

知識天地

歐盟與民主政治之演化

盧倩儀副研究員（歐美研究所）

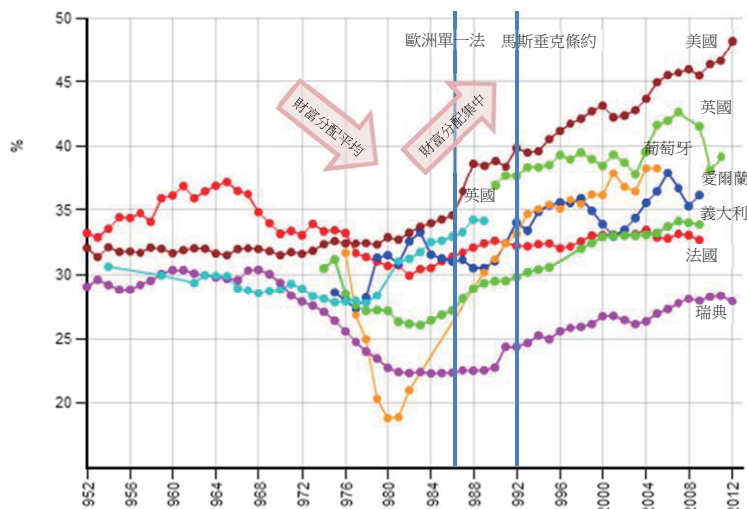
在歐債危機爆發五年後的今天，歐元區許多國家依然景氣低靡；歐盟一般民眾對於「民主政治」的信任及滿意度亦跌落谷底。以2011年與2007年民調相比，「對本國民主政治運作感到滿意」者，希臘跌了45.5%、西班牙跌32.1%、捷克19.3%、愛爾蘭13.3%、法國12.1%；「對本國國會感到信任」者，希臘跌了42.7%、西班牙跌30.7%、塞浦路斯19.9%、愛爾蘭及法國皆下降12.8%（Armingeon & Guthmann 2014）。

民主政治究竟只是因一時的經濟危機而經歷著一些小挫折，還是出了大問題？不僅是在歐盟，在許多民主國家，民主選舉所能帶來的改變似乎愈來愈有限（Economist 2014）。主宰著民主社會運作方式的，似乎另有民主政治以外的其他邏輯。無論其他邏輯為何，在歐洲，民主政治的演化多了一項其他地區所沒有的中介變數，即歐盟的存在。歐盟在民主政治演化過程中究竟扮演什麼樣的角色？

民主的體現包含輸入端（由人民決定誰主政）與輸出端（政策產出及政策結果讓人民受惠）（Scharpf, 1997），歐盟的存在意義必然是後者而非前者。作為架疊在國家之上且自始即為精英主導的機構，歐盟與人民的距離必然大於會員國政府與人民的距離，因此其存在理由顯然是為了在輸出端加分。然而目前種種跡象顯示，高度的區域整合可能非但未能在輸出端提升人民福祉，甚至嚴重侵蝕著民主政治輸入端的基礎。

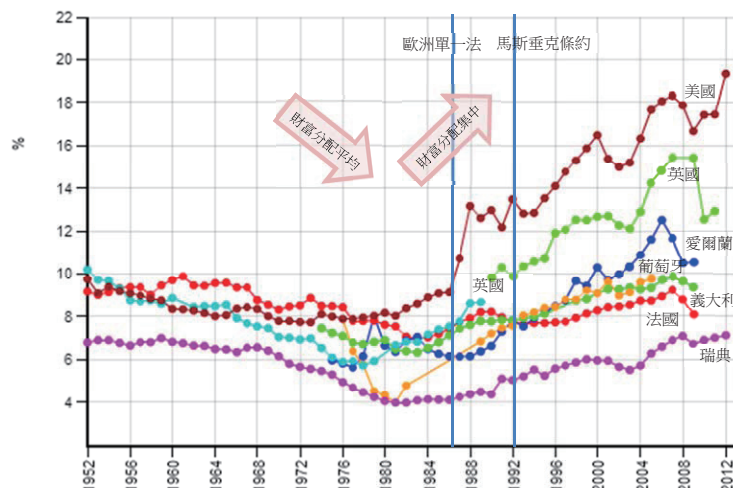
圖一（頂端10%人口收入比）與圖二（頂端1%人口收入比）顯示，在1980年代中期歐洲單一市場計劃啟動之前，財富分配愈來愈平均。而在歐洲單一市場創立後，財富便明顯益趨集中頂端極少數人口。相對的，歐盟28國在2011年共計有24%人口處於貧窮或社會排除（social exclusion）風險中（EurActive 2012）。

圖一：頂端10%人口收入佔全國收入比率，1952-2012



資料來源：The World Top Incomes Database, <http://topincomes.g-mond.parisschoolofeconomics.eu/>

圖二：頂端1%人口收入佔全國收入比率，1969-2009



資料來源：The World Top Incomes Database, <http://topincomes.g-mond.parisschoolofeconomics.eu/>

財富愈是集中，社會整體所必須付出的代價愈大—例如國民平均壽命愈短、兒童福利愈低、犯罪率愈高、健康及其餘社會問題愈嚴重（Wilkinson and Pickett 2010）。建立歐盟的初衷自然並非是為了要將歐洲人民帶到今日這般景況。

歐洲整合可能為民主政治帶來負面衝擊的說法常遭專家學者斥為無稽，理由通常是：歐盟乃會員國共享的獨立機關，只負責市場管制（regulation），不介入資源重分配(redistribution)。由於歐盟只負責協助會員國「把餅做大」、促進繁榮；既無涉資源重分配，自然也不會傷及民主（Majone, 1998; Moravcsik, 2002）。

歐盟立法流程的源頭是負責提案的執委會。預算員額有限的執委會高度依賴外部專家小組（expert groups）意見作為法案草擬依據。實務運作上，這些專家小組扮演的角色往往遠超過被動諮詢，而是主動草擬法案。圖三藍色曲線以上是私人企業利益佔專家小組比重，只有曲線以下綠色與紅色部份分別為NGO及工會之比重。可以看出，私人企業在影響歐盟決策至鉅的專家小組獲得了壓倒性的代表比例；在稅務、能源、氣候、環保、經濟財政…等領域，私人企業利益已淹沒了社會其他聲音。

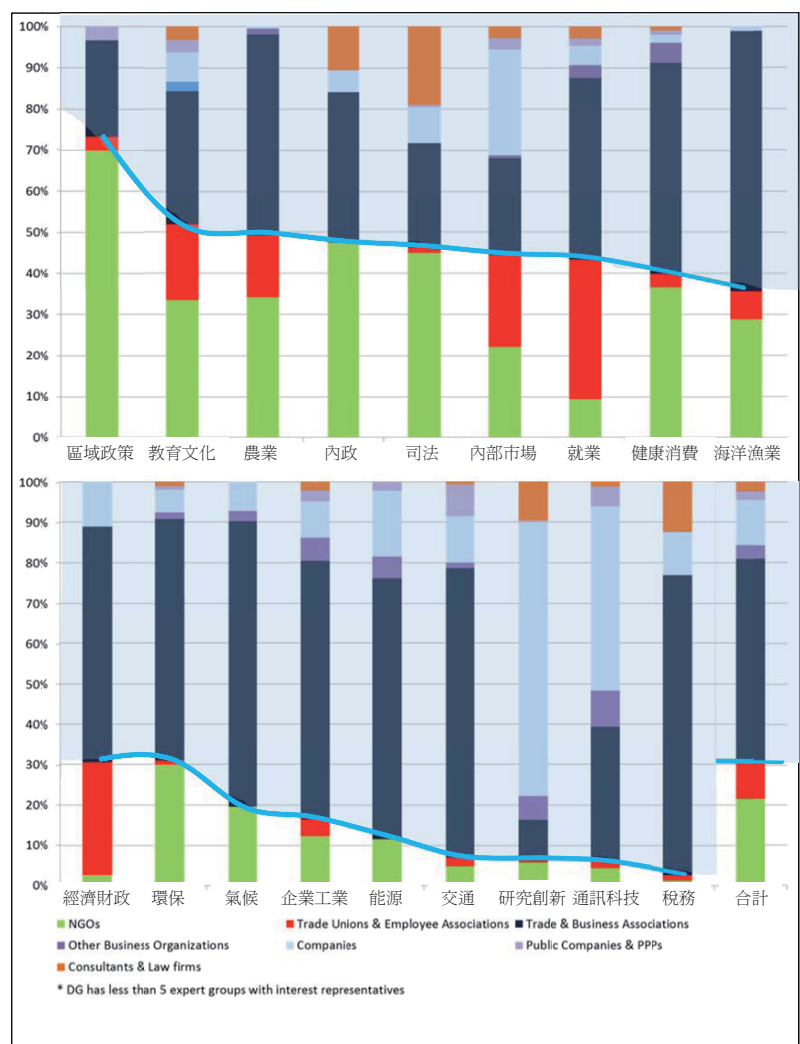
正因特殊利益介入執委會決策太深，歐洲議會在2011年及2014年兩度凍結了執委會專家小組預算，卻都在利益團體強勢運作下將預算解凍。儘管時值歐洲監察使因執委會決策過於向企業傾斜而展開調查期間，大企業依然展現出所向無敵的氣勢。扮演「管制者」角色的歐盟反過來被「被管制者」牽著鼻子走，充分符合學者對於「管制俘虜」現象的描述（Becker 1983）。作為市場管制者，歐盟既未必中立也未必獨立。

企業對歐盟的主導並非始自今日，甚至並非始自歐盟建立初期。企業利益其實正是歐盟最初之所以被提出、被建立的原動力。1983年，瑞典富豪（Volvo）汽車總裁Gyllenhammar邀集全歐重量級大企業共組「歐洲工業家圓桌會議」打破市場障礙。1985年該團體發表了“Europe 1990”計劃。數月後，歐體執委會發表了官方白皮書“Completing the Internal Market”，內容與企業界夢想藍圖“Europe 1990”幾乎一字不差。1986年歐體會會員國簽署了奠下歐盟基礎的單一歐洲法，然實則在會員國政府坐上談判桌以前，藍圖的實質設計早已由跨國企業完成了（Caporaso and Keeler, 1995:45）。如果企業主導決策既非特例亦非新現象，而是歐盟原始設計的內建功能甚至驅動程式，則其導致民主政治從根本上發生質變本應是意料中事。

民主質變的發生機轉始自部份精英對「權利」與「自由」做了特出的詮釋，在冷戰背景下被當時主政者接受。在將此一哲學付諸實踐、替換掉民主原本內涵的過程中，歐盟扮演了重要的角色。

圖一與圖二顯示1952-2012年間，財富集中的走勢呈現V字形。前段向下與後段向上階段恰好對應著兩種截

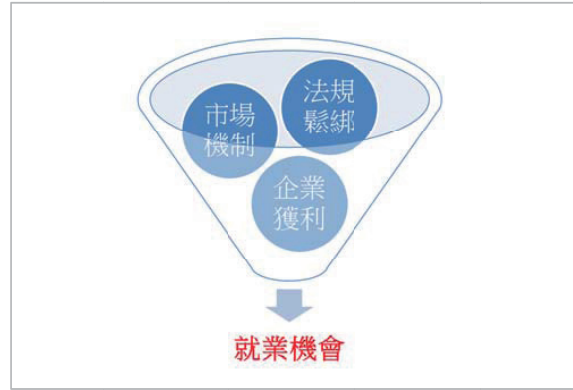
圖三：執委會各政策領域（DG）專家小組組成成員比例（2013年十二月）：



資料來源：Corporate Europe Observatory (2014) : <http://corporateeurope.org/expert-groups/2014/10/parliament-freezes-problematic-expert-groups-budget-second-time-four-years>

然不同的政治經濟秩序，而1980年前後即為兩種政治經濟秩序的斷裂點。前段「鑲嵌式自由主義」(embedded liberalism)與後段「新自由主義」(neoliberalism)皆行資本主義並採納自由市場、自由貿易與福利國家思維(Ruggie, 1982; Friedman, 1962)。唯在冷戰氛圍下，蘊含反共及反集體主義意識的新自由主義視「下滲」(trickle-down)為經濟繁榮與社會發展的基石(圖四)，認為當企業的自由獲得保障後，個人的自由便會隨著企業投資所創造出來的工作機會而來，因此政府角色理當被限縮。

圖四：下滲式(trickle-down)經濟學



新自由主義強調自由市場遊戲並非人人皆有參與，但若僅因部份人民無能力參與便對市場加以規範，這形同是一種脅迫(coercion)、甚或是對個人自由的侵犯(Friedman, 1962)。冷戰氛圍下此一論述受到廣泛支持。一旦企業自由被視為非但「等同」而且能夠「創造」出個人自由，企業權利的地位很快便「超越」了個人權利的地位(圖五)。

圖五：「權利」意涵的新自由主義化過程：

- 第1步：「企業權利」=「個人基本權利」
 第2步：「企業權利」>「個人基本權利」

凱因斯經濟學與新自由主義最大的不同即對市場完美程度的認知(表一)。其實正因為凱因斯是挾著對市場本質的透徹瞭解來挽救—而非埋葬—資本主義，因此其從不被歸類為左派(Krugman, 2007)。相對的，由於深信市場擁有近乎完美的汰弱留強功能，新自由主義視企業所賺取的每分每毫皆為絕對公平且應得，而社會弱勢則該為自身失敗負起最大責任，於是不僅各國稅制設計對企業有利，同時政府用在刺激經濟及社會安全網的支出亦遭嚴格限縮。1980年後盛行的新自由主義於是為民主政治框下了牢牢邊際，使得民主選舉能帶來的改變跨不出新自由主義定下的範圍。選民不斷被灌輸：「別把政府想象得美好萬能」、「別讓政府干預/扭曲市場」。四十年過後，民主社會才發現：問題或許不是我們把政府想象得多美好萬能，而是我們天真地把市場想象得多麼透明公平美好萬能。

表一：1980前後兩種政治經濟秩序之比較

	鑲嵌式自由主義 (二戰後~約1980)	新自由主義 (約1980~)
資本主義/自由市場/自由貿易	是	是
凱因斯經濟學：市場經常失靈	是	否
下滲經濟學：市場近乎完美	否	是
所導致之財富集中走勢	↘	↗

對一般國家而言，一旦發現經濟政策是立足在有瑕疵的經濟哲學上，政府施政畢竟還有調整與回身的餘地。對於歐盟會員國而言，這樣的回身餘地幾不存在。尤其對歐元區成員而言，其必須遵守的財政緊縮規範—政府預算赤字低於GDP 3%、政府負債低於GDP 60%—看似只是純粹的經濟專業問題，卻是以整體社會公平正義為代價，將一套立論有瑕疵、但施行結果與頂端少數人利益高度吻合的政治經濟哲學予以深化、強化、永久化(Bieler, 2003; Gill, 2001; 盧倩儀, 2015)。像是一部沒有手動停止鈕的機器，選民再如何每逢選舉必認真投下神聖一票試圖造成改變，新自由主義政策仍將繼續被執行。受到歐債危機嚴重打擊的會員國人民在最需要政府重溫凱因斯智慧、出手刺激經濟提供社會救濟的時刻，歐盟卻清楚告訴會員國政府：「不是人民說了算！」

「民主—人民作主」的想象顯得荒謬諷刺；對此感受最深沉無奈的莫過於受歐債危機打擊最重的會員國公民。歐債危機爆發五年後，西班牙（失業率26%；青年失業率55.5%）、義大利（失業率12.6%；青年失業率40%）、法國（失業率10.5；青年失業率24.8%）、比利時（失業率8.5%；青年失業率23.7%）、希臘（失業率26.4%；青年失業率58.3）人民在2014年仍陸續走上街頭，抗議歐盟加諸的撙節政策。

1950年代誕生的歐洲共同體對於戰後歐洲的和平繁榮功不可沒，1980-90年代築起的歐洲聯盟卻透過超國家工具將民主政治徹底新自由主義化。民主政治演化至今，面對的主要挑戰可能是該如何去新自由主義化、重拾民主原有的內涵。

參考文獻

- 盧倩儀 (2015) 「歐債危機之新自由主義根源」，政治學報，第58期，頁37-71。
- Armingeon, Klaus & Kai Guthmann (2014) “Democracy in crisis? The declining support for national democracy in European countries, 2007-2011”, *European Journal of Political Research*, Vol. 53, Issue 3, pp.423-442.
- Bieler, Andreas (2003) “What Future Union? The Struggle for a Social Europe,” *Queen’s Papers on Europeanization*, No 1/2003.
- Becker, Gary (1983) ‘A Theory of Competition among Pressure Groups for Political Influence,’ *Quarterly Journal of Economics*, vol. 98 pp. 371-400.
- Caporaso, James and John Keeler (1995) “The European Community and Regional Integration Theory,” in Mazey, S. and Rhodes, C. (eds.) *The State of the European Union*, Vol. III. Boston: Lynne Rienner, pp. 29-62.
- Corporate Europe Observatory (2014) ‘Parliament freezes problematic expert groups budget for second time in four years,’ *Corporate Europe Observatory News*, October 22.
- Economist* (2014) “What’s Gone Wrong with Democracy?” March 1st.
- EurActive (2012) “24% of EU population ‘at risk of poverty or social exclusion’: Eurostat.” 04/12/2012.
- Friedman, Milton (1962) *Capitalism and Freedom*, Chicago: University of Chicago Press.
- Gill, Stephen (2001) “Constitutionalizing Capital: EMU and Disciplinary Neo-Liberalism,” in Andreas Bieler and Adam David Morton (eds.), *Social Forces in the Making of the New Europe—The Restructuring of European Social Relations in the Global Political Economy*. Palgrave: 47-69.
- Krugman, Paul (2007) “Who Was Milton Friedman?” *The New York Review*, February 15.
- Majone, Giandomenico (1998) “Europe’s ‘democratic deficit’: The question of standards,” *European Law Journal* 4(1): 5-28.
- Moravcsik, Andrew (2002) “In defence of the ‘democratic deficit’: Reassessing legitimacy in the European Union,” *Journal of Common Market Studies* 40(4): 603-24.
- Ruggie, John Gerard (1982) “International Regimes, Transactions and Change: Embedded Liberalism in the Postwar Economic Order,” *International Organization* 36(2).
- Scharpf, Fritz (1997) “Economic integration, democracy and the welfare state,” *Journal of European Public Policy* 4(1):18-36.
- Wilkinson, Richard and Kate Pickett (2010), *The Spirit Level—Why Greater Equality Makes Societies Stronger*. London: Bloomsbury Press.