

第12屆兩岸歐盟研究學術論壇
「新地緣變局下歐盟新政的契機與挑戰」

專題演講：「世局變遷與歐盟未來」

2022年11月4日/台大社科院

洪德欽

中央研究院歐美所研究所研究員/兼副所長
台灣大學法律系及政治大學法律系/國貿所兼任教授

一、歐盟重大危機

(一) 歐盟2008年以來之重大危機(1)

1. 2008年全球金融危機

2. 2012年歐債危機

希臘、西班牙、葡萄牙、義大利及愛爾蘭
債務問題

3. 2015年歐洲難民危機

4. 2016年英國脫歐

(一) 歐盟2008年以來之重大危機(2)

5. 2020年COVID-19疫情大流行危機

歐元區於2020年GDP衰退6.8%

6. 2022年俄烏戰爭

衍生歐洲能源安全及通貨膨脹等危機，
影響全球糧食安全

(一) 歐盟2008年以來之重大危機(3)

7. 中美貿易競爭/**體制競爭**

衝擊**全球生產及供應鏈**，影響國際貿易及世界經濟之成長及穩定

8. 歐盟關心其他議題

氣候變遷、**數位主權**、**高科技競爭**、人權、發展、人道援助、歐洲和平與安全等

(一) 歐盟2008年以來之重大危機(4)

俄烏戰爭被認為是歐盟自千禧年(2000年)以來遭遇的第三次「不對稱衝擊」(asymmetric shocks)，即突然改變且影響一個以上歐盟國家的經濟情況，前兩次分別為2008年的金融危機及歐債危機，以及2020年COVID-19疫情對經濟的重創，這三次經濟衝擊對歐盟經濟皆帶來重大影響。

(一) 歐盟2008年以來之重大危機(5)

不對稱衝擊在經濟學界/金融業界，又被稱為「**黑天鵝**」(**black swan**)事件，乃指一般咸認極不可能發生，實際卻發生了，且帶來重大衝擊與負面影響。

不對稱衝擊與黑天鵝事件也與物理學「**測不準原理**」或「**不確定原則**」(**uncertainty principle**)相關。事實上，釋迦牟尼佛早在2500年前也已指出「**無常**」乃人生及宇宙三大原理之一；這也符合《易經》不易、**變易**、簡易，其中「變易」的道理，世事無常，不斷變化，很難事先預測未來，所以，把握當下與危機處理，就很重要。

(一) 歐盟2008年以來之重大危機(6)

重大危機處理對於歐盟就特別重要，也是一大考驗，因為歐盟是一個超國家組織(supranational organization)，必須有效協調27個會員國的政策，並及時做出強而有力的堅定回應，解決各種問題。歐盟整合過程也是在歷經種種危機，克服各種挑戰，逐漸深化及廣化，形成全球最重要的區域性國際組織，所以，歐盟針對俄烏戰爭也採取了一連串的貿易措施，作為因應。

二、歐盟危機因應

(一) 2008年全球金融危機與因應

1. ECB採取**量化寬鬆(QE)**政策，以及**零(負)利率政策**；
2. 歐盟建立「**銀行聯盟**」(Banking Union)，強化**銀行**及金融**監理**；
3. 銀行聯盟有三大支柱：(1)單一監理機制(**SSM**)；(2)單一清理機制(**SRM**)；及(3)銀行存款保險機制(**EDIS**)。另外，歐盟也強化**影子銀行**的監管。

(二)2012年歐債危機與因應(1)

1. 歐盟及會員國採取紓困措施；
2. ECB繼續實施量化寬鬆(QE)及零利率政策；
3. 「歐洲學期」(European Semester)，針對歐債五國實施財政及預算監管；

(二)2012年歐債危機之因應(2)

4. 歐盟於2022年8月20日解除對希臘財政的「強度監管」；所以歐債危機，基本上已獲得階段性解決。
5. 歐盟目前規劃「歐洲貨幣基金」(EMF)，朝向「財政聯盟」方向發展。

(三)英國脫歐危機與因應(1)

1. 英國於2020年1月31日正式退出歐盟；
2. 《英歐貿易合作協定》於2020年12月24日簽署，2021年1月1日生效，安排英歐自由貿易關係；
3. 英國脫歐，另加COVID-19大流行，英國2020年GDP衰退11%，創300多年來最大縮幅；

(三)英國脫歐危機與因應(2)

4. 英國乃歐盟三大經濟體之一，約占歐盟GDP 15%，英國脫歐使歐盟經濟規模大幅縮水；
5. 英國每年對歐盟財政淨貢獻高達85億英鎊，英國脫歐也會影響到歐盟預算收入，及會員國間的團結。
6. 英國脫歐對英歐雙方皆有負面影響。

(四) COVID-19危機及因應(1)

1. 歐盟投入1.8兆歐元的經濟復甦計畫，對抗COVID-19對歐盟及會員國帶來的經濟衰退及影響；
2. 歐元區於2020年經濟衰退6.8%；

(四)COVID-19危機與因應(2)

3. 1.8兆歐元經濟復甦基金將由歐盟發之「**歐洲公債**」(euro bond)，在公開資本市場籌資，並於2052年，共30年分期償還。這是歐盟第一次發行公債，可見COVID-19的嚴重性。
4. ECB擴大**量化寬鬆(QE)政策**，採取「**新冠疫情大流行緊急購買計畫**」(PEPP)，共約**1.35兆歐元**，以支撐歐盟地區經濟活動。

(四) COVID-19危機與因應(3)

5. 歐盟放寬會員國年度預算赤字上限，及負債總額占GDP比率上限。依歐盟條約規定，歐元區會員國年度赤字不得超過GDP 3%，負債總額累計不得超過GDP 60%；
6. 歐盟採取封城、旅行限制、全球大流緊急響應、疫苗緊急研發等策略，以對抗COVID-19大流行。

三、俄烏戰爭及危機因應(1)

1. 俄烏戰爭於2022年2月23日爆發，歐盟已採取**八波制裁措施**，歐盟與俄國關係，近乎決裂；
2. 俄烏戰爭發生後，盧布一度貶值25%，股市崩盤，一度暫停交易；

三、俄烏戰爭及危機因應(2)

3. 外資撤離俄國，於2022年第一季已達150億美元；許多俄羅斯富人也將資產轉移到其他國家。俄國經濟2022年第2季已比去年同期衰退4%。

三、俄烏戰爭及危機因應(3)

4. 俄烏戰爭破壞歐洲地區的和平、安全、繁榮及穩定，帶來難民危機、石油/天然氣及能源短缺危機、糧食危機、通貨膨脹，以及經濟衰退等危機；
5. 俄烏戰爭將根本性改變歐俄關係，以及俄國在歐洲及歐亞的地緣政治及地緣經濟。俄國在未來一段時間在國際事務更形孤立，並降低其影響力。

三、俄烏戰爭危機及因應(4)

6. 俄烏戰爭衍生歐洲難民危機、能源短缺危機、通貨膨脹等問題，對歐盟形成嚴重挑戰。
7. 烏克蘭大約有520萬難民逃往鄰國，波蘭接納約280萬人、德國87萬人、捷克38萬人、義大利14萬人，對各國財政形成一大負擔。

三、俄烏戰爭危機及因應(5)

8. 俄國減少天然氣及石油對歐盟供應，引發歐洲通貨膨脹，例如2022年5月歐元區通膨高達8.1%，形成一項重大民生問題；
9. 歐盟於2022年7月20日推出減少天然氣需求的一攬子計畫，採取節約政策。歐洲人民於2022年遭遇百年一遇的酷熱夏天，年底可能又要面臨一個寒冬。

三、俄烏戰爭危機及因應(6)

10. 德國等歐盟會員國已增**燃煤發電**，並考慮重啟**核能發電**。

凡此種種，對歐盟**綠色新政**，皆帶來重大變數及挑戰。歐盟未來充滿高度不確定。

四、俄烏戰爭對歐俄經貿之影響

(一) 歐盟與俄國貿易關係概況(1)

俄國最大的貿易夥伴是歐盟，2020年俄國與歐盟貨品貿易總額達1,740億歐元(佔33.8%)，與中國的貿易總額為914億歐元居次(18.4%)，接續貿易夥伴分別是白俄羅斯(5%)、英國(4.6%)及美國(4.2%)。

在歐盟方面，俄國是歐盟第五大貿易夥伴，2020年與俄貿易總額為1,740億歐元(佔4.8%)，依序僅次於中國(16.1%)、美國(15.3%)、英國(12.2%)及瑞士(6.9%)。2020年歐盟與俄國主要貿易夥伴前十名，如表1。

(一) 歐盟與俄國貿易關係概況(2)

表1: 2020年歐盟與俄羅斯前十大貿易夥伴

歐盟			俄羅斯		
排序	國家	貿易總額比率 %	排序	國家	貿易總額比率 %
1	中國	16.1	1	歐盟	33.8
2	美國	15.3	2	中國	18.4
3	英國	12.2	3	白俄羅斯	5.0
4	瑞士	6.9	4	英國	4.6
5	俄羅斯	4.8	5	美國	4.2
6	土耳其	3.6	6	土耳其	3.7
7	日本	3.0	7	南韓	3.5
8	挪威	2.5	8	哈薩克	3.4
9	南韓	2.5	9	日本	2.9
10	印度	1.8	10	烏克蘭	1.7

(資料來源:European Commission D-G for Trade, 2022)

(一) 歐盟與俄國貿易關係概況(3)

在貿易結構與產品分類方面，歐盟自俄國進口最多的產品為石油，貿易額達600億歐元(約佔63.3%)，其次接續為農產品的43億歐元、化學品41億歐元及鋼鐵等原物料40億歐元。

另一方面，歐盟出口至俄國前五名產品，分別為機械與交通設備349億歐元(44.3%)、化學品166億歐元(21.1%)、各類成製品97億歐元(12.4%)、原物料82億歐元(10.4%)以及食品36億歐元(4.7%)。

(二) 對俄國貿易的影響(1)

依據WTO統計，**全球平均關稅為9%**，其中農作物62%、非農作物4%；依產品類別再區分為小麥及其製品19%、植物油6.1%、鋼鐵與其他礦物3.8%、石油2.3%，及天然氣3%。

歐盟部分，根據WTO發布的2021年**世界關稅概況 (World Tariff Profiles 2021)** 報告，歐盟平均關稅稅率(simple average final bound)為**5.1%**，其中農作物為11.2%、非農作物為4.1%；依產品類別再區分為小麥及其製品16%、植物油5.3%、鋼鐵與其他礦物1.9%、石油3.1%，以及天然氣0.7%。

(二) 對俄國貿易的影響(2)

俄烏戰爭，歐盟取消俄國GSP，俄國對歐盟出口的主要產品，例如石油將首當其衝，其他如農產品、鋼鐵等原物料亦將造成影響。俄國對歐盟出口產品被課徵進口關稅，將影響其在歐盟市場之競爭力。

另外，歐盟對俄國石油、天然氣等產品，如果採取制裁限制其進口，則將削減俄國出口機會及外匯收入，嚴重打擊其經濟發展及人民福祉。

(三) 對歐盟貿易的影響(1)

歐盟約40%天然氣及20%石油來自於俄國，其中衝擊最大的德國更有50%天然氣自俄國進口。俄國是全球第三大石油生產國，於2020年每一日出口約500萬桶石油，其中近半數出口至歐洲。

俄國在相關貿易優惠待遇被歐盟取消後，歐盟進口石油、天然氣及其他俄國產品的成本將提高；俄國如果採取報復性措施，中斷石油及其他原物料對歐盟出口，將導致石油價格飆漲，並帶動其他物價上漲，引發通貨膨脹。

(三) 對歐盟貿易的影響(2)

除了石油之外，俄國也是小麥、植物油等農產品、化學肥料以及金、鎳、煤炭、鋼鐵等原物料主要出口國，將俄國經濟從歐美貿易及金融體系**脫鉤**，將連動影響許多產業，並且可能引發**全球能源危機及糧食危機**。

2022年歐元區經濟成長可能無法達到原先預測3.9%。2021年俄國經濟成長率為4.5%，2022年可能無法達到原先預測的2.8%，甚至可能出現負成長。

(三) 對歐盟貿易的影響(3)

在歐盟與俄羅斯的貿易額方面，2022年1至7月歐盟與俄羅斯之間的進、出口貿易額分別為1,373億歐元及341億歐元，進口金額與2021年1至7月的808億歐元相比增加69.9%，出口金額則自509億歐元衰退33%。

歐盟對俄羅斯的貿易逆差從2021年1至7月的299億歐元擴大為1,032億歐元。

歐盟貿易逆差主要原因是自俄國進口天然氣價格大幅上漲所致。

(四) 對歐盟經濟的影響(1)

對歐洲投資及消費信心的影響

俄烏戰爭導致歐元區的能源價格飆高且再生能源供應短缺，嚴重影響歐元區的經濟穩定性，讓許多企業選擇延遲或取消投資計畫，一般家庭則提高預防性儲蓄的比例，各界對經濟情況的信心降低，無論是家庭還是企業都傾向減少開支，導致經濟衰退，經濟成長率下降，通膨率提高。受到影響最嚴重的即為依賴能源的產業。

(四) 對歐盟經濟的影響(2)

對歐盟通貨膨脹的影響

2022年9月8日歐洲中央銀行（European Central Bank, **ECB**）發布貨幣政策聲明，其中最新的**2022年8月**整體通貨膨脹率已達**9.1%**，食品價格通貨膨脹率也同樣上升至10.6%。

該聲明預測未來**通貨膨脹率**為**2022年平均8.1%**、2023年為5.5%，以及2024年為2.3%。

(四) 對歐盟經濟的影響(3)

對歐元匯率的影響

歐元兌美元匯率在俄烏戰爭爆發前約為1歐元兌1.13美元，**歐元兌美元匯率**於2022年9月7日來到1歐元兌**0.9885美元**最低點，截至9月13日匯率1歐元兌1.0175美元，仍與俄烏戰爭開打前有一段差距。

表1：歐盟27國2019至2022年經濟指標圖表

年份 經濟項目	2019 年	2020 年	2021 年	2022 年
通膨率 (%)	1.4	0.7	2.9	10.1
失業率 (%)	6.8	7.2	7.0	6.7
石油價格/ (美元/桶)	64.1	43.4	70.7	108.2
經濟成長率 (%) (實質 GDP 成長率)	1.8	-5.7	5.3	2.7
出口貿易總額 (兆歐元)	2.13	1.93	2.18	1.45
進口貿易總額 (兆歐元)	1.94	1.72	2.12	1.69
人均 GDP (美元)	35,290	34,320	38,390	38,560

資料來源：EU(2022)，並經作者整理。

五、歐盟未來發展(1)

1. 俄烏衝突對歐盟的影響及如何因應？尤其對2030年及2050年淨零排放及氣候中和目標的影響。
2. 歐盟加速與俄國石油及天然氣之脫鉤？能源危機如何處理？
3. 如何解決能源危機、通貨膨脹危機？

五、歐盟未來發展(2)

4. 如何加速發展替代能源？
5. 如何化危機為轉機，運用科技，開發新能源，例如氫能源等。

五、歐盟未來發展(3)

1. 歐洲貨幣基金(European Monetary Fund, EMF)的建立；
2. 歐洲政治共同體(European Political Community, EPC)的規劃，歐盟高峰會於2022年6月24日推動，歐洲48國家，已有44個歐洲國家參加；

五、歐盟未來發展(4)

3. EPC的目的在於促進歐洲國家的政治對話與合作，以強化歐洲地區的和平、安全、穩定及繁榮；
4. 強化歐盟共同外交及安全政策；

五、歐盟未來發展(5)

- 5. 改革並強化歐盟共同防衛政策(Common Defense Policy)；
- 6. 歐盟聯合軍隊的擴編；
- 7. 強化歐盟與NATO關係；
- 8. 強化歐盟與英國及美國政治、軍事、情報等關係；

五、歐盟未來發展(6)

9. 妥為規劃俄烏衝突如何和平解決？
10. 烏克蘭如何重建？重建經費可能高達7,500億美元？經費如何籌募？如何分攤？會不會加重歐盟財政負擔，引發會員國爭端等問題？

六、結論(1)

歐盟及英美等國家對俄國的制裁，皆是對準俄國經濟命脈，足以動搖俄國的國本。

俄國經濟如果長期被排除於國際經貿及金融體系之外，預期經濟將大幅衰退，嚴重影響人民生活福祉；也將降低其國際地位，以及削減俄國在歐洲及歐亞地緣政治和地緣經濟的影響力。

六、結論(2)

石油及天然氣禁運，加速歐盟、德國及會員國**能源轉型**，以降低對俄國能源依賴，有助於歐盟**氣候變遷**及**綠色新政**等政策的強化與落實；俄國與烏克蘭乃是**世界重要糧倉**，小麥及穀物等農產品出口大國。

烏俄戰爭，除了帶來烏、俄民眾苦難及人道危機之外，如果引發農產品大幅減產，將使價格上漲，更多開發中國家人民將遭受糧食不足，引發糧食短缺問題，甚至**糧食危機**及**人道危機**，波及國際和平，也會加重歐盟人道援助負擔。

六、結論(3)

歐盟自2008年遭受全球金融危機，接著歐債危機、中東難民危機、恐怖攻擊、英國脫歐等各種問題。2020年後，全球COVID-19大流行尚未完全解決，於2022年2月又遭遇俄烏戰爭引發的歐洲安全危機、能源危機、通膨危機及烏克蘭難民危機，一波未息，一波再起。

歐盟近年來可說處於多事之秋，問題重重。如同IMF報告指出，Crisis upon Crisis，危機重重，接踵而來。

六、結論(4)

最低點的1歐元兌0.9885美元，是歐元匯率20年來的新低點。歐元區自2008年全球金融危機後，可說處於多事之秋，遭受歐債危機、難民危機、民粹主義、英國脫歐、COVID-19、中美貿易對抗及氣候變遷等各種挑戰。另外，俄烏戰爭除了**通膨危機**及**能源危機**之外，是否進一步導致**糧食危機**、**延遲**歐盟2050年**淨零排放**的進程、**減少**歐盟**對外人道援助**金額等問題，亦值得全球關注。

六、結論(5)

歐盟未來五年仍充滿許多挑戰，包括：

1. 如何振興歐洲經濟，並解決新冠疫情大流行、能源危機及通貨膨脹；
2. 歐盟針對新冠疫情之紓困措施及量化寬鬆，如何解決這些債務問題；經濟振興方案預算分配及財政負擔是否引發歐盟會員國之爭端，影響歐盟團結；

六、結論(6)

3. 烏克蘭重建費用，可能高達7,500億美元，錢從哪裡來？又如何分攤？這些議題皆會影響到歐盟會員國的合作及團結。
4. 歐盟、美國及中國如何維護多邊經貿體系之開放性及合作關係，在在攸關國際地緣政治(Geopolitics)及地緣經濟(Geoeconomics)之未來發展方向。

六、結論(7)

5. 在後COVID-19及後俄烏戰爭危機，歐盟如何對抗未來新的重大危機？歐盟又能從過去經驗得到那些教訓及啟示。
6. 凡此，在在考驗歐盟危機處理能力及因應智慧，以及會員國團結與合作的政治決心，以共同解決多重危機，面對未來挑戰，並維護歐洲的和平、安全、繁榮及穩定。

六、結論(8)

最後，我們期待歐盟及會員國仍能秉持團結及真誠合作來和平解決俄烏戰爭危機，**對內團結合作**，**對外**也要採取**開放包容政策**，包括包容俄羅斯的存在，不要排斥孤立俄羅斯，支持**聯合國和平原則**及**WTO多邊主義**，才較有機會維持並促進歐洲的和平、安全、繁榮及穩定。

這也是歐盟於2012年**諾貝爾和平獎**的主要原因，並使歐盟整合能繼續朝向**深化**及**廣化**兩大方向發展。

參考文獻

1. 洪德欽，〈《WTO法律與政策專題研究》〉，3版，台北：新學林，2017年9月，頁321-363。
2. 洪德欽，〈歐盟在俄烏衝突中針對俄羅斯採取之制裁措施〉，《歐亞研究》，2022年4月，第19期，頁65-70。
3. Der-Chin Horng, April 2022, "Reshaping the EU-China and China-UK Trade Relations after Brexit," *Journal Transition Studies Review*, Vol. 29, No. 1, pp. 97-108.

謝謝聆聽

歡迎批評指教

<https://www.ea.sinica.edu.tw/people/Der-Chin-Horng.aspx>