

歐盟的問題與未來*

蔡進丁

淡江大學產業經濟學系暨研究所副教授

壹、前言

變遷與革新是任何組織生存與發展的關鍵；歐盟（EU）自不例外。回顧歐盟過去近五十年的發展（見表一），爲了因應環境的變遷，在不同的階段均能做某種程度的革新，以確保組織的生命力。例如：名稱從 EEC→EC→EU；業務重點從關稅同盟→共同農業政策→單一市場→貨幣同盟→制憲；會員國數從 6 國→9 國→10 國→12 國→15 國→25 國。此外，在預算、組織結構、運作規範等亦有顯著的變化與調整。

展望未來歐盟的發展趨勢，焦點應集中在下列五項議題、三個理論思想及其使命與存在正當性的爭議：

一、五個議題：貨幣同盟(EMU)能否正常運作與發展？共同農業政策(CAP)如何改革？擴大到多少會員國？組織如何改造？制憲能否成功？

二、三個理論思想：貿易理論（區域主義 vs. 全球主義）

統合理論（聯邦主義 vs. 邦聯主義）

經濟制度（市場資本主義 vs. 市場社會主義）

三、組織原有之使命與存在價值已失去意義，必須重新界定。

筆者認爲：倘若能掌握上述變化的軌跡，應不難描繪出未來 EU 的情境（scenario）發展。

貳、五個議題

一、貨幣同盟能否正常運作與發展？

回顧 EU 貨幣統合的歷史及其在國際金融的主張與態度¹，歸結而言有兩重點，第一、EU 的貨幣統合歷史起源很早，從巴瑞計畫（Barre plan）→聯合浮動（snake）→歐洲貨幣制度（EMS）→貨幣同盟（EMU）可說一脈相承，貨幣同盟並不是新的東西，有歷史的根。第二、EU 在國際金融舞台是唯一可制衡美國的角色？早年力挺 IMF 與美國站在一邊，但自七十年代後與美國分道揚鑣，美國支持浮動匯率，EU 則堅守固定匯率制度陣容，EU 偏愛固定匯率的傳

* 本文原載於台灣經濟金融月刊，93 年 11 月。

¹ 可參考蔡進丁，歐洲貨幣制度在歐洲貨幣統合過程中的地位，歐洲研究，73 年 6 月，及蔡進丁，論美元之國際金融地位及幣值變動之歷史，台經月刊，84 年 6 月。

統有其特定的歷史與地理背景，而貨幣統一可說是最「固定」的固定匯率制度²。EURO 成立迄今似乎比預期的順利³，但 EURO 的未來運作是否成功？下列五點可作為檢視它成敗的指標：

- (一) EMU 是否能提升 EU 之國際競爭力？
- (二) EMU 能否成為 EU 國際金融危機的防火牆？
- (三) EMU 對 EU 總體經濟的穩定與成長是否有助益？包括抑制通膨、減少失業、健全財政、穩定金融市場等。
- (四) EMU 能否成為推動 EU 更進一步整合的媒介？
- (五) EMU 能否與美元共同分擔國際金融的責任或對國際金融的健全作出貢獻？

二、共同農業政策如何改革？

EU 迄今仍有一半以上預算花在共同農業政策，由此可知 CAP 在 EU 的地位與重要性。過去 CAP 的預算曾佔 EU 總預算的 90%，因此有人說 CAP 是 EU 成立以來唯一有實質意義的政策；捨棄 CAP，EU 一無所有，像是一個空殼子。筆者曾為文，笑說 EU 像是台灣的農業組織⁴。此外，CAP 並非純然是一個農業問題，它與政治、外交、貿易息息相關，稍處理不當，就會禍及其它層面。

EU 的共同農業政策以五項目標及三項原則為前提，並以市場價格政策及結構政策作為實際運作的政策工具；但以市場價格政策為主，結構政策為輔；尤其價格干預制度，及為保護區內市場對外所課的進口捐，可稱為市場價格政策的靈魂⁵。

未來 CAP 若要改革，CAP 所分配的預算比例一定要降低，CAP 的改革有其樂觀面也有其悲觀面。樂觀的是農業自由化的政策障礙已降低，WTO 已正式觸及此問題，且有進展。悲觀的是農業保護政策有長久的歷史，參有政治利益糾葛及對農民的複雜情結，改革並不容易。

三、擴大到多少會員國？

EU 過去已有五次擴大的經驗，茲將五次擴大的成員及談判的焦點問題簡述如下：

- (一) 1973 年（英、丹麥、愛爾蘭）：CAP、政治生態或情節等問題。
- (二) 1980 年（希臘）：CAP、政經體制等問題。
- (三) 1986 年（西班牙、葡萄牙）：CAP、政經體制等問題。

²蔡進丁，歐市在匯率制度的主張與態度（1944-1955），台經月刊，84 年 6 月

³蔡進丁，認識歐元的真面目，台經月刊，87 年 9 月

⁴請參蔡進丁，歐洲共同農業政策之理論與實際，台北市銀行月刊，77 年 8 月。

⁵蔡進丁，歐洲共同農業政策之問題與政策方向，台北市：漢林出版社，75 年。

(四) 1995 年 (奧地利、芬蘭、瑞典)：CAP、中立、安全、運輸、環保、預算、票決權、過度期、區域援助、競爭政策等問題。

(五) 2004 年 (塞浦路斯、捷克、愛沙尼亞、匈牙利、拉脫維亞、立陶宛、馬爾他、波蘭、斯洛伐克、斯洛維尼亞)：與 1995 年大同小異。

從擴大的五次案例，可歸納 EU 擴大的一般理論爭議，有下列五點：

1. 廣 vs. 深 (deeper vs. widen)：擴大增加 EU 的市場規模與政治實力，但擴大也可能造成「人多嘴雜」、「整合不易」的後果，
2. EU 成員國迄今只增不減，沒有退場機制，將來是否要有反擴大 (exclusion) 的設計。
3. 擴大可降低貿易轉移 (Trade Aversion) 負作用並增進統合經濟利益的功能。
4. 富國與窮國的貢獻與分擔是擴大的難題。
5. 政治利益與經濟利益的平衡考慮是擴大的策略問題。。
6. 新加入者要符合四大要件：市場經濟、民主政治、基督文化、歐洲地理。未來到底還有多少國家會加入？筆者認為土耳其、瑞士、挪威、冰島是最值得注意的名單。

四、組織如何改造？

EU 基本上是維持西方三權分立的體制。其主要機構有：代表行政的執委會 (commission)；立法的部長理事會 (council of ministers) 及議會 (parliament)；司法的法院 (court of justice)；三者的互動制衡構成 EU 的運作體系。簡言之，執委會有行政提案權及執行權；議會有修正權或同意權，部長理事會有決策權；而法院則有審判權。

隨著環境變遷、EU 擴大及制憲的來臨，EU 的組織勢必要改造，其改造的原則，簡言之有兩點。其一、政治功能的充實：即權力平衡 (balance of power)、和諧「harmonization」、民主化 (democratization)、代表性 (representative) 及參與度 (participation) 等原則的實現與兼顧。其二、管理機能的增進：即如何兼顧行政效率 (efficiency) 與效益 (effectiveness) 的問題。

筆者認為 EU 未來組織改造最值得觀察的重點有四：

- (一) 議會是否隨統合程度提高而擴權？預算權、立法權、人事任免權等議會重要權力是否擴充？
- (二) 執委會主席有無直選之可能？並向議會而非部長理事會負責。
- (三) 部長理事會是否變成一個超級壓力團體？
- (四) 法院是否走向更獨立、更超然的立場？

五、制憲是否成功？

制憲可說是 EU 當前的焦點議題，但制憲要成功，實質與程序立法同樣重要，程序部分包括由法國前總統季斯卡所召集的制憲委員會 (2001 年 12 月成立) 所

提出的草案要得到支持（2004 年 7 月 18 日已通過），並須贏得會員國議會或公民投票的支持（預定生效的時間是 2007 年）。

至於實質法部分，憲政爭議的重點如下：

- （一） 能否整合所有 EU 的各種條約成爲 EU 的憲法？
- （二） 基本人權（包括政治與社會權利）能否入憲？
- （三） EU 憲法的位階能否超越各國憲法之上（primacy of EU law）？
- （四） 能否建立共同國防政策？
- （五） 能否以多數決建立共同之政治庇護及移民政策？
- （六） 能否以多數決作爲決策的基礎？
- （七） 能否給 EU 法人的資格（legal personality）？
- （八） 能否限制成員國在下列事項的否決權：直接稅、外交與國防政策、預算分配？
- （九） 能否通過雙重多數決制（double-majority voting）？即只要獲得總人口的 65% 及 55% 的會員國支持就可過法案。
- （十） 能否設立任期五年的 EU 理事會的主席？取代當前六個月輪值一次的制度，及設立外長統合當前外交事務執委（external affairs commissioner）與外交政策高級代表（high representative for foreign policy）兩職位的工作。
- （十一） 能否限制 EU 執委會委員數的膨脹，並取消各成員國最少要有一名的原則？
- （十二） 能否擴充歐洲議會的權力？
- （十三） 能否建立地方優先（subsidiary）的原則？即 25 個會員國議會，若總體有 1/3 以上反對 EU 法案，EU 必須重新考慮。
- （十四） 能否建立退場的機制？即 EU 成員國有離開 EU 的權利與義務。

參、 三個理論思想

一、貿易理論：區域主義 vs. 全球主義

區域經濟可以說是自由與保護政策的複合體（hybrid）。從區域經濟統合的模式或階段可區分爲：優惠貿易協定、自由貿易區、關稅同盟、共同市場、貨幣同盟、經濟同盟；另一方面，區域經濟統合的經濟利益可以公式說明，即區域經濟統合的經濟利益＝貿易創造－貿易轉移＋競爭力的提高＋規模經濟效果＋投資的誘引＋資源的有效使用⁶。

但從代表全球主義的 WTO 來看，EU 是違反 WTO 的多邊主義

⁶蔡進丁，區域經濟統合對未來世界經濟之影響，台北市銀行月刊，84 年 4 月。

(multilateralism) 及非歧視性原則 (non-discrimination)，WTO 爲了和諧，對 EU 的霸道其實是採取暫時容忍、妥協或過渡期安排的做法，但就長遠來看，EU 與 WTO 如何相融是一個值得觀察的重點。

筆者認爲民族主義、區域主義與全球主義，彼此之關係與演進如圖一所示。或許區域經濟統合是通往自由貿易理想世界的捷徑，而非壁壘，就這個觀點而言，當前歐盟會員國間是有爭議的，基本上以英國爲首的一些國家比較贊同全球主義，但法德則較堅守區域主義。

二、統合理論：聯邦主義 vs. 邦聯主義

新功能主義 (Neo-functionalism) 是 EU 整合的理論基礎，歐盟的創始者不但放棄了以政治爲優先的聯邦主義論 (Federalism)，也拋棄以經濟掛帥的功能主義論 (functionalism)，採取折衷制的新功能主義。此主義的特色是有經濟統合的實質功能，但也具備政治統合的象徵意義。

從政治的意涵來說，功能主義就是邦聯主義的化身，基本主張是：經濟統一與政治自治是世界未來的大趨勢，但政治民主與經濟自由有共生性的關係。從聯邦主義的觀點來說，經濟與政治的統一應該是同方向而且相輔相成的。

英國是邦聯主義的信徒；德法是聯邦主義的擁護者，此種意識形態的對立乃是彼此在許多問題（如貨幣同盟）衝突的基本原因。

三、市場資本主義 vs. 市場社會主義

從西方的市場經濟而言，可分成市場資本主義 (market capitalism) 及市場社會主義 (market socialism)。市場資本主義以美國爲首，EU 的英國、荷蘭、丹麥也較支持這一個學派，而市場社會主義則以德、法爲馬首是瞻，兩者在經濟事務的觀點有顯著差異：

- (一) 市場資本主義以股東權益爲經營重心，可稱爲股東資本主義 (stockholder capitalism)，經營者的目標在增進股東的權益。而市場社會主義則認爲企業關係人 (stakeholder) 是企業經營者服務的對象，不能只偏愛股東。因此，在 EU 許多國家的公司法明文規定董監事會必須保留一定的席次給員工。不能全由資本家操控。這種主義可簡稱爲企業關係人資本主義 (stakeholder capitalism)。
- (二) 市場資本主義強調全球化、自由化 (deregulation)，但市場社會主義的保護、計畫色彩較濃、政治介入經濟較多（如課重稅或對企業開除勞工的限制較多）

肆、 結論：

和平 (peace)、繁榮 (prosperity)、穩定 (stability) 是 EU 成立的使命。檢

視 EU 過去將近 50 年的歷史，確實在這方面作了很大的貢獻，尤其在化解德、法間的宿仇及消除歐洲的戰源最值得肯定。EU 的未來會如何？筆者設定三種可能：（一）政治大統合，實現歐洲聯邦共和國（united states of Europe）的理想；（二）瓦解消失；（三）「一國兩制」，分成核心國與非核心國。

1957 年凝聚 EU 成立的正當性因素有：歷史文化的淵源、戰爭浩劫的啓示、國際政治現實的考慮、經濟復興的動力、美國的支持。但檢視這些因素，沒有一項可作為 EU 當前存在與發展的動力，它們都已欠缺吸引力。此從歷次民意調查及歐洲議會低投票率，可知歐洲人民對於 EU，似乎抱著一種食之無味棄之可惜的態度。EU 當前的危機是欠缺存在的正當性與使命。德、法間的宿仇問題已消失，東歐的政治與經濟改革也幾乎完成，這是過去 EU 最重要的使命或存在正當性，但都已階段性完成，EU 必須尋求新的使命才能延續 EU 前進的動力。當前 EU 將新方向定位在制憲，這是一個高難度的政治工程，短期間要成功並不容易，因為它觸動到本文所提到的 EU 三大理論禁忌：區域主義 vs. 全球主義；聯邦主義 vs. 邦聯主義；市場資本主義 vs. 市場社會主義。從 EU 創始者的規劃藍圖及演進歷史，EU 似乎註定要走到這一步，但從大策略與全球化趨勢來看，EU 這一步棋是險棋，有可能是錯誤的。筆者這種看法源於三項觀察：

- 第一、 EU 的部分運作原則是違反 WTO 精神，而 EU 所能實現的經濟利益，在 WTO 都能找到，但 WTO 創造的經濟利益卻不一定能在 EU 得到。準此而言，WTO 成爲 EU 的競爭者、取代者或殺手。換言之，當 WTO 愈成功時，EU 存在的價值愈低。
- 第二、 EU 的政治目的是違反全球化主義甚至違背民主自治的原則。
- 第三、 和平、繁榮、穩定是檢視所有國際組織（包括 EU、WTO、APEC、IMF 等）存在價值的三項標準。除非 EU 在這三方面作出具體的貢獻，否則要人民繳那麼多錢，支持這麼龐大的組織，似乎違反正當性原則。

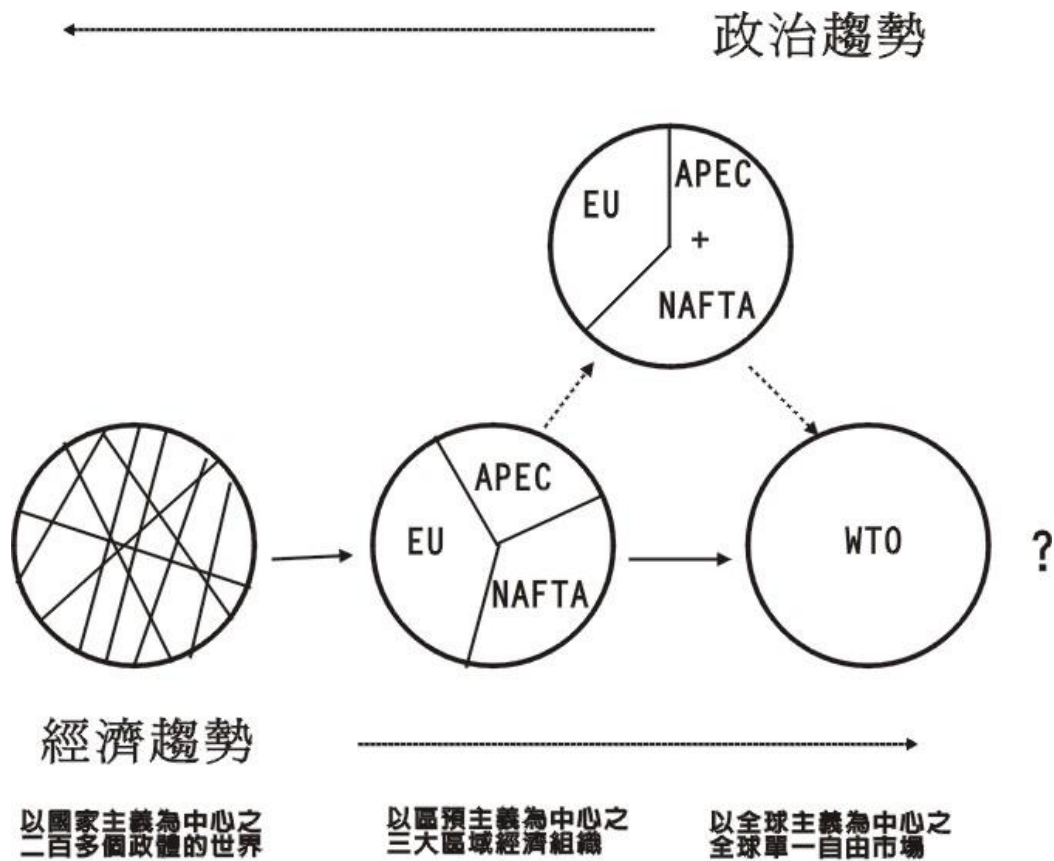
表一 EU 統合的大事紀

1951	歐洲煤鋼共同體（ECSC）成立
1957	歐洲經濟共同體（EEC）及歐洲原子能共同體（EAEC）成立
1967	EEC、ECSC 及 EAEC 合併成 EC
1968	建立共同關稅同盟
1973	丹麥、愛爾蘭、英國加入
1979	歐洲貨幣制度（EMS）建立；歐洲議會直選
1981	希臘加入

- 1985** 簽訂歐洲單一法（SEA）
- 1986** 西班牙、葡萄牙加入
- 1987** SEA 生效，EU 進入共同市場的階段
- 1991** 召開馬斯垂克條約會議
- 1992** 簽訂歐盟條約（TEU）
- 1993** 單一市場（SEM）實現
- 1993** TEU 通過實施
- 1995** 奧地利、芬蘭、瑞典加入
- 1998** 確定參加 EURO 的國家名單
- 1999** EURO 加入國間的匯率固定不變
- 2001** 由法前總統季斯卡所召集制憲委員會成立
- 2002** 推出歐元（EURO）
- 2003** 簽訂耐斯條款（Nice Treaty），通過修正表決規則以增進決策效率。
- 2004** 塞浦路斯、捷克、愛沙尼亞、匈牙利、拉脫維亞、立陶宛、馬爾他、波蘭、斯洛伐克、斯洛維尼亞加入；制憲草案通過。

製表/蔡進丁

資料來源：蔡進丁收集整理



圖一 自由貿易之演進模式

製圖/蔡進丁