

歐盟共同外交與安全政策研究

吳朝旺
政治學系
副教授

摘 要

第二次世界大戰結束後，西歐的一些國家開始實踐歐洲整合的理想。由於當時的國際情勢特殊，因此這些西歐國家也僅能從經濟的層面開始整合，至於政治外交方面的整合，由於牽涉國家主權，並且受到冷戰局勢的影響，因此始終不能發展出較正式的制度。冷戰結束後，歐洲共同體(EC)，為了加速整合，遂將歐洲共同體發展為歐洲聯盟(EU)，並且以擴大(enlargement)與深化(deepening)的策略，企圖將歐洲聯盟發展為歐洲國。

在整合的過程中，歐洲聯盟不但從經濟、社會、文化等層面考慮整合的發展，也從政治、外交、防衛的層面考慮。探究歐洲聯盟加速整合的誘因，主要是因為歐洲聯盟基於其經濟角色所發揮的國際責任與其地位不成比例的自省，以及歐洲人追求自主的驅力，使得歐洲聯盟的會員國必須重新思考歐洲聯盟的發展方向。此外，冷戰結束後歐洲安全情勢產生了根本性變化，國際安全概念的定義也與以往有些不同。因此在面對新情境的挑戰時，歐洲聯盟勢必提出新的因應策略，「共同外交與安全政策」(common foreign and security policy, CFSP)即成為聯盟應付後冷戰時期安全挑戰的策略。

歐洲聯盟執行共同外交與安全政策的主要目的，是要讓聯盟能對國際事件採取聯合一致的立場，以維護會員國的利益，並且可以在自主的行動能力支撐下，管理歐洲危機，預防暴力衝突，以建立歐洲的安全環境。歐洲聯盟如何發展共同外交與安全政策？本文即從該政策產生的背景因素、執行政策的機構與手段等幾個層面來探討歐洲聯盟的共同外交與安全政策，並企圖透過這樣的研究，從而瞭解歐洲聯盟共同外交與安全政策的未來與其影響。

關鍵詞：共同外交與安全政策 (CFSP)、歐洲安全防衛政策 (ESDP)、彼得斯堡任務、共同戰略、歐盟三大支柱

壹、前言

隨著冷戰結束，歐洲共同體(EC)的十二個會員國為了進一步整合，遂於一九九一年十二月在荷蘭的馬斯垂克(Maastricht)簽訂了「歐洲聯盟條約」(Treaty on European Union)，又稱「馬斯垂克條約」。該條約的主要目的就是要將歐洲共同體(以下簡稱為歐體)整合為實現五個目標的「歐洲聯盟」(EU)。¹

由於歐體早期的整合主要是以經濟為主，進入歐洲聯盟(以下簡稱歐盟)的時代後，貨幣的整合又深受世人注意，且如期於二〇〇二年一月正式上路，² 因此國際間大都比較重視其經濟與貨幣整合的過程，以及其對國際經濟的影響。然而從歐盟的整合目標來看，歐盟絕不僅止於發展為一個擁有三億多人口的經濟共同體而已。歐盟的整合方向還包括了歐盟區域的擴大，³以及政治、社會、文化…等等的多元整合與深化(deepening)整合，這些整合一旦順利進行，歐盟發展為歐洲國的理想會越來越有可能。當然這種發展必然對未來的國際社會產生深遠的影響，相對的也會進一步帶動全球化的擴張。

從整合理論的觀點而言，歐盟的整合提供了重新檢驗整合理論的實徵經驗。在整合理論中，早期的功能主義(functionalism)學派認為鎖定政治目標的整合將導致國家競爭，而權力政治的介入將使國際整合退回民族與權力的對立關係。早期的功能主義者從一九五四年法國國會否決「加入歐洲防衛共同體」的經驗得出這樣的論點。功能主義者認為政治整合有其難度，因此應從技術性的範圍先整合。目前的歐盟已將具有政治性的「共同外交與安全政策」列為多元與深化整合的目標之一，且成為歐盟的三個支柱(pillars)之一。⁴ 雖然功能主義者

¹ 歐盟條約又稱馬斯垂克條約，該條約訂出的五個目標為一、透過建立沒有疆界的區域；經由經濟和貨幣聯盟的建立，以及經濟社會團結的強化，促進平衡和持續的經濟與社會進步。二、經由共同外交與安全政策的執行，最後建構共同防衛政策，以達成對國際情勢的一致性堅持。三、透過聯盟公民的推薦，強化會員國國民的權利和利益的保護。四、經由尊重會員國的安全管制，並保護移民自由，從而在司法和本國事務上，發展密切的合作。五、全面維持共同體既有的一切，並加強合作，以確保共同體的制度和機制的有效性。

² 歐盟的十五國中(奧地利、芬蘭和瑞典於一九九五年一月加入)迄二〇〇三年六月，已經有十二個國家開始使用歐元(英國、丹麥、瑞典未參加)。

³ 歐盟東擴的理想正逐步實現，在二〇〇二年十二月於哥本哈根召開的理事會已同意主要位於東歐地區的十個國家為新會員國，從二〇〇三年起經由各國公民投票通過後，正式於二〇〇四年五月一日加盟。

⁴ 歐盟的各種不同政策範圍又稱為「支柱」，歐盟三個支柱即：第一支柱為：聯盟公民(Union citizenship)、共同體政策(community policies)、經濟和貨幣聯盟(economic and monetary union)。第二支柱為：共同外交與安全政策

認為這種政治性的整合很難，但是歐盟已將其列為整合目標之一，而且也勢在必行。況且歐盟在歐洲憲法中也將此一政策納入。歐盟何以要發展這種整合？歐盟又是如何發展這種整合？這種整合對國際政治形勢會產生什麼影響？對國際整合理論的驗證提供了什麼意義？這些問題都是值得重視與探討的，以下的論述或許可以提供一些觀點。

貳、歐洲共同外交與安全政策形成的背景因素

歐盟發展共同外交與安全政策的法源基礎主要是一九九一年所簽訂的「馬斯垂克條約」，以及一九九七年的「阿姆斯特丹條約」(the Treaty of Amsterdam)和二〇〇〇年的「尼斯條約」(the Treaty of Nice)。前者是歐盟共同外交與安全政策的起源，後兩者則是歐盟共同外交與安全政策的修正與強化。

歐體在馬斯垂克的會議中將「共同外交與安全政策」列為歐盟的發展目標之一，並成為歐盟的第二支柱，是歐洲深化整合的策略之一，也是基於將歐體(EC)發展為更具「一致性」的歐盟之構想。從歐洲發展的歷史來看，過去兩三百年來，許多的歐洲思想家就已提出一些整合的思想。⁵第一次世界大戰後，一些政治人物基於國家利益或政治理想，即已經嘗試去實踐這種整合的思想，例如法國外長布里安(Aristide Briand)就曾建議籌組「泛歐聯盟」(Pan European Union)，並提出類似歐洲邦聯的理念。不過當時的反應有些冷淡。到了第二次世界大戰後，英國首相邱吉爾(Winston Churchill)也曾提出「歐洲合眾國」的構想。隨後，由於歐洲的分裂與對抗所導致的情勢，更強化了政治家追求歐洲整合的意願。在當時，有關政治與防衛的整合也曾受到重視，然而由於整合初期的諸多政治因素干擾，遂使得歐洲幾個國家只好先從經濟整合開始，因而帶動歐體的經濟發展。一直到冷戰結束後，國際局勢發生了根本性的變化，歐體的整合才有了重新思考與發展的機會，也因此促成了歐盟共同外交與安全政策的形成。基本上，歐盟共同外交與安全政策的形成與發展，可從其背景因素與近因敘述說明之：

一、共同外交與安全政策形成的背景

歐盟共同外交與安全政策的整合構想可以回溯到第二次世界大戰後的歐洲

第三支柱為：司法和本國事務方面的合作。

⁵ 例如十四世紀的義大利詩人坦丁(Dante)、十七世紀的法國蘇利公爵(Duc de Sully)、聖皮愛爾(Saint Pierre)、以及十八世紀的德國哲學家康德(I. Kant)等人都曾呼籲過。

情勢變動。戰後蘇聯勢力向西擴張⁶，並與西方陣營對抗。當蘇聯於一九四八年夏天宣佈封鎖柏林後，接著一九五〇年又爆發了南北韓戰爭，一時間可能再次發生世界戰爭的氣氛瀰漫了整個歐洲。而歐洲可能任人宰割的不安，終於促成了西歐幾個國家再整合的意願。

一九五〇年後，西歐的幾個國家開始展開整合的談判，在談判過程中，除了經濟整合外，有關政治聯盟、共同外交政策和共同防衛政策的議題也都曾被提出。一九五一年西歐的法國、比利時、西德、荷蘭、義大利、盧森堡成立了煤鋼共同體後，歐體的整合正式展開。當時的法國總理普雷文（Rene Pleven）曾提出「建立一支由聯合司令部統轄的歐洲軍隊」的「普雷文計畫」（Pleven Plan），並成為煤鋼共同體於一九五〇年至一九五二年間所談判的主題之一，該計畫並導致了這幾個國家於一九五二年五月在巴黎簽署了「建立歐洲防衛共同體條約」（the Treaty establishing European Defence Community, EDC）。

在此同時，一項建立歐洲政治共同體的計畫也被提出，⁷這項計畫曾於一九五三年三月由煤鋼共同體大會一致通過，然而在後續的談判中，卻因為各國對於主權放棄的程度無法達成共識，因此各國也就不再表示興趣。而隨著一九五四年八月法國國會否決了「加入防衛共同體」的議案後，建立歐洲政治共同體的計畫就暫時被放棄。因此，初期的政治整合也就被擱置了。不過到了一九六〇年代初期，成立政治聯盟的構想再度被提出，一九六一年十一月間，法國外交官佛歇特（C. Fouchet）曾提出所謂「佛歇特計畫」（Fouchet plans），⁸由於當時法國的觀點與各國的觀點嚴重對立，又因為彼此對英國的入會案無法達成共識，這項談判又再次遭致失敗。

儘管失敗的例子不斷發生，不過主張政治合作的意願在歐體的整合過程中並未完全消失。一九七〇年七月間，歐體在盧森堡召開高峰會議後，終於決定每年召開兩次「歐洲政治合作」（European Political Cooperation, EPC）會議，以協商有關歐體的外交和採取聯合行動的議題。接著在十一月召開的外交部長會議中，歐體會員國又簽署了外交高級官員所提出的「達維農報告」（Davignon Report），同意有關進行密切政治合作的原則和實施程序的協議。這是歐洲政治

⁶ 戰後蘇聯先後扶植了七個共產國家即阿爾巴尼亞、南斯拉夫、羅馬尼亞、捷克、保加利亞、波蘭、匈牙利。

⁷ 該計畫欲設立包括兩院制國會、歐洲行政理事會和部長理事會，以及法庭的聯邦或邦聯，並管轄防衛共同體和煤鋼共同體。

⁸ 這項又稱為「歐洲大聯合計畫」的內容，主要強調建立密切的政治合作、建立國家聯盟和共同外交防衛政策。這項完全以法國利益為著眼的計畫，並不主張成立超越各國政府的獨立機構，而欲以比較傳統的政治程序來達成政治合作。

合作發展的轉捩點。這項簽署促成了歐體會員國間非正式政治合作關係。接下來一連串有關如何展開政治合作的報告又連續被提出來。

當歐體開始展開非正式的合作後，適逢歐洲周邊地區陸陸續續發生了一些國際危機，如蘇聯入侵阿富汗（一九七九）、伊朗革命（一九七九）以及波蘭工運（一九八〇）等等。這些危機恰好提供了歐體檢驗非正式合作的機會，而當這種非正式合作一旦實際運作後，卻也顯露出歐體非正式政治合作的一些缺陷，也讓歐體了解到，當時的非正式政治合作機制根本無法應付這些國際危機，因而激發了歐體進一步加強政治合作的意願。

一九八一年所提出的「倫敦報告」（the London Report）即是針對當時政治合作的缺失所提出的檢討與改進建議，這篇報告的內容中顯示出「歐體將修正歐洲政治合作的缺失，歐體不只是對事件反映，還要能塑造事件（to shape events）」。⁹而且要求各會員國和歐洲執行委員會要提早協商有關影響各國外交事務的協議。

這篇報告也間接促成了一九八六的「歐洲單一法案」（the Single European Act）。在該法案的序文中即指出：「要認知到歐體有講出一種聲音，以及一致團結的行動，以有效保護歐體的共同利益和獨立的責任。」¹⁰而在該法案的第三篇中也詳列了有關外交政策合作的條款。這些內容顯示，歐體要強化政治合作效力的意願越來越明顯，也是一種趨勢。「歐洲單一法案」的簽署不僅使歐體的政治合作朝向制度化發展，也使歐體得以依據相關的規定展開外交上的合作，而該法案的一些條款也成為「馬斯垂克條約」中有關共同外交與安全政策的濫觴。

二、共同外交與防衛政策形成的近因

從歐體整合的過程來看，冷戰結束前，歐體在經濟整合的過程中，即已不斷嘗試政治外交的整合，而歐洲周邊地區不斷出現的一些危機事件，的確提供了歐盟發展共同外交與安全政策的經驗與誘因。不過如果從冷戰結束前後，歐盟在政治外交的整合程度與速度加以比較，冷戰結束後的整合速度與深化程度似乎要比冷戰結束前多許多，這種現象顯示冷戰結束後，歐盟會員國整合的意願的確比以前強烈。當然這種現象或許可以用整合理論的「外溢」現象加以解釋，不過從冷戰結束後歐盟整合的現象來看，環境因素仍然是主要的原因。

很顯然的，冷戰後國際情勢的變化和歐洲周邊地區的危機事件，是促使歐盟

⁹ Martin Holland, *European Union Common Foreign Policy* (New York, Stmartin's, 1995), P.21.

¹⁰ http://www.europa.eu.int/abc/obj/treaties/en/entr14a.htm#C___Single_European_Act

發展共同外交與安全政策的近因。這些因素可以歸納為以下兩個即：一為歐盟角色的反省，二為巴爾幹半島前南斯拉夫共和國的衝突經驗。

（一）歐盟角色的反省

一九八九年以後，歐洲發生了革命性的變動，並導致兩極對抗體系時代結束，這種局勢的確提供了歐體擴大整合的機會，也提供歐體自省的機會。由於歐體在過去幾十年來的經濟整合促成了歐體的經濟成就，但是相對的，在其周邊地區，如非洲、東歐地區、舊蘇聯和中東地區，在冷戰結束後仍然面臨經濟的窘境，這種不對稱的經濟分配現象，即隱藏了不穩定的因子，並對歐體的安全構成威脅。所以過去的歐體與今日的歐盟不得不扮演經濟協助者的角色，以減少這種經濟差距所可能產生的不穩定。因此長期以來，歐（體）盟一直透過發展合作、人道援助和重建援助等，提供其它地區各種經濟協助。在冷戰結束前後，歐（體）盟擔負了將近一半以上的國際發展協助基金、一半以上的國際人道援助經費、三分之一的中東援助經費（其中一半為對巴勒斯坦難民的援助）、以及對俄羅斯和前蘇聯國協國家的援助基金的百分之六十。此外，還負擔重建波斯尼亞和赫塞哥維納（Herzegovina）和平重建經費中的百分之四十。¹¹

除了扮演經濟援助者的角色外，歐盟也提供了許多政治性的援助，例如國際和平維持、民主人權與國際合作的促進等。這種經濟與政治協助者的角色凸顯出歐盟在國際地位上的角色與其重要性。然而這些負擔的比重與歐盟對國際事件的影響性相比較下，卻又顯得有些不成比例。的確，從歐盟在國際上所扮演的經濟協助者的角色與重要性而言，歐盟自認為有必要進一步對促進國際合作與增進民主人權和防止衝突等做出貢獻。而要充分發揮這種角色，歐盟必須先提升其在國際間的政治地位和自主性，而提升歐盟的地位，就必須能發揮歐盟整體的力量。因此，歐盟會員國立場一致的合作，遂成為歐盟提升其政治地位與影響力的必要條件。所以歐盟需要發展出增加其影響力的政治性工具。

（二）前南斯拉夫內戰的警示

冷戰前，歐洲民主陣營的安全防衛是建立在防止大規模軍事入侵的戰略假定上。但是八〇年代後期，歐洲的劇烈變動改變了歐洲的戰略環境和安全概念。華沙公約解散、蘇聯解體後，大規模軍事入侵的風險已經降低，可是歐洲似乎並未脫離衝突的局面，在巴爾幹半島地區仍然先後發生了幾次武裝衝突事件。這些在歐盟鄰近地區所發生的衝突雖然不致於導致大規模的軍事入侵，但是卻也一樣會影響歐盟區域的安全、和平與穩定。

¹¹ WHY IS A COMMON FOREIGN AND SECURITY POLICY NECESSARY? <http://ue.eu.int/pesc/default.asp?lang=en>

一九九二年至一九九九年間，前南斯拉夫共和國內的兩次衝突，使歐盟深刻感受到衝突威脅就在自家門口的事實，並且體驗到各國不協調的政治立場所產生的現象，還有這些衝突最後仍須依靠美國所領導的北約以武力解決的事實。這種不愉快的經驗，使歐盟體會到預防與自主行動反應能力的重要性，更促成了歐盟強化共同外交與安全政策的決心，而「阿姆斯特丹條約」就是基於這種經驗而產生的。

此外，一些國際上正在演變的情勢也受到歐盟的注意。由於冷戰結束後，客觀情勢改變，因此安全的定義也重新被界定，歐盟所要處理的國際安全問題也隨著國際焦點的轉變，而不再侷限於傳統的軍事入侵問題。今日的歐盟就像其它國家一樣，必須預防各種非軍事入侵的威脅，例如大規模毀滅性武器的擴散、武器走私、核子物資的非法買賣、恐怖主義、極端基督教義派（fundamentalism）和其它極端主義（extremism）等等。此外，因蘇聯的解體而使周邊各國的新興民族分離主義高漲，也間接將衝突與移民潮所產生的問題帶入歐盟國家，這些跨境的國際衝突因子隨時都會出現在歐盟的領域內或鄰近地區，並影響會員國的安全。很顯然的，歐洲並未因為美蘇大戰的陰影消失而獲得更多的安全保障，而且歐盟在處理這些問題時又常常顯得力不從心，只好依賴美國或其它國際組織。這種經驗使歐洲自主的意識越來越強，因此歐盟勢必要發展足以因應後冷戰時期的國際安全情勢並滿足自主性的安全政策。

參、推動歐洲共同外交與安全政策的機構與工具

從南斯拉夫的內戰爆發後，歐盟欲提升其處理國際危機行動能力的意圖越來越明顯，但是這種意圖與共同外交與安全政策的執行能力與效力並不能劃上等號，歐盟所需要的，除了會員國要展現支持共同外交與安全政策的態度外，仍然要解決許多問題。例如歐盟介入的程度如何？要建立什麼機構來執行政策？決策機制如何有效運作？要使用哪些工具手段？如何與重疊性很高的西歐聯盟和北大西洋公約組織以及其它國際組織建立什麼關係？如何解決各會員國之間的外交利益矛盾，並獲得一致的立場？要建立何種程度的軍事力量和管制機制？這些問題將是歐盟執行共同外交與安全政策時必須同時考慮解決的問題。因此要分析歐盟如何執行共同外交與安全政策，可以從歐盟執行共同外交與安全政策的目標、機構與工具等，來說明歐盟是如何推展其共同外交與安全政策。

一、歐盟推動共同外交與安全政策的目標

根據「馬斯垂克條約」的規定，歐盟制訂並實現一個共同外交與安全政策，包括最後成立防衛共同體的防衛政策，是為了實現下面幾個目的：

- 維護聯盟的共同價值、基本利益及其獨立。
- 加強聯盟及其會員國各方面之安全。
- 根據聯合國憲章、赫爾辛基「最後法案」之原則以及巴黎憲章之目的，維持和平與加強國際安全。
- 提升國際間的合作。
- 發展並鞏固民主與法治，以及尊重人權與基本自由。¹²

然而到了一九九七年十一月，歐盟因為經歷了南斯拉夫內戰的不愉快經驗後，為了進一步強化共同外交與安全政策，又簽訂了修訂「馬斯垂克條約」的「阿姆斯特丹條約」，該條約將共同外交與安全政策的目標修訂為：

- 在符合聯合國憲章的原則下，捍衛聯盟的共同價值、基本利益、獨立與完整。
- 以所有的方式加強聯盟的安全。
- 根據聯合國憲章、赫爾辛基「最後法案」之原則，以及巴黎憲章之目的維持和平與加強國際安全，包括境外的和平與安全。
- 提升國際間的合作。
- 發展並鞏固民主與法治，以及尊重人權與基本自由。¹³

以上所列是歐盟所要達成的目標，不過從許多的現象卻可以顯示，以上所列的應該只是原則性目標，歐盟推動共同外交與安全政策，絕非僅止於條約上所列出的目標。基本上，除了上述的利益與安全目標外，還有一些政治性目標，如追求歐盟危機管理、衝突預防的自主性、主動性與影響性等，才是歐盟推動共同外交與安全政策所要實現的目標。

二、政策推行的機構

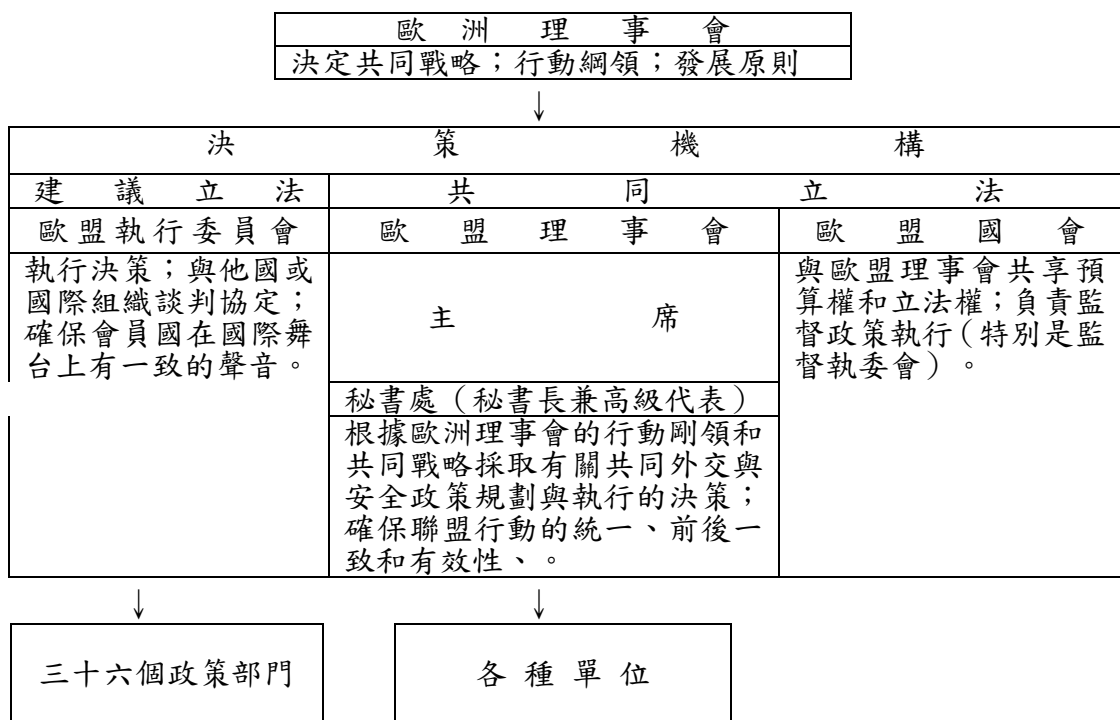
政策的推行首重機構，歐盟為了有效執行共同外交與安全政策，除了既有的組織外，在後續的條約與會議中，除了強化原有組織的功能外，又陸續設立了一些機構，綜觀原有的機構與後續設立的機構，主要涵蓋了規劃、評估、制訂、

¹² 馬斯垂克條約第 J.1 條

¹³ *TREATY OF AMSTERDAM AMENDING THE TREATY ON EUROPEAN UNION, THE TREATIES ESTABLISHING THE EUROPEAN COMMUNITIES AND RELATED ACTS*, Official Journal C 340, 10 November 1997, (第 J1 條) <http://europa.eu.int/eur-lex/en/treaties/dat/amsterdam.html>

決策、推行、控制、協調和監督等機構，（附表一、二）並成為歐盟推行政策的基礎。這些組織機構主要包括：

附表一：歐盟共同外交與安全政策決策機構



附表二：歐盟共同外交與安全政策機構任務表

機 構	任 務	備 考
政治安全委員會	監督國際情境；負責危機管理行動的政治控制和戰略指導；監督政策執行	
歐盟軍事委員會	根據政治安全委員會的要求，指導軍事參謀組織草擬戰略性軍事方案並評估其提出的軍事方案；根據理事會所選擇的軍事方案，對行動指揮官提出計畫指導；並評估行動指揮官所發展的行動概念所草擬的演習計畫以向政治安全委員會提出意見和建議；監督指揮官是否正確執行軍事方案。	
文人危機管理觀點委員會	提供非軍事危機管理與衝突預防方面的政治觀點。	
政策規劃和早期預警單位	監督和分析各種發展並及提供事件和情境的評估和早期預警；提供聯盟未來感興趣和認同地區的評估。提供爭辯性政策安犯報告已協助理事會政策規劃；提供指導政策支援高級代表。	三個由秘書長（高級代表）直接管轄的單位
歐盟軍事參謀組織	提供早期預警、情境評估和危機管理行動的戰略規劃；協助軍事委員會；執行由軍事委員會指導的決策和決定。	
聯合情境中心	提供事件或情境的早奇預警和評估；隨時與秘書長保持接觸。	
歐盟衛星中心	強化歐盟蒐集有關足以協助衝突預防、和平維持、人道援助方面的資訊蒐集能力。	
安全研究院	研究或辯論歐盟重視的安全和防衛議題已提供各種報告；為歐盟理事會和高級代表做有關共同安外交與安全的前瞻分析；發展歐、美洲間有關安全議題的對話。	

（一）歐洲理事會

歐洲理事會(The European Council)是歐盟的最高決策機構。歐體(EC)成立之初，各國領袖常不定期舉行高峰會議，直到一九七四年，在法國的建議下，會員國同意將這種高峰會定名為「歐洲理事會」。歐洲理事會的名稱一直沿用到今日。根據歐盟條約第一篇第D款的規定，歐洲理事會是由聯盟會員國的政府首長或國家元首以及歐洲執行委員會(The European Commission)的執行長(the President of the European Commission)出席，並由各國外交部長及一名負責對外關係的執行委員(the European Commissioner)共同參與。

歐洲理事會是提供歐盟發展的動力，並為歐盟的發展訂定各種行動綱領。歐洲理事會每年至少召開兩次常會（原則上每年的六月和十二月），必要時得召開臨時會，因此一年至少召開兩次以上。歐洲理事會於會後必須向歐盟議會報告開會結果及聯盟發展的年度報告。歐洲理事會也是歐盟共同外交與安全政策的最高

決策機構。歐洲理事會除了負責決定外交與安全政策的原則和一般行動綱領 (general guidelines)，以及與防衛有關的事務外，還可以發表和共同外交與安全政策有關的宣言。此外，一九九七年十月二日簽訂的「阿姆斯特丹條約」，又賦予歐洲理事會決定「共同戰略」(common strategy)的權力。

(二) 歐盟理事會

在歐體時代，條約中所稱的理事會 (the Council) 是指「部長理事會」(the Council of Ministers)。依照「馬斯垂克條約」的規定，部長理事會應正式稱為「歐洲聯盟理事會」(the Council of the European Union)，但在條約中則常使用「理事會」(the Council) 的名稱，不過在國內，還是習慣上使用「部長理事會」。由於「歐洲聯盟理事會」的名稱與「歐洲理事會」以及「歐洲的理事會」的名稱很類似，以致常會被混用。¹⁴ 因此本文一律使用「歐盟理事會」這個名稱。

歐盟理事會是由會員國的部長級代表組成，歐盟理事會以不同的組合集會。在共同外交與安全政策事務範圍內，則是由歐盟理事會中的「一般外交和對外關係理事會」(the General Affairs and External Relation Council) 負責處理，這個理事會是由歐盟各國的外交部長與執行委員會的對外關係執行委員 (the Commission External Relation Commissioner) 組成，每月至少集會一次。按照歐盟條約的相關規定，一般外交和對外理事會有下列的職責：

1. 執行涵蓋共同外交與安全政策範圍內的各種政策。
2. 確保會員國忠貞團結，以支持聯盟的對外安全政策。
3. 根據歐洲理事會所通過的行動綱領，採取必要的決議，以執行共同外交與安全政策。
4. 向歐洲理事會建議共同戰略。
5. 確保聯盟行動的團結、前後一致和有效。
6. 可以要求歐洲執行委員會提出有關共同外交與安全政策的建議，以確保聯合行動的執行。

除了以上的職責外，歐盟理事會也要根據歐洲理事會的共同戰略，擬定各種決策（例如共同立場或聯合行動），以達成共同戰略的目標，從而達成共同外交與安全政策的目的。

歐盟理事會可說是推動共同外交與安全政策的主要機構，在歐盟理事會的組

¹⁴ 歐洲理事會 (The European Council) 和歐盟理事會 (the Council of the European Union) 是歐盟的組織架構，而歐盟理事會習慣上常被稱為部長理事會。至於歐洲的理事會 (the Council of Europe) 則是一個獨立運作的國際組織 其總部設在法國東北部的斯特拉斯堡 (Strasbourg)。

織架構下，主要是由理事會主席和秘書長（兼高級代表）以及其它機構負責推動。他們的職責分述如下：

1. 理事會主席

歐盟理事會主席（the Presidency）由會員國輪流擔任，任期六個月，歐盟理事會主席除了扮演主持會議、協調爭議、推動事務發展，以及在共同外交與安全政策事務上代表歐盟的例行性角色外。理事會主席還可以在秘書長（高級代表）、執委會對外代表或（必要時）下任主席的協助下組成所謂的「三人小組」（Troika）與第三國進行政治對話，並在國際組織中或國際會議上表達聯盟的立場。

2. 高級代表

「共同外交與安全政策高級代表」（High Representative for the Common Foreign and Security Policy）為「阿姆斯特丹條約」提供的一個新職位，這個職位即由歐盟理事會的秘書長擔任。而原秘書長的部分職務則轉給副秘書長。高級代表的任務主要是透過規劃、準備和執行政策決議，以協助歐盟理事會主席處理有關共同外交與安全事務。高級代表可以在歐盟理事會主席的要求下，代表歐盟理事會與第三國進行政治對話，以協助改善共同外交與安全政策的能見度和一致性。此外，高級代表也代表歐盟，並且協助歐盟理事會執行有關共同外交與安全政策的事務。

3. 政治安全委員會

政治安全委員會（the Political and Security Committee, PSC）是歐盟理事會的一個機構，由各國資深大使代表組成。政治安全委員會主要是扮演煞車器（lynchpin）的角色。其功能包括：負責監督共同外交與安全政策關心範圍內的國際情境、界定聯盟的危機，以及評估是否對危機採取反應，並在歐盟理事會的要求下，或是根據自己的動機，向歐盟理事會提供意見，以協助規劃政策，並且負責監督(oversee)政策的執行。此外，在危機管理事務中，政治安全委員會也負責軍事危機管理行動的政治控制，並在軍事委員會的建議和意見的提供下，提出軍事行動的政治戰略指導。

在共同外交與安全政策事務中，政治安全委員會的地位受到相當的重視，因此在二〇〇〇年十二月所訂的「尼斯條約」中，更賦予政治安全委員會更大的權力。根據該條約，歐洲理事會將授權政治安全委員會，採取與危機管理有關的適當決策，執行政治控制和戰略指導，使政治委員會的政治控制和戰略指導更容易執行。

4. 歐盟軍事委員會

為了使歐盟能確實執行衝突預防與危機管理的任務，在一九九九年十二月召

開的赫爾辛基理事會建議在歐盟理事會中建立永久性機構——「歐盟軍事委員會」(the European Union Military Committee, EUMC)，該委員會是歐盟理事會中的最高軍事機構，由會員國的國防部長組成，軍事委員會的主席(chairman)為四星上將，任期三年，由十五國的國防部長選出，並由歐盟理事會任命。當歐盟理事會準備採取具有軍事意涵的決策時，歐盟軍事委員會主席可以出席歐盟理事會會議。

軍事委員會的主要任務是在歐盟的軍事事務內，負責提供軍事建議和意見給政治安全委員會(PSC)，並在歐盟的架構內負責所有軍事活動的軍事指導。根據歐盟理事會二〇〇一年一月二十二日「有關設置歐盟軍事委員會的決議」。軍事委員會的主要功能有：

- (1)做為基於共識的軍事建議的來源。
- (2)做為會員國間在衝突預防和危機管理範圍內，有關軍事方面相互協商與合作的論壇。
- (3)在政治安全委員會的要求下，提供政治安全委員會有關軍事意見，或依據主動原則提供建議。
- (4)危機情境軍事範圍內的風險評估。
- (5)負責軍事行動或演習的最後評估(estimation)。¹⁵

根據這些功能，軍事委員會在危機情境中主要負責：

- (1)根據政治安全委員會的要求，提供歐盟軍事參謀組織啟蒙性指導(an Initiating Directive)，以草擬並提出戰略性軍事方案。
- (2)評估軍事參謀組織所提出的戰略性軍事方案，並附帶評估與意見，一起交給政治安全委員會。
- (3)根據理事會所選擇的軍事方案，對行動指揮官提出計畫指導。
- (4)根據軍事參謀組織對行動指揮官所發展的行動概念(Concept of Operations)和指揮官所草擬的演習計畫的評估，向政治安全委員會提出意見和建議。¹⁶

至於在軍事行動中，軍事委員會主要是負責監督指揮官是否正確執行軍事方案。

5. 歐盟軍事參謀組織

歐盟軍事參謀組織(the European Union Military Staff, EUMS)是歐洲理事會

¹⁵ COUNCIL DECISION of 22 January 2001 setting up the Military Committee of the European Union, <http://ue.eu.int/pesc/military/en/L27-4en.pdf>

¹⁶ Ibid.

在赫爾辛基理事會中基於衝突預防與危機管理的任務，而決議建立的永久性軍事機構，該組織是由各會員國指派的軍事人員組成，為歐盟理事會下的一個單位。其主要任務是對歐洲安全防衛政策以及由歐盟領導的軍事危機管理行動提供軍事專家和支援。此外，該組織也執行早期預警、情境評估、和有關「彼得斯堡任務」（Petersberg tasks）的戰略規劃。¹⁷

根據歐盟理事會二〇〇一年一月二十二日「有關建立歐盟軍事參謀的決議」。歐盟軍事參謀的主要角色和任務有：

- (1) 做為歐盟軍事專業的來源。
- (2) 確保與歐洲軍事委員會的聯繫，以及歐盟所要的軍事資源，並在歐盟軍事委員會的指導下，為歐盟各機構提供軍事專業。
- (3) 提供早期預警的能力，規劃、評估和提出有關危機管理的概念，以及一般軍事戰略的建議，並執行歐盟軍事委員會的決策和指導。
- (4) 在有關情境評估和戰略規劃的軍事部分，支援歐盟軍事委員會。
- (5) 考慮歐盟的需求和各國的關心，籌畫（elaboration）、評估、考察軍事能力目標，並確保和北約的「防衛規劃程序」（DPP）與「和平伙伴規劃考察程序」（The Partnership for Peace Planning and Review Process, PARP）的一致。
- (6) 負責監督和評估各會員國在訓練、演習、相互操作性上所提供給歐盟的部隊和能力。¹⁸

6、政策規劃和早期預警單位

「政策規劃和早期預警單位」（the Policy Planning and Early warning Unit），又稱為政策單位（Policy Unit）。歐盟認為對國際發展的反應、對國際議題和影響的聯合分析，以及資訊的儲存，可以幫助歐盟產生有效和一致的反應。因此，在「阿姆斯特丹條約」附錄宣言中，即規劃在歐盟理事會秘書處下設立一個「政策規劃和早期預警單位」，由高級代表（秘書長）管轄。該單位由秘書處三位、各會員國一位、執行委員會一位和西歐聯盟一位，共二十位專家組成。政策規劃和早期預警單位的主要任務有四項：

- (1) 監視和分析聯盟共同外交與安全政策關注地區的發展。

¹⁷ 即人道和拯救任務(humanitarian and rescue tasks)、和平維持任務(peacekeeping tasks)以及危機管理的戰鬥部隊任務(combat-force tasks in the crisis management)。該項任務之所以稱為「彼得斯堡任務」，是因為西歐聯盟部長理事會曾於一九九二年六月在該地區舉行規劃危機管理任務的會議而得名。

¹⁸ Council Decision of 22 January 2001 on the Establishment of the Military Staff of the European Union(2001/80/CFSP, <http://ue.eu.int/Pesc/default.asp?lang=en>

(2)提供聯盟共同外交與安全政策利益的評估，以及鑑定未來共同外交與安全政策所要關注的範圍。

(3)對共同外交與安全政策具有意義的潛在政治危機和情境，提供即時的評估以及事件或情勢的早期預警。

(4)在歐盟理事會或理事會主席的要求下，或是根據自己的動機提出各種不同的政策觀點報告，以提供歐盟理事會規劃政策時的參考。¹⁹

7.文人危機管理觀點委員會

文人危機管理觀點委員會（the Committee for Civilian Aspects of Crisis Management）的主要任務是負責提供非軍事危機管理，以及衝突預防方面有關政治觀點的建議。此外，這個單位也負責處理有關強化法治的事務，並有優先執行達成政策的特定目標之權力。

8.政治軍事小組

政治軍事小組（The Politico-Military Group）負責檢查 共同外交與安全政策架構內所有建議的政治軍事觀點。

9.聯合情境中心

聯合情境中心（the Joint Situation Centre，SITCEN）是高級代表隨時接觸的單位。該單位由文人和軍官組成，其任務主要是全天候（round-the-clock）提供那些對歐盟共同外交與安全政策具有回應意義的事件或情境的即時評估和早期預警，並向高級代表或其它可以勝任危機管理任務的單位提出報告。

(三)歐洲執行委員會

從歐體成立以來，歐洲執行委員會（以下簡稱執委會）一直是負責守衛條約，執行國會和歐盟理事會所通過的決議，並且監督各國執行法律的單位。執委會可說是表現歐體精神與守護歐盟整體利益的單位。因此執委會的執行長可以參與歐洲理事會會議，也可以參加歐盟理事會會議，並可以在國際會議中原則性表達歐盟的立場。

依照「歐盟條約」的規定，執委會擁有提案權、執行權和監督權。而為了確保共同外交與安全政策執行的「一致性」（consistency），歐盟條約規定，執委會應該在由執委會主導的對外經濟關係、發展合作和人道援助方面充分配合共同外交與安全政策範圍內的工作。²⁰因此，執委會得向歐盟理事會提出任何有關共同外交與安全政策之問題，並得向歐盟理事會提出提案。²¹此外，執委會得在

¹⁹ <http://europa.eu.int/scadplus/leg/en/lvb/a19000.htm>.

²⁰ 歐盟條約第 J.9 條。

²¹ 歐盟條約第 J.8 條第 3 款。

緊急情況下或四十八小時以內要求歐盟理事會於最短時間內召開非常會議。²²

基本上，執委會對共同外交與安全政策的貢獻來自於該會所扮演的一些角色，這些角色其中之一就是「條約特定角色」（treaty-specific role），此乃因為執委會享有政策主動性，並管理共同外交與安全政策預算的權力，以及可以將共同外交與安全政策辯論帶到其它政策研討上的特質。因此，條約的執行必須要執委會完全配合。其次，由於執委會扮演政策規劃的角色以及具有遍及世界性代表網絡的特色，使其充分扮演了對外代表的角色，以致執委會可以在對外關係、安全經濟和發展政策方面、確保聯盟對外活動的一致性，因此，共同外交與安全政策的執行就必須依賴執委會的角色配合。

（四）政治委員會

政治委員會（Political Committee）是由會員國政治領袖組成，根據「歐盟條約」第 J.8 條第 5 款的規定，政治委員會在不違反「歐洲共同體條約」第一百五十一條規定之前提下，應注意共同外交與安全政策範圍內的國際局勢，並在歐盟理事會之要求下，或主動提供歐盟理事會其意見，以協助政策之擬定。此外，在不妨礙執行委員會與執行長的職權下，政治委員會亦得監督已確立之政策的執行情形。

除了以上的機構外，還有一些機構也是與共同外交與安全政策有關，例如由各會員國大使代表和執委會副秘書長組成，每週至少集會一次，以準備歐盟理事會議和一般外交理事會議或和有關共同外交與安全政策的「常設代表委員會」（The Committee of Permanent Representatives）。另外如「歐洲通訊員」（European Correspondents）²³、「緩和顧問小組」（the group Relex Counsellors）²⁴、「共同外交與安全政策工作小組」（CFSP Working Groups）²⁵、「安全研究院」（the Institute for Security Studies、歐盟衛星中心

²² 歐盟條約第 J.8 條第 4 款。

²³ 在各國和執委會中的「歐洲通訊員」專門負責協調有關共同外交與安全政策的事務。他們也負責準備政治安全委員會會議和一般事務理事會和歐洲理事會中有關和共同外交與安全政策觀點的會議。此外，他們每天必須透過建立在會員國、歐盟理事會秘書處和執委會之間，彼此可以交換加密訊息的歐洲通訊電報網（Correspondance Européenne），隨時提供有關共同外交與安全政策方面的議題。

²⁴ 緩和顧問小組負責檢查在共同外交與安全政策內所做的建議中有關制度性、法律性和金融性的觀點。此外，他們也準備有關聯盟聯合行動合作工作，以確保歐盟三個支柱間（the inter-pillar）的一致性。

²⁵ 共同外交與安全政策工作小組由歐盟會員國和執委會的專家組成，他們以地理性（如亞洲、非洲、拉丁美洲）和功能性（如聯合國議題、毒品、恐怖主義）的性質召開會議，以提供共同外交與安全政策機構考慮政策的文件和觀點。

(the European Union Satellite Centre) 等，也都在共同外交與安全政策上扮演了一些角色。

二、執行的手段與工具

為了有效執行共同外交與安全政策，歐盟所通過的一些條約也提供了一些手段與工具，以使歐盟確保政策執行的有效性與一致性。這些手段與工具主要有共同戰略(common strategy)、共同立場(common positions)、聯合行動(joint actions)、決議(decisions)、國際協定的締結(the conclusion of international agreements)、宣言(declarations)以及與第三國接觸(contacts with third countries)等等。歐盟如何執行這些手段與工具，以下分別敘述之：

(一) 共同戰略

共同戰略是「阿姆斯特丹條約」提供歐盟做為增進共同外交與安全政策效力的一個外交政策工具。共同戰略是由歐洲理事會，或依據外交部長理事會的建議，以共識決的原則，針對那些對會員國具有重要利益的地區所採取的戰略決定，每一個共同戰略都包含了目標(objectives)、時程(duration)以及由聯盟和會員國所提供的各種資源(resources)。

歐洲理事會決定共同戰略後，即交由歐盟理事會以「有條件多數決」(qualified majority)通過的聯合行動或共同立場執行，但如果涉及軍事或防衛問題時，歐盟理事會通常採取共識決的方式。如果歐盟理事會的任何成員以國家政策的理由反對這些決策時，歐盟理事會會將這個決策提交歐洲理事會，以共識的基礎尋求爭議的解決。

迄今歐盟已針對俄羅斯、烏克蘭和中東地區等三個地區分別採取了三個共同戰略。

(二) 共同立場

共同立場是部長理事會針對某一個特別的地理或重要的爭議(a particular geographical or thematic issue)，或是針對第三國，或是在國際會議中，為了維護歐盟行動的一致性，而採取的途徑(approach)。歐盟一旦採取共同立場時，會員國要確保各國的國家政策能配合歐盟的共同立場。至於那些已經被允許準備加入歐盟的國家也可以配合歐盟的共同立場。

(三) 聯合行動

聯合行動意指歐盟會員國協調一致的行動，是歐盟促使會員國採取一致立場，並引導其行動的依據。聯合行動是歐盟理事會為了達成歐洲理事會的指導原則所界定的目標，而針對那些由一些會員國承諾採取行動(operational action)

的特定情境所採取的行動。例如歐盟資源的配合運用方面，各國可以將人道資源、財物資源、裝備資源等統一運用。而聯盟則透過各國一致的資源運用，以達成聯合行動的目標。聯合行動通常包括「目標」(objectives)、「範圍」(scope)、「可被歐盟使用的工具」(the means to be made available to the Union)、「執行的條件」(the conditions for its implementation)和「時程」(duration)等。

(四) 決議

理事會可以做成有關共同外交與安全政策的各種決議(decisions)，這種決議就如同共同立場和聯合行動，歐盟也可以透過這種決議來約束會員國採取一致的行動或立場。

(五) 國際協定的締結

國際協定的締結是歐盟將其共同外交與安全政策國際法化的手段。當歐盟欲與第三國或其它國家，或是在國際組織中達成有關共同外交與安全政策的協議時，歐盟理事會即可授權執行委員會執行長與對方展開談判，並依據執行委員會執行長的決議，與它國或國際組織締結各種協定。根據「馬斯垂克條約」規定，這種協定對會員國並不具約束力，基本上聯盟仍然尊重各國的憲政程序。不過為了讓這種協定更具效率，歐盟已在「尼斯條約」中界定有關這種協議約束各國制度的效力。歐盟於二〇〇〇年十二月二十二日所採納的「有關聯盟在南斯拉夫的監督任務」之聯合行動特別聲明，就把管理任務行動的各種安排列入國際協定中，這是歐盟有關共同外交與安全政策的第一個國際協定。

(六) 宣言

宣言(Declarations)是歐盟針對第三國或某一國際議題所採取的一種立場(a position)、要求(request)或期待(expectation)的公開表示。這種彈性的工具，可使聯盟很快針對特別地區所突發的事件陳述歐盟的觀點。通常這種宣言都以「歐盟宣言」(Declaration by the European Union)稱之。

(七) 與第三國接觸

與第三國接觸的手段可以經由政治對話(political dialogue)、各種會議(meetings)和密商(démarches)等方式來達成。

歐盟可以經由各個階層，如高峰會議、部長會議、政治指導員(Political Directors)、高級官員與專家，與個別國家或是一群國家展開政治對話，以討論國際政策，例如歐盟每年都會參與東南亞國家協會的區域論壇(ARF)。此外，歐盟也可以由執委會執行長或在歐洲理事會主席的要求下，由高級代表參加，或是由「三人小組」(the Troika)、或由會員國代表和執委會代表(the Commission representative)與他國展開各種對話與會議。

密商主要是由歐盟理事會主席或「三人小組」代表歐盟與第三國展開面對面的會談，密商的目的通常是為了解決有關人權、民主或人道行動的問題。

肆、政策推行的強化

歐盟除了使用以上的工具手段來達成共同外交與安全政策目標外，也採取了一些措施，以強化歐盟共同外交與安全政策的執行效力。綜觀歐盟所採取的強化措施有：

一、歐洲安全與防衛政策的推行

根據「馬斯垂克條約」規定，歐盟共同外交與安全政策應涵蓋有關歐洲聯盟安全之問題，這些問題包括最終發展為具有共同防衛政策的防衛體系，²⁶最後並形成共同防衛。根據這項理念，歐盟也進一步推動所謂「歐洲安全與防衛政策」（the European Security and Defence Policy，ESDP），以成為共同外交與安全政策的一部份。基本上，這種歐洲安全與防衛政策，在本質上並不影響各會員國本身的安全與防衛政策。

歐盟的安全與防衛政策的架構和能力是從一九九九年以後才開始發展。到目前為止，歐洲安全與防衛政策已發展出三個內涵即：軍事危機管理、文人危機管理和衝突預防。

歐盟成立後，有一些國家陸續組成聯合部隊，以配合歐盟執行共同安全防衛政策，但是這些聯合部隊並不歸歐盟指揮。因此歐盟若要實現歐洲共同安全與防衛政策，勢必要建構屬於歐盟自己的軍事架構，以強化其軍事行動能力。由於在歐盟條約中並沒有提出如何建構共同安全與防衛的法源基礎，因此歐盟在一九九九年六月於德國科隆召開的歐洲理事會中，首先確立歐洲共同安全與防衛政策的內涵。在這次會議中，歐洲理事會將「危機管理任務」視為強化歐洲共同安全與防衛政策的核心，而確立了所謂「彼得斯堡任務」。此外，與會領袖還特別強調，聯盟應該擁有自主行動的能力，這意味著歐盟決定成立武裝部隊，並使用它們。因此在一九九九年十二月的赫爾辛基歐洲理事會中，與會各國一致決議建立所謂「到二〇〇三年時歐盟必須可以在六十天內部署一支六萬人，並至少可以維持一年，以執行彼得斯堡任務的部隊」的「首要目標」（Headline Goal），

²⁶ 馬斯垂克條約第 J.4 條

以做為發展共同安全與防衛的目標。²⁷

歐盟確立了建立與使用軍隊的原則後，也開始思考軍事行動的控制機制。歐盟即決定設置常設的政治和軍事架構，以便能在危機任務中提供政治控制和戰略指導建議。這些機構包括：常設政治與安全執行委員會、歐洲聯盟軍事執行委員會和歐洲聯盟軍事參謀組織等。

除了軍事危機管理與文人危機管理外，歐洲安全與防衛政策也包含了衝突預防的層面。歐洲理事會於一九九九年六月在科隆召開的會議中即決議要加強歐盟的衝突預防能力。二〇〇一年六月歐洲理事會在瑞典的歌德堡（Gothenburg）召開高峰會議，即將暴力衝突預防列入歐盟的安全防衛政策中，成為歐洲安全防衛政策的一部份。並開始發展衝突預防的計畫與途徑，以確保歐盟能在所關心的地方建立或是恢復有利的政治環境，以確保該地區能夠長期穩定。

二、與西歐聯盟的合作

長久以來，歐盟與西歐聯盟（WEU）之間一直存在著關係模式之爭。²⁸畢竟兩個組織的重疊性太高了。由於西歐聯盟是基於集體安全目的而創立的安全防衛聯盟，但是長期以來西歐聯盟的地位與權力，幾乎由北約組織和歐洲理事會所代替。因此西歐聯盟自創立以來，功能逐漸萎縮，直到冷戰結束後，西歐聯盟的角色才得以凸顯。一九九二年六月，在歐體馬斯垂克高峰會議結束後，西歐聯盟的部長於德國波昂舉行例行會議，會後並發表「彼得斯堡宣言」，正式賦予西歐聯盟新的任務與功能，而西歐聯盟也因為要執行這項任務，而成為具有執行軍事任務的軍事聯盟。

西歐聯盟的重新出發，給予歐盟一個新的機會。「馬斯垂克條約」簽訂後，歐盟決定發展兩者的緊密關係，雙方在各種會議中也一再表示要加強兩者的合作關係。一九九七年歐盟在阿姆斯特丹召開高峰會，並簽訂阿姆斯特丹條約，同時在條約的附加備忘錄中，表示將在條約生效後一年內擬定強化歐盟與西歐聯盟的合作關係計畫。一九九九年六月歐盟在科隆召開高峰會議後，終於決定將西歐聯盟的「彼得斯堡任務」納入歐盟，成為強化共同安全與防衛政策過程的核心，同時也開始建立歐盟自身的自主能力。歐盟的這項決定，就形同將西歐聯盟的危機

²⁷ 原本預定二〇〇三年七月成立的歐盟快速反應部隊，已於二〇〇三年六月的歐盟高峰上宣布延期至二〇一〇年。

²⁸ 參考吳萬寶，西歐聯盟：一個軍事組織的變遷（台北：五南圖書出版有限公司，民國九十年七月），頁一〇〇——一〇二。

管理執行能力納入其架構中。

在歐盟決定強化與西歐聯盟關係，並建立自主能力的同時，西歐聯盟也針對自身的發展問題展開檢討。二〇〇〇年五月西歐聯盟在葡萄牙召開部長會議，並決定對西歐聯盟的未來做出決定，六個月後，西歐聯盟在馬賽部長會議中，終於決定西歐聯盟的軍事參謀部將停止運作，並將西歐聯盟的衛星中心研究機構納入歐盟的同一單位中，這些決定顯示西歐聯盟將逐漸萎縮，並融入歐盟，而成為聯盟建立自主的軍事計畫和執行能力之前的過渡單位。換句話說，在歐洲聯盟尚未完全發展出足以自主的能力前，歐盟將會藉助西歐聯盟的危機管理能力，以做為歐盟執行共同外交與安全政策的基石。

三、與北約的軍事合作

歐盟為了實現共同安全與防衛政策，勢必要發展自己的軍事架構，因此當歐盟基於整體安全的考慮，於一九九九年十二月的赫爾辛基高峰會議決議組成六萬名的歐洲快速反應部隊，並決定於二〇〇三年正式運作，以取代聯合國在波士尼亞及北約組織在馬其頓的維和任務，以落實歐盟共同安全防衛政策，從而減少對美國與北約的依賴後，歐盟即面臨了軍事資源的運用問題。由於歐盟長期以來都是以經濟組織者的角色自居，在軍事方面鮮少介入。冷戰結束後，一方面歐盟本身並無使用軍隊的經驗，另一方面歐盟的軍事架構尚屬初創時期，而歐洲的危機管理軍事行動也多由西歐聯盟和北約負責執行，因此歐盟的軍事資源與經驗，如快速部隊的遠程運輸、情報蒐集和通訊方面的設施均感不足。所以在歐盟建立自主性軍事力量前，勢必要依賴其它軍事聯盟組織的協助。

為了提升歐盟的軍事行動能力，歐盟一方面將西歐聯盟做為歐盟從事危機管理軍事行動的過渡組織外。一方面則希望能藉助北約的軍事資源。為了解決此一問題，歐盟必須與北約展開會談。因此當一九九九年十二月歐洲理事會在赫爾辛基召開會議，並確立「首要目標」後，雙方即開始展開協商。儘管北約組織的成員大都是歐盟會員國，但是雙方之間的會談卻也因為土耳其加入歐盟的爭議，以致一直無具體成效。然而隨著歐盟快速反應部隊正式運作時間的接近，遂使得歐盟面臨很大的時間壓力，如果雙方不能達成協議，由於時間很迫切，則歐盟的共同安全與防衛政策就無法實現，這種後果非常嚴重。因此歐盟只好在土耳其入會問題上讓步，同意於二〇〇四後與土耳其展開談判。歐盟的讓步使其與北約的會談有了具體的成就，二〇〇二年十二月間，歐盟與北大西洋公約組織在布魯塞爾北約總部簽署了戰略夥伴協定。這項協定並已於二〇〇三年一月三日獲得北大西洋公約組織理事會的批准。

依據北約與歐盟達成的戰略夥伴關係協定，雙方除了定期協商合作和交換情報外，歐盟將可獲得北約聯盟所提供的參謀戰略計畫和後勤軍需，其中包括戰略方案、情報資訊、以及大型運輸機。此外，北約也同意向歐盟開放衛星情報資訊，這些資源協助使得歐盟成立的六萬名歐洲快速反應部隊，可以隨時展開執行維和或人道救援任務。²⁹

四、文人危機管理的發展

歐盟在發展危機管理能力的同時，也曾顧慮到軍事化的危機管理可能升高衝突的現象，因此除了建立永久性控制架構外，歐盟也決定發展具有中和作用的文人控制能力，使危機管理的軍事行動不致於失控。³⁰在這方面，歐盟除了設置如「政治安全委員會」和「文人危機管理委員會」等組織，以提供文人觀點，進行政治控制外，也考慮發展文人危機管理能力。在二〇〇〇年六月於費拉(Feira)所召開的高峰會中，歐盟決定在警察、強化法治、強化文人行政、平民保護等四個優先範圍內發展「文人觀點的危機管理」(civilian aspects of crisis management)，使歐盟可採取更廣泛的危機管理行動。這項計畫的具體目標有：

- (一) 至2003年以後各會員國能夠為歐盟的國際任務提供五千名，並且可以部署一千名，維持三十天以上的警力。
- (二) 可提供二百名法治方面的專家。
- (三) 可提供一群具有廣泛性功能的文人行政專家。
- (四) 可在三至七小時內迅速派遣二至三個評估團隊並在短時間內部署將近兩千人的調停組。

為了達成上述四個目標，歐盟於二〇〇一年十一月在布魯塞爾召開「警察能力承諾會議」(Police Capabilities Commitment Conference)，在這次會議中也達成了一些共識，而法國與義大利也表示願意各提供一個警察任務總部。³¹接著二〇〇三年五月十六日於布魯塞爾召開的「法治能力承諾會議」(Rule of Law Capabilities Commitment Conference)，會員國也達成了願意於二〇〇三年前提供包括七十二位法官、四十八位檢察官、三十八位行政人員以及七十二位感化

²⁹ 歐洲日報，二〇〇三年一月三日，第四版國際要聞。

³⁰ Dwan, R., *EU policing for peace operations: What does it mean?* St Antony's College, Oxford, European interdependence Research Unit, Discussion Paper 023, July 2002, pp.6-8.

³¹ *Police Capabilities Commitment Conference Brussels 19 November 2001, Declaration*. <http://www.iss-eu.org/chaillot/cha51e.pdf>

人員共二百八十二位官員，以及能在三十天內能快速部屬六十位人員的共識。³²另外有關文人行政能力方面，歐盟的發展比較緩慢，不過在二〇〇二年年底經過丹麥總統的呼籲後，歐盟的一些會員國已經承諾願意提供這方面的專家，並開始建立有關這方面的指導原則。³³至於在平民保護方面，歐盟有足夠的經驗與政策，不過為了進一步強化其功能，歐盟已於二〇〇一年十月建立了「共同體平民保護機制」（Community Civil protection Mechanism），將各會員國的「平民保護服務處」（Civil Protection Services）納入執行委員會的協調機制下，以提高其位階和一致性。³⁴

五、決策效率的提升

決策的效力往往影響決策的效果，歐盟認為要有效執行共同外交與安全政策，除了必須確保與其它政策的一致性（consistency）外，也要注意決策的效率。為了達到這樣的目的，歐盟勢必要發展出一套可以達到一致，並且有效率的決策程序。因此，歐盟條約提供了一些制度架構、各種資源、方法和工作執行模式，使共同外交與安全政策的執行能一致而有效。

協調則是歐盟政策一致的基本精神，在這方面通常是透過執行委員會的協調，使各國立場一致，並與歐盟內的各種政策相互配合。

此外，要讓歐盟各種政策一致的方法，就是由歐洲理事會提出引導歐盟發展的行動綱領，以確保共同外交與安全政策能與其它歐盟政策（例如對外經濟關係、發展合作政策等）相互配合。

除了上述的方法外，歐盟在共同外交與安全政策上的決策，原則是採「共識決」（unanimity）的原則，這種共識決的原則也意味著任何一個國家都能攔阻聯盟的行動，因此聯盟條約也提供了可以克服這個障礙的一些措施。基本上共識決仍是原則，尤其是採取與軍事或是防衛有關的決策時更是如此。不過為了使決策程序更有效率，聯盟在決策過程中採取了三種方式，以減少阻礙。

（一）建設性棄權（Constructive abstention）

³² *Presidency Report on European Security and Defence Policy*, Annex I : Rule of Law Capabilities Commitment Conference Declaration, <http://ue.eu.int/newsroom/NewMain.asp?LANG=1>

³³ Council of the European Union, *Basic Guidelines for Crisis Management Missions in the field of Civilian Administration*, Document 9369/02Brussels .30 May 2002.

³⁴ *COUNCIL DECISION of 23 October 2001 establishing a Community mechanism to facilitate reinforced cooperation in civil protection assistance interventions*, http://europa.eu.int/eur-lex/pri/en/oj/dat/2001/l_297/l_29720011115en00070011.pdf

當一項決策被採納時，如果某一會員國認為該決策違背了該國政策而不想接受，則可以附上正式宣言，宣布棄權，如此該項決議可以不必適用於該國，但是該國仍然必須接受「該決議為歐盟整體一致的決定」的事實，並且不能採取與歐盟行動衝突的行為。

（二）使用有限制的多數決

當歐盟理事會執行由歐洲理事會決定的共同戰略，並且決定執行共同聯合行動和共同立場時，歐盟理事會可以「有限制的多數決」（qualified majority voting）通過決定，不過這項決議並不適用於與軍事防衛有關的事務。一般在歐盟的內部投票形式上有幾種方式，第一種是「簡單多數」（simple majority），它需要投票數的半數以上。第二種是「絕對多數」（absolute majority），它需要會員國一半以上的同意。至於在歐盟理事會中，有關運用共同戰略、執行聯合行動或共同立場的決策，則是採取所謂的「有限制的多數決」。³⁵不過如果有一個會員國基於國家政策利益而陳述理由時，歐盟理事會可以經由有條件的多數決，將其提交給歐洲理事會尋求一個共識決。

（三）強化合作

當歐盟的決策不能被所有會員國以歐盟整體的方式執行時，採同意立場的這些國家（至少一半以上），可以在共同外交與安全政策範圍內，進行有關執行聯合行動、共同立場、武力計畫方案、安全防衛計畫方案和危機管理資源的獲得方面進行「強化性合作」，以利政策的有效執行。

伍、結論

新功能主義學派(neo functionalism)學者哈斯(Ernst B. Haas)曾提出「溢出」(spill over)的觀念，指出某種實質領域的整合，一旦開始，將導向其它領域的整合，並進一步在政治領域上整合。歐盟的整合的確出現了這種現象，也提供新功能主義者一次檢證整合理論的機會。當然歐洲共同外交與安全政策的發展也非全然是這種外溢的因素使然，歐盟共同外交與安全政策的發展，主要還是基於歐盟想透過整體力量的合作，以維護歐盟利益的考量，以及與歐洲意識的覺醒

³⁵ 有限制多數決是指總票數的百分之六十二以及十國以上，歐盟的投票數是以人口數做為票數基準，德國、法國、義大利、英國各十票，西班牙八票，比利時、希臘、荷蘭、葡萄牙各五票，奧地利四票，丹麥、芬蘭、冰島各三票，盧森堡兩票。目前歐盟也已經通過決議，一旦歐盟擴張成為二十五國（從二〇〇四年開始）時，有限制多數決應有三二一票中的二三二票，至西元二〇〇七年，歐盟擴張成為二十七國（從二〇〇四年開始）時，有限制多數決應有三四五票中的二五八票。

有關，就如一八二三年十二月二日美國第五任總統門羅(J·Monron)在國情咨文中所提出的美國外交政策原則，「美洲是美洲人的美洲」的口號一樣。今日的歐洲人其實也很想讓「歐洲是歐洲人的歐洲」成為事實。

歐盟已於二〇〇二年間舉行第一次危機管理能力演習，以測試歐洲安全防衛政策的軍事與文人工具決策程序，並且於二〇〇三年一月一日正式接下聯合國於一九九五年所成立的波斯尼亞和赫塞哥維納歐洲警察任務(the European Union Police Mission, in Bosnia and Herzegovina)，同時於二〇〇三年三月十八日決定接替北大西洋公約組織在前南斯拉夫馬其頓共和國境內的「聯盟和諧行動」(Allied Harmony operation)，而成為歐盟第一次領導的軍事行動(EU-led Military Operation in the former Yugoslav Republic Of Macedonia, fYROM)。這些行動顯示歐盟執行歐洲安全防衛政策的計畫大部分均能按照預定計畫，而且勢在必行。

然而不能否認的，歐盟在推行共同外交與安全政策的同時，也面臨了很多問題與障礙。首先，歐盟本身軍事能力提升的問題，歐盟的安全政策目標，基本上就是強調自主性，不要過渡依賴美國或其它國際組織。然而歐盟的國家從冷戰結束以來就一直在削減國防預算。如今為了要建立自主的武力，以降低過去幾年來因削減經費而形成的軍力鴻溝，勢必要增加國防支出，而增加國防預算勢必與「歐盟穩定成長法案」(EU's Stability and Growth Pact)抵觸，雖然有些國家如法國、希臘和英國都建議可以不要受到限制，而且英國、法國、德國、也準備增加國防支出，但大部分的歐盟國家仍然持猶豫的態度，顯然大部分的歐盟國家對於增加國防支出的共識似乎還沒完全建立，這種情況勢必會影響歐盟軍事力量建立的時程。

其次是有關歐盟會員國軍備發展政策與軍備整合的問題。歐盟軍事武力的建立不只要考慮質量問題，也要考慮各會員國軍事人員與武器之間的相互操作性以及合作性。換句話說，歐盟要從一個各有自己的軍備系統整合為可以協調，並相互操作的軍備能力，勢必要從各國的軍備政策和訓練著手。整合訓練需要長時間，而軍備政策的整合對各會員國的影響非常深遠，可能影響各會員國的國防工業團體利益、國家貿易以及國內就業問題，這種情況也會影響各國在軍備政策上合作的意願，而形成障礙。

除了以上所涉及的問題外，還有一些問題存在，歐盟會員國之間仍然會因不同的國家利益取向，而採取不同立場的情況出現。最明顯的事例就是二〇〇三年間美國攻打伊拉克的事件，這個事件凸顯出歐盟內部仍然存在矛盾的事實。在戰前，歐盟很明顯的分成兩個陣營，德國、法國、比利時、盧森堡公然反對，甚至在戰爭期間(四月間)還籌畫在布魯塞爾建立一個總部，以牽制美國利用北約的

力量，雖然後來這個計畫取消了。不過卻也凸顯出部分歐盟國家對美國的態度已經有很明顯的改變。

當然歐盟部分國家的態度也讓美國相當不滿。因此在戰後的維和行動中，美國即刻意將歐盟分成兩部分，並將在伊拉克境內的國際維和部隊交由極力支持美國的波蘭指揮管制。這支維和部隊主要來自波蘭、荷蘭、烏克蘭、西班牙、義大利、阿爾巴尼亞、亞塞拜然、保加利亞、捷克共和國、丹麥、愛沙尼亞、喬治亞、匈牙利、拉脫維亞、立陶宛、馬其頓、挪威、葡萄牙和羅馬尼亞在內的士兵組成，總計參與的國家有三十個，他們被美國稱為新歐洲。而被美國國防部長倫斯斐(Donald H. Rumsfeld)封號為「舊歐洲」的法、德、俄則被排除在外，³⁶這些「新歐洲」的國家，幾乎包含了最近加入歐盟的國家。這種組合對於歐盟的共同外交與安全政策將會是一大考驗。更何況在二〇〇三年間的歐盟憲法創制中，也出現小國對主導創憲國家不滿的現象。此外，還有一些國家對於大國所提出的歐盟防衛計畫也表達了反對的意見，例如二〇〇〇三年十一月二十九日在義大利拿波里召開的外長會議中，歐盟的四個軍事中立國——奧地利、芬蘭、瑞典和愛爾蘭就對英、法、德、義四國所提議在新歐盟憲法條文中加入共同防衛條款的意見表示反對立場。在那場會議中，德、英、法三個大國曾提出成立一個模仿北約的獨立軍事總部計畫，擔任輪值主席國的義大利則進一步在十二月二日提出在歐盟憲法中加入相互防衛的條款，根據此一條款，一旦歐盟會員國之一遭到外來的攻擊，則其他會員國有義務給予援助。此一條款立刻遭到四個中立國家的反對。對此，四個中立國家希望該條款能改為「一旦歐盟會員國之一遭到外來的攻擊，則可要求其他會員國給予援助」。瑞典一名外交專家就表示，義大利版本的條款會和瑞典的軍事不結盟政策相抵觸，而芬蘭外長杜歐謬加(Erkki Tuomioja)則希望中立國家版本的條款可被其它會員國接受。此外，於二〇〇三年一月接任輪值主席的愛爾蘭外長寇溫(Brian Cowen)則表示，一旦新憲法不能保證愛爾蘭的中立地位，則愛爾蘭將會在公民複決中否決新憲法。³⁷

這種不協調的現象，顯示歐盟內部仍然有很多矛盾。尤其當加盟國越來越多時，歐盟整體利益的一致性所面臨的挑戰也會越來越多。

除此之外，美國對歐盟的歐洲安全防衛政策的發展也有一些擔憂。美伊戰爭期間雙方關係惡化後，雖然戰後雙方都有意修補，但是並不能確保隔閡不再。美

³⁶ 美國國防部長倫斯斐在二〇〇三年二月間接受記者採訪時，將法德兩國視為舊歐洲，將北約東擴後的新成員國稱為新歐洲。參閱：US Defense Secretary Divides Europe Into Two, <http://english.pravda.ru/world/2003/01/27/42558.html>

³⁷ *Neutrals protest against mutual defence clause*, <http://www.euobserver.com/index.phtml?sid=9&aid=13815>

國對歐盟發展自主性能力的政策的確很在意。在二〇〇三年十二月初，歐盟與北約各國的外長們在布魯塞爾舉行半年一次的定期會議中，雙方針對歐盟近來通過的共同防衛計畫和增兵進駐伊拉克等議題進行討論。在會議中，美國國務卿鮑威爾（Colin Powell）對歐盟的共同防衛計畫即表達了明確的反對態度，他明確的表示「美國無法接受一個複製北約的獨立歐洲軍事架構。」³⁸而對於增兵伊拉克，他也呼籲歐洲各國加派維和部隊前往支持波蘭在伊拉克的駐軍。

鮑威爾對歐盟共同防衛計畫的立場得到北約秘書長羅伯森爵士的支持，羅伯森認為任何有關「歐洲安全暨防衛政策」的討論和結果都必須「不疊床架屋」，因為任何的變動都會對雙邊的會員國產生敏感的影響。³⁹從美國國務卿對歐盟安全防衛計畫的態度可以發現，美國很擔心歐盟安全防衛政策所發展的軍事勢力將可能削減美國在歐洲的影響力。因此歐盟想要充分利用北約軍事資源的構想將會打折扣，這也會影響歐盟發展軍事能力的時程。

總之，歐盟為了推動共同外交與安全政策，勢必提供歐盟所有其它工作與政策一種新的面貌，因為歐盟為了要實現這種政策，就必須將所有的政策涵蓋在傳統的國際外交範圍內。換句話說，為了配合共同外交與安全政策，歐盟的所有政策都必須以共同外交與安全政策為依歸，並配合該政策的執行。

歐盟的共同外交與安全政策的確提供歐盟一種有利的外交工具，透過這種工具的使用，歐盟的影響力將不可忽視，對國際政治權力的分配也必然產生一定的影響作用，但也可能引起其它勢力的不安，而採取另外的對抗模式，或可能帶動其它區域的整合。

（投稿日期：93年1月12日；採用日期：93年5月10日）

³⁸ Powell warns again about European defence plans, http://www.euobserver.com/index_phtml?sid=9&aid=13790.

另見：歐洲聯盟研究論壇，歐羅巴週記（EURF WEEKLY），No.54/2003.

³⁹ Ibid.

