的申請，能夠具備足夠的資格以被視為是已經具有應有的責任與義務，並明白設定出足夠滿足成為歐盟會員國的政治與經濟條件。¹⁵ 這個所謂的「哥本哈根標準」(Copenhagen Criteria)，說明了有意加入歐盟的國家必須充分符合以下的政治與經濟層

¹⁵ 原本這些條件是專對中東歐國家所設下的標準，但日後已經變成是可以適用在所有意欲加入歐洲聯盟的新申請國上了。值得注意的是，1997 年修訂的歐洲聯盟條約（亦即「阿姆斯特丹條約」）第 49 條仍然規定了只有地理區域屬於歐洲的國家方才能申請加入歐洲聯盟。

面的先決條件，方才有機會成為歐洲聯盟的成員國，這些條件分別為：¹⁶

1. 穩定的民主政治以及相搭配的政治制度（包括了法治體系、政黨政治、社會多元性、對於人權的尊重以及少數民族的保護等）。
2. 充分運作的市場經濟體系，且此一市場經濟體系必須要能夠承受單一市場運作之下的全部競爭壓力。
3. 具備與既存歐盟成員國一般相同之接受共同權利與義務之能力。
4. 認同「歐洲政治共同體」（European Political Community, EPC）以及「歐洲經濟暨貨幣聯盟」（European Economic and Monetary Union, EMU）的目標。

在哥本哈根高峰會決定了中東歐國家加入歐盟的標準之後，加入的邀請卻因為兩個重要理由而缺乏可信性：

- 一、此一邀請僅包含一般條件，無法輕易地轉變成中東歐國家的具體政策目標，而且沒有一個時間表。
- 二、歐盟在貿易議題上的態度暗示著強烈的保護主義及反對讓步。

因此 1994 年 3 月與 4 月第一批提出入會申請的匈牙利與波蘭兩國正式將其申請書送抵歐盟部長理事會之後，歐盟執委會便著手加強加入的共同目標之可信性。同年 12 月在埃森（Essen）召開的歐盟部長理事會其主要目的就是要制定出未來中東歐國家之申請國加入歐盟以成為會員國的一些準備事項。隨後在 1994 年底的德國輪值主席也在埃森歐盟高峰會中處理下列四項實質的加入策略：

- 一、如何適當地執行哥本哈根規範所架構的關係。
- 二、如何持續加速中東歐的經濟成長率。
- 三、如何幫助聯繫國家準備好採行學習歐盟模式。
- 四、如何改變歐盟現存政策，使新成員國的加入變得可能。

埃森策略是中東歐國家加入歐盟準備階段之一大步，其建立中東歐地區與歐盟的聯繫國家每年得參加一次歐盟高峰會，及兩次外交部長理事會；然而其有關於提昇中東歐經濟成長率及貿易自由化的方面則是失敗的。加入的共同目標其可信性之所以未全然建立，大部分是因為歐盟無法在貿易領域，尤其是農業方面採取進一步的具體步驟；同時也是因為無法建立讓中東歐地區的聯繫國家得以評量或被評量的時間表或目標條件。

1994 年時，歐盟理事會要求歐盟執委會應擬定出一份「白皮書」

¹⁶ Lippert, Barbara, "Erweiterung der Europäischen Union – Chance und Risiken", in : das Institut für Europäische Politik (Hrsg.), *Europa an der Schwelle zum 21. Jahrhundert: Reform und Zukunft der Europäischen Union*, (Bonn: das Institut für Europäische Politik ,1998) p. 223.

(Whitepaper) , 內容應詳載一國若欲加入歐盟 , 其國內應先達成哪些條件。歐盟執委會在 1995 年將此份「白皮書」送交理事會 , 成為中東歐各國欲申請加入歐盟的參考依據。¹⁷

埃森策略及 GATT 為歐盟在 1995 年提供了主要的工作程序。而當中最重要任務即是撰寫聯繫國家進入歐盟內部市場準備條件所需要之白皮書。此白皮書在 1995 年六月的法國坎城 (Cannes) 歐盟高峰會通過 , 為加入的工作提供重要指導 , 也呈現了加入的複雜性。然而由於接下來的南方輪值主席國專注於地中海區域 , 而使中東歐國家加入的整體程序失去了動力 ; 而 1995 年底的關於波士尼亞問題的戴頓 (Dayton) 協定 , 更搶走中東歐加入歐盟問題的頭條及資源。

1995 年十二月的西班牙馬德里 (Madrid) 歐盟高峰會最重要的意外發現是加入程序的指揮權已從歐盟執委會轉到會員國。但由於德國總理柯爾的提案 , 推動高峰會決定建立具體及重要的擴大準備。隨後 , 執委會向部長理事會做出了關於加入談判條件之建議 : 依照申請國經濟、民主及人權方面的表現 , 作一徹底的專門評估。此一評估後來被採行 , 而成為執委會日後針對申請加盟國的年度報告中之重要項目。在農業方面 , 執委會的改變對 21 世紀的歐盟共同農業政策及加入準備帶來新的研討處理方式。執委會對馬德里峰會的提案是策略思考上的一大進展 ; 共同農業政策在財政效率及 WTO 的自由貿易方面都是不可忍受的 ; 取消價格及出口補貼改採收入補貼 , 將使歐盟擴大的代價較小。

1996 年歐盟主要在著手執委會對聯繫國家加入申請的審查。這使歐盟的政治人物轉向注意重大經濟危機、貨幣聯盟的準備及重要國際會議等。直到 1997 年七月歐盟執委會發表「西元 2000 議程」 (Agenda 2000) 及擴大政策影響的分析 , 擴大的議題才再度引起注意。¹⁸此策略能否受到會員支持及能否承受任何可能的衝擊 , 仍有許多變數。這其中的憂慮包括會員本身尚未對擴大產生的問題投注足夠的注意力 , 而且也沒有完成此一程序的真正策略。而在中東歐國家方面 , 加入仍是主要的目標 ; 但加入之途仍遙遠 , 加入的後果仍未卜。此目標也因為歐盟內熱情的漸退而有軟化的跡象。另一方面最有希望的跡象則是許多中東歐國家的經濟進展 , 如波蘭、匈牙利與捷克已經成為 OECD 的成員國 ; 許多中東歐國家出口的成长率甚至是歐盟本身的二到三倍 , 而且這些趨勢仍無中斷的跡象。¹⁹

¹⁷ 同註 10。

¹⁸ Avery, Graham, and Fraser Cameron. *The Enlargement of the European Union*. (Sheffield: Sheffield Academic Press, 1998) pp. 101-120.

¹⁹ Susan Senior Nello and Karen E. Smith, "The European Union and Central and Eastern Europe: The implications of enlargement in stages", England: Ashgate Publishing Ltd., (1998) , pp. 31-53.

1997年十二月的盧森堡歐盟高峰會決定開始對六國（捷、賽、愛沙尼亞、匈、波、斯）的入會談判，歐盟並於1998年3月31日正式批准的五個東歐國家與賽浦路斯的入會申請案，這個過程標誌著歐盟已對如何處理前蘇聯解體後的中東歐情勢做出了結論。自此這些中東歐國家加入歐盟的綠燈已然亮起。歐盟已決定將申請入會的國家分成兩批²⁰，並依據1993年的「哥本哈根標準」（the Copenhagen criteria）諸如其民主化程度、政治的穩定度、保護少數民族的成效、市場經濟運作的成果以及是否具備足夠的競爭能力等指標來作為歐洲聯盟考量其入會申請的標準。²¹

（二）歐體接納新會員國之意涵

自從冷戰結束、柏林圍牆倒塌、蘇聯解體以來，中東歐地區便成為一個介於冷戰時期東西方對抗結束之後權力真空的地帶。但當時歐盟對於這個呈現出權力真空的地區，卻仍未有足夠的準備來應付當時的情勢。而且無論歐盟是否喜歡這個看法，過去飽受戰亂、貧窮與鎮壓之苦的中東歐國家都將歐盟視為是民主、進步、富裕、繁榮的表徵，將歐盟視為「現代化的核心」（the core of modernization），因此這些中東歐國家幾乎都是迫不及待的急欲加入歐盟這個大家庭。可是歐盟卻仍無法輕易的取代前蘇聯的角色，歐盟也許是很願意去協助這些國家，但是其所能拿出來的具體辦法卻仍是有限。

對於這些中東歐國家而言，加入歐盟可以重新為他們找回一份歸屬感，他們不甘於只是被視為是西歐與俄羅斯之間的「緩衝區」（buffer zone）。他們甚至會因此覺得過去西歐國家有虧欠於他們，但是目前歐盟卻未必真的有能力滿足他們那份受傷的心。因為歐盟的擴大方案對於目前仍處於「經濟暨貨幣同盟」（Economic and Monetary Union, EMU）臨床試驗階段的歐盟來說，無疑是另一項重擔。中東歐國家申請加入歐盟一事對歐盟而言，是較以往歷史上的數次擴大經驗來的複雜多了。對於目前仍缺

²⁰ 歐盟允許第一波於1998年3月31日開始展開「入會談判階段」（negotiation stage）的有捷克（Czech Republic）、波蘭（Poland）、匈牙利（Hungary）、斯洛文尼亞（Slovenia）、愛沙尼亞（Estonia）、賽普勒斯（Cyprus）等六國，第二波則是歐盟於2000年2月15日允許展開入會談判階段的保加利亞（Bulgaria）、拉脫維亞（Latvia）、羅馬尼亞（Romania）、斯洛伐克（Slovakia）、立陶宛（Lithuania）、馬爾他（Malta）等六國。也就是說，在目前已經申請加盟歐洲聯盟的13個歐洲國家之中，除了土耳其（Turkey）僅具備「候選國」（candidate country）身分之外，均已進入入會談判階段。

²¹ Susan Senior Nello and Karen E. Smith, "The European Union and Central and Eastern Europe: The implications of enlargement in stages", England: Ashgate Publishing Ltd., (1998), pp. 20. 原先的「歐盟條約」對於申請加入歐盟的條件只是限制其必須是歐洲國家即可，但是阿姆斯特丹條約修改了歐盟條約中第O條的規定：即新申請國必須要合乎規約第F條第一款的規定。此款規定對新申請國的三項標準：即自由、民主以及保障人權上的條件必須加以滿足方可申請加入歐盟。

乏自由市場、法規、高效能而又值得信賴的政府的東歐國家而言，其仍不易於達到加入歐盟的最低標準，也就是對歐盟的整個法律、規則、規範及標準都必須有能力接受，亦即具有接受所謂「共同體規範」(*acquis communautaire*) 的條件²²。中東歐各國不只需要繼續保有其目前的民主成果，還要對其國內的法制制度加以修改，以使他們正式加入歐盟後能夠確有充足的準備。在中東歐國家中，許多對於如何使其從過去的計劃經濟轉變到市場經濟的相關重要法制規範仍付之闕如，而整個中東歐是否又有能力去適應市場經濟特有的文化？這將對其能否真正融入歐盟將會有很大的影響。另外還有個問題就是這些中東歐國家的政府官員是否有能力與歐盟龐大的官僚體系打交道，並且能夠在與歐盟的互動中確實扮演其所被賦予的角色，這將同時也是中東歐國家的一大挑戰。

另一方面，納入中東歐國家對歐盟而言也是件重大艱難的挑戰。雖然過去數十年以來歐盟已經擁有多次的擴大經驗，從最初的六個會員國，到後來的九、十、十二個會員國，一直到最近的 1995 年通過瑞典、奧地利、芬蘭的入會案為止，目前歐盟已經有 15 個會員國。但是在這次接納中東歐國家的擴大方案中，儘管歐盟已經預計在 2002 年年底宣佈新一波的成員名單，但是最大的兩項障礙乃是在於為數眾多的申請國與歐盟執委會之間仍有許多的關鍵問題以待進一步諮商與解決。

在這些關鍵議題當中，其中經濟援助與農業問題更是歐盟最感敏感的議題，這兩大議題威脅著歐盟勢力龐大的農民和一些較為貧窮的國家，有些統計數字顯示出估計歐盟對中東歐國家的經濟援助將會使得歐盟每年必須增加 15-25% 的預算支出。²³ 歐盟執委會不得不擔憂這樣沉重的負荷可能會使歐盟與中東歐國家間的談判更不易達成。其中可以確定的是一些地中海的國家可能不會滿意這樣的發展。因為援助中東歐國家的計劃可能會使這些地中海國家每年自歐盟所獲的的經費援助將因此短少更多。

因此可以看得出來，在現階段歐盟擴大方案中，經濟與商業問題將會是最大的議題。對歐盟而言 由於中東歐國家大量的向歐盟銷售農產品、食物、紡織品、化學原料與鋼鐵品，歐盟內部出現越來越大的不滿聲浪。而另一方面，除了匈牙利以外的中東歐國家中，每個國家都與歐盟在農產品上有大量的貿易赤字，而歐盟為此必須付出的代價是每年 80 億到 120 億歐元的支出，這項支出早已經是歐盟最大的一筆開銷了。²⁴

²² Victoria Curzon Price, Alice Landau and Richard G. Whitman, ed., "The Enlargement of European Union: Issue and Strategies", (London: Routledge, 1999), pp.14.

²³ Ibid , pp.15.

²⁴ Ibid. 1960 年代歐體推行共同農業政策的確是有必要，農業問題在當時的各國中都是急待救助的對象。但是目前歐盟必須救濟的以不再是農業問題了，還有其他不同的產業有待救助，而不應

基本上，歐盟的東擴行動主要的關鍵並不是在於技術上的問題，而是有關地緣政治的問題。東擴行動的結果可能會導致歐洲大陸整體政治經濟局勢的重組。冷戰結束後，歐盟多被寄予厚望，認為歐盟可望為歐洲大陸的安全注入一股穩定的力量。但不幸的是，按照目前的發展情況來看，歐盟的人民似乎對於要將歐盟帶往哪一個方向仍沒有一致的答案。而這份不確定的方向是有可能在歐盟身上劃出一道深刻的裂痕。因此，歐盟在處理有關東擴的問題時，所必須考量的不只是有關技術上的問題，還必須考量到東擴後的結果如何讓全歐洲的人民都能感到滿意。因此，有必要評估歐盟在進行東擴時，所有能夠採行的途徑是否有其不同的潛藏風險存在。

首先，歐盟在執行東擴行動上，必須要有足夠的耐心來推行，而中東歐各國也不應對歐盟存有太高的期望。前面已有述及，隨著歐盟東擴的進展，歐盟本身以及這些申請加入的中東歐國家間已經有一些反對的聲浪產生，因此歐盟在執行其東擴的實際行動程序上，便必須要以更謹慎的態度與措施來處理，例如阿姆斯特丹條約便是為了作為東擴的時間表而產生的。再者，歐盟於推動東擴的行動時，也必須注意到目前世界上正逐步走向全球化的趨勢，歐盟在看中中東歐地區低廉的勞工及社會成本的同時，更必須能搭上這般全球化趨勢的風潮，運用其優勢，並消除其弊端。²⁵

儘管有許多問題，但是歐盟的政策也不是純粹的空談。但其主要的問題一方面是在於政策間的矛盾，另一方面則是經濟層面的兩難，尤其是關於貿易政策的具體步驟。對於歐盟政策可信性有幾點評語：

- 一、 歐盟政策之相對地連貫的發展，使得歐盟內已有一種廣佈的感覺產生：雖然時間及「如何」仍是不清楚的，但歐盟的擴大以及讓中東歐國家加入已被接受為一項事實。
- 二、「哥本哈根標準」之共同目標缺乏足夠的可信性，無法讓中東歐國家能夠充分的遵循，其原因：
 1. 歷次歐盟高峰會均幾乎沒有讓中東歐國家加入的明確時間表及明確的條件。
 2. 歐盟內反對中東歐國家加入的聲浪日漸增加。
 3. 歐盟某些成員國對於農業及貿易政策改革的不情願。
- 三、 援助的提供並非這些國家改革成功的主要因素。歐盟機構改革的挑戰、農業問題及結構基金都是非常難以處理；再加上中東歐聯繫國家間在加入方面的差異性問題，將是歐盟政策的另一重大考

再只是獨厚農業。

²⁵ Price, Victoria Curzon, Alice Landau, and Richard G. Whitman, eds. *The Enlargement of the European Union: Issues and Strategies*. (New York: Routledge, 1999) pp: 111-162.

驗。

四、最大的不確定性是在歐盟本身，貨幣聯盟及機構改革危機都使未來的擴大充滿困難。

而在歐盟對於俄羅斯的政策上，由於俄羅斯目前的政治與經濟情況甚至比土耳其還困窘，再加上俄羅斯特有的民族情感，使得歐盟與俄羅斯均清楚認知到不可能在可見的將來將俄羅斯納入歐盟之中。對俄羅斯而言，歐體是其企圖融入國際政治體系之中的重要盟友。的確，不論是對俄羅斯追求國家建立而言，抑或是對歐體的整合過程而言，歐體與俄羅斯友好關係的建立均有著正面積極的作用。但是對於歐盟而言，最大的挑戰即在於如何在俄羅斯無法加入歐盟的情形之下，又能發展出與俄羅斯保持良好的合作關係，使俄羅斯不會產生遭歐盟刻意孤立或排除在一個整合歐洲之外的嫌惡感覺。

而歐盟為了企圖建立與俄羅斯的政治對話，馬茲垂克條約簽訂之後的歐盟於 1992 年秋天開始對俄羅斯進行一連串有關於「夥伴與合作協議」(Partnership and Cooperation Agreement, PCA) 的協商談判。俄羅斯將「夥伴與合作協議」視作是融入國際政治體系的一種方法，特別是在貿易方面更是如此。最終在主要為經濟議題的討論結束之後，總共經過兩年的協商談判，「夥伴暨合作協議」終於在 1994 年六月於科伏 (Corfu) 獲得簽署。此協議使俄羅斯必須受到歐盟國際市場法以及 GATT/WTO 的國際貿易體系規範。除此之外，歐洲執委會也對前蘇聯進行「對獨立國協技術援助計劃」(Technical Assistance to the CIS Programme, TACIS programme)，其目的在於強化歐盟的經濟實力，也希望改善其市場結構。為了使計劃得到正當化的理由，歐洲議會表示了對於維持歐洲價值 - 亦即人權與民主 - 的重要性。²⁶

歐盟的此種做法，也就是與俄羅斯保持著自 1994 年開始運作之「對獨立國協技術援助計劃」(TACIS) 以及「夥伴暨合作協定」(PCA) 的雙邊合作關係的持續發展，正構成了目前歐盟對俄羅斯政策的核心關鍵。此兩計劃若能運作順暢，則歐盟與俄羅斯便能繼續維持目前的「戰略性夥伴」(strategic partnership) 關係。就整體而言，儘管歐盟的東擴將對歐盟與俄羅斯的雙邊關係帶來一些必然的緊張，但是若從長遠的眼光出發，則中東歐國家在加入歐盟之後，應可扮演一個歐洲與俄羅斯之間的橋樑關係。因此影響歐盟與俄羅斯未來關係發展的最重要關鍵，事實上乃是俄羅斯本身在未來的政治與經濟改革與發展。假若俄羅斯能夠出現一個運作良好的市

²⁶ Rhodes, Carolyn, ed. *The European Union in the World Community*. (Colorado: Lynne Rienner Publishers, 1998) pp. 83-104.

場經濟體系，以及穩定完善的民主政治政府，則歐盟與俄羅斯未來更為緊密的關係應是可以樂觀預期的；但假若俄羅斯目前的貪污腐敗、脫序無法治的政治運作，以及財政金融的不穩定與專制狀況持續且繼續惡化，那麼歐盟與俄羅斯的未來關係發展不僅會更為艱困多舛，而且也將會影響到整個歐亞大陸的未來。²⁷

Conclusion

歐盟各成員國強烈的國家利益仍與歐盟的整體利益不相上下，而各成員國的國家利益決定於各國不同的歷史、地理、重要經濟政策信念及國家金融利益計算。

造成此一現象的原因之一是歐盟對成員國所承擔的不對稱代價缺少一個補償性的重分配機制。以歐盟東擴而言，即使是歐盟與中東歐國家能夠達成雙贏的局面也並不會促使歐盟內部較不相干的成員國投票贊成東擴，因為它們未從中獲利；而且當代價顯而易見時，它們會積極地反對擴大。缺少此一分配調整機制，歐盟的決策會減緩，而只能達成次佳(second-best)的決策。此外，目前歐盟對外政策所採的一致決使其更難獲致清楚及適當的決策。所以就目前而言，似乎還需要另一個十年或者更久的時間，才能使歐盟的對外政策之可信性及效率達到真正的改善。

²⁷ Gower, Jackie, and John Redmond, eds. *Enlarging the European Union: the Way Forward*. (Vermont: Ashgate, 2000) pp. 163-176.