出國報告（出國類別：外交部出國進修計畫）

赴歐洲議會實習心得報告

服務機關：外交部
姓名職稱：張瑋儒/薦任科員
派赴國家：比利時/布魯塞爾
出國期間：103 年 9 月至 104 年 6 月
報告日期：104 年 8 月

摘要

職於去(103)年 9 月至今(104)年 6 月派赴歐洲議會人民黨團(EPP)及保守黨團(ECR)實習，從「歐洲首都」布魯塞爾就近觀察歐盟的治理及議會的運作。

歐盟治理的背後精神為政府間主義與超國家主義的互動，具有多層次、多主體及追求共識等特色。歐洲議會為歐盟唯一民選機構，其權責為有限的立法、監督、審議權。運作以黨團為主，去年議會大選後有反歐勢力成長的趨勢。職從內部觀察黨團彼此的競合及運作方式，並比較所實習黨團的組織特色。

感謝本次實習機會，職得以更加瞭解歐盟官僚組織系統，結識歐盟各國人士，提升外語運用能力並熟悉各國文化。職亦有幸在駐處帶領下從第一線觀摩駐外業務推展，對本身視野、語言能力、專業素養均有所成長，期許未來在工作崗位上繼續發揮所學。

目錄

一、 實習目的..... 1

二、 實習過程與觀察..... 1

(一) 歐盟治理特色..... 1

(二) 議會的權責及運作..... 2

(三) 黨團角色與功能..... 2

(四) 議會觀察重點..... 3

三、實習心得及建議..... 4

(一) 實習收獲..... 4

(二) 實習心得..... 5

(三) 具體建議..... 6

四、附件..... 7

一、 實習目的

「歐洲聯盟」係歐洲在二次慘烈的世界大戰後，為追求永久和平而開始進行的統合實驗，經歷八次擴大，已成為全球第一大經濟實體，亦在國際政治扮演重要角色。藉由本次實習，期望從「歐洲首都」布魯塞爾就近觀察歐盟的治理，並透過實際參與議會活動，更瞭解其運作模式及特色。

二、 實習過程與觀察

本次實習單位為人民黨團(EPP)及保守黨團(ECR)，主要與外交政策顧問合作，工作內容包含參加相關會議、準備議題資料並作記錄等。平時議程均在布魯塞爾，亦曾前往史特拉斯堡觀摩每月固定舉行一週的全會(Plenary)。在實習期間，除了關心歐盟重要時事外，亦從議會角度觀察議題發展並撰寫多篇分析報告。實習與觀察內容如下。

(一) 歐盟治理特色

1. 超國家與政府間主義的互動

歐盟機構由「超國家主義」及「政府間主義」兩種力量推動。超國家主義代表為歐盟執委會(European Commission)及歐洲議會(European Parliament)，政府間主義則為部長理事會(Council of the Europe Union)及歐盟高峰會(European Council)。其中歐洲議會是唯一由直接選舉產生的機構，並在里斯本條約生效後職權有所擴張，以提升歐盟的「民主」代表性。

2. 多主體、多層次的治理

歐盟的治理除了以國家政府及超國家組織為主體外，其他參與角色還包含非政府組織(NGO)、私人企業、科學或學術社群等跨國行為者，透過正式與非正式的管道如各種諮商會議、工作小組，以溝通、協商、遊說的過程影響決策。布魯塞爾聚集眾多遊說團體、政治公關公司、跨國企業或NGO 總部，展現歐盟治理的互賴網狀結構特色。

3. 追求共識的妥協精神

歐盟治理的多元主體性，讓各方行為者必須透過相互協商來取得集體

共識，「妥協」成為維持運作的重要精神。去(103)年歐盟機構重要人士的任命，呈現國家、區域、政黨的協調結果。執委會主席由前盧森堡首相 Juncker 擔任，議會由現任德國籍主席 Schulz 續任，歐盟高峰會主席由波蘭總理 Tusk 出任，外交事務暨安全政策高級代表為義大利外長 Mogherini，人選組成平均分配給中間偏右及偏左政黨，也是東西歐及南北歐的平衡。

(二) 議會的權責及運作

1. 有限的立法、監督及審議權

歐洲議會職權包含有限的立法、監督及預算審議權。議會與部長理事會以「共同決定」(co-decision)程序通過歐洲法律；對執委會行使民主監督權，批准或否決執委會成員的任命；與部長理事會共同審核歐盟整體預算的權力。以民主監督權為例，去年執委會新任主席 Juncker 的執政團隊均需通過議會的任命聽證會，其中少數候選人曾被要求舉辦第二次聽證，以說服議員其確實適任，最後才由全會表決通過任命。

2. 議會運作模式

議會內有「委員會」(Committee)及「對外關係代表團」(Inter-parliamentary Delegation)，與外交政策最密切相關的委員會為外交委員會(AFET)及國貿委員會(INTA)，對外關係代表團則以地區或國家為單位設置，提供議員與第三國的對話平台。委員會是議會產出文件或決議案的場域，並會配合舉辦公聽會(hearing)，聽取各方專家意見。在委員會中，除了主席具有設定議程的關鍵角色外，由各黨團協調人(coordinator)及議案報告人(rapporteur)的發言，亦可觀察對議題所持態度。另外，黨團內的政策顧問及工作小組(working group)為重要幕僚單位，負責提供政策建議。

(三) 黨團角色與功能

1. 現有黨團運作情形

議會內部運作以黨團(Political Group)為主要單位，黨團由各歐盟成員國政治光譜相近的議員組成。去年 5 月議會大選結果，中間偏右及偏左政黨仍屬主流，前五大黨團分別為人民黨團(EPP)、社會黨團(S&D)、保守黨團(ECR)、自由黨團(ADLE)及綠黨聯盟(Greens)。大選後的趨勢是極端右翼

或左翼政黨選票增加，甚至在本(104)年 6 月，原本屬不結盟陣營的法國極右派議員領導成立最新的「民族自由黨團」(ENF)，意味反歐陣營將獲得更多經費及資源。

黨團的運作要在不同政黨、國家利益、個人主張之間合作，比單一國家政黨複雜許多。通常會固定舉行黨團會議(Group meeting)，宣達重要政策方針，各委員會成員再召開細部工作會議，主筆草案的議員則往往會找助理、政策顧問討論撰寫細節。同時，不同黨團之間也會舉行會議作橫向意見交流。因為各式決議文草案及修正案版本太多，政策顧問會依據黨團立場擬定投票清單(voting list)，作為議員表決時的參考。但在爭議性問題上，黨團內部不一定能形成一致意見。基本上，議員擁有相當高的自主性。

2. 實習黨團特色比較

人民黨團(EPP)及保守黨團(ECR)原本同屬歐洲人民-民主黨團(EPP-ED Group)。有些成員因不同意過於傾向歐盟的立場，在 2009 年分家成為現今的兩個黨團。兩者都屬政治光譜偏右，政策立場大致相近，但規模及組織文化有所不同。

人民黨團是最大黨團，共有兩百多名議員，職在副秘書長 Joanna Jarecka 的指導下工作。該黨團分工嚴謹，各委員會及代表團均有不同政策顧問負責。實習生國籍組成多元，除了歐盟國家外，也有烏克蘭、美國等。黨團對實習生招募及管理較為制度化，惟實習結束後可以留在該黨團工作的人數比例甚低。

保守黨團成員七十餘名，規模較小，職與外交政策顧問 Wojciech Danecki 及 Richard Hazelwood 合作，該黨團組織較扁平，政策顧問以議題及議案為單位分工。議員以英國籍與波蘭籍最多，實習生組成亦以此二國籍為主。黨團似無統一招募實習管道，多由當地政黨人士舉薦，據觀察，實習生於結束實習後成為該黨團正式職員的比例較高。

(四) 議會觀察重點

1. 黨團間的聯盟與競爭

去年大選之後，議會主要黨團間是否形成「大聯合」(Grand coalition)，頗受關注。議會第一次「大聯合」的產生背景，為執委會主席 Juncker 上任不久後，媒體揭露在其盧森堡首相任內發生的避稅醜聞。除了道德聲望

被質疑外，Juncker 並遭疑歐派議員提出不信任投票。由於主要黨團間的共識為維持執委會的執政穩定，因此高票否決不信任投票，顯示在面對極左或極右的疑歐勢力時，黨團間會結成穩定聯盟。然而，面對牽涉基本立場的議題，偏左與偏右的立場則不容易協調。例如針對「歐美跨大西洋貿易及投資夥伴關係協定」(TTIP)的「爭端解決機制」(ISDS)，光譜偏左的黨團為了維護「歐盟價值」而反對將 ISDS 納入協定，偏右黨團則均表示支持；另一案例則是執委會因應反恐而提出的「歐盟乘客姓名紀錄」(PNR)，偏左黨團基於維護公民自由權益而表示高度質疑，偏右的黨團則多支持執委會通過該法案。諸如此類議題，政治光譜不同的黨團便不容易取得共識。

2. 外交決策天花板

以歐盟整體而言，其外交決策執行力有限。馬斯垂克條約雖創造了「共同外交暨安全政策」(CFSP)作為第二支柱，提升成員國間政治合作，但要在成員國的不同利益間形成「共同」立場相當困難，國家行使外交之權力尚未完全讓渡，重要外交決策仍以各國政府為談判主體。且歐盟未建立軍隊，外交及安全政策的實際執行能力亦招質疑。就議會而言，其外交委員會之決議案、公聽會文件並無實質法律拘束力。事實上，決議文的象徵意義大於實際作用。例如，議會在去年 12 月表決通過「承認」巴勒斯坦的國家地位，或在今年 4 月通過決議文譴責土耳其對亞美尼亞人的種族屠殺慘劇，都可視為議會彰顯立場的象徵性動作。

三、實習心得及建議

(一) 實習收獲

1. 瞭解歐盟官僚組織機構、結識歐洲各國人士

透過本次實習機會，得以從內部瞭解歐洲議會，並可進一步熟悉歐盟的官僚體系運作架構。議會的組織文化整體來說活潑動態，常有圓桌論壇、慶祝酒會等活動，因此除了黨團同事外，亦有許多機會結識其他黨團的議員及助理、黨工及顧問，以及來自執委會、理事會、NGO、智庫等各界人士。工作時間之外的社交場合，或是會議之間的中場休息，經常可以認識新朋友或交換訊息意見，這些交流經驗是理解歐盟內部運作的難得機會。

2. 強化語言能力、熟悉歐洲多國文化

外交工作需要優良的外語表達能力，這也是實習期間的自我訓練重點。除了以英文為主要工作語言，職也參加議會實習生舉辦的西文課程，並盡量多認識朋友，爭取練習語言機會。與各國人士往來時，也可瞭解歐洲各地的民情風俗，並熟悉與不同國家人士的性格特徵與交涉方法。

3. 深入認識代表處工作、有助未來外交工作

在駐處的帶領下，職有機會深入瞭解駐外工作。感謝董大使安排定期出席代表處會議，並鼓勵職參加駐處活動，因而有機會參與比利時及盧森堡國慶酒會及公務餐敘等活動，收穫良多。另外，感謝王公使平時生活上的提醒，建議撰寫政情報告，勉勵職努力學習。議會組蔡組長、林副組長及陳二等秘書對職的實習情況非常關心，並曾給予許多協助及提點，駐處其他同事亦照顧有佳，至為感謝。這些寶貴經驗有助於職從第一線瞭解駐外館處業務運作，並從同事身上學到駐外人員應有的工作態度及得體的應對進退，成長甚多，相信對未來推展外交工作有很大助益。

(二) 實習心得

1. 我與議會關係之限制

基於政治現實，我國與歐洲議會的發展受到結構性的限制。歐盟的「一中」政策，使我與歐方關係難有政治性突破，而以經貿、環境、教育、文化及科技等為主要合作領域。雖然沒有正式所屬的對外關係代表團，但我方所籌組的「友台小組」是議會內人數最多的非正式團體之一，顯示即使在政治現實限制下，雙方實質關係的經營與往來仍順利穩定。然而，兩岸關係是未來可能的變數，我國亦不可低估中國大陸因素之影響力。

2. 我與議會關係之展望

歐洲議會的外交決策天花板，對我方來說反而可以作為發展關係助力。相較於執委會，議會議員發言有更多彈性空間，其決議文雖無法實際影響外交政策，但「通過」法案本身即具有政治意義。我方與歐盟各方交涉時背後應有整套戰略思維，針對議會可多經營軟性議題發言權，增加輿論及媒體影響力，透過議會創造友我氛圍，提供執委會制定對我良好政策的背景環境。

(三) 具體建議

1. 繼續實習計劃

透過本次實習機會，職在個人視野、專業領域等方面均有很大收獲。受訓期間能在議會接觸到多元議題與各國人士，又有機會在代表處觀摩學習，對於新近外交人員是相當好的訓練。爰建議本實習計劃應予持續，繼續提供本部年輕同仁歷練機會。

2. 增加補助語言課程經費

外交人員除了具優秀英語能力，培養第二外語對工作亦有助益。尤其歐洲人士經常熟悉多國語言，職在實習期間倍感加強第二外語的重要性，惟補助經費有限，難以負擔語言課程，因此僅能參加免費的志工性質語言課程。倘本部訓練經費足夠，建議可提供未來學員在當地報名歐語課程之經費，鼓勵培養第二外語專長。

3. 鼓勵旅遊增廣見聞

比利時位處歐洲中心，且我國有申根免簽待遇，前往鄰近國家方便，職經常收到友人邀請至其家鄉旅遊，惟基於本部規定，實習期間僅能報部離開駐地一次。倘本部考量歐洲申根國家境內人員自由流通的情況，放寬未來歐洲議會實習學員有關離開「駐地」的認定，使學員於實習期間得多訪其他歐洲國家，相信亦有助於拓展人脈、增廣見聞。

四、附件

EPP Group

External Policies – Delgations Service

Brussels, 7 January 2015

For the attention of: Ministry of Foreign Affairs

Ms Wei-Jug Chang has been a trainee at the International Relations Service of the European People's Party Group at the European Parliament from September 2014 until February 2015.

I am very satisfied with her performance. Ms Chang has been assigned to provide in-depth analyses and has shown strong research and problem-solving skills. She has demonstrated a great sense of responsibility in planning, organizing and accomplishing given assignments with efficiency. Her excellent oral and written communication skills have proven to be one of her biggest assets.

Within her traineeship she is tasked to follow the work of Interparliamentary Delegations and the Committee on Foreign Affairs. In this context she has demonstrated a thorough comprehension of international relations and the role of the European Parliament and the EU institutions as a whole in global politics. Given her excellent knowledge of the Asia-Pacific region, Ms Chang has produced a number of important summaries, which were highly valued by my colleagues.

During her traineeship Ms Chang has shown herself to be a highly motivated and dedicated young diplomat. Next to her professional performance, I would like to highlight her friendly and positive character, which makes her a very pleasant person to work with. She is at ease to work in an international and multicultural environment and has shown her ability to work well in a team.

With her intellectual capacity, responsible attitude and positive motivation, I have no doubt that she will continue her career with great passion, commitment and professionalism.

Joanna Jarecka-Gomez
Deputy Secretary-General
EPP Group in the European Parliament

Rue Wiertz - B - 1047 Bruxelles
Avenue de l'Europe F - 67070 Strasbourg