

The Prospect of the Enlarged European Union

歐洲聯盟擴大後之前瞻

第十屆歐洲學術研討會論文集



時間：2004年12月7日

地點：南華大學雲水居國際會議廳

主辦單位：南華大學歐研所

贊助及協辦單位：歐盟執委會文教署、教育部、外交部
遠景基金會

【目錄】

一、專題演講	陳德華	1
二、由義大利統一復興運動，探討義大利南方問題	楊宇華	3
三、德國移民政策	洪千雅	13
四、歐洲專利制度之研究	簡子婷	37
五、歐洲聯盟加值稅整合之研究	蔡燕玲	51
六、以 FATF 指引檢視歐盟反洗錢公約	張順棋	77
七、塞浦路斯族群衝突之研究	崔珮君	91
八、歐盟東擴對我國貿易與投資的影響	鄭伊真	125
九、西班牙加入歐盟後國內政經情況的轉變	戴嘉宏	147
十、歐洲安全暨防衛政策	林琮哲	173
十一、圓桌論壇：歐盟擴大後面臨之內外新局		199
◎李建民	中國社科院俄羅斯東歐中亞研究所經濟室主任	199
◎洪美蘭	政治大學俄羅斯研究所副教授	200
◎卓忠宏	淡江大學歐洲研究所助理教授	203
◎洪茂雄	政治大學國際關係研究中心第一研究所所長	207
◎洪謙德	台灣大學國發所教授、歐洲聯盟研究協會理事長	208
◎孫國祥	南華大學亞太研究所所長	210
◎張心怡	南華大學國際暨大陸事務學系助理教授	214
◎張台麟	政治大學外國語文學院教授、歐盟研究論壇祕書長	216
◎許 仟	佛光人文社會學院社會教育研究所所長	221
◎郭武平	南華大學歐洲研究所所長	225
◎楊三億	遠景基金會助理研究員	227
◎鍾志明	南華大學歐洲研究所助理教授	230
◎蘇宏達	中央研究院歐美研究所助理研究員	233
◎張洋培	大同大學通識教育中心教授	235

歐盟擴大後之前瞻學術研討會專題演講

陳德華*

【錄音整理稿】

對於南華大學我個人很早就有接觸了，在民國 76 年左右，南華大學還未建校前，此處還為一片荒地時，就已經來看過此地了。自學校成立後，雖早期有來過一兩次，但在之後就一直沒過來此地了，不過從教育部裡面的各種資料，可以發現從陳校長到任以來，把南華大學治理的相當好，也可以看到相當明顯的成果。

今日歐研所辦的研討會，是相當有意義的一個研討會，在台灣這個地區，在過去與國際的交流，是很少涉及到歐洲方面的交流。記得過去要在教育部裡，要找歐洲的學者專家，是很難找，須耗時地翻閱資料找尋，才能找到一兩位相關的學者；但在最近幾年已有改善的現象。而歐盟本身的成立與整合，事實上對於整個世界政治、經濟板塊有很大的影響，在今年 5 月歐盟的擴大，對於歐盟的整體整合進入一個新的階段。根據統計資料顯示，歐盟的總人口數約超過四億五千萬左右，整個規模已超過美國，歐盟整體的經濟體發展，也超越了美國。

整體而言，歐盟除了透過歐元試圖整合一個更大的經濟體，更重要的是歐盟在高等教育的整合，就歐盟過去幾年的整合，可看出教育方面的整合，是歐盟整合的非常重要的一個環節。所以，歐盟的整合，對於國內的教育，必然會帶來相當大的衝擊與影響。在 10 月底時，教育部裡組了東歐、西歐的高等教育參訪團體，主要重點是去看歐盟，以期未來對國內高等教育的發展與國際化過程中，能夠加強與歐盟之間的合作與交流，且對國內高等教育的發展有所幫助。(錄音整理稿)

* 教育部高教司司長，本錄音整理稿僅摘錄有關歐盟事務部份。

由義大利統一復興運動，探討義大利南方問題

楊宇華*

【摘要】

19 世紀的統一復興運動（Risorgimento）¹，對於現代義大利的國家建構（Nation-Building）而言，有著無可取代的意義，Risorgimento 在義大利文是甦醒的意思，對於歷史的意義那是一種國家的重生、一種國家自我認同的進程與一種政治體系的更新。

然而這個新的國家首先所面臨到的不是外在的他國壓力；而是重整內部差異與其分歧的難題。然而義大利的內部問題，不是單一因素所造成的，而是多重層面的因素，互相連結與影響而成的；義大利哲學家法拉利（Giuseppe Ferrari）認為：「半島的歷史是一部混亂、分裂的歷史²」顯示出不論是過去或是當時，義大利社會分裂之嚴重，並且透露出義大利在統一之後，將會面臨到社會分裂與失序的難題，並且衍生出「南方問題」（Southern Question）。

然而在探討義大利復興運動的同時，有兩個內在的因素不可以被忽略。

- (1) 在當時大部分的義大利人從事農作，並未受過學校教育，因此有許多人是文盲；他們對政治與國家的問題漠不關心。
- (2) 那些參與復興運動的人，大部分是政治精英、學者或是上層階級，而在他們之中，往往已經透過協議，決定了大部分的事務；因為精英與底層的人民之間的隔閡，將義大利人民分成兩種不同層面「法治義大利」（Legal Italy）與「真實義大利」（Real Italy），並且分別代表著北部和南部³，對於葛蘭西（Antonio Gramsci）而言，則是兩者之間共識的缺乏，可視為其復興運動後，社會仍舊分裂的根源，也因此卻造就現代義大利南北的對立。

一、研究動機

義大利是歐洲文化思想的根源之一，古羅馬的光榮與文藝復興的璀璨，都發生在這塊土地上；並且這些榮耀，至今依然存在西方文明社會中。

* 南華大學歐洲研究所碩士班。

¹ Risorgimento 的由來，是加富爾（Camillo Benso conte di Cavour）於杜林（Torino, Turin）在 1847 年 12 月 5 日所辦一份名為「Il Risorgimento」的報紙，因為此報紙一直倡導義大利統一的重要性，因此就被借為此浪潮的名稱，並且加富爾也成為此運動的領袖之一。

² Christopher Duggan, *A Concise History of Italy*, (Cambridge: Cambridge University Press, 1994), p. 2.

³ 南部與北部，可從兩種不同層面解釋，一是從地理層面，南方與北方；二是從政治與經濟層面，因為北方的工商業較為南方發達，以及大多的政治精英都是北方人，所以北方政治精英、中產階級與知識份子代表著北方，而北方無產階級與南方農民代表著南方。

曾經是建構歐陸最大政治版圖的義大利，為何至今卻成為一個南北差異極大，以及缺乏國家認同的國家？其次經歷分崩離析數世紀之久的義大利，在 19 世紀，因為探求古羅馬光榮的統一復興運動，建立一個統一的國家，是偶然？還是獲得充分的醞釀？

再者藉由知識份子傳播帶有神話與想像色彩的統一手段，對於要改變過去分裂的事實，似乎力道稍嫌不足，義大利自由主義者杜蘭多（Giacomo Durando）曾說過：「對過去的些許盲目崇拜與對未來的金色夢想；事實上，現在一點也沒⁴」，義大利卻在屈於製造神話與強烈卻模糊的認同意識中，統一了。在面對多元文化與工業化所產生的內部差異時，這個新生的國家，至始至終都圍繞著一個核心問題－國家認同的建立。

然而義大利的處境，特別是模糊認同與統一後南北義之間潛在的衝突，就時間點而言，義大利的統一復興運動，可能不只是一個的歷史事件，它可能也是問題的主軸、也可能是誘發。

直到 140 年後的今日，學者和政治家依然常常討論著復興運動，90 年代北方聯盟（Lega Nord, Northern League）的興起，使得南方問題再度被挑起，大家開始檢討復興運動的對與否，也引起一連串的激辯。

本文將探討義大利統一復興運動之背景，進而了解義大利統一復興運動前，因義大利本身的國家與民族共同認同之模糊，與其統一運動後所帶來的問題，並藉葛蘭西之霸權理論，探論「南方問題」之源由。

二、統一的進程

1847 年，梅特涅在給駐法國的奧地利大使的信中，提及：「義大利從來只是一個地理名詞.....⁵」，同年義大利作家馬梅里（Goffredo Mameli）在其著作『義大利同胞』（Fratelli d'Italia, Italian Brothers）的詩中，哀傷地著說：「我們被嘲笑了數世紀，因為我們不是同一國家，因為我們分裂了⁶」；雖然梅特涅的話帶有貶低之義，不過不可否認的是，義大利從羅馬帝國以降，一直是處於政治與文化分裂的狀態，各個地區各自擁有自己的政府、歷史與傳統。

⁴ 原文 “A little bit of idolatry of the past, mingled with golden dreams of a remote future : reality, the present – never” Christopher Duggan, *A Concise History of Italy*, (Cambridge : Cambridge University Press, 1994) , p.6.

⁵ “The word 'Italy' is a geographical expression, a description which is useful shorthand, but has none of the political significance the efforts of the revolutionary ideologues try to put on it, and which is full of dangers for the very existence of the states which make up the peninsula.” In a letter to Austrian ambassador to France of April 1847. 梅特涅在給駐法國的奧地利大使的信中，提及：「義大利從來只是一個地理名詞.....」，雖然梅特涅的話帶有貶義，不過不可否認的是，義大利從羅馬帝國以降，一直是處於政治分裂的狀態。來源：www.politicalquotations.co.uk

⁶ 原文為 “Noi siamo da secoli calpesti e derisi perché non siam popolo perché simo divisi”，後來馬梅里的詩於 1946 年成為義大利的國歌，又稱為“禮讚馬梅里”（L'Inno di Mameli）。

19世紀中期的復興運動，藉由馬志尼（Giuseppe Mazzini）的精神號召、加富爾（Camillo Benso conte di Cavour）的外交手腕與加里波底（Giuseppe Garibaldi）的千人軍，統一了義大利，並且確立了義大利的政治與地理版圖。

（一）尋找古羅馬光榮

古羅馬光榮，往往是義大利尋找國家認同以及創造國家神話，最強而有力的象徵，不論是現代或是過去，義大利一直籠罩在古羅馬的氛圍中；歷史學家波利亞柯夫（Leon Poliakov）形容整個義大利的歷史就是古羅馬的延續⁷；作家曼左尼（Alessandro Manzoni）在統一復興運動的早期，曾經提倡羅馬精神（Romanità），認為羅馬是他的精神概念。

同樣地馬志尼也希望藉由恢復古羅馬光榮、統一義大利，進而創造一個新的羅馬⁸。然而馬志尼認為對「國家」是一種義務，而不是權利，必須要透過共同居住於此的人說話，並且聲明義大利必須是成為一個由「人民」組成的共和國。

一開始馬志尼的信仰⁹，吸引了許多知識份子，如加里波底，他建立一個稱為「青年義大利」（Giovane Italia）的秘密團體（Secret society），傳播革命創造是比當今不值得信賴的政黨更有效，然而和堅持君主立憲的溫和派，如加富爾，有所抵觸，因此一生過著流放的生活的馬志尼，在義大利統一後並未回到義大利，因為他認為那不是他所想像中的義大利¹⁰。

（二）外交合作與統一

加富爾一開始就明白，義大利無法獨自完成統一的事業，必須利用法國與奧地利之間的矛盾，以及兩國在義大利半島上爭執的局面而成。換句話說，如果法、奧合作聯盟，義大利統一的希望便會破滅。因此加富爾將義大利的問題歐洲化，使義大利的問題浮上檯面，放置在歐洲各個列強議程上。

1852年，加富爾帶領皮耶蒙政府參與克里米亞戰爭，為的是要換取法國與英國的支持。1858年加富爾與拿破崙三世，在普隆比埃（Plombières）秘密會晤，並且簽下條約，法國必須幫助皮耶蒙打敗奧地利，則皮耶蒙割讓薩伏衣（Savoy）和尼斯給拿破崙；導致1860年皮耶蒙合併倫巴底地區，在皮德蒙的領導下成立北義大利王國。

⁷ “Italian history was always dominated by the heritage of the ancient Rome: the great myth of the eternal town, lady of the world, pushed behind all the other genealogical origins”, Leon Poliakov, *The Aryan Myth: A History of Racist and Nationalist Ideas in Europe* (New York: Basic Books, 1974), p.85.

⁸ Christopher Duggan, *A Concise History of Italy*, (Cambridge: Cambridge University Press, 1994), p.109.

⁹ 又稱為馬志尼主義（Mazzinism）。

¹⁰ Harry Hearder, *Italy in the Age of Risorgimento 1790- 1870* (New York: Longman Group Limited, 1993), p.300.

此外，南義大利的合併，除了內部人民對加里波底遠征的支持¹¹，也和外在的因素分不開，使得加里波底的紅衫軍，可以一路遠征，征服南義大利。

1860年加里波底遠征，使得歐洲列強國警醒，認為義大利有可能出現一場革命，而且奧地利曾經考慮進行干預，如果這次干預真的成功，加里波底的遠征南義大利便有可能失敗¹²。

在加里波底完成遠征南義大利同年，加富爾說服加里波底在南方舉行公投，是否與願意與北方成立一個以伊曼紐二世為首的國家，而當時南方的回應答多是肯定的¹³。

1860年10月26日加里波底在太亞諾與伊曼紐二世，獻上南方的土地，義大利因此而統一。

三、模糊認同：問題的根源

(一) 模糊的民族意識

1860年義大利哲學家迪·阿采歐 (Massimo D'Azeglio) 曾說過：「我們創造了義大利，現在我們必須塑造義大利人¹⁴」提醒了所有知識份子，義大利從「地理名詞」蛻變成一個國家，然而要融合義大利半島內部不同文化與傳統的艱辛工作，才正要開始。

而誰是義大利人？並且義大利人的定義為何？，對於一個從古至今就是歐洲的十字路口的義大利，要解釋誰是義大利人，無非是一個難題。如果說在這新生國家的人民都是義大利人，那麼如何解釋隨著貿易而移居倫巴底地區的法國人與日爾曼民族？或是因為鄂圖曼帝國侵略而定居下來的阿拉伯人？以及亞平寧山脈切斷了北部義大利與南部義大利的聯繫，使得南北一直呈現著不同面貌；北部義大利與德國南部日爾曼人有著傳統上的聯繫，1509年普留利 (Girolamo Priuli):「由於我們古老的貿易夥伴關係，我們是一體的¹⁵」反觀南部，由於與北部的聯繫不多，再加上外來侵略，則呈現出一種混和阿拉伯、希臘與西班牙的面貌。

然而義大利多元與多樣性，卻不會因復興運動而有所改變，因為其多元與多

¹¹ 當時南方的農民支持加里波底，以對抗兩西西里王國。

¹² 法國在一份給沙皇的備忘錄中說，如果奧地利出兵南義大利，法國不會坐視不管，因為她要保護兩西西里王國和教宗；另一方面，法國亦率先與俄國就近東問題達成諒解，這使俄國再三思量，並將其首要利益放在遠東。因此俄國要求奧地利和普魯士保持中立，結果奧地利不能插手義大利。

¹³ 在當時只有識字的中產階級才可以投票。

¹⁴ 1860年義大利統一的前一年，Massimo D'Azeglio 在憲法會議中宣告 "L'Italia è stata fatta, ora si debbono fare gli Italiani"，提醒大家義大利雖然即將統一，不過國家認同尚未完成，Matt Frei, *Getting the Boot: Italy's Unfinished Revolution* (New York: Times Books, 1995), p.154.

¹⁵ Christopher Duggan, *A Concise History of Italy*, (Cambridge: Cambridge University Press, 1994), p.14.

樣性，不是最近才發生的，而是經由數百年的歷史累積而成的。

（二）模糊的國家意識

19世紀初期，有許多人認為南部義大利不屬於義大利的一部分，他們認為義大利就止於羅馬與那不勒斯之間一條名為 Garigliano 的河，在河的北部是義大利，河的南部卻是另一個世界¹⁶；然而這樣的偏見，並不是一時的，卻是自古以來就有的¹⁷。

卡達內歐（Carlo Cattaneo）曾在 1845 年說過：「將破碎的義大利描繪成一個美麗國家的時候到了。」顯現出在 1840 年代中期，政治精英與中產階級開始對義大利的統一感到興趣，不過如何將南部義大利納入義大利的統一藍圖之中，就變成一個難題。第一：如何避免國家統一進展，不因南北兩方之間的紛爭而被約束；第二：如何將北方從對南方的傳統偏見中解放出來，以尋求一個強而有力的國家意識。

然而這樣的難題，並未因統一復興運動而解決，雖然國家統一進展的工作已完成，不過南北兩方之間的紛爭仍然無法解決，並且統一後的義大利也缺乏一個強而有力的國家意識。

四、社會的瓦解：南北的紛爭

縱然整個義大利已在伊曼紐二世統治之下，加富爾仍然無法為人民找到一個義大利的概念，使得社會的分歧與差異依然存在，尤其是南部與北部。一般來說北部義大利有比較多的人受過教育，且較為工業化，南部則反之；再加上南部本身的經濟問題與當時政府（代表著北部）對南部興趣缺缺¹⁸，使得南部與北部之間的互動少之又少，之間的衝突卻是日益增多。

（一）統一還是經濟殖民？

統一後的義大利，這個嶄新的國家並沒有為人們帶來任何希望，取而代之的是一種被征服感與恐懼感，由於加富爾與皮耶蒙（Piedmonte）政府在復興運動內所扮演的角色，再加上加富爾採行皮耶蒙政府的憲法、行政體系以及商業貿易政策，不可避免的這個嶄新的國家會有皮耶蒙化的問題；而對於皮耶蒙式義大利反

¹⁶ Nelson Moe, *The view from Vesuvius: Italian Culture and the Southern Question* (Los Angeles: University of California Press, 2002), p.87.

¹⁷ 在 18 與 19 世紀期間，Grand Tour 一種到義大利以尋求古羅馬與文藝復興的輝煌的旅行風潮，流行於歐洲的中產階級之間，當他們到了義大利南部，他們往往無法相信當地的情況，並認為那是非洲，不是歐洲；拿破崙時期的行政官 Augustin Creuzè de Lesser 在他的書中“*Voyage en Italie et Sicile of 1806*”，曾經說過：「歐洲的疆界就到那不勒斯而已，西西里與義大利南部各省都屬於非洲」（*L'Europe finit à Naples et même elle y fini assembl. La Clalabre la Scicile, tout le reste est de L'Afrique*）Ibid. p.37.

¹⁸ Christopher Duggan, *A Concise History of Italy*, (Cambridge: Cambridge University Press, 1994), pp.135-137.

彈的聲音，大多來自南方，他們認為義大利的統一，只是加富爾帶領皮耶蒙政府征服了義大利其他的地區。

不過皮耶蒙政府並沒有採取任何措施，以消除人民對義大利統一的負面印象，反而強力推行皮耶蒙體制，並且加富爾對此體制還頗有信心，對伊曼紐二世說：「如果我們表現不屈服的意志，人民就會適應我們的體制，因為我們的制度比我們所解放的地區要好的多」¹⁹。

此外對於一個剛結束戰爭、正要恢復國家秩序，新生的義大利，在 1861 年就馬上面臨到破產的危機。在 1862 年，義大利所擁有的年度預算，只有支出的一半不到²⁰，最後只能舉債度日。對於當時積極發展北方工、商業的政府而言，為了解決這樣的窘境，當時的財政部長賽拉（Quintino Sella），認為增稅是最快的方法，光 1862 年至 1865 間，直接稅就漲了 54%，間接稅漲了 40%²¹；增稅對於大多務農的南義大利人，無非是另一大壓力，其中的穀物稅（Macinato）是最令人詬病的²²，有許多的南部義大利人認為，政府等同高稅與壓迫；傳統上，南方為了抵抗不合理的政府，往往採取一種暴動的手段，代表北方的政府政府，被迫必須常常用鎮壓的手段以維持現狀，使得軍營和警察局大量出現在南方的社會中²³。

那不勒斯省長法利立（Luigi Farini）就指出：「在七百萬的居民中，支持國家統一的不超過一百個²⁴。」相對於正在發展的北部，南部卻為了北部變得更加貧窮²⁵，而之間的差距加大。雖然當時的政府知道南部的窘境，不過它卻不願給予南部特別的援助，因為它們深信以長遠的計劃來看，南部義大利終究會跟得上北部的腳步，不過事實並非如此²⁶，直到今日南北義的差距依然非常顯著。

¹⁹ Ibid, p.135.

²⁰ 1862 年的預算為 4.5 億萬里拉，見 Christopher Seton-Watson, *Italy from liberalism to fascism* (New York: Methuen & Co., 1993), p.19.

²¹ 當時賽拉認為國家的財政是一件「可為或不可為的事」，認為義大利正處於經濟轉變的關鍵時刻，希望以短暫的痛苦以換取未來的前景。見 Christopher Duggan, "A concise history of Italy.", p135.

²² 穀物稅（Macinato），每磨一次穀物，就要繳一次稅。

²³ 針對南部義大利的暴動（Brindage），當時的政府投入了將近 10 萬的士兵，參與所謂的「剿匪」行動。Christopher Duggan, *A Concise History of Italy*, (Cambridge: Cambridge University Press, 1994), p.139.

²⁴ 2002 年 7 月 11 日，義大利作家 Ottavio Rossani 在義大利當代歷史研究會中，發表一篇名為「Franceschiello 的世代」（Per la bandiera di Franceschiello）的文章指出 Luigi Carlo Farini testimoniò: «Fra sette milioni di abitanti non ve n'erano meno di cento che credessero nell'unità nazionale» <http://www.sissco.it/rassegne/rassegna299.html>，注：Franceschiello 為兩西西里王國最後一任國王的小名。

²⁵ 20 世紀初，義大利學者 Antonio De Viti De Marco 和 Francesco Saverio Nitti 認為 1860~1900 年的稅賦制度，是北部義大利利用南部的稅收，以利自己發展的主要原因。Jane Schneider, *Italy's Southern Question – Orientalism in One Country* (Oxford: Berg, 1998), p.135.

²⁶ 振興南部義大利的計劃，必須等到 1950 年代才有一個名為“Il Cassa per Mezzogiorno”的方案，不過最後還是失敗，其失敗的原因是因為南方最後只是成為北方企業的附屬，並且仍然無法獨自脫離出貧窮的困境，因此被北方聯盟做為藉口，以鼓吹停止一切對南方的援助與南北義分離的必要。

（二）教會與南方的結合

在義大利統一以前，教宗除了擁有一般較為抽象的神職權力之外，教宗也如同一般的國王擁有其政治權力，管理著義大利中部²⁷。對於一心一意促進義大利統一的知識份子而言，無非是一種阻礙，再加上馬志尼的理神論（Deism）意識²⁸，使得兩者之間的衝突，日益漸大。

1848年加富爾曾經提出「自由的宗教，自由的國家」（A free church in a free state），解釋宗教與國家之間角色的扮演，與其權力平衡，他深信政教協定（Concordat）的時代已過²⁹，認為教宗應該要放棄其政治世俗的權力，以換取大家對教宗的精神支持；並且當宗教放棄其政治世俗的權力，國家也會放棄對宗教的掌控，以及教會可以不受政教協定的限制，自由行使其神職權力。

不過，這一切並不如加富爾所期望的一樣，因為在當時1860年皮耶蒙政府入侵教宗國，教宗憤而在1864年宣告「謬誤判例」（Sillabo degli Errori, Syllabus of Errors），認為義大利統一復興運動是一種失控的勝利、也是一種背叛傳統的勝利，他拒絕與當時政府妥協，並且將當時政府的國王與部長逐出教會，宣稱天主教義與自由主義相互違背。

再者當時政府為了增加財政除了增稅以外，也沒收了教會的土地與財產，並且剝奪教會在傳統社會中的地位，如教會原本是傳統社會中的地主與救濟機構，因此南方的農民也因此頓時失去了一個主要的工作機會與福利的來源。

然而對於南方與教會而言，他們面對的是同樣的敵人，一個代表北方勢力的政府，由於兩者的結合，當時的出現了一個為了保護教會的極右派俗世組織，並且教會往往會給予南方的暴亂，物質與精神上的支持。

（三）、「法治義大利」（Legal Italy）與「真實義大利」（Real Italy）

馬志尼和民主派人士認為新生的義大利是一個「天大的謊言³⁰」，而義大利的統一是由一群自大的政客和其他國家的利益交換後，被創造出來的³¹。

因為在當時的地方首長皆由政府指派，大多來自北部，他們掌握了當地的稅賦與救濟機構。對於南部義大利人而言，他們並未因復興運動而被解放，雖然他們已不受舊有的支配（指兩西西里王國），「外來的」新統治階級並未將他們的情況改善，反而是一連串的壓迫式管理與經濟殖民。

²⁷ 教宗國位於義大利中部，是現在的 Emilia-Romagna, Umbria, Abruzzo 和 Lazio 等省份。

²⁸ 理神論(Deism) 為一種盛行於 17 至 18 世紀的自然宗教觀，認為神是世界的創造者，不過之後便不再支配世界和他所創造的人，也不再啟示創造奇蹟的。

²⁹ Concordat 為羅馬教宗於 1801 年與各國國王或政府訂立的政教協定，一種制約雙方權力的協定，如主教的任命權。

³⁰ Christopher Seton-Watson, *Italy from liberalism to fascism* (New York: Methuen & Co., 1993), p.41

³¹ 馬志尼到死從未接受這樣統一的結果，見 Harry Hearder, *Italy in the age of Risorgimento 1790-1870* (New York: Longman Group Limited, 1993), p.300.

統治階級對其社會的不信任感與底層人民對統治階級的反抗，然而兩者之間在互動缺乏的情況下，將整個義大利人切分兩個不同層面，一是「法治義大利」（Legal Italy）與另一個是「真實義大利」（Real Italy），並且分別代表著北方和南方。因此一開始，當時的政府也就面臨到合法性的問題，再加上缺少教會的支持，使得他們無法在權威中獲得道德的支持。

五、霸權的失敗：共識的欠缺

20世紀初，葛蘭西（Antonio Gramsci）曾就知識份子和大眾的關係³²，分析義大利統一與南北社會分裂提出一些看法，他認為義大利人缺乏一種明確又實質共識，而國家就像一個隨意由政治人物操控的物體，政治人物常常經由演說操控民意以及決定政策³³。義大利復興運動後，所產生的南方問題是一種政治與文化的霸權問題³⁴，一種霸權的失敗，一種知識份子與統治階級的失敗，不論是民主派還是溫和派，因為他們不知道如何將統治的威權轉換成一種政治與文化的共識。而他們的失敗，是因為雅各賓主義（Jacobinism）³⁵與非實證哲學的普世價值³⁶，例如卡達內歐認為可以藉由動員國家軍隊，去促進社會的統一，以及馬志尼認為政治統一等同文化統一。

知識份子就如同一本百科全書，大眾就像一個期待填滿的空瓶，而知識份子必須時時藉由回應大眾的需求，以獲得大眾的支持，進而領導大眾，反之大眾藉由回應支持，以獲得自己的需求；而兩者之間必須藉由溝通，尋求一個共識

³² 知識份子指的是領導人物與中產階級，大眾是一般農民與無產階級。

³³ Jane Schneider, *Italy's Southern Question – Orientalism in One Country* (Oxford: Berg, 1998), p.140.

³⁴ "霸權"這個概念在葛蘭西那裏用來描述與赤裸裸的壓迫與強權不同的，它不是表現為強制，而是通過被統治者的積極共識（consent）而實施的統治。葛蘭西感覺到了現代西方資產階級民主社會中支配關係的新形態，即它比以赤裸裸的武力為基礎的統治權力更為含蓄、複雜、多元，尤其是它暗示了新的統治形式常常是以被統治者的默許與乃至配合為基礎的。這種默許與配合建立在文化領導權的基礎上，葛蘭西的文化霸權理論與他的市民社會/政治社會理論密切相關。他把"上層建築"分為兩個層面：一個可以稱為"市民社會"（又稱為私領域）的整個有機組織，另一個則是"政治社會"（又稱為國家）。上層建築的這兩個層面又分別發揮著兩種不同的功能，霸權理論中，市民社會的功能，它支配全社會的群體實踐，作用於大眾的哲學或共識，引導大眾自發地認同占統治地位的群體強加給他們的關於社會生活世界的思想體系。這種認同是通過統治地位的群體所擁有的特權（因為他們在生產的世界佔據的位置）而產生的；而政治社會或國家發揮"直接的支配"作用或通過國家或司法部門實施強制性命令。對於不同意（積極地或消極地）的群體實施強制。

³⁵ 雅各賓主義不容多元化社會，它強調普遍意志凌駕於一切，而抹煞了個體的獨特性。

³⁶ 他強調知識份子的使命並不是把自己的哲學與大眾的哲學相對立起來，而是提升由"常識"組成的意識形態。葛蘭西雖然承認知識份子確高於人民大眾的平均水平，但是如果失去與大眾的聯繫就會變得沒有力量與意義。如果知識份子對於常識進行精心推敲並加以提升，則可以使常識具有連貫性，從而成為一種"更新了的常識。換言之，實踐哲學並不傾向於讓大眾停留於常識的原始哲學水平上，而是把他們引向更高的對於生活的理解。如果它肯定知識份子與大眾之間聯繫的需要，那麼這樣做的目的不是限制科學活動或在大眾的低水平上維護整體性，而是為了建構一個知識-道德集團（intellectual-moral bloc），在政治上，它可以使得大眾獲得知識成為可能。

(Consent) 或是一種共同意識 (Common sense) 以維繫社會和諧。而葛蘭西認為要達到兩者之間的溝通只有兩種方法 (1) 單一英雄的出現，一種力量的操控，適用於未開發的社會 (2) 文化再次塑造，一種緩慢的社會改革，適用於西歐的公民社會 (包括義大利)。

南方的問題並不只是簡單的生存問題，而是一個大眾尋求解放自我意志和尋求與統治階級溝通與領導的問題；並且南方問題，也不是一個簡單的經濟問題，它是一個普遍的政治問題；北方 (知識份子與統治階級) 因為一種殖民意識，認為與南方的統一是種征服，他們歧視南方以及漠視南方的需求，加上南方 (大多是佃農與無產階級) 有著一種天生的服從與懼怕性格，使得兩者之間的問題，不是推行一個特別政策就可以解決的。雖然北方從未否認與南方之間文化認同，但他們必須從那種自私的區域主義中解放出來。

因此葛蘭西鼓吹一種新人文主義 (New Humanism) 與去區域化 (Deprovincialize)³⁷，希望從中找到一個大眾精神 (Public Spirit)，並藉著溝通貫穿社會與文化層次，使得政治自覺不只是精英的產物，也使大眾不疏離其公眾社會。

六、結論

在過去因為羅馬帝國，義大利擁有歐洲最輝煌歷史與文明，不過到現在卻是歐洲最年輕、最脆弱的國家之一。1861年伊曼紐二世與加里波底在太亞諾的會面，決定了現代義大利的未來。不過政治的結合，並未解決所有的問題，而義大利也因此身陷泥沼當中，而其中最困擾義大利政治家與學者的是義大利的國家認同問題；直到現在一百四十年後的今天，儘管現今的政府努力彌平其紛爭，為人民創造出一個具體的國家意識，不過現代義大利人，依然在尋找自己的歸屬。最近，雖然南北之間的衝突並未造成流血，不過國家意識與社會凝聚力的持續缺乏，以及新聯邦主義的高漲，影響的不只是義大利政治的穩定，也會對未來歐洲整合造成大小不一的衝擊。

不過義大利現今所面臨的問題，並不是最近才發生的，而是經由數百年的歷史，所累積而來的³⁸。根據 Duggan 的書所說：「對義大利抱這不確定的氛圍，早已在 1870 年之前就存在了³⁹。」直到今日，社會凝聚力和國家民族意識的缺乏，造成現今義大利政治不同程度的影響。

³⁷ 新人文主義者相信當權者會盡其所力，去保有本身的權力，然而要改變這樣的情況，唯有藉由強烈但非暴力的個人、社會與政府變革。

³⁸ 有些學者認為義大利的認同問題可以追溯到中古世紀，見 Matt Frei, *Getting the Boot: Italy's Unfinished Revolution* (New York: Times Books, 1995), pp.150-156.

³⁹ "The atmosphere of crisis brought to head the uncertainties about Italy that had been in the air since 1870s...", Christopher Duggan, *A Concise History of Italy*, (Cambridge: Cambridge University Press, 1994), p.171.

參考資料

一、中文書目：

1. 約翰·高奇。鄭明萱譯。義大利的統一。台北：麥田出版社，2000年
2. 葛蘭西。獄中札記。台北：谷風出版社，1988年
3. 蔡百鈞。義大利史。台北：五南出版社，2002年

二、英文書目：

1. Bellamy, Richard. *Modern Italian Social Theory : Ideology and Politics from Pareto to the Present*, Cambridge : Polity Press, 1987.
2. Clark, Martin. *The Italian Risorgimento*, London : Longman, 1998
3. Duggan, Christopher. *A Concise History of Italy*, Cambridge : Cambridge University Press, 1994.
4. Forgacs, David & Lumley, Robert. *Italian Cultural Studies, An Introduction*, Oxford and New York : Oxford University Press 1996
5. Forgacs, David. *Italian Culture in the Industrial Era, 1880-1980 : Cultural Industries, Politics, and the Public*, Manchester : Manchester University Press, 1990.
6. Frederic Spotts, Theodor Wieser. *Italy, a difficult democracy : a survey of Italian politics*, Cambridge : Cambridge University Press, 1986
7. Gramsci, Antonio. *Selections from the Prison Notebooks of Antonio Gramsci*. Eds. and trans. Quintin Hoare & Geoffrey Nowell Smith. London : Lawrence & Wishart, 1973
8. Hearder, Harry. *Italy in the age of the Risorgimento 1790 – 1870*, New York : Longman, 1983.
9. Moe, Nelson. *The view from Vesuvius : Italian Culture and the Southern Question*, Mountjoy, Alan B. *The Mezzogiorno*, London : Oxford University Press, 1973 Los Angeles : University of California Press, 2002.
10. Richard, Charles. *The New Italians*, New York : Penguin Books, 1995.
11. Schneider, Jane *Italy's "Southern Question" – Orientalism in One Country*. Oxford : Berg, 1998.
12. Seton-Watson, Christopher. *Italy from liberalism to fascism*, New York : Methuen & Co., 1967.
13. Smith, Denis Mack. *Italy, A modern history*, Michigan : University of Michigan Press, 1969.

三、網路資料：

1. 政治引言網 www.politicalquotations.co.uk
2. 義大利當代歷史研究會 *Per la bandiera di Franceschiello* (<http://www.sissco.it/rassegne/rasseгна299.html>) , Jul. 2002.

德國移民政策

洪千雅*

【摘要】

德國的移民過多對於大部分德國公民的心理會造成壓力，外來的勞動力造成失業率上升，文化融合不易及犯罪率上升破壞德國社會的安寧環境，人民將社會問題和經濟低迷的因素歸咎於移民、難民。德國政府近深恐放寬移民條件後會導致國內失業率持續的攀升，並危及德國自身安全與利益；另外又必須面臨國內經濟衰退與企業出走的狀況，使近幾年來德國政府於經濟改革、全球化以及人才國際化趨勢下，制定一套新移民政策。因專業人才缺口的現象，勢必將削弱德國的國際競爭力，最終的決定還是必須有條件的放寬移民政策。但德國本身的血統優越感，終究還是引進限量、限質、限時的移民，將文化融合作為移民的最終理念，期盼所共同融合的文化是必須以「德意志文化」主導的社會。

關鍵字：移民(immigrants)、難民(refugee)、非法移民(illegal immigrants)、經濟難民(economy refugee)、庇護政策(Asylum Policy)。

* 南華大學歐洲研究所碩士生。

壹、前言

德國向來稱自己為「不是一個移民(immigrants)的國家」,¹但是,自德國建國至七〇年代初期,因農業所需、工業發達、戰爭時國內勞動力嚴重短缺或戰後的重建工作等因素,使德國的勞動力市場產生變化,陸續自國外採志願或是強迫性的引進勞動力。1973年德國因第一次石油危機,使勞動市場再一次產生變化,但這次帶來負面的效果,使德國制定法規禁止外國人進入德國工作,當時的政府想藉由這次的立法來真正制止外來移民移入德國。但爾後,因工業的需求使全面禁止的動作,做了些微的開放,仍需自國外引進部分產業所需的外籍勞工。至今德國接受部分移民,因內、外在的因素使得德國不得不接受移民。對內德國必須接受老齡化社會,對外德國則是背負世界大戰歷史原罪,不斷接收難民,再者,概括內外因素,德國高科技產業發達,因希望能在這產業位居鰲頭,不再讓美國專居美於前,所以近幾年不斷吸引高科技人才移民。德國聯邦政府自以前便多次與朝野協商,希望能夠建構成就一份完備的移民政策,多次由於朝野共識不同,而使移民法案胎死腹中。2004年5月1日歐盟第五次東擴,促使德國迫切渴望一部統一的「移民法」出現,對外環境的改變加速使國內社會問題和國家發展日益嚴重,爭論多年的朝野各黨派終於在2004年7月通過,使德國的移民法有了更可靠的依據。德國多年來對於移民的條件越來越嚴厲,本國人民對移民越來越有看法,因移民正充斥著德國社會,甚至有德國人民講出「德國已經太擠了,容不下這麼多人了!」...等口號!移民問題逐漸成為重要的德國問題,由此移民問題在德國的嚴重性可想而知,而它的連帶影響就屬政治、經濟和文化三個層面,而這些層面是相互牽連、密不可分的,甚至有可能動搖國本,牽一髮而動全身,帶給人民和國家嚴重的不安。就人民而論,逐年增加的社會犯罪問題,良性變惡性的德國社會,使人民把罪過歸咎於移民。另一方面,世界各國政府現今時時關注極右派政府的動態,避免極端思想興起、造成國家動盪不安。德國政府也不免於此,極右派逐漸出頭引起德國政府的注意,德國人民呼應極右派的「排外」口號,這影響到德國聯邦政府的政治立場和執政機會。就雙方面而論,德國經濟的發展左右德國移民政策,德國聯邦政府極力想回復德國經濟的強勢地位,藉由移民來填補德國產業勞動力的空缺,提升經濟發展,但人民卻因逐漸上升的失業率,認為充滿移民的德國,是因為政府沒有首先考慮到本國人民的就業問題。

德國政府處於這種尷尬的狀態之下,是否能在提昇經濟以及平息民怨的兩難中,順利的執行絕大多數都同意的移民政策?再者,開放部分的移民政策,使得原本的「綠卡政策」未能得到如預期般的成功,表示德國的公民以及社會仍然未能拋開種族優越和仇外的情結。在歐盟東擴以及全球化的世界體系中,如果仍然持有保守的態度面對外界,那麼想必德國的發展空間只會被限制住。研究的最終

¹ 「針對德國移民法,政治庇護案例和文化融合的討論」,德國世紀傳播, <http://www.china-a.de/cn/wgrf/wgrf-8.htm>。(15/11/2004)

目的，不外乎希望藉此了解德國相關移民政策的發展，是否能夠突破傳統的觀念，對現今的移民政策，正式的完全開放？

貳、德國移民政策演變

廣義的來說，「移民」的定義是離開出生地、跨國(洲)的遷移，他們並非都來自單一地區，這種移民輸出的現象在亞洲以及拉丁美洲最為明顯，歐美地區是他們移入的最佳選擇，他們移入的同時，直接增加該國勞動市場的供應量，但也間接使勞動市場結構產生變化。²移民可以簡略分類成移居者移民、工作移民、技術移民以及非法移民四種。移居者移民多透過家庭依親的方式移居他國，通過申請庇護的政治難民³，也屬於移居者移民。工作移民以打工性質為主，大多數處在勞動階層的最底層，接受需付出勞力的工作，「季節工」也屬於工作移民，他們有明確的居留期限作為移居他國工作的條件；技術移民則是高經濟發展國家最受歡迎的外籍勞工，聯合國勞工組織把「技術移民」的特點歸類成：「教育程度及文化水準較高」、「受過相關產業的教育，並且具有實際的工作經驗」、「大多屬於技術人員、學者以及大學生」，可以提高國家的生產力，並且較容易融入社會。非法移民⁴是世界各國極力欲強制驅逐的移民，這類的移民在德國社會常常被喻為幽靈人口，他們處在社會的黑暗面以及角落，常被壓榨以及欺負，沒有正式的身分，常被視為社會亂源。

普魯士於 1870 年戰勝法國後，兼併德國南部各邦，翌年建立了德意志帝國。統一後的德國在新技術、新知識以及工業革命的影響下，重工業的高度發展，使經濟突飛猛進，造成 19 世紀末在德國境內的人口大量由農村地區往工業地區遷移的現象。德國因處於歐洲中部，得地利之便，易於引進中東歐國家的勞動力作為農忙時的季節性勞工(bindle stiff)，填補當時農業社會勞動力的短缺。但因德國工業持續發展，此時的勞動力明顯出現供需不平衡之狀態，因而在德國的季節性勞工進而轉為長期勞工，居住在德國，成為合法公民。隨著德國經濟以及工業的持續發展，德意志帝國向外擴張版圖、佔領殖民地，遂成為發動第一次世界大戰主要的國家之一。因戰爭的緣故，勞動力的需求比往常更為不足高，為彌補國內勞

² 林珊珊，「國際移民的走勢與動因分析」，亞太經濟，2003 年 5 月，頁 76。

³ 關於難民地位的公約其中對於「難民」適用於：1.根據 1926 年 5 月 12 日和 1928 年 6 月 30 日的協定、或根據 1933 年 10 月 28 日和 1938 年 2 月 10 日的公約、以及 1939 年 9 月 14 日的議定書、或國際難民組織約章被認為難民的人；國際難民組織在其執行職務期間所作關於不合格的決定，不妨礙對符合本款(2)項條件的人給予難民的地位。2.由於 1951 年 1 月 1 日以前發生的事情並因有正當理由畏懼由於種族、宗教、國籍、屬於某一社會團體或具有某種政治見解(而遭迫害)的原因留在其本國之外，並且由於此項畏懼而不能或不願受該國保護的人，或者不具有國籍並由於上述事情留在他以前經常居住國家以外而現在不能或者由於上述畏懼不願返回該國的人。「關於難民地位的公約」，聯合國難民署，http://www.unhcr.org.cn/refugee_convention.htm。(16/11/2004)

⁴ 吳友法，「二十世紀德國史」，台北:志一，1995 年，頁 2 至 13。

動力之不足，德國在戰爭初期將佔領區的戰俘或勞工引進回國，1933年納粹(Nazi)⁵上台造成大規模的德國人逃亡到國外，這些強迫勞工(forced labors)遂成為德意志帝國在第一次世界大戰期間最主要勞動力的來源。⁶

第二次世界大戰後，大部分在戰爭中被強制引進德國的戰俘或是勞工都盡可能的回歸其原籍國，德國在第二次世界大戰中也喪失約 650 萬至 700 萬的青年，⁷因此德國在短時間內損失大量的勞動力。納粹德國戰敗後，西德公佈「基本法」，成立「德意志聯邦共和國」，德國東部在蘇聯的支持下成立「德意志民主共和國」(Deutsche Demokratik Republik；DDR，東德)，東西德正式分裂，此時的德國需要大量的勞動力幫助戰後的經濟復甦，故而 1955 年德國與義大利簽署「德義勞工流動協定」(Deutsche-italienische Anwerbeabkommen)，1960 年與西班牙及希臘簽署協定。1960 年 4 月 20 日德國紐倫堡聯邦勞動總局公佈勞動市場力調查報告，報告中說明德國市場仍欠缺約 41 萬名勞動力，原初德國總理阿登納(Konrad Adenauer)想透過東德難民來填補德國勞動市場的空缺，⁸但 1961 年東德政府為劃分在柏林的勢力範圍，築起柏林圍牆。⁹德國為延續日益發達的經濟景象，¹⁰故轉而與土耳其簽訂招聘勞工協定，爾後在 1964 年與葡萄牙、1968 年與南斯拉夫簽署協定引進外籍勞工。五〇年代末到七〇年代初，德國自國外引進大批外籍勞工(Gastarbeiter)，這些外籍勞工至德國謀生是希望能改善生活，聯邦政府設限外籍勞工的居留時間，但當時的外籍勞工受到德國政府以及雇主的歡迎，因此德國聯邦政府制訂寬鬆的「外國人法令」，使外籍勞工可以長期在德國工作，並且工資或福利都比照德國本地的勞工，由於西德的雇主向聯邦政府施壓，外籍勞工的親屬至德國依親居留的條件也大為放寬，使他們不僅在德國安家立業，並且取得資格成為德國永久的居民。¹¹雖然這些外籍勞工主要從事簡單勞動，但是沒有這些勤奮的外籍勞工，就不可能有德國戰後的經濟奇蹟。

⁵ 「納粹」(Nazi)為德國縮寫語的音譯，原意是「國家社會主義工人黨」，納粹黨於 1919 年成立，所用黨徽是以四個箭頭，折成正十字型，其黨徽是反猶太人的標誌，1921 年希特勒(Adolf Hitler)任黨魁，其綱領是要建立一個大德意志帝國，要求拓展疆土、瓜分殖民地，1931 年同富商建立法西斯政權，1933 年上台，宣揚大日耳曼主義，鼓吹反基督教主義、復仇主義和軍國主義，執政期間屠殺猶太人。

⁶ 簡桂華，「德國在統一後對外國人政策之研究」，淡江大學歐洲研究所碩士論文，1999 年 1 月 20 日，頁 12 至 14。

⁷ 王曾才，「西洋現代史」，台北：東華，1993 年，頁 347。

⁸ 「40 年前第一百萬名外籍勞工入德國」，德國之音，<http://194.55.30.46/dw/article/0,1564,1324027,00.html>，09/10/2004。(27/11/2004)

⁹ 延陵科學綜合室，<http://www.ngensis.com/bw.htm>，05/2001。(11/11/2004)

¹⁰ 1947 年 6 月 5 日，當時的美國國務卿馬歇爾在美國哈佛大學發表演說時，提出一項復興歐洲經濟的計劃，又名「歐洲復興計劃」，此計畫乃是因為二次大戰後，歐洲各國頗受糧食以及原料之苦，經濟狀況貧困，並且馬歇爾認為如果不及時向歐洲伸出援手，恐怕往後的政治以及經濟的危機會波及全球各國家，因此第二次世界大戰後，德國在美國馬歇爾計劃的援助下，經濟起飛，但是由於爾後的經濟長期景氣的情況下，勞動力卻明顯的呈現不足的現象。王輝，「從十多億到一百二十億，德國因馬歇爾計劃抱金蛋」，金融時報，<http://www.financialnews.com.cn/gjgat/200410180201.htm>。(18/10/2004)

¹¹ 陳淑倩，「德國外籍青年就業問題之研究」，淡江大學歐洲研究所碩士論文，1995 年 12 月，頁 6 至 7。

戰後的德國勞工市場於七〇年代第一次的石油危機時達到飽和狀態，此時德國感受到經濟的轉變使勞動市場產生變化，德國境內不再需要如此多的外籍勞工，1973年11月23日德國政府頒布「停止招募外籍勞工條例」(Anwerbstopp)，終止引進外籍勞工。爾後為應付德國某些產業的勞工需求，聯邦政府才再制定「停止招募外籍勞工的例外安排條例」。據此，德國政府可以斟酌國家勞動市場狀態，有限制地至國外引進德國市場上所短缺的勞力，如農忙時的季節性農人、專業人士以及需要付出勞力的工作。¹²

1990年德國統一後，使多數的東德難民進入西德境內，失業人口急劇增加，為了保護德國公民的就業機會，因此嚴格限制外籍勞工的就業條件，德國企業聘請其他國家的外籍員工變得十分困難，同時為了因應大批尋求政治庇護的難民，德國的「難民程序法」(Asylverfahrensgesetz)自1982年起，從「外國人法」(Ausländergesetz)獨立成為單一法，並且在1993年通過「基本法」(Grundgesetz)修正案。

參、德國移民政策形成背景

現今世界各國以聯盟的概念作為出發點，希望透過整合的方式帶動地區的發展，成為一個充滿自由、安全以及法治的地區，各方面也可以藉此成長。貨幣統合使歐洲更邁向整合，接著歐盟各成員國希望歐洲發展成為「無疆界的歐洲」，但是這涉及到各國政府敏感的主權問題，故而至今在有關邊界防禦、接受移民以及難民的議題始終是歐盟爭論不休的焦點，建立歐盟國家的公民意識(Ein Bewusstsein der Bevölkerung)仍需要相當的努力。¹³

一、難民問題惡化

截至2003年底，聯合國難民署(Office of the United Nations High Commissioner for Refugees; UNHCR)統計全球共計約有970萬難民(見表一)，較去年的難民人數下降十個百分點，主要來源國在非洲、中東戰亂區，促使這些貧困以及飽受戰亂衝擊地區的人民到他國尋求難民地位，全球尋求庇護大約98萬5千5百件。¹⁴在德國申請政治庇護有5萬6千多件，若是在聯合國難民署2003年統計全球主要工業國家的難民申請案件比較表中就可以得知，歐洲先進國家是難民主要申請的首選，德國排名第四，在歐洲則是位居英、法之後(見表二)。由此可知，德國難民問題相當嚴

¹² Wirtschafts- und Handelsabteilung der Botschaft der Volksrepublik China in der Bundesrepublik Deutschland - Aussenstelle Bonn, http://bonn.mofcom.gov.cn/article/200403/20040300193178_1.xml。(02/11/2004)

¹³ Christoph Gusy und Hans Arnold, "Die Rechts- und Asylpolitik der Europäischen Union", *Europa Handbuch*, Bonn(2003), p.531.

¹⁴ "Refugees by Numbers (2004 edition)", UNHCR, http://www.unhcr.ch/cgi-bin/texis/vtx/home/%2BfwwBmeLqZw_wwwMwwwwwwFqzvxsw8%2Bmn6mFqhT0yfEhFqoUflfRZ2ItFqnp1xczFqn7uFPAFqoUflfRZ2IDzmxwwwwww1Fqn7uFP/opendoc.htm#Refugees。(27/11/2004)

重，在這多數的難民中，不免夾雜一些其實未真正受到迫害的人，「聯合國難民地位公約」中定義難民「有正當理由畏懼由於種族、宗教、國籍、屬於某一社會團體或具有某種政治見解（而遭迫害）的原因留在其本國之外，並且由於此項畏懼

蘇丹	6600
緬甸	5100
阿富汗	4500
厄立特里亞	4200
索馬里	4000
伊拉克	3800
越南	3500
柬埔寨	3200
塞拉利昂	2900
其他	1000

該國保護的人，或者不具有國籍並由於上述事情留在他以前經常現在不能或者由於上述畏懼不願返回該國的人」。¹⁵以難民名義申其實參雜許多「經濟難民」(economy refugee)者，他們多是因為經背景到他國尋求更好的工作機會以及生活條件的人，這些「經濟請庇護的期間，居留在該國並且轉變為地下難民，成為非法移民(ts)。在德國許多難民其實就是屬於上述的「經濟難民」，他們假借國尋求庇護，順利在德國居留，由於她們並不是真正受到迫害而需要德國政治保護的一群人，所以常透過審核期間竄流至德國社會各處，成為非法移民。故而聯邦政府推動新法案之方式因應大量尋求庇護的案件，使審核更為嚴謹，並且縮短審核的期限，避免實質為經濟難民的外籍人士進入德國，成為德國的非法移民。

表一： 2003 年十大主要難民來源國人口統計表

主要來源國 ¹	主要庇護國家	總數
阿富汗 ²	巴基斯坦/ 伊朗	2,136,000

表二：2003 年全球工業國家庇護案申請比較表

庇護申請國	庇護來源國	庇護申請數
大不列顛及北愛爾蘭 聯合王國	索馬利亞/ 伊拉克/ 中國/辛巴威/ 伊朗 / 土耳其	61,100
美國 ²	中國 / 哥倫比亞 / 墨西哥 / 海地 / 印度尼西亞	60,700
法國	土耳其/ 中國 / 剛果人民共和國 / 蘇聯 / 阿爾及利亞	59,800
德國	土耳其 / 塞爾維亞和蒙特尼哥羅/ 伊拉克/ 蘇聯/ 中國	50,600
奧地利	蘇聯 / 土耳其 / 印度 / 塞爾維亞和蒙特尼哥羅 / 阿富汗	32,400
加拿大	巴基斯坦/ 墨西哥/ 哥倫比亞 / 中國/哥斯大黎加	31,900
瑞典	塞爾維亞和蒙特尼哥羅/索馬利亞/ 伊拉克 / 無 [失去]國家[國籍]的/波士尼亞和黑賽哥維那	31,300
瑞士	塞爾維亞和蒙特尼哥羅/ 土耳其/ 伊拉克 / 阿爾及利亞/喬治亞共和國	20,800
比利時	剛果人民共和國/蘇聯 / 塞爾維亞和蒙特尼哥羅/ 伊朗 / 喀麥隆	16,900
挪威	塞爾維亞和蒙特尼哥羅 / 阿富汗 / 蘇聯 / 索馬利亞/ 伊拉克	16,000
荷蘭	伊拉克 / 伊朗 / 阿富汗 / 索馬利亞/賴比瑞亞	13,400
捷克共和國	蘇聯 / 烏克蘭/斯洛伐克 / 中國 / 越南	11,400
斯洛伐克	蘇聯 / 印度 / 中國 / 亞美尼亞/ 阿富汗	10,400

資料來源：聯合國難民署，

http://www.unhcr.ch/cgi-bin/texis/vtx/home/%2BfwwBmeLqZw_wwwMwwwwwwwwwxFqzvxsw8%2Bmn6mFqhT0yfEhFqoUfIfRZ2ItFqnp1xczFqn7uFPAFqoUfIfRZ2IDzmwwwwww1Fqn7uFP/opendoc.htm#Refugees。

二、人口結構的變化¹⁶

歐洲長期以來，人口大幅下降，歐洲各國近幾年產生人口老化、生育率降低的情形，此種人口結構會影響國家的發展和社會的運作。比較德國聯邦統計局製作 1950 年(見圖一)與 2001 年(見圖二)的人口金字塔，1950 年是德國主要人口屬於青壯年居多時期，但是經過五十年的變化，2001 年青年的人口數不及老年的人口數量，德國的人口老化，並且生育量減少，德國聯邦統計局 1991 至 2002 德國人口成長圖(見圖四)中可以得知，德國九〇年代末期至今，人口成長率逐年下降，死亡率高於生育率。2003 年德國的婦女總生育率為 1.3，一般已開發國家的生育率(1.5)比開發中國家(3.1)要低許多，因此德國的生育率極低。¹⁷擔憂德國未來人口結構的持續變化，因此德國聯邦統計局預測在 2050 年的人口金字塔(見圖三)，若德國社會持續人口老化，不提振生育率，並且仍堅持「非移民政策」的情況下，人口將會大幅的下降至 5880 萬，養老的比例將會形成近乎兩個人就必須扶養一位老人。¹⁸因此據專家的評估，如果不盡快改善德國走樣的人口結構金字塔，為維持德國大致的人口總數，預估德國每年需要將近 340 萬個外來移民。但事實上，德國很難去接收每年如此大量的移民，因擔心對德國文化的認同感會消失，成為對外國人的文化，並且擔心德語勢力會被外來者摧毀。德國為了使婦女能提高生產的意願，盡可能在生育福利上做更完善和優惠的措施和政策，讓德國的婦女因有文化的傳承使命感而增加生育。

三、科技人才流失

作為一個「非移民國家」，德國即將面臨的是人口的急遽下滑以及技術人員短缺的危機，¹⁹若不提早提出解決的辦法，將會影響德國經濟和國家的發展。德國自 1955 年起陸續自國外引進國內產業所需的人力，雖然德國一直重視在勞力階層的填補，但是近幾年德國已面臨電腦人才短缺的窘境。德國高科技產業和重工業一直是德國經濟發展的主要支柱，這也使德國可以在戰後迅速恢復國家的發展和經濟，並且能夠在世界的強國之中處於一個強勢且重要的地位，在國內所制定的政策或是經濟發展的走勢都能夠影響整個歐洲大陸，甚至影響世界各國。為了解決兩大支柱其中之一所面臨的電腦人才短缺的困境，德國總理施洛德針對高科技人才實施「綠卡政策」，希望簡便的手續吸引非歐盟國家技術人員至德國工作，朝野各黨在紛爭中勉強於 2000 年 8 月 1 日通過，希望在三年內吸收 2 萬名來自於全球的 IT 人才，這項政策是德國從保守移民政策轉而開放的一項指標。²⁰截至 2003 年

¹⁶ J.Goldstein,W.Lutz,and S.Scherbov,“Long-term population decline in Europe:Tempo effects andgenerational length”,*Population and DevelopmentReview*,Vol.29,No.4(2003),p.p699-700.

¹⁷ 「九十三年第二十週內政統計通報『92 年生育率統計』」，統計處，<http://www.dgbas.gov.tw/dgbas03/bs3/report/doc/n930802.doc>。(14/05/2004)

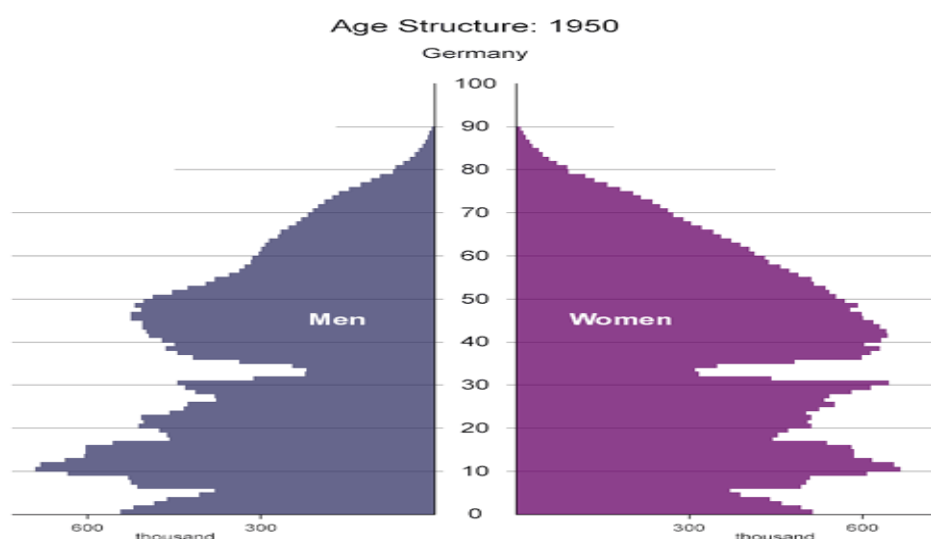
¹⁸ 侯樹人，「德國：要經濟還是要移民？」，中國網，<http://www.china.org.cn/chinese/HIAW/52497.htm>，20/08/2001。(10/09/2004)

¹⁹ 「發達國家應重新考慮移民問題」，大紀元，<http://www.epochtimes.com/gb/1/7/5/n106500.htm>，05/07/2001。(04/05/2004)

²⁰ 「德國將核發簽證以引進外國高科技人才」，資訊工業策進會科技法律中心，<http://stlc.iii.org.tw/tlnews/02-89-03.htm#t4>。(27/11/2004)

的計劃末期，總計大約只發行 1 萬 5000 張德國綠卡，因此德國聯邦政府決議將其期限延後至 2004 年 12 月 31 日。實際上，德國的綠卡政策並無特別吸引人的地方，因綠卡給予居留的期限只有五年，持卡人不能做長期居留德國的規劃。²¹另外，近幾年德國經濟危機，而且其他歐洲國家如丹麥制定較優渥的條件，吸引高科技移民，並且放寬永久居留的資格，這些因素使德國的「綠卡政策」推行不易。

圖一：1950 年德國人口結構預測圖



資料來源：聯邦統計局，http://www.destatis.de/basis/e/bevoe/bev_pyr3.htm。

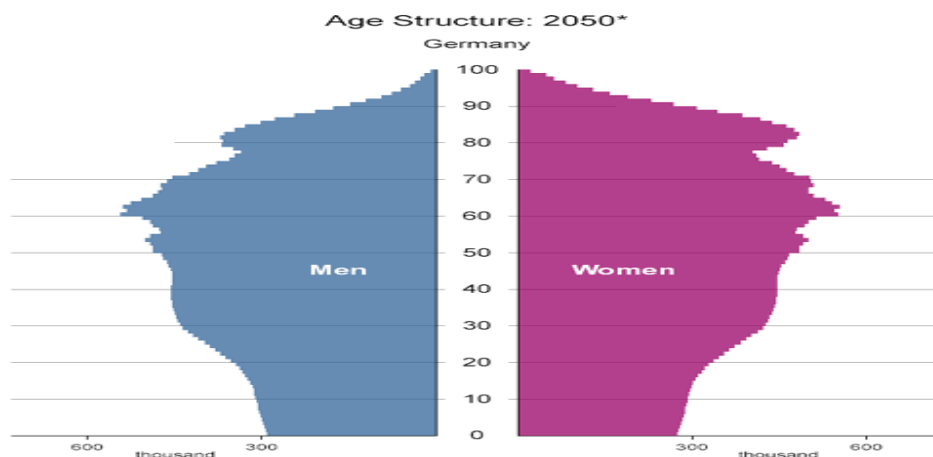
圖二：2001 年德國人口結構預測圖



資料來源：德國聯邦統計局，<http://www.destatis.de/basis/e/bevoe/bevoegra2.htm>。

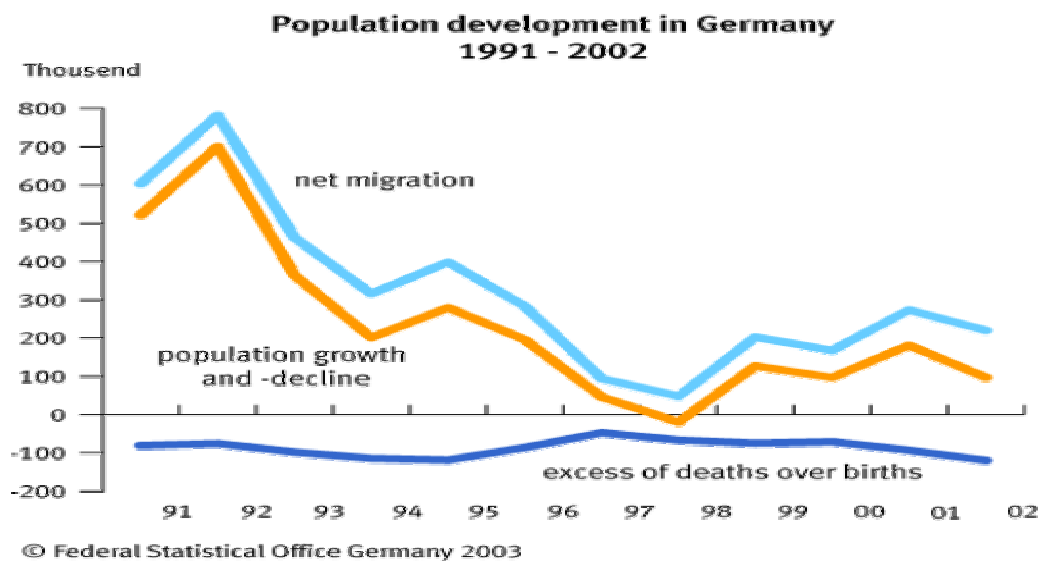
²¹ 「德國『綠卡』計畫為何吸引力不大」，德國世紀傳播，<http://www.china-a.de/cn/wgrf/wgrf-3.htm>。(16/05/2004)

圖三：2050年德國人口結構預測圖



資料來源：德國聯邦統計局，http://www.destatis.de/basis/e/bevoe/bev_pop4.htm。

圖四：1991至2002年德國人口成長圖



資料來源：德國聯邦統計局，http://www.destatis.de/basis/e/bevoe/bev_gra1.htm。

肆、政策內涵

一、入籍德國之條件²²

據調查，將近一半的外國人在德國至少生活了十年，30%已經在德國生活了二十年或更長時間，因此德國「外國人政策」的重點是針對長期居住在德國的移民。²³根據現行法律，持續居住在德國的外國人通過在1913年的「帝國法」(Reichs- und Staatsangehörigkeitsgesetz)和「國籍法」(Staatsangehörigkeitsgesetz)以及1990年的「外國人法」(Ausländergesetz)中規定的入籍來獲得德國國籍，但是在入籍的同時也必須要滿足政治、經濟及文化方面的三大條件，這些條件可以使德國所擁有的傳統文化認同感得以保存，並且希望在德國的外國人能夠藉此融入當地的社會和文化。

(一)政治—認同民主自由、沒有因為犯罪而被判刑過。

德國政府對於不認同民主、文化融合，反而在德國境內從事民族獨立活動的外國人，限制他們入籍德國，例如在德國的庫爾德人、阿爾巴尼亞人，這也警示欲入籍德國的外國人不要去從事示威抗議的行動。另外，在德國做出具有危害社會能力的違法行動，例如殺人、放火等，在此被視為是犯罪的行為，德國政府不接受因犯罪而被判刑的外籍人士。對於民主自由表示認同且未因犯罪判刑的外國人，政治條件方面就可以得到德國政府的認可。德國的「外國人法」 (§85 Abs.1 Nr1. Aus1G)要求申請移民德國者認同民主自由，並且根據「國籍行政條例」(Allgemeine Verwaltungsvorschrift zum Staatsangehörigkeitsgesetz) (Nr85.1.1.1 StAR-VwV)在正式入籍前，必須宣示認同。

(二)經濟—經濟自立。

世界各國對於移民通常把經濟條件置於首位，移民者的經濟狀況必須要在一定程度上。需要是經濟自立的狀況，才能通過德國在經濟條件上的要求，故而「外國人法」 (§85 Abs.1 Nr3. Aus1G)給予何為經濟自立明確的定義，「只要未領失業救濟金或是社會救濟金，就可以屬於經濟自立」。通常在入籍的文件旁必須附帶上收入證明，用來證明在經濟條件上符合德國的入籍要求。

(三)文化—有足夠的德語知識。

第三項的文化條件需具有足夠的德語知識，國籍行政條例(Nr.86.1.1: StAR-VwV)中指出，足夠的德語知識包括對德語的要求以及融入德國文化。先前德國移民法中未要求移民者德語程度，現今德國政府提高外國人德語標準，嚴格

²² 錢躍君，「入籍的法律問題(三)：寬鬆入籍(下)」，德國之音，<http://www.dw-world.de/dw/article/0,,808850,00.html>，15/03/2003。(22/03/2004)

²³ 「德國的人口、民族、外國人」，德國之音，<http://www.dw-world.com/dw/article/0,1564,1239110,00.html>，18/06/2004。(12/09/2004)

規定「聽、說、讀、寫」能力需比先前所規定要更高，因此對德語要求更為嚴謹。德國政府一直努力注入德國文化於社會中，並且要德國公民都具有「德國意識」，要求欲入籍德國的外國人不但有一定德語程度，還需要知道一些德國風俗文化方面的資訊或是常識，促使他們可以建立德語知識並且盡快接受德國社會。

二、移民法規

1992年重修「基本法」後，德國成為移民規定最嚴厲的國家，對於外國人的入籍方面，朝野政黨所持不同意見，但又鑒於移民問題不再容許忽視，因此雙方在多次提案後，終於在2000年1月1日要正式實施達成共識的「國籍法行政條例」，此乃補充「國籍法」以及「外國人法」中相關入籍的條例，希望以更完整的入籍法規來規範並且控制移民的人數，雖然德國政府努力制定一套完整的移民政策以及相關法律規定，但是至今仍在協商當中。

(一)「國籍法」(Staatsangehörigkeitsgesetz)²⁴

此乃以出生作為入籍德國的依據。其基本架構乃源自於1913年的「帝國法」，而在1999年7月15日國籍法改革法(Gesetz zur Reform des Staatsangehörigkeitsrechts)，修正一些內容，大致包含：

除了血統制的歸籍外，²⁵外加出生權的規定，也就是外籍父母的子女，雙親一方在德國居住連續住滿八年以上並且擁有「居留權利」(Aufenthaltsberechtigung)，或擁有無期限限制「居留許可」(Aufenthaltserlaubnis)達三年以上者，即可成為德國公民。

容許雙重國籍的保留，但是至23歲前必須要選定一國籍。

(二)「外國人法」(Ausländergesetz)

透過德國「外國人法」辦理簽證、申請居留，針對在德國的外國人發放不同性質的居留證，「綠卡政策」便是「外國人法」下的「電腦人才簽證條例」。申請長期居留者大部分是因在德國工作，德國聯邦政府制定「外國人法」引進外籍人士在勞動力方面，能有下列兩項優點：

1. 節省教育成本

德國企業針對其產業所需要的特定勞工，自國外引進外來的專業人才，她們本身就擁有屬於該產業所需的技能，可以減少人員訓練的時間和培植人才所需的花費，故而職訓成本下降，在這方面節省的費用能夠投資到研發的工作上。

²⁴ 「國籍法」，立法院國會圖書館，<http://npl.ly.gov.tw/do/www/billIntroductionContent?id=11>。(27/11/2004)

²⁵ 所謂「血統」，是指德國籍父母雙方或是一方所生的子女，或是根據德國基本法第116條第一項所稱「被1937年12月31日存在之德意志帝國領土所接納之具有德國血統之難民、流放人士或是其配偶或後裔」。

2. 穩定勞動市場

德國自 1954 年 12 月 14 日德國與義大利簽訂「德義勞工流動協定」，德國聯邦政府與工會協議於 1955 年起引進大量勞工，往後相繼於其他國家引進，爾後，雖勞工市場飽和而停止讓外籍勞工進入德國工作，但因為德國一些產業著實需要特定技能的勞動者維持生產，所以至現今德國對於外籍工作者仍是開放給某些急需特定勞動力的產業。德國聯邦政府如此的做法，可以控制勞工的數量和品質，穩定德國的勞動市場。²⁷

(三) 移民法

移民控管暨歐盟人民與其他外國人居留及融入管理法 (Gesetz zur Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung und zur Regelung des Aufenthalts und der Integration von Unionsbürgern und Ausländern)，簡稱為移民法。²⁸ 2001 年 11 月 5 日德國聯邦政府對移民法增訂新內容，6 月 20 日交由德國總統約翰內斯·勞 (Johannes Rau) 簽署歷經兩年討論的新移民法草案，並且被視為德國在移民政策方面最為完備的法律文件，德國聯邦眾議院 (Bundestag) 以及聯邦參議院 (Bundesrat) 於 2002 年 3 月通過，原訂 2003 年 1 月 1 日生效，但因基督教聯盟以參議院表決程序違憲為由，上訴至聯邦憲法法院，使移民法草案難產。²⁹ 爭議期間聯合政府認為放寬德國對技術移民的相關規定，有助於德國經濟的發展；在野黨則是對放寬移民政策抱持反對的態度，認為一旦放寬對移民的限制，將會加劇德國失業率，造成更多的社會禍源，因此朝野雙方激烈協商，聯合政府希望在野黨可以使新移民法草案通過，不要阻礙德國發展經濟和正常健全的社會結構。聯合政府對移民法的增訂內容：2001 年 11 月 5 日移民法草案。³⁰

市場需求以及文化融合的考量下，對於外國人進入德國的限制嚴加控制；同時德國政府對於移民法的增訂也是為了維持德國人道立場的義務。

居留簽證將由原始的五種減為兩種，³¹ 將保留有期限的「居留許可」

²⁶ 張昌吉，「外籍勞工對經濟、社會、政治層面影響之分析」，政大勞動學報，第 12 期，2002 年 7 月，頁 265 至 266。

²⁷ 陳育俊，「德國聯邦就業總署簡介」，行政院勞委會編印，1992 年 12 月，頁 48。

²⁸ 「各國立法新知」，立法院國會圖書館，<http://npl.ly.gov.tw/do/www/legislationUpdate?startYear=87&startMonth=0&startDay=0&endYear=93&endMonth=0&endDay=0&countryName=%BCw%B0%EA&keyword=&+%ACd%B8%DF+=%ACd%B8%DF+>。(27/11/2004)

²⁹ 「外國人管理及勞工政策」，中華人民共和國駐德意志聯邦共和國大使館波恩辦事處經濟商務室，http://bonn.mofcom.gov.cn/article/200403/20040300193178_1.xml。(05/06/2004)

³⁰ 「新移民法在哪裡？」，德國之音，<http://www.dw-world.com/dw/article/0,1564,1240171,00.html>，18/06/2004。(09/08/2004)

³¹ 五種為居留許可 (Aufenthaltsurlaubnis)、居留權利 (Aufenthaltsberechtigung)、居留准予 (Aufenthaltsbewilligung)、居留權限 (Aufenthaltsbefugnis)、臨時居留准許 (Aufenthalts gestattetung)。

(Aufenthaltserlaubnis)，和無期限的「居留權利」(Aufenthaltsberechtigung)。

替國內的市場引進專業人才，德國聯邦勞動局（Bundesanstalt für Arbeit）可以在人才流失的產業項目上，替德國國內企業招募專業知識之人才。再者，以經濟利益為考量，對至德國獨立開業的企業家，將另外制定其相關基礎法律。

確定避難權的使用範圍，使遭受迫害的難民，可以得到保護，但也會對於避難者的社會福利給予限制。

鼓勵遣返人員自願回國，但遣返人員居留德國期間，規定他們的活動範圍以及居住的地點。

各邦有權因急迫的人道或是個人因素的考量下給予居留權。為加強外國人文化融入，長期居住在德國的外國人有義務參加德國語言、文化、社會以及法治的學習課程，除了各邦以及聯邦政府會共同分擔一部份的費用外，個人仍要負擔一部份的費用。

2003年3月13日德國聯邦政府再次向聯邦議會提交移民法草案，但是該移民法草案和前次的內容完全相同，除了少數黨一如自由民主黨，提出修正後的移民法案，因此仍處於溝通協商。目前移民法草案已經得到多數黨的認同，浮出檯面之際也不再具有莫大的障礙，將於2004年7月9日經由聯邦參、眾兩議院批准通過，預計將於2005年的1月1日開始實施，德國終於擁有一部完整的移民法。³²

伍、影響

2003年據德國聯邦統計局統計，在德國的外國人約有733萬左右(見表三)，自八〇年代以來，在德國的外籍人數逐年增加。2004年5月1日歐盟再次擴張，德國因地緣的關係，使新加入歐盟會員國人員可以進出德國，故而再掀起的移民潮，勢必首先衝擊德國產生直接的影響。現今德國接受移民人數在世界排名第三。³³「非移民國家」的心理和實際統計移民的數據相互矛盾，表現出德國政府和人民對移民的不安，因此德國逐年放寬移民政策勢必會帶來一些明顯的連帶影響。

³² 「德國首部『移民法』將問世，允許外國學生留德工作」，<http://news.163.com>。(05/03/2004)

³³ 日內瓦召開的世界移民組織會議的關於合法移民的報告內容：第一位美國，第二位俄羅斯，第三位德國。

表三：1980年至2003年在德國的外籍人數

年份	總數	男性	女性
1980	4 453.3	2 619.2	1 834.1
1981	4 629.7	2 710.2	1 919.5
1982	4 666.9	2 709.0	1 957.9
1983	4 534.9	2 609.5	1 925.3
1984	4 363.6	2 499.5	1 864.1
1985	4 378.9	2 504.9	1 874.1
1986	4 512.7	2 576.7	1 936.0
1987	4 240.5	2 341.9	1 898.6
1988	4 489.1	2 467.0	2 022.1
1989	4 845.9	2 666.5	2 179.1
1990	5 342.5	3 011.8	2 330.7
1991	5 882.3	3 340.9	2 541.4
1992	6 495.8	3 719.7	2 776.1
1993	6 878.1	3 921.5	2 956.6
1994	6 990.5	3 945.1	3 045.5
1995	7 173.9	4 024.4	3 149.5
1996	7 314.0	4 078.3	3 235.8
1997	7 365.8	4 077.0	3 288.9
1998	7 319.6	4 025.9	3 293.7
1999	7 343.6	4 011.9	3 331.7
2000	7 296.8	3 959.3	3 337.5
2001	7 318.6	3 948.4	3 370.2
2002	7 335.6	3 926.7	3 408.9
2003	7 334.8	3 894.7	3 440.1
最後更新日期：2004年4月15日			

資料來源：德國聯邦統計局，http://www.destatis.de/basis/e/bevoe/bev_tab7.htm。

一、經濟層面—逐年攀高失業率

德國一直以來引進的外籍勞工多屬非技術性的勞力，歐盟再次東擴後，德國企業紛紛轉而雇用來自中東歐國家價格較低廉的勞動力，以減少生產成本，這些勞工便足夠填補德國產業在基層的空缺，使德國非技術勞工成為對放寬移民政策最反感的一群人。這般的替代效應，使德國本地的非技術勞工不得不轉向成為有技術的勞工，提升自我的能力和專才。根據聯邦統計局的最新數據表中顯示(見表四)，2003和2004年德國公民每十人便有一人失業，德國近幾年居高不下的失業率直接影響德國人民和國家的發展。

表四：德國失業率

		失業率以百分比計算			
		總公民勞動力	單獨公民勞動力		
			男性	女性	20歲以下之青年
2004	10月	10.1	11.7	10.7	4.6
	9月	10.3	11.9	10.9	5.3
	8月	10.5	12.1	11.1	5.6
	7月	10.5	12.3	11.0	5.2
	6月	10.2	12.0	10.6	3.6
	5月	10.3	12.3	10.6	3.3
	4月	10.7	12.7	10.8	3.5
	3月	10.9	13.2	10.8	3.8
	2月	11.1	13.6	10.9	3.9
	1月	11.0	13.4	10.9	3.7
2003	12月	10.4	12.3	10.6	3.6
	11月	10.0	11.6	10.6	3.7
	10月	10.1	11.5	10.6	4.1
	9月	10.1	11.6	10.7	5.0
	8月	10.4	12.0	10.9	5.4
	7月	10.4	12.2	10.9	5.2
	6月	10.2	12.0	10.6	3.6
	5月	10.4	12.3	10.7	3.7
	4月	10.8	12.8	11.0	4.2
	3月	11.1	13.3	11.1	4.7
	2月	11.3	13.7	11.2	5.1
	1月	11.1	13.4	11.1	4.9

資料來源：德國聯邦統計局，<http://www.destatis.de/indicators/e/arb210ae.htm>。

二、政治層面—右派政黨勢力崛起

世界各國關注在歐洲國家的極右勢力，如法國國民陣線、義大利的北方聯盟、德國的法西斯團體等，奧地利右派的自由黨更入閣參政。他們自認是基層人民代表，歐洲的移民潮使得他們反對外來者的聲浪更得到選民的呼應。德國近幾年經濟改革，失業率高漲，社會的不安，已經使得人民對移民更加反感，此時在德國的極右派政黨透過「反移民」口號逐漸植入民心，³⁴其主張為「反對外來移民」、「反對社會多元化」、「排斥文化融合和加強民族主義」，獲得人民以選票支持的迴響。³⁵德國極右派兩大政黨屬德國國家民主黨（Nationaldemokratische Partei Deutschlands；NPD）與德國人民聯盟（Deutsche Volksunion；DVU），雖是聯邦議院外的小黨，但是藉著人民排外心理造成德國政壇不小的風暴。³⁶德國人民聯盟以「外國人滾蛋」、「為德國人創造就業機會」作為口號，曾在前東德地區獲得 13% 的選票。另外，共和黨（Die Republikaner）「趕走土耳其人」的排外意識，爭取農工選民的支持，1989 年於柏林眾議院的得票率超過 7%。³⁷

三、社會層面—社會動盪不安³⁸

聯合國人口學專家所寫的「人口趨勢的前因和後果」（Determinants and Consequences of Population Trend）裡頭提到，移民過多的社會可能使原居民產生反感，並且會因不適新環境造成壓力過大、產生憂鬱心理，出現危害社會安全的行為，大量外籍勞工集中都市中心，使都市將會漸漸無適合居住的環境。這些對移民可能產生的狀況，就每個國家的社會情況而有所不同，但移民問題著實對人民和國家造成相當程度的影響。在 2000 年初歐盟執委會的一項調查中顯示，66% 的歐盟公民承認自己有種族歧視的心態，與西方民主意識—「寬容」、「平等」、「多元化」的概念偏離，使他們容易把經濟和社會所出現的狀態責任歸咎在外來者的身上。移民者因語言、文化、社會、生活習慣等不同，促使他們容易聚集成一個團體。土耳其人居德國移民人數之首（見表五），1961 年德國政府開始引進土耳其勞工，至今有將近 200 萬名土耳其人生活在德國，即使居住將近幾十年之久，因他們深厚的文化意識，仍難融入德國文化和社會，而容易自成屬於他們土耳其人的生活和文藝圈。因而，德國人民和移民似乎都難擺脫掉「民族意識」的觀念，時而可以聽聞德國仇外份子和外來移民的衝突事件。再者，德國非法移民亂竄於社會中，一般來說，非法居留德國的狀況有兩種：第一，個人或是透過人蛇集團，偷渡越過邊防非法入境德國；第二，合法入境德國，但其居留超過合法的期限，如假借申請「庇護」的經濟難民，申請期間進入德國成為非法移民。這些非法移

³⁴ 孫恪勤，「歐洲極右勢力透視」，北京週報，<http://www.beijingreview.com.cn/2002-23/world23-2.htm>。(15/08/2004)

³⁵ 鄭彭，「極右翼蔓延歐洲的政治學思考」，政治學研究網，<http://www.pssw.net>。(02/06/2004)

³⁶ 「德國國家體制（五）政黨和群眾組織的政黨概貌」，中國德語界，http://www.germancn.com/de_inhalt.asp?NewsID=212&BigClassID=4。(11/29/2004)

³⁷ 許仟，「德國政治與政府：統一與分裂」，台北：志一，頁 321 至 322。

³⁸ 張昌吉，「外籍勞工對經濟、社會、政治層面影響之分析」，政大勞動學報，第十二期，民國 91 年 7 月，頁 270-272。

民促使德國的社會治安亮起紅燈，犯罪率上升。人蛇集團偷渡非法移民多數不具文化素養和教育，因不具德國公民的正式身分，只能處在被剝削的腳色，做沉默的地下公民，甚至出現非法移民婦女在德國出賣肉體，其他如暴力犯罪、毒品交易等潛在危機，也深植在德國社會中。近年來德國移民政策著重於文化融入、加強邊界防禦、嚴格審核難民的申請和速度，希望可以使移民問題減少在德國社會中發生衝突的機會，並且減少犯罪問題。

表五：人口，在性別以及公民資格

	單位	2000	2001	2002
12月30日的居民	1 000	82 259.5	82 440.3	82 536,7
男性	1 000	40 156.5	40 274.7	40 344,9
女性	1 000	42 103.0	42 165.6	42 191,8
公民資格				
德國人	1 000	74 992.0	75 122.1	75 188,7
外國人	1 000	7 267.6	7 318.2	7 348,0
包括				
- 土耳其	1 000	1 998.5	1 947.9	1 912.2
- 南斯拉夫 1	1 000	662.5	627.5	591.5
- 義大利	1 000	619.1	616.3	609.8
- 希臘	1 000	365.4	362.7	359.4
- 波士尼亞及黑賽哥維那	1 000	156.3	159.0	163.8
- 波蘭	1 000	301.4	310.4	317.6
- 克羅西亞	1 000	216.8	223.8	231.0
- 奧地利	1 000	187.7	189.0	189.3
- 美國	1 000	113.6	113.5	112.9
- Macedonia；在 Balkan 半島南部,橫跨今日的希臘,保加利亞和前南斯拉夫,前南斯拉夫南部一成員共和國	1 000	51.8	56.0	58.3
- 斯洛文尼亞	1 000	18.8	19.4	20.6
最後更新日期：2003年9月16日				

資料來源：http://www.destatis.de/basis/e/bevoe/bev_tab4.htm。

三、社會成本花費大

德國社會福利制度完善，發放失業救濟金、補助生育、對老年人的妥善照顧、補助移民語言和文化的課程等制度，可知德國社會需要花費相當大的成本以維持正常運作。德國因至今仍背負第二次世界大戰時所犯下的罪過，³⁹相當禮遇欲申請庇護的難民，為數眾多的難民申請案件使審核時間漫長，需要龐大人力去處理，德國也必須照顧難民的生活。對於非法移民加強人力物力支援取締行動，消耗相當的社會成本。

四、海牙計劃(the Hague Programme)

2004年10月25日歐盟司法部長與內政部長除了反恐、警察及司法合作的議題外，另一項重點則是各國在相關移民、難民等內政問題加強合作，因而在盧森堡(Luxembourg)召開會議，在5年內共同實施移民、難民、邊界犯罪的防禦與規範上達成協議，稱之為「海牙計劃」，這項預計2010年完成的共同移民與庇護政策是以1999年歐盟坦佩雷會議(the Tampere European Council Meeting)作為基石，⁴⁰就當時歐洲共同的內政及司法政策為綱領，發展完善而成。伴隨歐盟東擴，新舊成員國積極制定各國邊界防禦、移民及難民等相關決策，為了使歐洲統合的速度增快，並且使各項政策得以順利執行，故由司法與內政合作層面提昇至對外政策。

(一)內政層面

英國、法國、德國、西班牙與義大利五大歐盟成員國的內政部長在佛羅倫斯(Florence)會議中同意運用生物辨識學與資訊系統之生物護照議案通過，會後歐盟部長們期望額外加入指紋認證，並且在2006年開始實施。美國2001年受到恐怖份子攻擊的911事件影響，啟用生物護照是因開始重視邊界防衛和安全，盧森堡會議上確定達成使用生物護照的時間表。⁴¹挪威、愛爾蘭、瑞士及德國一致認為，歐盟應該立即通過此項指紋認證政策，用以防範假冒護照的行為，德國預計將於2005年秋季首先採用此種護照辨識系統。德國內政部長席利(Otto Schily)表示：「採用這種高科技辨識法必須精準且便捷，利於增加邊境檢查的速度，如此才能夠杜絕非法移民。」⁴²再者，將會視各歐盟會員國勞動力市場的需求，引進其國內產

³⁹ 2000年德國總理施羅德6日表示，納粹德國對波蘭的侵略使600萬波蘭人，其中300萬猶太人成為犧牲品。他重申，「不應忘記這些罪行」，「不應該推卸歷史的責任和道義的責任」。

⁴⁰ 1997年歐盟「阿姆斯特丹條約」首次提出移民政策合作的構想，1999年10月歐盟坦佩雷會議決定把避難以及移民政策納入未來歐盟「共同司法與安全空間」的支柱中，2002年6月21日至22日召開的歐盟塞維利亞(Sevilla)會議，原計劃簽署一項打擊非法移民的協議，卻因為協議結果是要懲罰非法移民的來源國和過境國，停止對它們的經濟援助，此項舉動違背了歐盟處理與發展中國家關係，也違背「人道」與「寬容」的歐洲價值觀。Peter-Christian Müller-Graff/Friedemann Kainer, "Asyl-, Einwanderungs- und Visapolitik", *Jahrbuch der Europäischen Integration 2001/2002*, p.128.

⁴¹ Lisbeth Kirk, "Five biggest EU states agree biometric passports", <http://www.euobserver.com/?sid=22&aid=17552>。(19/10/2004)

⁴² 「德國新聞細覽」，德國之窗，http://www.de0049.com/dgbd/dgbd_news.php3?id=1703。(09/11/2004)

業欠缺的勞工，並且給予該勞工歐盟境合法的工作權，並建立完善的架構使移民可以儘早融入歐盟的社會。⁴³

此外，佛羅倫斯會議上提出於歐盟境外設立難民收容申請中心的建議，由德國的內政部長席利大力的推動，雖遭受其他與會部長反對，可是為了抑制近幾年歐洲突增的非洲難民，盧森堡會議中將此提議列入「海牙計劃」，使難民的申請可於歐盟外部被確認而更便於處理，⁴⁴減少非歐盟公民進入歐洲，對於難民的審查相關等申請事宜能更嚴謹，歐盟各國部長同意在非洲的利比亞、突尼斯、摩洛哥、阿爾及利亞和毛里塔尼亞等國設立在歐盟境外的難民收容申請中心，並加強歐盟各國和難民來源國之合作，期盼經由歐盟邊界檢查雙方或是多方的合作抑制來自非歐盟國家難民數量，給予真正難民更多保障，⁴⁵藉此可控制難民申請數與減短處理的時間，防止難民轉而成為非法移民，節省社會成本。但進一步的庇護政策尚未制定完全，預定設立難民收容申請中心之一的國家—利比亞，至今尚未簽署相關難民問題的日內瓦公約，故一些歐盟成員國希望此政策取得明確的共識後，再成立難民收容申請中心。預計從明年起歐盟各國在難民的問題上將失去否決權，只需要少數國家通過即可。

(二) 司法層面

歐盟東擴後造成移民、難民浪潮席捲歐洲，尤其北歐、西歐地區是移民者的最終預定國，環地中海的歐洲國家則成了許多非法移民和難民的首要入境國，並且已危害到歐盟境內的內部安全。許多地下組織、走私、人口販賣或非法勞工等問題接踵而來，另因為國際上發生的 911 事件與馬德里爆炸案使司法安全成為「海牙計劃」的另一項重要發展議題。各國警察交流資訊進一步防止恐怖份子的攻擊，有效執行邊界檢查打擊跨國犯罪組織的猖狂行徑，確保歐盟東擴的美意免為淪落成不肖分子歐洲漂白的大熔爐，因此填補邊界漏洞、防範跨國組織犯罪成為深度關切的焦點。歐盟成員各國司法體制需立訂一個大致方向及範圍，以利於資訊互換與共通司法體系執行。⁴⁶實則替歐盟司法合作開啟成功的藍圖。

五、歐盟 25 國高峰會

2004 年 11 月 4 日、5 日布魯塞爾舉行歐洲高峰會，會議主要議題是集中歐盟內政、司法事務，通過且根據「海牙計劃」，於歐盟內部建立自由、安全、司法的區域，打擊非法移民入境。⁴⁷多數歐盟成員國同意共同防禦或是政策執行減少非法

⁴³ 「歐盟高峰會以對司法暨內政領域，2005-2010 年之工作計劃達成協議」，淡江大學歐盟文獻中心，<http://www.lib.tku.edu.tw/eudoc/eunews.shtml>，08/11/2004。(11/11/2004)

⁴⁴ “EU to Tackle Asylum and Security Policy”，<http://www.deutsche-welle.de/dw/article/0,1564,1374153,00.html>。(19/10/2004)

⁴⁵ 「歐洲內部安全問題仍需協調」，<http://news.chinesewings.com/>。(19/10/2004)

⁴⁶ 梁曉華，「『海牙計劃』強化歐盟司法安全建設」，光明日報，http://news.xinhuanet.com/world/2004-11/09/content_2193464.htm。(09/11/2004)

⁴⁷ 「11 月 4-5 日布魯塞爾歐洲高峰會之主席結論」，http://ue.eu.int/cms3_fo/showPage.asp?id=668&lang=en&mode=g。(05/11/2004)

移民與難民進入歐盟境內，面對歐盟東擴後更加猖獗的非法移民、走私、販毒、恐怖活動等社會問題，歐盟新舊成員國必須先加強內部安全、移民及難民事務的合作，⁴⁸荷蘭部長在會議中發表：「明日的歐洲將會是一個沒有國界的歐洲，因此我們更必須要在難民政策方面加強管理。」⁴⁹，東擴後 25 國的高峰會，議題圍繞歐盟本身內部安全和在世界上的定位，以兩大主題為會議焦點：

(一) 根據「海牙計劃」各國必須研擬一套對難民庇護與移民間的共同政策，使歐盟境內政府跨國執法能有一套標準。在合法移民方面，絕大多數會員國同意學生護照於新歐盟憲法確定完成後實施，目前不會立即開始啟用，但是受到德國、奧地利、愛沙尼亞以及斯洛維尼亞等國家的強烈反對。另一方面，「海牙計劃」利用歐洲聯盟體系處裡有關難民和移民問題，防止非法移民進入歐盟，應加強邊界管理與控制，波蘭、匈牙利與愛沙尼亞都應必須設立邊界管理辦事處，但並未獲得一致性通過，因歐盟成員國對投資在純共產主義國家仍抱持不樂觀的態度。奧地利總理 Wolfgang Schüssel 曾表示：「這將不會是一支歐洲的軍隊、也不是歐洲警察、更不是中歐國家的邊界問題，邊界防衛將依然是主權國家的範疇。」⁵⁰，恐怖份子猖獗，布魯塞爾為期兩天的高峰會說明歐盟安全事務已是於各國司法領域的焦點。歐洲的公民希望保有自由和基本權利的同時，歐盟可以就非法移民、邊界組織犯罪以及恐怖主義等安全議題加強邊境的管理。⁵¹

(二) 伊拉克臨時政府總理阿拉維原預期歐盟國家領袖將通過一套措施支持伊拉克臨時政府，可藉由歐盟的幫助穩定伊拉克國內政治，擬定計劃訓練伊拉克警察、律師與負責選舉事務的公務員，在貿易的事務協商方面取的一致的默契，並且順利發展雙邊關係，但歐盟表示這些計劃是否能順利執行將視伊拉克國內安全改善程度而定。另外，歐盟東擴和貨幣整合是希望美國不再能為世界上霸權獨攬的大國，歐盟一連串有計劃性的經濟改革，目的是能在經濟上和美國媲美，甚至超越美國在世界上經濟地位影響力，此次高峰會的主要任務是通過經濟改革的下一個步驟。⁵²

⁴⁸ 同注 24。

⁴⁹ "[The] Europe of tomorrow will be a Europe without internal frontiers ... therefore we must work more intensely on asylum", said Dutch Prime Minister Jan Peter Balkenende announcing the agreement (5 November), 原文引自於 <http://www.euobserver.com/?sid=9&aid=17701>。(11/10/2004)

⁵⁰ Austrian Chancellor Wolfgang Schüssel said there will be "neither a European army, nor a European police nor a central EU border body" taking over decisions from national bodies. Border protection will remain the "sovereign exercise of states".引自於 Honor Mahony, "EU agrees new five-year asylum programme", <http://www.euobserver.com/?sid=9&aid=17701>。(11/05/2004)

⁵¹ 同注 26。

⁵² 「歐洲 25 國領導人舉行峰會」，http://news.bbc.co.uk/chinese/trad/low/newsid_3980000/newsid_3983000/3983007.stm。(05/11/2004)

陸、結論

減少高所得者的稅率和引進高科技人才移民，引起德國人民相當的不滿，導致大選得票率降低，迫使施洛德所屬政黨極為不悅，該黨主張爭取工人權益，但認為黨主席施洛德的改革與政策不是以德國勞工階層為主要對象，迫使其辭去黨內職務。些許擔憂德國動向的人士提出疑問：「如果德國勞工繼續在不滿情緒的壓抑下，是否又會爆發希特勒情節般的第三次世界大戰？」。但是歐洲近幾年的政經情勢變化甚多，經濟高度成長且培養出相當程度的政治素養，人民認識民主素養的重要性，二次大戰至今的歐洲發展迅速，直逼當前世界霸權的美國，人民已經習慣和平且安樂的生活，不希望歐洲再次陷於飽受戰亂痛苦的深淵中。德國人民重視安和樂利的生活，聯邦政府著重經濟發展，不希望政治紛擾、權力鬥爭侵犯國家的利益，經濟的穩定才能驅使政治上有所作為，德國不會再次使歐洲和世界以敵樣的眼光看待和限制德國的發展去發動第三次世界大戰。

由德國的移民政策可以很明顯地窺探出其對接受外國人的消長狀況，因此執政者的想法和理念成了重要的依據點。現今德國總理施洛德所堅持推行的經濟改革，使現階段的德國有限制地開放移民政策，如施洛德不再受人民愛戴於下次大選時落敗，那麼下屆的總理會依照施洛德注重經濟提昇的理念而繼續推行革新方案嗎？保持中庸，對於選民和國家都顧及到的態度是必要的，但推行有前後的順序，經濟始終是穩定國家根本的要件，所以德國未來所選出的執政者，勢必也將於全球化的情勢下，為德國產業引進所需之專業人才。

德國高漲的失業率和嚴重的社會問題，移民過多造成多數人民的心理壓力，形成社會的恐慌，公民自身的環境直接或間接地受到外來移民的影響，認為在德國人是這些對他們直接造成傷害的主要原因，促使極右派政黨排外主張逐漸吸收選民選票，聯合政府跛受威脅。再者，總理施洛德近幾年努力實施經濟改革，吸引高科技人才和投資企業變成德國移民政策主要著重的重點，給予優惠方案和低率的稅制，使人民相當的不滿，即使辭去黨主席後，還仍堅持推行德國經濟革新方案。德國身為歐洲聯盟成員的一分子，世界大戰後，歐盟勢力範圍不斷的擴張，欲藉著貨幣整合的經驗延續至邊境防禦、移民和難民，不斷向內政與司法領域的合作蔓延，整合腳步不間斷地朝向各領域進行。雖然德國政府近幾年來對於移民政策仍然處於緊繃的狀態，但施洛德極欲恢復德國以往在世界經濟的強勢地位和實力，並且可藉此穩定國內的政經情勢，使德國不落後歐洲整合和歐盟制定政策的時間表。因此即使國內政治紛擾，德國最後仍需伴隨歐盟擴張，使移民政策逐漸轉而成為完全開放的型態。

參考資料

一、中文資料：

- 1.王曾才，「西洋現代史」，台北：東華，1993年。
- 2.吳友法，「二十世紀德國史」，台北：志一，1995年。
- 3.林珊珊，「國際移民的走勢與動因分析」，亞太經濟，2003年5月。
- 4.張昌吉，「外籍勞工對經濟、社會、政治層面影響之分析」，政大勞動學報，第十二期，2002年7月。
- 5.許仟，「德國政治與政府：統一與分裂」，台北：志一，頁321至322。
- 6.陳育俊，「德國聯邦就業總署簡介」，行政院勞委會編印，1992年12月。
- 7.陳淑倩，「德國外籍青年就業問題之研究」，淡江大學歐洲研究所碩士論文，1995年12月。
- 8.簡桂華，「德國在統一後對外國人政策之研究」，淡江大學歐洲研究所碩士論文，1999年1月20日。

二、外文資料：

- 1.Christoph Gusy und Hans Arnold,“Die Rechts-und Asylpolitik der Europäischen Union”,Europa Handbuch,Bonn(2003).
- 2.J.Goldstein,W.Lutz,and S.Scherbov,“Long-term population decline in Europe:Tempo effects andgenerational length”,Population and DevelopmentReview,Vol.29,No.4(2003).
- 3.Peter-Christian Müller-Graff/Friedemann Kainer,“Asyl-,Einwanderungs-und Visapolitik”,Jahrbuch der Europäischen Integration 2001/2002.

三、參考網站：

- 1.BBC，<http://new.bbc.co.uk>。
- 2.Euobserver，<http://www.euobserver.com>。
- 3.中華人民共和國駐德意志聯邦共和國大使館，<http://www.china-botschaft.de>。
- 4.中華人民共和國駐德意志聯邦共和國大使館波恩辦事處經濟商務室，<http://bonn.mofcom.gov.cn>。
- 5.德國世紀傳播，<http://www.china-a.de>。
- 6.德國之音，<http://deutschewelle.de>。
- 7.德國聯邦就業局，<http://www.arbeitsamt.de>。
- 8.德國聯邦政府，<http://www.bundesregierung.de>。
- 9.德國聯邦統計局，<http://www.destatis.de>。
- 10.政治學研究網，<http://www.pssw.net>。
- 11.淡江大學歐盟文獻中心，<http://www.lib.tku.edu.tw>。
- 12.立法院國會圖書館，<http://npl.ly.gov.tw>。
- 13.聯合國難民署，<http://www.unhcr.ch>。

歐洲專利制度之研究

簡子婷*

【摘要】

歐洲各國國土相連，交通網路發達，發明很容易被瓢竊流通，且各國國內法律上的差異，造成發明人為保護該財產必須向各國一一申請，不便之處顯可見之，因此有識之士早已提倡建立各國專利法的合作，進而統合形成專利制度。主要有三個重要的條約構成歐洲專利制度：分別是史特拉斯堡公約、歐洲專利公約、歐洲共同體專利公約。史特拉斯堡公約強制性地要求成員國必須遵守該公約，成員國國內的專利相關規定法律條文必須與公約中的條文完全符合一致，為統合歐洲專利實體法。歐洲專利公約最早生效，而且是會員國最多的條約，為歐洲專利制度所帶來的影響最能顯而見之。歐洲專利公約所建立之歐洲專利組織架構下的歐洲專利局，用以執行歐洲專利公約，為歐洲專利制度重要機構。歐洲共同體專利公約目前尚未生效，公約產生共同體專利權即跨國專利權，為歐洲專利統合之最後一步。藉由綜合分析這三個重要條約後發現，歐洲專利制度之統合，乃是由程序上進而實體上，利用與國內專利法並行的公約，使之影響各國修法達到一致，漸進達成歐洲專利法統合之目標。

關鍵字：歐洲、專利、史特拉斯堡公約、歐洲專利公約、歐洲共同體專利公約

* 南華大學歐洲研究所碩士班。

一、前言

世界三大專利局為美國專利局、歐洲專利局、日本專利局，國內從事專利研究大多注重美國及日本，而有關歐洲專利之研究國內僅有少數留歐學者或是實務界人士多年來接觸的經驗。在 2004 年 5 月歐盟擴大為 25 國，已成為世界上最多國家的區域組織，其影響力日見加重。而歐洲專利局在 1978 年受理第一份歐洲專利申請案開始，每年的申請案件量多達上千件，可得知其對於專利權的保護重要性。近年來台灣與歐洲國家貿易往來密切，為保護台灣公司所擁有的專利產品在歐洲市場的不受到侵害，以及如何透過歐洲專利制度來達到申請、救濟，有必要對歐洲專利制度研究探討，此為本文研究動機與目的。蓋歐洲國家為保護知識財產不遺餘力，國家間多簽訂國際條約以加強彼此合作，本研究重心主要探討全歐洲性的專利制度，有許多區域性公約如「比荷盧統一工業財產權公約」，因該等公約涵蓋國家範圍較小，此非本文討論之重點，此為研究之範圍。本文重心在專利制度統一整合之探討，有關工業技術部份由於作者本身所學背景非工業技術性及未有相關實務經驗，相較國內有關技術性機構之研究，有所不同，此為研究之限制。國內有關研究專利制度的文獻大多是以美國專利為主，有關歐洲專利制度，曾陳明汝教授，為國內學者較早著述研究歐洲專利制度，在「工業財產權法專論」中有一專篇有關歐洲專利公約與歐洲專利制度。還有發表於期刊之文章「歐洲專利公約回顧與前瞻」。羅炳榮教授專文介紹歐洲專利局「歐洲專利局」其他有關歐洲專利之文章大多散見於專利法專論中有關國際專利合作的部分，從早先經濟部中央標準局編譯自歐洲專利局「歐洲專利須知」，成立經濟部智慧財產局後對國內國際專利有一專門機構，而翻譯歐洲專利局「歐洲專利須知-透過 PCT 途徑獲得歐洲專利」、「歐洲專利公約各締約國專利法規彙編」等書籍。劉孔中先生所著「歐洲專利手冊」為可清楚的了解從事歐洲專利實務之程序。

二、史特拉斯堡公約 (Strasbourg Convention)

歐洲專利制度遠源於二次大戰後西歐國家正興起一股統合的趨勢，歐洲各國在地理歷史文化背景相似之下，為加強合作在各方面如政治、軍事、經濟等，歐洲專利制度的統合已在此背景下開始形成。專利主要目的為保護發明，歐洲各國國土相連，交通網路發達，發明很容易被瓢竊流通，且各國國內法律上的差異，造成發明人為保護該財產必須向各國一一申請，不便之處顯可見之，因此有識之士早已提倡建立各國專利法的合作，進而統合形成專利制度。主要有三個重要的條約構成歐洲專利制度分別是史特拉斯堡公約、歐洲專利公約、歐洲共同體專利公約。

(一) 沿革

1950 法國參議員龍香本(Longchambon)先生提出歐洲專利計畫而締結三項國

際公約泛稱為史特拉斯堡公約(統一發明專利實體法公約),公約內容強制性地要求成員國必須遵守該公約,即成員國國內的專利相關規定法律條文必須與公約中的條文完全符合一致,因此該公約雖然早在 1963 年締約,但直到 1980 年 8 月才生效。到 1990 年 3 月有 11 國家¹參加史特拉斯堡公約。

(二) 內容：統一發明專利的實體法公約

這三項國際公約(史特拉斯堡公約)內容包含了程序及實體的規定,程序方面主為申請程序上及專利分類上的一些相關規定,且有關程序及分類的規定為申請專利的必要條件,即統一發明專利的國際分類標準、統一規訂專利申請的格式、統一專利權。而在實體上也做了相關規定,可專利性的定義、專利保護發明的主旨。

史特拉斯堡公約共有 14 條,其中第 1 條到第 8 條為條約的強制規定,強制要求會員必須修改國內的專利法以符合相當。第 1 條到第 8 條文內容為可專利性條件、非可專利之條件、優先權原則等,這些條文對於專利權的內容做了絕對性的規範,一旦簽訂史特拉斯堡公約,及代表必須將國內專利權內容使之一致,原本差異性極大的國內專利法,甚至必須另外制定一部新的專利法,因此史特拉斯堡公約是一個制度的統合,實體法的統合,深度的統合。

史特拉斯堡公約排除跨國專利制度的障礙,雖不像共同體專利公約創設了「共同體專利」之跨國專利。且史特拉斯堡公約條文業被後來的另兩公約所吸收。架構了歐洲專利制度。

三、歐洲專利公約(又稱慕尼黑條約 European Patent Convention, EPC)

在歐洲專利制度統合過程中,歐洲專利公約雖然並非最早簽訂的,但卻是最早生效,參加會員國最多的條約,為歐洲專利制度所帶來的影響最能顯而見之。

(一) 沿革

1959 年當時的歐洲經濟共同體為了統合歐洲市場內的工業財產權,即成立專利、商標即新型新樣式工作小組,而 1926 時提出了歐洲專利草案,成立一超國家的專利機構,以負責所有專利權,但因當時歐洲政治問題,統合尚未達成共識故該草案無疾而終。1969 年在法國提倡歐洲經濟共同體草擬了新的提案,新草案中有了個部分一是歐洲專利制度、一是歐洲專利權。歐洲專利制度只要是歐洲國家就可以參與歐洲專利制度,參加的成員國將接受歐洲專利的授與及成為受指定保護國。歐洲專利權為單一獨立的專利權,將是用於所有歐洲經濟共同體的國家。

經過各國討論之後形成了兩份重要文件,一是歐洲專利公約,一是歐洲共同體專利公約。1973 年 10 月 5 日九個歐洲共同體國家加上七個其他國家共有十六

¹ 丹麥、法、德、荷、愛爾蘭、義、列支敦斯登、盧森堡、瑞士、瑞典、英國。

國²簽署歐洲專利公約。該公約是開放給所有歐洲國家，其他歐洲國家也陸續加入該公約。

到 2004 年 11 月 1 日為止歐洲專利公約會員國共有二十九國³。專利公約中簽有延伸協議的國家有六國⁴，此六國皆為中東歐國家，使得歐洲專利公約的影響更加遍及整個歐洲地區。

(二) 歐洲專利組織(The European Patent Organization)

歐洲專利組織是依照 1973 在慕尼黑(Munich)所簽署歐洲專利公約所建立，用以執行歐洲專利公約，據此成立了三個機構行政委員會、歐洲專利局、歐洲專利學院，此機構為超國家機構，不受歐盟或是其他國家政府管轄，在國際法上唯有行為能力之國際法人，有獨立的財政及行政權。組織內所使用的官方語言為英文、法文、德文。

(1) 行政委員會(Administrative Council)

由各成員國推派一位代表及代理代表所組成，主要目的為監督歐洲專利局，開會可分為常會和臨時會，工作內容為變更公約與執行規則之條款⁵。

(2) 歐洲專利局(The European Patent Office, EPO)

為一超國家機構，總局在慕尼黑，分局設於在海牙與柏林有跨歐洲國家專利申請案、審查申請案、頒發跨國專利憑證，並不負責維護專利權和專利權之撤銷，專利批准且第三人異議，歐洲專利局將保留用以登記專利權的轉讓，其他部分則交由專利保護國執行之，因此歐洲專利公約被稱為「專利頒發公約」⁶。簡介如下：

收件組(Receiving Section): 審查是否具備法定形式要件、公告歐洲專利申請案與歐洲專利檢索報告。

檢索組(Search Divisions): 為在荷蘭海牙分局，對申起案做專利檢索報告。

審查組(Examining Divisions): 對申請案做實質審查，一審查組通常由三位審察官擔當。

異議組(Opposition Divisions): 受理對於申請案的異議案件。

法律組(Legal Division): 歐洲專利的登記與歐洲專利代理人的登錄註銷工作。

² 奧地利、比利時、德國、丹麥、法國、英國、希臘、愛爾蘭、義大利、列支敦斯登、盧森堡、摩納哥、挪威、荷蘭、瑞典、瑞士。

³ 奧地利、比利時、保加利亞、瑞士、塞普勒斯、捷克、德國、丹麥、愛沙尼亞、西班牙、芬蘭、法國、英國、希臘、匈牙利、愛爾蘭、冰島、義大利、列支敦斯登、盧森堡、摩納哥、荷蘭、波蘭、葡萄牙、羅馬尼亞、瑞典、斯洛維尼亞、斯洛伐克、土耳其。

⁴ 阿爾巴尼亞、克羅埃西亞、立陶宛、拉脫維亞、馬其頓、塞爾維亞與蒙特內哥羅。

⁵ 歐洲專利公約第 33 條。

⁶ 何連國編譯、鄭成思著。《工業產權國際公約概論》。台北：1991 年，頁 154。

申訴委員會(Board of Appeal): 由三位法律人員組成，審查不服以上單位所做成的決定而提出的申訴。

擴大申訴委員會(Enlarged Board of Appeal): 作用為確保對公約及相關法律解釋的統一，屬於非常之機構，由兩位技術人員及五位法務人員組成，只審查由歐洲專利局局長及申訴委員會所提出有關申請文件中的法律爭議。

歐洲專利局與一般各國的專利局不同的是，歐洲專利局不涉及保障專利權、不涉及專利權內容的執行，也不涉及其他非發明專利的工業財產權的保障。

(3) 歐洲專利學院

此為 2004 年 7 月新成立的組織，設於慕尼黑，由歐洲專利局管理，預定 2005 年開始作業，鑒於實行歐洲專利公約以來，歐洲專利局受理申請案件與日俱增，且近年來中東歐國家積極加入歐洲專利公約成為會員國或是延伸國，但國內專利人才不足，專利知識與其他歐洲國家相差不一形成隔閡，該組織為一教育培訓單位，用以訓練專業專利人才，審核歐洲專利代理人之資格，與大學進行專利人才培訓之合作，並調和歐洲專利公約成員國在專利實務上差異。且許多區域性組織及國家已成立專業的培訓中心，如東南亞國協、日本、韓國、中國大陸、美國，為繼續維持歐洲地區專利之競爭力，成立教育訓練中心。⁷

3. 歐洲專利公約之特性

(1) 一次申請，多國保護

欲向多國申請專利者，只要向歐洲專利局申請，在通過程序審查、實體審查而無異議之後，不必再轉送指定的會員國審查。可取的公約會員國的專利權，但是仍必須向指定國繳納相關費用後才能取得專利憑證，因為所需要的費用不低，因此申請人常常只指定一些特定成員國繳費領證。由於歐洲專利局非屬歐盟之機構，在歐洲專利局登記而取得的發明專利無法得到所有歐盟成員國的承認，只被指定國承認。

(2) 仍為國家專利，非歐洲專利

歐洲專利公約賦予專利在指定的締約國中，授予與任何該國國家專利相同的權利。經過歐洲專利局查通過而所批准的專利為若干指定國家中的國家專利，只是利用一個便宜的歐洲專利申請程序。專利權只在當初申請時所指定國的國內內有效力，受該國國內專利法的保護，救濟程序也依指定國國內專利法。也就是說，一般我們所稱的歐洲專利等於是個別的歐洲國家統以授與一個專利權，這專利權授與之後仍是由個別的國家，依國內相關規定來執行專利的內容。

⁷ 經濟部智慧財產局網路快訊，93年7月。
<http://www.tipo.gov.tw/dataserve/dataserve/public/news/news.asp>

四、歐洲共同體專利公約(又稱盧森堡條約 European Community Patent Convention, ECPC)

(一) 沿革

歐洲共同體專利公約為當時 1969 年由歐洲經濟共同體所籌劃有專歐洲專利制度研究的草案中一份，並於 1971 年準備完成，交由各機構相關研究之後於 1972 年定稿。當時公約生效要件為必須當時所有成員國都批准，該公約才生效，但 1975 各共同體成員國簽署公約後，因當時的歐洲經濟共同體九個成員國中愛爾蘭、丹麥以違反國內憲法精神，侵害主權的因素並未獲得批准，因此共同體專利公約並未生效。

但隨著歐洲經濟共同體不斷的擴大、內部整合也更加深化。加以科技日新月異，發明創造的保護刻不緩急。於是歐體執委會仍試圖改革原本公約內容，1989 年曾修訂過一次，以期各歐體國家能夠加入該公約，使專利權的保護更加完善。根據 1989 年修訂後的條約議定書，如果所有共同體國家到 1991 年還沒有批准該條約，歐洲理事會就可能決定該條約僅在已經批准的國家內生效，不過各國對此部分不同意，大多傾向能夠全體批准，使專利權得以在各國獲得保護。

歐盟 2000 年 8 月 1 日公佈的「理事會條例」草案，雖然各成員國之間對該草案中相關許多爭議還未有共識，各成員國國內法院已經展開研究，尤其是共同體法庭管轄權。該草案對共同體專利進行了一些新規定，並具體規定了適用的法律及其司法體系。即成立一個集中的司法體系，提議建立「共同體法庭」有專門處理專利之司法機構，是審查與共同體專利有效性和侵權行為有關的問題。該共同體法庭由初審法庭和上訴法庭所組成，這兩級法庭的管轄權包含整個歐盟成員國，處理與案件事實及法律有關的問題。共同體法庭有獨立的體系，獨立的組織章程，可以行使臨時禁令，裁定處罰及損害賠償。該法庭的判決是可以執行的，但有關執法的程序及規定則依受執行成員國內相關民事訴訟程式規定。該受執行成員國根合法判決執行共同體法庭的命令。但由於未能就所使用的語言問題未達成共識，該草案尚在 2001 年比利時歐盟高峰會通過。

(二) 性質

產生跨國專利權即共同體專利權，此共同體專利為全共同體國家通用的專利，對整個歐盟範圍內對發明進行保護。該公約生效後歐洲專利公約將成為執行歐體專利權程序的公約，歐洲專利局將受理共同體專利權。雖然創設了共同體專利，但是會員國仍然有自己國內的獨立專利權。

成員國國內專利法中有關專利權的轉讓與放棄原則不適用於共同體專利權，而必須依公約第 40 條和第 50 條的規定。

(三) 申請程序

共同體專利公約中申請共同體專利的程序即審查程序都與歐洲共同體專利公約中相關規定完全相同，必須指定受保護國，而非所有的成員國皆為受保護國。

跨國專利法原則，及只有歐洲專利局或是歐洲聯盟的歐洲法院有權宣布撤銷此一共同體專利，公約的成員國國內法院在審理有關共同體專利的訴訟案時，都只能把此專利當有效專利對待，不得為專利無效之訴⁸。如對共同體提出無效之訴、受理、判決、上訴的程序，起訴人可向歐洲專利局的專利撤銷處提出撤銷共同體專利的請求，即使共同體專利已經過了保護期還是可以提出撤銷之訴⁹。

共同體專利公約雖然是一套與成員國國內專利法並行的制度，但是在許多情形之下該公約的效力仍凌於國內專利法的規定之上，國內專利法還是會受到共同體專利公約的拘束，成員國仍必須對某些專利權上的爭議放棄主導權，由共同體專利公約做認定¹⁰。

- (1) 承認專利權耗竭原則：公約成員國必須承認整個共同體區域內的專利權耗竭原則，該專利權耗竭原則非指發明技術，而是只適用於已具體發售，可在市面上流通的產品。但是專利權耗竭原則產生一些問題，首先並非每一國國內專利法皆有專利權耗竭原則規定。且共同體為跨國專利權與專利權耗竭原則無法相容。公約針對此問題區分共同體專利權及成員國國內專利各做規定，共同體專利部分，此要該產品在共同體成員國內任一國流入市面，就構成專利權耗竭¹¹。成員國國內專利部分也是相同，只要在本國或是成員國有流入市面，專利權耗竭該當符合¹²。
- (2) 共同體專利申請案優先：與歐洲專利公約相關規定相同，共同體專利申請案與國內專利申請案的標的物為同一項發明且於同一天提出專利申請時，共同體專利申請案優先受理。
- (3) 實行強制許可證制度：即使原本成員國國內並無強制許可證制度，仍必須依照共同體專利公約，實行該制度。

如成員國國內專利法有實用新型專利者，以上規定適用於該實用專利的成員國。

(四) 目前的阻礙

歐洲共同體專利公約目的在於建立單一旦廉價的機制，能對在整個歐盟國家範圍內對發明專利進行保護。目前各成員國的爭論焦點主要為語言制度的確立。

⁸ 共同體專利公約第 67 條。

⁹ 共同體專利公約第 56 到 63 條、76 條。

¹⁰ 共同體專利公約第 32 條、第 80 條到 84 條。

¹¹ 共同體專利公約第 32 條。

¹² 共同體專利公約第 81 條。

目前成員國已達成一些共識，共同體專利的權利申請書必須翻譯成所有的歐盟的官方語言。而法國、英國和德國提出另一個方案則是，共同體專利申請必須採用英語、法語和德語的其中任意一種語言即歐洲專利局的三種官方語言，在專利權授與後兩年內必須進行翻譯成其他語言。但是此項提案遭到了西班牙、葡萄牙、希臘、義大利以及大多數正在申請加入歐盟的中東歐國家的反對，他們擔心期限過長會使本國企業蒙受損失，因此希望把限期縮短為三到六個月。因此這部分仍是目前各成員國所為解決的。

五、歐洲專利制度之統合

主要為統一歐洲各國專利法，專利權為無體財產權，各國對無體財產權的保護基本原則採屬地主義、獨立原則，主張專利權人必須在該國註冊取的專利權後才受該國專利法之保護，該國專利法的效力並不及於他國。也因此歐洲各國專利法相關規定無論是程序法上或是實體法上差異頗大。在 1977 年歐洲專利公約生效，及其他專利合作協定、專利機構成立後，經過三十年歐洲各國的努力，歐洲專利已形成一套制度，為各國的專利法統一。

(一) 程序上的統合

1. 簡化申請專利程序

這方面的效果較為顯著，因為歐洲專利公約生效最早，且在各國實行上必須簽定兩份議定書，一份議定書用以表述承認該公約的程序，另一份議定書必須保證國內行政上有實施該公約以及內含一百多項執行實行條例等，構成歐洲專利制度的整體。

2. 統一歐洲專利權授予

歐洲專利公約(EPC)及歐洲共同體公約(ECPC)，這兩條約並不要求成員國內專利相關的程序及實體法與條約完全一致，所建立的是與成員國內專利制度並行的跨國專利制度。如沒有史特拉斯堡公約強制的要求成員國做到，原本國內專利法差異性大的歐洲國家將無法有效的執行歐洲專利公約(EPC)及歐洲共同體公約(ECPC)目前雖然透夠歐洲專利局一次申請，多國保護的方式，希望簡化專利申請的手續，專利權取得後的翻譯和登記費用仍然十分昂貴，各國專利局除了在這方面已達成共識透過調降登記費用的方式外，更進一步的共同體專利。

(二) 實體法上的統合

1. 國民待遇原則與優先權原則

要參加歐洲專利公約(EPC)及歐洲共同體公約(ECPC)的國家都必須是巴

黎公約的成員國，巴黎公約為國際專利之基本公約，所規定的「國民待遇原則」及「優先權原則」首先就各國專利法為原則性的統一¹³。雖然史特拉斯堡公約並未要求成員國必須也是巴黎公約的成員國，但在公約第 6 條的優先權規定與巴黎公約的優先權規定相同，且公約第 1 條到第 8 條為史特拉斯堡公約的強制規定，成員國必須遵守。因為只要是參加此三公約其中任一項公約，都會受到這兩項原則的拘束，這對歐洲各國專利制度的基本原則有統合的效力。

歐洲共同體專利與現行歐洲專利的主要區別在於對專利權的司法保護，因為在現行歐洲專利公約架構下，對任一個侵權行為的訴訟，即專利權人對於侵害該專利時，必須一一在每一個當初所指定國的國內法院內提起訴訟。無法只在一國或是有一超國家的司法機構提起訴訟，使其侵權判決對所有適用該專利國家均具有約束力。

2. 統一專利權

歐洲共同體專利與歐洲專利公約不同之處在於，歐洲專利公約只是一個統一的申請程序，對於各國的專利權仍依各自相關規定。歐洲共同體專利是一個統一的專利權，強調歐洲共同體的整合，要達到歐洲專利權的地步，因此歐洲共同體專利是歐洲專利法典統一化的最後一步，也可說是歐洲各國專利權統合，歐洲專利權將成無一獨立權利，在各成員國內權利的得喪變更將只受到一套規範標準。且內部以整合為一單是市場，應實行單一的專利制度較符合經濟原則，專利制度的整合統一也有幫助歐盟整合成功。

六、結論

世界專利法國際條約的趨勢由原本的一國家註冊邁向多國家註冊，即歐洲專利公約，未來超國家註冊正在醞釀中，原本許多對歐洲專利公約下的制度仍然感到手續繁雜費時，對於統一的專利權要求呼聲越來越高，尤其是歐盟不斷的擴大後，區域的擴大，各企業莫不防止不公平競爭的發生。期以透過更快、更有效率、更便捷的方式保護本身的專利，以免遭受損害。

雖然經過這 30 年來歐洲專利制度的改革，但是專利權屬地主義的特性非常濃厚，一旦共同體專利制度成熟，使整個歐洲專利制度完整，將使歐洲專利權的保護更加完善，使其專利申請更加便利，以達到鼓勵創作發明。

¹³ 曾陳明汝。專利商標法選論。台北，1988，頁 247-248。

歐洲專利大事紀

1883	巴黎公約(La Convention d'Union de Paris)
1950	在海牙設立專利國際學院(l' Institut international des Brevets)
1950	法國參議員龍香本(Longchambon)提出歐洲專利計畫而締結三項國際公約稱為史特拉斯堡公約(統一發明專利實體法公約)
1953.12.11	簽署史特拉斯堡公約
1954.12.19	簽署史特拉斯堡公約
1959	歐洲經濟共同體位研究歐洲市場內之工業財產法而成立專利、商標及新型與新樣式等三個工作小組，專利工作小組由德國專利局局長哈特爾(Dr. Haertel)擔任主席
1962	專利工作小組提出歐洲專利公約草案(The Draft European Patent convention)
1962	自由市條約(Le Traité de Libreville):法國鼓吹下，非洲剛獨立之12 國制定統一之專立法並成立超國家之非洲工業財產局(l' Office African de la propriété)
1963.11.27	比利時簽署史特拉斯堡公約-可專利性以及專利保護發明主旨，促進共同專利之基本觀念
1964	荷蘭修正專利法
1965	放棄專利工作小組提出歐洲專利公約草案
1966	美國招集建立國際專利合作組織以免各國專利局重複工作
1967	完成專利合作條約草案(P.C.T.)
1968	德、法新專利法
1969	法國鼓吹下，歐洲經濟共同體重新商議，並由政府間會議籌畫歐洲專利公約新草案，會議代表為歐市國家及歐洲理事會會員國
1970	歐洲專利公約新草案準備完成
1970	英國邦克先生(Banks)報告
1970	在美國華府 35 國簽署專利合作條約(P.C.T.)
1971	歐洲專利公約新草案準備完成
1972	歐洲專利公約定稿
1973.9.10-10.5	西德邀請 21 歐洲國家參加在慕尼黑舉行的外交會議，對歐洲專利公約之審議與採納。歐洲理事會、歐體執委會、國際專利學院、世界工業財產組織等 4 個政府間團體亦與會。
1973.10.5	9 個歐體國家(德、法、義、荷、比、盧)與 7 個其他歐洲國家等 16 國)簽署歐洲專利公約(European Patent Convention)
1975.12.15	比簽署歐洲共同體專利公約(European Community Patent Convention)
1977.7.15	7 個國家(比利時、法國、德國、盧森堡、荷蘭、瑞士、英國)批

	准歐洲專利公約後 3 個月生效
1977.10.7	歐洲專利公約生效
1977.10.21	行政委員會依據歐洲專利公約 (EPC) 規定於 1977 年 10 月 21 日創立歐洲專利協會 (European Patent Institute)，代表所有已註冊的歐洲專利代理人
1978.6	依歐洲專利公約設立的歐洲專利組織 (European Patent Organization) 開始作業
1980.8	史特拉斯堡公約生效
1985	修改歐洲共同體公約有關訴訟規定
1989	修改歐洲共同體公約有關訴訟規定
1999.2	歐盟委員會發表綠皮書，提出改革專利制度
1990.3	11 國 (德、法、義、英、愛爾蘭、荷、盧、瑞士、瑞典、丹麥、列支敦士登) 參加史特拉斯堡公約
1990.3	丹麥、希臘、西班牙加入歐洲專利公約
1992.12	法、德、希批准 1989 修訂的共同體專利公約
1994.3.1	斯洛維尼亞簽訂延伸協議 (Extension agreements)
1994.6.1	立陶宛簽訂延伸協議
1995.5.1	拉脫維亞簽訂延伸協議
1996.2.1	阿爾巴尼亞簽訂延伸協議
1996.10.15	羅馬尼亞簽訂延伸協議
1997.11.1	前南斯拉夫馬其頓簽訂延伸協議
1998.4.1	塞普勒斯成為第 19 個歐洲專利公約會員國
2000.3	在里斯本歐盟高峰會上提出歐洲專利制度改革
2000.8.1	公佈共同體專利的理事會條例草案
2000.11.1	土耳其加入歐洲專利公約
2001.11.26	塞爾維亞與蒙特內哥羅簽訂延伸協議
2002.4.10	歐洲議會通過歐盟執委會的改革建議
2002.7.1	保加利亞、捷克、愛沙尼亞和斯洛伐克加入歐洲專利公約
2002.12	斯洛維尼亞加入歐洲專利公約
2003.1	匈牙利加入歐洲專利公約
2003.3.1	羅馬尼亞加入歐洲專利公約
2003.3.3	歐盟理事會歐洲法院架構下建立共同體專利法庭，預計 2010 年運作
2003.6.16	克羅埃西亞簽訂延伸協議
2003.7.8	EPO 布魯塞爾分局成立。
2003.12.1	歐洲專利局與波士尼亞赫塞哥維納簽訂延伸協議
2004.3.1	波蘭加入歐洲專利公約生效，歐洲專利組織有 28 締約國。

2004.7	歐洲專利組織於慕尼黑成立歐洲專利學院（European Patent Academy）預訂於 2005 年期間開始作業。
2004.11.1	冰島加入歐洲專利公約，歐洲專利公約有 29 締約國。
2004.12.1	歐洲專利局與波士尼亞赫塞哥維納延伸協議生效。
2004.12.3	立陶宛成為歐洲專利公約正式會員，成為第 30 個成員國。

資料來源：作者自行整理

參考書目

一、中文書籍期刊

- 1.何連國編譯，鄭成思著。工業產權國際公約概論。臺北市：國聯國際專利商標聯合事務所出版，1991年。
- 2.高玉駿譯，歐洲專利局著，歐洲專利須知-透過PCT途徑獲得歐洲專利，經濟部智慧財產局，2001年。
- 3.陳麗娟譯。德國專利法、新型專利法、新式樣專利法。台北：經濟部智慧財產局，2001。
- 4.曾陳明汝。「歐洲專利公約之回顧與前瞻」。工業財產權與標準第11期，第62至69頁。台北，83年2月。
- 5.曾陳明汝。工業財產權法專論。台北：台大法學院事務組總經銷，民70。
- 6.曾陳明汝。兩岸暨歐美專利法。台北：翰盧圖書總經銷，2002年6月。
- 7.曾陳明汝。專利商標法選論。台北：三民總經銷 民77年。
- 8.馮震宇。「論專利合作公約與歐洲專利公約之制度與發展（上、下）」。智慧財產權第24期，第22至26頁。台北，89年12月。
- 9.黃文儀。「歐洲專利局對於申請專利範圍撰寫方式之審查」。工業財產與標準第44期，第1至20頁。台北，85年11月。
- 10.楊崇森。「歐洲專利公約、歐體專利與專利合作協定」。工業財產權與標準第4期，第77頁到82頁。台北，82年7月。
- 11.楊崇森。專利法理論與應用。臺北市：三民書局，2003年。
- 12.經濟部中央標準局編。歐洲專利須知。臺北市：經濟部中央標準局出版，民81年。
- 13.董安丹譯，歐洲專利局著，歐洲專利公約各締約國專利法規彙編，經濟部智慧財產局，2002年。
- 14.蔡明誠。「歐洲專利公約之簡介」。智慧財產權第1期，第11至12頁。台北，81年3月。
- 15.羅炳榮。「歐洲專利實務之變革」。工業財產與標準第32期，第70至73頁，台北，84年11月。

二、網站資料

- 1.中華民國智慧財產局: <http://www.tipo.gov.tw/>
- 2.中華民國專利公報資料庫 <http://nbs.apipa.org.tw/>
- 3.中華民國專利公報資料庫檢索服務系統 <http://www.patent.org.tw/>
- 4.國立交通大學智慧財產權中心 <http://www.tlo.nctu.edu.tw/>
- 5.世界知識產權組織 World Intellectual Property Organization: <http://www.OMPI.int/>

- 6.世界專利服務 World Patent Service : <http://www.wps.de/>
7. 歐洲專利局 European Patent Office:
<http://www.european-patent-office.org/index.en.php>
8. 歐盟智慧財產權網站 Intellectual property:
<http://europa.eu.int/ISPO/legal/en/ipr/ipr.html>
- 9.歐洲專利公報資料庫 The Patent Office: <http://gb.espacenet.com/>
10. 歐亞專利組織 Eurasian Patent Organization :
http://www.eapo.org/index_eng.html
- 11.歐洲軟體專利權 European Software Patent : <http://swpat.ffii.org/>
- 12.中華人民共和國國家知識財產局: <http://www.sipo.gov.cn/sipo/default.htm>

歐洲聯盟增值稅整合之研究

蔡燕玲*

【摘要】

六〇年代開始，歐洲聯盟為了達到經濟整合，遂推動租稅整合。1968年完成關稅整合之後，增值稅的整合更成為租稅整合的重要工作。自1967年理事會頒布第1號及第2號增值稅指令，及1977年第2號增值稅指令的頒布，增值稅指令因應整合的需要而多次修改，但主要仍以第6號指令為依據。

2004年歐洲聯盟的廣化後，單一內部市場擴大、會員國間差距的拉大，使得會員國更體認到推動歐盟深化的重要性。增值稅的整合影響著歐盟及會員國政策的推行，在2004年歐盟的擴大之後，增值稅的整合工作該如何進行呢？

* 南華大學歐洲研究所碩士生。

前言

租稅是一個國家收入的來源，政府沒有收入無法運作政策，它也具備經濟調節的功能，不但會影響民生消費、還能規範並刺激企業的發展，是每個國家財政的根本。一個國家租稅政策的運作，不僅會影響到本國內部，也影響到臨近國家，尤其歐洲聯盟在單一市場的完成之後，區域內經濟的發展息息相關，因此會員國更應共同在租稅的整合上努力。¹

60年代開始，歐洲聯盟為了達到經濟整合，遂推動租稅整合。1968年完成關稅整合之後，增值稅的整合更成為租稅整合的重要工作。在現今擁有25個會員國的歐洲聯盟，為了穩定各國財稅收入基礎、縮減會員國間的差異、減少區域內不公平及競爭扭曲之情形，協助新會員國增值稅的實施與適應，不僅為現行要務，推動增值稅進一步的整合更為當前之重要任務。

增值稅的整合成效影響著歐盟的整合，在2004年歐盟的擴大之後，增值稅的整合工作該如何進行，又會帶來什麼樣的影響呢？

本文主要希望藉由對增值稅整合發展的過程，瞭解現階段增值稅整合工作之成效，並探討增值稅所面臨之困境與未來走向，且因應2004年歐盟的廣化，如何有效地協助增值稅在新會員國的實施。

壹、歐洲聯盟增值稅整合之意涵

一、經濟整合之意涵

國家與國家之間或區域與區域間在政治上的統合，在早期即有許多形態的政治結盟。然而，在經濟方面的整合卻在二次大戰後，由於急需復興疲憊不堪的西歐經濟，在各國積極從事經濟的合作與計劃之下，區域間的經濟整合才更受到重視。²

經濟整合的研究眾多，經濟整合的定義也各家不同，國際經濟學的定義一般為，一區域內之數個國家採取一些經濟措施，促進彼此間之經濟合作，並結合成為一個更大的經濟體。

經濟整合有不同層次及不同形態的結合，一般而言可分為國內層次、國際層次及全球性層次，歐洲聯盟之經濟整合即屬國際層次之整合。而經濟整合的形態由於各專家學者分類不同，以下依據著名經濟學者巴拉薩（Bela Balassa）之主張

¹ “Tax policy in the European Union”, European Commission, 2000, page 4, 歐盟官方網站 http://www.europa.eu.int/comm/publications/booklets/move/17/index_en.htm。

² 陳合良，區域經濟統合的研究—兼論亞太地區形成經濟統合的可能性，財政部稅制委員會編印，民62，頁9。

分為五種形態：

- (一) 自由貿易區 (Free Trade Area)：係指會員國廢止區域內妨礙商品流通之關稅及輸入限額之限制，但各國仍維持各自對外之關稅政策。此類為較鬆散之整合形態。
- (二) 關稅同盟 (Customs Union)：係指會員國不僅廢止區域內關稅及輸入限額之限制，且各會員國對非會員國採取共同關稅，以減少區域內不公平競爭現象。
- (三) 共同市場 (Common Market)：此為較關稅同盟更進一步的整合形態，會員國除了對外實施共同關稅之外，對於區域內之人員、貨物、資本等生產因素皆可自由移動。³
- (四) 經濟同盟 (Economic Union)：除了具備共同市場之特性外，同時也協調會員國間金融、財政及經濟等政策，但由於會員國間經濟之差異與立場不同，容易產生糾紛，因此需要建立「超國家」的機構來協調。⁴
- (五) 完全的經濟整合 (Complete Economic Integration)：即會員國間之財政、金融及經濟政策必須一致，且會員國必須放棄部份主權，交由長期的「超國家」機構來統籌管理。達此形態之整合，經濟與政治政策需相輔相成，也涵蓋政治整合，因之可稱為完全的經濟整合。

歐洲聯盟已接近完全經濟整合形態。政治與經濟政策需相互配合、因此經濟與政治的整合密不可分，可謂為經濟整合之最高層次。

二、 增值稅之意義與優點

(一) 意義

增值稅 (Value Added Tax) 亦稱營業增值稅，係指對有價物品的交付或勞務的提供，就每一階段所增加的價值加以課稅。亦即以每一產銷階段營業上的增值為稅基予以課稅。⁵

增值稅的理論在歐美都有許多學者提出不同的見解，在美國首先由亞當士 (T.S.Adams) 於 1917 年提出；在歐洲最初於 1919 由德國電器業鉅子西門子 (Van Siemens) 提出。法國為第一個將增值稅實施的國家。

隨著經濟理論的發展及產業的需求與貿易的發達，增值稅理論的不斷發展，

³ 陳合良，前揭書，頁 2。

⁴ 王憶如，*歐洲聯盟增值稅整合與西班牙對策之研究*，淡江大學歐洲研究所碩士論文，民 84，頁 15~16。

⁵ 關吉玉，*租稅法規概論*，三民，民 64，頁 696。

也衍生出許多不同的類型。主要有以下三種⁶：

1.毛所得型的增值稅（Gross Income Type Value-added Tax）

銷貨總額－進項總額＝所增加之價值（即為稅基）

2.淨所得型的增值稅（Net Income Type Value-added Tax）。

銷貨總額－進項總額－折舊之餘額＝所增加之價值（即為稅基）

由於本篇主要探討之歐洲聯盟增值稅整合，係以消費型增值稅為主，因此其它兩種類型於此不多加以贅述。

3.消費型的增值稅（Consumption Type Value-added Tax）：

近年來各國為提昇經濟發展、鼓勵企業投資以提高企業競爭力，紛紛允許企業將新購入之資本設備可立即從稅基中扣除。⁷

銷貨總額－進項總額－新購入之資本設備＝所增加之價值（即為稅基）

由於新購入的資本設備可完全免徵增值稅，對於企業的投資獎勵最具功能，因此目前世界各國多採此類型。

(二) 優點

增值稅雖早有學者提出，但直到 1954 年增值稅首先在法國實施後，歐洲各國紛紛起而效法，才漸漸受到廣泛的討論與積極改革。增值稅具有的優點，主要有以下幾項：

- 1.避免重複課稅：由於增值稅是對各產銷之增值部份課稅，並不會包含前手已課之稅，故可避免重複課稅之現象。⁸
- 2.經濟中性原則：「增值稅的基本特性，乃其對所有經濟活動皆一致對待」⁹，由於增值稅對各產銷之每一階層所課之稅率皆相同，符合中立原則。
- 3.增加出口貿易競爭力：實施增值稅的國家在貨物出口時，政府會將稅款退給出口商，因此出口貨物比較便宜，可增加在國際出口貿易的競爭力。¹⁰
- 4.鼓勵企業再投資：企業可將新資本設備及折舊列入抵扣之稅額，有鼓勵企業再投資並更新設備並提昇技術之作用，可強化產業之競爭力。
- 5.自動稽核、防止逃漏稅：企業為減輕稅負，在購買貨物時需索取發票，方可扣除稅款，因此企業很難逃漏稅，具備自動稽核功能。非但可防止逃漏

⁶ 李金桐，*租稅各論*，五南，民 75，頁 526~527。

⁷ 前揭書，頁 528。

⁸ 李金桐，前揭書，頁 548。

⁹ Richard W. Lindholm 著，張盛和譯，*增值稅經濟學*，財政部財稅人員訓練所，民 75，頁 32。

¹⁰ *德法增值稅制度*，臺灣省政府財政廳印，民 61，頁 4。

稅，並且對所得稅的徵收有益，兼具直接稅及間接稅之優點與公平性，實為奠定國家稅收來源之重要支柱。¹¹

三、 加值稅整合之重要性

(一) 歐洲聯盟採用加值稅之理由

歐洲聯盟於 1967 年開始採用加值稅制，主要有以下理由：

1. 法國實施效果的鼓舞：法國首先於 1954 年實施加值稅制，實施後法國財稅收入增加，經濟成長，各國因此受到鼓舞。
2. 改善歐洲各國採行的累積式交易稅 (cascade turnover tax)¹² 所產生的不公平。¹³
3. 實現羅馬條約的目標：建立共同市場，實現四大流通並協調各國在經濟政策之一致性，以促進歐洲聯盟之進一步統合。
4. 增加歐盟自有財源：歐盟的財政稅收來源本來只有農產品稅捐、關稅及各國國民生產毛額的提撥金等三類。歐盟再採用加值稅後，加值稅也成為歐盟稅收的來源之一。

(二) 加值稅整合之重要性

會員國稅賦結構不一致，稅制與稅率的差異，在邊界廢除後，恐造成不利影響。為了維持各會員國在財政上的安定，加值稅整合之重要性不可忽略。¹⁴

過去國家的稅收一部份是依賴關稅的收入，近年來各國在貿易的加強合作及各項合作的協定上，對於關稅的稅率都是遞減的，可從六〇年代、七〇年代、一直到九〇年代的各項協定上可看出。歐盟為達成單一市場的目標，區域內實行零關稅、對外推行共同關稅的政策，使得國家在關稅的收入部份正大幅度的減少。加值稅的採用，著實為國家財政稅收提供一新來源。

單一市場的實現，區域內無邊界障礙的消除，使得各會員國間的經濟活動更密切，但因此各會員國在政策及稅制的整合之重要性也更為凸顯。隨著歐盟的擴大及稅率的提高，加值稅稅收的增加，加重了加值稅稅收在歐盟自有財源的比例，也提高了加值稅整合的重要性。

¹¹ 關吉玉，前揭書，頁 705。

¹² 累積式交易稅 (cascade turnover tax) 原為歐洲各國通行之一種銷售稅，在每筆交易時課徵一般的銷售稅，由於對每次交易課稅且所付過的稅額無法扣抵，再對付過稅的價格再課徵稅時就產生了累積的因素，同時也會造成在訂價時又再次將稅額加到售價上去，形成累積課稅。參閱 A.A.TAIT 著、葉邱南譯，*加值稅理論與實際*，財政部財稅人員訓練所，民 64，頁 9-10。

¹³ A.A.TAIT 著、葉邱南譯，前揭書，民 64，頁 8。

¹⁴ 沈玄池，前揭書，頁 11。

貳、 歐洲聯盟增值稅整合之發展

1951年由法國、德國、義大利、荷蘭、比利時及盧森堡成立之歐洲煤鋼共同體（European Coal and Steel Community，簡稱 ECSC）。六國在煤鋼共管的經濟推動下貿易量大增，各國因而體認建立共同市場之重要性，遂於 1957 年簽署羅馬條約（Treaty of Rome），成立歐洲經濟共同體（European Economic Community，簡稱 EEC）。

羅馬條約揭示，建立共同市場及經濟與貨幣同盟，採漸進方式協調會員國間經濟政策之一致性，以期共同體內經濟穩定發展為目標。¹⁵ 由於會員國間政治、經濟、社會等背景的不同，造成會員國間的差異，為了建立共同市場，遂積極整合會員國間各項政策。而在 1968 年關稅同盟完成後，增值稅的整合更加快腳步，在會員國間協調出一公平且合理之稅制架構。

一、 1993 年前整合之發展

（一）1957~1970 年：建立共同對外關稅、採行增值稅制

1957 年羅馬條約規定整合會員國間之稅制，此為增值稅整合之最初法令依據。1967 年理事會頒布第 1 號增值稅指令，要求會員國一致於 1970 年 1 月 1 日前採行增值稅，及第 2 號增值稅指令，制定增值稅施行細則。各國依據增值稅指令將各國實行之各類型銷售稅（Turnover Tax），一致修正為增值稅（Value-added Tax，簡稱 VAT）。¹⁶ 第 1 號及第 2 號指令的實行，是增值稅整合的第一階段。雖然第 2 號指令在增值稅施行都有，但仍給與會員國在課稅範圍、稅基及稅率等規定許多彈性，為增值稅整合跨出了第一步。¹⁷

1970 年理事會通過歐體自有財源之決議，計劃於 1975 年 1 月 1 日開始，歐體全部財政預算應自給自足，而增值稅也成為歐體自有財源之一類。¹⁸

（二）1970~1985 年白皮書提出前：完成增值稅稅基之整合

1973 年會員國以全面實施增值稅制，1977 年，為了進一步調合各會員國在稅制規定上的差異，遂頒布第六號增值稅指令，為增值稅的實施提供了主要的依據。由於，增值稅已經成為歐體自有財源的一類，為了在向各會員國徵收增值稅時，維持各國負擔的公平性，整合向會員國徵收標準的稅基，為此階段之重要工作。

（三）1985 年~1993 年白皮書提出後：歐洲單一市場之完成

¹⁵ 見歐洲共同體條約第 2 條。

¹⁶ 李怡慧，〈歐聯稅制整合之沿革與現況〉，行政院所屬各機關因公出國人員出國報告書，財政部稅制委員會，民 83，頁 2。

¹⁷ 邱美春，〈歐洲共同體增值稅調和理論與實際之研究〉，國立政治大學財政研究所碩士論文，民 82，頁 68。

¹⁸ 許智偉主編、朱建松翻譯，〈歐洲共同體〉，黎明，民 80，頁 178~179。

1985年，執委會提出內部市場白皮書，為實現完成內部市場，消除財政性障礙，提供了關於加值稅整合的建議書，此階段以稅率的整合為主要的任務。¹⁹

1987年，歐洲單一法生效，明訂於1992年12月31日前完成單一市場及間接稅之整合，以達到四大流通之目標。1992年理事會頒布加值稅稅率整合指令及加值稅簡化指令與稅務合作規則。

由於，加值稅的整合工作並非短時間可完成，非但需階段性的實施整合步驟，並需配合各國施行的情形去作調整，待階段性的主要任務完成後，後續仍有許多修正的法令及建議等，為加值稅整合的發展朝向更完善的目標。

二、 1993年後整合之發展

1993年歐洲單一市場實現後，加值稅的整合更加緊了步伐。不僅加強在稅基與稅率整合上，更因應新會員國的加入而採取不同的措施，使新會員國能跟上加值稅整合之腳步。

(一) 稅基之整合：

稅基的不同對於歐盟及會員國在徵稅的標準上會有很大的影響，因此整合會員國間的稅基，除了儘量拉近會員國間的差距，並可降低利用會員國間差異而進行逃漏稅之行為。在第6號加值稅指令實施後，會員國無論在課稅的範圍、納稅的各項規定上，都有了一致的標準，並且也都會逐年因應需求作修正，以調整為更適合會員國實施的標準。

1993年後，因應稅基之整合，由執委會提出的建議案、經濟暨社會委員會（Economic and Social Committee，簡稱經社會）的意見、歐洲法院的依據案例之判決及會員國企業所提出的諮詢等通過的法案，刊登於歐洲共同體之公報（Official Journal of the European Communities，簡稱OJ），計有數百件，²⁰而相較之下，其中被部長理事會接受的議案則較少。以下將近來修正加值稅之重要規則、指令與意見等，作一簡要之整理，請參閱附件之表1。

(二) 稅率之趨近：

會員國間的稅率的差異過大，會造成競爭的扭曲及逃漏稅情形更嚴重，因此，使會員國間稅率趨近一直是整合工作的重點。會員國間在稅率方面達成共識，將標準稅率訂於14%到20%之間、低稅率訂為4%到9%之間。1992年，將標準稅率修訂不得低於15%、低稅率修訂不得低於5%。2000年，15個會員國間的標準稅率為15%到25%之間。²¹低稅率不

¹⁹ 前揭書，頁80。

²⁰ 詳細內容，可參閱歐盟官方網站 <http://europa.eu.int/eur-lex/en/index.html>。

²¹ “VAT indicator”，Taxation Papers，Working paper No 2/2004，European Commission / Directorate-General Taxation and Customs Union，April 2004，page 4，歐盟官方網站 http://europa.eu.int/comm/taxation_customs/taxation/taxation.htm。

得低於 5%。

而在低於 5% 的特低稅率方面，在 2000 年仍維持有六個會員國，到了 2004 年，義大利、愛爾蘭已經沒有採用特低稅率了，而在 2004 年新加入的會員國中，波蘭也採用特低稅率，所有至今仍有五個會員國在某些特殊項目上適用特低稅率。但是，特低稅率在各會員國中稅基所占的比例其實已經非常小了，如：希臘的特低稅率在稅基中所占的比例則不超過 2%，所以未來特低稅率的適用性會越來越小，隨著稅率趨近的脚步，將來不採用特低稅率的可能性也加高。

至於零稅率，2004 年尚有 12 會員國採用，雖然每個會員國適用的項目仍有不同，但是主要仍然是針對食品、藥品、書籍等民生用品為主，其中更以英國所適用的項目為最多。在免稅的部份，除了波蘭沒有採用免稅之外，其餘 24 個會員國都有採用，而適用的項目主要也以社會服務方面為主。²²

最後，是比較特殊的停車稅，2004 年仍有比利時、盧森堡、愛爾蘭及奧地利採用，主要的適用項目大多為能源及酒類等相關產品，詳細內容請參閱附件之表 2。由於此為比較特殊的適用稅率，且採用的會員國較少，故未來是否維持此項稅率的適用，目前仍在商議中。但在整合的考量上，未來仍以傾向廢除的可能性較高。

(三) 新會員國過渡時期之施行辦法

2003 年，制定關於新的 10 個會員國加入資格的法令，以因應新加入會員國的需要。2004 年 5 月 1 日加入的新的 10 個會員國，以及即將加入的 2 個會員國，由於各國稅制差異，因此在歐盟加值稅整合的步伐上，給予過渡時期之施行辦法，以舒緩新會員國在稅制整合上的腳步。

在新會員國過渡時期之施行辦法中，主要針對中小企業免稅標準、食物、藥品、書籍等零稅率的適用期限，及電力、瓦斯、暖氣、餐廳等低稅率的適用期限，針對各國情況的不同，給予不同的適用期限。詳細內容請參閱附件之表 3（表 3-1 為捷克、匈牙利、斯洛伐克；表 3-2 為賽浦路斯、愛沙尼亞、拉脫維亞、立陶宛；表 3-3 為保加利亞、羅馬尼亞、斯洛文尼亞；表 3-4 為波蘭、馬爾它）。

參、 歐洲聯盟加值稅整合內容之分析

一、 加值稅法規概述

²² “VAT Rates Applied in the Member States of the European Community”, Tax Policy, DOC/2008/2004-EN, European Commission / Directorate-General Taxation and Customs Union, Sep.2004, page 5~8, 歐 盟 官 方 網 站 http://www.europa.eu.int/comm/taxation_customs/publications/info_doc/info_doc.htm#vat_rates.

(一) 增值稅指令內容摘要

從 1967 理事會頒布第一號及第二號增值稅指令，1977 年頒布第六號增值稅指令取代第二號增值稅指令後，就以第六號增值稅指令內容為主要依據。而隨著歐盟的擴大，新會員國的加入，陸陸續續都不斷地修訂更適用於會員國的指令內容。詳細內容請參閱附件之表 4。

不過由於各會員國在本國利益上的考量，許多提議案並沒有通過，而是以建議的方式運作，且指令雖然對會員國具約束力、卻也不具強制力，故仍然需各會員國多方的協調、達成共識之下，增值稅整合方可更進一步。

二、 第 6 號增值稅指令內容摘要

(一) 目標：廢除會員國間內部交易之租稅障礙，使增值稅率趨近一致，並制定過程時期條款，以減輕會員國在此期間貿易造成的稅的移轉。

(二) 依據法令：以理事會指令 77/388/EEC 整合會員國在關於移轉稅的法令，採行以一致的評估基礎的增值稅共同制度。²³

(三) 摘要：

1. 範圍：適用於納稅人於國家領土內提供貨物及勞務的服務，及輸入之財貨。
2. 領土：基本上應包含整個國家之領土與領海，但某些會員國之領土則排除在增值稅指令適用範圍之外，例如：丹麥之格陵蘭 (Greenland)。²⁴
3. 納稅人：納稅人為增值稅制度之中心角色，增值稅系統的建立係依據納稅人之義務而建立。²⁵ 納稅人是指在任何地方獨立從事以下任一項經濟活動者，且不論其是否以營利為目的。包括生產者、貿易商、以及從事礦業及農業活動者、與專業的人員。

上述「獨立」排除因契約關係受雇而提供其雇主勞務之雇員、或因法律約束而形成雇主與雇員之關係。然政府或其它公家機關等依公家職權從事之活動或交易則不視為納稅人，除非未執行課稅時會造成競爭之扭曲。²⁶

²³ “Sixth VAT Directive: uniform basis of assessment”，歐盟官方網站 <http://www.europa.eu.int/scadplus/leg/en/s10000.htm#INDIRECTE>。

²⁴ Ibid.

²⁵ “Descriptive Report on the simplification and modernization of VAT obligations for the European Commission”，TAXUD/2001/DE/307，14 June 2002，page 10，歐盟官方網站 <http://www.europa.eu.int/taxationandcustoms>。

²⁶ “Sixth VAT Directive: uniform basis of assessment”，op.cit.

4. 交易之課稅地點：

- (1) 貨物之提供地點：貨物若需運送，則以運送之起點為交易地點；若不需運送，則以供應地為交易地點。²⁷
- (2) 勞務之提供地點：一般視提供勞務之固定開業地點，為勞務提供地點；或無固定開業地點，則以勞務提供者之永久地址或經常居所，為勞務提供地點；然而若與不動產的服務有關的（例如：房屋仲介、建築師等專業人士）勞務提供地點，則以不動產所在地為主；運輸服務的提供地點則以起運點為勞務提供地點；與文化、運動、科學、教育等活動相關的附屬運輸勞務，則以勞務完全地點為勞務提供地點；關於可動有形資產的出租的勞務提供，則以資產之使用地點為勞務提供地點；但如專利權的轉讓、廣告、諮詢服務、工程師、律師、會計師及銀行、務與保險交易等的勞務提供，為了避免重複課稅及免稅，則由會員國自行決定，其勞務提供地點在共同體內或外。²⁸

5. 納稅金額：國家領土內，納稅金額是依據貨物及勞務提供類型。

6. 稅率：標準稅率不得低於 15%；低稅率為 12% 或更高及一些特定範圍，不得低於 5% 的規定（參閱 Annex H）；零稅率及特低稅率（低於 5%）；高稅率全部廢除。

7. 免稅：免稅在此的意義是指銷售不課稅，但其進項稅額則不準予以扣抵。免稅的項目有二種：其一，凡與公共利益為目的之相關活動，得予以免稅，如：社會與教育服務等；其二，其他特定活動，如：保險及在保險之交易、不動產的租用等。²⁹

8. 扣抵額：納稅人於所需的貨物或勞務提供的交易後，得扣抵以下情形所產生之增值稅。如：可扣抵該項交易所提供之發票上的增值稅、及輸入財貨時已繳納之增值稅。³⁰

9. 特殊規定：關於小規模營業人、農民、二手貨物及藝術作品與古董等收藏品類、金子、勞力密集的勞務及旅行社等都有特殊的規定。

三、 現階段施行之稅率

任何良好之稅制，首先必須有合理之稅率，才能順利推行。³¹

²⁷ Ben Terra, *The Place of Supply in European VAT*, London ; Boston : Kluwer Law International, 1998, page 21.

²⁸ 沈玄池，前揭書，頁 31。

²⁹ 王憶如，前揭書，頁 47~48。

³⁰ 林攀雲譯，*歐洲增值稅法規*，財政部財稅人員訓練所編印，60 年，頁 7。

³¹ 李嵩，〈我對增值稅意見及建議〉，*稅務改進研究專集*，財政部稅制委員會編印，民 62，頁 81。

稅率的規定不應過高，以免增加人民負擔，導致逃漏稅的情形愈發嚴重；也不應過低，否則非但無法負擔稅務作業上的支出，也無法為國家帶來充足的稅收。

(一)各會員國現行稅率

由表 5 可看出現今各會員國所實行之稅率。各會員國的在稅率的差異已由原來許多的差異性，整合為以下幾種稅率：標準稅率為 15%到 25%之間；低稅率不得低於 5%；以及少數國家仍有特低稅率及停車稅，請參閱下表。

表 5、歐洲聯盟現行加值稅稅率一覽表

會員國	加入歐盟	實施年度	現行稅率			
			特低稅率(%)	低稅率(%)	標準稅率(%)	停車稅(%)
法國	1957	1954	2.1	5.5	19.6	—
德國	1957	1968	—	7	16	—
義大利	1957	1973	—	10	20	—
荷蘭	1957	1969	—	6	19	—
比利時	1957	1971	—	6	21	12
盧森堡	1957	1970	3	6	15	12
英國	1973	1973	—	5	17.5	—
丹麥	1973	1967	—	—	25	—
愛爾蘭	1973	1972	—	13.5	21	13.5
希臘	1981	1987	4	8	18	—
西班牙	1986	1986	4	7	16	—
葡萄牙	1986	1986	—	5/12	19	—
瑞典	1995	1969	—	6/12	25	—
奧地利	1995	1973	—	10	20	12
芬蘭	1995	1994	—	8/17	22	—
捷克	2004	1993	—	5	19	—
匈牙利	2004	1988	—	5/15	25	—
波蘭	2004	1993	3	7	22	—
斯洛伐克	2004	1993	—	—	19	—
斯洛文尼亞	2004	1999	—	8.5	20	—
馬爾它	2004	1995	—	5	18	—
塞浦路斯	2004	1992	—	5	15	—
立陶宛	2004	1994	—	5/9	18	—
愛沙尼亞	2004	1991	—	5	18	—
拉脫維亞	2004	1995	—	5	18	—

N.B.：免稅中所包含的可退稅的零稅率並未包含在上列。

資料來源：參閱““VAT Rates Applied in the Member States of the European Community”，Tax Policy，DOC/2008/2004-EN，European Commission / Directorate-General Taxation and Customs Union，Sep.2004，page 3，歐盟官方網站

http://www.europa.eu.int/comm/taxation_customs/publications/info_doc/info_doc.htm#vat_rates.

(二) 各會員國稅率之演進

為了降低對各會員國國內經濟、及民生物資價格之影響，各會員國由 15 國的稅率整合，到現在 25 國的稅率整合都是循序漸進的，不僅縮小原 15 國在稅率上的差異，更協助新加入 10 個會員國在稅率整合上步調一致，讓新會員國慢慢地步上整合的軌道。有關各會員國在稅率之演進，作一簡要之整理，請參閱附件之表 6。

肆、 歐洲聯盟增值稅整合之評估與展望

一、 增值稅整合所遭遇之困境

增值稅關係到各國財政的自主權，因此有關增值稅的法規制定與施行都必須各國採一致決 (unanimously) 通過，造成許多法規無法產生約束力，僅能以建議案的方式採行，形成整合上的阻礙。雖然執委會在 2004 年 10 月 29 日歐盟 25 個會員國所簽署的歐盟憲法當中，對於各國在稅務的防止逃漏稅及欺騙等等的行政合作上，原本希望由一致決改為多數決 (qualified majority vote) 的提案，在各國的反對下依舊維持一致決，並沒有改變。³²

增值稅推行後，由於各國對稅制尚認識不清或有人惡意轟抬物價的情況下，造成會員國內公民對增值稅產生的誤解，也使得在推行增值稅及徵收時增加許多困難。再加上增值稅多以頒布指令方式推行，且各國的立法上仍有許多彈性空間，指令雖具約束力、卻不具強制性，各國的彈性措施也會造成實施上的差異，使得增值稅的整合的時程有拉長，形成增值稅整合之另一難題。³³

增值稅稅制的改變對歐洲企業也形成了重大影響。有些歐洲企業認為現存各國混亂而分立的增值稅稅制，形成重大的障礙，「這種稅制對於中小企業及出口業者尤其加重了負擔，不利於企業競爭力與消費者福祉」。³⁴ 各國分歧的稅制非但造成許多實施上的困難，增值稅的徵收與退稅過程也容易形成舞弊的情況，因此各國在對於增值稅的調合、各國稅務機關的密切合作及稅制的簡化上，仍有很大的改善空間。

二、 增值稅整合之影響

從增值稅的推行到各國漸漸趨一致性的過程，必定是一番波折，也帶來許多影響。分述如下：

(一) 制度的調整：為了配合增值稅整合，其他的稅制及稅率也必須加以調整。由於，增值稅稅收影響會員國財政收入的多寡，高稅率國擔心調降稅率，會影

³² 資料來源：歐盟官方網站：<http://www.europa.eu.int>

³³ 王憶如，前揭書，頁 117~118。

³⁴ 封德育，〈歐盟現行增值稅制的困境與未來走向〉，*主要國家經貿政策月刊*，第 108 期，89 年 6 月，頁 40。

響財政稅收；低稅率國擔心提高稅率，會影響物價，引起消費者抵制。但是，有效的縮小會員國間稅制與稅率的差異，才能真正達成單一市場內人員、貨物、勞務及資本自由流通之目標。³⁵ 另外，會員國間稅務行政上的合作及資訊的交換系統也會帶動其他制度的調整。

- (二) 經濟的發展：加值稅的整合可以完成單一市場，實現四大流通的目標，使市場規模擴大、成本降低，提供更大的經濟效益，帶動經濟的蓬勃發展。
- (三) 產業的衝擊：由於加值稅稅率的趨近會造成會員國內稅率的調整，有些傳統上受到保護的產業，必須跟著提高稅率；而有些被課稅較重的產業，卻可以調降稅率，因此造成對產業界的衝擊。

三、 對未來之展望

2004 年歐盟的廣化，會員國擴大為 25 國，使得歐盟國家得差異性又更大，加值稅整合的工作就更艱鉅了。由於加值稅整合所涉及的層面很廣，舉凡歐盟財政收入、政策施行、預算分配至會員國國家利益、經濟發展、民生消費需求等，都直接地受到影響。歐盟對於整合的事務，也積極地與會員國進行討論協商。尤其近年來蓬勃發展的電子商務，改變了傳統的交易方式，引起各國的重視。因此，如何在新的銷售領域徵收加值稅，也是一項新的課題。³⁶

加值稅在之前 15 個會員國歧異的稅制架構下，雖然緩慢的朝整合的方向前進，但是各會員國對加值稅整合之必要性仍有其共識。在 2004 年 5 月 1 日正式加入的新的 10 個會員國之後，各國在國家利益的考量及差異性擴大的情況下，未來整合的步調想必更加的遲緩與艱辛。尤其在 2004 年 10 月 29 日歐盟 25 個會員國所簽署的歐盟憲法當中，各國仍然反對執委會在由一致決改為多數決的提案，未來在加值稅整合的提議案要通過的機率，必定是更小了。

伍、 結論

經濟的利益為會員國最初統合的基礎，因此，經濟層面整合的腳步，相較之下也比較快。加值稅整合的發展從 60 年代至今，其實已經有相當豐富的成果了。無論是在稅基調整的一致性、稅率的種類及趨近、課稅範圍的限定及稅務的合作上，都有一定的成效。且因應各會員國的國情的不同而有彈性空間，需求的不同而有特殊規定，可說已有相當的進展。

雖然歐盟在加值稅的整合無法達到完全的一致性，如何在眾多的會員國間，使整合達到更為趨近的目標，是加值稅整合面臨的最大課題。然而，由上述內容的探討中可以得知，加值稅整合的腳步早在新會員國加入之前，便已悄悄地進行，

³⁵ 沈玄池，前揭書，頁 97-105。

³⁶ 封德育，前揭書，頁 41。

無論在稅基與稅率的規定上，都以歐盟的標準為原則，且在稅務的合作上，也與歐盟進行緊密的配合，以降低加入後對本國的衝擊。

加值稅整合的工作在歐盟擴大後更為浩大，許多規定雖不夠完善，但會員國共識的達成、步伐漸趨一致，加值稅的整合循序漸進，相信未來在加值稅共同制度之下，會員國間隨著流通障礙的消除、市場規模的擴大、經濟利益的增加，當可加遽加值稅整合工作之進行。

參考書目

一、 中文部份

1. A.A.TAIT 著、葉邱南譯，*加值稅理論與實際*，財政部財稅人員訓練所，民 64。
2. Richard W. Lindholm 著，張盛和譯，*加值稅經濟學*，財政部財稅人員訓練所，民 75。
3. 王憶如，*歐洲聯盟加值稅整合與西班牙對策之研究*，淡江大學歐洲研究所碩士論文，民 84。
4. 呂映美，〈歐洲單一市場加值稅考察報告〉，*出國研習考察報告選輯（第二輯）*，財政部賦稅署，民 83。
5. 李怡慧，〈歐聯稅制整合之沿革與現況〉，*行政院所屬各機關因公出國人員出國報告書*，財政部稅制委員會，民 83。
6. 李金桐，*租稅各論*，五南圖書，民 75。
7. 李嵩，〈我對加值稅意見及建議〉，*稅務改進研究專集*，財政部稅制委員會編印，民 62。
8. 沈玄池，*歐洲聯盟租稅整合與我國因應之道*，行政院研究發展考核委員會編印，民 85。
9. 林攀雲譯，*歐洲加值稅法規*，財政部財稅人員訓練所編印，60 年。
10. 邱美春，*歐洲共同體加值稅調和理論與實際之研究*，國立政治大學財政研究所碩士論文，民 82。
11. 封德育，〈歐盟現行加值稅制的困境與未來走向〉，*主要國家經貿政策月刊*，第 108 期，89 年 6 月。
12. 張盛和、邱政茂，〈歐市單一市場稅制整合考察報告〉，*財稅研究*，第 23 卷第 6 期，80 年 11 月。
13. 許智偉主編、朱建松翻譯，*歐洲共同體*，黎明，民 80。
14. 陳合良，*區域經濟統合的研究—兼論亞太地區形成經濟統合的可能性*，財政部稅制委員會編印，民 62。
15. 黃建興，〈歐盟財政赤字改善政策與成效〉，*財稅研究*，第 35 卷第 1 期，92 年 1 月。
16. *德法加值稅制度*，臺灣省政府財政廳印，民 61。
17. 關吉玉，*租稅法規概論*，三民書局，民 64。

二、 英文部份

1. Ben Terra，*The Place of Supply in European VAT*，London；Boston：Kluwer Law International, 1998.
2. Eric Schiff，*Value-Added Taxation in Europe*，Washington, D. C.：American Enterprise Institute for Public Policy Research, 1973.
3. Prof. Dr. Ben J.M. Terra / Julie Kajus，*Introduction to Value Added Tax in the EC after 1992*，Deventer；Boston：Kluwer Law and Taxation Publishers, 1992.

三、 網站資料

1. “*Chapter 10-Taxation*”, March 2004, 歐盟官方網站
http://www.europa.eu.int/comm/taxation_customs/taxation/taxation.htm . (Enlargement)
(2004/10/20)
2. “*Descriptive Report on the simplification and modernization of VAT obligations for the European Commission*”, TAXUD/2001/DE/307, 14 June 2002,
3. “*Official Journal L307/L343/L220/L186/L236*”, Sep.2004, 歐盟官方網站
<http://europa.eu.int/eur-lex/en/index.html> . (2004/10/15)
4. “*Sixth VAT Directive: uniform basis of assessment*” 歐盟官方網站
<http://www.europa.eu.int/scadplus/leg/en/s10000.htm#INDIRECTE> . (2004/10/15)
5. “*Tax policy in the European Union*”, European Commission, 2000, 歐盟官方網站
http://www.europa.eu.int/comm/publications/booklets/move/17/index_en.htm
(2004/10/15)
6. “*The numbering of VAT directives*”, 歐盟官方網站
http://europa.eu.int/comm/taxation_customs/vat_law_en.htm . (2004/10/15)
7. “*VAT indicator*”, Taxation Papers, Working paper No 2/2004, European Commission / Directorate-General Taxation and Customs Union, April 2004,
8. “*VAT Rates Applied in the Member States of the European Community*”, Tax Policy, DOC/2008/2004-EN, European Commission / Directorate-General Taxation and Customs Union, Sep.2004, 歐盟官方網站
http://www.europa.eu.int/comm/taxation_customs/publications/info_doc/info_doc.htm#vat_rates (2004/10/18)
9. 歐盟官方網站 http://europa.eu.int/comm/taxation_customs/taxation/taxation.htm
(2004/10/18)
10. 歐盟官方網站
http://www.europa.eu.int/comm/taxation_customs/publications/info_doc/info_doc.htm#vat_rates (2004/10/20)

附 件

表 1、近來修正增值稅之重要規則、指令與意見內容要點

法規編號	內容要點
94/4/EC	修正第 6 號指令並增加非共同體會員國旅客 allowances 的層次，與在共同體內旅行免稅商品購買的限制。
94/5/EC	修正第 6 號指令之對於二手商品、藝術品、古董及其他收藏品的特別辦法。
94/76/EC	修正第 6 號指令對於歐盟擴大在過渡時期適用的增值稅施行辦法。
95/7/EC	修正第 6 號指令及簡化增值稅措施(免稅範圍及政策實行辦法)。
96/42/EC	修正第 6 號指令，允許會員國在日常植物及木柴的供應適用低稅率。
96/95/EC	修正第 6 號指令關於標準稅率的層次。
98/80/EC	修正第 6 號指令關於投資用金子的特殊規定。
1999/59/EC	修正第 6 號指令關於通訊服務所適用的辦法。
1999/49/EC	修正第 6 號指令關於標準稅率的層次。
1999/85/EC	修正第 6 號指令關於在勞務密集服務採用實驗性的低稅率。
2000/17/EC	修正第 6 號指令，允許奧地利及葡萄牙適用過渡時期條款。
2000/65/EC	修正第 6 號指令關於應負擔增值稅之納稅人的決定。
2001/115/EC	修正第 6 號指令在簡化、現代化的觀點，及整合增值稅在發票方面的決定。
2002/38/EC	修正第 6 號指令中在關於電視、廣播及類似電子服務的提供方面適用之臨時辦法。
Final Act	規定關於新 10 個會員國的加入資格。
2003/544/EC	授權德國與瑞士締結協定，其中之條款包含與 77/388/EEC 中第二章與第三章中有關協調會員國在整合移轉稅之法律。
2003/633/EC	有關葡萄牙提出天然氣適用低稅率之請求。
(EC)No. 2286/2003	2003 年 12 月，修正(EEC)No.2454/93 建立共同體關稅法典 (Community Customs Code) 之施行條款。
2004/673/EC	有關馬爾它提出電力適用低稅率之請求。

資料來源：參閱“Official Journal L307/L343/L220/L186/L236”，Sep.2004，歐盟官方網站 <http://europa.eu.int/eur-lex/en/index.html> (official journal) 及“The numbering of VAT directives”，歐盟官方網站 http://europa.eu.int/comm/taxation_customs/vat Law_en.htm，(2004/10/15)。

表 2、某些會員國之停車稅適用項目

APPLICATION OF THE PARKING RATE IN CERTAIN MEMBER STATES	
Country	Application Items
BELGIUM	1. Certain energy products such as:
	- coal and solid fuel obtained from coal
	- lignite and agglomerated lignite (except for jet)
	- coke and semi-coke from coal, lignite and peat
	- uncharred petroleum coke used as fuel.
	2. Certain tyres and inner tubes
IRELAND	1. Energy for heating and light
	2. Movable property used in the construction and maintenance of immovable property
	3. Repair and maintenance of movable property
	4. Services relating to the care of the human body
	5. Certain specific tourist services
	6. Services relating to photography
	7. Services supplied by jockeys
	8. Works of art and antiques
LUXEMBOURG	1. Solid mineral fuels, mineral oils and wood intended for use as fuel
	2. Heat, air conditioning and steam
	3. Unleaded petrol
	4. Printed advertising matter; commercial and similar catalogues
	5. Tourism publications
	6. Travel agents' and tour operators' services
	7. Advertising services
	8. Services relating to the practice of a liberal profession
	9. The safe custody and administration of securities and the administration of credit and credit guarantees by a person or organisation other than that
	10. Washing and cleaning products
	11. Tobacco products
	12. Certain wines
	13. Tailor-made clothing for men
AUSTRIA	- Wine from farm production carried out by the producing farmer

資料來源：“VAT Rates Applied in the Member States of the European Community”，Tax Policy，DOC/2008/2004-EN，European Commission / Directorate-General Taxation and Customs Union，Sep.2004，page 9，歐盟官方網站

http://www.europa.eu.int/comm/taxation_customs/publications/info_doc/info_doc.htm#vat_rates，(2004/10/18)。

表 3-1、捷克、匈牙利、斯洛伐克過渡時期之施行辦法

國家	捷克	匈牙利	斯洛伐克
過渡時期施行辦法	1 營業額門檻為歐元 35,000 以下的小型及中型企業增值稅免稅	營業額門檻為歐元 35,000 以下的小型及中型企業增值稅免稅	營業額門檻為歐元 35,000 以下的小型及中型企業增值稅免稅
	2 暖氣增值稅的低稅率僅適用至 2007 年 12 月 31 日	暖氣增值稅的低稅率僅適用至 2007 年 12 月 31 日	暖氣增值稅的低稅率僅適用至 2008 年 12 月 31 日
	3 建築物建造增值稅的低稅率僅適用至 2007 年 12 月 31 日	電力及瓦斯增值稅的低稅率僅適用至加入一年後	建築物建造增值稅的低稅率僅適用至 2007 年 12 月 31 日
	4 香煙的低貨物稅僅適用到 2007 年 12 月 31 日	餐廳增值稅的低稅率僅適用至 2007 年 12 月 31 日	電力及瓦斯增值稅的低稅率僅適用至加入一年後
	5 個人消費用水果種植者適用特殊貨物稅制	國際旅客的運輸增值稅免稅	香煙的低貨物稅僅適用到 2008 年 12 月 31 日
	6 國際旅客的運輸增值稅免稅	個人消費用水果種植者適用特殊貨物稅制	個人消費用水果種植者適用特殊貨物稅制
	7		香煙的低貨物稅僅適用到 2008 年 12 月 31 日

表 3-2、賽浦路斯、愛沙尼亞、拉脫維亞、立陶宛過渡時期之施行辦法

國家	賽浦路斯	愛沙尼亞	拉脫維亞	立陶宛
過渡時期施行辦法	1 營業額門檻為歐元 15,600 以下的小型及中型企業增值稅免稅	營業額門檻為歐元 16,000 以下的小型及中型企業增值稅免稅	營業額門檻為歐元 17,200 以下的小型及中型企業增值稅免稅	營業額門檻為歐元 29,000 以下的小型及中型企業增值稅免稅
	2 食物等物品增值稅的零稅率僅適用至 2007 年 12 月 31 日	暖氣增值稅的低稅率僅適用至 2007 年 12 月 31 日	香煙的低貨物稅僅適用到 2009 年 12 月 31 日	香煙的低貨物稅僅適用到 2009 年 12 月 31 日
	3 藥物增值稅的零稅率僅適用至 2007 年 12 月 31 日	香煙的低貨物稅僅適用到 2009 年 12 月 31 日	國際旅客的運輸增值稅免稅	國際旅客的運輸增值稅免稅
	4 餐廳增值稅的低稅率僅適用至 2007 年 12 月 31 日	國際旅客的運輸增值稅免稅	暖氣增值稅的低稅率僅適用至 2004 年 12 月 31 日	
	5 建築物建造的增值稅免稅			

表 3-3、保加利亞、羅馬尼亞、斯洛汶尼亞過渡時期之施行辦法

國家	保加利亞	羅馬尼亞	斯洛汶尼亞
過渡時期施行辦法	1 營業額門檻為歐元 25,000 以下的小型及中型企業加值稅免稅	營業額門檻為歐元 35,000 以下的小型及中型企業加值稅免稅	營業額門檻為歐元 25,000 以下的小型及中型企業加值稅免稅
	2 國際旅客的運輸加值稅免稅	國際旅客的運輸加值稅免稅	建築物建造加值稅的低稅率僅適用至 2007 年 12 月 31 日
	3 個人消費用水果種植者適用特殊貨物稅制	個人消費用水果種植者適用特殊貨物稅制	餐廳加值稅的低稅率僅適用至 2007 年 12 月 31 日
	4 香煙的低貨物稅僅適用到 2009 年 12 月 31 日	香煙的低貨物稅僅適用到 2009 年 12 月 31 日	國際旅客的運輸加值稅免稅

表 3-4、波蘭、馬爾它過渡時期之施行辦法

國家	波蘭	馬爾它
過渡時期施行辦法	1 營業額門檻為歐元 10,000 以下的小型及中型企業加值稅免稅	營業額門檻為歐元 37,000 以下的小型及中型企業加值稅免稅(主要以提供貨物方面的經濟活動的企業)、24,300(主要以提供勞務方面的經濟活動的企業)、14,600(所有其它的情況)
	2 書籍加值稅的零稅率僅適用至 2007 年 12 月 31 日	書籍加值稅的零稅率僅適用至 2009 年 12 月 31 日
	3 餐廳加值稅的低稅率僅適用至 2007 年 12 月 31 日	藥物加值稅的零稅率僅適用至 2009 年 12 月 31 日
	4 香煙的低貨物稅僅適用到 2008 年 12 月 31 日	水的加值稅免稅
	5 建築物建造加值稅的低稅率僅適用至 2007 年 12 月 31 日	建築物的建造及新的建築物加值稅免稅
	6 農業輸入品包括機械加值稅的特低稅率僅適用至 2008 年 4 月 30 日	內陸旅客的運銷及國內島嶼海洋之間的旅客運輸免稅
	7 食物等物品加值稅的特低稅率僅適用至 2008 年 4 月 30 日	
	8 國際旅客的運輸加值稅免稅	

表 3-1 ~ 3-4 資料來源：參閱“Chapter 10-Taxation”，March 2004，歐盟官方網站 http://www.europa.eu.int/comm/taxation_customs/taxation/taxation.htm (Enlargement)，(2004/10/20)。

表 4、歐洲聯盟增值稅指令內容摘要

編號	指令	內容摘要
第 1 號指令	67/227/EC	要求各會員國於 1970 年 1 月 1 日前實施增值稅制
第 2 號指令	—	目前已無效力或已無意義
第 3 號指令	—	目前已無影響
第 4 號指令	—	目前已無影響
第 5 號指令	—	目前已無影響
第 6 號指令	77/388/EEC	關於增值稅實行細則之規定
第 7 號指令	—	已撤銷，由 94/5/EC 指令取代
第 8 號指令	79/1072/EEC	規定關於其他會員國納稅人之退稅事宜
第 9 號指令	—	目前已無效力或已無意義
第 10 號指令	84/386/EEC	修改第六號指令中關於有形動產出租之規定
第 11 號指令	80/368/EEC	排除法國海外地區適用增值稅指令
第 12 號指令	—	目前已無效力或已無意義
第 13 號指令	86/560/EEC	規定關於非歐體會員國納稅人之退稅事宜
第 14 號指令	—	目前已無效力或已無意義
第 15 號指令	83/648/EEC	延長希臘實施增值稅指令期限
第 16 號指令	—	目前已無效力或已無意義
第 17 號指令	85/362/EEC	目前已不實行，由 92/111/EEC 指令取代
第 18 號指令	89/465/EEC	廢除第六號指令中一些過渡性措施
第 19 號指令	—	目前已無效力或已無意義
第二十號指令	—	目前已無效力或已無意義
第二十一號指令	86/247/EEC	延長希臘實施增值稅指令期限

資料來源：參閱“The numbering of VAT directives”，歐盟官方網站

http://europa.eu.int/comm/taxation_customs/vat_law_en.htm，(2004/10/15)。

表 5、歐洲聯盟現行加值稅稅率一覽表

會員國	加入歐盟	實施年度	現行稅率			
			特低稅率 (%)	低稅率 (%)	標準稅率 (%)	停車稅 (%)
法國	1957	1954	2.1	5.5	19.6	—
德國	1957	1968	—	7	16	—
義大利	1957	1973	—	10	20	—
荷蘭	1957	1969	—	6	19	—
比利時	1957	1971	—	6	21	12
盧森堡	1957	1970	3	6	15	12
英國	1973	1973	—	5	17.5	—
丹麥	1973	1967	—	—	25	—
愛爾蘭	1973	1972	—	13.5	21	13.5
希臘	1981	1987	4	8	18	—
西班牙	1986	1986	4	7	16	—
葡萄牙	1986	1986	—	5/12	19	—
瑞典	1995	1969	—	6/12	25	—
奧地利	1995	1973	—	10	20	12
芬蘭	1995	1994	—	8/17	22	—
捷克	2004	1993	—	5	19	—
匈牙利	2004	1988	—	5/15	25	—
波蘭	2004	1993	3	7	22	—
斯洛伐克	2004	1993	—	—	19	—
斯洛文尼亞	2004	1999	—	8.5	20	—
馬爾它	2004	1995	—	5	18	—
塞浦路斯	2004	1992	—	5	15	—
立陶宛	2004	1994	—	5/9	18	—
愛沙尼亞	2004	1991	—	5	18	—
拉脫維亞	2004	1995	—	5	18	—

N.B.：免稅中所包含的可退稅的零稅率並未包含在上列。

資料來源：參閱““VAT Rates Applied in the Member States of the European Community”，Tax Policy，DOC/2008/2004-EN，European Commission / Directorate-General Taxation and Customs Union，Sep.2004，page 3，歐盟官方網站

http://www.europa.eu.int/comm/taxation_customs/publications/info_doc/info_doc.htm#vat_rates，(2004/10/18)。

表 6、會員國稅率之演進 The Evolution of VAT Rates Applicable in the Member States

MEMBER STATES AND DATES	REDUCED RATE	STANDARD RATE	PARKING RATE
Belgium			
1/01/1971	6	18	14
1/01/1983	11.6	19	17
1/01/1994	11.6 12	20.5	12
1/01/2000	6	21	12
Czech Republic			
1/01/1993	5	23	-
1/01/1995	5	22	-
29/04/2004	5	19	-
Denmark			
3/07/1967	-	10	-
29/09/1975	9.25	15	-
30/06/1980	-	22	-
1/01/1992	-	25	-
Germany			
1/01/1968	5	10	-
1/07/1979	6.5	13	-
1/01/1993	7	15	-
1/04/1998	7	16	-
Estonia			
-1991	-	10	-
1993-...	-	18	-
2000-...	5	18	-
Greece			
1/01/1987	31.6	18	-
1/01/1988	31.6	16	-
28/04/1990	41.8	18	-
8/08/1992	41.8	18	-
Spain			
1/01/1986	6	12	-
1/01/1992	6	13	-
1/01/1993	31.6	15	-
1/01/1995	41.7	16	-

歐洲聯盟擴大後之前瞻學術研討會

MEMBER STATES AND DATES	REDUCED RATE	STANDARD RATE	PARKING RATE
France			
1/01/1968 (1)	6	16.66	13
1/07/1982 (2)	4 5.5 7	18.6	-
13/09/1990	2.1 5.5 13	18.6	-
1/04/2000	2.1 5.5	19.6	-
Ireland			
1/11/1972	1 5.26	16.37	11.11
1/03/1990	2.3 10	23	-
1/03/2000	4.2 12.5	21	12.5
1/01/2004	4.4 13.5	21	13.5
Italy			
1/01/1973	6	12	-
1/11/1980	1 2 3 6 9 12	14	15 18
13/05/1991	4 9 12	19	-
1/10/1997	4 10	20	-
Cyprus			
1/07/1992	-	5	-
1/07/2000	5	10	-
1/01/2002	5	13	-
1/01/2003	5	15	-
Latvia			
1/05/1995	-	18	-
1/01/2003	9	18	-
1/05/2004	5	18	-
Lithuania			
1/05/1994	-	18	-
1/05/2000	5	18	-
1/01/2001	5 9	18	-
Luxembourg			
1/01/1970	4	8	-
1/07/1983	3 6	12	-
1/01/1992	3 6	15	-
1/01/1993	3 6	15	-

歐洲聯盟加值稅整合之研究

MEMBER STATES AND DATES	REDUCED RATE	STANDARD RATE	PARKING RATE
Hungary			
1/01/1988	0 15	25	-
1/08/1993	10	25	-
1/01/1995	0 12	25	-
1/01/2004	5 15	25	-
Malta			
1/01/1995	5	15	-
1/01/1999	5	15	-
1/01/2004	5	18	-
Netherlands			
1/01/1969	4	12	-
1/10/1986	6	20	-
1/10/1992	6	17.5	-
1/01/2001	6	19	-
Austria			
1/01/1973	8	16	-
1/01/1981	13 8	18	30
1/01/1995	10	20	12
Poland			
8/01/1993	3 7	2	-
Portugal			
1/01/1986	8	16	-
24/03/1992	5	16	-
1/07/1996	5 12	17	-
5/06/2002	5 12	19	-
Slovenia			
1/07/1999	8	19	-
1/01/2002	8.5	20	-
Slovak Republic			
1/01/1993	5	23	-
1/07/1999	10	23	-
1/01/2003	14	20	-
1/01/2004	-	19	-

MEMBER STATES AND DATES	REDUCED RATE	STANDARD RATE	PARKING RATE
Finland			
1/06/1994	12 5	22	-
1/01/1995	17 12 6	22	-
1/01/1998	17 8	22	-
Sweden			
1/01/1969	6.38 2.04	11.11	-
8/09/1980	12.87 3.95	23.46	-
1/07/1990	13.64 4.17	25	-
1/01/1996	6 12	25	-
United-Kingdom			
1/04/1973	-	10	-
12/04/1976	-	8	-
18/06/1979	-	15	-
1/09/1997	5	17.5	-

資料來源：“VAT Rates Applied in the Member States of the European Community”，Tax Policy，DOC/2008/2004-EN，European Commission / Directorate-General Taxation and Customs Union，Sep.2004，page 31~35，歐盟官方網站

http://www.europa.eu.int/comm/taxation_customs/publications/info_doc/info_doc.htm#vat_rates，(2004/10/18)。

以 FATF 指引檢視歐盟反洗錢公約

張順棋*

【摘 要】

歐洲聯盟於 2002 年 3 月 14 日起，正式啟動歐元（Euro）在加入的會員國間流通，此實現了歐洲未來在人員、資金、貨物等目標其中之一，但之後所面臨到的將是犯罪集團利用其貨幣流通之弊病，予以洗淨犯罪所得。就此，歐洲共同體於 1990 年即通過了反洗錢公約，到了 1991 年更提出反洗錢指令，這些規定讓未來的資金流通產生的缺失，將有一定的補救和預防。而在恐怖主義的陰影籠罩之下，歐盟往後對於洗錢防制亦會困難重重，但在其加入 FATF 之後，由於該組織對於洗錢處於領導世界之地位，所以本文以其提供內容，加以補充歐盟往後洗錢工作之對策。

關鍵字：洗錢、歐洲公約、歐體指令、FATF，恐怖主義。

* 南華大學歐洲研究所碩士生。

壹、歐盟制定洗錢規定的必要性

歐盟在 1992 年建立一個單一的歐洲市場，此市場冀希會員國之間達到資金、人員、貨物以及勞力流通的目的¹。為了達到資金的流通，歐盟廢除了交換手續的控制以及會員國之間國界的限制；但反過來說單一的金融市場也容易受到金融犯罪的威脅。而「洗錢」是全球化的問題，因為只有一些國家訂有法律來把洗錢視為犯罪問題²。洗錢是個公眾的犯罪行為而傷害了歐盟的成員國，因為洗錢者可以利用單一市場的優點，以及不適當的防洗錢制度，如會員國之間制度防止及管理的差異來進行洗錢。

鑒於金融機構如被利用為洗錢管道將嚴重傷害該機構之健全性（soundness）與安定性（stability），在 1990 年 11 月 8 日歐洲共同體部長理事會（the Council of Europe）十二個會員國在斯特拉斯堡（Strasbourg）簽署「犯罪收益洗錢、搜索、扣押及沒收公約」（1990 Council of Europe Convention on Laundering, Search, Seizure and Confiscation of the Proceeds from Crime，以下簡稱 1990 年歐洲公約）。以及 1991 年 6 月 10 日歐洲共同體亦簽署「防止金融體系為洗錢所利用之指令」（Council Directive of 10 June 1991 on prevention of use of the financial system for the purpose of money laundering，以下簡稱 1991 年歐體指令）³。

後冷戰後恐怖主義的盛行，聯合國在 2001 年亦簽署防制資助恐怖活動八項特別建議⁴，國際對於恐怖主義的資金及洗錢行為予以罪刑化，及對恐怖主義活動有關之可疑交易提出申報，以防止恐怖主義猖獗。故就此因指令內容並無規範，本文將以恐怖主義以及加上 FATF（打擊清洗黑錢財務行動特別組織）最新最完善的反洗錢建議，來檢討未來歐盟擴大後及歐盟各國現今的措施。

貳、何謂洗錢與其步驟方法

一、洗錢之定義

「洗錢」一詞於本世紀二十年代最先在美國使用。洗錢犯罪是指自然人、法人或單位，通過銀行將其犯罪所取得的利益加以轉移、兌換、購買股票或者直接進行投資與購買合法賭場籌碼等等一系列複雜的內部運作、轉換程序，從而掩蓋其非法利益的來源和非法性質，使該錢財合法化的一種行為。例如將走私、販毒、逃稅、詐騙、貪污受賄和資本外移等犯罪的所得，通過銀行或其他方式的經濟運

¹ 單一市場是因馬斯垂克條約的訂立而成，其會員國有比利時、法國、丹麥、德國、希臘、義大利、盧森堡、荷蘭、葡萄牙、西班牙、英國；1995 年有冰島、芬蘭、奧地利加入。

² Subcommittee on Terrorism, Narcotics and International Operations of the Committee on Foreign Relation United State Senate, Drugs, Law Enforcement and Foreign Policy (December 1986)。

³ 指令詳細條文請參照 http://europa.eu.int/comm/internal_market/en/finances/general/com352en.pdf

⁴ 條文請參見法務部網站 <http://www.mjib.gov.tw/workitem/crime/FATF.pdf>

作而披上合法的外衣用於其他途徑，造成其收入來源合法的假象，以逃避法律的制裁⁵。在歐體指令第二條對於洗錢有作以下定義：（一）其轉移或移轉財產係經由犯罪活動或參與犯罪活動而來，以隱藏或掩飾其非法之來源或協助他人以合法掩護非法目的之行為。（二）對其財產的真實本質、來源、所在、處置、移轉與所有權予以隱藏或掩飾，並知道該財產係經由犯罪活動或參與其行為所取得。（三）取得、持有或使用財產及獲得其利益之同時，知道此一財產係經由犯罪活動或參與其行為所取得。（四）對前面三個定義中所提及任何參與、結合、意圖介入幫助與教唆、策劃、促進等行為均屬之。（五）洗錢主觀上之知曉、意圖或目的，可經由「客觀事實」推論而得，非端賴直接證據。而所謂財產，包含實質上各種型態的資產權利或與其有利害關係的合法文件證明之各種財產⁶。

二、洗錢犯罪的步驟與方法

（一）洗錢犯罪的步驟

從洗錢犯罪案例來看，我們可以知道洗錢必須有四個步驟。（一）移轉。由犯罪分子首先將贓款偷運到國際自由港或大賭場、夜總會等政府不易控制的地方，然後以個人或公司名義將錢存入另一些國家的帳戶上。（二）部署。包含把非法資金存入金融機構以便將其變為無紙存單；也可以把贓款走私到犯罪所在國境外而申報一部分或根本不申報。（三）分層。即洗錢偽裝交易的層次，打亂司法機關。如可以把非法資金從犯罪所在國電匯到有嚴格保密原則的國家。（四）同化。一旦非法資金經過足夠的假公司或秘密層次使用，則將不必擔心被查獲。洗錢者可以把資金偽裝成對外國公司得到的貸款投入犯罪國，或者他們可以把贓款偽裝成對不存在的商業顧問的工資。

（二）洗錢犯罪的方法

分析各國洗錢犯罪的案例表明，洗錢犯罪由簡單向複雜化和國際化，歸納來說有以下主要洗錢方法：1. 將非法所得直接購買動產或不動產，如購買房地產、飛機、藝術品、股票、債券等，然後從中套取貨幣資金存入銀行。2. 將非法所得到的錢與企業、公司的合法收入混合存入銀行，並從一個銀行轉到另一個銀行，使其轉成「淨錢」。3. 用賄賂手段買通政府官員或銀行職員，使洗錢一次完成。4. 利用專業人員。洗錢者以種種手段利用和收買證券經紀人、金融顧問、會計師和律師為他們提供諮詢和包含訴訟在內的專業服務，其中某些專業人員甚至直接參與洗錢犯罪。

隨著國際性犯罪日趨多樣化，如上所述，洗錢活動已從洗販毒的黑錢發展到洗非法武器交易、偷渡勞工、貪污受賄和逃漏稅等方面的黑錢，且洗錢手段以發展到利用電腦。這些洗錢者大都利用一家安全可靠上網服務銀行，使大量黑錢在

⁵ 康樹華，犯罪學—歷史·現狀·未來— 88年 五洲出版社，頁505。

⁶ 請參照歐體指令第2條。

彈指間變成「合法收入」。

參、歐洲公約與歐體指令的制定背景與經過

一、歐洲公約

歐洲可能是世上對日益猖獗的毒品活動及日漸蓬勃之洗錢活動最感憂心者，其理由如下：

- (一) 證據顯示，古柯鹼由北美轉移到歐洲後，身價暴漲（約由每公斤一萬五千美元至二萬美元漲至每公斤五萬美元）。
- (二) 香港當時九七將至，使原先在香港的海洛因集團，不得不轉移目標到歐洲。
- (三) 義大利黑手黨與哥倫比亞古柯鹼組織往來密切。
- (四) 東歐共產政權及其銀行的解體。

所以歐洲聯盟前身－歐洲共同體執行委員的英籍副總裁 Leon Britain 爵士，於 1990 年初曾將資本移動限制的解除描述為：「為與販毒、恐怖主義或其他組織性犯罪等有關的罪行中獲取資金，在國際金融體系中開闢新的可能途徑」，並稱洗錢為「一種能吞食全球金融體系的癌症」⁷。

歐洲的犯罪問題委員會（CDPC），在 1987 年 6 月提案創立主管關於犯罪收益的搜索、扣押及沒收等國際合作的專門委員會。此專門委員會從 1987 年到 1990 年 4 月止，召開九次專門委員會，其成果為擬就本條約草案。該草案在 1990 年 11 月 8 日在斯特拉斯堡舉行歐洲部長理事會簽署該條約⁸。

二、歐體指令制定背景與過程

歐洲共同市場（The European Community, EC），乃歐洲諸國為建立歐洲境內人員、貨物、資本流通的市場。所以這也使金融機構受到洗錢的威脅，就此為壓制洗錢對資本流通有所阻礙，故為達成 1992 年資本流通之目的，洗錢防治的研議乃屬必要⁹。

歐盟先前被視為世界洗錢之主要所在地，因為歐盟並無做好準備來處理洗錢及所衍生出的問題，直到 1980 年代。為了對抗洗錢的威脅，歐盟於 1991 年 6 月 10 日接受了防洗錢指令的建議¹⁰，並在 1993 年 1 月 1 日生效¹¹。指令提供了會員國一個立法大綱預

⁷ 財政部金融局儲委會金融研究小組，各國對洗錢之防制對策，81 年 5 月，頁 28。

⁸ 同前註。

⁹ 戚仁俊，「洗錢犯罪立法之研究－以金融機構立法規制探討為中心」，商法專論－賴英照教授五十歲生日祝賀文集，84 年 7 月，頁 312。

¹⁰ Council Directive 91/308/EEC of June 10, 1991 on Prevention of the Use of the Financial System for the Purpose of Money Laundering.

¹¹ Article 16 (1)

防金融機構不被洗錢當作犯罪溫床，且履行了 1988 年聯合國大會對抗非法毒品麻藥交易條約¹²，且包含了 FATF¹³ (Financial Action Task Force) 的四十項建議，此建議希望銀行能報告可疑的交易行為。指令並要求會員國能從毒品交易出發，將洗錢予以犯罪化¹⁴。毫無疑問地，指令已成為「在保護歐盟單一市場金融制度健全的必要工具」¹⁵；並打算調和會員國間的立法差異，希望成為「一個主導國際上有效的防制力量」¹⁶。

在 1990 年 12 月 7 日，歐盟的金融部長聚集討論金融制度下的金融犯罪規則，這次部長會議達成協議認為金融中心應漸漸有責任打擊洗錢¹⁷。而要讓會員國承認此指令並有效地成為其國內法需要相當時間，期許能在 1993 年 1 月 1 日能完成納入這些法令及規則¹⁸

歐市執委會在多次辯論之後，對洗錢指令 (European Community Directive On Money Laundering)，認為歐市必須防制洗錢的理由如下：

- (一) 如果歐市沒有共同的防治法令，而任由各會員國自行其事，有違單一市場化目標。
- (二) 在歐市，自由移動資本及金融自由化後，可能使歐市成為洗錢的天堂。
- (三) 洗錢易導致組織犯罪及販毒活動的增加。
- (四) 防制洗錢，為對抗會員國威脅的犯罪活動中，最有效之方式之一。
- (五) 雖然防制洗錢主要是透過刑事制裁，但是司法與執法當局的國際合作亦相當重要。
- (六) 刑事制裁並非防制洗錢的唯一途徑，尚需金融機構的參與。
- (七) 防制洗錢的戰爭是國際性的，缺乏國際合作，成效將大打折扣。
- (八) 會員國宜對洗錢的內容予以擴充，以使其是合於組織性犯罪與恐怖組織之犯罪活動中。

¹² U.N. Doe. E/Conf. 82-15 of December 19, 1988, 28 I.L.M. 493-526 (1989). 此條約將毒品洗錢予以犯罪化。

¹³ FATF 的會員國有奧地利、澳洲、比利時、加拿大、丹麥、芬蘭、法國、德國、希臘、香港、冰島、愛爾蘭、義大利、盧森堡、紐西蘭、挪威、荷蘭、葡萄牙、新加坡、西班牙、瑞典、瑞士、土耳其、英國、美國及歐盟。

¹⁴ 有些會員國希望歐盟有個完整的反洗錢組織，並且將洗錢的箝制犯罪行為包含賄絡、綁架及走私。請參閱 BNA' s Banking Report, Report Shows EU Member States are Adopting Money Laundering Law (Mar.13 1995) .

¹⁵ 請參閱 Richard Parlour, Money Laundering in the New Europe, 10 J. Int' l Banking L.435,(1993).

¹⁶ Id.

¹⁷ 請參閱 Conclusion of the Money Laundering Conference organized by the Council of Europe in Strasbourg, September 1992, NL92 (53) October 6, 1992 at 2.

¹⁸ Article 16(1) states that Member States shall bring into force the law, regulations and administrative decisions necessary to comply with this Directive before January 1, 1993.

- (九) 信用與金融機構必須對其客戶與帳戶之真正擁有人予以確認，以建立其對抗洗錢的防線。
- (十) 信用與金融機構所經營之紀錄至少應保留五年以上，以作為調查洗錢之用。
- (十一) 一個由金融機構申報可疑交易的強制申報制度是金融體系與執法當局間合作的最有效方式。
- (十二) 信用與金融機構的內部管理與訓練之建立，對確保指令有效實施是極為重要的。
- (十三) 會員國必須擴充指令的範圍，將易與洗錢產生關聯的職業與企業，全部或部分納入規範。¹⁹

肆、歐洲公約和歐體指令的內容

一、歐洲公約

本條約的主要目的，包含所有種類的犯罪，特別是重大犯罪，如麻醉藥品犯罪、武器買賣、恐嚇罪、兒童及婦女的買賣等其他因犯罪所得的收益之搜索的互助，關於扣押沒收之國際互助。專門委員會，雖然透過審議前各國專門委員會對於各國國內法的調查，但是本條約欲發生效力，尚須各國國內法的制定。搜索扣押及其他的處分須透過向來的刑事訴訟法來執行。就沒收而言，各會員國間之實體法及程序法規規定咸異。重要的條約內容如下。

- (一) 就本公約第一條而言：，努力將主要犯罪全面規定，除立法理由書中的藥物犯罪、武器買賣、恐嚇等重大犯罪外，其他上例示組織犯罪、暴力犯罪、含有性剝削的犯罪、誘拐、環境犯罪、詐欺、內線交易等，理論上幾乎包含所有的犯罪，突破 1998 年聯合國反毒公約僅限毒品犯罪洗錢的規定，以遏阻將任何犯罪收益從事洗錢的行為²⁰。

- (二) (1) 第二條第一項²¹所謂的「經濟的利益」乃指買入和賣出的價差。此點與一般立法例不同。亦與我國司法實務上認為販賣毒品不以有得利為必要。此在成立販毒罪的要件下，將有使成立的條件予以限縮。

- (2) 同樣的第二條中所定義的沒收，與聯合國反毒公約之沒收有些許差

¹⁹ 財政部金融局儲委會研究小組，各國對洗錢之防制對策，81 年 5 月，頁 29~30。

²⁰ 同前註，頁 310。

²¹ 該條項規定：一、以任何方式全部或部分供犯罪所用或意圖供犯罪所用之財產(instrumentalities)。二、任何源自犯罪所得之經濟上之利益，包含任何形式之財產。三、與上述二源自犯罪所得之經濟上之利益價值相當之財產(property the value of which corresponds to such proceeds)。

異，特別將法院所造成的結果所下的判決載入條文內，可能明白顯示不包括純粹的行政沒收。

(3) 歐洲各國就財產沒收之規定各異其趣，雖然一般國家均承認供犯罪所用之物得沒收，但若干國家則尚承認收益沒收及代替沒收或價值沒收(追徵)。本條則並採財產沒收及價值沒收兩制度。依本條若以販賣毒品的所得存入銀行，則該存款及其所衍生的利息均可沒收，又如以擄人勒贖的贖金購買不動產，則可追徵或追繳該贖金或不動產價值的相當額。

(三) 就國際合作而言，第七和第八條規定在任何階段，執法機構必須相互合作，包含搜索線索、財產的扣押、證據的保全、財產的沒收及其執行，締約國不得援用銀行秘密加以拒絕，只要經過法官或處理刑事事件的其他司法機關(包括檢察官)的許可，及可協助調查銀行資料。

二、歐體指令

(一) 目的

其開宗明義宣示，聯合國反毒供約及歐洲供約是本指令主要參考的兩份重要文件，而本指令主要目的亦在實現該兩份的內容；且本指令適用於所有犯罪行為所得的洗錢，而非僅限於毒品犯罪而已，且因犯罪集團利用各國法律僅能適用於領域內的弱點，及執法上國際合作的困難，故有越來越多的洗錢集團利用國際性的洗錢，以增加查緝困難及洗錢得逞的可能性，故各會員國間的法律整合和國際合作是有必要的，應以本指令文藍本，以達成各會員國間之法律整合及國際合作。

(二) 重要內容

1. 適用範圍。第一條規定適用於會員國中所有的「信用與金融機構」(Credit And Financial Institution)，且本指令亦適用於可能協助洗錢的非金融機構的專業人員，例如律師、會計師²²。
2. 第二條文字僅表示會員國對本指令所定義之洗錢行為應保證加以禁止，但並未要求各會員國將洗錢行為罪刑化。相較於 1990 年歐洲公約將洗錢全面罪刑化的努力，實在是走回頭路。當然這或許也可解釋為尊重各國司法權的獨立²³。
3. 認識你的客戶。第三條第一項規定當信用及金融機構與客戶簽訂營業關係，特別是受理客戶開各種型態的帳戶或保險箱申請時，必須取得能夠確

²² 戚仁俊，「洗錢犯罪立法之研究—以金融機構立法規制探討為中心」，商法專論—賴英照教授五十歲生日祝賀文集，84 年 7 月，頁 314。

²³ 謝立功，洗錢防制與經濟秩序法之維護，88 年 3 月，頁 15。

認客戶的相關資料。第二項規定只要交易金額超過一萬五千(EUC)歐元或雖低於一萬五千歐元，但有洗錢之虞時，金融機構須取得足以確認客戶的資料。

4. 第四條規定金融機構及信用機構必須負有保存交易紀錄五年以上義務；對與洗錢活動有關之交易事件，信用與金融機構必須在相關事實一開始之際即向主管機關報告；當可疑為洗錢時，金融機構必須告知主管機關後再進行此交易，而主管機關可以要求銀行停止此交易。
5. 第八條規定信用及金融機構的所有相關從業人員，不得洩漏依指令第六、第七條已提供給執法機關正在調查的洗錢案件資訊給該客戶或其他人。這應是有效追查洗錢案件的必備手段之一。故在第九條也配套規定，前述從業人員基於善意揭露客戶資料，並不違反契約或其他任何法規。其用意在於讓信用即金融機構從業人員，消除可能違反與客戶間契約即類似銀行秘密法等相關規定之疑慮，以便雙方能充分合作，防止洗錢活動。

(三) 影響與缺失

某些會員國對於洗錢控制程度的大小，仍存有意見上的差異，這些差異對會員國制定洗錢法令有何不同的影響，尚待觀察。因為歐洲共同體之富裕及其毒品組織之吸引力，預期將可使販毒組織在歐體賺進大把鈔票，進而產生掩飾其不法所得之需求²⁴。本指令立法架構與美國不同。且本指令要求金融機構在可疑為洗錢時始為拒絕交易或申報(可疑申報制)，與美國要求一定金額以上方須提出申報(中央、現金申報制)不同。

而銀行間之交易行為並不在本條確認客戶義務規範之中，因此有意洗錢之人或可利用該漏洞透過銀行間交易洗錢，其方式或可以收買銀行人員或控制銀行方式為之。且第六條雖規定金融機構有向主管機關提供「必要資訊」以供打擊洗錢行為，但本指令並未定義或說明何謂「必要資訊」，以致必須由各國國內法加以制定，因此導致寬嚴不一情形，使各國執法機關能向金融機構取得之資訊種類及內容均有所不同，影響國際合作的成效。另外本法不採中央申報制(Central Reporting System)，而採可疑申報制，該申報制雖可降低執法成本，減緩對銀行效率的衝擊，降低客戶的不滿。其可疑與否與金融人員素質、訓練、操守關係甚大，是否因此降低洗錢防制的成效，尚待觀察。

²⁴ 財政部金融局儲委會研究小組，各國對洗錢之防制對策，81年5月，頁33。

伍、FATF²⁵的指引

如前言所述，在現今恐怖主義的盛行之下，洗錢成為恐怖組織的重要財源支柱，但金融機構的疏失，往往使恐怖組織的洗錢行動成功地執行，故本節將以 FATF 較新的指引和建議，替歐盟往後擴大資金人員流通等問題，能提出一個較完整的防制洗錢方法。

金融機構偵測「資助恐怖主義活動」指引 (Guidance for Financial Institution in Detecting Terrorist Financing Activities)

在 2001 年 10 月 29 至 30 日一場會員特別會議中，「打擊清洗黑錢財務行動特別組織」同意為金融機構發展一套特別指引，以協助他們偵測「資助恐怖主義」(financing terrorism) 金融活動之技術與機制。此一指引之目標係為確保金融機構不會不知不覺地隱藏或者移動恐怖分子資金，成為被利用的管道，並協助建立偵測恐怖分子、其同夥和支持者利用金融系統警示功能。以下就該內容提出較重要的條文來說明：

一、資助恐怖分子之金融活動特徵 (Characteristics of terrorist financing)

根據定義，恐怖主義主要目的是要威脅一般大眾或強迫政府組織採取或不得採取某項作為²⁶，相對於其他類型犯罪活動主要覓地通常是經濟利益所得有所差異，但卻都需要財源支持來達成目標。一個成功的恐怖團體就像任何一個犯罪組織，需要建構和維持一個有效的財政架構，因此有必要發展資金來源、洗錢方法及確保所得或資金能夠用於取得執行恐怖活動所需物資及支援其他後勤項目。

二、恐怖主義資金來源 (Sources of terrorist funds)

專家一般相信資助恐怖分子有二個主要來源，其一是由某些政府或組織提供，而這種政府資助的恐怖主義，在近年已逐漸式微，取而代之的是其他類型。另外財力雄厚之個人亦可提供恐怖團體相當大之經費支援，「賓拉登」(Osama bin Laden) 就是一個例子，其被認為提供相當數量之個人資產，用以建立和支援「蓋達」(Al-Qaeda) 恐怖組織的活動網路。

社區的支持與協助募款是恐怖主義一個非常有效的募款方式，通常這種籌款都是以慈善及救濟組織名義進行，且可能是以特定社群為募款對象，有些社群被引導深信捐獻是作善事，在許多案例中，這些慈善機構所募款項確實有用於慈善

²⁵ 「打擊清洗黑錢財務行動特別組織」是一個政府間之組織，主要功用在於制定有關反洗錢和打擊資助恐怖活動之標準，發展與提倡相關政策。目前有三十三個會員；三十一個國家和政府及二個國際組織（包括歐盟）。所有會員名單可從其網頁找到：http://www.fata-gafi.org/Members_en.htm。

²⁶ 1999 年 12 月 9 日國際抑制資助恐怖分子公約第二條。<http://untreaty.un.org/Wnenglish/Terrorism.asp>

工作，但大部分組織成員並不知悉所募善款中有一部份已被轉給恐怖分子。如在一個國家內的恐怖行動支持者，可能以滲透及控制在其他國家的移民社群組織，表面合法地進行活動取得財源，其募款手法包括：收取會費或訂閱刊物、演講、文化及社區活動等等。

三、清洗與恐怖分子有關之資金 (Laundering of terrorist related funds)

由於恐怖份子資金取得來源有合法與非法的差異性，再採反洗錢措施以打擊資助恐怖分子措施時，引發一個非常重要的法律問題。洗錢通常被定義為源自犯罪活動所得資產之搬移或隱藏以掩飾犯罪與其所得利益間關聯性的一種過程，而恐怖分子終極目標並不是要籌資作為中獲取利益，真正是要取得資源以支持恐怖行動。在許多國家即因此種原因未將資助恐怖分子列入洗錢的前置重大犯罪，所以不可能採行針對打擊恐怖分子活動特別設計之預防性及嚇阻性措施。

當恐怖分子或恐怖組織可以從合法來源獲得財政上支持，其中卻存在一些因素使得偵測和追蹤這些資金更加困難，如慈善機構或非營利機構和其他合法團體，在資助某些恐怖組織上扮演重要角色，而這些合法來源的資源款項在金融交易中很少會顯露出其與恐怖活動有牽連之表徵。

造成偵測恐怖分子金融交易更加困難的其他重要因素，尚有所涉金融交易本身的金額大小及其本質等。許多 FATF 的專家們提到發起恐怖攻擊行動並非需要大額資金，而其相關金額交易通常亦不複雜，例如在檢視 911 攻擊行為的劫機者間財務往來關聯時，顯示大部分金融交易數額其實都很小，亦即低於一般現今交易之申報門檻，且大部分作業方式是使用電匯，加上這些表面上是外國學生所收到的款項，都是以來自父母或以獎助學金名義進行，因此金融機構無從加以辨識及加強監督之作為。

陸、觀察與結論

洗錢犯罪從有犯罪以來，無可避免地成為預防犯罪行為後的最後防線，無論是從偷竊亦或是大到毒品及恐怖組織，其犯罪所得必須轉移成合法利益。換言之在歐盟東擴之後人員資金的流通，若任何犯罪行為在流通上無法成功的預防時，洗錢的防制必將更為注意，蓋任何的財產犯罪或是恐怖組織目的，前者是希望能成功地獲取不法利益，後者則是希望能繼續的維持該組織的存在。洗錢的防制既然成為最後的防線，各國的合作更是重要，如果某國的客戶資料保護相當的完善時，全球的防洗錢防護網將出現漏洞，成為犯罪洗錢的天堂。尤其在恐怖主義的陰影籠罩之下，預防恐怖行動的第一步更應以防洗錢為主，阻斷恐怖組織的金錢來源，對於打擊恐怖組織必將事半功倍。

一致性是成功規則中連接多數的實體之基礎，所以只有以排除會員國中履行洗錢指令的差異方能順利地執行指令。顯然地，防洗錢指令是一個非常有意義的

方式來控制在歐盟中的金融犯罪；然而，就如同歐盟其他的指令或規則，相關洗錢規則對於會員國之間並無拘束力。雖然給會員國政府有相當的自我決定之權，若能擴大洗錢指令的應用，包括所有可能形式的犯罪行為。鑑定報告的要求提供了指令清楚堅定，以及在報告可疑交易和顧客機密間有個妥協方案。

歐盟洗錢規則可以幫助發展一致整體性的法律架構，然而這程序應是正式的以及在特別案子中可以擴大到有關的犯罪行為，並可以被包含在指令之中。一個權威力量的建立來確保採用指令時有不同陳述，加以協調一致是有其必要的。儘管指令中特別的條款限制，其仍是在歐盟中相當有意義的及在發展管理洗錢的規定，可以清楚地知道，指令是回絕金融犯罪的重要武器。

參考書目

一、期刊論文

1. 徐萃文，各國對洗錢之防制對策，台北：財政部金融司儲委會金融研究小組，1992年。
2. 洗錢，艾倫費德 (Ehrenfeld, Rachel)/汪仲/Ehrenfeld Rachel. / 台北：時報文化，1994年。
3. 美國銀行秘密法：洗錢規範，金融聯合徵信中心編輯委員會，台北：金融聯合徵信中心，1995年。
4. 謝福源，防制洗錢之研究，台北：金融研訓中心，1996年。
5. 蔡虔霖，洗錢防制法之實用權益，台北：永然文化出版，1997年。
6. 洗錢防制法規彙編，財團法人金融聯合徵信中心編輯委員會，財團法人金融聯合徵信中心，1998年。
7. 謝立功，洗錢防制與經濟法秩序之維護，金融財務中心，1999年。
8. 犯罪學—歷史—現狀—未來—，五洲出版社，康樹華，1999年。
9. 李傑清，「剝奪組織犯罪所得之研究」，元照出版有限公司，初版一刷，2001年10月。
10. Baldwin, Fletcher N. Jr., and Munro, Robert J. (eds.) "Council of Europe", Money Laundering, Asset Forfeiture and International Financial Crimes, New York: Oceana Publications, Inc., 1993。
11. John Madinger Sydney A. Zalopany "Money Laundering: A Guide for Criminal Investigators", U. S.: CRC, 1999。

二、期刊論文

1. 戚仁俊，洗錢犯罪立法之研究—以金融機構立法規制探討為中心」，商法專論—賴英照教授五十歲生日祝賀文集，1995年。
2. International Financial Crimes Legal Aspects of the European Union Money Laundering Directive，政大法學評論第54期，1995年12月。
3. 王麗芬，洗錢暨防治洗錢相關法律責任之省思—兼論美國九一一事件後防治洗錢之新發展，中國文化大學法律學研究所碩士論文，2001年。
4. 詹德恩，簡介「打擊清洗黑錢財物行動特別組織」(FATA) 評鑑不合作國家標準(上)(下)，法務通訊，2002年2、3月。
5. 謝立功，試論反恐法制之反洗錢規定，刑事法雜誌，2002年12月。
6. 劉連煜，評議洗錢防治法草案中之「可疑申報制」，軍法專刊，1995年12月。

三、網路資料

1. http://europa.eu.int/comm/internal_market/en/finances/general/com352en.pdf
2. <http://www.mjib.gov.tw/workitem/crime/FATF.pdf>
3. http://www.fata-gafi.org/Members_en.htm
4. <http://untreaty.un.org/Wnglish/Terrorism.asp>
5. http://europa.eu.int/comm/internal_market/en/finances/general/launden.htm
6. 調查局 <http://www.mjib.gov.tw/>
7. 打擊清洗黑錢財務行動特別組織 (FATA) <http://www.fatf-gafi.org/>

塞浦路斯族群衝突之研究

崔珮君*

【摘要】

地處東地中海之塞浦路斯共和國(Republic of Cyprus)，於1960年獨立，依據塞國憲法規定，原由希臘裔、土耳其裔共組政府，但因兩裔對該憲法之爭執，使塞浦路斯身陷族群衝突之暴力事件中。1974年之政變，土國軍隊以保護土裔塞人及維持該島獨立為由，出兵登陸塞島北部，國際社會雖一致聲討，亦對土耳其有所處置，卻仍無法改變其侵佔之行為。塞島北部之土裔人士自行於1983年宣布獨立建國，僅獲土耳其承認，卻亦使該島分裂成為既成事實，島上現有人口約77萬，希臘裔人約占80%以及土裔人士約占18%，另2%為該島其他種族之人口。數十年以降，國際社會為求解決塞島之分裂狀態，藉以使得希臘與土耳其之關係較為和緩，英國、美國、歐盟、北約組織與聯合國皆不斷居中斡旋亦多次促成希臘、土裔領袖進行談判，以解決塞浦路斯族裔問題，但希臘及土裔人民歷史積怨較深，文化斷層難以彌合，因而強調彼此之差別與矛盾之處，以意識形態之不同替代了雙方和平之交往，建構了一個對抗之局面。

本文除探討塞浦路斯族群衝突內部爭議不斷之緣由與發展外，亦將論述英國、希臘、土耳其三個保證國家，以及國際舞台上之強權國家與國際組織，對塞島事務之涉入與影響，將論述聯合國秘書長安南於2004年所提的統一計畫。本文發現，雙方在缺乏互信狀態下，不管是論及權力分享、土軍撤離塞島、領土重新劃分、難民回歸家園或財產賠償等議題，皆為難事。唯有在雙邊建立互信基礎與措施後，方能於先前兩方都同意的鬆散之聯邦架構中協商以上議題。

關鍵詞：塞浦路斯、族群衝突、希臘、土耳其、歐洲聯盟、聯合國

* 南華大學歐洲研究所碩士班。

一、前言

位於地中海東部之塞浦路斯(Cyprus)，有三千多年的歷史發展軌跡，地處歐、亞、非三大洲之要衝，面積為 9251 平方公里，係於地中海內僅小於西西里島與撒丁島的第三大島，其綿長之海岸線及優勢之戰略地點，東距敘利亞 60 英里，南距埃及 250 英里，西距希臘 400 英里，北距土耳其更僅有 40 英里，一直皆為週遭外人所吸引與覬覦之標地。(見圖 1) 在歷史的洪流中，塞浦路斯自西元前 8 世紀末葉至 20 世紀中葉，曾統治該島之民族與強權，依次為埃及人(Egyptians)、希臘人(Greeks)、腓尼基人(Phoenicians)、亞述人(Assyrians)、波斯帝國(Persian Empire)、托勒密王朝(Ptolemies)、羅馬帝國(Romans)、拜占庭帝國(Byzantine Empire)、法蘭西人(Franks)、威尼斯人(Venetians)、奧圖曼土耳其人(Ottoman Turks)與英國人，1960 年獲致獨立。¹ 1963 年底希、土兩裔因制憲問題而引發嚴重的流血衝突事件，希臘及土耳其則分別支持島上的希裔及土裔人民。

圖 1：地中海鄰近國家地圖



資料來源：Cyprus-Ethnic Distribution, PCL Map Collection: Cyprus, The University of Texas at Austin, http://www.lib.utexas.edu/maps/europe/cyprus_ethnic_1973.jpg (2004/09/10)

四十多年來的大小衝突事件，多次引發希、土兩國瀕臨戰爭爆發之邊緣，雖有北約與聯合國之斡旋，但對塞浦路斯之族群衝突多無實際效益。現今的世界，乃是以經濟與政治利益為主導之全球格局，尤以西方內部之利益衝突觀之，基督教之文化整合未必能使各利益集團消除歧見，反之彼此間於利益上之摩擦則隨著冷戰的結束而日趨激烈。冷戰後之族群衝突問題不僅存在於低度開發或開發中國

¹ Joseph, Joseph S., *Cyprus: Ethnic Conflict and International Politics*. (New York: St. Martin Press, 1997), pp.15-16.

家，同時存在於已開發國家，族群問題於當今世界中，為一跨越國家與區域之全球性議題。本文將探討塞浦路斯自西元前 8 世紀末葉至 20 世紀中葉，其被許多民族與強權所統治之歷史脈絡與發展，以及國際社會對於塞島族群衝突之反應與作為。

二、塞浦路斯族群衝突之歷史背景

根據歷史記載，希臘人自西元前 1200 年即有部分移居至塞島，並將其建立為城邦式之國家，帶進希臘的文化與語言。西元前 525 年波斯帝國將塞島併吞，島上人民不滿被波斯人統治策動叛變。西元前 5 世紀末至西元前 4 世紀初，塞島其中一個城邦的國王艾瓦格拉斯(Evagoras)聯合島上所有城邦，攜手擊退波斯帝國，數年後塞島又被奪回，但艾瓦格拉斯於島上所實施之制度，如鼓勵島民閱讀希臘書籍及使用希臘字母等，使塞浦路斯無論於政治或文化層面上皆受希臘頗多影響。西元前 333 年馬其頓國王亞歷山大(Alexander the Great)統一希臘全境並將塞島併入帝國。亞歷山大病逝後帝國分裂，塞島於西元前 294 年被托勒密奪下。西元前 58 年羅馬帝國興起，擊潰托勒密，將塞浦路斯歸併其行省中，帝國分裂後，塞島納入拜占庭帝國，其向拜占庭要求建立自己的獨立教派，於 488 年獲致認可為塞浦路斯希臘正教(Autocephalous Greek Orthodox of Cyprus)並同意其可掌管島上行政事務，教會亦成為島上擁有土地最多的一方以及最具有影響力之機關。7 至 10 世紀塞島遭受阿拉伯人侵襲，其殺害數千居民並摧毀許多教堂。11 至 13 世紀賽爾柱土耳其人(Seljuk Turks)阻絕歐陸人士前往耶路撒冷的朝聖，在羅馬教皇疾呼下，歐洲各國發動為時兩百年之久的十字軍東征運動(The Crusade)，1191 年第三次十字軍東征期間，英王獅心理查一世(Richard I the Lionheart)攻佔塞島，然其最終目的為聖城耶路撒冷，另該島叛亂事件不斷，理查對其失去興趣，將之售予法蘭西聖殿騎士團(Knights of Templars)，1192 年塞島又被轉讓予法蘭西貴族魯西南王朝(Lusignan Dynasty)。²

1489 年威尼斯城邦取下塞島施行農奴制，所有財富為威尼斯貴族擁有。同時，奧圖曼土耳其人攻克小亞細亞進入歐洲東南部，希臘各城邦亦於 1460 年被土耳其人擊潰。土方將領穆斯塔法(Lala Mustafa)於 1570 年登陸塞島東岸之法馬古斯塔(Famagusta)，威尼斯人即離開塞島。隔年該島併入奧圖曼帝國，其廢止農奴制及部分農人可擁有屬於自身之土地，塞浦路斯東正教亦恢復獨立地位，讓信奉伊斯蘭教之土耳其人民移居塞島，三萬人平均分散該島，當時之希裔塞人約為十五萬人，土裔與希裔之比例約為 1：5，至今仍無懸殊差異。³16 世紀末奧圖曼帝國因對外爭戰多年，官員貪污事件不斷，政府對人民賦以重稅，島上人民大表不滿。

² Streissguth, Tom, *Cyprus: Divided Island (World of Conflict)*. (Lerner Publications Company, 1998), pp. 35-36.

³ Anonymous, "Cyprus History: Ottoman period(Ottoman Conquest of the island of Cyprus)", the North Cyprus Home Page, <http://www.cypnet.com/ncyprus/history/ottoman/index.html> (2004/09/02)

1818 年島上大主教基沛亞諾(Spyros Kyprianou)計畫策動希臘獨立，獨立運動開始，土耳其行政官穆罕默德(Kuchuk Mehmed)即對塞島希裔宗教領袖起疑，認為其與希臘共謀，即下令將基沛亞諾及 500 位神職人員處以絞刑。⁴1821 年希臘的獨立，塞島希裔人民獲得鼓舞，對奧圖曼土耳其之控制產生反抗意識，與希合併之思維漸生，土裔塞人漸成為希裔敵對之目標。19 世紀的土耳其帝國日漸勢微，俄國趁機往南發展，欲控制黑海之門戶柏斯普魯斯海峽(the Bosphorus)及達達尼爾海峽(the Dardanelles)而進入地中海。⁵1878 年 6 月 13 日柏林會議召開前夕，英、土雙方已於 6 月 4 日簽署塞浦路斯協議(The Cyprus Convention)，協議中規定英國可使用武力抵禦俄羅斯對土耳其之襲擊，土方則以塞島之行政控制權交由英國治理作為交換武力保護之條件，同年 7 月英國正式佔領塞島。希裔原對其統治抱有信心，但英國卻禁止塞人參與政治並課以重稅，所有權利皆保留予島上最高行政官員及倫敦當局，塞人期盼隨之幻滅。

一次世界大戰爆發，英國毀棄協議將塞島與英合併。1923 年 7 月因「洛桑條約」(Treaty of Lausanne)之議定⁶，英國於 1925 年正式宣布塞浦路斯為英帝國之殖民地(Crown Colony)，而希裔塞人數度要求脫離英方控制與希合併，但倫敦當局以塞島人民缺乏自治能力為由拒絕其要求。⁷1931 年英國當局因增稅問題促使塞島發生暴動，部分希裔除反對英國統治亦以「義諾西斯」(Enosis)⁸為其目標策動暴亂，當局採取鎮壓手段仍無法清除希裔之頑強抵抗。二次大戰期間，約 6 千名塞人加入英國陣營方才停止當局對該島之鎮壓。1948 年當局公布塞浦路斯憲法草案(Constitutional Draft of Cyprus)，由於希裔代表退席，草案未能於會議中通過。1950 年教會選出馬卡里奧斯繼任塞島大主教，其對與希合併政策堅持。⁹希臘於 1951 年後對塞浦路斯之態度轉為積極，同年希臘總理正式要求塞島併入希臘，在出席聯合國代表大會時，即提出此議題，不久英國政府提出新憲法方案，表示塞浦路斯之主權絕對不會變動，聯合國即將此議題擱置。1955 年 4 月，由前希臘軍官格里瓦斯(Georgios Grivas Dighenis)所組成的恐怖組織「艾歐卡」(EOKA, the National Organization of Cypriot Fighters)¹⁰，藉游擊隊攻擊期能以此使塞島脫離英國殖民。島上之土裔亦組織 TMT(Turk Mukavemet Teskilati, Turkish Resistance

⁴ Keith Kyle, "Cyprus", 2000, <http://www.cyprus-conflict.net/narrative-main.htm> (2004/09/02)

⁵ 鄒文海、董修民 譯，Rene Albrecht Carrie 著，《西洋外交史》。(台北：正中，1985 年)，頁 168-172。

⁶ 洛桑條約第 20 條規定，土耳其須承認英國合併塞島，並放棄所有有關塞浦路斯之一切權利。第 27 條亦規定，土耳其對其割讓或放棄主權之領土，日後亦不得行使政治、行政及立法之權力。

⁷ Mariott, J. A. R., *The Eastern Question and History Study in European Diplomacy*. (Oxford: Oxford University Press, 1958), p. 341.

⁸ 「義諾西斯」(Enosis)即為將所有希裔種族之人民所居住的領土做一結合。不論是希裔塞人亦或是希臘，皆為此目標邁進。請參閱：Attalides, Michael A., *Cyprus: Nationalism and International Politics*. (New York: St. Martin Press, 1979), pp. 22-34.

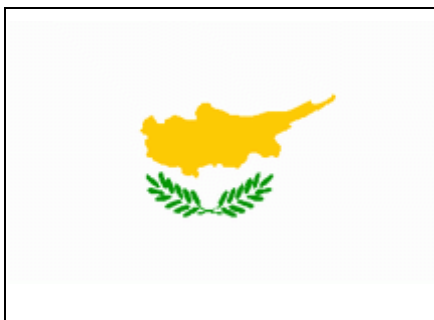
⁹ Mayes, Stanley, *Cyprus and Makarios*. (London: Putnam Press, 1960), p. 8.

¹⁰ Baysan, Okan, "The Cyprus Question," July 1993, http://www.turkishforum.com/cyprus/the_cyprus_question.baysal.html (2004/09/07)

Organization)¹¹與「艾歐卡」對抗。1956年3月新任塞島總督哈汀(Sir John Harding)以馬卡里奧斯從事恐怖活動為由，將其逮捕並放逐賽其里斯群島(Seychelles Islands)。隔年英方宣布若馬卡里奧斯願公開聲明，使「艾歐卡」停止武裝行動即中止拘禁，惟暫時不准許返回塞島，馬卡里奧斯即發表聲明，英國決定將其釋放。

1958年12月英國外相勞艾德(Selwyn Lloyd)與希、土外長於倫敦會晤，皆同意進行外交談判使塞島獲致獨立。隔年2月希、土總理與兩裔代表，於蘇黎世(Zurich)舉行會談並達成「蘇黎世—倫敦協議」(Zurich-London Agreements)。同年2月23日由英、希、土三國同時公佈「蘇黎世—倫敦協議」包括三個條約，第一為「保證條約」(Treaty of Guarantee)¹²：英、希、土三國負有維護塞島領土完整、獨立與安全之責，皆為塞國保證國，不論是「義諾西斯」或分離運動，於塞島皆予以嚴禁；第二為「建制條約」(Treaty of Establishment)：塞島獨立後，英方仍保有該島之阿卡洛提力(Akrotiri)及德卡利亞(Dhekalia)兩個軍事基地之主權，目的為保有英國於島上之利益；第三為「同盟條約」(Treaty of Alliance)：希、土皆可分別於塞島派駐軍隊，人數為希臘950人、土耳其650人，塞浦路斯政府亦可自行招募兵力組織軍隊。1960年8月16日塞浦路斯成為獨立國家，馬卡里奧斯和土裔庫查克(Fazil Kutchuk)任正副總統，同年加入聯合國，隔年加入大英國協。建國之初雙邊皆希望彼此能和平共處，該國國旗之設計代表對兩裔和平相處之期望〈見圖2〉，然而「義諾西斯」之希裔塞人在塞島獨立後仍頗具勢力，土裔對自身前途充滿不安，蘇聯對塞島的經援使塞島共產黨(AKEL, the Progressive Party of Working People)勢力與日劇增。

圖 2 塞浦路斯國旗簡介



國旗：旗地為白色，中間圖案為塞浦路斯共和國之地圖。地圖呈現黃色，地圖下方有兩支綠色的橄欖枝葉。黃色象徵銅礦，橄欖象徵國內之希裔與土裔兩大族群對於和平之嚮往。

資料來源：塞浦路斯簡況，〈新聞資料—國家地區簡況(亞洲)〉，《中國社會科學院俄羅斯東歐中亞研究所》
http://www.cass.net.cn/chinese/s24_oys/chinese/Data/Country/asi/coun_asi_cyp.htm
(2004/09/14)

¹¹ TMT(Turk Mukavemet Teskilati, Turkish Resistance Organization)為一類似 EOKA 之地下組織，原取名為 Volkan，之後才改名為 TMT，亦從事武裝恐怖行為。

¹² 「保證條約」(Treaty of Guarantee)第四條規定：條約如遭破壞，任一保證國可以與其他保證國協商，共同行動，如無法一致行動，亦有權力單獨行動。

¹³ Salem, Norma, *Cyprus: A Regional Conflict and its Resolution*. (New York: St. Martin's Press, 1992), p. 118.

1963年11月馬卡里奧斯發表「13點修憲計畫案」(Thirteen Points Proposal to Amend the Constitution)，決定修改蘇黎世—倫敦協議，期能解決因權力與比例分配問題以利政府運作，庫查克與土國公開否決，土方認為此計畫旨在削弱與移除土裔塞人於憲法中所賦予之基本權力，深層目標為達成「義諾西斯」宗旨進而與希合併。庫查克認為塞島之希、土裔應分開居住，成為「雙社群」(bi-communal)國家。¹⁴同年底塞浦路斯即爆發大規模流血衝突事件，正副總統雖聯合公開籲民眾冷靜，仍無法抑制混亂局勢。土國及希臘駐軍分別離開營區開始佈防，極可能演變至希、土軍隊間之衝突事件，土國噴射機亦從土耳其南端出發至塞島上空盤旋，土國政府對外宣布，為保護土裔安全，如有必要將單獨採取行動。希裔塞人因擁有媒體優勢，而傳播土裔企圖反叛政府與對希裔塞人大屠殺之消息，武裝暴力行為迅速擴散。12月27日由英、希、土共同組成聯合指揮部，英軍指揮官掌控並下達命令，12月30日衝突持續，為求早日恢復和平，英方即將希、土裔人民分開，於尼古西亞畫出分隔線，因此線於地圖上以綠筆劃出，稱為「綠線」(Green Line)，又稱「阿提拉線」(Attila Line)。

1964年1月希、土與塞國雙邊代表在美、英調停下，四方於倫敦會晤共商塞島和平事宜，無協調結果，隔月英國駐塞使館遭炸彈攻擊，英國即向安理會提出請求派駐軍隊維和。該年3月4日安理會通過186號決議案並迅速組織塞浦路斯聯合國維持和平部隊(United Nations Peacekeeping Forces in Cyprus, UNFICYP)。¹⁵同年6月希臘駐塞軍隊由格瓦里斯接管並同時接掌塞島國民衛隊(National Guard)，期間因塞島問題使希、土兩國之對抗日益升高，美國總統詹森(Lyndon B. Johnson)擔憂兩造相互爭鬥而極力安撫並派遣特使艾其遜(Dean Acheson)於日內瓦為雙邊緩頰，會中提出「艾其遜計畫」(Acheson Plan)，內容中同意希裔與希合併之目標，但希臘亦須對土國與土裔讓步，即謂「雙重的義諾西斯」(Double Enosis)，計畫將塞浦路斯共和國的國號取消，按比例重新將領土分予希、土，計畫仍告挫敗。同年8月國民衛隊盤據聯合國駐地迫使部隊撤離，其成員不斷襲擊土裔村落，¹⁶土軍即向國民衛隊發動攻擊，希臘隨即下令衛隊禁止對土裔攻擊，然希裔仍不斷襲擊土裔，直至土軍對國民衛隊駐地與希裔村落發動更大量的轟炸，希裔才停止行動。

1967年希臘爆發政變，希臘上校軍事團奪得政權，原希臘政府予馬卡里奧斯於「義諾西斯」運動中極大主導權，但軍事團反對共產主義，對馬卡里奧斯親蘇作為頗為反感，而塞島與希合併之進程緩慢，使軍事團對其不耐。該年11月格里瓦斯將軍對兩個土裔村落發動突襲，土國即刻向希臘發出嚴厲警告，美方派出特使梵斯(Cyrus R. Vance)出面調停，上校軍事團於是將格里瓦斯召回雅典，瀕臨戰爭之危機方才解除。同年底土裔組成「過渡性行政機構」，專職土裔事務，內閣職

¹⁴ Joseph, Joseph S., *op. cit.*, p. 28.

¹⁵ United Nations, "United Nations Peacekeeping Forces in Cyprus," 2004, <http://www.un.org/Depts/dpko/missions/unficypr/background.html> (2004/09/15)

¹⁶ Joseph, Joseph S., *op. cit.*, pp. 43-44.

務之 11 人中，包括庫查克與鄧克塔什(Rauf Denktash)，共組一具國會性質之眾議院。¹⁷1968 年塞島大選，馬卡里奧斯續任總統，艾歐卡組織中之激進派人士即與希臘上校軍事團配合引發恐怖活動，連任之馬卡里奧斯此時幾乎完全與島上共產黨合作，積極尋求蘇聯支持，格里瓦斯重返塞島，於希臘上校軍事團支持下，另組「艾歐卡 B」(EOKA B)¹⁸，格氏於 1974 年 1 月病逝。7 月 15 日國民衛隊包圍總統府，馬卡里奧斯即逃至馬爾他(Malta)後至倫敦再轉往紐約。塞島政變後衛隊指派記者桑浦森(Nikos Sampson)¹⁹出任塞國總統。

三、塞國族群衝突之主要變數

由於人類在歷史、地域、社會與族群之複雜差別，難以避免會產生文化上的差異，相異文化間之交匯，對於彼此亦會以本身之思考模式與制度加以解讀。哈佛大學的杭亭頓(Samuel P. Huntington)教授於 1993 年提出的「文明衝突論」中指出，後冷戰時期之衝突無可避免，衝突不僅是意識型態和經濟因素之歧異，更是基於文化間之差異和矛盾，彼此的差異是難以改變與妥協的，全球政治之主要衝突將於不同文明之國家與集團間進行著，各個文明之斷層地帶皆會成為未來的戰爭起源。²⁰民族之間的矛盾點，以根本論之乃為政經利益間之衝突，如市場利益、領土、主權及控制與否的爭奪，往往有自歷史遺留之恩怨、外部勢力之介入與國內權力層級之考量在族群間互相拉扯。國家控制文明，而非文明操控國家，相互追求利益之國家方為衝突之原點，而相異之文明並非為決定衝突之要因，僅有於衡量利益之情況下，國家才會正視族群與宗教之存在。²¹今日，經濟全球化將世界所有地區聯繫在一起，各區域之政治與文化業已產生大規模流動，傳統民族國家之民族成分發生變化，原本民族相對單一國家，變成多文化國家；原本屬於區域性之社會問題，也已具有世界性之聯繫。

四、土國軍隊之入侵與後續

塞島政變，使土耳其再度集結重兵，準備以塞浦路斯保證國之身分出兵塞島，同時對希臘發出警告，其卻不為所動，英國方面對塞島問題亦無反應。1974 年 7 月 20 日，土耳其以保護土裔為由，大規模登陸塞島，隨即將該島北部地區及首都

¹⁷ 林華彬，「同盟內的談判行為研究：希、土關於塞浦路斯衝突之談判，1974~1993」，碩士論文，淡江大學國際事務與戰略研究所，民國 83 年 6 月，頁 98-99。

¹⁸ 原「艾歐卡」之宗旨為解放英國於塞島之殖民統治，而「艾歐卡 B」之宗旨則是將馬卡里奧斯驅逐該島。「艾歐卡 B」的成員主要來自於國民衛隊與原「艾歐卡」組織中較為激進之希臘人士，由母國希臘供應武器。

¹⁹ 桑浦森(Nikos Sampson)為一傾右激進派人士，因極贊同與希合併運動，於 1959 年起，即為格里瓦斯將軍之左右手，多經由報紙鼓吹「義諾西斯」。格氏死後，桑浦森便更為積極地推動塞島與希合併，加以希臘上校軍事團之支持，遂於 1974 年政變成功。

²⁰ 黃裕美 譯，Samuel P. Huntington 著，《文明衝擊以及世界秩序的重建》。(台北：聯經，1997 年)，頁 421-440。

²¹ Ajami, Fouad, "The Summoning." *Foreign Affairs*, Vol. 72, No.4, Sep/Oct 1999, pp.10-15.

尼古西亞之國際機場佔領，並大量屠殺希裔，恐怖組織艾歐卡 B 與國民衛隊亦攻擊土裔人士，島上人民無故淪為受害者。戰爭一觸即發，雙邊兵力嚴陣以待之時，聯合國決議居中調停。桑浦森的八日政權結束，於 7 月 23 日將政權移交眾議院議長克萊瑞迪斯(Glafkos Clerides)，希臘上校軍事團亦於同日宣佈希臘政權交由文人領導，邀請流亡國外的前總理卡拉曼李斯(Konstantinos Karamanlis)重執內閣。一星期後英、希、土三國外長簽署日內瓦宣言(The Declaration of Geneva)，宣言中包括：在未獲致有效的解決方式前，土國可保有北部地區；希臘軍隊自土裔聚集區撤離並停止攻擊；建立一個由聯合國維和部隊巡守之緩衝區(buffer zone)。8 月 8 日三國外長加上希裔代表克萊瑞迪斯與土裔代表鄧克塔什再次於日內瓦會談，土耳其要求於島上規劃一個屬於土裔塞人之自治區並共組塞浦路斯聯邦；希臘主張該島「非軍事化」要求土軍撤退，希臘亦會撤回駐軍，雙邊難以妥協。土軍再度展開攻擊，佔領東邊之法馬古斯塔(Famagusta)與西邊之摩爾佛(Morphou)和可基那(Kokina)，佔領全島 37%之領土，雙邊於 8 月 16 日停火。此次事件，讓希臘對美國及北約非常反感，於 1974 年 8 月 14 日公開宣佈北約組織的軍事部分，亦關閉國內 7 個美軍基地。²²

同年 12 月馬卡里奧斯於希臘支持下重回塞浦路斯復行總統職務。隔年 2 月美國國會因希臘施壓，決議對土耳其停止軍援與實施武器禁運並終止對其經援。²³土國以關閉美方於境內 25 座軍事基地作為報復手段，亦警告美國此舉將造成反效果，蘇聯可趁機擴張版圖並使北約軍防事務停擺，對解決塞島問題並無幫助。1975 年 2 月 13 日塞浦路斯土裔宣佈建立「塞浦路斯共和國土裔聯邦」(Turkish Federated State of Cyprus, TFSC)，由鄧克塔什任職元首，為避免雙邊爭端再起，聯合國維和部隊即駐紮於分割南北之緩衝區。1977 年 2 月馬卡里奧斯與鄧克塔什於維也納(Vienna)會商塞島問題，在聯合國秘書長華德漢(Kurt Waldheim)主持的會議中，雙方同意接受一個聯邦共和國兩個地區之事實。²⁴同年 4 月華德漢與雙邊領袖再度商討細節部分，但希裔塞人期望建立一個擁有強權之中央政府及擁有塞島 80%的領土；土裔部分則希望能強化兩個地區之聯邦權及擁有塞島三分之一領土，雙方談判失敗。該年 8 月馬卡里奧斯逝世，由副總統基沛亞諾擔任總統，其要求土軍撤出北塞並以經濟制裁來孤立土裔塞人。

1978 年 4 月，鄧克塔什向華德翰提交建議案，主要內容包括：

- (一) 塞浦路斯成為「雙地區、雙社群之聯邦共和國」(bi-zonal and bi-communal federal state)。
- (二) 聯邦政府設置兩個立法會議，分別處理希、土裔人民事務，聯合處理國防

²² 鈕先鍾譯，倫敦國際戰略研究所(The International Institute of Strategic Studies)著，《1974 年世界各地戰略透視》。(台北：黎明，1975 年)，頁 170-173。

²³ Joseph, Joseph S., *op. cit.*, p. 75.

²⁴ Ioannides, Christos P., *Cyprus: domestic dynamics, external constraints*. New Rochelle, (N.Y.: Aristide D. Caratzas, c1992), p. 4.

與外交事務。

(三) 設有希裔及土裔兩位總統，每隔兩年輪流任職國家元首。

(四) 土裔重新開放尼古西亞，准許希裔人士重返法馬古斯塔定居。

但雅典當局與希裔總統基沛亞諾表示反對。1983年8月聯合國秘書長裴瑞茲(P'erez de Cu'ellar)提出稱為「備忘錄」(Aide-Memoire)之新議案，主要內容為建議希裔、土裔輪流擔任塞浦路斯總統一職，以換取土裔於領土上之讓步，此案唯基沛亞諾總統表示同意，而希臘總理帕潘德里歐(Andreas Papandreou)及鄧克塔什皆拒絕此議案。11月15日鄧克塔什宣佈北塞獨立成立「北塞浦路斯土耳其共和國」(Turkish Republic of Northern Cyprus, TRNC)，由其擔任總統，並立即獲致土耳其的承認，希臘總理帕潘德里歐立即發表聲明，北塞的宣佈獨立違反聯邦國家之解決方式，令人無法接受。²⁵土國軍隊自那時起，一直駐紮 35,000 名兵力於塞島。²⁶國際社會認為這對於解決問題毫無助益，而是一種不尊重之方式。聯合國決議譴責北塞，表示其片面宣布獨立(UDI, Unilateral Declaration of Independence)為無效，要求所有成員國皆不予承認北塞浦路斯土耳其共和國之獨立。美、蘇皆反對北塞之獨立，蘇聯更認為這將深化塞島族群衝突之危機，間接讓美國得以操控塞島。塞浦路斯於數個世紀以來，因地理環境之接近及自然混居之方式，使島上人民可建構出對於彼此之信任，卻仍難以抵抗有心人士的煽動，以武力攻擊打壓不同於自己之族群。1963年雙邊衝突爆發至1974年土軍登陸塞島佔據約三分之一領土，希、土裔幾乎已切斷其接觸之機會。

五、希、土裔族群衝突之因素

奧圖曼土耳其將塞島併入其帝國後，即廢止農奴制，部分農人可擁有屬於自身之土地，東正教亦恢復其獨立地位，島上天主教徒則可選擇宗教信仰，對異教徒採取寬容政策，教堂亦成為政治及族群團結之象徵。1878年英國統治該島所採取「分而治之」(divide and rule)的殖民政策，維持並強化希、土裔人民於行政與政治活動上之分離，推廣各族群發展自己之文化認同，以使雙邊族群無法聯合對抗殖民者之治理，然而島上之希裔塞人提倡之「義諾西斯」運動及土裔塞人所欲達成之分離運動，造成雙邊多次流血衝突事件，英方本欲利用此矛盾處藉以持有於塞浦路斯之主權，而未予調解，但衝突日益擴大，國際間關注不斷，使得此制度在英國統治塞島的82年後終告放棄。

雙邊爆發流血衝突的遠因，可以文化及政治面向觀之。在文化方面，因長期以來具有衝突性政治目的之希、土裔人民，於塞島獨立後各自維持「母國」文化狀態益趨激烈，其社會活動皆各自傳承舊有之宗教信仰與風俗習慣，致使雙邊缺

²⁵ 林華彬，前揭書，頁115-116。

²⁶ Salem, Norma, *op. cit.*, pp. 32-33.

少互動。在教育上，因宗教體系操控著教育系統，東正教及伊斯蘭教之教士於擔任講師時，亦多以傳遞偏見性之族群觀念，讚頌其母國之文化遺產和宗教教義為主，造成彼此觀念差距日益加深；在政治方面，以「多黨政治」(Multiparty politics)為主體。²⁷依單一族群成員為主，雙邊各自成立黨派團體與勞工聯盟。希裔方面以支持與希合併運動之愛國陣線(Patriotic Front)與塞浦路斯工人黨(AKEL, The Progressive Party of Working People)為主要政黨。愛國陣線一直標榜以血緣、文化與族群意識為號召，而獲致希臘及「艾歐卡」之支持；塞浦路斯工人黨實為共產黨，當時為塞島最大政黨，並深獲蘇聯幕後支持，進而影響該島日後政局、軍事與外交事務之發展。然塞浦路斯工人黨是欲朝向塞浦路斯獨立與不結盟運動(Non-Aligned Movement, NAM)²⁸之路線，而與愛國陣線之理念相左。土裔方面，主要政黨有土裔塞浦路斯人民黨(Turkish Cypriot People's Party)及民族陣線(National Front)，皆為支持分離之政黨，業因土裔人民是塞島少數的一方，知其無分裂的條件，而皆為擁護其黨派。於國家機制所提供之族群分離的政治架構下，以種族為基本條件之政黨區別，不單缺少一致性之政治目標，甚無共同之場域以商討國家政策發展。各黨派為求選民支持，僅能訴諸於自身族群利益，長久下來，亦使兩裔人民之誤解更為深化及廣化。²⁹

塞國憲法為 1963 年塞島爆發流血衝突的近因，而修憲議題則為其導火線。1960 年由英國、希臘及土耳其所共同簽署之「蘇黎世—倫敦協議」(Zurich-London Agreements)，構成了塞島憲法之基礎。塞浦路斯獨立後，因實施憲政議題，產生諸多難題，造成希裔、土裔頗多紛爭，希裔為能順利執行其政策，乃積極著手修憲運動。塞島憲法全文共計 199 項條款、6 個附件，是植基族群之雙元主義(Dualism)所制定，所有於「蘇黎世—倫敦協議」之條約、條款，於未獲英、希、土之同意下，皆不得逕行增修或廢止。塞浦路斯希、土裔人民中之政治菁英(elite)於憲法實施後，即扮演號召族群的角色，激化雙邊衝突，兩造亦各有其不同之立場。希裔社群方面，馬卡里斯總統對於憲法中若干條款深表不滿，極力主張修憲，於 1963 年，即發表「13 點修憲計畫案」(Thirteen Points Proposal to Amend the Constitution)，決定修改蘇黎世—倫敦協議的部分內容，以期能夠解決因為權力及比例分配所產生的問題，利於政府的政策運作。土裔對其修憲議題之反應，即認為這是在剝奪土裔塞人於憲法與政治中應有的權利而無法接受。無論是國會或部會中的多數決原則，使人數較少之土裔人士可以杯葛希裔所通過的法案，而造成議事癱瘓，亦或是公職與軍警憲人員的比例分配不公，皆為希裔塞人爭議與不滿

²⁷ Kyle, Keuth, "Party Politics in Cyprus, North & South", http://www.cyprus-conflict.net/party_politics_in_cyprus.htm (2004/09/05)

²⁸ 不結盟運動(Non-Aligned Movement, NAM)：發展於冷戰時期，對當時東西方兩大軍事陣營嚴重對抗，使夾於其中之小國深受其害，而於 1956 年提出不結盟之主張，奉行獨立、自主與非集團之宗旨和原則；堅決反對帝國主義、殖民主義、種族文化與一切形式之外來統治及霸權主義；主張國際關係民主化和建立國際政經新秩序，塞浦路斯於 1960 年加入，2004 年 5 月 19 日退出。

²⁹ Joseph, Joseph S., *op. cit.*, pp. 28-30.

之要因。希裔並認為，以土裔的人口結構觀之，其實屬少數族群(minority)，而自我之社群為土裔的好幾倍，卻要因該憲法而難以將其政策推展至人民。雙邊社群對於憲法之詮釋角度不同，理念與認知的鴻溝日益擴大，彼此的怨恨與仇恨乃逐步攀升。兩裔社群具有衝突性之政治目標，不僅嚴重危及國家政經發展，在要求文化價值和族群意識要能滿足其歸屬感和自我認同時，終會使得國家面臨分裂局面，如政治菁英於此時動員人民，勢將造成暴力流血之衝突事件，致使雙邊公平交換條件之談判協商模式變得更為不易。

塞浦路斯共和國自希、土裔塞人爆發流血衝突以來，無論是雙邊談判或多邊談判，亦或是聯合國的居中斡旋，皆斷斷續續地在進行著。自 1974 年至今，該島分裂已屆 30 年。從分裂至今，希、土裔曾多次藉由協商談判，以解決塞島族群議題，但由於雙方意見嚴重分歧，致使談判未能獲取任何實質上進展。希裔人士期望塞島能夠建立為擁有單一主權之統一國家，對於土裔於 1983 年成立之「北塞浦路斯土耳其共和國」、土國軍隊佔領該島北部領土以及駐軍 35000 名兵力之舉動，對於身為國際所承認之希裔政府，實難接受；土裔居民則為求生命財產之保障，選擇逃出家園而形成聚集區，此舉亦使其更加相信彼此乃為生命共同體，如欲維護生家財產僅能藉由彼此之團結，方能夠獲致保障而不被希裔所控制，土裔所形成之主觀的集體認同，最終演變至族群認同之政治化，其獨立建國之要求，則使塞國漸走向南北分裂之既成事實。

六、母國之態度

冷戰結束，全球化浪潮高漲，昔日壁壘分明之國家疆界日益模糊，原先隱藏於國家局面下諸多區域性衝突則趨於明顯。國際間族群衝突被動員之時機，通常出現於此團體流露出強烈地族群認同感及處於相對弱勢之狀態下，³⁰塞島之希、土裔人士對其「母國」—希臘與土耳其所表現之認同感及於爆發衝突時，皆認為自己是處於劣勢，即給予其被政治菁英動員之最佳理由。同為聯合國與北約成員國，亦為塞島保證國之一的兩國，對該島的獨立與安全負有責任。但 1963 年爆發衝突事件及 1974 年土國軍隊以保護土裔為由登陸塞島後，雙邊關係發展即引起國際間關注，希、土當局對塞島問題則各有其相異之觀點與立場。

(一) 希臘的觀點

希、土長久之敵對關係及與塞島希裔人民於血緣、文化、語言上之聯繫，皆為其涉足塞浦路斯之最佳理由。雖然希臘從未將塞島納入其領土，但該島歷經數百年被拜占庭帝國、古希臘文明與東正教會統治過後，可說是在希臘文明中，佔有極重要成份，因而於社會價值、宗教信仰及文化模式上，皆與希臘極其相似，

³⁰ 鄭又平等譯，Ted Robert Gurr, Barbara Harff 著，《國際政治中的族群衝突》。(台北：韋伯文化，1999 年)，頁 110-113。

對外關係中塞島亦將塞希關係置於首位。1923年「洛桑條約」(Treaty of Lausanne)為希臘認定土國理應放棄於塞浦路斯的權力行使。雅典當局認為塞浦路斯以地理環境與經濟單元而論應為一不可分割的整體，如強行將該島一分為二，並無實質利益可言，另鑒於愛爾蘭、印度等地，其因施行分割所造成族群對立與仇恨，反倒會使希、土間兵戎相見。土國以「保證條約」(Treaty of Guarantee)所賦予其實行武力干涉的權利，於1974年7月以維護塞國領土完整、獨立與安全之責，並以保護土裔為由，佔領全島37%之土地並插手塞島事務。希臘認為，按聯合國憲章第103條規定：「聯合國會員國於本憲章下之義務與其依照任何其他國際協定所負予之義務有所衝突時，應以本憲章之義務居優先」，³¹以及於聯合國憲章的基本原則下，不能使用脅迫或武力手段，侵害任一會員國及其領土之完整與政治之獨立。是故希臘對土耳其插手塞國問題，即認定違背聯合國憲章。對於1975年土裔宣佈建立「塞浦路斯共和國土裔聯邦」，希臘當局極力反對並聲明：「希臘不會屈服在土國意圖於塞島創造之既成事實(de facto)」。然而1983年鄧克塔什宣佈北塞獨立成立「北塞浦路斯土耳其共和國」及國際局勢變遷之影響，希臘政府漸可接受於塞島維持統一之狀況下對聯邦制之認可。希臘當局對於塞浦路斯申請加入歐盟極為支持，並全力輔助其於入會談判中的相關事務。於1974年衝突爆發後，土裔塞人與土國軍隊所佔領之希裔塞人之財產歸屬及償還、土國軍隊駐紮塞島北部之撤離，亦為希臘關注塞島之關鍵問題。

(二) 土耳其的立場

土耳其國內之多數與塞島中之少數的族群連結及攸關其戰略利益之操控，是土國涉入塞島之主因。當希裔之「義諾西斯」宣稱欲與希合併之訴求被激化時，土國決策者對此舉動和企圖實在難以接受，因此訴求若是達到，將嚴重影響到土耳其於該區域的戰略利益及安全需求，是故，土耳其自始至終皆強烈反對塞島合併至希臘，即避免宿敵希臘取得此一絕佳之戰略要點。1963年12月塞島發生衝突，土耳其即宣稱保護土裔塞人安全，如有必要，將單獨採取行動，以重建該島秩序。土國一再宣稱，塞國情勢如持續惡化，土國軍隊將依保證條約實行武力干涉，導致希、土兩國情況危急。之後在美國、聯合國與北約組織的斡旋和調解，土國亦自我克制的局勢下，即未見土軍以武力干涉。1974年的衝突爆發後，土耳其總理艾希費特(Bülent Ecevit)曾前去倫敦，希望英國能依據「保證條約」中的第四條條款，與土耳其軍隊採取聯合行動，卻遭英方反對。³²土國認為以軍事行動干預塞浦路斯，為保證條約中賦予保證國之合法權利，而出兵登陸塞島。土軍在佔領該島部分領土後，即主張塞島之政治型態，應為聯邦制之獨立共和國，並於地理環境上分別規劃出希、土裔社群之自治區。土耳其於塞島北部持續駐紮35,000人之軍隊，目的即為藉此動作以達到分裂塞浦路斯之既成事實。土耳其一直以保護塞島之土裔塞人為其駐軍理由，其認為如此方能保障土裔之安全，亦可不受希

³¹ 丘宏達編，《現代國際法基本文件》。(台北：三民，1989年)，頁28。

³² Coulombis, Theodore A., *The United States, Greece, and Turkey: the trouble triangle*. (New York: Praeger Publishers, 1983), pp. 90-91.

裔政府控制。

(三) 希、土的關係

希、土自 1974 年塞島分裂以來，雙方亦曾因愛琴海(The Aegean Sea)領空權、領海權、大陸礁層歸屬及部分島嶼非軍事化等問題，數度瀕臨交戰之緣，幸賴西方國家居中斡旋方得化解危機。³³1993 年希裔政府基於戰略嚇阻需求，與希臘當局簽署軍事聯防協定。1996 年引進蘇聯之 S-300 型地對空短程防禦飛彈系統，1998 年再度開放塞島西南部之帕佛斯基地。這些舉動使土耳其發表嚴正聲明，抗議希裔自俄國購買飛彈、擴充軍備之行為，土國絕不容忍任何對土裔安全構成危險之行動，如有必要土耳其將採取軍事行動予以摧毀，³⁴亦言明希裔不僅將面臨戰爭更將促使土國與北塞合併。³⁵塞島發生飛彈危機，除美國之緩頰，俄羅斯方面亦表示：「製作導彈需要一段時間，若關於塞浦路斯問題之協商談判獲得進展，亦無須部署導彈了」。1999 年初於美、英壓力下，希裔政府與希臘協商後決定將該批飛彈部署在克里特島(Crete)，雙邊氣氛才趨緩和。1999 年土、希兩國相繼發生強烈地震，其相互派遣人員救助及人道物資救援，雙邊關係漸趨緩和。2002 年 3 月希、土簽署有關建立一條自土國往希臘之天然氣管道協議，使彼此關係有明顯改善。近年來土耳其亟思加入歐盟，但其首要加盟條件之一，即為與希臘保持良好關係，而希臘方面亦願意減少和土耳其發生衝突，以促進區域安全與經濟發展，希、土關係因而大幅改善。自 2003 年土耳其總理埃爾多安(Recep Tayyip Erdogan)上任至今，與希臘新任總理克拉曼里斯(Costas Karamanlis)互動甚佳，彼此曾多次會面，克拉曼里斯亦曾表示對於土國加入歐盟的大力支持。希臘與土耳其自古以來之宿怨，雖於冷戰結束後又增添了一份相互疑慮之關係，以往在邊界領土上之爭議，業已漸漸轉向於國際舞台上之競逐，對於塞島問題的解決與否，實與雙邊領導人的智慧、彼此間的互動及國際上的影響力有深切關係。尤於歐盟衡量塞國之經濟水準符合加入條件後，塞島國內族群衝突即與塞浦路斯入盟、土耳其入盟等議題，產生甚為複雜的關係。

七、重新統一之關鍵議題

南北分裂的塞浦路斯在歷經數十年斷斷續續之協商談判下，各方雖曾提交過版本不一，而內容卻大同小異之重新統一塞島的方案，但該國的希、土裔人民卻未必都能夠接受，雙邊領導人更是在內外考量皆須兼備之情況下，對於談判桌上的議題各自有所堅持。然而自 1999 年歐盟之赫爾辛基高峰會後表示：「塞國問題解決與否，非其加入歐盟之先決條件」。聯合國即更為積極斡旋於希裔與土裔領導

³³ Chircop, Aldo E., Gerolymatos, Andre., Iatrides, John O., *The Aegean Sea after the Cold War: security and law of the sea issues*. (New York: St. Martin's Press, 2000), pp. 32-45.

³⁴ Bailer-Allen, Susanne(ed.), *Looking into the future of Cyprus-EU relations*. (Baden-Baden: Nomos, 1999), pp. 86-88.

³⁵ Kurop, Marcia C., "Greece and Turkey." *Foreign Affairs*, Vol. 77, No.1, Jan/Feb 1998, p.10.

人之協商會談，對兩邊施加更多壓力，以使其努力尋求破解僵局之方法。2002年11月，秘書長安南曾提交一份約150頁的和平方案，並將文件交予希裔、土裔總統，與在塞島仍有駐軍之希臘、土耳其，以及前殖民地宗主國亦為協議保證國的英國，期盼希、土裔代表能夠在塞國與歐盟入會談判之前，即先簽定該方案。直至隔年3月雙方協商仍無結果，安南所提之方案亦前功盡棄。2003年4月，希裔政府即與歐盟簽訂入盟條約。延宕多時的重新統一議題，協商破裂一如往昔般地重複上演，阻礙希裔與土裔社群統一之關鍵議題，主要有國內及國際層面的問題。

(一) 國內層面

1. 聯邦或邦聯

1975年塞國土裔宣佈建立土裔聯邦，鄧克塔什出任領導人，於1983年即自行宣佈獨立，隨即獲致土耳其承認，聯合國則以其為片面宣布獨立(UDI)，同聲譴責此舉並要求會員國不予承認北塞之國際地位。但鄧克塔什仍以一國元首自居，許多政策制定與對外發言，亦皆以土耳其之立場作考量。1999年底聯合國秘書長即以塞國欲加入歐盟的因素，認為將是解決塞島問題的良機。³⁶期望希、土裔雙邊能在2002年與歐盟展開談判之前，即以統一國家之身分入會，雙邊雖於聯合國之主導下，展開多次磋商，但直至2003年3月，兩方談判仍然破局，最主要原因即為希裔、土裔代表對於未來國家建構安排方面，存在著極大歧見。2003年3月，在聯合國秘書長安南之斡旋下，希、土裔協商談判仍陷僵局，重要因素即為希裔代表克萊瑞迪斯主張建構一個具單一主權與國際身分，以及單一公民身分之雙地區、雙社群之聯邦架構(bizonal, bicommunal, federal framework, BBF)³⁷；土裔代表鄧克塔什提議由兩個現存之主權國家，共同創建一個塞浦路斯邦聯，各自保持其單獨之地位，此一邦聯將僅具一個國際法律地位，但其主權只限於其創建國所賦予之範疇，並組織一個共同的管理機構，其決策方式為協商式的，如遇爭端，則由國際仲裁解決。³⁸

數十年以來，希、土裔雙邊和談對於聯邦或是邦聯架構之安排，仍然具有歧見，其主要係因為雙方對於北塞地位的認定問題。南塞希裔政府一直為聯合國與國際社會所承認；北塞土裔政府雖僅獲土國的承認，但其仍然認為她們為一主權國家。雙邊雖然早以協商代替對立，然而其所堅持之立場卻未曾改變過。

³⁶ United Nations, S/2003/398, *Report of the Secretary-General on his mission of good offices in Cyprus*, April 1, 2003, p. 2, <http://ods-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N03/305/59/PDF/N0330559.pdf?OpenElement> (2004/09/06)

³⁷ 雙地區、雙社群之聯邦架構(bi-zonal, bi-communal, federal framework, BBF)：透過整合達到兩裔權力分享(power-sharing)，將權力制度化，使兩裔塞人皆可於安全和認同上獲得滿足，於政經體制有條件的約束下，亦可防範少數土裔之專橫及希裔之多數暴力。

³⁸ United Nations, S/2003/398, *op. cit.*, p. 5.

2. 土裔領導人鄧克塔什的態度

塞島分裂至今所展開的多次協商皆失敗收場，土裔領袖鄧克塔什為主要因素之一，其領導北塞 30 年，多次蟬連「北塞浦路斯土耳其共和國」的總統選舉，自 1963 年即以代表少數土裔之身分參與國際會議，1973 年當選塞浦路斯共和國副總統，1975 年宣佈建立「塞浦路斯共和國土裔聯邦」，更於 1983 年宣佈北塞獨立。³⁹其以強烈之民族主義與個人魅力贏得選民的選票與支持，但其威權體制之操控手段，往往事先排除土裔塞人對於事件發生之實質意願。

對於聯合國與國際社會呼籲關於塞國政治權利共享之模式，鄧克塔什往往抱持高度疑慮。即便為一個鬆散之聯邦架構，其也反對讓土裔去買回「錯誤的一方」之財產，枉論是生活層面之議題，其也言明：「並無土裔及希裔社群之分別，僅有土耳其人及希臘人之差別，兩邊為因緣際會下同住於塞島之不同地區，其不需要做任何接觸」。⁴⁰近年來，在國際社會極力斡旋南北統一之努力下，鄧氏對於希裔政府的政策走向，逐漸使得土裔人民對其難以苟同，2002 年 12 月北塞有超過三萬人走上街頭，反對鄧氏。⁴¹然而，更為土裔塞人所難以忍受的，是在其領導下之北塞，居高不下的失業率、通貨膨脹及與南塞在經濟差距上之鴻溝。以往在外交領域上，鄧克塔什總能獲致土耳其政府之奧援，但在新任總理埃爾多安上任後不久，鄧氏於談判桌上之頑固態度，即開始受到土國政府的質疑與責難，主要因素為土耳其欲加入歐盟，即必須先將塞國問題作一適當解決。然而土裔塞人及土耳其當局皆逐漸不支持鄧氏政策的當下，其與希裔代表之協商中，態度仍未軟化，堅持北塞獨立地位與其須先獲得國際社會的承認。

3. 領土的爭議

自 1974 年土國軍隊佔領塞國北部後，希、土裔雙邊雖曾多次會商，卻仍無具體成效，土裔方面不斷透過媒體大肆宣傳當下現存之「既成事實」。雙邊在歷經多年之協商過程之後，對於未來國家建構之安排，土裔已經願意自 1974 年以來所佔領之近 40% 領土減少至 29%。⁴²然而，1992 年以聯合國的「整套設想方案」為談判架構之基礎下，鄧克塔什認為土裔人民的事務未受重視，即拒絕將原本侵佔之土地歸還希裔政府。1999 年 12 月至 2003 年 3 月的協商中，希裔代表鑒於土國軍隊與土裔塞人目前控制之領土與海岸線範圍過大，以及希裔期望當初被迫離開的希裔塞人能夠

³⁹ "Profile: Rauf Denktaş", Thursday, January 2, 2003, <http://news.bbc.co.uk/1/hi/world/europe/2623169.stm> (2004/09/04)

⁴⁰ Anonymous, "The King of Turkish Cyprus." *The Economist*, February 21, 1998, p.55.

⁴¹ *Ibid.*, p.55.

⁴² Economides, Chris, "Cyprus Problem Solution Prospects", July 1997, <http://www1.cytanet.com.cy/cyprus-problem/body.html> (2004/09/22)

重新返回她們的家園，認為須大幅調整領土；土裔代表則以 30 年來，許多人已經為定居狀態為由，僅提及於緩衝區內作小幅調整。領土方面的爭議在聯合國主導之談判中，再度破局。

4. 希裔難民回歸與財產索賠

塞浦路斯幾乎有近半數人口，皆因 1963 至 1974 年之希、土裔流血衝突事件或軍事行動中，損失了他們的財產。近幾年中，歐洲人權法院裁定承認希裔塞人於該島北部財產權之損失，須由土耳其負責，該法院即收到數千宗類似案例。⁴³希裔代表於協商中，援引國際人權法及歐盟法律原則之重要性，期望看到一個以遷移自由與流離失所者可歸返家園之權利為基礎的解決方法，對於西部的農產重鎮摩爾浮(Morphou)，希裔則堅持對方須完全歸還；土裔方面則以兩邊的不信任、安全上的需要、經濟的差異與島上的現實等問題，希望透過賠償計畫和整體交換來解決財產權之議題，且須嚴格控管遷移與居住自由，主要因為北部土裔擔憂塞島統一之後，南部希裔塞人的大量湧入。

(二) 國際層面

土耳其的軍隊駐紮方面，土國軍隊從 1974 年侵入該島之後，鄧克塔時即實施人口移民政策，被刻意移入的土耳其軍民，都具有公民身分，不僅可以投票與工作，更可籌組政黨參與政治活動，他們支持土國之外交取向與土裔領袖鄧克塔什之堅持立場，對於希裔人士皆採取不友善之態度回應，族群本位之考量，更是對塞島毫無國家認同感。希裔人士認為 1974 年土國軍隊的入侵塞島是銘記於心之痛苦記憶，至今島上仍有 35,000 名部隊人員以及數以萬計自安納托利亞高原移入之定居者，使得希裔代表於談判桌上期盼塞島成為一個非軍事化之島嶼，所有外國軍隊與定居者皆須撤離塞國，僅由聯合國授權之部隊駐塞維和即可。土裔塞人則鑒於 1963 年與 1974 年之情況，而對聯合國的作為沒有信心，主張應該擴大保證國之權利，經由保證國向其各自所屬之地區派駐部隊維持和平。在塞島安全議題方面，兩邊都認為自己身處一個面臨潛在威脅的脆弱地位。

八、國際社會與塞浦路斯

現今的世界，仍是以經濟與政治利益為主導之全球格局，尤以西方內部之利益衝突觀之，基督教之文化整合亦未必能使各利益集團消除歧見，反之，彼此間於利益上之摩擦則隨著冷戰的結束而日趨激烈。冷戰後之族群衝突問題不僅存在於低度開發或是開發中國家，亦同時存在於已開發國家，族群問題於當今世界體系中，已為一跨越國家與區域之全球性議題。塞浦路斯獨立與英國殖民體系撤離，使其成為國際舞台上，超級強國權力角逐之場域。於 1963 年至 1974 年間所爆發

⁴³ United Nations, S/2003/398, *op. cit.*, p. 21.

之族群衝突，為區域安全構成一大隱憂，是故與其相關之國際組織和區域組織，即具充分理由對該國內部紛亂加以關注。冷戰時期，區域組織在一些重要議題上多為分歧之意見，致使可運用之資源頗為缺乏，例如區域內中某一國家內部，發生族群衝突並演變至對於人權之侵犯，如果該國家政府以領土不可侵犯和主權之完整作為抵抗之理由，那麼，區域組織則多無法有所作為。九零年代冷戰結束後，聯合國對塞國問題漸漸轉趨積極，於美國及其他國家之同意下，聯合國逐步擴展其維持和平之角色，但效果卻有限。

九、英國之立場

戰略價值與商務貿易為英國於塞浦路斯之利益需求，自 1878 年取得塞島之控制權起，即將該島作為援助土國以抵抗蘇聯南侵之基地。然而，因為英國忽視島上希裔塞人欲與希合併之意圖，自 1931 年起該島即陸續發生零星暴亂，至 1950 年間，則演變為具組織性的恐怖暴力方式反對英國之殖民，使英國之行政機關疲於奔命，而英方為避免其軍警有不必要之傷亡，即派出少數武力戒備，實難穩定該島紛亂的局面。期間，因美方擔憂塞浦路斯之衝突事件可能成為導致希、土之間發生戰爭的引爆點，而敦促英國需妥善處理，亦呼籲希、土彼此自制。英國當局在衡量國際情勢與自身經濟狀況後，認為以自身能力頗難將塞島恢復和平之勢，只好放棄對其之統治。而於 1959 年所簽定之「蘇黎世—倫敦協議」中，同意塞島之獨立，但英國是基於塞浦路斯的獨立是無損其戰略需求之條件下所允許，故該島獨立前，英方即宣稱須持有島上的軍事基地阿卡洛堤利與德卡利亞之完整主權，兩個基地約佔全島 2.74% 之領土。⁴⁴此舉乃因英國受到在利比亞、約旦、埃及、伊朗等中東國家基地租借之教訓，深知以租借之方式取得外國之基地，並不安全，而於協議中堅持各方須承認英國保有對該基地之主權。塞島之戰略利益，為英國保有其基地之主要面向。雖然塞島欠缺新鮮水源與深水港口，該島之設備亦不足以應付大規模之軍事行動，而使專家學者對其之價值存有爭議，⁴⁵但仍不能將塞浦路斯對北約與西方國家之重要性與以抹殺。英國保留該島基地之因素約為：

在作戰防禦上，因蘇聯共產勢力欲於地中海區域爭霸，英國則有其必要將島上之基地予以保留。

塞浦路斯與波斯灣之氣候變化相差不遠，軍隊之移動較不易有水土不服之情況發生，對於保護英國的石油利益，效用頗大。

在空軍防禦體系中，阿卡洛堤利空軍基地乃為世界上最佳的基地之一。

在心理層面上，該島基地象徵著西方諸國對於地中海的關切，因此保有島上

⁴⁴ "Cyprus Issue: Cyprus at a Glance", The Government in Cyprus, last updated: June 9, 2003, <http://www.cyprus.gov.cy/cyphome/govhome.nsf/Main?OpenFrameSet> (2004/09/20)

⁴⁵ Mayer, A. J., *The economy of Cyprus*. (Cambridge: Harvard University Press, 1962), p. 198

的兩個基地，對於西方國家的威望，具有增加之效果。

是故，英國保護於塞島上之基地，方為處理塞浦路斯族群衝突政策的重心。1975年2月13日，當塞島土裔方面宣佈建立土裔聯邦時，英國當局深怕會影響其於該島之戰略地位，而對外表示其悲痛之情，亦言明土裔此舉將不會改變英國對於塞浦路斯政府合法之態度，以及對塞島履行條約內容之責。1983年11月15日，鄧克塔什宣佈北塞獨立，成立「北塞浦路斯土耳其共和國」，英國則要求聯合國安理會予以譴責，並促請土裔方面撤銷獨立。在塞國舉行之大英國協第29屆高峰會議，於1993年10月召開，該國總統克萊瑞迪斯籲請各會員國協助塞國統一，敦促土國軍隊撤離塞島北部，大英國協則申明支持聯合國之決議案，要求外國軍隊撤出該島。

1998年上半年，由英國任職歐盟輪值主席國期間，工黨政府即協助塞國開始其入盟談判。同年6月，英國之塞浦路斯特別代表漢內(Lord Hannay)至塞國訪問並與雙邊領導人會談，隔月，英國首相布萊爾(Tony Blair)亦於倫敦會晤塞國總統克萊瑞迪斯，並重申對於兩裔領導人直接會談的支持態度，鼓勵雙邊緩和彼此緊張之關係。於塞浦路斯加入歐盟前夕，英國當局極力協助其重新統一之相關談判事宜。1996年5月特別代表漢內，不斷於聯合國、歐盟、美國、希臘及土耳其等國際組織與相關國家之間，對於如何處理塞國之族群問題上相繼奔走，其支持聯合國秘書長安南為爭取解決塞島問題所作之努力，以避免緊張局勢升級，並期能夠尋得公正、持久和全面之解決方式，使塞島於加入歐盟前即解決南北分裂之情況，但其努力仍以失敗告終。⁴⁶

十、美國與俄國之作為

冷戰期間，美國及蘇聯兩大陣營極思於擴張各自之版圖，因塞浦路斯地處歐、亞、非三大洲之要衝，戰略價值極為重要，亦為西方國家與亞洲國家聯繫之最佳途徑，使其皆欲影響與控制該島。而以美國為首之北約組織中，同為會員國之希臘、土兩國，因島上之希臘裔、土裔人士皆將希臘與土耳其視為「母國」，又因歷史、文化、戰略、族群等因素影響下，導致兩國對於塞島族群衝突之牽涉甚深，美國於北約安全架構之考量下，協助塞島恢復和平；蘇聯則於美國試圖防止該島衝突擴大並將其置於西方之操控下，極力運用自身之政治影響力，預防塞國之北約化(NATOization)。⁴⁷蘇聯將塞島之族群衝突視為涉入地中海事務之良機，其與馬卡里奧斯、塞島共產黨之合作，亦能夠抵銷美國對該島之干涉及目的。

美國的作為

⁴⁶ Anonymous, "Country Profiles: Cyprus", Foreign & Commonwealth Office in the UK, last updated: May 2004, <http://www.fco.gov.uk/servlet/Front?pagename=OpenMarket/Xcelerate/ShowPage&c=Page&cid=1007029394365&a=KCountryProfile&aid=1019233785265> (2004/10/03)

⁴⁷ Joseph, Joseph S., *op. cit.*, pp. 57-58.

二次大戰後蘇聯極力擴張勢力範圍，侵入巴爾幹半島(The Balkan peninsula)並極力支援希臘國內的共產黨，其勢力已威脅土耳其安全，而英國於戰後的衰敗與殖民勢力的沒落，使之無法加以協防。美國即於杜魯門主義(The Truman Doctrine)⁴⁸架構下，請求國會撥款援助希、土，取代英國成為該區域之領導強權，於1960年代在塞島擔任協商者。⁴⁹希、土於美國調解下在1952年加入北約，防堵西方諸國於地中海之防禦漏洞，使其勢力推及至地中海區域。⁵⁰

塞島族群衝突，乃對西方盟國之安全利益構成威脅，不僅可能引發戰爭亦將影響盟國間之團結，致使北約組織南翼防禦出現缺口。基於上述理由，美國對塞國之立場，即於防止希、土發生正面衝突，以免共黨勢力滲入。美國於塞島獨立後，全力協助其發展，予以貸款及成立多項技術援助協議，期能藉此維持該島穩定，使其採取親西方之政策，確保東地中海區域之安全。1964年因塞島族群衝突使希、土兩國之對抗升高，美國總統詹森(Lyndon B. Johnson)見事態嚴重，極力安撫兩國，派遣特使艾其遜參與會晤，英、希、土、塞與美國特使即於日內瓦召開會談，會中提出的「艾其遜計畫」，未受各方一致同意與接受。1974年塞國發生政變，美國為避免和蘇聯於東地中海之正面衝突，即對該島採取中立政策。蘇聯方面亦因相同因素，而不敢對塞國採取武力干涉。美國及土耳其之雙邊關係於1975年急速惡化，因該年2月美國國會於希臘之壓力下，通過中止對土耳其之經援及軍援並施以武器禁運的相關法條，土國方面則廢止與美國簽署之雙邊條款，並宣布關閉美方於土耳其境內之基地及要求其撤退於土國之軍事顧問團。直至1978年美方解除對土國的制裁，並於1980年與其簽定防禦協議，並重新給予土耳其在經濟與軍事之協助，方始雙邊關係趨於穩定。

希臘則認為美國應能於1974年塞島發生政變後，採取行動以阻止土國軍隊的侵入，卻未及時行動，使希臘極為不滿。1974年8月希臘總理卡拉曼李斯(Constantine Karamanlis)致函美國總統決定退出北約軍事部分，1975年2月土裔宣布組成聯邦後，希臘各地即掀起反美風潮。1980年希臘政府於美國副國務卿克里斯多福(Warren Christopher)之勸說下，重返北約組織，使防禦體系可完整運作。美國自1974年塞國發生衝突後，即每年向塞島提供數百萬元之經援。⁵¹1997年1月美國國務院南歐司長卡瓦諾(Carey Cavanaugh)親赴塞島斡旋，以緩和由於希裔政府向俄國購買飛彈系統所引發之緊張局勢。美方亦多次提出解決塞島問題之方案，並支持聯合國秘書長之斡旋，亦積極與歐盟接觸以期共同尋求解決之途徑與

⁴⁸ 杜魯門主義(the Truman Doctrine)—1947年3月12日，美國總統杜魯門於美國國會諮文中宣稱：「美國具領導『自由世界』、『援助』某些國家『復興』之使命，以防止共產主義之滲透，並提出以『抑制共產主義』作為美國國家政治意識形態及對外政策之思想引導」，即稱為「杜魯門主義」。杜魯門主義之出現，被普遍認為是二次世界大戰後美國對外政策之重大轉折點。其與馬歇爾計劃共同構成美國對外政策之基礎，標誌著美蘇在二次大戰中同盟關係的結束和冷戰的開始。

⁴⁹ 王曾才 著，《世界現代史》。(台北：三民，1994年)，頁292。

⁵⁰ 杜光瑄 著，《現代國際關係與國際組織》。(台北：正中，1957年)，頁218。

⁵¹ Salem, Norma, *op. cit.*, pp. 95-99.

方法。蘇聯共黨勢力瓦解前，美國強權對塞浦路斯之態度，繫於維持北約的安全架構，使東地中海區域能和平穩定，防止蘇聯之勢力滲透。但冷戰終結，共黨威脅消除，美國之重要目標，即為打破希、土、希裔、土裔四方的僵局，使塞島分裂之問題能盡快得到解決，進而促使希、土間的協商與合作，以期北約於東地中海區域之防禦體系更加完善。

俄國的影響

俄羅斯對於塞浦路斯之關注，主要在於其區域性之戰略優勢，而塞島接近中東油源，為西方諸國軍事及經濟發展之重要資源，對於俄國取得塞島之利益與目的亦使其可影響並控制該區。對塞島衝突之涉入，則是期望該島人民能於塞國共黨領導下，成為其共黨版圖之一部分。塞島共黨的目標為將塞浦路斯建立為社會主義之國家，亦為島上最具影響力之政黨，聽命於克林姆林宮(The Kremlin)，馬卡里奧斯總統權力之正統性亦半源於該黨支持，使塞國政府與莫斯科之互動良好。⁵²莫斯科尤其關注塞島希裔人民與希合併之民族運動，因該運動若成功，將致使塞國成為北約一員，不利於塞島共黨地位，該黨強烈主張英國勢力退出塞島、支持塞國主權獨立及反對西方國家解決島上族群衝突之立場。

塞島流血事件發生後希、土間爭執不下，致使北約盟國間的團結為之動搖，莫斯科則視塞島族群衝突為導致北約組織分裂之良機，故希望族群衝突事件擴大而加以挑撥，頻向希、土兩國示好，表示願加強與兩國經濟和文化關係之發展。1975年因美方對土國之制裁與停止經援，導致美、土關係生變卻促成蘇聯與土耳其間更為友好之關係。1977年土國外長卡拉洋基(Ihsan Sabri Caglayangil)至莫斯科訪問，雙方簽訂友好條約。冷戰結束，致使曾在強權政治中獨占一方之蘇聯共產勢力瓦解。美國及聯合國態度之取向與角色之扮演，對塞浦路斯前途之影響乃為首要因素。俄羅斯與塞浦路斯之雙邊關係，至今仍保持著良好的互動，莫斯科支持聯合國有關解決塞島議題之調解，亦對於聯合國秘書長在該議題上所為之斡旋努力表示贊同。

十一、北約之反應

「北大西洋公約組織」(North Atlantic Treaty Organisation)，簡稱「北約」(NATO)，為二次大戰後美國為維護其於歐洲之地位聯合西方國家所建立之軍事組織，成立於1949年。希、土於1952年加入負防禦東地中海區域之重責，但兩國之加入為北約帶來新問題，主要為雙邊於塞島中的對抗。⁵³原則上，因塞國於1960年加入不結盟組織，其態度為保持中立而不參加任一區域性之軍事聯盟，然希、土為爭取塞島控制權，數度使兩國瀕臨開戰邊緣，北約的警覺則是擔憂此將嚴重影響盟國間之團結與防禦，鑒於北約組織公約第5條規定：「若聯盟內任一成員被

⁵² Joseph, Joseph S., *op. cit.*, p. 68.

⁵³ Joseph, Joseph S., *op. cit.*, p. 80.

攻擊，將被視為對全體之攻擊」。⁵⁴北約為避免盟國間為嫌隙而開戰，使聯盟陷入尷尬之窘境，認為有消除引發希、土衝突之必要。

1964年由北約指揮官勒尼遮(General Lyman Lemnitzer)提出和平計畫，內容主要規定有三點：首先，由北約成員國共組 10,000 名維和部隊，其中包括已駐塞島之希臘的 950 名與土國的 650 名軍人，共同協助塞浦路斯恢復和平；其次，希、土不得再干涉塞國事務；第三，部隊須接受由會員國政府所組成的委員會監督。同時間來自希臘與塞國之反對聲浪，於兩國各地之示威遊行與暴力縱火等行動之中展現，塞國總統馬卡里奧斯則希望由聯合國出面解決問題。⁵⁵另外，法國及西德認為塞島衝突為英國後殖民地問題，對兩國無實質利益，亦表明不願介入，故除英、美兩國外，僅比利時及荷蘭願派赴軍隊駐塞，至終仍告失敗。因內部的意見分歧，使解決塞國衝突自北約轉向聯合國。⁵⁶然而 1974 年再度爆發之塞島流血衝突，導致北約立即召開會議商討該國情勢，會後以公報要求希、土展現最大自制力避免影響組織防禦作業。日內瓦談判破裂後，1974 年 8 月 15 日希臘鑒於北約無力阻止土國所製造之雙邊衝突，宣布武裝部隊撤出北約。以美國為首之北約，唯恐希臘投靠至共黨陣營，將對北約之影響甚鉅，乃於土國軍隊登陸塞國後，即對外宣稱將對土耳其停止軍援及經援，土國則發出警訊，對美方此舉將嚴重動搖土國於東地中海之防禦系統。⁵⁷美國於 1975 年宣布對土國之武器禁運，土國亦關閉境內 25 座北約基地，使北約東南翼岌岌可危。禁運於三年後解除，希臘則於 1980 年重回組織，使東南翼防禦能夠常態運作而不致落入敵對陣營。歐美諸國於冷戰結束後紛紛走向協商式之集體防禦的運作，但希、土仍在塞國問題與愛琴海爭議方面陷入僵局，北約成員國皆期望能促成希、土以談判商議的方式，作為解決問題之策略。

十二、聯合國之角色

聯合國介入塞國衝突問題已屆 40 年，歷任秘書長雖極力調停島上希、土裔的爭執，卻皆無重大突破。1964 年英國要求安理會開會審議塞島議題，大會於 1964 年 3 月 4 日通過 186 號決議案，主要建議於塞浦路斯設置聯合國維持和平部隊，該部隊之組織與統籌則交由秘書長決定。⁵⁸同月 27 日組織塞浦路斯維和部隊約 6,369 人進駐該島，部隊之駐紮區為「非軍事區」(demilitarized zone, DMZ)約佔塞島 3.5%之領土〈見圖 3〉。1983 年聯合國秘書長裴瑞茲提出稱為「備忘錄」之新

⁵⁴ The Northern Atlantic Treaty, <http://www.nato.int/docu/basicxt/treaty.htm> (2004/09/08)

⁵⁵ 尤其希臘政府因擔心土耳其之地理位置對於北約組織的戰略佈局極為重要，而使其作出偏袒土國之決議，故希臘方面不願在北約之安排下，解決塞島問題。其次，因塞國非屬該組織之成員國，若由聯合國出面處理塞島族群衝突，馬卡里奧斯較能接受，亦可自其中得到蘇聯之協助。

⁵⁶ Joseph, Joseph S., *op. cit.*, pp. 87, 93.

⁵⁷ Anonymous, *Time*, August 26, 1974, pp. 14-45. 轉引自：林華彬，*前揭書*，頁 150。

⁵⁸ Joseph, Joseph S., *op. cit.*, pp. 148-149.

議案，建議塞島總統由希、土裔輪流擔任，以換得土裔在領土上的讓步，除基沛亞諾表示同意外，希臘總理帕潘德里歐(Andreas Papandreou)與鄧克塔什皆拒絕接受。1992年聯合國新任秘書長蓋里(Butros Ghali)再度提出塞島統一計劃，作為塞國希、土裔代表簽署協議之基礎，但協商毫無進展。直至1990年部隊駐紮費用已達20億美元，鑒於希、土裔無解決問題之進展，許多國家相繼撤離或降低駐紮兵力，於2004年維和之人數已減至1,267人。⁵⁹由於塞島問題仍未解決，部隊之任務期限即定期延長，最近一次是於今年10月召開安理會會議所通過之1568號決議案，為部隊駐塞之時間延至2005年06月15日。⁶⁰自2001年6月起連任之秘書長安南(Kofi Annan)，即於隔年12月，向各相關方面提出全面解決塞島問題之新方案，但因希、土裔領導人之意見分歧過大，該案仍受挫。2004年2月於安南調解下，塞島雙邊領導人再度進行階段性協商，3月29日安南即提交一份經修改過後之「塞浦路斯統一方案」。聯合國對於塞島問題涉入甚早，此議題再次受到聯合國關注，一方面為安南期望塞島能以統一國家之身分入盟，使東地中海區域不致因此出現混亂狀態，另一方面則為聯合國希望其影響力能再次發揮作用，而不斷嚐試欲使塞國重新恢復統一。

圖 3 塞浦路斯聯合國維持和平部隊管制區域圖



資料來源：Maps, UNFICYP Information Technology Unit, <http://www.unficy.org/Maps/maps.htm> (2004/09/10)

⁵⁹ United Nations, “Cyprus-UNFICYP-Facts and Figures”, the Peace and Security Section of the Department of Public Information in cooperation with the Department of Peacekeeping Operations, 2004, <http://www.un.org/Depts/dpko/missions/unficy/facts.html> (2004/09/10)

⁶⁰ United Nations, “Resolution 1568(2004)”, Security Council - S/RES/1568, October 22, 2004, <http://ods-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N04/567/97/PDF/N0456797.pdf?OpenElement> (2004/09/10)

十三、塞島族群衝突與其入加入歐盟之變數與前瞻

(一) 塞浦路斯與歐盟

1972年12月塞浦路斯和歐洲經濟共同體(European Economic Community, EEC)簽署聯合協議(Association Agreement),隔年6月生效,以期彼此於貿易、金融與技術上之相互合作及消除農業與工業產品之貿易障礙為主,分兩階段撤除貿易關稅和其餘限制,最終於1980年達到關稅同盟(Customs Union)。期間雖因土國入侵,使塞島經濟受挫,而讓進程延緩,然塞浦路斯仍克服諸多困難,於1987年達成目標,與歐體締結關稅同盟。⁶¹在1979和1998年間,歐體亦自歐洲投資銀行提供3筆大額貸款予塞國,使其能改善國內公共建設。⁶²塞國於1990年7月正式申請入盟,1993年6月歐盟執委會(European Commission)即針對塞國申請入會案提出「主張」(Opinion),表示塞國確有歐洲化的特徵及傾向,並具成為歐盟會員國的資格及條件,於展望未來該國內部問題獲致解決後,即可經由協商談判加入歐洲聯盟。⁶³同年10月歐盟與塞國展開雙邊實質性會談,目的為協助塞國政府能夠對歐盟的「既得成果」(acquis communautaire)更為熟悉。1994年12月於艾森(Essen)高峰會中,批准塞浦路斯之申請入會案,並納入下一階段的擴大談判計劃。該年歐盟對於北塞施以經濟制裁,使北塞通貨膨脹極其嚴重,面臨破產危機。⁶⁴1995年歐盟一般事務理事會(Council of General Affairs)研議建立協商對話機制,其廣泛議題包括有司法和內政、國內市場、環境、運輸系統、教育文化、學術發展、金融財政及社會事務。此對話機制對於各個候選國最終能否入盟,其協商結果極為重要。⁶⁵同年歐洲議會(European Parliament)表達其對於塞浦路斯加入歐盟的支持,通過決議證實該國之候選國資格對其他會員國具有深遠意義,聲明塞國具備入會條件與資格。以歐盟會員國立場觀之,任一欲入盟之國家,皆須考量該國是否可以符合下列規範和條件:一、須為歐洲國家,並對歐洲具認同感。二、擁有民主架構與競爭性之政黨。三、尊重人權。四、開放之市場經濟環境。五、具有達到「既得成果」之能力。六、能夠實踐「馬斯垂克條約」(Treaty Maastricht)之相關規範。⁶⁶塞浦路斯於歐洲的認同方面,其與歐洲歷史具有頗難分割之成分,包括政治、經濟、社會層面,皆顯現歐洲價值;政治方面,塞島亦為多黨運作之民主架構,個人及團體皆有公正公開環境可供參與;塞國尊重人權的法制化管理,以促進社會發展;與其他民主工業國家一般,為基於自由競爭的市場經濟原則。

⁶¹ Ioannides, Christos P., *op. cit.*, p. 54.

⁶² Anonymous, "Cyprus and the European-III. Cyprus & The European Union: A Case Study", http://www.yale.edu/ycias/pier/resources/lessons/case_study.htm (2004/09/12)

⁶³ Bailer-Allen, Susanne(ed.), *op. cit.*, pp. 11-12.

⁶⁴ "Profile: Rauf Denktash", *op. cit.*

⁶⁵ "Cyprus in the European Union: History", office of the Coordinator for harmonization in Cyprus, 2003
http://www.eu-coordinator.gov.cy/harmonization/harmonization.nsf/dmlhistory_en/dmlhistory_en?OpenDocument (2004/09/22)

⁶⁶ Joseph, Joseph S., *op. cit.*, p. 121.

1997年7月16日歐盟執委會通過「2000年議程」(Agenda 2000)⁶⁷文件，確認塞浦路斯之入盟談判將始於1998年，歐盟決心於聯合國處理塞國問題架構中，扮演正面角色。希臘、歐盟、美國、聯合國皆認為塞島希、土裔之雙邊協商應與入盟談判同時展開，認為塞浦路斯之入盟將有助處理問題之進展，使相關各造能更快尋得解決模式。1998年3月底塞國入會談判開始，時任部長理事會(Council of Minister)主席之英國外長Robin Cook表示：「塞國加入歐盟，將有益於聯盟內之會員國，對其國內之族群發展亦可帶來和平與調解」。歐盟更期望希裔能將其入盟成功的機會，成為與土裔間實現和解之基礎。1999年之赫爾辛基(Helsinki)高峰會確定與候選國展開對談並表示：「塞國問題解決與否，非其加入歐盟之先決條件」。⁶⁸2002年哥本哈根(Copenhagen)高峰會終於完成所有的談判與協商，確立10個新會員國入盟的機制與過渡期並要求其須於此期間，將將近82,600之歐盟法律納入其國家法律並實際執行。2003年4月於雅典簽訂入盟條約(Accession Treaties)。

(二) 安南計畫與統一公投

希、土間長期之敵對關係，起因於歷史之束縛、地理環境之接近與戰略之考量，使塞島上希、土裔之族群問題於國際社會中爭議不斷，聯合國、歐盟及美國等協調者皆難以處理其複雜之關係，並提出一個兩裔以及其各自之母國等皆能同意之解決方案。安南於2002年提出建議南塞與北塞成立一個類似瑞士模式之聯邦共和國，遂邁向國家統一，為第一波之「安南計畫」。兩裔統一談判進行至隔年3月以協商破裂收場，協商期間2002年12月南塞希裔政府與歐盟簽訂了入盟條約。⁶⁹2004年2月10日安南決定於塞島正式成為歐盟成員國前，再度邀集兩裔領袖在紐約進行磋商，⁷⁰經四天協商，決定以第一波之「安南計畫」作為雙邊談判之基本架構，希、土裔領導人即於同年2月19日於尼古西亞展開談判，但雙方依然難以達成協議，安南即按照先前各方同意之方式，自行完成此方案，於3月29日提交第二波之「安南計畫」。此計畫於聯合國安理會中提出時，俄國基於利益的考量，動用否決權，而使本案於安理會上流產。安南隨即推動塞島公投，希望於5月1日見塞國重新統一並入盟而在4月24日舉行。

(一) 第二波的安南計畫

⁶⁷ 歐盟執委會所通過「2000年議程」(Agenda 2000)之宗旨為強化歐體政策，以及提供歐盟於2000年至2006年間以擴大為主的新財政架構。請詳閱：歐盟執委會 Agenda 2000，http://europa.eu.int/comm/agenda2000/index_en.htm (2004/09/06)

⁶⁸ *Cyprus: What if the Talks Fail?*, CSCE(Commission on Security and Cooperation in Europe), March 26, 2002, p. 41, Washington, D.C.: <http://www.csce.gov/pdf/032602brf.pdf> (2004/09/09)

⁶⁹ Brewin, Christopher, "European Yearbook of Minority issues: Changing Concepts of Interest and the Annan Plan for Cyprus", March 3, 2003, p. 12, Keele University, UK, http://www.keele.ac.uk/depts/spire/Working_Papers/Chris_Brewin_working_papers/YEARBOOK.PDF (2004/09/30)

⁷⁰ United Nations, "Cyprus-UNFICYP-Background", the Peace and Security Section of the Department of Public Information in cooperation with the Department of Peacekeeping Operations, 2004, <http://www.un.org/Depts/dpko/missions/unficyp/background.html> (2004/09/10)

「安南計畫」的目的為尋找一條政治解決塞浦路斯分裂問題之途徑，使統一之塞浦路斯能於 2004 年加入歐盟。三方談判開始於 2004 年 2 月 19 日，參與代表為希裔領袖帕潘德普洛斯(Tassos Papadopoulos)、土裔領袖鄧克塔什及聯合國特使德索托。先前於紐約召開之會商中亦決定兩裔如無法在塞島達成協議，即將加入希臘與土耳其共同參與最後協商。如依然無法產生協商結果，安南將可保留於最後文件中填補空缺內容之權利。即表示不論協商是否有實質結果，塞島人民皆可用公投來表示其對於「安南計畫」版本之統一模式的認同與否。在聯合國的主導下，兩裔對於有關希裔難民重新安置、土國軍隊駐塞、人員自由流動等議題，協商至 3 月 22 日仍然處在僵局，根據安南之時程表，3 月 23 日起，即移師他處進行和談，並加入希、土兩國代表，參與協議討論的四方為希臘外長、土耳其外長、希裔總統及土裔談判代表，鄧克塔什拒絕出席於瑞士舉行的協商會議。2004 年 3 月 29 日安南於瑞士向正在舉行塞島統一會談之四方正式提交一份修改過後之塞島統一新計畫，該計畫主要內容兩百多頁，另外包括各項法律條約附件約九千頁。計畫建立一個鬆散的聯邦政府，類似「瑞士模式」(Swiss model)。⁷¹其中對於塞島難民回歸、駐軍問題、主權與領土、統一後中央政府運作等議題皆作修改，主要包括：

- (一) 希、土裔控制區之移民問題：新計畫規定希裔回歸之難民數量不能超過土裔人口的 18%，且土耳其移民亦可全數居住塞島，不強制其返回土國。
- (二) 駐軍問題：新計畫規定土國駐軍得以持續駐紮塞島，但人數須逐年遞減，至 2011 年土耳其駐軍應自現存之 35,000 人減少到六千人；2018 年再減到 3,000 人，之後逐步減至 1960 年塞國憲法規定之土國駐軍人數，即為 650 人；希臘駐軍按 1960 年塞國憲法規定保留 950 人。
- (三) 主權與領土：希臘、土耳其、英國將持續保障塞島統一後之獨立地位。土裔控制的北塞地區將縮減至全島面積之 29%，英國須歸還其於塞島的一半軍事用地約為 127 平方公里。
- (四) 統一後中央政府運作議題：未來塞島將由一個 15 人組成之總統委員會管理，希裔代表 9 位與土裔代表 6 位，但希裔代表中有 3 位無投票權。總統任期方面，塞島統一後第一個五年總統任期內，希、土裔將每十個月替換一次，之後希、土裔之總統任期將分別為四十及二十個月。新一波之「安南計畫」規定塞島統一後之參議院將由希、土裔各 24 位代表組成，亦將成立中央銀行。

四方談判至 3 月 31 日結束，卻未能達成協議，安南仍於當天宣布塞島統一公民投票將在 4 月 24 日舉行。這表示塞浦路斯的未來將會掌握在希、土裔人民的手

⁷¹ “What is the UN’s Cyprus plan?”, Thursday, April 1, 2004, <http://news.bbc.co.uk/1/hi/world/europe/2481189.stm> (2004/09/09)

中，然而各方代表對新計畫中許多規定仍為不滿，以致談判桌上未能達成任何協議。

安南表示希、土裔間進行磋商的時間已過，塞島兩裔族群應該把握這次的機會，勿再做出錯誤決定。⁷²聯合國於4月21日安理會大會中，審議塞島問題的決議案⁷³，安南敦促大會採納此案，好讓塞島人民相信聯合國對其安全問題的責任承擔。但遭俄國否決，因其為安理會五個常任理事國之一，其投下否決票之果即導致此案無法通過。該國代表說明是出於程序及技術層面之考量，如先行通過此決議案，將對塞島公投結果產生影響。⁷⁴但究其原因，一方面乃因俄國長期支持塞島希裔政府，雙方皆同樣信奉東正教，且希裔領袖帕潘德普洛斯反對新計畫之相關規定，導致俄國對其的認同態度；另一方面，基於戰略、政治與經濟之考量，俄國擔憂如果塞島恢復統一局勢並加入歐盟，將使其難以涉入塞島政局以左右該島發展。

在第二波之「安南計畫」中，塞島的非政黨政治組織「Lobby for Cyprus」表示，塞島人民應該向該計畫說「不」，除非該計畫達到以下三點：⁷⁵第一，土耳其軍隊全數撤離塞島。第二，遣返所有移民者。第三，在無任何限制、條件與不公平待遇之下，所有塞島難民皆可回歸家園。新一波之聯合國計畫引起希裔塞人最為反對的，一是土國駐軍數量依然過多，統一後恐將危及希裔塞人的安全；二為希裔代表及希臘皆認為，在土國移民議題上，聯合國的新計畫，過於偏袒土方；最後則是可獲准回到北塞家園之希裔塞人，自原計畫不得超過土裔人口的之21%減少至18%，⁷⁶更為希裔人士所無法接受，帕潘德普洛斯於公投前夕即籲請南塞人民勿讓新計畫過關。但母國希臘的新任總理克拉曼里斯仍於塞島公投前十天，宣稱認為新計畫中的益處大於其中的困難，這些困難則可以隨著塞島入盟而獲致解決。

土裔塞人所擔心的為歐盟人員自由流動的法律問題，因為統一後之塞島，一旦接受相關法律，將會有大批希裔塞人可能要求土裔歸還土國軍隊於1974年入侵塞島後沒收希裔人士的相關財產；另外，鄧氏認為希裔人口為土裔的三倍，統一之後將成為受限於希裔之少數民族，以致土裔社群難獲安全上的保障。然而依然有上萬名土裔人士在公投前夕，以遊行的方式呼籲人們投下贊成「安南計畫」的

⁷² “Cyprus peace plan set for vote”, Thursday, April 1, 2004, <http://news.bbc.co.uk/1/hi/world/europe/3588763.stm> (2004/09/08)

⁷³ 此決議案要求統一後之塞島，將實施武器禁運措施並施行新的安全部署，聯合國維持和平部隊將由2,500位軍人、510位國際警察與部分文職官員共同組成，以取代現有之維和部隊成員，持續執行任務。

⁷⁴ Rumelili, Bahar, “Chronology of Main Events-Cyprus”, The European Union and Border Conflict, June 2004, <http://www.euborderconf.bham.ac.uk> (2004/09/12)

⁷⁵ 原文為：The 3RS: 1. Removal of all Turkish troops from Cyprus. 2. Repatriation of all colonist. 3. Return of all refugees to their homes without preconditions, restrictions or discrimination. See: Lobby for Cyprus, “Lobby Statements: The Annan Plan means”, March 10, 2004, <http://www.lobbyforcyprus.org/> (2004/06/19)

⁷⁶ “What is the UN’s Cyprus plan?”, op. cit.

一票。土裔的年輕人更認為以統一之勢加入歐盟，必能解決北塞經濟孤立與高失業率之狀況。⁷⁷土耳其總理埃爾多安對於「安南計畫」表示支持的態度，多年來土國於塞島問題上總是處在被孤立之狀態，該問題亦為阻礙土耳其入盟之絆腳石。和平解決塞島議題，對於土耳其加入歐盟會是一個即為關鍵的部分。⁷⁸土裔領袖鄧克塔什雖數十年如一日的反對塞島統一，歷任土耳其方面亦支持其想法與作為，但新任的土國總理卻一反過去歷任總理支持的態度，反而希望土裔人士能夠在公投中投下贊成票，使得鄧氏處於進退維谷之局面。

(二) 塞島公投的論述

先前歐盟即表明無論塞島統一與否，受國際承認之希裔政府皆可於2004年入會，舉行公投之差別為決定塞島是否能以統一之身分連同土裔共同加入。今年4月24日塞島希、土裔同時舉行公投，選舉之結果，希裔社群63萬2仟8百位選民中有75.8%投下反對票；土裔社群14萬3仟6百位選民中，則有64.9%投下贊成票，⁷⁹帕潘德普洛斯表示：「今晚沒有贏家與輸家，卻是一個不適合慶祝的日子。」⁸⁰依據規定，兩裔只要有一方否決此案，聯合國計畫即為無效，希裔則代表塞島單獨加入歐洲聯盟。

公投失敗將於數個面向上產生重大影響：首先，「安南計畫」為全面解決塞島問題之折衷方案並歷經多次修改，雖無法面面顧及，但也都考慮到各方之利益，計畫之流產，對未來聯合國斡旋塞島事務之意願將產生極大打擊，自1999年12月起安南觀察塞國入盟應為結束該島分裂之絕佳時機，土耳其亦可趁機表示支持該計畫解決塞國議題的態度，使土國能符合歐盟對其入會所開出之先決條件。失敗的結果使聯合國關閉於塞國負責協商之辦事處並結束調停塞島問題所做的努力；其次，塞島持續帶給歐盟在擴大政策上的缺憾及困擾。北塞雖有土耳其的支持與認同，但並未獲國際承認，土國於北塞的駐軍，則成為歐盟頭痛之議題。塞國成為歐盟會員國後，持續保持南北分裂，由維和部隊控管之「綠線」，成為歐盟的實際界線，其亦須面臨確認土國駐軍之性質問題。土國外長獲悉投票結果後表達土耳其不會撤離駐塞軍隊；此外，公投結果使歐盟面臨日後應如何處理與塞島希裔政府之雙邊關係的問題。希裔總統帕潘德普洛斯先是表現出支持「安南計畫」，之後卻發表講稿呼籲選民拒絕接受此案，其以安南僅滿足土裔之需求，未滿

⁷⁷ Anonymous, "Bitter Lemons: The Search for a Solution to the Cyprus Problem", British Helsinki Human Rights Group, July 7, 2003, <http://www.bhhrg.org/CountryReport.asp?CountryID=29&ReportID=198&ChapterID=623&next=next&keyword=> (2004/06/18)

⁷⁸ "U.N. Cyprus talks: One last try", Friday, February 13, 2004, <http://edition.cnn.com/2004/WORLD/europe/02/13/un.cyprus/index.html> (2004/06/19)

⁷⁹ United Nations, "Report of the Secretary-General on his mission of good offices in Cyprus", Security Council-S/2004/437, May 28, 2004, p. 18, <http://ods-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N04/361/53/PDF/N0436153.pdf?OpenElement> (2004/09/19)

⁸⁰ "In quotes: Cyprus reunification fails", Saturday, April 24, 2004, <http://news.bbc.co.uk/1/hi/world/europe/3656653.stm> (2004/06/18)

足希裔之基本要求為由，籲請人民投下否決票並聲稱該計畫將帶給塞島永久的分裂。使歐盟有被受欺騙之感覺，歐盟方面亦在帕潘德普洛斯試圖煽動選民拒絕該計畫後，對其提出嚴厲指責。聯合國重新介入斡旋，在歷經多次的談判協商後，於 2004 年 3 月抵定塞島統一之最後方案，但希、土裔對該方案仍存有極大爭議，同年 4 月之統一公投挫敗，導致「安南計畫」未通過，該島分裂依舊，聯合國的努力暫告結束，塞島問題的再度擱淺並錯過歷史性機遇，如雙邊持續既定立場，對該島未來恢復統一之路將更為艱辛。⁸¹

十四、塞國入盟之前瞻

近年於歐盟擴大趨勢下，塞浦路斯之兩裔關係產生變化。希臘為歐盟既有會員國，於其二次擴大進程中入盟；土國雖因其領土僅 3% 在歐洲，但仍期能加入，於 1987 年申請，至 1999 年才獲致候選國資格，卻因經濟水準、民主架構、人權發展及價值觀念之差距，使其遲遲未獲准入盟；塞國於 2004 年 5 月 1 日以一個分裂國家的身分正式成為歐盟之一員。希裔政府以全球皆為承認之身分入會，土裔政府則被歐盟拒於門外。希裔塞人對新計畫之拒絕，雖不影響其加入歐盟，卻須面對國際社會譴責的聲浪，西方諸國亦將對土裔之合作態度作出補償。⁸² 以往皆為土裔拒絕接受國際間所提出之和平計畫，如今轉換至希裔，雖南塞仍能如期入盟，卻引發兩種局勢：一方面「塞浦路斯共和國」在國際間討論其價值與地位上將招致損害，並埋下地中海區域動盪之源頭；另一方面，歐美國家對土裔人士支持計畫所表現出來之實際行為，定會對北塞提供經濟上的實質協助，使「北塞浦路斯土耳其共和國」能自國際舞台上較為活躍並從中獲取好處。對北塞來說，「安南計畫」的統一公投雖遭致挫敗，導致兩邊持續分裂，然而土裔社群內部對新計畫的支持，卻為其帶來益處。歐盟會員資格所提供之利益，顯然為土裔支持「安南計畫」的主要因素，但由於希裔的否決，使塞島南北無法以統一之局入會，而土裔選民將近 65% 選擇贊成新計畫，業已消除國際社會對其孤立與施壓之理由，土裔多數人民於公投中的表現，將可能獲得解除制裁、實現直航及經濟援助等利益。

至今仍無法正式成為歐盟會員國的土耳其，在塞島議題上所做出的政策改變，對於以往皆導向北塞獨立的觀點，現今轉為接受安南計畫之安排，使此次聯合國新計畫得以推動，即充分反映土國與其領袖於國際政治上「以退為進」的成熟操作。此外土國亦對先前歐盟所開出的入會條件之一，即須先將塞島問題作出和平的解決，提供了一個正面的回應，歐盟亦即無法再將該島分裂問題，推及至土耳其的背後支援。塞島公投的失敗，迫使歐盟必須修改新成員國入盟條約之部分內容，因為其須增加對於北塞之特別條款，以使塞島現存之南北分界線，成為歐盟之邊界線，無論是島上塞人或外來者，其出入境手續都會進一步地複雜化。聯合國原本以為塞島加入歐盟一案，將對該島分裂局勢產生影響，進而促使雙邊

⁸¹ Ibid.

⁸² Ibid.

統一。土裔方面雖有鄧克塔什的阻擋，但其政策與言行卻已漸失民心，公投的結果，即為最佳證明；然而，希裔領導人對新計畫的強烈反對，以及公投結果顯示希裔社群僅有約 1/4 人口贊成新計畫，皆導致塞島邁向統一之路再度受挫。顯然，要解決塞島問題，需要的不僅僅是一個全面且平衡之和平計畫，更需要該島雙邊政治領袖與其母國希臘、土耳其的領導人，共同拿出決心及勇氣在談判桌上進行協商。⁸³

十五、結語

塞浦路斯於 1960 年自英國的手中獨立，建國後不久即爆發希、土裔之流血衝突事件，1974 年希臘軍官於島上發動政變，企圖與希合併，致使土國軍隊侵入塞島北部，該島從此分裂，至今依舊如此。數十年以來，國際間不乏強權國家與國際組織居中協調希、土裔及其背後母國希臘、土耳其的四方爭議，雖已使四邊關係和緩，但塞島分裂仍持續。獲致國際承認之南塞希裔政府，所企圖達到之政治解決，唯能夠完成「塞浦路斯共和國」的整合，徹底實踐中央集權聯邦架構的模式；然而，1983 年逕自宣布獨立的土裔「北塞浦路斯土耳其共和國」，雖在國際局勢中處於劣勢，但其具備領土、主權與人民，且獲土國承認等，亦確實擁有構成一個國家所須達到之條件，在土國駐軍的保護下，以宣布獨立當作與希裔在談判桌上之籌碼。近年來，聯合國秘書長提交之和平計畫，為期盼希、土裔能以統一國家之狀態一起加入歐盟，以鬆散的聯邦架構整合南、北塞，謀求塞島永久的和平與區域的穩定。在安卡拉當局對塞島議題之讓步及西方諸國對「安南計畫」之贊同下，希裔、土裔、希臘、土耳其以該計畫作為協商之架構，於瑞士進行新一波的會談，但希、土裔領袖對其強烈反對，導致談判至今年 3 月底，仍無實質進展，按照新計畫之規定，無論協商結果如何，至終仍須以公投來決定計畫是否生效。2004 年 4 月 24 日希、土裔就「安南計畫」之統一版本同時舉行公投，土裔社群雖通過此案，希裔方面卻予以否決，該計畫宣告流產。公投前，於安理會上的決議案遭俄國否決，該議案並未通過，而距離上次俄羅斯動用否決權，已是十年前的事。塞浦路斯族群爭議，表面上為宗教間的角力，實質上卻如同十字軍東征一般，宗教僅為國際間政治角逐之工具、經濟利益之藉口，國家領袖在衡量情勢及利弊得失下，自身安全及國家利益方為首選。

塞島土裔對聯合國新計畫的贊成，使未來國際社會對其於經貿、航空方面的制裁可能會相繼解除，歐盟亦將試圖結束北塞被孤立之局面並予以援助，使其內部經濟得以發展。希裔領袖於公投結果產生後，於媒體上宣稱公投結果並非統一進程的終結，其將繼續為塞島統一而努力。筆者以為，雙方在缺乏互信狀態下，不管是論及權力分享、土軍撤離塞島、領土重新劃分、難民回歸家園或財產賠償等議題，皆為難事。唯有在雙邊建立互信基礎與措施後，方能於先前兩方都同意

⁸³ United Nations, S/2004/437, *op. cit.*, p. 18.

的鬆散之聯邦架構中協商以上議題。自歷史面向論之，塞島之差異包括政治、經濟、認同與文化的不同，但處在網路革命與世界經濟全球化之趨勢中，塞島南北皆會逐步進入民主政治與自由經濟之潮流裡。然而，如衝突之兩邊僅堅持眼前所能見到的表面之實質利益，不願考量雙方長遠和平相處將可滿足人民於安全上之需求及彼此於經濟利益上之共榮，那麼其將遠離珍貴之和平。全球化的時代，溝通與交流為人類和諧發展之最佳選擇，「差異」應為多元社會美好生活的根本，而非為彼此衝突之源頭。

參考書目

一、 中文

- 1.王曾才 著,《世界現代史》。台北:三民,1994年。
- 2.丘宏達 編,《現代國際法基本文件》。台北:三民,1989年。
- 3.杜光墀 著,《現代國際關係與國際組織》。台北:正中,1957年。
- 4.冼立國,「賽普勒斯之種族衝突」,碩士論文,政治大學外交研究所,民國五十六年。
- 5.林華彬,「同盟內的談判行為研究:希、土關於塞浦路斯衝突之談判,一九七四~一九九三」,碩士論文,淡江大學國際事務與戰略研究所,民國八十三年六月。
- 6.祕鯤鵬 譯,Stephen F. Larrabee 著,《巴爾幹半島的安全》。台北:黎明,1978年。
- 7.張亞中 著,《歐洲統合:政府間主義與超國家主義的互動》。台北:揚智,1998年。
- 8.張福昌 著,《邁向歐洲聯盟之路》。台北:三民,2002年。
- 9.鈕先鍾 譯,倫敦國際戰略研究所(The International Institute of Strategic Studies)著,《1974年世界各地戰略透視》。台北:黎明,1975年。
- 10.黃裕美 譯,Samuel P. Huntington 著,《文明衝擊以及世界秩序的重建》。台北:聯經,1997年。
- 11.鄒文海、董修民 譯,Rene Albrecht Carrie 著,《西洋外交史》。台北:正中,1985年。
- 12.鄭又平等 譯,Ted Robert Gurr, Barbara Harff 著,《國際政治中的族群衝突》。台北:韋伯文化,1999年。

二、 英文

- 1.Books and periodicals
2. Anonymous, "The King of Turkish Cyprus." The Economist, February 21, 1998, p.55
3. Attalides, Michael A., Cyprus: Nationalism and International Politics. New York: St. Martin Press, 1979.
4. Bahcheli, Tozun, Greek-Turkish Relations since 1955. Boulder: Westview Press, 1990.
5. Bailer-Allen, Susanne(ed.), Looking into the future of Cyprus-EU relations. Baden-Baden: Nomos, 1999.
6. Brinkley, Douglas, Dean Acheson: The Cold War Years, 1955-1971. New Haven: Yale University Press, 1992.

- 7.Chircop, Aldo E, Gerolymatos, Andre, Iatrides, John O, The Aegean Sea after the Cold War: security and law of the sea issues. New York: St. Martin's Press, 2000.
- 8.Chrysostomides, K., The Republic of Cyprus: a study in international law. London: The Hague, 2000.
- 9.Couloumbis, Theodore A., The United States, Greece, and Turkey: the trouble triangle. New York: Praeger Publishers, 1983.
- 10.Huntington, Samuel P., The Clash of Civilization and the Remarking of World Order. New York: Simon & Schuster, 1996.
- 11.Ioannides, Christos P., Cyprus : domestic dynamics, external constraints. New Rochelle, N.Y.: Aristide D. Caratzas, c1992.
- 12.Joseph, Joseph S., Cyprus: Ethnic Conflict and International Politics. New York: St. Martin Press, 1997.
- 13.Kurop, Marcia C., "Greece and Turkey." Foreign Affairs, Vol. 77, No.1, Jan/Feb 1998, pp.7-12
- 14.Mariott, J. A. R., The Eastern Question and History Study in European Diplomacy. Oxford: Oxford University Press, 1958.
- 15.Mayer, A. J., The economy of Cyprus. Cambridge: Harvard University Press, 1962.
- 16.Mayes, Stanley, Cyprus and Makarios. London: Putnan Press, 1960.
- 17.Salem, Norma, Cyprus: A Regional Conflict and its Resolution. New York: St. Martin's Press, 1992.
- 18.Streissguth, Tom, Cyprus: Divided Island (World of Conflict). Lerner Publications Company, 1998.

三、Internet

- 1.Avoiding a Cyprus Crisis, <http://www.brooking.edu/comm/policybriefs/pb102.htm>
- 2.BBC News, <http://www.bbc.co.uk/>
- 3.Bitter Lemons: The Search for a Solution to the Cyprus Problem <http://www.bhhrg.org/CourtryReport.asp?CountryID=29&ReportID=198>
- 4.CSCE(Commission on Security and Cooperation in Europe): <http://www.csce.gov/pdf/032602brf.pdf>
- 5.Cyprus Conflict, <http://www.cyprus-conflict.net/>
- 6.Diplomacy and Arms: West Sends Mixed Messages to Aegean Adversaries by Tasos Kokkinides, Lucy Amis and Nino Lorenzini (1998) <http://www.basicint.org/pubs/Papers/BP29.htm>
- 7.Enlargement – Relation with Cyprus <http://www.europe.eu.int/comm/enlargement/cyprus/index.htm>
- 8.National Committee on American Foreign Policy, <http://www.ncafp.org/>

9. North Cyprus Home Page, <http://www.cypnet.com/.ncyprus/index.html>
10. Office of the Coordinator for harmonization in Cyprus
http://www.eu-coordinator.gov.cy/harmonization/harmonization.nsf/dmlindex_en/dmlindex_en?opendocument
11. The European Union and Border Conflict, <http://www.euborderconf.bham.ac.uk>
12. The Government in Cyprus
<http://www.cyprus.gov.cy/cyphome/govhome.nsf/Main?OpenFrameSet>
13. The Northern Atlantic Treaty, <http://www.nato.int/docu/basic/txt/treaty.htm>
14. Turkish Forum,
http://www.turkishforum.com/cyprus/the_cyprus_question.baysal.html
15. UK-Foreign & Commonwealth Office
<http://www.fco.gov.uk/servlet/Front?pagename=OpenMarket/Xcelerate/ShowPage&c=Page&cid=1007029390554>
16. United Nations Peacekeeping Force in Cyprus
<http://www.un.org/Depts/dpko/missions/unficyp.htm>
17. Yale University-Programs in International Educational Resources
<http://www.yale.edu/ycias/pier/>

歐盟東擴對我國貿易與投資的影響

鄭伊真*

【摘要】

隨著歐盟東擴，全球掀起一股熱潮，讓低迷已久的經濟再度活絡起來，而究竟歐盟東擴會為全球帶來怎樣的經濟效益、亦或是加劇嚴重的貿易不公平問題？本文以經濟面來分析探討，歐盟東擴對歐盟與全球經濟格局之轉變、進而對台灣經貿有何影響、我國應該如何因應，將於本文逐一探討。

關鍵詞：歐洲聯盟（European union , EU）、歐盟東擴（EU enlargement）、
中東歐國家（Central and Eastern Europe ,CEE）。

* 南華大學歐洲研究所碩士班。

壹、前言

歐盟可說是當今經濟整合體最為成功的例子，從 1951 年由西德、法國、義大利、荷蘭、比利時及盧森堡六國所組成的煤鋼共同體開始，接下來歐盟的五次擴大分別為：1973 年，英國、丹麥和愛爾蘭加入歐共體；1981 年，希臘成為歐共體第十個成員國；1986 年，葡萄牙和西班牙加入歐共體，使歐共體成員國增至十二個；1995 年，奧地利、瑞典和芬蘭加入歐盟，歐盟成員國擴至十五個；在經歷約十年協商談判後，歐洲聯盟（European union, EU，簡稱歐盟）於 2002 年 12 月哥本哈根高峰會議（Copenhagen Summit）中，與中東歐地區十國，達成協議加入歐盟，¹並於 2004 年 5 月 1 日正式加入。

歐盟有史以來第五次，也是最大的一次擴大行動，將十個中東歐（Central and Eastern Europe, CEE）²及地中海國家正式納入歐盟會員，包含有愛沙尼亞（Estonia）、拉脫維亞（Latvia）、立陶宛（Lithuania）、捷克（Czech Republic）、波蘭（Poland）、匈牙利（Hungary）、斯洛伐克（Slovakia）、斯洛維尼亞（Slovenia）、塞浦路斯（Cyprus）及馬爾它（Malta）。歐盟歷史增添新的一頁，會員增至二十五國，總人口達 4 億 5500 萬人，整體國內生產毛額（GDP）達 9 兆 5760 億歐元，對外貿易總合將佔全球的 19%，對歐盟外的直接投資（outward FDI）將佔世界的 46%，並將吸引全球 24% 之外國直接投資（inward FDI），³歐盟東擴後成為全世界最大亦最具潛力的單一市場。而此一最大市場的誕生，是否能促進我國與歐盟間經貿關係的提升，茲分析如下。

貳、歐盟經貿概況

隨著歐盟的深化與廣化，其名稱也由關稅同盟（Custom Union）變成歐洲共同市場（European Common Market），再變為歐洲經濟共同體（European Economic Community）、經濟共同體（Economic Community）。原歐洲經濟體會員根據 1987 年 7 月 1 日生效的單一歐洲法（Single Europe Act），展開撤除會員國間的市場障礙的工程，並於 1992 年年底建構成單一市場。自 1993 年 11 月起實施馬斯垂克條約（The Maastricht Treaty），由經濟共同體邁向更具政治意涵的歐洲聯盟（European Union）。

歐盟一直是全球最大資本對外直接投資輸出國，1999 年歐盟對外輸出資本

¹ 李顯峰，*歐盟的深化與廣化*，（台北：前衛，2003 年），頁 11。

² 一般定義中東歐國家為：波蘭、捷克、斯洛伐克、斯洛維尼亞、匈牙利、羅馬尼亞、保加利亞、南斯拉夫、克羅埃西亞、波士尼亞-赫塞哥維納、馬其頓、阿爾巴尼亞及波羅的海三小國等十五國合稱為「中東歐」（Central and Eastern Europe）；為求文章順暢，本文以下所提之「中東歐」泛指 2004 年 5 月 1 日新加入歐洲聯盟之十國。有關 1989 年中東歐政治經濟之轉變，請參閱：Rober Weiner, *Change in Eastern Europe*, (USA: Praeger, 1994)；李邁先，*東歐諸國史*，（台北：三民，1991 年）。

³ 經濟部投資業務處，*歐盟東擴的影響*，

<http://investintaiwan.nat.gov.tw/zh-tw/news/200406/2004062103.html>，（2004/08/04）。

6894 億歐元(美國 6320 億歐元);⁴至 2003 年歐盟對外貿易增長至 8818 億歐元(美國 6244 億歐元),⁵相較於世界第二大貿易國美國而言,歐盟對外貿易快速成長的步伐,早已鞏固其於世界貿易的龍頭地位,在在也顯示出歐盟於世界經貿不可或缺的重要性。

參、台灣與歐盟之雙邊關係

我國與歐盟是自 1981 年起正式舉行定期的雙邊經濟與貿易諮商會談,並於 1989 至 2001 年實施三期、每期 4 年的「加強對歐洲經貿工作計畫綱要」,為推廣歐洲貿易之工作,其範圍不限於歐盟國家而是針對歐洲整體。1996 年起,雙方開始就貿易和投資,以及如何加強雙邊產業合作舉行定期會談。⁶目前,我國已與歐盟原十五國除希臘、葡萄牙、盧森堡之外,均在我國設立商務辦事處,且有廿一家歐盟國家之銀行在我國設立分行或代表辦事處;歐盟執行委員會(European Commission)已於 2003 年在台灣設立歐盟經濟暨貿易代表處(European Economic and Trade Office in Taiwan),此舉將加強雙方於貿易、投資、研究與教育領域等的合作關係。

一、雙邊貿易關係

自 1986 年以來,我國與歐洲雙邊貿易總額不斷地成長。2000 年我國對歐洲貿易總額達 427 億 2230 萬美元,較上年成長 12.7%,對歐貿易占我國對外貿易總額 14.8%,歐洲為我國僅次於美、日之第三大貿易夥伴,其中出口額 237 億 1092 萬美元,較上年增加 16.6%,進口額 190 億 1137 萬美元,較上年成長 8.1%。貿易順差達 46 億 9954 萬美元。2001 年 1 至 8 月我國對歐洲貿易總額達 232 億 30 萬美元,較上年同期衰退 17%,其中出口額 128 億 9280 萬美元,較上年同期衰退 15.8%,進口額 103 億 750 萬美元,較上年同期衰退 18.6%。⁷

台灣與歐盟早期貿易的金額一直不高,1980 年代中期政府開始加以拓展,至 1990 年代,台灣對歐盟國家的出口已經超過了日本出口;在進口來源國方面,歐盟仍然落後於日本,但已與美國相差不多。⁸

⁴ 1999 年 1 月 1 日歐洲單一貨幣歐元(Euro)正式施行。在初期,歐元用途將限於銀行結算及證券交易的記帳單位。2002 年初將正式發行歐元通貨,至年中將完全取代各國貨幣。目前使用歐元的國家為:比利時(Belgium)、德國(Germany)、希臘(Greece)、西班牙(Spain)、法國(France)、愛爾蘭(Ireland)、義大利(Italy)、盧森堡(Luxembourg)、荷蘭(Netherlands)、奧地利(Austria)、葡萄牙(Portugal)及芬蘭(Finland),共 12 國。

⁵ Eurostat—External trade, *External and intra-European Union trade*, (Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2004), p.33.

⁶ 其結果促使雙邊貿易額提升,並促成歐洲十五家跨國企業與經濟部簽署策略聯盟意願書,吸引毆傷來台投資達 31 億美元,而我國對歐投資亦達 6 億美元;請參閱,陳正澄等人, *我國與歐盟貿易與投資之研究*, (台北,國立台灣大學經濟學系, 2000 年 9 月 30 日), 頁 23。

⁷ 經濟部投資業務處, *我國與歐盟經貿關係及展望*, (2004 年 6 月 21 日), <http://investintaiwan.nat.gov.tw/zh-tw/news/200406/2004062103.html>, 2004/09/04。

⁸ 陳正澄等人, *我國與歐盟貿易與投資之研究*, (台北,國立台灣大學經濟學系, 2000 年 9 月 30

(一) 台灣對歐盟的出口

我國與歐盟國家貿易往來密切，2000年我國對歐盟貿易總額為376億4191萬美元，占我國對歐貿易總額88.1%，成長12.4%；其中出口達221億6028萬美元，較上年增加16.3%，貿易順差達66億7864萬美元，對歐盟貿易密切程度遠較對歐洲其他國家為甚。2001年1~9月我國對歐盟貿易總額達225億1979萬美元，較上年同期衰退19%，其中出口額129億4400萬美元，較上年同期衰退20.3%。(詳見表一)

根據資料顯示2004年，我國對歐盟出口150.8億美元，佔出口總額13.3%，僅次於香港(198.1億美元)與美國(181.8億美元)之後；但若從增長率來看，2004年我國對歐盟出口較2003年同期增加了20.1%(按新台幣計算，較上年同期增加16.4%)是居於排名之冠(美國增加8.2%、香港6.6%)。⁹由此可見，歐盟與我國快速成長的貿易之勢，已漸漸取代傳統貿易國。

台灣出口至歐洲之重要產品項目依序為，機械、機械用品及其零件、電機及影音設備、資訊產品.....等。¹⁰

(二) 台灣對歐盟的進口

我國自1986年與歐盟貿易往來密切，如表一所示，2000年進口達154.8億美元，較上年成長7.3%，2001年進口額128.3億美元，較上年同期衰退17.1%，至2003年我國對歐盟進口達131.1億美元，較2002年成長9.2%；2004年歐盟對我國出口138.3億美元，低於日本的279.3億美元，與美國的141.4億美元，¹¹日本仍然是我國最大進口國。

我國自歐盟進口之重要產品項目依序為，電機及影音設備、機械、機械用品及其零件、鋼鐵、積體電路及微組件.....等。¹²

二、雙邊投資關係

(一) 台灣赴歐盟直接投資

近年來我國廠商赴歐投資也顯著上升，至2001年上半年止，我國核准赴歐投資案為372件，累積金額約8億美元，遠低於對美洲及亞太及大陸甚多，主要原因為赴歐投資廠商係以設置行銷據點居多，所需投資金額不大。有關我國廠商赴歐投資，按投資金額大小依次為運輸工具製造業、電子及電器產品製造業、金融

日)，頁1。

⁹ 2004年數據為2004年1-8月統計資料；財政部統計處，*中華民國台灣地區進出口貿易統計月報*，(台北：2004年9月)，頁5-9。

¹⁰ 劉燁媚，「剖析歐盟，探索商機」，*國際投資季刊*，(台北：第19期，2004年4月)，頁52-53。

¹¹ 2004年數據為2004年1-8月統計資料；財政部統計處，*中華民國台灣地區進出口貿易統計月報*，(台北：2004年9月)，頁5-9。

¹² 劉燁媚，「剖析歐盟，探索商機」，*國際投資季刊*，(台北：第19期，2004年4月)，頁52-53。

保險業、貿易業、服務業、紡織業等；投資分佈以在德國、荷蘭、英國、法國為主，中東歐國家則以在波蘭、匈牙利、俄羅斯與捷克居多。¹³

我國與歐盟早期投資多集中於英、德，在歐盟東擴後，各國現今赴歐盟投資已有了改變。據 2004 年世界投資報告指出，全球對外投資成長的區域，分布不均，大多集中於中東歐與亞太地區，西歐國家更呈現下滑趨勢；而 2003 年全球外國直接投資對於中、東歐國家的選擇有了大變化，第一投資國為捷克，依序為愛沙尼亞、匈牙利、斯洛維尼亞、斯洛伐克，非歐盟新會員的俄羅斯下降最多，¹⁴明顯的看出對於非歐盟國的中東歐國家而言，正快速流失於國際投資的地位。

就我國業者在海外的投資近況，我國對外投資產業明顯集中於行銷據點和研發中心，昔日大規模的製造生產投資案已不復見；產業別上相當集中，金融保險業的投資案就佔了 49.60%，其次是電子電器製造業佔 15.04%、運輸業 7.20%、資訊服務業 7.15% 及批發零售業 7.04%，台商對外投資再這五項產業上，合計約佔 2004 年 1~5 月間經濟部核准對外投資總合的 86.03%。¹⁵歐盟會員國所生產的產品可在歐盟範圍內自由流通，我國在這些國家進行投資有助於擴大我國在歐盟的市場。

(二) 歐盟赴台灣直接投資

根據經濟部投資審議委員會之統計，截至 2003 年底止，歐洲廠商在台投資達 70 餘億美元。¹⁶自 1952 年起至 2001 年上半年為止，歐洲來華投資案計有 1131 件，投資金額累計 58 億 5 萬美元。若以產業別觀察，歐洲廠商投資重點按投資金額大小依次為化學品製造業、電子及電器產品製造業、金融保險業等；若以國家別區分，在我國投資主要國家按金額計依次為荷蘭、英國、德國、瑞士及法國。¹⁷對歐盟而言仍是九牛一毛，如何加強我國投資環境優勢，吸引外資，亦不容忽視。

三、小結

台灣受限於許多天然資源條件的不足，必須仰賴大量貿易，就經濟規模而言，相對於歐盟、美國顯的狹小，貿易對手國對我國而言的重要性，通常遠高於我國對貿易對手國的重要性；加上政治因素的不穩定，我國於全球關係幾近邊緣化，

¹³ 經濟部投資業務處，*我國與歐盟經貿關係及展望*，(2004 年 6 月 21 日)，<http://investintaiwan.nat.gov.tw/zh-tw/news/200406/2004062103.html>，2004/09/04。

¹⁴ UNCTAD (United Nations Conference on Trade and Development), *Trade And Development Report 2004*, (New York and Geneva :United Nations), United Nations publication, pp.43-57; Czech Economic and Cultural Office Taipei, *Investment Opportunities*, Foreign Direct Investment in the Czech Republic, Inflow of FDI, <http://www.czechinvest.org/web/pwci.nsf/pages/613B9BD9480357F2C1256EC300254074?OpenDocument>, (2004/09/08)。

¹⁵ 經濟部投資業務處，「台商對外投資分析」，*國際投資季刊*，(台北：第 20 期，2004 年 7 月)，頁 29。

¹⁶ 劉煒媚，「剖析歐盟，探索商機」，*國際投資季刊*，(台北：第 19 期，2004 年 4 月)，頁 52-53。

¹⁷ 經濟部投資業務處，*我國與歐盟經貿關係及展望*，(2004 年 6 月 21 日)，<http://investintaiwan.nat.gov.tw/zh-tw/news/200406/2004062103.html>，2004/09/04。

拓展對外關係對我國而言顯得相當重要。因此，中東歐此一新興市場將是我國開拓外交的新目標，才能避免過度依賴美、日及中國的貿易關係，為規避風險與歐盟維持良好的貿易夥伴關係、加強互動與依賴便是我國努力的方向。

肆、 歐盟東擴對貿易與直接投資的影響

歐盟的擴大為全球景氣掀起一波熱潮，台灣對於歐盟貿易方面在出口上已超越日本、進口則仍維持我國第四大進口國；投資方面，原本以偏重英國、愛爾蘭、德國及荷蘭之資訊業、金融及海、空運服務業為主，惟近年因歐盟東擴影響，台商對於歐盟投資重心已漸漸轉移至匈牙利、波蘭、捷克三個新加入歐盟的會員國，投資業別以電子、資訊、家電為主，主要著眼於東擴後，較低廉的工資、尚稱完善之基礎建設及與原歐盟整合後之廣大市場。¹⁸對於我國投資者而言，歐盟將成為我國進軍全球市場佈局的里程碑。歐盟東擴對全球經濟格局帶來怎樣的變化？茲分析如下：

一、貿易關係

歐盟版圖擴大，納入了擁有廣大市場與低價勞工等生產要素優勢的中、東歐國家，對其他區域造成不同程度貿易上的衝擊，更形成對外貿易壁壘的擴大；對台灣而言，早期歐盟雖非我國主要貿易夥伴，為分散市場風險，我國與歐盟貿易已日趨緊密，歐盟儼然已成為我國對外主要發展的市場之一。歐盟東擴就貿易而言，可區分為兩種型態來探討，即經濟整合的靜態福利效果：貿易創造效果（trade creation effect）與貿易移轉效果（trade diversion effect）。¹⁹以下將依據歐盟東擴後貿易的轉變，來作分析。

（一）貿易創造效果（trade creation effect）

歐盟的擴大整合，使歐盟與中東歐加盟十國完全撤除貿易障礙，其中包括關稅減讓、貨品自由流通、優惠待遇等等，這些將促使歐盟內部貿易創造的增加，並且強化了雙邊關係。

根據 2000 年歐盟資料顯示，歐盟於東擴前的區域內貿易比重約佔歐盟總貿易額的 44%，區域外貿易的比重為 56.2%，美國為歐盟第一大貿易夥伴，佔歐盟對外貿易的 20.8%，歐洲自由貿易協會（EFTA）與加盟十候選國的貿易額約各佔 10%；預估 2004 年之後，歐盟內部貿易比重將上升為 54%，而對區域外貿易比重則將降為 46%，對外產生貿易壁壘，對歐盟內部而言則產生所謂貿易創造效果。²⁰表二為歐盟與新加入十國之貿易量，來看東擴後對中東歐國家而言是否有貿易創造效果，我們可以發現，2002 年確定東擴名單後，原歐盟對即將加入的中東歐國家貿易皆呈上升趨勢；因此對歐盟本身而言，東擴後的歐盟可享有更大的自由市

¹⁸ 劉煒媚，「剖析歐盟，探索商機」，*國際投資季刊*，（台北：第 19 期，2004 年 4 月），頁 52-53。

¹⁹ 請參閱，康信鴻，*國際貿易原理與政策*，（台北：三民，1992 年 9 月），頁 215-218。

²⁰ 張台麟，「歐盟東擴對歐盟與國際政經之影響」，（2004 年 7 月 29 日），頁 1-4。

場，無論對原十五會員國或新加入的十國而言，²¹貿易創造效果對歐盟本身而言是獲利的。

(二) 貿易移轉效果 (trade diversion effect)

很多研究報告指出，歐盟東擴後，將減少對歐盟外部貿易的依賴程度，並增加區域內貿易之比重，區域外國家將因而面臨貿易移轉效果的影響；以下，我們將就歐盟對區域外貿易狀況來分析，東擴後，對區域外國家是否產生貿易移轉效果。由表三所示，歐盟對外最主要貿易夥伴分別為美、中、日三國，其中，美、日兩國隸屬於已開發國家，中國則為開發中國家；若以經濟體來看，美、日與原歐盟十五個會員國產品結構相似，雙方產品容易相互競爭；而與中東歐國家相較，雙方對外輸出產品迥然迥異，屬互補性之產品。早在歐盟東擴前，雙方貿易便已呈現出每年遞減的現象，但下滑比例都不高，因此我們無法斷定此貿易衰退行為，是因東擴後所產生之貿易移轉效果。

就中國而論，經濟型態與中東歐國家相似，歐盟東擴後對中國貿易，不減反增；探究原因我們可以發現，中國近年因採開放政策，於世界貿易無論進出口皆呈上升之勢，但與美國相比，於歐盟市場所佔比例仍然偏低。因此，若有貿易移轉現象，首當其衝者應該是同屬於開發中國家的中國，然而事實證明，東擴並沒有影響到歐盟與中國的雙方貿易，故東擴後歐盟與中東歐貿易成長的同時，並沒有產生貿易移轉的效果。然者，歐盟東擴時程短暫，貿易行為有待日後長期觀察，方能再下定奪。

二、投資關係

根據聯合國貿易暨發展委員會 (UNCTAD) 的調查報告，世界主要跨國公司對短期 (2004-2005) 及中期 (2006-2007) 的外國直接投資 (FDI) 前景感到樂觀，在全球最具前景的 10 個國家中，中東歐表現突出分別為第三名的波蘭、第九的捷克與第十的匈牙利。²²造成這一波中東歐投資輸入額的穩定成長的原因，是投資者對於歐盟東擴的預期心理。當然，並非所有中東歐國家皆在這一波成長名單中，此區域有 19 個國家其中九個國家呈正成長 (另十國負成長)，特別是加入歐盟的國家；²³其中，更高度集中於 5 個國家，分別為波蘭 (Poland)、捷克 (Czech

²¹ UNCTAD (United Nations Conference on Trade and Development), *Trade And Development Report 2004*, (New York and Geneva :United Nations), United Nations publication, pp.43-57.

²² 聯合國貿易暨發展委員會 (UNCTAD) 的調查報告，世界主要跨國公司對短期 (2004-2005) 及中期 (2006-2007) 的外國直接投資 (FDI) 最具前景分別為中國、巴西、波蘭、南非、墨西哥、俄羅斯、印度、美國、捷克、匈牙利；而四小龍中的臺灣、新加坡及香港都未進榜，甚至除於 25 名之外)；請參閱，UNCTAD (United Nations Conference on Trade and Development), *World Investment Report 2004 : The Shift Towards Services*, (New York and Geneva :United Nations), United Nations publication, p.xviii.

²³ UNCTAD(United Nations Conference on Trade and Development), *World Investment Report 2003--FDI Policies for Development:National and International Perspectives*, (New York and Geneva :United Nations), United Nations publication, p.59.

Republic)、俄羅斯(Russian Federation)、匈牙利(Hungary)、斯洛伐克(Slovakia)。這五個國家囊括了2001年該地區外國直接投資輸入額(FDI inflows)的3/4。²⁴

(一) 投資創造效果 (Investment creation effect)

本章試以中東歐國家的角度，來看歐盟東擴前後，外國直接投資於中、東歐國家的投資量是否因而增加來分析投資創造效果。隨著歐盟確定東擴名單與時程表、中東歐國家經濟轉型、宏觀經濟轉好及投資環境不斷改善後，此地區便被認為是富有吸引力的投資區域，全球其他地區的跨國公司為了降低成本紛紛進入歐盟新興市場，增加對中東歐國家區域內的投資，減少區域外國家的直接投資；根據資料顯示，1990年之前中東歐國家的外國直接投資輸入額(FDI inflows)皆保持在10億美元之下，1995年增至140億美元，²⁵到2002增加至287億美元，²⁶呈現明顯增加的。

儘管，根據2002年聯合國貿易暨發展會議(United Nations Conference on Trade and Development, UNCTAD)世界投資報告中指出，2001年全球國際直接投資輸出額(FDI outflows)下降超過40%，而中東歐國家卻上升2%，並於全球國際直接投資區域表現指數，表現突出(高於已開發國家、開發中國家平均值，參見表四)，這顯示出中東歐國家受到全球經濟低迷的影響低於其他地區；²⁷2002年更創下國際直接投資輸入額(FDI inflows)達287億美元的高峰；²⁸其中於2001年波蘭、捷克及匈牙利是吸收外資最多之加盟國，流入的資金分別為88億美元、49億美元和24億美元，而德國、荷蘭、法國是主要外資的來源國。²⁹歐盟東擴後，對新加入的中東歐國家而言，展現出大幅的投資創造效果，此十國可說是從而獲利最大之優勢國。

(二) 投資移轉效果 (Investment diversion effect)

自從1999年歐元上市後，歐盟成為更為堅強的單一市場型態，造成歐盟對外

²⁴ UNCTAD(United Nations Conference on Trade and Development), *World Investment Report 2002--Transnational Corporations And Export Competitiveness*, (New York and Geneva :United Nations), United Nations publication, p.68.

²⁵ World Investment Directory, *World Investment Directory, Volume VIII Central and Eastern Europe 2003*, (United Nation New York and Geneva : Vol.VIII, 2003), p.1.

²⁶ UNCTAD(United Nations Conference on Trade and Development), *World Investment Report 2003--FDI Policies for Development:National and International Perspectives*, (New York and Geneva :United Nations), United Nations publication, p.7

²⁷ UNCTAD (United Nations Conference on Trade and Development, *World Investment Report 2002--Transnational Corporations And Export Competitiveness*, (New York and Geneva :United Nations), United Nations publication, p.68.

²⁸ UNCTAD (United Nations Conference on Trade and Development, *World Investment Report 2003--FDI Policies for Development:National and International Perspectives*, (New York and Geneva :United Nations), United Nations publication, p.7.

²⁹ UNCTAD (United Nations Conference on Trade and Development), *World Investment Report 2002--Transnational Corporations And Export Competitiveness*, (New York and Geneva :United Nations), United Nations publication, pp.69-72.

直接投資到非歐盟國家至 1992 年來下滑最多的一次，為 7%；反之，歐盟對外直接投資到歐盟內國家則上升 80%，³⁰ 差距甚巨。（參閱圖一）

歐盟東擴前便已是至中東歐國家主要投資國，約佔 70% 以上。³¹ 由於歐盟東擴增加許多相對於原歐盟國家，發展水平落後、勞動成本低廉，使得原有歐盟國家的跨國公司為了利用會員國間市場完全開放的有利條件，因而轉至中東歐國家投資；另外，其他地區的跨國公司為了降低成本，及利用歐盟單一市場的流通優勢進入此區域，增加了對此區域的投資，相對減少了對其他區域的投資，造成包括我國在內的區域外國家的直接投資有所減少，而歐盟是我國吸引外商直接投資的主要來源之一，就圖一所示，東擴後歐盟已產生境外國家的投資移轉效果。事實指出，西歐跨國投資者也已開始將其在西歐之生產據點，轉移至中東歐國家；如 Compaq、Motorola、Ericsson、Nokia、IBM、HP、Solectron 等均已紛紛東移；³² 此投資移轉對境外國家（包括我國），皆產生負面影響，但對歐盟本身來說，相對低廉的勞工與自由流動的市場，投資移轉可為企業帶來更多獲利與優勢。

值得注意的是，投資移轉就歐盟新加入的十國而言，亦有可能產生；中東歐國家一直藉由稅賦優惠政策、與較低的工資水平吸引外國投資者，因此很多公司在這些地區（特別是捷克與匈牙利）設立物流配送中心和原料加工場。而中東歐國家的優惠措施在加入歐盟後便不再存在，許多大型跨國公司可能因此轉至工資較為低廉的東南亞國家投資，對中東歐國家來說，將會產生負面的投資移轉的效果。

根據歐盟 2004 年最新統計報告指出，歐盟對非歐盟國投資呈現逐年劇減現象，2002 年歐盟投資到非歐盟國家相較於 2001 年已衰退 49%（2001 年相較於 2000 年下降 37%）³³；而歐盟投資到歐盟國家 2002 年比 2001 年上升了 13%。³⁴ 其中尤以 2002 年歐盟對美國投資下降 62% 影響最深，對境內投資整體成上升趨勢，特別是至捷克投資，佔整體投資比重上升 84%，而後分別為瑞士上升 51%、澳洲 41% 分居二、三名。³⁵

³⁰ Eurostat, "Strong growth in FDI among EU Member States", *The Statistical Office of the European Communities, Statistics In Focus, Economy and Finance*, (Publications of the European Communities : Theme2—28/2000, 2000.06.29), p.1.

³¹ Gabor Hunya, *Integration Through Foreign Direct Investment*, (Cheltenham, UK/Northampton, MA, USA: Edward Elgar, 2000), pp.8-12.

³² 中華民國經濟部投資業務處，「歐盟東擴投資研討會」，1994 年 4 月 22 日，<http://w2kdmz1.moea.gov.tw/user/news/detail-1.asp?kind=2&id=7233>，(2004/08/05)。

³³ Eurostat, "EU FDI with extra-EU down by nearly 40% in 2001", *The Statistical Office of the European Communities, Statistics In Focus, Economy and Finance*, (Publications of the European Communities : Theme2—30/2002, 2002.06.28), pp.1-2.

³⁴ Eurostat, "EU-15 FDI in 2002", *The Statistical Office of the European Communities, Statistics In Focus, Economy and Finance*, (Publications of the European Communities : Theme2—16/2004, 2004.09.03), p.1.

³⁵ Eurostat, "EU-15 FDI in 2002", *The Statistical Office of the European Communities, Statistics In Focus, Economy and Finance*, (Publications of the European Communities : Theme2—16/2004,

伍、對台灣的影響

除了廣大的市場是投資者主要考量因素外，投資區域還必須具備人才、資金及適當的環境，這樣才算是一個完整的投資市場。新加入歐盟的中東歐國家，如波蘭、匈牙利及捷克都擁有優秀教育水準的人才與良好的基礎建設，加上廠商認為中、東歐國家具備進入歐洲市場的優越效益，不論是台灣的大廠如鴻海集團，或是傳統產業的腳踏車零件品牌台萬工業，皆已紛紛投資至這些區域。究竟新加入歐盟的中東歐有怎樣魅力，以致吸引外資紛踏而至？對我國又有哪些利弊得失？都是本章所欲探討的。

一、經貿關係的影響

在面對廣大商機的同時，我們亦不能忽略東擴所帶來的挑戰：

首先，就面歐盟東擴後之貿易移轉與投資移轉效果而言，由於中東歐國家於單一市場、地理位置、語言等方面的優勢，勢必對我國出口造成一定的衝擊，特別是我國農業產品出口部份。已開發的西歐國家，將互補性強的中東歐國家視為其製造業與農副產品生產地，進而減少對其他國家的投資與對歐盟出口機會；再者，歐盟高標準的市場准入是世界著稱的，尤以環保、技術等層面標準複雜，歐盟更因此遭受美國多次控訴，標準幾乎囊括所有進口商品；東擴後，中東歐國家將放棄原有較低標準，採行歐盟標準，這將抬高我國商品進入中東歐十國的門檻，使我國部分廠商與產品被迫退出市場。

至於我國廠商進入歐盟市場的方式而言，只能以外國公司的地位，依某會員國的法令聲請該會員國認許，只限於在該會員國境內從事經貿業務，以非會員國公司或外國公司之方式進入歐盟存在困難。³⁶以併購方式直接進入中東歐市場，可說是最可行的方法之一。其中，波蘭政府自 1989 年採行市場經濟以來，便著手國營事業的民營化工作，並視為國家經濟改革政策之一，也是給予外資併購波蘭企業的重要機會。最具代表性的例子，是以波蘭國營 T.P.S.A 電信公司民營化釋股，由法國 France Telecom 公司以 32 億美元資金收購該電信公司 35% 股權一案。³⁷在政府釋放優惠條件下，條件優渥的國營事業率先帶動此波私有化的活動，為面臨經濟轉型的中東歐國家，帶來龐大的資金，加速私有化的進程；目前國營事業民營化已趨緩慢，波蘭政府目前依舊持續推動更多方針，期盼再次吸引外資流入，私有化仍然是中、東歐國家促進經濟成長的主要動力，外資更可藉機收購生產條件優渥的企業，藉此打入歐盟市場。

我國目前在捷克主要的投資產業包括汽車、電子、工程、策略性服務業及生物科技等產業；波蘭預估電力能源部門、金融服務部門及國防工業，將成為已開

2004.09.03), p.2。

³⁶ 陳正澄等人，*我國與歐盟貿易與投資之研究*，(台北，國立台灣大學經濟學系，2000年9月30日)，頁122-123。

³⁷ 林蔚文，「歐盟擴大版圖」，*國際投資季刊*，(台北：第20期，2004年7月)，頁44-45。

發國家及國際集團下一波角逐競標的目標。

二、法令制度的影響

歐盟新加入的會員國皆已是 WTO 會員國，因此東擴後，歐盟除了繼續依循與其他 WTO 成員間的多邊規範，及歐盟與相關國家或集團間的雙邊協定外，新會員國同時必須採行歐盟原有的各項「共同商業政策」(Common Commercial Policy) 及維持歐盟內部市場運作所制定的各項法規，並在關務行政與程序上與歐盟調和。³⁸台灣赴歐盟地區的直接投資，必須同時注意歐洲聯盟公司法及各會員國內部公司法，尤其中東歐國家尚屬轉型經濟體，許多舊有法令尚未完全與歐盟法規相同，須得謹慎小心。

法規上面，東擴後歐盟與世界其他國家間的投資關係仍將依循 WTO 與貿易有關投資措施協定 (TRIMs)、服務貿易總協定 (GATS) 與雙邊的投資促進及保障協定。³⁹東擴後，中東歐國家的稅率也將按照歐盟的統一標準降低，如捷克的服裝和汽車增值稅將由原來的 22% 降為 19%，而以前為保護國內幼稚產業或其他類產品的貿易壁壘，也將遵照歐盟統一的標準進行調整或取消。歐盟東擴後，貿易相關重要政策之變化如下：⁴⁰

- (一) 關稅：擴大整合後之歐盟市場其工業產品之加權平均關稅將為 3.6%，農產品約為 10%，會員國將不再有關稅之差異。
- (二) 關稅程序：所有 25 個會員國之關務程序將予調和，會員國間將建置電子關務資料傳輸系統，以達到貿易便捷化之效果。
- (三) 服務業貿易：歐盟新、舊會員國在 WTO 架構下之服務貿易開放承諾表示將合併。會員國間將賦予彼此國民待遇，有利於在歐盟投資之業者進一步開拓新會員國市場。
- (四) 政府採購：所有的新會員國都未簽署 WTO 政府採購協定，惟將採行歐盟原有的政府採購指令，使所有會員國的政府採購體制達成一致之透明化標準與作業程序。
- (五) 政府補貼：新會員國將喪失依據 WTO 補貼協定第 29 條所取得之轉型經濟體之資格，將適用歐盟原有符合 OECD 及 WTO 規範之政府補貼規範。
- (六) 產品標準及符合性之互相承認：新會員國除必須採行歐盟原有之強制性標準及檢驗規範外，也將遵行歐盟原與第三國簽署之互相承認協定，屆時歐

³⁸ 前揭書，頁 42。

³⁹ 依據歐洲共同體條約規定，除了有關會員國與第三國間資本移動的限制外，歐盟會員國將來自其他會員國的投資基本上應給予國民待遇。林蔚文，「歐盟擴大版圖」，*國際投資季刊*，(台北：第 20 期，2004 年 7 月)，頁 42。

⁴⁰ 劉燁媚，「剖析歐盟，探索商機」，*國際投資季刊*，(台北：第 19 期，2004 年 4 月)，頁 52-53。

盟單一市場內大多數產品之標準、檢驗及認證規範將調和。

(七) 進口救濟(反傾銷、反補貼)及貿易防衛措施:新會員國與原會員國間將不再有此類措施,新會員國原對第三國採行之此類措施將終止,並將採行歐盟原施行之所有對第三國之此類措施。

(八) 紡織品及成衣:所有新會員國皆是 WTO 紡品及成衣協定之締約國,除與歐盟同樣自 2005 年起廢除所有紡織品及成衣之進口數量限制外,也將自入盟之日起執行歐盟原與 WTO 會員或非會員簽署之相關協定。

在關稅方面,東擴後的新成員大幅降低關稅,有利台灣產品輸銷。但也有若干少數產品可能因東擴而面臨較高關稅或有被課徵反傾銷稅之虞(目前歐盟對我國提出課徵反傾銷稅共 9 件、調查中產品為 2 件)⁴¹;為了維護我國廠商之權益,台灣與美國、日本及韓國於 2004 年 9 月向 WTO 提出「歐盟東擴關稅補償諮詢談判」,⁴²以對我國因歐盟東擴而損及之實質利益,尋求解決方案;目前歐盟擬談判延長半年,未來動向如何,將是本文持續觀察的重要方向之一。

在非關稅方面,十個新會員國加入歐盟後,將採行歐盟統一的貿易制度,包括統一的關稅、統一的貿易規則與統一的行政手續等;而會員國原本各自的貿易政策及各類貿易壁壘也被更為明確、規範、簡單、透明的歐盟統一貿易政策所取代,貿易行為也將更符合國際規範,降低我國企業的經營風險和交易成本,從而提高效率。

三、因應之道

利用其他會員國以進入其附屬市場的例子,其實早已實行多年,納入「北美自由貿易協定」(NAFTA)的墨西哥,便是台灣廠商進入美國、中南美洲市場的一個重要投資據點。1980 年代中至 1990 年代,美國為了推動區域經濟合作,除延續與以色列、加拿大等國簽署的自由貿易區協定外,並倡議籌組「北美自由貿易區」(NAFTA)及擴大至「美洲自由貿易區」(FTAA),兼具市場門戶樞紐與充沛勞動力的墨西哥,於是成為進軍美洲市場的重要踏腳石;⁴³同樣具有地理優勢與廣大的單一市場商機的中東歐,亦成為我國利用直接投資至中東歐,以順利進入歐洲市場最好的試煉石。

⁴¹ 課稅中產品包含:用後即棄型打火機(Gas-fuelled, disposable, non-refillable pocket flint lighters)、聚酯棉(Synthetic polyester fibres)、熱軋鋼捲(Hot rolled steel in coils)、SBS 熱可塑性橡膠、鋼鐵管件(Certain Tube or Pipe Fitting of Iron or Steel)、聚對苯二甲酸乙酯(PET)、電子秤(electronic weighing scales)、嘉磷塞(Glyphosate)、可燒錄一次式光碟片(CD-R),共 9 件;詳細請參閱,經濟部國際貿易局,93 年 6 月重要貿易數據資料,各國對我出口品課徵反傾銷稅及展開調查案件統計, <http://ekm92.trade.gov.tw/BOFT/OpenFileService2>, (2004/10/15)。

⁴² 美國、日本、韓國及台灣 WTO 會員認為,歐盟東擴案的關稅調整已損及特定貨品出口至歐盟的實質貿易利益,因此要求與歐盟進行雙邊談判以尋求補償;否則就可依相關規定在 2004 年 10 月 1 日相對撤回歐盟部分貨品的關稅減讓。歐盟於 2004 年 9 月 30 日主動通知 WTO 各會員國,將談判時程主動延長半年,以紓解各國採取相對措施的壓力。

⁴³ 黃巧億,「資金匯流的聚寶盆」,《國際投資季刊》,(台北:第 16 期,2003 年 7 月),頁 14-15。

我國早期與歐盟國家合作，多集中於英語系國家，其他國家因語言障礙使

投資者卻步；歐盟 15 成員國時使用 11 種語言，新成員加入後，語言翻譯機制擴編至 20 種，龐大的翻譯費用，亦為歐盟帶來可觀支出，但是中東歐目前已經決定將使用英文作為國際商務語言，並逐步取代俄語。因此，我國至中東歐投資只需加強對歐盟的標準或規範加以了解，不需擔心語言所帶來的困擾。

四、小結

歐盟東擴後對台歐雙邊貿易產生正負兩項影響，一方面台灣可能因歐盟內部的貿易壁壘而難以拓展出口；另一方面，歐盟整合後的法令制度、價格、匯率等方面的透明化，對我國出口產生正面誘因。此外，根據歐盟執行委員會的報告，東擴後對歐盟整體的經營環境有利，除鋼鐵等敏感產業外，新投資環境對製造業有利的產業，包括紡織、木製品、家具與基本金屬等加盟國在傳統上具比較利益的產業。而在服務業方面則包括觀光、交通運輸業等。中東歐加入歐盟後，紛紛增修相關外人投資法規，以達到各會員國法律之一致性，法律亦日趨完善，這對我國而言，台商赴當地投資將更有保障。就台灣方面，由於台商長期對東歐地區較為陌生，前往的廠生不若美國、中國多，而台商主要集中於波蘭、匈牙利與捷克，截至 2002 年底，台商對東歐各國投資共計 44 件，總投資金額為 3 億 5 千 3 百萬美元。⁴⁴所以，我國企業應該多加利用與該地區企業的長期合作，在當地投資建廠，產品除了於當地市場供應，更可向周邊國家和歐盟出口。

面對過去我國對於歐盟經貿互動低落，歸咎其原因多為地理環境與語言障礙，隨著東擴，這些問題也將逐漸消退，面對新興的市場，我國更該積極拓展，亦需嚴謹小心東擴對我國出口產業所帶來的影響。如何沉著應戰、把握機會，當是我國首要課題。

陸、 結論

歐盟東擴有哪些影響，就貿易而言，東擴後所有歐盟會員國准許單一市場內人員、商品、資金可自由流通，徹底屏除所有貿易障礙，讓商品相較於非會員國更具競爭優勢；再者，新加入十國與原歐盟十五會員國商品互補性強，致使歐盟境內貿易比重大幅提升，形成對非歐盟國家的排擠作用。台灣貿易因此受到牽累，貿易壁壘與貿易移轉效果使我國難以拓展出口。加上歐盟高標準的環保、規格限制，無疑是對我國出口商品，蒙上一層陰影；但在另一方面，歐盟整合後價格、匯率、配額規定等方面的透明化，對我國出口產生正面誘因。

就投資而言，歐盟東擴之最大影響，便是歐洲生產基地東移的趨勢。新加入十國擁有歐盟單一市場、地理位置、低價勞工與教育水準、基礎建設等優勢，成為包括我國在內之先進國家產品生產基地轉移的新據點，造成一波波先進國家跨

⁴⁴ 劉麗惠，「迅速掌握蛻變中的東歐市場」，*國際投資季刊*，（台北：第 17 期，2003 年 10 月），頁 40-41。

國公司紛紛東移的現象；但相對而言，此一投資移轉現象，卻對我國吸引外資投資造成傷害，我國高科技人才可能因此面臨企業出走、失業率攀升等問題。

綜合言之，歐盟東擴已成為事實，其所帶來的影響更不容忽視。貿易壁壘的形成，使我國出口備受壓迫；先進國家紛紛轉投資，導致我國失去投資競爭優勢，產業無法吸引外資投資，技術提升更如同空談；面對困境，我國不應守株待兔，面對歐盟東擴，除了積極開發貿易商機外，更可至歐盟內部設立生產線與營運、開發中心，利用當地資源優勢降低生產成本，並藉此打進歐盟及鄰近其他國家市場（例如西歐與獨立國協或其他中東國家），行銷全球。

在這全球化的腳步下，全球佈局早已是企業營運之道，如何成功開拓新市場、進軍全球將是首重任務；我國與歐盟雙方關係一直不受國人重視，僵化的外交困境，我國更應積極拓展與全球的經貿往來，期望藉由經濟打入國際社會；過度依賴與美、中貿易關係的結果，便是招致政治影響經貿的後果。中國頻頻刁難台商，法令制度更是朝令夕改，這些對我企業而言都是風險承擔。隨著歐盟東擴，此一新興市場早已是兵家相爭之地，台商為避免被邊陲化及市場淘汰，應及早進入歐盟，建立生產基地及據點，以鞏固我國於世界經貿的重要性。

附錄一：

表一 2000-2004年6月我國與主要國家貿易統計(單位：億美元；%)

	年(月) 別	總 額			出 口			進 口			順(逆)差	
		金 額	比 重	年增 率(%)	金 額	比 重	年增 率(%)	金 額	比 重	年增 率(%)	金 額	年增 率(%)
美 國	2000年	599.4	20.8	18.5	348.1	23.5	12.7	251.3	17.9	27.6	96.9	-13.6
	2001年	459.0	19.9	-23.4	276.7	22.5	-20.5	182.3	17.0	-27.4	94.4	-2.6
	2002年	449.1	18.5	-2.1	267.7	20.5	-3.2	181.4	16.1	-0.5	86.3	-8.4
	2003年	427.7	15.8	-4.7	259.5	18.0	-3.1	168.2	13.2	-7.0	91.3	5.3
	2004年 1-6月	238.5	14.5	19.9	132.6	15.8	7.5	105.9	13.2	40.0	26.8	-43.9
	6月	42.4	14.6	26.2	24.4	16.9	15.3	18.1	12.3	44.5	6.3	-26.8
日 本	2000年	551.6	19.1	29.8	166.0	11.2	39.5	385.6	27.5	26.0	-219.6	17.5
	2001年	386.1	16.8	-30.0	127.6	10.4	-23.1	258.5	24.1	-33.0	-130.9	-40.4
	2002年	392.8	16.2	1.7	119.9	9.2	-6.0	272.9	24.2	5.6	-153.0	16.9
	2003年	445.6	16.4	13.5	119.2	8.3	-0.5	326.4	25.6	19.6	-207.1	35.4
	2004年 1-6月	270.3	16.5	30.3	64.2	7.7	10.0	206.1	25.7	38.3	-141.9	56.5
	6月	46.9	16.1	28.5	10.4	7.2	0.6	36.5	24.9	39.5	-26.1	64.8
東 南 亞 國 協 *	2000年	387.1	13.4	34.5	184.8	12.5	29.3	202.3	14.4	39.7	-17.5	848.4
	2001年	309.6	13.5	-20.0	149.6	12.2	-19.0	160.0	14.9	-20.9	-10.4	-40.7
	2002年	324.8	13.4	4.9	158.8	12.2	6.2	166.0	14.7	3.7	-7.2	-31.1
	2003年	348.8	12.8	7.4	174.1	12.1	9.6	174.7	13.7	5.3	-0.6	-91.0
	2004年 1-6月	210.8	12.9	27.5	111.2	13.2	36.9	99.6	12.4	18.4	11.7	---
	2004 12月											
6月	36.3	12.5	26.0	19.2	13.3	35.2	17.1	11.7	17.1	2.1	---	
歐 盟	2000年	376.4	13.1	12.4	221.6	14.9	16.2	154.8	11.1	7.3	66.7	43.9
	2001年	312.0	13.6	-17.1	183.7	14.9	-17.1	128.3	12.0	-17.1	55.4	-17.1
	2002年	289.2	11.9	-7.3	169.2	13.0	-7.9	120.0	10.7	-6.4	49.2	-11.1
	2003年	316.5	11.7	9.4	185.5	12.9	9.6	131.0	10.3	9.2	54.5	10.6
	2004年 1-6月	189.0	11.5	24.6	109.2	13.0	22.1	79.8	10.0	28.1	29.5	8.3
	6月	32.1	11.0	20.4	17.6	12.2	13.6	14.5	9.9	29.8	3.1	-28.5
中 國	2000年	323.9	11.2	25.8	261.6	17.6	23.3	62.2	4.4	37.5	199.4	19.4
	2001年	299.6	13.0	-7.4	240.6	19.6	-8.0	59.0	5.5	-5.2	181.6	-8.8
	2002年	373.9	15.4	24.8	294.5	22.5	22.4	79.5	7.1	34.7	215.0	18.4
	2003年	463.2	17.1230	23.8	353.6	24.5	20.0	109.6	8.6	37.9	244.0	13.4
	2004年 1-4月	183.5	17.5	33.5	136.4	25.3	29.0	47.1	9.2	48.4	89.3	20.7
	4月	49.0	18.0	33.3	36.6	26.0	32.0	12.5	9.5	37.3	24.1	29.5

說明：2000年以後東南亞國協為，新加坡、馬來西亞、印尼、泰國、菲律賓、汶萊、越南加上緬甸、寮國及柬埔寨，為十國。

資料來源：經濟部國際貿易局，93年6月重要貿易數據資料，

<http://ekm92.trade.gov.tw/BOFT/OpenFileService2>，(2004/10/15)。

表二 歐盟與新加入十國之貿易

(單位：十億歐元；%)

	出口量			進口量		
	2003年	2004年	成長率	2003年	2004年	成長率
波蘭	18.7	22.3	19	23.9	28.0	17
捷克	17.8	20.7	16	18.3	21.3	17
匈牙利	15.1	16.8	12	16.9	19	12
斯洛伐克	7.4	8.9	21	7.6	9.0	18
斯洛維尼亞	4.6	5.0	9	5.1	5.6	10
立陶宛	2.4	2.7	15	3.2	3.8	18
愛沙尼亞	1.6	1.8	16	2.3	2.7	19
拉脫維亞	1.0	1.2	19	1.8	2.2	24
塞浦路斯	0.2	0.2	34	1.4	1.7	20
馬爾它	0.8	※	※	1.2	※	※

說明：※ 表示數據無法取得

資料來源：1. Eurostat, "Euro-zone external trade surplus 8.7 bn euro", EURO—Indicators News releas, (Publications of the European Communities : 102/2004, 2004.08.20), pp.1-6.

2. 筆者整理繪製。

表三 歐盟與非會員國之貿易

(單位：十億歐洲貨幣單位/歐元；%)

	出口量 (%)				進口量 (%)			
	2000年	2001年	2002年	2003年	2000年	2001年	2002年	2003年
美國	237.6 (27.7)	244.9 (27.3)	247.0 (27.3)	226.2 (25.6)	205.6 (20.6)	202.5 (20.6)	181.8 (19.3)	157.2 (16.8)
中國	25.8 (3.0)	30.6 (3.4)	34.9 (3.8)	41.0 (4.6)	74.4 (7.5)	81.6 (8.3)	89.6 (9.5)	105.1 (11.2)
日本	45.5 (5.3)	45.5 (5.1)	43.4 (4.8)	40.9 (4.6)	91.8 (9.2)	80.9 (8.2)	73.3 (7.8)	72.0 (7.7)

說明：表中的百分比是指占歐盟對非會員國出、進口總額之百分率。以2000年歐盟與美國貿易數據為例，歐盟出口至美國總值為2376億歐洲貨幣單位，占當年歐盟對非會員國總出口值的27.7%；進口值為2056億，占2000年歐盟對非會員國總進口值的20.6%。

資料來源：

1. Eurostat—External trade, External and intra-European Union trade, (Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2004), pp.38-39.

2. 筆者整理繪製。

表四 1988-2003 年 全球國際直接投資區域表現指數

Region	1988-1990	1993-1995	2000-2002	2001-2003
World	1.00	1.00	1.00	1.00
Developed regions	1.03	0.76	0.99	0.92
Western Europe	1.33	1.11	1.87	1.84
European Union	1.33	1.12	1.91	1.88
Other Western Europe	1.31	0.95	1.10	1.12
North America	1.13	0.76	0.67	0.45
Other developed countries	0.29	0.21	0.16	0.21
Developing regions	0.99	1.99	1.00	1.25
Africa	0.70	1.09	0.73	1.16
North Africa	0.85	1.05	0.55	1.00
Other Africa	0.59	1.12	0.89	1.28
Latin America and the Caribbean	0.90	1.60	1.18	1.42
South America	0.74	1.23	1.24	1.42
Other Latin America and the Caribbean	1.30	2.52	1.08	1.43
Asia	1.09	2.34	0.96	1.19
West Asia	0.30	0.36	0.18	0.31
Central Asia	..	3.11	2.26	4.49
South, East and South-East Asia	1.31	2.74	1.11	1.33
East and South-East Asia	1.73	3.25	1.30	1.54
South Asia	0.11	0.43	0.21	0.37
The Pacific	7.35	6.12	0.65	1.01
Central and Eastern Europe	1.04 ^b	1.36	1.17	1.35

說明：a 每三年平均值。

b 1989 年中東歐產生巨變，這裡所指中東歐國家是為 1992 年後的 15 個國家。⁴⁵

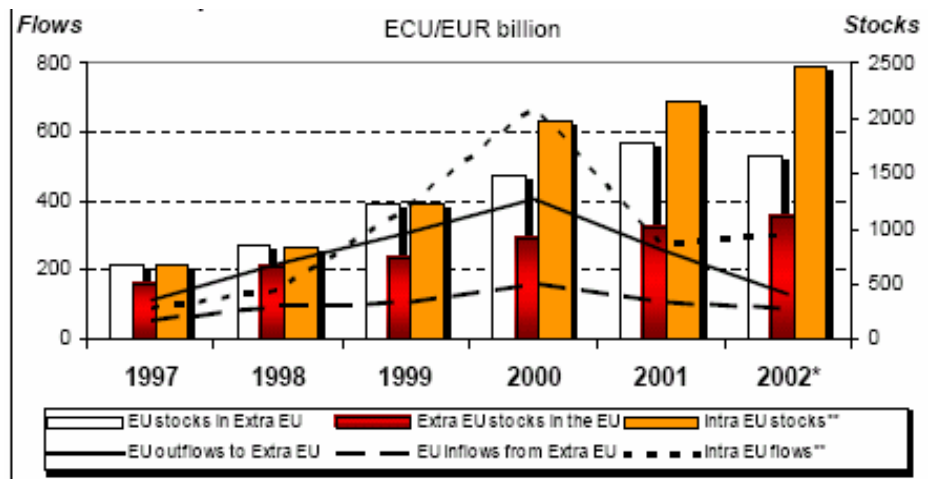
資料來源：

UNCTAD(United Nations Conference on Trade and Development), World Investment Report 2004 : The Shift Towards Services , (New York and Geneva :United Nations) , United Nations publication, p.12.

⁴⁵ 1989 年中東歐政治經濟之轉變，請參閱：Rober Weiner , *Change in Eastern Europe* , (USA : Praeger ,1994)；李邁先，東歐諸國史，(台北：三民，1991 年)。

附錄二：

圖一 1997-2002 年歐盟外國直接投資 (單位：十億貨幣單位/歐元)



資料來源：

Eurostat, "EU-15 FDI in 2002", The Statistical Office of the European Communities, Statistics In Focus, Economy and Finance, (Publications of the European Communities : Theme2—16/2004, 2004.09.03), p.1.

參考文獻

一、中文資料

- 1.李邁先，東歐諸國史，(台北：三民，1991年)。
- 2.李顯峰，歐盟的深化與廣化，(台北：前衛，2003年)。
- 3.李貴英，國際投資法專論-國際投資爭端之解決，(台北：元照，2004年1月)。
- 4.李政達，「二十一世紀外人直接投資之新視野及政策挑戰」，國際投資季刊，(台北：第10期，2000年3月)，頁22-26。
- 5.林蔚文，「歐盟擴大版圖」，國際投資季刊，(台北：第20期，2004年7月)，頁42-45。
- 6.黃巧億，「資金匯流的聚寶盆」，國際投資季刊，(台北：第16期，2003年7月)，頁14-15。
- 7.陳正澄等人，我國與歐盟貿易與投資之研究，(台北，國立台灣大學經濟學系，2000年9月30日)。
- 8.孫中岳，「波蘭再度積極招商」，國際投資季刊，(台北：第16期，2003年7月)，頁40-42。
- 9.董珮真，「投資，有坑不要踩」，國際投資季刊，(台北，2004年4月)，頁50-51。
- 10.劉燁媚，「剖析歐盟，探索商機」，國際投資季刊，(台北：第19期，2004年4月)，頁52-53。
- 11.蔡宏明，「兩岸加入WTO後之台商投資發展趨勢」，國際投資季刊，(台北：第10期，2000年3月)，頁13-21。
- 12.劉麗惠，「迅速掌握蛻變中的東歐市場」，國際投資季刊，(台北：第17期，2003年10月)，頁40-41。
- 13.顧瑩華，「全球對外投資趨勢變化」，經濟前瞻，(台北：中華經濟研究院，第9期，2004年5月5日)，頁92-96。
- 14.鄺瑞琪，歐洲聯盟東擴對台灣貿易影響之實證分析，國立中興大學90年行銷學系研究所碩士論文，(台中：中興大學，2001年)。
- 15.經濟部投資業務處，「台商對外投資分析」，國際投資季刊，(台北：第20期，2004年7月)，頁29。
- 16.財政部關稅總局統計室，中華民國.台灣地區 出口貿易統計月報【年刊】，(台北：2004年3月)。
- 17.財政部統計處，中華民國.台灣地區 進出口貿易統計月報，(台北：2004年9月)。
- 18.中華民國經濟部投資業務處，「歐盟東擴投資研討會」，1994年4月22日，<http://w2kdmz1.moea.gov.tw/user/news/detail-1.asp?kind=2&id=7233>, (2004/08/05)。
- 19.經濟部國際貿易局，93年6月重要貿易數據資料，

<http://ekm92.trade.gov.tw/BOFT/OpenFileService2> , (2004/10/15)。

- 20.經濟部投資業務處，歐盟東擴的影響，2004年6月21日，
<http://investintaiwan.nat.gov.tw/zh-tw/news/200406/2004062103.html>,
(2004/08/04)。

二、英文資料

- 1.Czech Economic and Cultural Office Taipei , [Investment Opportunities](#) , Foreign
- 2.Direct Investment in the Czech Republic ,Inflow of FDI ,<http://www.czechinvest.org/web/pwci.nsf/pages/613B9BD9480357F2C1256EC300254074?OpenDocument> , (2004/09/08)。
- 3.Eurostat – External trade , External and intra-European Union trade, (Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities,2004) .
- 4.Eurostat,“EU-15 FDI in 2002”, The Statistical Office of the European Communities,Statistics In Focus,Economy and Finance, (Publications of the European Communities : Theme2—16/2004 , 2004.09.03) .
- 5.Eurostat,“Euro-zone external trade surplus 8.7 bn euro”, EURO – Indicators News releas , (Publications of the European Communities : 102/2004 , 2004.08.20) .
- 6.Eurostat,“Fall in FDI in 2001: EU-15 as main actor”, The Statistical Office of the
- 7.European Communities,Statistics In Focus, Economy and Finance , (Publications of the European Communities : Theme2—12/2003 , 2003.01.27) .
- 8.Eurostat,“EU FDI with extra-EU down by nearly 40% in 2001”, The Statistical Office of the European Communities,Statistics In Focus,Economy and Finance, (Publications of the European Communities : Theme2—30/2002 , 2002.06.28) .
- 9.Eurostat,“The European Union’s share in Global FDI-1995 to 1999”, ,The Statistical Office of the European Communities,Statistics In Focus,Economy and Finance, (Publications of the European Communities : Theme2—30/2001 , 2001.07.17) .
- 10.Eurostat,“Strong growth in FDI among EU Member States”, The Statistical Office of the European Communities,Statistics In Focus , Economy and Finance, (Publications of the European Communities : Theme2—28/2000 , 2000.06.29) .
- 11.Hunya ,Gabor , Integration Through Foreign Direct Investment , (cheltenham.uk.Northampton,MA,USA:Edward Elgar,2000) .
- 12.UNCTAD (United Nations Conference on Trade and Development) , Trade And Development Report 2004 , (New York and Geneva :United Nations) , United Nations publication .
- 13.UNCTAD (United Nations Conference on Trade and Development) , World Investment Report 2004 : The Shift Towards Services , (New York and

- Geneva :United Nations) , United Nations publication .
- 14.UNCTAD (United Nations Conference on Trade and Development) , World Investment Report 2003 : FDI Policies for Development:National and International Perspectives , (New York and Geneva :United Nations) , United Nations publication .
- 15.UNCTAD (United Nations Conference on Trade and Development) , World Investment Report 2002 : Transnational Corporations And Export Competitiveness , (New York and Geneva :United Nations) , United Nations publication .
- 16.World Investment Directory , World Investment Directory,Volume VIII Central and Eastern Europe 2003 , (United Nation New York and Geneva : Vol.VIII , 2003) .
- 17.Weiner,Rober , Change in Eastern Europe , (USA : Praeger ,1994) .

西班牙加入歐盟後國內政經情況的轉變

戴嘉宏*

【摘要】

西班牙加入歐盟後經濟、國際地位提昇，成功的從第三世界國家轉變成第一世界的國家，2003年國民所得也達到了20199美元，這樣的發展讓人十分感興趣，我國國民所得自1992年突破1萬美元後至今仍不及15000美元，西班牙的經驗也許足以借鏡。

本文以西班牙建國以來的發展歷程做為前言；之後做理論的探討；緊接著敘述西班牙加入歐盟前政經發展的過程，主要內容是自內戰後佛朗哥獨裁時期經濟發展及其死後西班牙為加入歐盟的調整及民主化過程；接下來說明西班牙加入歐盟後政經的發展，主要探討西班牙政黨的執政歷程與歐盟與西班牙政經的互動情形；然後探討西班牙未來的挑戰，最後做結論。

關鍵詞：西班牙經濟發展、西班牙與歐洲統合、西班牙民主化

* 南華大學歐洲研究所碩士生。

壹、前言

對於身處歐洲的人們，對於台灣的感覺，似乎是很遙遠，也由於如此他們稱此地為「遠東」，但或許我們也可以本位主義的稱他們為「遠西」吧！

「西班牙」是不是屬於歐洲，也許曾有人為此而辯駁¹，但在 1986 年之後，至少可以較為肯定的說，它是歐體/歐盟的一國。

對於我們而言，西班牙似乎遙遠而陌生，但在歷史上它也曾仗著其優勢的武力佔領過台灣北部（1626-1640），也許大家只記得英國有「日不落國」之稱，但在十五世紀末到十七世紀前半葉，西班牙可是歐洲獨領風騷的強權，不僅把其勢力擴展到中南美洲，部份亞洲的島嶼也為它所據。雖然如此，在 1588 年西班牙無敵艦隊為英軍所敗時霸權的動搖；1659 年法西戰爭的失利所簽訂的「庇里牛斯山和約」（Treaty of the Pyrenees）更象徵其長達一個世紀半霸權的結束。在 1898 年西班牙美洲最後一個殖民地古巴獨立之後，西班牙的勢力完全退出美洲；關島（1521-1898）、波多黎各（1508-1898）及菲律賓（1565-1898）也在此時割讓給美國。西班牙不得不承認其國力大衰的事實。²

關於西班牙哈布斯堡王朝（1519-1659）的崛起及衰落³，英國學者保羅·甘迺迪（Paul Kennedy）在其著名的著作「霸權的崛起與興衰」（The Rise and Fall of the Great Powers）⁴中，曾提及十六世紀歐洲權力的鬥爭幫助它在軍事及經濟上的崛起而居於世界其它區域之上；民族國家誕生前政治、軍事權限的集中化為其霸權形成提供了條件，民族國家的形成過程是其興盛與衰退的關鍵。民族國家的成因如經濟的改變、宗教改革「誰的領地、信誰的教」（*cuius regio, eius religio*）、航海上的發現，但最重要的是戰爭的因素或更貼切的說是地緣政治的因素了形成民族國家領土的界限。在當時頻繁的戰爭誘發的國家意識造成了國家的衝突和領地人民的反叛（荷蘭），而軍事及殖民的原因使國家軍費支出龐大，在菲利普二世的時代（1556-1598）有 3/4 的政府支出不是奉獻給戰爭就是用來支付先前戰事的債務，強大的國力在戰爭的頻繁及持久的衝突下，終於人力、財力的耗盡而衰退。

¹ “Europe stop at the Pyrenees-and Africa begins there” 「歐洲止於庇里牛斯山，而非洲是從那開始」，摘自 Howard J. Wiarda, Spain 2007: a normal country?, Center for strategic & international studies occasional reports in European studies, 1999.6.30

² 參自西班牙史-首開殖民美洲的國家，方真真、方淑如編著，台北市：三民書局，2003.6

³ Paul Kennedy, The Rise and Fall of the Great Powers, Vintage, 1989.1.15,p31-72

⁴ 同註 3

圖一、菲利普二世時的版圖——日不落國



Source: Geoffrey Parker, *The Grand Strategy of Philip II*, New Haven, Yale University Press, p.3

從曾是歐洲最富強的國家，在二次大戰後成為歐洲最貧窮的國家之一，這樣大的變化，不僅在台灣的我們覺得稀奇，身處西班牙的人民一定更無法接受。在經歷 1936-1939 內戰的內耗、二次大戰期間與德、義關係密切所造成戰後孤立的情況，使其陷入困境；幸因冷戰的發生及其堅決的反共立場，一切才現轉機。隨著佛朗哥的去世，西班牙民主化，1982 年加入北約⁵、1986 年加入歐洲共同體、及 1977 年內戰後第一次民選總理的產生到今日 2004 年亦經歷了幾次的政黨輪替，西班牙已有了一個新的氣象，不僅「二次嘗試型」⁶的政權變遷模式已告確立，經濟也已擺脫貧窮成為中等強國，國際地位也不再受孤立而是積極的參與者，昔日的光榮似有浮現之跡象，可以以其在歐盟的角色、與美國、拉丁美洲及南地中海國家的關係，感受到其若隱若現的企圖。

但現今的世界裡，權力和能力是影響一國強弱與國際地位的重要關鍵，要達到一級強國的需要的是政治與經濟的強度，而西班牙是否具有一級強國的條件？

⁵ 1982 年西班牙社會黨 (PSOE) 領導者岡薩雷斯 (Felipe González) 對於加入北約採反對的立場，在該年贏得大選，並決定舉行公投；1986 年公投結果，西班牙人民同意維持加入北約組織。

⁶ 「二次嘗試型」的政權變遷模式，其意義為實行威權體制的國家向民主體制轉移。或者由於國家缺少民主政治的社會基礎而造成民主體制失敗，或者是新民主體制的領袖們一意孤行的極端政策造成激烈的反彈或者是某種大動盪而瓦解了該政權。參自 Samuel p. Huntington, 劉軍寧譯，第三波-二十世紀末民主化浪潮，五南：台北市，民國 83 年，p46。

其作為是否適合其本身的角色？藉由瞭解西班牙政治及經濟轉變與歐盟的互動關係影響中，發現其發展與限制。

貳、理論的探討：

本文是在探討西班牙加入歐盟後國內政經體制的轉變，大抵可區分為加入歐盟前及加入歐盟後二個階段，基本而言都是探討國家的政、經發展，而在進入歐盟後則加入了區域經濟的理論。

在探討國家發展上，政府與市場的關係約略可分為政府主導與市場主導兩個不同面向。所謂政府主導，是指利用政府的力量來統合和分配資源，以促進經濟的快速成長，政府扮演積極干預者的角色，在解釋此一面向理論主要有「發展國家論」。而市場主導則是政府採取放任政策，以自由市場機制來決定供需，政府只是扮演管理者的角色，在解釋此一面向的理論主要有「自由經濟論」。⁷在開發中國家的發展中則有「現代化理論」⁸和「依賴理論」⁹兩大流派。主要探討的內容有國家機關與市場機能、經濟發展與政治民主、資本累積與所得分配、世界政經體系和國家發展。另外在「區域發展理論」方面則有「成長極理論」¹⁰ (Growth Pole Theory)、「累積因果關係理論」(Cumulative Causation Theory)¹¹。

⁷ 蔡增家，日本轉型九〇年之後政治經濟體制的轉變，台北：五南，民93，頁17-18

⁸ 「現代化理論」主要派別有「社會分化論」，代表學者有 Levy、Smelser、Eisenstadt 及 Parsons；「價值塑立論」代表學者有 Lerner、McClelland、Hagen、Inkeles。

⁹ 「依賴理論」派別有強調外在限制的理論：「低度發展論」(Frank 與 Dos Santos)、「世界體系論」(Wallerstein)、「不平等交易論」(Emmanuel 與 Amin)；顧兼內部因素的理論：ECLA 的修正論 (Sunkel 與 Furtado)、「不平衡邊陲論」(Hinkelammert)、「依賴發展論」(Cardoso)。

¹⁰ 「成長極理論」代表學者有 Perroux (經濟空間)、Hirshman (地理空間)；Hirshman 將正在成長的區域稱為「北方」而將處於落後的區域稱為「南方」提出極化效應 (Polarized effects) 和涓流效應 (Trickling-down effects)，認為北方的成長對南方的影響若有利是涓流效果若不利則為極化效果。

¹¹ 「累積因果關係理論」代表學者為 Gunnar Myrdal，他提出擴展效果 (spread effect) 與滯阻效果 (back wash effect)。

表一、現代化理論和依賴理論之對照比較

	現代化理論	依賴理論
盛行時期	1950 與 60 年代	1970 年代
發源地	美國	拉丁美洲
思想遠源	涂爾幹與韋柏	馬克思與列寧
思想近源	Parsons 與新進化論	Baran 與 Prebisch
國家發展的本質	先進國家與落後國家相同	先進國家與落後國家不同
國家發展的因素	單線進化的	雙軌互斥的
阻礙發展的因素	落後國家既有的社會結構 與文化傳統	資本主義世界體系的束縛、依賴的情境
先進國家對落後國家發展的影響	有利或無害於發展的	負面而有害於發展的
國家發展的策略	努力學習吸收西方國家的技術、制度和觀念、歡迎外資企業	拒絕外資、自立更生、進行階級革命、採取社會主義發展路線

資料來源：龐建國，國家發展理論-兼論台灣發展經驗，台北：巨流，民國 82 年，頁 199。

表二、累積因果關係理論與成長極理論之比較		
	累積因果關係理論	成長極理論
相同點	擴展效果=涓滴效果 滯阻效果=極化效果	
相異點	在市場力量運作之下，區域間經濟差距會不斷擴大；而且愈是貧窮的國家，此趨勢愈佔上風。	在發展初期，區域間差距會擴大；但長期而言，涓滴效果會大於極化效果，而使區域達到均衡。
	將政府力量排除在外	將政府視為一種促進區域均衡發展的均衡機制。

資料來源：<http://www.chinabiz.org.tw/study/study-org/home.html> 研究論文：〈中國大陸區域整合與產業發展〉，委託單位：陸委會，研究單位：國立中山大學中國經濟研究所，執行期間：民國 87 年 7 月。

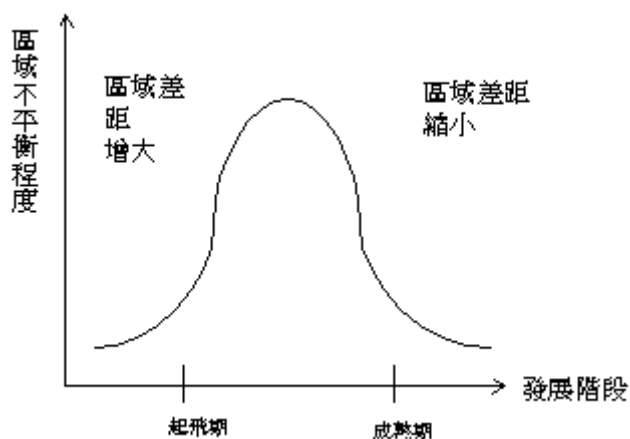
表三、比較佩爾魯克斯 (Perroux) 與赫希曼 (Hirshman) 的成長極理論

佩爾魯克斯 Perroux	赫希曼 Hirshman
1.抽象的經濟空間概念。 2.原始含意與區域問題並無直接相關。 3.成長極的成長並不保證一定會帶動該區域的經濟成長。因為成長極成長所產生的利益是指向其前向、後向以及旁邊相關連產業。但此些產業有可能位於數百哩之外的區域。(經濟空間)	1.地理空間概念。 2.是為區域發展理論之一。 3.成長極的成長，會優先帶動其所在區域經濟的成長，而後透過各種管道帶動其他區域發展，以達成區域均衡發展。(地理空間)

資料來源：<http://www.chinabiz.org.tw/study/study-org/home.html> 研究論文：〈中國大陸區域整合與產業發展〉，委託單位：陸委會，研究單位：國立中山大學中國經濟研究所，執行期間：民國 87 年 7 月。

由於區域發展理論的演進過程之中，經濟成長將會導致核心與外圍間差異縮小？抑或擴大？的問題上產生了分歧的意見，在威廉遜 (Williamson) 於 1965 年發表著名論文「區域不平等與國家發展過程」(Regional Inequality and the Process of National Development) 論述經濟成長與區域收益的差異中所提出的倒 U 型理論，而有了解答，他指出：「在國家經濟發展的早期階段，區域間成長的差異將會擴大，則傾向不平衡成長。之後隨著經濟成長，區域間不平衡程度將趨於穩定；當到達發展成熟階段，區域間成長差異將漸趨縮小，則傾向均衡成長」。

圖二、區域不平衡程度與國家發展過程



資料來源：<http://www.chinabiz.org.tw/study/study-org/home.html> 研究論文：〈中國大陸區域整合與產業發展〉，委託單位：陸委會，研究單位：國立中山大學中國經濟研究所，執行期間：民國 87 年 7 月。

西班牙在內戰結束後的發展過程中，在經濟上從第三世界 (南方) 晉升為第一世界 (北方) 國家，在政治上也由威權政治演變為民主政黨政治，政治與經濟

的變遷並非單一的理論可以解釋，所以並沒有採行主要的理論，而以西班牙經濟發展的歷程為主，以政治經濟發展理論探討內容作為分析參考，期以一窺西班牙政經發展的全貌。

參、西班牙的政經發展¹²

一、西班牙近代政經發展的背景

當代西班牙發展的經濟結構反映出本身較其他西方經濟更為特殊的發展，一部分原因是先前孤立於全球經濟和西方社會改變的潮流。這樣個別主義的根源可以追溯到中古時期天主教光復運動¹³ (the Reconquest) 和中古時代西班牙國家的形成，財富和權力被極化，如地權制度的出現，讓中、南西班牙在大公國的統治之下，這樣的權利基礎被教會、地主、軍隊和中央政府（由本質上相同的菁英團體所組成）所保護於後續的世紀，這些團體扼制革新、社會階級流動，防止城市工業資本家團體出現來挑戰此一體系，維持傳統社會的因子直到 20 世紀中葉；如果經濟現代化過程的特點是執行更有效生產力和分工的方法，那麼直到 1960 年代初期西班牙都沒有現代化；在 16 世紀，西班牙沒有文藝復興；在 18 世紀沒有像在法國的社會革命和在英國的社會發展，沒有農業也沒有工業革命。在既有權威保障自己的利益下，社會並沒辦法進步。

二、西班牙加入歐盟前的政經情況

本節主要自西班牙內戰結束後佛朗哥 (Francisco Franco Bahamonde) 將軍掌權後開始談起。

(一) 佛朗哥威權式政治經濟 (1939-1959)：

在內戰中佛朗哥將軍擊敗了社會黨及共產黨組成的政府，結束了第二共和，開始了其獨裁政權的序幕，在 20 世紀初所建立的干涉和保護的體系被他所加強，法西斯主義的長槍黨 (Falange) 提供了統治的意識型態，長槍黨員和擁皇派 (Carlists) 也成為主要政府經濟的首長和官員，明確拒絕自由放任的原則，政府機關採極大干涉主義，目標是在經濟上的完全控制，這些控制包括工資、物價、農業產出、貿易（透過進口配額、外匯管制和投資的限制）和國家直接參與經濟活動，最明顯的展現就是一系列國有企業的形成（例如在能源的 Endesa 公司、運輸設備的 Enasa and Seat、E.N. Bazan 公司）都在國家工業機關 (INI, Instituto Nacional de Industria) 的保護傘下。而和此類限制的經濟機制下伴隨的是高壓政治，拒絕人民自主，禁止自由工會的設立，而是在一定的經濟活動下以一個代表勞工及雇主的聯盟形式存在

¹² Keith Salmon (1995), *The modern Spanish economic-transformation and integration into Europe*, London: Pinter

¹³ 長達 750 年的天主教光復運動 (Reconquest) 終在摩爾人在伊比利半島勢力 (西元 711-1492 年間) 最後一個據點 <格拉納達 (Granada)> 失守下結束。

(sindicatos)，實際上是政府的機構，執行國家利益。國家發展的最高的指導原則是「尋求自給自足」，透過「國家工業發展和保護法」(Law of Protection and Development of National Industry, 1939) 的立法來推行。

威權發展是集中在基於進口替代上的快速工業化政策和自給自足的政策需求所導引，而公營企業的設立是來達成這些目標，這個政策也意謂著西班牙從國際經濟中脫離，因此在 1950 年時貿易僅佔國民生產毛額的 5%，然而孤立的極端程度不僅是內部政策的結果也是國際社群對其所採取的決定所導致，例如，在加入國際組織上遭受拒絕（如聯合國、北約、1957 年的歐洲經濟共同體）、更甚而聯合國對西班牙經濟制裁的決定（1946-1953），1948 年「馬歇爾歐洲復興計畫」西班牙也被排除在外。

因為內戰本身所造成的損害及西班牙在 1940、50 年代所面對的國際環境使得內戰後西班牙經濟的重建是遲緩的，內戰帶來人口的流失（傷亡、移民）及人民的痛苦，對於建築物和基礎建設也有很大的損壞，而跟著內戰而來的是很嚴重的物質短缺，先是第二次世界大戰的來臨，接下來則是國際的孤立。在 1950 年之前，工業生產力指數都在 1929 年的水準之下，在農業的恢復上更是在 1958 年才達到 1920 年代晚期的水準。

1940 及 50 年代西班牙是孤立於西方經濟發展主流外力求生存，1950 年製造業人口為 18%，農業人口則仍佔 50%，人們十分的貧窮，每人實質所得只有 1980 年的 1/3，國內市場能源和原料短缺，都是在威權的發展下令人失望的結果。昂貴的工業化和農業政策產生消費財的短缺和通貨膨脹（在 1957 年上升到 15.5%），貿易連續赤字，耗盡外匯準備同時也反應高估的通貨，在 1959 年代末，這些問題已經成為危機的根源，高的通貨膨脹水準，西幣比塞塔（peseta）在西班牙外已呈下跌，國際收支赤字與外匯準備的短缺，皆使國家有破產的危機。小結：國內環境的惡劣及戰爭的威脅都是造成內部威權重大的原因，也鞏固佛朗哥的政治地位，但因為二次大戰中的失當作為¹⁴，形成後續國際環境的孤立，也造成經濟的困頓，而反過來影響政治的安定性，而必須擺脫孤立之地位。

（二）佛朗時代的經濟奇蹟（1959-1973）

驅策西班牙從低度發展國家到一個工業化國家經濟的奇蹟關鍵，是控制經濟觀點的改變及西班牙人民對現代化的渴求，這樣的情形是伴隨的是 1950 年代初期極度孤立和專制的打破。孤立狀態的轉變是開始於美西間關係的進展，由於冷戰兩大陣營的分野、1951 年韓戰的爆發，因應美國防堵政策的需求配合佛朗哥堅決反共的立場，西班牙放棄其自第二次世界大戰以來的中

¹⁴ 二次大戰西班牙因值內戰期間雖不參戰，但因派遣藍師團（División Azul）協助德、義攻蘇、借道給德國攻英屬直布羅陀。

立立場，與美國在 1953 年簽署「馬德里協定」(Pact of Madrid)¹⁵，讓美國能在西班牙建立軍事基地，而西班牙也得到大量的經濟援助（在 1951-1957 約有 6.25 億美元），1957 年的內閣改組（包括天主教主業會 <Opus Dei>），產生了新的技術官僚團體，相較於前任政府而言採較少的威權政策，在 1958 年成為世界銀行的成員、1959 年成為國際貨幣基金（IMF）的成員，隨後也成為歐洲經濟合作組織（OEEC）的部份會員（僅在農業活動上為會員）¹⁶。

1960 年代和 70 年代初經濟成長的前奏是對國際經濟觀點的改變及國際對西班牙體制認識的增加，1959 年「穩定計劃」(Plan Nacional de Estabilizacion Economico) 預示西班牙經濟政策重要的改變和威權的結束，計劃的出現是跟著 OEEC 和國際復興開發銀行（IBRO）的視察建議，計劃的特徵是「通貨緊縮」和「緊縮的貨幣政策」，採行：

減少公共支出和減少借款給公共部門。

私部門借款上設限。

提高公共服務的價格。

高利率。

西班牙國內比塞塔的貶值及結束多重匯率¹⁷。

自由化外國投資和貿易的措施。

計劃的直接衝擊是國際收支的改善和嚴重的衰退（失業的增加和需求減少）。

事實上，「穩定計畫」的採行並沒有引起長期的衰退而跟著而來的是經濟的奇蹟，因為對外部門的優惠措施。國際經濟（特別是西北歐）正在成長，提供西班牙商品市場和大量西班牙移民工作（大量所得匯回國內），而觀光業的發展成為了一個領導的部門，產生直接的就業和收入，它的乘數效果帶動了相關的工業，如運輸和建築業；另外，外國的投資也進入西班牙。這樣設計來促進經濟穩的計畫確實提供了一期間的快速成長。

儘管「穩定計畫」宣稱自由化經濟，事實上有些也朝向這個方向，但保護主義仍然以新形式的干涉存在，例如，「協調運作」(acción concertada)：牽涉私部門與政府間的共同行為，給予無條件的政府援助；政府也給予造船業和鋼鐵業援

¹⁵ 內容包括「防衛協定」(Defense Pact)、「相互防衛協定」(Commitment to Mutual Defense) 及「經濟援助協定」(Convention on Economic Aid)。

¹⁶ 歐洲經濟合作組織之後改為經濟合作暨開發組織 (OECD)，西班牙在 1961.8.3 重新加入。

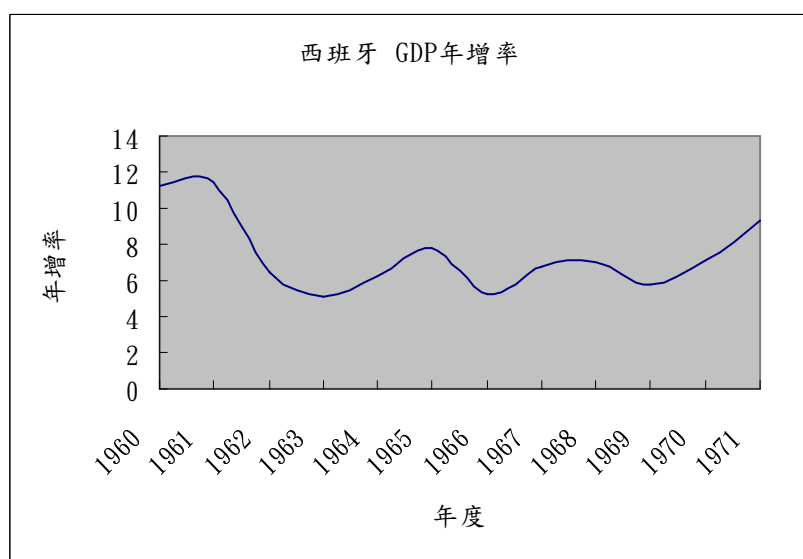
¹⁷ 多重匯率是一個國家對本國貨幣規定的一種以上的匯率，屬於外匯管制的一種形式，主要用於獎勵出口，限制進口，改善收支不平衡狀況。往往被視為對外貿易傾銷的一種政策，容易遭到其他國家的貿易報復。

助；INI 在經濟擴張的涉入，如鋼鐵業的合併和煤的產業；貿易上，關稅結構分等級，對於消費財採高關稅保護，對於中級財貨採次高的關稅，對於資本財則採低的關稅；對於出口市場給予鼓勵，如退稅、官方信用和保險。這些持續過度的保護主義扭曲了市場，累積了未來的問題。

1960 年代政府採行的直接國家計畫（透過一系列的國家發展計畫〈Planes de Desarrollo Nacional〉）和區域計畫，但計畫並沒有十分成功，部份是由於弱勢的技術基礎及大而無效率的公部門，而這些計畫背離基礎機構的改革及更有效率的資源分配，為了複雜無條件補助和借款設立龐大的機關，加惠特權循環（privilege cycle）；1960 年代的公共投資特別是引向於改變的經濟趨勢中遭遇問題的部門或是基礎工業，如化學、鋼鐵、造船、運輸設備，而經歷了快速的經濟成長。「穩定計畫」所激起的發展也受到「國家發展計畫」的阻礙。

1960 年代西班牙的經濟奇蹟，可以清楚透過 GDP 的成長和改變中的 GDP 組成成份中發現，在 1959-1971 年間，GDP 的年增率大約是 7%（參見圖三），僅次於日本；GDP 在 1960 年代加倍，也縮了和其他國家的差距，1953 年西班牙的 GDP 是法國 14%、義大利的 22%，1965 年則分別為兩國的 22%、39%，1974 年為 23%、40%¹⁸，國內工業產品的成長率在 1960-1973 年間年增率也達 9.4%。

圖三、西班牙 GDP 年增率 1960-1971



資料來源：Keith Salmon (1995), *The modern Spanish economic-transformation and integration into Europe*, London: Pinter, p5

成長伴隨經濟結構和空間性的改變，農業上的勞動比率降低，服務業上升，

¹⁸ 同註 11，p5。

能源上的需求從煤轉變成石油，增加資本使用代替勞力；在工業上，人造原料代替傳統產品，生產力結構朝向以資本財為重的改變，如冶金、建築材料、化學和運輸設備；在空間上，沿海地區由旅遊業引導開始一波新的繁榮景象，同時也有新式農業和工業的發展，這樣型態的改變，產生農村人口外移、內陸人口減少、都市化及沿海人口的成長。

然而，工業廣泛的擴張（包括鋼鐵及紡織）在技術上仍是落後的，規模小且由高關稅保護；過度地理集中的成長是源於區域所得的差異，失業被控制則是由於大量的移民（政府鼓勵移民之政策使然，1960-1970年間共有184萬7,641人移居海外¹⁹）。

增加的外國貿易和外國投資是經濟成長重要的特徵，1960年進口和出口分別佔GDP的7%和10%，而到了1970年則為17%和15%；進口成長是快速工業化和所得的增加的結果，工業原料、半成品和成品消費的增加佔進口比例的75%；在出口上，製造業產品出口增加變得較原料和農產品為重。進口的大量成長和貿易赤字，大部份由旅遊業的盈餘、移民者收入匯回本國和外國投資融通，而確保國際收支經常帳一般是在盈餘的狀況（參見表四）。外國投資（特別是美、西德和瑞士）被引向高技術工業和服務業，集中於馬德里和加泰隆尼亞地區，投資受勞動力的吸引（豐富的勞工及低廉的勞動成本）及保護和擴張的市場（例如汽車工業，外資只在國內市場被保護的情況下批准），其它跨國公司則在低進口關稅的部門建立，由西班牙公司生產產品。

¹⁹ 王之化（1999），〈〈從西班牙民主化的政經發展過程看其失業問題〉〉，台北：淡江大學歐研所碩士論文，p25。

表五、1960-1973 西班牙國際經濟變動表

單位：百萬美元

年份	出口金額	進口金額	觀光外匯收入	國外移民匯款	外人投資	國際收支
1960	745	697	296	66	40	450
1961	749	1048	385	116	207	409
1962	800	1438	513	211	107	193
1963	786	1799	679	258	214	138
1964	1005	2076	919	319	268	435
1965	1019	2778	1105	362	322	30
1966	1308	3300	1292	420	302	22
1967	1419	3200	1210	452	502	383
1968	1667	3242	1213	463	437	538
1969	1994	3865	1311	562	481	483
1970	2483	4357	1681	674	697	1178
1971	2976	4577	2054	809	602	1866
1972	3507	6070	2486	905	795	1623
1973	5040	8640	3150	1268	795	1613
註：國際收支 = (出口 - 觀光外匯收入 + 國外移民匯款 + 外人投資) - 進口						
資料來源：張大維，西班牙與歐洲經濟共同體經貿關係互動與影響之研究，淡江大學歐研所碩士論文，民國 80 年 5 月，頁 24。						

1960 年代快速的經濟成長掩飾了存在於經濟機關和結構上的問題，「穩定計畫」沒有引導至市場經濟，而是進一步的國家干預滲入公司資本主義的發展，要素市場（特別是勞動市場）沒有彈性，課稅的系統發展拙劣（導致於公共財顯著缺乏，所得提高但生活品質惡劣）和很多機構（例如，會計和保險）都不符時代需求。工業結構上，則是規模小且傳統工業仍使用傳統技術的問題，因此西班牙工業的是介於與工業化國家和先進工業國家之間，競爭的優勢是基於傳統工業相對低廉的勞力成本。

從 1960 年代快速經濟成長複雜脈絡發展中來看，公共政策的措施只是進一步強調透過投資增加傳統工業能力為中心，在刺激革新和技術發展是忽略的，例如，專利權的管理上，在 1985 年之前仍只適用 1929 年工業財產法（Estatuto de la Propiedad Industrial）的規定，對於發明者提供的保護不合時宜。

小結：在 1959-1973 年間，西班牙在經濟上的表現非常亮眼，可用「發展國家理論」來解釋，有利的國際環境（外貿及外資、西北歐的經濟發展提供了市場與就業機會）、國內旅遊業崛起、相對便宜的勞力及政府的介入發展，都是此一奇蹟的成因，然經濟的發展、外資（遊客）的來到皆讓西班牙民主的因子再次的萌芽，之後在 1973 年發生第一次石油危機，而有機會取代佛朗哥軍隊的政府領袖白朗哥(Luis Carrero Blanco)也在該年因艾塔組織（ETA，巴斯克分離主義團體）的炸

彈攻擊事件而喪生，1974年葡萄牙發生康乃馨革命（Revolution of Carnations）²⁰，這些政治、經濟不安的問題再加上佛朗哥身體的病痛，而有了民主化的契機。

（三）經濟危機及加入歐洲共同體的努力（1974-1985）

隨著1975年11月20日佛朗哥將軍的死亡，政治體系小心謹慎的往民主改變，很多的政策措施因準備進入歐洲共同體而採用更自由和開放的態度，不可避免地，經濟的問題是從屬於政治的考量；這十來年的特徵是在政治經濟本質上的基本轉移，從獨裁到民主（1976年政治改革）、從中央集權主義到地方分權制度（1978年憲法將國家區分為十七個自治區）、福利國家的引進及西班牙工業在世界經濟競爭地位的變化。

在1970年代初的經濟奇蹟停止了，工業產品的年增率從1960-1973的9.4%降到1975-1983的0.8%，衰退的情況雖然在1978年被復甦的徵兆打破（由20%的貶值所幫助），旅遊業的恢復和外國投資的增加，但這個復甦被過高的石油價格所破壞，使經濟陷入嚴重的危機。

西班牙經濟的問題是與國際經濟被1973年油價升高所激發的問題相連接，在1973年1月到1974年1月間，石油輸出國組織（OPEC）接連提高原油價格，幾乎是500%，在當時，原油是OECD 55%的能源來源，而75%是依賴進口的，這些價格的提升對經濟體系的衝擊，透過十年的反映，造成生產製程再評價，引導傳統製造領域去工業化、國際分工的改變、能源使用的改組，在OECD國家失業率增加及停滯性通貨膨脹的情況出現（stagflation）²¹。

國內能源的缺乏和依賴能源進口讓西班牙的經濟更容易因油價的上升而受傷，1960年代到1970年代初的工業擴張，是依賴低價的石油；1973年西班牙能源需求，石油佔了68.3%，而在其它OECD國家對初級能源的需求佔GDP的比例已開始下降，而西班牙則是繼續增加一直到1970年代末，1978年石油是所有能源需求的72.6%，幾乎是能源的所有進口；能源進口佔所有進口的比例從1973年的13%到1975年的26%，在1978年西班牙能源進口成本，相當於商品出口的41%。在1979年第二次石油危機後，1981年進口能源的成本更提高為商品進口的42.2%、商品出口的67%。

1970年代通貨膨脹伴隨著經濟不景氣，在1977年的夏天達到37%，高通貨膨脹導因於油價的持續上升、公部門的高赤字、寬鬆的貨幣政策和提高貨幣薪資（超過增加的生產力）來收買社會安寧，在1970-1982年間，工業的實質工資提高130%，居於所有歐洲國家之冠；同時，負的實質利率（通膨高於利率）導致增加借貸和公司債的高水準，致使後來嚴重的金融負擔。

失業率的提高變成最迫切的社會問題，失業的增加在一定程度上是經濟問題

²⁰ 西元1974年4月25日葡萄牙發生了武裝政變（亦稱作「尉官運動」），成功推翻了獨裁政府。

²¹ 停滯性通貨膨脹（stagflation），是不景氣和通貨膨脹一起發生的情況。

的結果，在 1974-1982 年農業和工業各流失超過 100 萬的工作，但它也是社會變遷的結果，包括，勞力人口的擴張、持續增加的女性勞力參與率、移民削減和前移民者的返回（因為西北歐本身就業的問題）。

經濟危機帶來西班牙工業比較優勢的改變，包括能源及勞力成本的增加和新興工業化國家（NICs）的出現，1970 年代末及 1980 年代初，西班牙經濟危機是那些在 1960 年代被特別對待的工業，如鋼鐵、造船、紡織和重化學工業。

經濟政策直接相關於國內政治情勢的涉入，政治直接干預經濟的情況擴大，機關沒有彈性、要素市場阻礙市場調節功能，而且置重點於政府政策。1974 年不確定的情況是跟著白朗哥被暗殺和佛朗哥的生病，因此政策回應是企圖要從國家衰退中以孤立來換取時間，消極的希望衰退只是短暫存在，而採取激發國內需求和防止國內油價上升，但立即的衝擊是國際收支的急劇惡化、石油消費的持續增加，讓情況加重。隨著佛朗哥將軍的去世，政治情況變得更為脆弱，受到與 1930 年代對民主的企圖相似的經濟情況陰影所困擾，因此採行高度寬鬆的經濟政策，明顯是要確保民主的轉變，工資同意上升在通貨膨脹之前，貨幣政策寬鬆而且在沒有企圖減少國內需求下，比塞塔貶值 20%。

第一次民主選舉是在 1977 年，終於對衰退採調整經濟措施和艱難的經濟自由化過程，調整的政策開始於「蒙科洛協定」（Moncloa Pacts），由所有政黨、僱主和工會的同意，協定代表了對民主的承諾。

「蒙科洛協定」也發表了經濟政策的目標是要渡過危機的年代：宣告全面自由和開放市場導向的政策，特別是朝向成為歐洲共同體的成員、提供持續保護經濟的總體經濟管理政策，首要是打擊通貨膨脹、創造經濟成長和失業減少的經濟環境，策略包括控制貨幣供給（貨幣政策）、控制政府支出和減少公部門借貸需求（預算）和控制工資（所得政策）；還有採行改善西班牙工業競爭的步驟，改革經濟機關和增加要素市場的彈性；在經濟管理上一個重要的轉變是從 1970 年代初跟著美國貨幣學派的領導者弗利得曼（Milton Friedman）的看法，採行現代貨幣政策。

1970 年代晚期，設定貨幣供給量成長範圍目標（雖然高且常超過），在 1980 年代初是採緊縮的貨幣政策來控制高的通貨膨脹率、解決工資問題和減少國際收支赤字，廣義貨幣（M4）的總數成長範圍從 1983 年的 14%-18% 到 1987 年的 6.5%-9.5%。

要進入歐洲共同體，持續的政府干預必須去除，要促進新工業和新勞動技術、增加機構和要素市場的彈性，必須調合西班牙和西方其它工業化國家（特別是歐洲共同體）的經濟上的實際狀況，而最重要的是在面對更開放的經濟所增加的外部競爭，要確保經濟重新建構過程的秩序。大部份的西班牙經濟仍然是缺乏競爭力，而且如果沒有政府干入的話可能會全部消失。

跟著 1982 年政府選舉，社工黨（PSOE）為了儘快的進入歐洲共同體，工業

重新轉變的計畫被加強、自由化經濟的措施增加彈性（特別是勞力市場）及加速腳步向國際經濟實際狀況逼進，經濟目標是要重建陷入危機的部門和將資源導向更有利的部門，經濟自由化是透過經濟機構全面檢驗來達成。實際上，為了確保政治上的需要，1975年以來的十年是強調緩和傳統工業在重建過程的效果，然而失業率仍是持續上升，從1979年的9%到1985年的22%。

小結：在1974-1985年間，政治上是從獨裁走向民主，經濟上則是要走向更開放的道路，以加入歐洲共同體，這是一個痛苦的過程，政治上的民主仍嫌脆弱而經濟上則遭逢兩次石油危機的打擊，再加上邁向開放與改革增加了競爭，原本具的經濟優勢皆受衝擊，幸民主化可做為加入歐洲共同體的籌碼，也提昇未來進展的可能性。

（四）西班牙政治民主化的歷程：

要探討西班牙的民主化前，須先瞭解「民主」；在今日看來民主似乎已是個普世的概念，在廿世紀中期有關其含義界定有三個常見的方法，也就是根據政府權威的來源、政府的目的和組成政府的程序；1942年熊彼得（Joseph Schumpeter）提出「民主的方法是為了達成政治決定所作的一種制度安排，在這種制度安排中，個人藉由激烈的競逐獲取人民手中的選票而得到做決定的權力。」²²。西班牙自內戰結束後到1975年的36年間受佛朗哥獨裁政府所治理，在佛朗哥死後，民主化啟動，這其中有很多的原因，包括政權受石油危機的挑戰、生活水準及教育提高擴展了都市中的中產階級、天主教的變革（反對威權主義、擁護改革）、歐體及美國政策的變化、民主化的示範效應...等。²³1975年11月22日璜·卡洛斯一世（Juan Carlos I）依佛朗哥遺願繼任為西班牙國王，開始了一系列的民主化改革過程，在1977年6月15日舉行制憲國會選舉，由「中間民主聯盟」（UCD）取得執政權，蘇瓦雷茲（Adolfo Suárez González）擔任總理一職，1979年連任。在其於1981年1月29日宣佈辭職後，由蘇特洛（Leopoldo Calvo-Sotelo Bustelo）繼任，1981年2月23日正當國會對蘇特洛任命案進行投票時，200多名民防軍由戴齊羅中校（Lt. Col. Antonio Tejero Molina）率領，衝入國會大廈，劫持三百名議員和看守內閣閣員為人質，要求卡洛斯國王解散國會，成立軍人政府，肅清恐怖活動，但卡洛斯國王冷靜又堅定的處理政變，拒絕叛徒的條件，要求各軍事指揮官效忠國家，維護憲法。同時呼籲各級政府堅守崗位，善盡職守。終於化解了此一危機。241982年大選社工黨取代了中間民主聯盟成為執政黨並引導西班牙進入了歐洲共同體。

²² Samuel p. Huntington, 劉軍寧譯，第三波-二十世紀末民主化浪潮，五南：台北市，民國83年，p4。

²³ 參自前註,p50。

²⁴ 蘇秀法（民國81年），〈西班牙的流產政變與民主化危機〉，〈問題與研究〉，20, 7:39-49

表五、西班牙民主化大事記	
年代	事件
1973	政府領袖白朗哥(Luis Carrero Blanco)遭暗殺
1974.4.25	葡萄牙發生武裝政變結束獨裁
1975.11.20	佛朗哥去世，二天之後卡洛斯國王登基，納法洛 (Carlos Arias Navarro) 留任總理
1976.4	提出有關政黨、國會及工會的改革法案。但因其佛朗哥主義強硬派色彩及改革緩慢，於同年 7.1 日被迫下台
1976.7.3	卡洛斯國王任命蘇瓦雷茲繼任總理
1976.12.15	公民投票表決通過「政治改革法案」(Law of Political Reform) 解散國會，所有政黨取得合法地位、政治犯大赦、成立新工會組織
1977.6.15	舉行制憲國會選舉，蘇瓦雷茲取得政權
1978	西班牙君主立憲憲法通過
1979	國會大選，蘇瓦雷茲獲連任
1981.1.29	蘇瓦雷茲辭總理及黨主席，蘇特洛繼任
1981.2.23	民防軍政變，歷時十八小時終告失敗
1982	加入北約，但社工黨反對，同年社會黨於大選獲勝，岡薩雷斯 (Felipe González Murquéz) 任總理取得過半數席次，決定 1986 公投決定是否留在北約內。
1986	1.1 加入歐洲共同體，3.12 公投同意繼留北約，國會大選岡薩雷斯連任總理

註：筆者自行整理

三、西班牙加入歐盟後政經情況的改變

(一) 西班牙加入歐盟後政黨政治發展情形

1. 社工黨主政時期 (1986-1996)

社工黨在 1982 年取得政權，在 1986 年 1 月 1 日正式加入歐洲共同體及續留北約使總理岡薩雷斯在國內及國際間的影響力大幅提升，並以過去的政績和「持續」與「穩定」口號下，在 1986 年再度贏大選。

為了達成西班牙經濟現代化的目標，社工黨從原先偏左的馬克斯經濟理論逐漸轉向，採行的經濟政策包括嚴格的貨幣管制、國營企業私有化、降低稅率、控制勞工薪資，以及鼓勵投資等措施。經濟政策的推行雖為成功的歐洲整合和進入全球市場鋪路，也在社會經濟的變遷過程中獲得新社會團體的支持，但政策與原始政黨目標不同，讓傳統派人士認為政府忘了社會主義的根源與理想，造成了內部的分歧，也與全國總工會 (UGT) 產生了嫌隙。

岡薩雷斯溫和派政府在經濟政策上受到政黨本身內部的挑戰，最具代表人物是激進派的蓋拉 (Alfonso Guerra)，他自社工黨 1982 年後執政後就擔任副總理，他對政府中較少的社會主義色彩 (less-than-Socialist) 路線採

保留立場，而做為政府內閣中的左派代表，常與財經部長²⁵起衝突，但此類意識型態之爭皆能在岡薩雷斯的控制之下，然而在 1989 年於塞維亞（Seville）舉行的一場社會主義的會議中，蓋拉認為「利益鐵律」（iron law of profits）²⁶的存在將是很有用的，而岡薩雷斯和財經部長蘇契加（Carlos Solchaga）皆認為政府不能立法限制公司的利潤，內閣成員與蓋拉的不和加劇，而在其 1990 年 1 月辭職後平息。但蓋拉轉向政黨內運作。²⁷1994 年蓋拉擔任副秘書長與其他強硬派人士，主張堅持社會主義型態與溫和派人士的路線之爭，結果形成了岡薩雷斯與蓋拉分別領導政府與政黨的局面。此舉影響了內部的團結，更為 1996 年的大選埋下了敗因。

全國總工會與社工黨的關係非常的密切，而全國總工會的領導者雷東多（Nicolas Redondo）在 1984 年也曾說「如果能創造工作機會，我們可以接受薪水增加的幅度小於通貨膨脹率。我們問勞工，『你們要什麼，是薪水的增加公司的關閉嗎？』，我們必須反對煽動」²⁸，這樣的態度在社工黨執政的早期扮演工資緩和的重要角色，但工資的緩和並沒有帶來足夠的工作，岡薩雷斯承諾增加 800,000 的工作，但前四年卻是看到 800,000 工作的減少，而對於政府對於退休金、失業福利、勞工法及暫時和兼職雇用的政策也是不滿意。1987 年開始，全國總工會與社工黨的關係開始惡化。不滿的引發了罷工風潮，1988 年 12 月 14 日雷東多聯合共產主義色彩的勞工委員會（COCO）發動自 1934 年以來第一次的大罷工，有 800 萬人參與。在 1989 年 10 月的國會大選，也第一次不支持社工黨而傾向左派聯盟。在 1990 年 11 月社工黨黨綱中，要所有黨員加入全國總工會（非強制性）被撤銷後，兩者關係更是陷入谷底。1994 年 1 月 27 日又發動了 24 小時全國總罷工的行動，顯示對社工黨持續不滿的情況。

雖然有這些的問題，社工黨仍成功維持其政權的不墜，雖然失業率仍高但經濟的發展是具正面的。直到 1992 年，西班牙舉辦了巴塞隆納奧運會和塞維亞世界博覽會向世人展現西班牙的發展，也隨著歐盟進入了單一市場，但因大量擴張政府公共支出致財政赤字攀升，及奧運結束後投資誘因喪失且受到歐洲經濟不景氣影響，各項經濟指標都呈現負面，再加上社工黨內閣閣員涉及貪污醜聞及利益輸送的影響²⁹，使其聲望形象受到極大的衝

²⁵ 從社會黨初執政的財經部長包耶（Miguel Boyer，堅持反通貨膨脹優於減少失業率的措施，1985 年辭職）到後來的蘇契加（Carlos Solchaga）皆是如此。

²⁶ 引用李嘉圖（David Ricardo）的工資理論中工資鐵率（iron law of wages），工資在維持基本生存水準狀況傾向穩定。

²⁷ Jay Yang (1991). Spain's socialists-by-accident reform their economy. *Harvard International Review*, 13,4: 42-46。

²⁸ 同前註。

²⁹ 西班牙接連發生警察總監羅丹（Luis Rodán）涉嫌收受賄款而逃亡，中央銀行總裁康德（Mario Conde）進行內線交易；社工黨副秘書長蓋拉其兄弟涉嫌利用關係斂財被判刑，岡薩雷斯本人也被反對黨指控以不當手段協助家人進行利益輸送。

擊，雖然 1993 年 6 月 6 日的國會大選仍獲大多數選民支持，但受到了民眾黨（PP）重大威脅，而第一次未達半數的席次（參閱表六）也迫使社工黨必須和「加泰蘭匯合黨」（CIU）合作，以保有繼續執政的機會。但社工黨之後因一連串政治貪污醜聞及受到八〇年代時組織的地下反恐怖武力組織（Los Grupos Antiterroristas de Liberación, GAL）³⁰的牽連，在國會中受到反對黨的強烈抨擊。1995 年 9 月 9 日加泰蘭匯合黨領袖普就（Jordi Pujoi）因社工黨不接受在 1995 年秋季提前舉行大選要求，決定不再支持該黨執政，結束了兩年多的政治聯盟，並和其它在野黨聯合封殺 1996 年總預算，而使岡薩雷斯不得不公開宣佈將提前於 1996 年 3 月舉行大選，結果民眾黨脫穎而出，結束了社工黨 13 年的執政。

表六、1977 年-2004 年西班牙國會大選各黨席次分配表

黨派 年度	PSOE	AP->PP	UCD	PCE->IU	CIU	CDS	PNV	others
1977	118	16	165	20			8	23
1979	121	9	168	23	8		7	10
1982	202	106	12	4	12	2	8	4
1986	184	105		7	18	19	6	11
1989	175	106		17	18	14	5	15
1993	159	141		18				
1996	141	156		21				
2000	125	183						
2004	164	148						

註：POSE(社工黨)、AP->PP(民眾聯盟->民眾黨)、UCD(中間民主聯盟)、PCE->IU (共產黨->左派聯盟)、CIU (加泰蘭匯合黨)、CDS (中間民主社會黨)、PNV (巴斯克國民黨)

資料來源：1.黃莉芳（民國 83 年），西班牙政治民主化過程中工會角色之研究，淡江大學歐洲研究所碩士論文，p185

2.“Elecciones 3 de marzo”, El País 3,4,1996, Especial elecciones, p4-6。

3.聯合報（2004-03-16，A15），何國世，〈西班牙爆炸案後大選變天依恃民粹將國家帶往危險之路〉

³⁰ GAL 為西班牙內政部國家安全局於 1983 年所違法成之的反 ETA 地下特工，以反暗殺及反綁架方式，對 ETA 成員進行所謂「齷齪戰爭」(Guerra Sucia)，雖然壓制了恐怖份子，但也傷及無辜。參與 GAL 的警官及黨工擔承是接受內政部長指示行動，並表示總理岡薩雷斯完全掌握組織動態。之後內政部長下台，很多涉及的官員也入獄接受司法調查。

2. 民眾黨主政時期 (1996-2004)

民眾黨黨魁艾茲納 (José María Azar) 在 1993 年所提出的理性改革選戰策略，國會席次大幅增加 35 席，累積了一舉打敗社會黨的本錢，進而在 1996 年 3 月贏得國會大選。

在民眾黨首次執政期間，席次未過半須尋求他黨的支持，在與加泰蘭匯合黨 (16 席)³¹、巴斯克國家黨 (5 席)、加納利聯盟 (Coalición Canaria, 4 席) 聯合下成為執政黨，提出各項主張：

- (1) 嚴格執行歐洲聯盟條約的要求，為加入「經濟與貨幣聯盟」(EMU) 預做準備。
- (2) 財政改改增加自治區稅收，中央裁減 2000 億西幣預算。
- (3) 維持既有國防與外交政策。
- (4) 聯合各地方民族主義黨派。
- (5) 與勞資雙方談判。
- (6) 國營事業民營化。
- (7) 維持社會福利政策。

在重要的就業政策上，在「西班牙雇主聯合會」和兩大工會「全國總工會」、「勞工委員會」達成勞動市場改革協議³²的狀況，採行政策包括，短期部份工時契約、減少每週工作時數、降低勞工遣散費、自我聘雇、創造就業預算等。

民眾黨執政後為了加入 EMU 和減少失業 (詳見圖四) 的努力下，在執政的八年期間慢慢的顯現，不但成為 EMU 的創始會員，各項的經濟指標也都呈現正面，在 2003 年隨著歐元的強勢，人民平均所得突破了兩萬美元之譜，達到了新的里程碑，如同美國「時代」(Time) 雜誌在 1997 年 11 月 17 日出版的西班牙特刊當時所指出，西班牙各界普遍支持政府政策的稀有現象：朝野各黨派捐棄成見、公務員忍受凍結薪資以減少政府赤字及工會減少罷工等。而西班牙在全力削減政府財政赤字及控制通貨膨脹方面，表現令人讚賞，不僅擺脫以往令人詬病的虛弱經濟體質，更成為歐洲聯盟各會員國中的模範生。在今日而言，民眾黨政府執政期間確實達成經濟上的目標。

³¹ 艾茲納政府與加泰蘭匯合黨經過 1 個多月的協商後，在促進創造就業機會、致力歐洲統合、減少政府公共赤字、優先進行經濟自由化改革以抑制通貨膨脹、維持社福預算、促進國家與自治區平衡發展並合作共同打擊恐怖主義犯罪及與其它地方政治勢力達成支持「民眾黨」政府政局穩定上達成共識而同意支持民眾黨。

³² 內容包括新式固定合約、臨時合約、遣散、工時及加班時數之規定。

隨著 2000 年國會大選，民眾黨取得了過半數的席次後，結束聯合執政的狀態，艾茲納政府獨斷的作為與外交偏好顯現，將好不容易聚集的民意慢慢的消耗，為 2004 年的大選埋下重重的危機。對內的狀況，雖然經濟的表現仍然亮麗，但不能廣納建言，拒絕提高自治區自治權的政策、中斷與地方性政黨的對話、操弄公、私營媒體、2002 年 11 月「威望號」油輪在西班牙北部海域沈沒，造成史上最嚴重的海洋污染事件，政府未能及時反映，以及艾茲納本人的好鬥天性且未經黨內程序就直接欽點拉霍伊（Mariano Rajoy）為其繼任人，這些都不受西班牙選民認同；對外的狀況，艾茲納視美國為反恐的重要夥伴，2003 年 1 月不管歐盟與國內 90% 民意的反對與英、美聯合要求聯合國支持對伊動武案，並加入美國作戰，而同年 12 月在歐盟制憲的投票表決制度上，西班牙、波蘭與德、法間的分歧也造成了破局。儘管 2003 年 5 月 25 日地方選舉失利、國內的政治的獨斷作為及與歐盟關係的不良，民眾黨在選前民調仍是領先社工黨，但 2004 年 3 月 11 日發生馬德里爆炸案，執政黨雖將矛頭指向 ETA，但證據指向「基地組織」所為，造成了民意的大扭轉，也因此 2004 年 3 月 14 日的大選失利，由社工黨再度取得政權。

（二）歐盟與西班牙政治、經濟的相互影響（1986-2003）

1. 歐盟與西班牙政治的相互影響

- （1）民主化的鞏固：經過先前所提到的民主化歷程，西班牙民主的脆弱在加入歐盟後得到強化與鞏固。加入歐盟要件其中一項－民主，使西班牙從獨裁蛻變為民主，而加入歐盟此一政治上的焦點目標，也讓西班牙人民為此一目標而接受轉變的過程，由內而外的促成今日民主的西班牙。
- （2）政府權力的改變：在未加入歐盟之前，歐盟的政策決定可能具國家本身的決定更有影響力，而在加入歐盟後則可以參與其決策的過程以調節甚而影響歐洲層次的決策。而另一方面，部份政策已由國家層次移向歐盟層次，例如：共同農業、貿易、競爭政策及近年來的貨幣主權，削減國內的政策工具與影響力，而西班牙本身自治區的組成，也因為一消一長的權力發展，中央與地方的差距而變得愈來愈小。
- （3）國際地位的改變：加入歐盟後國家雖然受到歐盟的制約，但對外力量的增強卻是不爭的事實，而西班牙加入歐盟也強化了歐盟在南地中海與拉丁美洲的策略地位，而且西班牙也成為美國急欲拉攏的對象，雖然這並非歐盟所樂見的。

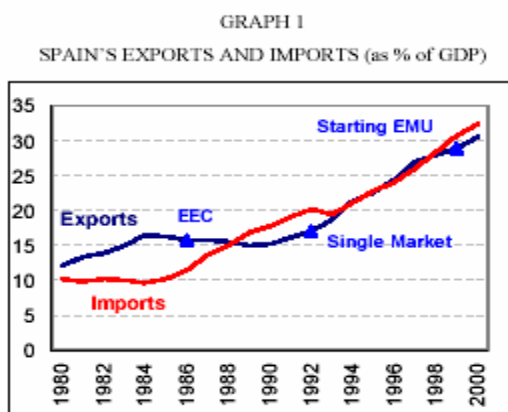
2. 歐盟與西班牙調合過程中經濟的影響

西班牙與歐盟間經濟體質的差距是相當的大，為了加入歐盟而做了很多改變，在這個轉變的過程中包括經濟孤立的結束、增加競爭、制度改革、租稅政策的調和、經濟的開放、名目上的趨近（Nominal convergence）、資本基

礎的努力、金融自由化、中央銀行的獨立、私有化、外國直接投資的流入、勞動市場的改革、政府補貼的減少、工業重新建構、資本流動自由化、去除管制、財政鞏固 (fiscal consolidation)、凝聚政策、低名目利率、國際化、高效率、經濟成長等³³，調節過程所造成的結果說明如下：

- (1) 貿易的創造：隨著貿易障礙的去除及市場的開放，貿易量已開始大量的增加，但自由化的結果也顯露出對於外國競爭中因失去保護而無競爭力的部門。歐洲製造業產品較便宜及具競爭力，造成國際收支惡化³⁴的情形，但這樣的情形在 1992 進入單一市場後而開始縮小，西班牙市場持續的開放，但此時出口開始扮演重要的角色，在 peseta 成功貶值下對海外市場競爭力的增加，而進口在 1993 年因西班牙經濟的不景氣而衰退，但隨著市場的持續開放，及加入 EMU 與歐元的使用，貿易持續的成長，在 1999 年達到了 GDP 的 56.4% (參考圖四)，加入歐元區之後由於歐元的強勢，雖然貿易量仍持續的增加，又出現國際收支惡化的情形。

圖四



Source: Ministerio de Economía.

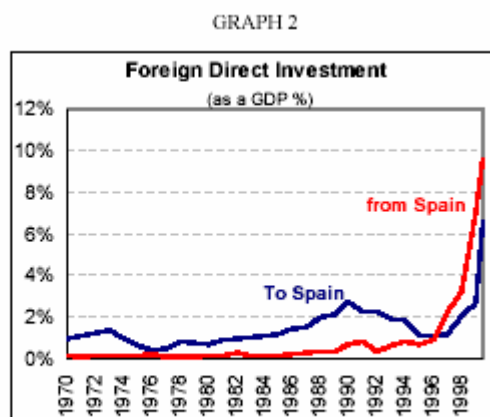
- (2) 外國直接投資 (FDI)：當 1970 年代末，西班牙申請加入歐盟之時，外國投資者對於經濟的成長預期，使得外國直接投資開始增加，剛開始是緩慢，但在 1986 年後開始大量的增加，開放國際貿易的過程、成長的潛力、相對低廉的勞力、經濟的改革都是大量增加的原因，外國直接投資的正面效果帶來技術的轉移為生產力的提高鋪路，外國直接投資的程度愈高，就有更多的資金可用於投資；外國直接投資在 1990 年達成 GDP 的 2.7%，一個相對的高點，之後由於歐洲經濟的衰退，而開始減少 (參考

³³ 同註 1,p12。

³⁴ 此時期國際收支惡化的原因有大範圍撤除貿易障礙、消費支出朝進口消費耐久財的轉變、超估的 peseta、廢除大部份的國家援助、經濟擴張迅速引發對進口的需求。參考 Miguel Sebastian (2001, November 2-3) .Spain in the EU: fifteen years may not be enough. paper presented at the conference "From Isolation to Integration:15 years of Spanish and Portuguese Membership in Europe". Minda de Gunzburg Center for European Studies, Harvard University。

圖五) , 進入共同市場後西班牙對外投資也開始增加, 慢慢的西班牙開始成為資本淨投資者, 成為重要的國際投資者之一, 2000年西班牙對外投資達到 GDP 的 9.6%, 拉丁美洲為其主要的投資對象, 這樣的轉變, 顯示西班牙市場的成熟, 持續的開放與國際化, 對外尋求更高報酬的市場, 寄望未來有機會帶來 GNP 的成長。

圖五



Source: Bank of Spain.

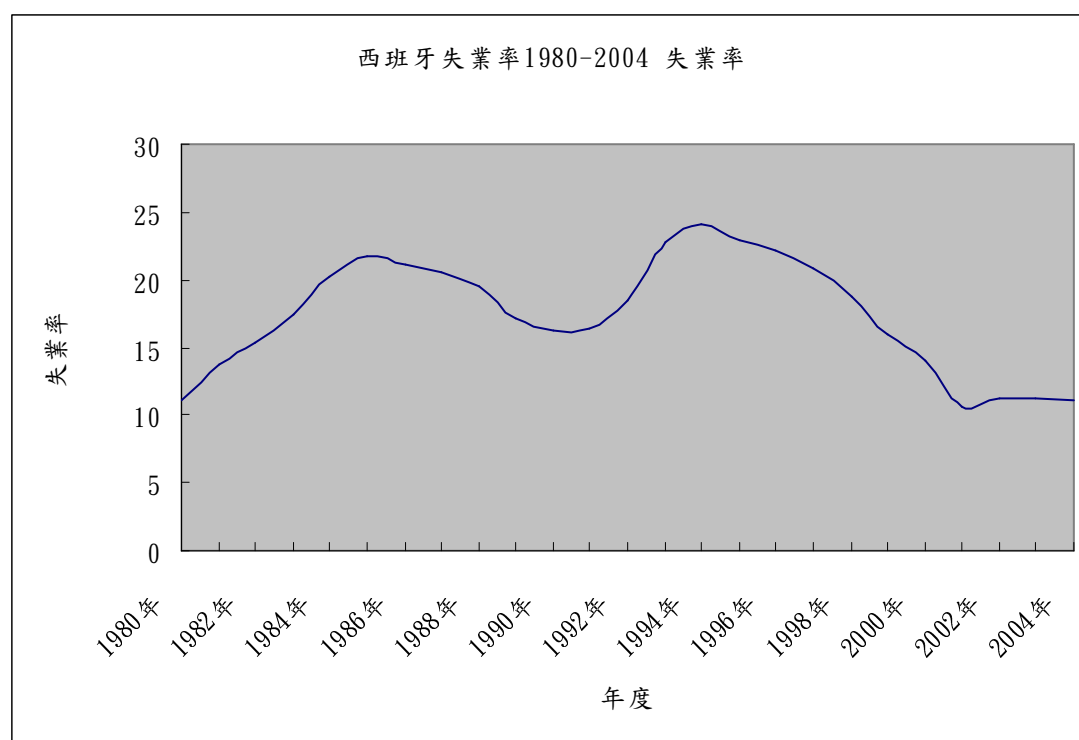
- (3) 馬斯垂克標準的趨近：為了成為 EMU 的創始會員，西班牙在通貨膨脹率、利率、匯率、政府赤字比例和政府外債比例，都努力的符合標準（參考表七），而進入歐元區後降低交易成本及匯率穩定，不僅有利貿易更有利於與歐盟各國名目的差距，剛開始在控制通貨膨脹率的過程中失業率開始攀升，失業率到了 1994 年達到了頂點 24.1%，之後經濟的穩定成長而慢慢的改善西班牙的失業問題，到今年 3 月的失業率為 11.3%（參考圖六）。

表七、西班牙依馬斯垂克標準下的數據 1993-1997

條件 \ 年度	通貨膨脹率	長期利率	預算赤字比率	公債比率
1993	4.6%	10.2%	6.9%	60.0%
1994	4.7%	10.0%	6.3%	62.6%
1995	4.7%	11.3%	7.3%	65.5%
1996	3.6%	8.7%	4.6%	70.1%
1997	1.9%	6.4%	2.6%	68.8%

資料來源：Howard J. Wiarda, Spain 2007 : a normal country ? , Center for strategic & international studies occasional reports in European studies, 1999.6.30, Commission and EMU Reports, March 1998.

圖六、西班牙失業率 1980-2004



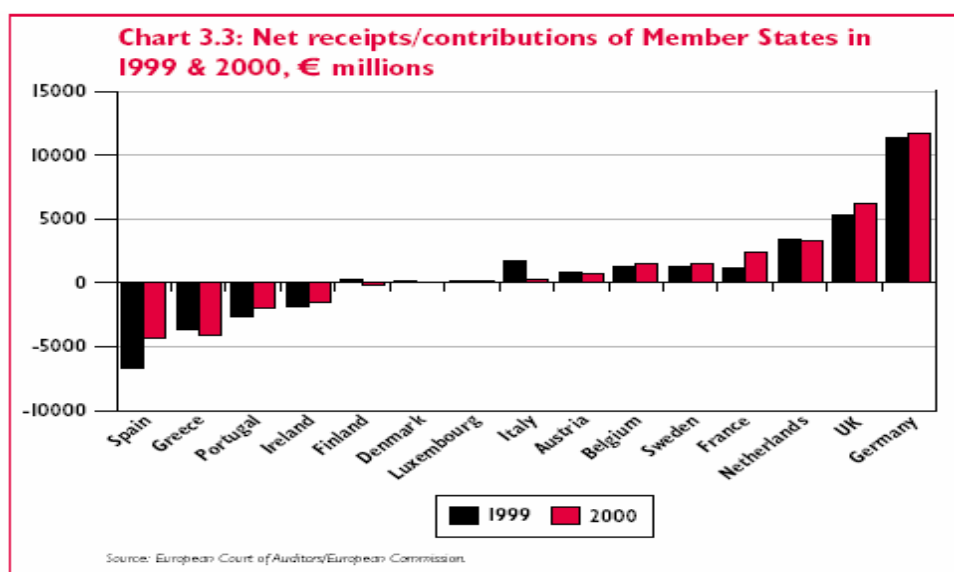
資料來源：UN, Economic Bulletin for Europe, Volume 49 (1997)。

OECD, <http://www.oecd/dataoecd/8/17/2666742.pdf> , 93.5.30 ,

OECD, <http://www.oecd/dataoecd/41/13/18595359.pdf> , 93.5.30 ,

(4) 歐盟預算收益國：西班牙是歐盟結構基金（structure fund）最大的收益國與 CAP 的第三大國家（僅次於法、德），是歐盟淨收益國家（參見圖七），對於經濟效益和所得、就業、教育、生產力、基礎建設的水準上不管是質和量都有顯著的提升，在西班牙落後區域不論是在競爭力 and 經濟成長上均有很大的貢獻，也拉近了與歐盟的距離。

圖七、1999-2000 年會員國對歐盟淨收入/付出 狀況 單位：百萬歐元



四、西班牙未來的挑戰

在 2004 年 3 月 14 日的大選過後，社工黨黨魁薩帕特羅（Jose Luis Rodriguez Zapatero）具備總理的資格，隨著其在大選後宣佈自伊拉克撤兵，並決定支持歐盟制憲，與法、德修補關係，在歐盟中扮演適當的角色；在國內則要重起與地方的對話，廣納意見。這些作為充份展現與艾茲納不同的作風。但這並不保證未來的西班牙能在他的帶領下，走向坦途。未來四年社工黨仍有許多的挑戰。

1. 未達半數的國會席次：

雖然薩帕特羅已於今年 4 月 17 日正式就任，但以過去社工黨不善與他黨聯合執政的歷史，為後續的執政埋下了不確定的因素，未來的各項政策勢必調合其它政黨利益方能穩固其執政地位，而在薩帕特羅重啟與巴斯克自治區的對話及允諾在不違反憲政的情況下，可以同意自治區擴張權力。可以預知的是，中央與地方的權力又將拉近。

2. 國內的問題：

在社工黨中反恐與移民為主要的任務，而確實這些問題是重要的社會

問題。但在經濟問題上，如何維持成長與進步及解決失業問題仍是一般社會所觀注的，在最近的一項採行京都議定書環保標準上，讓工商業界感到憂心。如何解決國內的問題，將考驗社工黨未來連任的可能性。

3. 歐盟東擴的影響：

歐盟於今年五月新增的十個會員國的效果將慢慢展現，雖然允諾在 CAP 及結構基金（合占歐盟總預算 70% 以上）上，在 2006 年不受影響，而 CAP 也將緩慢的調整，直到 2013 年才會得到與舊會國一樣的水準。但問題仍將在未來出現，隨著 2007 年的來到，西班牙必須瞭解，未來在歐盟內負擔的責任將增加。

4. 國際間的互動：

薩帕特羅政府未來的外交政策重點為回到歐洲共識和加強拉美及地中海的聯繫，可以在今年 5 月 24 日最後一批西班牙駐伊軍隊撤回，表示其回到歐洲共識的立場，及另一個新的對美關係，拉美及地中海的政策則與艾茲納政府相近，不過與美國在拉美勢力的重疊及近來與美國交惡的狀況，是否會激起什麼漣漪將是值得觀察的。

五、結論

在西班牙內戰後佛朗哥將軍掌權 36 年的政治經濟發展歷程，可以瞭解重返「日不落國」困難，沒有軍事、經濟、政治的力量是無法達成的，甚至現今中的美國也無法達到，國際環境的改變致使並非一國就能領導世界，而是一個互賴的環境，這樣的發展可以說明，威權領導並非時代的主流。

在政治菁英領導下的民主化與歐洲化的互動中，西班牙邁入了自由化改革開放道路，如同市場開放明瞭自身產業缺乏競爭力，也發掘在國際地位上也缺乏競爭力。

在與歐洲整合過程中，先被排拒在外，而獲准進入後則是接受歐盟的津貼，隨著十幾年來的調整，經濟與政治的競爭力已慢慢的提昇，但始終不比歐洲三強（英、法、德），也受制歐盟內的發展限制。要趕上歐洲一等強國的地位，未來還有很長的路要走。

在先天不足，後天的努力仍未能擺脫西歐政、經地位後段班的情形下，中、東歐國家就進入了歐盟，西班牙在歐洲可能連中等強國的地位都會受到挑戰，一等強國的條件未能具備，就不要做強出頭的行為，而是該扮演好鞏固中等強國的地位。這也許可以說明薩帕特羅政府目前的作為吧!!

歐洲安全暨防衛政策 (European Security and Defence Policy)

林琮哲*

【摘要】

歐洲的國際政治局勢於 90 年代前後胚變，冷戰結束後蘇聯瓦解、北約存廢問題、西歐聯盟轉型...等等，過去穩定的狀況一時間受到相當的衝擊，在這逐鹿中原的時代，各國正努力尋找並建立自己的未來。同樣的學術上，過去國際政治上的研究一議題與方向迥異，學者們積極的為未來歐洲發展建立新的概念藍圖。歐盟於馬斯垂克條約後建立，歐洲國家經濟整合的重心也延伸到國家安全外交議題上，歐盟積極發展自主防衛政策。歐盟共同外交暨安全政策(CFSP)為歐盟三支柱的第二支柱，是為歐盟發展對外關係的專責政策。在 99 年歐盟科隆高峰會決議發展安全暨防衛政策，是經過許多年的研擬與演變，本文著重在介紹其發展與現況。

關鍵字：歐洲安全暨防衛政策、共同外交暨安全政策、北約、歐盟、建軍

* 南華大學歐洲研究所碩士班。

一、前言

鑒於冷戰結束後歐洲的國際政治局勢，於 90 年代前後胚變，蘇聯瓦解、北大西洋公約組織(North Atlantic Treaty Organisation, NATO, 以下稱北約)存廢問題、歐洲聯盟(European Union, 簡稱 EU, 以下稱歐盟)建立...等等，過去在歐洲歷史上的戰爭與和平研究一直不曾停滯與演化，數十年來對於冷戰中兩極體系探討，隨著冷戰結束一時間受到相當的衝擊。歐體(European Communities)轉型為歐盟除了延續他在經濟上的優勢，並寄望過去一直是為禁忌的安全外交議題，能在這權力真空的狀態下各國正努力尋找並建立自己的未來。歐盟於馬斯垂克條約(Treaty on European Union, 為與其他條約有所區分又稱馬斯垂克條約 Maastricht Treaty, 以下統稱歐盟條約)後建立，歐洲國家經濟整合的重心也延伸到國家安全外交議題上，原因在於過去歐洲的安全主要是歐洲國家搭美國的便車(free ride)，由美國與北約一手扛起防衛，如今蘇聯已不復存在，鑒於此歐盟積極發展自主的防衛政策。歐盟共同外交暨安全政策(Common Foreign and Security Policy, 簡稱 CFSP)為歐盟三支柱的第二支柱。是為歐盟發展對外關係的專責政策。而歐洲安全暨防衛政策在 99 年歐盟科隆高峰會決議發展安全暨防衛政策(European Security and Defense Policy, 簡稱 ESDP)，是經過許多年的研擬與演變，本文著重在介紹其發展與現況。

二、研究動機

過去數百年的歷史上，歐洲文明一直是巍巍聳立在世界的頂端，然而歐洲文明在競爭海外殖民地與自身演變出的軍事聯盟，造成了兩次世界大戰，自此歐洲在自相殘殺的結果被排除世界政治的領導中心之外，接著由以歐洲為中心坐落於世界兩端的美國與前蘇聯，承接下政界政治的領導的旗幟。戰後一連串的軍事危機與戰爭，經過了半世紀的冷戰與區域熱戰，前蘇聯於上一世紀末黯然的瓦解，冷戰後美國主導了全球政治至今。過去前蘇聯曾經是與美國兩極體系的競爭對手。如今冷戰局勢不在，國際政治胚變。於冷戰普結束之時，「北約」存廢的議題在當時歐美之間引起相當大的爭議。失去領導核心的「華沙公約組織」(Warsaw Treaty Organisation, 簡稱 NATO)在沒有國家願意持續下去而解散，而「北約」在美國的意志下轉型成功，「北約」的動向將轉為全球戰略。同時歐洲部分國家整合為歐盟，其架構中的第二支柱：「共同外交暨安全政策」，是為歐盟各國在經歷經濟整合成功之後，逐漸希望邁向政治、外交安全上的整合。此舉與美國利益不符合，「北約」已經是歐洲區域上的安全組織，歐盟卻另起爐灶，整合「西歐聯盟」(Western European Union, 簡稱 WEU)，建立「快速反應部隊」(Rapid Reaction Forces, 簡稱 RRF)。一步一步的邁向歐盟第二支柱完成的理想，不過在這過程中有美國的疑慮、俄羅斯的問題、歐盟內部意見分歧的種種阻力因素下，歐盟還是建立了「歐洲安全暨防衛政策」(ESDP)最為歐盟自我防衛的初步藍圖。

此一政策是架構在共同外交暨安全政策下的一環，歐盟不但設立了專責單位與領導人高級代表索拉那(Javier Solana Madariaga)。即使歐盟在「歐洲安全暨防衛

政策」的發展上有所成就，不過「歐洲安全暨防衛政策」畢竟是跨政府間的政策，國家色彩濃厚，要取得一致意見是相當困難的。

過去國家主權的讓渡一直是歐盟統合進展的最大障礙，經濟議題較少碰觸到國家主權，然而一談到外交軍事，部分國家如英國、法國的國家意識就相當的強烈。最早 1948 年荷、比、盧、英、法五國簽定「經濟、社會、文化合作與集體防衛條約」(Treaty of economic, social and cultural collaboration and collective self-defense)又稱「布魯塞爾條約」，此約成立了「西方聯盟」(Western Union)「西方聯盟」是戰後歐洲國家針對當前兩大集團對立，戰後歐洲軍事狀態不穩定，所成立的集體防衛條約與組織。其所代表的政治意涵大於軍事意涵，西方聯盟所防衛目標包括前蘇聯、戰敗德國，條約允許後續的修約與新成員加入，並重要的是建立了歐洲統合的起點。然而「西方聯盟」所欠缺的是如同北約的軍事實力的軍事組織，而實際上他所賦予的政治函意是允許美國參與防衛歐洲的一環¹。

接踵而來的法國在 1950 年「歐洲防衛共同體」(European Defense Community, 簡稱 EDC)的倡議，法國希望建立一支超國家軍隊，設立歐洲國防部長，並掌握監視西德的軍事狀況，而此不公平的倡議除了受到西德的拒絕，更因為具有超國家的特性，受到英國與荷蘭的拒絕，最後更因為法國議會否決議案導致整個計畫破滅。此計畫的失敗與蘇聯的赤化東歐，使得各國與美國對於歐洲安全的疑慮，並因此擔心西德的軍事武力無法受到控制，1954 年西方聯盟改制為西歐聯盟，戰敗德國與義大利同時加入西歐聯盟成為西歐軍事防衛的一部分，同樣的西德與義大利需要美軍西歐軍備的協防，隔年也加入了北大西洋公約組織。

1957 年歐洲有了重大的統合議題，就是「羅馬條約」(Treaty of Roma)的簽定，建立「煤鋼共同體」、「原子能共同體」(European Atom Community)、「經濟共同體」(European Economic Community)，歐洲的統合除了在經濟上有所邁進，攸關核子擴散的原子能共同體、軍備原料煤鋼的管制，都是對於歐洲安全防衛的一大邁進。

後續的於 1969「歐洲政治合作」(European Political Cooperation)使得各為在外交事務上的政策協調與一致的要求並提供一個討論的空間。1986 年「單一歐洲法的簽定」(Single European Act)，除了促進歐盟的誕生並期待歐洲能有共同的行動與外交軍事上的一致，並透過條約的限制使得各位必須提供在訊息上的暢通與交換，單一歐洲法在安全上的貢獻是更奠定未來共同外交暨安全政策的產生。

依前所述，歐盟於過去數十年來對於歐洲安全的努力，即使過去的防衛目標，從防備德國重建軍備、圍堵前蘇聯赤化西歐等等，歷史接而不斷的演變，歐洲國家不斷的為著同樣的目標—安全在努力。即使冷戰結束，後冷戰的時代，當時人民天真的意識到和平的來臨，談論著北約存廢，南歐卻悄悄的蔓延著煙硝，巴爾幹接而不斷的爆發戰爭，東歐國家脫離鐵幕後政局不穩定，俄羅斯與車臣的內戰、

¹ Sean Kay, NATO and the Future of European Security, (Maryland: Rowman & Littlefield Publishers, Inc., 1998), p.17.

第一次波灣戰爭...等等。歐盟從兩極體系跳脫出來之後，以前面對該些問題的無力，歐盟無法獨自承擔如北約一般的實力面對國際危機。

而歐盟如何面對，全新的國際局勢，如何面對美國、聯合國、北約，甚至是面對自己內部的聲音，這些當是相當好的研究題材，足以成為一個研究計畫。

三、研究目的

歐洲在兩次大戰之前一直是世界政治的領導中心，戰後美國主導了全球政治致今，其中前蘇聯曾經是與美國平起平座的競爭對手。如今冷戰局勢不在，國際政治胚變。於冷戰普結束之時，北約存廢的議題在當時歐美之間引起相當大的爭議。失去領導核心的「華沙公約組織」在沒有國家願意持續下去而解散，而北約在美國的意志下轉型成功，北約的動向將轉為全球戰略。同時歐洲部分國家整合為歐盟，其架構中的第二支柱：「共同外交暨安全政策」，是為歐盟各國在經歷經濟整合成功之後，逐漸希望討論在政治、外交安全上的整合。此舉與美國利益不符合，北約已經是歐洲區域上的安全組織，歐盟卻另起爐灶，整合西歐聯盟，建立快速反應部隊。一步一步的邁向歐盟第二支柱完成的理想，不過在這過程中有美國的疑慮、俄羅斯的問題、歐盟內部意見分歧的種種阻力因素下，歐盟還是整合出了歐洲安全暨防衛政策(ESDP)。

此一政策是架構在共同外交暨安全政策下的一環，歐盟不但設立了專責單位與領導人高級代表索拉那(Javier Solana Madariaga)。即使歐盟在「安全暨防衛政策」的發展上有所成就，不過「安全暨防衛政策」畢竟是跨政府間的政策，國家色彩濃厚，要取得一致意見是相當困難的。

本文以研究「歐洲安全暨防衛政策」的發展、沿革為目的，主軸在未來希望能放在近年發展。本政策仍然維發展中的政策，因此具有作為研究長久追蹤觀察的意義，研究其架構與現今發展。

四、戰後歐洲對安全及防衛的演進

(一) 歐洲自戰後對於歐洲安全與建軍的努力

兩次世界大戰起因於巴爾幹半島，主要歐洲強國英國、法國、德國、俄國...等等，幾幾乎全歐陸都無可避免的受到戰爭的波及，這兩場歐洲國家的戰爭，歐洲國家都沒有獲得什麼好處，反而使得歐洲殘破，其他強國因此得以介入過去幾百年來歐陸的世界政治，美國與前蘇聯的崛起，缺乏軍備也沒有復興的力量的歐洲，正可能被赤化，美國國會通過馬歇爾計畫，援助歐洲並重整歐洲軍備。而歐洲國家也並不是沒有致力於安全上的努力，戰後最早的階段，西歐強國成立了「西方聯盟」作為抵禦戰敗德國與前蘇聯的工具，不過由美國所領導的北大西洋公約組織，不但納入了更多歐洲國家，並且真正擁有軍事實力。歐洲國家也不可能全然倚靠美國與北約，因此歐洲國家從未中斷建立自己的安全暨防衛。

歐盟至今仍在努力建構其自我安全暨防衛的計畫，今日之所有有「歐洲安全暨防衛政策」、「共同外交暨安全政策」、「快速反應部隊」，都不是一蹴可及的，可以從過去戰後至今，歐洲國家從建立歐洲共同體，到 92 年建立的歐洲聯盟，這樣一個跨世紀的整合工程。是由戰後歐洲國際情勢緊張，急需安全防衛成立北約、簽定布魯塞爾條約，為了控制德國軍備成立「煤鋼共同體」。因為核子擴散的問題，組成了「原子能共同體」，逐漸的歐洲人認知到歐洲需要團結，才有機會重起爐灶，歐洲一直具備著世界其他地方所沒有的統合優勢，人種文化完整區塊，緊緊的把歐陸扣在一起，更因為德國與前蘇聯的軍事威脅，歐洲一直不斷的因應情勢建立各種機制與組織，接下來的章節將逐一介紹，歐盟過去到現在於安全暨防衛上的建構。

(二)「歐洲防禦共同體」的倡議與失敗

1947 年大戰譜結束不久，前蘇聯於東歐逐一成立共產政權，在東亞中國內戰的情況亦不樂觀，共產勢力在各國的合法政黨正逐漸的擴張，戰後的世界的貧窮，正是共產主義的無產專政的理論實現的最佳狀況，為避免歐洲淪陷，美國倡言杜魯門主義還有馬歇爾計畫，以經濟與軍事援助復興歐洲。蘇聯打著反美帝國主義與美國的圍堵政策相抗衡，戰後結束不久另一場戰爭東西對立正式爆發。西歐英法荷比盧率先建立「西方聯盟」為「西歐聯盟」的前身。翌年，「柏林危機」爆發，前蘇聯封鎖通往柏林的道路，企圖引起另一場爭端，在美軍的空投援助下，進而得以安然度過，但是「柏林危機」顯示了西歐在戰後還沒有能力自我防衛。

在歐洲國家的需求下，美國政府也意識到歐洲安全及是美國本土安全的第一道拒馬，美國國會參議院通過「范登堡決議」(Vandenberg Resoluntion)，美國得以參加非美洲地區的區域性安全組織，1949 年「北大西洋公約組織」於美國首都華盛頓成立，各國簽定了「北大西洋公約」，世界的安全體系又現前邁進一大步。北約的建立，相對的是面對著「華沙公約組織」，雙方各是由美國與蘇聯為領導，歐洲國家不論是東歐與西歐，皆已無力去掌握整局勢，已成定局。歐洲國家面對新的政治現況，卻也無力改變，因此歐盟未來出現共同外交政策，則是於自立的表現。

1950 年的韓戰爆發，美國對於西歐防務吃緊，促使美國希望能恢復西德軍備，以防備來自東德的蘇聯軍隊的安全威脅，避免遭受東西夾擊。當時距離二次大戰結束才不過數年，西德重整軍備理所當然會受到其他國家的顧忌，尤其是比鄰而居的法國。當時法國為了面對如此突如其來的事件，為了避免國家利益受到損失，法國總理布萊溫(Rene Plevn)因此提出了整建西德軍事部隊進入西歐掌握之下的「布萊溫計畫」(Pleven Plan)。計畫建立一支超國家的歐洲軍隊，最高指揮權於「歐洲國防部長」，由各國國防部與「歐洲理事會」(Council of Europe)組成機制架構²。

² Royal Institute of International Affairs, Document on International Affair (London: Oxford University Press), pp.339-344.

西歐國家藉由「煤鋼共同體」的議會機制進行年餘的談判與修訂草約，於 1952 年由比利時、盧森堡、法國、德國、義大利五國簽定「歐洲防禦共同體條約」(Treaty on European Defense Community)，但是因為「超國家」的軍事性質，英國、荷蘭只擔任觀察員並不加入³。

依據「歐洲防禦共同體條約」，會員國必須共組成一支為數五十個師的軍事部隊駐紮於歐陸(英國不願意派出部隊因此拒絕加入)，組織架構擁有聯合軍事參謀團、部長理事會、執行理事會，並擁有司法裁決的法律體系，以及各國人民所選出的議員，來監督軍事組織。此建立超國家的軍事組織，以今日來看已經是不可為之事，而當時的歐洲情勢危急，歐洲百廢待舉，軍事上並無法對抗來自東方蘇聯的壓力。很快的，各國批准「歐洲防禦共同體條約」，但是驚人的提出計畫的法國，在法國國民大會(French National Assembly)以 319 票對 264 票否決了「歐洲防禦共同體條約」。原因在於法國議會無法接受法國無法擁有自主的軍隊，無法信任一個普成立的安全組織，足以保障法國面對同樣擁有軍隊的西德。

由於「歐洲防禦共同體」的失敗，西歐國家面對這樣的局勢，只好轉而求助業已經擁有的「西方聯盟」，來面對西德建軍與前蘇聯威脅問題。

五、「西歐聯盟」

(一) 簡介

由於「歐洲防禦共同體的失敗」，英國、法國、荷蘭、比利時、盧森堡五國修約「布魯塞爾條約」，把原五國的組織改為新增加德國、義大利，並且把組織改成為「西歐聯盟」。「西歐聯盟」的成立在當時或許只是一個替代方案，但是在未來即使西歐聯盟一直處於北約的陰影下，不過西歐的主要強國確實組成一個具有架構的區域安全組織，並且沒有美國與其他非歐陸國家的參與，甚至未來「西歐聯盟」成為「歐洲安全暨防衛政策」、「共同外交暨安全政策」的核心，都是當時組織成立無法預測。

西歐聯盟於 1954 年成立以來，一直不是一個有軍事架構、部隊的區域組織。他成立的歐洲政治意義大於實質的軍事安全意義。檢視「布魯塞爾條約」有兩個重大的意義。第一個為「西歐聯盟」是一個集體軍事防衛的條約組織，根據布魯塞爾條約第五條，簽約國在歐洲地區受到軍事武裝攻擊，依據聯合國的憲章五十一條的明文規定，簽約國必須提供軍事援助或是協助來共同協防受攻擊的簽約國。

第二根據布魯塞爾條約第四條規定，由於已經成立的北約組織，能提供西歐聯盟在軍事上的援助，並且西歐聯盟的成員皆為北約組織成員，並擁有相同的目標，為避免疊床架屋「西歐聯盟」必須與北約共同協調，避免資源的浪費，因此無法擁有大量軍事物資與資金的西歐國家，將完全依賴北約在軍事上的架構與協

³ 郭秋慶，歐洲聯盟概論(台北：五南)，民 88，頁 12-14。

助，因此造成了西歐聯盟只是一個議會的組織，沒有軍事實力與聲譽。

（二）西歐聯盟的成立與沉寂

二次大戰結束，法國比鄰德國而居，深感戰後德國與前蘇聯的威脅，於1947年3月4日和英國簽定了「敦克爾克條約」(Dunkirk Treaty)，這一條約的簽定要求簽約國能在遭受攻擊時予以幫助。二次大戰美軍與蘇聯軍隊同時在東西兩方向德國推進，兩軍於柏林市帝國議會會軍，那也是納粹德國的最後抵抗地點。美軍與蘇軍共同佔領柏林市區各半，全德國由美軍、英軍、法軍、蘇聯軍隊分別佔領，同時蘇聯不願歸還納粹國所佔領的波蘭、捷克、匈牙利、保加利亞，並於南歐戰領了南斯拉夫、阿爾巴尼亞，並意圖進佔希臘。在前蘇聯的擴張野心之下，西歐國家於戰後無力面對，英國、法國力邀其他西歐國家加入「敦克爾克條約」，並擴大條約修改為「布魯塞爾條約」，成立「西方聯盟」或稱為「布魯塞爾條約組織」(Brussels Treaty Organization)這也就是「西歐聯盟」的前身。

一直到1950年東亞韓國爆發了韓戰，共產勢力大舉入侵南韓，此時西線雖無戰事，不過首當其衝的西德與西歐國家，鑑於軍事情況危急前蘇聯因此有可能東西兩個戰線大舉入侵，美國因此急需歐洲盟邦分攤軍事壓力，美國評估面對西德與蘇聯的威脅，希望西德能重整軍備。德國重整軍備是一件令西歐國家恐懼事件，即使西德本身財政也難以背負軍備的重建，但是在美國、前蘇聯的壓力之下，似乎西德重整軍備勢在必行，法國總理布萊溫便提出了「布萊溫計畫」建立「歐洲防衛共同體」，於當時的煤鋼共同體作一年餘的談判研議。為什會使用到一年多的談判時間，因為當時法國期待建立一個超國家的軍隊組織，即使法國無法阻止西德重整軍備，也必須西西得的軍隊納入一個可以掌握的範疇，因此談判過程當中隊於西德有許多不平等的限制，並且英國這樣一個傳統歐陸政治中心國家，更是不願意將國家主權釋放出來，最後再冗長時間之後，世界局勢也有所改變，更因為法國內部無法接受此一計畫，因此胎死腹中。

鑒於「歐洲防衛共同體」的失敗，西歐更急需一個安全體系，因此在英國的領導下修改「布魯塞爾條約」，並著手恢復德國主權與結束佔領，將「西方聯盟」改制為「西歐聯盟」並同時邀請共合德國與義大利加入北約組織與西歐聯盟。

而前已經敘述，「西歐聯盟」並不是一個實際擁有軍事武力的組織，頂多只能算是為軍事同盟，就如同過去「軸心國」。歐洲的國際政治依舊無法跳脫集體安全，或許兩次大戰的權力平衡(Balance of Power)因為被打破而造成戰爭，軍事同盟也是因為必須幫助締約國而開戰。在歐洲的國際政治上，過去的理想主義更是無法實行了，取而代之依舊是兩軍事同盟的對立，稍一不慎又是引起一番大戰。

西歐聯盟放棄也無法建立軍事組織，軍事組織架構因為情勢必須倚靠美國的保護，因而「西歐聯盟」打從一出生就是一個沒有牙齒的老虎。而「西歐聯盟」倒是扮演什麼樣的角色？

當時的歐洲共同體，英國與北歐部分國家另創組織，與歐洲共同體相抗衡，因此透過該組織，使得兩組織之間得以溝通。

不過，當時的「西歐聯盟」所從事的角色一直不是當初的立意，「西歐聯盟」一直扮演一個歐洲國家溝通的管道，甚至是解決國際爭端的地方⁴。除了在北約組織的保護傘下，在「歐洲政治合作」出現之後，原本「西歐聯盟」所扮演的角色，由「歐洲政治合作」所取代，一直沉寂了近三十年都沒有活動。直到1984年，「西歐聯盟」才重新啟動。

「西歐聯盟」的重新啟動與國際局勢有相當大關係，在未來「西歐聯盟」將會在「阿姆斯特丹條約」當中整合進入歐洲聯盟，其中過程與「西歐聯盟」的新架構與任務目標，都將在其他章節有所描述。

六、「歐洲政治合作」

(一) 歐洲政治合作的建立

如果我們從長久的歷史發展來看，國際政治一貫的合作背叛、聯盟或是戰爭，人與人之間都會有隔閡，更何況是國與國之間，更不要說是全數西歐國家的軍事或是政治合作，如果不是歐盟今日整合工程成功，實在難以令人相信，國際政治歷史上的確卻出現了軍事、經濟、政治、外交、人文、社會等等的整合。同樣的，歐盟出現了歐元，那也有人提到為什麼亞洲沒有出現「亞元」，為什麼呢？為什麼前蘇聯分裂成為15個聯邦、東南亞國協(Association of South East Asian Nations, ASEAN)的整合路這樣艱辛、南斯拉夫聯邦分裂造成現在歐洲地區的不安全穩定。

歐洲的政治演變如此的巧妙，原因在於國際情勢的迫使，沒有兩次大戰歐洲不會有北約、不會有「西歐聯盟」，如果不是因為前蘇聯的軍事威脅，這種強大壓力下逼迫戰後脆弱的西歐來合作以求自保，歐洲也難以出現統合。由於為了控制德國的軍事工業，建立了「歐洲煤鋼組織」，後來更延伸成立了「歐洲共同體」。由於局勢的演變，歐洲國家從軍事同盟，逐漸演化到經濟的整合，在經濟的整合同時，長久以來歐洲並沒有放棄對政治整合的努力，不過過去的歷史上並沒有像當時的內憂外患的時代，當時「歐洲共同體」深感歐洲國家在國際政治國際事務上的無力。美國與前蘇聯兩個新世紀的霸權，衍生出一個冷戰與兩極的體系，如此一來並不符合「歐洲共同體」的利益，必須經常面對雙方的壓力，而單一國家的力量並不足以影響局勢，有鑑於此「歐洲共同體」各國深感歐體必須有一致的對外政策，對於歐洲的利益才有所幫助⁵。

為了促成「歐洲共同體」的政治整合工程，1970年由歐體六國外長提出「盧

⁴ 一次大戰後法國佔領德國薩爾區，二次大戰之後薩爾區能回歸德國，透過西歐聯盟，薩爾區人民在公民投票之下重新回歸法國。

⁵ Philip H. Gordon, "Europe's Uncommon Foreign Policy," *International Security* 22, no.3(Winter 1997/1998), 79.

森堡報告」(Luxembourg Report)，由這一份各國所研議的計畫，作為建立「歐洲政治合作」(European Political Cooperation, 簡稱為 EPC)的基石。即使「歐洲政治合作」並不是一個具有法律約束性的官方文件，在未來相當重要的「單一歐洲法」(Single European Act, 簡稱為 SEA)提供正式的法律約束力之前，「歐洲政治合作」一直作為歐體會員國之間的君子協定。藉由歐體會員國外交部長每六個月舉行的一次部長會議，以及每三個月舉行的政治委員會(Political Committee)為部長會議作鋪路，而政治委員則是由國外交官方單位所組成。另外一個相當重要的成就是為成立「歐洲通訊員」(European Correspondents)，是一個具有相當前瞻性的機制，聯繫會員國與歐體執委會之間的資訊聯繫，除了強化電訊的溝通聯繫，並致力於情報的分享⁶。

歐洲政治合作的成就與不足

回顧 1970「歐洲政治合作」誕生到 1986 年「單一歐洲法」簽定以來，對於安全防衛的貢獻。首先「歐洲政治合作」的意涵是暢通歐體會員國之間的聯繫管道，並藉由定期的、臨時性的會議來針對特定議題，提供廠所讓各會員國政策之間的分歧，利益的糾葛能有所認識，而不至於傷害會員國之間的利益，或是事先照會。而「歐洲政治合作」的目的也是在於提供「歐洲共同體」會員國在經濟議題以外，特別是國際政治上的政治安全防衛事件為會員國的角色能有所強化。

1974 年「歐洲共同體」創立了到目前仍最具有舉足輕重地位的「歐洲共同體高峰會」(European Council)⁷，由各國部長級的官員參與重要議題的討論，並依照高峰會的決議為「歐洲政治合作」提供方向與改革。

1979 年，前蘇聯不顧國際反對之下撼然入侵阿富汗，歐體因為缺乏共同外交聲明的經驗與溝通管道，在這樣的背景下，1981 倫敦高峰會上誕生了「倫敦報告」(London Report)。建言歐體除了在經濟上、政治上的整合，也不能缺乏在國際政治上也需要有所重視，並共同發聲。

1981 年「歐洲政治合作」有新的動向，西德與義大利外長聯合提出「根舍—可倫坡提案」(Genscher-Colombo Initiative)，主旨是建議將安全暨防衛的議題納入「歐洲政治合作」之內。

1983 年由於之前 81 年的「根舍—可倫坡提案」(Genscher-Colombo Initiative)於「斯圖加高峰會議」上，「嚴正宣言」(Solemn Declaration)正式將安全暨防衛納入「歐洲政治合作」，從「歐洲政治合作」誕生以來，長時間即使政府間會議頻繁，經濟議題的共同發聲，對於安全暨防衛一直沒有著墨。

⁶ Desmond Dinan, *Ever Colser Union? An Introduction to the European Community*, London: Macmillan, 1994, p.468.

⁷ 如今歐體於 1992 由歐盟條約改制為「歐洲聯盟」因此未來 92 年之後高峰會將改稱為「歐盟高峰會」

1984，歐體議會通過「歐洲聯盟條約草案」(Draft Treaty of European union)。寄望歐體的經濟整合與政治合作結合，並希望能夠建立法律基礎，這也是未來歐盟成立與單一歐洲法的起點。同年在法國楓丹白露(Fontainebleu)召開的歐洲理事會決議，組成「道奇委員會」(Dooge Committee)，來檢討共同體的體制問題。

並於隔年「道奇委員會」提出「道奇委員會報告」(Dooge Committee Report)：一、開創一個內部無疆界的經濟空間；二、提升歐洲議會及執委會的職權，並限制部長理事會一致決的適用範圍；三、加強政治合作並就安全問題進行協商；四、在武器生產方面進行合作；五、將外交政策方面的協商義務與以制度化，並設立常設的秘書處⁸。

歐洲政治合作於十餘年的過程當中，改革演進相當緩慢，其中可以由幾個面向來討論。

沒有法律約束力：歐洲政治合作本身並沒有簽定條約，因此無法再有效時刻約束會員國，最多來論只是一個君子協定。

安全防衛議題上的弱勢：同樣的在面臨北約的疊床架屋結構下，無法提供軍事的硬力量，最多也是共同對外發聲。

國家至上：各國傳統是一就以母國利益上為優先，並不容易退讓或者是犧牲利益換取一個共同的政策。特別是外交政策是攸關於各國的主權，然而這一直是歐洲統合上最大的障礙。

(三)「單一歐洲法」

接續「道奇委員會」的成果與成就，歐體持續為政治合作而努力，根據過去10餘年來的經驗，數次高峰會的修正改進，「歐洲政治合作」有其必要性成為一個具有約束力的機制，使得歐體在經濟整合之外，在政治上有所邁進。歐體成立「政府間會議」(Intergovernmental Conferences, IGC)，會議期間討論建立一個「單一歐洲法法案」，主要目的是希望能將「歐洲原子能條約」、「歐洲經濟共同體條約」、「歐洲煤鋼共同體條約」，合併改制為「歐洲共同體條約」。其中部分相關「歐洲政治合作」不過至少部分，是以法律條文明令規範並作為「歐洲政治合作」的主臬。

「歐洲安全暨防衛政策」是置於歐盟第二支柱「共同安全暨防衛政策」之下，作為面對外交、安全議題的實行工具，因此檢視「單一歐洲法」內相關安全防衛的部分的全部集合在「單一歐洲法第三十條」⁹。而在第二條，規定依據政治合作

⁸ Desmond Dinan, *Ever Colser Union? An Introduction to the European Community*, London: Macmillan, 1994, p.140..

⁹ Single European Act : Title III : Treaty Provisions on European Cooperation in the Sphere of Foreign Policy.

發展過程中的「盧斯堡報告」、「哥本哈哥報告」¹⁰、「倫敦報告」的規範、與十餘年來歐洲政治合作的經驗，正成為「歐洲政治合作」的法律效力文件。

關於外交政策的條文

- (一)共同體會員國在政治合作的範疇內，有義務透過資訊分享、相互照會，並透過協調使得歐同體取得最大影響力¹¹。
- (二)會員國在進行決策之前需要進行協商¹²。
- (三)各自的外交政策應考慮到其他會員國的立場與決定¹³。
- (四)會員國要避免損及「歐洲共同立場」(European Common Position)，盡可能配合共同體的共同立場¹⁴。
- (五)在國際議會與組織，會員國應努力配合在「單一歐洲法」範疇內的立場¹⁵。
- (六)如果國際議會與組織內部涵括所有共同體成員國，與會歐體會員國也應充分考慮「歐洲政治合作」的立場¹⁶。
- (七)共同體的對外政策與歐洲政治合作的政策應該保持相同立場¹⁷。

關於安全防衛的條文

- (一)希望藉由發展安全議題上的合作，可以促成發展外交方面的「歐洲認同」(European Identity)，並且有助於政治、經濟與安全三方面的共同立場¹⁸。
- (二)單一歐洲法允許會員國參與西歐聯盟、北約的安全議題的合作或是應盡義務¹⁹。

關於組織架構的條文

- (一)會員國外交部長與執委會，於歐洲政治合作架構下，一年須有四次會議²⁰。
- (二)執委會與歐洲議會在外交政策上需要與歐洲政治合作作密切聯繫²¹。

¹⁰ 1973年哥本哈根高峰會決議哥本哈根報告(Copenhagen Report)，明定「歐洲政治合作」與「歐洲共同體」之間的權利義務。

¹¹ Single European Act (30.2.a)

¹² Single European Act (30.2.b)

¹³ Single European Act (30.2.c)

¹⁴ Single European Act (30.2.d)

¹⁵ Single European Act (30.7.a)

¹⁶ Single European Act (30.7.b)

¹⁷ Single European Act (30.5)

¹⁸ Single European Act (30.6.a)

¹⁹ Single European Act (30.6.c)本條文由於歐洲國家不一定同時參與多個國際組織，因此在歐盟條約上亦有條文明載，允許並不妨礙會員國在北約或聯合國內的義務。

²⁰ Single European Act (30.3.a)

(三)歐洲通訊員負責監督歐洲政治合作的執行與聯繫上問題²²。

(四)設立秘書處，協助歐洲政治合作與議會主席執行組織的行政事務²³。

針對「歐洲政治合作」運作單位的介紹，依照法條前後順序，「政治委員會」、「輪值主席」、「專家工作小組」、「歐洲通訊員」、「秘書處」。

1. 「政治委員會」²⁴：

由「歐洲共同體」輪值主席國於該國首都召集舉辦一年四次的會議。討論相關「歐洲政治合作」外交問題。

2. 輪值主席²⁵：

由歐體輪值主席國外長所擔任，並負責擔任歐體與其他對外關係的合作與協調，代表歐體立場，並籌備舉辦所有會議，並由秘書處加以協助。

3. 專家工作小組²⁶：

專家工作小組籌設目的為，為政治委員會的會議，做事先的籌備工作。

4. 歐洲通訊員²⁷：

由各國外交部派任專員擔任，負責協調政治合作的問題，舉凡舉辦會議、程序、訊息情報交流、照會，並發布官方會議結論。

5. 秘書處²⁸：

秘書處是為設於布魯塞爾非常設的單位²⁹，負責平日的行政業務，並協助輪值主席國舉辦會議或是在輪值主席授權之下執行任務。

七、從「歐洲政治合作」到「共同外交暨安全政策」

歐洲數百年以來，歷經了無數的戰爭災難，於近百年以來更因為兩次大戰失去了世界的領導地位。歐洲的歷史遠從羅馬時代的帝國體制，演變到以民族國家為首的歐洲，由神國政治到國家政治。政治主權一直在改變之中，但是歐洲卻一步步邁向了整合，過去英國「孤立」歐陸之外，可以用沒有永遠的朋友，只有永

²¹ Single European Act (30.3.b)(30.4)

²² Single European Act (30.10.e)

²³ Single European Act (30.10.g)

²⁴ Single European Act (30.3.a)

²⁵ Single European Act (30.5)(30.10.a)(30.10.b)

²⁶ Single European Act (30.10.f)

²⁷ Single European Act (30.10.e)

²⁸ Single European Act (30.10)(30.11)

²⁹ 單一歐洲法，第 30 條第 11 款。秘書處人員組等同於外交人員，任期與錄用採各會員國輪值，規模小以避免舞弊或是歐體執委會的行政相衝突。

遠的利益來形容英國的外交政策。英國向來面對歐洲統合是一個排斥的想法。而這一切卻在二次大戰結束盡然改變了，雖然不是一蹴可及，卻是無法遏止。戰後，為了振興歐洲而成立的「歐洲經濟合作組織」與「馬歇爾計畫」，於戰後開啟歐洲國家合作復興的先端。除了經濟以外在安全方面，1949年為抵禦西德與前蘇聯「布魯塞爾條約」修約成立「西歐聯盟」。1952年，「歐洲防禦共同體失敗」促使西德加速恢復主權，並加入「西歐聯盟」與北約，逐漸希望能重新融入歐洲社會。在經濟上，「歐洲經濟共同體」的成立，歐洲國家在經濟整合下，也希望在政治整合上有所突破，以促使外交安全上能依賴集體力量。因此誕生了「歐洲政治合作」，1957歐洲國家更追求具有超國家主義的新統合，「羅馬條約」將「歐洲原子能共同體與「歐洲經濟共同體」建立了「歐洲共同體」，至此歐洲統合於經濟(歐體)、政治(歐洲政治合作)、安全(西歐聯盟)，有了架構、有了機制、更有擁有法律效力，都是建立「馬斯垂克條約」成立「歐洲聯盟」的里程碑，也為了「安全暨防衛政策」的誕生立下伏筆。

一、「歐洲政治合作」基礎下建立「共同外交暨安全政策」

世界局勢到了1980年代末期，有著劃時代的改變，前蘇聯逐漸放棄對東歐的控制，東歐逐漸在民主選舉之下朝向民主化，共產政權有如骨牌效應一般，最後也推倒了最後一面牌，前蘇聯政變之後瓦解。這對於世界政治的安定是有正面的發展，但是世界的轉變並非人類所想的。歐體首先面對東西德的統一，這會整個打翻既有的政治平衡。對外，共產政權垮台，南斯拉夫首當其衝，巴爾幹半島的戰爭，從兩次大戰以來又再次成為世界焦點、老布希任內的波灣戰爭、柯林頓任內的索馬利亞內戰。種種因素，促使歐體在安全防衛與政治整合方面的質變。對外，前所未有的戰爭與國際危機頻繁，歐體必須有更緊密的結合。對內，東西德的即將統一，使得原本戰後已經維持固定的權力政治，將重新洗牌。東西德的統一人口攀升到8000萬、國民生產毛額將佔歐體全數的三分之一。表面上兩德的統一是受到祝福，但是既然無法阻止潮流的運動，一個新的整合的動力由此展開。

1990年「歐洲共同體」與「經濟暨貨幣聯盟」展開討論，希望能擁有一個更為緊密的政治經濟聯盟，當年6月25日歐體於「都柏林高峰會」宣布將成立一個劃時代超國家涵括政治、經濟、外交、安全、文化、農業、原子能等等的「歐洲聯盟」。而在外交政策方面，「羅馬高峰會」宣布將使外交政策更「共同體化」。1991年12月9日、10日於荷蘭的小鎮「馬斯垂克高峰會」，正式簽定「歐盟條約」(Treaty on European Union)，又稱馬斯垂克條約。條約建構了歐盟第二支柱「共同外交暨安全政策」，正式取代歐洲政治合作，邁向一個新的紀元。

二、「馬斯垂克條約」內的「共同外交暨安全政策」

馬斯垂克條約內，相關共同外交暨安全政策的條文為「J1條到J11條」。而之所謂「共同 COMMON」，乃因為外交政策仍屬於國家的範疇，歐盟國家繁多，追求單一聲音已屬困難，而政策制定凡都需要依賴協調合作，因此才有「共同」之

名稱。

在 J1 條 2 款，內明定共同外交暨安全政策的目標為：維護歐盟的安全與利益、強化歐盟與會員國之間的安全、依據聯合國憲章巴黎憲章來維護國際安全、促進對外合作、鞏固世界的民主人權與自由。

而執行或是相關的條文是，J9J8 條執委會參與共同外交暨安全政策的工作，並向部長理事會提出建議；部長理事會為成員國各派員組，因此可見主權因此仍佔相當大地位，本政策仍有相當大的成長空間。

提到了成長在條約中已經為了「歐洲安全暨防衛政策」埋下伏筆，J4 條 1 款提到在未來將把共同外交暨安全政策提升到「共同防衛」。而此時「西歐聯盟」仍為整合入歐盟之內也沒有相關條文規定，而此時「西歐聯盟」正發展「彼得堡任務」(Petersberg Tasks)，在未來將成為歐盟第二支柱的核心，在目前兩個組織仍在整建的過程，彼此關係是當歐盟有所需要的時候，將邀請西歐聯盟予以幫助。

三、「阿姆斯特丹條約」修訂的「共同外交暨安全政策」

阿姆斯特丹條約對於安全防衛的貢獻，與馬斯垂克條約的來比較，馬約可以說是建築的藍圖與基礎，阿姆斯特丹條約則是正式的施工，將建築骨架原料皆添了進來。首先提到於 1997 年修正馬約的阿姆斯特丹條約內對於「共同外交暨安全政策」的描述(位於第五章 Title V)。

(一)、「共同條款」(Common Provisions)：

第 1 章第 1 條規定的歐盟在國際上執行共同外交暨安全政策，各會員國盡可能加以支持，並且未來將演進為共同防衛。第 3 條規定，部長理事會與執委會依據職權，確保對外政策、安全任務的一致。

(二)、「共同外交暨安全政策」：

第 5 章 11 條 1 款訂定對於「共同外交暨安全政策」的定義與目標，這與馬斯垂克條約相同並沒有改變，因此不再贅述。關於表決方式，「共同外交暨安全政策」必須以一致決來執行政策，仍然是非超國家主義，執行政策的工具有三：「共同策略(Common Strategies)³⁰」、「聯合行動(Joint A CTIONS)³¹」、「共同立場(Common Positions)³²」。「阿姆斯特丹條約」最後的「最終條款」(Final Provisions)中的「議定書」(Protocols)：1.2.3.4.5.6 號皆與安全防衛有相關，內容為：1 號議定書是尊重會員國在北約組織應負擔的義務；4 號，明定歐盟、「西歐聯盟」、北約之間的關係；5 號建立專屬機構「政治委員會」的組織架構與運作機制；6 號建立「政策計畫與早期預警小組」的組織架構與運作機制。

³⁰ 歐盟條約(阿姆斯特丹條約)13 條

³¹ 歐盟條約(阿姆斯特丹條約)14 條

³² 歐盟條約(阿姆斯特丹條約)15 條

四、「尼斯條約」修訂的「共同外交暨安全政策」

2001年最新版的「歐盟條約」修訂「尼斯條約」(Nice Treaty)的簽署於去年2003年2月1日生效，其中對於安全防衛政策有所修訂，首先是「西歐聯盟」業已整合入歐盟相關條文將刪除。建立「歐洲安全暨防衛政策」專屬機構「政治暨安全委員會」(Political and Security Committee, PSC)。

由於，一致決的困難性使得共同外交暨安全政策執行有所窒礙，將表決方式改為「條件多數決」並有「建設性棄權」，此為第27條「加強合作」規定，提供了只要八國通過即可執行的方式。

八、「西歐聯盟」納入「歐洲聯盟」之內

西歐聯盟從創建以來，受北約的制約功能不彰，沉寂到八〇年代才重新啟動，91年「馬斯垂克條約」將西歐聯盟設定為一個合作夥伴，利用西歐聯盟作為歐盟執行協調「共同外交暨安全政策」的機構，不過「西歐聯盟」仍不是歐盟內部單位，而為了促使更有效的合作，西歐聯盟邀請所有參與北約的歐盟國家，盡加入西歐聯盟成為準會員國。

而即使擁有的組織與架構，歐盟仍然是缺乏軍事能力的組織，而北約並非完全歐洲的組織，因此歐盟並沒有能力將組織的意志得以貫徹，對於組建一個軍事組織盟只能依賴現成的西歐聯盟，因此歐盟參與西歐聯盟的會員國，積極的發展西歐聯盟的範疇，為加入歐盟而準備。到了「阿姆斯特丹條約」的簽署，歐盟與「西歐聯盟」有了更緊密的結合，「阿姆斯特丹條約」第17條，將「西歐聯盟」的核心任務「彼得堡任務」³³(Petersberg Tasks)納入條約之中。1999年「科隆高峰會」正值科索沃危機，決議歐盟在部與北約相衝突之下必須擁有自主軍事為基礎立能力。觀察當時共同外交暨安全政策「高級代表」索拉納(Javier Solana)的職務經歷，前北約秘書長，擔任高級代表同時亦為「西歐聯盟」秘書長³⁴。2000年西歐聯盟最後一任輪值主席國法國，在法國馬賽舉行西歐聯盟最後一次部長理事會，通過「馬賽宣言」(Maeseille Declaration)，依據1999年「赫爾辛基高峰會」的決議，為了促使「彼得堡任務」實現，成立快速反應部隊，為歐盟自我建軍的理想成功實現，同時「西歐聯盟」即將結束走進歷史。

九、「歐盟高峰會」與「歐洲安全暨防衛政策」之建立

「歐洲安全暨防衛政策」的由來在「馬斯垂克條約」中第4條首見，建立共同防衛的目標，於「阿姆斯特丹條約」中17條訂定將由，歐盟高峰會決議共同防衛的政策。除了歷史、政治整合、外交安全因素之外，歐盟對本身發展安全防衛

³³ 西歐聯盟文件「彼得堡宣言」(Petersberg Declaration)，有三項：人道救援、維和任務、危機處理。

³⁴ Elizabeth Pond, "Come Together : Europe's Unexpected New Architecture", Foreign Affairs 79, no.4(March/ April, 2000),9.

政策相當積極，業已用條文規定該政策之必要性。

「歐洲安全暨防衛政策」的目標是「彼得堡任務」，並以「西歐聯盟」為組織架構，並利用北約的資源作執行工具。因此，探究這段歷史由來，可以推論到 1992 年「西歐聯盟」成立「彼得堡任務」。以及 1997 年「阿姆斯特丹條約」納入「彼得堡任務」，並且「阿姆斯特丹條約」中 17 條訂定將由，歐盟高峰會決議共同防衛的政策，因此在下一節將討論，歷屆「歐能高峰會」對「歐洲安全暨防衛政策」之貢獻。

十、歷屆歐盟高峰會對「歐洲安全暨防衛政策」的制定

一、1992 年「西歐聯盟」「彼得堡宣言」

1992 年西歐聯盟於彼得堡舉行部長會議，決議定位西歐聯盟的對外關係與行動方針，除了接受成為歐盟的邀請成為第二支柱的一部分，而會議文件「彼得堡宣言」(Petersberg Declaration)，依據當時的情勢，歐盟並無如北約或是聯合國的強大軍事能力，並且沒有強大的軍事投射能力，也並未有軍事架構。因此，根據當時的危機事件，西歐聯盟相當適合從事「人道救援」、「人道干預」、「維和任務」。而「彼得堡任務」主要三項任務：人道救援任務、維和任務、軍事武力的危機處理³⁵。

二、1998 年「聖馬洛高峰會」

1998 年巴爾幹半島上的前南斯拉蘇聯邦內戰，歐盟無法在外交上促使停戰，軍事組織上依舊倚賴北約，這種困窘迫使傳統上在面對共同外交暨安全政策上，保持反對的英國態度轉圜，在奧地利波特夏赫非正式高峰會上，前英國首相布萊爾，宣布支持防衛政策。同年年底，英法兩國於聖馬洛(ST Malo)高峰會上，共同建議：歐盟高峰會除了必須決議歐盟防衛政策之外，並且需要建立自主的武力，為國際危機能做出適當處理；歐洲需要建立快速反應部隊；與北約、西歐聯盟合作處理危機³⁶。同年，在美國首都華盛頓舉行的北約高峰會，美國總統柯林頓發表演說支持「新歐洲防衛憲章」，避免了歐盟與美國兩大集團在安全組織上的競合，由於歐盟確認危機處理之下，必須同時與「西歐聯盟」、「北約」相合作，為了兩大集團的合作奠定下一次優良的開始。

三、1999 年「科隆高峰會」、「赫爾辛基高峰會」

1999 年科索沃危機，歐盟再次認識軍事的不足，美國所領導的北約組織所擁有的軍事能力，令歐盟所汗顏而歐盟也無法投下如美一般可觀的軍軍事能力，

³⁵ 參見彼得堡宣言 WEU Council of Ministers, 「Petersberg Declaration」, Bonn, 19 June. Apart from contributing to the common defense in accordance with Article of the Washington Treaty and Article V of the modified Brussels Treaty respectively, military units of WEU Members States, acting under the authority and WEU, could be employed for: 1. Humanitarian and rescue tasks 2. Peace-keeping tasks 3. Tasks of combat forces in crisis management, including peacemaking.

³⁶ 「新歐洲防衛憲章」(New European Defense Charter)

由於科索沃危機加速歐盟整合安全防衛政策，因此歐盟必須盡快著手從現有的「共同外交暨安全政策」中檢視，並加速發展自我軍事能力³⁷。「科隆高峰會」的決議，是將阿姆斯特丹條約當中「彼得堡任務」，進行實質的運作，而不是單列於條文當中，本次高峰會首次將「歐洲安全暨防衛政策」作討論，並定下指導原則與組織架構雛型。

同年「赫爾辛基高峰會」，在「科隆高峰會」的基礎下訂定「赫爾辛基首要目標」(Helsinki Headline Goal)，確定於 2003 年之前建立一支軍事武力。人數約為 6 萬人的軍事部隊其任務是負責「彼得堡任務」的三項任務。並且計畫於下次高峰會討論建立「安全暨防衛政策」的組織架構。

四、2000 年「軍事能力承諾會議」、「尼斯高峰會」

「費拉蒙高峰會」在會後確定舉行「軍事能力承諾會議」，這一場「軍事承諾會議」(Capabilities Commitment Conference)，延續「赫爾辛基首要目標」為各國會後自我評估，能提供為歐盟所用的軍隊、裝備數量，並且是保證的明確數據。如下³⁸。

奧地利：2000 人；比利時 3000-3500，9 艘軍艦，20 架飛機；希臘 3500 人；愛爾蘭 1000 人；盧森堡 100 人；荷蘭 5000 人，1 架空中加油機；葡萄牙 1000 人；瑞典 1500 人，4 架戰鬥機，4 架運輸機；西班牙 6000 人，2 個戰鬥機中隊，1 個運輸中隊，2 架空中加油機；義大利 2 萬人，19 艘軍艦，70 架各式飛機；法國 1 萬 2000 人，12 艘軍艦，141 架各式飛機；德國 2 萬 8000 人，31 架飛機；英國 1 萬 2000 人，80 架各式飛機。

以上這些數目遠超過「赫爾辛基高峰會」所要求的數目，後來因為成效良好受到其他非歐盟國家的歡迎，並願意提供軍力參與。

同年 12 月，可以稱為最為突破的「尼斯高峰會」，確定「西歐聯盟」整合進入歐徵周聯盟，並且在尼斯條約 17 條中刪除西歐聯盟的相關用字。

尼斯高峰會通過幾項對「安全暨防衛政策」重要的決議：理事會中成立新的軍事政治組織單位，作為執行安全暨防衛政策的專責機構，規劃出以下單位一般事務理事會(General Affairs Council)、政治暨安全委員會(Political and Security Committee)、歐盟軍事委員會(EU Military Committee)、軍事參謀部(Military Staff)。稍後于後有介紹。

五、2001 年「哥特堡高峰會」、「拉肯高峰會」

相較於之前幾次高峰會，2001 年兩次高峰會對於「歐洲安全暨防衛政策」的發展，並沒有像之前的突飛猛進，在軍事相關發展政策上遇到了瓶頸，此瓶頸在

³⁷ John C. Hulsman, "The Guns of Brussels", Policy Review, no.101(June/July)2000, 43.

³⁸ EU Military Capabilities, "Commitment Declaration", Military Technology, 1,2000, pp14-7.

於會員國之建認同問題還有軍事建軍上，與北約談判利用北約軍事資源的腳步緩慢。但是在哥特堡高峰會上對於非軍事的進長卻有成就，在哥特堡高峰會主席結論報告上第 10 號文件「歐盟預防暴力衝突計畫」(EU Programme for the Prevention of Violent Conflicts)，納入「安全暨防衛政策」一環，在理事會秘書處下成立警察小組(Police Unit)，計畫執行相關警察任務，並擴編員額增加 200 名警官、適當行政人員、與 200 名警察維持和平部隊。

「拉肯高峰會」的重點在於主席結論內第四號文件：「共同安全暨防衛政策執行能力宣言：「透過多年的持續發展歐洲安全暨防衛政策，已經擁有合適的架構，與適當的能力足以執行危機任務」³⁹。

十一、「歐洲安全暨防衛政策」的決策機構

一、「政治暨安全委員會」

「政治暨安全委員會」(Political and Security Committee)為歐洲安全暨防衛政策的最核心機構，處理所有面向的事務與規劃，本委員會的規範事項明訂於阿姆斯特單條約第 25 條，並在不違背 207 條內規定理事會秘書處、常任代表委員會(Permanent Representatives Committee)權責之下行使職權。主持政治暨安全委員會則由高級代表統籌領導。政治暨安全委員會的執行方針有，參與一般事務源源惠的運作與執行決議、受高級代表與特別代表的諮詢與指揮、提供其他委員會指導方針、參酌軍事委員會的意見與建議等等。

詳細談到「政治暨安全委員會」的任務如下：

本委員會的規範事項明訂於阿姆斯特單條約第 25 條，並在不違背 207 條內規定理事會秘書處、常任代表委員會(Permanent Representatives Committee)權責之下行使職權。

依職權範圍，檢視理事會賦予的草案任務。

頒定其他委員會行事指導方針。

擔任高級代表特別代表諮詢機構。

接受軍事委員會的建議與意見，並要時邀請參加政治安全委員會會議。

協調安全暨外交政策內的工作。

在理事會授權下，擔任發展軍事，情報判別。

³⁹ 主席結論第四號文件：(Declaration on the Operational Capability of Common European Security and Defense Policy)：Through the continuing development of ESDP, the strengthening of its capabilities, the creation of the appropriate structures, the Union is now able to conduct some crisis-management operations.

擔任歐盟與北約溝通管道；擔任歐盟對外安全暨防衛政策相關溝通窗口。

面對危機處理的處理程序，不能有損害歐盟其他單位權限的規範下進行行動，首當其衝是由政治暨安全委員會來處理，並告知常任代表委員會、理事會，並藉由外交關係顧問(Foreign Relation Counsellors)來協調與其他支柱間的運作，以避免因歐盟架構龐大出現自我設限的情況。藉由委員會的決議促使理事會作成「聯合行動」，並受執委會評估之後才准以實行。

因為政治暨安全委員會所執行為相當重要的任務，其可能損及歐盟內部運作，歐盟內部各為意見若沒有即時整合，面對出任務與發表宣言都是經過相當嚴苛的過程才得以產出，因此歐洲安全防衛政策依舊有著歐盟冗長效率的缺陷。要確保行動的效果上，軍事行動與戰略當街有所指導方針。第一，政治暨安全委員會必須先遞交理事會期意見，在經過理事會審議後才決定理事會是否作成「聯合行動」。第二，透過高級代表報告理事會進程。第三，扮演歐盟對外溝通角色，透過與各國與北約等的聯繫，收集情報觀察情勢與再作新的評估。

二、「歐盟軍事委員會」

「軍事委員會」(EU Military Committee)依據赫爾辛基高峰會決議，為執行彼得堡任務而成立的。依據尼斯高峰會對其組織架構的規定為，原由歐盟會員國軍事參盟總長(Chiefs of Defense)所組成，不定期召開會議，而參謀總長的代表團每週需要開會一次，並進可能派任同時擔任北約代表出任軍事委員會成員，以求和北約之間更密切的合作。

軍事委員會的主要任務是擔任政治安全委員會的軍事諮詢單位，並為歐盟軍事參謀部立下指導方向。軍事委員會提供了歐盟軍事人員面對危機時的一個公開的討論場合。當危機發生的時刻，不論是否受到上級政治安全委員會的請求是否，將主動請求「歐盟軍事參謀部」提供任務方案與計畫，評估後提供政治暨安全委員會諮詢。若是當危機處理行動開始執行，需要監督軍事指揮官⁴⁰的執行狀況。

三、「歐盟軍事參謀部」

歐盟軍事參謀部(EU Military Staff)根據赫爾辛基耕峰會主席結論：「在部長理事會架構下提供軍事專業支援安全暨防衛政策並指揮軍事危機行動」；「歐盟軍事參謀部的目標在於執行「歐盟軍事委員會」所下達的「彼得堡任務」的危機預警、情勢評估、戰略計畫，包含整合多國部隊的行動」。

「歐盟軍事參謀部」提供專業軍事給歐盟軍事委員會的來源之一，並也是溝通歐盟是委員會與其他軍事組織的管道之一，是直接設立於秘書長之下由會員國派遣軍事人員所組成。在危機發生的時刻，具有分析情報、評估情勢、判斷任務

⁴⁰ 軍事指揮官(Operation Commander)，必須提供「軍事行動計畫」(Operation Plan)供歐盟是委員會與政治暨安全委員會決定。

取向、協助軍事委員會擬定軍事計畫、協助軍事行動指揮官，並擔任監督工作，並隨時提供軍事委員會與政治暨安全委員會情咨參考。

十二、「歐洲安全暨防衛政策」的目標與內涵

歐盟並不是在建立一支自有的軍事武力，而在外界看來擁有軍事架構、預算、軟硬體皆已完成，不就是一支軍事武力，難免另鄰國或是其他安全組織有其他的想法，即使歷屆高峰會主席結論一在宣誓歐盟不是在建立歐洲軍隊，與聯合國或是北約相抗衡。歐盟建立「歐洲安全暨防衛政策」目標是在於彼得堡任務的執行，避免當有國際危機發生當下，如果倚賴外來的聯合國、北約可能緩不濟急，不如歐盟擁有自我處理歐洲事務的能力，不但減少對美國倚賴，更可以增加對外談判籌碼，增加完善處理危機的機會。

數百年來歐洲一直以軍事聯盟而存在，也因為軍事聯盟而戰爭，如今整合大多數歐洲國家參與「歐洲安全暨防衛政策」，並且在東擴之前完成建立此一機制，不但可以避免東歐國家參與造成「建立歐洲安全暨防衛政策」的困難度，並可以藉此更近一步能了解與認識各國軍事發展與軍事能力，促進彼此合作減少猜忌與摩擦。況且，歐盟並非建立一支龐大軍事武力，只在建立一支足以在短時間投射到危機地區的軍事武力，並且在之後以警察與文官幫助重建。因此，歐盟在建立「歐洲安全暨防衛政策」，一直以階段性的整合，建立出政策目標是彼得堡任務，決定出任務型態處理方式，並已經由數十年來政治合作的整合經驗，軍事聯盟經驗交由「歐洲安全暨防衛政策」來執行，並且盡可能的與區域組織，如北約組織、歐安組織或是世界性的聯合國，做好良好的溝通管道與合作交流方式，逐漸取得國際聲譽。

歐盟條約第 17 條明文記載發展共同安全由來已久，和如何去判斷「共同安全」的定義，歐盟自身已經下了很明確的方向，維和任務、人道救援、危機處理與和平製造。而歐盟發展和平創在一個優良環境以利發展經濟，卻也容易受到其他國家或是組織聯想，「安全暨防衛」的名稱或與彼得堡任務有些許關聯，但是以過去主動防衛的觀念，北約防衛華沙，美國對抗蘇聯，是否歐盟也在對抗北約抑或是對抗俄羅斯，承接冷戰以來在歐洲的權力真空。從歐盟的統合來觀察，歐盟一直擴大同樣需要一個穩定的國際環境，巴爾幹半島或是前蘇聯加盟共和國的合組武器，認識 911 事件以後。有學者已經認為，後冷戰時代可以從 911 事件來劃分，在未來的戰爭不曾減少，但是觀察「歐洲安全暨防衛政策」並非要發展如美國般的霸權，也不是如聯合國一般的國際組織。「歐洲安全暨防衛政策」成員是歐盟國家，政策目標相當的簡明，至少當前他的發展可以確定，製造歐洲安全全部與並且不與北約相衝突。

十三、「歐洲安全暨防衛政策」的能力與執行工具

「歐洲安全暨防衛政策」執行工具可以分成軍事與非軍事兩方面來談，首先

軍事部分在軍事承諾會議上，各國所承諾派遣的軍事人員。之前在軍事承諾會議已經敘述不再贅述。

在非軍事方面，可以分為三項：

警察組織：

依據尼斯高峰會的主席結論報告文件編號 4 號附錄 2，歐盟在 2003 年之前有能力在危機發生，能於 30 天內投射 5000 名警力，執行軍事維和之後，警察部隊進駐當地來執行治安維持、重建警察系統，重新建立社會秩序。警察部隊來源，有歐盟內部、聯合國支援的警察、國際警察組織。

司法組織

偕同警察系統重建司法與刑法制度，藉由歐盟制度來修正戰亂地區的獄政系統與強化人權。

文官系統

會員國提供文官人員，訓練戰亂地區已經瓦解的文官系統，重建地區的行政。

十四、歐盟建立「歐洲安全暨防衛政策」對外關係之影響

「歐洲安全防衛政策」與北約

歐盟和北約 2001 年舉行了正式建立定期諮詢機制以來的首次聯席會議，討論歐洲防務與北約內部團結的關係以及歐盟和北約在巴爾幹的角色問題。聯席會議主要探討了在未來歐盟與北約的關係，特別是歐盟獨立防務以及歐盟和北約關係的問題。美國不希望正在建設中的歐洲快速反應部隊獨立於北約之外，希望歐洲快速反應部隊在應付危機時使用北約現有的設施和裝備。但此想法遭到土耳其的反對，土耳其表示將否決北約准許歐盟使用北約現有設施和裝備、特別是北約現有指揮系統的議案。土耳其長時間來一直要求加入歐盟，但歐盟迄今為止仍沒有正式開始與土耳其的入盟談判，而晚於土耳其提出申請的十二個國家都已開始入盟談判，對此，土耳其一直不滿才採取此一辦法。

歐盟外交與安全政策高級代表索拉納於 2002 年哥本哈根高峰會與北約進行晤談，歐盟與北約已就歐盟在維和軍事行動中使用北約資源問題達成協定，經北約理事會將於當天舉行的會議批准後即生效。歐盟在 1999 年赫爾辛基高峰會議上決定，組建一支 6 萬人的歐洲快速反應部隊，以便在北約不參加干預的危機中，歐盟能獨立進行軍事維和行動。預計這支部隊於 2003 年具備行動能力。但是，由於歐盟在遠端運輸、通訊指揮、情報收集等方面缺乏有效手段，歐盟的軍隊在採取行動時必須使用北約資源。近兩年多來，歐盟與北約就這一問題進行了多次談判，均因土耳其在北約內部反對而未取得突破。

在歐盟哥本哈根高峰會議期間，歐盟與土耳其再次就這一問題進行了談判。由於土方作出了妥協，歐盟和北約終於達成了協定。將儘快開始與土進行加入歐盟的談判。

2003年布魯塞爾召開的歐盟高峰會議，正式批准了主席國意大利關於創建歐盟軍事指揮機構的建議。法、德、比、盧四國提出，由一些國家率先建立完全獨立於北約的歐盟軍事指揮機構，這一建議後來也得到英國的支持。但美國認為此舉旨在分裂北約，因而強烈反對。近來，歐美領導人就此進行了多次接觸，希望打消美方的顧慮。歐方反復強調，此舉是與北約對立，而是同北約配合，在北約無意參與時，按照聯合國的決議，開展軍事或民事行動。建議首先明確指出，歐盟指揮機構作為多國行動的中心，不能使用各國的現有設施。歐盟任何行動“最自然的首選”應該是北約，並在北約駐歐盟總部內設立一協調其危機處理行動的規劃分支機構。此外，在布魯塞爾歐盟總部的軍事與民事行動參謀部內設立一個臨時性的分支機構，同北約密切聯繫，在需要時迅速投入運轉。北約秘書長羅伯遜認為保證其軍事行動只是在北約不參與時進行，其指揮機構的設立不會與北約重疊，並且旨在更加透明地同北約合作。歐美間傳統的跨大西洋關係是不可替代的，同北約達成的協定充分顯示了北約的重要性。

十五、「歐洲安全暨防衛政策」與美國

歐盟發展軍事組織自二次戰後一直處於不順利的狀況之下，主因在於美國的強勢與北約組織的存在，歐洲國家順水推舟的依附在美國的保護傘之下。而在北約組織當中美國一直扮演主要性的角色，不論在預算、軍事部隊，歐盟的花費與付出卻不像是一個安全製造者，卻是一個安全的消費者。整個冷戰期間，在北約組織軍費負擔上始終沒有受到解決，如今偶盟發展安全暨防衛政策，依舊要利用北約資源，而北約資源幾乎等同美軍。

如此前蘇聯的威脅不再，美國成為世界的單方霸權，今日歐盟發展「歐洲安全暨防衛政策」基本上是受到美國的歡迎，歐洲應該負擔起自我的防衛責任，但是需要在幾個前提之下，美國雖然願意歐盟分享安全責任，但是對於權力的分享卻不是。美國政府相當重視歐盟發展軍事是不是要排斥美國，因此發展「歐洲安全暨防衛政策」必須要在大西洋優先的狀態下，不會損及北約的狀態下。並且美國認為歐盟的角色緩慢，各國利益分歧是否能在緊急情況下能擔負重責大任，不如由單一的美國來單體國際安全。

其實仍有更令美國憂心的因素，歐盟在經濟整合成功之下，如今在軍事發展上更進一步，或許今日只是發展在彼得堡任務，未來可能在這個基礎之下，發展更大的軍事組織，藉已弱化北約，排斥美在歐的權力地位，最終在國際政治上得以與美國平起平坐。即使有英國在任何國際危機之下，盡可能的跟隨美國腳步，都難以另能忘卻法國的野心，與在二次波灣戰爭中站出來反對美國出兵伊拉克的德國。歐洲的變化急劇轉變，美國在911事件之後整各國家政策也急轉直下，預

防外交成了美國對外干預政次的方針之一，或許美國也會針對歐盟發展軍事組織，有所干預但是當下北約與美國的地位，整無法被拔除，歐洲仍沒有與美國相抗能的軍事力量，並且歐盟業已經多次保證與美國的關係，不會因為「歐洲安全暨防衛政策」來排斥美國參與歐洲事務，但是在不可預見的未來「歐洲版的門羅主義」有可能出現。

十六、結論

歐盟在未來應該扮演國際角色，目前以「歐洲安全暨防禦政策」來觀察，即使歐盟已經是一個經濟巨擘，而論及對外的權力(Power)扣除經濟卻無法如北約般的響亮。可是綜觀歷史發展來觀察，歐洲發展政治軍事整合已經有50年的歷史，卻仍就無法整合出一個強而有利的區域組織，應該歸咎於歐盟內部問題，歐盟內部對於發展對外安全政策的目標並不一致，因此發展才如此緩慢。外部因素更因為美國與北約的存在，壓縮了歐盟發展空間並且也減少了歐盟實行軍事行動的機會。從彼得堡任務本質來看，歐盟有意分擔美國在歐洲的防務壓力，但是形式卻是美國軍隊或是北約部隊出兵捻熄戰火，接著由歐洲部隊接手管理受創的地區。歐盟一開始就沒有發展軍事強權，但是不是會藉著發展安全政策，逐年逐次的削弱美國都是容易受到美國的疑慮。因此綜歸結論，歐盟現金無法也沒有能力發展更為擴大的「安全暨防衛政策」，不論是內部或是外部因素都不允許。對外關係上，歐盟在彼得堡任務上必須不斷的與北約合作，發展安全政策也必須與美國有所照會，消除美國疑慮。對於本身安全政策，必須加強軍力的發展、組織的訓練，並且需要整合內部會員國的聲音，在共同對外暨安全政策之上，俾能使歐盟在國際政治上有所抬頭。

參考書目

一、中文資料

(一) 中文書籍

1. 吳萬寶，「邁向歐盟建軍之路：歐盟共同歐洲安全暨防衛政策」，台北：韋伯文化國際，民國 1993 年。
2. 翁明賢、林德浩、陳聰明，「歐洲區域組織新論」，台北：五南圖書出版公司，1994。
3. 吳萬寶，「西歐聯盟-一個軍事組織的變遷」，台北：五南，2001 年。
4. 陳麗娟，「阿姆斯特丹條約解讀」，台北：五南，1999 年。
5. 張顯耀，「歐洲聯盟發展共同外交暨安全政策之研」究，台北：幼獅，1995 年。

(二) 中文期刊

1. 張台麟，「歐市政治合作的回顧與展望」，問題與研究，台北，31 卷，1 期，民國 81 年 1 月，頁 31-39。
2. 張台麟，「世界新秩序下的西歐聯盟」，問題與研究，第 31 卷，7 期，民國 81 年 7 月，頁 45-54。
3. 沈玄池，「歐洲聯盟共同外交暨安全政策體制運作方式改革之研究」，台北：美歐季刊，14 卷 3 期，頁 263-304。
3. 吳東野，「歐洲安全情勢變化對兩岸關係之意義及影響」，台北：政治科學論叢，一卷 4 期，民國 88 年 12 月，頁 171-196。
4. 吳萬寶，「歐洲安全暨合作組織-歐洲安全憲章析論」，彰化：大葉學報，11 卷 2 期，民國 91 年，頁 55-67。
5. 吳萬寶，「歐盟建立自主行動能力初探」，彰化：大葉學報，11 卷 2 期，民國 91 年，頁 39-54。
6. 張惠玲，「歐盟共同外交暨安全政策之運作理論與發展」，台北：問題與研究，39 卷 11 期，民國 89 年 11 月，頁 48-69。
7. 甘逸驊，「冷戰結束後的北約與國際關係理論」，台北：問題與研究，42 卷 5 期，民國 92 年 9 月，頁 1-27。
8. 田立仁，「歐盟共同外交暨安全政策與北約「新戰略觀」」，中華戰略學刊，民國 88 年 12 月，頁 187-212

二、外文資料

(一) 外文資料

1. Anne Deghton, 「The European Security and Defense Policy, Journal of Common Market Study」, 2002 ,vol.40.n.4.88.PP19-41。

- 2.Desmond Dinan, Ever Colser Union? An Introduction to the European Community, London: Macmillan,1994, p.468.
- 3.Elizabeth Pond, “Come Together : Europe’s Unexpected New Architecture“, Foreign Affair 79, no.4(March/ April, 2000),9.
- 4.JohnC. Hulsman , “The Guns of Brussels”, Policy Review, no.101(June/July)2000, 43.
- 5.Philip H. Gordon, “Rurope’s Uncommon Foreign Policy,” International Security 22. no.3(Winter 1997/1998), 79.
- 6.Royal Institute of International Affairs, Document on International Affair (London: Oxford University Press), pp.339-344.
- 7.Sean Kay, NATO and the Future of European Security, (Maryland: Rowman & Littlefield Publishers, Inc., 1998), p.17.

(二) 外文書籍

- 1.Howorth, Jolyon, European integration and defence : the ultimate challenge, Chaillot Paper 43 (Paris: WEU Institute for Security Studies, 2000) .
- 2.Hunter, Robert E., The European Security and Defense Policy NATO’s Companion- or Competitor? (Santa Monica: RAND, 2002).
- 3.Kay, Sean, NATO and the Future of European Security, (Lanham: Rowman & Littlefield Publishers, Inc, 1998).
- 4.Menon, Anand, Why ESDP is Misguided and Dangerous for the Alliance, Jolyon Howorth and John T.S. Keeler(edited), (New York: Palgrave, 2003).
- 5.Rees, G. Wyn, The Western European Union at the Crossroads: Between Trans- Atlantic Solidarity and European Integration (Colorado: Westview Press, 1998).
- 6.Rutten, Maartje (ed.), From Saint-Malo to Nice: European Defence Core Documents, Cahiers de Chaillot 47 (Paris: WEU-ISS, 2001).
- 7.Sean, Kay, NATO and the Future of European Security (Lanham: Rowman & Littlefield publishers, Inc, 1998) .
- 8.Sloan, Stanley R, NATO, The European Union, and The Atlantic Community (Lanham: Rowman & Littlefield publishers, Inc, 2003) .
- 9.Sloan, Stanley R, The United States and European defence, Chaillot Paper 39 (Paris: Institute for Security Studies Western European Union, 2000).
- 10.Thomas, James P, The Military Challenge of Transatlantic Coalition, Adelphi Paper 333 (London: Oxford University Press for the International Institute for Strategic Studies, 2000).

歐盟東擴對俄羅斯及中國兩大經濟體的影響

李建民*

【錄音整理稿】

壹、前言

西元 2004 年國際關係的大事，為北約及歐盟雙邊東擴的完成；而就研究歐盟東擴有幾個切入點：

- 一、東擴對世界格局、對國際關係及對大國關係的影響。
- 二、東擴對歐盟本身帶來的收益代價及其影響。
- 三、對歐盟本身會員國相互關係所產生的影響。

在全球化的影響之下，各國的經濟體會相互依存，進而牽動中國與台灣兩岸經貿相互影響的關係，尤其是中國與台灣兩岸經濟體已經密不可分。

貳、歐盟東擴對中國的影響

- 一、在經貿方面，主要是貿易市場及貿易條件的改變。總體而言，主要是在關稅這部分，歐盟新成員國關稅總水平下降 5%，進而對中國經貿帶來影響。中國生產的一些產品，如人造手飾、玩具、鐘錶及體育產品等類產品關稅會下降；但是對主要農產品、輕工業產品、紡織品等類產品關稅會上升。
- 二、在貿易壁壘方面，歐盟貿易壁壘也會東擴至新的會員國，而對中國而言，歐盟貿易壁壘的東擴也就是提高其市場準入的門檻。
- 三、在貿易及投資方面，歐盟東擴會導致貿易及投資效應的轉移，目前歐盟區域內的貿易比重已達 60%，歐盟東擴以後區域內的貿易比重會達 70%，且因新會員國的經濟水準與勞動力成本與中國更相近，會對中國在引進外資上造成衝擊。
- 四、在農產品出口方面，歐盟東擴為中國農產品出口會帶來不利的影響，主要是因為有配額的問題。

參、結語

中國在應對歐盟東擴可能產生的不利因素，可藉由與波蘭、捷克等國進行地區分銷商的合作，並且要求歐盟解決對中國完全市場經濟的問題，發展跨國經營及國際化生產，以期將歐盟東擴可能對中國的衝擊降到最低。(錄音整理稿)

* 中國社科院俄羅斯東歐中亞研究所經濟室主任。

由烏克蘭大選透視歐盟東擴後與俄羅斯之競合關係

洪美蘭*

【提綱】

壹、前言

今年十月底烏克蘭舉行總統大選。從競選期間開始，俄羅斯、美國和歐盟等強權即密切關注選情發展。烏克蘭中央選舉委員會公告大選結果後所引發之爭議，更成為全球焦點。國際社會對此次大選之所以如此重視，實歸因於其結果不僅攸關烏克蘭未來國家發展走向，亦將影響到歐盟擴大後歐俄雙方在歐洲之佈局，進而牽動歐盟與俄羅斯間之互動關係與國際局勢。因此，本文欲藉由此次烏克蘭大選來分析探討歐盟擴大後其與俄羅斯之政經關係。

貳、大選爭議之根源與歐俄競爭

此次烏克蘭總統選舉爭議，除了引發其境內東西部對峙之政經危機，亦使得美國、歐盟與俄羅斯因為對該國中選會所公佈之結果抱持不同態度，而意見分歧。根究其因，可從烏克蘭內部情勢和歐俄之競爭兩方面來分析。

首先，就烏克蘭內部情勢而言。儘管烏克蘭東西部在歷史上曾因分屬不同政權¹，使其宗教、文化和思惟方式歧異，乃是肇致此次大選東西部各擁其主之根源。然而，經濟因素亦是導致大選爭議之重要緣由。由於過去在蘇聯「專業分工」的架構下，烏克蘭與俄羅斯經濟關係密切，特別是重工業林立的東半部。不過，1991年烏克蘭獨立之初，尋求經濟自主，中斷與原蘇聯國家之傳統經濟聯繫，不但逐漸喪失原蘇聯市場，又招致俄羅斯對其施加經濟壓力，減少供應其經濟運轉最需要之石油、天然氣等能源。雖然同期在西方的經援下實施市場導向經濟轉型與歐洲導向經貿政策²，但是當時其產品難以符合國際市場之需求，終致其經濟大幅衰退。³嚴峻的經濟形勢使東部烏克蘭人認為，恢復和強化與俄羅斯之關係是必要

* 政治大學俄羅斯研究所副教授。

¹ 西元 988 年基輔羅斯大公弗拉基米爾定希臘正教為國教，烏克蘭首都基輔成為斯拉夫民族發源地。然而，西元 1221 年蒙古入侵，佔領現今烏克蘭東部地區，而西部的獨立小邦國後來淪為奧匈帝國的一部份，最終為波蘭立陶宛王國所統治，並被迫改信天主教，種下了東西部在文化信仰上分歧之因。直至十八世紀末期西烏克蘭才又被沙俄納入。俄帝為鞏固其在烏克蘭的統治地位及避免烏克蘭民族意識的產生，實施許多「俄羅斯化運動」，但烏克蘭的知識份子始終不認同莫斯科，認為烏克蘭才是基輔公國的繼承人，俄羅斯人與烏克蘭人不同種。加以蘇聯統治時期，推行加速烏克蘭之俄羅斯化政策及實施集體農場，引發當地農民反對，導致 1932-1933 年的人為大飢荒，更加深俄國與烏克蘭間之嫌隙和烏克蘭人對俄國之仇視心理。

² European Commission, "Ukraine", at Europa - European Commission - Bilateral Trade Relations, http://europa.eu.int/comm/trade/issues/bilateral/countries/ukraine/index_en.htm, 29 November 2004, p.1.

³ 參閱：洪美蘭，「後共產主義時代烏克蘭之經濟轉型」，美歐季刊，台北：國立政治大學國際關

的。然而，烏克蘭與歐盟之經貿關係亦日漸深厚。除了歐盟提供一般優惠待遇 (Generalized System of Preferences, GSP) 外，雙邊的合作夥伴協定 (Partnership and Co-operation Agreement, PCA) 亦於 1998 年生效。2003 年烏克蘭與東擴後的 25 個歐盟國家之貿易量為 145 億歐元，佔其對外總貿易額之 35%，歐盟已取代俄羅斯成為烏克蘭最重要的貿易夥伴。⁴ 故西部烏克蘭人主張繼續深化與歐盟之關係，甚至申請加入歐盟。因此，由上述可見，烏國東西部對其國家未來經濟發展之意見南轅北轍。

其次，就歐俄競爭關係而言。歐洲國家重視人權，認為民主自由為普世及歐洲的價值，亦是維持歐洲穩定、和平發展之基石。在冷戰結束後，歐盟積極地將此價值觀推展至原蘇聯國家及其附屬區。然而，俄羅斯在普欽 (Vladimir Putin) 政府的強勢領導下，其國內政經情況相對於西方指導時的葉爾欽時代要來得穩定，形成俄國國內崇尚此種領導風格。但是普欽之作風，譬如：利用總統權力對媒體進行整頓進而操控媒體；選舉弊端頻傳；反對派積弱不振等，卻令布魯塞爾無法苟同，因而擔心俄羅斯之獨裁與帝國主義傳統復活⁵。反觀，俄羅斯在面臨歐盟東擴並獲得具體成效後，不但逐漸失去其對傳統盟邦之影響力，甚至在經濟上亦蒙受實質經濟損失。⁶ 因此，雙方在歐盟所說的，與俄羅斯的「共同鄰近地區」 (common neighbourhood)，也就是俄羅斯所謂其「境外附近」 (near abroad)⁷ 形成一種相互較勁與競爭之氛圍。其中，烏克蘭右境與俄國直接接壤，並擁有影響俄國海洋戰略與能源戰略及其地緣政經結構之能力⁸，對俄羅斯而言，其重要性不言而喻。莫斯科擔心，雖然俄國在短期間內仍可繼續以能源供應作為拉攏烏克蘭之策略，可是當烏克蘭與歐盟關係更加深厚，以及歐俄雙方互信基礎仍脆弱之際，損及其海洋戰略的可能性亦將升高。而在今年 5 月 1 日歐盟完成首批東擴後其東部新邊界接鄰的最大國家即是烏克蘭，此更大大地提升了烏克蘭作為歐俄戰略安全緩衝之地緣角色。

事實上，由於烏克蘭大選兩位候選人政見傾向之差異顯然與俄國和歐盟之政經戰略利益衝突不謀而合，使得大選變得複雜化，並再次成為雙方為了強化其地緣政治和地緣經濟優勢之角力戰。

參、爭議協商與歐俄合作

儘管歐俄因各自利益而在烏克蘭大選之立場上顯得針鋒相對，不過，自從冷

係研究中心，No: 140，第 14 卷，第 4 期，2000 年，頁 503-530。

⁴ European Commission, "Ukraine", at Europa - European Commission – Bilateral Trade Relations, http://europa.eu.int/comm/trade/issues/bilateral/countries/ukraine/index_en.htm, 29 November 2004, p.1.

⁵ 故有些俄國人士認為烏克蘭選舉可能同時對俄國內政與外交有著雙重涵義。內政方面具有激化俄國民眾要求更加民主開放之示範效果；外交方面，恢復俄國民族信心與強化自我認同之效果。

⁶ 參閱：洪美蘭，「烏克蘭當團結善用歐美與俄國矛盾」，聯合報，A15 版，2004 年 12 月 3 日。

⁷ The Economist Global Agenda, "Europe's new divisions", at http://www.economist.com/agenda/displayStory.cfm?story_id=3422550, Nov 25th, 2004.

⁸ 參閱：洪美蘭，「烏克蘭當團結善用歐美與俄國矛盾」，聯合報，A15 版，2004 年 12 月 3 日。

戰結束後，雙方亦建立起緊密的經濟合作關係，譬如：俄國在追求經濟復甦、穩定與發展之過程中仍須歐美外資之助益；歐盟為俄羅斯目前第一大貿易夥伴⁹，而歐盟亦視俄羅斯之石油與天然氣供應為其能源進口多元化政策的主要來源之一；雙方欲建立四個「共同空間」(common spaces)：經濟、司法及人道與內部安全、教育及研究、外部安全等等。因此，基於經濟發展之考量，俄國試圖在烏克蘭議題上與歐盟找尋共同點。從大選初期支持烏克蘭政府武力鎮壓示威者，並堅持 11 月 21 日總統決選是公平有效的立場，到最近態度軟化，改而表示可接受重新選舉之讓步，皆可證明之。

同理，雖然歐盟東擴的主要目的之一，乃是在於刺激歐盟經濟再成長與強化歐盟這個區域經濟整合體在國際經濟市場中之重要性與影響力。但是短期間內歐盟並未規劃將烏克蘭納入歐盟。換言之，經援及強化與烏國之關係乃是著眼於牽制俄國。歐盟現階段僅將烏克蘭視為區域及全球安全之關鍵鄰國，政治外交動機高過於經濟利益。因此，歐盟當然不希望歐俄雙方因大選爭執持續惡化而影響彼此的經濟利益與和諧關係，更不樂見烏國因大選爭議而分裂或爆發內戰，破換歐洲之和平與穩定。故積極派員赴烏協商，欲緩解烏克蘭境內東西部因勢均力敵而僵持不下之分歧。而烏國之緊張局勢亦因為強權之介入斡旋而稍見舒緩。

肆、結論

此次烏克蘭總統大選不僅突顯出烏克蘭東西部之差異，更顯示出後冷戰時期歐俄既合作又競爭之矛盾關係。儘管現在各界皆同意重新選舉，但其中許多技術性和政治性的問題都尚待解決。究竟歐俄雙方在經濟利益之合作能否消彌其政治外交上之競爭與不信任感，從烏克蘭此次大選最後如何落幕及最終結果將可見端倪。

⁹ 以 2003 年為例，對歐貿易占俄國對外貿易總額之 36.1%。Федеральная таможенная служба, «Статистика внешней торговли - Товарная структура импорта Российской Федерации январь-сентябрь 2004 год», <http://www.customs.ru/ru/stats/stats/>, с.1, 2 ноября, 2004.

歐盟東擴：地中海面向之後續效應

卓忠宏*

【提綱】

一、前言

從歐體/歐盟廣化的概念，1973年歐體往西邊擴大，1981、1986年往南歐擴大以及1995年北歐國家加入，2004年5月歐盟再納入十個中東歐與地中海國家，會員國數目從十五國增加為二十五國，總人口達到4億5千萬人。面積從326萬增至450萬平方公里增加37.8%，涵蓋的範圍相當廣大，北起波羅的海，南臨地中海，東南延伸到西亞地區與俄國接壤。二十五個會員國的國內生產毛額已超越美國，成為全球最大的經貿組織。就歐盟這一波擴大的規模和意義來說，遠超過前四次擴大。

二、歐盟東擴之地中海面向 -- 「東進為主、南向為輔」

歐盟第五次擴大十個新成員國中包含塞浦路斯、馬爾他兩地中海國家，但Wim Kok認為馬、塞兩國經濟體過小，且正處於經濟轉型期，對歐盟整體經濟影響不大，且短期內兩國對外政策重點將以配合歐洲統合政策為主，對歐盟地中海政策並不會有太大之影響。¹

Paolo Prosperini對此也持相同的看法，認為在東擴過程中，地中海面向並未受到歐盟的重視，其所持的理由有三：²

首先、尼斯條約重新計算理事會的加權票數，規定條件多數決之計算方式，在理事會表決通過一項議案時，需符合三項門檻規定：總票數321票中的232張同意票（否決門檻90票），且須包括過半數國家及62%歐盟人口總數。以地中海成員國加權票數分配情況來看，法國、義大利各29票、西班牙27票、葡萄牙、希臘各12票、塞浦路斯4票、馬爾他3票，票數相加達116票，距離通過議案所需之232張最低門檻票數仍有一段差距。若以否決門檻來看，地中海成員國即使不計算塞、馬兩國也可輕易達到否決門檻90票，亦即地中海兩島國的加入，實質上並未加強歐盟地中海成員國在理事會的運作。

其次、歐盟自1989年提供中東歐國家經濟轉型所需之財政援助「法爾計畫」

* 淡江大學歐洲研究所助理教授。

¹ Wim Kok, *Enlarging the European Union: Achievements and Challenge*, (European University Institute, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, 2003), p. 33.

² Paolo Prosperini, "The effects of enlargement in the Mediterranean: Possible consequences for the Barcelona Process," in Barbé, Esther y Johansson-Nogués, Elisabeth eds., *Beyond Enlargement: The new members and new frontiers of the enlarged European Union*, (Institut Universitari d'Estudis Europeus, 2003), pp. 188-193.

(PHARE)，並未包含塞浦路斯、馬爾他兩國。此兩島國原屬於「地中海援助計畫」(Mediterranean Economic and Development Aid, MEDA)的補助範疇。而「法爾計畫」實施後，歐盟縮減對外援助之比例與對象，以「地中海援助計畫」第一期(1995-1999年)支付狀況而言，歐盟實際給予地中海夥伴國之經援並不到當初承諾的四分之一，兩國也並非主要的受援國。³直到1999年歐盟才以財政議定書(Financial Protocol)形式，將塞、馬兩國納入「法爾計畫」的補助對象。

第三、歐盟審核新成員國是以哥本哈根高峰會所通過的政治、經濟與接受現況的能力三項標準為依據。塞、馬兩國經濟體小，民主政治發展穩定，市場經濟體質比其他候選國健全，兩國的入會談判過程並未引起歐盟成員國太大關注。歐盟的焦點集中在哥本哈根第三項標準接受現況的能力，亦即塞浦路斯島分裂的問題上。

歐盟此次擴大將塞浦路斯列入候選國之一，就是想藉由塞島入會案成為塞島統一和談的一項誘因。之後，聯合國秘書長安南提出一份統一計畫，內容涵蓋希、土兩裔分享中央政權到地方自治，以及國防安全、司法制度、土地分配等條款，交由塞島兩裔以公投方式決定是否接受這項計畫，如果公投通過，兩裔將以統一的政治實體在2004年5月1日正式加入歐盟。

2004年4月24日塞浦路斯依照聯合國計畫舉行統一公投，結果顯示土裔有64.9%人民支持聯合國的統一方案，而希裔則有75.8%民眾反對。公投結果確定希裔「塞浦路斯共和國」將依照先前協定於5月1日加入歐盟正式成為會員國，而土耳其支持成立的北塞則被摒棄在外。

對被歐盟排除的北塞，歐盟決定撥款2億6千萬歐元援助北塞經濟及發展援助。歐盟執委會並已擬訂方案，逐步放寬對北塞的經濟制裁，北塞的貨物可以免關稅通過分隔塞島南北的「綠線」，運往已經加入歐盟的南塞，此舉形同開啟北塞與歐盟的貿易管道。⁴

三、東擴之後續效應

歐盟此次東擴後所可能引發的連鎖效應，也頗值得觀察。目前除保加利亞、羅馬尼亞可望於2007年加入，土耳其將在2004年年底或2005年年初與歐盟重開談判之外，舉凡克羅埃西亞、馬其頓、阿爾巴尼亞，乃至獨立國協成員的烏克蘭、喬治亞等，都是歐盟下一波擴大的可能對象。⁵我們若將歐盟新加入的10個成員國並加以區分，可將歐盟候選國與未來潛在會員國分為三個區塊：

第一區塊屬於前蘇聯的一份子，波海三國-立陶宛、愛沙尼亞、拉脫維亞的加

³ 有關「地中海援助計畫」細目，請參閱：卓忠宏，「歐盟地中海政策」，**問題與研究**，第43卷第4期，民國93年7-8月，頁102-104。

⁴ “EU to ease north Cyprus trade ban”，<<http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/3668371.stm>>，28/04/2004。

⁵ 洪茂雄，「歐洲聯盟憲法草案與歐盟東擴」，《歐盟制憲與歐盟發展》學術研討會論文集，歐洲聯盟研究論壇，民國92年9月5日，頁1-6。

入，是否有助於獨立國協成員的烏克蘭、喬治亞的未來加入？同時這將牽動歐盟與俄羅斯的關係演變。

第二區塊包含前蘇聯結盟國中東歐國家，從東德與西德的統一到波蘭、捷克、匈牙利、斯洛文尼亞、斯洛伐克加入歐盟，再加上保加利亞、羅馬尼亞可望於 2007 年加入，這些國家對其他巴爾幹半島國家如克羅埃西亞、馬其頓、阿爾巴尼亞是否有示範效應？

第三區塊地中海區域，從八〇年代歐體南擴，到 2004 年馬爾他、塞浦路斯的加入，對土耳其乃至南地中海之北非國家申請加入歐盟影響為何？

在此，集中在第三區塊地中海面向。第三區塊爭議點在於歐洲邊境止於何處？在 1957 年羅馬條約第 237 條規定：「任何歐洲國家均得申請為本共同體會員國...。」但條約中並未清楚界定何謂「歐洲國家」？如今歐盟不斷的擴大，歐洲西部與北部疆界並無爭議，但在歐盟第五次擴大的地中海面向，就面臨所謂歐洲是「地理的歐洲」還是「文化的歐洲」的爭辯。

首先、從歷史脈絡觀察，在古羅馬帝國強盛時期，統治領域橫跨地中海兩岸，北至萊茵河、多瑙河交界，南到撒哈拉沙漠，地中海在當時被羅馬帝國視為其領土的「內海」或「大河」(El Rio Grande)。但隨著歷史演變與發展，地中海兩岸之間鴻溝越來越大，現今無論從政治、經濟、文化角度來看，兩岸被區隔為民主的歐洲與動亂的非洲、開發的歐洲與落後的非洲、基督教歐洲與回教非洲，地中海南岸(中東北非國家)長期以來被視為非歐洲地區，地中海從羅馬帝國時期「內海」變成歐洲南部的一條藍色疆界(blue frontier)。⁶ 這可從摩洛哥於 1987 年申請加入歐體被拒絕得到驗證。當時摩洛哥與土耳其(1987 年)、塞浦路斯以及馬爾他(1990 年)分別提出加入歐體，惟摩洛哥被視為非歐洲國家遭到歐體的拒絕。

再者、從文化的觀點來看，學者杭廷頓(Samuel P. Huntington)認為蘇聯瓦解之後，東、西集團對抗的局面已經結束，以往國際強權之間的對抗將被文明的衝突所取代。回教世界和西方正在打一場「文明的冷戰」。⁷ 西方與回教世界之間，歐洲又處於最前線。長期以來，伊斯蘭基本教義派一直仇視北方的歐洲，歐洲極右派份子向來排斥外來移民。歐洲過度以文化及宗教作為疆界的劃分，將中東北非國家視為非歐洲地區，顯示出這道無形的界線更進一步阻礙了地中海兩岸國家的融合。⁸

據 2001 年歐洲 Eurobarometer 機構之前所做的一份民意調查顯示，歐盟 15 國國民支持土耳其加盟的比例僅 30%，不歡迎者占 48%。調查表示，繼土耳其之後，

⁶ Malcolm Anderson and Eberhard Bort, *The Frontiers of the European Union*, (New York: Palgrave, 2001), p. 128.

⁷ Samuel P. Huntington, 黃裕美譯，「文明衝突與世界秩序的重建」(The Clash of Civilization and The Remaking of World Order)，(臺北：聯經出版社，1997 年)，頁 7。

⁸ Malcolm Anderson and Eberhard Bort, op. cit., pp. 130-131.

在歐盟加盟候選國的十三個國家當中，為歐盟居民列為「最不受歡迎者」，依次為羅馬尼亞，比例占 45%，其次為保加利亞的 35%。對土耳其加盟抱持反對態度者認為，土耳其為一人口龐大的回教國家，人口六千五百萬人，有 98% 的領土在亞洲地區，不應屬於歐洲國家。而主張將土耳其納入歐盟者則認為，土耳其的地理戰略位置重要，外交政策一向較傾向西方，有助於協防歐洲安全，是歐盟不可缺的戰略伙伴。⁹

由上述民意調查觀察，歐洲人潛意識裡並沒有把土耳其當作歐洲國家，而是視其為伊斯蘭世界的一部分，是回教世界中西方最重要的戰略安全伙伴。這種文化和宗教上的分野是導致歐洲人對土耳其缺乏認同感的重要根源。因此，不論從地理或文化觀點作為分野，土耳其加入歐盟的申請，將成為回教文化國家加入歐盟的先例，證明歐洲國家是反對恐怖主義，而不是排斥伊斯蘭文化，同時可視為西方基督教國家能否接受回教文化的一項指標性發展。

最後，塞浦路斯統一公投失敗的結果使得土耳其入盟談判更加不利。歐盟將在 2004 年年底召開高峰會討論土耳其談判加盟的時間表，將來對土耳其申請入盟案，已成為歐盟會員國的南塞浦路斯，可以藉會員國特有的否決權作為要求土耳其自北塞撤軍的籌碼，迫使土耳其在塞島問題上做出讓步，希裔塞浦路斯才有可能同意舉行第二次公投，接受聯合國的統一方案。¹⁰ 除塞浦路斯問題外，土耳其與希臘在愛琴海領土的爭議也是土耳其加入歐盟的一項變數。

四、結論

在歐盟第五次擴大中，儘管地中海區域重要性比不上中東歐地區，卻有平衡歐盟內部政治重心的另一種戰略思考。尤其法國、西班牙、義大利等南歐國家一直試圖透過歐盟，將地中海周邊有著共同利益的國家團結起來，建立以一個所謂的「多極世界」對抗美國單一霸權，同時制衡歐盟東擴的政治效應。

而土耳其的入會談判，法國總統席哈克 (Jacques Chirac) 曾經表示即使要土耳其擁有與歐盟相同的價值觀，將需要花上 10-15 年時間，何況其中或許有一些障礙無法克服。因此他建議土耳其或許可走第三條路，認為土耳其可與歐盟保持緊密聯繫之關係，但不需成為歐盟的實質會員國。這項建議同樣獲得奧地利、荷蘭贊成。¹¹ 在眾多會員國不支持的情況下，可以想見土耳其加入歐盟之路短期之內仍難明朗化。

⁹ 「土耳其加入歐盟 半數歐人不歡迎」，聯合報，2001 年 5 月 3 日。

¹⁰ 「賽普勒斯公投統一情勢分析」，中央社，2004/04/25。

¹¹ Honor Mahony, "Chirac points to third way on Turkey," <<http://www.euobserver.com/?sid=9&aid=17755>>, 16/11/2004.

專家圓桌論壇--歐盟擴大後面臨之內外新局

洪茂雄*

【錄音整理稿】

第一點，在五月一日歐盟東擴，吸收了八個中東歐國家，未來會不會有第二梯次及第三梯次的擴大，此答案是肯定的，毫無疑問地它會繼續擴大。未來歐盟可能會增加到三十個成員國，人口可能也會達六億人。

第二點，歐盟的影響力越來越重要，特別是在歐盟的援軍，對歐洲地區的影響。換句話說，歐盟的地位除了在政治、經濟發揮其影響力外，它也發揮在歐洲地區維持和平任務的影響力，並且將來要取代北約的角色。

第三點，近期匈牙利的公民投票，欲決意匈牙利裔是否有雙重國籍的身份。然而匈牙利裔在羅馬尼亞約有一百五十萬、在塞爾維亞約有三十幾萬、在斯洛伐克約有三十幾萬、甚至在烏克蘭也有匈牙利裔。然而匈牙利的公民投票，將會造成歐盟的困擾，一旦雙重國籍的身份被承認，其他除匈牙利之外的非會員國的匈牙利裔，如在羅馬尼亞境內、塞爾維亞境內、斯洛伐克境內以及烏克蘭境內等等，這些地區匈牙利裔無形中有歐盟的公民身份，將會帶來新一波移民潮至歐盟，這會給歐盟帶來衝擊。

最後一點，歐盟東擴之後是否邁向統一，有兩個很重要的指標；其一，歐元何時在中東歐國家真正採用實行，未來新成員國採用歐元的可能性蠻大。其二，中東歐這些新成員國是否加入申根根協定，對我們來說是相當重要的影響。(錄音整理稿)

* 政治大學國際關係研究中心第一研究所所長。

歐洲擴大後面臨之內外新局

洪鎌德*

【題 綱】

一、我國如何因應歐盟解除對中國的武器禁運措施：

今年 11 月 17 日歐洲議會重申 1989 年以來歐洲聯盟對中國武器禁運的決議不宜輕廢，原因除了中國人權紀錄迄未改善之外，還顯示中國對台灣嚴重的武力恫嚇。歐洲議會的決議雖然與其兩大成員國法國與德國的意向相左，卻符合美國的利益。原因是美國擔心歐洲國家若出售像雷達與通訊設備之類高科技的軍備給北京，必然助長中共對台灣的脅迫，甚至影響駐亞太美軍的安全，也不利於亞太地區的穩定。這一決議對 12 月初歐盟領袖高峰會，全面檢討武器輸往中國的禁令是否解除，也會發生一定的作用。我們在欣慰歐洲議會的明智之舉之餘，卻不能不擔憂武器禁運的解除，會不會在法國與德國大力主權下早晚落實。

為此緣故，我國採取必要措施，因應可能的變向大有必要。在我國外交處境艱困之下，我們目前所能做的大概有以下幾點：

加強與歐洲議會溝通，促使友我議員伸張正義，正視中共擴軍之急迫性與嚴重性；

在歐洲各大報刊載有關中共在其沿海數省都部署 600 多顆飛彈與駐紮重兵之事實，喚起歐洲人民的注意；

向歐洲各國政府散發中共壓迫言論自由、摧毀民主運動、囚禁與凌虐異議份子的最近紀錄，俾說明近十多年來歐中 17 次人權對談之破功；

大力向法、德輿論界宣告台灣的民主理念與成果；

加強與美方聯繫，透過美國向歐盟高峰會、外長會、執委會施壓，俾禁運的「行為準則」能夠維持；

留歐台灣學界應該組成對歐宣傳巡迴演講組，分赴歐洲重要城市如巴黎、倫敦、柏林、布拉格、馬德里、羅馬等地進行揭發中共迫害人權與製造台海緊張之惡行惡狀。

二、歐盟東擴整體效應（歷史文化層面）：

歐盟東擴，從原來十八個成員國變成二十五個成員國，其歷史與文化的意涵，

* 台大國發所教授。

正顯示新歐洲統合運動之蓬勃發展，也是歐洲文明從盛極而衰再度恢復其活潑之生命力的開端。原來德國思想家史賓格勒 1918 年至 1922 年出版的二卷本《西方的沒落》，其中表示：歐洲文明發展到廿世紀初巔峰狀態之後，轉變成對物質主義的耽溺、與人群的回憶、憧憬的虛幻，也就是變成了文明的享受者、縱慾者，終於導致西方（特別是歐洲）的走向衰敗之途。可是這種悲觀的說法，隨著兩次世界大戰在歐陸的爆發，並沒有使歐陸為美俄兩大霸權所瓜分、所宰制。反而在 20 世紀最後十年徹底翻身，成為美、俄、中、日之外，世界一個強大的、穩定的勢力。其富強原因與下列歷史、文化、宗教的發展有關：

古希臘哲學、文藝、史學的人本主義之長存與翻新；

基督教的教會儘管分裂為大英公教、天主教、誓反教等等，但其強調人對神明之崇拜和靈魂救贖方面，卻凝聚東西歐洲人，促成他們從分裂轉向聚合；

古羅馬法律、軍事、吏治、稅收等制度與帝國版圖擴大所奠定下來的歐洲一統的思想與言行；

工業革命瓦解封建社會的田園經濟、重農主義，使工商發達、城市崛起、工廠制度興起，進而為追求海外市場所牽動的國際貿易、殖民與帝國主義。要之，工業革命促成資本主義的崛起，資本主義遂助長殖民主義與帝國主義；

民主理念從英國的憲政主義、人權法案、議會主權到美國獨立戰爭、法國大革命之落實。主權在民之說詞配合治權之分立制衡，導致自由的與法治民主制度從歐洲推擴至北美乃至當今第三世界的新興國家。

三、我國因應歐盟東擴之機會與挑戰

增強我國與歐盟商貿、投資、文化與學術交流之機會，尤其讓台灣學子有機會到東歐（波、捷、史、匈、立陶宛、馬爾他、塞浦路斯）等較小的國家留學，增加我國的國民外交之視域（horizon）；

過去過度倚賴美、日作為維護我國在國際上合法地位之作法，如今可以延申到歐盟，尤其歐盟中對我國友善之新成員國（瑞典、丹麥、捷、匈、立陶宛、愛沙尼亞、拉脫維亞等）；

台灣人過去對東歐認識有限，對斯拉夫語系的國家之歷史、語文、民情、風俗幾無瞭解。今後應加強斯拉夫語系的教學與研究；

如何在歐洲重大城市設立 Taiwan-Plaza，俾讓歐洲人認識台灣的存在，也是當今國家與國民外交的新課題，此點為台灣歐研協（EUSA-Taiwan）所致力之中程目標。

專家圓桌論壇：歐盟擴大後面臨之內外新局

孫國祥*

【題 綱】

一、我國如何因應歐盟解除對中國的武器禁運措施

歐盟對中國軍售禁令已有十五年之久，以法國等為代表的一些歐盟成員國認為，解除對中軍售禁令符合雙方的根本利益，也有利於歐盟與中國兩支世界舞臺上的重要力量建立更全面和更成熟的戰略夥伴關係。因此，歐盟解除對中國武器出口禁令只是一個時間問題，目前各國爭議的焦點並非是否解禁，而是解禁後對外武器出口如何適應歐盟對外武器出口的行為準則。公佈的各種議案似乎顯示有關各方醞釀「折衷方案」的可能性。具體的要求包括：一，在尊重人權以及和平解決爭端的前提下，對歐盟對中國武器出口禁令繼續進行評估，同時致力於歐盟內向第三國出口武器制定具有約束力的《歐盟國家武器出口行為準則》(EU Code of Conduct on Arms Exports)，(目前對該武器出口行為準則的解釋權分散在各歐盟成員國)。其次，在歐盟各國經過協商，制定具有約束力的《歐盟國家武器出口行為準則》之前，必須繼續維持現行的對中國武器出口禁令，同時繼續執行各國政府相關的武器出口規定。其三，解除對中國軍售禁令，中國必須滿足三個基本條件，即儘快批准並落實聯合國《公民和政治權利國際公約》(Universal Declaration on Human Rights and the International Covenant on Civil and Political Rights)、確實落實新修改的憲法中有關保護人權和私有財產的條款以及進一步改善少數民族的自治權利。最後，「台灣問題」以及大規模毀滅性武器、遠端運載工具和技術的擴散等也是必須加以考慮的主要標準。

歐盟的數國內部也討論數類「半解禁」方案。關鍵在於探討歐盟現存的三套關於武器出口的發展基礎上，制訂一個對成員國具有約束力的新的對外武器出口規定，既一定程度上符合解禁的大勢所趨，又能對中國武器出口實施有效控制。歐盟現存的三套法則是：《歐盟國家武器出口行為準則》、歐盟六個主要軍備生產國（法、英、德、意、西班牙、瑞典）簽署的《加強跨國性軍工合作備忘錄》，以及《歐盟關於軍民兩用產品出口規定》。因此，為消除持反對立場部分成員國的疑慮，同時避免因為解除對中武器出口禁令對歐美夥伴關係產生新的衝擊，歐盟各國將會在現存的三套法則基礎上進一步加強協調，試圖制訂對成員國具有約束力的對外武器出口規定，繼續嚴格限制對中武器出口，避免各成員國根據各自對《武器出口行為準則》的解釋，競相對外出口武器的情況發生。

* 南華大學亞太研究所助理教授兼所長。

根據原有的《歐盟國家武器出口行為準則》，歐盟各國在批准軍工產品出口時必須考慮八項原則，其中第二條（criterion two）是出口對象國的人權狀況；¹第八條是出口對象國在購買武器方面的技術與經濟實力，軍費支出與其他社會開支的比例關係。該兩條是歐盟延宕做出取消對中武器出口禁令決定的主要原因。儘管多數歐盟成員國認為，近年來中國在改善人權和地區安全方面有所努力，歐中人權對話取得一定的進展，中國與周邊國家的睦鄰關係明顯改善，但中國的人權狀況與國際公認的標準尚有差距，台海局勢仍然處於緊張態勢。因此，部分成員國對解除對中武器出口尚心有疑慮。尤其是被美國稱為「新歐洲」的中東歐成員國更是會在處理該問題時充分考慮美國的反對立場。

事實上，中國希望於從歐盟進口武器的背後是試圖拓展國防現代化的道路。為了防止在武器進口上被某一國家或集團制約，中國近年來在大批引進俄製裝備的同時，還注意大力拓展其他可能的武器來源管道或是採用多國生產的零件製造新式武器。中國的武器僅依賴俄羅斯和以色列存在價格壟斷等不利因素，中國向歐盟提出撤銷禁令有自身需要的考慮。中國目前的外部武器來源很大程度依靠以色列和俄羅斯。中國也需要引進歐洲的軍事技術推進軍隊的現代化建設，尤其是在戰鬥機、直升機、航空發動機、艦載防空和反導彈系統、艦載雷達及聲吶等感測器設備方面。

解除禁令也許只是個時間的問題。但是歐盟解禁之後未必就會產生立竿見影的效果。除了美國的政治因素外，中歐雙方在系統上的不相容亦為阻礙軍事技術合作的最大障礙。就系統的角度而言，歐洲的防務並不能滿足中國的需要。中國需要的是一種「大而全」，而歐洲的特點卻是「小而精」。2004年11月18日，中共外交部發言人章啟月指出，歐盟的對華武器禁運政策是冷戰的產物，與中國和歐盟之間良好關係的發展不相稱。23日，她表示歐盟解除對華武器禁運是政治原則問題，即使解禁，也不意味中國將在禁運解除之後增加武器進口。中方希望歐盟從大局著眼，多做有利於中歐關係發展的事情。鑒於此，解禁將更多的是一個象徵性的舉動，是歐盟在中國近年來發生巨大轉變後發出的一個政治信號。因此，我國需謹慎因應的反倒是歐中政治關係某種程度的突破。

二、歐盟東擴之整體效應

首先，歐盟新舊成員國之間將面臨一個艱困的「磨合」時期。因為此次擴大所接納的新成員國與歐盟原成員國存在巨大的經濟發展差距。雖然歐盟東擴中，十個新會員國在與歐盟現有法令體系的調合方面獲致高水準的成果，在褪變為有效率且能良好運作的市場經濟體上亦有顯著的進展，不過距新、舊會員國間獲致真正令人滿意的整合尚有一段距離。儘管在政治上成功結合，但在社經發展程度、所得及生活水準上的差距仍有待時間與雙方的努力來拉近。

1

[http://www.smallarmssurvey.org/source_documents/Regional%20fora/European%20Union/EUCode of Conduct.pdf](http://www.smallarmssurvey.org/source_documents/Regional%20fora/European%20Union/EUCode%20of%20Conduct.pdf)

其次，新成員國的加入涉及歐盟內部預算分配的重大調整。歐盟預算規模已近 1000 億歐元，收入來源主要包括對進口工業產品徵收的關稅、對進口農產品徵收的差價稅以及各自經濟實力分攤的貢獻。因此，東擴將使預算上的「東西」、「南北」矛盾交織而複雜，甚至可能激化衝突並形成危機。

再次，成員國之間差距與利益的擴大，亦使歐洲整合賴以存在和發展的基礎發生變化，而影響其未來進程與發展的模式。歐盟擴大後會出現權利分攤不均、決策效率降低、一體化難度加大等新問題，但在整體上是提高了歐盟的綜合能力，刺激了經濟的持續增長，縮小東西歐之間的貧富差距，緩和了歐盟勞動力資源缺乏、勞動力成本高、非法移民多、人口老齡化等諸多問題。諸如，2003 年德國經濟雖然總體並不景氣，但外貿出口明顯增長，其中的就是中東歐國家占德國出口總額的 12%，高於對美國的出口額。自從東歐國家實施體制改革後，德國與東歐國家的貿易增長 7 倍，許多德國企業有向東歐投資的計畫。2003 年中東歐國家的平均 GDP 增長率為 6%，良好的經濟發展趨勢為投資者提供很大的空間。

最後，此次歐盟東擴尚因引發歐盟的機構體制改革而改變歐盟內的權力結構與運行方式。根據德國應用政治研究中心《歐洲未來：五種歐盟情景》報告的描述，五種情景依次是：第一種，「鐵達尼」，即沒有歐盟統一的核心領導機構，成員國一團散沙，喪失凝聚力；第二種，「封閉的核心歐洲」，即沒有歐盟統一的核心領導機構，核心由少數成員國組成，其他成員國圍繞核心運轉；第三種，「慣性系統」，即沒有統一的核心領導機構，各成員國平等、均衡地發揮影響；第四種，「開放的引力空間」，即主要成員國聯合部分成員國形成多數表決機制，行使歐盟的作用；第五種，「超級歐洲」，即有統一的、強有力的歐盟核心領導機構，其他成員國圍繞核心，共同發揮作用。因此，歐盟東擴整體效應仍並不明朗，因為「磨合」時間可能超乎想像。

三、我國因應歐盟東擴之機會與挑戰

從地域政治和軍事戰略而言，歐盟東擴對台灣不會產生直接影響，但美歐在世界政治、經濟、軍事上地位和能力的變動可能會影響世界整體形勢，並由此影響到台灣的利益。就目前情況而言，歐盟東擴對台灣的影響最主要的方面是經濟和科技。隨著歐盟東擴，歐盟市場容量的增大。整體上，台灣進入中東歐國家的商品關稅將下降。同時，由於該等國家加盟後實行歐盟統一貿易規則和行政手續，從而將大幅簡化台灣商品的出口程序，提高效率。

隨著十國的加盟，一個「歐洲研究區」(ERA)也正在形成，歐盟委員會認為，科技的整合將有助於歐盟提高對美國的競爭力。新成員國享有從歐盟獲得研究資金的平等機會，用於加強各國科學基礎設施和開展研發專案。邊界的開放，人員的自由往來，將進一步促進新老歐盟國家的科技交流。但有利之處也可能伴隨不利一面，由於新老歐盟國家經濟發展水準懸殊，人才的自由流動可能出現單向道的情況。改善新歐盟國家的科研基礎條件，提高科技人才的生活、福利水準，穩

定科研團隊，已成為歐盟擴大後，在科技方面急需解決的問題。

就理論而言，歐盟東擴此複雜的區域整合過程，為世界其他地方的區域或次區域整合提供範例。雖然，從關稅同盟到經濟貨幣聯盟再到自由貿易區，然後再提升到政治與安全聯盟的過程頗多歐洲整合過程的精煉與總結，但是，歐洲整合進程仍然具有不少可以普遍借鑒之處。亞洲地區走向區域整合可能是首先起於次區域，也可以從歐盟內部各個次區域層面的合作中獲得借鑒。

歐盟東擴對於台灣未來發展的影響，當然也包含若干挑戰。在歐洲，人們擔心歐盟東擴反而會為中歐間的高科技和軍事技術合作帶來一定的掣肘。由歐盟東擴此類新事物所大幅複雜化的大國關係，也致使一時撲溯迷離。當然，歐盟東擴為台灣發展所提供的機會在當前而言，還是多於挑戰的壓力。問題在於，把握機會本身就是一個長期的學習過程。

我國因應歐盟東擴之機會與挑戰

張心怡*

【題 綱】

歐盟歷史上第五次擴大在 2004 年 5 月 1 日，由波蘭、匈牙利、捷克、斯洛伐克、斯洛文尼亞、立陶宛、拉脫維亞、愛沙尼亞、馬爾他以及塞普勒斯等十國正式加入歐盟，畫上了圓滿的句點，歐盟的總人口也由原本的 3.8 億增加至 4.53 億。此次東擴的順利進行給了歐洲東部其他的國家帶來了新的願景，透過歐洲的統合，歐洲各國加入了一個新的大家庭，實現共同繁榮，也為歐洲地區的穩定與安全提供了保障。因此未來西巴爾幹地區的國家也對加入歐盟展現了相當大的興趣。而台灣與歐盟各國的關係，雖無正式邦交關係，基於互動關係「議題牽連」(issue-linking)的作用，台歐雙邊始終維持在經貿、科技、文化等層面頻繁的互動與交流。對於一直有心強化與歐洲國家關係的台灣，歐盟此次的東擴將帶給台灣怎樣的機會及挑戰？

從地緣政治的角度來看，美國歷經 1991 年的波斯灣戰爭與 2003 年的伊拉克戰爭後，相當程度地確立了其世界超強的地位，歐盟雖然在美國執意發動對伊戰爭問題上，由於內部成員挺美與反美的聲音，造成歐盟分裂為新歐洲與舊歐洲集團，突顯了歐盟會員國在重大國際相關議題上無法達成一致協議，發揮其制約美國單邊主義的力量。然而，擴大後的歐盟，有著更多的能力與意願介入歐洲及世界事務，在國際事務的發言權上也大為增加，未來台灣不宜忽視歐盟在台海問題上可扮演的角色，也應注意不宜因為在外交政策上一味挺美，而忽略了台灣與歐盟的關係。

在經濟層面上，由於會員國的增加，而使歐盟原有的「共同市場」規模隨之擴大。也由於這些東歐國家的加入歐盟，使得其產品在出口至其它歐盟國家時，較非歐盟國家享有更多的利益與方便，進而增加競爭力，歐盟今後對外貿易需求依存度也相對的減少，未來台灣在強化與擴大後歐盟經貿關係的同時，必將面對更激烈的競爭。不過，由於以往台灣對東歐地區的貿易往來，必須注意各國不同規範的機制，造成許多不便，這些困擾也隨著歐盟的擴大消失，今後台灣對歐洲國家的貿易僅需面對單一的歐盟關稅、貿易規則及行政程序，從而獲得更多的便利及利益。

在拓展邦交方面，歐盟與世界大多數國家一樣，在對台政策上遵守「一個中國」政策，不願與台灣發展或維持正式外交關係，不過卻堅決反對北京動用武力解決台海兩岸的歧見，並主張「台北與北京間做成的任何安排，僅能在相互接受

* 南華大學國際暨大陸事務學系助理教授。

的基礎上實現，且必須以和平方式解決雙邊有關主權的歧見。」此外，根據歐盟內部文件顯示，台灣是歐盟在亞洲僅次於日本及中國大陸的第三大貿易夥伴，台灣對歐盟的重要性不言而喻，目前歐盟已在台北設立永久性的「歐洲經濟暨貿易辦事處」，強化歐盟與台灣在貿易、投資、經濟上的合作，此舉證明歐盟以「一個分離的經貿實體」來看待台灣，並有意進一步加強與台灣多層面的夥伴關係，由於目前台灣與歐盟國家並未建立正式的外交關係，加入歐盟的新成員與台灣也無邦交，因此未來台灣在推動與歐盟具有政治性的關係時，仍將面臨與以往一樣的困難，台灣應更務實的進一步拓展與歐盟的經貿關係，俾能做為往後推動與歐盟關係的主軸與著力點，並透過歐洲經濟暨貿易辦事處」的設立，與歐盟建立更良好的雙邊合作機制。

歐盟積極推動伊拉克重建之研析

張台麟*

【題 綱】

壹、歐盟推動伊拉克重建之有關情況

- 一、2003年10月16~17日的歐盟高峰會議中決議提請歐盟執委會研擬對地中海國家與中東地區的新戰略，並將伊拉克戰後重建一併納入研議範圍。
- 二、2003年10月23~24日在西班牙馬德里召開的國際援助伊拉克會議中(The Madrid Donor's Conference for Iraq)，歐盟同意支援聯合國及世界銀行約十二億五千萬歐元（折合約525億台幣）的資金做為伊拉克重建計畫之用。
- 三、2004年3月4日，歐盟執委會提出一項「2004年援助伊拉克重建的重點計畫」(Programme setting priorities for reconstruction assistance to Iraq in 2004)，並預計在2004年提供約一億六千萬歐元的資金。1在計畫中，執委會提出了三個優先項目，第一是重建及強化公共行政（如教育、衛生等領域，有九千萬歐元的資金）、第二是改善經濟與生活、消除貧窮（有六千萬歐元之預算）、第三是強化政府效能、重建公民社會並注重人權的保障（有一千萬歐元的預算）。
- 四、2004年6月9日，執委會正式提出了一項對伊拉克合作的架構計畫(A new framework for the European Union's relations with Iraq)，並經部長理事會與歐洲議會通過。計畫中強調了中期合作的目標，第一是，伊拉克邁向穩定與民主之途發展；第二是，建立一個開放、穩定、永續以及多元的市場經濟；第三是促進伊拉克的政經整合與此一地區以及開放的國際體系相融合。
- 五、2004年6月28日，歐盟執委會發表聲明表示，樂見伊拉克政權的移轉，並隨時願意與伊拉克新政府商談有關重建與合作之事宜。
- 六、2004年8月7日，歐盟部長理事會通過一項結論決議，除了表達樂見伊拉克的政權移轉並支持聯合國有關伊拉克重建的最新決議之外，同時也同意將強化歐盟在伊拉克的功能、召開週邊多國的國際合平會議以及提請執委會研擬給予最惠國待遇的外貿優惠等。
- 七、2004年9月15日，歐盟對外關係執委彭定康在歐盟議會大會中提出對伊拉克重建的報告，內容再次強調執委會對伊拉克重建的關心與努力，並期望未來

* 政治大學外國語文學院教授暨歐盟研究論壇祕書長。

¹ 有關彭氏之報告可參閱歐盟網址，http://europa.eu.int/comm/external_relations/iraq/news/

仍應在國際「多邊主義」(Multilateralism)的原則與架構下合作推動。

貳、歐盟在此議題上的轉變與觀察重點

一、歐盟積極推動伊拉克重建的背景與意義為何？

- 1、歐盟雖因會員國內部歧見而在對伊拉克戰爭上有很大的衝突，但基本上對重建的工作與經貿利益皆持高度關切與興趣。歐盟大國與內部討論皆認為，只要在聯合國的架構下所產生的正當與合法決議，歐盟則願意參與各項重建工作。6月28日，伊拉克政權的移轉為伊拉克重建以及國際多邊合作帶來一個新的機會，歐盟也試圖在此一新情勢下有所突破。
- 2、自1990年第一次波斯灣戰爭以來，歐盟執委會就經由合作與人權計畫(所謂「ECHO program」 European Commission Humanitarian Aid Office)對伊拉克從事許多人道的援助，因此，歐盟認為這是一項持續性且經常性的工作，可說是當仁不讓，駕輕就熟。
- 3、歐盟自5月1日起增加為二十五個成員，在第一時間內部因伊拉克戰爭問題爭吵不休，嚴重影響歐盟的整合形象與未來發展。隨著歐盟新憲的簽署與推動，主要大國(不論是新、舊歐洲)也希望能儘快消除歐盟會員國的各项內部歧見(除了伊拉克問題上，還有對他國解除武器禁令的問題以及對中東以阿衝突的問題等)，營造新的團結氣息。
- 4、歐盟可能希望利用在美國總統選舉的過渡階段提升或擴大在伊拉克問題上的正當性與影響力。美國總統大選期間，在伊拉克問題上似乎產生很大的爭議，如此一來，不論任何候選人在此議題上也都有所顧忌。目前雖然布希當選連任，但在伊拉克戰爭與重建上還是會考量歐盟的立場。近期聯合國在處理伊拉克「以油換糧」的事件中，美國的態度似相當低調。

二、其所顯示之意義

- 1、歐盟條約與新憲中皆一再揭示，為追求和平、安全與繁榮，歐盟將在國際社會與國際事件中扮演一定的角色，歐盟在伊拉克的重建策略顯示出歐盟在此議題上的目標(多邊主義)與企圖心(經貿利益?)。我們看到歐盟近來不但積極推動解除對中共的武器禁令、舉行亞歐高峰會議、強化在聯合國安理會中的地位、加強與東南亞國家的政經關係(法國擬出售旋風號戰機予新加坡)等而可了解。
- 2、就政治意義而言，歐盟新的執委會好不容易於11月下旬正式上任，歐盟執委會也希望藉此營造一個團結的行政團隊，並強化歐盟整體會員的凝聚力。

三、此舉對未來歐盟安全與外交政策之影響？

- 1、歐盟在伊拉克戰爭中堅持聯合國的角色以及全球多邊主義，強調協商與對話，反對所謂「預防戰爭」或「先發制敵」的策略。此項原則與路線仍可能將繼續成為未來歐盟安全與外交政策的主軸，而這個原則也將有利於未來此項政策的共識形成與執行。
- 2、新任對外關係執行委員奧地利籍的 Benita Ferrero-Waldner 在日前的記者會中強調歐盟應該採取一致的立場（with one voice）以及推動有效的多邊主義。由此，歐盟在伊拉克重建政策似可視為未來安全與外交政策成敗與否的試金石。
- 3、不過，就短期而言，此項政策仍限於人道及開發合作的範圍，且這些作為基本上屬執委會的推動計畫，尚未直接衝擊共同外交與安全的議題，故其影響層面似屬有限。

四、此項發展對歐美關係之影響？以及所面臨之限制為何？

- 1、就正面之角度觀察，歐盟會員國在伊拉克戰爭上不但內部產生極大的衝突影響和諧，而對若干持反對立場的會員國在面對美國的同時更是承受莫大之壓力而進退維谷。在此情形下，歐盟執委會以歐盟之名義與美國共同推動伊拉克重建工作，不但可緩和美、歐之間的對立與矛盾，同時也可避免個別國家在介於戰、和立場之間的恩怨情仇。再者對伊拉克而言，歐盟的積極參與及推動可加速伊國的重建，讓伊拉克人民早日步上正軌。
- 2、就負面的角度觀察，就歐盟而言，其所投入的經費與伊拉克重建所需實有相當大的差距，未來歐盟是否擴大範圍或增加經費是值得關心的問題。此外，美國目前仍完全主導伊拉克重大的重建工作，換言之，就是重建的經濟利益，歐盟的積極參與是否可換來一些利益，或是在可預見的未來，美國仍會因重建利益的分配上與歐盟再度產生糾葛，值得注意。
- 3、不過，由於美、歐雙方在此議題上缺乏共識及互信，可能造成歐盟此項努力的局限。進一步而言，美國自始將反恐與伊拉克戰爭一併掛鉤處置，並突顯以其領導之全球超強單極霸權主義，特別是在軍事行動勝利初期甚至揚言將反制若干反戰之主要國家，更引起國際間的不安與猜忌。然而，伊拉克戰爭並無法如期的解決，反而更令美軍陷入泥沼的危機。如此一來，美、歐雙方的矛盾並未減少。事實上，雖然美國現階段面臨困難，但並不會大幅調整其即定戰略（至少美國並未對海珊未有大規模殺傷力武器一事有較明確的表態或說明）。而就歐盟而言，歐盟及主要成員國皆認為反恐與伊拉克政權是兩件事情，美國的單邊主義完全不符合歐洲國家的理念與目標。換言之，歐盟與美國在伊拉克重建工作上的戰略與策略是否相同或是建立在共同的利益之上則是有待觀察。近期以來，美國若干人士皆認為

歐、美合作的重要並希望歐盟積極參與伊拉克重建，²彭定康也在報告中強調歐盟與美國兩者之間的密切與重要性，但要解決當前的歧見則需要雙方各讓一步。³值得注意的是，倘若布希政府在對伊戰爭執意採取單極霸權主義，忽視歐盟的觀點與立場，則此舉也可能引發歐盟國家的同仇敵愾，進而加速歐盟共同安全與外交的合作。

張台麟，法國巴黎第一大學政治學博士，現任政治大學外文中心專任教授，「歐洲聯盟研究論壇」秘書長，主要專長為歐洲聯盟、法國政治以及法語文教學等。

E-mail: tlchang@nccu.edu.tw

² 可參閱 Euobserver, 2004/10/07, 布魯金斯研究所美歐中心主任 Philip H. Gordon 所提出的觀點。

³ 同註 1。

歐盟東擴後所面對的文化差異與衝突

許 仟*

【題 綱】

歐羅巴據古希羅神話傳聞，是宙斯強姦未遂的地理化身？若依失落的帝國亞特蘭大而言，千禧年信主的諾亞子民在今天的印度登陸，西藏居住甚久，輾轉移居今日的歐陸，是為印歐民族的先人？且不疑神疑鬼，如今，且以較有根據的史學考據論之，歐洲係由濱臨地中海的拉丁民族，與居住在漸北的哥德人、盎格魯人、撒克森人、斯拉夫人、維京人等部落與族群所構成，其各自的社會發展與文化素養皆有相當差異，這些民族在歐洲建立起數十個國家，分別使用英語、德語、法語、西班牙語、匈牙利語、荷蘭語、俄羅斯語等數十種不同的語言。文化的多樣性與差異性在歐洲境內存在是個不爭的事實，然此卻非意味著歐洲各民族與文化皆屬各自紛立毫無關連的個體；相反地，若由歐洲的歷史與文明發展過程中細細地推敲，則將發覺歐洲的各族群、民族與國家間其實存在著一種複合而難以割捨之文化情結。歐洲文化有其同一性(European Culture)，亦有其差異性(European Cultures)。今日，多元文化社會的概念已漸形成，然如何在國與國之間、區域與區域之間、地方與地方之間，一方面異中求同，二方面同中存異，是歐洲諸國以及超國家組織的歐洲聯盟在文化認同上所共同努力的方向。

除了由歐洲文化歷史脈絡中歸納出的種種中心的凝聚力量外，不得忽略的是另一股當代歐洲文化整合的重要趨力——歐洲整合運動。二次戰後歐洲人從歷史的教訓中習得了應嘗試更積極地以合作方式代替衝突，而在五〇年代起展開國家間自願性經濟、社會、政治乃至於文化的整合運動。歐洲共同體經由加強文化交流、訴諸地區、區域、國家間共同文化傳承，凝聚「歐洲文化認同」(European Cultural Identity)的文化相關措施、行動、計畫與政策，以及在歐洲人民政治、經濟、社會層次所產生之新生活型態，於當代歐洲諸文化間形成了一股極具代表性的整合力量。在歐盟的文化政策上包括了文化資產方面的拉斐爾計畫(Raphael Program)、文化交流方面的萬花筒計畫(Kaleidoscope Program)、圖書與閱讀方面的亞里安計畫(Ariane Program)等，皆是文化整合的具體行動；在新生活型態則是消費本土化、品味國別化、行動區域化、商品歐洲化、思考全球化之發展，在在表現了今日歐洲多中心、多層次與多面向的特質。

歐洲民族、族群文化間縱然擁有緊密連結的歷史軌跡、共享的精神、物質傳承與相近的社會型態及生活方式，但如同任何一個文化一般，歐洲文化決非完全融合的，歐洲境內地理環境、種族、語言、風俗、生活習慣等差異終究無可避免地產生了相當程度的文化內部分殊，各文化的差異性顯著地表現於其內在思潮的

* 佛光人文社會學院社會教育研究所所長。

演變上。微觀 5 月 1 日後二十五個會員國的歐盟，吾人可由以下民族主義、種族主義、少數民族、外來移民等面向，探索歐盟境內文化層面的差異與衝突。

歐洲為種族(race)概念的發源地，基督教的反閃主義(anti-Semitism)與反黑主義(antiblackism)於中世紀的歐洲便已瀰漫開來 (West, 1997)。由此衍生出的種族主義(racism)基於生物學基因及血統決定種族與文化優越性的論述，不僅使歐洲的「種族中心主義」(ethnocentrism)成為矮化、貶低境內有色人種，而對之進行壓迫剝削的藉口，更演變成二次大戰期間對猶太民族的殘酷迫害與屠殺。種族主義所揭示的除了是歐洲歷史上對於異己(otherness)、差異、多樣性與異質性(heterogeneity)的壓抑、宰制與貶低，更是引發歐洲各族群優越意識間相互競爭對立的重要源頭。

與種族主義密切相關的文化分離力量乃是民族主義。從文藝復興到法國大革命三百年間帶動了歐洲的思想啟蒙，而隨著拿破崙的擴張運動更刺激了歐洲民族意識與民族主義的滋長，德意志人、俄羅斯人、波蘭人、捷克人、羅馬尼亞人、塞爾維亞人、希臘人、丹麥人等等在往後的幾十年間紛紛建立起獨立的民族國家。民族主義訴諸民族的共同語言、文化、宗教、血統、社會及政治理想，為爭取主權成立民族國家、謀求經濟利益與向外殖民擴張的現實戰略考量，雖在歐洲次級文化體系層次形成了一種擴張性、涵蓋性(inclusive)的凝聚力量，然則二十世紀初期希特勒揉合民族主義、種族優越主義以及國家至上的意識型態，卻掀起了極端民族主義——納粹大日耳曼帝國意識與伴之而起的義大利法西斯主義——對歐洲造成一連串災難與破壞。民族主義在歐洲歷史中可謂是毀譽參半，雖不容完全將之視為文化整合的破壞力量，但其在歐洲所產生以各民族國家為軸建立之諸多自我優越的中心，對整個歐洲而言確是一股不折不扣的分離力量。

種族主義與民族主義強大的分裂力量並未隨著兩次大戰的戰火而灰飛湮滅，當前俄羅斯同烏克蘭的矛盾，烏克蘭同羅馬尼亞的矛盾，白俄羅斯同立陶宛的矛盾，在馬其頓問題上保加利亞、土耳其同希臘、塞爾維亞的矛盾等，皆殘存著民族主義的火藥隨時可能引爆。再者，九〇年代前後東歐民主化及前蘇聯瓦解，使西歐在過去統合運動與冷戰對峙下被模糊的民族自我認同再度被凸顯出來：類似德國新極右主義(right extremism)再度訴諸大日耳曼民族和納粹主義，強調仇外、歧外的立場或動輒訴諸暴力的行為，以及主張種族歧視或煽動種族仇恨的組織和個人在歐洲多有所聞；而極右政黨在德國、法國、英國、義大利、瑞典等國近來皆獲得一定程度選票的支持，例如德國的共和黨、法國的民族陣線、義大利的新法西斯、比利時的弗拉陣營、丹麥的進步黨、瑞典的新民主以及挪威的進步黨等 (許仟, 1998:204-208)，顯見極右浪潮已形成一種全歐性的普遍現象，成為當代與歐洲整合浪潮互相對峙的一股分裂力量。

除了種族、民族主義與新極右主義之外，少數民族與外來移民在現代民族國家中導致各種形式的分離意識亦是個普遍存在的事實 (Kymlicka, 1995: 1)，在現

代歐洲國家中少數族群與優勢族群相互對峙之實例不勝枚舉，歐洲境內少數民族問題諸如西班牙東北部的巴斯克人、西部的加利西亞人與東北部的加太隆尼亞人；英國的蘇格蘭人、威爾斯人和愛爾蘭人；比利時的瓦隆人；俄羅斯的烏克蘭人；羅馬尼亞境內的匈牙利人；波蘭境內烏克蘭人；以及前南斯拉夫分裂後斯洛文尼亞、克羅地亞境內的塞爾維亞人，捷克北部西里西亞的波蘭人問題，保加利亞的土耳其人問題，東斯洛伐克的烏克蘭問題等等（The Economist, 1994:39, 129, 137, 143, 157, 177），在歐洲次級文化體系中又埋下了進一步分裂的變數。

外來移民問題則如遠自西元八世紀便已進入歐洲東部巴爾幹（匈牙利）、西部伊比利半島南部的格拉那達地區，而在十五、十六世紀隨奧圖曼帝國深入歐洲各地，隨後與天主教、東正教、基督教多有衝突的回教伊斯蘭民族（Horvath, 1996）；流竄於歐洲各國慘遭迫害的猶太人、吉普賽人；以及來自亞洲、非洲和中南美洲國家的殖民後裔；近則如越戰後收容的難民、中國大陸開放後悄悄掩入的政治難民與經濟移民，尤其是東歐社會主義崩解前後的中、東歐移民與難民等。移民潮的大量湧入，使被移民國產生了嚴重的異文化認同問題與社會問題，包括與當地居民互動關係、住屋問題、就業問題、社會保險問題、安置難民的大量開銷、犯罪率的提昇等等皆使被移民國難以忍受。

少數民族和相關社會組織近來在歐洲展開一波波以自身宗教、語言、族群認同為核心的自決、自治等社會運動，而外來移民亦在被移民國內部發起追求平等的經濟地位、社會教育權利，以及承認多元文化價值的要求與主張，再加上各國內部如女性主義者、同性戀者等為社會的邊緣、弱勢團體的攀著附會，這股原本潛藏於歐洲各地的分離意識與力量，已經在歐洲結合成一股不容忽視的新興勢力。

再者，隨著全球化經濟、社會脈動的變化與國際政治局勢演變連帶引發了區域主義(regionalism)，進一步模糊了傳統的認同形式。歐洲境內具有相近政治特質如自治分離運動的地區；具有相近歷史、語言、傳統及文化認同的地區；或擁有獨特市民社會、經濟階級、社群生活、經濟遊說利益等等地區間相互串連，一股歐洲區域主義的意識亦順此洪流而興起，也導致歐洲國家新的認同危機(identity crisis)。尤其歐洲聯盟成立後進一步提倡「區域歐洲」(Europe of regions)的概念，跨國家層級的遊說團體和代表團相繼成立（Keating, 1995: 3, 14），使歐洲早已糾纏不清的分離主義與分裂趨力加倍複雜化。

要言之，在固有文化差異的現實狀態下，經由種族主義與民族主義自我中心、優越的排斥以及擴張意識，在歐洲文化間持續引發了層層對立與衝突，加上當前歐洲少數民族自決運動與外來移民的社會運動、全球化經濟、社會型態的轉變、政治意識型態對峙的崩解以及超國家組織的建構，一方面導致當代歐洲各國湧現以自身宗教、語言、族群等等文化範疇為主軸的認同危機，以及分離主義、區域意識的抬頭；另一方面，亦造成歐洲國家優勢族群在少數民族對既有利益的威脅下，產生泛歐性極右主義仇外、排外風潮的強力反彈。歐洲在戰後一片政經整合

浪潮聲中，歐盟在東擴後國際競爭力有著正面評價的同時，其實隱藏著錯綜複雜暗潮洶湧的文化分離力量。

（本人因宜蘭工作因素，不克親自與會，謹奉上以上短文乙篇，乃拋磚引玉，並請師長與具無限潛能的南華歐所年輕朋友不吝指教。 許仟敬上）

歐盟擴大對歐俄關係之影響

郭武平*

【題 綱】

2004年5月1日，歐盟成員國從十五國增加到二十五國。這是歐盟歷史上最規模的擴大，也是歐盟首次接納原屬共黨、社會主義、經互會勢力範圍的部分中東歐國家入盟。東西冷戰結束後，歐洲地緣政治出現三大板塊，一是歐盟、一是獨立國協、一是中東歐國家；而後者夾在前二大板塊之間。無可諱言，中東歐國家板塊的移動，俄羅斯和歐盟的未來關係在面臨一系列新挑戰的同時，也將伴隨著新的機遇與契機。最近，俄歐領導也試圖透過對話尋求雙方關係出路，解決歐盟擴大給俄歐關係帶來的矛盾和衝突，並推動雙方關係進一步發展。

俄羅斯總統普京將俄羅斯定位為歐洲國家。因此，發展與歐盟的關係成為俄羅斯外交的主要重點。近幾年，由於俄歐雙方在俄國對內政策、獨立國協內部衝突、俄加入世貿組織談判等問題上存在分歧，這次歐盟擴大又給俄歐關係增添了新的不穩定因素。主要在：

- 一、歐盟擴大將使俄在獨立國協的主導地位受到挑戰，對獨立國協內部整合產生不利影響。因為歐盟擴大必將加快對獨立國協西邊和外高加索的影響，歐盟模式或歐洲價值隨之必將影響獨立國協內部。俄在獨立國協「特殊利益區」的權益將受到嚴重挑戰。
- 二、歐盟擴大可能促使歐盟進一步干預俄羅斯內政，從而加深雙方的隔閡。近一年來，歐盟對俄羅斯內部事務的批評聲調加高，對俄羅斯民主進程和市場經濟改革產生懷疑，而且還在批准京都議定書（本月俄羅斯剛批准通過）、俄加入世貿組織談判等問題上提出異議。但是同時，歐盟擴大也使保障波羅的海沿岸三國講俄語居民的權利問題也被提上雙方議程。
- 三、歐盟擴大將直接影響俄羅斯經濟利益。俄歐在經貿領域的競爭將更趨激烈。歐盟堅持把俄歐的夥伴關係與合作協定擴大到十個新成員國，直接將使俄羅斯貨物進入這十個新成員國市場的門檻提高。估計將給俄羅斯經濟每年增加至少一億五千萬美元的損失。因此俄羅斯要求歐盟要有相對的經濟補償。
- 四、歐俄在中亞和裏海能源的競爭將加劇。歐俄雙方為了各自的利益，俄力圖加強對中亞和裏海能源的控制，而歐盟擴大後則對該地區國家影響力隨之加大，促使中亞高加索地區能源成為全球競爭市場，歐盟為尋找能源必將加強對中亞和裏海能源的爭奪。

* 南華大學歐洲研究所所長。

歐盟擴大之議程、中東歐國家回歸歐洲之聲，使歐俄雙邊失去緩衝帶，短兵相接。雖然歐俄雙方有許多的矛盾和問題，但是雙邊還有許多的共同利益。諸如：

- 一、歐俄在國際事務中有許多戰略目標一致。歐盟致力於建立和平、繁榮、安全、統一的大歐洲，在冷戰後美國一超獨大的國際新秩序中，建立平等多元的多極世界，成為歐俄共同追求的目標，加上俄羅斯極力爭取融入歐洲，俄羅斯認為沒有俄羅斯的參與，歐洲任何計劃都難以實現；同樣的沒有歐盟的支持，俄羅斯也不可能得到歐洲的認同。
- 二、歐俄在安全領域有共同利益。雙方在反恐、防止核擴散、抵制一超獨大等方面有著共同的利益和任務。歐盟負責外交和安全政策的高級代表索拉納強調，對歐盟來說，與莫斯科的關係具有重要的戰略意義。普京總統甚至表示，希望儘快推動俄歐首腦會晤期間達成的關於經濟、人文、能源和安全領域合作計劃的實施。
- 三、歐俄互為主要經貿合作夥伴。歐盟是俄最大的貿易夥伴，歐盟擴大後，俄同歐盟貿易額將佔俄外貿總額的 52% 以上。俄羅斯也是歐盟的主要能源供應國，俄加快市場經濟發展有利於歐洲整合計劃的實現。

俄羅斯對歐盟擴大的態度與其對北約東擴的強硬立場形成了鮮明對比。普京說：“我們認為歐洲聯盟的擴大是歐洲日益增長整合進程的表現。而且這是對所有歐洲國家都有好處的。但是我們希望能夠相信俄羅斯的利益不會受損，也不會形成新的人為障礙，把歐洲統一的政治和社會經濟空間分割開來。”

綜觀俄羅斯與歐盟關係時也可以發現，雙方在已開展合作的幾乎所有領域都沒有大的、原則性的分歧，雙方的立場和政策都十分相近。唯俄羅斯想要歐洲承認是其成員之一，仍待克服：一、加速俄羅斯國內的政經改革進程，在社會生活、國家政經制度方面與歐洲政經社會體制的差距銜接；二、歐盟需最大程度去考慮俄羅斯的利益和現實情況，並且是在實際步驟而不僅是口頭上願拉著俄羅斯向歐洲走。但是觀諸最近烏克蘭總統大選背後，俄羅斯與歐盟之間的歧見，顯示雙方關係前景並不容樂觀。

專家圓桌論壇：歐盟擴大後面臨之內外新局

楊三億*

【題 綱】

壹、我國如何因應歐盟解除對中國的武器禁運措施

根據情報顯示，雖然今年歐盟並未通過中共的建議，但撤銷禁運的可能性仍然存在，在歐盟解禁之前，我需評估其可能產生的衝擊與後續影響，南華大學歐研所此次研討會著重討論歐盟解除對中國武器禁運的影響，實切中要點，且會議結論必可供我有關單位多加參考。

一、武器禁運解禁與否對中共影響

1. 總體意涵。武器禁運的解除管制在於人權問題與歐中雙方的全球戰略格局，人權問題是同時影響上述兩項議題的主要關鍵，人權標準是歐盟對外關係中一個重要的考量依據；但戰略考量的拉力卻將歐盟與中共的交往企圖拉到一個更為緊密的合作關係。如果中共可以說服歐盟，在中國大陸境內人權狀況已經獲得改善，消除障礙後的歐中關係將可能會比現在更為緊密。
2. 國際形象意涵。對歐盟而言，解禁可以帶來商業利益與更密切的戰略合作的夥伴關係；對中共而言，解禁的效果還增加了中共國際形象的提昇。
3. 軍售意涵。如果中共與歐盟逐步改善關係，中共與歐盟的戰略目標越趨接近，不論雙方的共同目標為何(例如共同抵禦美國的單邊主義)，此舉將擠壓我與歐盟的雙邊互動，其中一項主要影響將是未來歐盟對台軍售將更為困頓。

二、政策建言

1. 區域穩定的維持是中共乃至歐盟的對外政策核心，台灣應讓歐盟清楚認知到，台灣長期遭受國際社會忽視的結果將可能引發台灣民眾不滿情緒，進而嘗試衝擊現有國際體制；但同時台灣政府也須避免成為亞太穩定的麻煩製造者，致歐盟與中共聯手擠壓台灣的國際生存空間。
2. 一旦明年歐盟解禁，我外交部門也應同時寄望歐盟將軍售議題以具拘束力的法律形式來規範會員國行為，同時可在情況緊急時(如台海危機情勢升高)勒令停止對中共軍售或作出友我決議；此外，我也應力圖建議歐盟解禁後應作出補償性措施以符合兩岸平衡舉動。

* 遠景基金會助理研究員。

貳、歐盟東擴的整體效應－外交安全層面

在外交安全層次上，歐盟東擴的主要衝擊可分為兩個層次：

- 一、歐盟東擴後已有二十五個成員國，2007-2008 年之際更可能納入羅馬尼亞與保加利亞等國，其在國際政治與經濟的影響力將日趨明顯，值此之際，歐盟對美國與俄國的戰略也已隱然成型，歐盟對亞太地區的關心程度亦逐年提升，未來國際權力格局的變化將是否朝向美歐俄中方向發展，值得觀察。
- 二、歐盟的新會員國對進一步加強歐洲共同外交與安全政策大抵上持保留態度，其中一項關鍵因素是，若干新會員國對美國與歐盟國家的立場分裂成表憂心，大多數的新會員國並不樂意見到盟國分裂的現象，一個重要因素就是除非情勢緊急，基於政治、經濟與社會利益的考量新會員國並不願被迫表明立場；其二是新會員國擔憂歐盟加強共同外交與安全政策面向的合作時，有可能會擠壓美國在歐洲的地位，因此多數會員國希望在維持美國的歐洲地位下來談歐盟的對外關係。

參、我國因應歐盟東擴之機會與挑戰

- 一、去年(2003 年)中國大陸與歐盟的雙邊貿易總額成長率為 44%，達一千三百五十億歐元，僅次於美國的三千三百六十億歐元，竄升為歐盟第二大貿易夥伴，中共享有巨幅貿易順差，台灣與歐盟間的雙邊貿易則為 327 億歐元，是歐盟在亞洲的第三大貿易夥伴，僅次於中共與日本。歐盟雖持「一個中國」的官方立場，但同時也希望海峽雙方能和平解決歧見。在歐盟與兩岸皆有密切往來的前提下，歐盟自然希望兩岸能保持穩定。
- 二、從經濟層面來看，短期內，歐盟東擴對我存在經濟衝擊。中東歐各國為求順利加入歐盟，並符合歐盟規範之平等競爭標準，過去提供外國之投資保障與免稅區優惠皆須取消，當地政府雖提供其他經濟誘因作為補償，但並不一定符合廠商需求。今年加入歐盟的新會員國，包含波匈捷等中東歐國家，無一不受到中共經濟力量的影響，其中又以外資與市場競爭為最主要，冷戰結束後初期中東歐國家所享有的相對廉價勞工與較高素質的競爭優勢目前已逐漸被中國大陸所取代，中東歐國家要在勞動力價格此一環節與中共競爭目前較無可能，但這些新會員國享有與西歐國家的地利之便與自由進出歐盟市場的優勢，對我國廠商而言，我政府可將中東歐地區作為前進歐盟的跳板，例如鴻海集團 2000 年在捷克收購帕爾杜比采市的 HTT-Telsa 廠轉型為自有的 IT 工廠，生產蘋果公司電腦。根據鴻海的投資計畫，未來數年鴻海還計劃繼續投資，以建立垂直整合生產和進行研發工程。鴻海在捷克的發展不僅為自己的產品在歐洲立下重要據點，同時也對該公司前進俄國、中東與非洲有相當大的助益。中東歐國家是目前歐盟內部發展最為迅速的地區，人民消費能力增長快速，我國企業若運用得宜，其市場潛能不容小覷。

三、歐盟東擴後的國際權力格局比重上升，而歐盟能否整合形成一套完整的對外政策則是顯示歐盟的綜合國力能否與其國際地位相襯的問題，擴大後的歐盟自然希望能夠在國際事務上扮演更為重要的角色，雖然亞洲距離歐洲甚遠，但兩大興起中的強權，歐盟與中國，將會更為關注彼此的動向，而台灣過去處在美中夾縫中求生存，未來台灣如何面對歐中關係，也將會是我外交工作重點。

歐洲聯盟邁向「特大號歐洲」？

EU Towards “Europe XXL”?

鍾志明*

【題 綱】

歐洲人需要什麼樣的歐洲，以便能找出最適當的架構和方式面對未來的挑戰，長久以來在歐洲產官學界熱烈地討論著，由此也產生出關於統合策略的各種不同主張。除了過渡時期的規範外，歐洲共同體（European Community，簡稱歐體或共同體）和歐洲聯盟（European Union，簡稱歐盟）每個會員國皆同時享有條約所賦予之權利並擔負相同之義務。然而，半世紀來的統合歷史當中，對於若干新政策領域納入歐體／歐盟架構，卻並非全體會員國皆願意或有能力採相同的步調前進。為了避免統合大業被少數國家拖累而陷入停滯，早在七〇年代中期便已出現「分段統合」（multiple-tier/-layered, graduated integration）或「多種速度的歐洲」（multi-speed Europe）等概念，主張具有高度統合意願和能力之會員國，可先行就其相互同意之政策領域著手推動深化，其他會員國則應儘快趕上此一統合進度。

「分段統合」指的是，以不同速度或是不同範圍所進行的政策統合方式。每當統合腳步（可能）出現遲緩或停滯現象時（尤其是在歐體／歐盟吸納新會員國前後更是如此），分段統合的策略便會被提出來熱烈地討論，並引起關於歐體／歐盟如何強化決策效率及進一步深化統合的爭辯。換句話說，統合策略之所以出現分歧，乃因歐體／歐盟須未雨綢繆擴大後所帶來的異質化問題，並從「完全統合」（full integration）的困境中尋找出路。

東西冷戰在九〇年代初期劃下句點，如何重整全歐政經版圖，乃歐洲各界共同關注的議題，一時之間有關歐洲統合的各式主張與策略紛紛出爐：¹如義大利前外長 Gianni de Michelis 提議的同心圓（concentric circles）；1994 年德國當時的執政黨（CDU/CSU）聯邦議會黨團主席 Wolfgang Schäuble 所提之核心歐洲（core Europe）；法國前總理 Edouard Balladur 主張歐洲菜單（Europe à la carte）；丹麥和瑞典對馬斯垂克條約部分規範的選擇性退出（opting-out）；或是所謂的變數幾何（géométrie variable）與分殊統合（differentiated integration）等，不一而足。

其實，歐洲統合一開始便有了分階段完成條約目標之規定，後來在實務中也漸漸採納彈性的作法。1958 年的經濟共同體條約第 233 條便承認整合較早、程度較深的比利時／盧森堡經濟聯盟以及荷比盧三國的經濟同盟關係；第 14 條則是規

* 南華大學歐洲研究所助理教授。

¹ 詳見：Alexander Stubb, „A Categorization of Differentiated Integration“, in: *Journal of Common Market Studies*, 2/1996 (34), pp. 283-286.

定採階段性逐步降低共同體內部關稅——而此種過渡時期之安排，後來也在歷次歐體及歐盟擴大時被採用，好讓新會員國有時間調整國內相關法規和制度，以符合共同體之規範，減少因會籍所帶來之衝擊。歐洲經濟暨貨幣聯盟同樣也是採取分階段完成的規劃，英國與丹麥甚至被允許選擇性退出此項核心統合計畫。1985年在歐洲共同體架構外所簽訂的申根協定，後來也被納入阿姆斯特丹版的歐洲聯盟條約內，而英國、愛爾蘭與丹麥三國則可選擇性地接受部分規定。類似分段、彈性的之作法，亦可見之於社會政策、環保政策、以及歐盟第三根支柱的內政和司法合作等。

由於分段整合已成為事實，且是不可避免的趨勢，為了能在共同的規範下讓部分會員國進行更為緊密的合作，阿姆斯特丹條約增加了三項彈性條款，2000年的尼斯條約又對其有所增刪和修改，形成現行歐盟條約第43條到第45條的「強化合作」。條文中設定許多了限制，明確規定何時、有多少國家、在哪些政策領域以及何種條件下可以進行強化合作，主要是回應若干會員國對此規範可能造成歐盟永久分裂的質疑。根據這些條款之規定，「強化合作」只能作為最後的手段；具體而言，必須由部長理事會來認定此項合作之目標無法按條約既有的相關規範在合理期間內完成，且至少需有八個會員國共同參與方能進行之，並對一開始未能參加合作的國家，保持開放作法和將來隨時接納的可能性。²不過，最大的限制還是在於「強化合作」只能適用在歐體／歐盟條約所涵蓋的政策範疇內，若當初依照這項規定，則貨幣聯盟和申根協定根本不可能實現。

各式分段統合策略和作法，也招致了不少批評³：倘若接受了不同速度的歐洲，則為了維繫共同體團結一致所形成的妥協壓力將消失無形；一旦全體共同決定及行動的原則被打破，依新功能論和匯合理論（Fusionsthese）⁴的觀點，勢必將波及其他政策領域的合作，且合作範圍縮小，也將缺少整批交易的籌碼；在分段統合的作法下，會員國政治與經濟的發展只會漸行漸遠；違反共同體法一體適用原則，法律共同體將為之解體，連帶地嚴重影響歐盟機關的構成、決策與運作功能；而且，分段統合應在何種範圍及程度來實施？歐體／歐盟預算的分攤與支出該如何分配？財政收支體系是否會因此崩潰？這些都將會是十分棘手的問題，且在進行分段統合的考量時十分不容易達成妥協。整體來看，分段統合或強化合作將製造出至少強、弱兩個集團組合，此種實質上的歐洲「二等公民」和心理上的「二軍」屈辱，很難被歸類為後者的國家所接受，而且歐洲聯盟統合迄今不斷強調的 *acquis communautaire*，在推動多種統合速度的歐洲時也勢將無以為繼。

² 參見：Franklin Dehousse/ Wouter Coussens/ Giovanni Grevi, *Integrating Europe. Multiple speeds - One direction?* Brussels: European Policy Centre, EPC Working Paper 9, 2004.

³ Hans-Eckart Scharrer, „Abgestufte Integration. Eine Einführung“, in: Eberhard Grabitz (ed.), *Abgestufte Integration. Eine Alternative zum herkömmlichen Integrationskonzept?* (Kehl am Rhein: N. P. Engel Verlag, 1984), pp. 22-24.

⁴ 參見：Wolfgang Wessels, „Die Europäische Union der Zukunft – immer enger, weiter ... und komplexer? Die Fusionsthese“, in: Thomas Jäger/ Melanie Piepenschneider (eds.), *Europa 2000. Szenarien politischer Entwicklung* (Opladen: Leske + Budrich, 1997), pp. 45-79.

然而，或許未來將持續擴大的「特大號歐洲」(Europe XXL)應反向思考：將所有歐洲國家圈圍在一個無效率、甚至已停止前進的共同政經體系當中究竟有何意義？歐體或歐盟統合計畫是否已達到其最大公約數——共同市場——的地步？會員國的歐洲政策不應只是在擴大或深化兩個選項中擇一，而是需找出同時實現這兩個目標的途徑⁵。針對急遽擴大後的歐洲聯盟如何持續向前推動，今年四月德國總理施洛德 (Gerhard Schröder) 表示：「對於統合前進具有必要性的若干領域，我們也應在未來非常務實地找出可分別讓一組會員國先行的方式。」⁶ 顯見，關於多種速度的歐洲或是分段統合的策略，又將在各會員國展開另一回合的討論。

今年五月歐洲聯盟完成有史以來最大規模的擴大工程，使得歐洲和平統一的理想更加接近實現；但會員數目前已劇增到二十五國（未來還要增加），彼此間的國家利益、政經結構與社會條件之差異不小，決策共識的達成勢必更為困難。然而，不論是在對內還是對外事務上，歐洲人民卻越來越不相信歐盟解決當前迫切問題——就業、移民、組織犯罪等——的能力，執委會的跨國民調數字亦證實了民間不滿及不安的情緒正逐漸升溫。⁷ 倘若擴大後的歐洲聯盟僅滿足於現狀，或無法找出進一步深化統合的作法，確保大歐洲的穩定與發展，並以實際行動展現決心和效率，則未來的歷史也許會將 2004 年記為歐盟陷入停滯或分裂泥淖的起點。總的來看，歐洲聯盟下一步的統合計畫與策略究竟為何，不僅關係著歐洲未來的政經走向，其過程亦充滿著許多的不確定性因素，更是值得我們觀察和進行深入探討的一個面向。

⁵ Werner Weidenfeld/ Josef Janning, „Fortschritt oder Zerfall. Ein Konzept für Europa im Jahr der Entscheidung“, *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 1996/1/22.

⁶ Nico Fried, „Europäische Integration. Schröder geht auf Distanz zu Fischer“, *Süddeutsche Zeitung*, 2004/4/16.

⁷ 參見：European Commission, *Eurobarometer 61. Spring 2004. Public Opinion in the EU15. First Results* (http://europa.eu.int/comm/public_opinion/archives/eb/eb61/eb61_first_res_en.pdf).

專家圓桌論壇：歐盟擴大後面臨之內外新局

蘇宏達*

【題 綱】

本人甫自比利時魯汶大學(K. U. L.)政治研究所研究訪問(2004/10/11-11/25)返國，研究議題係「尋求 2003-2004 年歐盟政府間會議的解釋途徑」，現僅就本人在歐期間參加會議並訪談歐盟暨各國駐歐盟代表團成員之心得告諸位先進及同學報告。

- 一 比較政府間會議制定之歐洲憲法，及前此季斯卡主持之制憲大會制定之憲法草擬，新憲法又自聯邦主義向政府間主義移動。在法律原則上，原有的“federal method”，在英國的強烈質疑下，改為“Community method”；執委會組成改採一國一席，新制延至 2014 年實施；各國國會參與歐盟立法的權力大增；在團結互助條款中，加入「各國依本國憲法程序回應」的但書，實質上架空了共同防衛精神。
- 一 依目前的情勢判斷，在未來一年半的批准程序中，廿五國中極有可能有會員國否決該憲法，其中可能包括英國。首先，由於各國政治人物不斷操弄歐洲議題為其國內政治利益服務（如英國布萊爾決定舉行公投，法國社會黨領袖法畢士 Laurent Fabius 公開反對歐洲憲法），全歐對新憲法抱持負面或觀望者佔大多數；其次，由於語言及文化隔閡，全歐無法形成一泛歐的辯論，而是各國人民或媒體在其國內辯論歐洲憲法，即“European debate in the national context”的現象，有利歐洲懷疑論者（Euroscepticism）訴諸民族情感，散播反歐洲思想；第三，歐盟高峰會本年 12 月上旬即將就土耳其申請加入事宜做出原則性決定，土耳其入盟議題將正式被提出，並與制憲批准議題產生聯結，使問題複雜化。
- 一 關於土耳其加入歐盟一事，異於本人先前的預期，所有訪談及會議均一致認為本年 12 月歐盟高峰會將正式決定和土耳其展開入會談判的前提，一旦土耳其符合這些前提，入會談判將正式展開，土耳其可望在十餘年內正式加入歐盟。一般以基督教歐盟不可能接受伊斯蘭教土耳其的切入點並不正確，因為歐盟會員國雖均俱有基督教傳統，有些國家甚至自我界定為天主教國家，但歐盟及其會員國已是一個完完全全的世俗社會，根本不容許任何以宗教為由的議題介入政治。制憲期間，以波蘭及西班牙為首的七個天主教國家一再堅持要將「基督教」明列為歐盟文化傳統，卻遭否決，即為例證。歐洲的世俗主義將有利土耳其加入歐盟的過程。土耳其是一人口近一億的大國，其加入

* 中央研究院歐美研究所助理研究員。

歐洲將對統合產生深遠的影響。

- 2003-2004 政府間會議極可能是歐盟史上最後一次全體政府間會議。在不斷廣化及差異化的發展下，接下來的歐洲統合將是在加強合作程序上召開的政府間談判，使得歐盟正式邁入多元或多速統合的新紀元。
- 歐盟的對外關係，尤其是涉及國防或軍事面向的議題，將仍由英法德三強主導。在政府間會議期間，英法德三國領袖群聚柏林，雖然討論侷限於財經議題，但明顯展示大國主導的企圖；針對伊朗產製核武的疑慮，三國亦在歐盟架構之外發出聯合警告，而排除積極推動共同安全暨防衛政策的比利時和盧森堡參與。
- 歐盟東擴截至目前極為成功，既沒有造成原會員國擔憂的勞工西流或產業大量東移，也沒有造成中東歐國家的政經混亂。這些中東歐國家的國民生產總值自 1989 年迄今，平均已成長了一倍，有的更成長了三倍（捷克），而其間原會員國的經濟也有年均 2-3% 的成長，堪稱成功的雙贏。

歐盟拓大對東亞之影響之影響

張洋培*

【錄音帶整理稿】

- 一、假設歐盟對中國解除武器禁運，能以一個公平的原則下解除其軍售。
- 二、歐盟以一個雙邊關係和東亞國家交往，歐盟對亞歐會議不再重視。
- 三、中國經貿實力展大，和歐盟其關係愈來愈好，80，90年代歐盟認為其競爭對象為日本，四小龍等國家，然而現今對中國為一個競合的對象；即競爭又互相合作的情況。
- 四、新歐洲國家（中東歐國家）逐漸把歐洲企業之投資案轉移新歐洲，以菲力甫把中國之投資轉到東歐，杜邦也是同樣的情況，歐洲精緻產業，無法打入中國市場。
- 五、歐盟中東歐國與中國成為一個競爭的狀態，成為一個拉距戰的狀況。
- 六、中國的崛起，歐盟之第五次拓大，台灣及韓國地位急度地被邊緣化。

* 大同大學通識教育中心教授。