

2020年

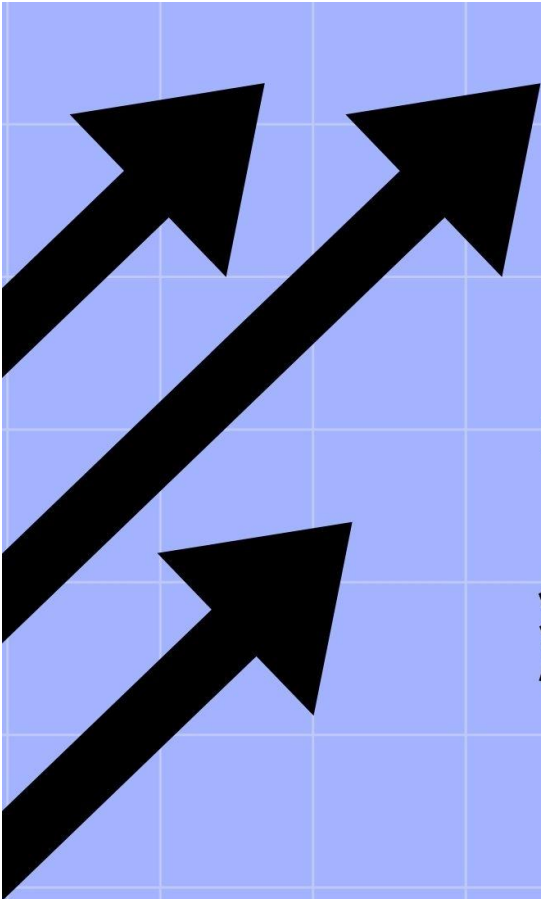
第2次臺灣歐盟論壇

2020 EUTW FORUM II



時間·Time/2020.8.21 (五) · August 21, 2020 (Fri.)

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



2020 第二次歐盟論壇

當前歐盟政 經發展及其 全球角色

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)

與談人：

戴寧智(法國在台協會副主任)

發表人：

楊三億(中興大學國際政治研究所所長)
卓忠宏(淡江大學歐洲研究所教授兼所長)
張孟仁(輔仁大學義大利語文學系系主任)
鍾志明(南華大學國際事務與企業學系副教授)

時間：2020年8月21日 (星期五) 上午9:40至12: 00

地點：國家圖書館1樓簡報室

主辦單位：臺灣歐洲聯盟中心、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

2020 年第 2 次臺灣歐盟論壇

2020 EUTW FORUM II

當前歐盟政經發展及其全球角色

The Current Development of the European Union and its Global Role

一、 時間：2020 年 8 月 21 日 (星期五) 上午 9:40 至 12：00

二、 地點：國家圖書館文教區 1 樓簡報室

(台北市中山南路 20 號 1 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)
	10:00-12:00 發表人： 楊三億(中興大學國際政治研究所所長) 卓忠宏(淡江大學歐洲研究所教授兼所長) 張孟仁(輔仁大學義大利語文學系系主任) 鍾志明(南華大學國際事務與企業學系副教授) 與談人： 戴寧智(法國在台協會副主任)	

2020 年 7 月歐盟預算峰會-

爭吵、折衷、共識

卓忠宏

淡江大學歐洲研究所教授兼所長

2020 年 7 月 18 日歐盟召開一個特別峰會，目的在討論歐盟 2021-2027 年多年期預算總額與項目的分配。其中變數一是英國脫歐後造成預算的缺口，歐盟預算大餅勢必得重新分配與調整。變數二是因應新冠肺炎的新紓困方案，各國在募資與紓困條件上各有堅持，不易達成共識。在歷經四天馬拉松式談判後，歐盟各國最終達成協議，歐盟七年期預算總金額為 1 兆 740 億歐元，加上額外編列 7500 億歐元的「復甦基金」(recovery fund)，使得歐盟未來七年的財政總規模達 1 兆 8200 多億歐元。¹

一、歐盟多年期預算

歐盟此次跨年度預算的討論比以往激烈分歧，主要集中在四個方面：

第一是預算規模。2021-2027 跨年度預算是英國正式退出歐盟後首次預算調整。英國每年交給歐盟會費約 180-190 億英鎊，扣除還給英國款項，如農業、鄉村發展補貼、預算歸還等項目，英國每年對歐盟的淨貢獻額在 100 億歐元上下，是歐盟第二大淨出資國（僅次於德國）。也就是英國退出歐盟後，歐盟預估未來 7 年預算缺口在 600 億到 750 億歐元之間。

依照過去慣例，歐盟預算總額是各國按其國民生產毛額(GNI)的 1%計算。為了彌補英國離開歐盟之後的預算缺口，歐盟執委會要求各國預算貢獻額提高為國民生產毛額 1.114%的比例。荷蘭、奧地利、瑞典和丹麥等預算淨出資國要求比例不得高於 1%，而中東歐與南歐預算受益國則希望比例進一步提高。最終在歐盟理事會主席米歇爾(Charles Michel)折中協調下，將各國預算出資比例定在國民生產毛額 1.074%。然因歐盟預算總額超過 1 兆歐元，預算比從 1%到 1.114%，再微調到 1.074%，中間差異動輒就是百億歐元的款項，自然成為會員國錙銖必較之處。²

第二是預算分配項目。歐盟不僅需要就總數約 1.1 兆歐元的預算框架，思考如何填補英國脫歐後的資金缺口，也必須在傳統扶植農業、落後地區、環保等預算分配領域與新重點領域的資金取得平衡。歐盟預算主要支出項目分別為：農業補貼、區域均衡發展的「凝聚基金」(cohesion fund)（占總預算 35%）；自然資源與環境保護（占 30%）；以及單一市場研究創新與數位經濟發展（占 15%）；行政與公共支出（佔歐盟對鄰國與全球關係，原項目名為全球歐洲(Global Europe)，（從 6%比例調高至 10%）；以及新增預算領域移民與邊境管理（占 3%）。

¹ David M. Herszenhorn and Lili Bayer, "EU leaders agree on €1.82T budget and coronavirus recovery package," *Politico*, July 21, 2020. In <https://www.politico.eu/article/eu-leaders-reach-deal-on-coronavirus-recovery-fund/>

² *Ibid.*

就預算分配，各國各有堅持與側重：德國對歐盟農業與區域發展補貼依賴度低，主張削減傳統項目的財政支出，加強對氣候政策、創新研發以及邊境管理等新政策議題的因應；北歐國家，歐盟主要預算淨貢獻國，近來被稱為「節儉四國」（Frugal 4）的荷蘭、奧地利、丹麥和瑞典，要求預算刪減，避免負擔更重的預算；中東歐 8 國、波海 3 國、地中海成員國共 16 國組成的「凝聚集團」（Friends of Cohesion group）則要求不得將農業補貼和輔導工業轉型等開支挪作他用。³中東歐國家認為，削減「凝聚基金」不利於自身經濟結構改善，擴大與西歐會員國之間的差距。法國與南歐地中海農業大國，理所當然不希望削減太多農業補貼，認為會造成歐盟糧食安全和單一市場保障的危害。

預算協議折衷的代價是削減了原先對氣候變遷的資金。影響比較大的是歐盟水平線計畫（Horizon Europe）減少了 20 億歐元，健康計畫 27 億，鄉村發展 50 億、以及用來解決私人企業償債問題共 260 億。⁴氣候變遷計畫是談判的核心，因為波蘭、匈牙利和捷克正從碳密集經濟轉型至低碳經濟，實現歐盟 2050 年零排放目標。在最初的預算提案中，波蘭的「凝聚資金」被削減了 23%，這筆資金是幫助波蘭在經濟不景氣中復甦的動力。⁵

第三是「預算歸還」機制（budgetary correction mechanisms）。「預算歸還」是 1984 年時任英國首相柴契爾（M. H. Thatcher）認為英國支付給歐盟預算佔淨貢獻額遠遠高於經濟發展近似的法國、義大利。根據法規，會員國就某項歐盟預算的受益程度若嚴重低於他國，可主張歐盟歸還已繳納的部分「會費」。在此後歐盟預算協商中，歐盟答應自 1985 年起將英國繳交多餘的會費分年攤還給英國（UK rebate）。⁶如今，隨著英國退出歐盟，以往為英國量身設定的歸還機制應可退場。但荷蘭、奧地利等國要求保留，避免成員國之間預算貢獻度失衡的現象。為達成預算共識，歐盟執委會承諾未來荷蘭（1 億 9 千 2 百萬歐元/年）、奧地利（5 千萬歐元）、丹麥和瑞典（各 2 千 5 百萬歐元）這些預算淨貢獻國可望獲得多繳的退款。⁷

第四，預算是否與政治條款掛勾？部分西歐、北歐成員國希望強化成員國法治約束的狀況，以促使不符合歐盟定義民主體制的國家推動改革。一旦認定某些會員國違背歐盟法治理念與傳統價值觀，可以凍結相關預算作為制裁。這一條件被視作針對波蘭、匈牙利等對頻頻挑戰歐盟法治觀念的國家。

二、復甦基金

「復甦基金」是歐盟因應受新冠肺炎疫情重創的歐洲經濟所提出的大規模救市計畫。依照歐盟預估，今年歐洲經濟規模將縮水 83%。「復甦基金」目的在透過歐盟向資本市場共同舉債。

³Claudia Patricolo, “Friends of Cohesion group opposed to EU budget proposal,” November 6, 2019 <https://emerging-europe.com/news/friends-of-cohesion-group-opposed-to-eu-budget-proposal/>

⁴ David M. Herszenhorn et al, “EU leaders struggle into third day of budget and recovery talks,” Politico, July 19, 2020. In <https://www.politico.eu/article/eu-leaders-struggle-into-third-day-of-budget-and-recovery-talks/>

⁵ 「歐盟 2020 預算 21%將用於氣候變遷」，環境資訊中心網站，2019 年 11 月 29 日 <https://e-info.org.tw/node/221692>

⁶ https://ec.europa.eu/info/strategy/eu-budget/revenue/own-resources/correction-mechanisms_en

⁷Supra note 3.

基金規模由原先 8500 億歐元降至 7500 億。爭議部分在於基金無償贈與(grants)及貸款(loans)的比例。以荷蘭為首的「節儉四國」(之後芬蘭加入,成為節儉五國)向來強調財政紀律,反對無條件贈與的救助方案,而應該加強國家財政紀律,以及設定民主、環保等援助門檻、刪減援助開支。但受新冠疫情重創的義大利、西班牙原先就受到債務危機衝擊,刺激經濟的資源有限,若以借貸形式只會加劇這些國家的財政情勢更加惡化。此考量亦得到德國、法國的支持。中東歐維謝格拉德集團(Visegrad 4, 波蘭、捷克、斯洛伐克、匈牙利四國)則反對援助款項設定政治附加條款。在峰會最終公布的方案是南歐與北歐各退一步,原 7500 億基金用於贈款部分為 5000 億歐元,貸款為 2500 億歐元。後修改為 3900 億歐元的無償贈款和 3600 億歐元的貸款。⁸同時歐盟同意「節儉 4 國」的預算回饋,最終才順利達成共識。

另一爭議是基金贈款部分的政治條款與否決權。這提案是荷蘭總理呂特(Mark Rutte)提出的特別要求:如果某一國家不符合紓困援助附加的改革承諾,其他國家應可使用「煞車機制」(emergency brake),提議是否凍結援助的款項。⁹ 歐盟理事會主席米歇爾對此提出更具體方式,稱為「超級煞車機制」(super emergency brake)。根據這個機制,一個或多個歐盟會員國如果對某一個國家的改革狀況存疑,可向歐盟理事會申請三個月的紓困凍結期,並交付財經部長理事會或歐盟高峰會提出審議。¹⁰

在德法兩國主導下,說服各國通過「復甦基金」的特別預算。「復甦基金」將以歐盟名義共同發行債券支應,以便援助受新冠疫情影響最嚴重的國家。其中 70% 的款項會在 2021 及 2022 年依據會員國的生活水平、經濟規模、和失業狀況調整可得款項,另外 30% 則在 2023 年撥付。基金運用主要分為綠能、數位科技和經濟回穩三大支柱共 10 個子項目。¹¹按歐盟目前公布的方案,義大利是最大受惠國,將可獲得 2080 億歐元的資金,佔「復甦基金」總額 28% (其中 848.6 億為無償贈款,餘為低利貸款)。其次是波蘭 1600 億(1240 億為贈款,340 億低利貸款,6 億提供區域發展的基金)、西班牙 1400 億(712.8 億為贈款,餘為貸款)。法國與德國也分別獲得 506.6 億及 471.8 億歐元的無償贈款。¹²這些金援並非立即撥付,須受援國提出符合改革要求的經濟復甦計畫,方能動用款項。故目前尚無法確定各國所能獲得補助的實際金額。

⁸ Supra note 1.

⁹ Supra note 1.原文為 gives the Netherlands (or any country) the possibility to trigger an “emergency brake” on payments if it thinks a government hasn't fulfilled its reform promises.

10
Supra note 3.

¹¹ Dolores Utrilla, “The European deal for post pandemic economic recovery: content and meaning,” *EULAWLIVE*, July 21, 2020. In: <https://eulawlive.com/the-european-deal-for-post-pandemic-economic-recovery-content-and-meaning/>

12
Agnes Szucs, “Germany, France benefit most from EU’s recovery deal,” July 27, 2020. In: <https://www.aa.com.tr/en/europe/germany-france-benefit-most-from-eus-recovery-deal/1923922>; and “EUR 160 bln for Poland in EU recovery deal – PM,” July 21, 2020. In: <https://www.thefirstnews.com/article/eur-160-bln-for-poland-in-eu-recovery-deal---pm-14258>

三、結論

一如過往，歐盟峰會只要涉及錢就很難心平氣和，都是在吵吵鬧鬧中結束。也一如過往，歐盟國家在爭吵中協調出折衷方案並找出平衡。針對這次預算峰會顯現出歐盟幾項意涵，分述如下：

1. 英國脫歐效應這次反映在預算總金額減少，以及歐盟內部權力平衡巧妙轉變。英國離開歐盟之後，約百億歐元的預算缺口由各國國民生產毛額 1% 小幅提升至 1.074% 作為給歐盟會費。對照 2014-2020 歐盟預算總額為 1 兆 871 億，未來 2021-2027 年預算約 1 兆 8200 億歐元，藉此彌補了英國脫歐的預算缺口，維持歐盟收入與支出的平衡。其次在預算名目編列以及預算返還爭議上，少了英國這個強硬反對派帶領下，歐盟預算淨貢獻國「節儉四國」(加上芬蘭共五國)就很難抵擋德、法主導的形勢。第三是英國脫歐後歐盟面臨國際影響力下降，故在歐盟新預算編列強化歐盟與鄰國與全球的對外關係，比例從 6% 提升至 10%。
2. 歐盟內部因議題形成不同的小圈圈集團造成歐盟治理效率的低落。這次預算峰會再度暴露出歐盟內部西歐、北歐、南歐、中東歐幾大陣營之間利益調和的衝突。荷蘭為首的「節儉四國」對上 16 個會員國組成的「凝聚集團」。「節儉四國」雖然不如英國激進，但在預算貢獻、歐盟民主法治價值觀等政策立場就很強硬。而「凝聚集團」多年來都是預算淨接收國，重點自然在如何拿到更多撥款作為經濟刺激方案的後盾。德國和法國雖然沒參加小集團，但也不免有各自利益的盤算。
3. 「復甦基金」是首次以歐盟名義在國際金融市場大舉借債。這象徵歐盟未來可以不必完全依賴會員國預算的貢獻，也能獨立對外募資。歐盟各會員國經濟長期發展不均，歐洲債務共同化一直是德國及北歐國家在意之處，擔心發生經濟危機時需要共同挹注財政體質差的國家。歐洲債務危機時期，歐盟曾一度討論共同發行「歐元債券」(Eurobonds) 集資拯救南歐債務國，但最終遭到德國及北歐國家反對。如今因新冠疫情爆發重創歐洲經濟，德國態度轉變，支持由歐盟名義舉債，說服「節儉四國」加上芬蘭，走向債務共同化。好處是能有效弭平歐洲各國不同的舉債成本，並有利歐盟獨立行動能力，制訂因地制宜的經濟刺激政策。也有利於歐洲債務危機之後歐盟往建構共同財政政策的方向前進。

義大利因應新冠疫情的策略與爭議

輔仁大學義大利文系副教授兼主任與外語學院外交與國際事務學程召集人 張孟仁

在正式名稱「2019 年冠狀病毒疾病」(COVID-19, 簡稱新冠肺炎或新型冠狀病毒) 疫情爆發初期, 義大利的確診數有段時間都高居不下, 義大利政府再度宣布緊急命令, 採取新的緊急措施, 擴大封鎖的「紅色區域」。疫情原本僅集中在北部的大區, 後來經擴散到全義, 20 個大區皆已淪陷, 許多地方行政首長也難逃「免疫」。原本只是幾個城市封城, 仍無法遏止疫情擴散, 義大利最後宣布「封國」, 嚴禁公眾集會及基本遷徙, 從教堂到餐廳的所有公共場所一律關閉; 除藥局和食品店等販售基本生活必需品的店鋪外, 所有商店均停止營業, 只剩宅配服務不受影響。墨西哥在 7 月 27 日墨西哥確診病例超過 39 萬例, 死亡人數超過 4 萬 3680 人, 早已超越義大利成為新冠肺炎死亡人數第 4 高的國家。目前名列前三的國家依序為美國、巴西及英國。¹³ 根據世界衛生組織統計, 新冠肺炎在義大利共有 25 萬 4000 例確診病例, 20.4 萬人經過治療後康復, 但其中 3.5 萬人不幸因病過世。¹⁴

二月下旬義大利爆發新型冠狀病毒社區傳播以來, 短短兩個多禮拜, 確診病例直線攀升到 7000 例, 儘管有六百多人康復, 但仍是亞洲以外疫情最嚴重的國家。在 3 月 7 日達到單日超過 1200 例之後, 義大利總理孔蒂 (Giuseppe Conte) 在隔日凌晨發佈緊急命令, 揚言「封城」到 4 月 3 日, 若無許可證, 將不得進出隆巴底 (Lombardia) 大區與其他 14 個省份, 並禁止各種人潮聚集的活動, 強制執行隔離與檢疫, 違規者將被處以罰金 206 歐元與最高三個月的刑期。義國政府還頒布新法令, 禁止民眾親吻、擁抱以及握手。原本義大利僅有兩個「紅色區域」, 一個以米蘭東南方的隆巴底大區 10 個城鎮為中心, 規模較小的另一個則在鄰近的威尼托大區。這些兩個區域在 2 月底被劃為「紅色區域」後, 警察在交通要道禁止外人進入。原定的全國「封城」狀態至 4 月 3 日, 但孔蒂於 4 月 19 日加碼延長期限。

後來雖稍稍趨緩, 但迄今累計死亡人數仍排名全球第 3, 累計確診病例在 6 月 6 日的印度新增 9887 例超車之後, 高居全球第 7, 僅次於美國、巴西、俄羅斯、西班牙、英國與印度, 是目前全球疫情最慘重的國家之一。根據民防保護局 6 月 3 日的數據, 人口約 6000 萬的義大利, 至今已有 247 萬 7000 人接受病毒檢測。隨著疫情穩定趨緩, 該國陸續放寬相關的防疫措施, 6 月 3 日更重新開啟邊界, 允許大多數的歐洲國家進入, 無須接受 14 天的隔離, 同時開放許多境內大區間的旅遊。

義大利的 2019 冠狀病毒疾病 (COVID-19, 武漢肺炎) 新增確診數近來有攀升跡象, 部分原因是年輕人參加派對所致, 義大利政府下令全國所有舞廳、夜店停業, 時間長達 3 週(從 8

¹³ 新冠死亡人數位居全球第 4! 墨西哥衛生局長染肺炎引心臟衰竭逝世, 中國時報, 2020-07-28, <<https://www.chinatimes.com/realtimenews/20200727004729-260408?chdtv>>。

¹⁴ 17 世紀義大利防疫設備 因新冠肺炎再度開啟「酒窗」, 中時電子網, 2020-08-16, <<https://www.chinatimes.com/realtimenews/20200816002332-260408?chdtv>>; Coronavirus, i contagi salgono ancora: nelle ultime 24 ore 481 nuovi casi, La Stampa, 12 Agosto 2020 <<https://www.lastampa.it/cronaca/2020/08/12/news/coronavirus-i-contagi-salgono-ancora-nelle-ultime-24-ore-481-nuovi-casi-1.39187209>>。

月 17 日生效，至少實施到 9 月 7 日)。義大利衛生部長史伯蘭沙 (Roberto Speranza) 簽署的法令中，政府還規定，從晚間 6 時至翌日清晨 6 時，民眾在可能出現人群聚集的公共場所必須戴口罩。¹⁵

義國對新冠病毒的輕忽與其強襲

義大利的疫情突如其來的惡化成為重災區，讓人霧裡看花。依時序來區分，義大利的新冠病毒疫情在今年 2 月 21 日前僅有零星個案，稱得上是模範生，且在 1 月 31 日出現首例確診當天，義大利總理孔蒂即果決地對所有中國、港澳地區與台灣的直飛航線祭出禁航措施，相較於其他歐洲大國(德、英、法等國)有過之而無不及。更遑論，面對中國與台灣的責難，義大利衛生部長史伯蘭沙 (Roberto Speranza) 堅持「健康第一優於外交」的口號，盡佔媒體版面。不過，僅隔三周遂防疫破功，令人不勝唏噓。從最初的區區 3 例確診，到成為歐洲的防疫破口，甚至被戲稱為「歐洲的武漢市」，義大利政府處理疫情盡是荒腔走板的表現。

除了文化因素造成病毒傳播攀升之外，義大利僅僅幾周的疫情急速攀升的最根本原因，自然是與義國的自豪舉措一停止中義直飛航班有極大關係。回到 1 月 30 日，兩位從中國武漢赴義旅遊的夫婦在羅馬確診後，義大利政府急忙宣布隔日起暫停中國所有直航班機入境。此一果斷的決定理應第一時間阻斷病毒入侵的機會，但義國政府斷然禁止直航卻給予了轉機之「人」的帶原機會，經轉機入境成為義大利疫情升高的第一個失策。換句話說，義大利未能有效追蹤從中國(經第三方一次或多次轉機)入境回國的義大利公民、在義大利定居的華人，及其他旅客，讓義國海關無法預測旅客足跡，難以鎖定高危險族群進行必要的檢疫或隔離，更糟的是缺乏「機場檢疫」、「疫區入境隔離」等配套措施，讓病毒找到破口。更精準地說，這位零號病人或許未搭乘直接航班，卻從中國經過某個歐洲首都的中間站而進來。義大利是申根區簽約國，最初的決策並沒有禁止申根區國家通行，反而無形中使得該國提高新冠肺炎確診案例的機率。

除了斷直航但不防轉機之人的原因之外，另一個可能原因是這種病毒在義大利早已流行了數週，甚至數月的情況。直言之，新冠病毒可能已經悄然來到義大利，在中國尚未發布新冠病毒的警報之際，且遠在北京實施嚴厲的武漢封城之前，當時已有數百萬人從世界各地的亞洲國家來回。

另在多數情況下，季節性流感和輕微症狀讓人忽視了這種病毒。2019 年 12 月底起，義大利進入流感高峰期，和往年一樣，在今年 1 月底、2 月初達到頂峰。與前一年度的數據相比，今年通報流感人數的還比較少，讓第一線的醫護人員不覺異常。

除了上述兩項原因，根據世界衛生組織的執行顧問 (Consigliere per le relazioni dell'Italia con gli organismi sanitari internazionali) 李恰迪 (Walter Ricciardi) 的推論，義國還存在著一、「醫院擴散」、二、「採檢過多」與三、「缺乏協調」等導致新冠病毒快速傳播的主因。

「醫院擴散」指的是 2 月 20 日，義大利發現第一例本土傳染的新冠病毒。科多諾 (Codogno) 小鎮 1 號患者跑去醫院，但該醫院最初未診斷出他是感染新冠病毒，釀成許多人感染。1 號患者出現流感症狀而就診看病時，表明並未曾造訪中國，因此根據當時的檢測方針，無中國或其他疫區旅遊史者即不用接受採檢，他便自行出院，導致未診斷出感染新冠病毒，之後二度就醫

¹⁵ 義大利防武漢肺炎疫情再起 政府令全國舞廳停業，中央社，2020-08-17，<<https://news.ltn.com.tw/news/world/breakingnews/3262410>>。

才確診，同時也推斷出感染源可能來自德國。義國人口約 6,000 多萬，先在 1 月底出現首起確診病例，以隆巴底大區一個小鎮為擴散中心。

第二個「採檢過多」指的是相悖於世界衛生組織(WHO)的指示。誠如世衛組織所言，採檢只須用於有咳嗽、感冒、打噴嚏、發燒症狀的受試者，或是曾在特定地區或懷疑與之接觸過。起初，義大利的採檢目標雜亂不一，並非完全針對相關狀況，且大區與大區間的採檢處理模式不定。具體而言，義大利在 2 月 20 日後，短短二星期，全力進行了五萬次喉頭拭子檢測，檢驗能量高於多數國家，病例也從境外移入的三例暴增到約 7000 例確診，想當然爾，確診人數攀升。後來，義國顧慮醫療資源不足，改變廣泛篩檢的策略，將檢測範圍縮小至已有症狀者，但又無法防堵無症狀者傳播病毒。疫情延燒之際，為了把檢測的能量保留給最需要的人，義大利回歸針對有症狀的疑似病患進行喉頭拭子採檢，更由於不少感染者是輕症或是沒有症狀，政府才又髮夾彎要求義國人民宅在家、別出門冒感染的風險。

第三，所謂「缺乏協調」意指「指揮鏈不一」的問題：義大利各大區在沒有國家協調的情況下自行管理的窘況。這歸咎於憲法僅將三項權力劃歸中央衛生機構的層級，包括進行擊劃、確定基本援助水準和負責籌資等，未明確就中央、地方指揮權定調。地區各行其是意味著獨立管理疑似患者的採檢，未有一致的標準。某些大區對無症狀患者進行採檢，而其他區域卻僅是針對接觸者採檢，導致科學證據無法統一明確。舉例來說，在有明確症狀的患者之外，威尼托大幅篩檢無症狀或是輕症的可疑感染者，儘快切斷傳播鏈。倫巴底大區除了一開始的大批檢測，隨後緊縮到只針對入院的重症者篩檢，讓許多感染者成為漏網之魚繼續散播病毒，也因為低估感染人數，讓病死率飆升。

最後，初期的義大利封城僅是建立在公民自律的基礎上，居民具備合理理由者仍可放行。不過，根據義大利官員指出，諸多民眾根本沒有遵照官方防疫指南，依舊我行我素外出移動，米蘭隨處可見人在街上四處趴趴走，乘搭公交與外出用餐。光 3 月 11 至 17 日間，義大利警方總共攔截盤查了 70 萬人，發現其中有 4 萬多人違反封城令，其中居然包括呈現陽性的患者違反居家隔離規定外出購物。換句話說，關鍵在義大利人不認真對待封城措施。

整體而言，儘管政府拿出措施遏止疫情擴散，但大流行仍加速蔓延，另一個關鍵原因就是義國遲至 3 月 10 日才進行封城。據專家指出，如果一開始對爆發疫情的十一個小城鎮約五萬人進行嚴格封鎖，阻止他們進出，並展開全面檢測，義國很有機會阻止疫情擴大。

死亡人數攀高與高齡社會脫不了關係

義大利新冠肺炎的致死率最高有多種原因，其中人口老齡化嚴重當為主因。義大利是全球老齡化程度排名第 2 的國家，65 歲以上者佔了將近 23%比例僅次於日本。《美國醫學會雜誌》(JAMA) 研究發現，義國近 87%的死亡個案，都是 70 歲以上的患者，且大多數的死者有 2 到 3 種慢性病。義大利新冠病毒的確診患者有 12%會因急性呼吸衰竭，需要入住加護病房。另一個囊括 2 萬多位義大利新冠病毒確診患者的研究報告則顯示，50 歲以下的新冠病毒患者佔四分之一 (25.2%)，但僅有不到 1%的患者會死亡。而 51 歲以上的新冠病毒患者，隨著年齡的增長死亡率也不斷攀升。特別是 70 歲以上的長者，平均十位長者中，至少有一位會死亡，年紀越長死亡風險越高。義大利染病的老人比例偏高，可能跟親密的家庭關係、社交習慣有關，父母與成年的孩子同住、祖父母常常幫忙照顧孫子。新冠病毒是一個新的病毒，幾乎所有的人

都沒有抗體，高齡者的抵抗力差，慢性病也多，感染到這種新興疾病的重症率、死亡率增加是很合理的現象。義大利人口近四分之一高齡 65 歲以上，再加上傳播鏈沒辦法有效阻絕中斷，醫療資源崩潰更降低了存活率。

根據義大利官方 3 月 19 日公布的資訊，該國死亡案例中有 86% 是年逾 70 歲的長者，60 至 69 歲的死亡案例則是占了剩下 14% 中的 10%。義大利的高齡人口居歐洲之冠，有 23% 之多，幾近四分之一的人口是 65 歲以上的長者。另根據國家衛生研究院（ISS）的統計，義大利新冠病毒死者的平均年齡將近 80 歲，半數死者原本就有三種以上的疾病，新冠病毒並非唯一的致死原因。更有研究指出，部分高血壓用藥降低了患者的免疫力，很難抵抗新冠病毒。

義大利的致死率比中國高得多，分別是義大利致死率為 6.7% 與中國的 2.4%。箇中因素與義大利人口年齡高齡化脫不了關係。根據國家衛生局統計數據顯示，因病離世者中，58% 年齡超過 80 歲、31% 落在 70 多歲。

醫療體系崩潰的殘酷現況

義大利北部醫療照護體系，已因新冠病毒疫情嚴峻而瀕臨崩潰，醫護人員疲憊至極。隆巴底的醫院病床和醫療物資嚴重短缺，醫院必須清空病房收容重症病患，並將備有呼吸器的手術室改成加護病房。醫生相互輪班，更要幫累到生病的同事代班，醫師也出現過度疲勞的情況。且因一線人員不足，也動員退休醫護或是剛畢業的醫學生，甚至許多大學護理系大三的學生都獲准直接上陣幫忙。

就連前線抗疫人員都處於相當艱難的衛生條件，僅能睡在那些可移動的床、地板上的床墊或候診室的墊子，床鋪甚至沒有清潔整理。由於醫療資源明顯不夠，義大利當局下令：先將資源用在最有機會存活的病患。

隆巴底大區衛福局局長加雷拉（Giulio Gallera）接受《Sky TG24》新聞採訪時曾表示：儘管政府要求至少要備有 15 或 20 個監護室嚴陣以待，但重症監護室很少有空的。為因應醫療資源嚴重短缺，米蘭的聖拉斐爾（San Raffaele）醫院創建了一個擁有 14 個監護室的區域，倫巴底大區政府參考「武漢式火神山」醫院模式，改建 3,630 坪的[米蘭國際展覽中心](#)，可收容約莫 500 位重症患者，不過呼籲政府提供呼吸機、重症監控系統等其他醫療輔助設備。事實上，醫院已沒有足夠空間收治病人，甚至有些浴室被當成隔離治療室，有些病人僅能被安置在救護車上，由醫生定時上車診治。更遑論救護車服務不足，有需求者須等到深夜才能轉移到其他醫院，在設備趨近飽和的狀態下，為求清空病房收容其他新進病患，只得每天將患者轉移到其他中心，直到沒有救護車能夠支援為止。

除了設備不足之外，醫護人力更是短缺。政府因一線人員不足，緊急動員退休醫護與剛畢業的醫學生並免除其國考，包括許多大學護理系大三的學生都獲准直接上陣協助，藉此投入大約 1 萬名醫生進入國家醫療體系。這些醫學院畢業生被送到家庭醫學診所和老人中心，而將原本經驗豐富的醫生轉送到需要優先填補人力的醫院。

醫療資源匱乏的爭議

醫療資源短缺則與歐債危機以來裁員（醫護人員）與裁財源（預算）有關。一時間充斥著大量確診病例造成瞬間醫療體系崩潰，義大利醫院取消非急需手術應急，並將手術房臨時改為加護

病房，但仍無法治療大量送進來的病患。在病床短缺和呼吸器嚴重不足的情況下，醫護人員面臨著「優先救誰」的抉擇，義國政府只好下令先將資源用在最有機會存活的病患。另一方面，或許歸咎於缺乏足夠醫療防護，根據統計，在義大利超過十萬名的新型冠狀病毒確診者中，有一成是醫護人員。

平心而論，義大利醫療資源的佔比已有十年下滑，累計共裁員 4 萬 3000 人，床位數更是低於歐盟平均水平。醫療資源逐漸的匱乏始自 2011 年上來的蒙蒂（Mario Monti）的政府，而情況在後續執政的政府只有更糟。歐債危機在 2011 年底益形惡化時，義大利政府為了避免倒債，大砍健保資源。為何歷屆義國政府都不放過對醫療資源的預算下手？肇因歐盟的成長與穩定公約限制使用歐元的會員國預算赤字不得超過 GDP 的 3%，然而醫療預算並不計算在 3% 以內，換句話說，只要有本事，政府實際上可以往上增加醫療預算。但面對經濟成長有限且借貸成本高的國家，只能去挪取原有的醫療資源，藉此補足其他預算的缺口。

經歷歐債危機與撙節政策遺毒下的義國政府預算，從 2010 年到 2019 年間一直處於挖東牆補西牆的狀況之下，這十年間政府砍了大約 370 億歐元的醫療經費。¹⁶從 2011 年迄今，醫療經費從 1 千 56 億歐元緩升至 1 千 1 百 14 億歐元，以年均 0.8% 的成長速度，但同時間通膨的成長速度是年均 1.07%。¹⁷按理來說，削減開支理應伴隨著更好的資源管理、分配，但事實非也，在短短兩年內，就減少了大約 7,000 病床。相較於歐盟的平均至少 5 床，義大利每 1000 名居民中僅有 3.2 床。長年下來，儘管各大區的衛生預算早已失衡，但區長們依舊刪減著醫療經費。衛生資源遭刪減，留給了公私立醫院嚴重的後遺症。基礎的社區醫療、家庭醫生的資源卻是越來越少。

醫療資源的崩潰也與 2007 年開始實施「大區返款計畫」（I piani di rientro regionali）計畫脫離不了關係。這是由擁有赤字的大區所簽署的一項醫療費用返還計畫，旨在恢復有關地區的經濟和財政平衡。《2007 年金融法》規定各大地區簽署的協議由衛生部、經濟部和財政部共同擔保，以「恢復地方預算和醫療保健公司」的名義，針對預算失衡超過總資金 5% 的地區啟動還款計畫。

在該計畫運作之下，表面上地區的衛生預算轉虧為盈，但就成本和服務而言，該大區付出的代價相對更高。以拉齊奧（Lazio）大區為例，3600 張病床被刪減，並關閉了多家醫院。增以相對較為便宜的「保健所」（Case della salute）取代原本的醫院，代為提供一些初級保健的門診服務。此外，在 2010 年至 2018 年期間，醫療人事資源被刪減了 20 億歐元，在同時期預算所省下的 370 億歐元，其實有一半比例是來自於縮編醫療體系人員（醫生與護理人員），總共裁減了 4 萬 2800 多位包含正職與兼職的員工，意味著為當地居民所提供的服務減少了。

另值得注意的是，隨著家庭醫療保健費用的增加、又遇上歐債危機，在經濟狀況惡化下因為醫療費用過高，而放棄就醫的居民比例大為增加。根據歐盟統計局的數據，該數字從 2008 年的 3.9% 攀升至 2015 年的 6.5%。在政策的支持下，專業服務成本的上漲擴大了資金和保險的市場，此舉加劇了居民在獲得醫療服務方面的經濟歧視狀況。最後，在向來支持公平正義的中左派倫齊（Matteo Renzi）政府執政期間（2014—2016）居然又挪走醫療資源預算，轉而給

¹⁶ [Francesco Curridori](https://www.ilgiornale.it/news/politica/ecco-10-anni-tagli-hanno-ridotto-sanit-italiana-1846431.html), Ecco come 10 anni di tagli hanno ridotto la sanità italiana, Il Giornale, 29/03/2020, <<https://www.ilgiornale.it/news/politica/ecco-10-anni-tagli-hanno-ridotto-sanit-italiana-1846431.html>>.

¹⁷ [Roberto Vivaldelli](https://www.ilgiornale.it/news/politica/lex-premier-mario-monti-alloms-ecco-i-tagli-suo-governo-1883040.html), Lacrime e sangue nella sanità: adesso Monti sbarca all'Oms, Il Giornale, 12/08/2020, <<https://www.ilgiornale.it/news/politica/lex-premier-mario-monti-alloms-ecco-i-tagli-suo-governo-1883040.html>>.

予企業稅收優惠。

義大利內部紓困方案與爭取歐盟振興基金的風波

義大利政府緊急啟動紓困方案，提出規模近 1200 億台幣的刺激方案提振經濟，規模則相當於義大利國內生產毛額的 0.2%，內容包括對營收減少 25% 的企業提供稅額抵扣，以及減稅和提供醫療體系額外資金等，不過，在野的中右聯盟抨擊遠遠不夠。事實上，該國的債務比率業已逼近國內生產毛額的 140%，倘若需要更多財政支持，隨之而來的舉債利息足令義國經濟雪上加霜。

義大利的工業聯盟（Confindustria）3 月初預測，在疫情爆發前已在衰退邊緣的義國經濟，今年上半年的表現幾乎確定將陷入萎縮。這是自 2013 年歐洲債務危機最嚴重時期以來義大利經濟最差的表現。

歐盟初期宣布採取一系列措施，包括 370 億歐元的投資計畫，希望緩解疫情帶來的影響。歐盟執委會主席馮德萊恩（Ursula von der Leyen）3 月 13 日強調，歐盟將會提供一系列應對措施，除了啟動巨額投資計畫外，另在預算赤字和國家援助方面，給予歐盟會員國靈活性。換句話說，歐盟同意讓義大利官方目標提高赤字，讓其預算超過歐盟所允許的範圍，儘管這些只是杯水車薪。

義大利為了減少借債成本，呼籲歐盟國家聯合發行「新冠債券」（corona bonds），由歐元區各國聯合發行，共同在國際金融市場上籌措資金，共同擔保債務。這種發債方式讓義大利、西班牙得以較低的利率獲得市場融資；不利於德國、荷蘭等國，將造成負擔的利率比本國發行的債券還高，因此不為德國及荷蘭接受，他們傾向使用既有的「歐洲穩定機制」（ESM）來度過新冠病毒的危機。歐盟再度重現內部北方與南方集團的對立，義大利對於德國、荷蘭的見死不救相當憤慨，國內民調紛紛出現「脫離歐盟」與「不滿德國」的高分貝聲音。事實上，歐盟會員國內不僅德國與荷蘭，瑞典、奧地利與芬蘭對義大利的提議都有雜音。幸虧後來歐盟傾向採納法國提出的「重振基金」、「團結基金」來共同舉債，不過經費僅限用於醫療部門及受創嚴重的行業。

鑒於德國受創嚴重與觀察到歐盟在疫情期間的分裂，德國嚴厲的立場開始出現動搖。法國和德國 5 月 19 日提議設立總額 7500 億歐元的振興基金，其中 5000 億歐元是不用還的補助款，另外 2500 億歐元則是低利貸款的方式提供，用來協助遭受疫情嚴重打擊的成員國重振經濟，尤其是西、義兩國。同意向疫情衝擊最嚴重的歐盟地區與業撥款，該團結性的提議推高了歐元並拉低義大利公債殖利率。德法提議由歐盟執委會代表整個歐盟發行債券來籌集這筆資金，用作歐盟 2021-2027 年近 1 兆歐元預算之外的額外支出。但此舉對於荷蘭、芬蘭、瑞典、丹麥和奧地利等一些奉行緊縮預算政策的歐盟北方國家來說，強調只能接受「貸款」性質，不能是提供「贈款」形式。認為不必償還的金額占比太高，應該調降為 3750 億歐元，加上附帶條件「任一成員國有權否決其他成員國申請補助金」。[義大利](#)與西班牙等國則主張，不必償還的補助金不應少於 4000 億歐元。義大利深怕貸款會使其雪上加霜的經濟窒息，不惜與荷蘭、奧地利槓上。

這次峰會 7 月 17 日開始，是新冠疫情在歐洲爆發以來，歐盟各國領導人首次舉行面對面會議。21 日凌晨峰會進入第 5 天，終於就 7500 億歐元（約 25 兆台幣）的經濟刺激方案達成

共識。最後，在梅克爾和馬克洪的努力協調之下終於達成協議：總額 7500 億歐元當中不用償還的額度從 5000 億歐元降至 3900 億歐元，其餘 3600 億歐元紓困金則以低利貸款的方式提供。

18

未來六年，該基金將提供 1400 億歐元振興西班牙經濟。西班牙首相桑切斯（Pedro Sanchez）稱此基金為“歐洲的馬歇爾計畫”。

至於義大利，則將接收到基金大約 28% 的援助，相當於 2090 億歐元。這筆金額包括 810 億歐元的無償撥款以及 1270 億歐元的借貸。義大利總理孔特(Giuseppe Conte)稱對協議結果“十分滿意”。¹⁹

此外，為盡早解封拚經濟，義大利總理孔蒂早於 5 月 16 日宣布，將允許歐盟觀光客入境，且自 6 月 3 日起免除 14 天強制居家檢疫。當日法國內政部長卡斯塔納（Christophe Castaner）批評義大利未事先與其他會員國交涉協調就片面決定開放邊界。再次顯示出防疫不同調，考驗歐盟的團結與凝聚力。

結論：義大利不安的未來

此次疫情重創最嚴重好是落在義大利的二十個大區中，國內生產毛額佔比達 20% 的隆巴底大區，其他被劃入禁區的還有每年吸引約三千萬遊客的威尼斯、生產法拉利跑車與紅酒醋的摩典納（Modena）、以生火腿和乾酪聞名全球的帕瑪（Parma），約 1600 萬人，佔全國人口的四分之一。要想從經濟命脈重創後快速復甦，定要有國家與歐盟的強力支援。歐盟對「國家援助」的解套，允許義大利政府緊急撥款 250 億歐元抗疫，可以緩解現時負債累累的義大利，可讓義大利喘一口氣。此外，“疫後重建基金”是歐盟 27 國所通過的計畫案當中，有史以來金額最龐大的聯合借款，有助於協助像義大利遭到疫情嚴重衝擊的國家重振經濟。

倘若寄望於義大利未來醫療資源的預算支出大幅增加，那可要失望了！畢竟受義大利 GDP 下滑的影響，還會小幅下調，從 2019 年的 6.6% 降至 2022 年的 6.5%，義大利醫療的未來有待經濟快速復甦。義大利曾在 2000 年被世界衛生組織評為「全球第二完善的醫療系統」，能否再創雄風，除了觀察之後的醫療經費總體檢之外，就得看經濟多快有起色以及歐盟支持的力道。

¹⁸ EU 刺激方案獲通過 歐盟裂痕深，中國時報，2020-07-22，

<<https://www.chinatimes.com/newspapers/20200722000535-260119?chdtv>>。

¹⁹ [Beatriz Rios](#) and [Sam Morgan](#), “Council brokers historic stimulus pact as budget cuts, rule of law retreat plague deal,” Euractiv, 2020-07-21,

<<https://www.euractiv.com/section/politics/news/council-brokers-historic-stimulus-pact-as-budget-cuts-rule-of-law-retreat-plague-deal/>>; 張慈/楊威廉，疫後振興 歐盟峰會通過史上最大財政援助案，德國之聲中文網，2020-07-21，

<<https://www.dw.com/zh/%E7%96%AB%E5%90%8E%E6%8C%AF%E5%85%B4-%E6%AC%A7%E7%9B%9F%E5%B3%B0%E4%BC%9A%E9%80%9A%E8%BF%87%E5%8F%B2%E4%B8%8A%E6%9C%80%E5%A4%A7%E8%B4%A2%E6%94%BF%E6%8F%B4%E5%8A%A9%E6%A1%88/a-54251612>>。

從波蘭大選觀察波蘭政治發展走向

楊三億

中興大學國際政治所教授兼所長

sanyiyang@nchu.edu.tw

(未經同意請勿引用)

一、波蘭過去近 30 年總統與國會大選

1989 年 6 月 4 日波蘭舉行第一次民主選舉，雖然民主派大勝，但由於保留席次的制度設計，Wojciech Jaruzelski 所屬的波蘭統一工人黨仍為第一大黨。惟見於當時情勢，Jaruzelski 決定辭去總統一職，1990 年波蘭因此得以舉行第一次總統大選，當時有兩位主要的候選人，分別是華勒沙與提明斯基，選舉結果由華勒沙勝出。

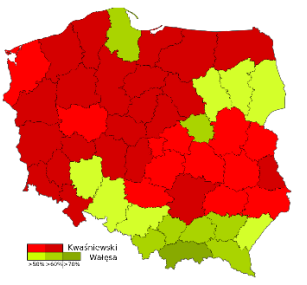
1990 年總統大選

候選人	Lech Wałęsa(華勒沙)	Stanisław Tyمیński
政黨	Solidarity(團結工聯，反共)	Independent
得票率	74.3%	25.7%

1993 年國會(下議院)大選 SLD(Sojusz Lewicy Demokratycznej, SLD)第一大黨(20.4%)

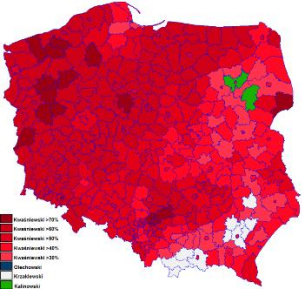
1995 年的總統大選華勒沙仍執意參選，但當時氛圍已不利華勒沙，選舉結果也不出所料，華勒沙敗給了共產黨轉型後的民主左派聯盟。

1995 年總統大選

候選人	Aleksander Kwaśniewski	Lech Wałęsa	
政黨	SLD(左派)	Independent	
得票率	51.7%	48.3%	

1997 年國會(下議院)大選 AWS(Akcja Wyborcza Solidarność, AWS)第一大黨(33.8%)

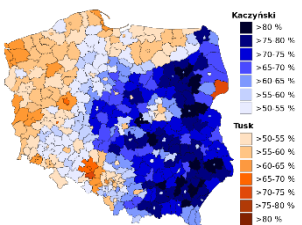
2000 年總統大選

候選人	Aleksander Kwaśniewski	Andrzej Olechowski	
政黨	Independent	Independent(Platforma Obywatelska , PO 中間偏右)	
得票率	53.9%	17.3%	

2001 年國會(下議院)大選 SLD-UP 第一大黨(41.0%)

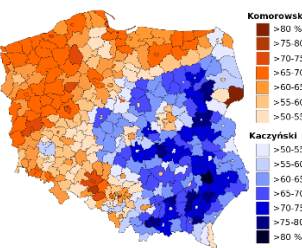
2005 年國會(下議院)大選 PiS 第一大黨(27.0%)，總理 Jarosław Kaczyński

2005 年總統大選

候選人	Lech Kaczyński (弟弟)	Donald Tusk	
政黨	PiS(更右)	PO(中間偏右)	
得票率	54.0%	46.0%	

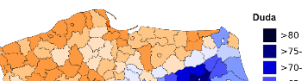
2007 年國會(下議院)大選 PO 第一大黨(41.5%)，總理 Donald Tusk

2010 年總統大選

候選人	Bronisław Komorowski	Jarosław Kaczyński (哥哥)	
政黨	PO(中間偏右)	PiS(更右)	
得票率	53.0%	47.0%	

2011 年國會(下議院)大選 PO 第一大黨(39.2%)，總理 Donald Tusk

2015 年總統大選

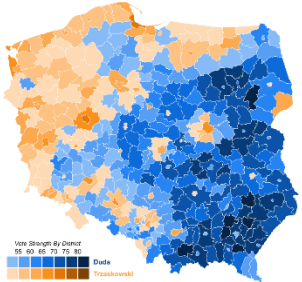
候選人	Andrzej Duda	Bronisław Komorowski	
政黨	PiS(更右)	Independent	

得票率	51.5%	48.5%	
-----	-------	-------	--

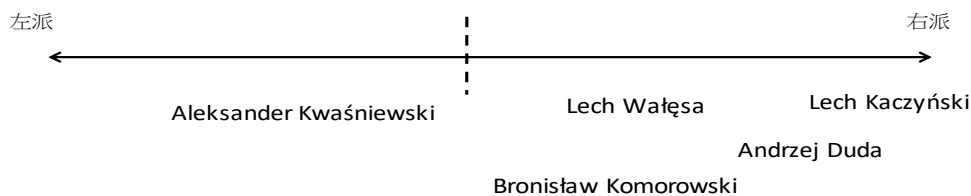
2015 國會(下議院)大選 PiS 第一大黨(37.58%)

2019 國會(下議院)大選 PiS 第一大黨(43.59%)

2020 年總統大選

候選人	Andrzej Duda	Rafał Trzaskowski	
政黨	PiS(更右)	PO	
得票率	51.0%	49.0%	

圖一 波蘭歷任總統光譜相對位置圖



資料來源：作者自行整理

二、什麼原因造成波蘭左派一蹶不振

2001 年 SLD-UP 組成選舉聯盟，一舉拿下 41% 的得票率，再加上同期擔任總統的也是 SLD 前黨魁，同時拿下總統與國會兩大政治重心，堪稱左派最盛時期。不過 2005 年後波蘭國會與總統大選盡皆落入右派陣營，SLD 不僅失去總統、同時也失去國會第一大黨的地位，且一蹶不

振。這到底是什麼原因？

(一) 選舉制度

波蘭的選制允許不同政黨組成競選聯盟，如果是單一政黨競選，那麼只要得票率超過 5% 便可分配席次，但如果組成競選聯盟，那麼分配門檻便提高至 8%。2015 年 SLD 與其他左派政黨組成 **United Left**，但因為錯估情勢，當年度得票率僅 7.6%，以至於國會一席未得。

(二) 貪腐

SLD 由共黨轉型而來，執政期間爆發數次貪污醜聞，致令負面形象難以擺脫。SLD 的負面形象也就順勢讓以打擊貪腐為主要訴求的法律與正義黨趁勢崛起，PiS 鮮明的反共、反貪腐、打擊犯罪形象深入人心，幾乎多數波蘭民眾都能接受為了社會秩序而能犧牲某種程度的個人自由的社會理念。

(三) 教會

大約有 9 成左右的波蘭人信奉天主教，天主教從人的出生到死亡都有著很強大的影響力。波蘭天主教會電台 **Radio Maryja** 是鄉村地區最知名的收聽電台，根據電台自己的統計，每天約有 120 萬人固定收聽節目，到 **Częstochowa** 的朝聖之旅更是全民運動。1989 年圓桌談判舉行時，教會作為執政的共產黨與反對派團結工聯的中介溝通團體，當時教宗若望保祿二世扮演重要波蘭民主化過程角色，由此皆更可見波蘭天主教重要的影響力。



(四) 對外在環境的不安全感

波蘭歷史上受鄰近國家瓜分領土三次終致亡國，因此對歐洲強權始終有著懷疑，俄國仍是主要的威脅來源，但華沙對於柏林、巴黎或倫敦是否能兼負起歐洲安全的信任度不足，因此無論左右政黨只有親美與更親美的兩種策略選擇。

(五) 歐洲向右轉

歐債(2010)、烏克蘭克里米亞島衝突(2014)、難民(2015)、新冠肺炎(2020)等重大事件提供給右派力量很強大的支援。歐盟各會員國的右派政黨聯盟亦有推波助瀾效果。

三、比傳統右派還更右的執政黨對歐盟整合有什麼影響？

從右派角度來說，自 2005 年起總統一職已由右派執政，Andrzej Duda 更是第二位能順利連任的總統，這說明右派仍是波蘭政治光譜的主流。因為右派長期以來位居主流，當前主流媒體鮮明的區分左右意識形態對立，例如將 LGBT 視為西方國家的產品，其破壞力堪比共產主義。

第二個 PiS 對波蘭國內政治的影響則是憲政制度崩壞，新當選的連任總統 Andrzej Duda 第一任任期處處盡顯 Kaczyński 幕後影舞者的操縱能力，不過隨著今(2020)年 Jarosław Kaczyński 年近 70 歲，他的影響力終有消退的一天，PiS 已然越過權力的巔峰期。

第三個 PiS 對波蘭的影響在於對外政策，由於長期敵視西方社會，波蘭的外交政策顯現出一個很奇怪的特色，那就是既敵視俄國、又不相信歐盟。中東歐國家當中以俄國為假想敵的國家為數不少，但仇視俄國又採取疑歐主義態度的並不多見，這就造成波蘭政軍極端親美、但採取實用主義途徑、也就是經濟與歐盟高度整合的怪現象。

四、未來觀察

(一) 歐盟會員國政黨極化現象有沒有可能趨向和緩？

這個問題的向度比較大，不容易從單一國家獲得解答，但從波蘭的個案角度來說，加入歐盟與近年來強勁經濟發展所創造出的中產階級未減緩這個國家向右走的動力。

(二) 左派有可能重返執政？

1. 政黨重組

2019 年包含 SLD 在內幾個立場相近的左翼政黨進行整併，重新整合為「左派」(The Left) 政黨，此舉讓左派在 2019 年的國會大選獲得 49 席，得票率增為 12.56%。雖然離過往光輝還有很大一段距離，不過這已經是近年來波蘭左派表現最佳的一次。

另外就是 Andrzej Duda 雖然獲得勝選，不過 Rafał Trzaskowski 僅以極小差距敗北，這就展示了左派在波蘭或有再興的可能。不過左派還有許多路要走，短期內還看不見曙光。

2. 向年輕靠攏

左派的主張要求政教分離，因此有幾個具體訴求成為全國性的辯論議題：a. 要求將教會所募基金公開透明，並且逐年減緩政府對宗教的各項支持(波蘭全國中小學有 3.1 萬天主教授課教師，他們的薪水由國家支付，另外波蘭政府也負責天主教教堂維修費用，每年波蘭政府為此編列預算約 20 億 zloty)；b. 墮胎合法化；c. 同性婚姻等左派主張，這些主張在上一屆的國會中有很激烈的辯論，PiS 也因此失去了許多年輕人的支持。

梅克爾的中國政策及其對歐中關係的影響

鍾志明

南華大學國際事務與企業學系副教授

一、前言

二次大戰結束後，不論是分裂中的西德，還是統一後的德國，一向堅守西方陣營與價值，並與法國和解，共同致力推動歐洲統合，在對外關係上則以多邊合作與貿易利益為主軸。²⁰自1990年兩德統一後，柏林的自信心明顯增加，獨立自主性也獲得強化。直到梅克爾（Angela Merkel）強勢主導歐元債務危機之處理、對俄羅斯實施經濟制裁，以及收容百萬敘利亞難民的大器表現，讓德國贏得西方民主標竿與自由價值捍衛者的美譽。²¹如今，梅克爾在香港雨傘運動、反送中遊行以及港版國安法等事件上，卻對北京違反人權、傷害自由的作為幾乎悶不吭聲，只強調要繼續對話與合作，引爆媒體撻伐聲浪。

二、「以貿易促進轉型」的政策方針

1989年北京六四天安門事件後，當時的歐洲共同體（European Community）12個會員國除發表措辭嚴厲的譴責外，也對中國採取共同的限制措施，包括中斷軍事合作並實施武器禁運，以及停止雙邊部長級和高層官員之接觸等。由於德國政府公開反對進行全面的經濟制裁，故會員國並未就此達成協議。²²個別會員國對制裁中國的歐體共同外交政策各有不同考量，除了市場的因素外，中國在聯合國的地位與國際事務上的影響力，更是歐洲大國所無法輕忽的。就在政經利益的雙重考量下，隔年底歐體就作成決定，逐步恢復與中國的經濟合作以及高層官員的互訪。²³

西方選擇與中國交往，揚棄了冷戰圍堵的思維，將中國納入全球自由貿易體系，以市場帶動其中產與知識階層興起，確信中共也將因經濟和社會的開放，逐步向西方價值靠攏，甚至進行民主化的改革，這就是「以貿易促進轉型」（Wandel durch Handel; Change through Trade）的基本想定。2000年美國國會討論是否同意中國加入世界貿易組織（WTO）時，總統柯林頓（Bill Clinton）便強調中國進入世貿的積極效果，不僅將擴大進口美國商品，更會邁向經濟自由，而

²⁰ Wilfried von Bewdow, *Die Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland. Eine Einführung* (Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2006), p. 149.

²¹ Carol Giacomo, "When Obama's Gone, Who Will Stand Up for Democracy?", *New York Times*, 2016.11.17, <http://www.nytimes.com/2016/11/17/opinion/when-obamas-gone-who-will-stand-up-for-democracy.html>; Alison Smale, "Angela Merkel to Seek 4th Term as Germany's Leader", *New York Times*, 2016.11.20, <http://www.nytimes.com/2016/11/21/world/europe/angela-merkel-germany.html>.

²² Anja Feege, *Internationale Reaktionen auf den 4. Juni 1989 in der VR China. Zwischen Solidarisierung, Schweigen und Sanktionen* (Hamburg: Institut für Asienkunde, 1992), p. 66.

²³ *Ibid.*, pp. 129-130, 200.

網際網路的發展尤其會削弱中國政府的監控能力，使中國更像美國²⁴，2001 年 12 月中國正式加入世界貿易組織。

三、德國與歐盟是太有自信、還是過於天真？

冷戰結束以來已過了 30 年，西方國家「以貿易促進轉型」的對中政策方針是否奏效？答案顯然是否定的。德國與歐盟認為貿易可以帶來民主轉型，是太有自信、還是過於天真？答案或許是以上皆非，因為該政策方針似不再以促進轉型為主要目標，而是質變為以經貿利益為重，幾乎不再寄希望於中國會改變政治現況，只求「在儘量不損害德國政治價值觀的前提下，維持商務往來」²⁵。德國學者 Andreas Fulda 更直指，在美中對立日益加劇之際，「歐洲再也無法承受德國無原則和失敗的『以貿易促進轉型』的中國政策」²⁶。

綜觀從統一德國的右派總理柯爾（Helmut Kohl）以降，經紅綠聯盟的左派施洛德（Gerhard Schröder）執政，再交棒回到先中間偏右、後左右大聯合的梅克爾政府，對於前述「以貿易促進轉型」的對中政策方針都奉行不悖，實際作為只有程度上的差別而已。在應對中國時，柯爾學習到了不要談會讓彼此不開心的議題，這會把雙方關係和氣氛弄僵；德國企業更清楚知道，想在中國做生意賺錢，就不要政治不正確；到了紅綠聯盟政府時期，中國開始願意談人權問題，只是北京要不要改、以及如何改，則不讓置喙。²⁷

川普（Donald Trump）就任美國總統之後的單邊主義行徑，與歐盟和德國力主的多邊主義不對盤，在「美國優先」的指導原則下，相信各個擊破會比對付集團容易得多。川普公開支持英國早點脫歐，對軍事支出未達 2%GDP 的北約（NATO）盟邦不假辭色，並擱置大西洋貿易及投資夥伴協議（TTIP），華盛頓也退出了一系列的多邊組織和協定，例如終止跨太平洋夥伴協定（TPP）談判，片面撕毀美、俄、中、英、法、德 6 國與伊朗簽署的伊朗核問題全面協議，退出聯合國教科文組織（UNESCO）、聯合國人權理事會（United Nations Human Rights Council）、萬國郵政聯盟（UPU）、聯合國巴黎氣候協定（Paris Agreement）以及最近的世界衛生組織（WHO）等。

然而，在反對美國單邊主義的立場上，歐盟與中國找到了共同點。不論是北京領導人、歐盟外交安全高級代表、還是梅克爾本人，都強調雙方在眾多議題上的多邊合作，如自由貿易、氣候變遷和應變全球公衛問題等，但歐中所講的多邊主義用的是共同語言嗎？美國哈德遜研究所（Hudson Institute）的學者 Liselotte Odgaard 指出兩者認知和實質上的差別：其一，歐盟在本質上就是一個區域性的多邊組織，其多邊主義乃致力發展以規則和權利為基礎的多邊治理體

²⁴ 〈美媒再反思，為何允許中共加入 WTO？〉《大紀元》，2018.11.25，<https://www.epochtimes.com/b5/18/11/25/n10872958.htm>。

²⁵ 黃哲翰，〈德意志「叩頭中國」迷思（上）：「中國紅利」麻痺的黃金十年？〉，《聯合線上》，2020.7.28，https://global.udn.com/global_vision/story/8663/4734417。

²⁶ Andreas Fulda, "Germany's China Policy of 'Change Through Trade' Has Failed", *Royal United Services Institute (London)*, 2020.6.1, <https://www.rusi.org/commentary/germanys-china-policy-change-through-trade-has-failed>。

²⁷ Harald Maass, "Rot-grüne Chinapolitik: 'Handel und Wandel' - Schröders Konzept ähnelt dem von Kohl nur auf den ersten Blick", *Tagesspiegel*, 2000.7.3, <https://www.tagesspiegel.de/politik/151368.html>。

系，俾為歐洲和全球公民帶來利益；中國的多邊主義則以國家權利為前提，力圖提高包括中國在內的發展中國家在國際事務中的聲量和影響力。其二，歐盟的多邊主義著重在跨國性公益，因此各國在解決跨國問題上應保持透明與合作；中國的多邊主義著眼在國家性獲益，所以可以為了成就某些國家的利益而犧牲其他國家。²⁸

中國在國際組織中不斷圈地、擴大影響範圍，確保通過的決議不會違反中共利益。例如自2014年起當選聯合國人權理事會成員並連任至今，便得以透過體制運作與轉變內部力量，改變整個聯合國的人權體系，阻絕國際批評聲浪。²⁹港版國安法生效後，以英國為首的西方27國在聯合國人權理事會聯署提案反對該法，指控中方破壞一國兩制和香港高度自治，敦促北京重新考慮；可是，另一來自亞洲、非洲及拉丁美洲多達52個國家的親中陣營，認為不干涉他國內政是聯合國憲章的重要原則，任何國家可就其國安需要立法，這並非人權問題。同樣地，2019年以歐洲為主力的22國在聯合國人權理事會發表聲明，停止對新疆穆斯林所有侵犯人權的措施，而亞非拉美等36國駐日內瓦大使隨即聯名致函聯合國，表態支持中國的反恐作為。³⁰不論是在新冠肺炎爆發原因的調查、防堵疫情擴大蔓延或是醫療用品的供應等方面，世衛組織的運作都不斷被質疑是受到中國的阻撓或操控。

四、梅克爾的中國政策備受批評

中國市場對德國經濟的意義非比尋常，何況中國經濟比其他地區和國家，從新冠危機中恢復得更快。但只有德國垂涎、依賴中國市場嗎？顯然不是！這造成歐盟國家在經濟上不太有籌碼、也不願意制裁中國，何況傷人七分，也自傷三分。中國人大常委會全票通過「港區維護國家安全法」後，7月8日梅克爾在布魯塞爾向歐洲議會報告德國輪值主席的施政計畫，卻隻字未提該法，對於歐中關係也點到為止、不痛不癢。迄今為止，梅克爾本人從未批評過北京的香港政策或是在新疆對維吾爾人所進行的「職業教育」，連歐盟執委會都已不再避諱用「敵手」（rival）來形容中國，梅克爾則是絕口不提。³¹

相較其他歐洲國家，梅克爾處置新冠疫情尚稱得宜，並與法國聯手確保了振興歐洲經濟的財源，所以在國內的民調支持度仍高。然而，面對上述中國違反人權、傷害民主的事實，梅克爾卻未能展現捍衛自由價值的堅定立場，引起反對黨、媒體與學者排山倒海而來的批評聲浪。年底前與北京達成中歐投資協議，看來是目前梅克爾與歐盟對中國政策的優先目標，希望能為德國與歐洲企業取得市場准入的公平機會，以及限制中國國有企業的角色。在此之前，她不願

²⁸ Liselotte Odgaard, "Rebalancing EU-China Relations. The Many Sides of Multilateralism", *Echowall* (University of Heidelberg's Institute of Chinese Studies), 2020.3.20, <https://www.echo-wall.eu/state-mind/many-sides-multilateralism>.

²⁹ 金雨森，〈聯合國的人權體制為何崩壞？〉，《看》雜誌，第203期，2019.8.8, <https://udn.com/news/story/6846/3977729>.

³⁰ 小山，〈中國硬推香港國安法歐美27國反對中國拉52國反擊〉，《法國國際廣播電台》，2020.7.1, <https://www.rfi.fr/cn/>.

³¹ Maximilian Kalkhof, "Der Unwille der Kanzlerin, Chinas Rolle zu benennen", *Die Welt*, 2020.8.6, <https://www.welt.de/politik/ausland/plus212977386/>.

觸怒北京當局。另一方面，儘管德國與美國之間有許多不愉快，³²有些甚至牽涉到梅克爾個人經驗，³³她也不想公開與川普為敵。

德國建設 5G 網路的支出可能高達 800 億歐元，對營運商來說是筆巨大投資。因德國缺乏電信設備產業，只要在不危害網路安全前提下，還是會願意與中國保持經貿和投資關係。³⁴2018 年 11 月華為就在德國國家網路安全和電信中心的波昂設立技術驗證實驗室，擬將相關技術內容提交德國網路安全監管機構「聯邦資訊安全局」(Federal Office for Information Security) 進行審查，期能符合資訊安全標準，消除國安疑慮。³⁵今年 8 月 11 日德國聯邦通信與公用事業署 (Federal Network Agency) 提出 2.0 版電信網路安全審核標準³⁶，並準備起草關鍵功能清單，內容並沒有針對特定設備商提出限制條件。德國最大的電信營運商「德國電信公司」(Deutsche Telekom) 表示支持此項做法，認為要求各廠商強化安全標準，會比點名封殺某家網路設備供應商來得更有意義。德國電信所架設 5G 無線電網設備有 65% 來自華為，覆蓋全德國幾乎一半人口。為了確保在 5G 領域的領先優勢及分散風險，該公司希望能與華為以及其他廠商如愛立信 (Ericsson) 等繼續保持合作關係。³⁷由於美國一再威脅將不再與德國分享情報，聯邦政府內部對於是否要排除華為意見分歧，故推遲到 9 月再決定。

對於中國隱匿新冠肺炎疫情，造成德國民眾對中國的不信任感大增，輿論撻伐柏林「以貿易促進轉型」的虛偽，加上川普高舉反中旗幟，德國政府已準備草擬「供應鏈法」(Lieferkettengesetz; Supply Chain Law)，課予企業——境外業務亦同——不得剝削人權與環境的社會責任，倘使用來自侵犯人權工廠所製造的產品，則該公司將為此承擔法律後果。這是 2018 年三黨聯合執政協議中的合作事項之一，原本今年三月就要進入立法程序，後來總理府喊停，如今下半年可望向國會提出法律草案，或許跟聯邦政府低調應對香港情勢發展而備受抨擊有關。有不少公民團體大力推動該法的制定，綠黨議員就指控西門子在技術層面協助了打壓維吾爾族的行動，而福斯汽車 (Volkswagen) 則在新疆與當地政府進行合作。但此項法律一旦通過，勢必影響雙邊貿易的進行，在中國的德國企業該如何有效遵守和監督，也會是法律執行上的難題，德國工商界反對該法也就不令人意外了。³⁸

³² 如川普支持英國脫歐，期能引起骨牌效應，裂解歐盟；美對歐貿易實施保護、提高關稅；要求提高國防支出；減少駐德美軍，移防波蘭等國；反對北溪天然氣 2 號管線計畫 Nord Stream 2；退出巴黎氣候協議和世衛組織等。

³³ 如在白宮眾多記者面前向川普伸手致意，卻被川普故意裝作沒看見；歐巴馬政府時期，梅克爾手機竟被美國情報單位監聽。

³⁴ 〈欲搶德國 5G 牌照，華為將在德國開實驗室盼獲信賴〉，《自由時報》，2018.10.24, <https://ec.ltn.com.tw/article/breakingnews/2590231>.

³⁵ 〈德國擴大電信設備審查，影響廠商不只中國華為〉，《Tech News 科技新報》，2018.12.21, <https://finance.technews.tw/2018/12/21/germany-expand-review-for-networking/>.

³⁶ "Bundesnetzagentur veröffentlicht den Katalog von Sicherheitsanforderungen für Telekommunikationsnetze", Bundesnetzagentur, 2020.8.11, https://www.bundesnetzagentur.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2020/20200811_sicherheitskatalogliste.html

³⁷ 〈德國電信重申立場，呼籲德國政府勿封殺華為〉，《自由時報》，2020.8.13, <https://news.ltn.com.tw/news/world/breakingnews/3259465>) ； "Telekom gegen Bann", SZ, 2020.8.14, <https://www.sueddeutsche.de/wirtschaft/-1.4998635>.

³⁸ Moritz Koch and Frank Specht, "Das Lieferkettengesetz kommt – und wird durch China zum Problem", Handelsblatt, 2020.8.12, <https://www.handelsblatt.com/politik/deutschland/26085990.html>; "Was ein Lieferkettengesetz bringen soll", ARD-aktuell, 2020.7.14, <https://www.tagesschau.de/wirtschaft/lieferkettengesetz-faq-101.html>.

伍、結語

德國是歐盟內舉足輕重、動見觀瞻的大國，採取相對親中的立場。針對北京在香港的作為，柏林不是噤聲，就是輕輕舉起、輕輕放下，也沒有以歐盟理事會輪值主席身分帶領會員國，端出稍帶強度的制裁措施（如不發簽證給高層負責官員或是停止軍事交流），德國媒體湧現一片批判聲浪，只有中國官媒狂按讚。即便已暫停與香港的引渡協議、禁止出口警用鎮壓裝備等等，但整體對中政策仍停留在經貿優先的階段，沒有實質防堵中國威權擴張的具體作法。

既無法完全同意川普想塑造美國優先的世界秩序，又面對華盛頓處處劍指中國的兩強對峙，不想選邊站，又想兩邊討好，德國與歐盟找不到自己的策略，進退失據。德國有實力在歐盟內當領導者，卻本著自身利益，極力避免冒犯北京，卻反過來怪罪歐盟內部不團結，這是要如何展現領導力？1991年波斯灣戰爭爆發前夕，眼見歐洲缺乏自信和決心，時任比利時外長的 Mark Eyskens 便感慨地形容「歐洲是經濟巨人、政治侏儒和軍事毛毛蟲」³⁹。梅克爾執政近入尾聲，德國能否借力使力，推動歐洲重新思考與中國的關係，考驗著她的智慧與勇氣。

³⁹ Craig R. Whitney, "Gulf Fighting Shatters Europeans' Fragile Unity", *New York Times*, 1991.1.25, p. 11.

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)