

歐盟執委會駐外代表團之分析

黃偉峰

(中央研究院歐美所副研究員)

摘要

「歐盟駐台北經濟暨貿易辦事處」(European Economic and Trade Office in Taipei, EETO) 在台灣十餘年經貿外交的努力之下，終於在二〇〇三年三月十日正式成立。這無疑是近年來台灣對歐關係的一大突破。然而對於歐盟駐外代表團的設立原因及其工作性質之國內外研究仍相當的少。有鑑於此，本文有系統地檢視歐盟執委會駐外代表團的外交特質，探討其涉外能力的限制和優勢，並比較執委會各地駐外代表團的功能與運作。本文討論執委會的「改革執委會白皮書」、「改革對外援助之管理」，以及「對外服務之發展」等行政改革計畫。筆者認為執委會的上述三大改革計畫實乃開啟了改革的機會之窗，預先排除歐盟內部的政治阻力，使得執委會在二〇〇一年重新佈署其各地駐外代表團有了正當性依據。所以執委會內部行政改革乃其來台設處之必要但非充分條件。

關鍵詞：歐洲聯盟、執委會駐外代表團、政治機會之窗、去集中化、去中央化、對外援助與發展政策

* * *

壹、前言

截至二〇〇二年止，歐盟執委會之駐外代表團 (The external delegations of the European Commission) 之數目已達 128 個，分散在 123 個國家及 5 個城市 (即日內瓦、紐約、巴黎、羅馬，及維也納)，負責相關國際組織業務 (如 United Nations, UN, Organisation for Economic Co-operation and Development, OECD, Organization for Security and Co-operation in Europe, OSCE, World Trade Organization, WTO 和 World Health Organization, WHO 等)。^① 歐盟派駐台灣的經貿辦事處也已於二〇〇

註① “The external delegation” 應譯成「駐外使節團」或「駐外代表團」為宜。但因中文習慣用法為「駐外代表處」，故本文兩者交互使用，視為同義。執委會駐外代表團之數目以其官方網站所公布的資訊為準。見〈http://europa.eu.int/comm/external_relations/delegations/intro/index.htm〉。

三年三月十日正式成立。^②可是面對新成立的歐盟執委會駐台經貿辦事處，我們應抱持何種期望？我們對其功能性質又瞭解多少？對某些人來說，也許執委會駐台經貿辦事處象徵著歐盟與台灣已逐步邁向正式外交關係。但也有些人會認為歐盟執委會駐台經貿辦事處只不過是強化台歐非官方的經濟文化關係，稱不上是一種外交認可。上述兩個觀點皆有其偏差，主要問題出在執委會駐外代表團的性質既不是一個國際組織的駐外辦事處，也不是一般國家之駐外大使館，因為執委會駐外代表團並不代表任何一個會員國，也不代表一個主權完整的「超國家」(super-state)。它是代表超國家組織與會員國整合而成的混合政治實體。因為歐盟性質屬於獨一無二(*sui generis*)，故其衍生的駐外代表團之性質也異於一般國家的大使館與國際組織的駐外辦事處。所以，我們有必要對於歐盟執委會駐外代表團之外交性質加以釐清，對其在各地之代表團的功能和實際運作加以比較，進而瞭解執委會自一九九六年以來試圖重新佈署其駐外代表團的改革計畫。筆者以為，唯有瞭解執委會行政改革計畫，才能對於新成立的歐盟駐台經貿辦事處有較客觀持平的認知和期待。可惜的是國內外學界針對本議題之專著相當的少。本文的目的便是有系統地探索和整理相關的歐盟官方文獻，以期對於執委會駐外代表團有一通盤瞭解。

本文首先界定執委會駐外代表團的外交特質。其次探討其涉外能力的限制和優勢。再則比較執委會各地駐外代表團的功能與運作。然後討論歐盟的「改革執委會白皮書」、「改革對外援助之管理」，以及「對外服務之發展」等行政改革計畫，並以執委會三大行政改革計畫為藍圖，探討執委會來台設處的內在原因，並展望其未來的發展。最後為結論。

貳、歐盟執委會駐外代表處之外交特質

一六四八年西發里亞條約(Treaty of Westphalia)將外交功能界定為對外代表國家利益及其政治立場。但隨著歷史演進，外交功能已不斷地擴張。到了一九七二年外交學者 Plischke 則將「外交」(diplomacy)定義為一種「政治過程」(political process)，其間不同政治實體(political entities)各自建立並維持彼此之間的直接或間接官方關係，以便在國際環境中追求各自的目標、利益，以及實質與程序性政策。」^③據此，外交領域的主角已不限於國家(state)，而包括所有政治實體。另外，外交也不是一種靜態的現象，而是一種動態的政治過程。於是政治實體所追求的目標、利益，和政策也不限於代表、傳達、溝通、談判、操縱其政治立場和實質利益。外交功能甚

註② Chris Patten, "Taiwan in Focus," *European Voice*, Vol. 9, No. 3, 23 Jan. 2003. 有關訊息轉載於聯合報，民國92年1月25日，版13；正式成立訊息亦由歐盟發佈新聞稿，見"European Commission Establishes European Economic and Trade Office in Taiwan," IP/03/347 Brussels, 10 March, 2003;又見自由時報，民國92年3月11日，版4。

註③ E. Plischke, *Instruction in Diplomacy: The Liberal Arts Approach* (Philadelphia, Penn.: American Academy of Political and Social Science, 1972), p. 20.

至牽涉經濟和文化等各層面的交流，以及程序性的利益。儘管外交領域的擴大，Plischke 的定義中卻有一個含糊的限制，即外交關係是一種直接或間接的官方關係。所謂「官方」關係，依筆者淺見，應是指在公領域中具有合法性和正當性的主權實體所授權而建構的對外關係。主權國家自然是公領域中具有合法正當性之主體。而其本身或其衍生的機構直接或間接授權所建構的對外關係理應屬於官方關係。歐盟執委會既然具有會員國之授權而從事特定事務之對外關係，故執委會之駐外代表團自然具有 Plischke 所定義的官方外交特質。

又根據羅馬條約第 201 條規定：「共同體具有法律人格」。在國際法上，一旦歐體具有法律人格，即表示具有法律能力行使締結國際協定之權、派駐及接受使節之權、負擔國際責任，及提起國際訴訟之權。但是，羅馬條約並未明文規定歐盟如何派駐使節團。實務上派駐使節團的職權是屬於執委會和理事會。嚴格來說，歐體並未在第三國派駐使節團。它僅在重要國際組織和國家派駐「代表團」或設置新聞資料辦事處。接受歐體代表團之第三國因便於其行使職權，則賦予等同於一般外交使節之特權和豁免權。換言之，歐體駐外代表團之外交地位是由駐在國經協議而授予的。^④從實際運作來看，執委會駐外代表團也較接近一般國家的使節團。不過，其外交代表功能常與歐盟輪值主席國之使節團相混淆，這是因為執委會只有在特定政策議題才能對外代表歐體。而歐盟輪值主席國卻是條約上明文規定對外代表歐體。於是歐盟駐外代表團和會員國使節團之外交代表功能常有重疊之嫌。^⑤

雖然一九六一年維也納公約（Vienna Convention）將國家駐外大使館和國際組織之駐外代表處視同享有相等的權利義務，但是外交慣例上卻將兩者予以嚴格區分。儘管如此，執委會之駐外代表處卻有別於政府性國際組織（intergovernmental organizations, IGOs）和非政府性國際組織（non-governmental organizations, NGOs）所派駐外國之辦事處。蓋因執委會之駐外代表處網絡綿密，而且在特定政策權限上可以全權代表歐盟和其會員國。截至二〇〇三年二月二十七日止，執委在全球設有 114 個代表團（delegations）、1 個代表處（representation, 在土耳其）、2 個非區域化的代表處（non-regionalized representation offices, 在香港及阿富汗）、1 個經貿辦事處（Economic and Trade Office, 在台灣）、1 個代表辦事處（Office of Representatives, 在西岸及加薩走廊）、1 個單位（unit, 在肯亞）、11 個辦公室（offices），及 39 個非實體代表處（即無任何實體辦公室，但由鄰近國家歐盟代表團負責相關事務）。^⑥又如表一所示，執委會在非洲五十五個國家中便設有四十七個實體代表團。換言之，百分之八十五的非洲國家都可見到歐盟的實體駐外代表團。在美洲和亞洲，執委會設有實體駐外代表團的國家佔各該洲亦達百分之五十。可見其佈署網絡之綿密。反觀 IGOs 和 NGOs 的駐外辦事處的佈署點極少（例如，辦事處佈署點最多者如聯合國也

註④ 杜筑生，*歐洲共同體之對外關係*。台北：中歐貿易促進會，民國 72 年。

註⑤ 同前註，頁 7。

註⑥ European Commission, Relex K. 1. 2003 年 2 月 27 日。筆者索取，原始文件由 Relex K.1 傳真至筆者單位。

不過 68 個），而且功能僅限於聯絡和提供訊息，並不能全權代表該組織及其所有會員國。綜合以上的比較，歐盟執委會對外代表團在性質上較應像一般國家之駐外使節團。但它卻不代表任一「國家」，其首席代表亦非特定「國家元首」（head of state）之特使，它通常也不擬定和執行歐盟所謂的「共同外交暨安全政策」，而且其駐外代表處成員也稱不上是職業外交官。在這種情況下，我們不能將歐盟執委會之駐外代表團等同於一般國家之使節團，但前者所具的特殊外交特質卻不容置疑。

表一 執委會駐外代表團之分布

	亞洲	大洋洲	歐洲	美洲	非洲	總計
設置實體代表處數目	25	8	20	23	47	123
佔所有實體代表處之百分比	20.3 %	6.5 %	16.3 %	18.7 %	38.2 %	100 %
國家和主權實體總數	50	24	45	46	55	220

資料來源：筆者整理自歐盟執委會官方網站所得之資料。

<[http:// europa.eu.int/comm/external relations/index.htm](http://europa.eu.int/comm/external_relations/index.htm)>、

<[http://europa.eu.int/comm/external relations/delegations/intro/index.htm](http://europa.eu.int/comm/external_relations/delegations/intro/index.htm)>、

<[http://europa.eu.int/comm/external relations/repdel/index rep en.cfm](http://europa.eu.int/comm/external_relations/repdel/index_rep_en.cfm)>、

<[http://europa.eu.int/comm/ external relations/delegations/intro/web.htm](http://europa.eu.int/comm/external_relations/delegations/intro/web.htm)>。

叁、執委會駐外代表團的涉外能力之優勢及限制

由於歐盟執委會駐外代表團並不代表一個國家，其首席代表亦非國家元首之特使，其館處人員也不是職業外交官，而且通常不涉及擬定和執行歐盟之共同外交暨安全政策，於是執委會駐外代表團之外交能力顯然受到相當的限制。在當代外交領域，國家駐外使節團是用來宣達並執行其母國對外政策。然而歐盟的共同外交暨安全政策（The Common Foreign and Security Policy, CFSP）依一九九二年的「馬斯垂克條約」（Maastricht Treaty）的設計是屬於政府間主義的支柱（intergovernmental pillar），其政策制定和執行皆由會員國主導，且在歐盟理事會多由一致共識所形成。雖然一九九七年「阿姆斯特丹條約」（Amsterdam Treaty）規定會員國在一致共識下可將特定議題交由理事會以條件多數決來制定政策。又在一致決下容許「建設性棄權」，即會員國之棄權不構成反對意見，使得其他贊成會員國得以採取歐盟一致立場和行動，共同對外。^⑦儘管如此，一九九七年～一九九八年間理事會在共同外交暨安全政策項下僅形成 5 項「聯合行動」（Joint Actions）、15 項「共同決定」（Common Decisions），和 152 項「共同聲明」（Common Declarations）等決議。^⑧與個別會員國

註⑦ 但是行使「建設性棄權」的會員國在理事會的加權投票數不得超過總加權票數之三分之一，否則提案便不通過。見 D. Dinan, *Ever Closer Union*, 2nd ed. (London: Lynne Rienner, 1999), pp. 516~517.

註⑧ M. Bruter, "Diplomacy without a State: the External Delegations of the European Commission," *Journal of European Public Policy*, Vol. 6, No. 2, (1999), pp. 183~205, 數據引自 p. 186.

年度類似的外交決定數目相比，CFSP 的共同決定數目少了許多，更何況執委會本身在 CFSP 支柱只能列席理事會，但不參與政策決定，頂多只負責執行預算和「聯合行動」。既然執委會在 CFSP 之權限本來就不大，歐盟 CFSP 政策產出又不多，執委會駐外代表團想在傳統外交領域一展所長之空間便不大。

正因為執委會在 CFSP 之揮灑空間有限，其駐外代表團只能在執委會被授權的政策範圍內從事外交工作。這些政策包括貿易政策、援外經濟發展政策、人道援助，和科技合作等。在這些政策領域，執委會駐外代表團的意見是歐盟於駐在國唯一具有合法性的聲音。它不僅代表執委會，還代表歐盟及其所有會員國。這種情況已有可能造成認知與功能上的混淆。一方面，執委會駐外代表團雖在貿易、援外，和科技合作上代表歐盟及其會員國，但並不表示個別會員國駐外使節團便不從事上述政策領域的外交工作。於是執委會駐外代表團與各會員國駐外使節團在功能上有重疊之嫌，而且有時在工作上也有競爭關係。各會員國駐外使節團往往挾著其國家行政力量為後盾，獨立於駐在國尋求最大的國家利益。此外，個別會員國也常將政策過失推諉至執委會身上，使得執委會駐外代表團身陷兩難。例如，德國及法國在美國分別推銷其汽車和葡萄酒之餘，卻將美國基因改造農產品出口至該國的障礙推諉至歐盟的共同政策。無奈執委會本身所承自歐盟的授權有限，故能夠給予其駐外代表團的政治上的奧援甚少。而其駐外代表團之外交授權又須在經貿、援外，和科技合作等政策上代表歐盟。於是它的外交工作有一大部分需要協調 15 個會員國在當地的使節團，使會員國使節團能彼此合作採取與歐盟一致之立場。另一方面，執委會駐外代表團的外交工作成功與否雖繫於其與當地各會員國使節團是否能合作無間，可是駐在國之一般民衆卻可能將執委會駐外代表團的所有行動（誤）認為是代表歐盟和其會員國的外交政策。^⑨這種認知上的混淆使得執委會駐外代表團一方面必須僭越授權範圍而盡力協調各會員國之外館，對外維持歐盟一體的形象，以符合駐在國民衆的期望，但另一方面它也必須格外小心回應會員國駐外使節團之要求和批評，避免讓各會員國外館有被歐盟執委會凌駕之感。

就此而言，我們可從執委會訓令其駐外代表團成員必須審慎使用所有外交頭銜和慣例來窺知一二。例如，執委會訓令其駐外代表團之「首席代表」（head of delegation）切勿避免強加主動冠用「大使」（ambassador）於自己頭銜上。但是執委會不反對駐在國稱呼其為「大使」。在不引起爭議的情況下，歐盟駐美國及中國之「首席代表」已冠用大使頭銜。由於駐外代表團是代表執委會，而非代表歐體，更非全權代表歐盟。所以「首席代表」雖然在外交官銜上等同於一般國家之「大使」，而且在特定政策領域的確可以代表歐體和歐盟，但因執委會的授權限制，使得其駐外代表團之「首席代表」應迴避「大使」官銜。^⑩迴避「大使」官銜表面上除了可以避免與其會員國駐外大使直接競爭，但這多少也反映事實的無奈。蓋因執委會駐外代表團之首席

註⑨ *Ibid.*, 1999, p. 186.

註⑩ *Ibid.*, p. 190; 筆者於 2003 年 9 月 24 日電話訪談歐盟駐台首席代表麥百賢先生亦證實這種說法。

代表並非主權國家元首之特命全權大使，而是代表歐盟執委會之主席。執委會主席雖為歐盟行政部門首長，但歐盟的制度設計使得執委會主席並非歐盟最有權力的人物。執委會主席的權力根本無法與會員國國家元首或行政首長的權力相提並論。^⑩因此，執委會駐外代表團之「首席代表」的權力也不能與其會員國駐外全權大使之權力等同視之。

執委會駐外代表團除了必須克服這種制度上授權不足的限制，還必須面對組織成員的缺陷。簡單來說，執委會駐外代表團之官員並不是職業外交官，而多是來自執委會的對外關係總署和援外發展之總署的公務員，但也有來自其他功能總署的官員充當執委會駐外代表團的成員。他（她）們駐外一段時間後便返回執委會各功能總署，雖然在各該總署多會負責對外事宜，但並非絕對的定律，因為執委會的公務員體系特別講求人員的彈性運用。因此，駐外代表團官員調回執委會後有可能從事與外交毫不相干的業務。如表二所示，在執委會負責對外業務的相關總署中，對外關係總署（RELEX）共有 58 位官員位居該署單位主管（head of unit）以上職位，其中只有 16 位曾派駐歐盟以外第三國達一年以上經驗。發展總署共有 31 位單位主管以上的官員，其中有 12 位具一年以上之外放經驗。貿易總署共有 28 位單位主管以上的官員，其中只有 6 位具有使外經驗達一年以上。又「歐援合作辦公室」有 62 位單位主管以上官員，其中僅有 15 位具有一年以上的外放經驗。換言之，在執委會負責對外業務的相關總署中只有三分之一到四分之一的單位主管具有一年以上之駐外經驗。^⑪從這個角度來看，執委會駐外代表團之官員稱不上是職業外交官。

表二 執委會涉外事務諸總署之單位主管之駐外經驗

駐外經驗 \ 總署別	對外關係總署	發展總署	貿易總署	歐援合作辦公室
單位主管總數	58	31	28	62
單位主管具一年以上駐外經驗之人數	16	12	6	15

資料來源：European Commission, *Official Journal of the European Communities (OJ)*, C/47E/8, 20 June 2002.

有鑑於外交事務的專業化，執委會曾為即將出使的駐外人員舉行職前外交訓練，但這種訓練只是基礎外交業務知識的傳授，不可與身經百戰的職業外交官之經驗相提並論。儘管如此，我們切忌妄下結論地認為執委會駐外官員是毫無外交經驗，或不具政治歷練的生手。一方面，駐外代表團的「首席代表」人選皆是閱歷豐富，專業程度

註⑩ J. Peterson and M. Shackleton, *The Institutions of the European Union* (Oxford University Press, 2001).

註⑪ 見 Chris Patten 在 2001 年 10 月 11 日代表執委會回答歐洲議員 Chris Davies 的書面質詢。European Commission, *Official Journal of the European Communities (OJ)*, C147 E/8, 20 June, 2002.

極高的公務員或政治人物。例如一九九五年執委會資料的統計便發現百分之七十六的首席代表生於一九三九年之前。換言之，這些「首席代表」都是屬於五十五至六十五歲中壯年的政治菁英。這個年齡層也正是各會員國大使出任的年齡層。而且百分之六十六的首席代表來自英、法、德、義四大會員國之資深官員，見多識廣和經驗豐富自然不在話下。尤其歐盟執委會派駐美國代表處的「首席代表」曾接連兩任都由卸任荷蘭總理出任。^⑬這樣的「首席代表」自然具備崇高尊榮和國際聲望，其影響力甚或超越其他個別國家的駐美大使。另一方面，執委會針對駐外人員輪調也指向外交專業化考量。尤其是歐盟公務員所具備的外館經驗已逐漸成爲其晉升管理階層的必要條件。^⑭因此，可預見地是執委會駐外代表處官員的外交專業素質和經驗必然會大大提升。

此外，歐盟執委會駐外代表團之經費與人員配置並不算少。儘管執委會本身的經費和人力便不大，可是執委會駐外代表團大致可維持 20 人的規模和預算。例如，一九九八年執委會在外交事務上共聘用 637 名正式歐盟公務員及 1800 名駐在國之約僱人員。平均每一駐外代表團配置 5 名正式歐盟官員及 15 名當地雇員。當然執委會駐外代表團之規模大小因駐在國的重要性而異。就地區分佈而言，如表三所示，在已開發國家，歐盟執委會駐外代表團平均配置 11.2 名正式歐盟公務員。在太平洋地區僅配置 1.6 名。在亞洲、中歐和東歐地區，執委會駐外代表團正式官員平均維持 6 位以上。若與世界各國駐美大使館相比，歐盟執委會駐美代表團的規模（按 22 位正式官員）是排名第 34 位（共有 174 個駐美大使館）。其規模小於最大的俄羅斯駐美使節團（共 129 位），也小於德國（86 位）、英國（74 位）、法國（62 位）、西班牙（39 位）、荷蘭（36 位）、義大利（29 位），和希臘（26 位）。但執委會駐在加勒比海、太平洋，和非洲地區的代表團在該地區是屬於名列前茅的大規模代表團。^⑮

表三 執委會駐外代表團人事規模之地區分佈（一九九八年）

地區	已開發國家	亞洲	非洲	太平洋地區	加勒比海	拉丁美洲	地中海	中歐和東歐
歐盟正式 官員人數 (平均)	11.2	6	5	1.6	2.6	4.3	4.7	6.7

資料來源：M. Bruter, "Diplomacy Without a State: The External Delegations of the European Commission," *Journal of European Public*, Vol. 6, No. 2, (1999), p. 188.

就預算規模來看，二〇〇二年執委會對外關係之預算總額約爲五十億歐元，而且

註⑬ Bruter, *op. cit.*, pp. 191~192.

註⑭ 在執委會 1997 年 4 月 8 日之溝通文件中，執委會證實具備對外業務之總署的 A 級公務員有義務在其駐外代表團服務。見 European Commission, SEC (97)/05, 8 April, 1997.

註⑮ Bruter, *op. cit.*, pp. 187~90.

實際支出也達四十九億二千萬歐元。其中共同外交暨安全政策之預算項下約為三千八百萬歐元，僅占對外關係之總預算的百分之零點七六。^⑥換言之，執委會在傳統外交場域所能發揮的空間有限。但有趣的是，執委會駐外代表團的人事暨行政預算在二〇〇一年就已達到二億四千萬歐元（如表四所示）；在二〇〇二年更達到二億七千萬歐元的規模。^⑦若再加上援外預算權力下放後，則執委會平均每一駐外代表團可供使用的預算和資源遠比會員國之外館來得豐裕。即使單就人事和行政費用來做比較，二〇〇三年歐盟編制三億零五百萬歐元給其駐外代表團，按以具實體辦公室的代表團共123個來計算，則平均每一執委會駐外代表團的年度行政和人事費用共二百四十八萬歐元。台灣在二〇〇三年共編列約二億八千萬美元給所有駐外使館和代表處（包括經濟、文化、僑務、外交使領費用）。^⑧以其目前約120個使領館及代表處計算，平均台灣每一駐外代表單位的經費是二百三十三萬美元。而台灣的經濟實力和駐外單位數目算是全球名列前茅的國家。可是平均每一歐盟執委會駐外代表團的人事行政經費卻又超越台灣的駐外單位的平均經費。這或許是歐盟會員國駐外使節團所令人欣羨嫉妒的地方。^⑨

表四 執委會駐外代表團行政暨人事預算規模

單位：百萬歐元

2001年	2002年	2003年
247.9	273.3	305.6

資料來源：European Parliament, "Title A-6 Staff and Administrative Expenditure of European Community Delegations," *First Reading of the European Parliament 2003*, <http://www.europa.eu.int/eur-lex/budget/D2003_vlvo14/EN/AADMH_rec.htm>.

肆、歐盟執委會駐外代表團之功能與運作

根據執委會「對外服務之發展」官方文件，駐外代表團之任務功能有三：第一，呈現、解釋，和執行歐盟政策；第二，分析和報告駐在國之政策及發展；第三，依據歐盟的授權，對外從事談判。^⑩

首先，執委會對外代表團必須根據歐體條約的授權來促進歐體共同利益。其中

註⑥ European Commission, "Budget-Heading 4: External Action," *OJ*, C296/17, 28 November, 2002.

註⑦ 見 European Parliament, "Title A-6 Staff and Administrative Expenditure of European Community Delegations," *First Reading of the European Parliament 2003*, <http://www.europa.eu.int/eur-lex/budget/D2003_vlvo14/EN/AADMH_rec.htm>.

註⑧ 有關民國九十二年台灣駐外使領館和代表處預算，參見中華民國九十二年中央政府總預算。

註⑨ J. Lecomte, *Note à l'attention des Chefs de Délégation*, 8 May 1995, 引自 Bruter, *op. cit.*, p. 193.

註⑩ European Commission, "The Development of the External Service," *OJ*, COM (2001) 381 final, Brussels, 3 July 2001.

主要是指「共同商業政策」(common commercial policy)，但亦包括農業、漁業、環境、交通，和衛生暨職場安全政策等。此外，執委會駐外代表團也須配合執行歐盟的「共同外交暨安全政策」和「內政暨司法合作政策」，特別是提供政治分析，協同會員國大使館一起評估該兩項政策在駐在國之執行，以及提供意見供決策參考。

其次，執委會駐外代表團負責執行歐盟援外合作政策。執委會在二〇〇〇年已頒布「對外服務」(external service)部門改革方案，一方面將大部分的援助和發展政策權力下放至駐外代表團，由其一手設計規劃、執行監控，和評估回報歐盟的援外預算，用以提昇歐盟對外援助的速度和效率。這稱為「去集中化」(de-concentration)。另一方面，為了使其援外計畫更契合受援國之需要，執委會同時採行「去中央化」(de-centralization)，即將援外計畫的責任加諸在受援國身上，使其共同參與歐盟援助計畫的規劃與推行。最後，援外計畫則由執委會駐外代表團及「歐援合作辦公室」(Europe Aid Co-Operation Office, AIDCO)來統籌協調管理。^①根據執委會公布資料，截至二〇〇二年底，已有近 54 個執委會駐外代表團全權規劃、執行並管理歐盟對駐在國的援助計畫，而二〇〇三年底執委會將會把援外計畫權限移轉至另外的 32 個駐外代表團來全權處理。^②歐盟對外援助計畫除了經濟援助與發展外，尚包括人道援助、支持民主暨人權發展、敦促媒體獨立自主、協助制度的建構和執行能力的培養等。在上述援外計畫中，執委會各駐外代表團所強調的工作重點不同，但是皆由其協調歐盟輪值主席國之外館，並於駐在國肩負起領銜的任務，強化歐盟的能見度。

再則，執委會駐外代表團必須支援和協助歐盟其他機構。這包括協助理事會的「共同外交暨安全政策之高級代表」(the High Representative for CFSP)的出使任務，並將所有相關政策向其報告。此外，駐外代表團也須協助歐洲議會議員出訪計畫，代為安排行程和陪同訪問。而且在執委會同意下，駐外代表團官員可在返回述職時直接接洽歐洲議會之外交委員會和其他委員會，以報告駐在國發展近況。駐外代表團的「首席代表」與歐盟輪值主席國的大使則定期諮商。在歐盟「三巨頭決策機制」(Troika)之下，協助歐盟推展對外政策。基於上述任務功能，駐外代表團必須與布魯塞爾執委會的對外關係總署、發展總署、會員擴充總署、貿易總署、歐援合作辦公室，和「歐洲共同體人道援助辦公室」(European Community Humanitarian Aid Office, ECHO)等時時保持聯繫，承其指示，回傳報告。但是駐外代表團之服務依任務所需也可遍及

註① European Commission, *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament Concerning the Development of the External Service*, COM (2000) 456 final, Brussels, 18 July, 2000.

註② European Commission, "Better Representation of the EU: European Commission Announces Next Step on Reform of Its External Service," Brussels, 2 July, 2001, <http://europa.eu.int/comm/external_relations/delegations/reform/ip02.987.htm>; 又見 "The Development of the External Service," *op. cit.*, 2001, p. 5.

其他歐盟機構。^②

最後，執委會駐外代表團經歐盟授權有時也須負責與駐在國交涉談判事宜。事實上，最初駐外代表團設立的宗旨便是代表執委會進行貿易談判，特別是針對已開發國家，以及新興工業化國家的貿易談判。隨著 WTO 的成熟發展，執委會駐外代表團則須觀察回報屬於 WTO 會員的駐在國是否違反 WTO 規則。一旦貿易爭端發生，它應即時進行交涉談判，以免爭端演變成毀滅性的貿易報復。此外，執委會駐外代表團有時需要協助執行歐盟 CFSP 的「聯合行動」和「共同立場」，協調會員國外館，維持歐盟一體形象，進而代表歐盟與駐在國交涉談判。^③

綜合上述的討論，我們可以借用麥可·布魯特（Michael Bruter）的分類，將執委會駐外代表團的功能分成四類。^④第一類是管理功能（managerial functions）。管理功能主要是回應歐盟機構的需要。就執委會而言，其駐外代表團被期望能夠有效地管理歐盟的財源、人事、行政，及駐在國的援助計畫，並將駐在國的相關訊息傳回執委會總部。第二類是公民服務（citizen services）。這項功能旨在回應歐盟境內非政府機構的需求。例如，歐盟境內的私人企業、工商會，和利益團體，但非一般的歐盟公民。第三類是外交功能（diplomatic functions）。這項功能主要回應駐在國政府的需求。例如駐在國政府要求執委會駐外代表團能夠全權代表執委會、歐體，或歐盟。另外，駐在國之其他歐盟會員國的大使館有時也會要求執委會駐外代表團提供協調和整合服務，特別是針對歐盟的 CFSP 之協調工作。第四類是消費者取向的服務（consumer-oriented services）。這項功能主要回應駐在國當地非政府機構的需求。例如，提供技術協助和資訊給當地的企業、工商會、媒體、學術團體，和駐在國公民。又如，協調駐在國所屬的區域性組織（IGOs 和 NGOs）彼此間的合作事宜。

布魯特的分析指出，執委會駐外代表團主要是從事「消費者取向」的外交，因為在其全球各地的代表處所配置的歐盟正式公務員人數以服務非政府機構者占最多。平均來說，執委會每一駐外代表團配置 1.6 名歐盟公務員負責駐在國的消費者取向服務，1.5 名公務員負責歐盟公民（消費者）服務。但只有 0.6 名公務員負責外交功能，以及 1.4 名公務員負責管理功能。^⑤換言之，執委會駐外代表團的主要功能不是傳統外交服務，也不是回應歐盟機構的需求，而是服務歐盟及駐在國的非政府機構和民間團體，如私人企業、工商會、學術界、媒體，或利益團體等。其實布魯特的分析結果並不令人意外，因為如前所述，執委會在 CFSP 的授權原本有限，故其駐外代表團的外交功能便有其侷限。另外，既然執委會駐外代表團所被授權的範圍僅限於歐體支柱的貿易、經濟合作、援外發展，和人道援助等，所以自然配置較多公務員去執行這些政策和服務這些政策所針對的對象，即歐盟及駐在國的私人企業、工商會、學術單位、媒體，

註② European Commission, "The Development of the External Service," p. 3.

註③ *Ibid.*, pp. 2~3.

註④ Bruter, "Diplomacy without a State," pp. 199~200.

註⑤ *Ibid.*, p. 202.

和利益團體。

另一項值得比較的是執委會在全球各地的駐外代表團如何運作。若根據執委會的授權，我們大致可將其全球各地的駐外代表團區分成貿易取向、援外發展取向，和混合（貿易和援外發展）取向的三種運作方式。貿易取向的駐外代表團主要分佈在已開發國家、東亞新興工業化國家，和石油生產國家。而援外發展取向的駐外代表團主要分佈在非洲、太平洋，和加勒比海地區，或與歐盟簽訂發展合作協議之地中海國家。至於混合取向的運作方式則分佈在中歐和東歐的非會員國，以及開發程度較高的拉丁美洲國家。蓋因這些國家一方面仍需經濟發展，但其國家發展程度已構成歐盟重要的貿易市場。一般來說，貿易取向及混合取向的歐盟駐外代表團的規模較大。例如，在已開發國家的執委會駐外代表團平均配置 11 名以上的歐盟公務員。在亞洲及中歐和東歐國家的駐外代表團分別配置 6 名和 6.7 名歐盟公務員。以援外發展取向為主的加勒比海和太平洋地區則分別配置 2.6 名和 1.6 名歐盟公務員。

值得注意的是以援外發展取向為主的非洲駐外代表團規模已達到 5 名，甚至高於混合取向為主的拉丁美洲的駐外代表團（即 4.3 名）。^②究其原因，非洲、太平洋，和加勒比海國家原先大多是歐盟會員國的前殖民地。歐盟早在一九七五年便與這三個地區的 46 個開發中國家簽定「羅美公約」（Lomé Conventions）。而第四個羅美公約（Lomé IV）在一九八九年簽定已涵蓋上述地區 77 個國家。二〇〇〇年六月二十三日歐盟與上述地區的 77 個國家再簽訂「寇托努協定」（Cotonou Agreement），將「羅美公約」的援助計畫延長至二〇二〇年。^③為履行「羅美公約」的援助計畫，歐盟執委會很早便在這三個地區設立駐外代表團，用以協助其經濟發展。當初設立之時因當地教育水平不高，無法雇用到當地大學程度的館員負責執行複雜的歐盟援外計畫，於是執委會必須倚賴自布魯塞爾派駐的官員執行任務。使其派駐這三個地區的歐盟公務員相對於當地雇員的比例偏高。反觀在亞洲和拉丁美洲的執委會駐外代表團大都在一九八九年以後才設立。但受限於歐盟的經費預算，使這些地區駐外館處平均公務員人數較少。有鑑於配置的偏差和任務的需要，執委會自一九九六年以來已在各地代表團間重新配置 73 個公務員職缺，同時也自布魯塞爾增派 53 個公務員至駐外代表團。^④其中執委會擬在非洲、太平洋，和加勒比海地區裁撤或縮編館處，並將其所騰出的歐盟公務員名額用來在新加坡、馬來西亞、寮國、台灣、古巴，和沙烏地阿拉伯設立新的代表處。

如果從駐外代表團的角度來看，不難發現經貿合作與援外發展一向是其工作的兩大重點，只是因所在地區不同而強調重點也有所不同罷了。不過經貿合作和援助發展是其於駐在國最可發揮的自主行動範疇。然而，執委會駐外代表團的實際運作尚須駐

註② 估算自 Bruter, *op. cit.*, 1999, p. 188, Table 4. 筆者初步整理執委會官方網站資料及其各駐外代表處網站資料（但資料並不完整）亦大致呈現相同配置型態。見〈http://europa.eu.int/comm/external_relations/delegations/〉。

註③ D. Dinan, *Encyclopedia of the European Union* (London, Macmillan, 2000), pp. 328~330.

註④ European Commission, "The Development of the External Service," p. 12.

在國會員國使節團間的橫向整合行動。根據馬斯垂克條約第J6條，執委會駐外代表團與會員國使節團在CFSP領域是相互連結的，特別是透過一個跨政府合作體系來協調外館間行動。準此，駐外代表團可利用執委會在CFSP的提案權（理事會亦有提案權）定期於駐在國提出共同計畫要求會員國大使館配合。例如，執委會駐外代表團在許多地方舉辦「歐洲週」（European Week）的文化活動，或定期舉行「歐洲展覽會」（European Fair）並要求會員國外館發動其政府單位和民間團體全力配合，以促進歐洲一體的形象。吊詭的是，執委會駐外代表團在這些比較無爭議的CFSP政策之整合協調行動雖然相當成功，但在具有爭議性的CFSP政策上（例如外交與軍事歧見），執委會駐外代表團在第三國與會員國使領館間的整合協調措施通常無法施展。換言之，在CFSP最需整合的地方，執委會駐外代表團卻最無能為力。有趣的是，雖然執委會駐外代表團在CFSP的能力受限頗多，但這個政策領域卻也是它們唯一可以被會員國外交使節團視為平等伙伴的地方。它們不但參與所有有關CFSP的會議（如每月或每兩個月定期召開的會員國大使會議），參加歐盟「三巨頭決策機制」於駐在國的記者招待會，以及參與撰寫所有會員國使節團在當地有關CFSP的報告。^⑩可是執委會駐外代表團一旦遇到會員國使節團在CFSP政策的重大歧異時，卻無法有效協調整合。由於時間資源有限，執委會駐外代表團常必須在有限資源和效率的考量下思索如何調配經費援外的自主行動和CFSP整合行動的工作比例。

的確，就執委會駐外代表團本身的解讀，資源的嚴重不足、委派工作的繁多和性質的轉換常造成其運作上的困擾，也是其效率不彰的主因。根據一九九九年四月到六月間執委會「對外關係的共同服務單位」（Common Service for External Relations, SCR）針對其99個駐外代表團所發出的內部問卷調查，如表五所示，有百分之六十二的執委會駐外代表團認為其本身館員嚴重不足；約百分之三十的駐外代表團認為駐外人員的所學專長與實際工作不符，同時也缺乏訓練；約百分之二十的外館認為缺乏電腦設備。此外，約百分之四十的執委會駐外代表團認為其管理程序零碎繁瑣，也缺乏行動綱領和標準化程序。^⑪

同時有五分之二的執委會駐外代表團認為布魯塞爾的執委會總部具集權化心態和層層查核的官僚文化，使外館運作無法順暢。另外，約半數的外館不諱言地指出權力下放有助於外館組織重整，要求增派任務專題的駐外人員和財務管理的專才，提供外館電腦設備。也有約五分之一到三分之一的外館要求執委會總部簡化行政組織、釐清權責、增加部門協調、強化專業領域的諮詢建議，以及提供明確和簡化的操作程序、規定和手冊。

註⑩ Bruter, *op. cit.*, 195~196.

註⑪ 這次調查共發出99份問卷，回收53份問卷，範圍遍佈77個國家的執委會駐外代表團，對於歐盟駐在第三國肩負援外任務的代表團而言，本份問卷樣本是具有代表性的。Common Service for External Relations, *Summary of the Delegations' Replies to the Devolution / Decentralization Survey* (SCR, April-June 1999).

表五 執委會駐外代表團對其本身運作的主觀評估（有效樣本 53 個）

評估內容	駐外代表團之數目	百分比
認為外館缺乏足夠的人員	33	62 %
認為外館人員所學專長與實際工作不符	14	26 %
認為外館人員缺乏適當訓練	16	30 %
認為電腦設備不足	10	19 %
認為執委會總部給予外館的管理程序零亂，也缺乏行動綱領和標準程序	22	42 %
認為執委會總部具有集權化心態	10	19 %
認為執委會總部官僚層層節制	10	19 %
認為執委會權力下放有助於外館組織調整	27	51 %
要求執委會增加並升級外館的電腦設備	24	45 %
要求執委會開放總部的資料庫及電腦管理系統	18	34 %
要求增派任務主題的駐外人員	24	45 %
要求增派財務及計畫管理專才	23	43 %
要求執委會總部釐清駐外人員訓練計畫	18	34 %
要求執委會總部簡化行政組織、釐清權責、增加部門協調	11	21 %
要求執委會強化其對外館的專業諮詢	18	34 %
要求執委會提供明確和簡化的操作程序、規定和手冊	14	26 %

附註：以上僅列舉部分的 SCR 調查報告，非全部問卷題目和外館回應。

資料來源：SCR, *Summary of the Delegations' Replies to the Devolution/Decentralization Survey*, April-June 1999.

伍、執委會駐外代表團之人事暨行政改革

有鑑於執委會駐外代表團運作上的困境，執委會遂進行外館人事行政之通盤調整。歐盟執委會駐外代表團之人事行政改革應該從三大層面來談。第一個層面涉及執委會本身的行政改革計畫。自從一九九九年桑特（Jacque Santer）執委會因醜聞被迫自動解散後，歐盟執委會現任主席普洛迪（Romano Prodi）在繼任時便致力於提升執委會運作之效率和透明化，故指派執委會副主席金諾克（Neil Kinnock）職掌執委會內部行政改革事宜，並以此做為普洛迪任內的主要工作目標。金諾克很快地便在二〇〇〇年公布其行政改革計畫，本節第一部分試圖分析這份官方文件。第二層面涉及執委會對外援助（external assistance）行政暨管理的改革計畫。歐體和其會員國之對外援助

金額佔全世界各國援外金額的百分之五十五；而且執委會本身的援外金額亦在全球排名第五，僅次於美日德法四國。可是執委會所倚賴的123個駐外代表團之人員和設備不足，執行援外計畫之行政程序煩瑣，故使得其援外工作效率不彰。有鑑於此，執委會便公佈其對外援助改革報告書。本節第二部分分析此官方文件。第三個層次則是涉及執委會駐外代表團的行政改革和人事佈署。很明顯地，這個層次的改革計畫實乃執委會在第一和第二層次行政改革的延伸。執委會在二〇〇一年所公布的「對外服務之發展」(The Development of External Service)的報告書便詳細規劃其駐外代表團之人事佈署和程序簡化等措施，並說明各項改革的主要理由。本節第三部分便試圖分析這份官方文件。筆者認為若不瞭解上述三大層次的執委會行政改革計畫，便無從理解執委會為何及如何重新佈署其駐外代表團，也無法對執委會駐台代表處有所正當期待。

一、「改革執委會白皮書」

二〇〇〇年四月五日，執委會正式公佈「改革執委會白皮書」(Reforming the Commission: A White Paper)，目的在強化執委會的行政能力、改善運作效率、建立明確權責、增加行政透明度，及加強財務及收支的稽核等目標。^②其改革策略則是使執委會專注於其本身的核心功能，例如政策概念的塑造、政治行動的策動，以及歐洲共同體法的強制執行等。在這個策略的指導下，執委會將停止非核心功能的政策活動，特別是針對那些未能在歐洲層級處理產生附加價值的政策活動，執委會都將予以中止，或移轉至其他適當層級和單位來處理。相反地，一旦執委會確認是其核心功能的政策活動時，則執委會將全力支援各種資源，以便達成政策目標。為了更有效率地達成政策目標，執委會因而必須形成最適組織架構和資源配置系統。執委會主動提出三大改革重點：第一，政策次序的設定及資源分配的改革；第二，人力資源政策的調整；第三，財務管理的重整。

就政策次序設定及資源分配而言，執委會坦承過去政策設定與資源分配是分開決策，不相連貫。而且執委會管理文化只求控制，卻不重視政策目標。再加上理事會和歐洲議會近來加諸許多額外任務卻不給予相稱的資源，致使執委會運作困難，效率不彰。有鑑於此，執委會希望形成「活動基礎的管理模式」(activity-based management, ABM)。其中所有組織層級(包括執委會之駐外代表團)的政策決定和資源分配決定必須同時進行，使得政策決定本身即具備人力、行政、資訊和財務支援。^③

此外，為了確保執委會專注於其核心功能和業務，執委會對其相關業務擬採「外放政策」(externalization policy)。其中包括「權力下放」(devolution)至其他共同體機構，「去中央化」至各國公部門，以及外放至私有部門等三大方向。不過「外放政策」絕不可以用於任務界定不明的工作上，也不可以模糊執委會之政治責任，更

註^② European Commission, *Reforming the Commission: A White Paper*, OJ, COM (2000) 200 final/2, Brussel, 4 May, 2000.

註^③ *Ibid.*, pp. 8~9.

不可做為執委會人力不足的替代方案。任何業務的外放均應在執委會具備充分控管能力下始得進行。而且規範性、協同性，和資源分配性的業務絕不可以外放，必須由執委會的管理部門掌控。執委會將特別注意其「援外部門」(external aid sector)的改造，因為該部門目前負責管理三分之二左右的所有執委會對外技術協助辦公室，和數千件與個別專家所簽定的契約。執委會將徹底檢討目前以辦公室形態從事對外援助的管理問題。希望能朝著「去集中化」和「去中央化」的政策方向改革執委會的援外辦公室。^④

就人力資源發展而言，執委會將對其既有的人事管理政策重新調整。首先，執委會將進行管理階層的訓練和考核，以及權責分配的釐清。各部門的單位主管將推動「去中央化」的改革，而執委會駐外代表團之「首席代表」必須成功地完成管理訓練課程才能負責管理業務。其次，執委會在招募歐盟的公務員時，將承襲過去公平競爭及機會均等原則，同時也注意地域分布平衡。而且在公務員升遷輪調上擬廢除不同類別(如A、B、C、D類)，但將設計更多級別，以便縮短公務員升遷的年限及增加輪調的彈性。工作績效雖為級別升遷的唯一標準，但資深與否則用來調整各級別內的升降門檻(steps)。至於執委會在各地所雇用的雇員之條件和薪餉將酌予統一規範。在布魯塞爾總部的地方雇員將予以減少。雖然執委會將繼續招募短期專業人才來執行特定研究計畫，但長期來說，執委會希望將這些研究專才納入其人事政策考量，以便統籌管理。另外執委會將重新檢討其對外服務部門，特別優先檢討其駐外代表團和總部公務員的職缺輪調、語言訓練、專業訓練，和地方雇員管理等問題，並提出重整辦法。^⑤

就財務管理的重整而言，執委會主要是針對日益繁多的財務交易(按二〇〇〇年的六十二萬件財務交易為五年前的兩倍)，以及倍數成長的對外援助金額(按自一九九九年至二〇〇〇年援外金額已增加三倍)。由於龐大的財務交易和援外金額，使得過去集中財務管理的模式無法有效運作。過去的「事前控制」(ex-ante control)系統所形成的中央監控和核准財務交易情況常使得一旦預算核准後，執事者便產生錯誤的安全感，以為預算的執行過程不再受到有效監督。而且「事前控制」系統的手續繁雜，效率不彰，致使核撥與實際到款時日延後甚多。為了使財源更有效率的執行，執委會希望讓實際負責任務操作的人也同時負責財務開支的授權。不過當財務管理權責的下放至執行單位時，執委會也會建立事後稽核系統(ex-post audit system)來追蹤不當的財務交易。^⑥

最後，執委會在白皮書結尾部分特別要求主管對外關係的相關總署重新檢討對外援助的發放和管理事宜。而且執委會也明示對於其駐外代表團也將大量投入資源去改善其電腦資訊設備，和提升專業人員之素質。於是「改革執委會白皮書」中的政策次序的設定、核心功能的界定、外放政策的規劃、活動基礎的管理模式、績效導向的工作方法、公務員升遷輪調的彈性，以及財務管理的「去中央化」等改革重點便成為執

註④ *Ibid.*, pp. 10~11.

註⑤ *Ibid.*, pp. 12~16.

註⑥ *Ibid.*, pp. 19~23.

委會改革其對外援助機構及駐外代表團的藍圖。誠如這份白皮書所言，執委會的行政改革乃「每逢世代才有一次」(once-in-a-generation)的大計畫。這項大計畫不但徹底改造執委會的行政管理體系，用以提升效率和透明度。更重要的是這項行政改革的大計畫開啓一扇「改革機會之窗」(a window of opportunity for reform)，^⑦使得執委會後續改革對外援助機構和駐外代表團有所依據，也因預先而排除既得利益者的障礙，使得執委會有機會重新佈署其駐外代表團。

二、「改革對外援助之管理」

緊接著「改革執委會白皮書」，執委會在二〇〇〇年五月十六日公開一份溝通文件，名為「改革對外援助之管理」(On the Reform of the Management of External Assistance)。^⑧這份文件主要檢討目前對外援助工作的缺失，並根據「改革執委會白皮書」所訂立的原則提出改進之道。在援外工作缺失上，執委會認為其所負責管理和執行的援外金額在二〇〇〇年已達96億歐元，為十年前的2.8倍。但同期執委會因此所配置的公務員人數卻只增加1.8倍。據估計一九八九年至一九九九年間執委會在援外工作上約短缺1300個以上的職位。若與世界主要援外組織和國家相比，則執委會負責每一歐元的援助僅運用其他援外機構所運用的三分之一到二分之一不等的人力。例如，世界銀行和其他捐助國每一千萬歐元的援助會有四到九位不等的專員負責管理和執行，可是執委會卻只有2.9位專員負責。^⑨由於執行援外工作的歐盟公務員人數長期短缺，故迫使執委會運用外包的「技術協助辦公室」(Technical Assistance Offices, TAOs)。可是歐盟在對外關係所運的TAOs之花費約為所有執委會駐外代表團年度人事行政費用的百分之八十(按二〇〇〇年TAOs花費已達一億七千萬歐元)，所以TAOs之成本相當昂貴。但是其效率卻不見得好。例如截至一九九九年底執委會對外承諾卻給予但卻未到款的援助金額已達200億歐元。而且過去五年執委會從承諾至到款的平均延遲年限已從三年增加至四點五年。有些計畫到款延遲年限竟達八點五年之久。^⑩這不但使得立意良善的歐盟援助缺乏時效性，而且也嚴重損害歐盟在受援國的形象。

有鑑於以上援外工作之缺失，執委會早在一九九八年便成立「對外關係的共同服務單位」(SCR)來統籌辦理對外援助計畫。由於SCR的協調辦理，在一九九九年執委會已將該年度預備援助款項的延遲發放時間縮短至60天以內。而且同年十一月已將不同的競標程序從46項減至8項。並著手將援助契約和發包工程契約予以標準化。可是SCR與地理區域總署(geographical DGs)的權責始終未能釐清，造成人力和功

註^⑦ J. Kingdom, *Agendas, Alternatives, and Public Policy* (Boston: Little Brown, 1984); J. Keeler, "Open the Window for Reform," *Comparative Political Studies*, Vol. 25, No 4, pp. 433~486.

註^⑧ European Commission, *Communication to the Commission on the Reform of the Management of External Assistance*, OJ, Brussel, 16 May, 2000.

註^⑨ *Ibid.*, p. 5.

註^⑩ *Ibid.*, p. 6.

能重疊，因此執委會必須進行結構性的改革才能解決援外工作人力重疊和不足的現象。而這項結構性改革也必須以「改革執委會白皮書」為藍圖。執委會在本溝通文件中甚至毫不諱言的指出「對外關係部門的改革應成為所有執委會行政改革的領銜旗艦。」^④首先，執委會的對外援助工作必須集中在總部和駐外代表團的核心功能上。在有限人力和資源下，執委會在第三國的援外工作應具選擇性，且與其他國家或非政府組織之援助計畫形成互補關係。其次，執委會必須找出最具成本效益的援助方法。當受援國之制度和行政能力得宜時，針對整個產業部門的援助計畫應下放給受援國來規劃和執行。若受援國無行政管理能力，則援助計畫的設計和執行仍應由援助國或非政府組織來主導。此時，執委會應個別檢視每一受援國及每一產業部門後再決定是否將援助計畫留給自己單位來執行，或委託給其他援助國家或非政府組織來執行。最後，執委會應提出替代方案來取代目前近 80 個外包的「技術協助辦公室」。但不論是否由駐外代表團來取代外包的 TAOs，以目前的狀況，駐外代表團皆需要充實援外計畫的執行和管理人才。而且唯有駐外代表團也同時進行組織重整及人員的重新配置，才不會抵消執委會改革對外援助之管理的努力。^⑤

為達到上述目標，第一，執委會必須強化「多年期的方向規劃」(multi-annual programming)，特別針對每一國家和地區逐一檢討，依據歐盟的政治目標及策略優先次序，找出適當的援外政策組合，並形成預算及執行進度。此外執委會成立一個「跨服務部門的品質支援小組」(interservice Quality Support Group, iQSG)去控管「多年期方向規劃」的品質。而且「多年期的方向規劃」必須由對外關係的相關總署之執委一致同意始得成立。在此同時理事會的「專責委員會」(comitology)應著重其評估於「多年期的方向規劃」問題，而非評鑑或監控個別的援外計畫。第二，從計畫的方向規劃、辨識、評估、財務決定，到執行與檢討等完整的計畫週期(project cycle)，執委會必須將其整合在一個單一的決策行動架構中，由歐援合作辦公室統籌辦理。但在一些特殊議題上，如會員國擴充、人道援助、共同外交暨安全政策、快速反應措施，及總體經濟援助等則另由各相關總署負責。在這種情況下執委會必須儘速促成跨服務部門的協議去釐清「歐援合作辦公室」與地理區域總署的職權。由於「歐援合作辦公室」乃承自SCR演變而來，故其承攬業務仍屬於勞力密集的援外工作。在人手不足的情況下，執委會希望廢除財務法規(Financial Regulations)第 19 條將預算分為 A 部分的人事行政開支及 B 部分的運作開支之區別。使得負責援外計畫的「歐援合作辦公室」及駐外代表團能夠使用計畫的運作開支來聘用專才，以彌補人力之不足。^⑥

第三，執委會深知其援外計畫成功與否全繫於受援國的駐外代表團或辦公室是否執行得當。所以，執委會駐外代表團的組織改革乃其援外改革必要的環節。尤其是援外計畫週期的大部分工作已下放給駐外代表團自行處理。據估計在 1999 年執委會有百

註④ *Ibid.*, pp. 7~8.

註⑤ *Ibid.*, pp. 8~9.

註⑥ *Ibid.*, pp. 12~13 & p. 18.

分之六十對外關係的相關計畫都已去集中化和去中央化了。最近資料更顯示，在二〇〇一年有 21 個駐外代表團已全權負責援外工作的設計和執行，到了二〇〇二年則另外有 26 個駐外代表團全權負責援外工作。到了二〇〇二年底除了 ACP 國家外，在世界各地的所有執委會援外計畫都將由其駐外代表團全權負責。而歐盟給予 ACP 國家的援助計畫也將在二〇〇三年底全部下放給當地駐外代表團全權辦理。^④此外，本溝通文件再度宣示將給予駐外代表團充足的人力和電腦資訊設備，而且也將給予駐外代表團之「首席代表」更大自主權限來管理外館。

三、「對外服務之發展」

二〇〇一年七月三十一日執委會所公布的「對外服務之發展」(The Development of the External Service) 的溝通文件便開宗明義的指出對外服務的改革應置於「改革對外援助之管理」和「改革執委會白皮書」的脈絡下來解讀。^⑤換言之，後兩項大改革乃對外服務改革之前提。沒有「改革執委會白皮書」和「改革對外援助之管理」，則執委會改革對外服務部門的契機便不成熟，甚或完全不存在。在這份「對外服務之發展」的文件中，執委會再度呼應上述兩份文件的改革原則。其中包括將駐外代表團人員統一歸屬在對外關係總署來管理；強調駐外人員的專業化和彈性論調；提供駐外代表團充足的人力、財源和軟硬體設備；加強駐外人員的外交專業訓練；以及貫徹對外援助的「去集中化」和「去中央化」的既定原則。

所謂「去集中化」或「權力下放」的原則是指任何問題若可以在其發生處做成決定或處理而獲致更好的效果，就不應該由布魯塞爾的執委會總部來做成決定或處理。在執行上，執委會一方面以歐援合作辦公室為中心積極建立權力下放後的駐外代表團網絡。另一方面，執委會逐步評估「去集中化」後各駐外代表團所需的人力和資源。例如在二〇〇一年的第一階段「去集中化」計畫有 22 個駐外代表團率先進行重整計畫，執委會核撥額外 40 名歐盟公務員給這些外館。另外，執委會將尋求理事會同意，使得駐在 ACP 國家的外館可以使用「歐洲發展基金」(European Development Fund, EDF) 及援外計畫運作經費去雇用當地人才，以補人力之不足。在二〇〇二年的第二階段「去集中化」計畫，有 32 個駐外代表團進行重整計畫，其中執委會將核撥額外 110 名以上的歐盟公務員至外館。最後在二〇〇三年也有另外 32 個駐外代表團進行「去集中化」的重整計畫，其中至少需要額外 100 名的歐盟公務員重新配置到這些外館。此外，為了平衡外館正式公務員和非正式當地雇員的人數比例，以及為了達成泛區域援外計畫之權力下放至外館，執委會預估在二〇〇三年及二〇〇四年各需要重新配置 150 名歐盟公務員至外館。^⑥執委會的短期目標是避免對外關係總署及駐外代表

註④ European Commission, *The Reform of the Management of the European Community's External Assistance: An Overview* (October 2002), p. 10, <http://europa.eu.int/comm/external_relations/reform/>.

註⑤ European Commission, "The Development of External Service," p. 2.

註⑥ *Ibid.*, pp. 5~8.

團的人事行政疊床架屋。其中程目標則是希望將為數可觀的歐盟公務員重新配置到外館。

在上述的目標、原則，和「去集中化」的重整計畫之指引下，執委會對其現有的駐外代表團進行存廢評估。執委會特別注意歐盟的「柏林財務觀點」(The Berlin Financial Perspectives)已對所有行政開支設下上限。因此，任何駐外代表團的人事行政資源需求都必須與歐盟的其他行政單位競爭始能取得。更何況從布魯塞爾總部外放至第三國的每一歐盟公務員之成本約為其在總部的兩倍。在預算財源的限制下，執委會深知其外館的重新佈署計畫無法為所欲為。其中任何新開立的代表團所需費用都必須從關閉、裁撤，或縮編其他既存外館所省下的經費來支應。因此，就算執委會已有開設新代表團的名單次序，這些新代表團是否能夠真正成立，還必須仰賴執委會是否有效率地裁撤縮編其他外館。^⑦

為了公平起見，執委會在決定其駐外代表團之存廢時除了考慮外館工作量外，尚須考慮下列因素：(1) 執委會對第三國之援助金額多寡；(2) 對第三國已承諾但未支出的援助金額多寡；(3) 駐在第三國代表團目前及預期的「權力下放」之進度快慢；(4) 第三國與歐盟的貿易量和雙邊的貿易糾紛；(5) 第三國與歐盟(會員國)之政治關係的緊密程度；(6) 第三國所在區域對歐盟的重要性；(7) 第三國是否其他國際組織之會員，以及其他國際組織是否在該第三國也設立代表處。根據上述的標準，執委會的評估認為歐盟在東南亞地區的貿易和商業利益日趨重要，故應該在新加坡(歐盟第十五大供應國及第十七大市場)及馬來西亞(第十六大供應國及第卅一大市場)設立新的代表團。除經貿考量外，政治考量亦是執委會在沙烏地阿拉伯(歐盟第廿二大供應國及第十六大市場)開設新代表處的決定因素之一。執委會將委任駐沙烏地阿拉伯的代表團去處理其他五個「波灣合作理事會」(Gulf Cooperation Council, GCC)成員國(即巴林、科威特、安曼、卡達，和聯合阿拉伯大公國)的雙邊事務。因為執委會與GCC自一九八九年起便有合作協定，而且雙方將啟動自由貿易協定之談判程序，所以歐盟在沙烏地阿拉伯設立代表處變成當務之急。^⑧

執委會在台灣是否設立「貿易代表處」(trade representation office)的考量主要也是著眼於貿易。不但台灣是歐盟第七大產品供應國，也是歐盟產品的第十五大市場。更重要的是台灣已加入WTO，故歐盟有必要設處實地監視台灣是否履行其WTO入會承諾，開放其市場，以及回報其他相關政策。除了貿易考量外，執委會是否在第三國設置代表團也牽涉到它在該地的援助計畫之運作。尤其是在執委會「去集中化」的原則下，執委會打算在寮國及東甫寨設立代表處，但委任由其泰國代表團的「首席代表」全權代表。同樣地，執委會也將在尼泊爾和巴拉圭新設代表處，分別委任給其駐在印度和烏拉圭代表團之「首席代表」全權代表。執委會認為歐盟在東甫寨和巴拉圭的援助計畫規模已大於其給予泰國和烏拉圭的援助，故將實際的援助業務之管理移往東甫寨和巴拉圭是符合「去集中化」的原則。此外，巴拉圭乃「南錐共同市場」

註⑦ *Ibid.*, pp. 8~9.

註⑧ *Ibid.*, pp. 9~10.

(Mercosur) 會員國中歐盟唯一未設代表處的地方，其貿易的重要性在於執委會希望能與「南錐共同市場」儘快談判達成自由貿易協定。就成本來說，執委會只是將具委任權限代表團之官員一名（即泰國、印度，和烏拉圭）分別轉調至東甫寨、尼泊爾，和巴拉圭充當領事，負責當地援助計畫，故並未額外增加執委會的人事開支。^④由以上執委會在第三國新設代表團的規劃，我們知道執委會主要考量在於貿易和援外兩大項目。

可是對於即將被裁撤和縮編的駐外代表團，執委會的考量為何呢？我們知道執委會為提升其援外效率故推動「去集中化」和「去中央化」的改革計畫。但為了不致使資源分散過度，執委會也同時進行駐外代表團之區域化（regionalization）的改革。這是將原來鄰近區域規模較小的駐外代表團人員集中在一個較大的代表團，委任由後者之「首席代表」全權代表處理該區域所有援助事宜。這時這個被委任的大規模代表團便成為執委會主管該區域的代表團。可是被兼任的駐外代表團則可能被裁撤或縮編成精簡的辦公室。例如自一九九六年以來執委會已將 13 代表團精簡成辦公室，未來將把駐在維德（Cape Verde）及托哥（Togo）代表團轉變為辦公室。執委會也將關閉其駐格瑞納達（Grenada）和拉格斯（Lagos）的辦公室。未來將會有 31 個駐外代表團被委任去負責各該區域的援助事宜。上述重新佈署駐外代表團的實踐已為執委會騰出 14 個中層管理職缺，一年也省下約兩百萬歐元。這些節餘的人事款項將會被用來建立歐盟與巴爾幹半島的代表處網絡。^⑤

又基於財源限制及未來開設新館的需要，執委會必須裁撤或縮編某些駐外代表團。例如，有鑑於亞洲和拉丁美洲的市場越趨重要，執委會在二〇〇一年的駐外代表團的配置重整計畫中，便試圖將裁撤和縮編非洲、太平洋和加勒比海地區的駐外代表團所騰出來的公務員名額移轉至亞洲和拉丁美洲的重要貿易國家，以便開設新的駐外代表團。在加勒比海地區的安地瓜和巴布達（Antigua and Barbuda）、荷屬安帝里斯（Dutch Antilles），和貝里斯（Belize）的駐外代表團將被裁撤。同樣的，非洲的柯莫羅斯（Comores）、聖多美（São Tomé e Príncipe）、赤道幾內亞（Equatorial Guinea），和太平洋地區的東加（Tonga）的執委會駐外代表團也將被關閉。另外，哥斯達黎加（Costa Rica）、千里達和托貝哥（Trinidad and Tobago），和斯里蘭卡（Sri Lanka）的執委會駐外代表團也將縮編，並分別委任由尼加拉瓜（Nicaragua）、瓜亞那（Guyana），和印度代表團全權代理。因上述館處關閉和縮編所騰出來的 11 名歐盟公務員名額及每年省下的三百八十一萬歐元將被用來在馬來西亞、新加坡、寮國、沙烏地阿拉伯、古巴，和台灣開立新的駐外代表處。^⑥

然而執委會在裁撤和縮編既有外館的同時也已預期來自第三國及歐盟其他機構的政治壓力。執委會也體認外館裁撤後使得執委會駐外代表團在特定區域的密度降低，代表團聯繫的實際距離拉大，而可能降低援外效率。又援外工作區域化可能與執委會

註④ *Ibid.*, p. 10.

註⑤ *Ibid.*, p. 11.

註⑥ *Ibid.*, p. 11.

的「去集中化」和「去中央化」的改革原則相抵觸。這些行政改革正當性的問題，執委會必須有一套令人信服的說辭。因此，當被歐洲議員葛蓮絲·金諾克（Glenys Kinnock）書面質詢及執委會針對上述駐外代表處人員配置重整的正當性時，執委會的對外關係總署執委彭定康（Chris Patten）便指出一九九六年之前在非洲、加勒比海，和太平洋地區的國家，執委會從布魯塞爾派遣的 A 級公務員與當地僱用大學程度館員之人數分別是 241 名和 24 名（詳見表六）。到了二〇〇一年底歐盟 A 級公務員派駐在 ACP 國家仍有 211 名，而當地僱用大學程度的館員也不過 91 名。反觀亞洲，執委會在一九九六年以前共自布魯塞爾派遣 27 名公務員，卻僱用 30 名當地大學程度的館員。到了二〇〇一年執委會在亞洲地區也僅派駐 34 名公務員和僱用 48 名當地大學程度的館員。在巴爾幹半島及東歐的情況亦如亞洲。截至二〇〇一年，執委會在巴爾幹半島和東歐共派駐 40 名歐盟公務員，但在當地卻僱用 111 名大學程度的館員。^{註②}可見得執委會駐外代表團之人力資源配置嚴重偏差。是此，將駐 ACP 國家的過多歐盟公務員轉調至亞洲和拉丁美洲等其他地區是符合行政理性的考量。

表六 執委會駐外代表團之 A 級公務員與當地雇員人數

(a)一九九六年之前

地區	太平洋地區國家	亞洲	中東歐
A 級公務員	241	27	25
當地雇員	24	30	27

(b)二〇〇一年止

地區	太平洋地區國家	亞洲	中東歐
A 級公務員	211	34	40
當地雇員	91	48	111

資料來源：European Commission, *OJ*, C/72E/4-E/6, 9 November 2001.

實際上執委會自一九九六年至二〇〇二年止執委會已在各地的駐外代表團之間重新配置 89 個職缺。依據上述正式公務員和非正式當地雇員的平衡原則，在二〇〇一年執委會駐辛巴威、尼日、黎巴嫩（Lebanon）、喀麥隆（Cameroon）、布吉納法索（Bukina Faso）、莫三鼻克、印度，和烏拉圭的代表團各減一名正式館員；在二〇〇二年柯莫瑞斯、赤道幾內亞、荷屬安帝里斯、聖多美，和泰國等代表團也各有一正式館員被重新配置到其他館處（用於開立新館或充實舊館）。此外千里達與托貝哥、斯

註② See Glenys Kinnock, “Written Question E-2182/01, 23 July 2001”, “Answer given by Mr. Patten on behalf of the Commission,” 9 Nov., 2001, *OJ*, C172 E/4-E/6.

里蘭卡，和哥斯達黎加的執委會代表團也將縮編。而這些主要在ACP國家被裁撤縮編代表團所騰的員額都被用來在巴爾幹半島國家建立代表處網絡；在亞洲地區如馬來西亞、新加坡、台灣、東甫寨、尼泊爾，和寮國等地開設新的代表團；同時也在拉丁美洲的巴拉瓜圭和古巴，和中東的沙烏地阿拉伯開設新的代表團。^⑤綜合以上討論，我們可以說執委會在二〇〇一年重新佈署及配置其駐外代表團是深深受到執委會行政改革和對外援助管理之改革的影響。而執委會在台灣設立「經濟暨貿易辦事處」也應該從執委會內部行政改革及外館重新佈署的角度思考才不會有所偏差。

陸、結論：對執委會設立「歐盟駐台北經濟暨貿易辦事處」之認知和期待

台灣歷經十餘年經貿外交的努力，執委會終於在二〇〇三年三月十日正式宣佈成立「歐盟駐台北經濟暨貿易辦事處」（European Economic and Trade Office in Taipei, EETO），並由麥百賢先生（Brian McDonald）擔任「首席代表」。這無疑是近年來台灣對歐關係的一大突破。然而對於歐盟駐台經貿辦事處的成立原因我們有何認知呢？對其工作性質我們有何期待呢？有關歐盟設立駐台經貿辦事處的原因，過去的學者大多將其置於歐盟／台灣和歐盟／中國關係之歷史脈絡下來檢視。因此中國對台灣外交的無情打壓便成為歐盟來台設處的最大阻礙。反之，台灣經貿實力的提升和務實外交的努力乃是歐盟來台設處的最大動力。例如，張洋培教授在歐盟駐台辦事處成立過程的歷史回顧文章中便明白地指出中國對台的外交封鎖和打壓乃是歐盟遲遲未能來台設處的主因。^⑥此外，張教授亦指出隨著台歐經貿關係的提升及台灣外交人員前仆後繼地全力遊說，終於使得「歐盟在台設處的意願，高於中國對台灣的壓力。」^⑦王萬里教授在其近作「台灣與歐盟」一書中，從經濟、貿易、政治，和外交等各層面分析台灣與歐盟的關係。他也認為歐盟堅持「一個中國」的政策，及中國持續地外交干擾使得歐盟遲遲未能在台設立代表處。^⑧然而隨著一九八〇年代以來台灣與歐盟貿易快速成長，「台灣利用強大經濟力量作為改善實質關係的籌碼，已獲若干具體成果，如在各會員國設立代表處，部長級或其他高級官員之互訪，敏感軍售淡化為商業活動，以及獲得歐盟支持加入世界貿易組織。」^⑨另外台灣外交人員對歐洲議會的強力遊說，使得歐洲議會先後在一九九三年、一九九六年、二〇〇〇年，和二〇〇一年通過決議建請

註⑤ European Commission, *op. cit.*, 2001, p. 12.

註⑥ 張洋培，「歐盟駐台辦事處成立過程之回顧與展望」，*新世紀智庫論壇*，第21卷（2003年3月30日），頁118~123。

註⑦ 見張洋培，前引文，頁122。

註⑧ 王萬里，*台灣與歐盟*（台北：五南圖書公司，民國91年）。

註⑨ 王萬里，前引書，頁21。

執委會在台灣設立辦事處。王教授深知雖然歐洲議會之上述決議並無約束力，但仍有其政治上的影響力，故歐洲議會對台灣的支持，也激勵執委會對台採取更積極的政策。^⑤換言之，歷經多年經貿外交及遊說之努力，執委會終於不顧中國打壓而願來台設處了。

以上兩位學者對於執委會來台設處之背景原因的看法相當一致，也很有說服力。畢竟執委會是否來台設處必須有待台灣與歐盟關係之改善才能付諸實踐。而台歐關係的一大阻力便是中國外交打壓。除非台灣經貿實力提升及務實外交（主要對歐洲議會）強化到足以改變執委會既定政策，否則執委會是不會來台設處的。既然執委會已於二〇〇三年三月來台設立辦事處，則台灣的經貿外交顯然已經奏效。所以執委會來台設處的主因是台歐經貿關係的提升和台灣全面遊說的結果。

筆者以下的質疑並不是要推翻上述國際關係脈絡所歸納的解釋，也不是要否定台灣外交人員長年來從事經貿外交和爭取歐盟來台設處的努力。相反地，筆者認為中國的外交打壓和台灣經貿外交的努力皆是不爭事實，也可能是執委會來台設處與否的必要條件，但這兩個因素並不能充分解釋執委會為何及何時來台設處。從執委會的角度來看，我們甚至可以說中國外交的打壓和台灣經貿遊說的努力皆非執委會來台設處與否的充分條件。如果「中國打壓台灣」是執委會來台設處與否的充分條件。這意謂著只要「中國打壓」存在，執委會就不會來台設處。但中國打壓仍持續存在，執委會也已來台設處。除非有人願意承認中國已不再打壓台灣了。但這顯然與事實不符。而且中國打壓台灣若是個充分條件，則意謂著執委會不得不屈服中國的壓力。但執委會已來台設處了，是否表示執委會不再屈服中國的壓力呢？其實不然，截至今日，歐盟執委會仍高舉「一個中國」的大旗，其在台北成立經濟暨貿易辦事處也非常低調，一切仍以經貿業務為主，不打算轉變成政治關係。可見得「一個中國」政策仍是歐盟對台灣關係的指導原則。只不過歐盟不認為來台設立經貿辦事處與其「一個中國」政策相違背罷了。^⑥

在一九八七年，歐盟與中國的貿易總額不過 107 億歐元，尚不及同年歐盟與台灣貿易總額的 113 億美元。此後台灣與歐盟貿易總額一直超越中國與歐盟之貿易總額。直到一九九一年，中國與歐盟貿易總額首度超越台灣與歐盟貿易額，不過兩者貿易額皆為 200 億左右。但到了二〇〇〇年中國與歐盟的貿易總額已達 866 億歐元，同年台灣與歐盟貿易總額亦創新高，但只達到 376 億美元的規模。^⑦在二〇〇〇年中國已是歐盟第三大產品供應國，也是歐盟的第七大市場。誠如王萬里教授所言，「台灣雖然

註⑤ 王萬里，前引書，頁 70~71。

註⑥ 筆者於 2003 年 9 月 24 日電話訪談歐盟駐台首席代表麥百賢。他證實上述說法，認為歐盟來台設立經貿辦事處並不違背其「一個中國」政策。

註⑦ 有關歐盟與中國雙邊貿易額，參考 *External and Intra-European Union Trade: Statistical Yearbook, 1958-2000*，有關歐盟與台灣貿易額請參考經濟部國貿局，*台灣與歐盟雙邊貿易額，1980-2000*。

是歐盟的重要貿易夥伴，但中共與歐盟的貿易比重，更甚於台灣與歐盟的比重。」^①由於歐盟對外關係主軸是以經貿為主，故在二〇〇〇年當執委會面對歐中龐大的貿易額時應特別可以感受到來自中國的任何外交壓力。倒是在一九九一年之前中國與歐盟貿易總額不大，執委會對於來自中國的外交壓力應該不會太在乎。可是執委會是在歐中貿易額遠大於歐台貿易額的情況下來台設處。換言之，執委會對於來自中國的外交壓力也許不是那麼地在乎。而歐台貿易量的多寡在歐盟的眼中可能也不是那麼地關鍵。的確，洪德欽教授在一九九三年針對執委會對外關係總署官員的一系列訪談中，一位執委會官員便明白指出中國外交干擾並非執委會考慮是否來台設處的最直接和最重要的因素。執委會遲遲未能來台設處一則是因為部長理事會沒有任何會員國願為台灣仗義直言和提出要求，二則是因為其內部預算經費的限制，三則是因台灣尚未加入關貿總協（GATT），故雙邊貿易糾紛並無正式談判的國際平台。^②筆者電話訪談歐盟駐台首席代表麥百賢時，他亦認為中國雖對歐盟來台設處一事表達嚴重關切，但歐盟來台設處如同主權行為，不須事先徵求非駐在地的第三國同意。又台歐貿易量龐大雖然重要，但台灣成為WTO會員國則是歐盟來台設處的關鍵。^③

由此可見，從歐盟執委會的角度來看，中國對台灣的外交打壓並非影響其來台設處與否的充分條件。我們甚至可以合理地懷疑中國對台灣的外交打壓只是被執委會用來當做延緩來台設處的藉口，從中為歐盟及其會員國取得在台灣最大的商業利益。例如在台灣承攬公共工程、對台軍售，以及迫使台灣在WTO入會條件上做最大的讓步等。一旦歐盟及其會員國對台灣取得上述商業利益，而且台灣又成為WTO會員國，則歐盟來台設處設立經貿辦事處便有其功能上的必要性。的確，歐盟駐台北經貿辦事處的主要任務便是確保台灣遵守WTO入會承諾。此刻，中國對台灣的外交打壓不論多麼多強烈都不是執委會所考慮的因素。更何況從地緣戰略的觀點來看，中國外交壓力對歐洲安全根本不造成威脅，因此歐盟的「一個中國」政策和中國外交壓力很可能只是執委會對台策略的一個藉口罷了。雖然如此，筆者傾向認為歐盟延緩來台設處是出自於執委會內部行政和預算問題。^④

筆者並不是說歐盟「一個中國」的政策框架，中國對台的外交圍堵，以及台灣的遊說努力毫無影響力。筆者的論點是，上述因素的並非歐盟來台設處與否的充分條件。從歐盟／中國／台灣之特殊國際關係脈絡下所歸納出來的因素可以是必要條件，但這些因素並未涉及執委會的主觀認知，及其內部的行政問題。本文的論點是，歐盟來台

註① 王萬里，前引書，頁80。

註② Der-Chin Horng, *Legal Aspects of EC External Trade Relations with Taiwan* (Ph. D. Thesis, University of London, 1995), pp. 11~12, p. 40.

註③ 筆與麥百賢先生電話訪談，2003年9月24日。

註④ 據筆者向歐盟駐台首席代表麥百賢求證，歐中早已於1996年對歐盟歐盟早於十年前便有計畫來台設處達成諒解。但歐盟仍遲至2003年3月才來台設處。這期間正逢執委會內部行政改革。故就時間點推論，似乎與本文「行政改革說」相符。

設處必須從執委會內部行政改革的觀點來看才能掌握其虛實。筆者認為，歐盟桑特執委會因醜聞而下台，使得輿論強烈要求執委會進行行政改革。而普洛迪執委會上台後便將行政改革列為其施政的最大重點。這使得「改革執委會白皮書」足以開啓改革的機會之窗，於是預先排除既得利益的阻礙，奠定執委會改革其對外援助管理的基礎。爲了提升援外計畫的執行效率，執委會乃推動「去集中化」和「去中央化」的改革，將決策權力下放至其駐外代表團。另外，爲了避免資源過度分散，執委會在權力下放的同時，也推動援外管理之區域化。在這兩種改革的需求下，執委會遂須要通盤重新配置其駐外代表團，又因於執委會財源的限制，外館重新配置是一種零和遊戲。任何新開設的駐外代表團都必須在關閉、裁撤，或縮編既有外館的情況下始得進行。這是高度政治爭議的問題，涉及第三國和其在歐盟其他機構的代言人。故若無「改革執委會白皮書」開啓改革的機會之窗，則根本不可能有任何令人信服且具正當性的外館重新佈署計畫。換言之，即使執委會有強烈的理由來台灣設辦事處，但歐盟內部的政治阻力若未排除，則執委會也無法如願設處。從這個角度來看，執委會內部的行政改革乃也是其來台設處之必要而非充分條件。

的確，若從執委會通盤考量其所有駐外代表團的存廢問題時，有學者的實證研究發現執委會在二〇〇一年決定是否在第三國維持或撤除其實體駐外代表團的主要因素是第三國是否是歐盟會員國的前殖民地，歐盟在第三國之援助金額多寡，歐盟與第三國貿易額多寡，和第三國的平均國民所得。又根據該實證研究估算，若該第三國是歐盟會員國之前殖民地時，則執委會維持比不維持在該第三國之駐外代表團之成敗比增加二點三倍。又每當第三國接受十億歐元的援助，則執委會維持比不維持其駐外代表團的成敗比增加百分之九點一四。可是每增十億歐元的雙邊貿易額，執委會維持比不維持其駐外代表團之成敗比僅增加百分之四點二四而已。^⑥換言之，儘管歐盟與第三國的雙邊貿易額多寡是執委會明白宣示的權衡標準，但是其真正對於是否設處的決策影響力並不是很高。於是過去台灣積極積對歐盟的經貿遊說固然有其成效，但是其成效是否已經對於執委會來台設處發揮關鍵性的影響力則令人質疑。

雖然執委會設立「歐盟駐台北經濟暨貿易辦事處」的背景原因容有不同的詮釋，但對於其工作性質及任務功能則較無爭議。首先，執委會雖一再宣稱其駐台經貿辦事處 粹處理經貿及文化交流事宜，故不具外交官方性質。但是本文檢視執委會駐在所有第三國的代表團後，我們發現執委會駐外代表團的政治和外交代表功能本來就極低。換句話說，執委會只是重新陳述既有的事實罷了。其駐台經貿辦事處，一如執委會其

註⑥ 運用洛基迴歸模型 (logistic regression model)，黃偉峰分析全球 220 個國家及政治實體中，歐盟執委會在 2002 年底決定維持或不維持其駐外代表團的因素。黃偉峰發現並非所有執委會在 2001 年官方文件明白列舉的考慮因素皆達統計顯著效果。他將具有顯著影響力的四個變數，放在一個精簡模型 (parsimonious model)，並以這個模型的參數估算維持與不維持代表處的成敗比。見黃偉峰，「歐盟執委會駐外代表團之研究」，論文發表於台北南港，中央研究院歐美研究所，民國九十二年三月十二日。

他各地貿易取向的駐外代表團，主要的任務在於處理雙邊經貿事務，監督第三國履行WTO規定，和促進科技文化交流。至於歐盟駐台經貿辦事處是否具有外交特質則是見人見智的問題。不過本文特別強調歐盟既不是傳統的民族國家，也不是國際組織，故採取狹隘的外交定義（即以國家主權為中心的跨國活動）並不恰當。相對地，本文認為將外交廣義的視為一種政治過程，其中所有政治實體各自追求其目標，並在經濟、文化，甚至程序上取得最大利益。根據這個廣義的定義，不論執委會是否否認其駐台經貿辦事處的官方特性，它都無疑具有外交特質。

其次，雖然執委會駐台經貿辦事處以經貿業務為主，但它仍可在援外發展、人道援助，和科技合作上有所發揮，畢竟這些是歐盟給予執委會的合法授權範圍。尤其是在執委會的「去集中化」和「去中央化」的改革原則下，我們似乎可以期待執委會駐台經貿辦事處將可全權處理雙方科技合作、經濟發展，和人道援助等相關事宜。此外，我們也可以以執委會駐台經貿辦事處為門戶，進入其駐在其他123個國家的代表團網絡。例如我國外館可與特定的歐盟駐外代表團合作，協助當地經濟發展或人道援助。如此不但可以使台灣在第三國的援外計畫與歐盟援外計畫接軌，又可以在幫助第三國的共同行動中增進彼此情誼，提升台灣在歐盟的能見度。

再則，執委會駐台經貿辦事處也必須協調歐盟會員國駐台的經貿代表處的行動，特別是在經濟和貿易上採一致口徑。另外，我們也預期它必須協調會員國外館共同推動「歐洲週」的活動，以強化歐盟一體的形象。更進一步來說，根據歐盟駐在其他國家代表團的經驗，其「首席代表」與會員國大使於駐在國定期召開有關「共同外交暨安全政策」的非正式會議。雖然執委會駐台經貿辦事處必定會刻意避開這種外交安全的敏感議題，但若台海發生危機或兩岸關係不穩，則執委會駐台「首席代表」將可協調各會員國駐台代表處，形成危機評估與初步共識，再回報給執委會。這一個步驟常被研究CFSP的學者所忽略，但歐盟駐台辦事處協同會員國外館的一致性評估和初步共識，將有設定議程的作用，使得執委會和理事會採取共同的立場有所依據。因此我國台灣外交部對執委會駐台經貿辦事處的期待應超越目前執委會所宣稱的經貿業務功能。當然以目前執委會駐台經貿辦事處的規模（只有一人）似乎不可能從事太多的經貿業務，更遑論處理安全外交、科技合作，和人道援助等事宜。不過從執委會駐在亞洲各國代表處的平均規模（約六名）來看，我們可以要求歐盟駐台辦事處的人事規模也不應少於六名，應該趨近這個亞洲平均規模才合理。相信駐台「首席代表」麥百賢先生應會積極招募充足人手，來處理台灣與歐盟日益複雜且密切的關係。

總結而論，本文已對執委會駐外代表團的外交特質做了釐清，也評估其涉外能力的優勢和限制，並剖析其功能與運作。由於執委會駐外代表團的整體運作並不理想，故執委會早有改革之意，只是苦無機會。直到二〇〇〇年「改革執委會白皮書」開啓改革的機會之窗，排除歐盟機構內部之政治阻力，才使得執委會可以大規模地改革對外援助之管理，和通盤重新佈署其駐外代表團。本文認為執委會來台設處固有其特殊的國際關係脈絡可循。不可否認的，執委會對客觀事實的認知和其內部行政改革的行

動乃其來台設處的必要但非充分條件。由於本文從執委會內部通盤考量如何重新佈署其駐外代表團的觀點切入，故適時彌補過去學者過度強調台灣／歐盟／中國三角關係所造成的推論上的不足。又，本文對執委會駐在所有第三國代表團的性質、運作，和功能做一系統性的整理分析，故在結論中也提出對於執委會駐台經貿辦事處所應有的期待，供外交決策者參考。最後，筆者希望透過本文之分析整理能夠使得後學在這個主題繼續深入研究，找出執委會與一般國家決定佈署外館時所考慮因素之異同。

* * *

(收件：92年5月5日，修正：92年5月21日，接受：92年5月30日)

An Exploration of EU External Delegations

David W. F. Huang

Associate Research Fellow

Institute of European and American Studies

Academia Sinica

Abstract

On 10 March 2003, the Commission of the European Union (EU) finally set up its "European Economic and Trade Office" in Taipei. This new EU office comes after decades of efforts by Taipei in trade and economic diplomacy, and is doubtlessly a breakthrough in EU-Taiwan relations. Given the significant role played by the Commission's external delegations in the EU's external affairs, it is surprising that few studies have investigated why they are deployed and how they operate. This paper seeks to enrich our understanding of the EU's external delegations by systematically exploring their nature, function, and operation. It is argued that the grand administrative reform in the Commission that took place in 2000 actually opened a window of political opportunity for reforming EU external delegations. Not only did the Commission's administrative reform overcome existing interests' political opposition, it also provided legitimacy for the redeployment of external delegations. Legitimacy based on administrative rationale, rather than on political preference, is important for the Commission to justify all its redeployment decisions in 2001. For this reason, I suggest that administrative reform was a necessary but not sufficient condition for the Commission to open its economic and trade office in Taipei.

Keywords: European Union; External Delegations of the European Commission; Decentralization; De-concentration; Window of Political Opportunity

參考文獻

- 經濟部國貿局，2002。《台灣與歐盟雙邊貿易額，1980-2002》，<<http://moea.gov.tw/~meco/stat/four/c-4.htm>>。
- Bruter, M. (1999), "Diplomacy without a State: the External Delegations of the European Commission," *Journal of European Public Policy*, 6: 2, 183-205.
- Dinan, D. (1999), *Ever Closer Union*, 2nd ed., London: Lynne Rienner.
- European Commission (2002), "Budget-Heading 4: External Action." *Official Journal of the European Communities (OJ)*, C296/17, 28 November, 2002.
- European Commission (2001), "Annual Report on The Implementation of The European Commission's External Assistance," 138-142.
- European Commission (2002), *OJ*, C147 E/8, 20 June.
- European Commission (1997), SEC (97)/05, 8 April.
- European Commission (2001), "Better Representation of the EU: European Commission Announces Next Step on Reform of Its External Service," Brussels, 2 July 2001, <http://europa.eu.int/comm/external_relations/delegations/reform/ip02.987.htm>.
- European Commission (2001), "The Development of the External Service," COM (2001) 381 final. Brussels, 3 July 2001.
- European Commission (2001), "The Development of the External Service." *OJ*, COM (2001) 381 final, Brussels, 3 July 2001.
- European Commission (2002), "A Single Department Handling the Commission's External Aid," <http://europa.eu.int/comm/europeaid/general/mission_en.htm>.
- European Commission (2002), "Better Representation of the EU: European Commission Announces Next Steps in Reform of its External Service." <http://europa.eu.int/comm/external_relations/delegations/reform/ip02_987.htm>.
- European Commission (2002), "External Relations: A Global Commitment," <http://www.delalb.cec.eu.int/en/en_global_player/2.htm>.
- European Commission (2002), "The Reform of the Management of the European Community's External Assistance," <http://europa.eu.int/comm/external_relations/reform/intro>.
- European Commission (2002), *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament Concerning the Development of the External Service*, COM (2000) 456 final, Brussels, 18 July 2002.
- European Commission (2003), *General Budget of the European Union for the Finani-*

- cial Year 2003*, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.
- European Parliament (2003), "Title A-6 Staff and Administrative Expenditure of European Community Delegations," *First Reading of the European Parliament 2003*, <http://www.europa.eu.int/eur-lex/budget/D2003_vlvol4/EN/AADMH_rec.htm>.
- Freedom House (2004), "Annual Countries' Scores: 1972-2002," <<http://www.freedom-house.org/research/freeworld/FHSCORES.xls>>.
- Kinnock, Glenys (2001), Written Question E-2182/01, 23 July 2001.
- Lecomte, J. (1995), *Note à l'attention des Chefs de Délégation* (08/05/95).
- Patten, Chris (2003), "Taiwan in Focus." *European Voice* 9 (3), 23 Jan. 2003.
- Plischke, E. (1972), *Instruction in Diplomacy: The Liberal Arts Approach*. Philadelphia, PA: American Academy of Political and Social Science.
- "Bilateral Trade Relations," (2002), <<http://europa.eu.int/comm/trade/bilateral/data.htm>>.
- "European Commission, External Relation, External Service Directory," (2004), <http://europa.eu.int/comm/external_relations/repdel/index_rep_en.cfm>.