

2019年

第6次臺灣歐盟論壇

2019 EUTW FORUM VI



時間·Time/2019.12.20 (五) · Dec. 20, 2019 (Fri.)

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



2019年

第6次臺灣歐盟論壇 2019 EUTW FORUM VI

**2019歐洲聯盟之回顧
與前瞻**

時間：
12/20
星期五
上午十點

地點：
國家圖書館
301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：黃琛瑜（淡江大學公共行政學系副教授）

張孟仁（輔仁大學義大利語文學系系主任）

吳巨盟（世新大學通識教育中心助理教授）

與談人：谷瑞生（外交部設計研究會主任）

戴寧智（法國在台協會副主任）

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

2019 年第 6 次臺灣歐盟論壇
2019 年歐洲聯盟的回顧與前瞻
2019.12.20

2019 英國大選與英國脫歐之發展

黃琛瑜

淡江大學公共行政學系副教授

壹、前言

2016 年 6 月 23 日英國舉行脫歐公投，引起世界關注。根據選前民調，留歐派與脫歐派旗鼓相當，難分勝負。公投結果出爐，脫歐派於公投中險勝。這場公投的結果撼動英國、歐盟，並引起全球金融市場的震盪。

長久以來，相較歐盟其他會員國，英國對歐洲統合始終抱持戒慎恐懼的態度。英國身為歐盟重要成員國，但在涉及國家主權的部分政策領域享有退出權。因此，英國常被形容為歐盟會員國裡的尷尬夥伴。自從英國於 1973 年加入歐洲共同體（歐盟前身），親歐派與疑歐派的歧見，屢屢引發英國政黨間的激烈辯論，甚至造成政黨內部嚴重分裂。

英國自 1973 年加入歐洲共同體至今，即為歐盟重要成員國之一。英國於歐盟治理及運作，一直以來皆扮演重要的角色並做出積極貢獻。英國脫離歐盟，對英國及歐盟將造成歷史性的重大影響，並牽動英國和歐盟在世界政治經濟的影響力，

本文之重點，主要有三。一方面，本文希望回顧過去幾年英國脫歐之歷程與進展。二方面，本文希望探討英國大選過程中，英國脫歐議題的發展。最後，本文將於結論部分，分析 2019 年英國大選後英國脫歐的未來展望。

英國脫歐公投的發展及影響，已成為學術理論及政治實務界所關注的研究焦點。本文希望英國脫歐公投之個案研究，可作為其他國家面對區域統合發展時一個借鏡參考的重要經驗。本文以下則就上述三項重點，依序討論。

貳、英國脫歐之歷程與進展

2017 年 3 月 29 日，英國政府啟動《里斯本條約》第五十條，正式展開脫歐程序。根據歐盟《里斯本條約》第五十條，歐盟會員國啟動脫歐程序後，享有兩年的時間與歐盟進行脫歐協商。然而，隨著脫歐談判的進展，北愛邊境問題逐漸成為脫歐過程中，最關鍵也最困難的議題之一。

英國啟動脫歐迄今，英國與歐盟展開為時數年的長時間談判，並兩度與歐盟達成英歐脫歐協議，包括梅伊政府與歐盟於 2018 年 11 月 25 日達成的脫歐協議，以及強生政府與歐盟於 2019 年 10 月 18 日達成的脫歐協議。然而，梅伊與強生政府與歐盟達成的脫歐協議中，有關北愛邊境問題的處理引起極大爭議，間接導致這兩份脫歐協議，在英國下院的表決中遭遇挫敗。

此外，由於脫歐協議屢次無法順利在英國國會通過，為了避免無協議脫歐的危機產生，英國三度向歐盟申請脫歐期限的延長。因此，英國的脫歐期限，從原先預定之 2019 年 3 月 29 日，陸續延至 2019 年 4 月 12 日、2019 年 10 月 31 日、以及 2020 年 1 月 31 日。

英國將於 2019 年 12 月 12 日舉行國會大選，國會大選後保守黨獲得過半席次，將帶領英國進行後續脫歐。2020 年 1 月 31 日脫歐大限之前，英國如何脫歐或是否脫歐，依舊是英國朝野陷入膠著的困難問題。英國是否會通過脫歐協議或是無協議脫歐，將對英國與歐盟造成歷史性的影響，並牽動英國和歐盟在世界政治經濟的影響力。

叁、英國大選與英國脫歐

本月 12 日，英國迎接百年來首次 12 月寒冬大選。選前外界臆測，冬日嚴寒恐降低投票意願。然而，該場選舉的投票率為六成七，略低 2017 年大選投票率，但略高於 2015 年及 2010 年大選投票率。

2019 年國會大選，被視為英國「一個世代最重要的大選」。這場選舉，肇因於英國脫歐僵局。保守黨希望透過本次大選，贏得國會多數席次，打破脫歐困局。因此，這場選舉為一場準脫歐公投，選舉結果將影響英國脫歐進程，並牽動英國與歐盟未來發展。

大選前民調顯示，保守黨領先工黨約十個百分點。選舉結果出爐，保守黨取得過半席次，排除英國面臨僵局國會或少數政府的窘況。

2016 年英國脫歐公投迄今，已逾三年。然而，英國脫歐腳步，仍徘徊不前。民調顯示，英國脫歐派與留歐派的勢力，互為伯仲。大選中，各個政黨脫歐政策不一而足，未有共識。一方面，保守黨及英國脫歐黨等脫歐派政黨，希望如期儘速脫歐。

舉例而言，保守黨的脫歐政策，為希望「完成脫歐」(Get Brexit Done)。保守黨黨魁強生，希望帶領英國於最新的英國脫歐期限——2020 年 1 月 31 日，以 2019 年 10 月英國與歐達成的脫歐協議為基礎，完成脫歐任務。2019 年國會大選中，保守黨提出的競選綱領，名為「完成脫歐：發揮英國的潛能」(Get Brexit Done: Unleash Britain's Potential)。

保守黨競選綱領的脫歐政策，其要點包括以下數端。首先，倘若保守黨贏得國會多數席次，將於聖誕節前推動強生先前與歐盟達成之脫歐協議在下院通過，並使英國於 2020 年 1 月順利脫歐。¹ 其二，脫歐後英國將退出單一市場及關稅聯盟，並終止歐洲法院於英國扮演的角色。² 其三，脫歐過渡期至 2020 年 12 月 31 日，且脫歐過渡期不會被延長。³

英國脫歐黨為英國政黨中，立場最為鮮明的脫歐派政黨。英國脫歐黨於 2019 一月成立並於二

¹ Conservative and Unionist Party (2019). 'Get Brexit Done: Unleash Britain's Potential', https://assets-global.website-files.com/5da42e2cae7ebd3f8bde353c/5dda924905da587992a064ba_Conervative%202019%20Manifesto.pdf, p. 5.

² *Ibid.*

³ *Ibid.*

月註冊為政黨。英國脫歐黨雖為成立不到一年的新政黨，但英國脫歐黨的黨魁法拉吉 (Nigel Farage)，為英國政壇近年倡議脫歐的脫歐派大將，並曾擔任英國獨立黨的黨魁。

2019年國會大選中，英國脫歐黨提出的競選綱領，為「與人民的契約」(Contract with the People)。英國脫歐黨的競選綱領中，揭櫫該黨脫歐政策為「乾淨脫歐」(Clean-Break Brexit)，以執行2016年英國脫歐公投中人民的選擇。⁴ 競選綱領中強調，英國脫歐後的過渡期，不應再被延長，以減少與歐盟的持續牽連與糾葛。⁵ 根據強生政府2019年10月與歐盟達成的脫歐協議，英國脫歐過渡期將至2020年12月31日。英國脫歐黨希望該過渡期的期限，不再繼續延長。

另一方面，工黨、自由民主黨、及蘇格蘭民主黨，主張二次公投甚或終止脫歐。工黨的脫歐政策，計畫與歐盟進行重新協商，並將協商後的脫歐協議交付二次公投。針對二次脫歐公投，工黨將於公投中保留脫歐與留歐的選項。就脫歐選項而言，工黨希望透過與歐盟協商，爭取更好的脫歐協議，其中包括希望爭取英國留在歐盟關稅領域，以及與歐盟單一市場維持緊密的關係。倘若舉行二次脫歐公投，工黨黨魁柯賓強調，他將保持中立，以利執行公投結果。

2019年國會大選中，工黨提出的競選綱領，為「現在是真正改變的時刻」(It's Time for Real Change)。工黨競選綱領的脫歐政策，具體的承諾要點包括以下數端。首先，競選綱領中指出，國會大選後三個月，工黨將爭取一個合理的脫歐協議。其次，六個月之內，工黨希望舉行一場脫歐公投，將針對工黨與歐盟取得的脫歐協議與英國續留歐盟兩個選項，進行全民表決。⁶ 自由民主黨的脫歐政策，主張「停止脫歐」(Stop Brexit)。根據自由民主黨於2019年國會大選提出的競選綱領，自由民主黨倘若贏得國會多數席次，將向歐盟申請終止脫歐，讓英國續留歐盟。⁷ 此外，倘若自由民主黨未能取得國會多數席次，該黨將透過爭取二次脫歐公投，並在二次脫歐公投支持英國續留歐盟。⁸ 自由民主黨競選綱領亦指出，英國續留歐盟，方能有利於繼續處理英國面對的真正議題，並誓言使用五百億英鎊的「留歐紅利」(Remain Bonus)，以投資公共服務及改善不平等。⁹

蘇格蘭民族黨的脫歐政策，亦為希望英國續留歐洲聯盟。2016年英國脫歐公投的結果顯示，蘇格蘭多數選民希望留歐，與英國脫歐公投的結果相左。因此，2016年英國脫歐公投後，蘇格蘭民族黨的脫歐政策，即希望英國留歐。一方面，蘇格蘭民族黨支持舉行英國舉行二次脫歐

⁴ Brexit Party (2019). 'Contract with the People', <https://www.thebrexitparty.org/contract/>, p. 3.

⁵ *Ibid.*, p. 5.

⁶ Labour Party (2019). 'It's Time for Real Change', <https://labour.org.uk/wp-content/uploads/2019/11/Real-Change-Labour-Manifesto-2019.pdf>, p. 89.

⁷ Liberal Democrat (2019). 'Stop Brexit: Building a Brighter Future', https://d3n8a8pro7vhmx.cloudfront.net/libdems/pages/57307/attachments/original/1574876236/Stop_Brexit_and_Build_a_Brighter_Future.pdf?1574876236, p. 11.

⁸ *Ibid.*

⁹ *Ibid.*, p. 13.

公投；另一方面，倘若英國面臨無協議脫歐且別無選擇之際，蘇格蘭民族黨支持英國中央政府向歐盟申請終止脫歐，以避免英國陷入無協議脫歐的情況。此外，2016 年英國脫歐公投後，蘇格蘭民族黨亦不斷表示，希望再次舉行蘇格蘭獨立公投，並希望脫離英國後蘇格蘭可以成為一個保有歐盟會籍的獨立國家。

肆、結論

英國與歐盟的關係，始終是英國內政與外交上的一道難題。英國脫歐公投的結果，凸顯出英國「光榮孤立」的外交傳統。十九世紀的英國海軍大臣戈申嘗言：「我們的孤立不是軟弱的孤立，也不是遭到蔑視的孤立，那是一種故意選擇的孤立，而且在任何情況下可以按自己意願行動。」

10

然而，二十世紀以降，隨著海外殖民地紛紛獨立，與日不落國的昔日輝煌相比，二戰後英國國力已明顯衰弱。隨著國際情勢的轉變，英國漸漸由「光榮孤立」走向結盟。英國的「光榮孤立」政策雖已轉變，但對英國的外交政策卻有深遠的影響。脫歐後的英國是否能在世界政治新局中，跳脫歐盟的束縛，尋找更寬廣的國際定位，值得進一步關注。光榮孤立，或是孤立而不光榮，也是英國外交政策上面臨的困境。

英國雖然通過公投並選擇脫離歐盟，英國與歐洲的關係也不會畫上休止符。因為，就英歐關係而言，這場公投只是間奏而非終曲。英國脫歐公投後，英國將如何發展與歐盟的關係，後續發展值得進一步的觀察與研究。

英國政府與人民，站在歷史的關鍵轉捩點。英國脫歐抉擇，將左右英國的未來。不論是硬脫歐或軟脫歐，對於英國將產生重大影響。特別是，英國若退出單一市場，對英國經貿發展將產生衝擊。這些負面的脫歐後果，也是英國必須付出及承擔的脫歐代價。

這場始於脫歐的大選，是否因為保守黨的勝選，得以進而終結脫歐？保守黨的競選綱領「完成脫歐」(Get Brexit Done) 看似簡易，實充滿變易與不易。一方面，根據保守黨競選綱領，保守黨計畫於聖誕節前，將強生與歐盟達成的脫歐協議送交下院表決，繼之於 2020 年一月底前脫歐，並於是年底結束脫歐過渡期。保守黨雖擁有下院多數席次，但脫歐協議與過渡期間的經貿協商，是否能如期順利通過與進展，存有諸多變數。

另一方面，過去幾年脫歐協商經驗顯示，脫歐困難之處，不在英吉利海峽，而是北愛邊境。英國脫歐後，北愛與愛爾蘭共和國的軟邊界現況將被改變，進而引發北愛與愛爾蘭共和國舉行統一公投的可能性，並牽動蘇格蘭及威爾斯的分離主義發展。英國脫歐過程中，如何維持聯合王

¹⁰ Goschen, V. (1986). Speech by Viscount Goschen at Lewes on 26 February 1986, <http://www.globalsecurity.org/military/world/europe/uk-forrel-isolation.htm>.

國完整性與地方政府獨立性，成為無法迴避的脫歐難題。

揆諸歷史，過去數年英國脫歐之路，凸顯英國脫歐複雜困難與曠日廢時。英國脫歐牽涉事務經緯萬端，實非一蹴可幾。

保守黨的勝選，象徵英國多數選民再次選擇脫歐。歷經數年脫歐糾葛，英國選民心意已決或心意已倦，抑或未來仍有可能回心轉意？保守黨將帶領英國，完成脫歐任務。不過，這個英式道別難分難捨，猶若一場尚需時間的漫長告別。

參考文獻

Brexit Party (2019). 'Contract with the People', <https://www.thebrexitparty.org/contract/>.

Conservative and Unionist Party (2019). 'Get Brexit Done: Unleash Britain's Potential',
[https://assets-global.website-files.com/5da42e2cae7ebd3f8bde353c/5dda924905da587992a064b
a_Conservative%202019%20Manifesto.pdf](https://assets-global.website-files.com/5da42e2cae7ebd3f8bde353c/5dda924905da587992a064ba_Conservative%202019%20Manifesto.pdf).

Goschen, V. (1986). Speech by Viscount Goschen at Lewes on 26 February 1986,
<http://www.globalsecurity.org/military/world/europe/uk-forrel-isolation.htm>.

Labour Party (2019). 'It's Time for Real Change',
<https://labour.org.uk/wp-content/uploads/2019/11/Real-Change-Labour-Manifesto-2019.pdf>.

Liberal Democrat (2019). 'Stop Brexit: Building a Brighter Future',
[https://d3n8a8pro7vhmx.cloudfront.net/libdems/pages/57307/attachments/original/1574876236/
Stop_Brexit_and_Build_a_Brighter_Future.pdf?1574876236](https://d3n8a8pro7vhmx.cloudfront.net/libdems/pages/57307/attachments/original/1574876236/Stop_Brexit_and_Build_a_Brighter_Future.pdf?1574876236).

2019 年第 6 次臺灣歐盟論壇
2019 年歐洲聯盟的回顧與前瞻
2019.12.20

義大利與歐盟關係的 2019 年回顧：兼論歐盟回 應「一帶一路」

張孟仁

輔大義大利文系主任兼外交暨國際事務學程召集人

一、前言

2019 年已近尾聲，從去年六月「主權至上」政府(五星運動—聯盟黨)上台，即已標示著義大利與歐盟關係已陷緊繃之疑慮。儘管今年 8 月，聯盟黨在今年 5 月的歐洲議會大選與之後地方選舉屢屢告捷的勝算權衡下，斷然分手五星運動，共同執政僅 14 個月即告破局。憤恨不平的五星運動為阻斷人氣甚旺的聯盟黨上台執政可能性，旋即尋求親歐民主黨的支持，面對共同敵人合組陣線。民主黨的上台象徵著親歐路線的敗部復活，不過立場終究不一，致使雙方這幾個月走來，自是難掩摩擦不斷。另一方面義大利民調更顯示出聯盟黨民調高居不下，倘若目前執政的政黨合作難以為繼，中間偏右的聯盟無疑是下次政府的組合。

回顧這一年來，觀察義大利與歐盟的關係有下列幾點可供參考：其一，2018 年 6 月上台標榜主權至上的聯合內閣—五星運動與聯盟黨在 14 個月後終告破局，改由之前咸認也難以結盟的五星運動與中左的民主黨勉力攜手，雙方較關切勞方與弱勢的立場以及共同厭惡聯盟黨的執念使之走到一起。其二，之前 3 月底在五星運動的強力支持下，義大利成為 G7 首個與中國大陸簽訂「一帶一路備忘錄」的國家，不過不到一年義中關係似乎情況有變。其三，7 月 3 日義大利的歐洲議會議員薩索里 (David Sassoli) 當選新任的歐洲議會議長。其四，義大利前任總理與前外長簡提洛尼 (Paolo Gentiloni) 成為執委會的經濟事務專員。其五，義大利最為在意的難民問題，在排外的聯盟黨下台後，是否有轉圜的餘地？其六，歐盟會員國準備在本月批准歐洲穩定機制(ESM/il meccanismo europeo di stabilità)改革方案，其中對歐元區救助基金方案的一項有爭議的改革符合義大利國家利益，但義大利右派反對黨反對改革，並抨擊總理孔特 (Giuseppe Conte) 在沒有議會批准的情況下，擅自表態支持歐盟的改革屬於越權行為。其七，在反對難民最力的聯盟黨下台後，義大利語歐盟的難民問題是否有解？另外，值得一提的是，義大利居然搖身一變成為歐盟內部最為疑歐的會員國。¹¹關於氣候變遷的義大利立場，義大利支持歐盟執委會主席馮德雷恩 12 月 11 日提出的「歐洲綠色新政」(European Green Deal)，企圖讓歐洲在 2050 年以前成為全球第一個溫室氣體淨零碳排放的「碳中和」大陸。¹²事實上，義大利曾在峰會上提出大約 1000 億歐元的氣候變遷正義轉型基金(il Just Transition Fund)，讓會員國能夠使用在所有可能受到影響的部門，此舉自然是考慮到國內在 Taranto 的歐洲鋼鐵工廠(stabilimento siderurgico ex-Ilva di Taranto)正在轉型與裁員，面臨嚴重的抗議。該基金最終在結論被規定只能用於「最受影響的區域與部門」而非義大利所建議的「所有部門」。¹³

¹¹ Eurobarometer Survey 92.2 of the European Parliament, "PARLEMETER 2019 HEEDING THE CALL BEYOND THE VOTE A STRONGER PARLIAMENT TO LISTEN TO CITIZENS VOICES," November 2019, <<https://www.europarl.europa.eu/pdf/eurobarometre/2019/parlemeter-2019-heeding-the-call-beyond-the-vote/report/en-report.pdf>>; Roberto Vivaldelli, "Ecco perché l'Italia è il Paese più euroscettico," 10 dicembre 2019, <https://it.insideover.com/politica/ecco-perche-litalia-e-il-paese-piu-euroscettico.html?utm_source=ilGiornale&utm_medium=article&utm_campaign=article_redirect>.

¹² 12 月 13 日齊聚於歐盟峰會的各國領袖在歷經十小時長談後，終讓高度依賴煤炭的捷克、匈牙利共同承諾最遲 2050 年實現「碳中和」目標。目前僅波蘭未鬆口，改採緩兵之計，可望明年 6 月以前回報定案。中央社，「歐洲 2050 年前碳中和 剩波蘭未點頭」，中央社，14/12/2019，<<https://news.ltn.com.tw/news/world/paper/1338956>>。

¹³ Beda Romano, "Ambiente, ok dei governi al Green Deal Ue ma la Polonia non ci sta," il sole 24 ore, 13/12/2019, <<https://www.ilsole24ore.com/art/ok-governi-green-deal-europeo-ma-polonia-chiede-piu-tempo-e-piu-euro-ACITsC5>>.

二、義大利新政府批准歐洲穩定機制改革的立場

上述第一點、第四點與第六點可以合併觀察義大利對歐盟的立場。八月多剛分手的聯合政府間之齟齬並非一時之作，早在 2018 年 3 月大選結束至 6 月才協商成功合組政府之際已現端倪。當時五星運動與聯盟黨兩黨之間矛盾對立頗多，其中聯盟黨擁有北方的勢力，五星運動則深耕南部。若將義大利的政治分成北、中、南三個區域，北方偏工業與商業化，聯盟黨在未易名之前名為北方聯盟時，多次想推動北義獨立，認為南方農業拖累北方，導致北義繳了許多稅養南方。換句話說，這兩個政黨有著來自南、北的心結。如觀察去年在籌組聯盟協商時，兩黨在針對歐盟預算緊縮、銀行監管、對俄經濟制裁、移民問題上意見一致，但就其他問題依然存在頗多分歧。如五星運動同意給予在義大利出生的移民國籍、贊成同性婚，卻不為聯盟黨所喜；而聯盟黨支持重大工程，像是擴建通往法國的高鐵（TAV）、跨亞得里亞海輸油管（TAP），五星運動則是基於幫助勞工與環保的立場長期在地方上動員抗議。更遑論該兩黨各擁南、北部支持立場的經濟政策，其中，聯盟黨希望推進減稅以及五星運動主張設定最低工資。從富裕北方崛起的聯盟黨在選舉中主打「單一稅」，減輕稅負吸引收入較高的選民；五星運動非常相信直接民主，照顧弱勢，如主張沒有工作的人，政府也要給予基本生活費，五星運動在貧困的南部以全民基本收入 780 歐元（Reddito universal per tutti，約新台幣 2 萬 8000 元）攻城掠地，允諾不設期限對失業者每月發放。由此可見，「北聯盟、南五星」所代表的南北落差立場，勉強湊合執政僅是一時，難以為繼。

當前的政府因有親歐的民主黨上台，諸多目標開始回到歐洲的正軌，但著實考驗著五星運動與民主黨合力執政的能力。第一項配合歐盟改革的考驗即是批准歐洲穩定機制的改革方案。多年來，歐元區一直未能完成關鍵的銀行業和金融改革，倘若出現新的危機，歐元可能面臨新的存續風險。這項改革原本計劃在 12 月 4 日歐元區財長會議和 12 月 13 日舉行的歐盟領導人峰會上爭取獲得會員國通過和支持，但在義大利要求多給時間討論的情況之下，延到 2020 年的 1 月初。12 月 2 日，義大利總理孔特向義大利眾議院表示，對歐元區救助基金方案(Fondo Salva-Stati)的一項有爭議的改革符合義大利國家利益，但應與其他措施一起作為一攬子方案實行。除了在歐元區預算方面取得進一步進展外，進行歐洲穩定機制改革的同時，還需要採取其他措施，例如共同銀行存款擔保和共同失業保險機制。義大利擔心該項改革會提高其償還債務的成本。若義大利否決了歐盟的該項改革，勢必使歐洲穩定性機制改革推遲，可能會被視為歐元區的一大挫折。

儘管在民主黨主導下，亟欲配合歐盟改革，但除了義大利右派反對黨反對改革宣稱這是德國的陰謀之外，共同執政的五星運動也強力反對。歐元區義籍主席錢特諾(Mario Centeno)呼籲義大利批准歐洲穩定機制的改革方案。¹⁴原本總理孔特與經濟部長面對內部壓力仍強力支持，後在擔憂內部勢力反撲下，在歐盟高峰會上要求給義大利多一點時間討論。

經濟事務專員簡提洛尼（Paolo Gentiloni）在接受南德日報(Sueddeutsche Zeitung)專訪時談到成長與穩定公約需要改革，因為當時的時空背景已經不符當前，且至 2021 年仍不見成長的

¹⁴ Rai news, "Bruxelles, Mes: il presidente Centeno chiede di fare presto, l'Italia prende tempo," Rainews, il 13 dicembre, <
http://www.rainews.it/dl/rainews/articoli/mes-centeno-conte-politica-europe-ue-eurogruppo-bruxelles-a0f87d8a-fb7e-4f5a-9e37-c9bfd840372c.html?refresh_ce >.

跡象。他還預告 2020 年下半年會進行條約改革的協商，請義大利提出自己的建議版本。關於歐洲穩定機制(il meccanismo europeo di stabilità)改革，他建議義大利不要自我傷害，而是要永續成長。¹⁵

準此，義大利新的聯合內閣儘管有親歐的民主黨在列，會依循歐洲路線，但考慮到歐債危機給義大利帶來的「經濟成長」傷害迄今仍在，是民粹政黨崛起的關鍵之一，義大利上下一心(不管左右)要在「成長」上作文章。其次，隱然可見歐盟的改革是會成為五星運動與民主黨的裂痕點之一。

三、疑歐的聯盟黨支持度依然強健

欲了解義大利的親歐路線為何持續走樣？為何親歐的民主黨對支持歐盟的改革畏首畏尾？光從表 1 的政黨支持度即可見端倪。光以聯盟黨為首、加上義大利兄弟黨與義大利力量黨的右派支持度即有 49%之多，相較目前執政聯盟的 35%。諸多的改革需要考量到民意，而民意似也導向疑歐的立場。在剛出爐的 Eurobarometer Survey 92.2 的調查中，義大利受訪者認為加入歐盟是正面的僅有 37%，相較於歐盟的平均是 59%，是會員國中平均最低。48%的義大利人不滿歐盟的民主運作(44%滿意)。義大利(27%)與羅馬尼亞(22%)是近年來會員國中對歐盟問題的興趣大幅減低者。¹⁶這也印證了聯盟黨的支持度攀升，從 2018 年 3 月的勝選到 2019 年 5 月的歐洲議會席次大增，以及這一年的地方選舉連連告捷，甚至即將在 2020 一月初奪下傳統上支持民主黨的「紅牆」選區。

表 1、義大利各政黨支持度比較

未決定者 40.6%	12 月 5 日	12 月 12 日	差異
聯盟黨	32.5	32.0	-0.5
民主黨	19.5	19.3	-0.2
五星運動	16.3	15.7	-0.6
義大利兄弟黨	10.1	10.4	0.3
義大利力量黨	6.9	6.7	-0.2

資料來源：Pina Francone, “Sondaggio, Lega prima in solitaria e centrodestra al 49%. Giù M5s e Pd,” il Giornale, 12/12/2019, <

<http://www.ilgiornale.it/news/politica/sondaggio-lega-solitaria-e-centrodestra-49-gi-m5s-e-pd-1797974.html> >.

四、義籍的歐洲議會議長與義大利難民議題訴求

代表義大利的歐洲議會議員薩索里 (David Sassoli) 在 7 月初獲選成為新任歐洲議會議長。

¹⁵ Ansa, “Il patto di stabilità è nato durante la crisi, ora va adeguato,” 9 dicembre 2019, <
https://www.ilmessaggero.it/economia/news/gentiloni_patto_stabilita_mes-4914901.html >.

¹⁶ Roberto Vivaldelli, “Ecco perché l’Italia è il Paese più euroscettico,” 10 dicembre 2019, <
https://it.insideover.com/politica/ecco-perche-litalia-e-il-paese-piu-euroscettico.html?utm_source=ilGiornale&utm_medium=article&utm_campaign=article_redirect >.

薩索里原是電視新聞記者，10年前才踏入政壇。薩索里 2009 年加入中間偏左民主黨(partito democratico)。在其就職演說談到的重點不外乎社會保障的經濟、氣候變遷、數位科技革命與性別平等，強化歐洲整合與滿足歐洲公民的需求自不待言，關於難民議題則是技術性帶入義大利的訴求：重啟都柏林協定的改革協商。¹⁷

歐債危機爆發迄今已近 11 年之久，義大利尚未完全復甦，國內負債總額高達 GDP 的 131%，僅優於希臘。經濟問題之外，2015 年至 2017 年之間義大利流入難民總計為 43.2 萬人，儘管並非難民流入最多者，但難民所引發社會問題，讓民粹的政黨支持度扶搖直上。上述兩個問題在多年無法獲得歐盟支持後，讓民粹政府得利上台。聯盟黨上台後禁止 NGO 的難民船上岸，甚至數度關閉港口，全然不理歐盟的指示。

在其 8 月多下台後，歐盟於 9 月 23 日在馬爾他舉行高峰會，會中討論了難民問題，卻無具體成果。德、法、義、馬爾他以及輪值國芬蘭的內政部長聚首擬出「五點聲明」的文件，卻無約束效力。文件談到自動分配機制，卻僅限軍艦與 NGO 的船所搭載的難民可以登陸。在那條件下，其實 9 月當月被救登岸的難民數量低於 10% 的比例。義大利之前的提議：可登陸的港口應該要輪流，卻被否決沒過關。難民分配的機制仍舊停留在「志願」的基礎上，且沒有約束力。¹⁸甚至德國的內政部長還主張，倘若登陸的人數過多，不應啟動機制，而且五點聲明的文件除了與會中 2-3 個會員國之外，其他則無興趣簽署文件。

五、一帶一路倡議在歐盟、義大利的發展

2018 年 6 月（在折騰近三個月後）義大利兩個主張「義大利優先」的政黨（五星運動與聯盟黨），以反移民及擴大公共開支等政策獲取民眾支持並組閣成功。他們上台後，急需兌現選舉承諾，在擴大公共支出之餘，需要外國投資方能刺激資本流動、活絡經濟市場達到經濟成長的目的。無奈囿於歐盟的預算規範，義大利難以增加開支，於是乎出現了 2018 年 9 月至 12 月與歐盟執委會的預算對峙，最終因為市場的殖利率急速上揚及執委會祭出懲罰的箝制因素，義大利無奈地臣服於歐盟。換言之，為了擴大開支必須有外資挹注，同時義大利向北京靠攏是對歐盟依從德國多年來實行緊縮政策，以及沒有兌現大量投資的新政承諾而來的報復，不過此舉除了開罪歐盟之外，也跟美國產生了外交隔閡。

事實上，中國的投資早已登堂入室，2016 年以美元 5.8 億購得義大利 Vado 港 40% 的股權。「一帶一路」的效應更在 2017 年 5 月民主黨的前總理簡提洛尼（Paolo Gentiloni）在出席北京「一帶一路」會議達到了高潮，前總理認為義大利可以在這場中國非常關心的大型活動中扮演主角。現任的義大利外長（前副總理）迪馬尤（Luigi Di Maio）則表示，義大利有望 2018 年底前與中國簽署參與「一帶一路」倡議的諒解備忘錄，有機會成為七大工業國中首個參與中國大陸「一帶一路」倡議的國家。

迪馬尤需款孔急，希望義大利產品能進入中國市場，義大利需要清除貿易障礙、改善基礎設施，而這恰好是中國「一帶一路」倡議所包含的內容。義大利先於 2018 年 10 月 1 日在羅馬

¹⁷ David Sassoli, "Il Manifesto di David Sassoli per una nuova Europa," 3 luglio 2019, <<https://www.ilfoglio.it/esteri/2019/07/03/video/il-manifesto-di-david-sassoli-per-una-nuova-europa-263673/>>.

¹⁸ Mauro Indelicato, "Il bluff del governo sui migranti," il Giornale, 26/11/2019, <<https://it.insideover.com/migrazioni/il-bluff-del-governo-sui-migranti.html>>.

正式成立義大利中國任務小組，以協調和強化與中國的經貿合作，並推動「一帶一路」建設合作。甚至迪馬尤偕同經濟部長，於 2019 年初訪中參加中國首屆國際進口博覽會，表態對「一帶一路」的支持。前歐盟執委會主席與曾任多次義大利總理的普羅迪（Romano Prodi）也表達遺憾，義大利錯失了多年前中國想要投資南部卡拉布里亞大區港口的契機（因光榮會作祟），而讓希臘的比雷埃夫斯港（Piraeus）奪得機先。倘若迪里也斯特（Trieste）與熱那亞（Genova）港口能引進中資，因錯失佳機，未來規模應難以撼動比雷埃夫斯港的地位。

今年 3 月 23 日上午到訪義大利的中國大陸國家主席習近平，與義大利總理孔特（Giuseppe Conte）會面簽署多份合作文件，價值高達 50 億歐元至 70 億歐元，包括了讓中國公司加入義大利港口建設工程、兩國在金融與能源技術等多方面合作，此外包括「一帶一路」合作諒解備忘錄，成為加入中國大陸「一帶一路」跨國經濟帶的七大工業國組織（G7）唯一成員。儘管義國在國際舞台「始終爭取多邊立場」，但是經濟往北京靠攏的動作，擴大了對方的政治影響力，加深了與歐盟德法軸心的猜疑與刺激了北約美國老大的神經。

簽署「一帶一路」合作諒解備忘錄後，咸信義中關係會有一波蜜月期，甚至五星運動創黨人葛里洛（Beppe Grillo）11 月 23 日與迪馬尤舉行會談，葛里洛在會談前先與中國駐義大使李軍華共進晚餐，會談後又驅車轉往中國駐義大利大使館密談 2 小時。不過，五星運動與中國大陸的眉來眼去卻在改以跟民主黨共同執政後，不敵「反送中」所引發的意外插曲，硬是讓當初主導「一帶一路」的五星運動暫時改變了親中的立場。

義大利國會外交委員會 12 月初通過聲援香港示威的決議案，要求調查香港警察濫用武力情況、釋放示威民眾，並呼籲對於禁止社運領袖黃之鋒赴歐演講一事提出正當理由。該決議案得到聯合執政的五星運動與民主黨的贊成票，也引發後續中國大陸的反彈。據義媒分析指出義大利正在檢討加入中國大陸「一帶一路」所帶來的衝擊，有意調整過度親中的外交路線。

此外，美中貿易戰加劇，義國政壇也掀親美、親中路線之爭。其中立場親美、義大利最大反對黨聯盟黨近日頻與台灣示好，除派高規格代表團訪台，訪台團長義大利前農業觀光部長、參議員錢益友（Gian Marco Centinaio）日前接受義大利智庫專訪時更出言表示「現在是義大利正式外交承認台灣的時候了」，認為台義關係不該侷限國會交流，應提升到政府層級。

歐盟於「一帶一路」倡議在 2013 年提出後，先是「一帶一路」搶搭列車，在 2015 年設計了「歐盟－中國連通平台」期使「一帶一路」與歐盟自身的「榮克投資計畫」互動對接，達到投資雙贏的目的。沒想到在歐債危機之際與之後，中國大陸大舉進行投資與收購歐洲國家的重要戰略港口與基礎建設，並藉由「中國－中東歐 16 國經貿合作論壇」深化與中歐及東歐國家關係，破壞了歐盟內部和諧。對於歐洲較貧窮的中東歐及南歐國家而言，北京的投資有助發展基礎建設，因此普遍對中資表示歡迎。在德國重要高科技產業也被收購之後，觸發了歐盟敏感的神經。

歐洲議會於今年 2 月 14 日經通過「歐盟外資審查機制」，隨後歐盟理事會也於 3 月通過。同時歐盟執委會先於義大利簽署「一帶一路」合作備忘錄，在 3 月 12 日發布 10 頁的「歐中戰略展望」，其中包含 10 項對中國的要求，並把中方稱作「追求技術領先的經濟競爭者，鼓吹其他治理模式的體制敵手」。歐盟反思這幾年間，歐盟企業不見得可以在「一帶一路」項目中獲利，且憂心中國「一帶一路」挾著經濟優勢擴張勢力，於是在 2018 年 9 月推出歐盟版的「歐亞互聯」計畫，打算以「歐洲方式」跟中國在亞洲展開競逐。準此，可看出歐盟試圖統一對中

政策的口徑。

歐盟和日本在今年 10 月初簽署了一項基礎建設協議，以促進歐洲與亞洲之間的聯系。雙方已經簽署了自由貿易協定，同意在交通、能源和數字化等領域建立基礎設施，以改善歐洲與亞洲之間的連通。觀察該協議不難看出歐盟版的「歐亞互聯」準備和日本聯手，與中國大陸在亞洲展開競逐，更有意對中國的「一帶一路」進行阻擊。¹⁹

¹⁹ Mihir Sharma, "Japan and Europe Can Build Their Own Silk Road," bloomberg, 2/10/2019, <<https://www.bloomberg.com/opinion/articles/2019-10-01/japan-and-europe-can-finance-rival-to-china-s-belt-and-road>>.

2019 年第 6 次臺灣歐盟論壇
2019 年歐洲聯盟的回顧與前瞻
2019.12.20

民主衰退與歐盟的未來：匈牙利與波蘭的觀察

吳巨盟

世新大學 通識中心助理教授兼國際事務長

一、前言

歐洲聯盟成立至今，整合目標不斷地擴大與深化，目的是建立一個國際上具有廣大影響力的政治和經濟共同體。中、東歐國家自 2004 年正式成為歐盟成員國後，積極在歐盟內擴大其影響力，雖然經濟逐漸成長、人民收入增加，但民主與法治並未相對應改善。

許多人認為 2019 年歐盟的兩大挑戰是：第一，英國即將出走脫離歐盟；第二，中歐的新興民主國家，面臨民主與法治倒退，特別是匈牙利與波蘭的國內政治局勢與其反自由主義轉向，已成為歐盟當前最艱鉅的內部整合挑戰。

質疑者認為，這顯示號稱二十世紀最偉大政治工程的歐盟整合，以及其所代表的民主、法治與人權等價值，恐不再為人所景仰，人民的信心危機逐漸蔓延，歐洲或將面臨更嚴峻的民主赤字危機。

二、中歐民主衰退的現象

由於政治、文化發展背景的不同，近年來隨著民粹主義的興起與極右派政黨的掌權，法治的倒退以及難民問題的爭議，造成反自由主義的傾向，讓歐盟內部分歧擴大，其中又以中歐²⁰匈牙利與波蘭兩個脆弱的民主政體最為嚴重。

(一)、匈牙利的情況

自從青年民主主義者聯盟(青民盟)(Fidesz)於 2010 年在匈牙利國會選舉中大勝，成為脫離共產體制後第一個贏得三分之二絕對多數選票的政黨²¹，一舉跨越修憲的門檻。青民盟(Fidesz)上台後首先取消了國會須達成大多數共識才能修憲的規定，然後削弱憲法法庭的權力。

新憲法《基本法》於 2012 年元旦生效，因為制定過程不透明、缺乏與反對黨溝通、未給予專業人士及一般大眾參與辯論的機會，內容上又較過往限制人民的基本權利、弱化權力分立、危害法治與限縮憲法法院審查範圍等等，屢遭批評²²。

²⁰本文「中歐地區」主要是指「維謝格拉德集團」(Visegrad Group / Visegrad Four, V4)，其由匈牙利、波蘭、捷克、斯洛伐克四國組成的政治及文化合作組織，四國均在 2004 年加入歐洲聯盟。該集團在歐洲難民問題上，皆一致反對歐盟要求成員國按比例分配接收難民的計劃。

²¹匈牙利國民議會屬混合選舉制，即單一選區相對多數決制與比例代表制之混合制，其中 106 席由單一選區選出，採用相對多數決，其餘 93 席採用比例代表制選出，以全國作為單一選區。取得政黨席次的門檻為 5%，兩黨聯盟為 10%，三黨或以上聯盟為 15%。2010 年保守右派政黨聯盟「青年民主主義者聯盟—匈牙利公民聯盟」在國會選舉中大獲全勝。

²²新憲法《基本法》在 2011 年通過，於 2012 年元旦生效，正式取代 1949 年憲法。2013 年的修憲內容主要針對憲法法院：「2012 年新憲法公布生效前，憲法法院所作判決一律失效，不得再行援用。往後憲法法院只能審查修憲條文的形式合憲性，不得再作內容審查」。2018 年 10 月修訂憲法第 22 條，「拒絕前往避難所的露宿者將被迫參加公共服務，只有繳納罰款才能避免，如果無法支付罰款，將被判入獄」。

因此青民盟(Fidesz)執政後匈牙利與歐盟便衝突不斷，再如劇烈降低法官退休年齡以期迅速達成司法體系高層人事汰換，以及縮短獨立監察使（ombudsman）任期的法律，被歐盟執委會以違反歐盟條約為由被告上歐盟法院²³。

同時，匈牙利也立法限制非政府組織接受外國資金，以及修改高等教育法讓外國教育機構無法於匈牙利營運，使得索羅斯創辦的中歐大學被迫遷校到維也納。此外，匈牙利也因為不配合歐盟的難民配置計畫而與波蘭、捷克一併被起訴，在歐盟法院中成為被告。

總理奧班(Viktor Orbán)的施政作為被批評為「以合憲手段顛覆憲政」（constitutional revolution），他甚至亦公開表示希望將匈牙利轉型為「非自由主義國家」（illiberal state），敵視移民與任何外來影響。青民盟(Fidesz)也由原本「屬於青年專業人士的自由派政黨」，被奧班轉變為「保守的民族主義政黨，專門服務在經濟轉型中自視輸家的人」。

2018年5月10日，總理奧班再度獲得國會以134票贊成、28票反對的結果，第四次出任總理(第三次連任)，是中歐國家中迄今為止任職最長的政治家，他成為匈牙利「再轉型」的主導者，崛起堪稱政治奇蹟。

(二)、波蘭的情況

²³學者邵允鍾認為，若採取司法途徑，即由歐盟法院介入審查會員國司法體系之獨立性，由於《歐盟運作條約》第269條明確規定，歐盟法院對《歐盟條約》第7條之程序，僅就程序事項有審查權限，不得進行實質審理，因此主張引入歐盟法院審理會員國法治危機的學者必須另闢蹊徑，思考藉由條約義務違法程序或者預先裁決程序為歐盟法院開闢戰場之可能性。

波蘭為歐盟最大的前共產國家，2015 年底法律正義黨(Law and Justice, PiS)²⁴再度執政，在首次由單一政黨過半的國會選舉勝利中取得政權之後，利用在國會人數優勢，2017 年 7 月通過「司法改革」²⁵限縮憲法法院的權限、使最高法院的現任法官全部卸任；2018 年 7 月降低最高法院法官退休年齡，致使約四成法官「被退休」，空缺由國會控制的國家司法委員會任命，擴張政府對司法人事任命的控制權。

同時，開始整肅記者並將國營媒體變成政黨喉舌，法律正義黨(PiS)持天主教保守立場反對同性戀權益、反墮胎法等導致社會兩極化，遭致反民主、民主倒退的批評，波蘭各地民眾已多次上街遊行抗議。

2019 年 10 月 14 日，法律正義黨（PiS）再度贏得國會多數席位²⁶，取得執政 4 年機會。值得注意的是，法律正義黨在大選中刻意塑造成兩種對立價值之間的選擇，一是波蘭社會的傳統天主教價值，二是提倡少數人利益、破壞家庭生活的自由秩序。批評者指控，在選戰期間挑起恐

²⁴2001 年學生兄弟雅洛斯瓦夫·卡欽斯基 (Jarosław Kaczyński) 與列赫·卡欽斯基 (Lech Kaczyński) 創立法律正義黨 (PiS)。該黨曾贏得 2005 年波蘭國會選舉，列赫·卡欽斯基在 2005 年當選波蘭總統。其孿生長兄雅洛斯瓦夫·卡欽斯基後任波蘭總理。2007 年波蘭議會選舉，該黨敗給公民綱領黨。2010 年列赫飛機失事喪生，雅洛斯瓦夫帶領的法律正義黨隨後則於 2015 年的國會大選中取得勝利，再度執政。

²⁵法律正義黨長期批評法官體系是守舊的共產黨勢力，表示要透過司改來拯救充斥貪腐和共產主義時代想法守舊思想的司法體系。

²⁶波蘭選舉委員會公佈的官方開票結果，法律正義黨拿下 43.8% 的選票。最大反對黨公民聯盟 (Civic Coalition, KO) 則贏得 27.2% 的選票支持，位居第二大黨。左翼聯盟 (The Left) 得票率為 12.5%。波蘭農民黨 (PSL) 及反體制政黨「庫奇茲運動」(Kukiz'15) 陣營獲得 8.6% 選票，極右聯盟黨 (Confederation Party) 則有 6.8% 支持率。但法律正義黨輸掉了參議院，因為反對派政黨達成協議，反對陣營將在參院有多數席次。

同情緒，認為贊成男女同志、雙性戀者以及跨性別者（LGBT）的權利是外來勢力入侵，威脅波蘭的國家認同，刻意造成民眾的恐懼。

三、中歐民主衰退的原因

2019 年是中、東歐民主化 30 週年，對歐盟來說 2004 年是歐盟進行史上最大的一次擴張，將中東歐國家、賽普勒斯與馬爾他納入歐盟的成員²⁷。當時加入歐盟的條件之一就是要符合「哥本哈根標準」(Copenhagen Criteria)²⁸的要求，希望透過國內民主制度改革、市場經濟的有效運作，以及具有能力執行政治經濟貨幣聯盟的各項要求，以確保中、東歐國家逐漸走向民主轉型，維護法治，以朝向市場經濟，當時被視為中、東歐國家政治與經濟轉型的最重要動力。

對於近年來中歐地區，特別是匈牙利與波蘭出現民主法治衰退的現象，令人疑問是：何以經濟發展沒有伴隨著民主的鞏固，反而帶來了更保守與反民主、反自由主義的傾向？對此，多數人同意金融海嘯、難民危機以及民粹政黨的出現應是主因：

1、金融海嘯：

²⁷2004 年 5 月 1 日，賽普勒斯、捷克共和國、愛沙尼亞、匈牙利、拉脫維亞、立陶宛、馬爾他、波蘭、斯洛伐克共和國和斯洛維尼亞十國正式加入歐盟，歐盟擴大為 25 個成員國。

²⁸所謂的「哥本哈根標準」，即是 2004 年時十個中、東歐國家加入歐盟時，曾被要求恪守歐盟價值，包括：開放市場、透明政府、尊重獨立媒體、開放邊境、文化多元、保護弱勢和反對仇外等。這一系列用來衡量某國家是否有資格加入歐盟的標準，因於 1993 年在丹麥首都制定，被稱為「哥本哈根標準」(Copenhagen criteria)。

金融危機造成了民眾對政治領導菁英與歐盟決策體制的不滿，提供了民粹主義興起的土壤，經常以「民主赤字」來指責布魯塞爾的少數決策成為最好的宣洩藉口²⁹。

2、難民危機：

藉由對外來難民的恐懼與疑慮，強化了天主教傳統秩序以及國家、民族做為一個整體的重要性，提供了自我與他者、天主教與伊斯蘭二元化的正當性理由。

3、民粹政黨：

因為金融海嘯與難民危機的加乘作用，反自由主義的浪潮使得原本的即屬保守政黨的匈牙利青年民主聯盟、波蘭法律與公正黨也朝向右翼民粹政黨發展。

五、歐盟發出的警告與制裁

由於匈牙利與波蘭的民主發展過於短暫，開放社會未臻成型與穩定，亦未建構足夠的民主防衛機制抵抗保守主義的反撲；另一方面歐盟監督機制的強力介入，進一步激化了民族主義者與反自由主義的怒火，更強化疑歐派勢力。持續推出違反歐盟基本價值的法案與「改革計畫」，致使歐盟對匈牙利、波蘭陸續提出警告與制裁。

²⁹較特別的是，過去 25 年來波蘭的經濟幾乎年年成長，成長率領先其他歐盟國家，外商投資金額也是中歐最多的，是歐盟內少數沒有受到金融危機經濟衰退影響的國家。但自從右翼保守派法律正義黨（PiS）2015 年執政以來，就開始出現民粹、反民主的現象。

1、2015 年 6 月，歐洲議會投票通過要求執委會提出就匈牙利法治倒退提出制裁方案，但同年 10 月的投票並未通過開啟該程序。

2、2016 年 1 月，歐盟執委會根據 2014 年確立的法治審查規定以及《歐盟條約》第七條，對波蘭修改《憲法法院法》和《公共媒體法》發動正式的法治調查。

3、2017 年 12 月，波蘭將司法制度政治化的舉措引發歐盟以及國際間對於波蘭民主法治倒退的高度憂慮，波蘭成為歐盟史上第一個啟動《歐盟條約》第七條制裁程序的會員國³⁰。

3、2018 年 9 月，歐洲議會譴責匈牙利打壓媒體和少數族裔，破壞法治，違反歐盟核心價值，以 448 票對 197 票投票通過啟動《歐盟條約》第七條的制裁程序³¹。

4、2019 年 10 月歐洲法院（European Court of Justice）檢察長（advocate general）表示「團結原則意味必須承受分擔責任」，匈牙利、波蘭、捷克在 2015 年歐洲爆發難民危機的嚴峻時刻，拒絕接受難民，未能履行規定的

³⁰波蘭法律正義黨於 2015 年執政後，雖不若匈牙利以青民盟(Fidesz)為主要政黨的聯合政府擁有三分之二國會席次的修憲多數，但上臺之後即積極執行「法院改革法案」，採取法院、媒體控制措施，遭執委會要求改善未果，2016 年 1 月起，執委會開始討論與波蘭有關之措施，歐盟執委會第一副主席蒂馬文斯（Frans Timmermans）於 2017 年 12 月 20 日正式開啟《歐盟條約》第七條程序，主要理由是波蘭執的司法改革「嚴重違反法治原則」，其行為已危及行政與司法權之權力分立，並認為對法治造成明確風險（clear risk）。

³¹2018 年 9 月 12 日，歐洲議會同意援引《里斯本條約》第七條對匈牙利的「民主倒退」啟動制裁程序。這個令歐洲媒體一片叫好的動議，來自荷蘭綠黨議員的提議，綠黨屬於歐洲左翼，但這個動議的通過應該看作是歐盟捍衛人權的勝利。因為，相當一部分的右翼議員也支持制裁匈牙利。但匈國外長批評歐洲議會投票作假，將採取法律行動反制。

義務「是危險的第一步」，「將造成依法而立的、有序的結構化社會瓦解」，因而被起訴。該案將於 2020 年初作裁決，違反法律的成員國會被處以罰款。

六、歐盟的因應措施

1、《歐盟條約》第七條機制

《歐盟條約》第 7 條賦予歐盟可懲罰違反「哥本哈根標準」(Copenhagen Criteria)。³²的成員國，凡嚴重違反歐盟價值觀³³的成員國將遭到制裁，此項制裁包含凍結投票權、被撤銷所有援助，甚至可逐出歐盟。根據規定，如果成員國政府違反歐盟的基本價值觀時，其處理的程序與步驟依次為：

- (1)、1/3 的成員國、歐洲議會或歐盟執委會提交有理據的報告，指摘某成員國存在嚴重違反歐盟價值觀的「明確風險」(clear risk)；
- (2)、歐盟理事會（歐盟高峰會）(European Council) 聽取被指摘成員國的回應，以及成員國是否正採取措施糾正問題；
- (3)、獲歐洲議會同意後，歐盟理事會在 4/5 同意下，可接納第 1 點提及的相關報告。被指摘的國家不能投票，27 個成員國的 4/5 多數，即是要有至少 22 個成員國贊成。

³²所謂「第七條」機制，是在 1999 年生效的《阿姆斯特丹條約》加入的，其允許歐盟可懲罰違反價值觀的成員國。所謂的「哥本哈根標準」，即是 2004 年時十個中東歐國家入盟時，曾被要求恪守歐盟價值，其中包括：開放市場、透明政府、尊重獨立媒體、開放邊境、文化多元、保護弱勢和反對仇外。這一系列用來衡量某國家是否有資格加入歐盟的標準，因於 1993 年在丹麥首都制定，被稱為「哥本哈根標準」(Copenhagen Criteria)。

³³《歐盟條約》第 2 條列明了歐盟的價值觀，包括「尊重人類尊嚴、自由、民主、平等、法治及尊重人權（包括少數族群的人權）」，而成員國的社會須奉行「多元主義、非歧視、包容、公義、團結及男女平等」。

(4)、獲歐洲議會同意，並獲得相關成員國提交自己的觀察報告後，歐盟理事會在一致同意下，可斷定相關成員國存在「嚴重且持續違反」(a serious and persistent breach) 歐盟價值觀的情況，而不純粹是第 1 點中的「存在風險」；

(5)、第 4 點過關後，歐盟理事會以「條件多數決」(QMV，即至少 55% 成員國 + 65% 歐盟人口) 通過後，可懲罰相關成員國，包括暫停該成員國在理事會的投票權；

(6)、歐盟理事會可以透過「條件多數決」(QMV) 裁定，該成員國已重新遵守歐盟價值觀，得取消懲罰。

由於制裁實施之的步驟是先提出警告，若再犯不改，才會真正實施制裁，且必須獲得歐盟理事會的一致決，由於匈牙利、波蘭已揚言將在投票時否決，通過制裁可能是遙遙無期³⁴。

2、凍結歐盟的預算補助

早在 2013 年 3 月 8 日，德國、丹麥、芬蘭和荷蘭外長共同向時任的歐盟執委會主席巴洛索 (José Manuel Barroso) 發出信件，建議設定新的機制，根據當時的建議，可以用政治談判或削減該國從歐盟補助的經費，以確保成員國遵守基本的民主原則。

³⁴在歐盟史上迄今，唯一曾被其他成員國聯手制裁的國家是奧地利，係因該國 1999 年組成了包括極右自由黨的政府，是二戰後第一個包含極右勢力的西歐國家政府，因此其他 14 個成員國在 2000 年聯手制裁奧地利。但當時不是動用第 7 條的規定，而只是各國暫停跟奧地利的聯繫，孤立對方，但制裁並無成效，最終在同年稍後取消。

2018 年 5 月初，執委會藉由提出下一個長期預算草案的機會，同步提出了一份將歐盟預算補助與會員國法治表現相連結的規則草案，若歐盟成員國未能具備有效司法體系或是尊重媒體自由，補助的資金可能會被凍結或限制。

據此，若理事會認定某會員國存在長期而普遍地影響法治原則的慣行或政府不法作為，則可以凍結「歐盟結構基金」(European structural funds)的預算補助。

七、歐盟的未來：分裂?解體?

近年來中歐地區的政局發展對歐盟的整合及治理機制帶來嚴重衝擊，導因於成員國間因歷史文化、經濟發展、地緣政治因素而對於是否接納難民有不同立場，凸顯出歐盟內部自我分歧，也導致多年來累積的各種矛盾集中爆發。

許多人認為，匈牙利、波蘭等國反自由主義浪潮將挑戰歐盟民主共同體根基，其威脅與影響可能比英國脫歐更大。不禁讓人質疑西歐（舊歐洲）與中東歐（新歐洲）在價值觀與認同上是否漸行漸遠？

或許當年歐盟的創始者過度樂觀，未曾考慮到成員國有「開民主倒車」的可能性，所以當匈牙利、波蘭對歐盟的民主法治構成「系統性威脅」時，歐盟除了上述兩種因應方式外，似乎缺乏更有效的措施，這是歐盟制度上的一個不足與缺陷。

近來波蘭頻頻表達其並非反對「歐洲合眾國」，而是歐盟執委會袒護大國利益，要求加強國家與國內議會在歐盟決策過程中的角色，認為歐盟正逐漸遠離聯邦的模式，既然如此，那波蘭寧可回頭主張強化個別成員國在決策過程的角色，未來歐盟是否在政治上是否會出現兩極分化並面臨更嚴峻的治理危機，值得吾人關注。

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)