



EUi Newsletter
TKUL

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 60 期 2018 年 12 月發行

發行人 淡江大學覺生紀念圖書館

主編 葉景榕

編輯助理 李柏儒

訂閱網址 <http://goo.gl/bzoMAo>

歐盟高峰會於 2018 年 10 月 17-18 日於比利時布魯塞爾召開，並在 2018 年 10 月 18 日發布重要的決議項目，主要是針對移民、內部安全以及對外關係等面向。本期摘錄此份決議中的重要內容，讓讀者們進一步瞭解歐盟針對近期發生的議題、事件處理的情形與對外關係進行說明與了解。

歐盟於 2018 年 10 月 17 日發布一項歐盟與越南間之貿易協定，此項協定生效後未來雙邊貿易將免除超過 99%的關稅。協定中針對 65%歐盟對越南出口的關稅，將在協定生效後解除，剩餘關稅將在 10 年內逐步免除。歐盟目前為越南第三大貿易夥伴，並為越南最大兩個出口市場之一。歐盟與越南間之進出口結構明顯特點互補性強，直接競爭少。越南主要輸出至歐盟之產品項目為紡織成衣品、木製品鞋類等。

世界聯合國組織公告每年 10 月 17 日為國際消除貧窮日，歐盟雖為世界第三大經濟體，然而會員國中仍有少部分國家面臨此情況中，回顧 2017 年的數據，歐盟仍有 1.129 億人口(約占歐盟總人口 22.5%)面臨貧困或社會排除的風險。此情形相較 2009 年至 2012 年的 25%，在 2017 年已有明顯下降之趨勢，然此議題仍列為歐盟在歐洲 2020 年策略中的主要目標之一。

本期學者專欄，邀請淡江大學歐洲研究所苑倚曼副教授，撰寫歐盟《共同農業政策》—2014 年至 2020 年改革方案』一文。作者指出，在當前全球氣候變遷和經貿自由化的背景下，農民與農村容易受到天候因素的影響，和大型農企業的掌控，而成為弱勢族群。歐盟在共同農業政策上，定期對時代的風險做出回



應與改革，藉此尋求兼顧經濟的活力、環境與農村文化保護，以及平衡區域及社會結構的政策。文中詳實分析歐盟《共同農業政策》的重要性，與其執行的方式以及因應未來發展等。

本期讀者專欄，由就讀於淡江大學歐洲研究所碩士班的黃聖堯先生，分享其碩士論文之關鍵研究成果：『歐洲移民危機成因-以敘利亞、伊拉克、阿富汗為例』一文。作者開宗明義點出檢視入境歐洲人口的數量、類型、時間，藉以探究歐洲移民危機性質為何。其次，以庇護申請、非法移民的原籍國作為案例研究，探討這三個國家在該時期發生的衝突事件。最後總結歐盟現行歐洲移民危機與問題所在。

▶ 歐盟專題.....	4
布魯塞爾歐洲高峰會 2018 年 10 月 18 日決議.....	4
歐盟面臨貧困或社會排除風險人口比例呈現下降趨勢.....	8
歐盟-越南貿易協定.....	11
▶ 學者專欄.....	14
《共同農業政策》—2014 年至 2020 年改革方案.....	14
▶ 讀者專欄.....	24
歐洲移民危機成因-以敘利亞、伊拉克、阿富汗為例.....	24
▶ 歐盟出版品資訊.....	31
1.The Lands in Between: Russia vs. the West and the New Politics of Hybrid War.....	31
2.A Cosmopolitan Legal Order: Kant, Constitutional Justice, and the European Convention on Human Rights ...	32
3.Quality report on National and Regional Accounts — 2017 data — 2018 edition.....	33
4.Europe and Northern Ireland's Future: Negotiating Brexit's Unique Case.....	34
5.Populism and the European Culture Wars: The Conflict of Values between Hungary and the EU.....	35
▶ 歐洲重要日程與會議.....	36

布魯塞爾歐洲高峰會 2018 年 10 月 18 日決議



Source: European Commission Audiovisual Services

一、 移民

1. 歐洲高峰會評估了 2018 年 6 月決議的執行狀況，並呼籲繼續展開所有關於移民事務的工作。雖然非法入境歐盟的情形，相較於 2015 年 10 月的高峰期已下降了 95%，但近期一些內部與外部的動態，需要持續關注。
2. 在奧地利薩爾斯堡 (Salzburg) 的非正式領導人會談之後，歐洲高峰會強調了進一步預防非法移民，和加強與原籍國、過境國合作的重要性，特別是在北非地區。
3. 打擊人口走私網絡仍需加強：加強與第三國合作、逮捕和起訴走私者及販運者，走私網絡應加強監控與破壞，並在歐洲刑警組織的歐洲移民販運中心 (European Migrant Smuggling Centre) 建立聯合部隊。歐盟理事會需在歐盟執委會的協助下，於 2018 年 12 月之前制定全面性可執行的措施。歐洲高峰會要求歐洲議會和歐盟理事會優先審查歐盟執委會最近關於返回指令、庇護機構和歐盟邊境管理局 (European Border and Coast Guard Agency) 的提案，並在適當尊重成員國的責任下確保最有效的利用資源，和設定最低限度外部邊境監督的共同標準。
4. 針對所有會員國，以不歧視的方式實施現有並重新接納的協議，同時，利用所有相關的歐盟政策；其中包含發展、貿易和簽證締結新的協議。歐盟-土耳其聲明需要進一步的加強執行。

5. 奧地利總理報告了歐洲共同庇護制度的改革以及各方面的發展前景。歐洲高峰會敦促歐盟理事會輪值主席儘快完成相關工作。

二、 內部安全

1. 近年來，透過更好的合作、執行具體措施及通過一系列法律規定：如乘客姓名紀錄、打擊恐怖主義和高度確保共同網絡和資訊安全，已經取得加強內部安全的實際進展。
2. 歐盟將進一步加強其對混合性化學、生物、放射性和核威脅(CBRN) 網絡的威懾和復原。回顧之前關於英國索爾茲伯里 (Salisbury) 襲擊的決議，歐洲高峰會針對禁止化學武器組織 (OPCW) 敵對網路攻擊進行譴責。歐洲高峰會贊同新通過的限制性措施來應對化學武器的威脅，並且希望在有關個人和實體列入清單方面儘早取得進展。
3. 歐洲高峰會呼籲針對以下事項採取措施：
 - i. 打擊網絡犯罪的非法和惡意活動，並建立強大的網絡安全。在 2017 年 6 月 19 日歐盟理事會決議之後，繼續執行透過歐盟限制性措施應對和阻止網絡攻擊的能力及工作。為了加強歐盟抵禦網絡攻擊的能力，應在立法會期結束前，就所有網絡安全提案進行談判。
 - ii. 保護歐盟的民主制度，並在充分尊重基本權利的情況下，包括即將舉行的歐洲選舉中，打擊假情報。歐盟執委會因應選舉合作網絡提出相關措施，其中包含：上線透明化、預防網絡安全事件、蒐集非法數據、打擊假情報以及加強歐洲政黨資金規則，必須得到權責機關快速審查和通報。歐盟執委會將在年底前，對於假情報操作規範，評估其實施情形。歐洲高峰會希冀歐盟協調出一致的行動計畫，並於 2018 年 12 月提出。
 - iii. 充分理解基本權利後，加強預防和有效應對激進與恐怖主義的能力。歐盟執委會提案，對於預防網絡傳播恐怖主義之內容，應予優先審查。為確保有效地打擊歐盟與國際級之恐怖主義與重大且有組織性的犯罪，需尋求迅速獲取跨境電子證據的解決方案。歐盟執委會提出關於電子證據、財務資訊的使用，與適切地打擊洗錢，應在立法機構會期結束時議定。歐盟執委會應儘速提交關於電子證據的國際談判授權。歐盟執委會提議將歐洲檢察官辦公室 (European Public Prosecutor's Office) 的權限擴大至跨境恐怖主義的犯罪。
 - iv. 提供會員國執法單位強制執行的權限，歐洲刑警組織 (Europol) 和歐洲司法組織 (Eurojust)，因應技術發展和不斷演變的安全威脅帶來的新挑戰，提

供足夠的資源：包括整合設備，加強與民營企業的合作關係、機構之間的合作和改善資料的取得。

- v. 提高資訊系統和數據庫的互通性，在資訊系統與資訊交換方面已經有很大的進展，但仍須加強其同時運作，特別是透過通用憑證儲存庫。關於尚未決案之提案進行協商，其中關於加強歐洲刑事紀錄系統的提案，應在年底前完成，並以優先事項採取執行案件所需的措施。
- vi. 加強危機管理能力以及歐盟和國家危機應對機制的一致性和有效性。歐盟民事保護機制提案的協商應在年底前完成。

三、對外關係

1. 歐洲高峰會認為，在快速變化的全球局勢中，歐盟-非洲關係顯得相當重要。成員國的合作應提高到一個新的水準，並以必要的資源為基礎，包括通過歐洲對外投資計畫和歐盟-非洲信託基金。對於歐盟執委會提出建立新的非洲-歐洲永續投資和就業聯盟的作法表示贊同，並呼籲採取進一步的行動，並就會員國的參與，提出具體的計畫。
2. 在奧地利薩爾斯堡 (Salzburg) 的非正式領導人會談之後，歐洲高峰會對於 2019 年 2 月 24 日至 25 日，由埃及主辦的歐盟 28 個成員國，與阿拉伯國家聯盟之間的首次峰會表示贊同。
3. 歐盟及其會員國致力於 2030 年永續發展議程及其實施情形。歐洲高峰會希冀執委會出版 2018 年檢討報告，此份報告將為 2019 年的全面實施戰略做準備。
4. 歐洲高峰會關注近期政府間氣候變遷委員會 (Intergovernmental Panel on Climate Change, IPCC) 的特別報告，證實氣候變遷的負面影響，當中指出，全球減排重要決定及後續採取進一步減緩與適合的行動，特別是達到巴黎協定規定的目標。
5. 在 2018 年 12 月 2 日在波蘭舉行的 COP24 會議，歐洲高峰會贊同歐盟理事會在波蘭卡托維治 (Katowice) 舉行的聯合國氣候變遷綱要公約 (UNFCCC) 籌備工作會議的決議，並給予波蘭全力支持籌組會議。COP24 會議必須達成巴黎協定的相關規定，而促進性對話機制 (Talanoa Dialogue) 亦應提醒所有締約方依據巴黎協定第 4 條所做的國家自定預期貢獻 (Nationally Determined Contributions, NDCs) 的承諾。

參考文獻：

<https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2018/10/18/20181018-european-council-conclusions/>

圖書館歐盟資訊中心 葉景榕、李柏儒編譯

歐盟面臨貧困或社會排除風險人口比例呈現下降趨勢



Source: <https://www.un.org/en/index.html>

歐盟貧困或社會排除風險人口比例呈下降趨勢，但仍有約 1.13 億人在此情勢中 2017 年歐盟有 1.129 億人（約占歐盟總人口 22.5%）面臨貧困或社會排除的風險。表示人們至少處於以下三個條件中的一個：社會轉移後的貧困風險（收入貧困）、物質受嚴重剝奪或生活在工作情況不好的家庭。

歐盟貧困或社會排除風險的人口比例在 2009 年至 2012 年中連續三次增長近 25% 後，自去年開始比例持續下降至 22.5%。減少歐盟面臨貧困或社會排除風險的人口，是歐盟在歐洲 2020 策略的主要目標之一。

保加利亞的貧困或社會排除率最高，捷克則最低

2017 年三個成員國中超過三分之一的人口，面臨貧困或社會排除的風險：保加利亞（38.9%）、羅馬尼亞（35.7%）和希臘（34.8%）。然而，風險人口比例較低的則有捷克（12.2%）、芬蘭（15.7%）、斯洛伐克（16.3%）、荷蘭（17.0%）、斯洛維尼亞和法國（均為 17.1%）和丹麥（17.2%）。

波蘭最大幅度減少，希臘則增加最高

在 2017 年可獲得的成員國數據中，十個成員國自 2008 年以來的貧困或社會排除率風險增加，其中希臘最高（自 2008 年的 28.1% 至 2017 年的 34.8%，上升 6.7%）、義大利（+3.4%）、西班牙（+2.8%）、荷蘭（+ 2.1%）、塞浦路斯（+1.9%）和愛沙尼亞（+1.6%）。相較之下，波蘭的降幅最大（從 30.5% 降至 19.5%，共降 11%），其次是羅馬尼亞（-8.5%）、拉脫維亞（-6%）和保加利亞（-5.9%）。

歐盟有六分之一的人面臨收入貧困風險

各國檢視導致貧困或社會排除風險的三個因素，2017 年社會轉移後面臨貧困風險的人口占歐盟 16.9%，這意味著他們的可支配收入低於其國家貧困風險標準。與 2016 年 (17.3%) 相比略有下降，但仍高於 2008 年 (16.6%)。由於門檻標準反映了各國的實際收入分配，因此，會因會員國間及隨著時間的推移而不同。

在歐盟成員國中，羅馬尼亞超過五分之一的人面臨收入貧困風險(23.6%)，保加利亞 (23.4%)，立陶宛 (22.9%)，拉脫維亞 (22.1%)，西班牙 (21.6%)，愛沙尼亞 (21.0%)，義大利 (20.3%) 和希臘 (20.2%)。相較之下，捷克的比率最低(9.1%)，芬蘭(11.5%)，丹麥和斯洛伐克(均為 12.4%)，荷蘭(13.2%)，法國和斯洛維尼亞 (均為 13.3%) 和匈牙利 (13.4%)。相較於 2008 年，19 個成員國中有收入貧困風險人口的比例有所增加，其中一個國家保持穩定，另七國家則下降。

十四分之一的人受到嚴重的物資剝奪

2017 年歐盟 6.9%的人口，物資受到嚴重剝奪，這表示他們的生活缺乏物資，例如無力支付賬單，保持住處溫暖，離家享受一星期假期。相較於 2016 年 (7.5%) 和 2008 年 (8.5%)，這一比例有所下降。2017 年物質受嚴重剝奪的人口比例在保加利亞為 30.0%，希臘 21.1%，羅馬尼亞 19.7%，瑞典則不到 4% (1.1%)，盧森堡 (1.2%)，芬蘭 (2.1%)，荷蘭 (2.6%)，丹麥 (3.1%)，馬耳他 (3.3%)，德國 (3.4%)，奧地利和捷克 (均為 3.7%)。與 2008 年相比，在可獲得數據的九個會員國中比例有所上升，而在十八個會員國中下降。

十一分之一的人生活在工作狀態低的家庭中

在過去一年中，歐盟 0-59 歲人口中有 9.3%生活在成年人工作不到總工作潛力的 20%的家庭中。與 2016 年 (10.5%) 相比這一比例有明顯的下降，並接近 2008 年的水平 (9.2%)。愛爾蘭 (2016 年為 18.2%)，希臘 (15.6%)，比利時 (13.5%)，克羅埃西亞(2016 年為 13.0%)，西班牙(12.8%)和義大利(11.8%)的比例最高，而斯洛伐克(5.4%)，捷克(5.5%)，波蘭(5.7%)，愛沙尼亞(5.8%)和斯洛維尼亞 (6.2%) 的比例最低。相較於 2008 年，0-59 歲人口的比例居住在工作狀態低的家庭在十八個會員國中有所增加，並且九個國家中下降。

參考文獻：

<https://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/9310033/3-16102018-BP-EN.pdf/16a1ad62-3af6-439e-ab9b-3729edd7b775>

圖書館歐盟資訊中心 葉景榕、李柏儒編譯

歐盟-越南貿易協定



Source: <http://ec.europa.eu/trade/policy/in-focus/eu-vietnam-agreement/>

一、免除關稅

歐盟與越南貿易協定將免除超過 99%的關稅，其他部分則施行關稅配額 (Tariff Rate Quotas, TROs)。65%歐盟對越南出口的關稅將在協定生效時免除，剩餘部分將在 10 年內逐漸免除。歐盟對越南進口的關稅則會在 7 年內逐步免除。這種不對稱的情勢是因考慮到越南是一個發展中國家。

該協議將取消一系列歐盟出口的關鍵產品關稅：

- 大部分的機器和設備在生效時都將完全免除關稅，其餘則在 5 年之後。
- 150cc 的摩托車將在 7 年後完全取消關稅 (目前關稅為 75%)，汽車則是 10 年後 (目前關稅為 78%)。
- 7 年後汽車零件免稅 (目前關稅為 32%)。
- 歐盟藥品出口大約一半將在生效時免稅，其餘則在 7 年之後 (目前關稅為 8%)。
- 所有紡織品出口將在生效時免除其關稅 (目前關稅為 12%)。
- 歐盟化學品出口近 70%將在生效時免稅 (目前為 5%)。
- 7 年後葡萄酒和烈酒將完全免關稅。
- 冷凍豬肉 7 年後、牛肉 3 年後、乳製品 5 年內，加工食品 7 年內免稅。
- 雞肉將在 10 年內免稅。

對於敏感的農產品，歐盟不會完全對越南開放，配額將限制可免稅進入歐盟的數量。如米、甜玉米、大蒜、蘑菇、雞蛋、糖和含糖量高的產品、木薯粉、魚糜和金槍魚罐頭等。

取消對一些越南產品的進口關稅 (例如紡織和鞋業) 將有 7 年的過渡期。為了確保市場進入的合法，應使用歐盟、越南或韓國所生產的布料。

二、 保護歐洲地理標示

來自特定來源的 169 種特殊歐洲食品 and 飲料產品，將在越南市場受到保護。從歐盟進口的香檳(Champagne)、帕馬森乳酪(Parmigiano-Reggiano)、里奧哈(Rioja)葡萄酒或菲達(Feta)乳酪將保留使用地理標誌 (Geographical Indications, GI)，這將使生產這些傳統產品的歐洲農民和小企業受益。

越南地理標示也將在歐盟得到承認和保護，進一步促進進口產品的質量。該協議也允許將新地理標示，添加到受保護的地理標示清單中。

三、 減少對歐盟出口的非關稅障礙

歐盟和越南已同意達成比 WTO 技術性貿易壁壘更高的規定。越南特別同意在起草法規時增加國際標準的使用。該協定還附有關於衛生和植物檢疫的章節措施。更重要的是，越南將承認歐盟作為授權動植物出口的單一實體。

該協議還包含一個具體的附件，其中涉及影響在汽車領域的非關稅障礙的條款，包括在協定生效後五年承認歐盟汽車的證明。

此外，為了歐盟市場統合程度的提高，越南接受非農產品標記「歐盟製造」(藥品除外)。關於進出口許可、海關手續、動植物產品貿易的規定還會促進歐盟商品進入越南市場。

四、 政府採購

歐盟公司將能與越南政府部門及重要國有企業共同競標，包括越南兩個最大的城市，河內和胡志明市。該協議完全符合 WTO 政府採購協議的相關規定，遵守歐盟與其他發達國家和先進發展中國家貿易協定相當的透明度和程序公平性。

五、 維護社會和環境保護標準

歐盟和越南已同意了一個附廣泛承諾清單的貿易和永續發展的項目。包括有效實施國際勞工組織 (ILO) 的勞工標準、歐盟和越南批准的多邊環境協定、並通過批准的國際勞工組織相關公約、有效實施巴黎協定等國際環境協定、預防為吸引貿易和投資而破壞國內勞工和環境相關規定、越南特定部門保障如野生生物、生物多樣性、林業和漁業的保護和永續發展、民間活動的參與監督、與貿易

和永續發展項目特設的爭端解決機制。

六、 促進民主和尊重人權

該自由貿易協定與歐盟-越南夥伴及合作協定，允許在違反人權時實施適當的措施，包括暫停貿易協定。

七、 為歐盟公司和創新產品創造公平的競爭環境

歐盟-越南貿易協定將平衡國有企業與私營企業之間的競爭環境，並規定具透明度的規則和國內補貼的協商。這些是越南在曾同意的國際協議中最大膽的規定。在智慧財產權方面，越南承諾提供遠高於 WTO 相關規定 (TRIPS) 的保護。歐盟製藥行業將特別受益於改進的測試數據保護規定，並且如果授權遭到延遲則可以將專利期限延長兩年。

八、 為歐盟服務供應商開放越南市場

越南承諾大幅改善歐盟公司進入服務業，包括商業、環境、郵政和快遞、銀行業務、保險及海洋運輸服務。

九、 促進雙邊投資

越南承諾開放對關鍵領域製造業的投資：食品和飲料、肥料和氮複合材料、輪胎和鋼管、手套和塑膠製品、陶瓷以及建築材料。

十、 有效的爭議解決機制

協助建立在 WTO 框架下，更快且更有效的爭議解決機制，適用於協定中的大多數領域，並且作為歐盟和越南未能解決困難的最終方法。該協議為影響雙邊貿易和投資不利的措施，提供了正式協商和自願調解可能性。

參考文獻：

[http://europa.eu/rapid/press-release MEMO-18-6128_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-18-6128_en.htm)

圖書館歐盟資訊中心 葉景榕、李伯儒編譯

本期學者專欄，邀請淡江大學歐洲研究苑倚曼副教授，撰寫歐盟《共同農業政策》—2014 年至 2020 年改革方案』一文。作者指出，在當前全球氣候變遷和經貿自由化的背景下，農民與農村容易受到天候因素的影響和大型農企業的掌控而成為弱勢族群。歐盟在共同農業政策上定期對時代的風險做出回應與改革，藉此尋求兼顧經濟的活力、環境保護與農村文化保護，以及平衡區域及社會結構的政策。

《共同農業政策》—2014 年至 2020 年改革方案

苑倚曼

淡江大學歐洲研究所副教授

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

一、前言

《共同農業政策》是歐盟第一個也是最重要的一項共同政策。歷經兩次世界大戰的西歐國家，透過《共同農業政策》的執行在短時間內便提高了農業生產力、確保糧食供應無虞，同時也確保農業生產者的所得水準。

《共同農業政策》的每次改革目的都在於回應國內外、自然及人為環境的變化。本次 2014 年至 2020 年改革計畫，針對了歐洲農業在新世紀所遭遇到的問題，包括糧食安全、貿易自由化、環境資源、生物多樣性與農村轉型等問題提出創新的改革方案，值得我國借鏡並作為制訂農業政策的參考。

本文針對歐盟《共同農業政策》的兩大支柱最新改革進行說明，並分析歐盟農業在 2014 年以後所遭遇的新問題以及政策目標，以及歐盟所建構的創新歐洲農業模式。

二、歐盟《共同農業政策》的基本原則和目標

二次大戰後，西歐各國的農業受創慘重。因此，1958 年的《羅馬條約》即明訂共同農業政策的目標為：提高農業生產力；確保農業生產者合理適當的所得水準；穩定農產品市場；確保農產品供應；提供消費者合理價格。¹

¹ 《羅馬條約》明確規定農業政策之目標（第 39 條第 1 款）如下：

1. 提高農業生產力，發展科技，確保農產品合理成長以及生產要素的最適使用，特別在於

1963 年歐洲經濟共同體進一步確立了共同農業政策運作的三項主要原則：²

1. 單一市場原則 (Market Unity)

單一市場原則目的在所有會員國間農產品得以自由流通。各會員國必須逐步消除與農產品貿易相關的關稅及非關稅貿易障礙以形成共同市場。

2. 財政統一原則 (Financial Solidarity)

《共同農業政策》的預算可分為兩個部分，第一支柱的資金來自歐盟的總預算，包括共同稅和各會員國的分攤額度，是《共同農業政策》的固定經費來源。

《共同農業政策》的預算由歐盟執委會與所有利害關係人共同研商並草擬提出，所提出的方案必須由 28 個會員國的農業部長理事會及歐洲議會共同決定，而為能控制長期預算，其預算設計為多年期財政架構 (multi-year financial framework)，現有財政架構為 2014 年至 2020 期間。

而《共同農業政策》預算主要用在下列三方面：³

(1)農民直接補貼以及對遵照永續農業耕作方式之協助：只要農民遵守食品衛生、環境保護與動物健康、福利嚴格標準即可獲得直接補貼。

(2)市場支持：主要用於受到自然因素影響 (如天災) 所導致的市場不穩定，此類補貼占《共同農業政策》預算支出的 10%。

(3)農村發展：主要協助農業現代化與提高競爭力，同時兼顧保護環境、農業多元化與農村社區的非農業活動和自主成長。

第一項的直接補貼和第二項的市場支持占總預算支出的 80%，即為《共同農業政策》的第一支柱，目前仍是主要支出。

勞力密集的部門。

2. 確保農業生產者合理適當的所得水準，特別在於提高個別工作者的收入。
3. 穩定農產品市場。
4. 確保農產品供應。
5. 提供消費者合理價格。

² European Commission, "Consolidated versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union," Official Journal, C 326, 2012, Brussels: European Commission.

³DG Agriculture and Rural Development, "Overview of CAP Reform 2014-2020," Agricultural Policy Perspectives Brief, N°5, 2013, Brussels: DG Agriculture and Rural Development, pp. 3-4.

儘管第一支柱的直接補貼仍占大宗，但是歐盟已給予第一支柱最高金額限制，並將逐步提高第二支柱，也就是農村發展的預算比例。兩大支柱的三項支出均密切相關，須共同管理，第一支柱透過穩定所得，第二支柱透過鼓勵創新，其目的都是讓農民提供符合社會所需之外部公共財並同是讓農業更新現代化。

3. 共同體優先原則 (Community Preference)

共同體優先原則的原始目的是為了避免歐盟市場受到國際市場的價格衝擊影響，而給予歐盟境內農業的保護措施。由於各種經濟以及自然危機已逐漸成為常態，這些工具在 2013 年新改革方案中已成為固定的制度，加上成立互助基金與保險機制，建立透明的價格機制，協助農民預測並因應危機。⁴

歐盟並非把農業僅僅視為賺錢的行業。歐盟現有領土的 40% 屬於農業用地，其中 24% 為可耕地，將近一半的人口居住在鄉村地區。⁵ 1,200 萬全職農民為農業與農產加工業提供原物料，影響擴及 1,500 萬個相關企業並提供 4,600 萬個就業機會，占歐盟 GDP 的 6%。而儘管農業只占歐盟 GDP 的 6%，但是有其特殊的外部性。農業需要大量的投資，需要長時間才有收穫，且具有易損性。

農業攸關歐盟人民的公共利益，為此，歐盟的農業生產標準為世上最嚴格同時也是成本最高的地區，從《共同農業政策》的支出每年約佔總預算的 40% 以上，而且歐盟所制定的相關法令有一半以上皆與農業有關，便可以看出歐盟對農業的重視。

三、《共同農業政策》—2014 年至 2020 年改革方案

《共同農業政策》隨著時間的改變，因應內部農業情勢以及國際農產品市場的變化進行過多次改革。其中最重要的改革分別發生在 1992 年和 2003 年前後，對應的國際事件分別為 WTO 烏拉圭回合談判和歐盟東擴。

WTO 烏拉圭回合談判確立了自由貿易原則，而歐盟在烏拉圭回合談判中做出削減境內支持與出口補貼的承諾，使得歐盟必須選擇大幅改革現有的農業政策。況且歐盟的農業現況早已與二次戰後不可同日而語，糧食自給自足的問題已解決，早已從戰後淨進口國轉為世界最大的農產品出口國之一。因此，1992 年

⁴ 歐盟共同農業政策依據共同體條約第 68 條規定，因天災氣候或病蟲害導致農作物或養殖畜牧收入減少 30% 以上時，可以動用互助基金穩定農民收入，最高可補償 70% 的農作物損失。

⁵ Eurostat, Farm structure statistics, 2014, Brussels: Eurostat.

《共同農業政策》方向開始大幅轉變，大量削減價格補貼，其政策由維護糧食安全朝向多功能農業的方向邁進。1999 年通過的歐盟《2000 年議程》把將環境保護、鄉村發展等多功能農業目標列為《共同農業政策》的第二支柱。⁶

從 2004 年開始的歐盟東擴而產生。歐盟原有會員國與新加入的中東歐會員國之間的市場價格及購買能力存在巨大差距。若是在一加入歐盟的同時便導入農產品價格機制，將會造成嚴重的通貨膨脹問題。此外，高價的農產市場也會造成生產嚴重過剩，產生市場扭曲的情形。此外，針對新會員國結構性問題進行改善，包括耕作現代化、技術與知識引進、賦予農民更多角色與功能等等。⁷以下茲就歐盟 2014 年至 2020 年所推動的最新改革進行探討。

1. 《共同農業政策》2014-20 的改革目標和預算架構

2013 年 6 月，歐盟執委會與歐洲議會、部長理事會共同達成《共同農業政策》的改革協議，同年 12 月歐盟正式通過並公布全新 2014-2020 改革方案。

歐盟農業在 2010 年後所面臨的挑戰包含三大面向。⁸經濟面向包括糧食安全問題、農業生產力成長趨緩、生產成本增加、貿易自由化與全球化導致農民在食品產業供應鏈中日趨弱勢，並且受到大型農企業所掌控，不但失去自主性也會造成對於環境面向和地域發展面向的不良影響。

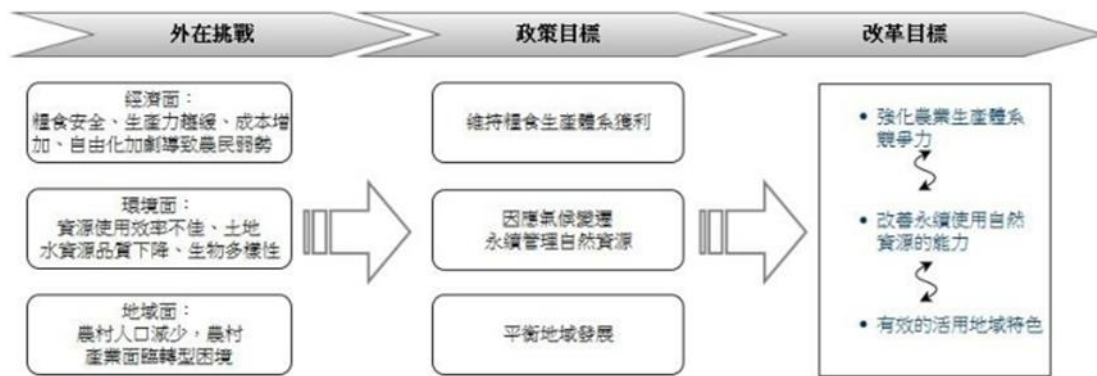
為因應這些挑戰，歐盟提出全新改革方案，將政策目標鎖定在三方面，包括維持糧食生產體系獲利，因應氣候變遷永續管理自然資源和平衡地域發展(請見圖 1)。

《共同農業政策》2014-20 仍然維持原有的雙支柱設計，但是內容卻有相當大的改變並且提供各會員國為本國農業量身打造的政策彈性空間。「第一支柱」直接給付制度和小部分針對特殊重要農作物所採取的市場價格補貼。「第二支柱」則以農村發展的主要目標，鼓勵農村發展的競爭力創新與綠色轉型。

⁶ European Commission, Agenda 2000, 2015, Brussels: European Commission.

⁷關於歐盟截至 2013 年對於《共同農業政策》的改革，更多內容請詳見拙作〈共同農業政策的演進〉，收錄於國立臺灣大學出版中心所出版的《歐洲聯盟的歷史發展與理論辯論》一書當中，故此不再重複討論。

⁸ European Commission, Cross-compliance, 2015, Brussels: European Commission. pp.2-3.



本次改革透過兩大支柱的互相支援與轉換，以求強化歐盟農業生產體系的競爭力，改善歐盟農民使用自然資源的能力並且有效的利用各個地域的特色。這個改革目標相輔相成，每一項的進步都會同時帶動另外兩項的發展。

圖 1、《共同農業政策》2014-20 改革目標

資料來源：DG Agriculture and Rural Development, "Overview of CAP Reform 2014-2020," Agricultural Policy Perspectives Brief, N°5, 2013, Brussels: DG Agriculture and Rural Development, p.3.

2. 《共同農業政策》2014-20 在「第一支柱」的改革

直接給付制度占共同農業政策支出的最大宗，主要功用以穩定農民所得。在本次改革中，不但取消了糖、酒與乳品的生產配額，更強化了「第一支柱」直接給付制度中原本的各项農業支持。⁹

2014-20 改革方案將各種直接給付和補貼措施分為「強制措施」與「自願措施」兩種類別。強制措施為歐盟各會員國必須嚴格遵守的義務，而自願措施則賦予各會員國可依據自身農業環境不同進行彈性調整的權限。¹⁰

強制措施首先包括「基本給付方案 15」，在本次改革中根據新基數重新計算給付額，將原有 15 個舊會員國的農場補貼計畫與 12 個新成員國的面積補貼計畫整合，形成根據農場土地面積做為基準的直接給付措施，藉以縮小目前同一單位面積土地獲得補貼差異過多的現象。

屬於強制措施的還有「綠色給付」，農民必須採行有利於環境的綠色措施以獲得直接補貼。各會員國必須將本國的直接給付資金的 30%用於綠色給付，否則第三年與第四年歐盟最多可削減該國農業預算的 20%與 25%。¹¹ 強制措施第

⁹ 同前註，頁 5。

¹⁰ 同前註，頁 6-7。

¹¹ European Commission, CAP Reform – an explanation of the main elements, 2013, Brussels: European Commission.

三項為「青年農民方案」，規定會員國至多將農業預算 2% 用來支持 40 歲以下青年農民，並增加青年農民 25% 的給付額度。

自願措施部分，「重分配給付」¹² (Redistributive Payment) 以及「小農方案」都是強制措施中「基本給付方案」的強化方案，旨在更進一步平衡大型農場與小農戶之間所獲得的補助差異。

自願措施還包括「自然條件限制補貼」。此一方案旨在彌平區域間的不平衡發展，同時也支援第二支柱的農村發展政策，針對不利發展的地區，也就是自然環境條件惡劣的區域，會員國最多可將本國直接給付預算的 5% 用來補貼相關地區。

「市場價格補貼」(coupled subsidy) 也屬於自願措施的一環。會員國可以彈性針對具有經濟、社會或環境特殊重要性的農業生產作物進行價格補貼，但最多不得超過直接給付預算的 8%。

2014-20 改革，對於直接給付制度的改良請見表 2。重點之一在於對平衡大農場與小農戶之間的補貼差異。針對大農場的補貼進行削減，凡獲得補貼金額超過 15 萬歐元的大農場，每年至少削減 5%。但若會員國採重分配給付，則不須削減。會員國也可選擇將單一農場獲得的「基本給付方案」限制在至多 30 萬歐元的範圍之內。

另外一項重點在於將「第一支柱」的直接給付與「第二支柱」連結，透過強制的「綠色給付」和「青年農民方案」，將強化農村生產競爭力的政策與改善永續使用自然資源和解決農村人口外移老化的目標結合，使直接給付補貼的政策能夠發揮最大成效。

¹²同前註。

表 2、直接給付制度的改良

交互遵守 Cross Compliance	**市場價格補貼	**自然條件限制補貼	直接給付制度下會員國彈性選擇政策方向 ↑↑↑↑↑↑↑↑↑↑↑↑↑↑↑↑	
	會員國預算10% 或15%為上限	會員國預算5%為上限		
	**重分配給付 (Redistributive Payment)			
	- 預算 30% 為上限			
	- 最多增加 65% 的平均直接給付			
	*青年農民方案			
	- 會員國預算 2% 為上限			
	- 增加 25% 給付 (最多五年)			
	*綠色給付			
	- 須占會員國直接給付支出的 30%			
- 須採行有利環境或具有同樣效果的綠色措施				
*基本給付方案				
- 無特定限制比例				
- 超過 150,000 歐元的補貼對象，每年遞減5%				

註：* 強制措施、** 自願措施

資料來源：DG Agriculture and Rural Development, "Overview of CAP Reform 2014-2020," Agricultural Policy Perspectives Brief, N°5, 2013, Brussels: DG Agriculture and Rural Development, p. 8.

另外，在「第一支柱」的「安全網」部分，在 2014-20 改革中，調整了「公共干預採購」與「協助私人儲備」措施，並取消乳製品、糖與葡萄酒的產量限制，加強危機處理的能力和生產者間的合作。

此外，由於氣候變遷逐漸成為常態，本次改革中建立危機處理準備基金，主要用在蔬果方面。每年預算四億歐元，自直接給付預算中挪用，當年未用完則歸墊農民。若遭遇市場嚴重失衡，歐盟委員會可授權生產者組織與其分支機構，採取臨時性措施。

最後，本次改革中支持並強化生產者合作組織，立法提高生產者組織的談判權力，鼓勵生產者間合作並強化上下遊鏈結機制，成立食品供應鏈決策小組等等。¹³

3. 《共同農業政策》2014-20 在「第二支柱」的改革

「第二支柱」的改革重點在於將現有各種農村發展資源加以整合，避免重複與浪費，以促進農村永續發展與區域平衡。

改革後的「第二支柱」預算約佔《共同農業政策》的 25%，主要目標在於鼓勵農村發展的競爭力與創新。此外規定 30%的預算必須用於農業環境措施上，支持有機農業或與友善環境相關的投資或創新計畫。

歐盟將具體制訂農村發展計畫的權限下放給各會員國，僅要求各會員國的農村發展計畫必須滿足以下六項原則性條件：¹⁴

- (1) 能有利於將知識轉化為運用科技，帶動農林業與農村創新；
- (2) 增進農場活力與競爭力，促進農場科技創新，使森林得以永續發展；
- (3) 促進農業上下游產業鏈的完整發展，包括農產品加工與行銷，並增進動物福利與強化風險管理；
- (4) 恢復、保護與強化與農林業有關的生態體系；
- (5) 提升資源效率，支持農業、食品與林業的低碳發展；
- (6) 促進社會包容，減少農村貧窮與促進農村經濟發展。

此一新的改革方案鼓勵會員國與及所有農民採取簡單可行措施以促進永續發展及對抗氣候變遷，另外加上與第一支柱的連結，在綠化給付將有 30%的直接給付用於與農村永續發展相關的措施。

綜觀《共同農業政策》2014-20 的改革，主要目的在於確保農業部門的活力，促進農村的永續與均衡發展。為了達到這項目的，賦予各會員國相當大的彈性，簡化市場管理機制，並同時賦予小農與青年非齊頭式的公平支持，讓活力與效率能夠進入農村。

¹³同前註。

¹⁴同前揭註 8，頁 9。

四、 結論

農業經營必須達到多重目標，符合人民對糧食安全、價格、多樣、品質與衛生之要求、保護環境與農民維生，並且兼顧農村社區與景觀，這是歐洲傳統的重要價值。因此，均衡設計的農業政策必須兼顧市場、社會和結構面。

在當前全球氣候變遷和經貿自由化的背景下，農民與農村容易受到天候因素的影響和大型農企業的掌控而成為弱勢族群。

至今《共同農業政策》的主旨仍在確保歐洲糧食安全的政策並支持歐洲農民；然而，歐洲需要一個更有彈性、永續性且有競爭力的農業部門，繼續支持著最高標準的農業品質並保持著歐洲特有的農業模式，未來除了更加注重環境氣候問題，更需活絡農村地區的發展。2018 年歐盟執委會表示，計畫在 2021-2027 期間，撥款總金額 3,650 億歐元預算支持《共同農業政策》，這將佔歐盟預算三分之一，突顯其持續的重要性。文中提到，各會員國如何更有彈性的運用此筆預算：成員國可以選擇將至多百分之十五《共同農業政策》的預算分配在直接支付與鄉村發展之間，或者，還可以靈活地將第一支柱的額外百分之十五移轉到第二支柱使用，可用於環境和氣候政策，無需聯合融資。透過歐盟「地平線 2020」計畫，將有額外的 100 億歐元用於支持糧食、農業、農村發展與生物經濟方面的具體研究和創新。

新一代的《共同農業政策》共有 9 項指標¹⁵，除了支持更多加利用現代技術和創新思維，還有更高的抱負，特別是在環境和氣候方面，將透過一系列的制衡與手段，以確保農民和會員國履行其義務。

¹⁵ 未來《共同農業政策》的 9 個目標是

1. 確保農民收入公平
2. 提高競爭力
3. 重新平衡食物鏈中的能量
4. 採取氣候變化的行動
5. 環境保護
6. 保護地質景觀和生物多樣性
7. 支持世代更新
8. 活絡鄉村區域
9. 保護食物和健康品質

歐盟在共同農業政策上定期對時代的風險做出回應與改革，就如同近期公布之 2021-2027 的調整，藉此尋求兼顧經濟的活力、環境保護與農村文化保護，以及平衡區域及社會結構的政策，值得我國借鏡。

以上為學者論點，不代表本通訊立場！

本期讀者專欄，由就讀於淡江大學歐洲研究所碩士班的黃聖堯先生，分享其碩士論文之關鍵研究成果：『歐洲移民危機成因-以敘利亞、伊拉克、阿富汗為例』一文。作者開宗明義點出檢視入境歐洲人口的數量、類型、時間，藉以探究歐洲移民危機性質為何。其次，以庇護申請、非法移民的原籍國作為案例研究，探討三個國家該時期發生的衝突事件。最後總結歐盟現行歐洲移民危機與問題所在。

歐洲移民危機成因-以敘利亞、伊拉克、阿富汗為例

黃聖堯

淡江大學歐洲研究所碩士

一、前言

歐洲統計局的資料顯示，2012 年以來，歐盟庇護申請的數量持續增加，在 2015、2016 年各達到約 130 萬份。¹申請的主要國家為敘利亞，伊拉克與阿富汗。再以聯合國難民署 2015 年至 2017 年通過海路抵達歐洲的移民數量來比對，分別為：1,015,078、362,753、172,301 人²，這些人口大部分亦來自上述三國。兩筆數據可得知，近年歐盟的移民難民問題，多數的來源為中東國家。筆者欲探究危機的成因，並以做為案例探討，希望以本文解答此次危機的背後，隱含哪些值得探尋的因素。

早在 1938 年，赫伯勒(R·Herberle)指出遷移是一系列力量引起的，這些力量包含促使個人離開一個地方的「推力」和吸引他到另一個地方的「拉力」；60 年代，E·S 李(E·S Lee)將遷移規律進一步修正，提出遷出地與遷入地相關的正負因素，加入中間障礙和個人因素。³推拉理論認為，遷移的發生原因在於原住地的推力和遷入地的拉力交互作用而成。二戰後，歐洲地區重建需要勞動力，引進了外國人作為最即時的填補。當時的經驗使得部分歐洲國家在這一次危機中對於移民難民保持開放的態度。如今歐洲多數國家面臨著人口老化、少子化導致的勞

¹ “Asylum statistics,” Eurostat, available from: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Asylum_statistics#Number_of_asylum_applicants_drop_in_2017 (Accessed 09.09.2018)

² “Mediterranean Situation,” UNCHR, available from: <https://data2.unhcr.org/en/situations/mediterranean> (Accessed 13.09.2018)

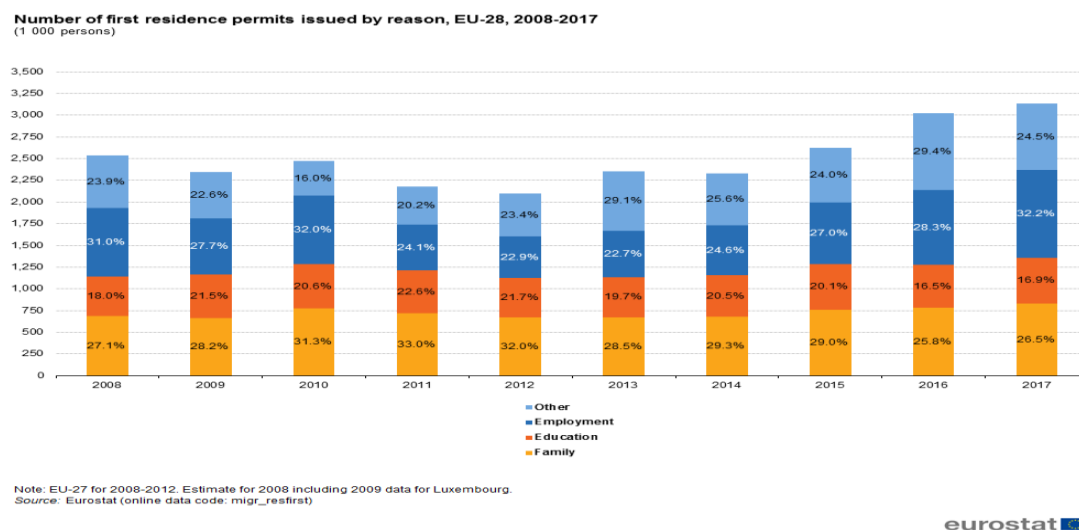
³ 張志良等編，「移民推拉力機制理論及其應用」，中國人口科學，1997 年，第 2 期，頁 36-37。

動力短缺，開放移民不僅能填補國內的勞動力促進經濟發展，同時兼具人道關懷，創造雙贏的局面。這是歐洲部分的拉力。至於三國的推力，筆者將會在接下來論述。

二、歐洲移民危機事件

(一) 時間點

〈圖一〉是 2008-2017 年歐盟 28 國按因素統計之居留許可數，不管是就業、教育、家庭團聚因素的每年增加都不到 3%。而 2016 年之其他因素相較 2015 年明顯上升了 5.4%。原因主要是向國際保護受益人發放的許可證大幅增加，在該年達到總數的 14%。⁴從居留許可的因素類型可以得出以下結論：歐洲的合法移民非此次歐洲移民危機事件主角，據此，筆者以非法移民與難民為研究對象。



〈圖一〉 2008-2017 年歐盟按因素統計之首次居留許可證數量

資料來源：Residence permits statistics, available from:

https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Residence_permits_statistics#First_residence_permits:_an_overview (Accessed 11.11.2018)

另一筆歐洲統計局的資料揭示了 2006-2017 年歐盟首次申請庇護之數量。可該資料顯示 2011-2013 年呈緩慢增加，在 2013-2016 年急遽上升(2017 年下

⁴ “New high in first residence permits issued in the EU Member States in 2016,” Eurostat, available from: <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-press-releases/-/3-16112017-BP>, p. 1/p. 5.(Accessed 12.11.2018)

降)。筆者再從歐洲統計局(Eurostat)找到逐年紀錄的，為歐盟 28 國發現之非法第三國國民數據⁵，亦發現非法的第三國國民數量上升點在 2013-2016 年間。將兩筆資料連結，推測歐洲移民危機的最高點應為 2013-2016 年，故後文數據及分析多以此時間點研究(2017-2018 年各項入境歐洲的數據皆已下降)。

(二) 為何被稱作危機？

1. 路線

入境歐洲的移民、難民通常有三個主要路線：⁶一、西地中海路線為從北非到西班牙的人們使用。與東地中海路線相比移民較少；第二個為中地中海，主要從利比亞前往義大利，一些移民從埃及、突尼西亞和阿爾及利亞出發；⁷東地中海路線則是土耳其和希臘之間的路線，是 2015 年非法進入歐洲的主要點。在 2014 年至 2016 年期間抵達的人數中，40%為敘利亞人，21%為阿富汗人，13%為伊拉克人。

2. 對歐洲影響

在 2015 年 5 月的調查顯示，成員國以外的人口遷移對大多數歐洲人產生了負面情緒，10 個歐洲國家中，有 56%的公眾表示應該阻止穆斯林國家民眾繼續向歐洲遷移。⁸

政治方面，各國接納移民難民的程度不同，若歐盟移民難民政策損害到會員國國內利益，會員國便以其為緣由不願遵守，進而對歐盟統合造成不利的局面。其次，移民難民潮促使歐洲右派主義興起。義大利、法國、德國的極右派黨派普遍獲得百姓支持，口號多為反移民。

經濟方面，成員國每接受一個難民可獲得歐盟 6,000 歐元補助，但根據德國地方政府估計，每個難民每年平均將耗費 1.2 至 1.3 萬歐元，難民的接收將增加接收國的財政負擔。⁹難民若獲准在接收國工作，將增加勞動力供給，在工作機會不變的情況下，將增加該國的失業率，同時，接收移民難民的國家也將衝擊到國內的旅遊業

⁵ “Third country nationals found to be illegally present - annual data,” available from: http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=migr_eipre&lang=en (Accessed 26.09.2018)

⁶ Ibid., pp. 100-101.

⁷ Ibid., p. 100.

⁸ Marion Boulby, et al. (eds): Migration, Refugees and Human Security in the Mediterranean and MENA, Cham: Palgrave Macmillan, 2018, pp. 7-8.

⁹ 王剛，「歐洲難民危機的成因及影響」，思想理論教育導刊，第 5 期，2017 年，頁 60。

社會安全方面，據德國聯邦警局的統計顯示，2015 年犯罪案件大幅增加 3 成，主要是因為大量移民難民非法入境的結果。近 4 成聯邦案件與非法入境有關，偷竊案件也大幅增加 12%。非法移民的增加，也造成人口販運的數量攀升，這些都造成歐洲治安問題遞增。

三、歐洲移民危機來源

〈表三〉顯示了 2013-2017 年歐盟庇護申請的原籍國排名數據。從該表發現到敘利亞、伊拉克、阿富汗這三國都是主要的申請國。經筆者整理後，造成這三個國家有大量移民難民前往歐洲的事件可分為下列三個部分：¹⁰

〈表三〉 歐盟庇護申請的原籍國排名

年分 \ 排名	2013 年	2014 年	2015 年 (首次)	2016-2017 年 (首次)
1	Syria	Syria	Syria	Syria
2	Russia	Afghanistan	Afghanistan	Iraq
3	Afghanistan	Kosovo	Iraq	Afghanistan

資料來源：作者自製，資料參考自：Eurostat,

https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Asylum_statistics#Citizenship_of_first-time_applicants:_most_from_Syria_and_Iraq
(Accessed 10.10.2018)

背景部分，敘利亞是因中東地區乾旱及外來移民導致人民抗議、伊拉克是因國內高失業率及政策成效不彰使得人民反抗；阿富汗則是因塔里班組織而被美國列為打擊對象為背景。在此前提之下，國家內部問題加大。敘利亞的抗議活動孳生多個反對派組織；伊拉克是由於總理與遜尼派官員的派系鬥爭導致宗教衝突增加；阿富汗則面臨美國撤軍後塔利班的重整與侵略領土。

同時，此三國同樣面臨著伊斯蘭國的成立與攻佔領土的外部因素；伊斯蘭國的出現使得美國、俄國、阿拉伯國家勢力的介入，各國皆想在這塊土地上取得話語權。根據統計，這三國註冊的難民、流離失所者總數都已達上百萬人，其中更有幾十萬人在這場內亂中喪命。

¹⁰ 敘利亞：“Syrian Civil War,” Encyclopaedia Britannica, available from: <https://www.britannica.com/event/Syrian-Civil-War>, 23.10.2018, pp. 1-4. (Accessed 29.10.2018)；伊拉克：“Iraq War,” Encyclopaedia Britannica, available from: <https://www.britannica.com/event/Iraq-War>. (Accessed 31.10.2018)；阿富汗：王風，「阿富汗安全治理：是否可以擺脫困境？」，西亞非洲，第 6 期，2017 年，頁 4。

四、歐洲移民危機成因

在探討這些原籍國的衝突事件後，筆者得出以下結論：導致這些事件的原因，就是中東地區的推力，也是造成歐洲移民危機的成因。

(一) 政治因素

1. 軍隊

有學者¹¹認為，在以血緣、宗族、教派為基礎的軍隊系統中，軍隊與政權擁有很強的聯繫，現有政權的崩潰會導致軍隊利益損失，因此軍隊通常會選擇鎮壓來維護利益，但同時也面臨著合法性及威望受損等風險。如敘利亞，人口少數的阿拉維派佔據軍隊統治地位，但面對總統阿薩德的鎮壓命令時，卻受到地方遜尼派士兵的抵制，許多士兵選擇拒絕與逃脫，造成更多的叛亂者加入衝突行列。

2. 政體

在當今民主-非民主的區分下，有學者認為，適度開放的政權面對抗議將更容易走向崩潰。¹²根據經濟學人(The Economist)雜誌公布的年民主指數(Democracy Index)國家排行，2010-2017年間，中東地區大多數都被列為獨裁政體。¹³一些學者認為，適度開放的政權面對抗議將更容易走向崩潰。民主過渡經常透過武裝鬥爭和抗議者的傷亡。¹⁴在民主化的過程中，內戰的風險增加。主要的機制是，新的和更鬆散的權力規則中，允許反抗菁英、部落群體和群眾提出新的要求，這些力量無法被安全部隊控制或新發展的民主機構適應，就會產生更多的衝突事件。¹⁵

(二) 經濟因素

中東地區的大多數國家出現了去殖民化的結果，體制上的弱點使得社會對於經濟的抵抗力降低。中東國家主要是能源和原料供應商，其中大多數國家進口成

¹¹ 釋啟鵬/韓冬臨，「當代社會運動中的政權崩潰—“顏色革命”與“阿拉伯之春”的定性比較分析」，國際政治科學，第1期，2017年，頁131-155。

¹² Michael McFaul, "Transitions from Postcommunism," *Journal of Democracy*, Vol. 16, No.3, 2005, pp.5-19. (轉引自：釋啟鵬/韓冬臨，當代社會運動中的政權崩潰—“顏色革命”與“阿拉伯之春”的定性比較分析，2017年，頁132。)

¹³ "The Economist Intelligence Unit's Democracy Index," The Economist, available from: <https://infographics.economist.com/2018/DemocracyIndex/> (Accessed 01.11.2018.)

¹⁴ Zlatin Mitkov, op. cit., p. 1.

¹⁵ Ibid., p. 11.

品。¹⁶在國家初期建立時期很大程度依賴石油與大國的資助；冷戰結束後，經濟轉向資本主義、新自由主義，同時美國崛起，這些措施累積成許多成本，使得中東地區越發依賴西方。¹⁷最後，加上長年戰爭帶來的國家及鄰國 GDP 下降，通膨、戰爭人力資本減少以及基礎設施遭破壞，都導致中東地區經濟衰退。¹⁸

(三) 其他因素

1. 宗教

除了上述曾提到的少數民族阿拉維派統治敘利亞(主要為遜尼派)之外，伊拉克大多數的什葉派亦受到遜尼派統治了十幾年。此外，伊斯蘭國帶領的激進遜尼派，亦是宗教因素的最佳代表。伊斯蘭國廣泛宣傳遜尼派與什葉派之間的宗派暴力事件(透過對什葉派平民目標進行攻擊來挑起對遜尼派的仇恨)，然後將自己展現為唯一一個可以拯救遜尼派面對什葉派“復仇”的團體。他們的雄心壯志不僅是恐怖主義，他們還試圖奪取、佔領和擴大領土，並在這些地區建立了國家管理的雛形，提供就業，伊斯蘭“正義”以及進行監督和徵稅。¹⁹

2. 國際干預

中東地區除了經濟上依賴西方，安全層面亦是。美國為了消除恐怖主義打擊賓拉達及其組織，同時影響到組織的所在國。美國的干涉引發了地區性的鬥爭。伊斯蘭國的出現興起了美國作為世界霸權的意識展現。事實上，伊斯蘭國是蓋達組織的分支，美國對伊拉克的入侵創造的無政府狀態導致蓋達組織繁榮起來，引發了與伊拉克什葉派的宗派戰爭。當蓋達組織在伊拉克被擊敗，在敘利亞找到避風港，結合了原蓋達組織的殘餘成為伊斯蘭國。²⁰因此美國的干預一部份造就了伊斯蘭國。

¹⁶ Slobodan JANKOVIĆ, "Transformation of the Middle East after the Arab Spring," in: Taro Tsukimura/Ivona Ladevac, *Major International Issues in the 21st Century from a Perspective of Japan and Europe*, Belgrade: Doshisha University, 2015, pp. 129-130.

¹⁷ Raymond Jinnebusch, State De-construction in Iraq and Syria, *Politische Vierteljahresschrift*, Vol.57, No. 4, 2016, pp. 8-9.

¹⁸ Björn Rother, et al. (eds.): *The Economic Impact of Conflicts and the Refugee Crisis in the Middle East and North Africa*, International Monetary Fund, 2016, pp. 10-11.

¹⁹ Raymond Jinnebusch, op. cit., pp. 34-35.

²⁰ Raymond Jinnebusch, op. cit., p. 33.

五、結語

本文首先檢視入境歐洲人口的數量、類型、時間，藉以探究歐洲移民危機性質為何。其次，以庇護申請、非法移民的原籍國作為案例研究，探討三個國家該時期發生的衝突事件。根據推拉理論，原籍國的推力以及目的國的拉力會導致人口遷移現象。然而，歐洲雖為穩定、繁榮的代表地區，若非原籍國情況相當危險，光是擁有條件較好的歐洲地區，不會一時之間湧入如此大量的人口。

最後，筆者探究這些衝突事件的背景、起因、造成的影響。得出歐洲移民危機成因大致列為三項：政治、經濟、以及其他因素。被稱為歐洲移民危機的事件雖發生在歐洲，其成因卻是中東地區造成的動亂所產生。人們紛紛稱讚著歐洲的發展榮景時，卻不可忽略其他地區正在發生的事情。世界各國雖因邊界及地理環境而區分成不同的文化及行為，但是人們的歷史始終是共進的。

以上為讀者論點，不代表本通訊立場！

本期選介下列 5 本歐盟議題研究出版品：

1.

書名：The Lands in Between: Russia vs. the West and the New Politics of Hybrid War

作者：Mitchell A. Orenstein

出版年：2019 年

出版單位：Oxford University Press

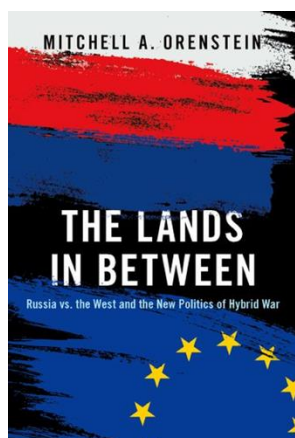
ISBN: 9780190936143

參考連結：<https://goo.gl/QvPtxC>

摘要：

俄羅斯對烏克蘭的侵略及對 2016 年美國大選的攻擊，使得西方國家不得不應對混合戰爭的掀起。儘管西方國家大多數人民對選舉駭客、假資訊宣傳、及冷衝突等問題的不熟悉，但位於俄羅斯與歐盟之間的國家則是長年都在處理這些問題。

本書認為，這些「位於兩者之間的國家」為西方世界提供了警惕作用，西方的政治因混合戰爭的影響而使政黨和選民分化為兩個陣營：支持西方自由民主的人和 support 俄羅斯民族威權主義的人。然而，矛盾的是，那些在「夾縫中求生存」的國家卻得以因此遊走於俄羅斯與西方之間，獲取來自雙方的利益，這種方式將日益成為世界局勢的問題。



2.

書名：A Cosmopolitan Legal Order: Kant, Constitutional Justice, and the European Convention on Human Rights

作者：Alec Stone Sweet and Clare Ryan

出版年：2018 年

出版單位：Oxford University Press

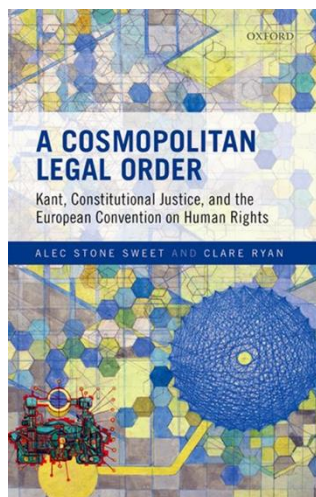
ISBN: 9780198825340

參考連結：<https://goo.gl/xFNbcr>

摘要：

本書介紹了康德的憲法理論和歐洲人民權利保護的法律和政治制度。第一部分闡述了康德對實現永久和平的藍圖，及在民族國家內外建立一致的憲政司法系統。第二部分則運用這一理論來解釋世界法秩序的逐步憲法化。

本書涉及了國內法院對保障人權的失能問題，並說明歐洲人權法院如何成為世界上最積極和最重要的人權倡導者之一，同時在歐洲建立一個世界性的憲政秩序。



3.

書名：Quality report on National and Regional Accounts — 2017 data —

2018 edition

作者：Eurostat

出版年：2018 年

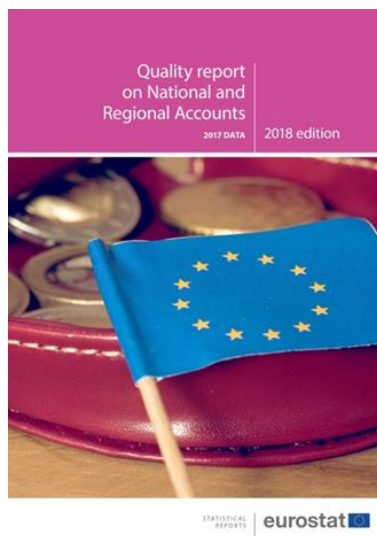
出版單位：Publications Office of the European Union

ISBN: 9789279984570

參考連結：<https://goo.gl/rqoyWA>

摘要：

本文為歐洲統計局對 2017 年歐盟成員國、冰島、挪威和瑞士提交的該國及地區報告的評估，以及歐洲統計局出版的歐洲總計資訊。本報告包含從 2014 年 9 月 1 日根據歐洲會計帳系統 (European System of Accounts, ESA) 以來傳送數據的第二次結果評估。



4.

書名：Europe and Northern Ireland's Future: Negotiating Brexit's Unique

Case

作者：M. C. Murphy

出版年：2018 年

出版單位：Agenda Publishing

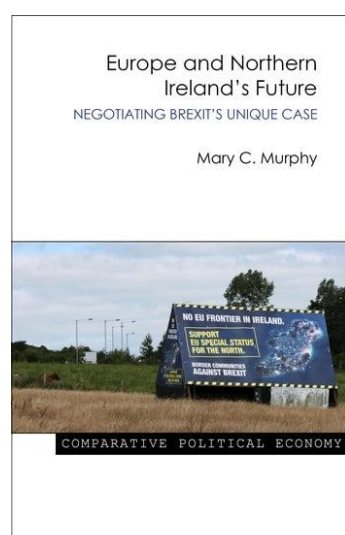
ISBN: 9781788210300

參考連結：<https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/jcms.12825>

摘要：

本書介紹了北愛爾蘭社群對英國脫歐談判最終結果的不同立場和觀點，以及從長遠來看這對該地區的影響。Murphy 將英國政府對脫歐談判的態度進行分析，強調其未能充分考慮北愛爾蘭的特殊情況，包括與愛爾蘭正在進行的和平進程以及邊界問題。

脫歐談判的第一階段結束於 2017 年 12 月，其中包括關於英國與歐盟對愛爾蘭和北愛爾蘭的廣泛原則聲明。然而在談判的第二階段，英國內部對談判方法和方式的分歧不斷增長，凸顯了談判者與受脫歐影響最大的國家及區域團體的極度不安。在英國政府採用的談判方式中，各區域的聲音並沒有被完善的代表，Murphy 並將英國脫離(與漠視)北愛爾蘭的政治困難視為對該地區的挑戰。



5.

書名：Populism and the European Culture Wars: The Conflict of Values between Hungary and the EU

作者：Frank Furedi

出版年：2017 年

出版單位：Routledge

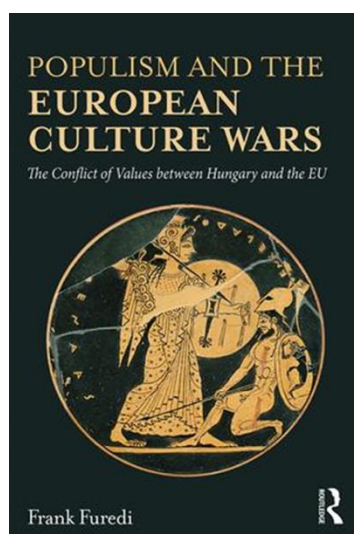
ISBN: 9781138097407

參考連結：<https://goo.gl/5D2b8a>

摘要：

社會學家 Frank Furedi 在書中指出，西方社會不應該擔心民粹主義日益普及，反而應該關注反民粹主義的文化時代精神。他認為，歐洲聯盟政治階級的非自由反民粹主義，對民主構成了威脅，因為它使一般民眾的習俗和態度非法化。作者以匈牙利與歐盟之間的對抗，來證明價值觀的衝突已成為關鍵，歐盟的規範合法性正在逐漸的消失。

隨著即將到來的歐洲議會選舉，本文亦涉及對歐洲與歐盟價值觀的討論。若是匈牙利政府被指責用他們的政策來對抗歐盟價值觀，這些價值觀是什麼？他們從哪裡來？更重要的是，誰有權決定他們應該是什麼？



▶ 歐洲重要日程與會議.....

- 2019.03.21~03.22** **European Council**
- 2019.05.09** **EU leaders' summit**
- 2019.05.23~05.26** **European elections**



歡迎各界投稿 jennyeh@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