



**ISSN 1818-8028**  
**QUARTERLY JOURNAL**  
**TAMKANG UNIVERSITY LIBRARY**



# 淡江大學歐盟資訊中心通訊

## EUi Newsletter, Tamkang University



ISSN 1818-8028

第 58 期 2018 年 6 月發行

發行人 淡江大學覺生紀念圖書館

主編 許琇媛

編輯助理 李柏儒

訂閱網址 <http://goo.gl/bzoMAo>

2018 年 5 月 28 日歐盟於布魯塞爾召開第 3261 次外交事務委員會會議，針對伊朗、委內瑞拉、加薩、剛果、後科多努協定以及外交如敘利亞等議題，達成相關重要決議，本期將為讀者分析各項重要決議內容。

歐盟已公布自 2013 年至 2018 年的年度司法評比報告，評比主要以效率、品質、獨立等三大面向，檢視歐盟司法體系的運作狀況。2018 年 5 月 28 日，歐洲執委會於發布的 2018 年歐盟司法評比，比較了歐盟各國間司法系統的獨立性、品質及效率。相較前幾年的評比報告，2018 年版的評比增加了一些不同的指標，包括強化司法部門獨立性的觀察、行政及立法部門對於各級法庭庭長的任免制度，以及首次審視了各法院法案的審理程序等。本期將為讀者導讀 2018 年評比報告之重要發現。

西班牙恢復歷史記憶協會試圖以來自民間的力量對抗整個國家的法律，其成就是開挖超過 150 座萬人塚，讓政府在 1977 年大赦法後，新增七個修正案、促成烈士谷的「非政治化」、讓政府編列預算賠償與補償受害者及其遺族、公開佛朗哥與法西斯主義的罪行，提醒西班牙人不可遺忘的內戰人權迫害史。2007 年 10 月 31 日，西班牙國會批准通過「歷史記憶法」，此案正式譴責獨裁者佛朗哥的行徑，給予受害者平反及賠償，包括識別所有受害者，在各地開挖萬人塚，調查這 40 年間無故失蹤的人口。本期將為讀者介紹重塑國家記憶：西班牙轉型正義之歷史記憶法。



本期學者專欄，邀請淡江大學歐洲研究所郭秋慶教授，撰寫『中國對歐洲聯盟海外直接投資引發的問題』一文。作者指出，近年來中國在歐洲的投資額攀上歷史新高，中國資本的輸出不僅是量的成長，投資範疇與地域同時擴大中，不再局限於原材料產業，範圍之廣，遍及農耕地到酒莊、基礎設施建設到高科技產業等，中國資本幾乎無所不及。與此同時，歐洲在中國的投資額卻在減少。對歐洲而言，這到底是意味遲來的平衡，還是預示著令人擔憂的未來？文中探究中國對歐盟海外直接投資所引發的相關問題，並於結論處，提出個人的見解及看法。

本期讀者專欄，由淡江大學歐洲研究所博士張怡菁，分享其近期研究成果：『從 ETA 宣布解散看巴斯克獨立運動演進』一文。作者於本文以誰的巴斯克到探討 ETA 的建立至解散過程，詳盡分析巴斯克獨立運動的演進始末。巴斯克民族主義運動透過種族、語言、自治法、風俗習慣、歷史經驗形成獨特的民族認同。在巴斯克地區曾經有 ETA 以恐怖暴力暗殺方式，要建立自己的民族獨立，但其方式經歷 60 年的檢驗，不但無法獲得當地人的支持，國際社會也視之為毒蛇猛獸。ETA 終於在 2018 年 5 月 2 日宣布解散，終止西班牙北部巴斯克自治區的「武裝暴力」衝突。

▶ 歐盟專題.....	<b>4</b>
第 3261 次歐盟外交事務委員會決議	4
2018 年歐盟司法評比重要發現	7
重塑國家記憶：西班牙轉型正義之歷史記憶法	9
▶ 學者專欄.....	<b>14</b>
『中國對歐洲聯盟海外直接投資引發的問題』	14
▶ 讀者專欄.....	<b>23</b>
『從 ETA 宣布解散看巴斯克獨立運動演進』	23
▶ 歐盟出版品簡介.....	<b>31</b>
1. Framing the EU Global Strategy	31
2. Welfare Markets in Europe	32
3. Accessing Asylum in Europe	33
4. Reconfiguring European States in Crisis	34
5. National and Regional Parliaments in the EU-Legislative Procedure Post-Lisbon	35
▶ 歐洲重要日程與會議.....	<b>36</b>

## 第 3261 次歐盟外交事務委員會決議



Source: EU Foreign Affairs Council

2018 年 5 月 28 日歐盟於布魯塞爾召開第 3261 次外交事務委員會會議，針對伊朗、委內瑞拉、加薩、剛果、後科多努協定以及相關外交議題，達成下列重要決議。

### 一、伊朗

歐盟外交事務委員會針對美國自 5 月 8 日宣布退出伊朗核子協議「聯合全面行動」(JCPOA)後，於保加利亞首都索菲亞召開會議，並一致同意只要伊朗仍然遵守該協議，歐盟亦不會退出。各歐盟外長們強調核子協議的重要性，並支持歐洲執委會對歐洲公司因取消對伊朗制裁所受影響的保護措施，與對高級代表及英法德三國外長確保伊朗遵守協議的努力表示讚揚。各國外長另外點出其他如伊朗彈道飛彈、區域衝突及人權等議題，並指出歐盟在跨大西洋關係中所扮演角色的重要性，及美國持續在各項議題參與的必要性。

### 二、委內瑞拉

外交事務委員會對委內瑞拉於 5 月 20 日舉行的總統及地方大選，和尼古拉斯·馬杜洛(Nicolás Maduro)尋求第二個六年任期等事項交換意見，並做成以下 10 點結論。

- (一) 歐盟撤回高級代表於 5 月 22 日所做及其他有關的聲明。
- (二) 委內瑞拉近期朝向有助於民主、法治社會及人權的憲政發展。
- (三) 儘管先前包含歐盟的國際社會與國內政治人物皆要求公開及公正的選舉，但其總統及地方大選仍在未事先公布，及並未允許所有政黨平等參與的情況下進行。
- (四) 基於禁止其他異議政黨及其領袖的參與、國家機關的濫權、媒體資訊不對稱等的因素，該選舉無法具備公平或公正性。
- (五) 基於前述理由，歐盟重申委內瑞拉應建立一個公正及透明的選舉，以符合其憲政秩序。
- (六) 歐盟呼籲委內瑞拉重新進行一個乾淨、符合國際民主標準的選舉，並會採取不傷害委國人民的相關針對性限制措施。
- (七) 重申對所有獨立民意機關的尊重，釋放所有政治犯，並維護法治、人權及基本自由的價值。
- (八) 歐盟願意透過各種方式或國際場合，與相關委國政治人物共同協商，解決此次的危機。
- (九) 歐盟對於委內瑞拉的人道問題深表關注，尤其是因動盪而產生的移動人口對區域穩定的影響。
- (十) 歐盟將會繼續支持委內瑞拉人民與相關區域的政經發展。

### **三、加薩**

會議間各國外長關切加薩進程，以及針對美國將其大使館遷至耶路撒冷等問題，進行相關討論。他們同意強化人道援助，並再次對兩國方案表達肯定。

### **四、剛果民主共和國**

理事會對於期望剛果民主共和國能舉行一場公正的普選進行討論，並對因伊波拉病毒而導致的人道災難表示關注。

### **五、後科多努協定**

外長們審視了授權執委會與非加太集團國家(ACP)展開新關係的準備方

案，並要求常駐代表委員會(COREPER)協助輪值主席國保加利亞進行後續的工作。

## 六、其它外交事務議題

為嚇阻敘利亞持續對其境內人民的迫害，理事會決議延長對敘國的制裁措施至 2019 年 6 月 1 日。理事會並更新了其制裁名單，包含對 259 人及 67 個單位，實施旅遊禁令及資產凍結等相關措施。

理事會亦針對與亞洲相關國家的細部合作事項作成結論，強調一些重要安全考量的議題，例如海事安全、網路安全、反恐、放射性生化武器及核武的擴散等議題。

理事會並強化其在共同安全與防衛政策中的民事部分，列舉數項行動計畫，提升執行之效率。目前歐盟共有 10 個民事任務團部屬於各地，共同安全與防衛政策的民事行動，使歐盟成為重要的全球安全提供者。

2017 年理事會通過了年度人權及民主報告，在該年人權一直是歐盟對外關係發展的核心，並表達持續反對任何對集會結社自由所施以不當限制的行為。

理事會也審議歐洲審計院提出的「選舉觀察團」特別報告，並同意新歐盟駐巴拿馬的代表團。代表團將會致力促進歐盟與巴拿馬的關係，及提升巴拿馬在中美洲及加勒比海國家間的地位。

理事會最後對於輕小型武器非法貿易問題表達了立場，並審視聯合國在相關議題上所做的行動。理事會通過 2017/633/CFSP 決議，並支持聯合國在消滅及打擊輕小型武器非法貿易問題所採取的相關計畫。

參考文獻：

<https://goo.gl/xGDP5Z>

圖書館歐盟資訊中心 許琇媛、李柏儒編譯

## 2018 年歐盟司法評比重要發現



Source: EU Justice Scoreboard

### 一、歐盟司法評比概況

司法系統在維護法治和歐盟價值，扮演一重要角色。歐盟的司法評比報告主要聚焦在民事、商事及行政訴訟案件上，以創造對企業及人民友善的環境。歐盟已公布自 2013 年至 2018 年的年度司法評比報告，評比主要以下列三大面向，檢視歐盟司法體系的運作狀況：

- (一)效率：程序的耗時、結案率、及待審案件數等指標。
- (二)品質：法律協助、開庭消費、培訓、法庭活動的監督、預算及人資等指標。
- (三)獨立：企業和人民對司法獨立的印象、以及法官的相關保障等指標。

改善國家間司法體制的運作狀況是歐盟年度經濟政策合作的重要一環。歐盟司法評比，提供各會員國在不同司法運作制度下的各種比較參考觀點。

依據 2018 年執委會的提案，理事會特別針對克羅埃西亞、義大利、賽普勒斯、葡萄牙以及斯洛伐克等五國，提出相關的改革建議。

司法評比是被執委會用來檢視各會員國在歐盟法治框架及侵權審核機制下，進行司法改革的一項工具。執委會認為一個健全的歐盟基金財政管理制度，必須被各會員國獨立有效的司法體系所保護，因此執委會將提出一項新規定，使歐盟在會員國有一般法治制度缺失時，得擱置、減少或限制歐盟基金的使用。

### 二、2018 年評比的重要發現

2018 年 5 月 28 日，歐洲執委會於發布了 2018 年歐盟司法的評比，比較

了歐盟各國間司法系統的獨立性、品質及效率。執委會司法、消費者及性別平等執委 Věra Jourová 表示：「2018 年歐盟司法評比的時機點，正逢歐盟高度討論維護法治的議題。若歐盟基金缺乏法治、民主、公民權利和健全的財政管理，即會有很高的風險。這份評比將提供各國一個良好的參考方向。」

相較前幾年的評比報告，2018 年版的評比增加了一些不同的指標，包括強化司法部門獨立性的觀察、行政及立法部門對於各級法庭庭長的任免制度，以及首次審視了各法院法案的審理程序等。依據 2018 年的評比報告，提出下列三項重要發現。

(一)司法獨立：自 2010 年來，企業對於司法獨立的信任度，在 2/3 的會員國境內獲得提升，但部分會員國境內，卻呈現下降狀態。多數人民和企業都看到了政府或政客對於司法機關運作的干涉，損害其獨立性。相較於規劃隸屬於行政機關之下，新設的指標也顯示了對於一個獨立檢察體系的偏好。

(二)財政資源：總體來說，國家在司法體系所花費的預算相較穩定，但在各會員國間的負擔，則呈現較大差距。國家多以以往或是實際上的花費作為編列財源的考量，而非以實際司法人員的工作量為主。有 16 個會員國仰賴歐盟基金作為其司法系統的財政來源。

(三)司法體系的有效性：會員國面對挑戰的正向發展仍有待觀察，但民事和商事司法程序仍需耗費相當長的時間。在半數會員國裡，反洗錢的第一審程序平均需耗費一年，有些國家甚至必須耗費長達兩年以上。

2018 年司法評比的結果以及歐洲執委會於 5 月 3 日針對個別會員國所提出的建議，皆被納為歐盟決策之考量。這些政策建議都經過理事會會議討論，並將會在 7 月進行決議，會員國將在接續的幾年內，依據評比建議，進行司法及相關預算制度的改革。

參考文獻：

<https://goo.gl/ESN1G6>

歷年司法評比報告：

<https://goo.gl/wTvu6y>

圖書館歐盟資訊中心 許琇媛、李柏儒編譯

## 重塑國家記憶：西班牙轉型正義之歷史記憶法



Source: Memoria Histórica

在第三波民主浪潮後，轉型正義(Transitional Justice)的工作被視為一個國家進入民主化的關鍵工作，特別是在過渡當中的政治轉型期，從專制獨裁政權或內部衝突轉變成民主國家，轉型正義的工作，在司法部門，要解決國家過去侵犯人權、大規模暴行或其他形式的國家人權創傷，以促進國家政權平穩轉變成更加民主或和平的未來。

從世界各國的歷史經驗觀察，轉型正義絕非一蹴可幾，因為歷史解釋會出現紛歧、抗拒與阻礙。民主國家主要是透過司法和非司法措施，糾正侵犯人權行為所遺留的問題，由政府檢討過去因政治思想衝突或戰爭罪行所引發之各種違反國際法或人權保障之行為，追究加害者之犯罪行為，取回犯罪行為所得之財產權利，彌補在獨裁政府時代所發生的違法和不正義行為。民主國家進行轉型正義目的，為鞏固和保障基本人權之普世價值，以督促政府停止、調查、懲處、矯正、和預防未來政府對人權的侵犯。

西班牙的轉型正義工作，從 2000 年 10 月民間機構「恢復歷史記憶協會」(Asociación para la Recuperación de la Memoria Histórica, ARMH) 秉持「我們努力尊重過去，向那些應得的和沒有得到的人請求正義，並且加深我們的民主」作為信念，在 Leonese 地區展開對內戰期間的屠殺調查，由志工、歷史學家、法學家所組成的團隊，開挖 1936 年 10 月 16 日有 13 名平民被屠殺後遺棄的萬人塚。

恢復歷史記憶協會的做法，被政府指責違反 1977 年西班牙大赦法(*Ley de Amnistía aprobada, en octubre de 1977*)，因為該法第 2.f 條規定：「官員和公

共行為人對於行使人權的罪行包含在大赦中」。因此，1976 年 12 月 15 日以前犯下的任何罪行或侵犯人權的行為，均被宣告不受處罰。

恢復歷史記憶協會與智利、阿根廷及瓜地馬拉等國專門辦理國內因政治迫害失蹤者的律師進行協商。在 2002 年春天，開始向聯合國人權事務高級專員提起訴訟，要求西班牙政府要遵守國際法高於國內法，西班牙應適用有關強迫失蹤的國際法，包括《海牙公約》(*The Hague Conventions of 1899 and 1907*)、國際習慣法、《維也納宣言暨行動綱領》(*The Vienna Declaration and Programme of Action*)、《保護所有人免遭強迫失蹤國際公約》(*The International Convention for the Protection of All Persons from Enforced Disappearance*)等等。

聯合國人權委員會將國家主導的「失蹤案件」，已被編為「強制執行」或「強迫失蹤」；再者國際刑事法院的《羅馬法》(*The Rome Statute*)將強迫失蹤定義為危害人類罪，美洲國家組織的《美洲被迫失蹤人士公約》(*Inter-American Convention on Forced Disappearance of Persons*)專門處理國家強迫失蹤的問題。再者援引紐倫堡國際軍事法庭的判決，戰爭期間，第三帝國之夜和霧計畫(*Nacht und Nebel*)的強迫失蹤事件是戰爭罪，即違反海牙公約和習慣國際法。

依據聯合國人權高級專員提出的要求，西班牙恢復歷史記憶協會為還原歷史記憶，將收集的資料建檔，包括：

- 1.正式建立內戰時期失蹤人口資料庫，文件資料必須包括姓名、出生，結婚，兵役等法律文件，以及受害人失蹤日期、地點，最後從萬人塚被開挖出土的位置，目前這些檔案已經超過 1,300 筆。
- 2.成立被害家屬的手寫信檔案，約莫 200 箱，由受害者家屬手寫稿，提出申請找尋被強迫失蹤的家屬。
- 3.透過電子郵件，收集各種主題的相關失蹤人員資料和舉報人的信函，受害家屬聲稱失蹤人員的超過 15,000 封電子郵件，以及來自數百個西班牙城鎮的線人，提報在西班牙各處萬人塚的情況。
- 4.建立社交網路，讓更多人運用科技瞭解西班牙內戰時期的不義之舉。

西班牙恢復歷史記憶協會將自 2000 年到 2002 年開挖數十個萬人塚的經驗，讓「歷史記憶」的問題排入國會討論，於 2002 年 11 月 20 日國會的憲法委員會通過一致譴責佛朗哥政變。

由西班牙民間要求進行的轉型正義，在 2003 年獲得成果，西班牙內戰期間被強迫失蹤的人口問題，首次出現在聯合國強迫失蹤問題工作組的報告中。

歐洲理事會議會(Parliamentary Assembly of the Council of Europe)在 2006 年 3 月 17 日一致通過的一項決議中，堅決譴責 1939 至 1975 年佛朗哥政權下於西班牙所犯的人權問題屬「多重和嚴重的侵犯」，此為第一個國際官方機構，譴責佛朗哥政權施行鎮壓的公開聲明。

歐洲理事會議會作成的決議如下：

- 1.建議西班牙政府應該繼續自 1980 年代以來的「去佛朗哥化」和「去法西斯化」的圖騰、象徵，包括恢復公共場所的舊貌，將以佛朗哥將軍命名的街道和學校改名等，把獨裁統治的標誌消除，希望在西班牙公開舉行針對佛朗哥政權的罪行進行徹底和深入的審查和評估。
- 2.重申侵犯人權不是單一國家的內政事務，因此國際社會與西班牙人本身一樣關切。建立歷史意識，以避免將來出現類似錯誤。此外，對年輕人施以道德和犯罪行為譴責的教育。
- 3.藉由國際譴責佛朗哥政權的官方聲明，定 2006 年 7 月 18 日標誌為譴責佛朗哥政權的正式日期，因為它標誌著西班牙內戰和佛朗哥推翻政府 70 週年。
- 4.敦促西班牙政府設立一個全國委員會，調查根據佛朗哥政權犯下的侵犯人權行為，該委員會將向歐洲理事會提交報告，繼續向所有歷史學家和研究人員提供所有文件和軍事檔案，這些檔案可能包含有助於確定壓制真相的文件。
- 5.在馬德里郊外的烈士谷(Valle de los Caídos)，佛朗哥被埋葬處的地下大教堂舉行永久性展覽，解釋內戰時執政者如何迫害人權。
- 6.鼓勵西班牙地方當局豎立紀念碑，向在西班牙首都和其他主要城市的佛朗哥政權受害者致敬。

同年 5 月 10 日，歐洲理事會部長委員會回覆歐洲理事會議會大會決議，同議會大會一樣，部長委員會譴責佛朗哥政權一再嚴重侵犯人權，並同意必須記住所有專制政權的罪行，以避免重蹈過去的錯誤。關於議會大會提出的具體建議，部長委員會認為，包括佛朗哥政權在內的所有極權主義制度，皆應被視為大會宣言或訂為官方紀念日的內容議題，若僅單挑一個政權將形成錯誤的印象，即某些極權主義政權議題被凸顯後，恐有被世人以放大鏡檢視之虞。

從 2007 年 10 月 31 日，西班牙國會批准通過「歷史記憶法」(*Historical Memory Law/ Ley de Memoria Histórica de España*)，此案正式譴責獨裁者佛朗哥(Francisco Franco, 1892-1975)執政時期，包含 1936 年至 1939 年的內戰期間、佛朗哥獨裁專政時期(1939 年至 1975 年)，給予受害者平反及賠償，包括識別所有受害者，在各地開挖萬人塚，調查這 40 年間無故失蹤的人口。同時，在西班牙司法部的網頁，也在同一天更新首頁，公布因內戰時間被國家強迫失蹤埋在萬人塚的大屠殺地圖。

從 2007 至 2011 年，西班牙政府曾編列 45,000 至 60,000 歐元，資助恢復歷史記憶協會開展內戰調查(包括 10 個萬人塚開挖經費)、撥款撫慰部分受害者費用。

如同各國進行轉型正義面臨的困難一樣，西班牙政府不論執政黨或在野黨，陸續以各種理由反對西班牙恢復歷史記憶協會要繼續開挖萬人塚、公布真相的工作。2012 年西班牙國家預算已經不編列預算給恢復歷史真相的進行工作，要求停止開挖，並以《1977 年大赦法》為法源，認為挖掘真相是危害未來社會秩序及國家安定的導火線。許多城市也拒絕去除法西斯與佛朗哥的象徵，他們一方面是沒預算可執行，另一方面覺得留下來，更值得後人去探討了解過去的歷史真相。

然而，國際社會援助西班牙恢復歷史真相的計畫並沒有中斷，來自美國的基金會 Puffin Foundation 於 2011 年設立海雀人權獎(Puffin ALBA Human Rights Award)，紀念所有在西班牙內戰期間反對法西斯主義的人，針對維護人權的團體給於 10 萬美金的資助。恢復歷史記憶協會於 2015 年獲頒海雀人權獎，以繼續開挖萬人塚、代替家屬向政府提出索賠的工作。

西班牙內戰時期的受害者因《1977 年大赦法》的緣故，各地法院都排除受害者提出的刑法追訴，但法院有接受民事訴訟。恢復歷史記憶協會目前正在就西班牙最傑出的作家之一 Federico García Lorca 的謀殺案，向法院提起訴訟，甚至不排除向國際人權法院、歐洲人權法院繼續提出更多訴訟。基於對內戰期間遇難的人而言，時間已經在他們罹難的那一刻停止了，他們不能配合法定時效，但家屬遺族調查真相，在遵守「普遍正義原則」下，追訴迫害人權應無時效限制。

轉型正義要面臨的挑戰繁多：在不影響民主進程的情況下，要解決過去的問題，透過司法與非司法的方式解決衝突，補償或賠償受害者、創建紀念碑、制定教育課程，以糾正文化空白和不受重視的創傷。轉型正義工作最終目的：針對

過去濫用權力的政府可以問責，終止有罪不罰現象，重建國家與公民關係以及建立民主體制，爭取建立一個以尊重人權為核心的社會，並將問責制定期作為主要目標。

轉型正義是「遲來的正義」，若人民只是忽視、掩蓋，事情並不會過去，這種處理方式只是把時間延後，沒有去面對歷史，甚至在新威權統治下，也不能認真面對過去的不公義。

西班牙恢復歷史記憶協會試圖以來自民間的力量對抗整個國家的法律，其成就是開挖超過 150 座萬人塚、讓政府在 1977 年大赦法下後，新增七個修正案、促成烈士谷的「非政治化」、讓政府編列預算賠償與補償受害者及其遺族、公開佛朗哥與法西斯主義的罪行，教西班牙人不可遺忘的內戰人權迫害史。

參考文獻

<https://goo.gl/L3Jwqf>

圖書館歐盟資訊中心 張怡菁、許琇媛

## ▶ 學者專欄.....

本期學者專欄，邀請淡江大學歐洲研究所郭秋慶教授，撰寫『中國對歐洲聯盟海外直接投資引發的問題』一文。作者指出，近年來中國在歐洲的投資額攀上歷史新高，中國資本的輸出不僅是量的成長，投資範疇與地域同時擴大中，不再局限於原材料產業，範圍之廣，遍及農耕地到酒莊、基礎設施建設到高科技產業等，中國資本幾乎無所不及。與此同時，歐洲在中國的投資額卻在減少。對歐洲而言，這到底是意味遲來的平衡，還是預示著令人擔憂的未來？文中探究中國對歐盟海外直接投資所引發的相關問題，並於結論處，提出個人的見解及看法。

### 中國對歐洲聯盟海外直接投資引發的問題

郭秋慶

淡江大學歐洲研究所教授

E-mail: 070410@mail.tku.edu.tw

#### 壹、前言

中國從 21 世紀開始正式把「走出去」戰略提升為國家戰略，初期扶持的大多都是想要在海外「鍍金」的國有企業。事實證明，這種做法效果並不十分令人滿意。當時中國國有企業官僚低效率以及有限的市場競爭力，讓最初「走出去」的一批企業只剩下零星散落在全球各國的諸多代表處或辦事處，直到 2002 年中國的海外直接投資(FDI)總量不過是 21 億歐元，但是從該年到 2015 年則年均增幅高達 35.9%。這種情況的變化，顯示中國企業海外投資即使出手最大的仍是國有企業，但其專業性與針對性變得更高。依 2015 年初中國商務部公布之數據，2014 年中國對外資本輸出高達 1,400 億美元，首次超過外國在中國投資，曾經是「世界工廠」的中國搖身變成資本淨輸出國，而這一轉變用了三十幾年時間。現在，中國公司幾乎無限制地進入大多數先進國家的市場，讓海外投資情況產生巨大的變化。

中國資本的輸出不僅是量的成長，投資範疇與地域同時擴大中，不再局限於原材料產業，範圍之廣，遍及農耕地到酒莊、基礎設施建設到高科技產業等，中國資本幾乎無所不及；它也不再僅限於礦產豐富的非洲與拉美，從美國到日本或到歐洲，中國資本幾乎無所不在。如果說美國對於中國企業充滿吸引力的話，歐洲顯然對中國投資相對開放。中國企業在歐元區經濟持續危機中看到投資的機

會，開始從最初的希臘與義大利等相對邊緣的經濟體，向英國、法國與德國等核心工業國進軍。

2016 年中國的海外直接投資升至創紀錄的高，達到近 2,000 億美元。依照 MERICS 和 Rhodium 集團發布的分析，歐盟仍然是中國投資者最喜歡的目的地。2016 年中國在歐盟的海外直接投資總共超過 350 億歐元(400 億美元)，較 2015 年成長 77%，其中德國占 110 億歐元，為中國在歐洲投資總額的 31%。

最近，中國在歐洲的投資額攀上歷史新高，與此同時，歐洲在中國的投資額卻在減少。對於歐洲來說，這到底是意味遲來的平衡，還是預示著令人擔憂的未來？

## 貳、中國在歐洲投資創紀錄的不平衡

### 一、近年來進入歐洲的中國投資成長迅速

歐盟各國政府不僅允許來自其他歐洲國家資本自由流入，也包括中國在內的第三國，這意味中國企業在理論上投資歐洲市場沒有大的限制，最近中國的投資證明也是如此。2012 年歐盟境內中國的投資為 120 億美元，2013 年雖然投資減少為 86 億美元，有所後退，但是 2014 年歐盟的中國投資額為 180 億美元，比上一年增加一倍多，尤其表現在能源和建築材料等，2016 年歐盟的中國投資達到歷史最高點為 460 億美元<sup>1</sup>。

在歐洲，中國資金流向最集中的行業包括資訊和通訊技術、交通和基礎設施以及工業機械製造。中國對歐盟的直接投資，以國有投資者持續占有多數，中國的「一帶一路」倡議達到加強國家資本在歐洲的作用，因為中國的政策性銀行、主權財富基金和商業機構正在建立新工具來融資大型項目。至於私營企業，近年來已經成為中國全球海外直接投資的重要動力。雖然國有企業的單筆投資額屢屢創紀錄，但是依照商務部最新的公布，2015 年中國私營企業在歐洲投資達到 60 億歐元，創歷史新高。

歐洲國家中，中國企業投資最多的國家是德國、英國、荷蘭和法國<sup>2</sup>。過去五年德國是中國最穩定流入國。2016 年中國在德國併購企業 68 家，總價達 126

---

<sup>1</sup> Thilo Hanemann and Mikko Huotari, Record Flows and Growing Imbalances, Chinese Investment in Europe in 2016, No 3, January 2017, p.4.

[https://www.merics.org/sites/default/files/2018-04/MPOC\\_03\\_Update\\_COFDI\\_Web.pdf](https://www.merics.org/sites/default/files/2018-04/MPOC_03_Update_COFDI_Web.pdf)

<sup>2</sup> WEF (2015), EY (2015) and AT Kearney (2015). See DeLauro (2014).

億美元，創下歷史紀錄，中國投資者集中在德國隱形冠軍的中小企業，包括高科技和軟體公司，以及能源行業的企業<sup>3</sup>。

無可否認，中國在歐洲的投資和併購，有相當一部分最終失敗，沒成功的案子有時一年達 20 個。不過，成功的個案也不少，在商務部公布上，國有企業的中國化工橡膠有限公司以 52.9 億美元併購義大利倍耐力集團公司近 60% 股份，是 2015 年中國企業最大的海外併購案，中國化工則是最活躍的國有企業，2015 年它以 79 億美元併購義大利名牌輪胎公司倍耐力(Pirelli)，2016 年又先後併購德國特種機械製造商克勞斯瑪菲(KraussMaffei)和瑞士農業化學企業先正達(Syngenta)，前者的交易額為 10 億美元，後者為 430 億美元，成為中國企業在海外最大併購案。另外，有一些規模比較大的交易，像美的(Midea)以 44 億美元併購德國機器人公司庫卡(Kuka)、北京政府下屬的北京控股以 16 億美元併購德國垃圾能源公司 EEW、上海錦江國際以 14.9 億美元併購羅浮宮酒店集團以及中國投資公司在德國、法國和比利時投資等大量的投資。其次，國有企業像東風汽車以 11 億美元入股法國標緻雪鐵龍 14% 的股份，上海電氣集團以 1.74 億歐元收購德國航空設備的寶爾捷自動化公司(Broetje-Automation)，以及以 1 億美元購入德國太陽能設備生產商曼茲集團(Manz AG)的股權等。另外，比較突出的私營企業併購案包括大連萬達、華為技術公司、福耀玻璃、萬向集團和吉利控股等，其中最大交易是：騰訊以 67 億歐元併購芬蘭博彩公司 Supercell；復星國際以 43 億美元併購法國國際度假村集團地中海俱樂部(Club Med)；海航以 23 億歐元併購愛爾蘭飛機租賃公司 Avolon；攜程以 16 億歐元併購英國旅遊平臺 Skyscanner；山東魯益科技以 13 億歐元併購法國時尚公司 SMCP 集團；萬達以 26 億美元併購美國連鎖電影院 AMC，又以 11 億歐元收購歐洲最大院線 U.K Odeon & UCI 影院集團等<sup>4</sup>。

## 二、歐洲在中國的投資持續下滑

1980 年代以來，中國對海外直接投資的開放，一直是經濟改革的核心要素，並將外商的投資作為成長、創新以及就業的重要來源，但是 2016 年歐洲人在中國投資連續第四年減少，只有 80 億歐元，為中國在歐洲投資總額的四分之一。依照經合組織的排名，中國依舊是屬於不開放的經濟體，其開放程度甚至不及俄羅斯或印度，這也是歐洲在中國投資劇烈縮水的原因之一。

---

<sup>3</sup> CASS-IWEP (2014). 美國企業最高計錄一年收購了 162 家德國企業，仍然高居德企收購榜首。

<sup>4</sup> 王凡/李魚，德新社等，2015.3.1.

若將歐洲與中國的企業作比較，前者較後者在歐盟的投資持續上漲成鮮明對比，歐洲企業對中國的投資則變得猶豫不決，2016 年在中國的海外直接投資，連續第四年下降至 80 億歐元左右<sup>5</sup>，德國企業對中國投資的力度也一直在減少。總體來看，德國企業尤其是大企業密集進入中國的時代已經過去，這些企業基本已經在國內做好佈局了。這種日益擴大的投資失衡，可歸因於中國經濟成長放緩以及進入該國市場持續的障礙。

就市場的障礙而言，歐洲和中國的市場准入對比相當明顯，中國依舊限制外國進入許多的經濟部門，尤其政府介入保護新興的國內高科技生產商，免受外國的競爭，中國被認為是二十國集團之間最不開放的國家之一。此外，對外國公司也是不少歧視，過去這個問題不大，因為中國是沒有重大海外投資利益的發展中國家，如今中國意識到這個問題，公開承認目前的海外直接投資治理是經濟改革的重要支柱。2015 年初國務院提出法律，正式廢除目前維持鼓勵、限制和禁止部門名單的方式，實施現代的海外直接投資制度，其基礎是僅限於准入前狹義的「負面」清單、國家安全審查以及競爭政策。雖然這個立法有積極性，但是仍然存在重大的不確定性，譬如執行的時間表不清楚、負面清單範圍不清楚、國家安全以及競爭政策審查的範圍和過程沒有被狹義地界定和編纂，以致於留給潛在非正式的歧視很大的空間。

雖然如此，中國的合作夥伴需提出，中國對海外直接投資有待進行快速與有效的改革。在歐洲層面上，不妨應用歐盟這個組織，自 2008 年里斯本條約實施以來其執委會擁有權談判雙邊投資協議(BIAs)，這是討論和界定雙向投資開放的主要手段，可以推動中國海外直接投資改革的重大一步。當今歐盟執委會在談判歐中雙邊投資協議條文取得重大進展，談判現在進入是否同意負面清單的困難階段。一旦有該投資協議的授權，歐盟的第二個戰略將是與其他感興趣的國家合作，透過其他的協議與倡議來促進全球投資的開放<sup>6</sup>。

## 參、造成對歐洲投資破紀錄不平衡的背景

### 一、「中國製造 2025」戰略的舉措

中國對外直接投資快速成長的動力之一，是中國計畫與世界主要工業國平行的「2025 年中國製造」戰略舉措，該戰略在 2015 年由習近平主席啟動，目標

<sup>5</sup> Thilo Hanemann and Mikko Huotari, *op. cit.*

<sup>6</sup> Ministry of Commerce (2015). Organization for Economic Co-Operation and Development (OECD).

是通過適應德國「工業 4.0」和美國「工業互聯網」等概念，推動其工廠進入智能製造和互聯生產時代，在未來幾十年將中國變成高科技產品生產中心，可謂是北京工業政策的核心綱領，其中不僅設定將中國從「世界工廠」升級為高科技強國的目標，還就市場占領份額做出具體的計畫。

無疑地，「2025 年中國製造」戰略無異於一場高科技革命，該戰略可能過度考量中國行業的自動化程度低，中國企業當前每 1 萬名行業員工平均只使用 19 台工業機器人，而德國超過 300 台，南韓則為 531 台，而且中國製造的工業機器人進口零件仍占製造成本的四分之三，故想力爭在大量工業國家的主要成長領域，取得市場領先地位，像資訊技術、電腦、機器人、節能車輛、醫療設備、航空航太技術以及海運和鐵路運輸的高科技設備等。為此，中國政府將龐大的財政資源投入其雄心勃勃的項目，成立「國家先進製造業投資基金」，首期資金 200 億人民幣，又有「國家集成電路產業基金」共計 1,200 億元人民幣。與德國政府相比較的話，德國直到最近只花大約 2 億歐元來研究「工業 4.0」。至於「2025 年中國製造」戰略的產業總體規劃，要到 2025 年之前將中國供應商在「基本核心零件和重要基礎材料」的國內市場份額提高到 70%，到 2049 年投資數十億，將中國變為主要工業國家之一。此外，中科院亦在 2009 年發表「2050 年創新：科學技術與中國的未來」，繪製了截至 2050 年科技發展路線圖，對於晚近很多的併購案而言，其背後的「中國夢」清晰可見。當權者希望中國屆時能成為一個科技大國<sup>7</sup>。

中國為了縮小技術的差距，最近在工業國家大量投資。依照Mercato研究團隊的看法，中國已經達到先進技術水準的領域，如電信標準 5G、無線傳感器網絡、3D列印、工業電子商務以及雲計算和大數據，他們也呼籲與中國進行更多的對話，工業國家可以利用中國對高科技生產的專門知識的需求，在網絡安全、資訊科技安全標準以及敏感的公司數據保護方面進行討論<sup>8</sup>。總之，MERICS研究認為，只要政治優先和工業需求一致，「2025 中國製造」戰略可以提升中國的競爭力，但是過分強調數量的目標和資金配置不足等因素，可能會削弱該戰略的影響，不過在一些行業如機器人和 3D列印，領先的工業經濟體和國際企業可能很快就會感受到中國的競爭。

---

<sup>7</sup> Jost Wübbecke, Mirjam Meissner, Max J. Zenglein, Jaqueline Ives and Björn Conrad, "Made in China 2025" Mercato.

<sup>8</sup> MERICS study analyses, "Made in China 2025", [https://www.merics.org/sites/default/files/2017-09/MPOC\\_No.2\\_MadeinChina2025.pdf](https://www.merics.org/sites/default/files/2017-09/MPOC_No.2_MadeinChina2025.pdf).

## 二、經濟下行促成海外直接投資擴大

當前中國正面臨十分正常的過渡期，從以往的國家主導轉向更加市場化。過去中國仰賴公共建設，例如修道路、鐵路等以支撐經濟的成長，但現在這個龐大的經濟體將轉向以消費支出帶動成長，因此一般認為中國經濟接下來有很長一段時間會緩慢成長。

2017 年第二季度，中國經濟連續第二季度強勁成長為 6.9%。儘管中國動態的技術部門有積極的發展，但仍然依賴於舊的成長動力，尤其是中國低利率和資本管制的經濟政策，可能導致資產泡沫，前者因為存款利率月平均值主要是低或負的，家庭存戶就以購買公寓、股票以及越來越多的理財產品當作更好的替代品，而且信貸成長在加速，投資者進入風險較高的替代方案。當銀行利率持續下降，越來越多的個人就尋求轉移財富到海外；後者因為政府對財政的壓制，其措施包括控制銀行存款利率、政府對銀行的所有權、高儲備要求以及資本管制(限制大多數中國人對國內投資)，遂促成投資人尋求風險更高投資替代品的動機，增加資產價格泡沫的危險。在股票和房地產市場動蕩之後，金融科技(Fintech)的行業可能面臨風險。

由於對經濟穩定和對市場機制缺乏信任，中國政府的首要擔憂，通常會對金融和房地產行業進行更嚴格監管。在股市泡沫的情況下，出售的凍結和政府採購相結合，也嚇倒國際投資者。一旦政府開始陷入僵局，住戶投資者試圖利用監管漏洞避開限制，或是借由較少監管監督，找尋新興的投資機會。

面臨中國經濟成長放緩的時期，在國內市場成長不同於以前，競爭變得更為激烈。如果要擴大市場擴展機會的話，就一定要「出國」到海外去，尤其是那些對中國投資者感興趣的行業。從近年的海外投資看來，相當多的混合領域是顯而易見，從技術和先進的服務到品牌和消費品，值得注意的是，中國的投資者特別增加投資於一些中國境內不對外資開放的領域，如金融部門。

## 肆、中國海外直接投資遇上兩頭收緊

### 一、歐盟加強外資的審查

每個歐盟國家致力於對第三國開放資本，只有極少數例外，特別是德國有一個非常開放的制度，只限制幾個部門和個案的外國投資。近年來中國企業大舉海

外投資，讓歐洲喜憂參半，因為中國的投資為歐洲企業帶來新鮮血液，但也引發社會輿論的不安甚至爭議，不少聲音呼籲，工業國家決策者不應該被「2025年中國製造」戰略的短期商機所蒙蔽，必須對中國的戰略作出明智的回應，所以國家傳統的開放態度有所動搖。其實，歐洲之外也有澳大利亞、加拿大和美國等頒布嚴格的法令，加緊對外國直接投資的審查，像2017年9月美國川普總統簽署行政命令，基於對國家安全構成威脅，禁此一間背後有中國支持的私募基金公司併購美國晶片製造商<sup>9</sup>。

歐洲相關的國家對於歐洲企業，認為它們受到中國現有市場壁壘的打擊，歐盟企業在許多先進的製造和服務行業具有很強的競爭力，只是這些卻是中國經濟最為限制的部門，所以市場准入更大的互惠性，將是歐盟領導人確保歐盟公司有公平競爭環境的首要任務，也是短期內需要解決的最重要問題之一<sup>10</sup>。

近年來美國情報機關告知德國政府，中資企業併購德國半導體設備生產商愛思強(Axitron)涉及軍用和安全技術，德國政府最後撤回該筆交易，同時修改境外投資商併購德企的政策，金融監督機構有權對能源、金融服務與醫療等新科技企業的股東進行審查，如果持股超過10%的話，審查的項目包括公司的可靠性、流動資金的情況以及商業行為等<sup>11</sup>。

此後，德國和法國、義大利三國的經濟部長更聯名致信歐盟貿易總署，呼籲加強審核第三國的投資，尤其是對受到政府資助的投資，投資者的背景更為透明化，以及對國家安全的影響也應該更加篩選入境的資金。中國安邦保險集團和海航集團各自考慮併購德國安聯(Allianz)集團的多數股權，但談判被取消，遇到監管的障礙。

## 二、中國限縮海外直接投資

除了在德國和歐洲，對外資併購表現積極的法制，近來中國企業在海外大肆併購，招來富商通過海外並購轉移資產的疑慮，金融穩定成為要務，政府宣布收緊企業海外投資的政策。2016年初國務院辦公廳向國家發展改革委員會、商務

---

<sup>9</sup> 2017.9.14 BBC 中文網。

<sup>10</sup> European Chamber (2014). MERICS 4.

<sup>11</sup> 海航對德銀的投資，已經引起德國和歐洲監管當局的注意，他們正在審核海航的資金來源以及海航對德銀未來的影響。海航集團的擁有人，以及其與中國政府的關係，一直都面對各方的質疑。甄樹基，德銀 CEO 拒與大股東海航為伍高層呈現分裂，09-10-2017。

<http://trad.cn.rfi.fr/auteur/%E9%A6%99%E6%B8%AF%E7%89%B9%E7%B4%84%E8%A8%98%E8%80%85-%E7%94%84%E6%A8%B9%E5%9F%BA/>

部、外交部和中國央行四個部委，轉發國務院規範境內企業開展境外投資的「通知」，即關於進一步引導和規範境外投資方向的指導意見，鼓勵「有利於一帶一路建設和周邊基礎設施互聯互通的基礎設施境外投資」，還強調將尤其限制對海外房地產、酒店、影視業和體育俱樂部的投資，及沒有實業項目的股權投資基金等非技術型產業的企業，若違反相關規定，將被列入政府黑名單。

此外，金融管理局向大型民企及銀行，罕有查詢信貸情況，點名查詢海航、萬達、安邦和復星國際等的信貸情況，相關銀行需滙報對它們的授信總額度、未償還貸款餘額等資料。2013 年以來，萬達、海航、復星和浙江羅森四家企業在海外投資總額就高達 830 億美元。以萬達過去幾年的發展為例，這幾家公司的海外經營併未能帶來太多的利潤回報，反而大量資本的外流使得中國政府擔心這一現象繼續下去，會帶給金融體制的風險。由於這種限制性較強的批准政策，中國企業進行海外併購所涉及的金額於是有了明顯的下降。雖然中國對外併購交易量的收縮，可以當作改善信貸分配和清理壞賬的舉措，但還是不能威脅到企業海外擴張信貸額度，目前看到 2017 年中國海外投資併購的增勢放緩，但中國在高尖端技術領域的併購不致於大幅減慢。

## 伍、結論

中國近來在歐洲的投資額已攀上歷史新高，然而歐洲在中國的投資額卻減少。有關此一課題，吾人提出如下三項看法：

一、市場准入不對稱的公平問題：開放市場不應當是個單方面的行為，歐洲重要的關注是，如果對外資的市場開放程度不同，海外直接投資可能在國際競爭的公司之間遭到競爭扭曲的環境，歐盟基於歐中雙邊投資陸續擴大差距，認為中國市場開放程度不夠，強調北京應提供同等的投資開放條件；

二、歐中雙邊投資協議的重要性：一般而言，雙邊或區域協議可以幫助制定新的開放標準，並促進「競爭的最高」。歷史上，對市場准入的關注，主要通過發達經濟體(長期以來是全球外國直接投資的主導力量)之間的雙邊協議來解決，保證了一定程度的開放互惠，或多邊和區域協議，如經合組織的資本流動自由化，服務貿易總協定(GATS)或馬斯垂克條約，鞏固歐盟自由流動原則<sup>12</sup>。在歐洲層面

---

<sup>12</sup> The U.S. Department of The Treasury, Treasury International Capital (TIC) System, <http://www.treasury.gov/resource-center/data-chart-center/tic/Pages/> ; OECD (2013), The General Agreement on Trade in Services(GATS), [https://www.wto.org/english/docs\\_e/legal\\_e/26-gats\\_01\\_e.htm](https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/26-gats_01_e.htm) ; The Treaty on European

上對中國投資的開放，應該透過正式的歐中雙邊投資協議，只是目前歐中雙邊投資協議談判不成<sup>13</sup>，期盼儘快能達成簽署。再者，更好的是，考慮美國、歐盟和中國三大經濟體對公開投資的興趣，開始談判一項多邊投資協議，為跨境投資開放性制定全球標準和最佳監管做法捍衛合法的國家利益。

三、歐盟逐漸步上安全審查機制：有關國家安全審查機制方面<sup>14</sup>，由於國家經濟體確定什麼「公共政策或公共安全的理由」具有很大的自由裁量權。然而，今後中國更多的資本流入，將會更加廣泛地加劇解釋國家安全的趨勢。除了基於安全風險的更大管制障礙外，還存在非正式歧視和政治化的重大風險<sup>15</sup>。在美國設立的外商投資委員會(CFIUS)負責審查對美國公司的外國投資，以確定潛在的國家安全風險。雖然到目前為止，歐盟並不存在與美國外商投資委員會相當的正式監管機構或投資控制機制，但是 2017 年 9 月歐盟執委會主席容克對外商的投資，在對歐洲議會發表的「國情諮文」表示，歐盟將設立對外商投資審查機制，這是一種政治責任，為的是保護歐盟的集體安全<sup>16</sup>。

除此之外，如果歐盟將共同競爭政策擴大到第三國的投資者，也許是另一個選擇，因為這些規定禁止國家補貼扭曲競爭。

以上為學者論點，不代表本通訊立場！

---

Union –Maastricht Treaty, [http://europa.eu/eu-law/decision-making/treaties/pdf/treaty\\_on\\_European\\_union/treaty\\_on\\_european\\_union\\_en.pdf](http://europa.eu/eu-law/decision-making/treaties/pdf/treaty_on_European_union/treaty_on_european_union_en.pdf). MERICS 35 4.

<sup>13</sup> Morisset and Andrews-Johnson (2004). Joint Recommendations of the Inaugural Meeting of the Chinese-German Economic Advisory Committee, <http://www.asien-pazifik-ausschuss.de/downloads/positionen/JointRecommendationFinal,July2014.pdf>. 32, MERICS 3.

<sup>14</sup> BBC World Service Country Poll MERICS 31 3.

<sup>15</sup> Ng, Loretta and Wing-Gar Cheng, “Cnooc Drops \$18.5 Bln Unocal Bid Amid U.S. Opposition,” Bloomberg, August 2, 2005, [http://www.bloomberg.com/apps/news?pid=newsarchive&sid=ajw\\_HHJkvuE4](http://www.bloomberg.com/apps/news?pid=newsarchive&sid=ajw_HHJkvuE4). 28

<sup>16</sup> 容克：歐洲的市場是開放的，但它希望有同等的待遇， 13-09-2017. <https://goo.gl/TcwfSB>

本期讀者專欄，由淡江大學歐洲研究所博士張怡菁，分享其近期研究成果：『從 ETA 宣布解散看巴斯克獨立運動演進』一文。作者於本文以誰的巴斯克到探討 ETA 的建立至解散過程，詳盡分析巴斯克獨立運動的演進始末。巴斯克民族主義運動透過種族、語言、自治法、風俗習慣、歷史經驗形成獨特的民族認同。在巴斯克地區曾經有 ETA 以恐怖暴力暗殺方式，要建立自己的民族獨立，但其方式經歷 60 年的檢驗，不但無法獲得當地人的支持，國際社會也視之為毒蛇猛獸。ETA 終於在 2018 年 5 月 2 日宣布解散，終止西班牙北部巴斯克自治區的「武裝暴力」衝突。

## 從 ETA 宣布解散看巴斯克獨立運動演進

永久和平發展協會

憲法研究員 張怡菁博士

[chang1975@lawlove.org](mailto:chang1975@lawlove.org)

### 一、前言

西歐最後以武裝暴力追求獨立的巴斯克分離主義團體「巴斯克祖國與自由」組織(Euskadi Ta Askatasuna, 以下簡稱 ETA)，在 2018 年 5 月 2 日宣布解散，終止西班牙北部巴斯克自治區 (Basque) 的「武裝暴力」衝突。ETA 是在西班牙前領導人佛朗哥 (Francisco Franco, 1892-1975) 獨裁統治最極端時期 1959 年成立，被指在爭取西班牙北部和法國西南部的巴斯克地區獨立過程中，造成數百人喪生和遭綁架。

ETA 發表「最後」聲明說，這個團體已「將所有結構完全解散」，也「終止了一切政治活動」。聲明並說：「巴斯克祖國與自由希望終結巴斯克地區與西班牙及法國間的不斷衝突，終結不斷的政治暴力。」ETA 從事武裝戰鬥期間，被指責造成 829 人喪命。

從巴斯克分離運動的發展過程觀察，道德勸說、國族認同感、軍事強壓等手段，是無法徹底解決民族糾紛；透過有條件的權力下放、公民投票等方式，進行

轉型正義，補救統治者統治行為之不當、不正義，協助少數民族獲取真正實質權益。

## 二、誰的巴斯克

巴斯克人(The Basques)是法國西班牙交界山區的原住民，巴斯克人意思是指「住在山裡面的人」<sup>1</sup>。以「巴斯克語言」為當地的共同文化特徵<sup>2</sup>。他們主要居住在傳統上稱為巴斯克地區(Basques)，該地區位於庇里牛斯山西端，比斯開灣海岸附近，跨越北部的部分地區西班牙中部和法國西南部，巴斯克人稱自己族群所在的區域為「巴斯克祖國」(Euskal Herria; Euskadi<sup>3</sup>)，也就是「巴斯克人的土地」。

Manuel Mantero認為，巴斯克民族主義在發展過程中，構成其民族的五大要素包含種族、語言、政府與法律規範、風俗習慣及歷史特性<sup>4</sup>。

巴斯克地區，自古以來曾遭受羅馬人、西哥德人、阿拉伯人、法國人和西班牙王國的入侵，但其獨特的民族文化特性，與外來統治者的關係有融合的困難。

1492年西班牙的卡斯提亞文化在一統的西班牙國家機器建構下，變成伊比利半島的主流西班牙文化，與原來當地的原住民文化產生衝突，巴斯克人喪失舊有的制度與法律，僅剩下保有一部分的「自治權」<sup>5</sup>。

1876年第三次西班牙加勒比戰爭和巴斯克經濟協定後，巴斯克人的自治行政機構和法律遭廢除。西班牙統一巴斯克的過程，讓巴斯克人感到不安。巴斯克人怕自己的語言、文化被中央政府挾其文化優勢而消滅，因此要提高「自我賦權」(Self-empowerment)<sup>6</sup>倡導巴斯克民族主義，包含「我族認同」、「己他之分」的政治理念。自我賦權透過公民參與、協同合作、社群意識等建立社群之間的緊密關係。

---

<sup>1</sup> Thomas C, David, "Patterns of Identity: Basques and the Basque Nation", *Nationalism & Ethnic*, (London: Frank Cass, Vol. 3, No.1, 1997), p.63.

<sup>2</sup> Gloria Pilar Totoricagüena, *Identity, Culture, And Politics In The Basque Diaspora (The Basque Series)*, Reno: University of Nevada Press. 2015, p.59.

<sup>3</sup> Euskadi 原來是 19 世紀的巴斯克民族主義之父 Sabino Arana (1865-1903)所創造的字，其範圍特指今日西班牙四省和法國三省。現在多用在指 1979 年設置的「巴斯克自治政府」。

<sup>4</sup> Manuel Mantero, *Historia del Pais s Varco*, (San Sebastián: Editorial Txwertoa, 1995), p.126

<sup>5</sup> Jeneen Hobby; Timothy L.Gall; Gale(Firm), "Basques", *Worldmark encyclopedia of cultures and daily life*, Detroit, Mich. : Gale, 2009, p.56.

<sup>6</sup> Dalton, James H.; Maurice J. Elias, Abraham Wandersman. *Community psychology: linking individuals and communities*. Wadsworth/Thomson Learning. 2007.

代表人是 19 世紀的巴斯克作家 Sabino Arana，他開始倡議在社會所有領域應使用巴斯克語言，以避免在面對西班牙語滲透時自己的母語被邊緣化，並且在學校教育和行政管理甚至是某些文化生活（包括劇院演出時等）中強制實施。Sabino Arana 為巴斯克語建立一個編纂的正字法和語法，並提出了新詞取代西班牙傳統用字。直到 1968 年，巴斯克語標準化工作，使得標準巴斯克語 - 巴斯德語的建立。

### 三、ETA 的建立到解散

從 19 世紀以降，巴斯克人逐漸形成自己的巴斯克民族主義，在政治學上稱為「分離權利」，這是從民族主義衍生出的概念，在少數民族社群內部，宣稱生來就和中央統治者屬於相異民族，上位者不公平的歧視、壓迫讓他們渴望從現有統治權威下脫離出去，分離獨立是回歸社會正義的唯一方式。

1930 年代西班牙內戰（Guerra Civil Española），佛朗哥將軍的「全國西班牙化」高壓統治，建立專制政權。1937 年，佛朗哥將軍佔領巴斯克國。巴斯克人曾經享有一定程度的自治權，在佛朗哥將軍統治下，他們被剝奪政治權利也壓制了他們對獨立的渴望。

西班牙人對佛朗哥的專制獨裁統治反感可從畫家畢卡索(Pablo Picasso, 1881-1973)的作品格爾尼卡（Guernica）略知一二，西班牙內戰中納粹德國受佛朗哥將軍之邀對西班牙境內的格爾尼卡城進行了人類歷史上第一次地毯式轟炸。

佛朗哥將軍的獨裁法西斯主義，依靠強大的軍隊支持<sup>7</sup>，佛朗哥將軍從他絕對權力的位置上，試圖控制西班牙生活的所有領域。通過思想檢查、宣傳教育控制言論自由，通過壓制西班牙的文化多樣性來促進統一的國家認同，包括將鬥牛活動和探戈舞蹈表演被提升為民族傳統，而那些不被認為是「西班牙人」的傳統被壓制，如加泰羅尼亞的民族舞蹈Sardana，被明確禁止。

佛朗哥還利用政治力控制語言，試圖建立國家同質性。他促進了卡斯蒂利亞語(Castellano)成為官方語言和全國通用語言，並壓制了加泰羅尼亞語，加利西亞語和巴斯克語等其他語言。除卡斯蒂利亞以外的語言的合法使用被禁止。所有的政府，公證，法律和商業文件都將在卡斯蒂利亞獨家製定，任何以其他語言編寫的文件均視為無效。學校，廣告，道路和商店標誌禁止使用任何其他語言。另

---

<sup>7</sup> Andrée Bachoud, *Franco*, (Barcelona: Crítica, 2000 y 2005), pp.203-204.

一方面，天主教會被維持為西班牙國家的教會，並重新獲得了它在共和國下喪失的許多傳統特權。

佛朗哥將軍一系列的國家統一運動，激化了巴斯克在地民眾與馬德里中央的緊張關係，1959年巴斯克地區的文化組織ETA<sup>8</sup>成立，宗旨是在西班牙巴斯克地區創建一個獨立的家園，定義是愛國、民主的組織，而非政黨，受到古巴、阿爾及利亞和越南解放戰爭的影響。起初以學生抵抗運動形式出現，反對佛朗哥將軍鎮壓的軍事獨裁統治。在佛朗哥執政時期，巴斯克語被禁止，他們獨特的文化受到壓制，知識分子因其政治和文化信仰而遭受監禁和折磨。

1961年，ETA開始以暴力試圖阻止運送政客的列車發生出軌事件。1962年ETA稱自己為「民族解放革命運動組織」。1966年ETA稱自己是「巴斯克民族解放社會主義運動」，其目的在追求巴斯克區獨立與自由，建立巴斯克共和國。

1968年起，ETA轉變成令人髮指「恐怖組織」，ETA暗殺的第一個受害者是San Sebastian的秘密警察局長Meliton Manzanos。1970和1974，ETA兩次嚴重分裂，後分裂為兩派：巴斯克分離主義—政治軍事派和軍事派。1976年建立的新政黨—巴斯克革命黨，後發展為巴斯克左派，得到政治軍事派支持。1977年軍事派也建立一個新的政黨—人民革命社會黨，後與他黨結合，取名巴斯克獨立黨<sup>9</sup>。1978年，ETA的政治部門Herri Batasuna成立。

1980年是暗殺巔峰時期，共有118人遇難。1995年，ETA試圖用汽車炸彈暗殺反對派人民黨(the People's Party, PP)領袖Jose Maria Aznar(1953-)。1997年，ETA與人民黨在巴斯克對抗，ETA綁架並殺死29歲的巴斯克議員Miguel Angel Blanco，要求政府釋放大約460名囚犯。Miguel Angel Blanco遭綁架殺害的結果，有600萬西班牙人走上街頭抗議。同年12月，巴斯克獨立黨(Herri Batasuna)的23名領導人因與ETA合作而被判入獄7年。1998年3月，西班牙的主要政黨舉行會談，希望結束巴斯克地區的暴力事件，但ETA不肯參加會議。同年4月，與ETA結盟的北愛爾蘭恐怖組織新芬黨(Sinn Fein)與英國政府簽署北愛爾蘭和平協議，ETA內部討論未來的發展方向。ETA於6月使用炸彈殺死人民議會議員Manuel Zamarreno。

---

<sup>8</sup> BBC, "Timeline: Eta campaign", April 2, 2017, <http://www.bbc.com/news/world-europe-11181982>

<sup>9</sup> 張士軒，《西班牙政制變遷對國族建構之影響：以巴斯克分離運動為例》，台北：國立臺灣大學政治學研究所，碩士論文，2004年，頁5-13。

1998年9月15日，ETA「第一次」宣布，從9月18日開始實施30年的暴力運動將無限期停火。1999年6月，西班牙政府表示自1989年以來首次與ETA舉行直接會談，但同年8月，ETA表示與政府會談暫停。11月28日，ETA宣布停火於12月3日結束後，將展開新的暗殺。

2000年1月21日，ETA在馬德里放置汽車炸彈殺死軍方官員。2月22日，繼續在巴斯克首都維多利亞放置汽車炸彈，造成社會黨政客和他的保鏢死亡。5月7日，報紙專欄作家Jose Luis de la Calle在巴斯克地區的家門外被槍殺，西班牙國王Juan Carlos率領數千西班牙人在全國靜默守夜，抗議記者Jose Luis de la Calle被殺。皇家發言人說，這是國王第一次做出這樣的表態。6月4日，人民黨(Popular Party, PP)的成員Jesus Maria Pedrosa在巴斯克的杜蘭戈被槍殺身亡。7月12日，以汽車炸彈攻擊馬德里市區，造成9人受傷。7月15日，在西班牙南部暗殺馬拉加市人民黨議員Jose Maria Martin Carpena。7月29日，槍殺巴斯克社會主義政治家Juan Maria Jauregui。ETA在巴斯克北部地區的33年暴力行動中頻頻發動汽車炸彈襲擊，通常針對安全部隊成員或政治人物，這些日期只是2001年乃至多年發生的襲擊事件的一部分。根據*Europa*新聞社的報導，共有443名民警和警察在Eta手中死亡，據報導，58名商人和39名政治人物也是其受害者。

ETA以「為巴斯克自治區奮戰」為由，把所有行為合理化。他們起先強烈支持獨立建國，經過民主轉型，幫助他們成為巴斯克自治區，有自己的國會、文化認同和行政權力。但ETA主張的暴力，絕大多數的巴斯克民眾並不認同。

2004年3月11日，馬德里發生炸彈襲擊，西班牙人民黨指責是ETA恐怖攻擊，經過調查是伊斯蘭國(Islamic State of Iraq and the Levant, IS)的恐攻，西班牙公民以投票來決斷是否支持人民黨，而且ETA在IS攻擊馬德里事件後，出現轉折，降低恐怖攻擊活動，因為該組織開始討論不能再通過暴力達到目的。這不僅是因為溫和的巴斯克民族主義者所取得的成果，而且也是因為人們越來越覺得ETA與公眾輿論脫節。

2009年5月巴斯克選舉，激進的分裂主義政黨敗選。民眾以多進投票所取代上街頭，用投票把暴力趕出去。真正的民主是將監督政府的責任化為選票讓人民做主，由人民管好政府。

2011年10月，ETA宣布「終結暴力」，有效地停火。2017年交出了一些武器庫，它的解散是為殺害平民而道歉，但不是警察。安全部隊的行動削弱了ETA

的勢力，民眾支持 ETA 降到最低。

ETA失敗的背後有兩件事：(一)西班牙人、巴斯克人和法國警方的壓力，以及在全球甚至是當地的居民對恐怖主義的反感；(二)ETA自己的支持者開始懷疑暴力方法。西班牙通過歐盟禁止支持恐怖主義政黨的法律之後，警察及民防軍，隸屬內政部，執行各項抗制個人或團體恐怖行動<sup>10</sup>。反恐措施包括 1.資金凍結：依據國會通過之「預防及遏止恐怖主義資金法案」，該法案凍結任何形式的恐怖組織資金流動，以阻止其資助恐怖分子進行活動。亦成立「恐怖主義資金監督委員會」授權凍結與恐怖組織有關聯的個人或團體所持有之帳戶。

國會在「911 事件」後草擬「聯合犯罪調查組織法案」，加強歐盟內部犯罪調查合作，以對抗組織犯罪，特別是恐怖主義的不法作為。2.解散政黨：政治團體及政黨如資助恐怖活動或進行不法活動，司法當局有權中止該政黨之活動。2003 年 3 月 18 日西班牙最高法院宣布，將巴斯克地區的民族政黨列為恐怖主義組織，禁止該黨繼續活動，理由是該政黨與西班牙境內的恐怖組織 ETA 聯繫密切。該黨利用政府給予之政黨補助費資助 ETA 恐怖活動，因此遭法院判決違法，命令立即解散，停止任何政治活動。

ETA於 2012 年創建了一個新黨「巴斯克聯合」(Euskal Herria Bildu, EH Bildu)，放棄了傳統暴力運作方式。EH Bildu在 2016 年的區域選舉中贏得了 21%的選票，落後於溫和的巴斯克民族黨 (Partido Nacionalista Vasco, PNV)。它將ETA的恐怖主義視為巴斯克人和西班牙人之間的政治啟發的「武裝鬥爭」。「雖然情況不同，衝突依然存在」，在現況下，「我們要求做出決定的權利。」<sup>11</sup>

#### 四、結論

巴斯克民族主義運動透過種族、語言、自治法、風俗習慣、歷史經驗形成獨特的民族認同。在巴斯克地區曾經有 ETA 以恐怖暴力暗殺方式，要建立自己

---

<sup>10</sup> Directive (EU) 2017/541 of The European Parliament and of the Council of 15 March 2017, on combating terrorism and replacing Council Framework Decision, OJ L88/6 ; 2002/475/JHA and amending Council Decision 2005/671/JH ; 洪文玲，〈國際反恐法制之研究〉，《恐怖主義與國家安全學術研討暨實務座談會論文集》，台北：中央警察大學，2011 年，頁 90-91。

<sup>11</sup> The Economist, "Writing the history of terror Spain's ETA Basque terrorists disband The 'battle for the narrative' continues", *The Economist*, May 10th 2018, <https://www.economist.com/europe/2018/05/10/spains-eta-basque-terrorists-disband>

的民族獨立，但其方式經歷 60 年的檢驗，不但當地人不支持，國際社會也視之為毒蛇猛獸。

ETA成立的宗旨，被自己的策略所擊敗，2018 年 5 月 3 日宣布解散。ETA 的解散，不代表巴斯克人追求獨立的精神的解散，而且在歐盟境內尚有超過 50 個以上的團體在進行獨立運動<sup>12</sup>，大家相互模仿，目前以加拿大魁北克、英國蘇格蘭做為主要效法對象，從暴力獨立，演化為文藝復興，走向「法理」獨立，透過「選舉」把自己獨立的意志貫徹在投票箱。

巴斯克人尋求民族獨立，以文化凝聚巴斯克族群意識，讓巴斯克人民的生活型態可以自主，也因此有助於形成巴斯克市民社會。而在西班牙憲法和巴斯克自治法的架構下，巴斯克社會逐漸發展成一個尊重多元文化共存的社會，這將有助於巴斯克族群關係的正常化。而且長年以來，巴斯克地區都是巴斯克民族黨執政，這不但使得巴斯克語發展順利，彰顯其社群身分並維護其文化，西班牙社會具有相當之包容性。

西班牙政府對於迫害少數民族也進行反思，施行轉型正義，2007 年西班牙政府通過歷史記憶法(Recuperación de la Memoria Histórica, ARMH)，主旨在恢復獨裁時內戰時期，遭鎮壓受害者的記憶和尊嚴，其中一個作法是西班牙司法部在自己的網頁放上「內戰墳墓的地圖」，提供所有在內戰中遭受迫害而死的 113,000 名罹難者墳場所在，讓受難者家屬找回自己的家人。<sup>13</sup>這包括去除以佛朗哥命名的道路、清除在古蹟上的法西斯符號，恢復歷史的原貌。而且象徵西班牙精神的鬥牛活動，也以「動物保護」之名，禁止表演，將鬥牛場變成百貨公司或商城，例如自 1977 年停止鬥牛的巴塞隆納Las Arenas鬥牛場，轉變成購物中心，國家不再以國族主義去限縮其他不同族群的文化，也不再建構虛擬的統一文化共和國。

儘管巴斯克地區較以往享有更多的自治權，有自己的議會、警察權、教育權、稅收權，ETA 與其強硬派支持者仍然決心推動完全獨立，但放棄以恐怖暴力的手段傷害無辜民眾的生命，因為藉由社會的恐慌，達到脅迫或影響統治階

---

<sup>12</sup> Jon Henley, Finbarr Sheehy, Glenn Swann and Chris Fenn, "Beyond Catalonia: pro-independence movements in Europe", *The Guardian*, <https://www.theguardian.com/world/ng-interactive/2017/oct/27/beyond-catalonia-pro-independence-movements-in-europe-map>

<sup>13</sup> EFE, "España debería aclarar dónde y quiénes están en las fosas comunes", según la ONU, Ver más en: <https://www.20minutos.es/noticia/1144430/0/onu/fosas-comunes/guerra-civil/#xtor=AD-15&xts=467263>, August 29, 2011.

層，進而改變政府的政策或行為，是無法合理化其目的，而為世人所接受。

以戰固然可以止戰，卻無法根本消弭歷史的仇恨和內心的痛苦。21 世紀的獨立運動，以「法理」獨立，取代街頭暴力，讓追求獨立的行動完全法治化，透過法理達成建國目標。

以上為讀者論點，不代表本通訊立場！

## ▶ 歐盟出版品資訊.....

本期選介下列 5 本歐盟議題研究出版品：

### 1.

**書名：Framing the EU Global Strategy: A Stronger Europe in a Fragile World**

**作者：Nathalie Tocci**

**出版年：2017**

**出版社：Palgrave Macmillan**

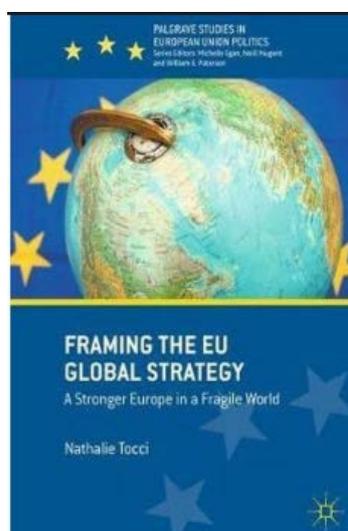
**ISBN: 9783319555850**

**參考連結：<https://link.springer.com/book/10.1007%2F978-3-319-55586-7>**

**摘要：**

作者 Nathalie Tocci 於此書，定位了歐盟全球戰略(EUGS)之整體架構：在脆弱的全球體系中形塑一個較具影響力的歐洲。Nathalie 身為學者，同時擔任歐盟高級代表 Federica Mogherini 的特別顧問，實際參與歐盟全球戰略的草擬與制定。作者指出此書，不應被視為理論基礎下的實證分析產物，而是道出歐盟全球戰略的背後故事。

此書共分為五章：第一章分析歐盟全球戰略的政治理論依據及更廣泛的地緣政治背景；第二章論述歐盟如何發展出一個新的對外政策戰略；第三章以內部觀點陳述歐盟全球戰略的草擬過程；第四章探討歐盟全球戰略的真正內涵；第五章則呈現，執行歐盟全球戰略後所產生的安全與防禦領域之最大進展，如何深化歐盟的整合進程。



## 2.

書名：**Welfare Markets in Europe: The Democratic Challenge of European Integration**

作者：**Amanda Crespy**

出版年：**2017**

ISBN: **9781137571038**

出版社：**Palgrave Macmillan**

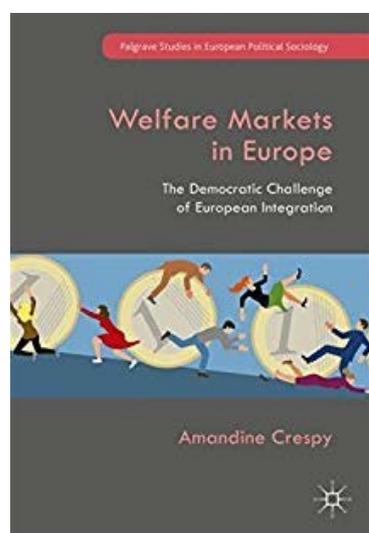
參考連結：<https://www.palgrave.com/la/book/9781137571038>

摘要：

目前的社會投資典範是歐洲決策的主要模式。社會投資的核心宗旨為，督促福利國家邁向更服務導向和降低轉移導向之經濟體。歐洲境內的福利市場強調社會服務對平衡公民生活機會之重要性，傾向從年輕時期即展開的人力資本積累。

作者 Amanda Crespy 在著作中，分析歐洲境內福利市場的狀況，並評估前者對歐洲統合所帶來的民主性挑戰。文中特別分析歐洲面臨經濟衰退後，一方面多數歐洲國家提升了育兒服務的支出；然而另一方面許多歐洲福利國家已刪減兒童的現金給付金。事實上，『服務』是歐洲社會模式的重要組成部分，與收入和財政政策相似處，社會投資的『服務』已重新分配，並分配給生活水平較低的家庭。

作者深入分析『服務』的重分配效益，以及符合一般大眾利益之社會『服務』的品質與可負擔性。同時指出，歐盟在前述政策的方向轉變扮演主導角色，促進更多的政策朝向新自由主義的市場化目標。



### 3.

書名：**Accessing Asylum in Europe: Extraterritorial Border Controls and Refugee Rights under EU Law**

作者：**Violeta V. Moreno-Lax**

出版年：**2017**

ISBN：**9780198701002**

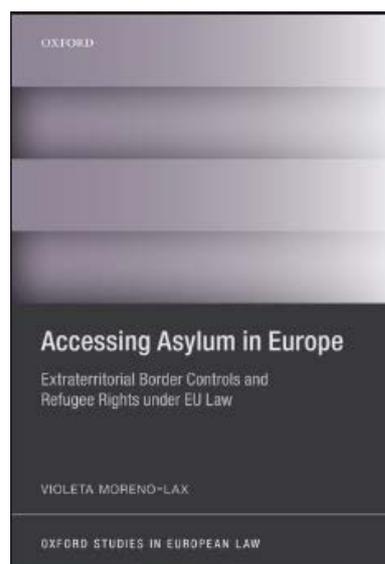
出版社：**Oxford University Press**

參考連結：<https://goo.gl/qGvyDS>

摘要：

作者 Violeta Moreno-Lax 以多學科的觀點，論述歐洲境內的庇護和難民議題，帶讀者深入了解歐洲庇護權，特別探討尋求庇護者取得保護的權利與邊境管制機制間的關係。作者以更廣泛的視角，闡述上述關係所形成的基本權利與國家安全原則間的兩難困境。

著作中觀察庇護權的法律和政治發展，及其對會員國和歐盟層級立法的影響。作者以兩部分探究上述所形成的困境，於書中第一部分引介歐盟層級的庇護治外措施(extraterritorial measures)發展，提出歐盟邊境整合管理(IBM)已獲得深化；第二部分於第 2~6 章深入分析歐盟邊境整合管理從構思到真正落實在歐盟條約的發展和過程。第 7~10 章論述相關歐盟邊境整合的預備措施，皆應符合基本權利這項歐盟法的既有原則以及相關國際法條款。



#### 4.

**書名：Reconfiguring European States in Crisis**

**作者：D. King and P. Le Galès(eds.)**

**出版年：2017**

**ISBN：9780198793373**

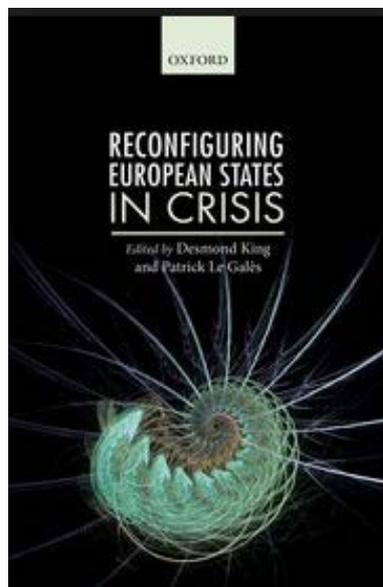
**出版社：Oxford University Press**

**參考連結：<https://goo.gl/ngdJUU>**

**摘要：**

此書的兩位主編 King 和 Galès，精選 23 篇研究論文，深入探討『重新配置危機中的歐洲國家』這項議題。書中關注歐洲近幾年所面臨的重大議題，包括財政與主權債信經濟危機、難民大量湧入、政治和安全各項危機，以及其對歐盟治理所產生的挑戰。對此，歐盟及會員國層級採行哪些因應策略，針對原有的運作體制與政策進行重新配置。

主編將所有論文分成四部分，並以多面向的架構，讓讀者清楚理解歐洲各國在面對上述危機後，對國家內部的重新配置狀況，並提供歐洲各國未來發展的軌跡脈絡。



## 5.

**書名：National and Regional Parliaments in the EU-Legislative Procedure  
Post-Lisbon: The Impact of the Early Warning Mechanism**

**作者：A. Jonsson Cornell and M. Goldoni (eds.)**

**出版年：2017**

**出版社：Hart Publishing**

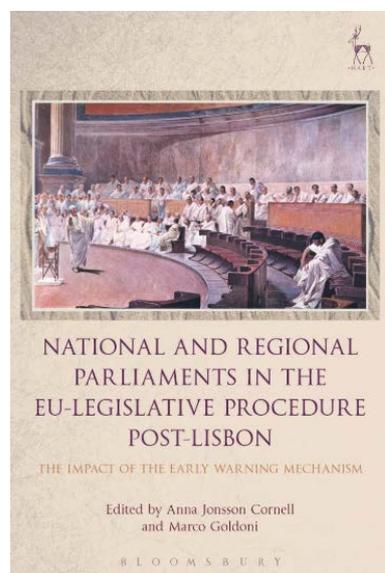
**ISBN：9781782259176**

**參考連結：<https://goo.gl/dZBDe9>**

**摘要：**

兩位主編 A. Jonsson Cornell 和 M. Goldoni 匯集此領域多位重量級學者的研究成果，整合了法學及政治科學的觀點，以多學科的研究途徑，檢視分析規範歐盟會員國及地方議會參與歐盟決策過程的輔助性原則，探討此原則之『預警機制』(Early Warning Mechanism, EWM)。由於『預警機制』在歐盟里斯本條約生效後，被正式納入條約架構中，有利於學者們對此提出更精闢的見解與評估。

此書分為三部分，聚焦於歐盟輔助性原則之適用程序、會員國區域層級議會的角色、『預警機制』對於會員國憲法秩序的相關影響等。



▶ 歐洲重要日程與會議.....

2018.07.01~12.31	Austrian EU Presidency
2018.07.04	Debate on the future of Europe
2018.07.09	EU-Ukraine summit
2018.09.20~09.21	EU water conference 2018
2018.09.25~09.28	Fundamental Rights Forum
2018.10.18	European Council
2018.10.18~10.19	12th ASEM Summit
2018.12.13~12.14	European Council



歡迎各界投稿 [sunny@mail.tku.edu.tw](mailto:sunny@mail.tku.edu.tw)



EUi Website  
<http://eui.lib.tku.edu.tw/>



EUi Facebook  
<http://www.facebook.com/EUi.TKU>

© 淡江大學覺生紀念圖書館發行