

2013 年歐盟發展的回顧與前瞻—

政策篇

卓忠宏

淡江大學歐洲研究所副教授

有關 2013 年歐盟主要發展的回顧與前瞻，文章從 2013 年 1 月至 2014 年 6 月這段期間歐盟前後三個輪值主席國-愛爾蘭、立陶宛、希臘既定與預定相關政策為出發點。

在歐盟制度設計中，歐盟理事會維持會員國半年輪值主席制，給予會員國在設定歐盟議程上的自主權，賦予小國在某種程度上能利用輪值主席國的優勢，確保其利益。同時為求政策的延續性與一貫性，要求現任主席國應與前後兩任輪值主席國相關政策配合。在 2013 年政策發展中，比較具有連續性政策如下：

一、2014~2020年未來7年預算和財政架構。

歐盟未來7年的新財政架構已經由歐盟理事會、執委會以及歐洲議會討論通過。各國承諾資金達9599億歐元，相當於會員國GNI的1%，預計總支出是9084億歐元，比2007-2013年度各減少3.5%及3.7%。新年度總預算最大不同在於競爭、創新、就業和社會凝聚等方面的支出，較上一會計年度增加將近37%；¹其次在自然資源與永續發展支出方面，歐盟預計撥出至少20%用於氣候相關計畫和政策，是目前氣候相關預算的3倍。而這20%預算還不包含歐盟28個會員國各自提供的氣候融資。意即在未來7年期間，歐盟將投注高達1800億歐元在氣候政策上。單單在2014至2015年間，就編列約17億歐元用於幫助開發中國家因應氣候變遷的支出。同時在共同農業政策框架下，偏鄉地區的發展基金30%以上必須用在氣候相關專案上，作為農作物多樣化、綠地養護和設立生態園區等強制性綠色措施支出。在區域凝聚政策當中，歐盟內部高度開發地區將撥出20%、低度開發地區將撥出6%預算提供鄉村永續發展專用，集中在對氣候變遷的因應方案。²

二、歐洲共同市場20週年檢視

歐洲單一市場為歐盟發展的重要里程碑之一，至今運作已滿20年。然而單一市場設定的目標，除當初設定的人員、貨物、服務、資金相關障礙去除。重要的是歐盟內部的成長，加強外部競爭，替歐洲創造更多的就業機會。為確保目標達

¹ "Council adopts the multiannual financial framework 2014-2020," PRESSE 439, Brussels, 2 December 2013.

² 因應氣候變遷 歐盟撥 20%總預算 增列氣候融資援助，台灣環境資訊協會，2013 年 11 月 20 日。<<http://e-info.org.tw/node/95205>>, retrieved 6 December 2013; and "Europe Devotes 20 Percent of Budget to Climate Spending," *Environment News Service*, 20 November 2013. <<http://en-newswire.com/2013/11/20/europe-devotes-20-percent-of-budget-to-climate-spending/>>.

成，歐盟所有相關的多年度計畫，政策重點將對促進就業和經濟成長列入優先執行的工作項目，並配合「歐洲2020策略」(Europe 2020 strategy)和「歐洲學期制」(European Semester)的相關計畫：在「歐洲2020 策略」中，主要目的在刺激經濟競爭與成長，增加就業機會，以解決歐債危機所帶來的社會負面影響，並有效減少貧窮和社會排除等現象；「歐洲學期制」是為了達成「歐洲2020 策略」的行動計畫，每6個月為一期，由理事會配合監督，對各會員國財政預算赤字和結構性改革進行監督並給予政策建議，從中協調經濟政策，防止會員國預算赤字超標和經濟發展失衡。透過這新機制，俾能促進經濟成長、鞏固財政、結構改革和對抗失業率，特別是青年的失業率問題。方案包括「青年保證」(Youth Guarantee)計畫以及各種教育體制讓歐洲公民具備勞動市場所需的技能。³

三、歐盟新一波擴大

重要發展如 2013 年 7 月 1 日克羅埃西亞的入盟，正式成為歐盟第 28 個會員國。為因應新會員國加入，立陶宛輪值主席期間，11 月 5 日歐盟與土耳其重新針對入盟協商內容展開談判；11 月 28-29 日舉辦了東部夥伴關係高峰會(Eastern Partnership Summit)，控管歐盟外部邊界，同時也持續推動西巴爾幹半島的擴大進程。

1. 克羅埃西亞

1991 年自南斯拉夫聯邦獨立，人口約 4 百 40 萬，國內生產毛額 (GDP) 僅為歐盟平均值的 61%，經濟上屬於歐洲「後段班」，仰賴歐盟。克國於 2001 年 10 月 29 日與歐盟簽署「穩定與聯繫協議」(Stabilization and Association Agreement, SAA)。2003 年申請加入歐盟，2004 年取得候選國資格。經過 2005 年到 2011 年 7 年的協商後簽署加入歐盟條約。⁴2012 年舉行公投，獲得 2/3 人民支持。⁵最終於 2013 年 7 月 1 日正式加入成為歐盟第 28 個會員國，也是繼斯洛文尼亞之後，第二個加入歐盟的前南斯拉夫成員。

克羅埃西亞加入後面臨的首要問題是經濟的衝擊。克羅埃西亞加入並非恰當時機。歐盟雖正逢經濟危機，但歐盟會員國身份仍舊是各國（克羅埃西亞）經濟和政治改革的強力誘因。而克羅埃西亞從 2009 年至今，經濟幾乎沒有成長。加入歐盟後，中小企業可從巴爾幹地區市場進入歐洲大市場，但得面對來自其他歐盟會員國的競爭。⁶

其次是人民自由流通的權利。過去中東歐的 10 個歐盟新會員國得等七年，勞工才能自由移動。歐盟 11 國（英國、法國、德國、奧地利、荷蘭、比利時、盧森堡、西班牙、斯洛文尼亞、馬爾他、塞浦路斯）表示將維持對克國勞工採取

³ 請參閱歐盟官方網站：<http://ec.europa.eu/europe2020/making-it-happen/>。

⁴ European Commission, "Statement by President Barroso on Croatia – Commission proposes to close the last "Chapters" in the accession talk," MEMO/11/397, 10 June 2011.

⁵ "Croats say 'yes' to EU membership," DW.DE, 22.01.2012, <http://www.dw.de/croats-say-yes-to-eu-membership/a-6702424-1>, Retrieved 9 December 2013.

⁶ 黃維德譯，「克羅埃西亞入歐盟 是喜是憂？」，*天下雜誌*，2013 年 7 月 4 日。

5-7 年的過渡期限；但另 13 國（波蘭、捷克、匈牙利、斯洛伐克、羅馬尼亞、愛沙尼亞、拉脫維亞、立陶宛、愛爾蘭、丹麥、瑞典、葡萄牙）允許克國勞工可在境內自由流動；剩餘 3 國（義大利、希臘、保加利亞）尚未表明立場。⁷

針對內、外部邊際管制的問題，歐盟會員國並非自動成為申根區國家，如英國、愛爾蘭、塞浦路斯、保加利亞、羅馬尼亞 5 國因各自問題尚未加入。克羅埃西亞加入後，得優先考量與斯洛文尼亞、匈牙利內部邊境開放，以及與波斯尼亞-赫塞哥維那、塞爾維亞和蒙地內哥羅三國外部邊境管制問題。這將影響此區域的經濟、社會和政治動態。不過，以 2004 年中東歐新會員加入，2007 年才成為申根會員國。克羅埃西亞應還有數年時間準備。⁸

2. 土耳其

土耳其早在 1963 年就與歐體/歐盟簽署「聯繫協定」(Association Agreement)，以建立關稅同盟為目標。雙方貨物可自由流通，而與第三國貿易往來時，歐盟與土耳其也擁有共同的對外壁壘。這份協定除了經濟整合的內容外，還強調未來可能讓土耳其加入歐盟。1987 年土耳其申請加入歐體，執委會同意土耳其入會申請資格。1995 年歐盟與土耳其關稅同盟正式成立。1999 年土耳其、馬爾他、塞浦路斯與 10 個中東歐國家正式成為歐盟的候選國。然而 2002 年歐盟哥本哈根高峰會確認入會名單中，土耳其成為唯一落選國。土耳其落選原因不外乎以「哥本哈根標準」(Copenhagen criteria)作為審核依據，⁹尤其在第三項「共同體現況」談判。「共同體現況」原則是針對內部市場流通到對外關係等 35 個政策領域(chapter)的相關規範。這從 2005 年起土耳其與歐盟進行多次入會協商，但都宣告破局。¹⁰

歐盟與土耳其的磨合長達 20 多年仍無結果，除土耳其政治與社會改革遲緩，文化也難以相容。回溯 1987 年，當時歐洲接受土耳其入會案，卻否決摩洛哥。原因是後者並非歐洲國家，而前者僅有 3% 領土在歐洲，剩餘 97% 領土在亞洲，但卻得到歐盟許可。在安全方面，歐盟仰賴土耳其東邊防衛與處理回教世界衝突。然而在經濟上，卻是土耳其需要歐盟，尤其中東歐國家加入後效應。但在文化面，根本問題無解。如今土耳其被歐盟視為燙手山芋，卻被回教世界視為範本。若將至今仍被歐盟排除在外 3 個歐洲國家：阿爾巴尼亞（81% 回教徒）（歐盟與阿爾巴尼亞將展開候選國資格談判）；波士尼亞-赫塞哥維納（46% 回教徒）；科索沃（92% 阿爾巴尼亞人）。¹¹不經令人質疑歐盟排斥土耳其，究竟是哥本哈根標準？或杭廷頓標準？

⁷ "Eleven EU nations to restrict access for Croatian workers, Thirteen have not exercised right to moratorium," *ANSamed*, 03 July 2013.

⁸ European Commission, "Croatia's accession to the European Union - Q&A," MEMO/13/629, 28 June 2013.

⁹ 1993 年 6 月，歐盟哥本哈根高峰會上針對申請之 10 個中東歐與 3 個地中海候選國制訂三項審核標準，稱為「哥本哈根標準」：政治條款：符合西方民主、法治、人權標準，保護和尊重少數民族；經濟條款：一個運作良好的市場經濟，能承擔歐盟內部競爭壓力和市場力量；「共同體現況」(acquis communautaire)：有能力並接受歐盟在政治、經濟與貨幣聯盟既定目標與義務。

¹⁰ 請參閱歐盟官方網站：<http://eeas.europa.eu/turkey/>。

¹¹ 相關數據摘自 wikipedia 各國資料。

四、結論

2013 年歐盟政策發展因應三件事實：一是歐盟對氣候變遷與永續發展日益重視；二是延續數年來一直困擾歐洲的債務問題與居高不下的失業率，無論在競爭與就業預算支出的比例，以及每半年「歐洲學期制」，也是為監督各國財政改革與解決失業問題；三是擴大進程是歐盟 2013 下半年與 2014 上半年既定的政策重點。歐盟正值經濟危機，右翼極端勢力興起。克羅埃西亞經濟停滯與高失業率也讓歐盟憂心，但卻可為歐盟積極擴展西巴爾幹國家立下典範。該地區除了早已入盟的斯洛文尼亞、新加入克羅埃西亞之外，還有馬其頓、蒙地內哥羅、塞爾維亞等國正在繼續入盟談判進程。這些將會排定在 2014 年上半年於希臘特薩洛尼卡議程(Thessaloniki Agenda)中，並尋求讓西巴爾幹國家入盟的機會。歐盟此時需要一個好消息來提振低迷已久的氛圍，克國也需要歐盟成為內部政治與經濟改革的動力，互取所需。

2013 年歐盟發展的回顧與前瞻-

歐元篇

葉國俊

中正大學經濟學系

一、2013 年相關大事：

- (1) 歐債危機陰霾下歐盟與歐元區仍得以擴張，克羅埃西亞與拉脫維亞分別成為第28 與18 個會員國；
- (2) 法國總統 Francois Hollande 於5 月公開表示，在經濟治理機制有所改善且將設立銀行聯盟Banking Union，具備維持穩定和團結的工具之下，持續四年的歐債危機「已經結束」（當然這未必為多數人所認同）；
- (3) 德國大選「反歐元黨」未獲席次，但得到近 5%的政黨選票。由於危機尚未完全解除，歐盟仍需要更靈活的應變手段，紓困與緊縮勢力角力仍存；
- (4) 共同貿易政策升級，對外自由貿易協議簽署提升至歐盟層次，或許能夠成為一項改善國際收支的「非匯率」工具，且洽談對象包括開發中與已開發國家；
- (5) 然而美國與歐元區的金融改革步調並不相同，前者以Dodd-Frank 法案為主軸，而後者的Banking Union 仍在內部整合階段。若納入TTIP 可能使其談判進度更為緩慢，不利於改善國際收支、債務危機脫困與歐元區擴展。

二、歐債危機並非因歐元而起，但前者的狀況卻會影響後者的前途。歐債危機恐尚未結束，理由如下：

- (1) 儘管歐元區服務業與製造業活動優於預期，PMI 指數仍在50 以上。然而法國經濟持續衰退，而德國成長動能在美國經濟前景不甚明朗，且中國大陸製造業減緩可能衝擊歐洲出口，亦未必能夠持續下去。兼以財政支出與投資能量受到既有龐大債務限制，人口結構老化問題使福利支出削減不易之下，目前似乎尚未見到能收立竿見影之效的經濟增長動力；
- (2) 歐元區內部建立正式財政移轉機制仍很困難。在樽節緊縮政策之下，希臘、愛爾蘭與葡萄牙等國自2008 年起，經常帳赤字確已減少8%-10% 左右，但離盈餘仍有很大距離，償債能力仍然有限；
- (3) 歐元區銀行聯盟Banking Union 尚在起步階段，尤其是德國亦擔憂其定位與政策。儘管這已被交由歐洲中央銀行來進行，但未來在紓困必要性與央行貨幣政策獨立性之間是否可能有所衝突，進而影響物價穩定的既定目標，都可能是會被一再提出的爭議點。

三、然而上述三個面向目前都有一些良好進展，我們可以觀察能否持續下去：

- (1) 過去歐盟官方不斷強調減債緊縮支出與結構性改革，但思維已有了一些轉變：

結構性改革理論上可使一國低生產力部門裁員，而高生產力部門擴張並增聘更多勞工，進而提高整體經濟的生產力。但是如果總體經濟需求因國內減債或國際貿易趨緩而受到抑制（這正是歐元區週邊國家現況），則高生產力部門擴張機制就會運轉失靈。減債本身雖可為經濟成長排除障礙，但不會直接激勵經濟成長；

- (2) 歐盟開始聚焦於具強勁經濟潛力國家的經貿投資談判。開發中國家每年基礎建設投資需求近1.5 兆美元，其中存在5,000 億美元的缺口。若此一缺口能夠藉由與歐盟之間的投資貿易協議而被補足，將更有利於歐盟與其他先進經濟體國際收支與就業情況的改善，同時亦可協助亞洲國家提升自1997-98 年後，即未能顯著提升的投資水準，進而形成全球經濟增長的良性循環。而這些國家過去對於歐盟的資本財產品，本有相當顯著的偏好與需求；歐盟估計2010 至2020 年間，需要2.1 至2.8 兆美元的基礎建設投資，才能保持足夠的競爭力。美國仍是歐盟最重要的直接投資國家，金融海嘯後在2012 年仍有2,060 億美元。2011 年歐盟對美國直接投資更其佔總金額70%以上，歐資企業僱用美國員工人數近350 萬人。美歐之間的投資貿易協議（以下簡稱TTIP）可能成為一個使美歐之間金融規範趨於一致的溝通平台，進而製造彼此更多的金融服務業貿易投資機會；
- (3) 歐美之間的歧見仍大，因美國Dodd-Frank 法案與歐洲銀行同盟Banking Union所強調的改革重點並不相同，將金融部門納入反可能拖慢了TTIP 的進度。前者涉及金融資本與流動性監管、聯準會職權改革、大型金融機構先行規劃破產程序以防止「大到不能倒」問題、避險基金登記與銀行自營操作限制、金融消費者保護等範疇，並涵蓋多數歐洲金融機構與基金的管轄。反觀歐洲銀行同盟仍在尋求內部整合共識，經濟金融狀況仍在緩慢復甦中，銀行資本與流動性現有水準與要求不及美國。將金融部門納入TTIP，反可能拖慢了談判執行進度，不利於上述藉由「非匯率」工具重啟經濟動能的目標；
- (4) 更重要的是，若未來因FTA 進展順利或拜美、中經濟復甦之賜，使歐元區亦得以短暫復甦，也必須持續推動包括財政整合在內的各項金融秩序改革。若因一時順遂而使其遭到擱置，則可能重蹈1992-93 年之後，強勢美元與美國需求增長將歐洲拉出ERM 危機陰霾，使之未完成各項配套即成立歐元區的覆轍。這對歐洲與其他新興經濟體，都將是非常大的威脅。

參考資料：

- 葉國俊 (2013) 歐債危機結束了嗎？歷史、現況與未來對策，當代財政 33，36-47。
- 葉國俊 (2013) 歐債危機後歐盟共同貿易政策的發展方向，收錄於張台麟編，歐盟推動建構共同對外政策之發展：機會與挑戰，台北：政大歐洲語文學系，59-88 (ISBN: 9789860377255)。
- Johnson, S. and J. Schott (2013) Financial services in the Transatlantic Trade and Investment Partnership, Policy Brief 13-26, Peterson Institute for International Economics.
- Rodrik, D. (2013) Europe' s way out, <http://www.project-syndicate.org/print/saving-the-long-run-in-the-eurozone-bydani-rodrik>, 2013.6.12. __