

# 2019年

## 第4次臺灣歐盟論壇

### 2019 EUTW FORUM IV



時間·Time/2019.8.23 (五) · August 23, 2019 (Fri.)

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





# 2019年

## 第4次臺灣歐盟論壇

### 2019 EUTW FORUM IV

#### 歐盟新領導人 與歐洲整合之未來

時間：  
8月23日  
星期五  
上午十點

地點：  
國家圖書館  
301會議室

主持人：張台麟（政治大學歐文系教授兼歐盟中心主任、  
歐盟莫內計畫主持人）

發表人：卓忠宏（淡江大學歐洲研究所教授兼所長）

葉國俊（國立臺灣大學國家發展研究所教授）

陳蔚芳（東海大學政治學系暨研究所助理教授）

楊三億（國立中興大學國際政治研究所教授兼所長）

開放現場報名，主辦單位保留提供座位及講義之權利

參與本次論壇可登錄公務人員學習時數2小時

主辦單位：臺灣歐洲聯盟中心、臺灣大學歐盟卓越中心、

政治大學歐洲聯盟莫內教學模組計畫、國家圖書館

協辦單位：外交部外交及國際事務學院



Co-funded by the  
Erasmus+ Programme  
of the European Union



## 近期歐美在中東海上航道安全之爭議

張台麟教授

2019年8月23日

### 壹、美國籌組多國軍事聯盟共同維護中東海上航道安全之背景

此項議題主要是源自伊朗核武協議（協議名為「聯合全面行動計畫」-Joint Comprehensive Plan of Action，一般稱為伊朗核武協議，英文簡稱 JCPOA）之後續發展與爭議。2018 年 5 月川普片面決定退出此協議後並持續對伊朗提出制裁，除了經濟制裁之外，更將伊朗共和衛隊定為恐怖組織，引發伊朗的不滿及相關回應。2019 年 5 月開始波斯灣荷姆茲海峽附近屢次出現油輪被攻擊或扣押事件，6 月間美國國務卿龐皮歐（Mike Pompeo）就公開提出希望籌組多國軍事聯盟並以 20 個國家為目標，以保護在中東波斯灣荷姆茲海峽(Strait of Hormuz)及曼德海峽(Bab-el-Mandeb Strait) 的所有船隻的自由航行與安全。同時也指出此項經費由參與國分擔。在第一時間阿拉伯聯合大公國及沙烏地阿拉伯首先呼應同意。隨著緊張情勢升高，特別是英國和伊朗各有押船行動之後（7 月 4 日和 10 日），美國參謀聯席會議主席鄧福特（Joseph Dunford）於 7 月 10 日正式經由國際媒體路透社表示，希望建立多國聯合軍事聯盟且可在 2 至 3 週內完成，鄧氏指出，此項計畫是與參與國家的軍事人員直接合作並進行資訊交換與監控海上航行安全的任務。歐盟德、英、法等國皆持保留的立場，主要理由為，第一，歐盟對川普不具信心，其時常反反覆覆；第二是歐盟基本立場認同伊朗核武協議、反對制裁，；第三是歐盟認為此項行動只會加深對立無助於區域穩定和平。

2019 年 7 月 19 日，伊朗又以違反國際海洋公約扣押英國油輪史丹納帝國號（Stena Impero）引起英國強烈不滿。在此同時，美國中央司令部司令麥肯錫（Kenneth McKenzie）在訪問沙烏地阿拉伯時亦呼籲建立多國軍事聯盟的重要性，因為這不僅是美國的問題，同時也是國際的問題。事實上，沙烏地阿拉伯對外宣稱有 1000 名美國士兵進駐，這是 2003 年第 2 次波斯灣戰爭後的首次軍事行動。在此同時，7 月 23 日，英國政府外相杭特（Jeremy Hunt）也向歐洲國家建議成立一個軍事聯盟派遣艦隊一同護衛中東海上航道安全，而不參加美國川普總統所提的聯盟，但並未獲多國支持，僅是表達樂觀其成，如法國、荷蘭，義大利、丹麥等國。

不過，隨著英國的政府改組，強森首相的上台，一夕之間英國政策大轉向。2019 年 8 月 5 日，新外相拉布（Dominic Raab）也是強硬脫歐派宣布能參加由美國主導的國際多國軍事聯盟。同時國防部長華勒士（Ben Wallace）也重申「英國堅決保護英國的船隻，因此將參與此項多國軍事保護航道安全計畫，同時也希望儘速達成解決荷姆茲海峽危機的方案」。值得一提的是，英國外相在進一步說

明中又指出，此項決定並不代表英國在伊朗問題上的立場有所改變，英國仍堅持 2015 年的協議並在此基礎上減緩對伊朗的制裁。事實上，強森此舉似乎是在向川普示好，希望美國能在經貿上支持英國，另外，川普也樂見此舉將再次分化歐盟。

2019 年 7 月 30 日德國副總理史柯茲（Olaf Scholz）以及法國國防部長巴莉（Florence Parly）再次重申，在伊朗問題上仍以協議為基礎持續推動，不希望再升高波斯灣緊張局勢，更不希望成立多國軍事聯盟在此區域進行軍事任務。2019 年 6 月 28 日，歐盟代表在維也納所召開的第 12 次伊朗核武協議國際聯合委員會（歐盟、德、英、法、俄、中、伊朗）中正式宣布「支援貿易兌匯工具」（INSTEX-Instrument in Support of Trade Exchanges）的起用。法國總統馬克宏(Emmauel Macron)在 7 月 30 日與伊朗總統魯哈尼(Hassan Rouhani)的電話中也提及希望注入 150 億美金（法國 50 億、其他國家 100 億）在該機制中以持續和伊朗有貿易來往。由以上的分析可以看出，美國所提議建立多國軍事聯盟以維持海道航行自由與安全事在現階段並未獲得廣大的迴響，同時也因為此項議題觸及層面相當廣泛且複雜之故（國際層面、區域問題、各別國家的角色與利益）。如此的發展顯示出：

一、美國雖以單極霸權之姿態推行單邊主義，排斥國際集體建制，一般中小型國家礙於形勢，妥協讓步，但歐盟及主要大國則展現其若干的自主性，不願和川普完全配合演出。

二、歐盟積極推動「支援貿易兌匯工具」機制，顯示歐盟並不認同美國退出協議並持續經濟制裁伊朗。

三、伊朗掌握住歐美各國的矛盾，兩手策略，一方面表達願意談判解決問題，另一方面亦展現強勢在波斯灣、荷姆茲海峽進行扣押等違法行動，不甘示弱。

## **貳、伊朗的應對策略與尋求國際協助**

2019 年 7 月 27 日，伊朗國家安全最高會議秘書長夏卡尼（Ali Chamkhani）在接見阿曼王國外長阿拉威（Youssef ben Alaoui）時強調，在此區域的所有安全的措施與作為皆應該由此區域及和此區域合作的國家一起來作為。阿氏則批評美國的計畫不切實際，認為大部分的國家皆不願看到此區域的緊張形勢升高或爆發較大的衝突。基本上，伊朗在此議題上一再強調願意遵守協定並批評美國的退出與制裁是一種不負責任且毫無依據的做法，伊朗隨時願意回到談判桌上，但前提需取消經濟制裁。伊朗總統在 8 月 6 日再度公開宣稱願意與美國談判，但前提是美國需先取消相關的經濟制裁。換言之，伊朗持續運用國際場合展現其正當性，2019 年 8 月 1 日，魯哈尼總統再度公開指責，美國對伊朗外長札里夫（Mohammad Javad Zarif）的制裁是太稚氣（孩子氣）的行為，也是一種「恐懼」及「無能」



的表現。的確，歐洲並沒有跟進。

除此之外，伊朗與法國也有積極的聯繫，2019 年 7 月 10 日馬克宏曾派外交特使波恩（Emmanuel Bonne）赴德黑蘭和伊朗總統等領導人會面溝通，7 月 18 日、30 日等馬克宏與魯哈尼通持續以電話溝通，電話中魯氏一再強調，希望歐洲國家能繼續加強努力，共同維護協議及和平。另外，伊朗為上海合作組的觀察員，和俄中的合作本就友好持續。事實上，中國在 5、6 月間就曾派遣軍艦與伊朗合作在波斯灣荷姆茲海峽護送中國籍 Pacific Bravo 油輪載同 13 萬噸石油返回浙江省寧波港。俄羅斯則屢次在國際會議場合支持伊朗，

2019 年 7 月 10 日一項在原子能總署總部維也納所召開的臨時會議中，俄羅斯代表烏里阿諾夫（Mikhail Oulianov）就公開指責美國退出伊朗協議最一件很奇怪的事。同樣地，7 月 8 日的歐洲安全及合作組織（OSCE）中，俄羅斯外長拉福諾夫（Serguei Lavrov）宣稱，伊朗並未違反伊朗協議中的任何約定，大家除了要持續進行協議的實踐之外，同時大家要以對話來解決區域問題。更值得注意的是，就在此一敏感時刻，伊朗媒體報導，在俄進行為期 3 天訪問的伊朗海軍司令漢扎迪（Hossein Khanzadi），與俄國國防部長簽署了共同海軍演習的協議書，預期未來將在印度洋北部，包括波斯灣及荷姆茲海峽範圍進行軍事演習。這個作法很難不去想像似乎衝著美國而來。

由以上的分析可以看出，伊朗核武協議與美國退出協議並制裁伊朗等事宜息息相關，但由於美國川普的強勢作為以及反覆策略，讓國際間充斥太多的變數及不穩定，對中東安全情勢確有嚴重的影響，特別最全球的經濟。所幸由於歐盟大國以及俄、中等重要國家皆有各自利益的盤算，某種程度的「恐怖平衡」似可暫時維持，因此不致於有重大的軍事衝突發生。

### 參、結論：戰爭或和平？

如果說 20 世紀初巴爾幹半島為一火藥庫進而導致第一次世界大戰的話，21 世紀的今天波斯灣則成為全球的最大火藥庫。此區的地緣政治原本已相當複雜，不但此區的地理戰略位置特殊，同時參與的國家又多元複雜（種族、宗教、政治制度等），再加上此區為世界重要的經濟能源命脈，全世界五分之一的原油皆由此進出（約每天 1740 萬桶），因此此區的航道自由與安全可說與世界息息相關，任何的緊張衝突都不是世界所樂見。近來由於美國總統川普的中東特別是對伊朗的政策有所改變繼而產生一系列的紛爭與若干報復行動。

持悲觀的人士分析認為，川普跳脫聯合國架構、退出伊朗核武協議執意推動單邊主義制裁伊朗，呼籲成立多國軍事聯盟護衛航道安全等似乎漸漸走向 2003

年美伊戰爭的模式發展（美國第五艦隊在巴林，總共約有 7000 名部隊），另外，伊朗立場也沒有軟化跡象（甚至宣稱必要是要封鎖荷姆茲海峽，大家都不要輸運石油？），如此局勢惡化則難以收拾。當然，還有另外一個假設，川普總統是否真想推翻伊朗政權或是為了競選連任，展現強勢並轉移焦點？大家確實憂心川普是否真要攻打伊朗。而持樂觀的人士認為，解鈴仍需繫鈴人，美伊雙方必需進行對話（如法國總統日前以地主國身份建議邀請伊朗總統在 G7 高峰會議場合可和川普會面，但似遭婉拒），可能雙方要有所讓步，如美國取消制裁、伊朗嚴肅回應核能、飛彈計畫以及敘利亞內戰的介入等則可降低緊張關係。事實上，許多國家皆已經參與調停的工作，特別是歐盟似可積極扮演此角色（8 月 19 日馬克宏總統特別邀請普丁總統赴法國的總統度假別墅訪問並與行雙邊會談），畢竟歐盟至今仍認同 2015 年的協議，且至今仍只有英國正式表達支持美國的聯合護航行動的提議。



# 深化與廣化的連結：

## 歐盟新執政團隊的觀察

卓忠宏  
淡江大學歐洲研究所教授

### 前言

歐洲議會選舉結果已於5月塵埃落定。大眾關注的親歐、疑歐的路線之爭，如今轉為歐盟執政團隊的推選任命。由於歐洲議會中間偏右的歐洲人民黨團（EPP）和中間偏左的社會民主黨團（S&D）兩大黨團喪失過去主導政策的優勢，因此各會員國展開人事角力，想盡辦法推選出自己的人馬。歐盟新執政團隊最重要不外五個影響歐盟運作至深的職位，包括：

歐盟理事會主席（高峰會主席，類似歐盟總統），由比利時看守內閣總理米歇爾（Charles Michel）擔任。理事會主席並沒有實權，類似內閣制國家的虛位總統，任期兩年半可連任一次，對內調和鼎鼎，對外代表歐盟的象徵性元首。一般來說，從2009年里斯本條約設置常設主席制之後，多為中小型國家（擔任過國家總理職位）的人選比較容易獲得會員國青睞，作為彌補與平衡中小型國家在內部運作影響力的一種制度。

歐盟執委會主席（類似歐盟總理），執委會身兼預算、制訂法案與監督執行機構，主導歐盟政策制訂、運作，因此成為會員國兵家必爭之位。以往有所謂「第一候選人」制度，亦即由歐洲議會最大黨團推出的候選人出馬角逐執委會主席，以符合民主國家運作原則。但此次歐洲人民黨推出的第一候選人韋柏（Manfred Weber）並未得到法國、西班牙、瑞典及愛爾蘭等國領袖的支持。之後改由德國總理梅克爾（Angela Merkel）的盟友范德萊恩（Ursula von der Leyen）出線，成為歐盟執委會史上第一位女性主席。

歐盟外交與安全政策高級代表兼執委會副主席（類似歐盟外長），掌管歐盟統一的對外政策，主要體現在外交安全與對外經貿關係的調和，由西班牙現任外交部長波瑞爾（Josep Borrell）擔任。

歐洲中央銀行總裁，顧名思義，主導歐元區貨幣政策，因為歐債危機而備受矚目。由前法國財政部長、現任國際貨幣基金組織（IMF）總裁的拉加德（Christine Lagarde）擔任。

歐洲議會議長主導歐盟法案議程，由義大利議員薩索里（David Sassoli）出線擔任。

## 執政團隊特色與重點

雖然歐盟權力分配講究地域、國家大小及黨團得票率平衡，但人選討論過程在 28 個會員國討價還價下峰迴路轉。歐盟理事會主席由會員國討論通過提名，交由歐洲議會表決。在法國等國反對歐洲人民黨推出的第一候選人韋柏之後，在德法協商下改由德國籍范德萊恩出線角逐。最終會員國 27 國贊成 1 國反對，並獲得歐洲議會 383 張贊成票（過半數門檻 374 票）驚險過關，成為未來 5 年歐盟執委會主席。<sup>1</sup>

新任執委會主席馮德萊恩能說英、德、法三種語言。在其歐洲議會政見發表過程中，就是以三種語文交叉使用。歐盟 28 個會員國使用的主要官方語文有 24 種（比利時講法文與荷蘭文，盧森堡講法文，奧地利使用德語、南塞普路斯使用希臘文），但主要工作溝通語言為英文、德文、法文、義大利文、西班牙文。英國是唯一使用英文為母語的會員國，即使將來英國脫歐，英語也不會從歐盟工作語言去除。但在英國脫歐公投之後，法語在歐盟內部的應用有增加的趨勢。歐洲高峰會主席米歇爾、歐洲中央銀行總裁拉加德法文就是母語。新外長波瑞爾在法國唸碩士。法文在歐盟內部的運用益形普遍，法文在英國脫歐公投後成為最大受益者。

按照往例，歐盟新執委會主席范德萊恩會在 9 月初提交執委會團隊名單，再交由歐洲議會批准，11 月 1 日正式上任。按歐盟法規，歐盟執委會由 28 個會員國各指派一位人士擔任執行委員，扣除德國籍擔任執委會主席，其餘 27 國共 27 位執委會委員（英國待確認），各有執掌。就范德萊恩在其提名後幾次發言的內容，可歸納為以下幾點：<sup>2</sup>

1. 性別平權：兩性平權是歐盟長期以來在政治上實施的典範。在現任（2014-2019 年）28 名執委會成員中，僅有 8 位女性（29%）。范德萊恩要求未來各國提名執委員時男、女性各一名，以達到兩性平權目標。原本歐盟內部不成文規定，在上述 5 個高層職務中至少要有一名女性。若從「性別」與「資歷」來看。在范德萊恩被提名為執委會主席人選後，歐盟理事會現任主席 Tusk 在記者會上說：“A perfect gender balance. I’m really happy about it. After all, Europe is a woman. I think it was worth waiting for such an outcome”。「歐洲是女人」(Europe is a woman)說法在 Twitter 上引發多人標示 Europe is a woman 作為響應。若以性別「女性」的優勢來論斷范德萊恩就不盡公平。范德萊恩兒時在布魯塞爾成長，分別在倫敦政經學院研讀經濟與漢諾威讀醫學，精通英、德、法三種語言。

---

<sup>1</sup> Daniel Boffey, “Ursula von der Leyen elected first female European commission president,” *The Guardian*, 16 July 2019, <https://www.theguardian.com/world/2019/jul/16/ursula-von-der-leyen-elected-first-female-european-commission-president> (retrieved 11 August 2019).

<sup>2</sup> “Ursula von der Leyen: Merkel ally chosen for EU top job,” *BBC News*, 16 July 2019, <https://www.bbc.com/news/world-europe-48841980> (retrieved 12 August 2019).

進入政治領域後，成為梅克爾所屬的基民黨成員。曾任德國家庭事務、老年、婦女及青年部、勞動及社會事務部，現任國防部長，學經歷就很出色。歐盟新團隊目前有馮德萊恩及拉加德 2 位女性，在政治領域取得跟男性平起平坐的權力。而在范德萊恩在歐洲議會提名演說過程中，就將提高歐盟內部婦女參政比例以及保護弱勢團體，尤其是婦女和幼兒列為未來執政的優先項目。

2. 氣候變遷：呼應歐洲議會選舉年輕人訴求，綠黨的崛起。早在 2015 年巴黎氣候協議，歐盟 28 國承諾至 2050 年時各國碳排放量要比 1990 年減少 40%，各國減碳占比未知。在推行減碳過程中，國際上面臨兩大問題：一是富國協助窮國轉型至綠色環境的意願不高。富國始終未能履行承諾，每年提供窮國一千億美元，作為開發中國家的氣候資金。用途包括協助開發中國家對抗氣候變遷，如洪水、乾旱、暴風雨，以及協助他們能源轉型至綠色國家。但部分窮國認為，能源轉型的要求會放慢經濟發展腳步，因為較廉價的化石燃料，比較符合目前經濟發展；二是鼓勵民間投資彌補政府氣候資金不足的問題。藉由降低或取消政府對化石燃料的補貼，並且讓二氧化碳有價化，支持民間低碳投資，建立市場機制，讓企業投入對抗暖化。由民間投資「碳金融」，是真正啟動減碳行動的一把鑰匙。因此范德萊恩承諾上任百日內會公布「歐洲綠色交易」(Green Deal for Europe) 白皮書，制定「綠色政策」(Green Policy) 全力減碳，讓歐盟成為全球環保標竿，並且捍衛國際協定和自由貿易。並在歐洲投資銀行 (European Investment Bank) 內部成立「氣候銀行」(Climate Bank) 提供融資。
3. 英國脫歐：英國新首相強生上台之後，對歐洲採強硬立場。目前雙方設定於今年 10 月 31 日前完成英國脫歐談判，以解決 11 月 1 日歐洲新執政團隊中是否保留英國執行委員的職位。在脫歐時程緊迫的情況下，英國可能面臨與歐盟無法達成任何協議下脫離歐盟。
4. 與中東歐國家關係：承諾改革歐洲庇護系統，以及歐元後續擴大（波蘭、捷克、斯洛伐克、匈牙利、保加利亞、羅馬尼亞）與西巴爾幹半島候選國（塞爾維亞、蒙地內哥羅、北馬其頓、阿爾巴尼亞）的入盟談判。這背後原因不外乎中東歐國家的民粹主張以及部分國家對歐洲民主治理的衝擊。范德萊恩畢竟是歐洲人民黨團推出之歐盟執委會主席候選人。該黨團在歐盟議會的 751 席中占有 182 席，其中中、東歐國家（奧地利、波蘭、捷克、斯洛伐克、匈牙利、羅馬尼亞、保加利亞）就佔了歐洲人民黨團（26 國）的 67 席次，超過三分之一。這黨團的權力平衡，需要向中、東歐國家的支持。<sup>3</sup>在這個狀況下，分析歐盟議會席次分配所代表的權力意涵就很重要，特別是歐洲人民黨團。

---

<sup>3</sup> 賴怡忠，「新歐盟如何看待美、俄、中」，<https://www.voicetank.org/single-post/2019/07/23/072302> (retrieved 12 August 2019).



5. 防衛體系建構：在北約集體防衛體系建構下，歐洲應加強自身共同防衛能力。這其實在呼應美國川普意圖調整北約角色，以及因應大規模移民、難民湧入歐洲的後續發展。歐盟如今拋出在 2020 年建立一支「歐盟部隊」(European Intervention Force) 的風向球，推動「永久性結構防衛合作」(Permanent Structured Cooperation, PESCO) 的目標，看似有心整合各國安全政策與工具。前述建立歐盟部隊各項因素甚是複雜。歐盟目前共識是先建構起歐洲邊境防衛部隊，協助希臘、義大利、西班牙三國邊境防衛，建構起一道地中海防線，防堵南地中海移民湧入歐洲境內。然而，這涉及南歐三國司法管轄權讓渡，以及會員國在司法與邊境防衛體系的調和。<sup>4</sup>

### 結論：深化歐洲與會員國團結

從上述說明可以看出，歐盟議會黨團席次變化所代表的權力結構的改變。歐盟執政團隊勢必得呼應議會黨團的訴求。例如英國脫歐黨在歐洲議會異軍突起、疑歐民粹派力量的崛起、綠黨席次大幅躍進等。歐盟新執政團隊除了要面對難民與英國脫歐爭議，重點在深化政策合作，如因應氣候變遷、防衛體系的建構。范德萊恩領導的執委會團隊將帶領歐盟走向深化發展路線。

另一項重點在會員國廣化與內部團結，無論是歐元區或歐盟會員國的增加。在歐洲議會的演說中，展露出范德萊恩對於歐洲價值的信仰、歐盟統合的願景。范德萊恩一再強調團結，「一個內部團結的歐洲，就不會受到外界的分化 (...If we are united on the inside, nobody will divide us from the outside.)。」確實，今日的歐盟呈現一個內部分化的局勢：債務危機造成南歐人民對歐盟不滿，義大利一再挑戰歐盟預算規定；難民議題造成中東歐國家與歐盟齟齬；排外右翼勢力的興起；匈牙利、波蘭等東歐國家正在破壞歐盟民主法治的核心精神；英國決定脫歐猶如對過去歐洲統合的否定。范德萊恩演說很明顯選擇繼續深化歐洲整合，破除會員國的不和。僅以范德萊恩演說中一句話作為結語：「歐洲就像一段長久的婚姻，彼此的愛不再增加、卻會與時俱深 (‘Europe is like a long marriage. The love does not increase after the first day, but it deepens’ )。」<sup>5</sup>

---

<sup>4</sup> “From migration to defense: Germany and France announce EU reform ideas,” <https://www.thelocal.fr/20180620/germany-france-eurozone-reform-ideas> (retrieved 12 August 2019).

<sup>5</sup> “European Parliament Plenary Session by Ursula von der Leyen, Candidate for President of the European Commission,” 16 July 2019, [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/speech\\_19\\_4230](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/speech_19_4230) (retrieved 13 August 2019).

# 歐洲中央銀行人事新局與債務問題展望

葉國俊 \*

## 一、前言

2019 年歐洲議會選舉後，產生了部長理事會、執委會、歐洲中央銀行 (ECB) 等重要機構負責人。本文雖著重於新任 ECB 總裁拉加德 (Christine Lagarde) 政策思維及其可能影響，但不可否認的是貨幣政策有其極限，在歐盟財政政策付之闕如，且預算規模佔歐盟 GDP 比重仍然很低的情況下，其 ECB 同僚 (例如即將接任副總裁的西班牙籍前財長 Luis de Guindos) 與執委會相關負責官員 (如新任主席 Ursula von der Leyen 與負責競爭事務的 Margrethe Vestager)，能否和衷共濟口徑一致十分重要。<sup>1</sup>包括產官學界與民間的反應預期，更是政策能否順利推動的重要關鍵。

歐債問題雖暫時不再成為媒體關注焦點，但在宣稱要擺脫緊縮桎梏的希臘右翼黨派重返執政，義大利政府則早已與歐盟意見相左，兼以其在中國大陸「帶路倡議」與歐盟政經統合之間的搖擺態度，凸顯

---

\* 臺灣大學國家發展研究所教授，初稿請暫勿引用。E-mail: kuochunye@ntu.edu.tw; Tel: +886-2-33663334；Website: <http://homepage.ntu.edu.tw/~kuochunye/>。

<sup>1</sup> Kirkegaard, J.K. (2019). A pragmatic new European leadership team could supply tools to face the next downturn, Peterson Institute for International Economics, 2019.7.10.

出歐盟政策選擇與步調必須更加謹慎。

本文先以學界意見，鋪陳出討論此一議題的理論基礎，其次以新任 ECB 總裁 Lagarde 的理念與表現，分析其上任後的可能作為，基此列出未來可以觀察的重點作為結論。

## 二、ECB 政策選擇：經濟學者觀點與相關理論

美國芝加哥大學 Booth 商學院，集合全球近五十位知名經濟學者所組成的 IGM 論壇，定期就當前世界與歐美重要經濟議題，進行問卷調查。2019 年 7 月 24 日總共發出三個與歐洲貨幣、財政與債務相關的問題，自是針對歐盟新人事布局而發，結果分別如圖 1、2、3 所示。<sup>2</sup> 外界常取笑經濟學「三個學者有四種不同意見」，但若瀏覽該論壇近幾年已進行的百餘個調查結果，會發現經濟學者對於許多問題的見解一致性相當高。

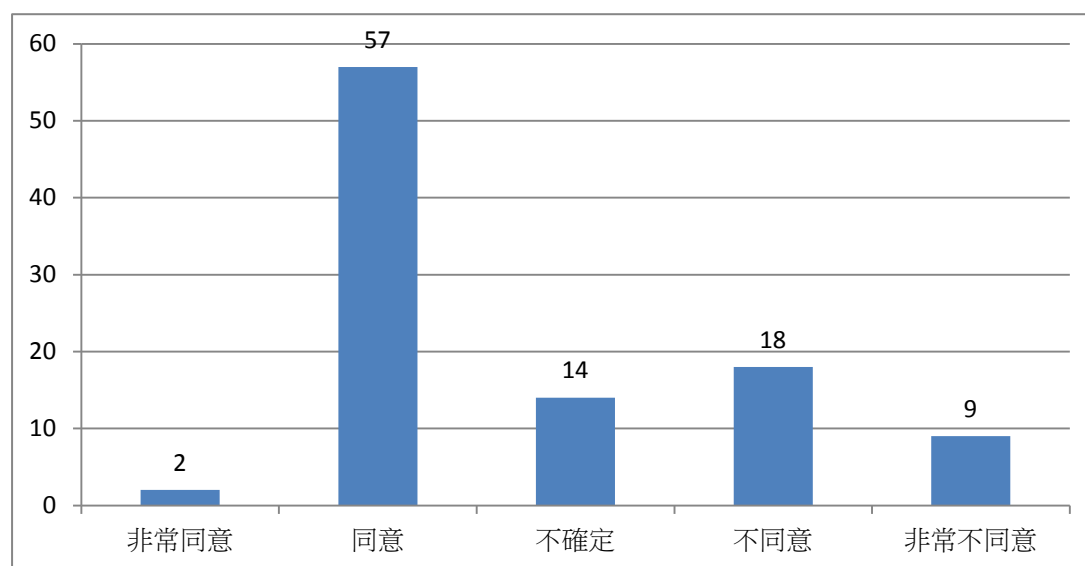
首先，Mario Draghi 擔任 ECB 總裁期間，不顧德國等堅持財政紀律的央行委員意見，採行購債與存款負利率等措施，雖使歐元區經濟漸有起色，但近期在美中貿易衝突與歐中投資監控爭議之下，經濟發展步調又開始放緩，如此一來 ECB 是否仍有其他選擇與政策工具？

---

<sup>2</sup> 包括統計圖表與受訪學者資料，詳見  
<http://www.igmchicago.org/european-economic-experts-panel>。



圖 1 很清楚顯示，近六成經濟學家認為 ECB 的工具將非常有限。但有趣的是，其中幾位選擇「不同意」或「非常不同意」的學者，其書面理由是在替 ECB 進一步採取寬鬆政策背書，看來並非壞事。<sup>3</sup>



**圖 1 此刻 ECB 在增進或維持歐元區產出能力有限**

附註：縱軸為%，意見加權後總和未必為 100%。

資料來源：European IGM Economic Experts Panel

(<http://www.igmchicago.org/european-economic-experts-panel>)

其次，圖 2 指出 85% 的見解都同意，此時財政政策應扮演更為積極的角色，且無人持反對意見。由此可以看出，傳統凱因斯學派的觀念，在這些學者心中已經佔了上風，因為在利率極低的情況下（此即所謂「流動性陷阱」），學理指出財政政策絕對有效。<sup>4</sup>

然而歐洲當前的困境，正在於欠缺歐盟層級的財政支出與移轉政

<sup>3</sup> 例如 P. Honohan (Trinity College Dublin) 強調應重啟量化寬鬆、放寬準備率限制、購買殖利率較高的債券；L. Pastor (Chicago Booth) 表示前述工具外尚應改變前瞻指引 (forward guidance. 這也獲得 London Business School 的 H. Ray 支持)，甚至採弱勢歐元；P. Neary (Oxford) 則打趣地說，「能做的雖不多，但不做會更糟」。

<sup>4</sup> 此即 IS-LM 模型的分析結果，可以在任一總體經濟教材中取得。

策，且在德國此一最大經濟體的平衡預算思維下，各國也很難各自帶動其財政支出，遑論以相互支援方式提振需求。

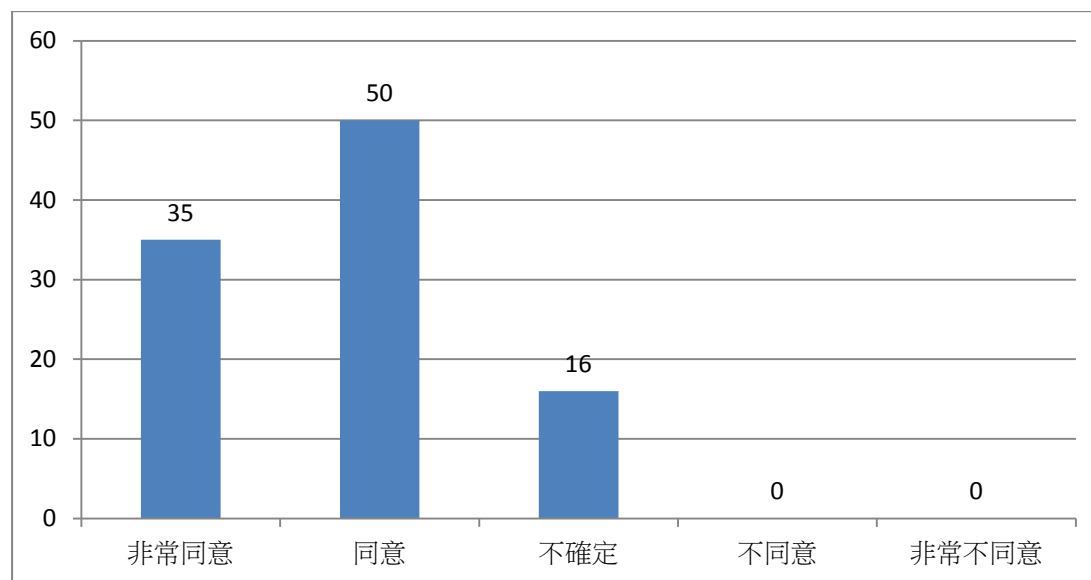


圖 2 此刻財政政策對於提振需求與產出可能較為有效

資料來源：同圖 1。

第三，財政支出固然有效，但一定會造成債務累積。面對這樣的取捨孰輕孰重？儘管有 32% 仍感舉棋不定，但 62% 的意見贊成現階段提振產出應較減債優先。簡言之，以歐元區整體利益而非個別國家考量，過度的撙節緊縮，已經不合時宜。

我們必須使用一些理論與證據進一步說明：首先，國際金融的「不可能三角」(tri-lemma)，已被證明無法保證一國參與單一貨幣或喪失貨幣主權（例如金本位），且具有大量外債時的經濟穩定。希臘選擇固定匯率且國際資本自由移動而放棄貨幣主權，符合 tri-lemma 的結

果卻是資金大量流出導致持續通貨緊縮與經濟衰退。沒有外援或國際政策協作，根本無法阻擋。<sup>5</sup>再者，債務危機可分為國內債務與外債，歷史經驗證明，內債危機極為罕見，外債危機卻可能發生於債務比重偏低之時。<sup>6</sup>以希臘危機為例，近 90%債務為歐洲所持有，以歐洲整合觀點來看是內債，但對已喪失貨幣自主的希臘而言卻是外債。因此以經濟整合觀點，包括財政移轉予有效紓困等等，將外債危機內債化，而非反其道而行，才是兼顧歐元區發展與金融穩定的解決方式。<sup>7</sup>

相關理論也與歷史證據一致。根據具個體經濟基礎的動態一般均衡模型所得出結果，可用以下長期均衡方程式來總結：<sup>8</sup>

$$d=(x-r) b$$

式中  $d, x, r, b$  分別為赤字佔 GDP 比重、GDP 增長率、公債殖利率、債務佔 GDP 比重。假設  $d=3\%$  為國際標準， $r$  暫忽略不計且經濟增長乏力設為  $1.5\%$ ，則  $b$  值雖未必非得為  $200\%$ ，但也表示應視各國經濟狀況而須有不同考量。以單一標準強行規範債務比重，將造成負面經濟後果，進而衍生反對歐盟與歐元的敵意情緒，反噬多年來區域經濟

---

<sup>5</sup> 有關金本位的案例可參考 Ho, T.K. and K.C. Yeh (2019). Were capital flows the culprit in the Weimar economic crisis? *Explorations in Economic History*, forthcoming.

<sup>6</sup> Reinhart, C. and S. Rogoff (2008). The forgotten history of domestic debt, NBER Working Paper 13946.

<sup>7</sup> D'Erasmus, P. and E. Mendoza (2019). History remembered: Optimal sovereign default on domestic and external debt, Philadelphia Fed Working Paper 19-31.

<sup>8</sup> Wickens, M. (2012). *Macroeconomic Theory: A Dynamic General Equilibrium Approach*, Princeton University Press.

貨幣一體化的努力成果。

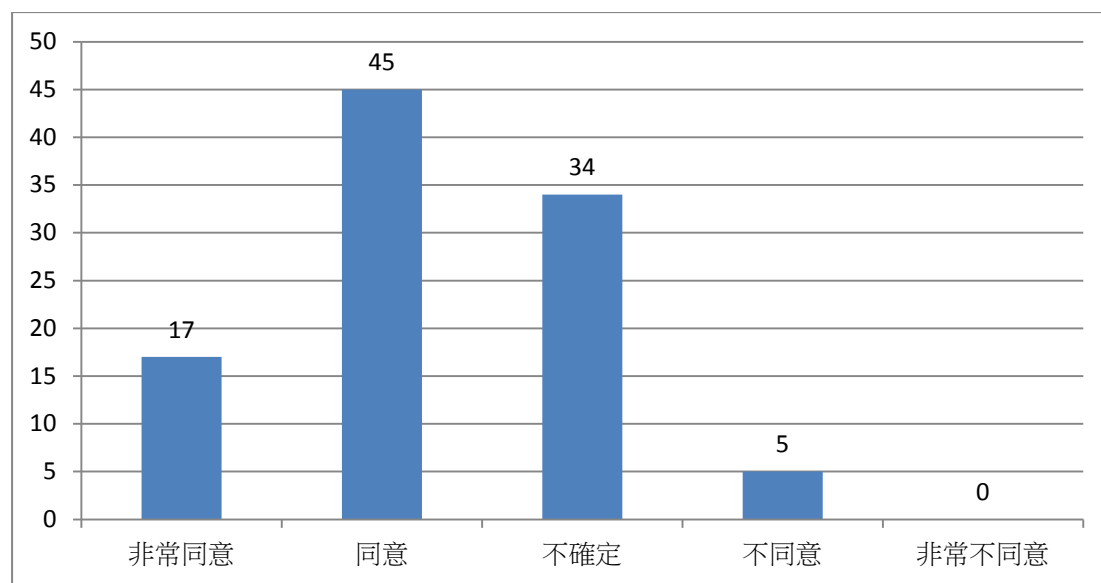


圖 3 此刻提振產出應優先於減債

資料來源：同圖 1。

綜合上述並簡言之，經濟理論、實證、以及多數經濟學者的意見，多認同在現今貨幣政策情勢下，應加強歐盟層級與各國的財政政策力度。主要的意見歧異在於，貨幣政策是否已難有積極作為。這與歐債危機以來，歐盟及德國等北歐成員國的政策思維有顯著不同。如何促成「積極的」財政與「更加積極」的貨幣政策，會是新任總裁拉加德因應 ECB 內部反對意見，對外與歐盟及各成員國進行政策協作的主軸。

### 三、拉加德 (C. Lagarde) 政策思維與歐盟政策協調

不過另一個問題是，何以見得新任 ECB 總裁拉加德，未來政策思維



會與前述經濟理論證據一致，而非與擰節緊縮合流？其學經歷資料於此不贅，最重要的部份自是她 2011 年起在 IMF 的歷練，以及身為歐元區債務紓困三巨頭 (Troika) 之一，所提出的政策理念與轉變，我們可依時間順序條列如下：

2011 年於歐債危機之際接任 IMF，認為紓困援助是與歐盟條約衝突的，應削減赤字與債務，財政緊縮為援助前提；<sup>9</sup>

2013 年對於希臘情勢的理解有所反轉，認為除非合理削減希臘債務，否則經濟復甦絕無可能；<sup>10</sup>

2015 年開始呼籲較大幅度減免希臘債務；<sup>11</sup>

2016 年聲明除非將減免債務納入選項，否則 IMF 退出所有歐元區緊急援助計畫。<sup>12</sup>

根據以上簡言之，拉加德的法律專業與財經部會歷練，並未讓她拘泥 IMF 過去既定的紓困策略，也就是 1997-98 亞洲金融危機中，使南韓與印尼等國深受其害的財政緊縮要求。同樣的，如果他上任後也

---

<sup>9</sup> PBS NewsHour (2011). As IMF's new chief, will Lagarde keep smiling? <https://www.pbs.org/newshour/businessdesk/2011/06/will-lagarde-keep-smiling.html>, 2011.6.29.

<sup>10</sup> Matina S. and I. Talley (2013). IMF concedes it made mistakes on Greece, <https://www.wsj.com/articles/SB10001424127887324299104578527202781667088>, 2013.6.5.

<sup>11</sup> Evans-Pritchard, A. (2015). IMF stuns Europe with call for massive Greek debt relief, <https://www.telegraph.co.uk/finance/economics/11739985/IMF-stuns-Europe-with-call-for-massive-Greek-debt-relief.html>, 2015.7.14.

<sup>12</sup> Talley, I. (2016). IMF: No cash now for Greece because Europe hasn't promised debt relief, <https://www.wsj.com/articles/imf-no-imf-cash-now-for-greece-because-europe-hasnt-promised-debt-relief-1464189443>, 2016.5.25.

能夠不執著於歐盟條約文字的刻板僵固詮釋，則前段經濟理論與意見，包括提振歐元區產出與減債之間的選擇及其相關作為，都可望較具彈性且抗衡保守的反對力量。

#### 四、結論與未來關注焦點

綜合上述發展，以下或許是未來一年值得觀察的重點：

首先，在歐元區仍無單一財政機制的情況下，ECB 以貨幣政策部門肩負相當的財政職能，雖使歐債危機衝擊得以減緩，但也引發貨幣政策獨立性等爭議質疑。IMF 與各大國際開發銀行機構，會員國多由財政部長擔綱，拉加德本人也曾擔任法國財政部長，也因此她可能會是一位具財政部長思維的 ECB 總裁。在加上西班牙前財長的副總裁 Luis de Guindos，二位前財長進入 ECB，對於各國財政需要與政策協調或將產生積極的影響；

其次，拉加德過去在 IMF 的模式，包括以律師經歷但尊重財政貨幣專業，對於債務問題較為鴿派的處理原則，以及任職全球金融組織的廣泛溝通經歷，一方面有助於歐元區貨幣政策的獨立行使，同時能夠與身為梅克爾盟友的德國籍新任執委會主席，以及立場偏右的其他經濟事務官員溝通並取得共識。

最後值得一提的是，拉加德自稱其經濟哲學服膺亞當斯密。<sup>13</sup>然而國富論全書中的理念並不「自由」，貨幣發行與金融交易更是列為必須被管制的五大類（內含 35 至 40 種）項目之一。<sup>14</sup>所以她所指的“liberal”究竟為何，可以在未來幾年任期得到驗證。

---

<sup>13</sup> Johnson, D. (2011). Christine Lagarde: Changing of the guard, <http://www.vogue.com/article/christine-lagarde-changing-of-the-guard>, 2011.11.4.

<sup>14</sup> 其他四類分別為協助特定買或賣方，管制以增進市場效率，租稅重分配或配置資源，以及為國家安全目的而約束國際貿易。Grampp, W.D. (2000). What did Smith mean by the invisible hand? *Journal of Political Economy* 108 (3), 441-465.

# 歐盟新領導人與歐洲整合之未來

東海大學政治學系 陳蔚芳

wfchen1021@thu.edu.tw

## 一、前言

2019 年 5 月下旬歐洲議會迎來五年一次的改選，隨之而來的是歐盟執政團隊換屆，其中又以歐盟執委會主席、歐盟高峰會主席、歐洲央行行長、歐盟外交與安全事務高級代表以及歐洲議會主席等職位的人選最受矚目。歐洲議會於 7 月 16 日下午由來自義大利的新任議長 David Sassoli 宣布來自德國的候選人 Ursula von der Leyen 當選新一屆的歐盟執委會主席，將於 11 月上任，Von der Leyen 是歐盟執委會史上第一位女性主席，也是得票率最低的一位(她獲得 383 票支持，327 票反對，同意票僅比所需的半數門檻多 9 票)。歐盟高峰會主席由比利時自由派看守內閣總理 Charles Michel 接替現任來自波蘭的 Donald Tusk，歐洲央行行長由 IMF 主席 Christine Lagarde 接替現任來自義大利的 Mario Draghi，歐盟外交與安全事務高級代表則由西班牙外交部長 Josep Borrell 接替來自義大利的 Federica Mogherini。

本次歐洲議會改選以及歐盟高層人事換屆對歐盟而言是個嚴峻的考驗。一方面，歐洲社會的政治分歧日益惡化，民粹右翼政黨並未式微，反而更加茁壯，導致多數歐洲國家的傳統政黨選情益發艱困，容克執委會也由於未能實現「內聚式的經濟成長模式」而備受批評，並加重中下階層選民對歐盟治理的不信任。另一方面，本次執政團隊換屆的過程也充分反映歐盟會員國的政治角力，特別是關於執委會主席人選多日懸而未決，不但顯示法德競逐歐盟影響力勢頭未減，其他會員國也各有盤算，加上在 2014 年歐洲議會選舉後所採取的「第一候選人(Spitzenkandidat)」制度未在此次被採納，都說明歐盟內部的權力結構正在改變，其結果自然影響歐盟內部的政治動態以及歐盟政策的推進。

## 二、越趨破碎化的歐洲議會

2014 年歐洲議會的選舉結果曾被視為「政治地震」，過去處於邊緣地位的極右翼、反建制、反歐盟政黨強勢崛起，並成為歐洲議會的第三政治勢力，以致在過去五年間若干關鍵議題，如歐洲難民潮、英國脫歐、法國黃背心運動等都深受這股新興政治勢力的影響。2019 年歐洲議會改選前，曾有觀察家評估親歐的主流政黨可能無法維持過半優勢，雖然選後三大親歐黨團：「歐洲人民黨(EPP)(182

席)」、「復興歐洲(Renew Europe)(108 席)」與「社會主義者和民主人士進步聯盟(S&D)(154 席)」聯合起來仍能取得過半席次，但是過去長期掌握歐洲議會話語權的「歐洲人民黨(EPP)」與「社會主義者和民主人士進步聯盟(S&D)」的席次已較上屆大幅減少(EPP 減少 39 席，S&D 減少 37 席)，也是這自 1979 年歐洲議會直選以來，首次兩個政黨加起來的席次低於 50%，顯示主流政黨的地位在會員國與歐盟層次都面臨日趨式微的危機。

另一方面，由勒龐領軍的法國國民聯盟(National Rally)與反移民的義大利聯盟黨(League)所組成的「認同與民主(Identity & Democracy)」黨團獲得 73 席，右翼保守的「歐洲保守派和改革 (ECR)」黨團獲得 62 席，加上包括英國脫歐黨(Brexit Party)與義大利五星運動(Five Star Movement)在內的無所屬黨團議員共 57 席，這些具有疑歐、右翼與民粹背景的議員囊括本屆歐洲議會約 1/4 席次，對於歐盟接下來在移民、貿易、預算等領域的政策改革可能造成不小阻礙。不過有趣的是，綠黨在此次選舉中異軍突起，並與自由派組成「綠黨—歐洲自由聯盟(Greens/EFA)」黨團，共獲得 74 席，成為歐洲議會第四大黨團，是另一種青年與自由力量的展現。由於綠黨所主張之溫室氣體排放量歸零、全面採用綠能、徵收碳排放稅以及若干涉及社會公平正義等訴求，並非個別會員國力所能及，須仰賴歐盟作為整體來共同推動，因此與主流政黨有很大的合作空間。

最後值得關注的是，波蘭與匈牙利近年來屢因打擊移民、干預司法、限制媒體和學術自由等事由而遭歐盟警告，歐洲議會更於 2018 年 9 月針對匈牙利違反歐盟核心價值案而啟動里斯本條約第七條，要求中止匈牙利投票權，同時 EPP 也曾在今年 4 月考慮暫停匈牙利總理奧爾班所領軍的「青年民主主義者聯盟(Fidesz)」在 EPP 的成員資格。雖然該制裁案最終由於須獲得歐盟高峰會一致同意而難以通過，Fidesz 在 EPP 停權案也由於擔憂匈牙利與波蘭、義大利、法國國內立場相近的右翼民粹政黨結盟，導致及 EPP 因此失去歐洲議會第一大黨團的地位而未能持續，但是已能說明新興政治勢力正在改變歐洲議會的政治結構與結盟關係。當然，若觀察右翼民粹政黨在上一屆歐洲議會的表現，由於其組成多樣，關注的議題也多集中在特定的國內議題，往往較難在歐洲議會中聯合立場，不過其建設性不足，破壞性卻有餘，對「團結歐洲」的願景是極大的變數。

### 三、歐盟新執政團隊遴選過程的政治博弈

歐盟此次的換屆過程充分反映國家之間以及黨團之間的政治角力過程。為了選出各方都能接受的人選，原則上歐盟會員國會在歐洲議會選舉結果的基礎上，同時將性別、地理、人口、會員國國籍等因素納入考慮，由歐盟高峰會向歐洲議會提出候選人，再由歐洲議會以多數決方式通過。不過在 2014 年以前，歐洲議



會選舉結果並非主要考慮因素，執委會主席的人選通常由兩大黨團：EPP 與 S&D 輪流推舉擔任，過程自然也離不開會員國之間的角力。2014 年率先提出的「第一候選人(Spitzenkandidat)」制度，是將里斯本條約關於遴選歐盟執委會主席的規定進行「積極」解釋，要求歐盟高峰會提名最大黨團所推舉的「第一候選人」，2014 年容克成為執委會主席候選人便是由於得到歐洲人民黨(EPP)的支持。然而當歐洲議會的政治版圖面臨日益碎化的困境時，「第一候選人」原則也將難以維持。

2018 年秋天歐洲議會各大黨團曾經提出各自屬意的「第一候選人」，EPP 支持來自德國的黨團主席 Manfred Weber，S&D 支持來自荷蘭的執委會副主席 Frans Timmermans，代表自由派立場的「歐洲自由民主聯盟」(ALDE，即現在的 Renew Europe)雖未在選前提出屬意候選人，但在選後推舉來自丹麥的歐盟競爭事務執委 Margrethe Vestager。若按照「第一候選人」機制，由於 EPP 是選後第一大黨團，歐盟高峰會應向歐洲議會提名 EPP 支持的 Manfred Weber，然而由於 Manfred Weber 此前未曾擔任會員國部長級職務，最突出的政治資歷僅為歐洲議會 EPP 黨團主席，政治歷練較為薄弱，加上 Manfred Weber 本人不諳法語，因此受到來自社會黨、自由派以及綠黨的反對。

除了 Manfred Weber 本人的候選資格備受質疑以外，法國、葡萄牙與部分東歐國家等國主張歐盟執委會主席的選任應嚴格按照里斯本條約的規定，認為現有條約中並無「第一候選人」制度，這是歐洲議會自行擴權的表現，目的是干涉會員國與歐盟機構的職能分工與權力分配現狀。雖然梅克爾曾試圖在歐盟執委會主席的人選上妥協，支持由 S&D 推舉的 Frans Timmermans，換取 S&D 支持 Manfred Weber 擔任歐洲議會議長，但是愛爾蘭、保加利亞與克羅埃西亞等國反對這個提案，理由是不樂見歐盟兩大重要職務是 EPP 與 S&D 私相授受的結果，同時 EPP 黨團內其他議員也反對放棄角逐執委會主席的機會。由於會員國與黨團各有盤算，EPP 與 S&D 所推舉的「第一候選人」先後出局，本屆執委會主席人選一度難產，最後才在梅克爾與馬克宏相互妥協下，由時任的德國防長 Von der Leyen 獲得提名。換言之，Von der Leyen 的出線是會員國領袖政治妥協的結果，並非歐洲議會自主性的展現，對於歐洲議會而言更是沿襲過去的「黑箱作業」作法，不啻為一種民主倒退，也因此 Von der Leyen 是以極低的支持率獲得歐洲議會支持。

此外，從其他歐盟職務的分配也可觀察到歐盟在高層人事的政治精算。新一屆的歐洲高峰會主席 Charles Michel 是親歐派與自由派人士，曾任比利時總理，各方看好其談判與斡旋能力，因此被寄予調和會員國不同立場的厚望。外交與安全事務高級代表則由西班牙外長 Josep Borrell 出任，他也曾任歐洲議會議長，代表的是親歐、左派、反分離主義、地中海地區的政治力量。歐洲央行行長由 Christine Lagarde 接任，她雖然未有央行行長背景，不過由於曾任法國財政部長與 IMF 主席，豐富的財金資歷普受各界認可，其女性身分也能滿足對歐盟高層

人事性別平衡的要求。當然 Christine Lagarde 能接替此一重要職位，也與德法角力有關，原本德國央行行長 Jens Weidmann 被看好出任 ECB 行長，但是他反對量化寬鬆，主張升息升值，而會員國普遍認為 ECB 行長對於歐元區貨幣政策走向有決定性影響，與其讓德國人擔任 ECB 行長，其他國家更願意在執委會主席一職對德國妥協。歐洲議會在 7 月 2 日選出新任議長 David Sassoli，他是第七位來自義大利的歐洲議會議長，屬於親歐派，David Sassoli 得以出線則與 EPP 和 S&D 兩者之間的默契有關，由於當時的執委會主席候選人 Von der Leyen 隸屬 EPP 黨團，歐洲議會通過由 S&D 所支持的人選出任議長便不令人意外。

下一波會員國政治角力的會場是執委會委員的任命。由於執委會主席來自德國，一位副主席(外交與安全事務高級代表)來自西班牙，因此除德西兩國以外的 26 國各須提名一名委員，而後由執委會主席分配負責的政策領域。因為負責貿易、財政、競爭、農業等政策的委員影響力較大，會員國往往積極運作，以求所提名的委員能夠被分配到這些政策領域，因此在分配過程中也很難完全避免政治力的介入，這對支持率極低的 Von der Leyen 而言將是很大的挑戰。另外，如無意外的話，已獲荷蘭與丹麥提名的 Frans Timmermans 與 Margrethe Vestager 將成為新一屆執委會的第一與第二副主席。

#### 四、歐盟換屆對歐洲整合的影響

首先是關於歐洲議會換屆的部分。五年一次的歐洲議會選舉一直被視為歐洲政治的風向球，一方面代表過去五年局勢的總結，另一方面也預示下一個五年將往何處開展。從 2014 年與 2019 年兩次選舉的趨勢來看，歐洲議會權力格局走向碎片化，過去長期掌握歐洲議會話語權的 EPP 與 S&D 難以再控制議會多數，歐盟未來的立法與重大政策推動將更加困難。為了獲得必要的多數，兩大黨團與自由派的合作顯得更加必要，因此親歐與主流黨團之間是否具有合作共識，以及黨團內部是否具有強大的凝聚力，是決定投票立場能否一致的關鍵，唯有取得一致的投票立場，才能在與其他黨團的談判中取得優勢。馬克宏領軍的「前進共和」雖然在此次選舉中敗給勒龐的「國民聯盟」，未能成為法國的第一大黨，但是「前進共和」加入泛歐的自由派黨團「Renew Europe」，並且是 Renew Europe 中席次最多的政黨，馬克宏因此成為掌握歐洲議會多數的關鍵。當然，歐洲議會權力格局的碎片化也加大各黨團的否決權地位，使得多數更難建立，歐洲議會反映的是歐洲人民的聲音，當人民的政治分歧越趨嚴重時，歐洲議會也將變得更加分裂，可以預見未來歐洲議會的工作將困難重重。

其次是關於新任歐盟執委會主席的未來工作重心。Von der Leyen 在 7 月 16 日以‘A Union that Strives for More’為題公布其未來五年的施政綱領，提出超過 60 項政策承諾，涵蓋六大核心領域：「推動歐洲綠色協議」、「發展以民為本的經濟模式」、「適應數字時代」、「捍衛歐洲生活方式」、「提升歐洲在世界的地位」以及「推動歐洲民主」等，反映她對環保與氣候問題、社會公平與福利問題、以及改善歐盟民主問題的重視。不過，這份施政綱領是 Von der Leyen 作為執委會主席候選人赴歐洲議會時所進行的報告，意在說明任內的政策規劃與工作重點，而能否獲得 S&D 與 Greens/EFA 黨團的支持是她是否通過議會多數的關鍵，因此 Von der Leyen 所提出的施政綱領有很大一部分在呼應 S&D 與 Greens/EFA 的訴求，特別是有關氣候政策與社會福利改革的部分，也因此使這份施政綱領呈現濃厚的左派色彩。然而其中不少政策承諾由於爭議性較大而難以獲得普遍支持，例如 EPP 黨團內部就有若干議員不滿 Von der Leyen 為了討好綠黨所提出的跨境碳稅、歐洲氣候變化銀行、歐洲氣候法等氣候政策，也不支持對市場有過多介入的社會政策。而在當前的歐洲議會破碎化的政治生態下，爭議性較高的議題很難獲得多數支持。

另外，綱領中若干政策承諾超過歐盟執委會的權責範圍，例如歐盟存款保險計畫是屬於歐元區的財政改革，不屬於執委會的政策範疇，公司稅則屬於會員國內事務，推動共同外交決策多數決更是執委會無從置喙的領域，在會員國主導權日益增強的情況下，Von der Leyen 也很難將機制的天平往歐盟的方向傾斜。

最後值得關注的英國脫歐的走向。歐盟此前曾同意英國將脫歐期限延長至 10 月底，然而在歐盟換屆以及 Boris Johnson 當選為英國新首相之後，英國無協議脫歐的風險陡然升高。在英國方面，Boris Johnson 此前曾宣告無論是否和歐盟達成新的協議，都將在 10 月 31 日準時脫歐，若英國打算與歐盟談判新的協議並得到批准，則需在 8 月底以前擬定新版協議，但是由於英國國會正值夏季休會期間，9 月 3 日才會重返議場，恐不及在 8 月提出新的協議，因此儘管多數議員反對無協議脫歐，但是很難阻止這個可能性。為了阻止無協議脫歐，工黨領袖柯賓計畫對 Boris Johnson 內閣提出不信任案，若獲通過則將提前大選，然而如此仍無法解決脫歐懸而未決的困境，並且使得英國國內政治更加紛亂，甚至可能面臨在 10 月底脫歐期限到期時仍無法組成新政府的窘境。在歐盟方面，現任高峰會主席 Donald Tusk 已明言 Theresa May 所提出的那份遭英國國會三度否決的脫歐協議是歐盟唯一可接受的方案，因此拒絕考慮重新談判的可能性，即使 Donald Tusk 同意再給英國寬限期，但是新一屆的歐盟領導人立場預料將更為強硬，在妥協空間日益減縮的情況下，英國無協議脫歐的政治風險將更難以迴避。

## 五、結論

新會員國陸續加入，特別是 2004 年的歐盟東擴，使德法兩國再難主導歐盟事務，而歐洲層次與會員國層次議會版圖的破碎化，則使得主流與中間政黨失去往日優勢，開始衰退，特別是自 2014 年以來，許多會員國都面臨國內政黨解組與重組，已難以再用傳統的「中左 vs. 中右」來精確解釋歐洲政治的動態，而這次歐盟執委會主席的遴選過程以及歐盟高層人士的任命，便充分反映歐洲議會政治版圖的破碎化以及會員國主導權上升的情況。右翼民粹政黨的崛起象徵新興的，並且是具有破壞性的政治勢力正在擴大並鞏固其優勢，在其宣揚民族主義與排他主義的同時，也可能癱瘓歐洲統合的政治工程，這股破壞性力量並未消退，其發展因此值得持續關注。

Von der Leyen 是否能夠帶來「奮發團結」的歐洲？目前看來可能性很低。由於 Von der Leyen 是以較低的票數當選為執委會主席，未來歐洲議會與歐洲執委會需化解在遴選過程中所產生的歧見，才有可能攜手推動歐盟的改革進程。另外，Von der Leyen 此前的施政綱領是為了獲得特定黨團的支持所提出的，不切實際，可行性也很低，因此是否能更坦率地說明其在氣候變遷、就業成長、社會公平甚至機構改革、歐盟民主化等議題上的立場，是獲取各方信任，並展現其領導能力的關鍵。

最後，雖然主流政黨日趨式微使歐盟面臨日益升高不確定性，但是英國脫歐懸而未決，並帶來冗長的談判以及紛亂的政局，也使脫歐派聲勢大幅減弱，英國的「反例」使得不少疑歐、右翼、民粹政黨已放棄將脫歐作為主要訴求，儘管並未化解 2014 年以來的離心危機，但也說明民粹政治可能帶來政治災難，並提醒選民進行理性反思。當然，歐盟需要改變，不過當政治版圖越是破碎化，會員國之間越是分歧的時候，折衷與包容之道便越有其價值。而 Von der Leyen 許諾將在明年成立「歐洲未來會議」，為期兩年，便是透過大規模聆聽與收集歐洲人民對歐盟機構改革的建議，進而減少「菁英」與「人民」分歧，緩和「人民」對「歐盟」的疏離感，不過是否能夠產生如此效果，仍有待後續關注。

## 歐盟新領導人與歐洲整合之未來

楊三億

中興大學國際政治所教授兼所長

sanyiyang@nchu.edu.tw

### 摘要

歐盟是國際間重要的行為者，因此了解歐盟有助於了解國際局勢、特別是歐洲地區的運作，而影響歐洲聯盟的運作過程中，歐洲議會是一個重要的機構。當前歐洲議會已經選出新一屆的議員，新一屆的議員會展現出什麼樣的面貌、對歐盟運作將產生什麼影響，都是未來歐洲研究值得關注之處。

### 一、歐洲議會 2019 年選舉概況

歐洲議會於 2019 年 5 月 23 日至 26 日舉行選舉，共選出 751 席議員(376 席為過半數)、投票率為 50.95%(較前次增加 8.01%)。歐洲議會是歐盟重要的機構之一，為惟一歐洲直選機構，總部設在史特拉斯堡，但多數立法工作都在布魯塞爾舉行。歐洲議員分屬各個不同黨團(political party，應譯為政團，但實際上較接近不同政黨的聯盟形式)，表一與表二說明本次選舉的政黨聯盟統計與常設/次級委員會組成，每個委員會約 25-73 位議員。

表一 歐洲議會 2019 年選舉統計

| 黨團   | European People's Party Group (EPP) | Progressive Alliance of Socialists and Democrats (S&D) | Renew Europe(前身為 ALDE) | Greens-Euro pean Free Alliance(Greens/EFA) | Identity and Democracy (ID) | European Conservatives and Reformists (ECR) | European United Left-Nordic Green Left(GUE/NGL) |
|------|-------------------------------------|--------------------------------------------------------|------------------------|--------------------------------------------|-----------------------------|---------------------------------------------|-------------------------------------------------|
| 前次席次 | 216                                 | 185                                                    | 69                     | 52                                         | N/A                         | 77                                          | 52                                              |
| 本次席次 | 182                                 | 154                                                    | 108                    | 74                                         | 73                          | 62                                          | 41                                              |

|            |      |      |      |      |      |     |     |
|------------|------|------|------|------|------|-----|-----|
| 得票率<br>(%) | 21.0 | 18.5 | 13.0 | 11.7 | 10.8 | 8.2 | 6.5 |
|------------|------|------|------|------|------|-----|-----|

註：另有 NI(non-attached members) 57 席未列入統計

表二 歐洲議會常設委員會

|                                            |
|--------------------------------------------|
| Foreign Affairs                            |
| Agriculture and Rural Development          |
| Budgets                                    |
| Culture and Education                      |
| Development                                |
| Economic and Monetary Affairs              |
| Employment and Social Affairs              |
| Environment, Public Health and Food Safety |
| Internal Market and Consumer Protection    |
| International Trade                        |
| Industry, Research and Energy              |
| Legal Affairs                              |
| Civil Liberties, Justice and Home Affairs  |
| Regional Development                       |
| Transport and Tourism                      |
| Constitutional Affairs                     |
| Fisheries                                  |
| Petitions                                  |
| Women's Rights and Gender Equality         |
| Budgetary Control                          |
| Human Rights (Subcommittee)                |
| Security and Defence (Subcommittee)        |

## 二、本屆歐洲議會議員特色

在所有 751 席的議員中，約略有三分之一的議員具有學術背景(教授、研究員或講師)，15%的議員具有律師背景、12%的議員具有記者背景、11%的議員具



有企業家背景、40%的議員具有社會/人文教育背景，而工程師、醫生、牧師、農夫的比例則較少，而藝術/文學背景的議員甚少。從這個角度來看，歐洲民眾對學術背景的要求較高，超過台灣比例(113 席立委當中有 22 人具有博士學位，約 19.5%)，說明學術背景對歐洲議會的重要性。

另外，從意識型態分佈來看，屬於左派的 ALDE、Greens/EFA、S&D、GUE/NGL 等幾個黨團，與偏右的 EPP、ECR、ID 黨團占據光譜兩側，偏右黨團有較多的企業家、律師、軍事背景議員，偏左黨團議員則多具有社會人文學術背景，而這些議員多來自中歐或北歐國家。

如果再從國家地緣角度來看，議員以律師身分較多的國家為西班牙、義大利與法國等國，中東歐國家的歐洲議會議員則有較多的工程師或科技界背景(中東歐國家不僅在歐洲議會呈現出此種特色，執委會的官員組成也有這種情況)。如果以黨團的角度來看，GUE/NGL 幾乎沒有律師背景議員，Greens/EFA 則較多社會/人文背景議員。

再從從政經驗來看，盧森堡的歐洲議會議員再當選率最高(83.3%)，芬蘭次之(69.2%)，再當選議員比例最低的在希臘(9.5%)、義大利(32.9%)再次之，顯見南歐政治版圖變動較大；另外，歐洲議會 13%的議員從未有從政經驗，這些政治素人多半來自 Renew Europe 與 Farage's Brexit Party 陣營，政治素人在強人的領導下有可能比較聽從黨團領導，不過也有可能需要一段時間才能熟悉議事規則、才能掌握議會核心利益所在。這些特徵使得未來議會的立法攻防將呈現一些面貌：律師派較重視立法程序、非律師派著重媒體/社運經營。

最後，再從性別角度來看，GUE/NGL 的女性議員比例最高(女/全體議員比=51.92%)，RE 的女性議員次之 44.93%，S&D 再次之 44.09%，如果以國別區分，芬蘭 76.92%、愛爾蘭/克羅埃西亞 54.55%、西班牙 48.15%。性別角度與人權、社會福利議題較為相關，未來歐洲議會將繼續在這些議題領域持續發揮。

### 三、影響歐盟執委會人選產生的幾個可能因素

#### (一) 選舉制度

上一屆執委會主席的選舉制度採用「名單首位者」(Spitzenkandidat)，不過這個制度只用了一次，2019 年 7 月 16 日歐洲議會投票決定 Ursula von der Leyen (EPP) 擔任下一屆歐盟執委會主席，這次選舉的特色採秘密投票，也就是不公開議員的投票傾向，在此過程中只有少數黨團如 ALDE 和 ECR 才支持公開投票。秘密投票可以讓歐洲議會議員可以擁有更大的行動自由，議員獲得更高的自主性，可以採取不同意黨團的屬意對象，其概念類似開放投票。

不過秘密投票也有其他影響，由於歐洲議會議員自主性高，但黨團的拘束力低，再加上提名執委會主席的候選人名單產生過程黑箱程度高，所以執委會主席產生方式外界難以得知，造成民眾的疏離感，所以解決之道，一方面或可加強政黨名單選舉制度，強化泛歐政黨的代表性，另一方面則是強化黨團領袖制度。

## (二) 歐盟權力體系

影響執委會主席人選產生的另一個重要因素是歐盟大國的影響力，法德兩國始終是歐盟雙元領導，法德兩國的屬意人選經常是左右主席的重要因素，在本次的選舉過程中，梅克爾依然享有極高的領導力，候選人名單從 Manfred Weber 到 Frans Timmermans 再到 von der Leyen。Weber 未能出線與個人資歷有極大關係，Timmermans 則是招致中東歐國家極大反對，使得最終由 von der Leyen 脫穎而出。這些跡象顯示，法國與中東歐國家雖無法主導人事當選，但卻有極大的破壞能力。

## (三) 個人資歷

根據過去經驗，擔任主席有幾個重要背景因素，是否擔任過部長、能否說流利的法語等。從先前經驗來看，執委會歷任共 13 任主席，當中 2 人未曾擔任過本國部長(首任 Walter Hallstein 為德國外交官、以及 Manuel Marín 因前主席醜聞案下台由他擔任臨時主席)，其餘主席皆有豐碩資歷，這些歷任主席的豐碩政治經驗中如來自盧森堡籍主席(3 位首相)、義大利籍主席(總理與 2 位部長)、葡萄牙籍主席(總理)、法國籍主席(財長 Jacques Delors)；英國籍主席(內政大臣 Roy Jenkins)、荷蘭籍主席(農業部長)、比利時籍主席(經濟部長)。即將卸任的榮克(Jean-Claude Juncker)則是做過 18 年盧森堡首相兼 8 年歐元區主席。由於韋伯只做過歐洲議會議員，雖然擔任 EPP 黨團領袖，不過難以被外界視為重要政治歷練。

## (四) 意識形態

中左與中右的意識形態是歐陸長期以來的兩大陣營，而這兩大陣營表現在歐洲議會中，就是各個不同聯盟的意識型態偏好。另外一個和意識型態相關的則是歐盟人事制度的潛規則，由於國家角色依然是影響歐盟人事的絕對性因素，所以合併所有歐盟職務來看(執委會、高峰會、外交高級代表、歐洲議會、央行)，過去經驗是沒有任何一個國家可以擁有超過兩位以上。從這一點來看，歐洲議會選舉如果仍然繼續採用國家/名額制度，這就很難讓國家的角色持續扮演關鍵地位，也就很難讓歐洲議會能產生出泛歐價值/意識形態。從這一點來看，引進泛歐的比例代表制或許是一種可能的制度設計，不過此種設計挑戰太多，當前支持此說的力量也不夠大。

## (五) 選舉結果與 Ursula von der Leyen 個人特質

7 月 16 日 Ursula von der Leyen 被選為執委會主席，383 票贊成 327 票反對，將於 2019 年 11 月 1 日上任。Leyen 於布魯塞爾出生，父親曾任執委會公務員、Prime Minister of Lower Saxony，Leyen 曾於英國讀書、後攻讀醫藥博士，1990

年加入 CDU，從 Hanover 開啟她的從政路，2005 年加入梅克爾執政團隊，主管家庭與青年事務部，並歷練勞工部、國防部。從歷史經驗來看，Ursula von der Leyen 就任的意涵是：她是第一位女性執委會主席、也是接續 Walter Hallstein(1958-1967)成為第二位德國籍主席。未來德國影響力或者可能將由梅克爾過渡到未來德國總理(Annegret Kramp-Karrenbauer, AKK)與執委會主席。

#### 四、未來發展

##### (一) 其他重要人士任命與大選

當前與未來歐盟還有幾項重要的人事案/會員國選舉

1. 歐盟高峰會主席 Charles Yves Jean Ghislaine Michel(比利時首相轉任，2019 年 12 月 1 日上任)
2. 歐洲中央銀行主席 Christine Madeleine Odette Lagarde(國際貨幣基金轉任，2019 年 11 月 1 日上任)
3. 歐盟外交和安全政策高級代表 Josep Borell(西班牙籍，前歐洲議會議長，2019 年 11 月 1 日上任)
4. 希臘國會大選(7 月 7 日，右翼 New Democracy 取得 158 席擊敗 Syriza, Coalition of the Radical Left，成為國會第一大黨)
5. 烏克蘭國會大選(7 月 21 日，Zelenskiy's Servant of the People 取得 254 席，為國會第一大黨)
6. 奧地利國會大選(9 月 29 日)
7. 葡萄牙國會大選(10 月 6 日)
8. 羅馬尼亞總統大選(11 月 10 日)
9. 波蘭國會大選(11 月 11 日)

##### (二) 重要政策走向

歐洲東部(俄烏地緣衝突)留待日後討論

英國脫歐

英國新任首相強森的強硬脫歐立場可能使得這幾個問題變得更加棘手：歐盟拒絕重新談判脫歐協議、歐盟會員國對強森的不信任感、隨 10 月底日期逼近的急迫感，英國無協議脫歐的可能性增加。無協議脫歐的可能發展首先貿易影響，由於這段時間歐英雙方將集中精力在重新修訂新的脫歐協議版本，一旦未能達成，雙方將被迫回到 WTO 的架構下進行雙邊貿易，當然，雙方還是可以按照彼此意願互相免關稅，不過風險程度將必然升高，其中影響較大的產業將會是服務業，那些需要特殊執照的行業，如廚師，以及特許行業，如銀行等，將會造成不必要的困擾。

390 億英鎊的分手費是否隨著無協議脫歐而致凍結，果如此，雙方走向國際

仲裁的可能性很高，假使真的走向此途，在仲裁尚未明朗化之前，這將有害於雙方未來貿易協定的簽署。

北愛邊界最為棘手，這是目前歐英雙方爭執的焦點所在，如果採無協議脫歐，那麼就必須要在英愛邊界築起新的關卡以便查驗往來的行人、車輛與貨物，而這將使得英愛邊界爭議可能從貿易問題提升高到邊界管理、領土糾紛等。不過即便情勢升高，歐英雙方目前都還沒有提到設置硬邊界管理的措施，支持北愛邊界管理的言論多半集中在透過技術性層面的方式來進行管制。

## 主辦單位·Hosts

---

臺灣歐洲聯盟中心

國立政治大學歐洲聯盟莫內教學模組計畫

國家圖書館

臺灣大學歐盟卓越中心

European Union Centre in Taiwan

European Module, Jean Monnet Action, National Chengchi University

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)