

參加外交部舉辦之「第二屆歐盟研習班」研習報告書摘要

- 一、歐洲聯盟條約（即馬斯垂克條約）於一九九三年一月一日生效，歐洲聯盟正式成立。歐洲共同體、共同外交與安全政策、以及司法與內政事務之合作三大領域，共同組成歐盟的三大支柱。會員國為德、法、義、荷、比、盧、英、愛、丹、希、西、葡、芬、奧及瑞典等十五國。
- 二、歐盟共同外交及安全政策之目標為：維護聯盟之共同價值、基本利益及其獨立；加強聯盟及其會員國各方面之安全；維持和平與加強國際合作；發展並鞏固民主與政治，並尊重人權與基本自由。以制定共同立場，並由理事會以歐洲高峰會議之決定為指導方針，決定聯合行動之範圍、期限與執行之程序。
- 三、歐盟歷年來理事會等相關部長會議之召開，以外交一般事務、財政金融、漁業、交通、工業、電信、衛生、文化、環保及消費者保護等事務為重點，未來我對歐盟工作之重點宜以上述業務範圍進行規劃，由相關部會配合進行推動。

參加外交部舉辦之「第二屆歐盟研習班」研習報告書

壹、研習目的：

歐盟自一九五八年歐洲經濟共同體創建以來，統合日見規模，經濟上，建立全球最大單一市場，並發行單一貨幣；政治上，推動內政暨司法合作，發展歐洲公民新身分；外交上，由歐洲政治合作，提升為共同外交暨安全政策；軍事上，藉由西歐聯盟及北約組織的合作，推動共同防禦政策及未來成立快速反應武力。其並為我全球第三大貿易夥伴，而歐洲主要國家的科技、環保及重視人權等更是我國亟待學習的方向，未來我外交工作除應繼續強化我與美國、日本等之實質關係外，更應加強我與歐洲各國之關係。

貳、課程安排：

本次研習係由外交部主辦，並委由在比利時頗具學術聲望之「歐洲政策研究中心」（CEPS）籌辦相關研習事宜，如課程之擬定及講座之邀請等。研習時間自八十九年十一月六日至十七日，第一週為共同課程，包括：

「歐盟之發展過程」、「歐盟之主要議程」、「貨幣

聯盟及其影響」；「歐盟單一市場之政策及其執行」、「執委會之角色」、「理事會之角色」、「歐洲議會之角色」、「如何蒐集及解析歐盟之資料」、參訪歐洲議會、歐洲法院、審計院及歐洲投資銀行；第二週為選修課程，計有：「歐盟共同外交及安全政策」、「歐盟農業政策」、「歐盟文化教育之合作」、「歐盟司法及內政事務」、「歐盟貿易政策」、「資訊社會」、「環保政策」、「歐盟競爭政策」、「交通政策」、「歐盟發展政策及人道救援」等科目。

參、研習成果：

一、歐洲聯盟條約（即馬斯垂克條約）於一九九三年一月一日生效，歐洲聯盟正式成立。依照歐洲聯盟條約之設計，歐洲共同體、共同外交與安全政策、以及司法與內政事務之合作三大領域，共同組成歐盟的基本架構，也被稱為歐盟的三大支柱。其第一根柱子，以經濟與貨幣聯盟促進共同體內經濟活動的均衡發展，包括減低區域性經濟差異，改善環境問題，制定共同農漁業政策，提升教育品質，維護公共衛生，以及保護消費者等；第二根柱子，共同外

交與安全政策是歐盟會員國在國際政治之一套合作機制，其目的為透過政府間合作凝聚共識，保衛歐盟的國際地位與利益，其方法係透過共同立場，發動聯合行動，展現歐盟團結外交實力，進而影響國際政治，促進世界和平；歐盟的第三根柱子，是司法與內政事務之合作，由於單一市場取消內部壁壘的市場環境，以及申根公約（Schengen Agreement）在歐盟內部創造了撤除國界管制的區域性集團，引起了歐盟對因國家去除邊界管制程度不一而引起的跨國問題相當關切。歐盟希望藉由司法與內政事務之合作，特別是透過建立跨國的警察與司法合作機制，有效處理包括國際犯罪、種族恐怖主義、毒品走私、政治難民與庇護、以及非法移民等問題等。

二、歐盟創始會員國為德國、法國、義大利、荷蘭、比利時、盧森堡六國，英國、愛爾蘭、丹麥三國於一九七三年加入，歐盟範圍向西擴大。希臘於一九八一年加入，西班牙、葡萄牙於一九八六年加入，歐盟再向南歐擴張。瑞典、芬蘭、奧地利於一九九五

年加入，再將歐盟向東延伸，使歐盟成為目前擁有十五個會員國，土地面積三二三萬平方公里，人口三億七千萬人，及國民生產毛額達七兆美元的龐大政治經濟統合體。一九九七年十二月之盧森堡高峰會決議與賽浦路斯及匈牙利、波蘭、捷克、愛沙尼亞、斯洛維尼亞等六國分別展開其等入會談判，一九九九年十二月之赫爾辛基高峰會復決議再與保加利亞、羅馬尼亞、斯洛伐克、立陶宛、拉脫維亞、馬爾他等六國展開渠等加入歐盟之談判，並授與土耳其加入歐盟候選國地位，故歐盟已決議今後將接納十三個會員國，惟歐盟迄未對上述任一國家就何時可達成入盟談判事做逋具體承諾。一般外界多預測，歐盟最早可能於二〇〇四年開始接受新會員，而波蘭、匈牙利及捷克等國則最可能首先被接受，屆時歐盟版圖將進一步邁向擴大為二十七至二十八會員國，人口高達五億之超級政經統合體。

三、歐盟體系在法律上具有機構地位者共有五個，包括：歐洲執行委員會（the European Commission，簡稱執委會 the Commission）、部長理事會（the

Council of Minister ，簡稱理事會 the Council)、歐洲議會 (the European Parliament)、歐洲法院 (European Court of Justice) 及審計院 (the Court of Auditors)。略述如后：

(一) 執委會為歐盟的執行機構，對內負責法案之草擬及監督法令之執行，以維護歐盟整體利益；對外則代表歐盟進行貿易談判，並對第三國及國際組織派遣代表團，執委會由二十位執行委員組成，採集體責任制，任期五年，設主席一人，副主席二人。其中德、法、英、義、西各有兩位委員，其餘國家各有一位。阿姆斯特丹條約所附「有關歐盟擴大機構議定書」規定，下次歐盟擴大時，每一會員國僅能推薦一位執行委員。執行委員由會員國協調推薦，並經歐洲議會通過產生，須獨立行使職權，不得接受會員國的指示。歐洲議會得就執委會主席及整批委員行使同意權，但不得針對個別委員進行同意投票，惟執行委員任期中，歐洲議會得以超過

全體議員半數，以及出席議員三分之二票數通過譴責案，以迫使全體執行委員辭職。上屆執委會即因此一程序被迫首開執委會總辭先例。改革後之執委會下設二十四個「總署」（Directorate General）及十二個特別單位，「總署」為執委會之核心機構，其性質頗似各國政府中的部會，分由不同執行委員督導。

- （二）理事會由各國相關部長按會議性質組成，由輪值主席國部長擔任主席，負責會議籌備、議程安排及與其他會員國之協調，因此對會議討論方向具相當之影響力。其中外交部長會議稱為「一般事務理事會」，負責外交政策、歐盟機構及一般事務，並處理其他專業理事會無法達成協議之議題，係最重要之會議。理事會的基本職權有三項，包括：確保各國一般經濟政策之協調、立法決策權及授權執委會執行理事會所通過之法令。執委會所提的立法草案須經理事會以一致決、簡單

多數決或加權多數決通過，才能生效，因此係歐盟之主要決策機構。

(三) 歐洲議會於一九七九年舉行首次直選，係歐盟唯一民意機構，目前議員共計六六六席，各國議員人數按人口比例分配，其中以德國最多，佔九十九席。惟依阿姆斯特丹條約規定，無論歐盟未來擴大為多少國，議員人數將限定在七百人以內。議員任期五年，互選產生一位議長及十四位副議長，任期二年半。目前歐洲議會職掌涵蓋立法、預算、政治及監督等四方面，包括：要求執委會提出新法案或政策、協調執委會及理事會修改法案內容、與理事會分享預算權及對執委會與新會員國加入行使同意權，但並無法提出法案、執行法令及增加預算權。歐洲議會雖尚未及各國國會地位，但已與若干國家上議院功能相類似。歐洲議會除八月休會外，每月在法國史特拉斯堡召開為期一週的大會，委員會設於比利時布魯塞爾，秘書處則設於盧

森堡。常設委員會則包括：「外交、安全暨防禦政策委員會」、「對外經濟關係委員會」等二十個。歐洲議會職權因會員國不願縮減理事會權限、羅馬條約對歐洲議會之定位過低，以及各國人民對其功能之漠視等原因而受限制。惟鑒於要求歐盟民主化的呼聲日高，歐洲議會之權限勢將逐漸擴張。

(四) 歐洲法院設於盧森堡，由各國推薦十五位法官及九位總檢察官組成，並互選一位院長，任期三年。為減輕法官工作負荷，於一九八九年另設「一審法院」，由各國推薦十五位法官組成，以審理較不複雜的案件。歐洲法院的判決具有完全拘束力，但在執行上，須依賴各國政府與法院及執委會之監督。

(五) 審計院亦設於盧森堡，由各國推薦十五位審計官組成，任期六年，負責監督歐盟預算之執行。

另外不列入歐盟機構的組織尚包括歐盟高峰會 (European Council)、歐洲投資銀行、歐洲中央

銀行、歐洲環境署、歐洲警政署等。其中「歐盟高峰會議」最為重要，係由各國元首或政府首長組成，於一九七四年正式成立，每半年召開一次，提供歐盟發展方向之政策性決定，由輪值國擔任主席，並對外代表歐盟發言。理事會及執委會得依歐洲共同體條第一八九條規定通過五種法律形式，包括：規章（Regulation）對所有會員國有直接之法律拘束力，並自動成為各國法令，無須再經國內立法程序；指令（Directive）對相關會員國具有拘束力，會員國有義務按國內立法程序修改法令，加以執行；決定（Decision）係特別法令，對相關國家、團體、法人或自然人具有直接拘束力。至於建議（Recommendation）意見（Opinion），以及理事會及歐洲議會所通過決議（Resolution），則僅係表達歐盟立場、意願或政治期望，並無法律拘束力。

四、我與歐盟之關係：民國八十八年中歐（盟）雙邊貿易額達三三四億八、九 0 0 萬美元，佔中歐貿易總額近九成。我與歐盟自民國八十一年起，雙

方輪流於台北及布魯塞爾舉行經貿諮商會議，該會議目前已召開十三屆，討論議題逐年擴大。我與歐盟於七十九年簽訂「互免海運事業所得稅議定書」及「貨品暫准通關證制度協定」，中歐盟雙方並自八十七年八月一日起，相互承認雙方之商標優先權。歐洲議會於一九九一年成立「友華小組」，協助增進我與歐盟關係。一九九三年通過「蕾汀報告」及「辛德萊報告」兩決議案，支持我加入 GATT 及其他國際組織，同時促請歐盟採取務實態度，發展與我政治、文化及經貿關係，並來華設處。一九九五年歐洲議會通過「歐盟對亞洲新策略報告」，亦包含上述支持我之內容。一九九六年二月及三月歐洲議會分別通過兩項緊急決議案，譴責中共以軍事演習威嚇我總統大選，同年七月通過聯合決議案，支持我參與國際組織。另歐洲議會為促請歐盟執委會早日來華設處，續於同年十二月通過預算修正案，增列預算項目，以便執委會與我進行合作及在華設處。歐洲議會復於一九九七年及一九九八年通過歐盟

預算修正案，核撥一六〇萬歐元作為執委會加強與我各項合作關係之用。八十九年四月十三日歐洲議會再度通過由人民黨團、社會黨團、自由黨團、綠黨黨團及歐盟黨團等共同提出之緊急決議案，除歡迎我總統選舉結果外，並呼籲兩岸採取對話及談判，以解決歧見，另要求歐盟會員國及執委會提升與我關係，確保我在國際論壇中之較佳代表性及在台北設立歐盟代表機構等。

五、歐盟共同外交與安全政策：由於一九八九年起東歐的紛亂，加上德國統一的影響，一九九三年十一月，歐盟條約首次將共同外交與安全政策（Common Foreign and Security Policy, CFSP）列入共同體法律架構內與歐洲經濟暨貨幣聯盟及司法與內政範圍的合作，並列為歐盟的三支柱。依歐盟條約第五篇共同外交及安全政策條款規定，其目標：維護聯盟之共同價值、基本利益及其獨立；加強聯盟及其會員國各方面之安全；依照聯合國憲章、赫爾辛基最後協定之原則及巴黎憲章之目的，維持和平與加強國際合作；提升國際間

合作；發展並鞏固民主與政治，並尊重人權與基本自由。當理事會認為必要時，可以制定共同立場，形成共同立場後，各會員國的國家政策及在國際組織與會議等場合，都必須協調彼此間的行動，俾與共同立場一致。至於聯合行動程序，由理事會掌控其決策程序。理事會以歐洲高峰會議之決定作為指導方針，決定聯合行動之事項、範圍、期限、方法與執行之程序。理事會的決策方式以一致決為之。

六、參與共同外交及安全政策之機構：包括歐洲高峰會議、理事會、執委會、歐洲議會及實際執行機構西歐聯盟（Western European Union，WEU）。在歐盟條約第五章與其所附之「對西歐聯盟之宣言」中，一面強調西歐聯盟將發展成為歐盟的軍事部門，另一面亦指出西歐聯盟是歐盟與北約（NATO）的橋樑。由於愛爾蘭、丹麥與希臘不屬於西歐聯盟的成員國，所以規定歐盟所為之決議對參與北約之會員國不造成影響，尊重北約既有的權益，即在發展歐洲獨立防禦體系與

維持北約的關係上，採取妥協折衷之方案。歐盟成員國於一九九七年六月的阿姆斯特丹高峰會中，同意賦予歐盟軍事角色，各國同意西歐聯盟可代為執行和平維持、人道救援及危機處理等任務。但對於將歐盟轉型為防衛組織則持保留態度。法國與德國提議將歐盟與西歐聯盟合併的計畫，遭到英國、丹麥、奧地利、芬蘭、愛爾蘭與瑞典的堅決反對。會中只達成歐盟與西歐聯盟建立更緊密聯繫的共識。

肆、心得與建議：

- 一、目前我駐比利時代表處以任務編組方式設有「對歐盟工作小組」，對於推動我與歐盟關係之進展，由我歷年來與歐盟實質關係的增進與歐洲議會屢屢提出友我決議案等成果，可見駐比代表處對歐洲議會之聯繫工作確屬績效卓越。
- 二、駐比代表處本次首度委託「歐洲政策研究中心」（CEPS）籌辦第二期歐盟研習，由於黃代表及相關駐處同仁的妥善規劃與支援協助照料，使每位參與研習學員備感溫馨，並能從每堂課講座之充實授

課內容受益良多，而實地參訪歐盟執委會、理事會、歐洲議會、歐洲法院等，更覺此行不虛。建議未來外交部仍能繼續辦理此類重要國際組織之研習課程，使各機關業務有關人員亦能有機會獲得實地參與研習瞭解重要國際組織學習之機會。

三、「歐盟」已成為歐洲主要國家最重要之政治及經濟統合體，為全面提升我國與歐洲的關係，實宜從歐盟組織切入，外交部似宜通盤檢討有關駐外人力配置，強化我駐比利時代表處員額編制，早日促使歐盟來設處，並研議是否宜將我駐比代表處調整為以「歐盟」為主要工作對象之駐歐盟代表處，並集中整體對外資源，詳細劃定工作責任範圍，強化我與歐盟各主要機構人員的聯繫與交流，積極建立對歐盟工作關係。

四、由「歐盟」歷年來理事會等相關部長會議召開之情形以觀，似仍以外交一般事務、財政金融、漁業、交通、工業、電信、衛生、文化教育、人權、環保及消費者保護等為重點，因此未來我對歐盟工作之推動似亦宜以上述各項範圍為重點進行規劃。

- 五、針對「歐盟」之共同外交及安全政策之進展，未來我駐歐盟代表處似宜加強對西歐聯盟、北約組織之研究與聯繫，建立工作關係，而「歐盟」在各歐洲主要國家舉行之重要會議及活動，我駐外館處似宜加強橫向聯繫，以及早獲得相關資訊分析運用。
- 六、對於「歐盟」之相關研究資訊，外交部似可多與國內大專院校相關系所或智庫機構，加強聯繫交流，並與歐盟國家學術界及重要智庫，建立交流合作關係，以求擴大及深化我未來對歐盟統合之研究及發展。
- 七、本次研習期間授客講座多來自歐盟理事會、執委會、歐洲法院以及相關總署等單位，渠等均為實際負責歐盟相關部門業務，建議請外交部透過負責課程安排及邀請講座之「歐洲政策研究中心」能預先蒐集所有講座之名片及 E-mail 等資料列印供參訓學員日後聯繫及請益之用。
- 八、歐盟為我全球第三大貿易夥伴，然歐盟國家一向採「一個中國」原則，並以「政經分離」立場對我，我應加強與歐盟之經貿實質關係，使歐盟更能重視

我國之存在意義，並採取平衡發展態度處理其與台海兩岸政權之關係，營造對我有利之環境。

九、爭取加入重要國際組織為我政府重要之政策目標，其中參與聯合國及世界衛生組織等案，每年雖有若干友邦國家為我提案及執言，惟以未能獲得主要國家之聲援，致未能成案，另我加入世界貿易組織（WTO）案，目前已達最後階段，未來我應繼續爭取歐洲議會、執委會及理事會對我參與國際組織之支持，相信能獲得事半功倍之效。

十、加強對於歐盟國家之國會、學術外交，強化行政院新聞局派駐各歐盟會員國之國情介紹及國際文宣工作，透過邀訪歐洲議會重要議員、重要傳播媒體人士及學術機構負責人訪華，以加強渠等對我之瞭解與報導並適時為我執言。