

# 新自由主義國家的病徵：論英國脫歐公投與移民議題

李俊毅

中正大學戰略暨國際事務研究所兼任助理教授

## I. 前言

2013 年 1 月，英國首相卡麥隆(David Cameron)於倫敦發表演說，許諾若其所屬之保守黨能在 2015 年贏得大選，英國政府將和歐盟協商新的關係，並讓英國民眾在 2017 年底，公投決定英國是否留在歐盟(Cameron, 2013)。在 2015 年 5 月的大選中，卡麥隆再次重申此一承諾，並於勝選後展開和歐盟國家的協商。在 2016 年 2 月 19 日完成和歐盟的協商後(European Council, 2016)，卡麥隆隨即於隔日宣布將於 6 月 23 日舉行公投，同時表示他支持英國留在歐盟(BBC, 2016a)。在此之後，「英國脫歐」(Brexit, British exit)成為一個流行用語，英國社會也沿著「離開」或「留下」而分成兩大陣營。就政黨立場來說，執政的保守黨對此持中立立場，但卡麥隆及其 16 名內閣成員支持留在歐盟，約半數的保守黨國會議員以及 5 名內閣成員則支持離開。工黨、蘇格蘭民族黨(Scottish National Party, SNP)、威爾斯黨(Plaid Cymru)、以及自由民主黨大抵持留下的立場，而英國獨立黨(United Kingdom Independence Party, UKIP)、部分工黨議員、以及北愛爾蘭的民主統一黨(Democratic Unionist Party, DUP)則支持離開(BBC, 2016c)。以民意而言，則兩大陣營自 2015 年 9 月以來即呈現僵持的局面，最新的民調(4 月 12-14 日)顯示 40% 民眾贊成留在歐盟、39% 主張離開者、5% 不會投票，而 16% 則表示不知道(YouGov, 2016b)。

英國脫歐公投的結果不僅將長久且深遠地影響英國與歐盟的關係，也將牽動歐盟及其 27 個會員國（英國不計）的關係；一個弱化的歐盟也將對國際政治經濟局勢帶來深遠影響。瑞典的民調公司指出，當前願意留在或離開歐盟的瑞典民眾之比率分別為 44% 與 32%，惟一旦英國脫離歐盟，則此一數據將轉變為 32% 與 36%，意味著英國的公投將有骨牌效應(Jacobsen, 2016)。美國總統歐巴馬則警告一旦英國退出，則後者和美國的貿易談判，順位將被排至最後，因為美國感興趣的是作為一個集團的歐盟。他因此訴求英國民眾選擇留在歐盟，但也為此招來主張離開者如倫敦市長 Boris Johnson 的嚴詞批判(Asthana & Mason, 2016)。對英國脫歐公投的詮釋，不僅涉及對英國政治的理解，相當程度上也對當前歐盟乃至國際政經局勢具有啟示。

本文將英國脫歐公投引發的討論與相關現象，視為新自由主義(neoliberalism)的政治邏輯及其相應的病徵之展現。採用此一視角的意義，是將英國當代政治置於一個更廣泛與深層的知識脈絡，從而不僅關注其相較於歐陸國家的特殊性，也能得出若干普遍的特質或問題。既有文獻多以意識形態定義新自由主義，本文則

採法國歷史哲學家傅柯(Michel Foucault, 1926-1984)的見解，將之視為一種政治理性(*gouvernementalité*, 英譯 *governmentality* 或 *governmental rationality*)，亦即「一種思想方式或系統，其內容是關於政府的實踐之本質（誰能夠治理？什麼是治理？被治理的人或事物是什麼？），且能讓此一治理的活動對於執行者以及被影響者而言，皆是可想像且可實行的」(Gordon, 1991: 3)。新自由主義因此不僅是一套理念或思想，而更涉及諸如知識或事實的生產、權力的運作與政治技術的應用，是一系列引導個人與集體的複雜行為與實踐。

## II. 新自由主義的政治理性

概略來說，傅柯認為十八世紀中期以後的治理性，可以用自由主義(*liberalism*)稱之。在此自由主義並不是指一套學說或意識形態，而是政府為促進人口的福利、壽命、健康與財富時的施政的方法或工具。自由主義最主要的治理性特色是：國家政府藉由透過某些自由的活動，以及培養被治理的人們適當的自我管理習慣以盡可能的延伸其治理。十八世紀末開始，「社會」(*society*)的概念開始出現，並如同經濟一樣，被認為是個具有特定規律與事實的場域，而政府若對之進行過多的治理，則它事實上將無法治理。社會科學的出現，便可看成是關於「社會」此一事實的技術，也就是試圖理解它本身的變遷，特別是政府/政治適不適合對之進行干預(Barry, Osborne & Rose, 1996: 9)。而「市場」的概念在此扮演示範的角色，因為它最能彰顯過度治理的不良結果。市場是去中心的，處於市場中的個人，在一段時間後，將透過和他人的互動而改變其個人內在的行為標準，例如學會謹慎、勤奮、守時與自律等；表現在國家層次，則文明人口所處的國家，也被期待將以相似方式，和平地與有秩序地互動。換言之，市場有「文明化」的功能，講求法治（國內）與條約（國際）並促進商業，因此是當代國家治理內部人民與經營彼此關係的方式，也就是「透過自由來治理」(*governing through freedom*)(Hindess, 2004: 26)。

但這不意味國家的消失。自由主義以「市場」的概念彰顯過度治理的不良結果，而主張「越少的治理」(*governing less*)，亦即在個人層次要求當代公民發展個人價值、自主、為自己負責，在集體層次鼓吹國家要自由、開放、與他國競爭，從而使越來越多的領域被要求透過市場機制「藉由自由而治理」(Neumann & Sending, 2010: 3)；但另一方面，自由主義的政治理性也伴隨著「流通」(*circulation*)—活動、交換與接觸，而流通則使事物與事件的發展變得無法完全知道與控制。面對未來的不確定性，「安全」或「安全的機制」—確保流動的利益極大化與風險極小化—亦變得重要(Foucault, 2007: 64-66)。當代國家因此又不時介入各個領域，以警察的模式進行更多的監督、管制甚至控制，而達到「越多的治理」(*governing more*)(Neumann & Sending, 2010: 3)。當代政治生活因此是由兩個看似相反的原則所構成：自由一方面似乎是自然的，是驅使經濟的力量與慾望，也因此指向國家的內部限制；但另一方面，自由也是需要被積極培養與經營的(Walters, 2012: 31)。

傅柯進一步區分古典自由主義與第二次世界大戰之後的新自由主義，後者又可分為 1948-1962 年的德國新自由主義以及 1950 年代以後以芝加哥學派為主的美國新自由主義。古典自由主義與新自由主義相較，前者將市場自然化為一個自主的社會場域，有其特定的理性、利益與效率，它因此構成對國家權力的限制。市場因為使生產、需要、供給、需求、價值與價格等透過交換(exchange)而連結起來，並使這些要素自然的運作而彰顯社會生活的真理，它因此成為「陳述真理的地點」(a site of veridiction)，是政府實踐的判準(Foucault, 2008: 32)。相對的，新自由主義則將經濟活動延伸到社會與政治關係，且經濟活動的焦點不是古典自由主義的「交換」而是「競爭」。新自由主義因此大抵主張政治、社會與經濟的分野之泯除，國家更須不斷的介入，為市場的競爭創造有利的條件(Foucault, 2008: 139)。

德國的新自由主義接受古典自由主義的概念，主張國家正當性的依據取決於建構市場功能的表現。然而在威瑪共和、第三帝國與戰後分裂的情況下，不僅現實上有重建德國國家的必要性，理論上也須為此一國家尋找新的正當性基礎，蓋傳統國家概念已證明是危險而不可行。Ordoliberalism 因此主張經濟理性為重建內部團結與取得外部認可的方式。市場或經濟自由不再僅是政治的一環，而是後者的構成與指導原則；「經濟自由的設立是政治主權形塑的吸引點」，藉此「國家控制的邊界與限制應被精確的固定，個人與國家的關係亦應由此決定」(Foucault, 2008: 81)。經濟自由既是國家的基礎，也是它的限制。「自由市場是國家的組織與管制原則，從它存在的那一刻直到最後的干預」(2008: 116)。

古典自由主義在宣揚市場的同時也強調競爭，因為唯有競爭才能充分彰顯市場機制的運作。德國新自由主義亦接受競爭的重要性，但它強調競爭不是自由放任的結果，而是人為的創造與維持。以競爭為主要原則的市場機制依賴政府的實施與運作，國家為了市場競爭而持續干預，從而是必要的(2008: 121)。

政府的治理或不治理（不干預），因此皆是為了市場。由於市場的概念並不需要固著於領土之上，這於焉開啟了歐洲「後國家」(post-national)或「世界主義」(cosmopolitan)治理的可能性，也影響歐洲統合的走向。事實上，德國新自由主義的代表人物之一 Ludwig Erhard 是帶領戰後西德經濟改革與復甦的經濟學家，後來也成為經濟部長(1957-1963)與總理(1963-1966)；其他如 Walter Eucken、Franz Böhm、Alfred Müller-Armack 等，都是對官方政策具影響力的弗萊堡學派學者(Foucault, 2008: 102-104)。

傅柯雖然沒有特別分析新自由主義在英國的發展，但其見解實則相當契合英國的脈絡，甚至英國相較於歐陸主要國家，更可說是新自由主義國家(neoliberal state)的典型。這是因為雖然當前的歐陸國家，特別是德國，也強調以國家或歐盟的政治手段介入市場，藉由私有化、去管制以及勞動力的彈性等促進競爭力，但在諸如歐債危機與難民議題上，其政治領袖（與社會）亦相當重視「歐洲」的歷史、文化與政治意涵；易言之，其新自由主義國家的特質可和歐洲統合在經濟之外的其他面向相互調和，儘管不一定成功。相對的，英國有明顯的疑歐論傳統(cf.

Gowland & Turner, 2002)，其內部支持參與歐洲統合者，因此幾乎僅能以經濟利益作為主要的論述方式。

### III. 新自由主義的病徵：英國的脫歐公投與移民議題

英國在柴契爾夫人治下(1979-1990)，常被描述為是新自由主義的具體代表，相信自由市場、私有化與小政府等基本原則(BBC, 2013)。其後的布萊爾首相(Tony Blair, 1997-2007)雖然提出「第三條路」(the third way)，試圖瓦解傳統的左派與右派之界線而重新定義社會民主，但論者卻指出此一政策路線本質上是將既有的新自由主義之信念視為給定的「事實」或「位於中間的共識」，從而延續新自由主義的知識霸權(Mouffe, 2005: 61-63)。因此無論是工黨的布萊爾或其後的布朗(Gordon Brown, 2007-2010)，乃至現任的保守黨籍首相卡麥隆(2010-)，英國的主流論述大致是以經濟或市場的角度看待英國與歐盟的關係，將原本受到國家控制的市場，看成一個同質性的經濟空間，其間資本、勞力與人口等，可依市場邏輯而自由流動。在此一工具性的視角中，英國和歐盟的適當關係為何，因此取決於歐盟是否對英國的經濟有利，且往往僅是程度之別(cf. Larsen, 1999)。

以此次公投為例，主要政黨的辯論係沿著歐盟對英國經濟的助益展開。贊成留歐者強調參與統合對英國的好處，或離開歐盟對英國的傷害。在英國和歐盟達成的協議中，卡麥隆的成果包括(BBC, 2016b; European Council, 2016)：

1. 在歐盟的經濟治理上，英國將持續使用英鎊、不加入歐元區、且不因此受到歧視；英國對陷入危機的歐元區成員之紓困將獲得補貼。
2. 在移民與社會福利方面，在英國工作的歐盟移工仍能將享有的福利寄回給在母國的子女，但這些福利將依據母國的生活水準而非英國的標準；換言之，在收入和英國公民差不多或更少的情況下，歐盟移工的子女待遇是更少的。此外，英國亦爭取到刪減歐盟低薪移工能申請的福利如稅收抵免，以降低大量移工赴英工作的動機。惟勞工待在英國越久，其能享有的福利就越多。
3. 在競爭力方面，歐盟承諾將刪減過多的規範與繁文縟節。惟歐盟在這之前即有此類保證，但實際的成就不多。
4. 在主權方面，英國獲得承諾，歐盟條約中締結「更緊密的聯盟」(ever closer union)之目標，將不適用於英國。此外英國亦成功協商一項新的權力或「紅牌機制」，即若有 55% 的會員國國會同意，則它們可以阻擋或否決執委會的提議。以這些內容來看，英國關注、乃至卡麥隆所謂爭取歐盟改革的成效，大部分仍著眼於英國的經濟負擔與利益。

除此之外，英國財政大臣奧斯本(George Osborne)亦發布報告指出一旦脫歐，英國將「永久地更貧窮」(permanently poorer)，其經濟在 2030 年將縮水 6%，相當於每個家庭每年損失 4300 鎊。除此之外，英國脫歐後和歐盟關係的三種可能模式亦都對經濟有害。這三種模式分別是：「挪威模式」—參與歐盟的單一市場，接受單一市場的四種自由（物品、資本、服務與人員的自由移動），向歐盟貢獻預算但沒有制定規範的權力；「歐盟—加拿大模式」—和歐盟簽訂自由貿易協定，

協商哪些部門享有進入歐洲市場的管道以及例外或保留條款；「WTO 模式」—以 WTO 的規範和歐盟成員以及其他國家貿易 (Watt & Treanor, 2016)。沿著相同的邏輯，IMF 的報告亦警告英國脫歐將擾亂既有的貿易模式，「造成嚴重的區域性與全球性損害」(Allen & Asthana, 2016)。

主張脫離歐盟者也針對就業、移民、貿易等各項議題提出論證。舉其要者 (BBC, 2016d)：

1. 相對於支持留下者認為一旦脫歐，德、法等國不會允許英國任意決定想要的條件，支持脫歐者強調和歐盟簽訂新的協定，例如「加拿大—歐盟」模式，將使英國享有自由貿易的好處，但毋須受制於歐盟的種種規範，且由於英國已遵守歐盟的規範，在這基礎上協商將更為容易。
2. 在就業方面，支持留下者主張金融業以及大型國際企業如汽車產業之所以選擇英國，相當程度是因英國對內部市場的影響力，因此脫歐將導致這些產業的外移，從而影響就業；相對的，支持脫歐者則認為脫歐將使大部分不和歐盟做生意的中、小型企業獲益，因為後者將不再受層層的規範管制；尤有甚者，就業機會係隨著貿易而生，然而沒有證據顯示脫歐將影響貿易。
3. 在移民問題上，支持留下者大抵主張移民對英國經濟的貢獻，並視之為參與單一市場必須的代價；支持離開者則主張英國將重獲對其疆界的管控權力，對於歐盟勞工的控管將帶來就業機會、提升薪資水準、舒緩諸如社會房屋、教育與醫療等社會福利支出的壓力。
4. 在貿易方面，支持留下者主張歐盟是英國主要的貿易夥伴，而脫歐將帶來貿易與關稅障礙；作為一個中型的開放經濟，英國對貿易體系的影響力不如美國、歐盟與中國，歐盟甚至可能阻礙英國取得新興市場的管道；外資亦不必然因為英國不再是單一市場的成員而認為英國更具吸引力。支持離開者則主張歐盟已不像過去那麼重要，特別是歷經歐債危機之後，且即使英國無法和歐盟議定自由貿易協定，它仍能像美國、印度、中國與印度般和歐盟貿易；英國也能在 WTO 的框架下，和快速成長的外貿市場如中國、新加坡、巴西、俄羅斯與印度等簽訂雙邊貿易協定。

這個經濟的視角看似為英國政治披上理性的外衣，但實則有若干問題產生。當新自由主義的政治理性成為一種共識或知識霸權，主要政黨在各項經濟與社會政策上的差異也隨之模糊。以上述兩陣營的主張來看，他們大致接受經濟對英國的必要性，而共同關心英國的歐盟會員身分，對於諸如貿易、就業與移民等問題的影響，差異之處僅在於雙方有不同的評估而已。問題在於，當民眾無法有效區隔政黨的路線時，其便可能對政治失去熱忱、甚至對既有的建制(establishment)失去信心。易言之，當卡麥隆或任一政黨主要以經濟利益的方式論證英國留在歐盟的好處，則一旦局勢改變或有不同的權衡方式，理論上這些政治行為者的立場也將隨之反轉。在這個工具理性的思考邏輯下，民眾在選舉中投給保守黨、工黨或自由民主黨，其差別無論就心理或實際面而言，恐怕皆不大。

表現在政黨政治上，數據顯示英國 1951 的大選有高達 82.6% 的投票率，而

工黨與保守黨則能囊括 96.8% 的選票；但到了 2015 年，投票率降到 66.1%，而兩大政黨合計亦僅拿到 67.3% 的選票。<sup>1</sup> 這意味著民眾對過往兩大黨或兩大黨加一小黨的興趣與信任正逐漸下滑，而導致多黨競爭的形成。

多黨制的成型在歐洲是普遍的現象，固不足為奇。更深層的影響是，隨著主要政黨路線的趨同或模糊，選民的投票行為也出現改變，其投票的偏好越來越是偶然的(contingent)，離投票日越近才形成，並容易受到媒體的議程設定之影響。這意味著政黨離它應該要代表的選民離越來越遠，但與此同時，政黨卻和原本應該相互競爭的其他政黨越來越近，無論是就政策路線或政商關係而言皆然(cf. Mair, 2013: 42, 82-83)。缺乏有意義的政策選項，加上這些政策對民眾的負面影響，例如歐洲國家（及政黨）普遍將全球化視為客觀與外在的趨勢，國家只能適應而必須採取不受歡迎的政策(Rosamond, 1999)，又或歷經歐債危機的衝擊後，保守黨與自由民主黨合組的聯合政府(2010-2015)或現任的保守黨政府(2015-)皆以擲節(austerity)為施政原則，這固然不受民意歡迎，但工黨似乎也難以提出明顯不同的方案(Callinicos, 2015)，皆導致選民對主流政黨感到疏離，從而轉向其他政黨。

當新自由主義強調國家的目的，是藉著干預而創造有利於競爭的環境時，這也意味著去政治化(depolicitization)或政治的技術化(technologization)，許多議題不僅透過專家為之，且專家是以經濟理性描述問題並提出解方。舉例來說，在歐洲經濟統合的過程中，各國讓渡其貨幣主權予歐洲央行(ECB)；後者更在歐債危機的處理上，和歐盟執委會與國際貨幣基金等享有極大的發言權；在國家層次，英國於 2010 年設立「預算責任辦公室」(Office for Budget Responsibility)，是一個由專家組成的獨立諮詢機構，負責分析與評估英國的公共財政，作為政府年度預算制定的基礎。這些行為者或組織的獨立性固然可確保其不受政治力的干預，但另一方面這也意味著儘管它們的決策或報告對民眾的生活影響深遠，其獨立地位卻使之免除課責性(accountability)。這也加深民眾對政治的不信任或不感興趣(Callinicos, 2015)。

前述兩個因素使民粹政黨有發展的空間。在民眾對主流政黨不感興趣、不信任、或疏離的情況下，民粹政黨藉由強調「人民」、「我們」、與「人民主權」等概念，一方面能吸引或引導人們的情感/熱情，另一方面也為複雜的政治經濟問題提供明確簡單的解方。近年來歐洲各國普遍出現民粹政黨在地方、國家或歐盟層次的選舉中興起之現象，雖然其崛起的原因各有的不同，但這個現象顯示西方民主的內在問題，使之有廣大與潛在的選民基礎(cf. Luo, 2016)。

以英國來說，此類政黨可以蘇格蘭民族黨(SNP)以及英國獨立黨(UKIP)為代表。前者在 2011 年前，尚是一個群眾基礎不超過 30% 的政黨，但自此之後則快速崛起(YouGov, 2015)，甚至在 2015 年的大選中取代工黨成為蘇格蘭最大政黨。雖然 SNP 在 2014 年 9 月的蘇格蘭獨立公投中失敗，敗給由保守黨、工黨與自由

---

<sup>1</sup> “General election turnout 1945 - 2015” and “Election Results,” UK Political Info, <http://www.ukpolitical.info/>.

民主黨聯手操作的經濟恐嚇牌以及下放更多權力的承諾，但在競爭過程中支持獨立的民調一度超過支持留在英國之事實，卻也說明了民眾對主流政黨的失望，將可能轉化為對民粹政黨的支持(Stacey, Parker, Dickie & Rigby, 2014; Callinicos, 2015)。

UKIP 則是此次英國脫歐公投的重要推手。在 2010 年之前，UKIP 的選舉表現並不佳，但其後則能吸引抗議選民(protest vote)而快速崛起。在 2014 年 5 月的歐洲議會選舉中，UKIP 一躍成為最大政黨，共計拿下 73 席中的 24 席、近 27.5% 的票數；同年兩次的下議院補選中，兩名原本屬保守黨的國會議員辭職並代表 UKIP 重新選舉，也分別順利當選。儘管在 2015 年 5 月的大選中，UKIP 僅獲得 1 席，但仍享有近 12.6% 的選票，就得票而言成為英國第三大政黨(Goodwin, 2015)。選舉表現的起伏雖或證明英國的「簡單多數制」對小黨而言仍構成障礙，但實證研究卻指出，UKIP 能吸引保守黨的失望支持者、右翼傾向的選民、以及高齡、教育程度低的勞工階級(Goodwin, 2015; Kellner, 2014)。在公投議題上，UKIP 訴求從從歐盟/布魯塞爾拿回主權，重新恢復邊境控制。因此，論者普遍視卡麥隆承諾舉行脫歐公投之舉，係為了回應保守黨內右翼或歐洲嫌惡者(Europhobic)的壓力，而後者又面臨 UKIP 在選舉上的進逼(Callinicos, 2015; Leonard, 2015: 2)。

然而，雖然 2016 年 1 月的民調顯示，93% 的 UKIP 支持者表示會在公投中支持脫歐(YouGov, 2016a)，但他們其實並不那麼關心歐洲。當問及英國面對的三大問題時，UKIP 的支持者有三分之二並未提及歐洲，而更關心移民與經濟(Kellner, 2014)，另一項 2015 年 9 月的民調亦顯示，受訪者中有 56% 將移民問題視為最重要的議題，此一數字甚至高過排名第二的經濟問題達 30 個百分點(Goodwin, 2015)。這顯示如果脫歐公投的動力之一是 UKIP 的崛起，則問題的本質並不在歐洲，而是選民對於諸如移民、國家認同與社會快速變遷的不滿無處宣洩，而在歐盟議題上找到出口所致。在一個訪談中，UKIP 領袖法拉吉(Nigel Farage)明白承認，他花了數年的時間嘗試使歐洲懷疑論成為民眾的志業，直到發現移民是此一連結的關鍵，他因此將社會變遷和移民與歐洲合併(Leonard, 2015: 2 & 4)。循此邏輯，UKIP 雖以脫歐為訴求，但民眾關心的並非布魯塞爾的官僚政治，而是英國內部的問題。若英國政府及主要政黨能有效處理移民引起的種種社會與經濟問題，或至少能在多數選民心中造成此一印象，則英國的歐盟成員問題，當不致成為代罪羔羊，也將大幅削弱民粹政黨的社會基礎。

#### IV. 結語

本文嘗試從新自由主義的角度探討英國的脫歐公投。新自由主義大抵強調經濟優先於政治或市場優先於國家，在這兩組對照中，後者皆是為了前者服務，目的是創造與維護良好的競爭環境，使資源得到最理想的配置。當前英國—乃至歐洲國家—的問題在於，當新自由主義成為一套知識霸權，使主流政黨的政策路線趨近，它們也難以對種種經濟與社會問題提出有效的對策。如此一來，對既有建制疏離或失望的選民將轉向立場鮮明、似乎能為複雜問題提出簡單方案

的民粹政黨。近幾年來的歐洲政治，於焉見證民粹政黨甚至極端政治團體的興起。在英國的脈絡下，歐盟成員的議題也成為國內移民與經濟問題的替罪羔羊。

儘管重塑政黨政治，使主流政黨有相對清楚且可區隔之政策路線或意識形態一時之間無法企及，這卻不必然意味疑歐派、右翼勢力或民粹政黨的勝利。蘇格蘭公投的結果顯示，政黨的策略與操作仍是重要的；UKIP 的選舉表現之起伏也顯示，將選民的支持轉化為具體的席次，並不是一件容易之事。英國脫歐公投的結果，仍有待相關行為者—包含英國政黨與政治菁英、歐盟與成員國的領袖、美國、知識份子、媒體、公民團體等—的論述與操作。

### 參考資料

- Allen, Katie & Anushka Asthana. 2016. “IMF Says Britain Leaving the EU Is a Significant Risk.” *Guardian*, 12 April. In <http://www.theguardian.com/business/2016/apr/12/imf-says-britain-leaving-the-eu-is-a-significant-risk>. Last update 25 April 2016.
- Asthana, Anushka & Rowena Mason, 2016. “Barack Obama: Brexit Would Put UK ‘Back of the Queue’ for Trade Talks.” *The Guardian*, 22 April. In <http://www.theguardian.com/politics/2016/apr/22/barack-obama-brexit-uk-back-of-queue-for-trade-talks>. Last update 24 April 2016.
- Barry, A., T. Osborne & N. Rose. 1996. “Introduction.” In *Foucault and Political Reason: Liberalism, Neo-liberalism and Rationalities of Government*, eds. A. Barry, T. Osborne & N. Rose. Chicago, IL.: University of Chicago Press, 1-17.
- BBC. 2013. “What is Thatcherism?.” In <http://www.bbc.com/news/uk-politics-22079683>. Last update 24 April 2016.
- BBC. 2016a. “EU Referendum: Cameron Sets June Date for UK Vote.” In <http://www.bbc.com/news/uk-politics-35621079>. Last update 24 April 2016.
- BBC. 2016b. “EU Reform Deal: What Cameron Wanted and What He Got.” In <http://www.bbc.com/news/uk-politics-eu-referendum-35622105>. Last update 24 April 2016.
- BBC. 2016c. “The UK’s EU Referendum: All You Need to Know.” In <http://www.bbc.com/news/uk-politics-32810887>. Last update 24 April 2016.
- BBC. 2016d. “UK and the EU: Better off out or in?.” In <http://www.bbc.com/news/uk-politics-32793642>. Last update 25 April 2016.
- Callinicos, Alex. 2015. “Britain and the Crisis of the Neoliberal State.” *International Socialism* 145. In <http://isj.org.uk/britain-and-the-crisis-of-the-neoliberal-state/#analysis14511>. Latest update 26 February 2013.



- Cameron, David, 2013. "EU Speech at Bloomberg." In <http://www.number10.gov.uk/news/eu-speech-at-bloomberg>. Latest update 26 February 2013.
- European Council, 2016. "European Council conclusions, 18-19 February 2016." In [http://www.consilium.europa.eu/en/meetings/european-council/2016/02/EUCO-Conclusions\\_pdf/](http://www.consilium.europa.eu/en/meetings/european-council/2016/02/EUCO-Conclusions_pdf/). Last update 24 April 2016.
- Foucault, Michel. 2007. *Security, Territory, Population: Lectures at the College de France, 1977-78*. New York: Palgrave Macmillan.
- Foucault, Michel. 2008. *The Birth of Biopolitics: Lectures at the College de France, 1978-79*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Goodwin, Matthew. 2015. "Ukip, the 2015 General Election and Britain's EU Referendum." *Political Studies Association*. In <https://www.psa.ac.uk/insight-plus/ukip-2015-general-election-and-britains-eu-referendum>. Last update 25 April 2016.
- Gordon, Colin. 1991. "Governmental Rationality: An Introduction." In *The Foucault Effect: Studies in Governmentality*, eds. Graham Burchell, Colin Gordon & Peter Miller. Chicago, IL: University of Chicago Press, 1991, 3-51.
- Gowland, David & Arthur Turner. 2002. *Reluctant Europeans: Britain and European Integration, 1945-1998*. Harlow: Longman.
- Hindess, Barry. 2004. "Liberalism: What's in a Name?" In *Global Governmentality: Governing International Spaces*, eds. W. Larner & W. Walters. London: Routledge, 23-39.
- Jacobsen, Henriette. 2016. "Poll: Majority of Swedes Want to Leave EU in Case of Brexit." EurActiv, 20 April. In <http://www.euractiv.com/section/uk-europe/news/poll-majority-of-swedes-want-to-leave-eu-in-case-of-brexit/>. Last update 24 April 2016.
- Kellner, Peter. 2014. "Where UKIP gets its support." *YouGov*, 24 February. In <https://yougov.co.uk/news/2014/02/24/where-ukip-gets-its-support/>. Last update 25 April 2016.
- Larsen, Henrik, 1999. "British and Danish European Policies in the 1990s: A Discourse Approach," *European Journal of International Relations* 5(4): 451-483.
- Luo, Chih-mei. 2016. "The Rise of Populist Right-wing Parties in the 2014 European Parliament Election and Implications for European Integration." *European Review* (to be published).
- Mair, Peter. 2013. *Ruling the Void: The Hollowing of Western Democracy*. London: Verso.
- Mouffe, Chantal. 2005. *On the Political*. London: Routledge.
- Neumann, Iver B. & Ole Jacob Sending. 2010. *Governing the Global Polity: Practice,*

- Mentality, Rationality*. Ann Arbor: The University of Michigan Press, 2010.
- Rosamond, Ben. 1999. "Discourses of Globalization and the Social Construction of European Identities." *Journal of European Public Policy* 6(4): 652-668.
- Stacey, Kiran, George Parker, Mure Dickie & Beth Rigby. 2014. "Scottish Referendum: How Complacency Nearly Lost a United Kingdom." *Financial Times*, 19 September. In <http://www.ft.com/intl/cms/s/2/5d888e34-3ff0-11e4-a381-00144feabdc0.html#axzz3KGIwFzPl>. Last update 24 April 2016.
- Walters, William. 2012. *Governmentality: Critical Encounters*. London: Routledge.
- Walters, William & Jens Henrik Haahr. 2005. *Governing Europe: Discourse, Governmentality and European Integration*. London: Routledge.
- Watt, Nicholas & Jill Treanor. 2016. "George Osborne: Brexit would Leave UK 'Permanently Poorer.'" *Guardian*, 18 April. In <http://www.theguardian.com/politics/2016/apr/17/brexit-uk-treasury-leave-eu-referendum>. Last update 24 April 2016.
- YouGov. 2015. "Scotland Trackers." In [https://d25d2506sfb94s.cloudfront.net/cumulus\\_uploads/document/ngteikz0fp/YG-trackers-Scotland.pdf](https://d25d2506sfb94s.cloudfront.net/cumulus_uploads/document/ngteikz0fp/YG-trackers-Scotland.pdf). Last update 25 April 2016.
- YouGov. 2016a. "EU Referendum." 31 January. In [https://d25d2506sfb94s.cloudfront.net/cumulus\\_uploads/document/mg7825gzxs/InternalResults\\_160128\\_EURef\\_Website.pdf](https://d25d2506sfb94s.cloudfront.net/cumulus_uploads/document/mg7825gzxs/InternalResults_160128_EURef_Website.pdf). Last update 24 April 2016.
- YouGov. 2016b. "EU Referendum Trackers." In [https://d25d2506sfb94s.cloudfront.net/cumulus\\_uploads/document/9at33959a0/YG-Archives-Pol-Trackers-Europe-Referendum-150416.pdf](https://d25d2506sfb94s.cloudfront.net/cumulus_uploads/document/9at33959a0/YG-Archives-Pol-Trackers-Europe-Referendum-150416.pdf). Last update 24 April 2016.

# 英國脫歐公投與中東歐國家近期政經走向

楊三億

中興大學國際政治研究所副教授

## 前言

國際關係關心的核心議題通常是國家與國家間互動模式分析，某國所發生的事情經常不可避免的會影響到其他國家；此種現象對歐盟來說更是如此，今(2016)年6月英國即將舉行的脫歐公投不僅可能決定未來英國與歐盟的關係發展，同時公投結果也將深刻影響未來歐盟與各會員國的發展。

## 英國脫歐公投的歷史分析

英國決定於今年6月舉行脫歐公投並非始自今日才有，採用公投決定其與歐盟關係之議，早於1975年時英國即透過全民公投方式決定英國是否續留歐洲經濟共同體(European Economic Community, EEC)，當時英國時執政黨工黨擔心如果英國繼續留在EEC，EEC的諸多政策將對英國產生諸多不利影響，這些不利影響包括加入後的英國農產品將受到來自其他農業大國的衝擊、大英國協會會員國農產品輸往英國限制、EEC決策傷害英國國會至上的基本原則、以及英國勞動待遇條件將需要接受EEC規範等。

無獨有偶，2016年英國脫歐公投關心的議題也極為相仿，這次的公投關注的議題集中在經濟治理(英國未參加歐元區，然歐元區決策無可免的將影響到歐盟各會員國，致英國可能受到歧視性待遇)、競爭力(提升內部單一市場的競爭力)、主權(英國參與歐盟整合程度應由英國決定)、社會福利與自由移動(限縮移工及其社會福利待遇)。<sup>2</sup>我們比較這兩次的公民投票，發現英國所關乎者仍不出經濟、主權與社會福利待遇等議題，顯見這幾項議題為英國長期以來與歐盟互動關係的核心關注，請參閱表一。

---

<sup>2</sup> European Council, "A New Settlement for the UK in the EU," Conclusions-18 and 19 February 2016.

表一 英國與歐盟(歐洲經濟共同體)兩次公投對照

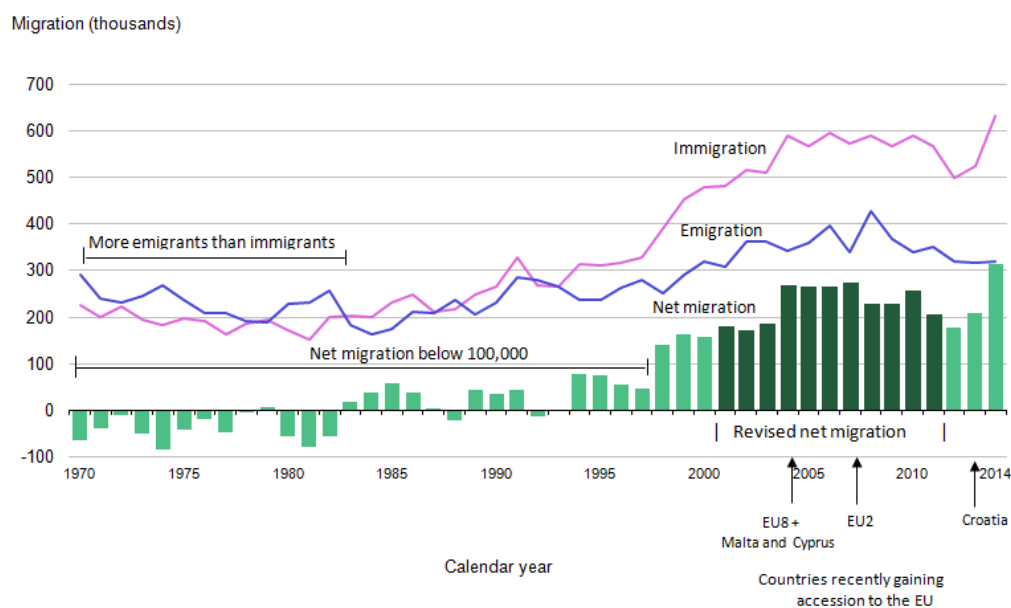
	1975 年公投	2016 年公投
執政黨	工黨	保守黨
公投主張	共同農業政策與農產品價格 大英國協農產品輸入 英國國家主權(議會主權)至上 勞動條件	經濟治理 競爭力 主權 社會福利與自由移動
公投題目	Do you think that the United Kingdom should remain part of the European Community (the Common Market)?	Should the United Kingdom remain a member of the European Union or leave the European Union?
結果	贊成英國留歐(67.2%) 反對英國留歐(32.8%)	N/A

### 脫歐公投與中東歐國家

關於英國脫歐公投的討論面向很多，論者可從英國脫歐對英國或歐盟整體的經濟衝擊、政治衝擊、其他會員國示範效應等，本文較著重在脫歐公投對與中東歐國家之關連性討論。

如前所述，今年公投的主軸之一即是英國對歐盟會員國移民的社會福利與自由移動顧慮，從統計數據來看，近年來英國接受來自中東歐國家的大量移民，根據統計指出，大約有 330 萬非英國的歐盟會員國公民居住在英國境內，160 萬名居民來自舊會員國(愛爾蘭為英國第一大移民國)，其他(約 170 萬名)來自新會員國，這裡又以波蘭最多，約 85 萬人，羅馬尼亞、保加利亞等國也逐漸增多(印度次之，約 79 萬人，另中國移民數近年來也成長快速，2014 年約 9 萬人)。這些增加的移民主要是從 1997 年後開始攀升，2004 年後到達波段高峰，2014 年則因羅馬尼亞與保加利亞的限制措施到期，因此展開另一波段高峰。

圖一 英國移民統計



資料來源：Office for National Statistics, UK

大量的來自中東歐會員國眾多移民對英國的可能影響是：

- (一) 對英國當地失業率、薪資水準、各項社會福利措施請領人數等影響
- (二) 當前難民潮所帶來的加乘效應影響
- (三) 減少移民工對勞動力減損之影響

因為對移民的顧慮，因此英國與歐盟於公投前協議，給予英國特殊待遇以解決此項擔憂，對於移民的兒童福利與移民福利金給予，英國政府可採取緊急措施以回應龐大的移民壓力，包含採計移民工子女的福利金按母國的生活水平計算、以及七年內移民數量的總量管制。從歷史經驗來看，歐盟對移民潮的數量管制也非首創，2004年中東歐新會員國加入歐盟時，歐盟即賦予EU-15限制勞工數量的短期措施，透過所謂的2+3+2做法，限制新會員國到EU-15的移民申請，英國是EU-15中嚴格執行7年閉鎖期最主要的國家。

## 反思

從英國脫歐公投角度來看，公投影響中東歐國家主要的層次有以下幾項：

### 第一，英國如何維繫其與歐盟關係

假使英國的確脫離歐盟、但又希望保持其與歐盟的關係，最佳方案則是採取歐洲經濟區(European Economic Area)的模式。但此舉困境在於根據歐盟條約第50條規定指出，會員國應該以完整的方式留在歐盟或完整退出；果如此，即便英國退出歐盟而以EEA方式維繫其與歐盟的關係，但這仍解決不了英國所關心的移民遷徙問題，因此英國首相卡麥隆已經公開反對假使英國脫歐公投通過，英國也不會採取挪威模式。所以另一個選項是瑞士方案，也就是瑞士與歐盟締結一份新的雙邊條約，條約中重新擬定雙邊的權利義務關係。<sup>3</sup>

### 第二，脫歐公投對中東歐國家經濟發展可能影響

由於英國是中東歐會員國移民的主要目標國之一，這些移民對英國及其母國都有相當重要的經濟貢獻。對英國來說，豐沛的勞動人口為這些年英國經濟成長做出貢獻；另一方面，這些移民所獲得的薪資也會匯回母國，成為家庭與社會的重要支持。據統計，每一年波蘭移民匯回波蘭的金額高達12億歐元，波蘭學生及其家庭對此受益甚多。假若脫歐公投通過、英國脫歐成真，那麼立即的影響將是減少波蘭的海外金額，但這些移民可能轉往其他歐盟會員國、或決定返回母國；果如此，增加的人力資本對近年來波蘭貧弱的出生率來說，無疑是正面的影響。此外，那些在英國居住未滿五年、無法申請永久居留的移民，將可能被迫改申請工作簽證或離開英國。

### 第三，示範效應

英國脫歐公投另一個可能性是引領其他歐盟會員國的模仿效應，特別是那些疑歐派氣氛較為濃厚的國家，如捷克。捷克社民黨總理Bohuslav Sobotka提出一個英國新創單字「離開歐盟」(Brexit)而仿效的Czexit，意指若英國公投通過，捷克也可能跟隨英國步伐，在未來幾年內舉辦類似公投。捷克的公投脫歐未必是真心想離開歐盟，蓋捷克需要歐盟大於歐盟對捷克的需要，但設若能引起更多國家仿效與歐盟藉由談判獲得更多讓步，這就可能成為政治上的行動方案。另一個可能的挑戰是當中東歐國家的右派勢力崛起，假使在中東歐地區產生類似示範效應，屆時這些地區恐將陷入另一波的權力真空狀態，匈牙利執政黨Fidesz(*Fiatal Demokraták Szövetsége*, 意即 the Alliance of Young Democrats)即為一例。匈牙利總理與外交部長雖然對於英國脫歐公投表不支持態

---

<sup>3</sup> 里斯本條約第50條第二款原文為” …In the light of the guidelines provided by the European Council, the Union shall negotiate and conclude an agreement with that State, setting out the arrangements for its withdrawal, taking account of the framework for its future relationship with the Union…”

度，Viktor Orbán 與 Péter Sziijártó 咸認為英國應該留在歐盟，表示英國留歐有助於歐盟的團結與穩定，但另一方面，匈牙利預計今年也要舉行先前歐盟對於難民的強制性分配提議的公民投票，用民意來決定匈牙利對此的官方立場。

#### 第四，誰領導歐盟？

英國脫歐另一個可能影響是造成歐盟治理體系重新調整，儘管 GDP 已超越法國，成為僅次於德國後的第二大經濟體，但英國仍非扮演積極領導者角色的歐盟會員國；即便如此，英國脫歐仍有其衝擊，蓋由於英國是傳統疑歐派大國，因此對於非歐陸核心國的新會員國來說，英國在外交與安全事務議題有其意見領袖的重要性，這從英國強調「跨大西洋夥伴」(Trans-Atlantic Partnership)與重視美國角色、支持美國 2003 年發動的波灣戰爭、歐盟整合與國家主權界線等。除移民議題外，波蘭對這些議題的態度幾乎與英國高度相仿，因此若干觀察家認為，波蘭願意同意英國限縮移民權利，主要著眼於議題聯繫的政治效果，也就是爭取英國繼續留在歐盟，並且在這個架構下拓展波蘭、英國與美國的合作關係，其中一項就是希望獲得英國支持、同意未來在波蘭開設北約基地。因此對中東歐國家來說，英國脫歐代表更加確立德國在歐盟的領導地位，對這些國家來說，此種情況恐非中東歐國家所樂見。

# 歐盟空氣污染政策脈絡之研究

王啟明

東海大學政治學系暨研究所副教授

歐洲聯盟（European Union, 以下簡稱歐盟）做為世界政治重要行為者，其對外政策的實踐過程中，充分展現出與傳統強權不同的特質，並發揮具關鍵影響的規範性力量。<sup>4</sup> 回顧全球氣候合作進程發現，歐盟長期扮演主要推動者的角色，其氣候政策的立場與作法，深刻影響著全球氣候治理的未來發展。特別是在《聯合國氣候變遷綱要公約》以迄《京都議定書》（Kyoto Protocol）的談判過程中，隨著主要工業國家政策立場的游移以及美國的退出，歐盟正逐漸擔負起推動全球氣候合作倡議的領導角色。

歐盟希望藉由通過「氣候－能源」政策實現低碳經濟轉型，推動氣候變化、能源安全和經濟競爭力三重目標，同時將此發展模式樹立為國際社會「典範」，維護歐盟的國際影響力。不過，面臨債務危機的影響及國際能源顯著變化的背景下，歐盟的「氣候－能源」政策被迫朝向「能源－氣候」政策的方向調整。如何重建三重目標之間的平衡、加強「氣候－能源」治理以及更有效運用不同政策工具等，仍取決於歐盟內部不同行為者間的競爭，經濟競爭力與能源安全供應成為歐盟氣候－能源戰略優先的趨勢越益明顯。<sup>5</sup>

一、歐盟 2020 策略：智慧、永續和包容性成長（the Europe 2020 Strategy for smart, sustainable and inclusive growth）到「2020 架構」與「2030 政策架構」

歐盟執委會規劃「EU 2020 策略」聚焦於三大優先發展領域：

- （一）智慧成長：以知識追求經濟成長，創造價值，開展教育、研究以及數位經濟的潛力。
- （二）永續成長：打造競爭、連結、綠色經濟。
- （三）包容成長：建構包容社會，授能（empowering）社會大眾，落實彈性保障（flexicurity）概念，增進人力資本投資。

歐盟於 2007 年通過《2020 氣候和能源架構》（以下簡稱 2020 架構）（The 2020 climate and energy package）是歐盟第一次明確指出氣候與能源之間的戰略關聯，並以實現氣候變化目標推動經濟和能源轉型的政策導向，以期達到「20-20-20」的目標（減少 20% 溫室氣體排放、增加 20% 可再生能源使用、改善 20%

<sup>4</sup> 甘逸驊，〈歐盟「柔性強權」身份認同的建構與批判〉，《問題與研究》，第 46 卷第 4 期（2007 年 10 月），頁 3-10。

<sup>5</sup> 金鈴，「歐盟能源－氣候戰略：轉型新挑戰和新思路」，「國際問題研究」，2014。



能源效率)。此外，歐盟《2030 氣候和能源政策架構》(以下簡稱 2030 政策架構) (The 2030 policy framework for climate and energy) 溝通文件中，歐盟已體現出競爭力與能源安全優先於氣候變化目標的政策調整，亦即，「氣候－能源」策略正轉向「能源－氣候」策略。歐盟推動該策略的三個基本假設是：歐盟可以通過單邊氣候行動計畫，推動國際社會達成因應氣候變遷約束性目標；歐盟利用其在綠色產業領域的投資和創新優勢保持國際競爭力；提高可再生能源比重和提高能效。

歐盟「氣候－能源」戰略清晰體現在遠景發展規劃「2020 架構」中，亦即，2007 年是歐盟環境和能源政策的轉捩點，歐盟已準備好領導應對全球氣候變化，使歐洲經濟成為 21 世紀永續發展的典範，民意亦已轉向應對氣候變化、發展可再生和永續能源。<sup>6</sup>該架構明確了氣候政策在歐盟政治議程中的優先地位，經濟競爭力和能源安全考量處於從屬地位。並強調運用新的綠色技術將促進經濟增長、創造就業和服務，也是保證歐盟未來競爭力的關鍵。<sup>7</sup>

針對歐盟《2030 氣候與能源政策架構》的分析，雖仍強調氣候變化與能源安全和經濟競爭力的內在關聯，但重點已轉向後兩者，顯見歐盟將重建三重目標的優先關係。歐盟執委會在「2030 政策架構」溝通文件中表示，新的政策架構需考慮：持續經濟危機的後果、成員國籌集資金進行長期投資面臨的困難、國際能源格局變化尤其是非傳統能源的發展、居民和企業對電價以及競爭力的關切。<sup>8</sup>2014 年歐盟高峰會決議對未來氣候－能源政策框架目標作出排序，依次為實惠的能源價格、產業競爭力、能源安全供應及氣候和環境目標。<sup>9</sup> 2014 年 4 月「新能源與環境補貼綱要」也明確指出，能源價格是發展可再生能源的首要考量。<sup>10</sup>

在「2020 架構」下，歐盟執委會治理機制則呈現邁向整合與市場化的方向，此外，在可再生能源問題上，歐盟層面推動協調的支持計畫及市場化的「綠色證書計畫」(Green Certification Scheme) 雖未能成功施行，但實現將可再生能源指標具體化為有約束力的成員國指標，並引入約束性的指標極大強化了中央控制，<sup>11</sup>顯示歐盟仍在分散治理和集中治理、市場機制和技術支持之間尋求平衡。

---

<sup>6</sup> European Commission, "Europe's Climate Change Opportunity," January 23, 2008.

<sup>7</sup> European Commission, "Europe 2020," March 3, 2010.

<sup>8</sup> European Commission, "Green Paper: A 2030 Framework for Climate and Energy Policies," March 27, 2013.

<sup>9</sup> European Council Conclusions, March 20-21, 2014.

<sup>10</sup> "The European Divide In Clean Energy And Fuel Poverty," European Trade Union Institute, <http://www.etui.org/content/download/8850/82467/file>.

<sup>11</sup> Jorgen Wettestad, "EU Climate Policy: Industry, Policy Interaction and External Environment," Asgate, 2013, p. 54, p. 89.

## 二、歐盟空氣污染治理路徑

2011年3月，歐盟執委會制定《歐盟2050低碳經濟路線圖》(A Roadmap for Moving to a Competitive Low Carbon Economy in 2050)，要求成員國致力於實現溫室氣體到2050年減少80%-95%排放量的目標，為已開發國家總體降低50%的目標作出貢獻。為此，路線圖提出了歐盟減碳目標逐年遞增的要求：以1990年排放值為基準，歐盟在2020年之前的年減碳目標應每年遞增1%，在2020年至2030年期間的年減碳目標應每年遞增1.5%，在2030年至2050年期間的年減碳目標應每年遞增2%。<sup>12</sup>

準此，歐盟將相關政策聚焦於空氣品質的指令(Air Quality Directive)，空氣品質標準與目標是歐盟空氣污染治理的核心，包括兩個主要政策：設定特定污染源的排放標準與控制以及總量排放控制(涉及區域、國家與國際排放限額與國家排放方針)。根據世界衛生組織頒布「空氣品質指南」(Air Quality Guideline)所指涉的主要污染物為：<sup>13</sup>懸浮微粒(Particulate matter, PM): PM2.5 and PM10、二氧化硫(Sulphur dioxide, SO<sub>2</sub>)、氮氧化物(Nitrogen dioxide, NO<sub>x</sub>)、可揮發性有機物(Volatile organic compounds, VOC)、一氧化碳(Carbon monoxide, CO)、臭氧(Ozone, O<sub>3</sub>)、重金屬與其他無機污染物(Heavy metals and other inorganic pollutants)、有毒有機化合物(Toxic organic compounds)，此則為歐盟管制的主要污染源。

歐盟曾於2008年頒布「環境空氣品質指令」，卻遭受標準過低與執行不力的批評，以PM2.5為例，<sup>14</sup>該指令規定至2020年，歐盟會員國須在2010年的基準，平均降低20%，從2010年起年平均濃度目標控制在25微克/立方公尺以下，並從2015年起才於歐盟各會員國強制執行，不過此標準卻低於世界衛生組織建議的10微克/立方公尺的標準，亦低於美國12微克/立方公尺的標準，更未能於會員國內獲得有效的執行。

根據相關的研究證實，不同的空氣污染會對人體健康造成直接與間接的影響，以下以表一列出包括二氧化硫、氮氧化氮、懸浮微粒與揮發性有機化合物的排放源以及對健康的衝擊。

---

<sup>12</sup> European Commission, "A Roadmap for Moving to a Competitive Low Carbon Economy in 2050," COM (2011) 112 final, Brussels, 8 march 2011, in [http://ec.europa.eu/clima/documentation/roadmap/docs/com\\_2011\\_112\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/clima/documentation/roadmap/docs/com_2011_112_en.pdf).

<sup>13</sup> [http://www.euro.who.int/data/assets/pdf\\_file/0005/74732/E71922.pdf](http://www.euro.who.int/data/assets/pdf_file/0005/74732/E71922.pdf)

<sup>14</sup> PM2.5的來源包括：1. 自然原：火山爆發、森林火災。2. 原生源：火力發電廠、石化工廠、一般工廠燃燒不完全所產生的重金屬、戴奧辛等以及柴油車燃燒不完全的有機碳。3. 衍生性：工廠、汽機車、石化工業所排放硫氧化物或氮氧化物以及有機碳化合物。

表一：空氣污染類型、排放源與對健康之影響

空氣污染物	排放源	健康影響
二氧化硫 (SO <sub>2</sub> )	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 燃燒含硫化石燃料</li> <li>• 發電廠</li> <li>• 船隻</li> <li>• 汽車</li> </ul>	高濃度 <ul style="list-style-type: none"> <li>• 削弱呼吸系統的功能</li> <li>• 使已有的呼吸道疾病和心臟病惡化</li> <li>• 增加發病率和死亡率</li> </ul> 低濃度 <ul style="list-style-type: none"> <li>• 慢性呼吸道疾病</li> </ul>
氮氧化氮 (NO <sub>x</sub> )	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 發電廠</li> <li>• 汽車</li> <li>• 燃料燃燒</li> <li>• 暖氣系統</li> </ul>	長期吸入 <ul style="list-style-type: none"> <li>• 降低呼吸道感染的抵抗力</li> <li>• 妨礙肺部發育</li> <li>• 使慢性呼吸道疾病惡化</li> </ul>
懸浮粒子 (PM)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 柴油汽車廢氣</li> <li>• 發電廠</li> <li>• 沙塵</li> <li>• 海洋氣溶膠</li> <li>• 柴油燃料</li> </ul>	大量吸入會增加發病率和死亡率
揮發性有機化合物 (VOCs)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 建築材料</li> <li>• 清潔劑</li> <li>• 化妝品、髮蠟</li> <li>• 地毯</li> <li>• 傢俱</li> <li>• 鐳射打印機</li> <li>• 影印機</li> <li>• 黏合劑</li> <li>• 室內裝修用的油漆及溶劑</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 對中央神經系統、肝、腎和血液產生毒理性影響</li> <li>• 眼部刺激:灼痛、眼乾、眼有異物、流 眼水</li> <li>• 咽喉刺激:喉嚨乾燥</li> <li>• 呼吸系統毛病:呼吸急促、哮喘</li> <li>• 頭痛、注意力分散、頭昏眼花、疲倦</li> <li>• 脾氣暴躁</li> </ul>

資料來源：《歐洲空氣質素指引》([www.euro.who.int/document/e71922.pdf](http://www.euro.who.int/document/e71922.pdf))

### 三、歐盟汽車廢氣排放標準

為了改善空氣污染問題，歐盟制訂「歐盟排放標準」(Emissions From Non-road Mobile Machinery, NRMM)是由歐盟成員國在歐盟會議中聯合制定的廢氣排放標準，分成「輕型車輛」(Light Duty Vehicles)、「重型車輛」(Heavy Duty Vehicles)「非道路交通用柴油引擎」(Nonroad Diesel Engines)三大類別，巴士引擎的排放標準歸類為「重型車輛」。歐盟針對重型車輛的排放標準於1988年訂立(Directive 88/77/EEC)，於1992年推行第1期標準(即歐盟1期，Euro1)，1996年推行第2期。1999年，歐盟訂立更嚴格的標準(Directive 1999/96/EC)，第3期至第5期分別於2000年、2005年和2008年推行。2009年7月，歐盟通過第6期標準(Regulation 595/2009)，於2013年推行。<sup>15</sup>

歐洲汽車廢氣排放標準是歐盟國家為限制汽車廢氣排放污染物對環境造成的危害而共同採用的汽車廢氣排放標準。當前對幾乎所有類型的車輛排放的氮氧化物(NO<sub>x</sub>)、碳氫化合物(HC)、一氧化碳(CO)和懸浮粒子(particulate matter, PM)都有限制，對每一種車輛類型，汽車廢氣排放標準有所不同。<sup>16</sup>

就歐盟的環境政策來說，科技將在其氣候政策中扮演很重要的角色。就中短

<sup>15</sup> <http://www.twword.com/wiki/%E6%AD%90%E6%B4%B2%E6%8E%92%E6%94%BE%E6%A8%99%E6%BA%96>

<sup>16</sup> <http://www.twword.com/wiki/%E6%AD%90%E6%B4%B2%E6%8E%92%E6%94%BE%E6%A8%99%E6%BA%96>

期來說，將既存的技術加以擴散和發展，使用有效能的科技可以更加符合成本效益，對於空氣污染的排放量減少有很大的潛能。科技的擴散、在標準政策中引進能夠增值的改變、改善能源的效能必須透過立即的行動。未來歐盟也將以扮演一個鼓勵使用新技術與技術投資和技術轉移的領導者角色為目標，並強化污染者付費的管制措施。<sup>17</sup>

---

<sup>17</sup> Towards a global climate regime: Priority areas for a Coherent EU strategy (CEPS Task Force Report, 2005), No.55, pp. iv-v.