

淡江大學歐盟文獻中心通訊

EDC Newsletter, Tamkang University



第九期
發行人
主編
編輯助理
訂閱網址

九十五年三月發行
淡江大學覺生紀念圖書館
許琇媛
孫名慧
<http://www.lib.tku.edu.tw/eudoc/newsletter.shtml>

〈本期目錄〉

▶ 本期歐盟專題.....	01
▶ 學者專欄.....	12
▶ 歐盟小百科.....	18
▶ 歐盟資料庫簡介.....	20
▶ 歐盟出版品訊息.....	24
▶ 讀者文章.....	31
▶ 歐盟重要日程預告.....	36

▶ 本期歐盟專題.....

人口老化議題迫使歐盟需要更多的改革

歐洲執委會與經濟政策委員會共同提交一份報告給歐盟各會員國之財政部長。此份報告中詳細羅列所有會員國至 2050 年經濟與預算成本之相關新規畫，並建議歐盟各國政府應加速改革腳步，以因應快速的人口老化問題。

此份研究報告為執委會與會員國組成的經濟政策委員會（Economic Policy Committee）所出版，針對人口老化對預算支出的影響進行評估。並依據各國退休金、健康照顧與教育制度的不同，對會員國公共財政作出預警性之評估，使其能維持『穩定暨成長公約』（Stability and Growth Pact）之相關規定。

報告中指出人口結構之變化將對歐盟社會發展產生重大之影響及挑戰：由於在嬰兒潮出生的此一世代將於 2010 年邁入退休年齡，同時也因平均壽命之延長，形成人口老化之狀況。預估歐洲境內於 2050 年前，扶養每位老年人口之青壯年人口數將由平均的四人降低為兩人。在未改

變政策之情況下，到 2030 年之前歐盟之經濟成長率將降低為原來之一半。而未來因退休金與健保等各項支出之增加，政府財政將面臨沉重之負擔，各會員國將被迫面對此項挑戰。

多數國家已減少提早退休之方案，並針對其退休金制度進行改革。此份報告顯示，諸如此類的改革一方面有效提高退休年齡，另一方面也較能有效掌控未來財政支出之壓力。此外並提出，未來各國必須持續的改革，否則延緩改革將造成預算成本之增加與負面效應。

負責歐盟經濟暨貨幣事務（European Economic and Monetary Affairs）的執委 Joaquin Almunia 表示：「人口老化之現象已成爲無可避免之事實，而政府則需負起歐盟經濟繁榮與永續發展之重責大任。部份會員國早已著手進行改革，以減輕下一代的經濟重擔。這些國家卻不能因此而自滿，更應掌握機會進行改革。多數歐盟會員國無法勇於面對改革所需之成本，因此延緩其改革進行。然而，這樣的延遲僅會增加成本及調整階段的痛苦，對所有後代子孫而言也不甚公平。而實踐協議並執行里斯本策略及福利制度成爲面臨現代化的必備要素。」

執委會與經濟政策委員會指出，儘管各會員國之狀況不同，但預估 2050 年時，多數會員國將受到現行政策之影響，顯著增加其人口老化等相關的公共支出成本，包含退休金、健康與長期照顧等項目。以下爲前述報告之主要研究發現：

1. 未來歐洲人口將微幅減少，但至 2050 年則明顯老化。自 2010 年開始，歐盟 25 個會員國的總人口將由原本登記的四億五千七百萬，稍微減少至四億五千四百萬；2050 年的工作年齡人口（15 至 64 歲）預計下降至四千八百萬，而 65 歲以上的老年人口將巨幅增加爲五千八百萬人。
2. 歐盟的潛在成長率也預期下降，年平均國內生產毛額 GDP 成長率將由 2004 至 2010 年期的 2.4% 於 2011 至 2030 年期間下降爲 1.9%，到了 2031 至 2050 年期則只有 1.2%。
3. 老年化將導致公共支出明顯增加，2005 至 2050 年歐盟整體的公共支出預計增加 4%，退休金與健康照顧則佔絕大多數。公共支出的壓力在歐元區更爲明顯：舉例來說，2005 至 2050 年葡萄牙的退休金支出將增加爲 GDP 的 9.7%、盧森堡爲 7.4%，西班牙則爲 7%。另外，愛爾蘭在退休金的支出，預計增加爲 GDP 之 6.5%，而比利時則是 5.1%。
4. 乍看之下，新會員國整體的情況較佳，然而波蘭的公共退休金支出卻改變了整體的評估，由於波蘭是 2004 年 5 月新加入的 10 個會員國中幅員最廣大的國家，其將公共退休金制度（public pension scheme）轉變爲私營體制；波蘭以外的新會員國在人口老化的相關支出皆超出其 GDP 的 5%。到 2050 年時，預估匈牙利的退休金支出將佔 GDP 的 6.7%，而斯洛維尼亞則爲 7.3%，塞浦路斯爲 12.9%。
5. 許多歐盟舊會員國在 2001 年最後一次針對人口老化相關支出的評估後即開始著手改革，這些國家開始縮減未來可能增加的退休金公共支出。此外，退休金改革希冀能提升平均退休年齡，提升老年工作者的就業率。

許琇媛編譯

參考文獻：

<http://europa.eu.int/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/06/150&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>

報告全文：

http://europa.eu.int/comm/economy_finance/publications/european_economy/2005/eespecialreport0405_en.htm

歐盟的訊息傳播不再只是布魯塞爾的責任

2006 年 2 月 1 日執委會通過歐洲訊息傳播政策白皮書(White Paper on a European Communication Policy)。執委會負責機構關係暨訊息策略執委，同時兼任副主席的 Margot Wallström 表示：「訊息傳遞可說是推動民主的首要事務。民眾有權利得知歐盟的行動與主張，也有權完全參與歐洲計畫，歐盟的訊息傳遞不再只是布魯塞爾的責任了。」

在執委會於 2005 年 7 月通過訊息傳播行動計畫 (Action Plan on Communication) 之後，前述之白皮書也應運而生，成為執委會改革自身訊息政策的要點，使其能更貼近民眾，迅速回應民眾所關切之事務。

白皮書的主要目標為動員所有重要行動者 (歐盟機構與組織、會員國、區域與當地機構、政黨與市民社會)，更重要的是提升認知及增進彼此間之協商機制。

執委會副主席 Wallström 表示：「歐洲聯盟的整合已提升至政治合作的機制，然而卻無從聆聽民眾的心聲。因此執委會因應此項挑戰而提出訊息傳播政策白皮書，進一步研擬設立歐盟訊息傳播政策之機構。」

白皮書列出了五項共同行動計畫：

1. 確立歐洲訊息傳播議題的共同原則。
2. 賦予公民權利：白皮書提出增進公民教育 (例如：教師網絡、歐洲線上圖書館)、促進公民彼此的接觸 (例如：虛擬會面室)，以及加強公民與機構之關係 (例如：將諮詢標準降到最低)。
3. 作業運用媒體與新技術，尋找創新的方法並與收音機、電視及網路結合。
4. 了解民意。
5. 會員國、區域與地方層次、政黨與市民社會組織共同合作形成夥伴關係。

接下來的六個月中，公民、非政府組織、企業、政府與機構等得針對歐盟訊息傳播政策之內涵提出相關建議，過了這段期限，執委會將針對前述機構所提的行動計劃進行總結。

許琇媛、孫名慧編譯

白皮書全文內容：

http://europa.eu.int/comm/communication_white_paper/doc/white_paper_en.pdf

歐盟的新發展政策

歐盟在發展政策(Development Policy)的領域中扮演一重要角色，其提供開發中國家將近半數之援助資源，同時也是此類國家的主要貿易夥伴。在歐盟部長理事會與執委會聯合發表的聲明中，重申歐盟國家之團結精神，強調其夥伴關係是建立在尊重人權、民主原則、法治與完善的公共事務管理等各項原則下。前述聲明中並修改了發展政策之精神，由先前為迎頭趕上其他國際組織或國家之發展政策，轉而關切歐盟公民。

歐盟發展政策之原則目標為降低全球之貧窮狀態，以期最終能根除貧窮。貧窮包涵由許多因素所造成的風險範圍，因此歐盟決定支持降低貧窮的策略，其作法為整合眾多面向，分析個別開發中國家之限制與機會。前述策略包含對民主概念的強化、鞏固和平與避免衝突、逐步整合世界經濟、增進維護社會與環境永續發展之觀念、促進男女平等，並協助公私立機構的能力建構(institutional capacity-building)等。這些觀點也必須為夥伴國家所接受，包括國家與市民社會之對話。

為降低貧窮，以及提升歐盟在世界舞台之影響力，歐盟發展政策主要著重於六項領域：1. 貿易與發展之聯繫；2. 區域整合與合作；3. 協助總體經濟政策之發展並推行社會服務平等；4. 交通運輸；5. 食品安全與鄉村永續發展；6. 機構的能力建構。此外並持續關注全球人權、環境、男女平等與善治方面之議題。

歐盟發展政策關切所有開發中國家，在資源配置方面，將優先分配給最低度開發國家與低所得國家，而此類國家的需求、實行成果與能力皆可獲得歐盟之補助。歐盟降低貧窮策略也適用於貧困人口比例高的中所得國家。其目標主要對抗全球之貧窮問題，因為部分非洲國家(sub-Saharan Africa，在撒哈拉沙漠的南邊，是非洲最貧窮的地區)與南亞國家中，仍有 40%之人口生活在貧窮線(poverty line)標準以下。

在落實發展政策面向上，歐盟將與會員國進行政策與計畫之協調。另為確保目標之一致性，歐盟發展政策也一併將其他領域之共同政策列入考量。理事會將協助執委會執行歐盟對外援助之任務，提升援助工作之效率。而理事會的工作特別著重在執委會部門之重組、計劃要點的進行、計劃之成果方向、評估、去中央化與分權之過程，並重新調整管理委員會之任務，使其朝向合作策略之方向發展。執委會並提出發展政策中，金融規則與人力資源配置之簡化。

前述歐盟發展政策之聲明是因應執委會行動計畫而產生，其明確訂出實際執行方針，並設置檢視政策執行之機制，特別是每年需提出年度檢視報告。配合 2007-2013 年的新預算計劃，執委會針對歐盟之發展政策，採行了下列七項主題計畫：

1. 「投資於民眾」
2. 「非國家行動者與當地發展相關單位」
3. 「環境與自然資源永續管理，包括能源」
4. 「食品安全，提升食品安全議題至促進聯合國千年發展目標（MDGs）」
5. 「向全世界推行民主與人權」
6. 「與工業化及其他高所得國家共同合作」
7. 「就移民與庇護議題領域與第三世界國家合作」

許琇媛編譯

相關資料與文件：

http://europa.eu.int/comm/development/body/legislation/docs/council_statement.pdf#zoom=100

http://europa.eu.int/comm/development/body/communications/thematic_programmes.htm

執委會文件 COM (2005)324 final

http://europa.eu.int/comm/development/body/communications/docs/communication_thematic_programmes_03_08_2005_en.pdf#zoom=125&page=2

七項主題計畫之相關重要文件

http://europa.eu.int/comm/development/body/communications/thematic_programmes.htm

歐盟會員國已對 2007 至 2013 年的預算達成協議

經過緊湊與長時間的協商及討論後，各國政府代表終於在 2005 年 12 月 16 日的歐洲高峰會上，對 2007 至 2013 年的財政達成協議，預算設定為 8,623,630 億歐元，佔歐盟國家國民總收入(GNI)的 1.045%。

歐洲執委會主席 José Manuel Barroso 為此次峰會結果及英國在其輪值主席期間的誠摯合作表達謝意，並感謝英國首相布萊爾（Tony Blair）。

Barroso 表示：「達成預算協議是一項十分重要且正面的訊息，即歐盟整合並未停頓而是持續往前邁進。」

布萊爾表示：2007 至 2013 年的財政協議「將確保中東歐會員國獲得其所需的發展資金」，英國也同意刪減其 7 年期 105 億歐元的退還款項。布萊爾解釋：「每個人都會在貿易、經濟成長

與整體繁榮的情況下受益。」

2008 年將回顧歐盟的支出，檢視預算的使用情況。歐洲高峰會提請歐盟執委會深入了解歐盟所有支出情形（包括共同農業政策）及歐盟所有收入（包括英國的退還款項），並於 2008 至 2009 年提出檢視之結果。

歐洲高峰會將決定所有需要檢視的項目，這使得歐盟可於 2013 年之前修正其預算的使用，也可針對某些會員國的需求作出相關回應。

其他重要議題

除了預算的協商之外，歐盟 25 會員國對於多項議題也有所結論。其決定接受前馬其頓南斯拉夫共和國（the former Yugoslav Republic of Macedonia, FYROM）成為入盟候選國。

此次峰會也通過對地中海與中東的宣言。其他重要的進展尚包括設立協助難民遷移的全球化調整基金（Globalisation Adjustment Fund）。

然而，降低增值稅率的決議延至 2006 年 1 月的經濟暨財政事務理事會（Economic and Financial Affairs Council, Ecofin）中進行討論。

峰會中也討論其他議題，像是歐洲未來、歐盟與非洲新策略夥伴關係的執行、移民、反恐、氣候變遷與永續能源、人口成長與就業等。

許琇媛、孫名慧編譯

相關資料：

<http://www.eu2005.gov.uk/servlet/Front?pagename=OpenMarket/Xcelerate/ShowPage&c=Page&cid=1107293561746&a=KArticle&aid=1134648491679>

http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/misc/87677.pdf

歐盟將於 2010 年建立共同的庇護制度

近來的不幸事件，像是 Ceuta 與 Melilla 兩地區的難民在試圖進入歐洲領土時遭殺害事件，皆顯示了歐盟建立廣泛移民與庇護政策之必要性。

為期五年的海牙計畫（2005 至 2010 年）目的在促使歐盟在司法、自由與安全領域進行更緊密之合作，特別是移民與庇護程序之協調。2005 年 12 月 1 日通過庇護程序指令（the Asylum Procedure Directive），使得歐盟完成共同庇護政策之第一階段。上述指令是除了其他峰會所通過的庇護立法工具之外，能在最低限度內保護及捍衛所有需國際保護之會員國。此項指令將調合會員國之相關措施，加速其對庇護申請的審核，並提出將負面決議提交至司法審查（judicial

scrutiny) 的可能性。

負責司法、自由與安全事務之執委會執委 **Franco Frattini** 表示：「這是提升歐盟重要性的領域之一，庇護議題是國際性的挑戰，必須由會員國共同行動才得以應付。」

歐盟協調庇護措施之首要階段結果，將允許執委會於 2010 年開始執行海牙計畫中所設定的歐洲共同庇護制度，內容包括共同庇護程序，以及需國際保護之對象的相關狀況。

海牙計畫－未來五年的 10 大優先行動

海牙計畫源起於執委會五年一期的自由、安全與司法之行動計畫。海牙計畫是在 2004 年 11 月歐洲高峰會上所簽署，其中涵蓋下列 10 項具體領域之行動：

1. 基本權利與公民權
2. 反恐行動
3. 移民管理
4. 內部疆界、外部疆界與簽證
5. 共同庇護領域
6. 整合移民對社會與經濟的正面影響
7. 資訊分享之隱私與安全
8. 打擊組織犯罪
9. 公民與刑事司法：司法對整體歐洲領域之有效性
10. 自由、安全與司法：分擔責任與團結

許琇媛、孫名慧編譯

相關資料：

http://europa.eu.int/comm/justice_home/fsj/asylum/fsj_asylum_intro_en.htm

歐盟－地中海高峰會通過反恐主義行為準則

2005 年 11 月 27 日至 28 日的歐盟－地中海高峰會(Euromed Summit)於巴塞隆納(Barcelona)召開，會中慶祝雙方 10 週年的夥伴關係，並批准對抗恐怖主義之行為準則(Code of Conduct)。

會中討論抵制恐怖主義之部分議題時，則因某些阿拉伯國家之不同立場而出現阻礙，由於這些阿拉伯國家希望以柔性宣言使武裝反抗的合法例子成為佔領力量。歷經冗長的協商後，在各國贊同的內文中確立了「恐怖主義永不具正當性。」

當時布萊爾(Tony Blair)表示：「反恐行為準則之規範內文已被所有成員接受，同時包括

以色列與巴勒斯坦等國」，並對這樣的結果表示滿意。並說道：「這是首次有超過 30 個國家接受這樣的內文。」

對抗非法移民的行動計畫

此次歐盟－地中海高峰會之其它重要的進展在於，普遍接受對抗非法移民的 5 年行動計畫。2005 年 10 月，數百名非洲移民試圖進入西班牙於摩洛哥灣的領地，使得 Ceuta 與 Melilla 的警鈴響起。為確保非法移民問題獲得良好的管制，歐盟－地中海高峰會採取全球管理方法（global method）：在與非洲撒哈拉沙漠南邊（Sub-Saharan Africa）展開合作時，加強邊境管制並減少非法交易。

此次的高峰會阿拉伯與以色列總理皆缺席，而也由於阿拉伯與以色列之間的爭論而無法達成共同宣言。

許琇媛、孫名慧編譯

相關資料：

http://europa.eu.int/comm/external_relations/euromed/summit1105/five_years.pdf

Euromed Tenth Anniversary Summit: Euro-Mediterranean Code of Conduct on Countering Terrorism

http://www.fco.gov.uk/Files/kfile/Euromed_CodeConduct.pdf

歐盟與伊朗的核子危機新發展

國際原子能總署理事會在 2006 年 2 月 4 日以 27 票贊成，3 票反對，5 票棄權下，通過將伊朗核子危機一案送交聯合國安理會處理。而伊朗也在決議案通過後二天，宣布停止和國際原子能總署的自願性的合作，升高了伊朗核子危機。

2005 年 9 月 24 日，國際原子能總署通過歐盟提議，確認伊朗違反「禁止核子擴散條約」的附加議定書「防衛協定」；若伊朗無法達成該決議案的要求，將會面臨由聯合國安理會處理的命運。歐盟的目的是想藉由該決議案，逼迫伊朗重回談判桌。伊朗一度主動在 2005 年 11 月提議與 EU-3（英國、法國和德國）恢復談判，但歐盟要求伊朗必須先停止鈾轉化計畫，才能開始談判，但伊朗不願意，以至談判一直沒有恢復。2006 年 1 月 10 日，伊朗撕掉國際原子能總署貼在其核工廠上的封條，宣布進行鈾濃縮計畫，復談一事宣告破局。英德法三國外長決定提案將伊朗核危機案送交安理會，結束了歐盟兩年多來的外交努力。

面對歐盟和美國皆支持送交安理會，伊朗一方面表示隨時可以上談判桌，一方面則和中國及俄羅斯會晤，確保這兩國會支持反對送交安理會的提案。但歐盟認為伊朗的鈾濃縮已破壞了「信

心建立」，違反 2004 年的「巴黎協議」，遂改弦易轍，轉而說服俄羅斯及中國支持其提議。

起初，伊朗認為俄羅斯和中國不會贊成送交安理會的提議，而俄羅斯及中國在國際原子能總署理事會召開前一星期也公開表示反對送交安理會，認為伊朗核子案應在國際原子能總署架構下以外交解決。歐盟為獲得俄羅斯和中國的支持，將決議草案做了些修正，同意在國際原子能總署署長艾爾巴拉岱報告送達安理會前，不對伊朗採取任何行動。這個要求，符合歐盟和美國及國際原子能總署所言，送交安理會不過是打開另一扇外交窗口。因此，在報告送達安理會前，尚有一個月左右的時間可以做最後的外交努力。最後，俄羅斯和中國投下贊成票，即便他們傾向支持伊朗，但他們也不能忽視國際社會對此事的嚴重關切，以及伊朗可能擁有核武的危險性。

一旦在艾爾巴拉岱的報告送交安理會前，仍未解決伊朗核危機案，接下來各國要面對的，是安理會可能的制裁方案。美國目前已準備攻擊伊朗的軍事行動，甚至暗示可能在安理會決議前進行；而原本對軍事制裁不贊同的英國，其首相布萊爾已公開表示支持美國的軍事制裁；法國雖嚴厲譴責伊朗，但尚未表態支持何種制裁。然而，如果英法的立場一致，是否該代表歐盟的立場？如果不一致，是否會重演伊拉克戰爭的情況？這兩個個案的不同點在於，伊朗案已由歐盟確定是違反禁核條約，在此情況下，同意制裁似乎是必然的，無論是軍事或經濟制裁。

因此，若最終艾爾巴拉岱的報告送達安理會前，伊朗的核僵局仍未打開，歐盟可能得面對美國強烈要求的軍事制裁。屆時歐盟該如何「實質」支持？各國自行派兵加入美國的聯軍？或是動用「北約」？如果歐盟在口頭上支持美國，但沒有任何行動表示，將會損害歐盟的聲望和信用。如果屆時俄羅斯和中國投下反對票，美國是否會如同出兵伊拉克一樣，跳過聯合國機制，自行出兵。如此一來，歐盟將會陷入更大的難題之中，因為歐盟的共同外交暨安全政策是在「符合聯合國憲章」下進行的。在沒有經過或獲得聯合國的授權下，歐盟的支持將會違反自己的歐盟條約。

若執行經濟制裁，以歐盟對伊朗石油的依賴，歐盟的經濟便會受到影響。但如果俄羅斯支持經濟制裁，就會對伊朗經濟造成重大影響，因為俄羅斯是伊朗最重要的貿易伙伴。如此看來，似乎解決伊朗核僵局的最後關鍵在俄羅斯手中。俄羅斯總統普丁也和歐盟立場相仿，不樂見安理會的制裁，因此目前伊朗核危機的最後外交努力已由俄羅斯接手，普丁正試圖說服伊朗接受其在 2005 年 11 月所提出的方案：由俄羅斯代伊朗進行鈾濃縮。如此一來，伊朗便不會在鈾濃縮的過程中取得製造核武的技術，同時達成伊朗堅持擁有民用核電的「權利」。這份提議也獲得歐盟、美國及國際原子能總署的支持，並且認為是打開伊朗核危機僵局的重要方案。伊朗曾予以拒絕，但如今面對安理會可能的制裁，伊朗已重新在慎重考慮中。如果再加上中國的施壓，便可能迫使伊朗回到「禁止核子擴散條約」的架構。因此，能否以外交途徑解決伊朗的核危機，就看歐盟和俄羅斯及中國結合的力量有多大。

淡江歐研所博士班 葉錦娟撰寫

歐元區經濟現況與挑戰

2006年2月10日，歐洲中央銀行副總裁 Lucas Papademos 在中國人民銀行上海總行針對歐元現況發表相關演說，其重要觀點如下：

副總裁首先針對歐元區經濟現況及危機進行中期評估：2005年歐元區的GDP已達到歐洲央行的預期，近期的經濟指標及調查報告建議經濟活動必須持續地增加，特別是製造產業仍須改進。國內需求方面，由於投資及消費的增加，因此也呈現上升的趨勢，並提升了企業及消費者的信心。再者，關於歐元區未來經濟的展望，歐洲央行評估歐元區的經濟活動將如同國內需求一般，繼續擴大發展，尤其是企業投資將進一步增強，同時並反映出有利的外部環境刺激。今年的預估中，季成長率雖然呈現少許波動，歐元區的GDP估計在未來各季表現仍能達到預期的成效。歐洲央行專業預測調查報告指出，2006年成長率可達2%，2007年則為1.9%。

歐洲中央銀行對於歐元區經濟現況的評估，主要根據全球整體有利的經濟情勢及一些內部因素來進行分析。儘管受到短期至中期的高油價，調整後的經濟政策和企業資產負債表的改進，以及完善的金融環境...等各項因素影響，長期而言，全球經濟成長預期將繼續保持強健。美國與亞洲國家（特別是中國）的經濟成長，雖在過去幾年呈現減緩的趨勢，但仍繼續成為全球經濟成長的主要動力。此外，石油輸出國和世界其它新興經濟體的競爭也是提供全球及歐元區經濟成長的動力因素。歐洲方面，則由歐盟新成員國帶領，繼續保持強健的經濟成長。

有利的外部刺激對於歐元區經濟而言，將不僅有利於歐元區的出口，同時也不斷促使大量持久的資金挹注，然而必須透過合適的金融環境、企業資產負債表的改進、以及效率和高獲利等因素配合，才能達成預期目標。對於消費者而言，家庭消費預計將逐漸增長並與可支配所得的增長大致上獲得配合。過去幾年來，有些特定因素雖對個人消費的成長產生不利影響，所幸能夠獲得控制。但對於正在進行結構性改革的歐元區國家而言，由於受到信心低迷及不確定等因素的影響，形成個人儲蓄率偏高的情形。另由於就業保障不斷降低，及環境結構性改變，再加上不斷增加的競爭壓力（尤其來自新興市場），使得歐元區儲蓄率偏高的問題預先產生警訊。根據最近的家庭消費指標，個人消費僅在2005年的第四季有適度的成長，但令人振奮的是，消費者信心指數仍持續增長中。此外，未來的勞動市場改革，將進一步對個人消費的增長產生助益。

歐元區經濟的基礎供給面亦有正面消息。近年來產品市場實施結構性改革，對於競爭力的提升及企業環境的改善都有助益；勞動市場政策的調整為，創造一個更具彈性且能夠增加工作意願的市場環境，並提高勞動參與率及降低結構性失業問題。就中長期此類供給面因素而言，將可產生經濟成長並改善歐洲公民的生活水平。儘管總體供給面的增強，但為強化生產力及增加歐元區的市場彈性，仍須努力提升產能及因應衝擊時的恢復能力。歐元區經濟成長的前景仍舊危機四伏，由於其與外部因素有密切之相關性：首先全球收支不平衡的現象引起廣泛之關切，而針對此現象，必須採取適切的行動。其次為石油價格高漲及波動的問題。過去兩年的油價攀升已導致主要能源消費國(例如中國和印度)對石油產生大量的需求，而這些對石油有大量需求的國家卻也同時伴隨著快速的生產力成長，因此造成歐元區製造業進口價格，面臨向下修正的壓力。

關於油價的發展，歐元區平均通貨膨脹率相對於前兩年的 2.1%，於 2005 年達到 2.2%。近年來，國內通貨膨脹壓力維持在較低的水準之下，薪資需求亦已適度的反應勞動市場發展，因此高油價已成為造成物價上漲壓力的主要因素，此種情況於 2005 年下半年尤其明顯。在有限的數據中顯示，過去的油價上漲透過生產鏈最後的階段，形成物價的上漲；另外，通貨膨脹則在外部強烈的競爭壓力下已有所減輕。就短期而言，由於受到近期油價攀升和一些負面因素影響，今年的通貨膨脹率估計維持在一較高的水準。就中期而言，年度通貨膨脹率估計將逐漸降低，但其下降速度仍仰賴油價上漲所產生的延遲效果，及管理價格和間接稅的增加程度而定。

正當歐元區中的貿易聯盟逐漸關注保障雇用權利的同時，薪資水準在過去每季中仍維持適中的水平，但仍有跡象顯示，歐元區部分會員國的薪資壓力正逐步擴大。歐洲央行最新的專業預測報告指出，2006 年的平均通貨膨脹率為 2%，2007 年則為 1.8%。關於物價穩定方面，其未來的發展仍會遭遇到許多的風險，除了油價持續上漲的因素，還包括管理價格的增加及間接稅等因素，其中，以薪資與定價行為所造成第二輪漲價的風險尤其顯著。另外，在歐元區資金流動充沛的環境下，貨幣及信用貸款有強烈上漲的趨勢，這些因素都使得物價穩定的目標在中期乃至長期能夠隨著經濟活動發展獲得實現。

總的來說，近期資訊（包括硬數據及軟指標）顯示，一方面歐元區經濟復甦的動力變得更加有力；另一方面仍存在兩項主要的外部風險，包括油價攀升及全球收支不平衡等問題。在消費者需求方面，儘管消費者信心指數上升，卻仍然充滿不確定性。而物價穩定方面，以中期而言，仍存在一些風險。因此，歐洲中央銀行作為歐元區的貨幣主管機關，應對這些風險提高警戒，除了避免其中期可能產生，還須避免其長期對原本維持良好的物價水準造成負面影響。同時，對過去低利率的貨幣政策也須要加以警惕，方能繼續維持經濟成長的動能及創造更多的工作機會。市場估計今年三月貨幣政策將更為緊縮，此預期不但符合邏輯，還與歐洲中央銀行的情報及維持物價穩定的承諾達成一致性。關於今年接下來幾個月的貨幣政策，必須仰賴央行後續接收到的資料做成對物價穩定的評估，方可做成政策的修正。歐洲中央銀行針對警訊，將會做出迅速反應，並有效控制通貨膨脹，使通貨膨脹與物價維持穩定狀態。

淡江歐研所碩士班 陳世修編譯

資料來源：

<http://www.ecb.int/press/key/date/2006/html/sp060210.en.html>

(編譯自歐洲中央銀行副總裁 2006 年 2 月 10 日於中國人民銀行上海總行之演講詞 PART II)



溫室效應所帶來的氣候暖化現象，成為全球相當關切的議題。為了有效控制人為溫室體的排放量，於 1997 年通過了「京都議定書」，並自 2005 年 2 月 16 日起生效。迄今包括歐盟在內已有 140 個國家批准「京都議定書」，並將對世界各國的產業發展、貿易結構、企業文化及生活方式等形成影響，引起各界之重視。自 2005 年 1 月 1 日起，歐盟開始執行其會員國內部市場的溫室氣體排放量交易時程計畫，成為世界上最早實施的多國間溫室氣體排放權交易的時程計畫，相當具有示範作用。本期學者專欄特別邀請任教於台灣大學經濟學系的李顯峰教授，針對歐盟執行『京都議定書』之策略進行分析與評估。

歐盟執行「京都議定書」之策略機制

李顯峰

台灣大學經濟學系副教授



leehsf@ntu.edu.tw

一、前言

歐洲聯盟(the European Union, 簡稱歐盟)向來重視環保的議題及實踐。1997 年通過「京都議定書」(Kyoto Protocol)後，迄今包括歐盟在內已有 140 個國家批准，涵蓋全世界約 80% 的人口。2005 年 2 月 16 日起「京都議定書」生效後，將對世界各國的產業發展、貿易結構、企業文化及生活方式等都會發生重大影響，引起全球各國的重視。「京都議定書」著重以市場機制解決環境污染問題，較能將污染所導致隱藏的環境損失成本以市場價格顯現，經過交易後可獲得符合社會最適當的(效率)污染量(或產品的產量)。因歐盟國家對溫室氣體排放的減量早已採取相當防範措施，且擴大到國際貿易及境外協議，其影響頗值得注意。

二、「京都議定書」之協商與批准過程

為減輕全球氣溫升高及氣候型態改變對環境生態破壞的威脅，1992 年通過「聯合國氣候變化綱要公約」(United Nations Framework Convention on Climate Change, UNFCCC)，達成對「人為溫室氣體」(anthropogenic greenhouse gases)的全球性管制協議，同年在巴西里約熱內盧舉行之「地球高峰會議」(Earth Summit)中通過；1994 年 3 月 21 日該公約正式生效。1997 年在日本京都召開會議，通過京都議定書，以強制進行溫室氣體的減量措施。京都議定書要求 38 個已開發國家及歐洲聯盟在 2008 年至 2012 年間應將 6 種溫室氣體(包括二氧化碳 CO₂、甲烷 CH₄、氧化亞氮 N₂O、氫氟化碳 HFCs、全氟化碳 PFCs、六氟化硫 SF₆)的排放量降低至 1990 年的排放水準，平均再減少 5.2%。其中二氧化碳排放量約占上述溫室氣體總量的 75%，

因此特別注意減少二氧化碳的排放量。京都議定書生效的條件是需要 55 個締約國批准，且批准國家中（表一）之 1990 年 CO₂ 排放量至少須占全體（表一）當年排放總量之 55% 才能生效。2004 年 10 月 22 日俄羅斯(Russia)國會下議院通過支持京都議定書，使批准國家之排放量符合該要件，因而京都議定書自 2005 年 2 月 16 日起生效。(The European Commission, 2005, IP/05/187)自 1970 年代起至 2005 年 12 月第十一屆締約國大會暨第一屆京都議定書締約國 Montreal 會議 (COP 11 / MOP 1) 的發展過程可參見李河清(2005)。

歐盟在國際氣候變化協商過程中扮演最重要的角色，積極參與每一次國際氣候變化相關會議的協商。即使 2001 年 3 月美國布希總統(George W. Bush)宣布不支持「京都議定書」以後，歐盟也極力採取各種方式遊說各國，以使「京都議定書」能生效。並且強調美國是「聯合國氣候變化綱要公約」的締約國，有義務履行該公約的規定；同時表示該公約已規定締約國應採取預警措施 (the precautionary measures) 以抑制溫室氣體排放量的上升，且應協助開發中國家有關氣候變化研究、監督與能力建設。歐盟認為需要採取全球性的解決方式，以消除氣候變化對全球普遍帶來的威脅，但應依據共同但有差異性責任的原則來處理。因開發中國家的研究與科技能力明顯不足，宜區分開發中國家與已開發工業國家採取不同的措施，給予開發中國家不同的待遇並非不公平或不切實際的。(宋燕輝，2001；李河清，2005)

歐盟執委會(The European Commission)為了顯示對達成「京都議定書」所規定溫室氣體減量 8% 目標的承諾，於 2001 年 6 月提出第一階段「歐洲氣候變化計畫」(the European Climate Change Programme, ECCP) 的最終報告。此外，鑒於「京都議定書」條文規定，只有在批准該議定書的各國的溫室氣體排放量總和不少於所有已開發國家排放總量的 55% 的條件下，「京都議定書」才能生效。而當時美國、歐盟、俄羅斯和日本分別占已開發國家排放總量的 36.1%、24.2%、17.4% 及 8.5%。若美國不批准，只有歐盟、東歐和前蘇聯國家，以及日本等國都批准，該議定書才有可能生效。因此積極遊說澳洲及日本能批准該議定書。

至於協商當時，歐盟的 15 個會員國(EU-15)由於會員國部份主權已移轉至歐盟，歐盟擁有對外參與國際氣候變化協商會議的權限，並以歐體 (the European Community) 法人身分簽署或批准國際氣候變化之相關條約。會員國中對環保議題尤其是全球氣候變遷表示高度關切，且影響力較大者為法國、英國和德國，但其它會員國對氣候變化議題也相當重視。依據「京都議定書」規定 EU-15 在 2008-2012 年期間應較 1990 年減少其溫室氣體排放總量的 8%。又依「京都議定書」第 4 條規定，歐盟有權將應減少的 8% 排放量依各國國情與經濟發展情況之差異性分配予 15 個會員國，稱為「EU Bubble」。(參見宋燕輝，2001)

1998 年 6 月 EU-15 達成「責任分擔協議」(the burden sharing agreement)，即 15 個會員國承擔歐盟 8% 減量指標的分配比例是：(1) 須減少的國家：奧地利需減少 13%、比利時減少 7.5%、丹麥減少 21%、德國減少 21%、義大利減少 6.5%、盧森堡減少 28%、荷蘭減少 6%、英國應減少 12.5%。(2) 可增加的國家：葡萄牙可增加 27%、西班牙可增加 15%、瑞典可增加 4%、希臘可增加 25%、愛爾蘭可增加 13%。(3) 芬蘭與法國不須減少。(參見表 1；李顯峰，2006)

表 1 歐盟溫室氣體排放量交易之措施(2005 年 1 月)

會員國別	溫室氣體允許排放量 #(百萬公噸) (比較基年:1990 年)	涵蓋工廠(座數)	2002/1990-95 實際變 化比例(符合京都議定 書規定 2008-12/1990 須調整比例)(%)
奧地利	78.0	205	+8.5(-13 [#])
比利時	146.8	363	+2.1(-7.5 [#])
捷克	評估中	-	- (-8)
賽浦路斯	評估中	-	-
丹麥	69.0	362	-0.8(-21 [#])
愛沙尼亞	43.5	43	- (-8)
芬蘭	76.8	535	+6.8(0 [#])
法國	564.7	642	-1.9(0 [#])
德國	1,253.3	2,419	-18.9(-21 [#])
希臘	107.0	-	+23.4(+25 [#])
匈牙利	113.1	-	- (-6)
愛爾蘭	53.4	143	+28.9(+13 [#])
義大利	508.0	-	+9.0(-6.5 [#])
拉脫維亞	28.9	95	- (-8)
立陶宛	50.9	-	-(-8)
盧森堡	12.7	19	-15.1(-28 [#])
馬爾它	2.2	-	- (-)
荷蘭	212.5	333	+0.6(-6 [#])
波蘭	565.3	-	- (-6)
葡萄牙	57.9	239	+40.4(+27 [#])
斯洛伐克	72.3	209	- (-8)
史洛凡尼亞	20.6	98	- (-8)
西班牙	286.8	-	+39.4(+15 [#])
瑞典	72.3	499	-3.7(+4 [#])
英國	746.0	1,078	-14.9(-12.5 [#])
合計(EU25)	5,334.1	-	
估計佔總額比例	約 60%	約 60%	
EU15(2004.5.1 前)	4,245.2	7,282 [*] .-	-2.9(-8)
新 EU 10 國	1,088.9	-	-33.5(-6.8)

資料來源: The European Commission, IP/04/862, 7 July 2004; IP/04/1250, 20 October 2004 ;

IP/05/187, 16 February 2005; Memo/05/49, 16 February 2005.

註：*Council Decision 2002/358/EC, 25 April 2002. EU15(2004.5.1 前)會員國依京都議定書約定，2008-12 年平均需較 1990 年水準減少 8%，新加入 EU10 國依京都議定書約定，分別訂定各自之目標值，但賽浦路斯及馬爾它為例外，尚未訂定目標值。#溫室氣體允許排放量: European Commission, Memo/05/49, 16 February 2005.

**未包括法國 750 座工廠之數字，The European Commission, IP/04/862, 7 July 2004; IP/04/1250, 20 October 2004。

「京都議定書」生效後，各締約國之間將進行實質的談判來控制溫室氣體的排放量，並可能對違約的締約國進行貿易制裁。未來高污染、高耗能產業的產品將不易出口至工業國家，對各國產業結構調整的影響甚大，有利於綠色商品市場的發展。迄今工業國家中只有美國與澳大利亞尚未批准京都議定書，但未來將受到全球其他國家的壓力以批准。2003 年全球 CO₂ 的排放總量分布情形，美國占 21.7% 居第一位、歐盟 25 國占 14.6% (另 2004 年 5 月 1 日前的歐盟 15 國占 12.6%)、中國占 14.2%、俄羅斯占 5.8%、日本占 4.7%、印度占 4.2%、加拿大占 2.1%、其餘亞洲國家占 6.6%、非洲占 3.0%、拉丁美洲占 3.2%、中東歐國家占 4.2%、其餘國家占 15.5%。京都議定書引入允許溫室氣體排放權交易(emission trading)的機制為其特色，創造一個全球溫室氣體的市場，各國間可以將依上述規定標準而有剩餘的排放量出售給不足的國家，以達成生態保護的全球性經濟效率。

三、歐盟國家因應「京都議定書」之措施

依歐盟執委會(The European Commission)公佈推估，比較歐盟 15 國(2004 年 5 月 1 日前的 15 國) 2008-2012 年較 1990-1995 年平均溫室氣體實際排放量與符合「京都議定書」規定間之差距，歐盟 15 國平均實際排放量減少 2.9%(但符合京都議定書目標需平均減少 8%)。會員國中實際排放量增加的是葡萄牙、西班牙、愛爾蘭、希臘、義大利、奧地利、芬蘭、比利時、荷蘭等 9 國，其中增加最多的是葡萄牙(實際排放量增加 40.4%，但符合京都議定書目標只能增加 27%)；其餘 6 國則減少，其中實際排放量減少最多的是德國(實際排放量減少 18.9%，但符合京都議定書目標則需減少 21%)。新加入歐盟的中東歐 10 國實際排放量減少 33.5%，而符合京都議定書目標卻只需減少 6.8%；歐盟 25 國平均實際排放量減少 9.2%，但符合京都議定書目標只需減少 7.8%，因此歐盟有多餘排放量可出售。相對上美國(日本)實際排放量增加 13.1%(增加 7.6%)，而符合京都議定書目標卻需減少 7.0%(需減少 6.0%)；因此未來美國、日本、澳大利亞及加拿大等都需購買排放權。

「京都議定書」批准生效後，強化全世界共同努力對抗氣候異常變化的決心，顯示 140 個國家與歐盟願意合作的決心，以全球的觀點及採取成本較低有效的方式共同抑制溫室氣體排放的增加。且揭示工業化國家須遵守國際法規的限制在 2012 年之前降低溫室氣體排放量。此外，將建立國際溫室氣體排放量的市場，協助開發中國家努力以抑制溫室氣體排放的增加，能提供有助於 2012 年之後設計低成本有效的全球環境政策的經驗，且提供 2012 年之後國際協商環境政策的法律基礎，2005 年 11 月舉行了「京都議定書」批准生效後的首次有關國家會議。也宣示

朝向重視環境全球經濟(a global climate-friendly economy)的國際政治意義，提供未來民間部門及研究機構更多的誘因以從事研發具競爭性及低污染的技術。

四、「京都議定書」減量目標之處理階段

「京都議定書」的約束力具有國際間廣泛適用性及嚴格規範力。若一國違反承諾降低排放量目標，「京都議定書」要求在第二階段(即 2012 年之後)須補足降低該差額，另加上須再減量 30%的罰額。該國必須提出具體的遵守行動方案(a compliance plan)，包括須符合承諾目標及行動時程表。若歐盟 EU-15 會員國中無法達成「責任分擔協議」的規定，歐盟執委會得調查裁定後提交歐洲法院(the European Court)判決後，處以每日罰鍰。

五、以市場機能思維導向之減廢機制

「京都議定書」倡導三項以市場機能導向的措施(market-based mechanism)：溫室氣體排放權的交易、聯合執行(Joint Implementation)、潔淨開發機制(the Clean Development Mechanism)。允許工業化國家之間透過溫室氣體排放權的交易措施以符合規定目標，以及獲得在國外抑制氣體排放計畫案的多餘額度(credits)，亦得計入其在本國所規定承諾的分配額度內。聯合執行機制適用於具排放額度目標限制的跨國間進行的開發計畫，而潔淨開發機制則適用於未訂定排放額度目標限制開發中國家所進行的開發計畫案。上述三項措施背後的理由係考慮溫室氣體排放所造成的損害層面為全球性，不拘限於某一國或單一地區而已，而能藉最低成本的方式執行溫室氣體排放減量的問題。

歐盟已自 2005 年 1 月 1 日起開始執行歐盟 25 國內部市場的溫室氣體排放量交易時程計畫，為世界上最早實施的多國間溫室氣體排放權交易的時程計畫，具有世界觀的示範性。歐盟規定各會員國的溫室氣體(主要為二氧化碳)的排放量上限，涉及歐盟境內約 12,000 家能源密集耗用的企業(包括鋼鐵廠、發電廠、煉油廠、製紙廠、玻璃廠及水泥廠等)都被規定不同的排放量上限，這些企業及工廠可將多餘的排放額度出售給不足的企業及工廠。各企業及工廠可自行評估比較是否自行改進設施以降低排放量，或者若因自行改善降低排放量的成本太高則可以選擇購入排放權，係選擇對自己最經濟有利的方式來處理。

以下舉一簡例說明。例如有二家不同國籍的企業 A 與 B，每年都排放 100,000 公噸二氧化碳，若依各國排放量規定方案，每家都只准予排放 95,000 公噸，各自多餘的 5,000 公噸須自行設法處理。假設在市場上，現行每噸二氧化碳排放量的價格為 10€。企業 A 估算自行降低排放量的成本只須 5€，因此決定藉機增加降低排放量 10,000 公噸，支出€50,000，確保未來仍有多餘的排放額度。另外，企業 B 估算降低每公噸排放量的成本卻須 15€，較市場價格為高，因此決定外購排放權額度。結果企業 A 支出€50,000 處理成本，但可同時在市場上出售 5,000 公噸排放權，收入€50,000(市場單價為 10€)，不但能完全抵銷其處理成本，另可以因出售多餘的排放權而增加€50,000 的收入；若缺乏此一排放權的交易機制，企業 A 必須發生淨支出€25,000(只

減少超出規定的排放量 5,000 公噸，每公噸減量的成本須€5)。對於企業 B 亦有利，在排放權交易市場上只須支出€50,000 購買排放權，若缺乏此一排放權交易市場，自行降低 5,000 公噸排放的成本高達€75,000(自行降低排放的每公噸成本是 15€)。同時企業 A 與 B 透過此一排放權交易機制設計，二家企業總共可節約成本支出€50,000(企業 A 與 B 都能減少€25,000 的成本支出)。因此，對於整體而言能獲得雙贏的效果。

2004 年 10 月起歐盟修正排放權交易指令(the Emission Trading Directive)，即所謂的「連結指令」(Linking Directive, 2004/101/EC)，允許適用歐盟排放權交易機制的歐盟企業自 2005 年 1 月 1 日起可實施「潔淨開發機制」；另自 2008 年 1 月 1 日起可執行「聯合執行機制」，亦符合「京都議定書」減廢機制第一階段(2008-2012 年)的承諾條件。

此外，歐盟亦執行歐洲智慧能量計畫 (The Intelligent Energy for Europe)，期能透過「改善已開發與開發中國家的能源使用效率」、「提高使用再生能源」、「減少交通運輸排放二氧化碳」及「開發再生能源」等方向，有助於永續發展。另再生電力指令 (The Renewable Electricity Directives) 訂定目標，希望歐盟 25 國至 2010 年截止，其電力來源中的 20% 係來自再生電力。另依據國際排放交易協會 (International Emissions Trading Association, IETA) 報告，2005 年歐盟氣體排放交易總值可望達到 4.5 百萬歐元 (相當於 5.3 百萬美元)，可見歐盟的規範措施對全球的產業發展、貿易結構、企業文化及生活方式等都會發生重大影響。(李河清，2005)

六、2012 年「京都議定書」屆滿後之展望與美國等之挑戰

2005 年 1 月起國際間已開始討論 2012 年後如何繼續對抗防止氣候變遷的損害。一般認為只依賴「京都議定書」的約束，並無法完全解決氣候變遷的問題。歐盟努力的目標為將全球的溫度上升幅度限制在攝氏 2 度之內，但未來仍須全球更多已開發國家(特別是美國)及開發中國家(特別是中國)承擔共同但差異化的責任以共同努力抑制溫室氣體的排放。

歐盟執委會也因應歐盟理事會 (the European Council) 的邀請，於 2004 年 11 月舉行會議，匯總各方的批評及建議修正後，2005 年 2 月 9 日歐盟執委會接受「贏得對抗全球氣候變遷」方案通訊文件 (the Communication "Winning the Battle against Global Climate Change")。其中提出建議歐盟在 2012 年後五項主要協商要件：(1)擴大國際參與以對抗全球氣候變遷，(2)獲得更多工業部門參與承諾減少排放量(特別是航空業及遠洋運輸業)，(3)積極加強開發採用低含碳量的技術，(4)實施市場機制，(5)因應全球氣候變遷衝擊加以修訂。該份報告提供 2005 年 3 月舉行歐盟理事會會議各國元首會商的基礎，預期未來將能獲得更妥善處理全球氣候變遷的方案。

然而美國、中國、印度另外成立「亞太清潔發展與氣候新夥伴」以資對抗。2006 年 1 月 12 日美國、中國、印度、澳洲、日本、南韓等亞太六國(AP6)於雪梨召開「亞太氣候變遷會議」，該六國所耗用能源占全球一半，並不以減量為主要目標，只強調技術面的改善，以降低能源密度取代降低排放量，與歐盟所著重降低排放量為主要策略不同。未來「京都議定書」是否確切能執

行，以實現全球廢氣排放減量的目標，構成一大挑戰，關鍵仍有賴於上述各國的努力協商合作。

參考文獻

BBC News, Q & A: The Kyoto Protocol, 30 September 2004.

Die Welt, Gegner des Kyoto-Protokolls organisieren sich, 2006.1.13.

European Commission, IP/04/862, 7 July 2004; IP/04/1250, 20 October 2004; IP/05/187, 16 February 2005; Memo/05/49, 16 February 2005.

European Commission (2004), Catching up with the Community's Kyoto Target, COM(2004) 818 Final.

European Commission, <http://europa.eu.int/comm/environment/climat/>

Gugle, B., B. Strobel and P. Taylor (2003), Greenhouse Gas Emission Trends and Projections in Europe 2003, Copenhagen: European Environment Agency.

李河清(2005)，歐盟與環境：以京都議定書為例，台大政治學系主辦，「歐盟與全球政治」學術研討會，12月16日。

李顯峰(2006)，歐盟因應京都議定書溫室氣體排放之機制，台灣產業科技推動協會、台灣師範大學主辦，臺歐產業科技論壇，臺北：2006年會特刊，62-66。

宋燕輝(2001)，析論波昂氣候變化會議之得與失並探究台灣參與可能模式，台北：國家政策研究基金會。

以上文章為學者論點，不代表本通訊立場！

▶ 歐盟小百科.....

1. Comitology 委員會程序

歐洲共同體條約明文規定，賦予執委會執行立法之相關權限。實際上，每項立法工具皆詳細載明授予執委會的執法範疇。

委員會程序為討論事務的機制，由會員國代表所組成，並由執委會主導會議的進行；如此一來在政策執行前，形成一個執委會與國家行政機構的對話機制。執委會也儘可能地反映各國所提之需求與意見。

現行委員會程序之前身為，1987年7月13日理事會決議（Council Decision or “comitology” Decision）所規範之模式，主要規範執委會與委員會之間的互動準則。然而因應歐盟基礎條約的修改，特別是歐洲議會在共同決定程序（codecision procedure）中被賦予的立法角色；以及因應共同體制度中的複雜議題，理事會於1999年6月28日提出新決定，取代了1987年的決定。

為簡化執行程序，理事會決定中劃分下列三種委員會程序：

- 諮詢委員會 (advisory committees)：向執委員提出意見，只要討論之事務不涉及高度政治敏感性，執委會需考慮諮詢委員會之意見。此項程序已逐漸被廣泛使用。
- 管理委員會 (management committees)：若執委會所採納之措施與委員會意見不同時，執委會需藉由理事會與管理委員會進行溝通，並由理事會作出最後決定。此項程序僅用於特定的政策領域中，例如共同農業、漁業政策以及重要之共同體計畫時。
- 監管委員會 (regulatory committees)：執委會只能藉由會員國在委員會會議中所批准的執行措施，而這些措施則是由理事會所提出。此項程序通常適用於健康、個人與動植物安全、非必要性的基礎立法工具條款等議題。

新的「委員會程序決定」中有許多創舉，例如強化委員會體系運作的透明度，讓一般民眾較易取得委員會之相關文件；委員會文件也開放外界登錄註冊；決策程序電腦化之目的在於透過網路公開出版文件之全文檔。

2. Market Access strategy 市場進入策略

在歐盟市場進入策略中，制訂規範歐洲出口業者之相關機制和條款，並提供市場進入之網路資料庫。資料庫中提供歐盟出口業者相關基本資訊，如出口商指南、關稅稅率和主要出口市場的內部課稅、進口簽證規定和特殊通關手續等規範。

3. Notified Body, NB 認證機構

認證機構的任務為，依據新途徑指令(New Approach Directives)之規定，提供認證測試的相關服務，即檢視製造商是否符合各項指令中所列出的基本規定。認證測試可能採行的方式包括：檢驗、品質保證、型式驗證、設計驗證，或是綜合使用前述之方式。認證機構的指定過程，主要由各會員國向執委會提報，只要任一組織符合認證標準之要求，如擁有專業知識、經驗、獨立性或資源等，並具備進行認證測試之能力。在執委會審核後，由執委會於公報中公佈認證機構名單。

4. Precautionary Principle 預警原則

預警原則為風險管理的基本原則，為因應公害及處理各種環境與健康等相關問題。執委會在 2000 年 1 月所提出的預警原則通訊報告中指出，共同體與世貿組織的其他會員國一樣，有權設立共同體認為適當的保護標準。預警原則之提出條件包含：經科學實驗結果認定對人體健康形成不確定性；或是經科學初步評估後，認定產品物質對環境、人體、動植物的健康有潛在危險性。

▶ 歐盟資料庫簡介.....

本期主要針對 European Sources Online(ESO)資料庫進行簡介：

歐盟資源線上資料庫(European Sources Online, ESO)

歐盟資源線上資料庫(以下簡稱 **ESO**，前身為 KnowEurope)，提供許多歐盟相關訊息，包括歐盟機構、會員國國家內部、區域之間和其他歐洲國際組織的資訊，以及歐洲公民和利益悠關團體所關切的重要議題。但此一資料庫屬於付費之資料庫。目前淡江大學圖書館已購置此一資料庫，歡迎讀者善加利用！

館內使用方式：

進入圖書館首頁 <http://www.lib.tku.edu.tw> → 點選電子資源與期刊(電子資料庫) → 選擇以關鍵字查詢資料庫 → 輸入 European Sources Online → 點選資料庫連結便可進入下列檢索畫面。



資料庫的功用

ESO 能讓使用者掌握歐盟及其他歐洲國家最新的發展情勢，亦能解決使用者對於歐盟或歐洲國家所產生的許多疑問，例如：

德國在歐洲議會中有幾名議員？

何謂歐盟的健康政策？

英國於何時加入歐盟？

Comitology 之角色？

歐盟憲法條約批准狀況？

歐盟憲法條約對歐洲產生什麼影響？

美國與歐盟之貿易爭端？

北約在歐洲安全方面所扮演的角色為何？

歐盟對中國武器禁運之現況？

歐盟資訊社會發展狀況？

歷屆歐洲高峰會文件內容？

蒐錄內容

ESO 蒐錄了上千筆關於歐盟、國際組織、會員國政府或利益團體的資料，包括網頁、出版品、官方文件以及學術研究等等，另外亦提供相關新聞分析的全文刊載、重要學術著作書目、期刊文章，以及由 ESO 編輯團隊所匯編之專題報導。上述內容可參考線上索引：
<http://www.europeansources.info/libResources/contentList.do>

資料庫內容共分為：歷史背景、書評簡介、立法、新聞資料、期刊文章、政策制訂、報告、統計數據、學術著作／專題論文／文獻、主題／時事焦點等。

使用者可利用 ESO 提供的資料導引(Information Guides)來取得重要議題的最新資訊，導引分為主題(Topic Guides)和時事焦點(In Focus)兩種。主題導引主要針對歐盟重要機構政策和歐洲國家做介紹，時事焦點則提供特定事件的相關連結。

操作說明

ESO 操作介面相當簡單，使用者能以簡易的步驟取得需要的資料。

資料檢索方式分為搜尋及瀏覽兩種，若使用者會一再查詢某項特定主題，可利用 ESO 的個人化功能來儲存搜尋紀錄和結果；透過個人設定，資料庫每週也會固定發送相關資訊至使用者的電子郵件信箱。

ESO 的所有內容索引皆以單一主題為分類依據，若使用者對於環境或商業議題較感興趣，搜尋

結果會將特定主題的相關資料一併列出，例如統計圖表、法案或新聞報導等等。

使用者可從 ESO 的週報(Weekly Bulletin)中得知資料庫新增的最新資料，包括書評、新聞報導以及歐盟最新發展等。

資料庫收納項目

1. News and Analysis 新聞分析

同步提供歐盟週報、金融時報、經濟學人與歐洲之聲刊載的歐洲新聞時事報導。

2. What's new 最新消息

點選下列選項之連結即可得知歐盟最新發展

European Commission: Press Room 歐盟執委會：新聞室

EU: News 歐盟：最新消息

What's new on the websites of EU Institutions and Agencies 歐盟機構與行政單位官方網頁最新消息

EU: Agenda of the Institutions 歐盟：機構工作項目

Press Releases of the Italian EU Presidency 歐盟輪值主席國義大利新聞稿

European Commission: Weekly Meeting 歐盟執委會：週會

Recent Press Releases from the Council of Europe 歐洲理事會新聞稿

European Parliament: News Alert / Direct Agenda 歐洲議會：新聞提醒服務／議程

NATO: What's new 北大西洋公約組織：最近消息

Activities of the Council of Europe 歐洲理事會活動

OECD: News 經濟暨合作發展組織：最新消息

OECD: Upcoming events 經濟暨合作發展組織：近期活動

OSCE: Latest news, Press Releases, Statements 歐洲安全暨合作組織：最新消息、新聞稿和聲明

OSCE: Upcoming events 歐洲安全暨合作組織：近期活動

United Nations: Economic Commission for Europe: Press Releases 聯合國：歐洲經濟委員會：新聞稿

United Nations: Economic Commission for Europe: Meetings Calendar 聯合國：歐洲經濟委員會：會議日程

World Health Organisation: Regional Office for Europe: Press Releases 世界衛生組織：歐洲區辦事處：新聞稿

The Dutch EU Presidency, July - December 2004 歐盟輪值主席國荷蘭(2004.07-11)

BBC Monitoring: The Week Ahead BBC Monitoring:一週時事

3.Introduction to the EU 歐盟簡介

歐洲聯盟組織運作概述，包括會員國、機構、歷史沿革。

Institutions, Agencies and Policy-making 機構、行政單位與決策

歐洲聯盟官方機構或其他行政單位之組織架構和工作項目。

European Countries and Regions 歐洲國家與地區

提供歐洲國家、歐洲鄰近地區與歐盟對外關係的資料導引。

Policies 政策

歐盟詳細政策內容，包括環境政策、共同農業政策、消費者政策及其他重要政策。

Guides to European Information Sources 歐洲資料庫導引

主題導引將指導使用者如何取得歐盟特定類型的資料，如判例、統計圖表或經濟數據。

資料的更新頻率

ESO 將於每週更新資料，編輯團隊每天挑選出來的資料，每週會新增到資料庫中。資料導引 (Information Guides)每年修改一次，並會將新的討論主題增加到選項中。

▶ 歐盟出版品訊息.....



本期選介下列十篇由國外智庫所出版之學術論著：

1. 題名：Security, Integration and the Case for Regionalism in the EU Neighbourhood

作者：Fabrizio Tassinari

研究領域：European Neighbourhood Policy

出版者：CEPS Working Documents

出版日期：2005 年 7 月

摘要：

此篇報告突顯區域主義成爲重要研究途徑的因素，分析其對歐洲鄰國可能形成之挑戰及影響。內文中論述區域主義被運用在政治及政策工具之原因與演進過程，並提出其適用於更廣泛歐洲安全及整合等相關議題之可行性。此外，作者提出了區域主義發展之相關建議，並將其運用在黑海地區（Black Sea Region）之案例分析上。

文獻來源：

http://shop.ceps.be/downfree.php?item_id=1251

2.題名：Russia - EU Relations: The Present Situation and Prospects

作者：Sergey Karaganov, Timofei Bordachev, Vagif Guseinov, Fyodor Lukyanov, Dmitry Suslov

研究領域：EU-Russian relations

出版者：CEPS Working Documents

出版年：2005 年 7 月

摘要：

2005年1月一群研究歐俄關係領域之著名俄羅斯專家學者，在政府官方與企業家舉辦的研討會中提出了幾項重要的議題：俄羅斯與歐盟間互賴與合作的真實情況、雙邊合作之動機、歐俄關係未來之發展前景、對俄羅斯最有利之合作模式、甚至是探討未來俄羅斯加入歐盟之可能性等。此份報告匯整了此次研討會參與者的研究結果，及其對討論議題所持的正反面意見。此外，報告中也提出對俄國政府機構的相關建議。

文獻來源：

http://shop.ceps.be/downfree.php?item_id=1246

3. 題名：Prospects for the Lisbon Strategy: How to increase the competitiveness of the European economy?

作者：Daniel Gros

研究領域：Macroeconomic Policy

出版者：CEPS Working Documents

出版年：2005年7月

摘要：

文中提到由於歐洲人口結構隨著青壯年勞動人口比例的下降而持續惡化，對每個消費者而言，歐洲從事生產之人口數將逐漸減少，整體生產力之成長也將因勞動人口下降而降低，投資成長率也逐步趨緩。

CEPS 此份報告分析歐盟結構政策所扮演的角色及意義，並指出歐盟里斯本進程之推動一方面無法改變歐洲人口結構的發展趨勢；另一方面也無法改變因投資不足而下降的資本與勞動之比例。然而歐盟進行結構性的改革可能對前述兩項負面性趨勢造成影響。此外，大國與小國間則是因存在差異性而必須採行不同的措施。而作者 Gros 則進一步批判歐盟決策者持續消耗長期利益來成就短期利益之行徑，例如穩定及成長公約之改革結果等。

文獻來源：

http://shop.ceps.be/downfree.php?item_id=1244

4. 題名：The Reluctant Debutante: The European Union as Promoter of Democracy in its Neighbourhood

作者：Michael Emerson, Senem Aydın, Gergana Noutcheva, Nathalie Tocci, Marius Vahl and Richard Youngs

研究領域：European Neighbourhood Policy

出版者：CEPS Working Documents

出版年：2005 年 7 月

摘要：

民主與法治為歐盟首重之原則。此份報告則特別檢視，歐盟實際上在執行其睦鄰政策時，對於民主及法治精神之落實情形。此份報告挑選之個案涵蓋歐盟相關之鄰近地區，例如巴爾幹(Balkans)、土耳其(Turkey)、俄羅斯與烏克蘭(Russia and Ukraine)、馬格里布與以色列-巴勒斯坦(Maghreb and Israel-Palestine)等。

文獻來源：

http://shop.ceps.be/downfree.php?item_id=1242

5. 題名：Trade Adjustments following the Removal of Textile and Clothing Quotas

作者：Christian Buelens

研究領域：Trade Developments and Policy

出版者：CEPS Working Documents

出版年：2005 年 5 月

摘要：

2005 年 1 月 1 日達成世貿組織紡織與成衣協議 (WTO Agreement on Textiles and Clothing) 及消除紡織與成衣配額之規定等相關結論後，將對全球生產及貿易量形成影響，並有利於過往受到貿易配額限制的國家。此份報告分析了 2004 年歐盟實施的配額限制狀況，並認為在價格與進口比重急劇改變時，自然需要調整配額之限制數量。然而配額限制之廢除，伴隨而來的即是產品銷

售價格下降等問題。報告中探討貿易保護措施的基本原理，並認為不可立即完全廢除配額之措施，由於進口配額措施之廢除是需要一段過渡時期去適應的。而 10 年的過渡時期應足夠讓生產者與政府雙方，以更有效率的方式去因應配額制度廢除後的相關衝擊。

文獻來源：

http://shop.ceps.be/downfree.php?item_id=1221

6. 題名：Conflict Resolution in the Neighbourhood: Comparing the Role of the EU in the Turkish-Kurdish and Israeli-Palestinian Conflicts

作者：Nathalie Tocci

研究領域：European Neighbourhood Policy

出版者：CEPS Working Documents

出版年：2005 年 3 月

摘要：

此篇研究報告的主要目的為，比較歐盟在鄰近國家內兩次區域衝突中所扮演之角色進行比較：其一是土耳其國家與庫德族的衝突，另一是以色列與巴勒斯坦間的衝突事件等。歐盟因應前述衝突之實際作法，顯示兩個完全不同的例子。

從前述兩項例子中，可洞察歐盟潛在的利益以及歐盟作為第三行為者之相關限制，並進一步對鄰近動盪地區之區域衝突，尋求有效之解決方案。

文獻來源：

http://shop.ceps.be/downfree.php?item_id=1212

7. 題名：From Barcelona Process to Neighbourhood Policy: Assessments and Open Issues

作者：Michael Emerson and Gergana Noutcheva

研究領域：European Neighbourhood Policy

出版者：CEPS Working Documents

出版年：2005年3月

摘要：

巴塞隆納進程 (The Barcelona Process) 至今已成為促進歐洲－地中海關係中最具價值的計畫，並成為落實信心建立措施之良好典範。然而本文作者認為，巴塞隆納進程仍不足以成為促進雙邊經濟、政治與社會合作的有效動力，因此認為歐盟應藉由睦鄰政策來強化巴塞隆納進程的成效，為雙方進一步的合作尋求新動力。睦鄰政策將試圖使含糊的巴塞隆納進程更具執行力。

此篇報告首先促成睦鄰政策的具體化，使其在條件化 (conditionality) 及社會化 (socialisation) 之下成為一股真實的動力。條件化的概念表示歐盟開始 1. 提供什麼樣的鼓勵；2. 這些條件在什麼樣的鼓勵下才能確實被落實。社會化的概念則仰賴夥伴國與歐盟在各方面的實質互動及學習，期望藉此促進夥伴國在政策上從事改革，並學習歐盟的規範或自他國獲得相關之啟發。

然而歐盟若要在區域內成為促使改革的動力，仍需與負面趨勢相抗衡，例如日益嚴重的激進派伊斯蘭教等問題。

文獻來源：

http://shop.ceps.be/downloadfree.php?item_id=1209

8. 題名：‘Integration’ as a Process of Inclusion for Migrants? The Case of Long-Term Residents in the EU

作者：Sergio Carrera

研究領域：Immigration and Asylum

出版者：CEPS Working Documents

出版年：2005年3月

摘要：

此份報告以批判的角度來評估歐盟共同移民政策對歐盟整體及國家層次可能形成的影響。雖然部長理事會同意在歐洲整合的一致性框架基礎下，設立一套共同的基本原則。前述之整合條件已由部長理事會納入相關之立法規範中，即有關長期居留狀態的第 2003/109 指令(Directive)，會員

國必須規範移民者遵守相關法律規範。然而作者認為，有關移民者在獲准進入移民國之前，需通過相關測驗及附上財力證明，才得以享有長期居留所賦予的利益與權利等此項條款應該予以修正。否則適用此類條款也可能對社會的凝聚與接納造成負面的影響，並逐漸損害移民的基礎法。

整合原本就是一個不容易理解的概念，與其考量將其概念化，讓所有政策都符合這個概念，倒不如將其視為以社會接納來改善社會排除進程的基本條件。修改移民規範應考量：平等權及義務之保障、促進公平待遇、並落實經濟、政治、社會及文化之權利義務，這才是真正之追求目標。

文獻來源：

http://shop.ceps.be/downfree.php?item_id=1208

9. 題名：Models for the European Neighbourhood Policy: The European Economic Area and the Northern Dimension

作者：Marius Vahl

研究領域：EFTA and the EEA

出版者：CEPS Working Documents

出版年：2005年2月

摘要：

近年來歐盟的北歐政策，成為與其他鄰近國家發展睦鄰關係的一種可行性模式。此份報告聚焦於歐洲對北歐非會員國的兩項政策中：1.原始的北歐區域方案（Northern Dimension）以及 2.歐洲經濟區(European Economic Area, EEA)。作者針對兩大主題進行分析：其一、歐盟如何規劃其睦鄰政策；其二、歐盟如何在擴大的進程中，執行不同之多元方案。

北歐區域方案對於歐盟睦鄰政策之落實提供許多良方，特別是對東邊的鄰近國家。然而，無可否認的是，區域途徑在面臨策略性挑戰及爭議性之政治議題時，將受某種程度之限制，並影響歐盟之睦鄰政策。前述的北歐區域方案源自於，歐盟為改善在歐洲經濟區之架構下，其與三個歐洲自由貿易聯盟（EFTA）國家之短期聯繫關係。這項協議成為以往中東歐及東南歐侯選國申請加入歐盟前之互動模式典範。然而，會員國的最終期望唯有在特定條款的制訂及制度的安排為相關國家所接受的條件下，協議方能生效。諸如此類之難題，也使歐盟睦鄰政策之相關辯論持續多年。

文獻來源：

http://shop.ceps.be/downfree.php?item_id=1192

10.題名：What is juridification?

作者：Lars Chr. Blichner and Anders Molander

出版者：ARENA

出版年：2005年3月

摘要：

本文從五個面向來分析法治化一詞，進而釐清法治化的實證性和規範內容。「法治化」在敘述性或規範性方面都是一個定義不明確的詞彙，作者在本文中即從五個面向來區分法治化：創制法治化、法律的擴大和變異、解決法律衝突、增強司法力量以及法制結構。

作者在第一部分首先針對上述五個面向加以闡釋；第二部分探究五個面向間之相互關聯性；第三部分和結論則是針對規範性質疑加以解釋。

文獻來源：

http://www.arena.uio.no/publications/working-apers2005/papers/wp05_14.pdf

▶ 讀者投稿文章.....

本期讀者文章由沈有忠先生，將其分析德國威瑪共和對半總統制之啟發心得，與大家分享：

新興民主國家的憲政選擇：威瑪共和對半總統制的啟發

沈有忠

台灣大學政治所博士候選人



yuchung@gate.sinica.edu.tw

一、憲政體制的研究：中東歐的半總統制與威瑪共和

對於憲政體制的研究而言，有兩個主要的研究脈絡構成憲政研究的主要圖像，分別是憲政上、中、下游的運作動態研究，以及憲政類型的靜態比較研究。所謂的動態研究包括了上游的憲政選擇（制訂）、中游的憲政運作以及下游的憲政影響，關心的是制度本身如何被型塑、如何運作以及為何轉型或穩定。而所謂靜態的類型研究主要就是依據中央政府的行政、立法權責關係比較總統制、內閣制以及半總統制，或是依據中央與地方關係比較聯邦制、中央集權國家或是邦聯制，亦或者是依據憲法的特徵比較成文與不成文、剛性或柔性的不同類型。這些研究分別構成憲政討論中主要的分支，但事實上這些研究彼此關係密切，相互影響，對於任何一樣的討論均很難完全抽離出來單獨研究。憲政體制的研究在現實政治中具有幾個研究的價值：首先，憲法直接關係著政治運作中的權力分配與競爭，尤其是行政與立法的權責關係，而這也是政治運作最關心的核心議題。其次，憲政體制存在一個動態的運作過程，可能在不同類型中轉換，而不是制訂之後即亙古不變，因此憲政學的討論始終因為現實的憲政運作而持續受到關注。第三，在晚進關於民主化的討論中，憲政選擇成為民主轉型的延續討論，原因在於當政權民主化後，憲政選擇成為影響民主運作與民主鞏固的重要變項。在這些原因之下，憲政體制的研究也一直在政治科學中具有一定的重要性。

在這一波憲政體制研究的浪潮中，半總統制（semi-presidentialism）¹成為越來越多學者關注的焦點，主要的原因在於蘇聯瓦解之後，中東歐與前蘇聯地區包括俄羅斯在內一共有十七個國家選擇了半總統制的憲政架構。²因此，半總統制的選擇與運作，如何牽動這些新興民主國家

1 Duverger 對半總統制的定義在 1978 年以法文發表，類似的定義在 1980 年以英文著作發表，也引起較多的討論。他認為所謂的半總統制係指滿足以下三個條件的憲政類型：1. 總統由民（普）選產生；2. 總統擁有「重要的權力」（considerable powers）；3. 存在獨立的內閣，並對國會負責。在此之後即以此三個原則為定義半總統制的主要概念，並廣為其後學界所引用。請參見 Maurice Duverger, 1980: 165~187.

2 這十七個國家分別是中東歐的保加利亞、克羅地亞、馬其頓、波蘭、羅馬尼亞、斯洛伐尼亞；以及前蘇聯的亞美尼亞、亞塞拜然、白俄羅斯、喬治亞、哈薩克、吉爾吉斯、立陶宛、摩多瓦、俄羅斯、烏克蘭、烏茲別克等。請參見 Robert Elgie, 1999: 14.

的穩定成爲眾所關注的焦點。事實上，半總統制雖然以法國第五共和爲研究與憲政比較上最常見的個案，但早在 1919 年的德國威瑪共和（die Weimarer Republik）就已經採用了半總統制的憲政架構。對於當時尚無半總統制的概念，當然也沒有典型半總統制憲政學習對象的德國而言，爲何會設計出這樣一部憲法自然具有討論的價值。其次，威瑪共和從 1919 年制訂到 1933 年垮台，一共歷經 14 年，並以轉型爲獨裁結束，使得半總統制在威瑪歷經完整的憲政運作，從憲政的設計到結束，足以成爲研究者一窺全貌的理想個案。第三，半總統制在威瑪造成的一般印象是「不穩定的憲政運作」，在這 14 年間，威瑪共和一共有 9 次的國會改選，以及更替了 21 任政府，憲政運作可謂相當不穩定，即使連現在的諸多個案也沒有像威瑪這樣出現高度的政潮起迭。更有甚者，威瑪共和最後甚至以轉型成爲第三帝國的獨裁政權作收。種種的特殊之處，使得威瑪的半總統制憲政研究對於當前選擇半總統制的新興民主國家而言，有許多值得討論之處。以下簡介威瑪的制憲思潮與憲政體制的特徵，以期對威瑪的半總統制運作有初步的認知。

二、威瑪的制憲思潮與憲政特徵：

1918 年夏天的德國，面對第一次世界大戰的敗戰命運已經勢所難免，對於當時的德國而言，在內外結構的壓力下走向共和體制是勢所難免，但究竟該以何種共和建立新的政府仍存在內部的歧異。在這之中出現三種主張，分別是「社會共和」（die sozialistische Republik）、「民主共和」（die demokratische Republik）以及「君主共和」（die monarchische Republik）爲三種未來的可能。德國在戰前即已形成具有對立性質的社會階級結構，並沒有因爲一次世界大戰而有所改變，反而因爲戰敗後的需要而使市民社會與國家結合起來，這使得新的德國在成立之初就欠缺關於國家定位、憲政體制的共識（蔡宗珍，2002：609）。最終妥協的結果亦來自於階級力量之間消極的結盟，而非對於特定價值的共同信念。在這樣的情況之下，由於民主共和的主張相較於更左的社會共和與更右的君主共和都還要來得爲溫和，而主張民主共和的左派社民黨力量也成功取得軍人的支持，因此在威瑪聯盟的成員相互妥協之下，新憲法決定朝向民主共和的體制設計，最重要的精神包括了第一、建立一個統一的人民主權（Volkssouveraenitaet）國家；第二、建立一個以國會爲核心的憲政體系；第三、憲法對公民的權利予以保障（Grawert, 1989: 487-489）。

確立了民主共和的體制之後，接著回答第二個問題就是：爲何是半總統制？1919 年選出具有制憲任務的國家議會（die Nationalversammlung）後，新憲法由議會授權予柏林著名的法學家，柏林大學的公法教授，也是威瑪聯盟首任政府中的內政部長普洛依斯（Hugo Preuß）起草。威瑪憲法之所以出現議會內閣制配合一個直選並具有實權總統的原因，一方面在於憲法起草者普洛依斯對於直接民主的信仰，³另一方面則是反映當時德國的內外處境。Schmitt 認爲，威瑪憲法的基本精神是要把德國從君主制改建成爲一個「市民的法治國家」（der bürgerlichen

³ Preuss 的直接民主也受到 Weber 的影響，Weber 基於建立一個聯邦體制的基礎，認爲如果要建立一個消彌普魯士霸權的新聯邦國家，任何形式的議會內閣制都無法完成，因爲主權如果由議會執行，結果都會是成爲普魯士透過議會宰制德國，而成爲另一種形式的帝國延續，這成爲直選總統作爲實質上與象徵意義上最高憲政單位的思考來源。請參見 Mommsen, 1984: 337-340.

Rechtsstaat)，這個「市民」的概念是建立在直接民主之上，而不是政黨政治。⁴在這樣的精神之上，行政與立法是制衡而沒有從屬關係（具體表現在威瑪憲法的架構中），議會制也不是唯一原則，只是「市民的法治國家」的一部份。Weber 也認為，這種權力制衡的關係透過直選總統搭配議會內閣制的實施，可以反映在行政對行政（總統對總理），也可以反映在行政對立法（總統對國會）之上（Mommsen, 1984: 344）。在國會的部分，普洛依斯認為議會內閣制仍被視為是當代民主政治的主流，也是民主實踐的必要條件，但從法國第三共和的經驗中普洛依斯認為，法國選民選出的議會是一個資本主義的議會，而總統又由議會間接選舉產生，因此也成爲一個資本主義的總統，整個民主體制便成爲資本主義民主（die kapitalistische Demokratie）的實踐。因此，普洛依斯認為總統由選民直接選舉可以避免這樣的危機，也能確保民主體制的運行。⁵對於新憲而言，雖然賦予總統憲政上一定程度的實質權力，但立憲者的想法是「備而不用」的角色，因爲對威瑪憲法而言，希望把總統定位於民主體制之下，而不是一種群眾領袖的共和體制（die demagogische Republik）（Finger, 1923: 313）。在德國的處境方面，德國在德皇退位後，建立民主國家是美國及列強的目標，因此以總統取代德皇，並以全民直選來反映民主的價值。其次，戰後的德國面臨與戰勝國的簽約，國內也面臨嚴峻的社會挑戰，爲了確保行政權的效率，並且應付隨時發生的緊急危機，制憲者也賦予總統實質的憲政權力，包括緊急命令勸、內閣任命與解散權、國會解散權、發動公民投票權等。一方面以實權元首象徵國家的統一，一方面也賦予行政權能夠迅速並有效的處理危急狀態。

接著要探尋的問題在於，半總統制的民主共和建立之後，威瑪共和爲何陷入高度的政潮迭迭與極爲不穩定的憲政運作？由於半總統制是由總統、國會與總理三個有實質影響力的憲政元素所構成，因此當總統、總理、國會這三個權力頂點都沒有交集時，呈現半總統制運作上最紛亂的類型。由於總統與總理分屬不同政黨，已經使得行政權二元化，再加上國會缺乏穩定的多數，又使得立法權無法有效運作，因此在這種情形下，總統、總理競逐主導權力。若憲法賦予總統在人事任命上的權力是絕對自主的，則總統自然具有較大的優勢。反之，若總理具有閣員任命與法案覆署權，則總理成爲足以抗衡總統的角色。這個類型的憲政運作也是最不穩定的，因爲總理缺乏國會多數的支持，而國會也缺乏多數來抗衡總統，總統容易憑藉憲法賦予的人事權力來解散國會或內閣，造成國會改選與政府更迭的頻仍。威瑪共和成立後從 1920 至 1930 這十年間的憲政運作是屬於此類。即使是在 1930 年以後的「總統內閣」（Präsidentalkabinette）時期，也因爲國會沒有穩定多數而無法給予內閣有效的支持，使得行政權幾乎完全限於總統的緊急命令，而政治運作也較爲不穩定。事實上，由於威瑪共和的多黨體系，總統一旦宣布動用緊急命令權，國會也難有過半的決議要求總統停止行使。依據經驗，整個威瑪時期議會針對總統的緊急命令權曾有多次提案要求終止，但只有 1921 年和 1930 年兩次成功獲得過半數的通過（Rogers, Foerster, and Schwarz, 1932: 581）。相反的，至 1932 年 9 月爲止，一共有 233 條法案是總統依據緊急命令

⁴ Schmitt 認爲，這樣的思潮很大一部份是受到 R. Redslob 於 1918 年作品 *Die parlamentarische Regierung in ihrer wahren und in ihrer unechten Form* 的影響。請參見 Carl Schmitt, 1928: 304。

⁵ Preuss 不僅擔心社會主義的民主被資本主義所取代，也認爲法國第三共和的政局混亂肇因於議會獨大的憲政設計。因此，爲了避免法國經驗的重演，在內閣制的精神之下加入了總統的直選以及賦予解決僵局的權力。請參見 Hugo Preuss, 1926: 426-427。而 Weber 則認爲，總統仍需要議會多數支持才能保有完整的權力，以避免總統依其個人的政治意志治國。因此，在同一個時期議會內閣制的精神也必須被保留下來。請參見 Mommsen, 1984: 341-342。當時的歐洲，芬蘭與愛沙尼亞也做了類似的制度設計。請參見 Jeremy Mitchell, 2002: 167-168。

權來制訂的，其影響不可謂不大。⁶至此，我們發現，公民投票或是緊急命令權的行使，對於一般的憲政設計而言，是用來化解分歧，或是進行重大決策的途徑。但在威瑪共和時期，受到國會因多黨林立而亦是效果不彰的影響，一般的民生法案，或是執政者要推行的政策，往往透過總統發佈緊急命令或是直接透過公民投票來作為執行的依據。

最後要回答的是半總統制的運作為何以轉型成為獨裁作收？事實上，檢視威瑪共和的憲政運作，可以以 1930 年為界分為兩個階段，該年聯邦政府因失業保險政策（Arbeitslosenversicherung）失敗而於 3 月 27 日提出內閣總辭，這次總辭後興登堡總統動用緊急命令權（Notverordnungen），不顧國會多數的生態來組成新的政府。從 1930 年 3 月 30 日的布呂寧（Bruening）政府組成開始，聯邦政府負責的對象由國會移轉到總統身上，開啓威瑪共和「總統內閣」的時期。這裡有兩個制度設計發揮了很大的影響，一個是總統絕對自主的人事任命權，一個是總統緊急命令權配合國會無法形成有效多數加以否決的設計。興登堡總統依據經驗，明白緊急命令權的實施除非國會否決否則是一個施政的捷徑，而制度設計雖然賦予國會追認的權力，但如前所述，威瑪不設門檻的純粹比例代表制卻使國會難以有效形成多數，因此當興登堡屢次任命閣揆難以成功之後，也只好被迫選擇希特勒及其領導以反體制為訴求的政黨領袖來終結威瑪憲法。威瑪憲法的終結與帝國總統沒有適當扮演守護憲法的中立者角色有密切關係。如前所述，制憲者賦予總統實質權力與民選基礎，是希望總統在憲政秩序出現爭議時，適時的代表全體德國人扮演仲裁者的角色，並藉此維護憲政秩序的穩定與憲法的存在。事實上，在威瑪共和的第一任總統 Ebert 與後來的總統 Hindenburg 都曾經以「憲法的守護者」（der Hüter der Verfassung）自居，而威瑪憲法也是以此為嘗試來建立一個以直選總統為基礎，並藉此代表全體人民（Appell an das Volk）對抗社會中經濟權力團體的民主（Schmitt, 1931: 159）。⁷只是當憲政秩序無法在內閣與議會的常規中進行而使總統介入成為常態時，威瑪的崩潰也像第二帝國在第一次世界大戰後的崩潰一樣，成為何時的問題而非會不會的問題。

三、威瑪之後？

從威瑪的經驗可以發現，儘管憲法制訂得再完善，欠缺一個可以相互搭配的市民社會仍舊難以落實憲法的精神。威瑪憲法的終結從制訂之初即已可以預見，因為這部憲法的制訂充滿妥協色彩，使得代議精神的議會民主與直接民主精神的直選總統或是公民投票得以並行共存，而憲法本身在規範總統與國會的互動方面，又無法平行對等，使得總統的實質權力遠遠大於國會，而且難以制衡。更嚴重的是，一個純粹比例代表制的實施，使得分歧的社會在國會中完全無法組成具有共識的多數聯盟，破碎化的國會更難以有效與行政權取得平衡的地位。儘管制憲者將總統的民意基礎視為處理政治紛爭的最終與備用手段，而憲政常規應以國會與內閣的互動為主，但從威瑪的經驗我們發現，總統扮演的不是被動的備用角色，而是國會失靈後政權賴以維生的唯一工具。

⁶ 關於總統經由緊急命令權而發佈的二百三十三條法案完整內容，請參見 Linsay Rogers, Sanford Schwarz and Nicholas S. Kaltchas, 1932: 583-594; 而至 1933 年 12 月 31 日止，總共有 254 條法案是總統以緊急命令發佈，其中 1919 至 1925 有 136 次，1930 至 1933 有 109 次，顯示威瑪之初與共和末期其行政依賴總統緊急命令的嚴重程度。請參見 Gusy, Christoph, 1991: 50.

⁷ Redlslob (1918) 也認為，應賦予民選的總統解散國會之權力，以象徵總統代表全體人民為主權的執行者，而非國會（Redlslob, 1918: 6）。

憲政發展至此，希特勒的上台也並不令人意外。當前包括台灣在內的許多新興民主國家，採用半總統制希望兼收美國與英國的憲政優點，唯政黨體系、詳細的行政與立法權責關係，只要稍有不慎很容易會讓半總統制的憲政走入僵局。對於憲政選擇而言，「沒有一部最好的憲法，只有適不適合的憲法」，從威瑪得到很好的證實。

參考書目：

蔡宗珍 (2002), 「關於威瑪憲法的幾點思考」, 翁岳生教授祝壽論文編輯委員會 (主編), 《當代公法新論 (上)》, 605-630。

Duverger, Maurice (1980), "A New Political System Model: Semi-Presidentialist Government," *European Journal of Political Research*, 8, 2: 165-187.

Elgie, Robert (1999), *Semi-Presidentialism in Europe*. Oxford: Oxford University Press.

Finger, August (1923), *Das Staatsrecht des Deutschen Reichs: Der Verfassung vom 11. August 1919*. Stuttgart: Verlag von Ferdinand Enke.

Grawert, Rolf (1989), "Reich und Republik- Die Form des Staates von Weimar: Ein Rueckblick auf die Verfassungberatungen im Jahre 1919," *Der Staat*, 28, 3: 487-489.

Gusy, Christoph (1991), *Weimar- die Wehrlos Republik?* Tübingen: Mohr.

Mitchell, Jeremy (2002), "Political Institutions and Political Stability," in Dirk Berg-Schlosser and Jeremy Mitchell (eds.), *Authoritarianism and Democracy in Europe, 1919-39*. New York: Palgrave Press.

Mommsen, Wolfgang J. (1984), *Max Weber and German politics, 1890-1920. (Max Weber und die deutsche Politik, 1890-1920.)* Translated by Michael S. Steinberg. Chicago: University of Chicago Press.

Preuss, Hugo (1926), *Staat Recht und Freiheit: Aus 40 Jahren Deutscher Politik und Geschichte*. Tübingen: Verlag von J. C. B. Mohr.

Redslob, Robert (1918), *Die parlamentarische Regierung in ihrer wahren und unechten Form*. Tübingen: J.C.B. Mohr.

Rogers, Lindsay, Freda Foerster, and Sanford Schwarz (1932), "Aspects of German Political Institutions," *Political Science Quarterly*, 47, 3: 321-351.

Schmitt, Carl (1928), *Verfassungslehre*. Berlin: Duncker und Humblot.

本篇為讀者投稿，不代表本通訊立場！

▶ 《歐盟重要日程預告》

- 2006.01.01~06.30 Austrian Presidency
- 2006.03.09 CATS Conference "EU-Policecooperation"
- 2006.03.14~03.15 European Parliament Plenary Strasbourg
- 2006.03.15 European Consumer Day
- 2006.03.16~17 4th European Business Summit, Brussels
- 2006.03.20~03.21 European Tourism Ministers' Conference "Tourism - Key to Growth and Employment in Europe"
- 2006.03.23~03.24 European Council, Brussels
- 2006.03.23~03.24 Euro-Mediterranean Ministerial Conference on Trade
- 2006.03.27~03.28 EU-LAC High Level Conference
- 2006.04.04~04.05 European Parliament Plenary Strasbourg
- 2006.04.06~04.08 5th Craft, Trade and SME Summit - "SMEs and the European Economic and Social Model"
- 2006.4.20~4.22 5th Annual Conference on European Tort Law
- 2006 The European Year of Workers' mobility

歡迎各界投稿、訂閱與來信指教

歐盟文獻中心網頁 http://www.lib.tku.edu.tw/eudoc/libeu_ch.htm



聯絡信箱 edc@www2.tku.edu.tw

© 淡江大學覺生紀念圖書館發行