

本文章已註冊DOI數位物件識別碼

- ▶ 非傳統安全與歐盟小國影響力發揮：以立陶宛打擊非法走私菸草產品為例

Non-Traditional Security Issues and Small States Influences: The Case of Fight Against Cigarette Smuggling in Lithuania and EU

doi:10.30390/ISC.201606_55(2).0002

問題與研究, 55(2), 2016

Issues & Studies, 55(2), 2016

作者/Author：楊三億(San-Yi Yang)

頁數/Page：29-62

出版日期/Publication Date：2016/06

引用本篇文獻時，請提供DOI資訊，並透過DOI永久網址取得最正確的書目資訊。

To cite this Article, please include the DOI name in your reference data.

請使用本篇文獻DOI永久網址進行連結:

To link to this Article:

[http://dx.doi.org/10.30390/ISC.201606_55\(2\).0002](http://dx.doi.org/10.30390/ISC.201606_55(2).0002)



DOI Enhanced

DOI是數位物件識別碼（Digital Object Identifier, DOI）的簡稱，是這篇文章在網路上的唯一識別碼，用於永久連結及引用該篇文章。

若想得知更多DOI使用資訊，

請參考 <http://doi.airiti.com>

For more information,

Please see: <http://doi.airiti.com>

請往下捲動至下一頁，開始閱讀本篇文獻

PLEASE SCROLL DOWN FOR ARTICLE



非傳統安全與歐盟小國影響力發揮： 以立陶宛打擊非法走私菸草產品為例

楊 三 億

(國立中興大學國際政治研究所副教授)

摘 要

從當前國際關係諸多研究來看，小國安全政策尚未成為國際關係的研究主流，即便小國數目眾多，多數研究仍指出影響國際關係發展的主要因素還是大國間互動關係。但隨冷戰結束、兩極對抗體系瓦解，眾多新興國際議題重要性逐漸升高，學術研究逐步重視新興議題對國家間互動之影響。從這個面向來看，冷戰結束使得許多小國逐漸拋棄傳統對立的安全政策，將重心擺在更廣泛的安全面向並同時擴及到其他眾多新興領域。關於此點觀察，透過對歐盟小國的案例分析，可更清楚說明此一趨勢。由於歐盟制度設計使然，小國得以在制度框架下發揮若干議題領域的關鍵優勢，使小國影響力進一步獲得提升。本研究從上述角度出發，首先在分析架構上說明小國安全政策的限制與突破，繼而在非傳統安全面向上釐清小國影響力發揮的重要性，這可從歐盟整合經驗過程中發現，小國透過制度安排、專長領導與區域結盟的多重特色，發揮其影響力。

關鍵詞：立陶宛、歐洲聯盟、小國、安全政策、菸草走私

* * *

壹、前言：小國及其安全政策背景討論

在當前的國際體系運作過程中，多數的國際政治局勢發展似乎都受到大國互動關係的影響，無論從制度設計、權力結構、政策產出觀點來看，大國安全政策的影響力較小國來得明顯，此種看法主導學術界研究主流相當長的時間，本文同意此種觀點，也贊同大國在國際關係中扮演的重要性、並認為在國際關係一般性議題的討論上，大國有其最重要的影響變因地位，大國間互動關係可以解釋多數國際發展議題。不過，此種討論尚無法滿足本文的研究興趣，蓋國際間大國的強權政治競逐權力焦點經常以小國為目標，小國的安全政策走向有時會影響大國的互動關係；此外，小國數目遠多於大國，小國如何在國際間自處、如何調整其安全政策走向，也可能影響大國或國際

組織政策的走向。基於以上討論，本文希望進一步探討的問題是：第一，在既有的國際關係格局下，小國與大國的安全政策基本理解方式有何不同？小國所關心的安全議題群組與大國有何不同？小國如何在其所關心的安全議題盡發揮影響力？是本文關心的第一個問題；第二，在這個前提下，歐盟是一個高度制度化的運作組織，會員國間彼此互動俱在一個有明確規範的架構之下，我們能否找出具體個案、透過具體的檢視過程發掘小國的安全政策影響力，是本文的第二個研究問題所在；第三，我們是否能就上述研究框架找出一個確切的安全影響力評估方式，評估小國的影響力大小？如果我們能初步掌握此等評估方式，這個分析框架或有可能作為未來一個更廣泛的小國安全研究基礎。

從權力大小面向來看，大國與小國對安全環境變動的承受力有所不同，全球性強權重視全球戰略部署，對安全環境的主導能力優於其他國家，美國屬於此等國家，中國、俄國、日本、印度等國也具有跨越洲際行動的能力；相對於全球性強權，第二層體系國家（如英、德、法等歐洲強權）對區域事務擁有較高影響力，歐盟決策過程處處可見這些區域強權的影響痕跡，鄰近國家也是這群第二層體系國家的影響範圍所在，不過這些國家對其它區域影響力較低，國家行動能力也較難跨越不同洲別。其他小型國家本文則歸類為第三層體系國家（如芬蘭、愛爾蘭、葡萄牙或立陶宛），這一類中小型國家對外在安全環境變化非常敏感，國內政策經常需要回應外界變化以穩固安全環境。這一類國家極端重視外在環境穩定的安全政策走向，主因來自於安全環境容錯空間小（margin of time and error）的緣故。不像體系中的大國具有豐沛資源與充實的國力，政策推動錯誤不至於立即造成滅國後果，這些小型國家稍有不慎，政策推動失誤的代價很可能便是國家消亡或被併吞的危險，因此小國通常將安全與生存相互聯繫、經常以安全作為最高指導原則。^① Jeanne A. K. Hey 根據自身的研究經驗指出，小型國家安全政策都有若干相似傾向，這些國家通常：1.比較不關心全球性事務；2.對安全政策議題常聚焦於自己關心的議題；3.投注較多心力於自身關心的地緣區域；4.偏好外交與經濟政策工具（較不重視軟權力的行使）；5.強調國際法與多邊組織；6.偏好中立態度（不急著表明立場）；7.需要強權提供外部安全保障等；8.投入較多心力於國家生存與安全議題。^② Hey 所表述的一般小國安全政策似乎合乎邏輯判斷，說明小國對國際法、國際組織、外部強權的依賴，Hey 此處所隱含的意義在於，儘管國際組織可能仍然是大國的恣意場所，但在形勢比人強的環境下，增加第三方角色與多邊溝通管道是這些國家所能極大化安全政策選項的不得已選擇。雖然 Hey 針對自己的看法提出對小國安全政策一般假定、藉此理解小國安全政策，但後文我們會提到，Hey 的假定在歐盟與會員國若干互動場域裡，其適用性需要調整，尤其是國家生存與安全議題的擇定上，歐盟小國的安全政策選項有其特殊性。

註① Miriam Fendius Elman, "The Foreign Policies of Small States: Challenging Neorealism in Its Own Backyard," *British Journal of Political Science*, Vol. 25, No. 2 (April 1995), p. 176.

註② Jeanne Hey, *Small States in World Politics: Explaining Foreign Policy Behavior* (London: Lynne Rienner Publishers, 2003), p. 5.

除小國的安全政策基本假定外，我們重視如何區隔「小型國家」(small states)的安全政策選擇。實際上，要如何評估某些國家屬於大國還是小國並不容易？因為從學理上要定義小國並不容易，根本原因是「小」是形容詞，而且具高度相對意涵，除非我們給「小」一個定量指標，否則不容易取得概念上的共識。根據聯合國統計，在現今 243 個國家／實體 (countries/entities) 中，約有 155 個國家／實體的人口數少於 1000 萬人，大約占全數國家／實體的 64%，這也就是說當前的國際行為者是以小國作為主體的，如果以一國一票、票票等值，或類比為國內公民的比例來看，國際間政策決定顯然應由小國來掌握才對；但事實不然，多數現實主義的相關研究認為國際結構仍是由大國所決定、小國發揮空間極為有限。^③如果研究者覺得 1000 萬人口仍過於龐大，也有另一種統計方式來描繪當今全球的國際政治格局。世界銀行把國家人口數縮減到 150 萬人以下，把這一群國家視為小國標準，不過即便根據世界銀行的統計，大約還有 50 個國家／實體在小國名單之上。^④與世界銀行相仿的統計方式則是在分類學上的「微型國家」(micro-state) 或「極小國家」(very small state)，例如僅有 3 萬多人口的列支敦斯敦 (Liechtenstein) 即屬此類。^⑤不過僅從人口大小來衡量國家，可能對小國安全政策難以取得公平客觀標準，例如同屬小國的東帝汶人口大約是盧森堡人口 (約 50 萬) 兩倍，但兩者在國際間影響力卻有極大差異，對國際議題的關注程度也有所不同；小國是否積極融入國際社會或富有程度可能也是干擾小國外交行為的另一項變因，所以在若干研究中，也有將小國分類為「已開發國家」與「開發中國家」兩種方式。^⑥上述分類顯示了要精確定義小國難度甚高，主因在於無論我們如何以哪一種指標作為衡量標準 (人口、財富或未談及的土地面積等)，我們都很難取得一個普遍的共識、獲得一個共同接受的標準。

除定義小國的基本標準外，我們對於哪些背景因素會影響小國的安全走向也感興趣，本文認為國際局勢和緩或緊張會對小國安全政策走向產生影響，和緩／緊張局勢可以從長期與短期的角度來看，兩極對立是國際權力格局對立的緊張局勢，因此冷戰時期可以視為小國安全政策僵固期，小國在兩極對立的結構中沒有太多政策選擇空間，不過隨冷戰結束，小國的安全政策選項隨之展開，先前兩極對立時代較不重視的移民、邊界管制、人口偷渡、販毒走私、反恐等面向，隨區域整合程度加深，變成小

註③ United Nations, *World Population Prospects: The 2010 Revision* (New York: United Nations, 2011).

註④ "The World Bank and Small State," *The World Bank*, <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/NEWS/0,,contentMDK:22336897~menuPK:34480~pagePK:64257043~piPK:437376~theSitePK:4607,00.html>, Accessed on April 24, 2014.

註⑤ "Sovereign Liechtenstein: The Soft Power Projection of a Very Small State," *Embassy of Liechtenstein E-Newsletter*, <http://www.liechtensteinusa.org/index.php?page=e-newsletter-summer-2013>, Accessed on April 1, 2014.

註⑥ Robert Steinmetz and Anders Wivel, *Small States in Europe: Challenges and Opportunities* (Surrey, England: Ashgate Publishing Limited, 2010), p. 5; Laurent Goetschel, "Small States and the Common Foreign and Security Policy (CFSP) of the EU: A Comparative Analysis," *NFP 42 Working Paper*, No. 14 (September 2000), pp. 3-7.

國需要回應的議題領域，這些議題領域或因為大國較不關心、或因為小國的地緣因素、或因為小國長期培養的專長特色，使得小國的影響力得以在歐盟的制度裡發揮。^⑦不過我們也了解到，後冷戰時期兩極對立局面雖然已經緩解，但區域衝突仍持續存在，1992 年到 1995 年巴爾幹半島危機、1999 年科索沃危機、2003 年伊拉克戰爭、2008 年俄喬南奧塞梯與阿布哈茲戰爭、2013~2014 年烏克蘭危機等，小國於後冷戰時期仍能持續感受到緊張的國際局勢；這也就是說，大規模衝突可能性下降，使小國有較多餘裕可以游走於大國競爭關係中，採取靈活的彈性政策來回應外部安全。^⑧

除國際關係緊張或和緩的國際因素外，區域整合對小國安全政策也有極大影響，此種影響在歐洲地區尤為明顯，我們認為區域性（regioness）是影響歐盟小型國家安全政策的主要變因。區域性的概念一個具地理鄰近性、國家互動頻仍、具相近發展文化背景的區域環境中，眾多國家緊密的整合過程。區域性對衡量特定區域小國的安全政策走向有極大影響，因為同一個區域內的行為者互動較為頻繁，使得彼此的安全政策相互牽引、形成一個更大的安全政策框架。歐盟歷經 60 餘年整合過程，組織運作高度制度化，歐盟下轄之執委會、理事會、議會、法院等行政、立法、司法制度相對完備；歐盟決策管轄領域也大幅擴張至各主權國家傳統的決策範疇，幾乎所有的內政外交事務均涵蓋在歐盟決策體系內，儘管這些領域的決策方式呈現出共識決與多數決交互使用的決策程序，但此種制度運作已經把小國安全政策制定鑲嵌在歐盟制度設計之內，小國得以透過一個更全面的制度性角度來制定泛歐洲的安全政策、並在此領域裡擴大小國的安全影響力。如果我們把歐盟小國在歐盟體系內安全政策制訂視為小國向外發揮影響力的一種理解，我們便可以更進一步掌握歐盟小國安全政策走向。

基於以上討論，我們將從歐盟小國的安全政策出發，從非傳統安全面向分析小國在歐盟內部的影響力發揮模式；本文將著重以下幾個討論：首先，一個歐盟小國安全政策分析框架的建立是首要的，因為這有助於理解小國在歐盟決策體系內的特殊性。透過分析框架的設計，我們較能掌握小國能否在歐盟決策體系內如何發揮影響力、以及哪些要素是觀察的切入重點；其次，除分析框架外，我們還將透過個案研究方式與分析框架交互驗證，本文將選擇立陶宛做為個案分析的參考點，較詳細的個案揀選原因後文將持續說明；最後，經過分析框架與個案的交互參照後，本文還將對小國的安全政策影響力進行評估，以此提出一個初步的觀察結論，並作為未來小國安全研究的發展基礎。

註⑦ 吳玉山，「抗衡或扞從：面對強鄰時的策略抉擇（上）」，*問題與研究*，第 36 卷第 2 期（1997 年 2 月），頁 1~32；吳玉山，「抗衡或扞從：面對強鄰時的策略抉擇（下）」，*問題與研究*，第 36 卷第 3 期（1997 年 3 月），頁 61~80。

註⑧ Jeanne Hey, *Small States in World Politics: Explaining Foreign Policy Behavior*, p. 1.

貳、歐盟決策體系與歐盟小國安全政策

從小國安全政策影響力層次來看，由於歐盟決策體系的特殊性，因此使得小國的安全政策影響力發揮有切入點，也就是說歐盟具特色的治理體系給與小國特殊地位，透過制度安排與會員國家的長期互動過程，使小國影響力得以展現一個新的面貌。

歐盟制度設計的特殊性可先從「多層級治理體系」(multilevel governance) 作為切入點，多層級治理核心概念是成員共享的社群共同體，在這個共同體內成員彼此依循制度安排、價值共享、多元層級等概念，發展出超國家、國家、次國家、與跨國家等行為者的垂直與橫向溝通聯繫，構築出一套縝密的治理體系。^⑨這一套治理體系的特色是主權國家雖為決策中心，但決策模式多元化（如政策網絡 (policy networks) 與「開放方法的協調機制」(open method of coordination) 之治理模式) 凸顯了主權國家治理方式的多樣面貌。^⑩多層級的概念雖衝擊主權國家為主要核心的傳統分析架構，不過也因為多層級治理概念的浮現，使得行為者的合作關係呈現多樣化發展，典型的國家中心主義可以藉由不同層級的上下互動模式而拓展行動空間。換句話說，國家仍在歐盟決策領域裡扮演主要行為者，在關鍵議題上，國家仍有最終決定能力。^⑪當前歐盟整合現況恰恰反映此種觀察，里斯本條約 (Lisbon Treaty) 後的歐盟決策領域繼續鞏固傳統第一支柱的決策領域，但也另外將內政司法政策的決策領域納入到歐盟層級的決策領域，這當中主要以「自由、安全、司法」政策領域為主，里約後政策規範表現在歐洲聯盟運作條約 (Treaty on the Functioning of the European Union) 內，其中第 77、78、79 條文明確規定歐盟的邊界管制、庇護與移民三項決策需依照歐盟「一般決策程序」(ordinary legislative procedure) 進行決策，也就是說，決策回到傳統的多數決模式，拋棄共識決的一致性模式。^⑫另外，在歐洲聯盟運作條約第 81 條也規定了「公民事務」(civil matters) 的司法合作，該項條文促進會員國對各國司法判決相互承認；為達成此一目標，當然也需要各會員國在歐盟層次推動相關的司法合作法令規範。^⑬再其次，

註⑨ 黃偉峰，「剖析歐洲聯盟正在成型的治理體系」，*歐美研究*，第 33 卷第 2 期（2003 年 6 月），頁 296-299；藍玉春，「歐盟多層級治理：論點與現象」，*政治科學論叢*，第 24 期（2005 年 6 月），頁 54。

註⑩ Dermot Hodson and Imelda Maher, "The Open Method as a New Mode of Governance: The Case of Soft Economic Policy Co-Ordination," *Journal of Common Market Studies*, Vol. 39, No. 4 (November 2001), p. 726.

註⑪ 蘇宏達，「從自由政府間主義解析里斯本條約的發展過程」，*問題與研究*，第 49 卷第 2 期（2010 年 6 月），頁 2-4；Andrew Moravcsik, *The Choice for Europe* (New York: Cornell University Press, 1998), p. 18.

註⑫ "Article 77, 78, and 79 of Consolidated Versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union, Brussels," *Official Journal of the European Union*, http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.C_.2010.083.01.0001.01.ENG#C_2010083EN.01004701, Accessed on May 19, 2014.

註⑬ "Article 81 of Consolidated Versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of

在警察合作與刑事犯罪的各項合作議題（此地指的是反恐、人口販賣、婦女和兒童的性剝奪、毒品走私、軍火販賣、洗錢、貪汙、偽造支付、網路犯罪與組織犯罪等）上，歐盟運作條約第 82~85；87~88 條規範歐盟會員國應該採取一般立法程序擬定相關規範，藉此訂定歐盟相關規範的「最低規則」（minimum rules）。^⑭除司法與內政合作領域外，歐盟在共同外交與安全政策的決策領域內也可看到強化歐盟超國家層級的合作要求，「歐盟條約」（Treaty on European Union）規定聯盟對外行動的各項基本規範，如由聯盟的外交事務與安全政策代表提議的聯盟行動、執行共同外交與安全政策決定、指定特定對外代表、規範共同外交與安全政策運作基金、以及歐洲防衛局（European Defense Agency, EDA）的設置等，這些外交事務都需要採取多數決方式為之，徹底改變過去威認內政司法或外交議題是主權國家所獨享領域的傳統觀念。^⑮上述討論的涉外事務管理、內部司法合作、打擊跨國犯罪合作等非傳統安全議題領域以及外交議題領域，歐盟在里斯本條約後強化超國家此一層級合作，賦予歐盟執委會與會員國更大的合作義務。當然，里約後的歐盟決策程序同時也將其他行為者一併納入決策過程，可以想見這個決策過程行為者的多樣化與互動模式的分歧化；里約後的歐盟決策程序並非完全拋棄主權國家的獨立決策地位，里約在第 82 條與 83 條的保留項目給與主權國家一個緩衝空間，可以讓歐盟會員國對有疑慮的合作項目要求啟動強化合作的決策程序。^⑯

從上述討論中可以發現，里斯本條約後歐盟決策領域逐步擴張到司法與外交事務的合作項目，但也給會員國若干保留；從安全角度來看，這些保留項目與國家緊急事件和個別外交路線有關；與本文較為相關的討論則是在各國司法領域的合作項目中，當一般立法程序主導議事進行時，這就代表了多元行為者與多數決概念進入歐盟的決策領域（歐盟運作條約第 294 條），自然而然的，一般立法程序也就為多層級治理體系下的眾多行為者開啓進入管道，使上述行為者（超國家的歐洲議會、理事會、或跨國

the European Union, Brussels,” *Official Journal of the European Union*, http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.C_.2010.083.01.0001.01.ENG#C_2010083EN.01004701, Accessed on May 19, 2014.

註⑭ “Article 82,83,84,85,87,88 of Consolidated Versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union, Brussels,” *Official Journal of the European Union*, http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.C_.2010.083.01.0001.01.ENG#C_2010083EN.01004701, Accessed on May 19, 2014.

註⑮ “Article of 31, 41 and 45 of Consolidated Version of the Treaty on European Union, Brussels,” *Official Journal of the European Union*, http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.C_.2010.083.01.0001.01.ENG#C_2010083EN.01004701, Accessed on May 19, 2014.

註⑯ 不過我們也應當注意在歐盟運作條約第 82 條與 83 條關於一般立法程序的適用中止，會員國可以在其認為重要的關鍵、緊急時刻向歐盟高峰會（European Council）提出緊急中止（emergency brake）要求，改以強化合作（enhanced cooperation）議事程序為之。透過強化合作的決策程序，其法律效力僅對參與國具有拘束力，因此不夠成歐盟法體系的一部，請參閱“Article 20 of Consolidated Version of the Treaty on European Union, Brussels,” *Official Journal of the European Union*, http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.C_.2010.083.01.0001.01.ENG#C_2010083EN.01004701, Accessed on May 19, 2014.

家的非政府組織、次國家組織等) 得以正式參與決策過程。相對的，里斯本條約給會員國的保留項目則是屬於傳統安全議題範疇，這些範疇給予會員國的主導地位，因此在歐盟法體系之上的決策項目(如歐盟體系的修正)，以及若干政策保留項目的談判、與退出等，都在這個概念下展開。對本文而言，小國能在多數非傳統安全層次發揮影響力便是依賴多層級治理體系下開放的決策模式，會員國對其他可能採取的保留事項則是國家保留對外活動空間的底線堅持。在這裡，一個較為清晰的界線因此形成，越是非傳統安全議題的政策領域，小國越具有治理體系下多樣化影響力的特色；相對的，越是傳統國家重視的安全核心議題，國家自主性也就越高，大國對此關注度越高，小國能發揮的影響力也就相對有限。

參、歐盟小國安全政策分析框架

傳統上我們分析主權國家的安全政策選擇，多半從外生或內生角度切入，以此分析國家決定抗衡或扈從的政策選擇，前者如 Stephen Walt 認為中小型國家與大國的互動模式多為抗衡，因為抗衡具有保存國家獨立的重要意義。¹⁷此類說法的主要用意是小型國家之所以偏好採取抗衡手段，主因來自於小國認為大國善意並不足取、大國善意可能隨客觀環境調整，一旦大國改變政策，小國的扈從政策將很可能成為大國併吞政策下的犧牲者，所以維持抗衡是保留本國未來調整空間、避免國家遭受併吞。¹⁸內生因素是另外一種詮釋方式，小國為獲得額外利益或避免國家利益損失，所以可能採取抗衡或扈從的安全政策。¹⁹這個利益的解釋角度可從國內政治出發，政治菁英為了諸多原因(如為穩固國內政權基礎需要外國勢力援助，藉由扈從方式來壓制國內反對力量而採取扈從政策；或者是為獲得與強權合作好處、分享因為合組聯盟而獲得的領土、資源或國際地位優勢等)而採取扈從的安全選擇。又或者有其他研究指出，小型國家可能採取扈從政策，這是因為這些國家可以透過扈從政策的選擇而使聯盟體系成形、從而在聯盟框架下進行跨國利益分配。²⁰

不過上述討論並不是本文關心的分析框架，這是因為小國在歐盟所享有的安全環境和叢林式的生存環境並不相同，歐盟小國並不太需要投注過多心力在生存面向上；相對的，歐盟的若干制度設計刻意偏好小國(如理事會的投票權重)、讓小國得以享受一個較為舒適的生存空間，前述的後冷戰時期歐洲安全環境也較先前的兩極對立來的緩和，因此歐盟小國並無被迫立即在抗衡或扈從的選項中作出選擇。所以我們認為需

註¹⁷ Stephen Walt, *The Origins of Alliances* (Ithaca, NY: Cornell University Press, 1987), pp. 5~6.

註¹⁸ Stephen Walt, "Alliance Formation and the Balance of World Power," *International Security*, Vol. 9, No. 4 (Spring 1985), pp. 15~24.

註¹⁹ Randall Schweller, "Bandwagoning for Profit: Bringing the Revisionist State Back In," *International Security*, Vol. 19, No. 1 (Summer 1994), p. 74.

註²⁰ Kevin Sweeney and Paul Fritz, "Jumping on the Bandwagon: An Interest-Based Explanation for Great Power Alliances," *Journal of Politics*, Vol. 66, No. 2 (May 2004), pp. 446~447.

要重新建構一個比較適合分析小國的安全政策分析框架，這個框架需要反映長期以來歐盟會員國間頻繁的互動模式以及其所產生的社會性格，因為社會性互動關係在歐盟決策的諸多議題領域（如東擴、歐盟條約簽署等）早已被確認為重要的變因；其次，分析框架也需要關照到制度因素，尤其是多層級體系下的超國家組織對政策決定的影響，此種影響應該再細分為幾個次領域，同時觀察小國在這幾個次領域的活動空間；再者，理性主義的聯盟與合作概念也應該被放到框架內討論，因為國家間互動關係仍有利益的理性邏輯考量，此種考量也可能會影響小國的安全政策選擇。下文我們將分別從小國的社會性角色扮演與制度因素下的擇一、輪值、專長、結盟等概念勾勒小國的安全政策分析框架。

一、歐盟小國的角色扮演

由於歐盟整合過程超過 60 年，因此會員國彼此間存在長久的互動關係，這一種互動關係在一個共同的歐洲文化價值下逐步展開，而且由於地緣位置、國家大小、資源稟賦、歷史文化等因素差異，不同國家顯現出不同政策偏好。這一種國家具有某種社會性格、並且在相近的社會文化氛圍下擴散的過程，便是一種角色扮演下的相互學習過程。^①若干歐盟會員國有很強烈的社會性格，從整合經驗來看，這些國家在特定議題所採取的特定立場，都是扮演該種社會性格的展現，例如丹麥傳統上對人權保障議題之重視遠高於其他項目，無論在國內人權保障提升（1987 年國會決議設置人權研究中心）、或對外推動普世人權價值（如 1997 年於聯合國人權委員會提案譴責中國的人權狀況），丹麥均展現極高的國際人道政治參與。另外，瑞典對再生能源發展投注大量國力，瑞典的再生能源目標是在 2020 年能將全國再生能源發電比重提升到所有發電量的 50%，同時在交通運輸業再生能源發電比例則要提升至 100%；而且瑞典再生能源目標不僅在本國推動，同時也將這個目標先行在北歐地區推動跨國合作（與挪威、芬蘭等國）、後再擴及至其他歐洲地區。^②其他歐盟國家如英國與波蘭極為重視的跨大西洋夥伴關係、義大利對移民政策的關心、西班牙的環地中海政策等，都是在長期的國家偏好考量下發展出的社會性格與國家角色定位。

從角色定位來看，這些具有不同社會性格的行為者，在政策決策過程中會呈現出不同的社會性格，這些社會性格可再進一步細分為先驅者（Pace-setting）、拖延者（Foot-dragging）和觀望者（Fence-sitting）數種。先驅者角色主要在歐盟政策領域內扮演政策倡議或積極推動者的角色，如前所述，由於國家文化價值差異或國家稟賦不同，歐盟內部的個別國家可能對若干政策領域具有濃厚興趣、對國際局勢發展具有較強的導引性格，經常透露出希望歐盟能採取更多作為以回應外界環境變化的政治訴求，因而要求歐盟能時常進行政策調整。此類小國通常多半是透過向執委會提案的方

註① Karl Deutsch, *The Nerves of Government: Models of Political Communication and Control* (New York: Free Press, 1963), pp. 5-6.

註② “Renewable Energy-Targets for Renewable Energy,” *Government Offices of Sweden*, <http://www.government.se/sb/d/16022/a/190026>, Accessed on September 6, 2014.

式或透過理事會的決策倡議等方式為之。先驅者的角色和規範創新者（norm-entrepreneurs）的概念相關，由於行為者（無論是單一或集體）意識到規範作為制度運作之核心，因此規範的提出將成為行為者彼此競爭與合作的關鍵因素，所以提出規範、或透過規範來進行治理的概念都在這個脈絡下展開。^③

拖延者的角色則屬於保守型概念，這主要小國希望能保有當前的政策立場，不希望外在環境產生過多變遷而影響本國利益，因此小國通常會對新倡議抱持懷疑態度，也對議案興革持保留態度。在歐盟整合過程中，我們可見小國對更深度的整合議題（如愛爾蘭對里斯本條約初始批准的保留、愛沙尼亞對少數民族（俄裔）語言權的保障的保留等）抱持懷疑態度；觀察這些經驗，我們發現小國在若干攸關國家利益核心議題上較容易採取拖延、抗衡的態度，希望透過否決、延宕或例外措施來暫緩相關議案在本國的行使。當然，延宕的例子不僅限於小國，1993 年歐盟頒布「工作時數指令」（Council Directive 93/104/EC of 23 November 1993 Concerning Certain Aspects of the Organization of Working Time）、藉以提升勞動人權保障，該指令規定每週工時不得超過 48 小時，另外對夜間工作、每年休假 4 週、交通運輸業等工作環境保障也提出統一規定，英國梅傑（John Major）政府當時對此持反對立場，基於各國保障勞工健康之國際規範與多數決決策程序，保守黨政府無法阻擋指令通過，因此當時梅傑政府透過提交歐洲法院裁決或採取不合作策略抵抗方式延宕指令執行。

最後，小國還可能採取觀望立場，對相關議題暫不表示態度，這是因為採取觀望立場有其好處，一是在政策形成過程中小國如可避免過早採取態度，將可迴避在政策形成過程中的立場選擇、避免因此而降低與其他國家的談判籌碼。採取觀望態度的第二個原因是小國對於這些相關決策內涵所牽涉的利益並無重大聯繫，小國因為資訊不足或因為與本國利益無甚相關，對這些政策立場沒有明確意見，在這個情況下，小國得以透過較長時間來重新理解立場。^④上述這些小國的社會角色扮演，請參見表 1。

表 1 小國安全政策角色扮演的一般假定

角色扮演	小國安全政策傾向
先驅者（Pace-settingting）	主動透過執委會提出草案 於擔任輪值主席期間提出訴求、排入議程協商 透過常駐代表進行長期協商 與其他國家在理事會採取結盟的投票行為
拖延者（Foot-dragging）	對議案持保留態度 投票過程持反對立場
觀望者（Fence-sitting）	相關議題對本國利益影響較不明顯 對相關議題無特定立場

資料來源：本文參考 Ivo Maes and Amy Verdun, “Small States and the Creation of EMU: Belgium and the Netherlands, Pace-Setters and Gate-Keepers,” pp. 330~331 的研究發現，但同時調整文中若干相關意涵。

註③ Friedrich Kratochwil, *Rules, Norms, and Decisions: on the Conditions of Practical and Legal Reasoning in International Relations and Domestic Affairs* (Cambridge: Cambridge University Press, 1989), pp. 6-9.

註④ Ivo Maes and Amy Verdun, “Small States and the Creation of EMU: Belgium and the Netherlands, Pace-Setters and Gate-Keepers,” *Journal of Common Market Studies*, Vol. 43, No. 2 (June 2005), pp. 330~331.

如果我們進一步把理性考量納入小國的安全政策角色扮演框架內，我們可以發現理性主義要素對角色扮演之影響，這也就是說小國的若干社會角色可以在行為者的利益框架下尋求解釋，特別是在互動過程中擔任先驅、拖延或觀望者的國家，基於對政策偏好而衍生出的社會性格，理性主義可以獲得若干解釋能力，這與「自由政府間主義」(liberal intergovernmentalism)對於歐盟會員國政策制定的三階段論(也就是國家偏好形成、會員國間談判過程、以及最終決策與制度產出)有較高關聯，特別是會員國間談判過程，自由政府間主義強調透過實力大小的談判獲致最終的制度產出。^⑤但即便如此，我們發現到多數理性主義者能詮釋的案例多集中在與大國有關的案例，透過實力大小差距影響決策結果，不過這仍無法有效解釋為什麼若干實例較小、規模不大的歐盟會員國卻能有發揮影響力的因果關係，本文後續將就這個議題進行分析。

二、歐盟小國非傳統安全政策影響力發揮模式

社會性格是理解歐盟小國行為的重要參考，除上述討論外，小國的影響力發揮模式可以更細緻的進行討論。本文把下列幾個概念鑲嵌在小國影響力模型的概念中，以「擇一」(alternative)、「輪值」(rotation)、「專長」(profession)、「結盟」(alliance)等幾個要素來分析小國影響力發揮：

「擇一」這個概念表現在歐盟超國家組織設計中，小國有其特殊地位。在歐盟政策框架內，小國得以透過制度巧門扮演特殊角色，這主要是由於歐盟治理體系的分散特性，讓執委會一國一席的職務分配成為小國影響力發揮的管道。在歐盟制度設計裡，由於一個會員國僅能有一名的歐盟執委會委員，因此大國僅能就關心的議題中進行機會成本的比較挑選，挑選本國相對關心的政策領域出任執委會委員，這項抉擇的結果是讓小國得以在其他政策領域中脫穎而出，成為發散小國影響力的重要場域。

以司法與內政事務為例，1993年歐盟開始把司法與內政事務(Justice and Home Affairs, 第三支柱)納入決策體系內，歐盟執委會隨之調整，把移民與司法事務納入執委會的組織架構中，1995年起桑特委員會(Jacques Santer Commission, 1995-1999)負責「移民、司法與內政」事務的執行委員是瑞典籍的 Anita Gradin；1999年起普羅迪委員會(Romano Prodi Commission, 1999-2004)負責司法與內政事務的執行委員是葡萄牙籍的 António Vitorino；2004年起巴洛索委員會(José Manuel Barroso Commission, 2004-2014)第一任任期(2004-2009)主管司法、自由與安全事務的委員(Commissioner for Justice, Freedom and Security)雖是由義大利籍 Franco Frattini 與法國籍 Jacques Barrot 輪流擔任(2008年4月23日進行職務交接)，但第二任任期(2009-2014)則改為盧森堡的 Viviane Reding 擔任，義大利回到工業與企業事務政策領域、法國選擇內部市場與服務事務。^⑥如果我們再把大國的考慮因素放入，大國(英、法、德、義、西及其後加入歐盟的波蘭)對歐盟經濟事務偏好較高，自桑特委

註⑤ Andrew Moravcsik, *The Choice for Europe*, pp. 60-62.

註⑥ 相關資料參考自歐盟執委會網站。

員會起至巴洛索第二任期止，英國的職務順序為商業政策與對外關係、行政改革、貿易、外交與安全政策；法國的職務順序為經濟與財政事務、貿易、司法自由與安全事務（與義大利交替）、內部市場、服務；德國的職務順序為工業事務、擴大、企業與工業、能源；義大利的職務順序為內部市場與服務、競爭、運輸、工業與企業；西班牙的職務順序為對外關係（地中海、拉丁美洲與中東）、制度間關係、經濟與財政事務、競爭；波蘭自 2004 年起的職務順序為區域政策、財政計畫與預算。我們這裡觀察到葡萄牙（約 1000 萬人口）、瑞典（約 950 萬人口）、盧森堡（約 50 萬人口）都是在大國輪值之餘的概念下出任歐盟執委會司法內政事務委員，上述的現象說明國家與特定執委會職務的相關性：重視經濟整合議題與對外經貿談判的國家以相關職務為首選，而南北歐等人口遷徙與移民事務較為頻繁的國家則以移民與司法等相關事務委員為重點。2014 年 11 月 1 日上任、以榮克（Jean-Claude Juncker）為主席的執委會，德國選擇數位經濟與社會（Digital Economy and Society）、法國選擇經濟與財政事務、稅制與關稅（Economic and Financial Affairs, Taxation and Customs）、英國選擇財政穩定、財政服務與資本市場聯盟（Financial Stability, Financial Services and Capital Markets Union）、義大利選擇外交事務與安全政策（Foreign Affairs and Security Policy）、西班牙選擇氣候行動與能源（Climate Action and Energy）、波蘭選擇內部市場、工業、企業與中小型企業（Internal Market, Industry, Entrepreneurs and SMEs）。這一份名單顯示出歐盟大國仍偏好經濟事務各相關領域，其餘社會、環境、食物安全、教育文化等非傳統安全面向的議題，仍是小國的發揮場域。

小國安全政策影響力發揮的第二個要素是「輪值」概念，也就是歐盟輪值主席國的制度設計。歐盟整合歷史過程中為避免議事由大國主導，因此設計輪值主席國制度，以每半年由不同會員國主辦的概念來輪流主持議事，此種制度設計在里斯本條約前具有較高影響力，因為輪值主席國對議程設定、協調歐盟各機構間互動、三頭馬車（Troika）的對外關係運作等，有較高影響力。小國輪值主席地位也較大國特殊，由於大國很自然的會給予歐盟其他會員國一種代表大國利益的表徵，因此小國輪值主席時能夠展現相對中立態度、促進歐盟相關議案獲得通過；從另一個角度來看，小國通常也希望能夠藉由每半年一次的輪值主席機會推動法案獲得通過，這對提高小國影響力、提振國內政治支持都有助益。^⑦里斯本條約後歐盟新設置常設理事會主席一職，這個職務分享了輪值主席的若干功能，從第一任范宏畢（Herman Van Rompuy, 2009-2014）擔任主席期間表現來看，常設主席在歐盟高峰會（European Council）、外交事務理事會（Foreign Affairs Council）、歐元集團（Eurogroup）有比較高的影響力，這些影響力表現在議程設定、議事協調與共識形成等幾個面向。^⑧相對的，在其他傳統政策領域，輪值主席仍有一定的影響力，特別是各個輪值主席國長期以來保持著一種相互

註⑦ 蘇宏達，「歐盟理事會」，黃偉峰主編，*歐盟聯盟的組織與運作*，第 2 版（臺北：五南，2007 年），頁 185-186。

註⑧ Agnes Batory and Uwe Puetter, "Consistency and Diversity? The EU's Rotating Trio Council Presidency after the Lisbon Treaty," *Journal of European Public Policy*, Vol. 20, No. 1 (January 2013), pp. 107-109.

競爭的潛規則，希望能在輪值期間通過各種法令規範，並藉此擴大其在歐盟與國內層級的聲望。²⁹

不過輪值本身不會自然而然提升小國影響力，要能提升影響力，需要若干條件的配合。Quaglia、Lucia 和 Edward Moxon-Browne 幾位學者比較了義大利與愛爾蘭 2003 年下半年與 2004 年上半年兩國輪值主席表現，在他們的研究中指出，輪值主席國影響力表現需要主席國於輪值期間表現出嫺熟的行政運作能力、與各國協調能力、議事領導能力、以及與歐盟各單位的溝通協調能力。³⁰作者比較這兩個相鄰輪值主席任內輪值表現，發現義大利受限於當時貝魯斯柯尼（Silvio Berlusconi）國內支持度低迷，以及與當時執委會主席普羅迪（Romano Prodi）關係不和等因素，造成義大利輪值期間政策目標難以達成的窘境；相對的，愛爾蘭輪值期間受惠於當時愛爾蘭歐盟整合的成功經驗、愛爾蘭政府親歐立場，使得政策推行結果順利許多。作者指出輪值主席國是否能確立政策目標、是否能與歐盟會員國尋求共識、是否能和歐盟各次級單位相互協調等因素，是輪值主席期間能否成功的關鍵。³¹更細部來看，與上述討論相關的是個別國家對歐盟的整合態度與政府民意支持度，可能成為干擾小國輪值主席時影響力的變數群，擔任輪值主席國時的政治菁英歐盟整合偏好、政黨立場、民意支持度高低等，共同構成一套綿密的網絡資本（network capital）。這裡所言政治菁英整合偏好的一般假定為，若政治領袖越能夠中立主持議事、對整合議題保持較高度興趣，便越能擔任整合政策的中間人（broker）。

另外如果我們再觀察匈牙利擔任輪值主席之表現，即是小國利用輪值優勢、擴大自身影響力的另一案例：在匈牙利輪值期間（2011年1月1日～2011年6月30日），歐盟通過了六項強化經濟治理的立法、通過羅馬戰略（Roma Strategy）、³²多瑙河戰略（Dabube Strategy）、³³也完成了歐盟與克羅埃西亞的入盟談判、並強化申根條約的邊境管制與會員國合作、強化對移民事務的管理能力等。匈牙利推動上述政策目標有其小國偏好與地緣因素：羅姆人散居於歐洲各地，在匈牙利、羅馬尼亞、法國、德國、希臘、斯洛伐克、義大利等國皆可見其蹤跡，無論在人權、教育、社會醫療、經濟發展程度上，這些羅姆人所受待遇與當地人仍有極大差距，對本國內部發展造成一定影

註²⁹ Uwe Puetter, "Europe's Deliberative Intergovernmentalism: The Role of the Council and European Council in EU Economic Governance," *Journal of European Public Policy*, Vol. 19, No. 2 (March 2012), pp. 166-168.

註³⁰ Lucia Quaglia and Edward Moxon-Browne, "What Makes a Good EU Presidency? Italy and Ireland Compared," *Journal of Common Market Studies*, Vol. 44, No. 2 (June 2006), p. 351.

註³¹ *Ibid.*, pp. 361-364.

註³² 羅姆人（Roma）在歐洲各地有多種稱謂，如 Gipsies, Romany, Romanies, Romanis, Roma or Roms 等，羅姆人的社經地位也是歐盟相當重視的議題，請見 "An EU Framework for National Roma Integration Strategies up to 2020," *European Commission*, http://ec.europa.eu/justice/policies/discrimination/docs/com_2011_173_en.pdf, Accessed on April 1, 2014.

註³³ 多瑙河戰略由德國、奧地利、匈牙利、斯洛伐克、羅馬尼亞、保加利亞、捷克、斯洛維尼亞、克羅埃西亞（入盟後加入）等幾個國家組成，作為推動多瑙河流域相關國家的交通、環境、安全與文化交流的次區域整合組織。

響，匈牙利的倡議讓這些國家引起共鳴、願意在歐盟的架構下進行跨國合作；匈牙利政府也抓準了多瑙河流域沿岸國家強化合作的意願，尤其在西巴爾幹半島地區的交通、環境、安全、文化的次區域整合議題上，這些鄰近的國家是未來歐盟擴大的主要核心區，促進國家合作既能調和區域發展、又能兼顧區域穩定的附加價值，義大利與其他南歐國家對此也咸表贊成。^④

第三個影響小國影響力的因素是「專長」，專長這個概念在歐盟治理體系中也有一定重要性，由於國家規模小，因此小國發展其關心的議題、較為精通該國專長，通常是外交政策的策略選擇，這也與機會成本概念相符，發展小國擅長的外交政策選項，可以避免耗費過鉅的外交資源、並在相對節省的範疇內發揮小國影響力。歐盟小國能夠在歐盟決策體系裡進行專業協調，基本上是透過以下幾個方式：第一，小國常駐代表（permanent representatives）在決策前進行穿梭溝通、討論，可讓各國充分了解彼此利益關心所在；第二，長期以來小國在其較關心的議題上進行專業化合動，對相關議題表達專業立場、建立公正性，以及透過細膩的外交談判與對國際法的嫻熟運用，支撐小國在專業領域的影響力；第三，社會化合作與共識形成。從某些面向來看，歐盟政策合作與協調本身就是一個社會化的過程，因為這麼多的國家齊聚一堂討論眾多各自關心的外交或內政議題，透過彼此遊說與合縱聯合的途徑發散本身的觀點、極大化自己的利益，這當中包含的已經不僅僅是利益的交換，而是包含更多價值規範的學習，當新會員國被歐盟要求進行政治、經濟與社會文化各項層次的改革時，這種議題設定（agenda-setting）的框架也成為日後新會員國要求歐盟進一步東擴、東歐國家接受歐盟規範的主軸。共識合作與協調一個重要的面向就是政策的凝聚性（policy coherence），歐盟整合的目標是縮小歐盟會員國彼此間差異，因此政策目標是突顯會員國一致立場而非歧見，盡可能以共識方式達成決議。

小國發揮專長的議題有多重面向，例如比利時對非洲前殖民地的關心就遠較其他會員國為高，剛果民主共和國（Democratic Republic of the Congo）即為一例，剛果在1960年獨立前是比利時殖民地，獨立後比利時仍與剛果民主共和國保持密切聯繫，對剛果的投資也超過歐盟與其他會員國。^⑤不僅如此，比利時還透過其長期在剛果經營的關係與綿密網絡，在歐盟內部成為鼓吹歐盟剛果政策的主要推動者，如剛果警察任務（EUPOL RD CONGO Mission）、剛果安全任務（The EUSEC RD Congo Mission）等，比利時在這些行動中扮演聯繫者的角色，與法、英、荷、葡、西、瑞典組成小組共同關心剛果局勢發展。^⑥

除了地緣關心之外，若干歐盟小國在人權與法治議題也長期投入高度關注，瑞典即是一例。瑞典投注相當多心力於外交政策的向外擴散，透過對人權保障議題的訴

註④ Péter Balázs, "Achievements of the First Hungarian EU Council Presidency," *Center for EU Enlargement Studies*, No. 8 (June 2011), pp. 1-33.

註⑤ Skander Nasra, "Governance in EU Foreign Policy: Exploring Small State Influence," *Journal of European Public Policy*, Vol. 18, No. 2 (March 2011), pp. 164-180.

註⑥ *Ibid*, p. 172.

求，期許擴張人權保障的普世標準，瑞典政府將人權與外交政策結合，在外交政策上特別重視人權與安全面向的聯結（重視夥伴國是否簽署國際刑事法庭羅馬規約）、將人權保障與發展援助相聯結、推動廢除死刑等，把人權置於外交政策核心內容。^⑳瑞典強調特定規範的專業領導模式能夠在歐盟獲得成效，主要也是與歐盟過去奠基的傳統規範相符、也就是推動歐洲的普世價值概念相契合，根據歐洲外交關係委員會（European Council on Foreign Relations）評估報告指出，瑞典2013年在歐盟會員國整體外交政策影響力中，是榜上的唯一非傳統六大會員國，其擔任領導者的影響力位居第四、僅次於法國、英國與德國。^㉑

最後一個小國發揮影響力模式的變數是「結盟」（alliance）概念，結盟在歐盟內部的政治運作時常可見，如過去經常是歐盟整合主流力量的法德結盟（Franco-German alliance），又或者是歐盟創始會員國荷比盧三國結盟（Benelux），另外北歐國家與波海三國則由於地理位置相近、國家稟賦相似，因此也有北歐合作（Nordic Cooperation）與波海合作（Baltic Cooperation），芬蘭對北部面向的倡議（Northern Dimension Initiative）即為一例。^㉒

維斯格拉瓦集團（Visegrad Group）是另外一例，維斯格拉瓦集團於1991年成立，由當時的波蘭、捷克斯洛伐克與匈牙利組成，1993年捷克斯洛伐克分裂成捷克與斯洛伐克，因此外界多以V4稱呼。V4最初成立的概念是為了填補歐陸中間地帶左右強權競爭的緩衝設計，日後的入盟要求則轉變了V4的政策目標，以加入歐盟為主要訴求。^㉓V4的制度設計提供了這些國家一個在歐盟內外強化政策協調的機構：V4也採取仿照歐盟的輪值主席（一年一國）的方式，每年由特定國家主持各項會議，包括國家元首與內閣總理的高峰會，以及每年超過四次以上的外交部長與大使級會議。入盟前V4討論主題成聚焦於各章談判事務，這點對V4會員國來說尤其重要，因為這些國家可就各自關心議題進行事前討論，並取得較為一致的立場；另外，V4也成立基金作為強化各國間交流（International Visegrad Fund）工具，提供會員國學術、文化、非政府組織相關事務推動。

V4最受矚目的結盟行動在於歐盟對東部夥伴議題的關心，這在該組織的共同宣言中便提及：

註⑳ “Human Rights in Swedish Foreign Policy,” *Government Office of Sweden*, <http://www.regeringen.se/content/1/c6/04/10/01/76de1ece.pdf>, Accessed on June 2, 2014.

註㉑ “European Council on Foreign Relations,” *European Foreign Policy Scorecard 2014*, http://www.ecfr.eu/page/-/ECFR94_SCORECARD_2014.pdf, Accessed on June 2, 2014.

註㉒ David Arter, “Small State Influence Within the EU: The Case of Finland’s Northern Dimension Initiative,” *Journal of Common Market Studies*, Vol. 38, No. 5 (December 2000), pp. 679–682.

註㉓ Martin Dangerfield, “The Visegrád Group in the Expanded European Union: From Preaccession to Postaccession Cooperation,” *East European Politics & Societies*, Vol. 22, No. 3 (Summer 2008), pp. 630–667.

維斯格拉瓦集團將與其他國家分享申請入盟的知識與經驗，維斯格拉瓦集團也已經準備利用其特殊的地緣與歷史經驗形塑歐盟的東部與南部歐洲政策。^①

歐盟睦鄰政策（European Neighbourhood Policy, ENP）的東部夥伴（Eastern Partnership, EP）面向是 V4 的主要切入點，推動 EP 夥伴國在 ENP 的架構下與歐盟進行更緊密的聯繫、簽署聯繫協定、提供歐盟更多的財政援助、強化 EP 夥伴國的行政能力、修正國內法規以符合歐盟規範等，都是 V4 的主要政策內容。^② 2013 年 11 月爆發的烏克蘭危機正好反應 V4 國家的同盟角色：強化危機發生時的人道援助、提高經援補助款、強化能源安全合作等。^③ 不過我們也可以發現，V4 的會員國立場未必完全一致，在若干關鍵核心議題上，如對俄國政策（危機爆發時的歐盟是否提出經濟制裁政策），波蘭與其他三國的立場便有不同，波蘭偏好採取較為強硬立場、採取更廣泛的制裁名單、以及與美國採取更積極協調的立場遏制緊張情勢；相對的，捷克、匈牙利與斯洛伐克立場便較為溫和，偏好謹慎態度回應烏克蘭危機，從本文分析角度來看，這與本文所言小國在歐盟內的立場具備彈性的假定是一致的。

三、小國安全政策影響力評估

不過，即便小國在不同議題上有不同的角色扮演、且在不同議題領域投注關心程度，但從最終政策產出的觀點來看，歐盟政策是否能如小國期望將意圖轉化為實際的政策行動，這個部分的討論也需要進一步釐清。從政策產出評估面向來看，我們首要討論的重點是政策產出本身是否合乎小國原先設定的政策目標，再討論這項政策產出是否純然由小國所影響。關於前者，我們能從決策前的政府主張來檢視政策決定前後的一致性，後者則可以透過大國與小國的政策立場交叉驗證獲得。在評估指標分類上，我們援引 Simone Bunse 的影響力評估方式，這項評估透過高等、中等與低等三種指標來進行影響力分類：高等影響力表示即便有其他國家反對，但歐盟決策最終產出仍依照本國偏好進行；中等影響力表示歐盟決策過程按照本國偏好進行，但同時不違反其他國家偏好；低等影響力表示歐盟決策產出與本國偏好無關，^④請參見表 2。

註① “Declaration of Prime Ministers of the Czech Republic, the Republic of Hungary, the Republic of Poland and the Slovak Republic on Cooperation of Visegrad Group Countries After Their Accession to the European Union, Prague,” *Visegrad Group*, <http://www.visegradgroup.eu/documents/visegrad-declarations/visegrad-declaration-110412-1>, Accessed on June 9, 2014.

註② Martin Dangerfield, “The Contribution of the Visegrad Group to the European Union’s ‘Eastern’ Policy: Rhetoric or Reality?,” *Europe-Asia Studies*, Vol. 61, No. 10 (December 2009), pp. 1740–1746.

註③ “Joint Statement of V4 Foreign Ministers on Ukraine,” *Ministry of Foreign Affairs of Hungary*, <http://www.visegradgroup.eu/joint-statement-of-v4>, Accessed on June 9, 2014.

註④ Simone Bunse, *Small States and EU Governance* (Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2009), pp. 8–9.

表 2 小國政策影響力大小評估方式

	影響力大小評估
高等	即便有其他國家反對，但歐盟決策最終產出仍依照本國偏好進行
中等	歐盟決策過程按照本國偏好進行，但同時不違反其他國家偏好
低等	歐盟決策產出與本國偏好無關

資料來源：Simone Bunsen, *Small States and EU Governance*, pp. 8-9.

決策過程影響力要能發揮到最高程度，也就是即便在其他國家反對（特別是大國）的情況下，小國需要透過物質性權力（Material weight）和非物質性權力（non-material weight）交叉嫻熟運用，使歐盟決策過程能排除反對者、讓小國決策意志得以展現。但從國際現勢來看，此種經驗甚難在當前小國影響力案例中發現，小國殊難在歐盟大國不合意情況下仍能執意通過相關議案，這無論在人事任命、預算編列、機構設置、區域衝突解決等，大國仍具有較高影響力。

中等的小國影響力似乎較容易被觀察，也就是在不違反大國偏好情況下，小國透過非物質性因素，如遊說、訴求、長期積累的專長與可信度、持續一致的政策立場等管道，來影響小國與歐盟其他會員國之互動。^⑤至於低等的小國影響力模式，也就是歐盟決策產出與小國偏好無關的現象，這也可能發生在小國不善於運用小國稟賦、未能掌握國家間互動模式等，不過因為政策產出與本國偏好無甚相關，因此也就沒有影響力可言。

肆、立陶宛非傳統安全政策：以打擊非法走私菸草產品為例

在歐盟小國案例揀選上，本文選擇 2004 年加入歐盟的新會員國立陶宛作為個案研究，立陶宛位於波羅的海沿岸，常被外界以波海三國為名稱呼，但實際上這三個國家在政治體制、外交政策、經濟發展與社會文化方面皆有些許差異，這些差異一方面顯示歐盟小國回應外在客觀環境變動時的相似性，但同時也顯示了個別國家主觀發展的能動性。^⑥本文揀選立陶宛作為研究歐盟小國影響力發揮的案例分析，其理由在於：第一，立陶宛國土面積約 6 萬 5 千平方公里、人口約 3 百萬人，人均 GDP 約 1 萬 6 千美元，符合本文小國案例研究基本需求；第二，立陶宛於 2013 年下半年擔任歐盟輪值主席國，是里斯本條約通過後第一個擔任輪值主席的中東歐會員國；里約重新理順歐盟輪值主席國功能，因此觀察里約架構下小國輪值主席角色，也是本文的重要研究方

註^⑤ Simon Bulmer and Christian Lequesne, *The Member States of the European Union* (Oxford: Oxford University Press, 2005), pp. 36-41.

註^⑥ 這三國雖然在冷戰結束後的獨立、加入北約與加入歐盟等重要事件上大抵相仿，但這三個國家在與俄國的親疏遠近關係、境內俄裔人口比重、採納歐元進度、與北歐國家合作關係等面向上顯示出彼此間不同的國家偏好。

向；第三，立陶宛位處西歐與俄羅斯中間地帶，對立陶宛以東地區的烏克蘭、白俄羅斯與俄國等國政策推動有其他面向的安全考量，從這個角度切入有助於理解小國安全政策架構下的非傳統安全議題、並具有本文未來繼續向其他次研究領域延伸的效果。

在安全政策領域的議題挑選面向上，我們認為主權國家的安全政策概念相當廣泛，從傳統安全到非傳統安全領域都是國家的關心範圍，且因為範圍如此寬廣，所以要全面性的掌握一個國家所有安全面向的討論實屬不易，所以我們決定揀選一個較適合觀察歐盟小國安全政策如何發揮影響力的個案，從非傳統安全面向著手討論歐盟小國的影響力。選擇非傳統安全作為觀察小國影響力的主要原因在於：第一，排除「例外情況」的討論。透過非傳統安全議題的切入，我們可以盡可避免歐盟因事涉敏感性的傳統安全議題，而使歐盟會員國透過要求中止一般立法程序適用的案例，因為假使政策制定過程發現此種傾向，那麼政策只能回到有限的框架內討論，我們便很難以此判斷大國或小國在此過程中的主導模式；第二，非傳統安全政策的擴散性。與傳統安全相較，非傳統安全議題（如移民或本文關心的跨國走私）具有全境擴散的效果，某國所關心的議題領域與他國有緊密相連的相互感染聯結，所以透過對非傳統安全政策領域的觀察，可以發現小國在這個領域扮演何種角色、發揮什麼影響力；第三，非傳統安全的低敏感度。非傳統安全領域的敏感度較低，研究過程可以排除歐盟境外行為者的干擾，政策討論較能在制度框架下長期發展，此舉有助於我們可以進行較長時間的比較觀察。

另外，從實際的政治發展過程中也可發現，傳統安全與非傳統安全俱為歐盟整體安全戰略之一部分，這可從 2003 年歐盟制訂「歐洲安全戰略」(European Security Strategy) 中看出，該份文件特別指出恐怖主義、大規模武器擴散、區域衝突、國家失靈、組織犯罪是當前歐洲最重要的安全挑戰。^{④7} 5 年後 (2008 年) 歐盟重新審視歐洲安全戰略，在該份檢討報告中，歐盟發現全球化過程帶來的危機與挑戰較前更為嚴峻，因此重新調整威脅順序、重視多面向的安全威脅，將非傳統安全提升至更重要的地位 (本文關心的組織與跨國犯罪躍升為安全威脅第二位)。^{④8} 歐盟提升非傳統安全的犯罪威脅順序有其原因：歐盟內部對於非傳統安全威脅之重視日趨一致，此類威脅不僅逐日擴大，而且更需要會員國彼此一致解決，2004 年歐盟高峰會的「海牙計畫」(Hague Programme) 即是作為強化歐盟在移民、邊界管制、庇護提供、打擊組織犯罪、資訊共享等各議題的重要合作框架，^{④9} 除合作框架外，海牙計畫還強調打擊跨國犯

註④7 “A Secured Europe in a Better World, European Security Strategy, Brussels,” *European Union*, <https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/78367.pdf>, Accessed on June 20, 2014.

註④8 “Report on the Implementation of the European Security Strategy - Providing Security in a Changing World,” *European Union*, https://www.satcen.europa.eu/pdf_key/report%20on%20the%20implementation%20of%20the%20ess.pdf, Accessed on July 12, 2014.

註④9 “Communication from the Commission to the Council and the European Parliament,” *European Commission*, http://ec.europa.eu/taxation_customs/taxation/vat/key_documents/communications/index_en.htm, Accessed on June 12, 2014.

罪威脅能力建立的重要，顯見該項非傳統安全議題的重要性。^⑤

一、歐盟非傳統安全威脅：菸草走私之挑戰

菸草是歐盟經濟活動之重要環節，但菸草也是跨國犯罪的主要威脅來源，伴隨歐盟不斷向東拓展的邊界，未受管制的、非法的菸草商品交易也隨之增長，菸草走私對歐盟產生極大影響，這與國民健康安全、社會安全、到經濟安全（關稅）等造成程度不一的衝擊。香菸走私的主要來源是向歐盟會員國輸出菸草的國家（如白俄羅斯、摩爾多瓦、俄羅斯、烏克蘭等國）將正牌香菸（genuine cigarettes）、低等香菸（Cheap whites，仍屬正牌香菸，但以較低規格製造）、假菸（counterfeit cigarettes）等走私出口至立陶宛與波蘭等地，而後再轉運至其他歐盟會員國。^⑥

香菸走私的第一個主要影響對象是國民健康，這是因為走私香菸成份未明、而且菸草走私過程會促進各年齡層的國民吸食香菸、進而影響到國民健康，同時因為非法香菸價格較市場香菸價格低廉，所以特定族群（如青少年、弱勢團體）特別容易受到非法進口香菸影響、進而使這些族群吸菸人口比例上升。關於私菸使年輕族群提高吸菸比率、殘害青少年身心健康有諸多實證案例，因此打擊私菸通常都是各國重要政策環節之一。

另外，私菸查緝還與經濟相關，由於未受政府管制，私菸流竄於歐盟各會員國間，這導致各國稅收因此短缺，立陶宛在私菸查緝工作上扮演一個重要關鍵。這主要是因為：1.便利的轉運國地位。立陶宛與俄羅斯、白俄羅斯接壤、又有綿長的海岸線邊界，所以不僅一方面成為東邊國家輸入非法菸草產品的目標國，另一方面也成為輸往西歐國家的轉運國；2.歷史因素。從過去歷史發展來看，立陶宛的中介轉運國地位始自入盟前起，這是因為立陶宛 2004 年前尚未加入歐盟、其與俄國人員往來保持密切關係，俄國要求立陶宛居住在加里寧格勒（Kaliningrad）的俄國居民應享有自由通行於立陶宛的行動便利。作為俄國在歐洲大陸的飛地，加里寧格勒的經濟發展狀況與戰略地位，使立陶宛非法貿易相當活躍，這個情況一直到立陶宛加入歐盟、要求其他國家居民皆須按規定申請簽證、合乎規範使得進入國界後，狀況才逐漸改善。即便如此，2000~2012 年立陶宛香菸走私占立陶宛所有非法走私貿易的比重仍高達 27.1%，這個數字超越所有其他的歐盟會員國，是歐盟最低國丹麥（1%）的 27 倍，也是全體會員國平均（8.25%）的 3.28 倍，換句話說，立陶宛的香菸走私比例為全歐盟最高。而由於菸草走私猖獗，所以歐盟與各會員國經常實施邊境的私菸查緝行動，近年來查緝到的非法走私以低等香菸與假菸為大宗，2009 年歐盟於邊界總共查獲超過 47 億隻香菸，這數字約略代表在歐盟內部市場每 10 隻香菸中便有 1 隻是私菸。^⑦香菸走私比例如此之高，如果無法遏制立陶宛的香菸走私，此舉將造成各國關稅損失每年高達 100

註⑤ Ibid.

註⑥ 本文如無特別註明，將視行文需要以香菸或菸草作為統稱。

註⑦ “Action Plan to Fight Against Smuggling of Cigarettes and Alcohol Along the EU Eastern Border,” *European Commission Anti-Fraud Strategy*, <http://aei.pitt.edu/45825/>, Accessed on May 15, 2015.

億歐元，這對各會員國稅收有極大衝擊。^③所以立陶宛的私菸管制將會影響到全歐盟境內的私菸市場，面對歐洲單一市場所帶來的貨物自由流動，使得私菸流竄全歐洲變成一個事實，此種非傳統安全之挑戰使得單一國家所面對的衝擊，因相互連結而成爲全歐洲的共同困境，這也就是說，歐盟內部需求讓立陶宛在菸草查緝的政策領域上取得了一個共同關心的基礎。^④

二、立陶宛非傳統安全政策影響力發揮模式

(一) 先驅角色

有鑑於菸草走私問題嚴重、歐盟會員國對此亦有共同利益的基礎上，立陶宛能在歐盟體系內扮演積極的倡議者角色，也就是在打擊菸草走私議題上扮演先趨者、提出若干較爲前瞻性的政策作爲；本文從執委會與輪值主席兩個角度，觀察立陶宛此種先驅者的政策作爲：

1. 執委會

自 2004 年立陶宛加入歐盟起，立陶宛在歐盟執委會擔任的第一任委員是財稅計畫與預算委員 (The Commissioner for Financial Programming and the Budget)，第一任任期由 Dalia Grybauskaite 於 2004 年到 2009 年擔任 (她後來也成爲立陶宛第一任民選女總統)，2009 年再由 Algirdas Šemeta 接任。財稅計畫與預算委員最重要的一項工作是負責歐盟的稅制改革，並與負責歐盟行政事務、防詐騙、審計事務的愛沙尼亞籍 Siim Kallas 委員合作，共同推動歐盟邊界地區的非自貿走私。巴洛索第二任期 (2010 年~2014 年) Algirdas Šemeta 轉爲擔任歐盟稅制、關稅、統計、審計與反詐騙委員 (Commissioner for Taxation and Customs, Statistics, Audit and Anti-Fraud)，此舉代表歐盟將行政事務移出 (移出至負責制度間關係的委員)、並整合內部稅制、對外關稅與反詐騙事務，將該項工作交給 Algirdas Šemeta 並藉此統一事權，而原先負責財稅計畫與預算一職委員則改由波蘭籍人士出任。^⑤

根據歐盟提列的工作重點項目指出，歐盟與東部夥伴關稅合作的主要集中在兩大面向上：擴大與歐盟睦鄰政策框架下東部夥伴的貿易交流，以及兼顧雙方交流時的貿易安全。前者以自由貿易協定 (The Deep and Comprehensive Free Trade Agreement) 方式達成，後者則以關稅合作、推動貿易商品安全、智慧財產權保障、打擊走私與詐騙

註③ “Cigarette Smuggling Threatens Financial, Social and Health Security of the EU and Must be Tackled Effectively,” *Lithuania Presidency of the Council of the European Union 2013*, <http://www.eu2013.lt/en/news/pressreleases/cigarette-smuggling-threatens-financial-social-and-health-security-of-the-eu-and-must-be-tackled-effectively>, Accessed on September 3, 2013.

註④ 請參閱歐盟執委會委託之研究報告：“Economic Analysis of the EU Market of Tobacco, Nicotine and Related Products,” *Executive Agency for Health and Consumers*, http://ec.europa.eu/health/tobacco/docs/tobacco_matrix_report_eu_market_en.pdf, Accessed on September 4, 2014.

註⑤ 請參閱歐盟官方網頁。“Taxation, Customs, Statistics, Audit and Anti-Fraud,” *European Commission*, http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/semeta/index_en.htm, Accessed on July 25, 2014.

等方式達成。歐盟更具體推動貿易安全的經濟交流措施表現在以下三大項目：

(1) 推動快速便捷且安全性高的貿易流程，這當中包含推動可靠的作業流程、快速通關，以及透過資訊科技強化貿易流程；

(2) 強化危機管理系統、遏止非法貿易、打擊詐騙行為；

(3) 透過立法趨同方式提升夥伴國的關稅體系基礎建設與現代化設備。^⑤

如前所述，由於立陶宛位處俄羅斯、白俄羅斯、拉脫維亞、波蘭等國交界處，因此立陶宛的經貿關係呈現高度的轉口狀態，多數商品借道立陶宛作為溝通東西歐的重要管道。根據統計指出，立陶宛貿易主要進出口貿易對象為歐盟會員國與獨立國家國協（出口對象排名分別為俄羅斯 16%、拉脫維亞 11%、德國 8.4%、荷蘭 6.8%、法國 5.5%；進口則為俄國 30%、德國 9.5%、波蘭 9.3%、拉脫維亞 5.8%、荷蘭 5.4%），俄國皆為立陶宛的進出口的最大貿易夥伴。^⑥立陶宛 2004 年加入歐盟後，由於解除與歐盟會員國間邊境管制，立陶宛與其他歐盟會員國的貿易商品再也無邊界查察，這使得非歐盟會員國非法商品千方百計重新尋找切入歐盟市場的滲透點，立陶宛由於位處在俄國加里寧格勒與白俄羅斯中間地帶，因此成為重要的非法商品轉運國。

前述討論指出歐盟因為菸草走私而使歐盟會員國的關稅損失，以及立陶宛作為主要的私菸轉運國地位，立陶宛執委會委員又是負責稅制與關稅合作的政策領域，因此這給了立陶宛相當大的政策運作空間。Šemeta 在歐盟執委會內力陳打擊走私的重要性，他不僅在與多個各個會員國集會場合經常指出私菸走私的嚴重性，也經常呼籲歐盟各國應採取積極行動聯合打擊非法走私。推動相關立法草案是 Šemeta 重要工作之一，因為造成菸草商品走私猖獗的一個重要原因是來自於會員國稅制不一致；由於有利可圖，私菸很自動的流向那些較高稅制的國家藉以牟取暴利，所以為打擊非法進口菸草產品，一個重要措施便是立法規範。為能將各會員國境內稅制趨同，執委會首要推動若干相關立法，一是先從規範香菸種類著手，將所有菸草產品區分為香菸（cigarettes）、雪茄（cigars and cigarillos）、以及各式用來吸菸用的菸草（smoking tobacco）等幾大類。^⑦第二，執委會據以推動這些菸草產品稅制趨同，在 Šemeta 提議下，理事會 2011 年決議要求歐盟各會員國應該採取最低與最高課稅標準（Council Directive of 2011/64/EU），在最低標準面向上，各會員國應該就相關菸草產品課以不低於 5% 的消費稅（excise duty）；在最高標準面向上，加計各特種消費稅（special excise duty）與附加增值稅（value added tax）等各種稅捐則不應超過 76.5%（Article 8 of Council Directive, 2011/64/EU）。統一菸草產品稅制主要目的是為了避免非法進口的菸草產品轉運至各會員國，菸草稅制越趨一致，跨境轉賣或購買香菸的行為便越能降

註⑤ “The High-Level Seminar on Customs Cooperation at the Eastern Border of the EU,” *European Commission*, http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/customs/policy_issues/conference_events/budapest2011/final_declaration.pdf, Accessed on July 27, 2014.

註⑥ “The Observatory of Economic Complexity: Lithuania,” *OECD*, <http://atlas.media.mit.edu/profile/country/ltu/>, Accessed on 27 July 2014.

註⑦ “Article 2, Council Directive, 2011/64/EU,” *Official Journal of the European Union*, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:176:0024:0036:EN:PDF>, Accessed on July 27, 2014.

低。自 2014 年 1 月 1 日起，各式菸品的最低標準則提高至 7.5%。^⑤

2. 輪值主席

除執委會扮演重要角色外，立陶宛於 2013 年下半年擔任輪值主席期間也積極扮演協商歐盟菸草指令的角色，在 Council Directive of 2011/64/EU 的指令上繼續推動香菸指令的修正，2013 年 12 月 18 日立陶宛輪值主席期間各會員國達成共識，提出更新 Council Directive of 2011/64/EU 的草案內容，該項草案的主要精神為：

(1) 禁止具有香味（如水果、薄荷、香草口味）的香菸販售（但薄荷口味香菸可有四年過渡期限）；

(2) 圖片與文字警示標誌需要涵蓋香菸外包裝 65%面積；

(3) 建立打擊非法走私、假菸的追蹤管道；

(4) 會員國可自行決定是否禁止跨國境的香菸交易行為；

(5) 對香菸外包裝可要求簡單包裝（禁止公司品牌標誌等）；

(6) 對電子香菸的規範。^⑥

上述條文修正主要著眼於私菸查緝的力道強化，在立陶宛輪值主席期間，立陶宛衛生部長 Vytenis Povilas Andriukaitis 與常駐代表是主要倡議者，他們提出各項科學數據說明當前歐盟對於香菸非法進口的為害，以及歐盟強化邊境管制的重要性。^⑦在所有會員國同意的該草案第三項條款中特別強化歐盟打擊非法走私香菸的做法，這些做法是：

1. 由歐盟執委會防治詐騙辦公室（The Commission's Anti-Fraud Office, OLAF）作為統籌歐盟、會員國與夥伴國的主導機構；

2. 防治經費則由歐盟力士二期計畫（HERCULE II Programme）項下經費支應；

3. 與四大主要香菸供應商（Philip Morris International, Japan Tobacco International, British American Tobacco and Imperial Tobacco Limited）的合作、要求這些菸商應採取必要措施避免其製造之香菸流入非法市場；

4. 與國際菸草管制機構（世界衛生組織）合作。^⑧

立陶宛輪值主席期間對防治菸草走私的相關遊說工作主要透過對公共衛生與財稅

註⑤ “Article 8, Council Directive, 2011/64/EU,” *Official Journal of the European Union*, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:176:0024:0036:EN:PDF>, Accessed on July 27, 2014.

註⑥ “Council Approves Compromise on Tobacco Directive,” *The Council of European Union*, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/en/lsa/140147.pdf, Accessed on July 27, 2014.

註⑦ “Lithuanian Presidency Successfully Concluded Negotiations on Tobacco Products Directive,” *Lithuanian Presidency of the Council of European Union 2013*, <http://www.eu2013.lt/en/news/pressreleases/lithuanian-presidency-successfully-concluded-negotiations-on-tobacco-products-directive->, Accessed on July 27, 2014.

註⑧ 這裡指的是世界衛生組織菸草管制架構公約（Framework Convention on Tobacco Control, FCTC），該架構公約主要著眼於菸草供應鏈（Tobacco Supply Chain）的監督，透過追蹤與追溯雙重程序的監管體制（tracking and tracing regime）建立，以管制菸草上中下游的供應體系。歐盟已於 2013 年 12 月簽署該公約，不過該公約仍須獲得 40 個締約國批准方屬有效。請參閱“Commissioner Šemeta Welcomes EU Agreement to Sign WHO Protocol Against Illicit Tobacco Trade,” *EU Reporter Correspondent*, <http://www.eureporter.co/frontpage/2013/12/09/commissioner-semeta-welcomes-eu-agreement-to-sign-who-protocol-against-the-illicit-trade-in-tobacco/>, Accessed on July 27, 2014.

健全之訴求、以及與歐盟其他單位合作等手段進行。在公共衛生方面，立陶宛強調當前歐盟境內吸菸人口逐年攀升的警訊（這些警訊如 28% 歐盟公民為吸菸人口、25 歲以前如果成為吸菸一族，那麼 94% 以上的比例將成為常態吸菸族、50% 以上的吸菸人口平均壽命較歐盟平均值低 14 年等）。^⑤防治私菸進口、遏制菸害本即具有正當性，從立陶宛這樣一個小國主張遏止私菸進口、健全各國稅賦、要求菸商進行更嚴厲的管制行為，可享有更高的正當性與公信力。

另外一個立陶宛推動防治菸草走私的做法則是將該政策與歐盟的東部夥伴關係相連結，東部夥伴政策在立陶宛的對外政策中占有重要地位，從東部夥伴推出之始，立陶宛便在歐盟架構下積極推動雙邊與多邊交流。由於立陶宛邊界直接和俄國的卡列寧格勒與白俄羅斯相鄰、又與俄國邊境相距不遠，所以立陶宛的邊境防堵工作便可在歐盟東部夥伴政策下推展，因為這符合政策目標：深化司法與安全合作與良善治理。^⑥不過歐盟東部夥伴政策推動有其挑戰，一方面由於俄國不在政策的夥伴關係之列，所以邊界管制還是只能透過雙邊關係來推動；另一方面則是白俄羅斯近年來的封閉政策、拒絕與歐盟進行有意義的交往關係，這對歐盟來說，顯然存在政策推動挑戰，讓原先歐盟期望的「表現越好、獎勵越多」(more for more) 誘因機制缺乏明顯效果。^⑦雖然困難重重，不過立陶宛還是在 2014 年 3 月在 ENP 架構下強化了立陶宛、波蘭、俄羅斯三方邊界管制，採取若干行政強化措施打擊非法走私品。^⑧相關的智庫研究也指出歐盟在面對俄羅斯步步進逼的蠶食戰略中，透過靈巧的地緣戰略 (smart geostrategy) 才是最佳應對之道。^⑨

(二) 專長

由於立陶宛地處歐盟與東歐國家交界，因此在打擊私菸問題上顯有經驗，這些經驗表現在：第一，私菸走私管道與運輸的情報掌握。私菸偷渡管道主要從西邊的俄國卡列寧格勒，若干私菸（如亞洲其他國家產製）則從海岸線登陸；東邊則由與白俄羅斯交界處走私，近來因為立陶宛海關將重點放在對卡列寧格勒的查緝工作，因此私菸多改道白俄，導致其他中東歐國家面臨相同挑戰。第二，對私菸價格掌握。根據經

註 ⑤ “Tobacco Products Directive: How the Most Progress in 10 Years Was Made,” *Lithuanian Presidency of the Council of European Union 2013*, <http://www.eu2013.lt/en/news/features/tobacco-products-directive-how-the-most-progress-in-10-years-was-made>, Accessed on July 27, 2014.

註 ⑥ “Joint Declaration on Eastern Partnership Justice and Home Affairs,” *The Council of European Union*, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/jha/138934.pdf, Accessed on August 1, 2014.

註 ⑦ 這一套「表現越好獎勵越多」的誘因機制，如夥伴國表現越佳，歐盟則在貿易便捷化、簽證、投資、市場進入、資金提供等面向上，給予更多獎勵。

註 ⑧ “Cross Border Cooperation Between Russia and Lithuania Against Smugglers,” *EU Neighbourhood Info Center*, <http://enpi-info.eu/eastportal/news/latest/36502/Cross-border-cooperation-between-Russia-and-Lithuania-against-smugglers>, Accessed on August 1, 2014.

註 ⑨ “Smart Geostrategy for the Eastern Partnership,” *Carnegie Europe*, <http://carnegieeurope.eu/2013/11/14/smart-geostrategy-for-eastern-partnership/gtqr#>, Accessed on August 3, 2014.

驗，如果能從立陶宛走私合法生產的私菸而轉賣到西歐國家，則其每包香菸價格將可從低於 1 歐元飆漲至 7 歐元，走私集團獲利豐厚，這一點對提示西歐國家加入反菸草走私的陣營有極大說服力。第三，跨國合作。私菸查緝除須透過國內各單位協調、共同打擊非法行為外，查緝工作亦不可能僅靠單一國家處理，跨國性合作仍屬必然，在這個問題上，立陶宛內部處理私菸查緝的主要工作乃是交由邊境警察、海關、一般警察勤務、以及財稅犯罪查緝司（Financial Crime Investigation Agency）等；在跨國合作面向上則與愛沙尼亞、拉脫維亞、波蘭等四國組成的波海海關（Joint Customs Operations via Baltic Sea）共同合作，這四個國家面對的走私問題相似、同時也高度相互關聯（例如某一方實施較嚴格管制時，走私集團通常即迅速變更其他國偷渡管道、以防查獲）。除此之外，立陶宛也與歐盟警察署（Europol）、俄國組成打擊波羅的海組織犯罪任務小組（Baltic Sea Task Force on organized crime），期望從來源地阻斷私菸；最後立陶宛政府還嘗試建立車牌號碼與運輸貨櫃編號的統一連線資料庫，藉情報訊息提供而能即時掌握通關情勢。⁸⁸上述這些私菸查緝工作都是立陶宛長期關注、並從實踐經驗中習得的專長，對其他國家（特別是西歐）有深刻的影響，多數會員國均能體認立陶宛在該項議題領域的專長經驗。

（三）結盟

由於立陶宛的安全議題核心在東部面向，推動東邊夥伴關係的進展是主要任務，因此其他中東歐新會員國乃是天然的盟友關係；如前所述，除立陶宛外，愛沙尼亞、拉脫維亞、波蘭、斯洛伐克、羅馬尼亞、保加利亞皆為歐盟東部第一線國家，這些國家在私菸防治議題上有共同利益、願意採取較一致的方式來打擊菸草走私。烏克蘭、白俄羅斯與摩爾多瓦則是在睦鄰政策的東部夥伴項下進行合作（Eastern Partnership's Integrated Border Management Flagship Initiative, IBM Flagship Initiative）。⁸⁹除與地緣相近的新會員國外，立陶宛在該議題的結盟對象還有菸草走私目的國，如德國、荷比盧與英國，過去多次經驗指出跨國界的香菸走私查緝工作給這些相關國家提供了未來更廣泛的合作空間。結盟過程能提供這些第一線的邊境國家在政策制定過程中合力說服其他國家同意提案，也能在執行過程中採取一致性行動、避免私菸從其他管道走私進歐盟市場，V4 的合作平台提供這一些國家一個溝通機制，我們可以發現歷年 V4 眾多合作案都是在這個平台上進行意見的初步交流、並進而展開跨國合作、推動政策制定。

另外，本文也觀察到結盟現象的特殊性，即結盟不僅發生在立陶宛打擊非法走私菸草產品時與其他中東歐國家、德英等國的結盟過程，結盟關係也會外溢到其他相關

註⁸⁸ “Smuggling via Lithuania EU External Border-Current Situation, Trends Counteractions,” Customs Department under the Ministry of Finance of the Republic of Lithuania, <http://www.europarl.europa.eu/document/activities/cont/201304/20130429ATT65438/20130429ATT65438EN.pdf>, Accessed on August 3, 2014.

註⁸⁹ 同註⁸⁸。

議題領域，最明顯的例子是 2015 年上半年（1 月 1 日~6 月 30 日）輪值主席國拉脫維亞，拉脫維亞輪值主席期間主要政策目標為歐盟睦鄰政策推動、歐盟擴大、移民與難民等議題。就地緣關係與鄰近性來說，拉脫維亞與立陶宛享有高度的地緣利益，雙方對非傳統安全（打擊私菸、強化邊境管理以遏止來自東邊的非非法移民）與傳統安全（繼續東擴）有高度共識，因此結盟關係實屬自然。立陶宛的結盟關係也不僅只於此，與大國結盟在傳統安全議題上更顯重要，2014 年 2 月爆發的烏克蘭革命及其後戰爭對歐洲國家產生極大衝擊，2015 年 5 月 21 日於拉脫維亞首都里加（Riga）舉辦的歐盟與東部夥伴高峰會（EU-Eastern Partnership Summit）上，德國總理梅克爾特別強調歐盟持續與東部夥伴交往的重要，她特別提及 2013 年立陶宛輪值期間歐盟與摩爾多瓦、喬治亞簽署的聯繫協定進展，對歐盟鄰近地區政策發展之重要性。^⑦

伍、結論：立陶宛非傳統安全政策影響力評估

從本文分析架構來看，立陶宛的安全政策影響力有幾點觀察：

一、先驅角色與中等的立陶宛安全政策影響力

從政策制訂角度來看，立陶宛提請歐盟與會員國關注菸草走私、強化私菸打擊措施、發揮小國政策影響力的效果是顯著的，這從政策目標與最終成果來看，可以發現決策過程依循立陶宛的政策偏好。從這個觀察出發，我們可以發現：

（一）在歐盟決策體系過程中，立陶宛透過其小國地位，在輪值主席期間將該議題置於重要的議程設定，訴請包含德法在內的各會員國重視該項議題，從各國支持的角度來看，這項訴求的效果是顯著的。這裡的討論是為什麼立陶宛積極扮演先驅者角色，一個主要的因素是立陶宛（與其他中東歐會員國）為歐盟較新進的會員國，這些國家對於歐盟共同決策的支持度高、也較願意扮演模範生的角色。根據歐盟法體系要求，歐盟會員國應於限期內將歐盟通過的各相關法令（主要是單一市場規範）轉換成國內法。根據歐盟執委會統計資料顯示，新會員國中的新進小國遵守規範程度高，立陶宛與捷克等國遵守決議的表現較德英法等大國佳，也較傳統西歐小國盧森堡或荷蘭表現佳。^⑧產生此種現象的主要因素是新進者於入盟期間接受歐盟諸多條件限制與規範，這些新進的小型國家較大國更缺乏議價空間，因此形成重視組織規範的既定印象，也使得這些國家對組織承諾感高、更認同組織規範，入盟後也較願意以先驅者的方式參與組織活動。

註⑦ “Merkel Dampens Eastern States’ Hopes for EU Membership,” *DW*, <http://www.dw.de/merkel-dampens-eastern-states-hopes-for-eu-membership/a-18464796>, Accessed on May 29, 2015.

註⑧ “The EU Single Market: Single Market Scoreboard,” *European Commission*, http://ec.europa.eu/internal_market/scoreboard/performance_by_governance_tool/transposition/index_en.htm#maincontentSec2, Accessed on May 29, 2015.

(二) 就打擊菸草的政策產出面向來看，歐盟對於菸草走私的指令產出為實際表現，這些相關指令從菸草的「菸草製品指令」(Tobacco Products Directive, 2014/40/EU) 規範尤為明顯，這項指令草擬之初是為修正 10 年前的菸草製品指令 (Tobacco Products Directive, 2001/37/EC) 而設，但該項指令雖然賦予歐盟追查菸草產品來源的權力，但礙於缺乏其他執行法令的配合，執委會從未行使過該項權力。執委會因此草擬提案修正 (2012 年 12 月 19 日提出)、⁷⁷後經歐盟理事會進行討論程序 (2013 年 6 月 21 日)、⁷⁸再經歐洲議會於立陶宛輪值主席期間完成一讀程序 (2013 年 12 月 18 日)、最終該指令生效 (2014 年 5 月 19 日)。該項指令對於菸草產品管制最重要的設計是提出產品供應鏈的「追蹤系統」(tracking and tracing systems)，建立一套從上游到下游菸草產品鏈的監視管制。就立法過程來看，菸草防制指令可視為立陶宛政策推動一大成果，其透過與執委會、擔任輪值主席期間、以及以專業立法正當性來達成政策訴求，應該是沒有疑義的。

(三) 從本文小國影響力評估觀點來看，我們發現輪值主席期間立陶宛對打擊菸草走私的多項訴求，獲得來自德國、法國與英國等國支持、並樂見相觀法令的修正態度來看，我們雖無法觀察到立陶宛影響力遭遇其他國家明顯反對、無法推定立陶宛影響力屬於高等這一個分類層級；但如果從決策過程按照本國偏好發展，但同時不違反其他國家偏好的中等角度來看，立陶宛安全政策影響力屬於中等層級迥無疑問，也就是說在歐盟的安全政策決策過程中可以發現，小國有可能在不違反其他國家的政策偏好順序下，透過適當方式推動本國偏好。

二、非傳統安全與傳統安全之連結

此外，從本文關心的小國非傳統安全出發，我們如果將中東歐國家和西歐國家相較可以發現，傳統上西歐會員國較重視移民與氣候變遷等非傳統安全政策議題，但歐盟東部邊界的小型會員國、特別是新加入的中東歐國家，這些國家對非傳統安全議題中的跨國邊界人員偷渡、貨物走私、邊界管制關注度尤高，這主要是因為中東歐小國的非傳統安全政策具有若干傳統安全色彩，政策制定對與東邊夥伴國家的經濟交流與戰略安全有極高的連動關係，以本文菸草走私問題來看，菸草走私不僅牽涉到關稅、國民健康、國家間非法貿易，同時這個問題還與立陶宛的東部安全政策有極高關聯。由於立陶宛的菸草走私管道主要來自於海岸登陸、白俄羅斯陸路、以及從俄國的卡列寧格勒地區進口等，當走私行為與恐怖主義活動掛勾 (作為恐怖主義的資金來源)、與外國意圖干擾國內經濟秩序掛勾時，走私行為就不只是單純的經濟或個人行為，立陶宛的國家安全戰略便特別指出這一點 (國際組織犯罪與跨邊境犯罪是國家安全的外部

註⁷⁷ “Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on the Approximation of the Laws,” *European Commission*, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A52014PC0174>, Accessed on April 13, 2015.

註⁷⁸ “Council Agrees Its Position on Revised EU Tobacco Directive,” *Council of the European Union*, http://europa.eu/rapid/press-release_PRES-13-284_en.htm, Accessed on April 1, 2015.

威脅)。^④與此相關的是每當查獲走私品，這些相關的新聞報導總是很容易出現在立陶宛各大媒體、強化與東邊國家貿易的潛在風險，由此塑造成東部夥伴、特別是俄國的風險形象。這對立陶宛的國家安全戰略有極為重要的意涵：立陶宛一方面可以強化來自東部威脅的既定形象、另一方面可以藉此呼籲、鞏固歐盟內部的東邊政策，特別在歐盟共識凝聚、各議題領域（如能源政策、數位安全、軍事安全等）的政策強化，這也是立陶宛輪值主席期間呼籲歐盟應該重新修訂安全戰略的訴求。^⑤

非傳統安全與傳統安全議題連結的第二個討論是大小國的政治交換，我們可透過現實主義討論來理解此一交換。從大國與小國的合作結盟關係來看，這符合大國在若干領域的卸責概念，也就是說大國將若干領域決策交由小國代理、釋出權力給予盟國，這對大國而言，具有減輕決策壓力的效果，並鞏固與小國的結盟關係。在歐盟治理體系內政治交換與結盟現象依然存在，自由政府間主義詮釋國家間政策產出，第一階段國家偏好形成後，第二階段國家間協商談判過程與大小國政治交換現象相仿：對小國來說，與大國政治交換的好處是，小國與大國政治交換類似於經濟學上機會成本概念，小國在非傳統安全議題上願意投注較多心力，長期來看也能具有歷史制度論下的路徑依賴效果、進而產生報酬遞增效應，這就使得小國具有決策優勢。對大國來說，這可以創造未來其他領域的潛在合作對手，讓大國增加未來議題的合作夥伴。

非傳統安全與傳統安全議題連結的第三個討論是，小國有無可能將非傳統安全政策領域所獲得的安全紅利外溢到傳統安全領域，關於此點，我們認為觀察小型國家能夠在若干非傳統安全特定領域開展其政策影響力，作為穩固安全環境的重要途徑；不過在傳統安全領域的討論上，由於重視國家間權力大小天性使然，因此小國安全途徑選擇就可能較受限於權力競爭過程，傳統的抗衡、扈從或其他選項可能是合適的詮釋項，過去較多文獻少重視小國在傳統安全政策領域的作為。不過我們也當指出，小國，特別是在歐盟治理體系下的倡議或結盟及其可能發揮的影響力。儘管現實主義者較忽略小國作用，認為小國多僅能在強權間進行被動式回應，但我們認為當歐盟整合進入高層政治領域，個別會員國的影響力也就可能逐步擴散，未來如能就更多案例進行討論，我們或能在若干傳統安全議題上發掘出小國更多的影響效應。

三、小國安全政策研究途徑與立陶宛角色扮演

本文從小國安全政策角色扮演的研究途徑出發，分析立陶宛的安全政策影響力，我們在研究途徑上的發現是：

（一）立陶宛透過先驅者角色在若干議題上扮演關鍵角色，這不論從主動透過執

註④ “Resolution, Amending the Seimas of the Republic of Lithuania Resolution on The Approval of the National Security Strategy,” *Seimas of the Republic of Lithuania*, <http://www.litgrid.eu/index.php/about-us/regulation-of-activities-/applicable-legal-acts/618>, Accessed on October 15, 2014.

註⑤ “Lithuania Calls for EU To Update Security Strategy,” *Defense News*, <http://www.defensenews.com/article/20131017/DEFREG01/310170011/Lithuania-Calls-EU-Update-Security-Strategy>, Accessed on September 5, 2014.

委會委員提出草案、以及在擔任輪值主席期間提出呼籲及訴求並納入理事會議程、或者是透過常駐代表團的長期協商展現專業熟稔知識背景等，說明了立陶宛的可以在極為有限的空間內發揮小國安全政策的影響力，也說明小國需要在有限的國力資源限制下進行策略選擇、採取靈活的政策作為。

(二) 此項研究途徑雖與傳統的理性主義稍異，不過都嘗試說明小國為求利益與生存極大化可以採取的各式方法；對建立小國安全政策影響力更廣泛的詮釋角度來說，我們目前希冀透過有限案例建立一個較廣泛的、非傳統安全議題的小國安全政策影響力分析途徑仍未達成，不過從當前的研究成果來看，在非傳統安全研究議題上，小國在國際議題上的靈活特色（無論是關注大國較不關心的非傳統安全議題，或把非傳統安全議題巧妙的與傳統議題聯繫）、小國相對於大國在非傳統安全議題上享有的比較利益基礎（具有相對大國的專長特色或地緣要素）、以及小國願意投注相對高的資源於非傳統安全議題的各項優勢（相較於大國而言，非傳統安全的各項威脅對小國的為害尤大，所以投注資源的力道也可能較高），使得未來我們分析小國在非傳統安全各相關議題上，可以提供另一個比較觀點；當然，歐盟組織的特色也是另一個觀察方向，小國緊密的歐盟整合過程中能享有較高的安全紅利，和其他未加入的小國相較，未參與整合的小國無法在歐盟內部決策發聲、非傳統安全議題便難以獲得解決。從這個面向來看，其他未加入的小國思考是否應該加入區域整合、強化安全係數的思考應該是正面的。

(三) 另一個小國安全政策研究途徑的紅利是我們可藉機檢視個人在小國安全決策過程中的附加影響，從立陶宛的個案經驗中發現，立陶宛總統 Dalia Grybauskaite 於輪值主席期間展現的高超協調能力，其穿梭遊走於各國元首或行政首長行列中、遊說歐盟與會員國立陶宛的提案符合歐盟全體利益得作法，提升了 Grybauskaite 在歐盟的能見度。輪值主席的工作讓她一度成為歐盟 2014 年外交事務與安全政策高級代表的熱門人選，雖最終人事任命並非由 Grybauskaite 接任，不過以一個加入歐盟未久、人口僅 300 萬人左右的國家來說，這無疑是一個正面的影響。從 Grybauskaite 後續在振興歐盟經濟改革方案、與美國簽署「跨大西洋貿易與投資夥伴協議」(Transatlantic Trade and Investment Partnership, TTIP)、以及烏克蘭危機與解決方案等，顯示角色扮演的確是一個影響政治過程的可能選項。

* * *

Non-Traditional Security Issues and Small States Influences: The Case of Fight Against Cigarette Smuggling in Lithuania and EU

Sanyi Yang

Associate Professor

Graduate Institute of International Politics

National Chung Hsing University

Abstract

As great power politics are regarded as trend setters in international relations (IR), most contemporary IR studies often neglected small states' foreign behaviors. However, after the end of the Cold War, bipolar confrontation of great powers no longer existed, attentions began to turn to small states in the realm of international relations. The author argues that, with the help of proper design of methodological approach, the extent of small states' external influences may be evaluated. For small European states, alternative, rotation, profession, and alliances are different categories that could shape the states' external influences vested in EU's institutional design. Moreover, social character and role-playing theories are also helpful for the explanation of state's social position; namely, the roles of pace-setting, foot-dragging or fence-sitting. Through the lens of small states non-traditional security external influence model and the case study of fight against cigarette smuggling in Lithuania, we argue that small states may have their influences in regional integration and beyond.

Keyword: Lithuania, European Union, Small States, Security Policies, Cigarette Smuggling

參考文獻

- 吳玉山，「抗衡或扞從：面對強鄰時的策略抉擇（上）」，*問題與研究*，第 36 卷第 2 期（1997 年 2 月），頁 1~32。
- 吳玉山，「抗衡或扞從：面對強鄰時的策略抉擇（下）」，*問題與研究*，第 36 卷第 3 期（1997 年 3 月），頁 61~80。
- 黃偉峰，「剖析歐洲聯盟正在成型的治理體系」，*歐美研究*，第 33 卷第 2 期（2003 年 6 月），頁 296~299。
- 藍玉春，「歐盟多層級治理：論點與現象」，*政治科學論叢*，第 24 期（2005 年 6 月），頁 54。
- 蘇宏達，「從自由政府間主義解析里斯本條約的發展過程」，*問題與研究*，第 49 卷第 2 期（2010 年 6 月），頁 2~4。
- 蘇宏達，「歐盟理事會」，黃偉峰主編，*歐盟聯盟的組織與運作*，第 2 版（臺北：五南，2007 年），頁 185~186。
- “A Secured Europe in a Better World, European Security Strategy, Brussels,” *European Union*, <https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/78367.pdf>, Accessed on June 20, 2014.
- “Action Plan to Fight Against Smuggling of Cigarettes and Alcohol Along the EU Eastern Border,” *European Commission Anti-Fraud Strategy*, <http://aei.pitt.edu/45825/>, Accessed on May 15, 2015.
- “An EU Framework for National Roma Integration Strategies up to 2020,” *European Commission*, http://ec.europa.eu/justice/policies/discrimination/docs/com_2011_173_en.pdf, Accessed on April 1, 2014.
- “Article 2, Council Directive, 2011/64/EU,” *Official Journal of the European Union*, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:176:0024:0036:EN:PDF>, Accessed on July 27, 2014.
- “Article 20 of Consolidated Version of the Treaty on European Union, Brussels,” *Official Journal of the European Union*, http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.C_.2010.083.01.0001.01.ENG#C_2010083EN.01004701, Accessed on May 19, 2014.
- “Article 77, 78, and 79 of Consolidated Versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union, Brussels,” *Official Journal of the European Union*, http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.C_.2010.083.01.0001.01.ENG#C_2010083EN.01004701, Accessed on May 19, 2014.
- “Article 8, Council Directive, 2011/64/EU,” *Official Journal of the European Union*, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:176:0024:0036:EN:PDF>, Accessed on July 27, 2014.

- “Article 81 of Consolidated Versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union, Brussels,” *Official Journal of the European Union*, http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.C_.2010.083.01.0001.01.ENG#C_2010083EN.01004701, Accessed on May 19, 2014.
- “Article 82,83,84,85,87,88 of Consolidated Versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union, Brussels,” *Official Journal of the European Union*, http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.C_.2010.083.01.0001.01.ENG#C_2010083EN.01004701, Accessed on May 19, 2014.
- “Article 31, 41 and 45 of Consolidated Version of the Treaty on European Union, Brussels,” *Official Journal of the European Union*, http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.C_.2010.083.01.0001.01.ENG#C_2010083EN.01004701, Accessed on May 19, 2014.
- “Cigarette Smuggling Threatens Financial, Social and Health Security of the EU and Must be Tackled Effectively,” *Lithuania Presidency of the Council of the European Union 2013*, <http://www.eu2013.lt/en/news/pressreleases/cigarette-smuggling-threatens-financial-social-and-health-security-of-the-eu-and-must-be-tackled-effectively>, Accessed on September 3, 2013.
- “Commissioner Šemeta Welcomes EU Agreement to Sign WHO Protocol Against Illicit Tobacco Trade,” *EU Reporter Correspondent*, <http://www.eureporter.co/frontpage/2013/12/09/commissioner-semeta-welcomes-eu-agreement-to-sign-who-protocol-against-the-illicit-trade-in-tobacco/>, Accessed on July 27, 2014.
- “Communication from the Commission to the Council and the European Parliament,” *European Commission*, http://ec.europa.eu/taxation_customs/taxation/vat/key_documents/communications/index_en.htm, Accessed on June 12, 2014.
- “Council Agrees Its Position on Revised EU Tobacco Directive,” *Council of the European Union*, http://europa.eu/rapid/press-release_PRES-13-284_en.htm, Accessed on April 1, 2015.
- “Council Approves Compromise on Tobacco Directive,” *The Council of European Union*, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/en/lsa/140147.pdf, Accessed on July 27, 2014.
- “Cross Border Cooperation Between Russia and Lithuania Against Smugglers,” *EU Neighbourhood Info Center*, <http://enpi-info.eu/eastportal/news/latest/36502/Cross-border-cooperation-between-Russia-and-Lithuania-against-smugglers>, Accessed on August 1, 2014.
- “Declaration of Prime Ministers of the Czech Republic, the Republic of Hungary, the Republic of Poland and the Slovak Republic on Cooperation of Visegrad Group Countries After Their Accession to the European Union, Prague,” *Visegrad Group*,

- <http://www.visegradgroup.eu/documents/visegrad-declarations/visegrad-declaration-110412-1>, Accessed on June 9, 2014.
- “Economic Analysis of the EU Market of Tobacco, Nicotine and Related Products,” *Executive Agency for Health and Consumers*, http://ec.europa.eu/health/tobacco/docs/tobacco_matrix_report_eu_market_en.pdf, Accessed on September 4, 2014.
- “European Council on Foreign Relations,” *European Foreign Policy Scorecard 2014*, http://www.ecfr.eu/page/-/ECFR94_SCORECARD_2014.pdf, Accessed on June 2, 2014.
- “Human Rights in Swedish Foreign Policy,” *Government Office of Sweden*, <http://www.regeringen.se/content/1/c6/04/10/01/76de1ece.pdf>, Accessed on June 2, 2014.
- “Joint Declaration on Eastern Partnership Justice and Home Affairs,” *The Council of European Union*, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/jha/138934.pdf, Accessed on August 1, 2014.
- “Joint Statement of V4 Foreign Ministers on Ukraine,” *Ministry of Foreign Affairs of Hungary*, <http://www.visegradgroup.eu/joint-statement-of-v4>, Accessed on June 9, 2014.
- “Lithuania Calls for EU To Update Security Strategy,” *Defense News*, <http://www.defense-news.com/article/20131017/DEFREG01/310170011/Lithuania-Calls-EU-Update-Security-Strategy>, Accessed on September 5, 2014.
- “Lithuanian Presidency Successfully Concluded Negotiations on Tobacco Products Directive,” *Lithuanian Presidency of the Council of European Union 2013*, <http://www.eu2013.lt/en/news/pressreleases/lithuanian-presidency-successfully-concluded-negotiations-on-tobacco-products-directive->, Accessed on July 27, 2014.
- “Merkel Dampens Eastern States’ Hopes for EU Membership,” *DW*, <http://www.dw.de/merkel-dampens-eastern-states-hopes-for-eu-membership/a-18464796>, Accessed on May 29, 2015.
- “Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on the Approximation of the Laws,” *European Commission*, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A52014PC0174>, Accessed on April 13, 2015.
- “Renewable Energy-Targets for Renewable Energy,” *Government Offices of Sweden*, <http://www.government.se/sb/d/16022/a/190026>, Accessed on September 6, 2014.
- “Report on the Implementation of the European Security Strategy-Providing Security in a Changing World,” *European Union*, https://www.satcen.europa.eu/pdf_key/report%20on%20the%20implementation%20of%20the%20ess.pdf, Accessed on July 12, 2014.
- “Resolution, Amending the Seimas of the Republic of Lithuania Resolution on The Approval of the National Security Strategy,” *Seimas of the Republic of Lithuania*, <http://www.litgrid.eu/index.php/about-us/regulation-of-activities-/applicable-legal-acts/618>, Accessed on October 15, 2014.
- “Smart Geostrategy for the Eastern Partnership,” *Carnegie Europe*, <http://carnegieeurope.eu/>

- 2013/11/14/smart-geostrategy-for-eastern-partnership/gtqr#, Accessed on August 3, 2014.
- “Smuggling via Lithuania EU External Border-Current Situation, Trends Counteractions,” *Customs Department under the Ministry of Finance of the Republic of Lithuania*, <http://www.europarl.europa.eu/document/activities/cont/201304/20130429ATT65438/20130429ATT65438EN.pdf>, Accessed on August 3, 2014.
- “Sovereign Liechtenstein: The Soft Power Projection of a Very Small State,” *Embassy of Liechtenstein E-Newsletter*, <http://www.liechtensteinusa.org/index.php?page=e-newsletter-summer-2013>, Accessed on April 1, 2014.
- “Taxation, Customs, Statistics, Audit and Anti-Fraud,” *European Commission*, http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/semeta/index_en.htm, Accessed on July 25, 2014.
- “The EU Single Market: Single Market Scoreboard,” *European Commission*, http://ec.europa.eu/internal_market/scoreboard/performance_by_governance_tool/transposition/index_en.htm#maincontentSec2, Accessed on May 29, 2015.
- “The High-Level Seminar on Customs Cooperation at the Eastern Border of the EU,” *European Commission*, http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/customs/policy_issues/conference_events/budapest2011/final_declaration.pdf, Accessed on July 27, 2014.
- “The Observatory of Economic Complexity: Lithuania,” *OECD*, <http://atlas.media.mit.edu/profile/country/ltu/>, Accessed on July 27, 2014.
- “The World Bank and Small State,” *The World Bank*, <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/NEWS/0,,contentMDK:22336897~menuPK:34480~pagePK:64257043~piPK:437376~theSitePK:4607,00.html>, Accessed on April 24, 2014.
- “Tobacco Products Directive: How the Most Progress in 10 Years Was Made,” *Lithuanian Presidency of the Council of European Union 2013*, <http://www.eu2013.lt/en/news/features/tobacco-products-directive-how-the-most-progress-in-10-years-was-made>, Accessed on July 27, 2014.
- Arter, David, “Small State Influence Within the EU: The Case of Finland’s Northern Dimension Initiative,” *Journal of Common Market Studies*, Vol. 38, No. 5 (December 2000), pp. 679~682.
- Balázs, Péter, “Achievements of the First Hungarian EU Council Presidency,” *Center for EU Enlargement Studies*, No. 8 (June 2011), pp. 1~33.
- Batory, Agnes and Uwe Puetter, “Consistency and Diversity? The EU’s Rotating Trio Council Presidency After the Lisbon Treaty,” *Journal of European Public Policy*, Vol. 20, No. 1 (January 2013), pp. 107~109.
- Bulmer, Simon and Christian Lequesne, *The Member States of the European Union* (Oxford: Oxford University Press, 2005).

- Bunse, Simone, *Small States and EU Governance* (Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2009).
- Dangerfield, Martin, "The Contribution of the Visegrad Group to the European Union's 'Eastern' Policy: Rhetoric or Reality?," *Europe-Asia Studies*, Vol. 61, No. 10 (December 2009), pp. 1740~1746.
- Dangerfield, Martin, "The Visegrád Group in the Expanded European Union: From Preaccession to Postaccession Cooperation," *East European Politics & Societies*, Vol. 22, No. 3 (Summer 2008), pp. 630~667.
- Deutsch, Karl, *The Nerves of Government: Models of Political Communication and Control* (New York: Free Press, 1963).
- Elman, Miriam Fendius, "The Foreign Policies of Small States: Challenging Neorealism in Its Own Backyard," *British Journal of Political Science*, Vol. 25, No. 2 (April 1995), p. 176.
- Goetschel, Laurent, "Small States and the Common Foreign and Security Policy (CFSP) of the EU: A Comparative Analysis," *NFP 42 Working Paper*, No. 14 (September 2000), pp. 3~7.
- Hey, Jeanne, *Small States in World Politics: Explaining Foreign Policy Behavior* (London: Lynne Rienner Publishers, 2003).
- Hodson, Dermot and Imelda Maher, "The Open Method as a New Mode of Governance: The Case of Soft Economic Policy Co-Ordination," *Journal of Common Market Studies*, Vol. 39, No. 4 (November 2001), p. 726.
- Kratochwil, Friedrich, *Rules, Norms, and Decisions: on the Conditions of Practical and Legal Reasoning in International Relations and Domestic Affairs* (Cambridge: Cambridge University Press, 1989), pp. 6~9.
- Maes, Ivo and Amy Verdun, "Small States and the Creation of EMU: Belgium and the Netherlands, Pace-Setters and Gate-Keepers," *Journal of Common Market Studies*, Vol. 43, No. 2 (June 2005), pp. 330~331.
- Moravcsik, Andrew, *The Choice for Europe* (New York: Cornell University Press, 1998).
- Nasra, Skander, "Governance in EU Foreign Policy: Exploring Small State Influence," *Journal of European Public Policy*, Vol. 18, No. 2 (March 2011), pp. 164~180.
- Puetter, Uwe, "Europe's Deliberative Intergovernmentalism: The Role of the Council and European Council in EU Economic Governance," *Journal of European Public Policy*, Vol. 19, No. 2 (March 2012), pp. 166~168.
- Quaglia, Lucia and Edward Moxon-Browne, "What Makes a Good EU Presidency? Italy and Ireland Compared," *Journal of Common Market Studies*, Vol. 44, No. 2 (June 2006), pp. 351, 361~364.
- Schweller, Randall, "Bandwagoning for Profit: Bringing the Revisionist State Back In,"

- International Security*, Vol. 19, No. 1 (Summer 1994), p. 74.
- Steinmetz, Robert and Anders Wivel, *Small States in Europe: Challenges and Opportunities* (Surrey, England: Ashgate Publishing Limited, 2010).
- Sweeney, Kevin and Paul Fritz, “Jumping on the Bandwagon: An Interest-Based Explanation for Great Power Alliances,” *Journal of Politics*, Vol. 66, No. 2 (May 2004), pp. 446~447.
- United Nations, *World Population Prospects: The 2010 Revision* (New York: United Nations, 2011).
- Walt, Stephen, “Alliance Formation and the Balance of World Power,” *International Security*, Vol. 9, No. 4 (Spring 1985), pp. 15~24.
- Walt, Stephen, *The Origins of Alliances* (Ithaca, NY: Cornell University Press, 1987).