

歐洲聯盟外交行政架構整合及改革方案之探討

陳勁

(國立成功大學政治經濟學研究所專任教授)

摘要

歐盟是世界上最大的貿易集團，也是最大的援外發展合作及人道救助捐贈者。隨著歐盟成員增加以及整個歐盟政經力量擴大，其國際角色與責任亦因而加重，無論是成員國內部或國際社會對於歐盟之外交角色及功能都有著更多期待。於是強化歐盟外交工作及簡化歐盟外交決策與行政架構，便成為歐盟制憲改革方向重點之一。然而 2005 年 6 月歐洲憲法條約在法國和荷蘭的公投中未獲通過，這使得在條約草案中對於設置歐盟外交部以及一個新的歐盟對外行動總署的建議，可能遭遇到困難。雖然歐洲憲章交付各國批准的流程未盡順利，但是藉此時機，釐清歐盟各機構之間的外交權責關係，並推動歐盟外交行政架構進行更合理的整合，在歐盟和各成員國之間則已有一定的共識。本文將就此問題針對歐盟外交行政及政策形成之缺失，分別就外交決策體系之整合、外交總部之規劃、成員國與歐盟駐外單位之分工、歐盟外交人員之徵募培訓，以及外交預算之獲得與評鑑等議題逐一探討，以便我國人對此重大的變革與最新趨勢能有所瞭解。

關鍵詞：

國際政治，歐洲整合，歐洲聯盟，外交行政

壹、前言

歐洲聯盟 (European Union, EU, 以下簡稱歐盟) 之前身歐洲共同體自 1958 年成立以來, 在歷次條約中逐次增擴共同體所管轄之內容。1993 年馬斯垂克條約 (Treaty of Maastricht) 簽訂後, 歐盟正式將共同外交暨安全政策 (Common Foreign and Security Policy, CFSP, 以下簡稱 CFSP) 納入歐盟之業務範圍。¹ 原先共同體所處理的外貿政策、援外發展政策、經濟合作計畫, 仍由歐盟執行委員會 (European Commission) 各委員分工督導之各個業務總處 (Directive General) 全權規劃處理。然而在政治性極高的 CFSP 方面, 則增設高級代表 (High Representative) 一職, 由部長理事會秘書長兼任, 負責規劃擬定歐盟長期之外交暨安全政策方針、協調歐盟成員國對於重大外交事件之共同行動, 並為可能的外交危機設計概括的對應方案。²

近年來, 隨著歐盟成員國增加以及整個歐盟政經力量擴大, 無論是歐盟內部或國際社會對於歐盟之外交角色及功能都有著更多期待。而強化歐盟外交工作及簡化歐盟外交決策與行政架構, 便成為歐盟制憲改革方向重點之一。但是 2005 年 6 月歐洲憲法條約 (Treaty Establishing a Constitution for Europe) 在法國和荷蘭的公民投票中未獲通過, 這使得在條約草案中對於設置「歐盟外交部長」以及「歐盟對外行動總署」(European External Action Service, EEAS, 以下簡稱 EEAS) 的建議, 可能遭遇到困難。³ 雖然目前歐洲憲法條約交付各國批准的流程未盡順

-
1. 馬斯垂克條約 (Treaty of Maastricht) 關於共同外交暨安全政策 (Common Foreign and Security Policy, CFSP) 的之全文, 請參閱: "Title V. Provisions on a Common Foreign and Security Policy," *Europa*, <<http://europa.eu.int/en/record/mt/title5.html>> (5 April 2006)
 2. Roland Dannreuther, *European Union Foreign and Security Policy* (London: Towards a Neighborhood Strategy, 2004).
 3. 關於「歐盟對外行動總署」(European External Action Service, EEAS) 中文譯名之問題, 若考慮歐盟長期對外工作領域一向以貿易談判、援助開發政策之執行為主, 而一般國家之外交安全政策是在 1992 年之後才正式列入歐盟工作職掌, 而且比重

利，但是藉此重要的時機，釐清歐盟各機構之間的外交權責關係，並推動歐盟外交行政架構進行更合理的整合，在歐盟和各成員國之間則已有一定的共識。⁴ 本文將就此問題做一深入的探討，以便國人對此重大的變革與最新趨勢能有所瞭解。

關於本文研究主題之問題意識擬指向三個方面，(一)向來各行其是的各成員國外交工作，如何才能更加有效率地整合？(二)新設歐盟外交行政作業之模式，如何與歐盟其他機構及各成員國之外交工作有效配合？(三)新規劃之歐盟外交行政架構與網絡，應該注意到哪些要點？基於這些方向，本文將先回顧歐盟外交政策形成及行政運作之相關情況，進而探索歐盟現行外交決策及行政之問題與不足。之後，參考歐盟之整合進度與既有之體制運作實例，並以行政機構合理化之考量，針對前述歐盟外交行政及政策形成之缺失，分別就外交決策體系之整合、外交總部之規劃、成員國與歐盟駐外單位之分工、歐盟外交人員之徵募培訓，以及外交預算之獲得與評鑑等議題逐一探討，並就相關方案之利弊得失做出分析。有關歐盟外交決策之研究，近期國內學者發表成果已多，本文則較偏重在歐盟外交實務方面之探討。

本文在研究理論方面擬藉助國際政治學者對歐盟的整合理論 (theory of integration) 切入。整合理論中之「新功能主義」(neo-Funtionalism) 學派諸學者如哈斯 (Ernst B. Haas)、施密特 (Phillipe Schmitter)、林伯格 (Leon Linberg)、杉高德 (Stuart Scheingold)、普恰

也不特別高，因此歐盟並未以傳統之「外交」(diplomatic) 或「外交事務」(foreign affairs) 來界定命名歐盟之對外工作。至於行政官署之層級名稱，部、署、局、處之規模以及與上下官署之關係各有不同。就 EEAS 未來之工作職掌與人員規模來觀察，在歐盟部長理事會督導下運作，具有部級的規模，亦有綜合其他執委會多項業務之性質，因此以「歐盟對外行動總署」為其譯名。未來是否會有「歐盟外交部」(The EU Foreign Ministry)，以及「歐盟大使館」(European Union Embassies) 之正式名稱出現，尚有待觀察。

4. Treaty Establishing a Constitution for Europe, 2004. Article III-197 (3): 'In fulfilling his or her mandate, the Union Minister for Foreign Affairs shall be assisted by a European External Action Service. This service shall work in cooperation with the diplomatic services of the Member States.' 歐洲憲法條約之全文，請參閱歐盟官方網站：*Europa*, <<http://europa.eu.int/eur-lex/lex/en/treaties/dat/12002E/htm/C-2002325N-003301.htm>> (2 April 2006).

拉 (Donald Puchala)、奈伊 (Joseph Nye) 等人，都曾針對歐洲整合的問題做過廣泛細緻的分析，並嘗試提出普遍化說明的理論架構。⁵ 新功能主義的理論基礎是「外溢」(spillover) 的概念，這是指那些邁向整合的初始步驟會觸發內生的經濟與政治動力，不僅維持原先小範疇之功能性整合，並導向進一步的區域合作。⁶ 而這些發展又有兩類特質：其一，是「功能的外溢」(functional spillover)，即是當不完全的整合如果傷害到既有政策之效率，包括既已整合以及相關的政經部門，這時便會對政策協調之深化與廣化 (deepen and widen) 產生一股推力。其二，是「政治的外溢」(political spillover)，當那超國家組織之存在啓動一股建立體制 (institution-building) 的自我強化過程時，就產生了政治性的外溢。歐盟各機構與各成員國在外交決策、外交行政架構方面試著做進一步的整合，皆可在整合理論相關論點中辨識出相對應的詮釋與分析脈絡，本文大致亦依循此脈絡進行研究。

貳、歐盟現行外交政策形成及行政運作概況

歐盟的 CFSP 雖然在馬斯垂克條約 (Treaty of Maastricht) 中，正式納入共同體的法律體系，而且透過法定的多數決議程序，具有一定的條約義務及強制性，但是在現實政治的操作上，還是以尋求各成員國的共識為不成文的習慣法。⁷ 現行的 CFSP 是由先前體制外經過二十餘年逐

5. Robert L. Pfaltzgraff Jr. and James E. Dougherty, *Contending Theories of International Relations* (New York: Harper Collins Publishers, 1990), pp.437-461.

6. 功能主義的架構，依哈斯 (Ernst B. Haas) 所言，「可分離成幾個架構」。例如：權力、福祉，還有政府的防衛政策，甚至是政治性、技術性的，具有彼此個別分離的可能性。依照哈斯本身的理解，則是出於整合的功能自律性 (autonomy of functional contexts)，因此在整合理論領域中導入功能主義，並透過經濟政策的功能將特殊性的自律性整合，朝政治共同體發展。此為整合功能主義的特色。哈斯原本所倡導的功能主義是屬於「修正功能主義」(revised functionalism)，在意義上可以稱為「新功能主義」。

7. Udo Diedrichs and Mathias Jopp, "Flexible modes of governance, Making CFSP and ESDP work," *The International Spectator*, No. 38 (2003), pp. 15-30.

漸發展之歐洲政治合作（European Political Cooperation, EPC，以下簡稱 EPC）更名而來，因此 CFSP 的運作精神與 EPC 並無太大的差異。CFSP 在不成文的機制上，大約可以分成領袖高峰會、部長理事會、大使級政治及安全委員會和各國大使協調會議四個工作階層。而歐盟執行委員會（以下簡稱執委會）則擔任全盤的協調，以及在歐盟內外提供支援的工作。

位於最高階的是各成員國元首及政府領袖組成的歐盟高峰會議（European Council），擔任 CFSP 政策方針的制訂者。如果其他低階的會議或是工作組遭遇無法克服的意見分歧，高峰會自然即是最高、最終的決策單位。⁸ 歐盟高峰會也是共同體未來發展方向與制度改革建議的發動者，同時並代表歐盟宣示對外之共同立場。⁹ 位於第二階層，負責處理 CFSP 例常業務的決策單位，是由各國外交部長組成之歐盟部長理事會（Council of the European Union）。透過這個代表各成員國利益的理事會，讓歐盟在國際上之凝聚力與決策架構得以呈現出來。

一般而言，歐盟 CFSP 所欲規範一致性的制度運作，僅限於政策方針之大致走向。許多由各國外交官僚負責辦理的專業問題，在成員國外交部與歐盟外交部長理事會屬下官員之間，難免會出現對管轄歸屬以及誰有權限做出最後決定的爭議。因此，CFSP 自然就需要對這方面的協調，做出架構上第三階層的安排，在部長理事會之下設立一個政治及安全委員會（The Political and Security Committee, PSC）來處理。¹⁰ 歐盟 CFSP 的政治及安全委員會，由各成員國外交部派遣大使級官員組成。¹¹

8. Fiona Hayes-Renshaw, "The European Council and the Council of Ministers", in Laure Cram, Desmond Dinan and Neill Nugent, *Developments in the European Union* (London: Macmillan Press Ltd., 1999), pp. 23-43.

9. 依據歐盟條約第 J 條，第二項。參閱：A.G. Harryvan and J. van der Harst, eds., *Documents on European Union* (London: Macmillan Press Ltd., 1997), pp. 281-282.

10. 參見歐盟網站：“ESDP Structures of the Council of the European Union,” *Council of the European Union*, <<http://ue.eu.int/coms3-fo/show/Page.asp?id=279&lang=en&mode=g>> (26 April 2006).

11. 「政治及安全委員會」之前身為「政治委員會」。2000 年 12 月歐盟尼斯高峰會（Nice Summit）為了強化 CFSP 以及所屬之歐洲安全防衛政策（European Security and Defence Policy, ESDP）有效運作，將「政治委員會」改為「政治及安全委員會」，

該會依照自己的權限，或是就部長理事會因特別事件所提出的要求，為部長理事會的會議準備相關資料並提供各種可能的因應方案，同時亦負責監督 CFSP 之決議在實施時的各項相關進程與細節。

政治及安全委員會在歐盟部長理事會與各成員國外交部之間，擔任中介聯繫的角色。若欠缺這個關鍵工作階層，CFSP 幾乎是無法推動的。¹² 不過，政治及安全委員會的職權，在納入歐盟正式組織體系之後，反而受到部長理事會下屬「常駐代表委員會」(Committee of the Permanent Representatives, COREOER)之削弱。常駐代表委員會自歐洲共同體成立之初即已設置，亦是由各成員國派遣大使級之資深官員組成，負責部長理事會之會前準備與會後督導執行的任務。¹³ 在部長理事會正式承接 CFSP 業務之後，常駐代表委員會自然也會對相關工作表示意見並要求實質之參與。經過部長理事會之協調，這兩個單位做了適當的分工。政治及安全委員會負責對 CFSP 政策內容與相關方案之妥適性進行審查和分析。常駐代表委員會則承擔部長理事會與各國政府聯絡溝通的工作，也負責與歐盟其他機構協調，處理諸如 CFSP 預算開支等等實質技術問題。

雖然目前劃分工作的折衷妥協形式(modus vivendi)尚可為雙方接受，但是偶爾還是會出現對立以及影響決策作業流程的現象。隨著歐盟業務日益擴張，這種在官僚組織之間相互競爭的問題似乎難以避免，這也正是歐盟憲法希望對各機構工作權責規範做出釐清和調整的原因。CFSP 的政治及安全委員會與常駐代表委員會，同時接受二十餘個設於布魯塞爾的工作組協助，進行相關的政策、方案審查與研究分析。為了就近瞭解並掌握 CFSP 的狀況，各成員國政府高層還會直接指派資深特派員，組成特派員小組督導共同外交暨安全政策整個的運作。

並增設由各成員國軍事首長組成之「歐盟軍事委員會」(The European Union Military Committee, EUMC)，以及「歐盟軍事參謀部」(The European Union Military Staff, EUMS)。

12. Jean-Michel Dumond / Philippe Setton, *La politique étrangère et de sécurité commune (PESC)*, Paris 1999, p. 45ff.
13. J. Zwann, *The Permanent Representatives Committee: Its Role in European Union Decision-Making* (Den Haag: Elsevier Press, 1995).

至於 CFSP 架構的第四個階層，是歐盟各成員國派駐在其他非歐盟國家、政府間國際組織或重要國際會議的大使級每月例會。這個形態的會議旨在讓歐盟各國在第三國、國際組織和國際會議的第一線代表，可以就相關問題交換訊息，並且在議場上做更靈活的相互配合，以完成歐盟指導下的任務。¹⁴ 在第三國舉行的歐盟各國大使月會，通常由到任最資深的國家大使召集。在國際組織或國際會議上，則由擔任部長理事會輪值主席的該國代表來召集會議。從第一階層到第四階層各國、各地、各組織和會議辦公室，由一套 CFSP 專屬的電傳系統（Corespondance Européenne, COREU）串連起來，保持全年不中斷的情報訊息交換網。¹⁵

參、歐盟外交行政及政策形成之缺失與改革

歐盟及其成員國，有時因為缺乏在政策與行動上有效率的協調，而未能將其擁有的大量外交資源，轉換成相稱的國際影響力。整體影響力之不足或可歸因於成員國對於「國家行動自由」的執著，但是最後的結果，卻是使歐盟在國際競技場上呈現低落的表現。當歐盟在貿易事務的外交政策領域展現其力量時（例如，宣布對緬甸的制裁），歐盟對於俄國、中國及美國較複雜的外交政策則不易齊心同調。不過這項觀察在巴爾幹問題上卻是明顯的例外。歐盟在處理波士尼亞問題時呈現的步調混亂，到處理科索沃問題時，已能協調並執行有效的共同行動。這顯示歐盟在從錯誤中學習及調整方面，還是表現出相當的能力和效果。¹⁶

綜觀歐盟的經濟影響力，歐盟其實有廣泛的外交資源與手段可供運

-
14. Ernst Sucharipa, "Nationale Belange spielen weiter mit. Die Europäische Union auf dem Weg zu einer gemeinsamen UN-Politik," *Quartalschrift der Arbeitsgemeinschaft Kirchlicher Entwicklungsdienst*, No. 4 (1999), pp. 79-82.
 15. P. De Schoutheete, "The European Community and its Sub-Systems", in Wallace, W. ed., *The Dynamics of European Integration* (London: Pinter for the Royal Institute of International Affairs, 1998), p. 120.
 16. Steven Everts and Daniel Keohane, "The European Convention and EU Foreign Policy. Learning from Failure," *Survival*, Vol. 45, No. 3 (2003), pp. 167-186.

用。例如：歐盟及其成員國提供全球約百分之五十官方的發展援助經費。歐盟及其成員國擁有龐大的外交行政人員及眾多外交使節團，在數量上遠遠超過美國。¹⁷ 對外方面，歐盟執行外交政策的行動是在執委會的管轄下進行。例如：發展合作政策、技術援助政策、貿易政策、環境政策、簽證及庇護政策等等。所以，推動歐盟外交關係所使用的大部分資源是由歐盟執委會掌理的。當部長理事會秘書處（Council Secretariat）僅有約兩百位官員處理外交領域的事務時，歐盟執委會則有超過三千名行政人員來從事各項涉外工作。執委會憑藉每年大約一千億歐元的預算來推動其外交政策，部長理事會每年大約只有二百億歐元的預算，而且大部分用於巴爾幹半島的危機處理。在欠缺經費以致難有做為的部長理事會，與經費多用於長期計畫的執委會之間權力的不平衡，使歐盟有效率地來因應危機情況的外交能力頗為貧乏。

雖然，歐盟的外交事務在功能上是一體的，但其外交政策與執行卻以明顯的體制劃分為特徵。例如在執委會中，關於外交關係並未設置一個具有特別權限的領導委員，外交關係委員與貿易委員、發展委員及歐盟擴張委員之地位是平等的。執委會 25 位各有執掌的委員（Commissioners）擁有法定的專業性職權，超越歐盟外交政策高級代表（High Representative）權威，甚至超越歐盟高峰會的權威。¹⁸ 早在 1970 年代，美國國務卿季辛吉（Henry Kissinger）在面對多元且複雜的歐洲外交問題時，曾感嘆困惑地問道不知道誰可以為歐洲之外交事務代表發言。¹⁹ 這些混沌的情況迄今似乎並沒有明顯的改善。

17. Council of the European Union, *The EU's External Projection: Improving the Efficiency of our Collective Resources*. SN1731/6/00. Paper given by Javier Solana in Evian, 2 September, 2000, p.2.

18. 執委會中負責共同貿易政策、共同農業政策、合作發展政策等事務的委員，對於所管轄之業務領域有高度之主導權，亦受到歐洲共同體條約的保障。其運作之規範與模式，多年來已成定例，受到歐盟成員國及相應第三國尊重和肯定，同時亦涉及歐盟與相關國家簽訂的條約義務規定，不容片面更動。（例如歐盟與亞非太平洋 77 國簽定的 Lomé Convention 已四度延長，運作超過 20 年）。「資歷尚淺」的歐盟外交政策高級代表和歐盟高峰會通常不會介入這些領域的問題。

19. Henry A. Kissinger, *White House Years* (Boston: Little Brown, 1979), pp. 129-130.

一、 歐盟三大主要機構在外交決策上的角色

歐盟 CFSP 的決策形成，有著政府間主義的外觀，但是歐盟外交政策形成與執行還牽涉到好幾個歐盟的機構。其中，包括各成員國政府（其首長或資深官員在歐盟高峰會及部長理事會之參與），現任部長理事會輪值主席與其前任以及將續任之主席所組成之三人團（Troika）、歐盟執委會、歐洲議會以及與特定外交政策相關之國內遊說團體等等，都能影響到歐盟 CFSP 的最終結果。²⁰ 依據歐盟條約第十八條，部長理事會主席代表 CFSP 的集體立場，並負責執行 CFSP 之決議。主席的角色是在尋求各國對相關議題的共識，並不能獨自任意去界定歐盟之外交政策。歷屆擔任部長理事會主席的外長，儘管都希望能夠在同儕之間發揮較大的影響，但在實際工作中，主席還是得向其他外長同僚之意見做出重大的妥協。

至於歐盟執委會在 CFSP 政策制定中之參與，則可以確保 CFSP 之政府間主義（intergovernmentalism）不至於太過專擅，偏離了歐盟整體之共同利益。²¹ 首先，不論是 25 成員國會議或 Troika 的三首長會議，執委會的代表都一定出席；其二，若干 CFSP 決議賴以落實的措施，例如實施經濟制裁或給予財經援助，亦需要由執委會依據歐盟架構第一支柱（first pillar）有關經貿事務之職權來推動。²² 其三，在馬斯垂克條約之後，執委會取得在 CFSP 中提案的參與權利。第四，執委會所屬幾個業務總處都涉及對外關係業務。其中最重要的還包括歐盟擴大（EU Enlargement）、貿易（Trade）、發展援助及人道救濟（Development Assistance and Humanitarian Aid）、經濟及金融事務（Economic and Monetary Affairs）幾個部門。

歐盟共同外交及安全政策由各成員國政府集體形成，然而若觀察執

20. Alexander Costy and Stefan Gilbert, *Conflict Prevention and the European Union. Mapping the Actors, Instruments and Institution* (Basingstoke, 1998).

21. Christopher Patten, "Die Zukunft der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik und die Rolle der Europäischen Kommission," *Integration*, January (2000), pp. 7-17.

22. 歐盟的工作領域大約分成三大區塊，以同一個神殿屋頂之下的三根支柱來顯示：第一是經濟貿易事務；第二是共同外交及安全政策；第三為司法與內政合作事務。

委會在決策過程中之密切參與、所提供之廣泛資訊，以及對相關議題管理之能力等等，都確立了執委會在 CFSP 之實質地位。而且依據歐盟條約第二十條，確認歐盟駐外代表團（由歐盟執委會所派遣）在第三國行動之關鍵角色，亦即是賦予執委會在參與 CFSP 之外交行動與實際作業的法律地位。²³ 代表個別國家利益的部長理事會，與較能關注歐盟整體利益的執委會，在 CFSP 的運作機制中呈現了相當程度的平衡。為了調和歐盟各主要機構之互動，歐洲議會在 CFSP 條文規範中參與外交政策的程度也逐漸有些成長。在歐盟條約簽訂之前，歐洲議會對於歐體外交政策內容或相關之預算支用，除了道德關切之影響力，並無實質管控的權力。歐盟條約第二十一條對此做了部分修正，部長理事會主席必須就共同外交及安全政策之主要情勢與政策選擇向歐洲議會諮詢（consult），而歐洲議會之觀點亦應該適切地列入考慮（Parliament's views are duly taken into consideration）。

歐盟執委會與部長理事會各有一套外交政策規劃體系，各有其代表歐盟發言的領導人。目前的執委會主席是巴羅索（José Manuel Barroso，任期 2004-2009），部長理事會秘書長兼高級代表為索拉納（Javier Solana），而執委會負責外交事務的是瓦德娜（Benita Ferrero-Waldner）。然而對第三國而言，哪一個單位是接洽的窗口，誰才是歐盟最高的政策發言人，始終是個模糊困擾的問題。這樣雙軌的外交運作機制如何互動，歐盟相關條約並無清楚的規範。外交工作的推動順利與否，端看歐盟各單位領導及幕僚群的人和與慣例，形成目前歐盟外交運作的形貌。

二、歐盟憲法條約在外交政策決策安排之調整

影響歐盟外交政策之制定與執行，最重要的就是歐盟高峰會議、部長理事會以及執委會。歐盟共同外交暨安全政策機制的內部管理以及對外形象，過去深受半年輪換一次的歐盟高峰會議主席的能力與領導風格影響（歐盟條約第 J 條第二項）。儘管這個輪流擔任主席的辦法，能促使

23. Bernard Rudden and Derrick Wyatt, *Basic Community Laws*, fifth ed. (Oxford Clarendon Press, 1994), p. 203.

初任主席的各國政府竭盡所能全力以赴，以展示該國的主導能力和實現的成果。但是也因為半年任期確實太短，造成歐盟 CFSP 主席在國際政治舞台上的角色模糊，並且使其他國家對歐盟外交政策不易留下深刻的印象。甚至，也使外界對於歐盟是否有一貫的外交政策，產生困惑。

另一個實際問題是，輪值擔任 CFSP 主席的某一國外交部長，本身通常也是日理萬機分身乏術，不可能為特定的歐盟外交議題投入太多時間。雖然各方曾提出建議，對輪值主席的制度做出一些基本的改革，但是大國與小國就此問題的看法卻是南轅北轍。較小的成員國不願放棄可以為本國增光的機會，同時更懷疑較大成員國會藉此壟斷主宰歐盟外交政策的方向。然而，較小的成員國能力畢竟有限，所以也不排斥研議在制度上將更多的工作權限，移轉給任期較長之 CFSP 秘書長兼高級代表來執行辦理。²⁴ 日後在新的歐盟憲法中，則由歐盟高峰會議以條件多數選出「高峰會主席」，任期二年半，可連任一屆（Article I-22）。高峰會主席之常設化，自然可使歐盟外交政策的穩定問題大為改善。

依據歐盟憲法的規定，高峰會議是最高政治決策機構，提供歐盟發展必要的動力，負責確立歐盟整體發展的政治方向及優先性。但是憲法條約亦明定高峰會議不具立法功能（Art. I-21-1），立法權限仍保留在理事會手中。在共同外交及安全政策方面，高峰會議界定歐盟之策略性利益與目標，而理事會再依據高峰會議所定的指導原則，執行歐盟外交及安全政策（Art. I-40-2）。常設的高峰會議主席除了籌備並主持高峰會議，以及維繫會議任務的延續性之外，於不影響歐盟外長權力情況下，峰會主席按其層級與權責範圍，負責在共同外交及安全政策議題對外代表歐盟表達相關立場和作法（Art. I-22-2）。依據歐盟憲法條約 I-28 條新設的「歐盟外長」除了參與高峰會議的工作之外，還負責共同外交及安全政策及共同防禦政策之執行、籌備並主持外交事務理事會的工作與提案，並以聯盟之名義與第三方進行對話談判，同時在國際場合表達共同外交及安全政策之聯盟立場（Art. I-21-2；I-28-2；III-293-2；III-296-1）。如

24. 歐盟高峰會新聞稿 Pressemitteilung vom 13 Oktober 1999.

此之安排似可顯示，高峰會議主席職責在於歐盟大政方針之形成，歐盟外長職責在於落實並執行高峰會議之政策。

歐盟執委會在 CFSP 機制中所擔任的角色與功能，是另一個值得探討的重點。執委會自共同體成立以來就一直是最重要的政策執行機構，享有獨佔的歐體法律案提案權。²⁵ 但是在歐洲政治合作 EPC 機制中，共同體成員國政府是在歐體體制之外，另組部長會議與政治委員會來協商運作。執委會主席可以親自出席或派員參與 EPC 的會議，但是並無提案權。直到馬斯垂克條約之後，依據歐盟條約第 J.8 條第三項規定，執委會得以比照成員國的法律地位取得有關 CFSP 的提案權。如此，才使執委會能夠扮演一個更積極的角色，如同歐盟條約第 J.9 條所述，以「完全的參與」(fully associated) 來加入歐盟 CFSP 機制的運作。²⁶

爲了調和歐盟各主要機構之互動，歐洲議會於 CFSP 條文規範中能夠參與外交政策的程度也逐漸有些成長。在歐盟條約之前，歐洲議會對於歐體外交政策內容或相關之預算支用，除了道德勸說之影響力以外，並無實質管控的權力。歐盟條約第二十一條(先前之 J.11 條)對此做了部分修正，部長理事會主席必須就共同外交及安全政策之主要情勢與基本政策選擇 (on the main aspects and basic choices of the CFSP) 向歐洲議會諮詢 (consult)，而歐洲議會之觀點亦應該被適切地列入考慮。另一方面，歐洲議會本身對於介入重要政策的企圖心，也顯現在議員充分運用對於 CFSP 預算支出管制的權力上。歐盟條約第二十八條第四項，以及歐洲議會、執委會及部長理事會三機構間關於 CFSP 財務作業之協定，都提昇了歐洲議會實質參與歐盟外交及安全政策之角色。憲法條約第 III-304-1 條款雖然承續前述歐盟條約相關規定，但並未強制規定理事會或聯盟外長必須徹底落實議會之要求。歐洲議會針對某一國際事件或爭端自行通過決議，對理事會或聯盟外長也僅有建議性質，並無約束力。憲

25. J. Usher, "The Commission and the Law", in G. Edwards and D. Spence eds., *The European Commission* (London: Longman Publication, 1994), pp. 146-168.

26. Dietrich Rometsch, "Die Europäische Kommission," in Werner Weidenfeld and Wolfgang Wessels eds., *Jahrbuch der Europäischen Integration 1995/96* (Bonn: Europa Union Verlag, 1996), pp. 55-62.

法條約保留歐洲議會參與共同外交及安全政策高級代表任命的過程，也規定歐洲議會對執委會所有成員（執委會主席、身兼聯盟外長之副主席及其他委員）以一個整體議決之同意權（Art.I-27-2）。但是並不因此而使歐洲議會得以在日後介入歐盟外交及安全政策。憲法條約下的歐洲議會，對於歐盟外交及安全政策之參與及影響，仍然僅有較間接的角色。

CFSP 機制第三階層的政治及安全委員會由各成員國外交部大使級官員組成，成員分別對各自政府負責，執委會與其關係並無太大關聯。但是執委會之代表在第四階層，於第三國或國際組織及國際會議歐盟大使會議的場合，便可發揮重要的臨場諮詢及協調功能。為了支援執委會日益增加的研究與行政業務，執委會在內部設有一個「涉外關係」（External Relations）業務總處（Direction General IA）。²⁷ 雖然歐盟 CFSP 機制有了前述四個階層的協同分工組合，同時執委會也設立專職的行政作業部門。但是多年運作下來，部長理事會輪值主席無法專心領導、經驗不易傳承、對外角色模糊等等幾個基本問題始終未能解決。²⁸

經過反覆的討論，歐盟各國在 1999 年 5 月 1 日生效的阿姆斯特丹條約，同意設置「共同外交暨安全政策秘書處」與「高級代表」一職，任期五年。²⁹ 同時在秘書處之中另設置「策略計畫及早期警示小組」及「軍事參謀組」的單位，作為研究與決策支援幕僚。部長理事會於 1999 年 9 月 13 日決議通過前北約秘書長索拉納出任 CFSP 高級代表。³⁰ 為了使歐盟外交工作有一個更有效的核心，於是新的歐憲條約擬增設歐盟外交部長一職，由歐盟高峰會議以條件多數議決，並由執委會主席同意後任免之（Article I-28.1）。該部長除了負責歐盟 CFSP，擔任外長理事會的

27. 涉外事務委員會，在執委會內部亦習稱為 DG RELEX (Direction Générale des Relations Extérieures, DG RELEX)。

28. B. Schloh, "The Presidency of the Council of the European Union," *Syracuse Journal of International Law and Commerce*, Vol. 25 (1998), pp. 93-119.

29. Elfriede Regelsberger, "Gemeinsame Aussen- und Sicherheitspolitik," in Werner Weidenfeld und Wolfgang Wessels eds., *Jahrbuch der Europäischen Integration 1999/2000* (Bonn: Europa Union Verlag, 2000), p. 238.

30. Javier Solana, "Die Gemeinsame Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik – Das Integrationsprojekt der Nächsten Dekade," *Integration*, January (2000), pp. 1-6.

主席，協調歐盟對外關係與行動各項工作，並兼任執委會副主席。如此之安排可望將過去外交政策令出多門的問題，改善到一定的程度。

肆、歐盟外交行政架構改革之方向

在對第三國及各個重要國際組織的外交工作方面，歐盟執委會派出 120 餘個代表團 (delegation) 執行歐盟相關的對外政策。³¹ 相對於歐盟成員國在第三國亦有各自派遣傳統的外交使節，歐盟代表團的工作是比較偏重事務性的。兩組外派系統雖然不致於出現爭功鬥氣相互排斥的困擾，但可否將目前各行其是的單位和工作模式加以整合，以提高效率並節省資源，一直是各國外交當局及研究歐盟發展者思考的問題。

2005 年 6 月憲法條約在法國和荷蘭的公民投票中未獲通過，這使得在條約草案中關於設置歐盟外交部長 (Union Minister for Foreign Affairs, UMFA) 以及一個新的 EEAS 的建議，在一些觀察家眼中形同滅頂。未來兩年歐盟政治整合的政治角力可能比起 1993 年以來任何時候都更加激烈，然而許多促使歐盟高峰會支持成立一個新的 EEAS 諸多問題，並不會因為歐憲條約批准受到耽擱而消失。這些情況在歐盟憲法開始談判三、四年之前就已經相當嚴重。不論憲法條約在各國公民投票時是否會被批准，這些事情本身即是相當重要也是必須解決的。

在這個目前被非正式地稱為歐盟對外行動總署的行政架構中，有三個主要議題被提及：存在於歐盟部長理事會秘書處和執委會秘書處之間，權力和財政的不平衡；存在於各成員國對第三國之雙邊政策與歐盟各機構之間，政策協調的缺乏；存在於三個主要歐盟部門 (歐盟部長理事會，執委會和歐洲議會) 對於外交政策偏弱的協調能力。³² 暫且不

31. 歐盟向 118 個國家地區，以及日內瓦、紐約、巴黎、羅馬、維也納等 5 個重要國際組織座落都市，派出 123 個代表團。參見歐盟官方網站：*Europa*, <<http://europa.eu.int/comm/external.relations/delegations>> (19 April 2006).

32. Christopher Hill, "Renationalizing or Regrouping? EU Foreign Policy since 11 September 2001," *Journal of Common Market Studies*, Vol. 42, No. 1 (2004), pp.

論歐盟憲法條約批准的結果如何，歐盟應該會繼續準備進行任命一位歐盟「外交部長」，藉由讓 CFSP 高級代表同時兼任執委會的副主席以及對外關係委員的職務，將外交事權予以整合。這是使新的 EEAS 能有效運作的唯一方法。這將是相關外交行政改革的一個起始點。

一、歐盟對外行動總署之初步輪廓

EEAS 新的建制至少涉及一個總部及派駐在外的代表團網絡。該架構除了要能釐清目前混沌的情況，其設計更不宜受限於現存之體制架構或官僚傳統。但是在此仍有一個很大的問題。歐盟執委會具有一個源自條約的法定身份，將其區別於部長理事會及其輔助機構，譬如目前被提議的 EEAS。可是出於諸多因素，若要設立 EEAS 而不受到執委會架構、工作程序和人員相當程度的影響，是不可想像的。要將執委會與部長理事會分別執掌的功能，在 EEAS 的官僚運作中結合，勢必有賴最高階層積極地來推動。而且，日後 EEAS 亦須以其明確的成就，逐漸在歐盟機構和成員國之間建立他的聲譽和地位。

關於 EEAS 從大到小的架構型式有很多不同的建議。即使 EEAS 最可能的選擇是最小規模的型式，其架構與概念仍應保持彈性，以便吸收日益增加的功能和複雜層級。關於未來的員額、訓練、預算和工作優先序列，仍須交由部長理事會通盤決定。自歐盟於 1992 年成立以來，先前的歐洲共同體駐外代表團，在法律上和事實上即具備新的法律人格，成為歐盟之使節團。比起先前由執委會派任的代表團長，以歐盟代表團名義出現的使節團長當然承擔了更加廣泛的責任。然而，若沒有配套增加的員額和財政資源，現有的歐盟代表團便無法轉型到大使館的地位，以執行執委會目前並未管轄但是卻為歐盟必要的核心外交功能。這需要在 EEAS 總部與大使館或代表團之間的授權（法律上和功能上）進行非常明確的規劃。

歐盟大使館的地位雖然不會使成員國既有的雙邊大使館成為多餘，

但是各國政府卻得面對設置駐外使館之合理性與經濟性的重要考量。各成員國或許可藉此機會重新規劃其外交資源，移用於本國更優先的政策，而將共同的歐盟外交政策逐步交由新的歐盟大使館執行。EEAS 的建立，不僅是爲了消除歐盟各國外交行動領域之重疊、低效率或浪費的資源。面對近來歐盟擴大的問題、伊拉克事務、來自全球恐怖主義以及美國外交政策的挑戰，歐盟除了改善加強外交決策的機制，在行政機制方面，確有必要發展強健且有效率的外交勤務體系，來支持新的歐盟外交部長，並進一步提升歐盟外交與安全政策之利益。³³ 在這方面，EEAS 的功能就如同催化劑，在調和不同的國家立場、促成各方進行對話、並且提供建立共識之平台，有著關鍵的重要性。

這個 EEAS 應該凝聚歐盟對外行政工作之執行焦點。唯有歐盟外交部長賦予 EEAS 明確的行政及預算權限，加上該署擁有獨立且確實可行的權力結構，則上述的理想才能實現。但是，如果歐盟外交部長同時兼任歐盟執委會副主席，而企圖將歐盟對外行動的資源和機制一手全部掌控，那麼極可能在歐盟外交部長與歐盟執委會向來獨立運作的其他委員之間出現緊張。誰都不願意讓自己既有的業務管轄權受到另個單位侵擾。這樣的緊張狀態會削弱歐盟達成外交工作目標的能力。然而在實務上，兩個分別的功能在一組歐盟 EEAS 體制中連結並非不能實現。在索拉納擔任歐盟部長理事會秘書長兼高級代表，與先前彭定康 (Chris Patten) 擔任執委會對外關係委員期間，即有甚佳的合作紀錄，而且建立了一套值得後任者參考和遵守的標準。³⁴

33. 根據這些觀點，可以回顧並檢視使歐盟開始從事外交與安全事務整合的「馬斯垂克條約」的簽訂。以下是 1992 年馬斯垂克條約的大綱：1. 在並符合聯合國憲章的原則下，保護聯盟的共同價值、基本利益以及獨立與完整性。2. 在各個方面加強歐盟的安全。3. 根據聯合國憲章的原則，如同「赫爾辛基最終法案」的原則，並與巴黎憲章的目標一致，來維護和平加強國際安全，亦包含在疆界之外的和平與安全。4. 促進國際合作。5. 發展並鞏固民主與法治，並且維護人權與基本自由，增加歐盟影響力與效率之最大潛能。而歐盟外交事務署必須適當地規劃其架構，以持續專注於與會員國行動最大程度之協調，並確保對外行動計畫符合歐盟外交政策的優先順序。

34. Alasdair Murray, "An Unstable House? Reconstructing the European Commission," Working Paper / Centre for European Reform, London, March 2004.

二、歐盟對外行動總署之設置與行政規劃

EEAS 應該有何種架構，是個有趣的問題。爲了保持連貫性，無論 EEAS 選擇什麼模式，其政策發展與執行能力都是重要的。在歐盟的憲法草案中，說明 EEAS 將組成涵蓋歐盟部長理事會秘書處和執委會原先執掌的外事業務部門，而且容納由成員國外交部門調派的行政人員。而設置一個新的歐盟外交總部是整個改革方案核心的部分。至於這個總部的規模大小與架構，隨著歐盟與各成員國的認知及共識異同，可以有許多不同的可能性。如果各成員國的配合度高、預算撥款充足，那麼新總部的規模可以涵蓋較廣泛的工作內容，否則以一個小規模的總部所能擔負的功能自然有限。至於總部的規模大小與架構會有不同的排列組合，其利弊與得失亦有不同的考量。

（一）較小規模的總部規劃

如果採行一個最小規模的總部之規劃，能做的是將部長理事會秘書處的對外關係部門與執委會的對外關係業務總處 (Directorate General for External Relations, DGER, 以下簡稱 DGER) 及其現有的對外行政單位混和。³⁵ 由於執委會 DGER 的幕僚未曾接受過歐盟 CFSP 完整功能的訓練，特別是欠缺有關安全防衛政策方面之專業，因此這項合併必須從成員國借調相當數目的資深高階外交官，並縮減從執委會 DGER 借調的通才幕僚。這需要一整套逐步漸進的引進計畫，讓成員國大使級的資深高階官員，取代那些基本上只具備一般行政管理經驗或僅在布魯塞爾歐盟總部服務的 DGER 資深幕僚。

小規模的方案將執委會負責貿易、歐盟擴張、與經貿合作發展的業務總處保留，不劃歸 EEAS。但是讓目前歸執委會對外關係委員直接管轄的歐洲援助局 (Europe Aid) 納入 EEAS 總部裡。³⁶ 然而若是將實質

35. Simon Duke, "The European External Action Service: a Diplomatic Service in the Making?" *FORNET CFSP Forum*, Vol. 2, No. 4 (2004), pp. 4-7.

36. International Crisis Group, "EU crisis response capability revisited," *Europe Report*,

的對外行動單位置於歐盟外交部管轄之外，要期待歐盟外交部發揮足夠的影響力來確保歐盟對外關係之佳績，在實際運作上是有困難的。同樣地，若將歐洲援助局和歐洲共同體人道事務局（European Community Humanitarian Office, ECHO）擺在 EEAS 業務之外，會對其個別和相互的工作效率造成損害。這樣小規模方案的成功將依賴歐盟外長的高度能力，以及來自執委會資深幕僚的品質，同時亦有賴歐盟外交部長加強協調，才能達成歐盟對外政策必要的連貫性和一致性。

至於更小規模的總部規劃是不太可能執行的。這個方案著重於簡單地將部長理事會秘書處對外關係部門納入歐盟外交部。這個單位將由部長理事會政治幕僚加上執委會的分析人員所構成，而實際上歐盟對外行動的執行，還是維持在執委會裡。³⁷ 不過這樣在「思考者」和「行動者」之間持續的裂痕，特別是在遇到危機管理情境亟需反應時，會在像歐盟這樣複雜的組織中造成問題。那反應的時間難免會因為制度上的障礙而拖延。而且，歐盟外交和安全政策近年來順利的發展，其實已遠超越執委會當初在法律上和政治上的權責了。

（二）較大規模的總部規劃

對歐盟外交部而言更具有企圖心的概念是，將所有那些包括部長理事會秘書處之政策單位、執委會各個對外工作業務總處、歐盟駐外代表團以及歐洲援助局和歐洲共同體人道事務局的對外行動單位，全部合併起來。設想在一個擴大的部級單位的業務傘下，含括貿易及海外發展援助的功能，交由另一位資深官員轄領，但是在位階上略次於歐盟外交部長。這樣的安排涉及將歐盟外交部等同於執委會的對外關係委員位階，如此將會影響到其他對外行動部門委員的角色（貿易，歐盟擴張，合作發展和人道援助）。然而按照歐盟的規範，所有執委會委員的位階應該是平等的。即使讓歐盟外交部長兼任執委會副主席的職位，還是很難想像

17 January 2005, p. 15.

37. Andreas Maurer and Sarah Reichel, "The European External Action Service: Elements of a Three Phase Plan," *SWP Comments*, No.36 (2004), p. 5.

他們在同僚間可以存在上下級的指揮關係。或許得經過一段磨合期，才能讓這種新的同僚關係調適得很好。

雖然一些評論者認為，身兼執委會副主席的歐盟外長應該能夠促進各單位首長的協調，足以確保貿易、發展、環境政策和技術援助的各項努力，與歐盟所追尋的整體目標不致各行其是出現矛盾。³⁸ 但是若沒有較低階的部次長來分掌業務，最大規模的 EEAS 總部在形式及運作上都是難以想像的。因為這將是一個太大且太過多樣的組織，不易有效管理。而且這樣的安排又隱含弱化執委會能力的風險，讓執委會只剩下「歐洲共同市場秘書處」的等級。³⁹ 雖然這種衍生型的設計，將對外關係從執委會抽離，使他全神貫注在處理內部事務上，或許可以給予正面的詮釋。但是這與當初設置執委會，應以全歐洲之共同利益及專業來規劃歐盟政策的原始精神，又背離太遠了。

對於執委會委員而言，一個可被接受的解決方案是讓他們成爲是「對外關係團隊」的一部份。這些委員依舊維持主管各個業務總處的事務，讓業務總處的幕僚成爲 EEAS 的成員，但是必須接受歐盟外交部的協調。這像是一種將非正式的現存概念定型爲「對外關係家族」，包括：從執委會，執委會轄下對外關係之貿易、發展和歐盟擴張各業務總處，以及歐洲援助合作辦公室（Europe Aid Co-operation Office）和歐洲共同體人道事務局 ECHO。再加上部長理事會之政策單位，緊急情勢中心和理事會秘書處來幫忙歐盟外長主持外交事務會議的對外關係。⁴⁰ 在這個模式下，歐盟外交部的行政部門將負起以往 CFSP 問題的直接責任，同時幫助並協調各機構官員的工作。然而，想要透過談判達成這些必要設計安排，以確保政策連貫性和一致性的協調程度，可能會有相當困難。因爲目前負責貿易，發展和擴張的執委會官員無疑地會認爲，即使沒有如

38. Fraser Cameron, "The Future of the Common Foreign and Security Policy: Towards an EU Diplomatic Service," *EPC Commentary*, 23 July 2005, p. 4.

39. European Parliament, Committee on Constitutional Affairs. *Draft Report on the Institutional Aspects of Setting up a 'European External Action Service'*. Rapporteur: Elmar Brok. (2004/2207(INI)). Provisional. 22 February 2005, p.9.

40. European Commission, *Joint External Action Service: Contribution by Mr Barnier and Mr Vittorio to the European Convention*. 24 June 2003, CON 839/03 (ANNEX).

此的「家長協調」，他們的業務還是運作的很好。⁴¹

(三) 部長理事會秘書處與總部的角色

前述的探討集中在執委會，小部分涉及部長理事會秘書處。歐洲憲法只有列出兩種部長理事會的結構，總務理事會和外交事務理事會 (the General Affairs Council and the Foreign Affairs Council)，其他部長理事會的結構則仍由歐盟高峰會來決定。就邏輯上而言，即使採用最小規模之規劃，歐盟外交部是由外交事務部長理事會領導，所有目前部長理事會秘書處所處理有關對外關係之業務，以後都將會歸屬於 EEAS 的總部。

那些部長理事會秘書處外交組 (Directorate General E) 涵蓋的歐盟擴張、合作發展和貿易的業務領域，將變成歐盟外交部用來協調歸屬在執委會內相對應之對外行動業務領域的依據。吾人可以設想到，現在的秘書處剩餘的人員依據憲法建議將形成總秘書處 (the General Secretariat) 的核心，襄助歐盟高峰會會務 (Article III-344) 和歐盟高峰會的主席。但是這是否意味著，總秘書處將不再參與協助高峰會在任何對外行動領域的工作，或是有此需要時，可在總秘書處和 EEAS 的總部裡設置一些相同的業務單位，又是另一個需要考量的問題。

關於 EEAS 總部在體制上的地位是另一項重點。EEAS 應該是執委會或部長理事會的一部份，或是在兩機構中並存，或者是劃在兩者之外的分離個體？在歐盟憲法上並沒有特別的規定，是否要從執委會和部長理事會分割業務出來設置獨立的外事機構。雖然歐憲第 I-26 條顯示其認為歐盟對外關係責任仍然屬於執委會，但是對於 EEAS 在現存的機構配置中應該如何安排，卻無清楚的指示。⁴² 有些成員國，像英國認為歐盟外交部和新的 EEAS 是一樣的，將提供他們對執委會在對外關係上更多

41. David Allen, "Who will speak for Europe once the Constitutional Treaty is ratified?" *European Union Studies Association (EUSA): Biennial Conference: 2005 (9th), March 31-April 2, 2005*, Austin, Texas. p.4.

42. Article I-26 says in part "With the exception of common foreign and security policy, and other cases provided for in the Constitution, it (the Commission) shall ensure the Union's external representation".

的管控，也認為 EEAS 主要是為部長理事會工作。然而部長理事會秘書長索拉納現在的目標似乎是創造一個自主的 EEAS，與執委會和部長理事會有所不同，更具體的內容則視情況發展再進行調整。

未來 EEAS 即使能完全自主於執委會和部長理事會之外，但是在實務上，他還是必須複製相同的支援和行政管理工作。⁴³ 然而，又因為擔心這種分離的部門太過獨立，歐洲議會在其憲法事務委員會草案報告上建議，特別是基於後勤、管理和預算的理由，EEAS 應該完全合併到執委會幕僚結構中，以確保不會出現編制上的獨立個體或分部，脫離應有的政治監督。⁴⁴ 依據這個模式，EEAS 將在法律義務下執行每一個歐盟機構的決定。但是，若在 EEAS 裡加入軍事單位，例如部長理事會之歐盟軍事參謀部（the European Military Staff）和來自於急情中心（the Situation Center）可能的軍職人員，並讓 EEAS 會完納入執委會底下，情況就會有些困難。⁴⁵ 假如讓軍事參謀離開 EEAS，他們仍應配置在歐盟外交部之下，因為歐盟外交部也負責協調軍方和平民的工作職掌，例如涉及維合任務之類的工作（Article III-309）。歐盟外交部必須顧慮到，任何的安排都不會在平民和軍事危機反應上造成障礙。

伍、歐盟外交總部與執委會之間的關係

歐盟外交總部與其駐外代表團之間的關係，在代表團對援外發展政策領域的業務逐漸減少之後，仍然持續地發展。在歐盟憲法批准之前和之後，更多的不確定性將影響到歐盟對外行動的方式。總部內負責對外關係的功能性單位首先會關心，他們是否將成為 EEAS 的一部分。而其他所有 EEAS 內部和之外受到影響的單位，也將必須自我調整以適應新

43. David Cronin, "Presidency Intensifies Diplomatic Corps Talks," *European Voice*, 28 April 2005.

44. European Parliament, *op. cit.*, p. 5.

45. Honor Mahony, "EU Diplomatic Service Slowly Takes Shape," *Euobserver.com*, 16 March 2005.

的狀況。EEAS 規劃發展迄今的過程已經顯示，該總部必須扮演支援駐外代表團的角色，並提供新任務的指導方針和相關訓練。如果關於 EEAS 未來之不確定性長期拖延，當然會削弱總部幕僚提供代表團必要支援的能力。另一方面，駐外代表團亦須協助總部出訪的官員。⁴⁶ 雖然歐盟執委會聲稱，駐外代表團在部長理事會秘書長兼高級代表 (Secretary-General / High Representative, SG/HR) 出訪時，扮演重要的支援角色，但英國外務官員批評歐盟執委會阻礙他們與秘書長兼高級代表的合作，而且在他們出訪時也覺察到執委會官員與秘書長兼高級代表似乎缺乏良好的合作與協調。⁴⁷

雖然歐洲憲法將駐外代表團置於歐盟外交部職掌之下，但憲法並未明確指示，代表團必須是構成歐盟對外行動總署的一部份。然而，若欠缺各國首都以及駐外使館結合的基礎，外交事務是無法運作的。而且前述單位若只是表面提出相關要求，以確保連貫性與協調性，這仍不足以跨越其間之落差。⁴⁸ 代表團現行列於執委會對外關係總處 DGER 之下的對外事務處 (External Services Directorate) 的地位，並不能充分反映整個歐盟代表性的角色。如果 DGER 持續只是執委會其中一位委員的職責，而代表團的主要業務卻是代表整個歐盟執委會，那麼他們之間難免會有潛藏的衝突。即使歐盟外交部的職權在形式上高於 EEAS，但一方面讓駐外代表團成爲 EEAS 的一部份，而在內部行政體系仍然置於執委會其中一位委員之下，是否合理可行？亦有建議認爲，應該至少有一位歐盟執委會代表在歐盟外交部去分擔責任，固然有其道理，但是不一定能完全解決問題，而且這也與執委會各委員地位平等之體制有所衝突。⁴⁹

46. European Commission, *Taking Europe to the world: 50 years of the European Commission's External Service* (Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2004), p. 43.

47. United Kingdom, Parliament, House of Commons, Minutes of evidence taken before Foreign Affairs Committee, *Developments in the European Union: European Council*, 17 December 2004.

48. David Spence, "The Commission's External Service", *The European Commission*. London, John Harper, August 2005.

49. Crowe, *op. cit.*, p. 7.

要化解歐盟執委會的這個問題，可能需要透過略微削減委員地位平等之原則來配合，以維持代表團留在執委會行政體系之內。⁵⁰ 除非總部和代表團之間的權責有明確的劃分，現在代表整個歐盟的駐外代表團，可能會發現他們必須同時向總部的許多單位負責。除此之外，是否所有代表團的官員都直接受歐盟外交部管轄，也是有待釐清的。舉例而言，如果歐盟外交總部採取最小規模編制，而且合作發展總處（DG Development）仍是由它原來的執委會委員指揮，那麼有些主要職責為合作發展業務的歐盟代表團，其大多數的幕僚官員將會與那些在常規國家大使館館員中處理非外交事務（例如國防事務、移民事務、司法事務等等）的官員有著近似的處境。⁵¹ 他們固然在代表團團長的領導下工作，但是仍需向原來的執委會主管總處（home department）負責。目前代表團中大部分來自合作發展總處的行政官員，可能就會在 EEAS 內會出現不適應的情況。

作為另一種選擇，如果所有代表團的人員都來自歐盟外交部，且歸屬於 EEAS，則那些處理目前仍在不同委員管轄業務領域的行政人員，或許仍是要對該委員負責。事實上，想要在不同的代表團中達成各項功能之平衡，並能與機構間之平衡以及代表團管轄歸屬的問題達成妥協，顯然是相當困難的。不過，若是從對外行動第一線單位的觀點來檢視，代表團的工作其實就在於，整合所有執委會和部長理事會對外關係業務處以及各個功能性單位，對外發揮其作用。這實亦正是歐盟駐外代表團存在的意義。

如果未來歐盟代表團獲得例如聯合國等其他國際組織充分的承認，則代表團即可具備更重要的角色地位，在廣泛的議題上去協調歐盟與其他成員國之立場。在聯合國安全理事會，英法等成員國（安理會常任或非常任理事國）當然有義務去維護歐盟的地位和利益，而成員國和歐盟

50. Thomas Christiansen and Mark Gray, "The European Commission and Treaty Reform," *EIPA Scope*, No.3 (2003), pp. 10-17.

51. Jonal Frederiksen and Heather Baser, "Better Aid delivery, or De-concentration of Bureaucracy? A Snapshot of the EC's Devolution Process," *ECDPM In Brief*, No. 10, (2004), p. 9.

執委會每年也已舉行上千次歐盟內部的協調會議，來準備並議定歐盟的各項立場。⁵² 如果歐盟希望以法人身份在 CFSP 事務方面，比先前它在國際論壇上更大程度地展示自己的實力，歐盟代表團當然還是有空間可以很細緻地運作發揮的。

陸、成員國使館與歐盟使館之間的關係

在歐洲憲法之規範下，歐盟代表團與成員國外交使節團及領事團應密切合作。這樣的合作與協調，必須和歐盟對外行動總署總部以及部長理事會之協調行動一致。⁵³ 固然成員國能夠形成共識，同意歐盟基本的工作目標和優先順序，也認知確有協調出歐洲共同策略的需要。但實際執行上，卻常因為缺乏充分協調而導致成效不彰或未能達成目標。如果上述問題確是存在，顯示歐盟外援計畫的協商大多數只是著重在技術的層面，而政治面向則經常被忽略。⁵⁴ 歐盟代表團和歐盟對外行動總署 EEAS，有必要持續不斷地提升並且加強成員國與歐盟在其他第三國及國際論壇上的行動與政策協調。

一、成員國使館與歐盟使館之分工

歐洲憲法對於大使館的角色，尤其是對中小型成員國的使館，可能有著最大的衝擊。若歐盟外交部從此主導 CFSP，同時歐盟代表團代表整個歐盟，那麼各成員國之大使館將不再有過去當他們的國家輪流擔任部長理事會主席時所加重的角色和附帶的責任。中小型之成員國會發現，若喪失這樣的常規責任，將使他們重新思考，是否需要為了維持在第三國之代表工作，繼續先前所投入的資源。例如，歐盟部長理事會主

52. European Commission, *The EU, and How It Works at the UN*, April 2001.

53. European Commission, "Interaction with Member State Embassies," *Europa*, <<http://europa.eu.int/comm/external-relations/delegations/intro/ms.htm>> (7 May 2006).

54. Steven Everts, *Shaping a Credible EU Foreign Policy*, CER Pamphlet, February 2002, p. 46.

席的工作與 EPC 關聯的職責任務，使歐盟駐外代表團之數量幾乎是愛爾蘭駐外代表團數目的兩倍。⁵⁵ 然而，即使會員國並不擔任部長會議輪值主席，該國使館也不兼領歐盟外交活動領導權時，較小型的歐盟成員國使館仍會察覺到，他們的工作量和影響力還是較前有所增加。例如，葡萄牙的使館不僅只是一個小而單獨的單位，他同時也被視為歐盟一個成員國的代表，因而使其工作在質或量上都顯著地增加。

較大型國家的使節團或許比較不受到影響。以泛歐意識較淺的英國為例，若歐盟使節團的工作真是得向全面的歐盟外交勤務轉移，很可能會遭到倫敦當局堅決的抵制。英國基本上固然同意共同外交暨安全政策 CFSP 之行動應該更加集中在歐盟布魯塞爾總部運作，不過他們先前是希望 CFSP 擺在政府間合作性質較強的部長理事會之內，而不是由超國家性質較高的執委會的對外事務部門來掌控。英國的外交暨國協辦公室（The Foreign and Commonwealth Office, FCO）已經明確表示，通商貿易事務、移民管制和一些政治方面的工作，必須維持原樣留在國家的控制之下。⁵⁶

在節省行政資源方面，雖然英國和德國在冰島首都雷克雅維克（Reykjavic）共用大使館的館舍，但英國仍維持它分離及保安的工作區。外交暨國協辦公室的官員確曾建議，未來可以考慮在 FCO 資源有限的地區，與其他友邦在業務、功能與幕僚人員方面，分享資源合署辦公。⁵⁷ 但是，這仍是難以想像如英國這樣大型的成員國會全然接受，為了容納歐盟代表團以及所有成員國的使節團，會在每一個第三國家設立一處類似「歐洲大廈」（European House）的計畫。⁵⁸ 這又將問題太過於簡化了。

55. Ben Tonra, "Ireland," in Brian Hocking and David Spence, eds., *Foreign Ministries of the European Union: Integrating Diplomats* (Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2002), pp. 157-158.

56. David Allen, "The United Kingdom: Adapting to the EU within a Transformed World," in Brian Hocking and David Spence, eds., *op. cit.*, p. 267.

57. United Kingdom, Foreign and Commonwealth Office, Consular Directorate. *In partnership: delivering high quality consular service. Strategy 2004-2007*, Foreign and Commonwealth Office, July 2004, p. 21.

58. David Spence, *op. cit.*

除了考量國家主權的因素以及如何在國內爭取支持配合上述計畫之外，還有很多國家的威望是與使館有關聯的。特別是那些過去擁有多處殖民地的強國，通常與先前的各殖民地維持其特殊關係。大國認為合署辦公的方式，會危害到這些特殊關係。但是從一個消極的觀點來理解，這只是個節省資源相對於充面子的問題。歐盟使館 (EU embassies) 新的地位應該被視為一種轉折機會，藉以重新調整各國稀有的外交資源，讓其移用於更優先的國內利益政策。同時，並逐漸將歐盟共同的外交政策業務轉移到新的歐盟使館，就像以往長期進行的世界貿易組織 (World Trade Organization, WTO) 貿易談判一樣。倘若相關的工作已經由歐盟總部及其駐外代表團適切地涵蓋，各成員國自然可藉此機會來削減一些在首都以及在駐外使館的職位和部門。

雖然歐盟代表團新的地位，將 CFSP 行動的某些焦點從較小型成員國的使館移離出來，但是歐盟仍然需要大小成員國使館的合作與投入。特別是 CFSP 的事務，歐盟是不能超越或偏離成員國之意志來運作的。儘管有傳言，部分國家的使館可能被關閉，但新的歐盟代表團也不會使成員國在第三國雙邊的使館成了多餘之機構。⁵⁹ 在國際組織的代表權方面，例如聯合國，國家身份是成為組織會員的資格要求。歐盟使館或許可以繼承國際組織已經賦予歐盟執委會代表團的完全承認，但是因為歐盟不是一個「國家」，派駐在這些國際組織的「歐盟使節團」仍將高度依賴成員國的合作，以確保歐盟的聲音及立場能被充分地傳達和理解。

二、歐盟使館之領事業務

領事事務 (consular affairs) 是一國外交機構對其國民之服務，是最顯見也是最直接的部分。領務之周延與成效在國內政治上通常受到高度關切，特別是當公民在國外遇著麻煩時。關於歐盟推動設立共同之領務及簽證服務的建議，並不會被所有成員國接受，尤其是那些擁有許多公

59. Daniel Hannan, "EU's 'illegal' Diplomatic Corps is Edging Out our National Embassies," *Sunday Telegraph*, 20 March 2005.

民在國外旅遊和工作的成員國。⁶⁰ 然而未來這個情況可能會有些改變。當歐盟的駐外代表團逐漸轉變成大使館之後，成員國會考慮要求歐盟代表團承擔起領事或其他代理性質的角色，特別是在一些國家中成員國不願維持個別的大使館，而其他國家也無法代表該國或為其國民提供服務時。當然，這必須假設歐盟代表團已獲得地主國認可從事這些工作，而且被委託的歐盟代表團也具備相應的人力和資源。否則這樣的領務委託就完全沒有實施的基礎與可能性。

例如愛爾蘭政府即曾經討論過，在該國沒有外交代表的第三國家，與歐盟執委會代表團同處工作的可能性。但是像這樣同址辦公的官員，在地主國外交使節團名單的安排上有實務的困難。⁶¹ 歐盟代表團必須配置足夠的人員，才能執行領務及其他牽涉廣泛的工作。這部份業務是不容易的，而且可能因為涉及多種語文問題而益形複雜。如果歐盟代表團要承接國家使領館的領事功能，這將至少包括：補發遺失或遭竊之護照；文件公證與驗證；在政治動亂或自然災難時期送返歐盟的公民；協助醫療緊急救護；在歐盟公民遭遇逮捕的案例中，確認該公民是否受到公平對待，同時協助當事人聘請律師，以及訪視被拘留的歐盟公民等等。⁶²

歐盟和成員國還要對有關行政工作的層級達成協議。因為當各個地方承辦的行政層級不同時，會讓其他成員國樂於接受對其人民有更高的行政層級待遇，或者是他們會給自己的民眾更高層級的行政優先？歐盟和成員國的協議也必須包括一些成本取得的方法，這是實際的問題。聯合領務對於各種情況都要有所準備，譬如應付以個人名義要求的臨時借款，就像要解決突發的旅遊困境或是將死者遺體運送回國等等，都必須以某種方式明確規定。否則難免會對歐盟帶來不利的名聲與困擾。

歐盟各國依據申根協議（Shengen Agreement）處理簽證，是一個可

60. Cameron, Fraser, *The Future of the Common Foreign and Security Policy: Towards an EU Diplomatic Service*, *EPC Commentary*, 23 July 2005, p.4.

61. Ben Tonra, *op. cit.*, p. 158.

62. 事實上這類的領務工作在歐盟條約第二十條中已載明各國應提供相關協助。European Parliament, Committee on Constitutional Affairs. *Draft report on the institutional aspects of setting up a 'European External Action Service'*. *op. cit.*, p. 6.

以由聯合領務而獲益的領域，便於防止第三國申請人藉著找出較寬鬆的使領館辦妥手續，以「簽證跳躍」(visa jump)的方式，輾轉進入已經拒絕其入境的國家。這類問題可望在各國日益密切的領務合作中消失。其實，各國對簽證規則的統一解釋與執行，要比另創歐盟領務行政系統來得好。⁶³ 對歐盟駐外代表團而言，領事事務其實是不必要的分心，屬於輔助與次要的工作。其核心業務應該是在例如貿易、發展援助、人道援助等工作領域，並與第三國家發展和維繫良好的關係，同時培養館員對危機適切反應的能力。領務工作仍宜由各國自己的使領館來處理為主。

柒、歐盟對外行動總署的行政支援與評鑑

在分析設立新的 EEAS 總部與大使館發展上，還有一些行政議題必須深入考量。先前曾經提及之相關問題，在此區分為以下四個項目：預算取得，人員配置，訓練和評鑑，逐項做進一步討論。

一、預算取得與人員配置

歐盟對外行動總署預算之管控會出現不同的情況，端視其資金是執行部長理事會或執委會的活動而定。但是歐盟外交部長將有權管轄這兩方面的行動，因為歐憲規劃歐盟外交部長同時兼任執委會副主席之職位。到目前為止，在歐盟「2007-13年預算計畫」中對於 EEAS 並沒有相關安排。EEAS 要如何籌措財源將視其組織架構最終之定案，同時是否能盡快成立並逐步進入運作，才能確定。EEAS 也得依賴與其他機構的均衡互動，因為他是個需要向各方募集財源的新機構，自然也必須接受各界檢視其負責執行之計畫與活動績效。

歐盟外交部必須有對 EEAS 預算充分督導的權力，否則即沒有能力去執行 CFSP 以及確保其在對外行動時的協調。尤其是對那些移入 EEAS

63. Christina Boswell, "The 'External Dimension' of EU Immigration and Asylum Policy," *International Affairs*, Vol. 79, No. 3 (2003), pp. 619-638.

管轄的業務，該部將可能被迫作一定程度的讓步。假如未來 EEAS 是從歐盟預算中獲得員額與資金，而非直接從會員國取得，那麼資金就必須來自現有的歐盟財源。⁶⁴ 這些資源將視其用途是用於政府間（intergovernmental）或共同體的功能業務，依其不同支出的情況進入 EEAS。這樣的共同財政，或許會造成一個使管理和監督都複雜化的機構間（inter-institutional）預算架構，但是卻不致降低預算的透明度，也不會弱化歐洲議會在預算監督上的角色。⁶⁵ 事實上，EEAS 應由歐盟統一編列預算，不宜由成員國直接撥付。多元的財政來源，確是會對行政中立與監督都會造成矛盾和混亂。

新的 EEAS 宜維持一個彈性的人員配置結構，不至於因為歐盟外交部配戴兩頂帽子，而被固定在兩個不同機能的人事流動之內。正如同具備了執委會職員身份之便利，一名歐盟外交官能夠毫無困難地同時代表部長理事會和執委會。在 EEAS 人事組成的三個主要來源方面（部長理事會，執委會和成員國），不宜設下特定的徵調比率。讓歐盟官員可以在部長理事會和執委會的功能單位之間、在總部和大使館之間，以及在 EEAS、部長理事會和執委會之間很彈性地流動，這對於有效的組織發展是非常重要的。確保人員的流動性有助於在 EEAS 和執委會涉及外交政策的單位中強化凝聚力。部長理事會的幕僚或成員國的外交官，若參與 EEAS 總部和歐盟大使館及代表團之職務輪調，即應該給予具體的鼓勵。

新的 EEAS 同時對理事會和執委會負責，其團隊成員亦包含從這兩個機構和從成員國來的官員。雖然在憲法中對於 EEAS 官員從哪一部分來的比例沒有規定，然而，現在僅有不到 200 名理事會官員擔任外交工作，若就這三個來源平均分配員額調派，顯然不太可能行得通。為了保證這個新機構運作成功，EEAS 應該少去考慮幕僚原來的單位，而努力

64. United Kingdom, Parliament, House of Commons. Minutes of evidence taken before Foreign Affairs Committee, *Developments in the European Union: European Council*, 17 December 2005.

65. European Court of Auditors, Special Report No 13/2001 on the management of the common foreign and security policy (CFSP), together with the Council's replies and the Commission's replies, *Official Journal of the European Communities* C338, 30 November 2001.

將各處來的成員整合在新的機構之中。依據部長理事會法務部門提供給會員國參考的觀點，假如相關官員是從他們原來的機構「調職」進入新的組織，而不是由原來的所屬機構「派遣」到 EEAS，那會比較好。因為在後者之情況，相關官員之權利與義務仍舊依其原來所屬機構（理事會或執委會）規定。但是「調職」進入 EEAS 則意味著對所有的官員將適用一致的人事法規。⁶⁶

雖然 CFSP 與其他歐盟對外行動的區別，決定了各機構的角色和各自執行的程序。但是，歐盟外交部的支援組織，不會只因為他們有兩個分別的功能，而被固定在兩個不同的功能主流。⁶⁷ 事實上，歐盟外交部雖然得面對兩個上級單位，然而只要符合法律的義務及程序，個別 EEAS 的官員沒有理由不能執行兩邊的職務。特別的情況是，假如未來 EEAS 確定不收納執委會全部對外行動的專業總處，靈活的人事調動可以在 EEAS 與非 EEAS 對外行動部門之間建立一道橋樑，有助於維持各機構的內聚力，從而保證政策與施政上的連貫性。

對於布魯塞爾歐盟總部人員和即將從歐洲議會或成員國過來的人員，調派至駐外代表團工作，尤其是到一般生活條件困難的地方，若僅有財政（薪資與加給）的刺激，其作用可能並不大而且也不夠。更佳的鼓勵，即是強制規定相關官員在晉升領導層級之前，必須獲得海外第一線的專業經驗。⁶⁸ 其實，這原本就是各國職業外交官必經的歷程。將成員國外交官派至 EEAS 職務的任命，特別是到歐盟駐外代表團的工作，合併到成員國外交官人事資歷的規劃也會有鼓勵的效果。

目前，有關成員國派遣人員調職到 EEAS 的程度與規模還不是很確定，這可能將以人口的多寡為參考。成員國對 EEAS 的貢獻將不僅限於外交官員，也可以包括其他內閣部會的專家，像是科技、健康、環境等

66. David Cronin, *op. cit.*

67. European Commission, *A Constitution for Europe. Summary of the Agreement on the Constitutional Treaty*, 28 June 2004.

68. European Commission, "The Management of the External Service," Europa, <<http://europa.eu.int/comm/external-relations/delegations/intro/mgm.htm>> (3 May 2006).

專業領域。所有從成員國調來的官員將遵守相似的工作條件，如同現在適用於各國專家的規範，即是他們必須接受執委會的指派，並且在借調期間不得聽從本國政府指示。然而，如果可保證他們在薪水、福利和豁免權上獲得一致的待遇，各國專家較傾向以臨時代理人身分接受聘用，而不是像短期派遣的各國的專家，與歐盟人員有不同的薪資酬勞。

外界亦曾表示憂慮，較大的成員國或許不完全支持這個新的制度，可能會讓那些指定給他們的職位空著，故意削弱 EEAS 的能力。⁶⁹ 爲了消除這種可能性，EEAS 就必須在另一個成員國被邀請提出其他人選申請之前，嚴格限制職位空缺的期限。無論最終採取哪一個方式來決定成員國派出外交官的數量，甚爲重要的是，來自成員國的官員進入 EEAS 體系，必須遵守目前適用於各國專家調派到執委會任職時之相同條件，亦即是在其工作時，不得接受原來國家政府的命令。個人的工作不可以附帶其母國之色彩，必須堅守對全歐洲效忠之精神。除此之外，由成員國選拔外交官及專家至 EEAS 職位之任用程序，不僅會注意地理、性別平衡和機會均等的考量，同時亦應適用常任文官功績與資深的原則。

二、外交人員訓練與歐盟對外行動總署之評鑑

歐洲議會曾提出建議，歐盟需要設立官方的外交學院，爲聯盟 EEAS 官員和由各國調職而來之外交官及專家們提供相關訓練，以培養共同的專業文化與團隊精神。⁷⁰ 這不但可以創造一群在歐盟和超越成員國等級的多階層外交官員，受訓對象甚至包括從第三國來的學生及外交官。必要的訓練除了在新設的外交學院內進行，執委會對於在各地眾多不同的學術機構實施的訓練，亦提供相關課程以配合 EEAS 新的業務。部分訓練也可由 EEAS 各單位內部自己來規劃，以配合本單位特別的需求。

這些訓練將是歐盟外交人員職務生涯堅實的基礎。成員國和第三國外交官參與這些訓練，在吸引全球的焦點上是相當重要的。各會員國外

69. Andreas Maurer and Sarah Reichel, "The European External Action Service: Elements of a Three Phase Plan," *SWP Comments*, No. 36 (2004), p. 6.

70. European Parliament, Committee on Constitutional Affairs. *Draft report on the institutional aspects of setting up a 'European External Action Service,' op. cit.*, p. 6.

交人員和專家們調職到 EEAS，可獲得歐盟的工作知識並添增外交文化的素養，如此才能確保他們在新職務上有效發揮專長。⁷¹ 若是在一個校區內整合這樣的訓練，當然有經濟規模的效益，也可以提升歐盟的團隊精神。但是，分散各地訓練進修也有其好處。一些遍佈歐盟各國提供較高階研習的機構，足以使學員接觸更廣泛的專家學者和非歐盟國家的學生。而且如此的安排，可讓這些參與歐盟外交人員訓練計畫的機構和大學保持其獨立性。長期而言，這些機構的獨立性與多樣性，對於外交人員訓練內容的靈活與成長當然是相當重要的。

不論是在機構內部或駐外單位，應該讓 EEAS 官員便捷地獲得訓練機會。如遠距教學即可讓駐外代表團人員藉由網路進行學習。在備有居住設施 EEAS 內部進行的訓練模式，將目標放在培養所有各階級學員的團隊精神，並縮小不同地理區和不同機構之間的隔閡。對於即將派遣至大使館任職之官員以及對那些由外館聘雇人員的訓練，是培訓工作特別強調的重點，以便新到任者能夠勝任涵蓋廣泛的業務責任。這種對訓練的持續需求，亦附加在各單位審計報告的認證上，作為上級援助管理的評鑑依據。⁷²

在新的 EEAS 組織至少運作兩年之後，歐盟應該創設一個機制對 EEAS 進行獨立的評鑑。這個評鑑必須檢視 EEAS 所有的面向，包括 EEAS 與歐盟執委會和歐洲議會等機構及其他利益相關者的工作關係。在這些評鑑所發現的基礎上，歐盟繼續決定 EEAS 的功能職掌能否擴張以及何時擴張。這個評鑑的過程和結果應該是對外界公開的。EEAS 的發展應該有多快和多遠，是個值得觀察的問題。設定一個有積極企圖的架構和時間表，或許能防止歐盟機構間之爭執與工作重疊的浪費，但也可能引起對歐盟政治和與憲政改革不必要的衝擊。相對地，太過謹慎的途徑也有其風險，反而可能使得歐盟要求 EEAS 的效率水準沒法達成。

71. Jorg Monar, "The Case for a European Diplomatic Academy," *Occasional Paper*, 17 July 2000, p. 2.

72. European Court of Auditors, *op. cit.*, p. 5.

捌、結論

由於 EEAS 整個架構仍在規劃中，歐盟各機構與各成員國之間的外交業務管轄及資源配置亦尚未定案，目前對於歐盟對外行動總署之成效預作判斷仍言之過早。但是在本研究對於歐盟對外行動總署各種組建方案的探討中，確已讓許多行政技術困難的問題浮現（例如歐盟外交部、成員國外交部、歐盟執委會各專業總處，與歐盟駐外代表團相互之間，需要協調將管轄業務作更清楚的劃分）。同時亦呈現在外交行政管理方面應特別注意的重點（例如多方來源外交官之甄選引進、輪調晉級、教育訓練、駐外館務規劃安排等等）。畢竟只要能認清問題之所在，循著這些問題要點再繼續探尋解決之道，還是相當樂觀的。歐盟過去的發展歷程與成就，應該可為這一份樂觀作為註腳。

未來在歐盟高峰會選出常任主席、高峰會與執委會主席協同選出歐盟外交部長，成立歐盟外交部以及 EEAS 之後，歐盟的外交決策與外交工作執行，應可進入一個更加穩定更有效率的局面。關於 EEAS 發展進度的問題，歐盟和會員國可以藉著歐盟憲法批准的時機再度出發，在條約範圍之內建制一套最大可能的 EEAS，儘快並果決務實地設立相應規模的行政架構。但是，近期大眾媒體對於此龐大機構實施計畫之報導，在那些必須舉行公民投票批准憲法的國家內，可能會有不利的影響。大傳媒中出現的負面評論指出，在歐憲完成批准前，理事會在欠缺法律基礎的情況下，啟動新建一套外交行政機構的計畫是有欠周延的。⁷³ 當然，在歐盟憲法批准之前沒有理由不讓歐盟公民去了解相關的計畫，但是若計畫的目標原本是為歐盟對外行動帶來更高的一致性和連貫性，卻讓這個議題引起廣泛的憲法爭論，這倒是令人惋惜的。

未來 EEAS 的角色和架構，若只是為了配合現有歐盟機構和官僚體系之需要而決定，這樣會糟蹋歐盟的潛力。同樣的，一個逐步演進的

73. Daniel Hannan, "EU's 'Illegal' Diplomatic Corps is Edging out Our National Embassies," *Sunday Telegraph*, 20 March 2005.

EEAS 成效也不應只依賴歐盟外交部首長的個人特質。假如歐盟對外關係和行動之成功，是依靠首長們超乎常人的努力，旨在舊的歐盟機構支柱間架起橋樑，並將歐盟現存許多不一致的協定所造成的困擾置於控制下，這仍將會讓 EEAS 整個連貫一致的概念處於風險之中。讓歐盟外交行政組織日益向合理化調整，才是長期穩定發展的良好基礎。

EEAS 不可能在指定的日程完整地突然誕生，但是正如歐盟的傳統，新的 EEAS 會逐步演進，累積水到渠成的權力，並爭取各界的肯定與承認。歐盟首先可以從小規模的途徑做起，成立一個由部長理事會對外關係處 (Directorate General)、政策單位 (Policy Unit)、執委會轄下之 DGER 與外事勤務單位 (External Service) 以及駐外代表團，整合組成新的 EEAS。同時也讓這兩個主要機構清楚地瞭解，新架構並非不可變更的設置。而且這個初始階段的 EEAS 必須保有彈性，以便日後吸收從執委會釋出的其他外交行動功能。

歐盟作為一個能確保區內和平與繁榮的組織，其成功是基於各成員國漸進累積的互信以及歐盟各機構平等逐步地演進。歐盟正積極規劃建立新的外交行政部門及所隸屬的大使館網絡系統，去支援和達成其全球外交暨安全政策目標。這項行政工程與建立歐洲憲法的進展相關，也從中獲得動能，並為新的歐盟外交部作周詳的準備。歐憲條約的批准流程在 2005 年激烈的爭辯中進行，甚至有可能延續到 2006 年之後還無法完成。即使憲法條約本身未獲批准，但是這已提供良好的理由和足夠的法律基礎意見，讓歐盟向前推展一套新整合的外交行政架構，逐步實現在憲法條約中預先規劃的外交行政改革目標。

(收稿：2006年5月17日，修正：2006年6月26日，接受：2006年6月29日)

參考文獻

- “ESDP Structures of the Council of the European Union,” *Council of the European Union*, <<http://ue.eu.int/coms3-fo/show/Page.asp?id=279&lang=en&mode=g>> (26 April 2006).
- “Title V. Provisions on a Common Foreign and Security Policy,” *Europa*, <<http://europa.eu.int/en/record/mt/title5.html>> (5 April 2006)
- Allen, David “The United Kingdom: Adapting to the EU within a Transformed World,” in Brian Hocking and David Spence, eds., *Foreign Ministries of the European Union: Integrating Diplomats* (Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2002), p. 267.
- Allen, David “Who will speak for Europe once the Constitutional Treaty is ratified?” *European Union Studies Association (EUSA): Biennial Conference: 2005 (9th), March 31-April 2, 2005*, Austin, Texas.
- Boswell, Christina “The ‘External Dimension’ of EU Immigration and Asylum Policy,” *International Affairs*, Vol. 79, No. 3 (2003), pp. 619-638.
- Cameron, Fraser, “The Future of the Common Foreign and Security Policy: Towards an EU Diplomatic Service,” *EPC Commentary*, 23 July 2005, p. 4.
- Costy, Alexander and Stefan Gilbert, *Conflict Prevention and the European Union. Mapping the Actors, Instruments and Institution* (Basingstoke, 1998).
- Council of the European Union, *The EU’s External Projection: Improving the Efficiency of our Collective Resources*. SN1731/6/00. Paper given by Javier Solana in Evian, 2 September, 2000.
- Cristiansen, Thomas, and Mark Gray, “The European Commission and Treaty Reform,” *EIPA Scope*, No.3 (2003), pp. 10-17.
- Cronin, David, “Presidency Intensifies Diplomatic Corps Talks”, *European Voice*, 28 April 2005.
- Dannreuther, Roland, *European Union Foreign and Security Policy* (London: Towards a Neighborhood Strategy, 2004).
- Diedrichs, Udo, and Mathias Jopp, “Flexible modes of governance, Making CFSP and ESDP work,” *The International Spectator*, No.38 (2003), pp. 15-30.
- Duke, Simon “The European External Action Service: a Diplomatic Service in the Making?” *FORNET CFSP Forum*, Vol. 2, No. 4 (2004), pp. 4-7.
- Dumond, Jean-Michel / Philippe Setton, *La politique étrangère et de sécurité commune (PESC)* Paris 1999, p. 45ff.
- Europa*, <<http://europa.en.int/comm/external.relations/delegations>> (19 April

- 2006).
- Europa*, <<http://europa.eu.int/eur-lex/lex/en/treaties/dat/12002E/htm/C-2002325N-003301.htm>> (2 April 2006).
- European Commission, "Interaction with Member State Embassies," *Europa*, <<http://europa.eu.int/comm/external-relations/delegations/intro/ms.htm>> (7 May 2006).
- European Commission, "The Management of the External Service," *Europa*, <<http://europa.eu.int/comm/external-relations/delegations/intro/mgm.htm>> (3 May 2006).
- European Commission, *A Constitution for Europe. Summary of the Agreement on the Constitutional Treaty*, 28 June 2004.
- European Commission, *Joint External Action Service: Contribution by Mr Barnier and Mr Vittorio to the European Convention*, 24 June 2003, CON 839/03 (ANNEX).
- European Commission, *Taking Europe to the world: 50 years of the European Commission's External Service* (Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2004).
- European Commission, *The EU, and How It Works at the UN*, April 2001.
- European Court of Auditors, Special Report No 13/2001 on the management of the common foreign and security policy (CFSP), together with the Council's replies and the Commission's replies, *Official Journal of the European Communities* C338, 30 November 2001.
- European Parliament, Committee on Constitutional Affairs, *Draft Report on the Institutional Aspects of Setting up a 'European External Action Service'*. Rapporteur: Elmar Brok. (2004/2207(INI)). Provisional. 22 February 2005, p.9.
- Everts, Steven, and Daniel Keohane, "The European Convention and EU Foreign Policy. Learning from Failure," *Survival*, Vol. 45, No. 3, (2003), pp. 167-186.
- Everts, Steven, *Shaping a Credible EU Foreign Policy*, CER Pamphlet, February 2002, p. 46.
- Frederiksen, Jonal, and Heather Baser, "Better Aid delivery, or De-concentration of Bureaucracy? A Snapshot of the EC's Devolution Process," *ECDPM In Brief*, No. 10 (2004), p. 9.
- Hannan, Daniel "EU's 'illegal' Diplomatic Corps is Edging Out our National Embassies," *Sunday Telegraph*, 20 March 2005.
- Hannan, Daniel "EU's 'Illegal' Diplomatic Corps is Edging out Our National Embassies," *Sunday Telegraph*, 20 March 2005.
- Harryvan, A.G., and J.van der Harst, eds., *Documents on European Union* (London: Macmillan Press Ltd.,1997), pp. 281-282.
- Hayes-Renshaw, Fiona, "The European Council and the Council of

- Ministers,” in Laure Cram, Desmond Dinan and Neill Nugent, *Developments in the European Union* (London: Macmillan Press Ltd., 1999), pp. 23-43.
- Hill, Christopher, “Renationalizing or Regrouping? EU Foreign Policy since 11 September 2001,” *Journal of Common Market Studies*, Vol. 42, No. 1 (2004), pp. 143-163.
- International Crisis Group, “EU Crisis Response Capability Revisited,” *Europe Report*, 17 January 2005, p. 15.
- Kissinger, Henry A. *White House Years* (Boston: Little Brown, 1979).
- Mahony, Honor “EU Diplomatic Service Slowly Takes Shape,” *Euobserver.com*, 16 March 2005.
- Maurer, Andreas, and Sarah Reichel, “The European External Action Service: Elements of a Three Phase Plan,” *SWP Comments*, No.36 (2004), p. 5.
- Monar, Jorg, “The Case for a European Diplomatic Academy”, *Occasional Paper*, 17 July 2000, p. 2.
- Murray, Alasdair, “An Unstable House? Reconstructing the European Commission,” Working Paper / Centre for European Reform, London, March 2004.
- Patten, Christopher “Die Zukunft der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik und die Rolle der Europäischen Kommission”, *Integration*, January (2000), pp. 7-17.
- Pfaltzgraff Jr., Robert L., and James E. Dougherty, *Contending Theories of International Relations* (New York: Harper Collins Publishers, 1990), pp. 437-461.
- Pressemitteilung vom 13, Oktober 1999.
- Regelsberger, Elfriede, “Gemeinsame Aussen- und Sicherheitspolitik,” in Werner Weidenfeld und Wolfgang Wessels eds., *Jahrbuch der Europäischen Integration 1999/2000* (Bonn: Europa Union Verlag, 2000), p. 238.
- Rometsch, Dietrich, “Die Europäische Kommission,” in Weidenfeld, Werner and Wolfgang Wessels eds., *Jahrbuch der Europäischen Integration 1995/96* (Bonn: Europa Union Verlag, 1996), pp. 55-62.
- Rudden, Bernard, and Derrick Wyatt, *Basic Community Laws*, fifth ed. (Oxford Clarendon Press, 1994), p. 203.
- Schloh, B., “The Presidency of the Council of the European Union,” *Syracuse Journal of International Law and Commerce*, Vol. 25 (1998), pp. 93-119.
- Schoutete, P. De, “The European Community and its Sub-systems,” in W. Wallace, ed., *The Dynamics of European Integration* (London: Pinter for the Royal Institute of International Affairs, 1998), p. 120.
- Solana, Javier, “Die Gemeinsame Europäische Sicherheits- und

- Verteidigungspolitik – Das Integrationsprojekt der Nächsten Dekade,” *Integration*, January (2000), pp. 1-6.
- Spence, David, “The Commission’s External Service,” *The European Commission*. London, John Harper, August 2005.
- Sucharipa, Ernst, “Nationale Belange spielen weiter mit. Die Europäische Union auf dem Weg zu einer gemeinsamen UN-Politik,” *Quartalsschrift der Arbeitsgemeinschaft Kirchlicher Entwicklungsdienst*, No. 4 (1999), pp. 79-82.
- Tonra, Ben “Ireland,” in Brian Hocking and David Spence, eds., *Foreign Ministries of the European Union: Integrating Diplomats* (Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2002), pp. 157-158.
- United Kingdom, Foreign and Commonwealth Office. Consular Directorate. *In partnership: delivering high quality consular service. Strategy 2004-2007*, Foreign and Commonwealth Office, July 2004, p. 21.
- United Kingdom, Parliament, House of Commons, Minutes of evidence taken before Foreign Affairs Committee. *Developments in the European Union: European Council*, 17 December 2004.
- United Kingdom, Parliament, House of Commons. Minutes of evidence taken before Foreign Affairs Committee, *Developments in the European Union: European Council*, 17 December 2005.
- Usher, J. “The Commission and the Law,” in G. Edwards and D. Spence eds., *The European Commission* (London: Longman Publication, 1994).
- Zwann, J., *The Permanent Representatives Committee: Its Role in European Union Decision-Making* (Den Haag: Elsevier Press, 1995).

Discussion on the forthcoming Integration and Reform of External Service of the European Union

Chen, Ching

(Professor, Institute of Political Economy, National Cheng Kung University)

Abstract

The European Union today faces global responsibilities and challenges. The EU is the largest trading block in the world, the largest donor of humanitarian and development assistance and a constant point of reference on stability, democracy and human rights. The European Commission plays a key role in the implementation of the EU's foreign and other policies, and in this matter, it relies heavily on its more than 120 Delegations and Offices around the World. Commission Delegations are being constantly strengthened so that EU external assistance can be delivered more rapidly and efficiently. With the signature of the new Constitutional Treaty, the EU will start working on the design of the future European External Action Service. The EU will exploit to the full strengths of all the actors involved – the Commission (including its Delegations), the Council Secretariat, and also the national diplomatic services of the Member States. There is a huge potential for the future European Union delegations to represent EU's external policy in the bilateral relations with third countries. This article intends to describe the forthcoming reform of the External Service of the Commission, focusing on the role and responsibilities of its Delegations and Offices, as well as on the relationships among EU delegations and the Member States.

Keywords:

International Politics, European Integration, Diplomatic Service,
European Union.