

## 歐盟整合歷程回顧與 2017 法德選後新局

王思為

南華大學國際事務與企業學系副教授

### 摘要

回顧歐洲聯盟的創始與發展歷程，一路走來看似平順無波，然而其實在每一個整合階段的背後都充滿著挑戰與不確定性。現在的歐盟發展也走到另一個十字路口，歐洲各國正遭遇經濟、民主與安全的多重課題待解，而這些課題同時也威脅著歐盟的生存。歐洲領導人與歐洲人民是否具有智慧能夠共同地將問題逐一化解，帶領歐盟前往下一個新的航程，需要他們積極的承擔。

**關鍵詞：** 歐洲聯盟、歐盟整合、文化、價值、挑戰

## 壹、歐盟整合的歷史回顧

關於歐洲統合的構想與願景，在歷史上曾多次被哲學家與思想家們提出，例如法國文學家雨果（Victor Hugo）受到人文主義的深度啟發，提出建構一個和平且永久的「歐洲合眾國」（United States of Europe）即為著名案例<sup>1</sup>。不過歐洲各國一直要到兩次世界大戰的嚴重摧殘之後，才下定決心要終止歐洲各個國家彼此之間的對立與衝突，與過去的敵人共同建立一個永續共存的和平關係。在 1945 年到 1950 年間，德、英、法、義等國的政治領袖，諸如艾德諾（Konrad Adenauer）、邱吉爾（Winston Churchill）、舒曼（Robert Schuman）、以及卡斯佩里（Alcide de Gasperi）等人開始說服該國人民支持全新的歐洲政策，亦即於西歐開始建構一個新的國際秩序<sup>2</sup>。各國依據其國家及人民的共同利益，制定能夠保障每個國家法治與民主的平等條約，藉由國際條約的橋接作用將歐洲國家團結在一起。當時法國外交部長舒曼採用了莫內（Jean Monnet）的建議，提出歐洲整合的遠大目標，並直接促成了歐洲煤鋼共同體（European Coal and Steel Community）這個劃時代的國際組織設立。這項重要創舉是讓在歷史上曾經是相互征戰的國家之間，將煤礦與鋼鐵的生產透過一個國際聯營組織來共同管理，並賦予一個具有實際權力的「高級公署」（High Authority）<sup>3</sup>加以管轄，藉由此一機制將煤、鋼兩項戰爭關鍵物資轉換成為創造和平的工具。

這項由莫內所倡議的大膽嘗試幸運地沒有失敗，同時也為接下來半個多世紀以降的歐洲統合奠定基礎，亦替歐洲共同體（European Communities）成員國之間的密切合作揭開序幕。直到 1992 年的『馬斯垂克條約』（*Treaty of Maastricht*）將歐洲共同體的機制轉型成為責任更加重大的歐洲聯盟（European Union）。在政治上，歐盟於 1989 年柏林圍牆倒塌之後協助兩德

<sup>1</sup> 雨果向來對於歐洲的詮釋與主張是歐洲本身應該要成為一個單一國家，所以他也曾經說過「歐洲的戰爭都是內戰」（*Une guerre entre Européennes est une guerre civile.*）。

<sup>2</sup> 從當時全球的政治局勢來看，東西兩方對峙的冷戰也是另一項促成歐洲國家彼此合作的外部壓力。

<sup>3</sup> 此一機構擁有超國家的行政權，1967 年改制為歐體執委會（European Commission）。

進行統一；而 1991 年蘇聯解體之後，中歐與東歐國家也紛紛申請加入歐盟成爲會員國，這是歐盟東擴展進程的開端。2004 年有 8 個國家成爲歐盟新會員，2007 年又增加了 2 個新的會員國，歐盟的組成國數目來到 27 國。土耳其與克羅愛西亞於 2005 年開始與歐盟磋商加入事宜，而克羅愛西亞於 2013 年 7 月 1 日成爲歐盟第 28 個會員國。

因爲有歐盟的創立，使得歐洲成功地建立一套讓歐陸能真正地擁有長久和平的體制，雖然原本是要爲了達成政治上的目標而設立，不過在作法上卻是先以經濟基礎做爲其推動歐洲統合的原始動力。該經濟基礎簡而言之就是由全部歐盟國家所組成的「單一市場」，以及目前通行於 19 國的單一貨幣（歐元）<sup>4</sup>。亦即先進行歐洲國家之間的經濟整合，然後才逐漸地過渡到政治整合。歐洲經濟整合的思考基礎乃在於對任何一個單獨歐盟成員國來說，其自身的經濟規模都不可能在世界經濟或貿易上具有領先優勢，因此只能不斷地透過歐盟國家之間的合作與統整、擴大經濟總體規模才足以強化歐洲的經濟實力。時至今日，歐盟已經成爲全球最大的貿易體，在國際貿易的協商與談判上具有舉足輕重的地位。如果拿歐盟的案例與蘇聯共產集團相比較，後者係以政治整合爲優先任務，並以莫斯科作爲政治核心的幅軸式統合，然後才是經濟與社會的整合<sup>5</sup>，兩者順序剛好相反，恰成明顯對比。

歐洲聯盟自然是當代歐洲整合過程當中最主要的一項工程，但是歐盟建構除了各國領導人主觀的意願與企圖心之外，其他的外部因素亦不能不同時納入歷史脈絡底下考量，例如 1949 年在法國史特拉斯堡成立的歐洲理事會（Council of Europe）<sup>6</sup> 便是第二次世界大戰之後，第一個歐洲國家有

<sup>4</sup> 這些使用歐元作爲法定貨幣的國家稱爲歐元區。

<sup>5</sup> 西歐與東歐兩個世界在二次世界大戰之後的不同區域整合方向剛好是一個明顯的對照組，前者是以經濟先行、政治後至的階段性安排作爲整合藍圖，後者則是一切以莫斯科爲領導中心的先政治、後經濟的操作作爲蘇維埃的建構基礎。

<sup>6</sup> 1949 年 5 月 5 日，簽訂『倫敦條約』（*Treaty of London*）、成立歐洲理事會（Council of Europe）目前有 47 國，此一機構之宗旨爲推廣人權、民主、法治與文化合作。注意：歐洲理事會很容易與歐盟部長理事會（Council/Council of Ministers）、歐盟峰會（European Council/ European Summit）混淆。

意願以合作方式開始進行歐洲整合的組織，這是歐洲於政治上進行整合的初步試探。之後，1950 年 5 月 9 日法國外交部長舒曼 (Robert Schuman) 發表一份深化歐洲國家之間合作的計畫<sup>7</sup>，表明歐洲人民共同追求制度性的永久和平，以團結合作建構一個沒有戰爭威脅的歐洲之具體願望；1951 年 4 月 18 日德、法、義、荷、比、盧等六國簽署了『歐洲煤鋼共同體條約』(巴黎條約)，這個共同體的出現可以說從此改變了歐洲的命運，亦被視為今日歐盟發展的原點。煤鋼共同體<sup>8</sup>的成立不僅僅具有高度政治意涵，亦具有深刻的戰略意義：如果連啟動干戈的機制都可以被曾經在第二次世界大戰彼此敵對交戰的歐洲國家之間透明地共同管理<sup>9</sup>，那麼又有什麼重要的國家事務不能比照如此種模式辦理呢？進一步言，今日的歐盟是世界上唯一各個主權國願意就重要議題進行部分國家主權讓渡的國際組織。歐盟不僅僅創造了單一貨幣與規模龐大的單一市場，讓所有歐洲人都能在歐盟中享受各項自由流通的自由與便利，也創立的一個新的國家整合典範。

如上所述，歐洲整合的第一步是由德國、法國、義大利、比利時、荷蘭、盧森堡等六國所啓動，當初成立煤鋼共同體的目標即是為了要鞏固在二次世界大戰之後的和平，因此是秉持著平等的原則，讓無論是二次世界大戰的戰勝國或是戰敗國都能在這個和平共享的機制內進行合作<sup>10</sup>，進行跨時代的戰略整合<sup>11</sup>。爾後這 6 國又決定成立歐洲經濟共同體，希望能夠讓各項商品與服務能在一個沒有國界的共同市場之中自由流通，這是屬於經濟上的整

<sup>7</sup> 史稱『舒曼宣言』(*Déclaration Schuman*)。舒曼在法國外交部雖然僅僅發表約一分半鐘的話，卻開啓了歐洲之後超過半世紀的整合發展。5 月 9 日也於 1985 年被歐盟理事會訂為歐洲日 (Europe day) 以茲紀念。

<sup>8</sup> 「歐洲煤鋼共同體」並非一個單純的經濟組織，其本身是一個劃時代的超國家體制的國際組織，由「高級公署」、「共同議會」、「部長特別理事會」及「歐洲法院」所組成。再加上一個諮詢委員會、主席委員會、審計委員。歐洲煤鋼共同體的機構設計，也成為日後歐盟統合過程中的機構範例。

<sup>9</sup> 歐洲國家對於主權的讓步，從該組織設立的那一刻起便進入主權共享的道路上。

<sup>10</sup> 雖然法國在二次世界大戰之中被德軍納粹所占領，並由維琪政權擔任傀儡，因此要將法國稱為「戰勝國」，對於法國來說在某些程度上是有些心虛。

<sup>11</sup> 該項戰略目標除了是希望歐洲國家處於二次戰後美蘇兩強對峙下的冷戰局勢當中能夠不被分化，另外也希望藉由法、德兩國的合作，讓冷戰不至於升溫成為正式戰爭，再次將歐洲國家捲入戰事之中 (Synthèse, 2017)。

合開端。自 1968 年 7 月 1 日起，此 6 國取消彼此之間的商品關稅，並陸續於 1960 年代通過眾多共同政策，例如與貿易及農業相關共同政策。也因為這 6 國的成功經驗讓鄰近的歐洲國家也想要分享，因此丹麥、愛爾蘭與英國不久之後加入歐洲經濟共同體。1973 年歐洲經濟共同體擴大成為 9 國，同時在政策面上歐洲經濟共同體推出新的社會政策、區域性政策與環境政策；而為了履行區域性的發展政策，歐洲經濟共同體於 1975 年成立歐洲區域發展基金（European Regional Development Fund, ERDF），這是發展上的整合。1970 年代初期，歐洲經濟共同體各會員國的領導人認為歐洲在未來應建立一個貨幣聯盟，否則歐洲各國的經濟難以有充分合作的空間；然而同一時期美國放棄金本位制，全球的貨幣市場也因而產生巨幅波動，接下來 1973-79 的石油危機又讓全球經濟遭受重創，歐洲貨幣體系（European Monetary System）即於 1979 年應運而生，要求共同體會員國制定嚴謹政策來維持匯率穩定性與規範各國經濟秩序。

希臘於 1981 年加入共同體，西班牙及葡萄牙於 1986 年加入，這些發展程度較為落後的地中海國家加入後也促使歐洲提出結構性的整合發展方案，例如希望藉由『整合型地中海計畫』（*Integrated Mediterranean Programmes*）的落實消弭十二個會員國之間的經濟發展差距，因為他們認為發展不均的問題將成為未來區域整合的最大阻礙。1985 年歐體執行委員會主委德洛（Jacques Delors）發表白皮書，主張大力推動於 7 年內消除歐洲經濟共同體之中妨礙自由流通的實質性、技術性與稅務相關之障礙，目的是要刺激歐洲單一市場內部貿易成長與工業活動的加速成長，造就有能力與美國相抗衡的龐大且統一之經濟規模。

換言之，他希望能夠在 1993 年 1 月 1 日以前完成歐洲單一市場的整合，對此各國開始進行新條約的協商：『單一歐洲條約』於 1986 年 2 月簽署，並於 1987 年 7 月 1 日開始生效。『單一歐洲條約』中的規定包括歐洲經濟共同體的決策權力範圍擴大，例如也開始提出歐洲社會政策、研究政策與環境政策等。

1991 年 12 月歐洲共同體各會員國領袖於歐洲理事會的馬斯垂克會議通過一項新條約『馬斯垂克條約』，並將「歐洲經濟共同體」（EEC）更名為

「歐洲共同體」(EC)，設立理事會、委員會、議會等機構，逐步由區域性經濟共同開發轉型為區域政經整合的發展。1993 年 11 月 1 日『馬斯垂克條約』生效，歐洲聯盟正式成立，歐洲三大共同體（煤鋼共同體、歐洲原子能共同體、歐洲共同體）納入歐盟之下。『馬斯垂克條約』中亦揭示其他更富野心的目標，如 1999 年之前完成貨幣聯盟設立<sup>12</sup>，歐洲公民權與新共同政策的具體化，包括「歐盟共同外交與安全政策」(Common Foreign and Security Policy) 與司法及內政事務上的內部安全政策。

歐盟於 1995 年 1 月 1 日增加三個新會員國，分別是奧地利、芬蘭和瑞典，成爲一個擁有 15 個會員國的區域性國際組織。前蘇聯集團國家如保加利亞、捷克、匈牙利、波蘭、羅馬尼亞、斯洛伐克等，以及波羅的海三國的愛沙尼亞、拉脫維亞、立陶宛，與前南斯拉夫成員斯洛伐尼亞，跟地中海國家賽普勒斯、馬爾他等國皆陸續向歐盟提出成爲會員國的申請案。新會員國的入會協商先後於 1997 年的 12 月在盧森堡、1999 年 12 月在赫爾辛基召開，上述 12 個申請國有 10 國於 2002 年 12 月 13 日在哥本哈根的歐盟高峰會中完成協商，並於 2004 年 5 月 1 日加入歐盟<sup>13</sup>，羅馬尼亞與保加利亞兩國則於 2007 年 1 月 1 日加入，使得歐盟成爲一個擁有 27 個會員國的重要國際組織。克羅愛西亞則於 2013 年 7 月正式成爲最新的歐盟會員國，會員國數目來到 28 個。

特別值得說明的是在歐盟持續擴大過程當中，具有關鍵意涵的是 2004 年第五度的東擴進程；歐盟此次擴大始於 1989 年柏林圍牆倒塌、並與蘇聯解體之後的戰略佈局有關。冷戰時期結束後，歐盟隨即成立『法爾經濟援

<sup>12</sup> 歐元從 1999 年開始以名目上的虛擬貨幣方式進行交易，自 2002 年 1 月 1 日起歐元的實體鈔票與硬幣正式開始在 12 個歐盟國家之中使用與流通，這些使用歐元的國家也被稱爲歐元區，至今已有 19 國。

<sup>13</sup> 這次第五度的歐盟擴大具有兩個層次的重大意涵，首先是該次擴大讓歐盟在地理上有跨越過去冷戰時期的自由陣營與共產陣營兩個敵對國度的統合，無論於政治上或地理上皆具有相當深遠的影響；其次是這些新會員國的加入也意味著前共產國家以及其人民都加入了歐洲的民主大家庭，接受歐盟的價值要求，並將攜手參與歐盟創立者所建構的未來藍圖。另一點是 2003 年 4 月 16 日各國於雅典簽署入會條約時，新會員國的國民皆有權享受所有歐洲聯盟公民的權力，並可在 2004 年 6 月的歐洲議會大選中參選與投票。

助計畫』(Phare Programme) 協助東歐新興民主國家重建國內經濟，並同時刺激政治改革。1993 年 6 月 22 日於哥本哈根的歐盟高峰會首度表示：中歐與東歐各國如果迫切希望加入歐盟成為會員，只要遵循三項欲申請加入歐盟國家的所謂「哥本哈根標準」(Copenhagen Criteria) 就可以加入：

第一、政治標準：申請國必須有穩定機制確保國內的民主、法治、人權，以及對少數民族的尊重與保障。

第二、經濟標準：申請國必須有健全的市場經濟秩序，並能夠承擔市場競爭壓力與歐盟內部規範。

第三、承擔歐盟會員義務的標準：包括堅守政治目標、經濟目標與貨幣目標。亦即申請國必須遵守「歐盟既有法規」(acquis communautaire)。

10 個申請國加入歐盟協商於 2002 年 12 月 13 日赫爾辛基會議結束，會中決議賦予新會員國各項機制及一段過渡期以完成其義務。在加入歐盟之前，各會員國必須通國內立法的準備程序，將近 26,000 條法案、多達 80,000 頁的歐盟既有法規併入國內法，通過之後還要確實履行。此次歐盟擴大一舉將前華沙公約組織的成員納入，一般認為其象徵性的政治意涵遠大於實質意涵，除了這是歐盟史上規模最大的擴張以外，在這些東歐新興民主國家的諸多基礎尚未穩固之前即允諾入會，也代表著歐盟將該區域的發展視為自己的責任，歐洲命運共同體的版圖也到達黑海，進入前蘇聯的勢力範圍，構成一種新的區域安全秩序。

此外，為確保歐盟不會在大幅擴張之後被簡化成一個單純的自由貿易區域，並保證這個幅員廣大的歐洲家族能夠有效率地運作，由前法國總統季斯卡 (Valéry Giscard d'Estaing) 所主持的歐盟制憲大會負責草擬歐洲聯盟憲法。歐盟制憲大會於 2003 年 6 月完成任務，該月 20 日於希臘的塞薩洛尼基 (Thessaloniki) 由歐盟高峰會公布。此一具有高度聯邦制意味的『歐洲憲法草案』於 2004 年由歐洲議會通過，但需要所有歐盟會員國批准之後才能執行。不過該憲法草案在繼遭到 2005 年 5 月 29 日法國人民以公民投票否決之後，隨即於 6 月 1 日又遭到荷蘭人民的公投否決。這是歐盟整合進程歷史上的一大挫敗，其餘歐盟會員國也隨即暫停『歐洲憲法草案』批准的程

序。之後歐盟重新談判，將『歐洲憲法條約』略加修改 (with only minor modifications) 之後以『里斯本條約』取而代之，俗稱迷你版的『歐洲憲法草案』。『里斯本條約』於 2007 年 12 月 13 日簽署，2009 年 12 月 1 日生效。該條約最大的變革之處是在歐盟理事會設立一位常任主席的職務，以及一位專職負責涉外事務及安全政策的高級代表。

## 貳、歐盟整合中的歧異路線

在歐洲整合過程中，係以舒曼及莫內等為首的歐洲超國家路線為主軸形成今日的歐盟，不過在這期間並非所有歐洲領導者皆意見一致，例如法國戴高樂 (Charles de Gaulle) 將軍就是以堅決反對將國家主權架空的方式，進行且戰且走的摸索式整合。事實上，要深切了解歐洲統合的過程與其發展初期的路線爭辯，絕不能忽略戴高樂的見解。雖然現在很多人可能會誤認為戴高樂是一貫反對歐洲統合的，他只注重如何維護法國自身的利益，不過事實並非全然如此，從戴高樂的言論與主張其實可以看出他所主張的歐洲統合是先從務實、穩健的國家聯合途徑出發，與莫內式依據理想性的將歐洲去國界化、共同體化的統合途徑大相逕庭。但縱使兩者對於歐洲建構上有著截然不同的看法，但對於最終將歐洲團結在一起的願望，卻是不分軒輊。戴高樂主張獨立自主的外交政策，以法國利益為優先，甚至公開否認「祖國的歐洲」(L'Europe des patries)<sup>14</sup>。雖然莫內的路線後來成為歐洲建構的主流直到今日，但在歐債危機、歐元面臨崩解邊緣之際的事件發生之後，才讓人又注意逐漸到戴高樂當時所主張的立場為何，以及其當時所擔憂的事情並非空穴來風。

基本上，戴高樂對於美國試圖強勢主導歐洲命運的作法大感不滿，他認為「歐洲人如果繼續爭先恐後地聽取美國人命令的話，那就不可能有重拾尊嚴的一天。」(*Les Européens n'auront pas recouvré leur dignité, tant qu'ils continueront à se ruer à Washington pour y prendre leurs orders.*) (Peyrefitte,

<sup>14</sup> 戴高樂於 1962 年 5 月 15 日的艾麗榭宮記者會的發言 (de Gaulle, 1962)。



1994: 39)。戴高樂認為：「我們大可以像一個衛星國、像一項工具、像一個美國的延伸般地活著，有一種學派的夢想就是如此；這樣做事情自然單純多了，但這樣做便是讓那些沒有能力承擔國家責任的人將責任卸下而已。他們可以發表演說，擔任部長，護送美國人到重要會議上」(*Nous pouvons vivre comme un satellite, comme un instrument, comme un prolongement de l'Amérique. Il y a une école qui ne rêve que de ça. Ça simplifierait beaucoup de choses. Ca dégagerait des responsabilités nationales à ceux qui ne sont pas capables de les porter. Ils pourraient faire des discours, être ministres, escorter les Américains dans les conférences*) (Peyrefitte, 1994: 32)。歐洲國家在二次世界大戰之後所要做的事情應該是重新建構一個個強大、有自尊的國家，而不是在國家體質尚且孱弱之際便進行正常國家都難以做到的國家整合。他也指出「對於歐洲來說有個值得把握的機會。蘇聯與美國的政策兩者到最後都會失敗，這是無法接受的一件事。歐洲世界在過去是這般脆弱，一方面既不能接受蘇聯無限制的占領，另一方面也不能接受美國的霸權領導」(*Il y a une chance à saisir pour l'Europe. La politique de l'Union soviétique et celle des Etats-Unis aboutiront toutes deux à des échecs. C'est trop fort de café. Le monde européen, si médiocre qu'il ait été, n'est pas prêt à accepter indéfiniment l'occupation soviétique d'un côté, l'hégémonie américaine de l'autre*) (de Gaulle, 1962)。換句話說，在美蘇兩邊中的最大機會便是讓世人知道歐洲的獨立存在，而不是美蘇兩強遠距戰略交鋒的遊戲場。所以 1965 年法國藉由共同農業基金問題表達對歐洲經濟共同體運作機制的不滿，自當年 7 月起不僅召回其駐歐洲共同體的常設代表，並拒絕參加部長理事會的運作，此舉等於是法國不參與歐體的重大政策決議。歷經 6 個月的空椅危機 (empty chair crisis) 之後，法國與其他五個共同體成員達成「盧森堡妥協」，該妥協中的共識是任何一個會影響到國家重要利益的決定時，即便依照『羅馬條約』之規定須採條件式多數決時，也應該要以共識決方式處理相關爭議 (鄒宗科等, 2011: 102-10)。換言之，國家的核心利益還是要優先於歐體的利益<sup>15</sup>。

<sup>15</sup> 批評者認為這項妥協讓歐盟的整合延宕二十年，但俗語說「事緩則圓」，尤其是在一個

戴高樂也指出：「整合的歐洲，並不適合法國，也不適合法國人……除非像莫內那少數幾個有病的人，他們只在乎如何服務美國，或是那些不值一提的第四共和人物。他們藉此找到一個可以卸除自己責任的方式！他們是沒有能力承擔的，因此呢，就要把這些責任推卻給其他人。要在世界上與其他入平起平坐？不可能！就讓我們躲在保護傘下吧。擁有軍隊並要求軍隊服從？不可能！就讓我們把軍隊給其他人吧。重新讓國家站起來並成爲世界的典範？這可不是他們所想要的！他還說道「獨立跟一個附庸化的共同市場，當然最好是獨立。同樣地，如果要在獨立與共同市場擇一的話，最好要選擇獨立而不是共同市場」(*L'Europe intégrée, ça ne pouvait convenir à la France, ni aux Français... Sauf à quelques malades comme Jean Monnet, qui sont avant tout soucieux de servir les Etats-Unis. Ou alors à tous ces personnages lamentables de la IVe République. Ils trouvaient ainsi un moyen de se décharger de leurs responsabilités! Ils n'étaient pas capables de les saisir; alors, il fallait les repasser à d'autres. Tenir leur rang dans le monde? Pas question! Mettons-nous sous le parapluie. Avoir une armée et la faire obéir? Pas question! La donner à d'autres! Remettre le pays debout et servir d'exemple au monde? Pas pour eux!*) (Peyrefitte, 1994: 293)。

從上述這些論點來看，戴高樂似乎是強烈反對歐洲整合的「異議者」。不過真正從各方面脈絡去理解戴高樂的話，將會發現戴高樂是如同龐畢度 (Georges Pompidou) 所形容的：他的核心思想是出自於對尊嚴的尊重。在國內，指的是個人的尊嚴，工人的、農民的、下層階級的人的尊嚴。在國外，指的是人民的尊嚴、人民的處境是如此地窮苦及落後，被羞辱者與被侵犯者的尊嚴 (*Il vaut mieux l'indépendance qu'un Marché commun vassalisé. Et même, s'il fallait choisir entre l'indépendance et le Marché commun, il vaudrait mieux l'indépendance que le Marché commun.*) (Peyrefitte, 1994: 39)。戴高樂的歐洲整合主張是在歐洲國家從現實的基礎上出發，共同尋求

---

民主體制裏面最根本的核心就是要讓所有成員擁有自由的選擇權，因此即便從今日回溯歷史的發展，仍難以斷定該事件究竟是福是禍。

一條可以一致行動的聯合道路；莫內的歐洲整合主張則是希望先消除國家的存在，直接建構一個歐洲的超國家。政府間聯合與超國家的兩條路線之爭，一直是歐盟在深化過程當中持續爭執不下的辯論。另一位代表人物柴契爾夫人對於歐洲聯邦主義者不斷地提出歐洲政治聯盟的主張也是極為不滿，她認為超國家性質的歐洲合眾國只是一個人造超級大國，最後將徹底失敗（張亞中，2007：25-78）。

### 參、歐盟整合的內部挑戰

歐洲整合是一項由歐洲人所共同承擔的發展計畫，歐洲建構首先是一個和平的、民主的、自由的、經濟的整合計畫；除此之外，他們也希望歐洲整合同時是一個能夠提升人民生活水準與社會保障，有能力創造一個水準平均、社會發展程度一致的美好歐洲的計畫。不過當歐洲整合在持續擴大的過程當中，有些新加入成員國自身的發展程度較為不足，本來就需要花費比較長的時間來調整與其他先進成員國之間的差距；然而在金融危機與政府債務問題爆發之後，卻快速加劇了此一問題的嚴重性，讓國家的貧富差距在無形之中愈拉愈大，也使得上述「提升人民生活水準與社會保障」的兩項目標顯得更加遙遠而不可及。

經由超過半世紀歐洲整合的歷程，歐洲人民已經在大體上建構了屬於一個歐洲人所共同享有的歐洲文明基礎，並且具體使得法、德可以化解長久以來存在於兩國之間的歷史糾葛與矛盾情結，也在冷戰結束之後將東歐國家納入歐洲整合的計畫之中，扮演著維持區域穩定的關鍵角色，幾乎可以說二次大戰之後的歐洲完成了過去幾百年來所難以達到的和平目標<sup>16</sup>。歐洲整合也促成了奠定民主、法治、以及自由的人類文明發展基礎，亦成為其他學習者的標竿。這些歐洲整合的既有成就，同時也是歐洲人民的傳統

<sup>16</sup> 歐洲整合所扮演的和平穩定者角色是一項往往被眾人視為理所當然，但吾人卻必須要在此特別提醒的一項人類重大成就，2012 年的諾貝爾和平獎也因此頒發給歐盟，表彰歐盟對和平的貢獻。

珍貴資產，對於人類 (humanity) 在構思未來該朝向哪裡前進？如何前進？其實已經提供了相當具有示範性的目標。

然而令人擔心的是，在經過 2008 年金融風暴與歐債危機之後已經持續多年的經濟烏雲籠罩、經濟前景處於不穩定的情況底下，我們觀察到許多值得擔憂的發展，諸如：歐洲內部民族主義的意識竄升、極右派的勢力持續擴張、社會福利與基本保障的大幅削減、人民自由與基本權受到相對限縮，上述種種警訊的持續釋放與強度增加，在在都令人感到不安。更令人直接聯想到 1930 年代的全球經濟大蕭條底下所衍生的民族主義與極權獨裁的興起背景，因為我們知道這些警訊背後所代表的是經濟、政治以及文明的三重危機<sup>17</sup>。這些危機是歐洲目前在整合上所面臨的立即陷阱，一旦不小心便可能陷入未來歐洲整合長期停滯、甚至於潰敗的處境。

首先，需要思考的是當前吾人所面對的是一個整合的歐洲？或者其實只是一個破碎四散的歐洲？是一個政策步伐一致的歐洲？還是一個各自為政的歐洲？是一個休戚與共的命運共同體的歐洲？還是一個各國先求自保的現實利益導向的歐洲？難民問題已經清楚地顯示大多數國家係以維護自身利益為優先考量（雖然難民問題涉及更複雜的種族及文化糾葛，例如宗教信仰），至於英國舉辦脫歐公投決定脫離歐盟的結果，在很大程度上其實是凸顯出了歐洲某些國家人民心中對於歐盟機構的不滿，因此回過頭來尋求民族國家的慰藉。

尤其在 2008 年金融風暴之後，經濟衰退與失業問題日益嚴重的威脅底下，幾乎每個國家內部都逃不過下列兩個尖銳問題：首先是大量外來移民、非法居留人士進駐之後，同一時間觀察到的是極右派仇外勢力快速上升。連瑞典這個傳統上被視為最包容、最開放的北歐國家，鼓吹排除外國人的極右派政黨 (les Démocrates de Suède) 也在 2010 年大選中首度獲得國會席次，贏得 5.7% 的選票。法國於 2017 年的國民議會大選，極右的民族陣線 (Front National, FN) 贏得 8 席，創下史上新高。至於德國在 2013 年成立

<sup>17</sup> 尤其以前東歐集團國家，例如匈牙利、波蘭、斯洛伐克等的國內政治情勢緊縮程度令人擔心，被視為歐盟價值核心的民主信念正受到嚴重的挑戰。

的另類選擇黨 (Alternative für Deutschland, AfD)，最早因反對歐元區金援希臘而崛起，成軍不過半年就在上次 2013 年大選拿下 4.7% 的選票，差點跨過 5% 的門檻。但 2017 年德國大選中德國另類選擇黨的政黨票甚至從上一屆大選 (2013 年) 的 205 萬票，暴增到本屆的 587 萬票，達到 12.6% 選票，不僅順利取得國會席次，甚至一舉超越左翼黨和綠黨，成為國會的第三大黨。極右派的勢力興起在歐洲各國已經普遍地成為一股不可忽視的政黨勢力，而這些極右派政黨共同的政治信念皆將外來移民的湧入視為威脅其經濟安全的罪魁禍首，因此大多具有排外或仇外 (Xenophobe) 以及反猶太的傾向。未來該如何面對這項新興政治勢力崛起的挑戰，已成為歐洲各國刻不容緩的任務。

其次是社會福利在政府財政困難之後遭到巨幅縮減，2013 年 9 月 17 日荷蘭國王 Willem Alexander 還在電視上向全國發表常年演講時表示「二十世紀下半葉的典型福利在這些方面的安排到了如今已經無法延續……未來荷蘭所有國民必須積極儲蓄與投資，為自己打造社會安全網，減少對政府援助的依賴」(Libération, 2013)。換言之，歐洲長久以來引以為傲、標榜社會福利制度優先、照顧弱勢的國家發展模式，在因為國庫難以負擔的情況下已經不可能長久維持，未來可能會被其他模式所取代，歐洲人長久所引以自豪的社會福利模式正逐漸式微之中。但如此地發展是否會連帶著牽動著逃漏稅活動興起、人民往其他國家出走等等的惡性循環？在上述兩個威脅底下，親歐派與疑歐派的歐洲視野與國家認同問題重新被挑起，在保護主義底下國家之間界線何在的爭論又再度被點燃。加上在外部虎視眈眈的俄羅斯積極地在歐洲尋求戰略介入的機會，以及恐怖主義活動的伺機欲動 (Le Figaro, 2018a)，歐盟如何站穩腳步繼續向前走，則是當前無可迴避的難題。

#### 肆、法、德兩國新政府的歐盟改革合作

法國新任總統馬克宏於 2017 年 5 月 14 日宣誓就職後，隔天即馬不停蹄展開首次出國訪問，前往柏林和德國總理梅克爾共商歐盟改革等大事，希望重振歐盟「德法軸心」氣勢，並因應歐盟所面臨的困難，梅克爾在會

前表示「德國的未來寄託於歐洲。長期而言惟有歐洲的表現良好，德國才會跟著好。法國新當選的總統為強化歐洲發展的動能提供可能」( *Le Monde*, 2017)。由於近年德國經濟表現一枝獨秀、遠遠優於法國，這也使得作為推動歐盟前進的「德法軸心」的法國影響力未若以往，僅剩梅克爾這位歐洲鐵娘子獨撐大局，馬克宏的到訪用意在於試圖重新啟動這座過去持續建構歐盟的雙火車頭。

關於歐盟的改革，馬克宏主張單獨設立歐元區的預算，成立歐元區國會與財政部長，並落實歐洲銀行同盟，以因應英國脫歐的後續效應。不過梅克爾卻認為馬克宏應暫停推動過於激進的歐盟改革，因為任何大規模的改革行動都需要修改相關條約或法規，而這必須經過歐盟 28 個會員國的同意，「現在要這樣做並不實際」。梅克爾身邊的保守派人士則擔心歐元區會發展成一個「移轉同盟」，因為德國身為歐洲最大經濟體，擔心若成立共同預算或共同發行債券，德國的優良財力及信用將被迫用來替其他軟囊羞澀的歐盟國家背書，要求德國為一些抗拒改革的困難國家埋單，因此他們對馬克宏的「深化整合」主張持懷疑態度，德國財長蕭伯樂 (Wolfgang Schäuble) 便批評馬克宏的想法不切實際。德國媒體也一再警告表示，馬克宏推動的改革可能會使德國付出重大代價。《明鏡周刊》( *Hunffington Post*, 2017) 便形容馬克宏是一位「昂貴的朋友」，銷量最大的《畫報》則警告，「法國必須在經濟上和政治上都趕上德國，包括開放就業市場、簡化年金制度、裁減公務員，歐盟整合才會成功」。

雖然德國內部存有雜音，但這次的首度官方會談讓梅克爾與馬克宏兩人同意攜手進行歐盟改革，被媒體封為「梅克宏」(Merkron) 聯盟儼然成形。梅克爾在共同記者會上強調：「唯有法國變得強盛，歐洲才會好。德法同意共同擬定歐盟中程目標路線圖，我們不只要處理英國脫歐，還得全盤思考如何強化歐盟和歐元區。」梅克爾和馬克宏晤談過後，還同意可以考慮修改歐盟法規，「如果可以說清楚為什麼要改，要怎麼改，那麼德國可以改」(Maurice, 2017)。

經過了數月的沉澱之後，馬克宏於 2017 年 9 月 26 日利用在法國巴黎索邦大學 (Sorbonne University) 演說的機會，發表他對於歐洲聯盟展望的

主題演說，倡議進行歐盟的制度改革、公開宣揚歐盟的積極作為，以及推動科技、國防與能源產業的創新企業<sup>18</sup>。這是他上任總統之後對於歐盟改革所提出的完整願景，呼籲各國領袖重新投入一項受到英國脫歐、民粹主義崛起與移民危機傷害的歐洲計畫。

馬克宏所提出的「願望清單」如下 (Macron, 2017)：

- 2020 年之前建立「歐盟軍事干預部隊」，並制定預算。
- 成立歐洲才智學院為官員提供職訓。
- 成立歐洲公民保護部隊，以因應災難事件。
- 針對恐攻及有組織犯罪，設立歐洲檢察單位。
- 成立歐洲庇護署，共同處理聲請案件，及採取共同程序。
- 成立歐洲邊境警力。
- 對歐洲進口品課徵碳邊境稅。
- 成立歐洲創新單位，專門研究人工智慧。
- 歐盟提供補貼，支持電動車發展。
- 對美國科技業課稅是以創造之價值為基準，而非獲利。
- 提高歐盟預算，以資助投資，及緩解經濟震撼。
- 改革農業政策，並成立新的歐盟食品安檢力量。
- 加速促成企業稅稅基一致化。
- 逐步使各國企業稅率與社會安全分攤額一致化。
- 訂定保障性最低工資，適用於各會員國。
- 所有歐洲青年應在其他歐盟國家當學生或學徒 6 個月。
- 以既有學術機構網為基礎，成立歐洲大學。
- 舉辦為期 6 個月的國家與地方性系列會議，討論歐洲的未來。

<sup>18</sup> 由於德國大選於 9 月 24 日才剛剛完畢，新的德國聯合政府尚未組成，各政黨還沒確定未來 4 年的政策規劃，因此一位法國總統府官員表示：「歐洲的新階段正在展開。我們承擔不起錯過這個機會的後果。」換言之，馬克宏此演講所訴求的重點對象反而是較偏向國界另一邊的德國政治界人士，而非法國的廣大民眾。在歷經大選之後 171 天的懸宕，梅克爾的第四個總理任期終於在 2018 年 3 月 14 日得以展開，結束持續近半年的政治僵局。

- 到 2024 年半數國會議員將出自於以歐盟為範圍的名單。
- 縮減歐盟執委會編制，只設 15 名執委。
- 建構多速歐洲，包括較簡化的模式，為英國重新加入設想。
- 新成立歐洲貿易檢察單位，以確保競爭者能遵守歐盟法規。
- 訂定法德合作條約，聚焦於企業法規一致化。

馬克宏對歐盟所提出的建議皆為具體的方案，而非僅僅是抽象的願望，從這點可以看出來在他的心中對於歐盟的建構是有一份藍圖的，並且嘗試著提供歐盟更大的揮灑空間。

相隔三天之後，愛沙尼亞的首都塔林（Tallinn）於 9 月 29 日舉辦歐洲數位高峰會，剛好利用此場合讓歐洲聯盟領袖就歐盟改革展開辯論。根據歐盟峰會（European Council/European Summit）主席圖斯克（Tusk, 2017）會後透露，歐盟領袖在不受媒體打擾的情況下，難得有機會在沒有設定議程下，「直白坦率且非正式」的討論。不管如何，歐盟的改革行動已經在法、德的帶動之下起了個頭，未來將如何繼續發展，值得密切關注。

至於德國於 2017 年大選之後因為國會政黨席次的大洗牌，所以梅克爾在尋求其他政黨共組聯合政府的談判過程當中並不順利。歷時將近半年與其他政黨的磋商與黨內溝通，最後於 2018 年 3 月初才又回到跟先前的執政搭檔社會民主黨（SPD）共組聯合政府。於 3 月 14 日展開第四個總理任期的梅克爾隨即於 3 月 16 日造訪法國，與馬克宏進行關於歐洲問題的工作會談，並達成攜手推動歐洲事務的共識（*Le Figaro*, 2018b）。不過由於梅克爾的總理任期已經是最後一屆，又因此次國會大選的結果並不如預期，其國內聲望也因為難民問題所造成的社會分歧受挫不少，所以梅克爾的政治實力與政治光環已大不如前，對於歐洲事務的影響力也相對減弱。在這種情況下，未來德法雙頭馬車的合作關係之間的微妙變化，吾人預料將會是由充滿野心的法國總統馬克宏來主導歐盟變革，梅克爾則扮演穩定、協調的折衝角色。可以肯定的是，過去幾年在歐洲事務上唯德國馬首是瞻的局勢將有所變化，法國的角色將會更加吃重。



## 伍、歐盟整合的新局

當歐洲的基本價值已經開始產生鬆動跡象、當歐洲的既有成就無論在內部或外部都已經受到分崩離析的威脅時，就等於是對歐洲整合的未來拋出不定時炸彈。那麼歐洲應該要採取怎樣的處置方式面對、並調整歐洲建構的政策與向度，已經是刻不容緩、無可規避的首要課題。或許吾人能從下列四個方向著手思考：

1. 共同的文化建構：有一句廣被引用的名言曾說「如果可以重來一次的話，我會先從文化開始著手。」（*Si c'était à refaire, je commencerais par la culture*）<sup>19</sup> 一個由歐洲人民所共享的歐洲文化是能夠將經濟、社會、民主等價值與視野內化於歐洲整合工程的概念與信仰，並成為歐洲建構的堅實基礎。莫內（Monnet, 1988）也說道：「和平與繁榮只能靠人們的團結加以保障」（*la paix et la prospérité ne peuvent être assurées que par l'union des hommes*）。如何深化這個共享的歐洲文化裏面所蘊含的價值體系，並以此共同價值做為歐洲整合邁向下個階段的基石，成為團結歐洲人民的動力。唯有如此，當面臨各項挑戰時，諸如大環境的經濟不佳、反民主浪潮的逆襲、難民湧入的人道悲劇等種種危機內外交迫之際，堅持歐洲文化底石的做為價值標竿，才不至於迷失在自私主義的短視與算計之中，進而拖累、甚至崩解整個歐洲的整合工程。
2. 多元歧異的價值彰顯：歐洲的格言是：「在多元歧異之中成為一體」（*united in diversity*）。多元就是鼓勵並歡迎百花齊放、萬家爭鳴，藉此激盪出更多的進步。當然，多元同時也意味著需要溝通、對話，尋求諒解與凝聚共識。換句話說，多元價值的提倡、少數聲音的保障，實為發展多元歧異文化的基本要素。捍衛多元價值、鼓勵少數發聲，

<sup>19</sup> 此句係由巴黎學區區長（*Recteur de l'académie de Paris*）的 Hélène Harweiler 在接見歐洲學生代表聚會時所提出的想法，只不過她的說法是「假如莫內還在的話，他應該會這樣寫道……」然後人卻將此句誤認為是莫內所說而廣為流傳（*Le Figaro*, 1998）。

強調包容與理解，迎接並接納外來族群，彰顯出歐洲的多元特色與風貌，事實上將會賦予歐洲在整合上更多的彈性，也應該會是各國抵擋近年來逐漸高漲的民粹浪潮的最佳防禦工具。

3. 歐洲各國內部的政策步調一致：唯有當政策步調一致時，各國彼此之間的信任感才會隨之提升。一旦信任感提升之後，屬於歐洲的社會契約才有辦法重新啟動，進而塑造休戚與共的命運共同體。且無論各國內部的政治版圖如何更動，屬於歐洲基本價值的標竿亦不容動搖。無論是移民政策抑或是社福照護及勞動政策，都應有一致性的政策節奏與目標，如此才容易產生政策協同之效。
4. 提升歐洲的民主課責機制：一個機構的正當性來源有二：一是法定的正當性，亦即經由法律授權的正當地位；另一是結果的正當性，也就是在任期內所應達成的目標是否完成。兩者互為表裏，彼此相輔相成。然而歐盟官僚機構眾多且繁雜，歐盟層級的決策制定過程亦欠缺一定程度的透明度，與一般民眾之間的距離感長久來難以拉近。即便自 1979 年起歐洲議會的議員選舉改為透過人民直選產生，不過因為歐盟機構的國際組織特性使然，人民難以直接參與其中並發揮影響力，因此歐洲人民對於歐盟機構長久以來的民主赤字（democratic deficit）<sup>20</sup> 遲遲無法獲得大幅改善感到不耐。但假使我們從歐盟機構的正當性來檢視該如何解決此一民主赤字的沉痾時，或許就結果的正當性來進行民主課責（accountability）的強化，提升對歐盟官僚體制監督的強度，可能有機會可以在相當程度上彌補民主赤字的缺口，增加歐洲人民對歐盟機構的信任感。

德國哲學家胡塞爾（Husserl, 1989: 347）曾說：對於歐洲來說，最大的危險即是疲乏。當歐洲人在過去近半世紀的日子裡已習慣處於和平安全、民主自由、福利照護、經濟繁榮的生活模式時，並將此一成就視為理所當然時，自然而然地對各項足以撼動上述成就的反撲缺乏警覺，並且將這些

<sup>20</sup> 此一名詞係指歐洲民眾與歐盟機構的決策機制之間缺乏民主運作的溝通管道，因此歐洲人民難以直接改變歐盟機構的政治與決定，定義參閱 EUR-Lex (n.d.)。

反撲的發生原因輕易地歸罪於容易被扣上帽子的對象（例如外來移民或難民），歐洲各國內部方興未艾的民粹主義即與此現象脫不了關係。

歐洲整合今天所面臨的表面上似乎僅僅是單純的經濟、財政危機與民主危機，但其背後其實是基本文明與價值體系的發展陷阱。歐洲是否具有智慧脫離這個陷阱？歐洲領導人與歐洲人民都需要責無旁貸地積極承擔。

## 參考文獻

- 張亞中，2007。〈歐洲聯盟的演進〉收於黃偉峰（編）《歐洲聯盟的組織與運作》（二版）頁 25-78。台北：五南。
- 鄒忠科、沈娟娟、蔡裕鎮，2011。《歐洲聯盟史》。台北：五南。
- Council of the European Economic Community. 1966. “Final Communiqué of the extraordinary session of the Council.” Extraordinary Session of the Council, Luxembourg, 17 to 18 and 28 to 29 January 1966, Bulletin of the European Communities, March 1966, pp. 5-11 ([http://www.internationaldemocracywatch.org/attachments/297\\_Luxembourg%20Compromise.pdf](http://www.internationaldemocracywatch.org/attachments/297_Luxembourg%20Compromise.pdf)) (2017/11/1)
- de Gaulle, Charles. 1962. “Charles de Gaulle L’Europe des patries.” May 15 (<http://www.ina.fr/video/I00012372/charles-de-gaulle-l-europe-des-patries-video.html>) (2018/8/4)
- EUR-Lex. n.d. “Democratic Deficit.” ([https://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/democratic\\_deficit.html](https://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/democratic_deficit.html)) (2018/8/4)
- Hunffington Post*. 2017. “Emmanuel Macron chez Angela Merkel: la presse allemande partagée sur le président français.” May 15.
- Husserl, Edmund. 1989. *La crises des sciences européennes et la phénoménologie transcendantale*. Paris: Gallimard.
- Le Figaro*. 1998. “Jean Monnet et la culture.” June 21.
- Le Figaro*. 2018a. “Merkel promet de lutter contre les divisions de l’Allemagne.” March 21.
- Le Figaro*. 2018b. “Macron et Merkel s’engagent à refonder l’UE.” March 17.
- Le Monde*. 2017. “Merkel et Macron se disent prêts à un changement de traité pour reformer l’europe.” May 15.
- Libération*. 2013. “Le roi des Pays-bas annonce la fin de l’état-providence.” September 17.
- Macron, Emmanuel. 2017. “Initiative pour l’Europe - Discours d’Emmanuel Macron pour une Europe souveraine, unie, démocratique.” September 26 (<http://www.elysee.fr/declarations/article/initiative-pour-l-europe-discours-d-emmanuel-macron-pour-un-e-europe-souveraine-unie-democratique/>) (2018/8/4)
- Maurice, Eric. 2017. “Macron and Merkel to ‘reconstruct’ the EU.” *Euobserver*, May 16 (<https://euobserver.com/political/137915>) (2018/8/4)

Monnet, Jean. 1988. *Mémoires*. Paris: Fayard.

Peyrefitte, Alain. 1994. *C'était de Gaulle*. Paris: Éditions de Fallois/FAYARD.

Synthèse. 2017. “Déclaration Schuman: la genèse.” (<https://www.touteurope.eu/actualite/declaration-schuman-la-genese.html>) (2018/8/4)

Tusk, Donald. 2017. “Remarks by President Donald Tusk after the Tallinn Digital Summit.” September 29 (<http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2017/09/29/tusk-press-conference-tallinn/pdf>) (2018/8/4)

# The Prospect of European Integration after the 2017 French and German Lections

Szu-Wei Wang

*Associate Professor, Graduate Institute of European Studies  
Nanhua University Dalin, Chiayi, TAIWAN*

## Abstract

The creation and the development of the EU has never been an easy thing. We find that every stage of the EU integration represents actually plenty of challenges and uncertainties need to be surpassed. EU is at another crossroad while the European countries are now facing economic, democratic and security issues to be solved. The European leaders and their people should devote themselves to lead the EU to another stage by overcoming these problems with wisdom.

**Keywords:** European Union, European integration, culture, value, challenge