

# 淡江大學歐盟資訊中心通訊

## EUi Newsletter, Tamkang University



第 31 期  
發行人  
主編  
編輯助理

2011 年 09 月發行  
淡江大學覺生紀念圖書館  
許琇媛  
吳蕙君

訂閱網址  
<http://info.lib.tku.edu.tw/epaper/subscribe.asp?sid=1>  
EUi 粉絲頁  
<http://www.facebook.com/EUi.TKU>

2011 年 7 月 21 日，在布魯塞爾舉辦的特殊高峰會中，歐元區的元首們達成三項決議：改善希臘的債務穩定、採行阻止風險擴散的措施，承諾改善歐元區的危機管理機制。歐元區會員國的元首以及歐盟各機構，同意以國際貨幣基金所要求的總金額 1,090 億歐元來援助希臘，並共同管理來自私部門的自願捐款，以完全填補財政缺口。

歐洲環境署以及歐盟執委會，提供了所有用水者，無論你是泳客、划獨木舟、潛水、划愛斯基摩小船或衝浪愛好者，一份高品質水域的調查報告。今年的調查報告，依據 2010 年，針對 27 個會員國中超過 21,000 個浴場用水區域的水品質進行檢測，評估出何處擁有最佳的浴場用水品質。

本期學者專欄，邀請國家政策研究基金會財金組顧問黃得豐教授，撰寫『回顧歐盟地區金融體系之演進與改革』一文。作者於文中指出，歐盟地區為現代金融業之發祥地，且為全球之最大金融區塊，因而其對金融監理體制與方式，及金融業務經營制度之「金融改革」，攸關全球之金融穩定與發展，值得參考。作者首先回顧 EU 地區的金融體系，再分別回顧英國與德國金融體制之演進與改革，檢討歐盟整合與金融體制之改革，以及 EU 會員國監理體制一元化與內控優越性。

本期讀者文章，由淡江大學歐洲研究所博士候選人李貴雪小姐撰寫，分享『《里斯本條約》生效後歐盟警政合作之變革與挑戰』一文。作者指出，經歷五十多年來歐盟整合的過程，歐盟警政合作究竟歷經哪些變革？未來又將面臨何種挑戰？《里斯本條約》生效後，擴權後的歐盟警政署是否會發展成為歐盟的調查局？另歐盟警政合作發展的經驗帶給我國哪些啓示等？文中歸納與分析該條約有關歐盟司法與內政合作的一系列改革。

▶ 歐盟專題.....	3
7 月歐元區元首特殊高峰會結論	3
2010 年歐盟境內海水浴場與海岸水質評估報告	7
▶ 學者專欄.....	10
回顧歐盟地區金融體系之演進與改革	10
▶ 歐盟資料庫簡介.....	20
歐盟各機構出版品的入口網站	20
▶ 讀者投稿文章.....	21
《里斯本條約》生效後歐盟警政合作之變革與挑戰	21
▶ 歐盟出版品訊息.....	35
1. Small States in the European Union: Coping with Structural Disadvantages	35
2. Representations and Othering in Discourse	37
3. The Black Sea Region and EU Policy: The Challenge of Divergent Agendas	35
4. Migration and Welfare in the New Europe	39
5. The Lisbon Treaty: A Legal and Political Analysis	40
6. Gender and the European Union	41
▶ 歐盟重要日程.....	42

▶ 歐盟專題.....

## 7 月歐元區元首特殊高峰會結論

2011 年 7 月 21 日，在布魯塞爾舉辦的特殊高峰會中，歐元區的元首們達成三項決議。歐盟高峰會主席范·宏畢(Herman Van Rompuy)說：「我們改善了希臘的債務穩定、我們採行了阻止風險擴散的措施，最後我們承諾改善歐元區的危機管理機制。」

歐元區會員國的元首以及歐盟各機構，同意以國際貨幣基金(International Monetary Fund)所要求的總金額 1,090 億歐元來援助希臘，並共同管理來自私部門的自願捐款，以完全填補財政缺口。

會中針對延長貸款償還期限和降低利率的提案，已達成協議。此外，希臘必須藉由促進競爭力和成長、增加工作機會和訓練，以重新復甦經濟。私部門將投注在自發性的基礎；新的協助計畫，也將針對解決希臘特殊和獨特的情況，量身訂作。

為預防債信問題蔓延的可能性，元首們同意增加歐洲金融穩定基金(European Financial Stability Facility, EFSF)的彈性度；也就是該基金將可在「預先防範計畫的基礎上」以預防性質借貸給國家。

EFSF 將可藉由借貸給會員國政府，調整金融機構的資本；同樣也可將資金借貸給未被納入任何補助計畫的國家。最後，在特殊金融市場情勢下或金融穩定受威脅時，准許 EFSF 介入二級市場進行干預。

前述所提的特殊情勢，需視歐洲中央銀行的決定。干預行動也需要獲得參與 EFSF 會員國的同意(2013 年 EFSF 將由歐洲穩定機制(European Stability Mechanism)取代)。

為增強歐元區的財政穩固和經濟成長，17 名會員國元首宣誓，將持續支持這些國家成功地落實相關計畫，並同意對葡萄牙和愛爾蘭，提供如同承諾希臘的歐洲金融穩定基金借貸條件，如延長債務到期日至最短 15 年、並將利率減至 3.5%左右。

此外，所有歐元區會員國皆同意將嚴格遵守約定的財政目標。除了解決其最終總體經濟的失衡狀況，會員國(除了已加入計畫的)也必須在 2013 年前，將其財政赤字減至 3%以下。

元首們更邀請了執委會和歐洲投資銀行，來協助目前接受歐盟和國際貨幣

基金協助的國家，善用歐盟基金在協助其成長和就業上，以作為額外的協助措施。

有關經濟治理面向，歐元區會員國要求迅速設計好相關執行工具，以加強就業、經濟成長和監督總體經濟。他們同意，應降低對外在信用評比的仰賴度，並要求執委會提出信用評比機構的相關草案。歐盟高峰會主席范·宏畢也被要求在 10 月前，提出歐元區危機處理的改善計畫。

下列為歐元區會員國元首們，針對歐元區危機管理，所提出的共同宣言內容：

歐元區會員國領袖重申對歐元的承諾，並將盡一切來確保歐元區和其會員國的整體金融穩定。歐元區會員國領袖也重申對加強歐元區趨同、競爭力 and 治理的決心。自主權債務危機發生後，為穩定歐元區已採行多項重要措施、改革規範並發展新的穩定工具。歐元區的復原已步上正軌，歐元也有了完善的經濟基礎。但眼前所面對的挑戰，仍需要許多更廣泛的措施來因應。

會中歐元區會員國領袖同意以下相關措施：

#### 一、希臘：

歐元區會員國領袖對於希臘政府就穩定公共財政、改革經濟，以及希臘國會近來採納私有化的配套措施等表示歡迎。這是史無先例，卻是幫助希臘經濟重回成長軌道的必要努力。歐元區會員國領袖了解，希臘公民為這些調整措施所必須承擔的努力，也確信為了經濟復甦，這些犧牲是不可或缺的，且對未來的穩定及國家福利有所貢獻。

歐元區會員國領袖同意支持希臘的新計畫，並與國際貨幣基金以及來自私部門的自願捐款共同全額承擔其財政缺口。正式的總財政金額預計將達 1,090 億歐元。此份計畫將依照低利率及延長到期日的特點來設計，好果斷地協助希臘改善其債務持續性及再融資檔案(refinancing profile)。歐元區會員國領袖請求國際貨幣基金持續支持希臘的新財政計畫，並計畫利用歐洲金融穩定基金做為下次撥款的財政媒介。歐元區會員國領袖將根據執委會受歐洲中央銀行及國際貨幣基金委託所做的定期評估，緊密監控計畫嚴謹地執行。

歐元區會員國領袖已決定延長未來對希臘的歐洲金融穩定基金貸款到期日，最長可能將目前的 7 年半延長到最少 15 年、最長 30 年，10 年的寬限期。在這樣的背景下，歐元區會員國元首們也將確保後續適當的監控計畫。

歐元區會員國領袖將提供歐洲金融穩定基金貸款的借貸利率，等同於其他國際收支基金(目前約為 3.5%)，並接近、不低於歐洲金融穩定基金的成本；決定大幅地延長現存的希臘基金到期日。這也將搭配適當目標，確保執行此計畫的相關機制。

歐元區會員國元首們需要可協助希臘成長及吸引投資的全面性策略，並歡迎執委會組成工作小組，與希臘當局共同針對競爭力和成長、增加就業和訓練的結構基金合作之決定。歐元區會員國元首們將動用歐盟基金和如歐洲投資銀行等機構來朝向這目標，以復甦希臘經濟。會員國和執委會將立即動用所有相關資源，以提供卓越地科技協助來幫助希臘履行其改革。執委會將在 10 月，依進度提出報告。

金融部門已表現其意願，在自發性的基礎上透過一系列更加強整體穩定性的選項來協助希臘。來自私部門的淨貢獻金額預計達到 370 億歐元，信貸的強化用來鞏固擔保的品質，使其可持續用於希臘銀行的歐元區清算行動。必要時，歐元區會員國領袖將提供適當的資源來調整希臘銀行的資本。

## 二、涉及的私部門：

就目前私部門介入歐元區的一般方式來看，歐元區會員國元首們希望更明確地指出希臘需要一個特殊獨特的方案。

所有的歐元國家嚴正地重申其無法改變的決心，實踐其個別主權象徵和維持財政狀況及結構改革的承諾。歐元區會員國元首們將這項決定視為他們全部主權象徵的決議，並全力支持，並且是確保歐元區整體金融穩定的關鍵因素。

## 三、穩定工具：

為改善歐洲金融穩定基金和歐洲穩定機制的效率以及風險擴散，歐元區會員國元首們同意在適當情況下，提高前者的彈性以：

-作為預防性計畫的基礎：

-透過政府貸款來提供金融機構的融資，包括未加入計畫的國家；

-在歐洲中央銀行分析的基礎上，確認金融市場例外情況的成立和金融穩定的風險，以及在參與歐洲金融穩定基金/歐洲穩定機制的會員國雙方同意下，干預二級市場以避免擴散。

歐元區會員國領袖將提議所需的程序，盡快執行這些決議。歐盟將於適當時機採行額外措施，保障歐元區會員國承諾投入歐洲金融穩定基金，所可能承擔的風險。

## 四、歐元區的財政鞏固和成長：

歐元區會員國元首們決心持續提供，參與此計畫國家所需之協助，直到他們重拾其市場，並成功執行這些計畫。同時也歡迎愛爾蘭和葡萄牙嚴格執行其計畫的決議，並重申歐元區會員國元首們成功執行這些計畫強硬的決心。歐元區會員國元首們就希臘決定的歐洲金融穩定基金借貸利率和到期日，將同樣適用在葡



萄牙和愛爾蘭。在此背景下，歐元區會員國元首們了解，愛爾蘭願意針對單一合併營利事業所得稅稅基(CCCTB)參與建設性的討論，以及和歐元+方案框架相關的稅務政策的協商。

所有歐元區會員國將嚴格遵守約定的會計目標、改善競爭力和對抗總體經濟失衡。除了參與此計畫的國家外，所有國家的公共赤字將於 2013 年減少至 3% 之下。在這樣的背景下，歐元區會員國領袖歡迎近來義大利政府，針對於 2012 年將赤字減少至 3%和 2014 年達到預算平衡所提出的預算方案。歐元區會員國領袖也同樣對西班牙在財政、金融和結構面向上所實行的改革表示歡迎。至於對於銀行壓力測試結果，會員國將提供銀行適當的資助。

歐元區會員國領袖將履行 6 月通過的加強經濟成長改革建議；並邀請執委會和歐洲投資銀行，在歐盟和國際貨幣基金協助下，加強所有國家的貸款計畫和歐盟基金的共同作用。歐元區會員國領袖也支持加強其承擔歐盟基金的能力，以刺激成長和就業，包括透過暫時性提高聯合融資的額度。

## 五、經濟治理：

歐元區會員國元首們請求儘快完成，加強穩定成長公約，以及監督新總體經濟的相關立法提案。歐元區會員國將全力支持波蘭輪值主席，以及與歐洲議會就此預防性公約的投票規定達到共識。

歐元區會員國元首們承諾將於 2012 年年底，如同會計框架指令中所預見的提出國家會計框架。

有鑑於執委會近來的提案內容，歐元區會員國元首們同意應減少外在對歐盟規範框架信評的信賴，並期待執委會就信評機構提出提案。

歐元區會員國元首們邀請歐盟高峰會主席，與執委會主席及歐元區主席共同密切合作，於 10 月前，就如何改善工作方法和加強歐元區危機管理，提出具體的方案。

圖書館歐盟資訊中心 許琇媛、吳蕙君編譯

參考資料：

Statement by the heads of state or government of the euro area and eu institutions

[http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/en/ec/123978.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/123978.pdf)

## 2010 年歐盟境內海水浴場與海岸水質評估報告

對歐洲百萬人口來說，能潛入清涼的水中，是夏日一大樂事；隨著氣溫攀高，思緒也飄到海邊去了。但要在歐洲大陸上數以千計的湖泊、河流及海灘做一個選擇，真不是件容易的事，因此歐洲環境署(European Environment Agency, 簡稱 EEA)以及歐盟執委會，提供了所有用水者，無論你是泳客、划獨木舟、潛水、划愛斯基摩小船或衝浪愛好者，一份高品質水域調查報告。

今年的調查報告，依據 2010 年，27 個會員國中超過 21,000 個浴場用水區域的水品質做出檢測。這些檢測評估出何處擁有最佳的浴場用水品質。

10 處浴場用水中，9 個符合 2010 年水質標準：92.1%的海岸區域和 90.2%的內陸水域皆符合此規定，惟有 1.2%的海岸區域和 2.8%的內陸水域不符合規範。然而由於每年的變化，水質自前年開始惡化；這也代表了仍有許多工作需要持續努力，改善歐洲的浴場用水資源品質。

除了整體評估外，報告也指出，線上工具如地理空間繪圖程式，可供使用者取得特定國家或區域資訊數據，以及能和前幾年進行比較。部分線上工具也允許使用者即時回覆，幫助海灘遊客取得所需要的浴場完整資訊。

浴場用水的品質不只對浴水者重要，對於公共健康也相當重要；對於海岸區域和內陸水域的整體健康，也有重要的指標意味。針對改善浴場用水品質所付出的努力，也應被視為我們在良好生態下履行「水資源與海洋框架指令」所設定 2015 年的目標。

### 歐洲人要求安全的浴場用水

歐洲人關心水質，並藉由浴場用水的品質排名做為評斷當地環境的優先考量。知道他們擁有乾淨和安全的水可游泳和戲水，對於歐洲人在選擇假日或週末去處時是很重要的一個因素；對於旅遊產業，乾淨和安全的水也是吸引遊客前往該區域的重要因素。

為了讓歐洲人擁有足夠的資訊，來選擇所要去的海灘，歐盟依其會員國所回報的資訊公布年度海岸及內陸水域的品質報告。自 2009 年起，歐洲環境署和「歐洲內陸、海岸及海洋主題中心」便與歐盟執委會環境總署共同準備此份報告，提供歐盟會員國境內，2010 年浴場用水品質的廣泛概要；以及指出哪一處浴場預期在 2011 年將有良好的品質。另外，該報告也對 1990 年到 2010 年之間，浴場用水品質演變提出報告。

歐盟首項浴場用水立法，也就是『舊有的浴場用水指令』於 1975 年通過，1976 年開始執行。其主要目的是守護公眾健康和保護海岸及內陸區域的水環境不受汙染。該『浴場用水指令』中所指的浴場用水，指的是由各會員國的主管當局所明確授權准許、未禁止、或傳統上有許多泳客會前往的海岸水域或內陸水域(河流、天然湖泊、蓄水池及小池塘)，游泳池及治療用水域則不包括在內。泳客

預期出現在浴場區域的時間多視當地浴場規定或天氣狀況而定。浴場開放季節也依會員國之間有所差異，在歐洲聯盟內，主要是自五月的下旬至九月底。

新的歐洲浴場用水立法於 2006 年通過，這份新「浴場用水指令」更新了 1975 年所制定的實行措施，並簡化了其管理和監控的方法。它也提供了可更積極告知大眾水品質的方式，以及建立了浴場用水品質的四個等級：「差」、「可」、「好」及「優」。這樣的浴場用水分級制度是依照過去每四年(或三年)的趨勢而定，而非原指令中依據單一年度的結果。因此，依據新的浴場用水指令，評估浴場用水品質等級的程序，較其前者有了更為可靠和確實的評估方式。

新浴場用水指令的分級制度也較不受壞天氣及偶發事件的影響，豪雨或類似的例外狀況都有可能造成持續幾天的汙染問題。在這樣的情況下，當局必須立即實行可以降低對泳客健康有害的風險措施；而這樣的事件也被允許排除在浴場用水品質的整體評估報告之外。

新的浴場用水指令是依據保護健康和環境；以及環境管理經驗的科學知識而訂定的。其中不但對浴場用水品質列出了更為緊密的監控、評估和分級條文，也提供了大眾有關浴場用水品質更好、更即時的訊息和公共參與，以及要求浴場用水檔案中須描述對於浴場用水和水質潛在影響和威脅的全面和現代化管理措施。這些都可做為提供公民訊息的來源和負責當局的管理工具，以及能夠就浴場用水予以分級。

這項新的歐洲立法於 2008 年轉變為會員國國內法，但會員國直到 2014 年 12 月才須開始執行。會員國可自行選擇在 2012 年前依照舊的指令或新指令進行回報，惟 2012 年的泳季開始後，則必須依照新指令規範進行回報。

某些情況下，未執行新「浴場用水指令」所要求的改變，使得某些場所的取樣日期較遲或取樣不夠頻繁。但由於較晚起步與低頻率的取樣並不一定表示不佳的浴場用水品質，因此也接受使用較鬆散方式回報 2010 年的檢驗結果。但自 2012 年起，就必須遵守嚴謹的規範。

### 水質評估報告結果如下：

20~40 年前，未受管制、處理或部分處理的大量都市和工業廢水都被排放至歐洲的水域中。幸好，由於歐盟和會員國降低汙染及汙水處理的水政策和行動，使得今日的歐洲浴水場所乾淨許多。

另外，依據新的浴場用水指令(Bathing Water Directive 2006/7/EC)規定，歐盟執委會將諮詢會員國和利益關係人，以建立明確簡單的指標來告知大眾，浴場用水的狀態、以及任何有關浴場的相關禁令或建議。

2010 年全歐洲超過 21,000 個監控的浴水場所中，其中三分之二為海岸水域、其餘為河流及湖泊。最大面積的海岸浴水場所位於義大利、希臘、法國、西班牙和丹麥，而德國與法國則擁有為數最多的內陸浴水場所。



自 1990 年起，歐盟整體的浴水場所品質都顯著的改善。不符合浴水場所指令條文的海岸浴水場所從 1990 年的 565 所(9.2%)下降至 2010 年的 173 所(1.2%)；而不符合強制價值標準的內陸浴水場所則從 1990 年的 11.9%下降至 2010 年的 2.8%，是截至目前最低的百分比。

共計 10 個國家達到建議指標值八成以上，分別為塞浦路斯(100%)、克羅埃西亞(97.3%)、馬爾他(95.4%)、希臘(94.2%)、愛爾蘭(90.1%)、保加利亞(85.1%)、葡萄牙(83.9%)、芬蘭(83.9%)、英國(81.7%)和拉脫維亞(80.9%)。所有浴水場所皆符合必要指標值的 8 個國家，分別是塞浦路斯、馬爾他、希臘、保加利亞、斯洛文尼亞、愛沙尼亞、羅馬尼亞和蒙的內哥羅。

即使使用較不嚴格的監控頻率標準，2010 年中取樣不足或未取樣的場所數量也相對提高。2010 年，約 6.4%的海岸和 5.4%的內陸浴水場所取樣不足或未進行取樣，較前年高出許多。造成這相對較高數值的原因尚不確定，將持續探究。如同調查報告第六章所提，現在有興趣的公民有了可以取得更多浴水場所資訊的管道。這些資訊也可以利用如 Google Earth 或 Bing Maps 等地理空間程式來視覺化，使大眾可更積極的融入環境保護，並協助保護和改善歐洲的浴水場所區域。

乾淨無污染的水，對我們的生態系統和經濟活動如旅遊業，都是相當關鍵的。因為水質改變而造成的環境不同，淡水植物和動物會加以回應。我們需要管理好我們的水資源以永續人類和經濟發展，以及改善我們水生生態系統的主要功能。解套方案就在整合和永續的水資源管理，包括在 2015 年全面執行讓所有水體，達到「好」標準的水資源框架指令的目標。

圖書館歐盟資訊中心 許琇媛、吳蕙君編譯

2010 年歐洲浴場水質評估報告全文:

European bathing water quality in 2010

<http://ec.europa.eu/environment/water/water-bathing/report2011/Report%202011.pdf>

相關資料

<http://ec.europa.eu/environment/water/water-bathing/signs.htm>

[http://ec.europa.eu/environment/water/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/environment/water/index_en.htm)



本期學者專欄，邀請國家政策研究基金會財金組顧問黃得豐教授，撰寫『回顧歐盟地區金融體系之演進與改革』。文中指出，歐盟地區為現代金融業之發祥地，且為全球之最大金融區塊，因而其對金融監理體制與方式，及金融業務經營制度之「金融改革」，攸關全球之金融穩定與發展，值得參考。作者首先回顧 EU 地區的金融體系，再分別回顧英國與德國金融體制之演進與改革，檢討歐盟整合與金融體制之改革，並檢討 EU 會員國監理體制一元化與內控優越性。

## 回顧歐盟地區金融體系之演進與改革

黃得豐

國家政策研究基金會財金組顧問、淡江大學歐洲研究所兼任副教授

### 壹、前言

鑒於歐盟(European Union，以下簡稱 EU)地區為現代金融業之發祥地，且為全球之最大金融區塊，因而其對金融監理體制與方式，及金融業務經營制度之「金融改革」(以下簡稱「金改」)，攸關全球之金融穩定與發展，且似已領先全球。所謂金融為資金之融通，而金融之於經濟，猶如血液之於人體，兩者共存共榮，允宜發揮「金融為根，產業為葉」與「金融業為萬業之母」之效果。所謂金融體系通常可包括三部份，包括以貨幣為基礎(money-base)，即央行以貨幣政策控管之貨幣與外匯；以銀行為基礎(bank-base)，即以銀行為主之業務多屬於須與顧客議商之間接金融；以市場為基礎(market-base)，即以金融市場提供各種信用工具與資金互相交易，及充當資金供需媒介之市場，屬於直接金融。至於金改又常在金融混亂、戰爭、或風暴之後實施，其中又以 2008 年金融海嘯前、後之金改，尤為令人關切，此一危機衝擊股市狂跌與金融混亂之程度，亦為 1929 年底經濟大恐慌以來所未見。

歐美各國為挽救危機，除了提出之紓困金額遠超過以往之規模外；尚推出金改以設法阻止再次發生類似之風暴。幸好大部份 EU 會員國在金融海嘯前已完成主要金改，惟美國卻遲至 2010 年 7 月 21 日經歐巴馬總統簽署生效後才開始。因此，本文乃先回顧 EU 地區為近代金融體系發祥地，再分別回顧英國與德國金融體制之演進與改革，然後析述歐盟整合與金融體制改革之檢討。至於本文對 EU 會員國金融之回顧，僅以歐元區之德國與非歐元區之英國為代表的原因，主要係因中古歐洲之金融係由德國主導，後來才再衍生出西班牙與荷蘭；英國則承接荷蘭之典章制度，並首先為全球建立現代化之金融體系制度，尤其倫敦迄今為止已兩度成為全球最大金融中心。本文先經上述回顧後，才敘述 EU 貨幣與金融體制之整合，並檢討 EU 會員國之監理體制一元化與內控優越性。由於撰寫倉促，疏失或冒昧之處難免，尚祈不吝賜正與指教。

## 貳、回顧 EU 地區為近代金融體系發祥地

### 一、自古即以商業促進金融體系之發展

#### (一) EU 地區自古以來商業與金融均共同發展

歐洲古代金融之演進，幸虧有了希臘人之發明潛力，與羅馬人之講求效率後，才有更長足之進步。此乃由於希臘人在西元前 1100 年在其中世紀城邦時期以後，即因商業與貿易發達而陸續發明匯票、公債、與簡易選擇權，西元前 600 年各邦間已開始流通德拉克瑪(Drachma，希臘使用至 2002 年)銀幣；羅馬人已能統一使用金幣，並常為特定目的而組成類似暫時之聯貸銀行，且政府已對銀行課重利稅。惟自西元第 5 世紀日耳曼人入侵，西羅馬帝國滅亡而進入黑暗時期後，金融卻由逃難至亞德里亞海北岸之西羅馬人所成立之商業城邦，並由東羅馬帝國保護之威尼斯共和國發揚光大，當時威尼斯因延續羅馬帝國之經濟，而成為全歐洲金融與商業最發達之地方。此外，西元 486 至 561 年間，法蘭克王克勒維(Clovis)由杜內(Tuornai，今之比利時西南)建立王國，逐漸統一全歐日耳曼各部族而建立龐大帝國後，在萊茵河口附近之低地薩克森人(今之荷蘭人)乃得以順利經商，並最早以商船從法蘭德斯地區帶動歐洲各港口商業之發展。西元 768 年法蘭克王國大權旁落，而查理曼(Charlemagne)大帝在其由宰相至竊位期間，曾劃一幣制為每 1 里伯爾(Libre)為 20 售里地(Solidi)；每 1 售里地為 12 店那呂(Denarii)，而成為後來歐洲貨幣之計算模式(後來各國先後改為十進位制，惟英鎊遲至 1971 年才改)。

#### (二) 中古歐洲之金融由德意志第一帝國主導

在黑暗時期末期猶太人仍經營高利貸(Usuarii)，西元 911 年德國卡洛林王朝(Karoling)時代已有法律加以禁止。後來德意志第一帝國(係指 962 年德國薩克森王朝之鄂圖一世兼併波西米亞、克羅埃西亞、勃根第、與義大利等王國後所建立之神聖羅馬帝國)統治之義大利北部各倫巴底人(係來自易北河上游與多瑙河流域地區，較凶悍之日耳曼人)城邦，其金融後來亦幾乎與威尼斯同步發展，其中又以熱那亞、佛羅倫斯、與米蘭最為繁榮，惟卻不停互相征戰。此外，因地中海地區尚須與阿拉伯人長期戰爭，商業與金融乃不斷西移與北移，諸如自 10 世紀以後由武裝商人組成之行會(Guild)遍及全歐，其使用貨幣基爾德(Guilder，荷蘭使用至 2002 年)曾流通至該帝國全境；法蘭德斯地區之布魯日(Brügge)、根特(Ghent)、與安特衛普(Antwerp)到了 11 世紀末以後，逐漸演變為全歐洲最大貿易中心；該帝國北邊以呂北克(Lübeck)為首邑之漢撒同盟(Hanseatic League)，自 1230 年與漢堡(Hamburg)結盟後，幾乎掌控歐洲經濟與商業達 4 世紀之久，其使用之貨幣克郎(Krone)當時幾乎流通全歐(英國有部份地區尚使用至 1971 年，且迄今北歐各國與部分東歐國家仍在使用中)。

### 二、中古歐洲因「金融大革命」而促使大金改

## (一)「金融大革命」後金融體系才逐漸脫胎換骨

鑒於中古歐洲因對東方阿拉伯世界長期逆差，金銀外流致幣材低劣與混亂，而演變為「金融大革命」(有人認為係歐洲第一次大金改)；允宜徹底改善貨幣材料、信用工具、與金融週邊業務後，金融體系才全面開始脫胎換骨，諸如 1156 年在威尼斯產生 Monte Vecchio，為全球第一家較現代之民營銀行，稍後在該帝國的熱那亞亦產生 Compsores 之類似機構，此類金融機構後均改為德語之 Bank，並隨即遍佈全歐洲；12 世紀義大利北部各倫巴底城邦，約同時出現以商品為主之交易所；12 世紀英國因其長男多參加十字軍東征，再國內之非長男無法繼承不動產，而由教會產生信託業務；在 1296 年至 1305 年期間佛羅倫斯有一家銀行之 Rinieri Fini 代理店已採用最早的複式簿記，有人因此而將資本主義歷史追溯到 13 世紀；15 世紀末葉 Van den Beurse 在布魯日所開之旅館內另闢全球最早之證券交易所，各國後來乃以其名字稱呼證券交易所，諸如 Börse (德)、Bourse Game (英)、La Bourse (法)、Burse (荷)、Bolsa (義、西、葡)，並為歐洲各種金融市場均在交易所內進行奠定基礎。

## (二) 熱那亞與阿姆斯特丹先後成為最大金融中心

1522 年德皇將最繁榮且已建立金融體系之熱那亞併入該帝國之西班牙，到了 1556 年該帝國之哈布斯堡皇族分家為，德皇在維也納(Wien，今之奧地利首都)與西班牙王在布魯塞爾(Brussels，今之比利時首都，到了 1561 年才遷至新都馬德里)，分別統治歐、亞、美三洲龐大之領土或殖民地。次年西班牙因對來自土耳其之鄂圖曼(Ottoman)帝國戰爭而財政破產，熱那亞銀行家乃趁機介入，先取代原來奧古斯堡(Augusburg)等南德金融業，再對政府提供財政支援，並開始替西班牙掌控歐洲金融盛世 70 年。1571 在德皇與西班牙王長久駐蹕地布魯塞爾，設立雄偉之宮殿型皇家交易所，除證券交易外；尚開始全球最早之期貨交易。1592 年在米蘭成立 Saint Ambrogio 銀行，為全球最早之城邦型央行，除銀行業務外；該行尚以劃撥轉帳(GIRO)應付銀行流動性供需，而開始執行局部央行業務。

荷蘭因在 17 世紀初已有能力將資本主義更加現代化，故其各方面之發展最為迅速，諸如 1602 年在阿姆斯特丹產生第一家股票交易所(1624 年設立新阿姆斯特丹交易所，即目前全球最大之紐約證交所)；1609 年設立全球最早之現代化的城市外匯銀行，即阿姆斯特丹威西爾銀行(De Wissel van Amsterdam，以下簡稱荷央行)，亦係最早之國家型央行，該行以政府信用作為客戶存款之擔保，且政府規定 600 基爾德以上匯票須在該行兌付，該行有了上述安全保障後客戶乃遽增，而使阿姆斯特丹迅速變成全歐洲之儲蓄與交易中心；因 1648 年德意志第一帝國「30 年戰爭」結束時，承認荷蘭與瑞士自該帝國獨立後，阿姆斯特丹早已取代熱那亞而成為世界最大之金融中心，並首先建立一套將銀行、證券、外匯、期貨、黃金與白銀、保險、信用制度、及有限責任公司等融合一體之商業與金融制度；因發展可方便國際多邊結算之匯票制度，使阿姆斯特丹在 1660 年已成為最大之國際多邊支付中心；因荷王威廉三世與英公主結婚而兼任英王時，全盤引進荷蘭較為先進之金融技術與典章制度，並仿荷央行而於 1694 年設立英格蘭銀行(以下簡稱英央行)，惟該行甫設立即開立匯票支付英、荷對法、西對抗的「九年戰爭」之開支，戰後因英政府在 1697 年拒付，後來才以法令將國內匯票合法



化，此一爛帳最後仍須由荷蘭銀行家代為償還；1822 年荷蘭王室成立全球第一家共同基金。

### 叁、回顧英國金融體制之演進與改革

#### 一、英國金融監理體制之演進與改革

##### (一) 英國首先為全球建立現代金融體系與制度

當 19 世紀初葉，倫敦取代阿姆斯特丹，成為世界最大金融中心後，英國金融之典章制度乃開始領導世界至少 110 年。除上述之荷蘭協助外；尚由於英國早自 14 世紀初葉以後，就有倫巴底各邦之金融家前來避難，英王愛德華二世乃在倫敦特關倫巴底街（Lombard Street）供其居住。許多金融名詞（包括銀行、債權人、債務人、破產、現金等）及其他金融業務乃源源輸入。李察二世於 1379 年曾公佈使用匯票之法令，到了 1545 年亨利八世時，曾以法律規定最高貸款利率為年利 8%，以防止因高利貸而阻礙經濟發展。17 世紀之金匠銀行業（Goldsmith Banking）已能發行先進之本票以代替現金貸放與流動，且倫敦許多重要金融機構均自 17 世紀創立與管理，諸如英央行開始發行可兌換黃金之銀行券（紙幣）流通，可貸款給政府，不做 Giro 業務而做支票業務，並成為全國金融之總樞紐；英國已有民營貼現行號之設立，並開始辦理貼現業務，為貨幣市場創造優良之信用工具；倫敦證券市場創立於 1657 年；勞埃（Lloyds）保險公司肇基於 1687 年，及其他金融機構亦紛紛創立。

##### (二) 英國分別建立近代貨幣與銀行制度

英國最早建立近代貨幣制度，此應溯自 1717 年牛頓（Isaac Newton）擔任鑄幣局長時所進行之貨幣改革，包括先確定金銀成色、再制定金銀法定比價為 1：15.2、及確定英國之複本位制等。復因近代銀行業之蓬勃發展，英央行與民間銀行均各自發行可兌換之銀行券（Bank Notes），以代替鑄幣流通，此一較進步的貨幣制度，亦促成 1760 年至 1850 年間之產業革命。此外，1844 年國會通過皮爾法案（Peel's Act）對銀行制度進行重大改革，包括英格蘭銀行獨占通貨發行權、增加股份銀行與合併、及金融機構多樣化發展等。換言之，英國在第一次世界大戰之前，已建立較其他國家更為先進之貨幣與銀行制度。

#### 二、最大金融中心與金融監理體制

##### (一) 倫敦兩度成為全球最大之金融中心

英國最早採用分業經營制度，亦即各種金融機構僅經營其專屬之業務而不得兼營其他金融業務，諸如：英央行為金融總樞紐、五大銀行與其他銀行、各蘇格蘭銀行、各自治領銀行、外國銀行、各大商人銀行、貼現所、證券交易所與券證經紀商行號、各大保險公司等，業務分工甚為精細。到了 18 世紀末以後，倫敦已對世界經濟提供諸如作為資本之來源、商業與運輸之中心、及清算國際支付之中心等服務。因此，倫敦逐漸演變為最大之貿易、運輸及保險等中心，尤其 19 世紀初已取代阿姆斯特丹，而成為世界最大之金融中心。雖然第二次世界大戰以後美國紐約曾經取代倫敦之地位，惟下列市場倫敦仍持續領導世界迄今：諸如世界最大之黃金市場、保險市場、外國證券之套利、船舶與空運交易所、國際輪船



與飛機租用、及遠期利率合約 (FRA) 之最大交易中心等。惟到了21世紀以後，倫敦又逐漸取代紐約，而再度成爲全球最大之金融中心，例如目前全球每日約有2兆美元之外匯交易，其中就有0.8兆美元在倫敦進行，0.33兆美元在其他EU國家進行(EU合計1.13兆美元，占全球交易量之56.6%)，而美國只有0.42兆美元。

## (二)英國傳統之金融監理體制較重視自律

英國金融監理體制較大之特質，除了具有組織健全可發揮挹此注彼功能與擔負風險、休戚與共觀念及緩急相通之合作可防患道德危險、及金融機構集中可迅速因應商情變化等優越條件，使英央行能發揮金融體系之監理功能外；尙因其重視以自律爲主之傳統觀念，而不必勞駕政府以法律限制與監督。因此，有人形容倫敦自律金融體系猶若下述之有機體(Organic Whole):以英央行爲控制血液流動之心臟、以五大銀行與其他銀行爲骨幹、以承兌市場與貼現市場爲脈絡與神經、以票券與短期資金爲血液、及以資本市場爲經濟之櫥窗。到了1972年英國加入EC，其金融監理體制經過「Big Ben金融大改革」後，乃逐漸與歐陸國家整合。除於1986年依據甫制定之金融服務法而設立證券與投資總署(SIB)，接管原由英央行已執行292年之銀行監理權外，尙把由來已久之銀行專業經營制度改爲綜合經營制度。到了1997年5月成立「金融服務總署」(FSA)以取代SIB，並逐漸取代英央行等8個水平體系之監理機關，而使監理體制能變爲較有效率之垂直體系。

## 肆、回顧德國金融體制之演進與改革

### 一、監理體制之法制化與中央集權

#### (一) 德國最早建立金融監理之法制化

德意志第一帝國 1806 年被拿破崙廢除後，德國後來由 39 個邦組成「德意志領邦同盟」，其金融體制之演進與改革過程與英國互異。自從北德普魯士邦 1838 年制定儲蓄銀行法，及隨後制訂「發行銀行業務管理規則」以管理金本位制下發行鈔票之銀行後，德國乃首度建立法制化之金融監理制度。1871 年普魯士在「鐵血宰相」俾斯麥(Otto von Bismark)輔佐普王統一該同盟之 37 邦(另外 2 邦奧地利與盧森堡則分別獨立)，成爲德意志第二帝國後，金融監理才漸統一。貨幣改革方面，普魯士原於 1519 年跟隨波西米亞王國採用之 Joachimsthal 貨幣，先改爲塔勒(Taler，即 Dollar 之字源)，1873 年再改爲馬克(俗稱金馬克)。1874 年首次公布銀行法，爲金融監理建立法律基礎。1876 年初把普魯士央行改爲帝國銀行(民股官營)，主要在厲行統一使用金馬克(1909 年才獨占發行)。此外，爲規範證券與商品交易所，德國於 1896 年 6 月 22 日公布交易所法(Börsengesetz)，金融市場乃開始法治化。

#### (二) 綜合經營制度與中央集權管理制度

上述德意志第一帝國「30 年戰爭」結束後，爲加速長期戰爭後之重建，該帝國各邦與剛自該帝國獨立之荷蘭與瑞士，其銀行除經營自己之業務外；尙可經營其他金融業務，亦即均盛行綜合經營制度迄今。至於金融監理制度方面，1901 年德國經濟大師華格納(A. Wagner)首倡設立帝國銀行業務監理官署(RDAK) 由中央集權管理，惟後來因故拖延，且第一次世界大戰後因德國戰敗須割地，賠款，及裁軍，因而造成惡性之通貨膨脹與經濟嚴重蕭條，1923 年 10 月金馬克之購買

力已跌至戰前之 12.6 兆倍，迫使金馬克 1924 年作廢而改為帝國馬克。1929 年 10 月 25 日紐約華爾街股票崩盤後，引發全球金融大恐慌而衝擊全球，復因 1931 年德、奧發生金融危機，最後全球約有 12,000 家銀行倒閉。為因應大恐慌與金融危機，德國乃於 1931 年 9 月才依照經濟大師華格納建議而成立 RDAK，由經濟部與帝國銀行共同監理銀行，並防止惡性競爭。

## 二、二次大戰前、後德國均有重大金改

### (一) 德國戰前納粹政權之重大金改

德國由於惡性通貨膨脹與全球金融大恐慌，導致希特勒 1933 年建立納粹政權(原為德意志第三帝國，1936 年 3 月併奧地利後改為大德意志帝國)，惟在金融監理方面曾實施下列重大改革與發展：諸如 1933 年成立銀行制度檢討委員(UfdS)，次年制定新的帝國銀行法(1939 年 10 月初改為信用制度法，或 KWG)並自當年 9 月 4 日開始實施；1934 年底實施銀行之中央集權管理；1935 年將交易所由 21 個銳減為 9 個；1937 年廢止帝國銀行之央行獨立性，而淪為政府之附庸；1939 年 12 月將 RDAK 改為金融監理署(DAK)，隸屬於經濟部全權監理銀行；1944 年 9 月 DAK 暫時裁撤。到了第二次世界大戰結束後，首都柏林因在蘇聯佔領區內而須遷都波昂，惟 DAK 仍留在西柏林，而德央行(全部官股)改設於法蘭克福，帝國馬克已跟隨戰爭而滅亡，西德改流通德意志馬克，而東德亦流通自己之馬克。

### (二) 德國戰後金改要求銀行內部控制自律

1961年7月10日公布新 KWG，再度確認銀行中央集權管理；1962年3月8日頒布「銀行資本與流動性法則」開始實施金融預警制度(Alarm System)，以因應金融自由化。1972年DAK改隸財政部，惟在Herstatt銀行發生連鎖倒閉風暴後，1976年5月初DAK自財政部獨立出來為聯邦金融局(BAK)，另亦設立聯邦保險局(BAV)，及後來設立之聯邦證券與期貨局(BAAT)。1985年12月24日將金融預警制度修改為「自行預防措施」(freiwillige vorsogmassnahmen)，要求銀行均須透過內部控制自律，BAK僅依據銀行通報之預警資料場外監控(off-site surveillance)即可，必要時才專案金融檢查，例行金融檢查均委託會計師按時計費檢查。1990年10月兩德正式統一後，柏林再度成為首都與政府中樞，法蘭克福仍為全國最大之金融中心，東德馬克以1:1兌換率併入德意志馬克(後改為歐元)，德國之經濟與金融，均已再度成為EU與歐元區之中流砥柱。德國為期金融監理體制能變成更有效率之垂直體系，亦自1999年後成立「聯邦金管會」(BaFin)，開始整合原來就已分別獨立之BAK、BAV、及 BAAT等監理功能。

## 伍、歐盟整合與金融體制改革之檢討

### 一、歐盟貨幣金融體制之整合與改革

#### (一) 歐盟整合由經濟擴大至金融體系

由於歐洲各國情況互異且呈分歧狀態，到了第二次世界大戰結束後，才逐漸整合，即自 1951 年開始推動煤鋼、經濟與關稅、及原子能整合，1965 年改稱歐洲共同體(EC)。後因美元貶值與國際通貨膨脹，1969 年 12 月峰會首度提出與

貨幣有關之議案，並邀請盧森堡總理威拿(P.Werner)研究貨幣聯盟計畫，且推動早期匯率機制應急。到了 1978 年 12 月峰會通過法、德聯合推動之歐洲貨幣制度(EMS)，其要點包括 1979 年 3 月 13 日把歐洲計帳單位(EUA)改為歐洲貨幣單位(ECU)、以 ECU 設立 ERM 穩定匯率與物價、以匯率機制(ERM)作為 EMS 之核心、及以基金與信用機能促進各會員國匯率之穩定。此外，有關銀行、證券、保險、與其他金融整合之法規制度，亦均陸續推動。到了 1988 年 6 月峰會決定採用單一法案後，貨幣整合轉趨積極，所有會員國皆應批准歐洲經濟及貨幣聯盟(EMU)。

至於實施 EMU 可分為下列三個階段：第一階段自 1990 年 7 月起，係準備階段宜先加強合作，並由會員國央行共同組成歐洲央行體系 (ESCB)，以協調貨幣政策；第二階段自 1994 年 1 月起設立歐央行(ECB)之前身，稱為歐洲貨幣機構(EMI)以取代 ESCB；第三階段：暫定 1997 年 1 月實施單一貨幣。到了 1991 年 12 月峰會在荷蘭之馬斯垂克確定實施 EMU，並以馬斯垂克條約(Maastricht Treaty)為 EU 整合之法律基礎，至於其對貨幣之重要決議 包括把 EC 名稱改為歐盟(EU)、單一貨幣起始價格與 ECU 之兌換率為 1:1、通過加入單一貨幣之「5 項統一性標準」、及把 EMU 第三階段改自 1999 年初才開始。至於單一貨幣之名稱，到了 1995 年 12 月馬德里峰會時決定為歐元(EURO 或 €，縮寫為 EUR)，經過上述整合後之金融體系與法規制度才漸趨於統一。

## (二) 最大金融區塊之貨幣政策與監理分工

盱衡 EU 地區金融體系演進過程，除了最發達之威尼斯併入義大利(1866 因「德意志領邦同盟」之兩大超強普、奧為了 1864 年「普丹戰爭」收回之 2 邦，應否獨立而鬧內訌，並因而引發「普奧戰爭」，戰後普相俾斯麥逼奧割讓威尼斯當作戰利品，送給剛獨立不久之義大利，以感謝其在戰爭期間對普之支持)之外；其餘之德、西、荷、英等國造就之金融盛世似又互相延續，且一脈相承。上述國家之銀行家數眾多(包括總分行，因 EU 地區銀行設立或關閉分行，多採事後依規定報備即可)，估計約有義 35,000 家、德 45,000 家、西 42,000 家、荷 18,000 家、英 30,000 家，合計 170,000 家，似已逾 EU 地區全部銀行家數之一半，並較最大金融國家美國之 80,000 家(未包括金融公司 20,000 家)為多，堪稱為全球之最大金融區塊。另外，若與我國相較，台灣地區之銀行家數才只有 3,700 家，惟已有許多銀行老闆已認為銀行過多(over-banking)，且經營困難。

另外，EU 亦已區別央行與監理機關之權責，依照馬斯垂克條約而將貨幣政策與金融監理分開，前者由歐央行對歐元區負責；後者於金融海嘯後依照 2009 年 EU 執委會規劃之里斯本策略(Lisbon Strategy)而設立之歐洲金融監理總署(ESFS)，負責對全體會員國金融體系之流動性、貸款呆帳準備、及資本適足性等，提出風險性警告與建議，下設歐洲銀行局(EBA)於倫敦、歐洲保險與基金局(EIOPA)於巴黎、及歐洲政券與市場局(ESMA)與總署均設於法蘭克福。雖然 EU 之監理體制之地位凌駕各會員國之上，惟仍無權要求會員國政府對問題銀行紓困。換言之，EU 幾乎已完成國際金融監理共同趨向之總體審慎監理(macro-prudential supervision)架構，而與各會員國原有之個體審慎監理(micro-prudential supervision)並存，亦即目前 EU 暫時與會員國之監理機關各做各的工作，以發揮其各有之功能。



## 二、檢討監理體制一元化與內部控制

### (一)最早一元化體制並重視消費者保護

鑒於 EU 會員國之金融監理體制大部分已較美國更早完成一元化，因其認為金融服務業之界限已逐漸模糊，且分業監理方式所耗用之成本高，為因應金融業之迅速發展與演進；爰在各會員國進行金融改革時，多已將金融體制加以一元化，以期能以較低之成本發揮較高之效益。諸如英國之 FSA 於 2001 年 11 月才完成對其他 8 個監理機關之接收工作，而達成監理體制一元化之垂直體系目標；德國於 1999 年成立之 BaFin 亦已全盤掌控所有金融監理工作。有鑑於金融監理事權統一後，金融業者亦較不易鑽取「監理套利」(regulator hedge)，又因大部份 EU 會員國在金融海嘯前已完成上述金改，故較無急迫感，且金融海嘯之衝擊亦相對較小。此外，因 EU 與其會員國之金融監理體制大部分已經一元化，亦即監理主管機關已形成垂直體系而較具效率。盱衡美國此次金改雖已成立監理小組，由財長擔任主席，其成員包括各監管機關之負責人員，惟英國人認為此僅係水平整合體系而已，仍無法改善原存在之金檢人力不足所造成之監理姑息(regulator forbearance)與其他之監理問題。

至於金融消費者保護方面，各會員國均有其自己之存款保險或存款保證機制，均能充分保障存款人。2010 年 7 月提議修正之 EU 存保指令大要為：存保額度由 50,000 歐元改為 100,000 歐元，並明訂保障之存款並不包括諸如結構性商品(structured product)與債券憑證(certificates of bonds)等投資型商品。至於跨國銀行之存保，應採母國控管原則搭配協議之方式。此外，投資人與保險人之權益亦有相關機制加以保障，其他相關消費保護，因可一體適用申訴調節與賠償機制，而使消費者保障無虞匱乏。

### (二)以內控為基礎之作業風險管理較金檢為佳

EU 各會員國之監理機關均督導各金融機構做好內部控制，亦即督促業者自律並做好內控，其範圍包括由總經理率領各級業務人員做好營業中之內部牽制與風險管理；由總稽核率領之各級稽核人員做好業務後之密集檢查與抽查；由監察人擇要抽查與預警分析等場外監控。因此，銀行不論經營傳統或新種業務時，只要做好自律與內控，既可取代主管機關派員檢查之功能，而在防弊方面收事半功倍之效；又可藉以提昇經營體質，以回饋本身興利與增加營運績效。此外，歐洲之銀行多已將原屬內部牽制範疇之四眼原則(four-eyes principle)雙簽、授信或投資等風險性資產之分工牽制或職務分割(separation of duties)、業務人員之假輪調(temporary rotation)等雙重監控(cross-checking)作業流程，均經妥善運用金融資訊系統而併入以內控為基礎之作業風險管理(ORM)內運作。因此種 ORM 較能兼故作業流程與營運目標，而由銀行業自行做好興利與防弊，故較可放心爭取業務與提高利潤，尤其對新種業務之拓展較能降低風險。不但可防止作業疏失與提昇人員素質；而且可因降低潛在風險而提高營運目標。另外，EU 雖偏重於內部控制之自律，惟對金融業之弊端或缺失均採取重罰方式，以儆效尤，及杜絕弊端。至於美國監理方式仍採實地檢查而未督促內部控制，故認為不必對美國近年之金改寄望太高。

## 陸、結論

綜上所述，獲悉 EU 地區為現代金融業之發祥地，且自古以來商業促進金融進步，金融帶動經濟發展，因而目前乃成為全球銀行與金融最穩健之地區，其新種業務與美國幾乎同步發展。若盱衡其演進過程，除了最發達之威尼斯之外；其餘之德、西、荷、英等金融盛世幾乎是互相延續，並一脈相承。此外，金改常在混亂、戰爭、或金融風暴後實施，除了要去除弊端以避免重蹈覆轍外；尚欲健全金融業務經營、確保金融消費者之權益、及維持大眾對金融體系之信心。由於此次金融海嘯對全球金融與經濟衝擊與傷害程度甚為嚴重，實為 1929 年底後經濟大恐慌以來所僅見，且上述危機後須針對監理體制提出較大規模之金改。而美國此次金改並不周延，惟 EU 主要會員國之金改均由來已久且較具特色，甚至於連 EU 本身亦已完成國際金融監理最先進之總體審慎監理，而與各會員國已完成之個體審慎監理分工合作，並可發揮其各有之功能。

此外，經檢討後認為 EU 的會員國，除了都已採用綜合經營制度，可加強競爭力與有效拓展業務空間外；尚均能嚴加督促以銀行為主之金融業做好內部控制，包括業務中之內部牽制（歐洲併以內控為基礎之 ORM 運作）以積極興利，及業務後之自行檢查以防弊。由業者自行做好興利與防弊，而獲得之「面」的效應，必較由金融主管機關派來檢查之「點」的效果為佳。既可使業者儘速提高經營水準與競爭力；又可使主管機關節省許多時間、人力、與物力，而專注於平時之審慎監理與追蹤考核工作。此乃 EU 會員國金融體系能較為健全與先進之主要原因，亦係美國與其他國家(包括我國)今後仍應努力改善之方向。

## 參考資料

- 王學武等編著，華爾街颶風，時英出版社，2009 年 3 月，台北。
- 王騰坤著，歐洲貨幣整合，商田出版社，1997 年 3 月，台北。
- 李桐豪主講(調研處整理)，金融海嘯後，總體金融審慎監理的新思維，今日合庫 436，民國 100 年 4 月號，台北。
- 張亞中著，小國崛起，聯經出版社，2008 年 4 月，台北。
- 陳家齊編譯自馬丁沃夫(Martin Wolf)，獵殺金融大怪獸，工商時報，2010 年 4 月 26 日，台北。
- 黃得豐著，德國金融制度，財政部金融局，1992 年 3 月，台北。
- 廖玉玲編譯自克魯曼(Paul Krugman)，金改軟趴趴，就是替危機鋪路，經濟日報，2010 年 1 月 9 日，台北。
- 蕭美惠編譯，2010 年 4 月 22 日自史蒂格利茲(Joseph Stiglitz)，美國金改不足以預防危機；2010 年 7 月 2 日自泰勒(J. B. Taylor)，美國金改法案反將助長危機，工商時報，台北。
- Anthony Sauders&Meria Millon Cornett，Financial Institutions Management: A



Risk Management Approach , 4/e , McCraw-Hill. Education , 2003 , US.

Grill Perczynski , Wirtschaftslehre des Kreditwissens , Verlag Dr. Max Gehlen . 1983 , Bad homburg vor der Hoehe , Gehlenbuch 303 , Deutschland.

Helmut Mayer , Das Bundesaufsichtamt für das kreditwesen , Aemter und Organisationen der Bundesrepublik Deutschland , 1981 Roste Verlag , GmbH , Dssldorf , Deutschland

以上為學者論點，不代表本通訊立場！



歐盟資料庫簡介.....

本期選介歐盟各機構出版品的入口網站：

### 歐盟各機構出版品入口網站

除了歐盟提供的線上出版品(EU Bookshop)入口網站外，歐盟各機構分別建置出版品的專頁，包括會議紀錄、研究報告、小冊等內容，若需要特地查詢歐盟特定機構的出版品，皆提供線上全文下載，部分機構提供依年代、關鍵字等檢索出版品功能，請參閱下列各機構專頁的網址：

歐洲議會 European Parliament

<http://www.europarl.europa.eu/parliament/archive/staticDisplay.do?language=EN&id=196>

歐盟理事會 Council of the European Union

<http://www.consilium.europa.eu/contacts/order-a-publication.aspx?lang=en>

歐洲執委會 European Commission - easy reading corner

[http://ec.europa.eu/publications/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/publications/index_en.htm)

歐洲法院 Court of Justice

[http://curia.europa.eu/jcms/jcms/Jo2\\_7058/library](http://curia.europa.eu/jcms/jcms/Jo2_7058/library)

歐洲審計院 Court of Auditors

<http://eca.europa.eu/portal/page/portal/publications/informationmaterial>

歐盟資料保護局 Data Protection Supervisor

<http://www.edps.europa.eu/EDPSWEB/edps/Home/EDPS/Publications>

歐洲中央銀行 European Central Bank

<http://www.ecb.europa.eu/pub/html/index.en.html>

歐洲投資銀行 European Investment Bank

<http://www.bei.europa.eu/infocentre/publications/index.htm?lang=en>

經濟暨社會委員會 European Economic and Social Committee

<http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.documents>

區域委員會 Committee of the Regions

<http://www.cor.europa.eu/pages/DocumentTemplate.aspx?id=5a3a1f28-89fb-4e5a-9878-44a5f8da545a>

## ▶ 讀者投稿文章.....

本期讀者文章，由淡江大學歐洲研究所博士候選人李貴雪小姐撰寫，分享『《里斯本條約》生效後歐盟警政合作之變革與挑戰』一文。作者指出，經歷六十年來歐盟整合的過程，歐盟警政合作究竟歷經哪些變革？未來又將面臨何種挑戰？《里斯本條約》生效後，擴權後的歐盟警政署是否會發展成為歐盟的調查局？另歐盟警政合作發展的經驗帶給我國那些啓示等？文中歸納與分析該條約有關歐盟司法與內政合作的一系列改革內容。

## 《里斯本條約》生效後歐盟警政合作之變革與挑戰

李貴雪

淡江大學歐洲研究所博士候選人

### 壹、前言

歐洲聯盟發展迄今，已成為一個涵蓋 27 個國家、總人口超過 4.8 億、國民生產總值高達 12 兆美元的世界上經濟實力最強、統合程度最高的國家聯合體。<sup>1</sup>在歐洲經濟整合業已取得的巨大成就基礎之上，維護歐洲整體利益和應對新安全形勢的現實考量，使得歐盟必須在司法與內政合作領域邁出切實有效的步伐，冷戰的結束以及歐盟的擴大為內政司法合作的實踐，提供契機。因之，歐盟警政合作從九〇年代已有長足發展，在《馬斯垂克條約》首創司法與內政合作的第三支柱後，警政合作即是司法與內政合作的重要內容，它是歐盟政治、經濟統合的必然結果。原本在歐盟體制外循著「特萊維小組」(TREVI)<sup>2</sup>的模式發展，1993 年《歐洲聯盟條約》建立第三支柱後將體制外的警政合作納入歐盟架構，有關歐盟警政合作因涉及敏感的國家主權，一向採取會員國政府間合作的模式，另《歐洲聯盟條約》並揭櫫歐盟警政署 (European Police Office, Europol)<sup>3</sup> 的建立，可說是歐盟警政合作與相關事務發展的重要分水嶺，接著 1999 年 5 月 1 日生效的《阿姆斯特丹條約》亦明定歐盟之目標在於提供歐盟公民享有高度安全，並處於自由、安全與司法之區域 (Area of Freedom, Security and Justice, AFSJ)；為達成此一目標，各會員國應在刑事方面進行警政與司法合作。

2009 年 12 月 1 日甫生效的《里斯本條約》(Lisbon Treaty)，更將所有司

<sup>1</sup> 參閱 European Commission, < 50 ways forward – Europe's best successes >, 2007, [http://ec.europa.eu/europeaid/infopoint/publications/communication/3g\\_en.htm](http://ec.europa.eu/europeaid/infopoint/publications/communication/3g_en.htm) (accessed Sept., 2011).

<sup>2</sup> TREVI 是 Terrorisme, Radicalisme, Extremisme, Violence and Information 的縮寫簡稱，參閱 John D. Occhipinti, < The Politics of EU Police Cooperation--Toward a European FBI? > London, 2003, p. 31.

<sup>3</sup> “Europol”一詞，本文譯為「歐盟警政署」係採用在台「歐洲經貿辦事處」於 2007 年編譯之「認識歐盟」，頁 46；另向外交部歐洲司查證，尚無一致中文譯名，國內王泰詮教授譯為「歐洲警署」(參閱「歐洲聯盟法總論」，頁 578)、張福昌教授譯為「歐洲警政署」(參閱「歐盟司法與內政合作：反恐議題解析」，頁 209)

法內政合作事務置於統一的建設“自由、安全與司法區域”的架構之中。從《馬斯垂克條約》到《里斯本條約》，歐盟警政合作歷經哪些變革？未來又將面臨何種挑戰？《里斯本條約》下，擴權後的歐盟警政署是否會發展成為歐盟的調查局（European FBI）？另歐盟警政合作發展的經驗帶給我國那些啓示等等？均為本文所要探討的重點。

## 貳、《里斯本條約》下歐盟警政合作之變革與發展

《里斯本條約》的通過，旨在解決歐盟擴大後引發的若干問題，期透過提高歐盟機構和決策體系的效率來增強歐盟的行動能力，及歐盟在世界舞臺上的整體地位和能力，以期歐盟“能夠應對 21 世紀的各種挑戰，諸如經濟危機、氣候變化、移民和跨界犯罪等問題”，以“創造一個開放的、有效的和充滿活力的歐洲”。<sup>4</sup>以下歸納分析該條約有關歐盟司法與內政合作的一系列改革內容。

### 一、《里斯本條約》在歐盟司法與內政合作的新發展

#### （一）廢除三支柱架構，建立統一的“自由、安全與司法區域”

《里斯本條約》最大的突破即是將原本分散在第一與第三支柱下的簽證、庇護與警政、司法等事項合而為一，使大多數的內政司法統合事項均適用「超國家組織」的決策程序，這種新的安排大大減少由於分立不同支柱下而引起的政策和機制比較模糊、缺乏透明度、缺少協調性和過於複雜的弊病，更加強了司法內政合作各具體政策的協調性，而且還將有利於合作的“共同體模式”（Community method）擴展到警政合作和刑事司法合作領域。<sup>5</sup>總之，《里斯本條約》打破支柱架構，將全部的司法與內政政策納入一個共同的法律架構中。這種轉變使歐盟司法與內政事務的發展顯得更積極、更有效率，因此化解了《阿姆斯特丹條約》以來司法與內政事務分立於第一與第三支柱政策，且適用兩套法律系統<sup>6</sup>的窘境，明顯提升了歐盟在司法與內政合作上的行動效率性、法律確定性（Legal Certainty）與民主控制性（Democratic Control）。<sup>7</sup>

#### （二）調整決策機制，統一政策工具。

1. 《里斯本條約》對歐盟司法與內政合作的決策機制作出了調整，最顯著的就是在決策中引入特定多數表決制（Qualified Majority Voting, QMV）和共同決策方式（the Co-decision Procedure）。具體來講，就是在司法與內政部長理

<sup>4</sup> 瑞典首相賴因費爾特(Fredrik Reinfeldt) 2008年在歐洲議會致辭,參見< Yearbook of the EPP – EDGroup in the European Parliament 2008>, 頁.326。

<sup>5</sup> Sergio Carrera /Florian Geyer, *The Reform Treaty & Justice and Home Affairs: Implications for the Common Area of Freedom, Security & Justice*, CEPS Policy Briefs, No.141, August 2007.

<sup>6</sup> 《阿姆斯特丹條約》將司法內政合作的具體領域分別設立在第一支柱和第三支柱下，並特地為第三支柱設計了框架決定（Framework Decision）、共同立場（Common Position）和公約（Conventions）等政策工具，而第一支柱廣泛適用的是條例（Regulation）、指令（Directive）和決定（Decision）等政策工具。由於這些政策工具的法律效力不一樣，帶來了政策工具不統一的問題。參閱王泰銓（2008），《歐洲聯盟法總論》，頁.177。

<sup>7</sup> Carrera, Sergio and Geyer, Florian (2008) : "The Reform Treaty and Justice and Home Affairs: Implications for the Common Area of Freedom, Security and Justice", in: *Security versus justice?: police and judicial cooperation in the European Union*. England: Ashgate Pub Co., pp. 289-308.

事會決策中採用特定多數表決制，歐盟執委會享有動議權，歐洲議會也參與到決策中來。特定多數表決制和共同決策方式將擴展到警政和刑事司法合作領域。

2.另《里斯本條約》廢除了《阿姆斯特丹條約》單獨為第三支柱設計的政策工具，直接將《阿姆斯特丹條約》第一支柱的政策工具適用於整個司法內政合作領域。這不僅提升了警政合作和刑事司法合作領域政策工具的法律效力，統一了司法內政合作領域的政策工具，也有助於促進該領域政策制定的透明化和公眾對政策的瞭解。<sup>8</sup>

儘管《里斯本條約》明顯增加了司法內政合作領域的超國家因素，但在總體上仍然沒有脫離政府間合作的基本架構。會員國的國家利益依然處於首要地位。條約規定“自由、安全和司法區域”的建設不能與各會員國為擔負維護內部法律、秩序和安全的責任而採取的行動相抵觸。<sup>9</sup>因此，司法內政合作的核心決策機構仍然是司法與內政部長理事會，此領域通過的政策基本上也是須仰賴各會員國政府和相關機構來執行。

### （三）提升歐盟超國家機構在司法內政合作領域的地位和作用。

《里斯本條約》規定，歐盟執委會也將享有在警政合作和刑事司法合作方面的動議權，另歐洲議會可以透過共同決策方式參與所有的司法內政合作領域的決策活動的權力。在《里斯本條約》中，歐盟超國家機構在司法內政合作領域的權力大為提高，司法內政合作的超國家性質也明顯增強。值得注意的是，為了加大司法內政合作政策決策的透明度和對相關執行機構的監督程度，《里斯本條約》賦予各會員國議會對司法內政合作的參與和監督的權力。在參與決策方面，條約加強了歐盟執委會與各會員國議會間的互動；在監督方面，條約通過“民主原則條款”（Provisions on Democratic Principles）要求各會員國議會參與對司法內政領域通過的各項政策的執行情況和相關機構如歐盟警政署、歐盟司法合作署（EU's Judicial Cooperation Unit，Eurojust）<sup>10</sup>等的監督。<sup>11</sup>

### （四）將《歐盟基本權利憲章》納入歐盟的法律體系

《里斯本條約》納入 2000 年通過的《歐盟基本權利憲章》，並規定該憲章對所有歐盟機構和會員國都具有直接的法律效力。任何歐盟機構和會員國在進行政策決策、政策執行的時候，都要接受《歐盟基本權利憲章》的約束力，不能與其規定相違背。將《歐盟基本權利憲章》納入歐盟的法律體系，不僅有利於保障公民權利，也會因此強化自由、安全與司法區域中人權保護與基本自由，更有利於增強公民對歐盟的認同感。<sup>12</sup>

<sup>8</sup> *ibid*, p. 291

<sup>9</sup> 同註7 pp. 291-304

<sup>10</sup> “Eurojust”一詞，本文譯為「歐盟司法合作署」係參閱自「歐盟司法與內政合作：反恐議題解析」，張福昌教授著，譯為「歐洲司法合作署」，頁 255，及「歐洲聯盟法總論」，王泰詮教授著，則譯為「歐洲司法合作單位」，頁 592；另向外交部歐洲司查證，國內亦尚無一致之中文譯名。

<sup>11</sup> 同註 7 pp. 291-304

<sup>12</sup> 陳顯武、連雋偉，〈從『歐盟憲法』至『里斯本條約』的歐盟人權保障初探〉，「台灣國際研究季刊」，第4卷第1期，2008年，頁 25-45。



在《里斯本條約》之前，歐盟基礎條約中，共同體尚未發展完善的基本人權保護制度，在《里斯本條約》中雖納入，但由於英國強烈反對，《基本權利憲章》不再包括全文，經過討論與妥協，在《里斯本條約》中，僅規定於一個條款提到憲章，賦予其法律效力，並規定它的適用範圍，歐盟僅在會員國賦予其權能的範圍內採取行動。總之，雖然在人權保護上，《里斯本條約》促進了歐盟憲政化的發展，然在歐盟層面上對人權保護仍屬於補充性、次要的。它並未為整個歐盟範圍內人權保護提供一個權利清單，僅是在適用歐盟法時針對會員國的一種對個人權利保護的制度。<sup>13</sup>

#### （五）刑事方面警政與司法合作部份，部分會員國不參與，以及退出歐盟之條款

由於《里斯本條約》徹底將第三支柱納入第一支柱，在歐盟超國家平台上運作，這意味著會員國主權在很大程度上受到“侵蝕”。為了打消 27 個會員國的疑慮，《里斯本條約》為此特地設置了“緊急剎車”（Emergency Break）條款，規定某個或某些會員國可以緊急阻止關乎其切身利益的敏感立法，而其他成員國則仍可適用該項立法。對於英國及愛爾蘭這兩個普通法系國家，《里斯本條約》為它們保留了原來在《阿姆斯特丹條約》中規定的“選擇退出或加入”的機制。<sup>14</sup>

由於英國一直反對將警政與司法合作領域的表決機制由“一致通過”制改為“多數通過”制。英國前任首相布萊爾與現任首相布朗皆認為，以維護英國的立場為首要原則，不能透過談判來分享其國家利益，特別是外交政策、司法、警政系統、稅務與社會安全規劃的控制權；對此，《里斯本條約》作了妥協性安排，因此，英國在司法、內政、外交和安全事務上，有權選擇不執行歐盟的決定等。歐盟強調既要允許那些願意合作的國家先行一步共同行動，也允許那些不願合作的國家不採取行動。在這種制度安排下，英國可以像不加入歐元區和申根協定那樣不參加歐盟在這一領域的合作。<sup>15</sup>

如今擁有 27 個會員國的歐盟呈現出更加多樣的特性，可預見未來要在涉及國家核心主權和特殊利益的敏感問題上，形成和實施共同政策，會出現不少協調及執法的困難。

## 二、《里斯本條約》下警政合作之變革

《里斯本條約》承襲《歐盟憲法》對警政合作的改革精神，其重點如下<sup>16</sup>：

### （一）歐盟應在歐盟會員國間建立警政合作

《歐洲聯盟運作條約》第 87 條第 1 項規定：警政合作的範圍包括：警政、海關與其他有關預防、偵查與調查刑事案件之專責單位間的合作。

### （二）警政合作政策領域改為條件多數決的適用範圍

<sup>13</sup> Michael Dougan, < *The Treaty of Lisbon 2007: Winning Minds, not Hearts* > *Common Market Law Review* 45, 2008, p.663,

<sup>14</sup> Steve Peers, < *British and Irish opt-outs from EU Justice and Home Affairs (JHA) law* >, *EU Reform Treaty Analysis* no. 4, Version 2: 26, October 2007

<sup>15</sup> 同註 13

<sup>16</sup> 張福昌，「歐盟司法與內政合作：反恐議題解析」，台灣商務印書館，2011 年 1 月 1 日，頁 55-57

《歐洲聯盟運作條約》第 87 第 2 項規定：歐洲議會與歐盟部長理事會應採用「一般立法程序」(Ordinary legislative procedure) 共享警政合作領域的決策權。

### (三) 歐盟部長理事會對警政合作領域仍須採用「特別立法程序」(Special Legislative Procedure)

《歐洲聯盟運作條約》第 87 條第 3 項規定：有關實務上的警政合作，歐盟部長理事會應在諮詢歐洲議會後以「一致決」方式決策之。

### (四) 強化合作程序 (Enhanced Cooperation Procedure) 的建立

強化合作程序最早出現於《阿姆斯特丹條約》，旨在提供歐盟會員國於條約規範外，進行政府間合作的另一個選擇，《歐洲聯盟運作條約》第 87 條第 3 項規定有關警政合作使用「強化合作」機制：當歐盟部長理事會對於上述政策領域的立法提案無法取得協議時，此提案可上陳歐盟高峰會，在此情況下，應立即暫時中止「一般立法程序」，此稱為「緊急剎車機制」(Emergency Break)，其旨為保護部分會員國的利益。

### (五) 擴展歐盟警政署 (Europol) 的權限<sup>17</sup>

擴大歐盟警政署的職權係回應未來犯罪趨勢的轉變，歐盟警政署在《阿姆斯特丹條約》修訂後，角色從原先的「資料處理機構」轉變為「協助調查機構」，雖然重要性增加，但權力仍不及一般國家警察單位，因為它並不具備執法權力，既無法收押嫌犯，也不能搜查住所，其核心功能僅止於促進歐盟會員國間的資訊交換、分析資料與協調會員國的警察行動等。<sup>18</sup>

《里斯本條約》簽署後，歐盟司法和內政部長會議於 2008 年 4 月 18 日決定，自 2010 年 1 月 1 日起歐盟警政署正式成為歐盟機構，以加強歐盟會員國之間在打擊跨國犯罪方面的合作。而該署的經費原由各會員國籌措，在成為歐盟正式機構後，其經費將從歐盟預算中支出。<sup>19</sup> 因此，在《里斯本條約》中，歐盟警政署不再只有促進警察合作與協調的功能，其任務擴展至支援與強化歐盟會員國警察當局的行動。<sup>20</sup>

1. 依《歐洲聯盟運作條約》第 88 條第 1 項規定，歐盟警政署的任務應為支援與強化歐盟會員國警察當局與其他執行單位的行動，以及各單位間的互相合作，以預防與打擊跨國的重大犯罪、恐怖主義與其他影響歐盟共同利益的犯罪形式。

<sup>17</sup> 根據 Europol 公約第 2 條之規定及理事會 1999 年及 2000 年的授權，Europol 主要職權有七：打擊及防範非法毒品交易、非法移民網絡、恐怖主義、偽鈔及其他違法支付手段、人口交易、非法車輛交易，及非法洗錢等七項，另外對網路犯罪、金融犯罪等亦極為重視。

<https://www.europol.europa.eu/> (accessed Sept., 2011)

<sup>18</sup> John D. Occhipinti, < *The Politics of EU Police Cooperation--Toward a European FBI?* > London, 2003, p. 31.

<sup>19</sup> 歐盟警政署 2011 年的預算編列 8,395 萬歐元，參閱 < *Final Budget and Staff Establishment Plan 2011* >.

<sup>20</sup> Europol, < *A Stronger Europol* >, The Hague, the Netherlands, 5 January 2010.

2. 依《歐洲聯盟運作條約》第 88 條第 2 項規定，歐洲議會與歐盟部長理事會應根據一般立法程序通過規則，來決定歐盟警政署的架構、運作、行動範圍與任務。歐盟警政署的任務應包括：資訊的收集、儲存、處理、分析與交換，特別是來自歐盟會員國、第三國或國際組織的資訊；歐盟警政署也得與歐盟會員國有關當局參與聯合調查小組（Joint Investigative Team），聯合進行協調與執行偵查行動。歐洲議會與歐盟部長理事會通過的規則亦應規範歐洲議會與歐盟會員國國會對於歐盟警政署行動的監督程序。

3. 《里斯本條約》也規定歐盟警政署，應與歐盟會員國或是涉案當事國有關當局簽署協定與建構連絡機制才可執行行動，但歐盟警政署仍然無權執行任何強制措施，強制措施的執行仍為歐盟會員國的專屬權限。

另條約中也規定歐洲議會與歐盟部長理事會，應透過共同決定程序並採取條件多數決的方式，規範歐盟警政署的權限，這意味著歐盟警政合作領域的法律結構與法規數量將日益增加，但這種改變仍然改變不了警察事務屬於會員國權限的本質，因此，這些法規僅具有補充性質，但無法取代歐盟會員國的國內相關法規與政策。

#### （六）警察執行任務的條件與限制

《歐洲聯盟運作條約》第 89 條規定，歐盟部長理事會應使用特別立法程序，在諮詢歐洲議會後採取一致決，規定相關歐盟會員國當局可以在另一個歐盟會員國與相關國家領土內執行任務的條件與限制，但前提是相關國家間應簽署協定。

#### （七）歐盟會員國與執委會同享警政合作領域的提案權

《歐洲聯盟運作條約》第 76 條規定，警政合作法案可由執委會或四分之一歐盟會員國提案後，進入立法程序。

### 參、《里斯本條約》下警政合作的發展與挑戰

#### 一、現況發展

##### （一）頒訂“斯德哥爾摩計畫”（Stockholm Programme）政策綱領<sup>21</sup>

歐盟 2009 年頒訂的“斯德哥爾摩計畫”的議程，旨以司法和內政及 2010 年至 2014 年內部安全政策為主，而警政合作及擴大司法和內政策領域將是斯德哥爾摩計畫在未來的 5 年處理的重點，如民主治理、如何維護歐盟的權利、警政合作如何與資料保護個人權利有效運作？<sup>22</sup>

此外，該行動計畫主要提供打擊跨境犯罪的政策綱領，與在歐盟境內執法更好的合作，包括與歐盟警政署，歐盟司法合作署和歐盟邊境管制局（Frontex），

<sup>21</sup> Council of the European Union, < *The Stockholm Programme – An open and secure Europe serving and protecting the citizens* >, Brussels, 2 December 2009。

<sup>22</sup> Sarah Wolff, < *From The Hague to Stockholm: the Future of EU's Internal Security Architecture and Police Cooperation* >, 1 October 2009.  
[www.clingendael.nl/.../20090930\\_cesp\\_paper\\_swolff\\_police\\_cooperation](http://www.clingendael.nl/.../20090930_cesp_paper_swolff_police_cooperation).

以及為有效防止重大組織犯罪，與更有效地打擊犯罪，該行動計畫亦涵蓋了四大政策重點，包括 1.提升公民權：公民的歐洲 2.便利公民的生活：法治的歐洲，3. 保護公民：保護的歐洲，4.提升更為整合的社會：團結的歐洲。<sup>23</sup> 歐盟司法和安全專員 Jacques Barrot 表示，該計畫的目標是要“建立一個內部安全戰略的歐盟。”

## (二) 整合歐盟犯罪資料庫並強化個人資料保護規範

為滿足會員國執法機關於執勤時所需的資訊，歐盟建構了許多資訊交換分享系統，藉由網路、情報交換平台，獲取各國維護國家安全及社會秩序所需資訊。

### 1. 申根資訊系統 (Schengen Information System, SISI 及 SISII)

申根系統著重對公共秩序與安全造成威脅的預防及偵測工作，其第二代與第一代最大的不同，除了使用國家增加外，執委會於設計之初即表示，第二代不僅擁有第一代的查詢回報系統，更應具備調查系統，因此應嚴格定義誰有權使用。此外，申根系統亦建置相容平台，用以結合簽證資訊系統 (Visa Information System, VIS)。<sup>24</sup>

### 2. 歐盟警政署資訊系統 (Europol Information System, EIS)

歐盟警政署資訊系統係根據歐盟警政署公約設立，目的為建立歐盟犯罪資料庫分享平台。該系統分為三部分：資訊系統、分析系統及索引系統，資料傳遞僅能透過「國家據點」(ENU)、「會員國聯絡官」(ELO)及歐盟警政署署長與副署長，以及負責傳輸的歐盟警政署職員才可直接取得檢索資料。<sup>25</sup>

### 3. 海關資訊系統(Customs Information System, CIS)

海關資訊系統建置的目的在於加強各國在走私方面的資訊交流，以便採取必要行動，預防各種違害的發生，並強化各會員國海關合作的效率。該系統係依據 1995 年海關資訊系統公約 (CIS Convention) 成立，由歐盟反詐欺署 (the European Anti-Fraud Office；簡稱 OLAF) 所研發及管理，於 2003 年 3 月 24 日正式運作。

除上述三大資訊分享資料庫外，歐盟亦針對不同的威脅建立相對應的資料庫，如 2003 年設立「歐洲指紋資料庫」(Eurodac)，其自動辨識系統可在眾多尋求庇護者中快速篩選可能的非法移民。

另就「強化個人資料保護規範」方面，歐盟目前的個人資料保護指令乃在 1995 年制定，迄今已有 16 年之久，理事會於 2000 年成立一「資料保護共同監督機構秘書處」(Secretariat for the Joint Supervisory Data-Protection Bodies)，同時負責歐盟三大資料庫 (歐盟警署資訊系統、申根資訊系統與海關資訊系統)

<sup>23</sup> 同註 21

<sup>24</sup> 簽證資訊系統於 2004 年建立，為一集合申請進入申根國家者的指紋及臉部影像掃描存檔的系統，並於 2009 年底於北非及中東國家開始啟用，參閱 COMMISSION DECISION of 30 November 2009.

<sup>25</sup> Daniel J. Koenig, Dilip K. Das, International police cooperation-A world perspective, Rowman & Littlefield Pub Inc, 2001, pp57-59



之監督工作，<sup>26</sup> 雖然其許多原則在今日仍然適用，但面對新科技、新應用，如社交網站、雲端應用等的發展，該指令仍不免顯出不足之處。因此，在《里斯本條約》通過後，歐盟執委會主席 Barroso 於 2010 年初新設立了一「司法、基本權利與公民事務」(Justice, Fundamental Right and Citizenship)的任務單位，以強化對歐盟公民個人資料及隱私權的保護。<sup>27</sup>

### (三) 歐盟警政合作持續朝「機制化」、「制度化」、「國際化」發展，形成多層次的合作模式

歐盟警政合作係在歐洲統合的基礎進行，歐盟警政合作的架構以歐盟條約為核心，以歐盟警政署及歐盟司法合作署為骨幹，以統一移民政策、刑事政策、反恐政策為中堅，復以國際刑警組織 (Interpol) 為外圍，形成多層次的合作模式 (詳如圖一)，此環形防禦網內部取消邊境管制，允許自由往來促進各會員國警政及司法合作、情報交流；外部則形成強硬的防禦外殼，抵制跨國販毒、走私槍械、國際恐怖主義及國外非法移民的侵害。

近年來，歐盟警政署為加強了打擊有組織犯罪的能力，在歐盟部長理事會的授權下得與會員國、非會員國或其他國際組織簽訂協定後，除了歐洲範圍內的歐盟會員國和非會員國，歐盟警政署還透過雙邊談判和政策協定的模式與其他國家和國際組織建立合作關係。<sup>28</sup>此外，歐盟警政署亦積極使其本身成為國際警政合作的主要參與者，因此，歐盟警政署與東南歐合作組織 (Southeast European Cooperative Initiative; SECI)，國際海關組織 (World Customs Organization; WCO)、聯合國毒品和犯罪問題辦事處 (United Nations Office on Drugs and Crime; UNODC) 均有情報交流及執法合作。另歐盟警政署於 2008 年 12 月與澳洲、加拿大、國際刑警組織等簽署合作協定；另與周邊鄰國阿爾巴尼亞、波士尼亞、黑塞哥維那、俄羅斯、土耳其等簽署策略協定，其他如中國、印度亦積極想與歐盟警政署建立合作關係。檢視歐盟近 10 年來與第三國簽署的協定，幾乎都是在內政與司法領域的合作，及發展與歐盟警政署及歐盟司法合作署的關係。<sup>29</sup>

**小結：**未來歐盟的警政合作在《里斯本條約》的規範下，將更透明化並受到民主機制的監督，另歐盟警政合作，非但逐漸制度化，而且亦展現出多元化的特色，例如 1998 年設立歐盟警政署、2002 年設立歐盟司法合作署、2005 年設立歐盟警官學院 (European Police College, 簡稱 CEPOL)、2010 年設立內部安全委員會 (the Standing Committee on Internal Security, COSI) 等。<sup>30</sup>此外，歐盟執委會強調：將自由、安全與司法區域所建構的價值散播出去，對提升歐盟內

<sup>26</sup> 王泰銓，「歐洲聯盟法總論」，2008 年 6 月，台北：三民書局，頁 580

<sup>27</sup>

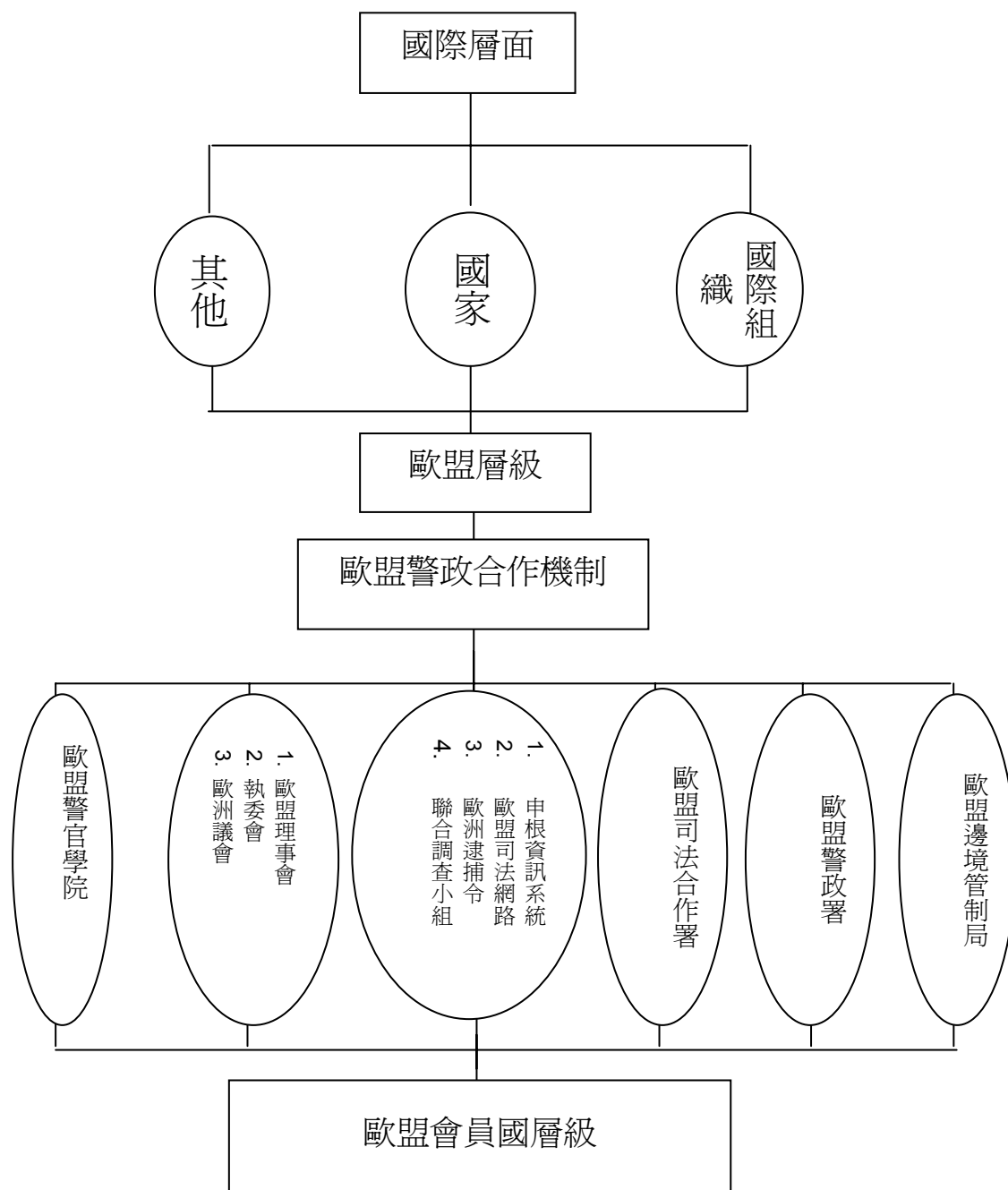
<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=SPEECH/10/327&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en> (accessed March, 2011)

<sup>28</sup> Antonio Saccone, < *Combating International Crime in an Enlarging European Union: What is the Role of Europol?* > Lecture in the International Seminar for Experts, 14 and 15 December 2006.

<sup>29</sup> Sarah Wolff, < *From The Hague to Stockholm: the Future of EU's Internal Security Architecture and Police Cooperation* >, 2009.

<sup>30</sup> European Commission, < *Police cooperation and access to information* >, Home Affairs, 26 August 2010.

部安全具有重要意義。<sup>31</sup> 而《里斯本條約》所帶來的新變革，將有助於提升歐盟對內與對外的合作效益。



圖一、歐盟警政合作體系

<sup>31</sup> Sandra Lavenex/Nicole Wichmann, < *The External Governance of EU Internal Security* >, Journal of European Integration, Vol.31, No.1, 01. January. 2009, P84

## 二、面臨的挑戰

### (一) 各國警察體制之間仍有差異，妨礙了合作的深化

如果會員國警察體制相近，那麼在進行警政合作時就會順利得多。然而，各國警察體制的形成取決於各自的歷史傳統、政治制度等因素，因而彼此間的差異在所難免，在歐盟會員國中，有些國家（如荷蘭）是屬比較典型的分權式警察體制，中央和地方分權明顯，警政被視為地方事務；有些國家（如法國）屬比較典型的集權式警察體制，由中央警察機關統一管理本國警察；多數國家則是介於這兩種類型之間的中間型警察體制。當前，歐盟各國的警察體制都處在不斷的變革之中。其中如英國、德國等本傾向於分權的國家都存在著向中央集權化方向發展的趨勢，中央警察機關的權力不斷擴大；歐盟各國的警察體制，由於受制於上開諸多因素，很難趨於一致，因此，也一定程度上妨礙了歐盟警政合作的深化。

### (二) 鞏固內部安全與兼顧人權如何平衡？

歐盟不斷主張在歐洲建立一個「自由、安全及司法」的區域，然而仔細檢視歐盟司法與內政合作的配套措施，卻發現「自由、安全、司法」三者之間嚴重發展不均，尤其在 911 事件之後，「安全」的考量更超越「自由」與「司法」，歐盟於 2006 年 06 月 19 日的聯合國人權理事會首屆會議上曾強調反恐與尊重人權應相輔相成，反恐的同時必須尊重人權與法規；<sup>32</sup> 然 2010 年 1 月 12 日，歐洲人權法院裁定英國警察依 2000 年英所頒布的《恐怖主義法》賦予的反恐權力，執行任意攔停盤查的作為明顯“涉嫌侵犯個人人身自由”。<sup>33</sup>

歐盟基於對個人資料保護的重視，於 2000 年的《人權憲章》中特別明文規定保障個人資料（第 8 條），明定個人資料處理須有法律依據，並得到當事人同意，且僅限於特定目的，而要落實此任務目標，需設立獨立的監督機構監督是否確實遵守資料保護規定。因此《里斯本條約》中，為鞏固歐洲內部安全需要，一方面擴大歐盟警政署的職權，但另一方面則相當重視個人資料保護，也再度重申，應成立獨立機構監督資料保護規定的執行，以確保人權。

### (三) 歐洲逮捕令（European Arrest Warrant）不當使用及衍生的問題

歐洲逮捕令於 2002 年引入，它代替冗長的引渡方式，為歐盟司法合作最大的成就之一，目前計有 32 種犯罪列入得直接適用歐洲逮捕令（詳如表一），然從歐盟實際執行歐洲逮捕令的經驗觀察，我們發現在申請歐洲逮捕令階段與執行歐洲逮捕令階段皆衍生許多問題，反映出這套自 2002 年才推行上路新制度尚未成熟；又由於歐洲逮捕令是歐盟第一個實施「相互承認」（Mutual Recognition）與「相互信任」（Mutual Trust）兩個司法合作原則的重要機制，就實際合作的成效而言，2009 年申請歐洲逮捕令的件數多達 15,827 件以上，其中被解送到「發佈國」的有 4,431 名。<sup>34</sup> 但是在歐洲逮捕令架構中，這兩項原則在歐盟會員國實際的執行上卻出現問題及不當使用的情形。<sup>35</sup>

<sup>32</sup> 歐盟強調反恐與尊重人權相輔相成，2006 年 06 月 20 日，新華網

<sup>33</sup> 陳連禎譯，〈歐洲法庭裁定攔查為非法〉，「英國警察與輿情」，2010 年 10 月，頁 72-74

<sup>34</sup> Report from the Commission on the implementation since 2005 of the Council Framework

表一：直接適用歐洲逮捕令的 32 種犯罪行為

1. 參與犯罪組織	16. 綁架、非法限制居住或綁架人質
2. 恐怖主義	17. 種族歧視與仇外
3. 人口走私	18. 結夥或持武器搶劫
4. 利用孩童進行性交易或兒童情色商品	19. 非法販售文物
5. 非法走私迷幻藥或治療精神疾病藥物	20. 詐騙
6. 非法走私武器炸藥	21. 恐嚇取財、敲詐與勒索
7. 貪污	22. 偽造與仿冒產品
8. 破壞 1995 年 7 月 26 日簽訂之保護歐洲共同體財政利益的詐欺行為	23. 偽造與走私公文
9. 為犯罪行為洗錢	24. 偽造支付證券
10. 偽造錢幣（包括歐元）	25. 非法走私荷爾蒙物質與其他生長激素
11. 電腦相關犯罪	26. 非法走私核能或放射性物質
12. 環境犯罪，包括非法走私保育類動植物	27. 走私失竊車輛
13. 非法入境或居留	28. 強暴
14. 謀殺與重大傷害	29. 縱火
15. 販賣人類器官或身體組織	30. 國際刑事法院管轄之犯罪
	31. 非法劫持航空器或船隻
	32. 惡意破壞

上表由作者參閱 Council Framework Decision of 13 June 2002，p.3 繪製

## 1. 歐洲逮捕令在歐盟會員國的憲法問題

歐洲逮捕令在德國的實施就遇到了憲法上的障礙，歐洲逮捕令規定了引渡本國國民的條款，但德國憲法規定本國國民不得引渡到他國，這樣的巨大衝突使歐洲逮捕令在德國的執行一度受阻，最終，德國就此對本國憲法中的相關條款進行修改，才保證其實施。類似的情況也出現在賽普勒斯與波蘭等國。

## 2. 對輕微犯罪簽發逮捕令的困擾

*Decision of 13 June 2002 on the European arrest warrant and the surrender procedures between Member States*，

Brussels. 11.7.2007.

<sup>35</sup> Report from the Commission on the implementation since 2007 of the Council Framework Decision of 13 June 2002 on the European arrest warrant and the surrender procedures between Member States， ANNEX 1 — Statistical data relating to the European arrest warrant， Brussels. 11.4.2011.



除了憲法問題，歐洲逮捕令還遇到一些在日常適用中的困擾。一些會員國爲了輕微的犯罪而簽發逮捕令，如有的國家只因爲偷竊了兩個汽車輪胎、持有 0.45 克大麻或偷了一頭小豬而簽發逮捕令。這引起了一些國家的憤怒，他們質問，對這種案件簽發逮捕令是否合適？有人對輕微犯罪簽發歐洲逮捕令比作拿大錘砸小堅果，認爲是在浪費司法資源。將來應創建更有效打擊輕微犯罪的執行機制，而非像現在這樣用重錘砸小堅果。<sup>36</sup>

### 3. 最棘手的問題之一爲對人權的保護

由於歐洲逮捕令是一種司法解送程序，因此在緝捕、調查與審判罪犯的過程中，對於嫌疑犯的保護、尊重與照料都被用放大鏡來檢視，特別是有關解送本國國民所涉及違反憲法人權保障的爭議問題，至今仍是歐洲逮捕令的一大障礙。

## 三、未來的展望

### (一) 歐盟警政署未來是否發展爲歐盟調查局 (European FBI) ?

由於歐盟並沒有權力制定直接適用在該領域的刑事法律，隨著在《馬斯垂克條約》和《阿姆斯特丹條約》中司法和內政事務合作領域的深化和廣化，我們可以觀察到越來越多的趨勢，如創造一個共同的歐盟檢察署、歐盟司法合作署以及建立對移民的共同程序。如果歐盟警政署的權力擴展，那麼它是否可能在將來要求進一步的偵查逮捕權，以實現其任務？儘管無論發展成歐盟調查局有多少優點，目前，歐盟警政署似乎不願朝聯邦調查局方向發展，亦不打算成爲一個類似的組織，它所有的合作是基於政府間的合作，它的職權功能爲有限的情報處理、支援和協調，及支持依任務需要而成立的聯合調查小組。<sup>37</sup>

根據《里斯本條約》的法律架構，歐盟警政署已成爲一個完全的歐盟機構，這將有助於會員國間的執法機構之協調合作；歐盟警政署的業務原侷限在歐盟會員國，以及處理影響兩個或多個會員國有關國際安全嚴重罪行。未來也將拓展合作領域，例如當犯罪問題的來源是歐盟以外地區，或歐盟的外部邊界，歐盟警政署也可以針對犯罪活動，及某會員國在歐盟以外的犯罪根源，包括在歐盟以外合作與執法機構的國家，以及那些準備與歐盟警政署建立合作的國家，參與跨境執法合作。<sup>38</sup>

<sup>36</sup> 同註 34

<sup>37</sup> Willy BRUGGEMAN, <EUROPOL : A EUROPEAN FBI IN THE MAKING? > Lecture in Cicero Foundation Great Debate seminar "Justice and Home Affairs - How to Implement the Amsterdam Treaty?", PARIS, 13~14 April 2000.

<sup>38</sup> Radosław Kolatek, <New Legal Framework for Europol> No. 9 (85), January 20, 2010, <http://www.isn.ethz.ch/isn/Digital-Library/Publications/Detail/?ots591=0c54e3b3-1e9c-be1e-2c24-a6a8c7060233&lng=en&id=112287> (accessed Sept. 2011)

## (二) 《里斯本條約》下成立「歐盟檢察署」(EU Public Prosecutor's Office) 之評估

依《歐洲聯盟運作條約》第 69 條規定，爲了打擊影響歐盟財政利益的金融犯罪行爲或其他跨境犯罪案件，有必要成立歐盟檢察署，然成立歐盟檢察署須經歐盟部長理事會一致同意後並獲得歐洲議會的同意，始可成立。歐盟檢察署是一個可直接執法的司法機關，負責調查、起訴與判決，應與歐盟警政署緊密聯繫與合作，並強化歐盟司法署的功能。前司法、自由與安全執行委員法提尼 (Franco Frattini) 強調：「歐盟檢察署應在歐盟重要財政利益領域（例如：歐洲層面的金融犯罪、洗錢與偽造等）中發揮功用。」<sup>39</sup> 因此，歐盟檢察署最初擁有的權力僅限於經濟領域，具體來說就是「對於有關歐元的詐欺和投機行爲進行調查」。但是歐盟輪值主席國西班牙在網站上表示，建議可把檢察官的權力擴大至「調查和發起對人口走私、毒品走私和恐怖主義這類的跨境犯罪活動的調查行動」。<sup>40</sup> 惟比利時則認爲這樣的職位是不必要的，會損及該國的刑事司法系統；另英國亦同樣表示反對，<sup>41</sup> 因此，基於成立「歐盟檢察署」須經歐盟部長理事會所有會員國一致同意的前提下，現階段要成立「歐盟檢察署」仍是困難重重。

### 肆、結論與建議

#### 一、結論

##### (一) 歐盟警政合作因涉敏感的國家主權仍將繼續採政府間合作模式

歐盟由於各會員國的特殊利益造成的利益差異和政策分歧，因之在司法與內政合作進展相對緩慢。歐盟在實現東擴以後，這種利益差異和由此帶來的政策分歧更大，在警政合作的發展也面臨更多的挑戰。可以預見，儘管歐盟各會員國在低層次的（如技術領域、情報交流領域等）警政和司法承認、司法協調等方面的合作會有所發展，但由於涉及各會員國敏感的國家主權不願讓渡和國家利益問題，有關歐盟警政合作部分依然未因《里斯本條約》的實施而有所改變，短期內仍不會突破目前政府間性質的合作架構，惟爲因應跨國犯罪日益嚴重的需要，只會允其擴大職權，但另一方面則加強議會的民主監督。

##### (二) 歐盟警政合作亦不斷的朝廣化及深化發展

全球化的進展雖可促進國際社會互動關係更加密切，但同時也提供犯罪活動向外孳生蔓延的有利條件。近年來，各國深受跨國犯罪的威脅，但因涉及不同國家之司法制度，故在跨國犯罪之偵處、蒐證、法辦上，均有重重的阻力，然歐盟警政署以一個較緊密的國際警察組織與架構成立，確有其存在的正面意義；又成立歐盟司法合作署，不僅增進犯罪追訴單位之合作，並促進與歐洲司法網路之緊密合作，兩者相輔相成，更是歐盟爲了達成建立自由、安全、司法區域所不可或

<sup>39</sup> RENATA GOLDIROVA <Brussels Eye Single European Public Prosecutor> , 01.08.2007, available from :<http://eu-observer.com/9/24556>

<sup>40</sup> 歐盟擬設超級檢察官 引發英人憂慮，03/10/2010，大紀元 <http://news.epochtimes.com.tw/10/3/10/134020.htm>

<sup>41</sup> Briefing - EU Public Prosecutor. <A Public Prosecutor for Europe?> , November 2010 [http://yem.org.uk/fileadmin/files\\_euomove/SEE\\_briefing\\_-\\_EU\\_Public\\_Prosecutor.doc](http://yem.org.uk/fileadmin/files_euomove/SEE_briefing_-_EU_Public_Prosecutor.doc)

缺的機制。此外，未來歐盟的警政合作在《里斯本條約》的規範下，亦將更透明化，非但逐漸制度化，而且亦呈現多元化的發展特色。

### （三）歐盟藉由警政、司法合作建構「自由、安全與司法」共同價值目標的防護體系，樹立全球軟實力的典範

未來歐盟在警政與司法政策上，不再只是內部的合作，亦將加強「由外而內」的安全功能，來保障歐盟 27 個會員國的內部安全，因此歐盟深切體認將自由、安全與司法區域所建構的價值散播出去，對提升歐盟內部安全具有重要意義，而這種共同的價值不僅是建立在歐盟內部，同時也要擴及歐盟以外的區域，才是得到安全的最基本保證，在歐洲建立起一個「安全共同體」(Security community)，才能使歐盟獲得真正的安全。

檢視歐盟警政與司法政策，世界上還沒有一個區域組織能發展出像歐洲逮捕令、相互承認、近似立法等類似國內司法制度的政策，區域組織能如此廣泛地涉及傳統上屬於主權國家的政策領域，歐盟可說是史無前例，在面對非傳統安全威脅的全面性滲透，國際社會需要的正是這種在某種程度上可以撇開主權爭議的合作機制，而發展半世紀的歐盟正是發揮全球軟實力的典範。

## 二、建議：

### （一）爭取臺灣成為歐盟警政合作亞洲重要聯繫點（Contact Point）

歐盟警政司法合作的理念與經驗，深值亞洲國家學習，加上《里斯本條約》生效後，歐盟積極扮演全球跨域合作的角色，臺灣應極力爭取成為歐盟警政署或歐盟司法合作署在亞洲地區重要的聯繫點(Contact Point)。就與主權較不敏感之刑事司法與打擊跨國組織犯罪等議題上，加強拓展國際合作，期藉由「點」的接觸，逐漸「全面」突破，深信擁有 27 個會員國的歐盟警政署及歐盟司法合作署，其發揮的國際影響力應是當前臺灣極力爭取拓展關係的對象。

### （二）成立亞洲警官學院（Asia Police College）為發展亞洲警政合作的試金石

值此全球化的時代，臺灣不應只聚焦於國內事務，而忽略國際權力結構的演變，因此，本文期能提供臺灣另一種的國際思維，冀由全球化或亞洲區域先行整合著手，並試圖提出仿效歐盟警政與司法合作的經驗—成立歐盟警官學院，先從教育訓練出發，發揮軟實力(soft power)，臺灣應可考慮順應全球化的趨勢，率先號召亞洲相關國家成立「亞洲警官學院」，作為發展亞洲警政合作的試金石，深信此舉將是當前臺灣突破外交困境的機會之窗。

以上為讀者論點，不代表本通訊立場！

▶ 歐盟出版品訊息.....

本期選介下列 6 本歐盟議題新書：

**1. 書名：Small States in the European Union: Coping with Structural Disadvantages**



作者：D. Panke

出版日期：2010

出版社：Farnham : Ashgate

頁數：243

摘要：

Panke 的著作，本書為首部針對歐盟小會員國如何應對歐盟協商，進行廣泛並真正加以比較的論著。「小會員國」指的是，擁有低於平均投票權的國家；作者對 19 個歐盟會員國，進行詳盡地實證研究。Panke 首先提出，由許多小會員國所組成的歐盟所面臨的難題：這些小會員國如何面對小國的結構劣勢呢？

本書結構分明，並就小會員國在歐盟協商的參與和成功這兩個核心議題，提供敘述數據、理論上的難題及實證測試。作者的研究策略首先描述會員國的差異性，接著提出造成差異性的假設。

第一部份描述了小會員國在參與協商中，能力建構策略和型塑策略的差異性。作者歸納，因國家規模、參予會員的經驗、公眾及菁英對歐盟整合的支持度，形成參與的差異性。

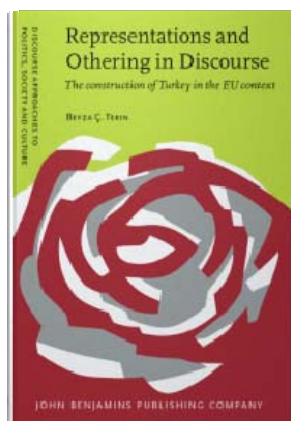
第二部份試圖解釋達成成功協商的差異性。瑞典、愛爾蘭、比利時、芬蘭和丹麥等國，明顯地在其參予歐盟協商過程中，較易達成其目標。同樣地，在定義出這些會員國的差異後，也再度提出假設。結果發現，前述五個國家的成功協商，多



是憑藉非常積極、使用許多爭論及說服策略(而非討價還價)、提供高品質的說明和表現高度的歐盟知識(**making available a good level of EU knowledge**)，進行協商。爲了能清楚說明前述國家協商狀況，作者採行量化和質化的研究策略。

本書對於研究國內政治、歐盟政治和國際協商的許多政治學者來說，是本必讀的佳作。對國家政策制定者而言，本書不但可看到其表現是如何被評估，也將可讓他們從其他歐盟小國家的「同道」互相學習。

## 2. 書名：Representations and Othering in Discourse: The Construction of Turkey in the EU Context



作者：B.Ç. Tekin

出版日期：2010

出版社：PA : John Benjamins

頁數：270

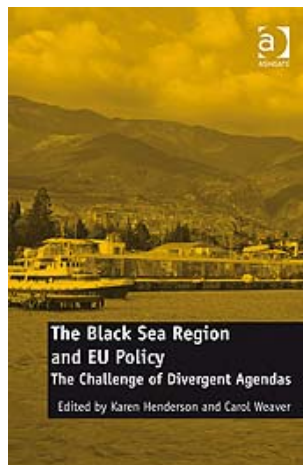
摘要：

針對法國政壇就土耳其未來加入歐盟的背景討論，Beyza Ç. Tekin 在其書中藉由關注「土耳其人」不同的表徵和土耳其在法國的社會想像，提供了作者與其他觀點的見解分析。Tekin 採用歷史論述方式作為其研究方法，其參考資料主要為自 1999 年赫爾辛基高峰會後，有關土耳其加入歐盟的政治文件和演說。

本書第一章，作者藉由檢視自中世紀早期到 20 世紀初的歷史文件，探究「土耳其人」的意涵和土耳其究竟是敵是友背後的根源。第二章檢視自簽署 1963 年的聯繫條約到後赫爾辛基時代，法國對於土耳其加入歐盟的不同態度。作者主張，對於土耳其未來加入歐盟的政治態度，主要依其對歐盟發展未來的觀點，而有所不同。因此，如果歐盟被視為政府間合作的另一種形式，那麼土耳其的加入就顯得相對樂觀；但如果歐盟被視為一種包含「文明化-文化」元素的整合，土耳其作為「他方」則無法符合所謂的「法國和歐洲認同」。

第三和第四章就法國內部對土耳其的歐盟前景，進行相關分析，以及探討各項不同的論述觀點。Tekin 在結論表示，當法國所認知的土耳其和「土耳其人」隨著時間持續改變，某些負面和正面的形象組合和表現卻是跨時間和跨世紀的；呼應目前就土耳其可能加入歐盟的討論，同時也作為法國自我形象的重塑。

### 3. 書名：The Black Sea Region and EU Policy: The Challenge of Divergent Agendas



作者：K. Henderson and C. Weaver

出版日期：2010

出版社：Farnham : Ashgate

頁數：173

摘要：

2007 年 1 月兩個與黑海接壤的國家：保加利亞與羅馬尼亞，獲准加入歐盟。歐盟擴大到此海岸，使得該黑海水域及鄰近區域成爲關注的焦點，並激發有關歐盟在擴大、睦鄰、安全及能源政策的相關新提案。此外，高加索區及中亞就能源及安全政策的策略越顯重要、土耳其透過申請加入歐盟會員程序所推廣的民主化和良善治理、烏克蘭的橘色革命、以及喬治亞近來的戰爭，這都使得廣泛的黑海區域不只對歐盟，也同樣對美國及俄羅斯，散發著戰略上的光環。

在前述背景下，本書是相當即時且重要的出版品。它著重在較廣大的黑海區域，並探索歐盟與黑海關係中的重要因素、反映出此區域相關行動者間的不同利益與策略，並觸及到傳統的軍事安全面向，以及對「軟安全」的挑戰。

#### 4. 書名：**Migration and Welfare in the New Europe: Social Protection and the Challenges of Integration**



作者：**E.Carmel， A.Cerami and T. Papadopoulos**

出版日期：**2011**

出版社：**Bristol : Policy Press**

頁數：**261**

摘要：

本書討論目前最急迫的政治議題之一：移民、移民政策及如何將移民融入歐洲社會模式(European social model, 簡稱 ESM)。作者集結數篇論文，從歐洲觀點針對移民議題提供廣泛而全面的分析，同時也關切地方、區域及國家層級的政策制訂。藉此，本書超越了一般「歐洲堡壘」(Fortress Europe)的觀點，協助讀者，更易洞悉理解較為複雜的移民議題。

本書分為三部份，提供清楚架構，有利讀者從宏觀的角度理解移民議題。第一部份描述本書所討論的議題背景，並提供移民、尋求庇護者的資料數據、舉出「移民體制」的不同，並關切人權及勞工市場整合議題。第二部份分析義大利、德國、英國、芬蘭和匈牙利等各國研究，如此，涵蓋歐盟整個地理區域。第三部份則更詳細地探討移民的特定面向，如移民社群中的社會網絡、社會權及宗主國 (metropolitan) 的政策制定等。



## 5. 書名：The Lisbon Treaty: A Legal and Political Analysis



作者：J.-C. Piris

出版日期：2011

出版社：Cambridge University Press

頁數：426

摘要：

對於有興趣了解法律文件「如何」以及「為何」影響今日歐洲聯盟運作的讀者來說，本書不容錯過。作者於書中詳細論述，針對條約的條文進行法律分析，探討歐盟法的變革所形塑的歐盟各類政策及歐盟機構的組織架構；此外，作者以批判式反思，條約變革對歐盟運作和公民的影響。

透過本書所傳達的見解，作者認為『里斯本條約』並不能代表歐盟發展「大幅向前邁進」，且不論歐盟在未來欲證明其穩定性及有另人滿意的運作，仍有許多必須要做的；文中強調應補救歐盟缺乏政治合法性的問題。後里斯本時代，如要提高歐盟在外界的能見度，將須大幅仰賴於會員國的政治意願及動力。本書提供清楚和完整的分析，將有助於學子進行歐洲研究。

## 6. 書名：Gender and the European Union



作者：J. Kantola

出版日期：2010

出版社：Basingstoke : Palgrave Macmillan

頁數：270

摘要：

本書探討性別與歐盟的議題，針對歐洲聯盟性別政策、會員國及歐盟機構內官員的性別分布狀況，以及參予政策制定過程、行為者和機構的性別化本質，提供批判性的概觀。作者由性別的觀點，分析包括工作和家庭的兼顧、就業、發展、人口販運及家庭暴力等的歐盟政策面向。最後，探討兩性平權理論的多元交錯性、歐盟面對多重歧視的方式、歐洲化理論，以及主要的辯論，和隨著里斯本條約所浮現的挑戰。

Kantola 回溯從羅馬條約第 119 條規範的兩性同酬條文，到歐盟承認兩性平權為聯盟民主的基本原則。歐盟的性別政策由原旨在廢除勞工市場歧視的措施，透過積極的行動改善性別平等，演變至今日的性別主流化：一個看似全方位並有變革力的性別平等方法，但作者卻認為，由於歐盟內部將其定義狹隘化及工具化、再加上實施不良和缺乏政治承諾，而未達到其目標。

Kantola 也提出歐盟政策的某些矛盾點，例如歐盟將性別平等列為其基本價值之一，然而在其 50 週年的領導人紀念合照上卻僅有一名女性、歐盟對性別平等化的承諾和其政策之間的矛盾、以及它在就業面向上的有限影響。作者也表示，歐盟在反歧視政策上，扮演極為重要的角色，而前述政策也被擴展至多面向的歧視上。此外，作者也發現，當性別遇上其他優先考慮的事項時，就會被擱置在一旁；因此當優先考量經濟發展時，就會與性別政策互相矛盾。

▶ 歐盟重要日程.....

- 2011.07.01~12.31 Polish EU Presidency
- 2011.10.02~10.04 Single Market Forum, Cracow
- 2011.10.03 EU-Brazil Summit, Brussels
- 2011.10.03~10.04 EU-Western Balkans Ministerial Forum, Ohrid
- 2011.10.05~10.07 European Tourism Forum, Cracow
- 2011.10.11~10.12 European Heritage Forum, Wroclaw
- 2011.10.17~10.18 European Council, Brussels
- 2011.11.03~11.04 Summit of the G20, Cannes
- 2011.11.07 EU-USA Ministerial Meeting in Justice and home affairs area
- 2011.11.14~11.15 5<sup>th</sup> Equality Summit
- 2011.11.23~11.24 REACH Fifth Anniversary Conference, Warsaw
- 2011.12.09 European Council, Brussels
- 2011.12.15~12.16 European Development Days, Warsaw



歡迎各界投稿、訂閱與來信指教 [sunny@mail.tku.edu.tw](mailto:sunny@mail.tku.edu.tw)

歐盟資訊中心網站 <http://eui.lib.tku.edu.tw/>

© 淡江大學覺生紀念圖書館發行