

歐市政治合作的回顧與展望

張台麟

(國際關係研究中心副研究員)

「歐市政治合作」的目標是要建立起一個歐洲經濟共同體共同的外交與安全政策，以為邁向政治整合奠定良好的基礎。本(一九九一)年十月十六日，法、德兩國領袖所提出的成立法德聯合防禦部隊以及加強北大西洋公約組織(NATO)與西歐聯盟(Western European Union-WEU)①的合作關係等建議，主要亦希望加速整合之脚步。事實上，歐市政治合作自一九七〇年起始正式開始運作，迄今也獲得相當的成效。本文首先就歐市政治合作發展之背景做一回溯，而後針對其組織架構與主要功能加以分析，最後則就其未來之走向做一觀察。

一、前言

「歐市政治合作」之中文名稱係譯自英文 European Political Cooperation，簡稱 EPC，法文則是 Coopération Politique Européenne，簡稱爲 CPE。由於此政治合作是在歐洲經濟共同體(簡稱歐市)十二會員國(德、法、義、荷、比、盧、英、愛、丹、希、西、葡)的架構下發展，並非涵蓋所有歐洲國家，故譯爲「歐市政治合作」似較爲妥當。

誠如一般人很容易將「the Council of Europe」(le Conseil de l'Europe)和「the European Council」(le Conseil Européen)兩者加以混淆。實際上，前者是指一九四九年五月五日在倫敦成立的「歐洲理事會」，目前成員約有三十個國家，永久會址爲法國史特拉斯堡(Strasbourg)，該組織主要係以促進歐洲國家人權、社會、及經濟方面的發展與合作爲主。後者則是半年一次，集合了歐市十二會員國的國家元首或政府首長所召開的「歐市高峰會議」。

「歐市政治合作」的主要目標是，希望十二個會員國能够透過資訊的交流與相互的協調，而在外交政策與安全事務上達

註① 該聯盟是依據一九四八年三月十七日的布魯塞爾條約所成立，其主要目標乃建立一個西歐國家自身之防衛體系。法國、英國、荷蘭、比利時、盧森堡爲創始會員國。西德及義大利於一九五五年加入。西班牙與葡萄牙是在一九九〇年加入。目前該聯盟共有九個會員國。

成共識，並採取一致的立場與作為。^②如此，不但使歐市在國際社會中具有較大的影響力，同時更可促進歐市的整合。事實上，歐市會員國之間的政治合作早在一九五〇年代就已展開，不過要到一九七〇年代才有較具體的架構與運作。

二、歐市政治合作之沿革

第二次世界大戰之後，西歐主要國家除了積極追求經濟合作之外，面對蘇聯與東歐國家的威脅，他們也希望彼此加強國防與外交上的合作以與共產集團相抗衡。

一九五〇年六月，韓戰爆發，美蘇關係緊張，美國為增強西歐北約的軍事力量，因而考慮希望西德能够重新建軍。然此舉立刻受到西歐盟國——尤其是法國——的極力反對。面對此局勢，法國總理布萊溫（René Pleven）首先提出了成立一個歐洲聯合部隊的構想。布氏認為，在這六國聯合部隊中，仍然會有德國的士兵，但卻不會有一支德國的部隊，如此一來，亦可避免德國軍國主義的再現。這就是「歐洲防禦共同體」（La Communauté Européenne de Défense - C.E.D.）的起源。^③

此項計畫提出後，立刻受到若干歐洲人士的支持。一九五二年五月二十五日，德、法、義、荷、比、盧六國在巴黎簽署了一項有關組織架構的條約。條約中較為人關注且引起爭議的是，一旦防禦共同體成立，最高行政機構乃由一個超國家性的政治決策中心來擔任，各會員國必須遵行最高行政機關的決定。如此一來，各會員國的國家主權及自主性則勢必受到嚴重的影響。^④

因此，針對上述決策模式，當時在野的「法國人民聯盟」（Rassemblement du Peuple français - R.P.F.）^⑤以及法國共產黨（Parti Communiste français - P.C.F.）表示了強烈反對的立場。戴高樂將軍認為，歐洲政經整合必須以不影響各會員國主權獨立的前提下，在平等的原則上互相合作，以達成「邦聯」（Confédération）的目標，而不是一個「歐洲合眾國」（Les Etats - Unis de l'Europe）。^⑥

註② Communautés Européennes, *Coopération politique européenne (CPE)*, Office des publications officielles des Communautés européennes, Luxembourg, 1988, p. 5.

註③ Marie - Françoise Labouz, *Le système communautaire européen*, Berger - Levrault, Paris, 1988, p. 47.

註④ Jean - Claude Masclet, *L'union politique de l'Europe*, P. U. F., Paris, 1986, p. 14.

註⑤ 該黨係由戴高樂將軍（Charles de Gaulle）以及戴布雷先生（Michel Debré）所領導。

註⑥ 參閱 Charles Zorgbibe, *Dictionnaire de politique internationale*, P. U. F., Paris, 1988, pp. 148 - 149.

一九五四年八月三十日，法國國民議會以三百一十九票對二百六十四票否決了政府原先同意且已簽署的歐洲防禦共同體條約，因而導致歐市政治合作的步驟延後許多。

一九六一年七月十八日的六國波昂高峰會議中，會員國領袖發表了一項有關政治合作的宣言，其主要內容有以下三點：

- (1) 在歐市的架構下，各會員國同意透過經濟合作的成效，進而加強對外事務方面之合作。
- (2) 定期召開會議，互相交換意見，並研商歐市政治合作之可行步驟。此外，互相並積極推動教育、文化、研究等方面的合作關係。

- (3) 成立一個專門委員會，負責研擬政治合作之計畫方案，並隨時向高峰會議提出報告。

不過，誠如馬斯雷教授（Jean-Claude Masclat）所分析的，上述構想中，除了各國外交部長曾舉行若干次會議外，歐市政治合作並無較具體的發展與作為。^⑦

一九六五年六月，歐市爲了推動共同農業政策（*la politique agricole commune*，簡稱PAC），因而建議六會員國賦予歐市執行委員會（*la commission*）更大且獨立的行政權，同時亦透過歐市議會（*le Parlement européen*）來加以監督或立法。然而，此項建議遭到法國強烈的反對，法國認爲，歐市執委會與議會若享有完全獨立自主的權力，則必然會影響到法國國家主權與利益。六月三十日，法國政府提出嚴重抗議，不但拒絕參加部長理事會，同時更撤回駐歐市常任代表。此次危機也影響到各會員國之間的合作氣氛與關係。^⑧

事實上，一直到一九七〇年代，歐市政治合作才開始有較突破性的發展。這種發展主要是來自以下兩個因素：

- (一) 盧森堡（Luxembourg）協議之達成——由於法國的強烈抗議，並不惜退出歐市，六會員國於一九六六年一月三十日在盧森堡召開會議並達成妥協。盧森堡協議之主要內容有以下三點：

- (1) 各會員國承認彼此間政策上有差異性，在關係到各會員國重大利益的問題上，部長理事會應致力追求能爲各會員國接受的解決方案。

- (2) 在有關各會員國重大利益的議題上，必須各會員國皆同意才可付諸實施。

- (3) 即使各會員國在若干重大問題上無法一致同意，但在其它的合作範圍仍應繼續正常運作。

- (二) 國際局勢的轉變——受到東西方關係緩和、世界能源危機的影響，歐市會員國的對外關係日趨多元且重要，會員國之間的密切合作以爭取共同的利益（諸如歐市與石油輸出國組織之談判、歐市與美國在農產品貿易上的問題等）亦愈顯必要。

註⑦ Jean-Claude Masclat, *op. cit.*, pp. 44~45.

註⑧ 參閱 Eugene Berg, *La politique internationale depuis 1955*, Economica, Paris, 1989, pp. 123~126.

一九六九年十二月二日的海牙(La Haye)高峰會議中，會員國通過了三項決議：

- (1)積極推動經濟與貨幣聯盟，以加速達成羅馬條約中邁向關稅同盟的目標。
- (2)積極進行英國、丹麥、愛爾蘭，以及挪威四國加入歐市的談判協商。
- (3)會員國外交部長將研擬最佳可行方案，以促進歐市政治統合。

根據第三點決議，歐市會員國因而任命比利時外交部政治事務司司長達維農先生(Etienne Davignon)設立一研究小組並加以研擬。一九七〇年十月二十七日，該小組提出了一份報告(後來就習慣稱之為「達維農報告」)，並完全為部長理事會所接受。報告內容一方面確定了歐市會員國將在國際政治與外交事務上儘量採取一致的立場與作為；再方面則確定了歐市政治合作的組織與運作的原則，諸如會員國外交部長每年集會二次，由各國外交部政治事務司司長所組成的政治委員會(Comité politique)每年集會四次。^⑨

一九七三年十二月十四日的哥本哈根(Copenhagen)高峰會議中，各會員國領袖亦達成了兩項重要協議：

- (1)各國領袖同意，只要情勢需要或有利於歐市政治合作的進展，將做經常性且高層次的研商，由輪值主席國擔任會議召集和籌備的工作。
- (2)確定部長理事會有權針對國際危機或重大事件召開緊急會議，並儘量採取一致的立場。

此外，一九八一年十月十三日的倫敦高峰會議宣言，以及一九八三年六月十九日的司徒加特(Stuttgart)高峰會議中所發表的「歐市整合宣言」等都一再地強調了政治合作的重要性及其具體步驟。一九八五年，道奇專案小組(Comité Dooqe)的研究報告中，更進一步的確立了歐市政治整合的目標，也就是歐市各會員國將在一定的體制架構下，努力建立起一個共同的對外政策。

一九八六年二月十七日，歐市十二個會員國簽署的歐洲單一法案(L'Acte unique européen)可說是現階段歐市政治合作的最高指導原則。該法案中第三部份第三十條就是有關共同對外政策，其主要內容有：

- (1)各會員國應致力於建立並執行一個共同的對外政策。
- (2)各會員國應針對與各會員國利益相關的外交事務議題上，相互提供資訊，並相互協商，以期使歐市對外作為能發揮更大的影響力。
- (3)在政治合作的架構下，部長理事會與歐市執行委員會應加強合作，以加速政治整合。

註⑨ Pascal Fontaine et Henri Malosse, *Les institutions européennes*, Editions REY, Paris, 1991, p. 52.

(4) 為建立起歐市共同對外政策，會員國之間也必須就歐洲安全問題上密切合作並達成共識。^⑩ 由以上的分析，我們可以了解，歐市政治合作乃是歐洲政治整合的一環，其目標與原則也是於一九七〇年代才較有具體的發展。

三、組織與運作

歐市政治合作之行政架構包括了以下五個組合：^⑪

(一) 歐市高峰會議——會議由會員國國家元首或政府首長、外交部長、以及歐市執行委員會主席和代表共同組成。會議由輪值主席召集，每半年至少召開一次會議。會議內容除了研商政治合作之問題外，也同時討論歐洲經濟共同體之事務。

(二) 外交部長會議——顧名思義，會議是由各會員國外交部長組成。通常亦由輪值主席國家之外交部長來負責召集，每半年至少召開兩次會議。在特別的情況下，甚至可在四十八小時前決定召開臨時會議。此外，政治合作的問題也常在歐市部長理事會中加以討論。

(三) 政治委員會——該機構係由各會員國外交部政治事務司司長組成。主要任務是確保與監督歐市政治合作中相關事宜的持續性及有效推行。此外，委員會並負責所有技術層面的協調事宜，以及籌備部長會議之議程。委員會通常每個月集會一次，也可視狀況召開臨時會議。

(四) 政策聯絡小組——成員係來自各會員國外交部中的一位高級專員。主要任務是負責歐市政治合作決議的有效執行。

(五) 研究小組——此小組並無一定之數額，每一研究小組由十五至二十人的專家學者組成，定期召開研究會議。通常每半年內至少召開兩到三次的會議。

此外，歐市政治合作的成員亦需與歐市派駐在第三國或國際組織中的代表保持密切的聯繫並交換資訊。

歐市政治合作組織的主席也就是由歐市高峰會議及部長理事會之輪值國主席來擔任，為期半年，其主要任務為：

- (1) 籌備並主持會議
- (2) 排定會議之議程

註⑩ Daniel Colard, *Relations internationales: Documents fondamentaux*, Masson, Paris, 1988, pp. 329~331.

註⑪ 有關政治合作之組織架構與任務係參考其秘書處所出版之 *Communauté Européenne, Coopération politique européenne (CPE)*, Office des publications officielles des Communautés européennes, Luxembourg, 1988, 16 p. 簡介。

(3) 提議對外共同政策

(4) 擬定共同宣言之草案

(5) 代表歐市十二會員國對外發言

(6) 代表歐市十二會員國向歐市議會負責與報告

自一九八七年起，歐市政治合作成立了一個秘書處，地址設在比利時首都布魯塞爾。這個秘書處規模並不大，有一位秘書處主任，由各國外交部長協商提名任命。另外，還有五位高級專職人員。原則上，秘書處主要工作人員採各國輪流分配擔任的方式進行。該秘書處主要任務為：

(1) 負責處理輪值主席過於繁雜的行政文書事務

(2) 確保政治合作行政運作上的連續性

值得一提的是，會員國外交部長、執行委員會、以及秘書處三者之間有一個秘密的電傳連線，彼此可以隨時且快速的聯絡溝通，以確保資訊之正確性，並儘快採行決定。尤其是在緊急狀況下，可以不需要召集會議而做出立即而有效的決定。

此外，歐市政治合作與歐市議會也有密切的關係。輪值主席不但定期的提供議會正在進行研商的問題，同時也會考量議會的意見來擬定政治合作的政策。雙方合作的關係如下：

(1) 輪值主席國外交部長需於接任之初，以及交接之前向歐市議會做一報告。

(2) 輪值主席國之代表需出席每月在史特拉斯堡歐市議會中的質詢，並提出歐市政治合作認可的回答。

(3) 每位輪值主席參與兩次歐市議會中政治委員會的討論會（秘密但非正式的）。

綜合而言，歐市政治合作在尋求建立共同外交政策的作為上，其與歐市執行委員會、歐市議會等機構皆保持密切合作的關係。

四、歐市政治合作之功能

依據各會員國就達維農報告所達成之協議，自一九七〇年起，歐市各國開始在對外政策及國際問題上採取較積極的合作。諸如：美國與歐市的關係、中東問題、歐洲安全及合作會議、歐市與東歐國家之經貿關係、聯合打擊恐怖主義等方面。¹²

一九七四年六月十日，歐市發表聯合聲明支持葡萄牙的政治民主化，同時亦希望加強與葡國之關係。一九七四年七月，塞普路斯的問題造成希臘與土耳其兩國的緊張對立，歐市政治合作首次依據哥本哈根高峰會議中的決議，高峰會議得應國際情勢之特別狀況而召集會議並採取適當之措施。¹³

一九七五年之後，國際恐怖主義帶給歐市國家莫大之困擾，一九七九年十二月四日，愛爾蘭都柏林 (Dublin) 高峰會議中，各會員國簽署了一項協議，要求各會員國必須根據歐洲理事會的憲章來依法處理 (引渡或審判) 恐怖份子，而不可採取息事寧人的做法。

大體而言，歐市政治合作積極推動以來，其在國際事務較有影響者有下列四方面：

(1) 歐美關係——第二次世界大戰以來，美國在歐洲安全問題上扮演完全主導的角色。然而，自一九七〇年起，受到美蘇關係和解、能源危機等因素之影響，歐洲國家希望在安全事務及國際政治與經貿問題上扮演更獨立自主的角色。在經貿關係上，美國對長久以來歐市採取高額度農產品補貼政策表示不滿，認為這種增加歐市農產品出口競爭性的做法是完全違反國際自由公平貿易的原則。歐市會員國則採一致之立場，由歐市執委會代表歐市在關貿總協 (GATT) 的架構下與美國磋商。

在軍事方面，美國希望歐市和北約盟邦能增加國防軍費以維持以北約為主導的安全體系。然歐市國家不但希望能在北約組織中擁有較大的決定與指揮權，同時亦希望未來歐洲國家能自己負責並建立一套國防安全體系。¹⁴

在政治方面，一九七三年，面對美蘇關係和解的情勢，美國總統尼克森 (Richard Nixon) 希望強化其在西歐的領導地位，因而建議歐市國家在採行任何重要決議之前，能先知會美國。不過，此項建議立刻遭到歐市會員國的反對。一九七四年六月十九日在加拿大渥太華 (Ottawa) 召開的北約高峰會議中，歐市國家僅同意互相交流資訊的原則。一九八二年，歐市拒絕美國所提議的，予以蘇聯經濟制裁，造成美歐關係的緊張。大體而言，歐市在對美關係上已漸採取更一致且獨立的作用。

(2) 中東問題——在中東問題上，歐市各會員國較早就曾透過協商而達成一致的立場。一九七一年五月十四日，歐市發表聯合聲明表示，歐市支持一九六七年十一月二十二日聯合國安全理事會所達成的決議。然而，此項作為在一九七三年以、阿雙方再度爆發戰爭而前功盡棄，中東問題仍被美、蘇兩強所主導。

不過，由於受到能源危機的影響，歐市轉而再度尋求與阿拉伯國家之間的經貿、科技、以及文化方面的合作。一九七八

註(13) Eugene Berg, *op. cit.*, p. 438.

註(14) 關於此一問題，亦可參閱 Philippe Moreau Defarges, "Les Etats - Unis et le malentendu européen", *Défense Nationale*, août-septembre 1991, Paris, pp. 87-95.

年六月二十九日，歐市一致表示，承認巴勒斯坦人民的主權，並公開指責以色列違反聯合國的決議。一九八一年，針對蘇聯入侵阿富汗事件，歐市亦曾建議召開一項國際和平會議來解決問題，但並未獲得回應。一九九〇年八月的伊拉克侵併科威特事件中，歐市政治合作亦積極的運作，一九九〇年十二月十五日在義大利羅馬所召開的歐市高峰會議中，各國一致發表宣言，一方面要求伊拉克遵守國際法即刻自科威特領土撤退，再方面亦希望儘量能透過談判的方式來和平解決紛爭。綜合觀察歐市在中東問題上的立場與作為，誠如法國國際事務專家莫侯教授（Philippe Moreau Defarges）所評析的，雖然歐市在中東問題中的參與和協商並未多能達成具體的效果，但至少也顯示出歐市政治合作在此問題上所表現的積極性。¹⁵

(3) 歐洲安全及合作會議（CSCE）——歐安會議召開的構想是在一九五四年間首先由蘇聯提出，但當時並未受到西方的回應。直到一九六八年，北約組織希望透過談判來裁減核子武器，以維持東西軍力之平衡，因而同意召開此一會議。¹⁶ 歐安會議隨後於一九七二年十一月二十二日舉行，主要議題是以安全、經濟合作、文化交流等範圍為主，有關裁減核武之談判則由美、蘇兩國另外在維也納舉行，而將歐洲國家排除在外。

一九九〇年十一月十九、二十及二十一日在巴黎召開的第二屆歐安高峰會議也更進一步的加強了歐市政治合作的關係。¹⁷ 一九七五年七月三十一日，歐市九個會員國（德、法、義、荷、比、盧、丹、愛、英）是以歐市集體之名義簽署了歷史性的赫爾辛基（Helsinki）協定。此次南斯拉夫加盟共和國獨立運動事件，歐市國家在歐安會議的架構下出面調停，雖然效果不彰，但可看出歐市在未來歐洲安全體系中可能扮演更積極的角色。一九九一年十月十六日，德法兩國有意成立歐洲聯合部隊並強化「西歐聯盟」之功能亦為明顯之例證。

(4) 歐市與聯合國之關係——自一九七五年起，歐市政治合作輪值主席（也就是歐市高峰會議之輪值主席，通常為該國國家元首或政府首長）在聯合國大會開幕時以歐市名義發表演說，一方面針對國際重要問題加以分析，再方面也提出歐市之立場。此外，歐市亦派有常任代表駐在聯合國，除了與其他國家做經常性的接觸與溝通外，同時亦需協商歐市各會員國的看法，以達成一致的立場。大體來說，聯合國所有的決議案中，大約有三分之二，歐市國家都可以達成共識。

五、歐市政治合作之困難

誠如以上所分析的，歐洲經濟共同體除了積極推動經濟整合之外，同時也希望能加強政治層面的合作，以使歐市能在國

註¹⁵ Philippe Moreau Defarges, *Quel avenir pour quelle Communauté*, I. F. R. I-Economica, Paris, 1986, p. 207.

註¹⁶ Jean-Claude Masclat, *op. cit.*, p. 92.

註¹⁷ 請參閱張台麟，「歐安會議的影響」，*亞洲與世界月刊*，民國八十年一月號，台北，第八〇～八四頁。

際舞台上扮演重要的角色。一九七〇年以來，歐市政治合作透過與歐市高峰會議、歐市執行委員會的密切合作來推展政治合作的事務。不過，此項作為與既定目標似乎尚有一段相當的距離。其主要原因有以下兩點：

(1) 歐市政治合作所達成之共識與協議大多為原則性之揭示，且立場亦趨保守。諸如，一九九〇年十二月，羅馬高峰會議中，有關建立共同對外政策與國防安全體系的合作則仍停留在原則與架構的磋商。

(2) 當國際事件與歐市會員國之利益相關時，歐市政治合作之層面則有時會予以淡化或迴避，造成會員國之間的矛盾情緒，因而影響到各個會員國積極參與合作的意願。如德國問題、英國北愛爾蘭獨立運動之問題、法國與西班牙漁業糾紛之問題、法國新喀里多尼亞省自治的問題等。

因此，未來歐市政治合作必須有以下兩點考量：

(1) 歐市政治合作之協議或決定須具有法律之約束力——現階段許多協議或作為皆由各會員國外交部研商擬定，除非經由各會員國領袖達成共識，否則很難成為定案，更遑論付諸實行。目前歐市政治合作計畫成立一個決策中心乃是積極且正確的做法。

(2) 尋求歐市政治合作與國家特殊利益之間的平衡點——基本上，歐市政治合作得尊重各會員國在國際社會或國際事務中的特殊狀況。但是，誠如杜偉傑教授 (Maurice Duverger) 近期在一篇專文中所評析的，倘使各會員國過度強調或堅持自身之立場和利益，則歐市政經整合的目標勢必無法達成。^⑭此兩者之間如何平衡？則確是當前歐市之一大難題。

六、結語

綜合而言，歐市政治合作的構想早在一九五〇年代就已提出，不過要自一九七〇年起才積極展開運作。其主要目標是希望透過會員國之間的密切合作，建立起一個獨立自主的共同外交及安全政策，以為日後歐洲政治整合奠定良好的基礎。經過二十年來的努力，歐市政治合作也獲得了相當的成效。不過，由於歐市各會員國之土地、人口、自然資源、軍事力量、文化背景、以及對外策略等並不盡相同，現階段歐市政治合作之任務仍需著重於歐市會員國之間的相互溝通、培養共識方面而努力。

註⑭ Maurice Duverger, "La Communauté au pied du mur britannique", *Le Monde*, le 11 oct., 1991, p. 2.

(民國八十年十一月七日完稿)