

學術論文

歐盟安全暨防衛政策之制度建構與 人道救援之行動實踐

The Institutionalization of the ESDP and the Practice of EU Humanitarian Assistance

藍玉春 *Yu-Chun Lan*

中正大學政治系副教授

*Associate Professor of Department of Political Science,
National Chung-Cheng University*

摘要 / Abstract

2001 年 12 月所舉辦的拉肯高峰會標誌著歐盟新世紀統合日誌上最重要的一次聚會，成員國的最高政治領袖宣告歐盟的「共同安全暨防禦政策」(European Security and Defense Policy, ESDP) 已具有自主的「可操作性」。在 ESDP 架構下，會員國國防部長將每月定期聚會，理事會還專設軍事小組，並且由高峰會制定「歐洲安全戰略」(European Security Strategy, ESS)。若再加上前後相繼實施的「快速反應部隊」(Rapid Reaction Force, RRF, 已於 2003 年正式成軍)、可軍民兩用的伽利略 (Galileo) 衛星計畫，歐盟正在進行一場軍事革命，不僅突破了半世紀以來不發展軍事能力的自我設限，還提供了歐盟扮演國際安全角色的潛在戰略空間。歐

盟並進一步醞釀「軍備共同體化」，即武器之生產、取得及使用，將透過歐盟決策程序決定，使傳統武器在單一市場自由流通，並成立「軍事能力、研發暨軍備局」以規劃歐盟成員整體軍事合作。就行動而言，歐盟在國際間的人道援助任務，使歐盟正式成為具體的軍事行為者。

The process of institutionalization of the European Security and Defense Policy (ESDP) has been accelerated since 2003, after the Laeken summit declaration in Belgium. Many mechanisms were created for reinforcing the operationess of the ESDP, such as Rapid Reaction Force, Galileo project, integration of the West European Union (WEU), regular cooperation of military armament. Besides, the humanitarian assistance worldwide of the EU is also the evidence of the ESDP and the actorness of the EU.

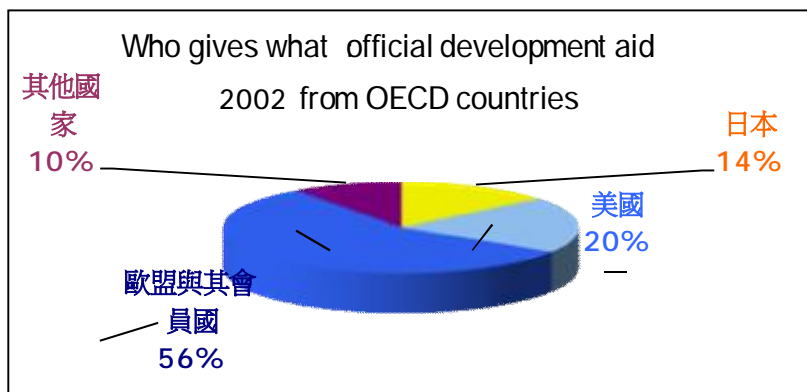
關鍵詞：歐盟安全暨防禦政策、歐盟統合、制度化、人道救援

Keywords: ESDP, European Integration, European Military Cooperation, Institutionalization, Humanitarian Assistance

壹、前言

自從馬斯垂克條約將早期體制外部規則的歐洲政治合作（European Political Cooperation, EPC）納入共同外交暨安全政策（Common Foreign and Security Policy, CFSP）做為歐盟第二支柱後，會員國常針對國際間的重大政治經濟事件及緊急動亂表達一致立場、派遣外交代表赴爭議地區、並制訂共同戰略及採取共同行動；而 2001 年底正式發展的共同安全暨防禦政策（European Security and Defense Policy, ESDP），具體發展具自主性之軍事行為能力，以備在動亂地區能即時採取人道救援、軍警任務及維持和平任務。是北約及聯合國之外，最積極介入國際動亂的行為者。

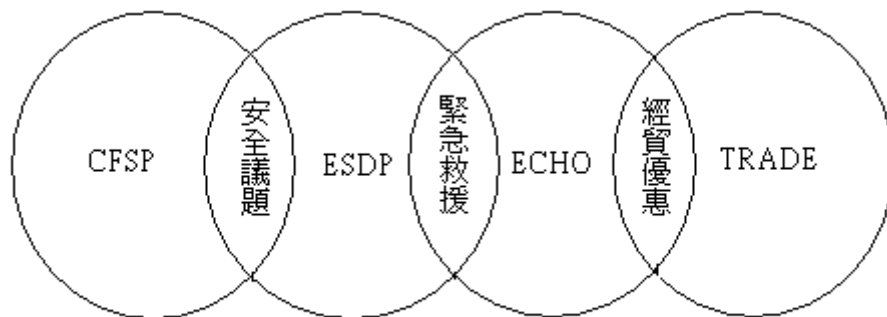
在共同安全暨防禦政策進行制度建構的同時，歐盟始終對國際上發生的人道災難（無論是天災或人禍），透過多種制度內的工具，長期進行各項實質援助。在 OECD 會員國中，歐盟及其成員提供超過半數的國際官方發展援助（ODA），對受災或動亂地區的人民及政府提供鉅額的物資及經費，是當今全球人道災難地區最大的援助者。如圖一。



圖一 OECD 會員國 2002 年的對外援助比例

資料來源：歐盟執委會引自 OECD 數據，http://ec.europa.eu/echo/statistics/echo_en.htm。

綜觀歐盟自 1993 年至 2007 年，平均一年捐出 6.5 億歐元，十五年來共提供國際人道救援逾 100 億歐元（見表四）。歐洲共同體／歐洲聯盟長期援外政策工具是多元互補的四環：一、早期在經貿架構內，對非洲、加勒比海、太平洋地區（African, Caribbean and Pacific, ACP）低度開發國家開放市場，長期（超過三十年）且單向優惠貿易措施，¹以濟當地脫貧；二、1992 年成立歐盟人道救援局（ECHO）專門針對「緊急危難時的平民受災戶」提供物資、必要設施及醫療服務；²三、馬斯垂克條約生效後的共同外交暨安全政策（CFSP），會員國針對國際重大事件及緊急動亂表達一致立場，並（儘可能）制訂共同戰略及採取共同行動；四、2001 年底正式發展的共同安全暨防禦政策，具自主性及軍事行為能力，以備在動亂地區能即時實際採取軍警及強制的維持和平任務，如圖二所呈現多元互補的交疊圈。



圖二 歐盟對外人道救援政策的交疊圖

資料來源：作者自繪

¹ 歐盟於 1975 年至 1989 年間與非洲、加勒比海及太平洋國家(合稱 ACP)簽署一系列援助與優惠貿易的洛梅協定(Lomé I, II, III, IV); 2000 年後歐盟繼續以科托努協定(Cotonou Agreement)提供非加太國家農畜產品優惠措施。

² ECHO 成立至 2008 年已援助 82 個國家，除緊急救難物資外，還包括基礎建設及清除地雷。

ESDP 雖轉變歐盟在國際場域單純的軟權力角色，但就如英國國防部長 Reid 所言，歐盟防禦政策重點「在行動而不在說辭」(actions, not words) ESDP 尚有許多缺失及爭議，³諸如軍事行動之持續性及規模、夥伴國間之政治意志、與北約（尤其是美國）的互動等，都是考驗。本文僅就初生的 ESDP 在「制度面」進展及其國際人道救援「行動」成果，做一初步檢驗。

貳、ESDP 密集多重的制度成果：意願之外也要有實質能力

自從安全議題正式納入統合議程，歐盟會員國便積極在 ESDP 架構下，設計各種制度安排，如：國防部長每月定期聚會、理事會內專設軍事小組、高峰會制定「歐洲安全戰略」(European Security Strategy, ESS)、若再加上前後相繼實施的「快速反應部隊」(Rapid Reaction Force, RRF)、及可軍民兩用的伽利略 (Galileo) 衛星計畫，歐盟不啻正在進行一場「軍事革命」，⁴突破半世紀以來自我設限不發展軍事能力的「透明天花板」。⁵不僅有軍事能力進行積極的國際人道救援任務，亦提供了歐盟扮演國際安全角色的潛在戰略空間。

一、歐盟防禦政策制度化演進四部曲

歐盟在後冷戰之初即密集進行對外關係量與質的雙重變化，並可分成四個重要階段：(一) 馬斯垂克條約第二支柱共同外交暨安全政策 (CFSP) 正式涵蓋會員國在體制外行之多年的外交合作並首度納入「安全」議

³ Michèle Alliot-Marie et. al., "Closing Ranks: What Future for European Defence?" *Report for Foundation Robert Schumann* (May 21, 2005), pp.4-5.

⁴ Gilles Andréani, "L'Europe de la défense: y a-t-il encore une ambition française?" *Politique Etrangère*, Vol.4 (2002), pp.983-1000.

⁵ Anne Deighton, "The European Security and Defense Policy," in Joseph Weiler et. al. eds., *Integration in an Expanding European Union: Reassessing the Fundamentals* (Oxford: Blackwell, 2003), pp.719-741.

程；(二) 1999 年在科隆及赫爾辛基舉行的兩次高峰會，再將安全議程推向具軍事意涵之「防禦」議程：共同安全暨防禦政策 (European Security and Defense Policy, ESDP)；2001 年 12 月歐盟在比利時拉肯 (Laeken) 高峰會上，成員國最高政治領袖宣告歐盟的共同安全暨防禦政策已具「可操作性」；(三) 2003 年「快速反應部隊」(RRF) 正式成軍，以取代歐盟多數會員國參與的西歐聯盟 (West European Union)，並具赴海外之軍事操作及部署能力；(四) 最新的發展是，里斯本條約規劃成立「軍事能力、研發暨軍備局」(Agence européenne de l'armement, de la recherche et des capacités militaires)，以整合會員國間武器資源及規劃全球及區域戰略。有關歐盟防禦政策及軍事合作如此快速演進之動力及其主要議題，如表一。主要驅策力有外部美國因素、(即將到來的) 東擴前景、及共同軍事行動必要的相互可操作性。

表一：歐盟軍事整合之範疇與議題

	防禦範疇－政府與政府間合作	市場範疇－互賴與超國家合作
驅動力	美國布希政府之單邊主義、 歐盟東擴、軍事相互可操作性	國防科技工業國際化、單一市場成形
主要議題	彼得斯堡任務之執行(防禦議題及快速反應部隊)、共同聯合任務部隊、安全暨防禦身分 (ESDI)、安全暨防禦政策 (ESDP)	歐洲武器市場自由流通、歐洲軍工複合體之整併。
主要行為者	北約－美國、西歐聯盟、歐盟第二支柱	歐盟第一支柱、會員國國防工業部門、軍供複合體

資料來源：作者修改自 Ulrika Mörth and Malena Britz, "European Integration as Organizing: The Case of Armaments," *Journal of Common Market Studies*, Vol.42, No.5 (2004), pp.957-73.

二、共同防禦政策可使用之制度工具

至於 ESDP 決策程序方面，則涉及歐盟統合之核心概念：要採用歐盟決策程序及資源之超國家程序，如加強合作條款、⁶建設性棄權，⁷抑或採用局部會員國政府間之軍事合作模式？此爭議又可在細分可行性及意願程度兩個面向。為此，歐盟精英有多所討論。如執委會對外關係署委員、北約政治事務處處長、及法、英、比利時等國專家曾特別召開研討會，就集體協防、恐怖攻擊、危機處理、軍備、區域衝突等狀況討論歐盟會員國可適用之決策程序，見表二。最後阿姆斯特丹條約引進「建設性棄權」及「加強合作」。

「建設性棄權」可以視為一種介於「一致決」與「多數決」之間的新投票模式。其決議結果之效果在於：對棄權國不具拘束力，但同時棄權國也不再阻撓其他有能力及有意願之夥伴國家，以「歐盟之名」對外採取聯合行動。⁸在歐盟架構內進行「加強合作」，需符合如下要件：⁹（一）、能促進歐盟目標之實現，保護或增加其利益；（二）、遵守各項條約原則，且不破壞歐盟單一架構；（三）、僅作為「最後手段」；（四）、至少有一半以

⁶ 「阿姆斯特丹條約」不僅引進「加強合作」條款，還以專章方式(標題七，Title VII)詳細規範「加強合作」內涵。針對歐盟某些(尚)未共同體化的範圍，或未納入歐盟合作事項的範圍，部分會員國可以利用歐盟之機構、決策程序、及機制彼此「加強合作」。「加強合作」在經費支出方面與「建設性棄權」稍異：歐盟僅提供行政支出，至於因合作所產生的費用，除非理事會以一致決議決定由歐盟預算提供，否則應由參與合作之夥伴國自行分攤。

⁷ 為避免某些會員國動輒阻撓大多數成員欲採取共同外交立場或行動，「阿姆斯特丹條約」特別設計「建設性棄權」(constructive abstention)條款：若理事會採一致決議時，A、棄權票不得阻礙決議成立；B、棄權國亦不抵觸或阻撓歐盟以此決議所採取之行動(TEU Art. 23e-1)。同時為避免決議通過之票數過少，而降低共同外交政策之正當性，阿姆斯特丹條約訂出最低通過門檻：若有外交部長理事會加權票數之三分之一票(既超過 29 票)棄權，則該決議視同未獲通過(TEU Art. 23e-2)。

⁸ Wolfgang Wessels, "The EU as a Global Actor: Concepts and Realities," in John Leech ed., *Whole and Free: NATO, EU-Enlargement and Transatlantic Relations* (London: Federal Trust, 2002), pp.141-144.

⁹ TEU VII Disposition sur la coopération renforcée. TEU Art. 43e.

上夥伴國參與；(五)、不影響共同體法政成果；(六)、不影響未參與夥伴國之權利義務及利益；(七)、允許未參與國可隨時加入，只要後來之加入國遵守在此架構下已做成之決定；(八)、未參與之夥伴國不得阻礙其他夥伴國所進行的加強合作。¹⁰

表二：歐盟軍事整合中制度工具之可行性及會員國之意願程度

	加強合作條款	更緊密合作條款	會員國主導	建設性棄權條款
集體相互保證共同協防	意願低，可行性低	意願高，可行性高	意願低，可行性低	意願高，可行性高
針對恐怖攻擊之共同防禦	意願高，可行性高	意願低，可行性低	意願低，可行性低	意願高，可行性高
軍事操作之危機處理	意願高，但可行性受質疑	無高度意願但可行性高	無高度意願但可行性高	意願高，可行性高
軍備、武器之生產、取得及使用	意願高，可行性高	意願高，可行性高	意願高，但可行性受質疑	意願及可行性均低
次級區域安全政策	意願高，但可行性受質疑	無高度意願但可行性高	意願低，可行性低	意願高，可行性高

資料來源：Bruno Racine et. al., *Perspectives de la Coopération renforcée dans l'Union Européenne* (Paris : La Documentation Française, 2003), p.144.

在機制運作方面，爲了修正 ESDP 常遭僅紙上宣示之質疑，並有效施行相關政策及長期規劃 ESDP，歐盟晚近成立數個專責機構，例如：(一)自 2001 年起即開始運作的「政治安全委員會」(Political and Security Committee)；(二)「軍事委員會」(EU Military Committee)；(三)「軍事參謀團」(EU Military Staff)；(四)三個 2005 年剛開始運作、扮演智庫及

¹⁰ 某些會員國，尤其是英國之學政界，常將「加強合作」(亦稱 closer cooperation)條款內容，視爲歐盟彈性原則之具體展現。詳可參見 Eric Philippart and Geoffrey Edwards, "The Provisions on Closer Co-operation in the Treaty of Amsterdam: The Politics of Flexibility in the EU," *Journal of Common Market Studies*, Vol.37, No.1 (1999), pp.87-89.

三、軍事合作具體清單：RRF、伽利略計畫、武器交易共同體化

會員國在歐盟架構內及架構外具體軍事合作有三大範疇：(一) 傳統戰鬥佈署之快速反應部隊 (Rapid Reaction Force, RRF)、(二) 高科技之航太衛星計畫、(三) 納入內部市場運作規則的武器交易。快速反應部隊規劃六至十萬名部隊，隨時可在 60 天部署到達指定地點，危機處理與維持和平，並可至少駐留一年 (見表三)。

表三 歐盟快速反應部隊規畫內容

部隊可調派的衝突熱點	
克羅埃西亞、波士尼亞、南斯拉夫、伊拉克、獅子山共和國、利比亞、象牙海岸、剛果民主共和國	
介入危機所動用之軍備與任務目標	
軍力目錄	目標與任務
四百八十架戰機 (包括空中機動旅) 一百艘軍艦 (至少四艘航空母艦) 一百個重裝或輕裝旅 七十三架空中加油機 能深度攻擊之飛彈 七個大型醫務連	緊急人道救濟 小規模救援 預防衝突發生 維持和平 全面隔離衝突地區之交戰各造
各國已保證提供之兵員數 總數：66,100 名	
德國：13,500 名	芬蘭：2,000 名
英國：12,500 名	瑞典：1,500 名
法國：12,000 名	比利時：1,000 名
義大利：6,000 名	愛爾蘭：1,000 名
西班牙：6,000 名	盧森堡：1,000 名
荷蘭：5,000 名	丹麥：支持本方案但不提供兵員
奧地利：2,000 名 (暫保證提供 2,000 兵員)	

資料來源：作者整理自 Presidency Conclusions of the Helsinki European Council 及 Helsinki Headline Goal, <http://ue.eu.int>。

除了正式運作的快速反應部隊之外，歐盟積極進行的伽利略衛星定位計畫，亦蘊涵的政軍經等多重意義：就科技層面言，歐盟未參與美國之全球定位系統（Global Positions System, GPS），自研發及運用航太科技，在商業用途（如交通控管、環境保護、生態監測、石油探勘等）之外，可轉為軍事用途，增進準確的軍事偵測資訊。中國及印度皆有參與研發計畫。比利時學者 Lallemand 認為，軍事用途考量是歐美爭議關鍵，若伽利略計畫受阻，則未來廿至三十年歐盟將完全失去自主防衛的能力。¹¹伽利略亦是「完整」的歐盟航太計畫，之前的亞利安火箭計畫與空中巴士研發與營運均屬少數幾個成員之政府間協定，而伽利略計畫卻有所有會員國共同成立參與，且部份資金亦出自歐盟經費，其相關預算編列及程序規則皆遵循歐盟法規。

另一個正在發展中之重要安全議題是軍備合作。歐盟會員國間已有體制外不規則的軍備合作（見圖四），隨著 ESDP 及快速反應部隊之發展，無論就戰略面或實際操作面，有將合作在歐盟架構內制度化之趨勢，故問題已不在「是否」、而在「如何」在歐盟架構內合作。尤其是上述的「軍事能力、研發暨軍備局」將扮多重角色：（一）整合各國軍事科技工業及研發計畫、多邊參與避免各自為政增加成本；（二）作為智庫以提供未來共同軍事合作必備之專業建議；（三）將武器市場自由化，依單一市場規範交易，增加賣方夥伴國之競爭力、及降低買方夥伴國之財政負擔。¹²軍備合作跨支柱（cross-pillar）議題又涉及內外兩性質：對外面對美國強勢競爭之全球軍售（尤其是對中東、東亞及中華人民共和國）；對內軍事工業之跨國跨部門整併與研發、及在單一市場（尤其是對東歐新加入國）自由交易之相關規範。

¹¹ Europe Bulletin Official 144, *Mesures de Publication et de Signalization*, March 3, 2002.

¹² Ulrika Mörth and Malena Britz, "European Integration as Organizing: The Case of Armaments," *Journal of Common Market Studies*, Vol.42, No.5 (2004), pp.957-973.

參、歐盟軍事整合之環境制約：意願分裂、東擴稀釋、 北約意見

一、ESDP 深化整合的內環境制約之一：三重矛盾

自從 1954 年「防禦共同體」功敗垂成之後，歐洲共同體／歐洲聯盟將近半世紀放棄整合集體防禦的共同計畫。此類計畫涉及「軍事能力 vs. 政治意願 vs. 民意期待」的三重不一致，亦即：成員國政府間對戰略評估及戰術考量不同步；即使做出共同外交立場及戰略，又面臨無付諸實施工具之窘境；而民意又普遍期待一個強勢積極介入的歐盟以穩定國際災難與衝突。

在歐盟執委會的長期民調當中，始終有逾七成受訪者認為歐盟自主性防禦應排在各國及歐盟施政之最優先項目之一，並應在國際間扮演更重要角色。在東擴前夕，根據執委會 2003 年春季之民意調查 (Eurobarometer)，中東歐加入國中亦有高達 66% 受訪者認為歐盟在國際和平上應扮演更積極之角色(只有不到 35% 受訪者認為應由美國扮演此中角色)；同樣有逾 66% 受訪者支持共同外交安全政策，只有 17% 反對；有 75% 受訪者贊成歐盟共同政策以處理國際危機，必要時採取軍事反應，只有 9% 反對。在共同安全及防禦政策的建制中，從口號逐步化約成制度，民意趨勢是促成菁英決定的主要考慮因素之一，以擺脫歐盟長期受「軍事侏儒」之責難，並從自我界定為「civil power」過渡到「military actor」的身分。

二、深化軍事整合的內環境制約之二：大小舊新國間的多重矛盾

誠如 Caporaso 教授所言，歐盟區域統合三大困境之一便是：在對外政策上，會員國的國家利益不一致，¹³此現象東擴後尤甚。即便此時歐盟整體朝共同防禦及軍事合作方向進行，但歐盟 27 國政府之意願強度仍不同調，呈現出「大國積極 vs. 小的新加入國消極」的趨勢。

¹³ James Caporaso, *The European Union: Dilemmas of Regional Integration* (Oxford: Westviews Press, 2000), pp.34-40.

歐盟軍事整合議題的根本驅動力來自英、法、德三大國觀點及立場的趨近，尤其是英法兩國政府態度由相歧到相容，為其中最主要變項。

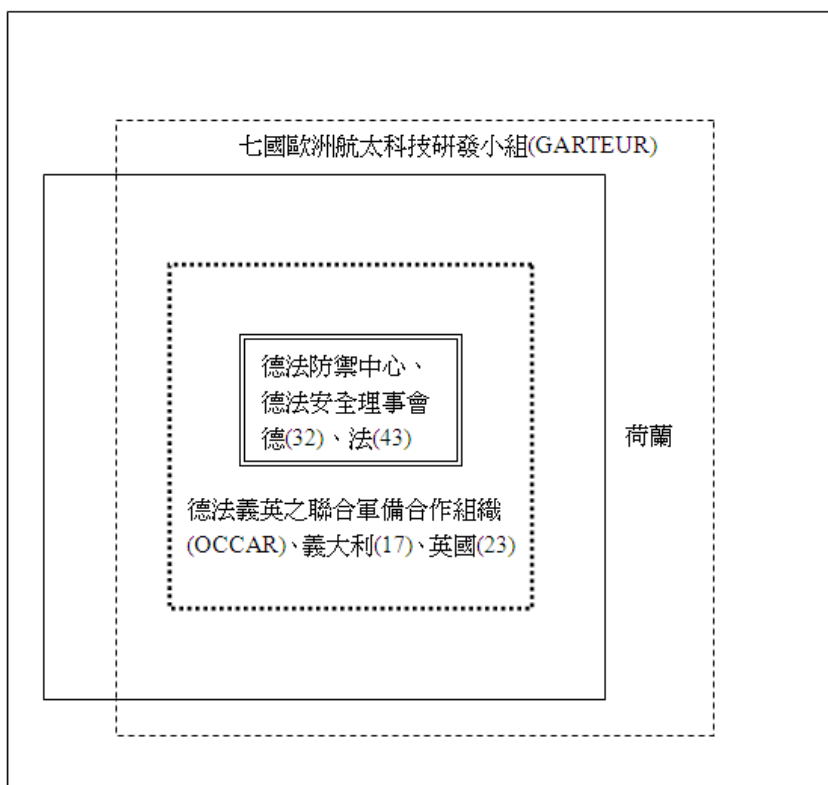
法國與德國有鞭長期軍事交流，自1960年代起便在艾麗賽條約(Traité d'Elysée)架構下進行密切合作。前述新創設的「政治安全委員會」、「軍事委員會」、「軍事參謀團」等機構都是在法德提議下，按其雙邊合作模式在歐盟複製。而英國及法國的雙邊常態合作啓動較晚，在1999年底舉行的聖馬羅(Saint Malo)高峰會上，兩大國首度針對歐盟共同防禦達成協議是一大歷史轉機。誠如法德關係研究中心教授史塔克(Hans Stark)分析，三大國有在軍事整合議題上有形成「歐洲執政團」之勢。¹⁴但是歐盟中小國，尤其是新加入的中東歐成員，則滿足於北約所提供的集體安全制度。

此外，目前歐洲國家除了在歐盟架構內，彼此間還進行多種雙邊/多邊軍事合作，如下列圖四所呈現多重交疊狀態：

- (一) 最核心的是德國與法國的高度制度化合作：法德兩國有德法混合旅、「聖路易研究中心」(Institut franco-allemand de recherches de Saint Louis, ISL)及「法德防禦安全理事會」(Conseil franco-allemand de défense et de sécurité, CFADS)。兩國軍事合作自艾麗賽條約實施以來，以逾五十年，從軍事混合旅、定期聯合軍事演習、到聯合駐軍等，行動實質綿密而有效。
- (二) 四強組另一核心：法、德、英、義四大國間有「聯合軍備合作組織」(Organisation conjointe de coopération en matière d'armement, OCCAR)。
- (三) 四大國再加西班牙及瑞典(瑞典亦是主要武器製造及輸出國之一)成立「意向小組」(Lettre of Intention, LoI)，六國以相互交換對外軍售清單。

¹⁴ Hans Stark, "Paris, Berlin et Londres vers l'émergence d'un directoire européen?" *Politique Etrangère*, Vol.4 (2002), pp.972-975.

- (四) 這六國加荷蘭共組「歐洲航太科技研發小組」(Groupe aéronautique pour la recherche et la technologie en Europe, GARTEUR);也是荷蘭在軍事面向與歐盟最制度化的合作。
- (五) 再加上其他成員, 15 國在歐盟架構內有:「軍備政策局」(Politique d'armement, POLARM)、「軍事行動能力計畫」(Plan d'action européenne sur les capacités, PAEC) 及「軍備合作局」(Coopération en matière d'armement, COARM)。新加入歐盟的中東歐成員, 也正在陸續加入中 POLARM, PAEC, COARM 等軍事合作計畫當中。



圖四 歐盟會員國間多重交疊之軍事合作

註：括弧內數字為參與雙邊或多邊軍事計畫之數目

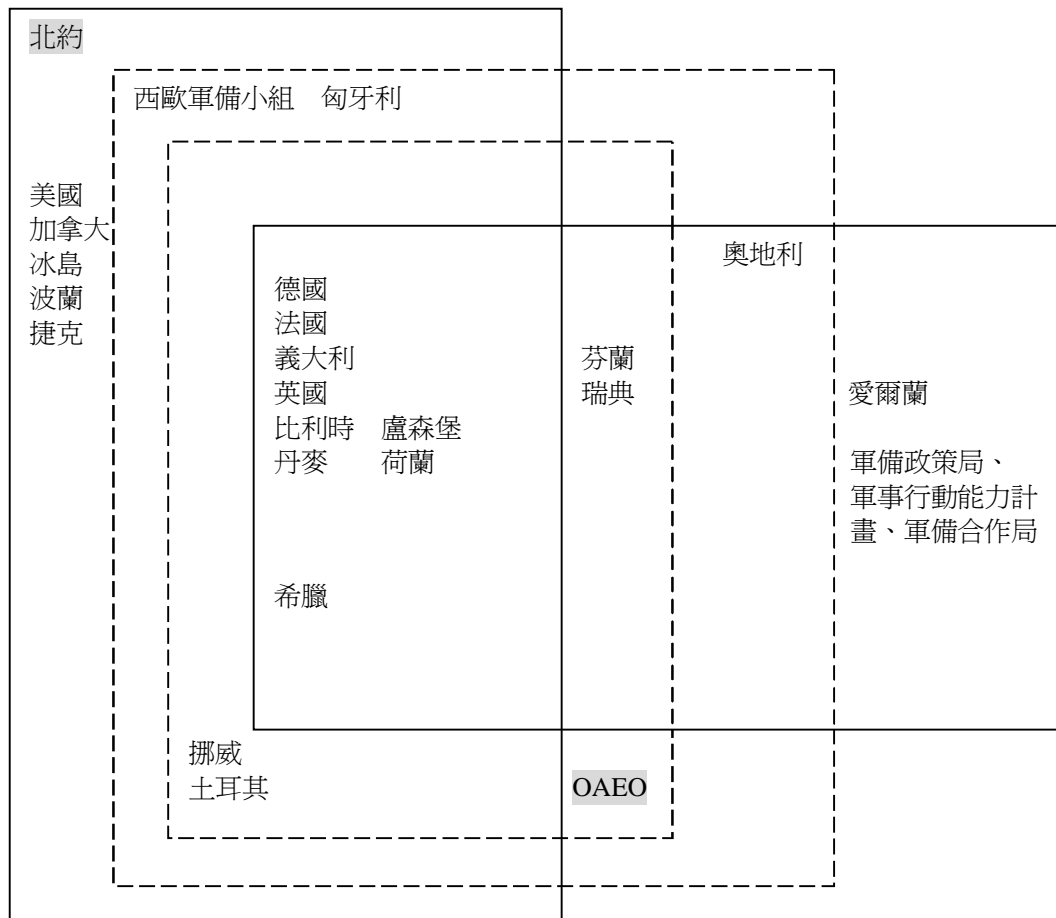
資料來源：作者整理自 Jean Hamiot ed., *Histoire de la Coopération Européenne dans L'armement* (Paris: CNRS, 2004), pp.202-203.

除了軍備合作逐步制度化之外，歐盟成員間尚有許多繁複低調的軍事交流。其中法國最為積極，與其他夥伴國共有四十多種雙邊及多邊軍事合作計畫，德、英、義與夥伴的軍事合作亦甚頻繁。

三、外環境之制約：美歐戰略矛盾、歐盟東擴後的北約定位

歐盟安全與防禦之制度建構長期存在「能力與意願」(able vs. willing)及「能力與期待之鴻溝」(capabilities-expectations gap)雙重不相符的問題。其中最主要的外部制約因素，便是北約的「無可取代性」。後冷戰初期的巴爾幹戰爭及東歐脆弱的民主鞏固期，證明北約在歐陸扮演穩定器的必要性與重要性。然而時序進入二十一世紀，無論是反恐戰爭、大量毀滅性武器威脅、中東及非洲等傳統歐盟利益圈之動亂、阿富汗與伊拉克戰爭、及美國的單邊主義，在在映照歐盟統合最虛弱的一環。歐盟擁有專屬軍隊及其背後所蘊含的自主意識及全球戰略歧見，都是美國與歐盟對歐盟建軍及軍備合作之癥結。

新成員加入後更加突顯北約定位問題。若參照表四及表五，可以看出中東歐新成員都尚未加入歐盟軍事整合進程，僅匈牙利參與「西歐軍備小組」(Groupe armement de l'Europe occidentale, GAEO)，而中東歐的新成員都已加入北約。此現象降低歐盟軍事具體政策之必要性。再者，中東歐政府，尤其是大國波蘭，對美國後冷戰時期以降的單邊主義不若某些舊成員國敏感反彈，反而對俄羅斯霸權威脅餘懼尚存。美國軍事勢力繼續留在歐陸，是中東歐政經轉型關鍵時期的安全擔保，也增加中東歐對美國單邊主導國際事務之接受性。若再進一步細就，波蘭為中歐實力最大、人口最多之加入國，依照人口比例及按雙重多數決，波蘭在歐盟制度內將具重要影響力的新成員。



圖五 歐盟架構外之軍事合作

資料來源：作者整理自 Jean Hamiot ed., *Histoire de la Coopération Européenne dans L'armement*, p.185.

肆、ESDP 之國際人道救援行動：影響圈的軍事行為者

ESDP 最具體在國際上最具體的實踐為人道救援行動；任務之多，使歐盟不啻為「代號的國度」。每個行動有其代號。歐盟長期與聯合國、區域組織（如北約、非洲聯盟）、NGO（如無國界醫師、紅十字總會、Oxfam）

等國際官方及非官方組織合作進行人道救援。一方面持續提供經援，如2007年度提供7.6億歐元（350億台幣，見表四）單是就ECHO架構下所救助國家或區域而言，歐盟無疑具備高的軟權力。整個亞洲的阿富汗、緬甸、柬埔寨、寮國、中華人民共和國（新疆、甘肅、西藏）、印度、尼泊爾、巴基斯坦、斯里蘭卡、印尼、菲律賓、泰國。非洲的阿爾及利亞、布隆迪、查德、民主剛果、衣索匹亞、幾內亞、象牙海岸、賴比瑞亞、蘇丹以及索馬利亞。中東的伊拉克、黎巴嫩、巴勒斯坦。中亞的塔吉克、吉爾吉斯、烏茲別克及高加索區的車臣等，都長期接受歐盟人道救助。

在巴爾幹西部（南斯拉夫及科索沃）民族主義及分離意識高漲的動亂地區，歐盟代號EUFOR的部隊長期執行聯合國安全理事會（1551號）授權的維和任務。EUFOR總部設在塞拉耶佛，自1990年中期後曾派駐7500人員，現今仍駐紮波斯尼亞，以提供該區域政經過渡時期的穩定環境。EUFOR還負責支援及配合聯合國特別創設的國際刑事法庭（International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia ICTY），針對前南斯拉夫種族屠殺罪行戰犯之逮捕及拘禁等軍事及警察行動。

ESDP正式成立後，歐盟指派的第一個任務便是在巴爾幹西部的警政任務（代號EUMP/BiH），巡防邊界及整頓治安，尤其是組織犯罪及人口偷渡。至2008年，歐盟正式取代聯合國在科索沃的任務，總共兩千多名的軍警及文官的歐盟特派團，展開獨立於塞爾維亞的科索沃之警察、司法及海關巡查等任務。

在非洲，歐盟進行代號EUPOL RD Congo及EUSEC任務，在民主剛果共和國負責警察秩序，維持當地社會秩序，並促使該國東部的武裝叛亂團體解除軍備，安置工作，以利展開和談。至於有可能盧安達化（種族滅絕）的蘇丹達富爾區（Darfour）的種族動亂，歐盟雖表嚴重關切，但未獲蘇丹政府允許介入。歐盟外交部長理事會已表示積極支持聯合國－非洲聯盟代號AMIS II的維和工作，並表明「隨時準備擔任更進一步的任務」。

表四 2007 年歐盟對外經濟援助

HUAMANITARIAN ASSISTANCE IN 2007 (‘000€)							2006	
Unit/Region	Hum. aid	Food aid	Dipecho	EDF	Total	%	Total	%
A/1 : ACP	220.910	169.650	4.000	28.200	422.760	55.0%	322.060	48.0%
A/2 : NIS, Middle East, Mediterranean	93.290	31.607			124.897	16.2%	177.900	27.4%
A/3 : Asia & Latin America	127.801	14.065	15.500		157.366	20.5%	105.491	17.7%
Thematic funding + grants	24.000	4.900			28.900	3.8%	20.500	3.1%
Technical Assistance	25.400				25.400	3.3%	19.000	2.8%
Use of re-assigned revenue	307				307		817	
Support Exp.					8.900	1.2%	6.189	1.0%
TOTAL	491.707	220.222	19.500	28.200	768.530	100%	671.006	100%

資料來源：作者簡化自 European Commission, “DG for Humanitarian Aid - ECHO,” *Financial Report 2007*, p.5.

ESDP 在非洲最新的任務是在查德因武裝團體嘗試奪取權力造成動亂稍平息，於 2008 年 2 月派遣代號 EUFOR TCHAD-RCA 軍隊前往查德與中非共和國，以維護當地的安定，並保護來自達富爾地區的難民。歐盟 ESDP 在中亞阿富汗也派有代號 EUPOL Afghanistan 的維和任務。然而歐盟這份 2007 年 8 月始做成的新任務進行頗不順利，除了喀布爾政府拒不合作態度外，聯合國授權的 NATO-ISAF (International Security Assistance Force) 亦與 EUPOL Afghanistan 在指揮權及任務編派上立場也不一致。到 2010 年 6 月仍然成效有限。

長期一直得到歐盟經濟及外交支持的巴勒斯坦地區，隨著 ESDP 的展開，也得到歐盟具體的軍警支持。歐盟特別於 2005 年成立「支援巴勒斯坦警政協調局」(Coordination Office for Palestinian Police Support)，任務代號為 EUROPL COPPS，提供巴勒斯坦阿拉伯人地區的軟硬體設備(如電腦網際網路)、建立有效的法律體系及維持治安。但此任務雖然獲得巴勒斯坦自治政府的歡迎，卻頗受以色列政府疑懼為武裝支援恐怖組織。ESDP 另一個 EU BAM Rafat 任務則在加薩走廊及埃及之間執行邊界巡防。然而，任務之執行效率與以色列政府及巴勒斯坦自治政府的彼此關係成正比。以巴關係若較緩和，EU BAM Rafat 任務進行較為順利；若雙方關係惡化，以色列政府更傾向完全掌控加薩走廊的警政秩序，對 EU BAM Rafat 任務就有較多限制與排除。

歐盟展開最新且有效的 ESDP 是 2008 年 12 月為嚇阻索馬利亞沿海海盜所展開的武裝聯合軍事行動。歐盟理事會派遣由 8 國(法國、德國、英國、荷蘭、西班牙、比利時、希臘、瑞典)組成的 6 艘軍艦及 3 架戰鬥機巡航非洲之角(Horn of Africa)海域，展開為期一年並具單一指揮系統(由英國海軍上將 P. Jones 領導)的嚇阻、巡邏、反擊與羈拿的共同軍事行動。

伍、結論：軟性權力與軍事權力之相互支撐

歐盟自 2001 年正式發展的共同安全暨防禦政策，逐次多面向的制度化作具體的軍事操作能力，及會員國間綿密的軍事交流與軍備合作，殊為歐盟整合最核心敏感的議題之一(其他如稅制、身分認同等)。共同安全暨防禦政策也因為有更高度的自主性軍事行為，而得以在全球動亂地區能即時進行彼得斯堡任務，實現人道救援、軍警任務及維持和平。十年的行動實踐來，近 30 個任務，平均一年 3 個，具機動性且多屬長期性質，使歐盟不啻成為救援代號的國度。成為北約及聯合國之外，最積極介入國際動

亂的行爲者。

如前文所討論歐盟 ESDP 的制度化成果及各式任務而言，歐盟在國際政治舞台上一直備受質疑的「角色扮演性」(actorness) 已具實質意義。¹⁵就內環境而言，歐盟部分會員國有發展自主性專屬部隊及軍事積極合作的高度意願；就外環境而言，歐盟軍警部隊可配合聯合國及北約－美國全球戰略，並未產生權力衝突或制多重疊。內外環境的有利因素，使歐盟統合在本世紀朝向軍事面向深化已不可避免。¹⁶只是歐盟軍隊尚須在戰術層面解決若干問題：一、相互可操作性 (inter-operationality)；二、統一指揮部及協調部署能力 (deployability)；三、大規模長期作戰能力 (duality)；四、小規模短期解決危機：編制小機動強之菁英部隊 (Elite group)；五、與北約的在駐在地的互補性及部署協調合作；六、駐在國政府或交戰團體的接受度與信任度。

2009 年生效實施的里斯本條約第 40 條第 7 款條規定：「有意願之會員國可進行軍事結盟，在其成員遭受武裝侵略時，彼此得軍事支援以相互防禦」。此條款不啻是體現集體安全精神之「相互軍事防禦」，從中可以觀察出歐盟在軍事整合的高度集體意願。里斯本條約還進一步規定「有軍事能力實現更高標準、願意做出具拘束力承諾」的會員國可以進行「長期結構性合作」(permanent structured cooperation)。觀此趨勢，歐盟正朝「軍事行爲者」角色持續進行深化整合，¹⁷其在國際間的人道救援行動應可更爲單一一致且具體有效。

¹⁵ Charlotte Bretherton and John Vogler, *The European Union as a Global Actor* (New York: Routledge, 1999), pp.16-25.

¹⁶ Adrian Treacher, "From Civilian Power to Military Actor: The EU's Resistable Transformation," *European Foreign Affairs Review*, Vol.9 (2004), pp.50-52.

¹⁷ Jolyon Howorth, "Au-delà des apparences ou les lents progrès de la PESD," *Politique Etrangère*, Vol.68, No.3 (2003), pp.745-747.