

本文章已註冊DOI數位物件識別碼

▶ 歐盟「共同外交暨安全政策」之運作理論與發展

Operational Theory and the European Union's Development of Common Foreign and Security Policy

doi:10.30390/ISC.200011_39(11).0003

問題與研究, 39(11), 2000

Issues & Studies, 39(11), 2000

作者/Author：張惠玲(Hui-Ling Chang)

頁數/Page：49-70

出版日期/Publication Date：2000/11

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.200011_39\(11\).0003](http://dx.doi.org/10.30390/ISC.200011_39(11).0003)



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



歐盟「共同外交暨安全政策」之 運作理論與發展

張 惠 玲

(中山大學大陸研究所博士班研究生)

摘 要

歐洲聯盟下之「共同外交與安全政策」是會員國「政府間合作」的關係。歐盟國家期望在「經濟歐洲」鞏固之後，在此基礎上形成一體外交及國防政策的「政治歐洲」。而「共同外交與安全政策」果能具體運作將是長久以來以現實主義為基礎之國際關係發展的新突破。因此本文主要是在探討「共同外交與安全政策」的緣起與背景，並從不同之統合理論為基礎，分析「共同外交與安全政策」之運作與發展以及所面臨之困境。

關鍵詞：歐洲聯盟、共同外交暨安全政策、歐洲統合、歐洲政治合作

* * *

壹、前言：「歐洲聯盟」思想起源

建立一個可促進和平的歐洲統合目標之思想源頭可以追溯自十八世紀。法國聖皮耶（Abbe Saint-Pierre）在「歐洲和平方案」（A Project for Setting an Everlasting Peace in Europe）中，首先提出了「歐洲聯邦政府」的主張。^①一七九五年德國康德（Immanuel Kant）主張歐洲各國應在共和體的基礎上共組和平聯盟（foedus pacificum），然後逐步推廣到全世界，建立永恆的和平，^②嚴格來說，康德主張的是一種邦聯性質的歐洲統一。十九世紀中葉義大利的馬志尼（Giuseppe Mazzini）倡導建立歐洲聯邦，法國文豪雨果（Victor Hugo）也呼籲歐洲國家向美國學習，建立「歐洲合眾國」。^③至二次大戰的教訓，歐洲國家才深刻體驗到必須防止歐戰的再度發生，希

註① Derek Heater, *The Idea of European Unity* (Leicester: Leicester University Press, 1992), pp. 66~76.

註② 康德(Immanuel Kant), *歷史理性批判文集* (北京:商務印書館, 1990年), 頁97~144。

註③ Kevin Wilson and Jan van der Dussen, eds., *The History of the Idea of Europe* (London: The Open University, 1995), pp. 71~78.

望經由經濟整合促使經濟發展，加強共同防衛措施以共同抵抗蘇聯的威脅以及防止軍事德國的再崛起，更希望達成政治整合以促使歐洲重新成為世界政治的要角。

在眾多關於歐洲統合^④的討論中，「主權的讓與」(surrender of sovereignty)與「權力的侷限」(limitation of the exercise of sovereignty)^⑤是兩個常被探討的重點。前者代表建立一個歐洲憲政聯邦或合眾國，抑或超國家組織(Supranational Organization)；後者代表在功能主義理念下，以跨國間各種合作為考量的方式，逐步達成統合，「聯邦」或「邦聯」形式即是這種主張者追求的理想界線。在歐洲聯盟(European Union, EU)(以下簡稱歐盟)的三大支柱^⑥中，只有「歐洲共同體」(European Community, EC)(以下簡稱歐體)才是超國家組織的實體，「共同外交暨安全政策」(Common Foreign and Security Policy, 以下簡稱CFSP)是會員國政府間的合作關係(Intergovernmental Cooperation)，歐盟成員國原本期望在「經濟歐洲」鞏固之後，在此基礎上形成一體外交及國防政策的「政治歐洲」，進而達成歐洲合眾國的理想。CFSP果能具體運作將是長久以來以現實主義為基礎之國際關係發展的新突破。因此本文主要是在探討CFSP的緣起與背景，並從不同之統合理論演進對歐盟之影響為基礎，分析CFSP之運作與發展以及所面臨之困境。

貳、歐洲政治統合理論

學界主要統合理論的研究途徑包括有「功能主義」、「新功能主義」、「聯邦主義」以及「交流理論」，而在歐洲政治統合的發展過程中，沒有一個理論是具完全主導性的，每種理論皆交錯出現在歐洲統合進程中，並以「政府間主義」(intergovernmentalism)與「超國家主義」(supranationalism)^⑦兩種方式相互影響著。

一、「功能主義」(Functionalism)

功能主義的代表人物是梅傳尼(David Mitrany)，他認為建立一個統一的區域並不必然就會優於現有的民族國家體系。^⑧他主張應先建立獨立的國際性功能體制，透

註④ 在本文中未免意義上有所混淆，區分「統合」與「整合」的用法。「統合」在此文中是指歐洲聯盟最終所要達成未來大一統「歐洲合眾國」(United Nations of Europe)的目標；「整合」是指促進統合過程中所必須有的社會各方面功能整合，包含經濟整合、政治整合等。

註⑤ K. W. B. Middleton, "Sovereignty in Theory and Practice," in W. J. Stankiewicz, ed., *In Defense of Sovereignty* (London: Oxford University Press, 1969), p. 153.

註⑥ 歐洲聯盟之三大支柱為：「歐洲共同體」、「共同外交暨安全合作」以及「司法與內政事務」(Justice (Justice and Interior Affairs) and Interior Affairs)。參「歐盟條約」第二至六篇。

註⑦ 歐洲統合過程中，一直有兩種力量相互出現與消長，第一種是「政府間主義」，強調國家主權的國家主義，它是在宗教戰爭後形成歐洲主流思想。第二種則為「超國家主義」，是指國家限制各自主權，將主權讓渡到一超國家組織，進而在未來成立一統合的聯邦。

註⑧ Stephen George, *Politics and Policy In the European Community* (Oxford: Clarendon Press, 1985), p. 20.

過功能性的整合過程，讓統一的區域與目標自然形成。初期由少數國家組成，而後其他國家以自動方式加入，也可同意已加入者退出，每個國家可以選擇自己需要的功能組織加入，在加入或退出的過程中，不容許有任何政治安排。^⑨功能主義認為「統合」應該是一種「由下而上」的過程，從各方具有的共同利益出發，積極合作建立共同的認知後，統合才可能完成。功能主義並主張，在國際體系內部急驟增加的社會、經濟問題，已經無法單獨由民族國家（nation-state）體制予以有效解決，跨國界的許多事務如國際經濟、貿易與環保議題，必須由國際組織來接管，^⑩換句話說，功能主義將整合過程之最終目標，看成是一種超越民族國家的層次。功能主義論者相信，整合的最佳途徑，就是基於社會和經濟的利益與需求，以及功能上的自動影響，透過跨越國界的經濟力、社會力的自由流動來達成。^⑪對於許多高度開發工業國家，主權範圍已無法嚴格劃分界線，甚至迫切需要成立國際的與超國際的（supranational）組織結構，以共同克服許多社會、經濟問題，長期而言，這種跨國的功能性結合，也可能使得傳統民族國家與權力政治結構下的國際體系，改變關係與意義。

功能主義有兩個重要觀點：第一是強調「互賴」會自動擴張。梅傳尼以「分枝說」（doctrine of ramification）來強調合作的擴張性，也就是「一部門的合作是另一部門合作的結果，也是另一部門合作的動因」，^⑫這些功能部門的合作將會形成一種功能性的互賴網，逐漸滲入到政治部門，使得民族國家的獨立行動能力降低，最後甚至吞蝕政治領域，進而改變國際動向，增進世界和平。第二，功能主義認為人民對國家的忠誠態度會改變。功能主義不認為國家可以為世界帶來和平，為人民帶來福利，所以主張國家應該讓出權力給可以滿足社會和經濟需求的國際功能機構，正如同以前家庭讓渡一些權力給國家一樣。^⑬同時，當人民感受到在民族國家所不能得到的需要時，他們即會將原來對國家的忠誠轉移到對功能性組織的效忠，^⑭如此便將有利於國際整合。但是，吾人從一九九二年丹麥公民投票反對批准「馬斯垂克」條約（The Maastricht Treaty）以及英國在對是否加入歐盟過程中之掙扎，可以看出忠誠的移轉並不容易，也非必然。

註⑨ David Mitrany, "The Functional Approach to World Organization," in C. A. Cosgrove & K. J. Twitchett, eds., *The New International Actors: The UN and the EEC* (London: Macmillan, 1970), p. 73.

註⑩ Ernst B. Haas and P. Schmitter, "Economics and Differential Patterns of Political Integration," *International Organization*, No. 18 (1964), pp. 707~719.

註⑪ Ibid.

註⑫ David Mitrany, *A Working Peace System: An Argument for the Functional Development of International Organization* (Chicago: Quadrangle Books, 1996), p. 97.

註⑬ A. J. R. Groom & Paul Taylor, eds., *Functionalism: Theory and Practice In International Relations*, p. 4.

註⑭ James E. Daugherty & Robert L. Pfaltzgraff, Jr., *Contending Theories of International Relations* (N. Y.: Harper & Row Publishers, 1981, 2nd edition), p. 419.

功能主義論者認為歐洲統合應從較不具爭議性的實質問題，如經貿合作開始，透過技術面、實質問題面的不斷合作、學習過程，並進一步在外交政策領域達成一致的共同處理方式，如此不斷擴延的制度化國際關係網絡，將擴延至政治領域，並導致政治上的實質合作。但西歐國家以功能主義進行整合的努力到了七〇年代就面臨停滯階段，推翻了功能主義的樂觀態度。

二、「新功能主義」(Neo-functionalism)

功能主義的世界體系模式，無法避免功能性整合可能面臨的侷限性，因為國家之間並非全為非政治性的合作，「新功能主義」分析途徑是對「功能主義」的修正，強調政治職權與政治過程在國家作為中的重要性。著名代表人物有哈斯(Ernst B. Haas)、林白(Leon N. Lindberg)與奈伊(Joseph S. Nye)等。新功能主義強調經濟整合應以區域為範圍，不同於功能主義之全球性合作主張，除了重申超國家組織建制之重要性外，也進一步規劃了超國家組織的目標、範圍、功能與運作、組織內部權力結構、決策流程以及對外關係等實際問題，使整個理論更加具體可行。^⑮

新功能主義不同意功能主義之「技術因素可以忽略政治因素」以及「統合源於全民支持」的見解，主張在統合的過程中，各個利益團體都能得到不同的利益滿足，這種利益的「相容性」(compatibility)較之「一致性」(coincidence)才是能夠提供了統合擴張的基礎，居中協調的政治菁英在統合過程中即扮演著重要的角色。哈斯認為，從西歐煤鋼礦業以及經濟共同體的整合可見，歐洲菁英原本對共同體支持者不多，但從煤鋼共同體中獲得好處的經驗，使得他們願意支持歐洲其他方面的統合，因此合作一旦開始，將導向其他領域的整合，此一機制作用(mechanism)即是他所謂之「擴溢」(spill-over)概念，「擴溢」的效用促使決策者有信心進一步在政治領域加以推動。這種「擴溢」效果一方面是菁英經過學習過程，瞭解功能合作的益處，修正了原先之觀念和行為；另一方面是功能性的合作下使得資源與利益重新得到了分配。哈斯認為，「擴溢」現象並非是自動發生的過程，而是一種自覺的過程，因為菁英在某部門的決策或協議將會對其他政策領域部門產生影響，而必須有所因應。^⑯

新功能主義所主張之功能聯繫從實踐經驗看並不必然會造成「擴溢」作用，也有可能產生「溢回」(spill-back)作用。^⑰在歐洲統合初期，菁英和利益團體對功能性合作是抱持支持態度，但是當歐洲共同體經濟發展緩慢時，他們的合作態度即趨向保守。此外，缺乏政治意願也將無法進行「擴溢」，同時也就無法達成歐洲共同體的統合目標。一九五四年，法國國民大會否決歐洲防衛共同體(European Defense Community, EDC)的成立，對期待歐洲統合的功能主義者是一大打擊，由於法國總統戴

註⑮ Ernst B. Haas, *Beyond the Nation-State: Functionalism and International Organization* (Stanford University Press, 1964), pp. 47~49.

註⑯ Ernst B. Haas, *Beyond the Nation-State: Functionalism and International Organization*, p. 409.

註⑰ Joseph S. Nye, *Peace in Parts: Integration and Conflict in Regional Organization* (Boston: Little Brown, 1971), p. 65.

高樂（de Gaulle）個人英雄式的領導風格，再加上全球經濟在七〇年代初期的混亂與牽連，使得超國機構的操控能力及其合法性喪失運籌整合過程，最終使得各國再度採行民族國家利益至上的路線。因此，新功能主義發展的盲點在於，它並未指出「什麼樣方式所進行的擴溢才能導向利於統合的發展」。柯恩（Robert Keohane）與霍夫曼（Stanley Hoffmann）認為，從「單一歐洲法（Single European Act, SEA）」、「歐盟條約（The Maastricht Treaty）」以及「阿姆斯特丹條約（Treaty of Amsterdam）」的成功經驗看來，「政府間協商」（intergovernmental bargain）的順利進行是「擴溢」得以對統合產生正面效果的要素。^⑩

三、「聯邦主義」（Federalism）

聯邦主義論者認為，功能主義想利用超國家性質的「擴溢」效能，來解決經濟、社會整合的困難，是忽略了各民族國家對主權需求的堅持。爲了克服功能性整合過程所遭遇超國家組織與民族國家間權力與利益之衝突，統合理論在發展策略與選擇模式上，建構出所謂「聯邦主義」（或稱「憲政主義」）的研究途徑。這種途徑之目標在於一方面將功能性合作加以制度化，另一方面則要維繫既存的民族國家權力，試圖以憲政架構作爲統合的手段，並且在聯邦架構的基礎上，讓既存的政治單位（即民族國家型態），能在這一聯邦體制內享有某種程度的自主性，「聯邦主義」認爲只有既存的權力利益不受損害的情況下，新的體系才能維持穩定。至於在這樣的聯邦體制內，各政治單位之間無法避免的衝突情況，則透過聯邦層級的最高權威加以解決。

聯邦主義主張要經由正式的憲政措施來建構統一的政治共同體。聯邦主義所認定的統合目標是建立一個超乎國家之上的「超國家」（supranational state），此種聯邦國家一方面擁有足夠的政治權力、強制力，以及滿足成員國集體防衛、內部安全和經濟需求的能力；另一方面，也容許各成員國存留區域差異性，維持其個別的認同需要，並在適當的政策領域內行使自治。^⑪聯邦主義所主張的統合是一種「由上而下」的方式，認爲若沒有憲政體制僅靠政府間組織的功能合作，並不能達到統合的目標。因此聯邦主義提出歐盟應該超越傳統「政府間合作」模式，建立一個超國家組織，才能有效運用歐洲有限資源，提高效率、解決共同問題，並促進整體利益的均衡發展。基此，聯邦主義下的歐洲統合必須奠立於兩大基礎：第一，共同條約，明示歐盟與會員國間之權力關係及歐盟組織之決策流程；第二，超國家組織之建制，以獨立行使主權，追求共同政策目標。^⑫但此派論點最大的缺點是，忽視了不同成員國間的社會因素差異，

註⑩ Robert Keohane & Stanley Hoffmann, "Conclusions: Community Politics and Institutional change," in William Wallace, ed., *The Dynamics of European Integration* (London: Printer, 1990), p. 287.

註⑪ Charles Pentland, "Functionalism and Theories of International Political Integration," in A. J. R. Groom & Paul Taylor, eds., *Functionalism: Theory and Practice In International Relations* (N. Y.: Crane, Russak & Company, Inc., 1975), p. 12.

註⑫ 洪德欽，「歐洲聯盟之理論與實踐：方法論之分析研究」，歐洲聯盟：理論與政策（台北：中央研究院歐美研究所，民國87年1月），頁32~33。

以及成員國對「共同在憲政架構解決問題」的信任度，因此，即使經過數十年的努力，一九九二年十二月七日簽署之「馬斯垂克條約」中仍無法出現「聯邦」字眼。由於聯邦主義論者過於強調「超國家主義」的理想，並對國家利益的分析不夠透徹，所以在歐洲統合過程中較欠缺真實性。^②

四、交流理論 (Communications Theory)

交流理論是強調各國人民與社會團體交流互動的重要性，此派論者以杜意奇 (Karl W. Deutsch) 為代表。杜意奇對統合的看法是，相信人民可以和平達成在一個地區內人與人之間形成一種群體意識 (sense of community)，與具普遍性的各種制度與習慣。^③交流理論不像功能主義單純以上層組織結構及功能合作效益作為評估整合程度之標準，而是重視實質關係的全面交流，包括貿易、投資、政黨、政府官員等不同社會階層的交流，藉以增加彼此互信、建立共同價值理念，形成一政治聯盟。^④杜意奇雖也主張成立共同體，但其所稱之統合共同體不同於哈斯所謂之政治共同體，而是一種「安全共同體」(security community) 形式。^⑤

歐盟受到交流理論的影響，其「執行委員會」(the European Commission) 自一九七四年起即定期舉行社會暨民意調查 (Eurobarometer)，作為測試歐盟整合程度及效益之參考。歐盟並且由民意調查的結果設計歸納出一些歐洲人民高度關切的問題，如強化歐洲安全、減低社會不平等、減低區域發展不平衡等，^⑥但這些問題必須由歐盟內凝成共識並制訂政策方得以解決。此外，歐盟成員國相互間也非常重視民間交流，以促進歐盟統合之實質發展，只是歐洲幅員廣大，不同的文化、語言、生活習慣，以及大小國間有不同的價值觀，要完全做到「安全共同體」實非易事。

從上述四種統合理論的分析中，吾人可以發現在歐盟的三大支柱中，歐體的發展受到新功能主義影響較大，CFSP則是具有聯邦主義的理念，欲達到成功的政治統合，除了要有超國家組織建制與條約規範外，理想上交流理論所要促進之社會性全面整合亦是統合的堅實基礎，而理想與現實之間的鴻溝能否縮減，吾人可從以下 CFSP 之形成過程與實際政治運作進一步分析。

註② 鴨武彥著，粘信士譯，*國際統合理論研究* (台北：文史哲出版社，1996年3月)，頁71。

註③ Karl W. Deutsch et al., *Political Community and the North Atlantic Area* (N. J.: Princeton University Press, 1957), p. 5.

註④ Bruce Russett, *International Regions and the International System: A Study In Political Ecology* (Chicago: Rand McNally, 1967), p. 11.

註⑤ 根據杜意奇的說法，「安全共同體」與「政治共同體」的區別是以參加共同體的每個國家是否具有排除暴力或戰爭的準備。具有完全排除戰爭或戰爭準備的是「安全共同體」，反之，則為「政治共同體」。Karl W. Deutsch, *Political Community at the International Level: Problems of Definition and Measurement* (Chicago: Doubleday & Co., 1954), p. 33.

註⑥ 洪德欽，「歐洲聯盟之理論與實踐：方法論之分析研究」，頁38。

叁、「共同外交暨安全政策」的形成與目標

二次世界大戰後，歐洲國家開始思考各種促進歐洲和平的方法，這些想法或多或少有助於構成今日歐盟體制下 CFSP 面貌的思想或運作成分，而「歐洲政治合作」（European Political Cooperation，以下簡稱 EPC）更是 CFSP 的重要精神與內涵，從整個 EPC 的醞釀與發展，吾人可以知道 CFSP 的成形是經過了一長段艱鉅的過程，在形塑 EPC 的過程中，歐洲主要國家皆會有不同的模式主張，主要國家皆企圖能在架構中得到最大的利益。

一、歐洲安全架構模式

二次大戰後，歐洲人爲避免歐洲再發生內戰，幾個歐洲主要國家爲歐洲安全制訂了四個目標：⑥第一，應維持歐洲以英、法、美、德爲主要國家之現存的權力分配，並承認俄羅斯爲一潛在性的強權；第二，預防歐洲再起戰火，以免危及主要國家的利益；第三，承認忽視國內人權國家的國家利益；第四，改善歐洲自由經濟環境，以提升該地區的貿易與繁榮。從這些目標明顯可瞭解，這實非自戰後維繫歐洲安全之「北大西洋公約組織」（North Atlantic Treaty Organization, NATO，以下簡稱爲「北約」）所能單獨承擔的任務，而至於要以何種形式維繫歐洲安全，歐洲的政治菁英們共有五種建議模式：

（一）「三階段同心圓整合論」（Three Circles）

這是由歐體執委會主席狄洛（Jacques Delors）於一九八九年以「經濟上的歐洲」爲理論依據，⑦所提出之以歐洲三個同心圓進行整合的構想。第一個同心圓是指，以原來歐體的十二個國家爲歐洲統合核心。第二個同心圓是指，由歐體的經濟整合擴大至「歐洲自由貿易協會」（European Free Trade Association, EFTA），共組「歐洲經濟區」。第三個同心圓是指，「歐洲經濟區」再加上與東歐國家、波羅的海三國和歐洲周邊國家（如土耳其、賽浦路斯、馬爾他等國）的合作關係。⑧第一個同心圓代表著「超國家主義」的精神，第二個同心圓代表「政府間主義」的精神，第三個同心圓則是透過「超國家」組織與主權國家進行政府間的協商，綜合了兩種主義。事實上，歐洲政治統合過程中，一直就是這兩種主義意見的更迭，三個同心圓模式也反映出歐盟未來擴大的順序及方向。

（二）「歐洲邦聯」（European Confederation）

此構想爲法國總統密特朗（Francois Mitterrand）所提出，目的在欲透過一個全

註⑥ Philip Zelikow, "The New Concert of Europe," *Survival*, Vol. 34, Issue 2 (Summer 1992), pp. 151~152.

註⑦ Thomas Pedersen, *European Union and the EFTA Countries: Enlargement and Integration* (London: Pinter Publishers Ltd., 1994), p. 131.

註⑧ 李敏壽，*走向新歐洲*（台北：五南圖書出版公司，民國 82 年），頁 127~128。

歐性的安全組織來建立未來泛歐安全體系，該計畫並且擬以法、德兩國為推動之主體，再配合「西歐聯盟」(West European Union, WEU)機制的運作，發展出一體之歐洲安全政策。在這種體系內的國家，必須要讓渡部分國家主權，才能使整個「邦聯」的功能有效發揮，但這也是傳統民族國家(nation-state)最不易克服的障礙。

(三)北約架構下之安全體系

這種模式是英國所贊同的立場，並符合美國所希望之「完整與自由的歐洲」的意願。但若是在北約之架構下組織安全體系，美國仍將扮演主導性角色，因此受到法國的反對。^②英國在與美國的歷史淵源以及民族優越意識下，不易接受歐陸所倡議的其他模式，因為英國並不願意犧牲部分主權，因此，英國在歐洲統合模式上不易和法、德等國形成共識。

(四)歐安會議模式(Conference on Security and Cooperation in Europe, CSCE)

建立「歐安會議」是蘇聯二次戰後的外交命題，蘇聯等共產國家為壓制北約，提出由全部歐洲國家共同協商歐洲安全體系，但遲至一九七五年八月一日始有「最後議定書」(Final Act)的共識簽訂，其中強調建立政治軍事上之信心建構方案，明文禁止使用威脅手段或武力破壞他國的領土完整，^③並希望藉由一個包括五十四個歐洲國家在內的「赫爾辛基過程」(Helsinki Process)，^④「與會國家十項指導原則」(Principle Guiding Relations between Participating States)與「信心建構措施、安全與裁軍文件」(Documents on Confidence-Building Measures and Certain Aspects of Security and Disarmament)，^⑤規範歐洲國家互動的方式與促進歐洲的安全。

(五)擴大「北大西洋合作理事會」(North Atlantic Cooperation Council, NACC)

俄羅斯為阻止北約東擴接收東歐國家，以及避免被孤立，於一九九三年十二月提出擴大三十八個東、西歐國家所組成之「北大西洋合作理事會」作為新歐洲安全架構，

註② 張台麟，「當前歐美戰略關係之研析」，問題與研究，第30卷第4期(民國80年4月)，頁56。

註③ Richard Schifter, "The Conference on Security and Cooperation in Europe: Ancient History or New Opportunities?" *The Washington Quarterly*, Autumn 1993, pp. 122~123.

註④ 即企圖做到五十四個參與國每國平等，行動必須經全體一致才能付諸行事。另參張顯耀，歐洲聯盟——發展「共同外交暨安全政策」之研究(台北：幼獅文化，民國84年1月)，頁15。

註⑤ 「十項指導原則」主要內容如下：1. 主權平等和尊重基於主權的各項權利。2. 不使用武力或武力威脅。3. 疆界神聖不可侵犯。4. 領土的完整。5. 和平解決爭端。6. 不干涉內政。7. 尊重人權及包括思想、意識、宗教或信仰的基本自由。8. 民族平等權及自決權。9. 各國間合作。10. 誠信履行國際法下的義務。「信心建構及安全措施」的要點則包括：1. 大規模軍事演習需於演習二十一天前通知其他與會國家。2. 邀請其他國家派遣觀察員，參觀軍事演習。3. 各國將主要軍事調動，通報各與會國家。4. 降低軍事對抗和削減軍備，並達成全面裁軍的最後目標。黃明瑞，歐洲政治合作之研究(台北：台灣商務印書館，民國86年3月)，頁86~88。

以使這個架構不僅為一論壇組織，並且得以獨立統籌歐洲維持和平任務與軍事行動。^③

從上述各論點觀之，歐洲各主要大國皆有各自所維護的立場，建構歐洲新秩序實難以一致性觀點達成共識。戰後歐體在經濟方面的發展，使歐體在歐洲的政經角色日益凸顯，而數十年的合作經驗亦可做為歐洲安全建構之重要基礎。此外，由經濟整合過渡至政治統合，最終建立「歐洲合眾國」(United Nations of Europe)亦為歐體建構之初的目標遠景，因此，歐體在進一步加強合作時即把 CFSP 列入「歐洲聯盟」條約，成為正式法律架構，^④是歐洲聯盟之重要支柱之一，這種模式也是相對於其他國家的建議得到較多共識的模式。在「歐體」成立之前，歐洲政治統合的努力皆不順利，如「歐洲防衛共同體」，^⑤至「歐洲政治合作」雖是象徵歐洲一體化外交的進程，但由於其非為共同體內之正式建制，沒有條約或規章作為運作之法律基礎，而是以共同體各會員國為基礎，依漸進整合之原則，以一系列高峰會議之決議與報告為依據來形成共識。「歐洲政治合作」至一九八六年二月歐體十二國簽署「單一歐洲法」，才成為歐洲政治合作的最高指導原則。

CFSP 除了可視為是「單一歐洲法」的細緻化，也是三十年來「歐洲政治合作」之延續，因此從「歐洲政治合作」的歷次重要高峰會議內容，吾人可觀出 CFSP 的精神。

二、歐洲政治合作之重要會議與文件

冷戰後型塑出 EPC 雛形之重要高峰會議及文件有以下：

(一) 海牙高峰會議 (The Hague Summit) ——1969 年 12 月 1 日

歐體內之法國、德國、荷蘭、比利時、盧森堡、義大利等六國領袖一致通過與英國、挪威、愛爾蘭、丹麥四國展開加入共同體之談判，並在共同體面臨即將擴大之際，責成外長會議，研商促進政治統合之最佳途徑，^⑥同時此會議也奠定了往後處理外交事務須採一致決的模式，這也是 CFSP 訂立政策方針之「歐洲高峰會議」做成決議的前提。

(二) 盧森堡報告 (Luxembourg Report) ——1970 年 10 月 27 日

歐體六國外長在盧森堡集會，通過比利時外交部政治司長達維農 (Vicomte . Davignon) 有關外交政策事務合作之報告，故又稱「達維農報告」(Davignon Report)。該報告主張，建立歐洲政治聯盟應自協調共同體會員國的外交政策著手，其協調目標為：^⑦

註③ 張顯耀，歐洲聯盟——發展「共同外交暨安全政策」之研究，頁 15~16。

註④ 參「歐盟條約」第 J.11 條第 11 項。

註⑤ 1950 年 6 月韓戰爆發，美國基於防衛歐洲的需要，以及因應當時歐洲欲朝向歐洲統合目標邁進，於是提出設立「歐洲防衛共同體」的計畫。1952 年 5 月 27 日在巴黎由法、德、義、比、荷、盧等國外長共同簽署條約，但 1954 年 8 月 30 日法國國民議會否決該條約的批准，使籌畫多時之政治統合構想功虧一簣。

註⑥ *Bulletin of the European Communities*, 1997, No. 2, pp. 7~53.

註⑦ See First Report of the Foreign Ministers to the Heads of the State and Government of the Member States of the European Community of 27 October 1970(Luxembourg Report), Part Two, I. Objectives.

1. 藉情報交換與經常性協商，以對重大國際政治問題有進一步之瞭解。
2. 為強化會員國間之團結及合作，六國應以協調態度及盡可能採取相同行動，以尋求一致的觀點及立場。

(三) 巴黎高峰會議——1972年10月19日

歐體九國通過聯合公報，以七項目標，十六項政策，闡明了七〇年代共同體的目標與途徑，決定歐體擴大後的發展趨勢，高峰會議並正式承認經濟與外交政策的相互依存關係。^③會中決議歐體九個會員國必須有以下共同目標：「改變的目標—在現階段的十年計畫結束前，以及已經簽署的條約中，必須有絕對的尊重，並把各會員國關係的整體，改變成爲一個歐洲的聯盟」。^④

(四) 哥本哈根報告 (Copenhagen Report) ——1973年7月23日

該報告中除了對歐洲政治合作之運作提出具體改善建議外，並對政治合作的目標與會員國的義務作了更明確的建議，^⑤而此項義務迄今仍爲歐體會員國在政治合作方面最具拘束性的義務，^⑥包括：

1. 磋商的目的旨在就具體事件尋求共同原則；
2. 磋商的事務必須是關於歐洲利益的，不管是歐洲地區或其他地區，都必須採取共同一致的立場。

(五) 歐洲一體化文件——1973年12月14日

歐洲共同體是在「新大西洋憲章」^⑦提議、中東戰爭及石油危機三重衝擊下，提出歐洲一體化的文件，做爲歐洲共同體對外關係之指導原則，並藉以確定共同體與世界其他國家之關係，以及共同體對國際事務之責任與地位。

(六) 倫敦報告 (London Report) ——1981年10月13日

在此報告中，歐體十國外長聲明指出，政治合作已成爲各國外交政策的主體，並已超越協調與磋商階段而成實際運作之動力。^⑧十國除了同意緊密合作之外，並同意

註^③ *European Political Cooperation (EPC)* (Bonn: Press and Information Office of the Federal Government, 1982, fourth edition), pp. 36~42.

註^④ Jean DeRuyt 原著，許連高譯，*透視單一歐洲法案——從歐市邁向聯盟之路*（台北：遠流出版公司，民國80年），頁24。

註^⑤ See Second Report of the Foreign Ministers to the Heads of the States of the European Community of 23 July 1973 (Copenhagen Report), Part I.

註^⑥ 杜筑生，*歐洲共同市場之對外關係*（台北：中歐貿易促進會，民國82年5月），頁82。

註^⑦ 1973年4月23日，美國國務卿季辛吉(Henry Kissinger)提出「新大西洋憲章」(new Atlantic Order)，強調1973年爲「歐洲年」，主要構想有三：第一，在經濟問題方面，準備與歐洲盟國進行廣泛磋商，在公平條件下，從事世界市場競爭。第二，在防衛方面，希望歐洲盟國公平的共同負擔軍費。第三，在外交方面，在大西洋聯盟架構內，處理共同面臨的難題。*國際現勢週刊*，第897期（民國62年5月14日），頁6~8。

註^⑧ See Report on European Political Co-operation Issued by the Foreign Ministers of the Ten on 13 October 1981(London Report), Part I.

以更具彈性及實際的方式，討論有關安全的外交政策問題。在倫敦報告中並首次公開表示安全問題應成為政治合作的協調範圍。

(七)單一歐洲法 (Single European Act, SEA) ——1985 年 12 月

歐體在一九八五年十二月三日於盧森堡通過「政府間會議」下所提出的草案，形成「單一歐洲法」，一九八七年七月一日正式生效，此為歐洲政治合作之正式法律基礎。「單一歐洲法」第一條首次明文規定，「歐洲共同體和歐洲政治合作的目標是為歐洲聯盟的切實進展做出貢獻」，並設立祕書處協助加強外交政策的合作，^④有關單一法的第三篇即為外交政策方面的合作條款，並指出歐洲合作在外交政策方面之目標為針對歐體各會員國盡力共同提出並且實施一種歐洲的外交政策，^⑤使歐洲一體化外交的目標更加具體化。單一歐洲法的相關規定經過修正，亦被納入歐盟條約，成為 CFSP 的運作基礎。

三、「共同外交暨安全政策」之形成與目標

一九九一年「歐盟高峰會議」(the European Council)於荷蘭馬斯垂克(Maastricht)召開會議，就「歐洲聯盟草約」做成共識，並決定推行 CFSP 之建制化。一九九三年十一月一日生效之「馬斯垂克條約」(又稱「歐洲聯盟條約」，以下簡稱「歐盟條約」)在前言部分即表明「決心實施一項共同外交暨安全政策，包括最終制訂一項可適時走向共同國防之共同防衛政策，藉此增強歐洲之一致性與獨立性，促進歐洲與世界的和平、安全與進步」。^⑥歐盟條約吸取了 EPC 二十多年的經驗、單一歐洲法的相關規定，再經過修正，認為 CFSP 不應採取強制的方式，因此在條約中以聯合行動(joint action)與共同立場(common positions)作為各會員國在對外政治關係時交換資訊、協商與政策協調的原則。^⑦條約中第五篇並載明 CFSP 的目標是：第一，維護歐盟的共同價值、基本利益與獨立；第二，以各種方式加強歐盟及其成員國的安

註④ 張亞中，歐洲統合：政府間主義與超國家主義的互動（台北：揚智文化事業出版公司，民國 87 年 10 月），頁 71~72。

註⑤ Jean DeRuyt 原著，許連高譯，透視歐洲單一歐洲法案——從歐市邁向聯盟之路，頁 351。

註⑥ 參「歐盟條約」之前言部分。

註⑦ 參「歐盟條約」第 J.4 條，阿姆斯特丹條約修正後為歐盟條約第 14 條。在外交與安全政策所涉及的事務上，應按下述程序採取聯合行動：1. 歐盟高峰會議應依據歐盟高峰會的總方針，決定某事務應納入聯合行動。2. 如果情況的變化對一納入聯合行動的問題具有重大的影響，歐盟高峰會議應檢討該行動的原則與目標，並作出必要的決定。但只要歐盟高峰會議尚未議決，聯合行動應繼續。3. 聯合行動意味著成員國恪守它們採取的立場和進行的活動。4. 歐盟高峰會議可要求執行委員會提出 CFSP 相關建議，以確保聯合行動。5. 在籌劃遵循聯合行動而採取本國立場或採取本國行動時，應及時提供信息，以在有此必要時許可在歐盟高峰會議內進行事先磋商。對於純粹是在本國移植理事會決定的措施，事先提供信息的義務不適用。6. 在形勢的變化造成迫切的需要而歐盟高峰會議又未能作出決定的情況下，經考慮聯合行動的總目標後，成員國可以作為緊急事務而採取必要的措施。有關成員國應立即將此類措施通報歐盟高峰會議。7. 如若在實施聯合行動中遇到了重大的困難，成員國應將困難提交歐盟高峰會議；歐盟高峰會議應進行討論並找出適宜的解決辦法。此類解決辦法不得違背聯合行動的目標或損害其有效性。

全；第三，根據「聯合國憲章」、以及「赫爾辛基最後文件」的原則與「巴黎憲章」的目標，維護和平和加強國際安全；第四，促進國際合作；第五，發展和鞏固民主與法治，尊重人權與基本自由。^④由條約內容吾人可歸納出歐盟設立「共同外交暨安全政策」的主要目的在於：第一，保障其「鞏固民主法治」與「尊重自由人權」之共同的價值與利益。第二，維護聯盟及各會員國的安全與加強國際的安全與和平。

在防衛政策方面，馬斯垂克條約正式賦予了共同體之防衛角色，這是歐洲統合發展的一大突破，政治合作不再侷限於「單一歐洲法」所稱之「在與安全問題有關之政治和經濟方面」事務，^⑤而在「共同外交暨安全政策」的發展中，最終是要走向共同防衛的目標，^⑥形成歐洲人自己的防禦體系。然而由於「歐洲聯盟」（European Union, EU，以下簡稱「歐盟」）本身不具武力安排，「西歐聯盟」（West European Union, WEU）遂成為歐盟發展過程中之重要不可或缺部分，因此，馬斯垂克條約中也載明，西歐聯盟為歐盟內之防衛組成以及做為加強大西洋同盟內歐洲支柱之工具，^⑦歐盟並將透過以「歐盟高峰會議」與「西歐聯盟」達成協議之方式做出一些必要與可行之安排，^⑧西歐聯盟的主要角色是作為北約與歐盟之間的橋樑。此外，歐盟亦尊重某些會員國在北約組織下的義務，與北約之外交安全政策並行不悖。^⑨在阿姆斯特丹條約修正後之歐盟條約第17條並企圖將「西歐聯盟」整合進歐盟體制。

「歐盟條約」中關於CFSP條款的規定，不僅是擴大了一九七〇年以來EPC的架構，落實共同體處理外交事務應依循之程序，調整共同體各組織的職權，使歐盟理想得以進一步具體化，並且為日後歐盟走向共同國防政策的「共同防禦體」（Common Defense）奠定基礎，除了條約文本對於建立CFSP目標的努力之外，接下來吾人也有必要對於CFSP的實際運作機制做一分析。

肆、「共同外交暨安全政策」之運作機制

在CFSP的運作機制中，決策過程方面是採「政府間合作」（Intergovernmental cooperation）的方式，由「歐盟高峰會議」負責制訂其原則及整體指導方針，^⑩歐盟

註④ 參「歐盟條約」第J.1條，阿姆斯特丹條約修正後為歐盟條約第11條第1項。

註⑤ 參「單一歐洲法」第30條第6項。

註⑥ 參「歐盟條約」第J.7條第1項：共同外交與安全政策應包括與聯盟安全有關的一切問題，包括最終制訂一項可適時走向共同防務的共同防務政策。阿姆斯特丹條約修正後為歐盟條約第17條第1項。

註⑦ 參「歐盟條約」前言第2項。

註⑧ 參「歐盟條約」第J.4條第2項：西歐聯盟係聯盟發展的統一組成部分；聯盟要求西歐聯盟擬訂的實施具有防務含義的聯盟決定與行動。歐盟高峰會議應與西歐聯盟機構協議，作出必要和可行的安排。

註⑨ 參「歐盟條約」第J.4條第4項：根據本條而採取的聯盟政策，應不妨礙某些成員國的安全與防務政策的特殊性，並應尊重某些成員國在「北大西洋公約」下承擔的義務，而且應與該公約結構下建立的共同安全與防務政策不相抵觸。

註⑩ 參「歐盟條約」第J.3條第1項：歐盟高峰會應確定共同外交與安全政策的原則與總方針。阿姆斯特丹條約修正後為歐盟條約第13條第1項。

高峰會議除了所應採取屬於聯合行動的事務外，其餘事項應採一致性決議。⁵⁵「執行委員會」可以參與所有討論，擁有提案權。⁵⁶「歐洲議會」有定期接受徵詢意見與接受報告之權，⁵⁷但沒有直接的權力。各國的政治首長在由其所組成之「政治委員會」（political committee）中反映其所注意的國際情勢，並對部長理事會提出政策建議。⁵⁸歸納言之，歐盟關於政治外交的遊戲規則中，運作上有以下主要機制：

（一）「歐盟高峰會議」（the European Council）

「歐盟高峰會議」是屬制度化的高峰會議，為歐洲共同體的最高機構，在歐洲統合運動中扮演著「元首」的角色。歐盟高峰會議在歐盟的成立宗旨下，決定大政方針及與「西歐聯盟」的聯繫原則，其主要功能亦在於激勵歐洲統合運動，並對歐洲共同體及歐洲政治合作給予政治原則的指導。⁵⁹然而，在組織運作中，歐盟高峰會議並不頒訂所謂之條約或規則，僅發表對外關係的「共同立場」（common position）及「一致行動」（joint action）並構思「歐洲聯盟」發展問題，以利歐洲統合之導向，⁶⁰實際作為是由「部長理事會」來落實。在阿姆斯特丹條約的修正後，歐盟高峰會增加了另一新的政策工具，即「共同策略」（common strategies），⁶¹企圖經由共識找出會員國相同的重要利益，並努力達成。

在歐盟條約下，「歐盟高峰會議」的決議絕大部分需要成員國的一致通過才能做出，因此每一成員國實際上都擁有否決權，由於歐盟高峰會議是由各國元首進行協商，其特徵是保留了國家主權，在歐盟高峰會議的討論過程中，各國代表是竭盡所能力爭本國最大利益，如果本國利益將受害，即有可能阻止理事會做出決議。因此，從歐盟高峰會議的決策過程至少浮現出兩點隱憂：其一，會員國國力大小影響到會議中發言大小聲，在人數稀少的決策會議中，很自然會凸顯出會員國領袖的實力；其二，「輪值主席」對決策議題設定及形成有很大的影響力，無法避免輪值主席有意無意將決策

註⁵⁵ 參「歐盟條約」第 J.13 條第 2 項，阿姆斯特丹條約修正後為歐盟條約第 23 條第 2 項。

註⁵⁶ 參「歐盟條約」第 J.8 條：委員會應充分參與在共同外交與安全政策領域內進行的工作。阿姆斯特丹條約修正後為歐盟條約第 18 條第 4 項。

註⁵⁷ 參「歐盟條約」第 J.11 條：歐盟高峰會主席應就共同外交與安全政策的主要方面與基本抉擇徵詢歐洲議會的意見，並應保證歐洲議會的意見得到應有的考慮。歐盟高峰會主席與委員會應將聯盟外交與安全政策的發展定期通報歐洲議會。阿姆斯特丹條約修正後為歐盟條約第 21 條。

註⁵⁸ 參「歐盟條約」第 J.15 條，阿姆斯特丹條約修正後為歐盟條約第 25 條第 1 項。在不妨礙「建立歐洲共同體條約」第 207 條的前提下，政治委員會應監控共同外交與安全政策所涉及方面的國際形勢，並通過應歐盟高峰會要求或出自本身主動發表意見，對政策的作出建議。在不妨礙歐盟高峰會主席與委員會職責的前提下，它還應監督既定政策的實施。

註⁵⁹ 參「歐盟條約」第一篇，第 D 條。阿姆斯特丹條約修正後為歐盟條約第 4 條。<<http://www.europa.eu.int/abc/obj/treaties/en/entr2b.htm#12>>.

註⁶⁰ Mary Troy Johnston, *The European Council; Gatekeeper of the European Community* (Boulder, Colorado: Westview Press, 1994), p. 22. also see Amsterdam Treaty Article 23(2).

註⁶¹ 阿姆斯特丹條約修正後之歐盟條約第 12 條。

主導至對自己國家有利的方向。^②

歐盟高峰會議一方面是歐洲統合的推動者，另一方面也是各會員國國家利益的捍衛者，其與「部長理事會」主要不同處在於，它並不是一個專門討論某些政策的論壇，而是要在宏觀角度上尋求建立一致的歐洲觀點。

(二)「部長理事會」(the Council of European Union)

「部長理事會」負責歐盟高峰會議決議之各項原則的制訂，是一個強勢的立法機關，主要原因是基於歐洲統合尚屬摸索的實踐過程，各參與國在致力歐洲共同體發展的同時，相對的也非常必要具體的限制主權和訂定共同規範，部長理事會透過協商方式，具體訂定遵守的規則，運作上不僅是設立法條規程，同時必要時也可自訂行政上之執行細則。

「部長理事會」的決策方式，依不同事件可採取「簡單多數決」、「條件多數決」(qualified majority vote)或「全體一致決」(unanimity)。^③「簡單多數決」的適用範圍多是在程序性問題的決議，如通過理事會的內規問題。針對「共同外交及安全政策」之決議，需要以「全體一致決」來確定「共同立場」與一體原則，一般而言是在具有爭議性或政治敏感的重大議題上才會使用此方法。但是，如果提案並未得到執行委員會一致決的共識，則必須有部長理事會一致決的共識方可通過。^④「條件多數決」則常用來決定共同行動上所必須採取的具體措施。「加權制度」是一種以經濟實力與人口比重為分票依據的制度(參表一)，採取這種「條件多數決」決策過程的複雜性在於需要將各成員國的利益與共同體的整體利益相調和，大國無法專斷議案，擁有少數票的反對國家也無法杯葛議案。^⑤在CFSP領域下的決策，除了要取得62票的條件外，尚有必須獲得至少10個會員國支持的附加條件，但是在大國票數較多的情況下，決策所反應的大多還是強國的利益。

為了改善一致決所造成CFSP對於重大事件行動成效不彰的情況，針對歐盟條約修正之阿姆斯特丹條約第23條規定，除了擴大「條件多數決」的適用範圍，也增加「建設性棄權」(constructive abstention)^⑥的決議方式，少數會員國以不能藉由棄權杯葛的方式阻撓某一議案的通過，對於部長理事會決策效率的提升以及共識的凝聚有相當的助益。

註② 黃琛瑜，歐洲聯盟——跨世紀政治工程(台北：五南圖書公司，1999年3月)，頁23。

註③ 參「羅馬條約」第148條第一款及第二款。

註④ <<http://ue.eu.int/en/Info/index.htm>>。

註⑤ 「條件多數決」的表決方式是，必須要達到總票數的百分之七十，即62票才算達成協議。一個議案欲順利通過，必須要加權票數前三多的九國中，有八國的同意，但在重要關鍵性議案，要這些大國達成共識非易事。反之，只要有二個大國及二個小國的聯合，就會形成26票的「少數抵制」，阻止一項決議的通過。<<http://wwwdb.europarl.eu.int/dors/oeil/en/inter1.htm>>。

註⑥ 根據「阿姆斯特丹」條約第23條第1項規定，當出席或代表之會員國棄權時，不阻礙決議之成立，該會員國雖不需施行該決議，但應接受決議對歐盟具有約束力之立場。而棄權之理事會成員數目超過條件多數決記票方式1/3票數時，則議案未通過。

表一 「部長理事會」加權制度之各國票數

國 家	票 數
義大利、德國、英國、法國	各十票
西班牙	八票
比利時、葡萄牙、荷蘭、希臘	各五票
瑞典、奧地利	各四票
愛爾蘭、丹麥、芬蘭	各三票
盧森堡	二票
總 計	八十七票

資料來源：1. William Nicoll and Trevor C. Salmon, *Understanding the European Communities* (London: Philip Allan, 1990), pp. 55 ~ 56.

2. <<http://ue.eu.int/en/Info/index.htm>>

爲了應付瞬息萬變之國際情勢，部長理事會下設置有「輪值主席」（Presidency），「常設代表委員會」（Permanent Representatives Committee, COREPER）與「政治委員會」（Political Committee）。依歐盟條約修改歐洲共同體條約第 146 條規定，輪值主席職務以六個月爲一期，由部長理事會的會員國依序輪流擔任。⑥輪值主席應向歐洲議會諮詢有關 CFSP 之主要方向與基本選擇，確保歐洲議會之意見得適切地被列入考慮，並定期向歐洲議會報告有關 CFSP 之進展，主席並得以動議或於緊急狀況下召開非常會議（extraordinary Council meeting）。⑦「常設代表委員會」則與輪值國家共同負責處理部長理事會的事務，藉由每週的集會協調其他約 250 個委員會及工作組織的技術性事務。⑧歐盟條約第 J·8 條第 5 項規定由各會員國外交部的政治事務司司長組成「政治委員會」，其任務爲密切注意與 CFSP 相關之國際局勢，並應部長理事會之要求或主動提供部長理事會意見，以協助政策之擬訂。⑨在「阿姆斯特丹條約」中另增設了「高級代表」（high representative）⑩與「政策計畫與預警小組」（The policy planning and early warning unit），⑪讓理事會有更積極的職權對於足以影響 CFSP 的事件做出政策建議。

註⑥ 自 1995 年至 2003 年上半年之輪值主席依序爲：法國、西班牙、義大利、愛爾蘭、荷蘭、盧森堡、英國、奧地利、德國、芬蘭、葡萄牙、法國、瑞典、比利時、丹麥、希臘。<<http://ue.eu.int/de/presid.htm>>.

註⑦ 沈玄池，「歐洲聯盟共同外交暨安全政策體制與運作方式改革之研究」，美歐季刊，第 14 卷第 3 期（民國 89 年秋季號），頁 273。

註⑧ Nice Treaty, Article 19.

註⑨ 沈玄池，「歐洲聯盟共同外交暨安全政策體制與運作方式改革之研究」，頁 274 ~ 275。

註⑩ 依「阿姆斯特丹」條約修訂後之歐盟條約第 26 條規定，「高級代表」由理事會祕書長擔任，除了致力於草擬、準備及施行政治決定之外，基於理會主席之請求，代表理事會與第三者進行政治對話。

註⑪ 根據「阿姆斯特丹」條約之第 6 號特別聲明設置。成員由理事會祕書長、會員國、執委會以及西歐聯盟之人員共同組成，主要任務爲：(1)監督與分析在 CFSP 架構下所包含領域的發展；(2)評估歐盟 CFSP 的利益與調查 CFSP 未來可能的重點領域；(3)即時評估有可能對歐盟的外交與安全政策造成影響的事件與狀況；(4)基於理事會或理事會輪值主席的要求，或是主動的草擬關於政治選擇之詳細且有根據之文件。

(三)「歐洲議會」(European Parliament)

「歐洲議會」的功能是要確保歐洲利益及歐體人民的權利，是歐洲聯盟內的最高民意機關。一九五七年「羅馬條約」(Treaty of Rome)只賦予議會磋商性的角色，但現今歐洲議會的權力已擴張至立法權、預算權及監督權等三方面。「歐洲議會」的立法權主要表現在歐盟決策程序中的四個部分：第一，在一讀階段，歐洲議會的立法參與權表現接受部長理事會的被諮詢權上。第二，在二讀階段，歐洲議會的立法權表現在否決部長理事會所擬之「共同立場」的否決權與建議修改權。第三，在三讀階段，歐洲議會和部長理事會在「協調委員會」中平等共同分享決定權。第四，遇到歐盟重大議題時，相關決策須得到歐洲議會的同意。^⑳「歐洲議會」的立法權與一般民主國家之立法機關相距仍遠，主要藉由與「部長理事會」共同決策以及「修正案」的方式來代表歐體人民監督政策，並確保歐洲議會的意見能適切的納入政策制訂考量之中。^㉑歐洲議會享有的預算權有三種：第一，歐洲議會享有預算否決權；第二，歐洲議會享有預算案的修改權與特定決定權；第三，歐洲議會享有對執委會執行預算的年度審查權。^㉒而影響歐洲議會意見形成的力量，除了有跨國界的政黨運作之外，也包含有利益團體的遊說(Eurolobbying)行動。

自一九七九年起，任期五年的歐洲議會議員由18歲以上之歐體公民以直選方式產生，目前議員共有626人(參表二)，最多不得超過732人。^㉓議會可對「執行委員會」進行「不信任案」，但須有出席議員三分之二的多數，並且要超過全體議員的半數。

表二 歐洲議會各國議員人數分配

國名	人數	國名	人數
德國	99	葡萄牙	25
法國	87	瑞典	22
義大利	87	奧地利	21
英國	87	丹麥	16
西班牙	64	芬蘭	16
荷蘭	31	愛爾蘭	15
比利時	25	盧森堡	6
希臘	25	總計	626

資料來源：The European Parliament, <<http://www.europa.eu.int/Inst/en/ep.htm>>.

(四)「執行委員會」(the European Commission)

「執行委員會」(以下簡稱「執委會」)的重要功能在於恪守「歐洲聯盟條約」，並執行「部長理事會」所通過的規則。執委會的角色可以歸納為三項：第一，行政權，

註⑳ 黃琛瑜，歐洲聯盟——跨世紀政治工程，頁59~60。

註㉑ The European Parliament, <<http://www.europa.eu.int/inst/en/ep.htm>>.

註㉒ 黃琛瑜，歐洲聯盟——跨世紀政治工程，頁61。

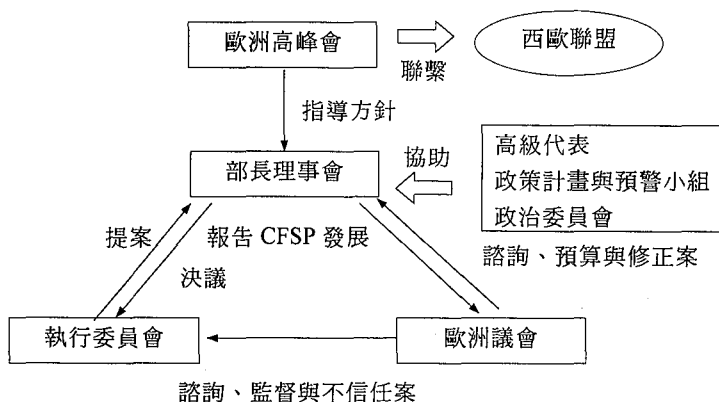
註㉓ Nice Treaty, Article 189.

執委會依部長理事會的授權執行事務。第二，提案權，執委會在決策過程中為提案者，負責起草法案。第三，立法權，除了享有立法權外，在特定情況下並可直接頒布法規。執委會對外代表歐盟，^⑦並在理事會的同意與授權下，負責對外進行談判。自一九七七年起，即由執委會主席代表歐洲共同體，參加「七大工業國」（G7）的年度經濟高峰會議。但在外交安全方面，因為EPC多仍屬「政府間」的合作關係，所以超國家性質的執委會功能有限。

執委會的組織可分為三層：第一層為執委會主席（President of the Commission）以及 20 名執委會委員（Members of the Commission），執委會的委員由德國、法國、英國、義大利、西班牙各二人，其他十國各一人組成，總共二十人。第二層為包括執委會委員各自所組成之「內閣」人員，協助委員處理政務。第三層則為相當於政府部會的「總署」（Directorate General, DG）及其他行政單位。執委會之決策是依多數決來行事，^⑧而各委員被要求需獨立自主為歐盟謀福利，並不得接受其母國之訓令，此點中立性的要求讓執委會有些理想化。在阿姆斯特丹條約修正後之歐盟條約第 27 條，賦予執委會參與 CFSP 之政策範圍工作，使執委會的工作範圍擴及各個領域，強化了執委會聯繫歐體與 CFSP 關係之角色。

CFSP 除承繼一九七〇年以來 EPC 的基礎，另一九八六年的「單一歐洲法」又將 EPC 架構予以制度化，並與共同體體制內相關機構之功能相互整合，加上「歐盟條約」另添加了「西歐聯盟」應協助歐盟防禦行動之決定與條款，^⑨因此在分析 CFSP 之決策過程，除要考慮上述歐盟之重要核心決策機構外，EPC 原有之執行機構即「西歐聯盟」也應納入考慮（參圖一），阿姆斯特丹條約中亦見欲將西歐聯盟納入歐盟體制建制化的努力。

圖一 「共同外交暨安全政策」運作架構



說明：1. 本圖由作者參考「歐盟條約」與「阿姆斯特丹條約」相關條款繪製

註⑦ 參「羅馬條約」第 155 條。

註⑧ “The European Commission,” <<http://www.europa.eu.int/inst/en/com.htm>>.

註⑨ 參「歐盟條約」第 J.7 條。阿姆斯特丹條約修正後為歐盟條約第 17 條。



伍、「共同外交暨安全政策」之實踐困境

CFSP 自 EPC 以來之發展過程看，歐洲國家願意自動整合之因可歸納如下：一、消除宿怨（如德、法），以追求成員國之間的永續和平；二、將成員國（尤其德國）納入整合之範圍，減少不安全感，同時也可靠著集體力量嚇阻外在共同敵人（如蘇聯為首的東歐共黨勢力）；三、為了發揮共有的經濟潛能，以形成利益共同體；四、提升國際上的地位，以期在國際政治舞台扮演重要角色。^⑧歐洲共同體雖然在某些政策的實際執行，各國考慮「相對利得」（relative gain）因而造成合作上的窒礙情況，但整體而言，頗有具體進展，反觀 CFSP 則仍處在表面的階段，歐洲聯盟自創建就已揭櫫最終目標為建立「歐洲合眾國」（United States of Europe），數十年的統合努力也是在朝著政治聯盟的目標前進。但政治聯盟至今無法達成目標之主要因素也在於外交和安全問題，這也證明了新現實主義（neorealism）的論點，即在經濟議題方面的合作比政治事務容易。

歐盟成員國在「歐盟條約」中，表達了他們的重要政治意願（political will），條約也提供了執行 CFSP 的架構、機構、資源和方法，^⑨但由於歐盟下之 CFSP 運作至今才七年多的時間，可視為發揮功能的實例不多，很難做出其成效的評斷，但從實踐過程中，吾人可發現一些現象：

一、成員國政治包袱不易消除

歐體會員國中，各個會員國的規模、政經實力並不相當，思考模式也不易一致。一般來說，法國、德國、英國及義大利等四個大國，較重視全球性且廣泛的政治利益，並力求共同體以外之國家支持；其他小國則較重視一般性的政治利益。歐洲各國在國際政治舞台皆有長久之歷史，所累積之傳統政治利益就形成各自之外交包袱，不易拋棄。^⑩如德國在一九九一年基於自身利益考量，違反共同體之決議，承認南斯拉夫之斯洛伐尼亞與克羅埃西亞兩共和國之獨立，爾後在南斯拉夫內戰時，法國為維持傳統之德法戰略聯盟亦承認此二國之獨立。

二、共識與協議為原則性宣示

儘管「單一歐洲法」已賦予 EPC 之法制化基礎，歐盟條約亦規定了運作之架構，但許多決議皆由各國外交部研擬，除非經由「歐洲理事會」形成共識，否則很難達成決議，並因而延宕了時效。如在前南斯拉夫的種族衝突問題上，歐盟國家就一直遲遲

註⑧ 王皓昱，*歐洲合眾國——歐洲政治統合理想之實踐*（台北：揚智文化出版公司，民國86年），頁54。

註⑨ “The Council of the European Union and the Common Foreign and Security Policy,” <<http://www.ue.eu.int/pesc/pres.asp>>.

註⑩ William Wallace, “Introduction: Cooperation and Convergence in European Foreign Policy,” in *National Foreign Policy and European Political Cooperation*, 1983, pp. 10~15.

不能形成採取聯合行動的共識，只好任其戰火蔓延。希臘與土耳其為愛琴海的小島爆發領土主權爭執時，仍是要靠美國的介入才避免情勢的惡化。歐洲聯盟僅有在柔性的文件宣言上，表達對波士尼亞等國民主選舉的讚許，對中共人權的譴責，在強勢作為上尚未發揮其外交安全之影響力。

三、新加入國對既定行為模式缺乏共識

EPC所協調出之外交政策要求成員國要有一致及共同的態度，在近三十年的運作下，對一些問題已凝聚了一些行為共識，但較晚加入歐體的國家如希臘、西班牙、葡萄牙就很難融入先前既定的意見架構中，這也是未來共同體擴大的爭議焦點之一。

四、各國拒絕權力移轉

在傳統民族國家（nation-state）體制下，「主權」（sovereignty）是國家權力的重要表現方式，在國際合作關係中，政治合作、安全防禦等關係之所以不易有效達成，是因為涉及各國主權之行使，國家不願輕易讓渡主權，因此無法有進一步突破性的發展。在傳統主權國家的思考邏輯下，歐盟之外交目標與主權國家的利益考量不同，EPC正式法制化以及歐盟條約將國防安全事務納入規範後更需要有比「資訊溝通」更積極的措施，亦即「共同行動」之義務出現，但這就必須增加對國家權力的讓渡，而這也正是各國最難抉擇的，所以歐盟一直無法以「超國家組織」來達成有效之共同行動目標。

五、本身沒有預算及軍隊，影響政策之執行

由於CFSP本身沒有自己的預算，在需要時不是借用歐體的預算，就是由會員國依國民生產毛額的多寡共同資助，一般行政費用由部長理事會的預算支付，免不了受到阻礙。在缺乏歐盟自己的武力下，所謂之「歐洲軍團」（European Corp）也只是會員國軍隊之暫時性組合，機動性低，不僅組成不易且又易因會員國之閱牆而告瓦解，因此歐盟無法藉由自身軍事力達成嚇阻或維持和平的目標。歐盟在南斯拉夫內戰一例中，未能展現其預期之功能，缺少武力即是一個重要原因。^③

陸、結語：「共同外交暨安全政策」之發展 遠景與評估

由於EPC的形成是在法國等強權運作下漸進發展而來，未來歐洲政治聯盟能否形成之關鍵在於各成員國間大國與小國如何協調出防禦合作之行動共識。歐盟國家在主權思維下不論是政治或經濟都存在著矛盾和衝突，大國不願放鬆對主權的傳統觀，極

註③ James Gow, "Nervous Bunnies- The International Community and the Yugoslav War of Dissolution," in Lawrence Freedman, ed., *Military Intervention in European Conflicts* (Oxford: Blackwell Publishers, 1994), p. 30.

力抗拒在外交政策上「一體化」的具體行爲，這亦是歐盟外交至今仍處窘境的根本原因，因而 CFSP 未來可能的發展爲：

一、強權仍有主導的力量

歐盟關於重要行動的決策方式以「加權制度」進行表決，主要考量在於大國認爲傳統「一國一票」制度不利整合計畫的進行。在以人口及經濟力爲加權依據的情況下，各小國相對於人口比重而言已有較多優勢，因爲如盧森堡四十萬人口有二票，德國有八千萬人口才十票，人口比例爲 1：200，票數比例卻是 1：5，雖然有尊重小國的角色與利益，短期內對票數分配也不可能再進行改革，在大國利益與小國利益有衝突時，小國仍很難結合超過百分之七十的票數（即 62 票）來抵制，大國的主導力量也就不致受挑戰。

二、決策方式將影響效率

雖然「歐盟條約」將 CFSP 正式納入歐洲統合之中，但在決策方式上是採取「政府間主義」的「一致決」方式，這使得每一會員國均可在任何議題上表示不同意之立場，而無法採取一致之行動，並容易錯失解決問題的先機，或根本無法解決問題。一九九七年十月二日簽署之「阿姆斯特丹條約」雖設立了以歐盟高峰會祕書長作爲 CFSP 的高級代表，協助理事會及主席處理有關之事務，並在決策過程中引進「建設性棄權」，意即會員國可以正式聲明通知聯盟不接受該決定所需承擔之義務後，以棄權方式表達其立場。少數國家亦無法再藉由棄權杯葛某一議案之通過，對於增加決策效率與凝聚共識應有助益。

三、本身軍力影響發展

雖然歐盟部分會員國有意將「西歐聯盟」納進歐盟成爲歐盟之防禦來源，但是除了西歐聯盟本身亦沒有所必須之財政來源之外，在英國、瑞典、丹麥等國的反對下，阿姆斯特丹條約也無法整合西歐聯盟與歐盟之關係。而德國、法國、比利時、西班牙、盧森堡等國所組成之「歐洲軍團」（Eurocorps）是具有五萬人之多國性部隊，自一九九五年十一月三十日開始運作，但仍無法有效發揮防禦功能，主要原因是在北約組織（NATO）、西歐聯盟與歐盟成員國間有相當的重疊性下，北約組織本身的財力與軍力仍將是維持歐洲秩序的主力。在科索沃危機後，歐盟十五國有意建立屬於自己的快速反應部隊，目標至少調集十萬兵力、四百架戰機及一百艘艦艇供歐盟調度。^④此項政策若能順利發展，不僅可以滿足法國等國一直想稀釋美國藉由北約在歐洲的影響力，另一方面也可以強化歐盟用以嚇阻及因應危機的能力。

註④ 聯合報，民國 89 年 11 月 21 日，版 10。



四、新現實主義仍是主要行為模式

歐洲統合一直在「政府間主義」與「超國家主義」間起伏進展。新現實主義論者雖也同意「國際整合」是化解或緩衝甚至減少國與國之間衝突的途徑，但卻也認為一味制度化的規範仍有其侷限性，也不是維繫國際秩序的最終方式，「共同外交與安全政策」的範疇仍將是由主權國家主導的局面，「政府間主義」也無法被「超國家組織」所取代，原因除了各國對國際局勢的外交包袱與各自國家利益考量外，美國不願放棄在歐洲的利益，也使得 CFSP 無法仿效三個共同體進入「超國家主義」範疇，而停留在以各國政府為主體的「政府間主義」架構。在對主權觀念無根本全面改變之前，這種情形相信在二十一世紀初期仍不會有所改變。

從圖一所勾勒出之 CFSP 運作架構中，主要決策與制訂政策層次的「歐洲高峰會」與「部長理事會」是採取「政府間協商」方式，而在執行與監督層次之「執行委員會」與「歐洲議會」才是採取「超國家組織」的運作，而一般雖認為歐洲議會具有「監督預算」權，可以制衡 CFSP 的運作，然實際上最終的決定權仍是在部長理事會，換句話說，歐洲議會對議題的影響力有限。面對 CFSP 的發展困境，一九九九年五月一日生效的「阿姆斯特丹條約」與二〇〇〇年十二月在法國尼斯舉行之歐洲會議所簽訂之「尼斯條約」(Nice Treaty) 對相關機構的職權與決策方式做出修正，而這也再次印證 CFSP 在「政府間協商」的方式下，成員國對於主權讓渡的疑慮以及國家利益的考量比重仍大，影響著機構的政策運作。

吾人發現新現實主義仍是對歐洲政治外交的主導理論，歐洲國家為了促進和平雖有各種不同的模式主張提出，在歐盟條約中亦將這些理想加以建制化，然在操作層次上卻仍抵不過成員國對國家傳統利益的思維。如果要達成「歐洲合眾國」的願景，歐洲各國皆應對「主權」觀念做出新的詮釋，才能在歐洲整合過程有積極的進展，也可以對國際關係發展起指標性作用。另外，可以在「部長理事會」訂定「動員原則」，並提高對抗 (against) 政策的損失，^⑥不遵守規定者在歐體運作架構予以制裁；並提升成員國對共同合作下塑造在政治、經濟方面能真正與美國抗衡之「歐洲合眾國」遠景的期盼。CFSP 是歐洲走向政治統合的關鍵機制，如果歐盟無法有效整合成員國各自之對外政策及軍事能力成為歐盟的一體政策與行動，將無法在國際舞台上展現出強勢的影響力，「歐洲合眾國」的目標也就仍將是一烏托邦境界。

* * *

(收件：89年12月6日，修正：90年1月15日，接受：90年1月19日)

註^⑥ 賈維斯(Robert Jervis)認為下列四種情況有助於合作的達成：(1)增加雙方合作的所得；(2)提高雙方對抗的損失；(3)減少一方合作，一方對抗時，合作一方的損失和對抗一方的所得；(4)增加雙方對對方採取合作策略的期盼。Robert Jervis, "Cooperation Under the Security Dilemma," *World Politics*, Vol. 30, No. 2 (1978), p. 171.

Operational Theory and the European Union's Development of Common Foreign and Security Policy

Hui-ling Chang

Abstract

The operation of the "Common Foreign and Security Policy" (CFSP) of the European Union (EU) is based on Intergovernmental Cooperation. The EU hopes to develop a unified foreign and defense policy on the base of European Community's experiences of economic cooperation. If the CFSP actually materializes, this policy would represent the start of a new phase of international relations, to replace what has heretofore been mostly operationalized in terms of realist theory. Hence, the main purpose of the article is to analyze the origin of the CFSP and its development. Most important is to discuss the difficult problems the CFSP faces both at present and in the future.

Keywords: European Union (EU); Common Foreign and Security Policy (CFSP); European integration; European Political Cooperation (EPC)

