

歐洲主權債務問題與歐洲區域整合的未來：新自由制度主義的觀點

張心怡*

摘要

近來歐洲聯盟 (European Union, 以下簡稱「歐盟」) 部分財政結構欠佳的成員國 (葡萄牙、愛爾蘭、義大利、希臘和西班牙) 爆發了主權債信危機, 不僅歐盟各國實體經濟受到歐元重挫貶值牽累而陷入困境, 隨之引發的政治經濟困境, 除了直接衝擊歐盟作為區域整合典範的信譽與希望, 也為歐洲整合的未來蒙上一層陰影。本文試圖探討歐債問題下的歐洲整合前景, 首先從新自由制度主義的「合作」與「制度」觀點, 說明「機制」在歐洲區域整合過程中所扮演的角色和發揮的功能, 其次探討歐債問題的成因以及歐盟的因應作為, 最後則分析歐盟為解決歐債問題而在財務金融領域提出的相關制度設計對於未來歐洲整合進程之影響。

關鍵詞：新自由制度主義、歐洲主權債務問題、歐元、歐洲區域整合

* 南華大學歐洲研究所副教授。

作者感謝國科會專案計畫 (NSC 101-2632-H-343-001-MY3) 補助。



壹、前言

在經濟全球化與科技的快速發展下，國家之間的相互依賴關係已日益緊密，區域整合也成爲一股沛然莫之能禦的國際政治經濟潮流。在目前世界各地進行的區域整合當中，歐洲地區的整合歷時最久，整合的程度亦最成熟。在歷經超過半個世紀的持續擴大與深化之下，歐洲聯盟 (European Union，以下簡稱「歐盟」)從以經濟利益爲導向的煤鋼共同體、歐洲共同市場開始，逐步向涉及貨幣、財政等政策整合的經濟暨貨幣聯盟及政治聯盟邁進，不僅已經達成人員、商品、勞務、資本自由移動的「單一市場」(Single Market)目標，更完成區域法定貨幣－歐元 (Euro)的啓用，整合成果可謂豐碩，也使得歐盟成爲其他地區推動區域整合所爭相仿效的對象。然而，近來因部分會員國 (葡萄牙、愛爾蘭、義大利、希臘和西班牙)爆發的主權債務問題導致歐元重挫貶值，隨之而來的經濟政治困境，直接衝擊著歐盟作爲區域整合典範的信譽與希望，也替歐洲區域整合的未來蒙上一層陰影。

本文試圖探討歐債問題下的歐洲整合前景，首先介紹新自由制度主義的相關論點，其次從新自由制度主義的兩大核心概念－「合作」與「制度」說明合作機制的建立在歐洲區域化過程中扮演的角色，再次分析歐債問題的緣起、發展以及歐盟的因應作爲，最後則分析歐盟爲了解決歐債問題而提出的相關制度設計對於未來歐洲整合進程之影響。而本文認爲，歐元制度的設計乃是導致歐債問題發生的結構性根本因素，它凸顯了歐盟在財政與經濟領域的整合制度與相關治理程度相對不足，而歐盟爲了因應歐債問題所提出的相關制度設計，雖然成爲驅使歐盟未來邁向更緊密結合的區域整合之動能，但放眼未來，歐盟仍需面對歐盟內部疑歐派與擁歐派對立的激化、各國普遍缺乏競爭力以及長久以來爲人詬病的民主赤字等亟待解決的重要問題。



貳、新自由制度主義的合作觀

1980年代起盛行的新自由制度主義 (Neoliberal Institutionalism) 結合了國際關係自由主義 (Liberalism) 和制度主義 (Institutionalism) 的訴求與觀點，同時受到了同時期國際建制 (international regime) 理論之影響，強調國際社會為一無政府但卻有秩序的狀態，而透過理性選擇的行為假設，新自由制度主義認為國家可在共同利益和互惠 (Reciprocity) 的基礎上，經由國際社會的諸多國際建制來進行合作，達到追求國家利益極大化的目標。

與新現實主義不同，新自由制度主義者接受新現實主義的「衝突」與「自利」等觀點，但認為國家間並非總是處於爾虞我詐的狀態，權力亦非處在無政府狀態下的國家所追求的唯一目標。¹ 而其分析重點則通常放在經濟與文化上的多邊合作以及區域合作，包括促進區域經濟合作、提供公共財、放棄以戰爭的方式來解決彼此間爭端等面向。而就真實情況的發展而言，國家間在不同的時間和議題面向上，的確存有合作的可能，此乃由於國家間的互賴關係隨著互動往來的增加而大幅提升，許多議題的範疇也逐漸擴大，繼之必然出現許多主權國家無法獨力解決的跨國性問題，面對這種情況，

¹ 艾瑟羅德 (Robert Axelrod) 和基歐漢 (Robert Keohane) 便將國家間的關係區分為「和諧」(harmony)、「合作」(cooperation) 與「衝突」(Conflict) 三種情況，其中「和諧」係指行為者自利的政策能自動促使其他行為者目標的實現，在「和諧」的狀態下，由於利益完全相同，行為者不需要國際制度的輔助，即可自動進行合作。惟在多數的現實情況當中，國家的利益往往呈現衝突與互補相互交雜的現象，而基於自利的考量，一旦某國的政策被他國視為其目標之阻礙時，便將出現「衝突」的情況；另一方面，在彼此利益相互交雜的情況下，倘若某國願意透過協商來調整自我的政策，使之得以與他國相容，則彼此將能達成「合作」。「合作」應被視為對衝突或潛在衝突的一種反應，而在國家的利益出現與他者發生實際或潛在衝突的情況下，國家將有機會產生合作的行為。See Axelrod, Robert and Robert Keohane, "Achieving Cooperation under Anarchy: Strategies and Institutions," in David A. Baldwin, ed., *Neorealism and Neoliberalism: the Contemporary Debate* (Columbia University Press: New York, 1993), pp. 85-86.



作為一個理性的利己主義者 (rational egoist)，國家將可能選擇與其他行為者進行合作來解決這些問題。²

然而，國家的利益與文化背景各異，在一個複雜利益的國際環境當中，要發展出合作的契機，尚且必須其他因素的配合。新現實主義學者葛里可 (Joseph Grieco) 便指出，在國際合作的問題上，新自由主義者至少有兩個主要障礙需要克服，此即「欺騙 (cheating) 的可能」與「相對獲益 (relative gains) 的問題」。³

在「欺騙」的問題上，艾瑟羅德和基歐漢認為，欺騙是阻礙利己主義國家進行合作的最大原因，為了克服這個問題，國家在進行合作時，必須充分瞭解各成員的動機與意圖，並克服資訊不充足的問題，而建立相關的國際制度 (institutions) 可以發揮提升決策的透明度與承諾的可信度、協助提供充分的資訊，降低監督和執行困擾的功效，透過相關規範的制定，擺脫國家在進行合作時因無政府狀態所產生的不確定性或被欺騙的可能等制約因素，達到促成國際合作和增進國家間相互利益的目的。⁴

在「相對獲益」問題的部分，基歐漢認為，在無政府狀態的國際體系裡，作為一個理性的利己主義者，國家的偏好是「基於對自己福利的評價，而非他國的福利評估」，⁵而「對未來的期望」 (the shadow of the future) 與「重複的賽局」 (repeated game) 可以使國家容易選擇合作，因為相對獲益的問題可以透過長程與短程絕對獲益的交換而得到妥善的解決。⁶

² Robert O. Keohane, *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy* (Princeton: Princeton University Press), 1984, p.27.

³ Joseph M. Grieco, "Anarchy and the Limits of Cooperation: A Realist Critique of the Newest Liberal Institutionalism," in David A. Baldwin, ed., *Neorealism and Neoliberalism: the Contemporary Debate* (Columbia University Press: New York, 1993), p.118.

⁴ Axelrod, Robert and Robert Keohane, *op. cit.*, pp. 108-109.

⁵ Robert O. Keohane, *op. cit.*, p.66.

⁶ Robert Axelrod and Robert Keohane, *op. cit.*, p. 91.



由此可見，新自由制度主義的核心概念之一即為「合作」，其認為國家之間的關係並非一定屬於零合性質，合作是國際關係的正常現象，絕對獲益 (Absolute Gain) 而非相對獲益 (Relative Gain) 則是理性的國家進行合作時的重要前提。由於國際社會在規範及制度層面的發展並不健全，各國政府在處理國際事務時面臨許多不確定性，為了減少彼此間的權力爭奪與欺騙的問題，國家亟需建立一個健全且穩定的國際制度來協助國家克服前述障礙，進而維持國際的和平與穩定。

循此論述脈絡，則導引出新自由制度主義的另一個核心概念—「制度」。對新自由制度主義者而言，「制度」大致呈現「國際慣例」(convention)、「國際典則」(regime)以及「國際組織」(international organization)三種形式。⁷「制度」反映國家選擇的結果，是協助國家達成協議的一種國際安排。一個良好且妥善的制度除了提供參與者彼此都能接受的行為準則外，尚可有效減少國家間相互欺騙與誤判的可能性，以及影響和改變國家的偏好和認同，因為制度具備了提供資訊和降低國家策略互動中的交易成本 (transaction cost) 的功能。⁸此外，透過適當的設計，制度可以建立可信的承諾 (credible commitment)，據以維繫確保國家進行合作的能力，從而使國家擺脫國際社會無政府狀態的潛在混亂情形，因此有利於合作關係的開展。⁹

⁷ 「慣例」屬非正式的制度，其依循默示 (implicit) 的規則和諒解，以便於國際成員形成期望。如外交豁免權和國際互惠；「典則」則係正式的制度，由成員國政府所同意明示 (explicit) 的規則所建立，通常附著在國際關係特定的問題領域中，如國際貿易、金融和航空等體制；而「國際組織」則為具有目的性的制度，官僚組織式的機構，由成員刻意規劃建立，其中列有明示的規則，成員的權利和義務，以及組織的行動能力範圍。參見鄭端耀，〈國際關係「新自由制度主義」理論之評析〉，《問題與研究》，第 36 卷第 12 期，1997，頁 8。

⁸ Robert O. Keohane and Lisa L. Martin, "Institutional Theory as a Research Program," in Colin Elman and Miriam Fendius Elman eds., *Progress in International Relations Theory: Appraising the Field* (Cambridge: MIT Press, 2003), pp.71-107.

⁹ 學者對於制度的詮釋並不一致，在此採納 Robert O. Keohane 對於「制度」的定義，Keohane 認為「制度」係「持續並相關連的正式與非正式



進一步而論，新自由制度主義者認為，制度不僅將帶給成員實質的獲益，也將為自己創造自主演進和續存的能力；也就是說，制度在建立之後若能順利運作，則其發展不必然需依附於成員國意志。值得注意的是，新自由制度主義者也承認國際制度包含多種制度化的形式和內部運作規則，其存在並非全然有益於國際合作，不當國際制度的建立或將可能妨礙國際合作的發展；換言之，制度雖然提供行為者行動的誘因或機會，另一方面卻也構成行為者行動的障礙或限制。

總結而言，新自由制度主義的核心假設為「合作有益」，而其重點在於分析制度的角色與功能，新自由制度主義認為，制度可以減少國際社會的不確定性、增加各國消息的流通、促進國家間相互的協商和調整、並增加合作的機會，準此，只要國家存在共同利益且有合作的意願，便可建立制度來促成合作；反之，沒有外在制度的協助，一國很難憑藉自己的力量或策略的運用，來克服國際社會無政府狀態下的不確定與競爭的環境，更無法促成國際合作來增進國家間的相互利益。

參、歐洲區域整合運動的開展—新自由制度主義的觀點

承前所述，新自由制度主義認為，制度可以減少國際社會的不確定性、增加各國消息的流通、促進國家間相互的協商和調整、並增加合作的機會；準此，只要國家存在共同利益且有合作的意願，便可建立制度來促成合作，而此一觀點對於解釋歐洲區域整合運動的開展上，亦具有相當說服力。茲詳述如下。

在第二次世界大戰結束之際，歐洲各國百廢待舉，亟需重建，雖然各國對於經濟復甦以及追求和平的憧憬等共同利

的一套規則，它們用來規定行為角色、限制活動和形成期望」。引自鄭端耀，前引文，頁 8，原文為“institutions are defined as persistent and connected sets of rules (formal or informal) that prescribe behavioral roles, constrain activity, and shape expectations.”。



益有著相當程度的共識，但彼此間利益重疊且潛在衝突的情況，仍然使得歐洲主要國家對於戰後的歐洲所應呈現的形式與架構出現不同的看法。

首先，對於法國而言，如何藉由歐洲整體力量來重振其在歐洲的領導地位以及防止德國再起，是法國積極推動歐洲區域整合的主要動機和目標。然而，由於法國在二次大戰中曾被德國佔領，其過去對歐洲局勢的影響力已不復再，因此需要其他歐陸國家的配合與支持。為此，法國透過限制自己部分主權來換取其他歐陸國家主權權力支持的作法，來實踐其領導歐洲的目標。

在德國方面，德國的領土自二次大戰後期分別為蘇聯與西方盟軍佔領，雖然盟軍在 1949 年 5 月 23 日將三個佔領區合併，改以聯邦的形式行共和統一，然而由於背負著挑起戰爭的罪名，當時的西德並未能行使正常國家主權的權力和權利，而其面臨的最主要問題為追求主權獨立與化解他國對西德的疑慮。¹⁰西德的首任總理艾德諾 (Konrad Adenauer) 便認為，唯有藉由與歐洲的政經整合才能使西德獲得主權，同時化解他國的猜忌；換言之，西德唯有透過積極加入國際組織，取得與他國平等的地位，才能藉以爭取西德主權的正常化。基於此一考量，西德十分支持法國所提出的整合計畫，因為參與歐洲整合運動，非但不會限制西德原本就已經沒有的主權，反而能夠有助於西德從整合運動中獲得行使國家主權的權力。¹¹

至於另一個主要歐洲國家—英國，作為二次大戰的戰勝國，英國在戰後仍抱持著其過去一貫作為歐洲局勢「平衡者」(balancer)的優勢心態，而其對於戰後國際秩序的規劃與思維，仍係以國家為主體的國際合作為考量。另一方面，英國傳統政治理念認為議會乃國家主權之象徵，因此英國斷然不願為了與他國進行合作而致使其主權的行使受到限制，亦不會

¹⁰ 黃偉峰編，《歐洲聯盟的組織與運作》(台北：五南，2003)，頁 7。

¹¹ 見張亞中，歐洲聯盟的演進，前引書，頁 27。



接受一個超國家組織權力凌駕於其議會之上的歐洲整合運動。¹²基於此，英國最初並未加入歐陸國家涉及主權讓渡的緊密整合架構，反倒提出了不牽涉到各國主權（符合英國的主權理念）、又能使參與者享受到自由貿易好處的截然不同之區域合作倡議－「歐洲自由貿易區」（European Free Trade Area）。

就在各國對於進行合作有所共識、但對於合作的形式與架構看法迥異之時，法國和西德爲了「法國－薩爾協定」關係逐漸惡化，法國外長舒曼（Robert Schuman）遂於 1950 年出面召集西歐各國進行協商，希望各國調整自我政策使與他國相容，同時也積極協調各國對於進行跨國合作以形成一股新的集體力量達成共識，並發表「舒曼宣言」（Schuman Declaration），從而促成了對於煤、鋼等戰略物資共管聯營構想的實踐。¹³根據舒曼宣言的構想，一旦將煤、鋼置於某種超國家聯盟的籌策掌握之下，不僅能夠有效避免軍國主義再起，亦可在某種程度上消除歐洲各國對於彼此的戒心，因此，法、（西）德、義、荷、比、盧在 1951 年決定成立「歐洲煤鋼共同體」（European Coal and Steel Community, ECSC），對於煤、鋼進行聯合管制，由此揭開了歐洲整合進程的序幕。

在歐洲煤鋼共同體的實際運作當中，各國在某些經濟領域係以共同協議、聯合控制，代替國家主權的行使與管理；換言之，各國將國家的煤、鐵、鋼等生產權轉移到共同體這個超國家的機構。¹⁴而由於在煤、鋼等領域合作的成效斐然，六國遂於 1957 年進一步嘗試將此超國家治理的模式推展到其他領域，亦即將合作範圍擴大至經濟和原子能領域，透過正式簽訂《羅馬條約》（Treaty of Rome），法、德、義、荷、比、盧成立「歐洲經濟共同體」（European Economic

¹² Morgan, Glun, *The Idea of an European Superstate: Public Justification and European Integration* (Princeton: Princeton University Press, 2005), pp. 60-61.

¹³ 張亞中，前引文，頁 28。

¹⁴ 張亞中，前引文，頁 30。



Community, EEC)與「歐洲原子能共同體」(EURATOM)，同時將最初成立的煤鋼共同體納入，成為「歐洲共同體」(European Communities, EC)。

由上述歷史發展脈絡可以看出，從「歐洲煤鋼共同體」開始，歐洲的整合運動已經不再侷限於傳統的國家間合作模式，而是在歐洲區域整合的架構下，從煤、鐵、鋼逐一推展至經濟、原子能等其他領域的功能性合作。對西歐國家而言，如何規範煤礦與鋼鐵兩項重要戰略物資的生產與銷售，使之能自由流通，是西歐國家共同面對的問題，也是促成西歐各國進行合作的最主要「需求」，積極推動合作的各國政治菁英則透過對組織目標的認定，形成「供給」，亦即建立煤鋼共管聯營的初步整合制度。

這種制度的建立與形成，乃行為者理性選擇的結果，其不僅給予成員一種歸屬感、方向感和動機來源，也創造了一種運作秩序，將各方分散的利益匯集在一治理體系之下。¹⁵另一方面，制度性的機制扮演著訊息流通的場域，發揮提升議題設定透明度的功效，透過制度性的規範，行為者有了接觸和對話的場域，在制度的協助之下，國家行為者透過成本效益分析，便可作出與其他行為者合作的策略選擇，從而獲得共同利益。

由此可見，制度不僅避免各方利益的激烈競爭造成共同體脫序解體，亦發揮了深化合作契機的功效。佛萊格史坦(Neil Fligstein)和麥尼柯(Jason McNichol)便指出，透過羅馬條約的締結，歐洲各國設計了一整套與貿易、市場規範相關的政策、一套政府組織複合體、以及一套具有約束力的實質且程序性的規則，來幫助他們達成歐洲經濟共同體的建構。¹⁶

¹⁵ Fligstein, Neil and Jason McNichol, "The Institutional Terrain of the European Union," in W. Sandholtz and A. Stone Sweet eds., *European Integration and Supranational Governance* (Oxford: Oxford University Press, 1998), pp. 29-55.

¹⁶ Ibid.



另一方面，如同新自由制度主義所主張的，制度不僅提供行為者進行集體互動的機會，也同時限制了行為者的實際行為。因此，制度在建立之後，其規範體系將導引向某些特定的解決方案，並自動排除某些解決方案，而基於政策議題間的相通/重疊性，原本設定合作目標之達成，可能需要依賴相鄰政策議題範圍內之配合，從而衍生出原先並未預期的其他領域也必須進行整合之需求，此即為「擴溢效應」(Spillover Effects)的發生。¹⁷隨著整合領域的擴大以及跨國活動的增加，許多無法在傳統國家政府層次得到有效解決的問題，必須挪移到超國家的層次來解決，於是超國家層次統治管理的範圍乃隨著整合的深化而逐漸擴大。

桑德赫茲 (Wayne Sandholtz)與史東斯維特 (Alec Stone Sweet)便指出，歐體的成立大幅提升了成員國進行互動的機會，而在經濟活動量提升後，又形成對新規範、新法律的需求，因此歐洲整合進程便是靠著兩股力量互相帶動對方，而使得超國家層次統治管理的議題範圍逐漸擴大。¹⁸華勒斯 (Helen Wallace)和楊格 (Alasdair R. Young)亦認為，雖然羅馬條約僅概略性地勾勒出共同體的架構，實際上，是各成員國政府代表、歐洲共同體相關機制的官員、法院和跨國利益團體的人士們在此架構下進行有目的性的密切互動所產生的極為綿密之政治社會網絡，孕育並維繫了超國家治理模式的運作。¹⁹

從歐盟過去的整合來看，整合從最初的經濟領域擴溢到政治、外交等層面，與之相對，會員國政府也逐漸讓渡各相關領域的部分管轄權，予以具有超國家性質的歐盟執委會，歐盟的整合便是在這種超國家機構與會員國相互拉鋸的過程之中穩定前進。在這個持續變遷的動態過程當中，種種制

¹⁷ 盧倩儀，〈區域整合理論〉，引自黃偉峰編，〈歐洲聯盟的組織與運作〉（台北：五南，2003），頁 81。

¹⁸ Sandholtz, Wayne and Alec Stone Sweet, *European Integration and Supranational Governance* (New York: Oxford University Press, 1998), p. 2.

¹⁹ Wallace, H. and A.R. Young eds., *Participation and Policymaking in the European Union* (Oxford: Clarendon Press, 1998).



度的衍生與變遷，在在都是先源自於會員國政府透過協調彼此利益以達成共識，繼之建立制度，從而產生擴溢效應，再導致任務擴張，最後才使得超國家機構得以有機會發生影響力，因此從新自由制度主義的觀點來看，高度發展的歐盟制度對於促進區域整合的發生，的確具有不容忽視的影響。

肆、歐債問題對於歐洲整合進程之影響

一、歐洲主權債務問題

經濟領域的整合是歐洲整合進程啓動以來的重心，歐洲經濟共同體的成立始於 1957 年的羅馬條約，歷經演變到馬斯垂克條約的「經濟暨貨幣聯盟」(EMU)，堪稱歐盟整合三大支柱當中共同體化速度最快者，惟各會員國實際經濟體質仍有相當差異，總體經濟表現與競爭力亦相距甚遠。

2009 年 11 月，政府開支浮濫的希臘成爲第一個爆發主權債務問題的歐元區國家。²⁰在其債信被信評公司降級後，希臘不得不向歐盟與國際貨幣基金 (International Monetary Fund) 申請紓困。2010 年中，愛爾蘭、葡萄牙、西班牙、義大利等歐元區國家陸續爆發不同程度的主權債務危機，各國信用評等相繼被降級，在主權信用不佳的情況下，各國政府舉債更爲困難，所需付出的利息亦爲加重，最爲嚴重的葡、義、愛、希、西等五國，總債務規模高達八兆美元，是 2008 年倒閉之雷曼兄弟投資銀行資產總規模的十二倍之多。²¹根據外資機構的估算，如果歐債問題無法有效解決，全球金融

²⁰ 過去十二年內，希臘公務員薪資增加了一倍，而公務員薪資約是民間企業的三倍。以希臘國營鐵路為例，其一年獲利一億歐元，但薪資支出卻高達四億歐元，還要加上三億歐元的其他營運費用。希臘財政部長曾抱怨：「出錢讓所有火車旅客搭計程車，都比維持一個鐵路公司便宜！」見〈一次讀懂歐債：時事篇〉，《經理人月刊》，<http://www.managertoday.com.tw/?p=10953>。

²¹ 張翔一，〈歐債危機 最糟的三種狀況〉，《天下雜誌》，第 482 期，2011 年 10 月 4 日，<http://m.cw.com.tw/article/article.action?id=5027047&idSubChannel=11>。



機構將凍結超過 15% 以上的資金。一旦銀行緊縮銀根，對全球景氣和企業發展帶來的衝擊，勢必遠遠超過雷曼兄弟破產所引發的全球金融海嘯。由此觀之，歐債問題實可稱為自 2008 年金融海嘯以來，最為嚴重之財政金融風暴。

追根究柢，希臘債務問題固然可以說是引發歐債問題的導火線，然而推溯回去，歐洲各國之所以國債償還困難，亟需紓困，其實不無受到 2007-8 年美國次級房貸危機引發的全球金融大海嘯波及的外在因素之影響。再進一步深入探究，則不難發現其實歐債與歐盟在制度層面的整合有關，特別是在歐元的制度設計方面。

在 1999 年歐盟各國進行貨幣整合時，歐盟即對成員國設下必須符合 1993 年《馬斯垂克條約》、1997 年《穩定與成長公約》以及 1998 年之五項財金整合的「一致性標準」(Convergence Criteria)規定之門檻，²²當時希臘即因未達到前述標準中的兩項，而遲至 2001 年才透過美化債務等方式得以加入歐元區。²³在 2002 年實體貨幣正式上路之後，歐元很快成為僅次於美元的全球第二大外匯儲備貨幣。

在歐元制度的設計下，使用歐元的國家放棄發行、制定貨幣政策的權力，改委託具有超國家性質的「歐洲中央銀行」(European Central Bank, ECB)來發行歐元，而歐洲中央銀行的職能包括管理主導利率、發行貨幣、制定歐洲貨幣政策與

²² 即通膨率不逾最低三國之 1.5%、利率不逾最低國之 2%、匯率上下波幅在 2.25% 內至少兩年、年度預算赤字不得超過 GDP 之 3%、政府公共負債不得超過 GDP 之 60%；以上各條件雖然原則上要遵守，但違反時的處分，則須由全體成員國一致通過方能施行。

²³ 當時希臘無法滿足「預算赤字不能超過國內生產總值的 3%」以及「負債率低於國內生產總值的 60%」兩項標準，而高盛則協助希臘秘密借款，將總值超過一百億歐元（以美元、日元計價）的希臘國債換為歐元，付息時間延續到 2019 年。由於該交易被視為外匯交易，而非貸款，因此不須計入公共資產負債表中的負債。高盛先是用一種信用證來沖銷它在這筆交易中的風險，2005 年又將該交易轉移給了希臘國民銀行。2008 年，希臘國民銀行又在高盛安排的一項交易中，將此轉移給了另一家公司。



協調、制定匯率政策等權力。這套機制的弱點在於，當時並未建立相對應的財政與經濟機制，以致加入歐元區的各國無獨立的貨幣政策，對於利率亦無自主權，一切均委由歐洲中央銀行來制定。然而，歐元區內各國產業結構不同，西北歐與南歐國家的經濟體質有明顯的差距，在套用這種一體適用的貨幣政策之後，經濟體質差的成員國無法透過貨幣貶值來刺激出口，亦無法藉由降息來激勵投資，僅能以擴大政府支出和採行各種補助政策來刺激景氣，從而造成了債台高築的惡性循環。另一方面，歐洲中央銀行無法因地制宜針對個別成員國制定貨幣政策，也未具備協調各國財政措施的權力，因而淪為紓困的機制，此乃後來導致歐債問題發生的內部結構性因素。

針對希臘等國陸續爆發的債務危機，歐盟的因應方式可以分為短期的立即措施和長期的制度建立兩大層面。在短期的立即措施部分，歐盟與國際貨幣基金積極介入干預，希望避免希臘債務危機蔓延到其他歐元區國家，而在希臘作出往後三年將嚴厲擰節支出、削減預算赤字、增加稅收、與改革經濟等承諾後，歐盟與國際貨幣基金於 2010 年 4 月 29 日宣佈對希臘分三年提供總額為 1,100 億歐元的紓困計畫，以協助希臘渡過難關，並由金援希臘的三方債權人－歐盟執委會、國際貨幣基金及歐洲中央銀行，共同組成「三方代表團」(Troika)來督導希臘履行擰節支出之成效，以作為是否持續撥付紓困金之參考依據。

除此之外，為維護歐洲地區的金融穩定，歐盟與國際貨幣基金在 2010 年 5 月成立「歐洲金融穩定機制」(European Financial Stability Facility)，作為負責對希臘以外的歐元區會員國提供緊急財政援助之臨時性紓困機制。在該機制於 2010 年 8 月正式運作，其準備放款規模已由 2,500 億歐元擴大成為 4,400 億歐元。有鑒於於「歐洲金融穩定機制」計畫於 2013 年結束，歐盟在 2011 年 11 月又通過決議，再次擴大「歐洲金融穩定機制」的規模至 1 兆歐元。到了 2012 年 10 月，一個正式永久、且可紓困資金規模達 5000 億歐元的「歐洲穩定機制」(European Stability Mechanism)正式開始運作，透



過該機制扮演的防火牆角色，歐盟希望能夠阻止歐債問題自希臘等歐元邊緣國家蔓延到核心國家，進而維持歐元區的金融穩定。²⁴

在長期的制度建立方面，歐債問題發生的主要原因在於，成員國過度舉債導致國家整體債務過高，加上國家財政入不敷出，以致無法支付債權人高額利息、或面臨本金跳票、甚至破產之故。因此，各國同意未來應在制度規劃方面進一步整合，希望能夠強化財政紀律協定，並對違反預算赤字上限規定的國家祭出制裁。在德國積極運作之下，歐盟高峰會在2012年底通過《財政協定》(Fiscal Compact)，廿七個歐盟會員國中計有廿五國簽署(英國和捷克除外)。此一協定適用於歐元區的十七個成員國，自此歐盟於法有據，可以與聞、甚至干涉簽署國的財政預算規劃，嚴格要求遵守預算赤字與政府債務上限的規定，一旦歐元區成員國的預算赤字超過規定數值，歐洲法院最高可處以相當於GDP 0.1%的巨額罰金。

在歐盟陸續提出相關因應措施之後，歐元區成員國財政赤字占GDP比率已明顯下降，²⁵不過政府債務占GDP比率仍持續上升，由2009年的80.0%遽增至2012年的90.6%，2013年預計將續增至95.1%，預估此一趨勢要到2014年方會減緩至95.2%。以上數據顯示，歐債問題自2012年底後看似呈現和緩的跡象。惟今(2013)年3月另一歐元區成員國—賽普勒斯，又爆發了主權債務危機。²⁶為此，歐元區財政部

²⁴ 黃得豐，〈回顧歐債危機的發展與演變對兩岸之影響〉，2012，引自《國家政策研究基金會》網站，〈<http://www.npf.org.tw/post/2/10406>〉，最後瀏覽日期：2013年6月25日。

²⁵ 根據「歐盟統計局」(eurostat)在2013年4月22日公布的資料顯示，歐元區財政赤字占GDP比率由2009年6.4%，降至2011年的4.2%以及2012年的3.7%；而歐盟執委會在2013年冬季(1月)出版的「歐洲經濟預測」(European Economic Forecast)報告，也推估2013年歐元區財政赤字比率將降至2.8%，2014年續降至2.7%，低於歐盟《馬斯垂克條約》訂定的3%門檻。

²⁶ 賽普勒斯受希臘債務危機衝擊影響，導致其經濟持續衰退、失業率飆升以及經常帳赤字升高。



長會議通過 100 億歐元的疏困方案，希望能減少對市場的負面衝擊，²⁷歐洲央行也在 5 月 2 日宣佈降息，將基準利率下調 25 個基點至 0.5%，並暗示若此一措施仍未能有效刺激經濟成長，歐元區貨幣政策還有進一步寬鬆的可能性，甚至恐將進入負利率的時代。²⁸

總結而言，歐債問題主要係因單一貨幣制度設計的不完善，加上部分歐元區國家財經體質欠佳，以致無力償債之主權風險控管問題，在本質上，與美國次級房貸之信用違約互換、無券放空過量、導致銀行無錢應付賠款的流動性風險危機大不相同，因此其雖然重創全球金融市場，但目前尚未出現歐元區分崩離析、整合進程一拍兩散的最壞情況，惟歐洲經濟倘若未能復甦，未來恐有陷入如日本「失落的十年」之風險。

二、歐債問題下的歐洲整合進程前景

歐盟爲了因應歐債問題，而在財務金融領域提出的相關制度設計與變革，已然引發三個在歐盟邁向更進一步整合時所必須妥善解決的重要議題，此即疑歐派與擁歐派對立的激化、缺乏競爭力以及民主赤字問題，茲分述如下。

（一）疑歐派與擁歐派對立的激化

自希臘 2009 年 11 月爆發主權債務危機，隨之引發歐元區全面性的主權債務問題後，歐洲籠罩在歐債問題的陰影之下已近四年，雖然歐盟陸續祭出短期積極疏困、長期改革歐元制度等作法和措施，希望有效遏止危機的蔓延，進而解決歐債問題，然而長久的景氣低迷以及經濟衰頹不振的發展趨

²⁷ 〈賽普勒斯國會批准歐盟紓困案〉，《中時電子報》，2013 年 5 月 1 日，
<<http://news.chinatimes.com/world/11050401/132013050100493.html>
>，最後瀏覽日期：2013 年 6 月 25 日。

²⁸ 〈德拉吉：若有必要 歐央行準備再降息〉，《中時電子報》，2013 年 5 月 2 日，
<<http://news.chinatimes.com/world/11050401/132013050700635.html>
>，最後瀏覽日期：2013 年 6 月 25 日。



勢，這使得對於歐洲整合抱持負面態度的懷疑論者之看法 (Euro-skeptics) 迅速壯大，類似「歐元可能瓦解」、「希臘將被迫退出歐元區」以及「歐債將掀起骨牌效應拖垮歐洲經濟，從而影響歐洲統合」等論調甚囂塵上。英國首相卡麥隆 (David Cameron) 更於 2013 年 1 月 23 日投下一顆震撼彈，他公開表示，英國政府將與歐盟展開一系列的政策談判，而無論雙方談判能否達成共識，最後的政策結果都將在 2017 年訴諸全國公投，「屆時，英國民眾會面對一個最直接的問題——接受新的地位條約，或正式脫離歐盟。」

與高漲的歐洲懷疑論者意識相反的，則是對於歐洲未來抱持積極態度的歐洲樂觀論者 (Euro-optimists)。對於歐洲樂觀論者而言，歐債問題凸顯出歐元區制度在設計上的不完善，亦即區域內貨幣統一但各國財政卻又各自獨立所致。因此，歐洲樂觀論者認為各國應在財政制度上展開更進一步的整合，才是解決歐債問題的根本之道。例如德國總理梅克爾 (Angela Merkel) 在 2012 年即多次提出「更加歐洲 (化)」的倡議，梅克爾認為：「更加歐洲，是指我們必須釋出更多權力給歐洲；這次危機的教訓是，我們要更加歐洲，而非更不歐洲 (more Europe, not less Europe)」。

相同地，德國外長魏斯特威爾 (Guido Westerwelle) 也以現今歐元區危機作為應該「更加歐洲」的論證，他鼓吹各成員國應該「更加歐洲」，並認為「我們需要更加歐洲，而不是更不歐洲。歐洲必須自立自強，捍衛文化統一的理念。採取建構真正政治同盟的行動，對終結歐元區危機會有實質貢獻」。

由上可知，歐盟各成員國面對歐債問題的態度和從中得到的教訓不僅不盡相同，甚至幾近相反，而目前疑歐派與擁歐派之間的對立，顯然因為歐債問題而更為激化，未來歐洲整合是否將因內部意見的不一致而削弱了整合的整體成效，仍有待觀察。



(二) 缺乏競爭力

自歐債問題爆發以來，歐元區的經濟成長始終疲弱不振，根據國際貨幣基金在 2013 年 4 月提出的「世界經濟展望 (World Economic Outlook)」報告，相較於世界上其它地區，如新興經濟體與美國，歐元區國家的成長動能仍略見疲軟，2013 年歐元區經濟成長預測將衰退 0.3%。另一方面，歐元區經濟衰退的情形已從周邊國家逐漸擴散至核心國家，在主要國家當中，除了比利時、德國、愛爾蘭呈現微幅成長外，希臘、葡萄牙、西班牙、義大利及法國均出現衰退，2014 年歐元區雖可望轉為成長 1.1%，但仍位居主要經濟體之末。該報告更透露，倘若歐元區財經政策動能無法繼續維持，銀行聯盟及財政整合方面亦未有更多進展，則歐元區經濟恐存在向下修正的風險。²⁹

對於此，德國總理梅克爾便指出：「缺乏競爭力，是歐洲國家高負債的主要原因」。³⁰以歐洲另一重要經濟體－法國為例，國際貨幣基金在 2012 年時特別點明「缺乏競爭力」是法國經濟面臨的主要挑戰。其並指出，在過去十年裡，法國與其它歐陸國相較，已逐漸喪失競爭力，這使得法國在扮演領導歐洲的角色上漸感吃力，亦無法跟上德國，導致此一問題的根源在於，法國勞動力和服務業市場的失調和僵化，加上法國政府將財政失衡的重點放在提高稅收而不是減少開支，因此對於逐漸惡化的經濟與就業環境，並未能展現功效。

為了解決歐洲國家普遍缺乏競爭力的問題，梅克爾提出擴大內需的辦法，她認為歐洲現在應該重視內需，更應該透

²⁹ 〈世界經濟展望 (World Economic Outlook)〉，《國際貨幣基金》，2013 年 4 月，
<<http://iipdigital.ait.org.tw/st/chinese/article/2013/04/20130419146105.html#axzz2XCh9akV1>>，最後瀏覽日期：2013 年 6 月 10。

³⁰ The Economic Times, “Angela Merkel rejects EU Bond Idea to Solve crisis,” July 4, 2012, <http://articles.economictimes.indiatimes.com/2012-06-04/news/32031648_1_euro-bonds-angela-merkel-european-stability-mechanism>, 2013/06/10.



過擴大內需，來調動各國企業的生產積極性，如此方能實現經濟和就業的增長。德國經濟智庫 IFO Institute 的首席經濟學家薩恩 (Hans-Werner Sinn)也認為，歐洲各國多年來爲了降低失業率，過度放寬信貸準則，導致大多數歐洲國家失去了競爭優勢，面對目前的巨額貿易失衡，歐洲各國倘若無法恢復競爭力，大量增加出口，則歐洲仍未渡過最麻煩的時期。³¹

(三) 民主赤字

「民主赤字」(Democratic Deficit)是歐盟長久以來爲人詬病的重要問題。此一問題的根源在於，執政者在做決策時的「合法性」，惟在衡估合法性時又必須考量到兩個因素，亦即「代表性」與「解決問題的能力/效率」，而此兩者偏又具有相互抵消的效果。³²換言之，在思考歐盟層次的決策者究竟在多大程度上能夠代表歐洲人民問題的同時，也不得不考量到如果歐盟層次的每一項問題必須經由成員國公民的授權方能通過，則歐盟機構解決問題的能力與效率將大打折扣的事實。此乃「民主赤字」問題的緣起，也呈現了歐盟在面對這項問題時的兩難處境。

在歐債問題爆發初期，各國政府遲遲未能找到有效對策，致使歐洲民眾普遍出現對於政治冷漠、對於政府喪失信心的情形。爾後德、法等國政治菁英爲維護得來不易的整合成果，堅持在經濟層面進行更深層的整合，並透過削減民主的手段進行決策，這種不顧其他成員國(如英國)和歐洲人民觀感的方式，除了將削弱歐洲人民對於歐盟的認同感外，亦進一步引發歐洲民眾對於民主政府效率與選舉文化的澈底失望，更促使不願倉促進行進一步整合的英國作出舉辦退留歐

³¹ 〈競爭力低下 歐洲國家仍深陷危機〉，《中國評論新聞網》，
<<http://iipdigital.ait.org.tw/st/chinese/article/2013/04/20130419146105.html#axzz2XCh9akV1>>，最後瀏覽日期：2013年6月10日。

³² 盧倩儀，〈審議式超國家主義〉，《問題與研究》，第43卷第6期，2004年，頁54。



盟公投的決定。以上發展業已凸顯出歐洲內部民主赤字問題實乃日益嚴重，對於歐盟未來的整合進程而言，並非好事。

伍、結語

在無政府狀態下的國際社會中，個體之間要能夠進行持續且穩定的合作，自有其困難，為此，新自由制度主義者關注合作與制度的問題。從先前的論述可知，新自由制度主義的利益建制觀，有效地解釋歐洲區域整合的起始以及日後歐洲整合進程的發展。由此觀之，在研究歐洲整合的相關議題上，新自由制度主義不失為一個相當有用的研究途徑。惟新自由制度主義雖然強調理性行為者的個體計算能力在組織建制和制度變遷面向上具有關鍵的重要性，但卻未重視制度本身亦具有獨立自主且超越個體的總體性質，因而無法有效解釋制度建立後的變遷過程；換言之，新自由制度主義者所採取的單一理性行為者之假設前提，忽略了非國家行為者在促成區域合作上的重要性，因此也不易掌握制度的能動性與變遷演化的能力。

目前在避免影響到既有整合成果的考量下，歐元區國家已在新一波的功能擴溢下通過《財政協定》，並在財稅政策和總體經濟政策的領域進展開進一步的整合，顯示德、法等推動歐洲整合的核心成員仍有積極意願穩住局勢，來確保歐洲長達六十年的整合進程能持續前進。由是觀之，歐債問題一方面深刻凸顯出歐洲在整合過程上所呈現之「消極整合」大於「積極整合」的特殊不對稱性質，³³另一方面也證明了其非但未如一般預期地重挫歐洲的整合進程，反倒扮演著推

³³ 學者丁伯根 (Jan Tinbergen) 曾就促成整合推進的因素提出「消極 (negative)」與「積極 (positive)」兩種經濟整合概念。所謂「消極整合」係指消除對於整合產生限制性的差別待遇與措施等障礙，而「積極整合」則是指在建立整體福祉的前提下，採取強制力協調各國調整經濟體制與政策。見 De Lombaerde, Philippe and Luk Van Langenhove, "Indicators of Regional Integration: Methodological Issue," *IIIS Discussion paper*, No. 64 (2005), p. 6, <<http://www.tcd.ie/iis/documents/discussion/pdfs/iisd64.pdf>>, 2013/04/16.



動歐洲整合進程繼續朝著超國家治理制度化方向前進的重要動力。盱衡未來，除了眼下的歐債問題之外，歐盟內部疑歐派與擁歐派對立的激化、各國普遍缺乏競爭力以及民主赤字的兩難困境等，均為歐盟必須面對並亟待解決的重要問題。



參考文獻

中文

- 甘逸驊，2011。〈希臘國債風暴對歐洲統合的影響與意涵〉，
《情勢發展評估報告》，〈
<http://iir.nccu.edu.tw/attachments/journal/add/5/2011-1-02.pdf>〉。
- 黃偉峰，2003。《歐洲聯盟的組織與運作》。台北：五南。
- 張亞中，1998。《歐洲統合：政府間主義與超國家主義的互動》。台北：揚智。
- 張翔一，2011/10/04。〈歐債危機 最糟的三種狀況〉，《天下雜誌》，482期，
<http://m.cw.com.tw/article/article.action?id=5027047&idSubChannel=11>。
- 黃偉峰，2011。〈論歐洲化課題之各類研究取向及其限制〉，《歐美研究》，41卷2期。頁393-463。
- 黃得豐，2012。〈回顧歐債危機的發展與演變對兩岸之影響〉，《國家政策研究基金會》，網址：
<http://www.npf.org.tw/post/2/10406>。
- 鄭端耀，1997。〈國際關係「新自由制度主義」理論之評析〉，《問題與研究》，36卷12期。頁1-72。
- 盧倩儀，2004。〈審議式超國家主義〉，《問題與研究》，43卷6期。頁53-71。
- 蘇宏達，2001。〈以「憲政主權建造」概念解釋歐洲統合之發展〉，《歐美研究》，31卷4期。頁629-687。

英文

- Axelrod, 1993. Robert and Robert Keohane, "Achieving Cooperation under Anarchy: Strategies and Institutions," in David A. Baldwin eds., *Neorealism and Neoliberalism: the Contemporary Debate*. New York: Columbia University Press, pp. 85-115.



- De Lombaerde, Philippe and Luk Van Langenhove, 2005. "Indicators of Regional Integration: Methodological Issues," *IIS Discussion paper*, No. 64. pp. 1-32.
- Fligstein, Neil and Alec Stone Sweet, 2001. "Institutionalizing the Treaty of Rome," in Alec Stone Sweet, Wayne Sandholtz and Neil Fligstein eds., *The Institutionalization of Europe*. Oxford: Oxford University Press, pp. 29-55.
- Fligstein, Neil and Jason McNichol, 1998. "The Institutional Terrain of the European Union," in W. Sandholtz and A. Stone Sweet eds., *European Integration and Supranational Governance*. Oxford: Oxford University Press, pp. 59-91.
- Fuest, Clemens, and Andreas Peichl, 2012. "European Fiscal Union: What is it? Does it Work? and Are There Really 'No Alternatives'?" Institute for the Study of Labor, Policy Paper, No. 39. pp. 1-10.**
- Grieco, Joseph M., 1993. "Anarchy and the Limits of Cooperation: A Realist Critique of the Newest Liberal Institutionalism," in David A. Baldwin eds., *Neorealism and Neoliberalism: the Contemporary Debate*. New York: Columbia University Press, pp. 116-140.
- Grieco, Joseph M., 1993. "Understanding the Problem of International Cooperation: The Limits of Neoliberal Institutionalism and the Future of Realist Theory," in David A. Baldwin eds., *Neorealism and Neoliberalism: the Contemporary Debate*. New York: Columbia University Press, pp. 301-338.
- Keohane, Robert O. and Lisa L. Martin, 2003. "Institutional Theory as a Research Program," in Elman, Colin and Miriam Fendius Elman eds., *Progress in International Relations Theory: Appraising the Field*. Cambridge: MIT Press, pp. 71-107.
- Keohane, Robert O., 1984. *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*. Princeton: Princeton University Press.
- Majone, Giandomenico, 2012. "Rethinking European Integration after the Debt Crisis," the European Institute, University College London, Working Paper, No. 3. pp. 1-32.**



- Martin, Lisa L., 1992. "Interests, Power and Multilateralism," *International Organization*, Vol. 46, No. 4. pp. 765-792.
- Morgan, Glun, 2005. *The Idea of an European Superstate: Public Justification and European Integration*. Princeton: Princeton University Press.
- Sandholtz, Wayne and Alec Stone Sweet, 1998. *European Integration and Supranational Governance*. New York: Oxford University Press.
- Sterling-Folker, Jennifer, 2000. "Competing Paradigms or Birds of a Feather? Constructivism and Neoliberal Institutionalism Compared," *International Study Quarterly*, Vol. 44, No. 1. pp. 97-119.**
- Wallace, H. and A.R. Young eds, 1998. *Participation and Policymaking in the European Union*. Oxford: Clarendon Press.



The European Sovereign Debt Crisis and the Future of European Integration: A Neoliberal Institutional Approach

Hsin-Yi Chang^{*}

Abstract

In the last few years, some of the euro zone countries with structural weaknesses in economy gradually found it difficult or unable to repay their government debt which then resulted in a series of financial crisis in countries like Portugal, Ireland, Italy, Greece and Spain. This ongoing European sovereign debt crisis not only has suppressed growth in many EU member states but triggered a growing scepticism about the future of the European Union.

This article tends to examine the future prospects of the European integration in times of the sovereign debt crisis through the Neoliberal Institutional perspective. First, it provides a general discussion of the core ideas of Neoliberal Institutionalism, such as “cooperation”, “institutions”, and tries to explain the way how the European integration happened and the part/role played by the established institutions in fostering integration process. Second, it addresses the causes behind the debt crisis and measures taken by the European Union to tackle the debt crisis. Finally, this paper argues that three important issues concerning the future of European integration have been raised by the various policy measures taken by EU.

Keywords: Neoliberal Institutionalism, European Sovereign Debt Crisis, Euro, European Regional Integratio

^{*} Associate Professor, Institute of European Studies, Nanhua University

