

# 歐盟東擴及其對波蘭衝擊：政治經濟面向之分析

---

## The EU's Eastward Enlargement and Its Impacts on Poland

楊三億 *Yang, San-Yi*

文藻外語學院國際事務系助理教授

*Assistant Professor of Department of International Affairs,*

*Wenzao Ursuline College of Language*

### 摘要 / Abstract

本文試圖對歐盟東擴進行政治與經濟面向分析，並嘗試解答以下幾個問題。第一，對歐盟新舊會員國而言，不東擴所需付出之政治考量（機會成本）是促使歐盟向東擴張之主要原因；第二，經過估算後的成本效益分析，藉由東擴所獲得效益仍大於東擴支出，且東擴支出以十年為期方式分攤，大幅降低經濟衝擊；第三，東擴後的歐盟與波蘭政府咸需面對新挑戰，這些挑戰包括歐盟未來整合與擴張能否持續、波蘭如何在歐盟內重新調適其國家利益與互動模式等。

The author asserts that, first, in order to get a complete picture, not only of the easily quantifiable impacts but also of the intangible implications and the opportunity costs of non-enlargement must be taken into account. Second, the promise of eventual accession helps to secure social acceptance of painful reforms and to safeguard them from the influence of vested interests by increasing the costs of deviating from the reform path. In addition, by sharing the expenses of fifth eastward enlargement, the total cost is moderate. Third, the cost-benefit calculation is positive for both sides despite the fact that some areas and some industries of the new member states are going to suffer severely. Moreover, there will be obstacles and opportunities in the face of enlargement in both sides. It is worth noting that the development of new members in the EU is crucial. If new members could manage well inside the EU, they would reach the same level of western standard in decades; on the contrary, if this goal cannot be achieved, the split inside the EU is also foreseeable.

---

關鍵詞：歐盟東擴、波蘭、中東歐地區、政治經濟分析

**Keywords:** European Union's Eastward Enlargement; East and Central Europe, Poland, Cost/Benefit Calculation

## 壹、前言

在歐洲聯盟(European Union, 以下簡稱歐盟)進行第5次擴張之前, 歐盟已經於1973年接納英國、丹麥、愛爾蘭, 1981年接納希臘、1986年接納西班牙、葡萄牙, 1995年接納奧地利、瑞典和芬蘭, 總計這4次擴張共納入9國, 在2004年5月1日之前歐盟就已經是一個具有15個會員國、人口總數3億7千萬的歐洲最重要政治經濟組織之一。同時, 除了具有量性的優勢外, 歐盟也已經是一個具有實質意義的重要政治經濟組織, 歐盟除擁有15個西歐國家會員, 也有自己所屬的會旗、歌曲、貨幣(歐元)、中央銀行(歐洲中央銀行)、最高法院(歐洲法院)、國會(歐洲議會)、一個執行機構的主席(歐盟執委會主席, President of European Commission)、年度約1000億歐元的預算、<sup>1</sup> 以及未來可能形成形的獨立基本武力,<sup>2</sup> 更重要的是歐盟這個組織還在進行水平層次的會員擴大與垂直層次的機構深化改革。<sup>3</sup> 從過去經驗來看, 我們幾乎找不出任何歷史上按照自由意志組成的國際性、凝聚力高的、且涵蓋政治、經濟、文化與社會等層次的案例。在2004年5月1日歐盟正式納入10個中東歐與地中海國家(本文以新會員國或EU-10指稱2004年5月1日加入歐盟的10個會員國, 兼以EU-15指涉歐盟東擴前的舊會員國)後, 會員國數目成長為25國, 人口總數上升至4億5千萬, 不僅是歐洲大陸最重要的國際性組織之一, 同時在世界政治與經濟影響層次上也扮演越來越重要的角色。<sup>4</sup> 環顧目前歐洲政經發展, 在歐盟境內除若干限制外, 所有會員國之間的交通、人員、貨物運輸等皆可自由流通, 歐盟會員國人民可以自由的到他國旅遊、觀光與尋找就業機會, 會員國間的邊境不再進行管制, 其他會員國人士在當地國居住滿五年後將可取得居

<sup>1</sup> *International Herald Tribune*, 17 December 2002, p1; p.10.

<sup>2</sup> 甘逸聯,〈歐洲安全與防衛政策的軍事層面：歐盟的全球戰略地位〉, 載於政治大學國際關係研究中心主辦,《「新世紀, 新形勢, 新挑戰」國際安全情勢學術研討會》, 2005年4月15日。

<sup>3</sup> 施正鋒編,《歐盟的深化與廣化》, (台北：前衛出版社, 2004年7月)。

<sup>4</sup> 前南斯拉夫聯邦僅有斯洛維尼亞成為歐盟會員國, 而羅馬尼亞與保加利亞也正加緊與歐盟協商談判加入歐盟的進程, 一般咸認於2007-2008年這兩國可能成為正式會員國。請見歐盟官方網站 [http://europa.eu.int/pol/enlarg/index\\_en.htm](http://europa.eu.int/pol/enlarg/index_en.htm)。

留權力，也可享有與當地人同樣之權利義務。<sup>5</sup> 一個開放、自由的歐洲圈的形成，舊有會員國接納新會員國時是採取何種態度？這些新加入會員國（本文主要指涉波蘭）又如何看待其未來在歐洲聯盟內部發展？以及，新會員國在未來歐盟組織內將會有哪些挑戰與機會，是本文探討的重點。在此等架構下，本文首先對歐盟擴張之法律過程進行分析，布魯塞爾嚴謹之入盟審核程序為歐盟東擴奠定法制基礎，在該基礎上，歐盟透露給新會員國的訊息是一板一眼的，一個沒有模糊空間的談判過程能讓談判雙方專心於法律條文擬定，並減去很多政治因素干擾。本文第三部份則從政治經濟面向著手，這一部份主要著重在如果歐盟不東擴則需付出什麼代價，以及新舊會員國可以從東擴獲得之好處與代價之討論等；第四部分則以波蘭在歐盟內部可能遇到的挑戰與機會為主，對波蘭政府未來應該注意的施政方向進行討論；結論部分綜合整理文章要點，並提出未來可持續研究方向。

## 貳、新會員國申請入盟的先期準備與歐盟審核程序

### 一、為歐盟擴張預作準備的中東歐區域性組織

在歐盟實現第 5 次東擴之前，中、東歐地區已經存在為數相當多的區域性組織，其中最重要者如維斯格拉瓦集團(Visegrad Group, VG)、中歐倡議(Central European Initiative, CEI)、波羅的海合作委員會(Baltic Cooperation Council, BCC)等，維斯格拉瓦集團原先由波蘭、捷克斯洛伐克與匈牙利三國發起，日後發展成該區域最重要中東歐區域組織，該組織實際上扮演中、東歐準歐盟會員國協商入盟的論壇機制，波蘭與捷克、斯洛伐克、匈牙利與其他會員國時常針對入盟的共同態度進行協商以期取得一致立場，並期望從中獲得與歐盟談判的堅實

<sup>5</sup> 舊有歐盟會員國擔心低薪資勞工的自由流動對這些國家的就業市場產生衝擊，因此提出一套過度期以為因應：這個計算方式可簡化為「2+3+2」，意思是說前兩年所有的歐盟國可以自由選擇是否要採行禁止新會員國赴本國找尋就業機會，兩年後舊有會員國得選擇再行延長三年，總計五年之後歐盟將完全解除勞工的流動限制，而除非有特別國家基於特別原因提出申請(必須證明某一國家的勞工流動將會威脅到該國的勞工市場)才能再享有兩年期限。請見 Peter A. Bod, former Hungarian Economics Minister and Central Bank Official, *Gazeta Wyborcza*, 2 December 2002, p. 38; *Polish News Bulletin*, 10 December 2002, pp. 6-8.

基礎，<sup>6</sup> 在維斯格拉瓦的架構下，中東歐國家更進一步整合成中歐自由貿易區 (Central European Free Trade Area, CEFTA)，拓展該區的自由貿易活動；<sup>7</sup> 中歐倡議的會員國數目更多，包含阿爾巴尼亞、奧地利、白俄羅斯、波士尼亞、保加利亞、克羅埃西亞、捷克、馬其頓、摩達維亞、波蘭、羅馬尼亞、塞爾維亞、斯洛維尼亞、斯洛伐克、烏克蘭、匈牙利、義大利等 18 國在內的中東歐與若干西歐國家，中歐倡議設立的目標在提供歐盟會員國、準會員國與非會員國間的交流管道，並在歐洲復興暨開發銀行 (European Bank for Reconstruction and Development, EBRD) 的協助下提供財務發展計劃，協助改善巴爾幹地區的經濟狀況，對非歐盟會員國來說 (尤其是入盟希望較為濃厚羅馬尼亞、保加利亞與克羅埃西亞) 中歐倡議無疑提供了一個可以分享加入歐盟經驗的管道，讓這些國家可以先期學習如何與歐盟打交道；波海合作委員會則著眼於中東歐與北歐地區的合作交流，該委員會特別著重在環境保護與交通、文教合作議題。<sup>8</sup>

上述這些區域性組織出現在冷戰結束初期後不久，這些組織設立的目的不在於和既有的歐盟組織對抗，而是為了彌補共產集團經濟互助委員會 (Council of Mutual Economic Aid, CMEA) 與前蘇聯垮台後形成的短暫真空狀態。中東歐國家與蘇聯間的經貿交流逐年趨緩出現在 1985 年之後，其主要原因是因為蘇聯總書記戈巴契夫上台之際，大力倡導改革開放的新思維政策，其中一項就是表明蘇聯將擺脫與中東歐國家的經貿依賴關係，要求中東歐國家能夠在經濟上自力更生。蘇聯取消煤礦與石油等原物料補貼對中東歐國家而言是一大衝擊，並導致日後這些國家逐步積累龐大的貿易赤字；同時，因為先天上共產主義的計劃經濟缺陷，也再度導致波蘭、捷克斯洛伐克與匈牙利等國八零年代末期的經濟危機。這些國家推行的經濟改革政策其中一項就是向外尋求援助，不過歐盟的會籍並非一蹴可及，所以初期這些國家僅能先組成區域性組織應急。

以波蘭為例，從 1985 年起波蘭與其他經互會成員的進出口貿易佔波蘭進出口總值的比率分別由 55.4% 與 50.8% 逐年下降至 1991 年經互會解體前的

<sup>6</sup> *Rzeczpospolita* (Warsaw), 02 February 2001, B2; 29 August 2003, p. A1.

<sup>7</sup> Rodney Leach, *Europe: A Concise Encyclopedia of the European Union* (London: Profile Books Ltd, 2004), p. 22.

<sup>8</sup> *Ibid.*, pp. 85-86.

45.1%與 45.5%，同一段時間內波蘭與歐洲經濟共同體(European Economic Community, EEC)則由 20.1%與 22.3%上升至 30.7%與 29.4%。<sup>9</sup> 前東歐共黨國家與蘇聯的政治經貿關係日益趨緩，但與西歐的關係卻日益緊密，在此情況下，大多數的中東歐區域組織具有強烈的過渡性質，一方面作為華沙公約組織與經互會瓦解後的填補機制，另一方面又作為申請加入歐盟過程的合作機制，這些暫時性的區域組織在面臨會員國加入歐盟後將需要進行功能調整或令其自行結束。隨著日益緊密的經貿合作，經互會的作用相形失色，取而代之的是不斷攀升的與西歐的貿易關係，根據 EBRD 報告指出，中東歐國家與西歐於 90 年代末期的貿易量佔其總進出口約七成，與俄國和其他獨立國家國協的貿易量僅有一成左右。<sup>10</sup> 上升的數量不僅代表雙邊貿易的緊密接合，同時顯示在數據上更造成中短期的貿易赤字，新會員國對 EU-15 的貿易赤字約在每年 20-30 億歐元之間。<sup>11</sup> 因此這些過渡性區域組織在中東歐國家加入歐盟後其存在與否並不至於產生太大影響。

## 二、波蘭入盟的審核程序

隨著波蘭的民主化與非共化的改革，波蘭政府很快的凝聚全國上下共識，以一種積極的心態申請加入各種歐洲主流的國際政治經濟軍事組織，不過冷戰結束初期的不穩定局勢，大多數西歐國家與美國對俄國如何看待中東歐這一塊地區尚未有一致共識，因此對於中東歐國家的加入訴求就顯的意興闌珊。1989 年 7 月巴黎高峰會上西歐國家僅願以提供 PHARE (Poland-Hungary Assistance in Restructuring their Economies，簡稱法爾計畫)計劃以經濟補助的方式要求波

---

<sup>9</sup> Jan Borkowski, "Polish Integration Policy in the Context of the European Union's Accession Strategy," *Yearbook of Polish European Studies* (Warsaw University Centre for Europe), vol. 5, 2001, p. 31.

<sup>10</sup> Graham Avery and Fraser Cameron, *The Enlargement of the European Union* (Sheffield: Sheffield Academic Press, 1998), p. 20; Andras Inotai, "Impact of the EU Accession on the Economic Co-operation among the new Member States," in Dariusz Milczarek and Alojzy Nowak ed., *On the Road to the European Union – Applicant Countries' Perspective* (Warsaw: Warsaw University, 2003), pp. 49-57.

<sup>11</sup> [http://europa.eu.int/comm/eurostat/newcronos/reference/display.do?screen=detailref&language=en&product=EU\\_economy\\_finance&root=EU\\_economy\\_finance/economy/main/overview/yearlies/dcd/dcd/dcd19728](http://europa.eu.int/comm/eurostat/newcronos/reference/display.do?screen=detailref&language=en&product=EU_economy_finance&root=EU_economy_finance/economy/main/overview/yearlies/dcd/dcd/dcd19728)

蘭與匈牙利先行推動經濟改革措施，而後這項計劃逐步拓展到其他國家，第一次以書面形式提到中東歐國家可能成為共同體的會員國則需要等到歐洲協定 (European Agreement) 的簽署，提供這些國家一個最終的許諾。<sup>12</sup>

就加入歐盟的要求標準而言，1993年6月21日歐盟的哥本哈根高峰會提出入盟標準(國內民主制度改革、市場經濟的有效運作，以及具有能力執行政治經濟貨幣聯盟的各項要求)，不過這個標準卻沒有定出一套執行的辦法；但儘管如此，「哥本哈根標準」還是給了這些國家一個提出申請的起跑點，匈牙利是中、東歐地區第一個提出申請加入的國家(1994年3月31日)、波蘭緊接在後(1994年4月5日)，最晚提出申請的國家則為斯洛伐克與羅馬尼亞(皆為1995年6月22日)，<sup>13</sup> 波蘭的申請表於1994年6月24日的歐盟 Corfu 高峰會接受，正式進入申請加入歐盟談判的過程。這些新會員國加入歐盟，其實是依照馬斯垂克條約條文規定，以加入歐盟的法定程序取代原先三項共同體的條約，即歐洲經濟共同體(Article 237 EEC Treaty)，歐洲原子能共同體條約(Article 205 Euratom Treaty)，以及歐洲煤鋼共同體條約(Article 98 ECSC Treaty)。另外，自「哥本哈根標準」出現到中、東歐國家提出申請這段期間，各申請國需要國會討論通過，因此各國提出申請的時間不一。在歐盟方面，1994年在歐盟一般事務委員會(the Council for General Affairs)的主導下，歐盟對擴大事宜發表了「歐盟對中東歐國家的擴大前的戰略性評估報告」(The European Union's Pre-accession Strategy for the Associated Countries of Central and Eastern Europe，簡稱戰略性評估報告)，的官方看法<sup>14</sup>。該份報告著眼於提供一份兼

<sup>12</sup> 歐洲共同體與中東歐國家簽署的協定聲明中有如下陳述：“The final objective of Poland is to become a member of the Community and that this association, in the view of the Parties, will help to achieve this objective.” 對中東歐國家來說，這段聲明具有鼓舞政府與民心的效用，因為這是第一次西歐國家直率的表明願意接納這些中、東歐國家，同時也具有督促渠等國家繼續進行國內政經改革的效用。Układ Europejski ustanawiający stowarzyszenie między Rzeczpospolitą Polską, z jednej strony, a Wspólnotami Europejskimi i ich państwami członkowskimi, z drugiej strony (The Europe Agreement Establishing Association Between the Republic of Poland on the One Side and the European Communities with their member states on the Other Side), *The Journal of Statutory Law of the Republic of Poland*, Annex to no. 11, item 38, Warszawa: Urząd Radz Ministrów (Warsaw: the Office of Council of Ministers), 27 January 1994, p.6.

<sup>13</sup> See Article 49 of the Treaty on the European Union, “Any European State which respects the principles set out in Article (1) may apply to become a Member of the Union.

<sup>14</sup> 歐盟高峰會於1994年12月8-10於Essen發表的評估報告。

願歐盟與既有會員國間關於會籍擴大的戰略評估，同時希望以逐步提昇準會員國的各項施政能力基礎上達成與歐盟的單一市場整合，這項報告的要求是：

- (1) 舉行雙方(歐盟與準會員國)定期的結構性對話；
- (2) 根據執委會白皮書報告為單一市場的擴大進行準備；
- (3) 根據執委會提議，對農業政策提出替代性的政策分析；
- (4) 擴大歐盟會員國對候選國的直接投資；
- (5) 進行歐盟與候選國關於第二、三項支柱的合作；
- (6) 擴大在環境保護、跨歐洲網絡與文化、教育、訓練、財政、區域等面向的合作。<sup>15</sup>

從戰略性評估報告的內容來看，原先歐盟認為申請國將需要相當的時間才能符合歐盟的入盟標準，因此歐盟把東擴的日期設定在一個模糊的未來，不提供中、東歐國家一個明確具體的入盟會期；不過，隨著波蘭與其他中東歐國家加入歐盟的能力遽增，歐盟逐漸體認到拖延戰術已經無法滿足這些準會員國的胃口，歐盟執委會隨即於 1997 年發表一項名為“Agenda 2000”的總合性文件來為即將加入歐盟的新會員國作準備，Agenda 2000 的主要工作就是規劃申請國入盟前的後續戰略工作，<sup>16</sup> 此項文件著眼於在戰略性評估報告的基礎上進一步加強申請國在各項領域的執行能力，並由歐盟執委會發布的 *avis (opinions)* 為主導方針。配合執委會對申請國發表的年度進度報告，<sup>17</sup> 執委會可就申請國在各項領域的發展進度要求申請國提出說明或進行改善，以及提供財務上的相關援助。

綜合來看，根據歐盟的擴張政策、戰略性評估報告與 Agenda 2000 等的文件，我們可以將歐盟此次的擴張程序概略區分為三個階段：即初始階段、協商階段與最後階段。

初始階段的主要工作由申請國在歐盟高峰會期間提出申請文件，而後由歐

<sup>15</sup> Jan Borkowski, “Polish Integration Policy in the Context of the European Union’s Accession Strategy,” *Yearbook of Polish European Studies* (Warsaw), vol. 5 (2001), pp. 39-40.

<sup>16</sup> 請見 Agenda 2000 的文件第二部分 “Reinforcing the Pre-Accession Strategy.”

<sup>17</sup> European Commission, *Regular Report on Poland’s (and other candidate countries) Progress in the Process of Preparation for Membership in the European Union, from 1998-2003*. 或請見 *Rzeczpospolita*, 25-26 October 2003, p. A1, B1.



盟高峰會訓令執委會針對擴大議題提出可行性的評估報告與初審意見，這個階段無論是歐盟高峰會或是執委會都未曾對會員國提供未來明確的入盟承諾，大多數的會員國與申請國在這段時間各自反應出對未來的不確定性，以波蘭為例，華沙政府雖然一方面對歐盟東擴可能達成的政治經濟效益感到振奮，但同時對東擴可能帶來的物價、勞力與市場競爭擔憂，波蘭國內處於相對弱勢的團體感到憂心忡忡，為即將到來能否適應高度經濟自由競爭市場而徘徊不前，教會的保守勢力也時常在其所屬的電台、報紙與雜誌等公開對加入歐盟表示擔憂，不過從整體的大環境來說，波蘭整體的支持力度遠大於反對聲音。<sup>18</sup>

協商階段則包含了歐盟與申請國間各項重要議題的協商過程，這個階段也是歐盟與申請國間重要的程序，因為所有相關議題都不可免的被搬到檯面上進行詳細討論，立場不一致的地方可能出現在歐盟與舊有會員國間、舊有會員國與申請國間，以及申請國之間。舉例言之，農業問題是圍繞在絕大多數新舊會員國間的一項重大議題，以法國和西班牙居首的舊有會員國和即將申請加入的波蘭對農業補助的分配比率與分配方式有較多爭議出現。<sup>19</sup> 不過形式上在歐盟正式成立後，整個申請國加入歐盟協商的主導權在歐盟的輪值主席國，輪值主席國透過和各會員國密切的互動過程將共同意見提交到歐盟的共同安全與外交政策與警察和司法合作的政府間會議(Inter-Governmental Conference under CSFP and PJCC)，執委會再據以推動相關事宜。協商的事務層次主要在會員國的大使或代表所組成的委員會(Committee of Permanent Representatives)，申請國派出的協商代表亦參與其中表示意見，具體協商的結果通通納入入盟的草約之中，這一階段的主要工作是完成入盟談判所需的關於人員、貨物、勞務、資本、農業、漁業、交通等總計 31 個主要項目，<sup>20</sup> 所有申請國或多或少在各個項目中無法達到所需標準，因此執委會的主要工作就是

<sup>18</sup> 波蘭教會對加入歐盟的社會政策持較保留態度，例如波蘭教會希望波蘭在墮胎合法化與同性戀婚姻等社會議題可以有獨立自主的決定權，學校體系也不應該公開的推行性教育。請見 *Rzeczpospolita*, 22 March 2002, p.A1

<sup>19</sup> 雙方將共同競爭農業補助款的分配。 *Rzeczpospolita* (Warsaw), 02 February 2001, p. B2.

<sup>20</sup> *Enlargement of the European Union, Guide to the Negotiations Chapter by Chapter*, European Commission, Directorate-General Enlargement, Information & Interinstitutional Relations. June 2003, pp. 1-93.

對這些項目進行審查監督，並定期發表進度報告以爲檢討，檢討報告工作歸給當時執委會下轄的總署(Directorates-General, DG)的 DG1A 部門，作爲中立的評估機關。該項工作在整個申請國入盟事宜中佔有重要地位，因爲如果相關的檢討報告是交給部長理事會(Council of Ministers)而非執委會，則部長理事會的政治色彩將可能爲申請國的入盟工作平添許多政治干擾因素，原先企圖達到的客觀與法治標準也可能受到影響。<sup>21</sup>

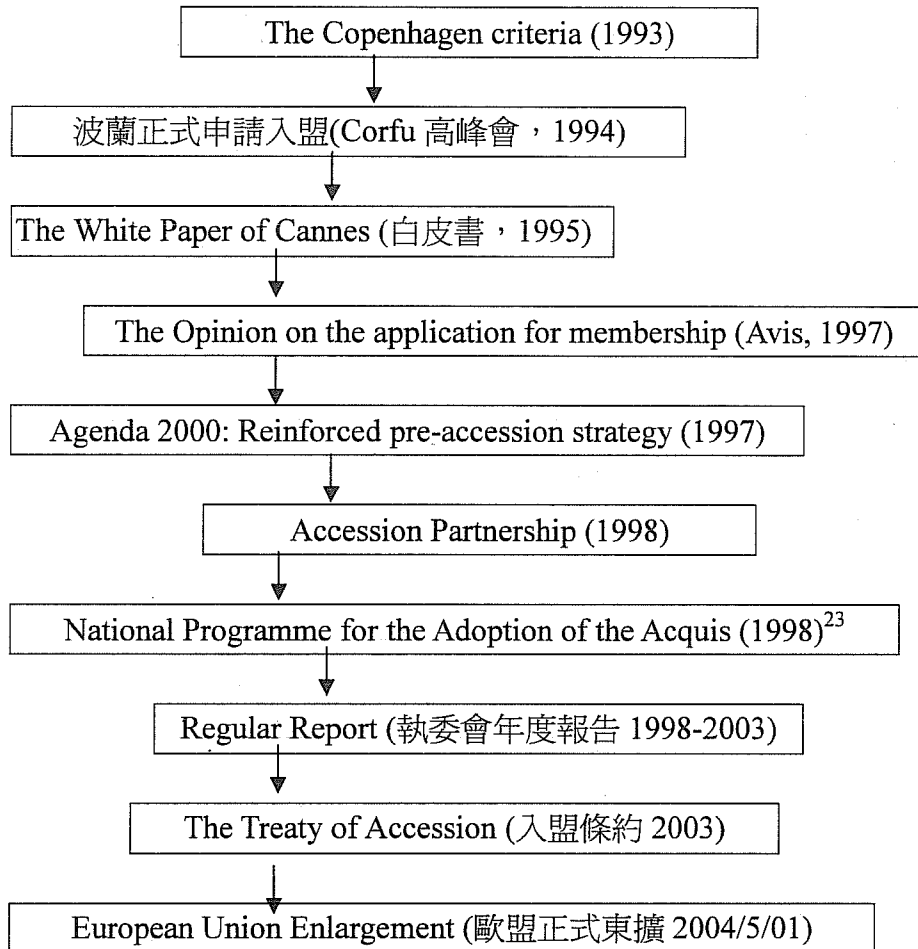
最後階段則主要包含兩個要項，第一要項就是需要歐盟下轄的各相關機構提出綜合的最終協商同意報告，第二要項即是需要會員國與申請國完成協商談判程序。這兩項程序完成後，根據各國憲政規定最終協議內容呈交各締約國批准(國會通過或交由全民公投複決)，迨所有國家都完成批准程序後，申請國將成爲新的正式會員國。<sup>22</sup> 請見圖一波蘭申請加入歐盟的流程。

---

<sup>21</sup> DG 的工作類似政府內閣分工，DG1 的主要任務是對外關係的執行，二十世紀九零年代 DG 逐漸蛻變成三個部門：DG1、DG1A 與 DG1B，DG1 與 DG1B 的主要工作是處理歐盟會員國的涉外事宜，而 DG1A 則專責處理申請國的入盟事宜。請見 Kjell Engelbrekt, "Multiple Asymmetries: The European Union's Neo-Byzantine Approach to Eastern Enlargement," *International Politics*, vol. 39, no. 1 (March 2002), pp. 37-52.

<sup>22</sup> Matthias Pechstein and Philipp Kubicki, "The Legal Framework of Accession to the European Union," in Władysław Czapliński (ed.) *Poland's Way to the European Union* (Warsaw: Scholar Publishing House, 2002), pp. 238-240.

圖一 波蘭請加入歐盟流程圖



資料來源：Jan Borkowski, "Prospects for Poland's Membership in the European Union: The EU's Procedure for Accession and Its Strategy Regarding Poland," *Studia Europejski*(Warsaw), vol. 20, no. 4 (2000), p. 209.

<sup>23</sup> 除了歐盟要求申請國改進的議題領域外，歐盟也提出了相對的技術支援，此項支援主要以財務補助的方式進行，意即所謂的“National Programme for the Adoption of the Acquis, NPAA,”所有申請國，包含波蘭在內，被要求在1998年3月之前提出相應的計劃以符合歐盟的該項支援計劃要求。

## 參、歐盟第五次東擴的政經面向分析

### 一、政治面向分析

成本是一項相當重要的概念；對企業家而言，成本就是因勞務或物品等的支出而須付出的代價，在會計學上一般是採用貨幣的概念陳述。但隨著時間與觀念的演進，成本的分析也需要不斷加入新的要素，藉以更為精確的掌握支出的概念，以求得收益的平衡。實際上，任何一筆支出均為成本的範圍，如果該成本在短時間內未消耗完畢，則我們可以用資產的方式提列；企業家重視的是帳面上的資產與現金收益，但國家或中央政府所關注的範圍要更廣闊，政府除需要注意到政府財政預算的編列支出與可能出現的排擠效應外，有關部門還需要就相關政策施行的社會、民生需求、國家安全、國際觀感、道德價值或選票考量等因素綜合評估，因此政策的最終決定不一定是純粹的經濟性考量。政治性的考量有時會干擾、凌駕於經濟性的考量。就歐盟東擴的面向來看，各國政府與歐盟主事者首先會注意到歐盟東擴的經濟支出成本，不過主事者也會注意到歐盟如果採行不東擴的作為可能需要付出的代價，這一部份在經濟學上稱為機會成本。本文認為，如果歐盟不東擴，不僅會影響歐盟的歐盟內部對於廣化問題的立場，同時也會連帶影響未來新會員國的政治經濟改革步伐，對 EU-15 以及新會員國的雙方貿易支出與企業競爭能力也有影響；最後，不東擴也會增加 EU-15 的邊境壓力，試將各項因素分述如下：

#### （一）不東擴無法進一步鞏固中東歐地區政經改革

加入歐盟的政治考量可以從新舊會員國雙方來看。首先在新會員國方面，從波蘭 2004 年的角度來看，波蘭的政治局勢穩定、經濟體制的轉軌也大致順利、波蘭甚至曾任聯合國人權委員會主席國、而且也遵守軍隊中立與國家化的民主要求，不過當我們但是回首 1989 年前蘇聯與中東歐鉅變的那一段歷史，不僅西歐國家的政治領導人普遍擔憂這一波民主化的改革是否能持續下去，就連波蘭的政治精英也擔心此波的改革是否會如 1968 年的布拉格之春般，遭遇

蘇聯坦克鎮壓，致使民主浪潮胎死腹中，再度重回東西冷戰的基調。<sup>24</sup> 在 EU-15 方面，冷戰結束後，西歐國家好不容易盼到柏林圍牆倒塌、共黨垮台；美俄雙方彼此也不再以核子彈頭瞄準對方，歐洲地區出現了自二次大戰結束後僅見的和平景象，歐盟裡的主要國家，如德國、法國與英國，對歐盟東擴基本上也是持肯定的態度；統一後的德國希望可以將自己處在北約組織邊緣地帶的角色向東推進，以求得更為安全的邊界狀態；法國希望可以逐步擺脫美國束縛，朝一個更為統一的歐洲方向邁進，因此拉攏中東歐地區的國家加入歐盟是一個可欲的選項，而首要之務就需要進一步深化中東歐地區的經濟民主化與政治改革，英國則和法國同床異夢，反過來希望能夠拉攏更多在歐盟裡的盟友，藉會籍的擴大來稀釋可能的統合步伐。在這個大前提下，西歐國家的基本共識是，一方面除提出援助計劃(包含法爾計劃、歐洲協定等優惠中、東歐國家的經貿措施，作為促進雙方經貿交流，避免渠等國家與俄國組成經濟同盟)，成為穩定中東歐國家改革的重要支柱外，另一方面西歐國家也極力敦促中、東歐國家持續進行國內民主政治的深化改革，包含重視人權、建立政黨政治制度、文人領軍與軍備現代化等。所以冷戰結束後初期西歐國家有強烈的理性安全考量殷盼建立與中、東歐國家建立密切的政治經濟與安全聯繫關係，但在基本共識之外對於是否要對這些新興民主國家提供最終的會員資格，各會員國立場卻莫衷一是。<sup>25</sup> 另一方面，新會員國政府也願意以持續進行深化的政治與經濟改革來換取西方盟國的援助，儘管改革初期不可避免的會遭遇到國內的改革阻力，但在高舉著「回到歐洲」的大纛下執政黨可以藉機施行大刀闊斧的改革，民主派的領導人可以在國際場合與西方領袖同台出席，贏取個人政治聲望並藉此順利推動政經改革。<sup>26</sup>

<sup>24</sup> Stuart Croft, "Guaranteeing Europe's Security? Enlarging NATO Again," *International Affairs*, vol. 78, no. 1 (2002), pp. 97-114; Philipp Broinski, "Fear of Alternative Outcomes: NATO and European Security Cooperation," *Contemporary Security Policy*, vol. 23, no. 3 (December 2002), pp. 106-120.

<sup>25</sup> 例如德國與英國對歐盟東擴採取較為支持態度，但法國卻持相對保留意見；另外，對於東擴應該納入哪些國家，德國與奧地利主張向東擴張，法國與義大利則支持涵蓋巴爾幹半島的進步國家。Frank Schimmelfennig, "The Community Trap: Liberal Norms, Rhetorical Action, and The Eastern Enlargement of the European Union," *International Organization*, vol. 55, no.1, (Winter 2001), pp. 47.

<sup>26</sup> Roger East and Jolyon Pontin, *Revolution and Change in Central and Eastern Europe*, revised

(二) 不東擴將提高貿易與農業支出，並降低企業競爭力

從經濟角度來看，歐盟如果選擇不接納新會員國所可能產生的衝擊亦難以想像，如本文所述，蘇聯與經互會的瓦解讓中、東歐國家與俄國的經貿往來大幅萎縮，並因此一度造成市場價格攀昇，連帶產生通貨危機效應，中、東歐國家組成的區域性組織對此僅能稍解燃眉之急，卻無法為這些國家的經濟改革解套，唯一解決之道就是進一步與西歐國家結成更為緊密的經濟共同體，藉以吸引西歐國家的技術與資金，以改善中東歐國家的經濟體質，中東歐國家被排除在單一市場之外也無助於經貿的自由化。就成本支出與商品價格而言，波蘭與斯洛伐克擁有廣大的可耕地，並有年產值龐大的農產品可供外銷，而捷克與匈牙利則有素質高的勞動力，其餘國家如斯洛維尼亞與波海三國等則有地利之便，歐盟企業為求商機將需要與這些國家緊密結合，中東歐各國也希望能夠盡量爭取外資與技術，這些企圖將不可避免的會牽涉到勞工與資金的自由遷徙、各國財政政策與稅制的協調、穩定的匯率與產品價格，以及最終的機構整合。

27

(三) 不東擴可能增加邊境壓力

從與會員國切身相關的國家利益來看，促進中東歐國家的政治民主與經濟發展對西歐國家的鄰近國家，如中歐的德國與奧地利、南歐的義大利與希臘等國，更具有實質性助益，因為如果歐盟國家的東鄰政經狀態不穩，不僅對中東歐國家的發展道路產生巨大影響，同時可能也會因為數量激增的難民潮與跨國走私等犯罪行為導致對歐盟國家的邊界與國內治安產生重大衝擊。而從歐洲安全的戰略角度來看，中東歐地區能否鞏固民主化進程與持續改革開放與提昇生活水準具有戰略的重要意義，也因此東擴被視為具有「現代化之錨」(modernization anchor)的作用；從國家利益的角度來說，「經濟繼續保持成長，但把人留在中東歐自己國家」，是目前西歐國家為應付居高不下失業率的目標之一。<sup>28</sup>

---

edition (London: Wellington House, 1997).

<sup>27</sup> Susan S. Nello and Karen E. Smith, *The European Union and Central and Eastern Europe – The Implication of Enlargement in Stages* (Aldershot: Ashgate Publishing Ltd, 1998), pp. 31-53.

<sup>28</sup> Dóra Husz, “Public Opinion-A Stumbling Block to Enlargement?” *Perspectives* (Prague), no. 20

提供中、東歐新興民主國家最終會員地位的擔憂不僅在於既有的會員國可能需要額外付出經濟代價以求改善新會員國的各項入盟標準，同時還需擔心冷戰期間西歐的整合工作將會因為會籍大幅增加(水平面項的擴充)而導致整合工作停滯，因此連帶妨害到歐盟改革(垂直面向的機構改革)；此外，中東歐國家在外交問題上普遍親美的態度也對若干西歐國家產生疑慮，冷戰結束對中東歐國家與西歐國家的安全認知衝擊不一，西歐國家普遍認為兩極對抗的傳統對立已不復存在，未來將是政治與經濟競爭的區塊主義，但中東歐國家卻因地理位置鄰近俄國，對外在威脅的認知與感受較西歐國家強烈，因此在若干安全問題的觀念上與歐陸中心國家有基本差異，因此舊有會員國對於是否要提供這些新興的中、東歐民主國家最終的會籍，或哪些國家應該率先給予，那些國家又應該持續觀察，初期並無一致立場。

## 二、歐盟東擴的經濟面向分析

首先，因歐盟東擴此一行動，歐盟與新會員國各自可以從中獲得多少利益的問題，從傳統經濟學的角度與歐盟整體的觀點來看，儘管中東歐與地中海10國的新會員國僅增加歐盟總體生產毛額的7%左右，但歐盟將會因為全面開放中東歐8000多萬人口的市場與解除貿易管制而導致雙方共蒙其利卻是不言而喻的，其中一項主要的原因就是西歐國家挾其豐沛的資源技術以及優良的產品行銷管理，將可迅速進入這塊自冷戰時期結束以來開放未久的中東歐市場。<sup>29</sup> 市場廣大但消費能力不足是西歐廠商首先擔憂產品銷售能否突破的問題，但從近幾年新會員國總體經濟成長與國民所得提昇的速度來看，中東歐的8000多萬人口市場的確一大誘因，中產階級的興起對消費市場有擴大需求的作用，自中東歐國家與西歐建立日趨緊密的貿易活動起可以看到此種影響，1991年歐盟因與中東歐國家簽署歐洲協定(European Agreement)，<sup>30</sup> 在對外貿

---

(Summer 2003), p. 7.

<sup>29</sup> Heather Grabbe, *Profiting From EU Enlargement* (London: Centre for European Reform Publication, 2001).

<sup>30</sup> 1991年12月16日，波蘭、匈牙利、捷克斯洛伐克與歐洲共同體簽署了「歐洲協定」(Europe Agreement)，該協定於1994年2月1日起生效，其目標是雙方建立一個自由貿易區，前5年歐盟以解除貿易限制的方式提供這四國優惠待遇減免進口所需關稅，並且放寬這些國家的進口限

易關係上獨惠中東歐國家，故先期歐盟對該區出現小幅貿易逆差，但隨著內需市場的擴大，歐盟迅速的開始轉虧為盈，截至 1997 年前歐盟對該區貿易總計約有 640 億歐元(以下單位同)的順差，佔同期總體歐盟對外順差的 83%。<sup>31</sup>

其次，隨著貿易與投資設限的取消，以及波蘭等其他新會員國即將加入歐盟的外部信心增強效果下，西歐國家將進一步擴大對中東歐國家投資，根據估計，隨之增加的中東歐國家對西歐國家的進口需求將比現有數值增加 25-35%。<sup>32</sup> 以波蘭最重視的農業品進出口部分來看，新近的數字也顯示了雙方交流日益緊密的趨勢，2003 年前三季歐盟放寬農產品進出口限制，率先解除對波蘭農產品關稅限制與進口補貼政策，此舉促成波蘭農產品對歐盟進出口貿易值雙雙成長，分別較 2002 年成長達 7%與 43%。<sup>33</sup> 從成本控制觀點來看，歐盟單一市場之擴大無異為西歐國家提供一個勞工素質高，但薪資卻相對低落的龐大市場，對廠商、消費者與歐盟總體對外競爭優勢而言皆屬正面積極，根據保守估計，歐盟東擴後因降低關稅與消除進口配額等保護措施的直接交易成本可以再節省約 98 億到 110 億元，約佔歐盟總 GDP 的 0.2%。<sup>34</sup>

再其次，不同地區對歐盟東擴產生的影響也不盡相同，對類似丹麥或義大利的舊歐盟國家而言，由於地理位置遠離新會員國，因此東擴影響層次較小，除中短期的暫時性影響因素外(如進口產能增加、價格調整與勞動力的遷徙等)，受到外部經濟因素的干擾也較小，長期來看將會因為利基增加而導致政府整體財政稅收增加，對類似丹麥的小型國家其總國民生產毛額也有將近 1%的正面貢獻；<sup>35</sup> 相反的，德國與奧地利型的(鄰近新會員國)經濟發展模式

---

額。而後 5 年則由這些國家投桃報李，開始對歐盟開放市場。See Rodney Leach, *Europe: A Concise Encyclopedia of the European Union*, op. cit., p. 84; or Juliet Lodge, *The European Community and the Challenge of the Future* (London: Printer Publisher, 2<sup>nd</sup> edition, 1993), pp. 290-292.

<sup>31</sup> Andras Inotai, *Political, Economic and Social Arguments for and against EU Enlargement: A Survey of the Influence Pressure Groups* (Budapest: Institute for World Economics, Working Paper no. 101, 1999).

<sup>32</sup> See Daniel Brou and Michele Ruta, "A Positive Explanation of EU Enlargement," *European University Institute Working Paper*, No. 2004/30; or see European Commission, *First Report on Economic and Social Cohesion*, Brussels, 1996.

<sup>33</sup> *Rzeczpospolita*(Warsaw), 31 October, 2003, p. B3.

<sup>34</sup> Richard Baldwin, "The Costs and Benefits of Eastern Enlargement: the Impact on the EU and Central Europe," *Economic Policy*, no. 24 (1997), pp. 125-176.

<sup>35</sup> Tony Kristensen, Peter R. Jensen, *Eastern Enlargement of the EU: Economic Costs and Benefits for the EU Present Member States? The Case of Denmark*, European Commission, Study



與丹麥或義大利不同，德奧受東擴影響較大，而其獲得的經濟果實也較豐碩。傳統上中東歐地區一向被認為是德國隱性勢力範圍，德國與該區長期以來也保有密切且大量的經貿投資活動，也因此德國常被認為是發聲支援中東歐國家加入歐盟的最力者，不過，若干歷史遺留下的問題卻常和經貿問題犬牙交錯的相互影響著。

在經濟支出方面，舊有的歐盟會員國首先關注焦點就是歐盟將會因為增加新會員國而必須隨之增加經費支出的部分會有多高，並可能進而連帶影響應繳會費上揚，並導致出現影響國內政策的排擠效應，對歐盟的淨支出國家(繳交的金額比收回的金額還高)而言，主要的擔心著重在淨支出會否節節升高，而淨收入的國家則擔心將來是否會成為淨支出的國家，同樣的，對新會員國而言，他們擔憂的地方則在於加入時能否完全依照歐盟財政的分配標準，以期從中獲得更多補助。<sup>36</sup> 上述的擔憂首先體現在歐盟的財政預算之中，為求 EU-15 的一致通過(也就是在照顧既有會員國的分配標準而又不大幅增加會員國支出的前提下)，新會員國加入歐盟初期並不享有與 EU-15 相同的待遇，淨支出與淨收入的國家依然保有相同的分配比率，而新會員國則以逐年增加的方式在未來達到與淨收入國家相同的分配比率。以歐盟通過的 2000-2006 年財政預算來看，歐盟對新會員國的淨支出為 670 億歐元(已扣除新會員國繳交的會費)，其中半數以上將由波蘭獲得。<sup>37</sup>

以佔歐盟財政預算近一半強的農業政策支出來看，歐盟與波蘭達成了一項暫時性的妥協方案，歐盟同意波蘭，2004-2006 每年的農業直接補貼比率分別為 25%，30%，35%(相較於舊有的會員國比率，此項補助由歐盟直接撥款)，補貼的對象是種植馬鈴薯，牛、豬肉及其他養殖業，種植面積超過一公頃按種植面積補貼。除此之外，新會員國的農業補貼還有來自另外兩個方面，其中之一

---

BUDG/B1/0001, pp. 3-6.

<sup>36</sup> 歐盟的淨支出國家是：比利時，德國，法國，荷蘭，盧森堡，奧地利，瑞典，英國等 8 國。  
*The Economist*, 05 October 2002, pp.30-31.

<sup>37</sup> 如果再加上 1989-2000 年之間歐盟提撥的 PHARE 計劃約 100 多億歐元的補助來看，西歐國家在這 17 年間的總支出大約為 800 億歐元，請見 Dóra Husz, "Public Opinion-A Stumbling Block to Enlargement?" op. cit., p. 10.

是約占農業補貼 15%的歐盟基金基礎建設補貼，而另外的 15%補貼來自各新會員國的政府財政預算，這總共就構成了相當於 EU-15 的 55%，60%，65%的農業補貼。<sup>38</sup> 波蘭接受歐盟的補助款 2004 年總計 8 億 8 千 3 百萬歐元，這當中包含 25%的歐盟直接財政補助 6 億 1 千 4 百萬元，以及從共同農業政策基金 2 億 6 千 9 百萬元的補助，而如果再加上波蘭政府財政預算，則總金額約 13 億 5 千 6 百萬歐元。這些補助款將分配到 180 萬的波蘭農民手中，(總農地面積為 155 萬公頃)，平均每位農民將可以得到 945 歐元(相當於每公頃有 110 歐元)的補助，經過換算的結果對農民增加的補貼是每年每位農民可增加原先 35%的收入，但同時農民的負擔也越加沉重，原先波蘭政府對波蘭農民的農業補助款取消，購買農具等機械產品從此也需要額外添加 22%的營業稅等，<sup>39</sup> 整體來看，歐盟的農業補助款採逐年提昇的方式進行，10 年後達到與舊有會員國相同標準。<sup>40</sup>

另外，在非立即性的經濟支出方面，若干舊有的歐盟國家亦擔憂歐盟東擴將會帶來中東歐國家勞動力的大規模遷徙；對新會員國而言，長期以來居高不下的失業率如果可以透過市場調節不啻為一項佳音，但新會員國同時擔心，有能力向外流動的人多數為高素質的勞動人才，擔心此舉將加劇新會員國的人才外流現象；另一方面鄰近中東歐國家的舊會員國，如德國與奧地利，則已經為該國內居高不下的失業率困擾甚久，貿然開放自由流動的人才市場可能加重對國內就業市場的打擊，所以舊有的會員國為因應人才市場的變動，除英國、愛爾蘭、瑞典立即開放就業市場外，絕大部分的國家(如比利時，芬蘭，法國，希臘，西班牙，荷蘭，盧森堡，葡萄牙，義大利等國)設有 2 年的調適期，而德國和奧地利更是要求延至 2009 或 2011 年後才開放就業市場，其主要原因就是擔心國內市場一下子會湧進大量新會員國尋找就業的人士。<sup>41</sup> 詳細關於整

<sup>38</sup> *Gazeta Wyborcza*(Warsaw), 13 February 2003, p. 20; *The Warsaw Voice*, no. 7 (747), 16 February 2003, p. 6.

<sup>39</sup> 農業機具的稅率將會從加入歐盟前的 0%上漲至 22%，而農業用油花費也隨之升高，青年農業信用貸款、優惠貸款、經濟現代化與鼓類購買等支付價格也隨之升高，連帶將隨之引起農地不動產價格提高。

<sup>40</sup> *Gazeta Wyborcza*, 12 December 2002, p. 4.

<sup>41</sup> 歐盟會員國為擔心廉價的勞工一下子衝擊既有就業市場，因此提出一套過度期以為因應：歐

體歐盟東擴的利弊得失分析請見表一整理。

表一 歐盟因東擴之政治經濟面向分析

		獲利	支出
政治	舊會員國	<p>政治獲利：</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1.促進中、東歐新興民主國家的民主改革、擴展歐洲和平區</li> <li>2.避免中東歐國家政治經濟局勢不穩，導致大規模經濟性難民的向西偷渡與跨國性的國際犯罪</li> <li>3.歐洲整合更具正當性</li> </ol>	<p>政治支出：</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1.衝擊既有歐洲整合，增加歐盟機構、人事與運作成本</li> <li>2.中東歐國家的親美立場影響歐盟在國際事務上的活動能力</li> </ol>
	新會員國	<p>政治獲利：</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1.凝聚國內民主政治發展共識，避免重回共產主義道路</li> <li>2.提昇自我認同與增加國家安全係數</li> </ol>	<p>政治支出：</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1.與歐盟整合過程中不免出現的自我認同危機</li> <li>2.西歐國家藉豐沛的資金將可能大舉購買新會員國的農地、商業與建築用地，造成社會恐慌心態</li> </ol>
經濟	舊會員國	<p>經濟獲利：</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1.增加八千多萬人口的消費市場</li> <li>2.降低生產與交易成本</li> <li>3.增加歐盟產品對外競爭力</li> </ol>	<p>經濟支出：</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1.共同農業政策、結構與凝聚基金等優惠新會員國支出</li> <li>2.勞動力遷徙可能對 EU-15 就業市場產生衝擊，並造成社會福利支出上揚</li> </ol>

盟提出一個“2+3+2”方程式，意思是說前兩年所有的歐盟國可以自由選擇是否適用管制新會員國的勞工流動，兩年後舊會員國得選擇再行延長三年，總計五年之後歐盟將完全解除勞工的流動限制，而除非有特別國家基於特別原因提出申請(必須證明某一國家的勞工流動將會持續威脅到該國的勞工市場)才能再享有兩年期限。Rzeczpospolita, 24 November 2003, p. A6.

	新會員國	<p>經濟獲利：</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1.各項基金補助如能妥為使用則能大為提昇各項基礎建設與生活水準</li> <li>2.新會員國可在歐洲單一市場內發展本身的競爭優勢</li> <li>3.新會員國得以更為直接取得資金與 know-how 等技術，如再加入歐元區，則市場籌資更為方便</li> </ol>	<p>經濟支出：</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1.應繳歐盟會費與其他所需經費增加政府財政支出</li> <li>2.公司、工廠與農地等環境衛生與安全標準提昇，總體營運成本增加</li> <li>3.市場開放初期亦可能對新會員國就業市場造成衝擊，導致中小型企業被迫關閉</li> </ol>
--	------	--	---

資料來源：作者自行整理

歐盟已於 2004 年 5 月 1 日正式東擴，正式納入中東歐與地中海 10 個國家，原先估計歐盟東擴舊有會員國所需付出的經濟代價需要再進一步觀察追認才能獲得更為詳細的數字，從人均估計費用來看，依照各項事先的評估值來分析，舊的 15 個歐盟會員國每人需要為歐盟東擴付出的代價約為 9-30 歐元之間。<sup>42</sup> 而從歐盟內部的財政分配方式來看，新舊會員國間差異在於加入歐盟初期波蘭公民每人從歐盟可獲得 67 歐元；相較於同時間的希臘可獲得 437 元、愛爾蘭 418 元、葡萄牙 211 元、西班牙 126 元來說，初期的擴張效應並不如預期中大，而歐盟將東擴可能連帶引發的資金排擠問題以 10 年為期的方式逐步分散，希望在短期內不致對歐盟總體與會員國的財政結構造成過分負擔。根據歐盟執委會委託舒曼中心針對歐盟東擴的評估報告(European Report)中指出，歐盟東擴的成本效益相當正向，「在一連串的溝通協調過程後，歐盟歷史上最龐大的東擴行動所需花費極其便宜，所有 10 個會員國加入歐盟所需經費

<sup>42</sup> 如前所述，截至目前為止人均分攤金額還沒有一個確切數字乃因各項評估設定不同，如果把新會員國未加入歐盟前所獲補助也一並列入計算，則人均分攤數額將遠較自 2004 年 5 月算起為高，另外，諸如 PHARE 等基金計劃雖然將隨著新會員國的加入而告終止，但先前計劃延續至 2004 年 5 月以後者仍繼續適用；再其次，新會員國對於各項基金補助執行率未達百分之百，諸多預算使用因不符計劃要求而被退回布魯塞爾，導致實際支用與先前計劃有其差距，最後，2007-2013 年預算計劃書尚未出爐，這方面的估算將更為棘手。*International Herald Tribune*, 17 December 2002, p1, p.10.

大約 400 億歐元。」<sup>43</sup>同時根據奧地利評估報告也指出，扣除新會員國的會費與其他相關支應歐盟實際支付將不超過 100 億歐元，這部分才是歐盟 15 個舊會員國應當支出部分。<sup>44</sup>長期研究歐盟東擴的學者 Heather Grabbe 也為此提出看法，認為這樣的花費對歐盟來說是極其微小的，「幾乎少於歐盟整體會員國 GDP 的千分之一……，舊會員國因東擴的支出沒有顯示出他們應有的慷慨……，其中一個重要原因就是爲了要讓東擴更容易得到歐盟會員國的批准。」<sup>45</sup>因此我們可以預估，未來數年的歐盟支出將呈現緩慢上升跡象，但隨著整體稅基擴大與歐盟單一市場區經濟成長的帶動下，支出效應將不至於對總體經濟造成過分影響。

#### 肆、歐盟東擴及其對波蘭衝擊

歐盟東擴階段性任務已於 2004 年 5 月 1 日結束，儘管新會員國與歐盟已經達成入盟協議，不過顯然有許多問題不是讓這些新會員國加入之後就可以解決的：相反的，由於歐盟正不斷改變之中，新創設的典章制度背後隱含著新的價值觀念，而新的組織制度與決策規章體現的是一個對未來整合的概念，因此對這些新會員國來說，加入歐盟後他們所要面對的不僅是要盡速熟悉過去歐盟決策的方式與了解本身利益所在，並且藉由歐盟制度裡的合縱連橫來鞏固維護自己的利益，同時也因爲歐盟本身不斷向前演變，歐盟的集體利益與新的偏好也在逐步改變中，新會員國也需要在不斷的摸索中重新建構本身對歐盟的認知，以及在此認知下調整偏好順序，參與未來歐洲進一步整合的龐大工程。本節將以波蘭爲例，分別從歐盟與波蘭雙方角度來討論東擴後的歐盟與波蘭雙方應有的應對之道。

---

<sup>43</sup> Wim Kok, "Enlarging the European Union: Achievements and Challenges," Report of Wim Kok to the European Commission, 26 March 2003, San Domenico di Fiesole: European University and Institute and Robert Schuman Centre for Advanced Studies.

<sup>44</sup> *Enlargement Weekly Newsletter*, 23 April 2003, p. 7.

<sup>45</sup> Heather Grabbe, "The Copenhagen Deal for Enlargement," Centre for European Reform, December 2002 ([www.cer.org.uk](http://www.cer.org.uk)).

### 一、歐盟擴大：一年後的成果評估

截至本文完筆之時，歐盟完成第 5 次東擴已有一年時間，這一年來東擴對波蘭與其他新會員國的影響可從下幾個面向分析。

第一，從經濟成長率面向來看，相較於 2003 年的 3.7%，新會員國 2004 年平均 GDP 成長率為 5%，預估 2005 年也有超過 4% 的成長率，這個數字大約是 EU-15 的兩倍。第二，從個別國家來說，拉脫維亞 2004 年的 GDP 幾達 8.5%，屬於新會員國中經濟表現最好的國家，而波蘭也有 5.3% 的成長，其餘如立陶宛、愛沙尼亞或斯洛伐克也都有 5%-6% 不等的經濟成長。第三，歐盟在農業部門的支出較原先估計為低，許多農民並未如預期般地向布魯塞爾申請各項補助，目前約有 140 萬的波蘭農民獲得歐盟在共同農業政策下的資金挹注，不過也有將近一成左右的波蘭農民尚未獲得此項補助。<sup>46</sup>

其次，從波蘭等中東歐國家加入歐盟的經驗來看，歐盟與新會員國雙方在相互適應彼此關係上展現良好互動，透過此次東擴，布魯塞爾能夠有自信地處理其擴張問題，並將成本支出降至最低，而新會員國亦透過長時間的協商談判過程，奠定國內政治經濟社會等層面改革步伐。對歐盟而言，這一套經驗將持續推廣至羅馬尼亞與保加利亞，根據歐盟規劃，後兩國將在 2007-2008 年間加入歐盟，而克羅埃西亞、塞爾維亞、馬其頓、土耳其亦在入盟的可能名單中。從歐盟第五次的東擴經驗來看，歐盟無疑消解了過去對東擴可能帶來的負面效應的顧慮。

第三，對波蘭而言，透過加入歐盟可以加強政府職能與施政效率提昇，藉由加入歐盟過程配合布魯塞爾的各項要求，中東歐國家能加速其在政治民主化與經濟自由化步伐，而民主政權之鞏固與否更是首要關鍵，在未來經濟成長率預估、貪污腐敗指數、財政赤字管理、財政預算編列、降低社會犯罪率等面向上，波蘭均呈現出正向積極發展。<sup>47</sup>

---

<sup>46</sup> 歐盟執委會對歐盟東擴一年後的評估報告，請見 European Commission, "Enlargement One Year On: State of Play," Brussels, April 29, 2005; or see [http://europa.eu.int/enlargement/memo\\_en.htm](http://europa.eu.int/enlargement/memo_en.htm)

<sup>47</sup> Verena Fritz, *State Weakness in Eastern Europe: Concept and Causes*, EUI Working Paper, No. 2004/35.

## 二、歐盟擴大：波蘭的安全顧慮

擴大後的歐盟納入了新會員國的同時，也為歐盟帶來了新的挑戰。就地理位置觀察，波蘭處於歐盟的前緣地帶，控制了歐盟與非歐盟的東鄰國家 1000 餘公里的邊界地帶，並且和俄國領土卡列寧格勒(Kaliningrad)直接接壤，戰略地位的重要性不言而喻。自冷戰結束以來，波蘭一直把東鄰的邊境安全視為國家安全的最高目標：在 1992 年 10 月 28 日俄國撤出駐波軍隊以前，華沙政府的最高目標就是排除外國部隊的軍事干預，並建立一支獨立自主的國防武力；迨俄國撤走最後一批部隊後，華沙的國防政策目標就是加入北約組織，藉以鞏固波蘭與西方盟國的軍事關係；九一一事件後的波蘭國防安全目標更把鞏固「波蘭－美國」的關係提升為安全政策的主軸地位，企圖在「分裂的西方盟國」間取得一方的絕對信任。<sup>48</sup> 華沙政府背後思考國家安全邏輯的特色在於以「出於本能的大西洋主義」(instinctive Atlanticism)來作為保護的屏障，即是從遵循良性霸權的統治模式來穩固冷戰後的歐洲安全環境。

不過華沙的思考邏輯卻與傳統歐陸的權力平衡觀點有潛在衝突之處，法國與德國等國對未來歐洲發展的方向不一定符合美國的期望，而從現有資料來看，身處在夾縫中的波蘭在安全與對外政策上選擇站在美國一邊，因而導致巴黎－柏林－華沙的「威瑪三角」重要性降低。波蘭堅持的安全與外交政策會不會連帶影響到未來歐盟在共同安全與外交政策的進一步整合頗值觀察，未來我們可以從波蘭內部政治精英與大眾的統合態度、歐盟軍事角色的轉換、<sup>49</sup> 華沙政府在歐盟組織運作的價值學習與認知轉換、俄國的歐陸安全政策、<sup>50</sup> 與跨大西洋合作競爭模式的重新調整等因素來持續注意。

## 三、波蘭需面對與歐盟的主權競爭

和未來歐洲整合息息相關的是對國家主權的討論。歐盟會員國的國家主權

<sup>48</sup> Marcin Zaborowski and Kerry Longhurst, "America's Protégé in the East? The Emergence of Poland as a Regional Leader," *International Affairs*, vol. 79, no. 5 (October 2003), pp. 1009-1028.

<sup>49</sup> Adrian Treacher, "From Civilian Power to Military Actor: The EU's Resistable Transformation," *European Foreign Affairs Review*, vol. 9, issue. 1 (Spring 2004), pp. 49-66.

<sup>50</sup> Tuomas Forsberg, "The EU-Russia Security Partnership: Why the Opportunity was Missed," *European Foreign Affairs Review*, vol. 9, issue 2 (Summer 2004), pp. 247-267.

和以布魯塞爾為中心的權力競爭現象由來已久，從目前的發展局勢來看，會員國還沒有可能完全放棄賴以生存的主權地位，在歐盟僅有 15 個會員國的階段已是如此，歐盟向東擴大之後，依然沒有跡象顯示新會員國會自動將主權交給布魯塞爾，從華沙政府在扮演新會員國意見領袖的角色扮演上我們可以對該現象進行了解。

大多數的中東歐國家在二次大戰期間遭遇了相似的國家經歷，由於地處歐陸德俄兩大強權的中間地帶，歷史上這些國家或多或少有被瓜分或併吞的經驗，因此大環境容易造就一種集體的民族情感經驗，對東西鄰的強權國家依然有戒慎恐懼心態，波蘭曾經在歷史上遭逢普奧俄三次瓜分終致亡國，兩次大戰期間短暫的獨立地位又旋即被德國佔領，二次大戰結束後雖能復國，但實際統治權卻淪入他國之手直到冷戰結束。此類長存於波蘭民族的記憶與認知模式也可能會影響華沙政府的政策決定，尤以主權的維護為要，表徵在主權概念即是關於歐盟組織與決策機制的變革。<sup>51</sup> 其一就是關於華沙政府在憲法條約草案 (Draft Constitutional Treaty) 裡的決策比重，這一部由前法國總統季斯卡領銜的龐大憲法條約草案工程，於 2003 年 6 月 20 日在希臘 Thessaloniki 向歐盟高峰會遞交總結報告時，其目的在於使歐洲統合更朝向民主與效率的方向邁進；從波蘭觀點來看，波蘭在歐盟內部的決策比重問題所引發的關注超過原先估計，原先在尼斯條約 (Treaty of Nice) 中波蘭享有的地位在憲法條約草案中被修改，新上任的波蘭總理 Marek Belka 雖然同意新修訂後的憲法條約草案，但其效應卻仍持續發酵中，波蘭主要反對黨自我防衛黨 (Samoobrona) 領袖 Andrzej Lepper 甚至揚言不惜一切代價予以否決。<sup>52</sup>

---

<sup>51</sup> 請見 *Referendum on the European Union in Poland, 7-8 June 2003*, <http://www.robert-schuman.org/anglais/oece/pologne/referendum/default.htm>; 或 *Rzeczpospolita*, 19-20, June 2004, p. A1, A3.

<sup>52</sup> 尼斯條約中的重量投票比率原則規定，一項法律案要能獲得通過，必須有過半數的會員國同意，以及這些同意的會員國佔歐盟的 62% 人口數，以及適當的投票數，憲法條約草案第一版本明列未來的歐盟法律案的通過將人口的門檻降低至 60%，並將第三項要求刪除，成為雙重多數投票制 (double-majority voting system)。截至本文寫作完稿前，歐盟各會員國雖然已經針對憲法條約草案的第二版內容做出協議，並預計在 2009 年的 11 月 1 日正式生效，但其協議結果依然仍餘波盪漾，波蘭反對黨揚言要將該部憲法訴諸公民投票解決，原因就是新版的協議內容超出原先波蘭接受的範圍。2005 年 5 月 30 日法國公民投票否決憲法條約草案，為未來歐盟發展投



其二是關於歐盟的共同安全與外交政策，波蘭的前後任政府對於一個統一的歐盟軍事總部抱持反對到底的心態，前任總理 Leszek Miller 甚至認為這是一道不可跨越的底線 (the “red line” of Polish government)，現任總理 Belka 在外交決策上也大抵遵循前任總理的路線。<sup>53</sup> 這兩項例子分別表明，前者（歐盟憲法條約）在波蘭政府的談判偏好上屬於可協商的標的，但後者（歐盟軍事總部）卻是必須堅守的底線，其差別在於國家主權的讓步與否，決策比重屬於可以協商的範疇，華沙政府可以從其他面向獲得補償，但將國家安全或軍事主導權在現階段交給歐盟並不是一個可欲的選項。

除主權問題外，華沙政府還需要在歐盟內部進一步捍衛其國家利益，這一部份牽涉到波蘭和其他國家談判地位的比較。影響華沙政府在未來的談判桌上極大化國家利益的變數，「不對稱」的談判地位影響甚鉅。從談判結構觀點來看，相較於 EU-15，波蘭處在一種「不對稱」結構下的談判地位，這種不對稱的談判地位來自於兩個因素，第一個主要因素即為國家本身綜合國力不若 EU-15，因此在各項議題談判上，令波蘭處於一個相對弱勢地位。

另一個談判的不利因素來自於一是來自於「議題偏好強度」。當波蘭還是歐盟候選國的身分時，波蘭急於加入歐盟的政策導致波蘭處於一個相對弱勢的談判地位，「有求於人」的態度無法主導談判進度，從學理上說，議價的權力來自於對偏好的強度，如果對此偏好強度越高，則議價空間越小。波蘭急於加入歐盟，所以願意在若干議題上進行讓步，因此若干主要國家的「不批准的態度」可以讓舊會員國成為短期獲利者。<sup>54</sup> 西元 2001 年西班牙威脅歐盟如果不就結構基金補助項目進行討論，將否決歐盟東擴提案正說明此一現象；法國在農業補助款的分配方面可能與新會員國存有合作與競爭空間，這不僅與歐盟東

---

下重大變數。

<sup>53</sup> *Rzeczpospolita*, 2003/10/18, p. A2, A4.

<sup>54</sup> 回顧歷史，1950 年代羅馬條約的簽訂之際，荷蘭是該條約的最大獲利者，因此願意做出最大讓步，而法國持有一種「不批准的態度」讓它成為最大的短期獲利者。請見 Robert Keohane and Joseph Nye, *Power and Interdependence* (Boston: Little Brown, 1977). Keohane 用「不對稱的依賴」(asymmetrical interdependence 來取代「互賴」(interdependence)說法；或見 Andrew Moravcsik and Milada A. Vachudova, “National Interests, State Power, and EU Enlargement,” *Perspectives*, vol. 19 (Winter 2002/2003), pp. 21-31.

擴前的利益分配問題相關，並且會將該議題延續至未來利益分配過程。<sup>55</sup> 從這個觀點來看，新舊會員國之間關於國家利益極大化的部分尚有許多議題急待重新整理，在人事任命、年度預算編列、基金補助款的補助編列等項目，我們都將看到未來需要一連串的協商妥協過程，華沙政府在國家利益極大化的過程中不可免得將受到上述兩個因素影響。<sup>56</sup>

#### 四、波蘭需儘早學習歐盟內部的競爭合作模式

入盟談判雖然對波蘭未來的競爭地位有舉足輕重的影響，但是波蘭如何在現有的談判基礎上在體制內發揮合縱連橫的力量，也是未來重要的課題之一，這個過程將以結盟、遊說或談判等方式進行。事實上，中東歐國家已有結盟行為的長期經驗，在歐洲安全議題與入盟談判等場合常見新會員國的共同立場聲明即為明證；而遊說行為對波蘭更非陌生，後共國家歷經的民主化與非共化轉折就是透過遊說與被遊說的方式進行，90年代初期波蘭就加入北約一事曾透過媒體與波蘭裔美國人大力遊說美國政府支持波匈捷加入北約組織。<sup>57</sup>

對波蘭來說，收集歐盟立法進度的資訊、尋找合作機會、請求提供特別服務等以充實其相關知識將有助於未來合作與競爭模式的運作。如何阻擋不符合國家利益的法案就有賴各潛在盟國的合作，以此次新版的憲法條約草案投票制度而言(法案通過需要 55%的國家數與 65%的歐盟人口數)，新會員國的合縱連橫策略可以區分為幾個要項：

(一) 對於想要排除的法案，新會員國政府需要至少聯合三個主要大國，才能把握抵擋住那些不合己意的法案；<sup>58</sup>

<sup>55</sup> 新會員國未加入歐盟前，結構基金約 63%的年度預算是分配給西班牙的，因此新會員國的加入勢必對西班牙產生預算排擠的現象。

<sup>56</sup> 原先德國希望以財政預算補貼的方式來換取波蘭在憲法條約草案的妥協，在 2007-2013 年的預算編列上補貼波蘭 500 億歐元，向波蘭換取同意新憲法條約草案的行使權規定。*Rzeczpospolita*, 20-21 September 2003, p. A1; *Gazeta Wyborcza*, 20-21 September 2003, p. 3; 不過，等到波蘭正式回絕時，德法等六個淨支出國隨即要求將 2007-2013 年的歐盟預算由現行的 1.27%GDP 降到 1%GDP，從某些波蘭反對派的眼光來看，這是一種對波蘭破壞布魯塞爾會議的報復。*Rzeczpospolita*, 30 December 2003, p. A7.

<sup>57</sup> Les Kuczynski, *Expansion of NATO: Role of the Polish American Congress* (Chicago: Alliance Printers and Publishers, 1999).

<sup>58</sup> 在目前部長理事會投票機制下，要阻擋一項法案通過需要 90 票以上支持才能通過，亦即至

(二)聯盟成形的方式也可能透過特定議題結盟，例如在農業政策利益分配的大框架上，波蘭與德國、法國、葡萄牙等國有先天上的合作傾向，但另一方面也有競爭空間；

(三)因貧富差距與地區發展而形成的聯盟也是未來運作的另一種主要模式，這一點對新加入的中東歐國家而言更是已經隱然形成一股潛在聯盟的態勢；

(四)潛在聯盟顯現的其他原因也可能是來自於對未來歐盟整合的看法，以聯邦主義為主的法國、德國、比利時等火車頭也可能和以波蘭和英國、丹麥、瑞典等國聯手的盟友有競爭的可能。<sup>59</sup>

除此之外，新加入國家的利益團體也是受到矚目的一個環節。對這些甫加入歐盟新會員國的利益團體來說，積極參與歐盟活動的誘因是很大的，這當然在於歐盟東擴過程中這些利益團體的基本立場需要被注意到。同時，這些利益團體和其他歐盟國家的利益團體相互合作還有助於鞏固這些新興利益團體的意識，例如西元 2000 年這些準會員國的利益團體成立了一個聯合性的網絡組織 (Network of Interest Representation Offices from Candidate Countries, NIROC)，其目的在於把這些組織結合起來發揮影響力，目前主要工作在於知識與經驗分享，同時更進一步要將所獲得的經驗轉換成爲實際可操作的技能。另外，諸多新會員國的利益團體也同時加入歐盟的利益團體組織，如歐盟的消費者保護協會 (European Association for Consumer Protection, BEUC)，<sup>60</sup> 藉以擴大利益團體合作的國際基礎。

## 五、儘速加入歐元區

加入歐元區 (Euro Zone) 是華沙政府繼加入歐盟後的另一項重要施政目標，對新會員國來說，加入歐元最大好處是可以融入歐元這個巨大的集資市

---

少四個大國支持。請見 Rodney Leach, *Europe: A Concise Encyclopedia of the European Union*, op cit., 245.

<sup>59</sup> Artur Adamczyk, "Balance of Power in the European Union After the Eastward Enlargement: Polish Point of View," in the *Yearbook of Polish European Studies* (Warsaw), vol. 6 (2002), p. 14.

<sup>60</sup> Igor Vidacak, "Interest Groups and Lobbying in the European Union," *Croatian International Relations Review*, vol. 15, no. 33 (2003), pp. 177-188.

場，透過貨幣的整合可以降低商業活動因匯兌可能產生的風險。愛沙尼亞與拉脫維亞中央銀行已經採取緊盯歐元的貨幣政策，波蘭與匈牙利政府也不只一次的宣佈希望早日使用歐元，但是要加入歐元區，則須符合 5 大要求(通貨膨脹、政府公債利率水準、匯率、財政赤字與公債)，這對新會員國來說是一個兩難的抉擇，新會員國必須在維持高度經濟成長與穩定貨幣的政策間拿捏。<sup>61</sup>

分析華沙政府處理貨幣政策，我們可以從總體經濟的角度來看，而其中影響較大的兩個因素是經常帳赤字(current account deficit)與浮動兌換率(floating exchanging rate)。根據波蘭中央銀行高級顧問 Jacek Rostowski 的分析報告指出，波蘭在加入歐盟之前已經是中東歐地區最大的外資吸引國，加入歐盟的期望將會進一步吸引外資湧入波蘭市場，其可能結果就是帶動經常帳赤字的攀升，而升高的經常帳赤字將會導致波蘭政府時常處於擔憂外國資金會不會突然停止進入波蘭市場，而造成波蘭的通貨危機。<sup>62</sup> 就波蘭過去的例子來看，過去四年波蘭的經常帳赤字都在 GDP 的 4%至 8%，還在合理範圍內，而為了能夠加入歐元，華沙政府勢必要進一步降低赤字。

華沙政府處理財政問題的另一項困局在貨幣浮動的兌換率，如果華沙政府為求儘速加入歐元而貿然採取緊縮的財政政策，將可能會在短期內造成國內通貨升值，更進一步造成居高不下的經常帳赤字。相反的，如果政府在經濟成長時期採行擴張性的財政支出，可能會導致國內的總體需求上升，而此舉也可能會進一步帶動經常帳赤字攀升，凡此皆可能反倒使國內貨幣重貶。波蘭政府參考 1997 年東南亞金融風暴貨幣嚴重貶值的借鏡，因此思考加入歐元區是一個重要避免通貨出現危機，並且保持經濟成長的方法。在大多數不願過度減緩經濟成長速度的考量下，波蘭政府選擇儘速加入歐元。波蘭的中央銀行總裁 Leszek Balcerowicz 提出的分析報告也指出，波蘭應該越早加入歐元越好，根據估計，如果波蘭於 2010 年而非 2007 年加入，則 2030 年之前投資成長將會

---

<sup>61</sup> 到目前為止捷克政府對加入歐元並沒有表達積極態度，還沒有的原因是因為捷克政府想利用加入歐盟之際提振經濟成長，因此需要繼續擴大政府的財政支出，但如此一來財政赤字將會超過 3%GDP 的上限。

<sup>62</sup> Jacek Rostowski, "When Should the Central Europeans Join EMU? *International Affairs*, vol. 79, no. 5 (October 2003), pp. 993-1008.

低於 13.6%，消費成長也會受到影響，低於 4.4%。不過我們應當注意的是，加入歐元也並非全盤皆好，一個立即而直接的影響就是會減少貿易順差約 1.3%，而長期來看也有政府財政受侷限的困頓。<sup>63</sup>

## 六、提振執行力

所有在談判場上獲得的果實與成就最終不免要回到國內行政單位的執行能力上，行政效率的提昇與藉由談判獲得的果實同樣重要，在波蘭加入歐盟之前，華沙政府向歐盟年度提撥的各項基金補助均需經過事先的計劃申請與事後的追蹤考核，波蘭先前已有無法有效執行法爾計劃的經驗而導致需要退回部分經費的例子；<sup>64</sup>而在歐盟執委會發表的年度報告裡，更是將政府施政的執行能力列為主要的考核目標，歐盟 2003 年最後一次的評鑑報告指出波蘭有幾項問題需要儘速解決（如波蘭的電腦程式必須盡速與其他歐盟國家相容、基礎與快速道路的盡速完工啓用、邊界通關的統一登記系統、加裝衛星導航系統於拖網漁船等）。除此之外，政府的財政預算編列與國營企業私有化進度也長期到關注，財政預算編列直接影響到能否申請基金補助款，如公共採購法等，付之闕如將無法順利獲得應有款項，而國營企業私有化，如化學工業(Ciech)、電力工業(Poludniowy Knocern Energetyczny, PKE)等不僅與政府預算寬裕與否有關，同時也牽涉了政府是否提供不當補助而導致的不公平競爭問題有深切關係。<sup>65</sup>加入歐盟後雖然歐盟執委會廢除了年度報告形式來監督新會員國，但回到歐盟正式的控管機制來處理紛爭，一旦布魯塞爾發現新會員國有不符規定之處或波蘭認為布魯塞爾有歧視性的不當政策，雙方皆可提出異議或採行訴訟程序來解決爭端。<sup>66</sup>

<sup>63</sup> *Gazeta Wyborcza*, 06 February 2004, p. 21.

<sup>64</sup> 一項 PHARE 在西元 2000 年的援助波蘭東邊省份的計劃(提振經濟競爭力與經濟建設重整計劃，總計劃金額為 1.27 億歐元)，不過因為華沙當局無法及時提出完整執行計劃，因此導致波蘭被迫繳回約 5 千萬歐元的經費。*Gazeta Wyborcza*, 18 November 2002, p. 38.

<sup>65</sup> EU Commission's Report, "Comprehensive monitoring report on Poland's preparations for membership," Brussels, 2003; 或見 *Rzeczpospolita*, 25-26 October 2003, p. A1, B1.

<sup>66</sup> 波蘭甫剛加入歐盟兩個月不到，華沙政府立即對歐洲法庭(European Court of Justice)提起兩項訴訟，第一項是關於歐盟課征貨物囤積的倉儲稅，波蘭認為此舉顯然對新會員國的農產品出口造成重大損害；另一項則以歧視為由控訴歐盟對新會員國十年為期的農業直接補助，波蘭官員

而農業補助款的分配方式不僅是比率問題，同時也和執行力有密切關係。布魯塞爾決定將農業補助款的主導權交由新會員國自行主導使用，波蘭的補助方式是按照耕種面積方式補貼，增加的補貼每年每位農民可增加 35%，大約是一年一公頃 100 歐元的收入。根據耕種面積補貼而非產值是按照波蘭農業結構特色而定，因為大多數的波蘭農業人口為小型的自耕農。但是根據調查，因為補助款過於分散，所以波蘭的小農將很難將這筆補助款用於農具與耕種發展上，換言之如果當地農民只將補助款用於單純消費，對波蘭的農業發展的未來影響將不會有太大助益。<sup>67</sup> 凡此種種，皆顯示了新會員國在歐盟裡雖然有無窮的發展機會，但卻也充滿挑戰。

## 伍、結論

從本文主題探討新會員國加入歐盟，特別是以波蘭為例的觀察，本文認為有以下幾點發現：第一從經濟面向分析來看，雙贏的歐盟東擴是此次東擴的主要原因；第二，歐盟以逐年遞增支出的方式來減損歐盟初期接受新會員國的經濟衝擊，並藉此獲得各國同意；第三，東擴後的歐盟與波蘭政府咸需面對新的挑戰，歐盟未來的整合與波蘭國家利益如何在歐盟內部求取平衡、安全與整合如何兼顧等，凡此皆是未來雙方的機運與挑戰。

### 一、成本效益分析---雙贏的歐盟東擴

從新會員國申請加入歐盟的過程來看，歐盟對新會員國提出的入盟標準與審查制度是一板一眼的，這些關於政治民主化、經濟自由化與新會員國政府應具備適切有效的執行能力要求，以及雙方在細節的談判過程中顯示，歐盟對於擴大會籍的態度是相對謹慎的，這主要是因為歐盟不是一個單純的跨國政治性組織，歐盟還是一個兼顧到經濟、社會、民生等層次的巨型組織，過多的政治

---

對訴訟結果信心滿滿，不過同時也表明訴訟程序需要將近至少一年半至兩年的時間進行審查，華沙政府預計和其他中東歐國家聯手提出該項訴訟。*Polish News Bulletin*, 30 June 2004, p. 2

<sup>67</sup> *Rzeczpospolita*, 20 April 2004, p. A1, B1; *Polityka*(Warsaw), 1 May 2004, p. 10.

性考量將有害於組織的健全運作，因此嚴格的審核把關有助於日後制度運作與共識推展；從另一方面來說，歐盟也把內部均衡發展列為首要的發展目標，這從歐盟內部的預算結構編列與政策規劃方向可以看出，布魯塞爾希望能夠逐步縮減東西歐間的發展差距，因為這不僅符合歐盟整體利益，也符合西歐的國家利益。

## 二、以逐年遞增支出的方式來減損初期經濟衝擊

從本文分析來看，歐盟因東擴支出所需直接支應的費用並不高，透過以10年為期的方式逐步分攤支出更是將可能的經濟衝擊降至最低。不過除財政考量外，在勞動力與農產品的自由流動、交易等問題上，EU-15在協商入盟初期顯示出了較高的擔憂程度，這些國家擔心一下子突然湧入的勞動力與牛奶等農產品價格將會破壞當地的原有均衡狀態，因此我們在波蘭入盟的協商談判中發現，對勞動力遷徙與牛奶配額等的設限為折衷辦法，將這些設限與農業補助款的十年為期合併來看，我們發現雙方共同可接受的均衡點在過渡期(transition period)的安排上，雙方將重大且未能即刻解決的議題以過渡期的安排方式來緩和各自陣營的反對聲浪，也才能讓歐盟東擴最終實現。

## 三、機遇與挑戰

評估未來波蘭在歐盟裡發展，實際上我們可以發現是處處充滿機運，但也同時充滿挑戰的，隨著市場擴大與投資信心的增強，未來波蘭的發展前景是可期的，波蘭可以利用自身擁有的發展優勢，如原先具有的農產品與低成本勞工優勢，在歐盟內部更容易創造出強化該國特色，同時在地緣接近與單一市場的催化下，波蘭更能藉吸引西歐外商的 know-how 來提昇本國的競爭優勢，如果波蘭能夠將原先零散的農地整合為大規模的現代化農場，則其農產品不僅在歐盟內能享有相對優勢，更有可能將產品行銷國際。但華沙政府面臨的挑戰也不惶多讓，因經濟整合帶來的失業問題與社會問題時常困擾華沙當局，並因此成為國內政治穩定的一大挑戰。除此之外，華沙政府能不能妥善運用資源與掌握優勢更是另一項關鍵，提振政府的施政能力與消除貪腐文化不僅是布魯塞爾評

估波蘭政府施政表現的重要依據，同時也是外資的評鑑重點。

#### 四、安全與整合

最後，波蘭在歐盟內的另一項發展也頗值我們關注，由於獨特的歷史經驗與地緣位置，波蘭因而被塑造出其獨特的主權觀念與對歐洲的整合態度，並因此連帶影響到其安全與外交政策的看法，這一種親美聯歐拒俄的基本外交態度在九一一事件後面臨重大考驗，波蘭政府的親美態度招致德法等國的不滿，雙方在共同外交與安全政策上幾無交集，依照目前的發展來看，波蘭政府尚無調整外交政策的跡象，波蘭也和其他具有相似的外交傾向的國家，如英國，越來越朝向政策協調的模式上，並可能因此連帶影響波英等國對歐盟整合的態度，如果以追隨美國外交政策與否作為劃分界線，歐盟內部的對立隱然成形，這一對立的現象在短期內還看不到一個雙贏的方案。不過我們也不能因此據以認定未來歐盟將朝兩極化的方式發展，一個重要的因素即是制度內價值的學習與觀念的發散，將可能會逐漸影響各會員國的外交行爲，這同時也是值得我們日後多加留意之處。