

熱點聚焦

後疫情時代歐盟政策的調適與延續

European Union Policy Adaption and Continuity in the Post Pandemic Era

王啟明

東海大學政治系

壹、歐盟之疫情振興方案

歐洲聯盟（European Union, 以下簡稱歐盟）做為世界政治重要行為者，其對外政策的實踐過程中，充分展現出與傳統強權不同的特質，並發揮具關鍵影響的規範性力量。¹一場衝擊全球的疫情，使得國際社會呈現不同的因應方式，歐洲國家亦是凸顯政策調適與延續的趨勢。面對 COVID-19 疫情對於經濟的衝擊，歐盟陸續提出紓困及振興經濟方案及措施，主要歸納為以下 10 大方向及目標：²

（1）提供經濟振興方案（providing massive economic stimulus）：歐盟執委會提出 7500 億歐元振興方案，並修訂歐盟 2021-27 年長期預算（long-term budget）。透過「下世代歐盟」（Next Generation EU）復甦方案確保歐盟執委會在金融市場的借款，保障低借款成本。歐

¹ 甘逸驊，〈歐盟「柔性強權」身份認同的建構與批判〉，《問題與研究》，第 46 卷第 4 期（2007 年 10 月），頁 3-10。

² Covid-19: 10 things the EU is doing for economic recovery. European Parliament, 2021/03/10.

洲議會亦支持相關措施，不過認為此項政策應以綠色新政為主，更要注意避免債留子孫的情況發生。

(2) 支持歐盟的健康系統和基礎設施 (supporting EU health systems and infrastructures): 「下世代歐盟」復甦方案中的 EU4Health 計劃，除強化歐盟在面臨健康危機時解決當前及未來金融危機的關鍵，並藉此加強成員國的健保系統，激發相關領域的創新和投資。

(3) 設法保護中小企業 (protecting small and medium-sized businesses): 歐盟從「歐洲策略投資基金」(European Fund for Strategic Investments) 中撥款 10 億歐元，用以鼓勵銀行提供借貸給歐洲的中小型企業。

(4) 降低失業風險 (mitigating unemployment risks): 歐盟的「支持減緩緊急事件失業風險」(Support Mitigating Unemployment Risks in Emergency, Sure) 計劃將透過優惠貸款援助成員國 1000 億歐元幫助成員國減輕縮短工時補償政策 (short-time work schemes) 所需負擔的成本，用以幫助包含年輕人在內的勞動方。

(5) 資助旅遊及文化產業 (supporting tourism and culture): 歐盟提出重啟歐洲旅遊業的方案，包括交通運輸業的紓困辦法，藉以將疫情對航空、鐵路、公路和船運公司的影響降至最低。

(6) 訂銀行相關法案以幫助家庭和企業 (banking package to support households and businesses): 歐洲議會批准暫時放寬對歐洲銀行的規定，用以確保銀行持續對於企業和家庭提供貸款，減輕疫情帶來的經濟衰退。

(7) 資助農業和漁業 (supporting agriculture and fisheries)。

(8) 資助會員國應對疫情的資金 (helping countries fund their

crisis response)

(9) 放寬國家援助法案 (relaxing state aid rules)。

(10) 保護疲弱歐洲企業不受外國企業不公平競爭 (protecting weakened European businesses from foreign competitors)。

貳、下世代歐盟之發展戰略

歐盟執委會於 2020 年 5 月提出「下世代歐盟」(Next Generation EU) 復甦方案，除確保經濟復甦計畫對所有成員國皆具永續性、包容性及公平性，更將其納入修訂版「歐盟長期預算」(long-term EU budget) 之中。歐盟執委會透過「下世代歐盟」計劃達成促進在歐洲綠色新政 (the European Green Deal) 和數位轉型方面的投資，用以支持經濟復甦以及對未來的投資，這些都是歐洲未來邁向繁榮與韌性的關鍵。準此，可從以下層面來分析歐盟的相關戰略：³

(1) 歐洲綠色新政作為歐盟復甦戰略：歐盟透過對建築和基礎設施進行大規模翻修，建立循環經濟，帶動就業機會並推出可再生能源計劃，包括風能與太陽能，並促進歐洲的乾淨氫能源經濟。此外，歐盟藉由強化乾淨的運輸和物流，包括安裝 100 萬個電動汽車充電站，促進城市和地區的鐵路旅行和乾淨交通，並加強「轉型基金」(Just Transition Fund)，支持學習新技能，幫助企業創造新的經濟機會。

(2) 加強歐洲單一市場，適應數位化時代：歐盟透過促進更好的連接能力並進行投資，尤其是 5G 網路的部署，提供更強勁的工業及科技能力，包含人工智慧、網路安全、超級電腦及雲端。此外，

³ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_940

藉由建立真實的數據經濟，推動創新和創造就業機會，以及加強安全網路防衛（cyber resilience）。

（3）公平且具包容性的復甦計畫：通過短期「歐洲失業再保險計畫」（European Unemployment Reinsurance Scheme, SURE），提供 1000 億歐元支持勞工和企業，再透過「新歐洲技能提升計畫」（Skills Agenda for Europe）和「數位教育行動方案」（Digital Education Action Plan）確保所有歐盟公民的數位技能。此外，歐盟藉由強化公平的最低工資和具約束力的工資透明度措施協助弱勢勞工，特別是婦女，並加強打擊逃稅行為，有助於成員國創造收入。

參、歐盟之政策脈絡

歐盟上述政策調整不僅影響其內部產業轉型的方向，也對其在國際氣候變化與能源政策領域的行為方式產生影響，⁴當然，即便碰上後疫情時代的政策調適，歐盟的政策脈絡仍是具有延續性，以下是幾個重要例證：

一、《歐盟 2020 策略：智慧、永續和包容性成長》（the Europe 2020 Strategy for Smart, Sustainable and Inclusive Growth）

歐盟執委會規劃之「EU2020策略」聚焦以下三大優先發展領域：（1）智慧成長：以知識追求經濟成長，創造價值，開展教育、研究以及數位經濟的潛力；（2）永續成長：打造競爭、連結、綠色經濟；（3）包容成長：建構包容社會，授能（empowering）社會大眾，落實彈性保障（flexicurity）概念，增進人力資本投資。

⁴ 金鈴，〈歐盟能源—氣候戰略：轉型新挑戰和新思路〉，《國際問題研究》，2014。

二、《2020 架構》與《2030 政策架構》

歐盟於 2007 年通過《2020 氣候和能源架構》(以下簡稱 2020 架構)(The 2020 climate and energy package)是歐盟第一次明確指出氣候與能源之間的戰略關聯，並以實現氣候變化目標推動經濟和能源轉型的政策導向，以期達到「20-20-20」的目標(減少 20%溫室氣體排放、增加 20%可再生能源使用、改善 20%能源效率)。

除此之外，歐盟《2030 氣候和能源政策架構》(以下簡稱 2030 政策架構)(The 2030 policy framework for climate and energy)溝通文件中，歐盟已體現出競爭力與能源安全優先於氣候變化目標的政策調整，亦即，「氣候－能源」策略正轉向「能源－氣候」策略。歐盟推動該策略的三個基本假設是：歐盟可以通過單邊氣候行動計畫，推動國際社會達成因應氣候變遷約束性目標；歐盟利用其在綠色產業領域的投資和創新優勢保持國際競爭力；提高可再生能源比重和提高能效。

歐盟執委會在「2030 政策架構」溝通文件中表示，新的政策架構需考慮：持續經濟危機的後果、成員國籌集資金進行長期投資面臨的困難、國際能源格局變化尤其是非傳統能源的發展、居民和企業對電價以及競爭力的關切。⁵

2011 年 3 月，歐盟執委會制定《歐盟 2050 低碳經濟路線圖》(A Roadmap for Moving to a Competitive Low Carbon Economy in 2050)要求成員國致力於實現溫室氣體到 2050 年減少 80%-95%排放量的目標，為已開發國家總體降低 50%的目標作出貢獻。為此，路線圖提出了歐盟減碳目標逐年遞增的要求：以 1990 年排放值為基準，歐盟

⁵ European Commission, "Green Paper: A 2030 Framework for Climate and Energy Policies," March 27, 2013.

在 2020 年之前的年減碳目標應每年遞增 1%，在 2020 年至 2030 年期間的年減碳目標應每年遞增 1.5%，在 2030 年至 2050 年期間的年減碳目標應每年遞增 2%。⁶

2014 年歐盟高峰會決議對未來氣候－能源政策框架目標作出排序，依次為實惠的能源價格、產業競爭力、能源安全供應及氣候和環境目標。⁷2014 年 4 月《新能源與環境補貼綱要》也明確指出，能源價格是發展可再生能源的首要考量。⁸在「2020 架構」下，歐盟執委會治理機制則呈現邁向整合與市場化的方向，此外，在可再生能源問題上，歐盟層面推動協調的支持計畫及市場化的「綠色證書計畫」(Green Certification Scheme) 雖未能成功施行，但實現將可再生能源指標具體化為有約束力的成員國指標，並引入約束性的指標極大強化了中央控制，⁹顯示歐盟仍在分散治理和集中治理、市場機制和技術支持之間尋求平衡。

四、從綠色新政(Green Deal)到催生《歐盟氣候法》(European Climate Law)

歐盟為了克服氣候變遷與環境惡化的情勢，透過綠色新政來建立歐盟的經濟永續發展，氣候中和 (climate-neutrality) 就成為 2050 年的目標，更希望能通過《歐盟氣候法》使其具有政治承諾的法制

⁶ European Commission, "A Roadmap for Moving to a Competitive Low Carbon Economy in 2050," COM (2011) 112 final, Brussels, 8 march 2011, in <http://ec.europa.eu/clima/documentation/roadmap/docs/com_2011_112_en.pdf>. Latest update 25 September 2013.

⁷ European Council Conclusions, March 20-21, 2014.

⁸ "The European Divide In Clean Energy And Fuel Poverty," European Trade Union Institute, <http://www.etui.org/content/download/8850/82467/file>.

⁹ Jorgen Wettstad, "EU Climate Policy: Industry, Policy Interaction and External Environment," Asgate, 2013, p.54, p.89.

化義務。當然，恢復歐盟的戰略型產業包括，投資友善環境的技術、支持企業創新、推出乾淨與更為健康的交通運輸以及更具能源效率的建築等，所以，歐盟將致力於國際間合作，以實現真正的全球復甦，特別是通過與聯合國、G20 和 G7、國際貨幣基金會、世界銀行或國際勞工組織的聯合協調。

肆、結語

面對疫情衝擊下的經濟情勢，歐盟必須在許多特定領域加強其戰略自主性（**strategic autonomy**），包括在戰略價值鏈與加強外企直接投資的篩選。當然，綠色經濟與數位科技的投資與策略，更是歐盟政策調適下的延續。

除此之外，如何強化醫療危機準備和危機協調管理，用以強化歐洲疾病預防控制的角色，更是從現在到未來的重要工作。歐盟必須從這場危機中吸取教訓，並透過「歐洲未來會議」（**Conference on the Future of Europe**）進一步加強歐洲在後疫情時代下，不論是民主治理基礎抑或經濟復甦方面，扮演更為重要角色。

