

「歐洲對外行動署」之發展與 組織功能評析

沈娟娟*

摘要

里斯本條約賦予歐洲聯盟正式的法人身份，並責付成立形同歐盟外交部的「歐洲對外行動署」(EEAS)協助高級代表達成歐盟國際行動目標。EEAS於2010年12月1日起正式運轉後，內部缺失也逐一顯現，尤其是其創設期間，在歐盟會員國與三大機構間的權力競逐下產生許多政治妥協，其後遺症勢必將影響到未來EEAS的運作成效。本研究試圖從政治與法律層級進行分析，釐清EEAS的組織架構與運作，從其發展背景來分析其當前所遭受的困難，探究歐盟EEAS、乃至歐盟對外政策行動與改革可能面對之問題與未來可能發展之方向。

關鍵詞：里斯本條約、歐洲對外行動署、高級代表、共同外交暨安全政策、歐盟對外關係治理

* 真理大學通識教育中心兼任講師



壹、前言

歐洲聯盟 (The European Union；以下簡稱歐盟)共同外交暨安全政策 (Common Foreign and Security Policy；以下皆稱為 CFSP)自 1993 年開始運作以來一直以政治事務為中心，隨著條約修訂、里斯本條約 (The Treaty of Lisbon)將三柱石合併為單一體制，¹涉及領域逐漸擴大到援助與貿易等政策面向，²但是在涉及高敏感的政治事務時，政策推動仍遭遇阻力，以致歐盟在後冷戰時期一連串的國際事件中無法展現實力。為提升歐盟的行動力、效能，進而提高國際能見度，里斯本條約正式賦予歐盟法人身份，建立其國際行為者之地位，並責付成立「歐洲對外行動署」(The European External Action Service；以下皆稱 EEAS)協助歐盟外交暨安全政策之高級代表 (High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy；以下皆稱高級代表)達成條約規範國際行動之目標。

里斯本條約生效後，EEAS 隨後於 2010 年創設，希望此新機構能發揮協調的功能，促進歐盟與會員國在外交政策制定與執行之一致性。然而會員國在 EEAS 協商過程中出現的權力爭奪、政治妥協與非理性之行爲，卻在 EEAS 正式運作後再度上演，EEAS 未能完全發揮原制度設計之功用。被視為歐盟外交部的 EEAS，旗下擁有劃分自執委會 (The European Commission)與部長理事會 (The Council of Minister)重要部門與其它組織管理的新單位，何以會產生此等窘況、未來運作又能夠獲得多少成效？針對此等問題，儘

¹ 1993 年 11 月歐洲聯盟條約生效，建立一個具有三個柱石體制的歐盟，其第一柱石為超國家性質的歐洲共同體 (the European Community)，第二及第三柱石分別為政府間性質的共同外交暨防衛政策與司法暨內政合作。

² Brian Crowe, "The European External Action Service: Roadmap for Success," *Chatham House Reports*, May 2008, p. 11, <http://www.chathamhouse.org/sites/default/files/public/Research/Europe/0508eas_report.pdf>.



管國外學者已有許多 EEAS 相關研究成果，然大多文獻僅以單一面向（例如：組織結構、會員國利益、或現實主義面向）探討，鮮有全面性分析之文獻，例如賓迪 (F. Bindi)對 EEAS 實際運作狀況進行評估；鮑爾福 (R. Balfour)與其它兩位學者從促進歐盟外交政策之成效為 EEAS 尋找可發揮的面向；而艾可倫 (L. Erkelens)與柏拉克曼 (S. Blockmans)則從 EEAS 成立的過程探討歐盟內部機構間權力平衡的問題。³至於國內相關研究方面，因 EEAS 處於初始階段，國內只有少數篇幅的研究，其焦點也僅放於組織之介紹，其它大部分研究主要聚焦於 CFSP 脈絡下，歐盟、會員國與第三國關係、或特定區域事件之處理。例如郭秋慶於 2006 年出版的專書「歐洲國家的外交與安全政策」，以及張亞中 2006 年編著的「歐盟全球戰略與對外關係」，以及陳勁 2002 年出版的「歐盟外交政策與對外關係」等，皆以國際關係理論的角度探討歐盟的全球角色與戰略地位；另外，蘇宏達的「從組織合併觀點檢視歐洲聯盟法對 CFSP 運作可能的影響」一文，則從法律的角度探討里斯本條約的制度改革下，歐盟對外行動的管理問題。這些著作都不是針對 EEAS 所作的研究，⁴因此，本研究盼藉由整合當前文獻成果，搭配歐盟相關法律規範，從政治與法律層級分析 EEAS，進行質的研究，除重新理清 EEAS 組織架構與運作外，並搭配其發展背景對其當前所遭受之困

³ Federiga Bindi, "One Year on: Assessing the European Foreign Policy and the European External Action Service," *Brown Journal of World Affairs* (Spring/Summer), 2011, Vol. xvii, Issue ii, pp. 125-137; Rosa Balfour, Alyson Bailes and Megan Kenna, "The European External Service at Work: How to Improve EU Foreign Policy," *EPC Issue Paper*, No. 67, January 2012; Leendert Erkelens and Steven Blockmans, "Setting up the European External Action Service: An Institutional Act of Balance," *CLEER Working Papers*, January 2012.

⁴ 參見郭秋慶，《歐洲國家的外交與安全政策》（台北：台灣國際研究學會，2006）；張亞中主編，《歐盟全球戰略與對外關係》（台北：晶典文化，2006）；陳勁，《歐盟外交政策與對外關係》（台北：五南，2002）。另外，蘇宏達則從法律的角度探討里斯本條約的制度改革下，歐盟對外行動的管理問題，參見蘇宏達，〈從組織合併觀點檢視歐洲聯盟法對 CFSP 運作可能的影響〉，發表於「第一屆兩岸歐盟研究學術論壇」，（台北：臺灣大學臺灣歐洲聯盟中心、政治大學歐盟研究中心，2011 年 12 月 7 日），頁 101-105。



境加以分析，探究 EEAS、乃至歐盟對外政策行動與改革可能面對之問題與未來可能發展之方向。

本研究架構分為三部分：首先，本文將分析歐盟在外交及安全政策所面臨之問題與挑戰，論述里斯本條約改革的歷程，以說明 EEAS 創設之背景；接下來，本文將根據歐盟條約與理事會決定，分別就宏觀與微觀角度來解構高級代表與 EEAS 之職責範圍與法定功能，以及目前已建立起的 EEAS 組織架構狀況；最後，就第一與第二部分之基礎，分析 EEAS 面臨的問題與解決之道，並就其對歐盟 CFSP 與對外關係之影響進行評估；最後提出研究結論。

貳、EEAS 成立的背景

一、里斯本條約的簽定

2001 年 12 月歐盟會員國在雷肯 (Laeken) 高峰會上研議機構改革事宜，以促進歐盟在國際上用一個聲音說話，加強對外行動的有效性。會後發表的雷肯宣言 (the Laeken Declaration) 中，宣佈將召開歐洲未來大會 (the Convention on the Future of the Union，一般稱之為歐洲制憲大會)，並將發展歐盟對外角色列為優先重點之一。⁵ 2003 年 6 月歐盟高峰會公佈一項歐洲憲法條約草案 (Draft Treaty establishing a Constitution for Europe)，⁶ 草案將歐盟共同商業政策、合作與人道救援、還有共同外交暨安全政策全部統籌於第三部第五篇「歐盟對外關係」的標題下，⁷ 並設置歐盟高峰會常任主席與歐盟外交部長兩個新職位。歐盟外交部長的設置不止在實務上將有助歐盟對外關係事務之統籌管理，同時也意味著歐盟朝向超國家制度方向挺進劃時代的一步。若干歐盟國家並

⁵ Council of the European Union, "Laeken European Council 14 and 15 December 2001-Presidency Conclusions," *SN 300/1/01 REV 1*, 2001.

⁶ European Convention, "Draft Treaty Establishing a Constitution for Europe," Submitted to the European Council Meeting in Thessaloniki, 2003.

⁷ Ibid.



不樂見歐盟在此範疇採取急進的改革途徑，例如英國當時即警告，將 CFSP 的權限交付歐盟外交部長，是嚴重損及國家主權的作法，英國不可能同意，向來被視為立場親歐的波蘭也表示反對。最後該草案在荷蘭、法國及丹麥等國國內公投結果相繼否決下，胎死腹中。

會員國並未受歐盟憲法條約草案挫敗所阻，仍繼續尋求替代方案，最後德國總理梅克爾 (Angela Merkel) 於 2007 年 6 月提出以改革條約 (the Reform Treaty) 取代歐洲憲法條約草案的建議，並在 2007 年 7 月通過新條約草案，同年 12 月各國領袖在里斯本高峰會上簽署該條約草案，待會員國完成批准程序後，條約自 2009 年 12 月 1 日起生效。原歐盟「外交部長」職位名稱改為「歐盟外交及安全政策高級代表」(High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy，以下簡稱為高級代表)，高級代表同時也兼任執委會副主席一職。另外，里斯本條約延續會員國在歐洲制憲大會上的共識，責付高級代表成立一對外行動部門，以協助高級代表完成條約賦予之職責。這是里斯本條約中唯一與 EEAS 相關的條款，成為該部門唯一的基礎法律依據。

二、里斯本條約以前歐盟對外政策管理的問題

在里斯本條約之前，歐盟對外關係相關權責單位分散於多個機構之下，且機構單位間缺乏有效的協調管道，以致政策成效不彰，里斯本條約因此將其列入改革的重點。歐盟對外關係的管理機構包括歐盟高峰會、理事會、執委會、以及高級代表。歐盟高峰會向來是 CFSP 的決策核心，會員國習慣在政府間的基礎上進行保守的合作，以維持其對外交政策最大之控制權，高峰會地位難以撼動，執委會及理事會秘書處兩者參與對外政策領域的權力，都是極緩慢而漸進地發展出來的。⁸會員國對於執委會插手外交安全事務向來敏感，然而對外經貿關係事務經常需要借重執委會的專業，執委會因

⁸ Sophie Vanhoonacker and Natasja Reslow, "The European External Action Service: Living Forwards by Understanding Backwards," *European Foreign Affairs Review*, Vol. 14, No. 1, 2009, p. 3.



此逐漸在對外關係上取得重要角色，甚至在經貿範圍內的若干議題上掌有全部決策權。至於理事會秘書處的參與，則是為彌補採取輪值主席制度所造成的政策無法連貫的缺點，其人員由會員國調派，因此也在會員國掌握下。⁹

為了業務之需，執委會及理事會中都設有處理對外關係問題的單位，就連歐洲議會都設有外交事務委員會，然最重要者仍屬理事會及執委會轄下的對外事務單位。理事會底下的涉外機構包括外交事務理事會、常駐代表委員會 (The Committee of Permanent Representatives, the COREPER)¹⁰、以及秘書處旗下的眾多單位，例如對外關係總署 (Directorate-General E) 和若干政策單位。而執委會則設有對外關係總署 (Directorate-General for External Relations, DG Relex)，以及派駐世界各地的執委會代表團 (Delegations) 等。這些單位負責的任務內容相似，重疊性極高，而且彼此的職權劃分缺乏明確的法律規範。

在里斯本條約生效前，理事會輪值主席負責 CFSP 的管理與執行，而執委會在全球的代表團及辦事處則構成歐盟在第三國國內的溝通管道，¹¹然而該管道只負責歐盟第一柱石的事務，一旦遭遇同時牽涉兩柱石的議題時，第三國往往無所適從，無法判定歐盟的對口單位為何者，歐盟內部亦產生權限分際與業務分工的問題。為此，1997 年的阿姆斯特丹條約乃設置 CFSP 之高級代表 (High Representative for the

⁹ T. Christiansen and S. Vanhoonacker, "At a Critical Juncture? Change and Continuity in the Institutional Development of the Council Secretariat," *West European Politics*, Vol. 31, 2008, pp. 751-770; Sophie Vanhoonacker and Natasja Reslow, 2009, *op. cit.*, p. 3.

¹⁰ COREPER 分為 COREPER I 以及 COREPER II，其中負責外交事務者為 COREPER II。

¹¹ 執委會為履行歐盟基礎條約賦予之參與國際協定談判的職責，自 1990 年代開始即在全球廣設代表團及辦事處。參見 Esa Paasivirta, "The EU's External Representation after Lisbon: New Rules, a New Era?" in Panos Koutrakos, ed., *The European Union's External Relations: A Year after Lisbon*, *CLEER Working Papers, March 2011*, p. 40, <http://www.asser.nl/upload/documents/772011_51358CLEER%20WP%202011-3%20-%20KOUTRAKOS.pdf>.



CFSP) 一職，同時配合歐盟特別代表 (EU Special Representatives, EUSR) 的設置，解決某些地區任務所需執行期間較長，卻因輪值主席六個月變動一次可能造成政策或行動無法連貫的問題。¹²

在國際間採取多邊主義策略，是歐盟「對外政策明確的原則」，¹³ 而該策略的成敗則取決於有效的代表 (representation)。檢視歐盟的國際活動狀況，不僅其代表行為者權責混亂，歐盟也並非隨時都可以其組織名義參與國際論壇；無法以單一身份持續出席 (presence) 不同的論壇，對外代表地位缺乏完整性，對其多邊主義行動造成阻礙，¹⁴ 尤其是共同外交及安全事務方面。高級代表的設置使得混亂的政策管理系統終於有了專職的管理者，然對於解決歐盟外交政策缺乏效率的問題助益則相當有限。除管理系統外，外交政策工具與支援系統也是 CFSP 必須克服的問題。前者包括如何強化第一及第二柱石間政策的協調與一致性，以利第二柱石的決策迅速達成目標與效果，尤其是如何使執委會嚴格掌控下的重要工具，如歐盟的各種發展基金，能夠為 CFSP 有效率地運用並展現其成效；而後者指的是類似一般國家外交系統下的情資收集與分析單位以及行政體系等。這些問題完整地呈現在歐洲制憲大會的討論中，而里斯本條約更將連貫性 (coherence) 與一致性 (consistency) 明定為 CFSP 改革的終極目標，¹⁵ 畢竟歐盟在外交及安全事務上若無法成為單一的行為者，就必須面對一致性及連貫性的問題。¹⁶

¹² See Brian Crowe, *op. cit.*; Charlotte Bretherton and John Vogler, *the European Union as a Global Actor* (New York: Routledge, 2006), p. 33.

¹³ European Council, *European Security Strategy, a Secure Europe in a Better World*, 2003, p. 9.

¹⁴ Sieglinde Gstöhl, "EU Diplomacy after Lisbon: More Effective Multilateralism?" *Brown Journal of World Affairs*, Vol. XVII, Issue II (Spring/Summer 2011), p. 181.

¹⁵ 歐盟條約第 21 條 3 款中明言：「歐盟應確保其對外行動之各領域間以及這些領域與歐盟其它政策間之一致性。」

¹⁶ Rosa Balfour, Alyson Bailes and Megan Kenna, "The European External Action Service at Work: How to Improve EU Foreign Policy," *EPC Issue Paper*, No 67, January 2012, p. 3,



三、里斯本條約與 EEAS 的誕生

對外關係改革是里斯本條約的重點之一，其中最受重視者莫過於建立了歐盟的法人身份，¹⁷並成立歐盟高峰會主席與高級代表兩個高級職位。單一法人身份意謂著柱石式的架構的終結，歐盟行動全歸納於單一制度架構下，包括 CFSP 在內。歐盟因此更需在對外關係上展現其國際地位與代表性，具體呈現「單一國際行為者」的形象。因此，里斯本條約設置一常任的「歐盟高峰會主席」取代理事會輪值主席，對外代表歐盟，並將高級代表打造成「超級」職位，集過去分散於理事會秘書長 (Secretary-General) 所兼任的 CFSP 之高級代表、歐盟輪值主席、以及執委會對外關係執委等職位的工作於一身。高級代表不再由理事會秘書長兼任，而是由歐盟高峰會在獲得執委會主席同意後，以條件多數決通過其任命。

強化高級代表的角色，是爲了建立歐盟在 CFSP 上的單一對外代表，使該職位更具國際地位，並使高級代表在政策制定過程中能更獨立不受理事會及輪值主席的影響。¹⁸爲因應高級代表越來越繁重的任務，條約因而規定成立 EEAS 以協助高級代表履行其使命，並將成立 EEAS 這項任務交付高級代表。

<<http://www.isn.ethz.ch/isn/Digital-Library/Publications/Detail/?fecvnodeid=110645andfecvid=33andots591=0c54e3b3-1e9c-be1e-2c24-a6a8c7060233andlng=enandid=138559>>.

¹⁷ 在里斯本條約以前，只有第一柱石的事項可以執委會代表歐洲共同體對外進行談判、簽定國際協定，因此只有歐洲共同體具有法人資格，歐盟的其它柱石並不具此特色。

¹⁸ Eileen Denza, "The Role of the High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy," in Hermann-Josef Blanke and Stelio Mangiameli eds., *The European Union After Lisbon: Constitutional Basis, Economic Order And External Action* (Heidelberg, New York: Springer, 2012), p. 482.



參、歐盟條約對 EEAS 最高主管歐盟外交暨安全政策之高級代表的規範

高級代表一職不僅具有象徵意義，且肩負廣泛艱鉅的任務，須仰賴其 EEAS 團隊的支援，方能完成使命。EEAS 的功能與任務因此和高級代表的職責密不可分，在此首先從宏觀視野分析條約賦予高級代表之職責功能如下：

一、高級代表應發揮協調功能

打造高級代表的「三帽 (triple-hatted)」¹⁹特性，是為使高級代表同時參與理事會與執委會的政策討論過程，除協助理事會與執委會確保歐盟對外行動領域間、前述領域與歐盟其它的政策間之一致外，²⁰並期藉此安排使歐盟外交、安全及防衛政策之發展與執行更臻獨立強健，打造歐盟更一貫而有效的國際角色。²¹

依歐盟條約第 18 條第 3 款規定，高級代表應兼任外交事務理事會 (the Foreign Affairs Council) 之主席，但是高級代表並非理事會成員，不具票決權。²²依法高級代表可列席歐盟高峰會，然而無權過問會議的議程，而且歐盟高峰會的事前

¹⁹ 指其同時身為高級代表、執委會副主席、以及外交事務理事會主席之三種身份。

²⁰ 參見歐盟條約第 18 條第 4 款、第 21 條第 3 款，及歐盟條約第 26 條第 2 款。

²¹ Steven Blockmans and Marja-Liisa Laastsit, "The European External Action Service: Enhancing Coherence in EU External Action?" in Paul James Cardwell, ed., *EU External Relations Law and Policy in the Post-Lisbon Era* (The Hague: T. M. C. Asser Press, New York: Springer, 2012), p. 140.

²² 在里斯本條約新規定下，原本的一般事務及對外關係理事會 (the General Affairs and External Relations Council) 被切割成一般事務理事會 (the General Affairs Council) 和外交事務理事會兩個獨立的理事會。外交事務理事會負責根據歐盟高峰會所決定之戰略方針，執行歐盟對外行動，確保歐盟行動一致性，該理事會的會前準備工作是由會員國控制下的常駐代表委員會負責。一般事務理事會由理事會輪值主席擔任主席，負責歐盟高峰會的事前準備工作與會議討論的內容。



準備工作與會議討論的內容，也不是由高級代表所主持的外交事務理事會負責。²³因此，高級代表能發揮的只有協調的功用。另外，高級代表身為執委會副主席，也應擔負執委會在對外關係方面的職責，並協調歐盟其它面向之對外行動。²⁴解讀條約之字面意義，高級代表首要效忠的機構應是理事會，²⁵高級代表兼執委會副主席是為使其得以參與執委會內部討論，²⁶增進與其他執委的溝通協調，並使理事會更能掌握執委會的立場。

高級代表除機構間、也應顧及政策面的協調，與理事會共同確保歐盟行動之統一 (unity)、一致與成效 (effectiveness)。²⁷里斯本條約內文多處重申「一致性」，由此看來，「協調」才是高級代表最重要的使命，而不是外界希望見到的政策領導力；在政策方面，高級代表扮演的的主要仍是執行的角色。

二、高級代表應執行 CFSP 政策

根據條約規定，CFSP 應由歐盟高峰會及理事會以一致決方式決定原則，高級代表及會員國根據條約規範付諸實行之。²⁸里斯本條約將歐盟對外政策目標全部集中在單一條款下，²⁹包括安全、發展、貿易、環境、乃至民主、法治、人權等歐盟之基本價值都在其中。³⁰至於歐盟在 CFSP 事務上的權限則應包含「外交政策之所有領域」以及與歐盟安全相

²³ Leendert Erkelens and Steven Blockmans, *op. cit.*, p. 11.

²⁴ 歐盟條約第 18 條第 4 款。該條款並規定，在不違反條約對其責任相關規定之情況下，高級代表在行使執委會副主席之責任時，應遵守執委會的程序規定。

²⁵ 這一點是根據歐盟條約第 18 條第 4 款之規定。

²⁶ Leendert Erkelens and Steven Blockmans, *op. cit.*, p. 8.

²⁷ 歐盟條約第 26 條第 2 款第 2 段。

²⁸ 歐盟條約第 18 條第 2 款第 2 項、第 24 條第 1 款第 2 段、及第 21 條第 3 款第 2 段。

²⁹ 歐盟條約第 21 條第 1 款。

³⁰ Steven Blockmans and Marja-Liisa Laatsit, *op. cit.*, pp. 138-139.



關之所有問題，包括逐漸形成的「共同防衛政策」。³¹這項條款使高級代表的任務範圍有大幅向外延伸的可能，也使 EEAS 的工作性質超越單純的外交活動界限。

三、高級代表應提出動議／提案

賦予高級代表「提案權」，是歐盟對外政策決策制度的另一項重要改革。這項改革使「高級代表在 CFSP 領域事務上，以及執委會在其它對外行動領域事務上，可向理事會提出共同提案 (joint proposals)。」³²「任何會員國、高級代表、或高級代表在執委會支持下，皆可向理事會提出任何有關 CFSP 之問題，並可分別向理事會提出動議或提案。」³³此外，在情況危急之際，高級代表可主動或在會員國的要求下，於 48 小時內召開特別理事會會議。³⁴高級代表身為外交事務理事會主席，應該提出推動 CFSP 之提案，並確保歐盟高峰會與理事會之決策的實施。³⁵過去執委會是歐盟唯一具有提案權的機構，自里斯本條約生效起，高級代表在 CFSP 的範圍內也具有同樣的提案權，這是歐盟體制的重大突破，顯示歐盟欲在外交領域上有所作為。

四、高級代表應對外代表歐盟

高級代表應在有關 CFSP 的事務上代表歐盟，與第三方進行政治對話，並在國際組織與國際會議上表達歐盟立場。³⁶然而根據歐盟條約規定，原屬共同體範疇的經貿事務，仍屬執委會之權責，除了 CFSP 以及條約另有規定之情況外，執委會「應確保歐盟的對外代表」。³⁷此外，歐盟高峰會主席應「確保在有關 CFSP 議題上，歐盟之對外代表，且不得損

³¹ 歐盟條約第 24 條第 1 款。

³² 歐盟條約第 22 條。

³³ 歐盟條約第 30 條第 1 款。

³⁴ 歐盟條約第 30 條第 2 款。

³⁵ 歐盟條約第 27 條第 1 款。

³⁶ 歐盟條約第 27 條第 2 款。

³⁷ 歐盟條約第 17 條第 1 款。



害高級代表之權力。」³⁸根據該條款規定，在共同外交暨安全事務上，歐盟高峰會主席唯有在需要展現領袖級的代表性時，才得以代表歐盟。³⁹因此，儘管高級代表並非唯一可對外代表歐盟之職位，然在 CFSP 領域，該職位則為主要代表者。

肆、EEAS 之法律細則規範

前面部分討論的是歐盟條約對 EEAS 創設規範的原則與精神，此處則將深入探討理事會 EEAS 成立決定的內容細節，一窺在此精神下實際執行與落實情況。

一、理事會的「成立歐洲對外行動署之組織及運轉決定」⁴⁰

依歐盟條約第 27 條第 3 款規定，高級代表應徵詢歐洲議會的意見，經執委會同意，就 EEAS 之組織及功能運作提出草案，交付理事會作成決定 (Council Decision)⁴¹，再依該決定規範建立 EEAS。里斯本條約生效後的第一任高級代表愛希頓 (Catherine Ashton) 一上任，即積極籌建 EEAS。由於條約第 27 條第 3 款規定 EEAS 的人員將由「理事會秘書處與執委會之相關部門官員，以及從會員國外交部門調派之人員共同組成。」高級代表因此必須和理事會秘書處及執委會協商部門轉移事宜，包括人員與未來 EEAS 和其它機構間的職權劃分、職務分配等問題。EEAS 的成立過程遠比條約改革的談判更為複雜棘手，因為條約改革談判的主要角色只有會員國，而 EEAS 涉及的行為者不只有會員國，還有歐盟的機構，參與協商的各方各有盤算，尤其是超國家主義色彩明

³⁸ 歐盟條約第 15 條第 6 款。

³⁹ 條約規定主席只有在“at his Level and in that Capacity”時代表歐盟，換言之，主席只有在領袖級的場合，才出席代表歐盟。

⁴⁰ Council Decision of 26 July, 2010, Establishing the Organisation and Functioning of the European External Action Service.

⁴¹ 歐盟條約第 27 條第 3 款。該條款並規定，理事會必需獲得執委會之同意，並徵詢歐洲議會之意見後才能按高級代表之提案作成決定。



顯的執委會，其主張往往與理事會和會員國的利益相牴觸，整個談判過程因此嚴重遭受政治因素干擾。

愛希頓廣邀執委會、理事會、以及會員國高層代表討論創設 EEAS 事宜，歐洲議會卻未受邀。⁴²愛希頓於 2010 年 3 月提出其決定草案，歐洲議會迅速否決該草案，⁴³並揚言將利用預算權繼續杯葛，迫使愛希頓邀請歐洲議會參與，展開四方會談。歐洲議會善用其在 EEAS 人員及財政規則修定程序之權力，積極介入 EEAS 的籌備，不僅主張 EEAS 應置於執委會結構下，以利其進行監督，要求 EEAS 成員應以「共同體之永久官員」為主，並提出有關發展政策之歸屬以及執委會與 EEAS 在各國策劃 (programming) 階段中應扮演之角色的看法。愛希頓未屈服於歐洲議會的壓力下，但是她同意另外發表政治宣言作為妥協，⁴⁴因而得以在 6 月間與歐洲議會取得共識，⁴⁵使理事會能夠在 7 月 26 日通過「成立歐洲對外行動署之組織及運作決定」。愛希頓在宣言中承諾未來在 CFSP 的重大指示及策略決定之前，會預先與歐洲議會交換意見；此外，高級代表任命的歐盟大使，會在就職前先到歐洲議會進行「意見交換」。⁴⁶

理事會的決定大致採納愛希頓提案的內容，僅針對少部分內容作小幅修改。決定前言重申歐盟條約第 21 條第 3 款

⁴² Leendert Erkelens and Steven Blockmans, *op. cit.*, p. 15.

⁴³ 歐洲議會以其草案內容未建有政治課責性 (Political Accountability)、對 EEAS 結構各單位的位階的安排不滿為由，否決愛希頓的草案。

⁴⁴ European Council, "Adoption of a Council Decision Establishing the Organisation and Functioning of the European External Action Service," *Official Journal of the European Union*, 2010, C, 210, 1.

⁴⁵ Bart Van Vooren, "A Legal-Institutional Perspective on the European External Action Service," *CLEER Working Papers July 2010*, pp. 8-9; Antonio Missiroli, "The New EU 'Foreign Policy' System after Lisbon: A work in Progress," *European Foreign Affairs Review*, Vol. 15, 2010, p. 436.

⁴⁶ 由於高級代表無權同意歐洲議會舉行類似民主國家之國會聽證會的要求，因此只承諾「交換意見」，並在宣言中強調交換意見並不具任何形式之聽證會之意味。Antonio Missiroli, *ibid*; Bart Van Vooren, *op. cit.*, p. 30.



的內容，⁴⁷而 EEAS 應致力於歐盟對外合作計劃，努力確保這些計劃能符合歐盟條約 21 條規定之對外行動目標，尤其是第 2 段 d 款之規定。⁴⁸此外，EEAS 應「促進」履行「有關發展之歐洲共識 (the European Consensus on Development)」與「有關人道救援之歐洲共識 (the European Consensus on Humanitarian Aid)」的目標。⁴⁹該決定並未論及發展及人道救援的執行問題，因為該等任務的執行仍屬執委會的工作範疇。

二、EEAS 的功能與職務範圍

(一) 性質與範圍

EEAS 在歐盟架構中的地位，對機構間權力平衡可能產生若干影響：如果設置在執委會體系下，執委會的聲望與權力將大幅提高，其影響力將迅速凌駕理事會之上；若設置於理事會體系中，則恐將擾亂歐盟內部存在已久的「共同體方法 (the community method)」的超國家主義與政府間主義兩者的微妙平衡。⁵⁰最後，理事會決定第 1 條第 2 款明確規範 EEAS 應是「一個獨立於理事會秘書處與執委會之外、功能自主之歐盟單位 (functionally autonomous body of the European Union)，具有執行任務與達成目標所需之法律能力。」⁵¹

⁴⁷ 即確保歐盟在對外行動各領域間以及前述領域與其它政策領域間之一致性。

⁴⁸ 促進發展中國家之永續的經濟、社會及環境的發展，以消除貧窮為首要目標。

⁴⁹ Item 4 of the Council Decision 2010, 4, 27 of 26 July 2010。有關發展之歐洲共識參見 OJ C 46, 2006, 2, 24, p. 1。有關人道救援之歐洲共識參見 Communication from the Commission to the European Parliament and the Council-Towards a European Consensus on Humanitarian Aid (Com 2007/3/17 final), <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52007DC0317:EN:NOT>>。

⁵⁰ Michael Kluth and Jess Pilegaard, “The Making of the EU’s External Action Service: A Neorealist Interpretation,” *European Foreign Affairs Review*, Vol. 17, No. 2, February 2012, p. 319.

⁵¹ Council of the European Union, “Council Decision of July 26, 2010



EEAS 被巧妙地安排在理事會與執委會兩大機構之間，與此二機構保持若即若離的關係。此外，EEAS 應置於高級代表管轄之下，由一中央管理機關和歐盟駐第三國與國際組織之代表團共同組成，⁵²而歐盟代表團亦將由高級代表指揮管理。⁵³在履行責任或行事上，EEAS 人員都應完全秉持歐盟利益，不得尋求或接受來自高級代表以外任何政府、當局、機構或人員之指示，藉以突顯 EEAS 之獨立性。⁵⁴

為避免以往單位任務重疊且效能不彰的現象重現，理事會決定前言明確指出，EEAS 將遵循成本效率原則，避免與其它結構之任務、功能、與資源等產生不必要重疊，並應善用所有可能合理化的機會。⁵⁵從法律層面觀之，規範 EEAS 的歐盟條約基礎只有一條，這給予高級代表相當大空間從零開始打造 EEAS 之組織架構與功能範圍。然嚴格論之，EEAS 並非建立在全新基礎上，高級代表只是奉命將散落於理事會秘書處及執委會的眾多對外事務相關單位重新洗牌，全部置入 EEAS 的架構。因此，EEAS 的籌劃工作一展開即面臨棘手的問題，那就是決定哪些單位應該轉移至 EEAS 架構下，以及這些單位本身職務內容轉移到 EEAS 的程度，而這些都將影響 EEAS 日後之工作範圍與成效。

理事會決定的附錄中明載必須轉移至 EEAS 架構下的單位與人員，其中包括理事會秘書處底下的政策單位 (Policy Unit)、共同安全暨防衛政策 (Common Security and Defense Policy, CSDP；以下皆稱 CSDP)以及危機處理結構 (crisis management structures)、⁵⁶對外關係總署 (Directorate-General

Establishing the Organisation and Functioning of the European External Action Service (2010, 4, 27, EU) ," *Official Journal of the European Union*, L201, March 8, 2010, pp. 30-40.

⁵² Article 1 (4) of the Council Decision of July 26, 2010.

⁵³ Article 5 (2) of the Council Decision of July 26, 2010.

⁵⁴ Article 6 (4) of the Council Decision of July 26, 2010.

⁵⁵ Item 15 of the Preface of the Council Decision of July 26, 2010.

⁵⁶ CSDP 以及危機處理結構包括危機處理暨計劃署 (Crisis Management and Planning Directorate, CMPD)、非軍事計劃暨執行能力 (Civilian Planning and Conduct Capability, CPCC)、歐盟軍事參謀部 (European Union Military Staff, EUMS)、歐盟情資中心 (EU Situation Centre,



E)、被調派擔任歐盟特別代表的官員、以及 CSDP 任務的官員等。至於執委會方面，龐大的對外關係總署中，除了負責財務工具及代表團成員之薪資津貼的人員以外，也將全部轉移至 EEAS，其它對外機關與發展總署 (Directorate-General for Development)則除負責執行財務工具的人員外，亦都納入 EEAS，其中發展總署的轉移問題引發最多爭議，因為會員國與理事會都希望將發展事務全部納入 EEAS 架構下。最後，在歐洲議會與執委會聯合攻防下，雖然發展事務也成為 EEAS 一環，然其預算執行單位並未被納入，執委會仍保有發展事務預算執行之專屬權限，執委會的兩個重要單位歐洲援助辦公室 (Europe Aid)和人道救援總署 (ECHO)⁵⁷也仍保留在執委會體系下。

事實上，在 EEAS 成立同時，執委會也另行成立一外交政策工具部門 (the Service for Foreign Policy Instruments)，直接向執委會副主席高級代表報告，取代即將消失的對外關係總署的職務。EEAS 與外交政策工具部門各司其職，EEAS 負責其總部與歐盟代表團的行政支出財務管理，以及執委會在制定有關對外工具策劃進程 (programming cycle)之決定的準備工作；⁵⁸執委會的外交政策工具部門則負責 CFSP 以及其它重要政策工具之營運預算管理。⁵⁹然不論發展或人道救援方面的年度支出計劃草案，執委會相關總署仍為主要負責單位，執委們在計劃進行的各階段中，都擁有實質決策權。⁶⁰

SITCEN)等，但是 SITCEN 單位中負責支援 Security Accreditation Authority 者不必轉調至 EEAS。

⁵⁷ 2004 年成立的人道救援總署 (Directorate-General for Humanitarian Aid) 原為 1992 年成立的歐體人道救援辦公室 (the EC Humanitarian Office, ECHO)，現仍沿用其原名稱之縮寫。

⁵⁸ Article 9 (3) of the Council Decision of July 26, 2010.

⁵⁹ 其它還包括穩定工具 (the Instrument for Stability, IfS)、危機處理與和平建立、工業化國家工具 (the Industrialized Countries Instrument, ICI)、選舉觀察任務 (the Election Observation Missions, EOMs)以及媒體與公共外交 (Press and Public Diplomacy, PPD)等政策工具。

⁶⁰ Antonio Missiroli, *op. cit.*, pp. 440-441. 執委會將原發展援助辦公室



過去在 CFSP 架構下的若干單位也整合至 EEAS 的架構中，高級代表應根據這些 CFSP 機關之成立法規，行使其職權，⁶¹由於 EEAS 將取代過去理事會秘書處部分的任務，提供這些機構支援，其任務範圍也因而擴及戰略計劃與策劃 (strategic planning and programming)。原來歐盟應與聯合國機構及其專門機構、歐洲理事會 (the Council of Europe)、歐洲安全合作組織 (OSCE)、經濟合作發展組織 (OECD) 等國際機構建立適當之合作形式，⁶²這些責任都落在執委會和高級代表身上。⁶³ 歐盟早就設有聯合國聯繫工作小組 (Correspondence UN, CONUN)，負責協調歐盟在聯合國的立場，與 EEAS 有關的則是聯合國安理會的討論事項，由 EEAS 架構下的政治暨安全委員會負責研議。⁶⁴

(二) 任務

EEAS 的任務依內容性質可分為協調與支援性質、及戰略計劃與策劃兩大類。

1. 協調與支援之任務

根據里斯本條約規定，EEAS 旨在協助高級代表履行其

(也是一個總署)與發展總署合併，繼續負責發展援助工作之執行。

⁶¹ Preface Item 7 of Council Decision of July 26, 2010。這些單位包括歐洲防衛局 (European Defence Agency)、歐盟衛星中心 (the European Union Satellite Centre)、歐盟安全研究中心 (the European Union Institute for Security Studies)、歐洲安全防衛學院 (the European Security and Defence College) 等。

⁶² OSCE 全名為 the Organisation for Security and Cooperation in Europe；OECD 全名為 the Organisation for Economic Cooperation and Development。

⁶³ 歐盟運作條約 (the Treaty on the Functioning of the European Union) 第 220 條。

⁶⁴ E Sieglinde Gstöhl, *op. cit.*, p. 183. 歐盟自 1974 年起就已經是聯合國大會的觀察員了，由一名執委會代表以及輪值主席的代表出席。執委會代表必須等所有聯合國成員國都發言結束才有機會發表看法，而當歐盟會員國已形成共識時，則由輪值主席的代表在聯合國上發表該共識。



條約賦予之職責。理事會決定明定 EEAS 之任務如下：第一、支援高級代表完成履行歐盟條約第 18 及 27 條規定之指令，包括協助高級代表提出 CFSP 及 CSDP 之政策提案、執行理事會最後決策、確保歐盟對外行動之一致性；另外，在不損害理事會秘書處和執委會部門「正常任務」前提下，協助高級代表履行其身為外交事務理事會主席與執委會副主席所擔負之責任。⁶⁵其次，EEAS 也應協助歐盟高峰會主席、執委會主席、以及執委會等在對外關係領域發揮其個別功能，⁶⁶如此擴大了原本條約所賦予之任務範圍，EEAS 因此和高級代表一樣，必須扮演在機構間協調的角色。

第三，EEAS 應支援會員國外交部門、理事會秘書處、還有執委會的部門，與之密切合作，確保歐盟對外行動與各領域政策間的一致性。⁶⁷理事會秘書處和執委會相關部門，在必要時也應提供其相關協助。⁶⁸最後，EEAS 還應提供歐盟其它機構與機關適當之支援，與之合作，尤其是歐洲議會。⁶⁹理事會大幅增加了 EEAS 協助、支援與合作的對象，因此 EEAS 不止須為直屬上級單位效命，還肩負跨部會支援的重責大任，連會員國的外交部門都是其支援的對象，其業務之複雜程度可想而知。

2. 戰略計劃與策劃 (Strategic Planning and Programming)

執委會在對外關係上缺乏全面性計劃的能力，長久以來為人詬病，外界因而期待高級代表和其 EEAS 團隊能有所突破。⁷⁰歐盟第一任高級代表索拉納 (Javier Solana) 在其任內提出一項歐洲安全戰略 (the European Security Strategy, the ESS

⁶⁵ Article 2 (1) of the Council Decision of July 26, 2010.

⁶⁶ Article 2 (2) of the Council Decision of July 26, 2010.

⁶⁷ Article 3 (1) of the Council Decision of July 26, 2010.

⁶⁸ Article 4 (5) of the Council Decision of July 26, 2010.

⁶⁹ Article 3 (4) of the Council Decision of July 26, 2010.

⁷⁰ Graham Avery, "The EU's External Action Service: New Actor on the Scene," *EPC Commentary*, January 28, 2011, <http://www.epc.eu/documents/uploads/pub_1223_the_european_external_action_service_-_new_actor_on_the_scene.pdf>; Also See Steven Blockmans and Marja-Liisa Laastsit, *op. cit.*, p. 148.



)文件，堪稱歐盟最重要的戰略計劃指導方針。該文件指出，歐盟戰略概念所涉領域廣泛，彼此環環相扣，與安全問題關係密切，特別是「安全－發展」兩者結合下的戰略概念更為重要。理事會決定也呼應歐洲安全戰略的核心概念，指出高級代表應透過對外協助工具確保歐盟對外行動的統一、一致與有效性。⁷¹在前述工具的策劃、計劃及執行流程中，高級代表與 EEAS 應與執委會相關人員及單位協力，但不得侵害高級代表權限。各項工具的提案除另有規定由執委會獨自負責者，否則皆由 EEAS 與相關執委共同準備，所有決定之提案均須交由執委會，依執委會相關程序討論通過。

(三) EEAS 的人員調派與機關重組原則

雖然 EEAS 是個新名稱，卻稱不上是全新打造的歐盟機構，甚至有學者從法律的角度批評它談不上是個歐盟的機構。⁷²基本上，EEAS 是根據幾項原則打造成的：第一、其組成單位係從理事會秘書處及執委會原有的對外事務單位裁併而成；⁷³第二、其成員招募有兩階段的規定，在 2013 年 7 月之前，所有人員只能從理事會秘書處、執委會、以及會員國

⁷¹ Article 9 (2) of the Council Decision of July 26, 2010. 這些工具包括發展合作工具 (Development Cooperation Instrument)、歐洲發展基金 (European Development Fund)、歐洲民主人權工具 (European Instrument for Democracy and Human Rights)、歐洲睦鄰及夥伴工具 (European Neighbourhood and Partnership Instrument)、與工業國家合作工具 (Instrument for Cooperation with Industrialised Countries)、核子安全合作工具 (Instrument for Nuclear Safety Cooperation) 還有穩定工具 (Instrument for Stability) 等。

⁷² Bart Van Vooren, *op. cit.*, p. 30. Vooren 認為歐盟條約不願意給予 EEAS 名正言順的機構 (Institution) 地位，儘管它確實扮演著機構的功能，其舉出三點理由，首先，它並不在歐盟條約第 13 條規定的七大機構之列；其次，新機構必需由歐盟的條約 (the Primary Law) 規範成立，但 EEAS 並不是；第三，EEAS 也不算已獲得授權的機構，因為歐盟第 27 條第 3 款的規定下，理事會決定並不算是 EEAS 的授權來源，EEAS 只稱得上是協助高級代表的單位 (Body) 而已。

⁷³ Article 7 of the Council Decision of July 26, 2010. 理事會決定附錄中清楚列出必須轉移至 EEAS 的單位，而這些單位的服務人員也將一併轉移至 EEAS 體系下。



的外交部門官員調派，待該期限過後，歐盟所有官員及公務員都可申請 EEAS 的職缺；⁷⁴第三、理事會秘書處、執委會以及由會員國調派的外交官員將各佔三分之一，EEAS 的人員應該於 2013 年全部到位，其行政主管層級 (Administrator Director (AD) level) 人員至少三分之一需由會員國指派，也就是 33%；歐盟的永久官員則至少需佔全數之 60%，包括來自會員國外交部門而成爲歐盟之永久官員者在內。⁷⁵

在初始階段，執委會人員佔 EEAS 人員組成之最大部分，後續才再逐步調整以符合規定。過渡期間允許 EEAS 從會員國招募專業人員，前述人員組成比例規定尚留 7% 空間，即是爲保留若干彈性予以運用。由會員國調派至 EEAS 的人員任期不得超過八年，除非是例外的狀況下、且其續任可裨益 EEAS 發展運作時，才可再延長兩年。各國都保證其被調派至 EEAS 的人員在期滿後即可申請原國內單位之職位。⁷⁶長期而言，這樣的安排可望使 EEAS 和其人員原單位間的關係漸趨淡薄，對於 EEAS 的機構自主性會有所助益。⁷⁷

人員招募的程序應使會員國、理事會秘書處及執委會的代表都能參與其中，由高級代表負責規劃該程序。換言之，高級代表在人事問題上應與這幾方代表交換意見。人員徵募應以能力爲考量，並確保達到充份的地理與性別平衡，所有的會員國都應能在人員組成中佔有具意義的席次 (comprise a meaningful presence of nationals from all Member States)，⁷⁸然而這項規定在實務上有其困難，一方面若以才能爲前提，則很難兼顧到地理與性別的平衡，而該條文中所謂的「有意義」也語焉不詳，因此從愛希頓的人事佈局上，並未明顯看到此特點。⁷⁹

⁷⁴ Preface to the Council Decision of July 26, 2010, Item 11.

⁷⁵ Article 6 (9) of the Council Decision of July 26, 2010.

⁷⁶ Article 6 (11) of the Council Decision of July 26, 2010.

⁷⁷ Steven Blockmans and Marja-Liisa Laatsit, *op. cit.*, p. 155, note 99.

⁷⁸ Article 6 (6) of the Council Decision of July 26, 2010.

⁷⁹ 例如並非所有的會員國，而是只有二十個會員國獲得歐盟 120 個駐外代表團的首長職位，比利時甚至占了其中 16 個職位。至於 EEAS 的



最後，EEAS 採取輪調制，所有人員都應輪調至歐盟代表團的單位服務，使成員保持高度的流動性，並增進人員的外交專業能力；高級代表應就此擬定規則。

伍、EEAS 的組織架構

EEAS 的組織可分為兩大部分，其一為總部管理下的系統，另一則是歐盟派駐境外的代表團，而高級代表則位居 EEAS 組織表的最上層，不論是總部或歐盟代表團的首長 (Head of Delegation)，皆聽命於高級代表的指揮。EEAS 在布魯塞爾的總部核心設置一管理委員會 (Corporate Board)，核心的外層則是一群政策單位，以及直接隸屬高級代表管轄的單位。

管理司中最重要職位，則由大國瓜分。參見 Raïssa Marteaux, “Staffing the EEAS: More Diversity,” in Paul Quinn, ed., *Making European Diplomacy Work: Can the EEAS Deliver? EU Diplomacy Papers*, 8/2011, Department of EU International Relations and Diplomacy Studies, College of Europe, pp. 21-23.



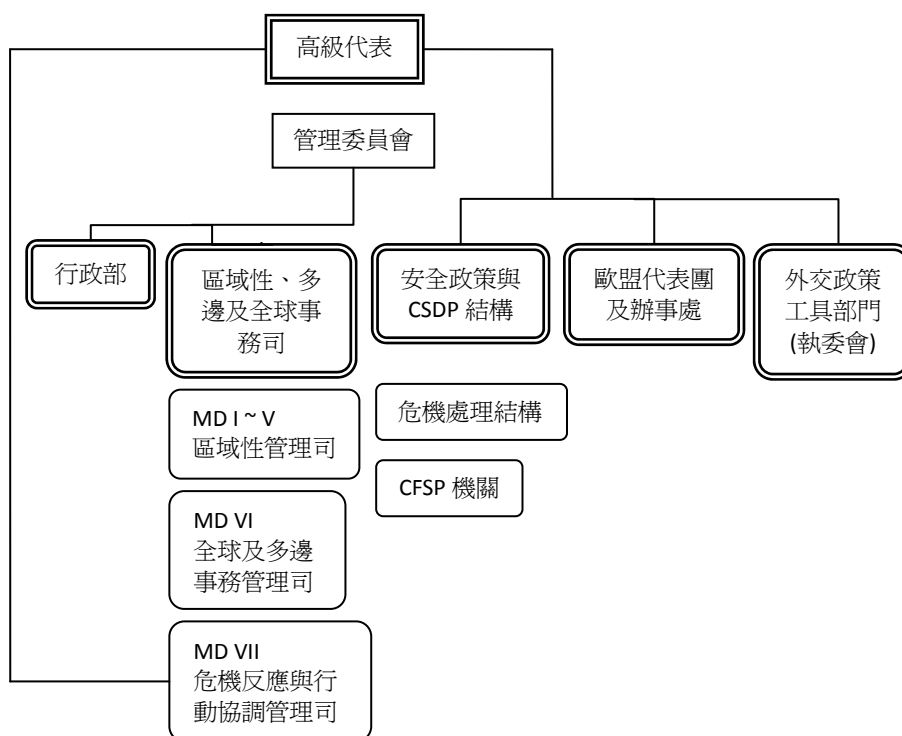


圖 1：EEAS 組成結構圖

資料來源：“European External Action Service: Graphic Representation,” 16 December 2012, <http://eeas.europa.eu/background/docs/organisation_en.pdf>。

本圖為作者根據官方版組織圖簡化繪製。

一、總部核心—管理委員會

管理委員會由高級代表及另外四個職位組成：執行秘書長 (Executive Secretary-General)、兩位副秘書長、以及一位首席營運官 (Chief Operating Officer)。⁸⁰ 執行秘書長負責組織內部橫向的管理功能，確保中央管理單位各部門間、以及與歐盟代表團間維持有效的協調。他不止要監督六個司，還要管理歐盟的情資分享。副秘書長 (Deputy Secretary General)，主要負責機構間的事務，包括協調 EEAS 的危機管理部門以及區域性管理司的工作，還有 EEAS 與執委會和

⁸⁰ Article 4 (1)~(3) of the Council Decision of July 26, 2010.



執委會的人道救援總署間的合作，平常亦需負責管理 CSDP 結構下的「安全政策與衝突預防」單位 (Security Policy and Conflict Prevention)。政治事務副秘書長 (Deputy Secretary General Political Director) 負責政治事務，其工作重點在於外交政策的形成，包括政策的協調、戰略計劃與政治暨安全委員會的事務、還有非軍事層面的危機處理衝突預防等。⁸¹在危機發生時，政治暨安全委員會將直接向高級代表報告，平常時期只需向政治事務副秘書長報告即可。⁸²至於在歐洲議會的堅持下設置的首席營運官，則在歐洲議會的監督下與相關單位密切合作，監控 EEAS 所有的財務、預算及審計等程序。⁸³此外，管理委員會下還設有五位助理秘書長協助處理政策協調、戰略規劃、法律事務、戰略溝通、以及管理委員會的秘書處事宜。⁸⁴

⁸¹ Richard Whitman, “The Rise of the European External Action Service: Putting the Strategy into EU Diplomacy?” Paper Presented at the International Studies Association Annual Conference, *Global Governance: Political Authority in Transition* (MONTREAL, QUEBEC: the International Studies Association, March 16, 2011), p. 7, <http://euce.org/eusa/2011/papers/81_whitman.pdf>.

⁸² 政治暨安全委員會是歐盟的重要單位，凡是聯合國安全理事會的議程要討論的事項，歐盟各國都會先在該委員會討論。根據歐盟條約第 38 條的規定，政治暨安全委員會的主席必須是高級代表的代表。依理事會決定第 4 條第 4 款之規定，高級代表可以決定該委員會的主席人選。

⁸³ Antonion Missiroli, *op. cit.*, p. 437; Richard G. Whitman, “The Rise of the European External Action Service: Putting the Strategy into EU Diplomacy?” *EUSA Papers*, 2011, p. 7, <http://www.euce.org/eusa/2011/papers/81_whitman.pdf>.

⁸⁴ 陳志敏、王磊，〈歐盟對外行動署的制度建設及運行評估〉，《歐洲研究》，第 3 期，2012 年，頁 72。



單位或職稱		直屬其下之支援部門			
Corporate Board 管理委員會		SG 1 秘書處	SG 2 法律事務	SG 3 策略溝通	SG 4 議會事務
EE 管理 委員會 成員	執行秘書長				
	首席營運官	EEEEEF1 內部審計	F2 代表團支援 與評估部門	F3 前任職位管理 (ex-post control)	調解代表 (mediator) 行政與財務管理司 (MDR)
	副秘書長暨政治司長 (DSG)	DSG 2.1 政治協調	DSG 2.2 策略計劃		
		政治暨安全委員會主席 G	G1 政治暨安全委員會	CIVCOM*	PMG**
副秘書長 (K)	Dir K 安全政策與衝突預防	K 1 大規模毀滅性武器，傳統武器，太空事務	K 2 衝突預防，和平建構與調解工具	K 3 安全政策與制裁	

表 1：EEAS 管理委員會組織表

*非軍事面向危機處理委員會(The Committee for Civilian Aspects of Crisis Management)。

**政治軍事事務工作小組(The Politico-Military Group)。

資料來源：“European External Action Service: Graphic Representation.”
December 16, 2012,
<http://eeas.europa.eu/background/docs/organisation_en.pdf>. 本表為作者根據官方版組織圖簡化繪製。

二、政策管理單位

EEAS 的政策管理單位大多是原執委會及理事會秘書處的單位部門，⁸⁵這些政策管理單位包含七個地區性或議題性

⁸⁵ 秘書處 (Secretary General)，SG1~SG4，要注意的是，其中 SG3 負責戰略連絡 (Strategic Communications) 事宜，直接向高級代表報告。



管理司 (Managing Directorate, MD1~MD7)，依序包括六個在管理委員會管轄下的亞洲及太平洋、非洲、歐洲及中亞、北非與中東和阿拉伯半島以及伊朗與伊拉克、美洲、全球及多邊議題等管理司；只有第七個危機反應與行動協調 (Crisis Response and Operational Coordination)管理司由高級代表直接管理。⁸⁶其中第六個全球及多邊議題管理司的地位尤其重要，因為歐盟重大的對外政策都屬於該管理司的事務範圍，例如人權議題、反恐行動、以及發展合作與協調等。其它的政策單位還有秘書處、以及由原本的情資中心 (SITCEN)改造的歐盟情資分析中心 (EU Intelligence Analysis Centre, INTCEN)，也都隸屬管理委員會的管理。

至於 EEAS 龐大的結構中，有些部分則直屬高級代表管理，不受管理委員會之約束，根據 EEAS 於 2013 年 4 月 1 日最新發佈的組織圖表，這些部分包括：

(一)、安全政策及 CSDP 結構：包括歐盟軍事幕僚參謀部 (European Union Military Staff, EUMS)、非軍事性計劃與行動能力 (Civilian Planning and Conduct Capability, CPCC)、危機處理計劃司 (Crisis Management Planning Directorate, CMPD) 等，以及前述在平常由管理委員會副秘書長管理，一旦危機發生即直接向高級代表報告的安全政策與衝突預防司。此外，歐盟軍事委員會主席 (Chair of European Union Military Committee, EUMC)與顧問 (Counsellor)亦直接向高級代表報告。(二)、若干獨立的單位，包括歐盟衛星中心、歐盟防衛局、歐盟安全研究中心以及歐洲安全防衛學院。(三)、與執委會共同管理的政策工具，包括外交政策工具部門、預算與財務及機構間關係、穩定工具行動 (Stability Instrument operations)、CFSP 行動 (Operations)和公共外交及選舉觀察 (Public Diplomacy and Election Observation)等。

⁸⁶ 另外在首席營運官轄下也設有 MDR，負責行政管理與財務 (Administration and Finance)。



三、歐盟代表團 (EU Delegations) 與歐盟特別代表

自里斯本條約生效起，140 個「執委會代表團」的更名為「歐盟代表團」，所屬主管機關也從執委會轉移至高級代表之下，構成 EEAS 在歐盟境外的網絡，在第三國或國際組織中代表歐盟。代表團首長由高級代表任命，⁸⁷在其指揮下與會員國的外交使節館密切合作，執行高級代表及 EEAS 指派之工作。歐盟代表團取代原輪值主席在該領域負責與駐地協調並代表歐盟的功能，⁸⁸其成立使「歐盟首度可以在境外用一個聲音說話」，而這個發展，甚至「比其總部的新結構更具重要性。」⁸⁹

此外，歐盟亦視情勢之必要性，由理事會依據高級代表的提案，任命一歐盟特別代表，前往境外處理特定事務，在高級代表指揮下完成使命。⁹⁰值得注意的是，歐盟特別代表的人事權，實際上仍掌握在外交事務理事會手中。

陸、EEAS 的行動力評估

EEAS 的成立使歐盟所有對外關係部門全被合併於一套由高級代表管理的制度底下，該制度的實踐—包括程序的發展、危機處理情況的動議、及新的制度體系頂層的高階人事 (personalities)，都顯示歐盟外交政策制定已產生若干顯著的變化。⁹¹然而 EEAS 的組織基礎是在匆促當中以一次立法程序敲定的，⁹²因此不論在結構、組織或功能方面的相關規範都不夠嚴謹。由於 EEAS 不具「歐盟機構」(institution) 的位階，行政庶務上將高度仰賴現有執委會和理事會秘書處支援

⁸⁷ 歐盟運作條約第 221 條。

⁸⁸ Sieglinde Gstöhl, *op. cit.*, p. 186.

⁸⁹ Graham Avery, *op. cit.*; Also see Esa Paasivirta, *op. cit.*, p. 44.

⁹⁰ 歐盟條約第 33 條。

⁹¹ Pol Morillas, "Institutionalization or Intergovernmental Decision-Taking in Foreign Policy: the Implementation of the Lisbon Treaty," *European Foreign Affairs Review*, Vol. 16, 2011, p. 251.

⁹² Antonion Missiroli, *op. cit.*, p. 434.



，其對外行動的統合能力先天上就受限。⁹³里斯本條約原本想藉由 EEAS 縮短 CFSP 及對外關係間、還有政府間主義及超國家主義間的距離，結果似乎反而增加了歐盟機構、會員國與歐盟部門間新的協調需求。⁹⁴至少就目前看來，EEAS 仍苦於組織缺陷及歐盟內部政治因素，難以大展身手。

一、EEAS 的組織缺陷

不論里斯本條約或理事會決定對 EEAS 的組織規範過於籠統，以至於 EEAS 目前存在之組織缺陷問題，包括單位間的連絡、垂直指揮鏈與報告系統、人員組成、權限、以及自主經費等，都需要歐盟及其會員國正視，才能發揮最大成效。

(一) 平行單位間缺乏有效率的連絡管道

龐大的 EEAS 組織系統，在世界各地為歐盟收集情報，其內部平行單位眾多，必須建立完善的橫向連絡規則，才有利其政策任務之推展執行。目前 EEAS 仍採取區域與議題性管理司並行的體制，如此可能妨礙歐盟建立一體的、全面性的政策途徑。⁹⁵另一方面，其危機處理結構 (EUMS, CMPD, CPCC) 僅向高級代表報告，既未與負責全球及多邊事務議題的管理司整合，也未與衝突預防和安全政策的單位建立正式的連繫，這些單位只能藉由非正式的管道進行交流。⁹⁶一旦危機發生，往往同時涉及區域性與議題性的管理司，歐盟須先進行內部的單位分工協調，才能進一步採取危機處理行動——也因此才會設置歐盟特別代表一職以解燃眉之急。只是歐盟條約並未說明特別代表的地位及角色，而「特別代表」、「區

⁹³ 蘇宏達，〈從組織合併觀點檢視歐洲聯盟法對 CFSP 運作可能的影響〉，同前引文，頁 101。

⁹⁴ Rosa Balfour, Alyson Bailes and Megan Kenna, *op. cit.*, p. 3.

⁹⁵ Antonio Missiroli, *op. cit.*, p. 441.

⁹⁶ Steven Blockmans, “The European External Action Service One Year on: First Signs of Strengths and Weaknesses,” *CLEER Working Papers February 2012*, p. 12, <http://www.asser.nl/upload/documents/1272012_11147cleer2012-2web.pdf>.



域性與議題性的管理司」、及「歐盟代表團的首長」間的職責劃分不清，反而可能導致單位間衝突或推諉責任，妨礙或延誤政策推動。

（二）缺乏適當的垂直指揮鏈與報告系統

EEAS 另一個問題是單位間的垂直位階存在許多模糊地帶，尤其在指揮鏈與資訊報告方面。例如危機管理與軍事性和非軍事性計劃相關的單位間，該由哪個單位作為總指揮領導行動、各基礎單位該向哪些上級報告其行動及所掌握的資訊等問題。缺乏統一而高標準的報告制度，尤其是歐盟代表團與 EEAS 布魯塞爾總部間的報告系統，結果導致代表團的政治報告品質參差不齊，⁹⁷影響其成效。

其次，官僚體系缺乏明確位階規範，也形成運作的障礙。許多重要單位或結構都直屬高級代表轄下，與 EEAS 管理局或底下重要的單位間並無連繫，資訊交流的管道與規範闕如

。高級代表轄下支援體系無法分擔工作，甚至只能被動地等待高級代表匯整各方資訊之後，才能依其指示開始行動。要管理如此龐大的系統，不僅高級代表恐將分身乏術，EEAS 的效率也大打折扣。

最後，有關 EEAS 的任務規範過於精簡，結果也隱藏若干問題。例如 EEAS 不可損害理事會秘書處及執委會部門之「正常」任務，這意味著 EEAS 必須先判斷是否侵犯到前述二機關的「正常」任務，才能有所作為。其次，協助其它單位也是 EEAS 職務之一，然而其協助方式與內容、EEAS 與此等單位間是否存在職責上之從屬關係、以及各單位之優先順序等問題，法律上並未進一步規範，在實務上可能導致運作困難或官僚性的效率低落問題。

⁹⁷ Bart Van Vooren and Ramses A. Wessel, “External Representation and the European External Action Service: Selected Legal Challenges,” in Steven Blockmans and Ramses A. Wessel eds., *Principles and Practices of EU External Representation*, CLEER Working Papers May, 2012, p. 74.



(三) 組織管理混亂與人員組成問題

從理事會、執委會與會員國等三方招集人員的初衷在於使會員國外交官和歐盟機構官員能在歐盟「外交機構」中密切合作。但有學者認為這些官員會將原單位的行事文化帶入 EEAS，導致初期運作不順，需要時間磨合。而這些人當中許多在過去並非擔任外交職務，尤其是來自歐盟機構的官員，由於不諳正統外交工作的技巧，往往造成具有外交官背景者的困擾。⁹⁸同一單位中有來自各方的人馬，要如何凝聚士氣，也考驗著主管們—尤其是高級代表—的智慧。

另一方面，儘管兩個柱石的對外單位都已納入 EEAS 組織，卻非全置於同一管理機構底下，負責第一柱石任務的單位仍受執委會管轄，這形成 EEAS 的結構中竟有一小部分是受 EEAS 管理階層控制的不合理現象。例如歐盟代表團的業務涵蓋第一、二柱石，其組成份子因此含有直屬執委會者。執委會的人員和其他 EEAS 人員一同被置於歐盟代表團首長職務之下，卻直接聽命於執委會，自認不需接受代表團首長指令，倘若該地區再有歐盟特別代表的介入，屆時局面之混亂將不難想見。代表團裡充斥兩派人馬的結果還造成其它實務上的問題，第三國駐布魯塞爾的大使們即抱怨，為何相同的事情他們必須向來自 EEAS 以及執委會的兩批官員報告兩次，質疑歐盟缺乏真正的共同外交關係管理管道。⁹⁹

最後，由於同一地區內可能存在多個高階長官，既無明確的位階規範與法定權責劃分，指揮與報告系統更是紊亂，歐盟若決定在該地區執行 CSDP 任務，首先就會遭遇職責分

⁹⁸ Steven Blockmans and Marja-Liisa Laastsit, *op. cit.*, p. 155; Kamil Zwolski, "The EU and a Holistic Security Approach after Lisbon: Competing Norms and the Power of the Dominant Discourse," *Journal of European Public Policy*, 2012, DOI: 10.1080/13501763.2012.662057, p. 11; Simon Duke, "The European External Action Service: Antidote Against Incoherence?" *European Foreign Affairs Review*, Vol. 17, No 1, 2012, p. 67.

⁹⁹ Edward Burke, "Europe's External Action Service: Ten Steps towards a Credible EU Foreign Policy," *Policy Brief*, Center for European Reform, July 2012, p. 4.



配與領導權的問題，延宕政策執行的時效。

(四) 缺乏實際權限

雖然會員國已同意使歐盟具備法人身份，卻尚未準備好將歐盟打造成具有執行 CFSP 的行爲者。EEAS 只能接受高級代表辦公室的指示行動，不具獨立決策權。理事會決定賦予 EEAS 「執行指示」所需的法律能力，卻未賦予它如同執委會的法人資格，EEAS 並無簽訂國際協定的法律能力；這樣的安排，顯然是爲了防止 EEAS 未來有發展成獨立執行歐盟 CFSP 行動單位之可能性。¹⁰⁰

至於 EEAS 最高首長高級代表則處於理事會與執委會的夾縫間，處境尷尬。高級代表雖擁有向理事會提出動議並執行歐盟外交政策之權，卻僅能在理事會的授命下爲之。¹⁰¹除非條約另有規定，否則高級代表在 CFSP 上的提案需由歐盟高峰會與理事會以一致決方式規範執行。歐盟外交政策的制定權仍穩握於歐盟高峰會和理事會手中，高級代表大致上仍不過是奉行此二機構決策的職位。¹⁰²至於在執委會的會議上，高級代表的副主席身份對其它執委並不具行政權力，只能和其執委「同僚」們交換意見。當然，高級代表不需要接受主席的裁示行動，只需謹守條約對其職位之規範行事即可。

儘管如此，歐盟條約其實給予高級代表職位相當的保障，¹⁰³有利其靈活運用三帽的特性，在機構間發揮協調的功用。雖然該職位缺乏實際決策權，然而條約中也未明確規定當兩個機構政策立場出現嚴重歧異難以解決時，高級代表應優先採取何者的立場，在這方面，高級代表倒是很大程度上可以發揮個人的判斷。

¹⁰⁰ Bart van Vooren, *op. cit.*, p. 14.

¹⁰¹ Leendert Erkelens and Steven Blockmans, *op. cit.*, p. 13.

¹⁰² Eileen Denza, *op. cit.*, p. 483.

¹⁰³ 執委會主席可以解除其它執委職位，但要解除高級代表的副主席資格，則需經過歐盟高峰會同意。至於可掌握執委會去留的歐洲議會，也只具有解散全體執委會之權，無法免除個別執委的職位，為罷免副主席而解散全體執委會的可能性，在實際考量下機率並不高。



（五）缺乏充裕的自主經費

EEAS 也和其它歐盟機構一樣，具有獨立的行政預算，並適用歐盟的財政規則 (Financial Regulation)，歐洲議會因此具有該機構預算的監督權。然而從所被賦予的任務內容分析，EEAS 的預算顯得相當缺拙，其 2012 年的行政預算僅比 2011 年增加約 2 千 5 百萬歐元，為 4 億 8 千 9 百萬歐元，約佔歐盟總預算之 0.31%；EEAS 資源不足的問題，從其截至 2012 年初為止，組織人員總數遠不及執委會之發展及合作總署的規模，即可窺見。¹⁰⁴

歐盟 CFSP 的有效實施往往需要龐大經費，雖然執委會若干對外關係的單位已經移置 EEAS 之下，然眾多政策工具的預算權卻繼續在執委會控制下。高級代表只能決定內部行政預算管理規則，政策行動的支出部分仍屬執委會預算之一環 (sector)。¹⁰⁵雖然在里斯本條約改革後，理事會如遇緊急情況可自行決定 CFSP 架構下的預算程序，迅速編列預算，但是這樣的安排終究屬於特例，而非常態。就 EEAS 的平日運作而言，應具備更充足的預算自主性，使其在與執委會發生意見相左情況時，不必為了預算協調而耗費過多時間與人力。¹⁰⁶

二、歐盟內部政治因素

歐盟內部對於建立歐盟的集體代表，使歐盟得以在國際事務上將影響力擴大到極致的理念，早已有普遍的理解，¹⁰⁷然

¹⁰⁴ Edward Burke, *op. cit.*, pp. 2-3.

¹⁰⁵ Article 8 of the Council Decision of July 26, 2010.

¹⁰⁶ 執委會往往根據其利益決定政策，例如 1999 年 6 月歐盟已簽訂的「東南歐穩定公約 (the Stability Pact for South Eastern Europe)」，執委會認為有若干國家不符合接受資助條件，硬是拖了九個月才撥款；此外，1999 年 11 月理事會決定協助蒙特內哥羅重建，執委會也是拖了七個月才執行理事會的決定。參見 Catherine Gegout, *European Foreign and Security Policy: States, Power, Institutions, and American Hegemony* (Toronto: University of Toronto Press, 2010), p. 162.

¹⁰⁷ Bretherton, Charlotte and John Vogler, *op. cit.*, p. 30.



而會員國習慣權宜性利用歐盟，唯在國家能力不足以應付當下議題時，才考慮歐盟行動，以致於歐盟外交政策改革往往僅著眼於促進會員國對政策事務看法上的趨同，迴避 CFSP 一致決之限制。¹⁰⁸ CFSP 大致上只淪為一種「便利的政策 (a convenient policy)」，只有在各國的國家利益類似、或政策內容並不涉及重大利益、或是政策係基於最低公分母情況下，才有可能產生共同的外交安全政策。¹⁰⁹此一邏輯不僅妨礙歐盟建立對外影響力，會員國也步步為營為自己預留政治運作空間，在推動歐盟對外行動能力的同時，仍積極耕耘本國的外交佈局。歐盟外交政策架構鬆散的結果，使歐盟機構也想藉 EEAS 成立過程擴大自己的權限，令歐盟內部的一致與凝聚面臨考驗。

(一) 會員國的兩手策略

在前述邏輯運作下，歐盟會員國無意打造對歐盟對外政策最有利的制度，處處為自己預留相當的政治運作空間。有了執委會的前車之鑑，會員國對 EEAS 的態度保守，提防 EEAS 超出其掌握發展。會員國早在里斯本條約附錄宣言中加入但書，防止超國家主義有蔓延到 CFSP 的可能性。宣言中一再強調維護國家的外交主權，表示 CFSP 的條款—包括高級代表以及對外行動部門的設置，「不影響 (do not affect) 會員國現行之責任，包括其外交政策之形成與執行、以及其在第三國與國際組織中之國家代表，CSDP 相關之管理條款也「不損害 (do not prejudice)」會員國安全及防衛政策之特殊性質；¹¹⁰此外，高級代表與 EEAS 之相關規定「不會影響 (will not affect)」各會員國在其外交政策之形成與執行上、其國家外交部門、其與第三國之關係、以及其參與國際組織等既存之法律基礎、責任、以及權力 (powers)。¹¹¹由於英法兩國為聯合國安理會之永久成員國，宣言中更強調歐盟會員國

¹⁰⁸ Pol Morillas, *op. cit.*, p. 245.

¹⁰⁹ Dieter Mahncke, *op. cit.*, p. 6.

¹¹⁰ No. 13 Declaration concerning the Common Foreign and Security Policy of the Lisbon Treaty.

¹¹¹ No. 14 Declaration Concerning the Common Foreign and Security Policy of the Lisbon Treaty.



在聯合國安理會的會員資格與權責不受 CFSP 發展影響。

另一方面，歐盟的歐洲安全戰略中強調，歐盟的「有效之多邊主義」承諾已成為其外交政策的指導原則，歐盟也廣泛參與、或與眾多國際組織合作，在若干多邊論壇中表現出其為成功的行為者的一面。¹¹²會員國在聯合國大會以及世界貿易組織等重要國際組織中，都形成一歐盟集團，然而在北約、歐洲安全合作組織等重要的區域論壇上，個別會員國仍是主要行為者，歐盟則毫無角色可言。因此，雖然會員國皆同意 EEAS 應努力擴大歐盟在全球事務上的代表性與能見度，事實上其所能接受的仍僅限於 CFSP 以外的事務領域。理事會曾於 2011 年 10 月行文各歐盟代表團，要求各單位在多邊組織中發表歐盟聲明時，惟有當該聲明內容涉及之事務係歐盟之責任或歐盟採取之行動時，才應以「歐盟」之名義發表之 (on behalf of the EU)，因此歐盟及其會員國之「共同立場」不能冠以歐盟名義。¹¹³

會員國也經常為圖利本國或增加國內官員的能見度，罔顧歐盟制度與利益。例如波蘭於 2011 年下半年輪值歐盟主席國時，即曾無視高級代表與 EEAS 制度之存在，逕自派遣其外長處理睦鄰政策事宜，以歐盟使節之姿行事。¹¹⁴此外，為方便進行政治操作，會員國不願將歐盟特別代表的基金及人員置於 EEAS 的主要預算下，預防 EEAS 獲得更大的影響力。¹¹⁵歐盟大國更刻意壓縮歐盟的政治勢力範圍，不喜歐盟插手其與國際主要強權間外交關係的經營，繼續保有自己與這些重要國家政商菁英接觸之充份管道，在愛希頓進行 EEAS 高層人事安排時，這些歐盟大國就曾大刺刺地爭取與

¹¹² Richard Whitman, "The EU: Standing Aside from the Changing Global Balance of Power?" *Political Studies*, Vol. 30, No. S1, 2010, pp. 24-32, and p. 27.

¹¹³ 發佈共同立場時只能冠以「歐盟與其會員國之部分立場」(on behalf some of the EU and its Member States)名義。Council of the European Union, Note 15901/11 of October 24, 2011, EU Statements in Multilateral Organisations-General Arrangements, item 4.

¹¹⁴ Edward Burke, *op. cit.*, p. 4.

¹¹⁵ *Ibid.*



其國家利益關係密切之職位。

其次，會員國一方面敦促成立歐盟的外交部門，另一方面仍積極進行自己的外交佈局，各國的共識因此僅止於成立一個 EEAS，對於該機構的期待不盡相同。執委會代表團多年來的全球佈局甚至比歐盟大國（例如英國）來得廣，歐盟強權希望藉由 EEAS 的成立取得歐盟的全球資源，而較小的國家則欲藉此補強其外交系統之不足。¹¹⁶例如英國不改其向來對歐盟之態度，視 EEAS 為彌補歐盟在現行權限下行動不足之缺陷、遂達其國家利益的有限工具。當愛希頓提出希望在 2012 年增加 EEAS 百分之五的預算時，英國外長海格 (William Hague) 甚至明白表示英國寧願把錢投入英國外交部的建設中。¹¹⁷歐盟小國如荷比盧三國則希望 EEAS 能夠積極取代國家外交機構，然而以目前 EEAS 的組織與預算規模，並不易實現。

儘管如此，成立 EEAS 對會員國顯然具有若干吸引力，特別是在經濟衰退的年代，集結各國之力建立歐盟的外交系統，可減輕各國外交成本上的負擔，尤其是在資訊收集分析方面；其次就是可防止執委會在對外事務上的擴權，約束其對外行動能力，阻止超國家主義的潮流襲向外交及安全事務領域。

（二）歐盟機構加入權力競逐

歐盟外交政策合作自發展之初即刻意將執委會排除在外，但是隨著共同體事務範圍擴大以及歐盟發展結構性政策的雙重作用下，執委會透過實際行為逐步擴張其對外角色，並開始對 CFSP 決策產生影響。¹¹⁸因此，不論理事會或大多數會員國—特別是大國，都不希望執委會繼續掌控其下的對

¹¹⁶ Michael Kluth and Jess Pilegaard, *op. cit.*, p. 319.

¹¹⁷ Andrew Rettman, "UK Champions Own Diplomacy over EU 'Action Service'," *EU Observer*, 5 May, 2011, <<http://euobserver.com/foreign/32271>>.

¹¹⁸ Esa Paasivirta, *op. cit.*, p. 40.



外關係總署。¹¹⁹事實上，自 CFSP 建立以來，理事會空有決策權而無足夠預算供其政策執行之需，反觀執委會雖僅具提案權，卻相對擁有人力與資金。¹²⁰會員國希望將執委會若干部門轉移至 EEAS 之下，以便一併接收執委會手中的預算工具，雙方曾爲了預算工具是否也應移交 EEAS 的問題展開激烈的攻防戰。¹²¹會員國積極爭取預算工具的控制權並不是沒有道理的，近年來執委會克盡職守發揮其作爲超國家機構的角色，其積極作爲在會員國看來卻經常是超越其法定權限之舉。而執委會之所以能夠大肆擴張行動範圍，主要就是因爲執委會掌控了發展、援助政策等歐盟最重要的外交政策工具之預算。此外，執委會向來以歐盟守護者自居，努力要爲歐盟建立自己的「一個聲音」，使歐盟成爲有效率的外交政策行爲者，因此在對外行動上經常與會員國出現不同看法，甚至曾無視於理事會的決議獨斷行動，¹²²令會員國對執委會產生巨大顧忌。

另一方面，會員國也想趁 EEAS 成立之機會將執委會一手打造的對外代表團體系移交高級代表管理，成爲 EEAS 的一部分，使執委會主席無法再如過往般控制歐盟代表團首長的人事，也無法藉由代表團建立執委會爲歐盟之代表的表象。面對會員國的攻勢，執委會也展開反擊。執委會主席巴羅索 (José Manuel Barroso) 自 EEAS 籌備談判展開起就動作頻仍，不但在 EEAS 成立前夕，將龐大的對外關係總署下若干單位獨立出來，避免被移交至 EEAS，並指派負責擴大與睦

¹¹⁹ Federiga Bindi, "One Year on: Assessing the European Foreign Policy and the European External Action Service," *Brown Journal of World Affairs*, Vol. 17, Issue 2 (Spring/Summer), 2011, p. 19.

¹²⁰ Fraser Cameron, "The Future of the Common Foreign and Security Policy," *The Brown Journal of World Affairs*, Vol. IX, Issue 2 (Winter/Spring), 2003, p. 117. 一直到里斯本條約改革之前，執委會從沒有在 CFSP 上使用其專屬的提案權，也頗令部分人士失望。

¹²¹ 執委會手上控制的發展預算就高達五十億歐元之譜。

¹²² 例如理事會因爲車臣事件而在 1999 年 12 月對俄羅斯提出制裁案，然而執委會自 1994 年起即開始和俄羅斯談判「夥伴合作協定」，因此反對俄羅斯採取制裁，最後竟無視理事會的決定，沒有提出任何暫停夥伴合作協定的貿易條款的措施。Catherine Gegout, *op. cit.*, p. 162 and pp.165-166.



鄰政策、發展、及人道救援的三名其親近執委「從旁協助」(flank)愛希頓，維持執委會在此領域之主導權。¹²³不僅如此，巴羅索於 2010 年 2 月還搶先指派其親近人馬出任歐盟駐美代表團的首長，其強烈的權力動機引發會員國一陣撻伐，認為這是執委會先發制人之舉。¹²⁴從執委會主席對高級代表的顧忌，到會員國與執委會的鬥爭看來，高級代表的協調角色將面臨一番考驗，該角色的成敗連帶也將影響到 EEAS 整體的成效。

歐洲議會也加入這場權力地盤戰，由於歐洲議會對執委會具有監督權，因此要求將 EEAS 整合到執委會的結構下，使其監督權能擴及屬於理事會管轄的外交及安全政策事務領域。¹²⁵歐洲議會最後未能如願，卻成功地利用其在預算及對歐盟人員規章上的權限，逼迫愛希頓讓步，取得 EEAS 完整的行政預算控制權。¹²⁶由此看來，歐洲議會的預算杯葛權力極可能形成 EEAS 運作效能發揮的阻力，不容忽視。事實上，EEAS 管理委員會的副秘書長一職，最後由原歐洲議會議長布澤克 (Jerzy Buzek) 辦公室主任波博斯基 (Maciej Popowski) 擔任，從這項人事安排上即可看到歐洲議會對 EEAS 之實際影響力。¹²⁷

面對歐盟機構的權力競逐，會員國不僅須小心提防歐盟條約改革在 CFSP 上朝向超國家特性發展，還要防止歐盟機

¹²³ Christophe Hillion and Maxime Lefebvre, "The European External Action Service: Towards a Common Diplomacy?" *Foundation Robert Schuman Policy Paper*, European Issue No. 184, October 25, 2010.

¹²⁴ Antonio Missiroli, *op. cit.*, p. 436.

¹²⁵ Dieter Mahncke, "Post-Modern Diplomacy: Can EU Foreign Policy Make a Difference in World Politics?" *EU Diplomacy Papers April 2011*, p. 11.

¹²⁶ 歐洲議會之預算權係根據歐盟條約第 14 條第 1 款之規定，而人員規章參見 Regulation No. 31 (EEC), 11 (EAEC), Laying Down the Staff Regulations of Officials and the Conditions of Employment of Other Servants of the European Economic Community and the European Atomic Energy Community (O)45, 14.5.1962.

¹²⁷ 陳志敏、王磊，〈歐盟對外行動署的制度建設及運行評估〉，同前引文，頁 74。



構權力偷渡到 CFSP，這些都加重會員國與歐盟機構間的不信任與較勁。高級代表必須努力使 EEAS 在實務上發揮強大的效能，才能突破會員國對超國家機構忌諱的心防，賦予 EEAS 更大的自主權。

柒、結論

歐盟安全研究所所長 (Director of the EU Institute for Security Studies) 范斯康奇羅士 (A. de Vasconcelos) 曾預言，「在未來十年內，歐盟的對外政策要不就由會員國打造 (forge)，要不就根本不會存在。」¹²⁸ 其談話反映出歐盟外交政策改革制度化趨勢表面底下所蘊含的現實主義的力量。政府間主義仍主宰 CFSP 的決策制定過程，會員國根深蒂固的現實主義思維使其無法完全信任其一手打造的制度，國家利益仍優先於一切。里斯本條約建立了一套混雜的操縱機制，一方面保留會員國在 CFSP 以及 CSDP 領域之政策與行動操縱權，另一方面卻又將這些行動之實際執行層面交給高級代表與 EEAS 負責。¹²⁹ EEAS 可稱得上是里斯本條約在對外關係制度上最重要的革新之一，亦被期許能成爲一「獨特的機構；實際上可作爲歐盟的外交部及外交使節團 (diplomatic corps)」¹³⁰。歐盟會員國領袖在 2010 年 9 月的高峰會議結論中呼籲會員國要更有策略性地行動，使歐盟在國際上展現實際的份量。¹³¹ 而涵蓋外交、防衛、以及發展政策等領域事務的 EEAS 的成立，正是歐盟走向更具策略性的結構性對外政策的展現。

¹²⁸ A. de Vasconcelos, "After Lisbon: The States of the Union," *Issues* (Institute for Security Studies of the European Union, March 2010), <www.iss.europa.eu/uploads/media/ISSues-31.pdf>; Pol Morillas, *op. cit.*, p. 250.

¹²⁹ Leendert Erkelens and Steven Blockmans, *op. cit.*, p. 16.

¹³⁰ Mikaela Gavas and Eleonora Koeb, "Setting up the European External Action Service: Building a Comprehensive Approach," *ODI Background Note*, April 2010, p. 1, <<http://www.odi.org.uk/publications/4777-setting-up-european-external-action-service-building-comprehensive-approach>>.

¹³¹ Simon Duke, *op. cit.*, p. 66; Also See European Council, "Conclusions," September 16, 2010, EUCO 21/1/10, 2.



EEAS 成立後，全球 140 個代表團大幅提升了歐盟的國際能見度，由高級代表以歐盟名義發表聲明的作法，也有助於建立歐盟整體團結的形象，這符合會員國期望藉由拉抬歐盟整體聲勢促進其國際利益的期待。EEAS 人員組成中特意注入會員國的外交官員，藉由 EEAS 與會員國外交部門的密切合作，EEAS 可望成為會員國與歐盟間資訊交流的中樞，逐漸發展出重要的角色。

然而目前的制度下，高級代表和其支援團隊 EEAS 都缺乏獨立的決策權，無法積極建立歐盟對其它重要國際角色的共同政策，最多只能敦促理事會建立相關政策並執行之；¹³² 現存若干組織架構上的瑕疵，也有待進一步調整。EEAS 的改革只需要理事會的一紙決定即可，不需修訂歐盟條約，改革並非難事。相信在 2013 年中檢討報告出爐後，會員國將會對其組織架構進行一番整頓，使其組織及運作系統更臻合理化，屆時必能使歐盟在國際事務上如虎添翼。雖然歐盟內部政府間勢力仍居壓制性的地位，而 EEAS 也不似執委會般具有強大的條約基礎，然而就歐盟的發展經驗看來，一旦啓動一新的機構或制度，必然會努力使該機構或制度發揮最大的成效，相信 EEAS 未來必然也能扮演比今日更吃重的角色。

¹³² Antonio Missiroli, *op. cit.*, p. 444.



參考文獻

中文

- 陳志敏、王磊，2012。〈歐盟對外行動署的制度建設及運行評估〉，《歐洲研究》，3期。頁66-84。
- 蘇宏達，2011/12/7。〈從組織合併觀點檢視歐洲聯盟法對CFSP運作可能的影響〉，「第一屆兩岸歐盟研究學術論壇論文」論文。台北：臺灣大學臺灣歐洲聯盟中心、政治大學 歐 盟 研 究 中 心 ，
<<http://www.eutw.org.tw/file/13444126803.pdf>>。

外文

- Avery, Graham, 2011. "The EU's External Action Service: New Actor on the Scene," *EPC Commentary*, European Policy Centre,
<http://www.epc.eu/documents/uploads/pub_1223_the_european_external_action_service_-_new_actor_on_the_scene.pdf>.
- Bindi, Federiga, 2011. "One Year on: Assessing the European Foreign Policy and the European External Action Service," *Brown Journal of World Affairs*, Vol. 17, Issue 2 (Spring/Summer). pp. 125-137.
- Blockmans, Steven and Marja-Liisa Laastsit, 2012. "The European External Action Service: Enhancing Coherence in EU External Action?" in Paul James Cardwell eds., *EU External Relations Law and Policy in the Post-Lisbon Era*. The Hague: T. M. C. Asser Press, New York: Springer, pp. 135-159.
- Blockmans, Steven, February 2012. "The European External Action Service One Year on: First Signs of Strengths and Weaknesses," *CLEER Working Papers*, Centre for the Law of EU External Relations,
<http://www.asser.nl/upload/documents/1272012_11147cleer2012-2web.pdf>.
- Bretherton, Charlotte and John Vogler, 2006. *The European Union as a Global Actor*. New York: Routledge 2ed.



- Burke, Edward, 2012. "Europe's External Action Service: Ten Steps towards an Aredible EU Foreign Policy," *Policy Brief*, Center for European Reform. pp. 1-7, <http://www.cer.org.uk/sites/default/files/publications/attachments/pdf/2012/pb_eeas_4july12-5377.pdf>.
- Cameron, 2003. "The Future of the Common Foreign and Security Policy," *The Brown Journal of World Affairs*, Vol. IX, Issue 2, Fraser (Winter/Spring). pp. 115-124.
- Council Decision of 26 July 2010 Establishing the Organisation and Functioning of the European External Action Service (2010/427/EU), OJ L201 (August 3, 2010), <http://www.eeas.europa.eu/background/docs/eeas_decision_en.pdf>.
- Crowe, Brian, May 2008. "The European External Action Service: Roadmap for Success," *Chatham House Reports*, <http://www.chathamhouse.org/sites/default/files/public/Research/Europe/0508eeas_report.pdf>.
- De Vasconcelos, Álvaro, 2010/04/13. "After Lisbon: The States of the Union," *Issues*, Institute for Security Studies of the European Union, <<http://www.euractiv.com/future-eu/after-lisbon-state-union-analysis-441386>>.
- Denza, Eileen, 2012. "The Role of the High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy," in Hermann-Josef Blanke and Stelio Mangiameli eds., *The European Union after Lisbon: Constitutional Basis, Economic Order and External Action*. Heidelberg, New York: Springer.
- Duke, Simon, 2012. "The European External Action Service: Antidote against Incoherence?" *European Foreign Affairs Review*, Vol. 17, No. 1. pp. 45-68.
- EEAS, 2011/12/22. Report by the High Representative to the European Parliament, the Council and the Commission, <http://www.eeas.europa.eu/background/docs/20121017_eeas_aar_2011_en.pdf>.
- Erkelens, Leendert and Steven Blockmans, January 2012. "Setting up the European External Action Service: an institutional act of balance," *CLEER Working Papers*, Centre for the Law of EU External Relations,



- <http://www.asser.nl/upload/documents/1272012_125753cleer2012-1web.pdf>.
- European Council, December 12, 2003. *European Security Strategy: A Secure Europe in a Better World*.
- European Union, 2012/03/30. *Consolidated Version of the Treaty of European Union*, OJ C 83, <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:083:0013:0046:en:PDF>>.
- Gavas, Mikaela and Eleonora Koeb, April 2010. "Setting up the European External Action Service: Building a Comprehensive Approach," *ODI Background Note*, <<http://www.odi.org.uk/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/5854.pdf>>.
- Gegout, Catherine, 2010. *European Foreign and Security Policy: States, Power, Institutions, and American Hegemony*. Toronto: University of Toronto Press.
- Gstöhl, Sieglinde, 2011. "EU Diplomacy after Lisbon: More Effective Multilateralism?" *Brown Journal of World Affairs*, Vol. XVII, Issue II (Spring/Summer). pp. 181-191.
- Hillion, Christophe and Maxime Lefebvre, 2010. "The European External Action Service: Towards a Common Diplomacy?" *Fondation Robert Schuman Policy Paper*, European Issue No. 184, <http://www.robert-schuman.eu/doc/questions_europe/qe-184-en.pdf>.
- Kluth, Michael and Jess Pilegaard, 2012. "The Making of the EU's External Action Service: A Neorealist Interpretation," *European Foreign Affairs Review*, Vol. 17, No. 2. pp. 303-332.
- Mahncke, Dieter, April 2011. "Post-modern Diplomacy: Can EU Foreign Policy Make a Difference in World Politics?" *EU Diplomacy Papers*, <http://www.coleurope.eu/sites/default/files/research-paper/edp_4_2011_mahncke.pdf>.
- Missiroli, Antonio, 2010. "The New EU 'Foreign Policy' System after Lisbon: A Work in Progress," *European Foreign Affairs Review*, Vol. 15. pp. 427-252.
- Morillas, Pol, 2011. "Institutionalization or Intergovernmental Decision-Taking in Foreign Policy: the Implementation of



- the Lisbon Treaty,” *European Foreign Affairs Review*, Vol. 16. pp. 243-257.
- Raïssa Marteaux, August 2011. “Staffing the EEAS: More Diversity,” in Paul Quinn, ed., *Making European Diplomacy Work: Can the EEAS Deliver? EU Diplomacy Papers*, Department of EU International Relations and Diplomacy Studies, College of Europe. pp. 19-25.
- Paasivirta, Esa, March 2011. “The EU’s External Representation after Lisbon: New Rules, a New Era?” in Panos Koutrakos, ed., *The European Union’s External Relations: a Year after Lisbon*, *CLEER Working Papers*. pp. 39-47, <http://www.asser.nl/upload/documents/772011_51358CLEER%20WP%202011-3%20-%20KOUTRAKOS.pdf>.
- Rettman, Andrew, 2011/05/05. “UK Champions Own Diplomacy over EU ‘Action Service’,” *EU Observer*, <<http://euobserver.com/foreign/32271>>.
- Rosa Balfour, Alyson Bailes and Megan Kenna, January 2012. “The European External Action Service at Work: How to Improve EU Foreign Policy,” *EPC Issue Paper*, No. 67, <http://www.epc.eu/documents/uploads/pub_1399_the_eeas_at_work_-_how_to_improve_eu_foreign_policy.pdf>.
- Van Vooren, Bart and Ramses A. Wessel, May 2012. “External Representation and the European External Action Service: Selected Legal Challengec,” in Steven Blockmans and Ramses A. Wessel eds., *Principles and Practices of EU External Representation*, *CLEER Working Papers*. pp. 59-82, <http://www.asser.nl/upload/documents/20120911T102448-cleer2012-5book_web.pdf>.
- Van Vooren, Bart, July 2010. “A Legal-Institutional Perspective on the European External Action Service,” *CLEER Working Papers*. pp. 8-9, <http://www.asser.nl/upload/documents/1262010_104103CLEER%20WP%202010-7%20-%20VAN%20VOOREN.pdf>.
- Vanhoonacker, Sophie and Natasja Reslow, 2010. “The European External Action Service: Living Forwards by Understanding Backwards,” *European Foreign Affairs Review*, Vol. 15, No. 1. pp. 1-18.



- De Vasconcelos, Álvaro, 2010. “After Lisbon: The States of the Union,” *Issues*, Institute for Security Studies of the European Union.
- Whitman, Richard, 2011/03/13. “The Rise of the European External Action Service: Putting the Strategy into EU Diplomacy?” Paper Presented at the Annual Meeting of the International Studies Association Annual Conference, *Global Governance: Political Authority in Transition* (MONTREAL, QUEBEC: the International Studies Association),
<http://www.allacademic.com/meta/p502593_index.html>
or <http://euce.org/eusa/2011/papers/8l_whitman.pdf>.
- Zwolski, Kamil, 2012. “The EU and a Holistic Security Approach after Lisbon: Competing Norms and the Power of the Dominant Discourse,” *Journal of European Public Policy*. pp, 1-18,
<<http://dx.doi.org/10.1080/13501763.2012.662057>>.



The Treaty of Lisbon, EEAS, High Representative, CFSP, EU's external relations governance

Jiuan-Jiuan Shen^{*}

Abstract

The establishment of European External Action Services (EEAS) to support the High Representative for Common Foreign and Security Policy is one of the most significant changes in the field of the European Union's (EU's) external relations in the post-Lisbon Treaty institutional setting. The EEAS is seen by some to act as the EU's quasi-foreign ministry. However, the deep-rooted struggle between supranationalism and intergovernmentalism in the EU and the ones for power between the EU's institutions, the Member States and between the both parties have resulted in some political compromises on the design of the EEAS. Those political compromises not only have shown great impact on this body's current functioning but would show even greater impact on its future functioning. This article tries to give a wider picture of the establishment and structure of the EEAS as well as its functioning and related obstacles from both political and legal perspectives. This article also brings up a number of issues concerning the EEAS's (in) capabilities to act and how to fix them.

Key words: the Treaty of Lisbon, EEAS, High Representative, CFSP, EU's external Relations Governance

^{*} Lecturer, Center for General Education, Aletheia University

