

## 歐洲聯盟擴大後之統合策略

鍾志明\*

### 摘要

冷戰結束後，為重整全歐政經版圖，各界紛陳歐洲統合的各式主張與策略。為免統合陷入停滯，很早便有人建議「分段統合」(graduated integration)或「多種速度的歐洲」(multi-speed Europe)，主張具有高度統合意願和能力之會員國，可先行就若干政策領域著手推動深化，其他會員國則應儘快趕上此一統合進度。然而，此種作法勢將形成強、弱兩個集團組合，歐盟統合之共同基礎亦將無以為繼，其後果殊難逆料。歐洲聯盟下一步的統合計畫與策略究竟為何，不僅關係著歐洲未來的政經走向，其過程亦充滿著許多的不確定性因素，更是值得我們觀察和進行深入探討的一個面向。本文首先從歐體／歐盟統合歷程中，找出在實務中採納的彈性作法；其次，扼要說明政學界所提出之各種統合途徑；復次，分析歐洲聯盟條約所規定的彈性整合與加強合作、以及歐盟憲法條約之進一步鬆綁；最後，對於各式分段統合策略和作法提出評論。

**關鍵字：**歐洲共同；歐洲聯；分段統；核心歐洲；強化合作

---

\* 南華大學歐洲研究所助理教授（本文乃二〇〇四年五月十三日作者於中興大學國際政治研究所研討會所發表之論文修改而成）。

## 壹、前言

長久以來，歐洲政界與學界熱烈地討論著，歐洲人究竟需要一個什麼樣的歐洲，以便能找出最適當的架構和方式面對未來的挑戰，由此也產生出關於歐洲統合（European Integration）策略的各種不同主張。就一般正常的情況而論，二次大戰以來歐洲共同體（European Community，簡稱「歐體」或「共同體」）和歐洲聯盟（European Union，簡稱「歐盟」）所推動的整合，每個會員國皆同時享有條約所賦予之權利並擔負相同之義務。但歐洲統合是「建立歐洲人民相互間更緊密聯盟之過程」（the **process** of creating an ever closer union among the peoples of Europe），<sup>1</sup>此即表示歐體／歐盟統合的內容是不斷擴張和強化的，其途徑可經由會員國召開政府間會議（inter-governmental conference）修改成立條約（Founding Treaties）、或是依照條約之規定要件和程式來擴大政策合作的範圍。

然而，半世紀來的統合歷史當中——特別是九〇年代迄今所召開的幾次政府間會議——對於若干新政策領域納入歐體／歐盟架構，卻並非全體會員國皆願意或有能力採相同的步調前進。爲了避免統合大業被少數國家拖累而陷入停滯，早在七〇年代中期便已出現「分段統合」（multiple-tier/-layered, graduated integration）或「多種速度的歐洲」（multi-speed Europe）等概念，主張具有高度統合意願和能力之會員國，可先行就其相互同意之政策領域著手推動深化，其他會員國則應儘快趕上此一統合進度。職是之故，

---

<sup>1</sup> 歐洲聯盟條約第 1 條中段，文內粗體字爲筆者所加。

「分段統合」指的是以不同速度或是不同強度所進行的政策統合方式。<sup>2</sup>

二〇〇四年五月一日，歐洲聯盟完成有史以來最大規模的擴大工程，使得歐洲和平統一的理想更加接近實現；但會員數目前已遽增到二十五國（羅馬尼亞、保加利亞、克羅埃西亞及土耳其等國也已在門外等候），彼此間的國家利益、政經結構與社會條件之差異不小，決策共識的達成勢必更為困難，且歐盟憲法條約（*Treaty Establishing a Constitution for Europe*）之內容規範及其批准也尚處未定之天。然而，從民粹右派勢力（*populist right-wings*）在歐洲各國之興起可以探知，不論是在對內還是對外事務上，歐洲人民越來越不相信歐盟解決當前迫切問題——尤其是就業、移民、組織犯罪等——的能力，執委會（*European Commission*）的跨國民調數字亦證實了民間不滿及不安的情緒正逐漸升溫。<sup>3</sup>

倘若擴大後的歐洲聯盟僅滿足於現狀，或無法找出進一步深化統合的作法，確保大歐洲的穩定與發展，並以實際行動展現決心和效率，則未來的歷史也許會將二〇〇四年記為歐盟陷入停滯或分裂泥淖的起點。總的來看，歐洲聯盟下一步的統合計畫與策略究竟為何，不僅關係著歐洲未來的政經走向，其過程亦充滿著

<sup>2</sup> 本文在此係以「分段統合」作為「完全統合」（*full integration*）之相對概念：凡是不符合後者所界定之統合策略，皆得以「分段統合」稱之，亦即作為所有其他統合策略之統稱。參照：Olaf Hillenbrand, „Europa-ABC“, in: Werner Weidenfeld/ Wolfgang Wessels (eds.), *Europa von A bis Z* (Bonn: Europa Union Verlag, 8th ed., 2002), p. 384.

<sup>3</sup> 參見 European Commission, *Eurobarometer 61. Spring 2004. Public Opinion in the EU15. First Results* ([http://europa.eu.int/comm/public\\_opinion/archives/eb/eb61/eb61\\_first\\_res\\_en.pdf](http://europa.eu.int/comm/public_opinion/archives/eb/eb61/eb61_first_res_en.pdf))

許多的不確定性因素，更是值得我們觀察和進行深入探討的一個面向。

## 貳、歐洲統合新途徑

自從二〇〇三年十二月十三日歐洲聯盟會員國領袖無法在有關理事會（Council）表決票數分配上達成協議，導致高峰會議（European Council）談判破裂，連帶造成歐盟憲法條約草案也無法定案，歐洲政界和學界不禁開始質疑，在歐盟擁有「25+X」個成員之後，是否仍適宜循往例召開政府間會議來修改條約，以推動統合的前進，也重新辯論起「兩種速度的歐洲」（two-speed Europe）或是「核心歐洲」（core Europe）的統合策略。<sup>4</sup>今（二〇〇五）年五月底、六月初，法國及荷蘭相繼舉行公民投票，結果皆否決了歐盟憲法條約，勢必讓這個問題再度浮上枱面。

我們從歐洲統合的歷史過程來看，上面所描述的這一幕似乎重複地上演著：每當統合腳步（可能）出現遲緩或停滯現象時（尤其是在歐體／歐盟吸納新會員國前後更是如此），分段統合的策略便會被提出來熱烈地討論，並引起關於歐體／歐盟如何強化決策效率及進一步深化統合的爭辯。換句話說，統合策略之所以出現分歧，乃因歐體／歐盟須未雨綢繆擴大後所帶來的異質化問題，並從「完全統合」（full integration）的困境中尋找出路。

由於五〇年代中期歐洲防衛及政治共同體（European Defence

---

<sup>4</sup> „EU-Verfassungsgipfel ist gescheitert“, *Süddeutsche Zeitung*, 2003/12/13; „Kerneuropa rückt näher. Nach dem Scheitern des Verfassungsgipfels hilft nur noch Differenzierung“, Position of Bertelsmann Stiftung/C·A·P, 2003/12/14 ([www.cap.uni-muenchen.de/aktuell/positionen/2003\\_12\\_kerneuropa.htm](http://www.cap.uni-muenchen.de/aktuell/positionen/2003_12_kerneuropa.htm)).

Community/ European Political Community) 計畫的失敗，這時候歐洲煤鋼共同體 (European Coal and Steel Community) 的六個成員國體認到，歐洲統合絕非一蹴可及，而應採穩定漸進、逐步擴散的方式，於是重新回到功能主義 (functionalism) 論者所強調之部門整合 (sectoral integration) 的統合路線，故一九五八年分別成立了歐洲經濟共同體 (European Economic Community) 和原子能共同體 (European Atomic Energy Community)，並在羅馬條約 (Treaty of Rome) 中明確規定了整合會員國相關政策之具體內容和時程表。僅十年光景，法、德、義、比、荷、盧六國便已完全撤除此間工業及農業產品的關稅，比預定時間足足提早了十八個月之多，順利完成條約所預定的關稅聯盟目標。接著在一九六九年的荷蘭海牙高峰會議上，會員國政府領袖以「完成、深化、擴大」來標示下一階段統合努力的總體方向。<sup>5</sup>

洵至七〇年代上半葉，國際金融體系巨幅震盪，加上能源危機的衝擊，整個情勢已非常清楚地顯示出，前述三個目標當中——完成共同市場最後階段、擴大接納新成員以及加深政經整合——以深化統合最為困難。鑑於各國金融發展與財政收支嚴重失衡，可能危及共同體的貨幣統合，德國社會民主黨 (SPD) 主席、也是前總理的布蘭德 (Willy Brandt) 於一九七四年十一月時即公開表示，共同體應採行一項分段統合的作法，他建議客觀上經濟狀況較佳的成員國 (法、德、比、荷、盧) 應先行著手深化的步驟，其他經濟發展尚待改善的國家則以分階段的方式逐步參與。<sup>6</sup>同年

<sup>5</sup> 詳見：Commission of the EC, *The Third General Report of the Commission* (Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 1969), pp. 486-489.

<sup>6</sup> 參見：„Rede des Vorsitzenden der SPD, Willy Brandt, vor der Organisation

十二月共同體於巴黎召開高峰會議，會員國政府領袖委請比利時總理丁德曼（Leo Tindemans）針對共同體應如何轉型為歐洲聯盟提出完整的策略。丁氏於一九七五年底完成報告，他接續布蘭德分段統合的構想，指出九國經濟與金融體質及發展之差異甚大，欲求「在所有狀況下所有會員國在同一時刻皆步上同一階段」，<sup>7</sup>不啻緣木求魚。因此他在報告中提出一個新的統合途徑（A New Approach）：

- 在既有之共同體架構下勾勒出歐洲聯盟的整體構想，
- 並由共同體機關提出施行於特定政策領域的行動綱領，經全體會員國原則同意認可。

然後在這個基礎上：（1）凡是有能力的國家，同時也負有義務往前推展；（2）理事會依據執委會之提案，得就會員國暫時尚無法參與該項政策整合的客觀原因予以認可，但這些國家將可獲得其他會員國的協助，以便能儘早趕上進度。丁德曼接著建議，關係著貨幣穩定的「共同體匯率蛇行浮動」（Community Snake），可作為上述行動策略的先鋒計畫。<sup>8</sup>雖然各國領袖於一九七六年的海牙高峰會議上未就丁氏的報告做出具體結論或決議，但是隨後不久由共同體會員國創建的歐洲貨幣體系（European Monetary System;

---

Française du Mouvement Européen in Paris am 19. November 1974<sup>6</sup>, in: *Europa-Archiv*, 2/1975, p. D 36。當時布蘭德已辭去總理一職。

<sup>7</sup> Leo Tindemans, *European Union. Report by Mr. Leo Tindemans, Prime Minister of Belgium, to the European Council* (Brussels: Ministry of Foreign Affairs, View and Surveys Nr. 171, 1976), p. 27，此亦為筆者所稱「完全統合」之定義。

<sup>8</sup> *Ibid.*, pp. 27-28.有關「蛇行浮動」可參考：Wolfgang Harbrecht（朱建松譯），*歐洲共同體*（臺北：黎明公司，1985），頁 64-65。

EMS)，卻實現了不同速度統合的原始構想。<sup>9</sup>

直到九〇年代初期，東西冷戰劃下句點，如何重整全歐政經版圖，乃歐洲各界共同關注的議題之一，一時之間有關歐洲統合的各式主張與策略紛紛出爐，<sup>10</sup>以下僅列舉較常見者，做簡要之說明。

一、同心圓 (concentric circles)：前義大利外長迪米契裏 (Gianni de Michelis) 於九〇年代初提議以當時共同體十二國為核心，往歐洲聯邦目標持續深化統合，其外圍則由幾個國家集團分別組成同心圓，並與歐體締結不同程度和內容的政經關係——例如與歐洲自由貿易協會 (European Free Trade Association) 合組歐洲經濟區 (European Economic Area) 形成第二圈，與東歐國家締結加盟協定 (Association Agreement) 是為第三圈，最後再以歐洲安全合作會議 (Conference on Security and Cooperation in Europe; CSCE) 建構全歐秩序形成第四圈。<sup>11</sup>由於九〇年代以來，歐洲自由貿易協會成員 (如奧地利等國) 以及中東歐國家均紛紛加入歐洲聯盟，此具體主張已顯過時，但仍不失其作為一個可供思考的策略。

<sup>9</sup> Harbrecht, *op. cit.*, 頁 66-67。有關八〇年代統合部分，請參見本文第三節。

<sup>10</sup> 詳見：Alexander Stubb, „A Categorization of Differentiated Integration“, in: *Journal of Common Market Studies*, 2/1996 (34), pp. 283-286. 在此需加以說明的是，由於若干主張有時只是一項政治提議，缺乏具體之構想，即使鑽研歐洲統合理論的德國著名學者 Wolfgang Wessels 亦不得不承認，要明確界定各統合策略之間的差異其實有相當的困難，Wolfgang Wessels, „Integrationspolitische Konzepte im Realitätstest“, in: *Wirtschaftsdienst*, 9/1994, p. 500.

<sup>11</sup> Gianni de Michelis, „Die EG als Gravitationszentrum: Für ein Europa der vier Kreise“, in: *Integration*, 4/1990 (13), pp. 143-149.

二、**核心歐洲**：藉由會員國數目縮減成爲一個歐洲核心，持續增強統合的深度與廣度，使參與國相互間的連結關係超越歐體／歐盟水準而更趨緊密。核心歐洲的成員數可縮減到最少——僅由法德兩國組成，而原始六國共組核心的說法亦不時可聞。與布蘭德的構想雷同，一九九四年德國當時的執政黨（CDU/CSU）聯邦議會黨團主席蕭伯樂（Wolfgang Schäuble）公佈一項策略檔，建議由法、德、比、荷、盧五國組成歐洲核心，先行朝深入統合的目標邁進。<sup>12</sup>由於此議將義大利和英國排除在外，致引來不少反對的聲浪，亦遭質疑有意朝向「加洛林王朝的歐洲」<sup>13</sup>前進。

三、**分殊統合**（differenzierte Integration; differentiated integration，有人亦稱之爲**變數幾何** géométrie variable; variable geometry）：學界對於「分殊統合」概念之認知與界定並不完全一致，<sup>14</sup>本文係採德國慕尼黑大學政治系「應用政策研究中心」（Center for Applied Policy Research）所提出之操作定義<sup>15</sup>——統合意願及能力較高之歐盟會員國，可無視其他成員的

---

<sup>12</sup> „Überlegungen zur europäischen Politik. Positionspapier der CDU/CSU-Bundestagsfraktion vom 1. September 1994“, in: *Blätter für deutsche und internationale Politik*, 10-1994, pp. 1271-1280.

<sup>13</sup> Josef Janning, „Differenzierung als Integrationsprinzip: die Flexibilität im neuen EU-Vertrag“, in: Werner Weidenfeld (ed.), *Amsterdam in der Analyse* (Gütersloh: Verlag Bertelsmann Stiftung, 1998), p. 212; Thomas Wittke, „Schäuble bricht schon wieder ein Tabu“, *General-Anzeiger*, 1994/9/2; Hans-Hagen Bremer et al., „Europa und die germanische Kern-Kraft“, *Frankfurter Rundschau*, 1994/9/9.

<sup>14</sup> 有學者將「分殊統合」作爲所有不屬於「完全統合」策略之通稱，例如：Stubb, *op. cit.*; Christian Deubner, „Differenzierte Integration: Übergangerscheinung oder Strukturmerkmal der künftigen Europäischen Union“, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 1-2/2003, pp. 24-32.

<sup>15</sup> 如 Bertelsmann Stiftung (ed.), *Das neue Europa — Strategien differenzierter Integration* (Gütersloh: Verlag Bertelsmann Stiftung, 1997); Janis A. Emmanouilidis, „Differenzierung im Verfassungsentwurf — auf dem Weg zu einer



反對而逕行向前邁進，並由不同的成員（包括非歐盟會員國）組合形成數個核心；在這些核心當中，將各自立下本身適用之規範、目標和速度，非該核心之成員不得置喙，但得接納新成員或是給予部分會籍權利。<sup>16</sup>自阿姆斯特丹（Amsterdam）以來的歐盟條約有關強化合作之規範，便有相當程度出自分殊統合的概念。

四、歐洲菜單（Europe à la carte）：德國社會學家達倫朵夫（Ralf Dahrendorf）和法國前總理巴拉杜（Edouard Balladur）皆曾經主張，歐洲國家的合作實無需侷限在共同體架構之內，而應以政策或行動為取向，依照各國的政經利益及功能需要，重新尋求適當的合作途徑和組織，以解決彼此共同關心的問題；例如一個最適貨幣區可納入非共同體會員國的挪威，而不包含歐體南方國家。因此，共同體只是新歐洲裡眾多解決問題的架構之一，是否為其會員國並不重要。前項的分殊統合策略尚維繫歐體／歐盟統合迄今之成果，並在若干領域中藉由不同的成員組合予以深化，而「歐洲菜單」比較強調主權國家充分的政策選擇自由，根本上乃拋棄了「共同體統合現狀」（Acquis communautaire），<sup>17</sup>據此歐洲各區域性組織及合作關係，可能得進行一番徹底的重新洗牌。<sup>18</sup>

---

*neuen Integrationslogik*“, in: Claus Giering (ed.), *Der EU-Reformkonvent — Analyse und Dokumentation* (Gütersloh: Verlag Bertelsmann Stiftung, 2003), pp. 64-73.

<sup>16</sup> Claus Giering, „Flexibilisierung“, in: Weidenfeld/Wessels (eds.), *op. cit.*, p. 214.

<sup>17</sup> 係泛指歐盟（包括歐體）統合至今所簽訂之條約、或所建立之各項政策、法律和制度。

<sup>18</sup> Wessels (1994), *op. cit.*, pp. 499-500.

五、選擇性退出或進入 (opting-out/-in)：於丹麥所舉行關於馬斯垂克條約 (Treaty of Maastricht) 的公民投票失敗後，一九九二年歐體會員國領袖通過一項決議，引用附含在條約第五號議定書中的例外規範，允許哥本哈根可以選擇退出貨幣聯盟計畫的第三階段以及共同防禦政策之執行，以便丹麥再度舉行公投時能順利通過。類似之例外規定，同樣也免除了英國參與貨幣聯盟、社會政策以及內政與司法合作之強制義務。<sup>19</sup>

針對急遽擴大後的歐洲聯盟如何持續向前推動，現任德國總理施洛德 (Gerhard Schröder) 亦曾經表示：「對於統合前進具有必要性的若干領域，我們也應在未來非常務實地找出可分別讓一組會員國先行的方式」。<sup>20</sup>另根據去年五月倫敦金融時報 (Financial Times) 的報導，鑑於英國打算以公投方式批准歐盟憲法條約，柏林與巴黎在法、德內閣聯席合作會議上曾經建議，在歐盟現有二十五個會員國中，只要二十個國家通過歐盟憲法條約即屬有效。<sup>21</sup>顯見，關於多種速度的歐洲或是分段統合的策略，勢將在各會員國展開另一回合的討論。

### 參、彈性整合與加強合作

其實，歐體統合一開始便有了分階段完成條約目標之規定，後來在實務中也漸漸採納不同程度與方式的彈性作法。對於整合

---

<sup>19</sup> Hillenbrand, *op. cit.*, p. 413.

<sup>20</sup> Nico Fried, „Europäische Integration. Schröder geht auf Distanz zu Fischer“, *Süddeutsche Zeitung*, 2004/4/16.

<sup>21</sup> Honor Mahony, „Germany and France produce plan B for treaty ratification“, *EUobserver*, 2004/5/13 (<http://www.euobserver.com/index.phtml?print=true&sid=9&aid=16005>).

較早、程度較深的比利時／盧森堡經濟聯盟以及荷比盧三國的經濟同盟關係，一九五八年的經濟共同體條約第二百三十三條便予以承認；第十四條則是規定採階段性逐步降低共同體內部關稅——而此種過渡時期之安排，後來也在歷次歐體及歐盟擴大時被採用，好讓新會員國有時間調整國內相關法規和制度，以符合共同體之規範，減少因會籍所帶來之衝擊。歐洲經濟暨貨幣聯盟同樣也是採取分階段完成的規劃，英國與丹麥甚至被允許選擇性退出此項核心統合計畫。一九八五年在歐洲共同體架構外所簽訂的申根協定（Schengen Convention）<sup>22</sup>，後來也被納入阿姆斯特丹版的歐洲聯盟條約內，而英國、愛爾蘭與丹麥三國則可選擇性地接受部分規定。類似分段、彈性的之作法，亦可見之於社會政策、環保政策、以及歐盟第三根支柱的內政和司法合作等。<sup>23</sup>

由於分段整合已成爲事實，且是不可避免的趨勢，爲了能在共同的規範下讓部分會員國進行更爲緊密的合作，阿姆斯特丹條約增加了三項彈性條款，二〇〇〇年的尼斯條約（Treaty of Nice）又對其有所增刪和修改，形成現行歐盟條約第四十三條到第四十五條的「強化合作」（Title VII: Provisions on Enhanced Cooperation）。條文中設定許多了限制，明確規定何時、有多少國家、在哪些政策領域以及何種條件下可以進行強化合作，主要是回應若干會員國對此規範可能造成歐盟永久分裂的質疑。根據這些條款之規定，「強化合作」只能作爲最後的手段，具體而言，必須由部長理事會來認定此項合作之目標無法按條約既有的相關規範在合理期間內完成，且至少需有八個會員國共同參與方能進行

<sup>22</sup> David O’Keeffe, „The Schengen Convention: A Suitable Model for European Integration“, in: *Yearbook of European Law*, Vol. 11, 1991, pp. 185-219.

<sup>23</sup> Giering (2002), *op. cit.*, pp. 214-215.

之，並對一開始未能參加合作的國家，保持開放作法和將來隨時接納的可能性。<sup>24</sup>不過，最大的限制還是在於「強化合作」只能適用在歐體／歐盟條約所涵蓋的政策範疇內，若依照這項規定，則貨幣聯盟和申根協定根本不可能實現。<sup>25</sup>由於規定過於嚴苛，以致這項程式從未被啟動過。

憲法條約對此作了大幅的鬆綁。(一) 理事會以條件多數決決議，同意由至少三分之一的會員國共同開啓某項政策行動之「強化合作」；一旦這個所謂的「先鋒小組」成立之後，可自行以多數決作決議，而未參與「先鋒小組」運作的會員國則完全不受該決策之影響。(二) 在內政與司法政策領域有所謂的「加速條款」(accelerator clause)——倘若一項立法提案在理事會中被踩了「緊急煞車」<sup>26</sup>，但只要有超過三分之一的會員國希望進行這項合作行動，則彼等可援引此「加速條款」而逕行予以啟動執行。(三) 在防衛政策上，部分會員國也可透過「結構合作」(structured co-operation) 程式，在理事會以條件多數決給予同意後，這些國家便可進行在國防政策上更緊密的合作。所有這些彈性的作法，都是兩難困境中不得不妥協的一個出口：統合往前邁進，但並非全體會員國有此意願和能力共同邁出步伐，其後果殊難逆料。

---

<sup>24</sup> 參見：Franklin Dehousse/ Wouter Coussens/ Giovanni Grevi, *Integrating Europe. Multiple speeds - One direction?* Brussels: European Policy Centre, EPC Working Paper 9, 2004.

<sup>25</sup> Giering (2002), *op. cit.*, pp. 216.

<sup>26</sup> 對於一項以多數決通過的法案，假如有會員國認為事關其重大利益，可以立法提案向高峰會議提出申訴，政府領袖必須以一致決作出最後的裁定，這等於是給會員國實質的否決權。

## 肆、對分段統合之批評

對於各式分段統合策略和作法的批評，基本上可分為下列幾點。<sup>27</sup>

一、在共同體架構之下，會員國必須與其他成員調和彼此的國家利益，儘管在許多情況下，此種相互讓步對個別國家而言並非屬最理想的政策方案，卻是被所有成員視為可以接受的解決方式。倘若接受了不同速度的歐洲，則為了維繫共同體團結一致所形成的妥協壓力將消失無形。

一旦全體共同決定及行動的原則被打破之後，依（新）功能論和「匯合理論」（Fusionsthese; Thesis of Fusion）<sup>28</sup>的觀點，勢必將波及其他政策領域的合作，亦即歐盟統合至今，早已無法斷然切割各項政策部門之間的聯繫，且合作範圍縮小，也將缺少整批交易的籌碼，則解決問題的能力勢必受到限制。

二、倘若經濟狀況較佳的會員國逕行整合，則後來跟進的國家只能全盤接受其先行之決議。再者，在分段統合的作法下，會員國政治與經濟的發展只會漸行漸遠，後進的會員國如何以

<sup>27</sup> Hans-Eckart Scharrer, „Abgestufte Integration. Eine Einführung“, in: Eberhard Grabitz (ed.), *Abgestufte Integration. Eine Alternative zum herkömmlichen Integrationskonzept?* (Kehl am Rhein: N. P. Engel Verlag, 1984), pp. 22-24; Wessels (1994), *op. cit.*, pp. 501-502.

<sup>28</sup> 參見：Wolfgang Wessels, „Die Europäische Union der Zukunft – immer enger, weiter ... und komplexer? Die Fusionsthese“, in: Thomas Jäger/ Melanie Piepenschneider (eds.), *Europa 2000. Szenarien politischer Entwicklung* (Opladen: Leske + Budrich, 1997), pp. 45-79; Wolfgang Wessels, „Staat und (westeuropäische) Integration. Die Fusionsthese“, in: Michael Kreile (ed.), *Die Integration Europas* (Opladen: Westdeutscher Verlag, PVS-Sonderheft 23, 1992), pp. 36-61.

及何時可追趕的上不斷前進的「先鋒組」？屆時歐盟勢將面對本身分裂的風險。

三、分段統合的策略亦違反共同體法一體適用的原則，此規範將在一系列雙邊或多邊協定的複雜安排下失去效用，並剝奪歐洲法院（European Court of Justice）統一解釋歐洲法的統整功能。隨著法律共同體之解體，會員國「選擇性退出」某政策領域之傾向將會獲得強化。

四、原本全體會員國皆共同參與共同體機關的構成與決策，然而分段統合卻會嚴重影響其運作功能，特別是由若干成員國組成的「先鋒小組」將成為實際的決策中心，進而破壞了歐體或歐盟體系中的權力平衡。此外在面對第三國或是國際事務上，共同體勢將無法團結一致，站在同一立場。

五、最後，分段統合應在何種範圍及程度來實施？歐體／歐盟預算的分攤與支出該如何分配？財政收支體系是否會因此崩潰？這些都將會是十分棘手的問題，且在進行分段統合的考量時十分不容易達成妥協。

整體來看，分段統合或強化合作將製造出至少強、弱兩個集團組合，此種實質上的歐洲「二等公民」和心理上的「二軍」屈辱，很難被歸類為後者的國家所接受，而且歐洲聯盟統合迄今不斷強調的「共同體統合現狀」，在推動多種統合速度的歐洲時也勢將無以為繼。

## 伍、結語

我們從統合歷程來看，五〇年代之際，德、義、比、荷、盧皆為歐洲理事會（Council of Europe）和歐洲經濟合作組織（Organization for European Economic Cooperation）的成員，但六國另組一個歐洲核心——煤鋼、經濟和原子能共同體，幾十年來整合所獲致的成就與影響力，使得絕大部分仍在圈外的歐洲國家（至少是該國政府、企業和菁英），無一不想儘早成為其中的一員，分享成果、並參與決策之制訂。歐體／歐盟之統合與時俱進，針對歐洲自由貿易協會成員和中東歐國家量身打造的歐洲經濟區以及歐洲協定，由於無法提供完全會員國平等的地位、權力和利益，迄今這些國家不是已成為歐盟一員，便是積極等候展開入會談判，或是重新考量準備提出加入申請。西班牙或義大利不願在出現核心歐洲的情況時被打入「二軍」，也是基於相同的理由；<sup>29</sup>即使對統合採取較「謹慎」、「務實」態度的英國，也因有過兩度被拒門外的經驗，而始終強調必須保有最後的選擇加入或退出權。

然而，或許未來將持續擴大的「特大號歐洲」（Europe XXL）應反向思考：將所有歐洲國家圈圍在一個無效率、甚至已停止前進的共同政經體系當中究竟有何意義？<sup>30</sup>歐體或歐盟統合計畫是否已達到其最大公約數——共同市場——的地步？會員國的歐洲政策不應只是在擴大或深化兩個選項中擇一，而是需找出同時實現這兩個目標的途徑，<sup>31</sup>這也是歐盟民意機關歐洲議會（European

<sup>29</sup> Wessels (1994), *op. cit.*, p. 501.

<sup>30</sup> Werner Weidenfeld, „Muß es eigentlich immer zu Zehnt sein?“, in: *EG-Magazin*, 3/1984, p. 6.

<sup>31</sup> Werner Weidenfeld/ Josef Janning, „Fortschritt oder Zerfall. Ein Konzept für Europa im Jahr der Entscheidung“, *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 1996/1/22.

Parliament) 議員們長久以來的呼籲。原始六國能否聯合具統合意願的會員國，共同擔負起政治責任，帶領歐洲向前邁進？現在正是考驗其決心的時候！



## 參考資料

1. EU-Verfassungsgipfel ist gescheitert“, *Süddeutsche Zeitung*, 2003/12/13.
2. Kerneuropa rückt näher. Nach dem Scheitern des Verfassungsgipfels hilft nur noch Differenzierung“, Position of Bertelsmann Stiftung/C·A·P, 2003/12/14([www.cap.uni-muenchen.de/aktuell/positionen/2003\\_12\\_ke\\_rneuropa.htm](http://www.cap.uni-muenchen.de/aktuell/positionen/2003_12_ke_rneuropa.htm)).
3. Rede des Vorsitzenden der SPD, Willy Brandt, vor der Organisation Française du Mouvement Européen in Paris am 19. November 1974“, *Europa-Archiv*, 2/1975, pp. D 33-38.
4. Überlegungen zur europäischen Politik. Positionspapier der CDU/CSU-Bundestagsfraktion vom 1. September 1994“, *Blätter für deutsche und internationale Politik*, 10/1994, pp. 1271-1280.
5. Bertelsmann Stiftung (ed.), *Das neue Europa — Strategien differenzierter Integration*. Gütersloh: Verlag Bertelsmann Stiftung, 1997.
6. Bremer, Hans-Hagen et al., „Europa und die germanische Kern-Kraft“, *Frankfurter Rundschau*, 1994/9/9.
7. Commission of the EC, *The Third General Report of the Commission*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 1969.
8. De Michelis, Gianni, „Die EG als Gravitationszentrum: Für ein Europa der vier Kreise“, *Integration*, 4/1990, pp. 143-149.
9. Dehousse, Franklin/ Wouter Coussens/ Giovanni Grevi, *Integrating Europe. Multiple speeds - One direction?* Brussels: European Policy Centre, EPC Working Paper 9, 2004.
10. Deubner, Christian, „Differenzierte Integration: Übergangserscheinung oder Strukturmerkmal der künftigen Europäischen Union“, *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 1-2/2003, pp. 24-32.
11. Emmanouilidis, Janis A., „Differenzierung im Verfassungsentwurf — auf dem Weg zu einer neuen Integrationslogik“, in: Claus Giering (ed.), *Der EU-Reformkonvent — Analyse und Dokumentation*. Gütersloh: Verlag Bertelsmann Stiftung, 2003, pp. 64-73.

12. Fried, Nico, „Europäische Integration. Schröder geht auf Distanz zu Fischer“, *Süddeutsche Zeitung*, 2004/4/16.
13. Giering, Claus, „Flexibilisierung“, in: Weidenfeld/Wessels (eds.), *Europa von A bis Z*, pp. 213-216.
14. Grabitz, Eberhard (ed.), *Abgestufte Integration. Eine Alternative zum herkömmlichen Integrationskonzept?* Kehl am Rhein: N. P. Engel Verlag, 1984.
15. Harbrecht, Wolfgang (朱建松譯), *歐洲共同體*。臺北：黎明公司，1985。
16. Hillenbrand, Olaf, „Europa-ABC“, in: Weidenfeld/Wessels (eds.), *Europa von A bis Z*, pp. 384-427.
17. Janning, Josef, „Differenzierung als Integrationsprinzip: die Flexibilität im neuen EU-Vertrag“, in: Werner Weidenfeld (ed.), *Amsterdam in der Analyse*. Gütersloh: Verlag Bertelsmann Stiftung, 1998, p. 203-217.
18. O’Keeffe, David, „The Schengen Convention: A Suitable Model for European Integration“, *Yearbook of European Law*, Vol. 11, 1991, pp. 185-219.
19. Scharrer, Hans-Eckart, „Abgestufte Integration. Eine Einführung“, in: Grabitz (ed.), *Abgestufte Integration*. Kehl am Rhein, 1984, pp. 1-25.
20. Stubb, Alexander, „A Categorization of Differentiated Integration“, *Journal of Common Market Studies*, 2/1996 (34), pp. 283-295.
21. Tindemans, Leo, *European Union. Report by Mr. Leo Tindemans, Prime Minister of Belgium, to the European Council*. Brussels: Ministry of Foreign Affairs, View and Surveys, No. 171, 1976.
22. Weidenfeld, Werner, „Muß es eigentlich immer zu Zehnt sein?“, *EG-Magazin*, 3/1984, pp. 5-6.
23. Weidenfeld, Werner/ Josef Janning, „Fortschritt oder Zerfall. Ein Konzept für Europa im Jahr der Entscheidung“, *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 1996/1/22.
24. Weidenfeld, Werner/ Wolfgang Wessels (eds.), *Europa von A bis Z*. Bonn: Europa Union Verlag, 8th ed., 2002.
25. Wessels, Wolfgang, „Die Europäische Union der Zukunft – immer enger, weiter ... und komplexer? Die Fusionsthese“, in: Thomas Jäger/

Melanie Piepenschneider (eds.), *Europa 2000. Szenarien politischer Entwicklung*. Opladen: Leske + Budrich, 1997, pp. 45-79.

26. Wessels, Wolfgang, „Integrationspolitische Konzepte im Realitätstest“, in: *Wirtschaftsdienst*, 9/1994, pp. 499-503.
27. Wessels, Wolfgang, „Staat und (westeuropäische) Integration. Die Fusionsthese“, in: Michael Kreile (ed.), *Die Integration Europas*. Opladen: Westdeutscher Verlag, PVS-Sonderheft 23, 1992, pp. 36-61.
28. Wittke, Thomas, „Schäuble bricht schon wieder ein Tabu“, *General-Anzeiger*, 1994/9/2.

## **Strategies of the European Integration after the EU Enlargement**

Chih-ming Chung\*

### **Abstract**

After the end of the Cold War, there were quite divergent opinions regarding best strategy towards European Integration. In order to avoid the deadlock of the integration, some suggested ideas of “graduated integration” or “multi-speed Europe”. According to its central argument, a smaller group of Member States committed to Europe is in a position to forward integration on specific policy fields. It bears, nevertheless, the risk that the Union will split into strong and weak groups in the EC/EU and the impacts as well as the consequences of this integration method are difficult to predict.

The next step of European Integration will not only influence politics and economy of Europe in the future, but also cause a lot of uncertainties in the process. This article is divided into four main parts to discuss the different scenarios on the future of the European Integration. Firstly, it will find out flexible approaches which were adopted in the daily life of the European Community/Union in the past. Secondly, those approaches of European integration from political and academic areas will be explained briefly. It will then analyze the

---

\* Assistant Professor, Institute of European Affairs, Nanhua University.

flexibility provisions and the “enhanced cooperation” in the Treaty on European Union, and the restrictions in the EU Constitution Treaty. Finally, it will make comments on various strategies and approaches of the integration.

**Key words:** European Community, European Union, Graduated Integration, Core Europe, Enhanced Cooperation