

第四章 加入歐盟對中、東歐國家之影響

中、東歐前社會主義國家最廣受世人矚目者，莫過於極權統治的共黨政權，竟然出現和平演變，轉型成爲新興民主國家；由「蘇維埃化」轉向「歐洲化」，共產黨所編織的「人間天堂」神話，不攻自破；所謂的「社會主義陣營」、「國際共產主義運動」遂告瓦解，走入歷史。¹共產主義陣營解體之後不久，達倫多夫（Ralf Dahrendorf）曾給三個不同領域的變革設出不同的時間表：政治民主化及法治（6個月），向市場經濟的轉型（6年），公民社會的出現（60年）。²

中、東歐各國民民主化轉型過程中最令人驚訝的，就是這些國家民主化的結果差別極大。不過，在這千差萬別中，仍然可以看到一些趨勢。在歐洲的前共產黨國家，出現了一種新的「三分天下」的政治格局：新的中、東歐（包括波羅的海國家和斯洛文尼亞）明顯地代表著一種「成功」之路；而巴爾幹國家的民主化轉型卻「脫軌」了，如何重建民族國家變成了當務之急，同時舊體制及經濟落後的殘餘影響也構成了民主化的障礙；而俄國則步履艱難地一面努力尋求後帝國時代的國家認同、一面在經濟困境中搖擺（在烏克蘭、白俄羅斯和摩爾達維亞，民主化的命運很大程度上取決於俄國的動向）。³

中、東歐國家經過了十五年的改革，各國新的政治精英們成功地應對了這三個時間表各不相同的變革挑戰。使各國政局和社會相對穩定，多黨議會體制已基本成型，各黨派間的鬥爭雖仍相當激烈，但基本上能按憲政架構所建立的議會民主制執行，成爲共同合法化的政治規則。更重要的是，經由全體政治力量的共同參與，一個相對穩定的政黨體制的形成，爲政治權力的和平轉移創造了條件。目前多數國家經濟發展已到谷底，形勢漸趨好轉，少數國家甚至已超過或接近劇變前的水準。本章主要是探討中、東歐國家經過十五年的改革，在民主轉型的過程中所面臨的問題，在經濟與社會發展於轉型初期所遭遇的困境與轉型後的成果與挑戰，另也深入分析中、東歐國家重新調整的外交與安全政策。綜合言之，中、東歐各國目前仍處於過渡時期，要完全成爲西方的「民主體制」的國家和市場經濟社會，對大多數國家來說，仍要走相當一段路程。

¹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。

²達倫多夫（Ralf Dahrendorf）是西方著名的左翼政治和社會學家，是「衝突理論」的重要代表人物。

³雅克·胡普尼（Jacques Rupnik），《十年後的東歐：在後共產主義時期的分野》，〈當代中國研究〉，67期（1999年4月），頁18-21。

第一節 民主轉型過程中面臨的挑戰

中、東歐國家在政治改革初期的議會制度，尙未能如西方國家的民主政治運作，畢竟從極權專制轉型仍存有許多的問題存在。譬如，政黨的林立造成政黨輪替的頻繁、少數領導人與政府的威權主義傾向、對過去共黨體制的懷念與遺留影響、及民族主義影響了民主的深化程度等，但基本上中、東歐國家多黨議會民主制度的成型，權力的交替都能依照憲法與政治規則的程序進行，沒有引起大的社會動盪。茲就中、東歐國家在民主轉型過程中面臨的挑戰分析如后：

一、政黨輪替頻繁，造成改革初期政局不穩

中、東歐國家在共黨政府正式同意實施政治多元主義的國會選舉後，政治改革初期各國新的政黨如雨後春筍般紛紛的成立，目的在於取代原共黨政權，或是能擁有影響政府的力量。在國會的選舉中，形成了沒有一個政黨獲得超過半數席次，往往就需聯合少數的政黨組成聯合政府，以致受制於聯合政府的少數政黨，政策的執行是舉步維艱的，政局的不穩是可以想像的。

（一）政黨相互遷就，政策執行不易

中、東歐國家過去在共黨執政時期，皆由「一黨專政」，同時憲法也明文規定，共黨是「政治領導力量」，形同保障條款，不准反對黨存在。就各國政黨的體制而言，如今政黨林立，走向多黨民主，強調政治多元化；在透過公開的選舉規則下，各憑本事，塑造民意，爭取選民，成爲各國「非共化」後的一大特色。雖然在議會以及其他各種的選舉中，越多的政黨能提供給選民越多的抉擇，所以政黨的林立，可以被視爲民主政治發展的一項資產，然而帶來的衝擊卻是負面的。⁴同時又歧視或排斥所有的前共黨或

⁴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。

工人黨，在改革初期階段，中、東歐國家的多黨制很不健全，運作也不正常。⁵

1990年政治改革初期，多數因在國會選舉中參選政黨過多，無法使得任何一個政黨獲得半數席次而執政，並不容易出現強而有力的行政領導與牢靠的國會凝聚力量。內閣往往必須建立在一些並不穩定的聯合基礎上也就是說要組成很難，但要分裂則很容易，大家無法共同提出與落實經濟與社會層面上具爭議性的政策。⁶簡言之，就必須依賴數個小黨來組成聯合政府，往往就需犧牲黨的利益遷就其他小黨，且當時各國又適逢政經體制轉型過渡期間，許多法案亟待制訂或增修，可說是千頭萬緒；各黨立場有溫和、有激進、或漸進，各有所本，在政策的執行上，就需小心謹慎，否則內部就會有不同意見，造成衝突，難以達成共識，使得自己處處受制於聯合政府的支持者。所以在行政當局弱勢的局面下，中、東歐新近成立的議會民主政府，似乎並不善於處理一些複雜的社會問題與經濟問題，因為這些都需要做出困難而不討好的政策。⁷

(二) 選舉制度、城鄉差距造成政黨林立與對抗

由於政黨林立，且又都未能擁有多數群眾的支持。而造成政黨林立的原因，就是國會選舉是採取比例代表制。比例代表制的原意，是要讓後共黨時代的國會，對於不同選民群的細微差別能保持敏感。但藉著依照各政黨在選舉中所得選票比例，來分配國會席次比例的代表制，反倒讓能取得席次的政黨數增加了。這種狀況下，任何一個政黨要在普選中贏得大多數、或甚至較多數，都幾乎是不可能的。所以，比例代表制鼓勵選民去支持那種針對在特殊利益上、而只能吸引一小部分選民的政黨。⁸

⁵薛君度、朱曉中，《轉軌中的中東歐》（北京：人民，2002年7月），頁42-43。

⁶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245。

⁷Stephen White, Judy Batt, and Paul G. Lewis, *Structures and Representation Developments in East European Politics* (Durham, NC: Duke University Press, 1994), 158-62.

⁸Stephen White, Judy Batt, and Paul G. Lewis, *Structures and Representation Developments in East*

另外在中、東歐國家中傳統社會的城鄉落差，也是造成黨派增加的原因，由於中、東歐國家在前共黨執政期間均採取「重工輕農政策」，忽視了農業造成了農村邊緣化的現象，城鄉差距自然就拉大。然而，各國就業的比例結構，農民都是占多數的，政治改革後，農民就成爲多數政黨爭取的對象，在國會選舉中，往往農村地區就與中產階級及城市的知識分子，形成無休止的對抗中。⁹中、東歐國家加入歐盟後，在未來的幾年中，由於優渥的農業補貼政策，城鄉差距的現象應會縮減與緩和。

(三) 多黨制運作已逐漸走向正常

在中、東歐國家政治轉型的初期，各國的政治制度就規範爲議會政治的多黨制，允許成立許多政黨，符合條件而組織成爲政黨，如雨後春筍般的到處林立，也由於政黨與政治組織眾多，就代表了許多不同的利益與政見，各國首屆總統及議會選舉，黨派之間就競爭的非常激烈，造成政局處於長時間的不穩定。但目前中、東歐國家隨著憲法修訂和政黨法的改善，已確立了議會制度遊戲規則的運作方式，所以任何政黨不會再受到歧視和排斥，可以在憲法保障的範圍內從事各項政治活動，多黨制度已走向穩定正常。

觀察目前中、東歐國家過去那種政黨林立的現象已有所改變，多數有名無實、影響較小或根本沒有什麼影響力的小黨和小型政治組織已被淘汰或自行退出政治舞臺，各國政壇上逐漸呈現出爲數不多的真正有影響的、能起作用的政黨，來主導政局的局面；各國政黨已能按照憲法規定和法律程序介入政治、參加競選，最後能參加競選的政黨明顯減少，能進入議會的政黨就更少了。¹⁰中、東歐國家議會政黨結構，見表 4—1：

European Politics (Durham, NC: Duke University Press, 1994), 142-45.

⁹Batt Judy, *East Central Europe: From Reform to Transformation* (New York: Council on Foreign Relations Press, 2003), 222.

¹⁰薛君度、朱曉中，《轉軌中的中東歐》（北京：人民，2002年7月），頁46。

表4-1：中、東歐國家議會政黨結構

國 家	議 會 制 度	議 會 政 黨 結 構 現 況
波 蘭	國民大會由眾議院和參議院組成，是國家最高立法機構，任期四年。眾議員460名，參議員100名，均由直接選舉產生。	本屆議會於2001年9月23日成立，眾議院的組成是：民左聯黨－勞動聯盟215席，公民綱領派57席，自衛黨50席，法律與公平黨44席，農民黨41席，波蘭家庭聯盟黨36席，人民保守黨8席，無黨派議員9席。參議院的組成是：民左聯黨－勞動聯盟75席，2001陣營14席，農民黨5席，波蘭家庭聯盟黨2席，自衛黨2席，獨立參議員2席。
捷 克	議會為國家最高立法機構，實行參眾兩院制。眾議院共有議員200名，任期四年。參議院共有議員81名，任期六年，每兩年改選1/3參議員。	本屆眾議院於2002年6月選舉產生，組成是：社民黨70席，公民黨58席，捷摩共41席，「聯盟」31席。2002年10月，舉行參議院三分之一換屆選舉，目前81個席位的分配情況為：公民黨26席、人民黨14席、社民黨11席、自由聯盟9席、公民民主聯盟5席、捷摩共3席、無黨派人士13席。
匈 牙 利	國會是立法機關和國家最高權力機構，共設386席，每四年普選一次。	本屆國會於2002年5月組成，有議員386名。目前，在兩個執政黨中，匈牙利社會黨占178席，自由民主主義者聯盟占20席；在兩個反對黨中，青年民主主義者聯盟－匈牙利公民黨占164席，匈牙利民主論壇占24席，執政黨席位占國會總席數的51.3%。
斯 洛 伐 克	議會為最高立法機構，實行一院制，共150個席位，任期四年。	本屆議會於2002年9月大選後組成，各黨派所占席位如下：爭取民主斯洛伐克運動-人民黨36席，民主基督教同盟28席，方向黨25席，匈族聯盟黨20席，基督教民主運動15席，新公民聯盟15席，斯洛伐克共產黨獲11席。
斯 洛 文 尼 亞	國民議會是國家立法機構和監督機構，由90名議員組成，以無記名投票方式通過直接選舉產生，任期4年。	本屆國民議會於2000年10月產生，其中自由民主黨34席，社會民主黨14席，社會民主人士聯合名單11席，人民黨+基民黨9席，新斯洛文尼亞基督教民主黨8席，退休者民主黨、民族黨和斯青年黨各4席，意族和匈族各1席。
愛 沙 尼 亞	議會為最高立法機構，實行一院制，共101個議席，以無記名投票方式通過直接選舉產生，任期4年。	2003年3月2日，愛沙尼亞舉行議會大選，中間黨和共和國黨各獲28席，改革黨19席，人民聯盟13席，祖國聯盟7席，溫和黨6席。
拉 脫 維 亞	議會為國家最高立法機構，實行一院制，由100名議員組成，任期四年，議員由18歲以上的公民直接選舉產生。	現議會是2002年10月選舉產生的第八屆議會，現有7個議會黨團，其中新時代黨占26席，人民黨占20席，人民和諧黨占17席，綠色農民聯盟占12席（其中綠黨成員3名，農民聯盟成員7名，獨立議員2名），拉脫維亞第一黨占10席，「爭取統一拉脫維亞人權聯盟」占8席，「祖國與自由」和爭取拉脫維亞民族獨立運動聯盟占7席。
立 陶 宛	議會為國家最高立法機關，共有141個席位，任期四年。其中71名由全國71個選區選出，另外70名由獲得5%以上選票的政黨進入議會，根據各黨所獲選票按比例分配議員名額。	現議會於2000年10月選舉產生，社會民主黨占51席，新聯盟25席，自由者聯盟23席，自由民主黨11席，祖國聯盟（保守黨）9席，農民黨和新民主黨聯盟7席，中間派聯盟、波蘭人選舉運動和基督教民主黨人議會黨團8席，其他較小黨派和獨立候選人組成混合議會黨團7席。

資料來源：作者自行整理（資料來源：中共外交部 <http://www.fmco.org.cn/chn/>）

二、對共黨體制的懷念及遺留影響

在改革初期，雖然走向了民主政治的道路，但承擔了舊體制的經濟包袱，所以在經濟改革上卻無法達到人民的期望，也就是說無法改善人民的生活，就開始懷念從前在共黨體制下的景象，有足夠的食物、一分安定的工作及負擔得起的醫療費用。況且大多數的前共黨，也都支持與致力於政治經濟的改革，使得各國在下次的選舉中，前共黨組成的「左黨派」又獲得百姓的親睞，重新掌握的政權；形成了左右兩派政治力量此消彼長的現象，政府更迭頻繁，造成改革初期步伐的緩慢。所以，中、東歐國家的在初期的改革之路，或多或少都受到轉型前共產黨政權的特性及其在社會中留下的烙印的影響。茲就共黨體制的懷念及遺留影響分析如后：

（一）前共黨體制的影響

中、東歐各國在 1989 至 1991 年期間，政治局勢變化的特點包含漸進的與激進突變的兩種方式、變革的動力有的是高層菁英相互妥協的結果，另外有的是由於群眾民意而促成的；變革的方式與動力對民主化轉型有重要影響，但對民主化成功轉型之長期遠景影響更大的，然而在轉型前共產黨政權的特性及其在社會中留下的烙印的深度，對中、東歐各國而言，也必然會造成不同程度的影響。例如，在波蘭和匈牙利，1956 年以後當局則實行了較為調和的政策，並推行了一些改革。當然，從 1950 年代到 1980 年代，有些東歐國家的局勢也出現過反復，1968 年以後，捷克斯洛伐克就曾向極權體制回歸，出現了所謂的「正常化」時期，而南斯拉夫的情況則與此構成了鮮明的對比，從 1960 年代開始南斯拉夫的制度一直是相對比較自由的。¹¹所以必需分析中、東歐各國 1989 年之前共產黨政權經歷過的危機之性質，有助於理解這些國家 1990 年代的制度轉型過程。

（二）民主思想從危機中崛起

中歐的共產黨國家經歷過三次大的危機(即 1956 年的匈牙利革命、1968 年的「布拉格之春」以及 1980 至 1981 年波蘭團結工會運動的崛起)。在這三次危機中，反對極權統治的力量所要求的主要是民主和公民社會的生

¹¹雅克·胡普尼 (Jacques Rupnik) ,〈十年後的東歐：在後共產主義時期的分野〉,《當代中國研究》,67 期 (1999 年 4 月),頁 18-21。

存，僅在較次要的層面上（當來自蘇聯的壓力和約束日益增加時），涉及到國家獨立的問題。反而在巴爾幹地區共產黨國家所經歷的三次主要危機（1948年南斯拉夫的狄托與史達林鬧翻、1961年阿爾巴尼亞的霍查從效忠於莫斯科變為效忠北京、1968年羅馬尼亞的齊奧塞斯庫企圖爭得外交政策上的獨立性），其性質則明顯不同，在這三次危機中，當時三國的共產黨首腦一方面向莫斯科爭取本國共產黨統治集團的自治地位，另一方面又同時強化了國內的極權統治。¹²在中、東歐國家，公民社會的再度復甦，無疑與那三次主要危機有關，也與1970年代、1980年代的異議分子運動密切相關。米什尼克（Adam Michnik）說過，「民族主義是共產黨統治的最後階段」，巴爾幹地區原共產黨國家出現的民族主義傾向之根源，很大程度上來自鐵托、霍查和齊奧塞斯古的政治遺產。¹³

（三）轉型初期左翼力量的激勵

中、東歐在1989年及隨後之變革階段，國家內出現了新的政治精英，與改革前之有組織的民主派反對運動的存在有直接關係，使中、東歐國家的社會發展和對外政策陷入了新的思考方向，他們在西方國家的大力扶植下，苦苦支撐政治轉型後，實施民主憲政的前3年左右的局面，國會改選就遇到了原共黨轉型一左翼力量的挑戰，但是在右翼勢力執政的局面被打破，各國國內政治局勢的發展比原來想像的要複雜得多，困難得多。例如在波羅的海三國政治轉型初期時，「左派黨」和「左翼力量」的作用也是不能忽視的重要素，它們在實行轉型過程中，顯示出自己的政治才幹和組織才幹，可從立陶宛和愛沙尼亞相繼取代獨立初期的民族主義運動，掌管了國家權力獲得證明，這點在立陶宛表現得最為明顯。現今的「左派黨」或「左翼力量」是由原共產黨演變而來，在政治上和經濟上的主張已與原有意義上的共產黨的主張大相逕庭，¹⁴都以改弦易轍，走向民主政治制度。

三、多黨議會民主制度的成型

¹²Gale Stokes, *The Walls Came Tumbling Down: The Collapse of Communism Eastern Europe* (New York: Oxford University Press, 1993), 12-45.

¹³雅克·胡普尼（Jacques Rupnik），〈十年後的東歐：在後共產主義時期的分野〉，《當代中國研究》，67期（1999年4月），頁18-21。

¹⁴李興漢，〈波羅的海三國國情研究〉，《中國社會科學院東歐中亞研究所》，（1996年10月）。
http://www.cass.net.cn/chinese/s24_oys/chinese/production/projects09.html

「回歸歐洲」已成為中、東歐各國政府一致認同的政策，政黨的輪替是不會偏離政經轉型的進程，更不會形成社會主義的「復辟」；越是政局不穩、經濟狀況惡化，就越容易政黨輪替，而政黨輪替主要原因是執政者的政策和執行不得人心，基本上已建立了較為穩定的議會民主制，人民的基本權力也獲得保障。茲就中、東歐國家多黨議會民主制度的成型分析如后：

(一) 排除社會主義「復辟」的疑慮

中、東歐國家在政治轉型的進程中，所謂的「左派復興」主要是新社會黨的復興，正統派共產黨並無復興的跡象，而在這種復興主要是打擊的是右翼民族主義與保守主義。這樣就形成了多元化政治中社會民主主義和自由主義二元化的格局，就是所謂西方議會民主制中最典型的兩黨制政治。這樣的局面減少了極右專制的危險但卻有利於轉型，所以並不意味著劇變後中、東歐轉型的方向有所改變。其實，在中、東歐國家政治轉型後的政黨組合中，已經不再使用「左」、「右」的概念。在他們看來，一個政黨執政幾年，積累些不滿情緒，換上另一個政黨對兩者都有好處，前者可以反省思過，調整策略以求東山再起，後者也嘗到了執政者所面臨的壓力與挑戰的滋味。¹⁵而政治上多黨制、經濟上市場化和尊重工會權利、回歸歐洲這些基本政策是在中、東歐各國政壇上是獲得了一致的認同，政黨的輪替只不過是在這個範圍內進行的擺動，左派掌權既不能偏離政治轉型進程，更不是社會主義的「復辟」。

(二) 政治與經濟因素為政黨執政延續的依據

政黨輪替主要原因是執政者的政策和執行不得人心，在野政黨則抓住民眾的求變心理，以嚴厲的批評與強有力的政策贏得了選票，但他們一上臺就發現，馬上面臨角色轉換。過去他們在野時所抨擊的許多政策，可能正是他們上臺後要經歷別無選擇的考驗。¹⁶雖然轉型進程最困難的 1990 年代初期已在原政權下渡過，在後續的政黨上臺時，所面對的形勢已有所改觀，但部分由於政策執行過於保守，或部分也由於在野政黨的反對而未能完成任務，使得許多法案在立法時受阻或總理因在野黨的不信任而形成更

¹⁵蘇文，〈十年風雨話東歐〉，《書屋》，2002 年 2 期（2002 年 2 月），頁 25-28。

¹⁶Batt Judy, *East Central Europe: From Reform to Transformation* (New York: Council on Foreign Relations Press, 2003), 203.

迭頻繁現象，造成許多政策缺乏延續性，拉長了改革的時程。例如中、東歐國家的波蘭、斯洛伐克、愛沙尼亞、立陶宛等國家，許多在野的社會黨人對許多執政黨的政策，一般都持反對態度，而他們一旦在朝，便往往樂此不疲，其積極性不僅超過右翼保守派，而且與中派自由主義相比也有青勝於藍之勢。所以，越是政局不穩、經濟狀況惡化，就越容易政黨輪替，而上臺後要收拾前任遺留的「爛攤子」，日子也不好過，又要面臨反對派的考驗。這樣執政者只要取得選民的諒解而最終仍能保住執政黨的地位；反之，在處理政治或經濟危機時若束手無策，則會逐漸喪失民眾的信任，最後將再次淪為在野黨。

（三）意識型態減弱，建立穩定議會制度

近幾年來，中、東歐多數國家已打破了左右兩派誓不兩立的局面，而在黨派鬥爭中，意識形態色彩明顯減弱，反映不同階層利益的傾向加強，逐步形成新的左中右政黨格局。在政府組建中，更重視利益的一致性，基本上形成了左右兩派輪流執政的機制，有的甚至多數小黨利益結合組成了左右兩派（如匈牙利）、甚至左中右三派（如斯洛伐克）的聯合政府。在這一過程中，值得觀察的是：各國右翼政黨已逐漸成熟，左翼政黨重整旗鼓，力量不斷壯大；而左翼力量與原來的共產黨的性質原則上已有不同；左右兩派政權的鞏固與否，主要視其政績而定。經過左右輪流執政後，各黨執政已比較趨於穩定，每各政黨都視執政更替為正常行爲，改變了過去一上臺先「報復」的做法，不再大批撤換對方的工作人員，政府工作逐漸中性化、事務化、程序化。¹⁷所以儘管中、東歐一些國家政壇形勢跌宕起伏，但對經濟的衝擊卻很小。所以，近幾年來，中、東歐國家的黨派不斷分化改組，已形成以左右翼兩大聯盟或集團為中心的輪流執政局面。目前在中、東歐國家所看到中左力量，在政治上仍是一支不可忽視的積極力量。他們的存在和活動賦予中、東歐政治體制以新的內容，開闢了尋找社會進步的新道路。就目前中、東歐國家的政治民主發展而言，已建立了較為穩定的議會民主制，人民的基本權力也獲得保障。1994—2003 中、東歐國家政治自由程度發展，見表 4—2、2004 年中、東歐國家政治發展程度，見表 4—3：

¹⁷蘇文，〈十年風雨話東歐〉，《書屋》，2002 年 2 期（2002 年 2 月），頁 25-28。

表4—2：1994—2003中、東歐國家年政治自由程度發展

國別 \ 年別	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
波 蘭	2,2,F	1,2,F	1,2,F	1,2,F	1,2,F	1,2,F	1,2,F	1,2,F	1,2,F	1,2,F
捷 克	1,2,F	1,2,F	1,2,F	1,2,F	1,2,F	1,2,F	1,2,F	1,2,F	1,2,F	1,2,F
匈 牙 利	1,2,F	1,2,F	1,2,F	1,2,F	1,2,F	1,2,F	1,2,F	1,2,F	1,2,F	1,2,F
斯 洛 伐 克	1,2,F	1,2,F	1,2,F	1,2,F	1,2,F	1,2,F	1,2,F	1,2,F	1,1,F	1,1,F
斯 洛 文 尼 亞	1,2,F	1,2,F	1,2,F	1,2,F	1,2,F	1,2,F	1,2,F	1,2,F	1,2,F	1,2,F
愛 沙 尼 亞	3,2,F	2,2,F	1,2,F	1,2,F	1,2,F	1,2,F	1,2,F	1,2,F	1,2,F	1,2,F
拉 脫 維 亞	3,2,F	2,2,F	2,2,F	1,2,F	1,2,F	1,2,F	1,2,F	1,2,F	1,2,F	1,2,F
立 陶 宛	1,3,F	1,2,F	2,2,F	1,2,F	1,2,F	1,2,F	1,2,F	1,2,F	1,2,F	1,2,F

說明：表格內第一項表示政治權利、第二項表示公民自由、第三項為綜合研判；數字愈小愈趨向於正常合理化，F表示自由。

資料來源：Freedom House, *Freedom in the world 2004*。 [http:// www.freedomhouse.org/](http://www.freedomhouse.org/)

表 4—3：2004 年中、東歐國家政治發展程度

國 家	法治環境	政治環境	經濟環境	合 計	民主化	綜合評比
波 蘭	6	6	7	19	1.75	F
匈 牙 利	4	8	8	20	1.96	F
捷 克	6	10	7	23	2.33	F
斯 洛 伐 克	8	7	6	21	2.08	F
斯 洛 文 尼 亞	3	9	7	19	1.75	F
立 陶 宛	5	7	6	18	2.13	F
拉 脫 維 亞	7	4	6	17	2.17	F
愛 沙 尼 亞	6	5	6	17	1.92	F

說明：分數愈低表示環境愈好、民主化程度愈深；F表示自由開放社會。

參考資料：Karin Deutsch Karlekar, *Freedom of The Press 2004: A Global Survey of Media Independence*, & *Nations in Transit 2004*, Freedom House.

四、民族主義影響民主深化的程度

中、東歐政治轉型之初，是以維護本國民族利益和爭取各民族平等地位為要務，劇變後上台的政黨和政府不敢輕視民族問題的存在，少數民族政黨及組織的出現和介入，也擴大了所謂民主參與度。然而，各民族間早已存在、被政治轉型的推進激化、被少數民族政黨的參與強化了的民族矛盾，更有可能干擾政治轉型，甚至摧毀多民族國家，引發戰爭，遲緩了政治轉型的進程。

茲就民族主義影響民主深化的程度分析如后：

(一) 中、東歐國家民族的複雜性

中、東歐國家由於各民族的語言、宗教、生活習慣及文化傳統間的差異與不同領土的要求下相結合，致使各國間有民族與領土爭議，國內各種族的相互鬥爭，在民主化的進程中，民族主義的問題如影隨形，產生錯綜複雜的民族問題。民族主義愈平和的國家，強調追求獨立自主與各民族間的平等，自然就成爲了政治轉型中的重要助力，也較爲順利；反之，境內民族主義愈高漲的國家，會使原有的政治局勢失衡，加劇了民族衝突，例如斯洛伐克、拉脫維亞、立陶宛等國，在政治轉型實施民主化的近程也就趨於緩慢。嚴格地說，中、東歐國家除了波蘭、匈牙利、斯洛文尼亞等國可稱爲單一民族國家外，其餘都居住有兩個以上民族的多民族國家。中、東歐各過出現的族群關係，不光是僅限於某一個國家內部的族群，同時也涉及到國與國之間爲其在國外的族裔聲援撐腰。¹⁸中、東歐國家之族群結構，見表 4—4：

表4—4：中、東歐國家之族群結構

國 別	族 群 結 構	總人口(萬)
波 蘭	波 蘭 人97.6%、日耳曼人0.4%、烏克蘭人0.1 白俄羅斯人 0.1%、其 他2.7%	3,865.4
捷 克	捷克人81.2%、摩拉維亞人13.2%、斯洛伐克人3.1% 波蘭人 0.6%、日 耳 曼人 0.5%、色雷斯人 0.4% 吉普賽人0.3%、匈牙利人 0.2%、其他0.5%	1,027.8
匈 牙 利	匈牙利人 89.9%、吉 普 賽人4%、日 耳 曼人2.6% 塞爾維亞人2%、斯洛伐克人0.8%、羅馬尼亞人0.7%	1,020
斯 洛 伐 克	斯洛伐克人85.7%、匈牙利人10.6%、吉普賽人1.6% 日 耳 曼人0.1%、波 蘭 人0.1% 捷克人、摩拉維亞人、色雷斯人共1.1%	540
斯洛文尼亞	斯洛文人 92%、克洛特人1 %、塞族人0.5% 波士尼亞人0.3%、匈牙利人0.4%、其他5.8%	199
愛沙尼亞	愛沙尼亞人65.3%、俄羅斯人28.1%、烏克蘭人2.5% 白俄羅斯人 1.5%、芬 蘭 人 1%、其 他1.6%	140
拉脫維亞	拉脫維亞人57.7%、俄羅斯人29.6%、白俄羅斯人4.1% 烏 克 蘭 人 2.7%、波 蘭 人 2.5%、其 他 2%	242.4
立 陶 宛	立 陶 宛 人80.6%、俄羅斯人8.7%、波 蘭 人7% 白俄羅斯人 1.6%、其 他2.1%	369.9

資料來源：整理自 2004 年美國中央情報局網站。

[http:// www.odci.gov/cia/publications/factbook/index.html](http://www.odci.gov/cia/publications/factbook/index.html)

¹⁸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。

中、東歐國家在政治轉型開始後，少數國家的民族問題非但沒有解決，反而表現得更尖銳。「如果說資本主義和共產主義的衝突正在從全球政治中消失，那麼，民族主義便替代了它的位置。在中、東歐和蘇聯，民族主義曾被高度集權的政治體制和社會主義的國際主義之間的聯繫加強所抑制。在西歐，民族間的緊張狀態曾被冷戰這個問題所遮掩，被該地區的經濟增長和繁榮所緩和。而共產主義在西方的崩潰將在整個歐洲大陸釋放出民族主義的幽靈」。¹⁹這可以說明瞭中、東歐國家在共黨政權崩潰後，人民獲得自由選舉，有更大的活動空間得以暢所欲言，通過集會結社，提出政治主張，使得族群被壓抑良久的矛盾，逐漸升高，乃至衝突。²⁰所以在實施「民主化」的進程中，「民主」與「自由」的口號，在中、東歐某些國家領導人及一批民族主義政黨和團體的鼓動下，會成為增加在後共產主義社會經濟和政治問題上的重大問題。

（二）民族問題影響民主轉型的進程

由於此次加入歐盟的八個中、東歐國家，大都為由多數的單一的民族組成，儘管幾乎所有的中、東歐國家都以法律形式確立了對少數民族的保護，少數民族政黨和組織也在一定程度上參與了所在國的政治生活，但是，在某些民族關係複雜的地區，民族間的對立、乃至兵戎相見仍不時阻礙、甚或打斷政治轉型進程。例如在前南斯拉夫地區表現得尤為突出，斯洛文尼亞的武裝衝突在歐盟的調解下只進行了三天便告結束，而克羅埃西亞的內戰打了九個月，波黑的戰事則持續了三年多，科索沃危機的升高更使南聯盟遭受了北約連續密集的空中打擊。²¹所以，西方所認定的南聯盟在政治轉型方面的落後狀況並未得到改善，政治轉型進程受挫，所以未列入歐盟第五次擴大的候選國。與前南地區相比，捷克斯洛伐克的民族矛盾雖也引起了國家結構形式的變化，但這一變化是在和平中進行的，因此未造成其

¹⁹David S. Mason, *Revolution in East-Central Europe: The Rise and Fall of Communist and the Cold War* (Westview Press, 1992), 173.

²⁰Rodolfo Stavenhagen, *Ethnic Conflict and the Nation-State* (London: Macmillan Press, 1996), 177-87.

²¹高歌，〈試析東歐民族問題與政治轉軌之關係〉，《東歐中亞研究》，2002年5期（2002年5月），頁45-52。

政治轉型進程的中斷。其後，捷克共和國的民族成分變得較為簡單，沒有因民族分歧影響到政治轉型的推進。斯洛伐克境內的匈牙利族與斯洛伐克族的關係卻很緊張，有時直接干擾轉型進程。例如，1995年11月，斯洛伐克通過語言法，把斯洛伐克語作為斯惟一的官方語言，引起了匈牙利族的抗議和匈牙利的反對，導致國內政局動盪，而「如果民主制的鞏固也能夠被理解為社會上所有重要團體都需要有機會表達他們的利益的話」，²²斯洛伐克的做法則顯然是有悖於所謂「民主制」原則的。

（三）以和解政策處理國內少數民族問題

在主體民族占本國人口98%的波蘭、89.9%匈牙利及92%斯洛文尼亞等國，國內的民族問題遠沒有上述幾國那樣激烈，匈牙利因境外民族而與斯洛伐克、羅馬尼亞的糾紛，也因1995年3月和1996年9月分別與斯洛伐克和羅馬尼亞簽署的國家關係條約而得到緩解。另在波羅地海三小國的愛沙尼亞、拉脫維亞、立陶宛之國內也存在少數原蘇聯時期遷徙的俄羅斯族，雖有少數衝突，但因其不願意返回俄羅斯，加以三國當局處理得當，所以，民族問題對政治轉型進程的威脅不大。「適量的民族主義對於一個現代國家的創建和內聚力是不可缺少的；沒有它許多公民將失去積極參與民主政治的動力」，²³具體而言，中、東歐國家中民族關係較為和諧，民族和解政策也是貫徹較為徹底的國家，比民族矛盾尖銳、民族歧視嚴重的國家所遇到的障礙要來的少，轉型進程的步伐相對也會快一些。

第二節 經濟與社會發展仍面臨嚴峻考驗

中、東歐國家的政經轉型已經完成原先規劃中的第一階段任務，目前所面臨的是加入歐盟後國內制度的改革、經濟持續的增長、更新結構性政策以及解決社會問題。目前在經濟上所面臨的問題不外乎是降低失業率、減少預算赤字與外債等；而最大的就是失業與貧困問題，會對經濟和社會造成負面的影響，

²²Karen Dawisha and Bruce Parrott, *The Consolidation of Democracy in East Central Europe* (London: Cambridge University Press, 1997), 234.

²³Karen Dawisha and Bruce Parrott (ed.), *The Consolidation of Democracy in East Central Europe* (Cambridge University Press, 1997), 10-11.

不僅關係到勞動者的切身利益，而且關係到國家的穩定，社會的長治久安，關係到經濟持續發展。茲就經濟與社會發展仍面臨嚴峻考驗分析如后：

一、經濟轉型初期面臨的困境

中、東歐國家由於經濟政策的調整，經濟轉型初期造成了許多問題。就政府言不外乎是嚴重的貿易逆差、預算赤字、外債問題與私有化制度、經濟貨幣政策與金融機構改革；而對一般人民言，就是在於高失業率、貧富差距與高通貨膨脹率等，使日常生活更加疾苦，改革之初所面臨的困境是可預期的。茲分析如后：

(一) 失業和社會貧困化問題已構成社會不穩定因素

中、東歐國家在轉型過程中普遍經歷了較高的失業率，在轉型初期除了捷克、斯洛文尼亞、愛沙尼亞之外，其他各國失業率基本上保持在 10% 以上，而且近幾年的失業率並沒有隨著經濟趨穩而有所下降。與高失業率相伴的是，失業人口中的長期失業者人數和比例劇增，這反映了轉型經濟國家失業問題的深度和嚴重性，如波蘭、匈牙利、斯洛伐克及拉脫維亞等四國的失業率從 1993 年至 1996 年中，每年都超過 10% 以上失業人口。即使在失業人數較少的捷克，長期失業者的比例也從 18% 上升到 24%。中、東歐國家轉型初期非但不能提昇經濟成長，反而導致失業人口不斷提高。分析其原因如后：²⁴

1. 勞動力總量供過於求是存在大量失業的根本原因，主要為實際勞動就業人口不僅基數大，而且增長快，且離退人員再就業率居高不下，加大了勞動力總量供過於求的趨勢。
2. 體制和機構改革使大量過剩人員釋放出來，由於國有企業改革、改組、以及兼併重組、拍賣中小企業等，致使大量冗員失業；加以實施農業現代化，使大量過剩農村勞動力遊離出來，流向城市。

²⁴夏傑長，〈經濟轉軌國家的失業問題及反失業的財政政策〉，《東歐中亞研究》，1999 年 3 期（1999 年 7 月），頁 22-27。

- 3.經濟結構的調整，傳統產業競爭力減弱，不敵西歐市場。原中、東歐國家傳統產業技術落後於西方社會，在引進了新技術新設備後，使生產效率提高，產業結構由勞動密集型向資本、技術和知識密集型轉變，傳統產業開始萎縮，勞動力需求因而下降。
- 4.外資企業的進入，以其高技術產品和高品質服務，擠佔了相當大的原國內企業的市場份額，使市場競爭加劇，造成國內企業的經營困難，加快了企業破產倒閉和職工失業的速度，帶來了就業機會則不成比例。
- 5.國際經濟不景氣週期的影響，使經濟增長速度下滑，致使企業預期看淡、投資和開工不足、就業機會減少。

由於經濟政策調整的最嚴重後果就是失業率居高不下，且失業持續時間長；高失業率和收入的差距造成了中、東歐國家兩極分化和社會貧困化問題。產業工人、軍工部門工人、農場職工及農民成爲經濟政策調整的最大受害者。聯合國有關機構根據反映兩極分化程度的基尼係數，將中、東歐申請加入歐盟八國的貧困化狀況分爲 3 個級別：匈牙利、捷克、斯洛文尼亞、斯洛伐克爲低貧困，波蘭和拉脫維亞爲中貧困，愛沙尼亞和立陶宛爲高貧困。目前大多數中、東歐國家兩極分化程度都比歐盟平均水準高。²⁵

雖然東歐政府在建立市場經濟的社會保障體制做了不少工作，但仍無法有效解決嚴重的失業及貧困問題，各國政府不得不向失業者提供津貼，無形中也加深國家的財政負擔，而且收入差距的急速擴大，貧富不均間接增加了各國內部的社會衝突。²⁶各國間居民收入差距日漸增大主要由地區差

²⁵20 世紀初義大利經濟學家基尼，根據洛倫茨曲線找出了判斷分配平等程度的指標，設實際收入分配曲線和收入分配絕對平等曲線之間的面積爲 A，實際收入分配曲線右下方的面積爲 B。並以 A 除以 A+B 的商表示不平等程度。這個數值被稱爲基尼係數或稱洛倫茨係數。如果 A 爲零，基尼係數爲零，表示收入分配完全平等；如果 B 爲零則係數爲 1，收入分配絕對不平等。該係數可在零和 1 之間取任何值。聯合國有關組織規定：若低於 0.2 表示收入絕對平均；0.2-0.3 表示比較平均；0.3-0.4 表示相對合理；0.4-0.5 表示收入差距較大；0.6 以上表示收入差距懸殊。

²⁶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（臺北：前衛，2003 年 8 月），頁 297-322。

距造成，由於計畫體制形成的資源配置方式，產業的地區劃分特點十分突出。由於經濟體制轉變和分配方式的改革，地區之間在失業率、收入、資金投入等方面的差距拉大，例如 1993 年波蘭落後地區的失業率高達 22%~35%，而華沙地區的失業率不超過 6%，捷克的北波西米亞和北摩拉維亞地區的失業率為 13.8%，布拉格地區只有 4%。²⁷

失業與貧困對經濟和社會會造成負面的影響，不僅關係到勞動者的切身利益，而且關係到國家的穩定，社會的長治久安，關係到經濟轉型的進程。失業者使其家庭收入驟減甚至無收入，生活困難，也使失業者精神負擔加重，個人自尊心受損，容易產生對社會的不滿和信仰危機，長期失業者可能落入越來越貧困的圍籬，並可能導致家庭分裂；失業使失業者和就業者之間的收入差距擴大，帶來貧富兩極分化。失業減少了個人收入，而收入又是消費支出的主要決定因素。收入下降，支出就下降；支出下降造成需求不足，並誘導生產和投資不足，迫使企業減產或停產，致使失業進一步增加，形成惡性循環。

大量勞動力失業，造成人力資源閒置和浪費，從而導致國民經濟效率低下。甚至青年人的長期失業不僅浪費了人力資源，而且也降低了未來的生產競爭力，長期失業的青年人易於變得與社會格格不入，並導致社會治安惡化。失業使家庭收入下降，影響對子女的食品、教育、保健的支出，結果使人力資本投資不足，不利於技術創新和進步，從長遠來看，不利於經濟的可持續發展，影響綜合國力的提提昇。大量失業會導致貧困人口的增加，政府爲了扶貧救濟，必須增加支出，這會加重財政負擔，降低財政支出效率；此外，民族地區的失業增加，會滋生民族主義情緒，影響國家的安定與繁榮。²⁸中、東歐國家經濟轉型初期（1993-1996 年）年失業率，見表 4—5：

²⁷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。

²⁸朱玲，〈轉型國家貧困問題的政治經濟學討論〉，《中國扶貧開發服務中心》。
<http://www.help-poverty.org.cn/helpweb2/fpwz/w7-1.htm>

表 4—5：中、東歐國家經濟轉型初期（1993-1996 年）年失業率

國 家	1993 年	1994 年	1995 年	1996 年
波 蘭	14%	14.4%	13.3%	12.4%
捷 克	3.9%	3.8%	3.6%	3.4%
匈 牙 利	11.3%	10.2%	9.3%	9.2%
斯 洛 伐 克	12.2%	13.3%	12.8%	10.9%
斯 洛 文 尼 亞	—%	9%	7.4%	7.3%
愛 沙 尼 亞	—	—	6.6%	7.6%
拉 脫 維 亞	—	—	18.9%	18.3%
立 陶 宛	3.5%	4.5%	7.3%	6.2%

資料來源：Commission and Government Planning Bureau of Cyprus。

（二）國內通貨膨脹的問題

中、東歐國家經濟轉型出現的通貨膨脹是多方面因素造成的，但主要有以下五點：一是放開價格，大幅度上調物價。中、東歐國家用「震撼療法」把計畫經濟時期扭曲的價格體制急速轉換成市場價格體制，把原來定位過低的價格大幅度上調成當時的市場價格，造成物價飛漲；二是經互會解體使中、東歐國家失去了原材料、資金、技術和商品大市場。它造成生產和對外經貿活動嚴重萎縮、導致經濟蕭條；三是為抑制通貨膨脹實行的全面緊縮政策，加劇了生產大幅度滑坡和生產萎縮，商品更加短缺；四是外國商品充斥市場，衝擊本國商品，加劇本國商品生產下降；五是商品嚴重短缺，刺激物價持續飛漲。在計畫經濟時期，中、東歐國家就是短缺經濟，轉型後上述幾個原因加劇了短缺，居民手中積存的貨幣難以買到商品，商品的短缺促使了物價繼續上揚。²⁹

中、東歐國家在經濟轉型過程中通貨膨脹導致總體經濟失衡，影響了市場機制的培育、建立和有效地發揮作用，從而影響了轉型的進程。它不僅使價格的刺激作用大大失效，而且影響了正常的儲蓄活動、銀行和企業之間的貸款活動，特別對長期貸款，造成投資下降。它不僅影響了正常的收入分配、職工和居民的實際收入水準下降，而且造成社會動盪。在經濟

²⁹張穎，《中東歐國家經濟轉軌的若干理論與實踐問題》，第一冊（北京：中國社會科學院俄羅斯東歐中亞研究所，1997年9月），頁41。

改革政策上路後，中、東歐國家普遍面臨停滯型通貨膨脹（stagflation）之情況。³⁰也就是產業衰退、失業率上昇的同時，物價也一直在上漲。事實上，在經濟轉型初期，工業產值嚴重下滑主因為經互會之崩解，少部分原因為轉型問題。也就是，經濟衰退部分是因為誤以去中央分權及自由化會帶來成長的錯誤想法所導致，轉型經濟體忽略了 GDP 不夠高，儲蓄過低等問題。實質上，一個有效率的資源配置體制極強烈的儲蓄習慣才是快速成長所必須的要素。換言之，加速提高儲蓄額等於是提高 GDP 的投資資金比例額，對促成未來所得增加才有實質的助益。³¹開放和轉型意味著是對原有市場價格體制的重新建構，特別表現為過去一些被認為壓低的產品和原料價格升高，達到國內市場均衡水準或向國際水準靠近。在這個過程中，一定程度的通貨膨脹也許是難免的，甚至可以說是封閉型計畫經濟體制遺留下由後人支付的一種「代價」。

當然，在這個過程中，具體政策的作用也是十分重要的，因為會影響到支付這種「代價」的方式和程度。「震撼療法」的不當使用或許加大了轉型進程中的劇痛，使部分國家出現惡性通貨膨脹。波蘭和斯洛文尼亞等是這類國家中的典型。它們在短時期內放開價格，調整產權，在原有供銷關係被打破的同時有效的新市場機制卻無法迅速確立和鞏固。經濟發生嚴重收縮，在稅入大幅度滑坡的情況下，為保證政府部門的運轉，通貨膨脹成了不得已的權宜之計，許多人在經濟萎縮和高通脹的雙重打擊下很少品嚐到轉型初期的甘甜。³²在轉型的前三年許多國家的年通貨膨脹率都是三位數。例如：波蘭 1990 年為 586%、斯洛文尼亞 1990 年為 549.7%、愛沙尼亞 1992 年為 1,276%、拉脫維亞 1992 年為 951.2%、立陶宛 1992 年為 1,020.8%。中、東歐國家中只有捷克、匈牙利及斯洛伐克的情況好一些，通貨膨脹率為兩位數（見表 4—6）。

³⁰洪美蘭，《經濟激進轉型策略—中東歐之經驗與啟示》（臺北：翰蘆圖書，2002 年 7 月），頁 353。

³¹Grzegorz W. Kolodko, *From Shock to Therapy: The Political Economy of Postsocialist Transformation* (New York: Oxford Univ Press, Jun 1997), 171.

³²張穎，《中東歐國家經濟轉軌的若干理論與實踐問題》，第一冊（北京：中國社會科學院俄羅斯東歐中亞研究所，1997 年 9 月），頁 43。

表 4—6：中、東歐國家經濟轉型初期（1990-1996 年）年通貨膨脹率（%）

國 家	1990 年	1991 年	1992 年	1993 年	1994 年	1995 年	1996 年
波 蘭	586.0	70.3	43.3	35.3	32.2	27.8	19.9
捷 克	10.8	56.7	11.1	20.8%	10.2	9.1	8.8
匈 牙 利	29.0	34.2	22.9	22.5	19.0	28.2	23.6
斯 洛 伐 克	10.8	61.2	10.1	23.0	14.0	9.9	5.8
斯 洛 文 尼 亞	549.7	117.7	210.9	256.0	19.8	12.6	9.7
愛 沙 尼 亞	—	—	1,276	89.8	47.7	29.0	23.1
拉 脫 維 亞	10.5	172.2	951.2	109.2	35.9	25.0	17.6
立 陶 宛	9.1	216.4	1,020.8	410.2	72.2	39.6	24.6

資料來源：World Bank, *1997 Development Report*。

（三）貿易逆差、預算赤字與外債問題嚴重

中、東歐國家自經濟轉型以來，經濟增長主要靠出口來支撐，但貿易逆差問題日益嚴重。貿易逆差嚴重，說明了中、東歐國家競爭力差，也說明中、東歐國家各國國內社會對西方消費品的需求，大都無法達到滿足的程度。所以，預算赤字主要肇因於貿易與產業結構的不平衡所引起的。另捷克 1996 年當年的貿易逆差達 60 億美元。匈牙利 1993 年和 1994 年貿易逆差很嚴重，1996 年略有改進。波蘭因產品競爭力差，許多企業倒閉，捷克和保加利亞的對外貿易逆差已危及到本國貨幣的穩定。由於貿易逆差的擴大，使經常帳支出惡化；例如，匈牙利在 1993 年和 1994 年貿易逆差和經常帳收支異常惡化，1993 年的經常帳收支赤字為 35 億美元。為了改善這種狀況，匈牙利在 1995 年一年內把本國貨幣福林幣值下調 9%，進口關稅提高 8%，結果 1996 年經常帳赤字降到 15 億美元。捷克 1996 年經常帳赤字嚴重惡化，與 1995 年相比增長 80%，膨脹到 34 億美元。西方國家金融界人士認為，波、匈和捷等國的經常性項目赤字可能會發展到不能用外資流入等方式彌補的地步。³³中、東歐國家經濟轉型初期（1990-1996 年）政府預算收支平衡統計，見表 4—7、中、東歐國家經濟轉型初期（1993-1996 年）年政府預算赤字佔 GDP 比率，見表 4—8：

³³張穎，《中東歐國家經濟轉軌的若干理論與實踐問題》，第一冊（北京：中國社會科學院俄羅斯東歐中亞研究所，1997 年 9 月），頁 56。

表 4—7：中、東歐國家經濟轉型初期（1990-1996 年）政府預算收支平衡

國 家	1990 年	1991 年	1992 年	1993 年	1994 年	1995 年	1996 年
波 蘭	—	-3,067	-2,146	-3,104	-5,788	-2,590	-4,245
捷 克	—	—	—	669.2	-49.7	-1,369.1	-4,476.4
匈 牙 利	379	403	352	-4,262	-4,054	-2,535	-1,689
斯 洛 伐 克	—	—	—	-601	665	391	-1,941
斯 洛 文 尼 亞	—	—	926	192	540	-36	46
愛 沙 尼 亞	—	—	36	22	-165	-166	-443
拉 脫 維 亞	—	—	191	417	201	-19	-495
立 陶 宛	—	—	—	—	-155	-205	-698

說明：單位一百萬美元。

資料來源：World Bank, 1997 *Development Report*。

表 4—8：中、東歐國家 1993-1996 年政府預算赤字佔 GDP 比率（%）

國 家	1993 年	1994 年	1995 年	1996 年
波 蘭	—	—	-2.4	-1.9
捷 克	—	0.4	-1.4	-1.3
匈 牙 利	-7.5	-8.4	-6.1	-3.8
斯 洛 伐 克	-6.0	-4.0	-4.0	-3.5
斯 洛 文 尼 亞	—	0.4	-0.3	-0.3
愛 沙 尼 亞	4.0	1.9	2.4	3.2
拉 脫 維 亞	—	2.2	-1.7	-1.7
立 陶 宛	—	—	-4.5	-5.1

資料來源：World Bank, 1997 *Development Report*。

貿易逆差的原因在於中、東歐國家商品成本高，品質低，在國內外市場缺少競爭力。具體原因有以下幾點：1.企業設備陳舊，管理水準不適應市場經濟的要求，造成經濟效益差。2.工資增長速度過快，超過了勞動生產率的提高，這樣造成生產成本過高。3.外資流入多，造成實際匯率提高。由於匯率升值使波、捷和匈三國出口的單位生產成本明顯增加。又由於波、捷和匈三國的出口以勞動密集型產品為主，所以這種成本的提高給它們帶來直接的損害，經濟本身也有可能因此停滯不前。4.貿易自由化後大量外

國商品湧入中、東歐國家，包括食品在內。在一些中、東歐國家的國內市場上它們本國的許多商品競爭不過同類進口商品，造成中、東歐國家國內市場對進口商品的需求已達到不能滿足的程度，有再增加進口之勢。5.由於西歐經濟不景氣影響了中、東歐國家的出口。³⁴

中、東歐國家在前社會主義的中央計畫體制下已外債高築，而經濟轉型的進程中，多少都必須向外舉債，使經濟改革能順利進行；而政府預算赤字、收支不平衡及外債嚴重的情形等因素，使得在轉型初期國民的稅收大部分用於還債，而使用在國內重大之工程建設、科技研究及國民教育等經費，就明顯的不足，使得在國內的經濟發展更是雪上加霜。幸而各國得到西方人道主義援助及政府、國際組織提供的優惠貸款，其中以波蘭為最多，減緩了改革初期的經濟不景氣，使得各國外債的壓力得以抒緩（見表4—9）。

表4—9：中、東歐國家 1993-2001 年政府外債占 GDP (%) 比率

國 家	1993	1996	1999	2000	2001
波 蘭	54.9	35.3	42.1	42.9	34.8
捷 克	24.3	36.0	42.6	42.8	39.0
匈 牙 利	63.7	61.9	56.6	67.3	57.1
斯 洛 伐 克	26.6	38.8	53.4	56.3	55.6
斯 洛 文 尼 亞	14.8	21.1	26.9	34.3	36.8
愛 沙 尼 亞	13.8	35.2	55.4	61.4	55.4
拉 脫 維 亞	16.3	40.7	57.4	65.9	36.7
立 陶 宛	12.2	26.4	42.5	42.9	30.0

資料來源：European Bank for Reconstruction and Development (EBRD), *Transition report 2002*.

由於中、東歐國家轉型初期在建立市場經濟方面沒有經驗，因此國際組織在技術援助的設計及執行政策、與各項目的培訓，就顯得比財政援助更加重要。而技術援助給各國帶來的利益是：無償獲得資訊與培訓服務，

³⁴張穎，《中東歐國家經濟轉軌的若干理論與實踐問題》，第一冊（北京：中國社會科學院俄羅斯東歐中亞研究所，1997年9月），頁25。

從西歐已開發國家中輸入有關市場經濟實踐的知識與經驗，期能徹底改造國內企業體質，改善國內企業與投資環境，以吸引外商與本國企業投資，有效幫助經濟的轉型。然儘管所有的援助在轉型的進程中，都能發揮關鍵性的效用，但仍存在著許多問題，如援助與被援助者機構間的相互協調、援助項目重複造成資源浪費、受援助國會諮詢技術與知識有沒有價值等；而對各國官員的培訓也是虎頭蛇尾，只進行了一部分，形成舊官僚執行新經濟制度的管理現象，經濟改革的進程受到稍許的影響。³⁵

(四) 轉型進程中私有化的檢討

中、東歐國家經濟轉型體私有化的目的與本質在於建立市場經濟的基本元素——私人經濟單位，以及規範私營企業之自由競爭，以使市場機制真正發揮效用，達到以競爭來提高資源分配之經濟效果。因此，這將涉及較多屬於個體經濟層面之問題。³⁶中、東歐各國在第二次世界大戰後成為前蘇聯的勢力範圍，以高度集中的計畫經濟為特徵的蘇聯模式也移植到東歐，實行大規模的國有化，建立了龐大的經濟部門，工業生產的90%以上是由國有部門進行的，國有的經濟規模遠遠高於實施市場經濟的西歐國家。³⁷所以，「私有化」是影響未來中、東歐國家究竟會走向何種市場經濟之關鍵要素之一，也就是涉及到未來期經濟轉型的最終經濟目標制度的問題。³⁸各國國有部門規模比較，見表4—10：

³⁵薛君杜、朱曉中，《轉軌中的中東歐》（北京：人民，2002年7月），頁318。

³⁶洪美蘭，《經濟激進轉型策略—中東歐之經驗與啓示》（臺北：翰蘆圖書，2002年7月），頁275。

³⁷薛君杜、朱曉中，《轉軌中的中東歐》（北京：人民，2002年7月），頁133。

³⁸洪美蘭，《經濟激進轉型策略—中東歐之經驗與啓示》（臺北：翰蘆圖書，2002年7月），頁275。

表 4—10：各國國有部門規模的比較表（占總量的％）

國 家	百分比（％）	國 家	百分比（％）
捷克斯洛伐克（1988）	97.0	法 國（1982）	16.5
東 德（1982）	96.5	義 大 利（1982）	14.0
蘇 聯（1985）	96.0	西 德（1982）	10.7
波 蘭（1985）	81.7	英 國（1983）	10.7
匈 牙 利（1984）	73.6	丹 麥（1974）	6.3
中 國（1984）	73.6	美 國（1983）	1.3

資料來源：Branko Milanovic, "Privatization in Post-communist Societies," *Communist Economies and Economic Transformation*, 3, No. 1 (1991): 49-65.

私有化是從生產面進行轉型的重大變革是將國有企業出售予法人或自然人，最終是使企業的股東（含財團法人）是屬於私人擁有，才能具體落實資源配置權市場化。中、東歐國家的私有化從對象看分為「大私有化」和「小私有化」。「大私有化」系指大中型國有企業的改造這些企業主要集中在國有工業部門；「小私有化」是指對小企業、加工工業及國有服務業和商業等部門的改造。因大私有化較為困難，小私有化較為容易，所以中、東歐各國私有化進程都是從「小私有化」開始，待「小私有化」基本結束時開始「大私有化」。目前中、東歐各國小私有化已經完成，大私有化仍在進行當中。³⁹

中、東歐各國的私有化（或國有企業的所有制改造）具有以下特點：

- 1.各國都把私有化作為向市場經濟轉型的重要戰略任務，為的是使市場經濟順利發展、提高經濟效率和促進經濟增長創造條件。
- 2.在私有化進程中，小企業較之大企業的私有化相對容易和迅速，大企業的私有化進展緩慢。
- 3.新建的私人小企業發展迅速，這些私人小企業大多是在轉型初期實行「對新興私人企業的核准」後迅速發展起來的。
- 4.大企業的私有化仍在繼續進行，各國差距較大，特別是具有自然壟斷性質的大企業（電力、電信、供

³⁹薛君杜、朱曉中，《轉軌中的中東歐》（北京：人民，2002年7月），頁135。

水、石油天然氣、港口、機場、鐵路等)的私有化,有的國家已開始,有的國家尚無動作。5.由於私有化不能「一步到位」,各國企業的所有制結構大多存在著私有、國有、混合所有等多種形式。6.經過大規模私有化所進行的初步的產權分配(特別是無償分配),雖然在形式上改變了所有權結構,卻不能直接導致企業經營效率的提高,還需隨著時間的推移和資本市場的運作繼續「重組所有權的進程」,使企業真正屬於「能有效利用資源的所有者」。⁴⁰

在中、東歐各國,除了捷克以公平、周密的安排實行了國有資產全民初始分配而解決了矛盾之外,其餘各國的私有化過程都拖得很長。在中、東歐各國,不僅私有化立法要經過左右派爭論、議會辯論乃至全民公決,立法之後私有化的具體實施也十分複雜。許多企業的私有化談判經年累月,尤其是與工會的談判更為艱巨。事實上,與那種所謂「震撼療法」的劇烈變化造成破壞的是無法比擬的,但由於「民主私有化」的談判過程長、交易費用大,造成各國在轉型的過程中,所必需付的代價之一。⁴¹

中、東歐國家在獨特的政經環境下實施私有化,所面對的挑戰是可預期的,因為私有化必需有穩定的政治環境與持恆的經濟發展之條件下進行且政府不能過度干預市場機制,使市場能在穩定中發展,而又能有充分的自由化。就各國私有化的進程而言,私有化的速度有快有慢,基本上各國所面臨的是產權認定、財產評估、效率、公平性以及轉型初期無法廣泛的推行等問題。總體而言,以2000年各國私營單位占GDP之比例分析,私有化較具成效的國家為愛沙尼亞、匈牙利、捷克及斯洛伐克。1989年至1999年私有化收入累積量,見圖4-1:

⁴⁰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25-43。

⁴¹張穎,《中東歐國家經濟轉軌的若干理論與實踐問題》,第一冊(北京:中國社會科學院俄羅斯東歐中亞研究所,1997年9月),頁48-79。

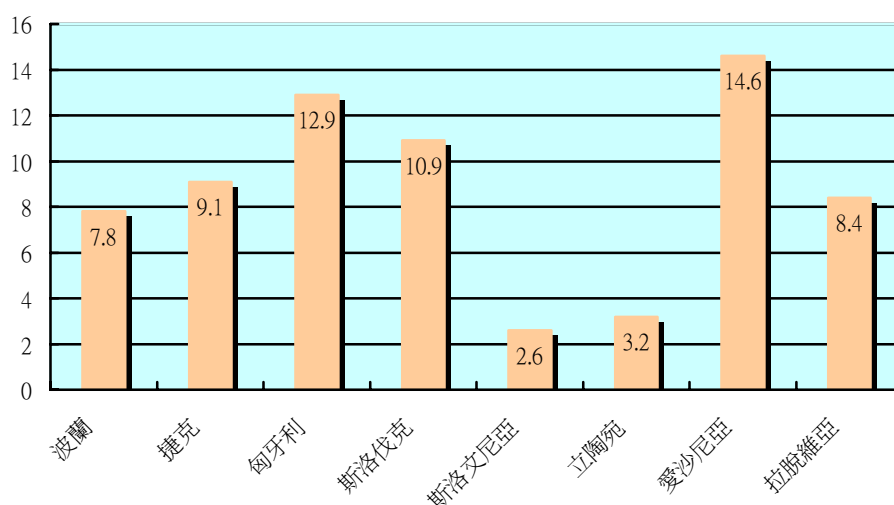


圖 4—1：1989 年至 1999 年私有化收入累積量占 GDP 比率（%）

資料來源：European Bank for Reconstruction and Development (EBRD), Transition Report 2000, London: EBRD, Nov 2000, 23.

（五）經濟貨幣政策與金融機構改革

銀行是經營貨幣資本、發行信用流通手段的重要金融機構，是資本所有者之間的信用仲介和支付仲介。在發達的市場經濟國家銀行可以左右整個國家的經濟形勢。在中、東歐國家政局變化時為止，各國基本是實行國家壟斷的銀行管理體制。中、東歐國家在銀行體制轉型過程中經過對銀行系統的整頓，同時創辦了一些新的商業銀行，形成了以各國中央銀行為領導、商業銀行為主體的銀行體制。轉型後的銀行體制包括：中央銀行（許多國家稱人民銀行）和專業性商業銀行群體。專業性商業銀行群體包括：外貿銀行、國家儲蓄銀行、郵電銀行、農業銀行、商品經濟銀行、投資銀行、私人銀行等。⁴²目的是在於建立二級銀行體制，減少國家對金融活動的干預，使銀行的活動能體制化與正常化。

金融改革的關鍵在於銀行改革，在中、東歐的這些國家中，證券市場的發展還遠未成熟，因此國家 80% 的金融資產歸屬於銀行。過去，共產主

⁴²張穎，《中東歐國家經濟轉軌的若干理論與實踐問題》，第一冊（北京：中國社會科學院俄羅斯東歐中亞研究所，1997年9月），頁48-79。

義執政時代的銀行家們無需擔心信貸風險，因為無論是他們或是貸款者都不會有破產的危險。⁴³中、東歐國家於 1990 年起實施市場經濟後，幾乎每一個國家都發生了銀行危機，但對於危機處理的方式則不盡相同。而外資的入主為主要的手段之一，可使得金融體制與西方國家接軌，引入標準化的行政管理並使資本更易用於投資，較易步入正軌。

在轉型初期由於國有銀行繼承了大量的呆帳，呆帳問題未得到妥善解決，影響銀行的經營。為瞭解決計畫經濟時期遺留下來的呆帳問題，中、東歐國家政府採取了許多方法。例如，勾銷呆帳、以資產抵呆帳、以私有化收入還呆帳、以股權換呆帳、以股份抵呆帳，但複雜而涉及面廣的呆帳問題一直未能得到徹底解決，而企業虧損嚴重，其損失轉嫁到銀行頭上等等，嚴重地影響了銀行的經營活動。⁴⁴所以，一個運作良好的金融市場，可以使銀行願意向企業提供資金並分擔某些風險的貸款者、投資者聯繫在一起。良好的基礎設施可以使企業同顧客及供應商聯繫在一起，並有助於它們利用現代生產技術。反之，金融和基礎設施不足，會阻礙對於各種機會的利用，增加中小型企業經營者以及跨國企業的成本。金融和基礎設施不足會妨礙新企業進入市場，從而也制約現有企業所面臨的競爭約束，降低它們進行創新和提高勞動生產率的積極性。

金融是商品貨幣關係發展的必然產物，它隨著社會經濟和商品貨幣關係的發展而發展，同時又對社會經濟的發展起著重要的促進和推動作用。在市場經濟中，金融系統的發展，特別是銀行、證券交易所等金融機構的廣泛建立，對加速資本的積聚、調節資金的合理流向、傳播經濟資訊和減少投資風險等起了巨大作用。在發達的市場經濟中，金融活動已成了經濟生活的中心，並形成了國際金融體制，對世界經濟的發展產生了極其重要的影響。⁴⁵

中、東歐國家的銀行體制轉型取得了初步進展，實行二級銀行管理體制，銀行獨立於政府之外。一些國家經過整頓開始實現銀行體制非壟斷化、

⁴³ 李飢，〈結束 10 年轉軌東歐與歐盟共舞〉，《經濟學階梯教室》，（2002 年 10 月）。
<http://www.gjmy.com/index.asp>

⁴⁴ 李飢，〈結束 10 年轉軌東歐與歐盟共舞〉，《經濟學階梯教室》，（2002 年 10 月）。
<http://www.gjmy.com/index.asp>

⁴⁵ 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25-43。

所有制多元化、產權多元化、銀行企業化和商業化。銀行體制轉型的具體進展體現在以下幾個方面：1.銀行的企業化和商業化體現在銀行的活動改爲以營利爲目的。爲達到這一目的，銀行的職能開始發生以下變化：強化了交換手段的管理，把儲蓄者的部分資金轉爲新生產的投資，提高了貸款的償還率，銀行與貸款者的風險共用，通過建立投資風險手段來減少風險。銀行這些職能的轉變促進了總體經濟的穩定，擴大了企業得到貸款的可能，促進了企業提高生產效益。與此同時，有利於銀行的資本增值；2.中、東歐各國都成立了若干私人銀行、外資銀行和與外國合資的銀行，促進了銀行體系的競爭；3.中、東歐各國都建立了股票市場，雖然規模不大，但已成爲部分企業吸納資金的管道之一。⁴⁶

二、轉型十五年（1989—2004）後的成果與挑戰

轉型初期，中、東歐國家經濟經過連續幾年的深刻危機，逐步建立起市場經濟的框架，形成以私有制爲主的多種經濟並存的所有制體系。目前已基本擺脫了劇變初期出現的經濟大滑坡，開始復甦，從當前發展的總趨勢看，仍是好的。茲就中、東歐國家轉型十五年後的成果與挑戰分析如后：

（一）經濟轉型從動盪到穩定

在轉型的最初階段，中、東歐國家的經濟轉型方案是根據一些市場經濟國家知名經濟學家和國際機構提出的建議而制定的，即所謂的「華盛頓共識」，建議在短時間內建立競爭性市場所需要的制度條件，其內容包括三個方面：

- 1.市場化：即價格完全放開、由市場來決定，統一匯率，開放資本帳戶。
- 2.私有化：全面、大規模、快速地實現私有化，保護私有產權，放鬆市場進入的管制，消除外國直接投資的障礙。
- 3.穩定總體經濟：擴大稅收的基礎，強化政府的財政紀律，消除財政赤字，增加政府在改進收入分配和過去受忽視而又有高回報領域的公共投資，

⁴⁶張穎，《中東歐國家經濟轉軌的若干理論與實踐問題》，第一冊（北京：中國社會科學院俄羅斯東歐中亞研究所，1997年9月），頁48-79。

實施貿易自由化；「放開價格，抑制貨幣」，維持總體經濟的穩定。⁴⁷

由於前共產主義國家之起始條件不同，首先是指各國的生產力發展水準、經濟結構狀況、市場發育程度、以及對外經濟關係等有很大差別，其次，各國的文化宗教傳統、政治結構和社會結構也有較大差別。一般從經濟、地理和文化傳統方面看，原東歐國家分可分成兩大類：中、東歐國家和東南歐國家。因為中、東歐國家在第二次世界大戰前資本主義已有相當程度的發展，市場發育程度比其他東歐國家較高。中、東歐國家經濟轉型起動時的環境、指導思想和方式都極其相似。這主要表現為：均在十分複雜的政治環境下開始；多數國家都採用過激進的「震撼療法」。他們在建立市場經濟體制上取得了一些成效，初步建立起市場經濟，但付出的代價卻是高昂的。各國的市場經濟仍處於初級階段，多數國家的經濟增長仍屬一種低起點、不穩定的增長。大中企業轉型過程中的深層次問題依然突出，特別是經濟結構性矛盾日益成為制約經濟快速增長的瓶頸。因此，中、東歐國家的市場經濟帶有明顯的過渡特徵，經濟轉型的任務仍十分艱巨。

⁴⁸2003年中、東歐各國經濟發展狀況，見表4—11：

表4—11：2003年中、東歐各國經濟發展狀況

國 家	經 濟 成長率	失 業 率	國 民 儲 蓄	通 貨 膨 脹	預 算 赤 字	外 債	政 治 因 素
波 蘭	+	-	+	+	-	-	-
匈 牙 利	+/-	+	+/-	+/-	-	-	+/-
捷 克	-	+/-	+/-	+	-	+/-	-
斯 洛 伐 克	+	-	+	+/-	+/-	-	-
斯 洛 文 尼 亞	-	+	+	-	+	+	+
立 陶 宛	+	+/-	+/-	+	+	+	+/-
拉 脫 維 亞	+	+/-	-	+/-	+	+	+/-
愛 沙 尼 亞	+	+/-	-	+	+	+	+

說明：+表示成長增加、-表示成長減少、+/-表示由成長轉為減少

資料來源：Quarterly Economic Report April 2004, The World Bank Group.

⁴⁷〈轉軌15年中東歐前社會主義國家從動盪走向穩定〉，《財經時報》，2004年8月15日，版6。

⁴⁸苗壽華，〈結束10年轉軌東歐與歐盟共舞〉，《北京週報》，(2002年6月)。http://www.bjreview.com

目前，大部分中、東歐國家在調整的基礎上，開始從轉型的深化階段進入市場經濟的體制，在政治和經濟形勢相對穩定的條件下，正在向以私有制和混合所有制為基礎的、以市場機制與國家干預相結合的，並兼顧社會平衡的「市場經濟」發展。轉型工作的重點從自由化和私有化轉向以建立完整的市場體制和市場秩序為主的所謂市場化方面轉移。在各國向市場經濟轉型時，儘管起始條件不同，但在轉型總進程方面大體是相同的，但各國的發展進度和具體的發展道路仍有很大的差別，唯經濟的發展已漸趨於穩定。中、東歐國家 2003 年主要經濟指標，見表 4—12；中、東歐國家私人企業投資，見表 4—13：

表 4—12：中、東歐國家 2003 年主要經濟指標

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
人口（百萬）	38.6	10.2	10.2	5.4	2.0	1.4	2.3	3.5
每人平均國內 生產毛額	5,228	8,097	7,755	5,811	10,170	5,863	4,265	4,978
通貨膨脹率%	0.8	0.1	4.7	8.5	5.6	1.3	2.9	-1.2
經濟成長率%	3.7	2.9	2.9	4.2	2.3	4.8	7.5	8.9
預算赤字占 G D P %	-4.1	-12.9	-5.9	-3.6	-1.8	2.6	-1.8	-1.7
現有帳戶赤字 占 G D P %	-2.0	-6.5	-6.5	-1.1	0.1	-15.0	-9.2	-6.9
失 業 率	19.7	7.8	5.9	17.4	6.7	10.0	10.6	12.4
利 率	5.8	5.1	10.5	7.5	10.2	5.4	5.2	5.4
政府債務占 G D P %	45.1	30.7	57.9	45.1	27.4	5.4	16.7	23.3
外債占 GDP%	45.5	34.4	34.5	49.0	71.9	72.3	85.8	41.4

資料來源：World Bank, World Bank EU-8 Quarterly Economic Report April 2004.

表 4-13：中、東歐國家私人企業投資

區分 國 家	私人貸款 占 GDP%		外國投資 占 GDP%		1996-2002 年私人在基礎建設投資 (百萬美元)			
	1990	2002	1990	2002	電 信	能 源	運 輸	供水及下 水道設備
波 蘭	21.1	28.8	0.2	2.0	11,070.3	2,154.8	705.9	22.1
匈 牙 利	46.6	35.3	0.9	1.3	5,298.9	1,906.1	135.0	167.6
捷 克	—	33.4	—	13.4	7,960.9	4,718.9	126.7	314.6
斯 洛 伐 克	—	40.6	—	16.9	1,754.1	3,184.6	—	—
斯 洛 文 尼 亞	34.9	39.2	0.9	8.5	—	—	—	—
立 陶 宛	—	14.2	0.0	5.2	1,345.0	20.0	—	—
拉 脫 維 亞	—	29.0	0.6	4.5	894.9	177.1	75.0	—
愛 沙 尼 亞	20.2	29.2	2.1	4.4	629.0	26.5	299.4	81.0

資料來源：The World Bank Group, *2004 World Development indicators*, 254-57.

(二) 逐漸改善的失業問題

失業不僅僅是經濟問題，也是社會問題，引起中、東歐各國的高度重視，必須採取多種政策措施緩解失業問題。目前在提振失業率的各項具體方案，各國的已有明顯的作為。如促進經濟增長，擴大內需；靈活運用財政、貨幣政策促進企業投資擴大就業，通過深化改革，充分挖掘潛力、維持每年經濟成長率。⁴⁹另外就是調整產業結構，持續穩定發展所有制經濟，擴大就業管道；再則發展中小企業，中小企業一般是側重於勞動密集型的產業，它的資本需求低，等量資本吸收的勞動力相對要多，而且中小企業還具有投資少，見效快，靈活多樣的特點，在擴充就業門路、創造就業機會等方面具有大中型企業無法替代的作用。⁵⁰因此，在發展高新技術產業的同時，對於某些輔助性行業，應提高中小企業的比重，以增強對勞動力的吸收能力。

⁴⁹張穎，《中東歐國家經濟轉軌的若干理論與實踐問題》，第一冊（北京：中國社會科學院俄羅斯東歐中亞研究所，1997年9月），頁25-28。

⁵⁰薛君杜、朱曉中，《轉軌中的中東歐》（北京：人民，2002年7月），頁142-144。

中、東歐國家在實施經濟轉型的進程中，私營企業是處於核心地位，在追求利潤的驅使下，各種類型的企業（從農民和中小型企業經營者，到傳統製造業廠商和跨國企業）會對新的構想和新的設施進行投資，進而鞏固國內的經濟增長和繁榮的基礎。在市場經濟體制下，企業提供了大部分的就業市場，使個人能運用其才智、發揮其所長，為改善生活環境與品質創造了機會。它們也提供了維持生活和提高生活水準所需的商品和服務，也是政府稅收的主要來源，並增加了醫療衛生、教育和其他服務的公共資金來源。因此，在刺激經濟增長、增加就業機會和減少貧困的過程中，企業是關鍵性的因素。

在過去的 40 多年中，東歐各國大多實行全面的就業政策，由於實際上不存在失業問題，因而在社會保障體系中大多沒有失業保險這一項。近年來，失業已經成為中、東歐國家體制轉型中面臨的一個重大的經濟和社會問題。在舊體制瓦解的同時，就業狀況急劇惡化，1993 年中、東歐地區的失業率超過了 12%，隨著社會保障制度的實施，失業比例在 2003 年雖有所下降，但多數國仍在 10% 以上，波蘭為 19.7%、斯洛伐克為 17.4%、立陶宛 12.4%、拉脫維亞 10.6%、愛沙尼亞 10%。來勢洶猛的失業浪潮不僅給中、東歐各國政府的經濟帶來巨大壓力，還危及到社會經濟的穩定和繁榮。⁵¹為此，中、東歐各國先後將失業保險納入社會保障體系，以抒緩失業壓力。為幫助就業，各國均設立了專門委員會，以協調解決與就業有關的問題，平衡各地區間以及本地區內勞動力均衡分佈；並設立了專門的失業救濟基金，如互助基金、就業基金和團結基金等，為失業者提供各種物質幫助和職業培訓。同時，通過立法為失業者提供法律保護。並明文規定員工遭受非紀律性的解雇，雇主應向被解雇者支付最終補償，補償條件和幅度因工作時間的長短而定。這樣既可使被解雇者的權益得到保護，還可在一定程度上減輕失業救濟的負擔。中、東歐國家 1993—2003 年失業率比較。見圖 4—2：

⁵¹夏傑長，〈經濟轉軌國家的失業問題及反失業的財政政策〉，《東歐中亞研究》，1999 年 3 期（1999 年 7 月），頁 19-22。

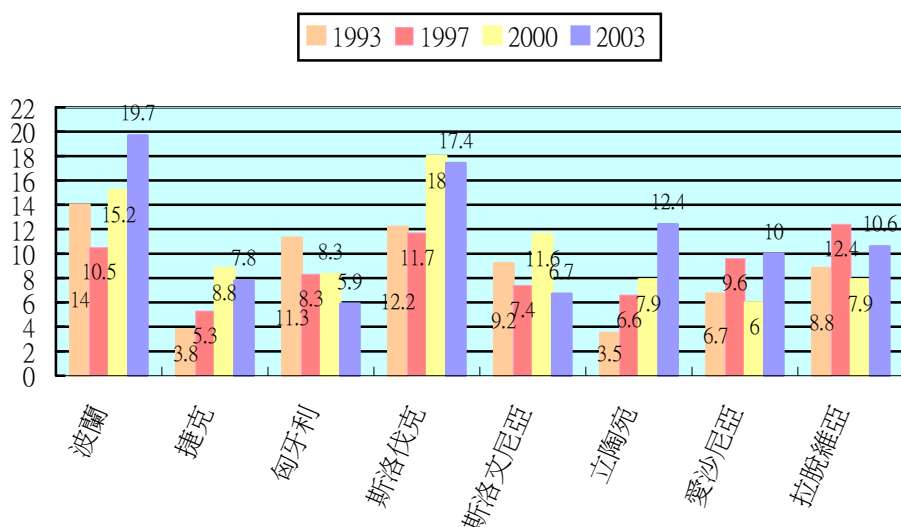


圖 4—2：中、東歐國家 1993—2003 年失業率比較

參考資料：EBRD, *Transition Report 2000 and Business Central Europe Database and WDI Staff Calculations.*

(三)改善國內投資環境，穩經濟發展

中、東歐各國經濟轉型的經驗中可以發現，在經濟轉型初期，中、東歐人民害怕外資壟斷其經濟資源，而對外資流入持反對之態度，但是政府為使經濟轉型順利推展卻積極規劃吸引外資之政策，形成轉型經濟體對外資的兩種極端意見。換言之，是一種情緒偏見和政治需要的觀點來看待，而非基於真正的經濟考量。所以在轉型初期吸引外資的成效不彰。⁵²但事實上，外資投入可帶動資金回流，刺激經濟成長、也可引進技術，使競爭力提高（雖然有些學者認為引進國外資金以改進其技術的這種外溢效應並未有助於轉形體之經濟，因為投資通常不會放在於科技創新方面）。⁵³而改善國內良好的投資環境，是吸引外資的不二法門。

隨著人口增多，經濟增長已成為唯一可持續的提高生活水準的方式。良好的投資環境透過鼓勵投資和提高勞動生產率，來推動經濟增長。通過投資給生產過程帶來更多的投入來支持經濟增長，在發展中國家外國投資變得更加重要，但大部分的私人投資還是國內的投資。通過降低不必要的

⁵²洪美蘭，《經濟激進轉型策略—中東歐之經驗與啟示》（臺北：翰蘆圖書，2002年7月），頁378。

⁵³Klaus Von Beyme, *Transition to Democracy in Eastern Europe* (London: Macmillan Press, 1996), 84.

成本、風險和競爭壁壘的方式，良好的投資環境推動企業進行投資。由於改革了投資環境，在波蘭、羅馬尼亞、俄羅斯、斯洛伐克和烏克蘭境內，認為其產權有保障的企業，與認為產權沒有保障的企業相比，前者將其利潤在自己企業中進行再投資的數量，比後者高出 14% 至 40%。⁵⁴

良好的投資環境有利於提高勞動生產率，因為這種環境提供了各種機會和激勵機制，使企業得以制訂、調整和採用更好的經營方式，不僅進行可能獲得專利的創新活動，還可能採用更好的辦法，來組織生產進程，銷售貨物，並對消費者作出回應。而重要的是要減少新構想傳播的障礙，包括對進口現代化設備和調整生產組織方式的障礙。同樣重要的是應該有促進競爭的環境，就是約瑟夫·熊彼特稱之為「創造性破壞」進程的環境，企業在其中有各種機會和激勵來檢驗自己的構想，爭取獲得成功，從而繁榮發達，或者以失敗告終。良好的投資環境使企業更容易進入和退出市場，在此過程中將有助於提高勞動生產率和加快經濟增長。⁵⁵

中、東歐國家因經濟體制的劇變，使居民生活水準急劇下降，國內需求明顯不足，就業需求大大減少。在這種情況下，調整對外經貿關係，開拓國際市場，提振經濟增長，就成為帶動就業問題解決的必然選擇。首先，對外經貿合作的重點由原蘇聯轉向了西歐，雖然在短期內沒有彌合貿易下降的缺口，但從長期來看，這種調整顯然是有利的。外資的進入對於中、東歐國家經濟走出低谷和減緩失業壓力也是極為重要的。各國在轉型初期，由於國內經濟社會形勢動盪，對未來預期不甚明確，因此，國內企業的投資意願十分低迷，投資水準急劇下降。而在這幾年間，以歐盟為主體的西方國家的直接投資卻在增長。外資進入使受益國投資大增，同時還推動各國產業結構調整和企業現代化技術改造，提高了合資企業的產品品質和國際競爭力，最終擴大了出口總值，增加了就業機會。⁵⁶ 2001 年中、東歐國家跨國企業投資，見圖 4—3；1990-2003 年中、東歐國家直接投資(FDI) 流入量，見表 4—14：

⁵⁴Johnson Simon, John McMillan, and Christopher Woodruff. "Property Rights and Finance," *American Economic Review* 92(5) (2002): 1335 - 56.

⁵⁵世界銀行編，《2005年世界發展報告—改善投資環境，促使人人受益》（華盛頓：世界銀行，2004年），頁19。http://www.worldbank.org.cn/Chinese/Content/wdr05_overview.pdf

⁵⁶薛君杜、朱曉中，〈轉軌中的中東歐〉（北京：人民，2002年7月），頁251-257。

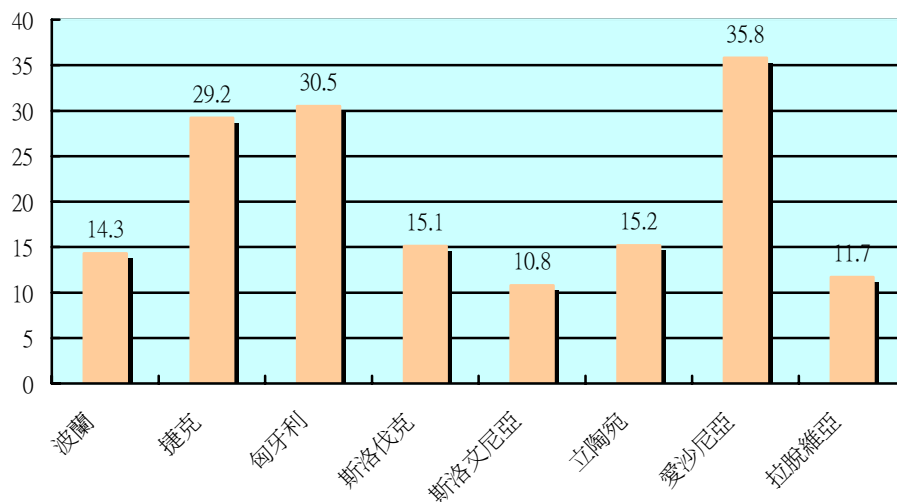


圖 4—3：2001 年中、東歐國家跨國企業投資占 GDP (%) 比率

資料來源：European Bank for Reconstruction and Development (EBRD), *Transition Report 2000*, London: EBRD, Nov 2000, 10.

表 4—14：1990-2003 年中、東歐海外直接投資 (FDI) 流入量占 GDP (%) 比率

國	家	1990 年	1995 年	2000 年	2002 年	2003 年
波	國內	0.2	5.8	20.6	25.0	24.9
	國外	0.2	0.4	0.6	0.8	0.9
捷	國內	3.9	14.1	42.1	55.3	48
	國外	—	0.7	1.4	2.2	2.0
匈	國內	1.7	025.3	49.3	55.3	51.8
	國外	0.6	0.6	2.8	3.3	4.7
斯	國內	0.5	4.2	18.5	32.2	31.5
	國外	—	0.4	1.6	2.0	1.7
斯	國內	3.4	8.9	15.3	18.7	15.6
	國外	1.5	2.5	4.0	6.8	6.5
愛	國內	—	19.3	51.4	65.0	77.6
	國外	—	1.9	5.0	10.4	12.2
拉	國內	—	13.9	29.1	32.8	35.1
	國外	—	5.2	3.4	0.8	1.1
立	國內	—	5.7	20.9	28.1	27.2
	國外	—	—	0.3	0.4	0.7

資料來源：World Bank, *World Investment Report 2004: The Shift Towards Services*, 409-10.

(四) 國家政府職能的轉變

從中央計畫經濟向市場經濟轉型，要求重新界定政府的經濟職能，並將政府的機制實施重大的革新。所以，各國學者和專家為此提出了各種建議，有人認為，政府必須「從什麼都管，什麼都管不好轉變為少管些，管好些」，這意味著政府必須立即精簡並改變其體質。也有人提出政府應實行「非調節化」，並從所有者的經濟職能中撤出，認為政府不應繼續是大多數經濟領域中的主要經濟代理人，而應促進私有化制度的建立。政府調節經濟的職能不受「非調節化」(取消進入的限制、價格自由化、外貿自由化等)的影響，而且在轉型初期國家從基礎部門所有者職能中「撤出」似乎是不可能的。國家在轉型中的作用是重要的和必不可少的，但轉型初期的各項措施應理解為合理與必要的干預行為。⁵⁷政府對發展的最大貢獻就是為市場制度提供恰當的基礎，而最大的損害則是對市場進行任意干預，進行不適當的管制，制約經濟自由，不保護財產權，政府行為本身無規範可循，沒有法制化。

國家在經濟轉型中應起的主導作用，採取漸進式的轉變作法，轉型初期政府應當是企業部門的主要幫助者和支持者，要利用各種政策直接對需要保護的企業部門實施指導與支援，增強競爭能力；各項政策與作為，需從長遠的觀點來觀察可能給公司和企業帶來危害，因為企業如果無法承受改革的壓力，就會一而再、再而三地向國家求助，形成政府的負擔。在步入市場經濟正軌後，經濟運作應完全自由化、透明化，政府再也不能實施操縱與過渡干預；實際上國家可以創造一種有利於公司和企業發展的環境，使它們獲得盈利和保持競爭優勢。⁵⁸國家在經濟轉型的進程中需扮演著催化劑和關鍵性的作用，要鼓勵甚至督促企業改革與成長，提高與西方社會的競爭能力。

轉型國家的政府職能應只在改善市場的情況下進行干預，才能被視為

⁵⁷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25-42。

⁵⁸李秀環，〈轉軌七年反思（一）羅馬尼亞學者捐中東歐國家轉軌問題看法〉，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1-10。

合理。政府應大幅度削減在生產和產品分配領域的作用，停止對私有部門的限制和直接控制，避免介入金融部門，並且不應為所有人達到足夠的生活水準而提供慷慨的保障，而應致力於國防、法律和秩序、環保等領域，為私有部門的發展和競爭提供法律和制度上的條件。在社會保障方面，主要幫助最需要保護的「脆弱群體」。⁵⁹政府依實際需求徵收必要的稅收，同時必須重新確定政府開支的重點，改善預算和稅收管理，促進總體經濟穩定發展。另外也必需重新振興國有企業，對有市場需求的產業和企業，特別是生產高附加值產品的企業，要加強對其技術改造的力度，擴大企業籌措融資管道，在投資、貸款和技術設備引進等方面，給予適當優惠，同時加強企業制度改革和管理，使其具有自我創新能力，逐步恢復生機和活力，以此提升競爭力。

政府在變革中的職責為做好五項基礎性任務（fundamentals），這五項任務是處於每個政府使命的核心地位，如果這5項任務完不成，就不可能取得可持續的、共用的、減少貧困的發展：⁶⁰

1. 建立法律基礎。
2. 保持非扭曲性的政策環境，包括總體經濟的穩定。
3. 投資於基本的社會服務與基礎設施。
4. 保護承受力差的階層。
5. 保護環境。

雖然這些基本條件的重要性早已被廣泛認同，但在建立這些基礎的過程中市場和政府活動應如何恰當地組合，目前正出現一些新的觀點。最重要的是，認為市場與政府是相輔相成的：在為市場建立適宜的機構性基礎中，國家是必不可少的。而政府的可信度 — 政府的規則和政策的可預見

⁵⁹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5。

⁶⁰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7。

性及與實施中的一致性 — 對於吸引私人投資而言，與這些規則和政策的內容一樣重要。⁶¹

中、東歐各國從一個極端（中央集權）走向另一個極端（無政府主義），導致經濟混亂外，大多數國家都因轉型初期經濟困難、財政收入下降、赤字增加，而在精減國家行政機構和提高工作效率方面採取了措施，制度化的公務員制和有激勵機制的工資制度正在逐步實施。在財政方面則採取了增收節支措施，改革了稅制和調整了支出結構，實施了新的財政政策。並通過私有化，減少了國有部門的比重，國家經濟工作的重點已轉向對經濟的宏觀調控並在自由化和穩定化的轉型階段發揮了重要作用，在總體經濟領域（如私有化和企業結構改造）中，國家也發揮了重要作用。所以，中、東歐國家轉型迄今，在向市場經濟轉型的進程中，政府的作用與地位，是不會令人懷疑的。

（五）趨緩轉型進程中社會的不公平現象

經濟改革使國有部門的工資環境得以改變，勞動力開始從國有部門轉向私營部門，自然加重了收入的不公平。不僅後者的工資分散程度要大於前者，而且獲得的工資更加高。⁶²在轉型過程當中，收入分配已經發生了質的變化。特別是以前由政府提供給社會相關階層和利益群體的各種補貼，現在已經大大減少，甚至完全終止。開放價格和縮減補貼，為轉型不可分割的一部分，引起了非常高的通貨膨脹率。因此，部分群體間的收入變化也將繼續擴大，儘管這些群體對國家福利也付出了的貢獻。從不公平角度看，這些變化將會導致現存收入分配類型的變化。市場改革不可避免地帶來一些不公平的再分配，它是轉型進程的一個副產品，完全控制是不可能的。

另外，隨著分配原則和分配制度的變化，平均主義掩蓋下的不公平和不合理的分配現象正在逐步被克服，但同時又出現了非勞動收入和新的不公平問題。這裡所說的非勞動收入不包括非法收入，主要是指在新機制下

⁶¹World Bank, *World Development Report 1997* (World Bank, 1996), 25-37.

⁶²哥哲哥·科洛德克，〈中東歐轉軌國家的公平問題〉，《轉軌通訊》，2004年3期（2004年7月），頁32-38。

政策被允許的、但又不是直接通過勞動而獲得的收入，如：資本收入、風險收入、機遇收入等。從經濟角度看，實行多種分配原則和分配方式有助於經濟發展，同時它也是發展商品經濟所要求的，但從社會角度看，既然是非勞動收入也就具有某種佔有剩餘產品和剩餘價值的性質。非勞動收入比重過大，也會造成社會不公平感，從而影響勞動者的積極性。如何從政策上處理好非勞動收入，做到既保護商品生產和商品交換的正常進行，又使非勞動收入不致造成過大的社會不公平感，這也是中、東歐國家改革過程中日益受到重視的問題。關於雇工、超額利潤、回扣、累進制所得稅等問題的討論，都是同這個問題相聯繫的。⁶³

中、東歐國家的社會利益分配在轉型時期是隨著時局而變動，專制政府可以以國家利益為藉口形成既成事實，民主政府卻只能透過協調方式來達成社會契約。中、東歐各國的轉型在「先民主化，後私有化」條件下，政府可以憑著手中的公共資源在私有化過程中協商各種利益關係，或者可以像捷克那樣把國有資產公平分配，讓大家自己對自己的選擇負責，實現「公平分配」的交易秩序。⁶⁴或者可以變現國有資產以獲得財政能力，支付轉型時期的社會保障和其他公共物品供應以及「歷史債務」，轉型以來中、東歐各國雖然麻煩不斷但多能維持社會基本穩定。然而在民主化過程時如果公共資產已經流失或填補債務缺口，在社會矛盾嚴重時，如果政府手中就沒有公共資源可供利用，就會喪失平衡能力，如果到了用其他方式去奪取私有資源來實施分配，則社會穩定就會大受衝擊。資產從國家手中轉到私人手中之後，使從這些資產中獲得的收入也相應地發生變化，即從國家轉到私人，公平和不公平問題更加嚴重，這種變化是由於在私有化過程中對資產分配的管理監控不善所導致的。

中、東歐實施政經變革的進程中，會衍生許多的社會問題；所以，首先需要瞭解「社會」定義範圍。廣義上說，「社會」應當包括人類一切的社會生活現象，包括經濟的、政治的、科技的、文化的以及人類再生產等各個方面。因此，社會評價所需的社會指標應包括經濟指標、政治指標在內

⁶³哥哲哥·科洛德克，《中東歐轉軌國家的公平問題》，〈轉軌通訊〉，2004年3期（2004年7月），頁32-38。

⁶⁴卞悟，〈二十世紀末中國的經濟轉軌和社會轉型〉，《法律教育網》，（2004年9月）。
http://www.chinalawedu.com/news/2004_9%5C28%5C1458075577.htm

所涉及人口、環境、健康、福利水準、安全、休閒等諸多方面。而狹義的「社會」常被理解為經濟、政治生活之外的生活領域，一般來說，作為評價整體的「社會」，不應被排除經濟、政治等領域之外，社會評價指標也應包括經濟指標和政治指標。另一方面，由於中、東歐國家轉型過程中的特殊性，即便是狹義的「社會」指標如居民生活品質、人口、健康、精神生活等資料也具有寶貴的參考價值。⁶⁵

由於轉型初期醫療救助條件跟不上經濟發展，許多國家預期平均壽命比社會主義時期下降，特別是男性，甚至經濟較發達的匈牙利也存在這種狀況。人口出生率下降，自殺率上升，這種狀況在落後地區尤其明顯。與社會貧困化相對比的是腐敗現象蔓延。社會貧困化和兩極分化激化了社會矛盾，必將阻礙經濟持續發展。所以，中、東歐地區的政黨在選舉中都高掛「公平」和「公平」的旗幟，極有號召力。中、東歐國家每 10 萬人病床及醫生人數，見圖 4—4：

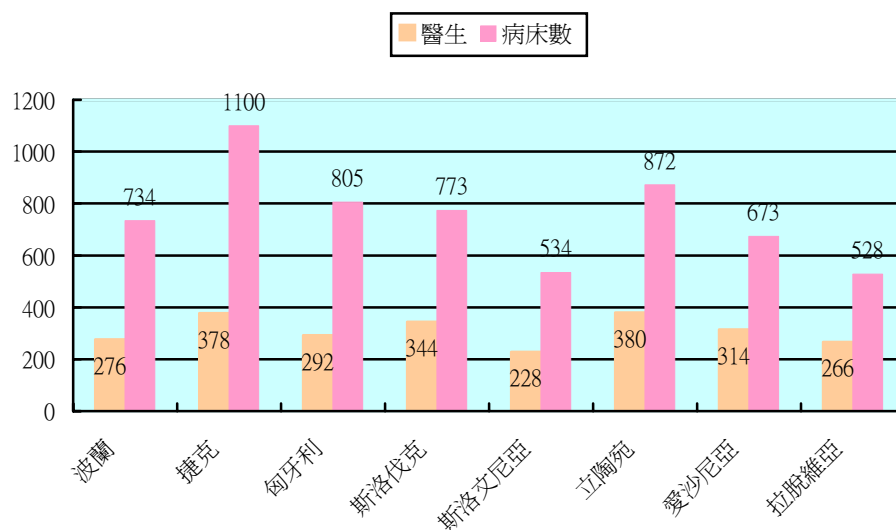


圖 4—4 中、東歐國家每 10 萬人病床及醫生人數

參考資料：Eurostat, *Eurostat Yearbook 2004*, 65.

另外，積極完善社會保障制度，改革開放以來，各國的社會保障制度

⁶⁵張樹華，〈俄羅斯：轉軌的社會機制與社會評價—幾種國際綜合比較方法的運用〉，《東歐中亞研究》，1998 年 1 期（1998 年 1 月），頁 45-49。

已進行過多次改革，但目前仍存在許多問題，如涵蓋範圍不廣，保險程度低；征繳率不高，不按時交納；社會統籌和個人帳戶混在一起等，不足以承受巨大的失業壓力。因此應完善社會保障制度，將其涵蓋範圍擴大到所有城鎮勞動者，特別要完善失業保險體制，建立範圍涵蓋全部職工，費用由國家、資方、個人三方合理負擔，失業救濟與再就業緊密結合，國家立法強制實施的失業保險制度，同時加強社會保險基金的管理和監督，使城鎮失業人員真正享受到失業保險金，化解消極因素，促進失業者再就業，徹底解決社會不公平現象。

第三節 外交與安全政策的重新調整

在冷戰結束後，中、東歐國家以「回歸歐洲」為目標，積極從事政經改革，加以地緣政治的變化，在外交的政策上隨著國家意識型態與價值觀的變化，其對外關係的性質與重點也發生了變化。轉型初期所表現的是淡化與前蘇聯的政治、經濟與軍事關係，積極西向融入西方國家。在加入歐盟與北約後，就不得不重新調整期外交政策，置重點於修補與俄羅斯間的關係、平衡歐美雙邊關係及重新詮釋「魏瑪三角」，增加中、東歐國家在外交政策的靈活性；另從地緣政治與權力平衡考量歐洲的整體安全，並能因應非傳統安全威脅與挑戰。

一、改採平衡的外交政策

中、東歐國家在政治上實行西方社會體制，為全面西向奠定基礎；軍事上要求加入北約，尋求安全保障；由於歷史的原因，劇變初期，多數中、東歐國家與前蘇聯擺脫關係，全面親西方，把加入歐盟作為「回歸歐洲」的重要目標。所以在外交上，與前蘇聯間之關係，經歷了一個相當長的空白過程，但隨著改革的進一步深化，俄羅斯和中、東歐國家都發現加強彼此關係的重要性，雙方都開始調整自己的政策，目前已由低谷階段，趨向穩定、改善和發展良好的關係。茲就中、東歐國家現階段改採平衡的外交政策分析如后：

(一)「回歸歐洲」的實現與穩固

中、東歐國家劇變後，首先從政治經濟需要的角度出發，而外交上則親近西方，並把「回歸歐洲」作為首要目標。而「回歸歐洲」的口號，其真正目的是要加入北約和歐盟，並把「回歸歐洲」作為他們對外政策的主要任務。中、東歐國家對歐盟共同安全與防務政策的態度主要源於三個因素：其一，與目前西歐各國相比，所有中、東歐國家都不願意出讓過多的主權給歐盟；其二，由於歷史的原因，中、東歐國家對俄羅斯都懷有很大的不信任；其三，多數中、東歐國家的軍備對美國存在較大依賴性。⁶⁶

「回歸歐洲」的原因和意涵主要體現在兩個方面：一是歷史文化認同的需要。捷克、波蘭、匈牙利、斯洛文尼亞及波羅的海的立陶宛與拉脫維亞等民族早在 8-10 世紀就按拉丁儀式接受了基督教並使用拉丁文字，因此被西歐社會認為是「西方文明」的一部分。因此，他們認為有更充分的理由「回歸歐洲」。二是政治和經濟現實利益的需要。政治上，首先是安全的考慮，防止俄羅斯復興後再次控制中、東歐國家。經濟上，「回歸歐洲」的目的是要與經濟發展水準較高的西歐實現整合。⁶⁷

中、東歐國家的劇變，使國家的性質發生了根本性的變化，政治上放棄中央集權制度，實行西方議會民主制；經濟上開始大規模私有化，實行自由市場經濟；在價值觀上，認為歐洲是文明的實體，自己原本是這塊土地上不可分割的一部分，與西歐有同源的基督教精神。⁶⁸經過十多年的努力，中、東歐國家在完成西化轉型和穩定局面方面取得了很大成效，劇變初期的動盪局面基本得到控制，多黨制民主制度得到確定，根據憲法和通過大選進行了正常權力更迭；經濟得到恢復和發展，人民生活水準逐步得到提高，更為重要的是它們「回歸歐洲」的夢想已經實現。

（二）加強與俄羅斯的外交關係

⁶⁶肖元愷，《世界的防線—歐洲安全與國際政治》（北京：新華，2001年6月），頁235。

⁶⁷苗壽華，《東歐劇變12年》（北京周報）。www.bireview.com

⁶⁸薛君度、朱曉中，《轉軌中的中東歐》（北京：人民，2002年7月），頁334。

由於中、東歐國家在實施改革與轉型的同時，外交政策是採取「親西離東」的路線，加以歷史的因素，劇變初期，多數中、東歐國家與俄羅斯拉開距離，全面倒向西方。隨著改革和轉型的進程，中、東歐國家和俄羅斯都發現加強彼此關係的重要性。同時，中、東歐多數國家也開始認識到，俄羅斯在政治、軍事、經濟方面仍然同自己國家和民族利益密切相關，仍然是歐洲和世界重要軍事、政治大國。爲了中、東歐國家的利益，不得不開始修復與俄羅斯的關係。隨著政權更替，原來與俄素有積怨的領導人逐步退出政壇，國家主流思想中對俄的仇視心理淡化，從 1993 年底以來，隨著左翼力量上臺執政（捷克除外），中、東歐國家的外交政策發生了變化，在保持加入北約和歐盟的基本外交政策不變的前提下，強調同俄羅斯恢復和保持正常的國家關係和經貿關係。⁶⁹隨後幾年，中、東歐國家與俄羅斯的關係有了明顯的改善，高層往來明顯增加。

國家利益是俄與中、東歐國家對外政策的基本出發點，是雙方新型國家關係的基礎。大批中、東歐國家加入北約和歐盟，其對自身安全的擔心減輕，國家面臨的任務主要是發展經濟。國家整體利益就成爲新的領導人制定國家對外政策的指導思想，其對俄政策趨於理智。俄羅斯方面由於自身實力大爲下降，對外政策也從謀取大國地位變爲爲本國經濟發展服務，不再強調中東歐是自己的「勢力範圍」，對北約東擴也從堅決反對變爲事實上的承認，並與之建立夥伴關係。這樣，北約東擴已不再是阻隔俄與中、東歐國家發展關係的焦點問題。

隨著世界政治格局演變，中、東歐國家地緣角色發生變化，俄羅斯對外政策做出調整，特別是普京執政後重新界定中、東歐國家的戰略地位和俄與其關係性質，俄與中、東歐國家間關係中積極的因素增長，消極因素開始轉化，從而爲俄與中、東歐國家建立新的國家關係開闢了道路。總之，在中、東歐國家相繼加入歐盟的現實環境，俄極力克服冷戰思維和意識形態因素的影響，以實現國家利益爲實質內容，謀求與中、東歐國家確立新

⁶⁹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 18。

型睦鄰友好關係。⁷⁰這種新的國家關係不僅對俄和中、東歐國家有利，而且將促進歐洲的和平與穩定。由於中、東歐國家的地理位置，它們有可能成爲俄與歐盟關係發展的橋樑和樞紐，從而有利於整個歐洲的整合。

(三) 強化與北約的關係

在北約已經逐漸從過去的軍事安全組織轉型爲共同安全政策機構後，中、東歐國家加入和北約的東擴，不僅只是基於國防和軍事方面的動機，而是具有其他政治意義；中、東歐國家加入北約組織將有助於促進該地區之和平與穩定，而該區域之和平發展對歐洲之穩定將有重要之貢獻。故北約組織在擴大廣納新會員國時，其審核和決定是否讓中、東歐國家入會的主要條件與依據，一般認爲非技術性的細節問題，而是政治性決定占較高的比重。北約東擴因而非僅是單純的擴大軍事合作層面或加強歐洲安全聯盟之議題，而是被賦予了另一層政治意涵。⁷¹

中、東歐國家加入北約是由於地緣政治的使然與歐洲安全的考量，而且北約是中、東歐及其他地區基於軍事安全的需要而申請加入的主要原因。1999年波蘭、捷克、匈牙利加入北約，將邊界向東前推約800公里；2004年3月的擴張是北約自1949年成立以來最大的一次量變，有7個新成員：保加利亞、愛沙尼亞、拉脫維亞、立陶宛、羅馬尼亞、斯洛伐克以及斯洛文尼亞的加入，計有四千萬的民眾被納入北約的安全保護傘下。⁷²中、東歐國家在轉型的初期，由於民主政治剛剛萌芽，各國在安全急需要獲得歐盟的保證，所以北約持續的東擴，證明了北約存在的價值。在維護中、東歐國家的穩定和促進轉型的進程上，北約確實發揮了政治上的作用。爲了揮去俄羅斯威脅的陰影，北約的集體安全保證是最好的選擇；雖然北約的東擴，加重了其對新成員的安全承諾，集體的軍事力量並未隨著會員國數量增加而有所提昇，反而多數的成員國的安全仍須依附著北約。

⁷⁰楊莉，〈俄羅斯與中東歐國家關係淺析〉，《國際問題研究》，2004年5期（2004年6月），頁15-18。

⁷¹洪美蘭，〈北約與中東歐國家之互動〉。<http://iir.nccu.edu.tw/eurf/04>

⁷²邢華、蘇惠民、王毅，《新世紀北約的走向》（北京：時事，2004年4月），頁107-112。

歐洲整合及北約、歐盟的東擴，加以中、東歐國家與俄羅斯已建立了友好關係，來自俄羅斯的威脅不復存在，歐洲發生戰爭的可能性幾乎為零；美國在歐洲針對俄羅斯的軍事部署相對地失去了作用，因此決定調整在歐亞及全球其他地區的駐軍態勢，改變冷戰時期的軍事部署態勢，更好地應對 21 世紀面臨的威脅，特別是恐怖主義威脅。雖然美國將德國駐紮的 7 萬兵力，估計超過一半將予以調整部署，其中一部分將被調回本土，而絕大多數將前推派往靠近高加索和中東地區的保加利亞和羅馬尼亞等更便宜的基地；⁷³對美國而言，增加用兵的彈性，可迅速投入至可能發生危機的中東地區，而對中、東歐國家而言，增加了安全縱深，使安全無虞，可全心全力投入政治的持續改革與經濟發展上。

二、重新詮釋「魏瑪三角」

波蘭是中、東歐國家的大國，在歐盟中佔有重要一席地位，因此，「魏瑪三角」是以法德軸心為模式，試圖將波蘭塑造成一個類似法德合作模式，加強歐盟新舊成員的合作夥伴關係，在歐洲建設中發揮重大作用。在美伊戰爭前，「魏瑪三角」促進了波、法、德間的關係，也為歐盟建設注入了新活力，但這一機制因美伊戰爭而受到了損害，以波蘭為首的「新歐洲」已成為美國在歐洲大陸的新的堅定盟友，提昇了波蘭在歐洲的地位，但波蘭這種緊隨美國、而與法德背道而馳的做法使「魏瑪三角」的作用大打折扣。茲就重新詮釋「魏瑪三角」分析如后：

（一）「魏瑪三角」的擴大

在現今的歐洲政治中，「魏瑪三角」一詞又引起了各國的關注，而美伊戰爭給它帶來了新問題。1991 年，在德國前外長根舍的倡議下，波蘭、法國和德國外長在德國名城魏瑪舉行三邊會晤，建立每年定期會晤機制，「魏瑪三角」由此而來。此後，三邊會晤議題從外交逐步擴大到了軍事、經濟

⁷³ 網易新聞中心，《布希為何削減海外駐軍》，<http://news.163.com/special/m/meijun040823.html>。

和文化等眾多領域，會晤級別也從部長上升到了政府高層。「魏瑪三角」是法德為實現其東擴戰略而推出的外交工具，突顯了波蘭在中、東歐國家的重要地。⁷⁴隨著歐盟向中、東歐擴展，波蘭在未來歐盟中佔據重要一席，因此，「魏瑪三角」以「法德軸心」為模式，意圖將波蘭塑造成一個類似法國那樣與德國在所有領域加強合作的夥伴，在歐洲整合的進程中發揮影響作用，同時在某種程度上也是制衡德國在歐洲領導地位之微妙手段。儘管波蘭加入聯盟有賴於德國的支持，然而波蘭在加入歐盟後，卻是法國與波蘭在地緣政治上持共同觀點。⁷⁵

中、東歐國家歷年來是歐洲列強逐鹿之地，往往被當作周邊大國進行交易的籌碼，多桀的歷史命運導致了他們對歐洲大國產生了根深蒂固的戒備心裡，具有強烈維護本民族利益的民族意識。波蘭地處歐洲中部，西鄰德國、東依俄羅斯，被英國學者艾倫·帕爾墨稱之為「夾縫中」的國家⁷⁶。波蘭在加入歐盟談判時，就顯示出不甘心任人驅使的趨勢。在 10 個新加盟國中向歐盟要價最高、立場最為強硬，迫使歐盟做出讓步最多，其原因則是因為波蘭的綜合國力與中、東歐其他 7 個候選國的總和相差無幾。同時由於地緣政治賦予其擔任歐盟不可或缺的安全原角色。2003 年 3 月歐盟推出「新鄰居」政策，把新成員納入了共同分擔和維護歐盟「大周邊」穩定的框架之中，希望藉助新成員在地理、文化、民族等方面同「新鄰居」較近之優勢，協助歐盟向鄰國「輸出穩定」，確保擴大後歐盟的安全。⁷⁷

「魏瑪三角」這一機制的關係因美伊戰爭而受到了損害，種種事實表明，以波蘭為首的「新歐洲」正在成為美國在歐洲大陸的新的堅定盟友。波蘭不顧德法為首的「舊歐洲」反對美國發動對伊戰爭的立場，率領「新

⁷⁴姚勤華，〈從「魏瑪三角」到「波蘭現象」〉，《世界經濟與政治》，2004 年 5 期（2004 年 5 月），頁 1-6。

⁷⁵俞曉秋，〈歐亞多邊安全機制之比較分析〉，《現代國際關係》，1999 年 6 期（1999 年 6 月），頁 35-39。

⁷⁶艾倫·帕爾墨，《夾縫中的六國—維也納會議以來的東歐歷史》（北京：商務印書館，1997 年 5 月），頁 1。

⁷⁷Report of Win Kok to the European Commission, *Enlargement The European Union: Achievements and Challenges*, European University Institute, Brussels, (Mar 2003) :63-67.

歐洲」堅決支持美對伊動武，並派兵參與；並在戰後應美國邀請，波蘭派遣了一支 2400 人的駐伊部隊，協助伊拉克的重建工作；同時美國決定將一部分駐德美軍撤至波蘭等中、東歐國家等等，這一切急劇抬升了波蘭在歐洲的地位，但波蘭這種緊隨美國、而與法德「背道而馳」的做法使「魏瑪三角」的作用大打折扣。⁷⁸

(二)「波蘭現象」影響了對外政策

2003 年在 2 月 18 日「魏瑪三角」成員國的國防部長於華沙會晤期間，與會代表著重討論了伊拉克問題，認為缺乏磋商是「魏瑪三角」出現分歧的主要原因，強調今後應加強對話和磋商機制。波蘭國防部長什馬伊津斯基則「不偏不倚」地同時批評了倫斯斐有關新舊歐洲的論述和席拉克的講話。波蘭總統同日在會見與會代表時也強調，彼此信任是歐洲和跨大西洋合作的基礎，希望「魏瑪三角」能夠促進這種合作。「魏瑪三角」的內部矛盾雖暫時得以緩解，但它充分暴露出歐洲內部、歐洲與美國之間不同利益的激烈碰撞。⁷⁹所以，波蘭不僅視美國為首要的戰略伙伴，而且視自己為美國在中、東歐乃置在歐洲最重要的戰略盟友之一。

在美英兩國發動美伊戰爭之前之後，波蘭不在乎法、德、俄三個歐洲大陸大國反對這場戰爭的態度，緊緊跟隨美英兩國的步伐在全球外交舞台上大出風頭。波蘭成為美國全力扶植的對象，作為「新歐洲」的代表用以取代以法德兩國為首的「舊歐洲」。對於波蘭加入歐盟前做出如此大膽的「越軌」舉動，法、德等國由最初的震驚變成深深的懷疑，從警告波蘭進而指責美國用來分化歐盟的「特洛伊木馬」。⁸⁰對美國的刻意栽培，波蘭也知恩圖報，在美伊戰爭結束後，最先派遣維和部隊跟隨美英聯軍進入伊拉克。對於波蘭的兩肋插刀，美國也投桃報李。不僅將戰後的伊拉克劃出四

⁷⁸ 呂鴻，《人民日報》，2003 年 6 月 21 日，版 3。

⁷⁹ 呂鴻，《人民日報》，2003 年 6 月 21 日，版 3。

⁸⁰ Bernard Connolly, "The New Europe' and America :Is Poland America' s Donkey or Could It Become NATO' s Horse?" *The Economics* (May 2003) : 42-53.

分之一讓波蘭來管理，而且美國總統小布希在參加八大工業國家高峰會之前，先到波蘭進行訪問以示謝意。⁸¹

波蘭現象表示了決策者在這一系列的舉動和目標，是符合國家利益最大的體現。但是波蘭是一個處在以法德為首西歐世界和以俄國為首的東歐世界之間的歐洲大陸地緣政治軸心國家，既急切希望加入歐盟，同時也是魏瑪戰略三角的成員之一，卻這樣無視法、德、俄三個歐洲大國的國家利益，對於波蘭來說，這是極不明智的。歐盟則希望利用波蘭重要的地緣政治地位為繼續東擴打基礎，波蘭自然覺得身價倍增，計畫在今後的歐盟內部充當中、東歐龍頭地位，與德、法、英的團結有所區別，也是意料之事。而且，中東歐各國已在美伊戰爭以及戰後重建問題上採取了「近美英、遠法德」的做法，是國家利益的使然，未來歐盟中一個新的「東部聲音」已是呼之欲出的事情，隨著歐盟的持續擴大，未來歐盟的外交政策可能會採取更活躍的政策。

(三) 增加中、東歐國家在外交政策的靈活性

「波蘭現象」除了有助於中、東歐國家的對外政策表現的更靈活外，另一方面可以謀求在大西洋關係上發揮更大的影響。大西洋兩岸在美伊戰爭結束不久就著手修復歐美關係，中、東歐國家認為，一個強大的歐洲絕不會是美國潛在的威脅，美國應在更密切的跨大西洋合作中支持歐盟的整合。所以，波蘭與美國的特殊關係不應導致「鞏固舊歐洲和新歐洲的分裂」。⁸²中、東歐國家身處於歐洲大陸地緣政治中心，長久以來一直是受到大國勢力包圍，應該就現實的客觀條件，因勢利導，在勢力平衡中保證各國的獨立與安全。

中、東歐國家作為前蘇東共產主義國家集團的成員，不能夠以變革後的意識形態來決定外交政策，奉行一邊倒的親西方尤其是親美的外交政

⁸¹李寒秋，〈評波蘭的外交戰略大轉型〉，《國際展望》，2004年6期（2004年6月），頁11-13。

⁸²Marek A. Crchocki, "An Old or a New Europe? A Sketch on the Philosophy Underlying Policy in Europe", *Center for International Relations*, Warsaw, (May 2003): 18.

策，而應該利用歷史、文化與地理紐帶繼續與這個集團的其他前成員國保持良好關係。應該向東開放，與其他斯拉夫國家保持密切聯繫，支持以俄國為首的斯拉夫—東正教諸民族國家聯合體的復興。不要指望與烏克蘭形成某種反對俄國的地緣政治軸心，一是力不從心，二是沒有法德兩國的參與和支持，任何反俄的合作關係都將是紙上談兵。⁸³另應全方位地開放與合作，而不是僅僅是對美國依賴性地，尤其是自不量力地單獨挑戰俄國的權威，才能夠承前啓後，左右逢源，才不至於成為引發戰爭的導火索或者成為大國爭霸戰爭的犧牲品。

與此同時，著眼於更長遠的國家安全利益和預期的歐洲—大西洋整合後的未來，這些中、東歐國家在加入歐盟後都不得不謹慎地權衡自己的對歐和對美政策，以尋求經濟利益與國家安全利益的兼顧。因此，一方面中、東歐國家都強調自己屬於歐洲，但另一方面又不想因追隨法、德而開罪美國。因而，在美伊戰爭開始前，當美國指責「舊歐洲」時，一些中、東歐國家領導人就站出來表示支持美國，因而與反戰的法國發生了齟齬。⁸⁴在美伊戰爭期間，中、東歐國家除了斯洛伐尼亞外，其餘七個國家都參加了美英發動的美伊戰爭，並表示願意為美國在美伊戰爭中提供不同程度的軍事支援，可同時它們卻又「悄悄地同聯軍保持距離」。這些都表明，中、東歐國家希望能在歐美之間取得某種政策平衡。

三、整體安全的考量

在全球化的發展中，鄰邦的安危也極為重要，歐盟東擴雖然可以藉由整合來增強安全，但同時也讓歐盟更加接近危險地區，因而歐盟認為有必要與其他相關國家與組織合作，譬如美、俄以及北約等，來推動這些周邊國家的良好治理。⁸⁵歐盟擴大中朝有利於自己的地緣政治態勢發展。如今看來，歐

⁸³李寒秋，〈評波蘭的外交戰略大轉型〉，《國際展望》，2004年6期（2004年6月），頁11-13。

⁸⁴Marek A. Crchocki, "An Old or a New Europe? A Sketch on the Philosophy Underlying Policy in Europe," *Center for International Relations, Warsaw*, (Mar 2003):18-20.

⁸⁵湯紹成，〈當前歐盟安全問題〉，二〇〇四年歐盟之展望研討會，歐洲聯盟研究論壇，2004年2月6日。

盟既南下，亦東擴，其版圖將囊括除俄羅斯之外幾乎所有歐洲國家，都是基於整體安全的考量。歐洲地區在大規模的軍事衝突驟降後，非傳統的安全已列為主要威脅，使國家安全更加錯綜複雜，在歐亞大陸，各國的相互關聯性顯著增強。茲就整體安全的考量分析如后：

(一) 地緣政治的重要性

中、東歐地區一直是大國的爭奪對象，二十世紀初，地緣政治學之父麥金德提出，「誰控制了東歐，誰就控制了心臟地帶；誰控制了心臟地帶，誰就控制了大陸島；誰控制了大陸島，誰就控制了世界」。麥金德在其全球戰略「三段論」中，把大國「控制東歐」視為「主宰世界」的第一步，足見中、東歐在大國角逐中的重要戰略地位。冷戰期間，美蘇意識形態需要和謀求全球霸權的需要，在歐洲長期實施軍備競賽和軍事對抗，爭奪中、東歐的鬥爭此起彼伏。冷戰後，俄羅斯全盤「西化」，大國關係總體趨向緩和，各國以經濟為基礎、以科技為先導的綜合國力競爭激烈，但由於美國在歐洲尋找和遏制戰略對手的冷戰思維仍然存在，致使有關大國在歐洲爭奪戰略要地、戰略資源和戰略主動權的鬥爭仍未止息，其爭奪的重點在中、東歐國家。⁸⁶

從地緣政治角度分析，東西歐同為歐洲大陸的一部分，歐洲安全的重心在歐洲大陸。而歐盟與北約東擴的影響是讓俄羅斯的勢力範圍受到進一步的擠壓，使其重新崛起而成為世界大國並與美國爭雄的可能性減少，同時美國將擴大對歐盟的優勢，對歐洲大陸的影響進一步增強。⁸⁷也就是說，歐洲地區的安全穩定與否很大程度上取決於歐洲大陸國家間的地緣安全關係結構。蘇聯解體、德國統一以及歐洲整合，打破了冷戰時期甚至整個二十世紀的歐洲地緣政治結構，歐洲未來在安全領域的許多問題都將由這些大變動帶來的影響所決定。可以預見，隨著歐洲聯盟整合的逐步完成，其

⁸⁶火正德，〈北約、歐盟雙東擴與美歐俄關係〉，《國際問題研究》，2004年5期（2004年5月），頁48-52。

⁸⁷上海國際問題研究所編，〈2003年國際形勢〉（上海：上海教育，2003年11月），頁101-105。

內部的安全關係以及歐盟國家與其他非歐盟國家的關係也將發生變化，而未來歐洲安全與穩定的問題將集中在前蘇聯地區及巴爾幹地區。

東西歐在冷戰時期互為意識形態上的對手，經濟上也基本不相往來，歐洲被分隔開來，處於不穩定狀態。柏林牆倒塌後，歐洲再次獲得了統一的機會。雖然歐盟各國地緣政治的重心有所不同（德國對中歐國家的關注、北歐國家對波羅的海三國的關注、希臘對巴爾幹地區國家的關注）。⁸⁸但整體而言，通過歐盟實現歐洲大陸的統一，圓大歐洲之夢，也就是說中、東歐國家只有融入歐洲，才能取得安全保障。而加入北約提供的是軍事安全保障，而加入歐盟則獲得的是政治、經濟和安全上的綜合保障。在地緣政治方面，波羅的海國家、波蘭似乎更希望全面融入歐盟，因為它們在歷史上多次遭到俄羅斯的入侵，因而更希望加入歐盟來維護國家主權和獨立。所以，透過加入歐盟及北約，方能促進中、東歐國家的民主、穩定和繁榮，並最終實現整個歐洲的持久和平與穩定已成為歐盟國家的共識。

（二）在歐洲安全體系下的權力平衡

冷戰結束後，阻隔東西方之間的「鐵幕」被打破，中、東歐國家出現了「安全真空」。首先，華約組織解散後，中、東歐國家原來的保護傘沒有了，長期在蘇聯羽翼之下的中、東歐國家自身防衛能力很弱。其次，中東歐地區安全機制沒有建立起來，國家之間因民族邊界等問題缺乏信任，甚至發生衝突，特別是巴爾幹地區，成為新的熱點地區。⁸⁹中、東歐國家在經過短期的徘徊之後，不約而同地選擇了投入美國和北約的懷抱。而這對於美國和北約來說，可謂正中下懷。美國和北約乘機東進，把中東歐作為繼續向東擠壓俄羅斯戰略空間的橋頭堡，進而覬覦獨立國協，俄羅斯喪失了近 800 公里的戰略縱深，地緣安全形勢異常嚴峻。

⁸⁸Luo Flodensten " Poland, Germany and European Union," *International Affairs*, 1998 No1 (Jan 1998): 32-36.

⁸⁹楊莉，〈俄羅斯與中東歐國家關係淺析〉，《國際問題研究》，2004 年 5 期（2004 年 6 月），頁 15-18。

中、東歐國家地處北約的戰略前緣，增加了北約應付俄羅斯威脅的縱深，自然形成了俄羅斯回應北約的首要目標。因此，中、東歐各國既要努力履行北約的義務，尋求北約的保護，同時又不能過分刺激俄羅斯。因此，不少新入約國家紛紛表示要同莫斯科保持良好關係，反對在國土建立美國軍事基地。另外，新入約國家過分「親美」的立場也造成西歐國家的不滿，導致所謂新、舊成員之間的矛盾，而新成員畢竟離不開舊成員，雖然中、東歐國家已正式加入歐盟，其中是不少國家在經濟上需要西歐國家的支援。⁹⁰而在新加入歐盟國當中，對歐盟共同外交與安全政策的態度也不盡相同。匈牙利、捷克和斯洛文尼亞支持歐盟外交與安全整合進程；波羅的海三國則因歷史原因願意更多依賴美國以對抗俄羅斯的威脅，但它們在經濟合作上已經與歐洲國家密不可分；其中最大的挑戰來自波蘭，波蘭有很強的民族自豪感，並且一直強調要在歐洲扮演大國角色。⁹¹

歐亞地區安全所面臨的問題不同，在歐洲，蘇聯解體、德國統一、中、東歐國家政經轉型以及歐洲聯盟整合，改變了兩個世紀以來歐洲一直以「平衡」和「結盟」方式為主安全模式、避免戰爭的傳統結構與體制。冷戰後歐洲安全保障的核心，其中除了俄羅斯和北約的關係對於形成冷戰後歐洲安全新體制的的作用舉足輕重外，最重要的是乃是在於中、東歐國家地區內的多邊合作，雖然各國最終目標是一致的，可是各國在安全及經濟等因素的考量，他們很難達成共識。而在安全上認為單靠增強軍事力量保護各個國家安全的方法難以持久，有必要建立集體安全體系，已成爲各國判斷自己安全利益的標準之一。⁹²地區性的合作組織如「維謝格拉德集團」⁹³及「中歐倡議國組織」⁹⁴等跨邊界組織，有效維持區域內的穩定，未來仍爲該地區安全上的重要指標。

⁹⁰沈孝泉，〈北約東擴對歐洲安全格局的影響〉，《半月談》，2004年8期（2004年4月），頁73-76。

⁹¹李寒秋，〈評波蘭的外交戰略大轉型〉，《國際展望》，2004年6期（2004年6月），頁11-13。

⁹²薛君度、朱曉中，《轉軌中的中東歐》（北京：人民，2002年7月），頁339。

⁹³1991年2月15日捷克斯洛伐克、波蘭、匈牙利在匈牙利的維謝格拉德簽訂合作條約，被稱爲「維謝格拉德集團」；1993年捷、斯分家後成爲四國。

⁹⁴1989年11月，義大利、奧地利、南斯拉夫和匈牙利四國，商定在交通運輸、環境保護、

(三) 非傳統安全威脅的挑戰

政治與經濟的穩定一直是中、東歐國家在轉型過程中的基石，在當前傳統軍事安全的威脅驟降後，非傳統安全成爲各國在安全威脅上所面臨新的挑戰。非傳統安全，一般是指由非軍事因素引發，直接影響人民安全和國家穩定與發展，主要強調應對發生在戰場之外的安全威脅。非傳統安全所包含的領域，主要是恐怖主義、走私毒品、大規模殺傷性武器擴散、資訊網路攻擊、民族宗教衝突、跨國犯罪、非法移民、經濟和金融危機、能源安全、生態和環境問題等。非傳統安全問題的凸顯，反映了在安全威脅變得多元化、綜合化與複雜化。⁹⁵從當前國際安全形勢發展走向看，一些非傳統安全問題，對國家安全的威脅越來越大。而非傳統安全問題，要靠多種手段的結合，包括軍事手段在內的多種途徑、多國合作的方式來解決。安全問題上的不確定因素增多，使國家安全更加錯綜複雜。

在中、東歐各國由於部分法律不周延和執法強度不足，加以官員的腐敗，自然形成一個灰色地帶，變成爲非法移民、經濟和金融等跨國有組織犯罪的理想場所。有組織的犯罪，可能引發各國的不穩定和影響各國之間的友好關係；在很多情況下，有組織的犯罪是由龐大的非法集團所操控，進行所謂的販毒、洗錢、武器走私和恐怖活動等犯罪行爲；⁹⁶另外，非法移民的問題一直是影響內部社會安全的潛在因素，近幾年來，歐洲移民的大量增加，中、東歐各國自然就成爲非法移民的過渡區源頭或是過境區域，加以中、東歐缺乏處理非法移民問題，相對引起國與國間的政治衝突，隨之而升高了。

通訊、教育和科研等領域分工合作，當時被稱爲「亞得裏亞海—多瑙河」地區的四國合作。1990年5月，捷克斯洛伐克加入後，改稱爲「中南歐五國合作」。1991年7月接納波蘭爲其成員，被稱爲「六角會議」。目前「中歐倡議國組織」現有17個成員國（2002年底）：奧地利、義大利、匈牙利、波黑、克羅地亞、捷克、波蘭、斯洛文尼亞、塞爾維亞和黑山、斯洛伐克、馬其頓、阿爾巴尼亞、白俄羅斯、保加利亞、羅馬尼亞、烏克蘭和摩爾多瓦。「中歐倡議」現有12個常設工作小組，主要是關心成國的經濟、社會和環境問題；同時也協調成員國在聯合國與歐安會中有關少數民族問題的立場。

⁹⁵《解放軍報》2004年10月19日，版5。

⁹⁶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226-27。

中、東歐各國應該進一步健全和完善社會發展機制，以保障公民個人的全面的安全為出發點，進一步加強法制化建設，完善社會保障機制，改進社會資源分配機制，協調不同地區和群體的利益，建立預防性的預警機制，樹立新的社會安全觀念，推動社會的全面發展。從地區合作層次看，往往相鄰或相近的國家對某些共同面臨的「非傳統安全」問題感受比較明顯，較為容易建立起共同的合作機制。因而，地區合作機制應該是解決非傳統安全的一個重要途徑，它是對國家和全球層次處理問題的一個必要、急需的補充。從多邊主義來看，各國在現有的合作基礎架構下，就非法移民全新的議題進行研討，建立一整套多邊合作機制，有利於交流資訊，互相協調，樹立共同問題意識，創立共同合作基礎，可以在關鍵問題、關鍵時候相互提供支持。⁹⁷

小結

中、東歐國家藉加入歐盟的進程得以完成經濟改革，轉變為「市場經濟」國家，在政治與社會改革方面，實行民主制度與法治原則，並尊重人權，成為民主國家，有助區域的穩定，亦有利於經濟成長。而中、東歐國家加入歐盟是代表著歐洲人的整合力量，符合全球化發展的趨勢和歐洲社會演變的規律，既是歷史進步的反映，也是走向多極化、民主化和法制化的驅動力。中、東歐國家皆付出不同程度的轉型成本，但付出的代價卻是高昂的。但這些轉型經濟體已經完成原先規劃中的第一階段任務，要達到西歐市場經濟體制的程度，仍有段差距。綜合本章之論述，可歸納以下幾個重點內容：

一、中、東歐國家經過 15 年的變革，雖然各國的歷史背景、社會條件和改革方式有所不同，其中信仰天主教、基督教居多的國家，民主化的步伐顯得比東正教與伊斯蘭教來的快速與成功，而愈富有改革思想或自由化經驗的國家，民主化的進程也較具穩定性。因此，此次加入歐盟的八個中、東歐國家就要比其他東歐國家來的穩定，其中又以波蘭、匈牙利、斯洛文尼亞及

⁹⁷何忠義，《非傳統安全面面觀》。<http://www.cass.cn/webnew/file/2004020912535.html>

愛沙尼亞的民主化進程較為穩定。

二、目前中、東歐各國國內所面臨的經濟主要問題不外乎是失業率、預算赤字、外債等。因此，中、東歐國家的市場經濟帶有明顯的過渡特徵，經濟社會將較不穩定，易受內外在種種因素與可能預期的外變數影響，現階段局面與情勢已較為穩定與清晰，但後續經濟轉型的任務仍十分艱巨，未來仍有一段很長的路要走。

三、隨著國際形勢的變化和出於各自國家利益的需要，發展正常的睦鄰友好關係是俄羅斯與中東歐國家的共同戰略選擇和政策取向。對俄來說，中、東歐國家雖已西方化，但畢竟只是西方的邊緣，同傳統意義上的西方國家有別。對中東歐國家來說，俄羅斯畢竟是一個實力和潛力巨大的強鄰，與之和睦相處和避免首當其衝是其根本利益所在。