



EUi Newsletter
TKUL

ISSN 1818-8028
QUARTERLY JOURNAL
TAMKANG UNIVERSITY LIBRARY



淡江大學歐盟資訊中心通訊

EUi Newsletter, Tamkang University



ISSN 1818-8028

第 84 期 2024 年 12 月發行

發行人 淡江大學覺生紀念圖書館

主編 葉景榕

訂閱網址 <https://goo.gl/bzoMAo>

2024 年被確定為歷史上最熱的一年，全球年均溫首次突破工業革命前水準 **1.5°C** 的關鍵閾值，顯示《巴黎協定》控溫目標面臨嚴峻挑戰，這一數據不僅具有象徵意義，更反映氣候危機的迫切性與現實性。

10 月，極端天氣事件在全球頻繁發生，西班牙遭遇史上最嚴重的洪災，造成 214 人死亡。11 月，第 29 屆聯合國氣候高峰會 (COP29) 於亞塞拜然首都巴庫 (Baku) 召開，然而，主辦國卻為其石油和天然氣資源辯護，與聯合國秘書長呼籲減少對化石燃料依賴的立場形成強烈對比，突顯全球氣候治理的分歧與困境。科學家警告氣候變化正在加速，預計 2030 年將超過《巴黎協定》控溫上限的目標。此外，美國總統川普的當選增加了美國氣候政策的不確定性。這三大事件共同顯示，氣候危機已從未來的威脅轉變為當前的現實。唯有國際社會擱置歧見、加速行動，方能避免全球氣候災難進一步擴大。

本期讀者專欄，由淡江大學歐洲研究所碩士班的袁維翎同學，分享其研究成果：『歐盟外交政策在聯合國之實踐：以聯合國大會及安理會為例』。本文探討歐盟在聯合國大會及安理會的外交政策實踐。歐盟透過《里斯本條約》重新調整對外代表權，並於 2011 年獲得聯合國大會第 65/276 號決議，取得更多參與權利，包括發言權及提案權。然而，歐盟仍無投票權，且在外交政策決策上採一致決制，使會員國掌握主導權。文章分析歐盟與聯合國的條約基礎、決策程序及執行機制，指出歐盟會員國仍是最有效的政策執行者，建議改採條件多數決以提升協調效果。



▶ 歐盟專題.....	4
2024 年氣候變遷重大事件回顧.....	4
▶ 讀者專欄.....	9
歐盟外交政策在聯合國之實踐：以聯合國大會及安理會為例.....	9
▶ 歐盟出版品.....	19
1. EU External Relations Law and Sustainability.....	19
2. The War Against Ukraine and the EU: Facing New Realities.....	20
3. The EU as an Actor in Central Asia : External Impacts, Regional Responses.....	21
4. Circular Economy Realities: Critical Perspectives on Sustainability.....	22
5. Climate Change in Regional Perspective: European Union and Latin American Initiatives, Challenges, and Solutions.....	23

2024 年氣候變遷重大事件回顧



圖片來源：Image by pch.vector on Freepik

2024 年對全球氣候而言是具有里程碑意義的一年，對歐盟來說更是如此。這一年不僅在統計數據上創下歷史新高，更以災難性的氣候事件，具體呈現氣候變遷的嚴峻現實。從全球年均溫首次突破工業革命前水準 1.5°C 的關鍵閾值，到極端天氣頻仍造成重大災害，2024 年的氣候事件為世界描繪出一幅複雜而緊迫的圖像。

本篇將聚焦三個重要氣候事件：2024 年成為歷史上最熱的一年、西班牙洪災，以及第 29 屆聯合國氣候高峰會 (COP29) 的爭議與分歧。這些事件不僅反映氣候變化的當前狀況，也警示著歐盟及全球人類面臨的挑戰和機會。歐盟在這些事件中扮演了關鍵角色，無論是在災害應變還是推動國際合作方面，都展現了其在全球氣候治理中的重要地位。

一、2024 年確定成為史上最熱的一年

歐洲氣候監測機構「哥白尼氣候變化服務」(Copernicus Climate Change Service, C3S) 於 2024 年 11 月 7 日發布報告，2024 年氣溫確定會超越 2023 年，成為有紀錄以來全球最「熱」的一年。從 1 月到 10 月的全球平均氣溫逐漸攀升，除非年底溫度異常降至接近零度，否則這一紀錄已成定局。根據 C3S 的分析，2024 年全球年均溫將比 1850 至 1900 年工業化前時期高出 1.5°C ，這個

數值正是《巴黎協定》所設定的關鍵溫度上限，象徵全球氣候行動已進入重要轉折點。

C3S 主任 Carlo Buontempo 表示：「今年創紀錄的根本原因是氣候變遷，所有大陸和海洋呈現升溫趨勢。因此，我們必然會看到這些紀錄不斷被打破。」C3S 的記錄自 1940 年起，並可與回溯至 1850 年的全球溫度紀錄交叉比對。報告強調，燃燒煤炭、石油和天然氣所排放的二氧化碳，依然導致全球變暖的主因。蘇黎世聯邦理工學院 (Eigensystem Technische Hochschule Zürich, ETH Zürich) 氣候科學家 Sonia Seneviratne 警告：「《巴黎協定》所設定的限制正逐漸瓦解，因為全球氣候行動的步調太慢。」C3S 預計全球氣溫將在 2030 年左右突破《巴黎協定》目標。

二、西班牙遭遇現代史上最嚴重洪災：災難規模空前

2024 年 10 月下旬，災難性暴洪襲擊西班牙東部瓦倫西亞地區，造成至少 214 人死亡，數十人仍下落不明。這場洪災被視為西班牙現代史上最致命的暴雨災難，亦是繼 1967 年葡萄牙洪水造成逾 500 人死亡以來，歐洲最嚴重的水患事件。為應對災情，西班牙總理 Pedro Sánchez 宣布動員 5,000 名軍隊增援，加上原已部署的 2,500 名士兵，組成了西班牙和平時期武裝部隊最大規模的軍事行動。災區居民面臨著前所未有的生活困境。氣象與氣候科學界指出，由於氣候變化，極端天氣事件在歐洲和其他地區變得越來越頻繁，氣象學家認為，地中海地區持續變暖導致水分蒸發量大幅增加，進而加劇暴雨與降水的強度與範圍。

三、COP29 高峰會的爭議與分歧

2024 年 11 月第 29 屆聯合國氣候高峰會 (COP29) 在亞塞拜然 (Republic of Azerbaijan) 首都巴庫 (Baku) 舉行，近 200 個國家的代表齊聚討論全球氣候行動。然而，這場本應團結全球因應氣候危機的高峰會，卻突顯了國際社會在氣候治理上分歧。主辦國亞塞拜然總統 Ilham Aliyev 在主題演講中強烈反駁西方對其國家石油和天然氣產業的批評，將亞塞拜然描述為「精心策劃的誹謗和勒索運動」的受害者。並稱亞塞拜然的石油和天然氣資源稱為「上帝的恩賜」，他強調：「國家不應因為擁有這些資源而受到指責，也不該因為輸出這些資源而受到譴責，因為市場需要它們，人民也需要它們。」

然而，聯合國秘書長 António Manuel de Oliveira Guterres 隨後的發言，與

Aliyev 形成強烈對比。他表示：加倍依賴化石燃料是一種荒謬的策略，並警告全球正處於升溫突破《巴黎協定》1.5°C 限制的倒數階段，「我們無法再掌控時間，現在不付出代價，未來人類將付出更大的代價。」

本次高峰會的核心議題，是籌措數千億美元的氣候資金。會中，全球十大發展貸款機構宣布，至 2030 年將對中低收入國家的資金支持提升至 1,200 億美元，相較 2023 年增幅達 60%，為能源轉型與氣候調適注入一劑強心針。

此外，巴貝多 (Barbados) 總理 Mia Mottley 亦代表小島國家發聲：「世界每天面臨的這些極端天氣事件證明，人類和地球正迅速走向災難，無論地緣政治如何變動，每一次 COP 都必須取得實質進展。」COP29 再次提醒世人，面對全球升溫與極端氣候的加劇，政治歧見不應阻礙集體行動，資金、承諾與決心仍是實現氣候正義的關鍵。

結語

一、氣候變化加速的警示

2024 年的三個重大事件共同傳遞一項明確訊息：氣候變化正在加速，史上最熱年份的確立不僅是統計數字，更象徵著地球氣候系統的深層失衡。全球年均溫首次突破工業化前水準 1.5°C，標誌著《巴黎協定》的警戒線正迅速被跨越，人類正邁入氣候變化的新階段。西班牙洪災則具體展示氣候變化所引發的破壞力。這場災難不僅是單一國家的悲劇，2024 年全球各地都出現了極端天氣：秘魯出現創紀錄野火、孟加拉大水沖毀上百萬噸稻米、美國飽受氣候驅動的颶風侵襲等，每上升一度氣溫，災難的強度與頻率便隨之升高。

這些事件共同提醒我們：氣候危機已不再是未來的風險，而是正在快速蔓延的當下事實。各國若再遲疑不前，將難以承受未來幾十年內氣候崩壞所帶來的連鎖衝擊。

二、國際合作的困境

COP29 的爭議揭示了全球氣候治理面臨的深層問題，主辦國亞塞拜然的立場，突顯出高度依賴化石燃料的國家在邁向綠色轉型過程中，所面對的根本矛盾。儘管總統 Aliyev 聲稱支持綠色轉型，但其對亞塞拜然石油與天然氣資源的強力辯護，顯示經濟利益與氣候目標之間的張力。更深層的挑戰，來自於已開發國家與發展中國家之間的信任危機。已開發國家在歷史上對全球溫室氣體排

放負有主要責任，但在資金和技術轉移方面的承諾往往難以兌現。相對地，發展中國家則面臨著發展經濟及減排與環境保護的雙重壓力。COP29 所呈現的不僅是一次談判的困難，而是國際體系在面對共同危機時，如何在歷史責任、資源不對等與制度缺陷之間尋找有效合作路徑的根本挑戰。

三、政治因素的影響

美國前總統川普再度當選，為全球氣候行動增添了新的不確定性，作為世界最大經濟體，和歷史上最大的溫室氣體排放國，美國的氣候政策走向對全球氣候治理具有決定性影響。若川普推翻拜登政府的氣候政策，勢必對全球氣候合作產生重大衝擊。

氣候科學家們的警告也日益嚴峻。C3S 預測全球氣溫將可能在 2030 年左右突破《巴黎協定》設定的 1.5°C 上限，時間點比先前預測更早。每年的推遲，意味著未來需要更積極的減排措施和更高的適應成本。氣候變化的影響正在從漸進式轉向突發劇烈。例如，西班牙洪災的極端氣候事件，不僅造成人員傷亡和經濟損失，更突顯全球氣候系統的不穩定性與不可預測性，挑戰既有防災與風險管理體系。

四、適應與減緩的雙重挑戰

2024 年一連串氣候災難事件，突顯了加強氣候適應的緊迫性。即使全球立即停止所有溫室氣體排放，已經累積於大氣中的碳排，仍將對氣候系統產生持續影響，長達數十年之久。因此，各國必須在推動減緩氣候變化的同時，更須大幅提升對氣候適應與災害應變的投資與規劃。以西班牙洪災的救援行動顯示了災害應對能力的重要性，但更重要的是需要透過城市規劃設計、提升關鍵基礎設施的抗災能力，以及建立更完整的早期預警與通報系統。

參考文獻：

1. 2024 will be world's hottest on record, EU scientists say in Euractiv. Available from: <https://www.euractiv.com/section/eet/news/2024-will-be-worlds-hottest-on-record-eu-scientists-say/> (Accessed to 7.12.2024)
2. COP29 host Azerbaijan hits out at West in defence of oil and gas in Euractiv. Available from: <https://www.euractiv.com/section/eet/news/cop29-host-azerbaijan-hits-out-at-west-in-defence-of-oil-and-gas/> (Accessed to 20.11.2024)
3. COP29 host Azerbaijan hits out at West in defence of oil and gas in Reuters. Available from: <https://www.reuters.com/business/environment/cop29-pay-up-or-face-climate-led-disaster-humanity-warns-un-chief-2024-11-12/> (Accessed to 7.12.2024)
4. Europe, Central Asia under pressure to modernise water security infrastructure, reports World Bank in Reuters. Available from: <https://www.euractiv.com/section/eet/news/europe-central-asia-under-pressure-to-modernise-water-security-infrastructure-reports-world-bank/> (Accessed to 20.12.2024)

淡江大學圖書館歐盟資訊中心 葉景榕 余誠潔 編譯

本期讀者專欄，由淡江大學歐洲研究所碩士班的袁維翎同學，分享其研究成果：『歐盟外交政策在聯合國之實踐：以聯合國大會及安理會為例』。本文探討歐盟在聯合國大會及安理會的外交政策實踐。歐盟透過《里斯本條約》重新調整對外代表權，並於 2011 年獲得聯合國大會第 65/276 號決議，取得更多參與權利，包括發言權及提案權。然而，歐盟仍無投票權，且在外交政策決策上採一致決原則，使會員國掌握主導權。文章分析歐盟與聯合國的條約基礎、決策程序及執行機制，指出歐盟會員國仍是最有效的政策執行者，建議改採條件多數決以提升協調效果。

歐盟外交政策在聯合國之實踐： 以聯合國大會及安理會為例

袁維翎

淡江大學外交與國際關係學系歐洲研究碩士班

壹、前言

歐洲聯盟 (European Union, EU, 以下簡稱歐盟)¹ 長年活躍於國際舞台，致力於和平、安全及促進發展，其中，聯合國 (United Nations, UN) 便是其重要合作夥伴之一。雙方不僅具有共同的價值觀，包括民主、自由、和平、人權，歐盟也強調多邊合作才是解決全球問題與衝突的最佳方案，並呼籲應維護以聯合國為核心的國際秩序，這使歐盟被視為聯合國最堅定的支持者之一。

長期以來，歐盟與聯合國建立了良好的合作關係，像是人權、永續發展、氣候變遷、人道行動等議題，這與歐盟成為聯合國大會 (United Nations General Assembly, UNGA) 觀察員 (Observer) 密不可分。儘管如此，外交政策仍是歐盟會員國的敏感議題，尤其是在聯合國大會及聯合國安全理事會 (United Nation Security Council, UNSC) 這兩個主要機構內，歐盟應如何實現其外交政

¹ 為避免混淆，在涉及到歐盟前身的歐洲經濟共同體 (European Economic Community, EEC) 及歐洲共同體 (European Community, EC) 之內容，在本文內將一致統稱為歐盟。

策是本文的討論重點。因此，本文將以雙邊關係為起點，並探討相關條約規定，及政策決策程序，以確認歐盟在聯合國大會及安理會如何展開工作、如何執行外交政策。

貳、歐洲聯盟與聯合國關係發展

同為多邊合作與基於規則的國際秩序的支持者，歐盟在聯合國不同機構所涉獵的領域皆有長期合作，而這段關係最早是出自於 1958 年生效的《羅馬條約》(Treaty of Rome)，條約提及歐盟與聯合國間應建立合作關係，因此，歐洲執委會 (European Commission)²在 1964 年於紐約成立資訊辦公室，以加強與第三方關係 (Rasch, 2008, 105)。

然而，政治統合並非當時歐盟的首要目標，直到 1970 年代，歐盟才展開政治與外交合作，其成果為歐洲政治合作 (European Political Cooperation, EPC)，歐盟會員國不僅嘗試在重大國際議題上達成一致立場，同時也提到應一同協調歐盟會員國在國際組織之立場，為此，歐盟會員國在國際組織的常駐代表應定期開會，確認在這些國際組織中的共同立場，其中當然包括聯合國 (Farrell, 2006, 31)。

在歐盟逐漸關注政治合作的背景下，1974 年，聯合國大會通過決議，要求秘書長邀請歐盟以觀察員身份參與聯合國大會會議及相關工作，以利促進雙方合作 (UNGA, 1974)。在獲得大會觀察員身份的同時，歐盟也取得了聯合國經濟及社會理事會 (United Nations Economic and Social Council, ECOSOC) 的參與權，可參與經社理事會與其相關的議程，但同樣不具投票權 (United Nations Economic and Social Council, 1992)。

儘管如此，由於《聯合國憲章》(Charter of United Nations) 明確表示，正式會員身份需是國家才能獲得，作為多邊組織的歐盟並不具備此項條件，因此參與程度有限。除此之外，歐盟外交機制亦是一項障礙，隨著歐盟逐步深化政治統合，更在《馬斯垂克條約》(Treaty of Maastricht) 中建立共同外交與安全政策 (Common Foreign and Security Policy, 以下簡稱 CFSP) 機制，展現出歐盟有意進一步參與國際事務的意願，但此時歐盟對外代表權仍屬於歐盟理事會輪值主席國 (Presidency of the Council of the EU)，這使歐盟在參與聯合國事務時，仍須仰賴歐盟會員國傳達歐盟立場，直至 2009 年生效的《里斯本條約》(Treaty

² 同樣為避免混淆，涉及到歐洲執委會歷史名稱之內容，本文內將一致統稱為歐洲執委會。

of Lisbon)³才為歐盟對外代表權帶來全新的變化。

首先，《里斯本條約》確認歐盟具備法律人格，這使歐盟得以進行談判、簽署協定及加入國際組織 (Wessel & Van Vooren, 2013, 1350-1351) ; 其次，條約設置「歐洲高峰會主席」(President of the European Council) 與「歐盟外交與安全政策高級代表」(High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy) 兩項職位，分別在領袖層級與部長層級上對外代表歐盟，相當於將原先輪值主席國的對外代表權轉至歐盟；再者，成立「歐洲對外行動處」(European External Action Service，以下簡稱 EEAS)，負責協助高級代表的工作，相當於歐盟的外交部門；最後，原先駐第三國及國際組織的歐洲執委會代表處 (Delegations of European Commission) 更名為歐盟代表處 (EU Delegations)，除了代表歐盟整體，更被納入 EEAS，交由高級代表管理 (EU, 2016)。

這些變化的目標旨在提升歐盟在對外事務上的一致性，然而在實務面上，這反而阻礙了歐盟在聯合國上的發聲。過往，歐盟是透過輪值主席國在聯合國傳達歐盟立場，但這些權限透過《里斯本條約》轉交至高級代表與高峰會主席，卻缺乏與之配合的權限，相當於降低歐盟在聯合國大會的地位。因此，歐盟決定採取行動，以獲得更多參與權。

在近一年的談判期間，儘管面對不少中小型國家的質疑與反對，認為歐盟的做法將可能直接影響到這些國家的發言空間，但以時任高級代表艾希頓 (Catherine Ashton) 為首，歐盟的談判代表向這些國家明確表示，歐盟的目標並非在改變聯合國的國家間性質，且對各國認為有疑慮之內容亦有所修正，已展現出歐盟的誠意 (de Haro, 2012, 18-19)。最終，2011 年 5 月聯合國大會以 180 票贊成、0 票反對及 2 票棄權通過第 65/276 號決議 (A/RES/65/276)。

根據這項決議，歐盟得履行以下權利 (UNGA, 2011)：

- 一、列入主要集團 (Major Groups) 代表的發言名單，以儘早發言；
- 二、可參與聯合國大會總辯論 (General Debate of the UNGA)；
- 三、可將與大會及各會議工作之相關文件直接分發給各國；
- 四、可口頭提出歐盟會員國已商定的提案及修正案，但至少有一個會員國

³ 里斯本條約由歐洲聯盟條約 (Treaty on European Union, TEU) 及歐洲聯盟運作條約 (Treaty on the Functioning of the European Union, TFEU) 組成。

提出請求才得進行表決；

五、在會議主席的同意下，可就歐盟立場進行答辯，而一個議題僅限一次答辯機會。

儘管如此，歐盟仍不具備關鍵的投票權，也不能擔任決議或草案的共同提案者和推派候選人。但藉由第 65/276 號決議，歐盟的主要對外代表，包括歐洲高峰會主席、高級代表、執委會、歐盟駐聯合國代表處皆可在聯合國大會代表歐盟發言 (UNGA, 2011)，每年 9 月在紐約舉行的聯合國大會總辯論，原則上皆由高峰會主席出席，並代表歐盟發表演說。因此，可以說這些改變明確強化了歐盟在聯合國中的角色。

參、歐盟與聯合國互動關係之條約基礎

如上所述，《里斯本條約》是目前歐盟主要的法律工具，歐盟對聯合國的承諾與合作關係自然被記載在內。首先，根據《歐洲聯盟條約》(Treaty on European Union，以下簡稱歐盟條約)，歐盟對外政策的目標旨在維護及促進其價值觀與利益，其中包括國際法及《聯合國憲章》。為此，歐盟應致力於拓展和第三國、國際組織間的關係⁴；其次，根據《歐洲聯盟運作條約》(Treaty on the Functioning of the European Union，以下簡稱歐盟運作條約)，歐盟應與聯合國及其專門機構 (Specialized Agencies)⁵建立與維繫一切適當形式的合作關係⁶，而歐盟長期以來確實以各種形式參與聯合國各領域議題，像是提供預算、參與會議討論。

一、法律地位

原則上，視該組織的條約章程決定，同時須考量到歐盟在此領域的權限範圍。根據《歐盟運作條約》，不同議題領域被劃分為歐盟的專屬權限、歐盟與會員國的共享權限，及歐盟的輔助權限。⁷這使歐盟在聯合國內有多種法律地位，包括正式會員 (Membership)、充分參與 (Full Participation)、觀察員及非會員 (Non-membership) 等，但目前仍是以觀察員身份居多 (請見表 1) (Wessel & Odermatt, 2019, 14-17)。

⁴ 《歐盟條約》第 3 條及第 21 條。

⁵ 聯合國專門機構指的是透過談判與聯合國建立合作關係的獨立國際組織，像是世界衛生組織 (World Health Organization, WHO)、聯合國糧農組織都是屬於這種專門機構。

⁶ 《歐盟運作條約》第 220 條。

⁷ 《歐盟運作條約》第 3 至 6 條。

少數例外是聯合國糧食與農業組織 (Food and Agriculture Organization of the United Nations, FAO)，由於糧農組織修改其規章，歐盟才得以成為正式會員，並享有包含投票權在內的參與權 (Zamfir & Fardel, 2020, 18)。

二、協調

國際組織性質和第三國不同，因此，協調工作尤為重要。根據《歐盟條約》，當確定歐盟外交政策方針後，歐盟會員國代表應在國際場域上協調合作，並與高級代表、歐盟代表處一同確保歐盟共同立場得以實現。⁸此外，告知義務和資訊交流亦被列入條約，其中更特別指出聯合國安理會，參與安理會的會員國除了應維護歐盟立場，也應向歐盟及其他會員國傳達有關歐盟共同利益事宜。⁹

與此同時，關於歐盟參與聯合國及其專門機構的相關規範亦載明在《里斯本條約》，可分為以下幾個面向 (Keukeleire & Delreux, 2022, 326)：

表 1 歐盟在聯合國體系 (United Nations System)¹⁰

聯合國體系	歐盟法律地位	政策領域	歐盟權限
聯合國大會	觀察員	綜合領域	共享權限 較多
聯合國經社理事會			
聯合國安理會	非會員	共同外交與 安全政策	無
聯合國糧農組織	會員	農業領域	共享權限
		漁業領域	
世界智慧財產權組織 (World Intellectual Property Organization, WIPO)	觀察員	競爭領域	專屬權限
聯合國環境計劃署 (United Nations Environment Programme, UNEP)		環境領域	共享權限
聯合國毒品與犯罪辦公室 (United Nations Office on Drugs and Crime, UNODC)		司法與內政 領域	
世界糧食計劃署 (World Food Programme, WFP)		發展與人道 援助領域	
聯合國人類住區規劃署 (UN Human Settlements Programme, UN-HABITAT)			
聯合國近東巴勒斯坦難民救濟和工程處 (United Nations Relief and Works Agency for Palestine			

⁸ 《歐盟條約》第 32 條。

⁹ 《歐盟條約》第 34 條及第 35 條。

¹⁰ 聯合國體系包括聯合國主要機構，以及專門機構、計劃署 (Programmes)、基金 (Funds) 等多個附屬組織。

聯合國體系	歐盟法律地位	政策領域	歐盟權限
Refugees in the Near East, UNRWA)			輔助權限
世界衛生組織 (World Health Organization, WHO)		人類健康領域	
聯合國工業發展組織 (United Nations Industrial Development Organization, UNIDO)		產業領域	
聯合國教科文組織 (United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization, UNESCO)		文化領域	
聯合國兒童基金會 (United Nations Children's Fund, UNICEF)		教育、青少年與休閒領域	

資料來源：Balfour, R., Corthaut, T., Wouters, J., Emerson, M., Kaczyński, P. M. & Thomas, R. (2011). *Upgrading the EU's Role as Global Actor: Institutions, Law and the Restructuring of European Diplomacy*. Centre for European Policy Studies. / Zamfir, I. & Fardel, T. (2020). *European Union Involvement in the United Nations System: Broad Partnership Based on Shared Commitment to Multilateralism: In-depth Analysis*. European Parliament.

一、國際協定談判與簽署

根據《歐盟條約》，歐盟具備法人身分¹¹，這使其簽署的國際協定具有法律效力。在歐盟參與聯合國事務時，亦有不少需要簽署或締結國際協定的情形，因此，《歐盟運作條約》提到若有必要，歐盟得和第三國及國際組織簽署國際協定¹²，藉此，歐盟得以更廣泛的參與國際事務及加入國際組織，如歐盟在 1982 年簽署《聯合國海洋法公約》(United Nations Convention on the Law of the Sea, UNCLOS)¹³後，獲得國際海底管理局 (International Seabed Authority, ISA) 的會員身份 (ISA, n.d.)。

二、對外代表

如同前述，《里斯本條約》重新調整對外代表權，並根據不同領域，由不同的歐盟對外代表行使對外代表權。在 CFSP 領域，根據《歐盟條約》，由高級代表對外代表歐盟，並在國際場域發表歐盟立場¹⁴，而歐盟會員國也有義務在歐盟已有共同立場的情況下，邀請高級代表至聯合國安理會發表¹⁵，若是非 CFSP

¹¹ 《歐盟條約》第 47 條。

¹² 《歐盟運作條約》第 3.2 條及第 216 條。

¹³ 根據《聯合國海洋法公約》第 305.1 條，國際組織同樣可以簽署此公約。

¹⁴ 《歐盟條約》第 27 條。

¹⁵ 《歐盟條約》第 34 條，這是基於《聯合國憲章》第 31 條與安理會暫行議事規則 (Provisional Rules of Procedure) 第 39 條，安理會可邀請相關議題的非安理會會員國的當事方出席會議。

領域，是由歐洲執委會對外代表歐盟。¹⁶在日常情況下，則可由歐盟駐聯合國代表處代表出席會議。¹⁷

肆、歐盟外交政策在聯合國實踐之程序

若要向聯合國傳達歐盟立場，首先須制定外交方針與政策。當前，CFSP 相關權限及政策是以歐盟會員國為核心的「歐洲高峰會」及「外交理事會」(Foreign Affairs Council, FAC) 主管，會員國並未完全讓渡外交主權給歐盟。當歐盟會員國作出決策後，才會交由歐盟執行，當然，「歐盟會員國」亦為重要的政策執行者，特別是在聯合國內更需要借助會員國的力量。

一、 決策程序

歐洲高峰會由歐盟 27 國元首或政府首長、高峰會主席及執委會主席組成，是歐盟的最高指導機構，負責訂定 CFSP 的政策方針。儘管不具立法權，但外交政策若未獲得高峰會的同意¹⁸，基本無法繼續推行。

外交政策的立法由歐盟 27 國外交部長組成的外交理事會負責，在高級代表提交草案後，外交理事會會經由內部三層級的審理過程。第一階段為工作小組 (Working Parties)，各自負責專門議題，如聯合國工作小組 (United Nations Working Party, CONUN)，工作小組開會頻繁，草案在此階段達成一致的情況相當高，可以說是理事會的決策核心機構 (Danielson, 2022, 57-58)；第二階段為專門委員會 (Special Committees)，主要涉及 CFSP 的是政治與安全委員會 (Political and Security Committee, PSC)；第三階段為常駐代表委員會 (COREPER)，由會員國常駐代表組成，其中負責 CFSP 的是第二組 (COREPER II)。大多數草案會在這三階段達成共識，但若未有共識時，草案會送往外交理事會，由外長以一致決 (Unanimity) 做出最終決定 (Danielson, 2022, 60-62)。

¹⁶ 《歐盟條約》第 17 條。

¹⁷ 《歐盟運作條約》第 221 條。

¹⁸ 根據《歐盟條約》第 15 條，歐洲高峰會原則上採取共識決 (Consensus)。

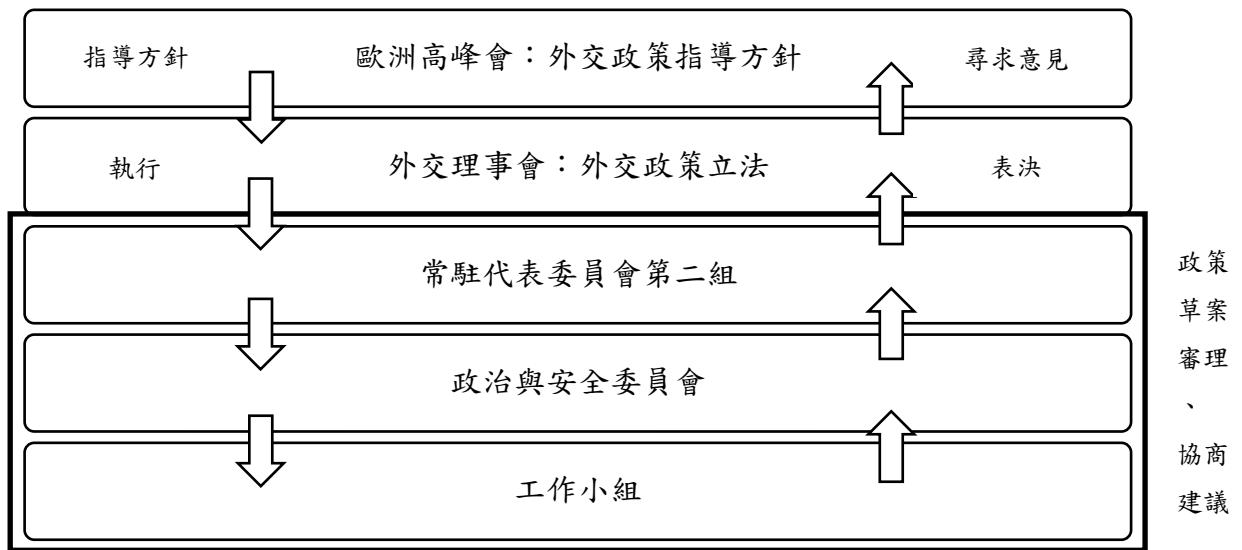


圖 1 歐盟外交政策決策圖，資料來源：作者自繪。

二、 執行政序

當政策在外交理事會正式通過後，會交由對應的執行者來執行及監督，其中，主要執行者是高級代表及負責協助高級代表的 EEAS。在 EEAS 內，又分為中央行政機構，及遍布全球的歐盟代表處，在實務面上，由 EEAS 和執委會向歐盟代表處傳達政策和協調溝通後 (European Court of Auditors, 2024, 24-25)，歐盟代表處再在第三國及國際組織執行政策。

根據《里斯本條約》及理事會相關決定，歐盟代表處的職責除了要執行來自高級代表、EEAS 和執委會指派的任務外，還包含提供當地政策資訊、可代表歐盟與當地簽署國際協定；協調當地的歐盟會員國立場與政策，以確保歐盟立場得以實現，這項工作尤其體現在歐盟駐聯合國代表處當中 (Council of the European Union, 2010, 34)。目前，歐盟在聯合國及相關機構地點共有 5 個代表處，分別位於紐約、日內瓦、維也納、巴黎及羅馬。一般而言，歐盟代表處每週會召集歐盟 27 國駐聯合國常駐代表處 (Permanent Mission) 舉行會議，就政策及議題內容進行最終協商 (Delegation of the European Union to the United Nations in New York, 2024)，尋求達成共同立場。

由於歐盟僅是大會觀察員，僅具有與會及發言權，因此若想透過提案及投票這類更具有影響力的做法，便須透過歐盟會員國，一般是由輪值主席國向聯合國提交草案，此外，歐盟也呼籲會員國亦可聯合提案，以明確向國際社會展現歐盟的外交立場 (Galariotis & Gianniou, 2017, 72-73)。

相較於在聯合國大會，因為聯合國安理會組成及議題性質特殊，儘管高級代表和歐盟駐聯合國代表處有機會到安理會傳達歐盟立場，但參與機會相對少，會更藉歐盟會員國發聲。當前，歐盟會員國在聯合國內分散在 3 個聯合國區域集團 (UN Regional Group)¹⁹，這使會員國更有機會被選為安理會非常任理事國，除常任理事國法國之外，幾乎每屆任期都有 1 至 2 國擔任非常任理事國，有利於歐盟發聲，但安理會所涉及的多為 CFSP 議題，實際上歐盟要協調歐盟會員國在安理會立場較不容易。

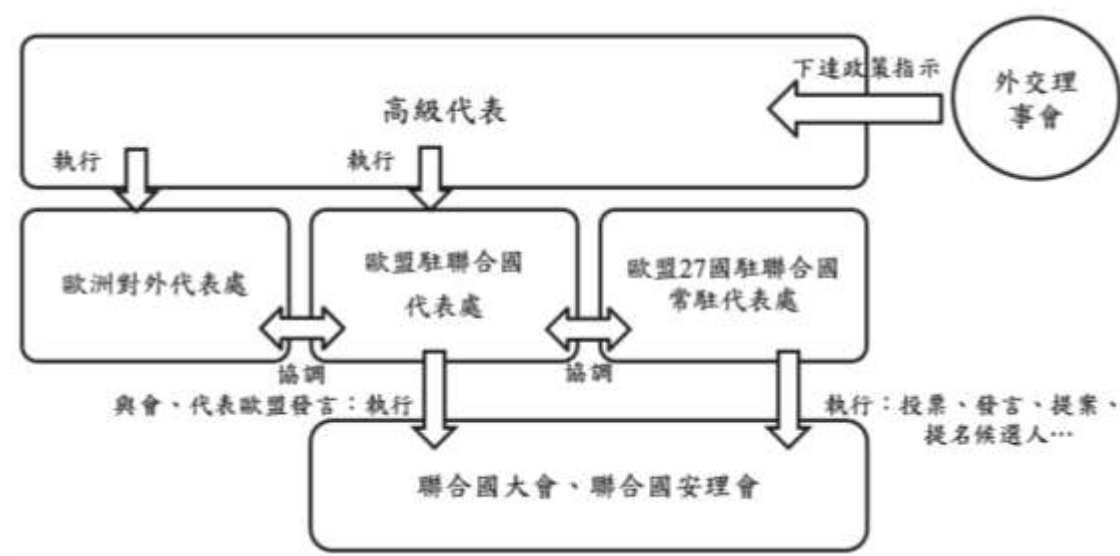


圖 2 歐盟外交政策執行圖，資料來源：作者自繪。

伍、結論

歐盟透過大會第 65/276 號決議，獲得進一步參與聯合國事務的機會，高級代表、歐盟駐聯合國代表處這些主要政策執行者可直接向國際社會傳達歐盟的外交立場及政策方針，而非像《里斯本條約》前的情況，需要由輪值主席國代表。儘管如此，這些做法成效仍然有限，歐盟成員國才是在聯合國內最有效的政策執行者。

不僅是在執行層面上，在外交政策的決策上，會員國同樣掌握主導權，會員國透過一致決的方式決定政策的通過與否，若是可能不利於會員國的政策，

¹⁹ 聯合國將會員國劃分在 5 個區域集團當中，包括非洲集團 (African Group)、亞太集團 (Asia-Pacific Group)、東歐集團 (Eastern European Group)、拉丁美洲與加勒比海集團 (Latin American and Caribbean Group)、西歐與其他國家集團 (Western European and Other Group)。歐盟會員國則分散在亞太集團、東歐集團、西歐與其他國家集團。

大多數難以通過。這導致歐盟在缺乏會員國授權的情況下，難以在聯合國內協調會員國立場，僅能在聯合國上就當前共同立場發言，難以採取進一步行動。若欲改善這些問題，歐盟應從外交政策制度著手改革，將當前廣泛適用在 CFSP 領域的一致決，改採「條件多數決」(Qualified Majority, QMV)²⁰，並強化政策約束力，亦可考量調整歐盟在 CFSP 的職權，以確保後續在協調過程當中能更有效果。

以上為讀者論點，不代表本通訊立場

²⁰ 條件多數決是歐盟決策中最為廣泛的決策方式，須有 55% 的會員國，相當於是歐盟 27 國當中的 15 國投下贊同票，而這 55% 的會員國內應包含 65% 的歐盟總人口數。

▶ 歐盟出版品.....

本期選介下列 5 項歐盟議題相關出版品：

書名：EU External Relations Law and Sustainability

**作者：Ramses A. Wessel, Jamile Bergamaschine Mata Diz, Júlia Péret
Tasende Társia, Saide Esra Akdogan**

出版年：2024 年

出版單位：T.M.C. Asser Press The Hague

ISBN：9789462656543

參考連結：https://uco-tku.primo.exlibrisgroup.com/permalink/886UCO_TKU/1rtto88/alma991013676688305912

摘要：

本書深入探討歐盟在對外行動中如何整合永續性原則，強調歐盟在與第三國及國際組織互動過程中，實踐永續發展承諾的必要性與挑戰。全書集結多位國際學者與法律專家的研究成果，各自撰寫章節，從不同面向解析永續性如何在歐盟日益擴展的對外關係中逐步落實。

書中結合理論分析、法律詮釋與個案研究，聚焦於《歐盟條約》第 3 條第 5 項與第 21 條、《歐盟運作條約》第 11 條與第 191 條所揭示的永續發展義務，探討這些法律基礎如何形塑歐盟的對外參與策略。透過跨學科視角，作者們不僅分析歐盟如何將永續性納入其對外政策，更反思其實施過程中所面臨的制度挑戰與地緣政治限制。此外，也具體檢視永續性在歐盟多項對外政策領域中的應用與成果，為理解歐盟整合機制、對外行動與全球治理中的角色提供深入觀點。



書名：The War Against Ukraine and the EU: Facing New Realities

作者：Claudia Wiesner, Michèle Knodt

出版年：2024 年

出版單位：Palgrave Macmillan Cham

ISBN：9783031350399

參考連結：https://uco-tku.primo.exlibrisgroup.com/permalink/886UCO_TKU/pp8hgv/cdi_oapen_doabooks_138298

摘要：

本書深入探討烏克蘭戰爭對歐盟及其研究領域所帶來的多重衝擊，全面分析這場戰爭如何重塑歐盟的政治、戰略與價值架構。書中指出，俄羅斯對烏克蘭的侵略及其所引發的戰爭，不僅動搖全球秩序，也對歐盟及其成員國長期以來的政策敘事與核心信念提出根本性挑戰。

在這場變局中，歐盟必須不斷重新定位自身，以回應地緣政治環境的劇烈變動。具體而言，歐盟面臨來自多個國家的入盟申請，並須應對自由民主體制遭遇的內外壓力，同時在能源、防務、外交等關鍵政策領域中積極推動其戰略自主性。本書匯集多位學者的觀點與研究成果，為理解當前歐盟面臨的挑戰與轉型提供深入視角，是研究歐洲政治與國際關係的重要參考資料。



書名：The EU as an Actor in Central Asia : External Impacts, Regional Responses

編輯：Sebastian Mayer, Jakob Lempp

出版年：2024 年

出版單位：Palgrave Macmillan Cham

ISBN：9783031513534

參考連結：https://uco-tku.primo.exlibrisgroup.com/permalink/886UCO_TKU/1rtto88/alma99881264005911

摘要：

本書深入剖析歐盟在中亞地區的行動模式，特別關注其政策輸出如何受到當地區域行為者反應以及俄羅斯、中國等競爭性外部治理提供者的影響。現有文獻多以跨學科與描述性區域研究為主，而歐盟自身的行動、決策制定、偏好及潛在驅動因素仍未得到充分闡述。本書聚焦歐盟對哈薩克、烏茲別克、吉爾吉斯、塔吉克及土庫曼等五國的影響，系統性地架構各章節，圍繞歐盟的行動邏輯、決策偏好與政策實施成效，進行統一與深入的分析。描繪歐盟在中亞的作為，也評估其在多個政策領域如經濟與貿易、安全合作、民主與人權、水資源治理與教育推廣等，達成其區域政策目標的成效。



書名：**Circular Economy Realities: Critical Perspectives on Sustainability**

編輯：**Deutz, Pauline ; Vermeulen, Walter J.V.; Baumgartner, Rupert J. ; Ramos, Tomás B. ; Raggi, Andrea ;**

出版年：**2025 年**

出版單位：**Abingdon, Oxon: Taylor & Francis**

ISBN：**9781032281841**

參考連結：**https://uco-tku.primo.exlibrisgroup.com/permalink/886UCO_TKU/pp8hqv/cdi_scopus_primary_2_s2_0_85204832106**

摘要：

本書深入探討循環經濟的現況與實踐挑戰，針對此一強調資源效率的概念在過去十年間於學術界、政策制定領域及商業界所引發的廣泛關注，進行批判性分析。儘管循環經濟被視為永續發展的關鍵策略之一，書中作者提出核心疑問：其在現實應用中是否真正具備永續性？

本書源自一項國際跨學科研究計畫，聚焦循環經濟在公部門、私部門及第三部門中的論述、政策制定、實施過程與實際影響。透過涵蓋英國、葡萄牙、奧地利、義大利、荷蘭、法國、智利、中國、奈及利亞、台灣與越南等地的多個個案研究，書中揭示不同地區的循環經濟實踐如何同時形塑並被其在地脈絡所影響。不僅呈現循環經濟在全球多元情境中的複雜面貌，也提供一套深入理解各部門與多方利害關係人之間合作與競爭動態的分析框架，是研究與實務界探索永續轉型的重要參考資源。



書名：Climate Change in Regional Perspective: European Union and Latin American Initiatives, Challenges, and Solutions

編輯：Andrea Ribeiro Hoffmann, Paula Sandrin, Yannis E. Doukas

出版年：2024 年

出版單位：Springer Cham

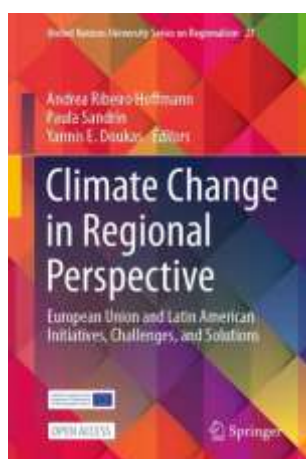
ISBN：9783031493287

參考連結：https://uco-tku.primo.exlibrisgroup.com/permalink/886UCO_TKU/pp8hgv/cdi_econis_primary_1874559708

摘要：

本書由來自歐洲與拉丁美洲的國際學者與專家共同撰寫，從比較區域主義研究 (Comparative Regionalism Studies, CRS) 的視角，深入探討氣候變遷相關議題，並批判性地檢視現行的氣候減緩政策提案。全書旨在促進兩大區域間對氣候挑戰的相互理解與合作，強調跨區域對話與知識交流的重要性。

全書共分三大部分。第一部分聚焦歐盟與拉丁美洲在氣候變遷議題上的合作經驗、國際談判角色與觀點分歧，解析雙方在全球、區域與跨區域層面的政策議程、利益交集與面臨挑戰。第二部分探討綠色經濟與永續發展資金的推動難題，特別是氣候融資在全球南方的落實瓶頸。第三部分則聚焦農業部門的綠色創新，包括自然為本 (nature-based) 的氣候解決方案及實務經驗分享，展示具體應對氣候衝擊的可行路徑。





歡迎校內與各界人士投稿 jennyeh@mail.tku.edu.tw



EUI Website
<http://eui.lib.tku.edu.tw/>



EUI Facebook
<http://www.facebook.com/EUI.TKU>

© 淡江大學覺生紀念圖書館發行