

2020年

第1次臺灣歐盟論壇

2020 EUTW FORUM I



時間·Time/2020.6.19 (五) · June, 19th, 2020 (Fri.)

地點·Venue/國家圖書館 · National Central Library

2020 年第 1 次臺灣歐盟論壇

2020 EUTW FORUM I

當前歐盟政經發展之困境與展望

The EU's Integration in a Time of Global Crisis

一、 時間：2020 年 6 月 19 日（星期五）上午 9:40 至 12:00

二、 地點：國家圖書館 1 樓簡報室

（台北市中山南路 20 號 B1 樓）

三、 主辦單位：臺灣歐洲聯盟中心、國家圖書館

四、 協辦單位：外交部外交及國際事務學院

議 程

09:40-10:00（20 分鐘）

報到暨茶敘

10:00-12:00（120 分鐘）

主持人

張台麟（前政治大學歐洲語文學系教授兼歐盟中心
主任、歐盟莫內計畫主持人）

發表人：

林子立（東海大學政治系副教授）
鍾志明（南華大學國際事務與企業學系副教授）
葉國俊（台灣大學國家發展研究所教授）
紀和均（銘傳大學公共事務系助理教授）
楊三億（中興大學國際政治研究所所長）

與談人：

沈臨龍（新世代金融基金會副董事長）
洪德欽（中研院歐美所副所長）

新冠疫情與歐盟政經整合

張台麟

如眾所週知，新冠疫情不但對全球人民日常生活已與經濟活動造成前所未有的衝擊，同時也引發大量死亡病例。根據 2020 年 6 月 10 日法國 Statista 及 Sortiraparis 等數據公司所提供的資料顯示，全球共約有 690 萬的確診病例，並已經造成超過 41 萬人的死亡，其中除了美國死亡人數超過 10 萬人之外，歐洲也遭遇到嚴重衝擊且死亡人數也近 20 萬人（參閱表一）。本文將就歐洲聯盟面對此項公共衛生危機的因應與措施加以分析與觀察。

表一：

國家	死亡人數
美國	112,006
英國	41,128
巴西	38,406
義大利	34,114
法國	29,296
西班牙	27,136
比利時	9,629
德國	8,748
墨西哥	14,649
南韓	11,902
伊朗	8,425
荷蘭	6,035
瑞典	4,694
俄羅斯	6,350
秘魯	5,000
瑞士	1,934
愛爾蘭	1,693
葡萄牙	1,485
羅馬尼亞	1,355
波蘭	1,191
奧地利	672
匈牙利	548
丹麥	593
芬蘭	323

基本上當我們討論歐洲聯盟的整合過程中，特別要了解 2009 年的里斯本條約，也就是歐洲聯盟條約與歐洲聯盟運作條約。在里斯本條約之下，歐盟與會員國之間的職掌可區分為三類，第一種類是專屬職權，如關稅同盟、單一市場、歐元政策、共同貿易政策、共同漁業政策以及國際協議；第二類是分享職權，如社會政策、環境保護、消費者保護、交通運輸、能源與人道援助等；第三類是所謂輔助職權，固名思義係指歐盟處於一種協助與支持的角色，如公共衛生、工業、文化、教育以及公民權等。依據「歐洲聯盟運作條約」第 168 條的規定，歐盟以確保高品質的人類健康水準做為推動公共衛生政策與行動的核心目標。歐盟所採取的補助會員國政策之各項行動過程中應以提高公共衛生水準，預防各種生理與心理疾病、消除威脅人身和精神健康的源頭為目標。歐盟鼓勵會員國之間在本條所提及的領域內發展合作，並在必要時對其行動提供支持。歐盟特別鼓勵會員國為改善跨境地區又間在醫療服務方面的合作。第 7 款則指出：歐盟的行動應尊重會員國在制定衛生政策、組織並提供公共衛生醫療服務等方面的職掌。

此次歐盟因應新冠疫情的重要時程如下：

- 一、依據歐盟的相關資料，歐盟報導此項疫情係 2019 年 12 月源自武漢，且可能被視為 SARS 病毒的變種。
- 二、歐盟在第一時間反應似較為消極，僅強調以治療方式防止疫情擴散。英國首相更提出所謂的「物競天擇」的說法，令全球震驚。
- 三、2020 年 1 月 29 日歐洲發生死亡案例，歐盟各會員國開始謹慎，但未有任何共同應變做為。2 月 25 日，義大利疫情升高（中國、南韓、義），歐盟呼籲大家不必驚慌。
- 四、義大利開始邊境管制，歐盟並未跟進（歐盟申根公約規定，各會員國可於必要時關閉邊境 30 天，最長可以 24 個月）。此外，歐盟宣佈移撥 2 億 3000 萬歐元抗疫。（1.4 億給 WHO，1 億投入研發疫苗）
- 五、2020 年 3 月中旬，各會員國採取應變措施，關閉邊境、封校停課、封城、禁足、停止經濟活動、禁止群聚等措施。
- 六、2020 年 4 月 6 日，疫情似乎開始有減緩趨勢。
- 七、2020 年 4 月 27 日，歐洲死亡人數降低，各國政府思考開放並解禁。

在第一時間歐盟讓大家質疑似乎沒有什麼作為？事實上，如上所述，里斯本條約（歐洲聯盟運作條約）第 168 條規範：1、確保高水準的健康保障；2、鼓勵會員國推動公共衛生的合作，必要時歐盟提供並支援各項政策。此外，歐盟可以積極規劃推動各項「強制性」作為，但亦要考量與各國的行政、法律相配合（不得違反各會員國內部之法律）。換言之，歐盟在此領域的

規範對會員國不具實質的強制力。面對嚴重的疫情及會員國驚慌失措的情況，歐盟在 3 月下旬達成了初步的合作共識，包括，一、提供最新資訊；二、教育所有歐洲人民防制措施；三、加強研發，釋出 1 億 4000 萬研發；四、主動召集公共衛生部長及專家會議，相互交流、溝通有關應變措施與建議。

2020 年 4 月 15 日，歐盟執委會公布一項「抗疫手冊」(路線圖)，提供若干指標給會員國作為「解禁」的參考。包括：

- 一、確診及住院人數的持續且漸漸地減少
- 二、配合解禁，要有「超前部署」的能力，能因應若有大量的病患時有足夠的收容與照顧場所。
- 三、有能力進行大量的檢篩
- 四、有能力將新病例予以隔離。
- 五、建立解禁、恢復經濟活動、各項集會等一致性的做法、共同的追蹤機制，分享傳染病毒之大數據等。
- 六、文件強調：團結一致、共同合作！

此外，2020 年 4 月 23 日歐盟視訊高峰會議再決議六大策略：

- 一、控制病毒擴散
- 二、確保醫療設備與資源的提供
- 三、加強治療與疫苗的研發
- 四、協助就業市場、勞工生計、企業經營與經濟活動，將投入 4500 億歐元紓困，另歐洲中央銀行將籌資 7500 億歐元為後續因應之用。
- 五、協助因疫情滯留海外人民返歐（已經有 50 萬人返回）
- 六、對抗各項有關病毒的假新聞（訊息）

2020 年 5 月 27 日，歐盟執委會公布一項多年期 7500 億歐元的抗疫紓困與振興經濟計畫。其中包括三大重點：

- 一、提供會員國經濟紓困及復甦：5600 億歐元，另提供 550 億予受疫情衝擊嚴重區域的階段性紓困。
- 二、設立歐盟振興基金，提供經濟各領域所需之資金，並特別設立 150 億歐元的獎勵投資金，給予從事公共衛生與醫療方面等所謂戰略物資的產業與公司。在此基礎之上，歐盟預計可達成 7000 億歐元的投資規模。

三、有效整合、超前部署：由此次疫情獲取教訓，未來將加強有關公共衛生領域上，針對對外援助、研發與創新以及歐盟的衛生政策等的緊急狀況及危機處理的機制。

此項 7500 億歐元將以執委會之名以公債發行，其中 5000 億以紓困之名提供各會員國，另 2500 億則以借貸方式。償還方式自 2027~2058 止，並依各國總生產毛額的實力辦理。本計畫預計於 2021 年 1 月開始實施。這個計畫相當具有挑戰性，未來發展值得注意。

綜合觀察，近半年以來歐盟整合遭受到前所未有的衝擊，除了 2 月 1 日的英國正式脫歐並啟動談判程序之外，新冠疫情的肆虐更造歐盟民生與經濟的重大打擊。所謂「危機就是轉機」，如果說英國脫歐帶給歐盟整合一個分離的力量，如同許多人所評論的骨牌效應的話，那麼新冠疫情則是帶給歐盟整合一劑強心針，也就是說藉由此次的疫情而加強歐盟在推動建構共同公共衛生政策上的危機意識與整合措施，如此勢必有助於歐盟政經整合，我們也對於此種發展樂觀其成。

新全球化下歐盟的抉擇：美中競爭的視角

林子立

在 covid19 肆虐全球之後，世界秩序重組的態勢更為明顯，從國際、區域乃至於國內層次都正在進行劇烈的變化。以國際層次觀之，未來疫情結束之後，國際秩序的重組是從不平衡的多極對抗走向兩極對，美中兩強在國際組織的競爭越來越檯面化。在此之際，傳統的區域整合出現長期的危機與轉機，疫情雖然使得各國關閉邊境，但是未來結束之後，區域間的合作更顯得迫切。過去幾年來不論是北美洲、歐洲以及東亞都有區域整合重組的趨勢，三個最具體事件即分別是北美自由貿易協定(NAFTA)改為美墨加協定(USMCA)、英國脫歐以及日韓政治貿易糾紛。而在國內層次，許多民主國家因為無法解決貧富差距的問題，加上全球化帶來的去國家疆界所形成的人口流動，誘發了嚴重的民粹主義，許多民粹政客藉由假新聞與社群媒體，煽動社會的對立與仇恨，傳統的政黨政治所遵循的傳統民主人權的多元價值，慢慢走向政治上的保守民族主義。英國與美國嚴重的疫情展現出民粹政客當政下對重大危機的處置無能。對比國際及國內層次，分別是強權對立與公共議題對立，使得原本的全球化發展，到了必須調整的時刻。

過去全球化是國家與市場合作的結果，不管是自由貿易或是全球供應鏈都是歐美國家共同主導催生。然而全球化的結果，卻大大不如歐美國家的預期，國際企業追求利益極大化導致製造成本高昂的國家失去了製造業，資本與人口自由流動更強化了國家經濟競爭力表現的兩極化，造成經濟果實分配的過度集中在少數國家與資本家。隨之而來的是文化與身分認同的衝突。在國家追求經濟增長而走向區域整合與全球化的過程中，國家被迫讓渡越來越多的主權以促成區域合作，但是由於每個國家經濟結構與工業化程度不同，全球化帶來經濟成長在無政府狀態下無法進行分配，任何執政黨除非能夠強化國家經濟競爭力，否則一定被日益擴大的低薪與失業族群反撲。經濟的保護主義運用關稅障礙以保護本土產業必然在許多民主國家得到支持，因為經濟落後者必然以選票的力量反映對於貧窮的憤怒。善於操作對立的民粹政治人物挑起受挫民眾的情緒以進行動員，民粹的風潮就在社會具有對立的情況下延燒到一個又一個的民主國家。以全球化的角度觀察，由於國家之間的疆界在人員、資金、與技術三方流動下被淡化，但相對的造成對國內治理的困境，導致群眾被動員以改變現狀的方式對抗現行體制的既得利益者。

運用同心圓的概念，可以解釋全球化、區域整合與國家三層次會動。Dani Rodrik 所形容的超全球化（Hyper Globalisation）在最外圈，貼切的描繪出國家主權和邊界都逐漸模糊，進入到第二圈的區域整合則出現因經濟力量轉變而發生權力洗牌的現象，政府間組織與各式國家間對話機制、會議或論壇，越來越無法負擔和平解決最內圈的國家發展困境。如此的現狀在 COVID19 的擴散下更顯得嚴重，最內圈的許多國家發現重要物資與設備都集中在少數國家，對於應對疫情造成負面影響。因此國家必然要求產業鍊與供應鏈重組。重組過程中會回頭要求現行國際組織與區域合作改革。不過，已經成形的全球化不會消失，因為沒有一個國家能夠自處於世界之外，也都需要國際貿易挽救經濟，因而新全球化（Neo Globalisation）正在成形，

以回應疫情過後全球自由貿易的需求。

全球化產生的過程中，最重要的變數就是美中歐三方互動。全球貿易賴以維繫的自由主義秩序因美中之間的大國競爭變得非常脆弱，更因 2020 年底的美國總統大選而產生嚴重的不確定性。在此之際，世界最大經濟體——歐盟——的選擇，就成了眾所矚目的關鍵。為了避免落入先入為主的主觀判斷，從經濟，價值與戰略三個面向來思考有助於釐清未來走向。

先以經濟來看，歐盟最大的貿易夥伴正是美（佔總貿易額的 15%）中（13%）兩國。以帶動就業與經濟增長的出口而言，第一名還是美國（佔總出口額的 18%），中國則是第三名（9%）。再以歐盟出口的最大項目——機械與車輛佔了 42% 來看，更可說明為什麼川普動輒威脅要對歐盟提高汽車關稅。2019 年歐盟對美貿易盈餘達 1780 億美元，而對中國則是 1640 億歐元的赤字。由此可知，在經濟上，美國對歐盟的重要性大勝於中國。

其次，以價值取向來看，美歐雙方不論是宗教、政治體制、人權、甚至是種族上都極其相似。而中國在宗教上的無神論、政治上的共產制度、人權上重視發展權而非平等權，種族上以佔 91% 的漢族為主，與歐盟完全沒有相似性。在價值上，歐洲精英很難捨美求中。最後，以戰略安全的角度而言，美國是歐盟的安全提供者，歐盟在軍事安全仍然大幅的仰賴由美國主導的北大西洋公約組織，時常被倡議與討論的歐盟建軍，在疫情過後更是紙上談兵。對於中東歐國家而言，俄羅斯的威脅還是需要華盛頓的庇護而非布魯塞爾。因此，在戰略上，對歐盟而言美國仍然大勝中國。

這三個面向在在顯示出歐盟天然戰略伙伴是美國而非中國，為什麼各方仍然有選邊站的疑問呢？與美國截然不同的，歐盟將中國視為歐洲經濟增長的機會，而非戰略的威脅，特別在中國的亞洲基礎設施投資銀行上路後，許多歐盟會員不顧美國的反對，積極的參與。歐盟與中國之間的非地緣關係，使得「中國威脅論」的看法美歐之間背道而馳。不過，Covid 19 的爆發，中國對 WHO 的影響力、對於疫情的隱匿以及對於戰略物資的運用，使得各國領袖紛紛從中國夢中醒悟過來。不過，各國經濟要復原，中國 14 億人口的需求，仍然是一個無法替代的市場。

部分學者認為美國所領導的全球秩序已然結束，歐盟將因日益惡化的美中衝突而被迫選邊站。但是三角戰略關係的理論顯示，兩強相爭之下，大國會避免自己成為三方中自己被孤立的一方，因此都會大力爭取第三方的支持。過去冷戰時期美國跨越意識形態的藩籬，以承認一個中國原則的方式將中國拉入自己的陣營而孤立蘇聯，即是經典案例。中國以大量的防疫物資努力拉攏歐盟的原因，正是防止美歐團結一致對抗中國。同時，意識形態並不重要，中蘇同屬共產陣營，美國依然可以拉攏中國，今日中國自然可以依樣畫葫蘆學習美國。

不僅如此，美國對於歐盟這個老戰友，不但沒有珍惜，還有許多批評，這一方面是川普個人風格所致，一方面也現實的挑戰：其一是歐洲各國對於國防經費不願挹注，除了法國約 GDP

的 2.3%，其他全部都在 2% 以下；其二是歐盟對美享有高額貿易盈餘。川普改變過去美國用軍事保護換取對美國忠誠的戰略，不斷的對北約提出批評，又經常性威脅要提高關稅，歐盟對於美國的不信任感日益加重，已經很難毫無保留的選邊與美國站在一起。

面對美國的改變與美中之間的爭鋒，作為世界第一大經濟體的歐盟早就想要走出屬於自己的道路，特別是多邊主義下的自由貿易是歐盟經濟的命脈，如何維繫已被川普揚棄的自由主義國際秩序，成為最大挑戰。其實，美國走向保護主義有其理性，美國學者 Andy Baker 早在 2005 年發表的文章論證，美國的收入與技術，會使得美國走向保護主義。事實上，在超全球化下流失製造業的美國，是導致其貿易赤字嚴重的主因。運用關稅手段不能直接解決貿易赤字，但是能誘導產業逐漸回流美國，不僅能改善失業率，更能改善美國缺乏製造業的經濟結構。保護主義的作法，更能解決美國在國際組織中無力維持多邊秩序的困境，直接以雙方直球對決的優勢，壓迫對美貿易盈餘的國家修改貿易協定。

這就突顯出中國如何利用其製造與市場優勢，而能在多邊主義的國際組織享盡支持。中國不僅是最多國家的最大貿易夥伴，更是第三世界國家的盟主，這在以民主投票方式的國際組織中，成功的成為贏家：除非歐盟與美國團結一致，不然很難投票投的贏中國。

美中對抗之下，歐盟目前的策略就是不選邊站，而在不同議題保持合作彈性，至少在美國大選結束前會是如此。在 Covid19 疫情打擊之下，歐盟各個領導人認為，由中國填補美國所不領導的各個國際組織是不可行的，但是配合美國打擊中國所要的多邊主義也不是選項。最好的選擇，還是確保自身與美中雙方保持戰略距離。雖然是 27 個會員國組成的命運共同體，但卻無法擁有一個可以有明確戰略作為，對美中這樣的強國而言，歐盟既不團結，也易於各個擊破。雖然如此，當美中的競爭的愈激烈，歐盟短期內就愈能享受左右逢源，在 2019 年美中貿易衝突中，根據德國經濟研究中心 CESifo 的研究報告顯示，歐盟已經獲得 3.45 億歐元的 GDP 增長，是最大的贏家。如何避免因對美貿易盈餘過高而成為川普競選連任的攻擊對象，進而打擊了經濟復甦的速度，是歐盟眼前迫切的要務。同時，走過疫情之後，歐盟各國首先任務是會員國攜手合作挽救產業與經濟，法德已經同意以 5000 億歐元的規模成立復甦基金，目的不僅纾困企業，更重要是調整各國不同的經濟結構，以更均衡的方式，讓歐洲整合的果實，不再集中於少數國家。至於美中爭霸的選邊壓力，除了清楚認知中國是系統性競爭對手外，歐盟精英應該會設法繼續讓歐盟漁翁得利，繼續尋求多邊框架的新全球化。

德國輪值歐盟理事會主席的多重挑戰

鍾志明

一、前言

2005 年 11 月梅克爾出任德國首位女性聯邦總理，2007 年 1 月隨即接掌歐洲聯盟理事會輪值主席一職。今年 7 月 1 日起，德國又將接下歐盟部長理事會主席，任期至年底為止。距離上次德國擔任歐盟理事會輪值主席至今已時隔 13 年之久，聯邦政府勢將運用這個難得的機會，展現大國氣勢，肩負起推動歐盟統合的重責大任，追求德國與歐盟都能雙贏的局面。

惟橫在前方的挑戰十分嚴峻，除了新冠肺炎疫情尚未完全解除、各國經濟都受到重創之外，與英國的關係安排預計年底前也要談出個雙方可以接受的結果，同時還面臨美國總統大選的各方角力、以及美中對峙情勢逐步拉高的棘手難題。柏林要如何對內協商各會員國政策與利益，對外又能凸顯德國及歐盟立場，在在考驗著梅克爾調和鼎鼐、運籌帷幄的能力。

二、歐盟前方的艱鉅挑戰

位在柏林的德國外交政策協會（Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik）主任史瓦澤（Daniela Schwarzer）指出，今年下半年歐洲面臨前所未有的考驗，有許多亟待解決的難題，除了奄奄一息的經濟能否振衰起敝外，德國還要帶領歐盟國家共同應對新冠疫情，而英國脫歐後的過渡時期將於年底結束，彼此關係的談判陷入停滯，同時還須檢討未來與中國交往的策略與作法，對 7 月要接任歐盟理事會輪值主席的德國而言，肩負的責任十分重大。¹

柏林擔憂南歐國家財政若是撐不住，勢必連帶拖累歐元區和共同市場，造成難以彌補的損失，於是與法國共同提議，由歐盟舉債設立 5000 億歐元的基金，來協救受創嚴重的國家重建經濟，歐盟執委會隨後又追加 7500 億歐元的振興方案。6 月 19 日歐盟會員國領袖將召開視訊高峰會議，協商經濟復甦計畫以及 2021-2027 年的財政架構草案。這筆歐盟史上最大規模的振興方案該如何配置、以及能否為疲軟的經濟注入活水，勢必成為下半年各方高度關注的焦點。

自 2012 年起，中國每年都與中東歐 16 國政府領袖會晤，由此建立起 16+1 合作機制，去年 4 月希臘加入之後改稱 17+1 合作機制。正由於中國積極堆動與中東歐的關係，已有許多跡象顯示歐洲有被分化的危機。梅克爾原規劃 9 月在萊比錫舉辦歐中高峰會，試圖阻止歐洲繼續被分化，減少個別國家對中國的依賴，營造歐洲團結的氣勢，並與中國簽署談判多年的投資保障協定。不過，受疫情影響，投資協定的談判無法如期完成，歐中高峰會以及今年由北京主辦的中國—中東歐國家領袖會晤，都已推遲舉行。尤其美國總統大選將屆，川普和拜登都對北京

¹ 林育立，「德國下半年接掌歐盟輪值主席，疫情後挑戰艱鉅」，中央社，2020.5.28，<https://www.cna.com.tw/news/aopl/202005280038.aspx>; Daniela Schwarzer, "Die Bewährungsprobe", *Internationale Politik*, Mai/Juni 2020, pp. 26-29.

拉高批評的聲調和作為，歐盟該如何在世界兩大經濟和軍事強權中立足，對梅克爾來說也是非常艱鉅的任務。

三、歐盟理事會輪值主席

有關歐盟部長理事會輪值主席的任務和工作內容，茲做以下之說明²。

1. 理事會主席由每個會員國輪值半年，負責安排議程、並主持歐盟理事會各層級會議（半年不少於 1500 次）與工作。
2. 理事會又稱部長理事會，依照 10 個不同的政策領域，由各國主管該業務的部會首長參與，輪值主席國部長主持會議的討論與決議：
 - (1) 總務理事會 (GAC)
 - (2) 外交理事會 (FAC)
 - (3) 財經理事會 (Ecofin)
 - (4) 內政、司法理事會 (JHA)
 - (5) 就業、社會政策、衛生及消費者理事會 (EPSCO)
 - (6) 競爭力理事會 (COMPET)
 - (7) 交通、通訊、能源理事會 (TTE)
 - (8) 農、漁業理事會 (Agrifish)
 - (9) 環境理事會 (ENV)
 - (10) 教育、青年、文化、體育理事會 (EYC)
3. 前項唯一的例外是外交理事會，該會議由常任的歐盟外交安全高級代表主持，他同時也是歐盟執委會副主席，現任者是曾經擔任擔任歐洲議會議長的西班牙前外長波瑞爾 (Josep Borrell)。需要補充說明的是，外交理事會實際上負責歐盟整體的對外關係，包含外交、防衛、安全、貿易、發展合作與人道救援，因此當討論到共同貿易政策的議題時，則是由輪值主席國的部長主持會議的進行³。
4. 代表理事會與歐盟機關——尤其是執委會和歐洲議會——聯繫溝通，推動立法的進行。
5. 在國際場合（如聯合國）以歐盟的代表進行協商，或聯合執委會在世貿組織代表歐盟發言。
6. 以公正、中立立場尋求會員國間的妥協和一致行動，故評價會員國擔任理事會輪值主席的成果，不能只專注在增進了多少本國利益，更在於能否團結各國，推動歐洲統合往前邁進。

² 參見 Die Bundesregierung, “Fragen und Antworten. Die deutsche EU-Ratspräsidentschaft kurz erklärt”, 2020.6.10, <https://www.bundesregierung.de/breg-de/themen/europa/-1755416>.

³ Council of the European Union, “Foreign Affairs Council configuration (FAC)”, 2020.1.14, <https://www.consilium.europa.eu/en/council-eu/configurations/fac/>.

為了改善各國擔任輪值主席期間各自為政，歐盟自 2007 年起即實施期程 18 個月的共同施政方針（Trio Programme），亦即前後三任理事會主席國聯合制定短、中期的議題項目和工作重點，以確保政策的延續性與完整性，目前的 *Trio* 是由羅馬尼亞、芬蘭與現今的克羅埃西亞組成。下一組則由德國在 7 月首先輪值，並與隨後接任的葡萄牙和斯洛維尼亞聯合提出一份施政方針，共同的工作重點將置於：（1）對抗新冠肺炎的疫情，及其所帶來健康、社會與經濟方面的巨大衝擊，帶領歐盟走出危機；（2）協商 2021 至 2027 多年期的財政架構以及振興經濟計畫；（3）歐盟與英國未來的關係；（4）「2019-2024 新戰略議程」（A New Strategic Agenda 2019-2024）中的重要政治目標，包括氣候變遷、競爭力、數位經濟以及歐盟在國際上的角色等議題⁴。

梅克爾總理五月底在艾德諾基金會（Konrad-Adenauer-Stiftung）的演說中，提到德國在輪值主席期間要對內強化凝聚力和團結精神，才能在對外關係中展現力量，承擔起和平與安全的責任。她特別提及跨大西洋關係是歐盟外交安全政策的重要支柱，她承認即使「目前的合作比我們希望的要困難得多」，但不論在氣候和貿易政策領域，或是國際在應對新冠病毒的努力，美國仍然是歐洲最重要的合作夥伴。鑑於美中之間的緊張關係升高，梅克爾則強調要堅守法治、民主和人權等西方價值，與中國進行建設性對話，類似的立場也適用於與俄羅斯的關係。最後，預定在 10 月間與非洲聯盟舉行高峰會議，不僅將新冠疫情列入議程，而且還將討論氣候、移民、經濟和安全等問題，在夥伴關係的基礎上加強合作。⁵

四、梅克爾的領導力

當梅克爾在 2017 年聯邦議會大選中慘勝、隔年交出黨主席職務時，似乎已經為後德國的梅克爾時代展開人事布局，除了力挺她的心腹克蘭普-凱倫鮑爾（Annegret Kramp-Karrenbauer）繼任黨魁外，也安排長期戰友馮德萊恩出任歐盟執委會主席。今年二月初，在德東圖林根邦（Thüringen）邦總理的選舉上，部分基民黨議員竟然打破政治禁忌，與民粹右派勢力的德國另類選擇黨（AfD）合作，投票支持在邦議會僅佔 5% 席位的自民黨候選人勝出，引發全德輿論譁然。後經總理梅克爾重話譴責與自民黨中央的斡旋下，才扭轉了這齣政治醜聞和鬧劇。此時，克蘭普-凱倫鮑爾的威信盡失，隨即閃辭黨主席，並放棄角逐 2021 德國總理大位，接下來基民黨在漢堡地方選舉中又遭遇有史以來最大的挫敗，不少人認為梅克爾在德國與歐洲政壇上呼風喚雨的日子已屈指可數。

然而，在這個蔓延全球的新冠肺炎大流行的危機中，梅克爾卻充分展現了冷靜、嚴謹和領導力，為她在德國和國際上贏得許多好評，支持度瞬間推升到 3 年來的最高水準。有同黨議員

⁴ 2019 年 6 月 20 日的歐盟高峰會通過「2019-2024 新戰略議程」，標舉高峰會未來的優先政策項目（保護公民與自由；發展強大、活力的經濟基礎；建設綠色、公平和社會的歐洲；提升歐洲的全球利益與價值），並作為其他歐盟機關工作計畫的指導方針。Council of the European Union, “A new strategic agenda for the EU 2019-2024”, last updated 2019.6.21, <https://www.consilium.europa.eu/en/eu-strategic-agenda-2019-2024/>;

⁵ The Federal Government, “Speech by Federal Chancellor Angela Merkel at the Konrad-Adenauer-Stiftung event on Foreign and Security Policy during Germany’s EU Council Presidency, Berlin, 27 May 2020”, <https://www.bundesregierung.de/breg-en/federal-government/speech-by-federal-chancellor-angela-merkel-at-the-konrad-adenauer-stiftung-event-on-foreign-and-security-policy-during-germany-s-eu-council-presidency-berlin-27-may-2020-1757450>.

如此描述梅克爾的領導風格「既務實，又目標明確，同時保持客觀的分析態度和審慎的考量，冷靜清醒且不屈不撓」。⁶危機就是轉機，關鍵還是在於領導力。

原本 4 月 25 日基民黨要召開選舉新任主席的臨時黨代表大會，卻因疫情嚴重而延後。目前幾乎已經確定，基民黨將等到 12 月的定期黨大會才重新選出新主席。而在此之前，德國將擔任歐盟理事會輪值主席，這展示身手的舞台等於又為梅克爾所搭建，讓她可以聯手歐盟執委會主席共同推動統合前進。2005 年梅克爾把馮德萊恩從下薩克森邦的衛福部長，提拔到聯邦政府擔任家庭事務和青年部長，之後還任命她接手社會部長以及國防部長，在到布魯塞爾之前，她是唯一始終在梅克爾歷屆內閣裡任職的部長，梅克爾對她的信任和器重可見一斑。2019 年她成為歐盟執委會第一位女性主席⁷，如今將再度與梅克爾攜手帶領歐盟迎向挑戰。

伍、結語

2007 年在梅克爾第一次擔任歐盟理事會輪值主席時，為了紀念羅馬條約簽署 50 週年，3 月 25 日與執委會和歐洲議會主席共同發表「柏林宣言」，宣示繼續改革和推動統合的決心，並於 6 月歐盟高峰會上促成各國決定召開政府間會議，準備就制定新的條約展開談判⁸，一掃憲法條約失敗後的低氣壓。2018 年 10 月梅克爾宣佈，她將不再尋求 2021 年續任總理，所以今年下半年也是她可以帶領歐盟前進的最後機會。這項任務毫不輕鬆，做得好，可以留下美好的身影和讚譽；做不好，不僅在她的政治生涯與歐洲志業留下遺憾，也可能對基督教民主黨在明年聯邦議會選舉中帶來不利影響。至於能否交出漂亮的期末成績單，端視這半年的應對表現，世界都在看。

⁶ Christoph Strack, “Corona: Die Welt schaut auf Merkel”, *Deutsche Welle*, 2020.4.24, <https://p.dw.com/p/3bLlz>.

⁷ 上一次德國人擔任這個重要職務，已經是 60 年前(1958)歐洲經濟共同體時代的西德前外交部次長哈斯坦(Walter Hallstein)。

⁸ 蘇宏達，〈從自由政府間主義解析里斯本條約的發展過程(2005-2009)〉，載於：蘇宏達主編，《歐洲聯盟的歷史發展與理論辯論》(台北：國立臺灣大學出版中心，2011)，頁 288-289。

英國確定脫歐後的不確定情勢與發展

葉國俊

脫歐公投 1,317 天後，英國與歐盟雙方似乎終於迎來了一個短期必然受損，但堪稱穩定可控的結果，得以擺脫泥淖展開新局（金融時報中文版 2019）。總體經濟上的損失，包括經濟增長、消費、投資、生產力等的減損已不可免（Latorre et al. 2019），但從個體經濟角度看，各廠商與產業，至少可以拋去些許不確定性，針對一個可能艱辛但確定性較高的未來進行決策（Bloom et al. 2019）。脫歐公投前夕筆者曾為文，論述公眾多將焦點置於英國而少談歐盟，但此事對後者亦是「利大於弊」（葉國俊 2016），主因在於歐盟整合追求政治與價值的凝聚，因而作出許多「次佳政策選擇」，並願意為此付出經濟上的代價。從眾所熟知的歐元，到如今因應一帶一路策略與中國製造 2025，所建置的外資審查機制與歐盟層級產業政策，都可看出這樣的脈絡。儘管在各國協調與財政規模仍有待努力，但畢竟經濟規模夠大。以英國脫歐為例，因應類似經濟衝擊並付出代價不是問題，迄今反而成功地凝聚了內部成員國間的共識。

當然，程序上的不確定性消除，並不代表未來可以得到確定且正面的結果。美國芝加哥大學 Booth 商學院所主持的 IGM 論壇（The Initiative Global Markets），分別針對美國與歐洲各 40 餘位經濟學者，⁹所進行的英國脫歐後發展調查（IGM Forum 2019a, b），可以整理於圖一與圖二並看出一些端倪：

首先，圖一與圖二的（a）題目一樣：2019 英國大選結果，是否至少對英國經濟景氣有短期正面效果？二個圖的分佈狀況不盡相同，但回答「不確定」與「不同意」的總合，卻正好都是 72%。歐洲學者對於英國未來景氣的看法較為極端，看好（22%）與看壞（44%）的比重，都比美國學者來得高。看好者的理由多為不確定性確實下降，且英國的投資已歷經近三年的壓抑，基數較低自能使未來增長顯著上升；看壞者則咸認雙邊貿易協議仍未簽署，不確定性仍然存在，且其所帶來的機會不可能比既有單一市場多。

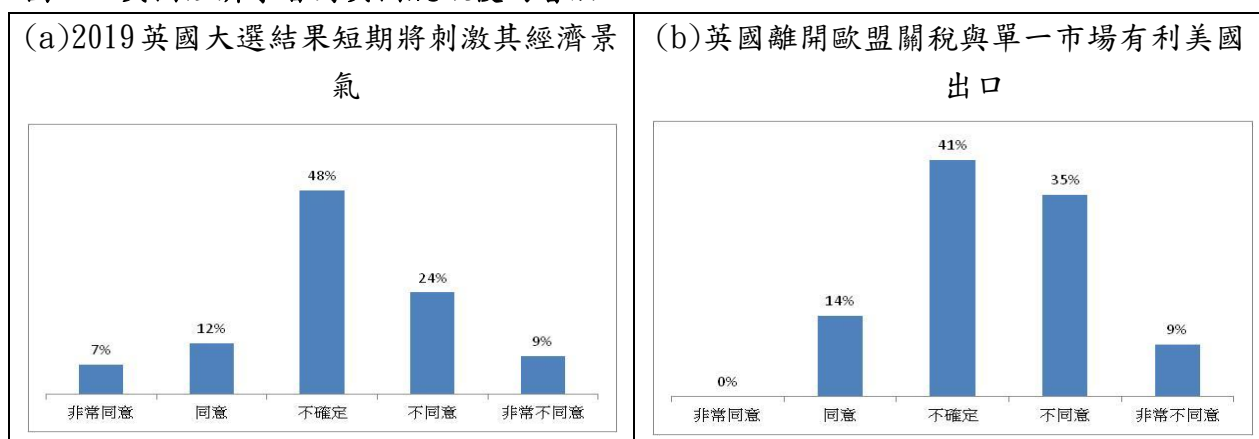
圖一的（b）代表了美國本位的利益：該國出口是否將因英國確定脫歐而增長，不確定（41%）與傾向不同意者（共 44%）占絕大多數，主要理由係英國商品貿易規模有限，即使與美國沒有貿易協議似仍順暢進行，反倒是美國與歐盟之間的貿易協議要如何解決，會是一大問題。真正重要的是自英鎊失去國際貨幣優勢以來，倫敦成功轉型為歐洲美元與跨大西洋資金流動中心，延續其不可取代的地位（Tooze 2018），這是否將因脫歐對於金融服務業貿易所造成的不確定性而受到影響？由於美英二國現任領導者均極具特色，且倫敦城的美國金融機構正是當初支持留歐最力者，再加上其他潛在衝突點，包括英國對華為參與 5G 建設態度與美國相左、農

⁹ 根據該論壇學者名單，大致是以任職院校所在地而非國籍來分組，但也有部份例外，歐洲學者亦有於美國任職者。

產品如氣洗雞爭議、親歐的蘇格蘭與中央政府對立等等，未來能否設計出良好協議以解決此一問題，會是有趣的觀察重點。

圖二（b）與（c）的結果，非常直接地表達學術界人士對於「無貿易協議脫歐」及其後果的憂慮。這也再次表示，2019 年英國大選結果與 2020 年初歐洲議會表決通過脫歐協議，不代表一切皆已塵埃落定，要在一年內完成對歐雙邊貿易談判，且同時進行與其他國家協商以防範未然並彌補可能損失，難度可以想見。

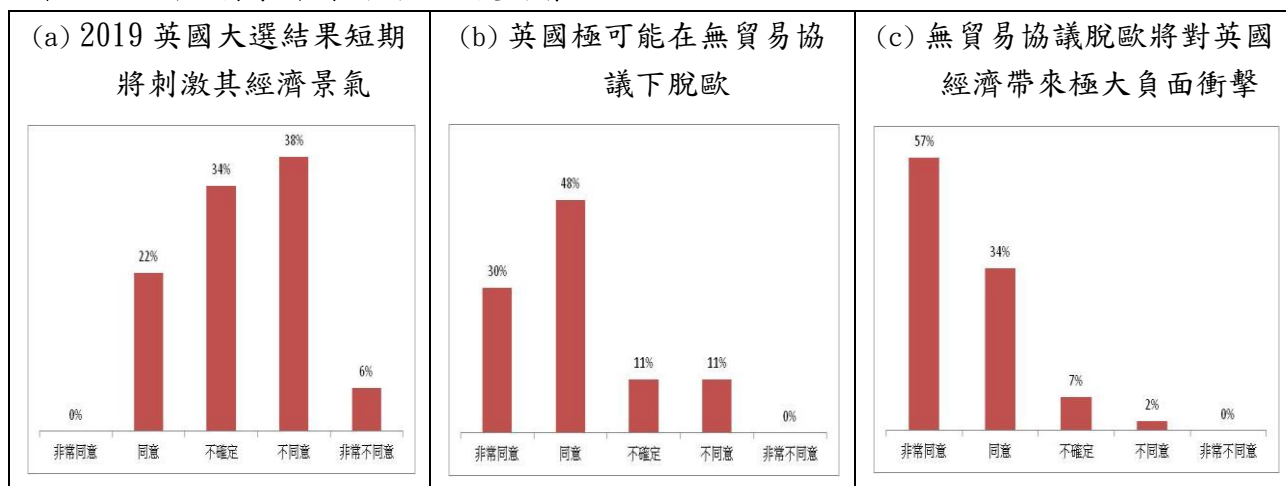
圖一：美國經濟學者對英國脫歐後的看法



附註：因加權處理故加總後未必等於 100%

資料來源：IGM Forum (2019a, b)

圖二：歐洲經濟學者對英國脫歐後的看法



附註與資料來源同圖一

在美中完成初步貿易協商同時，英國也正尋求與歐盟之間的「第一階段」協議，分別包括商品、服務、以及人員移動，然而僅前者就非常複雜且處處歧見：英國堅持收回其漁業水域運作而歐盟強調共同漁業政策，製造業將面臨新的原產地規則，農業與醫藥將出現衛生安全規範方面的障礙，而這些尚未觸及英國產業供應鏈極端依賴歐盟的問題。在更為複雜的服務業與人

員移動問題上，如果英國願意在脫歐後仍不偏離歐盟規範，且仍以特定名義對歐盟進行選擇性的財政貢獻（pay-to-play），歐盟通行證與金融營業許可的延續或將更為順利（PIIE Insider 2020）。¹⁰不過這隱含英國接受所謂「挪威模式」或「瑞士模式」與歐盟重建商品與服務合作關係，但實際上僅共同關稅與商業政策的「土耳其模式」，或是特定產品零關稅但須遵守共同標準的「加拿大模式」，都未必能讓已放話堅持取回控制權並擺脫歐洲法院管轄的英國政府妥協，否則又將面對國內民意反撲的動盪。

對於臺灣來說，可比且值得密切注意者，仍是相對規模較小的英國，因自願離開多國所建構的全球最大單一市場，後續因應措施與效果若得宜，將會是我國「脫鉤並分散風險」極佳參考範本。惟迄今幾項發展，是值得我們借鏡思考的（葉國俊 2020）：

首先，消弭不確定性是首要目標。脫歐二次公投不切實際且將使政經不確定性延續更長時間，2019 年底英國大選結果受到歐盟歡迎，顯示雙方在堅持己見並已付出相當代價下，仍能理性因應並試圖使後續成本降至最低；

其次，英國脫歐但並未否認單一市場的重要性。如同前述，二戰後英鎊失去國際貨幣優勢但倫敦仍能位居金融中心之首，在於成功延續歐洲美元業務，成為跨大西洋資金供需重心，即使未曾加入歐元區進行深度整合仍是如此。因此延續歐盟通行證與金融營業許可，以及 2020 年底簽署自貿協議，仍是該國的目標。在此基礎之上，方得以與其他國家地區商議各種可能商機，例如倫敦的人民幣市場自不能與既有的美元及歐元相比，但已成為全球最大並仍具發展潛力；

第三，歐盟 2015 年發佈「Trade for All」文件，敘明雙邊投資貿易必須將價值觀，包括自由貿易投資、民主人權反奴工產品，綠能環保等議題納入，否則雙邊協議將難以達成。英國雖因歷史法制等因素脫歐，但畢竟與歐陸各國價值觀相近，取代單一市場的經貿協商或將冗長但可期待。「先經後政」的協議模式，在各國間可能性已經降低；

最後，許多證據顯示經貿引力理論，在電子數位化時代依然成立。在雙邊經濟規模持續增長且地理距離接近下，即使沒有任何制度與價值觀交集，以及任何促進或管理的制度性安排，雙邊往來發展都會是極為自然的事。尤有甚者，是未經協商的單方面優惠措施，雖將使經貿交流增加，卻無助於消弭甚至激化雙邊歧異與爭議。因此正式或非正式的接觸協商並獲致互利共識，仍是在既有經貿交流基礎上，成功遂行「脫鉤與分散風險」並降低成本的重要關鍵。

Boris Johnson 說英國將在脫歐後「扮演跨大西洋間的橋樑」，但過去數十年正是因為該國在歐盟的身份，才使倫敦自外交至金融存在此一角色與意義（Financial Times 2020）。過去 1,317 天的經驗亦顯示，一走了之的態度只會造成「剪不斷理還亂」的僵局，而成功且良善的「脫鉤」反需要較以往處於「整合」時期更多接觸、折衝甚至是理解，這正是脫歐看來弔詭

¹⁰ 然而這隱含英國接受所謂「挪威模式」或「瑞士模式」

且令其支持者不滿之處。簡言之，「脫鉤」實質成敗繫於雙方理解，而非單邊行動。

參考文獻

葉國俊（2016）英國脫歐對歐盟「也」是利大於弊？風傳媒，2016.5.3，
<https://www.storm.mg/article/110930>。

葉國俊（2020）英國脫歐與臺灣「脫鉤」的交集，風傳媒，2020.1.19，
<https://www.storm.mg/article/2228947>。

金融時報中文版（2019）英國保守黨獲勝令歐盟寬慰，2019.12.13。

Bloom, Nicholas, Philip Bunn, Scarlet Chen, Paul Mizen, Pawel Smietanka, Gregory Thwaites (2019) The impact of Brexit on UK firms, NBER Working Paper 26218.

Financial Times (2020) Huawei sets a test for Brexit-era foreign policy, 2020.1.17.

IGM Forum (2019a) Brexit, the UK economy and US-UK trade, 2019.12.30.

IGM Forum (2019b) Getting Brexit done, 2019.12.20.

Latorre, María C., Zoryana Olekseyuk, Hidemichi Yonezawa, Sherman Robinson (2019) Brexit: Everyone loses, but Britain loses the most, PIIE Working Paper 19-5.

PIIE Insider (2020) Here comes Brexit 1,317 days later, Peterson Institute for International Economics, 2020.1.30.

Tooze, Adam (2018) *Crashed: How A Decade Financial Crises Changed the World*, Viking Press.

法國政府防疫策略簡析

紀和均

壹、法國前期防疫

2020 年 1 月 24 日法國首次出現三名境外移入新冠病毒患者後，法國隨即於 1 月 27 日啟動「公衛災防中心」(Centre de Crise Sanitaire)，做為監控國內外疫情發展的專責單位，大約兩週後，法國社會聯帶與健康部(le ministère des Solidarités et de la santé)向全體醫護人員發布「新冠病毒案例處理指南」(le guide pratique sur le covid 19)，此時法國疫情尚在受控範圍內。3 月初法國疫情大暴發，為了阻止病毒的快速傳播，先於 3 月 12 日發布全國大學、中學、小學及幼兒園停課，直至新的復學命令公布為止。與此同時，全面召回醫護人員，並且允許醫學院高年級學生、剛退休醫護人員輪職於醫護工作，應付將要到來的重大醫療體系挑戰。在緩減疫情對經濟衝擊，法國政府就一些雖無正當性遲交三月份稅捐(l'impôt)與社會保險費(la cotisation)的企業，延遲催繳，且免除其刑責；就勞工權益保障領域，啟動大規模且突發失業勞工救助機制，政府給予紓困津貼，以補償他們必須要待在家中無法工作的損失。

3 月 16 日 Macron 總統在諮詢過 Philippe 總理與相關財經、社福部長、科學委員會(comité de scientifiques)，且與德國 Angela Merkel 總理、歐盟主席 Charles Michel，以及執委會主席 Ursula Von der Leyen 視訊會議後，正式發布法國全面封城令，正式宣布全國進入防疫第 3 階段，暫停一切非關民生必需品之外的商業活動，禁止 100 人以上的集會。Macron 總統更強調，這樣的「封城」做法，在承平時期的法國，從未被採取；因此，這類封城措施是在有秩序、有準備與立基於科學建議下決定的，其目標只有一個：保護我們面對病毒的傳播¹¹(nous protéger face à la propagation du virus)

貳、防疫中期

3 月 17 日歐盟理事會召開特別視訊會議，會中決定對於歐盟人員移動採取最小程度的限制，同時暫時關閉申根區域內的邊界；法國總理主持跨部會危機小組。3 月 23 日法國國會兩院通過「2020 年 3 月 23 日編號 2020-290 面對新冠病毒傳染病緊急法」(LOI n° 2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19，以下簡稱新冠病毒傳染病緊急法)。該法修改公衛法典(code de la santé publique)授權政府得以部長會議討論後，以「政令」(décret)發布「衛生緊急狀態(L'état d'urgence sanitaire)」，並且政府視

¹¹ 法國總統 3 月 16 日演講稿，

https://www.gouvernement.fr/sites/default/files/president_de_la_republique_-_adresse_aux_francais_le_16_mars_2020.pdf，瀏覽日期：2020/06/03。

疫情發展，得宣布延長「衛生緊急狀態」為期一個月，若是需要延長超過一個月的話，需要國會通過法律。亦直接授權總理發布政布，限制人員、車輛移動、禁止民眾自由離開住居所、在符合 2005 年國際公衛協定的條件下，強制可能受感染者，住所隔離 14 天、強制確診患者適當的隔離地點、命令徵收適合於對抗新冠病毒的產品與服務；其次，該法強化社會聯帶與健康部長的職權，他有權調動公衛體系的組織與人員，總理發布各種政令，社會聯帶與健康部長則是下達各種執行總理政令的具體行政行為(即行政處分)。

新法為避免政府任意擴大各種職權，限制人民的基本權利與自由，特別明訂政府的各種防疫政府與措施，必須要適合於當前的公衛風險，且有時間與空間的考慮，若沒有(繼續實施的)必要性，要立即停止。5 月 10 日法國國會通過修正案，將衛生緊急狀態最多只延長至 7 月 9 日。

法國政府於防疫中期，一方面持續提升醫療體系的防疫、治療能力，另一方面開始著手各類產業紓困方案。例如 4 月 7 日以軍需部的名義編列新冠病毒快篩技術 1800 萬歐元預算；4 月 9 日國會通過維持經濟方案，編列 1000 億歐元，幫助各產業紓困。4 月 28 日，總理在國民議會(1' Assemblée nationale)，公布兩階段解封步驟，5 月 11 日第一階段，6 月 2 日第二階段。5 月 7 日，總理公布兩階段解封方式，代表法國慢慢重返正常生活。重大的紓困行動，4 月 25 日政府提供 70 億歐元紓困金給法國航空公司、5 月 14 日宣布旅遊業振興方案、5 月 26 日則宣布汽車業振興方案，但是此振興方案中，針對雷諾集團(Renault)，卻要求雷諾集團承諾不關閉法國本土工廠，換取政府的 50 億歐元補助

參、解封至今

5 月 11 日第一階段解封後，法國疫情逐漸穩定，截止 6 月 14 日的統計資料，

圖 1 法國新冠病毒疫情統計¹²



¹²來源：法國公共衛生署

確診案件為 157,220 人，罹難者有 29,407 人，全國檢測陽性反應為 1.3%，97 組群眾感染案正在調查，10,881 人，包括 869 名重症患者，仍住院治療，兩個海外省：蓋亞納省、馬約特省疫情仍維持嚴戒等級。

昨天(6 月 14 日晚上 8:00)Macron 總統再次舉行記者會，透過全國電視轉播，他告知全體法國民眾，已經打贏防疫的第一仗，包括首都生活區的法蘭西島大區，絕大部分的區域已經恢復正常，全部的商業服務自 6 月 15 日起，都可以正常營業。6 月 22 日起，各級學校全面復學，讓師生有時間，在暑假前做一些期末結尾的工作。此外，法國政府為加強民眾防疫能力，與德國、義大利與荷蘭共組聯盟，與疫苗研發暨生產公司 AstraZeneca 簽訂契約，確保未來歐盟全體民眾可以優先取得 3 億劑的新冠疫苗。

肆、防疫策略評析(代結論)

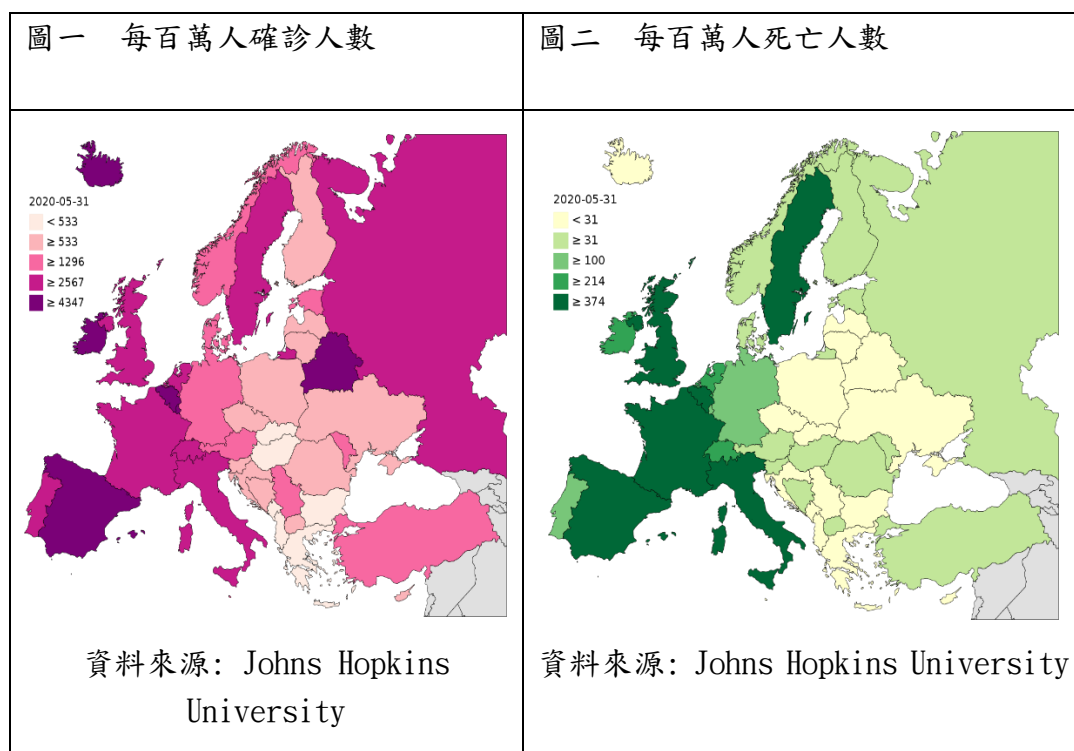
法國政府雖然在 1 月 24 日即確認有境外移入案例，1 月 27 日成立「公衛災防中心」，但是仍出法國與武漢等疫病流行區域相隔千里，而存有輕忽、倖倖心態，直至 3 月初疫情迅速擴散，才趕緊布署，白白拖遲準備時間。幸運的是，法國做為法治國家之先驅之一，公衛法典、公衛體系都很完整且運作良好。當一發現無法「有效境外阻隔」，立即改變策略，轉成「有效境內減緩」。除了全面封城，減少民眾群眾感染的機會，最重要是保持第一線醫護人員配有充足的醫療防疫裝備，降低醫護人員染疫的機率與死亡的可能性。其次，國會迅速通過新冠病毒傳染病緊急法，修正公衛法典相關條文，一方面賦予政府更大的權限，去集中一切資源對抗病毒，另方面透過衛生緊急狀態期限的事後控制、國會同步取得政府相關資訊、明訂各類緊急防疫措施的實施要件，而且必須因時、因地做滾動式檢討；上述這些國會控制機制的建立，其本意即在於國會於緊急情況下，仍不推卸制衡政府的憲政權力與義務。最後，法國行政審判機關，平政院(conseil d'État)與行政上訴法院(cours administratives d'appel)、地方行政法庭(tribunal administratif)亦利用行政訴訟法典(Code de la justice administrative)第 5 編緊急處分程序(le référé)，援引「特殊情況原則」(la circonstance exceptionnelle)，在立基於法制架構下，給予行政機關更寬廣的權力行使空間，但是行政行為仍要符合急迫情況，以暫時性為正當性來源，不可以長期持續，以免行政機關趁機自行擴大其權限，而不想歸還人民。

新冠(武漢)肺炎對歐盟與波蘭影響的幾個觀察

楊三億

一、嚴峻疫情

2019 年末於武漢爆發的大規模肺炎傳染疾病(嚴重急性呼吸系統症候群冠狀病毒 2)，2020 年初已擴散到全世界且造成 200 多個國家/地區感染。根據報導，當前仍未出現確診案例的國家為 Kiribati, Marshall Islands, Micronesia, Nauru, North Korea, Palau, Samoa, Solomon Islands, Tonga, Turkmenistan, Tuvalu, Vanuatu 等國。¹³除開這些國家，全世界各國都遭受到病毒嚴重的打擊，以歐洲為例，歐洲的情況也極為嚴重，死亡人數比例最嚴重的前十名國家依序為比利時、西班牙、英國、義大利、瑞典、法國、荷蘭、愛爾蘭、盧森堡、葡萄牙，死亡比例最低的后五名國家為馬爾他、希臘、賽普勒斯、拉脫維亞、斯洛伐克。¹⁴



統計至 2020 年 5 月 31 日

二、如何面對疫情

(一) 疫情來襲，各國首先以保命為重

¹³ <https://www.aljazeera.com/news/2020/04/countries-reported-coronavirus-cases-200412093314762.html>, accessed on 4 June 2020.

¹⁴ <https://www.statista.com/statistics/1111779/coronavirus-death-rate-europe-by-country/>, accessed on 4 June 2020.

歐洲人近數十年來第一次面對此種大規模公共衛生巨大挑戰，其任務艱鉅可想而知，歐盟執委會 2020 年 1 月 9 日正式發布早期預警通知(alert notification on the Early Warning and Response System, EWRS)，開啟了歐盟對抗肺炎傳染的政策作為。起初，歐盟以人道救援理念援助中國 30 萬噸以上的各式醫療物資。不過隨疫情逐步升溫，執委會把政策作為導回歐盟內部，von der Leyen 於 3 月 2 日正式成立肺炎因應小組(coronavirus response team)。

實際上，歐盟對肺炎大流行的回應初期的確顯得力不從心，義大利疫情爆發初期向歐盟求援，義大利歐盟常駐代表馬薩里(Massar)立即向歐盟要求啟動民事保護機制(EU Civil Protection Mechanism)，為義大利緊急保護提供醫療設備。這個機制過去曾發揮過功效，在單一國家無法單獨面對緊急時刻的天災時，其他國家可立即志願提供各式援助，例如瑞典 2018 年發生森林大火，斯德哥爾摩很快地向外求援，葡萄牙便立即派遣 2 架消防機、德國派出 5 架直升機與 53 位消防員、法國兩架直升機與 60 位消防員、丹麥 60 位消防員、波蘭 130 位消防員與四輛消防車、義大利 2 架消防機，這些行為說明了歐盟體系內原本就有一套面臨災害應變的運作機制。¹⁵

但很不幸的，當義大利向外求援之際，歐盟會員國沒有任何一個國家提供義大利醫療所需，義大利 3 月 11 日緊急提出需求、3 月 14 日該國確診案例超過 2 萬件、死亡人數已攀升到 1441 人，其孤立無援心態可想而知。歐洲當時的急迫時空狀態是可以理解的，當歐洲大陸疫情爆發之際，德國與法國首先禁止醫療用品(包含口罩與呼吸器)出口，執委會雖然也願意提供緊急援助基金，無奈市場上也難以購買到所需醫療器材。中國適時提供相關器材成為當下最受矚目的外交行動(1000 具呼吸器、200 萬片口罩、2 萬件防護衣、5 萬個試劑)。此種局勢強化了歐盟若干會員國的疑歐心態，也給予中國一個更深的介入當地政治發展的良好契機。¹⁶

(二) 回過神後，歐盟角色逐漸發揮

歐洲人不是一直都慌慌張張的回應疫情發展，3 月 19 日執委會終於成功建立起一套醫療用品的戰略儲備計畫(strategic RescEU stockpile of medical equipment)，這套方式是歐盟出資 5 億歐元，透過集中採購、分散儲存的方式保存這些醫療物資，希望能避免各國為求自助因此無法救助義大利的合理、但卻又令人憂傷的現象。¹⁷

另外，歐盟也展開了失業救助金(Support Mitigating Unemployment Risks in Emergency, SURE, 1000 億歐元)的援助，以救助那些因疫情而失去工作機會的民眾。這個 SURE 援助是執委會以歐盟條約第 122 條所賦予的經濟危機應變權力，允許歐盟向成員國全體收取 250 億歐元作為擔保，然後再由歐盟執委會統一出面向市場借貸 1,000 億、轉借給有需要的成員國。此舉由執委會進行舉債然後再借貸(on-lending)，而非南歐國家各自舉債，藉此管控南歐國家的債務風險。

從政府間主義角度來看，較為富裕的北方國家同意這個方案有二：第一，由執委會舉債再借貸給需要的國家(而非由南歐成員國各自舉債)，可縮小風險；第二，此舉是緊急狀態下的權限擴張行為，僅於危難時使用而非永久性措施，所以降低了北方國家的反對。

¹⁵ <https://foreignpolicy.com/2020/03/14/coronavirus-eu-abandoning-italy-china-aid/>

¹⁶ <https://www.theguardian.com/world/2020/mar/11/italy-criticises-eu-being-slow-help-coronavirus-epidemic>

¹⁷ 根據目前找到的最新資料指出，歐盟一直要到 4 月 7 日才開始派遣醫療團(由羅馬尼亞與挪威組成)與 3000 公升消毒藥水(奧地利提供)進義大利進行援助。

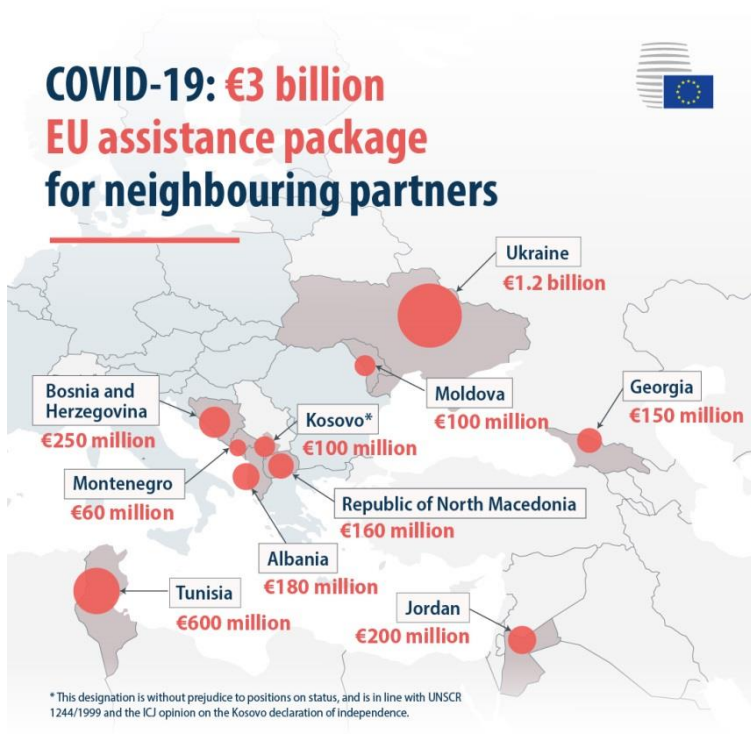
北歐國家過去很長時間對南方國家有著不財政上的信任感，目前由執委會扮演中介者的角色可讓北方國家一方面影響執委會、另一方面還可要求執委會監督南方國家債務狀況與還款計畫，從而大幅降低債務違約風險。不過反過來說，由歐盟向市場借貸資金的方式雖然名稱上不用「歐元債券」(Eurobonds)，但實際上，執委會的權力卻又再度提升。目前除 SURE 計劃的 1,000 億歐元外，歐盟還有其他相關措施，例如歐洲投資銀行出資 2000 億(用於企業貸款)，以及歐元區緊急備用基金歐洲穩定機制(European Stability Mechanism)的 2,400 億歐元(國家低利貸款)。

(三) 趁機修正長期年度預算

回過神之後的歐盟在預算上也採取了積極作法，歐盟上一個 7 年預算為 9600 億歐元，約 EU GNI 的 1%，但 2020 年 5 月執委會在疫情的險惡環境下提出新的 7 年度(2021-2027)預算方案，將整體預算拉高到 1.1 兆歐元。此案是否通過還不得而知，不過在英國脫歐的限制下歐盟提出此種高度擴張預算方案(成長幅度約 14.58%)也是一個觀察執委會角色功能是否強化的好時機。

(四) 與周邊國家

歐盟不只關心內部事務，與周邊地區的合作也很重要，這個概念就像是其他非傳統安全議題(如難民)一樣，如果你不積極預防，那麼日後他就會來找你。因此歐盟與東歐、中東、北非國家進行密切合作，請參閱下圖。



資料來源：

<https://www.consilium.europa.eu/en/policies/covid-19-coronavirus-outbreak-and-the-eu-s-response/timeline/>

三、疫情之外：波蘭總統大選的政治紛亂

(一) 總統大選的政治算計

波蘭總統大選原本預計於 2020 年 5 月 10 日舉行，但因疫情關係，國內有著很重大的辯論是否應該延期，當前各方態度如下：

1. 執政黨(Law and Justice party)偏好按既定日期進行選舉(因現任總統任期至 2020 年 8 月 6 日)，且顧及疫情影響選舉改為通訊(郵寄)投票
2. 執政聯盟(Agreement 黨)提議延長總統任期兩年
3. 反對黨(Civic Platform)主張延期至 2021 年 5 月
4. 協商結果：Law and Justice party 黨與 Agreement 黨談判未有共識，致使 2020 年 5 月 10 日當天仍為選舉日(但投票率為零)。

(二) 疫情對波蘭的政治發展影響

1. 波蘭 1990 年後僅有一位總統曾連任過一次(Aleksander Kwaśniewski)，現任總統 Andrzej Duda 挾帶著高支持率，原本有可能今年 5 月順利當選成為第二位連任的總統，無奈他的夢想再度落空。
2. 反對黨 Civic Platform 原本屬意 Donald Tusk(曾擔任過歐盟高峰會主席)再度出馬競選總統，不過 Tusk 最終決定放棄競選總統，改競選 European People's Party 黨魁。Tusk 此舉主要來自於對選情的判斷，波蘭民間支持右派力量的能量依舊很大，這也是為什麼執政黨迫切的希望能按原定計畫舉行總統大選之故。
3. 拉長選舉戰線對反對黨似乎較有利，因為波蘭疫情雖相對較不嚴重，不過政府卻透過許多方式在競選期間禁止反對黨各項競選活動。將戰線越往後延，波蘭的經濟狀況有可能就越惡化，對反對黨就可能越有利。

四、總結觀察

根據歐洲遭遇的歷次危機，本文總結這些關鍵時刻的危機異同處與歐盟回應之道：

	肺炎疫情危機	難民危機	歐債危機
時間	2019 年底至今	2011 年起，但 2015 年為高峰期	2009 年
成因	始於武漢的新型冠狀病毒	中東北非民主化危機	希臘債務危機與南北歐競爭力差距
解決之道	公共衛生、跨國移動、經濟援助	邊界管理、難民配額、移民事務	各式整合性的經濟手段
觀察	1. 疫情(初期)強化歐盟分裂力量	1. 強化若干邊界管理措施	1. 除希臘外，多數國家已脫離債

	2. 中國介入歐洲事務力量加大	2. 東西南北歐國家皆同遭受政治效應 3. 強化右派極端主義浪潮	務危機漩渦 2. 建立若干經濟財政機制 3. 南北方國家財政紀律對立
--	-----------------	-------------------------------------	--

（初稿，未經作者允許請暫勿引用）

主辦單位·Hosts

臺灣歐洲聯盟中心

國家圖書館

台灣大學歐洲卓越中心

European Union Centre in Taiwan

National Central Library

EU Centre of Excellence, National Taiwan University

協辦單位· Co-host

外交部外交及國際事務學院

Institute of Diplomacy and International Affairs, MOFA, R.O.C (TAIWAN)