

比利時的小國外交之研究

郭秋慶*

淡江大學歐洲研究所教授

摘要

在歐洲，國家的大小已經不再直接對國家權力產生衝擊。比利時作為一個小國，其在國際舞台上卻有著不可忽略的份量。基於德國這個強鄰破壞它的中立政策，比利時戰後對國家的安全與和平強烈的需求，乃加入大西洋同盟，從事集體防衛。經濟上，比利時採取的是開放經濟，以出口貿易為導向，爭取擴大市場的效益。外交上，它排斥強權政治，重視鄰近國家所能提供的戰略與經濟利益，傾向進入多邊組織。除了北約、聯合國與歐安組織等，尤其是在歐盟當中利用協商、友誼或非強迫性工具，發揮一定的影響力，使它有更大的國際活動空間。再者，比利時政府設有「發展合作總署」，統籌相關的策略、計劃與決策，是世界第6大發展援助國。此外，比利時具雙國家的（bi-national）特徵，其「社群」與「區域」的自治地區亦介入外交事務。台灣得先健全國際法律地位，才有可能以比利時作為學習對象。

關鍵字：比利時、小國外交、發展合作、中立政策

* 本文作者感謝研究生楊家菱協助完稿。

壹、前言

今天在歐洲，古典的國家權力成份諸如領土與人口，已經喪失相當的重要性，國家的大小變成不再直接對國家權力產生衝擊。自從冷戰結束以來，新一波國家的獨立主要來自中東歐和蘇聯，它們大多數是小型國家，像最近的蒙特內哥德（Montenegro）人口僅 70 萬名，即使正在爭取獨立的科索沃，其人口亦約 2 百萬。90 年代初冷戰的結束，第三世界的小國變成不再是全球競爭超強地位中的小兵（pawns），在共產陣營瓦解之後第一次伊拉克戰爭，即是為防衛小國科威特的主權。

國際政治的主角無可否認始終是強權，它的外交政策和行動是眾所關切的，因而小國常被忽略。事實上，小國為了它的生存與發展，與外界的接觸與往來極為積極，其因應國際環境變化的能力通常很強，所以它從事的外交策略與執行值得吾人重視。一般而言，一個國家稱為小國（含中小型國家），除了人口指標外，事實上還有以下一項或多項的事實：土地區域小、總體的國民生產總值（GNP）小以及軍事能力的層次低（East, 1973: 557）。

比利時這個小國家，土地有 3 萬 2 千多平方公里，人口則約 1 千多萬，是世界上人口密集的國家之一，歷史上它的幾無防衛的邊界，是更大鄰國入侵軍隊的路線，但是二次大戰以來它放棄在非洲的殖民地統治，1960 年予以剛果（今天稱剛果民主共和國）獨立，1962 年再予以 Ruanda-Urundi（今天稱盧安達和蒲隆地）獨立。至於比利時國內，實施的是開放的經濟，以出口貿易為導向，是世界上經濟最活躍的區域之一。在今天經濟全球化的衝擊下，比利時作為一個工業化的國家，為降低發展中國家製造能力的抬頭，從事了經濟的轉型，大力發展服務業，目前近 75% 勞動力投入服務部門，而工業部門僅剩 25%，主要著重原料和半成品的進口，再進一步加工和出口，農業則近 1%，屬於有高度競爭能力的部門。

有鑒於比利時早期的獨立是在鄰近強國環視之下，順服強鄰要求比國中立，然而仍免不了遭受它們的蹂躪。二次大戰後在東西陣營冷戰的對峙下，它加入了大西洋同盟的安全保障，其後傾全力發展經濟，並發揮了小國在國際政治上所能施展的最大空間，因此本文從歷史角度探究其小國的外交作為，以期作為台灣推展國際活動空間的借鏡。

貳、比利時國家的生存與發展

一、共同防衛的建立

1830年8月布魯塞爾爆發騷亂，竟演變成反叛荷蘭的統治，雖然荷蘭派軍隊前來恢復秩序，但是9月時比利時人已經建立臨時政府，於是11月初荷蘭與英國、法國以及普魯士接受英國和法國的提議，在倫敦舉行大使會議，結果強權之間同意休戰，接受比利時國家的獨立，不過比利時需要保持政治的中立，若遭遇外國的入侵，列強有義務維護它的中立性（Hyde, 1937: 81）。

19世紀中葉以來，德國和義大利的國家統一運動興起，強調民族國家（nation-state）歷史根源的重要，以作為強化統治者的正當性（legitimacy），比利時為了生存亦不例外，民族主義運動極為顯著，尤其是它有法國和普魯士強大的鄰國，而且國界的防衛實際上很薄弱，比利時也就對外倡導協商政策，以避免強大鄰國在國際上占優勢。

1914年8月第一次世界大戰爆發，10月比利時的強大鄰國德國為了攻打法國，採取最容易的路徑，入侵比利時予以占領，正式破壞了比利時既有的中立政策。雖然一次大戰後比利時致力恢復中立政策，但是1940年強大的鄰國德國再度將比利時當作入侵法國的理想路徑，進而占領比利時，破壞它的中立政策，直到1944年9月時英國、美國和比利時的地下軍隊才恢復比利時的自由。

在兩次大戰遭受入侵的經驗下，比利時對國家的安全與和平有著強烈的需求，當時面對蘇聯向歐洲西邊擴張勢力，尤其是 1948 年 2 月布拉格政變共產黨強力奪取政權，比利時和荷蘭、盧森堡 3 個小國就配合英國與法國簽訂『布魯塞爾條約』(*Brussels Pact*)，建立共同的防衛，以免萬一有外來的武裝侵略任何的會員國 (Baylis, 1984: 626-27)，這不但來自德國的復蘇，也來自其他強大的鄰國，依據該條約它們設立稱為西方同盟 (West Union) 的共同軍事指揮，由一位參謀總長領導，同時在經濟、社會與文化領域展開合作。不久之後，這 5 個簽約國深切了解到，它們無法以自己的力量擊退來自蘇聯這個新興強權的攻擊，而德國柏林遭蘇聯封鎖期間，西方世界展現的團結阻止了和蘇聯的軍事衝突，令美國有意鼓勵西歐同盟國家籌阻軍事同盟，1949 年 4 月西方世界的 12 國外長便齊聚華盛頓，簽署北大西洋公約組織的條約，比利時在當中成為所謂大西洋同盟 (*Atlantic Alliance*) 創始國之一 (Kaplan, 1953: 143-44)。依照北約這個集體防衛組織的規定，第 5 條稱任何武裝攻擊一個或更多的同盟國，將被視為攻擊所有的會員國，每個簽約國將以相同的行動包括武力的使用，協助受攻擊的同盟國 (Gallis, 1997)。

比利時作為大西洋同盟成員之一，自從 1966 年以來北約總部設在它的首都布魯塞爾，歐洲盟軍的最高總部 (*Supreme Headquarters Allied Powers Europe*) 亦設在比利時南部近 Mons 的地方，比利時自然是和美國密切的合作，以便履行北約賦予的責任，但是比利時對北約的承諾並不是沒有限制的，它對於 80 年代復蘇的西歐聯盟 (*West European Union*)，或是歐洲聯盟的共同安全暨防衛政策，以及聯合國安理會的決議文，同樣表示願意承擔責任。若就歐盟的共同安全暨防衛政策而言，比利時力主建立歐洲的軍事力量，1993 年 6 月它參加法國與德國混合旅的歐洲軍團 (*Eurocorps*)，派出約 1 萬 1 千名軍人，作為歐盟建立共同防衛的積極信號。再者，比利時倡言發展歐盟共同安全暨防衛的軍事與民間兩個層面，以達成國際上危機處理、災後重建等任務。在南亞爆發海嘯危機之前，它就提議歐盟建立

災難的緊急救助與相關的團隊編組，只是沒有獲得重視。此外，比利時倡言建立大西洋兩岸的對話，使歐盟與北約成爲平等的夥伴（Belgium Federal Public Service, n.d.1）。另外，就聯合國的維和行動而言，比利時十分願意派軍隊參加的活動，譬如它參加過索馬利亞的「恢復希望」（Restore Hope）和「聯合國在索馬利亞」（UNISOM）、東斯洛文尼亞（Baranya 的克羅埃西亞區）與波斯尼亞的「聯合國保護軍」（UNPROFOR）以及盧安達的「聯合國盧安達支援任務」（UNAMIR）（Franck, 1996: 150-62）等。

值得一提的是，比利時對於美國希望它參加的軍事活動，不是沒有保留。1980 年代首先是發生在國內部署第一批 16 枚（總共 48 枚）巡弋飛彈時，國內出現和平運動，令中間偏右的聯合政府倍感壓力，甚至 Wilfried Martens 首相的基督人民黨高層人士亦有反對美國核武的部署；其次，比利時拒絕美國爲反制蘇聯的化學武器，想在比國部署所謂二元的（binary）化學武器；再者，中間偏左的聯合政府國防部長 Gay Coeme 向北約核武計劃小組表示，比國對現代化短程武是相當的排拒。1990 年 8 月伊拉克入侵科威特的戰爭爆發，比利時覺得這與北約不相關，9 月國防部長 Coeme，表示要在聯合國與西歐聯盟的架構內作決定，比國給予的支持必需實現具體的需要，而且該國聽從聯合國與西歐聯盟所作的指示，因此基本上比利時政府沒有想參加美國的攻擊行動，而有意提供海軍執行聯合國安理會對伊拉克的禁運（Franck, 1996: 150-62）。

二、倡議多邊的自由貿易

比利時自從建國以來，對外政策的基石是促進國家經濟與商業的利益，因此主要外交政策的取向與決定多數考量經濟的、工業的或商業的利益。傳統上，政治體制的人士所持的看法是，一旦比利時沒有出口，它的工業生產便面臨生產過剩，導致廠商關門、人民失業以及「無最高的權威」（anarchy），所以追求海外市場尤其重要，主要是鄰國的市場，1900 年鄰國占比利時出口的 89%。以及進口的一半，其次是俄羅斯、埃及、中非、

阿根廷以及巴西等（Coolsaet, 2000: 1-20）。

二次大戰以來，以自由貿易為基礎的多邊主義架構是比利時新的對外政策走向。它為了促進出口貿易，除了國內設立「比利時外貿協會」(Belgian Foreign Trade Board)，這是由民間和政府代表組成的半官方機構，負責外國的關稅、配額以及進口等事務，更與荷蘭、盧森堡建立經濟同盟（Benelux Customs Union），以回應戰後小國可能遭遇邊緣化，這個經濟多邊主義的組織，是利用3國的協調機制，以有效地防衛自己的立場。

當歐洲在戰後陸續出現多邊組織時，中間偏右的政治精英採取限制政治干涉經濟的古典自由主義，比利時、荷蘭與盧森堡便和法國、德國與義大利從事煤鋼的聯合經營，以防止戰爭的再起，1951年它們簽署『歐洲煤鋼共同體條約』，該條約遂帶給比利時社會精英關心鄰國市場所能提供的商業與工業利益。這6個簽約國更進一步為確保戰後的和平與繁榮，1957年簽署以創建共同市場為目標的『歐洲經濟共同體與歐洲原子能共同體條約』（郭秋慶，1999：15-17）。

由於比利時首都布魯塞爾當作歐洲經濟共同體（或稱歐洲聯盟）的總部，其執委會、部長理事會與歐洲議會的大會等便設在此城市，歐盟的定期高峰會亦陸續在此城市舉行，2萬多名歐洲文官也以布魯塞爾為他們的家鄉，比利時當然將歐盟作為致力於國際組織的重要場域。目前歐盟由27個歐洲國家組成，它努力促進四大創造財富的工具—商品、勞務、資金與人員—自由流通，破除相關的障礙與簡化既存的規定，使歐盟境內每個人，不管是個人、消費者或企業，都能充分利用直接接觸4億8千萬人的機會。換句話說，歐盟的公民可以在各會員國境內生活、工作、上學與做生意，並且享有競爭性價格的商品與服務的廣大選擇機會。在這種情況下，歐盟會員國就不再處理國家的貿易政策，而交由歐盟執委會負責，執委會以會員國的利益和第三國（或其他國際組織）交涉與談判，並執行國際經濟的規範（Coolsaet, 2000: 1-20）。

實際上，歐盟建立的歐洲統一大市場，對於比利時經濟的發展意義重

大，就比國出口商而言，他們深切期望歐盟能夠含蓋所有比利時傳統的鄰國市場，比利時亦對歐洲經濟整合展現高度的共識，當今約 80% 的比利時出口貿易是和歐盟會員國；約 70% 的比利時進口貿易是來自歐盟會員國，而偏遠的市場（包括北美）並不占有比利時國際貿易過多的比重。另一方面，比利時的公司與勞工有著十分強的生產力，是世界上最高生產力之一，每小時的生產力排名世界第 3，尤其是工業、建築與財務的生產力特別高。其次，在比利時的公司結構中，中小型企業是歐盟國家最高的獲利者，它們又是比國公司的優勢者，主要是設在北部的佛拉芒（Flanders）地區，近乎 83% 的公司少於 10 位受雇者，97% 的公司少於 50 位受雇者，多數中小型企業是家庭企業，但這並不妨礙它們成為國際市場上重要的成員（Belgium Federal Public Service, n.d.2）。其次，比利時參與歐盟的經濟暨貨幣同盟（Economic and Monetary Union），將貨幣主權交給了設在德國法蘭克福的歐洲中央銀行，2002 年比利時發行歐元，這個歐元迄今總計 13 國發行，構成了所謂的歐元區，占有國際重要貨幣的分量。

參、以多邊主義爲主的外交政策

一、存在商業特質的雙邊主義

一個國家的外交政策通常是爲維護國家利益、國家安全以及經濟發展，比利時外交部的官方名稱是「聯邦涉外事務，對外貿易暨發展合作公共服務部」（Federal Public Service Foreign Affairs, Foreign Trade and Development Cooperation），它在外國設有超過 100 個大使館與總領事館，大使館位於其執行管轄權的國家首都，有時管轄權擴大到沒有大使館的鄰國，除了既定的外交任務，它們也爲比利時從事海外的公共服務，外交部在全世界總共聘用 2 千 8 百多人（Belgium Federal Public Service, n.d.2）。

當今比利時仍應用傳統的雙邊主義，這多少是因爲它排斥大國較偏愛

採取「接觸團體」(Contact group) 解決國際爭端，而不是多邊組織，像科索沃問題的解決。不過，雙邊主義事實上對比利時是有其需要性，像在國際多邊組織從事準備工作，而且雙邊主義具有經濟的意涵(Palmer & Colton, 1995: 603)。傳統上，比利時就是從戰略角度視某些國家(區域)有其優先性，因為它們提供比國不錯的貿易和投資機會，直到1980年代底，雖然過去的殖民地剛果(今天稱剛果民主共和國)與Ruanda-Urundi(今天稱盧安達和蒲隆地)¹早已獨立，但是比利時的非洲政策始終是具有商業性質的雙邊主義。其次，比利時關注中東地區和平帶來的利益以及阿爾及利亞的能源供應等。既使90年代以來經濟全球化愈來愈顯著，聯邦外交部還是重視雙邊主義的經濟意涵，只不過比利時並沒有對外商業和經濟的「進攻性雙邊主義」(aggressive bilateralism)。

二、利用歐盟施展更大的國際活動空間

歐盟對比利時而言，愈加成爲外交政策著力之所在。在民族主義經常突顯的歐洲，歐盟當然是和平和穩定的最佳保證，它在國際上由於會員國的政策與經濟被加以整合，有一定的國際分量，其聲音能夠被其他強權所聽到，尤其是歐盟的決策過程和它的活動中，制度的建立提供小型會員國相當多應用有品值德性(qualitative virtues)的機會，譬如協商、友誼的建立、或其它非強迫的工具，帶給權力可以出自互動的過程與結構之中(Goetschel, 1998: 22-23)，這對小國是特別有意義譬如比利時，它將權力交給歐盟卻常使它影響他國的能力得到相當的增加。

在歐盟早期的「歐洲政治合作機制」(European Political Cooperation) 時代，依照比利時駐歐盟常設代表Philippe de Schoutheete 的看法，它是主權國家之間竭力從事的外交協調²，所以比利時利用當時東西陣營和解

¹ 比利時保留和前殖民地特殊的連繫，目前剛果民主共和國即有比國法律學者的協助。

² 引自前奧地利外長Gareth Evans發表在*International Herald Tribune*的談話(James, 2000)。

(*detente*) 的機會，爭取歐洲得到其對國際事務的角色。1982 年比利時當輪值主席國，主張關切地中海國家，歐盟擴大到南歐。同時它倡言歐盟遵從 1980 年 6 月『威尼斯宣言』，承認巴勒斯坦人民的合法權力 (n.a., 1980)，5 年後比利時再當輪值主席國，為強化 12 國既定的立場，再度提出中東問題新的宣言，Leo Tindemans 外長亦在歐洲議會表示，如果想避免給國際人士放棄和平解決的印象，應該努力遵從歐洲的中東行動。

其次，1988 年 5 月歐盟高峰會的宣言呈現了比利時的企求，稱在國際舞台上各會員國強化「共同行動」，將「歐洲政治合作機制」升級以及建立歐盟對外行動的更大團結。若謂「歐洲政治合作機制」的制裁行動，比利時亦配合歐盟懷疑利比亞與敘利亞介入國際恐怖主義，而凍結對它們出口武器與軍事設備，以及減少二分之一駐在比利時的利比亞大使館人員以及限制利比亞人進入布魯塞爾。至於在制裁伊拉克入侵科威特方面，比利時則配合歐盟凍結伊拉克的資產（總計約 1 千億美元），直到伊拉克遵從聯合國第 687 號決議文。不過，有關制裁南非種族隔離政策的討論，Martens 首相和 Tindemans 外長是持反對的立場，因為他們兩人認為執行對南非單邊主義的貿易制裁是無用的，而且不利於比利時的國家利益，不過比利時還是需要配合多數會員國實施對南非的貿易制裁 (Franck, 1996: 152-53)。

其實，歐盟的長期外交協調對比利時政治精英產生共識，這就是超國家性可以強化小國在外交決策中的影響力，而聯邦外交部與首相正是從事歐盟外交的樞紐，因此冷戰將結束時，即 1990 年 3 月比利時提出建構歐洲的備忘錄給愛爾蘭輪值主席國，要求進一步改善歐洲機構的效率以及減少民主赤字，充分顯示比國偏愛歐洲整合採取聯邦主義的方案 (*federal option*)，隔年 3 月 Martens 首相更表示，政治同盟是歐盟職權的擴大，它可以強化民主正當性以及機構的效率，包括外交暨安全政策，而在馬斯垂克條約第二支柱的討論中，比利時明顯表示建立歐洲防衛，並以「北約優先」作代價促其實現，只是持大西洋主義的英國與荷蘭並不贊同 (Coolsaet & Soetendorp, 2001: 128-43)。

自從歐盟建立共同外交暨安全政策以來，比利時的外交不但沒有被壓縮，而且歐盟成爲它的聯邦外交部推動政策的機會與發揮影響力的場所，比利時外交決策者沒有必要單獨竭力國家對外交議題的立場，像阿爾巴尼亞、柬埔寨與亞撒哈拉等所作的，它卻可以獲得不可能以自己力量達成的外交政策，這充分展現在以下兩方面：

1. 建立了「協調」就是權力的表現

基本上，比利時的聯邦外交部設有「歐洲事務組」(European Desk)，作爲「歐洲協調」關鍵的諮商機構，它和另一個「各部之間外交政策會議」(Inter-ministerial Conference on Foreign Policy)定期開會，而地方層次的社群(communities)和區域(regions)的代表一定是受邀參加，即使他們是處理聯邦權限的議題，最後在聯邦外交部的決策下，進入歐盟爲維護自己的利益充分發揮協調的角色。就比利時在各國的協商過程而言，迄今多數國家認爲它是「中立的誠實掮客」(broker)³(Piet Van de Craen, 2002: 33)。

2. 建立了決策過程中相對的分量

當作一個歐盟的會員國，通體上是可以視爲減少了大國對較小國家的權力與影響力。比利時對歐盟，就是以它作爲爭取國家利益的工具。從比利時的中非政策可以看到，1990年代初它利用歐盟共同外交暨安全政策增進它的中非政策之有效性。比利時的對外行動，除了保持中非議題排進歐盟的議事日程，更利用部長理事會的非洲工作小組與部長理事會的會議實現它的立場。1994年底比利時更在雙邊/多邊的外交活動中，表達它對關鍵議題的看法，(1)難民的遣回；(2)在盧安達鼓勵民族與解和建立法制；(3)維持蒲隆地的穩定；以及(4)促進國際間的合夥，其結果使得歐盟總務理事會與當年底艾森(Essen)高舉會爲它的政策背書，給予比國更廣泛的國際

³ 比國在歐洲整合中推動最基本的制度改變之一是，部長理事會更以條件多數決取代一致決的決策程序。

支持。

此外，1993年比利時當輪值主席國時，執行『馬斯垂克條約』第5篇的規定，推動5個共同行動(joint action)，分別在以下領域：歐洲穩定公約；中東和平進程的支持，動員歐盟外交、經濟與財政資源；支持南非的民主與多種族的過渡過程；追求波斯尼亞的談判解決紛爭與人道救援行動；以及支持俄羅斯的民主過程(Franck, 1996: 152-58)。

再者，比利時對於巴勒斯坦和以色列的問題，主張通過歐盟的架構解決，1993年當輪值主席國時，它和意見相同的國家包括法、德兩個較大的國家聯絡，努力使中東問題恢復受重視，它還強力爭取談判的委任(Franck, 1996: 128-43)。

另外，值得一提的是，自從1997年以來比利時 Erik Derycke 外表定期表示，不認同「接觸團體」(contact group)的觀念或較大國家執政團(directoires)的建構，認為它們將傷及歐盟共同外交暨安全政策的決策，迄今比利時對於歐洲整合的發展，只勉強地接受未來核心歐洲(core-Europe)的理念(Coolsaet & Soetendorp, 2001: 128-43)。

三、規劃完善的發展與國際合作政策

基本上，外交政策與發展暨國際合作政策有著自己的財政和人力，一旦它們能聚合特定的策略，足以相互為用。2005年比利時在發展合作上，支出19億8千萬美元，占國民生產總值(GNP)的0.53%，居世界第6大發展援助國，今年則占國民生產總值的0.55%，直到2010年將增加發展合作經費至國民生產總值的0.7%。

比利時這個注重發展合作的國家，其發展政策是由「發展合作總署」(Directorate-General)負責，它在聯邦發展合作部長領導下，統籌有關的策略、計劃以及決策，並提供財源，其內部分別有政府計劃、特別計劃、非政府的國際組織(non-governmental organisation)計劃以及多邊主義與歐洲計劃等單位(Schevven, 1971: 5-10)，而發展合作總署」的正式合作事項，

則交由半官方的「比利時技術合作」(Belgian Technical Cooperation) 機構執行，這是一個公法下的公司。爲了國家從事公共服務，它是具有社會目的，執行比利時直接的雙邊合作，因此它和「發展合作總署」定期召開會議。一般而言，它們對於發展合作的討論十分的積極，提出的策略文件著重分析當前面臨的重大政策選擇以及提出國家的立場等，「比利時技術合作」機構在受援國的合作專員，是駐當地大使館的人員，他實際掌理合作計劃的提出、執行以及評估 (UNEVOC, 2007)。

依照 1999 年 5 月比利時發展合作法案的規定，國際合作的目標是打擊貧窮，達成人類可持續的發展，因此雙邊的援助集中在基本的健康關懷、教育與訓練、農業與糧食安全、基本的基礎建設以及社會的發展等，而雙邊合作主要在 24 個夥伴國，它們分佈各大洲，多數是最低發展的國家，優先的對象是非洲，盧安達、貝寧、尼日、塞內加爾以及象牙海岸等，它們占了約四分之三的經費。另外，北非天然氣供應國像馬格里布 (Maghreb) 國家，亦是受援國。至於多邊主義的合作，比利時則和約 20 個國際組織有往來，它們分別是歐盟、聯合國兒童基金會、世界衛生組織與國際紅十字會等，當中並列出優先的夥伴組織，而國際發展協會以及歐洲發展基金占了多邊組織經費的一半。另外，在非政府的國際組織方面，時常有著地理的限制，像在盧安達的集體屠殺後，比利時透過非政府的國際組織，強化該國司法體系的工作。

就發展合作的實例而言，1980 年代比利時科學家協助證實，中非洲的愛滋病主要是透過異性接觸傳染，其後它即努力在雙邊關係和國際論壇上表達關注，並經由發展合作機制和愛滋病控制人員從事廣泛諮詢，凝聚共識，再以雙邊的政府計劃在蒲隆地打擊愛滋病，1995 年比利時爲此動支 1 百萬歐元，而 2005 年則動支 2 千 5 百萬歐元 (Policy Paper, 2006)。

其次，比利時的國際合作，這方面是由「國際合作總署」負責策略、決策與評估，其預算約 6 億歐元，直接的國際合作占 24%，間接的雙邊合作占 36% 以及多邊的合作占 23%。若爲政府間合作，其協定爲 5 年期計劃，

仍由「比利時技術合作」機構執行，大使館的國際合作專員是諮詢對象：像亞太地區的孟加拉、柬埔寨、寮國與越南等是夥伴國，它們需提出國家策略文件，陳述所選擇領域的優先項目；其他國際合作則由相關的國際組織、非政府的國際組織以及大學配合比國國際合作的法律規定，依計劃執行所規定的活動，像目前實施中的土壤管理、都市近郊的農業、HORTIVAR的資料庫以及 DIMITRA（依古代希臘農業女神命名）的計劃等（Belgian Development Cooperation, 1999），每年至遲於 4 月底需由部長向國會提交年度對外國際合作評估報告。

就國際合作的實例而言，基於沙漠化主要涉及經濟、社會與環境的問題，1977 年聯合國召開有關的會議以來，採納消除沙漠化的行動計劃，20 年後聯合國提出消除沙漠化公約作為國際的法律架構，比利時參加了此一工作，它特別要是科學、研究和發展的計劃與措施。2007 年 9 月第 8 屆聯合國消除沙漠化公約各造會議在馬德里召開，比利時是由「國際合作總署」和 1 位科學協會代表出席（UNCCD, 2007）。它在非洲有不錯的經驗，非洲消除沙漠化的總經費約 2 億 4 千萬歐元。2007 年比利時亦一道與世界銀行的機構以及經濟合作暨發展組織（OECD），在布魯塞爾召開「改善治理與打擊貪污—在公共與私人夥伴中新的境界」國際會議，2 天的會議計有國際組織、國家以及私人部門的領導人參加，該會議的結論為即將召開的世界銀行、國際貨幣基金會與經濟合作暨發展組織的會期作鋪路工作。

四、外交職權下放「社群」與「區域」

自從 1994 年以來，比利時官方確立雙國家的（bi-national）特徵，將部分聯邦權力下放到次級的國家地區—「社群」和「區域」—組成新的聯邦國（修訂憲法第 1 條）（Hueglin & Fenna, 2005: 310），因此聯邦政府擁有的權力，像國際、外交、司法、財政與社會安全等重大職權，而「社群」與「區域」的自治地區和聯邦外交部在法律上地位平等，一定程度參與了外交事務，對文化和社會—經濟議題有國際條約的簽約權，而且「社群」

和「區域」的部長在有涉及其職權時，亦參與歐盟部長理事會的會議，若就佛拉芒（Flanders）的外交暨歐洲事務部而言，它的外交人員超過1百名⁴。

比利時以「社群」和「區域」作為次級的國家地區，前者負責構成族群的事務，像語言、文化與教育等，兩個主要的「社群」：北方的佛拉芒人約55%的人口，說的是荷語，以及南方的瓦龍（Wallonia）人說的是法語，至於布魯塞爾是雙語區，雖然多數的公民是說法語，而最東的角落則是說德語；後者是自主的經濟區，它負責與領土有關的事務，像城鎮計劃、環境、聘雇與出口促進等，分別是佛拉芒、瓦龍和布魯塞爾「區域」（Smith, 1989: 317-19）。

首先就佛拉芒「社群」而言，它在海外設有不少的外交代表，像荷蘭、法國（也對聯合國教科文組織、經濟合作暨發展組織與歐洲理事會有管轄權）、英國、德國、南非（也對莫三比克、那密比亞與賴索托有管轄權）以及歐盟等，在有些情況下，他們的文化部會提供基金支持海外的文化活動。其次，佛拉芒「社群」和許多國家簽訂合作與文化協定，特別是和新歐盟會員國，譬如在布魯塞爾設有佛拉芒—荷蘭之家（De Buren），提倡荷蘭文化，並當作佛拉芒和歐洲文化、社會與政治的論壇。在阿姆斯特丹設有文化之家（De Brakke Grond），和摩洛哥簽訂的協定在布魯塞爾成立佛拉芒—摩洛哥文化之家，推展文化的對話。佛拉芒「社群」和外國的合作是以荷蘭為第一優先，不但雙方進行交流，而且它設立荷語聯盟（Taalunie），此聯盟為政府間組織，致力於荷語與文學在全球的發展⁵，至於多邊的合作方面，特別是歐盟、歐洲理事會與國際文化政策網絡（International Network on Cultural Policy），而且它的外交暨歐洲事務部支持佛拉芒聯合國科教文組織信託基金的經費，推展文化的計劃等，並給伊拉克博物館有關的重建經費等。

⁴ 台灣的比利時駐台北辦事處（Belgian office Taipei）有文化的職權。

⁵ 參閱Wikipedia, “Dutch Language Union.” (<http://en.wikipedia.org>) (2007/8/20)。

再就瓦龍「社群」而言，它設有一般國際關係委員會，境內有法語（La Francophonie）中心，瓦龍—布魯塞爾音樂、戲劇與影像中心、魁北克、瓦龍與布魯塞爾青年局，以及在布魯塞爾設有歐洲法語中心。除此之外，它和荷蘭、南非、中國與摩洛哥有文化的優先計劃，並在柏林、華沙、布拉格，布加勒斯特、阿爾及利亞等成立瓦龍—布魯塞爾中心，在巴黎成立一般代表團，負責和法國與設在巴黎的國際組織發展外交關係。

最後就「區域」而言，無可否認比利時對外貿易會（Belgian Foreign Trade Board）對它的出口貿易供一般的支持，而國內 3 個「區域」仍設立自己的出口貿易單位，廣泛地執行相同的任務，像佛拉芒「區域」的出口貿易促進機構稱 Export Vlaanderen，而瓦龍的出口貿易促進機構稱 AWEX，它們不但提供自己「區域」取得外國的市場資訊，而且對於出口貿易給予協助和管理，其中佛拉芒「區域」的代表，在整體出口貿易上較瓦龍或布魯塞爾「區域」的代表有更大的管理權（Swenden, *et.al.*, 2006: 864-69）。

肆、結論

比利時自從國家獨立以來，因為是小型國家，被強鄰要求維持中立，也被強鄰打破中立主張，受創可謂至深，因此它在二次大戰之後排除中立政策，追求和平與穩定，其方法不是採取和鄰國合併，建立新或更大的政治實體以避免戰爭，而是偏愛進入國際的多邊體系當會員國。比利時首先是加入北約組織建立共同防衛，再倡導自由貿易，開放經濟，藉此在國際社會贏得小國相當可觀的國際活動空間，茲以其所展現的特徵加以說明：

1. 比國作為小國，人口與面積不大，首重經濟發展，強調自由貿易。它的雙邊外交主要考慮的是，有經濟或戰略意涵的國家，長期以來經濟外交並沒有消退，其受到的關注是在增加中；
2. 雖然比利時作為一個小國，聚焦於經濟與外交的工具，國家安全的維護對它們而言更顯得重要，這表示軍事同盟與建制是重要的。它

爲了防止共產主義的蘇聯威脅，進入了北約的多邊體系，聽從美國領導，不過自從冷戰結束以來，它從地緣戰略的角度出發，愈加倡導歐盟的歐洲安全暨防衛政策需要建立軍事資源，並在大西洋同盟內建立平等的對話機制，所以它並不是無條件的大西洋主義者；

3. 多邊主義的組織是可以提供小國國際活動平台，尤其在經濟全球化的時代。比利時重視地理上相臨的歐盟這個國際組織，歐盟對它而言，不但提供廣大的市場，增進經濟的成長，而且沒有制約它的外交，比利時國家的自治（autonomy）並沒有被減少，它在歐盟的重要決定中，是同等分量的國家，能夠維持外交與安全的核心價值，所以說歐盟是聯邦外交部推動外交政策的「加乘器」（multiplier），既提供外交政策的空間，還充當它發揮影響力的平台，使比利時發揮一定程度的國際能見度與重要性；
4. 比利時強調發展合作與國際合作，不太喜歡大國的強勢作爲。它的發展合作與國際合作，是以普世價值爲訴求，像人權、民主化、衝突預防與協調、武裝的解除以及民族的和解等，以充實外交政策的內涵，發揮了柔性實力（soft power）的力量，確實對它在國際舞台的角色有一定程度的助益，因此發展合作與國際合作是聯邦外交部重要的構成部分，從它們的目標、研議到評估，依循著法定的程序運作，不失爲小國建立其相關制度學習的對象。

以台灣而言，它即使是一個小國，仍需先完成國際法律地位的健全。再以新興國家形成的作爲，推展與鄰近具有戰略或經濟意涵的國家建交，以確保經濟發展所需的區域安全環境，這時像比利時這個小國的發展策略就更可以借鏡與學習。

參考書目

- 郭秋慶。1999。《歐洲聯盟概論》。台北：五南圖書出版公司。
- Baylis, John. 1984. "Britain, the Brussels Pact and the Continental Commitment." *International Affairs*, Vol. 50, No. 4, pp. 615-29.
- Belgian Development Cooperation. 1999. "Law on Belgian International Cooperation." May 25 (<http://www.dgic.be/>) (2007/8/16).
- Belgium Federal Public Service. n.d.1. "European Security and Defence Policy (ESDP)." (<http://www.diplomatie.be/EN/policy/policynotedetail.asp?TEXTID=49721>) (2007/8/16)
- Belgium Federal Public Service. n.d.2. "Belgian Economy." (<http://www.diplomatie.be/EN/belgium/belgiumdetail.asp?TEXTID=49019>) (2007/8/15)
- Coolsaet, Rik. 2000. "Trade Is War. Belgium's Economic Diplomacy in the Age of Globalization." *OSP Discussion Papers*, No. 62, pp. 1-20.
- Coolsaet, Rik, and Ben Soetendorp. 2001. "Belgium and the Netherlands," in Ian Manners, and Richard Whitman, eds. *The Foreign Policies of European Union Member States*, pp.128-44. Manchester: Manchester University Press.
- East, Maurice A. 1973. "Size and Foreign Policy Behavior: A Test of Two Models." *World Politics*, Vol. 25, No. 4, pp. 556-76.
- Franck, Christian. 1996. "Belgium: The Importance of Foreign Policy to European Political Union," in Christopher Hill, ed. *The Actors in Europe's Foreign Policy*, pp.150-62. New York: Routledge.
- Gallis, Paul E. 1997. "NATO: Article V and Collective Defense." (<http://www.fas.org/man/crs/97-717f.htm>) (2007/11/23)
- Goetschel, Laurent. 1998. *Small States Inside and Outside the European Union Interests and Policies*. Boston: Kluwer Academic Publishers.
- Hueglin, Thomas O., and Alan Fenna. 2005. *Comparative Federalism: A Systematic Inquiry*. New York: Broadview Press.
- Hyde, Charles Cheney. 1937. "Belgium and Neutrality." *The American Journal of International Law*, Vol. 31, No. 1, pp. 81-85.
- James, Barry. 2000. "Crisis Group Aims to Fill Diplomatic Reporting Gap." *International Herald Tribune*, January 11 (<http://www.ihf.com/articles/2000/1/11/>)

- eu.2.t_0.php) (2007/11/23).
- Kaplan, Lawrence S. 1953. "Atlantic Alliance: NATO's Role in the Free World." *Military Affairs*, Vol. 17, No. 3, pp. 143-44.
- n.a. 1980. "Venice Declaration." (http://www.knesset.gov.il/process/docs/venice_eng.htm) (2007/8/20)
- Palmer, R. R., and J. Colton. 1995. *A History of the Modern World*. New York: Alfred A. Knopf.
- Policy Paper*. 2006. "The Belgian Continuation to the Fight against HIV/AIDS Worldwide." (<http://www.dgos.be/documents>) (2007/8/19)
- Smith, Gordon. 1989. *Politics in Western Europe: A Comparative Analysis*. New York: Gower.
- Schevven, Raymond. 1971. "Belgium's Policy Regarding Cooperation in Development: Achievements and Prospects." (<http://www.dgdc.be/>) (2007/8/19)
- Swenden, Wilfried, Marleen Brans, and Lieven De Winter. 2006. "The Politics of Belgium: Institutions and Policy under Bipolar and Centrifugal Federalism." *West European Politics*, Vol. 29, No. 5, pp. 864-69.
- UNCCD. 2007. "Implementation of the Convention: Part One Compilation of Summaries of Reports Submitted by Developed Country Parties, Part Two: Synthesis of Reports submitted by developed Country Parties." (<http://www.unccd.int>) (2007/8/17)
- UNEVOC. 2007. "Agencies for International Cooperation in TVET: A Guide to Sources of Information." (<http://www.unevoc.unesco.org/donors>) (2007/8/19)
- Van de Craen, Piet. 2002. "What, If Anything, Is a Belgian?" *Yale French Studies*, No. 102, pp. 24-33.

A Study on the Diplomacy of Belgian Small State

Chiu-Ching Kuo

Professor, Graduate Institute of European Studies

Tamkang University, Taipei, Taiwan

Abstract

As a small state, Belgium plays a specific role in world stage. Owing to the strong neighbor of Germany, Belgian neutral policy was destroyed. After World War II, Belgium strongly desired security and took part in the Atlantic Alliance. Belgium's economic policy promotes open economy and export trade in order to acquire the interest of economic scale. Belgium's foreign policy focuses on strategic and economic interest offered by its neighbor states. Belgium also joins multilateral organizations, such as NATO, UN and OSCE, so that Belgium can use negotiation, friendship, and uncoercive instruments with its EU partners. Besides, the Directorate-General Development Cooperation developed in Belgium is worthy of notice. The autonomous Belgian "Community" and "Region" also have their own foreign affairs.

Keywords: Belgium, diplomacy of small state, development cooperation, neutral policy.