

焦點評析

全球格局變遷下歐盟之對策與發展： 擺盪在經濟整合與歐盟認同之間

European Union's Strategy and Development under the Changing Global System: Between the Economic Integration and EU Identity

王啟明 *Chi-Ming Wang*

東海大學政治系副教授

*Associate Professor of Department of Political Science,
Tunghai University*

歐盟在面對金融海嘯的經濟震盪、「歐盟憲法草案」(EU Constitution Treaty) 叩關失利後的而協商出里斯本條約的制度架構，以及如何強化歐洲人對於歐盟制度與政策所形塑出的認同，都是歐盟所必須解決的問題。本文試圖從「歐盟認同」的角度出發，藉由在歐洲共同歷史與文化的脈絡下，分析歐盟成員國在精神上的連結(spiritual ties)、劃定範圍(delimitation) 與透過權威機制與制度強化行動的能力與承擔責任所產生之認同結構，如何會回應外在環境衝擊，進而反映在歐盟政策的產出面向，以及「歐洲人」¹的態度如何影響國家與歐盟的政策。

¹ 「歐洲人」在本文是以歐盟會員國的民眾為定義，其交疊對於傳統歐洲文化、所屬國家與歐盟的身份認同。

「歐洲認同」與「歐盟認同」是否為相同之概念？這就涉及到「認同什麼」的先驗概念，當然這是一個相當複雜的研究領域，而本文則是以「身份認同」的脈絡為核心，共同信仰和文化傳統情感（血緣、語言）的特性，以及價值觀的認同，意指擁有自由、民主、寬容與團結（solidarity）等共同價值以及對未來的期望，此一分析的脈絡，展現出歐洲人對於文化認同內涵的「信任」。亦即，對於歐盟制度與政策的態度，則是「歐洲人」內化認同因素而展現出外在的行為。準此，筆者認為歐盟面臨外在環境因素不利的情勢下，強化內在環境的緊密結合，尤以持續強化對於歐盟政策與制度之信任以及其所體現的歐盟認同，則為歐盟會員國面對全球變遷的局勢所採取持續性的作法。

一、歐盟身份認同

對於身份概念，Michael Barnett 將其定義為對自我與他者的理解，是基於社會與關係的，而非個人的。²Peter Katzenstein 則將身份視為民族與國家的不同建構形式，分為兩種形式，即固有身份（與既有的社會結構有關）和關係身份（取決於社會結構中的關係）。³Amir Pasic 認為身份是個體所屬的單位，此處的單位含括所有人、國家或是文明。⁴這些學者對於身份的定義，都認為身分是行為者對於所處社會關係的產物。

筆者從幾個層面來定義身份認同，第一是行為者的自我認同，意指行為者對自我身份與特質的認定，整合自身物質與精神所展現的特徵，表現出有別於他者的「我族」特性。例如，歐洲人的特徵體現於個人主義、自由、政治平等集於一身的價值觀，其背後鑲嵌歷史與文化的遺緒（legacy）。第二是指行為者之間的身份認同。行為者除了自我身份認知外，身處於社

² Michael Barnett, "Culture, Strategy and Foreign Policy Change: Israel's Road to Oslo," *European Journal of International Relations*, Vol.5, No.1 (1999), p.9.

³ Peter Katzenstein ed., *The Culture of National Security: Norms and Identity in World Politics* (New York: Columbia University Press, 1996), pp.6-9.

⁴ Amir Pasic, "Culture, Identity and Security: An Overview," <http://www.rbf.org>

會結構中，對於能否得到其他行為者具有相同的認定，此種關係形塑認同的關鍵。亦即，當行為者 A 自身所認定的行為者 B 與 B 所認定的 A 一致時，A 與 B 之間的身份認同才會產生，例如，師生之間、兩極體系對抗的敵我關係等。第三則是行為者與某一群體的認同，此認同代表行為者與該群體間隸屬關係，透過相同屬性、擁有相同經驗、表現相同價值觀等，例如，民族認同、政黨認同、北約組織與歐盟。

身份的形成或是認同如何被建構？Wendt 提出兩種途徑，⁵自然選擇（natural selection）與文化選擇（cultural selection），前者是指一種「適者生存」的生物進化過程，當生物體無法在資源缺乏的環境中與其他物種競爭，又不能再造（reproductive），就會被具有較佳適應性的生物體所取代。文化選擇是指透過模仿或社會學習的過程，將決定行為的因素從個體傳播至另一個體的一種演化機制。⁶所以，身份認同是行為者間在此一互動與相互決定的結構中形塑，透過模仿獲取身份與利益。

此外，上述的身份認同鑲嵌「信任」的軌跡。Viktoria Kaina 則將此種信任區分為水平（vertical）與垂直（horizontal）認同，⁷前者是指一種「我族」的同胞感（we-feeling），不同於傳統民族國家的認同，顯現出屬於某一人類共同體的觀念，展現出群體的信任感，更是一種人與人互動的社會關係。垂直認同則是一種共同體的歸屬感（更確切的說法則為忠誠度的展現），是指個人對於不同層次政治單位的偏好，例如，對社區、城市、區域、國家或是超國家組織的歸屬感程度，個人對於不同政治單位的信任，則是展現於其政治參與以及願受其約束的程度而論，此部分的論述則為本

⁵ Alexander Wendt, *Social Theory of International Politics* (Cambridge: Cambridge University Press, 1999), pp.318-327.

⁶ Barnett, *op. cit.*, p.9.

⁷ Viktoria Kaina, "Europe Identity, Legitimacy and Trust: Conceptual Considerations and Perspectives on Empirical Research," in Ireneusz Pawel Karolewski and Viktoria Kaina eds., *European Identity: Theoretical Perspectives and Empirical Insights* (Berlin: Lit Verlag, 2006), p.118.

文「歐盟認同」的主軸。

亦即，「歐洲人」對於歐盟政策與制度的信任感與認同，則為展現歐盟認同的重要指標。所以，面臨艱困的外在環境，勢必對於歐盟內部產生衝擊效應，本文則藉由另一分析的層次探討歐盟的發展對策。

二、歐盟的內在環境因素的關鍵轉捩點

歐盟在歷經「歐盟憲法條約」被部分會員國公投否決後的影響，2007年的「里斯本條約」(Lisbon Treaty)則是另一項重要協商條約，此為歐盟遭遇政治整合大步發展挫折後的折衷方案，也勾勒出歐盟在此之後的發展藍圖，仍是以政治整合的目標為基調。不過，全球在金融海嘯影響下，歐盟的經濟成長也受到衝擊，連帶引發以希臘為起始的債信風暴，揭示一波經濟發展不佳國家所形塑的影響，包括葡萄牙、愛爾蘭與義大利等國，牽動「穩定與成長公約」(Stability and Growth Pact)中個別會員國動用財政政策的限制，以及如何敦促各會員國恪守相關規範的爭議。

再者，歐洲長期以來的社會福利政策與勞動市場的僵化，在面臨金融危機之際更凸顯其困境。「歐洲人」在面臨外在與內部環境變遷之際，對於從二次戰後展現社會、經濟、政治層面與民主文化之高峰態勢，已顯露出不安的意識，這可由會員國人民對於歐盟制度與政策支持度的變化看出端倪。

根據執委會所公布 2009 年的民調結果顯示 (Special Eurobarometer 308)，在面臨金融海嘯之際，就歐盟會員國人民對於歐盟制度的信任度而論，傾向信任的比率從 2008 年 9 月的 50% 下降至 47% (2009 年 2 月)，傾向不信任的比率則從 2008 年 9 月的 36% 上升至 40% (2009 年 2 月)，⁸ 不過比對另一項結果，在詢問「是否同意歐盟在全球經濟架構下具備有效權力與工具的防禦經濟利益部分」，61% 的受訪者傾向同意，25% 的受訪

⁸ European Commission, "Eurobarometer: The Europeans in 2009," http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_308_en.pdf (January 10, 2011)

者傾向不同意。⁹這其中則顯現出民眾對於歐盟制度的信任與期望，出現令人玩味的趨勢，一方面認為歐盟的制度與政策運作可以保障歐洲的經濟利益，另一方面卻對此種制度的運作展現出不信任的態度，這也代表民眾對歐盟處理金融議題的失望。

此外，根據另一命題的分析：「就個人而言，哪兩項重要議題是目前最為重要的？」從2008年8月到2009年2月的統計，47.5%的受訪者認為通貨膨脹最為重要，其次依序為經濟情勢（25%）、失業率（17%）、健康照護（16%）、退休金（15%）與稅務（10%）。¹⁰再者，「歐盟應該採取哪項行動作為克服經濟危機的優先考量？」根據民調結果顯示，35%的受訪者認為改善失業率為當務之急，31%的受訪者支持改善中小企業的創業行動，29%的受訪者則是期望採取教育與職業訓練，23%的受訪者認為健康照護為首要解決的任務，能源與環境議題、退休金與投資公共建設皆有20%的受訪者認為重要。¹¹

若以「我國（指各受訪首者之國籍國）作為歐盟會員是否是一件好事？」的結果分析，歐盟整體受訪者有52%的態度是肯定的（2009年），但比2008年降低1%，¹²再就各會員國人民的態度而論，有10個國家人民對於成為歐盟會員國非持肯定態度的（低於50%）包括：拉脫維亞、英國、匈牙利、保加利亞、奧地利、葡萄牙、馬爾他、捷克、義大利、希臘等國，這其中亦包括引發歐盟內部經濟危機的三國在內（斜體部分）。

根據上述的調查結果分析可知，「歐洲人」對於歐盟的認同會因其制度與政策制訂的成效，顯示出強弱的態勢，以2008-2009年為調查時間的結果不難看出「歐洲人」對於歐盟在金融海嘯的衝擊下，其政策調適的失望與制度改革的期待，此亦導致人民重新思考其身份認同的複雜性。

⁹ Ibid.

¹⁰ Ibid.

¹¹ Ibid.

¹² Ibid.

三、歐盟的因應策略

準此，2005年12月17日通過總額為8644億歐元的「2007-2013 歐盟財政預算方案」，其所揭櫫的幾項優先領域不難看出歐盟的發展策略，其包括：¹³1.調動經濟、社會、環境政策以完備共同市場進而達成可持續增長的目標---提升競爭力；2.藉由完備公民權利、司法、安全以及使用公共產品和服務的權利賦予歐洲公民身份更多的實質內容；3.透過實現歐盟的核心價值，即承擔區域責任、促進持續發展和對公民與戰略安全的貢獻而確立歐洲做為全球事務參與者的共同功用。

歐盟執委會主席 José Manuel Barroso 於 2010 年 3 月 3 日提出歐盟「EUROPE 2020 策略」提案，規劃歐盟發展成為永續的社會市場經濟（a new sustainable social market economy），並以知識為關鍵生產要素，強化創新及良好資源利用開發所創造的經濟榮景，打造智慧的、永續的、包容的經濟成長（a smart, sustainable and inclusive growth）。¹⁴

此外，歐盟執委會規劃「EU 2020 策略」聚焦於三大優先發展領域：¹⁵

- （一）智慧成長：發展以知識與創新為基礎的經濟。
- （二）永續成長：促進一個更具資源使用效率、綠能與競爭的經濟。
- （三）包容成長：強化一個高度授能（high-empowering）的經濟，以及社會與領土的聚合。

再者，七大旗艦計畫方案的內容包括（如圖一所示）：¹⁶

¹³ 參考中國社會科學院歐洲研究所，《歐盟的國際危機管理 2006-2007 歐洲發展報告》（北京：中國社會科學出版社，2007 年），頁 40；〈歐盟就年度財政預算方案達成協議〉，<http://news.sina.com.cn/w/2005-12-17/10187731580s.shtml>。

¹⁴ 行政院經濟建設委員會，〈歐盟 EUROPE 2020 策略的規劃與啟示〉，<http://www.cepd.gov.tw/ml.aspx?sNo=0013311>（2011 年 1 月 10 日）。

¹⁵ European Commission, "European 2020: A European Strategy for Smart, Sustainable and Inclusive Growth," http://europa.eu/press_room/pdf/complet_en_barroso_007_-_europe_2020_-_en_version.pdf (January 10, 2011)

(一) 創新聯盟 (Innovation Union)：改善研究創新的基礎條件及融資取得，使得創新概念可轉化為實際的商品與服務，以創造成長與就業機會。

(二) 活躍年輕人 (Youth on the move)：加強教育體系的成效，協助年輕人進入勞動市場。

(三) 歐洲數位議題 (A digital agenda for Europe)：加速高速網際網路 (Internet) 之全面建置，使得家戶與公司企業享受單一數位市場的效益。

(四) 資源使用有效率的歐洲 (Resource efficient Europe)：致力使經濟成長與能源使用脫勾，支持移轉至低碳經濟，增加再生能源之使用，現代化交通運輸部門，提倡能源效率。

(五) 全球化時代工業政策 (An industrial policy for the globalization era)：改善經商環境，尤其是針對中小企業，發展強健永續之產業基礎以利全球競爭。

(六) 新技術與工作議題 (An agenda for new skills and jobs)：建立現代化勞動市場，隨著生涯週期發展適當工作技能，以授能 (empowering) 社會大眾，藉由高度勞動力流動，以增加勞動參與率及改善勞動需求之媒合。



資料來源：行政院經濟建設委員會，〈歐盟EUROPE 2020策略的規劃與啟示〉，<http://www.cepd.gov.tw/m1.aspx?sNo=0013311>。

圖一 歐盟永續成長與就業策略構想

¹⁶ “European 2020,” *op. cit.*；〈歐盟 EUROPE 2020 策略的規劃與啟示〉，前引文。

(七) 歐洲對抗貧窮綱領 (European platform against poverty)：確保社會與地域融合，使得廣大社群共享成長與就業之效益，使生活於貧窮與社會排除 (social exclusive) 的人們得以活的尊嚴並積極參與社會。

四、結語

歐盟在面對不同時期的衝擊，透過凝聚會員國的共識與民眾認同，一步步完成艱難的任務，不過，最為核心的部分還是來自於人民的認同。所以，不論是「2007-2013 歐盟財政預算方案」與「EU 2020 策略」，其目的都在回應民眾的期望，亦即，歐盟透過制度的運作，提升政策成效進而逐漸的強化民眾對於歐盟的認同。不過，對於歐洲議會投票持續不高，顯見民眾的疑慮，再加上外在經濟環境的惡化，促使歐盟必須對內更加強化民眾的身份認同，如此，對外的各項外交政策才會更具正當性，而內部的發展態勢才更能達到緊密歐盟成員國間關係的目標，整合的效益才更能持續。