

# 公共治理

季刊

## 公共治理發展趨勢 - 歐盟經驗

歐洲是人類發展指數平均最高的地區，20 世紀末成立的歐洲聯盟開創各國政府治理的新局面。本期借鏡歐洲聯盟的發展、經濟策略、人口組成、族群融合等主題，融合我國現況，再創我國公共治理的新方向。

### 專題演講

行政院經濟建設委員會管主任委員中閔  
政策方略主動出擊

### 專訪

行政院研究發展考核委員會宋主任委員餘俠  
我國推動良善公共治理之現況與發展願景  
借鏡歐盟經驗





## 活動花絮

### 第 6 屆「政府服務品質獎」評獎作業說明會活動紀實

為辦理第 6 屆「政府服務品質獎」評獎活動，行政院研究發展考核委員會於 102 年 8 月 30 日及 9 月 3 日假臺大醫院國際會議中心與高雄蓮潭國際會館舉辦北區及南區場次的評獎作業說明會，2 場次共有中央與地方政府機關代表約 400 人與會，希望藉由本次的說明會，讓機關代表充分瞭解評獎指標的修正內容與相關作業時程。



### 「歐盟社會發展政策與公共治理新趨勢研討會」活動紀實

為掌握歐盟社會發展變化與公共治理發展趨勢，擴展行政部門同仁政策新知，行政院研究發展考核委員會委託國立東華大學，於 102 年 9 月 6 日假政大公企中心國際會議廳舉辦「歐盟社會發展政策與公共治理新趨勢研討會」，邀請 21 位學者專家進行 8 篇論文之發表及與談，並邀請行政院所屬各機關、各直轄市及縣市政府、大專院校與研究機構等約計 200 人次與會，共同就歐盟社會發展與公共治理趨勢，進行理論與實務經驗結合的研討。





## 編輯室手札

2008 年全球經濟危機以來，各國從貨幣政策、財政結構等經濟治理面向，到高齡社會、少子女化、貧富不均及青年就業問題等公共治理議題，無一不是相互交錯，互為影響的跨域政策議題。使得包括歐洲聯盟在內的國際組織，倡議各國於面對經濟、社會發展政策規劃上，以跨域治理議題為核心，落實為良善公共治理行動。

歐洲聯盟 (European Union, EU) 係 1992 年簽署之「馬斯垂克條約」(Maastricht Treaty) 作為基礎所建立，在經濟、政治、社會及外交等層面整合區域內各會員國。為因應公共治理變遷需要，歐盟各會員國於 2007 年簽署「里斯本條約」(Lisbon Treaty) (2009 年生效)，調整歐盟於決策過程與互動上的作為，並於 2010 年提出「歐洲 2020 策略」(Strategy “Europe 2020”)，規劃接續 10 年打造歐洲智慧、永續、包容的經濟與社會發展基礎，其發展經驗值得我國關注與參考。

本期以「公共治理發展趨勢－歐盟經驗」為題，透過專題演講、人物專訪、專題報導及政策新知等單元，多角度呈現歐盟因應各種挑戰，持續推動良善公共治理的作法與努力成果，以及我國相關政策推動現況與未來展望。

專題演講部分，摘述行政院經濟建設委員會 (以下簡稱經建會) 管主任委員中閔於行政院研究發展考核委員會 (以下簡稱行政院研考會) 專題演講「經建會如何面對未來一與研考會同仁的分享」，就經建會與行政院

研考會合併為國發會後，研擬政策時應有的思維與作法。

人物專訪部分，以「我國推動良善公共治理之現況與發展願景」為題，專訪行政院研考會宋主任委員餘俠，宋主任委員以跨域治理概念為核心，闡述歐盟公共治理的發展現況與未來趨勢，舉實例說明跨域治理所帶來好處，以及不足處的負面影響。並強調「臺灣公共治理研究中心」對我國政策議題研究之貢獻，及介紹我國政府推動機關內部與跨部會間跨域治理的努力與作法。

專題報導部分，邀請學者專家分別就歐盟治理理論發展與模式特色、治理結構的危機與轉型、法律體系與政策結構等層面進行探討，並分析主權債務危機與因應、財政風險與治理策略、財經治理與政策回饋等問題，進而引介青年就業問題及因應對策、勞工政策及其退休制度、年金政策之法規、形成方式與分析架構、能源與永續發展政策推動現狀及願景、性別平等政策與跨域治理，以及統合過程中移民政策之形成及演變，以瞭解歐盟推動良善公共治理現況與發展趨勢。

政策新知單元中，考量對應歐盟所面對政策議題，我國在財務效能、產業升級、促進就業、年金制度改革，以及能源政策等均有相關推動措施，包括研析臺灣公共治理指標調查成果、提升政府財務效能方案推動現況與精進策略、中小企業活絡升級成效與創新育成、落實促進就業與發展機會均等措施、現階段年金制度改革內涵與進程，以及新能源政策推動現況與未來展望；此外，介紹我國強化移民適應與營造多元文化友善環境方案，期望藉由相關政策推動現況及措施，引領標竿學習風潮，建立政府良善公共治理新貌。

目次

12月

## 編輯說明

◎本刊所載專論、譯著及政策交流道各種文章，其觀點及有關建議事項為作者之意見，不代表政府立場。

◎本刊自第 1 期（102 年 3 月）起同步發行電子報。

◎本刊各期內容收錄於「臺灣期刊論文索引系統」與「華藝線上圖書館」。

發行人 | 宋餘俠

社長 | 戴豪君

編輯委員 | 莊麗蘭、吳再居、沈建中、簡宏偉、楊淑瓊

總編輯 | 何全德

編輯 | 徐嘉臨、陳怡君、袁培珠

發行所 | 行政院研究發展考核委員會

網站 | <http://www.rdec.gov.tw>

地址 | 100 臺北市中正區濟南路一段 2-2 號 6 樓

電話 | (02) 2341-9066

I S S N | 2306-4811

G P N | 2010200008

專案執行 | 德屹科技創意有限公司

地址 | 220 新北市板橋區莊敬路 48-2 號 2 樓

電話 | (02) 8259-8599

訂閱有關郵費事宜，請逕洽

五南文化廣場：(04) 2437-8010

國家書店：(02) 2518-0207

訂閱一年 4 期新臺幣 280 元

零售每期新臺幣 70 元

中華郵政

臺北雜字第 1951 號執照登記為雜誌交寄

中華民國 102 年 3 月創刊

中華民國 102 年 12 月出刊

## 1 編輯室手札

### 專題演講

3 行政院經濟建設委員會管主任委員中閔  
政策方略主動出擊

### 人物專訪

9 專訪行政院研究發展考核委員會宋主任委員餘俠  
我國推動良善公共治理之現況與發展願景—借鏡歐盟經驗

### 本期專題

#### ◎公共治理發展趨勢—歐盟經驗

- |                                   |                   |
|-----------------------------------|-------------------|
| 18 歐盟治理理論發展與模式特色                  | 朱景鵬 Dieter Eissel |
| 34 歐洲聯盟治理結構的危機與轉型—德法合作能否解決歐債危機?   | 蘇宏達               |
| 50 歐盟法律體系與政策結構                    | 陳麗娟               |
| 61 歐盟主權債務危機與因應                    | 李貴英               |
| 72 歐盟財政風險與治理策略                    | 李顯峰               |
| 84 歐盟財經治理與政策回饋：經濟貨幣整合的理論依據、轉變及其問題 | 葉國俊               |
| 97 歐盟青年就業問題及因應對策                  | 趙美盈               |
| 108 歐盟勞工政策及其退休制度                  | 楊通軒               |
| 120 論歐盟年金政策之法規、形成方式與分析架構          | 黃鼎佑               |
| 129 歐盟能源與永續發展政策—推動現狀及願景           | 劉書彬               |
| 145 歐盟性別平等政策與跨域治理                 | 施世駿 陳芬苓           |
| 157 歐盟統合過程中移民政策之形成及演變             | 黃惠鈴               |

### 政策交流道

#### ◎政策新知

- |                         |         |
|-------------------------|---------|
| 168 臺灣公共治理指標調查成果研析      | 廖麗娟 吳怡銘 |
| 177 提升政府財務效能方案推動現況與精進策略 | 張盛和     |
| 183 中小企業活絡升級成效與創新育成     | 葉雲龍     |
| 190 落實促進就業與發展機會均等措施     | 林三貴     |
| 197 我國現階段年金制度改革內涵與進程    | 陳小紅     |
| 205 新能源政策推動現況與未來展望      | 歐嘉瑞     |
| 212 強化移民適應與營造多元文化友善環境   | 謝立功 楊金滿 |

#### ◎動態報導

- |   |     |
|---|-----|
| 220 「行政院第 281 次研考業務協調會報」會議紀實              | 余敏雄 |
| 222 「全民上網愛臺灣，打卡分享雙重送」iTaiwan 推廣活動頒獎典禮活動紀實 | 江易道 |
| 225 101 年度委託研究報告成果發表會—結構改革：社會發展觀點活動紀實     | 蔡佩君 |

# 專題演講 行政院經濟建設委員會 管主任委員中閔

## 政策方略主動出擊

### 前言

行政院經濟建設委員會（以下簡稱經建會）與行政院研究發展考核委員會（以下簡稱研考會）改組合併為「國家發展委員會」（以下簡稱國發會）之際，研考會於本（102）年10月30日特別邀請經建會管主任委員中閔蒞會專題演講，就國家發展政策研擬方向，以及經建會近來所推動財經相關政策，與研考會同仁實務分享。

管主任委員分別從人口政策、出口戰略、國土規劃、財稅收支、創業天使，以及打造政策規劃小組等六個面向提出公務創新思維與作法，並將其落實於經建會業務推動上，勉勵研考會與經建會公務同仁應主動負起政府經濟與社會發展政策規劃角色。並從國家永續發展角度，提出「勇於創新、敢於突破、善於主動、長於效率」箴言，期許國發會成立後，廣續為扮演優質公共治理之推手而努力。

### 重拾經建會「財經小內閣」傳統

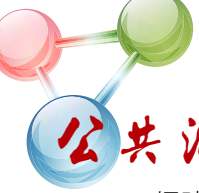
二次戰後我國政府財政不甚寬裕，美援對政府財政之挹注，有著極大助益。民國37年7

月，我國與美國政府簽定「中美經濟援助協定」，設立「美援運用委員會」（簡稱美援會），此為經建會前身。

政府播遷來臺後，隨著階段性任務結束，美國也停止對我進行財經援助，惟先前美援所留下的結餘基金，後來成立「中美經濟社會發展基金」（簡稱中美基金），美援會接著於52年9月改組為「國際經濟合作發展委員會」、62年8月為「經濟設計委員會」，直到66年12月成立「行政院經濟建設委員會」（簡稱經建會），該中美基金一直由經建會所掌管。

由於中美基金經費，我國得以規劃推動「十大建設」等重大經濟與交通建設，經建會居中扮演著政策掌舵者角色。在此背景下，早期擔任經建會主任委員者，很多都具備中央財經部會首長歷練經驗，除嫻熟財政與經濟施政業務外，也運用其專業背景與財經部會首長進行政策的協調溝通，因此當時經建會有著財經政策推動之實質影響力，甚至被外界稱為「財經小內閣」。

後來由於國家計畫型經濟政策面臨轉型，



經建會也從擔負國家重大經濟建設的政策規劃者，轉為整合、管考及審議行政院所屬各部會重大財經政策與施政計畫的角色。近年日本安倍首相提出強力貨幣寬鬆、財政刺激政策，及產業結構性改革等「三枝箭」策略，外界就期待我國政府也可以比照提出類似三枝箭的政策方案。惟礙於經建會同仁已耗費太多時間與精力辦理各部會資料彙整業務，功能上逐漸轉變為單純整理部會資料或成果方案，而較少主動提出本身認為重要的或具有戰略意義的政策規劃方案，有時亦自認為只是行政院幕僚單位，不能也無須替部會進行政策辯護。

我認為經建會可以主動出擊，目的就是希望大家看到我們在做什麼，不是只在別人探詢之後，才讓別人知道我們的功能。我曾跟同仁討論過，有些重要政策方案應主動前瞻規劃與創新突破，規劃前可與相關部會先行討論，遇到爭議部分，則簽報行政院協調討論，俟大方向底定後，再回到具體政策規劃層面，訂定可落實的推動措施。

## 人口政策是國安問題

眾所周知，高齡社會、少子女化及出生率下降等問題，對我國國家發展具有重大影響。面對此類議題，我們不能只是提出頭痛醫頭、腳痛醫腳的政策方案，而須從人口結構變遷的整體角度切入。包括未來產業、經濟發展、年金改革、勞健保及長期醫療照護，甚至是移民政策等政策議題予以探討。

根據經建會「中華民國 2012 年至 2060 年人口推計」研究數據顯示，115 年人口結構中的「扶老比」和「扶幼比」將開始交叉，此意味我國具有勞動能力的人口，所需扶養的老年人數開始超過所需扶養的幼年人數比例，可以

想見未來具有勞動能力的青壯人口，負擔將更加沉重。如經濟未能配合成長，包括具備專業能力或專門技術人才，可能外移到待遇更高或更具發展前景的國家，此部分人口為高消費群，將連帶影響我國經濟發展及稅收，導致政府財政負擔加重，如年金、健保等費用亦恐將增加政府支出。

除人才外移、退離（晚進早出及高出低進）問題，幼年及老年照顧也應一起思考。譬如在看人口結構問題，關注青壯人口越來越少時，相對高齡人口也越來越多，而從事家事工作或長期照護角色也多屬女性。換言之，國家花費大量教育資源，讓教育機會愈趨平等，卻因家庭因素將具有創造力與勞動力的一部分女性，被迫居家照顧弱勢家庭成員。

社會問題與人口結構具有強烈關聯性，政府已推動不少鼓勵年輕女性的生育措施，應設法使更多人接收到相關輔導訊息。現有對策包括友善生育環境、發展醫護產業與長期照顧服務、推動銀髮產業及強化老年經濟保障（老年就業、年金制度）等措施，都要進行整體規劃，並牽涉到觀念上的調整。過去在談這些議題時，幾乎都會思考政府要出錢做什麼事情，但是現在政府財政困難情形下，規劃這些政策就要有不同思維與觀念。以推動長期照顧政策為例，不能只靠政府單獨建立長照體系，一定要讓產業界力量進來。日本比我國更早進入高齡社會，但因推動長期照顧服務產業化，才使老年人口問題得到適當紓解。因此我國為因應老年人口逐年增加，政府規劃長期照顧政策同時，也要鼓勵民間投入長照產業，並逐步發展出服務銀髮族的產業需求。此外，長照產業除提供銀髮族服務外，部分銀髮族仍具有勞動能力或具實

務經驗與智慧者，也應重新思考退休人力之再運用。

關於移民融合也是不容迴避的議題，由於我國具有勞動能力人口愈趨減少，除自其他國家引進藍領勞動人力外，也應思考透過移民政策的推動，例如每年引進外籍白領人力等措施，填補產業經濟發展的高階人力需求。此外，對待移居我國之移民，不宜將其當作客工，而是以友善政策加以引導，使移民人口融入整體社會，成為社會的一部分，並作為我國社會福利環境支撐的骨幹。誠如前述，年金、健保支出本身就是「跨代撫養」概念，如果我們這一代已經缺少，就須補足中間這一代，使下一代也能得到支撐。既然人口減少已是我國長期發展趨勢，勢必從政策規劃著手，提供各種資源挹注來源，以減輕未來青年人口負擔。在人才培訓政策上，則可思考先就業再進修或產學訓結合議題，並透過轉移或再利用現有教育機構閒置資源，辦理人才培訓或長期照顧服務事務。

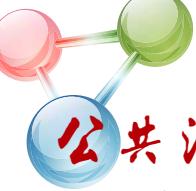
## 出口戰略多元發展

近年來，我國經濟面臨國際競爭挑戰，已呈現發展遲緩、出口衰退等問題，有必要重新調整步伐，進行全盤性思考，以擬定提振經濟的戰略方案。除透過經濟部加強推動商品貿易與出口市場拓展政策外，我認為出口戰略應以更高視野及更宏觀戰略思考角度進行整體規劃，經建會有責任去做這樣的事情。

出口貿易向為我國經濟發展命脈，以出口成長率為例，2007年以前，我國成長率多為超過或接近世界平均成長率。惟自2007年後，除2010年出現短暫高峰外，出口平均成長率卻低於世界平均成長率水準。顯示我國在世界所占出口地位逐漸下降。相對於我國，韓國自1990

年以來，出口成長率幾乎與我國呈現拉鋸，除1997年亞洲金融風暴時出口嚴重衰退外，大概自2000年後，差距就明顯拉開，現在出口額約是我國兩倍。雖然韓國人口為臺灣兩倍多，按照人口比例估算，韓國超過我國二至三倍的出口額也是正常，但是韓國與我國人口並未出現大幅變化，我國商品出口如只維持這樣態勢，出口市場將會越來越小。出口作為帶動我國經濟發展的一個重要力量，並不完全只是靠出口本身，而是出口中間所需的大量投資，以及雇用人才所帶來的國內消費。由於「國內生產總值」（Gross Domestic Product, GDP）中最重要的就是國內消費，因此這問題不僅是出口本身，而是關係到國家整體生產總值。我國出口既面臨嚴峻挑戰，因此有必要重新檢討我國的出口戰略。

經濟部有一部分業務是輔導推動商品貿易。由於韓國強勢競爭結果，使我國出口成長越來越屈居於劣勢，因此應該積極拓展不同國際市場，包括新興發展國家地區、穆斯林等市場，使出口市場呈現多元化並提供優質平價商品。另我國出口產品大多是電子產品，跟資訊科技（Information and Communication Technology, ICT）有關，屬工業產品出口。我國消費產品其實也很強，但是除少部分賣到歐洲的自行車等產品外，多未能成為出口主力。因此如何使出口產品本身多元化，不完全只是在工業產品上，而是讓消費產品也可以變成出口的一個主力，就非常重要。又如拓展銷售管道，過去多以設立貿易據點、服務中心、辦展或辦團等做法為主，將外國廠商帶到臺灣來，卻相對花費太少精力運用諸如電子商務、網路行銷等推動策略。為使新興發展國家或地區廠商有機會接觸到我國產品資訊，未來有必要思



考從市場多元化、產品多元化，以及銷售管道多元化進行整合式策略思考。

其次，近年服務輸出成長最多的大抵都是傳統服務業，像交通運輸、觀光旅遊等產業，主要是因為開放大陸觀光客來臺政策的影響。但我國許多現代服務業（包括金融、資訊及專利等）的進步幅度卻有限。例如我國過去有很強的金融業，現在這部分的出口一直是在衰退。此外，在資訊服務產業輸出也不算好。我們將資源都花在產品與關鍵零組件製造上，卻較少投注在銷售系統與輸出服務上。因此未來應強化或改變我國現今商品貿易的出口戰略，並且提出服務貿易輸出戰略，以及兩者相結合的規劃。

## 國土規劃朝向國際格局

不只是推動對外經貿發展，對內國土規劃方面，也應有策略性思考格局。在行政院江院長指示下，經建會受命參與空軍總部規劃案。我們思考的著力點，在於臺北作為國際化都會，還缺少什麼？因此不僅是空軍總部基地規劃本身，同時也將其周邊的華光社區，甚至是臺北車站，將整個臺北市區西軸線未來發展納進來。

臺北在東區發展部分，有臺北 101 等較具國際性的地標。仁愛路也有世界少見的美麗林蔭大道，卻缺少國際商業機能及觀光旅館的設置。其中仁愛路、中山北路，加上敦化南北路，剛好構成一個十分美麗的城市中軸線林蔭地景，可惜卻未發揮其國際化應有的特色。為強化首都國際化意象與機能，經建會已著手規劃推動臺北市仁愛路發展軸線改造，並提出未來規劃構想，包括空軍總部基地位於仁愛路發展軸線中心點，規劃國際級企業總部及高端服務中心，並留置大面積公園綠地，以高階服務業

及觀光購物為主；華光社區串連臺北車站、中正紀念堂、永康街及華山文創園區，規劃為國際文創及交流基地，以通訊資訊、數位內容及時尚設計為主；至於臺北車站為國家門戶，可透過機場捷運連結桃園國際機場，規劃雙子星大樓及國內外商務中心，以購物中心、主題餐廳及國際觀光旅遊為主。仁愛路軸線兩側，已規劃或開發中的重要民間投資案超過 10 件，顯現出發展契機，空總、華光社區及雙子星大樓為促進軸線發展的三大亮點。

## 財稅收支往開源思考

在財稅收支方面，我國近來因經濟成長衰退，財稅收支出現短缺，歲入不足以應付歲出，今年差短約新臺幣 2,099 億元。主要原因在於政府支出結構僵化，例如 103 年中央政府總預算依法律義務須編列之經常性支出已占總歲出七成，而收入面又因租稅負擔率偏低，101 年僅約 12.8%，再加上我國公債發行舉債額度已達到上限，103 年中央政府預計舉債 2,099 億元（已扣除還本數），債務占前三年「國內生產總值」（GDP）比率已達 38.6%，未來舉債空間約僅 2,770 億元，中央政府舉債很快就會達到公債法規定之上限。除非經濟上有突破性成長，否則稅收成長空間相對有限。因此有必要未雨綢繆，規劃增裕政府財源之道，包括研擬國有資產活化、公共建設證券化等措施。另非營業基金除繳庫外，亦可有效運用，以強化支應公共建設能量。

此外，為避免公共建設受到消費性支出排擠，可參考澳洲政府做法，成立國家建設基金，以支應公共建設經費。至於增裕政府財源作法，還包括全面檢討相關稅制、規費等，使租稅負擔合理化，並提高租稅負擔率，以及釐清中央



與地方政府權責，賦予各級政府財政責任等。

長期而言，我希望政府財政收支有結構上改變。在租稅制度尚未完全規劃完成之際，我們提出具有固定收益包括高速公路、機場等公共建設證券化作法，將未來收益拿到現在使用。雖然提出時遭受一些批評，但此卻是目前許多先進國家正常的理財方式與趨勢。

### 創業天使尋找未來潛能

健全國家財政根本之道，還是要活絡產業經濟發展。經建會以既有「行政院國家發展基金」（簡稱國發基金）資源作為基礎，提出「創業天使」計畫，透過更多創業投資，活絡我國產業經濟發展。

「創業天使」計畫開始啟動時，我即要求同仁應深入民間，跟不同創業團隊洽談，究竟臺灣目前的新興創業環境，還缺少哪些元素，才能促進新創產業的發展。過程中，我們遇到一些國外來的年輕人，他們說非常喜歡臺灣，於是選擇來臺灣創業，可是政策上卻對他們創業過程的需求多所限制，其中一位新加坡年輕人就說，新加坡政府想辦法把人留在新加坡工作，可是臺灣政府卻好像不斷的加添限制，把人擋在門外，聽到這些令人相當感慨。我們有必要再多投注一些心力，並鬆綁法規命令，推動鼓勵創新的政策。

### 政策專案跨處室合作激發新思維

我到任經建會以來，積極鼓勵同仁發揮前瞻政策思考功能。但若是仰賴既有組織結構與氛圍，期待全盤改變思考模式，的確有些困難。於是我在經建會內部推動專案／工作小組運作，根據不同政策議題，由各處室指派人員參與組成 6 至 8 人小組，針對特定政策議題方向進行討論研析。透過跨處室合作、採由下而上

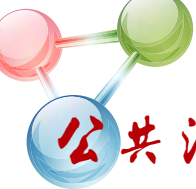
的方式，經過多次溝通與討論後，每個人都可以拋開組織內部限制，激盪新的政策思維，兼而運用由上而下引領新的政策規劃方向，凝聚同仁的智慧與經驗。我也鼓勵年輕人多發言，將大家的意見納進來，形成一個新的組織溝通模式，並透過調整績效評比、獎勵機制，使同仁的付出可以得到肯定。未來研考會與經建會合併後，也希望能夠透過此種扁平化機制，對政策研擬與制訂方向，有更多元思考與更大的發揮空間。當然兩個組織合併一定需要磨合，我希望可以有半年或一年時間，調整兩個組織內不同文化氛圍。

我認為電子化政府發展重點在於提升政府施政效率。很多人把電子化政府當作「無紙化」工作，然而無紙化只是其中一個結果，重點應該是強化效率，電子化政府的核心精神是讓政府施政變得更有效率，應從這個角度進行思考。

### 國際合作突破外交困境

研考會推動電子化政府的成效，已備受國際肯定，透過推動電子化政府也有許多與國際接觸或合作的機會。我相當重視國際合作，原因在於政治上，我國很難有足夠空間推展外交政策，但是透過事務性國際交流與合作，卻可以讓臺灣走出去。

今年 10 月初，經建會組團到德國基爾市（Kiel）參加「2013 年全球經濟論壇」（Global Economic Symposium, GES），這項論壇已行之多年，外交部都有轉知相關訊息。今年我們首次組團帶著智庫和產業界人士出席，會中與德國主辦單位基爾研究院 Snower 院長有了初步交流，他們對臺、德未來合作有著高度興趣與期待，就在我們回國後不久，Snower 院長又蒞臺進行了一次訪問。



2013 年全球經濟論壇於 10 月 3 日結束後，我和經濟部張部長又前往印尼峇里島出席 4 日開始的「亞洲太平洋經濟合作會議」（Asia-Pacific Economic Cooperation, APEC）部長級會議。由於我國不具國際外交上所認定的國家身分，這種場合外交部部長無法出席，但是我們運用一些經濟上的實力，與會各國也很願意

跟我們的財經部會首長討論實質經貿合作等議題。我們不能放棄任何在國際上發聲與爭取合作的空間及機會，這代表著藉由努力與信心，我國是可以突破外交困境的。未來國發會成立後，希望同仁們在各方面都能主動出擊，為國家發展貢獻更多心力。



演講後管主任委員中閔與研考會宋主任委員餘俠及主管同仁合影



# 專訪 行政院研究發展考核委員會 宋主任委員餘俠

## 我國推動良善公共治理之現況與發展願景 借鏡歐盟經驗

採訪／行政院研究發展考核委員會研展處廖處長麗娟、莊副處長麗蘭、吳科長怡銘  
整理／陳黛玲 攝影／紀岱昀

### 前言

歐盟自 1980 年代以來，為推動歐洲一體化，在會員國與各區域間之溝通協調與跨域議題解決上付出相當心力。歐盟經驗可以說是突破過去人流、金流及物流的限制，持續歐洲整合的過程，包括進行產業上的合作、政策溝通協調，以及分享基礎建設等，展現出推動良善公共治理的發展趨勢。

公共治理的目標在於締造一個良善治理 (good governance) 的政治、經濟與社會環境。但是建立良善公共治理環境前提，除奠基於政府能否持續提升效能及效率，以滿足民眾需求外，亦廣泛涉及各種政策制定、執行、課責機制與流程整合等面向，是否採納不同參與者意見，進而激發創新卓越思維，使政府能在國際

競爭態勢中取得領先地位。歐盟公共治理發展趨勢即是針對公共治理概念的具體實踐，推動新型態跨域治理互動關係，以為建置創新決策機制的參考基礎。

在行政院研究發展考核委員會（以下簡稱行政院研考會）與行政院經濟建設委員會（以下簡稱經建會）即將於 103 年 1 月合併為國家發展委員會（以下簡稱國發會）之際，本期特別邀請行政院研考會宋主任委員餘俠，從歐盟經驗出發，描繪我國下一階段推動良善公共治理的願景，以及政策發展方向。

### 歐盟與跨域治理發展趨勢

問：以跨域治理概念為核心，歐盟公共治理的發展趨勢與願景有何特色？

答：

歐盟推動歐洲一體化，涉及經濟、社會、產業、人力與國土發展等眾多政策溝通協調與跨域議題。我舉一個例子，現在國人赴歐旅遊，依申根公約可一證照通行 25 國，帶來不少旅遊上的便利。這種便利性背後所隱含的意義是包括開放跨國金流、物流及勞務自由流通等重大結構改革工程的努力。歐盟經驗告訴我們，在人流、金流、物流，甚至是資訊流之所以能暢通無阻，其間所涉各項整合工程，我認為就是跨域治理的一項重要考驗與挑戰。

國人在歐盟地區所感受到的是只辦一個申根簽證即可到處通行，機場轉機也都不成問題，這些旅遊便利性，以及在歐元區各國使用歐元單一貨幣之方便性，均是歐盟整合過程中善用治理手段所反映出的諸多成果之一。這些事情對於歐洲各國而言，均表現在國家競爭力的提升上。但什麼事情都有負面，近年歐盟在社會經濟層面遭遇多項重大政策議題，例如歐債危機、青年高度失業，以及能源安全與永續發展如何達到衡平等諸多議題，均是歐盟各國整合過程中，事前缺乏跨域治理超前布署所產生的後遺症。以我個人經驗來講，過去幾年，我有機會與同仁到捷克、斯洛伐克等剛加入歐盟的新興國家，我觀察到那裏的車站每年都在建設與改善，後來得知這些發展主要是這些新興國家向歐盟爭取經費進行持續性的基礎工程建設。這表示跨國間要有默契，歐盟所進行的資源再分配，反映在跨國治理的努力，讓大家均能同步成長。但是還是有不足之處，例如同屬歐盟的義大利，高失業率的問題，甚至在首都羅馬仍有貧民窟。即使這個國家也從歐盟獲得經費的支持，但是否如同捷克、斯洛伐克等國運用得宜？這裡面還是有些良善公共治理的問題。

就是因為正面的進步與負面的問題同步呈現在歐盟地區，因此我觀察到目前歐盟在治理方向上，朝向跨政府、甚至跨國間的協調合作，進而提出創新的經濟與社會治理模式。例如面對歐債危機時，歐盟在經濟治理層面上，藉由建立各種溝通平臺，加強各會員國間審慎監督的水平連結與垂直溝通，對整體經濟與金融環境可能產生的風險預先有所防範。而在面對整體社會結構轉變，由於高齡社會、少子女化與跨國移民趨勢，對歐洲各國帶來勞動市場與家庭結構不穩定因素上，以強調落實各國結構改革工程為前提，建立「開放協調法」（open method of coordination, OMC）治理模式，作為各國溝通平臺的基本架構，並於 2010 年提出「歐洲 2020 策略」（Strategy “Europe 2020”），擘劃未來 10 年歐盟經濟與社會跨域治理發展願景。

### 「開放協調法 治理模式」

傳統上，歐盟政策整合模式多藉由條約或法規制定之「硬性法則」治理模式，此固然可要求會員國遵循歐盟決策，但在立法或條約協議過程中容易遭受會員國或相關利益團體抵制，無法形成具有約束力的決議，成為導致歐盟社會政策發展不彰的主因之一。

1990 年代後，歐盟社會發展政策的治理精神，強調「軟性管理」與輔助性原則，推動「開放協調法」，由歐盟制訂準則，依會員國自身國情執行最適當政策。即要求各會員國訂定達成目標的短中長程時間表，藉由建立各種指標與考核機制，以瞭解實際執行情形。同時也顧慮到各國國情差異等因素，賦予部分彈性權限，讓歐盟政策可以融入到各會員國政策規劃的議程內。

此外，歐盟透過定期的評鑑與調整，強化相互監督的學習過程，改進後續政策設計與執行品質。對於各種勞動就業或社會福利等政策推動，除藉由訂定法規約束會員國行為外，也運用多元策略來達成目標。例如歐盟成立「社會保障委員會」，由各會員國推派代表組成，作為各國間社會保障政策的溝通平臺。

「開放協調法」政策演進過程中，首先係從經濟發展政策切入，進而跨域至勞工就業政策，最後擴展到社會福利、性別平等與移民工作權等領域，展現歐盟關注焦點由經濟整合層面逐漸擴大到社會整合之跨域治理發展趨勢。此種治理模式，使得社會發展相關政策達致新的正面遠景，為良善公共治理奠定穩健基礎。

## 歐洲 2020 策略

為更進一步地運用廣泛的經濟與社會治理模式，落實跨域治理理想，2010 年 6 月，歐洲高峰會議公布「歐洲 2020 策略」(Strategy “Europe 2020”)，推動包括創新聯盟、倡議活躍的年輕人、歐洲的數位議程、資源效率的歐洲、新專業與新就業機會議程、對抗貧窮的歐洲平臺，以及全球化整合的產業政策等七項指導方針。同時採取永續繁榮策略，積極協調各會員國的經濟、就業與社會政策，以解決高齡社會、少子女化與高失業率，以及產業發展失衡所造成的不公平等社會問題。

「歐洲 2020 策略」在跨域協調的架構下，治理結構存在有兩個主要特徵，一為改革「穩定暨成長公約」(Stability and Growth Pact, SGP)，作為整合各會員國的改革計畫，並由執委會向歐洲高峰會議提出年度成長調查，以確保與各會員國間持續對話；二為利用「歐洲學期」(European Semester)，加強橫跨經

濟治理與「歐洲 2020 策略」間的協調，藉由垂直與雙邊對話，以及歐盟執委會對各會員國所進行的評價，逐步達到「歐洲 2020 策略」目標。

## 跨域治理與區域平衡

問：對歐盟跨域治理發展經驗的想法？

答：

從推動「歐洲 2020 策略」經驗中，可以觀察到歐盟期望藉由良善公共治理的推動，追求經濟、社會、產業、人力與國土等各項社會發展層面的均衡發展，有許多案例值得我國參考學習。先從能源發展策略談起，歐洲的能源政策是從「國土發展」角度進行規劃。例如德國因為國土鄰近北海，適合發展風力發電，其電力開發主要是以再生能源為大宗。然而，相對於沒有北海風場天然風力為發電條件的法國而言，核電即為該國的主要電力來源。這種基於區域發展的條件差異，自然衍生出兩國不同的能源政策，卻能在克服「鄰避效應」(Not In My Back Yard, NIMBY) 的政策風險上，建立能源相互支援共識，並走向衡平的發展目標，值得我國借鏡。

另外，跨域合作的例子發生在北歐芬蘭，該國設立地下高放射性核廢料永久儲存場「央卡魯」(Onkalo)，不只接受芬蘭本國兩個核電廠的核廢料，未來亦將為歐盟其他國家提供服務。由德、法及芬蘭等國依其條件，在能源政策上採適性發展，以及核廢料處理機制之跨域合作經驗上，可以發現歐盟能源規劃就是值得我們學習的區域平衡發展案例。

問：就我國而言，跨域治理的發展趨勢，我們應如何看待？

答：

延續剛剛所談到的歐盟各國能源政策發展經驗，目前我們在談發展風力發電等再生能源的推動，但適合發展風力發電的位置在哪裡？並非全島都是適合的風場，甚至經過實驗後，部分地區風力發電設備一年還轉不到 100 天，這反映在投資上就有浪費之嫌。所以我覺得，談良善治理，歐盟從適性發展到跨域合作，有許多優良的經驗值得我們學習。

而跨域合作，部門（或國家）合作與橫向聯繫是必須掌握的核心價值。在歐盟體系裡，配合貨物跨境流通，農業政策所涉及的補貼議題，當法國南部農業與西班牙農產品具高度重疊性，基於開放輸入而必須轉型時，藉由補助政策，法國南部朝向香水等精緻產業發展，來提升附加價值；而西班牙亦配合區域協調，各自發展其所長。如果這些國家在這過程中沒進行橫向連結與協調，一方面開放，另一方面配套腳步卻沒跟上，則這樣的變革將只見其弊不見其利。

同樣的例子，也可以由目前政府正在推動的自由經濟示範區來說明。該計畫在以高附加價值的高端服務業為主，促進服務業發展的製造業為輔之原則上，發展智慧運籌、國際醫療、農業加值等經濟活動。以國際醫療而言，有人擔心是否造成整個醫療產業輸出，導致國內醫療資源的失衡？我認為現今許多醫師利用週末跑去包含中國大陸在內其他地區開刀已漸多情況下，醫療專區的推動，反而有助於吸引境外病人，亦能改變目前醫師多處移動奔波的現象，並建立起推展醫療國際化的機會。而這其間所涉及及簽證、境外醫療行為、產業規劃等諸多事項，就含括政府跨機關、私部門產業與第三部門團體等高度橫向聯繫與協調過程。

## 良善公共治理策略方向

問：在行政院研考會即將與經建會合併為國發會之際，未來在良善公共治理推動方面有哪些可以參考歐盟的發展經驗？

答：

國發會預定於 103 年 1 月成立前，我們已體會到民眾對政府公共服務的需求愈趨多元。換言之，政府機關間跨域治理之推動與落實，勢必為國發會主要的任務之一。目前國發會組織規劃包括經濟發展、社會發展、產業發展、人力發展與國土發展等五個領域的業務處，以反映國家永續發展的衡平性。其次，國發會設有綜合規劃、管制考核、資訊管理等三個發展管理處，其主要職能即是處理跨機關合作與橫向聯繫事宜。我覺得從組織職能設計角度而言，就國家長遠發展及滿足民眾需求目標切入，國發會的成立將是跨域治理理念達成超前布署的最佳作法。此外，行政院研考會「中程施政計畫」與經建會「國家建設中期計畫」已逐步整合為「國家發展計畫」，有助於新機關策定組織願景及施政效能，並強化各機關間橫向聯繫與計畫審議管考之政策協調統合綜效。

從上述歐盟推展公共治理經驗觀察，其治理發展是從單一經濟議題，推展至社會發展問題的回應，進而整合為經濟社會發展目標，擘劃以跨域治理為基礎，並擴大民眾參與之「歐洲 2020」發展願景，這與我國目前發展方向應屬一致。證諸歐盟所進行之跨域治理結構改革，包括打破本位主義、協調溝通平臺之建立、推動合作成為跨域治理之核心思維，並善用組織管理及資通訊科技（ICT）等策略，均是以完善的政策規劃及長期投入，方能成功。

我國現行已就跨部會合作治理進行努力，

但我覺得兩、三年後，中央與地方也須共同努力建立更多符合民眾需求的協調機制，以因應六直轄市為區域發展核心的趨勢；此外，由於公民社會、政府與第三部門團體（如非營利組織或非政府組織）間的互動型態亦已產生轉變，但兩者間的跨域治理範疇仍屬有限，合作模式也有待開發。這是相對於歐盟發展經驗，我國未來所須積極面對的課題。

現階段我國在推動良善公共治理策略的方向上，主要在「TAPE 原則上進行諸多努力，「TAPE 就是透明度（transparency）、課責（accountability）、公共參與（public participation）及效能（effectiveness）等 4 項指標。另在規則和流程（rule and flow）、風險管理（risk management）、回應力（responsiveness），以及廉潔（probity）或反貪腐（anti-corruption）項目上，即所謂「3R1P 亦屬長遠而持續堅持的推動原則。未來行政院研考會與經建會合併為國發會後，TAPE 及 3R1P 均為我國邁向良善公共治理可資運用的原則。

為彰顯這些價值與原則，在國發會成立之前，行政院研考會已於 97 年設置「臺灣公共治理研究中心，藉由該中心角色的發揮，從短期到長期規劃，推動相關研究成果與國際接軌活動，將上述原則落實為具體行動。而這些推展經驗亦將延續整合至未來國發會的任務功能上，以廣續推動我國良善公共治理的永續發展。

## 臺灣公共治理研究中心貢獻

**問：**目前「臺灣公共治理研究中心」做的努力有哪些？它又對我國邁向良善公共治理帶來哪些影響？

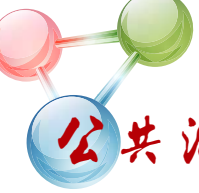
**答：**

一個國家要持續提升政府效率與效能，必須及早將制訂的原則轉變為行動。我認為「臺灣公共治理研究中心」（Taiwan Public Governance Research Center, TPGRC）發揮的角色就是專注於公共治理研究具體成果與策略展現，同時突顯我國與國際接軌及交流合作重要性，並關注國外最新發展趨勢，檢視我國政策制訂不足之處，作為調整的重要參考依據（本案係經公開評選，委由國立臺灣大學執行）。換言之，公治中心透過議題研究、公共治理指標調查、辦理國際接軌及交流合作等工作，可達成深化公共治理議題與落實知識管理的目標。

## 橫向拓展政府治理廣度

在研究議題與調查部分，是由公治中心邀請各界學者專家組成跨學科、跨領域的研究團隊，針對「政府職能與角色」、「民主行政與政治」、「災害管理」及「組織改造」等公共治理所涉多項施政主軸進行議題研究與調查。

自 97 年以來，總計辦理 31 案議題研究與調查。就橫斷面來看，除公共治理指標調查外，亦進行多元研究規劃，例如：「政府職能與角色」領域，規劃包括兒童保護、家庭暴力、砂石採售、山坡地管理、觀光民宿、環保行政及警察行政等政府治理議題，並針對縣市改制議題，進行一系列研究；在「民主行政與政治」領域，規劃政府透明、財政透明與管理、廉政等議題；「災害管理」領域則因應近年國內重大天然災害，就國軍救災、各級政府災害防救職能進行分析；「組織改造」領域是針對政府改革趨勢，探討業務整併、重整策略與其他可能選項。



整體而言，公共治理研究中心在橫向議題規劃上，包含跨機關、中央與地方、政府與民間部門等三個主軸，並應開啟另一方向，即政府與媒體間的跨域治理議題，進行深入探討，以積極回應我國現行治理問題，適時提供政府作為決策參考。

## 縱向診視公共治理品質

在各類研究議題中，以「臺灣公共治理指標調查」最具指標性意義。該項調查擇定「法治化程度」、「政府效能」、「政府回應力」、「透明化程度」、「防治貪腐」、「課責程度」及「公共參與程度」等七項議題作為調查內容，每年度針對學術界、企業界、政府機關與公民社會等各領域學者專家進行主觀指標的調查，輔以國際組織與政府統計數據，進行指標整合，藉以取得我國公共治理發展現況之綜觀性評量。

上述指標自 98 年建構至今，已有 5 年了。就長遠角度來看，也許前十年不是那麼引人注目，但第十一年回顧前十年，那就非常特別，其成果有助政府治理各項領域成效趨勢性瞭解與探討，亦為國內公共治理的年度總體檢。透過不同年度調查結果的分析比較，瞭解我國公共治理變化趨勢，係屬公共治理縱貫面診視方式，為我國未來公共治理品質提供檢視基礎，這樣的指標衡量一定要持續，成為國發會的標竿指標，以呈現我國公共治理與國際對應的發展脈絡。所以我覺得這個長遠效益的投資一定要繼續。

## 與國際接軌提升臺灣能見度

公治中心另一重要任務，即推動與國際接軌及合作交流，除辦理專題演講、論壇與國際研討會之外，也邀請外賓來訪交流，並且積極參與國際會議。自 97 年迄今，公治中心共邀請

包括美國、英國、冰島及澳洲等 10 國跨越 4 大洲的學者專家與政府機關代表，就公共治理、政府財政等議題進行交流，分享公治中心近年研究的成果，更進一步瞭解各國政府治理時所面臨的共同問題與因應作法，進行經驗交流與意見交換。另為推廣我國公共治理經驗與成果，公治中心引進國際思維與各國相關政策建議。並赴「澳洲國立公共政策研究所」及「政策創新研究中心」參訪、出席韓國公共行政學會「超越新公共管理」國際研討會等，展現我國公共治理現況與成效。

此外，「亞太經濟合作會議」（APEC）為我國參與的重要國際組織之一，行政院研考會基於向國際展現我國公共治理成就，推動各國公部門治理的標竿學習，於 96 年加入公部門治理主席之友。除每年派員參與會議外，並積極結合公治中心研究人力與研究成果，適時於 APEC 經濟委員會（Economic Committee, EC）中參與討論交流，將我國推動優質公共治理經驗，推展到國際社會，並學習先進國家公部門治理的創新思維，導入最新趨勢與作法。

公治中心協助行政院研考會參與 APEC 國際交流，我方擔任 2011 年至 2015 年經濟委員會主席之友公部門治理小組之協調人，由中心主任蘇教授彩足代表擔任，規劃研提 5 年期 APEC 公部門治理未來工作計畫。102 年我方並負責撰擬規劃及彙整各會員體個別報告而成「2013APEC 經濟政策報告（APEC Economic Policy Report, AEPR）」，提交 APEC 資深官員會議及經濟領袖會議。我國優質的公共治理經驗深獲國際肯定，有效奠立國際交流管道與合作基礎。

我想最後要提的是跨域治理人才培育的問



題。目前推動跨域治理，在具體方式有工作圈、團結圈，專案小組等概念，由於強調跨部門協調與合作，因此團隊領導者（team leader）就扮演非常重要角色。對於領導者的訓練就必須包括個性、視野廣度與高度，如副處長、科長等中間幹部的養成此為必經過程。而藉由相關制度設計與運作機制的規劃，讓這些團隊領導人能發揮「引水人」角色，負責引導團隊正確航道並安全停泊。因此未來公治中心可規劃推動諸如「策略班」等學習期程，提供政府部門管理階層就跨域治理智能與實務進行訓練。

## 跨域治理策略全面啟動

**問：**機關內部與跨部會間之跨域治理，對提升各機關公共治理品質及發揮跨機關間合作綜效應有所幫助。行政院研考會目前正推動「全面推廣政府服務流程改造」、「施政計畫跨機關指標」，以及「跨部會院管制計畫列管試辦」等計畫，並作為政府提升公共治理能力與目標達成的參考依據，請您談談其推動重點及過程為何？

**答：**

新的行政院組織架構自 101 年 1 月 1 日起配合立法進程與籌備情形，已分階段開始施行，由現行 37 個部會精簡為 14 部、8 會、3 獨立機關、1 行、1 院及 2 總處，合計 29 個中央二級機關。此外，組改後包括國家發展、大陸、金融監督管理、海洋、僑務、國軍退除役官兵輔導、原住民族及客家等 8 個委員會，未來仍將持續發揮政策統合協調體系機能，協助各機關辦理跨部會、跨領域及前瞻性事務。

另外，為增強各部會綜合規劃與協調機能的組織設計，組改規劃於各部會均設置綜合規劃單位，其核心職能包括策略規劃、政策研究、

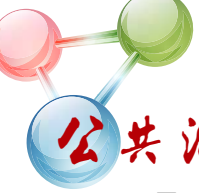
管制考核、協調服務及國際合作等業務，以協助各部會辦理綜合性業務與政策規劃工作。並藉由任務編組與組織功能設計，使重大政策協調聯繫更為靈活。

## 全面推廣政府服務流程改造

為推動我國下一階段政府服務品質提升策略，行政院研考會自 102 年推動「全面推廣政府服務流程改造」，以引導機關改造其服務流程，讓民眾充分感受到政府服務的轉變與效能的提升。這個事情不要看它好像只是一個服務品質的升級版，事實上其背後代表政府組織改造後，進一步流程整合價值的落實。政府服務流程改造，本身就是跨機關合作事項，將原來不同機關流程銜接起來。舉例來說，內政部與衛生福利部推動一個「送子鳥圈」，使得過去婦女懷孕、小孩出生、預防接種、入學通知等各片段式的服務流程因此而整合在一起。提供民眾從產前檢查開始就有完整而充分的流程資訊，及全面性更好的主動服務。這個例子重點在於這種跨機關、跨部門的合作，將是政府未來施政重點，而且數量也會越來越多，民眾可望逐漸感受到這種跨機關服務流程所帶來的綜效與便利。

除「送子鳥圈」外，行政院已核定各機關組成「投資服務圈」、「免戶籍膳本圈」、「e 化宅配圈」、「電子發票圈」、「安心就學圈」、「監理服務圈」、「僑民服務圈」、「農民服務圈」、「促進就業圈」等另外 9 個工作圈，共同推動政府服務流程改造，並期待於 103 年底達成預期目標。

「全面推廣政府服務流程改造」有三大目標，首先在「不出門能辦大小事」上，藉由多用網路少用馬路的策略，輔以資通訊科技的運



用，持續創新政府多元服務管道，讓民眾在家或工作場所就可以申辦或查詢案件進度；其次「臨櫃服務一次ok」，藉由一處收件全程服務策略，擴大機關單一窗口全功能服務櫃臺，從民眾角度檢討機關內部及上、下游服務流程，主動尋求跨部門及跨機關的合作，整合服務流程，減少民眾申辦案件往返奔波；第三，「主動關心服務到家」即採連線服務現場的受理模式，透過網際網路與行動載具的便利性，由第一線公務人員針對有需要的民眾，主動到府服務，迅即滿足民眾需求。相信這三大目標的逐次落實，將能使民眾具體感受到優質政府服務的價值。

## 建立施政計畫跨機關指標

有了上述政府服務流程改造的具體作法後，接著在制度面，則要突顯各機關的管考作為。基於服務流程整合而成立的工作圈或任務編組，使得過去屬個別機關的事，現在必須由各合作機關共同承擔。我們要把這種共同承擔的想法變成一種風氣，內化成各機關在處理公務時的思維。而這是在管考制度上必須要重新檢討與設計的。並反映在各機關施政計畫，就是跨機關的目標管理。原則上，我們指定所有部會都有一個「流程改造」的共同目標，亦允許各機關依其業務屬性訂定不同指標進行分別評比。最後，為鼓勵這些合作的機關，我們設計專章的評核方式，做得好的給予額外記功嘉獎，如此才有一個良性的循環。換句話說，我們指定跨部會計畫，並經評核後優予獎勵，才會成為風氣，讓所有公務同仁不會有所謂的本位主義，也會思考與其他機關合作的機會與方向。

為精進政府施政績效管理制度，全面提升政府施政效能，行政院研考會已提出推動跨機

關領域目標管理措施，於103年度施政計畫中已納入行政院重大方案「全面推廣政府服務流程改造」的重要指標。擇取上述方案中的「投資服務圈」、「免戶籍謄本圈」、「e化宅配圈」三個重點工作圈作為辦理標的，與工作圈相關的機關應於該年度施政計畫關鍵策略目標「行政效率」面向，新增「推廣政府服務流程改造」一項跨機關共同目標，並擬定其關鍵績效指標。未來跨機關目標的執行成效將於各機關103年度施政計畫績效報告中呈現，以落實該方案跨機關整合目標的績效。

## 推動跨部會院管制計畫列管試辦作業

隨著社會環境變遷，政府多數的重要施政計畫，均須仰賴跨部會，甚至跨院際協力合作方能達成政策目標。現行行政院施政計畫管制作業中，屬院管制計畫的，雖已將跨部會執行的重要計畫納入管考，考核方式也是按其工作項目，由各主辦或協辦部會，分別列入施政計畫中，並針對個別施政計畫定期辦理考核。

在具體做法上，以102年度擇定111項重大計畫的行政院列管案件，依照公共建設、經濟發展、科技發展及社會發展等類別，各擇1項計畫進行試辦。包括易淹水地區水患治理計畫（公共建設類）、城鎮風貌形塑整體計畫（經濟發展類）、智慧電子國家型科技計畫（科技發展類）及重建食品藥物安全（清雲行動五五方案）（社會發展類）等4項計畫。並由行政院研考會會同經建會、行政院國家科學發展委員會與行政院公共工程委員會按月檢視執行進度，對落後案件進行實地查證，及早協助機關發掘困難並提出因應對策，以強化跨部會計畫資源整合及計畫管控，解決實務上部會橫向聯繫不足問題，以確保計畫如期如質達成目標。

## 擴大電子化政府管理創新與綜效

最後，配合資訊社會的數位匯流與透明化，並快速且適當地回應民眾需求，以強化政府部門在電子治理上的資訊統籌規劃管理能力，行政院研考會持續推動第四階段電子化政府計畫。從發展政府雲端基礎建設服務，提供行政院暨所屬委員會及跨機關共通性電子化政府應用所需的創新應用服務，精進彈性靈活的資訊基礎架構。

除廣設 iTaiwan 對外開放場所室內辦公區

域無線上網熱點外，更加速建構綿密的無線網路環境，透過無線上網基礎建設，遞送民眾創新行動化應用服務；並持續促進各政府機關運用網路應用工具，以新型態 Web 2.0 網路溝通模式與民眾互動，強化政策宣導雙向溝通。

整體計畫管理機制，也藉由建置行政院政府計畫管理資訊網（GPMnet）等管理工具，使政府施政資訊得以集中管理並能分享共用，以降低整體計畫管理作業成本，提升計畫管理的品質。



本刊採訪攝影



# 歐盟治理理論發展與模式特色

朱景鵬 國立東華大學公共行政學系教授兼歐盟研究中心主任  
Dieter Eissel 德國基森大學政治系教授

## 摘要

自 1950 年代歐洲統合運動迄今已歷一甲子，期間一則歷經版圖的廣化，從 1950 年的 6 個成員國到 2013 年的 28 個成員國，一則汲汲於政策的深化，從煤鋼共同體的合作到貨幣與經濟的跨國統合。60 餘年的運作經驗顯示出，歐盟的治理體系融合了政府間合作與超國家主義的元素。本文主要分析歐盟的歷史發展與治理變遷，主要核心有三：一、統合理論與治理體系的關聯性；二、歐盟治理模式形成與演進；三、2009 年里斯本條約生效後的治理模式與轉型。研究結果指出，歐盟治理的多層級與分支化非一般國家所能相提並論，其運作與效能較諸於國家難度更高。

關鍵詞：歐洲統合、歐洲聯盟、公共治理、開放協調方法、參與式治理

## 壹、前言

研究歐洲統合歷史發展的學者大抵均能同意歐洲聯盟 (European Union, EU, 以下簡稱歐盟) 不論在組織運作或政策合作樣態均有別於一般的國際組織，可謂為一種「獨具一格」

(*sui generis*) 的機構設計，但又與一般國家體制不同。她既非為一個國家組織結構，更無法完全取代國家的角色。因此，從歐洲統合進程的觀察顯示，歐盟的治理體系 (*governance system*) 基本上是一個逐步演進的過程，其統合理論的發展亦伴隨統合程度的深化與版圖的廣化，從早期的功能主義 (*functionalism*)、新功能主義 (*neo-functionalism*)、現實主義 (*realism*)、新現實主義 (*neo-realism*)、新制度主義 (*neo-institutionalism*)、建構主義

(*constructionism*)、聯邦主義 (*federalism*)、邦聯主義 (*confederation*) 等，漸次發展形成兩大理論範疇：超國家主義 (*supranationalism*) 以及政府間主義 (*intergovernmentalism*)。而歐洲統合也由早期 1950 年代的 6 個創始成員國較單純的達到共同的經濟和政治利益為目的國家結盟，發展到 2007 年的 27 個成員國及至 2013 年 7 月克羅埃西亞加入後的 28 個成員國。期間歐盟的決策體系、外交體系與政策的變化經由 1987 年的單一歐洲法 (*Single European Act, SEA*)、1991 年的馬斯垂克條約 (*The Maastricht Treaty*)、1997 年的阿姆斯特丹條約 (*The Amsterdam Treaty*)、2000 年的尼斯條約 (*The Nice Treaty*) 以及 2009 年 12 月生效的里斯本條約 (*The Lisbon Treaty*) 之後，歐

盟不僅發生了本質上的變化，變得更加複雜且為不可預測發展的政治體系。對此卡帕雷梭（J. Caporaso）甚至形容歐盟的治理體系「零亂、分散……甚至缺乏明確的空間以及……職權的功能與分際」（fractured, decentred, and often lacking in clear spatial… as well as functional… lines of authority）（註 1）。

基於上述，歐盟逐漸形塑多層級的治理體系（multilevel governance, MLG），藉此改變治理紊亂的現象（governance-turn）。2001 年 7 月 25 日歐盟執委會（Commission）在善治（good governance）概念下，基於歐盟公民普遍認為歐盟並非是一個有治理能力的組織背景下提出了「歐洲治理白皮書」（Europäisches Regieren / European Governance: Ein Weißbuch），以開放（openness）、參與（participation）、課責（accountability）、效率（effectiveness）以及融合（coherence）五項原則，希望達到 3 個目標：一、提升城市和區域在歐洲政策層次的參與價值；二、建立歐洲認同與歐洲公民意識（註 2）；三、增進決策透明度（註 3）。毫無疑問的，歐盟的建立，在早期確有邁向聯邦國（federal / Bundesstaat）的理想，以致在統合過程中歐洲主義（Europeanism）主張的「統合邏輯」（logic of integration）或民（國）族主義（nationalism）強調的「多元邏輯」（logic of diversity）深深地影響了歐盟組織結構的設計以及統合政策的內容與發展。凡此，對於歐盟不同成員國的不同統合或合作的思維均使得歐盟必須嚴正地面對治理的問題（註 4）。

近年來，學界及政界關於歐盟治理轉型式的討論甚多，開放式協調（Open Method of Coordination, OMC）以及傳統的共同體決策模式（Classical Community Method）的衝突與辯

論，使得歐盟決策與治理分析至少出現 3 個面向之變化：一、公部門與私部門之間職權範圍；二、在政府間合作與超國家程序之間的組織型態與決策模式；三、介於剛性法律（hard law）和柔性法律（soft law）範疇內政策工具的不同類型。對此，迪特里希（U. Dietrichs）、萊納（W. Reiners）以及魏塞爾（W. Wessels）稱之為歐盟新治理模式（new mode of governance）體系性演進的觀察指標。2009 年里斯本條約的生效反映出歐盟制度結構與運作程序的調整需求，另一方向也作為歐盟內外環境挑戰的回應（註 5）。

本研究基於前述背景，歐盟治理體系變遷有其歷史背景亦有與理論鑲嵌之聯結，更有未來前瞻之挑戰。緣此，本文基本上探討 3 個議題分別是：一、歐洲統合理論與歐盟公共治理形成背景與發展脈絡；二、歐盟公共治理樣態、模式與演進；三、里斯本條約生效後歐盟新公共治理形式的產生與發展。

## 貳、歐洲統合理論與歐盟治理體系

治理（governance）概念一詞不僅在統合研究學界或政治及公共管理學界均引起熱烈之討論，但對於治理的定義卻仍然呈現紛歧與莫衷一是之現象。本文雖非主要探討該詞之定義，但對於與歐盟統合發展及其治理形式之變遷，「治理」一詞作為組織結構化或做為社會協調之主體，甚至於做為歐盟與其他政治組織，例如國家、其他國際組織或區域性組織的比較，仍具有相當的意義。尤其是，歐盟作為一個由 6 個國家組成發展成為一個由 28 個國家組成的組織政體，其政策（policies）需要共同制定規則（regulations），尚需透過精心設計的決策模式，例簡單多數決或條件多數決（qualified

majority voting, QMV) 共同決策並經各國批准後加以執行。因此，歐盟的治理，無疑地包含了結構 (structure) 和程序 (process) 兩個元素，前者涉及組織的運作，例如執委會 (Commission)、部長理事會 (Council of Ministers)、歐洲議會 (European Parliament, EP) 以及歐洲法院 (European Court of Justice, ECJ) 等；後者則涉及政策的協調以及參與者的互動過程 (註 6)。

從歐盟統合理論的演進觀察歐盟治理體系之變遷，既涉及治理理論也受成員國的國家選擇 (state choice) 的挑戰。根據統合學者哈斯 (E. Haas) 的描述，歐洲統合基本上即是一個由參與統合的行為者 (actor) (國家) 將其對國家政策的忠誠、期待以及政治活動轉移到一個新的中心的過程 (註 7)。經過半個世紀的發展可以發現，歐盟的四項特性影響了統合理論的發展。首先是歐盟做為一個國際組織，其職權遠遠超越一般的國際組織；其次是歐盟作為一個全球政經體系脈絡下的區域，歐洲國家形成一個區域性集團的聚落 (cluster)；其三是歐盟的政策形成過程 (policy-making) 有別於一般民族國家以及國際組織；最後是歐盟有其以歷史背景為基礎的「獨特」 (sui generis) 的組織運作體系 (註 8)。

由於統合環境的變遷，1960 年代以前統合理論著眼於解釋統合的發生及其結果 (explaining)；1960 年代－1990 年之間，則著重於歐盟政治制度或體系運作、政策形成過程以及規範性政策 (regulatory policy) 的治理分析 (analyzing governance)；1990 年代焦點則因為歐盟的建構 (constructing the EU)，理論層次則集中於統合發展所導致的社會與政治後果以及治理概念的具像化

(governance conceptualized) (註 9)。早期統合理論例如聯邦主義、功能主義、交互影響主義 (或稱交易主義) (transactionalism) 等主要受到冷戰與避戰思潮之影響，聯邦主義強調建立歐洲聯邦國 (a federation of European states) 以取代民族國家間的相互競爭；功能主義為區域統合的古典理論學派，屬於國際關係中接近康德 (I. Kant)、盧梭 (Rousseau)、聖皮耶 (Saint-Pierre) 所主張的自由—理想主義 (liberal—idealist)，代表性的人物主要是米特朗寧 (D. Mitrany) 主張建立和平體系 (peace system)。功能主義致力於國際政府 (international government) 的建構 (註 10)；至於交互影響主義則以德意志 (K. Deutsch) 為主要代表人物，主張將溝通 (communication) 與人際間心理交流作為促進和平避免戰爭以及建立信任關係的手段與工具 (註 11)。

在有關詮釋性統合理論方向，新功能主義、新現實主義以及社會建構主義等均為代表性學派。新功能主義源於 1950 年代中期，由哈斯 (E. Haas) 在其「歐洲的聯合」 (The Uniting of Europe: Political, Social and Economic Forces 1950-1957) 乙書中所提出。該項理論主要在於以撤除自由貿易障礙，深化經濟統合為主軸，並以達到統合溢出效應 (spillover effect) 為目標，同時逐步建立超國家的政治運作中心，邁向政治統合。哈氏也深信統合的溢出效應可以進一步形成溢出循環 (spill-around) 以及溢出回饋 (spill-back) 等積極效果，哈氏的主張同時獲得統合運動先驅舒曼 (Robert Schuman) 以及莫芮 (Jean Monnet) 的支持，視之為「共同體統合路徑」 (Community Method, CM) (註 12)。但歐盟統合的經驗顯示，新功能主義確

為區域經濟統合的蓬勃發展作出相當程度的理論貢獻，惟在邁向政治統合方面卻因為建立歐洲憲法（European Constitution）的嚐試失敗而遭致挫折（註 13）。

在新現實主義方面主要立基於摩根陶（Hans Morgenthau）的現實主義（realism）思維，認為國際政治的國家合作或者區域間合作基本上是一種經驗存在的現實利益反映，例如 1960 年代中期法國杯葛的「空椅政策」（empty chair policy）或 1980 年代初的英國的預算辯論等都是現實國家利益的考量重於超國家的統合需求，致使新現實主義批評新功能主義的溢出效益僅及於較低層次的政策領域（low policies）。相反的，新現實主義卻無法解釋歐洲統合的積極成果，例 1987 年的單一歐洲法（Single European Act, SEA）或 1992 年的馬斯垂克條約歐洲聯盟的完成以及 1993 年開始的單一內部市場人員、貨物、勞務及資金四大流通的實現。至於建構主義者強調國際機構的建立不僅是一種觀念性（ideational）也是一種有形（material）的產物，既是一個個別國家也是一個組織的集體意向（intentionality）的現實呈現（註 14）。迪茲（T. Diez）將建構主義區分為兩個途徑：一是社會建構主義（social constructivism）主張對社會現實要求更高與更好的品質（character / quality）；一是理論建構主義（theoretical constructivism）主張對於社會現實知識現狀的認識（註 15）。建構主義與歐洲統合發展典型的研究議題包括：在不同國家間社會互動可能造成的影響與結果；在國際層面上對於國家規範性的衝擊與影響；歐洲規範對於國內政策變遷的衝擊與影響以及治理型態（例國家合作、聯邦國或經濟共同體等）對於政治行為的衝擊與影響等（註 16）。對此，

契克爾（J. T. Checkel）的分析指出，傳統的建構主義（Conventional constructivism）被應用在歐盟組織結構層面上作為理性決策者（rationalist）與社會工作（sociological work）之間功能發揮的橋樑；詮釋性結構主義（interpretative constructivism）則在於建構社會現實層面上語言角色的功能對於國家認同現實變化的角色；而批判性或激進建構主義（critical / radical constructivism）則主要強調在語言支配的優勢對於國家實力的影響（註 17）。

前述的分析與理論形成大體上形成於 1960 年—1990 年之間，雖均與歐洲統合發展有實際觀察的聯結，但顯然亦有其發展的侷限性。1992 年羅森瑙和沈畢爾（J. Rosenau and E. O. Czempiel）發表「無政府的治理」（Governance without Government）乙書，從世界政治的治理秩序、變革作為論述的起點，以歷史觀點觀察 19 世紀歐洲國際政治中的多頭政治，將之稱之為沒有政府的治理，在理論上採取了新古典經濟政策、體系理論、國際體制分析（regime）、新自由制度主義、新現實主義、功能主義和新功能主義，並以多視角分析治理和民主化、公民權以及區域化和全球化治理發展的趨勢（註 18）。在治理概念的風潮下，多層級治理（multi-level-governance, MLG）研究途徑、新制度主義（neo-institutionalism）以及協和主義（consociationalism）等在歐洲統合演進的過程中也成為檢視歐盟運作的重要理論基礎。就歐洲統合理論形成與發展過程，基本上可歸納為兩大脈絡，一是與國際關係理論發展息息相關；一是與公共政策理論的結合有關。就多層級治理而言即屬於後者。多層級治理的途徑提供了一個政策網絡分析運用的架構，同

時對於歐盟介於超國家與政府間政策的協商與談判證明國家 (state) 並非唯一的行為者。該理論發展初期來自於歐盟政策的形成，其後則應用於歐盟的決策過程，既強調政府行為者的互動網絡系統也對非國家的行為者的參與網絡賦予重要意義；其多層級的意義既反映在超國家的歐洲層級 (European layer) (例如歐盟執委會、歐洲會議 (European Council)、歐洲議會等) 也反映在國家與區域的層級 (a National layer and a Regional layer)，在不同的層級中依賴垂直面向政府的不同層級的交替互動以及水平面向中同一層級不同行為者的彼此互動 (註 19)。

此外，在新制度主義途徑中受到 3 個思維主軸的影響。一是歷史發展層面 (historical)，著重於透過制度的安排進行權力結構之配置；二是以理性選擇 (rational choice) 的公共政策途徑對制度進行渠道的建立、形成與規範的限制；三是社會新制度主義論 (Socialological New Institutionalism) 的觀點對於制度的形式及實質運作給予不同體系的文化解讀 (註 20)。而協和主義主要是由李帕特 (Arend Lijphart) 所提出用以解釋統合過程中的分裂與合作，也證明歐盟成員國的身份基本上並未損及其國家的主權 (註 21)。

簡言之，歐洲統合經過 60 年的發展，統合理論亦隨環境情勢變遷而產生變化。魏納和迪茲 (Wiener & Diez) 將之歸納為 3 個脈絡體系，分別是解釋性的統合理論 (explanatory)，例如新功能主義、自由政府間主義 (liberal intergovernmentalism)、新制度主義以及社會建構主義等；其次是規範性的統合理論 (normative)，例如聯邦主義等；第三則是分析性統合理論 (analytical)，例如治理理論等。

前述理論主張分別對於歐盟的政治制度之形成在政體 (polity)、政策 (policy) 以及政治 (politics) 3 個層面都產生了有積極意義的影響 (註 22)。而治理從概念的提出到歐洲治理 (European Governance) 的形成與辯論亦歷經轉折。從概念而言，治理可視為組織規則的結構化與制度化，此涉及組織內部層級 (hierarchy)、外部市場的競爭制度以及內外的協商體系，代表著公私治理的網絡體系 (註 23)；治理亦可作為社會活動行為者競爭的協調功能，此可區分階層式與非階層式的協調，前者涉及國家公權力的行使，不論公私組織或個人均受其制約；後者則出於自願性的協調針對影響利害關係的行為者透過協商解決其利益衝突或取得妥協或獲得特許，使得行為者能夠各自修正立場以獲得共同利益 (註 24)；另外，治理亦可作為組織結構較全面性的聯結，此涉及三個面向，一是在階層式的結構公私行為者均必須在此一結構體系下進行政策協商，其次是為避免政策扭曲，協商體系與階層體系也存在一種良性競爭環境，以達新公共管理 (New Public-Management, NPM) 提升行政效能與政策品質的要求；其三是在協商的環境中可創造出更多的思考框架。無疑的，此一治理環境在決策形成的過程中必須經過多層次的環節 (註 25)。

本部分的分析顯示，自 1990 年代以後，治理理論已成為探討歐盟當今運作的重要思潮。羅森瑙 (Rosenau) 指出治理是一個超越政府更為包羅萬象的複雜現象，同時也是一種職權上向國內移轉到超國家以及往下至次國家行為者的過程；柯伊曼 (T. Kooiman) 更直指出歐盟的治理體系具備此一特質 (註 26)。而馬斯 (G. Marks)、彼得森 (J. Peterson) 和彼得斯 (B. G. Peters) 等人



研究也都指出歐盟是一個多層級 (MLG) 的治理體系，其特質呈現在國家層級或政府間合作的議題作部分的轉移到超國家的歐盟體系該如何運作的問題 (註 27)。

## 參、歐盟公共治理模式之形成與演進

歐洲統合理論與概念之發展在 1970 年代到 1980 年代初期出現黑暗期 (dark ages)。從企圖建立政體 (Polity-making) 到發展出治理模式，其中全球化與政府間主義扮演的角色甚具重要性。1980 年代以前的歐盟，基本上係以政策導向 (policy-oriented) 引導統合方向，如前所述，此一情勢在 1990 年代初期開始發生變化，內部市場單一化衝擊了傳統的歐洲統合理論，另一方面歐盟政體發展的趨向受到更多關注與討論。歐洲化 (Europeanization) 的實現究竟由歐盟與成員國共同完成，抑或交由歐盟以超國家方式獨立完成，成為公共政策的重大議題。究其背景主要在於歐盟的政策範疇極為廣泛，且政策發展之變數甚難掌握。因此，歐盟解決問題的能力與效率成為治理體系的核心議題，在理論分析方面也是呈現正反兩極，例如夏普夫 (F. W. Scharpf) 提出統合的負面與正面效應 (negative v. positive integration)；芮賓得與史都華 (Rehbinder and Stewart) 從環境政策面向提出規則的產出與過程 (product v. process regulation)；瑪喬納 (Majone) 從社會政策提出管制性與分配性政策 (regulatory and distributive policies)，所有的經驗分析與理論詮釋幾乎出現一致的結論，此即：歐盟的政策領域與政策產出的品質無法以單一因素看待 (註 28)。因此，對歐盟的管制性政策與網絡治理 (network governance) 的討論也一再被提出。

## 一、歐洲治理白皮書與歐盟治理的原則與內涵

如本文前述，2000 年 7 月歐盟執委會發佈了「歐洲治理白皮書」提出一系列改善歐盟決策過程的建議。治理白皮書的提出反映出歐盟民主赤字 (democratic deficit)、地方和區域層級參與不足、公民社會組織欠缺意見諮詢機制，以及政策產出的過程外部意見的前置性參與不足等問題。對此，執委會自 2000 年 2 月開始著手進行內部準備，並確立「公民優先」(Citizen's First) 的核心概念 (註 29)。由於歐盟已非單純的經濟統合組織，為了邁向更好的治理環境與品質，歐盟的治理體系必須融合其內部組織機構，現在成員國以及談判中可能未來加入歐盟的候選國家地方區域以及公民的參與。更由於歐盟統合政策範疇日趨廣泛，因此，社會的協調與融合 (cohesion in society) 顯得更加重要，而社會經濟 (Social Economy) 的代理人例如企業、公司、協會或基金會等不同形式的公民參與對於歐盟邁向更好的治理也扮演重要的角色。

檢視執委會的治理白皮書，歐盟揭櫫 4 個主要原則。首先是治理體系需要有更大的參與度與開放性 (greater participation and openness)。對此，執委會認為公民社會組織、社會夥伴 (social partners) 以及非政府組織 (Non-Governmental Organization, NGO) 等社會利益代理人 (social agents) 未來在歐盟機構的決策過程中不僅將獲得決策資訊，同時在每一個決策階段聽取公民團體的意見；在歐盟公共政策的領域，特別在執委會的政策倡議階段建立特別結構化的機制，允許公民團體提出政策倡議 (political initiatives)；在整合區域與地方的意見部分，執委會建議彼此應建立制度性的對話，

同時也讓對話的參與更具正當性 (legitimacy) 等 (註 30)。

其次，執委會提出歐盟治理需要有更好的政策、管制規範以及政策產出 (better policies, regulations and results)。對此，執委會建議引進專家專業知識以確保歐盟的政策與決策品質，執委會並於 2002 年 6 月正式出版專家意見與蒐集諮詢綱領 (guidelines on collection and use of expert advice)；同時執委會認為要改善決策品質取決於七項要素：仔細評估立法的實質要素；政策工具的成熟度；立法經驗的適切性；建立立法與行動之間共同規範架構 (framework of co-regulation)；強化「開放協調方法」(open method of coordination, OMC) 工具的運用；發展一套有力政策評鑑與回饋文化；以及執委會應有義務撤回不合宜法案，同時部長理事會及歐洲議會應加速完成立法程序等。此外，執委會亦強調歐盟的法律有必要簡化並應有條件建立歐盟規範代理機構 (EU regulatory agencies) 以確保法律在各成員國境內運用的可靠性 (註 31)。

再者，執委會治理白皮書中強調歐盟，要對全球治理作出貢獻，首先必須先行改革其自身的治理環境始能在國際層級上發揮改變的力量，例如在和平、成長、就業與社會正義 (social justice) 議題上，同時連結政府與非政府組織的利害關係人，並在全球多邊協商過程中，為全球利害共通議題尋求歐盟的一致立場 (single voice)；最後，執委會白皮書回歸到政策與組織機構的層面，強調歐盟的政策與目標應讓歐盟公民有更好的理解，並且應重新定位，尤其是涉及長期永續發展目標之政策，諸如人力資本、知識與技術、加強社會聚合與競爭 (social cohesion and competitiveness)、環境挑戰以

及區域和平與穩定之議題等。對此，歐盟高會議應與執委會充份形成夥伴關係，積累政策共識，同時讓每一個機構再次確立其角色，例如執委會的法案建議，部長理事會與歐洲議會的立法與預算權以及歐洲會議的政策方針等，且在其職權範圍內專心行使職權以提升工作成效 (註 32)。

簡言之，歐盟的治理內涵根據白皮書的內容與建議，在開放、參與、課責、效率與融合的原則下概可歸納如下：

- (一) 歐盟與公民社會的關係愈趨結構化。
- (二) 強化與區域及地方參與者 (行為者) 的實際互動。
- (三) 建立專家諮詢增加民意對歐盟決策的信心。
- (四) 對歐盟支持的政策目標與法律規章要有明確定義並能有效實踐。
- (五) 律定歐盟規範代理機構的條件。
- (六) 明確每一個機構的角色與責任，尤其是行政與立法過程中的分際。

類此兼具中央與地方層級、公部門與私部門或第三部門之合作，組織內部機構之協調與融合等特質，彼得遜 (O. H. Petersen) 將歐盟形容為一個「後設治理」(meta-governance)。在此一治理架構下，歐盟在制度上提供各種功能性的協調機制，在策略上建立共同願景，架設新的制度性安排以彌補治理現狀運作上之不足 (註 33)。再就歐盟的實務運作觀察，其治理規範既有剛性法律 (hard law) 可以用以約束並規範歐盟境內的任一成員國的任何團體或個人；但也存在柔性法律 (soft law) 的內涵，不具備法律的約束力量。前者例如規則 (regulations)、

準則(directives)或決定(decisions)，後者諸如建議(recommendations)、意見(opinions)、審議(review)、監督(monitoring)、評價(benchmarking)等不具法律特質的措施。此外，歐盟也在2000年的里斯本高峰會議中建構開放協調法(OMC)作為在自願趨同心理壓力(peer pressure)、循環檢視(cyclical benchmarking)，以及多層級參與基礎上的一種政策工具(註34)。

## 二、歐盟治理之網絡框架與形式

雖然治理概念仍處於發展中，且在不同組織體系呈現的樣態亦不一致。理論上之討論，例如功能主義或自由政府間主義或傳統規範性途徑均有其體制上之主張。惟歐洲統合實際經驗之發展如何影響歐盟治理之網絡框架與形式，似乎才是觀察之重點。

目前學術上討論或倡議隨著歐盟統合深化或廣化之影響所提出的治理模式之主張也呈現多樣化的現象。其中最為明顯的是多層級治理(MLG)的概念不僅為許多學者，例如 Marks, Houge, Blank, Bach 和 Flinders 等人所倡，且為成員國或區域或地方政府所共同支持的一種執行歐盟決策之模式(註35)。多層級治理反映在歐盟決策之多層級與網狀結構，更反映出歐盟政策的執行能力無法單獨以歐盟一己之力完成，更需要成員國及次國家體系的支持才能發揮政策實益。此一現實亦顯示出歐盟治理權利的下授(empowerment)(或稱為賦權)使得一些社會或政治團體對於歐盟的決策能有參與性與影響力。

根據彼得斯(G. Peters)與柏拉斯(S. Borrás)之研究，歐盟多層級治理體系最根本的問題在於權力與資源的分配，此一則反映在

歐盟政策必須有更正當性與合法性的產出(output legitimation)，同時也要塑造歐盟成爲一個更具民主特質的政體，降低歐盟的民主赤字。但由於歐盟本身的治理體系具高度網狀分割(highly segmented)特質，致使整個治理過程中出現包羅萬象的政策等待決定(stovepipes)，政策的精緻性受到嚴格考驗，同時引進專家意見用以支持政策的形成，見樹不見林的結果，使得治理效率面臨更大的期待，例如歐盟農業政策應同時併同產業，特別是糧食產業(food industry)，以及環境生態、衛生政策計畫等進行水平與垂直的政策協調與融合。因此，歐盟政策治理面向的聯結，超國家與國家之間，歐盟機構與成員國之間，中央與地方之間等顯得極為重要(註36)。

另就目前歐盟政策三大支柱的運作觀察，第一根支柱涉及歐洲各共同體(European Communities, EC)有關的農業、漁業、經濟、社會、環境及教育等政策，在超國家的歐盟層次與國家的成員國層次，其政策的形成與執行明顯具有階層結構，歐盟執委會與成員國政府可就任一成員國違反歐盟法律向歐洲法院提起告訴(參考歐盟法第226及227條規定)；歐盟亦可對成員國採取競爭控制(歐盟法第82及88條規定)；執委會亦可以執行部長理事會決議採取法律上具約束力的措施(歐盟法第202條規定)。因此，在第一根支柱範圍內的歐盟政策的決議與執行，中央集權化的色彩甚為濃厚。至於第二根支柱的共同外交與安全政策(Common Foreign and Security Policy, CFSP)，包含人權、民主、援外、共同安全與防禦，歐盟快速反應部隊以及國際維和(peace-keeping)任務等以及第三根支柱刑事警務和司法政策(Police and Judicial Co-

operation in Criminal Matters, PJCC），包括毒品交易和武器走私、恐怖主義、販賣人口、組織犯罪，以及賄賂和詐欺等既不具備超國家的特質也毋須經由執委會的階層決策程序，相反的需要更多與成員國相關機構的協調。

柏澤爾（T. Börzel）根據前述歐盟政策的三大支柱的特色，將歐盟的治理結構框架與協調模式區分成九個層次：

## （一）超國家集權化治理

意謂歐盟政策需由超國家行為者進行階層式協調。

## （二）超國家之政策交錯（Politikverflechtung）

意謂歐盟的決策過程中除多數決決策議案外，事涉共同決策或一致決等議案仍應在歐盟的階層決策網絡中進行協調。

## （三）超國家階層體制下政策規範相互承認之競合調節

此特別涉及內部市場、環境與社會規範（標準）、貿易障礙撤除、第一根支柱的政策以及難民和簽證政策等。

## （四）成員國政府間行為者的政府間合作

特別指涉第二根及第三根支柱之政策需由成員國進行政府間的合作，歐盟部長理事會為最主要決策主體，執委會與部長理事會可共同提案，歐洲議會則僅具諮詢角色，例如有關資料保護或藥物許可等政策。

## （五）開放協調方法（OMC）

介於政府間或跨政府間的一種協商形式，由歐盟執委會制定標準，由各成員國依此制定適合各該國之國內政策，並由執委會定期監督，以最佳實踐（best practice）的價值，促進成員

國相互學習，著重共享經驗而非訂定一致遵循的框架。開放協調方法原則上也適用於私部門的行為者，惟實務上在歐盟政策的層級上私部門的參與仍屬薄弱（註 37）。

## （六）公私部門共同參與協商的網絡治理

意謂著私部門行為者得以正式或非正式參與由執委會與歐洲議會的意見諮詢，尤其是在經濟與社會政策或結構政策方面得以建立公私協力的夥伴關係。

## （七）在歐盟階層結構下私部門的調節協調

意謂歐盟執委會與部長理事會得以建立私部門的協商體系將公共任務委託給私部門執行，例如技術性規範等。

## （八）私部門協商體系（制度）

意謂著私部門行為者得以在歐盟層級上自然地參與協商（調）。

## （九）制度與稅制競爭

意謂透過競爭機制的建立在社會及稅制標準中讓成員國得以調適政策以取得相對適宜的一種模式（註 38）（如表 1）。

從以上歐盟治理體系之變遷分析，除了傳統的「共同體方法」（CM）之外，透過多層級的治理模式或稱之為新興治理模式（new modes of governance）的形成確為歐盟的治理策略提供一個較佳的評估基礎。但艾伯萊恩（B. Eberlein）和克維爾（D. Kerwer）則認為就經驗發展而言，類此新興之治理形式尚無足夠證據證明其已成為成功的協調與治理模式，因此，渠等評論所謂新興治理模式基本上係一種「民主實驗主義」（democratic experimentalism）之形式，意謂著歐盟的決策過程的分權化和協

表 1 歐盟治理形式分類

結構型式	階層治理	協商治理	競爭治理
協商模式 (特質)	階層式(非對稱性影響)	非階層式(相互影響)	非階層式(相互調適)
	權威式指令	談判協商取得共識	競爭性
行為者			
公部門	1. 超國家中央集權化 2. 超國家政策形成 3. 多數決及一致決聯合決策模式	1. 政府間的合作 2. 開放協調方法 (OMC)	1. 體系 / 制度競爭 2. 稅制競爭
公私協力	在階層結構下的社會行為者與歐盟的協調	1. 網絡治理 2. 開放協調方法 (OMC)	
私部門		私部門利益：成員國政府	

資料來源：改編自 Tanja A. Börzel, *European Governance: Verhandlungen und Wettbewerb im Schatten der Hierarchie*, Berliner Arbeitspapier zur Europäischen Integration Nr.1, Freie Universität Berlin, Apr.2007, 30pp. here p.22.

調式參與的理念和價值（註 39）。此外，林格恩 (K-O, Lindgren) 和皮爾森 (T. Persson) 則形容此一參與式治理 (participatory governance) 究竟是歐盟的政策許諾 (promises) 抑或只是一種政策圈套 (pitfalls)？應加以實質檢證。根據歐盟的理想，一方面要更具民主性格，一方面要更具效率性 (a more democratic union, and a more efficient one)，因此，建立一個以集體 (collective) 取代個人 (individual) 行為者的參與形式甚為重要，且以審議式民主 (deliberative democracy) 的精神建立與公民社會組織的對話參與，將使得政策投入與產出更具合法性與正當性（註 40）。

參與式治理基本上是一個多面向概念，且具有四項特質：（一）具有社會動員性；（二）具有公意的討論；（三）決策過程的開放性；以及（四）決策者的回應。針對前述特質，何邁耶 (I. v. Homeyer) 強調應以 4 個變數進行因果分析，分別是：行為者的相互影響、組織具有相互鑲嵌性 (organizational embeddedness)、歐盟決策規則之運用以及成員國國內政策職權之移轉等（註 41）。不過，由於文獻中的研究顯示，關於參與式治理概念的實踐在不同層次與不同政策的檢視，其效益亦有層次之不同，

例如庫澤 (P. Kurzer) 和庫柏 (A. H. Cooper) 即以消費者保護及健康政策議題為例，分析非政府組織 (NGO) 的決策參與不僅受限且其主張往往僅能扮演次要角色 (subordinated)，距離歐盟主張建立公平的代表性平台的理想尚有一段差距（註 42）。雖則如此，參與式治理仍被學界認為係除了傳統的歐盟由上而下，或由下而上的治理模式以外所闢建的第三條路徑 (the third way)，其被應用的政策範圍除了環境、漁業、農業、工業外，甚至於對外政策方面亦被用於對第三國的民主治理的鼓勵機制（註 43）。

簡言之，從理論主張到經驗運作，觀察歐盟治理之理論框架與實務，由於其政策內涵本身已呈現多層次精神，歐盟三大支柱既有超國家亦有政府間更有屬於成員國之政策範疇；但也由於歐盟決策體系既有由執委會的中央集權本質性之設計，亦有部長理事會的捍衛成員國國家利益之工具，雖賦予歐洲議會必要的共同決策權 (co-decision)，惟仍難掩歐盟民主赤字之事實。目前的治理框架或形式，基本上亦是用以反映歐盟治理結構之本質及其受外界批評之體系設計或調整之回應，是否能作到執委

會揭櫫的五大原則：開放、參與、課責、效率及融合等仍需進行更長期之觀察（註 44）。

## 肆、里斯本條約生效後歐盟治理模式與轉型

里斯本條約又稱改革條約（reform treaty），係歐盟用以取代憲法條約之條約，該條約已於 2009 年 12 月 1 日生效。雖然該約已經生效，但已和歐洲統合早期揭櫫之理想不符，且距離本文前所討論之聯邦主義之建構更形遙遠。里斯本條約基本上是一個妥協色彩甚為濃厚的結果，既設歐盟會議常設主席及高級外交及安全政策代表（High Representative），也增列允許成員國自行決定加入或退出歐盟之條款，同時也存在超國家主權讓渡與成員國國家特殊利益考量的灰色地帶。

2000 年里斯本策略（Lisbon Strategy）的提出，象徵著歐盟的兩大企圖：歐洲經濟轉型以及建立國內與歐洲之間互動之新形式，並且革新與創新歐盟的治理體系。前者被詮釋為歐盟在經濟、社會及環境政策範疇的「根本轉型」，代表對歐盟長期以來社會經濟問題包括失業（未充分就業）、成長停滯與脆弱的總體經濟表現等的一種政策回應，也代表著 20 世紀末期國際社會人類平均壽命、快速科技發展與全球性財務金融流動等面臨的新挑戰。但許多研究卻顯示，近年來全球性金融風暴以及歐債危機，卻使得歐盟深陷在預算穩定（budgetary stability）與結構改革（structural reforms）之間孰輕孰重的兩難局面，甚至認為歐盟的財政鞏固（fiscal consolidation）不僅對結構改革助益不大，並且會形成歐盟與成員國更多的緊張關係，造成里斯本策略理想的「雙重打擊」（double whammy）（註 45）。

至於後者有關歐盟的治理轉型部分，一則牽涉制度性缺失，一則則涉及開放協調方法（OMC）的實際運用成效。對此，歐洲社會觀察中心（European Social Observatory, OSE）副主任拿塔利（D. Natali）以 2000 年以來歐盟成員國經濟表現的研究文獻檢證了歐盟 4 個治理層面的問題（註 46）。首先是歐盟的經濟治理令人感到失望（disappointing）且缺少前瞻性總體結構政策的實質工具，同時認為在缺少融合總體經濟治理情形下，歐盟若欲進行結構改革，無異緣木求魚。近年來的歐元區經濟風暴對里斯本治理（Lisbon governance）的衝擊仍然令人印象深刻；其次歐盟開放協調方法的提出無疑為「參與式治理」提供實證的有效工具，該方法曾被譽為「民主實驗主義」的案例（註 47）。該方法雖提供了社會夥伴（social partner）與非政府組織（NGOs）多元化參與歐洲統合的渠道，但仍遭致許多批評，認為僅僅有限度地達到里斯本參與治理的理想。

顯然，歐盟的治理不論在制度面或實際經驗層面均有改善的空間，尤其在提升參與層面以及增進決策透明度方面。從本文前述各節的分析可以發現，歐盟傳統的共同體治理方式（CM）正在變遷（evolving），其決策的形式從規則（regulation）、決定（decision）、指令（directive），到每日立法形式（day-to-day legislation）的共同決策（codecision），從提案（proposal planning）、檢視（scrutiny）、凝聚共識（consensus formation）、修正（amendment）、立法（legislation）、執行（implementation）到可能的司法程序（adjudication）等已彰顯出歐盟立法過程中執委會、部長理事會以及歐洲議會三角權力運作型態。惟近年來，新治理模式（NMGs）概念的興起更代表歐盟的治理環境、

條件與內涵，不論在制度面抑或政策面均面臨嚴峻之挑戰。

NMGs 具有 6 個特質（註 48）：

- 一、參與性（participation）：更多元化的行為者參與決策。
- 二、多層性（multi-level）：政策的協調要融入在不同層級的政治運作層面。
- 三、輔助性（subsidiarity）：政策的設計要由最底層開始形塑。
- 四、審議性（deliberation）：決策過程應具備政策學習（policy learning）與政策可移性（policy transferability）的要素。
- 五、靈活性（flexibility）：柔性法律（soft law）的使用應更具彈性以符合政策調適的需要。
- 六、知識性（knowledge creation）：以標竿學習（benchmarking）和同儕評鑑（peer review）作為工具以創新知識能量。

根據以上 6 個特質分析里斯本條約生效後究竟對於歐盟治理體系產生何種新的治理模式？學術上有各種不同觀點。Korkea-Aho 根據理論與經驗的觀察認為，歐盟的治理結構長期

以來即是一種多樣態（multiplicity）政策工具與路徑的交織運用，以新治理形容里斯本條約的未來型態既會造成誤導（misguided）也不適當（inappropriate），此意謂所謂新治理模式實質上並無任何新意可言（there is nothing new about new modes of governance）（註 49），類似的見解如法科納（Gerda Falkner）等人認為將歐盟治理模式區分為「新」與「舊」（new or old）並無實質意義，充其量僅是將歐盟現存的制度性缺失建立新的工具途徑以避免治理危機之出現而已。

綜上分析，里斯本條約生效後的歐盟治理概念，或因決策模式的調整或因政策內涵屬於政府間或超國家的性質，或因歐盟機構間（如執委會、歐洲議會及部長理事會等）的垂直與水平政策協調，或因參與歐洲統合行為者的多文化等情境，使得當今的歐盟治理仍然融合了傳統的共同體方法（CM）以及開放協調方法（OMC）的精神與內涵之外，以新治理模式（NMGs）對前項兩者加以創新，基本上亦可視為兩者的補充性（complement）或替代性（substitute）的工具（如表 2）。

表 2 歐盟決策程序、政策範疇與治理型態

政策範疇 (例舉)	權力分配	治理型態 (決策模式)	法源基礎	里斯本條約後發展趨勢
就業政策	歐盟與成員國共享	• OMC <sup>1</sup> • CM <sup>2</sup>	• 128EC <sup>3</sup> • 129EC	OMC 與 CM 交互運用
社會政策	歐盟與成員國共享	• OMC • CM	• 143EC • 137EC	深化 OMC 的運用但 CM 仍然為主要工具
環境政策	歐盟與成員國共享	• OMC • CM	• 175EC • 175EC	向自願性行動轉型並脫離於規則 (regulation) 之外
聚合政策	歐盟支持性政策	CM	161-162EC	QMV <sup>4</sup> 決策權擴大採共同決策模式
總體經濟政策	歐盟與成員國共享	OMC	99-100EC	QMV <sup>4</sup> 決策權擴大採共同決策模式
共同農業政策	歐盟與成員國共享	CM	37EC	QMV <sup>4</sup> 決策權擴大採共同決策模式
財政監督	歐盟支持性政策	OMC	104EC	非共同決策模式亦非 QMV 決策
競爭政策	歐盟專屬職權	CM	83,89EC	擴大運用 QMV 惟不採共同決策模式

註：1. 開放性協調方法 2. 傳統共同體決策方法 3. 歐洲共同體法 4. 條件多數決  
資料來源：參考 Warkeigh-Lack & R. Drachenberg, op.cit., p.222.

## 伍、結論

歐洲統合 60 餘年的發展，早期建立的時空環境與政經軍系絡環境，經過一甲子的變遷，從本文的研究分析顯示不僅影響統合理論的發展與理想落差，也連帶影響歐盟超國家治理體系的規模與決策。本文研究顯示，歐盟治理的多層級與分枝化非一般國家治理體系所能相提並論，其運作的效能與協調性亦較諸於一般國家治理體系難度更高，在政體結構上受制於政府間主義和超國家主義之間的官僚競爭，其政策之形成不論是由上而下或由下而上，均需要更多層級的政治上之合作、協調與參與，開放的協調（OMC）即是夾雜在政體（polity）、政治（politics）以及政策（policies）網絡中產生的協調途徑。但也由於歐盟政策繁眾，且分屬在三根政策支柱範圍，既有集權式治理網絡亦不乏協調式、參與式、合作式與賦權式的治理政策工具。

一般研究治理體系轉型之分析大抵顯示，由於全球化與全球治理之衝擊，國家政治制度的治理型態亦隨之進行制度或法律規範層次的重建或再安排，惟歐盟亦受此一風潮之影響，既受到統合理想的鼓勵，也受內外政經環境，尤其是成員國政經情勢的急遽變化，以及對統合態度的民意呈現等，均使得歐盟面臨更具挑戰性的治理危機。本文著重於從理論分析到實踐經驗之觀察，而非個別政策議題之個別分析，原因在於個別政策例如就歐債危機彰顯的經濟治理與財政自律等大抵僅能反映或投射出個別單一政策的治理現狀、問題與政策回饋，對於總體面向的治理較難獲致全面性的圖像。本文分析亦顯示出，歐盟治理體系的變遷不僅反映在其治理結構運作功能的發揮而已，更重要的是歐盟的政策回饋層面究竟作了哪些改變？

※ 本文為行政院國科會補助專題研究計畫「歐盟參與式治理之研析：政策許諾抑或政策圈套」（NSC 102-2410-H-259-070）部分研究成果

## 附註

- 註 1. J. Caporaso, "The EU and forms of state", in *Journal of Common Market Studies* 34, no. 1(March, 1996), pp.29-52, here p.34.
- 註 2. Viktoria Kaina, "EU governance and European Identity", in *Living Review in European Governance* 4, no.2 (2009), 5-30.
- 註 3. European Commission, *European Governance : A White Paper*, Brussels : Commission of the European Communities, COM(2001)428 final.
- 註 4. S. Hoffman, "Obstinate or obsolete? The fate of the nation state and the case of Western Europe" in *Daedalus* 95, no.3(1966), pp.862-915, here p.881 ; 參見 Andrew Jordan, "The European Union : an evolving system of multi-level governance...or government?" , in *Policy Politics* 29, no.2(2001), pp.193-208, here p.195.
- 註 5. U.Dietrichs, W. Reiners and W. Wessels, "New Mode of Governance : Policy Developments and the Hidden steps of EU Integration" , in Adrienne Héritier and Martin Rhodes(eds.), *New Modes of Governance in Europe*(Hampshire : Palgrave Macmillan, 2011), pp.19-47.here p.21.
- 註 6. Fritz W. Scharpf, *Interaktionsformen, Akteurszentrierter Institutionalismus in der Politikforschung* (Opladen: Westdeutscher Verlag, 2002) ; Renate Mayntz and F. W. Scharpf, "Steuerung und Selbstorganisation in staatsnahen Sektoren" , in Mayntz and Scharpf(eds.), *Gesellschaftliche Selbstregulierung und politische Steuerung* (Frankfurt: Campus Verlag, 1995), pp.9-38, here p.19.



- 註 7. Ernst B. Haas, *The Uniting of Europe 1950-1957* (Stanford : Stanford UP, 1968),16.
- 註 8. Ben Rosamond, *Theories of European Integration* (Houndsmills: MacMillan, 2000),14-16.
- 註 9. Thomas Diez and Antje Wiener, *European Integration Theory*(Oxford: Oxford University Press, 2004),7.
- 註 10. Desmond Dinan (ed.), *Encyclopedia of the European Union*, (Boulder/ London: Lynne Rinner, 2000), 245 ; D. Mitrany, *A Working Peace System*, (Chicago: Quadrangle Books, 1966), 241.
- 註 11. K.W. Deutsch, *Nationalism and Social Communication: An Inquiry into the Foundations of Nationality*(Cambridge, Mass: Technology Press of the Massachusetts Institute of Technology, and New York: Willy 1953).
- 註 12. E. B. Haas, *The Uniting of Europe* ( Stanford: Stanford University Press, 1958).
- 註 13. 建立歐洲憲法條約 (*Treaty establishing a Constitution for Europe /TCE*) 係於 2004 年 10 月 29 日由 25 個歐盟成員國簽署，惟只完成 18 個成員國的批准程序，2005 年 5 月法國及荷蘭相繼投票反對致使該條約胎死腹中。後嗣經里斯本條約 (*Treaty of Lisbon*) 於 2007 年 12 月 13 日完成簽署並於 2009 年 12 月 1 日生效取代了歐洲憲法條約，惟兩約內涵已出現許多變化。
- 註 14. John Gerard Ruggie, *Constructing the World Polity: Essays on International Institutionalization* ( New York: Routledge 1998), 33.
- 註 15. Thomas Diez and Antje Wiener, “Introducing the mosaic of integration theory” , in Wiener and Diez (eds.), *European Integration Theory* (Oxford: Oxford University Press, 2003), 2-76.
- 註 16. Thomas Christiansen,K. E Jørgensen and A. Wiener “Introduction” , in Christiansen, Jørgensen and Wiener(eds.), *The Social Construction of Europe*( London: SAGE, 2001) ,1-19.
- 註 17. Jeffrey T. Checkel, *Constructivist approaches to European Integration*, Working Paper, no.6 (Feb. 2006), ARENA and Department of Political Science, University of Oslo, 41.
- 註 18. James N. Rosenau and Ernst-Otto-Czempiel(eds.), *Governance without Government: Order and Change in World Politics* (Cambridge: Cambridge University Press, 1992).
- 註 19. Multi-level governance-Wikipedia, the free encyclopedia, <http://en-wikipedia.org/wiki/Multi-level-governance> 瀏覽日期 2012 年 8 月 9 日；另請參考 Gary Marks et.al., “Competencies, Cracks and Conflicts: Regional mobilization in the European Union” , in Marks G. et.al. (eds.), *Governance in the European Union*(London: SAGE 1996),41.
- 註 20. SJ Bulmer, “The governance of the European Union: a new institutionalist approach” in *Journal of Public Policy* 13, no.4(1994), 351-380 ; Guy Peters, *New Institutionalism and administrative reform: examing alternative models*, Estudio/ Working Paper 1998/113, June 1998, 29.
- 註 21. A. Lijphart, *The Politics of Accommodation*(Berkeley: University of California Press, 1968) ; A. Lijphart, *Democracy in Plural Societies*,( New Haven: Yale University Press, 1977) ; 詳細請見 Belgian-Dutch Conference on Pillarization, Depillarization and Conflict-management, *Consociational Democracy: The Views of Arend Lijphart and Collected Criticisms*, Organized by the Erasmus University Rotterdam and the Catholic University Leuven, Apr. 1983, 41.
- 註 22. A. Wiener and T. Diez(eds.), *European Integration Theory* (Oxford: Oxford University Press, 2004), 306.
- 註 23. Rainer Eising and Beate Kohler-Koch, Introduction: Network Governance in the European Union, in B. Kohler-Koch and R. Eising (eds.), *The Transformation of Governance in the European Union* (London: Routledge 1999), 3-13.
- 註 24. Arthur Benz, *Kooperative Verwaltung-Funktionen, Voraussetzungen, Folgen* (Baden-Baden: Nomos 1994), 118-127.
- 註 25. A. Benz, “Eigendynamik von Governance in der Verwaltung” in Jörg Bogumil, Werner Jann and Frank Nullmeier(eds.), *Politik und Verwaltung, Politische Vierteljahresshrift (PVS) Sonderheft 37*, (Wiesbaden, 2006), 29-49.
- 註 26. T. Kooiman, “Social and Political Governance” , in T. Kooiman (ed.), *Modern Governance* (London: SAGE, 1993), 35-48. ; 此涉及兩個理論之觀點。國家中心論認為政策執行乃是一個由上而下的控制過程，強調層級節制；而社會中心論則主張由下而上認為政策執行過程應充份授權，擴大參與。前者缺少政策回應性，後者則忽略決策者的階層影力，而治理結構即在於調和兩者的認知與經驗落差。
- 註 27. 彼得斯 (Peters) 指出歐盟的治理體現在兩個層面的運作，一是在歐洲會議 (European Council) 與部長理事會的政府間的交易與談判，用以決定歐盟的發展走向 (shape)；一是在執委會內部的官僚系統中漸進式地形塑歐盟的共同

- 政策與標準。參考 B.G. Peters, "Bureaucratic politics and the institutions of the EC", in A. Sbragie (ed.), *Euro-Politics*, (D.C. Washington: Brookings Institute 1992), 76 ; 另參考 G. Peters, *Politics of Bureaucracy* (London: Taylor & Francis, 2001), 400. ; J. Peterson, "Decision making in the European Union", in *Journal of European Public Policy*, 2, no.1 (1995), 69-94.
- 註 28. Markus Jachtenfuchs, "The Governance Approach to European Integration", in *Journal of Common Market Studies*, 39, no.2 (June 2001), pp.245-264, here p.250-251. 另參考 F. W. Scharpf, "Negative and Positive Integration in the Political Economy of European Union (London: SAGE 1996), 15-39. ; E. Rehbinder and Steward, R. *Environmental protection Policy* (Berlin & New York: de Gruyter, 1985) ; G. Majone, "The European Community Between Social Policy and Social Regulation", in *Journal of Common Market Studies*, 32, no.2 (June 1994), 153-170. ; E. Grandeand , M. Jachtenfuchs (eds.), *Wie problemlösungsfähig ist die EU? Regieren im europäischen Mehrebenensystem* (Baden-Baden: Nomos, 2000).
- 註 29. 詳細的過程與工作準備可見 Justin Greenwood, *The White Paper on governance & EU Public Affairs-Democratic Deficit or Democratic Overload? Paper prepared for presentation to the 52nd Annual Conference of the Political Studies Association, Aberdeen, 5. Apr. 2002, 16.*
- 註 30. 執委會為使該項機制得以落實，提出五個努力目標分別是：為參與行為者建立規範 (regulations) 與責任 (responsibilities) 制度；明確對話議題，界定參與者的代表性以確保其參與的合法性；允許公民社會組織在決策過程中的提案權以及確保公民社會組織從提案到決策的執行有完整的決策參與。參見 European Commission, *Paper White on European Governance*, Brussels, 25.07.2001, COM (2001) 428 final., 11-17.
- 註 31. COM (2001), 428 final, 19-26.
- 註 32. 同前註，28-31.
- 註 33. Ole Helby Petersen, "Emerging Meta-Governance as a Regulation framework for Public-Private Partnership: An Examination of the European Union' s Approach", in *International Public Management Review*, 11, Issue 3(2010), 1-21 ; 關於後設治理之分析可參考 B. Jessop, "Multi-level Governance and Multi-level Megagovernance", in Bache I. & Flinders M. (eds.), *Multi-level Governance* (US: Oxford University Press, 2005), 49-74.
- 註 34. *Ibid.*, 4-5 ; 比較 Luca Bisio, "Global Market and Public Governance in Europe" in *SYMPHONY Emerging Issues in Management*, no.1(2004), 69-81.
- 註 35. G. Mark, L. Hooge and K. Blank, "European Integration from the 1980s: State Centric vs. Multi-level Governance", in *Journal of Common Market Studies*, vol.34, no.3 (Sep, 1996), 341-378. ; I. Bache and M. V. Flinders, *Multi-level Governance* (Oxford: Oxford University Press, 2004.)
- 註 36. G. Peters and S. Borrás, "Governance and European Integration", in M. Egan, N. Nugent and W. Paterson (eds.), *Studying the European Union: Culture and Future Agenda* (London: Palgrave/ Macmillan, 2009), 16. ; Beate Kohler-Koch(ed), *Linking EU and National Governance*, (Oxford: Oxford University Press, 2003), 235.
- 註 37. 更多的開放協調方法的討論可參見 D. Hodson and I. Maher, "The Open Method as a New Mode of Governance: The Case of Soft Economic Policy Co-ordination", in *Journal of Common Market Studies*, 39, no.4 (Dec. 2001), 719-746 ; A. Héritier, "New Mode of Governance in Europe: Increasing Political Capacity and Policy Effectiveness?" , in T. A. Börzel and R. Cichowski (eds.), *The State of the European Union 6- Law, Politics, and Society* (Oxford University Press, 2003), 105-126 ; B. Lange and N. Alexiadou, "New Forms of European Union Governance in the Education Sector? A Preliminary Analysis of the Open Method of Coordination, in *European Educational Research Journal*, 6, no.4 (2007), 321-335.
- 註 38. A. Tanja Börzel, *op.cit.*, 8-12.
- 註 39. B. Eberlein and D. Kerwer, "New Governance in the European Union: A Theoretical Perspective", in *Journal of Common Market Studies*, 42, no.1 (March, 2004), pp.121-142, here p.123 ; Eberlein 和 Kerwer 特別舉開放協調方法 (OMC) 為例作為歐盟治理模式的新路徑 (new avenue)。OMC 的概念源自於 1997 年阿姆斯特丹條約 (The Amsterdam Treaty) 中的歐洲就業政策策略 (European Employment Strategy)，2000 年 3 月的里斯本高峰會議中定位為開放協調方法，基本上 OMC 具有四個特質：作為歐盟短中長程政策目標的政策綱領 (guidelines)，建立質量兼具的衡量指標、歐洲層次與國內、區域政策的綱領和目標的融合以及定期檢視，評鑑並且建立相互學習的過程 (mutual learning process)。基本上，OMC 並非建立一個歐盟的單一共同治理架構，而較側重於經驗分享並且促進最佳實踐 (best practice)，有別於傳統的由上而下 (top-down) 指令式且屬於控制型態的硬治理。請比較 Mosher,

- J. “Open Method of Coordination: Functional and Political Origins” in European Community Studies Association (ECSA) Review, 13, no.3 (2000), 6-7.
- 註 40. Karl-Oskar Lindgren and Thomas Persson, Participatory Governance in the EU: Enhancing or Endangering Democracy and Efficiency? (Hampshire: Palgrave Macmillan, 2011), 4-8 ; 並請參考 B. Kohler-Koch , “Civil society and EU Democracy: ‘Astroturf’ Representation?” in Journal of European Public Policy, 17, no.1(2010), pp.100-116., here p.106.
- 註 41. Ingmar von Homeyer, “Participatory governance in the European Union” , in Liana Giorgi, I.V. Homeyer and W. Parsons (eds.), Democracy in the European Union- Towards the Emergence of a public sphere (Oxon/ New York: Routledge, 2006), 43-78.
- 註 42. Paulette Kurzer and H. Alice Cooper, Ongoing Debates on Participatory Governance in the EU: Evidence from Consumer Protection and Health, Western Political Science Association 2010 Annual Meeting Paper, Apr.2, 2011, 24.
- 註 43. Anne Weizel, “The Promotion of Participatory governance in the EU’ s external policies: compromised by sectoral economic interests?” in Democratization, 18, Issue 4 (2011), 978-1000.
- 註 44. T. Conzelmann and R. Smith (eds.), Multi-level Governance in the European Union (Baden-Baden: Nomos 2008).
- 註 45. D. Mabbett and W. Schelkle, “Bringing macro-economics back into the political economy of reform: the Lisbon Agenda and the ‘Fiscal Philosophy’ of EMU” , in Journal of Common Market Studies, 45, no.1 (March 2007), 81-103; P. Pochet, What’ s wrong with EU 2020?, in European Trade Union Institute, ETUI Policy Brief, no.2 (2010), 7.
- 註 46. David Natali, The Lisbon Strategy Europe 2020 and the crisis in between in European Social Observatory Deliverable, no. 4 (May. 2010 ), pp.26. here p.16-20.
- 註 47. S. Kroger, “Nothing But Consultation: The Place of Organized Civil Society in EU Policy-making across Policies” in European Governance Papers (EUROGOV), no. C-08-03 (2008) see in <http://www.conne-network.org/eurogov/pdf/egp-connex-c-08-03.pdf> ; S. Smisman, “New Modes of Governance and the Participatory Myth” , in West European Politics, 31, no.5 (2008), 874-895.
- 註 48. A. Warleig-Lack and R. Drachenberg, “Policy Making in the European Union” , in Michelle Cini and Nieves Pérez-Solrzano(eds.), European Union: Politics and Government (Oxford: Oxford University Press 2010), 209-224, here p.217.
- 註 49. Emilia Korkea-Aho, “What is New About New Governance? Making Sense of the Institutional Conditions and Constitutional Implications of New Modes of Governance” in RETFAERD ARGANG 32, no.1 (2009), pp.21, here p.4.



# 歐洲聯盟治理結構的危機與轉型 德法合作能否解決歐債危機

蘇宏達 國立臺灣大學政治學系莫內講座教授、臺灣歐洲聯盟中心主任

## 摘要

自從 2010 年 10 月希臘爆發主權債務危機後，歐洲聯盟是否有能力解決所謂的歐債危機，即成為各方關注的焦點，並引發全球政經學者的辯論。大多數的經濟學者和金融專家都持悲觀的態度，認為歐元區會員國間的經濟結構和競爭力差距甚大，刻意使用同一個貨幣，根本違反財經學原理，遲早將有會員國被迫退出，歐元區和歐洲共同市場也有可能趨向瓦解。不少政治學者也懷疑對歐盟解決歐債危機的能力，認為歐盟本身是一個主權國家的組合，缺少一般國家面對危機時所需要的集中權力和全民支持，以致無法快速且有效地因應危局。本文作者則是從歐洲統合的歷史脈絡思想基礎和治理模式切入，提出相反的論述，認為德法領導下的歐盟一定能解決歐債危機，並順勢發動新一波的歐洲統合。依據作者分析，2014 年底以後，希臘等國家的經濟仍將陷於衰退或停滯，社會也將持續動盪，但是彼時歐盟已建構了一道道嚴密的防火牆，阻絕個別國家的債務危機延燒至整個歐元區而形成歐元的貨幣危機。德法之間的競合關係也將因此進入一個新的階段：為了壓制在危機中影響力大幅躍升的德國，法國將會提出建立「歐洲經濟政府」的計畫，透過進一步的歐洲經濟統合來稀釋德國的財金霸權，並主導下一波的統合運動。

關鍵詞：歐債危機、歐元、歐盟、希臘債務

## 壹、前言

2010 年 10 月希臘爆發主權債務危機後，所謂歐債危機（Euro Crisis）即成為左右全球政經局勢最重要的變數之一，迄今未歇。由於德法是歐盟最大的經濟體，德法合作向來是歐洲統合的火車頭，更是 60 餘年來解決歐盟大小危機的最重要的力量，因此德法能否攜手合作遂成為歐債危機是否能和平落幕的重要指標。本文因此將從歐盟的對應政策和憲政主權理論兩個面向，來探討 3 個問題。

- 一、德法所主導的歐盟因應方案是否能有效地解決歐債危機？
- 二、如何解釋德法是在歐債危機的議題上的捐棄成見、同心合作？
- 三、德法又將如何面對歐債危機後的歐洲統合之發展？

全文將先回顧歐債危機發生的原因和演進的過程，然後逐一解析歐盟在德法合作下所提出的因應之道，接著探討德法繼續且更深度合

作的可能性，以及歐債危機是否與何時才能解決。最後在結論中縱覽全文論述，回答前述問題。

## 貳、歐債危機

### 一、危機的爆發與演變

歐債危機的導火線，不產自歐洲，而源於美國華爾街的金融危機。2008年9月美國投資銀行雷曼兄弟(Lehman Brothers Holdings Inc.)爆發背信危機後，引發金融海嘯襲捲全球。為了防止各國競相貶值貨幣、重演1930年代經濟大恐慌的混亂，在美國總統歐巴馬(Barack Hussein Obama)、法國總統薩科齊(Nicolas Sarkozy)和英國首相布朗(Gordon Brown)的倡議下，全球最重要的20個國家和集團領袖，即G20，於2009年春在英國倫敦集會，達成共識，通力維持貨幣穩定和國際金融秩序，並透過提高發行貨幣來扼止全球性的經濟大蕭條(Brown 2010)。在G20的協調帶領下，全球經濟和貿易於2010年大幅反彈上揚，平均年經濟成長率高達5.3%(IMF 2011)，臺灣更創下近20年最高的年經濟成長率：10.2%。但是，各國為了支撐經濟成長而大量發行貨幣的政策，不僅推升了全球的通貨膨脹，進而惡化了許多國家政府的財政赤字和債務負擔，遂引發市場對希臘、愛爾蘭、葡萄牙等部份歐盟國家能否按時償還債務的擔憂，導致國際三大信評機構降低該等國家債券的評等。於是，該等國家的10年期債券殖利率迅速飆升而終致根本不可能在資本市場上發債籌資，引發部份歐元區國家可能違約的擔憂，並進一步重挫市場對歐元貨幣的信心，以及對歐元區未來發展的擔憂。

2010年3月5日，希臘國會通過第一次緊縮方案，開始力行撙節政策，並於4月23日正

式向歐盟和國際貨幣基金提出紓困請求，揭開了歐債危機的序幕。4月27日至29日間，國際三大信評機構先後將希臘國債的評等降至垃圾級(註1)，英國金融時報更創造了「歐豬五國」(PIIGS)的用語，將希臘、愛爾蘭、葡萄牙、西班牙和義大利合稱為深陷主權債務的5個國家，並因此開始質疑歐元區的運作和歐元貨幣的穩定性。5月2日歐盟和國際貨幣基金與希臘達成第一次紓困協議，決定提供高達1,100億歐元的紓困貸款，年息5%，分3年付給，希臘政府則同意採取第二個撙節方案，進一步縮減財政赤字。由於撙節方案將大幅刪減政府各項支出，裁撤公家機關的冗員，改革退撫制度，減少公務員薪資，強迫國營企業私有化等，幾乎衝擊到整個社會，遂於5月7日引發希臘全面大罷工，全國幾陷入癱瘓(Beblavy et al. 2011)。繼希臘之後，一度被譽為蓋爾特之虎的愛爾蘭也於2010年11月向歐盟和國際貨幣基金提出紓困請求，並於11月29日達成協調，獲得675億歐元，同時開始進行全面性的撙節措施。2011年4月，國際三大信評機構將愛爾蘭國債降等至垃圾級，愛爾蘭國債殖利率迅速飆升接近10%。2011年5月，葡萄牙向歐盟和國際貨幣基金請求紓困，並於16日獲得同意，共得到780億歐元的貸款，同時開始進行撙節措施。歐債危機於是正式形成，歐債五國的還債能加和國債殖利率遂成為左右全球金融市場的最重要因素之一(Arestis et al. 2012)。

與此同時，希臘債務危機有愈演愈烈的情勢，原有的紓困貸款根本是杯水車薪，希臘遂提出第二次紓困的請求，並要求重新協商貸款條件。2011年7月，歐盟與國際貨幣基金和希臘達成第二次紓困協議，同意再給予希臘1,300億歐元的紓困貸款，年息則降至3.5%。2011

年9月29日，德國下議院以壓倒性多數通過給予希臘的第二次紓困案，一掃市場關於德國國會可能否決紓困案的疑慮；10月13日斯洛伐克成為最後一個同意該紓困案的歐元區國家（註2）。待2011年10月26日歐盟高峰會正式通過全面性解決歐債危機方案、希臘確定不會就該紓困案舉行公民投票後，歐盟和國際貨幣基金對希臘的第二次紓困案正式生效。債危機的第一個階段暫告結束。

但是，由於全面性解決方案中包括了希臘公債的私有債權人應與希臘政府進行協商減債的要求，引起了市場對歐債危機的大恐慌，深怕歐盟將會如法炮製，要求持有歐債五國國債的債權人配合減記債務、自負虧損，遂大量售所持有的義大利和西班牙國家債券，使得兩個國家的10年期國債殖利率在一週內飆升至7%以上，國際信評機構也將兩國的國債等級下修，進一步惡化了兩國的財金情勢，並撼動了歐元區的財經秩序。在國際財經和歐盟的壓力下，義大利和西班牙政府接連垮臺。2012年6月10日，西班牙向歐盟提出紓困請求，要求借貸1,000億歐元。同年11月12日，歐盟在希臘通過第三次撙節方案後，同意額外提供100億歐元的緊急貸款，供希臘償還11月底即將期滿的債務。2013年3月，塞浦路斯向歐盟提出紓困請求，並開始採取撙節政策，引爆擠兌風潮。3月25日，歐盟與塞浦路斯達成協議，同意給予後者100億元的紓困金。4月30日，塞浦路斯國會通過紓困協議。7月8日歐盟同意依第二次紓困協議撥款希臘40億歐元，但是決定延遲另外68億歐元的貸款，理由是：希臘政府謹裁撤了4,000名公務員，未遵守應裁撤12,000名公務員的承諾。德國財政部長施歐伯（Schauber）即公開表示，歐盟財經理事會不

會在德國9月大選前討論是項撥款。儘管執委會主席巴洛索（José Manuel Barroso）早在2013年1月就公開宣稱歐債危機已經結束，但是接二連三的紓困請求和延遲撥款，仍讓歐債危機的未來充滿著不確定性。希臘應退出歐元區的呼聲和臆測始終未曾消失（Gutierrez 2013, 35: 431-464）。

## 二、危機發生的原因

歐債危機爆發後，各方對於歐元和跨國統一貨幣的可行性紛紛提出質疑，索羅斯（George Soros）甚至早於2010年12月就公開預言歐元區和共同市場瓦解只是時間問題。然而，從1999年元月歐元正式成立、2002年元月歐元現金正式在12國流通，到2010年歐債危機爆發前，歐元都被視為跨國貨幣理想的實踐，提出最適通貨區的美國經濟學者孟岱爾（Robert Mundell）也因此獲頒1999年諾貝爾經濟學獎。這段期間內，歐元區的成功指標包括：歐元區的年經濟成長率除了2002、2003和2008年以外，平均都達到2%以上，2000年和2007年更分別創下3.8%和3.0%的成長率（如表1、表2）。即是當今深陷債務危機的希臘，也有平均4%的年成長率，2003年和2006年更分別達到5.9%和5.0%，遠超過當年的臺灣。在中度經濟成長時，歐元區成功維持了特價穩定。1999年至2008年間，歐元區通貨膨脹率平均不及3%，除了2001年達3.1%以及2008年達3.7%以外，其餘8年都在3%以下。歐元區的長期利率，除了2000年以外，都維持在3%和5%之間（如表3）。歐元兌美元的率則維持在一歐元兌換0.86至1.4708美元之間（如表4）。即換言之，歐元成立後的最初10年，歐元區的確達到合理成長、低物價、低利率和穩定匯率的目標。歐元成功的故事遂

表 1 歐元區 1999 年至 2008 年平均年經濟成長率

Year	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
GDP growth rate (%)	2.9	3.8	2.0	0.9	0.7	2.2	1.7	3.2	3.0	0.4

資料來源：European Commission, Eurostat: Real GDP Growth Rate Volume: Euro Area (17 countries)

表 2 希臘 2001 年至 2007 年經濟成長率

Year	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
GDP growth rate (%)	4.2	3.4	5.9	4.4	2.3	5.5	3.0

資料來源：European Commission, Eurostat: Real GDP Growth Rate Volume: Greece.

表 3 歐元區 2000 年至 2008 年的長期利率

Year	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Long term interest rate	5.75	4.25	3.75	3.00	3.00	3.25	4.50	5.00	3.00

資料來源：European Commission, Eurostat: Central Bank Interest Rates AnnualData, Euro Area (Changing compositions).

表 4 2002 年至 2008 年歐元兌美元的率波動

Year	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Value of Euro in US\$	0.9456	1.1312	1.2439	1.2441	1.2556	1.3705	1.4708

資料來源：European Commission, Eurostat: ECU/EUR Exchange Rates versus National Currencies.

不逕而走，甚至引發彼時深受金融風暴的東亞國家領袖和菁英，開始倡議思考成立亞洲共同貨幣的可行性 (Su 2013, 11: 179-188)。

然而，歐元區成立最初 10 年光彩亮麗的背後，卻隱藏著結構性的危機。

首先，無一例外，所有創立和後來加入歐元區的國家，都走上大幅舉債的不歸路，使得歐元區成立後平均和各國債務比一路飆升。(如表 5) 歐元區最初 10 年的經濟榮景，有很大部份歸功於資金的寬鬆和借貸成本的低廉。大規模的舉債引進了大筆的資金，推升了房地產和

建築業的行情，挹注了政府的預算，卻形成債留子孫的現象 (Grauwe and Ji 2012)。而還款能力或生產力較低的歐元區國家，更陷入以債養債和泡沫經濟的陷阱。

其次，歐元區成立後，各國的競爭力呈現兩極化的發展：以德國為首的北方國家在全球競爭力排行上不斷向前躍升；以地中海國家為主的南方國方的全球競爭力排名則不斷向下沈淪 (如表 6)。尤其吊詭的是，歐元區境內國家的相對生產力在同一時期並無太劇烈的變化，但一旦和區外經濟體競爭時，競爭力排名

表 5 歐盟 27 國和歐元區 17 國 2002 年至 2011 年間債務比的變化

Area \ year	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Euro 17	68.0	69.2	69.6	70.2	68.6	66.3	70.1	79.9	85.3	87.2
EU 27	60.4	61.9	62.3	62.9	61.6	59.0	62.5	74.8	80.0	82.5

資料來源：European Commission, Eurostat: General Government Gross Debt, Percentage of GDP.

就立刻呈現大幅的差距（如表 7）。這不得不令人懷疑，歐元的幣值確實對歐元區南北集團的產業造成了截然不同的影響（Brown 2012）。對北方國家而言，歐元較原有的國家貨幣低估，形同貶值，遂增加了其產業競爭力，刺激了其出口；對南方國家而言，恰恰相反，歐元幣值遠高於原有貨幣的幣值，形同升值，不但損害了其產業的國際競爭力、不利出口，更誘使北方國家的資金大舉南移套利，營造了資金支撐的榮景，遮蔽了產業競爭力大幅衰退的事實，間接迫使南方各國走上以債養債的負循環，國家債務比遂大幅攀升。競爭力下滑和出口的萎縮停滯，被視為歐債五國一步步邁向危機的重要原因（Knedlik and Schweintz 2012, 50: 726-745）。

更糟糕的是，歐元成立時，各會員國都簽署通過了穩定暨成長公約，同意遵守年度政府預算赤字不超過年國民生產總值的 3%，累積政府負債則不得逾越 60%，並賦予執委會監督大權。一旦發現有會員國違反上述規定，執委會即應立即發函糾正。若會員國置之不理，執委會得向理事會提案，要求制裁該會員國，直到違規情事消失為止。2000 年及 2001 年，理事會即曾針對愛爾蘭違規案進行討論，甚至提案制裁。然而，當 2003 年和 2004 年，德國與法國先後違反上述規定、並不接受執委會的糾正時，兩國即展開政治操作，壓迫執委會放棄向理事會提案。2005 年 3 月歐盟財經理事會甚至通過立法，大幅鬆綁上述限制，等同廢除了穩定暨成長公約的財政紀律，宣示歐盟不再介入

表 6 2000 年至 2010 年間歐元區部分會員國全球競爭力排名

Country \ year	2000	2001	2005	2007	2008	2010
Germany	17	14	6	7	5	5
France	21	20	12	15	18	16
Austria	17	18	15	18	15	18
Belgium	16	19	31	24	20	19
Portugal	22	25	22	43	40	46
Italy	29	26	47	47	46	48
Ireland	4	11	26	22	22	29
Greece	33	36	46	61	65	83
Spain	26	22	29	29	29	42

資料來源：World Economic Forum, Global Competitiveness Reports 2000-2001, 2005-2006, 2007-2008, 2010-2011.

表 7 2002 年至 2008 年間歐元區部分國家生產力的變化

Area \ year <sup>(1)</sup>	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Euro 17	110.5	109.8	108.8	108.8	108.7	108.8	109.1
Greece	100.2	101.9	101.2	95.9	97.4	95.2	98.0
Spain	105.3	104.2	102.4	101.5	102.8	103.1	104.3
Germany	106.0	107.9	107.7	108.6	108.8	108.4	107.9

註：1. The average of productivity per capita of EU 27 of that year is 100.

資料來源：European Commission, Eurostat: Labour Productivity per person employed, <<http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=tec001>>



各會員國的舉債事宜和財政赤字，各國的債務比遂開始明顯上揚。孟岱爾即明白指出，最適貨幣區必須輔以統一的財政紀律和完全的勞工自由流通，二者缺一不可。缺少財政紀律和監督機制，迨 2008 年金融海嘯發生後，各國競相擴張財政、大規模舉債，情勢終至不可收拾（Grauwe 2013, 16: 153-170）。

### 參、歐盟的因應策略

歐債危機爆發時，歐盟領袖們尚陶醉在里斯本條約終於生效、歐洲統合又向前邁進一步的喜悅之中。因此，當 2010 年 2 月希臘爆發前任政府在財政報表上作假、刻意隱瞞政府赤字和國家債務實際金額，3 月希臘政府開始向外尋求紓困貸款時，歐盟和各國領袖才發現歐盟和歐元區並無因應此種危機的機制和政策，因而開啟了建構相關的治理機制，可以分為三個階段。

#### 一、三頭馬車時期（Troika）

希臘主權債務危機爆發初期，歐盟的因應方案分為兩個層級：在決策方面，由歐盟高峰會和財經理事會決定，包括是否接受紓困、紓困的金額、各會員國分攤的比例，以及受援國應採取的配套措施。部長理事會並負責未來各期撥款的核發；在執行方面，則是由執委會和歐洲中央銀行負責聯合國際貨幣基金，形成一個三頭馬車的借貸方委員會，直接與希臘政府協商細節，並負責未來的監督和撥款提案。此即歐盟和國際貨幣基金會對希臘的第一次紓困方案。

#### 二、歐洲金融安定公司時期（European Financial Stability Facility, EFSF）

由於三頭馬車屬於臨時和應急的機制，歐

元區 17 國遂於 2010 年 6 月 7 日正式成立「歐洲金融安定公司」。這是一個在盧森堡註冊、由歐元區 17 國政府擔保的私人公司，總資本額為 4,400 億歐元，可動用資金限於 2,500 億歐元，以維持該公司的 AAA 信用評等。歐元區 17 國政府並不直接出資或編例預算支援歐洲金融安定公司，而是由該公司依歐元區政府紓困的請求，在債券市場上發行等額的公司債券，並由歐元區 17 個國家共同擔保。發售債券所獲得的資金，則由歐盟交由紓困請求國政府。17 個國家中，以德國擔保佔 27%、法國佔 20%、義大利佔 18%、西班牙佔 12% 和荷蘭佔 7.5% 最大（如圖 1）。不過，到了 2011 年 5 月希臘第二次請求紓困 1,300 億歐元時，愛爾蘭和葡萄牙兩國即已請領了 1,455 億歐元的紓困金，一旦歐盟同意希臘的請求，該安定公司之可動用資本將全數用盡，不僅未來面臨無錢可用的窘境，也將立即動搖市場對於該公司發售債券的信心、拉升該公司債券殖利率，甚至可能因此遭國際信評機構的降等，反過來進一步惡化歐元危機。由於希臘情勢危急，歐盟紓困撥款迫在眉睫，歐元 17 國領袖遂於 2011 年 7 月 21 日在與希臘政府達成第二次紓困協億時，將歐洲金融安定公司的資本額由原來的 4,400 億歐

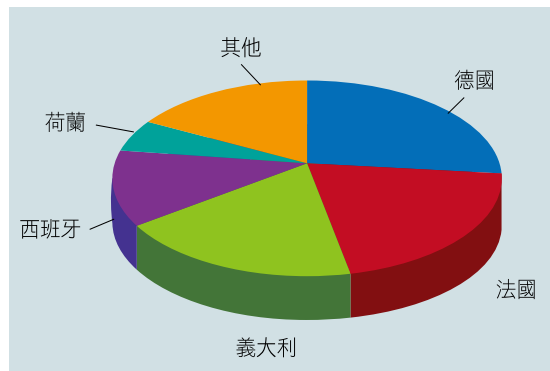


圖 1 歐洲金融安定公司各國政府擔保比例示意圖

元提高到 7,800 億歐元，可動用資本則由原來的 2,400 億歐元提高到 4,400 億元上限。2012 年 6 月，該公司又針對西班牙的申請紓困，發行 1,000 億歐元的債券。自成立以迄 2013 年底，該公司共發行 3,755 億歐元的紓困債券。除了歐元區的政府和法人以外，日本是該債券的最大買家。

### 三、全面解決方案 (Comprehensive solution) 與歐洲安定機制 (European Stability Mechanism, ESM)

不過，歐洲金融安定公司只是歐盟解決歐債危機的臨時辦法和過渡安排。隨著歐債危機的擴大和延長，2011 年 12 月 9 日歐盟高峰會終於通過了全面性解決危機方案，決定要建立一個新的制度，終結危機，並防堵未來類似情勢的發生。首先，歐盟 27 國將在 2012 年 7 月以前成一個常設的歐洲穩定機制，各國將共同挹注 7,000 億歐元的資金，以供該機制未來隨時協助遭受金融危機的會員國。其次，各會員國將另外挹注國際貨幣基金至多 2,000 億歐元，以強化該基金解決歐債危機的能力。第三，簽署財政協議 (Fiscal Compact)，成立「財政聯盟」(Financial Union)，規定國債和政府累進赤字分別不得高於年國民生產總值的 60% 和 3%，每年政府赤字不得超過該總值的 0.5%。此規範必須載入各國憲法或同樣位階之法律，而歐洲法院對各國此項的修憲或立法，擁有司法管轄權。凡違反上述規定會員國，除非理事會以條件多數決反對，否則將立即受到調查和處分。第四，各國將進一步協調彼此的經濟政策。最後，歐盟高峰會同意給予希臘債務減記，「邀請」各民間債權人重新協商希臘的債務，包括：同意延長年限並接受較低的利息，合計可減少希臘債務約 1,100 億歐元，期使希臘債務比能

於 2020 年前降低至 120%。

高峰會議確定全面解決方案後，整個 2012 年就是歐盟各國和各機構領袖穿梭協商，建立各項因應機制的一年。2012 年 2 至 3 月，歐盟各國間分別簽署了 3 份重要的協議。第一份是 2 月 12 日由歐元區 17 國共同簽署的「歐洲穩定機制成立條約」(Treaty establishing European Stability Mechanism)，資本額達 7,000 億歐元，由各國按比例分攤，其中以德國占 1,900 億歐元和法國占 1,420 億歐元為最多，總部設於盧森堡，類似歐洲版的國際貨幣基金，由歐元區各會員國按比例擔保，可以在初級和次級市場上發行債券籌措紓困所需資金。第二份則是 3 月 2 日由英國和捷克以外的歐盟 25 國共同簽署「歐洲經濟暨貨幣聯盟穩定協調治理公條約」(Treaty on Stability, Coordination and Governance in the Economic and Monetary Union)，即高峰會議所指稱的「財政公約」，規定所有簽字國政府赤字每年不得超過年生產總值的 3%，政府負債總額不得超過年生產總值的 60%，凡已超過此上限的國家每年必須刪減預算，以期達到每年減少 5% 的債務比的目標。各國不僅要忠實執行這些規定，還必須在 1 年內將上述規定置入各國憲法或位階等同之法律。(binding force, permanent character, preferably constitutional or otherwise) 凡未遵守上述規定的國家，未來即無法獲得歐洲穩定機制的紓困貸款。執委會不但可以針對違反上述規定的歐元區國家提出警告並要求改正。倘該國拒絕改正，則執委會可向理事會提案，確定該國違規之事實。理事會只能以當事國除外的條件多數決才能否決執委會的提案。理事會通過提案後，若該國仍執意拒絕改善，則執委會或任一簽字國得向法院提出控訴。法院判決

確認該國違反本協議後，可以裁定最高達年生產總值千分之一的罰鍰。

第三份則是在歐盟媒合下，希臘政府與各債權人於 3 月 10 日簽署的換債協議，後者同意接受歐盟的提議，延長償債年限、降低債務利息，實質損失了一半的債權，而希臘政府則獲得了近 1,100 億歐元的債務減免。

財政統合方向確立後，歐盟和歐元區高峰會又於 2012 年 6 月 24 日至 25 日針對歐債危機做出了新決議，決定開始建構銀行聯盟，並大幅擴大歐洲中央銀行的功能。一方面，歐盟 27 國領袖決定邀請歐盟高峰會主席范宏畢（Herman Van Rompuy）任召集人，與執委會主席、歐元集團主席和歐洲中央銀行總裁，共同草擬一份如何建構健全經濟暨貨幣聯盟的路徑圖，包括如何建構一個更統合的財政架構、一個更統合的預算架構、更統合的經濟政策架構，並在這個過程中強化經濟暨貨幣聯盟的民主正當性。另一方面，歐元區 17 國領袖則決定要建立一個直接由歐洲中央銀行監理各國銀行的機制（a single banking supervisory mechanism run by the ECB），並同意歐洲穩定機制在一定的條件下，可以提供資金直接挹注到有需要的銀行（to inject funds into banks directly），也可以直接用於購買各國債券（be used flexibly to buy bonds for member states that comply with common rules, recommendations and timetables）。依據高峰會的決議，歐洲中央銀行遂於 9 月 6 日正式推出所謂「無限制購買國債計畫」（Outright Monetary Transactions, OMT），目的是要打破市場對歐元區「自我應驗的錯誤期待」（“to break these [self-fulfilling] expectations”），被視為歐盟決定採取宏觀經

濟政策來解決歐債危機的轉折點（Grauwe and Ji 2013, 51: 31-41）。執委會也於 9 月通過一系列關於建立銀行聯盟的立法提案，交由財經理事會議決。歐元區領袖同時決定推出 1,200 億歐元的經濟振興方案，其中 100 億用於增資歐洲投資銀行，550 億用於投入大型的泛歐基礎建設，另外 550 億用於增加全歐元區的就業機會。2012 年 9 月 12 日，德國憲法法院通過決議，認為成立歐洲穩定機制並不違返聯邦憲法後，歐洲穩定機制遂於 2012 年 10 月 8 日正式成立。歐洲金融安定公司自 2013 年 7 月 1 日即不再接受任何紓困請求，也不再發行任何紓困債券，僅負責持續管理原已發行的債券。2013 年 6 月 27 日至 28 日歐盟高峰會正式通過決議，要求歐盟各機關必須依照高峰會決議，在 2014 年 9 月新一期歐洲議會就任前，完成所有必要的立法工作，建構上述機制。

因此，當歐洲穩定機制於 2012 年 10 月 8 日開始正式運作後，歐盟已經建構了一道道堅實的防火牆，全力防堵歐債危機繼續延燒，也確立了未來類似危機的因應模式（Gocaj and Meunier 2013,35: 239-253）（如圖 2）。這 7 道防火牆除了包括上述的歐洲穩定機制，減債



圖 2 歐盟防堵歐債危機的防火牆示意圖

協定和財政協議外，還包括了擴大歐洲中央銀行的角色，美國和國際貨幣基金的全力支持，歐盟領袖的政治意志，以及源源不斷的新紓困方案。就歐洲中央銀行的新角色而言，在義大利籍新總裁達拉奇（Mario Draghi）的領導下，歐洲中央銀行跳脫了傳統的侷限和條約的束縛，公開承諾，必要時，歐洲中央銀行會無限制地購買受困會員國的政府公債，成為歐元區各個銀行的最終借貸者和各國政府公債的最後保證人，直接支撐了各會員國，尤其是歐債五國，政府公債的債信。就新的紓困案而言，歐洲中央銀行不但能無限制地收購各國政府債券，同時能夠將紓困資金直接繞過各國政府，挹注到待援的銀行，既避免紓困資金會拉高各國的債務比，又能更有效地解決各銀行的債務危機（Buiter and Rahbari 2012, 50: 6-35）（Gros 2012, 50: 36-48）。最後，歐債危機最重要的防火牆其實是來自歐盟各國，尤其是德法領袖，堅決捍衛歐元的政治意志，以及來自美國和國際貨幣基金的全力支援。2011年12月歐盟高峰會推出全面解決方案，要求希臘民間債權人與希臘政府展開債務協商，並接受減記和延長償還的方式時，國際間出現大規模售南歐各國債券，以及歐元區各銀行資金流動劇減的大恐慌。美國聯準會和歐洲中央銀行遂聯合英日瑞士等4國央行，立即在次日降低美元互貸掉期利率，活絡歐元區的資金流動。而德法領袖更是反覆宣誓，將會盡一切力量來捍衛歐元。

## 肆、德法合作與歐債危機的未來

### 一、歐債危機的未來

依據上述分析，2008年9月金融海嘯襲捲全球時，歐盟各國並沒有統一的對策，而是忙

著加速里斯本條約的批准程序，同時各自解決本國的問題，包括愛爾蘭和西班牙的房地產泡沫化、希臘的國債飆升、英法和義大利的政府赤字上揚、荷蘭的民間債務陡升、德國的物價波動和出口減緩。要等到2010年10月希臘爆發主權債務危機衝擊到整個歐元區，共同市場和歐元瓦解的傳聞甚囂塵上後，歐盟和歐元區領袖才開始尋求共同的解決之道，開展一系列的防火牆建構，並進一步鞏固和深化歐洲統合。危機中歐洲統合的發展，實早已超出2001年—2005年歐盟制憲運動所設定的目標。

在德國主導、德法合作下，2010年—2013年間歐盟和歐元區已建立了一個強固的防火牆，有效地防止部份會員國的主權債務危機擴大為歐元區的整體危機。最明顯的指標就是歐債五國的10年國債殖利率迅速下降，截至2013年6月30日，除希臘以外，均降至7%的安全水準以下，顯示市場對歐債五國的債券信心已逐漸恢復（如表8）。2013年和2014年歐債六國的出口也將成現較高的成長，除了希臘以外（如表9），其它五國都將2014年出現貿易盈餘（如表10）。此外2014年將是希臘償債的最高峰（如圖3），而德法兩國領袖已於6月聯名發表公開信，敦促歐盟機關和各國領袖2014年9月歐洲議會新屆就任前，依協議完成防堵歐債危機的各項建構。因此，個人以為，歐債危機將2014年9月前落幕。希臘和葡萄牙的經濟情況仍不樂觀，歐債6國的失業率依然高居不下，但將不再會衝擊歐元區整體財金秩序和經濟發展。

### 二、憲政主權論與不情願的跑者模型

因此，歐債危機的發展將出乎許多學者專家的預期。

**表 8 歐債六國 10 年國債 2012 年 10 月至 2013 年 6 月殖利率走勢**

	2012M10	2012M11	2012M12	2013M01	2013M02	2013M03	2013M04	2013M05	2013M06
Germany	1.47	1.34	1.30	1.51	1.54	1.35	1.20	1.29	1.53
Portugal	8.17	8.32	7.25	6.24	6.40	6.10	6.15	5.46	6.30
Italy	4.95	4.85	4.54	4.21	4.49	4.64	4.28	3.96	4.38
Ireland	4.77	4.59	4.67	4.18	3.78	3.83	3.78	3.48	4.02
Greece	17.96	17.20	13.33	11.10	10.95	11.38	11.58	9.07	10.07
Spain	5.64	5.69	5.34	5.05	5.22	4.92	4.59	4.25	4.67
Cyprus	7.00	7.00	7.00	7.00	7.00	7.00	7.00	7.00	7.00

資料來源：依 Eurostat, <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?jsessionid=9ea7d07d30dfacbc66c420bc4ea5a7dbe74c0e5a95bd.e34MbxSaxaSc40LbNiMbxNaNaNe0?tab=table&plugin=1&language=en&pcode=teimf050>, 2013.8.7 由筆者整理自繪。

**表 9 歐債六國 2011 年至 2014 年的貨物暨服務業出口成長率（含預估值）**

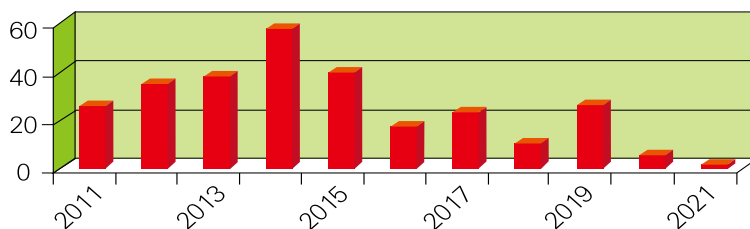
	EU 27	Euro 17	德國	葡萄牙	義大利	愛爾蘭	希臘	西班牙	塞浦路斯
2011	10%	10.1%	10.9%	13%	10%	5.7%	5.7%	13%	6.6%
2012	4%	4.3%	5%	4.8%	4.3%	6.2%	0.1%	5%	4.5%
2013	3%	2.9%	2.2%	1.4%	3%	3.8%	2.4%	4.4%	-3.5%
2014	6.2%	6%	7.3%	5.7%	5.3%	4.7%	4.1%	6.8%	-0.1%

資料來源：Eurostat, 2013.8.7. <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/refreshTableAction.do?tab=table&plugin=1&pcode=tec00110&language=en> 由筆者整理自繪。

**表 10 歐債五國 2014 年貿易收支預估**

	貨物及服務業進口總額	貨物及服務業出口總額	貿易盈虧
EU 27	5953611.3 <sup>f</sup> m €	6308631.2 <sup>f</sup> m €	355019.9 m €
Eurozone 17	4372178.2 <sup>f</sup> m €	4722849.3 <sup>f</sup> m €	350671.1 m €
Germany	1344401.6 <sup>f</sup> m €	1495672.2 <sup>f</sup> m €	151270.6 m €
France	655928.4 <sup>f</sup> m €	604539.8 <sup>f</sup> m €	-51388.6 m €
Portugal	64414.6 <sup>f</sup> m €	68663.5 <sup>f</sup> m €	4248.9 m €
Italy	467125.5 <sup>f</sup> m €	514461.1 <sup>f</sup> m €	47335.6 m €
Ireland	147313.0 <sup>f</sup> m €	192560.7 <sup>f</sup> m €	45247.7 m €
Greece	56416.6 <sup>f</sup> m €	55802.0 <sup>f</sup> m €	-614.6 m €
Spain	324429.7 <sup>f</sup> m €	377119.1 <sup>f</sup> m €	52689.4 m €
Cyprus	6675.8 <sup>f</sup> m €	7755.7 <sup>f</sup> m €	1079.9 m €

資料來源：Eurostat, 2013.8.7. <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/refreshTableAction.do?tab=table&plugin=1&pcode=tec00110&language=en> 由筆者整理。



**圖 3 希臘的年度償債額度 (billions of euros) 示意圖**

資料來源：Greek government bulletin, June 2011

歐債危機爆發以來，不少學者依經濟學模型分析，力主希臘退出歐元區以挽救危局（Gutierrez 2013, 35: 431-464），歐元即將崩壞瓦解的說法也甚囂塵上（Soros 2010），主張德國應退出歐元區另組馬克集團也大有人在（Overtveldt 2011）。相較於美國政府對華爾街金融危機的迅速反應，不少美國學者都批評歐盟治理機制反應過慢（Wood 2012, 28: 32-37）。歐盟的複雜體制、高峰會尋求共識的冗長過程，以及會員國和不同政黨間的交相指責，更常常被國際媒體視為歐盟治理毫無效率的表徵，既解決不了債務問題，也救不了歐元（Kotarski 2012, 49: 7-29）。歐盟因應歐債危機的治理運作，就常夾在無效率和不民主的批評之間，兩面不討好（Crum 2013, 51: 614-630）。疑歐派政治勢力和反歐盟論述，也趁著危機在歐盟境內興風作浪（Serricchio et. al. 2013, 51: 51-64），連最支持歐洲統合的德國也首次出現「德國另一個選擇」（Alternativ für Deutschland）的反歐盟政黨。

但是，這些觀察實肇因對歐洲統合的思想和歐盟的歷史發展欠缺深入且有系統的瞭解。歐盟既不是一個超國家的建構，也不是一般的國際組織，而是一個特殊的憲政主權建造過程（蘇宏達，2001，31：629-687）。憲政主權論誕生於英國非成文憲法傳統，是相對於「君權神授」、「國家主權」和「人民主權」的概念，其最重要的意涵是將主權權威歸諸於憲政精神，而不屬於任何一個人、一群人、一個集團、機構或政治單位，憲法則是主權實踐和主權權利的守護神，脫離了憲法，主權即不再存在（Shinoda 2000）。歐洲統合運動中的憲政精神，就是相信統合是歐洲人邁向和平與和解的惟一途徑，堅持統合不論開始於那一個領域，

都是一種以建造歐洲和平為使命的政治運動；國族並非如黑格爾所言，是最理想的政治單位，極端民族主義更是國際衝突的來源；統合思想才是民族主義的最佳替代方案，既可維持歐洲秩序，又能兼顧各國差異。尤其，統合思想不僅與許多政治思潮的正面向相容，而且能夠將之吸納成為其中的一部份。因此歐洲統合思想中就蘊含了國家獨立、民族自由、民主共和、聯邦分權、歐洲復興和世界和平等思想。

依據上述憲政精神，歐洲統合在「舒曼宣言」（Schuman Declaration）（Parlement européen 1983）以及之後的條約和統合實踐中，遂發展出來了明確的憲律，成為歐洲統合不可侵犯的信仰系統和最高指導原則，包括：歐洲統合的目的就是建立歐洲和平，而非單純創造財富的經濟合作組織；歐洲要統合必須先消弭德法間長期以來的敵對仇視，標示著歐洲統合是以德法合作為核心的政治運動；歐洲統合不是一蹴可幾而必須一步步地累積起來；歐洲要統合就必須建立一個共同的權威機構，也就是會員國必須將主權釋出，交託給新成立的可共同體機構；歐洲統合要對所有歐洲國家開放，因為統合的目的是建造歐洲和平而非成就大國的強權夢。

依據上述分析，參與歐洲統合的各國可以被視為一群不情願跑者。也就是說，歐洲統合是一個不得已的政治運動。換言之，若是基於純自利的動機，任何會員國都不願意為了統合而讓渡主權，之所以最後會同意，是因為除了參與統合建造外沒有別的路徑可以保證歐洲長久和平。這個建造工程自「舒曼宣言」被啟動後，本身即具有擴張能力並按著「正一反一合」的邏輯不斷地鞏固「歐洲憲政主權」。換言之，歐洲統合的動力係來自整個「歐洲憲政主權建

造」的結構性制約和導引，本身就具有抗壓的頑固性，迫使建造工程雖可能停滯或暫時退卻但終會再向前，這個支撐力和抗壓性則來自統合運動最核心的信仰系統，也就是歐洲統合的「不可瓦解性」（Taylor 1991, 17: 109-125）（Corbey 1995, 49: 253-284），這個「不可瓦解性」植基歐盟已經「符號化」成為歐洲「和平、和解、合作與繁榮」的象徵，統合的瓦解，代表著不只是一群組織和機構的消失，而是和平的終結與衝突的開始，換言之，「逐夢的中止就是夢魘的重現」。

再進一步推論，這個「不可瓦解性」使得歐洲統合進步的動力發生於「共同體既得成果」（community acquis）受到威脅時，對歐盟結構可能被動搖甚至瓦解的恐懼，刺激了進一步的統合深化。依據這個假設，統合在最初是歐盟成員基於自身利益考量不得已的選擇，但是統合的展開和歐盟的成立也改變了成員對利益的界定，由於歐盟的瓦解代價不可承受，「不可瓦解性」反而成了歐洲統合的動力來源。

依照上述邏輯，歐洲統合是被動的、不得已的，只有當歐盟結構受威脅被動搖時，基於「不可瓦解性」的動力，歐盟才會再度向前。第一，在歐盟進一步廣化之前。也就是新成員的加入已指日可待，原有的成員因擔心新成員加入後損及歐盟既得成果，或動搖原有體制而決心在新成員加入之前先深化鞏固既有體制，同時強迫新加入的成員全盤接受深化後的共同體機制。第二，在國際體系發生重大變化之後，由於衝擊歐盟現存機制運作的基礎，既有成員因恐懼歐盟可能因此鬆動甚至瓦解而決心強化歐盟體質。第三，在反統合力量全力反撲之後。係指歐盟內部反對既有機制運作或擴張的力量消失或化解之後，成員會因警覺原有體制的脆

弱性而決心強化歐盟。

### 三、德法合作與歐洲統合的未來

另一個可能推動歐盟統合的力量，則來自德法的競合關係。德法是歐洲統合的火車頭，但是兩國外交目標根本不同，法國有爭雄全球的野心，德國則無。戴高樂制定的「獨立自主」外交路線，迄今仍為法國主要黨派所遵循，建立一個獨立於美國和北約以外的歐洲集團為其中重要步驟，在全球事務上保持獨立自主的立場則為其中重要內涵（Hendriks and Morgan 2001）。戰後德國則無追求世界強權的目標，亦無獨立於美國和北約之外的訴求，只是在追求一個「對內統一，對外安全」的國際環境，並恢復其「歐洲大國」的傳統地位，北約和歐盟則為德國外交的兩個重要支柱。德國統一後，仍本其歐洲大國的身份，透過歐盟、北約和全球治理平臺爭取國際大國地位，但仍以追隨美國在全球的作為為主軸（Hendriks and Morgan 2001）。因此，德法兩國的歐洲策略亦根本不同：法國一方面致力成為歐洲集團（包括歐洲統合運動、西歐聯盟和歐洲政治聯盟計畫）的領袖，一方面努力擺脫依附美國與北約的束縛，在全球遂行獨立外交政策。德國則全力維護北約原有架構，致力歐洲統合，並在全球事務上追隨美國（如 1964 年法國承認中共、1968 年布拉格事件、1973 年石油危機、1989 年東歐民主化）。法國企圖運用法德合作，改造北約，統攝歐盟，重塑美歐同盟；德國則希望藉由德法合作，牽制美法與前蘇聯的和解，並強化美國防衛歐洲的決心，故傾向強化北約及歐盟。

因此，防範德國再次崛起、獨霸歐洲甚至西侵法國是法國上述國家戰略基礎，但由於法國不可能倚靠本身的實力達成上述目標，遂不

得不透過歐洲統合來實踐其政策。於是，德法就形成了一對不情願的情侶：當德國的實力崛起並開始威脅法國時，法國一開始會嚐試其它的路徑去應付，但在各項努力都徒勞無功時，法國就會開始針對德國霸權的領域提出歐洲統合的具體政策，並假歐洲之名，藉憲政主權的權威，迫使德國同意並拉攏其它歐洲國家，並最後形成德法聯合說服其它歐洲國家的形勢，新一波歐洲統合於是誕生。德法這對不情願的情侶遂引領著周遭不情願的跑者，在歐洲統合的道路上前進，時快時慢。

然而，整個金融危機因應過程中，主導的力量來自德國，而非法國，德國趁勢崛起主導歐洲統合至為明顯。2011 年底歐元區各國領袖協商希臘債務危機全面解決方案時，由於法國銀行和基金擁有希臘國債的近 20%，德國僅擁有 9%，法國深知任何減債計畫將嚴重衝擊法國的金融體系，故法國總統薩科齊一度堅拒強迫民間債權人接受減債協商，卻在德國的強大壓力下不得不接受。又彼時法國總統大選將屆，薩科齊曾盡全力延遲財政公約的談判與簽署，並全力避免按該公約規定大幅刪減 2012 年的政府預算，卻囿於國際市場壓力和德國拒絕妥協，而不得不刪減 3% 的年度預算，引發國內反彈。依據法國學者和民調分析，薩科齊同意在 2011 年大幅刪減 2012 年的年度預算，根本不利執政黨選舉，卻在德國的壓力下不得不為，並間接導致第二年他個人及所屬政黨在總統和國會大選接連失利。2012 年 2 至 3 月歐盟 25 國和歐元區 17 國所簽署的條約，都是由德國主導。舉凡銀行監理、金融紀律、赤字管控等，都是德國財金思想的實踐。尤其令法國擔心的是，在金融危機期間，德國不但出口暢旺、持續成長、就業增加，在減赤和減債上也卓然有成。自

2009 年以後，德國的債務比就一直維持在 81%。反觀法國，不但失業率持續攀升，債務比自 2009 年以來仍不斷上揚，預計 2013 年將突破 90%。法國經濟成長已連續衰退，2014 年更可能出現罕見的貿易赤字。

但是，法國不可能獨立扭轉上述情勢，也不可能打破德國所建構的財政和銀行聯盟。惟一可能的反擊，是法國重提建立歐盟經濟政府（European Economic Government）的概念和倡議，結合目前愈來愈多對摶節政策不滿的會員國和社會大眾，學界主張歐盟加速經濟的呼聲（Drudi et. al. 2012, 50: 881-896）（Dyson and Martin Marcussen 2010, 32: 17-39），以及歐債危機漸緩的情勢，要求建立一個統籌歐盟整體經濟政策的統合機制，一方面制衡德國主導的財金紀律，二方面改變歐洲中央銀行不支援經濟成長的角色，三方面則強化法國在經濟暨貨幣聯盟中的地位。2012 年 12 月，范宏畢的報告中宣示要建立一個統合的經濟政策架構（Integrated Economic Policy Framework）（Van Rompuy 2012）（Howarth and Lucia Quaglia 2013, 51: 103-123），備受愛戴的前執委會主席德洛（Jacques Delors）亦在同一時間發表題為「歐洲聯盟的經濟治理：過去、現在與未來」（“Economic Governance of the European Union: Past, Present and Future”）的公開演講，疾呼歐盟必須進一步統合經濟甚至社會政策（Delors 2013, 51: 169-178），均呼應法國主張建立歐洲經濟政府的倡議。

## 伍、結論

2008 年金融海嘯爆發後，歐洲各國除了透過 G8 和 G20 等全球治理機制配合美國扼止危機擴大外，都忙於解決自身的問題而疏於建構



任何以歐盟為範疇的統合機制。要等到 2010 年 10 月希臘債務危機發生，進而演變成市場對歐元區未來的疑慮時，歐盟和歐元區領袖才開始積極在歐盟架構內尋求對策，鞏固歐元。自始至終，以德法為首的歐元區領袖，並不是以挽救希臘國家的經濟為目標，而是以該等國家的債務危機不波及歐元區整體金融秩序和財經結構為目的。就此而言，2011 年至 2013 年間歐盟和歐元區領袖所建構的防火牆已成功地阻絕了部份會員國債務危機演變成歐元區整體危機的可能，並因此進一步深化了歐洲統合。

2010 年至 2013 年間歐洲統合的發展，完全出乎 2001 年至 2005 年間倡議制定歐洲憲法條約的歐洲領袖和菁英們的預期，其發展的深度和廣度也超越了里斯本條約的範疇。儘管在歐債危機中歐盟，尤其是歐元區各國交互指責—德國輿論和菁英指責南歐各國不負責任地舉債，南歐各國則抨擊德國不願意擴大歐洲中央銀行支援經濟發展的角色；斯洛伐克國會一度否決歐盟對希臘的紓困決定；英國首相克連隆公開宣稱將在下次大選後舉行是否退出歐盟的公投—但是仍然達成妥協，同意深化統合，建構銀行聯盟，並統合財政紀律。在德國強勢主導和德法通力合作下，這些圍堵歐債危機的防火牆都將在 2014 年 9 月前建構完成，有效協助歐元區度過 2014 年希臘的償債最高峰。儘管希臘和葡萄牙的經濟前景仍不樂觀，償債能力仍備受質疑，但已不會再撼動市場對歐元區整體的信心了。就此而言，德法所主導的歐盟的因應措施，確實可以有效地在 2014 年底前解決歐債危機。

在整個過程中，德法合作完全是出於不情願，歐盟的合作也屬於不得已。金融危機初始，歐盟領袖的焦點是如何處理愛爾蘭對里斯本條約的否決，期使里斯本條約能順利生效，並忙著應付本國的經濟和金融問題。由於各國情況不同，採取的對策也互異。要等到希臘爆發主權債務危機後，歐元區領袖才驚覺必須通力合作才能力危局。在整個因應的過程中，紓困國和受援國交互指責；德法也對於是否應力行撙節，以及如何降低希臘債務比立場互異；中東歐國家更為了要金援生活水準較高的南歐各國而迭有怨言；紓困協議更引發各國對鄰國社福制度的攻訐。但是，歐盟和歐元區仍然是在這種衝突和爭吵中提出了因應對策，建構了一道道的防火牆，甚至因此大幅深化了歐洲統合。因為，在歐盟憲政主權和歐盟不能瓦解的壓力下，各會員國成了一群不情願的跑者，只能不斷地向前邁進。

然而，在整個紓困過程中，德國在歐盟內展現了 60 年來顯少的強勢領導，壓制了法國的角色，「德國的歐洲」（即德國獨霸歐洲）還是「歐洲的德國」（即德國屬於歐洲）的辯論又在歐盟內重現。依憲政主權概念下，不情願跑者與不情願情侶的模型，法國極可能 2014 年 5 月歐洲議會大選結束、9 月新屆的歐洲議會開議、新的執委會主席、歐洲高峰會主席和歐洲對外務部部長就任之際，提出構「歐洲經濟政府」的新統合主張，牽制德國的財金霸權，並因此而鋪陳未來 5 至 10 年歐洲統合的新主軸：歐洲經濟暨貨幣聯盟經濟政策的全面性統合。

※ 本文曾發表於 102 年 9 月 6 日行政院研考會「歐盟社會發展政策與公共治理新趨勢研討會」

## 附註

- 註 1. 全國三大信評公司是標普 (Standar & Poor' s)、慕迪 (Moddy' s) 和費雪 (Fitch Group)。  
註 2. 斯洛伐克國會於第一次審查時，否決該協議。第二次審查通過後，國會隨即解散，重新舉行大選。

## 參考文獻

1. 蘇宏達。2001。「以憲政主權建構概今解釋歐洲統合之發展」。歐美研究 第 31 卷第 4 期 (12 月) : 629-687。
2. Arestis, P. 2012. *The Euro Crisis*. Houndmills and New York: Palgrave Macmillan.
3. Brown, G. 2010. *Beyond the crash: overcoming the first crisis of globalization*. New York and London: Free Press.
4. Beblavy, M., D. Cobham and L. Odor., ed. 2011. *The Euro Area and the Financial Crisis*. Cambridge and New York: Cambridge University Press.
5. Brown, B. 2012. *Euro Crash: the Exit from Monetary Failure in Europe*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
6. Buitter, W. and Ebrahim R. 2012. "The European Central Bank as Lender of Last Resort for Sovereigns in the Eurozone." *Journal of Common Market Studies* 50, Issue Supplement s2, 6-35.
7. Crum, B. 2013. "Saving the Euro at the Cost of Democracy?" *Journal of Common Market Studies* 51, no. 4:614-630.
8. Corbey, D. 1995. "Dialectical Functionalism: Stagnation as a Booster of European Integration." *International Organization* 49, no. 2: 253-284.
9. Drudi, F. 2012. "The Interplay of Economic Reforms and Monetary Policy: The Cases of Eurozone." *Journal of Common Market Studies* 50, no. 6: 881-896.
10. Dyson, K. and M. Marcussen, 2010. "Transverse Integration in European Economic Governance: Between Unitary and Differentiated Integration." *Journal of European Integration* 32, no. 1: 17-39.
11. Delors, J. "Economic Governance in the European Union: Past, Present and Future." *Journal of Common Market Studies* 51, no. 2:169-178.
12. Gutierrez, M. 2013. "Flying too close to the Sun: How an EMU expulsion provision will prevent the European Sovereign Debt Crisis from Becoming a Modern Greek Tragedy?" *Houston Journal of International Law* 35, no.2:431-464.
13. Grauwe, P. and Y. Ji 2012. "Mispricing of Sovereign Risk and Macroeconomic Stability in the Eurozone." *Journal of Common Market Studies* 50, no.6: 866-880.
14. Grauwe, P. 2013. "The Political Economy of the Euro." *Annual Review of Political Science* 16: 153-170.
15. Grauwe, P. and Y. Ji 2013. "From Panic-Dirven Austerity to Symmetric Macroeconomic Policies in the Eurozone." *Journal of Common Market Studies* 51, 31-41.
16. Gocaj, L. and Sophie M. 2013. "Time Will Tell: The EFSF, the ESM, and the Euro Crisis." *Journal of European Integration* 35, no.3: 239-253.
17. Gros, D. 2012. "On the Stability of Public Debt in a Monetary Union." *Journal of Common Market Studies* 50, Issue Supplement s2, 36-48.
18. Hendriks, G. and A. Morgan. 2001. *Franco-German Axis in European Integration*. Cheltenham (UK): Edward Elgar.
19. Howarth, D. and Lucia Quaglla. 2013. "Banking Union as Holy Grail: Rebuilding the Single Market in Financial Services, Stablilizing Europe' s Banks and Completing Economic and Monetary Union." *Journal of Common Market Studies* 51, 103-123.
20. IMF, World Economy Outlook 2011 Database.
21. Knedlik, T. and Gregor V. S. 2012. "Macroeconomic Imbalances as Indicators for Debt Crises in Europe." *Journal of Common Market Studies* 50, no.5: 726-745.
22. Kotarski, K. 2012. "Deconstructing the Profligacy Myth using Critical Theory and Social Constructivism: The Case of Greece and Its Wider Socio-economic and Political Consequences." *Politicka Misao* 49, no.2: 7-29.
23. Overtveldt, J. V. 2011. *The End of Euro: The Uneasy Future of the European Union*. Chicago: Agate Printing.Su, H.

2013. “Is Euro Still a Success Story?” *Asia Europe Journal* 11, no.2: 179-188.
24. Parlement européen, Recueil des documents institutionnels de la Communauté de 1950 à 1982. *Déclaration de M. Robert Schuman du 9 mai 1950*. 1983. Luxembourg: Parlement européen.
25. Rompuy, H. V. 2012. “Towards a Genuine Economic Monetary Union.” <[http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_Data/docs/pressdata/en/ec/134069.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/en/ec/134069.pdf) >
26. Soros, G. 2010. “The Crisis and the Euro.” *The New York Review of Books*.
27. Serricchio, F. 2013. “Euro-scepticism and the Global Financial Crisis.” *Journal of Common Market Studies* 51, no. 1: 51-64.
28. Shinoda, H. 2000. *Re-examing Sovereignty : from Classical Theory to the Global Age*, London: Macmillan Press Ltd., 2000, 24-35.
29. Taylor, P. 1991. “The European Community and the State—Assumptions, Theories and Propositions.” *Review of International Studies* 17, no. 2: 109-125.
30. Wood, S. 2012. “The Euro Crisis.” *Policy* 28, no.1 : 32-37.



# 歐盟法律體系與政策結構

陳麗娟 淡江大學歐洲研究所教授、德國慕尼黑大學法學博士

## 摘要

2009年12月里斯本條約生效後，歐盟進入一個新的里程碑，而全球金融風暴與接續的歐債問題，使得歐盟重新思考未來，而在2010年提出「歐洲2020策略」以修正原來的「里斯本策略」。本文將從里斯本條約與「歐洲2020策略」探討歐盟法律體系與政策結構的轉變。首先回顧歐盟自20世紀末以來邁向單一經濟體的發展；接著闡述2009年12月里斯本條約生效後歐盟的新面貌；全球金融海嘯與歐債問題促使歐盟思考轉型，而在2010年提出「歐洲2020策略」以作為未來10年政策發展的方針。歐盟已經是全球一個重要的經濟體，尤其在全球化的時代，再加上歐盟在WTO扮演著一個舉足輕重的角色，因此有必要了解歐盟在全球金融風暴後的政策結構發展。

關鍵詞：歐洲聯盟、里斯本策略、里斯本條約、歐洲2020策略

## 壹、前言：研究動機與目的

歐盟已經是全球最重要的經濟體，2009年12月生效的里斯本條約確立歐盟的法人地位，里斯本條約使歐盟邁向一個新的里程碑。在全球金融海嘯的衝擊下，接踵而至的歐債風暴，造成歐洲經濟嚴重衰退，因而在2010年提出「歐洲2020策略」以作為未來10年政策發展的方針。本文首先回顧自20世紀末以來歐盟邁向單一經濟體的進程；接著闡述里斯本條約的內容，以明瞭歐盟新的法律體系與政策結構；最後探討「歐洲2020策略」的重要內容，以期進一步探究歐盟在全球金融風暴後的政策方針。

## 貳、20世紀邁向單一經濟體發展回顧

1980年代末期至1990年代初期，歐盟積極的施行歐洲單一市場（Single European Market）計畫，1986年的單一歐洲法（Single

European Act）重大的改革了原來的歐洲經濟共同體條約，特別是在組織架構與立法上的改革，如期在1992年底完成一個無內部邊界的區域，並在單一市場內保證商品自由流通、人員自由遷徙、勞務自由流通與資金自由流通，並陸續藉法規的調適整合使得歐洲單一市場成為一個真正的法律共同體。

隨著1993年烏拉圭回合談判結束，國際經貿法律架構在WTO設立後更明確與有效率。歐盟也因而更積極的參與國際經貿事務，並在內部進行結構改革，特別是針對勞動市場、創新、促進內部與外部的商品和服務貿易與法規改革，在1990年代實施新的政策，以期提昇整體的競爭力。

1993年11月生效的馬斯垂克條約（Maastricht Treaty）增訂經濟暨貨幣同盟（Economic and Monetary Union）的法律依據，並為單一貨幣歐元（Euro）奠基，在2002年正式啟用歐元後，歐盟在經濟統合上形成一個更緊密的關係，尤其是在歐元區（Eurozone）國家（註1）的貨幣主權完全移轉給歐洲中央銀行（European Central Bank）行使，而形成一個歐洲化的貨幣政策，使得歐盟在國際金融市場上更具有競爭力。

1999年生效的阿姆斯特丹條約（Treaty of Amsterdam）持續發展歐盟的憲法制度，以歐洲化的方法將第三根支柱自由、安全與司法領域涉及聯盟人民的規定作為歐盟基礎的基本原則（Hans-Wolfgang Arndt 2004, 16），將申根公約納入人員自由遷徙的範疇，不僅廢除內部邊界的人員檢查，同時加強外部邊界的檢查。

2000年的里斯本策略（Lisbon Strategy）提出為期10年的策略目標，就是要使歐盟成為全球最有競爭力與以知識為基礎的經濟結構，以便能以更多和更好的就業與更大的社會融合永續的促進經濟成長（註2）。為準備東擴進行組織架構改革，2000年底簽訂尼斯條約（Nice Treaty）（註3），但在愛爾蘭公投否決時給與歐盟一個反思正當性（legitimacy）的機會，因此2001年時執委會提出一個歐洲治理白皮書（White Paper on European Governance）（註4），以進行治理的改革。

### 參、里斯本條約：歐盟新的里程碑

尼斯條約最主要的內容為確認基本權利憲章為歐盟的憲法原則，以保障聯盟人民的權利，而在里斯本策略的10年期間，歐盟明確的工作為憲政改革（constitutional reform），在憲法

條約（Constitutional Treaty）強調以開放的協調方法（open method of coordination）維持現有條約中經濟和就業政策的任務，但憲法條約卻又漠視里斯本策略在其成長與就業策略緊密連結經濟和就業政策的協調，憲法條約在2005年5月和6月遭法國與荷蘭公投否決挫敗後，使歐盟的憲政改革停頓，2007年在德國的號召與協調各會員國的立場下重啟新的改革條約（Reform Treaty）談判，最後在2009年12月使里斯本條約（Lisbon Treaty）生效施行（陳麗娟，2013，1-3）。

開放的協調方法成為歐盟新的治理的一個範例，以軟性的統合形式補充原來在基礎條約明文規定的統合目標，而形塑一個新的治理結構（Hatzopoulos 2005, 1633）。里斯本條約以憲法形式建構一個超國家的歐洲聯盟，在法律上根本的改變了歐盟與其會員國間的憲政體制和政治制度（註5），在組織上與法律上建立一個新的歐洲聯盟，歐洲聯盟由會員國組成，位階高過會員國。歐洲聯盟條約第1條第3項規定，歐盟的基礎為歐洲聯盟條約與歐洲聯盟運作條約；此二條約在法律上有相同的位階。在里斯本條約生效後，此二條約成為歐洲聯盟事實上的憲法。歐洲聯盟取代歐洲共同體，歐洲聯盟是歐洲共同體法律上的繼承者。依據此一規定，歐洲聯盟條約與歐洲聯盟運作條約不僅有相同的憲法位階，而且歐洲聯盟是歐洲共同體的繼承者（Weber 2008, 7），歐洲聯盟條約第47條規定，歐盟享有法律人格，也就是歐盟是國際法上的主體，享有國際法律人格。歐盟在其職權範圍內得與其他國家或國際組織締結國際協定，可以一個聲音在國際社會參與國際事務（陳麗娟，2013，13）。

歐洲聯盟的權利能力不僅只是一個象徵可以獨立履行義務，並且在法律上取代全體會員國在國際社會成為行為主體（Schroeder 2012, 12）。歐洲聯盟運作條約第 2 條至第 6 條分別明文規定歐盟的專屬職權、競合職權、支援、協調與補充措施的職權。另外，里斯本條約再度擴大歐盟的職權，也就是會員國移轉更多的職權給歐盟，例如歐洲規模的體育、歐洲研究區域、觀光、災害保護等。總而言之，里斯本條約對於歐盟與會員國的職權分配、歐盟職權的類型與內容有更明確的規定，同時又再度增加歐盟的職權，這都有助於歐盟政策的貫徹執行與在國際社會扮演其「全球角色」。

雖然里斯本條約解構原來的「希臘神廟」三根支柱架構（註 6）（Schroeder 2012, 10），但歐盟超國家與會員國間合作模式的混合，為有利於歐盟的運作，全體會員國自願放棄其一部分的主權，而移轉給歐盟，由歐盟行使這些職權制定法律規範（陳麗娟，2013，15）。自始歐盟即被設計為一個法律共同體（Rechtsgemeinschaft）（Arndt 2004, 29），里斯本條約後更明顯的歐洲化以落實超國家的運作模式，但會員國政府間合作模式仍是政策協調的重要方法，以便鞏固歐盟法的優先適用與直接適用，而在全體會員國內統一的適用聯盟法，使歐盟法在全體會員國內有一致的效力。

1980 年代為實現單一市場，歐盟傾向於公布指令調適整合會員國的法規差異，但在進入 21 世紀後，單一市場已經完成，為落實真正的市場自由，歐盟陸續修改法規而逐漸以規章形式公布法規，例如原來以指令形式規範產品安全（註 7），在 2008 年時則改以規章（註 8）形式規範在單一市場行銷產品相關的認證與市場監督，以加強規定產品安全。從這種立法形

式轉變可以看出歐洲化的超國家模式在里斯本條約生效後更明確的奠立。

總而言之，第二次世界大戰後，歐洲經濟共同體的成立，在 1950 年代歐洲法為實現經濟統合的方法，1980 年代以後歐洲法除了是達成單一市場與歐洲化的方法外，更是歐洲統合與治理的重要工具。馬斯垂克條約生效後，集中在憲政議題、民主赤字、聯盟人民、透明化、輔助原則與人權議題，直至 2009 年里斯本條約明文規定歐洲聯盟的國際法人格，享有國際法的權利能力，以及是歐洲共同體的權利繼承者，在歐盟的外交關係上創設法律安定性，而由歐洲聯盟在國際組織內代表全體會員國與負責談判國際協定。里斯本條約至少解決了原來許多不確定的法律問題，再度肯認歐盟超國家的性質，這也有助於貫徹歐盟的政策執行，也就是里斯本條約後歐盟已經形成一個新的治理結構。

## 肆、「歐洲 2020 策略」：歐盟的未來

### 一、制定背景

2009 年時擔任歐盟輪值主席的瑞典總理宣布里斯本策略失敗並未達成預定的目標，里斯本策略的目標內容是沒有爭議的，但歐盟在技術與科學領域卻仍遠遠落後於美國，歐盟的人均所得也是遠遠落後於美國，雖然里斯本策略的焦點為知識社會，但不論在政府或民間的研究與發展仍須加緊腳步迎頭趕上美國，2010 年時歐洲高峰會議指出未來會努力消除這些弱點。歐盟最大的問題在於龐大的官僚主義、公共部門缺乏效率、社會政策通常過度的保護工作、在歐盟層次會員國的利益阻礙創造一個歐洲單一的研究區域與無數的保護主義措施阻礙

在服務業的國際競爭，因此歐盟有必要進行結構改革（註 9）。

執委會在檢討里斯本策略的工作報告（註 10）也指出，里斯本策略主要的目標在於回應當時全球化與人口老化現象，但在 2001 年至 2010 年間由於多重目標與行動，以及在歐盟與會員國間的責任與工作分配不清，因此在 2005 年時即開始進行聚焦於成長與就業的檢討，在聯盟機關與會員國間依據夥伴方法以形成一個新的治理結構。

在里斯本策略的施行期間，歐盟的會員國由 15 個增加到 27 個，歐元自 2002 年啟用以來已經成為一個主要的世界貨幣，目前共有 17 個會員國使用歐元。2008 年爆發的全球金融風暴重創歐洲的經濟，在 2009 年時 GDP 下滑了 4%、失業率接近 10%、財政赤字高達 GDP 的 7%，顯然在這 10 年並未達到里斯本策略原來設定的就業與成長目標（註 11）。

執委會認為，雖然並未達成里斯本策略主要的目標（70% 的就業率與 3% 的 GDP 應使用於研發上），但里斯本策略整體而言對歐盟有積極的效應，在 2008 年時就業率已經達到 66%，但在金融風暴後失業率再度上升。2005 年歐盟重新檢視里斯本策略的四個優先目標（即研究與創新、人力投資與現代化的勞動市場、揭開企業的潛能，特別是中小企業、能源與氣候變遷），在全體會員國這四個政策領域均為首要的政策議題，也顯示里斯本策略已經促使全體會員國進行結構改革，但現實環境不斷的出現新挑戰，例如能源與氣候變遷的議題，因此全體會員國應更靈活的調整結構以因應新的情勢發展（註 12）。

雖然里斯本策略改善了歐洲嚴重的失業的

現象，但仍未成功的培訓與提升低階技術人員的就業能力。里斯本策略主要為進行中、長期的結構改革，在 2008 年底的歐洲經濟復甦計畫（European Economic Recovery Plan）採取短期的政策以回應金融風暴的衝擊，在金融風暴的衝擊下顯示里斯本策略的政策並未能充分有效的抵抗危機，尤其是在金融市場欠缺穩固的監督與防止金融體系風險、房市投機的泡沫化、舉債的消費習慣形成卡債問題、會員國未切實遵守穩定暨成長公約（Stability and Growth Pact），因此有必要迫切的進行結構改革（註 13）。

種種現象顯示「里斯本策略」無法滿足針對全歐洲經濟和就業政策協調利益的期待，歐洲需要有新的成長、就業和社會策略，以解決眼前的問題，因此 2010 年 6 月歐洲高峰會議公布「歐洲 2020 策略」（Strategy “Europe 2020”）（註 14）取代了原來的「里斯本策略」，計畫在 2011 年至 2020 年進行致力於 3 個優先的目標，即智力成長、永續成長與融合成長，以發展以知識和創新為基礎的產業、促進愛惜能源、更環保與有競爭力的產業，以及促進有高就業、打造社會和領域結合的產業。歐盟也體會到必須提高製造業及與其相關的服務業的生產力，以便為新的成長和新的工作機會、歐洲經濟的健全發展與有前景、保障社會模式奠定新的基礎。因此產業是歐盟經濟新成長模式的核心，歐洲 2020 策略也揭櫫此一意旨（註 15）。

## 二、「歐洲 2020 策略」的主要內容

歐洲 2020 策略為歐盟新的政策策略，以致力於提高就業、生產力與社會融合。在全球化、氣候變遷與人口老化的現實環境下，歐盟

經歷的這些現象所產生的衝擊，再加上 2008 年以來的金融危機與經濟衰退，執委會更體認到經濟繁榮應配合一系列的改革，以確保未來 10 年歐盟的永續發展。金融風暴對歐盟的公共財政造成嚴重的衝擊，因此應致力於財政永續穩定、儘速降低負債、退休與健康照護改革，以及勞動市場的改革（註 16）。

為達成「歐洲 2020 策略」的目標，歐盟採取了七個對於會員國具有拘束力的指導方針，即創新聯盟、活動的年輕人、歐洲的數位議程、資源效率的歐洲、新專業與新就業機會議程、對抗貧窮的歐洲平台與全球化時代整合的產業政策，其中有四個指導方針對於改善歐洲產業競爭力具有重要的意義，即創新聯盟（註 17）、對歐洲的數位議程（註 18）、全球化時代整合的產業政策（註 19）與新就業的新專業能力（註 20）；同時應在歐盟層級與會員國層級施行這七個指導方針。

為轉換「歐洲 2020 策略」的內容，每個會員國必須調整其現狀與特別的情形，以便全體會員國達成歐洲 2020 策略的目標。每個會員國根據經濟與就業政策措施整合的準繩應辨識有爭議的範圍，並以國內的改革計畫採取相關的因應措施。總而言之，「歐洲 2020 策略」係回應全球金融風暴的後續發展，並作為未來 10 年的政策方針，其中提出經濟治理（economic governance）的架構與適當的社會治理（social governance）。執委會亦認為歐盟面臨一個轉型的時刻，不僅應實施新的策略與回應經濟危機，同時也是組織架構轉型的時機。2010 年起，由於里斯本條約正式的生效施行，消除了批准憲法條約的政治疑慮，由里斯本條約取代憲法條約，並創設一個在「歐洲 2020 策略」下的組織架構與決策架構。

## 伍、「歐洲 2020 策略」的政策結構

### 一、治理結構之變更

「里斯本策略」的三大生產力因素為經濟改革、就業改革與社會改革（註 21），也就是歐盟已經試圖使用社會改革作為推動經濟成長與創造就業的工具，以促進市場自由化、改革就業和退休政策以修訂社會福祉（Daly 2006, 461-481）。2004 年 / 2005 年時調整「里斯本策略」的方向，定調為成長與就業（Growth and Jobs）兩大目標為政策主軸（註 22），明顯的里斯本策略調整措施回應了全球化的衝擊，擬定新的治理結構，試圖連結「成長與就業」和「社會保護與社會融合」的關連。

2008 年 7 月時執委會提出社會包裹（Sozialpaket），包含許多的提案，例如防制社會排擠和歧視的措施、改善學校教育和職業培訓的措施、促進團結的措施、加強歐洲職工會的措施、老年人權利，以及殘障人士和邊緣族群融入等（Prunzel 2009, 160）。在這些提案中，亦包含設立歐洲職工會、遠距工作、社會服務的角色，與健康服務的工作報告，尤其值得注意的是兩個文件，即關於在跨國健康照護病人權利行使指令草案與執委會提出的在跨國健康照護病人權利行使的聯盟框架函示。指令主要在闡明與改善病人在其他會員國進用健康照護的權利，同時應在全歐盟境內保障一個高價、質和安全的跨國健康照護，同時在會員國的保健體系間形成加強合作的基礎，應致力於改善經驗交流與支援創新。這對歐盟也是一項挑戰，以給予人民更多的機會與保障，而不會因而危害會員國健康體系的財務負擔（Prunzel 2009, 161）。

2009 年生效的里斯本條約在歐洲聯盟運作



條約第 9 條明文規定，歐盟應考慮與促進高的就業水準、保障相對的社會保護、防制社會排擠，以及一般和職業教育、健康保護高水準有關連的要件。也就是強調在經濟、就業、社會與環境的範圍應有一個整合的政策模式。

「歐洲 2020 策略」揭櫫更廣泛的經濟治理改革與歐洲社會模式 (European Social Model) (Rodrigues 2009, 15) 亦為執委會新的政策目標與回應金融風暴的具體措施，同時強調執委會與歐洲議會的混合角色作為超國家的制動器，以防止會員國間政府合作的趨勢。2010 年執委會與歐洲議會間的架構協議 (Framework Agreement) (註 23) 即揭示未來執委會與歐洲議會間的特別關係，實際上也是回應里斯本條約關於組織架構的新規定。

2010 年 5 月執委會提出加強經濟政策協調 (Reinforcing Economic Policy Coordination) 函式 (註 24) 與更強勢的歐盟經濟治理工具 (Enhancing Economic Policy Coordination for Stability, Growth and Jobs – Tools for Stronger EU Economic Governance) 函式 (註 25) 揭示經濟改革的包裹措施，很明顯的經濟治理成為歐盟未來的核心政策方針。採取「歐洲學期」 (European Semester) (註 26) 作為在歐盟內經濟治理關鍵的結構發展，「歐洲學期」的作用為確保經濟治理的加強協調與橫跨經濟治理和「歐洲 2020 策略」間的協調，在「穩定暨成長公約」 (Stability and Growth Pact) 下整合會員國的改革計畫 (National Reform Programmes)，執委會並在 2011 年向歐洲高峰會議提出年度成長調查 (Annual Growth Survey) (註 27)，以確保執委會與會員國間的政治對話，並向會員國針對其特別的政策提出建議，而形成一種新的協調架構。

在新的協調架構中，歐洲治理結構有兩個特徵，一為改革「穩定暨成長公約」，以創設經濟治理的法律架構擴大協調總體經濟失衡的範圍；另一為利用「歐洲學期」架構以協調會員國參與歐元附加公約 (Euro Pact Plus)，以促進歐盟的經濟活力 (Hacker/van Treeck 2010, 3)。也就是以「歐洲學期」在「穩定暨成長公約」與「歐洲 2020 策略」的政策領域的架構下針對財政監督進程序上的協調。此外，已經存在的開放的協調方法亦將納入社會保護與社會融入的領域中，特別是將應用於就業政策與各項社會政策中 (Hacker/van Treeck 2010, 6)。

總而言之，「里斯本策略」聚焦於政策協調的治理，特別是以開放的協調方法進行，強調多元化在不同的領域進行結構改革。「歐洲 2020 策略」係以促進治理的協調為目標，也就是 7 個核心目標，強調在這些核心目標中協調與在歐盟和會員國層級結合相關的治理方法和工具。最重要的是要求會員國應與執委會就會員國的政策執行進行對話，以符合歐盟層級的目標，也就是以垂直和雙邊的對話鼓勵會員國執行政策 (Zeitlin 2008, 436-446)，之後再由執委會對會員國的政策進行評價是否符合「歐洲 2020 策略」之目標 (註 28)。

## 二、新的政策內容：成長與就業

希臘的債信風暴促使歐盟重新檢討會員國彼此經濟政策的協調，而有「歐洲 2020 策略」的提出，雖然「歐洲 2020 策略」主要是回應自 2008 年以來的金融海嘯，但實際上仍就智慧、永續與融合的成長擬定了未來 10 年的政策方針，除了改革金融監理與加強經濟治理外，並進行中、長期的改革，以促進成長和就業、確

保公共財政的永續，特別是要進行年金制度的改革（註 29）。

理事會並確立歐盟的五大目標，以為全體會員國與歐盟的行動方針，這五大目標為促進就業、改善創新、研究和發展的條件、履行氣候變遷與能源目標、提升教育水準、以及減少貧窮促進社會融入（註 30）。理事會強調所有的共同政策應支持「歐洲 2020 策略」，應充分利用貿易政策創造更多的就業機會，尤其應努力找出在歐盟層級阻礙成長的主要瓶頸，包括關於單一市場的運作與基礎設施的阻礙、應實施共同的能源政策和新的產業政策（註 31）。

「歐洲 2020 策略」的核心內容實際上即在具體回應歐洲聯盟運作條約第 3 條第 3 項規定的社會市場經濟（social market economy），並且描繪一個均衡的政策發展模式，特別是單一市場應進入一個新紀元（註 32），2010 年時執委會提出一個單一市場未來發展的報告（註 33），執委會並以此報告為依據提出新的單一市場法（註 34）（Single Market Act），以致致力於推動「歐洲 2020 策略」改善成長與提昇競爭力的目標。

雖然里斯本策略強調成長與就業，但卻忽視在歐盟內隨著市場自由所伴隨而來的社會問題與環境衝擊，例如社會保護、勞工的權益與環境保護、貧窮人口激增、工資停滯等，而隨著全球經濟危機的衝擊，不僅使會員國的政府財政困頓，而且也凸顯社會不平等的現象。因此「歐洲 2020 策略」致力於社會、環境與經濟的永續發展，也就是採取一個永續的繁榮策略，更積極協調會員國的經濟、就業和社會政策。

「穩定暨成長公約」與「歐洲學期」結合，形成一個包羅萬象的政策混合，特別是在歐元

區內經濟、就業合社會政策對於建立一個總體監督工具扮演著重要的角色，在就業政策與社會政策上的結構改革已經成為「歐洲 2020 策略」最重要的目標（Hacker/van Treeck 2010, 7）。

在「歐洲 2020 策略」下，為支援與補充會員國在社會融入與社會保護範圍的政策，以協助有至少 2000 萬人民脫離貧窮與社會排除、以及增加就業機會，執委會提出「社會投資包裹」（註 35）（Social Investment Package）規定指導方針以現代化會員國的社會福利制度。執委會的「社會投資包裹」主要內容為指引會員國更有效率的使用其社會預算，以確保適當和永續的社會保護、尋求加強人民目前與未來的能力、改善人民參與社會和勞動市場的機會、關注於結合利益與服務的包裹，以協助人民終生獲得持續正面的社會成就、強調「預防勝於治療」的觀念，需要支持時，社會即時提供援助，以及呼籲投資兒童與年輕人以增加其生活的機會。

執委會的此一「社會投資包裹」補充「就業包裹」（註 36）（Employment Package）、「年金白皮書」（註 37）（White Paper on Pensions）與「青年就業包裹」（註 38）（Youth Employment Package）。「歐洲學期」規定指導與監督會員國的經濟與社會改革以達到「歐洲 2020 策略」的目標，社會政策也是「歐洲 2020 策略」重要的一部分，執委會透過對抗貧窮與社會排除平台、「社會投資包裹」、以及「歐洲社會基金」（European Social Fund）支援會員國解決所面臨的社會挑戰；同時以設立社會保護委員會（Social Protection Committee）運用開放的協調方法在社會融入、健康照護、長期照護與年金領域進行執委會與會員國間的合作，這些合作模式為自願的程序以達到共同

的目標，並且包括與社會夥伴（Social Partner）與市民社會（Civil Society）間的緊密合作。

由於全體會員國在未來的 10 年都將面臨嚴重的人口老化與少子化就業人口大幅短缺的現象，高齡社會對於全體會員國的經濟和社會福利制度，包括健康照護與長期照護在內，都是很大的挑戰，尤其是對政府公共財政的負擔。因此高齡社會所衍生的問題將是歐盟未來所要面對最重要的挑戰。會員國對於其社會保障制度的組織與發展仍保有主要的職權，而會員國彼此間的社會福利制度的組織架構與計畫仍有很大的差異，因此社會保障制度改革仍屬於高度敏感的國內政策議題，因此會員國基本上仍反對就社會保護與社會融入建立歐洲的指導方針與針對特別會員國的建議。

除了上述的「穩定暨成長公約」與「歐洲學期」的方法外，為達成「歐洲 2020 策略」的目標，執委會其他促進成長與就業的方法還有深化單一市場、增加歐洲區域發展基金（European Regional Development Fund）、歐洲社會基金（European Social Fund）與整合基金（Cohesion Fund）的預算以投資於促進成長的項目（例如發展新的科技、高速的網路設施、智慧運輸與能源基礎設施、能源效率和再生能源、商業發展、專業能力與培訓等）、以及善用對外政策工具（例如鼓勵在一個以法律為基礎的架構進行開放與公平的國際貿易）。

2012 年 10 月 3 日執委會提出第二個單一市場法（Single Market Act II）揭示共同新的成長策略（註 39），包含 12 個立即的優先措施，執委會將關注支援在單一市場的成長，就業與信心，建構邁向高度競爭的社會市場經濟的下

一步，執委會承諾在 2013 年春天將提出所有關鍵的法案，同時並要求歐洲議會與理事會應在 2014 年春天完成立法的工作。第二個單一市場法共有 12 個核心的立法，如表 1。

歐盟的產品可以進入第三國的市場對於歐盟境內的就業創造與經濟成長是關鍵的要素，因此歐盟亦努力的進行開放市場，並以不同的特別貿易政策以促進貿易。歐盟體認到一個開放與公平的國際貿易制度是提升歐洲競爭力的一個重要基礎。貿易夥伴的關稅障礙或非關稅貿易障礙都將構成市場進入的障礙與衝擊歐洲企業的國際競爭力，因此必須開放歐洲市場，同時歐盟必須持續的消除這些貿易障礙（註 40）。歐盟積極的致力於開放新的市場與改善貿易條款，特別是採取下列的政策：

- （一）以降低在歐盟出口市場對商品與服務的貿易障礙為目標，採取市場進入策略（market access strategy），包括積極談判消除關稅貿易障礙與非關稅貿易障礙，例如消除技術性的貿易障礙與衛生和檢疫措施。
- （二）積極推動公平的進入政府採購市場。
- （三）確保智慧財產權的平衡，以保護歐盟的創新成果。
- （四）積極發展投資規則，以期歐洲企業可以在其他市場上有效率的經營。
- （五）防止不公平的貿易扭曲現象（例如傾銷或補貼）影響歐盟市場的運作。
- （六）對於違反國際規則的貿易行為將藉由雙邊爭端解決規則、WTO 的爭端解決程序或特別的投資爭端規則提起訴訟（註 41）。

表 1 第二個單一市場法 (Single Market Act II) 12 個核心立法內容

項 目		核 心 內 容
發展在單一市場完全結合的網絡		
1	鐵道運輸	將公布第四個鐵道包裹以改善鐵道乘客服務的品質和成本效益。
2	海洋運輸	將公布藍帶包裹 (Blue Belt Package) 以建立一個真正的單一海洋運輸市場。
3	空中運輸	以新的行動包裹，加速施行單一歐洲天空。
4	能源	實施一個行動計畫，以改善和施行第三個能源包裹。
促進人民與商業的跨國流通		
5	人民的流通	發展 EURES 入口網進入一個真正歐洲議會與招聘工具。
6	近用融資	以鼓勵近用長期基金以促進長期投資於實體經濟。
7	商業環境	現代化歐盟的清償能力規則，以協助商業脫困，並提供給企業第二個機會。
8	服務	修訂支付服務指令，並提出多邊相互交易費用草案，以使在歐盟內的支付更有效率。
9	單一數位市場	將公布共同的規則，以在高速寬頻的發展上降低成本與提高效率。
10	公共採購與電子發票	將立法電子發票作為公共採購標準的發票模式。
加強企業社會企業家精神、融入與消費者信心		
11	消費者	修訂一般的產品安全指令、規定一個新的統一的市場監督規章與新的行動計畫以改善在歐盟內的產品安全。
12	社會融入與社會企業家精神	通過立法給與所有歐盟人民使用一個基本的支付帳號、確保銀行帳號的費用是透明的和可比較的，並使轉帳的銀行帳戶更簡便。

## 陸、結語

歐盟為一個涵蓋 28 個會員國的經濟和政治聯盟，藉由其超國家的獨立組織與會員國政府間的合作而形成一個獨特的法律制度，在 1993 年馬斯垂克條約生效後結合了原來的三個歐洲共同體為歐洲聯盟，在 2009 年里斯本條約生效後根本改革歐盟的法律結構，歐盟成為一個具有權利能力的國際法人，而更積極的參與國際事務，例如聯合國、WTO、G8、G20 等。

經濟危機顯示歐洲必須轉型的時刻，2010 年 3 月的歐洲高峰會議再次強調歐洲新的經濟治理應善用里斯本條約所規定新的經濟協調方法（即里斯本條約第 136 條規定的加強歐元區預算項目的協調與監督，以及擬定經濟政策方

針）。「歐洲 2020 策略」清楚的聚焦在改革「里斯本策略」，歐債風暴顯示當務之急為應先解決會員國的公共赤字，才有可能促進經濟成長，因此實施「歐洲學期」制度以加強對會員國政策執行的監督。歐債風暴所引發的不僅是經濟治理改革之必要性，同時引發貧窮人口與社會排除等社會議題，這也是歐盟現階段所面臨的嚴峻挑戰。

單一市場為歐盟持續發展的基礎，全球金融海嘯與後續的債信風暴重創歐盟的經濟，使得歐洲經濟發展陷入衰退低迷的狀況，「歐洲 2020 策略」擬定了歐盟未來 10 年的政策方針，後里斯本條約歐盟的政策傾向於解決高齡社會、少子化與高失業率的社會現象。在全球金

融海嘯的衝擊下，歐盟的政策著重於經濟成長與就業，而歐盟已經陸續公布了新的單一市場法，已經描繪了未來 10 年的作法。

無可諱言的，歐盟的這些新的政策或多或少會影響其他國家，為了順利與歐盟簽署雙邊

的自由貿易協定，臺灣更應該密切注意歐盟的政策發展，更應成立一個跨領域的專責機構，以廣泛的蒐集與分析歐盟的政策內容，以期可以適時因應歐盟的政策衝擊。

※ 本文曾發表於 102 年 9 月 6 日行政院研考會「歐盟社會發展政策與公共治理新趨勢研討會」

## 附註

- 註 1. 目前共有 17 個國家使用歐元，這些國家為荷蘭、比利時、盧森堡、德國、法國、義大利、西班牙、葡萄牙、希臘、奧地利、愛爾蘭、芬蘭、斯洛維尼亞、馬爾他、賽浦路斯、斯洛伐克與愛沙尼亞。
- 註 2. European Council, Presidency Conclusions, 2000, [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/en/ec/00100-rl.en0.htm](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/00100-rl.en0.htm).
- 註 3. 尼斯條約在 2003 年 2 月 1 日生效。
- 註 4. COM (2001) 428 final.
- 註 5. Constitutional implications of the Treaty of Lisbon, <http://www.vrijspreker.nl/wp/2008/04/constitutional-implications-of-the-treaty-of-lisbon>, last visited 2009/01/02.
- 註 6. 1993 年 11 月馬斯垂克條約 (Maastricht Treaty) 生效後成立歐洲聯盟，歐洲聯盟建構在一個猶如希臘神廟的三根支柱上，而將原來在法律上自治的三個歐洲共同體匯合成一個歐洲聯盟，但歐洲聯盟仍無國際法律人格。
- 註 7. 1992 年第 59 號關於一般產品安全指令，2001 年第 95 號指令修訂 1992 年第 59 號關於一般產品安全指令，OJ 2001 L 11/4-17.
- 註 8. 2008 年第 765 號規章，OJ 2008 L 218/30.
- 註 9. Wyplosz, Charles, The failure of the Lisbon strategy, <http://www.voxeu.org/failure-lisbon-strategy>, last visited 26.09.2012.
- 註 10. European Commission, Commission Staff Working Document, Lisbon Strategy evaluation document, Brussels 2010, SEC (2010) 114 final, p.2.
- 註 11. SEC (2010) 114 final, p.2.
- 註 12. SEC (2010) 114 final, p.3.
- 註 13. SEC (2010) 114 final, p. 4.
- 註 14. COM (2010) 2020 final.
- 註 15. COM (2010) 614 final, p.3.
- 註 16. SEC (2010) 114 final, p.12.
- 註 17. COM (2010) 546 final.
- 註 18. COM (2010) 614 final.
- 註 19. COM (2010) 614 final.
- 註 20. COM (2010) 868 final.
- 註 21. European Commission, Social Policy Agenda, COM (2000) 379 final.
- 註 22. European Commission, Working together for Growth and Jobs: A new Start for the Lisbon Strategy, COM (2005) 24 final.
- 註 23. OJ 2010 L 304/47.
- 註 24. COM (2010) 250 final.

- 註 25. COM (2010) 367 final.
- 註 26. 「歐洲學期」為總體經濟、預算與結構政策協調的一個年度循環，主要的階段為：一月，執委會公布其年度成長調查 (Annual Growth Survey)，列出歐盟在 1 年對促進成長與創造就業的優先項目；二月，理事會與歐洲議會討論年度成長調查；三月，歐洲高峰會議公布依據年度成長調查做成會員國政策的指導方針；四月，會員國提出其穩固公共財政計畫、努力邁向智慧、永續與融合成長的改革和措施；五月，執委會評價會員國提出的計畫；六月，執委會針對會員國規定適當的特別建議，並由理事會討論與背書這些建議；七月，理事會正式決議通過這些針對會員國特別的建議；秋季，會員國政府向其國會提出預算案。The European Semester: Who does what and when?, [http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/chart\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/chart_en.pdf), last visited 2013/06/28.
- 註 27. COM (2011) 11 final.
- 註 28. European Commission, Concluding the First European Semester of economic policy coordination: Guidance for national policies in 2011 – 2012, COM (2011) 400 final.
- 註 29. EUCO 13/10, p.2.
- 註 30. EUCO 13/10, p.3.
- 註 31. EUCO 13/10, p.3.
- 註 32. EUCO 13/10, p.4.
- 註 33. Monti, Mario, A New Strategy for the Single Market, 2010 Brussels.
- 註 34. COM (2012) 573 final.
- 註 35. 社會投資係指投資於人，也就是以加強在人民的專業技術與能力的政策，使人民可以完全投入就業與社會生活。社會投資的核心政策包括教育、高品質的兒童照護、培訓、求職協助與二度就業。<http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1044&lang=en>, last visited 2013/7/16.
- 註 36. 為回應歐洲的高失業率，執委會在 2012 年 4 月提出『就業包裹』，擬定了一套促進青年就業的措施，以期能支援創造就業、恢復勞動市場的活動與加強就業政策之治理。<http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=101&lang=en>, last visited 2013/7/16.
- 註 37. 2012 年 2 月時執委會提出『年金白皮書』，以支持會員國改革其年金制度。COM (2012) 55 final.
- 註 38. 為協助會員國克服青年高失業率，其中有 13 個會員國青年失業率超過 25%，希臘與西班牙的青年失業率甚至超過 55%，義大利、葡萄牙、愛爾蘭、保加利亞、賽浦路斯、拉脫維亞、匈牙利與斯洛伐克的青年失業率在 30% 左右。執委會提出『青年就業包裹』以建議會員國實施所謂的『青年保證』(Youth Guarantee)，以確保所有 25 歲以下的青年取得就業的資格、繼續的教育、在畢業或失業的 4 個月內的實習或轉業訓練，也就是藉由給予年輕人工作機會、教育和培訓，協助會員國解決青年失業和社會排除的問題。European Commission IP/12/1311.
- 註 39. COM (2012)573 final.
- 註 40. European Commission: Accessing Markets, [http://ec.europa.eu/trade/policy/accessing-markets/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/trade/policy/accessing-markets/index_en.htm), last visited 2013/7/11.
- 註 41. European Commission: EU trade policy to access markets, [http://ec.europa.eu/trade/policy/accessing-markets/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/trade/policy/accessing-markets/index_en.htm), last visited 2013/7/11.



# 歐盟主權債務危機與因應

李貴英 東吳大學法律學系教授

## 摘要

2008 年全球經濟遭受一連串金融風暴之重創，歐盟亦因此飽受衝擊，歐盟各會員國面臨債台高築、經濟成長衰退、失業率提高，以及競爭力低落等問題。歐債危機暴露出經濟發展結構失衡問題，乃是威脅歐洲貨幣聯盟之致命傷。爆發歐債危機的根本原因，主要在於歐元區本身設計上的矛盾與缺陷，同時也肇因於各國並未確實遵守穩定暨成長公約之規定。歐債危機的爆發促使歐盟及其會員國採取多種不同法律性質與期限的工具，歐盟新經濟治理架構乃應運而生，奠基於三項主要政策工具上，亦即經濟監督與財政工具、紓困機制與危機管理政策工具，以及新金融監管架構。

關鍵詞：歐債危機、歐盟經濟治理架構、財政條約、歐洲穩定機制、歐洲金融監督系統

## 壹、前言

2008 年全球經濟遭受一連串金融風暴之重創，歐盟亦因此飽受衝擊，不論是否為歐元區國家，均面臨經濟衰退的困境。雖然歐盟各國的問題迥異，不過大致上包括債台高築、經濟成長衰退、失業率提高，以及競爭力低落。歐債危機暴露出經濟發展結構失衡問題，乃是威脅歐洲貨幣聯盟（European Monetary Union, EMU）的致命傷。爆發歐債危機的根本原因，主要在於歐元區本身設計上的矛盾與缺陷。在歐元區內，由於各國經濟情況不同，雖然貨幣統一，但是財政政策並未統一，各國仍擁有各自的財政政策。然而各國經濟週期並不相同，如此一來導致各國無法自由運用貨幣政策來調

節，例如在景氣低迷時藉由降息來刺激經濟，或是為了提升出口競爭力而使貨幣貶值。尤其是歐元區各國面臨貿易逆差與財政赤字擴大等困難時，更無法增加貨幣供給以緩解問題。

事實上，歐債危機之惡化，也肇因於各國並未確實遵守穩定暨成長公約（Stability and Growth Pact, SGP）之規定，公約形同虛設。根據公約規定，所有加入歐元區的國家預算赤字占 GDP 比例不得超過 3%，負債占 GDP 比例不得超過 60%，違反規定者將課以 0.5% GDP 的重罰，以該等條件要求各會員國，以節制政府的支出與負債比例。但由於德、法等國並未能以身作則，並藉由本國的影響力逃避罰則，甚至為此修改條文增加但書，因此無法對

其他國家要求遵循公約所訂定的標準。歐債危機之擴大與惡化，歐元區各國難辭其咎。

歐元區主權債務危機顯示歐洲貨幣聯盟的貨幣與財政政策仍有待加強。因此歐盟及其會員國採取多種不同法律性質與期限的工具，歐盟新的經濟治理架構乃應運而生，對治理歐元區與協調歐盟整體經濟政策之規則進行改革，奠基於三項主要政策工具之上：

- 一、歐盟更加嚴密監督的強化經濟議程，包括穩定暨成長公約（SGP）、歐元附加條約（Euro Plus Pact）、歐洲學期（European Semester）、經濟治理包裹法案（即六項包裹法案，“Six Pact”），以及「經濟暨貨幣聯盟穩定、協調與治理條約」（The Treaty on Stability, Coordination and Governance in the Economic and Monetary Union，以下簡稱財政條約）。
- 二、保護歐元區穩定之行動，包含危機管理政策工具，如 2010 年 EFSF（European Financial Stability Facility）由永久性的歐洲穩定機制（European Stability Mechanism, ESM）取代，並於 2012 年 10 月起開始運作。
- 三、修復金融部門之行動，例如新金融監管架構已於 2011 年 1 月建立，包括歐洲系統風險委員會（European Systemic Risk Board, ESRB）和三個歐洲監督機構：歐洲銀行管理局（European Banking Authority）、歐洲保險暨職業年金管理局（European Insurance and Occupational Pensions Authority）和歐洲證券暨市場管理局（European Securities and Markets Authority）。

下文擬分別就上述三項歐盟經濟治理工具進行分析，以瞭解歐盟如何因應主權債務危機。

## 貳、經濟監督與財政工具

關於經濟監督和財政政策方面，現行歐盟對政府債務和赤字之規定見於歐盟條約和一系列的歐盟法規之中。歐盟運作條約（Treaty on the Functioning of the European Union, TFEU）中則有兩項主要相關規定，亦即第 126 條與第 112 號議定書。至於執行該等主要規定的詳細規則，則見於歐盟相關指令與規則。而在歐盟加強監督的經濟議程中，主要包含四項工具，擬於下文中逐一介紹。

### 一、穩定暨成長公約與經濟治理包裹法案

穩定暨成長公約（SGP）自 1998 年生效後已修正多次，特別是 2011 年 12 月「六項包裹法案」問世後，其中五項法案修正 SGP 之規定。SGP 旨在確保會員國維持預算紀律，以避免產生過度赤字。SGP 重要性極高，因其囊括了政府債務與赤字的主要規定。此等規則說明一國政府赤字除非在特殊情形下，不得高於國內生產毛額（GDP）的 3%，且政府債務亦不得高於 GDP 的 60%。

在財政方面，經濟治理包裹法案（六項包裹法案）強化 SGP 之規範。根據 SGP 規定，會員國之預算平衡應趨同於國家特定的中期目標（medium-term objective, MTO），亦即所謂的「預防性工具」（preventive arm），以及政府赤字不得超過 GDP 3% 與公共債務不得超過 GDP 60%。一開始 SGP 的監督功能僅適用於政府赤字與債務，不過自 2011 年 11 月起，亦適用於其他總體經濟失衡。六項包裹法案同時加強 SGP 的「矯正性工具」（corrective arm），包含糾正違反規定之情形所進行之干



涉。矯正性工具包括兩項程序，亦即「過度赤字程序」(Excessive Deficit Procedure, EDP) 與「過度失衡程序」(Excessive Imbalances Procedure) (Louis 2012, 411)、(De Sadeleer 2012, 4: 5-6)。違反此等規則不僅影響相關國家，更影響歐元區整體。值得一提的是，與過度赤字相關的規定同時可適用於非歐元區的歐盟會員國；然而此等國家若有違反規則之情事發生亦毋須受罰 (Daianu 2012, 16-17)。總體而言，六項包裹法案包含對 SGP 預防性與矯正性工具之改革、新的國家預算架構最低標準、新的總體經濟失衡程序 (Macroeconomic Imbalance Procedure, MIP)，以及在 SGP 和 MIP 下藉由新的制裁方式以強化執行機制 (European Central Bank 2011, 114-116)。

## 二、歐元附加條約

為求各國更進一步進行治理改革，23 個歐盟會員國，包括 6 個非歐元區國家 (保加利亞、丹麥、拉脫維亞、立陶宛、波蘭，與羅馬尼亞) 於 2011 年 3 月簽署歐元附加條約 (Euro Plus Pact)。該條約是一項政治承諾，其宗旨為更加緊密協調各國經濟政策以維護單一貨幣。歐元附加條約訂定四項締約國所欲達成的目標：提高競爭力、促進就業、推動公共財政的可持續性，以及加強金融穩定。該等目標須由條約締約國完成，不過個別國家依然有權選擇特定政策行動以達成條約共同目標。歐元附加條約的主要政策工具包括：監控和調整單位產出勞動成本 (然而各國應為其選擇強化競爭力之特定政策行動所負責)、稅制改革 (例如調降勞工稅制)、根據國家人口狀況調整退休金制度、各國應制定有關銀行業決議之法規、各國應制定適當法規將 SGP 的財政義務落實於國內，以

及發展共同營業所得稅之基礎。歐元附加條約與歐洲學期相結合，並由執委會負責監控各國承諾的執行程度，但縱使得以監控各國是否遵守承諾，條約卻並無強制執行之機制 (Abdallat 2012, 23)。

## 三、歐洲學期

歐洲學期無庸置疑的是經濟治理改革的重要創新 (Louis 2011, 58-61)。2010 年，歐盟理事會通過對國家預算與經濟政策更加緊密協調的程序，此一程序即為歐洲學期，它將一年區分為兩個學期。歐洲學期是經濟政策週期，包括經濟、預算與結構性的改變，以及促進成長的措施。在第一學期中，會員國提交其預算、穩定性與趨同計畫草案予執委會和其他會員國，以供檢視其是否符合 SGP 規則及歐洲 2020 策略目標。基於該項檢視，歐盟理事會和執委會將發布政策建議予會員國，接著會員國將在第二學期完成其國家預算。此過程提供會員國在規劃國家預算時，有足夠時間將歐盟的意見納入考量。執委會並於整年間採行同儕檢視以評估會員國遵循建議的程度，並可能導致執行措施之適用，例如過度赤字程序或是過度失衡程序。

## 四、財政條約

2012 年 3 月 2 日召開的歐盟高峰會中，25 個歐盟國家領袖正式簽署財政條約，以加強各國政府於債務危機後之預算紀律。財政條約旨在建立一個永久性架構，以確保未來井然有序的危機管理，並允許締約國採取協調措施以鞏固歐元區的金融穩定。然而財政條約的多數內容複製已存在於歐盟條約或是派生法的相關條文，並要求至少 12 個締約國批准後條約才得以正式生效。2012 年 12 月 21 日芬蘭成為第 12

個批准國後，該條約已於2013年1月1日生效。此乃歐盟實行的最新一項政策工具，藉以改革經濟治理。該條約宗旨為採取更多自主性制裁與更嚴苛的監督機制，以強化財政紀律。

財政條約的基本特徵為：第一，政府同意接受有關政府赤字和政府債務的規則所拘束；第二，該等規則必須以國內法規的方式執行；第三，若未能遵守此等規則，歐洲法院可實施制裁；第四，過度赤字程序及其財政制裁更為有效；第五，正式確立歐元高峰會之宗旨是基於歐元區的治理。

至於財政條約的主要財政紀律規範如下：

## （一）平衡預算規則／金科玉律條款

財政條約的核心條款為第3條規定，該條實際上要求締約國於每一個財政年度均須尊重「金科玉律」條款，亦即平衡預算規則。財政條約要求政府赤字必須「平衡或有盈餘」（balanced or in surplus）。財政條約的核心即為訂定「金科玉律」條款，主要目標為確保預算紀律。一般而言，政府的年度結構性赤字（註1）不得超過GDP 0.5%（財政條約第3條第1項第b款）。相較之下，歐盟法規在結構性赤字方面的要求較不嚴格，其結構性赤字之限制為GDP 1%以下。若超過此一限制，各國政府有責任削減該國赤字，且必須在歐盟設定的期限內完成。若一國政府債務顯著低於GDP 60%，同時公共財政長期處於穩定狀態，則結構性赤字可以提高至GDP 1%（財政條約第3條第1項第d款）。

財政條約要求若赤字符合「國家特定之中期目標」（country-specific medium-term objective, MTO），即符合有關結構性赤字之規定（財政條約第31條第1項第b款）。換言之，各國各

有不同的獨立目標，而目標之設定時會考慮到每一個國家的特殊情況，同時考量經濟變遷而不定期進行修正。各國必須於歐盟所訂定之時間表內達成目標。

惟有在「例外情況」（exceptional circumstances）或是嚴重經濟衰退時才得以免離目標。財政條約允許過渡期間，然而未曾詳細規定過渡期間為期多久。「例外情況」係指一國發生「控制之外的不尋常事件」（an unusual event outside the control），並對「整體政府財政狀況發生重大影響」（which has a major impact on the financial position of the general government），或是處於「嚴重經濟衰退時期」（periods of severe economic downturn）（財政條約第3條第3項第b款）。不過，自條約生效時起，締約國即可援引例外情況條款，因而有可能減損條約各項指標的預期效果（O Broin 2012, 19）。

假如一國有嚴重背離MTO或其時間表之情形發生，矯正機制將自動動。在此機制下，國家必須於指定期間內改正所有偏離之情形。在偏離既定規則的情況下，締約國有義務實施國家自動矯正機制。此機制將以執委會訂定之共同原則為基礎。除了其他要素外，共同原則將規範矯正行動之性質、規模與時限，以及在國家層級負責監控規則如何落實執行之機構其角色與自主性（財政條約第3條第2項）。

依據「具有強制性與永久性，最好是憲法，或是保證完全尊重和遵守國家預算程序」（binding force and permanent character, preferably constitutional, or otherwise guaranteed to be fully respected and adhered to throughout the national budgetary processes）之規定（財政條約第3條第2項），平衡預算規則之金科

玉律條款必須於財政條約生效（亦即 2013 年 1 月 1 日）後 1 年內轉化成為締約國之內國法規。儘管財政條約要求締約國「最好」將新規則轉化為憲法，但此要求並非義務，若有足以確保其遵守新規則的法律安排亦可接受。

### （二）國家「舉債剎車皮」

在現行規定之下，所有國家均須維持其政府債務低於 GDP 60%。當政府債務占 GDP 之比例超過 60%，財政條約要求締約國每年必須平均減少政府債務的 1 / 20（亦即 5%），並以此作為基準，直至符合條約標準為止（財政條約第 4 條）。此規則係適用 3 年平均標準。除此之外，締約國在矯正目前赤字至低於 3% 的目標，在 1 / 20 規則尚未生效之前，可享有 3 年寬限期。財政條約在此重申六項包裹法案已訂定的類似規則。依據財政條約規定，締約國若基於執委會報告或是由其主動發現，認為他國未完成將國家「舉債剎車皮」之要求轉化成內國法律時，可將該國提交歐洲法院審理。歐洲法院可處以該國最多 GDP 0.1% 的罰款（財政條約第 8 條）。然而，若一國無法以「足夠」（sufficient）速度削減政府債務占 GDP 之比例至條約所規定之門檻，財政條約卻未有任何明確的制裁規定（Blizkovsky 2012, 7）。

### （三）法院監督

財政條約要求將政府赤字與債務之規定納入締約國內國法律，並由國家機構以負責監控其執行情形。財政條約創立了一個以歐洲法院為中心的司法執行機制。歐洲法院可主動或是基於執委會或締約國之聲請，裁定締約國是否未在期限內將此等規則納入其內國法律體系之中（財政條約第 8 條第 1 項）。歐洲法院有權對該國課以罰款，上限最多至 GDP 0.1%。若

該國未遵循歐洲法院裁決，則可能接受其他制裁（財政條約第 8 條第 2 項）。對於歐元區國家而言，應將罰款交付予 ESM；非歐元區國家之罰款則歸於歐盟預算（財政條約第 8 條第 2 項）。

### （四）強化 EDP 與相反條件多數決

過度赤字程序（EDP）是 SGP 的一部分，一般來說將之視為「矯正性工具」。EDP 見於 TFEU 第 126 條及歐盟第 1467/97 號規則。過度赤字程序之啟動起因於政府債務（超過 GDP 60% 的門檻）與政府赤字（超過 GDP 3% 的門檻）。一旦對一國開啟 EDP 程序，歐盟理事會將基於執委會建議而發布建議，以界定應落實的財務調整規模與過度政府赤字之矯正期限。

除了使啟動 EDP 之債務標準得以運作外，六項包裹法案亦強化執行機制，特別是針對歐元區國家而明顯加強制裁。歐盟理事會可基於執委會建議而決議，經 EDP 程序認定違反規定之締約國課以新制裁。除非經由會員國條件多數決予以否決票，否則此項決議將予以執行，此即所謂之「相反條件多數決」（reverse qualified majority voting, reverse QMV），俾使在 EDP 架構下之制裁執行具有「半自動化」（semi-automatic）的特性。制裁係指一歐元區國家在 EDP 架構下，須繳納相當於 GDP 0.2% 的無息存款。若一歐元區國家在 EDP 架構下未執行矯正行動之建議時，將課以該國 GDP 0.2% 的罰金。

財政條約有若干改變，俾使此程序更有效率並減少對歐盟理事會政治性投票的依賴。財政條約第 5 條規定在歐盟條約架構下針對某一締約國啟動 EDP 程序，該國應提出「預算與經濟夥伴計畫」（budgetary and economic

partnership programme)，其內容應詳述該國將遵循之結構性改革。此計畫之內容與格式將於歐盟立法中明定，並由歐盟理事會和執委會負責監督。財政條約第 7 條規定，歐元區國家於歐盟理事會中投票表決，應支持執委會針對某一歐元區國家違反 EDP 赤字標準之建議，除非經條件多數決反對此項建議（亦即相反 QMV）。換言之，歐盟理事會僅能在相反 QMV 之下停止制裁，亦即約有三分之二國家不同意制裁自動執行。

## （五）歐元區之治理與歐元高峰會

財政條約將目前歐元區領袖的非正式會議予以制度化，批准財政條約歐元區的各國或政府領袖應於「歐元高峰會」進行非正式會議。歐元高峰會主席將由批准財政條約的各國或政府領袖以簡單多數決選任之，並於歐盟理事會進行主席選舉時同時進行，任期相同（財政條約第 12 條第 1 項）。未批准財政條約的歐元區國家不得參與歐元高峰會主席之選舉。財政條約於 2013 年 1 月 1 日正式生效，則第一個進行歐元高峰會主席選舉的機會將是 2014 年 12 月初，此時間點增加了歐盟理事會主席實際上將為歐元高峰會主席的可能性（O Broin 2012, 10）。歐元高峰會之與會人士包括歐盟執委會主席（財政條約第 12 條第 1 項），歐洲中央銀行總裁必須受邀與會（財政條約第 12 條第 1 項），另可邀請歐洲議會主席與會（財政條約第 12 條第 5 項）。歐元高峰會須一年至少舉辦兩次，一年「至少」邀請一次非歐元條約簽署國參與會議（財政條約第 12 條第 2 項）。

## 參、紓困機制與危機管理政策工具

在歐債危機爆發後，歐盟處理危機的方式首先是同意提供希臘紓困，繼而建立歐洲金融

穩定基金（EFSF）以持續穩定市場。然而當時歐盟處理危機的方式係以臨時方式為之，且僅為暫時性質，故未能提供充分基礎以處理歐元區揮之不去的債務危機。基於穩定歐洲區域金融之目的，永久性金融穩定機制乃應運而生。下文擬分別就暫時紓困機制與永久性金融穩定機制予以介紹。

## 一、暫時紓困機制

在歐債危機爆發後，基於穩定歐洲區域金融之目的，各國財經首長決議依據 TFEU 第 122 條第 2 項之規定，於歐盟執委會下建立一歐洲金融穩定機制（European Financial Stabilisation Mechanism, EFSM），該機制將根據歐盟所提供之擔保，於金融市場中融資達 600 億歐元，在執委會之監督下運作，在歐盟會員國遭受重大金融衝擊時提供財政援助，以維持金融穩定。除了 EFSM 之外，歐元區會員國亦共同簽訂一項政府間協定，成立 EFSF，提供高達 4,400 億歐元之援助額度。這是歐盟會員國首次為了歐盟，特別是歐元區內部之金融穩定，所創設之紓困與穩定機制，具有劃時代的意義。

## 二、永久性金融穩定機制

歐洲穩定機制（ESM）係根據國際法所設立之國際組織，位於盧森堡，作為歐元區永久性防火牆，以提供發生財政困難的歐元區會員國援助方案，借貸額度高達 5,000 億歐元。此一機制之問世取代了臨時紓困機制，亦即 EFSF 與歐洲金融市場穩定機制（EFSM）。目前所有歐元區會員國的新援助計畫均由 ESM 處理，而 EFSF 與 EFSM 則繼續處理先前批准的愛爾蘭、葡萄牙與希臘的紓困貸款事宜。

成立永久性金融穩定機制之構想，係於

2010年12月所召開之歐盟高峰會中提出。為使ESM之成立取得法律依據，歐盟會員國修正TFEU第136條並於該條中新增一項規定，基於維持歐元區整體穩定之必要，得建立永久性之穩定機制，以提供歐元區會員國財政援助（de Witte 2011, 1-8）。基此，歐元區會員國於2011年2月2日簽署一項政府間條約，亦即「建立歐洲穩定機制條約」（Treaty Establishing

the European Stability Mechanism，以下簡稱ESM條約），該條約於2012年9月27日正式生效。ESM於2012年10月8日召開首次會議後開始正式運作。ESM會員國涵蓋歐元區17個會員國，可以在發生財政困難時向ESM申請紓困援助。不過向ESM申請紓困援助應滿足兩項條件：第一，申請國應簽署諒解備忘錄（MOU），說明必要的改革或擬實施的財政整

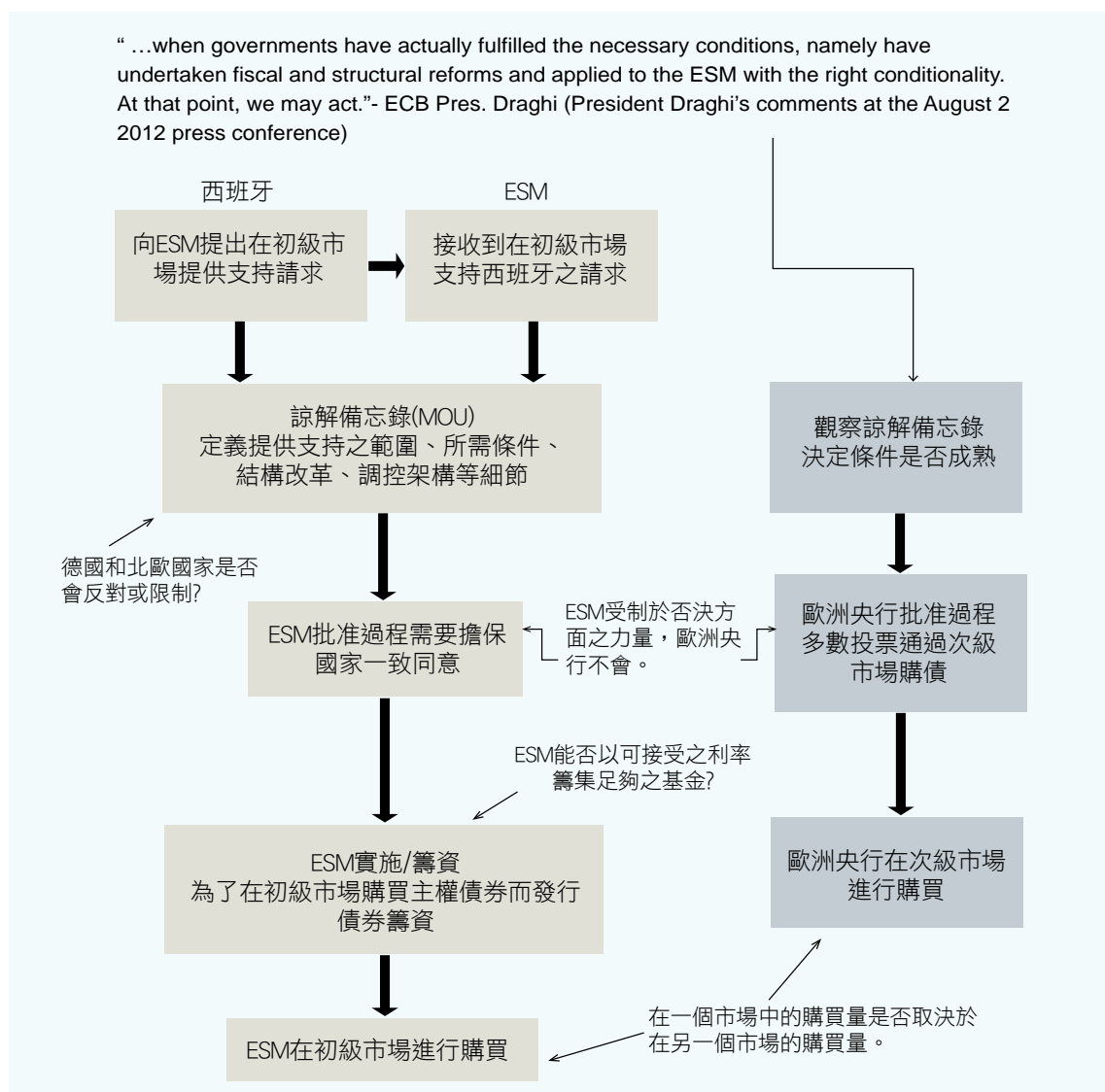


圖 1 歐盟紓困機制運作示意圖

資料來源：ESM, ECB Barclays Research.

頓方案，以恢復金融穩定；第二，申請國必須批准歐盟財政條約。向 ESM 申請紓困時，歐盟執委會、歐洲中央銀行與國際貨幣基金組織將分析與評估申請國所有相關之財政穩定性事宜，以決定是否提供五種不同的支援方案。截至 2013 年 6 月為止，ESM 批准兩項財政援助基金協議（Financial Assistance Facility Agreement, FAFA），提供 1000 億歐元專門用於西班牙銀行資本重整，以及提供塞浦路斯 90 億歐元進行主權國家紓困計劃與金融機構資本重整計劃。

ESM 得運用以下貸款工具以協助會員國：第一，在總體調控計劃架構下提供貸款；第二，在初級市場及次級市場上購買債券；第三，以信貸額度的形式提供預防性財政援助；第四，藉由對 ESM 會員政府提供貸款之方式對金融機構進行資本重整，一旦對歐元區銀行建立了一個有效的單一監督之機制，ESM 將被授權對歐元區銀行直接進行資本重整（Fabrizia et al. 2011, 1-11）。

關於 ESM 與歐盟紓困機制之運作如圖 1。

## 肆、金融監管架構

過去歐盟為了促使內部市場的金融市場自由化，消弭許多法規障礙與鬆綁監督機制。1999 年至 2004 年間，歐盟開始逐步建立較為明確之法律架構。2000 年 7 月，由 Baron Alexandre Lamfalussy 領導成立的「智囊委員會（Committee of Wise Men）」，首先建構證券市場的法律規範。2002 年 9 月，歐洲經濟暨財政委員會（Economic and Financial Committee, Ecofin）並決定將之擴大適用於銀行、保險與退休金領域。Lamfalussy 架構使金融服務市場在法規整合更往前邁進，促使歐盟

金融監管之立法集中化。不過後來在各會員國內之實施成效令人詬病，不足以有效因應跨境金融危機發生之情形（Ferran and Alexander 2010, 35, 6: 751）。

經過全球金融危機後，顯示出歐盟金融監管架構之鬆散。2009 年 2 月提出之 de Larosière 報告建議歐盟整體的改革方向，這份報告受到歐盟執委會與理事會之肯定。2009 年 9 月，歐盟執委會決定通過「歐洲金融監督系統（European System of Financial Supervisors, ESFS）」，以確保修復之信心、協助單一規則的實施、解決跨境金融機構問題，並防止風險逐步擴大而威脅總體金融系統之穩定性。2010 年 9 月 22 日，歐盟理事會通過數項規章與指令，以支持由執委會所建議之歐盟金融監管系統架構之改革，此並在 2010 年 11 月 17 日受到歐盟經濟暨財政委員會之確認。

## 一、歐洲金融監督系統

歐盟爆發主權債務危機後，更需要健全的金融部門以步上常軌，因此歐盟於 2011 年 1 月實施新的金融監管架構（如表 1），以確保修復之信心、協助單一規則之實施、解決跨境金融機構問題，並防止風險逐步擴大而威脅總體金融系統之穩定性。歐盟此一新的歐洲金融監督系統由兩大支柱組成，其一為負責總體審慎之「歐洲系統風險委員會（European Systemic Risk Board, ESRB）」，其二為負責個體金融層面的三個監管機關（European Supervision Authorities, ESAs），包括「歐洲銀行管理局（European Banking Authority, EBA）」、「歐洲保險暨職業年金管理局（European Insurance and Occupational Pensions Authority, EIOPA）」和「歐洲證券暨市場管理局

表 1 歐盟金融監理架構新舊對照表

總體審慎監理	2011 年 1 月前	2011 年 1 月後
		歐洲系統風險委員會 (ESRB)
個體審慎監理	2011 年 1 月前	2011 年 1 月後
銀行	歐洲銀行監督委員會 (CEBS)	歐洲銀行管理局 (EBA)
證券	歐洲證券管制委員會 (CESR)	歐洲證券暨市場管理局 (ESMA)
保險	歐洲保險暨職業年金委員會 (Committee of European Insurance and Occupational Pensions, CEIOPS)	歐洲保險暨職業年金管理局 (EIOPA)

資料來源：作者整理

(European Securities and Markets Authority, ESMA)」，以分別取代過去 Lamfalussy 架構下之「歐洲銀行監督委員會 (Committee of European Banking Supervisors, CEBS)」、「歐洲保險暨職業年金委員會 (Committee of European Insurance and Occupational Pensions, CEIOPS)」，以及「歐洲證券管制委員會 (Committee of European Securities Regulators, CESR)」。

另外，ESFS 尚包括由 ESAs 組成之共同委員會 (Joint Committee)，以及由歐盟法規所規定之會員國內之主管或監管機關。ESFS 各方應依據歐洲聯盟條約 (Treaty on European Union, TEU) 第 4 條第 3 項之真誠合作原則，以信任和充分相互尊重之精神合作，以確保其間相互流通適當與可靠之資訊。

制度設計對於金融監管至為重要，除解決金融危機外，同時能夠作為有效監督、控制系統性風險與危機處理之架構。同時唯有考慮總體與個體審慎監理任務間之複雜性與互賴性，才能作成最適於歐盟金融監管之架構安排，並維護歐盟金融體系之長期穩定。基此，新的歐洲金融監督系統 (ESFS) 最重要的改革在於設立 ESRB，強調總體審慎監理之重要性，尤其在金融危機爆發後更凸顯其不可或缺。故歐盟期許在設立 ESRB 後，能夠有效偵測歐洲金融

系統性風險，適時提出警告或建議，以防患於未然。而負責個體金融層面的三個監管機關，組織結構呈現多元化，不侷限於各會員國監管機關之參與，歐盟執委會、歐洲中央銀行，ESRB 等均可派代表參與。在職權方面內容的比較上，負責個體金融層面的三個監管機關除了提供立法建議與協調各會員國監管行為外，亦具有其他功能，例如採取確保歐盟法一致適用之相關措施、對於系統性風險進行回應、從事市場經濟分析等。此外，負責個體金融層面的三個監管機關也是 ESRB 與各會員國監管機關的溝通橋樑，使總體與個體審慎監督之間、跨金融部門之間的聯繫均更為強化。

## 二、單一監管機制

新的歐洲金融監督系統於 2011 年起實施後，歐盟對於銀行、投資機構與保險公司之資本要求提高，有關薪酬與獎金的新規則亦將減少甘冒短期風險的誘因，同時歐盟也對境內銀行實施壓力測試。於是執委會提出成立銀行聯盟 (Banking Union) 之構想。預定自 2014 年起，歐洲中央銀行將負起全責監管歐元區銀行，此一安排被稱為單一監管機制 (Single Supervisory Mechanism, SSM) (European Commission 2012)。執委會於 2012 年 9 月提出草案，同年 12 月獲得理事會通過。在 SSM

機制下，歐洲中央銀行將全權負責對於歐元區會員國之銀行進行審慎監督，偵測銀行風險，並要求其採取必要措施，以提升金融系統之穩健，以期成功阻斷主權債務危機與銀行業危機之蔓延，恢復銀行市場與歐元之信心。歐洲中央銀行將在歐洲金融監督系統架構下與負責個體金融層面的三個監管機關，特別是與 EBA 與各會員國共同合作，以達成目標。原則上，歐洲中央銀行之監督範圍為歐盟會員國之所有銀行，但如有跨境營運之情形，例如由非歐元區會員國銀行在歐元區會員國境內提供金融服務者，亦屬於其監督範圍。

當歐洲中央銀行啟動單一監管機制之運作，歐元區救援基金「歐洲穩定機制」亦將配合實施，直接協助發生困難之銀行，而毋須由各會員國政府出面援助。歐洲央行將承擔相關任務，例如授權銀行及其他信貸機構，以確保其擁有足夠的流動資金，甚至虧損時仍可繼續經營，以及監管金融集團的活動。如果某家銀行違反資本要求或有違反之虞，歐洲央行將可

以要求銀行採取矯正措施。在此同時，國家監管機關依然繼續進行例行的監理工作。

## 伍、結論

在因應歐元區主權債務危機而生的經濟治理方面，歐盟已採行各項政策調整，包含以增進歐盟與歐元區內總體經濟監控為目標的新財政規則，以及新制裁方案。當歐盟致力於強化財政紀律與經濟整合的同時，可能迫使歐盟會員國採取撙節措施，包含大幅削減公共開支、增加間接稅、減少薪資、維持市場自由化，以及公共資產私有化。然而強化後財政架構之有效性，依然極為仰賴與經濟治理有關的其他政策工具之執行，例如運用永久性的紓困機制進行危機管理，以及實施新的金融監管制度以防止風險擴散而威脅總體金融系統之穩定性。在金融系統內，歐盟透過強化個體審慎監督之間的水平連結、個體與總體審慎監督之垂直溝通，可望對整體金融系統內之個別金融活動所產生的風險有效防範，並為金融系統建立最有力的一道防火牆。

※ 本文曾發表於 102 年 9 月 6 日行政院研考會「歐盟社會發展政策與公共治理新趨勢研討會」

## 附註

註 1. 結構性赤字係指一般政府的預算赤字與實際赤字之間的最大差值，亦即非政策性或常規的稅收調整和支出變動引起的赤字，通常會依經濟週期與一次性或暫時性措施進行調整。因此必須就一國之景氣循環予以界定，不過卻不易準確評估。請參見 O. Broin 2012, 19.

## 參考文獻

1. Abdallat, A. 2012. "Concise background of the fiscal compact". *Another legal monster? An EUI debate on the Fiscal Compact Treaty*. Edited by A. Kocharov, 20-31. Badia Fiesolana, Italy: European University Institute.
2. Blizkovsky, P. 2012. *Does 'the Golden Rule' translate into 'Golden' EU economic governance?*. NUS Policy Brief Series Issue 7: 1-10.
3. Daianu, D. 2012. *Euro zone crisis and EU governance: Tackling a flawed design and inadequate policy arrangements*. CASE Network Studies & Analyses no. 433: 1-31.
4. De Sadeleer, N. 2012. "La gouvernance économique européenne : Léviathan ou colosse aux pieds d' argile ?". *Europe* 4: 4-11.



5. De Witte, B. 2011. "The European Treaty Amendment for the Creation of a Financial Stability Mechanism" . *European Policy Analysis* 6: 1-8.
6. European Central Bank. 2011. "The reform of economic governance in the euro area - essential elements" . *ECB Monthly Bulletin* : 99-119.
7. European Commission. 2012. Proposal for a Council regulation conferring specific tasks on the European Central Bank concerning policies relating to the prudential supervision of credit institutions. COM (2012) , 511Final, September 2012.
8. Fabrizio, P, S. Micossi and J. Carmassi. 2011. *On the Tasks of the European Stability Mechanism*. CEPS Policy Brief no. 235: 1-11.
9. Ferran, E. and K. Alexander. 2010. "Can Soft Law Bodies Be Effective? The Special Case of the European System Risk Board." *European Law Review* 35, no. 6: 751-776.
10. Louis, J. V. 2011. "The "enforcement" of economic governance" . *Studia Diplomatica - The European Union and Economic Governance*. Edited by M. Lepoivre, J. Keller-Noëllet and S. Verhelst, 55-68. Brussels, Belgium: Egmont.
11. Louis, J. V. 2012. "La nouvelle « gouvernance » économique de l' espace euro" . *Mélanges en L' Honneur Au Professeur Joël Molinier*. Edited by Collectif, 405-428. Paris, France: L.G.D.J.
12. O Broin, P. 2012. The Euro crisis: The Fiscal Treaty – An initial analysis. IIEA Working Paper no 5: 1-27.



# 歐盟財政風險與治理策略

李顯峰 國立臺灣大學經濟學系副教授

## 摘要

2010年以來歐洲經濟暨貨幣同盟（European Economic and Monetary Union, EMU）演進的新經濟治理以歐洲學期為主軸，包括財政同盟、單一市場附加規範、移轉同盟及銀行同盟等四大構面。阿姆斯特丹條約中的財政紀律包含穩定暨成長公約及不紓困規則，但缺乏中央政府的財政調度功能。EMU必須同時建構財政同盟及銀行同盟，涵蓋地方財政分權式型態、不紓困政策及實施完整權力的銀行同盟才得以成功。

財政公約要求會員國遵守平衡性預算的黃金法則—扣除景氣循環因素調整及臨時性天災的一次性支出後的赤字—占GDP比為0.5%。未來歐盟28國（歐元區18國）實施銀行監理應整合包含監理、解決方案及存款保險等機制，同時強化歐洲央行擁有銀行單一監理機制功能。

關鍵詞：EMU、財政同盟、銀行同盟、黃金法則、結構性赤字

## 壹、緒言

2007年夏季發生美國次級房貸市場（subprime market）危機，2008年爆發國際金融危機，對全球經濟造成重大的打擊。國際金融市場震盪起源於美國，但卻蔓延至歐元區發生金融危機，各國政府被迫紛紛挹注鉅額資金以挽救嚴重的經濟危機，此為歐盟成立發展至今面臨最嚴重的經濟萎縮衝擊。

尤自2010年4月以來，接續爆發希臘、愛爾蘭及葡萄牙的主權債信危機（sovereign debt crisis），歐盟、歐元區國家與IMF（International Monetary Fund）聯合提供紓困，歐洲中央銀行（European Central Bank, ECB）

購入債務國家的公債；義大利與西班牙也發生政府債務過高危機，近來引發全球金融市場的劇烈震盪，甚至導致檢討歐元區是否能存續。2011年德國總理梅克爾（Angela Merkel）與前法國總統沙克吉（Nicholas Sarkozy）聯合提出修改歐盟條約，以嚴格執行歐元區的財政紀律。

本文討論2010年歐債危機發生以來，歐洲經濟暨貨幣同盟（EMU）因應財政風險進行的新經濟治理，第二節討論歐元區主權債務危機與紓困，第三節討論歐盟穩定暨成長公約的精進，第四節探討EMU的新經濟治理，第五節為對我國經濟治理的啟示，第六節為結論。

## 貳、歐元區主權債務危機與紓困

歐元區雖然於 1999 年啟用歐元單一貨幣，迄今仍未能完全符合 Mundell（1961）提出最適通貨區域的各項條件。由於組成最適通貨區

域後，區域內部喪失名目匯率及利率調整的機制，經濟調整機制主要透過財政政策的調整，也需要財政管理機制，但會員國間的差異甚大（註 1）。（李顯峰，1998，2010，2011）、（Mersch 2011）

單位：%

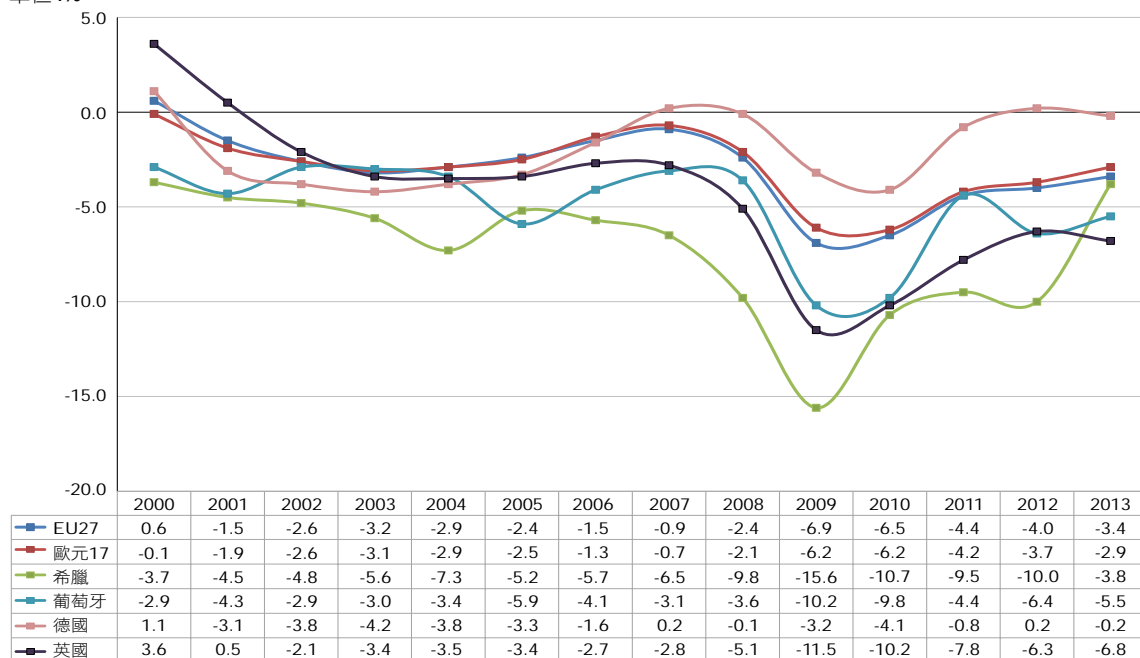


圖 1 歐盟國家預算赤字占 GDP 比

註：單位：%，2013 為預測數字

資料來源：Eurostat; European Commission, Public Finances in EMU 2013

表 1 歐盟國家預算赤字占 GDP 比

年度	EU 27	歐元 17	希臘	愛爾蘭	葡萄牙	西班牙	義大利	德國	法國	英國
2000	0.6	-0.1	-3.7	4.7	-2.9	-0.9	-0.8	1.1	-1.5	3.6
2001	-1.5	-1.9	-4.5	0.9	-4.3	-0.5	-3.1	-3.1	-1.5	0.5
2002	-2.6	-2.6	-4.8	-0.4	-2.9	-0.2	-3.1	-3.8	-3.1	-2.1
2003	-3.2	-3.1	-5.6	0.4	-3.0	-0.3	-3.6	-4.2	-4.1	-3.4
2004	-2.9	-2.9	-7.3	1.4	-3.4	-0.1	-3.5	-3.8	-3.6	-3.5
2005	-2.4	-2.5	-5.2	1.7	-5.9	1.3	-4.4	-3.3	-2.9	-3.4
2006	-1.5	-1.3	-5.7	2.9	-4.1	2.4	-3.4	-1.6	-2.3	-2.7
2007	-0.9	-0.7	-6.5	0.1	-3.1	1.9	-1.6	0.2	-2.7	-2.8
2008	-2.4	-2.1	-9.8	-7.3	-3.6	-4.5	-2.7	-0.1	-3.3	-5.1
2009	-6.9	-6.1	-15.6	-14.0	-10.2	-11.2	-5.4	-3.2	-7.5	-11.5
2010	-6.5	-6.2	-10.7	-30.8	-9.8	-9.7	-4.5	-4.1	-7.1	-10.2
2011	-4.4	-4.2	-9.5	-13.4	-4.4	-9.4	-3.8	-0.8	-5.3	-7.8
2012	-4.0	-3.7	-10.0	-7.6	-6.4	-10.6	-3.0	0.2	-4.8	-6.3
2013	-3.4	-2.9	-3.8	-7.5	-5.5	-6.5	-2.9	-0.2	-3.9	-6.8

註：單位：%，2013 年為預測數據

資料來源：Eurostat; Public Finances in EMU 2013,15

### 一、歐盟國家的預算赤字債務

就預算赤字占 GDP 比來比較，2009 年～2010 年受到國際金融危機打擊，希臘、愛爾蘭、西班牙、葡萄牙等國的預算赤字大幅提高，相對上德國相對於其他歐元區國家穩健，2012 年

預算曾出現賸餘（如圖 1、表 1）。

至於歐盟國家債務餘額之變化，政府債務餘額占 GDP 比來比較，國際金融海嘯發生前，德國政府債務餘額占 GDP 比甚至較愛爾蘭、葡萄牙、英國等還高，但在 2008 年之後，呈現相

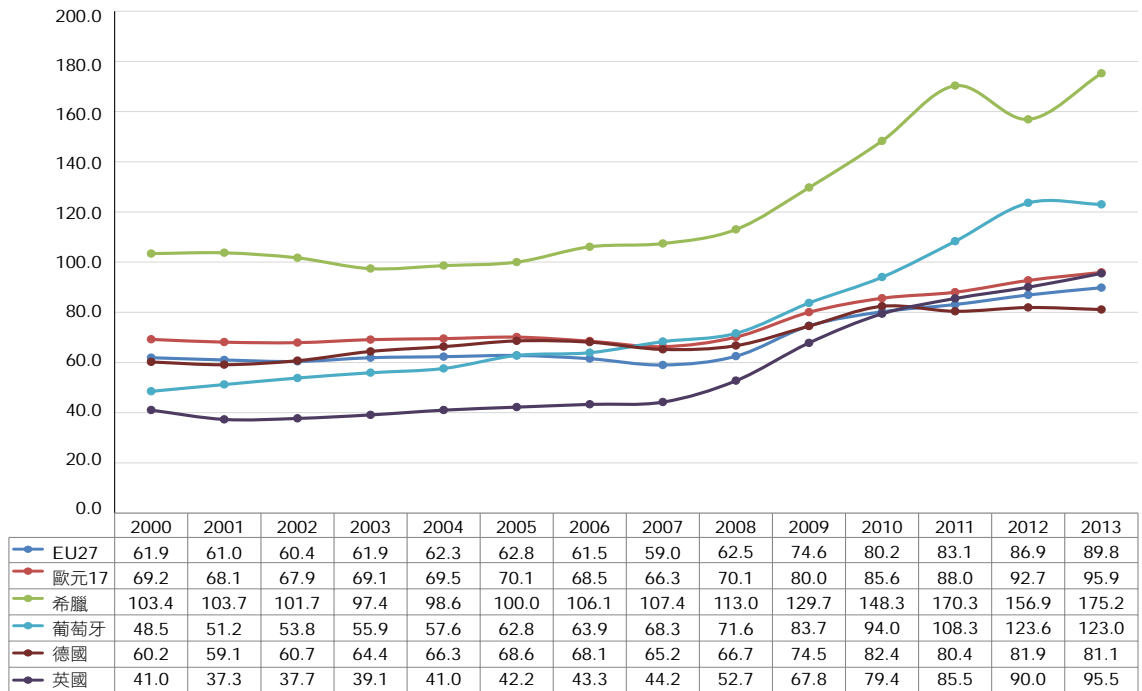


圖 2 歐盟國家政府債務餘額占 GDP 比

註：單位：%，2013 為預測數字

資料來源：Eurostat; European Commission, Public Finances in EMU 2013

表 2 歐盟國家政府債務餘額占 GDP 比

年度	EU27	歐元 17	希臘	愛爾蘭	葡萄牙	西班牙	義大利	德國	法國	英國
2000	61.9	69.2	103.4	37.5	48.5	59.4	108.5	60.2	57.3	41.0
2001	61.0	68.1	103.7	35.2	51.2	55.6	108.2	59.1	56.9	37.3
2002	60.4	67.9	101.7	31.9	53.8	52.6	105.1	60.7	58.8	37.7
2003	61.9	69.1	97.4	30.7	55.9	48.8	103.9	64.4	62.9	39.1
2004	62.3	69.5	98.6	29.4	57.6	46.3	103.4	66.3	64.9	41.0
2005	62.8	70.1	100.0	27.2	62.8	43.1	105.4	68.6	66.4	42.2
2006	61.5	68.5	106.1	24.7	63.9	39.6	106.1	68.1	63.7	43.3
2007	59.0	66.3	107.4	24.8	68.3	36.2	103.1	65.2	64.2	44.2
2008	62.5	70.1	113.0	44.2	71.6	40.2	105.7	66.7	68.2	52.7
2009	74.6	80.0	129.7	64.8	83.7	53.9	116.4	74.5	79.2	67.8
2010	80.2	85.6	148.3	92.1	94.0	61.5	119.3	82.4	82.4	79.4
2011	83.1	88.0	170.3	106.4	108.3	69.3	120.8	80.4	85.8	85.5
2012	86.9	92.7	156.9	117.6	123.6	84.2	127.0	81.9	90.2	90.0
2013	89.8	95.9	175.2	123.3	123.0	91.3	131.4	81.1	94.0	95.5

註：單位：%，2013 為預測數據

資料來源：Eurostat; Public Finances in EMU 2013, 19

對平穩現象，希臘則呈逐年升高的現象（如圖 2、表 2）。

## 二、歐元區紓困

2010 年 4 月歐盟及國際貨幣基金會（IMF）首次紓困希臘 1,100 億歐元，2010 年 5 月（至 2013 年）設置歐洲金融穩定基金（European Financial Stability Facility, EFSF）規模 7500 億歐元，同時歐洲央行（ECB）開始購入會員國政府公債；同年 11 月紓困愛爾蘭 850 億歐元，歐債危機逐漸引發，2011 年 5 月提議設立歐洲穩定機制（European Stability Mechanism, ESM）規模 7,000 億歐元，同時紓困葡萄牙 780 億歐元，7 月兩次紓困希臘，11 月德國國會多數決議 EFSF 擴大規模 1 兆歐元，進行槓桿操作。12 月 8 日 ECB 理事會通過執行長期再融資操作（Long Term Refinancing Operation, LTRO），同月 21 日提供 523 家銀行貸款 4,891.9 億歐元（約占歐元區 GDP 的 5%），使銀行能支應 2012 年第一季到期公債再融資的需求。

2012 年 6 月 29 日歐盟領袖高峰會簽署成長協定（Growth Pact）籌資 1,200 億歐元，占 EU GDP 約 1%，以解決青年失業問題。允許 5000 億歐元紓困金直接協助陷困銀行，進行資本重組。9 月 ECB 總裁 Mario Draghi 宣布「貨幣直接交易」（Outright Monetary Transactions, OMT）計畫，在次級市場無限購買歐元區國家 3 年期以下公債，降低債務國家的融資成本，彌補貨幣政策失靈，以維持歐元匯價的穩定。德國央行總裁 Weidman 反對該措施，梅克爾總理保持中立且明確表示不願意希臘退出歐元區，9 月 12 日德國憲法法院判決 ESM 不違憲。

## 參、歐盟穩定暨成長公約的精進

2012 年 2 月歐盟高峰會簽署成立常設性紓

困基金－歐洲穩定機制，再經各會員國國會表決通過，以接續替代 EFSF，但過渡期間採雙軌並行制。

### 一、歐洲穩定機制

ESM 較 EFSF 的優點是：（一）具國際法地位，ESM 為政府間的條約，EFSF 只是依據盧森堡公司法成立的法人組織。（二）擁有成立基金，而非如 EFSF 須藉拍賣會員國公債已籌措紓困資金，資金來源面臨相當高的不確定性。（三）ESM 基金規模可望擴大：擴大槓桿倍數能從事更高倍數的資金融通額，其紓困功能將更為強化。

ESM 中加入集體行動條款（Collective Action Clauses, CAC）。財政協定特別強調財政紀律，要求會員國確實遵守：（一）預算赤字不超過 GDP 的 3.0%，具有自動矯正作用；（二）結構性預算赤字（structural budget deficit，即原預算赤字扣除景氣循環因素導致預算赤字的部分，為經濟結構失衡產生的預算赤字）不得超過 GDP 的 0.5%。同時要求各國修訂憲法納入規範，由歐洲法院督導會員國的遵從，及各國讓渡預算主權予歐盟。

高峰會議也決議建置三道防火牆，分別是（一）防火牆 A：ESM 籌措 5,000 億歐元，提前於 2012 實施，與 EFSF 並行。（二）防火牆 B：民間債權人（金融機構）減債，由 IMF 執行，減債比例原定為 20%，後來提高至 50%（或以上）。（三）防火牆 C：執行集體行動條款，ESM 的決策法則改為 85% 條件多數決，德國、法國、義大利（分攤 15% 以上）具有否決權。另外要求歐洲銀行提高資本適足率至 9%，以健全銀行的資本結構，降低風險。將歐元區財政規則、監督與強制執行等稱為「財政六法」

(Six-Pact)，包括五項管制 (regulation) 及一項指令 (directive)。

這些主要的改革目的是強化預算赤字預警及事後矯正監督。在預警階段，若忽視規則國家須存入 GDP 0.2% 加利息。在矯正階段，會員國違反時，啟動超額赤字程序 (Excessive Deficit Procedure, EDP)，存入 GDP 0.2% 無利息；若未遵從，則執行固定罰鍰 GDP 的 0.2%；又若持續未遵從，則執行變動罰鍰 GDP 的 0.2% 加上違反目標差距的 1 / 10。同時執委會確認準時正確將黃金法則納入國內法之中，由歐洲法院及各國憲法法院督導 (註 2)。

## 二、歐元區銀行壓力測試

2011 年 12 月歐元區執行銀行壓力測試 (stress test)，以核心第一類資本適足率 (Target core Tier 1 capital ratio) 7.0% 為基準門檻，係指自有資本加上一些準備金等風險性最低者占總資本 (業主權益) 的比率，在若干外在經濟因素衝擊變化後，能承擔的風險程度。測試結果認為歐洲的銀行資本不足額高達 932 億歐元，計有 47 家銀行未能通過壓力測試，其中希臘的銀行資本缺口達 319 億歐元，需增資額占 GDP 的 14.5%；西班牙 (葡萄牙) 的銀行資本不足額達 146 (81) 億歐元，需增資額占 GDP 的 1.4% (2.1%)；另德國及法國的銀行資本不足額分別是 134 及 59 億歐元，分別需增資額占 GDP 的 0.5% 及 0.3%；而英國的銀行資本不足額達 56 億歐元，需增資額占 GDP 的 0.3%。

## 三、穩定暨成長公約矯正措施 (the corrective arm) 的改革

依據歐盟條約第 126 條規定，會員國的預算赤字不得超過 GDP 的 3% (流量管制) 及債

務餘額不得超過 GDP 的 60% (存量管制)，須受超額預算赤字檢視機制 (EDP) 檢視。至於矯正措施則藉 1997 年 7 月 7 日理事會管制 (EC Regulation) No. 1467/97 加速進行及執行超額預算赤字檢視機制 (註 3)。

### (一) 債務減低基準 (the debt reduction benchmark)

2011 年 12 月 13 日矯正措施規定生效，一旦會員國的政府債務占 GDP 比超過 60%，必須遵循一數量基準降低債務。依據管制 (EC Regulation) 1467/97 號第條 1a 款，一會員國政府債務占 GDP 比超過 60%，若超出部分在過去三年間每年平均減少 1 / 20 的基準；同時若執委會的預測指出，在以往 3 年間有 2 年預算 (與規定) 的差距已作必要的降低，則可視為遵循債務準則。分成三個步驟以檢視是否遵循債務準則，以及啟動超額預算赤字檢視機制的條件為：

步驟一，政府負債占 GDP 比高於 60% 門檻值。

步驟二，參考公式：

$$b_t > bb_t = 60\% + \frac{0.95}{3}(b_{t-1} - 60\%) + \frac{0.95^2}{3}(b_{t-2} - 60\%) + \frac{0.95^3}{3}(b_{t-3} - 60\%)$$

式中， $b_t$  為  $t$  年政府負債占 GDP 比， $bb_t$  為  $t$  年回溯 (backward-looking) 政府負債占 GDP 比基準。

步驟三，依據公式：

$$(a)bb_{t+2} > bb_{t+2} = 60\% + \frac{0.95}{3}(b_{t+1} - 60\%) + \frac{0.95^2}{3}(b_t - 60\%) + \frac{0.95^3}{3}(b_{t-1} - 60\%)$$

式中， $bb_{t+2}$  為前瞻性 (forward-looking) 政府負債占 GDP 比基準。 $b_{t+1}$  及  $b_{t+2}$  分別是  $t$  年

執委會基於財政狀況在「無政策改變」的假設下，預測 t+1 及 t+2 年的債務比。

## (二) 德國實施「債務控制措施」 (Schuldenbremse)

德國於 2009 年實施「債務控制措施」。在基本法 (Grundgesetz, 即憲法) 第 109 條第三項 (Artikel 09 III GG) 明確規定聯邦及各邦政府不得再舉借新債，例外情形是受到景氣衰退階段發生的財政赤字得藉長期累積的財政賸餘來平衡。只允許聯邦政府舉債上限為經調整景氣循環效果後淨舉債額不得超過國內生產毛額的 0.35%，但各邦政府不適用因此不得舉債。德國各邦政府在憲法中明文管控債務累積，除非遭遇景氣系統風險或重大自然天災 (如洪水氾濫等)，但規定在一段合理期間內需償清債務。(Deutsche Bundesbank 2011)

## 肆、EMU 的新經濟治理

2012 年 12 月歐盟高峰會主席范龍培 (Van Rompuy) 提出促進 EMU 的穩定及繁榮，須完成四項建構：一、整合性金融架構，二、整合性預算架構，三、整合性經濟政策架構：確保成長、就業及競爭力，及四、EMU 決策過程中，確保民主立法及課責性 (democratic legitimacy and accountability)，稱為范龍培建構新 EMU 計畫 (Van Rompuy Plan)。(Van Rompuy 2012)

將 2010 以來 EMU 新經濟治理的發展彙整列於表 3 中。完整的經濟治理將以歐洲學期 (European Semester) 為主軸，包括財政同盟 (Fiscal Union)、單一市場附加 (Single Market Plus)、移轉同盟 (Transfer Union)、銀行同盟 (Banking Union) 等四大構面。

表 3 2010 年以來 EMU 新經濟治理發展

歐洲學期 European Semester			紓困／金融市場	
六法 Six-Pact	財政公約 Fiscal Pact (穩定調和與治理條約 TSCG)	歐洲 2020 策略	拯救措施 (希臘、愛爾蘭、葡萄牙、西班牙、賽普勒斯)	金融監理制度
穩定暨成長公約三 SGPIII (超額赤字罰則 EDP) 3 管制, 1 指令	中程結構性預算基準: 占 GDP 0.5%, 各國立法「控制債務」	智慧／永續／包容性成長: 「成長與就業方案」取代里斯本策略 (失敗!) 開放式協調方 OMC	歐洲金融穩定基金 EFSF (2010 - 2012)	歐洲金融穩定基金 EFSF、歐洲系統風險委員會 ESRB、歐洲央行 ECB
總體失衡 (總體失衡監理程序 MIP + 超額失衡程序 EIP) 2 管制	歐元附加公約 Euro Plus Pact: 競爭／就業／金融市場穩定 → 附加效益? (對歐洲 2020 策略, 經濟政策指導委員會 BEPG, 穩定暨成長公約 SGP 等)	單一市場法 Single Market Act?	歐洲穩定機制 ESM (常設) (2012+ 修訂) 歐盟運作條約 TFEU 第 136 (3) 條 + 集體行動條款 CAC (銷債條款 haircut clauses)	三機構: 歐洲銀行管理局 EBA 倫敦、歐洲保險暨職業年金管理局 EIOPA 法蘭克福、歐洲證券暨市場管理局 ESMA 巴黎
雙法 Two-Pack 2 新管制 (預算監理)				歐洲央行之單一監管機構 SSM
財政同盟		單一市場附加 Single Market Plus	移轉同盟 Transfer Union?	銀行同盟 Banking Union?
經濟同盟 Economic Union				

資料來源: 依據 Breuss (2013, p.2) 增補整理

## 一、財政同盟

包括歐洲學期中的財政六法及財政公約（Fiscal Pact）。財政六法於 2011 年 12 月 13 日生效，包含五項管制及一項指令，不僅包括財政監理，也包括總體經濟失衡調整的監理。穩定暨成長公約要求會員國實現中程預算目標（medium-term objective, MTO），預算及債務符合規定標準。財政六法強化超額預算程序對會員國財政偏離規定時的防範及矯正的功能。違反者由防範措施執行，將處罰高達 GDP 的 0.5%。

此外，財政六法引進逆向多數票決制（reverse qualified majority voting, RQMV）— 執委會向高峰會提議處罰某一違規國家時，除非有多數會員國反對，若無則高峰會將採納執委會的處罰建議，以強化歐盟執委會向高峰會議的監理建議執行權力。

至於雙法（Two-pack）尚由執委會、高峰會及歐盟議會在討論中，包括兩項管制，依據 TFEU（Treaty on the Functioning of the European Union）第 136 條僅適用歐元區國家，將進一步強化監理機制。新管制的目的在於評估預算草案及確實執行超額預算赤字矯正功能。各會員國由獨立機構監督共同預算規則，每年於 10 月 15 日前送交預算草案及總體經濟預測予執委會及歐元集團（the Eurogroup）。若執委會評鑑認為嚴重違反穩定暨成長公約，可要求修正預算草案。此新管制措施引進漸進式監理制度，期能即時及持續矯正超額赤字。

## 二、財政公約（Fiscal Pact）

財政公約係依穩定、調和與治理條約（Treaty on Stability, Coordination and Governance, TSCG）訂定，屬於政府間法律，

並非歐盟法。經歐盟 25 會員國簽署，英國及捷克未簽署，限制歐元區國家。TSCG 中有關財政事務的規定部分稱為財政公約，要求會員國遵守穩定暨成長公約規範各國的中程預算目標，最低限是結構性赤字占 GDP 比為 0.5%，若債務餘額占 GDP 比顯著低於 60% 以下者，容許結構性赤字占 GDP 比提高至 1%，此稱為平衡性預算的黃金法則（Golden Rule on balanced budget）。若會員國違反依此所訂國內法時，歐洲法院得處罰 GDP 的 0.1%，罰款繳入 ESM；非歐元區會員國違反時，罰款則繳入歐盟預算中。

黃金法則配合超額赤字程序執行，並且強化會員國間的政策調和，歐元區高峰會每年至少舉行兩次。財政公約與財政六法平行適用，若干穩定、調和與治理條約的規定較財政六法嚴格，實務上若依歐元會員國違反預算赤字準則，即使財政六法未能預見問題，在超額赤字程序中的各個階段都適用逆向多數票決制。穩定、調和與治理條約要求會員國將各國的中程預算目標納入強制立法。未來生效後，會員國若未能償還債務的 75%，將納入事後追蹤監督方案（Post-programme surveillance），屆時穩定暨成長公約、總體經濟失衡監理程序及歐洲學期等將終止，以簡化監理機制。

## 三、歐洲 2020 策略（Europe 2020 Strategy）

2009 年 11 月歐盟執委會提出以取代失敗的里斯本策略，政策重點有三：以知識追求經濟成長、建構包容社會（inclusive society）及追求永續性發展。設定五大執行目標：將 20 歲至 64 歲人口之就業率由當前的 69% 提升至 2020 年 75%；研發投資支出 2020 年達到 GDP



的 3%，2020 年前溫室氣體排放量較 1990 年降低 20%～30%，再生能源比例增加至 20%，且能源效率提升 20%；輟學者比例由當前的 15% 降低至 10%，30 歲至 34 歲人口之高等教育比例由當前的 31% 提升為至少 40%；降低生活於國家貧窮線下的人口比至 25%，使得 2,000 萬人口能脫離貧窮。

2010 年 2 月徵求諮詢後公告計畫執行「歐洲 2020 策略」。而在包容性成長中包含在勞動市場上推動彈性保障（flexicurity），允許勞動彈性，藉各種合約與工時的安排，以結合就業保障。

#### 四、紓困機制

阿姆斯特丹條約中的財政紀律立基於兩項安排，一是超額赤字程序，後來發展成為穩定暨成長公約；二是不紓困規則（no-bailout rule），禁止會員國政府、歐盟機構及歐洲央行提供會員國政府資金援助，屬於分權的制度措施（decentralized device），各會員國須自己負責財政。但 2010 年 5 月提供紓困希臘，以

及後續紓困愛爾蘭及葡萄牙，所建置的不紓困規則已遭受破壞。目前建置上述的 EFSF 及 ESM，增訂集體行動條款。

#### 五、總體經濟失衡監理程序 （macroeconomic imbalances procedure, MIP）

總體經濟失衡監理程序屬於財政六法中的管制措施，提供會員國早期預警功能，以即時進行政策調整。計選取十一項指標，分成：

##### （一）外部失衡及競爭力

包括經常帳占 GDP 比 3 年平均、對外投資淨部位占 GDP 比、實質匯率及通膨率 3 年平均、出口市場占有率變化 3 年平均、名目單位勞動成本變化 3 年平均等五項。

##### （二）內部失衡

包括房價年變化率、民間信用流量占 GDP 比、民間債務占 GDP 比、各級政府債務占 GDP 比、失業率 3 年平均、金融部門負債總額年變化率等計六項。各項指標大致以 1990 年～

表 4 歐盟國家總體經濟失衡計分板（2011 年資料）

	外部失衡及競爭力					內部失衡					
	經常帳占 GDP 比 3 年平均	對外投資淨部位占 GDP 比	實質匯率及通膨率 3 年平均	出口市場占有率變化 3 年平均	名目單位勞動成本變化 3 年平均	房價年變化率	民間信用流量占 GDP 比	民間債務占 GDP 比	各級政府債務占 GDP 比	失業率 3 年平均	金融部門負債總額年變化率
門檻	-4/+6 %	-35%	±5%, ±11 %	-6%	+9%, +12 %	+6%	15%	160%	60%	10%	16.5%
德國	5.9	32.6	-3.9	-8.4	5.9	1.4	4.8	128	81	6.9	2.1
愛爾蘭	0.0	-96.0	-9.1	-12.2	-12.8	-15.2	4.0	310	106	13.3	-0.6
希臘	-10.4	-86.1	3.1	-18.7	4.1	-5.1	-5.5	125	171	13.2	-3.4
西班牙	-4.3	-91.7	-1.3	-7.6	-2.1	-10.0	-4.1	218	69	19.9	3.7
義大利	-2.9	-20.6	-2.1	-18.4	4.4	-2.0	2.6	129	121	8.2	3.8
葡萄牙	-9.1	-105.0	-1.9	-9.5	0.9	-3.6	-3.2	249	108	11.9	-0.7
英國	-2.2	-17.3	-7.1	-24.2	8.1	-5.4	1.0	205	85	7.8	8.5

資料來源：European Commission, Alert Mechanism Report 2013, 28.11.2012

2007年數據計算門檻值為預警的基礎，若偏離幅度過大，就須採取政策調整。將若干國家的總體經濟失衡計分列於表4中。

2011年數據顯示歐債問題國家幾乎都超出穩健門檻，非歐元區英國的當期帳比及名目單位勞動成本符合在門檻值內。至於內部失衡指標方面，愛爾蘭、葡萄牙及英國的民間債務占GDP比都超過門檻值，表列國家的各級政府債務占GDP比都超過門檻值，失業問題以西班牙最嚴重。由國家總體經濟失衡計分板可較清楚反映失衡情勢，提供採行必要的矯正政策措施。

## 六、金融監理制度

1998年6月Cardiff歐盟高峰會提出產品市場及金融市場的改革，1999年執委會提出金融服務行動計畫（Financial Service Action Plan, FSAP）。2000年7月經濟財政部長會議（ECOFIN）委託Alexandre Lamfalussy主持委員會，2002年提出金融服務策略標竿及諮詢報告，2004年先後提出第二階段（Level 2）及第三階段（Level 3）委員會，廣納各會員國經濟及財政部資深官員提供諮詢意見，供執委會提議立法參考。

金融服務行動計畫揭櫫四大目標，包括：

- （一）單一歐盟批發市場（wholesale market）：  
依據指令以管理本國為基礎（the Markets in Financial Instruments Directive, MiFID, 2004/39/EC）。
- （二）公開及安全零售市場（retail market）。
- （三）審慎監理規則（state-of-the-art prudential rules and supervision）。
- （四）最適單一金融市場（Quaglia 2010）：

結合3個機構－歐洲銀行管理局（European Banking Authority, EBA 倫敦）、歐洲保險暨職業年金管理局（European Insurance and Occupational Pensions Authority, EIOPA 法蘭克福）、歐洲證券暨市場管理局（European Securities and Markets Authority, ESMA 巴黎）等以強化全面性金融市場的穩健。（李貴英，2012，2013）

## 七、構建 EMU 完整金融架構

構建 EMU 完整金融架構將分成三個步驟（如表5）。

### （一）歐洲央行的銀行單一監理機制（Single Supervisory Mechanism, SSM）

歐洲銀行監理的建制是第一個關鍵因素，歐元區內至少150家銀行將直接受到歐洲央行的監理，歐洲穩定機制與銀行單一監理機制（SSM）連結，要求銀行增資（recapitalization）。包括兩項管制：第一項為強化歐洲央行的權力，由歐盟運作條約授權構建單一監理機制。（COM (2012) 511 final, 2012/0242 (CNS)）第二項為歐洲央行與歐洲銀行管理局合作，ESM自5,000億歐元保留600億歐元供直接銀行增資用途（bail-in），成為防護網，德國的聯邦金管會（BaFin）也將併入此一機制中。

### （二）歐洲解決機制（Single Resolution Mechanism, SRM）

2013年7月歐盟執委會提議歐洲解決機制的立法，重點是銀行增資及銀行利害關係人的負擔分攤，將銀行問題解決「歐洲化」；未來將建立單一解決委員會及單一銀行處理基金（Single Bank Resolution Fund）。

表 5 歐洲銀行同盟之建構藍圖

監理 (Surveillance, SSM)	解決方案 (Resolution, SRM)	存款保證 (SDM)
負責：歐洲央行與會員國銀行監理機關、歐洲銀行管理局合作	單一解決機制 SRM – 全歐層級 – 未來規劃 執委會 10/07/2013 SRM 建議案： 單一解決委員會、單一銀行處理基金	單一存款保證機制全歐層級 – 未來規劃
系統風險高銀行：歐洲央行與會員國銀行監理機關	各國解決機制 (BRRD) – 內部處理： 各國解決委員會網脈 各國銀行處理基金 增資 Bail-in	各國存款保證 2012 年 12 月：存款保證 每人／銀行 10 萬歐元
歐洲穩定機制 ESM：直接銀行增資 (5 千億歐元保留 6 百億歐元、防護網)	-	-
2014 年生效	2014 年生效？	2009/14/EC 指令 (13/03/2009)
單一規則簿 Single Rule Book		
EU28 國單一市場銀行部門共同法律架構： 巴塞爾協定三 (Basel III)：2014 年 1 月 1 日生效 存款保證期程指令 DGSD – 2010 年 6 月 12 日 (2010 年 12 月起 2009/14/EC 十萬歐元指令) 其他金融法規：例如 AIFM – 避險基金及私募基金、信用評等機構管理、賣空及信用違約交換 CDS、單一歐洲支付區 SEPA、信用卡等。		

註：2014 年起拉脫維亞 (Latvia) 將加入歐元區，因此歐元區將有 18 國。2013 年 7 月 1 日克羅埃西亞 (Croatia) 歐盟會員國將為 28 個。對歐元區 18 國強制生效，保留退出選擇權。SSM=Single Supervisory Mechanism, SRM=Single Resolution Mechanism, SDM=Single Deposit Guarantee Mechanism。  
資料來源：Breuss (2013, 12)

### (三) 歐洲存款保證機制 (Single Deposit Guarantee Mechanism, SDM)

2010 年 12 月歐盟內各國法律已一致執行每位存款戶及銀行保證 10 萬歐元，但這項建議受到歐元區核心國家 (特別是德國) 的質疑，並且引發籌措存款保證基金的問題。

雖然對歐洲銀行同盟之建構的細節上仍有若干疑慮，已逐漸朝向一致性藍圖發展，Allard et al. (2013) 也有類似的討論。

## 八、EMU 財政紀律趨向地方財政分權式

EMU 建構的新經濟治理體制係採取德國式財政聯邦模式，基本上為中央集中管理及執行，地方若若干權力交付中央，為軟性預算屬性 (soft budget constraint) – 倘遇財政缺口，中央將對地方提供移轉支出協助予以補足。歐元

區的最大問題在於無一個中央政府存在，因而改革須朝向建構一個中央機構的目標努力。相對上，美國式財政聯邦模式為地方財政分權式 (sub-central fiscal sovereignty)，地方不將權力交付中央，為硬性預算屬性 (hard budget constraint)，因此執行不紓困政策，例如加州橘郡 (Orange County) 及底特律市 (Detroit) 等宣布破產重整事件，因此 Wyplosz (2013) 認為美國式財政聯邦模式運作的效率較佳，但對於該都市居民福祉似乎未能加以照顧。

財政公約的修訂顯示歐元區朝向地方財政分權式型態邁進一大步，剩下的工作就是恢復不紓困政策及實施完整權力的銀行同盟，減少發生銀行危機的機率；同時歐洲央行成為歐洲銀行體系的最終貸款者 (the lender of last resort)，擁有銀行單一監理機制功能。

## 伍、對我國經濟治理的啟示

EMU 的新經濟治理對我國的啟示如下：

### 一、穩定金融市場

由歐債國家（愛爾蘭及西班牙）的教訓，房地產泡沫導致銀行危機，很容易漫延成為財政危機，完整的金融體系監理可降低市場風險、系統風險、信用風險及作業風險等發生。未來歐盟 28 國實施單一市場銀行部門共同法律架構，包含監理、解決方案及存款保險等機制。我國金融監理體系包含財政部、中央銀行及行政院金融監督管理委員會，遵守巴賽爾協定的相關規範及風險管理，機制已屬完整，但仍須注意監督及輔導財務不健全的金融機構改善。

### 二、總體經濟失衡的調整觀測

執委會建立會員國總體經濟失衡早期預警系統，選取十一項指標，包括反映外部失衡及競爭力的五項指標，以及反映內部失衡的六項指標。我國的各項經濟指標的相當豐富及品質皆佳，或許也可參考歐元區的總體經濟失衡程序的機制，作為輔助觀察總體經濟發展調整的參考。

### 三、遵守財政紀律

歐元區的財政同盟的發展，彌補穩定暨成長公約的缺陷，改以結構性財政赤字為判定基準，朝向地方財政分權式型態及不紓困政策發展。我國國債中外債相當微少，但中央與地方的財政關係仍屬於軟性預算，未來中央統籌分配稅款及補助制度需繼續精進，仍須各界以高度智慧來解決地方財政問題。

## 陸、結論

2010 年以來歐元區由歐債危機的教訓中逐漸補強經濟治理機制，將以歐洲學期為主軸，包括財政同盟、單一市場附加規範、移轉同盟及銀行同盟等四大構面。阿姆斯特丹條約中的財政紀律包含穩定暨成長公約及不紓困規則，但缺乏中央政府的財政調度功能，EMU 必須同時建構財政同盟及銀行同盟，涵蓋地方財政分權式型態、不紓困政策及實施完整權力的銀行同盟。

財政公約要求會員國遵守平衡性預算的黃金法則 — 扣除景氣循環因素調整及臨時性天災的一次性支出後赤字 — 占 GDP 比不得超過 0.5%，若債務餘額占 GDP 比顯著低於 60% 以下者，容許結構性赤字占 GDP 比提高至 1%。若會員國違反依此所訂國內法時，歐洲法院得予以處罰。未來歐元區應朝向地方財政分權式發展，地方不將所有權力交付中央，具有硬性預算屬性，不再紓困，各會員國須自行負責財政健全。

未來歐盟 28 國（歐元區 18 國）實施單一市場整合包含監理、解決方案及存款保險等機制。同時強化歐洲央行的功能，成為歐洲銀行體系的最終貸款者，擁有銀行單一監理機制功能，將有助於歐洲金融體系的穩定及財政的穩健。

對我國經濟治理的啟示，由歐債危機的教訓可知，須審慎金融監理穩定金融市場，加強對總體經濟失衡的調整觀測，須遵守財政紀律以穩健財政。

## 附註

註 1. 例如李顯峰（1998）及最近 Mersch（2011）、Barbosa and Alves（2011）整理及參考文獻中的引述文獻等。

註 2. 有關歐元區財政機制及經濟穩定的探討，請參見李顯峰（2011, 2012）的初步討論。

註 3. 請參見李顯峰（1998, 2011）及 Mersch（2011）的討論，雖然馬斯垂克條約中已經有財政赤字及負債額度的規範，但無實際有效的強制罰則，以致未能發生矯治的功能。

## 參考文獻

1. 李貴英。2012。「歐盟經濟治理與歐盟條約」。《**歐盟經濟治理學術研討會**》。臺北：臺灣歐洲聯盟中心。
2. 李貴英。2013。「歐盟主權債務危機與因應」。《**歐盟社會發展政策與公共治理新趨勢研討會論文集**》。臺北：行政院研究發展考核委員會、東華大學公共行政學系暨歐盟研究中心。
3. 李顯峰。1998。「歐洲貨幣同盟、歐洲中央銀行與財政政策」。《**歐元之衝擊與未來研討會**》。財團法人孫運璿學術基金會與臺灣經濟學會。
4. 李顯峰。2010。「歐盟財政制度與歐元的未來」。《**2010 歐盟法新趨勢系列專題演講**》。臺大法律學院：臺大法律學院與臺大歐洲聯盟中心。
5. 李顯峰。2011。「歐洲經濟整合及國際經濟連結」。《**第一屆兩岸歐洲聯盟研究學術論壇**》，臺灣歐盟中心主編，65-76。臺北。
6. 李顯峰。2012。「歐洲經濟整合及歐債危機」。《**走出歐美債危機**》，臺灣大學經濟學系與臺灣金融研訓院編，84-112。臺北：臺灣大學經濟學系與臺灣金融研訓院聯合出版。
7. Allard, Céline, Petya Koeva Brooks, John C. Bluedorn, Fabian Bornhorst, Katharine Christopherson, Franziska Ohnsorge, Tigran Poghosyan, and an IMF Staff Team. 2013. "Toward a Fiscal Union for the Euro Area," IMF Staff Discussion Note, SDN/13/09.
8. Barbosa, J. R. and R. H. Alves. 2011. "Divergent Competitiveness in the Eurozone and the Optimum Currency Area Theory." FEP Working Paper N.436, Universidade do Porto.
9. Berti, Katia, Francisco de Castro and Matteo de Salto. 2013. "Effects of Fiscal Consolidation Envisaged in the 2013 Stability and Convergence Programmes on Public Debt Dynamics in EU Member States," European Commission, Economic Papers 504.
10. Breuss, Fritz. 2013. "European Banking Union." WIFO working papers 454.
11. Detusche Bundesbank. 2011. "Die Schuldenbremse in Deutschland Wesentliche Inhalte und deren Umsetzung," Monatsbericht.
12. European Commission. 2013. Public Finances in EMU 2013. Brussels.
13. European Commission. "Alert Mechanism Report 2013. 28.11.2012. COM (2012) 751 final." <[http://eur-lex.europa.eu/Result.do?T1=V5&T2=2012&T3=751&RechType=RECH\\_naturel&Submit=Search](http://eur-lex.europa.eu/Result.do?T1=V5&T2=2012&T3=751&RechType=RECH_naturel&Submit=Search)>
14. European Council. 2012. Treaty on Stability, Coordination and Governance in the Economic and Monetary Union. Brussels.
15. Mersch, Y. 2011. "the Pierre Werner Lecture at the European Institute" *Optimal Currency Area Revisited*. Florence.
16. Mundell, R. A. 1961. "A Theory of Optimum Currency Areas." *American Economic Review* 51: 657-665.
17. Quaglia, Lucia. 2010. Governing Financial Services in the European Union: Banking, Securities and Post-trading. Routledge.
18. The Economist. 2011a. "Staring into the Abyss." *Special Report: Europe and Its Currency*, 12 (Nov.), 1-16.
19. The Economist. 2011b. "One Problem, Two Versions," *Charlemagne*, 2 (Dec.).
20. Van Rompuy, Herman. 2012. "Towards a Genuine Economic and Monetary Union." Report by President of the European Council Herman Van Rompuy, Brussels.
21. Wyplosz, Charles. 2013. "Europe's Quest for Fiscal Discipline." European Commission Economic Papers 498.

# 歐盟財經治理與政策回饋： 經濟貨幣整合的理論依據、轉變 及其問題

葉國俊 國立中正大學經濟學系副教授

## 摘要

本文試圖從歷史的角度，說明二戰後近 60 年來歐洲官方基於強化相互依存需求與現實環境變化，採酌相關理論並權衡取捨的作為，如何影響了歐洲經濟整合的過程與面貌，進而導致今日的危機，以及未來發展方向的思考。以歐洲貨幣同盟（European Monetary Union，以下簡稱 EMU）為例，其建立係基於 1970 年代對於「匯率穩定」的迫切需求。「匯率穩定」之所以重要，是因為它就是加強各國經濟相互依存程度的重要工具，而浮動匯率在經濟學理來說，卻是扮演隔絕外來影響的角色，與戰後歐洲的理念不符。原以布列敦森林制度建構的全球金融秩序與穩定匯率瓦解，造成歐洲相互依存原則下包括共同農業政策與共同市場等措施無所適從。與此同時，德國（西德）復興造成對法、西、英等國經常帳長期順差，亦使歐洲各國難以單方面維持匯率穩定以遂行前述共同政策。上述內容跟一般為人所熟知，由 1999 年諾貝爾獎得主 Mundell 早於 1960 年代所提出的最適通貨區域理論（Theory of optimum currency areas, OCA.）（Mundell 1961）並無直接關係。而這理論的主要內涵，其實就是當今歐債危機爆發後，歐盟官方所一再強調，包括財政整合、金融整合與勞動市場調整在內的「結構性改革」。簡言之，在執行強化各國經濟相互依存程度過程中，歐盟順應時勢並採取了「先易後難」策略，迴避成立貨幣同盟所需要件，這形同政策執行順序的瑕疵。惟 1990 年代後期以來的經濟榮景，以及歐元區成立後單一貨幣與物價穩定政策超乎外界預料的成功，卻使歐洲政治人物無意主動觸碰這些涉及進一步主權讓渡的燙手山芋，這是今日歐盟與歐元區為債務問題所困擾的主要癥結所在。

關鍵詞：最適通貨區域、馬斯垂克條約、內生整合理論、結構性改革

“What is the real guarantee of the good behavior of one State to another? It is the elaborate interdependence which, not only in the economic sense, but in every sense, makes an unwarrantable aggression of one State upon another react upon the interests of the

aggressor.”（Angell 1910, 302）

## 壹、前言

1933 年諾貝爾和平獎得主 Angell 出版於一次大戰前的名著，有趣之處在於「相互依存」（interdependence）一字出現頻率高達 31 次，

且聲言「……靠武力前進的時代已經過去，未來前進唯有透過理念……」，「……相關事務將以大英帝國的實踐與經驗為準則……」云云，與後來 30 年的事實發展也有很大出入。戰後因金本位崩解與英國勢力衰微所導致的霸權真空狀態，國際相互依存程度不增反減，全世界在不過 20 年後便歷經更慘烈的二次大戰。之後歐洲國家似乎因此深信，增進相互依存程度，更重要的是強化其約束性，是維繫和平的必要條件。儘管英國經驗不再是「實踐的準則」，但自 1950 年代以來的發展卻誠如 Angell 所預言，經濟層面僅是這種相互依存關係的一部份而已。

然而面對近 60 年發展後出現的重大經濟危機，如果不能在此時暫停腳步，回過頭來審視過去財經政策的緣起、作為及其效果，或許會使我們在此時所進行的檢討反省有所偏差，無法釐清歐洲到底出了什麼問題，將往何處去，以及對包括東亞在內其他國家地區所帶來的政策啟發。

本文的主旨，即在於釐清一些過去可能為人所誤解的一些關鍵問題：歐洲貨幣同盟 EMU 的建立，係基於 1970 年代對於「匯率穩定」的迫切需求。即原以布列敦森林制度（Bretton Woods System）建構的全球金融秩序與穩定匯率瓦解，造成歐洲相互依存原則下的許多共同政策（例如共同農業政策（Common Agricultural Policy, CAP）與共同市場）無所適從；與此同時德國（西德）復興造成對歐洲其他國家（尤其是法、西、英等國）的經常帳長期順差，亦使歐洲各國難以單方面維持匯率穩定以遂行前述共同政策。「匯率穩定」之所以重要，是因為它就是加強各國經濟相互依存程度的重要工具，而浮動匯率在經濟學理來說，

卻是扮演隔絕外來影響的角色，與戰後歐洲的理念不符（註 1）。

上述內容跟一般為人所熟知，由 1999 年諾貝爾獎得主 Mundell 早於 1960 年代所提出的最適通貨區域理論（Theory of optimum currency areas, OCA. Mundell 1961）並無直接關係。而這理論的主要內涵，其實就是當今歐債危機爆發後，歐盟官方所一再強調，包括財政整合、金融整合與勞動市場調整在內的「結構性改革」。簡言之，在執行強化各國經濟相互依存程度過程中，歐盟順應時勢並採取了「先易後難」策略，迴避貨幣同盟的部份要件，這形同政策執行順序的瑕疵。調整、瑕疵與錯誤在任何計畫中本難避免，但 1990 年代後期以來的經濟榮景，以及歐元區成立後單一貨幣與物價穩定政策超乎外界預料的成功，卻使歐洲政治人物無意主動觸碰這些涉及進一步主權讓渡的燙手山芋，是今日歐盟與歐元區為債務問題所困擾的主要癥結所在。

由於財經政策範圍很廣，本文僅試圖從歷史的角度，說明二戰後近 60 年來歐洲官方基於強化相互依存需求與現實環境變化，採酌相關理論並權衡取捨的作為，如何影響了歐洲經濟整合的過程與面貌，進而導致今日的危機，以及未來發展方向的思考。第貳、參、肆、伍節分別就 1960、1970、1980 ~ 1990、2000 年後的政策思維、成果與反饋修正進行陳述分析，最後是結論與建議。

## 貳、經濟相互依存的理論與實際： 1960 年代的結構性調整

如同前述，Mundell（1961）的 OCA 理論，迄今仍是判斷區域內多國是否適合組織貨幣同盟並建立單一貨幣的準則，但它並非刺激歐洲

國家思考建立歐元的主因。然而 Mundell 被稱為「歐元之父」，並於歐元建立的 1999 年單獨獲得諾貝爾獎，又是怎麼一回事呢？

在那篇完全沒有任何數學符號推理的經典論文中，Mundell 指出一國可因經濟結構複雜而有多種貨幣，兩國或多國亦可因具備勞動市場的彈性而組成單一貨幣區域。兩國在單一貨幣下若經濟結構不對稱，例如一國景氣過熱時另一國卻陷入衰退，則不論寬鬆或緊縮貨幣，都會造成一國更熱或另一國更冷的現象。唯有兩國具備有利的調整機制，才能使單一貨幣政策持續下去而不致被放棄。在後繼者的延伸發揮下，整理出下列條件：

## 一、勞動市場彈性

兩國若具備勞動移動性或工資調整彈性，則在一國景氣過熱且另一國卻陷入衰退時，後者實質工資將可有效下降，使產出因成本下降而提高並終結衰退；前者則是相反，實質工資上升，使產出因成本上升而下降，並遏止景氣過熱。如此一來，單一貨幣政策因兩國的自動調整機能，就不會引起經濟火上加油或雪上加霜的問題。

## 二、貿易整合

根據實證結果，兩國間的密切經貿交流，將可使其經濟產業結構與景氣循環趨於近似，其實兩岸經貿關係 30 年的發展，或許是個容易理解的例證。因此貿易整合愈緊密的國家地區，將可為貨幣政策合作或是同盟關係營造有利條件。

## 三、投資與金融整合及跨國財政移轉

這可分兩部分來談。兩國間的資金往來愈密切，可產生相互保險的效果。即使一國景氣過熱且另一國卻陷入衰退，前者對後者的投資

將受到損失。後者即使衰退，卻可因在前者的投資獲利而得到補償。若上述民間投資部份發揮功效不大，最好的方法就是直接將景氣過熱者的財政盈餘移轉給衰退者，前者經濟因支出減少而減低熱度，後者則因獲得額外財政挹注而擺脫衰退，這其實就是今天被熱烈討論的財政同盟概念。

附帶一提的是，根據國際金融的「不可能三角」，1960 年代仍在布列敦森林制度的國際金融管制架構下，為維護各國貨幣政策自主與匯率穩定，國際資本流動是受到嚴格監督管制的（註 2），因此也就沒有提及當今歐債危機下，所謂跨國資金監管或建立銀行同盟（Banking Union）的問題。

我們如果以上述老標準檢視歐洲現今的狀況，歐債危機中部分國家過高的債務，即出自於本國相對於他國不對稱的經濟發展。而擁有單一貨幣的歐元區，在消弭這種經濟不對稱性所需具備的條件上，很可能是不及格的：

首先就勞動市場彈性來說，歐洲工會力量舉世知名，即使德國在 2000 年後進行相當程度的勞動市場改革，但歐元區勞動市場彈性整體仍較區域外的英國，或是更遙遠的東亞地區要差，且各成員國在勞動就業保障法規方面存有相當的歧異（如圖 1）。

其次，2007 年～2008 年金融海嘯爆發之前，歐盟區域內貿易整合程度最低的國家，正好就是希臘、義大利、西班牙、葡萄牙、塞浦路斯等歐債危機主角，其中希臘與塞浦路斯對歐盟出口佔 GDP 比重，都只有 5% 左右（如表 1），這似乎也很難被視為巧合。

第三，在經濟結構對稱性方面，工業生產相關性是個很好的指標，因為如果各國產業結



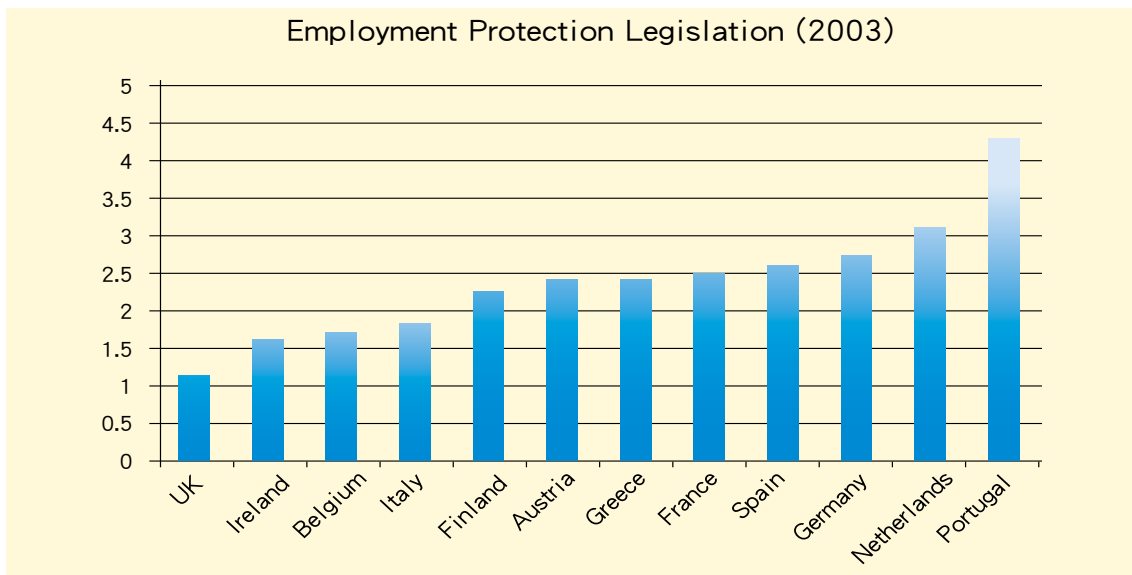


圖 1 歐洲各國法規對勞工保護程度示意圖

資料來源：De Grauwe (2012)

表 1 2007 年金融海嘯前夕歐盟各國區域內貿易

國家	比重 (%)
比利時與盧森堡	68.7
斯洛伐克	67.1
捷克	60.0
荷蘭	55.3
匈牙利	54.3
斯洛維尼亞	44.2
愛沙尼亞	36.9
奧地利	32.0
愛爾蘭	29.5
立陶宛	28.5
波蘭	26.1
德國	25.9
丹麥	23.1
瑞典	22.8
拉脫維亞	22.0
芬蘭	20.8
馬爾他	19.5
葡萄牙	17.7
義大利	14.0
法國	13.9
西班牙	11.7
英國	9.1
希臘	4.9
塞浦路斯	4.7

註：2007 年資料並依據大小排列  
資料來源：Eurostat

構相似程度愈大，則景氣榮枯步調相關性就愈大，單一貨幣政策就能同時兼顧多國的經濟需要。圖 2 可明顯看出，不論在歐元成立前後，相關係數最高也僅在 0.5 左右，1999 年歐元成立之後各國的同步程度反而更差，而這又與歐元區成立之後，跨國投資與貿易整合程度不如預期有關。

如果上述三項表現都不佳，那麼跨國的財政移轉機制，就是消弭不對稱性的最後一道防線了。如圖 3 的總供給總需求模式所示，若簡單以兩國（例如希臘與德國）為例，如果前者勞動市場彈性與貿易整合程度不佳且又面臨經濟衰退（圖左方需求曲線左移如虛線所示），導致其產出（ $Y_F$ ）與物價（ $P_F$ ）下降，則經濟表現較佳國家如德國（圖右方需求曲線右移如虛線所示），可提供財政移轉，一方面使過熱經濟降溫，另一方面使希臘支出增加，重回正常經濟狀況。

前述幾項為成立多國間單一貨幣所須進行

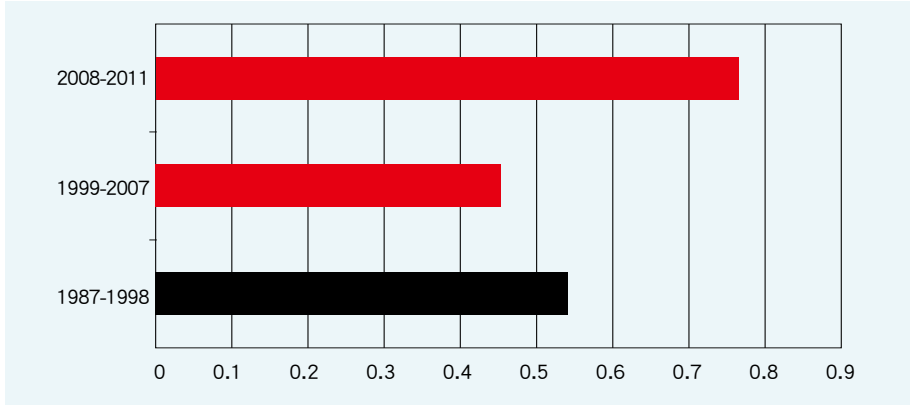


圖 2 歐元區國家各個時期的工業生產相關係數圖

註：2008 年～2011 年相關性增加，是因為各國均受金融海嘯影響經濟衰退之故  
資料來源：De Grauwe (2012)

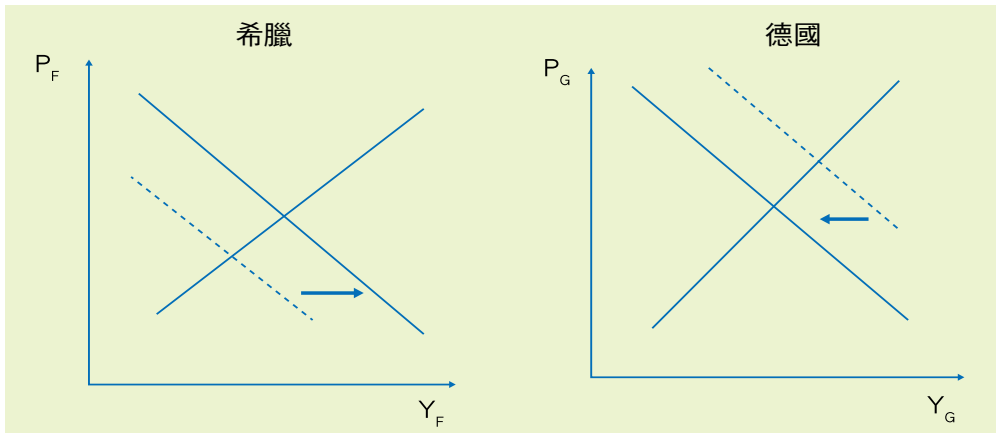


圖 3 財政移轉矯正各國經濟不對稱發展概念示意圖

資料來源：葉國俊 (2012)

的結構調整，或許貿易整合是屬於難度較低的部份，畢竟勞動市場改革須挑戰工會立場，金融整合可能使部分國家擔心損及其銀行業利益而產生抗拒，財政整合與預算調整涉及各國政黨態度與國會審查，只有貿易整合在過去全球貿易自由化口號下尚得以推動，惟歐盟與歐元區成效亦不令人滿意。

其實我們並不需要提及前述歐洲國家數 10 年的發展，也能感覺到成立一個貨幣同盟所要滿足的條件難如登天。也因此許多人認為

Mundell 在 1960 年代建構 OCA 理論的本意，並非提倡各國耗費精力與鉅額成本建立單一貨幣制度。

### 參、經濟相互依存的理論與實際：1970 年代的風險共擔需要

Mundell 後來之所以被稱為「歐元之父」，起因於他在 1970 年代國際金融情勢劇變下的思維轉變。誠如 Mundell (1973 a, b) 所言，當時的歐洲經濟貨幣整合，是以美元做為媒介。但二次大戰後美元供給持續增加，至 1970 年代

35 美元兌 1 盎司黃金且其他國家貨幣同時釘住美元的制度已難以維繫，美元貶值與各國匯率波動，導致投資人開始四處尋找投資標的進行避險或投機。布列敦森林制度下的國際金融管制協調機制瓦解，國際資金劇烈流動，「金融危機」這個語詞與開始頻繁出現於國際舞台，對於各國（尤其是新興經濟體）的實體面經濟發展產生顯著負面影響。1997 年～1998 年亞洲金融危機是我們所熟知的實例，但其實這樣的情況，早在 1970 年代便已危及歐洲在相互依存原則下，以匯率穩定遂行共同政策的作為。

OCA 理論的另一要角 McKinnon (2005) 曾為文詳述 1970 年代初期 Mundell 面對布列敦森林制度行將崩潰，傳統凱因斯經濟學靜態物價預期不再適用，導致國際資本開始劇烈流動情況下，著手修正 1960 年代 OCA 理論的曲折過程。他將 1960 年代的傳統 OCA 理論稱為「Mundell I」模型，而 1970 年代後的修正版為「Mundell II」模型 (Mundell 1973 a, b)。前者認為因勞動市場彈性不足等因素，故區域單一通貨並不容易形成；而後者則轉移焦點，強調高度資本流動性下的國際風險共擔問題，故應在布列敦森林制度失去功能後，嘗試另組國際合作模式以避免各國遭受金融衝擊。原文節譯如下：

「……最好的解決方法是建立一個由歐洲貨幣委員會所管理的單一通貨……這與歐洲所要達成的其他目標相容且有促進之效……要建立單一貨幣市場就必須消滅匯率投機炒作的威脅……一個跨越國界且免於各國政治干預的通貨區域將可確保不受市場波動之害」（註 3）。

換言之，Mundell 一手主導了兩個看似相互衝突的理論，他既是歐元之父，但也強調建構最適貨幣區域所需結構性改革的超高難度。

但因 1960 年代的傳統理論名氣實在太過響亮，而 1970 年代的努力，只是兩篇應歐洲共同體之邀所寫的研討會初稿（幾年後收錄於專書論文 Mundell 1973a, b），雖引起歐體官員注意並成為後來歐洲貨幣整合的主要理論依據，但卻從未以期刊論文形式出版，也因此人們往往將 Mundell I 模型誤認為是歐元的理論基礎。歐元區債務危機爆發後，許多論者亦不明白上述緣由，便將危機歸咎於歐元與 Mundell 並質疑 OCA 理論，更糟的是往往針對 Mundell I 而非 Mundell II，並將二者混為一談（註 4）。

與本文主題較無關係但值附帶一提的是，Mundell 直到現在，所堅持者仍是 Mundell II 而非 Mundell I，這也可從他的諾貝爾獎演說中看出 (Mundell 2000)，且一直以來鼓吹包括東亞國家在內的其他地區，可朝強化現有區域合作機制，或另組新區域組織等方向，來推動經濟貨幣協調合作進程 (Mundell 2003)。換言之，我們今天所見到的清邁多邊協議 (Chiang Mai Initiative Multilateralization, CMIM) 與亞洲貨幣單位芻議，無一不受 Mundell II 模型的影響。例如 30 多年前他所提到的貨幣同盟優點，與近來思考解決因美元「離譜特權」與國際經常帳失衡問題，引發此次金融海嘯的提議相當近似 (Mundell 1973b)：

「……單一歐洲貨幣在經濟上是有所本的：一、可使歐洲的儲蓄積累價值得以確保；二、防範美元發行的持續擴張；三、保持歐洲貨幣供給的自主性；四、獲取貨幣發行鑄幣收入；以及五、成為協助矯正美國國際收支失衡的新增工具」

然而此處也埋下了伏筆：如果說歐洲國家為了部分重要共同政策需求，捨棄以微觀經濟為主，進行各國經濟結構調整的 Mundell I，而

改採以宏觀經濟為主，以集體力量維持區域金融穩定的 Mundell II，或許會有「收之桑榆但失之東隅」的得失效果，若是執行 Mundell II 過程中又不甚徹底，則將使建立起來的貨幣政策有所缺陷。這早為人所提及，並稱之為「不完整貨幣同盟」（incomplete monetary union）。本文將在下一節詳述 Mundell II 模型理念所衍生出來問題。

歐洲國家有上述共同願望且以 Mundell II 作為理論依據，但亦有各自的盤算考量，因而形成其獨特性。在美國 1970 年代單邊主義興起，法國意圖拉攏復興的西德，將之「鎖住」並擴大其政治影響力。由於德法間的歷史情結，西德政界大多願意配合法國的意圖，僅在經濟與

物價目標方面有所堅持，尤其是貨幣當局因過去惡性通膨經驗而專注於物價穩定。著名的 Werner Report 提出建立歐洲中央銀行體系，保持各國匯率穩定，並以全歐財政移轉機制來進行，是比較接近 Mundell II 宏觀思維的，惟後者即因同時涉及貨幣與財政主權議題而暫被擱置。

隧道之蛇（Snake in the tunnel，如圖 4 範例）在上述原則下以西德馬克為中心，所有國家的央行與財政部均須參與合作。1979 年後以一籃子貨幣 ECU（歐洲貨幣單位，日後轉為歐元）為中心，但基本上西德仍占最大權重。但問題在於西德央行與其政府對此並不同調，不願意在其他國家經濟貨幣居於弱勢下，進行無限制發行馬克買進弱勢貨幣的干預義務，因為

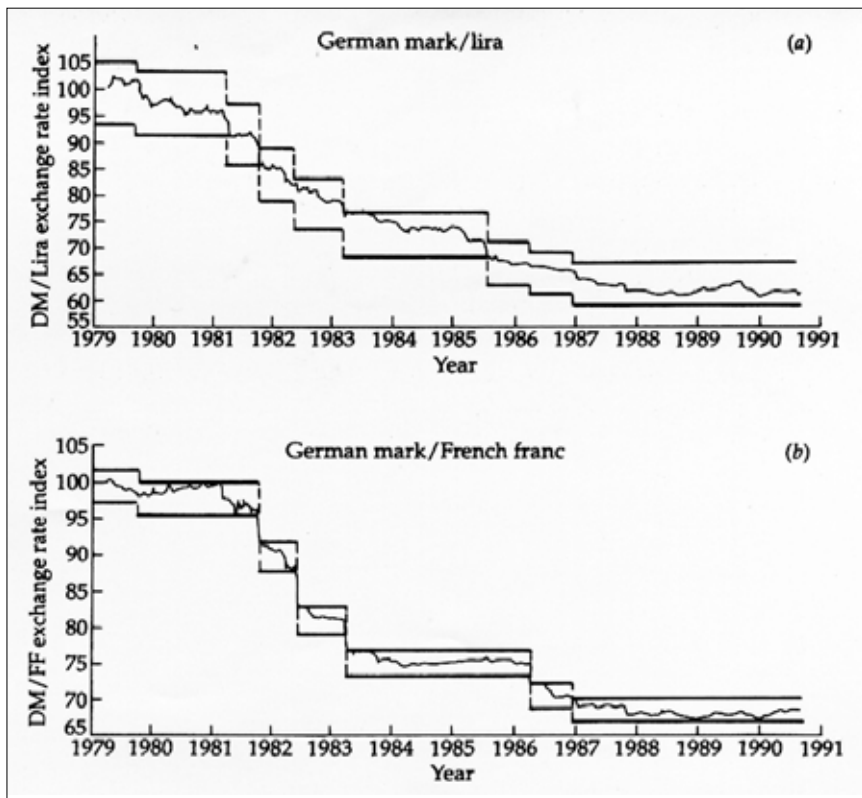


圖 4 隧道之蛇（Snake in the tunnel）1979 年～1991 年的圖

註：義大利里拉（如上圖 a）與法國法郎（如上圖 b）對西德馬克匯率所適用的升貶值區間不同。指數基準值於 1979 年均設定為 100，下降表示對西德馬克貶值。注意圖形顯示 1987 年後不再進行匯率重整  
資料來源：EC Commission (1993)

貨幣供給過多，將威脅西德物價與央行獨立性。其實西德自 Brandt 以來的領導人都熱衷於歐洲合作並願意為此做出犧牲，但該國央行卻一直是不贊成貨幣統合的，這從日前德國民眾連署控告歐洲中央銀行採行貨幣寬鬆措施（Outright Monetary Transactions, OMTs）違法，該行總裁 J. Weidmann 亦出席作證可以看出。

儘管如此，圖 4 仍指出這個時期歐洲國家穩定匯率的努力仍可算是成功，主因在於雙邊貨幣必然有強有弱，匯率變動勢不可免，但官方多能在民間投資（投機）者預期變動並進行狙擊之前，適時調整匯價並將之固定於區間內一段時間，直至下次匯率重整（exchange alignment）需求再度到來。然而這一切在 1987 年單一歐洲法生效之後完全被改變，進而引發了後續的金融危機與馬斯垂克條約爭議，這從圖 4 在 1987 年之後不再出現匯率重整可以明顯看出。

#### 肆、經濟相互依存的理論與實際：1980 年代～1990 年代的「向德國看齊」

在 Eichengreen（2011）的眼中，Delors Report 的歐洲單一市場與貨幣計畫，仍是一項由法國取得歐洲市場與貨幣主導權，且控制西德日趨強大經濟實力的企圖。西德當然也對市場擴大有興趣，且仍需法國支持德國的統一。但在西德政界與央行對於貨幣整合意見衝突不斷，日後以獲得起草歐洲中央銀行章程權力而暫時妥協。然而更重要且為人熟知者，這份報告已完全不觸及財政移轉以平衡強勢與弱勢國家的要求。所謂 Mundell II 亦僅取其形，主要在於配合西德央行的要求，而未能全盤建立必要的風險共擔所需的無限制干預機制，形成前述所謂「不完整貨幣同盟」的狀態，這也為 30

年後的歐債危機埋下伏筆。我們可以發現，即使在歐洲中央銀行建立多年且歐元已是國際貨幣之下，此次面臨債務危機與流動性問題時，政策反應相較於美國聯準會仍較遲緩，這當然也是受「Bundesbank」（即德國央行）深植的影響力所致。

馬斯垂克條約中加入歐元區的整合條件（固定匯率、物價、長期利率、債務、預算赤字）已為人所熟知，於此不贅。這被視為歐洲經濟整合過程中的重要里程碑，但筆者在此要指出的是在上述德法交涉過程中，它也將原先 Mundell I 所強調貨幣整合所需要的結構性調整，轉換為「向德國看齊」的整合模式，雖仍具備 Mundell II 的跨國協調合作精神，但卻沒有 Mundell II 所強調的「風險共擔下的無限制干預」機制，因為德國央行不論統一前後，都不願意冒著多印馬克因應市場需求並干預匯率，可能引發國內物價膨脹的風險。

根據相關理論，假設在經濟均衡狀態下各國債務不再增長，則可得

$$(g-t)=(x-r)b$$

其中  $g$ ,  $t$ ,  $x$ ,  $r$ ,  $b$  分別代表政府支出、稅收占 GDP 比重，經濟成長率，公債利率與債務佔 GDP 比重。 $g-t$  因此可被簡化為政府赤字佔 GDP 比重，它在條約中的規範是 3%，而  $b$  則為 60%。將數據帶入公式且不計支付債務利息（ $r=0$ ），可得  $x=5\%$ 。換言之，若要某一歐元準成員國符合馬斯垂克條約有關預算赤字與債務的規範，隱涵該國經濟成長率必須在 5% 左右方能支撐。表 2 數據顯示，1980 年代債務比重接近 60%，且經濟成長能夠不低於 5% 的國家只有德國。這足以證明除了諸如「物價穩定」、「獨立性」等歐洲中央銀行任務目標文

字敘述外，馬斯垂克條約中經濟規範無一不深受德國的影響，且這些規範只有 Mundell II 概念下的宏觀經濟指標，不涉及微觀經濟部份。然而重點是各國經濟條件不同，增長速度無法勉強，卻要硬性規定債務與赤字比重，有何理論基礎可言？附帶一提的是，如果不省略公債利息  $r$ ，在現今歐元區各國利率上升，惟德國獨享低公債利率的情況下，我們得到的  $x$  會更高，也離現實狀況更遠。

由於金融危機是另一個複雜的問題，本文不在此詳述 1992 年～1993 年歐洲匯率機制（European Exchange Rate Mechanism, ERM）危機的詳細緣由。但就前文提及的國際金融「不可能三角」，或許是因為這段期間的混亂，包括相關國際協商、德國統一、東歐共產主義崩潰、波斯灣戰事等難以預料的事務接踵而來，歐洲很明顯犯下了大學部學生程度的錯誤：在 1987 年單一歐洲法以來，開放各國資本市場、堅持固定匯率、且各國貨幣政策仍各行其是，但這三者長期而言難以共存，投機客早就預見機制的弱點並發動狙擊，固定匯率因而崩潰，英國從此退出歐元整合進程，法國威脅當時已擔負統一包袱，財政支出與物價壓力上升的德國，使其不得不增加馬克發行維繫雙邊固定匯率。

筆者認為 ERM 危機過後，解救貨幣整合進程使其不至於崩解，政治人物得以喘息，持

續視「燙手山芋」而不見的主要因素有兩個，而它們似乎都與歐洲國家本身的努力沒有太大關係。首先是 ERM 危機後歐洲各國面臨經濟衰退，但在 1992 年～2000 年間美國總統柯林頓整頓財政，美元重返強勢且經濟增溫，使貨幣相對弱勢的歐洲各國出口得以增加且外匯存底累積，因而脫離了經濟危機的泥淖，並得以如期在 1999 年完成單一貨幣目標。因為我們都知道，馬斯垂克條約加入歐元區五條件，1999 年前僅盧森堡達成所有條件，最後放寬條件使未合格國家一一進入。不少人或許以為這應是歐債危機的主因之一，但誠如前面的分析，一國赤字與債務並無絕對的標準，馬斯垂克條約所訂的標準並無經濟理論基礎，所以我們很難這樣斷言。

其次，歐洲人才濟濟，學界早已指出馬斯垂克條約的問題，也沒有人會忘記 Mundell I 告訴我們結構性調整的必要性。然而 1990 年代起勃興的內生整合理論（endogenous optimum currency area Frankel and Rose 1998），或許給大家帶來了過分樂觀的期待。該理論與相關實證研究顯示，前述 Mundell I 已說明密切經貿交流可使各國間景氣循環型態趨於一致，但如果先組織貨幣同盟，本身就具有促進經貿交流，進而使各國經濟條件趨於一致的效果，而且也可以使原本曠日費時的組織與等待歷程縮短。我們不能否認這個理論的正確性，但它的效果

表 2 各國債務佔 GDP 比重 (%)

	1960s	1970s	1980s
歐體 12 國	32	21	33
德國 (西德)	36	37	59
法國	29	22	34
義大利	29	16	23
英國	42	19	33

資料來源：EC Commission (1993)

在歐元區，或許沒有原先預期來的大。前面的圖 1、表 1 與圖 2 已經說明了這一點，下一節我們還可看到進一步的證據。

1980 年代～1990 年代的發展與後來的結果，使我們能夠了解的教訓，就是籌建貨幣同盟之初所迴避的燙手山芋，不論是 Mundell I 的各種經濟結構改革與財政移轉，或是 Mundell II 風險共擔下的貨幣寬鬆無限制干預政策，在內生整合效果未能完全發揮之下，最後都要一一面對。

## 伍、經濟相互依存的理論與實際： 2000 年後的擴張與問題

若對上述內容做個小結，可得以下幾點：

- 一、1960 年代起所倡議貨幣同盟所需的結構性改革（Mundell I）一直被延宕。
- 二、馬斯垂克條約朝 Mundell II 方向設計，但在妥協下依據德國需要設計，且不具國際經濟理論基礎。
- 三、貨幣同盟成立後內生整合增長效果不如預期。

這樣看來彷彿進入 21 世紀時歐元區的前途是疑慮重重，然而表面上卻並非如此。雖然一開始就出現了眾所熟知的穩定與成長法案（Stability and Growth Pact, SGP）及其罰則爭議，但單一貨幣政策運作良好，區域內物價穩定，各國公債殖利率因歐元國際貨幣地位而大幅下降，原本貨幣風險較高國家如希臘資金大量流入，在加上前東歐共產國家 2004 年紛紛加入歐盟，如果依據馬斯垂克條約與歐元固定匯率至少 3 年的規定，2007 年～2009 年歐元區的擴張也因此被樂觀預期。

然而儘管此次全球金融危機係由美國金融

海嘯所引發，歐元區許多國家債務比重雖高，但並未處於歷史高峰，歐債危機本質上實為外來衝擊所導致。然而反求諸己進行檢討，上述缺陷若一日未能改進，若類似美國金融海嘯事件捲土重來，歐盟與歐元區國家亦將隨之重蹈覆轍。由於美國經濟在單邊量化寬鬆政策、能源發掘進展與製造業振興初步成果之後已有顯著進展，但金融業改革與美元「離譜特權」（exorbitant privilege）問題卻未能徹底解決，這也是一般公認此次引發美國金融海嘯的主要因素。換言之，歐盟與歐元區國家時間不多，必須積極強化自身的經濟防衛力量。

前述圖 1、表 1 與圖 2 已經說明內生整合效果有限，其實根據後續的研究，發現先成立貨幣同盟後對於貿易增長的效果，並非 Frankel and Rose（1998）所預估的 200%，大約僅有 10%～20% 左右（De Grauwe 2012）。200% 或許過份誇大，10%～20% 這個數字雖已很可觀，但對於建構貨幣同盟而言似仍有所不足。

其次，眾所關心者仍不外乎經濟增長與物價膨脹，後者又可分為兩個部份，一是歐元區的物價，另一是各國物價的收斂。前者歐元區表現正常，但圖 5 就顯示一個奇怪現象：各國統計數據的標準差（用來衡量數據分散的程度）在 1999 年未顯著下降反而微幅上升。當然這可能是因為主要效果，已因確認歐元即將成立的樂觀預期心理而發酵，但這也說明要讓各國物價膨脹趨近一致，進而使各國實質利率（也就是名目利率減去預期物價膨脹率）下降並趨近一致，以達到刺激全區域消費投資，增進經濟發展並降低債務負擔等目標，不是僅靠單一貨幣政策便可以完成，各國仍須努力降低自己的市場障礙與投資風險才行。而這結論也可從圖 6 看出：歐元區成立後，不論是與自身在 1999

年之前或是與他國同一時期相較，經濟均未顯著增長。

### 陸、結論與建議

相互依存並強化之，是歐洲國家二次大戰後的理念，基此尋找理論基礎並自我摸索，終於成就了今天的局面。前述微觀的 Mundell I 出現後，繼之以宏觀的 Mundell II 模式，其實也正是二次大戰後經濟學思維轉變的縮影。以不同思維模式達成建立共同貨幣政策與匯率穩定

機制的目標，但僅偏於一端且同時又不盡完整的結果，等於是長期擱置必須解決的重要問題。歐洲經濟整合的偉大成就如前文所述，仍是不完整的，且許多證據也顯示，各國相互依存程度在 1999 年歐元成立之後，反而呈現停滯不前的現象。而這些問題並非出自歐債危機爆發的事後諸葛，而是早被預知、提醒、警告，最終卻仍難倖免。

以研究 1930 年代美國經濟大恐慌，並強

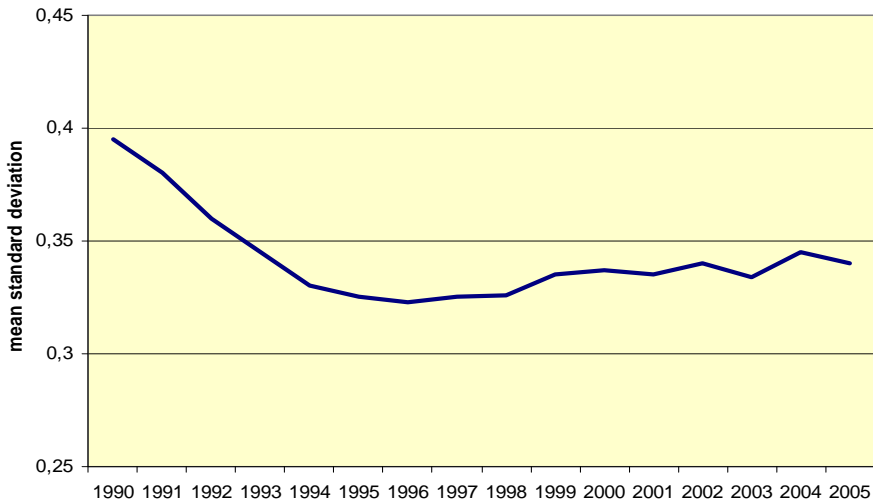


圖 5 歐元區國家物價的收斂示意圖

資料來源：De Grauwe (2012)

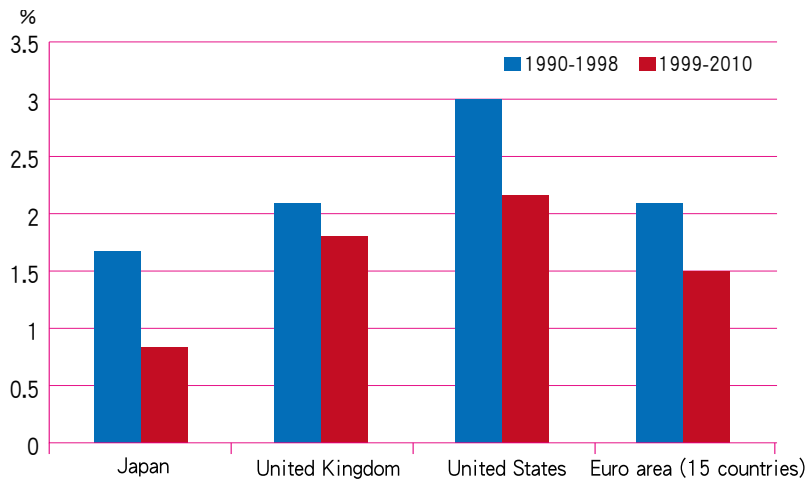


圖 6 歐元成立前後主要國家的經濟增長示意圖

資料來源：De Grauwe (2012)



力支持凱因斯思想而聞名的經濟學者 Galbrath (1995) 曾經感嘆，許多涉及經濟結構層面的改革，充滿冗長爭辯且時常造成協商溝通擱淺，不易得到具體有效的決策方案。這與凱因斯經濟學成型以來，獨立自主性遙遙領先的財政貨幣政策相較，就好比必須時時與下層社會的販夫走卒們激辯，兩者的便利程度如天壤之別。這也造成各國政府長期依賴宏觀政策，卻輕忽微觀作為的因循習性。長此以往將使諸如勞動市場、價格與稅制等結構性問題日積月累，連帶令宏觀經濟政策的執行效益逐漸遞減。

歐債危機後歐盟已將結構性改革列為首要目標，而近來 G20 集團更將適用規模擴大，視為解決國際債務失衡問題的優先要務，其實是有跡可循，也是值得歡迎的思維轉變。然而仍有一些問題值得持續觀察：

首先，最近美國經濟似有好轉跡象，這會不會使歐洲國家重蹈前述 1992 年～1993 年 ERM 危機後的覆轍，即因美國經濟復甦拉動歐洲景氣，而使政治人物再度有機會得過且過，迴避結構性改革難題？（葉國俊，2013）

其次，已有不少關於重啟經濟增長動力的建言，焦點也多集中於官方所強調的減債緊縮支出與結構性改革效果。但如 Rodrik (2013) 即指出這兩項作為不啻「新瓶裝舊酒」：結構

性改革理論上可使一國低生產力部門裁員，而高生產力部門擴張並增聘更多勞工，進而提高整體經濟的生產力。但是如果宏觀經濟需求因國內減債或國際貿易趨緩而受到抑制—而這正是歐元區週邊國家現況—則高生產力部門擴張機制就會運轉失靈。減債本身雖可為經濟成長排除障礙，但不會直接激勵經濟成長。因此歐洲仍有必要重新思考並調整其支出政策目標，這也是本文在討論馬斯垂克條約以來的歐盟策略時，所強調其欠缺理論基礎的問題。

最後，歐洲自 1970 年代以來抵禦國際資本流動，維持匯率穩定以促進區域經濟整合的經驗，曾經是包括東亞在內新興國家地區所欲仿效的對象。2000 年後為防範 1997 年～1998 金融危機再現，所發展出來的亞洲貨幣單位（Asian Currency Unit, ACU）與清邁多邊協議仍有諸多尚待改進之處，（註 5）但卻是過去歐洲貨幣單位與 ERM 的小型複製品。然而歐元區本在 Mundell II 理念下建構，最後卻因各國利益妥協因形成一個不完整的貨幣同盟，歐債危機後的改革成敗，包括建立銀行同盟與清算機制（Single Resolution Mechanism）在內的跨國金融監管體系，並強化面臨危機時流動性短缺的應變機制，會是歐盟能否永續發展擴張，且引領世界其他國家地區繼續前進的關鍵。

※ 本文曾發表於 102 年 9 月 6 日行政院研考會「歐盟社會發展政策與公共治理新趨勢研討會」

## 附註

- 註 1. 舉例來說，A 國欠 B 國 1 億美元債務，前者只要美元貶值，理論上就可不做任何事減輕債務且置他國於不顧。然而 1930 年代歐洲各國競爭性貶值的例子告訴我們，這表面上看來使各國具備行動自由，但其實是以鄰為壑集體捲入更大危機。
- 註 2. 所謂國際金融的不可能三角，即貨幣政策自主、資本自由移動、與匯率穩定三者，長期來說只能擇其二。除布列敦森林制度的實例外，目前的歐元區是選擇資本自由移動與匯率穩定，放棄各國貨幣政策自主。採行浮動匯率的美國則是選擇資本自由移動與貨幣政策自主，放棄匯率穩定。餘可依此類推。

- 註 3. 這份原始初稿寫於 1969 年 12 月，可於網站下載：<http://robertmundell.net/2012/11/robert-mundells-plan-for-a-european-currency-1969/>。
- 註 4. 最近的一個例子可參考 Evans-Pritchard (2011)。
- 註 5. ACU 與清邁多邊協議 (CMIM) 截至目前為止的一些問題，可參考 Yeh (2013)。

## 參考文獻

1. 葉國俊，2012。「歐元區的財政統合：必要性及其極限」。《當代財政》22：77-88。
2. 葉國俊，2013。「歐債危機結束了嗎？歷史、現況與未來對策」。《當代財政》33：36-47。
3. De Grauwe, Paul, 2012. *Economics of Monetary Union*. Oxford: Oxford University Press.
4. EC Commission. 1993. *Stable money-sound finances, Community public finance in the perspective of EMU. European Economy 53*. Brussels: EC Commission.
5. Eichengreen, Barry. 2011. *Exorbitant Privilege*. Oxford: Oxford University Press.
6. Evans-Pritchard, Ambrose. 2011. "Professor Mundell, euro, and pessimal currency areas," <<http://blogs.telegraph.co.uk/finance/ambroseevans-pritchard/100011689/professor-mundell-euro-and-pessimal-currency-areas/>>.
7. Frankel, Jeffrey and Andrew Rose. 1998. "The endogeneity of the optimum currency area criteria." *Economic Journal* 108, no. 449: 1009-1025.
8. Galbrath, John K. 1995. *A Journey through Economic Time*. Triumph Publishing Co.
9. McKinnon, Ronald. 2005. *Exchange Rate under the the East Asian Dollar Standard: Living with Conflicted Virtue*. Cambridge: The MIT Press.
10. Mundell, Robert. 1961. "A theory of optimum currency areas." *American Economic Review* 51, no. 4: 657-665.
11. Mundell, Robert, 1973a. "Uncommon arguments for common currencies." *The Economics of Common Currencies*. Edited by H. Johnson and A. Swoboda, 114-132. London: George Allen & Unwin Ltd.
12. Mundell, Robert. 1973b. "A plan for a European currency." *The Economics of Common Currencies* Edited by H. Johnson and A. Swoboda, 143-173. London: George Allen & Unwin Ltd.
13. Mundell, Robert. 2000. "A reconsideration of the twentieth century." *American Economic Review* 90, no. 3: 327-339.
14. Mundell, Robert. 2003. "Prospects for an Asian currency area." *Journal of Asian Economics* 14: 1-10.
15. Rodrik, Dani. 2013. "Europe's way out," <<http://www.project-syndicate.org/print/saving-the-long-run-in-the-eurozone-by-dani-rodrik>>.
16. Yeh Kuochun. 2013. "An Asian currency unit: Simulations for its effects on East Asia," *The World Economy*, forthcoming.



# 歐盟青年就業問題及因應對策

趙美盈 玄奘大學社會福利與社會工作學系助理教授

## 摘要

歐盟青年就業政策在 1997 年的「歐盟就業策略」(European Employment Strategy) 脈絡下開展，直到 2008 年的經濟危機後歐盟才積極介入，提出各項行動方案。2009 年為了解決歐盟持續惡化的失業問題，執委會的一份「歐盟青年策略－投資與充權」(An EU Strategy for Youth – Investing and Empowering) 通訊開始為歐盟青年就業政策鋪路。除了解決青年失業問題之外，培養歐盟青年在知識經濟所應該具備的就業力也成為「歐洲 2020 策略」(Strategy “Europe 2020”) 中打造智慧的、永續的、包容的經濟成長 (a smart, sustainable and inclusive growth) 的主要策略目標。因此，歐盟青年就業策略可粗略分為二個主軸：一是全方位的整合性政策來改善教育、訓練與就業制度提升青年就業力 (employability) 與移動力 (mobility)，此一政策規劃在「活動的青年」(Youth On the Move) 的策略錦囊中；另一為目標性的介入，協助失業青年克服進身勞動市場的障礙，順利找到工作，以「青年就業錦囊」(Youth Employment Package) 為主要策略。本文將藉由歐盟青年就業策略的分析，期能提供我國青年就業政策的參考依據。

關鍵詞：歐盟青年、青年就業、青年失業、歐洲 2020 策略

## 壹、前言

2008 年全球金融危機不僅讓歐盟的經濟成長停滯，也讓失業率急遽攀升，其中受到最大衝擊的當屬青年族群。依據歐盟統計資料顯示，2013 年歐盟 28 國 15 歲－24 歲的青年人口有 556 萬人失業，失業率高達 23.4%，令人驚駭。事實上，在 1990 年代中期，歐盟國家青年的高失業率就已出現徵候，只是當時對於青年失業的問題尚未引起關注。歐債危機讓青年失業的問題更加白熱化，尤其面對歐盟人口老化所引

起的年金制度與醫療照護制度進退維谷的困境時，青年就業問題成為時下最熱門的政策話題。青年是國家未來的希望，也是國家最重要的資產，若是多數的青年長期處於失業或無業的狀態的話，國家的生產力與競爭力必然面對重大的壓力，原有的社會保障制度也受到嚴峻的挑戰，因此歐盟意識到超越人口老化問題的良方就是「青年就業」。歐盟的成員國中，有些國家（例如：荷蘭、奧地利、芬蘭、瑞典、德國）採取積極性的勞動政策，成功地預防青年成為

「失落的世代」(a lost generation)。自 2010 年開始，歐盟擷取成員國成功的經驗開始架構歐盟的青年就業政策，同時將青年就業政策列為歐洲 2020 策略中的七大旗艦政策之一。

## 貳、歐盟青年就業與失業概況分析

歐盟對於「青年」的定義與聯合國 (United Nations, UN)、國際勞工組織 (International Labour Organization, ILO) 與經濟合作暨發展組織 (Organization for Economic Cooperation and Development, OECD) 的定義相同，指的是 15 歲~24 歲的年輕人。歐盟統計局使用兩個不同的指標來觀察 15 歲~24 歲青年的失業狀況：第一個指標是「青年失業率」(youth employment rate) 及第二個指標「失業青年占青年總人口比例」(youth unemployment ratio)。「青年失業率」(youth employment rate) 意指 15 歲~24 歲失業人口占 15 歲~24 歲勞動人口之比例。歐盟 28 國在 2012 年的青年失業率為 23%，也就是目前在勞動市場的青年有五分之一的人口失業。然而，以「青年失業率」來解讀分析青年就業與失業的狀況往往忽略了 15 歲~24 歲的青年族群多數還在就學中的事實，而造成青年高失業率的錯覺。因此歐盟也使用第二個指標「失業青年占青年總人口比例」來觀察青年的勞動變化，「失業青年占青年總人口比例」也就是 15 歲~24 歲失業人口占 15 歲~24 歲總人口的比例 (如圖 1)。以希臘為例，青年失業率為 55.3%，但是若以「失業青年占青年人口比例」來看僅有 16.1%，似乎希臘青年的失業情況就顯得緩和了些。然而對目前的年輕人來說，從校園轉軌到勞動市場已經不是一個直線性的生命旅程，而是一個較多向性的發展，有些人會同時就學也就業，也有人會等學業完成後再投入勞動市場，但也有些人離開

校園後並未進入勞動市場。與其他年齡層的人相較，要將 15 歲~24 歲的青年人口區分類為「就業」、「失業」與「非勞動力」並非易事。

根據歐盟統計局的資料分析歐盟 28 個國家 15 歲~24 歲青年人口，可窺見以下特徵 (如表 1)：

- 一、目前歐盟 28 國，15 歲~24 歲的青年人口約有 5,750 萬人，其中勞動人口約有 2,440 萬人 (約 43%)，及非勞動人口約有 3,300 百萬人 (約 57%)。2,440 萬的勞動人口中，有 1,880 萬人就業，560 萬人失業。
- 二、1,880 萬的青年就業，其中 670 萬 (36%) 人是在教育體系，包括學徒、及工讀生，另外有 1,210 萬 (64%) 的年輕人已經離開教育體系。
- 三、560 萬人失業，其中有 130 萬人 (23%) 還是在教育體系，有 430 萬人 (77%) 並未在教育體系。
- 四、3,300 萬人是屬於非勞動人口，其中有 2,900 萬人 (88%) 是在教育體系，有 400 萬人 (12%) 並未在教育體系。
- 五、歐盟 28 國的青年人口，15 歲的年輕人僅有 5% 是屬於勞動人口，24 歲的年轻人有 80% 是屬於勞動人口。

若進一步分析歐盟失業青年的特徵，可以發現 (如表 2)：

- 一、成員國之間，青年的失業率有很大的差距：依據 2013 年 7 月的統計，歐盟 28 國的青年失業率高達 23.4%，相較於 2012 年 7 月為 22.9%。在 2013 年 7 月，青年失業率最低的國家是德國 (7.7%)，奧地利 (9.2%) 及馬爾他 (10.4%)，最高的為希臘

$$\text{青年失業率} = \frac{15-24\text{歲失業青年}}{15-24\text{歲勞動人口}} = \frac{560\text{萬}}{2,440\text{萬}} = 23.0\%$$

$$\text{失業青年佔青年人口比例} = \frac{15-24\text{歲失業青年}}{15-24\text{歲青年人總人口}} = \frac{560\text{萬}}{5,750\text{萬}} = 9.7\%$$

圖 1 歐盟統計局「青年失業率」及「失業青年佔青年人口比例」計算公式

表 1 2013 年歐盟 28 國 15 歲～24 歲人口勞動市場概況

歐盟 28 國 15 歲～24 歲人口 (人數: 57,471,000 人)					
勞動人口 (人數: 24,427,000 人)				非勞動人口 (人數: 33,044,000 人)	
就業人口 (人數: 18,838,000 人)		失業人口 (人數: 5,589,000 人)			
就學 36%	未就學 64%	就學 23%	未就學 77%	就學 88%	未就學 12%

資料來源: Eurostat Retrieved September 13, 2013, from [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY\\_PUBLIC/3-12072013-BP/EN/3-12072013-BP-EN.PDF](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_PUBLIC/3-12072013-BP/EN/3-12072013-BP-EN.PDF) & [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics\\_explained/index.php/Youth\\_unemployment](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Youth_unemployment)

表 2 歐盟 2010 年至 2012 年 15 歲至 24 歲青年失業率

	青年失業率 (%)			失業青年佔青年人口比例 (%)		
	2010	2011	2012	2010	2011	2012
歐盟 27 國	21.1	21.4	22.8	9.0	9.1	9.7
歐元區	20.9	20.8	23	8.7	8.7	9.6
比利時	22.4	18.7	19.8	7.3	6.0	6.2
保加利亞	21.8	25.0	28.1	6.7	7.4	8.5
捷克	18.3	18.1	19.5	5.7	5.4	6.1
丹麥	14.0	14.2	14.1	9.4	9.6	9.1
德國	9.9	8.6	8.1	5.1	4.5	4.1
愛沙尼亞	32.9	22.3	20.9	12.6	9.1	8.7
愛爾蘭	27.6	29.1	30.4	12.0	12.1	12.3
希臘	32.9	44.4	55.3	10.0	13.0	16.1
西班牙	41.6	46.4	53.2	17.8	19.0	20.6
法國	23.6	22.8	24.6	8.9	8.4	9.0
義大利	27.8	29.1	35.3	7.9	8.0	10.1
塞浦路斯	16.6	22.4	27.8	6.7	8.7	10.8
拉脫維亞	37.2	31.0	28.4	13.9	11.6	11.4
立陶宛	35.3	32.2	26.4	10.4	9.0	7.7
盧森堡	15.8	16.4	18.1	3.5	4.2	5.0
匈牙利	26.6	26.1	28.1	6.6	6.4	7.3
馬爾他	13.1	13.8	14.2	6.7	7.1	7.2
荷蘭	8.7	7.6	9.5	6.0	5.3	6.6
奧地利	8.8	8.3	8.7	5.2	5.0	5.2
波蘭	23.7	25.8	26.5	8.2	8.7	8.9
葡萄牙	27.7	30.1	37.7	8.2	11.7	14.3
羅馬尼亞	22.1	23.7	22.7	6.9	7.4	7.0
斯洛維尼亞	14.7	15.7	20.6	5.9	5.9	7.1
斯洛伐克	33.9	33.5	34.0	10.4	10.0	10.4
芬蘭	21.4	20.1	19.0	10.6	10.1	9.8
瑞典	24.8	22.8	23.7	12.8	12.1	12.4
英國	19.6	21.1	21.0	11.6	12.4	12.4

資料來源: Eurostat, Retrieved September 13, 2013, from [http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=une\\_rt\\_q&lang=en](http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=une_rt_q&lang=en) & [http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=ifsi\\_act\\_a&lang=en](http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=ifsi_act_a&lang=en)

62.9%、西班牙 56.1% 及克羅埃西亞的 55.4%。最低的德國與最高的希臘之間相差 55.2%。

二、中輟生屬於青年失業的高危險群：研究顯示，過早離開教育體系及訓練體系的中輟生是屬於失業、無業或落入貧窮的高危險群。目前歐盟 18 歲～24 歲青年中有 14.4% 的中輟生，其教育程度在中等教育以下。由於缺乏學歷資格與技能，有 70% 的人想工作，卻有 55% 的人無人雇用。

三、青年一旦失業要再找到工作是較困難的：青年失業者重新找到新工作的比例也是很低：2010 年 15 歲～24 歲失業的年輕人在 2011 年找到工作的比例只有 29.7%，而 30.1% 的青年已有 12 個月以上沒有工作。

四、青年多半從事不穩定的工作：就業的青年多半從事的是不穩定的工作。2012 年，就業的青年有 42.0% 從事臨時性的工作，32% 是屬於部分工時的工作。

五、歐盟的尼特族有增加的趨勢：尼特族是指稱非處於就學、就業及職訓狀態的青年。依據 Eurostat 的統計，尼特族在歐洲有日益增加的趨勢，目前歐盟的尼特族約有 750 萬人，其中 15 歲～24 歲的人口群中尼特族佔了 12.9%，而 24 歲～29 歲的人口群有 19.7% 的尼特族。

六、有嚴重的技術不相配適 (skills mismatches) 的現象：歐盟有 560 萬的青年失業，但是也有 200 多萬的職缺。

歐盟青年就業策略可粗略分為兩個主軸：一是全方位的整合性政策來改善教育、訓練與就業制度提升青年就業力 (employability) 與移

動力 (mobility)，此一政策規劃在「活動的青年」(Youth On the Move) 的策略錦囊中；另一為目標性的介入，協助失業青年克服進身勞動市場的障礙，順利找到工作，以「青年就業錦囊」(Youth Employment Package) 為主要策略。以下將就歐盟青年就業策略依序進行分析。

## 參、歐盟青年就業策略—「活動的青年」(Youth On the Move)

「活動的青年」的主要目的是降低青年的高失業率及提升青年的就業力與移動力，以期達到歐洲 2020 策略中 20 歲～64 歲勞動人口就業率 75% 的目標。「活動的青年」聚焦在四個行動軸線 (如表 3)：

### 一、建構終身學習制度

智慧與包容的經濟成長端賴終身學習制度，才能即時的提供勞動市場需要的知識與技能。歐盟面臨到青年過早離開校園的難題，因此提供青年一個完整終身學習的機會勢在必行，包括透過非正式 (non-formal) 的教育性活動來充實青年的專業能力。

### 二、提升高等教育品質

歐盟必須鼓勵青年接受高等教育才能維持歐盟知識經濟下所需要的人才與技能。因此歐盟的高等教育必須要具有吸引力，對全世界開放及經得起全球化的考驗，尤其是提升學生與研究者移動的能力，因此活動的青年將改革歐盟高等教育的品質、吸引力及回應力，才能使歐盟青年具有更佳的就業力與移動力。

### 三、鼓勵國外學習或工作計畫

活動的青年將支持歐洲 2020 策略的願景，所有的歐洲青年得以透過任何教育管道到國外學習、接受職業訓練及工作。

## 四、改善青年的就業環境

排除青年順利由校園轉軌到職場的障礙及降低勞動市場區隔化的情況是歐盟的優先行動。

在「活動的青年」錦囊中有二個重要的錦囊妙計來促進青年就業：「青年機會倡議」(Youth Opportunities Initiatives) 及「你的歐洲首份工作」(Your first EURES Job)。

### 一、青年機會倡議 (Youth Opportunities Initiatives)

經濟成長雖然可以創造工作機會，但是對於較弱勢的青年來說緩不濟急，青年機會倡議的目的就是要給有就業需求的青年立即性的支持行動。青年機會倡議的行動對象為中輟青年及剛從學校畢業的青年。將中輟青年由目前的 14% 降至 10% 是歐洲 2020 策略的目標，因此青年機會倡議以預防、介入及補償的措施來協助中輟青年重返校園或訓練，學習技能順利就業。至於剛從學校畢業的青年往往因為缺乏工作經驗而無法順利就業，青年機會倡議透過學徒制度與職場實務學習的方式讓剛畢業的青年

能獲得人生的第一份工作經驗。提供中輟青年及畢業生的協助有賴公共就業服務機關、工商企業及社會夥伴的密切合作。

目前有些成員國的勞動條件過於嚴苛，往往讓青年被排除在勞動市場之外，因此改革就業保障相關法案，鬆綁嚴苛的僱用條款，也是青年機會倡議協助的目標。

### 二、你的歐洲首份工作 (Your first EURES Job)

身為歐盟單一市場的一員，歐盟青年理應享有豐沛的工作、見習與職業訓練機會，但是歐盟勞動市場上技能不相配適的情況嚴重，因此執委會多年以來經營「歐洲入口」(EURES Portal)，提供了 140 萬個工作職缺的資訊。不過，在「你的歐洲首份工作」倡議下，歐洲入口擴大到整個歐洲的服務，提供雇主、尋職者及職訓機構的媒介服務，目的是要更精準的配適勞動市場供需，改善歐盟工作空缺率，並且將歐洲入口與各成員國的公共就業服務加以整合。

然而，光是資訊的提供是不夠的，對年輕

表 3 「活動的青年」目標—策略—行動

總體目標	20 歲~ 64 歲勞動人口就業率 75% 受過高等教育人口提升為 40% 過早離開校園的中輟生降低到 10% 至少 2000 萬人脫貧			
目標	建構終身學習機制	提升高等教育品質	鼓勵國外學習或工作	改善青年就業環境
策略	1. 倡導學徒制度 2. 倡導職業訓練 3. 倡導志願服務 4. 認可非正式學習	1. 高等教育更好 2. 較具吸引力 3. 對國際開放	1. 提供與協助跨國的工作與機會 2. 資訊暢通	1. 排除校園轉銜到職場之障礙 2. 避免勞動市場區隔化
行動方案	1. 設定 2011 年為歐洲志願服務年 2. 提出職訓品質架構 3. 提升職業教育與訓練之吸引力與品質 4. 成立歐洲學徒協會 5. 設置高水準讀寫專家小組	1. 制定改革高等教育議程 2. 開發多面向的全球大學排行制度 3. 推展達文西計畫 4. 推展伊拉斯莫斯世界計畫	1. 架設「活動的青年」網站 2. 發行「活動的青年」卡 3. 發行歐洲技能護照 4. 設置「移動計分卡」制度監督成員國進度 5. 架設「歐洲入口」資訊平台 6. 提出「你的歐洲首份工作」行動方案	1. 提出「青年機會倡議」 2. 提出「你的歐洲首份工作」 3. 設置「歐洲職缺導航」系統 4. 監督各成員國歐盟勞動市場立法之運用

資料來源：本研究整理

人來說知道國外有工作或職訓的機會是一回事，真的要去國外工作又是另外一回事，因此若是知道國外有工作機會，又真能前往爭取機會，對青年來說這才是機會，這就是「你的歐洲首份工作」要完成的任務。「你的歐洲首份工作」方案是歐盟對要到另外一個成員國應徵工作或聘雇的青年提供語言課程、其他相關訓練、旅費、住宿及新進員工融合計畫等所需費用的補助。

歐盟預估在 2012 年～2014 年間「你的歐洲首份工作」計畫將提供 5,000 人次的工作安置服務。直到 2013 年 3 月，丹麥、德國、義大利及西班牙首先提出計畫，4 個計畫案總共成功媒合了 280 個職缺、補助 135 個工作面試、191 個工作安頓津貼及贊助 43 個新進員工融合計畫。獲得國外新工作的青年以西班牙青年最多，而媒合成功的職缺多數是在德國。

## 肆、協助失業青年就業之行動策略 — 青年就業錦囊 (Youth Employment Package)

如上所述，歐盟青年的失業、不勞動或無勞可動的問題已經成為泛歐的挑戰，也對歐盟社會的凝聚造成嚴重的威脅，而歐債危機無疑地讓問題雪上加霜，因此不論是歐盟、各成員國、社會夥伴及企業團體都意識到必須竭盡所能的避免歐洲青年失業的問題持續惡化。

為了對抗歐盟難堪的失業水準及預防歐盟青年落入社會排除的劣勢處境，執委會在 2012 年 12 月 5 日提出「青年就業錦囊」(Youth Employment Package)。此一「青年就業錦囊」包含了 3 個主要的錦囊妙計：

第一、建議歐盟各成員國致力於建立「青年保證」計畫 (proposal to Member States to establish a youth guarantee)。

第二、展開社會夥伴的「職業訓練品質架構」的第二階段的諮商對話 (second-stage consultation of EU social partners on a quality framework for traineeships)。

第三、成立「歐洲學徒協會」(European Alliance for Apprenticeships) 致力於開發青年的學徒計畫方案並且排除歐盟青年在勞動市場自由流動的障礙。以下分別就「青年就業錦囊」中的各項就業策略作一分析探討。

### 一、青年保證 (Youth Guarantee)

為了替年輕人在勞動市場找到立足點，歐盟專為青年設計的「青年保證」計畫主要是確保年輕人在離開校園或失業後 4 個月內能夠找到一份品質佳的工作、繼續教育、參加學徒或職業訓練。「青年保證」的概念最早出現在 1981 年的北歐理事會 (Nordic Council)，將其定義為「國家應保證所有的年輕人擁有教育、訓練及就業的適當機會，一方面符合青年個人的期待、能力與興趣，另一方面也是國家社會與經濟的需求與目標」。

歐盟有 750 萬的青年屬於尼特族，估算每年造成的經濟損失高達 1,530 億歐元，相當於歐元區 1.21% 的 GDP，除此，尼特族對經濟、社會及相關當事人所造成的長期性的成本更是無以估計，若相關當局無所作為勢必付出更高的成本代價。歐盟成員國中已有多個國家施行「青年保證」計畫支持青年順利由校園轉銜到勞動市場相關政策，並且有積極的成效，例如：芬蘭、奧地利、瑞典及德國。歐盟層級的進程從 2005 年「2005 - 2008 就業政策指導方針」開始。理事會先同意針對失業的年輕人要確保在 6 個月內提供一個新的人生起點。到了 2008 年，理事會又增列了針對離開校園的畢業生要



確保在 4 個月內提供一個新的人生起點。2010 年前，歐盟層級的青年保證方案一直未完成，歐洲議會及歐洲青年論壇強力要求必須要有一個歐盟層級的青年保證。2011 年，歐盟執委會在「青年機會倡議」（Youth Opportunities Initiative）通訊中宣布要以 400 萬歐元來實施青年保證的預備行動。2012 年 4 月將「青年保證」計畫納入「青年就業錦囊」，2013 年 4 月歐洲理事會通過執委會的「青年保證」提案，成為歐盟解決青年失業問題的重要政策之一。

由於歐盟各國青年失業的狀況不同，歐盟層級的青年保證計畫主要是屬於指導型的行動方案。歐盟呼籲各國在構思與實施青年保證計畫時要考量以下六項原則：

### （一）考量青年是一群高異質性的群體

雖然「青年保證」的主責對象是尼特族，但是依據 Eurofound（2011）的調查研究，有八個主要決定因素會增加青年落入尼特族的可能性：1、身心障礙；2、移民背景；3、低教育水準；4、住在偏遠地區；5、來自低收入戶的家庭；6、雙親有失業經驗者；7、雙親教育程度較低者；8、雙親已離婚者。這八個主要因素往往會多重發生在同一青年身上，而導致青年在學校及勞動市場上遭到歧視並且表現不佳，而使人生的下一步更艱苦。另外，各成員國在構思及施行「青年保證」方案時，不應忽略尼特族「性別」面向的挑戰，尤其在南歐及東歐國家，女性尼特族多於男性（保加利亞、捷克、希臘、匈牙利、義大利、馬爾他及波蘭），並且脫離率又低。但是女性一旦跳脫尼特族的窘境之後，再發生的機率並不高。目前各國積極勞動政策的涵蓋率，女性尼特族的參與率遠低於男性（女性：男性 = 26.3%：33.9%），職訓

的涵蓋率也是女性尼特族的參與率遠低於男性（女性：男性 = 13%：21.5%）。

### （二）互相義務原則（principle of mutual obligation）

事實上，大多數成員國的青年保證計畫皆規定受助青年必須到就業局（employment service）登記，之後可享有相關就業津貼的類似補助，期間青年若半途而廢，則津貼補助隨即中斷。如此一來政府應防範對青年產生的「烙印」（stigmatisation）效果，及青年半途而廢時政府更應該有其他的因應措施讓青年保持在協助網絡上，而不會孤立無援。

### （三）注意尼特族「怠惰週期」（cycle of inactivity）的潛在性

各國在建構青年保證計畫時，必須考量尼特族容易中途放棄政府所提供的就業處遇計畫的習性，因此青年保證計畫必須有相關的因應策略。

### （四）注意青年保證計畫引發青年「道德危機」（moral hazard）的潛在性

所謂的「道德危機」係指青年養成依賴某特定就業機構，領取微薄的就業津貼而不積極的自我開發潛能，應徵職缺。

### （五）青年保證計畫主管機關的權責要明確

政策本身的執行必有主管機關，成員國若將青年保證方案歸屬地方主責的話，要注意到區域與地方之間資源的差異，因此成員國在建構青年保證計畫時應有國家層級的機制來協調所需。

### （六）「時間規則」（rules on timing）的訂定

執委會建議成員國將時間訂為「4 個月

內」，即青年保證計畫必須對 25 以下青年在離校或失業 4 個月內保證提供一個品質佳的工作、繼續教育、學徒與職訓機會。

青年保證計畫也肩負著完成歐洲 2020 策略目標中的三項任務：20 歲～64 歲的人口達到 75% 的就業率；過早離校的中輟生降到 10%；至少有 2,000 萬人得以脫離貧窮及社會排除。2013 年執委會對 19 個成員國作出「國家專屬建議案」（Country Specific Recommendation），針對每個國家青年失業問題與需求建議採取青年保證的緊急措施，包括積極性勞動政策、加強公共就業服務、職業訓練及學徒方案。青年失業率高達 25% 以上的成員國需在 2013 年 10 月以前遞交「青年保證實施計畫」，其餘國家則在 2014 年春季提出即可。

青年保證計畫需要持續性的財務資金的挹注，國際勞工組織估算歐盟青年保證計畫所需要的資金為 120 億歐元。歐洲結構基金多年來大量斥資在創造工作機會及社會凝聚上的各種行動方案上，其中歐洲社會基金（European Social Fund）在 2007 年～2013 年間擁有 800 億歐元的資金，其中 68% 用在協助歐盟青年晉身勞動市場及開發人力資本。歐洲結構及投資基金（European Structural and Investment Funds）在 2014 年～2020 年期間將是協助青年保證計畫實踐的主力。一旦「多年財務架構」（Multiannual Financial Framework）協定順利完成簽署，則 2014 年 1 月歐洲社會基金與歐洲結構及投資基金可以開始動用。

## 二、歐洲社會夥伴「職業訓練品質架構」的第二階段諮商對話（second-stage consultation of EU social partners on a quality framework for traineeships）

完善的職業訓練制度有助於青年就業力的紮根，更是協助青年順利成功進身勞動市場的踏腳石。2010 年，歐盟跨產業社會夥伴同意將「提升更多更好的學徒與職業訓練契約」作為「融入勞動市場架構協定」（Framework Agreement on Inclusive Labour Markets）下的關鍵行動，這意味著歐盟社會夥伴對於職業訓練的重要性達成了共識，並承諾提供更多的職業訓練機會，甚至認為應該規劃一個歐盟層級的大型職業訓練行動方案。

歸納歐盟目前職業訓練制度所面臨的問題，包括：不足的訓練、不實用的訓練內容、職業訓練期間的低報酬（甚至無報酬）、不佳的工作條件及職業訓練後找不到工作等。低劣品質的職業訓練是無法鼓勵青年自我投資，接受更多的職業訓練來提升專業技能。依據 2011 年歐盟青年論壇（European Youth Forum）的調查顯示，有 25% 左右的青年參加職業訓練期間未曾和職訓機構簽署職業訓練契約，因此兩造雙方的權利義務也就無從規範。另外有 37% 的青年表示曾經在同一機構連續接受三次以上的職業訓練，因此低酬勞、無保障及連續性的職業訓練變相成為雇主假借職業訓練之名行無酬雇用之實，為人詬病的職業訓練制度在歐盟引起關注。

另外，歐盟測量站（Eurobarometer）在 2011 年的一份調查顯示有 53% 的歐盟青年願意，甚至很渴望前往歐盟的另一個成員國工作或接受職業訓練。但是當前歐盟職業訓練的環境對於歐盟青年來說並不具備友善的條件，因為受限於當前的律法及行政條件，歐盟的跨國界職業訓練缺乏透明無障礙的資訊平台與跨國界的職訓接待機構，這嚴重阻礙歐盟青年跨國界職業訓練的流動自由，錯失學習新技術與吸

收經驗的機會，也讓歐盟的勞動市場落入人才供需失衡及技術不配適的窘境。因此為青年架構優質的職業訓練制度，歐盟責無旁貸並且必須動員社會夥伴的合作及提供成員國相關政策的行動指導方針。

依據 2012 年 4 月執委會一份「邁向工作榮景復甦」(Towards a job rich recovery) 的通訊，也就是所謂的「就業錦囊」(Employment Package) 中提出「職業訓練品質架構」的提案。2012 年 6 月理事會作出結論「致力於解決青年失業問題是重要的，特別是透過執委會的『青年保證』與『職業訓練品質架構』的倡議」。於是依據歐盟運作條約(Treaty on the Functioning of European Union, TFEU) 的第 154 (3) 條及第 154 (4) 條規定，職業訓練政策提出前歐盟必須事先徵詢社會夥伴的意見，因此 2012 年 9 月 12 日，歐洲貿易聯盟商會(European Trade Union Confederation, ETUC)、歐洲企業團體(BuisnessEurope)，歐洲工藝、中小企業協會(European Association of Craft, Small and Medium-Sized Enterprises, UEAPME) 及歐洲公共服務雇主與企業聯合中心(European Center of Employers and Enterprises providing Public Services, CEEP) 等社會夥伴開始進行第一階段的協商對話。

在第一階段協商對話中，社會夥伴認為一個優質的職業訓練制度是歐盟迫切的需求，並且將職業訓練納入歐盟社會夥伴「青年就業行動架構」(Framework of Action on Youth Employment) 自治談判的議程中。除此，對於職業訓練「品質」的內容也整合出一套基本元素。這些元素包括了：

(一) 職訓協定：受訓學員與職訓機構兩造間應簽訂書面契約，敘明職業訓練的內容、

目標、期限、地點、社會安全及酬勞。

(二) 資訊透明：受訓學員及職訓機構的權利與義務，提供職訓的雇主及單位等資訊皆可在歐盟及成員國網站公開。

(三) 目標與內容：職訓的目標與訓練內容必須能增加青年的就業力及獲得職場上實務操作的學習。

(四) 指導與認可：為確保職訓品質，職訓機構應該為每一位受訓學員指派督導員。督導員可以透過任務指派、指導會議及工作技術與流程解說來提升受訓學員的能力。受訓結業時應有評量並頒發書面證明。

(五) 職訓期限：職訓期限基本上為 6 個月，但是委託代理性質的專業訓練除外(例如律師、醫師、老師、會計師等)。

(六) 連續職訓：將規範連續職訓的類型、次數及期限。

(七) 社會安全條款：職訓期間至少應包含健康保險及工作意外保險，及規範繳納保費的權利與義務。

(八) 酬勞／成本對價：在職業訓練契約中應註明受訓學員可獲得的酬勞，包括知識技能或是金錢。

(九) 合夥方式：將規範多元社會夥伴的合作關係。

第一階段所討論的結論仍限於一般通則性的方向，有鑑於職業訓練的類型與規模多元多樣，因此如何調整與規範，在第一階段的協商對話社會夥伴的意見仍然分歧。

歷經第一階段的協商對話，歐盟社會夥伴對於「職業訓練品質架構」中適用的職業訓練

的類型、職業訓練的成本與獲利、品質檢核方式、政策的目標及職訓機構品質標章的授予等皆有待有進一步的對話，因此將納入第二階段的協商對話。

### 三、歐洲學徒協會（European Alliance for Apprenticeships）

學徒制度是從歐盟青年低失業率的成員國的經驗中擷取的寶貴經驗，良好的技職教育訓練制度，尤其是完善的建教合作制度，將有助於青年順利地由校園轉銜至職場。因此建構完善的學徒制度與提升制度品質成為歐盟青年就業策略中非常重要的一環。

2013年7月，歐盟執委會設立了「歐洲學徒協會」，與成員國、社會夥伴、工商企業及其他相關的行動者共同合作開發優質的學徒制度及職場實用學習的職業訓練。「歐洲學徒協會」的設立對私部門來說是一項新的助力，成員國應提出學徒制度改革計畫，由歐盟斥資協助工商企業提供培訓人才所需要的設備、資源及機會，甚至可以提供優秀人才適當的就業機會。

### 四、青年就業倡議（Youth Employment Initiative）

為了讓「青年就業錦囊」中的各項計畫順利實施，尤其是「青年保證計畫」得以全面開展，2013年2月歐洲理事會同意執委會所提出「青年就業倡議」。青年就業倡議行動可謂青年保證計畫的前導型行動方案，目的是希望能將資金集中在歐盟青年失業最嚴重的地區。

「青年就業倡議」的目標鎖定在歐盟青年失業率高達25%的區域，及該區15歲~24歲的尼特族。青年就業倡議的援助方案主要是以相關成員國內的15歲~24歲尼特族青年個人量身打造的積極就業措施，例如提供年輕人優質的職業

訓練或學徒機會，安置年輕人在歐洲為期至少6個月的首份工作、協助青年創業者的開辦事業、提供年輕人第二份工作良機計畫方案等。青年就業倡議與青年就業錦囊中的其他計畫不同之處，在於青年就業倡議的援助對象為青年個人本身而非涉及到成員國在勞動市場上制度面向的改革或就業結構的發展。歐洲議會及歐洲理事會同意在2014年至2015兩年間撥付60億歐元來支持青年就業倡議的施行，其中30億歐元來自於歐盟社會凝聚政策（social cohesion policy）項下的預算，另外30億歐元由歐洲社會基金來支付。不過，其中有10%的資金可以彈性流用給失業率在25%以下但有特殊需求區域的失業青年。為了避免預算限制造成青年就業倡議推行上的障礙，歐盟將調整下一期多年財務架構的財務編列及修改歐洲社會及投資基金的規章。雖然直到目前為止，「夥伴協定」（Partnership Agreements）尚未簽署，法規架構也尚未生效，但是只要成員國的青年就業倡議行動方案準備妥當，2013年就可以立即啟動施行。歐盟將青年就業倡議視為一個「此時此地」（here and now）的積極性青年投資策略。

### 伍、結論

綜觀歐盟青年就業的治理可以歸納歐盟介入的三個面向：從數量上，協助失業青年重返勞動市場或是進入教育訓練體系來降低失業人數；從質量上，提升青年的就業力與移動力以因應知識經濟所需；從結構上，改善勞動市場結構的失衡與區隔化的問題。

多年來，歐盟青年就業政策一直被視為就業政策的一環，而非屬於綜融性的政策。歐盟透過開放協調法，從28個成員國中擷取成功的經驗找出策略提供給其他成員國作為學習的典範。然而反思性的柔性治理過程中，歐盟工具

性與財務性的支持角色更顯得非常重要。歐盟青年就業政策多半是屬於「倡議」(initiative)或「國家專屬建議案」(country specific recommendation)性質,較不具有拘束力,因此政策的改革性效率與效益恐非短期內就有豐碩的成果。另外,由歐盟 2014 年至 2020 年的多年財政架構所簽署的政府首長高峰協定 (Agreement of Heads of State and Government)

中看出歐盟在財務運用上的固有思維。當農業面向上的預算在某種程度上被視為具有正當性時,預告了歐盟要將財務工具扭轉為投資未來(青年)的工具似乎是漫長之路。無怪乎歐盟青年論壇譴責歐盟「寧願將錢花在乳牛身上,也不願花在青年身上」。「活動的青年」與「青年就業錦囊」已宣告歐盟青年政策邁向歐洲化,雖然是一小步,卻是關鍵的一步。

### 參考文獻

1. Brzinsky-Fay, C. 2011. "What difference does it make? The outcome effects of the European Employment Strategy on the transition from Education to work." *German Policy Studies*,7,no.1.
2. Council of the European Union. 2010. "Resolution of the Council and of the representatives of the governments of the member states, meeting within the Council, on the active inclusion of young people: combating unemployment and poverty." <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:137:0001:0006:EN:PDF>> (accessed 21 Sep. 2013)
3. Council of the European Union. 2011. "Council Conclusion- Promoting youth employment to achieve the Europe 2020 objectives." <[http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_Data/docs/pressdata/en/lsa/122831.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/en/lsa/122831.pdf)> (accessed 25 Sep. 2013)
4. European Commission. "Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions –An EU Strategy for Youth: Investing and Empowering. COM(2009) 200 final." <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2009:0200:FIN:EN:PDF>> (accessed 11 Sep. 2013)
5. European Commission. "Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions –Youth on the Move. COM(2010) 477 final." <[http://europa.eu/youthonthemove/docs/communication/youth-on-the-move\\_EN.pdf](http://europa.eu/youthonthemove/docs/communication/youth-on-the-move_EN.pdf)> (accessed 21 Sep. 2013)
6. European Commission. "Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions –Youth Opportunities Initiative. COM(2011) 933 final." <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0933:FIN:EN:PDF>> (accessed 30 Sep. 2013)
7. European Commission. "Commission Staff Working Document – Proposal for a Council Recommendation on Establishing a Youth Guarantee. SWD(2012) 409 final." <<http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=9222&langId=en.pdf>> (accessed 15 Sep. 2013)
8. European Commission. "Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions –Towards a Quality Framework on Traineeships: Second-stage consultation of the social partners at European level under Article 154 TFEU. COM(2012) 728 final." <<http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=9224&langId=en.pdf>> (accessed 25 Sep. 2013)
9. European Commission. "Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions – Youth Employment Initiative. COM(2013) 144 final." <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2013:0144:FIN:EN:PDF>> (accessed 21 Sep. 2013)
10. European Commission. "Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions –Working together for Europe's young people: A call to action on youth unemployment. COM(2013) 447 final." <[http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/youth\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/youth_en.pdf)> (accessed 15 Sep. 2013)
11. Kopycinska, D. 2011. "Generation of young people in the EU member states – the generation of unemployed?" *Transformations in Business & Economics* 10, no. 2A.

# 歐盟勞工政策及其退休制度

楊通軒 國立中正大學勞工關係學系教授

## 摘要

在歐洲聯盟，各個會員國並非毫無限制地承認共同體法的優先性，也並非完全地放棄主權，而是有限度的個別授權而已。而且，依據輔助原則，是希望將問題置於最適當的層級解決，符合多層次治／管理體系的精神，其在劃分歐盟與各會員國或地區、（含會員國境內的）勞雇團體等的權限劃分。在歐盟勞工政策及其退休制度上（年金政策或老年安全保障領域），開放協調方式扮演重要的角色。開放協調法並不以條約或命令的強制規範，要求會員國採納最佳的政策實踐方式，而是尊重各會員國的主權，希望以軟性法所帶來的同儕壓力，迫使會員國配合實行。無論是 1997 年的歐盟就業策略，或者是 2000 年的社會安全體系，歐盟均是採取開放協調法。即使在新歐洲社會模式的思想下，歐盟藉由開放協調法開啟跨入各會員國年金體系之門，但是，卻也無法卸除社會政策從屬於就業政策及經濟政策的外衣。所以，這仍然是以經濟發展帶動社會福利的新自由主義的思維。

關鍵詞：有限度的個別授權、輔助原則、多層次治／管理體系、開放協調方式、新自由主義

## 壹、歐盟勞工退休的立法規範方式

### 一、歐盟之勞工立法權限：有限度的個別授權原則

#### （一）非全面的授權

歐洲聯盟的立法權，並非如一主權國家般不受任何限制。它必須在歐盟（體）條約中有所根據，明示地或（至少）經過解釋地。由於各個會員國並非毫無限制地承認共同體法的優先性，也並非完全地放棄主權，而是有限度的個別授權而已（所謂有限度的個別授權原則）。

因此，歐體條約中並未廣泛地規定其有權管轄社會政策或勞工法。相反地，惟有在歐體條約中有明示地或默示地允許時，歐盟始能對於勞工法問題加以規範。

歐盟對於社會政策的管轄權，主要是經由（舊）歐體條約第 117 條及 118 條的解釋而來。惟第 117 條卻係將社會政策大體上保留給各會員國自行規範，而僅留有對於各會員國落實相關的社會政策的期望而已。換言之，歐體條約第 117 條第 1 項僅賦予各會員國（不是歐體本身）一項義務：必須促成勞工生活條件與工作

條件的改善、以及藉由進一步的整合來達成。如就歐體條約第 118 條觀之，雖然第 118 條有限度地承認共同體社會政策的管轄權，惟執委會的權限僅止於促進與協調各會員國間的合作而已。

（舊）歐體條約第 48 條（即阿姆斯特丹條約第 39 條）有關勞工在共同體內自由遷徙之規定，係為促使一個共同的勞動市場實現的主要要件，因此初始係從經濟觀點出發，而非是社會政策的問題。之後始轉而為建構一「市民的歐洲」而鋪路。（舊）歐體條約第 100 條及 100a 條賦予歐體有一為達成法律整合的一般權限。此規定當然亦包括歐體對於勞工法及社會法的立法權限在內。一旦歐體會員國的勞工法令或社會保險法令阻礙共同市場（歐體條約第 100 條）或單一市場（歐體條約第 100a 條）之建立或運作，歐體即可根據該等規定採取行動。直至 1987 年為止，幾乎所有的有關勞工法的指令，均是依據歐體條約第 100 條而被發布（通常也會提及歐體條約第 117 條，雖然該條並未賦予歐體立法權限）。

## （二）輔助原則

有關歐洲共同體法律及歐洲法院對於歐洲統合之貢獻，是無庸置疑的。然而，基於共同體法與各會員國內法結構上的磨擦所發生之爭議，卻也不斷地增加中。此亦促使了共同體及歐洲法院在行使其權限時，應有自我限制之意識。如依據歐體條約第 5 條所規定之「忠於共同體之原則」，不僅各會員國、甚至包括共同體機構在內，均負有忠實的合作之義務。基於此一規定，當事人雙方均被要求應互相體諒對方。

此一互相體諒之要求，在馬斯垂克條約新

增訂之輔助原則下，即顯得特別醒目：依據歐體條約第 5 條第 2 項規定，除了共同體專有的權限之外，只有當在會員國層次無法充分地達成行動目標、因而較適合由共同體層次完成時，共同體始能採取一個行動。共同體之任何行動均不得僭越為共同體目標之必須行動。例如勞工之遷徙自由、男女勞工之薪資平等待遇、以及學生之交換，由於屬於超過國家疆界之行為，理當在歐體層次採取統一之行動。基於輔助原則，亦含有考量到歐體法律在結構上弱點之用意：由於一個具有系統的法律的共同體，至今仍未產生或者至少說「尚未完成」，而是由歐盟機構或歐洲法院逐點地制定法律或作出判決，所謂「適宜由歐體層次採取措施」，應該採取較為嚴格之解釋。只是，吾人如從歐洲法院判決觀之，其在個案所持的見解，卻常有逸脫此一輔助原則界限之嫌者。也就是點狀地迂迴過輔助原則的關卡。

綜括言之，所謂輔助原則，是希望將問題置於最適當的層級解決，符合多層次治／管理體系的精神，雖然主要是在探討歐盟與各會員國或地區之權限劃分，但是實際上並不以此為限，而是包括究竟應由歐盟機構或其他團體（主要是指社會伙伴）優先處理的分界。換言之，對於相關的目標，如社會伙伴能夠自主地解決（以對話或團體協約之方式均可），則歐盟機構不應強制介入。此種社會伙伴優先對話或協商之權利，在歐盟條約第 138 條及 139 條亦被明文規定。即使是歐洲工會組織已身無法迫使雇主組織坐上談判桌協商，而求助於歐盟機構（尤其是執委會）以政治壓力促使雇主協商之作法，亦體現了社會伙伴對話之優先地位。歐盟法學者所倡導的多層次管理體系，實際上也是輔助原則的具體展現。

有問題的是，上述的社會伙伴，是否包括會員國層次的勞雇團體？本文以為應以肯定的見解為宜。但是，在一項針對會員國境內的工會與雇主以團體協約約定最高工作年齡（即退休年齡）的合法性爭議案件中，歐洲法院卻是以前置判決認為該約定抵觸了歐盟基本權憲章（europäische Grundrechtecharta）第 21 條規定。

## 二、歐盟勞工法的立法方式

歐盟勞工政策與勞工法係屬於社會政策或社會法的一環，兩者並無明確的界限。一般言社會政策或社會安全法者，似乎比言勞工政策或勞工法者來得多。雖然如此，自歐洲共同體開始，有關勞工法律之規範，即逐漸地增加中。對於勞工法律問題，歐洲共同體擁有數個在結構上不同的立法可能性，來制定片段的歐洲規範。至於究竟應選擇那一種方式，則完全視其所想要達到的歐洲化程度而定。依據歐體在個案所選用之立法方式，即會對於各會員國產生不同程度的影響力。

為了達到「勞工法的歐洲化」之目的，歐體條約規定了三種促成一部超國的勞工法之方式，亦即：協調、整合、以及法律統一方式。惟如從其用語來看，實際上仍然未能完全清楚地區分三種規範方式之差異。

### （一）協調方式

協調方式，是希望將共同體內各會員國之法律制度做一校準。此一目的需藉由發布統一的衝突法規始能達成。因此，各會員國遂無法自行決定在何時、以及在何種條件下，適用本國法律或其他會員國的法律。藉由此種協調各會員國法規之方式，是希望排除消極的或積極的適用上的衝突。

### （二）整合方式

整合方式之目的，係在於為了達到共同市場有效地運作，而將各會員國在特定法律領域之不利於共同體之不同的規定，以法律整合之方式加以排除。一般均認為對於歐洲勞工法以整合的方式為之，實具有最重要之地位。為達到整合之目的，歐體主要係以對於會員國發布指令的方式為之——惟指令的對象不全然是所有的會員國。除了由共同體特定的行動而引發國內法規的調整之外，促成整合之機制另外有：在會員國間簽訂國際條約（協議、公約等）、雖無國際條約但各國依據事實狀況而作的調整、單一會員國的自我調整等方式。然而在所有的整合方式之中，由歐體以發布指令的方式為之，仍然是具有最重要、且居於中心的地位，此從實務上的作法即可證明之。

### （三）法律統一方式

歐體對於各會員國勞工法令的影響力最大者，無非係對於相關的問題，以法律統一的方式為之。在這種情況下，歐體完全地掌握特定的法律資料，因此可以排除目前仍在各會員國施行的勞工法令。例如 1612/68 命令係有關勞工遷徙自由之規定。與整合方式不同者，針對勞工法以法律統一方式為之者，目前在歐體內並未佔有重要地位。歐體條約中並未有一般性的規定，只有針對一些個別的問題有統一的規定，如此遂排除各會員國採取自己規範的可能性。

雖然法律統一的方式可能引發各會員國（對於該國勞工法被過度排除）之疑慮，而且短程來講，應是試圖將歐體有關勞工法律之指令融入各會員國法令之中。惟長程來講，一個在政治上真正統合的歐洲，其最重要的因素之一，即是在於統一法令之出現。因此，以法律



統一之方式來制定一部跨國適用的法典（亦即歐洲勞工法），遂為學者所倡導。其參考之法律模式有「歐洲契約法原理」或「聯合國買賣法」。而其作法是先由歐洲議會與執委會制定一部「歐洲民法典」，而後再來制定一部歐洲勞工法。其理由毋寧是認為勞工法是私法的一部分，許多重要的原理、原則係援用一般民法之規定。

#### （四）開放協調法方式

開放協調法（open method of coordination）的方式，係一軟性的（也可以說是半強制性的）管理方式，歐盟藉之間接調控會員國的政策制定與施行。原本，歐盟在 1997 年的歐盟就業策略（European Employment Strategy），係以開放協調法作為治理工具，目的在共同重組經濟創造就業，並且協調各國共同對抗失業問題。這也是為配合落實阿姆斯特丹條約第 125 條規定以下的就業政策篇，所採取者。原本，依據阿姆斯特丹條約的規定，就業政策仍然是屬於會員國的主權範圍事項，惟歐盟採取「會員國間競爭模式」，由理事會採取就業政策指令等方式，迫使各會員國逐年提高就業水準。開放協調法並不以條約或命令的強制規範，要求會員國採納最佳的政策實踐方式，而是尊重各會員國的主權，希望以軟性法所帶來的同儕壓力，迫使會員國配合實行。

伴隨著就業的思想，歐盟在 2000 年後將開放協調法推廣及於其他的政策領域，包括年金政策或老年安全保障領域。其目的，主要是在協調改革各會員國的社會福利體制，並且確保年金體系的財務永續性。在這裡，要經由提高就業率的方式為之，所以，社會政策仍然只是附屬於經濟政策與就業政策而已。在年金政

策或老年安全保障政策的擬訂及施行上，遂不得不納入促進就業的思想。論者間有認為開放協調法在年金政策的廣泛運用，代表著歐盟在社會政策領域的影響力提升。惟，有問題的是，就業政策與社會政策有無可能取得一致？如何做？尤其是在會員國已達 28 個國家，而且東歐國家的政經環境與中、西歐國家差距甚大，以及歐洲（豬）五國的金融環境仍差（或者是尚未回復元氣）或者採取撙節政策的情況之下，社會政策是會與就業政策越走越近？還是越走越遠？實有待於吾人持續觀察。

## 貳、歐盟勞工退休的社會政策意涵

### 一、內容（社會歐洲的原意）

#### （一）新自由主義的體現

除了歐體勞工遷徙自由之外，歐體（盟）勞工法絕大部分是被規範在社會政策裡。雖然歐體條約第三部分規定了「社會政策」，但此一外顯的表徵並不代表其具有特殊的地位或甚至優於條約中的其他政策。相反地，依據歐盟條約第 2 條規定，「促進經社發展與高度就業，並實現均衡永續之發展，前述目標之達成，有賴於創造內部無疆界的區域、經濟與社會整合之強化、以及透過經濟與貨幣聯盟的建立，尤其包括建立符合歐體條約旨意的單一市場……以符合歐體之規範。」由該規定觀之，可知社會政策僅具有次要的地位而已，其毋寧係附屬於歐盟的總體經濟與貨幣政策之下。

歐盟條約第 2 條之所以如此規定，實係植基於新自由主義的思想，認為一個成功的經濟政策，當會自動地、積極地促成社會的融合。這也與開放協調法所主張的軟性管理相一致。因此，（1955 年討論歐體條約時）大多數的國家認為共同體無需採取社會政策上的行為（註

1)。即使是歐體條約中有關勞工遷徙自由之規定，主要亦是出自於經濟觀點的考量。對於社會政策問題之規範，歐體條約實際上將之視為各會員國之權限。正如比利時勞工法學者 R. Blanpain 所言「於社會政策領域，歐洲共同體是一艘配備極其有限的船」（註 2）。此種情況即使在歐洲單一法公布後，也少有改變。

對於各會員國擁有社會政策的主要管轄權，歐洲法院並未加以懷疑。歐體條約中片段的、只是綱要性的有關社會政策的敘述，正足以反應歐體條約中欠缺一個制度性的保障。唯有在涉及經濟的、尤其是扭曲競爭的行為時，歐體始會採取社會政策或制定勞工法加以因應。因此，可以說一個與經濟政策具有相同地位之社會政策，至今仍不存在。吾人試想每個會員國對於社會政策的態度、優先性差異極大，此種發展也就不足為奇了。

值得注意的是，自從 1970 年初以來，首先是 1974 年之社會政策行動計畫要求歐體必須在勞工法及社會法之領域採取行動。尤其是 1987 年歐洲單一法要求確保「至 1992 年 12 月 31 日實現單一市場」，更是強化了「將社會的整合與經濟的整合同等地納入」歐體區域的呼籲。雖然歐體條約仍舊未將之明文化，而且「社會的聯盟」仍然未被確認為係歐體條約中獨立的目的。然而，隨著（舊）歐體條約第 118a 條的出現，本來在歐體條約中頂多只是半人像（Torso）的社會政策，已然有了較為明確的輪廓。其後，執委會為了實施「1989 年 11 月 29 日歐體勞工基本社會權憲章」而公布其行動計畫，將社會政策及勞工法的實現再度向前推進。

在歐盟勞工法形成過程中，最重要之事件是 1991 年歐盟各國領袖在馬斯垂克的高峰會。

在該次會議中，各國乃決議共同簽署「建立歐洲聯盟條約」（即馬斯垂克條約）。然而，不是馬斯垂克條約本身，而是 1992 年馬斯垂克條約所附之社會政策議定書及社會政策協定，始真正具有重要性。依之，各會員國決議採行歐體勞工基本社會權憲章以來的路線，並給予歐盟的社會政策與勞工法注入新的活水。及至 1997 年的阿姆斯特丹條約的公布，終於完成了「社會歐洲」雛型，有利於歐盟將來社會政策與勞工法制的建構。

## （二）歐盟條約的規定

### 1、馬斯垂克條約

雖然馬斯垂克條約中基本權之保障規定寥寥可數，但馬斯垂克條約所附之社會政策議定書及社會政策協定中，卻是有數項關於勞工基本權之重要規定，其影響歐盟的社會政策與勞工法的發展，至為深遠。依據德國學者的見解，無論是社會政策議定書或社會政策協定，其法律性質均為（如同馬斯垂克條約之）初級的共同體法，只是由於當時的政治環境（尤其是英國採取杯葛社會政策的態度），遂迫使歐盟採取一種特殊的立法形式——「社會政策議定書是馬斯垂克條約的附件，而社會政策協定則是社會政策議定書的附件」——，不應影響其共同體法的性質也。

### 2、阿姆斯特丹條約

阿姆斯特丹條約係自 1999 年 5 月 1 日開始施行。相較於馬斯垂克條約，阿姆斯特丹條約並未引起世人太多的驚豔，這是因為在促進歐盟統合的努力上，其並未有與之配合的重大內容修正，反而是呈現出停頓的現象。對於各界屢屢要求之加強民主化的設計，阿姆斯特丹條約亦未有所回應。其較為顯著的變動，除了

在條文上冠上新的次序外，則應屬加強勞工基本權及社會基本權之規範。

在阿姆斯特丹條約締約過程中，對於馬斯垂克條約所留下之未決問題，各會員國在政治上已取得一致的共識：初級共同體法並不以歐盟條約為限，在條約外所締定之協議，如社會政策議定書及社會政策協定，亦屬於其中的一部分。由於政治環境已有所變遷，理當將社會政策議定書及社會政策協定納入歐盟條約中；而以往歐盟區分為 11 個會員國與英國，分別適用不同的社會政策與勞工法令，所造成之法律上的困境，亦應終局地讓它成為過去式。亦即不應令「具有兩種速率的歐洲」繼續存在下去。

## 二、至今發展的觀察

### （一）自始迄今

歐洲自從 1957 年羅馬條約（註 3）以來，即已展開漫長的統合過程，雖然其原始之目標在於經濟的目的（自由的貿易區域），希冀能掃除經濟共同體內之扭曲競爭或社會傾銷之現象。惟由於其間數個社會憲章、條約之簽訂，「社會的歐洲」已然成型。此從歐洲共同體及其承繼者之歐洲聯盟以立法及法院判決之方式，逐漸落實社會政策及勞工法規範，即可證之。而此種趨勢在英國工黨執政後，採行積極配合歐盟有關社會政策及勞工政策之態度，而愈加迅速地向前推進。

然而，早期歐體（盟）有關勞工立法及歐洲法院有關勞工案件之判決，卻引起各會員國正反兩極的回響，尤其是各國的勞工法學界的反應態度尤烈。此種反應毋寧係極為自然的。長久以來由於社會政策及勞工法規範之制定係屬於各會員國之權限，因此截至 1970 年代為止，無論在歐盟的立法上或歐洲法院的判決上，

各會員國大體上均不認為該國勞工法令及法院判決會受到歐體（盟）法律之影響。此種情況自 1970 年代中期始，已逐漸改觀，而且隨著年代的推進而逐漸加深。其觸角已深入勞工法之各個領域。尤其是歐洲法院在 1990 年連續幾個有關勞工法之判決，由於與德國勞工法令及勞工法院的判決見解相違，遂再度引發學術界及實務界的熱烈討論。

對於德國來說，在 1990 年之前，歐洲勞工法係一新興的學科。以往，僅有少數的專家學者對其有所研究。直至 1990 年初始，由於歐體法律對於德國勞工法的影響力與日俱增，學術論著及德國勞工法院的討論遂日益熱絡起來。不論是學者或實務工作者，目前均已體認到：勞工法已不再單純是一國內事務而已。隨著歐洲法院不斷地作出新的判決，而其中不乏帶有極大爭議性者，不僅引發德國學者的質疑或憤怒，也迫使德國勞工法院向歐洲法院提出（解釋歐盟法令之）前置程序，以求釐清歐洲法院判決之真義。論者因此謂：德國各級勞工法院逐漸地需要歐盟法律的適用，勞工法院遂不得不與歐洲法院進行對話，而國內法官乃一變而同時身兼歐洲法官矣。晚近，此種前置判決程序的提出，甚至已經擴大到德國聯邦勞工法院及聯邦憲法法院。顯示經由前置判決程序的對話，已經全面擴大到各個法院的層面。

### （二）新自由主義的再度降臨？

如前所述，開放協調法只是一軟性的管理方式，無論是 1997 年的歐盟就業策略，或者是 2000 年的社會安全體系，開放協調法均留給會員國自行選擇最適當政策的空間。蓋基於輔助原則或多層次管理體系理論，就業政策及社會福利政策本來就是屬於各會員國的自治事項。而且，其主要目的是透過就業政策，而達到年

金體系的財務永續性。故即使在新歐洲社會模式的思想下，歐盟藉由開放協調法開啟跨入各會員國年金體系之門，但是，卻也無法卸除社會政策從屬於就業政策及經濟政策的外衣。所以，這仍然是以經濟發展帶動社會福利的新自由主義的思維。在這樣的思想之下，傳統福利國家的制度安排，將難免被認定為阻礙經濟發展的絆腳石，亟需將之朝向「現代化」扭轉。所以，傳統法定年金、企業年金及私人預護（含商業年金）之三柱理論，也需要重新加以校準。

果然如此，是否表示新歐洲社會模式是走回頭路了？蓋在馬斯垂克條約之前的思想與做法，也是出自於新自由主義的想法。亦即以經濟成長與就業促進為主的政策考量。無論如何，吾人觀察歐洲法院經由個案判決，逐案地落實歐盟基本權憲章的社會政策規定，似乎也能嗅出社會歐洲之路並未停頓，而只是稍微「緩慢、停看」而已。

## 參、歐盟勞工退休的法律基礎

### 一、相關的基本自由及法規依據

#### （一）男女平等

歐盟有關勞工退休的保障，除了規定於遷徙自由的法規中外，自始至終即與男女平等的規定相隨。例如 1989 年 12 月 9 日的歐體勞工基本社會權憲章的第 16 條，規定了男女平等待遇。依之，「男女之平等待遇應予以確保（第 1 項）。男女之機會平等應持續予以建構（第 2 項）。為達成上述目的，應強化為實現男女平等之必要的措施，舉凡有關進入職場、工資、勞動條件、社會保障、一般的與職業的訓練、以及職業的升遷等之保障（第 3 項）。另外，對於有助於男女兼顧工作與家庭義務之措施，應持續地予以完備（第 4 項）。」其中，即有「社

會保障」的規定。

其次，1986 年 7 月 24 日的有關落實男女在企業內的社會安全體系的平等待遇指令，更是將男女薪資平等原則擴充至企業退休金層面。而且，也及於男女勞工退休年齡的不一致及不平等的福利。此一指令的影響，不僅及於會員國企業退休金或企業年金或附加年金的立法（含修正男女勞工退休年齡及提撥退休金的年限與費率一致性），也會造成所得重分配的效果。歐洲法院根據上述指令，具體落實了年金政策。例如在 1990 年的 Barber 案件中，歐洲法院認為適用於民營化的「委託外包」的企業／職業年金計畫，不得有性別歧視。基於此一判決，會員國遂必須平等化第二柱年金計畫的退休年齡。

針對雇主有無違反 1986 年的企業內社會安全體系平等待遇指令之事實，歐盟理事會乃根據社會政策協定，在 1997 年發布了「舉證責任指令」，明定雇主應負擔並未有因性別而為歧視行為之舉證責任。倒是，2000 年基準指令第 3 條第 3 項規定，卻排除了社會保險制度之適用。

#### （二）企業轉讓

一個全然經過整合而成體系的勞動契約法，目前仍未存在於歐盟。只有在個別勞工法中的一小部分，現在已被加以整合成規範。在法律整合的過程中，歐盟係逐點地介入影響各國的勞工法令。就勞動契約法而言，已有部分領域逐漸被建構成體系，尤其是基於 1977 年指令而逐漸地完整的企業轉讓法，已成為其中不可或缺的一部分。由於德國法律及歐盟法律在企業轉讓法部分連結密切一尤其是德國聯邦勞工法院及歐洲法院的判決一如未能時時地回顧

德國聯邦勞工法院及歐洲法院的相關判決，則將無法妥適地處理企業轉讓所產生之問題。

1977年企業轉讓時勞工請求權指令（簡稱企業轉讓指令），係基於（舊）歐體條約第110條及117條而作成。依之，法律整合的目的，得在於強化共同體的勞工保護或提昇共同體內的社會保障水準。前提是，各會員國不同的勞工法令的制定水準，會直接扭曲各（國）企業間的競爭（註4）。

依據1977年企業轉讓指令之規定，勞工基於勞動關係所有之權利義務，於原雇主出賣企業時，由買受人承受之，亦即勞動關係並不因企業轉讓而終止。集體的約定亦繼續適用。另外，對於出賣人或買受人，均不得以企業轉讓作為終止勞動契約之理由。

只是，依據企業轉讓指令第4條第1項規定，其只適用於法定的社會安全體系（即公共的年金），而不適用於企業的或跨企業的附加照護機構（即企業退休金或企業年金）。

### （三）遷徙自由

歐盟的退休保障，主要是見之於遷徙自由的相關法規中。理由無他，遷徙自由的落實，有賴於社會安全體系及企業退休金（企業年金）的銜接承認。這也表示在與市場整合密切相關的社會政策領域，歐盟取得了主導權，所以可以較硬性的法規實現其構想。依據歐盟條約第49條規定，勞務，指通常係為取得他方相對的報酬而由一方所提供，且其非為本條約所指之貨物與資本自由，以及遷徙自由所含括者。依據歐洲法院的見解，從事勞動派遣的業務，係屬於歐盟條約第49條所指「勞務」之對象。勞務自由係歐盟條約的基本原則，其係針對個人或企業短暫地跨越國界的勞務提供行為，例如

被派赴他國工作的建築工人。依據勞務自由，不僅應禁止任何形式的歧視，也要掃除任何可能對於來自他國提供勞務之人之禁止、妨礙或降低其興趣之行為—即使該限制不分本國人或外國人，亦同。惟有具有為維護大眾利益之強制的理由時，始可對於勞務自由加以限制。

緣勞工在歐體內得以自由遷徙，實係歐洲聯盟在統合過程中，最先受到重視的勞工議題之一（另一個是男女薪資的平等待遇）。這毋寧係一極為自然之現象，蓋一個共同的勞動市場之建構，係以勞工有遷徙自由為前提。有關勞工遷徙自由之法律根據有：歐盟條約第39、40條、68/1612命令（自由遷徙命令）、1251/70命令（居留命令）、以及64/221指令、68/360指令、以及90/365指令等。勞工遷徙自由除了具有勞工法上之意義外，也在勞動市場法上、以及社會保險法上具有一定之作用，例如1408/71及574/72兩號命令，即是針對遷徙勞工之社會保險而為。

歐盟條約第39條禁止「基於勞工不同的國籍，而在僱用、報酬及其他勞動條件等方面作不同的對待」。基於此一勞工遷徙自由，勞工乃有權為了工作之目的，而進入其他的會員國境內，並在那裡實際從事業務之行為。並且，遷徙勞工有權向雇主要求在僱用、報酬及其他勞動條件等方面，不受到歧視。

歐洲法院認為歐盟條約第39條直接賦予勞工遷徙自由之請求權，且在私法主體間有直接效力，再加上相關之命令將之明文規範。基於此，個別的勞工遂可在歐體領域內，依據該法條向雇主張遷徙自由。除此之外，基於歐體法之精神，有關在團體協約、企業協定或個別勞動契約中歧視歐體其他國籍勞工之規定，均立即地無效。

整體來看，吾人觀歐盟條約第 39 條規定，會員國不得「基於勞工不同的國籍，而在僱用、報酬及其他勞動條件等方面作不同的對待」。似乎並無提及退休保障。反而是在 1408/71 及 574/72 兩號命令中，才是對於遷徙勞工之社會保障規定。歐盟 1408/71 命令（有關將社會安全制度適用於在歐體境內移動之勞工、自營作業及其家屬之命令，以下均簡稱為「歐盟 1408/71 命令」），屬於社會保險法的範疇，針對遷徙勞工之社會保險而為，但對於派遣勞工同樣具有重要性的，尤其是該命令之第 14 條第 1 項 a 款。詳言之：依據歐洲法院 2000 年 2 月 10 日的判決，設籍於甲國、卻將其勞工派遣至乙國工作的派遣機構，如其業務通常（gewöhnlich）在甲國進行者，即為歐盟 1408/71 命令第 14 條第 1 項 a 款之適用對象。所謂業務通常在其營業處所進行，必須該業務通常達到相當的份量始可。該派遣機構為證明已為派遣勞工加入甲國社會安全體系所出具之證書，對於乙國之社會安全承辦機構亦具有拘束力。

## 肆、歐盟勞工退休的基本權觀察

### 一、歐盟基本權的形成與內容

歐洲共同體法律正不斷地在膨脹中，其影響力不僅見之於各國的經濟法，亦逐漸地擴張及於勞工法。歐洲共同體法律雖然始終具有拘束力，但並未終局地規範所有的法律問題。各國的法律原則上繼續適用，只是受到歐洲共同體法律的重疊而已。各國應將歐洲共同體法律納入國內法，且將各國國內法經由法律修正及法院判決之方式，朝向歐洲共同體法律作一調整。此其中最引起歐盟各界注意的或最具爭議性的，當屬歐洲法院與各會員國（例如德國）

憲法法院對於歐盟基本權具有優先效力之互動過程。

### （一）優先適用

歐洲共同體之立法權限，係由各會員國經由簽署歐體條約之行為，而將部分的主權讓渡與歐洲共同體而來。因而，在歐體條約內之歐洲共同體法律、以及命令與指令乃具有優先的效力。且該優先之效力藉由歐洲法院之前置判決而被進一步強化。

此種優先效力之產生，其前提當是指歐洲共同體法律在各會員國境內具有直接適用之效力，而與各該會員國之國內法發生法律衝突之現象，因而乃產生位階關係。學者間咸認歐洲共同體法律具有優先於各會員國國內法之效力。換言之，一國內法與具直接適用效力之歐洲共同體法律或次級共同體法抵觸者，雖非即成為無效，但卻不得被適用，亦即被歐洲共同體法律所排除（所謂歐洲共同體法律適用優先）。其實遠在 1964 年，歐洲法院判決中即已提出如下之原則：基於條約所創設、因此係由自己的法律泉源而來之法律，除非其共同體法之性格被剝奪、且作為共同體的法律依據受到質疑，否則基於其特性，其效力應優先於國內法規。在此，歐洲法院之「共同體法優先於會員國的國內法規」，顯然是包括會員國的憲法及基本權在內。

然而，如從各會員國的立場而言，各會員國僅是部分地讓渡國家主權，其讓渡的範圍並非毫無限制。如謂共同體的法律優先於會員國的「一般法律」，此固無爭議；惟如欲將憲法及基本權包括在內，即會引起會員國如下的疑慮：共同體法律優先效力的界限何在？如違反該界限之法律效果為何？以及由誰（哪一機構）

來確定其界限？此種對於歐盟法律優先效力設定界限之必要性，尤其是在涉及歐盟基本權與各會員國（德國）基本權之優先關係時，其重要性即特別顯著。以下即加以說明之。

## （二）優先效力

就歐洲共同體來講，至今並未存有一個堅固的憲法基石。嚴格說來，它是一棟沒有完整的建築藍圖及統一的建築工程管理的建築工地。德國基本法第 23 條雖自承應實踐統一的歐洲，但並非毫無限制地承認共同體法的優先性，而是要求應維護基本原則，尤其是維護一個相類似的基本權保障。再者，基本法禁止完全地放棄主權，僅是允許一個有限度的個別授權而已。

因此，德國聯邦憲法法院首先在 1974 年的「只要判決－1（Solange I-Entscheidung）」中即表示，「只要共同體並未擁有一如同德國基本法之「適當的」基本權目錄者，共同體法即應受到基本法的標準的檢驗。蓋具備「適當的」基本權目錄，係屬於德國基本法的憲法結構中『不可放棄的』要素。」其後，德國聯邦憲法法院雖然在 1986 年 10 月 22 日的「只要判決－2（Solange II-Entscheidung）」中稍微修正其語氣，但基本上並未放棄其立場。換言之，德國聯邦憲法法院仍然認為德國的國家高權並非毫無保留地移轉給共同體，而是德國憲政制度之基本精神及憲法架構仍保留原狀，不受到任何侵害。尤其是基本法上所保障之基本權，是憲政制度不可或缺之基本要素，其基本內容不得受到共同體的法律規定所侵害。

對於共同體之法律規定是否遵守德國轉換法所允許之界限，德國聯邦憲法法院認為本身有權加以決定。只有在德國基本權規範之核心部分未受侵害、且共同體之法律規定在共同體

法律所授予之權限範圍內，始為轉換法所允許之界限所包含。惟此處並不要求共同體所承認之基本權，與德國的基本權完全一致，而是只要具有與「基本權水準的同一價值（等質性）」即可，一些在內容上或功能上的差異，並無關緊要，只要歐洲基本權的保障大體上與德國基本權的保障的水準相符即可。果能如此，德國聯邦憲法法院認為即無需再行使其管轄權，亦即無需以德國基本權之標準來檢驗共同體的基本權。德國聯邦憲法法院並不允許有關共同體基本權的規範控制程序。

在馬斯垂克判決中，德國聯邦憲法法院則進一步剖析其與歐洲法院間之關係，並且將之定位為係一合作關係。依之，歐洲法院係確保個案中之基本權的保障，得適用至歐洲共同體之全部領域；而聯邦憲法法院則是將其權限侷限於一般性地確保不得更動的基本權的水準。此一判決是否有修正之前聯邦憲法法院「只要判決－2（Solange II-Entscheidung）」之見解，雖然引起學者間之爭論。惟顯然地，聯邦憲法法院原則上仍然認為有權以德國的基本權來檢驗歐體的法律規定。即使聯邦憲法法院從未主張其管轄權，但只要歐洲法院在其基本權判決中，未對於一般性地確保德國不得更動的基本權水準提出質疑，亦同。

對於歐體機構逾越歐體條約所賦予權限之法律效果，學者間及實務界的看法並無不同。亦即：沒有條約根據之法律規定，不僅違反了初級共同體法，同時亦違反了各會員國的轉換法，因此是無效的。即使在馬斯垂克判決中，德國聯邦憲法法院亦明確地指出：設如歐洲法院允許其他的歐體機構從事違反歐體條約之行為（ultra vires），則其本身亦可能已違反歐體條約。在此種狀況下，聯邦憲法法院必須確定

該共同體之法律規定是否已超出轉換法之界限、以及因此而在德國境內無效。

最後猶需一提的是，雖然德國聯邦憲法法院自認有權認定歐體機構有無違反其權限範圍，並且提出與歐洲法院係居於合作關係之看法。惟歐洲法院可能礙難同意德國聯邦憲法法院之見解。如此一來，兩個法院可能均會主張擁有最後的決定權，而造成德國各級勞工法院之困擾。雖然德國聯邦憲法法院法官 Grimm 主張應給予各級法院選擇權，並認為如從目的性考量，向德國聯邦憲法法院提出申請顯然較佳。

惟如從各級勞工法院的角度，大多認為依據目的性考量，向歐洲法院提出申請會較佳。例如歐洲法院判決的速度較德國聯邦憲法法院為快；向歐洲法院提出申請之程序要件，要較向德國聯邦憲法法院所需滿足者簡易。各級勞工法院無需先作出判決，只要對歐體法律產生疑慮，即可向歐洲法院提出申請。上述的論點，並且為多數學者所接受。學者間並認為有關次級共同體法之權限問題，應完全由歐洲法院加以釐清。如聯邦德國認為部分之共同體法不應被適用，但其他的簽約國則自認受到拘束，則解決之道應是德國退出歐洲共同體。在此應適用「全有或全無原則」。德國聯邦憲法法院並無法改變此種狀況。

## 二、社會基本權的形成？

### （一）歐體勞工基本社會權憲章

歐洲共同體法律基礎的體系中，與勞工有關，因此值得一提的是，歐體勞工基本社會權憲章（*Gemeinschaftscharta der sozialen Grundrechte der Arbeitnehmer*）。該憲章是由歐盟 11 個會員國於 1989 年 12 月 9 日在史特拉斯堡所作成之聲明，其目的在於建構單一市

場之社會的面向。與建議及意見相同的，並未具有法律拘束力，惟其社會政策基本原則的宣示上則具有相當程度的重要性。換言之，個別的私法主體無法依之而獲得請求權基礎，惟該憲章早已不是單純的印刷品而已。

歐體勞工基本社會權憲章廣泛地規定勞工法的及社會法的問題。惟其應由各會員國一般性地加以確保（憲章第 27 條）。只有在共同體有權採取相關的法律行為時，執委會始能提出所需的建議案。其重要的內容有：勞工的遷徙自由（憲章第 1 至 3 條）、僱用與報酬（憲章第 4 至 6 條）、勞動與生活條件的改善（憲章第 7 至 9 條）、社會保護（憲章第 10 條）、結社權與團體協商（憲章第 11 至 14 條）、職業訓練（憲章第 15 條）、男女平等待遇（憲章第 16 條）、勞工的被告知、聽取說明與參與的權限（憲章第 17、18 條）、職場的健康保護與工作安全（憲章第 19 條）、童工與青少年工保護（憲章第 19 至 23 條）、老年人與殘障者保障（憲章第 24、25 條）。

### （二）歐盟條約中的社會基本權

#### 1、阿姆斯特丹條約的改變？

如前所述，阿姆斯特丹條約加強了勞工基本權及社會基本權之規範，尤其是將社會政策議定書及社會政策協定納入歐盟條約中，將其一律適用於全體歐盟會員國；以往英國不被適用的情形，已成過去。

只是，有問題的是，阿姆斯特丹條約所賦予歐盟各機構干預或介入各會員國社會政策或勞工政策的權限，究竟落實的程度為何？理論上這是歐盟條約首次給予歐盟協調各會員國社會安全及勞工立法的權限（Art. 136 ~ 146 EG），也可得出其在社會安全領域的立法權。



但是，歐盟機構似乎並無基於此一立法授權，而發布任何重要的社會安全或勞工立法的命令或指令。就以與企業退休金或企業年金有關的兩號指令 RL 98/49/EG 及 2003/41/EG 為例，也不是基於阿姆斯特丹條約第 136 條規定而來。前者，係基於阿姆斯特丹條約第 51 條及第 235 條規定；後者，則係根據阿姆斯特丹條約第 47 條第 2 項、第 55 條及第 95 條第 1 項規定而來。所以，從實際上看，阿姆斯特丹條約究竟給予歐盟機構多大的社會政策及勞工政策的立法權限，並不宜過度樂觀或過度褒揚。

## 2、社會基本權的觀察

傳統意義之基本權的保障，係提供人民一對抗國家干預之自由權。惟除了此一防禦作用之外，基本權同樣具有表徵社會客觀的價值規範的用意。因此，基本權的價值規範可以放射到所有法的領域，並且作為其上位的解釋標準。

伴隨著確保自由之防禦權，例如人性尊嚴、人格權、財產權、工作權的保障，社會基本權的重要性可謂與日俱增，例如要求在職場生活不受歧視之權利。亦即人民對於國家之要求，漸由庶民要求國家保護權利之心態，轉為要求國家盡其保護及照顧之義務。此一保護及照顧之義務，亦為 1999 年之阿姆斯特丹條約所採納，蓋其在序言中特別強調社會基本權之重要性也。

然而，雖然學者間及歐洲法院均認為歐盟基本權主要係在限制歐盟機構之行為，甚至在會員國適用歐盟法令時，亦可以限制會員國所屬機構之行為。歐洲法院之判決也不斷地強化社會基本權之內涵，例如與勞工工作權有關之事項（遷徙自由、企業轉讓時勞工權利之保障等）。學者間在解釋基本權時，更是逐漸地傾向將之區分為單純的個人對抗國家行為之防禦權與可以向國家要求為一定行為之給付權或參與權（或稱分享權），並且認為國家在第三人有侵害基本權之行為時，對於受侵害者負有保護之義務。惟至今為止，歐洲法院的判決中仍然未對於防禦權及參與權（或稱積極的基本權）加以區分。

在歐盟基本權論理的建構上，歐洲法院此種不區分防禦權與參與權之作法，恐將繼續維持一段時日。這是由於在歐盟基本權憲章中，即使內含有不少社會基本權的規定，惟其仍然無參與權或歐盟的照顧義務與保護義務之規定所致。多數學者亦認為歐盟基本權憲章之主要構成部分，是參考已存在於各會員國憲法中之個人防禦權的保障水準，而將之規定為歐盟人民對抗歐盟機構之權利。雖其亦可能藉由解釋的途徑而將基本權作為客觀的價值規範看待，並且進而導出歐盟之保護及照顧義務，惟其主要仍係在於防禦權之賦予。

※ 本文曾發表於 102 年 9 月 6 日行政院研考會「歐盟社會發展政策與公共治理新趨勢研討會」

## 附註

註 1. 當時只有法國政府認為會員國間之薪資與勞動環境的差異，可能導致扭曲共同市場的競爭。

註 2. 請參閱白朗盼 (Roger Blanpain) 著，歐洲勞動法與勞資關係 (European Labour Law and Industrial Relations)，劉黃麗娟譯，頁 113。

註 3. 其實，在 1951 年的《歐洲煤鋼共同體條約》的第八章中，即有少數與勞工遷徙及工資有關的社會政策規定。其目的是在降低勞工自由移動的障礙，亦即促進勞工的移動。

註 4. 1977 年企業轉讓時勞工請求權指令的出現，可以歸因於 1970 年代逐漸增加的企業集中化現象。

# 論歐盟年金政策之法規、形成方式與分析架構

黃鼎佑 開南大學法律學系專任助理教授

## 摘要

根據歐盟憲章的規定，為了不讓人員之流動自由在跨越國界時，因勞工的國籍而遭受不利影響，各會員國必須針對其勞動或是社會保險法規修法或立法，以減少可能的流動障礙。目前歐盟理事會在協調年金政策的部分，最重要的一方面是以頒布各類規則與指令形成基礎架構，另一方面卻也相當依賴更為彈性的所謂開放式協調法，並藉此形成更全方位改革的議題與行動的方案。面對為數眾多的不同成員國，其各有其歷史與勞社法制發展之特色，其近年來也提出許多不同的改革方案，形成政策分析的挑戰，如何能夠建構一個更符合新時代需求的年金系統分析架構與擬定更能保障遷徙勞工年金權利之法令體系，成為當前最重要的課題之一。

關鍵詞：里斯本策略、開放式協調法、歐盟規則 883/2004、歐盟指令 98/49

## 壹、前言

1957年3月荷蘭、比利時、盧森堡、法國、德國、義大利六國在羅馬簽署「羅馬條約」(Treaty of Rome)以成立所謂「歐洲經濟共同體」(European Economic Community, 以下簡稱EEC)及「歐洲原子能共同體」(European Atomic Energy Community, 以下簡稱EAEC)。1958年「歐洲經濟共同體」(EEC)與「歐洲原子能共同體」(EAEC)條約生效施行，兩個共同體共同設置一個歐洲議會、歐洲法庭及歐洲執行委員會，聯同煤鋼共同體，雖然各別具備不同之法源基礎且涵蓋之任務範疇亦不盡相同，但上述各共同體會員國於1967年簽署「設立歐洲共同體單一理事會與單一執行委員會公約」(the Merger Treaty)，將三個共同體的部

長理事會與執行委員會合而為一。從羅馬條約之內容來看，其特別增加了「社會政策」專節，範圍涵蓋社會條款(Social Provisions)(註1)及歐洲社會基金(The European Social Fund)(註2)兩大部分。雖然高唱要致力於提升工人的勞動條件與生活水準，但缺乏相對應之方法與手段，很難稱的上在共同體層次增加任何實質上的職權功能，有關之事項仍委諸成員國自行治理。整體而言，自1957年以來，歐洲經濟共同體偏重經濟整合，對於其可能帶來的社會衝擊比較偏廢，此一情形終於因為認識到，若是缺乏一個最起碼的社會保障系統之協調，有效的經濟整合將是不可能的，而開始緩慢的有所改變(Rogowiks and Kajtár, 2004)。

## 貳、年金政策相關之歐盟法規架構

由於歐盟組織是一個不斷與時俱進持續在演化中的個體，持續整合的動力與不同時期的經社環境變動，例如市場整合、會員國數目增加、因為引進歐元所必須達成的財政與貨幣政策控制、協調各會員國勞動與社會政策趨於一致等，都會影響其運作上的功能與目標，因此其在年金政策的領域所扮演的角色也相應而變。特別是考量到其與各會員國間的權限緊張關係，促使歐盟必須用更為多元的政策工具來達成其目標。

早在羅馬條約（Treaty of Rome）時期就已經存在，其條約現今規定第 39 條即特別針對勞工在歐盟共同市場內，跨越不同的國家時，其各項權益不會因為特定的國籍關係而有所減損，以促進共同經濟體內各項人員流動的自由。這項自由的確保當然有賴於各成員國在其法令方面的互相配合，以減少人員跨越國界時所可能產生的制度面阻礙，特別是其可能因為個別勞工其年金權利的「可攜帶性」（portability）與「可轉化性」（transferability）的部分，歐盟也已經在相當程度上做了許多協調性的措施，但是仍有一定程度上的限制。

根據條約第 39 條之意旨，為了不讓人員流動自由在跨越國界時，因勞工的國籍而遭受歧視，各會員國必須針對其勞動或是社會保險法規修法或立法，以減少可能的流動障礙。至於歐盟究竟又要以什麼為依據來主張其對社會保險或年金政策有干涉的權限呢？這部分主要是根據條約第 42 條，就此理事會（council）在社會安全領域內（field of social security）應負有義務，採取所有必要的措施以促成人員流動的自由，為達成此一目標，理事會必須在以下兩點做好準備，以確保遷移勞工（migrant

workers）及其有請求權的眷屬可以：一、即使在涉及許多不同國家間的法規時，不管是攸關取得與保留取得各項給付或是計算其給付之額度，其所涉及之因素皆應可以累計；二、以住居地在歐盟領域範圍內為前提請領各項給付。

透過條約第 42 條的授權，理事會在協調年金政策的部分，目前最重要的主要是社會保險制度協調規則（Regulation 833/2004）及其施行規則（Regulation 987/2009）（註 3）。此一規則主要有以下四個重要核心內容：一、平等原則（Gleichbehandlungsgebot）；二、年資併計原則（Zusammenrechnung der Zeit）；三、事實要件同整原則（Tatbestandsgleichstellung）與四、給付可攜性原則（Leistungsexport）（Kreikebohm and Spellbrink and Walterman 2011,42-5）。由於社會保險制度協調規則本身僅限其協調性功能，各會員國仍保有對此特別是其有關各項給付的內容與要件等相關法令之修訂，只是從適用的結果來看不得阻撓人員的自由流動，亦即不得造成因國籍而產生給付上的差別待遇。另一項重要的特徵在於，雖然其保障的對象係延續自 1952 年以來國際勞工組織在其第 102 號「社會安全最低標準公約」的各項給付內容，但是由於該規則主要以「法定請求權」（legislation, Rechtsvorschriften）為範圍，其餘的補充性（附加式）或是私人性的保險給付則排除在外，這當然在相當程度上限縮了歐盟在年金政策上的協調性功能。

至於在歐盟法制領域，有關補充性（附加式）或是私人性質的年金給付規定，主要見於「受雇與自雇者於歐盟領域內自由移動時其補充性年金給付權保障指令」（註 4）98/49/EC。根據該指令第三條第二款有關其指令適用範圍的規定內容觀之，主要以職業年金

(occupational pension) 為其規範對象，在適用範圍上似乎可以彌補前述社會保險制度協調規則及其施行規則之不足，而其基本協調原則也包括例如平等原則（註 5）、給付可攜性原則（註 6）等與前者相似的內容。但是這號指令在保障的強度上有一個很大不足，亦即是其欠缺有關可轉化性（transferability）的部分（如表 1）。

此外另有所謂「關於退休基金管理機構行為指令」(Directive 2003/41/EC, 亦簡稱 IORP Directive) (註 7)，其制定的主要目標在於：一、安全且有效率之投資；二、自由選擇資產之管理者及保管者；三、建構所有服務提供者間橫跨全歐盟區域內之交易平台 (Level playing-field between all service providers)；四、跨國界經濟活動；五、權利受益人之保護；六、單一市場化金融服務；七、附加年金之單一市場等。（註 8）一般而言，透過該指令他國的事業單位也可以經營本國的職業年金方案，也允許一個泛歐盟規模的事業體，透過其各國的子公司提供單一年金基金。在所謂「謹慎投資人原則」(prudent person rule) (註 9) 的指導與必要資訊揭露 (註 10) 的要求下，有效保障

受益人之權益也進一步增強個人參加附加年金的信心。（註 11）

另外 IORP 指令中，其有關年金訊息的供給主要從兩方面來要求，一方面是針對年金權利的受益人部分，另一方面則是針對各成員國的主管機關。有關受益人部分其資訊應被揭露的義務內容主要規定在 IORP 指令第 11 條，主要的對象包括：年度報告與帳目；年金方案內容增修；有關其投資政策的陳述；規劃的退休給付目標期望值；中止勞動關係後的年金權益；基金投資的標的選擇範圍；各項投資的組合、風險與成本，最後則是權益轉換的相關內容。至於指令第 13 條則是課予向主管機關報告的義務，其內容主要有以下三點：應報告其投資政策方針；應提報年度的報告與帳目；最後則是其他所有有利於主管機關行使其監督權限的必要文件。整體而言，雖然 IORP 指令已經在附加年金部分加強了消弭資訊不對稱的缺憾，但是各國間在實際的執行面上仍保有相當大的彈性，例如資料的提供，是應該主動與自發還是僅需要應申請後方提出，其實都符合指令之要求，但是各國不一致的結果，導致不利於人員的流動 (註 12)。

表 1 Regulation 833/2004 與 Directive 98/49/EC 比較表

	Regulation 833/2004	Directive 98/49/EC
目標	取代並強化之前的規則 1408/71 <sup>*1</sup>	為保障成員其自願或強制性附加式年金之權益 <sup>*2</sup>
適用範圍	第三條第一項	第三條第一項第二款
排除適用	一般而言以契約基礎者 <sup>*3</sup>	規則 1408/71 之適用範圍
重要內容	平等原則 ( § 5 ) 年資併計原則 ( § 6 ) 給付可攜性原則 ( § 7 ) 給付擇一原則 ( § 10 ) 依比例計算原則 ( § 52 )	平等原則 ( § 4 ) 給付可攜性原則 ( § 5 ) 資訊揭露原則 ( § 7 ) ( 缺乏年金在跨國間轉化部分的相關規定 )

註：1. 請參閱規則立法說明第四十四點。30.4.2004, Official Journal of the European Union L 166/1

2. 請參閱指令第一條。25. 7. 98, Official Journal of the European Communities L 209/46

3. 請參閱規則第一條第一項第十二款

資料來源：作者自繪

歐盟對人壽保險 (life assurance) 之監管制度最早起源於歐盟於 1979 年頒布的壽險指令 (First Life Directive) (註 13)，嗣後該指令經過增修重新以 Directive 2002/83/EC (註 14) 內容予以適用。而其中最重要的有關人壽產業監管的謹慎投資原則，則大部分被 Solvency II (Directive 2009/138/EC) 所取代，雖然清償第二代指令主要目的在於處理有關保險業所採用的清償能力最低要求標準 (Solvency Margin Requirement) 之設計，但是對於附加年金而言，也附帶發揮保障之效果。

整體而言，目前歐盟有關年金政策在法制面的相關規定，雖然已經有一定的規模，但是有鑑於歐盟成員國數目眾多且各有其不同的制度特色，目前仍有相當多的地方欠缺協調機制而各行其是，未來這部分會隨著年金政策的改革越來越趨向更多元化，更偏重附加年金部分而越來越複雜 (如表 2)。例如其中之一是有關於取得給付請求權的最低年資門檻 (vesting periods)。蓋有研究指出，在歐盟境內採用定額給付 (Defined benefit) 年金制的國家，其中有約一成五以上要求五年以上的年資，而三成左右要求至少兩年以上，這在相當程度上造成整合相當困難 (Hewitt Associates 2007, 18)。

### 參、歐盟社會政策權限之擴張與「開放式協調法」

表 2 年金制度分類與歐盟法制

	屬性	相關法令
第三柱	私人年金	指令 2002/83 等
第二柱	企業年金	指令 98/49；IORP 指令；指令 2002/83
第一柱	法定年金	規則 883/2004；規則 987/2009

資料來源：作者整理

羅馬條約後，1972 年巴黎高峰會 (註 15) 與其後「執委會」所頒行的「社會行動綱領」 (Social Action Plan 1974-6) 一般可視為共同體開始關注社會議題之具體表徵。同時配合羅馬條約第 100 條與第 235 條之規定，也「間接」為共同體涉足各成員國之社會相關議題找到法律依據。但是畢竟第 100 條只籠統的授權部長理事會可以在促進共同體建制或功能 (the establishment or functioning of the common market) 之目標下有需要時，可以透過頒行「指令」之方式，消除各會員國法律制度之不一致性障礙。第 235 條也只是授權部長理事會，為了達成共同體之目標，可以採取必要之措施，補足其職權範圍不足之缺憾。此二者皆非執委會可以恣意擴張其職權範圍，干預其成員國內政之法律依據，更有甚者，在實際的操作上，上述兩個條文皆要求「全體無異議」之表決方式下，常可能因為少數會員國之作梗而未克其功。

1986 年的「單一歐洲法案」 (the Single European Act, Einheitliche Europäische Akte) 擬定，並於 1987 年 7 月 1 日起正式生效，以補充「歐洲經濟共同體」規定之不足 (Martin and Ross 1999)，並確保共同體能採取任何必要措施，以利其能於 1992 年 12 月 31 日前完成內部市場之建制。(註 16) 該法在「羅馬條約」中附加第 118 b 條文，正式將「社會對話」納入條約，(註 17) 同約第 130 a 條條文則是提到經濟發展與社會保障之調和 (economic and social cohesion)。(註 18) 此外，該法還附加第 100 a 條條文，修改原「羅馬條約」第 100 條所規定部長會議必須採「全體無異議」之表決方式，改變成為「條件多數決」(註 19)，以強化歐盟在此一相關領域之影響力。

1992年2月馬斯垂克條約(Maastricht Treaty, the Treaty on European Union)，修改歐洲經濟共同體、煤鋼共同體及原子能共同體等條約，並將歐洲經濟共同體(European Economic Community)改稱為歐洲共同體(European Community)，這些演變說明共同體已由經濟所結合之組織轉變為一個更具政治性之歐洲聯盟(European Union)，該條約並於1993年11月1日起正式生效。(註20)除此之外，包括為貨幣聯盟的建立鋪路，進一步落實歐洲公民權之內容，(註21)加強整合與協調各會員國在外交、安全、難民及移民等共同議題。然而在歐盟勞動法形成過程中，最重要之事件，不是馬斯垂克條約本身，而是1992年馬斯垂克條約所附之社會政策議定書(The Social Policy Protocol to the Treaty on European Union; Protokolle zum Vertrag über die Europäische Union: 14. Protokolle über die Sozialpolitik)，歐體十一個會員國(除英國外)(註22)皆簽署之。

另一方面由於受到Delors氏於1993年所發布的白皮書「成長、競爭力與就業：邁向二十一世紀的途徑與挑戰之影響」，歐盟成員國在1994年12月的埃森高峰會中(Essen Summit)達成共識，促進就業(promotion of employment)為成員國當前最重要的目標之一，未來在歐盟憲章中應引進所謂「就業」(employment)專章，而1997年在盧森堡召開的高峰會中，各國並進一步提出所謂「歐洲就業策略」(European Employment Strategy，以下簡稱EES)，在憲章法理支持下，提出其整合各國就業政策的權限，亦即其僅設定共同的目標，決定其優先順序，但是在執行面上仍保留予各國之自主權限，最後透過阿姆斯特丹

條約的訂定，此一目標終於付諸實現(Eurofound 2013)。嗣後在里斯本領袖高峰會中，主席總結其會議之共識之一為引進「開放式協調法」(open method of coordination，以下簡稱OMC)來達成各項策略目標(Lisbon European Council 2000, Presidency conclusions，第七與第三十七點)。

2000年3月23、24兩天歐盟假葡萄牙首都里斯本舉行高峰會，會後並提出所謂「里斯本策略」(The Lisbon Strategy)，目的是要使歐洲成為世界上最富競爭力及行動力的「知識基礎經濟體」(knowledge-based economy)。(註23)這一策略目標除了促進就業、改革經濟與凝聚社會(Employment, Economic reform and Social cohesion)外，具體的作法上除了利用歐盟層次的導引以便轉化成國家和區域政策，並利用所謂OMC作為媒介，(註24)在建立現代化的福利國家目標下，要求歐盟蒐集並開始研究各會員國年金制度的各項基本資料，以期建立比較與政策協調之基礎。(註25)經過近10年來的摸索與嘗試，目前OMC大致上依循著以下四個步驟來加以運作：一、首先設定共同的目標；二、研商共構或選定目標評量的有效指標；三、要求各成員國提交年度的所謂策略報告與四、共同評量各國的策略與績效並交換心得。其實歐盟成員國很早就發現，要建立一個健全發展的經濟共同體，社會公義或社會政策面向的內容強化恐怕是不可偏廢(Deutsche Rentenversicherung Bund 2011, 20)。以下簡單以表3針對歐盟所謂「歐盟就業策略」(EES)，OMC與其對於社會政策之影響說明之。

根據個人的觀察，其實歐盟對於各項社會政策的推行，除透過指令下達的所謂立法途徑

表 3 OMC 與歐盟年金政策

西元	事件	意義與影響
1994	Essen Summit	成員國確立促進就業為當前最重要的重點，在歐盟憲章中應引進「就業」專章
11.1997	Luxembourg Job Summit	與會代表達成共識將所謂 EES 引進憲章「就業」專章中。
1999	阿姆斯特丹條約，特別是其 Art. 126 正式生效	在仍尊重各國主權之前提下，歐盟可以更有有效的整合其經濟政策。
2000	Lisbon Council Meeting	引進所謂 OMC 以強化經濟政策整合功能。
2001	Göteborg Council Meeting	在主席總結中正式要求將 OMC 引進年金政策之研究中
2005* <sup>1</sup>	將之前各自獨立的所謂「促進就業方針」(Employment Guidelines) 整合到「經濟與就業成長整合方針」* <sup>2</sup> 之架構下	
2007	里斯本條約簽署	
2009	里斯本條約生效	歐盟憲章中之所謂 TFEU* <sup>3</sup> 條約生效；「就業」專章條次改變

註：1. Council Decision 2005 on Guidelines for the employment policies of the member States (2005/600/EC)

2. Integrated Guidelines for Growth and Jobs (2005-2008)

3. Treaty on the Functioning of the European Union

資料來源：作者自製

外也運用更多元的方式來達成目標，例如成立常設的委員會，其中以「社會保障委員會」(Social Protection Committee) 為例，自 2000 年里斯本高峰會後決議（註 26）成立，由各會員國推派兩名代表組成，作為歐盟執委會與各成員國之間的溝通平台，或是透過 EUROSTAT（統計局）蒐集並統計各項社會政策研議的基本資料，其中如 LFS（Labor Force Survey）、EU-SILC（EU Statistics of Income and Living Conditions）等統計數據，提供歐盟重要的資訊來源。除此之外，各會員國也常被要求就一些特定的議題發表策略報告書（National Strategy Report），以提供會員國之間彼此參考之用。

#### 肆、歐盟年金政策之分析架構

為了更清楚瞭解歐盟成員國間之不同的年金制度與相關法制背景，政策分析家們莫不致力於建構一適合分析與比較的年金政策分析架構用來說明各國制度上之差異，特別是學者如 Immergut 及 Anderson 氏，延續了世界銀行於

1994 年因結集了一些經濟學家及政策制定者的意見所發表的「避免老年危機：保障長者及推動發展的政策」（Averting the Old Age Crisis: Policies to Protect the Old and Promote Growth）研究報告，三根支柱的退休保障制度架構，除了增加了所謂社會救助（social assistance）層面的額外考量外，另額外提供了三個不同目的導向的分析層面，其中設定第一層（first tier）為強制性、公共性的基礎保障，以隨收隨付方式籌措財源，功能為消弭貧窮，維持最低所得水準；第二層主要是設計維持退休前後的收入水準差距不宜過大，強調所得替代率的問題，經營管理不限公營或是私營，一般採以與所得相關的基金方式運作；最後第三層才是所謂附加的、針對每個個人前述兩層的給付若仍有不足之處額外的（topping up）內容。學者 Immergut 及 Anderson 氏並在分析了歐盟成員國中的 16 個代表國家之後，提供了此以分析架構之具體適用結果（如表 4）。

這樣的一個分析架構，目前正因為歐盟近年來不斷的增加其成員國家的數目，各國的經社發展發展互異，特別是年金制度及與年金制度的發展密切相關的勞動與社會法制南轅北轍，已經不斷的衝擊及挑戰其分析架構的有效性。再加上各國近年來為了因應人口不斷老化等的社會問題，莫不調整其年金政策之內容，使得其內容更具多樣性，也越來越難以過去的三柱三層分析架構予以充分凸顯其特色，歐盟過去雖然受限於其在社會政策方面有限的權限，其影響力主要還是透過諸如開放協調法等方式為之，也因此建構了相當廣泛的改革架構

(如表 5)。但是人員的流動終究是共同市場有效運作的核心要素之一，因此調整與歐盟年金政策相關之法規架構勢必也是必須面對的議題，但是法規過去所仰賴的三柱三層架構似乎又略嫌不足之趨勢。

綜合言之，歐盟雖然以經濟整合為其最重要的目標之一，但是在人員流動等四大自由的實踐過程當中，卻也注意到社會議題與社會政策整合的必要性。這部分隨著其成員國的數目越來越多，其中不但涵蓋強調隨收隨付制的俾斯麥式年金制度也包括貝佛里奇式的基礎年金，其中有歷史悠久的資本主義國家，也有鐵

表 4 年金系統分類略表

		第一柱 (First pillar) 公共年金	第二柱職業年金	第三柱私人年金
第三層 (Third tier)		瑞典分紅年金 <sup>1</sup> Premiereservsystem	自願型 (Voluntary) 英國職業年金選擇類型 (舉例) 委內的薪資相關體系 CISRS (contracted-in salary-related scheme) 委內的貨幣購買體系 CIMPS (contracted-in money purchase scheme) 等	一般人壽保險
		英國「國家第二個退休金」 <sup>2</sup> State Second Pension 簡稱 SSP 或 S2P (自 2002 年起)	政府補貼型 (Government-Subsidized) 丹麥補充性勞動市場年金 Arbejdsmarkedets Tillægspension (ATP)	德國 Riester-Rente
第一層	無資產調查，定額給付	愛爾蘭基本年金制 1、State Pension (Transition) 2、State Pension (Contributory)	強制型 (Mandatory)	
	需經過資產調查	瑞典保證年金制 <sup>3</sup> Garantipension	瑞士 Gesetz über die berufliche Vorsorge (BVG) Bundesgesetz über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge	葡萄牙 Plafonamento
第 0 層 社會救助 (Social assistance)		德國最低年金制 Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung		

註：1. 以固定提撥制 (DC) 為財源的個人帳戶制 (保險費率為 2.5%)  
 2. 除了基本的國家養老金 (Basic State Pension) 之外，英國自 1978 年開始採用依所得計算的國家養老金 (State Earnings Related Pension Scheme, 簡稱 SERPS)。這部分的退休金有一套相當複雜的計算程序，首先就依個人工作生涯中找出所得最高的二十年，算出他的平均所得，退休金就根據這個平均所得，按某一比例發給。2002 年 4 月 SERPS 被第二國家養老金 (State Second Pension S2P) 所取代，S2P 主要是提高低收入戶的給付，同時限制高收入戶的給付，自 2007 年起 S2P 修改為均一給付，保費則採薪資連動之累進式費率  
 3. 第一層基礎保障，不用繳費，透過資產調查，由政府提供給付對象為低收入戶，或無老年年金收入者

資料來源：改編自 Immergut, Anderson and Schultz, 2007, P.22, 363



表 5 歐盟年金政策之核心目標

		政策目標		
適切性	目標一：避免因貧窮被社會邊緣化	目標二：維持適當的所得替代率	目標三：強化社會的連帶責任	
財務的永續性	目標四：鼓勵婦女與老年人人口重返職場	目標五：延後法定的退休年齡	目標六：減少國庫對年金給付的補貼	
	目標七：維持保費與給付間收支平衡	目標八：有效監督私人性質的年金制度		
制度的現代化	目標九：能因應新工作之型態	目標十：落實性別平等的價值	目標十一：提供值得信賴與淺顯易懂的資訊	

資料來源：黃鼎佑，2008，p.55-65

幕崩解後的舊社會主義國家，隨著人口老化、金融風暴等結構性因素共同發酵、醞釀，整合的需求愈發殷切。在法制面的部份，除了法定年金制度整合的程度比較高，其他在附加與私人年金部分，最大的問題在於可移轉性的欠缺，這表示這部分各國制度的差異性最高，也最不

容易達成共識；開放協調法至少從過去運作的經驗來看，已經有相當的成功基礎，這對比較研究而言，可以累積這麼多個國家的共同經驗，統一在一種可以量化與比較，評估與再改善的政策推動機制當中，其豐富的素材有許多可令人參考。

※ 本文曾發表於 102 年 9 月 6 日行政院研考會「歐盟社會發展政策與公共治理新趨勢研討會」

### 附註

- 註 1. 羅馬條約第 117 至 122 條。
- 註 2. 羅馬條約第 123 至 128 條。
- 註 3. 新指令取代舊指令 (EEC)No 1408/71 of 14 June 1971 及其施行指令 (EEC) no. 574/72 of 21 March 1972.
- 註 4. Council Directive 98/49/EC of 29 June 1998 on safeguarding the supplementary pension rights of employed and self-employed persons moving within the Community.
- 註 5. 指令第四條參照。
- 註 6. 指令第五條參照。
- 註 7. Council directive 2003/41/EC of 3 June 2003 on the activities and supervision of institutions for occupational retirement provision.
- 註 8. Sections 1.2 (a)-(g) of the Explanatory Memorandum of the Proposal for Directive 2003/41/EC. COM(2000)507final.
- 註 9. 指令第十八條參照。
- 註 10. 指令第十條參照。
- 註 11. European Commission, Green Paper towards adequate, sustainable and safe European pension systems, COM(2010)365final ,4.
- 註 12. CEIOPS, Initial review of key aspects of the implementation of IORP directive, CEIOPS-OP-03-08(final), 31 March 2008, Annex 4, 5.
- 註 13. First Council Directive 79/267/EEC of 5 March 1979 on the coordination of laws, regulations and administrative provisions relating to the taking up and pursuit of the business of direct life assurance, OJ L 63, 13.3.1979 ,1-18.
- 註 14. Directive 2002/83/EC of the European Parliament and of the Council of 5 November 2002 concerning life assurance, OJ L 345, 19.12.2002 ,1-51.

- 註 15. 高峰會會後所發表之宣言稱，各國領袖將會用與發展經濟暨金融聯盟同樣的熱誠，推動社會政策。EC Bull. 10/72, 19-20.
- 註 16. Erklärung zu Artikel 8a des EWG-Vertrags.
- 註 17. Article 22. Official Journal of the European Communities, no. L 169/9.
- 註 18. Article 23. Official Journal of the European Communities, no. L 169/9.
- 註 19. Article 18 Official Journal of the European Communities, no. L 169/8.
- 註 20. 條約第 52 條第二項。
- 註 21 根據條約第 8b 條 (新約第 19 條) 之內容，甚至允許公民參加居住國地方級的選舉，將傳統上參政權只限本國人的限制予以突破。
- 註 22. 自 1992-1997 年間，歐盟之社會政策由於英國的消極抵抗，在推動上有快慢兩種速度，一直到 1997 年阿姆斯特丹條約的簽訂，才將以社會政策協議 (Agreement on Social Policy) 為基礎，社會政策議定書為形式之社會政策內容融入條約之本文並得以約束英國。
- 註 23. PRESIDENCY CONCLUSIONS LISBON EUROPEAN COUNCIL 23 AND 24 MARCH 2000.
- 註 24. PRESIDENCY CONCLUSIONS LISBON EUROPEAN COUNCIL 23 AND 24 MARCH 2000. 第 35 至第 43 點。
- 註 25. PRESIDENCY CONCLUSIONS LISBON EUROPEAN COUNCIL 23 AND 24 MARCH 2000. 第 31 點第 3 項。
- 註 26. 2000/436/EC.

## 參考文獻

1. 黃鼎佑。2008。「論歐盟國家當前年金制度改革的核心議題—以奧地利為例」。玄奘法律學報 第 9 期。
2. CEIOPS. 2008. "Initial review of key aspects of the implementation of IORP directive." *CEIOPS-OP-03-08(final)*, 31 (March).
3. Deutsche Rentenversicherung Bund. 2011. "*Renten in Europa : die Offene Methode der Koordinierung im Bereich Alterssicherung - Bilanz und Perspektiven : Internationale Tagung am 6. und 7. Mai 2010 in Berlin./Herausgeber, Deutsche Rentenversicherung Bund.*"
4. Hewitt Associates. 2007. *Quantitative Overview on Supplementary Pension Provision. Final Report prepared for the European Commission, DG EMPL*. Brussels: Hewitt Associates.
5. E. M., Immergut, K. M., Anderson and I., Schulz, 2007. *West European Pension Politics*. Oxford University Press.
6. Kreikebohm, R., Spellbrink, W. and Waltermann, R., 2011. *Kommentar zum Sozialrecht*. 2 Aufl. Verlag C.H.Beck München.
7. Martin, A. and Ross, G. 1999. *The Brave New World of European Labor*. Berghahn Books.
8. Rogowik, R. and Kajtár, E. 2004. "The European Social Model and Coordination of Social Policy An overview of policies, competences and new challenges at the EU level." Conference paper.
9. Eurofound. 2013. "European Employment Strategy." <<http://www.eurofound.europa.eu/areas/industrialrelations/dictionary/definitions/europeanemploymentstrategy.htm>> (accessed 21 August 2013) .

# 歐盟能源與永續發展政策 推動現狀及願景

劉書彬 東吳大學政治學系副教授

## 摘要

二次大戰後，歐盟即有高能源消耗、高能源依賴度和化石能源比例過高的問題，透過歐洲整合，其試圖解決能源問題。幾十年發展後，歐盟已有共同能源政策，並在深厚的能源研究基礎上，透過提高能源效率、發展再生能源、使用核電、與使用碳攫取與封存技術等節源開流方式，要發展具競爭性、安全性與永續性的能源。本文介紹歐盟能源政策發展的重點，並透過統計數據分析迄今歐盟在節能減碳永續發展上的成效。

研究顯示：歐盟在能源效率提升、提升再生能源比例和減碳成果上，有超乎原定目標的表現；但在初始能源消耗減少、能源供應安全的表現，則未如預期。與能源發展狀況息息相關的經濟，歐盟在高電價下，雖然經濟成長幅度高於能源消耗成長狀況，但畢竟仍是正成長關係。但成員國中，如：德國已經出現經濟成長持續，但能源消耗減少的相關性，永續發展的成果顯現。歐盟的能源政策架構趨於完整，並已將目標推到 2050 年，在目標正確，努力以赴下，假以時日，歐盟目標可達。文末也對臺灣提出能源與永續發展政策建議，期望因應未來嚴峻的能源問題挑戰。

關鍵詞：歐盟能源政策、提升能源效率、節能減碳、永續發展

## 壹、前言

能源政策的重要性，正如歐盟 2020 能源戰略引言中開宗明義指出的：能源是歐洲社會的生命之泉。因為人民的生活福祉、工業和經濟都深深依賴著安全、永續且價格實惠的能源。然而地球只有一個，除了再生能源外，儲存的天然能源有限；加上人為溫室氣體排放嚴重，尤其在能源製造與使用過程排放的二氧化碳占全球排放量的 65% 時（政府間氣候變化專門委員會，2007），作為能源消耗與二氧化碳排放

大國的歐盟，27 國的能源進口的依賴度從 1990 年起從 41% 左右不斷增加，至 2011 年時為 53.8%（European Commission 2013, 22），碳排放量又高於全球碳平均排放量（1990 年：歐盟 8.56 / 全球 3.98 噸；2010：歐盟 7.29 / 全球 4.44 噸）（IEA 2012, 99），長期以來這種以燃燒化石能源所形成的褐色經濟形態與生活模式，面臨了重大挑戰。降低能源消耗，並減少二氧化碳，就是歐盟身為地球村一員的重大責任，其共同能源政策有很大的改革空間。

在地球資源有限、及減緩氣候暖化的需求下，低碳能源中的再生能源和核能的重要性俱增；未來的能源競爭趨勢，就呈現再生能源和核能兩種發展路線之爭。環顧歐盟能源供應的種類，可將其分為三大類別：化石能源（燃煤、天然氣、石油等）、核能與再生能源。2011年時的最終能源消費結構，分別為化石能源78.5%、核能13.2%、再生能源8.2%。

本文將在介紹歐盟能源政策發展與法源基礎後，再檢視幾十年來，歐盟總體實踐能源政策的成果情形，最後評估其帶來的節能減碳永續成果，並從中提出可供臺灣參考之處。

## 貳、歐盟能源政策的發展

二次世界大戰後，西歐國家能源供應嚴重不足的問題，促成了法、德、義與荷比盧3國組成歐洲煤鋼共同體，透過能源合作，成員國無須繳納關稅，直接取得煤和鋼而使用。之後這6國於1957年又成立了歐洲原子能共同體和歐洲經濟共同體（European Economic Community，以下簡稱歐體）（註1），這三組織成為能源政策合作的架構。歐體與之後形成的歐盟迄今歷經五次能源發展階段，透過表1簡述歐盟的能源發展路徑。該表顯示歐盟如何在戰後能源短缺，從以煤炭、石油等化石能源為主，再擴展至核能、再生能源等多元能源使用、並實施能源效率提高，達成節流目標、以及配套措施多管齊下形成具有永續發展經濟特色的能源政策。

## 參、歐盟能源政策總體實踐的情形

根據前述1950年代歐體乃至於歐盟能源政策的發展，針對其三大目標：競爭性、安全性與永續性能源的實施，本節根據統計性資料進行分析，希冀檢驗前述三大目標落實的情形。

## 一、歐盟能源轉型的經濟性

### （一）能源消費狀況

歐盟整體的能源消耗狀況可由表2得知。1990年以迄現今的歐盟27國初始能源消耗量從68.5之 $10^{18}$ 焦耳，之間經歷上下起伏變化；於2005年至2006年間達到高峰的74.51的 $10^{18}$ 焦耳後，之後進入逐步下降的趨勢中，於2010年達到71.8的 $10^{18}$ 焦耳。以起始年作比較，1990年至2010年的20年間，歐盟的初始能源消耗成長4.8%。而能源消耗較大的成員國中，以德國與英國的能消耗負成長表現最好。同一段時間裡，全球的初始能源消耗量則增長44.8%，遠比歐盟多。和其他幾個能源消耗大國相比，同是已開發國家的美國和日本於1990年至2011年間增加15%與4.3%。新興的能源消耗大國，中國和印度則同樣在1990年至2011年間分別增加176.0%和118.7%。南韓此一時期初始能源消耗是增長176.7%，增長比例高於現今全球初始能源消耗最多的中國。

若以歐盟2008年，歐盟執委會提出的「能源安全與團結行動計畫」，其能源消耗將於2020年達成該計畫推出的2008年能源消耗減少15%為目標檢視，因2008年時，此基準年能源消耗水準較高，因此有機會達成（如表2）。

### （二）能源結構轉變

表3顯示歐盟1990年至2010年最終能源消耗狀況。可見化石燃料（煤炭、石油、天然氣）的比例從1990年的83.1%，降低到2010年的78.5%；同一時期內核能比例則從12.3%，上升至2005的14.2%後，開始降低為2010年的13.2%；再生能源的發展，則因前期的基準點低，因此看來有長足的進步：從

表 1 歐盟能源政策發展歷程與目標

	競爭性		供應安全		供應安全／永續性	永續性	公民參與	國際合作	
	提升能源效率	共同市場化	化石能源	核能	再生能源／目標	溫室氣體減量			
戰後～1985年：經濟發展中石油與核能的使用			1952年煤鋼共同體、1985目標能源依賴降到50%以下	1957年原子能共同體	1990年目標：再生能源發展、打破石油和經濟成長的關係				
1986年～1995年：核能安全重視與能源市場化的開始	1995年目標能源效率提高20%；	1992年起能源政策逐漸市場化、綠色化與共同體化		1986年車諾比核災；1987年建立「緊急核輻射資訊交換系統」					
1996年～2005年：加入氣候變遷因素的能源效率提高與再生能源推動	1996年能源政策白皮書出爐	訂出提升能源效率標準化規範	1996年起建立泛歐電網		1996年訂出：在社會與經濟永續基礎上，訂出再生能源發展標準化規範	1996年訂出符合聯合國氣候變遷架構公約			
	1997年簽署京都議定書					共同減量、清潔發展機制、碳排放交易			
	1998年「未來能源：再生能源—共同體策略及行動方案白皮書」	提升		減少化石能源		擴大使用、2010年：能源消耗15%	符合京都議定書規範、氣候政策結合		
	2000年「歐洲能源供應安全戰略綠皮書」			油氣戰略儲備為90天	核廢料技術研究、提高核電廠安全性	引進財政工具，2000年：6% > 2010年：12%。電力製造14% > 22%		傳遞資訊並吸納歐洲公民意見	國際和內部成員政策的協調
	2001/77/EC指令					2010年：12%，電力生產目標：至少22%			
	2003/87/EC指令						2005年碳排放交易體系生效、2012年：比1990年減碳8%		
2006年～2008年：永續、競爭性與供應安全性的能源政策	2006年3月「綠皮書—永續、具競爭力與安全的歐洲能源策略」	能源開發與科技創新	設置全歐電網、能源開發與科技創新	能源開發與科技創新	能源開發與科技創新	設置全歐電網、能源開發與科技創新	能源開發與科技創新	協調國際市場能源供應與需求；加強與鄰國外外部能源的夥伴關係	
	2007年歐洲能源政策	2020：提高20%			思考核能的角色	2020年：20%	2020年：比1990年減碳20%	執行共同國際能源政策	
	2008年「能源安全與團結行動計畫」	三個20%；2020年：降低能源消耗15%	跨歐能源網路、內部能源市場	2020年：降低能源進口26%、油氣儲備和緊急供應	2020年：降低能源進口26%	三個20%	三個20%		
2009年底～迄今：全方位歐盟共同能源政策的形成	2010年「2020能源戰略」	三個20%；能源開發與科技創新	2014年全歐能源共同市場	新能源700億；能源開發與科技創新	最高核能安全，2020年：1/3；新能源700億、新一代核分裂核融合技術	三個20%；新能源700億；能源開發與科技創新	三個20%；能源開發與科技創新	強化消費者自主	強場外部因素：在氣候變遷、核能安全或擴散上、能源開發與科技創新
	2011年「邁向2050低碳經濟路線圖」			強化低碳技術			2030年：-40%、2040年：-60%、2050年：-80%	公共諮詢會議、低碳社會	
	2011年「2050能源路徑圖」：能源+產業體系 > 低碳經濟轉換	產業商業提高能源利用效率；加強投資資訊與通訊科技（ICT）連結能源交通、都市計畫 > 智慧都市	全歐能源共同市場、會員國協調政策、去除能源市場障礙，建立能源共同市場規則。以市場機制吸引投資者	天然氣、清潔技術、使用碳攫取與封存技術	提高核能安全標準，（有限度）使用核電；2050年15～18%；核廢料與除役	發展再生能源	2050年：-80%-95%	財政的法律制度，增加投資者、銀行投入能源基礎建設動機；降低私人投資風險。提供勞工與消費者透明資訊，尋求支持；避免形成能源貧窮	能源轉型也透過合作夥伴關係轉型；新增對再生能源、低碳技術的合作與製造、消費與服務關係建立

資料來源：作者整理

表 2 1990 年~2011 年歐盟與全球初始能源消耗 (10<sup>18</sup> 焦耳) in Exajoule

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	1990-2011
World <sup>1</sup>	367.6	370.5	371.0	374.4	377.2	386.5	396.6	402.1	404.7	412.3	422.7	425.9	434.0	449.9	470.0	481.9	494.6	506.3	512.3	508.1	532.4		44.8% <sup>2</sup>
USA	80.2	80.8	82.5	83.9	85.5	86.6	88.5	89.4	90.1	92.6	95.2	93.4	94.5	94.7	96.6	97.1	96.2	97.8	95.3	90.6	92.8	92.2	15.0%
China	36.9	36.2	37.5	39.6	41.4	44.2	45.8	47.3	48.3	48.1	50.1	50.9	53.6	60.9	68.5	73.8	80.6	85.0	87.9	94.8	101.8		176.0% <sup>2</sup>
Indian	13.3	13.8	14.3	14.7	15.2	16.1	16.6	17.3	17.7	18.8	19.1	19.4	20.0	20.5	21.7	22.6	23.7	25.1	26.2	28.3	29.0		118.7% <sup>2</sup>
Japan	18.4	18.6	19.0	19.2	20.2	20.8	21.2	21.5	21.1	21.5	21.7	21.4	21.4	21.2	21.9	21.8	21.8	21.6	20.7	19.8	20.8	19.2	4.3%
South Korea	3.9	4.2	4.6	5.2	5.5	6.1	6.6	7.2	6.5	7.2	7.9	8.0	8.3	8.5	8.7	8.8	8.9	9.3	9.5	9.6	10.5	10.8	176.7%
(EU - 27)	68.5	68.6	67.0	66.9	66.7	68.5	70.9	70.2	70.6	70.1	70.5	72.2	72.0	73.7	74.4	74.5	74.5	73.6	73.2	69.2	71.8		4.8% <sup>2</sup>
Germany	14.7	14.4	14.1	14.0	13.9	14.1	14.6	14.4	14.3	14.0	14.1	14.5	14.2	14.3	14.4	14.2	14.3	13.9	14.0	13.3	13.7	12.9	-12.5%
France	9.4	9.9	9.7	9.9	9.5	9.9	10.5	10.1	10.5	10.4	10.5	10.9	10.9	11.1	11.3	11.3	11.2	11.0	11.1	10.6	11.0	10.5	12.3%
UK	8.6	8.9	8.9	9.0	9.0	9.1	9.4	9.2	9.3	9.3	9.3	9.4	9.1	9.3	9.3	9.3	9.2	8.8	8.7	8.3	8.5	7.9	-8.2%
Italy	6.1	6.3	6.2	6.2	6.1	6.7	6.7	6.8	6.9	7.0	7.2	7.2	7.2	7.5	7.6	7.7	7.6	7.5	7.4	6.9	7.1	6.9	12.7%
Spain	3.8	3.9	4.0	3.8	4.0	4.2	4.2	4.4	4.6	4.9	5.1	5.2	5.4	5.6	5.8	5.9	5.9	6.0	5.8	5.3	5.3	5.3	39.8%
Netherlands	2.8	2.9	2.9	2.9	2.9	3.0	3.1	3.0	3.0	3.0	3.1	3.2	3.2	3.3	3.3	3.3	3.2	3.3	3.3	3.3	3.5	3.2	18.1%

註：1. 包括燃料油 2. 此為 1990 年~2010 年的比較  
資料來源：BMWI 2013, 31

1990 年的 4.4% 上升到 2010 年占最終能源消耗的 8.2%。雖然 2011 年歐盟的再生能源在最終能源消耗中，已經達到 13%，即達成 2008 年起，依循「能源安全與團結行動計畫」出爐後，各個能源政策乃至於路徑圖設定的 2020 年達到 20% 目標中，2011 年的階段性目標 10.7% 的目標（European Commission 2013, 25）。但對照歐盟最早於 1998 年「未來能源：再生能源—共同體策略與行動方案白皮書」訂下將於 2010 年達成占最終能源消耗 15% 的目標來說，顯見 1998 年至 2008 年間歐盟內外情勢對再生能源發展的不利與歐盟的不力。

### （三）能源效率

能源效率定義為：減少能源消耗以達到提供相同製造或服務的能源量。一般而言，有多種測量方式可以作為衡量的標準，代表性者有能源密集度（Energy Intensity）（註 2），與為初始能源效率（Primary Energy Efficiency）。本文以歐盟直接採用的初始能源效率與指數來

檢視 1995 年至 2011 年間，歐盟 27 國的初始能源效率改變狀況。表 4 資料顯示：1995 年時，歐盟的初始能源效率為 178.5 公噸油當量／百萬歐元（toe/M€），之後除了 2010 年稍有上昇外，都呈現明顯下降趨勢，直到 2011 年的 134.7 公噸油當量／百萬歐元。以 1995 年的能源效率為 100 計算時，2011 年的指數為 75；換言之：在 2011 年時，歐盟僅要花費約 1995 年時 75% 的能量投入，就能提供原先同樣的製造或服務產值，這意味著這段期間內歐盟的能源效率提升了 25%。

### （四）電費改變情形

在現今經濟發展還是依賴化石能源供應的情況下，透過能源價格可以瞭解經濟發展的成本。表 5 顯示出歐盟 27 國於 2005 年至 2012 年間已稅的汽車柴油與 95 無鉛汽油的價格變化。汽車柴油於 2005 年每公升 1.03 歐元，上升至 2012 年 1.50 歐元（約 58 元新臺幣）。95 無鉛汽油則由 2005 年的 1.17 歐元上升至

表 3 1990 年至 2010 年歐盟的最終能源消耗結構（%）

	1990	2000	2005	2010
電力	0.2	0.1	0.1	0.1
· 煤炭	27.3	18.8	17.7	17.2
· 石油	37.9	38.0	36.7	36.4
· 天然氣	17.9	23.0	24.6	24.9
化石燃料	83.1	79.7	79.0	78.5
核能	12.3	14.2	14.2	13.2
再生能源	4.4	5.9	6.8	8.2

資料來源：European Environmental Agency 2012

表 4 1995 年至 2011 年歐盟 27 國的初始能源效率與指數

toe/M€2005	1995	2000	2005	2009	2010	2011
EU-27	178.5	159.5	153.8	140.4	142.0	134.7
Index 1995	100%	89%	86%	79%	80%	75%

資料來源：European Commission 2013, 107

2012年的1.62歐元(約62.7新臺幣)。(註3) 檢視電價也可察覺能源轉化為電力進行更廣泛使用時，對經濟的影響。2011年歐盟的低耗電的工業用電(註4)，其每千瓦時電的含稅價格為10.79歐(元)分(約4.25NT)。而每千瓦時的低耗電家用電(註5)價則為18.61歐(元)分(約7.34NT)(BMW 2013, 29a-30a)。(註6)這樣的平均電價或許還不算太高，但若以歐盟中能源消耗最高的德國，以同樣2011年的低耗電的工業用電價0.128歐元，和低耗電家用電價0.278歐元(BMW 2013, 29a-30a)來比較，換算為新臺幣時，將分別為5.05與10.96元新臺幣。若以臺電提供的2011年臺灣工業用電一度電(千瓦時)為2.35新臺幣，而家用一度用電為2.76新臺幣(台電，2012)來衡量時，歐盟與德國的電價都比臺灣高得多。而比歐盟平均電價更高的德國，在這樣高電價成本中，卻仍有持續的經濟成長(參見下文)與低失業率，其高經濟競爭實力，令人刮目相看。

(五) 其他經濟數據

歐盟高度依賴進口能源，並以化石能源為

主要的能源結構，加上27個成員國共有5億3百多萬人口(2012年第一季)，在全球70.5億人與193國家中，歐盟2010年的能源消耗占全球13.4%比例，這顯示其經濟容易受能源供應影響，高能源價格也將會帶動高電價，而不利於經濟競爭力，為此來檢視高電價下歐盟的經濟發展狀況為何。

2000年至2012年間歐盟27國失業率可從表6得知：2000年以來，失業率從8.8%，逐步上升至2012年的10.5%。然而歐盟1995年至2012年間27國依當時市場價格計算的平均國民生產毛額(如表7)，該值從1995年的14,700歐元，逐漸上升到2012年的25,580歐元。

值得注意的是：歐盟能源消耗大國的德國，由於在能源政策上，推動能源效率提升、並強力發展再生能源，其失業率卻是於2005年達到11.3%高峰後，逐漸降低，乃至於2009年降為7.8%，再續降為2012年的5.5%，為當時歐盟失業率最低的第四名；和英、法、義等大國比較，則是最低失業率的國家(European Commission 2013, 139)。

表5 2005年至2012年間歐盟27國平均已稅的汽車柴油與95無鉛汽油價格變化

Automotive Diesel Oil (All Taxes Included)					
Current Prices In € per litre	2005	2009	2010	2011	2012
EU-27*	1.03	1.01	1.17	1.37	1.50
Euro Super 95 Prices (All Taxes Included)					
Current Prices In € per Litre	2005	2009	2010	2011	2012
EU-27*	1.17	1.16	1.33	1.49	1.62

資料來源：European Commission 2013, 112-113

表6 2000年至2012年歐盟27國的失業率

%	1995	2000	2005	2009	2010	2011	2012
EU-27	:	8.8	9.0	9.0	9.7	9.7	10.5

資料來源：European Commission 2013, 139



表 7 歐盟 27 國 1995 年至 2012 年依當時市場價格計算的平均國民生產毛額

Thousand EUR/cap	1995	2000	2005	2009	2010	2011	2012
EU-27	14.70	19.05	22.51	23.50	24.47	25.13	25.58
BE	21.46	24.65	28.97	31.58	32.72	33.69	34.09
BG	1.19	1.72	3.01	4.61	4.79	5.24	5.43
CZ	4.28	6.21	10.22	13.55	14.29	14.88	14.54
DK	26.60	32.52	38.27	40.49	42.64	43.18	43.75
DE	23.63	24.91	26.97	29.00	30.53	31.70	32.28
EE	2.00	4.49	8.30	10.27	10.69	11.90	12.70
IE	14.42	27.80	39.19	35.53	34.32	34.74	35.61
EL	9.38	12.52	17.39	20.48	19.65	18.45	17.16
ES	11.58	15.64	20.95	22.82	22.77	23.05	22.74
FR	20.25	23.71	27.29	29.25	29.88	30.63	20.96
IT	15.23	21.04	24.51	25.25	25.66	25.99	25.73
CY	10.77	14.34	18.41	20.86	20.99	21.13	20.48
LV	1.53	3.56	5.77	8.65	8.60	9.82	10.94
LT	1.42	3.56	6.33	8.44	8.92	10.17	10.97
LU	38.61	50.34	65.00	72.31	78.63	82.07	83.59
HU	3.37	4.93	8.80	9.12	9.66	10.01	9.83
MT	7.52	11.23	12.22	14.42	15.18	15.65	16.14
NL	20.73	26.25	31.47	34.69	35.44	36.06	35.86
AT	22.96	26.02	29.82	33.02	34.14	35.71	36.64
PL	2.78	4.85	6.40	8.14	9.21	9.62	9.89
PT	8.95	12.45	14.62	15.85	16.25	16.06	15.60
RO	1.27	1.81	3.69	5.51	5.80	6.14	6.18
SI	8.06	10.82	14.36	17.42	17.38	17.62	17.24
SK	2.79	4.08	7.14	11.59	12.13	12.70	13.22
FI	19.59	25.54	30.01	32.28	33.34	35.17	35.93
SE	21.97	30.24	33.04	31.45	37.31	41.02	42.92
UK	15.43	27.17	30.66	25.46	27.46	27.84	30.06

資料來源：European Commission 2013, 141

## 二、能源供應安全性

提供充足且穩定的能源是歐洲整合、也是能源政策推展的重要目標。表 8 呈現 1995 年至 2011 年期間，歐盟燃料性能源的進口依賴程度，燃料性能源以化石性燃料為主，在歐盟化石燃料長期占能源結構約八成的比例時，化石燃料的進口依賴度，從 1995 年的 43.2% 持續上升到 2009 年的 53.8%，之後於 2010 年降至 52.6%，又於 2011 年回復至 53.8%。化石燃料中，石油與其製品的進口程度最高，自 2005 年以來，一直維持著 82.2% 以上的水準。天然氣

因為在化石性燃料中，排碳較低，近年來使用的比例增加，因此近 10 年來的進口比例增加最大。固體燃料以煤炭類為主，2005 年起約維持在 40% 左右的比例（European Commission 2013, 22）。這樣的能源依賴度表現，比較 2008 年訂下將於「2020 年降低能源進口 26%」目標，顯示實踐上有差距，歐盟仍需要繼續努力；惟在 2011 年將能源策略目標延伸至 2050 年，並加速進行節流與開源政策措施後，2020 年的降低能源依賴度目標，有機會屆時實現。

表 8 1995 年至 2011 歐盟 27 國的燃料能源進口依賴度百分比

Import Dependency(%)	1995	2000	2005	2009	2010	2011
Total	43.2%	46.7%	52.4%	53.8%	52.6%	53.8%
Solid Fuels	21.4%	30.5%	39.2%	41.1%	39.4%	41.4%
Petroleum and Products	74.3%	75.7%	82.2%	83.2%	84.1%	84.9%
Gas	43.5%	48.9%	57.7%	64.3%	62.4%	67.0%

資料來源：European Commission 2013, 22

### 三、永續性

本文能源永續性的分析，將以歐盟 2020 年能源策略三個 20% 之二的碳排放減量、和再生能源比例來檢視。

#### (一) 減碳狀況

表 9 為 1990 年為減碳基準年，並以該年溫室氣體排放量為指數 100 作為比較基準時，歐盟 27 國 1990 年至 2010 年間的溫室氣體排放指標。該表顯示：截至 2010 年，歐盟整體排放量已經比 1990 年減少 17%，早已達成京都議定書規定歐盟承諾於 2008 年至 2012 年第一個減排時程內的減排 8% 的目標。其中波羅的海三國的愛沙尼亞、立陶宛於 2010 年的溫室氣體排放量均比 1990 年的排放量要減少五成以上。在京都議定書第一個減排時程於 2012 年底到期，國際間尚未訂定新的減排目標，僅在 2012 年卡達會議中同意京都議定書延長至 2020 年時，歐盟依照現今的減排趨勢，原定 2020 年達成的減排 20% 目標，也會於該年前提早達成。同時，歐盟繼續朝 2011 年推出的「2050 能源路徑圖」目標前進，將於 2050 年時達到比 1990 年的排碳量至少降低 80% 的目標。

#### (二) 再生能源比例

再生能源發展是歐盟 2020 年要達成占能源結構 20% 的指標項目，表 10 為歐盟 27 國

2011 年間對應 2020 年再生能源目標的狀況。該表顯示：歐盟已於 2011 年達到再生能源占最終能源消耗結構的 13.0%，而因應 2020 年目標設定於 2011/2012 年間應達成的內部目標 10.7% 而言，歐盟算是已經達成。27 國中僅有比利時、拉脫維亞、法國、馬爾他、荷蘭與英國於 2011 年當時未達到 2011/2012 年的再生能源發展目標 (European Commission 2013, 25)。歐盟再生能源發展的目標設定，不僅有總體目標，還包括特定部門，如：交通運輸部門和電力部門消耗，都具有其提升再生能源使用效益的意義。

2010 年歐盟初始能源製造中再生能源的結構中，以生質能比例最高約 67.6%、次為水力的 18.9%，再為風力 7.7%、地熱 3.5% 與太陽能 2.2% 等 (如表 11)。

相對於其他能源消耗大國，如美國、中國、日本而言，1990 年至 2011 年間，再生能源占初始能源消耗比例的成長幅度而言，美國：20.5%，中國：-52.5%，日本：-0.5%，而歐盟成長幅度為 132.7%。其中，德、法、英 3 國的成長幅度更達到 2.7 倍至 7.2 倍的狀況，超出歐盟平均數甚多，足可顯示這 3 國對再生能源發展的重視。

### 肆、結論

回顧戰後歐盟整合以來的發展，戰後至

表 9 歐盟 1990 年至 2010 年的溫室氣體排放指標

Emissions Compared to 1990						
Index 100-1990	1990	2000	2005	2005	2009	2010
EU-27	100	93	91	92	89	83
BE	100	105	102	100	95	87
BG	100	71	55	58	60	52
CZ	100	77	74	75	73	69
DK	100	111	99	93	93	88
DE	100	90	83	80	78	73
EE	100	49	42	45	48	40
IE	100	107	123	126	122	112
EL	100	105	121	129	125	119
ES	100	111	135	154	143	130
FR	100	99	101	101	96	92
IT	100	102	106	111	104	95
CY	100	155	156	171	176	172
LV	100	47	39	42	44	41
LT	100	44	39	46	49	40
LU	100	79	75	101	94	90
HU	100	81	79	82	75	69
MT	100	120	128	149	152	148
NL	100	105	101	100	96	94
AT	100	102	103	119	111	102
PL	100	95	84	85	88	83
PT	100	117	137	144	130	124
RO	100	72	55	59	58	49
SI	100	100	102	110	116	105
SK	100	74	69	71	70	62
FI	100	101	98	98	100	94
SE	100	102	95	93	87	82
UK	100	92	88	86	82	75

註：此為京都議定書所指之溫室氣體  
資料來源：European Commission 2013, 28

1985 年是以提供經濟發展所需的低價且供應量多的能源為考量，因此最初的能源以歐洲本土生產的煤炭為主，後因石油開採，形成便宜且容易運輸的能源，因此石油與其成品為能源主流；新開發的核能也於 1950 年代末期，在歐美國家陸續進入商業供應階段。因以、阿衝突引發中東產油國和西方國家的緊張關係，促使石

油輸出國家組織採取禁止石油輸出手段，進而導致石油危機。此時，能源供應安全成為各國與歐體能源政策的重點；促使歐美各國於 1979 年代至 1980 年代初期的第二次石油危機後，開始重視提升能源效率、並推動包括再生能源在內的多元能源發展。1986 年則因為發生車諾比核災，輻射塵大量飄入歐洲，讓當時的歐體建

表 10 歐盟 27 國再生能源發展狀況

Renewable Energy <sup>1</sup>			
%	2011 RES Share	2011/2012 RES Interim Target	2020 RES target
EU-27	13.0%	10.7%	20.0%
BE <sup>2</sup>	4.1%	4.4%	13.0%
BG	13.8%	10.7%	16.0%
CZ	9.4%	7.5%	13.0%
DK	23.1%	19.6%	30.0%
DE	12.3%	8.2%	18.0%
EE	25.9%	19.4%	25.0%
IE	6.7%	5.7%	16.0%
EL	11.6%	9.1%	18.0%
ES	15.1%	10.9%	20.0%
FR	11.5%	12.8%	23.0%
IT	11.5%	7.6%	17.0%
CY	5.4%	4.9%	13.0%
LV	33.1%	34.0%	40.0%
LT	20.3%	16.6%	23.0%
LU	2.9%	2.9%	11.0%
HU <sup>2</sup>	8.1%	6.0%	13.0%
MT	0.4%	2.0%	10.0%
NL	4.3%	4.7%	14.0%
AT	30.9%	25.4%	34.0%
PL	10.4%	8.8%	15.0%
PT	24.9%	22.6%	31.0%
RO	21.4%	19.0%	24.0%
SI	18.8%	17.8%	25.0%
SK	9.7%	8.2%	14.0%
FI	31.8%	30.4%	38.0%
SE	46.8%	41.6%	49.0%
UK	3.8%	4.0%	15.0%

註：1. 最終能源消耗總額 2. 初始能源消耗量  
資料來源：European Commission 2013, 25

表 11 2000 年、2010 年歐盟初始能源結構中再生能源比例

	Primary production(1000 toe)		Share of total, 2010(%)				
	2000	2010	Solar energy	Biomass & waste	Geothermal energy	Hydropower energy	Wind energy
EU-27	96650	166647	2.2	67.6	3.5	18.9	7.7

資料來源：European Commission 2012a

立起「緊急核輻射資訊交換系統」，以為偵測和預警之用。

1986年起，因應歐洲單一市場的成形，能源政策開始加強共同體化的嘗試；冷戰結束後一直至1990年代中期，經濟實力成為影響國力的關鍵，在第三世界國家開始經濟起飛，能源需求強勁時，加上氣候暖化問題進入國際舞臺，減少以二氧化碳為主的溫室氣體排放，使氣候政策成為各國新任務，加上能源消耗為溫室氣體排放的重要來源，因此此一時期後，能源政策與防制氣候暖化、甚至是環境問題緊密連結在一起。所以再生能源與清潔能源的開發，乃至於提升核能發電比例，就成為歐盟於2001年簽署京都議定書後，很重要的能源政策重點；相對應的歐盟也於2001年制定出2001/77/EC的「促進再生能源發展指令」。值得一提的是：2000年的歐洲能源供應安全綠皮書，首先將公民意見的吸納與資訊傳遞納入能源政策的形成中；而歐盟也重視到國際和內部成員在能源政策上協調，將有助於歐盟能源政策內外部之和諧與目的之達成。

2005年京都議定書生效後，歐盟承諾的減碳目標具有國際法效力，而後於2006年提出的能源綠皮書，規劃出「永續、具競爭力、與安全的歐洲能源策略」的三大歐盟能源政策目標，並提出2020年達成3個20%的能源目標，此為歷經歐盟2009年里斯本條約生效，正式將能源政策劃入共同體政策一環後，迄今歐盟能源政策一直沿襲的目標。為了節源開流，更因應全球競爭力挑戰，2014年底成立歐盟第三個共同市場—能源共同市場，也是2010年後的能源既定目標。而在減碳需求強烈，以及再生能源發展狀況未如預期時，許多國家包括歐盟在內，於2007年至2010年重新思考核能在能源結構

中的角色與地位。其中德國就將核能定位為是過渡到再生能源時代的橋樑能源角色，因此在過渡時期，其在減碳目標上，可扮演重要角色。對應於此，歐盟於2010年提出的「2020能源戰略」，就將核能的比重提升到1/3。

然而，2011年311核災引發許多國家再次檢驗核能的角色，歐盟在2011年底推出的「2050能源路徑圖」將2050年核能占最終能源消耗比例降低到15%至18%，就是一例。另外，德國也立法明訂將於2022年底關閉所有核電廠，實現非核家園目標。而在新的2050年的能源路徑圖上，可見到歐盟全面且已經成熟的中、長程能源規劃願景。

從歐盟能源政策的規劃與實踐，作者試圖歸納其特色：

## 一、從解決現時問題，到提出中、長期能源計畫，儲備整體實力提升計畫

前述說明可發現，歐盟自二戰結束後，於1950年代至1970年代末期，為努力因應能源短缺和經濟發展所做的能源政策。1980年代後，則因為歐洲整合動力加強、環境污染嚴重、成員國數目增多，能源政策因而有協調各國政策，減少環境污染之導向。至於1990年代中期，則是氣候暖化議題當道，加上持續不斷的能源需求上升，因此前瞻性的預作準備，將能源政策拉高到國家發展層次，使之與產業競爭、經濟轉型、國土環境保育和全球氣候變遷議題連結，如此才能在2000年以後陸續開展出整合性、全方位的政策規劃，以因應數十年後的能源與生態環境變化。

## 二、目標方向正確、具階段性檢驗調整之實踐性

早在 1950 年代，歐體就以能源供應安全為能源政策目的，隨著能源科技的日新月異，歐盟使用能源類別的擴大配合著開源措施—多元能源的開發進行。1986 年時，歐體加入提升能源效率、和符合環境安全的目標。1990 年代中期則加入氣候變遷目標。2006 年起確定的能源政策需實現具備競爭性、安全性與永續性的目標，加上 2009 年起，配合「2050 路徑圖」，和 2011 年執委會以此為基礎的「邁向 2050 低碳經濟路徑圖」與「2050 能源路徑圖」的系列推出，不只顯示歐盟的能源政策目標已經整合了能源安全、環境與經濟發展的全方位目標，具備了成為國家發展核心政策的特質，要經由能源政策的實施，要達成綠色低碳經濟的目標。

另外，路徑圖的推出，更意味著該規劃已經過嚴謹技術中立性的分析研究，透過每種政策參數選項與情境結果，作為客觀決策的依據；加上提供具體實施的措施與配套方案，脫離口號政策的階段，依能源政策為共享職權的性質，提供具體目標與策略建議的歐盟法法律架構，讓成員國依內國立法程序，以個別適合途徑實施，因為各國政府最能掌握本國能源結構特質與實踐能力，如此一來，也不易造成歐盟和成員國之間的緊張，更能因為成員國之間的競爭，催化出較為合理的能源發展路徑，供其他國家參考。

此外歐盟也透過定期檢核，或依據時事變化，快速嚴謹地調整政策施行措施，如：2000 年時「歐洲能源供應安全戰略綠皮書」對再生能源占最終消耗能源比例從 1998 年的將於 2010 年達到 15%，降為 12% 的調整；以及溫室氣體排放量因應 2008 年至 2009 年全球金融海嘯與全球綠色新政提出，於 2010 年起建立延伸至 2050 年逐步加大減排量為 80% 至 95% 的

修訂；更明顯地，還包括 311 核災後對歐盟能於 2050 年占最終能源消耗量比例的大幅降低。因此歐盟的能源政策具備高度實踐性。

### 三、全面且逐漸成熟的政策措施

歐盟能源政策所採行的措施，是以高度進步的能源科技研發能力為基礎，再找出能源消耗與排碳量最大的產業行業部門，如：能源製造、電力製造、交通運輸、建築事業、工業製造、農業等，在問題解決對象清楚後，再具體提出對策解決。而解決之道，首先由國家立法建構法源基礎，利用財政工具，如：補貼、獎勵金、乃至於各種稅賦的課徵，讓各行業因勢利導，逐步在較為公平的基礎上競爭後，再引進市場機制，如：碳排放交易機制等，再利用跨域與跨國的全歐電網逐步架設，更進一步推動歐盟能源共同市場的設置，擴大主要能源自由競逐的市場規模。在發展能源效率提高、再生能源與清潔能源的清楚目標導引下，透過市場機制與公平自由法律架構，將為商業資金的投入鋪路，成為有利可圖的誘因，而加速促進歐盟能源市場的整合與自由化，進而提高歐盟能源產業與歐盟的經濟競爭力。

### 四、擴大決策支援與影響對象

歐盟能源政策的實施，也是公共治理的一環，需要獲得公民的理解與支持，才能成功。2000 年的「歐洲能源供應安全戰略綠皮書」加入傳遞能源資訊，並吸納歐洲公民意見的內容，使歐盟的決策過程納入公民意見。而於 2001 年建立的「互動決策」(Interactive Policy Making, IPM) 機制，除了在歐盟執委會官網設立 your voice in Europe 網頁，讓公民透過協商、討論與位於各地的機構讓民眾發聲；該官網也與歐盟所有政策領域的官網連結，方便公民知

曉各該政策，並參與各領域政策執委會所主事的公開協商或行動等（European Commission 2012b）。2010 年的「2020 能源戰略」、2011「邁向 2050 低碳經濟路徑圖」與「2050 能源路徑圖」，也都加入公民作為能源消費者，以政策利害關係人的身份，在資訊透明公開下，來參與並保障消費利益；尤其後者中，還將利害關係人又細分出能源相關產業、服務業等的勞工、和投資者。前者應透過協助與學習，使其順利轉型而擁有就業機會；後者則需要有效提供誘因，使其投資基礎能源設施；此外，還要補助能源使用的弱勢者，避免其陷入無能源使用之狀況，而墮入貧窮境地。

最後歐盟也尋求能源伙伴的助力，以提供穩定的能源來源；當然也要透過跨歐電網進而擴展並和這些國家進行多元連結，尤其因能源影響經濟甚鉅，所以也要在特別夥伴關係中，透過市場性和低碳經濟的規則化來規範。歐盟也要在伙伴關係中，發揮影響力，來影響歐盟在國際能源市場、或全球防治氣候暖化建制、和禁止核擴散等國際條約上決策的形成與協調。如此，也可透過國際條約與建制的力量，在歐盟擁有先進技術的關鍵地位上，而能在前述國際舞臺上，形塑公平正義的能源國際法架構，而降低互動成本，並有利於歐盟在國際市場具備競爭性、安全性與永續性的能源使用特質。

對臺灣的建言：圖 1 為歐盟各國的能源結構，顯示出各國結構大不相同；2011 年時原有的 27 國中，除了法國、瑞典之外，其他 25 國的化石能源都占國內能源消耗（Gross Inland Consumption）結構的 50% 以上。除此之外，核能的使用狀況也差異頗大，如：12 國未曾設

有核電廠，而設有核電廠的國家如：法國，其核能占國內能源消耗的四成以上、荷蘭則有 2% 左右；但若以核能占發電比例而言，荷蘭的核電比例僅有 3.6%，核電比例超過五成的有比利時、斯洛伐克和法國；其中法國的比例高達 77.7%，全球最高（World nuclear association 2013）。電力結構差異和各成員國天然能源狀況、能源消耗狀況、能源相關稅制，乃至於經濟狀況息息相關。然在絕大多數成員國化石燃料比例很高的狀況下，面對氣候變遷與減少能源依賴度等重要問題時，歐盟努力藉由能源政策實施，來使其能源具有競爭性、安全性與永續性的特質。我們藉由前述歐盟幾十年來推出不斷與時俱的能源政策，和實際的結果檢驗中，可發現：歐盟在能源效率提升，單位減少能源消耗（1995：100% v.s. 2011：75%）、提升再生能源比例（1990：4.4% v.s. 2010：8.2% v.s. 2011：13%）和減排成果（溫室氣體減量上 1990：100% v.s. 2010：83%，化石能源結構：1990：83.1% v.s. 2010：78.5%）上，有超乎原定目標的表現；但在初始能源消耗減少（1990：100% v.s. 2010：104%）、能源供應安全（燃料進口程度，1995：43.2% v.s. 2011：53.8%）的表現，則未如預期。2011 年電價部分，歐盟不論工業或家用電價都比臺灣兩者電價高出近 1 倍至 2.7 倍。若和電價更高的德國相比，兩者差距更分別高達 2.1 倍（工業電價）與 4.0 倍（家用電價）。在歐盟這樣高電價的背景下，來比較實際經濟表現得知：歐盟 27 國平均國民生產毛額於 1995 年至 2012 年的變化，由 14,700 歐元增為 25,580 歐元，其成長幅度約達 177% 的幅度。綜合以上說明，歸納出：過去一、二十年來，歐盟能源結構雖然已經出現降低化石能源，再生能源增加的結構性轉變，而隨著

經濟成長，其平均國民生產毛額增加的幅度很高，但在能源消耗總量仍小幅增加，尤其在 2011 年化石能源比例仍達 78.5% 的情況下，這顯示：其經濟成長的動能還是有一大部分來自於化石褐色能源的消耗，再生能源的成長貢獻仍不足。所以才未出現低碳經濟成長模式中最好的：經濟趨勢成長和能源消耗趨勢減少的現象，因此歐盟整體仍需要繼續加油。

德國在 2008 年至 2009 年時因應全球金融海嘯，就在國內提出綠色復甦計畫（Green stimulus），並經過 2010 年「2050 能源概念」計畫與 2011 年的「能源轉向」計畫的實施，德

國的經濟成長與能源消耗已經呈現明顯的反比現象（如圖 2）。德國作為歐盟成員國，與歐盟整合的火車頭，此一以降低能源消耗加高經濟成長加永續環境維護的綠色經濟發展模式，透過能源生產的在地化、與公民在能源生產決策的較多參與，才是真正兼具永續經濟、永續環境與永續社會的形態。

儘管臺灣沒有歐盟這樣與鄰國或進行區域能源市場整合的條件與助力，然面對未來如 2030 年、2050 年的能源供需情勢，乃至於全球氣候變遷責任的承擔，在歐盟已經提出 2050 年低碳經濟路徑圖與 2050 年能源路徑圖，其他國家如：日本、新加坡、巴西等國也承諾 2020 年達成一定的減排目標時（如表 12），甚至在這一全球排碳總量的中國，已經於 2011 年德班（Durban）會議中承諾在共同負擔應有的責任下，願意加入成為 2020 年後京都議定書的減碳受約束國家；排碳量位居全球前 22 名的臺灣（2008 年排碳全球排名），有必要立即在能源政策與整體經濟、永續環境與社會價值上做前瞻性的戰略規劃。建議政府與國人參酌歐盟 2050 年能源路徑圖與 2050 年低碳經濟路徑圖的經驗，以強烈的企圖心，將能源計畫與未來我國產業競爭定位結合，不只提出能源計畫，而以能源路徑圖具體依據實際能源消耗產業與行業，找對減碳對象，而逐年規劃降低溫室氣體排放，並年年檢核。尤其訂定的政策目標應該符合國際標準，如：

（一）節能目標上，以歐盟的「能源消費總量」來代替我國目前設定的「能源密集度」，才能長期有利於永續目標的達成。

（二）針對重要的節能部門，歐盟以運輸部門同時考量納入貨運及客運為目標，而我

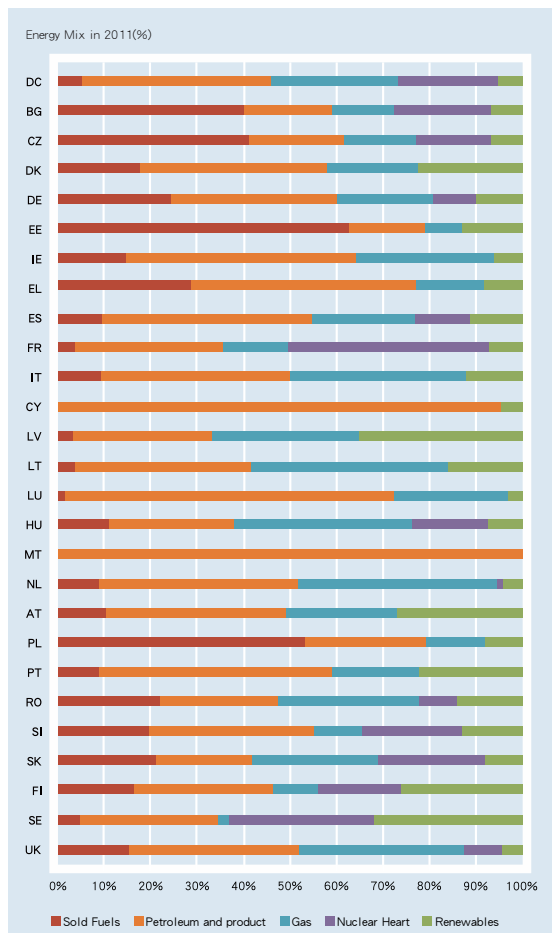


圖 1 2011 年歐盟 27 國能源結構圖

資料來源：European Commission 2013, 21



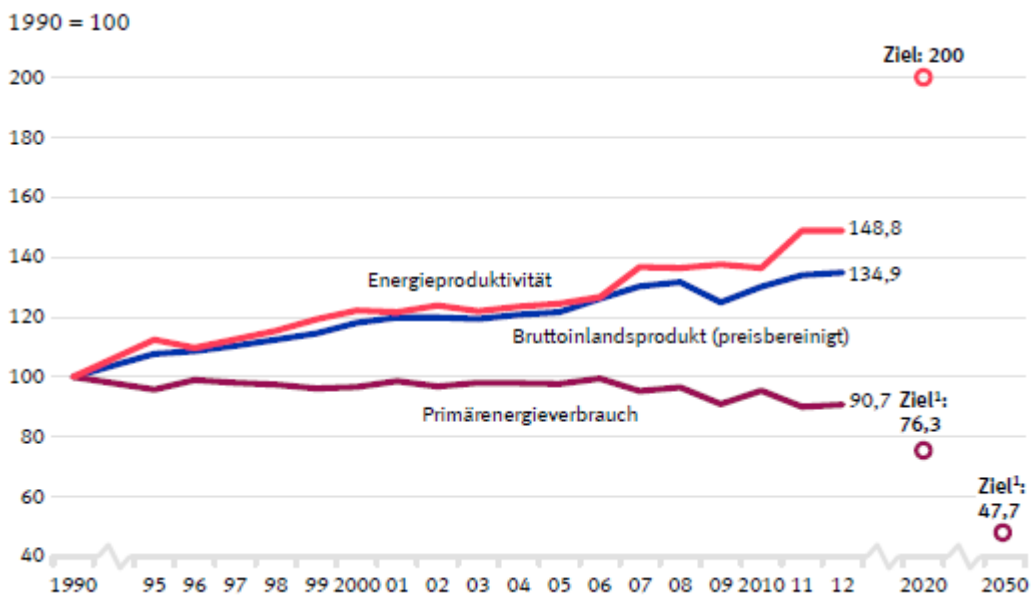


圖 2 1990 年～ 2050 年德國能源生產與經濟成長關係指數比圖

資料來源: BMU 2013, 5

表 12 世界各國減碳目標

	歐盟	日本	新加坡	印度	巴西
基準年	1990 年	1990 年	1990 年	2005 年	1990 年
減碳目標	2020 年 減排 20%	2020 年 減排 25%	2020 年 減排 16%	2020 年 減排 24%	2020 年 減排 39%

資料來源：謝德勇、邱欣瑜，2012，1

國則著重於都市民眾之交通議題，兩者相較：歐盟較為全面。

(三) 再生能源之目標上，歐盟是以「能源發電總量」進行設定，我國則是以「發電裝置容量」作設定目標；但在發電裝置容量容易受發電效率、技術改善等因素影響時，因此以能源發電總量作為政策目標較能反應能源永續性之改善程度（謝德勇、邱欣瑜，2012，8-9）。

另外，設定提升能源效率與再生能源比重，降低能源消耗，和進口能源依賴度為目標，並配合有效的財稅措施（碳稅、能源稅）與立法

制度來獎懲減碳與增碳產業與部門，為此才是遠見且深具實踐力的政策。尤其未來產業部門中，應該加強能源科技研究領域的投資，和能源產業與我國較為領先的資訊 3C 產業的連結性，發展出智慧型電網與能源資訊產業、與相關能源服務業。

為達此目標，能源資訊的公開透明化，納入公民意見於決策機制，並進行公開的能源對話與溝通，以匯集產業與公民的能源共識，更是能源決策程序中不可少的步驟，如此才能化阻力為助力，透過能源此一公共政策的良善治理，來增進民主能量與政策執行品質。



# 歐盟性別平等政策與跨域治理

施世駿 國立臺灣大學國家發展研究所副教授  
陳芬苓 國立臺北大學社會工作系副教授

## 摘要

歐洲統合過程中雖然以經濟整合為主軸，但逐步觸及社會整合的議題。早期性別平等政策主要著重於經濟及勞動方面的規範，1990年代後原本僅限於勞動條件規範的性別平等政策開始改變，討論的議題擴大至廣泛的社會政策與家庭政策；配合聯合國婦女地位委員會的新工作方針「性別主流化」，1996年起歐盟亦增加相關工作。在「開放協調法」思維指導下，歐盟為使就業率提升，於1990年代後提出許多重要的性別平等政策，包含將性別平等機會融入共同體政策、2001年至2006年第五個共同體平等機會行動計畫、2006年至2010年性別平等指示計畫、婦女憲章、2010年至2015年性別平等策略、2011年至2020年歐洲性別平等條約等，議題也擴及決策過程中的性別平等與消除性別暴力；「性別平等政策」成為歐盟跨域治理的成功典範。

關鍵詞：性別平等政策、歐洲聯盟、跨域治理

## 壹、早期歐洲聯盟性別平等政策的發展

歐洲的整合被視為是本世紀的一項奇蹟，歐盟原本是一個以經濟整合為目的的組織，所表現的是一種區域主義的潮流，民族國家已不再是傳統的邊界，而以經濟利益為主所形成的區塊或國家的結盟成為一種趨勢。然而，在現有的區域主義中，歐盟的整合是最澈底的，它早已跨越原本經濟整合的目標，而邁向社會及文化等全面整合的目的，在歐盟發展的歷史中為何重視性別平等議題？歐盟發展性別平等政策的途徑為何？探索歐盟的性別平等政策是相當有趣而值得借鏡的議題。

由於歐盟以經濟聯盟起家，早期政策主要著重於經濟及勞動方面的規範，在性別平等方面的政策亦同。歐盟性別平等政策起源自其憲法級的《羅馬條約》（Rome Treaty）第119條款：保障兩性同工同酬；而該條款背後的推動者主要為法國，因為法國婦女在二次大戰後，政治與經濟地位皆贏得許多勝利，如：1944年投票權、1946年憲法中保障兩性在所有領域中的平等權以及1950年無性別差異之基本工資權等，因此在法國不可能維持低工資的女性勞動力。為維持其國家經濟競爭力，唯一的策略即是使其他國家接受相同的勞動條件（Rees 1998, 51）。之後，由於許多婦女及婦女團體

在 1970 年代開始進入歐洲經濟共同體（歐盟前身）的科層組織與立法機構，因此 DGV（Directorate General V）成立「婦女部（Women's Bureau）」（之後成為平等機會部門）；DGX（Directorate General X）成立「婦女資訊服務（Women Information Service）」；歐洲議會及 ESC（Economic and Social Committee）成立婦女委員會。另因第二波婦女運動興起以及聯合國於 1975 年推動國際婦女年之影響，性別議題開始在歐盟出現。

為彰顯歐洲經濟共同體對聯合國 1975 年國際婦女年的重視，該組織提出三項重要立法草案：

- 一、1975 年《同工（含同質）同酬指令》（Equal Pay Directive）強調兩性在工作上應保障同等工作應得到相同工資。
- 二、1976 年《工作條件平等待遇指令》（Equal Treatment in Working Conditions Directive），該法強調在晉用、訓練、陞遷、薪資、社會安全等方面，不得因性別及婚姻家庭狀況而有所歧視，歐洲議會及 ESC 皆支持此法案，ESC 還希望能包括所有促進女性進入勞動力市場的機制，將其保障擴大到自營婦女、並發展家庭政策（如：兒童照顧及親職假部分）、減少稅賦上的性別歧視以及性別歧視案件舉證責任等方面（Hoskyns 1996, 104），不過在歐洲理事會（European Council）反對之下，僅通過母性保護方面的條款。
- 三、1979 年《社會安全平等待遇指令》（Equal Treatment in Social Security Directive），規定各會員國應使男女在發生疾病、退休、職業傷害、職業病及失業時能受到社會安

全體系平等對待。

此外，歐洲社會基金（Social Fund）於 1977 也通過一項決議，決定特別提供 25 歲以上因養育子女或因中斷工作之婦女，二度就業所需之職業訓練。雖然在這個階段歐盟做了許多有意義的決議，但卻無法控制各會員國中因經濟及政治變動所產生的變數，尤其在石油危機及經濟蕭條的衝擊下，這些決議雖造成法令修改，但在各會員國內的執行上並未達理想。而期間雖然「經濟暨社會委員會」希望制定將兩性平等工作相關立法擴大到「家庭政策」範圍，以促進女性進入勞動力市場的機制，由於歐洲理事會反對將家庭政策納入，最後該法只要求會員國積極執行社會安全平等待遇，減少在此領域中直接與間接之歧視，而所謂的社會安全制度亦只包含與工作有關的部分和社會救助。最後，由於不情願執行此議題，所有會員國給予 6 年之久的時間去執行（Geyer 2000）。

在歐盟發展歷史中，影響性別平等工作機會最重要的是每 4 年為一期的「兩性平等機會之行動計畫（Action Program）」。第一次行動計畫於 1982 年至 1985 年間舉行，期間特別專注於影響立法，並注意非直接歧視的情況，提出法案包括職業社會安全方案之性別平等待遇、自營婦女及農業婦女之平等待遇、親職假的規定、懷孕婦女工作權等，並設立「平等網絡（Equality Network）」以監視女性在職場之地位，要求歐盟在現有職訓政策中加入鼓勵女性就業部分，尤其在新科技培訓方面，但最後歐盟僅在 1984 年通過兩項「軟性」建議案—促進女性之正面行動（Promotion of Positive Action for Women）與改善女性失業問題（Rossilli 2000）；1986 年通過保障職業上社

會安全與自營業女性之社會安全權利法案。第二次行動計畫專注於教育宣導之工作，以研討會與討論會方式宣導理念，開始走向紮根的工作，此時期還擬訂保障兼職工作者權利的草案。第三次行動計畫工作方針則包括兩性平等僱用的機制應擺在工會組織與企業結構中，才能更有效運作；加強提供使員工可以平衡工作與家庭責任之措施；促進女性參加公共事務決策的機會；強調應整合女性進入經濟及社會生活的主流，如此女性才能進入職場較高的地位。此外，歐盟還特別發布幾項建議案向各會員國施壓，希望其檢視兩性在年金上的不平等現象，加強兒童照顧方面的措施，以及非典型工作模式者的權益等（EOR 1991）、（Rees 1998, 49-70）。

## 貳、晚近歐盟性別平等政策的發展（註1）

在 1980 年代中期歐盟開始警覺如果沒有好的社會政策配合經濟發展，那麼歐盟組織將很難得到歐洲人的認同感，也很難解決因歐盟成立後經濟整合下所造成的社會傾銷（social dumping）及社會排外（social exclusion）等現象（林信華，1999）（註2）。因此，歐盟才漸漸將社會整合列為重要議題。在 1990 年代之後，原本性別平等機會政策僅限於勞動條件範圍的情形已有改變，而討論的議題擴大至廣泛的社會政策與性別政策。歐盟在 1990 年代過後，陸續通過關於家庭政策的指令，以及在職場上再度強調平等機會與平等對待相關指令，接著透過性別主流化與開放協調法治理工具，企圖使歐盟婦女走出家庭進入勞動力市場中，增加婦女就業率；也希望藉由親職假與托育政策實施，使男性可以與女性共同承擔養兒育女的責任。除了監督會員國繼續依照先前通過的

指令在國內實施相關性別平等政策以外，歐盟在 1990 年代中期開始根據婦女就業議題制定政策；此時期工作和家庭政策的調解與經濟政策和進入勞動力市場有關，開始被鑲置於平等機會政策與就業政策之中。此時期通過的重要立法包括 1992 年的「懷孕勞工指令」（Pregnant Workers Directive; 92/85/EEC）、1993 年的「工時指令」（Working Time Directive; 93/104/EEC；後來在 2003 年修正為 2003/88/EC）。尤其是 1996 年的「親職假指令」（Parental Leave Directive; 96/34/EEC；後來在 2010 年修正為 2010/18/EU），《親職假指令》賦予兩性同時有權利要求至少 3 個月的親職假；與 1997 年的「部份工時勞工指令」（Part-time Workers' Directive; 97/81/EC）該指令保障部分工時者的勞動條件權益，由於女性為部分工時者眾多，因此受惠的主要是女性工作者；及 1997 年「雇主舉證責任指令」（Directive on the Burden of Proof; 97/80/EC）更是這方面的指標性法令，規定在性騷擾案件中雇主負有舉證責任，對於歐盟規範歐洲勞動市場的性別面向有很大的助益（Geyer 2000, 125-127）。

1997 年通過的《阿姆斯特丹條約》更強調反歧視原則，加強歐盟公民的權利：「強調自由、民主、尊重人權、基本自由、法治等原則為歐盟的基礎，並將恪守這些原則定為加入歐盟的先決條件。規定歐盟執委會可以採取適當的行動，以反對基於性別、種族與民族、宗教與信仰、傷殘、年齡或性取向之上的歧視。」歐盟另通過許多影響兩性平等工作權之法案，如：2002 年《加強對抗職場性騷擾指令》（Equal Treatment in Employment Directive）與 2006 年《重訂男女在就業和職業方面的平等機會與平等對待指令》等等，值得注意的是歐盟所通

過的法案有強制其會員國執行的權力。依照年份整理相關的立法，如表 1。

為配合聯合國婦女地位委員會於 1995 年北京世界大會所提的新工作方針「性別主流化 (Gender Mainstreaming)」，歐盟在其第四次「促進兩性平等機會之行動計畫 (1996 – 2000)」中，將其工作策略改為以性別主流化為主要的方式進行。所謂「性別主流化」強調政府在所有政策的研擬過程中須加入性別考量，並由兩性平等參與決策過程，使因性別所具備的特殊性、興趣與價值皆能被考量；政府在政策執行前，均需進行性別敏感度分析，瞭解政策內涵是否存有性別扭曲，或其執行結果是否可能會因性別而有不當處置或差別待遇 (Reanda 1999; Commission of Women Status 1998)。而近年來歐盟性別工作也配合聯合國婦女地位委員會的新工作方針「性別主流化 (Gender Mainstreaming)」而進行，歐盟也將其兩性平等工作改為性別主流化及傳統推行特別行動計畫等兩策略並行的方式進行，包括：一、成立獨立的男女平等委員會；二、成立跨

部會男女平等團，成員為各部門中的高階主管負責監督自己部門中性別主流化執行的情形；三、另成立性別主流化官員團體，提出「性別影響預估指引」及定期進度監督的報告；四、在所有政府決策及執行單位中成立性別部門 (gender focal points) 參與所有政策擬定；五、針對歐盟在中央、地區及各國的工作人員進行定期性別訓練課程。歐盟未來的目標是各部門自行訓練出性別專家 (internal gender experts)、發展出性別主流化的方法學、及發展性別非集中化資料 (sex-disaggregated data) 與指標以測量進度 (Doyal 1995)。

此外，歐盟強調女性人力培養，建立「女性人力銀行 (Women Talent Bank)」內包含所有領域中各國女性專家的資料檔，可供所有機構尋求決策與政策制定人才時之考量；另亦提供女性創業的套裝協助方案、女性新企業家諮詢及伙伴輔導機制、財務訓練等。為落實性別主流化，兩性平等機會的議題不再侷限於與各國平等委員會及非政府組織的婦女團體之間合作，開始針對工會團體和地方政府官員進行自

表 1 1990 年代後歐盟在性別平等政策相關指令

年份	英文指令名稱	中文指令名稱	年份與編號
1992	Pregnant Workers Directive	懷孕受雇者指令	92/85/EEC
1993	Working Time Directive	工作時間指令	93/104/EC
1996	Parental Leave Directive	親職假指令	96/34/EC
1996	Directive on Occupational Social Security	修訂男女職業社會安全指令	96/97/EC
1997	Directive on the Burden of Proof	性別歧視案件舉證責任分配指令	97/80/EC
1997	Part-time Workers' Directive	部分時間工作指令	97/81/EC
1999	Fixed-term work Directive	定期契約工作指令	1999/70/EC
2002	Equal Treatment in Employment Directive	加強對抗職場性騷擾指令	2002/73/EC
2004	Goods and Services Directive	同等獲得商品及服務指令	2004/113/EC
2006	Recast Directive	重訂男女在就業和職業方面的平等機會與平等對待指令	2006/54/EC
2010	Revised Parental Leave Directive	修訂親職假指令	2010/18/EU
2010	Revised Equal Treatment in a self-employed Capacity Directive	修訂男女自營事業平等對待指令	2010/41/EU

資料來源：歐盟官方網站，[http://europa.eu/eu-law/legislation/index\\_en.htm](http://europa.eu/eu-law/legislation/index_en.htm)

覺教育 (Awareness Raising)，以改變決策者態度，並創造更多女性領導者；而女性政治家亦開始跨國聯盟，許多地方與國際組織同時開始訓練女性如何成為領導者、決策者 (Rubery 2002)。

## 參、歐洲就業策略與歐盟性別平等政策的關係

自 1990 年代末期至 2000 年以來，勞動市場變遷、家庭結構轉變等，帶來人口、經濟和財政的挑戰，歐盟開始關注失業率、勞動參與率，以及現代化社會保障系統等問題，就業促進成為歐盟主要的政策框架，其他歐盟層次的政策幾乎都得服膺或配合此一目標而發展 (Lewis 2006)、(Kantola 2010)。不論是傳統或是新興的歐盟社會政策領域，都被放在就業促進為中心的治理思維中，而且深受 1990 年代晚期興起的新治理模式—「開放協調法」(open method of coordination) 的影響。「開放協調法」的形成是一個源自 1990 年代開始的政策演進過程：先在和經濟發展最密切相關的經濟政策著手，緊接著跨足於密切相關的就業領域，然後才在里斯本高峰會後逐步擴展到較為敏感的社會政策核心領域，可視為歐盟試圖拉近經濟整合與社會整合之間差距的努力 (施世駿，2005)。里斯本高峰會的結論中界定「開放協調法」的四項要素：第一，歐盟制定固定的準則，並要求各會員國訂出達成目標的短中長時間表。第二，建立起質化和量化的指標，並以最佳實踐的情形訂出標竿尺度，同時依各會員國及部門的需求，作出相較下最佳實踐的工具。第三，設定特別目標並採取措施將歐盟的準則融入各會員國及地區的政策中，同時顧及各國國情的不同。在具體條件中，定期整合

各會員國的政策改革行動於各自的行動方案中。第四，將定期調控、評鑑以及同儕監督組織為相互學習的過程。這種軟性治理被視為新的歐盟治理模式，可以幫助歐盟社會政策達成新的正面遠景 (De la Porte and Pochet 2002)、(Regent 2003)、(Schulte 2002)。

在「開放協調法」思維指導下，歐盟為了使就業率提升，於 1990 年代後除了相關指令制定之外，在性別平等政策上也有一番努力。以下將針對歐盟在性別平等政策實施方向，說明歐洲就業策略與歐盟性別平等政策發展的關係，包含歐盟將性別平等機會融入共同體政策、2001 年至 2006 年第五個共同體平等機會行動計畫、2006 年至 2010 年性別平等指示計畫、婦女憲章、2010 年至 2015 年性別平等策略、2011 年至 2020 年歐洲性別平等條約。

### 一、將性別平等機會融入共同體政策 (Incorporation of equal opportunities into Community policies) (註 3)

歐盟在 1996 年 2 月 21 日通過「性別主流化」治理概念，將性別觀點有系統的規劃於歐盟所有政策與行動計畫之中，並考慮性別差異與平等。藉由該政策實施，願景包括希望在就業和勞動力市場中，以性別平等機會作為框架，透過一體化完善措施來支持女性創業和兼顧工作與家庭的生活；加強相關措施，幫助女企業家、中小企業，從事農業和漁業工作者配偶，透過改進工作、執業資格，並且獲得彈性融資；教育和培訓方面整合平等機會；透過行動打擊婦女受到暴力威脅與人口販賣，提高婦女安全性；透過性別主流化原則，使共同體發展政策可納入發展議題；透過積極行動方案，實施平等機會政策。

## 二、2001 年至 2006 年第五個共同體平等機會行動計畫 (Fifth Community Action Programme on Equal Opportunities 2001-2006) (註 4)

此計畫實施是在促進性別平等，特別是協助和支持共同體框架策略。在 2000 年 12 月 20 日通過該計畫，建立有關性別平等框架策略計畫。這是第五個關於共同體的行動計畫，遵循著第三個 (1991 年至 1995 年) 和第四個 (1996 年至 2000 年) 平等機會計畫而來。它的目標主要是推廣和傳播性別平等的價值和作法、改善性別平等，包括直接和間接對於婦女的歧視、透過訊息的交換和良好的作法，並在共同體層面尋求網絡支持。經由歐盟執委會和各會員國負責，以確保行動的一致性和互補性。

在資金的部分，歐盟提供 6,150 萬歐元實施此行動計畫。參與機構，包含會員國、地方和地區政府、社會合作夥伴、非政府組織和機構，必須提供至少 20% 的聯合資金以利計畫實施。透過此行動計畫，歐洲就業策略積極促進性別平等機會原則，推廣性別平等的價值觀，並且消除對於婦女直接與間接的歧視。再透過會員國參與，促進性別平等對待，以利於婦女進入勞動力市場，增加婦女就業率。

## 三、2006 年至 2010 年性別平等指示計畫 (Roadmap for equality between women and men 2006-2010) (註 5)

此為 2001 年至 2005 年策略框架的延伸，旨在持續改進以利後續評估。儘管歐盟在平等對待立法與社會對話方面取得重大進展，但歐盟仍然面臨相當大的挑戰。因此，該行動計畫設定六個重點領域，對於每個領域皆有主要目標和行動，並且促進其執行進展。以下說明之：

### (一) 女性和男性在經濟獨立上平等

在里斯本策略中，特別關注於女性就業率和失業率，有待加強於目標實踐。儘管在平等對待上已立法，男女之間仍有極大薪資差距，差距原因是因為在勞動力市場上具有結構性不平等與直接歧視產生。女性企業家往往面臨比男性更大的困難，尤其是在獲得融資和培訓上。女性比男性更容易遭遇貧困風險，使得女性往往更容易中斷職業生涯，因此，擁有較少的個人退休金權利，使得社會安全制度應該為女性提供足夠的利益。女性和男性在工作上性質不同，也面臨不同的健康風險。歐盟應致力於打擊移民婦女來自於少數民族地區的雙重歧視。

### (二) 私人生活和職業生涯的協調

彈性的工作安排提供受僱者和雇主的優勢，然而在協調過程中，婦女往往會在其專業地位和經濟獨立受到負面影響。歐盟正在面臨人口減少與高齡化社會，這對勞動力市場產生極大影響，這使得在托育政策和老人政策上必須獲得改善。另外，也應該採取鼓勵措施，鼓勵男性申請親職假或從事兼職工作。

### (三) 決策人員選拔必須性別平等

女性在民間社會、政治及公共行政中，擔任高級管理人員中明顯不足。然而，婦女在經濟決策中的代表性，可以促進創新和具有成效的工作，特別是彈性工作和在推廣透明度有關。因此，歐盟設定會員國在公共部門研究領域中，婦女需要占 25% 的目標。

### (四) 消除基於性別歧視的各種形式暴力

在此行動中，歐盟需要打擊侵犯生命、安全、自由、尊嚴和身心健康等基本權利。受到人口販賣和性剝削的婦女，可以重新獲得居留



許可，使之重新進入勞動力市場中。

### （五）消除刻板印象

在教育、培訓、文化方面，讓婦女能夠探索非傳統教育路徑和重視專業領域。禁止女性經常被受僱於在組織中較為低的職位或是較少價值的工作。另外，制止媒體不斷傳達性別刻板印象。

### （六）促進他國的性別平等

在擴大進程框架下，對於東歐候選國家或是潛在候選國家需要注意性別平等。對於歐盟的鄰近國家，也要注意性別平等政策發展。促進歐盟對於國際公約認同，例如：北京行動綱領等。為了提高女性就業率與防止女性在就業上遇到困難，需要注意工作與家庭之間的協調，鼓勵男性申請親職假分擔家庭照顧責任，並且消除打擊各種形式的性別歧視與暴力，使得女性在職場上可以更有安全性，使更多的婦女可以進入勞動力市場中，享受與男性同等的經濟獨立，進而促進婦女就業率。

## 四、婦女憲章（Women's Charter）（註6）

該憲章是經由歐盟執委會通過，其目的主要是加強男女之間平等的承諾。倘若性別不平等會直接影響到經濟、社會凝聚力、可持續性增長、競爭力，以及人口結構變化。在2010年3月5日提出此憲章，作為2010年國際婦女節與聯合國世界婦女大會的政治宣言，在此宣言重申歐盟執委會的承諾，歐盟男性和女性之間平等，並且該憲章提出五個領域的具體行動，如下敘述之：

### （一）男女之間的平等

透過歐洲2020策略，在勞動力市場上，

強調男女之間需要各自經濟獨立。對於打擊歧視、勞動力市場分割、不穩定就業條件、非自願兼職工作、男性分擔照顧責任不平等，歐盟執委會承諾為了使婦女潛力可充分實現，充分利用其技能，會在就業市場上進行更好的性別分布，以及提高婦女工作質量。

### （二）男女具有同工同酬或同等價值的工作

歐盟執委會承諾會打擊薪資差距，動用一切治理工具，包括法律條文等，以利男女在工作上達到同工同酬原則。

### （三）婦女在決策和權利的代表和位置

女性與男性相比之下，在公共和私營部門的代表和位置，女性仍處於較弱形勢。歐盟執委會承諾採取相關行動，透過在歐盟層面採取激勵機制，增加婦女代表。

### （四）尊重婦女的尊嚴和完整性，同時消除基於性別的暴力

重申基本人權承諾。歐盟執委會在獲得醫療保健、消除不平等、消除基於性別各種形式的暴力等，需要有所行動。透過歐盟職權範圍，訴諸於法律規定。

### （五）男女平等需要讓歐盟外部行動來支持可持續性發展和民主的社會發展

歐盟委員會承諾捍衛與第三國關係中男女之間的平等。透過與國際和區域組織的合作，支持國家和非國家的行動者。

藉由該婦女憲章，可以得知歐盟執委會不斷重申和承諾性別之間的平等，男女需要具有同工同酬或共同價值的工作，並且消除女性在勞動力市場中的不平等和處於較為弱勢的工作地位，打擊對於婦女歧視和尊重婦女尊嚴。

## 五、2010 年至 2015 年性別平等策略 (Strategy for equality between women and men 2010-2015) (註 7)

歐盟執委會為了在世界上促進婦女在勞動力市場、社會和決策中的位置。在 2010 年 9 月 21 日通過，根據 2006 年至 2010 年性別平等指示計畫、婦女憲章制定，並且概述 2010 年至 2015 年間主要行動計畫。除了原先在婦女憲章所提及的五項之外，加上第六項關於橫向的議題。分別說明之：

### (一) 婦女經濟獨立

在過去的 10 年中，女性就業率明顯增加。然而，這種進展需要在歐洲 2020 策略中繼續發展，並且在策略中設定歐盟在 2020 年可達 75% 平均就業率的目標，以及試圖繼續提高擴大婦女就業率。另外，由於進度需要，提出工作和生活之間的協調政策。主要措施，包括透過歐盟資助，將促進平等作為歐洲 2020 策略的一部分、促進女性和自營者創業、評估受僱者因家庭因素休假的權利、在托育政策方面評估會員國表現、在移民事務中融入性別平等。

### (二) 同工同酬

歐盟執委會強調性別工資差距仍然存在，形成薪資差距的原因有許多，尤其是教育和勞動力市場的隔離。為了消除同工不同酬，歐盟執委會將與社會夥伴合作，探索可能的方法提高薪資、支持同工同酬的舉措、建立歐洲同工同酬日、鼓勵婦女進入非傳統職業，例如：環保和創新等部門。

### (三) 在決策過程中的性別平等

婦女在決策過程中較少有意見表達管道，無論是在議會、國家政府、大公司的管理委員

會皆是如此。歐盟執委會針對此狀況，提出措施以改善這種情況。實現女性在擔任高層決策者能達到 25% 的目標，並進一步取得發展。透過專家小組委員會的成立，使婦女擔任決策者數目增加。另外，希望促進婦女多參與歐盟議會選舉。

### (四) 具有尊嚴、誠信和結束性別暴力

歐盟統計有 20% 至 25% 的婦女生活在遭受暴力之下。歐盟執委會建議在歐盟範圍內打擊暴力、確保歐盟透過立法考慮性別平等、監測衛生領域中的性別問題。

### (五) 外部行動中的性別平等

歐盟對外政策，將有助於性別平等和賦予婦女權利發展。歐盟執委會將對於潛在候選國強調性別平等，並且促進歐盟性別平等和賦予婦女權利行動計畫的實施（2010 年至 2015 年）。另外，考慮與歐洲睦鄰政策的夥伴，使國家間經常性的對話和經驗交流，也整合同等人道主義的援助行動。

### (六) 涉及有關性別角色、性別平等立法、治理和工具的橫向議題

歐盟執委會致力於男女之間的平等對待，尤其是在青年、教育、文化和體育重新定義性別角色。另外，還有關於法律實施，包括 2004 年「同等獲得商品及服務指令」、2006 年「重訂男女在就業和職業方面的平等機會與平等對待指令」，以及每年透過歐盟議會、歐盟執委會、各會員國和主要利益相關者的性別平等對話，以促進性別平等年度報告的起草。

## 六、2011 年至 2020 年歐洲性別平等條約 (European Pact for Gender Equality 2011-2020) (註 8)

經由歐盟高峰會承諾，歐盟認為男女之間的平等是歐盟基本價值和性別平等政策、經濟增長、繁榮和競爭力的核心重點。制定歐盟性別平等條約後需要新動力，因而持續設定 2010 至 2015 年性別平等策略。關於歐洲 2020 策略中，歐盟高峰會履行在歐盟條約中提到的承諾。因此，提出「2011—2020 歐洲性別平等條約」：

### （一）就業和社會安全方面的性別差距

包括縮減性別薪資差距，以便滿足歐洲 2020 策略，尤其是在就業、教育和促進社會包容的部分，透過減少貧困，而促進歐洲勞動力增長潛力。包括促進婦女賦權在政治和經濟生活，以及促進婦女創業。鼓勵社會夥伴和企業發展，有效實施各種措施以利於性別平等。促進性別在工作場所上也能夠達到平等。促進性別平等參與各級決策，並在各個領域中，以充分利用所有的人才。

### （二）促進更好的工作與生活平衡

女性和男性在整個生命過程中提高性別平等意識，提高婦女在勞動力市場參與和貢獻，以滿足人口就業的挑戰。包括供應充足、價格實惠、高品質的托育服務，以便實現歐盟高峰會在 2002 年 3 月的目標，考慮符合國家形式托育服務的需求。促進婦女與男性彈性的工作安排與各種形式的假期。

### （三）確保婦女人權充分享有和實現性別平等與包容性增長

包括打擊各種形式的暴力侵犯婦女，且包括打擊一切形式歧視。促進婦女就業，消除性別刻板印象，並在各級教育和培訓上促進性別平等，以及減少勞動力市場上的性別隔離，確保同工同酬和同等價值的工作。

歐盟承諾將性別觀點納入所有政策範疇，包括歐盟外部行動，透過性別主流化加強其治理，確保性別平等成為影響歐盟對於新政策的評估。經由歐盟統計局的性別統計數字和指標，充分利用歐盟在性別平等方面的調查。歐盟也會針對國家改革計畫，鼓勵會員國修改該國政策，尤其在「就業指南」中針對各會員國給予建議；並且在每年部長級理事會和高峰會議中，針對性別平等進展進行討論，以確保性別平等政策有效實施。

總結以上，關於歐盟性別平等政策是在以就業為主的政策之下發展，歐盟始終不斷強調性別之間需要同工同酬，必須使性別薪資差距減少；並且為了使更多婦女進入勞動力市場中，必須消除對於婦女一切形式的歧視與暴力。另外，基於就業政策發展，因應就業提出親職假與托育政策實施，使女性就業率提高，也能夠讓兩性共同負擔照顧家庭的責任。

## 肆、結論與討論

歐洲統合過程中雖然以經濟整合為主軸，但是卻逐步觸及到社會整合的議題，性別平等政策正是鮮明的例子。由上述介紹可看出歐盟對於規範其會員國兩性平等工作上的野心，雖然許多政策未能形成共識而往往只能以建議案之未具強制執行方式表示，但皆可以造成各會員國壓力，促使其轉變，而歐洲法院的許多判例也會影響各會員國內的法律執行，影響各會員國內政策的改變。

歐盟先從立法上講求平等，透過條約與指令規定，不斷強調同工同酬、平等機會、平等對待等原則，以及設法改變結構性不平等與直接或間接歧視產生，再加上具體作為，包括實施歐洲就業策略、親職假、托育政策。在這個

過程中，性別平等政策得到很大的進展，也有發人深省的思考及政策。特別到了 1990 年代，歐盟社會政策重心轉向就業政策之後，逐漸意識到協助婦女就業及顧慮工作家庭平衡是重要的措施。例如 1997 年「性別歧視案件舉證責任分配指令」、1997 年「部分時間工作指令」、1999 年「定期契約工作指令」、2002 年「加強對抗職場性騷擾指令」、2004 年「同等獲得商品及服務指令」、2006 年「重訂男女在就業和職業方面的平等機會與平等對待指令」等相關指令。工作指令的提出，讓女性可在就業市場中，獲得與男性相同的機會與報酬，且避免因性別不同而遭歧視。

另一方面，歐盟不斷將性別主流化治理概念展現於政策制定與實施中，經由數據統計分析可證，歐盟在就業政策與家庭政策的發展演變之下，歐盟女性就業率提高，尤其是在歐陸保守組合主義與東歐國家清楚可見其成效。就這點而言，歐盟就業政策以就業取向為目標，進而帶領著性別平等及家庭政策逐漸被注重。在 1990 年代通過的家庭政策相關指令，陸續提出 1992 年「懷孕受僱者指令」、1996 年「親職假指令」，幫助女性走出家庭，進入勞動力市場中。其主要目標即是清除就業障礙，避免女性因為深陷家庭照顧而無法兼顧就業的投入。

此外，透過親職假與托育政策實施，不僅讓女性就業率提高，使得男女雙方在工作與家庭之間可以更加平衡與協調，使得女性從家庭中「出走」，將照顧兒童的責任不僅限於家庭

也不僅限於女性，而是由國家提供相關托育服務，使得女性能夠進入勞動力市場中，因而達到「去家庭化」。男性也可以申請親職假，回歸到家庭中，與女性一同承擔家庭的照顧責任，學習當一個新好爸爸，達到「再家庭化」。因此，制定相關指令使得婦女在工作與家庭之間可以取得平衡。可以說當前的歐盟性別平等政策已與就業政策相輔相成，透過相關指令的立法與政策實施，最終目的是達成工作與家庭之間的平衡。

最後，歐盟組織的改變是性別平等政策成功的重要關鍵，不論是行政部門、立法部門或是國會部門，均設有婦女討論小組或委員會，可以使所有決策過程中皆考量到了性別議題，也使婦女有管道與正式組織對話。加上愈來愈多女性代表進入歐盟決策單位及官僚組織中，也使性別議題一直受到歐盟的注意。許多學者對歐盟近年來在性別平等議題上的努力是肯定的，認為歐盟中各機構，包括執委會及歐洲議會，對促進兩性平等比各國內政治生態還要積極 (Meehan and Collins 1996)。Geyer (2000) 認為「性別政策」無疑是所有歐盟社會政策中發展最好最成功的典範。然而也有學者還是持負面的看法，認為在企業主與各國政府的反對之下，事實上歐盟執委會往往被迫採用「軟性」之替代政策，使得歐盟兩性平等工作政策背離了婦女的期望 (Mazey 1995)。無論歐盟在兩性平等工作上的成效如何，在超國家的整合過程中女性並沒有缺席，並努力運用區域主義的特性，將區域中的婦女力量結合起來。

※ 本文曾發表於 102 年 9 月 6 日行政院研考會「歐盟社會發展政策與公共治理新趨勢研討會」

## 附註

- 註 1. 本部份的資料蒐集得力於陳美諭同學的協助，在此一併致謝。
- 註 2. 所謂「社會傾銷」指的是那些勞動保護立法及工作條件較差的國家，可能由於社會支出負擔較低而吸引某些雇主投資，造成不公平競爭，而導致劣幣驅逐良幣的情形。而「社會排外」指的是各國勞動力市場中的弱勢團體在歐盟整合後更不易面對競爭的工作環境，或是歐盟經濟整合過程中可能會製造出新的弱勢團體，而使社會上某一群人被排除在主流社會之外（古允文，1997，143）。
- 註 3. 參考歐盟官方網站：[http://europa.eu/legislation\\_summaries/employment\\_and\\_social\\_policy/equality\\_between\\_men\\_and\\_women/c10921\\_en.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/employment_and_social_policy/equality_between_men_and_women/c10921_en.htm)。
- 註 4. 參考歐盟官方網站：[http://europa.eu/legislation\\_summaries/employment\\_and\\_social\\_policy/equality\\_between\\_men\\_and\\_women/c10904\\_en.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/employment_and_social_policy/equality_between_men_and_women/c10904_en.htm)。
- 註 5. 參考歐盟官方網站：[http://europa.eu/legislation\\_summaries/employment\\_and\\_social\\_policy/equality\\_between\\_men\\_and\\_women/c10404\\_en.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/employment_and_social_policy/equality_between_men_and_women/c10404_en.htm)。
- 註 6. 參考歐盟官方網站：[http://europa.eu/legislation\\_summaries/employment\\_and\\_social\\_policy/equality\\_between\\_men\\_and\\_women/em0033\\_en.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/employment_and_social_policy/equality_between_men_and_women/em0033_en.htm)。
- 註 7. 2010 年～2015 年性別平等策略是參考歐盟官方網站，[http://europa.eu/legislation\\_summaries/employment\\_and\\_social\\_policy/equality\\_between\\_men\\_and\\_women/em0037\\_en.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/employment_and_social_policy/equality_between_men_and_women/em0037_en.htm)。
- 註 8. 2011 年～2020 年歐洲性別平等條約是參考歐盟官方網站，[http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/en/lsa/119628.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/lsa/119628.pdf)。

## 參考文獻

- 林信華。1999。《邁向一個整合的歐洲》。臺北：五南。
- 施世駿。2005。「歐盟新治理模式與社會政策發展：『開放協調法』興起的歷史脈絡與政策意涵」。臺灣社會福利學刊 4 卷第 1 期：1-50。
- “A Strengthened Commitment to Equality between Women and Men: A Women's Charter.2010.” <[http://ec.europa.eu/commission\\_2010-2014/president/news/documents/pdf/20100305\\_1\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/president/news/documents/pdf/20100305_1_en.pdf)> (accessed 19 May 2013).
- Commission of Women Status.1998. “UN important issues: Secretariat report. (E/CN 6/1999/4).” Strasbourg: Commission of Women Status.
- De la Porte, C. and Pochet, P., ed . 2002. *Building social Europe through the open method of coordination*. Brussels: P.I.E.-Peter Lang.
- Doyal, Lesley. 1995. *What makes women sick: Gender and the political economy of health*. London: Macmillan.
- EOE(Equal Opportunity Review). 1991. “EEC third equality action programme.” *Equal Opportunity Review* 36: 24.
- European Commission. 2013. “Barcelona Objectives: The development of childcare facilities for young children in Europe with a view to sustainable and inclusive growth.” Report from the Commission, Brussels.
- Geyer, Robert R. 2000. *Exploring European social policy*. Cambridge: Polity.
- Hoskyns, Catherine. 1996. *Integrating gender: Women, law and politics in the European Union*. London: Verso.
- Implementation of the Barcelona. 2008. “Objectives concerning childcare facilities for pre-school-age children.” <<http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=605&langId=en>> (accessed 13 May 2013).
- “Investing in Children: Breaking the Cycle of Disadvantage.” 2013.<[http://ec.europa.eu/justice/fundamental-rights/files/c\\_2013\\_778\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/justice/fundamental-rights/files/c_2013_778_en.pdf)> (accessed 7 April 2013).
- Jill Rubery. 2002. “Gender mainstreaming and gender equality in the EU: The impact of the EU employment strategy.” *Industrial relations journal* 33, no.5: 500-522.
- Kantola, J. 2010. *Gender and the European Union*. Basingstoke, UK: Palgrave Macmillan.
- Lewis, J. 2006. “Work/Family reconciliation, equal opportunities, and social policies: The interpretation of policy trajectories at the EU level and the meaning of gender equality.” *Journal of European public policy* 13, no.3: 420-438.

16. Mazey, Sonia. 1995. "The development of EU equality policies bureaucratic expansion on behalf of women?" *Public administration* 73; 591-609.
17. Meehan, Elizabeth and Collins, Evelyn. 1996. "Women, the European Union and Britain." *Parliamentary affairs* 49, no.1; 221-233.
18. Reanda L. 1999. "Engendering the United Nations: The changing international agenda." *European journal of women's studies* 6; 49-68.
19. Rees, Teresa. 1998. *Mainstreaming equality in the European Union: education, training and labour market policies*. London: Routledge.
20. Regent, S. 2003. "The open method of coordination: A new supranational form of governance?" *European law journal* 9, no.2:190-214.
21. Rossilli, M. 2000. *Gender policies in the European Union*. Peter Lang Pub Inc.
22. Schulte, B. 2002. "Die 'methode der offenen Koordinierung' - Eine neue politische strategie in der europäischen sozialpolitik auch für den bereich des sozialen schutzes." *Zeitschrift für sozialreform* 48, no.1;1-28.
23. "Ten Years of the European Employment Strategy (EES)." 2007. <<http://bookshop.europa.eu/en/ten-years-of-the-european-employment-strategy-ees--pbKE7807329/>>(accessed 21 April 2013).



# 歐盟統合過程中移民政策之形成及演變

本期專題

黃惠鈴 國立東華大學歐盟研究中心博士後研究

## 摘要

歐洲統合的過程從歐洲共同體到現今的歐洲聯盟已經歷了半個世紀之久，其不斷深化及廣化的統合目標即是希望擴大政治經濟的規模，建立一個國際政經關係上具有影響力的共同體，因此境內貨物、資本、勞務及人員的自由流通成為必須，自從申根條約後歐盟內部的人員流通已近乎完全自由，在會員國之間幾無疆界管制，故歐盟內部人員移動的管理問題，和從非歐盟的第三國而來的人員如何管制就逐步上升為歐盟層級的事務，形成了歐盟不得不制定共同移民政策的緣由，但歐盟各會員國亦各有其移民政治的傳統和國情，面對外來移民及文化各有不同反應，因此如何在歐盟這個試圖於政治、經濟及社會各方面統合的熔爐中共存及治理，實為一大課題，本文即從歐盟共同移民政策的形成及其主要會員國移民政策的傳統及演變試圖描繪出這個問題的答案來。

關鍵詞：移民政策、歐盟統合、申根條約、外勞

## 壹、導言

1993年歐盟的成立奠基在二次世界大戰之後歐洲的統合歷程，其前身為歐洲共同體，而歐體統合的目標是希望建立一個共同市場，使境內的貨物、資本、勞務及人員能自由流通，因此人員的流動亦成為歐洲統合重要的課題，惟這種人員的流動不但牽涉到歐盟內部的人員流通，在歐盟會員國之間幾無疆界管制的時候，除了歐盟內部人員移動的管理問題之外，從非歐盟的第三國而來的人員如何管制更成為歐盟移民政策的必須處理的對象，這也是歐盟層級不得不面對的問題。

在成立歐盟的馬斯垂克條約中，移民政策屬於第三柱的「內政及司法合作」範疇內，對簽證、移民和政治避難等均作了相關的界定，到了1997年的阿姆斯特丹條約更將撤除大部份會員國之間邊境管制的「申根條約」(Schengen Agreement)納入歐盟條約內，成為歐盟移民政策的框架，並將其屬性由國家間合作的第三柱提升到統合程度更深的第一柱，賦予移民政策超國家的治理權限，並在相關制度上具體化，負責相關事宜，1999年歐盟坦佩雷高會(Tampere European Council)即提出在2004年須制定出統一的移民政策，在這一系列的推

動之後，歐盟移民政策沛然成形，但歐盟內部會員國之間對於移民政治的態度、看法因各國國情和各自政策的歷史背景不同而有許多差異，因此在探討歐盟移民政策及其治理時亦須從歐盟會員國移民政策的傳統來看，本文即以時間為軸來呈現歐盟移民政策之形成及其在歐盟統合過程中的轉變，在第一部份，本文將簡介歐洲移民的概況，第二部份將著重介紹歐盟統合過程中歐洲移民政治的特殊性，並包括主要會員國—德國、法國及英國—的移民政策，第三部份再介紹歐盟的移民政策，及其如何在歐盟多層級治理中與會員國之間取得協調。

## 貳、歐洲移民版圖之概覽

歐洲國家從 16、17 世紀開始為一主要移民輸出國，向美洲等所發現新大陸移民，但到了二次大戰前後，歐洲慢慢成為移民輸入國，相對上來說，歐洲各國在二戰結束後並不像美國將自己定位成移民國家，因此早期的移民政策是較為保守，但到了上個世紀 70 年代後在歐洲統合及全球化的趨勢下，交通方便及資訊交換更加容易之後，基於各項原因，歐洲各國及歐盟的移民政策順應潮流已顯得較為開放，以下即就歐洲移民政治的概況，移民組成，流動方向做一介紹。

歐盟在其內部共同市場成立後，其移民情況須從平面和垂直兩個方面分析，平面即是各會員國之間、會員國和第三國之間、及歐盟和第三國之間，主要為邊境管制方面；垂直部份則是歐盟多層次的治理架構，即會員國和歐盟之間在這個議題上的權限關係。

以平面來看，歐盟（或謂其前身「歐洲共同體」）國家在二戰後逐漸轉變成為移民的輸入國，以德國為例，2011 年 8,500 萬的德國居

民中具有移民背景的有 1,500 萬，已達 18.9%，其中 60%，約 880 萬人擁有德國籍，其餘 40% 的 620 萬人是外國人，2012 年德國境內移民人數再創 1995 年以來的新高，達到 96 萬 6 千人，其中多以東歐及南歐國家為主，17 萬 6 千人來自波蘭，11 萬 6 千人來自羅馬尼亞，5 萬 9 千人來自保加利亞，與前年相較外來移民人數中以來自歐債危機爆發的南歐國家，西班牙、希臘、葡萄牙及義大利，成長最多，均超過 40% 的成長率。

2011 年根據歐盟統計中心（Eurostat）的數據（如表 1）可以約略看出目前歐盟內部移民狀況的版圖，以下是以出生地來區分可能的移民及原有居民，在主要的經濟強國德、法、英都有約 20% 的移民，瑞典和奧地利則約有 15%，當然這都還不包括已在當地出生紮根的移民第二代，同時在移民的對數量上這些國家也占前面幾名，德國約有 980 萬人、法國 730 萬人、英國 724 萬人，西班牙經濟狀況不佳，但是在這幾年鼓勵投資移民增加許多其他國家的人帶著資本移居到西班牙，只是有更多的西班牙人、義大利人和希臘人因為歐元危機導致的本國經濟疲軟，而到前述幾個經濟狀況較好的國家工作。

歐洲內部移民的流動方向大致上與前述德國的情況相同，由中、東歐國及南歐國家向歐盟的核心國家英、德、法流動，及另有一些從非洲及亞洲遷移過來，最主要原因是這幾個核心國家在經濟和政治上相對發達及穩定，因此成為移民移動主要的標的國家，故以下約略介紹這 3 個國家的移民政策演變。

## 參、歐盟主要會員國移民政策之內涵



表 1 2011 年歐盟各國移民比例

國家	總數	於本國出生人口數	佔總人口百分比	於外國出生人口數	佔總人口百分比	除本國以外於其他歐盟國家出生人口數	佔總人口百分比
歐盟 (27)	502,369,200.00	468,973,800.00	93.35	32,391,600.00	6.45	:	
比利時	11,000,638.00	9,371,274.00	85.19	1,628,793.00	14.81	773,531.00	7.03
保加利亞	7,369,431.00	7,290,666.00	98.93	78,621.00	1.07	24,067.00	0.33
捷克	10,532,770.00	10,144,799.00	96.32	387,971.00	3.68	124,062.00	1.18
丹麥	5,560,628.00	5,042,684.00	90.69	517,230.00	9.30	160,788.00	2.89
德國	81,751,602.00	71,205,579.00	87.10	9,807,631.00	12.00	3,362,599.00	4.11
愛沙尼亞	1,320,976.00	1,106,108.00	83.73	212,685.00	16.10	17,740.00	1.34
愛爾蘭	4,480,858.00	3,880,978.00	86.61	556,673.00	12.42	434,257.00	9.69
希臘	11,309,885.00	10,054,705.00	88.90	1,255,180.00	11.10	317,051.00	2.80
西班牙	46,152,926.00	39,597,042.00	85.80	6,555,884.00	14.20	2,341,626.00	5.07
法國	65,048,412.00	57,759,098.00	88.79	7,289,314.00	11.21	2,127,764.00	3.27
義大利	60,626,442.00	55,276,030.00	91.17	5,350,412.00	8.83	1,721,895.00	2.84
賽浦路斯	839,751.00	640,633.00	76.29	193,943.00	23.10	105,238.00	12.53
拉脫維亞	2,229,641.00	1,895,270.00	85.00	334,371.00	15.00	36,558.00	1.64
立陶宛	3,244,601.00	3,036,689.00	93.59	207,909.00	6.41	32,546.00	1.00
盧森堡	511,840.00	342,984.00	67.01	166,319.00	32.49	137,713.00	26.91
匈牙利	9,985,722.00	9,542,427.00	95.56	443,295.00	4.44	298,129.00	2.99
馬爾他	417,617.00	386,422.00	92.53	31,190.00	7.47	16,154.00	3.87
荷蘭	16,655,799.00	14,787,144.00	88.78	1,868,655.00	11.22	449,178.00	2.70
奧地利	8,396,294.00	7,090,120.00	84.44	1,299,118.00	15.47	527,955.00	6.29
波蘭	38,200,037.00	37,390,783.00	97.88	544,501.00	1.43	232,939.00	0.61
葡萄牙	10,636,979.00	9,831,475.00	92.43	805,246.00	7.57	208,581.00	1.96
羅馬尼亞	缺資料						
斯洛維尼亞	2,050,189.00	1,821,601.00	88.85	228,588.00	11.15	21,182.00	1.03
斯洛伐克	缺資料						
芬蘭	5,375,276.00	5,127,141.00	95.38	243,217.00	4.52	86,305.00	1.61
瑞典	9,415,570.00	8,030,641.00	85.29	1,384,111.00	14.70	483,039.00	5.13
英國	62,498,612.00	55,229,192.00	88.37	7,244,152.00	11.59	2,334,435.00	3.74

資料來源：Eurostat, extracted on 12. 10. 2013

## 一、傳統移民政策之演變

### (一) 德國

在文化傳統上，德國是個重視血統的民族，因此早期的德國移民政策及移民認同和接納入籍的原則仍主要以屬人的血統主義為主，並不是一個對移民開放的國家，但在第二次世界大戰之後至今，德國的移民政策已從講究血統改變成多元接納，不同文化及血緣背景的外來移

民已較過去更容易入籍德國，德國目前的移民組成原因，除了地緣因素外，還有歷史原因，政治原因及經濟因素所造成。

在二次大戰之前，在波蘭及前蘇聯領土內約有 200 萬德裔移民，在冷戰時期這些東歐及前蘇聯境內的德國人因為種族衝突，政治經濟環境惡劣之故，加上種族及血統的歸屬感，因此，雖然東西冷戰幾乎不相往來，但仍有少量

這類移民向西遷移回鄉，德國政府對於這些移民基於血緣關係的接納度甚高，並給予許多補助，幫助其在西方重新建立生活，但真正對德國社會造成衝擊的是在 1990 年前後另一波因為東歐共產政權倒塌，東西冷戰結束後的難民潮湧向德國，出於當時國際政治環境，德國在這一波中也收納許多難民，到了 1991 年底時已達 120 萬人，這些難民主要來自逃避戰亂的南斯拉夫人最多，其次為羅馬尼亞及阿爾巴尼亞，但一下子大量難民湧入，為德國上個世紀 90 年代的社會帶來不小的困擾，德國當時的排外情緒曾一度高漲，並發生幾起重大右派分子對外國移民的攻擊事件。1993 年之後德國採取較緊縮的移民政策，難民申請的通過率降低到 5%，這波難民潮及移民潮在 1995 年後逐漸緩和，但在之後仍有許多來自東歐，特別是波蘭、捷克、斯洛伐克的勞工到德國打工，由於德國與波蘭有很長的陸路邊界，因此有許多非法移民進入德國境內而產生黑工問題，造成德國邊境管制很大壓力，致使德國必須與波蘭簽訂雙邊協議以管理邊界及非法移民問題。

德國另一個重大的移民政策及移民問題則是來自於 1960 年代和許多國家簽訂的勞工引進合約，除了和義大利是於 1955 年簽訂以外，其餘分別與 1960 年西班牙和希臘；1961 年土耳其、1963 年摩洛哥和南韓、1964 年葡萄牙、1965 年突尼西亞及 1968 年前南斯拉夫簽訂這樣的合約。德國原是為了補足戰後經濟快速發展而產生勞工短缺的生產力，因此引進短期外勞，這些外勞在德文中稱做「客工」（Gastarbeiter），基本上都是 2 年為期的合約，並且希望在期滿後這些勞工能各回本國，其中人數最多的即是土耳其勞工，1973 年石油危機爆發，經濟發展遲緩，因此德國暫停引進外勞，

但是另一方面卻因為家庭團聚理由，允許許多已在德國的土耳其外勞的家人申請進入德國，這些外勞家庭後來在德國定居下來，並且在德國生養下一代，目前在德國有土耳其背景的德國人和居民約有 200 萬左右，土耳其人的第二代一般均受德國良好的教育，許多人不像第一代父輩移民以勞力工作為主，相反地有不少土耳其人在德國擁有相當好的教育背景和職業，土耳其人的生育率又比原來德國人高，因此土耳其移民在德國已相當程度地改變了德國社會的結構和面貌。

## （二）法國

法國的移民政策原來較德國鬆，法國以共和思想建國，因此對於移民政策也是遵循法國的共和原則、尊重人權、自由及平等，特別著重在改善外國移民的生活條件、消除社會歧視、就業市場的不公平及打擊種族主義，在宗教上及文化上尊重彼此的不同，維護其自由發展的空間，法國人對於接受不同文化的程度較高，與外國人通婚比例也較高，在國籍法上屬於屬地主義，只要在法國出生者便能成為法國籍，其移民入籍比例相對較高。

從上個世紀 60 年代以後，法國也引進外勞，因此法國政府也較積極地看重和處理移民政策及問題，一開始法國外勞人數較多來自於南歐等國家，如西班牙、義大利及希臘等國家，隨歐洲統合的發展及歐洲經濟的發展，這些國家的外勞人數開始下降，來自歐洲以外一特別是非洲一的移民及外勞成為大宗，由於前者的文化和法國較為相近，因此在共存上沒有什麼太多問題，而非洲的移民多來自法國前殖民地的國家，以阿爾及利亞最多，其次為摩洛哥和突尼西亞，但到了 1980 年代中期開始，乃至到

了 1990 年代初，法國移民人數和難民人數劇增，使得一向對移民及外來文化相當具包容性的法國社會也產生了不滿的情緒，不少右翼分子興起，排斥這些差異度較高的外來移民，一度成為法國政治及社會的不安，因此移民問題遂成為上個世紀 80 年代和 90 年代以來法國政府重視的議題。

如同德國一樣，1974 年法國政府開始緊縮外勞政策，不再引進外來勞工，1974 年所制定實施的移民法規主要有二：1、停止新移民的接納；2、加強及改善已定居法國的移民之社會條件，因此驅逐非法移民的案例也開始增加，並且和德國一樣，在停止招募外勞後，須面對以家庭團聚為理由的新一波移民。1977 年法國頒布規定，要求以家庭團聚為由的移民須在法國居住滿 5 年以上的外勞才得申請其他家人進入法國，同時也以積極措施鼓勵外勞返鄉，到 1981 年相關法令正式制定時已送回 9 萬 5 千人左右返鄉，上個世紀 80 年代法國採取仍屬較緊縮的移民政策，包括限定工作的職業部門可雇用的外國人數，減少工作簽證的核發及續簽，以及加強對非法移民的管制和邊境檢查等。1986 年法國實施新的移民法，由於法國和西班牙邊境的巴斯克分離主義及種族衝突問題，法國在新移民法中確定驅逐程序，並引進了「威脅公共秩序」的概念，緊縮移民政策，1989 年到 1990 年交接之際法國也同樣面臨難民申請的問題，雖然因為地緣關係沒有德國那麼多人申請，但是也增加到 1 萬人，使得法國不得不正視這個問題，並制定相關法規來管理，加強邊界管理及懲罰協助非法移民進入法國境內的個人或團體，1992 年難民人數略減，但仍是法國社會的政治問題，法國右翼政黨也因此在選舉中得票數上升。

### （三）英國

19 世紀時，英國號稱「日不落帝國」，不斷地向海外擴張殖民地，因此在 20 世紀之前的英國其實主要為移民的輸出國，但是到了二次戰後，特別是從 1950 年代開始，英國逐漸成為移民輸入國，大部份的移民則是來自於英國原來的殖民地國，英國的移民政策包含較多歷史因素。在二次大戰之後，英國各殖民地的民族意識興起，各殖民地紛紛獨立自主，英國為了維持大英國協的傳統和利益，對於原先殖民國家的人民移民英國便採取較寬鬆的政策，1948 年英國所訂定的國籍法認定原殖民地居民，無論該國是否獨立，或者該居民是否持有該國護照，都被認定為英國國民，可以自由出入英國，這項政策希望留住這些國家，維持大英國協的聯邦體系，並讓英鎊在這些國家內成為流通的貨幣，同時也補足勞工短缺的問題，這樣的政策一直維持到 1950 年代末期。1960 年代由於有色的外來移民太多，非白人的移民超過 50 萬人，同時也發生幾起重大的社會事件，因此造成英國社會的不滿，1962 年英國推出新的移民法，規定只有在英國出生或持有英國護照者才能入境，其餘的移民則需有其他條件要求，如就業擔保等，才能申請進入英國，如此一來大英國協其他成員國的公民就不能再像過去一樣自由出入英國，國協的聯邦理想從此不再影響英國的移民政策，1971 年保守黨更提出一項移民法，將國協的成員國人民和其他外國人歸為同一類。

英國和德、法相同，在 1950 年代和 1960 年代都面臨勞工短缺的問題，但英國引入的勞工移民主要還有文化和歷史考量，配合其當時國籍法的規定，以過去大英帝國的海外國家為主要勞工輸入對象，從亞洲和非洲輸入的有色

移民從 1951 年的千分之一點七上升到 1961 年千分之七點三。雖然英國的政策包含經濟因素的考量，但有更多的成份還是在文化及種族的篩選上，英國認為過去的殖民地移民在文化上能更容易地融合，但是英國卻比德、法更快地在 1970 年代後採取緊縮的移民政策，主政的保守黨在 1971 年後使申請入境英國的規定更加嚴厲，同時英國也加入了歐盟前身的歐洲共同體，其國際地位的重要性不再依靠昔日的聯邦成員國，而是在歐陸上的歐體國家，這些都造成 1970 年以後英國快速緊縮其二次戰後移民政策的背景，這樣的狀況一直延續到 1990 年代初。

綜合上述，歐盟內三大強國的移民政策隨著時間軸來看，在二次戰後初期 1950 年代和 1960 年代經濟快速發展階段，都因短缺勞工而引入外勞，但在 1970 年代因石油危機所造成的經濟不景氣時，紛紛緊縮移民政策；但若以橫向的比較來看，英國為最為保守和緊縮，其次為法國和德國，德國純粹以經濟發展的需要引進外勞，法國則除了經濟因素之外，還帶些法國共和的理想，在移民政策上重視多元及過去殖民的歷史，從原來和法國有歷史淵源的北非國家引進勞工，而英國則在昔日的大英帝國光輝中，為了延續聯邦傳統，順勢補足經濟發展所需要的勞工，而引進英國人認為文化上和歷史上地與其有淵源的前殖民國家的外勞，但顯然地，英國在接受這些已受英國文化影響的前殖民國家的移民時，其文化的包容和容度反而不高，1970 年代以後，英國反而增加了這些移民的條件和困難度。

1980 年代末到 1990 年代初這 3 個國家主要受到從東歐過來的難民潮影響，尤其是德國，因地緣因素受到的衝擊最大，加上歐盟的成立，內部共同市場的建立，人員自由流通已成趨勢，

歐盟國家隨著歐洲統合越來越深越廣，而使得歐洲的移民政治從國家層級的議題，逐漸往上推到歐盟層級。

## 二、現行移民政策概況

1990 年代中期以後，這些歐盟國家的移民政策在方針及原則的制定上就被收納在歐盟的移民政策所限定的框架內，除了英國以外，基本上德國和法國都在申根協定區域內，因此歐盟內部的移民狀況仍延續之前的情況，但英國則自 2004 年歐盟擴大後，有不少新歐盟成員國的人民從中歐、東歐及馬爾他和賽浦路斯，當然也包含經濟狀況較差的舊歐盟國家，如希臘的人民進入，大約有 150 萬勞工從這些歐盟的新舊成員國到英國，而這些多半是短期停留，主要因應勞力缺乏的問題及母國經濟狀況差的情況，大部份人在工作一段時間之後都會再回到原來自己的國家。

在歐盟區以外的移民申請方面，英國、德國及法國都改變了移民政策的方向，強調吸收高級技術人才，及放寬對在當地畢業後的外國學生之居留和工作申請要求，以便將人才留在自己國家內，例如英國這些年執行稱為「計劃移民」的政策，由英國國境局（UK Border Agency）負責，有計劃地從歐盟以外的國家引進高技術人員及將在英國念書的年輕畢業生吸引留下來工作及長居，英國認為這些移民將會為英國帶來利益，另一類則為投資移民，只要戶頭裏有一定數額的資本就很容易取得英國的長居及公民。

2000 年德國總理施洛德（Gerhard Schröder）提出「綠卡計劃」，在德國社會中引起極大的辨論，最後在國會中通過這項法案，簡化外國科技人才申請到德國工作和居留的手

續，希望在 3 年內為德國引進高科技產業的 IT 人才。雖然這項政策申請的人數遠低於德國政府所預計的名額，但這項政策是德國社會對移民政策從保守的態度朝向積極開放的一個轉捩點，2005 年德國再修改移民法，使工作居留 5 年以上的人才可以轉為無限期的居留，增加德國綠卡的吸引力，2009 年德國也推出配合歐盟政策的藍卡（Blue cards）計劃，更加簡化高科技人才申請簽證和居留的程序，以吸引更多歐盟以外的國家之傑出人才移民到德國，2012 年德國新規定開始施行，將外國學生畢業後吸引德國的居留申請門檻再降低，凡大學畢業的外國學生，若能在德國找到年薪 4.6 萬歐元以上的工作，連續工作超過 3 年即可取得長期居留，而這些畢業生多來自印度、中國、俄國和美國。

除了政治理由的難民收留以外，歐盟國家接受的外來移民是以考量促進自身經濟及社會發展為出發點，在 1990 年代中到本世紀至今政策上相較於傳統移民國家，如美國等，仍屬於較保守，但是相較 1990 年代之前則已開放許多，特別是對於高技術人才的引進及接收成為主流政策。

## 肆、歐盟移民政策之一體化

歐洲聯盟雖根據馬斯垂克條約於 1993 年始成立，但其實為自上個世紀 50 年代以來歐洲統合運動的持續和階段性的里程碑。在馬斯垂克條約後，歐盟的事務分成三大區塊，即所謂三大支柱來理解，移民政策原來屬於政府間合作的第三柱「內政及司法合作」範疇內，權限原則上仍屬於各會員國，但到了 1997 年阿姆斯特丹條約後，就將這些事務移到超國家權限的第一柱範圍內，而事實上在整個歐洲統合過程中最初衷是希望透過貨物、勞務、資本及人員四大生產要素的自由流通，以擴大生產規模來

促進經濟發展，因此人員在歐盟境內的自由移動成為歐盟統合的目的之一，於是在 1985 年荷比盧德法簽定申根條約，取消這些國家彼此之間的邊境管制，接著陸續也有其他的歐盟國家和非歐盟的歐洲國家加入了申根條約，1990 年代結束前申根條約區域已包含 15 個歐洲國家，到了本世紀初隨著歐盟的擴大，申根條約所涵蓋的國家越來越多，至 2012 年已達到 26 國，除了瑞士、挪威、冰島和列支敦斯登以外，其餘均為歐盟國家。而屬於歐盟會員國的英國和愛爾蘭則是有限度地加入，並未完全開放邊境管制，但是和申根國家在警方訊息上密切合作，在這統合過程中，由於歐盟申根區會員國內部人員的自由流通，形成歐盟申根區的國家只有一個共同對區外第三國的疆界，這使得原來屬於會員國層級的事務必須提升到歐盟層次來處理，也就形成了在 1990 年代中期之後歐盟必須制定統一的移民政策之緣由，2011 年歐盟執委會所公佈的一份關於歐盟移民政策的通知文件，描繪出歐盟移民政策的具體框架。

歐盟移民政策從內部到外部人員流動的管控，從輸入源頭到輸入移民之後的管理，及處理合法和非法移民的區分大致分為下列兩大事務區塊。

### 一、輸入管制

#### （一）資訊系統的建立

歐盟主要的任務在於在申根國家之間整合各國邊境管制的資訊，建立邊境出入管理的資訊系統，將各國之間的海關資料一體化，資料能互相交換及轉送。這套系統分成 3 個部份：即歐盟中央系統、各會員國國家內部的資訊系統及聯結中央系統及各國國內系統資料的資訊交換平台，負責轉換和整合各會員國之間內部

的資料，歐盟並且加強電子方面的安全，防止資料外漏及被駭，在九一一事件發生後，歐盟特別著重對反恐資訊的反饋及歐盟和會員國之間對此的回應能力，歐盟並在 2004 年及 2005 年規定將申根的資訊系統加入新功能，以便和歐盟警察辦公室（Europol, European Police Office）及歐盟檢察官組織（Eurojust）聯合以打擊犯罪和反恐。

## （二）簽證核發

對於外來人員輸入的管制上，還包括了簽證政策的制定。原則上歐盟將發予第三國人民簽證的權利仍保留在各會員國的層級，惟在歐盟內部申根會員國以外進來的人員自由流動及出入歐盟申根會員國邊境時，必須持有任一申根國所核發的合法簽證或認可之免簽護照，因此在簽證核發上各會員國仍擁有其政策制定的空間，甚至可運用在與歐盟以外第三國的外交關係上。惟歐盟已制定統一的簽證格式，會員國必須將外來人員的資料登錄在申根資訊系統內，以達實際執行上申根會員國簽證管理的一體化。目前歐盟各國核發的簽證按主流的移民政策原則主要有兩大類：一為區域性短期勞工；其次則為高級技術人才。

## （三）難民問題

難民問題一直是歐盟國家很棘手的問題，在上個世紀 80 年代和 90 年代交接之際乃至到 1990 年代初達到最高，同時也為歐盟內部主要經濟強國——特別是德、法、英——的社會造成很大的困擾，難民的定義是根據 1951 年日內瓦公約，指那些因為在本國遭受政治迫害而到其他的國家，尋求庇護的人，歐盟這些國家以自由民主及人權為立國基礎，因此對於難民的申請和庇護往往落於兩難的困境中，一方面基於人

道理由須收容及接受這些難民的申請，並在申請期間付起照顧的責任，但另一方面有許多申請難民庇護的人真正原因不是出於政治，而是出於經濟理由，因此在審核難民申請的過程如何把關及之後如何把不合規定的人送返原母國家，及如何安頓通過審查的人和幫助其進入收容國的社會中生活及工作等等，這些都成為很大的課題。歐盟在這個領域基本上是協調會員國之間難民政策的規定為主，使之一體化，2010 年歐盟設立了歐洲難民支援辦公室以具體機構來執行 2007 年歐盟執委會所提出的「共同難民系統」（Common Asylum System）的功能，2007 年歐盟國會及理事會決議所設立的歐洲難民基金，從 2008 年到 2013 年，共為期 5 年，支助歐盟會員國及跨會員國之間的活動，包括接收難民的程序中所需的相關基礎建設、醫療援助、教育及文化認識、語言學習，協助各會員國發展及評估其難民政策等，也協助會員國內相關的非政府機構互相合作。

## 二、輸入後之管理及融合

### （一）非法移民之處理

在建立管制輸入的歐盟合作系統後，對於歐盟——準確地說對歐盟申根國家——的最外圍界線做管理後，仍無可避免地在歐盟內部有許多從各式各樣管道進入的非法移民。2011 年春天，阿拉伯國家的革命造成很多非法移民從義大利南部地中海海岸線進入歐盟，早前法國和西班牙接界的海岸都是管理上的死角，進入歐盟區的非難民因為申根協定可以在歐盟大部份區域流竄，因此歐盟在處理非法移民這部份也需有一個統籌的辦法。2002 年及 2009 年歐盟公佈指令，要求會員國配合制定法規，懲罰非法移民或唆使非法移民者及僱用非法移民的企業主，對於內政司法和治安維護上，歐盟的

權限仍止於指令，需要會員國內部法律的制定來執行。

非法移民的處理過程最重要的一環是將非法移民移送回原來母國，2008年歐盟公佈指令，制定歐盟會員國處理移民遣返的共同規範及程序，遣返的決定權在各會員國層級，若某會員國要接收其他會員國內的非法移民，則該會員國對該非法移民有責任，各會員國也應該給予非法移民7到30天自願離開歐盟的機會，而非立刻強制遣返，在這當中該非法移民仍可以提出任何相關申請。同時在整個過程中，歐盟指令希望各會員國注意到人權的維護、家庭關係及兒童保護和非法移民健康等問題，至於是否禁止該非法移民未來再入境歐盟，則由相關會員國於遣返時決定。另外，歐盟在處理這些問題時也注意到須與歐盟以外的，即非法移民來源國家的政府保持密切的合作關係，一起解決非法移民的問題。

## （二）融合政策

2008年歐盟執委會公佈一份關於歐盟共同移民政策的原則、措施及方法的通知文件，在文件中指出歐盟移民政策的目標必須是考慮到歐盟整體的福利、團結及安全，在執行上則是要會員國和歐盟一起執行，文件中有幾項要點：

- 1、歐盟移民政策必須是清楚透明，任何進入歐盟地區的第三國人民，無論是短期停留或是長期居留，乃至歸化，個人資料都必須清楚透明，同樣地，該民眾也必須得到與自己權利相關的資訊，同時各會員國的准入應該條件一致。
- 2、目前以促進歐盟整體社會的經濟及知識發展為准入審核的原則，鼓勵經濟移民和高級人才移民。

- 3、融合是移民政策最重要的一環，歐盟的新移民融入社會的程度須不斷地增加，並且使社會更加和諧及多元，在歐盟2005年另一份文件裡即明白定義「融合」是動態的，雙向的，所有的新移民和歐盟國家的原來居民彼此接觸，因此歐盟會員國必須要設法增加本身既有社會對不同文化的收納能力，鼓勵私人機構加強與異文化的接觸，也希望透過媒體來加強宣導。
- 4、工作是融合最好的方法及政策，因此在工作條件及待遇上不可有歧視或差別待遇，同時也鼓勵投資移民，進入歐盟內部建立企業。
- 5、新移民應對移民的接收國的語言、歷史和制度有基礎的認識。
- 6、在學校中推動多元文化的教育。

## 伍、結論

由上述可知歐盟的移民政策仍分層次治理，在簽證事務性部份交由歐盟統籌治理，特別是在簽證及移民相關的資訊登錄上，建立相對應的訊息通報系統，以便使歐盟及會員國能及時反應，得維持歐盟及申根國家的內部安全，在非事務性的部份，如是否准許外國人進入，及外來移民歸化的申請及申請條件等，乃至移民的融合政策等較牽涉政策本質性的部份為因應各國國情有所不同，歐盟仍交由各會員國來做最終的決定，歐盟只做原則性、框架式的限定及指示。

歐盟的主要會員國德國、法國和英國都不是傳統的移民國家，因此在歸化上不像一些移民國家，如美國、加拿大及澳大利亞每年有固定的名額。在1990年代後期，這些國家的移民政策基本上都與歐盟政策所宣示的，仍是以各

國內部勞工的需要為導向，以吸收高級人才為主來接受移民，及鼓勵經濟性的投資移民，因此在接受外來移民時，政策制定的考量仍在於是否能促進原有社會的經濟發展及增加國力。而對於外來移民所帶進來的文化則因各國國情和傳統有所不同，或較開放或較保守，但仍以多元接納為原則，當然無可避免的，甚至在歐元危機發生後，歐盟主要經濟強國，德、英、

法等國的人民及社會，對於從歐盟南歐會員國過來找工作的外來移民，及不斷地援助這些經濟體質較差的國家頗有怨言，而造成對於外來移民的反感度增加，但是在歐盟統合一體化的精神及全球化的趨勢下，歐盟及各會員國仍以鼓勵多元文化、技術移民及經濟移民的移民政策為主。

## 參考文獻

1. 王毅。2002。「歐盟一體化進程中的移民政策研究」。博士論文，中國社會科學院研究生院。
2. 黃惠鈴。1996。「德國極右主義發展之分析」。碩士論文，臺灣淡江大學歐洲研究所。
3. 傅義強。2006。「歐盟移民政策與中國大陸新移民」。博士論文，中國暨南大學。
4. 中國新聞網。2013。「德國簡化移民政策初見成效“藍卡”吸引專業人才」<<http://big5.chinanews.com:89/hr/2013/02-19/4575345.shtml>>（檢索於 2013 年 10 月）。
5. 郝倩。2001。「移民英國很難也很誘惑」<<http://news.sina.com.tw/article/20130926/10744929.html>>（檢索於 2003 年 10 月）。
6. COM (94) 23 final.
7. COM (2007) 301 final.
8. Council Decision 2005/211/JHA of 24 February 2005.
9. Council Regulation (EC) No 1683/95 of 29 May 1995.
10. Council Regulation (EC) No 871/2004 of 29 April 2004.
11. Decision 573/2007/EC.
12. KOM (2005) 389 endg.
13. KOM (2008) 359 endg.
14. KOM (2011) 248.
15. Richtlinie des Rates 2002/90/EG. Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rats 2009/52/EG.
16. Richtlinie 2008/115/EG des Europäischen Parlaments und des Rates.
17. Baltic Legal Immigration Service. <<http://www.immigration-residency.eu/immigration-to/france/>> (accessed 12 Oct 2013) .
18. Deutsche Welle. 2012. “Deutsche ‚Blue Card ‘ to simplify immigration” <<http://www.dw.de/german-blue-card-to-simplify-immigration/a-15915424>> (accessed 12 Oct 2013) .
19. Die Welt. 2013. “Höchste Zuwanderung in Deutschland seit 1995” <<http://www.welt.de/politik/deutschland/article115955880/Hoehste-Zuwanderung-in-Deutschland-seit-1995.html>> (accessed 10 Oct 2013) .
20. EU. “New functions for the Schengen Information System in the fight against terrorism.” <[http://europa.eu/legislation\\_summaries/justice\\_freedom\\_security/free\\_movement\\_of\\_persons\\_asylum\\_immigration/133198\\_en.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/free_movement_of_persons_asylum_immigration/133198_en.htm)> (accessed 12 Oct 2013) .
21. EU. “Rechtsakte über die Migration von SIS 1+zu SIS II.” <[http://europa.eu/legislation\\_summaries/justice\\_freedom\\_security/free\\_movement\\_of\\_persons\\_asylum\\_immigration/jl0010\\_de.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/free_movement_of_persons_asylum_immigration/jl0010_de.htm)> (accessed 12 Oct 2013) .
22. EU. “Visa Code.” <[http://europa.eu/legislation\\_summaries/justice\\_freedom\\_security/free\\_movement\\_of\\_persons\\_asylum\\_immigration/jl0028\\_en.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/free_movement_of_persons_asylum_immigration/jl0028_en.htm)> (accessed 12 Oct 2013) .



23. F.A.Z. 2013. "Einwanderung in Deutschland 2012 auf Rekordniveau." <<http://www.faz.net/aktuell/politik/inland/statistisches-bundesamt-einwanderung-in-deutschland-2012-auf-rekordniveau-12175314-b1.html>> (accessed 25 Sep 2013) .
24. Huneke, Dorte. 2011. "Von der Fremde zur Heimat. " Bundeszentrale für Politische Bildung. <<http://www.bpb.de/geschichte/deutsche-geschichte/anwerbeabkommen/43161/von-der-fremde-zur-heimat?p=all>> (accessed 26 Sep 2013) .
24. Popp, Maximilian. 2011. "50 Jahre Gastarbeiter aus der Türkei: Bittere Heimat. " <<http://www.spiegel.de/politik/ausland/50-jahre-gastarbeiter-aus-der-tuerkei-bittere-heimat-a-795268.html>> (accessed 15 Oct 2013) .
25. UK Border Agency. "Limits on non EU economic migration (June to September 2010) ." <<http://www.ukba.homeoffice.gov.uk/sitecontent/documents/policyandlaw/consultations/limits-on-non-eu-migration/#>> (accessed 12 Oct 2013) .



# 臺灣公共治理指標調查成果研析

廖麗娟 行政院研究發展考核委員會研究發展處處長  
吳怡銘 行政院研究發展考核委員會研究發展處科長

## 壹、前言

落實政府優質治理推手為行政院研究發展考核委員會（以下簡稱行政院研考會）的核心職能之一。為掌握我國面臨全球化發展下，政府職能角色與公民社會關係轉變所產生各項社會治理議題之發展現況與變遷趨勢，行政院研考會於 97 年委辦成立「臺灣公共治理研究中心」（Taiwan Public Governance Research Center, TPGRC，以下簡稱公治中心）推動「臺灣公共治理指標調查」，擇定「法治化程度」、「政府效能」、「政府回應力」、「透明化程度」、「防治貪腐」、「課責程度」、「公共參與程度」等議題為調查內容，每年度針對學術、政府、企業及公民社會等各領域學者專家進行主觀指標調查，輔以國際組織及官方客觀數據，採用統計後設分析進行指標整合，就我國公共治理現況進行綜觀性評量。臺灣公共治理指標自 98 年起每年度進行指標建構與實證調查，所累積 4 年度調查成果，可視為我國公共治理的年度體檢。透過不同年度調查結果之比較，瞭解在該指標架構上，國內公共治理趨勢變化。長遠來看，有助於對政府治理在各施政領域成效進行趨勢性的瞭解與檢討，以廣續提升我國公共治理品質。

## 貳、公共治理指標國際發展趨勢與我國現況

### 一、治理概念與良善公共治理的評估

世界銀行（World Bank）自 1989 年提出「治理（governance）」概念後，即廣泛運用至各領域（註 1）。依據聯合國對治理概念的說明，在公共治理（political or public governance）、經濟治理（economical governance）與社會治理（social governance）三種層次上，公共治理在確保社會秩序完整上，藉由政治與司法體系的架構，提供經濟與社會治理領域中所存在各種社群、組織與公民互動的完整系統，並落實在政府提供公民公共服務、分配資源與建立公共管理體系的能力（註 2）。因此，反映在世界銀行所指稱的治理概念，則包含選擇與監督政府的過程（process）、有效形成與執行重要政策的政府能力（capacity），以及在經濟與社會互動中，對於參與其間的公民及國家體制的尊重（respect）（註 3）。

而治理的良窳則在於回應公眾問題所需的資源分配與管理是否妥適的判斷。換言之，良善的公共治理（good governance）反映在國家能有效且適當的分配公共資源，並管理公共財

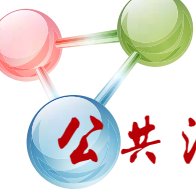
使用，以提供公民品質良好的服務。特別是從實證經驗發展觀察，公共治理的品質與國家發展具有高度相關性，一般咸認為良善公共治理會使國家的國民平均所得有所提升，因此主要國際組織，諸如世界銀行、聯合國、國際貨幣基金（International Monetary Fund, IMF）、歐洲重建和發展銀行（European Bank for Reconstruction and Development, EBRD）等援助或監督團體，均希望在進行援助的同時，同時導入諸如透明化、課責、防制貪腐等良善公共治理做法，以為援助國的發展帶來更大的影響（註4）。這導致對於良善公共治理的評估逐漸為國際所重視，藉由指標的評估與比較，進行各國治理品質的評估，以協助相關政策的制訂。

## 二、良善公共治理指標國際發展趨勢與我國現況

（一）目前國際對於公共治理指標主要係就所界定之「良善公共治理」概念進行衡量。其多採綜合性指標（aggregate indicators）形式，除較單一指標更具衡量的精確性外，也能藉由跨國差異性資料比較，提供更好的檢證效果。但由於衡量目的不同，不同國際組織所採用的指標架構亦有所差異。例如世界銀行的全球治理指標（Worldwide Governance Indicators, WGI），主要就1996年至2012年間全球215個經濟體，依據「自由與課責（Voice and Accountability）」、「政治穩定（Political Stability and Absence of Violence）」、「政府效能（Government Effectiveness）」、「法規品質（Regulatory Quality）」、「法治（Rule of Law）」、「防治貪腐（Control of Corruption）」等

六大構面進行評估，以提供全球相關國家就政策改革與監督之相關建議。而經濟合作暨發展組織（Organization for Economic Co-operation and Development，以下簡稱OECD）自2009年起，以每兩年出版「政府展望（Government at a Glance）」方式，從「收益（revenues）」、「投入（inputs）」、「公部門過程（public sector processes）」、「產出（outputs）」、「成果（outcomes）」及「政府效率與效能的環境限制（constraints that contextualize government efficiency and effectiveness）」等六大類別，就良善政府與有效率的公共服務進行指標衡量，以協助會員國能更為妥適評估、規劃與衡量其公部門改革議題。至於歐盟則是由歐洲中央銀行（European Central Bank, ECB）就「公部門效率（Public Sector Efficiency, PSE）」與「公部門績效（Public Sector Performance, PSP）」綜合性指標，來對其新加入會員國進行評量。此外，尚有國際透明組織的貪腐指數（Corruption Perceptions Index, CPI）及全球廉政組織的全球廉政指數（Global Integrity Index）等，就單一治理面向（廉政）進行全球性評量（註5）。

（二）我國政府各部會針對民眾在各類政府治理議題態度之探求，雖定期或不定期針對其所主管事務議題進行調查，但目前各單位所進行的相關研究與調查，多限於個別政策領域或少數議題面向（註6）。而就政府統計與調查職能而言，行政院主計總處雖為主責機關，掌理國民指標、總資源供需估測、產業關聯、



物價、社會指標、綠色國民所得統計之編布、分析與提供，但卻未明列公共治理指涉相關調查。與其相近的社會指標調查，雖自 68 年即依聯合國「社會及人口統計系統」架構，蒐集各社會領域資料，進行社會指標統計。惟其指標意涵在內容區分為人口、家庭、健康、教育與研究、就業、所得與支出、住宅與環境、公共安全及文化與休閒等 9 個主要領域，以及運輸通信、社會安全及社會參與等 3 個輔助領域，與上述國際組織推動良善治理衡量所提架構內容差距甚遠。換言之，在 98 年由臺灣公共治理研究中心進行臺灣公共治理指標調查前，我國並未存在針對國家整體良善治理品質進行全面性與持續性評量之衡量機制與調查活動。

## 參、臺灣公共治理指標調查機制介紹

### 一、臺灣公共治理指標架構

為掌握我國整體公共治理發展現況及趨勢，行政院研考會於 97 年委託臺灣公共治理研究中心進行指標建置與調查作業。該項調查依據我國發展經驗，就國際重要組織所關切之公共治理要項，參酌亞太經濟合作（Asia-Pacific Economic Cooperation, APEC）對良善公共治理之概念定義，並輔以世界銀行所發布的全球治理指數，以及 OECD 所提出「公共治理與管理」項目之可操作性指標調查經驗，首先建置我國公共治理概念指標體系（註 7）。在該指標體系概念上，以「法治化程度」、「政府效能」、「政府回應力」、「透明化程度」、「防治貪腐」、「課責程度」與「公共參與程度」

等公共治理指標面向作為整體指標評估架構。各指標面向並涵括若干調查次面向，總計本指標架構提出 7 大面向、20 項次面向，簡述說明如下：

#### （一）法治化程度

針對我國司法體系與法規制度之健全性及有效性進行檢視，分別就「法規管制」、「司法體系」及「警政治安」等 3 個次面向進行法治現況與完善性評估，以確認是否足以提供穩定性之投資環境，以提升我國競爭力。

#### （二）政府效能

針對政府在整體與個別政策的施政成就，評估政府在政策落實之能力，以及是否能維持施政方向一致性。主要在政府治理能力、施政方向及落實度上的「整體施政」層面；以及針對特定標的團體所提供服務成效之「個別施政項目」層面進行評估。

#### （三）政府回應力

強調政府政策施行對於人民需求的滿足程度。主要在於檢視政府各項政策施行是否能主動或被動回應、轉化並調和人民不同需求。並就整體施政對於民意回應程度之「整體施政」面向；以及特定政策對於標的團體回應需求是否完備之「個別施政項目」層面進行評估。

#### （四）透明化程度

在於評估我國政府資訊公開程度，就「資訊取得」、「資訊透明化」、「政治透明化」與「財政透明化」等 4 個次面向，評估公民是否可以簡單、低成本而正確取得政府施政內容與績效等資訊的程度。

#### （五）防治貪腐

檢視我國政府部門貪腐情況，及評估廉政倫理基礎建設的健全程度。主要就「貪腐印象」以及「倫理基礎建設」等兩個次面向進行調查，以掌握政府各部門濫用公權利謀取私利之程度，以及提升倫理和防治貪腐體制之健全性。

### （六）課責程度

檢視促使政府對其施政行為負起責任之外部機制（如課責形式、行政與立法關係、公職人員行為操守等）之健全程度。並涵括「審計」、「預算控制」、「政府採購」、「行為準則」、「代議課責」等 5 項調查面向。

### （七）公共參與程度

檢視我國公民對公共事務參與，以及各種參與途徑及言論發表受到保障的程度。包含政黨系統、利益團體在施政中的角色，以及人民言論自由與新聞、媒體自由的健全程度。主要包括「政治參與」及「媒體自由與言論自由」等 2 個次面向。

## 二、臺灣公共治理指標調查方式

臺灣公共治理指標調查方式，主要係依據上述指標架構，藉由主、客觀指標之建構，進行質化分析，並搭配量化評估，就所得數值經統計作業予以標準化後，進行客觀統計資料與主觀評估資料綜合性分析，以瞭解我國公共治理現況（註 8）。調查執行方式簡述如下：

### （一）主觀指標

依據臺灣公共治理 7 大面向、20 項次面向架構，採問卷調查方式進行問卷內容設計，送請「專家評估委員會」委員填寫後，經統計方法以得出「主觀評估」資料之分析結果。

#### 1、問卷設計

參考世界銀行、世界經濟論壇（World Economic Forum, WEF）及洛桑國際管理學院（International Institute for Management Development, IMD）等國際組織指標調查報告，以及國內「臺灣社會變遷調查」、「臺灣選舉與民主化調查」、「臺灣地區廉政指標調查」等資料，建構問卷題項，計 7 大面向 121 題，各題項統一採由 0 分至 10 分級距，送請專家評估委員會填答。

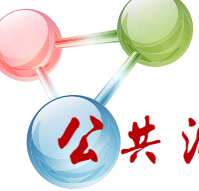
#### 2、專家評估委員會組成

專家評估委員會係由「政府」、「學術界」、「產業界」以及「公民社會」（註 9）等四大領域專家組成，採立意抽樣、每年度調查之事前邀請方式，組成該委員會。主要任務係就上述問卷進行填答。而為落實評估代表性，四大領域專家再依專業領域，細分 11 個次類別（註 10）。以 101 年度調查為例，計有 230 位專家完成問卷填答。

#### 3、擴大公民參與評估

為回應民主治理價值中有關公民擴大參與之需求，自 101 年度起試辦納入一般公民對於當年度公部門治理表現進行評價。在兼顧一致性與可比性原則上，以專家調查問卷架構為基礎，重新設計民眾問卷調查題目，簡化題目數量與題意內容，進行線上調查。依據 101 年度調查情形，藉由邀請對公共治理有興趣之民眾參與，計有 377 位民眾有效完成問卷填答。惟考量調查結果之國際接軌需求，本項調查仍以專家問卷調查為主，公民調查結果則與專家學者評估並列，並不實際納入公共治理體系中（註 11）。

### （二）客觀指標



主要參考瑞士洛桑國際管理學院 (IMD) 的統計資料，以及我國主計總處統計資料 (包含監察、考試、司法等統計資料)，依據公共治理指標架構中之 7 大面向、20 個次面向所涉定義，並參考主觀指標評估題目於予以規劃。總計提出「法治化程度 (45 項)」、「政府效能 (82 項)」、「政府回應力 (12 項)」、「透明化程度 (32 項)」、「防治貪腐 (33 項)」、「課責程度 (41 項)」、「公共參與程度 (27 項)」等 7 大治理面向客觀指標 272 項。

### (三) 指標調查結果計算

在主觀指標上，首先藉由層級分析法 (Analytic Hierarchy Process, AHP) 取得各領域專家之權重值，並以分析網絡程序法 (Analytic Network Process, ANP) 賦予 7 大面向與 20 個次面向之權重值後，依據問卷填答結果，分別依專家面向、20 個次面向、7 大面向權重值進行計算，彙整得出一個主觀評估的公共治理指標值。而在客觀指標上，係就調查年

前五個年度 (如 101 年則以 97 年至 101 年為範疇) 平均值作為基準，調查 272 項客觀指標最新年度數據，及與各平均值之離散程度，以進行標準化程序，將數據轉化為 0 級至 10 級分數，依各面向權重值進行加權，再依據 7 大面向得出客觀指標加權平均數。最後，當主、客觀指標值得出後，參考世界銀行全球治理指標發展經驗，對於主觀權重應高於客觀權重之建議，將主觀指標權重值調整為 2/3，客觀指標權重值為 1/3，整併主客觀指標值為單一分數。

## 肆、臺灣公共治理指標歷年調查結果與分析

臺灣公共治理指標自 98 年度建立指標架構與調查機制後進行實證調查，已累計 4 年調查成果。各年度總指標調查結果及 7 大面向之主客觀指標分數如表 1。

### 一、我國公共治理整體評價

從近 4 年指標調查狀況可以得知，我國整

表 1 98 年度至 101 年度臺灣公共治理指標 7 大面向調查結果

	98 年度			99 年度			100 年度			101 年度		
	主觀指標值	客觀指標值	總指標	主觀指標值	客觀指標值	總指標	主觀指標值	客觀指標值	總指標	主觀指標值	客觀指標值	總指標
法治化程度	5.32	5.71	5.45	5.42	5.46	5.44	5.29	4.99	5.19	4.82	5.51	5.05
政府效能	5.94	4.85	5.58	5.74	4.61	5.36	5.63	5.80	5.68	4.49	5.28	4.76
政府回應力	6.34	5.79	6.16	6.10	6.23	6.14	6.23	5.96	6.14	5.05	6.06	5.38
透明化程度	5.89	4.89	5.56	5.87	5.59	5.78	5.93	5.54	5.80	5.09	5.30	5.16
防治貪腐	5.79	5.24	5.61	5.79	5.77	5.78	5.96	5.45	5.61	4.67	5.16	4.83
課責程度	6.11	4.80	5.67	6.17	4.30	5.56	6.07	4.66	5.60	5.37	4.81	5.18
公共參與程度	6.38	4.49	5.75	6.29	5.10	5.90	6.26	5.61	6.05	5.35	4.93	5.21
總分	5.96	5.13	5.68	5.91	5.31	5.71	5.87	5.42	5.72	4.99	5.30	5.09

註：藍色標註數字屬該年度 7 大面向評分最高者。紅色標註數字則屬評分最低者  
資料來源：臺灣公共治理研究中心、本研究自行整理

體公共治理狀況自 98 年度至 100 年度是呈現微幅上升的趨勢，但是 101 年度則較前一年度下降 0.63 分，顯現當年度我國整體公共治理現況與其他年度比較，呈現較為不理想之狀況。如從主客觀指標整體結果觀察，則可發現主觀指標從 98 年度開始調查的 5.96 分，逐年下滑，至 101 年度已降至 4.99 分。換言之，從專家委員會這些社會菁英的認知中，我國近年在公共治理的總體表現仍須再加強；至於在客觀指標上，則呈現 98 年至 100 年從 5.13 分逐年微幅上升至 5.42 分，但在 101 年度則又下降至 5.30 分，反映出以國際評比及國內官方統計為調查基礎的客觀指標，就該年度我國整體公共治理現況有再提升的空間。

## 二、我國公共治理各面向表現

從 7 大面向所呈現的整體調查結果觀察，「政府回應力」面向在每年調查上，所得分數均為最佳；至於「法治化程度」及「政府效能」等兩面向，則各別分列近 4 年調查結果最低分項目。若進一步觀察主客觀指標值，則可發現「政府回應力」在客觀指標得分上獲益甚多，4 年調查期間，客觀指標得分均為最高；但相對而言，「課責程度」在客觀指標上最近 3 年均呈現 5 分以下低水準，為各面向得分最低者。至於在主觀指標上，專家委員會對於「公共參與程度」面向，98 年至 100 年度均給予 6 分以上的評價，為各面向中最高，反映社會菁英對於我國媒體與言論自由環境的高度肯定；然而在「法治化程度」及「政府效能」面向上，主觀指標均給予較低的評價，特別是「法治化程度」連續 3 年所得分數均為最低。

## 三、我國公共治理現況觀察重點（如表 2）

（一）綜整主客觀指標調查結果，我國公共治

理狀況在「政府回應力」，歷年分數多處於 6 分左右，為表現最好的面向。而反映在「個別施政項目」及「整體施政」次面向上，不論在主客觀指標上，近年亦多獲得 6 分以上評價。惟值得注意的是，「整體施政」面向在 101 年度的主觀指標評價上，降幅達 1.36 分，顯現社會菁英對於政府施政表現得期待有所落差。

（二）「法治化程度」及「政府效能」為歷年評價較為不理想之面向。其中「司法體系」主觀指標多落在 5 分以下之現象最令人關注，反映社會菁英對於我國司法革新的期待性與迫切性也最高。其次，主觀指標對於「政府效能」所屬「個別施政項目」在調查前 3 年評價均達 6 分以上，但至 101 年度則遽降 1.18 分，相對於客觀指標在同面向相對持平的分數評價，顯現該面向評價多受政策環境中重大社會輿論事件的影響。因此如何強化政策溝通效果，應為政府據以落實的施政重點。

（三）「公共參與程度」是主觀指標近年評價排序第一之面向，這可從「媒體自由與言論自由」歷年得分均高達 6 分以上之狀況，反映出社會精英對於我國言論自由環境的高度肯定。但相對於客觀指標在「政治參與」評價多低於 5 分以下之狀況，我國實際公共參與現況與國內民眾實際認知亦有落差。此外，主觀指標在「媒體自由與言論自由」與「政治參與」面向上的評價，歷年分數表現，前者均高於後者 1 分以上的差距，某種程度反映社會菁英對於公民社會開放性的

表 2 98 年度至 101 年度臺灣公共治理指標 20 次面向調查結果

面向	次面向	98 年度		99 年度		100 年度		101 年度	
		主觀 指標	客觀 指標	主觀 指標	客觀 指標	主觀 指標	客觀 指標	主觀 指標	客觀 指標
法治化程度	法規管制	5.64	6.00	5.48	5.83	5.71	4.78	5.06	6.04
	司法體系	4.88	5.59	5.17	5.07	4.73	5.07	4.32	5.05
	警政治安	5.86	5.33	6.06	5.73	5.99	5.30	5.75	5.63
政府效能	個別施政項目	6.24	5.40	6.11	5.43	6.08	5.79	4.90	5.71
	總體施政	5.77	4.56	5.54	4.17	5.38	5.80	4.27	5.06
政府回應力	個別施政項目	6.40	5.55	6.19	5.35	6.31	4.99	5.26	5.39
	總體施政	6.26	6.13	5.98	7.44	6.11	7.29	4.75	6.97
透明化程度	資訊取得	6.48	5.00	6.46	5.00	6.18	5.00	5.92	5.00
	資訊透明化	6.00	5.00	5.94	5.75	5.89	5.52	5.17	5.24
	政治透明化	5.20	4.55	5.30	6.32	5.56	6.49	4.43	5.54
	財政透明化	6.11	5.00	6.05	4.71	6.30	4.76	5.17	5.36
防治貪腐	貪腐印象	5.48	4.59	5.39	5.46	5.31	5.47	4.42	5.33
	倫理基礎建設	6.10	5.87	6.17	6.06	6.06	5.42	4.91	5.00
課責程度	審計	6.40	4.40	6.82	4.57	6.34	4.20	5.94	4.68
	預算控制	6.39	4.81	6.56	5.00	6.30	3.84	5.66	4.47
	政府採購	6.20	4.71	6.14	3.60	6.07	5.62	5.48	5.86
	行為準則	6.30	4.36	6.19	3.92	6.04	4.47	5.52	4.57
	代議課責	5.69	5.28	5.71	4.41	5.84	4.86	4.80	4.58
公共參與程度	政治參與	5.25	3.94	5.64	4.90	5.65	5.64	4.39	4.76
	媒體自由與言論自由	7.19	4.89	6.75	5.25	6.70	5.59	6.03	5.05

資料來源：臺灣公共治理研究中心、本研究自行整理

肯定高於政治制度權力分享管道。因此如何將高度自由開放之公民社會所存在的多元意見（利益），能適當反映於政治過程及政策內涵中，應是彌補兩者落差所應考量的重點。

（四）「課責程度」則是另一個存在主客觀指標評價存在相當落差的面向。在近 3 年客觀指標評價上，「課責程度」均屬分數最低之面向，且在「審計」等 5 個次面向，歷年得分多為 5 分以下，甚至更低。但在主觀指標上，除 101 年度略為下降外，其餘各年度多在 6 分以上的高

度評價。由於本國社會菁英主觀認知與實際狀況存有差異，對於民眾高度評價之面向，應持續強化，以提升民眾對相關施政措施的信心，避免該項信任感價值流失。因此在 101 年度各次面指標分數均跌破 6 分以下水準，應是政府值得警惕的現象。至於客觀指標所得出的低度評價結果，除應積極對應各指標所涉施政內容之檢討外，如何運用主觀指標所呈現高度評價之結果，適度就相關良善之施政措施進行政策溝通，甚至是國內外宣傳，應有助於兩者間落差的彌平。



## 伍、結語：落實公共治理指標應用於我國跨域治理之施政措施

自 98 年起，臺灣公共治理指標每年所進行的調查作業，可視為我國公共治理的年度體檢。所累積 4 年度調查成果與跨年比較，除掌握我國公共治理趨勢變化，並有助於政府治理在各施政領域成效進行趨勢性的瞭解與檢討。特別是臺灣公共治理指標所揭櫫 7 大面向、20 次面向指標架構，均涉及政府各項施政領域。如何從跨域治理觀點，在指標調查成果上，引領政府施政邁向良善公共治理的發展，應是臺灣公共治理指標未來可以據以強化之方向：

### 一、建立「基準線」概念，提供行政院與各部會短、中長程施政規劃參照目標

臺灣公共治理指標藉由調查結果，掌握我國整體及各面向之治理現況。隨跨年度調查成果逐年累積，將有助於我國整體及各治理面向常態水準的提出。未來可就歷年累積調查數據，依據常態水準建立「基準線」(baseline) 概念，以衡量各治理面向得分在時間序列上所呈現的治理品質意涵。這將使行政院（整體治理）及各部會（各治理（次）面向）在指標相對應的施政措施上，足以提供短、中長程施政規劃之指引方向。

### 二、藉由落實公共治理各面向衡平發展，鼓勵各機關推動跨部會施政計畫

公共治理指標調查目的在於對良善治理品

質的衡量，據以建構之各衡量（次）面向。因此在指標規範性意涵上，希望藉由各衡量面向的落實，達到良善治理品質，而這反映在對於各治理面向均衡發展的需求。由於各衡量面向所對應之政府施政措施多屬跨部會業務範疇，故推動各治理面向均衡發展，也將同步引導並提升各機關施政計畫進行跨部會合作的比例，進而讓各機關漸次熟悉在跨部會施政計畫之規劃、控管與評核，有利於強化跨部會計畫資源整合及計畫管控，解決實務上部會橫向聯繫問題。

### 三、協助引導跨機關政策領域目標管理

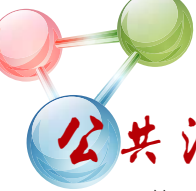
跨部會施政計畫的落實，在於推動跨機關領域目標管理措施。因此目前行政院研考會所推動「跨機關績效指標」措施，主要由各主辦機關會同協辦機關共同研訂指標，將關鍵績效指標與關鍵策略目標對應連結，以落實指標整合性與重要性原則。而公共治理指標各面向調查成果，正可提供各機關在研訂跨機關績效指標過程中之參考對應基礎。例如就指標訂定之必要性原則，公共治理指標調查在「防治貪腐」面向所呈現年度調查分數下降的趨勢，足以提供法務部等相關政策主管機關在研訂改善國人貪腐印象及提升倫理基礎建設等相關跨部會施政措施上，訂定關鍵績效指標的重要參考基礎。因此未來藉由年度公共治理調查結果公布與跨年度比較基礎，將更能協助各機關掌握跨部會施政重點的落實情況，並具體反映施政成果的可課責性。

## 附註

註 1. 蔡勝男，2005，〈公共行政治理的研究：歷史詮釋分析的觀點〉，引自莊文忠等，2012，7。

註 2. UNDESA p.2-3.

註 3. 世界銀行：<http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#home>。



註 4. UNDESA 2007, 5.

註 5. UNDESA 2007, 14-25.

註 6. 莊文忠等, 2012, 2。

註 7. 莊文忠等, 2012, 3-4、江瑞祥, 2011, 16。

註 8. 莊文忠等, 2012, 2、江瑞祥, 2011, 3。

註 9. 本項調查自 98 年度起, 原先僅針對學術界、產業界與政府等三方面遴聘專家評估委員。但考量「治理」概念涵括「透過公民社會參與, 進而更精準達成治理效果」之價值; 因此, 自 99 年度起, 新增「公民社會」社群類別。惟基於資料跨年度比較需求, 本文內所提 98 年度各項指標調查結果, 均不含公民社會類別之學者專家意見。

註 10. 包含 TASPAA 理監事與 TSSCI 期刊編輯委員、政治學門領域系所系主任、社會學門領域系所系主任、經濟學門領域系所系主任、法律學門領域系所系主任、管理學門領域系所系主任 (以上為學術界領域)、中央研考單位主任秘書、地方研考單位處長或主任層級官員 (以上為政府領域)、董事長、總經理或副總經理等高階管理者 (企業界領域)、非政府組織執行長或秘書長、媒體總編輯、社長或會長、民調中心主任 (以上為公民社會領域)。

註 11. 請參閱莊文忠等, 2012, 91-98。

## 參考文獻

1. 莊文忠、洪永泰、陳俊明。2012。臺灣公共治理指標調查。臺北：行政院研究發展考核委員會。
2. 江瑞祥、洪永泰、陳俊明。2011。100 年度臺灣公共治理指標調查研究。臺北：行政院研究發展考核委員會。
3. 江瑞祥、洪永泰、陳俊明。2010。99 年度臺灣公共治理指標調查研究報告。臺北：行政院研究發展考核委員會。
4. 江瑞祥、洪永泰、王鼎銘、余致力與胡龍騰。2009。98 年度臺灣公共治理指標調查研究報告。臺北：行政院研究發展考核委員會。
5. 行政院主計處。2011。2011 年社會指標統計年報。臺北：行政院主計處。
6. UNDESA. 2007. Public Governance Indicators: A Literature Review. New York: United Nations.



# 提升政府財務效能方案 推動現況與精進策略

張盛和 財政部部長

## 壹、前言

自歐債危機以來，政府財政狀況之良窳已成為評量國力的重要指標，穩健的政府財政，有利於政務推展，對經濟發展亦有舉足輕重之助益；反之，財政赤字及龐大債務將成為財政沉重負擔，拖累一國之經濟成長。近年來面對國際金融海嘯、歐洲債務危機等嚴峻情勢，導致全球性經濟衰退，我國為小型開放經濟體系，以對外出口貿易為導向，整體經濟成長不免亦受影響。然在全體國人突破困境、全力以赴之努力下，雖已順利渡過重大挑戰，惟各國經濟

復甦腳步緩慢，我國內外處境仍面臨諸多挑戰，是以財政永續性乃成為各方關切焦點。

## 貳、當前政府財政狀況與問題

### 一、中央政府財政收支分析

20 餘年來中央政府歲出多大大於歲入，除了民國 87、88 及 95 至 97 年共 5 年略有盈餘外，其餘皆呈現赤字（如圖 1）。連年赤字累積成政府負債，尤其自 97 年下半年起遭逢內外各項重大危機與災難：外在如全球金融海嘯導致世界經濟成長率於 98 年呈現自二次世界大戰後最

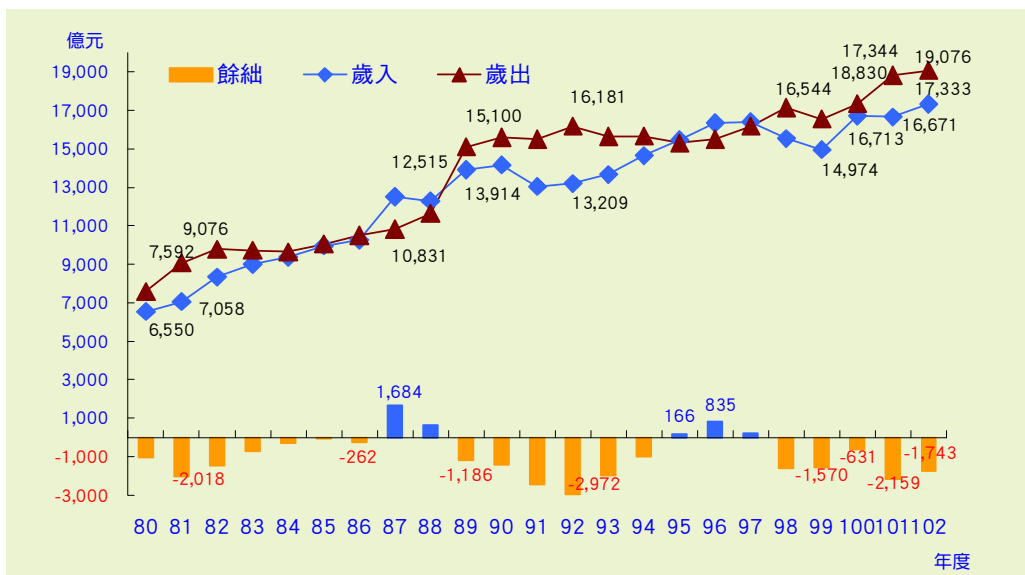
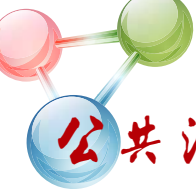


圖 1 81 年度至 102 年度中央政府總預算歲入、歲出及餘絀圖

註：100 年度以前為審定決算數；101 年度為院編決算數；102 年度為法定預算數



嚴重之衰退；內在方面，面臨莫拉克災後重建及 H1N1 新流感疫情等衝擊，政府投注大量資源於重建及防疫，加上社會福利、教育文化及國防等需要，政府歲出需求乃有增無減。

雖然如此，中央政府總預算連同特別預算赤字占 GDP 比率，已從 98 年度金融海嘯之高峰（3.5%），逐年下降；且債務淨增加數亦從 99 年度之高峰（新臺幣 4,106 億元），降至 102 年度之 2,035 億元，財政赤字及債務淨增加數均逐漸下降，顯示政府為兼顧財政之穩健及經濟發展，在推動各項施政的同時，亦努力籌措財源及逐步縮減財政赤字。

## 二、當前中央財政問題檢討

目前我國面臨之財政問題相當複雜，主要問題大致可歸納為下列幾項：

### （一）歲入面

#### 1、稅收成長趨緩，租稅負擔率偏低

賦稅收入應為政府主要的穩定財源，惟近

年來，為因應經濟與社會發展需要，實施各項賦稅減免措施，使得稅基不斷受到侵蝕，影響稅收成長，稅收占 GDP 的租稅負擔率逐年下滑，於 92 年更降低至僅 11.7%，創歷年來新低，雖經積極改善財政，於 97 年度提升至 13.9%，惟 98 年、99 年再呈下降趨勢，於 99 年度降至 11.9%，101 年度雖微幅上揚至 12.8%，仍低於 OECD（Organization for Economic Cooperation and Development）國家之平均值 26%，顯示整體稅課收入未能隨經濟發展同步成長，影響歲入來源穩健度及限縮財政政策之運用空間（如圖 2）。

#### 2、非稅課收入成長有限，仍待強化

非稅課收入歷年大致持平，維持在 4 至 5 千億元之水準，惟在規費收入部分，迭有透過立委提案修法或由業務主管機關依法免徵、減徵、亦或專款專用及配合政策不予調整等情事；而營業盈餘及事業收入部分，各營業及非營業特種基金與政府投資事業面臨全球化競爭壓

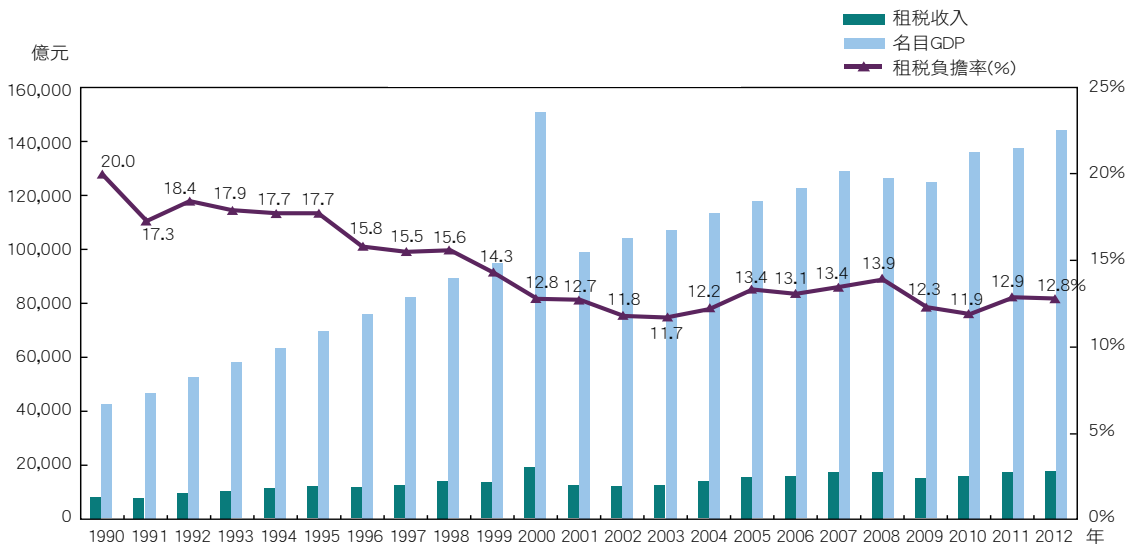


圖 2 我國歷年租稅負擔

註：租稅收入係包含金融營業稅及菸品健康捐  
資料來源：中華民國財政統計年報

力，並受景氣衰退影響，繳庫盈（賸）餘、釋股收入及股息紅利大幅縮減；又財產收入部分，受近年大面積國有土地不再辦理出售而大幅減少，致整體非稅課收入成長有限。

## （二）歲出面

### 1、歲出預算結構呈現僵化現象

就政府各項歲出內容觀之，屬強制性或義務性必須編列之經費，包括人事費、債務利息、社會保險、福利補助、教育支出及對地方政府之補助支出等，其占整體歲出之比率，由 98 年度之 56%，攀升至 102 年度之 69%，約增 13 個百分點。整體歲出預算結構日益僵化，可供調整作為新興政務之資源漸趨困窘。

### 2、資本門支出成長受限，影響經濟發展

綜觀政府歲出結構，法定義務支出占歲出比例約達 7 成，另由經資門之比重來看，因應各項重大社會福利及照養政策，經常門支出規模快速成長，比重高達 8 成，致經常收支賸餘可供支用之財源逐年減少，嚴重排擠公共建設及其他重要施政計畫之資源配置，公共建設之資本支出無法有效成長，連帶影響經濟之發展。

## （三）融資財源面

### 1、債務餘額累增，舉債空間有限

如前所述，過去 20 年連年赤字，加上近年來政府為因應全球金融危機、加速推動公共建設及興辦各項福利措施，致使支出持續擴張。在歲入無法相應成長及歲出結構僵化下，須仰賴融資財源彌平收支差短，政府債務存量持續累積。預估 102 年中央政府 1 年以上債務未償餘額達 5 兆 2,358 億元（預算案數），占前 3 年名目 GNP 平均數比率為 36.93%，雖仍在法定債限內，惟已瀕臨公共債務法法定債限 40% 範圍，舉債空間所剩有限（如表 1）。

此外，公共債務法於 102 年 6 月 27 日修法通過後，在維持融資不變下，中央多釋出 0.6 個百分點舉債額度給地方（直轄市 0.4 個百分點，縣市政府 0.2 個百分點）。未來中央剩餘舉債空間為 3,698 億元（以 102 年度預算數計算），中央公共建設財源將難大幅成長（如表 2）。

### 2、歲計賸餘逐年減少，幾已用罄

歲計賸餘為政府融資財源之重要來源，有助於政府預算差短之彌平。自 80 年代以來，政府累計歲計賸餘於 90 年度達到 2,945 億元之高峰，其後逐年用以彌補收支差短，致累積歲計賸餘逐減，至 100 年度止為 228 億元，扣除 101、102 年度總預算預計移用數 145 億元及 70 億元後，僅餘 13 億元。

表 1 中央政府年度收支差短及債務餘額比率（單位：億元，%）

年度	當年度舉借	當年度還本	歲入歲出差短		債務餘額	
			金額	占 GDP 比率	金額	占前 3 年 GNP 平均數比率
98	4,137	650	4,393	3.5	41,278	31.97
99	4,772	660	4,069	3.0	45,389	34.85
100	2,956	660	2,606	1.9	47,686	35.93
101	3,577	940	2,310	1.6	50,323	36.88
102	2,805	770	1,828	1.3	52,358	36.93

註：98 年度至 100 年度為審定決算數、101 年度為初估決算數、102 年度為預算案數  
資料來源：行政院主計總處

表 2 各級政府存量債限調整

(單位：億元，%)

政府		現行法	103年1月1日施行
		總債限(占前3年度GNP平均數)	總債限(占前3年度GDP平均數)
中央	債限	40.0%	40.60%
	債限額度	56,718億元	55,850億元
直轄市		5.4%	7.65%
縣市		2.0%	1.63%
鄉鎮市		0.6%	0.12%
合計		48.0%	50.00%

資料來源：財政部國庫

## 參、政府理財思維

### 一、提升政府財務效能

為減少不經濟支出、有效運用財源、增加財政收入，財政部從收支、效能、策略及制度四方面訂定了「提升政府財務效能方案」，由各主辦機關推動執行，有關四大管理面向及其工作重點如下：

#### (一) 收支管理：強化政府公部門收支預算執行，靈活資金運用

執行重點在於核實編列經費，避免經費鉅額保留並同時提升國庫的收支安全；強化各機關常態預算審查功能，檢討各項經費支用情形，以減少不經濟支出，靈活國家財政資金的調度。

#### (二) 效能管理：強化財務評核機制，提升執行績效

強化審酌計畫可行性及效益性，另對於推動業務，宜建立合宜績效指標，並落實追蹤後續計畫效益檢討。

#### (三) 策略管理：調整業務推動策略，減輕財政負擔

管理目標著重在本於零基預算精神，對於不具效益業務，應適時調整；對內推動組織改

造，適時簡化業務流程，控制人員編制，加強辦理各機關組織及員額調整審查，有效節省人事經費。

#### (四) 制度管理：精進財務管理制度，增裕財政收入

著重創新財務措施(例如各項規費收取 e 化—減低人工作業成本、活化機關資產等)，並隨時檢討業務法規，期業務制度與財務制度與時並進。

### 二、強化公共建設財務規劃，加速推動公共建設

公共建設除具有健全完善基礎設施外，並攸關國民生活品質，也是帶動經濟成長的重要動能，惟所需投資金額龐大，無法快速回收，往往需政府於短期投注大筆資金興建完工後，效益始逐漸呈現。過去各機關對於公共建設興建，習慣以編列公務預算或發行公債方式因應，惟面臨當前公共建設財源難以大幅成長情況下，有賴各機關以創新思維整體規劃，減輕財政負擔，並帶動經濟發展。

#### (一) 業務策略與財務策略整合

公共建設計畫應符合業務必要性、財務可行性，並具效益性，始具投資價值。因此，公

共建設計畫應作整體規劃，在業務面規劃時，應一併考量興建、維運及未來重置，方能維持建設設施永續性；另整合公共建設計畫與周邊土地開發計畫，擴大計畫效益規模，將土地開發收益，透過適當合理之回饋措施，挹注公共建設計畫所需經費（亦即「大眾運輸導向發展機制」Transit-Oriented Development, TOD）。

財務面規劃，則應朝創增附加價值，並本使用者付費原則，收取合理之費用（如票價、租金等），以及將公共建設特定範圍內、特定期間、特定稅目之稅收成長增額部分，納入建設財源（亦即「租稅增額財源機制」Tax Increment Financing, TIF），以利提高計畫自償率，輔以提供適當優惠措施（如土地取得等），吸引民間投資，以創造商機並紓解政府之財務壓力。

## （二）統合全國可用財力資源

為因應重大建設及各項施政之經費需求，政府需妥善規劃整體年度預算規模，並統籌各種可用財力資源，尤其對具自償性之公共建設，宜優先鼓勵民間投資，其次運用特種基金參與，再視需要將總預算、特別預算、基金預算併同考量，俾減輕公務預算之壓力。

## （三）促進民間參與公共建設

政府與民間各有所長，透過民間參與建立公私合作的夥伴關係，除可引進民間資金、經營效率及管理專才，讓公共建設興建、營運更有效率、提供更好的服務品質外，若由民間興建公共建設及維運，不僅能免除政府投入興建成本與維運支出，政府尚可能收取權利金或回饋金。「促進民間參與公共建設法」規定，民間參與公共建設模式包括 BOT、BTO、ROT、OT、BOO 等，自該法施行以來，已有若干民

間機構參與公共建設興建及營運顯現成效的案例，如臺北車站交九轉運站（BOT）、雙和醫院（BOT）、國立傳統藝術中心園區（OT）等，其經驗均值得推廣。尤其，未來對於自償性較低的公共建設，亦可採用政府購買服務之概念，引進民間資金、經營及技術能力，參與公共建設（亦即「政府購買公共服務型促參案件」Private Finance Initiative，以下簡稱 PFI）。

## 肆、精進策略

財政部未來將廣續辦理各項推動作為，惟為求政府財務效能更加精進，訂定策進作為如下：

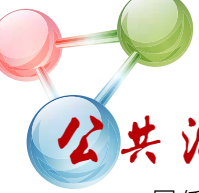
### 一、強化政府與民間合作

在現今政府財政結構下，為了增加政府財務調度的靈活性，基於全民興利、活用資產及善用民間資源等角度，強化現行與民間推動公共建設機制，並積極推動「政府購買公共服務型促參案件」（PFI）。

PFI 具有即早實現公共服務、政府風險移轉與控制、紓緩政府預算現金流量壓力、激發民間機構效率與創意等效益，財政部將參考英、日之推動經驗，並評估國內環境，建置符合國內之 PFI，以增加政府財務多元分配與運用方式，並提供民間參與之多元管道，後續將藉由示範計畫之推動，廣續制定相關作業指引，以為推動遵循。

### 二、強化國有財產管理及運用效益

提升國有財產運用效益為政府當前重要施政方針之一，國有財產經營管理的利益歸全民共享，允應彈性運用多元管道，建立各機關使用國有土地之成本效益觀念，審慎評估需用國有土地之區位、面積；對於已無公用必要，或



屬低度、閒置使用狀態者，予以整合調配，檢討規劃另為適當之使用。

為活化及促進國家資產有效利用，財政部訂定「強化國有財產管理及運用效益方案」暨行動計畫報奉行政院核定，從「活化運用國有土地」、「加強國有非公用土地多元化之處理」、「大面積國有土地以設定地上權提供開發」、「結合目的事業主管機關推動產業發展」等面向，積極活化運用國有土地，以提升財產運用效能，支援國家各項建設，並加速各項公共設施之興闢。

### 三、落實零基預算

在當前政府財政情勢日益嚴峻，未來歲出難有大幅成長空間，加以我國租稅改革尚待形成共識，累積債務又逼近公共債務法規定上限，加深政府財政緊絀壓力，相形之下，節減不必要支出，落實零基預算的觀念極為重要，行政院主計總處亦訂定「預算編製作業落實零基預算精神實施方案」。未來財政部將廣續推動提升財務效能方案，積極透過各項宣導管道，期各機關落實零基預算精神，將原有的計畫項目歸零重新檢討，停辦不具經濟效益計畫，並加入新觀念、新作為，以最少經費達成相同施政目標。

### 四、觀念宣導與經驗分享

「提升政府財務效能方案」需要各機關持續努力切實執行，財政部定期列管該方案執行績效外，並對地方政府逐年辦理財務績效考核，針對執行成果優異之各機關，予以表揚及頒發獎座鼓勵，並激勵其他機關見賢思齊。

為強化各機關對提升政府財務效能之觀念，落實在業務之規劃與推動，請各機關撙節經費、強化運用財務策略及創新財務規劃；財政部也會定期辦理研習會，透過觀念宣導與經驗分享，強化各機關對於推動措施之精進，達成方案推動目標。

### 伍、結語

鑒於公共建設是國家促進經濟持續成長，提升國民生活水準的重要動能，而建設與財政密不可分，未來財政部將持續協助各機關秉持「開源節流活化財政，提升效能全體動員」之原則，群策群力，主動以嶄新的思維，透過鬆綁法規、創造效益、吸引投資、擴大財源加速推動建設。相信在各機關共同努力下，將有助改善我國財政，並進而提升國家整體經濟發展，達到「以財政支援建設，以建設培養財政」的良性循環。





# 中小企業活絡升級成效 與創新育成

葉雲龍 經濟部中小企業處處長（註1）

## 壹、前言

近年來，世界各國積極鼓勵創業，厚植中小企業實力，以穩定國內經濟及降低危機的衝擊。比如，歐盟之中小企業於歐洲債務危機風暴中，卻能提供歐盟三分之二以上的就業機會，成為促進歐盟地區整合及經濟安定之主要動力。因此，2008年歐盟執行委員會通過「小型企業法案」（Small Business Act, SBA），並以「中小企業優先」（Think Small First）為制定法規政策之原則，希望能提供中小企業一個友善的創業環境。

效率與彈性一直是中小企業的發展優勢，透過靈活地策略運用及經驗學習，因應市場環境的快速變化。然中小企業規模及資本小，造成產品同質性高，同業競爭壓力大等問題，唯有透過持續「創新」，建立產品品質及品牌形象差異等價值區隔，才能在市場上占有一席之地。然而，創新的成本是昂貴的，爰必須透過政府政策工具誘導，增加中小企業持續創新的動能，提高產品及服務的技術含量，俾能協助中小企業活絡升級之成效。

本文目的期望透過介紹相關創新創業政策，讓企業與一般民眾瞭解政府推動創新創業發展的具體作法及可利用的相關資源，同時也對於中小企業創新育成的方向及發展作進一步

說明。在章節安排方面，除本節外，依序說明中小企業活絡升級策略及成效、中小企業創新育成發展，以及結語。

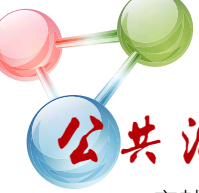
## 貳、中小企業活絡升級策略及成效

2012年臺灣中小企業共有130萬7,890家，占全體企業家數97.67%；僱用就業人數有848.4萬人，占整體就業人數的78.1%以上（經濟部中小企業處白皮書，2013），對於臺灣的社會穩定及經濟提升扮演重要的角色。政府協助中小企業創新價值策略相當多元，其主要作法如下：

### 一、營造優質發展環境

透過主動觀測國內外中小企業創新服務加值典範案例與產業發展動態，掌握市場商機與潛在消費趨勢，定期追蹤市場資訊，吸取他國政策優勢之處，並轉化為我國政策決策之參考依據，以制定符合國情之中小企業政策方向。

此外，透過主動訪視各產業公協會，聽取業界建議；檢視經貿、勞動、環保、租稅等領域之相關法規；調查與研析中小企業在相關法規上可能遭遇的問題及障礙，並密切與產業代表建立聯繫管道，以期逐步營造適合中小企業發展之環境。同時，依據各項問題及需求處理機制回饋資訊加以研析，以瞭解廠商在接受政



府輔導資源之現況，使輔導體系切合廠商實際需求，俾利作為制定政策與推動輔導措施之參考。

## 二、建構創業育成平台

在協助創業方面，係透過系統性的創業輔導機制運作，以「建基盤、助成長、選菁英」為運作概念，輔導機制包含提供創業諮詢服務、開設創業育成課程、補助設立創新育成中心、推動新興產業加速計畫與發放中小企業創新服務憑證等措施，以提升中小企業競爭能力，達到新創標竿典範形成，對於後續的通路、行銷及企業經營規劃，導入專業顧問資源，並定期追蹤與關懷輔導。

此外，為協助中小企業高階經理人員因應全球政治、經濟、社會及科技等方面激烈的變化與衝擊，凝聚產業經濟發展共識，樹立企業經理人學習的新典範，創造中小企業之新優勢，經濟部中小企業處（以下簡稱中小企業處）持續辦理「中小企業經營領袖班」，培育具前瞻眼光與國際視野之中小企業高階經理人材，參與國際事務與國際接軌。

## 三、整合財務融通機制

財務融通輔導機制係提供中小企業各類財務諮詢、診斷、輔導及協調金融機構對企業融資，協助健全財務會計制度、培訓財務主管人才，以提升財務管理能力；同時透過金融機構廣設融資服務窗口，結合中小企業信用保證基金、聯合輔導基金會，協助中小企業取得信用保證及暢通中小企業融資管道。

另針對中小企業融資困難問題提供診斷輔導，包含一般性融資診斷、銀行債權債務協處、財會制度輔導、經營及財務管理等現場輔導服務。

在投資方面，運用中小企業發展基金及國發基金撥款 100 億元，辦理「加強投資中小企業 100 億元計畫」，針對具有發展潛力之中小企業提供資金需求，進行投後監理之同時亦給予適當之財務輔導及公司經營建議。

## 四、協助地方特色產業發展

透過一鄉鎮一特產（One Town One Product, OTOP）計畫，建立臺灣 OTOP 標示形象，協助地方特色產業發展。目前全臺實體通路已佈建 2 處臺灣地方特色產品館（日月潭館及烏日高鐵站），以及授權 15 個 OTOP 標章授權實體通路（包含機場、國道服務區及左營高鐵站等）；虛擬通路方面除由 OTOP 地方特色加值網及臺灣那比購物網 2 個虛擬通路，並另與樂天及 yahoo 奇摩商城主流購物網站合作，以提供 OTOP 商品展售服務。

## 五、提升科技資訊應用能力

依中小企業資訊應用需求，提供系列資訊應用輔導計畫，包括導入前規劃、導入中執行輔導及導入後績效評估與追蹤，從導入應用、人才培訓到知識累積，提供全程陪伴的關懷服務。同時也鼓勵產業群聚領先群及亮點企業發展前瞻智慧技術，進行科技與服務之加值整合，提升整體產業能量。

為整合國際網路行銷模式，協助具外銷潛力企業開啟國際網路新通路，進而獲取海外訂單，除了與跨國 B2B 與 B2C 電子商務平台合作外，並培養網路外銷人才，以提升中小企業商品力、行銷力及平台力的能量。目前已成功開拓模里西斯、馬爾他、薩爾瓦多及克羅埃西亞等超過 80 個新興市場，為國內中小企業開拓海外銷售平台。

## 六、推動標竿典範學習

對中小企業在產品外銷上有優異表現，而且經營體質健全，具有發展潛力，或足以為其他業界標竿典範學習者，採取所謂的拍手或鼓掌（applauding）策略，辦理各類獎項選拔表揚，以鼓勵中小企業投入創新創業之成果，例如磐石獎、小巨人獎、新創事業獎、創新研究獎等，透過全國性的評選發表，塑造臺灣中小企業互相學習成功的模式，加速企業升級。

綜觀近來，國內中小企業新創企業家數已自 2009 年連續 4 年成長，2012 年並成長至 9 萬 5,954 家，而經營 10 年以上的中小企業存活率達 47.88%（經濟部中小企業處白皮書，2013）。另根據瑞士洛桑國際管理學院（IMD）發表的「2013 年 IMD 世界競爭力年報」（IMD World Competitiveness Yearbook），我國企業家精神全球排名第 1，顯見臺灣多年來持續推動創業及營造優質創業環境已獲得成果及肯定。

## 參、推動中小企業創新育成

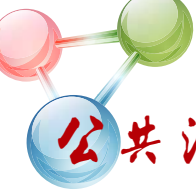
### 一、創新育成發展歷程

（一）為提高企業競爭力，營造優質育成環境是重要的基礎環節。臺灣自 1997 年起推動育成政策，每年由經濟部中小企業發展基金提供補助經費，鼓勵公民營機構設置「中小企業創新育成中心」，以支持營運良好之創新育成中心；然考量其科技產出能量整合及更聚焦於產學合作暨創新育成，自 2008 年起改爭取政府科專計畫經費支持，同年與國科會、教育部，共同推動「整合型產學合作育成增值計畫（2008 至 2011）」，擴大跨部會資源投入之綜效，並達成「倍增

學校孕育新創企業家數」、「倍增學校研發經費來自企業」及「倍增大學校院開創智財移轉收入」預期目標。其後，接續推動「產學合作育成增值計畫（2012 至 2015）」，除持續引導育成中心提升國際化能量，並逐步鼓勵育成中心朝特色化發展，推動科技利基與新興服務之分類，促使資源聚焦於核心培育領域，形成規模經濟，滿足不同類型的企業之培育需求，產學合作育成系統至今已漸趨成熟。

（二）中小企業處去（2012）年推動「創業臺灣計畫」，以精進育成加速卓越為主軸，透過「強化育成中心服務效能」、「精進創業育成發展環境」，以及「優化育成支援網路」三大策略主軸，以落實育成政策，打造優質創業環境。近年亦觀察到全球育成加速器體系，透過提供具有潛力的新創企業進行 3 至 6 個月的育成加速輔導，成為企業創新及掌握市場之重要關鍵，尤其北美洲地區更有許多民營育成中心之興起（約占全球 6 成），爰於去年試行推動育成加速器（於第四節有專文說明）。

（三）我國育成體系整體推動成效，截至今（2013）年 7 月，計成立逾 130 所育成中心，累計申請中小企業處補助之育成中心達 113 所，其中大專院校型占 79.7%。累計培育 6,024 家育成企業、其中 2,705 家為新創企業、提供近 15.3 萬個就業機會、誘發投資約新臺幣（以下同）865 億元（投入／產出比達逾 31 倍），及 56 家上市（櫃）企業。



## 二、提供財務資金協助

- (一) 為協助中小企業在各成長階段營運所需之財務融通與保證需求，透過「馬上辦服務中心」提供中小企業立即諮詢服務，並依個案需求，提供財務融資診斷輔導、財會制度建立及債權債務協商等服務。此外，融資重要的政策輔助工具—中小企業信用保證基金，自 2003 年改隸經濟部後，配合政策及持續因應產業需求，積極開發新種保證商品、提高保證成數及降低保證費負擔等多項措施，不但協助國內中小企業渡過 2008 年金融海嘯危機，中小企業取得之保證融資金額亦逐年成長，2012 年已逾 1 兆 1,344 億元。
- (二) 為完善青年創業的資金協助，中小企業處於 2012 年開辦青年築夢創業啟動金，提供青年創業第一桶金，同時配合政府組織改造，行政院青年輔導委員會第一處納編中小企業處，青年創業貸款資源已整合為青年創業及啟動金貸款業務。各類融資保證貸款專案詳如表 1。

## 三、強化資本市場籌資能力

- (一) 針對有發展潛力之中小企業，2003 年起中小企業發展基金直接或間接投資，提供國內外技術合作、市場與產品開發或投資之諮詢顧問服務及其他相關業務。其中直接投資「中小企業開發公司」，透過中小企業開發公司再投資具發展潛力的中小企業；另由中小企業發展基金提撥 20 億元，以特定用途信託資金方式成立「中小企業創業育成信託投資專戶」，委託專業管理公司投資具發展潛力之中小企業，以協助研發、擴廠、生產、行銷等，提供被投資事業相關協助。
- (二) 為帶動民間與創投資金共同投資中小企業，提升中小企業競爭力，2007 年由行政院國發基金提撥 100 億元，委託中小企業處辦理「加強投資中小企業 100 億元計畫」，截至今年 7 月底，已投資 145 家企業，國發基金投資 45 億 292 萬元，民間創投公司搭配投資 36 億 9,171 萬元，共計協助 43 家企業上市櫃

表 1 企業成長階段之融資保證貸款專案

企業成長階段	創建期	成長期	成熟期	衰退與創新成長期
主要資金需求及用途	創業資金： 購置生產設備、產品開發及行銷	短中期周轉金、中長期資金： 用於擴充設備、產能、存貨規劃、強化行銷能力及健全管理制度	中長期資金、研發資金： 用以擴充產能、改善財務結構及管理制	研發資金： 用以開發產品、新技術
適用融資保證	青年創業及啟動金貸款、微型創業鳳凰貸款等火金姑專案貸款，以及企業小頭家貸款等	一般貸款、商業本票保證、外銷貸款、購料周轉融資、履約保證等，以協助中小企業增加國內投資、協助中小企業參與公共建設	自有品牌貸款、政策性貸款、知識經濟企業融資、供應商融資保證專案、促進中小企業出口融資保證專案等	政策性貸款、知識經濟企業融資、貿易自由化受損產業升級轉型貸款、加強推動臺商投資專案貸款、綠能與產業設備輸出貸款等

資料來源：財團法人中小企業信用保證基金

(上市 7 家、上櫃 11 家、興櫃 25 家)。另為改善早期階段(註 2)企業籌資不易問題，於 2012 年 8 月另匡列 9 億元開辦「早期階段投資專戶」，共計投資 23 家，投資金額達 4.09 億元，並帶動投管公司搭配投資 4.31 億元。

- (三) 為推動中小企業進行國際投資與合作，於今(2013)年起亦開辦「國際合作投資專案」業務，自「中小企業創業育成信託投資專戶」匡列 3 億元，同時鼓勵投管公司與輔導單位合作，投資具國際技術移轉、生產、通路及品牌合作之中小企業。近來，為協助具發展潛力之中小企業提升進入資本市場之競爭力，已配合財團法人中華民國證券櫃檯買賣中心(以下簡稱櫃買中心)與各政府機構共同成立公設聯合輔導資源，推動國內「創櫃板」之成立，未來經一定條件及審核通過者，將由中小企業處及櫃買中心共同設置之「公設聯合輔導機制」，提供微型創新企業之財務、會計、內控、行銷、公司治理等全方位輔導，輔導其建置內部控制、會計及財務規劃等相關制度，俾健全體質並早日進入資本市場，進一步擴大大事業發展版圖。

#### 四、推動創新研發補助

- (一) 除上述財務資金及市場籌資協助外，為了鼓勵中小企業進行創新研發，且彌補政府研發補助計畫缺口，中小企業處參考歐洲創新券(Innovation voucher)作法，於 2010 年度起推動「中小企業創新服務憑證計畫」(Small Business Innovation Voucher, SBIV)，引導資源相對缺少之微、小型企業、新創企業及

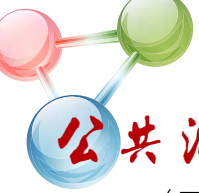
從未取得政府研發補助計畫之中小企業從事創新研發，以觸發產學合作。經審核通過可獲得 30 萬元之創新服務憑證，藉以向設有創新育成中心或產學合作相關單位之大專校院等知識服務機構(共計 86 所學校)，以換取等值之創新研發服務，補助範圍不限技術研發，亦可涵蓋智慧財產權規劃、研發制度建立、技術智財佈局、策略規劃、可行性評估、適量產製程、設計、行銷、新品上市規劃等。

- (二) 自 2010 至 2012 年共計有 324 家企業獲補助，產出及衍生新產品或服務 511 件，帶動企業投入研發費用約 1.47 億元，進而提升產值約 3.13 億元，同時更促進新就業人數超過 330 人。以受補助之企業規模及態樣來看，其中微、小型企業占近 8 成、新創企業近 4 成，而首次獲得政府計畫補助之企業亦約 5 成，顯示此項政策工具確實有效補足政府研發補助計畫之缺口，以及帶動微小型企業提升創新研發之能力，進一步進行後續產學合作意願。

## 肆、鏈結國際網絡加速育成發展

### 一、建置育成加速器

- (一) 由於全球商業市場不僅國際化進程加快，同時產業結構演化及市場資金流動也加快，單獨擁有專業技術、商業模式及成本優勢已不足以在市場勝出，因此「速度」已成為企業成功的重要關鍵。綜觀全球已有超過 50 個民營育成加速器成立，其中北美約 60%，亞洲 14%，歐洲 13%，澳洲 7%。



(二) 為了加速我國中小企業進行商品化及事業化 (Proof of Service / Business, POS / POB)，縮短產品上市的時間及加速實現獲利 (Time to Market & Time to Profit)。2012 年起借鏡美國矽谷加速器的發展模式，同時融合臺灣本身的產業結構優勢，結合業師輔導 (Mentoring)、天使資金媒合 (Funding) 及國際網絡 (Networking) 等資源，試行育成加速器。今 (2013) 年正式推動「新興產業加速育成計畫」，針對歐美、亞太及新興等三大市場，聚焦雲端應用、綠能環保、電子資訊、精密機械、生技醫療、文化創意及流通服務等 7 大產業，建置產業別育成加速器，以中大型企業定向育成出發，依據市場導向與價值鏈需求，協助具潛力之優質中小企業快速發展適合之商業模式，打入中大型或國際企業價值鏈，加速取得市場商機及進入國際市場的機會。目前有來自全國各地的育成中心及業界共 3 百多家中小企業積極參與，104 家優質具潛力的中小企業，經過第一階段的加速輔導，成功協助取得國際訂單達 2.85 億元，與國際企業、機構或組織簽署 18 件合作備忘錄 (Memorandum of Understanding, MOU)，並協助企業打進國內中大型企業價值鏈體系，協助取得 3 億元訂單，誘發投增資額超過 10 億元。

## 二、鏈結國際育成網絡

(一) 中小企業處持續積極參與三大國際育成組織，包括「國際育成協會」(National

Business Incubation Association, NBIA)、「歐洲育成網絡」(European Business & Innovation Center Network, EBN) 及「亞洲育成協會」(Asian Association of Business Incubation, AABI)；並鼓勵育成中心參選各育成組織年會舉辦之績優育成中心及亮點企業競賽，除了能提高政府施政措施及育成中心的國際能見度之外，亦能運用鏈結國際育成資源及在地的創新育成經驗、資源、趨勢、機會，勾勒下一波新興產業發展趨勢，協助企業掌握國際市場商機。目前國內計有南港軟體、南港生技及交通大學等 3 所育成中心取得 NBIA 軟著陸 (Soft-landing) (註 3) 認證；另外，朝陽科技大學及交通大學等 2 所育成中心，獲得 EBN 服務品質認證，證明國內育成中心已具備培育外國企業進駐之服務能量。

(二) 今 (2013) 年 8 月 12 日至 15 日在我國辦理甫圓滿落幕的「2013 臺灣國際育成週」，特別邀請 Intel、NBIA、EBN、TGN (註 4)、500 Start-ups 等成員及國內育成夥伴一同與會，分享國際育成經驗，並藉以搭建國際網絡交流平台，於系列活動之「APEC 創業加速器領袖高峰會」，邀請 APEC 經濟體成員共襄盛舉，中小企業處主動提出建立「APEC 加速器網絡 (APEC Accelerator Network, AAN)」之構想，以共同輔導、跨國技術研發、市場拓展及行銷資源連結等實質合作，連結亞太加速器資源。此構想於今年 9 月 7 日 APEC 第 20 屆中小企業部長會議中正式提出，已有效

提升我國及亞太區域國際育成輔導能量。

## 伍、結語

全球經濟瞬息萬變，國內中小企業正面臨著前所未有的挑戰，唯有透過「創新升級」與「調整轉型」才能讓中小企業站穩腳步向前邁進。然而，在創新升級與調整轉型的過渡期中，政府亦須積極建構完善創新創業環境，且主動的給予必要資源協助及具體的輔導措施，同時有效地結合產、官、學、研等各方之資源能量，

以全面提升中小企業體質並進一步強化產業整體競爭力，讓中小企業能夠有效地發揮創新及創意，持續引領國內經濟朝正向發展。

為持續加速國內中小企業成長茁壯，未來將以大企業定向育成及國際鏈結等加速育成做法協助優質企業開拓第二及三市場。同時，加強推動亞太地區專屬之跨區域、跨產業之整合商業合作育成加速器，將我國育成加速器網絡擴散與國際鏈結，為國內中小企業接軌國際市場奠定基石並創造下一波經濟成長新契機。

## 附註

- 註 1. 葉雲龍，經濟部中小企業處處長，曾任經濟部中小企業處副處長、經濟部商業司司長等職。
- 註 2. 依企業成長階段可分為早期階段（種子期、創建期）、擴充期、成熟期及重整期。
- 註 3. 軟著陸認證（Soft-landing）：由國際育成協會（NBIA）提供認證，標準包括國際語言翻譯服務、國內市場研究與協助開拓市場、智慧財產權保護協助、進出口法律及專利諮詢協助等，共計 12 項目。
- 註 4. 臺灣企業國際化協助網絡（Taiwan Globalization Network, TGN）屬於荷蘭註冊登記非營利機構「臺荷商盟基金會」（The Taiwan Business Alliance Foundation），該組織獲得歐盟和荷蘭政府的全面認可和高度重視，且與歐盟、荷蘭政府及產業均有相當深厚的關係，可提供臺灣中小企業和科技型企業歐洲市場的相關服務。



# 落實促進就業與發展 機會均等措施

林三貴 行政院勞工委員會職業訓練局局長

## 壹、前言

由於勞動市場需求不斷在改變，政府有必要從中、小學階段，就開始灌輸及培養青年學子職涯發展觀念。如何提高本國的勞動力，促進國家經濟競爭力，實為政府當前施政重要課題。

針對促進國民就業發展藍圖，行政院勞工委員會職業訓練局（以下簡稱職訓局）提出「1個目標、2個面向、3個策略、4個方法」，以因應我國就業市場情勢變動。1個目標係指，未來各項業務的推動，將以勞動力發展為目標。各項施政作為，要兼顧經濟與社會、長期與短期等2個面向的效益，亦即除了考量社會面向，也要考量國家經濟發展的需求；而短期規劃也應將長期目標一併納入考量。在3個策略方面，以勞動力運用、勞動力提升與勞動力開發做為施政策略。要讓勞雇雙方的就業資訊更健全、更透明，以期充分運用勞動力，讓人人有工作。至於執行的4個方法，強調要追求組織體系一元化與服務落實在地化；提升行政的品質與效能；致力強化政府服務團隊人力素質；建立誠懇、踏實的服務態度，為全體國民就業場域打拚。

## 貳、當前我國就業市場情勢

有鑒於美國經濟持續好轉，歐元區經濟復

甦訊號增強，中國成長趨於穩定，日本經濟上修等，全球景氣復甦已逐漸露出曙光；惟新興經濟體，如東協國家，受美國貨幣寬鬆政策（Quantitative easing, QE）恐退場影響，表現較為不穩。至於國內經濟，7月份景氣對策信號由綠燈轉為黃藍燈，8月出口雖好轉，但製造業PMI（採購經理人指數）持平，消費者信心下滑，依行政院勞工委員會（以下簡稱勞委會）102年第3次人力需求調查結果指出，預估第4季淨增加人數比第3季少、也比去年同期減縮，創近4年同期新低，再加上公立就服機構新增求才人數已連續2個月較上月與上年同期減少，顯示國內景氣復甦仍然緩慢，且畢業季對就業市場的影響仍然存在，就業吸收動能仍有待觀察。不過，雖隨著全球景氣漸露曙光，企業與消費者對未來半年的預期逐漸轉向樂觀，目前國內就業市場雖尚稱平穩，但國際上的一些經濟情況仍然不明朗，導致我國出口雖略為回溫但力道不足，生產及消費表現亦未盡理想。截至102年8月之就業及失業概況分述如下：

### 一、就業概況

受應屆畢業生與暑期工讀生投入勞動市場影響，8月就業人數為1,100萬人，較上月增加1萬6千人或0.15%；如與上年同月比較，



亦增加 9 萬 9 千人或 0.91%。1 至 8 月平均就業人數為 1,094 萬 8 千人，較上年同期增加 11 萬 1 千人或 1.02%，其中大專及以上程度者增加 15 萬 3 千人或 3.11%，高中（職）程度者則減少 8 千人或 0.24%，國中及以下程度者亦減少 3 萬 3 千人或 1.44%，大專及以上程度者占全體就業者比率持續提升至 46.04%。

## 二、失業概況

8 月失業人數為 49 萬 7 千人，較上月增加 1 萬人，主要係因應屆畢業生持續投入尋職行列影響；其中初次尋職失業者增加 7 千人，因對原有工作不滿意而失業者亦增加 3 千人。與上年同月比較，失業人數減少 5 千人。1 至 8 月平均失業人數為 47 萬 7 千人，與上年同期持平。

8 月失業率為 4.33%，較上月上升 0.08 個百分點；如與上年同月比較，則降 0.07 個百分點。經季節調整後失業率為 4.19%，較上月上升 0.01 個百分點；如與上年同月比較則降 0.08 個百分點。1 至 8 月平均失業率為 4.18%，較上年同期下降 0.04 個百分點。

按教育程度別觀察，國中及以下程度者失業率 3.48%；高中（職）程度者失業率 4.13%；大專及以上程度者失業率 4.83%，其中大學及以上程度者失業率 5.68%。

按年齡層觀察，15 歲至 24 歲年齡者失業率 14.06%；25 歲至 44 歲年齡者失業率 4.30%；45 歲至 64 歲年齡者失業率 2.36%。

## 參、現行施政措施

### 一、加強就業服務

為提供求職者深化之就業服務並建立信賴及長期陪伴關係，職訓局所屬就業服務站全面

推動「就業服務一案到底作業模式」，提供求職者「單一窗口」、「固定專人」及「一案到底」預約制之客製化服務，透過專人協助求職民眾適性、穩定就業，相關措施說明如下：

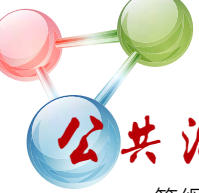
#### （一）提供快速及多元就業媒合

- 1、透過就業服務外展人員走動式服務，主動關懷協助社區弱勢失業者就業。另辦理徵才活動、就業博覽會及運用就業服務據點與全國就業 e 網協助求職求才。結合 7-11 超商 ibon 通路提供求職求才與職業訓練資訊，延伸服務的廣度。推動企業求才速配計畫，提供雇主求才快遞服務，主動提供客製化求才服務。
- 2、為協助有工作能力之失業者重返職場就業，由政府提供僱用獎助，鼓勵雇主僱用由公立就業服務機構推介之就業弱勢失業者；並運用臨時工作津貼，提供失業者短期就業安置措施；另補助求職者交通費用，以達到促進失業者儘速就業之目標。另鼓勵失業勞工從事特定製程或特殊時程行業工作，紓緩前開行業缺工情形，以達兼顧穩定失業勞工就業以及減少聘僱外籍勞工需求之目的。

#### （二）提供民眾即時、便利的服務

除於全國各地普設就業服務據點外，更自 92 年起設置「全國就業 e 網」，93 年設置「就業服務科技客服中心」成立 0800-777-888 客服專線，提供全年無休 24 小時的求職求才就業服務。

另因應政府組織再造，未來勞委會將改制為勞動部、職訓局則將改制為勞動力發展署，原「全國就業 e 網」亦將整合職訓 e 網、身心障礙者就業開門網、技能檢定及微型創業服務



等網站，建置一新整合網站—「臺灣就業通網站」，提供民眾全面性的複合式、多元化之職涯服務。「就業服務科技客服中心」亦需由原有之求職求才就業服務諮詢，轉型為提供複合式、多元化之諮詢服務。

未來不僅於虛擬方面將全國就業 e 網、職訓 e 網、身心障礙開門網、微型創業鳳凰網、技能檢定之網站服務整合；在實體服務上，亦將與就業、訓練、技檢、創業協助等服務整合，期待勞工朋友能享有一站式的一案到底的整合性服務。期待能透過業務及資訊系統的整合，成為不受限於時間、空間，無遠弗屆虛實整合之 Super 就業中心。

### （三）協助青年就業

青年是國家重要資產，為使青年人口能順利進入勞動市場，針對青年提供以下重要措施：

- 1、補助各級學校辦理青年就業準備相關活動、青年就業達人班、青年就業讚計畫及成立青年專櫃與青年就業中心。
- 2、藉由心理諮商服務及職業心理測驗等工具，協助青年探索職業興趣、釐清尋職方向，進而媒合就業、推介參加職業訓練或轉介創業諮詢服務，並運用相關就業促進工具，持續追蹤及輔導至順利進入職場就業。

## 二、強化勞工職能

為促進國民就業及協助國民穩定就業，職訓局辦理之職業訓練除兼顧社會面向及國家經濟發展需求，更以勞動力發展為使命，以勞動力的開發、提升及運用為策略，並以服務體系一元化，服務內涵在地化的運作模式，建構精實的服務網絡，相關措施說明如下：

### （一）增進失業者再就業技能

由職訓局所屬職業訓練中心依據產業發展及就業市場人才需求之特性，採自辦、委外、補助等方式，規劃辦理多元類別之職業訓練課程，提供失業者職業訓練機會，提升其就業技能。

### （二）提升青年就業能力

為協助青年提升專業技能，推動「青年各項專案培訓計畫」，針對在學及離校青年不同發展階段需求，提供各項職業訓練措施：

- 1、「雙軌訓練旗艦計畫」：針對國中畢業以上青少年，由學校進行學科教育，事業單位負責工作崗位訓練，協力培訓契合企業需求之優質專業技術人力。
- 2、「補助大專校院辦理就業學程計畫」：針對畢業前 2 年在校大專校院學生，引進業界專業人士開設實務課程、共通核心職能課程及職場體驗。
- 3、「青年就業旗艦計畫」：針對 15 歲至 29 歲缺乏工作經驗或專業技能之離校青年，朝先用後訓模式提供工作崗位訓練，以提升事業單位僱用意願，增加青年就業機會。
- 4、「產學訓合作訓練」：由職訓中心提供青少年專業技術養成訓練，學員於日間、夜間或例假日持續接受一般學科教育，並安排日間至事業單位實習。

### （三）強化在職勞工進修訓練

- 1、推動「產業人才投資方案」：鼓勵在職勞工持續進修學習，提升職場競爭力，補助參訓學員 80% 至 100% 訓練費用。另推動「協助事業單位人力資源提升計畫」，提高事業單位投資發展員工訓練體系之能力與意願。

2、協助可能受貿易自由化影響之勞工提升就業技能：為因應貿易自由化可能帶來之影響，鼓勵事業單位依據營運策略或轉型、升級需求，為所屬員工規劃、研提訓練計畫，補助訓練經費，另輔導上開適用範圍之勞工參加符合產業需求、實務導向之訓練課程，補助 100% 訓練費用。

#### （四）提升職業訓練品質

訓練品質評核系統 (Taiwan Training Quality System, TTQS) 已漸臻穩定成熟，對提升國內教育訓練人員專業素質、強化訓練機構自我檢視其辦訓能力與績效及確保訓練品質等實有助益。除透過 TTQS 協助培訓單位建置穩定且具一定品質標準之辦訓體制，並辦理 TTQS 訓練品質管理課程、策略管理課程及訓練規劃課程。

### 三、促進特定對象就業

為協助特定對象及弱勢者適性就業，暫時免於生活之困頓，使其生活安定，提供相關就業促進措施如下：

#### （一）加強推動就業融合計畫

提供就業諮詢、就業媒合及職業訓練諮詢等服務，同時運用相關就業促進工具（例如職場學習及再適應計畫、僱用獎助措施等），鼓勵事業單位進用，以協助特定對象及弱勢者就業。

#### （二）運用就業促進津貼及相關僱用獎助

透過求職交通補助金、臨時工作津貼、僱用獎助措施等，協助失業被保險人及弱勢失業勞工，維持失業期間基本生活，並促其迅速再就業。

#### （三）協助低收入戶及中低收入戶適性就業暨積極自立，脫離貧窮改善經濟

職訓局配合內政部社會救助法新制施行，訂定實施「100～105 年低收入戶及中低收入戶就業促進實施計畫」，協助年滿 15 歲至 65 歲失業者具有工作意願及工作能力，且經社政主管機關審核認定之低收入戶及中低收入戶，透過多元化職業訓練及補助參加技術士技能檢定，協助其培養專業技能，並提供個案管理提供個別化諮詢與服務，運用職場學習及再適應計畫及多元就業開發方案等就業資源，加強其自身能力，建立正確職涯觀念。

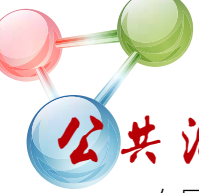
#### （四）促進身心障礙者就業

針對身心障礙者就業部分，除運用前開措施外，並於各縣市政府設立身心障礙職業重建服務窗口，依個案之需求，提供多元化職業訓練與就業服務，協助身障者適性就業。為提高雇主僱用意願，開拓就業機會，同時推動職務再設計、僱用獎（補）助、定額進用、身心障礙者加值輔導，促進其就業。

#### （五）辦理多元就業開發方案

多元就業開發方案係藉由結合政府及民間團體，透過具創意性、地方性及發展性之經濟型或社會型計畫，引導失業者參與計畫工作，紓解其失業帶來的經濟危機與生活壓力，維繫其勞動意願，增進就業能力以及工作自信心，並促成在地產業發展，開創在地型就業機會。

在個人方面，藉由參與計畫工作，紓緩經濟壓力，提升工作能力及創造自我價值，以利進入一般職場就業；在政府方面，透過方案實施，促進和第三部門合作的機制，並藉由民間團體的社區營造經驗，協助失業者在地就業；



在民間團體方面，透過計畫的執行，強化組織的運作，達成組織願景及使命，發展永續經營的能量。

本方案依核定之計畫內容，補助計畫執行單位之用人津貼、勞健保費及其他費用。同一計畫最長得連續補助3年，視其執行績效、訪視考核及接受輔導成果，逐年審查核定。

## （六）推動培力就業計畫

培力就業計畫原以莫拉克災區為適用範圍，並於101年計畫擴大實施區域與計畫範疇，適用於全國。本計畫結合民間團體、政府部門及企業單位之人力與資源，運用民眾創意及自主力量，發展在地特色產業與社會經濟事業，採取他助、互助到自助之階段發展概念，振興災區產業，協助重大天然災害之災後重建、區域再生發展、社會性創業或就業支持系統等創新計畫，開創各種可能之就業機會，並促成創新性質之計畫產生，培育相關人才，建構國內社會經濟發展之基礎，提升就業機會。

本計畫除補助用人費外，另補助諮詢陪伴及技能培訓等費用，以發揮計畫彈性運作及充分諮詢的特點。

## 肆、未來展望

### 一、深化就業服務功能

為利勞動力發展，積極推動建置整合化之國家就業服務網站，統合職業訓練、就業服務、技能檢定與創業協助等資訊平臺並與實體就業服務據點相互合作，以提供求職求才民眾全方位與虛實整合之就業服務；並持續開發合作之便利超商，增加合作服務據點，以提高本會就業服務資源之能見度與可及性。

另提供整合性一站式一案到底的服務，不

僅於虛擬方面將全國就業e網、職訓e網、身心障礙開門網、微型創業鳳凰網、技能檢定之網站服務整合；而在實體服務上，與就業、訓練、技檢、創業協助等服務整合，期待勞工朋友能享有一站式的一案到底的整合性服務。

### 二、促進青年就業

為因應青年所面臨高等教育政策結構轉變，造成學用落差現象、工作期望與就業市場現況存有差距及專業職能不足，造成尋職困難，針對各職涯發展階段青年，以協助就業為目標，加強就業促進服務，提出跨部會促進青年就業策略及具體措施，共同協助青年就業。

### 三、強化國民就業職能

未來職訓局將致力於全面提升勞動競爭力，除辦理多元就業導向之失業者職業訓練，提供失業民眾所需之職業訓練諮詢輔導，並結合民間訓練資源，提供在地就近之訓練與服務，促進民眾再就業。此外，亦將持續推動青年各項專案培訓計畫，擴大辦理產學訓合作訓練服務能量，並全新啟動以師傅帶領徒弟之師徒訓練學習模式，傳承產業專業技術及經驗，加強青年與職場接軌，促進青年就業。同時致力於穩定在職勞工就業，運用事業單位的訓練資源及學習機會，鼓勵企業為所屬員工辦理訓練活動以提升人力資本提升，並結合民間訓練單位辦理多元實務導向之進修課程供在職勞工選擇參訓，引導勞工自主學習提升職能，以符合勞動市場的需求。

### 四、推動職能基準規範

鑑於產業結構快速變遷，政府除更致力於產業勞動力發展相關基礎建設，且需要工商團體積極投入，使人才培育端的學校、訓練機構與企業，均能校準產業需求發展訓練課程，以

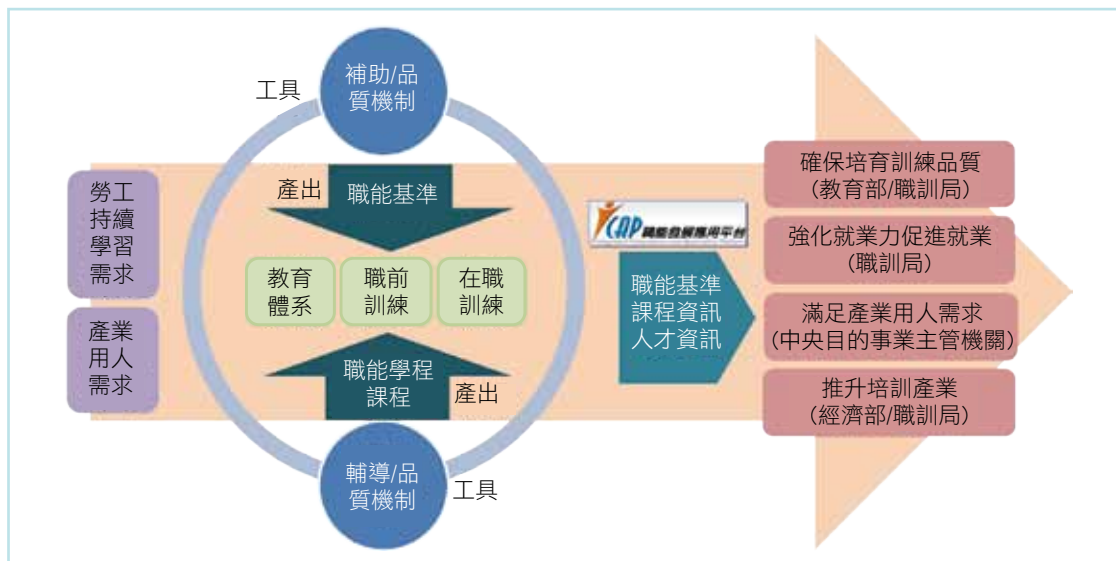


圖 1 我國產業職能基準規範示意圖

資料來源：本研究整理

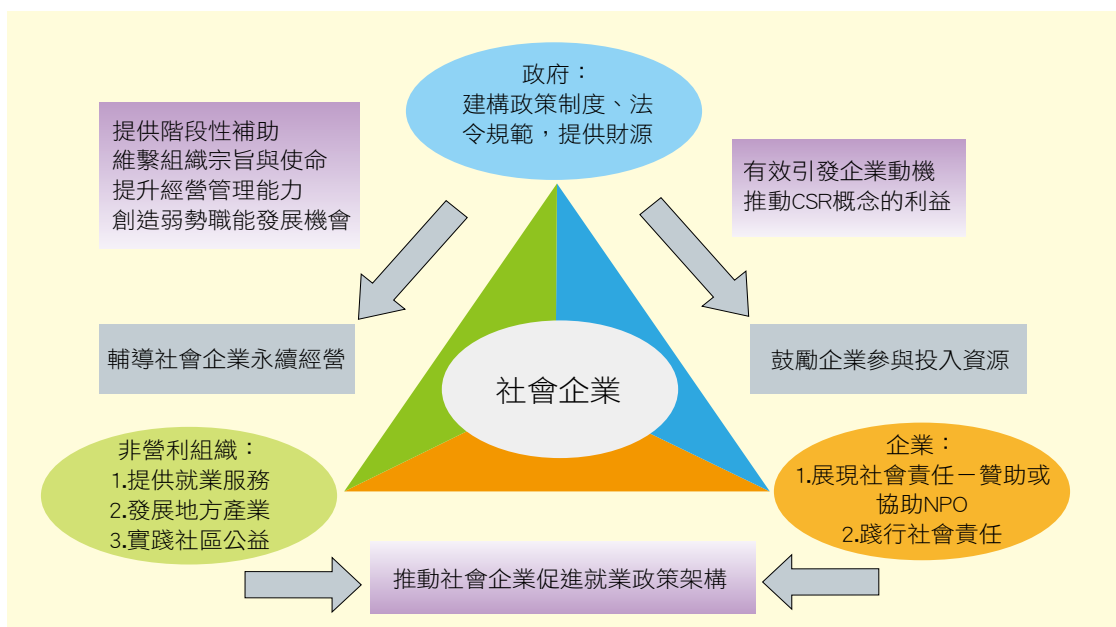


圖 2 社會企業政策架構圖

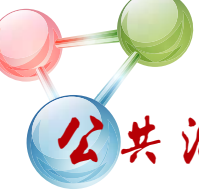
資料來源：本研究整理

實際滿足產業勞動力發展需求，加速我國產業職能基準之建立（如圖 1）。

未來期待產業工商團體及企業都能積極參與，並結合政府輔導及補助資源，共同推升我國勞動力發展前景與展望。

## 五、協助特定對象就業

- (一) 整合專業服務與就業促進資源及工具，促進身心障礙者及特定對象勞動力發展運用，並提升其就業率。
- (二) 建全身心障礙者職業重建服務專業人員



訓練及證照制度，提升服務品質。

- (三) 因應人口變遷邁向高齡社會之國際發展趨勢，推廣中高齡職務再設計，研擬推動銀髮人才就業資源中心。
- (四) 社會企業與社會企業精神在全球形成一場新的公民自覺與自發的運動，也被證明為一個可擴張與永續經營的商業模式，更提升了社會公益組織的財務自主性，同時發展社會企業也具有鼓勵社會創新的意義。目前以促進就業角度為出發，推動發展社會企業，除運用原已推動的「多元就業開發方案」及「培力就業計畫」之資源，持續協助與扶植民間團體與社會企業發展，並辦理有關社會

企業政策規劃與發展的相關事項，其政策架構圖示如圖 2。

## 伍、結語

臺灣地區自然資源有限，人力資源如能充分而有效運用，即為最可貴的資源。政府除有責任協助全體國民提升就業技能及促進就業外，同時對於身心障礙者及特定對象等就業弱勢者亦須提供特定措施及資源照顧。如此，不但具有補充勞動力不足的經濟政策意義，亦兼具消除就業障礙、提供渠等公平競爭的就業機會之社會政策意義。惟該等服務對象所需投注之心力極大，其相關的政策、立法及行政措施，亦需隨時不斷檢討修正，方能達成預期的目標。



# 我國現階段年金制度 改革內涵與進程

政策  
新知

陳小紅 行政院經濟建設委員會副主任委員

## 壹、前言

「年金」係滿足一定工作條件時，定期發給的現金給付，用以保障老年基本生活所需。1889年，德國建立了世界上第一個年金制度，保障19世紀工業革命後所形成之大規模工業生產及僱用模式下廣大勞工退休後之生活。二次大戰後，各國普遍採取年金制度以保障國民老年的經濟安全，且成為整體社會安全制度重要之一環。

然1980年代中期以降，由於人口急遽老化導致財務收支失衡，歐美福利國家陸續展開制度改革，並因人口老化之不可逆性，相關改革一直延續迄今。檢視各國所採取之改革不外推遲退休年齡、降低年金給付水準及提高保費等制度內緊縮調整等措施；或以私人年金（商業年金保險）補充退休所得、改採「確定提撥制」（註1）、建立基本年金保障制度等結構性的制度改革等。

我國自民國39年開辦軍人保險及勞工保險以來，逐步建構老年經濟安全保障體系，至97年10月「國民年金」保險開辦止，該制度歷經10餘年之討論與規劃，雖未能達成各社會保險制度間之整合，惟其以未加入其他社會保險之國民為納保對象，完成年金制度最後一塊的拼圖，使全體國民均可納入年金保障，仍具重大

意義。然而，近年來我國人口快速老化，意味著我國在歷經年金制度擴張期後不久，即須面對人口老化所帶來財務失衡之嚴峻考驗。

有鑒於我國人口老化速度遠快於歐美國家，各項年金制度主管機關均密切監控著基金財務狀況，並陸續進行相關制度的調整。復以去（101）年10月媒體一篇有關勞保基金即將提前於民國116年破產之報導，引發社會各界強烈不安，也因此引起輿論關注軍公教退撫基金財務、不同行業間退休所得差距等課題，行政院隨即於去（101）年10月下旬由副院長召集成立「年金制度改革小組」，並建立與考試院之跨院合作機制，共同啟動勞保年金及軍公教退撫制度之改革，冀能改善兩年金制度的財務狀況並減輕未來世代之負擔。本文即擬就我國年金制度現況、遭遇問題、政府推動改革之規劃構想及原則等闡述如次。

## 貳、我國年金制度現況及問題

### 一、年金制度現況

我國老年經濟保障體系，包括第零層之社會救助制度（如中低收入老人生活津貼），第一層法定之社會保險制度（公共年金），第二層法定之職業退休金制度，及第三層屬個人購買之私人商業保險、儲蓄、家庭互助等保障，

符合世界銀行所提出之多層次老年經濟保障模式（如圖 1）。

## 二、年金制度面臨問題

### （一）財源不足

我國各職業別社會保險及軍公教退撫制度係採「確定給付制」（註 2），財務以「部分提存準備」方式運作，亦即保有一定安全準備金，並依財務狀況調整保險費率因應。其中，

「勞保」及「軍公教退撫制度」因長期費率低收，加以人口持續老化，導致基金安全流量已不足 20 年（如表 1）。

### （二）行業不平

我國各社會保險及退休制度係依職業別分立，各制度間有關投保薪資、繳費率、給付水準等之設計均不同，雖不宜直接比較各職業別間之退休所得，或求其退休所得完全相同，惟

身份 保障層次	軍職人員	公教人員			勞工		一般國民	農民
第三層 個人保障	私人商業保險、個人儲蓄、家庭互助							
第二層 法定職業退休金	軍公教人員退撫制度(DB/年金)(62.2萬人)	國營事業退撫制度	政務人員離職儲金(DC)	私校教職員工退撫制度(DC)(6.4萬人)	勞工退休金(DC) (新/569.9萬人) (舊/337.6萬人)	約聘僱人員離職儲金(DC)		
第一層 法定公共年金	軍人保險(DB)(24.7萬人)	公教人員保險(DB)(59.3萬人)			勞工保險(DB/年金)(965.8萬人)		國民年金(DB/年金)(373.9萬人)	老農津貼(67.1萬人) 農民健康保險(DB)(144.2萬人)

圖 1 我國老年經濟安全保障體系

註：各制度人數為 102 年 5 月數據  
資料來源：各社會保險及退休金制度網站

表 1 我國年金制度財務概況

制度	現行費率 / 法定費率 (%)	平衡費率 (%)	基金餘額 (億元)	基金收支 失衡年度	基金用罄 年度
勞保	現行：8 法定：6.5-12	27.84	4,857 (102/5)	107 年	116 年
軍公教退撫制度	現行：12 法定：12-15	軍：36.7 公：40.7 教：42.3 平均：40	5,396 (102/5)	軍：100 年 公：109 年 教：107 年	軍：108 年 公：120 年 教：116 年

資料來源：1. 勞工保險普通事故保險費率精算及財務評估（101 年 9 月）  
2. 公務人員退撫基金第 4 次精算報告（以 100 年 12 月 31 日為精算基準日）



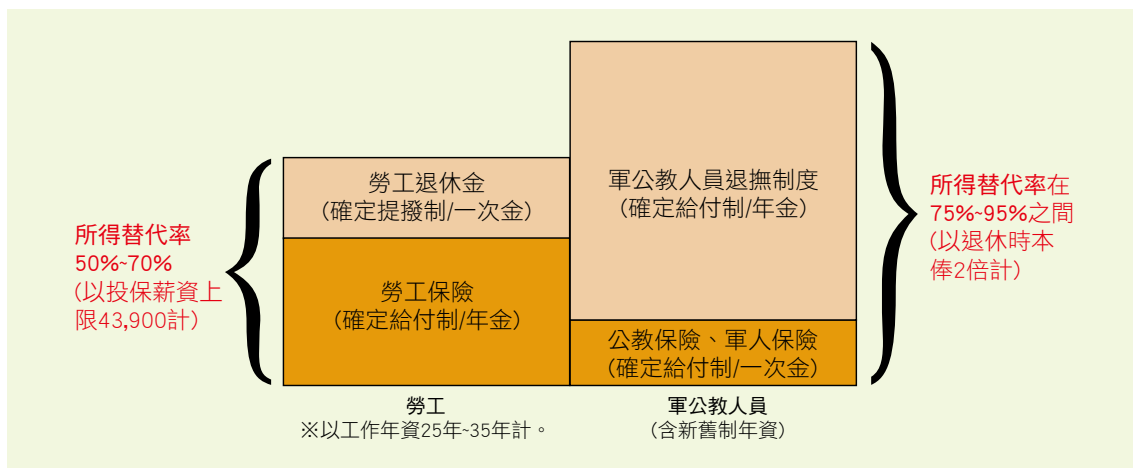


圖 2 我國勞工與軍公教人員退休所得替代率示意圖

資料來源：本文繪製

表 2 未來 50 年我國人口結構及扶養比變化趨勢

年別		年底人口數 (千人) / 人口結構 (%)						扶養比 (%)			老化指數
西元	民國	0-14 歲		15-64 歲		65 歲以上		合計	扶幼比	扶老比	
2012	101	3,412	14.6	17,305	74.2	2,602	11.2	34.8	19.7	15.0	76.3
2025	114	2,918	12.3	16,001	67.6	4,736	20.0	47.8	18.2	29.6	162.3
2041	130	2,438	10.8	13,158	58.3	6,976	30.9	71.5	18.5	53.0	286.2
2060	149	1,859	9.8	9,598	50.7	7,461	39.4	97.1	19.4	77.7	401.5

資料來源：行政院經建會「中華民國 2012 年至 2060 年人口推計報告」

因現行「勞工」退休所得之總所得替代率約為 50%~70% (以勞保投保薪資上限 43,900 元為基準)；「軍公教人員」含新舊制年資者，退休所得替代率約介於 75%~95% 間 (以退休時本俸 2 倍為基準)，兩者差距不可謂不大 (如圖 2)。

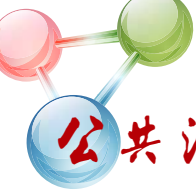
### (三) 世代不均

目前我國 65 歲以上人口約 260 萬人，預估民國 149 年時，老年人口將增為目前之 3 倍，達到 746 萬人；工作人口則將由目前的 1,730 萬人，降至 149 年時之 960 萬人。換言之，目前平均每 6.7 位工作人口扶養 1 位老人，至

149 年平均 1.3 位工作人口即需扶養 1 位老人，如年金制度仍採現行之繳費與給付水準，勢將形成未來工作人口沈重的負擔 (如表 2)。

### 參、年金改革規劃構想及原則

鑒於我國年金制度所面臨財源不足、行業不平及世代不均等問題，政府自去 (101) 年 10 月推動改革之初，即揭示將以「財務健全、社會公平、世代包容、務實穩健」為基本原則，並針對「所得替代率、保險費率、給付條件、基金運用及政府責任」等五大面向進行改革。茲摘述各項原則及面向如下：



## 一、四大原則

### (一) 財務健全

確保各年金制度安全現金流量，維持財務平衡、永續經營。

### (二) 社會公平

適度縮小不同職業別間保障之差距，並使繳費及領取給付之權利義務相對應。

### (三) 世代包容

不同世代負擔合理化，促進世代包容與平衡。

### (四) 務實穩健

訂定合理時程，循序漸進，避免影響社會安定。

## 二、五大面向

### (一) 所得替代率

合理調整給付水準，減輕年金之財務負擔。

### (二) 保險費率

適度提高費率，反映保險成本。

### (三) 給付條件

檢討退休年齡與給付計算基準。

### (四) 基金運用效率

提高基金收益，挹注保險財務。

### (五) 政府責任

政府負最終支付責任入法以安定民心。

## 肆、擴大社會參與下研提之改革方案

年金制度具有「社會連帶」及「世代互助」性質，其改革所牽動的面向及人員十分廣泛，不僅橫跨勞工、軍公教等不同職業從業者，亦

涉及不同世代間權利義務之衡平。為使年金議題充分為國人所瞭解，同時讓多元意見得以進入政府決策體系，行政院暨考試院自 101 年 11 月起即展開兩階段的民意蒐集，期藉由擴大參與及充分對話，廣徵各制度適用對象、團體代表、學者專家們之意見，同時與朝野黨團密切聯繫溝通，據此而收集之意見均納入改革方案研擬時的重要參考。茲擇要說明兩階段社會溝通情形及成果如次：

### 一、第一階段溝通（101年11月至12月）

舉辦 124 場座談會，計 1 萬 1 千餘人次參與，座談對象包括學者專家、民意代表、在職與退休軍公教人員和勞工等。在廣納各界意見後，於 2013 年 1 月底研議出第一階段的改革方案。

### 二、第二階段溝通（102年2月至3月）

除向社會大眾說明改革初擬方案的內容外，於 3 月底前亦藉聆各界意見（辦理 122 場座談會，計 1 萬 9 千餘人次參與）後，彙整並修正初步改革方案，且已於本（102）年 4 月間提出年金改革相關法律修正案，送請立法院審議。

### 三、各界意見重點摘錄

政府大規模徵詢各界看法所獲致意見涉及諸多層面，且針對相同議題之意見亦多分歧；其中較具共識部分，已為行政部門參酌納入改革方案中，至於未能於本次改革處理之建議，亦列入紀錄俾利後續討論。綜整各界意見所涉及議題大致涵蓋：

#### (一) 學者專家

學者專家較關注我國整體年金制度架構之發展、世代正義、人口老化及少子女化對年金

財務之衝擊等，相關建議包括：整合各社會保險為單一基礎年金制度；建立各社會保險間年資銜接機制；強化私人年金保險之角色，以完善三層制年金制度架構；提高勞工退休金之勞工自提率；建立年金財務預警機制；設置緩衝基金以因應未來年金支出需求；合理化各世代財務責任；和強化人口政策以有效提高生育率等。

## （二）勞工

關注改革對其退休所得之影響，提出刪減勞保年金給付或增加費率將嚴重衝擊勞工生計主張，並咸認應優先以政府撥補及提高基金投資報酬率等方式改善勞保財務；另亦表達了應調高勞保投保薪資上限，俾提高勞工退休所得水準看法。

## （三）企業雇主

關注調升勞保費率對企業競爭力之影響，認為應調降雇主負擔比例；另亦建議提升勞動參與率，以擴大年金之保費收入。

## （四）軍公教人員

提出年金改革有違「信賴保護原則」之虞，應僅針對新進人員進行調整；另強調改革過程應力求資訊透明化，加強溝通，以避免社會對立。

# 伍、現階段年金改革方案主要重點

## 一、勞保年金制度

目前送請立法院審議之勞保年金改革修正法案內容主要為將「政府負最終給付責任」入法，並明定政府第 1 年將挹注 200 億元之撥補計畫。另考量人口老化因素，亦規劃適度調降勞保的「年資給付率」，針對投保薪資超過 3 萬元部分，調降其給付率至 1.3%；至於「平均

月投保薪資計算標準」則由現行的最高 60 個月逐步延長為 144 個月；「保險費率」逐年提高 0.5%，於 110 年達到現行 12% 上限時，經評估機制，如精算未來 20 年保險基金餘額確有不足以支應保險給付時，每年將再持續調高 0.5%，惟不逾 18.5% 上限；另提高基金運用效率至 4% 以上。

前揭方案係行政部門經第二階段社會溝通並審慎考量各界意見後，再行調整之結果，冀能降低改革對勞工與雇主之衝擊。經調整項目包括平均月投保薪資計算標準、投保費率及給付公式之調整等（如表 3）。

## 二、軍公教人員退撫制度

目前送請立法院審議之軍公教人員退休制度相關修正法案，主要係區分已退、現職及新進等 3 類人員進行同步改革。改革措施包括逐步延長月退休金起支年齡為 90 制（年資 30 年以上，年滿 60 歲）；適度調降退休所得，由現行最高「本俸 2 倍的 95%」，調降為不超過「現職薪資的 80%」（通過調整「退休金計算基準」、「退休金基數內涵」及「改革 18% 優惠存款制度」等方式達成）；提高費率及調整費用分擔比例；新進人員退休制度改為「兼採『確定給付』與『確定提撥』制」。另，教育人員及軍職人員依其職業屬性，保留了若干的彈性措施：

### （一）教育人員退休制度之彈性措施

- 1、幼兒園園長、教師及高級中等以下學校校長、教師，月退休金起支年齡仍適用 85 制（年資滿 30 年以上，年滿 55 歲）。
- 2、大專教師因薪資結構有別於一般教育人員，其「退休金基數內涵」之調整亦有不同之規劃。

表 3 勞保年金制度兩階段改革方案與現行制度之比較

項目	現行制度	1月30日初步改革方案	4月修正法案版本
1. 平均月投保薪資計算標準	加保期間最高 60 個月平均計算	每年增加 12 個月，逐步提高為 180 個月	每年增加 12 個月，逐步提高為 144 個月
2. 投保費率 (不含就保費率 1%)	98 年開辦後，前兩年 6.5%，第三年起每年調高 0.5% 至 104 年為 9%，其後每兩年調高 0.5%，至 116 年達上限 12%(目前費率 8%)	依現行費率調整機制於 104 年調至 9%，其後每年調高 0.5%，至 125 年達上限 19.5 %	依現行費率調整機制於 104 年達 9%，其後每年調整 0.5% 至 12%，屆時精算如未來 20 年保險基金餘額不足以支應保險給付時，渠後每年繼續調高 0.5%，惟不逾 18.5% 上限
3. 給付公式	依下列方式擇優發給： 1. 平均月投保薪資 × 保險年資 × 0.775% + 3,000 元 2. 平均月投保薪資 × 保險年資 × 1.55%	1. 甲案：退休初期維持 1.55 %，俟領取年金數額累計逾一次給付之次月起，改按原領數額 70% 發給 2. 乙案：平均月投保薪資 30,000 元以下者以 1.55% 計；超過 30,000 元者，其中 30,000 元以 1.55% 計，超出部分以 1.3% 計	採乙案，平均月投保薪資 30,000 元以下部分，以 1.55% 計；30,000 ~ 43,900 元部分，則以 1.3% 計
4. 政府支付責任	政府負最終給付責任並未入法	1. 政府負最終給付責任條文入法 2. 政府擬定撥補計畫，第一年約撥補 200 億元，往後按經濟狀況調整撥補金額	
5. 基金運用績效	101 年精算報告假設為 3%	基金投資績效應提高至 4% 以上	

資料來源：本文整理

## (二) 軍職人員退休制度之彈性措施

- 1、為確保國軍基層部隊之精實，軍職人員退役年齡不擬完全比照公務人員，惟將規劃放寬將、校級軍官最高服務年齡（限），並考量軍階、戰鬥單位或非戰鬥內勤職務、特殊技勤專長人員（如軍醫、軍法、主計、行政、情報）等因素，適度延長服役期 1 至 5 年。
- 2、「退休金計算基準」將採本階最後 3 年平均俸額計算，如本階未滿 3 年者，則以次一階最後 3 年作為計算基準，以防過去常出現的一經晉升即辦理退役之弊端。

前揭軍公教退撫制度之改革方案，同樣為依第二階段社會溝通徵詢各界意見後再行調整之結果，主要乃期降低改革之衝擊，並調整包括保費分擔比例、公教人員月撫慰金制度等（如表 4）。

## (三) 對經濟弱勢者之保障

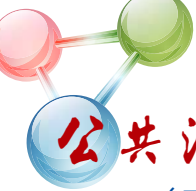
為適度保障經濟弱勢者之退休所得，使其不致因改革遭受過大衝擊，亦特別規劃下述保障措施：

- 1、勞工：為保障薪資較低勞工之退休所得，有關調降勞保年金給付率部分，投保薪資 3 萬元以下者將完全不受影響，投保薪資超過 3 萬元者，亦僅針對 30,000 元至 43,900 元部分之給付率，由 1.55% 調降至 1.3%，少領金額比例介於 1% ~ 5%。
- 2、軍公教人員：為照顧經濟弱勢退休軍公教人士，對於退休所得較低者，改革規劃的扣減結果不得低於「委任第一職等本俸最高級與專業加給合計數額（32,160 元）（註 3）」之保障。

表 4 軍公教退撫制度改革方案與現行制度之比較

項目	現行制度	改革方案(4月修正法案版本)		
		公務人員	教育人員	軍職人員
<b>現職人員</b>				
1. 保費分擔比例	軍公教人員 / 政府 = 35:65	(1月30日初步改革方案：軍公教人員 / 政府 = 50:50) 軍公教人員 / 政府 = 40:60		
2. 退休金計算基準	最後在職俸額	逐步調整為：最後在職 15 年平均俸額		本階最後 3 年
3. 費率	12%	逐步提高至 18%		
4. 請領條件	85 制(教育及軍職人員為 75 制)	1. 由 85 制(75 制)延長為 90 制 2. 維持現制：幼兒園園長、教師及高級中等以下學校校長、教師因職業特殊性，仍採 85 制(1月30日初步改革方案：幼兒園及國中小教師採 85 制)		部分職務 延長 1-5 年
5. 給付公式	本俸 × 2	3. 公務人員：由本俸 × 2 逐步調整為本俸 × 1.6 (兼具新舊制者) 或本俸 × 1.7 (純新制者) 4. 教育人員：大專教師因薪資結構不同於一般教育人員，教授級：本俸 × 2、副教授級：本俸 × 1.9、助理教授：本俸 × 1.8、其他教育人員：本俸 × 1.6 (兼具新舊制者) 或本俸 × 1.7 (純新制者)		維持本俸 × 2
6. 調整月撫慰金	遺族得按 1 / 2 月退休金給與月撫慰金或領取一次撫慰金	(1月30日初步改革方案：廢止月撫慰金制度，保留一次撫慰金) 改按月退休金 1/3 給與，並增訂限制條件如下： 1. 起支年齡延後為 60 歲；婚姻關係存續時間延長為 15 年。 2. 特別貧困之未再婚配偶，保障按月退休金 1/2 給與。 3. 限定已支領政府編列預算支給之退撫給與或相當退離給與之定期給付，不得支領		(1月30日改革方案：維持月撫慰金制度) 維持現行月撫慰金制度之給與額度(按月退休金俸 1/2 給與)，已退伍人員起支年齡與限制條件同公教人員
7. 優惠存款	月退休金加計優惠存款利息所得總計不超過本俸 2 倍之 75% ~ 95%	1. 84 年 7 月 1 日(教育人員為 85 年 2 月 1 日；軍人為 86 年 1 月 1 日)以前退休者：維持 18% 2. 84 年 7 月 2 日(教育人員為 85 年 2 月 2 日；軍人為 86 年 1 月 2 日)以後退休且兼具新舊制年資者(含支領一次退休金及月退休金)：自 106 年調降至 12%，之後逐年調降 1%，至 110 年調降至臺灣銀行一年定期存款利率 + 7%，並以 9% 為上限。領一次退休金者之 18% 維持不變		
8. 所得替代率上限	本俸 2 倍的 95%	實質所得替代率將逐年調降至不超過現職待遇之 80%		
<b>已退人員</b>				
1. 退休金計算基準	本俸 × 2	逐步改為本俸 × 1.6		維持本俸 × 2
2. 優惠存款	(同現職人員改革方式)			
<b>新進人員</b>				
制度改革	—	1. 公教保險將改為年金制(所得替代率(15%)) 2. 第二層退撫將分為確定給付(40%) + 確定提撥(20%) 兩部分 (1月30日初步改革方案：三層次年金制度比例為 15% : 30% : 30%)		規劃中

資料來源：本文整理



## （四）改革與「信賴保護原則」之衡平

此次改革過程中，不少軍公教人士表達了政府所承諾之退休金應符合「信賴保護原則」、不得任意變更之立場；然衡酌國家財政負擔、整體經濟環境及社會發展趨勢，給予退休人員合理老年生活保障的軍公教退撫制度勢亦須與時俱進，為合理之調整，方能使制度永續運行。本次改革即秉持兼顧退休人員權益及社會整體資源公平分配等原則，依據司法院釋字第 525 號有關人民信賴保護意旨之解釋，規劃合理、合法的改革措施，並且各項措施均採取逐步調整到位方式，以緩解對退休人員生活之衝擊。

## 陸、結語

年金改革是當代許多國家共同面對的重大挑戰之一，歐美國家自 1980 年代中期以降莫不因應人口高齡化展開各項年金制度改革，我國人口快速高齡化的結果，已導致「勞保」及「軍

公教退撫制度」在未來 10 至 15 年即將面臨基金用罄窘境，勢須及早調整與改革制度。政府自去（101）年 10 月下旬啟動年金制度改革此一涉及千家萬戶之世紀工程，其成敗除繫乎主政者的改革決心外，實有賴各界及早凝聚共識；目前政府已完成勞保年金及軍公教退撫制度之改革規劃，並據以提出相關修正法案送請立法院審議，如能於本（102）年 9 月開議之會期順利完成修法，則至少能落實下述目標並確保國人一定期間的老年經濟安全：

- 一、永續經營：健全制度及財務機制，確保 25～30 年基金的安全流量。
- 二、保證領取：政府負最後支付責任，確保國人老年經濟安全。
- 三、世代公平：適度調整現行制度，衡平世代責任，以減輕未來世代之負擔。

## 附註

註 1. 年金制度大凡有以下兩種類型：

- （1）確定給付制（defined benefit, DB）：量出為入，先確定給付數額，再依被保險人年齡結構決定提撥比率，通常未足額提撥，再以階梯式費率補足。政府公共年金多採此方式，以確保民眾能獲得基本保障。
- （2）確定提撥制（defined contribution, DC）：量入為出，被保險人及雇主（政府）均事先按月提撥一定費用至個人帳戶，待退休時領取個人帳戶提撥總額及投資收益。職業退休金多採此方式。

註 2. 同註 1。

註 3. 此即為年金改革過程中，相對於勞工平均月投保薪資的 43,900「天花板」而言，輿論界所指之「地板」概念；即對軍公教退休者而言，似有最低退休金之保障，然因財務考量，坊間固然一直都有上調勞保平均月投保薪資計算上限之擬議，勞委會卻始終未鬆口。

## 參考文獻

1. 立法院 101 年 10 月至 102 年 5 月司法、衛環、內政等委員會年金改革相關質詢之各行政部會回應稿暨舉辦公聽會資料。
2. 美世顧問股份有限公司，2012，*第 4 次基金精算評估報告書*（以 100 年 12 月 31 日為精算基準日），公務人員退休撫卹基金管理委員會精算勞務採購案。
3. 邵靄如，2012。*勞工保險普通事故保險費率精算及財務評估*（行政院勞工委員會委託研究）。臺北：行政院勞工委員會。
4. OECD, 2011, *Pensions at a Glance 2011: Retirement-Income Systems in OECD and G20 Countries*.
5. OECD, 2009, *Pensions at a Glance 2009: Retirement-Income Systems in OECD Countries*.

# 新能源政策推動現況與未來展望

歐嘉瑞 經濟部能源局局長

近年來國際能源環境面臨諸多挑戰，包括化石能源蘊藏量有限且日漸匱乏，各國為保障能源供給安全紛紛展開區域能源布局與競奪，導致能源價格波動劇烈；此外，人類為追求經濟發展大量使用化石能源，造成溫室氣體排放增加，而隨全球氣候變遷及極端氣候帶來之災害，如何達成溫室氣體減量成為各國能源政策之重大挑戰。而在面臨國際能源情勢變化時，我國因能礦資源匱乏，能源供給 98% 依賴進口，且四面環海導致所有資源均需依賴船運運輸，所面臨之能源發展情勢遠較其他國家嚴峻，故如何確保能源供給安全、能源價格穩定，同時兼顧因過度使用化石燃料導致之氣候變遷問題，確為我國能源政策首要考量之重要課題。

民國 100 年日本福島核電廠災害引發各國對於核能安全之關切，並相繼檢討核能政策與強化核安體檢，然而考量電力供應安全與溫室氣體減量等因素，全球除德國與瑞士加入於 92 年宣布廢核之比利時行列外，其他國家迄未大幅改變能源政策。我國與日本同樣地處環太平洋地震帶，為避免遭受類似之地震、海嘯等複合災害之威脅，政府以全民福祉為依歸，於同年 11 月 3 日由馬總統宣示「穩健減核」的新能源政策方向，務實回應各界訴求。

## 壹、我國「穩健減核」新能源政策內涵

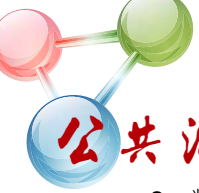
新能源政策係以「永保國民福祉」為使命，並以「確保核安、穩健減核、打造綠能低碳環境、逐步邁向非核家園」為推動主軸。其政策內涵在首重確保核電廠運轉安全，避免核子災變之發生，並在確保不限電、維持合理電價、以及達成國際減碳承諾等三原則下，積極推動「節能減碳」與「低碳開源」措施，創造非核有利條件，以達成環境基本法所揭示「非核家園」目標。

### 一、確保核安

在確保核安方面，強調沒有核安就沒有核電，為避免類似日本福島核災之複合式災變發生，強化核電廠應變能力，政府確保核電安全方面之積極作為，包括：

(一) 進行全面核安總體檢，檢討項目及評估準則與國際同步，強化複合災害整備與應變能力。行政院原子能委員會（以下簡稱原能會）已完成我國核電廠安全總體檢第一階段評估：

1、強化現有核能機組抗地震、防山洪、耐海嘯之機制能力。



2、對設計基準事故，各廠已建立應變程序，並定期演練，具備適當之能力。

3、對超出設計基準事故之因應，各廠已規劃具體強化方案，並建立機組斷然處置措施，避免爐心熔毀及放射性物質大量外釋。

(二) 因應日本福島事件，提前執行各廠「10年整體安全評估」，並比照歐盟核電廠執行壓力測試。

(三) 新建電廠將通過世界核能發電協會 (World Association of Nuclear Operators, WANO) 同業評估，並邀請國際核安管制單位派遣專家來臺協助原能會執行視察。

(四) 依循國際檢討安全規範與強化安全措施，調整我國管制作法。

(五) 成立行政院層級核能安全督導機制，積極落實核安。

## 二、穩健減核

非核家園為「環境基本法」第 23 條揭示之願景，然為避免核能發電減少對電力供給衝擊，產生缺電及限電風險，需以穩健的態度推動減核，推動規劃包括：

(一) 積極降低電力需求，減少尖峰用電。

(二) 發展能源科技，推動替代電源興建，確保電力穩定供應。

(三) 既有核電廠不延役，並依規定展開核電廠除役計畫。

(四) 核四必須確保安全才進行商轉。

(五) 如核四 2 部機組於 105 年前穩定商轉，核一將配合提前停轉。

## 三、打造綠能環境

為擴大節能減碳成效，政府規劃「打造綠能家園」措施，藉由需求面「節約能源」與供給面「低碳能源開發」兩大策略面向，引導全民邁向永續臺灣。

### (一) 在需求面方面：節能減碳、降低尖峰負載及抑低電力需求

#### 1、加速產業結構轉型及強化能資源有效運用

加速產業結構轉型、發展低耗能知識型產業，新興產業占整體製造業實質產值由 97 年的 4% 提升至 109 年的 30%、提升製造業附加價值率由 97 年的 21% 提升至 109 年的 28%；推動能源密集產業能源效率管理、強化全方位節能減碳技術輔導，以及加強廢熱、廢冷回收整合再利用及擴大區域能資源整合應用。

#### 2、倡導節能生活

獎勵民眾購置節能家電、倡導節能減碳新生活運動（包括汰換白熾燈泡、電器定時管理、夏月冷氣機溫度提高 1 度、電腦長時間不用關機、拔掉家裡不用的用電器具插頭、公部門及辦公大樓午休關燈 1 小時等），並推動「政府機關及學校四省專案計畫」，以 96 年為基年，預計 104 年達成油、水、電節約率 10%，用紙節約率 40% 之目標。

#### 3、推動智慧節能基礎建設與示範推廣

建構智慧便捷之節能減碳生活環境、推動智慧便捷交通網絡、普及綠建築布建節能與綠能發展基礎建設及打造 50 個低碳社區與 4 個低碳城市。

#### 4、完善有助節能減碳之市場機能及法制基礎

推動「能源稅法」立法，促使外部成本內部化，並規劃相關配套措施；推動「溫室氣體



減量法」立法，建構減碳能力，控制碳排放；審慎規劃能源價格合理化、檢討相關法規措施建構綠能需求誘因。

## （二）在供給面方面：全力推動再生能源、穩定電力供應及降低碳排放

### 1、全力推動再生能源－擴大各類再生能源推廣

規劃 114 年裝置容量達 9,952 MW，新增裝置容量 6,600 MW（百萬瓦），提早 5 年達成「再生能源發展條例」所定 20 年增加 6,500 MW 目標，119 年進一步擴大成長至 12,502MW、發電量達 355.6 億度。

### 2、全力推動再生能源－推動「千架海陸風力機」計畫

先開發陸域風場，再擴展離岸海域風場；119 年風力裝置容量合計達 4,200MW。

- （1）陸域：我國陸域風力發電最大潛能總量為 1200MW，以單機 2 ~ 3MW 計，可設置約 450 座風力機。
- （2）離岸：109 年提前完成 1,200MW 淺海風場開發；109 年以後全力投入深海開發，119 年離岸風力累積裝置量可達 3,000 MW，如以單機 5MW 計，可設置超過 600 座風力機。

### 3、全力推動再生能源－推動「陽光屋頂百萬座」計畫

先緩後快、先屋頂後地面；119 年太陽光電裝置容量合計達 3,100MW。目標於 114 年累積裝置量將提升至 2,500MW；119 年則可達 3,100MW，其中屋頂型系統約為 3,000 MW，如以每個家戶平均用電 3kW（千瓦）計，將可供電百萬設置戶。

### 4、促進天然氣合理使用，保障供電安全

因應國際減碳趨勢，以天然氣作為高碳過渡到低碳之能源。我國宜掌握可靠氣源與國內儲槽及裝卸能量，在兼顧天然氣供應安全與燃料成本等因素，規劃天然氣可行最大用量。擴建液化天然氣接收設施，使液化天然氣卸收容量於 107 年提高至 1,500 萬噸／年，119 年達 2,000 萬噸／年，可增加發電 650 億度／年。

### 5、建構智慧電網，發展低碳高效率電力系統

布建智慧型電表與推動智慧電網，提高電力系統效率，以確保電力穩定供應，並要求達全球最佳發電效率標準。

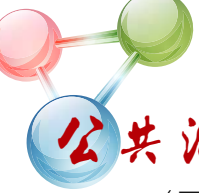
### 6、擴張新能源及節能科技研發能量，拓展綠能產業

開發能源效率提升科技，強化技術與產品擴散，降低生產與能源消費成本。發展前瞻能源、儲能、能源轉換、碳捕捉、封存及碳利用與節能技術，並適時應用推廣，開拓綠能產業新發展領域。

## 四、逐步邁向非核家園

為達成非核家園，政府將建立檢討機制，評估能源科技發展進程、減核減碳配套措施落實成效與碳排放控制情況，積極創造達成非核家園有利條件。推動規劃包括：

- （一）每年檢視能源科技發展進程、減核減碳配套措施落實成效、碳排放控制情況，積極創造達成非核家園有利條件。每 4 年通盤檢討減核時程，逐步降低對核能的依賴，邁向「環境基本法」之非核家園願景。
- （二）提供潔淨健康、可負擔的電力服務。



- (三) 有效控制碳排放，兌現國際減碳承諾。
- (四) 建構智慧節能減碳環境，實現永續生活與消費。
- (五) 創造綠色就業、帶動綠色成長，成就永續臺灣。

## 貳、新能源政策推動現況

新能源政策在 100 年 11 月宣布後，政府隨即將政策推動之具體行動計畫，納入國家節能減碳總計畫中進行管考，以促使政策落實及成效之掌握。茲將目前主要計畫推動現況說明如下：

### 一、確保核電廠安全

「沒有核安就沒有核電」一向是政府對於核能發電最基本之要求，因此在 100 年 3 月 11 日日本福島電廠發生核子事故後，經濟部立即要求台電公司比照國際作法進行核安總體檢（包括核四廠），以深度防禦的觀念，執行各項強化措施，提升各電廠的防災能力，並邀請有關核能、海嘯、地震、土木、儀電等領域之專家學者及行政院國家科學委員會、國家實驗研究院國家地震工程研究中心、經濟部中央地質調查所等機關組成「督導台電公司核能電廠安全管理改善小組」，由經濟部每月針對核安總體檢執行情形、核四廠工程重要事項辦理進度及行政院原子能委員會視察發現事項等召開會議進行督導與檢討。

從過去核一、二、三廠穩定安全的運轉實績，及日本福島核災事故後，台電公司檢討比較我國核能電廠與日本福島核電一廠，多了緊急海水泵建築物保護、氣冷式柴油與氣渦輪發電機提供後備電源、生水池依靠重力注水反應爐等 5 項防災措施；此外，台電公司更特別建

置「機組斷然處置措施」，一旦面臨超過預期的複合式災害時，仍可確保不會讓核電廠核燃料之輻射有外洩風險。

而在受到社會各界高度關注的核四廠部分，經濟部持續督導台電公司務必做到「安全至上，穩定商轉」的目標，並針對各界專家建議，確實進行檢討改進。102 年 4 月台電公司徵調核一、二、三廠 45 位有經驗資深人員，以及 12 位奇異一日立公司之外籍顧問專家，共同組成「強化安全檢測小組」，將測試進度歸零重新檢測。同時經濟部亦成立「核四安檢專家監督小組」，監督安檢小組作業，並確認工程符合安全及品質要求；此外，並邀集世界核能發電協會（WANO）專家群，進行技術支援任務（Technical Support Mission, TSM），檢視檢測流程及品質，確保檢測品質符合國際核安要求。政府必將嚴格把關，確保所有安全條件皆能滿足且獲得國際專業團隊驗證，透過層層的監督與分工，由經濟部進行工程全盤督導，台電公司負責工程管理及施工，原能會則監督安全，以及社會大眾的瞭解及信賴，政府有信心及決心讓核四廠工程在安全無虞情況下營運發電。

### 二、全力推動再生能源、穩定電力供應及降低碳排放

#### （一）陽光屋頂百萬座

為推動太陽光電普及設置、活絡國內經濟並帶動太陽光電產業發展，經濟部能源局實施「陽光屋頂百萬座」計畫，目標係為建立我國太陽光電設置應用完善環境。101 年度引入太陽光電能源服務業（PV-ESCO）出租屋頂模式，年度推動量達到 100MW 目標。102 年度起更積極協助各地方縣市政府推廣太陽光電設

置，目前已有部分縣市政府搭配都市計畫及地方自治條例，提出推動配套策略，並將公有廳舍屋頂標租予業者裝置太陽光電設施。此外，並已公告實施「經濟部推動陽光社區補助要點」對相關太陽光電設置進行補助。

執行成效方面，至 102 年 6 月底止，太陽光電裝置容量為 282.2MW，相較 2009 年裝置容量 9.5MW，大幅成長 30 倍。102 年太陽光電推廣目標為 175MW，由於市場申請踴躍，至 102 年 6 月底止，共計核准案件 1,120 件、核准容量約 108.6MW，年度目標達成率已達 66.7%。

## （二）千架海陸風力機

配合新能源政策「穩健減核」理念，推動技術成熟、發電成本低的再生能源，期以有限資源設置最多再生能源，其中風力發電技術屬相對成熟，為主要推動重點之一，規劃「千架海陸風力機」計畫。在執行成效方面，至 102 年 6 月底止，陸域風力已設置 314 架風機，達可開發量 70%（目標 450 架），累計設置容量達 621MW。鑑於陸域優良風場已趨飽和，為進一步強化風能開發利用，經濟部決定大力發展海上風能產業，並於 101 年 7 月 3 日公告啟動「風力發電離岸系統示範獎勵辦法」，帶動風能開發重心由陸域逐步推向海上。

而在離岸風力部分，102 年 8 月政府已完成與離岸風電開發業者行政契約簽訂，預計 104 年完成首座離岸風場示範開發設置，冀望經由示範計畫開啟國內離岸風電產業發展，成功之後可望吸引業者在西部海域廣設離岸風力機，提升再生能源之開發應用。

## （三）擴大天然氣使用

我國天然氣發電使用自 98 年起大幅增加，至 102 年 6 月止天然氣使用量達 4,110,456 千立方公尺。配合新能源政策，政府評估擴大天然氣卸除容量，辦理臺中液化天然氣廠擴建計畫，評估臺中廠三期於臺中港 10-12 號碼頭後線土地增建儲槽及氣化設施、臺中廠至通霄陸管計畫，以供應中北部台電公司或民營電廠每年 200 萬噸需求，並於 102 年進行於北部興建天然氣第三接收站之可行性評估，以及永安廠配合大型船浚渫工程。

## （四）智慧型電表基礎建設（Advanced Metering Infrastructure, AMI）推動方案

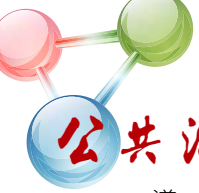
行政院 99 年 6 月 23 日核定「智慧型電表基礎建設推動方案」，正式啟動我國 AMI 建置。在執行成效方面，至 102 年 6 月底止，進行第 22 所變電所自動化及電驛數位化，完成 40% 進度（目標 102 年完成）；推動配電自動化建設，新增 134 具配電自動化開關（102 年目標新增 500 具）；並進行智慧型電表基礎建設，高壓 AMI 計 24,123 戶已全數完成，低壓 AMI 已完成 1,200 戶示範系統，持續進行 1 萬戶建置。

此外為落實推動，經濟部更成立「智慧電網推動小組」，由部長擔任召集人，每季召開會議，進行細部執行計畫研議、定期管考進度追蹤及計畫執行滾動式檢討。

## 三、節能減碳、降低尖峰負載及抑低電力需求

### （一）營造低碳產業結構

推動節能減碳及產業升級轉型，目標 109 年製造業碳排放密集度較 94 年下降 30% 以上。政府採取策略包括推動製造業節能減碳技術輔



導、推動能資源整合、以及研訂鋼鐵、造紙及石化業使用能源效率基準納入管理等。

在推動製造業節能減碳技術輔導之成效方面，至 102 年 6 月底累計完成 6,084 件諮詢服務、1,522 家工廠臨廠輔導及 14 件溫室氣體抵換專案輔導，提供逾 5,250 項次節能減碳建議改善方案，廠商改善後可節約 38 萬公秉油當量。另外，在推動能資源整合部分，至 102 年 6 月底，累計促成重點推動工業區及產業聚落計 62 項實質鏈結，減碳量約 26.7 萬公噸／年，並在推動重點產業園區能資源整合工作方面，完成辦理現場查訪計 32 廠次。

## （二）倡導節能生活

為激勵全民省電更可省錢，政府推動「節電獎勵措施」，希望藉此誘因，引導全民養成節電習慣，從生活中減少能源使用，不但可減緩溫室效應，還可以減少經濟支出，達到一石二鳥的雙重效果。97 年 7 月至 102 年 6 月，電費折扣用戶達 13,552 萬戶次，總節電度數為 212 億度，相當於臺北市 101 年全部住宅用戶全年用電量（74.5 億度）之 2.85 倍，總扣減電費高達新臺幣 387 億元（含縣市節電競賽折扣金額新臺幣 25.2 億元）。

而為刺激消費，提振經濟，促進產業發展，同時推廣節約能源，101 年能源局辦理兩波節能家電補助，第 1 波補助節能標章洗衣機暨能源效率分級標示 1、2 級之冷氣機與電冰箱，每臺補助新臺幣 2,000 元，其年節電效益達 1 億 1,045 萬度，帶動產值約新臺幣 95 億元；第 2 波補助節能標章電視機與 30 吋以上顯示器，以及分級標示 1、2 級之冷氣機，每臺補助新臺幣 2000 元，其年節電效益達 2 億 5,133 萬度，帶動產值約新臺幣 270 億元。102 年度則針對能

源效率分級標示 1 級或 2 級之瓦斯爐及瓦斯熱水器進行補助。此外，為關懷及協助弱勢族群減少照明基本生活開支，同時節約照明用電，經濟部選定全國中低收入戶、低收入戶，協助其節約照明用電，102 年 6 月止完成社福機構（計 1,414 家）與中低收入戶及低收入戶（計 228,046 戶）LED 燈泡發送（計 50 萬顆），有效協助弱勢族群節約照明用電，每年約可節電 4,700 萬度。

至於「政府機關及學校四省專案計畫」，至 101 年底用電累計節約率 7.1%，用水累計節約率 9.4%，用油累計節約率 9.8%，均優於同期全國用電、用油及用水累計節約率 -3.4%、2.4% 及 -1.1%，顯示計畫推動已見成效，102 年則預計完成政府機關及學校總體用電量、用水量、用油量分別節約 5,400 萬度、64 萬度及 1,200 公秉。

## （三）推動智慧節能基礎建設與示範推廣

為建置低碳臺灣，目前政府已遴選出 4 個低碳城市，並推動「建置金門低碳島計畫」以及「建置澎湖低碳島專案計畫」等 2 項計畫。在金門方面，102 年度中央政府與金門縣政府已投入超過新臺幣 4.3 億元於金門低碳島相關建設；103 年依核定計畫內容，中央政府亦編列補助概算估列約新臺幣 1.5 億元。

而在澎湖方面，政府補助設置太陽光電，合計設置 20 案，總容量 1,560 kW，已於 101 年底全數完工；太陽能熱水器至 102 年 6 月累計裝設 131 件，裝設面積約 643 平方公尺。LED 路燈設置方面，100 年度補助 1,310 盞，101 年更依「偏遠及離島地區 LED 路燈節能示範計畫」補助 3,731 盞，於 2013 年完工。智慧電表部分，101 年底完成 105 戶高壓用戶智慧

電表裝設，預計 102 年底前完成 500 戶低壓用戶智慧電表裝設。此外，辦理電動機車補助，自 100 年 7 月起至 102 年上半年總累計補助數量達 2,553 輛，並補助設置 75 處 591 座充電柱。

## 參、未來展望

能源是推動一國經濟發展與基本活動之動力，影響國家安全與人民生活甚鉅，日本福島核災後，引發全球對於核能安全之關切與能源政策之檢討，我國自也不能免於其外。由於我國能源供應高度依賴進口，電力系統為獨立型態，加上地處環太平洋地震帶，為免類似的複合災害威脅我電力供應，政府宣布「穩健減核」之新能源政策方向，以逐步邁向非核家園目標。

自 100 年 11 月 3 日新能源政策發布至今已近 2 年，其推動現況如前節所述成效頗佳，另就國家整體角度觀之，97 年～ 101 年我國能

源消費年平均成長率 -0.12%，能源消費成長顯著趨緩；97 年～ 101 年我國能源密集度年平均下降 2.95%，顯示年平均能源效率改善幅度持續擴大，達成每年能源效率提高 2% 之國家目標。此外，97 年～ 101 年 CO<sub>2</sub> 排放密集度年平均下降 3.4%，相較 93 年～ 96 年平均下降 2.8%，反映單位產值之 CO<sub>2</sub> 排放持續改善；對我國整體節能減碳貢獻而言成效顯著。

在全球因應氣候變遷趨勢中，各國皆積極推動節能減碳相關之能源政策，我國在政府、企業、國民共同努力下，持續推動新能源政策中各項節能減碳措施，同時逐步降低對核能發電之依賴，不但使得我國能源效率逐年改善、能源消費與經濟成長間呈逐漸脫勾之趨勢，且碳排放密集度亦逐年下降，未來政府將持續落實新能源政策之各項計畫措施，打造綠能家園，引領全民邁向低碳新生活，以建構永續臺灣。



# 強化移民適應與營造多元文化友善環境

謝立功 內政部入出國及移民署署長  
楊金滿 內政部入出國及移民署視察

## 壹、前言

最近入圍第 50 屆金馬獎紀錄片「拔一條河」的導演楊力州曾在媒體提到，原本只想拍高雄甲仙地區的小朋友如何藉由組拔河隊，鼓舞八八風災後的當地居民，但拍片時發現了一群正向樂觀的新住民媽媽們，於是影片的主軸包含了關懷拔河隊小朋友的新住民媽媽，展現以勞力投入農業耕種，撐起了甲仙地區的重建與復甦，也透露以婚姻移入我國的外籍配偶，來臺後展開新的生活，也肩負家庭照顧及社會服務等重要角色，新住民已經在我們週遭的生活中占有重要的地位，只是一般民眾常忽視其存在。

而依據內政部統計，累計至 2013 年 7 月止，外籍與大陸配偶人數已突破 48 萬 1,104 人（註 1），相較 2005 年時的 38 萬 8,000 人，增加約 24%（註 2）。另依據教育部統計顯示，2012 學年新移民子女就讀國中、小學生數已逾 20 萬 3 千人，較 2011 學年成長 5.3%。如與 2004 學年比較，9 年來國中、小學生數自 284 萬人降為 221 萬 8 千人，新移民子女學生數卻由 4 萬 6 千人成長至 20 萬 3 千人，遽增 15 萬 7 千人，占中小學生數之比率亦由 1.6% 快速增加至 9.2%；其中國小一年級新生數近 2 萬 2 千人，平均約每 9 位國小新生即有 1 人為新移

民子女（註 3）。時值我國人口結構面臨少子女化衝擊，外籍與大陸配偶及其子女的加入對於我國人口及經濟結構有相當的重要性及貢獻，如何藉由其子女多元文化及母語傳承之優勢，加以人才培育並厚植人力資源，強化國家競爭力，實為當前重要課題。

## 貳、我國移民政策

人口為國家基本要素之一，其組成、素質、分布、發展及遷徙等面向，關係國家之發展與社會福祉，行政院訂定「中華民國人口政策綱領」（註 4）闡明保障移入人口的基本權，營造友善外來人口之環境，開創多元文化的新社會。為因應我國少子女化、人口高齡化及移入人口所衍生的相關問題，行政院於 2008 年訂定「人口政策白皮書」（註 5），明訂各項對策及具體措施。其中移民篇明確揭櫫「掌握移入人口發展趨勢」、「深化移民輔導」、「吸引專業及資移民」、「建構多元文化社會」、「強化國境管理」、「防制非法移民」等六大對策。由於我國外來人口目前以非經濟性之婚姻移民為多，對於婚姻移民之輔導工作，主要包括每 5 年辦理一次移入人口生活狀況調查、強化入國前輔導機制、保障移入人口社會、經濟、文化教育等各項權益、建構多元文化環境、強化各級學校課綱多元文化議題及培養國人「多元

尊重」價值觀，使移入人口能在地安居樂業、發揮所長，創造國家新的生產力，促進經濟繁榮發展，也建構我國成為文化豐富多元的和諧社會。

### 參、強化移民適應現有政策及措施

為加強婚姻移民輔導工作以深化移民輔導，建構多元文化社會，政府透過跨部會合作推動「外籍與大陸配偶照顧輔導措施」、成立「外籍配偶照顧輔導基金」及推動跨國（境）婚姻媒合公益化，使婚姻移民能順利適應在臺生活。

#### 一、訂定外籍與大陸配偶照顧輔導措施

內政部專案報告及研究發現，國人和外籍與大陸配偶之婚姻關係，大多容易因婚姻感情基礎薄弱、家庭經濟弱勢、社會支持網絡及家庭地位低落等因素，致衍生各種如生活適應不良，造成家庭社會問題；生育及優生保健問題，影響人口素質；教育程度低，教養子女困難；遭受家庭暴力，社會支持網絡薄弱；以及假結婚、非法入境問題（內政部，2003a；內政部，2004）。

為協助輔導外籍與大陸配偶順利適應在臺生活，共創尊重多元文化社會，內政部 2003 年訂定「外籍與大陸配偶照顧輔導措施」明定 8 大重點工作，其內容包括生活適應、醫療優生保健、保障就業權益、提昇教育文化、協助子女教養、人身安全保護、健全法令制度、落實觀念宣導等（內政部，2003a；內政部，2003b），分由內政部、教育部、外交部、法務部、交通部、衛生福利部、文化部、行政院勞工委員會、行政院大陸委員會、國軍退除役官兵輔導委員會及直轄市及縣（市）政府積極辦理，並透過每半年召開跨部會檢討會議，以

滾動式檢討修正，至 2013 年 6 月底已召開 24 次會議，並將辦理情形上網公告。

#### 二、設置外籍配偶照顧輔導基金

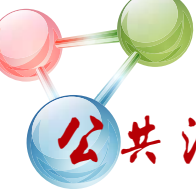
為提供移民及移民家庭完整的輔導服務與措施，開發新人力資源，共創多元文化社會，內政部於 2005 年起分 10 年，每年新臺幣（以下同）3 億元，籌措新臺幣 30 億元之外籍配偶照顧輔導基金（以下簡稱本基金），並設立基金管理會，委員包括各部會代表，民間團體及專家學者共 33 人。依外籍配偶照顧輔導基金收支保管及運用辦法，有關用途如下：

- （一）辦理醫療補助、社會救助及法律服務。
- （二）辦理外籍配偶學習課程、宣導、鼓勵並提供其子女托育及多元文化推廣。
- （三）辦理家庭服務中心及籌組社團。
- （四）辦理輔導、服務或人才培訓、活化社區。

本基金自 2005 年成立迄今已執行 8 年，截至 2013 年 6 月共核定補助 2,155 案，總金額計 21 億 8,879 萬 9,171 元。本基金將於 103 年屆期，惟為彌補外籍配偶於設籍前不足之社會救助福利及現行法律規定所未能提供之保障，並輔助解決公、私部門辦理各項新移民就／創業技能、在臺適境生活學習課程及其子女照顧等計畫缺乏財源之困境，已於 2012 年獲行政院同意延續至原核定籌措之 30 億元額度用罄為止，以持續照顧新住民在臺適應生活。

#### 三、推動跨國（境）婚姻媒合公益化

因部分跨國（境）婚姻媒合業者以物化女性方式從事婚姻媒合行為，並收取不當報酬，引發社會各界對跨國（境）婚姻媒合業者定位及角色之質疑。為避免跨國（境）婚姻媒合商品化，並朝向非營利化及公益化服務發展，於



2008年8月1日修正施行之「入出國及移民法」，明定跨國（境）婚姻媒合不得為營業項目、要求或期約報酬及刊登廣告，並於2008年8月1日訂定「財團法人與非營利社團法人從事跨國境婚姻媒合許可及管理辦法」，確立跨國（境）婚姻媒合公益化及非營利化為我國重要之政策與施政作為，以保障公眾權益。對於違法者依法裁罰，自2009年至2012年止，裁罰案件計318件，裁罰金額為5,333萬元。

跨國（境）婚姻媒合係提供男女雙方認識及保障權益，婚前應充分瞭解彼此家庭背景、生活期待等資訊，婚後更應努力共同經營，彼此多傾聽及溝通，尊重多元文化，跨國（境）婚姻才會幸福長久。為提供國人合法跨國（境）婚姻媒合平臺，截至2013年7月止，經內政部入出國及移民署（以下簡稱移民署）許可之公益媒合團體計43家，藉由跨國（境）婚姻媒合團體的有效管理，可提供受媒合人之保障，並於2013年開始進行跨國（境）婚姻媒合團體評鑑工作，期提升從事跨國（境）婚姻媒合之財團法人及非營利社團法人之專業能力、服務品質及強化其社會責任，以維護受媒合之當事人權益。

## 肆、推展全方位新住民家庭輔導

家庭是個人社會化（socialization）重要的單位，也是養兒育女、延續生命、傳承文化，並提供生理、經濟及情感支持的基礎。Duvall（1977）依子女生長過程及教育階段劃分為8個階段的家庭生命週期階段（family life cycle），分為：新婚階段、養育幼兒階段、學齡前期階段、學齡兒童階段、青少年階段、中年階段以及老中年階段（引自Olson and Defrain 2000；葉郁菁，2010）。陳毓文（2010）研究發現，新住民家庭青少年子女在學業表現、同儕關係、心理困擾或是行為問題等，與一般家庭子女沒有差異；惟進一步以因徑分析結果，新住民家庭青少年所感的社會歧視均會影響其自尊，並間接影響青少年的心理及行為適應、同儕關係與學業表現。因應新住民子女的增加，新住民家庭教育輔導及加強國人尊重多元文化宣導，是臺灣社會面臨的重要議題。為使新住民家庭中的子女肯定自己族裔背景，並鼓勵社會大眾從文化差異觀點理解尊重不同文化，政府透過跨部會合作，依其家庭生命週期，提供全方位新住民家庭輔導（如圖1）。



圖 1 全方位新住民家庭輔導

資料來源：本研究整理



## 一、新婚階段

- (一) 入國前輔導：編印外籍配偶入國前輔導手冊，提供外交部駐東南亞館處，對外籍配偶進行入國前輔導，使其瞭解臺灣相關風俗文化、生活文化資訊及相關福利資源。
- (二) 初入境關懷服務：外籍配偶於入境後 15 日內向移民署各縣（市）服務站申請外僑居留證，或大陸配偶辦理依親居留時，由各服務站移民輔導人員對外籍與大陸配偶進行訪談，瞭解其需求，並提供轉介服務。
- (三) 生活適應輔導：訂定「外籍配偶生活適應輔導實施計畫」，按直轄市、縣（市）政府外籍配偶人數及參考前 2 年執行概況，補助直轄市、縣（市）政府辦理生活適應輔導班、種子研習班、推廣多元文化活動及生活適應宣導等，以提升外籍配偶在臺生活適應能力（內政部，1999）。
- (四) 辦理外籍與大陸配偶成人基本教育研習班：教育部補助各縣（市）政府辦理外籍與大陸配偶成人基本教育研習班。
- (五) 人身安全保護：維護受暴外籍與大陸配偶基本人權，提供相保護扶助措施如保護安置、法律訴訟及緊急生活扶助等，保障人身安全。
- (六) 設置諮詢服務：外籍配偶諮詢專線 0800-088885 提供國語、越南、印尼、泰國、英語、柬埔寨等 6 種語言之生活適應、教育文化、就業服務、醫療衛生、人身安全、子女教養、居留及定居法令等有關照顧輔導免付費電話諮詢。

- (七) 外國人在臺生活諮詢服務熱線 0800-024111（Call Center）提供國語、英語及日語等 3 種語言，24 小時免付費電話諮詢。
- (八) 全國 22 縣（市）設置「外籍配偶家庭服務中心」：提供外籍配偶相關問題諮詢、家庭關懷、申請社會福利、辦理親職教育講座及多元文化活動。

## 二、養育幼兒階段（出生到 2 歲半子女）

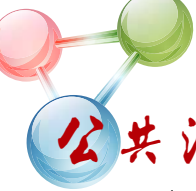
- (一) 醫療生育保健：輔導外籍與大陸配偶參加全民健康保險。
- (二) 外籍與大陸配偶生育健康管理計畫：針對外籍與大陸配偶及其所生未滿 2 歲之子女健康卡照顧，以健全外籍與大陸配偶健康管理資訊、促進生育健康，促進及保護其子女健康並提供生長發育評估。

## 三、養育學齡前子女階段（2 歲半至 6 歲子女）

- (一) 針對外籍與大陸配偶子女有發展遲緩者，提供早期療育服務：各直轄市、縣（市）政府提供個案管理服務，如符合補助對象，提供發展遲緩療育補助。
- (二) 推動外籍配偶及弱勢家庭兒童學前啟蒙服務方案：提供「啟蒙方案」及早介入，藉以強化兒童早期的語言發展，充實學前準備以強化社會適應。

## 四、養育學齡子女階段（6 歲至 18 歲子女）

- (一) 提供外籍與大陸配偶子女課後輔導：補助辦理「攜手計畫課後扶助方案」。



- (二) 辦理外籍配偶家庭教育活動：補助各縣（市）政府辦理外籍與大陸配偶家庭教育活動，鼓勵其本國籍配偶參加，將跨國婚姻、多元家庭及性別平等觀念等均納入宣導。
- (三) 推動弱勢家庭兒童及少年社區照顧服務：補助地方政府結合民間團體，辦理外籍配偶弱勢家庭兒童少年社區照顧服務。
- (四) 學歷採認：教育部業訂定「大學辦理國外學歷採認辦法」及「大陸地區學歷採認辦法」，提供外籍與大陸配偶辦理學歷採認。
- (五) 推動「全國新住民火炬計畫」：依外籍與大陸配偶生活需求調查發現，不論性別，外籍與大陸配偶對於生活照顧輔導措施需求中，有關協助子女教養為主要需求之一（內政部入出國及移民署，2009）。為強化新住民子女教育，內政部與教育部於 2012 年共同推動「全國新住民火炬計畫」，各直轄市、縣（市）政府擇轄內小學新住民人數超過 100 名為超過十分之一比例者列為重點學校，全國共計 1,974 所，占全國小學總數 2,659 所比例 74%。2012 學年及 2013 學年全國分別擇定 362 所及 336 所新住民重點學校，辦理多元文化活動、新住民輔導志工培訓、新住民母語學習及家庭關懷訪視等，藉由內政部、教育部、各級學校及民間團體等之跨部會與跨區域合作，使多元文化素養及族群和諧共處的觀念從小紮根，並落實新住民輔導網絡及強化家庭功能，建立更前瞻完善新住民服務。

- (六) 辦理「新住民及其子女培力與獎助學金計畫」：協助減輕新住民家庭生活負擔，並為國家人才培育奠基，以激勵新住民及其子女努力向學；獎助項目分為優秀學生獎學金、清寒助學金及特殊才能優秀學生獎學金三項，2012 學年度共核發 2,752 名，獎金總計 989 萬 4,000 元。

## 五、其他家庭支持措施

- (一) 補強設籍前家庭扶助：國內相關社會福利資源，大都須取得國人身分，方可享有相關社會福利，惟本基金提供人身安全保護、設籍前外籍配偶遭逢特殊境遇相關福利，2011 年新增設籍前外籍配偶社會救助補助，以協助穩定家庭生活。
- (二) 結合網絡資源辦理家庭教育課程：移民署各縣（市）服務站結合當地家庭教育中心資源，辦理家庭教育課程，提升婚姻移民家庭生活適應，增進家庭互動關係，落實尊重多元家庭社會。
- (三) 推動便民行動服務：為提供新住民在地即時服務，移民署各縣（市）服站定點定期至偏鄉地區提供行動服務，辦理新住民關懷訪視、法令宣導、諮詢、多元文化宣導活動等，並對有特殊需求個案得以家庭訪視及後續追蹤。
- (四) 提供弱勢家庭關懷服務：移民署各縣（市）服務站，針對外籍與大陸配偶家庭發生重大危機或相關居留身分權益之個案，提供高關懷服務，並結合相關資源提供協助或轉介服務。

## 六、保障就業權益

- (一) 放寬外籍與大陸配偶就業權益：依「就

業服務法」及「臺灣地區與大陸地區人民關係條例」規定，外籍與大陸配偶在臺灣居留期間，不需申請許可，即可在臺灣地區工作。惟依據研究顯示，雇主以無身分為由不願僱用占 30.7%（內政部入出國及移民署，2009）。為保障外籍與大陸配偶就業權益，移民署自 2011 年 9 月起，在核發新的 IC 外僑居留證時，於證件正面「居留事由欄」以及新核發予大陸配偶的依親居留證及長期居留證基資頁「附記」欄加註「持證人工作不須申請工作許可」字樣。

- (二) 提供整合性就業服務：提供外籍與大陸配偶求職登記、就業諮詢、推介就業及參加各項職業訓練，以安定生活。
- (三) 設立新住民就業輔導專區網站：移民署與 1111 人力銀行合作，針對新住民建置專業求職網，提供資訊開放的資源平臺，期為協助臺灣新住民尋求適當、即時且保障合法權益之工作。

## 七、保障身分權益

為使大陸及外籍配偶身分權益保障趨於平衡，已檢討並修正相關法規：

- (一) 外籍配偶：2008 年已修正國籍法施行細則，放寬外籍配偶歸化國籍財力門檻，如提供其他足以自立或生活保障無虞之證明資料。
- (二) 大陸配偶：2012 年修正「大陸地區人民在臺灣地區依親居留長期居留及定居許可辦法」，取消大陸配偶申請居留或定居應附保證書規定，放寬依親居留期間核發多次入境許可。

## 伍、營造多元文化友善環境

移民署針對身處低收入戶家庭、單親家庭、本國籍配偶為身心障礙者或曾是遭遇家庭暴力等大陸及外籍配偶生活處遇及權益需求進行委託研究，發現有六成以上的新住民是這些家庭經濟的主要來源，更是家庭照顧責任主要負擔者，新住民反而是臺灣社會的新助力（游美貴，2009）。為營造友善多元文化氛圍環境，透過各項積極作為，倡導尊重多元文化。

### 一、提供多語版生活資訊簡冊

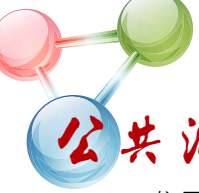
編印中、英、越、印（尼）、泰、柬、緬等語版之外籍配偶在臺生活資訊簡冊及大陸配偶在臺生活簡冊，內容包括在臺生活食、衣、住、行及相關社會福利資源，在各地戶政事務所及服務站供外籍與大陸配偶參考使用。

### 二、製播新住民資訊宣導電影、廣播及電視節目

本基金 2011 年補助拍攝「內人、外人」新移民系列電影，以故事喚起臺灣社會對新移民多元文化現象的正視，體會從「外人」變為「內人」過程，其中「黛比的幸福」（The Happy Life of Debbie），榮獲 2012 年金鐘獎最佳電視電影獎。另移民署委託廣播電台及電視節目，製播多國語相關新聞及生活故事，讓新住民即時掌握訊息，提供多元文化資訊交流宣導平臺，其專屬網站被點閱次數已逾 2 萬次。

### 三、訂定移民節及辦理多元文化節慶活動

2011 年正式將 12 月 18 日訂為我國的「移民節」，希望透過節日的精神，期使國人與新住民瞭解多元文化，進而帶動交流、增進互動、欣賞差異。搭配節慶辦理相關活動，如母語歌謠、多元文化美食、親子共讀及創意家譜及新



住民幸福家庭宣導短片等，邀請外籍與大陸配偶全家一起參與，增進家庭互動關係，認識臺灣各項風俗文化，亦請外籍與大陸配偶分享其原屬國的節慶活動內容，促進多元文化交流。

## 四、建置通譯人才資料庫

保障在臺新移民權益，提供適時語言翻譯，善用新住民語言專長，鼓勵其參與公共事務，建置通譯人才資料庫，並訂定「通譯人才資料庫管理運用作業規定」，凡公部門及民間團體皆可申請使用權限，該資料庫截至 102 年 8 月底已建置之通譯人才計 1,448 名，提供 18 種語言、10 種服務領域。

## 陸、未來努力方向

近來在各級政府努力推動各項外籍與大陸配偶生活適應及權益保障之下，欣見社會已有尊重多元文化的氛圍，為強化及培力更多的大陸與外籍配偶及其子女，未來努力的方向如下：

### 一、建構尊重多元觀點

對新住民家庭及其子女加強觀念宣導，使其了解自身文化及語言優勢，讓新移民家庭自二代子女幼時即接受母國相關文化及語言教育訓練，提升國家未來人才競爭力。另鼓勵透過校園各項活動認知多元文化、從小紮根，增進國人對新住民家庭的理解與尊重，從個人、家庭與學校面向，擴及社區甚至整個社會，學習尊重多元、欣賞差異。

### 二、培力成為專業人力

培育外籍與大陸配偶成為專業之人力，運用語言優勢發揮長才，例如培養成為專業通譯人才、多元文化母語教學人才、專業導遊或投入移民行政特考成為移民官。

## 三、強化二代子女競爭優勢

藉由全國新住民火炬計畫加強落實推動新住民子女教育，除提升自信心外，並傳承新住民母國文化及語言優勢，提升我國人力資本，發揮國家競爭力。另培育新住民二代拓展國際視野，發揮自身優勢，奠定前進東南亞國家貿易發展之利基。

## 四、增進數位資訊運用能力

為落實外籍與大陸配偶數位關懷、創造公平數位機會，使其能善用網路資源以瞭解與認識我國，促進家庭和諧與減少文化衝擊，將推動新住民資訊素養教育計畫，以提升其資訊使用能力，加強族群互動，暢通優質輔導與照顧資訊。

## 五、設置多國語資訊網

設置外國人在臺灣資訊網站 (Living in Taiwan)，包括中、英、日、越、印(尼)、泰、柬等語言，使在臺灣長期居留定居之外籍與大陸配偶能善用政府網路資源，及時獲得在臺灣社會之重要生活資訊。未來也將建置新移民專屬新聞影音網站，讓新移民能了解原籍國故鄉最新消息。

## 六、衡平婚姻移民權益

因外籍與大陸配偶適用法規不同，為使二者權益衡平，行政院大陸委員會參酌外籍配偶制度，已研擬將大陸配偶取得身分年限調整為 4 年至 8 年，使其權益趨於一致。

## 柒、結語

學者法理德·扎卡瑞亞預估未來幾年在美國所有學科的博士學位有一半是外籍生取得，在科技領域更是將近 75%，開放的移民政策，

讓美國留得住在美留學的人才，創新便不虞匱乏。來自世界各國的移民，成為美國勞動階級的骨幹，其子女後代也進入美國主流社會，美國得以利用這股移民的活力，繼續在經濟上向前邁進（Fareed 2008）。2013年國內出現了第一位同時獲得十大傑出青年及十大傑出女青年獎項的新住民，她是來自柬埔寨現居住彰化縣花壇鄉的外籍配偶林麗蟬女士，她從初來臺期的語言、文化不適應，在家人支持下，透過投入社區志工服務、至移民署彰化縣服務站擔任通譯人員，且鏗而不捨認真向學，正攻讀碩

士學位，不僅獲得十傑殊榮，其子女也是全國網球比賽第一名的優秀選手，充分展現政府對外籍配偶照顧輔導的成效，並提供友善無歧視環境，讓新住民社會流動的機會。全球人口移動的頻繁，多元族群與多元文化，是現今許多國家人口組成的特色，外籍與大陸配偶加入臺灣生活，豐厚整個社會的活力及生命力，未來政府將持續提升新移民人力資本，厚植國家發展競爭力，亦使國人更具國際觀及拓展視野，與世界同步接軌，迎向璀璨多元之新紀元。

## 附註

1. 內政部戶政司。縣市大陸與外籍配偶人數。〈[http://www.ris.gov.tw/zh\\_TW/346](http://www.ris.gov.tw/zh_TW/346)〉（檢索於 2013 年 9 月）。
2. 內政部統計處。內政統計通報。〈<http://sowf.moi.gov.tw/stat/week/list.htm>〉（檢索於 2013 年 9 月）。
3. 教育部。2012 學年度新移民子女就讀國中小人數分布概況統計。〈<http://www.edu.tw/pages/detail.aspx?Node=1052&Page=20040&wid=31d75a44-efff-4c44-a075-15a9eb7aecdf&Index=1>〉（檢索於 2013 年 9 月）。
4. 行政院。中華民國人口政策綱領。〈<http://www.ey.gov.tw/Upload/RelFile/26/188147/242614405671.pdf>〉（檢索於 2013 年 9 月）。
5. 行政院。人口政策白皮書。〈<http://www.sfaa.gov.tw/activity/293.jhtml>〉（檢索於 2013 年 9 月）。

## 參考文獻

1. 葉郁菁。2010。《家庭社會學：婚姻移民人權的推動與實踐》。高雄市：巨流。
2. Fareed Zakaria 著。2008。《後美國世界》（杜默譯）。臺北市：麥田。
3. 內政部。2004。92 年外籍與大陸配偶生活狀況調查報告。臺北：內政部。
4. 內政部入出國及移民署。2009。《97 年外籍與大陸配偶生活需求調查報告》。臺北：內政部入出國及移民署。
5. 陳毓文。2010。「新住民家庭青少年子女生活適應狀況模式檢測」。教育心理學報，42 卷第 1 期（9 月）：29-52。
6. 游美貴。2009。《大陸及外籍配偶生活處境及權益之研究》。（內政部入出及移民署委託研究報告）。
7. 內政部。2003a。「外籍與大陸配偶照顧輔導措施專案報告」。〈<http://www.immigration.gov.tw/ct.asp?xItem=1087917&ctNode=31542&mp=1>〉（檢索於 2013 年 9 月）。
8. 內政部。2003b。「外籍與大陸配偶輔導教育專案報告」。〈<http://www.immigration.gov.tw/lp.asp?ctNode=31542&CtUnit=16712&BaseDSD=7&mp=1>〉（檢索於 2013 年 9 月）。
9. 內政部。1999。「外籍配偶生活適應輔導實施計畫」。〈<http://www.immigration.gov.tw/ct.asp?xItem=1092428&ctNode=29712&mp=1>〉（檢索於 2013 年 9 月）。

# 「行政院第 281 次研考業務協調會報」會議紀實

余敏雄 行政院研究發展考核委員會管制考核處專員

行政院第 281 次研考業務協調會報於 102 年 11 月 14 日假臺南市大內區舉行，共有來自中央機關與地方政府研考主管同仁等約 100 位參與。由行政院研究發展考核委員會（以下簡稱行政院研考會）宋主任委員餘俠協同行政院農業委員會（以下簡稱農委會）陳主任委員保基主持。宋主任委員餘俠致詞歡迎各機關代表參加本次協調會報，並表示研考業務協調會報是一個提供中央與地方研考人員溝通、互動的平臺，一方面可以傳達研考業務發展之趨勢與

脈動，另一方面希望能瞭解各級政府研考業務執行之問題與困難，即時進行面對面的討論解決。同時感謝農委會共同主辦本次會報及安排相關施政成果參訪活動。

宋主任委員表示，總統於今（102）年 8 月 21 日公布國家發展委員會組織法，行政院並於 10 月 30 日核定於 103 年 1 月 22 日施行。國家發展委員會（以下簡稱國發會）係整合行政院經濟建設委員會（以下簡稱經建會）和行政院研考會全部業務，以及行政院公共工程委



• 主持行政院研考會宋主任委員致詞



• 協同主持人農委會陳主任委員致詞

員會（以下簡稱工程會）及原行政院主計處電子處理資料中心部分業務而整併設立。職掌國家發展綜合規劃、經濟發展、社會發展、產業發展、人力發展、國土區域離島發展、管制考核、政府資訊管理等政策之規劃、協調、審議、資源分配等，以提升整合總體政策之目標，強化政府決策效能。

經建會、工程會、主計總處及行政院研考會相關單位早已緊密協商成立國發會之相關籌備工作，並以「法制完備、籌備周妥」為目標持續推動，國發會施行日期距離今天只有 2 個月 8 天，我們有充份的準備及足夠的信心，達成「組改無縫接軌，服務不中斷，品質不下降」的要求。

本次會議同時邀請經建會陳副主委小紅進行專題演講，主題為「我國年金改革之理想與現實」，並由行政院研考會資管處何處長全德進行「由研考會邁向國發會」專題報告，另安



• 經建會陳副主任委員專題演講

排 2 項報告事項，包括「第六屆政府服務品質獎評獎作業說明」及「農村再生及水庫集水區治理相關工作成果」。分別由各主辦單位就相關工作規劃、推動情形及成果提出報告，併同宜蘭縣政府、臺東縣政府所提 2 項討論案，進行充分說明及討論，取得共識，促使研考業務之推動與執行更為順利。



出席人員合影

# 「全民上網愛臺灣，打卡分享雙重送」 iTaiwan 推廣活動頒獎典禮活動紀實

江易道 行政院研究發展考核委員會資訊管理處分析師

行政院研究發展考核委員會（以下簡稱行政院研考會）於本（102）年 10 月 21 日假臺北市長官邸藝文沙龍舉行「全民上網愛臺灣，打卡分享雙重送」 iTaiwan 免費無線上網服務推廣活動頒獎典禮，由宋主任委員餘俠及戴副主任委員豪君親自蒞臨頒獎，表揚各機關（構）協助推動 iTaiwan 的努力，並對協助建置熱點的民間業者表達感謝之意，此次共計頒發「績效卓著獎」、「優質服務獎」及「最佳人氣獎」等獎項共計 30 名及 6 名合作業者感謝狀。

為鼓勵並推廣民眾使用 iTaiwan 免費無線

上網服務，並持續精進服務品質，行政院研考會於 102 年 9 月 12 日至 10 月 13 日間舉辦「全民上網愛臺灣，打卡分享雙重送」推廣活動，各熱點建置機關亦發揮創意結合當地特色，讓民眾感受政府有感服務外，亦有效帶動當地觀光人潮，達到雙贏的局面。活動期間吸引逾 7 萬名民眾申請新加入 iTaiwan 會員，累計帳號註冊人數逾 180 萬人，累計使用人次更超過 3,000 萬人次。行政院研考會並於活動後舉行頒獎典禮，當日活動共約有 60 多位中央及地方機關（構）代表與會。



行政院研考會宋主任委員餘俠於 iTaiwan 推廣活動頒獎典禮致詞



宋主任委員致詞時表示，行政院推動的 iTaiwan 上網服務自 100 年 10 月 7 日啟動以來已屆滿 2 年，由於民眾反應熱烈，中央及地方各機關依民眾新增熱點建議，持續不斷擴增熱點，從最初的 2,600 個熱點，到現在已超過 4,600 個熱點，不論是本國民眾或境外旅客，只要註冊 iTaiwan 帳號後，就能用同一個帳號通全國。iTaiwan 服務的「i」具備三個意涵，第一個「i」是指便捷快速的無線網路服務（Internet），第二個「i」是指每個人（I）均可免費申請使用；在行政院研考會與交通部觀光局及駐外單位合作下，於 102 年 5 月全面開放境外旅客也可免費申請使用，再增添第三個「i」國際化（International）的深層意涵，至今已有超過 9 萬名境外旅客申請帳號，不僅有助提升臺灣在國際上的形象，藉此將吸引更多觀光客來臺。

宋主任委員進一步說明本服務的三大意義。首先，我國行動上網將由 3G 邁向 4G 高速行動寬頻時代，然而各項基礎建設仍需逐步進行，iTaiwan 免費無線上網服務不僅短時間內讓全民體驗行動上網的便利性，更達成訊務分流的綜效，滿足民眾外出活動或洽公等候的連網需求；其次，本服務象徵政府服務模式的創新突破，由政府機關（構）對外開放的室內公共區域優先建置，讓洽公民眾不但感受到政府「奉茶」的熱情，更能體驗政府「奉上網路」的貼心，服務範圍涵蓋大眾運輸節點、觀光旅遊景點、文教館所等，並從室內空間向周邊擴展；第三，本服務最重要的意義即為均衡城鄉發展，不同於以往小規模的試辦計畫，為使全國民眾第一時間都能共同體驗及分享無線上網的便利，本服務推出初期據點即達到全國性規模，即使部分熱點處於偏鄉使用人次較少，然而長



• 行政院研考會宋主任委員餘俠（前排左三）頒獎表揚 iTaiwan 服務績效卓著單位



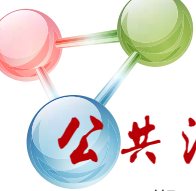
• 行政院研考會宋主任委員餘俠（左四）頒發 iTaiwan 服務合作業者感謝狀



• 行政院研考會戴副主任委員豪君（前排左三）頒獎表揚 iTaiwan 優質服務單位



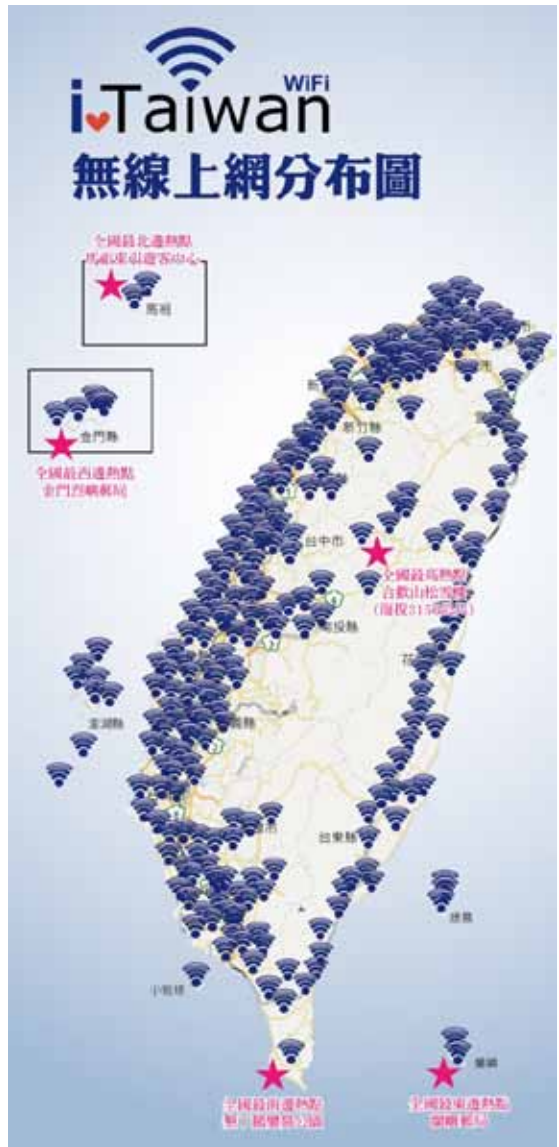
• 行政院研考會資訊管理處處長全德（前排左三）頒獎表揚 iTaiwan 服務最佳人氣單位



期服務偏鄉民眾累積而成的「長尾效應」，更充分體現城鄉均衡發展的意義。目前 iTaiwan 熱點均衡遍布全國，涵蓋偏鄉、山地及離島地區，全國最東邊、最西邊熱點分別為交通部蘭嶼郵局、金門烈嶼郵局；最南邊熱點則是內政部墾丁鵝鑾鼻公園，最北邊熱點則為交通部馬祖東引遊客中心，而全國最高海拔熱點則為農委會東勢林區管理處合歡山松雪樓，標高 3,150 公尺。

宋主任委員指出，此次獲頒「績效卓著獎」的國防醫學院三軍總醫院累計使用人次高達 20 萬人次，該醫院提供行動應用服務 App 網路掛號及查詢看診進度，除節省等候看診時間，民眾就診時可免費無線上網；至獲頒「優質服務獎」的新北市萬里鄉萬里郵局及自來水公司萬里金山營運所，正值萬里蟹肥美盛產的季節，民眾到萬里除了大啖美食，亦透過 iTaiwan 上網分享旅遊路線及推薦美食，對於帶動當地觀光旅遊發展發揮極大的宣傳效果；位於七股潟湖畔的臺江國家公園管理處六孔遊客中心獲頒「最佳人氣獎」，該中心結合 iTaiwan 無線上網與生態旅遊環境教育，讓國中小學童穿著「青蛙裝」體驗下水補魚的樂趣後，可立即上網分享心得或查詢生態知識，頗受學童歡迎；臺中都會公園管理服務中心貼心設計 iTaiwan 教學手冊供民眾索取，半開放的上網空間成為園區內健行最佳的休憩地點；另大眾運輸節點交通部臺灣鐵路局多個車站因為與民眾通勤密切相關，服務品質佳，都是使用人次密集的地點及獲得民眾高度肯定。

最後，宋主任委員期勉各機關（構）持續精進服務品質，未來行政院研考會亦將加速 iTaiwan 無線寬頻上網建設與創新服務推動，除



• iTaiwan 全國熱點分布圖

將與教育部合作推動 iTaiwan 與校園無線網路進行雙向漫遊、持續與交通部觀光局及內政部移民署合作，以提供境外旅客更便捷的帳號申請管道，還將與地方政府及民間業者合作擴大上網據點，提供更多「適地性」行動服務，以提供民眾更優質便利的無線上網服務，讓政府對民眾的服務無所不在，達成「行動服務無疆界，行動服務好生活」的目標。

# 101年度委託研究報告成果發表會— 結構改革：社會發展觀點活動紀實

動態  
報導

蔡佩君 行政院研究發展考核委員會研究發展處專員

為擴散各項委託研究計畫執行成果與運用，並加強落實研究成果於業務施政應用，行政院研究發展考核委員會（以下簡稱行政院研考會）於102年10月16日及17日（星期三、四）假政大公企中心舉辦101年度委託研究成果發表會—結構改革：社會發展觀點。在為期二天的會議中，共有54位學者專家進行發表及與談，並有行政院所屬各機關、各直轄市、

縣市政府、大專院校及民間智庫約計250人次與會，分享相關研究成果。

行政院研考會宋主任委員餘俠於致詞時表示，本次發表會的主題，主要從社會發展觀點來談結構改革，並反映現行國際發展趨勢，如自2008年全球經濟危機以來，從各國貨幣政策、財政結構等經濟治理面向，到高齡少子女化、社會貧富不均、青年在勞動市場就業問題



行政院研考會宋主任委員餘俠於成果發表會開幕致詞



行政院研考會戴副主任委員豪君主持第2場次成果發表會情形

等社會治理議題，均係互為影響的跨域政策議題。本次發表會從國際發展趨勢檢視我國社會發展現況，期望針對我國所面臨的結構性議題進行探究，並提出前瞻性政策建議，包括「政府治理」、「社會機會與公平」、「公共安全風險管理與危機應變」、「社會保障」及「社會結構變遷」等社會發展構面，以及「社會發展政策統計」的調查規劃等主題，以提供相關機關在未來擬定政策措施時，採取較為前瞻及多面向思維考量，進而建構優質決策與施政作為。另配合行政院組改進程，預計明年（103年）1月行政院研考會將與行政院經濟建設委員會等相關機關合併為國家發展委員會，在組織職能上，仍持續以優質政府治理的推手角色，致力於前瞻性、跨領域及整合性研究，以強化國家整體發展政策之研究。

本次發表的研究成果報告，包括「政府治理」、「社會機會與公平」、「公共安全風險

管理與危機應變」、「社會保障」及「社會結構變遷」等社會發展構面，以及「社會發展政策統計」的調查規劃等6個主題，共計13篇，均涉及社會關注之現行政策發展方向或改革建議。例如在「政府治理」主題方面，係針對我國政府績效管理制度現況與問題進行研析，並提出制度變革創新之政策建議。在推動政府電子化服務上，藉由掌握民眾對雲端服務的偏好及其影響因素，研提政府創新服務推動策略，以協助我國政府在電子治理上，迎合資訊社會數位匯流發展趨勢，快速且適當地滿足民眾對公共服務的需求。而在推動非營利組織參與地方政府跨域治理上，針對地方政府跨域合作平臺的運作如何納入非營利組織，研提我國推動非營利組織參與跨域治理之具體政策建議及其配套措施。

在「社會發展政策統計」主題部分，是針對社會發展政策統計與調查資料庫進行規劃，

資料庫內容包括「社會福利」、「治安與犯罪」、「教育」、「醫療衛生」、「公共安全」、「勞動就業」、「人口與家庭」、「所得與分配」、「居住與環境」及「社會參與」等社會指標資料，提供作為建置我國社會發展政策各項指標構面，及推動社會發展衡量架構的基礎。在「社會機會與平等」主題上，著重於我國弱勢家庭就業，以及青年與中高齡勞動力就業之現況、需求與問題，在降低失業率與穩定就業風險的政策目標上，研擬我國弱勢家庭，以及不同年齡層青年與中高齡勞動力就業問題具體政策建議。接續「社會保障」主題，則針對防範職場過勞，維護勞動者健康，及提升勞動生產力，研提具體策略，進而強化我國產業競爭力。

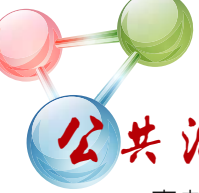
在國人所關注的毒品防治與食品安全衛生議題上，「公共安全風險管理與危機應變」主題則就我國毒品施用者處遇之現況及問題，以及除罪化可行性進行研究；並針對內分泌干擾物（環境荷爾蒙）所涉及國內環境荷爾蒙管理問題與改善措施，以及其管理機制進行深入探討，並進行熱烈討論。最後在「社會結構變遷」主題，因應我國社會結構變遷下各項新興議題的發展趨勢，特別審視我國原住民族在資源保育地區共同治理議題，以及多元族群主流化理念如何落實在政府施政過程中進行分析。

本次發表會所討論的議題，涉及社會關注之現行政策發展方向或改革建議，各研究團隊以及各場次主持人、與談人均能基於深入研究，提出專業評析與建議，而與會的公務部門人員，對於研究報告也多能提出在實務經驗上的見解或問題，各項議題後續可能之政策發展方向或改革建議，也有諸多創新想法。例如在「我國政府績效管理制度檢討與創新之研究」

議題上，與會學者專家認為，績效管理之設定，應考量各部會業務屬性，另跨部會績效指標，建議應優先擇定民眾關心議題予以處理，並在實務性問題上，多思考績效與預算間之連結性。至於在「我國推動非營利組織參與地方政府跨域治理之可行性研究」，該議題所衍生對非營利組織定義與參與型態，以及非營利組織跨域治理可否有營利行為等，均是未來促進非營利組織參與政府事務，必須更細膩劃分與關注的問題。與會學者專家建議，隨公民意識抬頭，應重視讓非營利組織有效參與地方政府的跨域治理，並在配套措施，強化參與團體的培力措施，以及提升公務員對第三部門協力發展的認知訓練。

在「我國青年與中高齡勞動力就業問題之探討」，則關注在政府資源投入所涉及競合問題及世代正義問題，建議未來可透過理論模型建構與檢視，加以分析與探究，政策制訂宜「慎始」，就政策措施推動前宜進行長期性影響評估，避免後續政策修正所衍生大量的政經社會成本。至於「我國內分泌干擾物（環境荷爾蒙）管理機制之研究」，國內目前環境荷爾蒙管理架構複雜，突顯本議題之重要性。與會學者專家以塑化劑為例，說明目前化學品管理體系複雜，建議可循戴奧辛管理建立的通報流程建構管理機制，且未來應加強各項化學品健康風險評估機制，並應積極宣導化學品知識，增進大眾認知。

在「重大天然災害政府處理災後重建模式之比較研究—以九二一震災及莫拉克風災為例」，則討論災後復原重建因受災後地方發展需求、區域資源與社會經濟發展條件、外來援助、行政組織與管理外來資源模式等環境脈絡差異影響，而有不同災後重建策略。與會學者



專者建議政府未來在重大天然災害重建模式之選擇時，應以永續發展等核心價值做為推動主軸，以為各項災後重建策略之基礎。此外，在重建資源規劃想法上，應擺脫過去重建僅視為經費執行的過程，而是調整為「新投資視野」為落實下世代發展的推動趨力。最後，「政府施政措施落實多元族群主流化之研究」，則探討將多元族群主流化意識納入政府施政，建議

族群政策應從文化觀點加以檢視，並應於多元與平等兩個面向，尋求平衡點，以落實族群主流化、多元化。

本次成果發表會業圓滿完成，藉由此次活動有助於研發成果的擴散及各機關政策知識交流與累積，進而落實決策品質的完善。更進一步的資訊請參閱行政院研考會全球資訊網 ([www.rdec.gov.tw](http://www.rdec.gov.tw)) 之「政策研究」資訊。





## 地方治理與計畫效能提升標竿學習營

行政院研究發展考核委員會（以下簡稱行政院研考會）於 102 年 9 月 23 日假臺大醫院國際會議中心舉辦「地方治理與計畫效能提升標竿學習營」由行政院研考會宋主任委員餘俠主持開幕儀式，計有來自全臺 22 個縣（市）政府辦理計畫管理、基本設施補助計畫管考業務主管、承辦人員及主計人員共 64 人參加，藉由此次學習營活動的機會，互相交換心得與經驗分享。



## 「101 年度委託研究報告成果發表會－結構改革：社會發展觀點」活動紀實

為擴散各項委託研究計畫執行成果與運用，並加強落實研究成果於業務施政應用，行政院研究發展考核委員會（以下簡稱行政院研考會）於 102 年 10 月 16 日及 17 日假政大公企中心國際會議廳舉辦「101 年度委託研究成果發表會－結構改革：社會發展觀點」。由行政院研考會宋主任委員餘俠主持，計有 54 位學者專家進行發表及與談，並有行政院所屬各機關、各直轄市、縣市政府、大專院校及民間智庫約計 250 人次與會，分享相關研究成果。



## 資訊主管聯席會中央部會分組 102 年度第 1 次會議活動紀實

「資訊主管聯席會中央部會 102 年度第 1 次會議」於 102 年 10 月 14 日假臺大醫院國際會議中心 402AB 會議室舉辦，由行政院研究發展考核委員會宋主任委員餘俠主持，計邀請政府中央部會機關之資訊主管與相關人員共 45 人參加，期藉由資訊業務協調、資訊發展政策議題研商，提升政府內部管理效能，提供讓民眾有感的優質電子化服務。



# Public Governance Quarterly

