

論歐盟共同安全暨防衛政策 與境外任務

吳萬寶*

摘要

自歐盟於 2003 年決議派遣境外任務團迄今，已有 24 個歐盟任務團於非洲、中東、東南亞、東南歐等地執行衝突預防、危機處理和衝突後重建的工作；以國家或地區來說，共有 15 個國家或地區受到歐盟民事或軍事任務團的協助。此一數目雖然難以和接受歐盟經濟援助的國家數目相比較，但已可看出藉由共同安全暨防衛政策和境外任務團，歐盟已可扮演一個重要的全球性行為者。

共同安全暨防衛政策乃是歐盟為能具備自主行動能力，以解決各式衝突問題的重要措施。而此一措施所具備的民事和軍事能力，讓歐盟成為一個有別於傳統「軍事強權」之「具特殊形式的世界強權」。雖是如此，境外任務團迄今為止的成效仍有待檢驗；尤其是軍事任務團的實際成效，更招受不少批評。歐盟建構軍事能力往往被看做是歐盟的軍事化。事實上，歐盟的困擾並非在於做得太多，毋寧是政策目標無法達成，必須一再修改。2009 年 12 月生效的里斯本條約為歐盟的外交、安全和防衛政策注入新的動力，提供較為穩固的法律與政治基礎。但此次歐盟是否能達成既定目標，又一次地端視會員國的意願和作為。

關鍵字：里斯本條約、共同安全暨防衛政策、境外任務團

* 大葉大學歐洲語文學系教授



壹、前言

歐盟發展共同（歐洲）安全暨防衛政策已經歷十個寒暑（1999-2010）。¹此一政策的目的是在讓歐盟具備自主性的行動能力，以遂行歐洲聯盟的廣泛目標，特別是與危機處理、衝突預防和衝突後重建有關的區域和全球性的穩定與和平。為讓歐盟具備行動能力，1998年的英法聖馬洛（St. Malo）雙邊會議決議組建歐盟的軍事能力。隨即在1999年的赫爾辛基高峰會議上，會員國提出「赫爾辛基首要目標」（Helsinki Headline Goal），預計在2003年完成一支「歐盟快速反應部隊」，以執行1992年西歐聯盟（Western European Union）訂定，1997年納入歐盟阿姆斯特丹條約的「彼得斯堡任務」（Petersberg Tasks）。

2003年，由於種種因素，歐盟並未能如期完成「赫爾辛基首要目標」。不過，歐盟卻在此年派遣警察任務團（Police Mission）到波士尼亞-赫塞哥維納，接替聯合國在當地的警政諮詢工作。此一警察任務團不僅是歐盟在共同安全暨防衛政策架構內，所派遣出的第一個境外任務團，它也是歐盟具備行動能力，實踐廣泛目標的具體象徵。自此之後，歐盟陸續派遣各式任務團至全球各大衝突地區。迄2011年2月，已有24個境外任務團執行（過）危機處理、衝突預防和衝突後重建的各項工作，且也獲得不同程度的讚譽。雖是如此，境外任務團從決策乃至實際執行任務的過程中，遭遇不少問題。本文的分析焦點之一，即是探討任務團獲得哪些成效和遭遇何種問題。

其次，軍事能力一向是歐盟發展共同安全暨防衛政策的重心所在，也是吸引眾人關注的焦點。英法聖馬洛會議、彼得斯堡任務、赫爾辛基首要目標、歐盟快速反應部隊，乃至戰鬥部隊（Battle group）等，無一不是歐盟建立自主性軍事能力的重要指標。然而，時至今日，歐盟的軍事能力似乎尚未能與其經濟實力等量齊觀。究竟歐盟在發展軍事能力的道路上碰到哪些問題，該如何解決，這是

¹里斯本條約使用「共同安全暨防衛政策」（Common Security and Defence Policy）一詞，取代十年之久的「歐洲安全暨防衛政策」（European Security and Defence Policy）。



本文的分析焦點之二。最後，本文的分析焦點對準 2009 年 12 月正式生效的里斯本條約，探討里約究竟可為共同安全暨防衛政策帶來哪些效益。

貳、共同安全暨防衛政策的發展、決策與執行

一、共同安全暨防衛政策的發展

「共同安全暨防衛政策」此一名稱正式出現於 1999 年的赫爾辛基高峰議，但其所意涵的歐盟防衛統合，近者可回溯到二次世界大戰後，（西）歐洲國家為處理德國問題時，在軍事-防衛方面的制度性集體安排；遠者，或許可上溯至十六世紀歐洲文人呼籲建立一個歐洲國和一支歐洲軍的傳統。² 1947 年，英法兩國簽訂「敦克爾克協定」（Treaty of Dunkirk），翌年連同荷比盧三國成立「西方聯盟」（Western Union），正式揭開歐洲國家的安全防衛合作序幕。

1950 年韓戰爆發，為處理德國重整軍備的問題，法國政府提出「歐洲防衛共同體」（European Defence Community）計畫，卻於四年後遭到法國國會的反對，致使歐洲防衛統合遭到重大挫折。³ 雖然西歐國家於 1954 年 9 月將「西方聯盟」擴大為「西歐聯盟」（Western European Union），以「補救」防衛共同體的失敗和處理德國重建武力問題，但歐洲的安全與防衛卻從此成為北大西洋公約組織（North Atlantic Treaty Organization）的專屬領域。法國國會拒絕歐洲防衛共同體，導致西歐國家的注意力從安全與防衛轉向經濟層面，其結果是歐洲統合的嚴重傾斜（經濟對安全）。西歐聯盟遂成為存在於北約陰影下的安全-軍事聯盟。

1989 年的中東歐革命與德國統一為沈寂數十年的歐洲安全與防衛議題帶來新的曙光。為處理冷戰結束後爆發的各式問題（如東南歐動亂）、規範德國統一、因應第一次波斯灣戰爭等，共同體會員國在馬斯垂克（Maastricht）建立「共同外交暨安全政策」（Common

² 有關二次世界大戰以前的歐洲統合歷史，請參閱 Guido Thiemeier, *Europäische Integration* (Köln: Böhlau, 2010), pp. 29-38；王皓昱，《歐洲合眾國：歐洲政治統合理想之實踐》（台北：揚智文化出版社，1997），頁 17-20。

³ 時任聯邦德國總理的艾德諾（Konrad Adenauer）稱之為「歐洲黑暗的一天」。



Foreign and Security Policy），推動歐洲國家在外交、安全，乃至防衛領域的進一步合作。馬斯垂克條約在防衛統合面向上所具的意義在於，正式揭露歐洲防衛統合的遠程目標：「決定推行共同外交暨安全政策，較長期地確定共同防衛政策亦屬之，此一政策在適當時候可導致共同防衛」。

1990 年代的國際情勢發展（如非洲盧安達大屠殺、前南斯拉夫戰爭、科索沃危機等），一再暴露歐盟的「無能」。也正由於這一系列事件的衝擊，最終促使英法兩國於 1998 年召開聖馬洛（St. Malo）雙邊高峰會議，決議為歐盟建立具備可信賴之武力的自主行動能力，並有運用此一武力的可能和意願。聖馬洛會議成為歐盟建立軍事能力的濫觴，1999 年的赫爾辛基高峰會議則奠定歐盟建立行動能力的基礎。自此之後，此一方面的發展有如前高級代表索拉納（Javier Solana）之言如光速般進展：不僅確定軍事和民事能力的規模，也成立決策輔助和執行機構。

2003 年歐盟終於展現自主性行動能力，派遣首支警察任務團到波士尼亞-赫塞哥維納，協助當地政府建立符合歐洲和國際標準的警察。3 月，歐盟派遣首支武裝部隊赴馬其頓，協助區域穩定和建立一個較為安全的環境，以確保馬國的民主和經濟發展。6 月，在不使用北約的設施與設備之下，歐盟派遣武裝部隊遠赴非洲剛果共和國，執行機場防衛、保護難民營、確保一般平民、聯合國和非政府組織工作人員的安全等任務。境外任務團成為執行共同安全暨防衛政策的首要工具。

二、任務團的派遣決策與執行

任務團是歐盟可資運用的行動工具，依據歐盟條約第 28 條，如果國際情勢要求歐盟採取行動，則部長理事會（Council）應通過必要的決策，確定行動目標、範圍和可採取的手段、期限（必要時），以及執行條件。此外，第 43 條第 1 項表明，歐盟可運用民事與軍事手段，完成包括人道救援、維持和平等在內的任務。為此，理事會應通過決策、確定目標和範圍，以及執行任務的一般條件（第 43 條第 2 項）。



理事會是派遣任務團的決策機構，依據歐盟條約，在共同外交暨安全政策領域內，可向理事會提出建議案的有歐盟外交事務暨安全政策高級代表（The High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy，以下簡稱高級代表）和會員國。尤其是在共同安全暨防衛政策領域內，第 42 條明白規定，「有關實施共同安全暨防衛政策的決定...均應由理事會依據聯盟外交事務暨安全政策高級代表的提議或會員國的動議一致通過」。在理事會的決策過程中，高級代表扮演非常重要的角色。依據歐盟條約第 27 條，高級代表擔任外交理事會主席，雖不具投票權，⁴卻是派遣任務團的主要提議者。在這一方面，高級代表受到政安會（The Political and Security Committee）的協助，而政安會則被賦予監督國際情勢的任務（第 38 條第 1 款）。

會員國的動議也是促使理事會做成派遣任務團的來源之一。就實際事例來看，理事會做成的決議文內，大抵都是依據高級代表的建議，少見到來自會員國的動議。

至於執委會（European Commission）的提案權則受到限制。歐盟條約第 22 條排除執委會在共同外交暨安全政策領域內的提案權，但第 30 條第 1 項卻賦予支持性的角色。⁵ 再者，在使用國家和歐盟資源方面，適當情況下，執委會可和高級代表共同提議。事實上，執委會的角色是不容忽視的。共同安全暨防衛政策包含軍事與民事措施，軍事措施雖非執委會的職權所在，但民事措施卻是可以包含執委會的資源與能力，亦即聯盟資源。因此，在民事任務團方面，可以看到高級代表和執委會協同進行事前評估作業，進而將評估結果送交理事會的個案（如科索沃任務團）。執委會雖無主動提案權，卻具有協助性的角色。

⁴ 歐盟條約第 16 條第 2 項：「理事會由每個成員國各一名部長級代表組成...並代表該國投票」。由於高級代表非任一會員國的代表，故無投票權。

⁵ 第 22 條第 2 項：「聯盟外交事務暨安全政策高級代表就共同外交與安全政策領域的事項及執委會就對外行動其他領域的事項，可向理事會提交聯合建議」。歐盟條約第 30 條第 1 項明訂「...得到執委會支持的高級代表可向理事會...提出任何適當的動議和提議」。



除了依據高級代表或會員國的提議，做成決議之外，聯合國安理會的授權或呼籲，有時也是促成理事會做出派遣任務團決定的依據之一。特別是里約第 10 號議定書表明，因應聯合國要求採取行動，歐盟可派遣戰鬥部隊，執行第 43 條的任務，且期限最長可達 120 天。至於第三國和其他國際組織（如歐洲安全暨合作組織），條約並無明文規範。不過，在實例中，確實有過第三國呼籲或主動邀請，經評估後，理事會做成派遣任務團決議的例子，如歐盟烏克蘭和摩爾多瓦邊界協助任務團。這些個例還是得經過政安會的評估和事前作業。

參、境外任務團現況

歐盟派遣的24個任務團，其地理區域遍及巴爾幹地區、喬治亞、非洲、中東、印尼亞齊、阿富汗等地，執行警察訓練與諮詢、法治、安全部門改革、邊界監督、打擊海盜、武裝維和等民事型和軍事型任務（見下表）。目前，歐盟還有13個任務團正處於執行任務中，其足跡可說遍及全球主要衝突地區，也具有相當的成效。2008年，索拉納提出的「執行歐洲安全戰略報告」（Report on the Implementation of the European Security Strategy）甚至表明：歐盟「已經被承認為是一個更好世界的重要貢獻者」。⁶

表 1 歐盟境外任務團一覽表（2003-2011）

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-	警察任務團 EUPM	波士尼亞-赫塞哥維納	277		
2003.03-12	軍事任務 Concordia	馬其頓	400	北約	已結束
2003.06-09	軍事任務 Artemis	剛果民主共	1,800	聯合國	已結束

⁶ EU, "Report on the Implementation of the European Security Strategy-Providing Security in a Changing World," *Council of the European Union*, December 11, 2008, <http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/EN/reports/104630.pdf>.



		和國			
2003.12-2005.12	警察任務團	馬其頓	200		已結束
2004.07-2005.07	法治任務	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	1,448	北約	
2005.04-2007	警察諮詢任務	剛果民主共和國	54		已結束
2005.05-	安全部門改革	剛果民主共和國	52		
2005.07-	法治任務	伊拉克	63		
2005.07-2006	協助非洲聯盟	達富	60	非洲聯盟	已結束
2005.09-2006.12	監督任務	亞齊	80	東南亞國家協會	已結束
2005.12-	邊界監督	烏克蘭和莫道耳	200		
2205.12.12-	邊界監督	巴勒斯坦拉法	21		
2006.01-	警察任務	巴勒斯坦	77		
2006.01-06	警察諮詢	馬其頓	30		已結束
2006.07-11	歐盟武力	剛果民主共和國	2,400	聯合國	已結束
2007.06-	警察任務	阿富汗	487		
2008.01-2009.03	軍事任務	查德、中非共和國	3,700	非洲聯盟、聯合國	已結束
2008.06-2010	安全部門改革	幾內亞比索	30		已結束
2008.02-	法治任務	科索沃	2,844		
2008.09.01	監督任務	喬治亞	417		
2008.12-	軍事任務	索馬利亞外	1,216	聯合	



	Atalanta	海		國、北約	
2010.04	軍事任務 訓練索馬利 亞安全部隊	烏干達	99		

*由於各種因素，派遣人數並非固定值，會隨時變動。表中人數為 2011 年 2 月的數據。

資料來源：EU, “EU Common Security and Defence Policy (CSDP),” *Council of the European Union*,
<<http://www.consilium.europa.eu/showPage.aspx?id=268&lang=en>>.

這 24 個境外任務團，有 7 個屬軍事性質，其餘為民事型任務團（其中有三個為軍民混合型）。在人力配置方面，以軍事型任務團的人力較多，最大的一個為「歐盟剛果和查德任務團」（3,700 人）。民事型任務團的人員數通常都在 100 人以下。以目前（2011 年 2 月）還在運作的任務團來說，13 個任務團總共配置 7,230 人，軍職人員有 2,722 人，其餘為民事人員（包含當地聘用人員，共 4,497 人）。檢視這 24 個境外任務團，大致上，軍事任務團的運用情境有：1.以武力隔離交戰團體；2.對第三國提供穩定、重建與軍事諮詢；3.衝突預防；4.撤離行動和 5.協助人道救援。民事型任務團的重點在於：支援國家重建與建設、支援和平過程和支援第三者（如非洲聯盟、聯合國）的穩定能量。

歐盟境外任務團係共同安全暨防衛政策的實踐工具，也是歐盟面對危機處理、衝突預防和衝突後重建的主要憑藉，更是歐盟建構行動能力的重要組成之一。綜合而言，歐盟境外任務團迄今為止的表現，有五項特點：任務區域的全球化趨勢、任務種類增多、民事和軍事型任務混合、非歐盟會員國參與，以及與國際組織的密切合作：⁷

⁷ Bastian Giegerich, Charles Orlianges and Sammi Sandawi, “Operative Tendenzen der ESVP,” in Franco Algier, Sibylle Lang and Michael Staack (eds.), *Militärische Aspekte der Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik im Lichte der deutschen EU-Ratspräsidentschaft* (Bremen: Edition Temmen, 2008), pp. 30-36.



一、任務區域的全球化

如果僅從派遣區域來看，歐盟境外任務橫跨東南歐、高加索、非洲、中東和亞洲；以國家或地區來說，共有十五個以上的國家或地區受到歐盟民事和軍事性的協助。雖然此一數目無法和接受歐盟經濟援助的國家和區域的數目相比較，卻已經超出上一世紀九〇年代討論發展歐洲安全暨防衛政策的區域範圍（距離布魯塞爾 6000 公里，此一範圍包含北非、中亞、東南歐、高加索和中東）。

但不可諱言的是，歐盟的境外任務仍集中在東南歐。非洲雖然也是重點之一（歐盟總共派出 7 個任務團），卻集中在剛果民主共和國（4 個）。近年來，中東地區逐漸成爲境外任務的重點。儘管派遣至伊拉克和巴勒斯坦的任務團規模不大，已經顯示出歐盟將此一地區視爲是共同安全暨防衛政策重點區域之一。

二、任務種類增多

共同安全暨防衛政策涵蓋軍事和民事型任務，後者又以警察、強化司法、文人行政和市民保護爲主。實際的境外任務卻超出這些項目，如：邊界管制、關稅制度、安全部門、對抗組織化犯罪等；這些也是歐盟吸取實際執行任務的經驗後，調整任務項目的結果。從共同安全暨防衛政策的執行目標來看，大部分的任務種類皆屬彼得斯堡任務的底層，對於最高層次的創造和平任務，歐盟尚未涉足過。再者，歐盟雖派遣武裝部隊到東南歐執行軍事任務，但執行的環境都在衝突大致解決之後。由此可見，歐盟武裝部隊的能量尚不足以執行彼得斯堡最高層次的任務。職是之故，歐盟在境外任務的選擇上，常遭受到的批評是，「年輕的歐洲安全暨防衛政策需要使自身正當化，故傾向選擇成功機率較大的任務。」⁸ 相較於目標較爲單純的軍事任務，民事任務的目標不僅較多，且期限經常依據執行成效而屢屢延長。在這方面，軍事型任務的期限就明確許多。

⁸ Sven Biscop, Jolyon Howorth and Bastian Giegerich, *Europe: A Time for Strategy* (Gent: Academia Press, 2009), p. 7, <<http://www.irir-kiib.be/paperegm/eg27.pdf>>.



三、民事與軍事混和型任務增多

隨著衝突後重建問題的複雜化，歐盟的民事與軍事混和型任務也逐漸增多。可分辨出兩類型：任務團中即包含軍職和文職人員，以及以軍職人員執行民事型任務（如亞齊任務團）。此一現象既顯示出武力解決衝突問題的有限性，也凸顯任務團中，民事-軍事協調的重要性日增。⁹ 更有甚者，它反射出歐盟性質的與眾不同。

四、非歐盟會員國的參與

歐盟自決定發展共同安全暨防衛政策以後，即有「第三國參與的問題」(The third-country problem)。所謂的「第三國參與的問題」指的是非歐盟會員國參與歐盟境外任務的可行性、權利和義務。非歐盟會員國可分為兩大類：北約會員國和其他國家。在「第三國參與的問題」方面，土耳其參與所引起的問題最大。起初，土耳其表達出參與的高度興趣，但卻遭到希臘的阻擾。直到美國施加壓力、希臘和土耳其有關賽浦路斯的爭議告一段落、「Berlin-plus」機制達成協議之後，才告解決。¹⁰

在歐盟執行的民事和軍事型境外任務裡，幾乎都有第三國參加。挪威、土耳其、冰島、瑞士、加拿大等國是「常客」，俄羅斯、烏克蘭、智利、南非、東協會員國等也參加部分任務團。雖然非會員國參與歐盟境外任務，必須自行負擔人員經費，卻也因此可參與相關決策；另一方面，藉由第三國參與，歐盟增加其執行境外任務的正當性，且也增加多國協調與合作的經驗。不過，歐盟的態度是，第三國提供的人員、設施、經費等是歐盟境外任務的補充，或增強歐盟的行動能量，而非其組成的一部份。換句話說，歐盟握有邀請第三國參與的主動權，第三國並沒有一定可參與的權利。

⁹ 參閱：J. W. Rollins, "Civil-Military Cooperation (CIMIC) in Crisis Response Operation: The Implications for NATO," *International Peacekeeping*, Vol. 8, No. 1, 2001, pp. 122-129.

¹⁰ Mark Webber, "The Common European Security and Defence Policy and the 'Third-Country' Issue," *European Security*, Vol. 12, No. 2, 2002, pp. 75-100.



五、與國際組織密切合作

歐盟的共同安全暨防衛政策雖強調「自主性」決策與行動，但「自主性」並不等於歐盟的「單邊主義」。「自主性」強調的是不依賴；另一方面，歐盟重視聯合國的授權，儘管安理會成員（如俄羅斯）可藉此影響，甚或限制歐盟境外任務的派遣。在歐盟的境外任務中，除了當事國正式提出的官方要求之外（如喬治亞法治任務團），其它的任務團大抵都有聯合國的授權依據或是呼應聯合國安理會向國際社會的呼籲。

其次，歐盟境外任務團並非在真空狀態下執行勤務，而是在一個眾多國際組織與非政府組織參與其中的環境下，履行任務目標。此一情境使得歐盟必須和其他國際組織取得密切合作。雖是如此，卻也不能忽視歐盟對其他組織產生的競爭，甚或是「排擠」效用。以歐洲安全暨合作組織來說，前德國駐歐安組織的常設代表貝特區格（Reinhard Bettzuege）即表示，歐盟承接聯合國在波士尼亞的警察任務象徵著共同安全暨防衛政策已經可以開始運作，且歐安組織不再是唯一一個在歐洲地區可以執行特定任務的組織。¹¹

大體而言，對歐盟境外任務團的評價以正面的居多¹²；尤其是軍事任務團的表現，更被認為是成功的。¹³ 事實果真如此？如果進一步檢視各境外任務團，或許將可挖掘出隱藏於其後的問題。

首先，歐盟境外任務團的多樣性（區域全球化、任務種類增多）反射出不同的政策取向，但若從整體來看，則可以察覺出任務團的

¹¹ 自 1995 年簽訂道頓和平協定(Dayton Peace agreement)之後，聯合國的國際警察特遣部隊（UN International Police Task Force, IFPT）即進駐波士尼亞-赫塞哥維納，執行警政諮詢工作。2002 年 3 月，歐盟部長理事會通過聯合行動案，決定接手聯合國已進行七年之久的警察工作。 Bettzuege Reinhard, "Die OSZE des 21. Jahrhundert–Aufbruch zu neuen Ufern?" in IFSH (ed.), *OSZE-Jahrbuch 2002* (Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 2002), p. 45.

¹² 如庫柏（Robert Cooper）說，"No EU operation has saved the world, but they have saved lives." 引自：Daniel Keohane, "In Defence of European Defence," *ISS Analysis*, European Union Institute for Security Studies, December 2009, p. 2.

¹³ Karlheinz Viereck, "EUFOR RD Congo – Europe can do it," May 6, 2009, <<http://www.bmlv.gv.at/truppendienst/ausgaben/artikel.php?id=6000>>.



派遣決定，較少出自於歐盟自身的戰略考量，多半來自於外來的或會員國的推動。¹⁴ 前者如聯合國或喬治亞，後者如派遣至非洲的任務團，大抵是法國和比利時極力推動的結果。¹⁵ 2008 年的幾內亞比索安全部門改革任務，係該國前殖民母國葡萄牙說服其他歐盟會員國而來。¹⁶ 從派遣決定的角度來看，因應聯合國或第三國的要求，可謂符合條約所宣示的「衝突預防、強化國際安全」；若是出自於會員國的極力推動，當是會員國認知到其國家利益可以在歐盟層面上，獲得最佳的實踐。福格樂（John Vogler）等認為，此舉係邁向「政治意願」的第一步，再來即是辨識共同利益，界定和優先化特殊政策目標的能力，以及獲得實踐共同政策的工具。不過，會員國極力推動的結果往往引起其他會員國的私下抱怨。至於「政治意願」，直到目前為止，一直是眾所批評的焦點。

其次，歐盟雖然陸續派遣 24 個任務團，但這些任務團的規模，一般說來都不大。以目前尚在執行任務的 10 個民事任務團為例，只有科索沃任務團超過 500 人（共 2,844 人，內含約 1,100 位當地人員），有 6 個在 100 人以下，其餘在 200 人到 499 人之間。小規模的民事任務團自然只能承擔衝突後龐大重建工作中的一小部份。任務團的規模不太，原因之一為各會員國無法派遣出足夠的民事專家（警官、司法官、獄政人員，乃至後勤專家）；另一項原因在於會員國的「成就依賴」（*success dependent*），亦即只願承擔小規模、風險低、較易處理，且成功機率較大的任務。¹⁷

最後，歐盟部分會員國對民事型任務的消極態度，導致任務團的規模不僅小，且屢屢發生招募和派遣人員不足的情形。以 2008 年為例，歐盟會員國宣稱可派遣高達上萬位的各式專家執行共同安

¹⁴ Julia Galaski and Markus Kaim, “Die Europäische Union als Militärmacht,” Olaf Leiße, *Die EU nach dem Vertrag von Lissabon* (Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaft, 2010), p. 302.

¹⁵ Christian Schrade, *Eufor RD Congo – Die ESVP zwischen Altruistischer Wahlhilfe und europäischer Planspielen* (München: GRIN Verlag, 2008), p. 24.

¹⁶ Richard Gowan and Daniel Korski, “Old Myths to New Missions,” *Internationale Politik* (Global Edition), Vol. 11, 2010, p. 16.

¹⁷ Daniel Korski, “Player or Pawn – E.U. Security Policy Can Live Up to Its Potential,” *Internationale Politik* (Global Edition), Vol. 11, 2010, p. 33.



全暨防衛政策的任務，但實際上卻只派出 1,928 人。¹⁸ 人員招募不足的種種原因當中，屬會員國無意提昇或反對提昇民事能力的態度較為嚴重。捷克、匈牙利、波蘭、斯洛維尼亞、斯洛伐克、西班牙等共十五個歐盟會員國，不是各部會之間的協調合作不足，就是承認民事危機處理的政治能見度並不高，難以成爲優先項目。¹⁹

至於在軍事型任務方面，已經完成的軍事任務雖被認爲是圓滿、順利，但批評者認爲這些任務多爲短期的任務，且多位於剛果共和國。儘管這些任務確實有助於人道救援，卻暴露出歐盟欠缺涉及剛果之完整的戰略窘境。再者，歐盟境外軍事任務團只選擇承擔衝突後重建過程中雖是重要，難度卻較低的任務，顯示出會員國對在歐盟旗幟下使用武力一事，仍存有爭議。

肆、歐盟的軍事能力

論及「歐盟的軍事能力」時，必須注意的是，嚴格說起來歐盟並沒有任何「自己」的軍事能力。執行條約任務所需要的軍事能力，完全來自會員國的提供。歐盟條約第 42 條第 3 項規定：「爲實施共同安全暨防衛政策，會員國應向聯盟提供民事和軍事能力。...會員國應承諾逐步提高其軍事能力。」因此，分析歐盟的軍事能力時，必須從歐盟和會員國兩個層面著手。

在歐盟層面，1998 年英法聖馬洛會議決議讓歐盟擁有一支可信賴的武力，以執行自主性的行動；1999 年赫爾辛基高峰會議更訂下「歐盟建軍」的目標。然而，經過數年的努力，「赫爾辛基首要目標」卻無法如期實現，歐盟會員國只得於 2004 年通過「2010 首要目標」（見下表）。

表 2 赫爾辛基首要目標和 2010 首要目標

	赫爾辛基首要目標	2010 首要目標
決議年	1999	2004
目標完成年	2003	2010

¹⁸ Daniel Korski, "Soft Power? Hard Work Ahead," *European Council of Foreigner Relations*, October 9, 2009, <<http://ecfr.eu>>.

¹⁹ Ibid.



軍事任務目標	彼得斯堡任務	歐盟條約第42條之一和第43條之一 ²⁰
民事任務目標	警察、強化法治、文人行政、市民保護	警察、強化法治、文人行政、市民保護、監督、協助歐盟特別代表
武裝部隊人數	5-6 萬人	14 支戰鬥部隊（2007 年，約 32,500 人）
民事專家人數	警察：5,000 人 強化法治：200 人 文人行政：不詳 市民保護：2,000 人	警察：5,761 人 法治專家：631 人 文人行政：565 市民保護：579 位專家和 4445 位工作人員 監督：516 人 協助特別代表：444 人
軍事動員部署	60 天之內部署完畢	10 天之內部署完畢
民事動員部署	警察：30 天之內派遣 1,400 人 法治：30 天之內派遣 200 人 市民保護：3-7 小時內派遣 20-30 人、短期內派遣 2,000 人	同左
軍事任務期限	可執行任務至少一年	執行任務 30 天，最長可達 120 天。
民事任務期限	長期性	長期性

資料來源：作者自行整理

不論是 1999 年赫爾辛基首要目標，或是 2010 首要目標，它們都是歐盟會員國為能解決各式衝突問題，所訂定之應具備的能力。不過，隨著國際環境、衝突問題型式的變化，以及受到會員國軍事

²⁰ 第 42 條之一的任務為維持和平、衝突預防和強化國際安全；第 43 條之一為聯合裁軍行動、人道與救援任務、軍事諮詢與協助任務、衝突預防和維持和平任務、危機處理中的戰鬥部隊任務，包括創造和平和衝突後的穩定。所有這些任務得有助於對抗恐怖主義，包括協助第三國在其境內對抗恐怖主義。



能力衰退的影響，僅從軍事能力方面來看，「2010 首要目標」與赫爾辛基首要目標相比，毋寧是倒退的。從此一角度來說，歐盟在軍事能力建構方面所面臨的困擾，並不是部分人士憂慮甚或批評的「歐盟軍事化」，毋寧是歐盟苦於未能完成設定的目標。

在會員國層面，1999 年和 2009 年兩個年度的軍事能力比較，可看出消長的幅度。下表為歐盟會員國軍事能力一覽表（1999 年和 2009 年之比較）。

表 3 歐盟會員國軍事能力一覽表（1999 年和 2009 年之比較）

	1999 EU-15	2009 EU-27	增減
國防支出（歐元）	1,562 億	2,097 億	+29%
支出/國內生產毛額	2.1%	1.7%	-19%
預算/國內生產毛額	1.7%	1.4%	-22%
部隊總人數（人）	1,789,868	2,013,990*	
陸軍	1,125,718	996,234	-34%
海軍	281,450	222,313	-32%
空軍	381,605	345,153	-36%
徵兵	669,770	212,785	-81%
武器裝備			
主戰車	10,827	9,823	-45%
裝甲戰鬥車	6,851	7,951	-25%
裝甲人員運輸車	19,751	22,844	-13%
戰鬥機	2,684	2,410	-37%
運輸機	439	898	+47%
攻擊直昇機	1,000	826	-37%
戰鬥支援	969	849	-35%
航空母艦	6	7	+17%
驅逐艦	29	26	-16%
巡防艦	145	108	-30%
近岸巡邏艦	314	811	-56%
兩棲登陸	267	494	+80%

* 因各國對現役人員之定義不同，故人數也出現變化，如 1999 年未將憲兵、國防人員等納入計算，2009 年則將該等人員算入現役人員內。若僅計及三軍部



隊人數，則 2009 年之人數為 1,563,700 人。

資料來源：Daniel Koehane and Charlotte Blommestijn, “Strength in Numbers? Comparing EU Military Capabilities in 2009 with 1999,” December 2009, *EU Institution for Security Studies*, <<http://www.iss.europa.eu/uploads/media/PolicyBrief-05.pdf>>.

「2010 首要目標」是會員國從處理非洲「失敗國家」的問題所得出的教訓，也可以看做是「赫爾辛基首要目標」的修正版。歐盟未能建立眾所期望的軍事能力，究竟原因何在？

一、會員國觀點與利益各異

歐盟各會員國觀點與利益各異，早已不是新聞。從「歐洲政治合作」此一名稱，發展到「**共同**外交暨安全政策」，即可知道會員國之間追求「一致性」不是一件容易的事，遑論建立一支「歐洲軍」。在建立自主性軍事能力的立場方面，一般都將歐盟內部的立場粗分為「大西洋主義路線」和「歐洲路線」，亦即以和（或對）美國的關係（或態度），作為分界的原則。事實上，歐盟內部的情況，遠比粗分兩條路線要來得複雜。或許，可以這麼說，歐盟內部的歧異比美歐之間的更大。

再者，歐盟會員國對「威脅」或「危機」各有不同的解讀。保加利亞對恐怖主義所帶來的「威脅感」，恐怕遠小於英國的感受；或者，愛沙尼亞眼中的俄國，比德國睦鄰政策中的俄國，更具威脅。因此，觀點與利益各異往往阻礙政策一致性的產生，也減低政策成效。以對抗恐怖主義為例，歐盟條約第 43 條第一項將對抗恐怖主義列為運用民事與軍事手段的目標之一，但由於會員國對恐怖主義威脅的看法不一、內部缺乏協調，以及部分會員國甚至質疑歐盟在此一方面的權威，導對抗恐怖主義政策的成效受限。

最後，即使歐盟會員國已經以「戰鬥部隊」的型態，取代 1999 年赫爾辛基高峰會決議之較大規模的快速反應部隊，仍有中小型會員國認為每半年維持兩支戰鬥部隊的負擔過於昂貴，致使瑞典擔任輪值主席時提議，將輪值的戰鬥部隊數目減至一支。²¹

²¹ Gisela Müller-Brandeck-Bocquet, “Die EU – eine Zivil-, Friedens-, Oder



二、國防預算不足

依據北約官方網站公布的資料，²²2008 年北約歐洲國家（不含土耳其）的國防預算共 2,831 億美元，約為國內生產毛額的 1.7%（美國分別為 5,749 億美元和 4%）。22 個北約歐洲國家當中，只有四個國家的國防預算高於國內生產毛額的 2%：保加利亞（2.6%）、法國（2.3%）、希臘（2.8%）和英國（2.2%）。不過，由於保加利亞的軍事規模（預算與部隊人數）有限，²³希臘的人事費過高（達 74.1%），只有英法兩國依舊是歐盟內的軍事大國。

在部隊人數與國防支出方面，北約歐洲國家共維持約 171 萬人，所需的人事支出占國防支出的 55.3%，而美國 132 萬人，人事費用僅 29.9%。在裝備支出方面，歐洲國家平均只有 17.5%，美國為 27.3%。歐盟國家的部隊人數雖遠比美國為多，但卻有多達 70% 的人員無法派遣至海外執行任務。而美軍部隊人數雖少於歐盟國家總和，卻有能力部署於全球。²⁴ 預算不足的結果是歐盟各會員國無法進行軍事現代化，將固守領土防衛的武裝部隊，轉型成為可運用於境外的快速打擊部隊。²⁵

三、美歐之間的爭議

美國對歐盟發展自主性的軍事能力一向存有戒心，並不是什麼新鮮事。從老布希總統的「如果你們不再需要我們，如果你們要走上自己的道路，就說吧！」、前國務卿歐布萊特女（Madeleine Albright）的「三不」政策，一直到學者們撰文「憂心」里斯本條約會威脅大西洋兩岸關係等等，²⁶美國一直以懷疑的態度看待歐盟

Militärmacht?," Volker Epping *Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik* (Berlin: Lit Verlag, 2010), p. 67.

²² 見北約官方網站<<http://www.nato.int/cps/en/>>.

²³ 保加利亞武裝部隊人數為 29,000 人，2008 年的國防預算約 17 億美元，僅比拉脫維亞、立陶宛、盧森堡和斯洛伐克為多。

²⁴ Daniel Korsiki, "In defence of Europe," February 24, 2010, <<http://ecfr.eu>>.

²⁵ Nikolas Busse, "Streitkräfte im Tiefschlaf," *FAZ NET*, July 29, 2008, <<http://www.faz.net>>.

²⁶ Sally McNamara, "The EU Reform Treaty: A Threat to the Transatlantic Alliance," *Backgrounder*, No. 2109, (Washington D.C.: The Heritage Foundation, 2008), <<http://www.heritage.org/Research/Europe/bg2109.cfm>>.



建立軍事能力這件事。即使法國總統於 2009 年 3 月宣布，法國將重回睽違 43 年之久的北約軍事體制，也未能讓美國「放心」地毫無條件支持共同安全暨防衛政策。²⁷

歐盟要具備行動能力，不可避免地就必須要發展出自己的軍事能力。此一能力不僅包括現代化的武裝部隊，也涵蓋運用此一部隊所需的指管通情、後勤、武器獲得等。這意味著歐盟國家必須打造一套不屬於北約的軍事結構。英國極力維護的 2003 年「柏林協議」（Berlin plus arrangements），或者是歐盟五個會員國提供歐盟執行軍事任務時使用的國家層級「司令部」，看在法國的眼裡不僅是權宜措施，且非歐盟自身的能力而已；它更是嚴重的依賴，甚或是美國得以干預歐洲自主性行動。簡單來說，歐盟欠缺進行軍事任務的計畫和領導能力，而美國卻不認為歐洲有必要建立「自己」的司令部。²⁸

上述分析可知，歐盟的軍事能力不足，直接的影響是歐盟無法勝任彼得斯堡任務中具高強度的戰鬥任務；再來則是歐洲國家還是得依賴美國/北約的領導與軍事能力，難以達成自 1999 年赫爾辛基高峰會議以來一直宣稱之建立「自主性的行動能力」的目標。最後，軍事能力有限致使派遣境外任務團的考慮變得較為複雜，畢竟有限的工具難以處理錯綜複雜的安全問題。

四、里斯本條約帶來的改變

面對上述境外任務團與軍事能力的問題，2009 年正式生效的里斯本條約究竟可帶來或提供什麼樣的轉機？²⁹

（一）法律和政治基礎

對共同安全暨防衛政策來說，費雪認為：「此乃歐盟歷史上的

²⁷ Valentina Pop, “Sarkozy announces France’s return to NATO,” *euobserver.com* March 12, 2009, <<http://euobserver.com/9/27760?print=1>>.

²⁸ Nicolai von Ondarza, “Europa sucht nach Handlungsfähigkeit – Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik jenseits von Symbolpolitik,” *Internationale Politik*, Vol. 65, No. 3, 2010, p. 101.

²⁹ 有關里斯本條約的發展，請參閱王泰銓著，《歐洲聯盟法總論》（台北：台灣智庫，2008）。



第一次，里斯本條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。³⁰ 里斯本條約創造「高峰會議主席」和「歐盟外交事務暨安全政策高級代表」兩個常設性位子，儘管彼此之間在「對外代表性」方面仍有待磨合，歐盟已經有兩個比以往更明顯的對外代表人物。此外，歐洲議會和執委會在共同安全暨防衛政策方面的參與也獲得強化。

再者，整合目前分散在各部門的「歐洲對外行動服務部」(European External Action Service)，被看作是歐盟推行更具一致性之對外政策的一大步。儘管會員國初期對服務部的職權與組成仍存有疑慮，但已經同意高級代表艾西頓女士(Catherine Ashton)所提出的藍圖。³¹ 2010年7月，理事會通過對外行動服務部的組織架構和人員編組。2011年2月，總共有1,643人從原先的理事會秘書和執委會，移撥到對外行動服務部。同時，艾西頓女士也任命各部門的主管。³²

(二) 歐洲防衛局

里約第42條第3項第2款的歐洲防衛局(European Defence Agency)被認為是提昇歐盟軍事能力的重要機構，尤其是該局在歐洲層面上，可以整合各國國防工業、武器獲得、軍事能力等，使得國防支出合理化，進而提昇歐盟的軍事能力。³³

³⁰ Klemens H. Fischer, "Europäische Außen- und Sicherheitspolitik nach Lissabon," *Zeitschrift für Außen- und Sicherheitspolitik*, October 1, 2008, <<http://www.aussenpolitik.net>>.

³¹ Honor Mahony, "Member states to Signal Broad Backing for Diplomatic Service Blueprint," April 23, 2010, <<http://euobserver.com/9/29916?print=1>>.

³² 如任命Miroslav Lajcak和Christian Leffler分別出任「俄羅斯、東鄰與西巴爾幹」與「美洲」部門的主管，請參閱European Union, "EU High Representative Catherine Ashton appoints two Managing Directors for the External Action Service," *European Union*, December 14, 2010, <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/foraff/118477.pdf>.

³³ Emma Bonino, "Three Ways to Change the Course of Europe," *European Council, of Foreign Affairs*, November 15, 2009, <<http://ecfr.eu>>.



（三）經常性結構化合作（Permanent Structured Cooperation）

里斯本條約第 46 條的經常性結構化合作，係指積極發展和提昇軍事能力的合作。參與的會員國必須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。經常性結構化合作為會員國之間的軍事合作，提供一條有別於「共同」的途徑，亦即有意願的國家可以透過里斯本條約第 46 條的相關規定，進行提昇歐盟軍事能力的合作。懷尼（Nick Witney）建議，在歐盟的防衛政策方面，有意願的會員國可以組成「先驅小組」（Pioniergruppe），而軍備支出不足和派遣參與境外軍事任務團的人數過少的會員國，則將之排除在合作之外。懷尼指的是奧地利、保加利亞、賽浦路斯、希臘、愛爾蘭、盧森堡和馬爾他。³⁴

（四）會員國的義務

截至目前，共同外交暨安全政策與共同安全暨防衛政策一直都以政府間合作，為政策制訂與實踐的特質。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，尤其在政策執行所需的資源方面，幾乎全都來自於會員國的提供。因此，里約便對會員國科以應盡的「義務」。其中，主要的義務有下列兩項：

1. 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。此外，會員國應避免任何違反歐盟利益，或損害其效率的行動。
2. 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給歐盟使用。第 2 款明確規定，會員國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

³⁴ 轉引自 Nikolas Busse, *op. cit.*



行此一任務必要之能力的會員國」。

綜合而言，里約對歐盟的對外關係、外交和安全政策帶來制度/法律和人事上的雙重改變與強化。在制度/法律方面，里約試圖強化歐盟的對外關係，提升政策與作為的一致性（coherent），將相關政策領域整合在一起，尤其是在歐盟功能條約（Treaty on the Functioning of the Union）第五部分中所有涉及歐盟對外關係方面，如：一般對外政策、共同貿易政策、發展合作、與第三國的經濟技術合作、人道援助等。此一整合意味著在個別政策領域內，所有歐盟的政策作為必須以歐盟條約中的聯盟目標為目標，並依循共同原則。³⁵

在共同安全暨防衛政策領域內，雖然里斯本條約並無帶來較大的變化，但把對抗恐怖主義納入條約中（第 43 條第 1 項），事實上是擴大了彼得斯堡任務的範疇。此一擴大意味著歐盟的境外任務團可以結合軍事與民事能力，在境外對抗或打擊恐怖主義。另外，對邁向最終之共同防衛（第 42 條第 1 項）顯有促進意涵的「互助條款」（aid and assistance），也為安全暨防衛政策領域注入一股整合的動力。³⁶

在人事的改變與強化方面，高峰會議主席、高級代表和執委會主席是三個對歐盟對外關係發展極為重要的位子（Position）。高峰會議具政府間合作性質，其主席的職權與作為無法背離此一「侷限」；相對的，執委會主席卻具有超國家性質，且在執委會的對外關係方面具代表性。而高級代表身兼兩項職位（外交理事會主席與執委會副主席），整合的意味相當濃厚。這三個位在歐盟的對外關係中個別具代表性，但在共同安全暨防衛政策內，執委會主席雖

³⁵ Klemens H. Fischer, "Europäische Außen- und Sicherheitspolitik nach Lissabon," *Zeitschrift für Außen- und Sicherheitspolitik*, Oktober 1, 2008, p. 63.

³⁶ 歐洲聯盟條約，第 42 條第 7 項明訂：「如果某一會員國領土遭受武裝攻擊，其他會員國應依據聯合國憲章第 51 條，承擔盡其所能提供之援助與協助的義務」。



可參與高峰會議，卻無法影響政策決定。³⁷ 由此可見，共同外交、安全和防衛政策的政府間合作性質仍相當濃厚。

總的說來，里斯本條約在制度與人事兩方面的新增規定，強化了共同外交暨安全政策和共同安全暨防衛政策。與先前的條約相比，可說有了比較明顯的進展。但在軍事能力方面，仍有待各會員國的努力。

伍、結語

自歐盟決定發展共同安全暨防衛政策至今，已超過十個寒暑；從 2003 年決議派遣第一個境外任務團迄今，也有 8 年。在這 8 年的時光中，歐盟已經派遣出 24 個軍事和民事任務團至各衝突地區，執行衝突預防、危機處理和衝突後重建的工作。歐盟已經成爲一個重要的全球行爲者。雖是如此，分析和討論的焦點卻較集中於軍事任務團，較少論及民事任務團；此外，歐盟所設定的軍事能力建構目標，卻又往往被誤認爲是歐盟的「軍事化」。其實，軍事能力只是歐盟可用以處理衝突問題的工具選項之一而已。歐盟派遣的 24 個任務團中，只有 7 個屬軍事型任務團，其餘多爲民事型任務團。更何況這 7 個軍事型任務團所執行的任務非屬「彼得斯堡任務」中具高強度的戰鬥任務，而是維持和平、人道救援、維護安全環境等低強度的任務。其所彰顯的成果，就如新近被艾西頓女士任命爲對外行動服務部顧問（Counsellor）的庫伯所言：「歐盟的任務沒有拯救世界，但它們卻拯救生命。」³⁸

共同安全暨防衛政策係歐盟共同外交暨安全政策的「行動政策」，而任務團可視爲是該「行動政策」的「行動工具」。此一具備民事與軍事能力的「行動工具」彰顯出歐盟的特殊性，Gisela Müller-Brandeck-Bocquet 稱之爲「特殊形式的世界強權」（Weltmacht der besonderen Art）。³⁹ 當然，「特殊形式的世界強權」自有別於

³⁷ 依據歐盟運行條約第 235 條第 1 項第 2 款：「在歐盟高峰會經由投票通過決策時，其主席與委員會主席不應參加投票。」

³⁸ 同註 10。

³⁹ Gisela Müller-Brandeck-Bocquet, “Die EU – eine Zivil-, Friedens-, oder Militärmacht?” in Volker Epping (ed.,) *Europäische Sicherheits- und*



傳統的「軍事強權」，但這並不意味著歐盟就不需要建構合適的軍事能力。

首先，歐盟的軍事任務團顯示出，面對國際衝突問題，歐盟仍需要擁有必要的軍事能力。先前的巴爾幹半島和目前的非洲一再突顯出武力介入的必要性。其次，自冷戰結束以來，歐盟會員國的國防預算多呈下降狀態。在資源日益減少，國防預算不易增加的今天，歐盟各會員國透過歐洲防衛局，整合各國的軍事能力與軍事投資的壓力也越來越大。2010年11月，法國和英國簽署廣泛的軍事合作協定，包含核子試爆合作、共同部署聯合遠征軍、英國可使用法國戴高樂號航空母艦等。此一「史無前例」的軍事合作充分突顯出國防資源日益縮減的窘境，以及會員國強化合作的必要性。⁴⁰

最後，透過共同安全暨防衛政策，歐盟國家不僅應擔負起自我防衛的責任，它更是邁向歐洲統合目標（一個共同政府、一支歐洲軍和一個歐洲最高法院）的一大步，而里斯本條約則替此一政策奠定共同體化（*Vergemeinschaftung*）的基礎。它讓歐盟得以更一致的形象，在國際層面上，實踐歐盟自訂的政策目標。不過，里約終究只提供一個架構，其實踐端賴會員國的意願，尤其是里約僅作大體規範的軍事能力方面。如何改善和提昇軍事能力，會員國的作為成爲關鍵所在。在這方面，1998年的英法聖馬洛雙邊會議可以看做一個大國合作，帶動其他會員國的極佳例子。只是12年後，歐盟的軍事能力似乎沒有得到令人滿意的提昇。以境外任務團爲例，歐盟所從事的，仍然是小規模的、較爲安全的，甚至是接手北約或聯合國處理過的任務；另一方面，歐盟國家卻提供三萬兩千名武裝部隊（2011/3/4），參與北約的阿富汗國際安全協助部隊（*International Security Assistance Force*）。⁴¹ 自身能力與參與北約之間的巨大反差，說明歐盟會員國對歐盟建立自主性行動能力一事，仍有疑慮。

Verteidigungspolitik (Berlin: Lit Verlag, 2010), p. 59.

⁴⁰ “France and UK to Sign Historic Defence Pact,” February 11, 2010, *euobserver.com*, <<http://euobserver.com/9/31174?print=1>>.

⁴¹ NATO, “International Security Assistance Force (ISAF): Key Facts and Figures,” March 4, 2011, *International Security Assistance Force*, <<http://www.isaf.nato.int/images/stories/File/Placemats/PLACEMAT.MARCH%2004.pdf>>.



歐盟需要再來一個「聖馬洛宣言」嗎？答案是肯定的，如果歐盟嚴肅看待建立自主性行動能力這一件事的話。只是橫亙在眼前的諸多新舊問題，依舊困擾著歐盟會員國。2009年12月，里斯本條約正式生效。在這個日期前後，眾多文章提出各式各樣的改革和改善意見（見參考文獻）。只是核心的關鍵還是那一個：會員國的意願。在會員國沒有展現一致的意願和實踐的決心之前，藉李克（Henning Rieke）之語：歐盟想成為全方位的全球性大國（global power）還有一條長路要走。⁴²

⁴² Henning Riecke, “The European Union’s New Faces,” *Internationale Politik* (Global Edition), Vol. 11, 2010, pp. 7-11.



參考文獻

中文

- 王泰銓，〈《歐洲聯盟法總論》〉。台北：台灣智庫，2008。
- 余南平主編，〈《歐盟一體化—共同安全與外交政策》〉。上海：華東師範大學出版社，2009。
- 吳萬寶，〈《歐洲安全暨防衛政策與境外任務》〉。台中：天空數位圖書出版公司，2009。
- 程衛東譯，〈《歐洲聯盟基礎條約—經里斯本條約修訂》〉。北京：社會科學文獻出版社，2010。

外文

- “EU-Außenminister Einigen Sich auf Diplomatischen Dienst,” 2010/4/26, <<http://de.news.yahoo.com>>.
- Algirie, Franco, *Die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der EU*. Wien: Facultas Verlag, 2010.
- Arnould, Claude France, *What Ambitions for European defence in 2020?* Álvaro De Vasconcelos, (ed.,) Paris: European Union Institute for Security Studies, 2009.
- Avery, Graham, “Europe’s Foreign Service: from Design to Delivery,” *Policy Brief*, European Policy Centre, 2009/11, pp.1-4.
- Bassuener, Kurt and Bodo Weber “Europe’s Balkan Tango,” *Internationale Politik* (Global Edition) Vol. 11, 2010, pp. 19-25.
- Biscop, Sven, “Europe: A Time for Strategy,” *Egmont Paper*, No. 27, 2009/1, <<http://www.irri-kiib/programm/eg27.pdf>>.
- Bonino, Emma, “Three Ways to Change the Course of Europe,” *European Council of Foreigner Affairs*, 2009/11/15, <<http://ecfr.eu>>.
- Busse, Nikolas, “Streitkräfte im Tiefschlaf,” *FAZ NET*, 2008/7/29, <<http://www.faz.net>>.
- Epping, Volker, *Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik*. Berlin: Lit Verlag, 2010.
- Fischer, Klemens H., “Europäische Außen- und Sicherheitspolitik nach Lissabon,” *Zeitschrift für Außen- und Sicherheitspolitik*, 2008/10/1, pp. 57-67.



- Gaedtke, Jean-Christian, *Europäische Außenpolitik*. Paderborn: Ferdinand Schöningh, 2009.
- Gheciu, Alexandra, *Securing Civilization? The EU, NATO, and the OSCE in the Post-9/11 World*. New York: Oxford University Press, 2008.
- Gowan, Richard and Daniel Korski, "Old Myths to New Missions," *Internationale Politik* (Global Edition), Vol. 11, 2010, pp. 12-18.
- Keohane, Daniel and Charlotte Blommesteijn, "Strength in numbers? Comparing EU Military Capabilities in 2009 with 1999," *ISS Policy Brief*, 2009/12, <<http://iss.europa.eu>>.
- Keohane, Daniel, "In Defence of European Defence," *ISS Analysis*, European Union Institute for Security Studies, 2009/12, p. 2.
- Korsiki, Daniel, "In Defence of Europe," 2010/2/24, <<http://ecfr.eu>>.
- Korski, Daniel, "Player or Pawn – E.U. security Policy Can Live Up to its Potential," *Internationale Politik* (Global Edition), Vol. 11, 2010, pp. 32-38.
- Korski, Daniel, "Soft Power? Hard Work Ahead," *European Council of Foreign Relations*, 2009/10/9, <<http://ecfr.eu>>.
- Nonnenmacher, Günther, "Eufor: Eine Lange Mission," *Faz.Net*, 2008/2/4, <<http://www.faz.net>>.
- Pop, Velentina, "New Treaty will not Create 'one Phone Number' for Europe," *euobserver.net*, 2009/11/18, <<http://euobserver.com/9/29010?print=1>>.
- Riecke, Henning, "The European Union's New Faces," *Internationale Politik* (Global Edition), Vol. 11, 2010, pp. 7-11.
- Sandschneider, Eberhard, "Zaungast Europa: die Krise als Chance," *Internationale Politik*, No. 1, Vol. 64, 2009/1, pp. 10-14.
- Schlitz, Christoph B., "Machtspiele im Brüsseler Sandkasten," *Welt Online*, March 23, 2010/3/23, <<http://www.welt.de>>.
- Simón, Luis, *Command and Control? Planning for EU Military Operations*, Occasional Papers 81, Conde-sur-Noireau, France: European Union Institute for Security Studies, 2010.
- Von Ondarza, Nicolai, "Europa sucht nach Handlungsfähigkeit – Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik jenseits von Symbolpolitik," *Internationale Politik*, Vol. 65, No. 3, 2010, pp. 100-105.
- Wollis, Andrew, "EU Agrees to Train Somali Forces," *euobserver.com*, 2009/11/28, <<http://euobserver.com/9/29009?print=1>>.



The Common Security and Defence Policy and the EU's Mission

Wan-Pao Wu*

Abstract

Since the European Union decided to send its first out-of-area mission in 2003, there have been 24 missions undertaken regarding the tasks of conflict prevention, crisis management, and post-conflict reconstruction in Africa, Middle East, South East Asia and South East Europe. In all, 15 countries and regions have received the assistance from EU's civil and military mission. Although that number is much fewer than the countries which receive economic and financial support from EU, the EU already plays a global role for its Common Security and Defence Policy (ESDP), and Civil and Military Mission.

The ESDP is an important measure to build its autonomous action abilities and to solve diverse conflicts. Measures encompassing civil and military capabilities make the EU unlike the traditional 'Military Power', but has it a "world power of special kind." Nonetheless, different opinions arise about the effects of the missions so far; particularly the actual results of the certain military missions. The construction of EU's military capabilities is frequently considered militarization of the EU. In fact, the problem that the EU confronts is not that it does too much, but that it can not achieve its goals. The Lisbon treaty, entered into force from December 2009, gives new impetus to EU's foreign, security and defence policy, and provides solid legal and political underpinnings. But this time, whether or not the EU achieves its goals depends once again on the action and political will of its member states.

Keywords: Lisbon Treaty, Common Security and Defence Policy, Civil Mission, Military Mission

* Professor, Department of European Languages, DaYeh University

