

由歐洲統合模式評析兩岸之整合

沈玄池*

摘 要

陳水扁總統於民國九十年年初提出兩岸統合的概念。此後，各式各樣的「統合模式」紛紛被提出來加以討論，包含頗具成效的「歐洲統合模式」。

歐洲統合能有今日之成果，完全是歐洲聯盟（以下簡稱歐盟）各個會員國長時期努力，而經歷了多次失敗經驗之後而累積出來的結果。歐盟六個原始會員國在一九五二年成了歐洲煤鋼共同體之後，又於一九五八年成立了歐洲經濟共同體與原子能共同體。此三個共同體亦於一九六七年因機構合併而整合為歐洲共同體（以下簡稱歐體）。此後，歐洲統合發展的極為順利，其合作之範圍愈為深入，歐體之規模亦日益擴大，一九九三年十一月馬斯垂克條約生效之後，除了歐體之名稱已提昇為歐洲聯盟之外，會員國之合作領域也擴展至外交與安全以及內政與司法之合作，並加以法制化。在一九九五年一月，其會員國更是增至了十五國。此外，會員國之中的德、法、義等十二個會員國並已採用單一貨幣——歐元，歐洲統合已進入一嶄新的階段。

歐洲統合能臻今日之成果，完全是歐盟各個會員國努力的結果，這對昔日曾是世仇的若干會員國而言，的確讓人感到敬佩。相較於歐盟各個會員國，兩岸忝為同文同種，然而卻仍無法解開主權或是所謂的「一個中國的原則」的爭議，差異甚大。本文之主要目的即是在探討歐洲整合模式的內涵，以及從中評估歐洲統合是否能提供給我們一些借鏡，並藉由歐洲統合之經驗，規劃出一適合我們的合作模式，化解敵意，共創雙贏的局面。

關鍵字：歐洲聯盟；歐洲統合；歐洲共同體；歐洲經濟共同體

* 國立中興大學國際政治研究所教授兼所長。
本論文經匿名審查通過，同意予以刊載。

一、前言

陳水扁總統於民國九十年年初提出兩岸統合的概念，其目的無非是試圖藉此一概念之陳述，表現出解決兩岸紛爭之善意，以緩和兩岸近年來之對峙局面；另一方面則是嘗試藉由此一觀念之提出，化解反對黨對新政府大陸政策之疑慮。不論陳總統之言是否促成中共之善意回應，或是其主張能否化解反對黨之疑慮，然而其說詞的確已引起國人廣大的回響與廣泛的討論。一時之間，各式各樣的「統合模式」紛紛被提出來加以討論，包含大家較耳熟能詳，而也是頗具成效的「歐洲統合模式」。

事實上，歐洲統合能有今日之成果，完全是歐洲聯盟（以下簡稱歐盟）各個會員國長時期努力，而經歷了多次失敗經驗之後而累積出來的結果。歐盟六個原始會員國在一九五二年成了歐洲煤鋼共同體之後，又於一九五八年成立了歐洲經濟共同體與原子能共同體。此三個共同體亦於一九六七年因機構合併而整合為歐洲共同體（以下簡稱歐體）。此後，歐洲統合發展的極為順利，其合作之範圍愈為深入，歐體之規模亦日益擴大，一九九三年十一月馬斯垂克條約生效之後，除了歐體之名稱已提昇為歐洲聯盟之外，會員國之合作領域也擴展至外交與安全以及內政與司法之合作，並加以法制化。在一九九五年一月，其會員國更是增至了十五國。此外，歐盟十五個會員國除了逐步建立一人員、資金、貨物與勞務可自由流通的單一市場之外，會員國之中的德、法、義、荷、比、盧、愛、希、西、葡、芬與奧地利等十二個會員國自一九九九年一月一日起建立歐洲經濟暨貨幣聯盟（European Economic and Monetary Union，以下簡稱 EMU），¹並發行單一貨幣—歐元（Euro），歐元並且已於二〇〇二年一月一日起正式在市場上流通，而且在三月一日之後成為此十二國之強制貨幣，歐洲統合已進入一嶄新的階段。

歐洲統合能臻今日之成果，完全是歐盟各個會員國努力的結果，這對昔日曾是世仇的若干會員國而言，能共同捐棄前嫌，創造跨國之間緊密的合作關係，

¹1999年1月1日 EMU 成立時，希臘因不符合一致化標準而未加入，而至 2001年1月1日才獲准加入。

的確讓人感到敬佩。相較於歐盟各個會員國，兩岸忝為同文同種，然而卻仍無法解開主權或是所謂的「一個中國的原則」的爭議，差異甚大。究竟歐洲國家推動此一統合的過程為何？究竟採取的整合模式是什麼？在兩岸對解決問題仍無交集的情況下，歐洲統合能提供給我們那些借鏡？我們該如何藉由歐洲統合之經驗，規劃出一適合我們的合作模式，藉以化解敵意，共創雙贏的局面？此乃本文欲探討的重點。

二、歐洲統合之過程與成效

自一八七一年至一九四五年的七十餘年之間，歐洲發生了三次大規模的戰爭，而是一次比一次慘烈，生命與財產之損失一次比一之嚴重。最近之二次戰爭，其戰火幾乎波及了全世界，德、法兩國更是因而成了世仇。儘管此一愛恨情仇的情勢原不利於德、法之間之合作，然而在不願意再見到戰爭以及必須合作共同對抗來自共產集團威脅的環境下，終於使德、法等國共同捐棄前嫌，進行國與國之間之整合。不過，歐洲統合卻也不是一蹴可及，而是經歷了許多次的失敗經驗之後，而才有今日之成果。

（一）歐洲統合初期之失敗經驗

二次世界大戰之後，不僅是在歐洲，全世界各式各樣的國際合作相繼興起，而且亦成立了許多國際組織。不過，這些國際組織之成立，其會員國均以不損及本國主權為前提。換言之，當時各國所籌組的國際組織，仍屬跨政府間合作性質之國際組織。法、德等國固然嘗試突破，籌組超國家性質之合作機制。然而在建立了歐洲煤鋼共同體之後，卻又因在籌建防禦共同體與政治共同體方面遭到挫敗，而使參與之各國深切地體認，歐洲統合並非一蹴可及。

1. 歐洲防禦共同體之失敗經驗

法、義、德、荷、比、盧等六國在談判籌組歐洲煤鋼共同體的同時，亦進行建立歐洲防禦共同體之談判。受到煤鋼共同體條約成功談判之鼓舞，前述六

國乃於一九五二年五月二十七日於法國巴黎簽署了歐洲防禦共同體條約。依防禦共同體條約之規定，各會員國應放棄自己的武力，共組一支約四十個師的歐洲部隊，該部隊並且有一致的制服，然而在某些特殊的狀況下，會員國仍可擁有部份武力。²

籌設中的歐洲防禦共同體除了將設置歐洲部隊之外，另外爲了能有效運作，亦仿照歐洲煤鋼共同體設置「執行委員會」與「部長理長會」、「代表大會」（Parlamentarische Deputiertenversammlung）以及法院（Gerichtshof）等，³並且計畫將後者兩機構於最短時間內與煤鋼共同體之「大會」與「法院」合併爲一體。此外，該條約第三十八條並要求參與之會員國繼續推動政治統合。⁴

德、法、義等六國欲藉由防禦共同體條約之簽署，推動會員國之間緊密的軍事與政治合作，固然是一項創舉。不過，依條約的規範，此一條約仍需六個簽署國依其國內法程序完成批准手續之後才克生效。在德國，固然曾遭到此條約是否違憲之訴訟，不過仍是於一九五四年三月完成批准手續；荷、比、盧三國也在稍後完成手續；然而推動此一整合運動最積極的法國國會卻在同年八月三十日以 319 票對 264 票，12 票棄權，⁵反對批准此一條約，歐洲防禦共同體籌設的計畫亦因爲法國之反對而告胎死腹中。

2. 設立歐洲政治共同體之挫敗

因煤鋼共同體條約與防禦共同體條約之先後簽署，鼓舞了歐洲國家更進一步的統合一政治統合。依歐洲防禦共同體條約第 38 條之規定，會員國應繼續推動政治統合，其意涵即是認爲歐洲國家政治統合的下一個目標爲成立「歐洲政治共同體」。爲落實此一目標，前述六國於一九五二年九月十五日開始集會並研議歐洲政治共同體之組織章程，翌年（一九五三年）三月十日即宣告通過歐洲政治共同體組織章程。

依此一組織章程之規定，前述六國將設置一「超國家」性質，並且是「無法解除」的歐洲政治共同體。其中，特別強調人權與基本自由，以及國家安全、

² Wolfgang Harbrecht, *Die Europäische Gemeinschaft* (Stuttgart: Gustar Fischer Verlag, 1978), pp.18-19.

³ *Ibid.*, p.19.

⁴ *Ibid.*

抵抗侵略以及促進會員國經濟發展，提高生活水準等。⁶其立意原本甚佳。不過，依程序，此一組織章程仍需各國依其法定程序批准方可生效，不過由於歐洲防禦共同條約於一九五四年八月三十日遭到法國國會之拒絕，此一根源於該條約第三十八條的歐洲政治共同體籌建計畫，同樣遭受挫敗，而使歐洲統合運動遭受到空前的挫折。

(二) 歐洲共同體之成立與發展

一九四六年九月，即二次大戰結束後的一年，英國前首相邱吉爾（Winston Churchill）於蘇黎世大學演講，倡議歐洲人應建立歐洲合眾國之類的組織。此一理念乃是一次大戰之後昔日法國外長白理安（Aristide Briand）與昔日奧地利卡芮基（Crafen Coudengore-Kalergi）泛歐聯盟（Paneuropa-Union）之延續，獲得許多政治人物之迴響。從此歐洲統合運動風起雲湧，有成功之例子然而亦有失敗者。歐洲煤鋼共同體、歐洲經濟共同體與歐洲原子能共同體之成立，乃是最成功，且影響歐洲日後政、經發展最巨大者。

1. 歐洲煤鋼共同體之成立

為防止德、法等國日後再展開軍備競賽，法國外長舒曼（Robert Schuman）於一九五〇年五月九日提出「舒曼計畫」，主張德、法兩國之煤鋼聯營，並設置一「高級公署」共同經營。舒曼提出其計畫之後，獲得德國以及義大利、荷蘭、比利時與盧森堡等國之支持，同年六月，六國乃集會於巴黎研擬條約草約。一九五一年四月十八日，此六國共同簽署了「歐洲煤鋼共同體條約」，該條約並於各參與國依法定程序批准之後，而於一九五二年七月二十五日正式生效，歐洲煤鋼共同體乃告正式成立。

歐洲煤鋼共同體之主要目標為消除會員國之間煤鋼產品的貿易障礙，並建立一煤鋼自由貿易區。此外，在過渡時期屆滿之後，對第三國建立共同的關稅稅率。為了執行上述目標，乃設置其執行機構「高級公署」以及由各國部長組成之「部長特別會議」、各國派選代表所組成之「共同大會」等。此外，並設

⁵ *Ibid.* p.21.

⁶ 修改自：許智偉主編，朱建松譯，《歐洲共同體》（台北市：黎明文化事業公司，民國81年），頁21。

立「法院」以解決條約所可能引發的各種爭端。⁷至此，在歐洲史上總算出現了一個「超國家」性質之國際組織。

2. 歐洲經濟共同體與歐洲原子能共同體之成立

歐洲煤鋼共同體之成立，一度使西歐國家對於歐洲統合運動深具信心，然而歐洲防禦共同體與歐洲政治共同體之相繼失敗，卻又讓人深切體驗到歐洲統合根本不是一天所能造成的。因此，前述六國轉而由政治敏感度較低的經貿方面的議題著手進行。

由於受到煤鋼共同體成效之鼓舞，一九五五年五月，荷蘭外長拜揚（J. W. Beyen）代替荷、比、盧三國提出建立共同市場與關稅同盟的備忘錄。此一主張很快地獲得了德、法、義等國之支持，六國外長乃於同年六月初於麥錫那（Messina）集會，並決定建立歐洲經濟共同體與歐洲原子能共同體。經過了冗長的談判之後，六國對有關建立此兩個共同體的條約達成協議，而於一九五七年三月二十五日於羅馬完成了建立此兩個共同體條約的簽署工作，上述條約並且於一九五八年一月一日正成生效，歐洲經濟共同體與歐洲經濟共同體乃告正式成立。

歐洲經濟共同體與歐洲原子能共同體機構之設置與煤鋼共同體相似，其成立之目標為建立共同市場，並以漸進之方式謀求會員國之間經濟政策之協調一致，促進經濟發展與穩定，提高生活水準，並促進會員國間之關係。為此，各個會員國必須逐步解除會員國之間之關稅與貿易障礙，達成建立關稅同盟之目標。此外，亦須更進一步完成掃除各種障礙，使會員國之間之人員、勞務與資本等可自由流通。毫無疑問地，此兩個共同體之成立已使歐洲統合步入一個新的境界。

3. 三個共同體之機構合併及其發展

歐洲煤鋼共同體、歐洲經濟共同體以及歐洲原子能共同體之會員國完全相同，不過成立之時間並非完全一致，所整合之議題亦不一，因此在後兩者成立之初固然已將三個共同體的大會與法院分別合併，以同一個大會、同一個法院

⁷ 請參閱：Wolfgang Harbrecht, *op. cit.*, p.11.

行使三個共同體之職責，然而其最重要的「高級公署」與「部長理事會」（即部長特別會議）卻是分立的。爲了避免行政上疊床架屋之無謂浪費，一九六五年四月八日，六個會員國乃簽訂了歐洲共同體共同理事會與共同執行委員會之條約（Vertrag zur Einsetzung eines gemeinsamen Rates und eines gemeinsamen Kommission der Europäischen Gemeinschaften，⁸即俗稱之 Fusionsvertrag 合併條約），該條約並且於一九六七年七月一日完成批准手續而正式生效。自此之後，此三個共同體就被稱爲歐洲共同體（European Community，以下簡稱爲歐體或是基於語解之通暢而稱爲共同體）。⁹

事實上，在三個共同體機構合併的同時，此三個共同體的發展十分順利。依共同體條約之規定，預定以十二年的時間完成三個階段，每四年爲一期，逐步完成關稅同盟之目標。若以一九五八年建立歐洲經濟共同體之時間推算，三個階段的過渡時期應於一九六九年結束時屆滿，不過，事實上各個會員國已於一九六八年七月一日完成了解除關稅與非關稅障礙的目標。換言之，歐洲共同體比預估的時間提早了十八個月完成了建立共同市場的目標。儘管如此，此一共同市場仍有許多實體性的障礙存在，有待於日後之努力加以克服。

4. 單一歐洲法與歐洲內部市場之建立

歐體六個會員國於一九六八年七月完成建立關稅同盟。此後，此六國更進行所謂的歐洲政治合作（European Political Cooperation，簡稱 EPC），嘗試在政治與外交方面進行合作。此外，爲了因應一九六〇年代起爆發的國際金融危機，此六國以及於一九七三年一月一日加入的英國、丹麥與愛爾蘭等三國嘗試進行貨幣整合。¹⁰不過由於遭到稍後爆發的石油危機之衝擊，而使甫嘗試之 EPC 成效不彰，而更使貨幣整合之嘗試遭到挫敗。

⁸ 條約之內容請見：Claus Dieter Classen, *Europa-Recht* (München: Deutscher Taschenbuch Verlag, 1999), pp.242-248.

⁹ 此後若僅是做概念性之陳述，則稱爲 European Community，如仍是指此三個共同體則爲 European Communities。

¹⁰ 一九七〇年十月盧森堡總理魏納（Pierre Werner）提出一份俗稱的「魏納報告」的計畫，建議分三個階段建立歐洲經濟暨貨幣聯盟（European Economic and Monetary Union，簡稱 EMU），此一計畫獲各個會員國之支持，不過因不久之後爆發了石油危機，各會員國自顧不暇，而使此一計畫遭到挫敗。

回顧歐體在一九七〇年代至一九八〇年代初期，會員國固然積極在貿易、農業、漁業等方面推動共同的政策之外，由於受到先後兩次石油危機之衝擊，除了希臘於一九八一年加入，使歐體之會員國增至十國之外，其餘在整合之深化方面，就以一九七九年建立歐洲貨幣制度（European Monetary System，簡稱 EMS）較具成效。儘管如此，統合運動距建立一真正貨物、人員、資金與勞務可自由流通的內部市場（即俗稱之單一市場）仍有一段差距。因此，自一九八三年起，在各個會員國逐漸步出因二次石油危機引起的經濟低迷情勢之後，又開始著手進行下一階段的整合談判。經過冗長的談判之後，十二個會員國終於在一九八六年二月二十八日簽署了「單一歐洲法」（Single Europe Act，簡稱 SEA），¹¹此一條約並且於一九八七年七月一日正式生效。

單一歐洲法之生效，責成歐洲及其會員國在一九九二年十二月三十一日之前克服存在於各會員國之間的實體性障礙（Materielle Schranken）、技術性障礙（Technische Schranken）以及財稅性障礙（Steuerschranken）¹²，而使人員、貨物、資金與勞務均能自由流通，建立歐體內部的單一市場。單一歐洲法生效之後，由此一建立內部市場的實際推動情形看來，其所面臨的困難比預期的多了許多，推行的並不算順利。儘管如此，至一九八〇年代末期，歐體會員國在此方面的整合亦已獲致了相當大的成效，而嘗試進一步之整合，即建立歐洲聯盟，並再度嘗試建立歐洲經濟暨貨幣聯盟以及在廢除會員國之間的邊界管制方面進行努力。

（三）歐洲聯盟之建立

歐體在建立內部市場的目標日漸獲得落實之後，歐體十二個會員國再度商議進行更緊密的政、經整合。一九八八年九月，法國前總統密特朗（Francois Mitterrand）已提出一個強化的歐洲貨幣系統之重要性。¹³翌年四月，歐體執委

Rolf Picker, *Euroäische Währungsunion/ECU* (Hildesheim: Georg Olms Verlag, 1987), p.27.

¹¹ 西班牙與葡萄牙於一九八六年一月一日加入歐體，而使會員國增為十二國。

¹² 所謂實體性障礙，包含人員、貨物之流通障礙；技術性障礙所包括的為統一規格、開放公共採購、消除完全自由流通之障礙；而財稅性障礙所指的則是存在會員國間紛歧的各種稅制。Kommission der Europäischen Gemeinschaften (EG), *Vollendung des Binnenmarktes: Weissbuch der Kommission an den Europäischen Rat* (Luxemburg: Kommission der EG, 1985), pp.5-8.

¹³ 引自：非力普托蒂（Philip Thody）著；鄭榮元譯，《歐洲聯盟簡史》（台北市：三民書局，

會主席狄洛（Jacques Delors）提出一項分三階段逐步實現經濟暨貨幣聯盟之具體的階段性建議。其中，第一階段為消除金融整合障礙並加強各國貨幣政策之合作與協調；第二階段為建立歐洲中央銀行，並且合併過去所存在之貨幣協定；第三階段則實施固定釘位匯率，制定單一貨幣政策，並由歐洲中央銀行負起公佈歐體通貨間固定匯率，制定共同貨幣政策以集中管理官方準備等。¹⁴「狄洛報告」提出之後，頗受到歐體會員國之支持，¹⁵而將之當成貨幣同盟談判之基石。

歐體會員國既已對建立經濟暨貨幣聯盟有了共識，遂於一九八九年十二月起展開談判，其談判之內容甚至包含了社會條款之實施、共同外交暨安全政策之採行以及內政與司法方面的合作等。經過了二年的談判之後，十二個會員國終於在一九九一年十二月上旬的馬斯垂克高峰會議中對建立歐洲經濟貨幣聯盟，與加強共同政策之推動，並將會員國之整合擴及內政、司法、外交以及安全議題方面，而將共同體之建構提昇至聯盟的層次，對建立歐洲聯盟獲得了共識。各會員國外長並且在次年（一九九二年）二月簽署了歐洲聯盟條約，即俗稱的馬斯垂克條約（Maastricht Treaty，以下簡稱馬約）。馬約在一九九三年十月十六日完成了各個會員國之批准手續，¹⁶而於一九九三年十一月一日正式生效。

馬約生效之後，歐體會員國之整合已被提昇至聯盟之階段，新建立之歐盟，係由三大支柱，即歐洲共同體、歐洲共同外交暨安全政策以及內政與司法合作等所構成。前者係已是超國家之合作機制；後兩者則仍屬跨政府間之合作機制。此外，依條約之規範，會員國最遲須於一九九九年一月一日建立歐洲經濟暨貨幣聯盟，並發行單一貨幣，完成採行單一貨幣之目標。另一方面，奧地利、瑞典與芬蘭等三國亦於一九九五年一月一日加入歐盟，而使歐盟之會員國增至十五國。至此，歐洲統合在深化或廣化方面都已步入一個新的階段。

民國 90 年 1 月)，頁 21。

¹⁴ 請參閱：劉邦海，《歐洲經濟暨貨幣聯盟》（台北市：商鼎出版社，民國 82 年），頁 81-82。

¹⁵ 英國在最初不表支持，不過在法國總統密特朗之協調之下，而一九八九年六月接受。

¹⁶ 馬約在會員國的批准程中乃是一波三折。丹麥於一九九二年六月二日在公民投票中曾將馬約加以否決，此後，經由重新談判之後，才經由一九九三年五月十八日的公民投票獲得批准。此外，馬約之簽署亦曾引起德國違憲之訴，經由德國憲法法院於一九九二年十月十六日宣判不違憲之後，才完成批准之法定程序。

(四) EMU 之建立與歐洲統合之持續發展與擴大

1. EMU 之建立

馬約之生效帶動歐盟之更進一步統合。依經馬約修正後的歐體條約第 109j 條（阿姆斯特丹條約生效之後更正為第 121 條）第三項之規定，部長理事會連同各會員國國家元首或政府首長最遲應於一九九六年十二月十三日之前以條件多數決（qualified majority）票決是否多數會員國已符合加入 EMU 之要件，¹⁷ 以及 EMU 是否已可進入第三階段（即正式成立）。倘至一九九七年年底以前仍無法確定 EMU 進入第三階段之日期，則 EMU 最遲應於一九九九年一月一日正式建立。若依歐盟推動 EMU 的實際運作情形看來，EMU 之建立係依 EC 第 121 條第四項所規定的情況而於一九九九年一月一日正式成立。

事實上，歐盟會員國推動建立 EMU 的情形並未如當初所預估般的順利，其主要因素為各國之經濟發展困境。至一九九六年，也就是部長理事會連同各會員國國家元首或政府首長必須對 EMU 何時成立加以決定時，只有盧森堡一國符合加入之門檻，其餘各國均是為預算赤字與巨額的公債餘額所苦。因此，自一九九五至一九九八年似乎也就成了各會員國對抗此些問題的日子。經由各個會員國的努力之後，歐盟高峰會議終於在一九九八年五月初的特別高峰會議上，接受了執委會之建議，評定德、法、義、荷、比、盧、愛、西、葡、奧地利與芬蘭等十一國獲准於一九九九年加入 EMU；¹⁸ 至於其餘四個會員國，英國、丹麥與瑞典早已宣稱不在此一階段加入 EMU，尚無評斷的問題。希臘則因多項均不符合門檻標準，而未獲准在第一階段加入。因此，前述十一國乃於一九九九年一月一日正式建立 EMU，並發行單一貨幣——歐元（Euro），歐元並且自公元二〇〇二年一月一日起正式在市場上流通，並且自同年三月一日起成為 EMU 內部（即俗稱之歐元區）之強制貨幣。至於會員國方面，希臘亦

¹⁷ 依 EC 條約第 121 條（原 109j 條）之規定，會員國加入 EMU 之標準為：

- 1) 會員國之通貨膨脹率不得超過前一年通貨膨脹率最低三個會員國平均值的 1.5%
- 2) 會員國政府預算赤字不得超過其 GDP 之 3%
- 3) 會員國之公債餘額不得超過其 GDP 之 60%
- 4) 會員國之長期利率不得超過前一年最低三個會員國平均利率之 2%
- 5) 會員國之通貨匯價在兩年內均成功地維持於 ERM 所訂的 2.25% 窄幅內。

¹⁸ *Der Fischer Weltalmanach 1999*, pp. 995-996.

於二〇〇一年獲准加入，而使 EMU 之參與國增至十二國，¹⁹歐盟亦因為此經濟暨貨幣聯盟之成立，而由昔日之人員、貨物、資金、勞務可暢其流的內部市場，而逐漸形成一個採用單一貨幣的經濟體。

2. 阿姆斯特丹條約與歐盟會員國合作關係之加強

依據馬約第 N 條之規定，在條約生效之後的三年內，應對該條約的適用情形加以檢討並修正。為此，自一九九六年三月起開始召開了一連串的「政府間會議」(Intergovernmental Conference)，針對原條約之適用情形舉行會議，並對未來如何修改進行談判與討論。經過了無數次大、小會議之後，各會員國家元首或政府首長終於在一九九七年六月十七日的阿姆斯特丹的會議中達成共識，各國外長隨後也在同年十月二日簽署了阿姆斯特丹條約，該條約並且在各國完成法定批准手續之後而於一九九九年五月一日正式生效。

阿姆斯特丹條約修改了馬約部份內容，其主要目標在於建立與歐洲公民關係更為緊密之聯盟；改革歐盟機構以符合民主與效率之要求以及加強歐盟處理對外關係之能力等。為此，阿姆斯特丹條約修正或增加了許多內容，包括加強合作事項、改革歐盟機構、採行有效與一致的對外政策等。阿姆斯特丹條約生效之後，已使屬共同體之超國家性質合作機制大為增加，而使會員國之間的緊密關係更為加強。

3. 尼斯條約之簽署與歐盟之再度擴大

阿姆斯特丹條約固然已對歐盟機構之運作做了一些修正，不過其根本問題，例如執委會之委員總數、部長理事會之決議方式以及歐洲議會之席次分配等卻未加以觸及。由於歐盟下一階段之擴大談判已自一九九八年三月三十一日起正式展開，²⁰然而若未能解決機構之調整問題，會使擴大之談判無以為繼。歐盟會員國乃是在此一背景之下，而自一九九九年下半年起展開新的政府間會議的談判。經過一年餘的折衝之後，歐盟各會員國國家元首或政府首長終於在二〇〇〇年十二月上旨的尼斯高峰會議中，對涉及機構改革等之「尼斯條約」

¹⁹ *Der Fischer Weltalmanach 2001*, pp. 1072.

²⁰ *Der Fischer Weltalmanach 1999*, p. 965.

基本內涵達成協議；各國外長並且於二〇〇一年二月二十六日簽署了此一「尼斯條約」。²¹

尼斯條約仍有賴於全體各會員國依其國內程序完成批准手續之後才會正式生效。截至二〇〇二年五月十四日，僅有愛爾蘭與英國仍未完成批准手續，此一條約獲得各國之批准應只是遲早的問題而已。²²換言之，此一條約應可在未來一至二年內正式生效，此一趨勢將有利歐盟與欲加入歐盟的國家之談判。前述歐盟新一階段擴大之談判已自一九九八年三月三十一日起正式展開，參與談判的國家有波蘭、匈牙利、捷克、愛沙尼亞、斯洛文尼亞以及塞浦路斯等六國。²³事實上，保加利亞、立陶宛、拉脫維亞、羅馬尼亞、斯洛伐克以及馬爾他等六國亦自二〇〇〇年二月十五日與歐盟展開加入之談判，²⁴而使談判的國家數目增至十二國。歐盟尼斯條約之機構改革亦均以未來二十七個會員國為談判之標的。儘管歐盟之入會談判為一艱鉅之工作，需時甚久，吾們不預期，此十二國均可很快地加入歐盟。不過，據了解，第一階段之談判已觸及了三十一個主要議題中的二十九個，亦應已有所進展。據估計，波蘭、匈牙利與捷克等國可望在未來三至五年之內可加入歐盟，而使歐盟之規模更為擴大。

三、 歐盟整合模式分析

(一) 重要的整合理論模式

在國際政治的研究中，整合(Integration)並沒有一個被普遍接受的定義。有的人認為整合為一種條件(condition)，例如整合的共同體(Integrated community)；也有人認為整合為一種過程(process)。²⁵二次世界大戰之後，在兩極體系架構下，有許多人倡議以國際合作推動全球經濟發展，有的人主張以

²¹ <http://ue.eu.int/eig/nice/nicefr.asp?lang=de>，下載時間：2001年3月24日。

²² 愛爾蘭曾於2001年6月7日的公民複決中，以46.13%贊成與53.87%反對的票數否決了尼斯條約。http://europa.eu.int/comm/nice_treaty/index_de.htm 下載時間：2002年6月26日

²³ *Der Fischer Weltalmanach 1999*, p. 965.

²⁴ *Der Fischer Weltalmanach 2001*, p. 1077.

²⁵ 羅浩，《國際政治與國際組織：Q&A》(台北市：風雲論壇出版社，民國88年)，頁117。惟在此一書之中，作者將“condition”譯為狀態似乎不甚正確，而應譯為條件。

超國家組織取代紛爭迭起之民族國家。因此，在一九五〇年代之後，整合理論在國際政治研究中，逐漸受到重視，且蔚為風氣，不同之理論達數十個之多。依照潘特蘭(Charles Pentland)之分析，主要的整合理論為：聯邦主義論(federalism)、功能主義論(functionalism)、多元主義論(pluralism)與新功能主義論(neofunctionalism)等四種。²⁶ 下列僅列出此些較不具爭議性，且較能描繪歐洲整合者以為大家之參考。

1. 聯邦主義論

聯邦主義者所提的方法是利用一種正式的憲法，把個別的國家聯合成唯一個新的超國家實體，而這有賴於有關各國做共同的政治承諾。事實上，在各種設計用來維護國際和平的制度中，聯邦主義一向是一個重要之因素，這可以遠溯到古希臘時代，²⁷ 而自十八世紀以來卻在美國和瑞士提供了制度之實例。這在二次世界大戰之後，因戰爭所帶來的毀滅和覺悟使人感覺到建立類似美國的聯邦比建立一民族國家更為適合。在此一情況下，吸引了歐洲聯邦主義者，主張在歐洲建立一歐洲聯邦。

聯邦主義，連同其允許中央與地方分享政權的政府模式，對於聯合不同利益的國家集團而言，的確是一種非常具吸引力的戰略。提倡者認為聯邦政府可以滿足雙重標準：²⁸

- (1) 效率—建立中央單位以來執行某些任務，並解決各組成部份之間之爭執。
- (2) 民主—採取分權之統治方式，使地方獲得較大的控制和自主。

除了此項優點之外，聯邦可以相當迅速地被建立，而不需先解決社會、文化與經濟等方面之難題。然而其唯一之條件為：有關各國的政治菁英份子能否產生一種集體政治意志，並採取決定性的行動以來徹底解決國家主權的死結。而某些歐洲聯邦主義者認為此種戰略是走向「歐洲合眾國」(United States of Europe)目標之一步，並且認為此一合眾國也就能夠在美、蘇兩大強權之間扮演平衡者之角色。此外，亦有人認為，在使社會日漸民主化，而終至使世界建

²⁶ 同上，頁 119。

²⁷ Trevor Taylor 等著，鈕先鍾譯，《國際關係中的學派與理論》(台北市：台灣商務印書館，民國 76 年 2 月)，頁 324。

²⁸ 請參閱：同上，頁 324-325。

立全球聯邦的任務過程中，這只是一個中間步驟。²⁹

聯邦主義者係以歷史上之經驗為基礎，企圖以類似美國或是瑞士的聯邦制度來創造較大的政治體系或是一個世界國家(world state)，此種期盼尤其顯現在二次世界大戰之後的歐洲。儘管迄今此種希望仍為獲得落實，不過，持聯邦主義主張之學者或是政治人物仍比比皆是。另一方面，若從歐洲聯盟之整合經驗觀之，西歐之整合固然並不是採用聯邦主義之途徑進行共同政策之整合，不過，其所整合之目標似乎也是聯邦主義者所揭櫫之目標。而歐洲聯盟係採用所謂的輔助原則(principle of subsidiarity)進行共同政策之整合，³⁰與聯邦主義之精神有不謀而合之處。換言之，歐洲聯盟會員國今日之整合，與聯邦主義之主張實乃殊途而同歸。

2. 功能主義論

功能主義係整合理論發展中極重要的一環，而梅傳尼(David Mitrany)為最主要的代表人物。梅傳尼在二次世界大戰前後即著手闡揚功能主義，認為各國政府面對急速增多、日趨複雜的非政治性、純技術性的事物，將迫使各國政府必須依賴專業人員來解決上述問題；由於其中許多問題之解決除非仰賴各國之合作，否則甚難克竟其功，國際間各種專業的合作與組織即應運而生，並且會不斷地擴大大本身之功能，最後甚至可能取代了政府的若干功能。³¹

梅傳尼除了提出各國不得不加強功能性的合作之外，他亦提出了分枝(doctrine of ramification)說，認為某個專業領域的合作會促成另一個專業領域之合作，就如同枝葉分歧般的不斷擴大，最後也滲進了政治事物的範圍。而此種合作關係的持續與延伸，有助於世界和平之維繫。³² 梅傳尼亦認為，人民對國家的忠誠態度會改變。當人民感受到在民族國家所不能得到的需要時，

²⁹ 同上，頁 325。

³⁰ 有關輔助原則，請參閱：王玉葉，〈歐洲聯盟之輔助原則〉，《歐美研究》，卷 30 第 2 期（民國 89 年 6 月），頁 1-30。

³¹ 華勒葛拉夫 (Robert L. Pfalzgraff Jr.)；(道格賀遜) James E. Dougherty 著，胡祖慶譯，《國際關係導讀》(Contending Theories of International Relations) (台北市：五南出版社，民國 82 年，頁 305-306。

³² 同上，頁 306。

他們便會將原來對國家的忠誠轉移至對功能性組織的效忠。³³功能主義者認為西歐之整合應由較不具爭議的經貿合作問題開始進行，希望透過技術面與實質面的不斷合作以及學習過程，而能進一步在外交政策領域上達成一致的共同處理方式，如此不斷擴延的制度化國際關係網路，將擴延至政治領域，並導致政治上的實質合作。³⁴

雖然功能主義之戰略在最初頗有號召力，且被認為可替代一九三九年以前出現的積極型式的民族國家。不過，它卻也被批評有若干缺點：³⁵

- (1) 要將經濟和社會的工作與政治的工作區分開來，如果不是不可能，那也是異常困難的；
- (2) 各國政府均不願意把涉及本國政治事項的工作交給國際組織當局；
- (3) 某些經濟和社會的工作並不會擴展到政治範圍之內；
- (4) 通往政治整合的大路主要是要透過政治意志的行動，而不是在經濟和社會方面的整合。

事實上，此種批評也不是毫無道理的。每個國家在意識型態以及經濟發展的水準都不盡相同，此種差異性已足以阻礙功能性之合作。另一方面，功能主義者假定功能性的合作可以不受其政治環境的影響，然而實際上，儘管許多議題是「技術性」的，但非政治性專家的意見似乎仍是受到其所代表國家的利益以及政治環境之影響。各國代表在許多國際組織中的作為，例如在國際勞工組織、國際復興開發銀行或是在整合頗具成效的歐洲聯盟整合過程中的作為，即是一十分明顯的例子。

3. 新功能主義論

基於功能主義亦知識界體系模式，以及功能性整合在經貿、技術方面的侷限

³³ James E. Daugherty & Robert, L. Pfaltzgraff Jr., *Contending Theories of International Relations*(N.Y.: Harper & Row Publisher, second edition , 1981), p.419.

取自：周世雄，《國際關係：權力與制度》(台北市：五南圖書公司，民國 89 年)，頁 16。

³⁴ 同上，頁 16-17。

³⁵ 洪秀菊；徐振德；衛嘉定；陳文煙合譯，《爭辯中之國際關係理論》(*Contending Theories of International Relations*)(台北市：黎明文化公司，民國 68 年)，頁 289。

性，因而自一九五〇年代末期起，又出現了「新功能主義」之分析途徑，作為對功能主義之修正。此派論點主要是把政治問題與經濟福利問題分開，前者稱為所謂的「高度政治」，後者則稱為「福利政治」。在高度政治之領域中，權力鬥爭仍是國家核心焦點；在福利政治領域中，各國人民間有較多的共同利益，較易達成高程度的整合。

新功能主義者不同意功能主義者在「技術因素可以忽略政治因素」以及「統合源於大眾支持」的看法，而主張在整合的過程中，必須有政府領導人和社會菁英扮演積極的角色，使各個利益團體都能得到不同的利益滿足，這才能夠提供整合的擴張基礎。因此，新功能主義者強調菁英是統合的過程中成功與否的重要因素，³⁶而且整合為過程而不是條件。

新功能主義者認為在整合的過程中，是有一群行為者決定在國際層面上合作，謀求在若干技術性方面增進其本身的以及集體利益。不久之後，此些行為者發現，他們必須把較多的權威讓於集體決定，建立機構並且向其他有關功能領域擴大其合作範圍，然後始能達到其預定之目標。因此，當活動範圍日益擴大，在國家主權與超國家機制建構之間的選擇日益明顯時，原始的合作也就逐漸政治化。如果此種政治化已獲成功，而國家行為者又已認為在此一領域中，將國家主權讓渡予新的超國家機構是最有利的，於是他們便可能把此會把此種整合的企圖的經驗轉用於其他領域。³⁷ 功能主義者之主張即是哈斯(Ernst B. Haas) 所言的「擴溢」(spill-over) 概念。

哈斯觀察了西歐初期的統合之後而認為，歐洲菁英本來對歐洲之整合並不甚表支持，然而從煤鋼共同體中獲得了相當正面的經驗之後，他們便願意支持歐洲在其他方面之整合。換言之，合作一旦開始，將導致其他領域之合作，此一機制作用即所謂的「擴溢」概念。此種擴溢效果有二：³⁸

- (1) 菁英透過經驗過程，瞭解功能合作的益處，進而修正了整合的觀念和行為；
- (2) 藉由功能合作使得社會資源和利益重新獲得分配。

³⁶ 周世雄，前引書，頁 17。

³⁷ 整理自：鈕先鍾，前揭書，頁 331。

³⁸ 周世雄，前引書，頁 17-18。

因此，「擴溢」現象並非是並非是自動發生的過程，而是社會菁英份子透過某一部門之決策或是協議來對其他部門產生影響。儘管如此，在新功能主義者的論點之中，經貿交流量之增加並不必然造成雙邊關係的徹底質變，經濟活動密切而促成政治的整合仍需要下列四個要件：³⁹

- (1) 相似的幅員與權力；
- (2) 經貿與人員之間的流動數量；
- (3) 是否符合多元主義(pluralism)之特徵；
- (4) 政治菁英價值觀之相似性。

換言之，新功能主義者所主張之功能聯繫不必然會造成「擴溢」效果，有時反而會造成「溢回」(spill-back)的現象⁴⁰，使得交流的結果倒退。海峽兩岸近年來之交流即是一個極明顯之例子。

4. 溝通理論

溝通理論係著重於分析跨國之間的交流(transactions)，包含政治、經濟、社會與文化等，最有名之代表為陶意志(Karl Deutsch)。

溝通理論乃是在探討民族國家如何形成較大的政治共同體。依陶意志之看法，所謂的共同體應有兩種型態，一為「多元共同體」，另一則為「一元共同體」。多元共同體允許成員擁有較大的自主權，而一元共同體則強調中央集權的原則。一般而言，政治整合均不出此兩種範圍。⁴¹一元的政治整合需要具備若干社會條件，各國人民亦必須認同於同樣的政治價值。此外，他們必須感受到整合帶給他們的好處。各國之間的商品，人員與文化交流應當愈來愈緊密。各國政府亦應彼此熟識，互相瞭解對方的態度與可能的反應。一旦各國決定進行整合，若干政治現象就會隨之產生。他們會相繼加入政府間之國際組織，並

³⁹ 整理自：同上，頁 18。

⁴⁰ Joseph S. Nye, *Peace in Parts: Integration and Conflict in Regional Organization* (Boston: Little Brown, 1971), p.65.

引自：同上。

⁴¹ 卓畢伯(Charles Zorgbibe)著，胡祖慶譯，《國際關係》(*Les Relations Internationales*) (台北市：五南圖書公司，民國 84 年)，頁 118。

轉移其政治效忠的對象。事實上，一元的政治整合通常代表真實的突破，各國人民基於共同的願望，選擇新的生活方式，即使有外力之干預也會設法排除。儘管如此，一元的政治整合必須承受長期處於不穩定狀態之事實，快速的轉變將導致社會受到重大的衝擊。⁴²

相較於一元的政治整合，多元的政治整合其所需要的社會條件沒那麼多，各國人民不需認同同樣的政治價值，只要是政治價值不相互衝突即可。政治菁英與各國政府所關心的只是利益重疊方面之事務，他們希望能夠確定合作伙伴的行為模式。至於在整合的過程中，不如一元的政治整合般的明確。儘管如此，在成員國之中不太可能會再發生戰爭。此外，政治借予學術界也會積極討論並參與整合的事物。在此種情況下，溝通與互動的管道將逐漸獲得建立。因此，陶意志認為多元的政治整合將會成為國際關係之主流，它一方面可軟化各國對於民族國家之堅持，另一方面亦足以維持國際和平。⁴³

陶意志除了將所謂的共同體區分為兩種型態之外，他更進一步認為，體系是溝通(communication)所造成。其中的含意應為：體系圍繞著人群，而互有關係—促使衡量整合程度之研究。他認為，聯絡的比例、電話次數、郵件、旅遊、貿易等，此些均是用來測量整合之程度。人民互重，而且也在積極的互動中學習建立一新的體系。⁴⁴若以歐洲四十餘年來的整合情形看來，陶意志之見解的確有獨到之處。

(二) 歐盟整合模式分析

歐洲統合有今日之成就，完全是歐盟會員國累積了無數失敗與成功之經驗所獲致的成果，此些不同時期之整合經驗似乎也是此些歐洲國家採行不同整合模式之嘗試，下列將依時間之順序，對不同時期之整合模式加以說明。⁴⁵

⁴² 胡祖慶譯，《國際關係》，頁 119。

⁴³ 同上，頁 120。

⁴⁴ 羅浩，前引書，頁 120。

⁴⁵ 此一部份之分析完成於數年前，唯本論文並未能及時付梓，因而此一部份之論述請參見：沈玄池，《國際關係》(台北縣五股鄉：高立圖書公司，民國 91 年 3 月)，頁 289-302。

1. 一九五〇年代初期之整合：聯邦主義之嘗試

法、德、義、荷、比、盧等六國於一八五二年建立了歐洲煤鋼共同體。在建立此一共同體之前，即自一五二年二月十五日起，前述六國即開始進行建立歐洲防禦共同體條約之談判工作，⁴⁶翌年五月二十七日，此六國乃在巴黎法國外交部簽署了此一建立防禦共同體的條約。此外，此六國更進一步地在一九五三年三月完成了建立歐洲政治共同體之組織章程草案。

毫無疑問地，此六國乃是企圖藉由歐洲防禦共同體條約之簽署，使會員國放棄自己的武力，共組一支有四十個師的歐洲部。⁴⁷另一方面，亦企圖藉由歐洲政治共同體條約之簽署，協調各會員國之經濟、國防與外交等事務。此六國代表均想像歐洲國家可在共同體內或是聯邦的形式下將政治與經濟兩方面緊密地團結在一起。⁴⁸換言之，參與整合的各國均是採取了聯邦主義之整合模式，企圖藉由正式之憲法—即各國所簽訂之條約，把個別的國家聯合起來。不過，正如前面所論述般，歐洲防禦共同體於一九五四年八月三十日遭到法國國會否決而使此一防禦共同體以及政治共同體無法獲得建立。由於此一失敗經驗，各國體驗到歐洲整合無法一蹴可及，而必須改弦更張。此後，各國除了加強最基層的文化、經濟、社會、教育等的交流之外，亦改採不同的整合模式。

2. 歐洲共同體之建立：功能主義之整合模型

由於歐洲防禦共同體以及政治共同體之失敗經驗，使法、德、義等六國意識到政治整合在參與各國不願意讓渡主權，或是彼此之信任度仍未建立的情況下，有多麼困難。因此，自一九五五年五月起，前述六國又回到煤鋼共同體之整合模式，即進行建立歐洲經濟共同體以及歐洲原子能共同體之談判，嘗試經由較不敏感的經貿等方面的合作，帶動會員國之間的緊密合作關係。

前述六國企圖藉由經、貿等敏感度較低，而且也是功能性的整合，帶動會員國之間更緊密關係的作為，即是功能主義之整合模式。此六國之嘗試，終因

⁴⁶ 談判之初，荷葡僅派觀察員與會，不過，後來發覺其頗有成功之希望，故亦派遣代表與會。其餘之歐洲國家，例如：英國、丹麥、挪威、葡萄牙等國亦僅派觀察員出席。朱建杉，前引書，頁 19。

⁴⁷ 同上，頁 20。

⁴⁸ 請參閱：同上，頁 22。

前述共同體的建立以及事後在經、貿等方面的整合，除了執行機構在一九六七年合併之後亦在稍後達成了建立關稅同盟的目標。此一整合情形，正應證了梅傅尼所主張的『分枝說』，以及更進一步的整合模式之修正。

3. 一九七〇年代以後之政、經整合：新功能主義整合模式

歐洲共同體之建立及有效之運作，至一九六八年已提前完成了過渡時期而建立了關稅同盟，各個會員國之外貿主權亦轉移至歐體執委會所主掌。不過，倘整合未能夠再藉由政治手段加以推動，整合之成效似乎有其侷限性。因此，在一九六九年十二月上旬之海牙高峰會議中，六國領袖除了決定要將歐洲經濟共同體繼續發展成爲『歐洲經濟暨貨幣聯盟』之外，亦指示會員國外長研究如何實現最大程度之政治整合。毫無疑問地，海牙高峰會議已爲歐洲統合帶來新的開始⁴⁹

海牙高峰會議之後，由於藉由政治手段之推動，以及各國菁英對統合運動扮演著積極性的角色，而使往後的統合運動蓬勃發展。雖然整合之成效並未獲致預期之成果，不過，自一九七〇年代起，除了會員國之數日日漸增加之外，歐體亦進行政治合作；一九七九年建立歐洲貨幣制度；一九八七年單一歐洲法之生效而於一九九三年之後建立一人員、貨物、資產與勞務可相互流通之內部市場；一九九三年十一月更是由於馬斯垂克條約之生效而建立了歐洲聯盟，合作領域已由原先之經、貿等範疇擴及外交、安全以及內政與司法之合作等。此外，德、法、義等十一個會員國更是於一九九九年建立了 EMU，達成了海牙高峰會議時所揭櫫之目標。

由一九七〇年代之後的整合發展過程觀之，前述國家之整合，在一九六〇年代末期經濟整合已獲致若干成效之後，改採取新功能主義整合模式，強調政治與經濟整合之不可偏廢以及社會菁英之重要性。而歐盟一而再，再而三之更緊密整合，似乎亦可解釋新功能主義者所主張的『擴溢』效果。

4. 貫穿全程之整合模式：溝通主義模式

歐洲整合自始至今，曾在不同時期採取不同之整合模式，不過，其中卻有

⁴⁹ Wolfgang Harbrecht, *op.cit.*, p.204.

一模式卻是貫穿整個整合之過程，那就是溝通主義模式。

歐洲曾有過大一統的局面。不過，在民族主義興起之後，已分成許多不同的主權。在強調國家主權至高無上，不同國家之間往來並不算密切，隔閡因而在所難免，這將妨礙歐洲統合之成效。因此，自前述西歐國家決定捐棄前嫌，開創緊密之合作關係之後，如何拉近人民之距離，建立感情，以進一步培養出共同之價值觀與意識，遂成立推動統合運動，所不得不重視之問題。在此一背景之下，此一由下而上之溝通主義整合模式遂受到高度之重視，溝通主義之整合模式亦成爲歐洲統合的過程中，唯一可貫穿全程之整合模式。歐洲各國在整合的過程中，無不以加強文化、社會、經濟、教育、體育等最基層之交流，開創整合之契機。

四、由歐洲統合之經驗評析兩岸之整合

歐洲國家在二次大戰之後，而使昔日之敵國變成今日緊密合作之對象，非但邊界之管制都已消除，甚至絕大部分會員國都將採用單一貨幣，使歐盟逐漸形成一個經濟體。究竟歐洲統合之經驗能否援用於兩岸之統合？欲回答此一問題就應先瞭解兩岸之整合與歐盟之整合是否不同？不論性質相同與否，歐盟之整合又能提供兩岸哪些借鏡？這是本章之所欲探討之重點。

（一）歐洲統合與兩岸統合之差異

歐洲統合與兩岸之統合的確存在著相當大的差異，茲分別說明如下：⁵⁰

1. 參與整合的國家之政治地位方面

參與歐洲統合的國家，其國家規模固然有大如德國、法國、與義大利等國；小亦有如盧森堡或是後來加入的愛爾蘭等國。不過，就國際法地位而言，此些國家均是爲國際社會所承認的主權國家，而是在唾棄戰爭、唾棄敵對的情況下，以主權國家的身份地位參與整合。換言之，歐洲國家之整合乃是主權國家之整

⁵⁰ 有關兩岸整合與歐洲整合之差異，引自：沈玄池，前引書，頁 302-304。

合，嘗試藉由合作機制將各國之國家主權讓渡在一超國家機構所執掌。反觀兩岸之情況則剛好相反。

兩岸之分裂分治係是內戰所造成的。昔日雙方均以「正統」自居，而彼此採取排他性的「漢賊不兩立」政策。至今，我們自然也採取了務實與彈性之作爲，不過，中共卻只願把我們貶爲一地方政府，排斥任何「邦聯」或是「聯邦」之統合模式。換言之，中共並不承認我們爲一對等的政治實體。在地位不對等的情况下，並不存在著對等的統合關係，此種狀況與歐洲國家之統合係以平等的主權國家關係的情況並不相同。

2. 參與整合國家之數量方面

參與歐洲統合之國家眾多，先不論今日已達十五國之多，就以一九五八年建立歐洲經濟共同體而言，當時參與整合的國家已有六國，且當時法、義與西德之國家規模相當，其餘三國雖然規模小了許多，但在數目較多的情況下，似形成多權力之中心，各國在統合的過程中，能援用平衡力量，因而權益較能獲得保障。反觀兩岸之間之統合，其情況則剛好相反。

兩岸之統合仍只是兩個成員之整合，而且是規模相距懸殊之統合，實力弱的一方，並無其他平衡力量可加以援用，故在統合的過程中弱者較易淪爲另一方之附庸。

3. 政治制度之差異情形

參與歐洲統合之國家固然有採內閣制，亦有採半總統治者，不過，卻均屬民主國家，彼此對民主、自由等之認知差異較小而對新會員國之接納，亦均以實施民主憲政爲主。反觀兩岸之間，在台灣實施民主憲政，人民享有充分的自由，無論是在政治、經濟或是新聞自由方面。在大陸仍是在共產黨一黨控制下的專制政權。人民經濟活動之限制固然因開放改革之故而日益放寬，然而在政治自由與新聞自由方面，仍脫離不了專制政權之本質，兩岸之差距頗大，而此種差距將影響兩岸之間在信任與共同價值觀之建立。

4. 經濟發展之差異情形

歐盟會員國之中固然亦有富如盧森堡、丹麥與德、法等國，以及較落後的

國家例如希臘、葡萄牙和西班牙等國。不過，若以個人年平均所得計算，最富國為所謂窮國的 2-4 倍，仍是在一個特定的範圍內。而若以一九九八年為例，台灣與大陸之比較，其差距將近十七倍之多。⁵¹在如此巨大差距之下，不容易於短期之內建立人員、貨物可自由流通之共同市場，針對此一數據或許有人以為中國大陸沿海地區之經濟發展已不輸台灣島之發展。此話固然亦有其真實性。不過，一國之經濟發展進步與否仍是應視其總體之發展。中國大陸發展之不均衡，日後將侵蝕其今日之經濟發展成果。

5. 參與國之國家安全考量方面

德、法等國雖曾為仇敵，不過，在決定整合之時，參與各國均已放棄了使用武力解決彼此之紛爭，而且是在集體安全的架構下，保障彼此之國家安全。因此，整合之本身並不會帶來國家安全之顧慮。反觀兩岸，情況剛巧相反。

迄今，中共仍一再聲明不放棄以武力方式解決所謂的台灣問題，且一再增加其瞄準台灣的地對地飛彈（東風 11 型）。在台灣又沒有任何一個軍事同盟可為奧援的情況下，貿然與中共進行統合，自然存在著極嚴重的國家安全顧慮，而這也是兩岸進行統合時所最不能放心的一項顧慮。

（二）歐洲統合模式不適合兩岸之統合

由上列之分析可知，兩岸統合之客觀條件與歐洲之統合條件實有相當大的差異。若兩岸果真以歐洲統合模式進行統合，在海峽兩岸政治地位不對等，對岸不願意把我們視為一主權國家的情況下，原就不適合統合。此外，兩岸之統合為一加一之統合，台灣無法獲得另一個權力中心以為奧援，將因而受制於人，更使國家安全暴於威脅的狀況下。另一方面，由於台灣與大陸存在著相當歧異的政治制度與經濟發展程度，貿然進行統合，將會使台灣面臨了空前的衝擊。既然兩岸之統合援用歐洲模式，將替台灣帶來衝擊與災害，則就不應貿然採用歐洲之統合模式。在此一狀況下，若兩岸真的有此誠意進行統合，以化解彼此之間之隔閡，則就應採行其他之統合模式。在歐洲模式現階段不適用台海兩岸

⁵¹ 一九九八年台灣之個人平均所得為 12333 美元，中國大陸則為 750 美元。
Der Fischer Weltalmanach 2001, p.159 ; p.163.

整合之情況下，若是為整合而整合，將會是使我們自暴其短。因為在中共不願意做任何讓步的情況下，兩岸之間只存在著統一與否的問題，而並不是如何統合的問題。

（三）我們可從歐洲統合模式學到什麼？

固然歐洲統合模式不適合現階段兩岸之統合。不過，歐洲國家推動整合的經驗仍可提供我們相當多的借鏡。⁵²

1. 應以談判代替對抗

在參與歐洲統合的國家之中，有許多在昔日為敵對國。為了貫徹其國家意志，甚至曾多次發生戰爭，而使生民塗炭。今日各國均已深知戰爭與對抗之害，而願坐下來，以談判的方式來解決各種爭端。其結果為：在免除了彼此發生戰爭的威脅下，少掉了軍備競賽，而更可能將多餘的力量用於加強彼此之合作關係，結果創造了多贏的局面。就此而言，值得兩岸之省思與學習。兩岸既然是同文同種，固然亦因內戰而敵對了數十年之久。不過，敵對或是對抗的作為，只會帶來更多紛歧與隔閡，對解決爭端毫無助益。因此，兩岸均應改變態度，以談判代替無謂的對抗。中國人常言：「見面三分情」，只要能坐下來談，就能有所溝通，只要能溝通，就能化解歧見，找尋出大家都能接受之共識。

2. 合則兩利，分則兩敗

由歐洲統合經驗可知，歐洲國家在統合之後，不但在政治上消除了敵對，更在今日已逐漸建構了共同外交與安全政策，並進行內政與司法之合作關係，而使其整體力量水漲船高，增加在國際上之影響力。在經濟方面更是創造了整合之經濟效果，而使各國之經濟蓬勃發展，尤其是對昔日較窮的國家而言，其效果尤其明顯。歐洲之經驗，可讓我們完全體驗，合則兩利之狀態。兩岸之政經發展程度固然仍有相當大之差異，但合作一樣可以帶來雙贏的局面。由於合作關係之加強，可降低敵對與軍備競賽。從中可節省不必要之軍事支出，更可在一安全、穩定的環境下繼續增加投資，讓經濟更蓬勃發展，這對國家之發展與提昇人民福祉而言，均可因合作關係之加強，帶來相乘的效果。

⁵² 沈玄池，前引書，頁 304-309。

3. 應從經濟整合開啟兩岸之統合

歐洲國家曾嘗試以聯邦主義模式嘗試整合，不過卻使昔日籌設之歐洲防禦共同體與洲政治共同體仍未開始就胎死腹中。因此，他們乃從敏感度低的經、貿方面的議題著手，等獲得一定成效之後再進行政治方面之整合。反觀兩岸之間，只要觸及整合均會為喋喋不休的政治性議題所困住。倘彼岸亦能降低姿態，而願從敏感度較低的經濟層面進行合作，一俟經濟整合有相當成效之後，再進行政治之整合或談判，較易獲致成效。

4. 應加強兩岸之間最基層之溝通

在歐洲整合的過程中，唯一能貫通全程的整合模式當屬「溝通主義」模式。這對增加歐洲人共識提供了相當助益，亦應是歐洲整合之最重要之基礎。反觀兩岸之間，政治議題紛爭不斷，經貿關係亦應政治方之考量而遲遲無法突破。然而如果連兩岸最低的文化、教育、社會、體育等交流均無法進展，則如何奢談整合？或甚至中共之願景：統一。因此，兩岸政府均應不計政治方面之歧見或是經貿方面之顧慮，支持民間進一步之交流。唯有加強交流，假以時日才能創造出對政治或經濟等議題之認知與共識。否則所謂的統合將很難獲致真正之成果。

五、促成兩岸整合之方式

固然歐洲整合模式並不適合於現階段兩岸之整合，不過，若能加以適當之規畫與推動，假以時日，仍能開拓統合之契機。

依推動時程之先後順序，應可依下列方式進行：

（一）積極進行兩岸之交流

自我國開放赴大陸探親與觀光已逾十餘年，固然亦造成了一些負面效果，不過對加強兩岸人民之溝通與了解，助益頗大。因此，我們不應因噎廢食，反而更應在不會對國家安全造成危害的前提下，積極推動更進一步之交流。其中，

應包含溝通主義理論中所言之：

1. 文化交流
2. 教育交流
3. 體育交流
4. 經、貿交流
5. 開放交流

事實上，兩岸進行交流已多年，不過，許多均屬單方面之交流，或是仍受到層層限制等，其成效仍屬十分有限。因此，政府應更見前瞻性的加以開放，例如開放大陸人民來台觀光，旅遊；在不危害國家安全的前提下，允許我國公務人員赴大陸觀光、旅遊或考察；允許中共媒體記者、派駐台灣與自由採訪等。

溝通主義整合模式是歐洲統合的過程中唯一可貫穿全程，而且也是最不爭議，而且也是最不具敏感性之整合模式，而且也是所有整合工作之基石。因此，除非兩岸均欲以戰爭的手段達成統一或是反制統一，否則只有加強彼此之交流，才能化解存在已久的隔閡與紛歧。加強溝通與交流應可避開所謂的「一個中國」的爭議，兩岸人民或是政治人物能建立感情，逐漸獲致共識之後，才克解決此一純屬主觀認知之問題。否則以自己之主觀之意願，而卻強力要求對方接受，其結果只有使紛歧與隔閡更為惡化。

（二）積極規畫與大陸展開三通

與大陸進行三通已是無可避免的事，此種情勢在兩岸都加入世界貿易組織之後，更會凸顯此一迫切性。既是如此，我方似乎應儘早規畫，以為因應。事實上，在無國家安全顧慮之下，與大陸展開三通，應是帶動兩岸統合之最根本作為。試想著：若無法直接進行三通，兩岸之間如何進行統合？又如何奢望解決兩岸之間之歧見與爭端？因此，為了創造雙贏之局面，兩岸均應儘早規畫展開三通。

由兩岸目前情勢觀之，事實上，我方已做了相當程度的讓步，而願展開與大陸之三通。然而在中共對於我方所謂的「一個中國」的疑慮未清除之前，中共根本不願意與我方展開三通之談判。就是對我方自今年年初嘗試展開之「小三通」亦是興趣缺缺。中共之立場是可以理解的，不過，若任何議題之談判或

討論均根基於在政治上獲得承諾或是只要求對方讓步，則將使一切陷入無解之狀態之中。就此點而言，我們固然無法期望中共會做任何讓步，但是只要有所開端，就可能帶來突破。因此，我方仍應可妥為規畫，未雨綢繆，包含預做設想在兩岸通航之後，雙方船舶掛旗或是航空器之象徵符號以及通匯等問題。倘能預先規畫，避免敏感的政治性問題，較易為對岸所接受。

（三）加強經貿關係

兩岸在建立三通之後，才可能進一步提昇兩岸之間之經貿關係。或許有人以兩岸間目前之貿易額或是貿易依存度對雙方之經貿關係加以評析，而認為兩岸之經貿關係已十分密切了，此種解說固然亦屬事實，然而卻未慮及現階段之關係乃是建立在不對等，且是畸形的基礎上，潛在著相當大的隱憂。倘國際經濟發生變化，或是兩岸之產業結構改變之後，將會使目前狀似緊密的關係發生變化。因此在兩岸建立三通之後，兩岸之間應建立更緊密的經貿關係，發揮互補的功效。

近年來，大陸經濟年年均以將近兩位數字的速度成長，著實讓人稱羨。不過，在其經濟發展的過程中，卻潛伏著相當大的隱憂，例如未來可能發生的大規模失業問題、軟體建設趕不上硬體建設的問題、人民不守法的問題、社會因經濟建設而引發之脫序問題以及施工品質不佳等問題。台灣走過的路，或是現今所碰到的問題，大陸一樣會面臨。因此，兩岸應從最不敏感的經貿議題著手，經由合作共同解決兩岸目前或是未來所可能面臨之問題，共同創造雙贏之局面，才是兩岸人民之福。為此，兩岸之間應籌設許多功能性之機構以司其事。

（四）設法建立兩岸共同市場

歐洲統合之最原始目標為建立共同市場。兩岸若欲消除紛爭，創造雙贏，亦應以此為目標。

由歐洲統合經驗以及先前之討論可知，在兩岸現階段政、經制度不一，經濟發展程度不一致以及敵對情勢未消除與互信基礎仍未建立的情況下，建立共同市場之目標似乎仍是遙不可及，而且對台灣而言，可說是未蒙其利而先遭其害。因此，此處所言之建立共同市場乃是需要各種條件均成熟，且沒有國家安全之顧慮的情況下，方能為之。換言之，共同市場之建立絕對無法一蹴可及，

在中共讓步，而雙方已能建立互信的情況下，可能都得耗時十年，甚至更久，而才能使介於不同經濟體之間的關稅或非關稅障礙廢除。果真如此，那亦僅是達到貨物之自由流通而已，人員、資金與勞務之流通，尤其人員之流通，其困難度更高，更不易達成。

儘管共同市場之建立並非一蹴可及，雙方有待克服之技術性困難不勝枚舉，更何況是在政治立場不一，敵對情勢未見緩和的情況下，欲達成此目標，無異是緣木求魚。然而除非兩岸人民願意讓雙方之爭端造成流血之衝突，否則任何有助於化解爭端之方式，大家均應勇於嘗試。倘我國政府與民間能預為規畫，說不定在兩岸政治人物與人民已建立互信之後，而能使此一構想付諸實現。試想著，一九五八年時，有誰會預想到歐洲日後會形成一採行單一貨幣的經濟體？歐洲經驗深值借鏡。

（五）設法進行屬困難度最高之政治整合

由歐洲統合經驗觀之，不同國家間之政治整合，其困難度最高。兩岸在敵對了數十年之後，且互信仍無法建立起來的情況下，其困難度更高。儘管如此，爲了兩岸之和平與發展，雙方仍應透過政治整合之手段化解雙方之歧見，甚至是建構一雙方均可以接受的政治合作機制。

事實上，雙方政治或是屬層次較低的事務性談判，迄今成效不佳，完全是受到所謂的「一個中國」迷思的限制，預料此種情勢將會繼續，而甚難突破。然而除非中共果真企圖以流血的方式解決所謂的「台灣問題」，否則就不應固步自封。

海峽兩岸之分治與分裂而造成五十餘年以來之對峙，乃是歷史上之不幸，中共讓步與否並非是我方主觀之意願所能決定或改變。因此，除非我們一再讓步，否則就甚難突破。然而在我方已一再讓步，卻仍得不到對方任何善意回應的情況下，實無此必要再度釋出自己之籌碼，否則至最後將遭致全盤皆輸的命運。然而倘對岸願意以談判代替對抗，我方仍是不應缺席，因爲只有透過談判之方式，方能進行一步之溝通而消除歧見。倘雙方均無法建立談判管道，一切似乎均會流於空談。就此點而言，我方固然應有所堅持，但卻也不必爲了拘泥於形式上或是表象之東西。我方似乎應主動放棄對統獨之屬意識型態之爭議，方能在國內形成共識，進而打破僵局。

六、結論

陳總統提出兩岸統合的概念之後，引起國人廣大的回響，有鑑於歐洲統合之傲人成效，所謂的「歐洲統合模式」遂廣為國人所討論，許多甚至以為兩岸可依「歐洲統合模式」進行統合，化解兩岸長久以來之敵對與隔閡狀況。事實上，歐洲國家能化干戈為玉帛，以談判代替對抗，而共創雙贏之局面，此種高瞻遠矚的做法，的確值得我們加以借鏡與學習。不過若不對歐洲統合與兩岸統合之差異加以探究，則難免流於一廂情願，將兩岸之問題過度簡單化。

歐洲統合乃是個個獨立主權國之間之整合，儘管國力不一，然而其地位是對等的，儘管亦有富國與經濟較落後的國家之分，然而其差異卻是在特定範圍之內，尚不致於對彼此之總體經濟發展帶來不利的影響。此外，歐洲國家在政、經方面之制度較為相近，而且整合的過程之中，亦不會引起國家安全之疑慮。儘管如此，歐洲國家仍是從敏感度較低的經貿議題整合，獲致成效之後才建立關稅同盟，進行政治方面之合作關係，而至今日之經濟暨貨幣聯盟。反觀兩岸之間，迄今，中共只願把我們當成其一地方政府，政治地位不對等，雙方之政、經制度不一，經濟發展之差異又頗大，且在一加一的整合過程中，我們無任何平衡力量可以奧援，除了可能使我們受制於人之外，更可能使國家安全暴於危殆之中。

歐洲統合與兩岸之統合既然性質不同，現階段根本無法以「歐洲統合模式」解決雙方多年以來之敵對關係，或是建立一緊密的政、經同盟。換言之，「歐洲統合模式」根本不適用於現階段兩岸之統合，除非中共能對所謂的「一個中國」的原則做出突破性的讓步。就以目前中共之政、經情勢而言，期望中共做出讓步，似乎是緣木求魚。

固然中共不可能以務實的態度面對兩岸分裂分治之事實，然而為了降低兩岸長久以來之敵對局面，我們仍可片面地由敏感度最低的加強文化、教育、體育、社會與經貿交流與開放觀光等方面著手，進而規畫使三通能早日獲得實現。倘上述目標可獲達成，則可進一步加強彼此之經貿關係，進而籌備建立共同市場，而再進行政治方面或是較具敏感度方面之統合。如果中共可在所謂的「一個中國原則」做出適當之讓步，而我方可以以務實之態度面對，主動放棄對統

獨意識型態之爭議，並且在國內形成一共識，則獲致成效之機會仍是十分可能的。

兩岸分裂分治迄今已逾五十餘年，除非中共真要以武力解決可謂的「台灣問題」，否則就應做出適度之讓步，若不如此兩岸實在很難進行統合。若依中共現今強硬之立場，完全排斥邦聯或聯邦式之整合模式，兩岸之間實不存在著統合的契機，而只存在著以武力統一或是以武力嘗試獨力的兩個選項。果真如此，實非兩岸之福。因此，兩岸人民均應三思。歐洲統合乃是建立在互信、平等、安全與互利的基礎之上，然而若以中共現今謀我日急的情勢，兩岸之間現階段實在沒有「歐洲統合模式」發揮之空間。因為雙方或多方面之統合乃是建立在任何一方都同意基礎上，倘中共不支持統合，而只願意見到統一（那怕是象徵意義大於實質意義），則可能連最基礎之三通或是增進經貿關係之機制均無從建立，更奢談進一步之整合。就此而言，兩岸之領導人與人民均應多加思量。

An Evaluation on the Integration cross the Taiwan Strait from the Experiences of the European Integration

Shen Cen-Chu

Abstract

President Chen Shui-bian advanced at the beginning of 2001 a new concept on the integration cross the Taiwan strait. After his speech, many "integration models" of all kinds have been mentioned and discussed, including "the model of the European Integration".

The success of European Integration has based on the great efforts of the EU member states for 5 decades. The original 6 member states of the EU established the European Coal and Steel Community (ECSC) in 1952. Because of the great success, those 6 countries then established the European Economic Community (EEC) and the European Atom Energy Community (EAEC) in 1958. These three Communities were merged into the European Community (EC) in 1967. Since then, the European Integration has been developed more smoothly and the scopes of cooperation between the EC member states were expanded more widely. The number of its member states also increased from 6 to 15 in 1995. Besides, 12 of its 15 member states, Germany, French, Italy, Netherlands, Belgium, Luxembourg, Ireland, Greece, Spain, Portugal, Finland and Austria have used a common currency "Euro" since the beginning 2002. Actually, the European Integration entered into a new stage.

In reality, the success of European Integration has based on the great efforts of the EU member states, especially for the former hostile European states such as Germany, French and the other countries. In comparing with the European countries, Taiwan and Mainland China have same language and belong to the Han race. But, we can't solve the dispute of the so-called "One China" until now. What are the contents of the European Integration? How can we learn from the experiences of the so-called "Model of the European Integration"? These are the main issues to be examined in this paper.

Key Words: European Union (EU); European Integration; European Community (EC); European Economic Community (EEC)

