

歐洲共同體執行委員會之功能與角色

張 台 麟

(國際關係研究中心副研究員)

一、前言

一九五〇年五月九日，法國外交部長舒曼 (Robert Schuman) 提出了一份報告，建議將德、法兩國的煤鋼戰略物資交由一個共同的「高級公署」(法文為 Haute Autorité, 英文係 High Authority) 來管理，同時並開放給其他歐洲國家參加。①同年六月二十日，法、德、義、荷、比、盧等六國在巴黎集會，開始研擬條約草案。當時英國亦被邀請參加，但根據「舒曼計畫」，高級公署是不受各國政府監督，英國唯恐國家主權受到影響而拒絕參加。

一九五一年四月十八日，六國正式簽約成立「歐洲煤鋼共同體」(La Communauté européenne du charbon et de l'acier - CECA) 將煤鋼交由一個共同機構來管理，以避免發生戰爭。這個共同機構就是「高級公署」，也是今日「歐洲共同體」(The European Community - EC, 簡稱歐體) 執行委員會 (The Commission) 的前身。

經過若干年的運作，六會員國決定擴大合作範圍。一九五五年六月，六國決定成立經濟和原子能共同體，使歐洲統合邁向新的階段。一九五六年四月二十一日，比利時外交部長史巴克 (Paul - Henri Spaak) 提出成立「歐洲經濟共同體」(The European Economic Community - EEC) 的報告，內容指出，共同體的執行委員會將由一名主席及其它會員國所共同任命之成員組成，負責執行條約及監督共同市場的功能與發展。此外，在成立「經濟共同體」的同時，「歐洲原子能共同體」(The European Atomic Community - Euratom) 也相繼成立。該共同體亦擁有獨立的執行委員會。

一九五七年三月二十五日，六會員國正式簽署「羅馬條約」，合併上項三個共同體，以加強歐洲整合之步驟。不過，當時各共同體的執委會(或高級公署)和部長理事會(The Council of Ministers)則尚未合併。爲了減少行政上的浪費和強

註① Louis Carton, *Communautés européennes*, Dalloz, Paris, 1986, p. 81.

化組織功能，六會員國再於一九六五年四月八日簽署「布魯塞爾條約」，將三個共同體的執委會和理事會合併為單一的執行委員會和部長理事會。該條約並於一九六七年七月一日正式生效運作。^②

本文擬先就執行委員會的組織架構做一分析，而後再就其職權與功能加以研究，以進一步了解歐體執行委員會的角色。

二、執行委員會的組織架構

關於執委會的組織架構，我們可由委員會的組成，以及行政架構兩方面來分析。

(一)委員會的組成——目前執委會係由會員國派遣的十七位委員組成。嚴格而言，執行委員的人數並沒有一定的限制，由部長理事會的決議定之。唯一較重要的原則是，每一會員國至少有一名委員，但最多不得超過兩人。根據上項原則，十七名委員的分配是，法國、德國、義大利、英國和西班牙等五大國各佔兩名，比利時、荷蘭、盧森堡、丹麥、愛爾蘭、希臘和葡萄牙各佔一名。

委員的產生方式是由各會員國提名，並得到理事會全體一致通過後任命。其任期為四年，連選得連任。此種方式主要在於強化執委會整體性的色彩，並凸顯委員並不需要單獨對各會員國政府負責。當然，這種相互承認達成共識的程序也是各會員國相互妥協的結果。^③

此外，以同樣的方式自委員中選出一名主席和六名副主席，任期則為兩年，得連選連任。不過，通常皆可連任一次，而與委員之任期相同。一般而言，副主席之職較不具爭議性，多依會員國人會之先後次序和國家之大小，輪流擔任。由於主席負有領導執委會全體之職責，除任命較為慎重外，迄今仍為大國較佔優勢的現象。諸如，現任主席為法國籍的狄洛(Jacques Delors)，曾任法國財經部長(一九八一—一九八四年)，係於一九八五年上任，連任三次，任期將至本(一九九二)年十二月為止，共達八年之久。我們由左表所列之歷任共同體主席名單來看，即可了解。^④

註③ *Ibid.*, p. 112.

註④ 參閱 Neill Nugent, *The Government and Politics of the European Community*, Macmillan Education Ltd., London, 1989, p. 55.

註⑤ 本表係參閱 Joël Boudant et Max Gounelle, *Les Grandes dates de l'Europe communautaire*, Larousse, Paris, 1989. 該書後所做的整理。

年 別	主 席	國 籍	備 註
一九五二	莫內 (Jean Monnet)	法	歐洲煤鋼共同體高級公署首屆主席
一九五八	賀士坦 (Walter Hallstein)	德	歐洲經濟共同體執委會首屆主席
	希斯克 (Etienne Hirsch)	法	歐洲原子能共同體執委會首屆主席
一九六七	雷伊 (Jean Rey)	比	單一執委會首屆主席
一九七〇	馬法迪 (Franco - Maria Malfatti)	義	於一九七二年三月二十一日辭職
一九七二	孟邵爾 (Sicco Mansholt)	荷	
一九七三	歐鐸理 (François - Xavier Ortoli)	法	
一九七七	任金斯 (Roy Jenkins)	英	
一九八一	佟恩 (Gaston Thorn)	盧	
一九八五	狄洛 (Jacques Delors)	法	
一九九二			

除了主席負責統籌與推動所有執委會的政策與工作之外，為應付執委會龐雜的任務，委員會並將所有的工作劃分為十六項，由每一位委員專責一項，這十六項依序為：^⑤

- (1) 對外關係、貿易政策，以及與非會員國之歐洲國家的合作事宜。
- (2) 財經事務、各項基金之協調運用。
- (3) 合作發展及漁業政策。
- (4) 科技研究與發展、電信與資訊工業。
- (5) 內部市場與工業事務、與共同體議會之關係協調。
- (6) 競爭政策與金融機構。

註⑤ Joël Boudant et Max Gonnelle, *op. cit.*, p. 139.

- (7) 人事、行政與翻譯事宜，以及能源、觀光等。
- (8) 環境保護、核能安全，及民間防護。
- (9) 地中海國家、拉丁美洲，及南北關係。
- (10) 預算和財政控制。
- (11) 稅制與關務聯盟。
- (12) 區域發展政策。
- (13) 文化與視聽，以及資料與出版等事宜。
- (14) 農業與鄉村發展。
- (15) 交通、投資信貸，及消費者保護。
- (16) 就業、社會關係、教育與進修。

值得注意的是，根據一九六五年合併條約第十條的規定，執委會的委員應該以完全獨立的方式，為共同體整體利益來行使職權。一方面，委員不得接受任何政府、其它團體或個人之指示；再方面，委員應避免任何與彼等職務不相容之行爲，且在任期內亦不得從事任何其它職務。換言之，每位委員絕不可以各自所代表的國家利益、政黨、或職業團體的立場爲前提。一九七三年，法國右派農部長席拉克（Jacques Chirac）曾對法籍社會黨執行委員謝松（Claude Cheysson）未能積極維護法國的農民利益而表示不滿。不過，執委會主席歐鐸鐸則立即公開反駁指出，執委會委員並不代表該國行使職權，而須以整個共同體的目標與利益爲出發點。^⑥

(二) 行政架構——爲了執行共同體龐雜的業務，執委會將其分爲若干部門，就如同同一國政府的行政部門分成若干「部」（Ministries）一般。自一九六七年合併條約正式實施後，三個共同體的行政單位遂合併成單一的執委會，內部組織也由原九個總署漸擴大到現今的二十三個總署（Directorates General，簡稱爲DG）。除此之外，另有十個特別行政單位，他們並不隸屬於任何一總署，且與各總署具有同等地位。每個總署之下分成三到四個司（Directorates），每個司之下又可分成三到四個科（Divisions）。^⑦當然，每個總署可因業務性質之不同而有大小的差別。茲將各總署之任務以及特別行政單位依

註⑥ Charles Vallée, *Le Droit des Communautés européennes*, PUF, Paris, 1986, p. 24.

註⑦ 關於各單位的翻譯名稱，爲了避免 Directorates General 和 Directorates 的混淆，以及爲能較明確地區分層級，故將前者譯爲「總署」，後者爲「司」，Divisions 則譯爲「科」。

序列出，以了解執委會最基本的組織體系。⑧

1. 二十三個總署為：

DGI	對外關係	DGII	財經事務
DGIII	內部市場與工業	DGIN	競爭政策
DGV	就業、產業與社會事務	DGVI	農業
DGVII	交通	DGVIII	發展
DGX	人事行政	DGX	資訊、傳播與文化
DGXI	環境與核能安全	DGXII	科技研究與發展
DGXIII	電訊工業與開發	DGXIV	漁業
DGXV	金融機構與公司法	DGXVI	區域政策
DCXVII	能源	DGXVIII	信貸與投資
DCXX	預算	DGXX	財政控制
DGXXI	關稅聯盟與間接稅	DGXXII	政策協調
DGXXIII	聯合企業		

2. 十個特別行政單位為：

- (1) 總秘書處
- (2) 法務處
- (3) 發言人處
- (4) 消費者政策事務處
- (5) 人力、教育及青年訓練處
- (6) 翻譯處
- (7) 傳譯與會議處
- (8) 統計局
- (9) 原子能供應局
- (10) 安全局

根據一九八九年的統計，歐洲共同體內的工作人員大約有兩萬三千多人，統稱為「歐洲共同體官員」(European Civil Service)。而其中屬於執委會者就多達一萬四千多人，為共同體中最龐大的機構。

在如此龐雜的體系中，執委會若要提升其效率，其部門之間的聯繫與溝通協調便是相當重要的工作。目前，加強各單位

註⑧ 參閱 Pascal Fontaine et Henri Malosse, *Les institutions européennes*, Retz, Paris, 1991, pp. 32~33.

的聯繫工作已成爲執委會內從上至下所有人員的共識。此外，由於主席乃負有領導全體執委會之責，且其經由所有會員國同意產生，其意志必然成爲委員會中的主導力量。而協調各委員的意見使能達成一致，亦爲主席的重要任務。一九八五年上任的狄洛，是位能力受到各方肯定的主席，狄氏對於提升執委會的地位可說是貢獻良多。

三、執行委員會的職權與功能

共同體的組織架構並非依傳統的三權分立原則來加以界定。執委會固然是共同體的行政機關，但在立法過程中也佔有相當重要的地位。有關執委會的權責，一部份是來自共同體條約和各項法案，另一部份則是在實際運作中逐步建立起來的規範。大體而言，執委會的職權與功能包括了四大項目：共同體的行政權、共同體條約之保護者、共同體的創制權、以及共同體的對外談判權等四項，以下就依序加以分析。

(一) 執委會是共同體的執行機構——根據歐洲經濟共同體條約第一百四十五條，以及「歐洲單一法」(European Single Act)第十條之規定，^⑨執委會爲執行條約中之目標以及理事會之各項決議，因而擁有相當廣泛的行政權。這項權力大致可分爲二類：^⑩

1. 制定各項規章的權力——由於條約的內容以及理事會的決議多爲原則性的方針，執委會必須另外制定各項相關的法規以執行其職務。尤其是在共同農業政策和內部市場競爭政策方面。

雖然大多數重要的措施與政策都事先經由理事會同意，但由於共同體業務愈來愈專業而複雜，因此，在某些情況下，執委會所制定的規章似乎也具有政策性的效力。諸如，在煤鋼共同體條約中，執委會可依第六十條之規定，判定不良競爭價格或價格差異行爲，而訂定最高或最低價格。又如在有關共同對外關稅問題上，執委會得採取必要措施，以應付第三國對共同市場的傾銷。

2. 管理共同體的財政——在財政方面，執委會負責編列共同體預算，並向理事會和歐體議會提報，以便完成預算程序。在支出方面，執委會還負責各項基金的管理。其中最重要的有三項：

註⑨ 本文所提及各項條法係譯自法文版，有關共同體者引自 Christian Philip, *Textes institutifs des Communautés européennes*, PUF, Paris, 1984, 一書；有關歐洲單一法則引自 Marie-Françoise Labouz, *Le système communautaire européen*, Berger-Levrault, Paris, 1988, pp. 112-148, 一書。

註⑩ 參照 La Commission des Communautés européennes, *Trente ans de droit communautaire*, Communautés européennes, Luxembourg, 1982, pp. 23-26.

(1) 歐洲社會基金 (European Social Fund - ESF) ——設法解決長期性失業問題，並提供青年就業機會與職業訓練。
(2) 歐洲農業指導及保證基金 (European Agriculture Guidance and Guarantee Fund - EAGGF) ——負責所有共同體農業市場的財政支付及共同農業政策的主要財源。

(3) 歐洲區域發展基金 (European Regional Development Fund - EROF) ——透過基金之運用，以促進各會員國區域間的不平衡發展。

不過，由於近年來，理事會與歐體議會的權力日益強化，執委會在此方面之影響力已明顯的減弱。^①

(二) 執委會是共同體條約之保護者——根據經濟共同體條約第一百五十五條第一項的規定：

——執委會監督本條約以及各機構依此所訂相關措施之確實執行。

為執行上項規定，執委會擁有調查權與訴訟權。也就是說執委會可以主動地，或是經由會員國、私營企業、甚至個人的控告下得知有違反或侵害條約的情形發生，那麼即可開始進行調查。一旦違法的行為確立，執委會得要求該會員國在一定時間內（通常是三十至四十五天），表明立場並解釋原因。倘若該國對執委會的要求不加以理會，或所提出之說明無法為執委會所接受，則執委會可再向當事國提出修正之意見，並要求在一定時間內執行（通常是兩個月）。若該國仍不予理會，或改善情形不盡滿意，則執委會得將此項案件移請共同體法院處理。

法院的判決結果對當事國與執委會均具有強制力量。在送交至法院的案件中，大多數的情況是法院與執委會的立場一致。經由此種程序，對共同體條約的權威性與制度化的建立有相當大的影響。正如同法國共同體法教授依沙克 (Guy Isaac) 所評析的，由於任一會員國對於其它會員國違反條約而提請法院審理之前，必須先交由執委會處理，因而大幅提升了執委會在共同體司法程序中所扮演的角色。^②

(三) 執委會是共同體的創議機構——執委會是共同體中唯一具有提案權的組織。根據經濟共同體條約第一百五十五條第二項的規定：

——就本條約相關事宜，執委會得依條約之規定或認為必要者，擬具建議或提供意見。

換句話說，執委會向理事會提出議案，待理事會做成決議後，即成為共同體之政策。

基本上，執委會的提案權是相當重要的。因為，理事會的立法能力須以執委會的提案為依據。若執委會不提議案，則理事會將無所裁決，最多僅能根據經濟共同體條約第一百五十二條，要求執委會向其提出討論議案。

註① *Ibid.*, p. 232.

註② Guy Isaac, *Droit communautaire général*, Masson, Paris, 1990, p. 268.

此外，理事會若欲修改執委會所提之議案，須經全體代表一致票決方式始可成立。而在理事會尚未做成決議之前，執委會仍可隨時撤回原案修正，或另提新案。若理事會既無法達成決議，又無法否決該案，執委會就有機會發揮其影響力。因為，惟有執委會修改原案，才有可能使理事會議決通過。

不過，自一九七四年「歐體高峰會議」(European Council)制度化以來(每年兩次)，似乎對執委會的提案權造成影響。因為，理事會可較直接地依高峰會議之結論，要求執委會提出特定議案。所幸此種情形並不多見，而高峰會議與理事會也相當尊重執委會的職權。

(四)執委會代表共同體對外談判——根據經濟共同體條約第二百二十八條之規定，執委會代表共同體與第三者(可以是一個國家、幾個國家、或是國際組織)進行談判，談判完成後再由理事會簽署批准生效。¹³

通常在正式談判之前，執委會負責與第三者代表進行接觸，尤其是派駐在布魯塞爾的使節或代表。這些非正式的接觸，執委會是不必經由理事會的授權或諮商。但對若干可能涉及共同體利益之問題，為避免理事會提出否決，習慣上，執委會都會先請求理事會的授權。

此外，條約中亦規定，共同體必須與聯合國、關稅及貿易總協定(GATT)、歐洲理事會(Council of Europe)和歐洲經濟合作發展組織(OECD)等保持適當的接觸與合作關係。在這些國際組織中，執委會均有代表參加其各項會議，以代表全體共同體的立場。

值得一提的是，有關新會員國加盟之談判，其主導者則是理事會，而非執委會。根據經濟共同體條約第二百三十七條之規定，任何歐洲國家均得申請成為共同體會員國，而此項申請係向理事會提出，理事會在諮詢執委會之意見後，經全體一致同意始得成立。

因此，在締結此類協定時，執委會事實上只負責提供意見做為理事會對外談判之參考。

四、執委會與部長理事會之關係

由以上的分析，我們了解到，執委會在執行與推動共同體的政策上扮演相當重要的角色。然而，我們也發現到執委會面

註⑬

參閱 Jacques Bourinet et Maurice Torrelli, *Les relations extérieures de la C. E. E.*, PUF, Paris, 1985, pp. 20-24. 共同體對外談判之一般程序如下：
一、分析與研判，二、提出建議與作為，三、試探性之接觸與會談，四、展開談判(指示談判原則)，五、談判，六、談判結束(草簽)，七、批准或接受，八、必要時諮商或知會歐體議會。

對理事會時所產生之限制。事實上，理事會乃各國政府集會之場所，不但為共同體之決策機構，同時與執委會的關係更是密切。

共同體成立之初，許多專家學者就認為理事會的權力應予縮小，特別是它與執委會的關係。其主要的考量在於，理事會代表各會員國政府各自的利益，而執委會才是代表共同體的利益，倘要積極的推動歐洲統合運動，則必須要强化執委會的超國家性質及其權威性。

不過，隨著統合運動的推展，理事會在共同體整體運作中的決策權力日益強化，其主要原因有三：

(1) 理事會所提出之建議或決議重要性增加。這些不具法律性質之文件，對執委會具有不容忽視的政治影響力。有時，這些文件都成為日後執委會草擬議案的依據。

(2) 條約中無法包含所有的政策事項，或有些程序並不完善。在此情形下，理事會則有權加以處理。

(3) 各會員國發現，彼此的合作已非僅限於共同體法律的範圍（其中歐體政治合作即為最明顯之例子），而這些都不是執委會的提案權所能觸及的。

此外，由於受到理事會票決方式的影響，^⑭使得執委會在整個提案過程中，除了負責議案的草擬之外，為求議案能得到大多數委員的支持，一方面必須了解各國利益衝突之所在，再方面也須兼負居中協調的工作，以使議案能順利通過。所以，雖然理事會具有決策權，但執委會在決策過程中穿梭協調的工作却不容忽視。

五、執委會與歐體議會之關係

歐體議會為歐洲共同體全體會員國之民意代表機構。唯歐體議會並未擁有一般國家議會的立法權，其權力較為局限。根據經濟共同體條約第一百三十七條的規定，歐體議會的主要職權有，立法諮詢權、預算審核權、以及監督權。這些職權都與執委會有密切的關係。我們可由以下兩方面來觀察：

(一) 執委會須受議會之監督——議會對執委會最有力的監督武器就是提出不信任案。

依據經濟共同體條約第一百四十四條的規定，倘若議會對執委會之作為提出不信任案，且經投票達三分之二多數贊成，或全體議員過半數贊成時，則執委會委員必須提出總辭。不過，由於不信任案的提出必須在三日內表決，而且議會對執委

註⑭ 理事會表決議案的方式分為三種：全體一致決、特定多數決、和簡單多數決。

會委員的任命並無決定性的影響，此項權力似較難有效的發揮。迄目前為止，議會一共提出過四次不信任案，分別在一九七二年十二月、一九七六年六月、一九七六年十二月、及一九七七年三月，其中只有兩次正式付諸表決，但都沒有通過。¹⁵

事實上，歐體議會多透過質詢權來監督執委會的各項作為。經濟共同體條約第一百四十條規定，執委會得參加歐體議會之所有會議，同時經由議會之請求，執委會對歐體議會及其代表所提之問題，應以口頭或書面答覆。此外，執委會和理事會亦必須派代表定期參加歐體議會中各種委員會的會議，以加強歐體各機構之合作功能。

(二) 歐體議會可影響執委會之提案——依據共同體的決策程序，首先由執委會提出議案，而理事會在徵詢議會之意見後，採行決策。因此，歐體議會有許多機會來影響共同體的立法。一般而言，它可在三個過程中發揮影響力：

- (1) 在議案形成之前參與執委會對議案的討論。
- (2) 在草案形成之際，歐體議會的各常設委員會可以對內容表示意見，以供執委會參考。
- (3) 在理事會未做成決議之前，執委會有權隨時撤回原案修改，歐體議會便可利用這個機會提出修改議案的內容，以影響執委會的草案修改。據統計，歐體議會每年都會發表約一百多份對議案內容的意見報告。

六、結 語

誠如拉布教授(Marie-Françoise Labouz)所形容的，執行委員會可說是歐洲整合運動的「推進器」。¹⁶它不但在歐洲經濟共同體中扮演非常重要的角色，同時，由於其超國家的性質，代表著共同體的整體利益，更凸顯了歐洲整合未來的前景。

不過，現階段執委會仍面臨若干主要的難題：

(1) 合法性的強化——從共同體的發展過程中，我們時常發現執委會的權力和地位受到嚴重的挑戰，尤其受到理事會的牽制。如何使執委會更為獨立自主，這是各會員國政府須多加思慮的課題。

(2) 執行權的擴大——由於經濟統合的範圍與相關事務日益繁雜，往往國防、科技、社會等都相互關連，爲了達成歐洲政經統合的目標，執委會應該擁有更大的執行權來處理共同體的事務。

(3) 委員會的體制改革——如前面之分析，執委會的組織相當龐雜，行政效率不彰也一直爲各方所批評。是否應該改革執

¹⁵ Le Parlement européen, *Une assemblée en pleine évolution (1952-1988)*, Communautés européennes, Luxembourg, 1989, p. 141.

¹⁶ Marie-Françoise Labouz, *op. cit.*, p. 189.

委會主席的任命程序（狄洛主席主張歐體議會對執委會的任命擁有實質的同意權），以符合民主的原則，進一步可強化內部的團結。此外，委員人數的問題，也遭到許多人的質疑，現行的五大國各有兩位代表，七小國各一位代表的制度是否合乎公平原則？這些都是相當引起爭議的問題。

(4) 加速議案的通過——由於共同體內部有許多議案堆積或遲而不決，造成各會員國及歐洲人士對龐大行政體系的不滿。此點必須有賴執委會加強與理事會和歐體議會間的合作，才能加速議案的通過。

綜合而言，雖然執委會在職權上受到相當的限制，且本身組織也有缺失，但其功能在整個共同體統合過程中却是其它機構所無法取代的。面對未來歐洲統合之目標，執委會尚有漫長的路要走。

*

*

*