

從冰島經驗論ECFA公投的正當性

●洪茂雄／南華大學歐洲研究所講座教授、台灣新世紀文教基金會國際關係委員會委員

壹、前言

冰島共和國（Iceland）是北大西洋中僅次於格陵蘭的第二大島嶼，首都雷克雅維克，國土面積十萬三千餘平方公里，人口三十一萬九千餘人（2009年），西隔丹麥海峽與格陵蘭島相望，東臨挪威海，北面格陵蘭海，南界大西洋，經常被視為北歐五國的一分子。如今，冰島已經是高度發展的國家，二十一世紀初期國內生產總值曾名列第四位，以及人類發展指數排名世界第一，頗令世人刮目相看。

冰島原屬丹麥領地，1874年丹麥政府給予冰島有限的自治，1918年丹麥與冰島簽訂聯合法案，丹麥承認冰島王國為丹麥王國附屬的主權國地位。從此，冰島在內政方面進一步獲得了類似於保護國的獨立和主權，外交和國防方面丹麥仍保留主導權力。1940年，納粹德國在二戰期間佔領丹麥，冰島議會遂宣布冰島政府從丹麥國王收回冰島外交及其他事務的權力。同年英國佔領了中立的冰島，次年美軍接替英軍駐守島上。丹麥國王繼續保持法律上的統治直到1944年冰島共和國正式獨立。

冰島算是地廣人稀，可是2008年爆發世界性金融風暴時，這塊原本安和樂利的國度竟掉進這股突如其來的貨幣漩渦之中，國家瀕臨破產，成為國際社會矚目的焦點。本文主旨，試透過冰島經驗的剖析，來釐清ECFA公投的正當性。

貳、冰島金融風暴緣起

曾被評為全球最快樂國家的冰島，人口數相當於台灣的嘉義市，根據統計資料顯示，2007年國民平均所得達六萬三千八百三十美元，排名世界第四位，並被聯合國評為最適宜居住的國家。原先以漁業、觀光、鋁礦為主要經濟來源的冰島，自1990年金融自由化後，以高利率與低管制兩大優勢，來吸引國際熱錢，藉以提振經濟成長。在國際熱錢的推波助瀾之下，冰島依賴金融服務業締造經濟奇蹟，一度被稱譽為「小國崛起」的典範。

然而榮景並未持續太久，其過度開放卻帶來危機席捲冰島。僅舉下列現象說明：首先，冰島沉浸於全球經濟自由化而對金融管制毫不設防，吸引大批外資湧入進行風險性投資，其作為在信用泡沫破裂時，導致該國金融體系跟著淪陷；其次，冰島三大銀行為了進行套利交易，向外國大幅舉債，對利率超低的外國或國際投資客融資，再投入獲利豐厚的市場，致使負債金額達到該國國民生產毛額的九倍之多，結果全球爆發信貸危機，讓這類債券全軍覆沒，冰島經濟也因此垮台。

2007年冰島國內生產總額達一百九十三億七千萬億美元，但外債卻高達一千三百八十三億美元。迄2008年止，冰島五年來家庭平均所得增加45%，主因是銀行業、企業、個人不斷向銀行借款擴張信用造成的繁榮假象。冰島目前通膨率和利率都位居高檔，快速貶值的克朗，跌勢有如辛巴威貨幣，該國2008年10月的通膨年增率，由前一個月的14%一躍成為15.9%創歷史新高，而同年冰島克朗則暴貶近50%，以致於進口成本驟升。

參、金融風暴對冰島的衝擊

2008年10月8日冰島驚傳破產，舉國譁然。剛開始是貨幣崩盤，緊接著企業傳出財務危機，負債高達一千億美元的銀行業也應聲倒地。最引起國際社會矚目者莫過於，其一，冰島政府宣布將該國最大銀行國有化，並凍結克朗匯率。其二，冰島OMX15股票指數也在九天內暴跌30%，暫停交易三天後重新開市再重挫77%。其三，英國不甘其國人存款遭冰島凍結，倫敦政府立即查扣冰島銀行的資產。2008年全球金融風暴後，冰島三大民營銀行接連破產，其中Landsbanki銀行的網路儲蓄銀行（Icesave），以高利率吸引存戶，其海外存款總計約六百億美元，主要是英國及荷蘭存戶，影響英、荷兩國約三、四十萬名存款人。

冰島在遭遇嚴重的金融危機後，總理哈德（Geir Haarde）宣布政府即刻總辭。冰島民眾數月來不斷發動抗議示威，要求政府因處理經濟危機不當應該下台。由哈德的獨立黨和社會民主黨組成的聯合政府，從2007年5月以來開始執政。由於社會民主黨要求由該黨接下總理大位，兩黨仍持續進行談判。

當時英、荷兩國政府動用本國資金先行賠償投資人損失，隨後轉而要求冰島政府償還。冰島國會2009年12月通過法案，將付出五十三億美元公帑補償因網路儲蓄銀行破產而蒙受損失的英、荷存戶。可是民間認為銀行犯下的錯誤不該由納稅人買單，隨即發起請願活動，要求將此案交付公投，冰島三十二萬人口中有四分之一連署，創有史以來最高紀錄。冰島總統葛瑞森（H.E. Olafur Ragnar Grimsson）乃順水推舟拒絕簽署法案，讓3月6日的公投來決定還款的法案。

肆、冰島的因應對策

爲了解決金融海嘯的侵襲，雷克雅維克政府迫不得已採取下列因應對策：第一，新政府請求國會投票表決，申請加入歐盟。此舉標誌著傳統上對歐盟持懷疑態度的冰島所出現的一次重大轉變。由於捕魚業是冰島的第二大出口工業，反對加入歐盟的人士擔心歐盟制定的捕魚配額將給冰島的捕魚業帶來影響。傳統上對加入歐盟不那麼熱衷的冰島人民現在看到加入歐盟的好處，就是歐元區能夠提供穩定，以挽救冰島貨幣在該國銀行倒閉後受到重創所導致的經濟衰退。

第二，緊急調整金融政策。眼見情勢不斷惡化，冰島政府一口氣調升利率六個百分點，調高至創全球紀錄的18%，並向國際貨幣基金（IMF）、北歐四國央行、歐盟央行、美國聯邦準備理事會（Fed）及俄羅斯求援。冰島總理哈德表示，冰島中央銀行已請求歐盟中央銀行和美國聯邦準備理事會以及北歐銀行提供金融援助，以協助冰島度過當前金融危機。受全球信用緊縮打擊，冰島貨幣暴貶，一度蓬勃發展的冰島金融業已崩潰，迫使政府接管境內主要銀行。

第三，向國際社會求援來解決金融週轉難關。鑒於冰島經濟命脈所繫的銀行體系土崩瓦解、外匯交易市場幾近停擺，國際貨幣基金與多個歐洲國家籌謀一項總金額六十億美元的紓困方案，準備協助冰島度過此波席捲全球的金融危機，雷克雅維克當局與國際貨幣基金達成協議，同意提供二十一億美元紓困貸款。波蘭財政部7日發布聲明指出，斯堪地納維亞半島諸國、英國、荷蘭與波蘭都計畫參與國際貨幣基金主導的對冰島紓困案，而波蘭將提供二億美元貸款予冰島；而挪威與丹麥的法羅島自治省也各提供六億三千五百萬美元及五千一百萬美元資助。

伍、公投否決政府對英荷兩國達成的協議

經冰島政府與英、荷磋商後，冰島內閣與英、荷達成協議。根據協議，冰島應在2016至2024年間，以5.5%的年利率有條件償還債務，但每年用於還債的資金不應超過冰島國民生產總值的6%，雖然協議容許冰島2016年起才開始還錢，但之前七年要照樣計息。冰島國會在2009年12月通過這項償債法案後，隨即引發冰島納稅人譁然，因為該協議意味人口僅三十二萬的冰島，平均每人將持續八年、每月負擔一百三十五美元的債務，每年就要一萬六千二百美元的額外負擔，這對許多冰島老百姓而言相當沉重。

冰島近三十二萬居民中有超過六萬人簽署了籲請拒絕這項法案的請願書，並將此請願書遞交給總統葛瑞森，總統以輿論反對爲由，拒絕將上述協議完成簽署立法程序，意味著行使了否決權，但還不符合憲法規定，除非國會撤銷這項法案，或交付全民表決。爲此，3月6日的公投終告完成。

冰島隨後於6日舉行公投，以決定是否動用納稅人的血汗錢，來償還因冰島網路儲蓄

銀行破產，而蒙受損失的英國與荷蘭政府。由於該償債方案被視為是遭大國威脅與圖利大國的產物，憤怒的冰島人多投下反對票發洩不滿，二十三萬合格選民幾乎一面倒地公投中投下反對票，開票數據顯示，反對該協議的得票率約93.5%，僅約1.8%支持該協議，表達冰島人拒絕通過這項金額達五十三億美元的公投立場。

儘管否決這項協議恐導致冰島難以獲得國際貨幣基金的紓困、加入歐盟，甚或撼動目前左派政府等，但總統葛瑞森強調，舉行公投本身就具有非常正面的效果，能促使英、荷兩國與冰島達成較公平的協議；冰島人認為償還協議中的利率過高，並非反對償還英、荷的損失，只是不願讓英、荷兩國政府從中牟利。

公投的爭議點在於冰島必須分別支付英國三十五億美元及荷蘭十八億美元，以補償約三十四萬名被高利率吸引、但因網路儲蓄銀行倒閉而蒙受損失的英、荷公民。英、荷兩國曾警告，若公投否決協議，他們將阻止冰島加入歐盟，以及要求IMF停止援助。不少冰島納稅人認為協議不公平，也有人想藉由投下反對票來表達對國力由富轉弱的挫敗感。冰島國內沒有一個政黨支持該協議，連冰島總理希古爾達多蒂爾（Sigurðardóttir）也不會去投票。

雷克雅維克政府事前已與英、荷兩國交涉數週，希望能避免這場公投，但談判到3月5日止並未提出任何新協議。雖然英、荷兩國稍早已提出償債利率與時間更優惠的新協議草案，但卻遭到冰島方面拒絕，理由是利率仍太高，擔心又遭總統否決，冰島財長席格福森（Ingo Sigfusson）已要求與英、荷在公投後重啟談判。IHS全球觀察歐洲政治分析家伊格恩賈托維奇說，英國與荷蘭今年都面臨大選，以致在網路儲蓄銀行議題上讓步的意願有限，未來三國恐怕很難敲定出一份讓大家都接受的協議。

陸、ECFA公投的正當性

綜上所述冰島經驗，予人留下深刻印象：其一，金融風暴對冰島政治、經濟、社會各方面的衝擊既深且遠，是前所未有的災難；其二，因冰島政府金融政策的失誤所付出高昂的代價要由人民來承擔，怪不得舉國上下忿忿不平；其三，冰島政府與英、荷政府所進行的還債協商透明而公開，人民有知的權利，充分參與討論，促使朝野政黨也得兼顧民意動向，最終連總統都拒絕簽署該項協議；其四，攸關全民利益和國家發展，唯有援引冰島憲法第26條，訴諸公民表決來反映民情，才是化解國內緊張的關鍵所在。具體而言，冰島公投經驗反映下列特點：第一，國家元首尊重民情，不敢貿然簽署法案，寧願讓公投來做最後定奪。第二，行政機關與外國政府所簽訂協議，必須送交國會批准並經總統簽署，才算完成立法程序。第三，公民表決乃是保障全民福祉的最後一道防線，朝野政黨都有共識。

顯然地，台灣和中國正著手談判的所謂「經濟合作架構協議」（ECFA），所牽涉的

📁 時事評析

層面比冰島金融風暴更為複雜，包括農業、工業、服務業等方面，其中最大衝擊莫過於失業率可能劇增，農產品遭遇傾銷的威脅，台灣的主權也因對中國的過度傾斜、依賴而安全堪虞等等。勿庸置疑，ECFA也很可能釀成如同冰島的金融風暴，一發不可收拾。他山之石，可以攻錯。因此，何不未雨綢繆，讓ECFA在簽署前訴諸全民表決，一來使台灣全體人民建立健康的心防，二來防患未然，不致於重蹈冰島覆轍，其正當性不言可喻。◆