

歐洲聯盟第五次擴大對其共同外交暨 安全政策影響之研究

A Study on the EU's fifth Enlargement and its Impact on the Common Foreign and Security Policy

沈玄池 *Shen, Cen-Chu*

中興大學國際政治研究所教授

Professor of Graduate Institute of International Politics,

National Chung-Hsing University

摘要 / Abstract

10 個中、東歐或南歐國家已於 2004 年 5 月 1 日正式加入歐盟，完成了歐盟第五次擴大，同時亦使其會員國增為 25 國，為世界上最大之經濟體。尤其是波蘭、捷克、匈牙利、斯洛伐克、愛沙尼亞、拉脫維亞與立陶宛等 7 國，在冷戰時期隸屬於與西歐國家敵對的華沙公約集團，今日卻能排除歧見而整合在一個超國家機制之下，實乃難能可貴。

歐盟此次擴大固然使其實力增加不少，其在國際政治以及國際經貿之重要

性水漲船高。然而由於會員國一下子暴增了 10 國，使其體制之運作增加了不少困難，尤其是仍屬跨政府間之共同外交暨安全政策之運作深受影響。共同外交暨安全政策之決議方式無論是在一致決或是加權多數決之實質困難度增加了不少，使其效率面臨了挑戰，尤其是其擴大與 2004 年 3 月擴大後之北大西洋公約組織造成了錯綜複雜之現象，增加了其運作的困難度。同時亦因而加深了歐盟面對其他國際強權，包含俄羅斯與美國，尤其是後者之挑戰。因此，歐盟之擴大對其 CFSP 長期之運作而言，卻不一定帶來正面效果。

Ten Eastern and South European Countries joined the European Union (EU) in May 2004. The number of its member states also increased from 15 to 25. The EU became then the biggest economic power in the world. However, the operation of its Common and Security Policy (CFSP) is therefore more difficult.

This ineffectiveness can be attributed to drawbacks in the structure and operation of the CFSP. On the other hand, offering prospects for membership in the EU has been a successful instrument for helping shape the transition in Eastern Central Countries. The EU's relations toward the east European neighbors differ strategically from its relations to the other countries. How does the CFSP operate since the EU's fifth enlargement? What are the challenges and changes of the EU's risks, potentialities and policies toward east European neighbors? This paper provides an overview of the Union and introduces and explores these interrelated challenges.

關鍵詞：歐洲聯盟；歐洲共同體；共同外交暨安全政策；高峰會議理事會；執委會；加權多數決；北約組織；歐盟東擴

Keywords: European Union, European Community, Common and Security Policy, European Council, Council, Commission, Qualified Majority, NATO, Enlargement

壹、前言

波蘭、捷克、匈牙利、斯洛文尼亞、斯洛伐克、愛沙尼亞、拉脫維亞、立陶宛、馬爾他以及賽浦路斯等十個中、東歐或南歐國家已於 2004 年 5 月 1 日正式加入歐洲聯盟 (European Union, 以下簡稱歐盟), 完成了歐盟第五次擴大, 同時亦使其會員國增為 25 國, 人口超過四億五千萬人, 為世界上最大之經濟體。

歐盟之第五次擴大為 2004 年之國際大事。歐盟之前身—歐洲共同體 (European Community, 以下簡稱歐體) 自從於 1950 年代成立之後,¹ 雖因 1973 年英國、丹麥與愛爾蘭之加入; 希臘於 1981 年加入; 西班牙與葡萄牙於 1986 年加入; 以及奧地利、瑞典與芬蘭於 1995 年之加入而增為 15 國。不過, 此次之擴大為一次 10 個國家以及七千四百五十萬人之加入,² 實乃前所未見。尤其是波蘭、捷克、匈牙利、斯洛伐克、愛沙尼亞、拉脫維亞與立陶宛等 7 國在冷戰時期隸屬於與西歐國家敵對的華沙公約組織 (Warsaw Treaty Organization) 集團, 今日卻能排除歧見而整合在一個超國家機制之下, 此種轉變實乃充滿戲劇性。

歐盟此次擴大固然使其實力增加不少, 尤其是其會員國已增加為 25 國, 然而由於會員國一下子暴增了 10 國, 使其體制之運作增加了不少困難, 尤其是仍屬跨政府間之合作機制—歐盟共同外交暨安全政策 (Common Foreign and Security Policy, 以下簡稱 CFSP) 之運作深受影響。究竟歐盟會員國推動 CFSP 之經過為何? CFSP 建立之後, 其體制又做了哪些改革? 在第五次擴大, 即 2004 年 5 月擴大之後, CFSP 之體制, 包含其決議方式是否有所改變? 此些改變對其運作方式是否帶來影響? 此外, 歐盟進一步之擴大, 對其國際角色帶來哪些效益? 又將面對哪些挑戰? 此為本文所欲探討之重點。

¹ 6 個創始會員國為德國、法國、義大利、荷蘭、比利時與盧森堡。

² *Der Fischer Weltatmanach 2004* (Frankfurt am Main: Fischer Taschenbuch Verlag, 2003), pp. 1117-1118.

貳、歐盟 CFSP 之建立與發展

歐洲聯盟條約 (Treaty of the European Union)，即俗稱之馬斯垂克條約 (Maastricht Treaty，以下簡稱馬約) 於 1993 年 11 月 1 日生效之後，³ 歐盟會員國之政策整合已由昔日之經貿範疇，即歐洲共同體之經貿政策整合，擴展至屬跨政府間之 CFSP 以及內政與司法合作。歐洲聯盟即是由此三大部分，即所稱之三大支柱所組成，而 CFSP 即為歐盟之第二支柱。不過，其創始會員國自 1970 年代起即開始推動歐洲政治合作 (European Political Cooperation，以下簡稱 EPC)。換言之，今日之 CFSP 係淵源於 EPC，建立於馬斯垂克條約，修正於阿姆斯特丹條約 (Treaty of Amsterdam，以下簡稱阿約)、尼斯條約 (Treaty of Nice，以下簡稱尼約) 以及擴大條約 (即加盟條約，Accession Treaty)。究竟歐盟 / 歐體會員國推動 CFSP 之經過為何？茲說明如下：

一、歐盟 CFSP 之建立

(一) EPC 之嘗試

法國、德國、義大利、荷蘭、比利時與盧森堡等六國於 1952 年建立歐洲煤鋼共同體 (European Coal and Steel Community，以下簡稱 ECSC)，於 1958 年建立歐洲經濟共同體 (European Economic Community，以下簡稱 EEC) 以及歐洲原子能共同體 (European Atomic Energy Community)。1967 年，前述三個共同體之機構合併，稱之歐洲共同體。經過努力之後，歐體使過渡時期提前於 1968 年 7 月 1 日屆滿，⁴ 逐漸達成建立關稅同盟之目標。由於歐體在經貿整合方面已獲致一定成效，其會員國遂於 1969 年 12 月海牙高峰會的會議中達成了在日後進行政治合作之共識，⁵ 並授權專責之委員會進行研究。

EPC 之主要精神、原則以及運作方式係根據盧森堡 (Luxembourg Report) 以及哥本哈根報告 (Copenhagen Report) 建立與發展。前者於 1970 年 10 月提

³ 由於是在荷蘭之古城馬斯垂克 (Maastricht) 所簽訂，故又稱馬斯垂克條約。

⁴ 過渡時期原訂至 1970 年 1 月 1 日才屆滿。

⁵ Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, *Europäische Politische Zusammenarbeit (EPZ)*, (Bonn: Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, 1982), p.72.

出，認為建立歐洲政治聯盟應自協調歐體會員國之外交政策著手。因此建立每年定期舉行外長會議，以及由會員國外交部官員所組成的政治委員會(Political Committee)；⁶ 後者則於1973年7月提出，要求各會員國在政治合作的範圍內，在未與其他會員國進行磋商以前，不確定其立場。

上述二份報告提出並獲得會員國之同意，且對歐體高峰會議(European Council)定期舉行獲共識之後，EPC之範圍與運作方式大致底定。不過由於它僅是會員國間之共識，並無條約以為法律基礎，更無常設性之機構，而僅是擔任輪值主席之會員國以司其事，因而其成效較受到限制。此一狀況直至1987年單一歐洲法(Single European Act)生效之後才有所轉變。

於1986年簽署而於1987年生效之單一歐洲法，第一次為EPC提供了法律依據。其中，第1條揭示了EPC之目標；第2條使得歐體高峰會議法制化；第3條以及第30條則規範了EPC之參與機構與運作方式。⁷ 至此，歐體機構獲得了參與EPC之法律基礎。儘管如此，EPC仍是在歐體體制外運作，此一狀況直至歐洲聯盟條約生效之後才有所轉變。

(二) CFSP之建立

於1992年簽署，而於1993年11月生效之歐洲聯盟條約，非但修改了歐體條約之內容，更將會員國之間之合作關係擴及外交與安全議題以及內政與司法方面，昔日之EPC被納入歐洲聯盟之架構內，而成為三大支柱之一。

歐盟條約在總則的條款中明確的規定了歐盟對外關係之基本原則，以及經由CFSP之實施，便於日後成立共同防禦體之共同防禦政策等。⁸ 歐盟條約在共同外交暨安全政策條款之第J.1至J.18條更直接規範了CFSP之目的與目標、組織架構與運作方式以及經費之支付等。⁹

依共同外交暨安全政策條款之規範，歐盟高峰會議、部長理事會(以下簡

⁶ *Bulletin EC 11-1970*, p.11.

⁷ Art. 3, 30 of the Single European Act. cf. Hans-Joachim Glaesner (eds.), *Europarecht*, (Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 1990), p.220.

⁸ Ernst Steindorff, *Europa-Recht*, (München: Deutscher Taschenbuch Verlag(dtv)), 1995, pp. 286-287.

⁹ *Ibid.*, pp.289-293.條文之中文翻譯請參閱：王泰銓，《歐洲共同體法總論》(台北：三民書局，民國86年)，頁652~657。

稱理事會)、歐盟執行委員會(Commission, 以下簡稱執委會)、歐盟輪值主席、歐洲議會(European Parliament, 以下簡稱EP)、由各會員國外交部政治事務司司長(Political Directors)所組成之政治委員會、會員國駐在他國或國際組織之代表團, 以及有別於歐盟之另一國際組織——西歐聯盟(Western European Union)¹⁰均是參與CFSP之機構。

歐盟高峰會議為CFSP之最高決策機構, 確定CFSP之基本原則與指導方針, 然後再交由理事會協調其他機構加以落實與實踐。理事會即依此一原則與方針, 協調並確定會員國之共同立場(common position), 或採行一致行動(joint action)。在決議的過程中, 執委會與政治委員會均可向理事會提供適當之建議, 理事會之輪值主席則定期向EP報告有關CFSP之發展狀況, 並適切的考量EP之意見。而會員國駐在他國或國際組織之代表團, 在輪值國之協調之下, 同樣應儘量採行一致立場。

儘管CFSP為歐盟跨政府間之合作機制, 歐盟無法強制其會員國採行一致立場與行動, 有別於歐體之超國家合作機制。不過, 在歐盟條約生效與CFSP建立之後, 參與CFSP之協商卻已成了會員國之義務, 此一狀況與昔日EPC時期, 會員國並不具備此一義務相較, 不可同日而語。

二、CFSP 體制與運作方式之改革

歐盟CFSP於1993年正式建立迄歐盟第五次擴大為止, 其體制與運作方式經過了阿姆斯特丹條約以及尼斯條約兩次重大之修改。改革之重點依序如下:

(一) 阿姆斯特丹條約之改革

針對馬斯垂克條約在CFSP方面之執行情形, 歐盟會員國自1996年起舉

¹⁰ 西歐聯盟成立係於1954年10月於比利時布魯塞爾成立。至1995年止, 屬歐盟之會員國為比利時、德國、法國、希臘(自1995)、英國、義大利、盧森堡、荷蘭、葡萄牙(自1990)以及西班牙等共10國。觀察員為丹麥、芬蘭、愛爾蘭、奧地利以及瑞典等國。依馬斯垂克條約第J.4條之規定, 歐盟原有意要求為歐盟發展整合一部份之西歐聯盟, 協助及實施歐盟有關防禦之決定與行動。由此可知, 西歐聯盟在馬斯垂克條約生效之後, 似乎已成了歐盟推展CFSP體制不可或缺之一部份。有關西歐聯盟請參見: *Der Fischerweltalmanach 2001*, pp.1028-1029.

行一連串政府間會議，而於 1997 年 10 月簽署了阿姆斯特丹條約，¹¹ 對 CFSP 之體制與運作方式均做了若干調整。

1. 設置「高級代表」(High Representative for the CFSP)
2. 於理事會秘書處內設置「政策計畫與預警小組」(Planning and Early Warning Unit)
3. 執委會參與推動 CFSP 角色之加強。
4. 增加了「共同策略」(common strategies) 作為共同外交與安全政策之政策工具
5. 決策方式之改革，包含：
 - (1) 「建設性棄權」(constructive abstention) 決議方式之採用¹²
 - (2) 擴大加權多數決 (qualified majority) 之適用範圍
6. 進一步加強與西歐聯盟之關係

歐盟設置「高級代表」之主要目的，是爲了促使歐盟在 CFSP 之政策推動方面的連貫性獲得維持，並使其對外事權更能統一；設置「政策計畫與預警小組」是爲了建制一能常態擔負政策之擬定，並包括對 CFSP 之分析、策略與政策之建議等；增加「共同策略」政策工具則是爲了化被動爲主動，極力捍衛歐盟之重大利益。在核子武器有效管制之考量下，以維護各個會員國之安全，歐盟於 1999 年曾藉由「共同策略」之政策工具，加強與俄羅斯與烏克蘭之關係即爲明顯例子。此外，2001 年，歐盟在 CFSP 之架構下，曾對重大國際議題通過了 19 件「共同行動」、20 件「共同立場」、196 件「共同聲明」、442 件「外交措施」、306 件「政治對話」以及接受駐在他國代表團主席之「共同報告」

¹¹ 阿姆斯特丹條約於 1999 年 5 月 1 日正式生效。條約生效之後，包含歐盟與歐體條約之條文序號均予以重新排列。然而事實上，它並非僅為 CFSP 之改革所簽署之條約，不過，CFSP 體制與運作方式之改革卻是其極為重要之一部份。有關此方面之改革，請參閱：沈玄池，〈歐洲聯盟共同外交暨安全政策體制與運作方式改革之研究〉，《美歐季刊》，14 卷第 3 期（2000 年 12 月），頁 291~296。

¹² 在此一決議方式下，少數幾個會員國已不能藉由棄權杯葛某一議案之通過。請參見歐洲聯盟條約第 23 條第 1 項。

(gemeinsame Berichte der Missionschefs der Mitgliedstaaten aus Drittländern),¹³ 推動其 CFSP，顯見 CFSP 仍有一定成效。

(二) 尼斯條約之改革

2001 年 2 月，歐盟會員國再度簽署了尼斯條約，欲對歐洲聯盟條約進行修改。此一條約於 2003 年 2 月 1 日生效，歐盟再度對 CFSP 進行了修改。其重點如下：

1. 將合作範圍擴及國防政策

事實上，歐盟高峰會議於 1998 年 10 月在奧地利波特夏哈 (Pötschach) 召開期間，英國首相布萊爾就提出加強 CFSP 之建議。¹⁴ 此後，各個會員國代表開始針對是否將共同安全政策擴及共同的國防政策進行討論與協商。經過冗長之討論之後，最後將實質合作之範圍擴及建構一共同的安全與國防政策。¹⁵ 不過，此一政策仍是建立在不損及歐盟某些會員國與其他國際組織之緊密關係，例如與北大西洋公約組織 (North Atlantic Treaty Organization，以下簡稱 NATO) 之關係。

2. 建立政治與安全委員會

CFSP 原就有「政治委員會」之設置。尼約修改歐盟條約第 25 條，而將此一機構改制為「政治與安全委員會」(Political and Security Committee)，加強其對危機處理以及策略擬定之執行能力。歐盟會員國有意將「政治與安全委員會」形成歐洲安全與國防政策之推動中心 (Motor)。¹⁶

3. 設置軍事委員會

1999 年 12 月召開之赫爾辛基歐盟高峰會議，決議在理事會內部設置了歐

¹³ Elfriede Regelsberger, Gemeinsame Aussen- und Sicherheitspolitik, in: Werner Weidenfeld ; Wolfgang Wessels(eds.), *Jahrbuch der Europäischen Integration 2001/2002*(Bonn: Europa Union Verlag, 2002), pp.235-236.

¹⁴ Franco Algeri, Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik, in: Werner Weidenfeld (eds.), *Nizza in der Analyse*(Gütersloh: Verlag Bertelsmann Stiftung, 2001), p.162.

¹⁵ 馬約第 J.3 條以及經阿約修改過後之歐盟條約第十七條條文均規範了欲於日後建立共同安全與國防政策之目的，不過均是象徵意義大於實質意義，然而在英國布萊爾表態之後，終於使此一情勢改變。

¹⁶ Franco Algeri, *op. cit.*, p.168.

盟軍事委員會 (Militärausschuss der EU)。¹⁷ 此一軍事委員會係由各會員國之參謀總長 (Generalstabschef) 所組成。成立之目的除了扮演歐盟共同外交暨國防政策之顧問之外，另外亦透過會員國此一領域之合作，預防國際衝突以及進行危機處理。

4. 設置軍事參謀本部

歐盟赫爾辛基高峰會議除了前述決定之外，亦決議在理事會內部設置軍事參謀部。除了作為關注軍事委員會決議之執行情形之外，同時亦作為軍事委員會與歐盟理事會之間之橋樑等。¹⁸ 換言之，軍事參謀部之設置乃是在彌補以前歐盟欠缺軍事組織之不足。

5. 擴大 CFSP 之適用範圍

尼斯條約亦擴大了 CFSP 之適用範圍：

(1) 加強非軍事方面之危機處理

在歐盟尼斯高峰會議之前，歐盟會員國對加強非軍事之危機處理，防止國際衝突方面已有了共識。其所援用之方式為：¹⁹

- 警察力量
- 加強國家法治
- 加強民事管理 (Zivilverwaltung)
- 災難之防護

(2) 軍事力量之建制

經尼斯條約修改過之歐盟條約第 17 條已隱約透露出歐盟欲發展其軍事能力，以建立共同之國防政策。因此，如何建立一屬歐盟之軍事力量已變成各個會員國所關切之議題。經過協商之後，各個會員國接受了芬蘭之建議，建立一個十五個旅 (Brigaden) 之部隊，²⁰ 其主要目的為執行阿約之中所稱之「彼得堡任務」，即人道與和平任務等。

¹⁷ *Overviews of the European Union activities: Foreign and Security Policy*

取自：<http://ue.eu.int/pesc/military/de/Decumc.htm>。下載時間：2002 年 1 月 18 日。

¹⁸ *Ibid.*

¹⁹ Franco Algeri, *op. cit.*, pp.172-173.

²⁰ *Overviews of the European Union activities: Foreign and Security Policy*

取自：<http://ue.eu.int/pesc/military/de/DEHeas Goal.htm>。下載時間：2002 年 1 月 18 日。

6. 西歐聯盟之被弱化

馬斯垂克條約與阿姆斯特丹條約均強調欲將西歐聯盟當成歐盟重要的構成部份。不過，尼約卻將此一部份刪除（原歐盟條約第十七條第一款與第三款），而依歐盟高峰會議科隆與赫爾辛基兩次會議之決議，設置了軍事委員會與軍事參謀部以及又加強了危機處理能力與計畫建制一屬歐盟之軍隊。由此可知，西歐聯盟的確已被弱化。

參、歐盟第五次擴大之概況

歐盟在 2004 年 5 月 1 日之前共有 15 個會員國，包括於 1952 年建立歐洲煤鋼共同體，於 1958 年建立歐洲經濟共同體以及歐洲原子能共同體的法國、德國、義大利、荷蘭、比利時與盧森堡等 6 國創始會員國，1973 年加入之英國、丹麥與愛爾蘭，1981 年加入之希臘，1986 年加入之西班牙與葡萄牙，以及 1995 年加入之奧地利、瑞典與芬蘭。2002 年 12 月舉行之哥本哈根歐盟高峰會議，通過了波蘭、捷克、匈牙利、斯洛文尼亞、愛沙尼亞、拉脫維亞、立陶宛、斯洛伐克、馬爾他以及賽浦路斯等 10 個中、東歐或南歐國家之入會申請，²¹ 並且於 2004 年 5 月 1 日完成了入會程序，使歐盟之會員國增為 25 國。

事實上，歐盟第五次擴大乃是經過冗長與複雜之入會程序達成的。前述 10 個新會員國自 1990 年 7 月起就分別提出了加入之申請，不過，此一程序卻是到了 2004 年 5 月才完成，可見談判之艱辛情形。各國提出申請之時間分別如下：

²¹ Bulletin EU 12-2002, "Copenhagen European Council", point I.1 – I.7.22.

表一：各國提出申請之時間表

賽浦路斯	1990 年 7 月 3 日
馬爾他	1990 年 7 月 16 日
匈牙利	1994 年 3 月 31 日
波蘭	1994 年 4 月 5 日
斯洛伐克	1995 年 6 月 27 日
拉脫維亞	1995 年 10 月 13 日
愛沙尼亞	1995 年 11 月 24 日
立陶宛	1995 年 12 月 8 日
捷克	1996 年 1 月 17 日
斯洛文尼亞	1996 年 6 月 10 日

資料來源：Der Fischer Weltalmanach 2004.

依據歐盟條約第 49 條之規定，歐盟必須開放給其他有興趣之歐洲國家之申請加入。為回應前述國家加入之申請，歐盟自 1998 年 3 月起展開與賽浦路斯、匈牙利、波蘭、捷克、愛沙尼亞以及斯洛文尼亞之加入談判；自 2000 年 2 月起展開與斯洛伐克、拉脫維亞、立陶宛、馬爾他、羅馬尼亞以及保加利亞之談判。²² 經過數年的談判之後，除了羅馬尼亞與保加利亞兩國之外，其餘 10 國於 2002 年 10 月均已完成了與歐盟之談判工作，並於 2003 年 4 月與原 15 個歐盟會員國在雅典簽署了加入歐盟之條約，此一條約經過參與簽署的 25 個國家之法定程序批准手續之後，於 2004 年 5 月 1 日正式生效。至此，歐盟完成了第五次擴大之程序，使其會員國增為 25 國，人口數由三億八千萬人增為四億五千萬人以上。

²² 羅馬尼亞與保加利亞亦分別於 1995 年 6 月 22 日 1995 年 12 月 14 日提出加入之申請，因而亦在此一階段進行與歐盟之談判。Werner Weidenfeld; Wolfgang Wessels (eds.), *Europa von A bis Z*, (Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung, 2002), p. 122.

肆、歐盟擴大對 CFSP 之影響

歐盟在此次擴大之後，由於會員國已增為 25 國，總人口數達四億五千萬人以上，其在國際上之重要性已水漲船高。因此，若其 CFSP 能有效運作的話，將產生重大效益。然而會員國一下子暴增了 10 國，尤其其中 7 國又屬昔日中、東歐共黨集團轉型而成之國家，對 CFSP 決議方式以及政策之協商均會帶來衝擊。茲分別說明如下：

一、歐盟第五次擴大對 CFSP 體制與運作方式之實質影響

理事會為歐盟 CFSP 最重要之決策機構。基本上，於 2004 年 5 月 1 日生效之擴大條約並未改變 CFSP 在尼斯條約架構下之運作方式。然而由於會員國增加 10 個之多，使其會員國增為 25 國，因而仍是對其體制以及運作方式帶來實質之影響，包含在理事會之表決記票方式以及增加協調之困難度等。

(一) 理事會決議方式之轉變

歐盟理事會為其最重要之決策機構，其表決方式不外乎一致決、加權多數決以及簡單多數決等三種。歐盟第五次擴大之後，已為此一決議方式帶來了相當大之實質影響。

1. 就一致決之決議方式而言

由於 CFSP 屬跨政府間之合作機制，依歐盟條約第 23 條之規定，攸關各個會員國利益之決議均需「一致決」。²³換言之，在此一決議方式之下，每個會員國擁有實質之否決權。因此，在第五次擴大之前，會員國為 15 個，欲協調出符合各國利益之立場已甚難，因此才有阿姆斯特丹條約引進建設性棄權之修正，即會員國對某一個需一致決之決議表示棄權之作為或聲明並不能影響其他會員國之決議以及政策之執行。擴大之後，由於會員國眾多，勢必會影響協調之成效。此一狀況固然因建設性棄權之採行而可略加以彌補，然而由於新加入的會員國大部分均屬於昔日華沙集團，對外交與安全議題之立場與西歐國家

²³ 請見歐盟條約第 23 條第一款以及第二款第三項。條約之條文請見：

Roland Bieber, *Europarecht* (Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 2003), pp. 13-14.

定有所不同，會員國數量之增加，勢必影響其協調成效。

2. 就加權多數決之決議方式而言

依歐盟條約第 23 條第 2 款之規定，在共同策略之基礎上，有關共同行動或共同立場採行與執行之決議等係以加權多數之決議方式為之。在歐盟此次擴大之前，歐盟會員國之加權計票方式係依歐洲共同體條約第 205 條第 2 款之方式計票。²⁴依此一條款之規定，德、法、義、英等四國每國為 10 票；西班牙為 8 票；比利時、希臘、荷蘭、葡萄牙等四國每國為 5 票；奧地利與瑞典各 4 票；丹麥、愛爾蘭與芬蘭等三國各 3 票；盧森堡則為 2 票。前述之總票數為 87 票，表決時若贊成票超過 62 票以及其所代表的人口超過歐盟總人口之 60% 則視為通過。²⁵於 2003 年 2 月 1 日生效的尼斯條約將前述計票方式加以調整，依前述之順序分別調整為德、法、義、英等四國每國為 29 票；西班牙為 27 票；荷蘭為 13 票；比利時、希臘、葡萄牙等三國每國為 12 票；奧地利與瑞典各 10 票；丹麥、愛爾蘭與芬蘭等三國各 7 票；盧森堡則為 4 票。²⁶不過，歐盟擴大之後，此一計算方式因新會員國之加入而已有所轉變。

依擴大條約第 12 條之規定，²⁷前述歐體條約第 205 條已被新條文所取代，而加入了新會員國之計票。依 12 條之規定，新加入之會員國票數分別為：波蘭 27 票；捷克與匈牙利兩國各為 12 票；立陶宛與斯洛伐克各 7 票；愛沙尼亞、賽浦路斯、拉脫維亞、斯洛文尼亞等四國各為 4 票；馬爾他則為 3 票。前述 10 個新會員國再加上原 15 個會員國之總票數為 321 票，而只要超過 232 票以及其所代表的人口超過歐盟總人口之 62%，並且至少包含三分之二以上之會員國，則視為通過。²⁸此一條文已於 2004 年 11 月 1 日起正式生效。²⁹換言之，歐盟東擴的半年之後，歐盟在此一基礎上之決策方式已有所轉變。

²⁴ *Ibid.*, pp. 102-103.

²⁵ *Ibid.*, p. 103.

²⁶ *Ibid.*, p. 102.

²⁷ Act. 12, Association Treaty of the EU.

²⁸ *Ibid.*

²⁹ 自 2004 年 5 月 1 日至 10 月 31 日，理事會之計票方式為波蘭 8 票；捷克與匈牙利各 5 票；斯洛伐克、立陶宛、拉脫維亞、斯洛文尼亞與愛沙尼亞等五國各為 3 票；塞浦路斯與馬爾他則各為 2 票。前述 10 國與原歐盟 15 個會員國之總票數為 124 票，超過 88 票則議案視為獲得通過。請參見：*Der Fischer Weltalmanach 2004*, p. 1101.

由上列說明以及表二所列之數據可知，抵制議案通過之票數為 89 票，而四大會員國，即德、法、義、英等國之票數總額達 116 票，因此，此四國共同反對之議案絕對無法過關。另一方面，新加入的 10 個會員國，其票數總額固然只有 84 票，未達抵制票數門檻，其人口數亦僅是歐盟 25 國總額之 17% 左右，亦無法扮演關鍵之 38%。不過，由於會員國數為 10 國，佔 25 國之 40%，比關鍵之三分之一多些。換言之，在此一決議方式下，若無新加入會員國之支持，議案就無法獲得通過。此一安排，似乎就是為了使任何一議案，均需獲得各方之支持方有可能獲得通過，以避免任何一方之獨斷。

3. 就簡單多數之決議方式而言

依歐盟條約第 23 條第 3 款之規定，在 CFSP 架構下，有關程序問題，理事會應以成員之過半數決議之。此一狀況在歐盟擴大之後並未更改，然而由於是簡單多數決，隨著會員國增為 25 國，只要有 13 個會員國聯合起來即可抵制任何依此決議方式之決議。換言之，新加入之會員國多達 10 國，其重要性已不可輕忽。

(二) 歐盟擴大增加了 CFSP 協調之困難度

事實上，並非所有 CFSP 之事務均需經由歐盟理事會決議而才能有所行動，包含歐盟會員國駐在他國或國際組織代表團，對特定問題之協商，或是歐盟高級代表之職權行使，均需與會員國代表進行協商，此一狀況在會員國為 15 個時，因需顧及各個不同立場與國家利益已極為不易，增為 25 國，更是增加了協調之困難度。2003 年年初，歐盟會員國在 CFSP 架構下，處理美國出兵伊拉克之問題即是個最明顯之例子。

二、歐盟在國際舞台上之影響力水漲船高

由於會員國已增為 25 國，若其 CFSP 能有效運作，使 25 個會員國能對國際重要議題能協調出共同立場並採行一致政策，包含在聯合國以及其他重要的國際組織中投一致票，則在現今國際政治舞台中，其重要性不言可喻。尤其是新加入之 10 個會員國之中，絕大部分屬昔日華沙公約集團，歐盟此次擴大之後，其影響力直接及於其他昔日之東歐集團夥伴以及前蘇聯之加盟共和國，即

今日獨立國協之成員。換言之，其影響力絕不能僅以 25 國視之。

三、歐盟在國際經貿議題上之影響力將大增

若以現今歐元之匯率計算，³⁰歐盟應已是全世界最大之經濟體。歐盟擴大之後，其力量更為壯大，在國際上之影響力更是不可輕忽。

在貿易方面。由表三與表四之數據可知（請參閱附件），在對外出口方面，在不計及其內部貿易之情況下，近 10 年來佔全世界之比重均維持在 20% 左右，其中於 1998 年達 21.7%，2002 年達 20.5%，均比同時期的美國之 17.5% 與 14.7%，日本之 9.5% 與 8.5%，甚至是中國之 4.7% 與 6.9% 高出甚多。在進口方面，同一時期其金額與比重固然均比美國為少，然而卻比日本與中國高出甚多。若連同歐盟內部之貿易加以計算，歐盟 25 國於 2003 年之出口總額佔全世界之 41.3%，均比美國之 9.9% 以及日本之 6.1% 高出甚多。³¹進口方面，則為 40.1%，同樣比美國之 17.4% 以及日本之 4.5%，或是加拿大之 3.3% 高出甚多。³² 可見歐盟在貿易方面之重要性。

由上列之說明可知，歐盟對外貿易之比重，以及進出口額之比重應與美國相差無幾，不過對許多會員國而言，其內部之貿易，即是其他歐盟會員國才是其主要之貿易夥伴，區域外之貿易之比重反而少了許多。以歐盟之中最大的貿易大國德國為例，2002 年對法、英、義、荷、奧、比與西班牙等七國之出口已佔其總出口額之 46.4%，至於其他會員國，例如比利時等國之比重更是高達 63% 以上，³³可見其對世界貿易之重要性。此一狀況在歐盟擴大之後，其比重已獲得進一步擴大。因此，在未來，由於歐盟之市場規模逐漸擴大，以及其會員國數量之劇增，無論是在 WTO 架構下之談判，或是與第三國之雙邊或多邊談判，其實力已不可輕視。而此一實力亦將會是其推動 CFSP 之重要政策工具之一。

³⁰ 2004 年 12 月 1 日，1 歐元=1.33 美元

³¹ European Commission, *European Economy*(Bruxell: Directorate-General for Economic and Financil Affairs/ European Commission, 2004), pp.145-147.

³² *Ibid.*

³³ *Ibid.*,p. 135;215.

表二：歐洲聯盟擴大後之基本資料與理事會加權多數決票數比較表

國別	國土面積 (平方公里)	人口數 (千人)	加權多數決之票 數(2004.11月起)	加權多數決之原 票數(2004.10月)	歐洲議會 席次
比利時	32545	10396.0	12	5	24
捷克	78866	10211.5	12	5	24
丹麥	43096	5397.6	7	3	14
德國	357027	82538.6	29	10	99
愛沙尼亞	45227	1350.6	4	3	6
希臘	131957	11041.1	12	5	24
西班牙	504782	42197.9	27	8	54
法國	543965	59900.7	29	10	78
愛爾蘭	70273	4024.6	7	3	13
義大利	301336	57804.1	29	10	78
賽浦路斯	9251	730.7	4	2	6
拉脫維亞	64589	2319.2	4	3	9
立陶宛	65301	3445.9	7	3	13
盧森堡	2586	451.6	4	2	6
匈牙利	93030	10116.7	12	5	24
馬爾他	315.6	399.9	3	2	5
荷蘭	41526	16254.9	13	5	27
奧地利	83871	8114.0	10	4	18
波蘭	312685	38190.6	27	8	54
葡萄牙	92345	10474.9	12	5	24
斯洛文尼亞	20253	1996.4	4	3	7
斯洛伐克	49034	5380.1	7	3	14
芬蘭	338144	5219.7	7	3	14
瑞典	449964	8975.7	10	4	19
英國	242910	59515.7	29	10	78
歐元區	2500357	308418.1	191	70	459
歐洲聯盟	3974878.6	456448.1	321	124	732

資料來源：

1. *Bulltin EU 9-2004*, p.13.
2. *Der Fischer Weltatmanach 2005* (Frankfurt am Main: Fischer Taschenbuch Verlag, 2004).
3. Werner Weidenfeld, Wolfgang Wessels (eds.), *Europa von A bis Z: Taschenbuch der Europäischen Integration* (Bonn: Europa Union Verlag GmbH, 2002), p.354, pp.429-433.

表三：世界貿易演變比較表（出口） 單位：十億歐元；%

	全世界		歐盟（區域外）		美國		日本		中國大陸	
	金額	比重	金額	比重	金額	比重	金額	比重	金額	比重
1990	1849.4	100	355.2	19.2	300.5	16.2	213.7	11.5	50.2	2.7
1996	2929.2	100	626.3	21.3	476.5	16.2	303.9	10.3	117.1	3.9
1997	3515.1	100	721.1	20.5	589.2	16.7	348.0	9.8	158.9	4.5
1998	3375.3	100	733.4	21.7	591.4	17.5	323.5	9.5	160.5	4.7
1999	3779.5	100	760.2	20.1	632.0	16.7	367.2	9.7	180.3	4.7
2000	5064.9	100	942.0	18.5	814.2	16.0	480.8	9.4	266.3	5.2
2001	5004.1	100	985.3	19.6	795.9	15.9	423.5	8.4	292.2	5.8
2002	4841.9	100	993.8	20.5	713.6	14.7	412.9	8.5	337.5	6.9

資料來源：Eurostat 2003

取自：Franco Algeri, *Das Aussen- und Sicherheitspolitische Profil der Erweiterten EU: Die erweiterte EU als internationaler Akteur*, in: *Der Bürger im Staat*, 54. Jahrgang Heft 1, 2004, p. 64.

表四：世界貿易演變比較表（進口）

單位：十億歐元；%

	全世界		歐盟(區域外)		美國		日本		中國大陸	
	金額	比重	金額	比重	金額	比重	金額	比重	金額	比重
1990	1943.7	100	404.4	20.8	387.7	19.9	177.7	9.1	40.9	2.1
1996	3027.9	100	581.0	19.1	620.0	20.4	263.7	8.7	96.6	3.1
1997	3608.5	100	672.6	18.6	764.2	21.1	287.8	7.9	111.3	3.0
1998	3518.1	100	710.5	20.1	812.5	23.0	241.9	6.8	110.1	3.1
1999	3970.5	100	779.8	19.6	952.0	23.9	280.3	7.0	138.0	3.4
2000	5364.5	100	1033.4	19.2	1303.0	24.2	393.6	7.3	217.7	4.0
2001	5363.2	100	1028.0	19.1	1278.9	23.8	373.9	6.9	241.4	4.5
2002	5289.9	100	987.5	18.6	1235.9	23.3	342.2	6.4	273.1	5.1

資料來源：Eurostat 2003.

取自：Franco Algeri, *Das Aussen- und Sicherheitspolitische Profil der Erweiterten EU: Die erweiterte EU als internationaler Akteur*, in: *Der Bürger im Staat*, 54. Jahrgang Heft 1, 2004, p. 64.

四、歐盟將面臨其他強權之挑戰

自冷戰爆發以來，美國與前蘇聯一直是影響歐洲軍事安全之主要影響因素。隨著冷戰之結束以及蘇聯之解體，再加上俄羅斯在經濟發展面臨了困境，俄羅斯已不能再扮演主導者之角色。然而隨著歐盟東擴之持續推動，歐盟邊界已擴與俄羅斯之邊界。因此，日後歐盟在協調其 CFSP 時，更需慮及俄羅斯之立場。

除了俄羅斯在日後將會更關切歐盟 CFSP 之運作之外，另一強權，即現今世界上之唯一超強—美國，更是不可能坐視因歐盟 CFSP 有效之運作，而使其在歐洲事務之影響力下降。因此，隨著歐盟以及 NATO 之雙重擴大，美國可能會利用其在中、東歐國家之影響力，即是所謂新歐洲之影響力，加強在歐洲事務之發言權。換言之，歐盟擴大之後，歐盟在 CFSP 之運作上，將面對日益強化的美國因素之挑戰。³⁴

五、歐盟 CFSP 之決策效率更面臨考驗

歐盟遲遲無法提升其在 CFSP 之決策效率一直是它無法提升 CFSP 功效之主要原因。³⁵此一狀況在歐盟擴大之後，非但無法改善，可能使它遭受更嚴重之考驗。

由前述之討論可知，歐盟擴大條約並未修正其在許多領域實質仍需一致決之決議方式，此一狀況在會員國擴大為 25 個之後，使實質擁有否決權的成員增為 25 個之後，將使其決策效率面臨考驗。針對此一情勢演變，歐盟會員國固然已有日後逐漸加強以加權多數決作為決議之共識，然而由前列之討論得知，所謂的加權多數決之決議方式，在 2004 年 11 月之後贊成票已需要符合 232 票以上之外，而且仍需符合代表歐盟 62% 以上人口以及超過三分之二會員國，即 17 國之限制，條件同樣十分嚴苛。更何況在是否真能以加權多數決取代一致決仍不得而知的情況下，更凸顯其在擴大之後決策效率之問題。

六、歐盟與其他歐洲國際組織之關係將更為錯綜複雜

歐盟與其他歐洲區域組織之關係錯綜複雜一直是其 CFSP 無法有效運作之主因。此一狀況在歐盟擴大以及 NATO 於 2004 年 3 月 29 日第二次東擴之

³⁴ 請參閱：Franco Algieri, *Das Aussen- und Sicherheitspolitische Profil der Erweiterten EU: Die erweiterte EU als internationaler Akteur*, in: *Der Bürger im Staat*, 54. Jahrgang Heft 1, 2004, pp. 63-68.

³⁵ 請參閱：沈玄池，〈歐洲聯盟共同外交暨安全政策體制與運作方式改革之研究〉，《美歐季刊》，第 139 期(2000 年 12 月)，頁 263-304；沈玄池，〈歐盟共同外交暨安全政策之功效與極限：歐盟之南斯拉夫政策個案研究〉，沈玄池；洪德欽主編，《歐洲聯盟：理論與政策》，(台北，中央研究院歐美研究所，1997 年)，頁 335-381。

後，³⁶將會變得更為錯綜複雜。

就軍事安全議題，歐盟內部一直存在著所謂的「歐洲路線」或是「跨大西洋路線」之爭，前者代表歐洲之主體性，以德、法等國為主；後者則強調 NATO 以及美國在歐洲角色之重要性，其中尤其以英國以及新加入之中、東歐國家最具代表性。歐盟與 NATO 固然有相當多的會員相互重疊，歐盟且向 NATO 派遣代表；NATO 亦向歐盟 CFSP 之參謀本部派遣代表，³⁷然而歐盟會員國中的芬蘭、愛爾蘭、馬爾他、奧地利、瑞典以及賽浦路斯等六國並非 NATO 會員國，NATO 之中的冰島、挪威、加拿大、美國並非歐盟會員國，而保加利亞、羅馬尼亞以及土耳其等國亦仍未獲准加入歐盟。在此一狀況之下，將使歐盟與其他歐洲區域性組織之關係更為錯綜複雜，包含與歐洲安全合作組織 (OSCE) 以及實際已停止運作之西歐聯盟的關係³⁸。

伍、結論

波蘭、捷克、匈牙利、斯洛文尼亞、斯洛伐克、愛沙尼亞、拉脫維亞、立陶宛、馬爾他以及賽浦路斯等 10 個中、東歐或南歐國家已於 2004 年 5 月 1 日正式加入歐盟，完成了歐盟第五次擴大，同時亦使其會員國增為 25 國，人口達四億五千萬人以上，為世界上最大之經濟體。

歐盟此次之擴大為一次 10 個國家以及七千四百五十萬人之加入，³⁹實乃前所未見。尤其是波蘭、捷克、匈牙利、斯洛伐克、愛沙尼亞、拉脫維亞與立

³⁶ 繼 NATO 於 1999 年波蘭、捷克與匈牙利之加入擴大之後，NATO 於 2004 年 3 月 29 日又因斯洛伐克、斯洛文尼亞、保加利亞、羅馬尼亞、愛沙尼亞、立陶宛以及拉脫維亞等 7 國之加入而進行了在冷戰之後之第二次東擴。至此，NATO 之會員國已增為 26 國。

³⁷ *Der Fischer Weltalmanach 2005*, p.544.

³⁸ 自 2000 年 11 月馬賽 (Marseille) 會議之後，WEU 未再舉辦過會員國之部長理事會議 (ministerial Councils)。事實上，WEU 之輔助機構 (Hilfsorgane)，例如安全研究所 (Institut für Sicherheitsstudien) 以及衛星中心 (Satellitenzentrum) 等自 2002 年 1 月 1 日起均已移轉出而由歐盟督導。請參見：

1. What is WEU today? 取自：http://www.weu.int/WEU_today.htm (2005-01-24)

2. Westeuropäische Union (WEU) 取自：<http://europa.eu.int/scadplus/leg/de/cig/g4000w.htm> (2005-01-24)

³⁹ *Der Fischer Weltalmanach 2004*, pp. 1117-1118.

陶宛等 7 國，在冷戰時期隸屬於與西歐國家敵對的華沙公約集團，今日卻能排除歧見而整合在一個超國家機制之下，實乃不易。

歐盟此次擴大固然使其實力增加不少，尤其是其會員國已增加為 25 國，其在國際政治以及國際經貿之重要性水漲船高。然而由於會員國一下子暴增了 10 國，使其體制之運作增加了不少困難，尤其是仍屬跨政府間之 CFSP 之運作深受影響。CFSP 之決議方式無論是在一致決或是加權多數決之實質困難度增加了不少，使其效率面臨了挑戰，尤其是其擴大與 2004 年 3 月擴大後之北大西洋公約組織造成了錯綜複雜之現象，增加了其運作的困難度。同時亦因而加深了歐盟面對其他國際強權，包含俄羅斯與美國，尤其是後者之挑戰。

另一方面，歐盟固然急於提昇其武力動員之能力，不過由於會員國增多，彼此有待克服之問題仍多，包含協調機制效率之提昇，甚至是指揮體系之建構等。⁴⁰因此，歐盟之擴大對其 CFSP 長期之運作而言，是否帶來正面效果？筆者認為，除非歐盟各個會員國真能排除歧見，繼續改革其運作方式，否則答案應不是肯定的。

⁴⁰ 請參見：Udo Dietrichs, Mathias Jopp and Dammi Sandawi, „Möglichkeit und Grenzen militärischer Integration im Rahmen der ESVP“, *integration*, 27. Jahrgang, No. 3, September 2004, pp.223-225.

