

### 第三章 中、東歐國家「重返歐洲」變革之發展

全球區域整合最爲成功的歐洲聯盟在 2004 年 5 月 1 日實現了第五次、也是規模最大的擴大，與前幾次擴大最主要的差異，是在於歐盟第一次將原冷戰時期與之對抗的蘇聯共產陣營國家的東歐集團，納入了西歐的經濟實體。除了八個前共黨國家 — 波蘭、捷克、匈牙利、斯洛伐克、斯洛文尼亞、愛沙尼亞、拉脫維亞、立陶宛外，另地中海上的馬爾他與塞浦路斯也同時入會，歐盟的東擴代表著歐洲結束了第二次世界大戰以後的分裂局面。<sup>1</sup>中、東歐國家在劇變後，即實施民主化，然改革之初荆棘叢叢，成效不佳，在歐盟全力的指導後，即依 1993 年 6 月所定下加入歐盟的「哥本哈根標準」，改採西方的民主政治制度與自由市場經濟的體制，各國同時於 1991 年 12 月迄 1996 年 6 月間與歐盟簽訂「聯繫國協定」，展現出融入歐洲社會的決心，具體而言，就是申請加入歐盟和北約，從此踏上了漫長艱難的政治與經濟轉型之路。

#### 第一節 歐盟東擴的動因及背景

歐洲又一次展露在國際政治經濟舞臺的前沿，此次東擴幾乎是北約和歐盟同時進行的。這次整合，以「回歸歐洲」爲理念的中、東歐國家，在兩個屬性不同的聯盟以和平的方式實現，是兩個聯盟歷次擴大中規模最大的一次，引起了世人們對歐洲整合的關注。爲瞭解到雙方真正的動機，本節主要針對歐盟東擴的動因、蘇聯對東歐整合的失敗與中、東歐國家積極西向融入歐洲社會等三方面實施研究。

#### 一、歐盟東擴之動因

歐盟爲主導穩定歐洲政治與經濟結構的主要力量，而其戰略考量的第一步是擴展歐盟的疆域，建立一個穩定的政治結構；第二是在歐盟周圍形成一個睦鄰區與經濟空間；第三是形成自己獨立的安全與防務功能。歐盟此次擴大是基於政治的考慮重於經濟考慮，將冷戰格局結束後處於權力真空的中、東歐地區，納入歐盟的範圍。茲就歐盟東擴的動因分析如后：

---

<sup>1</sup>Marian L. Tupy, "EU Enlargement: Costs, Benefits, and Strategies for Central and Eastern European Countries," *Policy Analysis No. 489* (September 2003) : 1-20.

### (一) 歷史樞紐的存在與現實環境因素的考量

西歐與中、東歐在地理上緊密相連，有共同的文化與歷史，由於第二次世界大戰後美蘇的主導，形成東西歐分裂的冷戰格局，造成隔閡。但從歐洲經濟史角度看，西歐與中、東歐之間的聯繫，淵源深遠；東西歐的緊密關係始於十八世紀後半期的西歐工業革命，對中、東歐國家產生相對的影響，雙方的經濟往來趨於緊密，形成了「歐洲經濟區域」的雛形。在第一次世界大戰後至第二次世界大戰前的 1938 年間，西歐總出口的 31.3% 流向中、東歐，占中、東歐總進口的 59.4%，對中、東歐國家而言，西歐為其主要的進口來源；1938 年中、東歐國家出口的 51.8% 流向西歐，占西歐總進口的 38.3%，西歐為中、東歐國家的主要出口地區。隨著貿易發展，東西歐之間的資本流動也相當密切。<sup>2</sup>由於上述樞紐的存在，使歐盟始終以整個歐洲的統一為最終的目標，在 1990 年召開歐盟高峰會中就明確指出，中、東歐國家在各方面都同屬「主流歐洲」的一部分。由於冷戰形成東西集團對立，才造成歐洲「因意識型態對峙所強加的非自然分裂」，以致失去了傳統聯繫。

### (二) 既定的戰略方針及權衡經濟利益的結果

歐盟東擴既是歐洲整合進程中的必然步驟，也是中、東歐國家「回歸歐洲」的簡捷途徑。所以歐盟東擴不僅是政治性很強的決定，也是既定的戰略方針。雖然歐盟在東擴的歷程中要付出的代價極高，但是以和平方式實現歐洲統一在整個歐洲整合史上是一個千載難逢的歷史機會。因為歐盟可以把穩定與創造繁榮的方式推廣到更多的國家，而且可以使歐盟本身更加安全，並為將來和平繁榮創造有利條件。<sup>3</sup>歐盟要想成為未來在國際社會中占有舉足輕重的地位，在國際政治舞臺上發揮更大的作用，理應吸收歐洲地區條件具備的國家加入，增加其在世界格局的權重。另東擴戰略為歐

---

<sup>2</sup>吳弦，〈差距與融合—歐盟東擴的動因、舉措、背景〉，《世界知識》，2003 年 14 期（2003 年 7 月），頁 46。

<sup>3</sup>周弘，〈東擴：歐盟的既定戰略方針〉，《人民論壇》，2002 年 12 期（2002 年 12 月），頁 12-15。

盟權衡經濟利益的結果，一方面在經濟日益全球化的趨勢下，歐盟希望擁有一個統一的歐洲大市場；另一方面處於經濟改革的中、東歐國家擁有一億人口的消費市場，在地緣上與歐盟緊密相連，自然資源豐富，勞動力素質高且低廉，對於面臨經濟衰退與財政危機困擾的西歐國家，無疑是個巨大的吸引力，爲了歐盟各國的經濟考量及自身利益，開拓中、東歐市場刻不容緩。<sup>4</sup>

### （三）有助於中、東歐國家之穩定

從地緣政治看，中、東歐地區在歷史上各種矛盾錯綜複雜，動盪不安，巴爾幹半島有「歐洲的火藥庫」之稱。在冷戰時期，歐洲一直是在美蘇對抗中求生存，不僅自身安全沒有保障，而且也難以有所作爲，接納中、東歐國家加入歐盟，不僅可以使疆域擴大，還可以防範俄羅斯的再度滲透，更可以擺脫美俄的控制，獲得更多的生存空間及自主權。<sup>5</sup>且中、東歐形勢劇變後，經濟、政治制度的改革造成的動盪，均直接與間接的威脅到西歐的「安全與穩定」，影響歐盟的發展。而接納中、東歐國家，通過增加經濟援助，在政治與社會方面協助其採行民主制度與法治原則，實施多黨民主制並尊重人權，成爲民主國家，在經濟方面轉變爲「市場經濟」國家，提高中、東歐國家改革的成功性，進而深化共同的利益，改善國家間的行爲模式，不僅有助於區域的穩定亦有利於經濟成長，最終達成歐盟長遠的「安全與穩定」目標。

### （四）填補歐洲權力真空

冷戰結束後，隨著華沙集團解散與前蘇聯加盟國紛紛獨立，中、東歐地區出現權力真空的情況，歐盟東擴可適時填補該地區的權力真空，取得對區域安全的主導權，亦可防範區域衝突的發生。東擴是歐盟在綜合考察了冷戰後的世界形勢和歐洲局勢後做出的重大抉擇，既有近期利益考慮，

---

<sup>4</sup>李世安、劉麗雲，《歐洲一體化史》（石家庄，河北人民，2003年12月），頁362-369。

<sup>5</sup>宋宜文，〈歐盟東擴之影響分析報告〉，《經濟部國際貿易局》，（2003年12月）。  
<http://readopac.ncl.edu.tw/nc16/efiles/C09203219.doc>

也有長遠的戰略目標。從近期來看，東擴首先和主要是政治性的，其主要目的是利用蘇東集團瓦解、蘇聯解體和衰落之機填補中東歐出現的「政治真空」，推動和鞏固中、東歐國家的政治經濟轉軌，防止其政治形勢發生逆轉，在外交上重新轉向俄羅斯，防止歐洲出現新的分裂。從長遠來看，東擴的戰略意圖在於實現歐洲的全方位整合，建立一個真正統一的歐洲人的「大歐洲」，確保歐洲的永久和平和普遍繁榮，在世界上建立獨立自主的地位，進而發揮影響力的作用。<sup>6</sup>

## 二、蘇聯對東歐整合之失敗

由歐洲煤鋼共同體發展而來的歐洲聯盟是自第二次世界大戰之後，所謂「區域整合」最具代表性的模式；另一個就是過去東歐共產陣營之「經濟互助委員會」(Council for Mutual Economic Assistance, COMECON)，在蘇聯武力脅迫下「被逼的經濟整合」(coerced economic integration)。<sup>7</sup>前者的發展模式廣受世人矚目，其對世界所形成的影響力舉足輕重，被譽為區域性整合最成功的範例。後者的發展模式，雖也和歐洲經濟共同體互別苗頭，相互競爭，但因蘇聯強勢主導，成員國無自主權，致使內部凝聚力薄弱，最終因中、東歐的民主化而宣告瓦解。

1950年代歐洲呈現分裂，壁壘分明愈為顯著。蘇聯面對1954年西德獲准加入北約，並在次年巴黎條約批准生效，以及西歐國家經濟快速復甦，致使莫斯科共黨領導當局感受到其安全備受威脅，遂有加強控制東歐地區的迫切需要。為此，蘇聯乃提出如前所述的「整合」概念，試圖由下列機制達到其控制東歐的目的：<sup>8</sup>

(一) 通過「經互會」架構的運作，實現所謂「社會主義國家」的經濟整合。

(二) 透過華沙公約組織架構的緊密合作，實現軍事整合。

---

<sup>6</sup>馬鳳書，〈融入歐洲：歐盟東擴與俄羅斯的歐洲戰略〉，《歐洲問題研究集刊》，7期，（2004年7月），頁52-60。

<sup>7</sup>Robert Bideleux and Richard Taylor, *Integration and Disintegration: East and West* (London: Routledge, 1996), 180.

<sup>8</sup>洪茂雄，〈從歐洲看歐洲聯盟的統合一轉變與期待〉，收錄《歐洲統合與台灣》，施正鋒主編（台北：前衛，2003年8月），頁297-322。

(三) 在「經互會」和華沙公約組織兩大支柱交互運作下，再配合「黨際」關係的親密聯繫，走向政治整合；同時，經由全面多邊與雙邊的接觸，實現「蘇維埃化」，以達成文化整合。

從上述可以很明顯地認知到，蘇聯昭然若揭的企圖野心，以華沙公約組織做為約束中、東歐國家軍事與外交的獨立性，想利用「經互會」做為綁住中、東歐國家經濟發展的自主性。「經互會」歷經四十年的考驗，何以在 1989 年波蘭出現「非共化」政府不久，東歐各國即發生骨牌效應，共黨政權和平轉移，導致東歐經濟「整合」的理想遂告幻滅，究其原因，可歸納如下：

#### (一) 政治上的積習詬病

中、東歐各國淪入鐵幕之後，奉行馬列主義，實行一黨專政，政府政策的執行是服從黨的領導；黨要做什麼、一般百姓是沒有什麼置喙餘地；<sup>9</sup> 同樣地，這些社會主義國家也定期舉行選舉，但卻不是自由選舉，完全由共黨規劃統一名單，既無選擇權利，更沒有容忍反對聲音存在的空間。且自私、傲慢及職業化，變成共產黨政府的主要特質，由於這些特質，把人民曾經對其懷有的信心與信任都被徹底的擊毀。加以官員們官僚作風，說謊及隱瞞錯誤，對人民的需求完全沒有回應的責任。因此，中、東歐共黨政權根本沒有政府和人民之間的契約關係，喪失民意的支持。

#### (二) 會員國向心力不足

蘇聯和中、東歐都是實行社會主義體制，共產黨壟斷一切權力，大多數人民又屬斯拉夫民族，表面上看來，同質性頗高；照理說，中、東歐國家在「經互會」和華沙公約組織的架構下，其整合進程應比西歐國家優越，可是，事實上證明，中、東歐的「整合」效果遠不如歐洲共同體，最終宣告分崩離析。其主因之一，乃係蘇聯主控領導，幾乎是以莫斯科為中心，發號施令，強制性施加給其他會員國，其他會員國的意願和利益，無法充

---

<sup>9</sup>高德曼 (Minton F. Goldman)，《中、東歐的革命與變遷：政治、經濟與社會的挑戰》(Revolution and change in Central and Eastern Europe Political, Economic, Social Challenges)，楊淑娟譯 (臺北：國立編譯館，2001 年 9 月)，頁 4-5。

分得到蘇聯老大哥的尊重。且「經互會」不是一個具有超國家性質的組織，成員國當然以追求國家利益為依歸。成員國在發現組織內的弊端後，即產生與西方貿易以獲取經濟利益的想法，一方面歐洲共同體的成功更深深吸引了中、東歐國家，因此東歐國家多有強烈意願「西向」。蘇聯的極權統治加上中、東歐國家一直懷疑社會主義經濟整合的效果，因此參與「經互會」多邊合作之意願遂不斷地降低。<sup>10</sup>

### (三) 經濟制度缺乏競爭力

社會主義體制下的中央指令性計畫經濟，欠缺對人民的積極誘因，導致東歐區域政經「整合」走向挫敗的一個主因；正當世界邁向地球村，各國的互動互賴愈加密切之際，中、東歐和蘇聯自我封閉，劃地自限的社會主義經濟自然無法在國際市場嶄露頭角，和充滿活力、日新月異的所謂「資本主義經濟」一較長短。加以共產主義經濟體所特有的經濟匱乏，錯誤的投資順序、管理階層的平庸與不適任、改革的侷限性以及大多數民眾錯誤的行為模式。<sup>11</sup>在 1960 年代以後，東歐國家的「經濟整合」成效，與歐洲經濟共同體相形見絀，根本不能相提並論。甚至，「經互會」盟主的蘇聯，自 1970 年代能源危機之後，開始出現經濟發展停滯現象，已明顯表露東歐共黨世界的整合沉痾難治，命運無可挽救。

### (四) 缺乏嚴謹規範和共存共榮的觀念

「經互會」是史達林為了因應美國所提之「馬歇爾計畫」的緊急措施，倉促成軍的情形下，使組織的設計與經濟合作的規劃，都缺乏周詳與前瞻性。該會的章程，僅以十七條條文三千餘字的篇幅，籠統地規範「經互會」的成立目的、目標與組織架構等，其他諸如決策程式、立法效力等會員國的權利與義務，卻無明白的規定，導致計畫推行時，無確切的法律依據，

---

<sup>10</sup>洪茂雄，〈從歐洲看歐洲聯盟的統一轉變與期待〉，收錄《歐洲統合與台灣》，施正鋒主編（台北：前衛，2003 年 8 月），頁 297-322。

<sup>11</sup>高德曼（Minton F. Goldman），《中、東歐的革命與變遷：政治、經濟與社會的挑戰》（Revolution and change in Central and Eastern Europe Political, Economic, Social Challenges），楊淑娟譯（臺北：國立編譯館，2001 年 9 月），頁 11。

任憑蘇聯呼風喚雨，操縱全局。<sup>12</sup>而且「經互會」不如歐盟組織架構那麼嚴謹具有一個超國家的權威機構，以負責合作計畫的統籌、執行與監督，所以造成社會主義經濟整合失敗的原因之一。雖在「經互會」體系之內，缺乏像「歐洲議會」的開放與民主，不論對內、對外大小事務皆以一致決為表決原則，簡言之，每一國皆有否決權。因此，相關議案若不符合會員國利益時，就予以否決，致使政策的推動缺乏效率。「經互會」毫無吸引力，使會員國產生各自為陣的觀念，就難以建立共存共榮的命運。

### 三、積極西向融入歐洲社會

中、東歐國家自認為在歷史上一直是歐洲的一部分，並對歐洲的歷史與文化有著強烈的認同感，但由於冷戰的隔閡，長期以來缺乏如西歐國家的民主政治、自由經濟和社會政策的健全發展，國家始終處於不穩定狀態。華沙組織解體後，中、東歐國家獲得一個改變歷史的機運，改革勢力紛紛提出「回歸歐洲」的口號<sup>13</sup>，茲就中、東歐家積極西向融入歐洲社會分析如后：

#### （一）與歐盟接軌，重新融入歐洲

中、東歐國家加入歐盟對經濟利益抱有很高的期望，希望能完全進入歐盟市場，與繁榮的歐盟會員國進行自由貿易，並在農業和發展上獲得歐盟的資金補助及技術支援。同時也帶來許多的政治利益，例如，中、東歐國家利用加入歐盟的條件，給國內的反改革勢力增加壓力，徹底改變計畫經濟留下來的制度、觀念和習慣，所以在冷戰一結束，中、東歐國家就積極要求「回歸歐洲」，並提出加入歐盟的申請。「歐洲大家庭」是中、東歐國家積極改革的精神歸屬，也是擺脫經濟困境，走向繁榮的機會，歐盟在經濟與政治上的成功經驗，是中、東歐國家所嚮往的。<sup>14</sup>所以，歐盟向外擴張的動力與中、東歐國家向核心歐洲靠攏的動力正相吻合。而加入歐盟帶

---

<sup>12</sup>洪茂雄，〈從歐洲看歐洲聯盟的統一轉變與期待〉，收錄《歐洲統合與台灣》，施正鋒主編（台北：前衛，2003年8月），頁297-322。

<sup>13</sup>鍾志明，〈歐盟擴張與中東歐發展〉，2002年歐盟發展之回顧與前瞻學術研討會，歐洲聯盟研究論壇主辦，2003年1月17日。

<sup>14</sup>周弘，〈東擴—歐盟的既定戰略方針〉，《國際政治》，2003年4期（2003年4月），頁122-26。

來大量的經濟援助，可以迅速解決當前的經濟困境，促使其經由經濟改革建立一個能承受國際競爭壓力的市場經濟體制；加入歐盟可以推動政治改革，落實民主政治建設，儘速建立一個自由、平等、尊重人權與保護少數民族權利的法制國家，並可以使其徹底擺脫俄羅斯的控制，獲得政治歸屬感與新的安全依託，最終獲得在歐洲事務上的發言權。重新融入歐洲，與歐盟全面接軌，實現歐洲整合，不僅意味著歐洲的安全與繁榮，並有助於提昇中、東歐國家的國際地位。

## （二）堅守民主化、市場化道路，走向歐洲化

中、東歐國家如何徹底在經濟體質上脫胎換骨，遠離共產主義的窠臼，而融入歐洲社會，是絕對有必要的。由於東歐在經互會時期已經犯了發展方向的錯誤，例如 1950 年代，西歐國家發展石化塑膠業時，而中、東歐國家仍在發展煤炭、鋼鐵業；到了 1960 年代、1970 年代西方則已經發展電子、通訊、資訊等產業，相反的東歐國家卻仍在發展石化塑膠業。因此，在以西方為經濟主流的情況下，中、東歐國家若要改善、修正發展方向則必須加入西方的陣營，使能掌握經濟潮流的脈動和市場供需，唯有如此才能改善國內的經濟問題。另在中、東歐國家外匯流失又無其他經濟來源的狀況下，加入國際經濟組織例如世界貿易組織（WTO）、國際貨幣基金組織（IMF）、國際復興開發銀行（IBRD）等等，以獲得資金甚至於技術的來源，也成為了這些國家在改革初期最迫切的任務之一。基此，中、東歐國家必須堅守民主化、市場化道路，西方國家才不致於持反對態度，讓其加入。是故，這些前社會主義國家就必須走向歐洲化，接納西方模式才有可能達成其目標。<sup>15</sup>

## （三）達成回歸「歐洲文明」的願望

人類的歷史是文明的歷史，文明為人們提供最廣泛的認同。中、東歐國家一直有回歸「歐洲文明」的衝動，即使在前蘇聯時期的的勢力控制之下，在還是社會主義陣營中一份子的時候，他們也時時想著自己是歐洲人；

---

<sup>15</sup>洪茂雄，〈從歐洲看歐洲聯盟的統合一轉變與期待〉，收錄《歐洲統合與台灣》，施正鋒主編（台北：前衛，2003 年 8 月），頁 297-322。



是希臘羅馬文化的後代，屬於希臘羅馬文化的傳統。<sup>16</sup>簡言之，中、東歐民族與蘇聯是同床異夢，在冷戰時期回歸歐洲文明的願望，不得不埋藏在心中。在 1975 年赫爾辛基歐安會議後，中、東歐各國看到了希望，這次會議中，蘇聯與西方領導人達成妥協，加強東西歐雙方文化的交流，西方承認蘇聯勢力範圍下的東歐領土不變，邊界不變。同時西方可藉由文化的交流，向蘇聯社會主義陣營——中、東歐國家滲透。在赫爾辛基歐安會議後中、東歐許多國家出現了反對政府的組織，也為 1989 年東歐劇變留下了伏筆。應該說，東歐劇變不是偶然，是水到渠成，所謂冰凍三尺非一日之寒。

## 第二節 中、東歐國家加入歐盟之進程

中、東歐國家加入歐盟戰略的選擇，不僅體現了冷戰後歐洲地緣結構的改變，而且也意味著制度和發展模式的競爭。主要在於中、東歐國家實行的社會主義，遭受重大挫折有關。事實證明，計畫經濟體制不能反映客觀的經濟規律，因此，從 1970 年代、1980 年代起，匈牙利、波蘭等國家在計畫體制的大框架下引入市場機制的經濟改革，然而改革成效並不如預期成效，中、東歐國家經濟發展水準與西歐國家相比，差距越來越大。在 1989 年政治劇變後，面對經濟制度的選擇，中東歐國家否定了計畫體制與市場經濟相結合的改革路線，接受了西方專家的意見，選擇了自由市場經濟制度；中、東歐國家為加入歐盟而實施政策調整，並依歐盟 1993 年制定的「哥本哈根標準」，實施政治經濟改革，且為達到標準做全面的準備，從此開始踏上了改革之路。

### 一、政治改革的民主化

中、東歐國家在共黨政權垮台後，各國政府試圖實施西方式的民主政治，將過去共黨時代一黨獨裁的議會制度，加以民主化，在轉型的過程多數的國家都是以和平的方式實施；國會選舉是自由、公開與競爭性的，具有政治多元化的性質，基本上是接近西方的民主模式。茲就政治改革民主化分述如后：

---

<sup>16</sup>李巨川，〈東歐與西歐曾擁有一個「羅馬帝國」〉，《世界知識》，2003 年 4 期（2003 年 2 月），頁 13-14。

### (一) 以和平方式實施政治轉型

回顧中、東歐國家走向民主化之初的歷史可發現，除了匈牙利的政治民主化過程是由共黨內部自行分裂而趨向民主化，具有和平的特質外，其他國家皆是由民眾的力量迫使共黨讓步。<sup>17</sup>基本上與傳統革命的概念是有所區別的，因為它是一種「非暴力過程」，幾乎所有中、東歐國家並沒有運用暴力的手段，來強行規範實行政治經濟制度的轉型。除了羅馬尼亞是響起槍聲運用暴力手段來推翻原奇奧賽古政權外，其他中、東歐國家的政治制度轉型基本上是和平演進的。

中、東歐國家由於過去的資產階級社會民主和經濟基礎較好，文化和宗教傳統跟西歐相同；轉型時期的政治鬥爭手段和激烈程度就較為緩和，爭執與衝突所造成的陣痛也就輕些，因而政局也相對平靜些。另外，這幾個國家還得益於發生劇變前中、東歐國家在社會主義時期曾進行過改革，經歷過重大的歷史事件，在黨內外產生了一批具有改革思想的人物。<sup>18</sup>且這些國家在向市場經濟轉變時，較快達成共識，形成了自己的一套理論和具體措施，又能重視區域內的合作與協調，加以得到國際組織和西方大國的大力支持，所以體制轉型和經濟恢復的較快。

在轉型初期各種政策的策定，已摒棄了過去共黨執政「一言堂」的模式，採取了和平的民主協商機制，透過了社會各種的政治力量參與，來商訂政治經濟體制轉型的內容與方向；儘管在轉型的進程中，各國仍會有意見紛歧與激烈鬥爭的現象，但是幾乎所有的中、東歐國家從未發生過以暴力來奪取政權或以暴力強制實施任何型的政治經濟變革等情況；且中、東歐各國多黨議會制下的每次總統或議會選舉，造成政權更迭，都是按憲法與法律程序以和平方式進行的。<sup>19</sup>

### (二) 建立民主政治制度

---

<sup>17</sup>洪美蘭，《經濟激進轉型策略—中東歐之經驗與啓示》（台北：翰蘆圖書，2002年7月），頁352。

<sup>18</sup>馬細譜，〈劇變後中東歐國家政治體制的演變及其地區差異〉，《東歐中亞研究》，1999年2期（1999年2月），頁21-26。

<sup>19</sup>薛君度、朱曉中，《轉軌中的中東歐》（北京：人民，2002年7月），頁42-43。

1989 年末，民主化的浪潮席捲東歐，中、東歐國家開始擺脫四十餘年共黨專政的桎梏，實施西方式的民主政治。在轉型初期，對新興民主國家而言，政治穩定是最重要的課題，政治穩定應包含三種意義：1.政治行為者依照法定程序解決爭端，而法律經由民主程序制訂。2.沒有主要行為者試圖動用政治資源建立反民主政權。3.即使國家面臨危機，民意仍然認為民主是最好的方式，體制外改革的政治主張無足輕重。<sup>20</sup>畢竟在各黨對立與激化較少的現象中，尋求建立穩定的政治環境，對變革的政策較易達成共識，使轉型進程不受到政治不穩定的影響。

目前中、東歐國家多數實行內閣制如捷克、匈牙利、斯洛伐克、拉脫維亞等國，政治穩定的程度就要高出許多。另波蘭的憲政設計則類似法國的半總統制，也就是所謂的雙重行政首長制。至於斯洛文尼亞、立陶宛、愛沙尼亞則實行總統制，在實行總統制的國家當中，人民的參政權受限最大，民主人士的反彈也最強，凡此都為當事國的政治穩定蒙上陰影。至於波蘭實施的法國式的半總統制也有類似困擾，前波蘭總統、諾貝爾和平獎得主華勒沙就是個顯著的例子，插手政爭的他不僅在 1995 年的總統選舉中失敗，同時還被民主人士指為「公共危險」。<sup>21</sup>

各國政體大都實行立法、行政、司法分立，相互制衡原則，即為國家權力建立在立法、行政和司法三權分立之上，國家不同權力機構依據分權原則在自己許可的權限範圍內行使職能，相互配合又彼此制約。並實行全民公決制度和普選制，規定幹部任期制，是中、東歐國家建立新政體的重要內容，並由憲法加以確定，成為各國社會民主化的一項重要原則。另在憲法規定：有關國家重大決策和人民最重要問題需通過全民公決決定。同時規定，重大政策及法律條款也可以由全民公決來通過。例如立陶宛要求俄羅斯從波羅的海地區撤軍問題及新憲法草案問題，均由全民公決方式加以決定的。中、東歐國家政治體制演變實施民主及現況，見表 3—1：

---

<sup>20</sup>胡祖慶，《後冷戰時期的歐洲》（台北，五南圖書，1990 年 7 月），頁 63。

<sup>21</sup>胡祖慶，〈東歐政經局勢與我國的關係〉，《國策期刊》，145 期（1996 年 8 月），頁 22-24。

表 3—1：中、東歐國家政治體制演變實施民主及現況

區分 國家	實施民主 憲政日期	政 治 體 制	政 治 現 況
波 蘭	1989.6 (1997.10)	半總統制，總統由人民直接普選產生。實行立法、行政、司法三權分立，相互制衡原則。	執政聯盟內部矛盾不斷，議會內黨派鬥爭激烈。總理於 2004 年 5 月去職，國會可能提前於 2005 年 8 月舉行改選，致近期政局較為波動。
捷 克	1991.1 (1993.1)	內閣制，總統由國民議會眾參兩院聯席會議選舉產生。實行立法、行政、司法三權分立，相互制衡原則。	執政聯盟 2004 年 3 月雖贏得國會同意財政改革方案，卻也因此民意支持度戲劇性下降，短期內朝野政黨間會有相互鬥爭、相互制約和相互妥協的新時期。
匈 牙 利	1989.10 (1990.6)	內閣制，總統由國會通過無記名投票方式選舉產生。實行立法、行政、司法三權分立，相互制衡原則。	2004 年國會改選，執政聯盟僅以些微差距贏得國會勝選，政局易受經濟因素而紛擾。對內政策以改善社會福利為施政重點，支持率逐步上升，地位漸趨平穩。
斯 洛 伐 克	1991.6 (1992.10)	內閣制，總統由國會通過無記名投票方式選舉產生。實行立法、行政、司法三權分立，相互制衡原則。	執政聯盟在 2003 年 12 月因團隊內小黨退出，在議會只占微弱多數，惟政府政經改政策仍獲支持，一些涉及內政外交的重大政策，時有爭執，惟政局尚稱穩定。
斯 洛 文 尼 亞	1991.6 (1991.12)	總統制，總統由人民直接普選產生。實行立法、行政、司法三權分立，相互制衡原則。	2001 年後政局平穩，但政黨間關係有所調整。人民黨 + 基民黨更名為斯洛文尼亞人民黨；在野的新斯洛文尼亞基民黨與社民黨聯合，建立「聯盟斯洛文尼亞」。
愛 沙 尼 亞	1991.8 (1992.7)	總統制，總統由國會通過無記名投票方式選舉產生。實行立法、行政、司法三權分立，相互制衡原則。	2004 年弱勢聯合政府將面臨重組，但仍以抒緩國內政治、社會對抗，減輕貧富不均現象，促進經濟增長，平衡預算，維持對外政策的連續性作為施政主要任務，目前政情尚維持穩定。
拉 脫 維 亞	1991.8 (1993.7)	內閣制，總統由國會通過無記名投票方式選舉產生。實行立法、行政、司法三權分立，相互制衡原則。	2004 年新執政聯盟由少數政黨之弱勢聯合，但仍延續原施政方向，國家基本政策沒有大的改變，政局總體保持穩定，惟將延緩經改革步伐。
立 陶 宛	1990.3 (1992.11)	總統制，總統由人民直接普選產生。實行立法、行政、司法三權分立，相互制衡原則。	2003 年舉行總統及國會選舉，政局保持穩定，總統、議會和政府關係基本協調。政府對內進一步推動市場經濟改革和私有化進程。

註：( ) 為新憲法生效日期

資料來源：作者自行整理（參考資料：中共外交部 <http://www.fmccprc.gov.cn/chn/>）

### (三) 政治的多元與民主化

在實施民主政治的初期，因國家的政治體制徹底改變。在短短的幾個月裡，各種政黨和組織如雨後春筍般湧現。每個國家都出現了幾十個甚至幾百個大大小小的政黨和組織。如果我們將這些眾多的黨派實施分類，大致區分如下：第一類，新舊社會黨組成的左翼集團。它包括新老社會黨、社會民主黨以及從前共產黨分化出來的其他中左政黨與組織(有的仍用共產黨的名稱)。它代表社會民主主義思想。該集團又有兩種情況：一種是老社會黨能夠同新社會黨合作，如波蘭；一種是由於歷史積怨太深，老社會黨同新社會黨很難合作，如捷克。第二類，新老資產階級和小資產階級政黨組成的右翼集團。它包括恢復活動的第二次世界大戰前和戰後初期成立的各資產階級和小資產階級政黨(包括農民黨)以及劇變中大量形成的各種反對派政黨和組織。從政治傾向看，多數黨強調民主自由，崇尚西方；部分黨派的民族主義情緒較重，如匈牙利和斯洛伐克。第三類，保皇黨，主要在波蘭。<sup>22</sup>

政黨輪替執政本為民主政治的常軌，在 1989 年以後東歐的民主浪潮當中，由共黨改組而來的社會主義政黨只有少數國家在改革或獨立之初仍能維持執政地位，如立陶宛、愛沙尼亞。其餘中、東歐國家的民主黨派則都先後透過自由選舉獲得政權，然而基於政治和經濟因素的影響，近年來各國存在一個不可忽視的特點是「左派」和「左翼力量」在各國國內政治中有舉足輕重的作用，有的「左派」黨成為國家的執政黨。例如波蘭的左派已成為社會的主流。繼 2000 年 10 月左派推舉的克瓦希涅夫斯基連任總統以來，左翼政黨——民主左派聯盟(簡稱民左聯)又在 2001 年 9 月 23 日舉行的劇變以來的第四次議會大選中獲勝；1995 年 3 月愛沙尼亞左派力量聯合黨與其他黨派聯盟取得了議會多數，組成聯合政府；愛沙尼亞勞動民主黨(原愛共)和 1994 年 10 月新成立的「左派」黨——「俄羅斯人黨」在愛沙尼亞政治生活中的影響大有增強之趨勢；社會主義政黨在波蘭與匈牙利等國重新獲得勝選，斯洛伐克的左翼民主黨也短暫的組織過聯合政府。然而，現今的「左派」黨或「左翼力量」是由原共產黨演變而來，在政治和

---

<sup>22</sup>馬細譜，〈劇變後中東歐國家政治體制的演變及其地區差異〉，《東歐中亞研究》，1999 年 2 期(1999 年 2 月)，頁 21-26。

經濟的主張已與原有意義上的共產黨的主張大相徑庭，這並不能詮釋為「共黨勢力的反撲」或「共黨復辟」。<sup>23</sup>而在這些國家中，政黨輪替執政與聯合政府的籌組都已成熟。

劇變後的中、東歐國家左右兩派政治力量此消彼長的現象時有發生，政權多次易手。近十幾年來，這些國家已舉行了 3 或 4 屆總統選舉和 4 或 5 屆議會大選，政府更迭頻繁。<sup>24</sup>雖然，各國已步上法治國家，選民愈來愈成熟，不會受任何政黨勢力所左右，在這方面可說明中、東歐國家的民主機制大體上能正常運轉，儘管爭奪選民和政權的鬥爭異常激烈，但權力交替一般能按照憲法原則和政治遊戲規則進行，沒有引起大的社會動盪；另一方面則說明多黨議會民主制的基礎還比較薄弱，民主機制發育不良，法制尚不健全，與西方的議會民主制比較還相差甚遠。

## 二、經濟改革的實質化

中、東歐國家向市場經濟的轉型從自由化、穩定化和構建市場開始，但經濟轉型的核心是私有化和為私人經營在各方面創造條件，隨之而來的是金融體系的改革和國家必須改變職能；轉型的成功與否不在於轉型方式，而在於轉型目標是否明確、政策措施是否確實可行和能否堅持貫徹執行。在中、東歐各國的經濟轉型進程中，有的採取了激進的轉型方式（如波蘭、捷克、愛沙尼亞、拉脫維亞、立陶宛），有的採取了漸進的轉型方式（如匈牙利、斯洛文尼亞），無論是激進轉型還是漸進轉型的國家，特別是中、東歐國家，都達到了經濟改革第一階段的成果，但東南歐國家則相對落後。茲就中、東歐國家經濟改革的實質化分述如后：

### （一）採取激進經濟轉型模式

中、東歐國家在 1989 年劇變後，所有國家都捨棄了原有的社會主義的政治與經濟制度而實施改革，邁向了複雜而艱鉅的改革之路。而中、東歐國家的轉型有一個明顯的共同特質，皆是在政治局勢產生劇變後，經濟轉

---

<sup>23</sup>李興漢，〈波羅的海三國國情研究〉，《中國社會科學研究院俄羅斯東歐研究所》，（1996 年 10 月）。<http://www.cass.net.cn/chinese/production/projects35/001.html>

<sup>24</sup>馬細譜，〈劇變後中東歐國家政治體制的演變及其地區差異〉，《東歐中亞研究》，1999 年 2 期（1999 年 2 月），頁 21-26。

型才開始發展。<sup>25</sup>由於中、東歐國家基本上是根據激進式之策略來進行經濟轉型，而激進模式的三大主軸策略中之「自由化」、與「穩定化」是屬於總體經濟之課題；而「私有化」則較多涉及到經濟個別行為中的企業與企業競爭機制之問題，是共產主義朝向市場化（marketization）之中心議題，亦是經濟轉型之關鍵要素，<sup>26</sup>（見圖 3—1）。

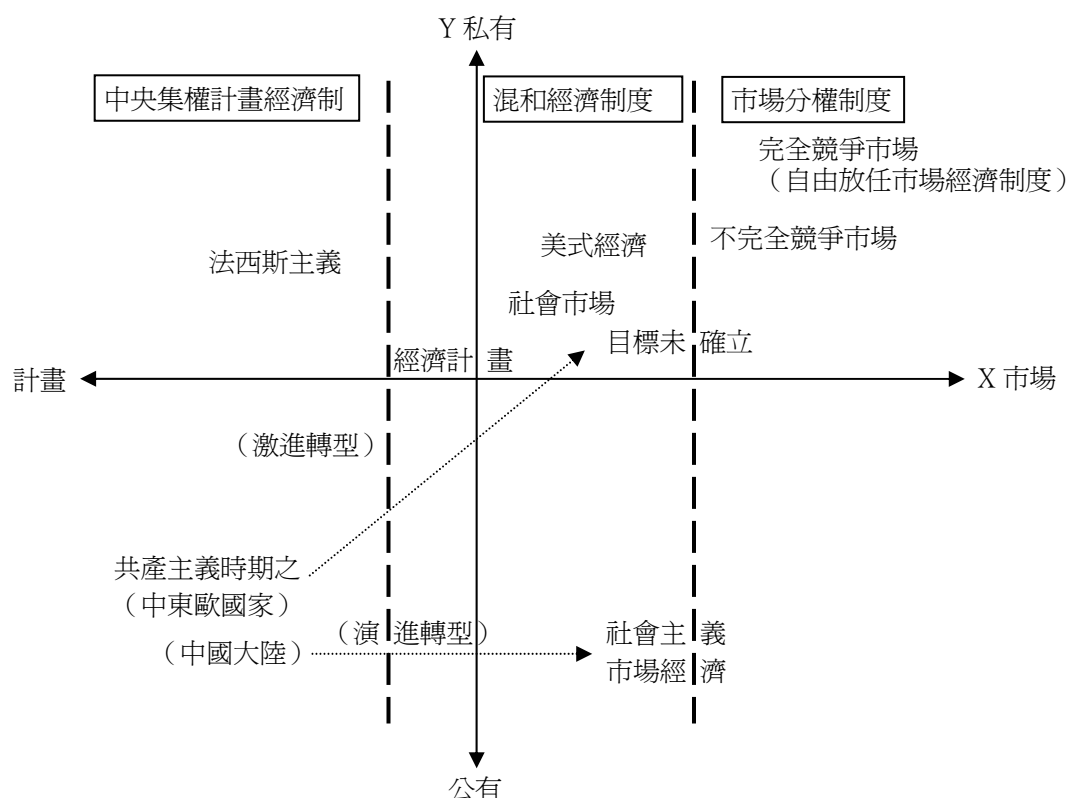


圖 3—1：社會主義國家經濟轉型路徑與方向圖

說明：1.為了清楚表示經濟轉型模型之意義，X座標表示資源分配權之二極化方式 — 市場與計畫；Y座標表示財產之二極化 — 私有及公有。各國經濟制度則各以財產權和資源配置權中的主要型態標示其相對位置。

2.虛線表示經濟轉型之路徑與方向。

參考資料：高德曼（Minton F. Goldman），《中、東歐的革命與變遷：政治、經濟與社會的挑戰》（Revplution and change in Central and Eastern Europe Political, Economic, Social Challenges），楊淑娟譯（台北：國立編譯館，2001 年 9 月），頁 15。

<sup>25</sup>洪美蘭，《經濟激進轉型策略—中東歐之經驗與啓示》（台北：翰蘆圖書，2002 年 7 月），頁 352。

<sup>26</sup>高德曼（Minton F. Goldman），《中、東歐的革命與變遷：政治、經濟與社會的挑戰》（Revolution and change in Central and Eastern Europe Political, Economic, Social Challenges），楊淑娟譯（臺北：國立編譯館，2001 年 9 月），頁 2。

在冷戰時期，中、東歐國家之經濟絕大多數依賴前蘇聯主導下的「經濟互助委員會」，長期以來各國的經濟改革都為以「市場導向」作為改革的遵循方向，<sup>27</sup>發展成為單一商品的市場型態，市場內缺乏資金、勞動力、技術及資訊等項的相互效應，降低了市場競爭能力，使市場體系不健全，無法活絡起來；加以多數商品的數量及價格受制於國營企業的主宰，造成了改革停滯，雖經多次改革，仍難有所作為。經濟的崩潰讓中、東歐國家劇變，交出了政權，使得經由民選政府的領導階層，認為只有徹底的經濟改革與重建，方能浴火重生。社會主義國家以市場導向實施經濟轉型，事實上包含多重意義；是一個所有制形式和分配方式多樣化、資源配置權之市場化、經濟結構不斷升級和優質化、經濟增長和發展過程的轉變方式。<sup>28</sup>

中、東歐國家的領導層級及整個社會都認同，在實施經濟改革初期，需廢除國家對經濟的控制，而實施類似西方的市場經濟制度。然經濟制度的轉型，並非一蹴即成的工作，須經多方的考量，既能符合本國的利益，又能考量到長遠的發展，所以對執政當局及援助西方國際組織言，是極大的工程。所以中、東歐國家此次的經濟轉型必須採取激進式一次性的徹底改革，而薩克斯<sup>29</sup>為波蘭經濟轉型所設計的「震撼療法」，<sup>30</sup>就成為中、東歐國家經濟改革的基本模式。

在此同時，國際貨幣基金組織和世界銀行等國際組織與美國財政部等西方國家針對中、東歐國家經濟轉型達成了一致的政策建議與經援條件，

---

<sup>27</sup>高德曼 (Minton F. Goldman)，《中、東歐的革命與變遷：政治、經濟與社會的挑戰》(Revolution and change in Central and Eastern Europe Political, Economic, Social Challenges)，楊淑娟譯 (台北：國立編譯館，2001 年 9 月)，頁 19。

<sup>28</sup>曾利群，〈中國轉型期經濟理論研討會綜述〉，《經濟學動態》，2001 年 3 期 (2001 年 5 月)，頁 35-41。

<sup>29</sup>薩克斯是美國哈佛大學教授，在 1986 年-1990 年間曾擔任玻利維亞總統的經濟顧問，協助該國解決外債與通貨膨脹問題。在 1990 年應波蘭民主化政府之邀，提出「震撼療法」來作為波蘭經濟轉型的模式。參閱高德曼 (Minton F. Goldman)，《中、東歐的革命與變遷：政治、經濟與社會的挑戰》(Revolution and change in Central and Eastern Europe Political, Economic, Social Challenges)，楊淑娟譯 (台北：國立編譯館，2001 年 9 月)，頁 34。

<sup>30</sup>「震撼療法」是以「全面全速」、「綜合配套」的方式進行，其五項主要支柱，即是：1.總體經濟的穩定；2.廣泛的自由化，即市場自由化，包括價格自由化和貿易自由化；3.私有化，即將國家資產所有權換成私有部門並扶助私有企業；4.社會安全網的建立，主要為失業救濟制度；5.發動國際財政援助以支持轉變。參閱 Jeffrey Sachs, *Poland's jump to the Market Economy*, (The MIT Press Cambridge, 1993), 144-145.



即所謂「華盛頓共識」(Washington Consensus)。<sup>31</sup>所以，在國際壓力與國內改革的浪潮下，以西方經濟援助和積極與西方合作的簡單而明瞭又令人信服的邏輯理念——「震撼療法」，成為中、東歐國家激進經濟轉型模式的典型代表與主流選擇，並被廣泛接受的改革方案。

經濟轉型過程的具體措施與步驟是：轉型初期第一階段任務為制訂總體經濟穩定化政策，透過解除對價格的控制、市場化及提高貨幣之兌換性，作為基本要件；緊接著進行轉型初期的第二階段，即引進更為複雜的市場機制，例如：貨幣及資本市場，作為銀行體系根本基礎，並為應付因私有部門的擴張而制訂相關法源基礎。上述兩項措施，需與制度面的革新同時進行，例如：1.利用社會安全網的概念來取代過去對於就業的保障。2.透過將國有資產私有化的方案，做為財產改革的一部分。3.擴大外來投資及積極與國際經濟的互動來刺激與加速結構改革。<sup>32</sup>在眾多計畫實行之際，部分立法措施（如設立新的機制、價格自由化和私有化推動）都必須同時並重而行。無論對個人、企業體或對政府決策而言，都視為促進經濟發展的關鍵要素。唯有在此架構下，私有化的推展，去除獨占性、壟斷化、產業重建及吸引外資、提高對外貿易方案才得以順利推動。

## (二) 建立完善的自由市場經濟制度

中、東歐國家加入歐盟戰略的選擇，不僅體現了冷戰後歐洲地緣結構的改變，而且也意味著制度和發展模式的競爭。中、東歐國家在實施四十餘年的社會主義制度，遭受重大挫折，計畫經濟體制不能反映客觀的經濟規律，因此，從1970年代、1980年代起，匈牙利、波蘭等國家在計畫體制的原架構下，採取了市場機制的經濟改革，然而改革成效不彰，中、東歐國家經濟發展水準與西歐國家相比，差距越來越大。1989年政治劇變後，面對經濟制度的選擇，中、東歐國家否定了計畫體制與市場經濟相結合的改革政策，認為這種改革方式已無法徹底解決經濟中已存在嚴重的結構問

---

<sup>31</sup>「華盛頓共識」主張：後社會主義國家應當儘可能最大程度的自由化、儘可能最快地私有化，並且在財政和金融方面採取嚴謹的緊縮措施。參閱高德曼(Minton F. Goldman)，《中、東歐的革命與變遷：政治、經濟與社會的挑戰》(Revolution and change in Central and Eastern Europe Political, Economic, Social Challenges)，楊淑娟譯(台北：國立編譯館，2001年9月)頁39。

<sup>32</sup>David M. Kemme, "Economic Transition in Eastern Europe and the Soviet Union: Issues and Strategies." *Occasional Paper Series*, (June 1991): 2-3.

題；所以，急於改善民眾生活的後共黨時代的中、東歐領袖，把共產黨的指令經濟，看作是成長與發展的大障礙。<sup>33</sup>最終他們接受了西歐經濟發展的經驗，選擇了自由市場經濟制度。

在全球化和國際環境競爭日益激烈的現今，中、東歐國家自然不能跳脫此一大環境，而如何參與國際市場競爭的問題顯得重要，此地區大多數國家經濟對外依存度較高，為抗衡國際市場的壓力，增強自身競爭力，提高參與經濟全球化的程度和能力，加入歐盟變成為中、東歐國家維持國家生存與發展的重要關鍵。同時會使許多貿易障礙及投資限制取消，而勞動密集的工業也隨之轉型；知識、技術和新思維的交流，將變的更容易，並透過外國的競爭改善市場透明化，提昇競爭能力。<sup>34</sup>

中、東歐國家在改革之初就實施了經濟自由化政策，並制定了《反壟斷法》，目的在打破壟斷，鼓勵競爭，發揮市場經濟機制的靈活性。因此，中、東歐國家採取了周全措施：價格市場化，向歐盟財政體制靠攏，大幅度削減生產性財政補貼，統一所得稅，設置增值稅，簡化稅率；短期內完全取消歐盟工業品的進口關稅；放鬆對資本進出入限制；逐步實現貨幣於國內可完全自由兌換制度和管理式自由浮動匯率體制。經過數年的實行，中、東歐國家中如波蘭、匈牙利、捷克等國的市場體制建設已基本完成。<sup>35</sup>

### （三）建立私有化為主體的制度

只有私有化能讓表現優異的企業得到豐厚的報酬，那麼私有化就將是恢復中、東歐經濟活力的關鍵。特別是當經營者的個人利益，直接關係他們的企業表現時，經營的品質就會提昇。另外，私有化也將刺激不同經濟部門之間的競爭，而競爭，能讓承自前共黨時代停滯不振的經濟，重新活動起來。最後，私有化可望引進外資、而又能帶給政府直接的收入。

歐盟也認為中、東歐國家只有建立以私有制為主體的所有制關係結構，才能適應歐洲統一市場的競爭壓力。中、東歐國家即依西方的經驗，

---

<sup>33</sup>高德曼 (Minton F. Goldman)，《中、東歐的革命與變遷：政治、經濟與社會的挑戰》(Revolution and change in Central and Eastern Europe Political, Economic, Social Challenges)，楊淑娟譯 (臺北：國立編譯館，2001年9月)，頁57。

<sup>34</sup>Marian L. Tupy，"EU Enlargement: Costs, Benefits, and Strategies for Central and Eastern European Countries," *Policy Analysis No. 489*, (Sep 2003) :1-20.

<sup>35</sup>崔宏偉、姚勤華，〈中東歐國家加入歐盟進程：戰略選擇與政策調整〉，《東歐中亞研究》，2002年2期 (2002年2月)，頁8-15。

採取了兩種途徑：一是，鼓勵國內企業新建私營經濟；二是，國有企業走向民營化。各國首先解除了對發展私營經濟的各種限制，以漸進式而達成了實施私有化的目標，使得國內的新企業大量的進入市場，促進當地的就業市場及經濟發展。<sup>36</sup>

中、東歐國家根據自身的情況制定了各自不同的私有化計畫和措施，主要有資本私有化、經營者和職工買斷方式、償還方式及投資政券私有化方式等。由於各個國家在改革初期的經濟基礎和政治情況不同，私有化的方式和速度也不同。近幾年中、東歐國家在加入歐盟的壓力下，紛紛加快了私有化步伐，到目前為止，中、東歐國家波蘭、捷克、匈牙利和波羅的海的愛沙尼亞、立陶宛及拉脫維亞等國家基本上已經完成私有化目標，私營部門產值占國民生產總值比例達 70%~80%，其中，新建的中小私有經濟對經濟增長做出了積極貢獻。<sup>37</sup>

在實施私有化的進程中，還需要金融機構的配合改革。在改革國家中，經濟中其他領域改革（經濟的自由化和穩定化、國有企業的私有化）成功取決於金融體系的健康發展，而金融體系的體制改革又離不開總體經濟的穩定、企業的改造和相應法律機構的建立。兩者的改革如何同時進行，是對改革國家的挑戰。中、東歐銀行結構改革，其模式的選擇直接反映了政策調整的「歐洲取向」，其中，國際貨幣基金組織和歐洲復興開發銀行做了大量的援助工作。<sup>38</sup>良好的金融市場和體系的運作，與「有效利用資源的所有者」通過市場進行資源的最佳分配，並對市場需求迅速作出反應，從而提高效率，使儲蓄流向高收益的投資。因此，金融體系越發達，經濟越能持續、快速增長，也越有能力對經濟震盪進行調整，而金融體系的健全發展又離不開整個社會經濟各方面的發展。

銀行改革的具體措施有：債務重組和私有化是最主要手段，另外，迫於歐盟銀行業大舉進入的壓力，銀行業資本集中趨勢加強，中、東歐國家銀行業整體實力較弱，小銀行又太多，在激烈競爭中，特別是當面對金融

---

<sup>36</sup>Pang Yali, "Privatization in East European Countries." *East European Quarterly* 26 no 4 (Jan 1993): 471-84.

<sup>37</sup>崔宏偉、姚勤華，〈中東歐國家加入歐盟進程：戰略選擇與政策調整〉，《東歐中亞研究》，2002年2期（2002年2月），頁8-15。

<sup>38</sup>汪麗敏，〈中東歐經濟轉軌的若干理論問題初探〉，收錄《中東歐國家經濟轉軌的若干理論與實踐問題》，第二冊，陳廣嗣主編（北京：中國社會科學院俄羅斯東歐中亞研究所，1997年9月），頁8-22。

危機或經濟危機時，小銀行很快就被擊垮，所以，近年來中、東歐國家的央行相應提高了新建銀行的註冊資金，銀行合併的事例也越來越多。目前中、東歐銀行私有化結果較為突出問題是外資銀行對中、東歐金融市場的主導作用越來越明顯，現在匈牙利銀行 60%的資產掌握在外國投資者控制的銀行手裡，波蘭、斯洛文尼亞、愛沙尼亞等國銀行業也存在這種情況。<sup>39</sup>

#### (四) 工業結構調整及農業現代化

中、東歐國家在前蘇聯主導下的「經濟互助委員會」，普遍存在重工業而輕農業政策，且產品的流動大都侷限於經互會的成員國，而造成產品質與量的失衡比重過大、競爭力低的問題。中、東歐國家與歐盟在相互開放市場的過程中，由於缺乏競爭性的產業部門，出口產品品質低劣，無法與歐盟國家的產品在同一層次上進行競爭，造成貿易逆差逐年增加。所以，要想加入歐洲統一市場，中、東歐國家必須調整工業結構，在歐盟的要求和指導下，中、東歐國家加快了結構改革的步伐，所以採用了市場和政策雙重手段進行，其方式如后：1.大幅度削減或完全取消對陳舊工業企業政府財政補貼；2.實施破產法和清算法，壓縮重工業生產規模；3.開放對外資持股比例的限制，大規模引進外資，更新生產設備，提高產品品質，發展新興工業和服務業。<sup>40</sup>工業結構的現代化是須經過二、三十年或更久時間的淬練，方能顯見成效。從目前情況看，多數的國家在調整步伐雖有改進，但仍顯遲緩，另工業與企業在技術上的改造投入不足，勞動生產率低，具有競爭優勢的產業受到嚴格限制，已面臨壓縮生產能力、裁減員工的局面。

農業政策向來是歐盟重點關注的重點之一，中、東歐多數國家的農業大都存在著就業比重高，生產效率低，結構陳舊，組織以個體農莊為主，農業勞動人口超過總勞動人口的四分之一以上，而農業產出值不及國內生產總值的十分之一。<sup>41</sup>簡言之，中、東歐國家的農業問題主要在於不能提生

---

<sup>39</sup>崔宏偉、姚勤華，〈中東歐國家加入歐盟進程：戰略選擇與政策調整〉，《東歐中亞研究》，2002年2期（2002年2月），頁8-15。

<sup>40</sup>崔宏偉、姚勤華，〈中東歐國家加入歐盟進程：戰略選擇與政策調整〉，《東歐中亞研究》，2002年2期（2002年2月），頁8-15。

<sup>41</sup>陳志敏、古斯塔夫·蓋拉茨(Gustaaf Geeraerts)，《歐洲聯盟對外政策一體化—不可能的使命》（北京，時事，2003年12月），頁288。

產值，視將影響歐盟今後共同農業政策的執行。所以，中、東歐國家農業改革的目標是與歐盟農業政策靠近，就是建立完善的市場化生產組織，實施多功能、多樣化的經營策略，及農業的現代化，進而提昇生產的規模，降低農業產值比重。

1993 年之後中、東歐國家就開始進行農業政策調整，譬如政府對主要農產品的生產、市場進行干預，鼓勵將原先的集體合作社改造為股份制合作社。1998 年開始加入歐盟談判後，農業扶持政策逐漸從補貼和價格保護轉變為出口和信貸補貼。而在加入歐盟後，就要面臨著如何提高農產品競爭力的問題，一方面農業生產效率與歐盟原成員國相比差距較大，另一方面經濟改革已經造成農業中部分附加值高的農產品產量大幅度下降，許多傳統的出口產品受挫，其中匈牙利在農業政策上的調整就顯得較積極。目前除了捷克外，其他中、東歐國家的農業都面臨著來自歐盟的巨大壓力，且其他各國的處境比匈牙利還要難得多。<sup>42</sup>中、東歐各國在實施經濟轉型後，雖然整體經濟成長率提昇，每年持續的正成長，但國民的平均所得因受農民收入的降低，各國的平均國民所得增長較為緩慢（見表 3—2）。

表3—2：1998-2002年中、東歐國家月平均所得 單位：美元

年別 國別	1998 年	1999年	2000 年	2001 年	2002 年
波 蘭	346	442	471	476	489
捷 克		343	379	430	510
匈 牙 利	307	314	348	408	489
斯 洛 伐 克	274	260	299	320	382
斯洛文尼亞	—	895	935	988	1041
愛沙尼亞	—	282	303	328	—
拉脫維亞	—	257	277	280	—
立陶宛	233	251	270	300	—

資料來源：European Bank for Reconstruction and Development (EBRD), *Transition Report 2004*, London: EBRD Sep 2004, 77.

<sup>42</sup>陳志敏、古斯塔夫·蓋拉茨(Gustaaf Geeraerts)，《歐洲聯盟對外政策一體化—不可能的使命》（北京，時事，2003年12月），頁289。

(五) 歐盟的財政援助

在中、東歐國家進行政經轉型的同時，歐盟為了支持與協助此一地區的政經改革，擬定了多項經濟援助計畫，其中國際及歐洲地區的援助項目包括：24 國集團援助、法爾計畫、建立專為中、東歐地區服務的歐洲重建與開發銀行、世界銀行的擴大貸款、歐洲投資銀行的投資動員資金、以及西方主要工業化國家與中、東歐各國簽訂若干的雙邊援助計畫等，增進了中、東歐國家與歐盟間經貿互動的關係，這些援助不僅時空範圍大，地區涵蓋範圍廣，包括了絕大多數的中、東歐實行政經轉型的國家。其中「法爾計畫」更具戰略意義，不僅援助項目多，已成為歐盟「準備加入戰略」的一個組成部分。<sup>43</sup> 歐盟對中、東歐國家的援助計畫，見表 3—3：

表 3—3：歐盟對中、東歐國家的援助計畫

計畫名稱	受惠國	援助項目	預算
法爾計畫 (PHARE)	波蘭、捷克、匈牙利、斯洛伐克、斯洛文尼亞、愛沙尼亞、立陶宛、拉脫維亞、保加利亞、羅馬尼亞、阿爾巴尼亞、波士尼亞、馬其頓、克羅埃西亞(1996年起終止)	私有部門(包括以私有化的公有企業及小企業)發展、地區發展、國家行政管理體制改造、基礎設施建設(能源、運輸、電信)、教育、職業培訓和科研、社會發展和就業、環境和核安全、農業結構改造、金融服務體系、糧食援助	1990-1994 年：42.830 億歐元、1995-2000 年：70 億歐元
坦帕斯教育協助計畫 (TEMPUS)	法爾計畫受惠國與獨立國協成員國、蒙古共和國	資助東歐國家的教育體系，藉由東歐與歐盟企業或大學之培訓班、共同課程、師生交換的安排，來資助教育和共同職訓計畫。主要範圍為：企管、應用經濟、經濟暨社會科學、科技、歐洲語言、農業與農業產品加工、環保等。	

參考資料：包契爾、艾奇肯洛泥(F. Boucher and J. Echkenazi)，《認識歐洲聯盟》(Guide de l'Europe des)，吳錫德譯(台北，中央圖書，2002年4月)，頁147。

在東歐劇變後的 1990 年 1 月，歐洲共同體啟動了「法爾計畫」

<sup>43</sup>朱曉中，《中東歐與歐洲一體化》(北京：社會科學文獻，2002年1月)，頁111。

(PHARE)，為波蘭和匈牙利的經濟結構改革提供技術性援助。該計畫的援助對象後來擴大到其他 14 個中、東歐國家，援助額平均每年約 6.76 億歐元。自 2000 年以來，歐盟用於中、東歐歐盟候選國的援助額已升至每年約 33 億歐元。而在歐盟擴大後，新成員獲得的財政援助還將大幅上升。<sup>44</sup>最初法爾計畫援助的重點依序為：私有部門（包括以私有化的公有企業及小企業）、地區發展、國家行政管理體制改造、基礎設施建設、教育、職業培訓和科研、社會發展和就業、環境和核安全、農業結構改造和金融服務體系。<sup>45</sup>在執行初期與歐盟簽訂「聯繫國協定」的國家獲得的援助就比簽訂自由貿易協議的國家來的多。1990 — 1998 年法爾計畫援助金額項目，見表 3—4：

表 3—4：1990 — 1998 年法爾計畫援助金額項目 單位：百萬美元

國 家 項 目	波 蘭	捷 克	匈 牙 利	斯 洛 伐 克	斯 洛 文 尼 亞	愛 沙 尼 亞	拉 脫 維 亞	立 陶 宛	保 加 利 亞	羅 馬 尼 亞
國家行政管理體制改造	128.6	48.6	84.3	45.0	20.4	39.1	41.9	49.1	54.4	101.8
農業結構改造	210.0	7.5	94.5	14.6	1.0	3.0	0.8	4.5	56.0	84.9
教育訓練和科研	240.3	33.0	136.4	34.2	19.5	17.9	18.5	27.5	79.3	141.2
人道主義、糧食援助	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	44.9	80.3
基礎設施建設	569.6	203.3	125.8	39.8	23.3	42.4	44.7	87.3	269.1	172.4
消費保護、環境與核安全	131.2	7.2	104.7	18.5	5.9	9.3	10.6	8.3	80.4	48.4
私有部門改造	313.2	35.0	195.9	69.7	32.2	21.2	41.3	53.9	92.5	170.9
社會發展和就業	54.2	35.2	41.0	18.9	6.4	2.9	12.6	7.2	51.8	36.4
地區整合措施和其他錯失	84.5	20.3	81.4	12.5	22.6	27.0	36.2	34.2	18.6	135.6
合 計	1731.6	389.8	864.0	253.2	131.3	162.8	206.6	272.0	747.0	971.9
占援助總額%	22	5	11	3	2	2	3	3	9	12

說明：表中僅列出中、東歐國家主要十個受惠國。

參考資料：PHARE, *European Commission Service 1999*.

<sup>44</sup>新華網，〈歐盟擴大將推動歐盟新老成員國的經濟發展〉，<http://www.xinhuanet.com>。

<sup>45</sup>朱曉中，〈中東歐與歐洲一體化〉（北京：社會科學文獻，2002年1月），頁93。

### 三、拉近與歐盟的關係

中、東歐在巨變後積極重返歐洲懷抱，即依歐盟醞釀的東擴計畫與其保持密切關係，大體上經歷了三個階段。

- (一) 第一階段，為先期準備階段（1990 年代上半期），主要是與中、東歐國家簽署聯繫國協定，制定加入歐盟標準和實行先期準備戰略，加強政治聯繫。

#### 1. 簽署聯繫國協定（也稱歐洲協定）

波蘭和匈牙利於 1991 年，捷克、斯洛伐克、羅馬尼亞、保加利亞於 1993 年，波羅的海三國於 1995 年，斯洛文尼亞於 1996 年分別與歐盟成員國簽署了聯繫國協定。聯繫國協定以法律形式確定了與歐盟的政治經濟關係，目的是使聯繫國逐步融入歐盟中。<sup>46</sup>聯繫國協定的目標是在 2002 年前實現工業品的自由貿易並為其他部門的經濟合作奠定基礎。聯繫國理事會則提供了一個討論加入歐盟問題的部長級論壇。中、東歐國家和歐盟簽署聯繫國協定時間、生效時間與申請加入歐盟時間，見表 3—5：

表3—5：中、東歐國家和歐盟簽署聯繫國協定時間、生效時間與申請加入歐盟時間

國 家	聯繫國協定簽訂時間	聯繫國協定生效時間	官方提出申請入盟日期
波 蘭	1991. 12	1994. 2	1994. 4. 5
捷 克	1993. 10	1995. 2	1996. 1. 17
匈 牙 利	1991. 12	1994. 2	1994. 3. 31
斯 洛 伐 克	1993. 10	1995. 2	1995. 6. 27
斯 洛 文 尼 亞	1996. 6	1999. 2	1996. 6. 10
愛 沙 尼 亞	1995. 6	1998. 2	1995. 11. 24
拉 脫 維 亞	1995. 6	1998. 2	1995. 10. 13
立 陶 宛	1995. 6	1998. 2	1995. 12. 8

資料來源：Anthony Cowgill & Andrew Cowgill, “*The Treaty of Nice in Perspective: Volume One-Analysis*” Gloucestershire: British Management Data Foundation, (2001): 5.

<sup>46</sup>楊發喜，〈影響深遠的歐盟東擴〉，《求是》，2004 年 12 期（2004 年 6 月），頁 55-57。



## 2. 制定加入歐盟標準

1993年6月，歐盟哥本哈根高峰會議不僅確認了歐盟向中、東歐國家擴大的合法性，而且為申請國制定了嚴格的加入歐盟標準。政治方面，要實行民主政體、法治、尊重人權和保護少數民族；經濟方面，要建立起有效的市場經濟體制，能夠應付歐盟範圍內的競爭壓力；具有履行成員國義務的能力，包括堅持政治、經濟和貨幣聯盟的目標。歐盟明確表示，只有在上述條件確實實現後，才能獲准加入歐盟。

## 3. 推出先期準備戰略

1994年歐盟埃森高峰會議推出了先期準備戰略，以幫助簽署聯繫國協定的中、東歐國家加入歐盟。該戰略主要內容是強調了聯繫國協定、1994年5月歐盟的白皮書、機制性的對話以及作為該戰略主要財政工具的法爾計畫。1996年12月，都柏林高峰會議又提出加強的先期準備戰略，其支柱是於1998年3月正式啟動的「加入歐盟夥伴關係」。

### (二) 第二階段，制定加入歐盟談判時間表階段

1995年馬德里高峰會議中提出加入歐盟談判應在政府間會議結束半年後開始；且於1996年的，佛羅倫斯高峰會議認可了上述提議。1997年6月，在結束政府間會議的阿姆斯特丹會議上，與會者共同決議，需於1997年7月提出歐盟委員會對各申請國的意見，經審議後都同意了中、東歐等12個國家的申請案。

1996年，歐盟又成立了「技術援助與資訊交流委員會」，按照歐盟的法規、執法機構及相關法律設施的標準，對中、東歐國家的法律調整過程予以技術性的諮詢指導。再次，建立多層次的對話合作機制，「聯繫國協定」不僅包括經濟內容，還有政治和文化內容。歐盟與中、東歐

國家建立了多層次的政治對話機制，如定期舉行的高峰會議、外長會議，建立了「聯繫理事會」、「聯繫委員會」和「議會委員會」等機構。一方面協調雙方在加入歐盟問題上的立場和政策，以作出政治決定，另一方面確保中、東歐國家在共同外交和防務政策上與歐盟保持一致。<sup>47</sup>

1997年7月，歐盟執委會發表《2000年議程》，該議程分為三個部分，即歐體政策的前景、歐盟2000—2006年的財政框架以及歐盟東擴問題。在《2000年議程》中，歐盟執委會認為，依據哥本哈根標準，歐盟應首先擴大到6個國家，即波蘭、匈牙利、捷克、斯洛文尼亞、愛沙尼亞和塞浦路斯。1997年12月，歐盟盧森堡高峰會議批准了歐盟委員會的建議，決定首先同上述6國進行加入歐盟談判，而對剩下的6個國家即斯洛伐克、羅馬尼亞、保加利亞、立陶宛、拉脫維亞及馬爾他，則視其進展而定，會議還拒絕了土耳其的候選國資格。

### （三）第三階段，自1998年以來，為正式加入歐盟談判階段

1998年3月12日，在倫敦召開了歐洲大會，歐盟成員國以及申請加入歐盟的國家的政府高層參加了會議，土耳其則拒絕與會。會議主要功能是歐盟和與會者討論共同外交和安全政策、司法和內政事務以及經濟合作的一個論壇，旨在配合歐盟東擴進程。1998年3月30日，歐盟各國外交部長和中、東歐首批6國外交部長聚會布魯塞爾，正式開始了加入歐盟談判進程。

科索沃戰爭後歐盟明顯加快了東擴步伐，同時決定對東擴戰略進行調整。1999年12月，在赫爾辛基高峰會議上，歐盟宣佈將於2000年同6個新候選國，即斯洛伐克、羅馬尼亞、保加利亞、立陶宛、拉脫維亞和馬爾他開始加入歐盟談判，同時宣佈給予土耳其加入歐盟候選國資

---

<sup>47</sup>崔宏偉、姚勤華，〈中東歐國家加入歐盟進程：戰略選擇與政策調整〉，《東歐中亞研究》，2002年2期（2002年2月），頁8-15。

格，但暫不與之談判。2000年2月14日，歐盟外長理事會正式開始了同新6國的加入歐盟談判。歐盟於2002年12月13日完成了對波蘭、匈牙利、捷克、斯洛伐克、斯洛文尼亞、拉脫維亞、立陶宛、愛沙尼亞、馬爾他、塞浦路斯等10個加入國有關於從人員、貨物、服務與資本四大自由流通，以及外交政策、預算與環境領域等31項議題之談判。

自從中、東歐共黨政權走向民主化之後，歷時十多年的等待，總算如願以償，正逐步融入「歐洲家園」。在完成與歐盟入會談判後，八個中、東歐國家終於2003年先後舉辦公民投票，各國經由公民投票作為是否加入歐洲聯盟的依據，讓國民意志得以自由體現，來表達其是否加入歐盟的抉擇。公投結果，支持加入歐盟的比率如先前的民意預測，獲壓倒性通過。中、東歐國家加入歐盟公民投票，見表3—6：

表3—6：中東歐國家加入歐盟之公民投票

國 家	日 期	投 票 率	贊 成	反 對
波 蘭	2003年6月7-8日	58.85%	77.45%	22.55%
捷 克	2003年6月15-16日	55.2%	77.3%	22.7%
匈 牙 利	2003年4月12日	45.62%	83.76%	16.24%
斯 洛 伐 克	2003年5月16-17日	52.1%	92.4%	6.2%
斯 洛 文 尼 亞	2003年3月23日	60.29%	89.61%	10.39%
愛 沙 尼 亞	2003年9月14日	63%	66.9%	33.1%
拉 脫 維 亞	2003年9月20日	72.53%	67%	32.3%
立 陶 宛	2003年5月10-11日	63.3%	89.92%	8.85%

資料來源：作者自行整理自歐盟官方網站：[http://www.europa.eu.int/index\\_en.htm](http://www.europa.eu.int/index_en.htm)

### 第三節 中、東歐國家加入歐盟之作爲

東歐劇變以後不久，原來維繫蘇聯東歐集團的華沙組織和經互會自然瓦解了，歷來只有依附於大國卵翼之下才有安全感的中、東歐國家，陷入了真空地帶，無所依託。除了自身內部複雜的種族問題與邊界糾紛外，另外擔心外來威

脅，畢竟中、東歐歷來是東西方大國爭奪的地區，特別是波蘭，近代以來曾四次遭到瓜分。再者是來自俄羅斯的威脅，害怕這個過去的家長對自己離家出走實以報復或懲罰。中、東歐國家，面對俄羅斯的威脅。因此認為，必須回歸北約和歐盟，方能使自己獲得足夠的安全。所以，中、東歐國家在外交政策方面改採多元化的路線，並與北約簽署「和平夥伴」(Partnership for Peace) 關係，確保地區的安全與穩定，另加強與歐盟各成員國的經貿互動，增加彼此間的信任感，顯示出中、東歐國家加入歐盟的積極作為。

### 一、建立多元化的外交政策

中、東歐國家隨著政治、經濟制度的徹底轉變，在外交政策和對外關係也發生了重大變化。概括起來講，加強同西方國家的聯繫與接觸，回歸歐洲，加入歐洲乃至整個西方體系，已成為中、東歐國家首要的外交任務和 90 年代的地緣戰略目標，另外在國家利益為基本出發點下，也重新思慮與俄羅斯建立雙方新型國家關係的基礎，同時積極改善與周邊國家的友好關係，解決安全與經濟上的困境，將有助於區域的穩定。茲就中、東歐國家多元化的外交政策分述如后：

#### (一) 積極西向的外交政策

冷戰結束，徹底打破了歐亞大陸自第二次世界大戰結束後不久就逐步穩定下來的地緣戰略結構。隨之而來各種力量進行的戰略調整和由此產生的利益衝突，直接推動了地緣關係的演變。中、東歐國家的劇變從根本上改變了歐洲的地緣戰略的格局和政治版圖，反映出地緣戰略關係發生了不同於以往的重大而深刻變化。從安全角度看，中、東歐國家認為自身處在於戰略安全的真空地帶，所以積極加入歐盟與北約，企圖與歐洲和美國建立良好的關係，以謀求自我保護，已成為各國在外交與安全上最優先的戰略考量。同時，當這些中、東歐國家與西方的相互依存關係 逐漸穩固之後，

會員國之間發生衝突的機率將大幅降低，有助於中、東歐區域的安定。<sup>48</sup>

(二) 以國家利益為考量的東向作為

依照現實主義中「威脅平衡」(balances of threat)的論點，中小型勢力通常容易加入較不具威脅的聯盟，以合力對抗較具威脅的另一勢力，因此中、東歐國家在脫離前蘇聯的勢力範圍後，擔憂俄羅斯可能對他們構成威脅。<sup>49</sup>從國力因素分析，中、東歐地區的國家都屬於中小國家，儘管在歷史的記憶中，對身處於大國附庸的不幸地位，而心懷戒懼之心，但由於國力弱小，在外交與安全政策上難以真正獨立，所以在外交上採取以「親西離東」為主軸的政策是可以理解的。在俄羅斯撤出東歐地區後至中、東歐國家轉型初期，俄羅斯與中、東歐國家關係史上出現了一些空白。<sup>50</sup>

中、東歐國家從前蘇聯的「附庸國」搖身一變而為美歐的盟國，使俄羅斯完全失去了在東歐的傳統勢力範圍和戰略緩衝地帶。特別是中、東歐國家加入北約，使北約東部邊界向前推進約 600 公里，直抵前蘇聯邊界。中、東歐國家即由前蘇聯抵擋北約的前沿陣地反向變為北約阻遏俄羅斯的前沿陣地。<sup>51</sup>對中、東歐國家來說，它們完全投入西方懷抱，在政治和經濟上受益頗多，尤其在安全上受到美國和北約的保護，而且地理上由於獨立國協的出現而遠離了俄羅斯，減輕了對俄的恐懼感，從此可能徹底擺脫歷史上有過的遭俄威脅以至被俄征服的命運。使俄與美、歐的關係及俄與中、東歐國家的關係衍生新的變數。

國家利益是中、東歐國家對外政策的基本出發點，也是重新與俄羅斯建立雙方新型國家關係的基礎。中、東歐國家加入北約和歐盟後，其對自

---

<sup>48</sup>甘逸驊，〈北約東擴—軍事聯盟的變遷與政治意涵〉，《問題與研究》，42 卷 4 期（2003 年 7 月），頁 1-23。

<sup>49</sup>Randall L. Schweller, "Bandwagoning for Profit: Bringing the Revisionist State Back in" *International Security*, Vol. 19, No. 1 (Summer 1994): 79.

<sup>50</sup>朱曉中，〈中東歐與歐洲一體化〉（北京：社會科學文獻，2002 年 1 月），頁 17-18。

<sup>51</sup>楊莉，〈俄羅斯與中東歐國家關係淺析〉，<http://www.ciis.org.cn/item/2004-05-24/50378.html>。

身安全的擔心減輕，國家所面臨的主要任務是發展經濟。<sup>52</sup>同時，隨著政權更替，國家主流思想中對俄的仇視心理也逐漸淡化，對俄政策趨於理智。雙方在政治、經濟、外交、文化交流與高層互訪等領域，都採取務實的措施，建立了夥伴關係。另外他們也擔憂前南斯拉夫的種族問題帶來的衝擊，鄰近衝突區的巴爾幹各國尤其可能脫不了身。<sup>53</sup>

### (三) 改善與周邊國家的友好關係

中、東歐國家劇變後，在改革之初，都期望相互的奧援，以解決安全與經濟上的問題，且有很多動機願意原諒並忘懷舊日成見，加強彼此間的合作關係，讓大家都不再受制於強大的外來者。<sup>54</sup>畢竟中、東歐國家在外交政策上擁有共同的利益，都是希望加入歐盟與北約，成為西歐的一份子，同時也擔心地區內俄羅斯的勢力再度興起。所以靠北方的波蘭、匈牙利、捷克、斯洛伐克組成了所謂的維斯格拉德集團，從 1990 年起四國的外長定期集會，討論區域內共同關心的經濟、環保、安全戰略等議題，並且加強與烏克蘭、喬治亞、土耳其、希臘等周邊國家的關係。<sup>55</sup>這個集團已為中、東歐國家在雙邊與多邊的合作奠定了基礎，進而強化與區域外鄰國的關係。

## 二、簽署北約「和平夥伴」關係

從安全角度考慮，在蘇聯解體、華沙組織瓦解後，中、東歐國家自感處於戰略安全的真空地帶，雖然都強調自己屬於歐洲，但卻不想依附於法、德等有影響的歐洲大國，所以把美國當成一種抗衡力量，感覺更需要以美國為

---

<sup>52</sup>楊莉，〈俄羅斯與中東歐國家關係淺析〉，《中國國際問題研究所》，（2004 年 5 月 24 日）。  
<http://www.cjis.org.cn/item/2004-05-24/50378.html>

<sup>53</sup>Andrew Cottey, *East-Central European after the Cold War: Poland, the Czech Republic and Hungary in Search of Security* (New York: St. Martin's Press, 1993), 803.

<sup>54</sup>高德曼 (Minton F. Goldman)，《中、東歐的革命與變遷：政治、經濟與社會的挑戰》(Revolution and change in Central and Eastern Europe Political, Economic, Social Challenges)，楊淑娟譯（臺北：國立編譯館，2001 年 9 月），頁 79。

<sup>55</sup>Stephen Larabee, *East European Security After the Cold War* (Santa Monica, CA: St. RAND, 1993), 109-14.

首的北約組織來爲自己安全提供保障，以圖自我保護，維護本國的自主權，並有利於政治經濟改革的穩定發展。茲就中、東歐國家與北約簽署「和平夥伴關係」分數如后：

#### (一) 積極與北約建立關係

如果說中、東歐在經濟上與西歐整合的步伐緩慢，那麼在軍事上就更慢了。<sup>56</sup>1990 年代，隨著華沙條約組織的解體和冷戰的結束，爲了避免中、東歐國家爲尋求其自身的安全保障而形成新的軍事結盟組織，導致歐洲再走向分裂，西方盟國必須要盡力將這些國家納入西方的安全體系。所以，北約迅速調整戰略，以「全方位應付危機戰略」取代「前沿防禦戰略」，通過北約東擴積極向中、東歐和前蘇聯地區拓展影響。中、東歐國家想加入北約是受到俄羅斯在戰略安全的影響，因而與俄國呈現敵對狀態。中、東歐國家要求加入北約時，美國並不願與俄羅斯交惡，在美國的主導下因此就發展出所謂的和平夥伴關係。於 1994 年 1 月的北約高峰會議，決定以「和平夥伴關係」來取代中、東歐國家加入北約的前哨站。<sup>56</sup>雖然這個計畫並不向中、東歐國家提供安全保證，也不承諾立即讓中、東歐國家加入北約組織，但是對於將來北約擴展組織仍有相當重要的作用。這些中、東歐國家將來加入北約後可使這些國家軍事現代化、政治民主化、經濟改革，使其國家的體質漸漸與西歐相同，這也就等於爲歐盟擴張奠定了良好的基礎。

#### (二) 與北約簽署「和平夥伴關係」

北約布魯塞爾高峰會議正式推出「和平夥伴關係計畫」(簡稱 PFP 計畫)，於 1994 年 1 月 24 日對外開放，邀請北約合作理事會 (North Atlantic Cooperation Council, NACC) 的 22 個成員國和歐洲安全與合作會議 (現歐安組織) 的非北約成員國參加，推動北約

---

<sup>56</sup>洪茂雄，〈從歐洲看歐洲聯盟的統合一轉變與期待〉，收錄《歐洲統合與台灣》，施正鋒主編 (台北：前衛，2003 年 8 月)，頁 297-322。

與中、東歐、獨立國協國家建立新型夥伴關係。「和平夥伴關係計畫」的主要內容包括：一、北約正式邀請前華沙條約組織國家和歐洲中立國家參加「和平夥伴關係計畫」，在軍事演習、維和、危機控制等方面進行合作和政治磋商；二、夥伴國可向北約總部派出聯絡員；三、夥伴國必須承認西方的民主、人權標準，並尊重現有邊界。<sup>57</sup>此方案可以抒緩中、東歐國家在安全威脅方面的疑慮，以積極與北約簽訂「和平夥伴關係計畫」（見表 3—7）。

表 3—7：簽署和平夥伴關係計畫國家

順 序	國 家	簽署日期	順 序	國 家	簽署日期
1	羅 馬 尼 亞	1994.1.26	15	芬 蘭	1994.5.9
2	立 陶 宛	1994.1.27	16	瑞 典	1994.5.9
3	波 蘭	1994.2.2	17	土 庫 曼 斯 坦	1994.5.10
4	愛 沙 尼 亞	1994.2.3	18	哈 薩 克 斯 坦	1994.5.27
5	匈 牙 利	1994.2.8	19	吉 爾 吉 斯 斯 坦	1994.6.1
6	烏 克 蘭	1994.2.8	20	俄 羅 斯	1994.6.22
7	斯 洛 伐 克	1994.2.9	21	烏 茲 別 克 斯 坦	1994.7.13
8	拉 脫 維 亞	1994.2.14	22	亞 美 尼 亞	1994.10.5
9	保 加 利 亞	1994.2.14	23	白 俄 羅 斯	1995.1.11
10	阿 爾 巴 尼 亞	1994.2.23	24	奧 地 利	1995.2.10
11	捷 克	1994.3.10	25	馬 其 頓	1995.11.15
12	莫 爾 達 瓦	1994.3.16	26	瑞 士	1996.12.11
13	格 魯 吉 亞	1994.3.2	27	愛 爾 蘭	1999.12.1
14	斯 洛 文 尼 亞	1994.3.30	28	克 羅 地 亞	2000.5.25
15	亞 塞 拜 疆	1994.5.4	29	塔 吉 克 斯 坦	2002.2.20

說明：波蘭、匈牙利、捷克、保加利亞、愛沙尼亞、拉脫維亞、立陶宛、羅馬尼亞、斯洛文尼亞和斯洛伐克等 10 國於正式加入北約後退出該計畫。

資料來源：劉敬東，〈北約對外關係機制〉，《中國國際問題研究所》，（2004 年 5 月 8 日）。

<http://www.ciis.org.cn/item/2004-06-04/50396.html>

<sup>57</sup>劉敬東，〈北約對外關係機制〉，《中國國際問題研究所》，（2004 年 5 月 8 日）。

<http://www.ciis.org.cn/item/2004-06-04/50396.html>



這是北約成立 45 年來首次提出向東擴展的作為，共 30 個中、東歐國家和俄羅斯以及歐洲中立國家簽署加入這一計畫。其中波蘭、匈牙利和捷克 1999 年 3 月正式加入北約，另保加利亞、愛沙尼亞、拉脫維亞、立陶宛、羅馬尼亞、斯洛文尼亞和斯洛伐克 7 國於 2004 年 3 月 29 日在美國首都華盛頓向北大西洋公約組織（北約）正式遞交了各自國家加入北約的法律文本，從而成爲這一組織的新成員（加入北約後自動退出「和平夥伴關係計畫」）。這是北約自成立以來規模最大的一次擴充，目前，北約的成員國已達 26 個。

### （三）妥善處理歐、美雙邊關係

近年來，中、東歐國家著眼於長遠的歐美地緣政治和歐洲 — 大西洋整合的未來，在入約與加入歐盟問題上一直小心翼翼地平衡自己的政策，處處注意謹言慎行，竭力避免使加入歐盟問題與國家的安全利益發生矛盾。但在美伊戰爭的關鍵時刻，美國強大的綜合國力發生效應，仍出現了中、東歐國家雖渴望加入歐盟，但卻與法德等歐洲大國保持距離，不願意得罪美國的情形。中、東歐國家抉擇「魚與熊掌」的艱難實際上反映了在世界新秩序形成過程中美歐矛盾的複雜化、表面化，以及歐洲的安全與經濟主導權分離的現狀。<sup>58</sup>中、東歐國家要表現自己對統一的歐洲感興趣，同時也希望與美國保持密切聯繫，他們的作用或許會在未來的地緣政治中日益明顯。所以，中、東歐地區國家在對待未來統一大歐洲的政策動態，將非常引人注目；隨著加入歐盟後這些國家經濟將發生的實質性躍升，他們在歐洲的地位也將發生實質性的變化；在今後的歐洲 — 大西洋地緣政治中，在今後仍將可能出現的美歐矛盾中，無論對北約、對歐盟，中、東歐國家的如何確定自己的定位，對未來發展有絕對性的影響。

### 三、加強與歐盟區域內之經貿互動

---

<sup>58</sup>劉海梅，〈北約與歐盟：中東歐國家的「魚與熊掌」〉，《人民網》，（2003 年 4 月 21 日）。  
<http://past.con.cn/GB/guandian/html>

中、東歐國家對外政策和對外關係的根本轉變，自然包括其對外經濟政策與對外經濟合作關係的重新定位，即由 1989 年之前追隨經互會與前蘇聯轉為親近歐盟等歐洲區域性經濟組織和西方國家。中、東歐國家加強與歐洲區域性經濟組織和西方國家的經濟合作主要表現如下：

#### (一) 加強與歐盟成員國經貿互動

在後冷戰時期國際情勢的變化，區域整合主義的蓬勃發展。歐洲聯盟遂藉著冷戰結束後的有利情勢，在整合的腳步上不僅加快深化，也愈趨向廣化。所以在 1994 年 1 月「歐洲經濟區」(European Economic Area, EEA) 的正式生效，尤為此項區域整合趨勢的具體表徵。該項區域整合的特徵係以常設機構、共同規程或條約，以及彼此的政策協調為其必要條件，其目的在藉一方面尋求區域內投資和貿易的自由化，另一方面是擴大區域內、外商品流通和市場開放；各國經由共同條約義務的履行，久而久之形成地區性的共同規範，<sup>59</sup>於是中、東歐各國均加強與歐盟成員國的貿易往來為其經貿政策的主要目標。

在西方經濟成長幅度緩慢以及失業率偏高的情況下，中、東歐這一塊工資低廉有利生產以及未來經濟前景看好的區域，對當今西方的經濟利益是非常重要的。1989 年到 1995 年中、東歐國家與歐洲聯盟的雙邊貿易增加了一倍以上，以波蘭、捷克及匈牙利為例，1995 年自歐盟進口總值占國家總進口值分別，65.1%、56.4%、61.6%，出口至歐盟占總出口分別為：71.1%、55.1%、63.3%，<sup>60</sup>主要的貿易夥伴大多為歐盟國家。以地理上來講，中、東歐國家與歐盟緊密相連，加上有分不開的文化情感，多數的中、東

---

<sup>59</sup>共同規範：所涵蓋的是行為準則、生活方式，以及以和平協議方式解決衝突或爭端，以地區利益作為彼此交往的準則，同時為共同的區域問題尋求解決方法，如貿易障礙、環境污染和區域發展差異等。

<sup>60</sup>洪茂雄，〈從歐洲看歐洲聯盟的統合一轉變與期待〉，收錄《歐洲統合與台灣》，施正鋒主編（台北：前衛，2003 年 8 月），頁 297-322。

歐國家在中世紀時與西歐國家是同屬一個大家庭，人民生活消費習慣接近，加上歐盟許多中、小企業為降低生產成本，在資金有限的情況下，多半選擇鄰近國家如波蘭、捷克及匈牙利等，作為投資的第一選擇。具體而言，中、東歐利益也就形同歐盟利益，中、東歐國家與歐洲聯盟命運共同體的發展趨勢是必然的，歐洲聯盟唯有加強援助中、東歐國家，確保其經濟穩定發展，才能保障整個歐洲的經濟利益。再者，歐盟東擴對於歐盟十五國而言，是擴大發展經濟的一個新契機，這對於解決長久居高不下的失業率問題是一大轉機，歐盟在中、東歐國加入歐盟前，與之簽訂各種協議，並加強對中、東歐國家經濟復興的援助，同時經由建立自由貿易區的過程，讓中、東歐國家慢慢習慣歐盟自由市場體制，奠定中、東歐國家成為歐盟的正式會員的基石。

## （二）增加區域內效益，促進經濟成長

歐盟東擴的區域內效益，按受損益主體(國民經濟、部門、產業)層次和時效的不同，針對整體經貿、財政、金融等具體規範準則的異動，分項進行評估。如將歐盟區隔為原有成員(EU-15)及新興市場(EU-8)（不含馬爾他、塞浦路斯）兩大組群，一般而言，至少在初期，EU-15 的付出多於回收。表現在財政淨移轉的盈虧變化，GDP 權重較高的 EU-15 相對於 EU-8 是處於劣勢(如占歐盟總預算 46%的「共同農業政策」補貼款將其中部份流向 EU-8)。<sup>61</sup>同時，新興市場的低生產成本誘使德、法、荷、義等國的資金外移，使得本國的失業率難以降低，而在規模經濟效益未提高以前，其產業面獲益程度將低於 EU-15 的產業。具體而言，落實共同政策規範的標準和技術規格、調降 EU-8 的進口關稅等措施，將有助於發揮 EU-8 的產業競爭力，其中移除邊境管制，推行貿易便捷化一項，就足以同時嘉惠 EU-8 和 EU-15，創造巨額貿易移轉效應（見表 3—8）。

---

<sup>61</sup>歐陽承新，〈正視歐盟東擴的內外部影響〉，《台商電子報》，413 期（2004 年 6 月），頁 1-6。

表 3—8：EU-8 進出口貿易區域導向統計表 單位：%

區分 國別 年分		區域別出口占總出口比例				區域別進口占總進口比例			
		轉型經濟體 a		其他國家		轉型經濟體 a		其他國家	
		EU-8	NEU-8	EU-15	NEU	EU-8	NEU-8	EU-15	NEU
		J1	J2	J3	J4	J1	J2	J3	J4
捷 克	1995	25.4	6.5	54.0	14.1	14.8	11.0	55.9	18.2
	2002	15.8	4.8	68.8	10.6	8.7	8.2	71.7	11.4
愛沙尼亞	1995	13.1	25.2	54.7	7.0	3.0	20.6	66.0	10.4
	2002	13.5	7.2	61.8	17.6	4.0	28.4	52.1	15.4
匈 牙 利	1995	8.4	14.0	62.8	14.9	5.6	16.7	61.5	16.3
	2002	6.6	7.2	73.5	12.8	5.1	14.2	57.5	23.2
拉脫維亞	1995	12.3	38.3	44.2	5.3	12.4	24.6	50.0	13.0
	2002	13.8	8.3	62.3	15.7	15.0	17.8	52.3	14.8
立 陶 宛	1995	14.1	42.9	36.4	6.6	5.8	40.0	37.2	17.0
	2002	24.1	16.1	47.1	12.7	4.0	30.2	51.2	14.6
波 蘭	1995	6.7	11.0	70.1	12.2	6.3	9.8	64.7	19.2
	2002	11.8	9.0	67.6	11.6	8.0	13.2	67.5	11.2
斯洛伐克	1995	45.8	8.7	37.4	8.2	30.6	19.6	34.8	15.0
	2002	28.4	4.9	59.5	7.2	19.9	17.9	52.3	9.9
斯 洛 文 尼 亞	1995	5.0	19.1	67.3	8.6	6.2	10.4	69.3	14.0
	2002	7.7	21.4	61.9	9.0	6.8	10.2	72.0	11.0

說明 a: 含 EU-8、其他中、東歐國家與獨立國協共 28 國

資料來源：European Bank, *Transition Report 2003: Integration and Regional Cooperation*.

中、東歐國家和歐盟 15 成員國經貿往來密切，近年來經濟成長率大都維持一定的成長（見表 3—9），例如，在波羅的海三國中，目前經濟增長最快、經濟狀況最好的是立陶宛，該國 2003 年經濟增長率高達 9%，預計立陶宛 2004 年的經濟增長率能達到百分之 6.5% 到 7%。在前幾年，經濟增長最快的是愛沙尼亞，1997 年，該國經濟增長率甚至一度高達 9.8%，愛沙尼亞 2003 年的經濟增長率為 4.5%，預測 2004 年的經濟增長率為 5.3%。拉脫維亞的經濟狀況也很不錯，2003 年拉脫維亞的經濟增長率為 7.4%，預計 2004 年和 2005 年拉脫維亞的經濟增長率能夠達到 5.4% 到 5.6%。

表3—9：歐盟與加入歐盟之中、東歐國家經濟成長率之變動統計表

年別 國別	1999年	2000年	2001年	2002年	2003年
波蘭	4.1%	4.0%	1.1%	1.3%	3.7%
捷克	0.5%	3.3%	3.2%	2.0%	2.9%
匈牙利	4.2%	5.2%	3.7%	3.3%	2.9%
斯洛伐克	1.3%	2.2%	3.3%	4.4%	4%
斯洛文尼亞	5.2%	4.6%	3.0%	3.0%	3.6%
愛沙尼亞	-0.6%	7.1%	5.0%	5.6%	4.5%
拉脫維亞	2.8%	6.8%	7.9%	6.1%	7.4%
立陶宛	-3.9%	3.8%	5.9%	5.9%	9%
EU—15	2.8%	3.4%	1.6%	1.0%	1.9%

資料來源：《2004年世界年鑑》，（中央通訊社），<http://www.cna.com.tw>。

### 小結

自1990年代初的東歐劇變以來，脫離了前蘇聯陣營的中、東歐國家經歷了慘痛的意識形態與經濟體系的蛻變過程。可以說，回歸歐洲、融入歐洲是這些國家的共同願望。這十多年來，中、東歐國家從自身政治經濟等利益考慮，把加入北約和歐盟，以及納入歐洲經濟機構作為主要奮鬥目標。但在這一進程中，他們卻遭遇了國家安全與經濟利益的矛盾夾擊，在安全上要加入北約，在經濟上要加入歐盟，時常處於兩難的境地。綜合本章之論述，可歸納以下幾個重點內容：

- 一、東歐劃時代的演變，改寫了歐洲當代歷史，一方面改變戰後歐洲的秩序結構，政治地理更動，長達四十年的東西方冷戰落幕；二方面開創由極權的社會主義體制轉型到民主法治和市場經濟體制的歷史性先例，提供共產黨蛻變的經驗；三方面注入主權和領土的新思維，打破主權和領土神聖不可侵犯說，或不可分割改變說。<sup>62</sup>

<sup>62</sup>洪茂雄，〈論中、東歐國家的族群關係：融合或對立〉，《中山人文社會科學期刊》，11卷1期（2003年6月），頁27-46。

- 二、歐洲國家有共同的文化與歷史淵源，卻因冷戰造成隔閡，產生不同的社會、經濟制度；蘇聯瓦解後，中、東歐國家希望藉由加入歐盟得以完成經濟改革，轉變為「市場經濟」國家，重新融入歐洲。在政治與社會改革方面，歐盟希望申請國能採行民主制度與法治原則，實施多黨民主制並尊重人權，成為民主國家，對歐盟而言，這不僅有助區域的穩定亦有利於經濟成長。
- 三、歐盟這次擴大，突破了冷戰時期形成的疆界限制，是首次不針對任何「敵人」的和平擴大。經歷了兩次世界大戰的歐洲，自上個世紀中葉以來找到了「經濟政治整合」這一成功的和平發展模式，這是歐洲人日益成熟的表現。歐洲人透過「整合」模式追求的是遠離戰爭，在和平中求發展。歐盟這次擴大的現實意義首先是政治上和安全上的，經濟意義在其次，其效果的顯現還需要時日。
- 四、中、東歐國家加入歐盟是歐洲進入新時代最具意義的發展事件，「歐洲整合」在歐洲參與新世界秩序建立的過程中，成為在政治上促進歐洲政治和平穩定、經濟上持續成長繁榮及文化社會上崇尚多元尊重，進一步提升歐洲在國際事務上影響力的最佳策略。