

- Sergeant-Haape, M. 1999. "Lomé rebuilding under way: Lomé V." *African Business* 241: 18.
- Shaw, T. 1979. "EEC-ACP Interactions and Images as Redefinitions of Eurafrika: Exemplary, Exclusive and/or Exploitative?" *Journal of Common Market Studies*. 18(2): 135-158.
- Sjursen, H. 2006. "The EU as a 'Normative' Power: How Can This be?" *Journal of European Public Policy*. 13(2): 35-251.
- Smith, K. 2005. "Beyond the civilian power debate." *Politique Européenne*. 1(17): 63-82.
- Smith, M. 1998 "Does the Flag Follow Trade? Politicisation and the Emergence of a European Foreign Policy." In *A Common Foreign Policy for Europe?: Competing Visions of the CFSP*. Ed. Peterson, J. & H. Sjursen. London: Routledge.
- Treacher, A. 2004. "From Civilian Power to Military Actor: The EU's Resistible Transformation." *European Foreign Affairs Review*. 9: 49-66.
- Viner, J. 1948. "Power Versus Plenty as Objectives of Foreign Policy in the Seventeenth and Eighteenth Centuries." *World Politics*. 1(1): 1-29.
- Whitman, R. 1998. *From Civilian Power to Superpower? The International Identity of the European Union*. Basingstoke: Macmillan.
- World Trade Organization. In http://www.wto.org/english/res_e/statis_e/trade_data_e.htm#top. 最新資料為 *International Trade Statistics* 2012. 可參考：http://www.wto.org/english/res_e/statis_e/its2012_e/its2012_e.pdf.
- Wright, N. 2011. "The European Union: What Kind of International Actor?" *Political Perspectives*. 5(2): 8-32.

後里斯本時代的共同安全暨 防衛政策：剖析歐盟的軍事能力

吳萬寶

摘要

自從 1999 年歐洲聯盟赫爾辛基高峰會議，決議建立共同安全暨防衛政策以來，歐盟已經在全球各地執行 33 項境外任務。這 33 項以民事任務為主的境外任務，一方面讓歐盟獲得如全球行為者或維護國際安全上不可或缺的要角的美譽；但另一方面，由於能力與意願的不足，以致於歐盟常被批評為，只願執行規模較小、危險性不高，以及成功機率較大的境外任務。共同安全暨防衛政策，顧名思義，乃是一項與歐盟的安全和防衛有關的政策。與歐盟其他帶有「共同」之名的政策相比較，該政策不僅建立較遲，發展也顯得緩慢。究其原因乃在於會員國對發展歐盟的軍事能力與歐盟的「防衛政策」仍是意見紛歧，以致於共同安全暨防衛政策，實際上看起來，是一項偏重於境外安全問題，且與歐洲防衛無關的政策。就現實主義的角度觀之，這個偏頗乃是必然的，因為國家才是外交、安全和防衛政策的主體；但就聯邦主義、統合主義者而言，共同防衛卻是歐洲統合最終的目標之一，而歐盟發展共同安全暨防衛政策，其最終目標就是要建立共同防衛。本文聚焦於歐盟的軍事能力，藉由分析 2009 年 12 月生效之里斯本條

約，在共同安全與防衛政策面向所提供的新工具，以及歐盟在境外軍事任務方面的實際作為，在結論中認為戰鬥部隊和常設性結構化合作，是歐盟在邁向防衛統合目標時，可寄以厚望的工具。

關鍵詞：歐洲聯盟、里斯本條約、共同安全暨防衛政策、境外任務、戰鬥部隊

The Common Security and Defence Policy in Post-Lisbon Era: Analysis of European Union's Military Capability

Wan-bau Wu

Abstract

Since the European Council established the Common Security and Defence Policy (CSDP) at the Helsinki Summit in 1999, the European Union (EU) has engaged in 33 overseas missions. Those missions, mainly of a civilian character, have earned the EU praise as an indispensable actor in maintaining global peace and security. However, due to deficiencies in capability and political will, the EU has criticized for involving itself solely small-scale, low-risk, likely to succeed operations. While the CSDP is indeed concerned with the security and defence of the EU, it is comparatively under-developed. From the outset, the development of military capability and the eventual establishment of a common defence have been among the EU's most disputed topics. The CSDP is seen to be more concerned with security problems beyond the EU's borders than with European defence. Pragmatically, this is unsurprising because foreign security and defence policy are prime concerns of the individual states rather

than the EU itself. For Federalists or Integrationists, common defence is one of the ultimate goals of the European integration, and the development of the CSDP shall lead to a common defence. This essay focuses on the EU's military capability, assessing first the instruments the Lisbon Treaty provided the CSDP, which entered into force on 1 December 2009. It then examines the significance of the EU's oversea military missions. In conclusion, this essay proposes that the Battle group and the permanent structured cooperation are the two most significant instruments for achieving European defence integration.

Keywords: European Union, Lisbon Treaty, Common Security and Defence Policy, out-of-area Mission, Battle group

壹、前言

相較於歐洲聯盟（European Union，以下簡稱歐盟）其他政策的建構與發展，共同安全暨防衛政策（Common Security and Defence Policy, CSDP）¹不僅來得遲，也發展得慢；更有甚者，當部分政策已成為歐盟對外關係中，強而有力的支柱時，共同安全暨防衛政策卻難以成為歐盟處理和解決問題的工具。遠者不論，近者如利比亞革命。當利比亞受到北非國家系列般的抗議、暴動與革命的影響，進而引發內部動亂時，歐盟會員國卻陷入派或不派共同安全暨防衛政策的核心工具——戰鬥部隊（Battle Group）的僵局。此一無法解決的僵局，最後以個別會員國（英、法）和北約的軍事介入收場。會員國的意見紛歧再一次凸顯出彼此之間對該政策，以及對實際運用軍事能力的態度差異。此一差異嚴重限制歐盟處理國際安全問題的能力，至少就所謂的「硬能力」而言。

另一方面，自 2003 年以來，歐盟卻在共同安全暨防衛政策的名義下，執行（過）27 項境外任務（out-of-area mission），其中包含 7 項軍事任務。這 7 項境外軍事任務雖未涵蓋彼得斯堡任務（Petersberg Tasks）最頂端的「創造和平的戰鬥任務」，卻也都圓滿達成任務的目標：維持地區穩定、確保居民安全、維護聯合國人員安全、解除武裝，以及監督武器銷毀等。這些圓滿完成任務的軍事任務團，再加上其餘的民事任務團（Civil Mission），讓歐盟成為一個全球性的行為者，也讓共同安全暨防衛政策成為一項具備實質內涵的政策。

1. 在里斯本條約（簡稱里約）生效之前，歐盟的安全與防衛政策的名稱為「歐洲安全暨防衛政策」（European Security and Defence Policy, ESDP），里約將其更名為「共同安全暨防衛政策」（Common Security and Defence Policy, CSDP）。本文使用「共同安全暨防衛政策」一詞，涵蓋里約生效前後的安全與防衛政策。

歐盟介入武裝衝突問題的遲疑與境外任務團的成效，兩者之間出現巨大的鴻溝。這一項鴻溝，從現實主義者的角度觀之是必然的，因為國家才是安全與防衛政策的主體，尤其是在涉及軍事方面；但從聯邦主義、統合主義來看，共同安全暨防衛政策將會是歐洲統合的最後一塊拼圖。國際關係理論對共同安全暨防衛政策的解釋不必然互相排斥，因為該項政策的發展已超出理論的解釋範圍之外，亦即各項理論只能解釋部分，難以窺探全貌。尤有甚者，歐洲統合的進程往往是進退交互：當遇到阻礙、停滯時，折衷妥協出的措施往往會成為下一個前進的起點。

以這一個由歷史經驗綜合出的「教訓」，可以看出 2009 年 12 月 1 日生效的里斯本條約（Lisbon Treaty，以下簡稱里約），將為發展顛簸的共同安全暨防衛政策注入新的動力。里約除了調整或新設立機構外，另提供的「常設結構化合作」（permanent structured cooperation），讓有意願，且也有能力的會員國在發展軍事能力方面，進行更進一步的合作，以強化歐盟的軍事工具，使歐盟成為一個「文武兼備、軟硬兼具」的國際行為者。

本文以里約為基礎，探討歐盟共同安全暨防衛政策的結構與內涵，並分析歐盟的軍事能力藍圖，檢討軍事任務團的成效，最後對共同安全暨防衛政策與歐盟的軍事能力的遠景，提出可能的發展方向。

貳、里約下的共同安全暨防衛政策

2009 年 12 月 1 日正式生效的里約，係歐盟條約自 1957 年羅馬條約（Treaty of Rome）之後的第五次修正，也是一項歷經長達八年之久的制度改革。期間，更經歷 2005 年法國和荷蘭公投

反對「歐洲憲法條約草案」（A Draft Treaty Establishing a Constitution for Europe），以及 2008 年 6 月愛爾蘭第一次公投拒絕憲法草案修正後的里約的重大挫折。里約的「緣起」可以追溯至 2001 年 12 月的雷肯（Laeken）高峰會。會後公布的「雷肯宣言」（Laeken Declaration）宣布將進行修憲工程，以便使歐盟更民主、透明和有效。² 如何讓歐盟的制度與機構更為「民主、透明和有效」，便成為長達八年之久的制度改革工程的主軸。2009 年 11 月，當歐盟 27 個會員國陸續通過里約後，代表歐盟制度改革工程正式告一段落，在可見的未來，應該不會再啟動制度改革。³ 這也意味著歐盟正式進入里約的時代。

就本文關注的面向，亦即歐盟的共同安全暨防衛政策與軍事能力來說，里約究竟帶來哪些「創新」？共同安全暨防衛政策規範於里約標題五第二章第二段，⁴ 從第 42 條到第 46 條，共五條條文。連同第一章「聯盟對外行動的一般規定」（General Provisions on the Union's External Action），可歸納出下列七點：

一、任務：從人道救援到對抗恐怖主義

第 42 條第 1 項指出，共同安全暨防衛政策為共同外交暨安全政策的組成部分，歐盟可利用該政策提供的民事與軍事措施，

2. 參閱：劉書彬，2008，〈里約與德國〉，張台麟主編，《歐盟統合與里約》，臺北：國立政治大學外語學院，頁 24-25；Torsten Oppelland, "Institutionell Neuordnung und Demokratisierung," in Olaf Leiß (Ed.), *Die Europäische Union nach dem Vertrag von Lissabon*, Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften, 2010: 79.

3. 參閱：Matthias Dembinski, "EU-Außenbeziehungen nach Lissabon." *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 18, 2010: 9.

4. 標題五的名稱為「聯盟對外行動的一般規定與共同外交暨安全政策的特殊規定」。

於外歐盟地區 (outside the Union)，執行維持和平、衝突預防和強化國際安全的任務。此外，第 43 條第 1 項詳細列舉歐盟的境外任務：聯合裁軍行動、人道與救援任務、軍事諮詢和協助任務、衝突預防與維持和平任務、危機處理中的戰鬥任務，包括創造和平和衝突後穩定。所有這些任務應有助於對抗恐怖主義，包括在第三國家境內協助對抗恐怖主義。

此一條款的任務規定可追溯至 1992 年西歐聯盟 (Western European Union) 的彼得斯堡任務，⁵ 1997 年歐盟會員國正式將其納入阿姆斯特丹條約；2003 年，歐洲安全戰略 (European Security Strategy) 於分析全球安全的主要威脅後，又增加了打擊恐怖主義、阻止大規模毀滅武器擴散、對抗組織化犯罪等任務；⁶ 之後再採納 2004 年布魯塞爾高峰會議通過的「2010 首要目標」(Headline Goal 2010)，最後形成里約第 43 條第 1 項的內容。⁷

另外值得一提的是，在里約中，共同安全暨防衛政策可視為是未來建立共同防衛 (common defence) 的先聲，第 42 條第 7 項則事先描繪出何謂共同防衛：「如果會員國於其領土上為武裝攻擊的受害者，其他會員國透過掌握中的各種手段，具有援助與協助的義務。」此一規定與西歐聯盟第 5 條的義務性防衛條款相當類

5. 彼得斯堡任務於 1991 年由西歐聯盟外長會議通過，目的在於賦予該聯盟新的任務與角色。彼得斯堡任務為人道任務與救援行動、維持和平、危機處理時的戰鬥任務，包括創造和平的措施。1997 年歐盟阿姆斯特丹高峰會議將彼得斯堡任務納為歐盟的任務，並視西歐聯盟為歐盟的延伸手臂，亦即歐盟可以委託西歐聯盟，執行彼得斯堡任務。

6. 見：“A Secure Europe in a Better World - European Security Strategy.” in <http://ue.eu.int/solana/docus/031208ESSIES.pdf> (2004/02/10)

7. 參閱：Gerrard Quille. February 2008. The Lisbon Treaty and its Implication for CFSP/ESDP, p. 5, in http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/document/dv/sede110208studylisbontreaty/_SEDE110208StudyLisbonTreaty_.en.pdf (2009/10/17)

似，只不過西歐聯盟早已不再被提起。⁸ 值得注意的是，本條款提到特定會員國的安全與防衛政策之特殊性質，以及北約為集體防衛的基石和執行時的論壇。換言之，里約雖訂定相當於集體防衛的條款，但為顧及部分會員國（如愛爾蘭、丹麥）和持大西洋主義路線的國家（如英國）在此一政策內的一貫立場，以明確的例外規範來減少這類會員國的疑慮。

二、政策的工具：民事與軍事能力

民事與軍事工具為賦予歐盟行動能力，執行上述任務的主要依據。在共同安全暨防衛政策的發展歷程裡，首先被確定建立的是軍事能力（1999 年赫爾辛基高峰會），繼之則是警察、法治、文人行政和市民保護等民事危機處理能力。之後，在實踐過程中，又加入邊界監督能力。民事與軍事工具由會員國提供，供歐盟運用，並非歐盟所有（第 42 條第 3 項）。

里約，乃至先前的條約，並未明訂民事與軍事能力的具體內容。兩者都是歷屆高峰會議的主要議題之一，但討論結果並未刊載在高峰會議決議內，而是以主席結論報告的方式，附加在正式的決議文件之後。與先前條約不同的是，附加於里約後的第 10 號議定書 (Protocol) 不僅正式確定「戰鬥部隊」(Battle Group) 為執行軍事任務的工具，還規範此一戰鬥部隊應有能力在 5 至 30 日內，執行第 43 條列舉的各式任務，最長可持續至 120 天。⁹

8. 里約第 11 號附錄有關執行第 42 條時提到：「歐洲聯盟應和西歐聯盟共同起草彼此之間強化合作的制度。」兩者之間的強化合作指的是「義務性防衛」條款。換言之，要協調的是布魯塞爾條約第 5 條和里約第 42 條第 7 項之間有關會員國義務性防衛的問題。

9. 里約第 10 號議定書，見：<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:083:0201:0328:EN:PDF> (2012/10/05)

從歐盟的民事和軍事任務團來看，歐盟的軍事工具主要有兩項：由歐盟國家和第三國家自願提供組成的歐盟武裝部隊 (Euro-Force)，以及由個別國家、兩國或多國組成的戰鬥部隊。兩者的最大差異在於前者為任務編組，任務結束後即解散，或轉為參與另一國際組織的安全部隊，如聯合國的維和部隊。後者則是每半年輪值一次，輪值期間，接獲命令後，可於最短時間內派往衝突地區。在民事工具方面，涵蓋警察、法官、獄政、稅務和海關等具專業背景的人員。

三、政策的實踐範圍：外歐盟地區

有別於先前條約的規範，里約第 42 條第 1 項正式將歐盟的行動範圍界定於「外歐盟」(outside the Union) 地區，把歐盟會員國所屬領土排除在適用範圍之外。這是一項新的規範，因為在 2003 年 1 月 1 日起正式實施的尼斯條約第 17 條中，未見到類似的規定，甚至當時連「共同安全暨防衛政策」(不論是名稱或規定) 都未寫入條款。直到歐盟憲法條約草案才將共同安全暨防衛政策和外歐盟地區正式納為條文的內容。由於共同外交暨安全政策係屬歐盟的對外政策，故該項政策的適用範圍自然為外歐盟地區。其實，將任務範圍界定為「外歐盟」地區，有其不得不然的因素。最主要的原因在於北大西洋公約組織 (North Atlantic Treaty Organization, NATO，以下簡稱北約) 維護歐洲安全的優先性，以及部分會員國將承擔維護歐洲安全的責任繫於北約，而非歐盟之上。因此，實踐此一政策的場域就只能限定在外歐盟地區。

再者，任務範圍界定為「外歐盟」地區，係歐洲統合的邏輯必然。歐洲統合計畫本身就是一項和平計畫，目的在於消除近百年來，歐洲各國之間戰爭頻仍的因子。經歷近六十年的發展，歐

洲統合已證明其成效，各會員國之間的戰爭已不可想像，彼此之間已經建立和平化解各項衝突的機制。因此，具強制力選項的共同安全暨防衛政策的適用範圍，自然不再對內。

所謂的「外歐盟」地區，究竟到哪裡？包含哪些區域？德國前參謀總長諾曼 (Klaus Nauman) 曾表示，歐盟長期的目標是有能力介入一場距歐盟「首都」布魯塞爾 4,000 至 6,000 公里之遙的武裝衝突；¹⁰ 希爾曼 (Jörg Hillmann) 則提出距布魯塞爾 10,000 公里的數字。¹¹ 此外，歐洲安全戰略 (European Security Strategy)¹² 也指出共同安全暨防衛政策可能介入的區域：中東、非洲大湖區、¹³ 朝鮮半島，以及個別國家如索馬利亞、賴比瑞亞、阿富汗等。綜上所言，「外歐盟」地區是一個相當模糊的概念，歐盟是否在共同安全暨防衛政策的名義下，派出民事，甚至是歐盟武裝部隊到哪個區域，端視各會員國的考量。

10. 見：Klaus Nauman, "Die europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik - Ein Torso oder der erste Schritt Europas zu globaler Handlungsfähigkeit?" Erich Reiter (Hrsg.), *Jahrbuch für internationale Sicherheitspolitik 2001*, Hamburg: Verlag E.S. Mittler & Sohn GmbH, 2001: 204.

11. Jörg Hillmann, "Europäische Entscheidungsfindung und Operationsplanung im Rahmen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik," in Bernhard Chiari and Magnus Pahl (Eds.), *Auslandseinsätze der Bundeswehr*, Paderbon: Schöningh, 2010: 181-182.

12. 2003 年 12 月，歐盟高峰會通過標題為「一個安全的歐洲在一個更好的世界裡」(A secure Europe in a better world) 的「歐洲安全戰略」，該戰略旨在為歐盟的國際性角色、戰略目標和相對應的能力與工具，提出藍圖與具體的執行措施。見：吳萬寶，2004，〈歐盟歐洲戰略之研究〉，《研究與動態》(大葉大學共同教學中心半年刊)，第 10 期，頁 103-115。

13. 非洲大湖區包括剛果、蒲隆地、盧安達、烏干達和坦尚尼亞。

四、政策的預算

除了涉及軍事行動或具防衛意涵的支出，以及經部長理事會一致決另有決議者之外，執行共同外交暨安全政策所需的經費，皆來自歐盟的預算（第 41 條第 2 項）。在非使用歐盟預算的活動或任務中，所需的經費由會員國依據各國國內生產毛額的比例分攤之。

此外，在預算方面，里約亦授權部長理事會去建立特殊程序，以確保可快速獲得歐盟預算中的緊急支出，尤其是安全暨防衛政策內，各項任務之準備工作的經費需求。在任務無法動用歐盟預算方面，理事會應以條件多數決方式，建立由會員國支付的「啟動基金」(start-up fund)。當任務無法動用歐盟預算時，理事會可授權高級代表動用「啟動基金」。

以目前歐盟執行境外任務的實際情形來看，在民事型的危機處理任務方面，其所需經費由執委會編列的「共同外交暨安全政策預算」(CFSP budget) 支應，預算的動用則由部長理事會決定。部長理事會透過「聯合行動」(Joint Action) 決定任務預算的規模，執委會則負責預算支出的相關作業。

在軍事型任務的經費支出方面，原則上可分為兩類：個別支出和共同支出 (common costs)。所謂的個別支出，係指在整個任務執行過程中，個別會員國所承擔的支出，其依據的是北約“costs lie where they fall”的原則。一般是指各國派遣人員的薪資、所需的裝備。而共同支出是由會員國共同承擔。在這一部分，理事會於 2004 年 2 月通過「雅典納機制」(ATHENA mechanism)，作為軍事型任務預算來源的依據。¹⁴

14. 參閱：“Financing ESDP operations,” in <http://www.consilium.europa.eu> (2009/01/08)

五、歐洲防衛局

里約第 42 條第 3 項第 2 款規定，歐洲防衛局 (European Defence Agency) 應在防衛能力的發展、研究、籌獲和軍備方面，辨識行動需求、促進滿足此類需求的措施、強化防衛部門的工業與科技基礎、參與界定歐洲能力與軍備政策，以及協助理事會評估軍事能力的進展。

歐洲防衛局由會員國自願參加組成，任務有五大項（第 45 條）：

- (一) 辨識會員國的軍事能力目標和評估會員國遵守所承諾之軍事能力；
- (二) 協調任務行動需求和通過有效的、互補的籌獲措施；
- (三) 研擬多邊計畫，以滿足軍事能力目標，確保會員國執行計畫的協調性和處理特殊的計畫；
- (四) 協助國防科技研究，協調和計畫聯合研究活動；
- (五) 辨識與執行任何強化軍事部門之工業和技術基礎的有用措施，提高國防支出的效用。

歐洲防衛局直屬部長理事會，高級代表為該局的主管和指導委員會 (Steering Board) 主席。指導委員會為最高決策機構，由各會員國國防部長（除丹麥外）或其代表和執委會代表組成，每年在部長層級至少開會兩次。自成立以來，歐洲防衛局於 2005 年 11 月通過「防衛籌購行為準則」(Code of Conduct on defence procurement)，簽署的會員國將其武器裝備採購計畫公布於該局的網站上；處理大約超過 40 件研究與技術合作案；2006 年 11 月通過共同投資計畫，20 個會員國投資 5,500 萬歐元，進行技術研

發。2007 年的工作重點在於訂定能力發展計畫，對未來所需能力進行更精確的分析、發展歐洲國防研究與技術策略、研擬歐洲國防與科技工業基礎策略等。近年來，由於各國國防經費刪減，「共用和分享」(Pooling and Sharing) 遂成為防衛局的工作重心，其具體的合作計畫如法、義、葡、西、比等五國的直升機飛行員聯合訓練計畫、戰鬥部隊後勤聯合供給與訓練、多國野戰醫院，以及 14 國參加的海面監視能力等。¹⁵

六、會員國的義務

截至目前，政府間合作 (inter-governmental cooperation) 一直都是共同外交暨安全政策與共同安全暨防衛政策的特質。在此一原則下，會員國成為歐盟外交、安全和防衛政策的主要依靠，尤其在政策執行的資源方面，幾乎全都來自於會員國的提供。因此，里約便對會員國課以應盡的「義務」。其中，主要的義務有下列兩項：

- (一) 依據第 24 條第 3 項，會員國應該以忠誠和多邊團結的精神，積極和毫無保留地支持歐盟的對外與安全政策，以及在此一領域內符合歐盟的行動。會員國應共同合作，以強化和發展多邊政治團結。再者，會員國應避免任何違反歐盟利益，或損害其效率的行動。
- (二) 第 42 條第 3 項第 1 款規定會員國應提供民事與軍事能力給歐盟執行共同安全暨防衛政策；組建多國部隊的會員國亦可提供該項能力供歐盟使用。第 2 款則明確規定，會員國

15. 見：<http://www.eda.europa.eu/Aboutus/Whatwedo/pooling-and-sharing> (2012/11/05)

應漸進地改善其軍事能力。

除了「義務」之外，里約也提供機會，讓會員國可以在安全與防衛政策內，擔任更大的角色。依據第 44 條第 1 項，理事會於決定境外任務時，可將執行任務的責任委託給「一群有意願和具有執行此一任務所需之必要能力的會員國」。在軍事能力方面，滿足較高標準和承諾提升軍事能力的會員國可以參加「常設性結構化合作」(Permanent Structured Cooperation)。

七、防衛統合：常設性結構化合作和義務協助

常設性結構化合作係指積極發展和提升軍事能力的合作。¹⁶ 參與合作必須是滿足較高之軍事能力標準，且負擔具約束性之承諾（如參與高強度的戰鬥任務）的國家（第 42 條第 6 款）。依據第 46 條第 1 款，願意參與的國家必須通知理事會和高級代表，並由理事會決定成立常設性結構化合作，以及確定參與的國家的名單。日後，若有其他會員國願意參與合作，也可依據相同程序辦理。如果已參與的國家無法符合「常設性結構化合作備忘錄」第 1 和第 2 條的規定，則理事會可用條件多數決的方式中止該國的參與；若要退出，也必須知會理事會。¹⁷

16. 有關「常設性結構化合作」，可參閱：Sven Biscop and Franco Algieri (Eds.), *The Lisbon Treaty and ESDP: Transformation and Integration*, Gent: Academia Press, 2008.

17. 至 2013 年 8 月為止，理事會尚未宣布成立「常設性結構化合作」。換言之，截至目前，會員國還未提出參與「常設性結構化合作」的申請。與最近一次「常設性結構化合作」有關的理事會決議，見：Council of the European Union, 3105th Council meeting, in http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ecofin/123656.pdf (2013/08/02)

義務協助 (Obligation of Aid and Assistance) 並不是指軍事聯盟條約的義務性防衛，而是一種基於會員國義務的協助。第 42 條第 7 款規定，如果某個會員國的領土為武裝攻擊的「受害者」，其他會員國應根據聯合國憲章第 51 條，提供一切可能的援助和協助。¹⁸ 但這些行動既不得損害特定會員國的安全與防衛政策的特殊性，也必須符合會員國在北大西洋公約組織內的承諾。

對共同安全暨防衛政策而言，里約的「新舉」正反評價不一。持正面論點的人士認為，「此乃歐盟歷史上的第一次，里約賦予歐盟發展一致和廣泛之外交、安全和防衛政策的機會，並讓歐盟除了扮演全球經濟行為者之外，同時扮演全球政治行為者。」¹⁹ 米西羅里 (Antonio Missiroli) 亦表示，「里約提供相當好的法律和政治基礎，去完成它（亦即共同歐洲外交、安全和防衛政策），也讓歐盟可以扮演更積極的國際角色，一個符合其所宣示之意圖的角色。」²⁰

持負面論點者將焦點對準於歐盟的軍事化，以及對北約可能的影響之上。在歐盟軍事化論點上，反對者乾脆將里約內的相關條款看作是歐盟更進一步地軍事化。²¹ 尤其是第 42 條第 3 項第 2 款第 1 句：「會員國應漸進地改善他們的軍事能力」，和第 10 號附錄的戰鬥部隊，被質疑是歐盟軍事化最明顯的表徵。此外，畢斯基 (Lothar Bisky) 亦批評，「里約讓全球性的軍事任務更為容

18. 截至目前，歐盟的「義務性協助」尚無實例發生。

19. Klemens H. Fischer, "Europäische Außen- und Sicherheitspolitik nach Lissabon," *Zeitschrift für Außen- und Sicherheitspolitik*, 1. Oktober 2008 <http://www.aussenpolitik.net> (2009/07/22)

20. Missiroli, Antonio, "The Impact of the Lisbon Treaty on ESDP," *European Communities*, 2008: 17, <http://www.europarl.europa.eu/activities/expert/eStudies.do?languageEN> (2009/10/17)

21. 參閱："Einfluss des EU-Vertrags auf Verteidigungspolitik weiter unklar," 13 Februar 2008, <http://www.euractiv.com/de> (2009/10/17)

易，加速侵略性地貫徹歐洲的利益。」²² 另外，遠在大西洋彼岸的麥克那瑪拉女士 (Sally McNamara) 撰寫的一篇文章篇名，充分表露出對歐盟發展自主性軍事能力的疑慮："The EU Reform Treaty: A Threat to Transatlantic Alliance"²³

其實，這兩種意見似是而非。前者有意忽略「歐洲安全戰略」的主張，無視軍事能力只是歐盟執行外交、安全和防衛政策的最後 (the last resort)，而非唯一的選項；後者恐有過度渲染歐盟建立軍事能力的意圖之嫌。美國擔心的是，歐盟會發展出獨立於北約之外的軍事結構與能力。如此一來，將使得北約成為「無用武之地」，連帶地大幅削弱美國對歐洲安全的主導權，進而使美國退出歐洲成為事實。事實上，無論從歐盟軍事能力的現實面或從里約的相關條款（第 42 條第 2 項第 2 段和里約附錄第 10 號）來看，北約依舊是歐洲安全和共同防衛的基石，主張里約將傷害北約，應是言過其實。²⁴

參、歐盟境外任務團

歐盟發展共同安全暨防衛政策，其目的乃在於藉由會員國提供的民事和軍事工具，讓歐盟有能力執行外歐盟地區的維持

22. "Iren stimmen Vertrag von Lissabon zu," *Süddeutsche Zeitung*, in <http://www.sueddeutsche.de/politik/429/489812/text.print.html> (2009/10/10)

23. Sally McNamara, "The EU Reform Treaty: A Threat to the Transatlantic Alliance," *Backgrounder* 2109, Washington D.C.: The Heritage Foundation, 2008: 1-13. <http://www.heritage.org/Research/Europe/bg2109.cfm> (2009/10/17)

24. Anthony Luzzatto Gardner and Stuart E. Eizenstat, "New Treaty. New Influence?" *Foreign Affairs*, March/April 2010: 112-115.

和平、衝突預防和強化國際安全等任務。除此之外，在素有共同安全暨防衛政策催生者之稱的 1998 年英法聖馬洛 (St. Malo) 會議上，兩國同意「歐盟必須具備建立在可信賴之武力上的自主行動能力，有運用此一武力的可能和意願，以便為國際危機做出反應。」²⁵ 儘管英法兩國對「自主」(autonomous) 一字所具的內涵，各有不同的看法。²⁶ 透過此一政策和會員國提供的民事與軍事能力，歐盟得以介入國際危機與衝突場域，派遣歐盟武裝部隊，赴外歐盟地區執行條約所宣示的任務。

1999 年 12 月，歐盟宣布將建立民事與軍事能力。三年後，歐盟即表示已具備派遣境外任務團的能力。2003 年，歐盟派遣它的第一個境外任務團：歐盟波士尼亞—赫塞哥維納警察任務團 (European Union Police Mission)。迄今 (2014)，歐盟已經在全球各地執行 (過) 33 項民事／軍事型任務 (見表 1)。截至 2014 年 9 月，尚在執行中的還有 17 項任務。這 17 項任務分別位於東南歐、中亞、非洲和中東等地。

表 1 歐盟境外任務團一覽表 (2003-2014/09)

起迄時間	任務名稱	地點	派遣人數*	合作的國際組織	備註
2003/01-2012/06	警察任務團 EUPM	波士尼亞— 赫塞哥維納	400		已結束
2003/03-2003/12	軍事任務 Concordia	馬其頓	400	北約	已結束
2003/06-2003/09	軍事任務 Artemis	剛果民主 共和國	1,800	聯合國	已結束
2003/12-2005/12	警察任務團 EUPAT	馬其頓	200		已結束
2004/07-2005/07	法治任務 EUJUST	喬治亞	9	歐安組織	已結束
2004/12-	軍事任務 Althea	波士尼亞— 赫塞哥維納	600	北約	
2005/04-2007/06	警察諮詢任務 EUPOL	剛果民主 共和國	50		已結束
2005/05-	安全部門改革 EUSEC	剛果民主 共和國	51		
2005/07-2013/12	法治任務 EUJUST	伊拉克	56		已結束
2005/07-2007/12	協助非洲聯盟	達富	60	非洲聯盟	已結束
2005/09-2006/12	監督任務 AMM	亞齊	80	東南亞國家 協會	已結束
2005/11-	邊界監督 EUBAM	加薩走廊	9		
2005/12-	邊界監督 EUBAM	烏克蘭和 摩爾多瓦	220		

25. Französisch-britische Gipfeltreffen der Staats- und Regierungschefs am 4. Dezember 1998 in St. Malo, *Internationale Politik*, 2-3, 1999: 127-128

26. 法國對「自主」的解釋是，歐盟可自行決定於何時，以何種方式，介入哪個地區的衝突問題；英國的「自主」意涵較為狹隘，指的是當北約決定不干涉時，歐盟可自行決定是否介入。

2006/01-	警察任務 EUPOL	巴勒斯坦	112		
2006/01-2006/06	警察諮詢 EUPAT	馬其頓	30		已結束
2006/07-2006/11	歐盟武力 EUFOR	剛果民主 共和國	2,400	聯合國	已結束
2007/06-	警察任務 EUPOL	阿富汗	490		
2007/07-2014/09	警察任務 EUPOL	剛果	40		已結束
2008/01-2009/03	軍事任務 EUFOR	查德、 中非共和國	3,700	非洲聯盟、 聯合國	已結束
2008/06-2010/09	安全部門改革 EU SSR	幾內亞比索	30		已結束
2008/02-	法治任務 EULEX	科索沃	2,065		
2008/09/01	監督任務 EUMM	喬治亞	375		
2008/12-	軍事任務 EU NAVFOR	索馬利亞 外海	1,200	聯合國、 北約	
2010/04-	軍事訓練任務 EUTM Somalia	索馬利亞	125	聯合國、 美國	
2011/04-08	人道援助 EUFOR	利比亞			已結束
2012/06-2014/01	安全任務 EUAVSEC	南蘇丹	64	聯合國	已結束
2012/07-	非洲之角國家 海運能力訓練 EUCAP Nestor	吉布地、 肯亞、索馬利 亞、坦尚尼 亞	96	聯合國、國 際海運組織	
2012/07-	訓練安全部門 EUCAP SAHEL Niger	奈及利亞	91		

2013/02-	軍事訓練任務 EUTM	馬利	580		
2013/05-	邊界安全 EUBAM	利比亞	110	聯合國	
2014/02-	維護地區安全 EUFOR RCA	中非共和國	700	聯合國	
2014/05-	訓練安全部門 EUCAP Sahel Mali	馬利	(尚在 招募 中)		
2014/07-	安全部門改 革諮詢任務 EUAM	烏克蘭	(尚在 招募 中)		

* 由於各種因素，派遣人數會隨時變動，並非固定值，且人數含當地雇用人員。

* 作者自行整理，資料來源：http://www.eeas.europa.eu/csdp/missions-and-operations/index_en.htm (2014/09/20)

這 33 個任務，依其類型來區分，多為民事型任務，軍事型任務只有 9 個。民事型的任務，依據任務重點可分為：監督與監視（巴爾幹地區、印尼亞齊、喬治亞）、邊界站監視（巴勒斯坦地區拉法、摩爾多瓦—烏克蘭）、警察訓練與強化（阿富汗、波士尼亞、剛果民主共和國、馬其頓）、安全部門改革（剛果民主共和國、幾內亞）和法治（伊拉克、科索沃）等。這些任務的規模不一，小從喬治亞法治任務團的 9 個人，大到科索沃法治任務團的 2,065 人。

在軍事型任務團方面，任務目標大抵為衝突預防、維持和平與穩定情勢，除亞特蘭大任務外，幾乎沒有以武力介入衝突的例子。即使在 2006 年 8 月於剛果面臨交戰團體的武裝戰鬥時，歐盟武裝部隊依舊沒有介入衝突。至目前為止，歐盟武裝部隊尚未執行彼得斯堡任務中強度最高的創造和平任務。（見表 2）

表 2 歐盟境外軍事型任務團一覽表 (2014/09)

任務名稱 (代號)	值勤地區	任務目標	第三國 參與
Concordia	馬其頓	1. 監視馬其頓與科索沃邊界 2. 確保馬國的政治改革過程 3. 維護歐盟和國際組織人員的安全	土耳其、 加拿大、 冰島等
Althea	波士尼亞	1. 維護地區安全 2. 確保各方遵守道頓協定	智利、 瑞士、 土耳其
Artemis	剛果民主 共和國	1. 穩定安全情勢 2. 確保難民、國際組織人員安全 3. 保護機場	加拿大、 南非、 塞內加爾
EUFOR DR Congo	剛果民主 共和國	1. 協助聯合國維和部隊 2. 於部署地區保護平民 3. 協助保護金沙沙機場	土耳其
EUFOR Tchad/RCA	中非、查德	1. 保護民眾的安全，尤其是難民 2. 確保人道救援物資的運送與安全抵達 3. 保護聯合國工作人員、設施的安全	阿爾巴尼 亞、俄羅 斯、克羅 埃西亞
EUTM Somalia	索馬利亞	1. 訓練索馬利亞武裝部隊	
EU NAFOR Somalia	索馬利亞 外海	1. 保護世界糧食計畫之船隻的安全 2. 保護商船的安全 3. 監視索國海域內可能危及海運的活動 4. 採取必要措施，包括使用武力在內，嚇阻和干預海盜行為 5. 逮捕、扣留和轉送海盜現行犯	挪威、克 羅埃西亞、 烏克蘭
EUFOR RCA	中非共和國	1. 維護地區安全 2. 擔任非洲組織部隊接手之前的安全任務	土耳其
EUTM Mali	馬利	1. 在有關武裝部隊的指揮管制、後勤補給鍊、人力資源和國際人道法方面提供專業知識與諮詢 2. 訓練馬利的戰鬥部隊，但不介入戰鬥	

* 作者自行整理。

* 資料來源：http://www.eeas.europa.eu/csdp/missions-and-operations/index_en.htm
(2014/09/20)

歐盟軍事型任務團的規模比民事型任務團要大得多，人數從馬其頓的 400 人到非洲查德的 3,700 人不等。然而，若和聯合國或北約軍事任務團相比，則歐盟武裝部隊的規模並不算大。2012 年 7 月，聯合國在四大洲共派遣 16 個維持和平任務團，參與的國家有 117 個，武裝部隊人數達 81,594 人。其中，有 7 個在非洲，總共部署 60,553 人。²⁷而歐盟共有 22 個會員國參與聯合國的維和任務，但僅派出 5,359 人。²⁸在北約方面，2012 年北約會員國共派遣 134,969 人到阿富汗（129,469 人）和科索沃（5,576 人）執行任務。美國雖以 90,000 人，居北約阿富汗部隊 (ISAF) 人數之首，歐盟國家卻在科索沃承擔主要人力，歐盟 21 國共派遣 4,033 人 (72%)。歐盟會員國參與北約任務的總人數多達 36,340 人。²⁹2014 年，北約在阿富汗的部隊人數縮減至 41,124 人，歐盟國家仍有 9,335 人參與北約的任務。此一數目多於歐盟截至 2014 年的 18 項軍事/民事任務團人數的總和 (6,884 人)。

從歐盟國家參與三個組織的人數比較可以得知，歐盟國家非常「放心」參與北約的軍事任務。最大的原因或許在於，歐盟國家信任美國的軍事能力，以及「願意」在美國的領導下參與軍事行動。³⁰此外，會員國之間的內部意見紛歧，尤其是面對動武決

27. 見：UN - Peacekeeping Fact Sheet, 31 May 2012, in <http://www.un.org/en/peacekeeping/resources/statistics/factsheet.shtml> (2012/07/15)

28. 保加利亞、捷克、愛沙尼亞、波蘭和羅馬尼亞並無派遣軍人參與維和行動。

29. 見：NATO 官方網站提供的資料，http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_52060.htm (2012/07/15)

30. 最明顯的例子為北約科索沃任務。當美國的注意力轉移至亞洲，有意逐步將美國軍力移轉至他處，並把科索沃任務移交給歐洲國家時，歐洲國家卻表示：all in, all out (同進同出)。美國於是將派遣到科索沃的部隊，減少至「象徵性」的 781 人。

定時，各國的反應不一，導致最後結果是依據個別國家或北約的途徑，而非以歐盟的架構來解決面對的衝突。³¹

歐盟的境外軍事任務團僅有 9 個，其武裝部隊派駐的區域，除馬其頓和波－赫地區外，非洲成為主要場地。其中，又多集中在剛果民主共和國、查德和索馬利亞外海。歐盟武裝部隊的任務多以維護地區民眾和各國際組織人員的安全，以及穩定社會秩序為主，甚少介入當地武裝團體之間的衝突。非洲剛果等地距離歐洲甚遠，且在該地區所發生的武裝衝突不會直接涉及歐盟的安全，為何非洲會成為歐盟軍事任務團的主要派遣區？

如果從歷史的角度來看，非洲國家多為歐洲國家的前殖民地，即使非洲國家在 1970 年代陸續獨立後，前殖民母國仍試圖在經濟上維持影響力，或以間接駐軍的方式，在政治上保有某種操控的可能性。³² 非洲國家獨立後問題叢生，為協助其解決建國後的問題，歐盟提出發展援助與自由貿易以為因應。1990 年代，歐盟建立共同外交暨安全政策後，遂將安全、貿易和發展整合成為歐盟與非洲關係的主軸。在此一主軸下，因個別國家（尤其是前殖民母國）的特殊國家利益，導致這些國家「利用」歐盟作為實踐其國家利益的工具。最明顯的例子是法國多次推動歐盟，派遣武裝部隊到非洲執行維和任務。法國不僅以其聯合國安理會成員的身分在聯合國內，提議由聯合國授權或呼籲歐盟派遣軍事任務團至非洲，也在歐盟內部主動要求成為任務團的領導國 (Lead

31. Michael E. Smith, *Europe's Foreign and Security Policy - The Institutionalization of Cooperation*, Cambridge: Cambridge University Press, 2004: 258-259; 另參閱: Adrian Hyde-Price, "European Security, Strategic Culture, and the Use of Force," *European Security*, 13(4), 2004: 23-343.

32. Hans Wassmund, *Grundzüge der Weltpolitik - Daten und Tendenzen von 1945 bis zur Gegenwart*, München: Verlag C.H. Beck, 1985: 64.

Nation)。³³ 以 Artemis 為例，實際上，它是一個歐盟架構內的法國境外任務團。法國推動此一軍事任務的目的有三：恢復法國在大湖區的影響力、將歐盟當作是實踐法國利益的工具，以及滿足法國對歐盟自主，亦即不依賴北約的訴求。³⁴

對法國的企圖，德國和英國是歐盟會員國內持有較多疑慮的國家，兩國並且在數次的軍事行動提議中，拒絕或是有保留地派兵參與。³⁵ 不過，部分會員國雖也擔心法國將其非洲政策歐盟化的企圖，卻仍派兵參與，其原因無他，「若無法國參與，將一事無成」。³⁶

其次，歐盟向來支持聯合國處理國際衝突，派遣武裝部隊維持和平的行動，而聯合國維和行動的任務重點又在非洲，³⁷ 歐盟境外軍事任務團多派往非洲乃成為理所當然之事。綜合歐盟官方文件的說法，歐盟與聯合國在維護國際安全的互動關係方面，總共有四項原則：(1) 聯合國可授權委託歐盟執行衝突預防、危機

33. 法國擔任領導國並不意外，因為自 1960 年代以來，法國已經在 15 個非洲國家，進行過約四十次的軍事干預行動。見：Asle Toji, *op.cit.*, p. 102.

34. Peter Schmidt, "The EU's Military Involvement in the Democratic Republic of Congo: Security Culture, Interests and Games," *Contemporary Security Policy*, 32(3), 2011: 569; 另參閱：Christian Schrade, *Eufor RD Congo - Die ESVP zwischen altruistischer Wahlhilfe und europäischen Planspielen*, München: GRIN Verlag, 2008.

35. 如 2006 年的歐盟武裝部隊剛果任務 (EUFOR DR CONGO)，德國雖派遣 500 人參加，卻堅持其部隊不進入衝突地區剛果民主共和國，而是駐紮在鄰國加朋 (Gabon)。

36. Gerhard Marchl, "Militärisches Eingreifen im Namen der EU und der UNO: EUFOR Tchad/RCA," in http://www.bmlv.gv.at/pdf_pool/publikationen/2011117.pdf, 148-149. (2012/07/27)

37. 2004 年，聯合國全球總共執行 13 項軍事維和行動，其中有 5 項在非洲，其次為中東地區有 4 項。從 2005 年到 2010 年，前兩項數字分別為：16(7)、15(8)、15(8)、17(10)、16(8) 和 15(7)。2014 年 6 月，聯合國維和行動部門在全球執行 17 項維和行動，其中有 9 項在非洲。見：<http://www.un.org/en/peacekeeping/archive/2014/bnote0614.pdf> (2014/09/20)

處理和衝突後重建的工作；(2) 歐盟依據聯合國憲章的原則，做出它對國際和平與安全的貢獻；(3) 歐盟尊重聯合國安理會維持和平和國際安全的主要責任，以及 (4) 歐盟和聯合國在危機處理與衝突預防方面的加強合作。³⁸ 歐盟上述 9 個軍事型任務團，不是來自於聯合國的授權，³⁹ 就是歐盟主動呼應聯合國的呼籲。⁴⁰ 從歐盟實際執行的軍事任務來看，歐盟武裝部隊履行的功能有二：呼應聯合國的呼籲，獨自派遣軍事任務團至非洲執行衝突預防與處理的任務；或在聯合國的授權下，歐盟武裝部隊擔任短暫的、過渡的維和任務，直到聯合國的大規模維和部隊抵達為止。

最後，歐洲安全戰略與歐盟和非洲的特殊關係，致使歐盟對非洲投注更多的關注與資源。歐盟與非洲的關係由來已久，從較早的洛梅協定 (Lomé Convention)、歐非政治對話，2001 年的首屆歐非高峰會到 2007 年雙方建立戰略夥伴關係，簽訂共同戰略，以促進非洲的和平、安全、民主治理和基本人權，永續發展經濟、協助發展千禧年目標等，都可以看出歐盟對非洲的投入。⁴¹

除了上述原因之外，另有人認為，歐盟之所以將軍事任務團派往非洲，乃在測試新近建立的共同安全暨防衛政策的機制與能

力。⁴² 此一觀點認為，歐盟的軍事能力仍處於發展中，故傾向選擇只承擔雖重要，卻較少困難，且成功機率較高的任務，而這些任務多半在非洲。⁴³

歐盟派遣數量著實不少的民事／軍事任務團，至四大洲執行多樣化的任務，該如何評價這些任務團的成效？普遍說來，多數皆會給予這些任務團正面，乃至讚賞的評價，因為這些任務團都完成其任務目標。⁴⁴ 如果比較歐盟、北約和歐安組織的境外任務團，則可發現歐盟任務團的多樣性與涵蓋面，實超出其他兩個組織甚多（見表 3）。可以這麼說，歐盟遠比北約或歐安組織更適合處理衝突預防、危機處理和衝突後重建的工作。雖是如此，卻也無法掩蓋任務團暴露許多單一或共同的缺點：從人員招募不足、經費未即時到位、後勤與運輸能量不足，甚至到監視邊界使用的望遠鏡數量不足等。⁴⁵

38. 吳萬寶，2003，《邁向歐盟建軍之路：歐盟共同安全暨防衛政策》，臺北：華伯文化，頁 177-180。

39. 如 2006 年的歐盟武裝部隊剛果任務來自安理會第 1671 號決議案的授權，2007 年的中非／查德任務則來自安理會第 1778 號的授權。

40. 如 2003 年的 Artemis 任務、2008 年的索馬利亞打擊海盜任務。

41. 參閱：Maurizio Carbone, "The European Union in Africa: In Search of a Strategy," Federiga Bindi (Eds.), *The Foreign Policy of the European Union: Assessing Europe's Role in the World*, Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 2012: 256-269. 另見：European Union External Action: the Continental Approach," in http://eeas.europa.eu/africa/continental/index_en.htm (2012/07/10)

42. Alex Vines, "Rhetoric from Brussels and reality on the ground: the EU and security in Africa," *International Affairs*, 86: 5, 2010: 1091.

43. Sven Biscop, "Europe: A Time for Strategy," in <http://www.irri-kiib.be/paperegm/eg27.pdf> (2009/09/14)

44. 前任歐盟高級代表索拉納曾說："Combined, these operation represent a significant engagement by the EU on the key stability challenges.... And where we have acted we have succeeded." 轉引自：Bastian Giegerich, Charles Orlianges and Sammi Sandawi, "Operative Tendenzen der ESVP," Franco Algier (Eds.), *Militärische Aspekte der Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik im Lichte der deutschen EU-Ratspräsidentschaft*, Bremen: Lit Verlag, 2008: 35.

45. Karl von Wogau, "Die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik seit den Beschlüssen der Staats- und Regierungschefs im Jahre 1999 in Köln," Gerd F. Kaldrack and Hans-Gert Pöttering (Eds.), *Eine einsatzfähige Armee für Europa*, Baden-Baden: Nomos, 2011: 39-40.

表 3 歐盟、北約和歐安組織任務團一覽表（單位：人）

歐洲聯盟 (2014/04)	北約 (2014/08)	歐安組織 (2013/12)
<ul style="list-style-type: none"> · 波赫軍事任務 Althea 600 · 剛果安全部門改革 40 · 剛果警察諮詢任務 31 · 加薩走廊邊界監督 9 · 烏克蘭和摩爾多瓦邊界監督任務 220 · 巴勒斯坦警察任務 112 · 阿富汗警察任務 490 · 剛果警察任務 40 · 科索沃法治任務 2,065 · 喬治亞監督任務 375 · 索馬利亞軍事任務 EU NAVFOR 1,200 · 索馬利亞軍事訓練任務 125 · 非洲之角國家海運能力訓練任務 96 · 奈及利亞安全部門訓練任務 91 · 馬利軍事訓練任務 580 · 利比亞邊界安全 110 · 中非安全維護任務 700 	<ul style="list-style-type: none"> · 阿富汗 41,124 · 科索沃 4,882 · 監視地中海 · 非洲打擊海盜任務 · 支援非洲聯盟 	<p>東南歐</p> <ul style="list-style-type: none"> · 阿爾巴尼亞辦公室 21（歐安組織人員）+ 64（當地雇員） · 波士尼亞－赫塞哥維納任務團 68 + 346 · 蒙地內歌羅任務團 11 + 32 · 塞爾維亞任務團 30 + 116 · 科索沃任務團 166 + 437 · 史考皮耶任務團 56 + 117 <p>東歐</p> <ul style="list-style-type: none"> · 摩爾多瓦任務團 13 + 39 · 烏克蘭協調者計畫 3 + 41 <p>南高加索</p> <ul style="list-style-type: none"> · 巴庫辦公室 11 + 29 · Yerevan 辦公室 7 + 40 · 明斯克會議輪值主席個人代表 6 + 11 <p>中亞</p> <ul style="list-style-type: none"> · Ashqabat 辦公室 6 + 19 · 阿司塔納辦公室 6 + 22 · Bishkek 辦公室 26 + 91 · 塔吉克辦公室 28 + 132 · 烏茲別克協調者計畫 2 + 18
總計：6,884 人	總計：46,006 人	總計：456 + 1,554 人

* 因各國際組織所提供之資料的截止日期不同，故三個組織的人數計算基期也不同。

* 各組織的任務團的派遣人數非固定，會因各種因素隨時變動。

* 資料來源：歐盟、北約和歐安組織官方網站，由筆者自行整理。

歐盟執行過這麼多的任務，但若仔細檢視這些分布於四大洲的任務，可以看出歐盟明顯喜歡規模較小、強度較低，且是衝突前或衝突後的危機處理行動。而這些行動具有的特質是「在國際議題上屬低強度」，且「由政治介入和大筆經費來成功解決的機率較高」。⁴⁶ 就歐盟的軍事任務而言，法國、德國和波蘭組成的「威瑪三角」(Weimarer Dreieck) 在 2010 年 12 月初，向高級代表提出的改善共同安全暨防衛政策的建議書中表示，在數次成功的任務（波士尼亞、剛果、查德、科索沃等）之後，共同安全暨防衛政策已經成為一項有效的危機處理工具，而歐盟也成為一個被認可和受歡迎的安全行為者。⁴⁷ 果真如此？以下將以三個事例來檢視共同安全暨防衛政策的實際成效。

一、2008 年剛果民主共和國

歐盟對剛果並不陌生，歐盟的第一個不依賴北約的自主性軍事任務即是在剛果，且從 2003 年起，歐盟在剛果執行過四次的境外任務（軍事任務兩次、警察和安全部門改革各一次），投入的援助經費以數億歐元計。⁴⁸

46. Alse Toje. 2010. *The European Union as a small power after the post-cold war*, New York: Palgrave Macmillian, 99-100.

47. 見：Gemeinsamer Brief der Außenminister Frankreichs, Deutschlands und Polens, Michèle Alliot-Marie, Guido Westerwelle und Radoslaw Sikorski sowie der Verteidigungsminister Alain Juppé, Karl-Theodor zu Guttenberg und Bogdan Klich zur Weiterentwicklung der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik an die Hohe Repräsentantin der EU für die Außen- und Sicherheitspolitik Ms. Catherine Ashton. Berlin/Paris/Warschau, 6.12.2010, in http://weimarer-dreieck.eu/fileadmin/templates/multiflex3/PDF/aktuelles/Brief_06-12-2010.pdf (2012/07/12)

48. 僅是 2006 年的剛果總統與國會大選，歐盟提出超過 1 億歐元的援助經費。2008-2013 年，歐盟編列 5 億 8,000 萬歐元協助剛果進行各項改革。見：EU Relations with Democratic Republic of Congo, in http://eeas.europa.eu/congo_kinshasa/index_en.htm (2012/07/10)

2008 年秋天，剛果東北部再度爆發武裝衝突，剛果成為歐盟外長理事會的主要議題。法國外長 Bernard Kouchner 循往例要求歐盟派兵介入，比利時支持，但卻遭到索拉納的反對，英國則態度不明。12 月 4 日聯合國安理會通過第 1834 號決議案，決定增援聯合國剛果任務團 (United Nations Mission in the Democratic Republic of Congo, MONUC)，⁴⁹ 祕書長潘基文 (Ban Ki-moon) 並正式要求歐盟在聯合國增援部隊抵達之前，派遣軍事任務團到剛果，協助維持當地秩序和保護民眾安全。不過，對歐盟來說，聯合國安理會的決議案來得太遲，因為在此之前，部分歐盟會員國幾乎已經拒絕將歐盟武裝部隊視為可能的選項。

擔任 2008 年下半年歐盟戰鬥部隊輪值任務的英國即表明，阿富汗任務的負擔過重，致使英國已無餘力再執行剛果任務。再者，英國國防部宣稱，「將英軍派至剛果，並不符合英國的國家利益。」此外，西班牙和義大利坦承無領導軍事任務的能力，而荷蘭只願提供軍事任務所需的經費。德國則是因 2006 年的剛果經驗，不願再陷入剛果泥沼。⁵⁰ 歐盟國家最終對派遣武裝部隊再度前往剛果一事，並無達成共識。

49. 見：EU Security Council, "The situation concerning the Democratic Republic of the Congo," in <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N08/611/43/PDF/N0861143.pdf?OpenElement> (2012/08/02)

50. Alex Vines. 2010. "Rhetoric from Brussels and reality on the ground: the EU and security in Africa," *International Affairs*, 86: 5, 1101-1102.

二、2008 年歐盟查德／中非任務團 (EUFOR Tchad/RCA)

自 2003 年蘇丹達富地區爆發武裝衝突以來，超過 20 萬以上的難民湧入查德和中非共和國，對兩國造成災難性的影響。2007 年 7 月，法國建議派遣歐盟武裝部隊到查德。在歐盟承諾支持聯合國的解決方案之下，聯合國於 2007 年 9 月通過第 1778 號決議案，授權歐盟派遣武裝部隊到查德和中非共和國，執行保護平民和難民的安全、協助人道運輸與國際援助人員的安全、保護聯合國人員與設施的安全。⁵¹ 儘管聯合國已授權歐盟派遣武裝部隊，但歐盟遲至 2008 年 3 月才開始執行維和任務，原因除了會員國對提供武裝部隊、誰應負擔所需經費、誰可提供後勤裝備等，遲遲無法做出決定之外，⁵² 另在於查德叛軍認為歐盟武裝部隊係為保護查德總統德比 (Idriss Déby) 而來，故提早於 2 月發動攻勢。⁵³ 這更讓派遣歐盟武裝部隊一事難上加難。

歐盟武裝部隊在查德執行任務一年後，於 2009 年 3 月將任務後續工作交給聯合國維和任務團 (United Nation Mission in the Central African Republic and Chad)。歐盟前任高級代表索拉納認為，查德任務證明歐盟已經成為一個全球性安全和穩定的提供者，也成為聯合國的安全夥伴；更重要的是，歐盟已證明其軍事能力足以信賴。⁵⁴ 但在評論者的眼中，實情是「歐盟無能協助國際民間

51. 聯合國安理會第 1778 號決議案，見：<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N07/516/15/PDF/N0751615.pdf?OpenElement> (2012/08/10)

52. Else Toje, *op. cit.*, p. 108.

53. Alex Vines, *op. cit.*, pp. 1094-1095.

54. 見：“Chad mission shows EU is effective in giving stability,” *The Irish Times*, 13 March 2009, in <http://www.consilium.europa.eu/javier-solana-offline> (2012/06/13)

救援組織、歐盟花太多時間巡邏於廣大無人居住的地區、歐盟的任務無法扭轉衝突情勢」，⁵⁵ 以及歐盟和聯合國的任務在於「處理症狀，而非解除衝突的根源」。⁵⁶

對國際危機組織 (International Crisis Group) 來說，要有效解決查德東部邊境的問題，國際社會不能再採行鴛鴦政策，必須處理動亂根源。而歐盟的角色是，必須協助組成和經費援助有關查德東部的和平會議，法國政府必須視和平會議的進展為是否支持查德政府的條件。⁵⁷

三、歐盟索馬利亞海軍任務 (EU NAVFOR Somalia)

根據國際商會 (International Chamber of Commerce) 國際海事局 (International Maritime Bureau) 的年度報告指出，2011 年全球共發生 439 件海盜攻擊事件，其中有 275 件發生在索馬利亞東岸和非洲西岸的幾內亞灣。⁵⁸ 索馬利亞外海是發生海盜攻擊事件的主要地區，2011 年共發生 236 件 (54%)。雖比 2010 年的 219 件多了 17 件，但海盜成功劫持船隻的事件卻從 2010 年的 49 件，減少為 2011 年的 28 件。根據海事局的年度報告，海盜之所以越來越難成功劫持船隻，乃肇因於國際海軍部隊的努力。以 2011 年的第

四季來說，國際海軍部隊的預防性介入至少破獲 20 個海盜團體 (Pirate Action Group)，⁵⁹ 讓被劫持的船隻從 19 件減少為 4 件。

2012 年上半年，海盜攻擊事件明顯減少。尤其是在索馬利亞外海，攻擊事件從 2011 年的 163 件減少為 69 件，被劫持的船隻從 21 艘減少為 13 艘，顯示出包括歐盟海軍部隊在內的國際海軍打擊海盜的成效。⁶⁰ 然而海盜越來越難「謀生」，並非僅是歐盟海軍部隊的預防性介入或發生攻擊事件時及時馳援而已，航行船隻改走安全性較高的固定航線，以及船上聘用私人安全警衛，都大大減少被劫持的機率。⁶¹ 從歐盟亞特蘭大任務的目標來看，歐盟海軍部隊的確發揮作用，成功減少或阻止海盜攻擊事件。但就事件本質來說，海盜劫船事件雖發生於海上，其解決方案卻在陸上，亦即問題的核心點在於索馬利亞這個國家的國家重建與建立和平。這兩項目標不是歐盟海軍部隊，也不是武力可以解決的。

上述三個事例顯示出，歐盟的武裝部隊是一項解決現況問題的緊急措施。誠如索拉納所說，「它可以拯救生命」，但卻無法根除問題的根源，意即若無搭配政治、經濟等措施，軍事任務團對促進與強化國際安全的效果是有限的。

55. Also Toje, *op. cit.*, pp. 110-111. 另參閱：Gerhard Marchl, "Militärisches Eingreifen im Namen der Eu und der UNO: EUFOR Tchad/RCA," in <http://www.bmlv.gv.at/pdf-pool/publikationen/20111117> (2012/07/27)

56. Gerhard Marchl, "Militärisches Eingreifen im Namen der Eu und der UNO: EUFOR Tchad/RCA," p. 160. In <http://www.bmlv.gv.at/pdf-pool/publikationen/20111117> (2012/07/27)

57. 見：International Crisis Group - Chad: Powder Keg in the East, Africa Report No.149, 15 Apr 2009, in <http://www.crisisgroup.org/en/regions/africa> (2012/07/29)

58. 見："Piracy attacks in East and West Africa dominate world report," in http://www.iccwbo.org/News/Article/2012/Piracy_attacks_in_East_and_West (2012/07/22)

59. 參閱：EU NAVFOR disrupts another suspected Pirate Action Group, in <http://www.eunavfor.eu/2011/04/eu-navfor-disrupts-another-suspected-pirate-action-group/> (2012/07/22)

60. 見："Six month drop in world piracy, IMB report shows," in <http://iccwbo.org/News/Articles/2012/Six-month-drop-in-world-piracy> (2012/07/22)

61. 見："Germany plans to regulate anti-piracy security firms," in <http://www.dw.de/dw/article/0,,16109731,00.html> (2012/07/22)

肆、歐盟軍事能力現狀與可能發展

歐盟發展軍事能力，主要目的是讓歐盟在衝突預防和危機處理領域內，具有自主決策與行動能力，以處理國際危機。更深一層的意義是，這一項能力可以逐步發展成為共同防衛，亦即以建立一支「歐洲軍」(European Army) 為最終且核心的目標。⁶² 歐盟建立軍事能力，一般雖以「歐盟的軍事化」⁶³ 或「歐盟建軍」⁶⁴ 稱之，歐盟的官方網頁與各式文件，皆一再指出，歐盟發展自主決策與行動能力的努力「不是在建立一支歐洲軍」。⁶⁵ 儘管如此，若將時間拉回上一世紀 1950 年代的歐洲統合過程，則可以說，西歐國家建立跨國的軍事能力有兩條路線：一是以國家間合作為基礎的西歐聯盟，另一條是以統合為根基的歐洲防衛共同體。如眾所周知，前者自其成立後，一直生存在北約的陰影之下；後者則對當時的法國人來說過於「激進」，而遭受失敗的命運。⁶⁶ 從此以後，軍事議題被排除在歐洲統合的議程之外，而西歐聯盟則

扮演西歐國家之間商討安全議題的論壇。歐洲統合過程中，此一經濟、安全／軍事分離的兩軌制，直到 1990 年代，東南歐爆發連串武裝衝突，而歐盟卻束手無策後，才有改變。

歐盟的改變，亦即將安全／軍事議題正式提上檯面，成為日常議程之一，甚至逐漸制度化，乃來自於歐盟主要國家，尤其是英國的態度改變。⁶⁷ 以英國的「大西洋主義」立場來說，⁶⁸ 英國會贊成歐盟發展自主的決策與行動能力（聖馬洛會議宣言），的確如 Joloyn Howorth 所稱，其影響是具革命性的。⁶⁹ 不過，英國的同意是有保留的，亦即在不影響北約的優先性之下，歐盟可以建立自己的軍事能力。

在英法聖馬洛會議的開啟之下，歐盟隨即於 1999 年的科隆和赫爾辛基會議上，確定發展歐盟軍事能力的「赫爾辛基首要目標」(Helsinki Headline Goal)：在 2003 年之前，建立一支五至六萬人的快速反應部隊，以便執行彼得斯堡任務。此一部隊可在 60 日內於衝突地區部署完畢，以及有能力在該地區執行任務至少一年。此外，也將在部長理事會的架構內，增設新的政治與軍事機構，以便部長理事會能依據個案，做出派遣歐盟武裝部隊執行彼得斯堡任務的決定，以及在部長理事會的監督下，掌握必要的政治控制和戰略領導。

62. 見：Martini Albani and Franziska Brantner, "Eine Europäische Armee – Vision oder zwingende Notwendigkeit?" Gerd F. Kaldrack and Hans-Gert Pöttering (Eds.), *Eine einsatzfähige Armee für Europa*, Baden-Baden: Nomos, 2011: 92-105.

63. Gerald Oberansmayr, *Auf dem Weg zur Supermacht – Die Militarisierung der Europäischen Union*, Wien: Promedia, 2004.

64. 吳萬寶，2003，《邁向歐盟建軍之路：歐盟共同歐洲安全暨防衛政策》，臺北：韋伯文化。

65. 參閱：尼斯高峰會議主席結論報告附件六之附錄一。其文字為："For that purpose, Member States have decided to develop more effective military capabilities. This Process does not involve the establishment of a European army."

66. 所謂的「激進」，其實就是歐洲防衛共同體所具備的「超國家」(Supranationality) 特性。參閱：Martin Trybus, "The Vision of the European Defence community and a Common Defence for the European Union," Martin Trybus and Nigel D. White (Eds.), *European Security*, New York: Oxford University Press, 2007: 13-42, at pp. 28-29.

67. Joloyn Howorth, *Security and Defence Policy in the European Union*, New York: Palgrave Macmillan, 2007: 33-37.

68. 所謂的「大西洋主義」，其定義應該是在外交政策上與美國距離的遠近。越近者，越支持並扈從美國外交政策，從而出兵用武者，稱之為「大西洋主義」者；反之則是「歐洲主義」者。見：Pierangelo Isernia and Philip P. Everts, "European Public Opinion on Security Issues," *European Security*, 15(4), 12/2006: 456.

69. Joloyn Howorth, *op. cit.*, p. 36.

從歐盟防衛統合的角度來看，「赫爾辛基首要目標」的確注入一股新的動力，以及為歐盟在國際危機與衝突的場域，增添新的行動與執行能力。然而，「赫爾辛基首要目標」卻也面臨西歐國家自進行防衛合作以來，兩項不易克服的難題：政府間合作與超國家主義，以及歐洲路線與大西洋路線。這兩條路徑的錯綜交會，讓共同安全暨防衛政策看起來像是一幅「奇怪的政治現象」。⁷⁰事實上，「赫爾辛基首要目標」是一個政府間合作的目標，而不是超國家主義者想像的建立「一支歐洲軍」；另外，這一支歐盟的快速反應部隊，卻又是建立在至少兩項限制性條件上：一為尊重個別會員國對北約的承諾義務（里約第 42 條第 3 項），以及當北約整體不介入時，歐盟可自主決定動用此一武力。前者意味著會員國可自行決定是否參與此一目標，後者表明北約的優先性。

歐盟自提出「赫爾辛基首要目標」之後，增設機構的進展相當快速，陸續成立「政治暨安全委員會」、「軍事委員會」和「軍事參謀部」。但在建立軍事能力方面，儘管各會員國在「能力承諾會議」上，自願提供的武裝部隊人數與各式武器數量遠超過「赫爾辛基首要目標」所需，直到 2003 年，歐盟卻無法達成「赫爾辛基首要目標」。其原因在於會員國在雙重負擔下（亦即同時為北約和歐盟的會員國，對兩者皆負有提供軍事能力的承諾），不是難以提供足額的武裝部隊，在歐盟的旗幟下執行共同的任務，就是國防預算普遍不足，無法改善既有的軍事能力缺

70. Jolyon Howorth, "The EU's Security and Defence Policy: Toward a Strategic Approach," in Christopher Hill and Michael Smith (Eds.), *International Relations and the European Union*, New York: Oxford University Press, 2011: 222.

失。為「修補」無法達成赫爾辛基首要目標的窘境，以及持續推動歐盟的安全與防衛政策，會員國在 2004 年通過「2010 首要目標」(2010 Headline Goal)，企圖在 2010 年讓歐盟有能力部署功能完整，且可獨立完成任務的戰鬥部隊 (Battle Group)，以處理國際危機任務。戰鬥部隊由約 1,500 人的步兵團和後勤支援組成。在歐盟部長理事會通過「危機處理構想」，決定採取軍事行動後，歐盟戰鬥部隊應該在 10 天內部署完畢，且開始執行為期 30 天的任務，最長可執行 120 天。⁷¹

歐盟戰鬥部隊自 2005 年成立以來，幾乎每半年都有兩支部隊隨時待命中（見表 4）。但迄今，歐盟還未曾動用過戰鬥部隊，即使在 2006 年的剛果、2008 年的查德或 2011 年的利比亞等事件中，都有輪值的戰鬥部隊，歐盟會員國最終採取的是國家途徑，亦即由個別國家以自願聯盟 (coalition of will) 的方式，自行決定派遣多少武力參與境外軍事行動。

71. 有關歐盟「戰鬥部隊」，請參閱：吳萬寶，2011，〈備而不用？論歐盟戰鬥部隊〉，《巴黎視野》，頁 13-18。

表 4 歐盟戰鬥部隊輪值一覽表

2005 I	BG1 英 BG2 法	2010 I	BG1 波、德、立、拉脫維亞、斯洛伐克 BG2 英、荷
2005 II	BG1 義 BG2 無	2010 II	BG1 義、羅、土 BG2 西、法、葡
2006 I	BG1 法、德 BG2 西、義、希、葡	2011 I	BG1 荷、德、芬、奧、立 BG2 瑞、芬、挪、愛沙尼亞、愛爾蘭
2006 II	BG1 法、德、比 BG2 無	2011 II	BG1 希、保、羅、塞 BG2 葡、西、法、義
2007 I	BG1 德、荷、芬 BG2 法、比	2012 I	BG1 法、德、荷 BG2 無
2007 II	BG1 義、匈、斯洛維尼亞 BG2 希、保、羅、塞	2012 II	BG1 義、匈、斯洛維尼亞 BG2 德、奧、捷、克、馬
2008 I	BG1 瑞、芬、挪、愛沙尼亞、愛爾蘭 BG2 西、德、葡、法	2013 I	BG1 波、德、法 BG2 無
2008 II	BG1 德、法、比、盧、西 BG2 英	2013 II	BG1 英、瑞 BG2 比利時
2009 I	BG1 義、西、葡、希 BG2 希、保、羅、塞	2014 I	BG1 希、保、羅、塞 BG2 無
2009 II	BG1 捷、斯洛伐克 BG2 法、比、盧	2014 II	BG1 比、德、西、荷、盧 BG2 未指定

說明：

- * 兩個以上國家組成的多國部隊，由首位國家擔任主導國 (the Lead-Nation)。
- * 希、保、羅、塞等四國組成 HELBROC 戰鬥部隊。
- * 瑞、芬、挪、愛沙尼亞、愛爾蘭等五國組成「北歐戰鬥部隊」(Nordic Battlegroup)。
- * 波、德、法等三國組成「威瑪戰鬥部隊」(Weimar Battlegroup)。

資料來源：

- * Claudia Major and Christian Mölling, *EU-Battlegroups*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, 2010: 35.
- * 德國國防部網站：<http://www.bmvg.de/> (2011/09/05)

動用歐盟戰鬥部隊是一件極其複雜的事。不像歐盟其他政策，涉及到軍事行動的共同安全暨防衛政策是一項三層次的結構：國家、歐盟，以及國際（亦即和其他國際組織的互動關係）。凡與軍事行動有關的決策和過程，都必須考慮這三個層面。這一個三層次結構，既牽涉個別國家的歷史、傳統、利益、用武的理念，也涉及與聯合國和北約的機會與限制。從軍事任務團和戰鬥部隊的例子，可看出個別國家的利益考量和與北約的關係，才是歐盟國家採取國家途徑的關鍵因素。

歐盟的軍事能力發展，自 2000 年中以來，進展緩慢，甚至是進入「舒適的半沉睡」狀態，亦即改善有限，新進展則無。⁷² 其原因，有人歸之於歐盟三個大國（德英法）之間的不作為，「法國人對行動遲緩的德國失去耐心，而英國人毫無興趣持續發展」共同安全暨防衛政策。⁷³ 另有人將發展共同安全暨防衛政策缺乏決定性的推動力量，歸之於當初在建立此一政策時，並沒有通過一項具有支撐基礎的戰略，而只是藉由條列有限的和不完整的軍事能力，將焦點對準於建立額外的工具而已。⁷⁴ 不論原因為何，可以確定的是，資源與政治意願不足拖延共同安全暨防衛政策的發展。

自冷戰結束以來，歐盟國家削減國防預算，已成為一種常態。在預算減少之下，部隊人數跟著精簡。Daniel Keohane 和 Charlotte Blommesteijn 曾比較歐盟國家在 1999 年和 2009 年之間軍事

72. Rainer Arnold, "Europa ohne Motor - Die Erosion der gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik," *Europäische Sicherheit & Technik*, Februar 2012, p. 11, in http://www.esut.de/fileadmin/user_upload/daten/Archiv/2012/ES_T_02_2012_Web.pdf (2012/07/20)

73. *Ibid.*

74. Joe Coelmont, "An EU Security Strategy: An Attractive Narrative," *Security Policy Brief*, 34, March 2012: 2, in <http://www.egmontinstitute.be/papers/12/sec-gov/SPB34.pdf> (2012/07/20)

能力的變化。他們得出的結果是，雖然軍事總支出增加 29%（從 1,620 億歐元增加到 2,097 億歐元），但占國內生產毛額的比率卻減少 19%（從平均 2.1% 降為 1.7%）；而武裝部隊人數從 250 萬人減少成為 200 萬人。⁷⁵ 依據北約的決議，各會員國的國防支出應占國內生產毛額的 2% 以上，2010 年只有法國、英國、希臘和保加利亞超過此一門檻。根據北約提供的資料，2010 年 23 個北約歐盟國家的武裝部隊人數總共約 160 萬人，且資料顯示出歐洲各國毫無例外地都在精簡武裝部隊人數。⁷⁶ 這一個精簡的趨勢，若再加上近年來歐債危機的衝擊，影響層面將擴及到目前正在執行的境外任務團，以及未來各會員國將更不願意派遣境外軍事任務團，因為以「必須自費出兵」的規定來說，在預算緊縮之下，不派兵的搭便車會更為有利。

另外，歐盟的「共同安全暨防衛政策」雖掛有「共同」之名，卻不像「共同農業政策」般具有共同之實。最明顯的在於 28 個會員國就有 28 支武裝部隊，16 個海軍造船廠，4 種主戰車和 23 種不同的裝甲戰鬥車。⁷⁷ 不僅各國的國防工業掌握在各國政府手中，「共同安全暨防衛政策」的發展更取決於各會員國政府的考量。

1999 年北約空襲塞爾維亞，暴露出歐洲國家與美國在軍事能力上的巨大差距。12 年後，北約空襲利比亞，歐美之間的差距

並沒有縮小。2011 年 10 月，美國前國防部長蓋茲 (Robert Gates) 在布魯塞爾卸任前的演說時表示，「所有的會員國都贊成北約的利比亞行動，參加的不到一半，不到三分之一的會員國參與空襲行動。許多盟邦坐在一旁，不是不想參加，而是沒有能力參加。他們根本就不具備軍事能力」，尤其是在情報蒐集、監視和偵察方面的能力。⁷⁸ 蓋茲接著以丹麥、挪威和比利時為例，說明歐洲國家的問題不在於國防預算短缺，而是如何更有智慧和更具策略性的運用日漸稀少的資源。⁷⁹

蓋茲的演說再一次點出，歐盟國家在建立軍事能力過程中，一直無法妥善處理的問題：合作與整合。之所以無法妥善處理，一方面是各國的國防政策一直以來就是各自為政，另一方面則是參與國家不願讓出部分主權，而讓出部分主權卻是防衛整合的核心要求。2010 年 11 月，就在蓋茲發表演說的前一年，德國和瑞典共同提出強化歐洲防衛合作的「根特倡議」(Ghent Initiative)。⁸⁰ 「根特倡議」的基礎在於面對國防預算日益縮減的情形下，歐盟國家必須加強防衛合作，以維持各國自身的政治目標和歐盟在危機中之可信賴的能力。「根特倡議」的核心概念是「共用與分享」，原則有三：

(一) 國家層次的有限合作：對各國而言屬必要，且只能維持在

75. Daniel Keohane and Charlotte Blommestijn, "Strength in numbers? Comparing EU military capabilities in 2009 with 1999," *ISS Policy Brief*, 05, 12/2009. In <http://www.iss.europa.eu> (2012/07/10)

76. 見：“Financial and Economic Data Relating to NATO Defence,” in http://www.nato.int/cps/en/SID-35DA366D-26972222/nato/ive/news_71296.htm (2012/07/12)

77. “EU promotes ‘pooling and sharing’ to cut defence costs, European Defence Agency said,” in <http://uk.reuters.com/article/2011/11/30/uk-eu-defence-id> (2012/07/20)

78. 參與空襲的歐盟國家有比利時、丹麥、法國、義大利、挪威和英國。見：“Remarks by Secretary Gates at the Security and Defense Agenda, Brussels, Belgium, June 10, 2011,” in <http://www.defense.gov/Transcripts/Transcript.aspx?TranscriptID=4839> (2012/06/25)

79. *Ibid.*

80. 見：“Pooling and sharing, German-Swedish initiative,” *Food for Thought*, Berlin and Stockholm, November 2010, in http://www.europarl.eu/meetdocs/2009_2014/documents (2012/07/20)

國家層面，以及僅能進行有限合作的能力皆屬之，如戰鬥、戰鬥支援、戰鬥機、戰艦等。

- (二) 共用：可進行緊密合作，但不會對它國產生過度依賴的能力，如訓練、戰略與戰術運輸、後勤能力等。
- (三) 分享：在國際性的角色與任務分享的架構中，可行且被各國接受的多邊互賴，如教育、訓練和演習的架構、長期性的能力發展（如軍事院校、測試與測驗機構、駕駛員訓練等）。

「根特倡議」建議各會員國依上述三項原則，檢視自身的能力，經外長和國防部長會議討論後，決定各國自身應採取的方案，以及在特定項目中適當的合作夥伴。「根特倡議」背後的概念是會員國軍事能力的特殊化與能力分工，出發點是面對日漸緊縮的國防資源，歐盟國家已經沒有必要各自維持一支功能完整的武裝部隊，必須要把日漸縮減的資源用於更緊密的多國軍事合作之上；必要時，部分國家甚至要放棄特定的軍事能力，轉而發展特殊的能力。

其實，即使德國和瑞典沒有提出這一項方案，鑑於國防預算短缺和實際需要，會員國已經不得不進行防衛合作。最明顯的例子是法國和英國在 2010 年 11 月，簽訂共同進行核子試爆的防衛協定，以及共同籌組一支一萬人的聯合遠征軍、英國可以使用法國戴高樂號航空母艦、法國獲得英國空中加油支援和新的無人駕駛技術。⁸¹ 其他的具體合作例子，如 2007 年成立，包含 25 個國家的「歐洲行動協調中心」(Movement Coordination

Centre Europe)、波羅的海三國的波羅的海國防學院 (Baltic Defence College)、荷蘭和比利時的「整合型的海軍指揮與訓練」(Integrated Naval Command and Training) 等。⁸² 此外，歐洲防衛局也提出戰鬥支援型的軍事整合計畫，如直升機駕駛訓練、衛星通訊、野戰醫院、空中加油、情報、偵察與監視、海上後勤等。

歐洲各國的防衛合作已屬必要，且里約提供的「常設性結構化合作」，也為多國合作奠下基礎。但即便是如此，防衛合作仍遭遇困難。首先，防衛合作往往不屬於各國政府的政策優先事項，其次是各國的國防工業利益阻礙跨國界的合作計畫。最後，也是最重要的是各國缺少足夠的政治意願。在這方面，Asle Toje 進一步分析出歐盟國家缺少五種政治意願：共同的政治意願、協調的意願、承擔費用的意願、公眾支持的意願，以及強化歐盟成為強權的意願。⁸³ 其實在歐盟會員國決議建立共同安全暨防衛政策，並將政策付之實踐的過程中，已逐漸暴露出欠缺這幾項政治意願，且也早已不是祕密。

伍、結語：共同安全暨防衛政策的未來

共同安全暨防衛政策，顧名思義，乃是攸關歐盟的安全與防衛的政策。但在實踐過程中，它卻偏重前者，忽略，甚至是有意「放棄」後者。就該政策而言，歐盟將自身定位於維持和平、衝突處理和衝突後重建的全球行為者，所執行的境外任務限定於

81. "France and UK to sign historic defence pact," in <http://euobserver.com/9/31174?print=1> (2010/11/03)

82. Bastian Giegerich and Alexander Nicoll, "The Struggle for Value in European Defence," *Survival*, 54(1), February-March 2012: 67.

83. Asle Toje. 2010. *The European Union as a Small Power after the Post-Cold War*. New York: Palgrave, pp. 123-127.

1992年通過的「彼得斯堡任務」，後再陸續增加打擊恐怖主義、阻止大規模毀滅武器擴散、對抗組織化犯罪等。

以本文所關心的軍事能力來說，迄今為止，歐盟的軍事能力表現實屬有限。歐盟在馬其頓、波士尼亞、剛果民主共和國、查德和中非、索馬利亞外海等地執行軍事任務，以協助上述地區恢復秩序與和平、確保民眾生命安全。歐盟官方宣稱這些任務團皆圓滿完成目標。然而，歐盟軍事任務團完成的是會員國設定的目標，而這些目標卻對解決衝突問題根源的助益有限。就以剛果民主共和國為例，歐盟自2003年起共介入剛果四次（軍事任務兩次、警察和安全部門改革各一次），2008年卻也不願再派歐盟武裝部隊進入剛果。至今，剛果內部衝突問題仍未獲得妥善的解決。儘管歐盟在剛果扮演的是協助聯合國的角色，並不具主導解決問題的功能，剛果的例子還是說明了歐盟境外軍事任務成效的有限性。

歐盟於軍事面向的表現不盡理想，一般認為是欠缺必要的能力與意願所致。以前者而言，美伊戰爭、北約空襲利比亞皆暴露出美歐之間的能力鴻溝；歐債風暴引發的國防預算刪減，不僅影響正執行中的任務，會員國將更難提供充足的能力與資源給歐盟。其結果會是，歐盟更難恰當地履行彼得斯堡所有的任務。其次，就眾所皆知的「意願匱乏」問題來說，這已是一項長期、慢性的病因，短期內似乎難以改善。

面對上述的困難，2009年12月正式生效的里約並沒有提供太多的萬靈丹。里約除將既有的設計更加制度化之外，並沒有改變共同安全暨防衛政策的基本面貌。但另一方面，里約卻提出可寄予厚望的藥方：其一是戰鬥部隊。戰鬥部隊既是歐盟無法完成赫爾辛基首要目標的替代品，也是英法兩國在非洲的用兵經驗。戰鬥部隊的組成既不「威脅」到北約的地位，卻又是各會員國在

資源短缺的情形下，一條有能力合作的途徑。即使到目前為止，歐盟尚未動用過戰鬥部隊，它確實是歐盟未來處理衝突問題的主要工具。其二是常設性結構化合作。這一機制讓有意願，且有能力的會員國可以一起合作改善個別國家，乃至歐盟的軍事能力。儘管此一合作機制尚未見到重大成效，它卻為會員國的資源整合，提供較為便捷的管道。

其實，共同安全暨防衛政策的核心，不僅在於名稱涵蓋的安全和防衛面向，更在於「共同」一詞。它既包含合作和協調，也追求一致。前者乃政府間合作主義的主要途徑，後者則屬統合主義的目標。里約提供的戰鬥部隊概念與常設性結構化合作，正是讓會員國於面對資源短缺之際的合作途徑。不過，這兩項機制本身並不是目的，而是達到遠大目標的措施。要不要前往更遠大的目標，還是得視各會員國的意願而定。

參考文獻

一、中文文獻

- 王泰銓，2008，《歐洲聯盟法總論》，臺北：臺灣智庫。
- 吳萬寶，2003，《邁向歐盟建軍之路：歐盟共同歐洲安全暨防衛政策》，臺北：韋伯文化。
- 吳萬寶，2009，《歐洲安全暨防衛政策與境外任務》，臺中：天空數位圖書公司。
- 張台麟主編，2008，《歐盟統合與里約》，臺北：政治大學外語學院。

二、外文文獻

- Algieri, Franco. 2010. *Die Gemeinsame Außen - und Sicherheitspolitik der EU*, Wien: Fakutas Verlag.
- Balossi-Restelli, Ludovica Marchi. 2011. "Fit for what? Towards explaining Battlegroups inaction," *European Security*, 20(2): 155-184.
- Beck, Thomas. 2012. *Die Gemeinsame Außen - und Sicherheitspolitik der EU nach Lissabon*, Frankfurt am Main: Verlag für Polizeiwissenschaft.
- Binder, Erik and Frank Endler. 2010. "EU Battlegroups - 10 Years after Helsinki," *Military Technology*, 4: 34-37.
- Bindi, Federiga (Eds.). 2010. *The Foreign Policy of the European Union - Assessing Europe's Role in the World*. Washington, D.C.: Brookings Institution Press.
- Biscop, Sven and Franco Algieri (Eds.). 2008. *The Lisbon Treaty and ESDP: Transformation and Integration*. Gent: Academia Press.

- Bretherton, Charlotte and John Vogler. 2008. "Past its Peak? The European Union as a Global Actor Ten Years After," Paper for "EU as a Global Actor," Dalhousie University, Halifax, Novo Scotia, 5-6 May 2008, pp. 1-23.
- Chappell, Laura. 2009. "Differing member state approaches to the development of the EU Battlegroup Concept: implication for CSDP," *European Security*, 18(4): 417-439.
- Chiari, Bernhard and Magnus Pahl (Eds.). 2010. *Auslandseinsätze der Bundeswehr*. Paderbon: Schöningh.
- Coelmont, Jo. 2012. "An EU Security Strategy: An Attractive Narrative," Egmont: *Security Policy Brief* 34.
- Dembinski, Matthias. 2010. "EU-Außenbeziehungen nach Lissabon," *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 18: 9-15.
- Diedrichs, Udo. 2012. *Die Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik der EU*. Wien: Facultas Verlags und Buchhandels AG.
- Dover, Robert. 2011. "Britain, Europe and Defense in the Post-Industrial Age," *Defense & Security Analysis* 27(1): 19-30.
- Epping, Volker, Christiane Lemke and Alim Baluch (Eds.). 2010. *Europäische Sicherheits - und Verteidigungspolitik - Anspruch oder Wirklichkeit?* Berlin: LIT.
- "EU promotes "pooling and sharing" to cut defence costs European Defence Agency said," in <http://uk.reuters.com/article/2011/11/30/uk-eu-defence-idUKTRE&AT0SS20111130> (2012/06/20)
- "EU-Verteidigungspolitik im Schatten der Schuldenkrise," in <http://www.nzz.ch/nachrichten/politik/international/eu-verteidigungspolitik> (2012/06/20)
- "France and UK to sign historic defence pact," in <http://euobserver.com/9/31174?print=1> (2010/11/3)

- Gardner, Anthony and Stuart E. Eizenstat. 2010. "New Treaty, New Influence? Europe's Chance to Push Its Weight," *Foreign Affairs*, March/April: 104-119.
- Giegerich, Bastian and Alexander Nicoll. 2012. "The Struggle for Value in European Defence," *Survival* 54(1): 53-82.
- Haine, Jean Yves. 2011. "The Failure of a European Strategic Culture - EUFOR CHAD: The Last of its Kind?" *Contemporary Security Policy* 32(3): 582-603.
- Hill, Christopher and Micheal Smith (Eds.). 2011. *International Relations and the European Union*, New York: Oxford University Press.
- Holland, Martin. 2012. "The Continued Evolution of the EU as an International Actor," *Australian Institute of International Affairs* 12: 43-49.
- International Crisis Group - Chad: Powder Keg in the East, Africa Report 149(15) Apr 2009, in <http://www.crisisgroup.org/en/regions/africa> (2012/7/29)
- Kaldrack, Gerd F. and Hans-Gert Pöttering (Eds.). 2011, *Eine einsatzfähige Armee für Europa*, Baden-Baden: Nomos.
- Keohne, Daniel and Charlotte Blommesstijn. 2009. "Strength in numbers? Comparing EU military capabilities in 2009 with 1999," *ISS Policy Brief*.
- Leiße, Olaf (Ed.). 2010. *Die Europäische Union nach dem Vertrag von Lissabon*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Major, Claudia and Christian Mölling. 2010. *EU-Battlegroups - Bilanz und Optionen zur Weiterentwicklung europäischer Krisenreaktionskräfte*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik.
- Marchl, Gerhard, "Militärische Eingreifen im Namen der EU und der UNO: EUFOR TCHAD/RCA," in <http://www.bmlv.gv.at/pdf-pool/publikationen/20111117> (2012/7/27)

- Meier, Florian. 2008. *Frankreich und die GASP und ESVP seit dem Masstrichter Vertrag aus der Sicht des Neorealismus*, München: Grin Verlag.
- Mérand, Frédéric, Mathias Bonneu and Samuel Faure. 2009. "What do ESDP actors want? An exploratory analysis," *European Security* 18(3): 327-344.
- Oberansmayr, Gerald. 2004. *Auf dem Weg zur Supermacht – Die Militarisierung der Europäischen Union*, Wien: Promedia.
- Peral, Luis. 2010. "EU external policy under the Lisbon Treaty," European Union Institute for Security Studies, Seminar Report, Paris, 24-25 June.
- "Pooling and sharing, German-Sweden initiative," Berlin and Stockholm, November 2010, in http://www.europarl.eu/meetdocs/2009_2014/documents (2012/06/20)
- Remarks by Secretary Gates at the Security and Defense Agenda, Brussels, Belgium, in <http://www.defense.gov/Transcripts/Transcript.aspx?TranscriptID=4839> (2012/07/03)
- Rynning, Sten. 2011. "Strategic Culture and the Common Security and Defence Policy - A Classical Realist Assessment and Critique," *Contemporary Security Policy* 32(3): 535-550.
- Schmidt, Peter. 2011. "The EU's Military Involvement in the Democratic Republic of Congo: Security Culture, Interests and Games," *Contemporary Security Policy* 32(3): 567-581.
- Schrade, Christian. 2008. *Eufor RD Congo - Die ESVP zwischen altruistischer Wahlhilfe und europäischen Planspielen*, München: Grin Verlag.
- Toje, Asle. 2010. *The European Union as a small power after the post-cold war*, New York: Palgrave Macmillan.
- Vines Alex. 2010. "Rhetoric from Brussels and reality on the ground: the EU and security in Africa," *International Affairs* 86(5): 1091-1108.

Whitman, Richard G. and Stefan Wolff (Eds.). 2012. *The European Union as a Global Conflict Manager*. London and New York: Routledge.

Wiener, Antje and Thomas Diez. 2004. *European Integration Theory*, New York: Oxford University Press.

Wolf, Cornelia. 2005. *Die ESVP im Kontext nationaler Interessen - am Beispiel Großbritannien, Frankreich und Deutschland*, München: Grin Verlag.

歐盟參與國際組織與建制的 全球角色與影響力

邱昭憲

摘要

二次戰後，歐體對外透過美國建立國際秩序的制度邏輯參與國際組織與建制(regime)，同時對內以歐洲區域統合從事制度建設，塑造了歐洲對於多邊主義的認同感，本文將從歐洲長期所發展的多邊主義制度化觀點，探究歐盟本身作為一個高度發展的國際組織，如何結合並利用外在國際組織與建制突顯多邊主義在外交政策上的屬性與作用，以展現其全球角色與影響力。首先將從歐洲的歷史經驗中探究多邊主義制度理念的發展與塑造；其次在多邊主義制度發展的基礎上，歐盟如何以「有效多邊主義」(effective multilateralism) 作為區域及全球組織與建制參與的政策訴求；再次是探究在「有效多邊主義」政策訴求上，歐盟以國際組織與建制為載體所展現的全球角色與影響力發展，最後並依此評估歐盟在全球影響力下的成果與局限性。

關鍵詞：多邊主義、國際制度、柔性強權、規範性力量