

學術論文

歐洲整合之屬性：共同制度下的階層制秩序還是無政府狀態？

The Attributes of European Integration: A Hierarchical Order or An Anarchic System under the Joint Institutions

譚偉恩 *Wei-En Tan*

國立中興大學國際政治研究所教授

*Professor of Graduate Institute of International Politics
National Chung Hsing University*

摘要 / Abstract

歐洲整合究竟是證明主權國家間的合作確實可能，而非如同新現實主義的國際合作悲觀論；還是這樣的整合實踐已經根本地挑戰了國際關係的無政府狀態，至少在區域層次證明了主權國家之上可以有更高的權威 (authority)，彼此間可以建立起階層制的 (hierarchical) 互動？透過對歐洲「權力平衡」 (balance of power) 歷史的回顧及有關無政府狀態的學理研析，本文發現歐洲的整合事實上只是在歐盟 (European Union) 此一共同制度下被表象式地呈現；但更多時候係受限於參與國自身國家利益的考量，而非以歐洲作為一個整合的全體 (integrity) 在運行。經由檢視歐盟在剛果民主共和國和馬利共和國的維和行動個案，上述觀點獲得進一步的支持。毋寧，無政府狀態並沒有在歐洲整合的過程中消失，同時歐洲的整合也沒有根本性

地挑戰新現實主義的核心論點。

Has European integration, unlike Neorealism's pessimism about international cooperation, proved that cooperation between sovereign states is possible and permanent? Or has such cooperation in practice fundamentally challenged the concept of anarchy within international relations to prove that a higher authority above sovereign states, at least within a region, is practicable for states to establish hierarchical interaction? By reviewing the history of 'Balance of Power' in Europe and analyzing the studies on anarchical international system, this article finds that European integration is in fact presented symbolically under the joint institutions of the European Union (EU); namely, integration is usually constrained by member states' own consideration for national interests. It therefore is not operated as an 'integrality' by the EU. Through the examination of EU's military operation in the Democratic Republic of the Congo and the Republic of Mali, the argument of this article is believed to be convincing. Admittedly, anarchy has not disappeared during the process of European integration. Meanwhile, European integration has not fundamentally challenged the core arguments of Neorealism.

關鍵詞：無政府狀態、階層制狀態、新現實主義、歐洲整合、國際合作

Keywords: Anarchy, Hierarchy, Neorealism, European Integration,
International Cooperation

壹、前言

在以歐洲大陸為主要（但非唯一）實踐區域的國際關係中，特定國家彼此整合的過程與若干具體成果一直被視為人類歷史上一項非常重要的成就。¹ 不過，這個與歐洲整合緊密交織在一塊兒的「成就」似乎與無政府狀態(anarchy)和新現實主義(Neorealism)保持相當的距離，因為一方面有不少人相信歐洲整合的成就挑戰了新現實主義的理論，弱化了它對於國際關係的解釋力；另一方面，新現實主義自己也缺席了歐洲整合的研究場域。冷戰結束後尾隨而來的美國霸權單極時代、新世界秩序觀的提出、圍交(congagement)策略、文明衝突論暨反恐行動、重返亞洲(Pivot to Asia)，以及最近兩任美國總統倡議之印太戰略等等議題，比起一個在歐洲地區的國際合作(international cooperation)，更加吸引新現實主義者的目光。舉例來說，Henry Kissinger 在 1994 年《大外交》一書中僅對歐洲整合極為有限地討論，而且是貶多於褒。² John Mearsheimer 雖然曾針對冷戰結束後歐洲整合進行討論，但文章中對於歐洲共同體(European Community, EC)

¹ 無論是經濟或非經濟層面的整合都有，詳見：Ernst Haas, *The Uniting of Europe: Political, Social, and Economic Forces, 1950–1957* (Stanford, California: Stanford University Press, 1958); Stanley Hoffmann, “Obstinate or Obsolete? The Fate of the Nation-State and the Case of Western Europe,” *Daedalus*, Vol. 95, No. 3 (Summer 1966), pp. 862-915. 較近期的研究文獻則有：Andrew Moravcsik, “Reassessing the Legitimacy of the European Union,” *Journal of Common Market Studies*, Vol. 40, No. 4 (November 2002), pp. 603-634; Seth Jones, *The Rise of European Security Cooperation* (Cambridge: Cambridge University Press, 2015), pp. 4-6; 甘逸驊，〈里斯本條約架構下的歐盟安全政策合作之嘗試〉，《東吳政治學報》，第 34 卷 2 期（2016 年 6 月），頁 61-107。在這些文獻中，學者甘逸驊的研究明確指出歐盟(European Union, EU)已發展為一個更為緊密的聯盟（頁 95），而 Jones 的專書強調 EU 會員在安全事務的合作是可以透過經驗性的計算來確認有實質增加的情況，而並非一如往昔仍處於各國立場分裂、仰賴美國或是以北大西洋公約組織(North Atlantic Treaty Organization, NATO)為核心。Jones 甚至直接點名攻勢現實主義者 John Mearsheimer，質疑他對於歐洲安全的理解並不正確。

² Henry Kissinger, *Diplomacy* (New York: Simon & Schuster, 1994).

也是批評多於肯定。³ 至於刊載現實主義學派和安全研究的知名期刊 *International Security*，自 2009 年迄今僅僅只有一篇論文係以歐洲整合作為核心研究主題。⁴

稍稍回顧歐洲整合的歷史，最為人樂道之處在於主權國家從 1951 年的歐洲煤鋼共同體(European Coal and Steel Community, ECSC)到今日的歐洲聯盟(European Union, EU)，一路走來不但踐行許多國際合作，而且還讓這些合作透過制度性的安排得以相當成功地立足於歐洲大陸上，並且維繫了歐洲國家彼此間互動關係的穩定及該區域之和平秩序。這樣的「成就」和新現實主義基於無政府狀態所推演和預測出來的國際政治圖像明顯有別，導致不少國關研究者開始自外部對新現實主義進行批判，或是由新現實主義內部對這個理論進行反省或修正，但既有的這些研究可能忽略了一個重要的思考面向，即歐洲整合究竟是證明主權國家間的合作確實可行並能長能久，而非如同新現實主義對於國際合作的悲觀論述；還是，歐洲整合這樣的合作實踐已經根本挑戰了國際關係的無政府狀態，至少在區域層次證明了主權國家之上可以有更高的一個權威(a higher authority)，彼此間能夠建立起階層制的(hierarchical)互動關係？

上述研究問題之提出具有理論層面的實益，也同時能助於吾人更為深刻地觀察歐洲整合的實踐及 EU 目前和未來的發展。首先，如果歐洲整合只是在「國際合作」這個面向成功地挑戰了新現實主義，那麼無政府狀態這個前提(assumption)基本上是沒有被動搖的，因為在「國際合作」這個議

³ John Mearsheimer, "Back to the Future: Instability in Europe after the Cold War,"

International Security, Vol. 15, No. 1 (Summer 1990), pp. 5-56 (特別是頁 41 以下)。

⁴ 從該期刊在 2009 年春季發行之第 33 卷第 4 期開始算起至 2022 年秋季號的第 47 卷第 2 期為止，僅有一篇文章涉及歐洲整合的研究。詳見：Sebastian Rosato, "Europe's Troubles: Power Politics and the State of the European Project," *International Security*, Vol. 35, No. 4 (Spring 2011), pp. 45-86. 如果把搜尋的時間範圍放寬，則 1997 年還有一篇，詳見：Philip Gordon, "Europe's Uncommon Foreign Policy," *International Security*, Vol. 22, No. 3 (Winter, 1997/98), pp. 74-100. 由此可知，在 *International Security* 這本現實主義的核心學術刊物中（2021 年的影響指數為 7.179），歐洲整合並不是學者們的研究偏好。

題上與新現實主義長期爭辯的新自由制度主義(Neoliberal Institutionalism)也同樣肯認國際關係是一個無政府狀態。⁵ 準此，EU 充其量只是一個強而有力的「國際合作」實踐，它的確可以優化新自由制度主義在理論上的解釋力，但卻依舊沒有辦法對無政府狀態這個關鍵前提造成任何鬆動。換句話說，EU 背後所反映的「國際合作」是比較傾向 Andrew Moravcsik 主張的政府間主義(intergovernmentalism)，⁶ 而不是 Joseph Weiler 在 1980 年代提出之超國家主義(supranationalism)。⁷ 不過，Moravcsik 的政府間合作與新自由制度主義對於合作的看法略有不同，他並非僅從體系層次切入，而是以跨層次分析的角度來觀察國際合作，同時並不認為國際制度(international institutions)有自主性，因為政府間主義關注個別國家的內部偏好(preference)是如何形成，在乎國內層次中除了政府以外的其它行為者(利益團體)是否也有能力去形塑政策。⁸ 其次，倘若歐洲整合不僅僅是涉足

⁵ Kenneth Oye, "Explaining Cooperation under Anarchy: Hypotheses and Strategies," *World Politics*, Vol. 38, No. 1 (October 1958), pp. 1-24; Robert Axelrod and Robert Keohane, "Achieving Cooperation under Anarchy: Strategies and Institutions," *World Politics*, Vol. 38, No. 1 (October 1985), pp. 226-254.

⁶ 「政府間」的確切意涵係指：代表不同主權國家的各個政府彼此之間。因此，在這個定義範圍下的歐洲整合仍然是以主權國家為最重要的行為者來進行政治現象之觀察，同時無政府狀態的影響力也沒有消失。Moravcsik 特別強調經濟利益與大國政府所扮演的關鍵角色，同時對於超國家的官方聯繫抱持悲觀立場。基本上，他是從「三面合一」(tripartite)又「自成一格」(*sui generis*)的視角來分析歐洲整合，並且不認為自己的理論是新功能主義的升級版。詳見：Andrew Moravcsik, *The Choice for Europe: Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht* (Ithaca: Cornell University Press, 1998), pp. 3-4; 8-9; and 13-24。

⁷ Joseph Weiler, "The Community System: the Dual Character of Supranationalism," *Yearbook of European Law*, Vol. 1, No. 1 (1981), pp. 267-306; 此外亦可參考：Rafael Leal-Arcas, "Theories of Supranationalism in the EU," *Journal of Law in Society*, Vol. 8, No. 1 (Winter 2007), pp. 88-113.

⁸ Moravcsik, *The Choice for Europe*, *supra* note 6, pp. 4-6 and 24-27; 文獻上有時以自由的政府間主義(Liberal Intergovernmentalism)稱之。本文認為，Moravcsik 的理論其實具有一定程度之現實主義色彩，因為他強調相對性的議價能力，並且關注的國內偏好是以歐洲的「強權」國家(英德法)為主，同時書中第 7 頁也明白指出，他立場上傾向以國家間相對權力為基礎來分析歐洲國家進行談判之結果。國內對於自由的政府間主義亦有可供參考之文獻，例如：蘇宏達，〈從自由政府間主義解析里斯本條約的發展過程〉，《問題

「國際合作」的可能性或難易度這方面的問題，而且還是根本上對傳統國際關係的研究前提構成重大衝擊，以致那些具備理性(rationality)和視生存(survival)為首要目標但因為參與歐洲整合的國家得以突破無政府狀態帶來的限制，從而即便仍具有軍事上的攻擊能力，卻不會選擇用武力或非和平的方式來解決彼此爭端或利益衝突，也不會認為彼此未來的互動是不確定的。⁹

最後，由於前述兩種觀點立基於不同的前提，一個是肯認無政府狀態，但視 EU 為「國際合作」的強力證明；一個是企圖對無政府狀態進行否定，認為 EU 建立出一種類似「階層狀態」(hierarchy)的區域關係。詳言之，第一種觀點是屬於新自由制度主義與新現實主義在學理辯論上的延長賽，而 EU 證明「國際合作」在無政府狀態下非但是可能的，且並非短暫或不可靠，¹⁰ 也未必受限於參與者的相對獲益(relative gains)顧慮。¹¹ 而後者（第二種觀點）是對無政府狀態這個傳統國際關係之核心前提有所質疑，¹² 認為 EU 的成立與運作在歐洲大陸上已建立某種程度的階層制秩

與研究》，第 49 卷 1 期（2010 年 6 月），頁 1-38；盧倩儀，〈整合理論與歐盟條約修改之研究—以歐盟憲法條約與里斯本條約為例〉，《政治科學論叢》，第 46 期（2010 年 12 月），頁 111-158（本文在頁 116 以下對自由的政府間主義有深入分析）。

⁹ Heinz Gärtner, "European Security: The End of Territorial Defense," *Brown Journal of World Affairs*, Vol. 9, No. 2 (Winter/Spring 2003), pp. 135-147; Emanuel Adler and Patricia Greve, "When Security Community Meets Balance of Power: Overlapping Regional Mechanisms of Security Governance," *Review of International Studies*, Vol. 35, No. 1 (February 2009), p. 72.

¹⁰ Hendrik Spruyt, "Institutional Selection in International Relations: State Anarchy as Order," *International Organization*, Vol. 48, No. 4 (Autumn 1994), pp. 527-557; John Mearsheimer, "The False Promise of International Institutions," *International Security*, Vol. 19, No. 3 (Winter 1994/95), pp. 5-49; Robert Keohane and Lisa Martin, "The Promise of Institutional Theory," *International Security*, Vol. 20, No. 1. (Summer 1995), pp. 39-51.

¹¹ Robert Powell, "Absolute and Relative Gains in International Relations Theory," *American Political Science Review*, Vol. 85, No. 4 (December 1991), pp. 1303-1320; Joseph Grieco, Robert Powell and Duncan Snidal, "The Relative-Gains Problem for International Cooperation," *American Political Science Review*, Vol. 87, No. 3 (September 1993), pp. 729-743.

¹² Helen Milner, "The Assumption of Anarchy in International Relations Theory: A Critique," *Review of International Studies*, Vol. 17, No. 1 (January 1991), pp. 67-85; Jack Hirshleifer,

序。¹³

根據以上學理性的簡要說明，真實世界中的歐洲整合——特別是 2009 年 12 月 1 日《里斯本條約》(Lisbon Treaty)生效之後具有法律上獨立人格 (personality) 的 EU——究竟是高水準演出和挑戰新現實主義成功的區域合作實踐；還是更為根本性地突破了無政府狀態，在區域層次上成就了一項階層制秩序？這是本文冀盼釐清之問題，而檢測階層制秩序是否存在的方法是探究會員國與 EU 間的互動關係，特別是在個別國家的主權讓渡及 EU 是否具有自主性(autonomy)這兩個面向。所以如此的理由在於；首先，歐洲整合雖然已有數十年的歷史，但在這漫長過程中取得國際法上獨立完整

“Anarchy and its Breakdown,” *Journal of Political Economy*, Vol. 103, No. 1 (February 1995), pp. 26-52; Barry Buzan, Charles Jones, and Richard Little, *The Logic of Anarchy: Neorealism to Structural Realism* (New York: Columbia University Press, 1993). 這三份文獻相較之下，Buzan 等人合著的專書比較沒有直接挑戰無政府狀態，而是對這個概念的「邏輯種類」提出較新現實主義更為豐富的討論，特別是融入「互動能力」(interaction capacity)的觀點來分析國家在世界舞台上的社會化與競爭（詳見該書頁 72 以下）。類似的做法或研究主張也有其他學者提出，例如：Alexander Wendt, “Anarchy is What States Make of it: The Social Construction of Power Politics,” *International Organization*, Vol. 46, No. 2 (Spring 1992), pp. 391-425.

¹³ 「階層狀態」或「階層制秩序」是本文所強調的一個現象（但這個用語本身及其概念並非本文原創），其目的是為了跟「無政府狀態」或「欠缺共同權威的秩序」做一對比。過去曾有一些學者也以類似的方法來研究或分析歐洲整合，例如：Ernst Haas, *Beyond the Nation-State: Functionalism and International Organization* (Stanford, California: Stanford University Press, 1964); Joseph Nye, “Comparing Common Markets: A Revised Neo-Functional Model,” in Leon Lindberg and Stuart Scheingold, eds., *Regional Integration: Theory and Research* (Cambridge: Harvard University Press, 1971), pp. 192-231; Donald Puchala, “Domestic Politics and Regional Harmonization in the European Communities,” *World Politics*, Vol. 27 (July 1975), pp. 496-520; 比較近期的文獻則有：Anne-Marie Burley and Walter Mattli, “Europe Before the Court: A Political Theory of Legal Integration,” *International Organization*, Vol. 47, No. 1 (Winter 1993), pp. 41-76; Neil Nugent, *Government and Politics of the European Union, 5th ed.* (Durham, North Carolina: Duke University Press, 2003); Moonhawk Kim and Scott Wolford, “Choosing Anarchy: Institutional Alternatives and the Global Order,” *International Theory*, Vol. 6, No. 1 (March 2014), pp. 28-67（這篇文章指出以設立共同政府或授權第三人的方式來維持全球秩序，EU 是其中一個例子）。至於「階層」是項概念的闡述，可見：Daved Lake, *Hierarchy in International Relations* (Ithaca: Cornell University Press, 2009), pp. 17-18.

人格的整合性機制卻非常少，早年歐洲經濟共同體(European Economic Community, EEC)、歐洲原子能共同體(European Atomic Energy Community, EAEC or Euratom)和 ECSC 都有自己的法人格，但 2009 年《里斯本條約》生效後，只有 Euratom 與 EU 享有此種經由法律所擬制之人格。¹⁴ 不過，值得留心的是，擁有法律上人格的國際組織未必在實際運作上(*de facto*)當然地享有「自主性」；換句話說，由主權國家所集結而成的國際組織有無具備自主性（或是在什麼情況和條件下才能擁有自主性）是一個需要深入研究之課題。¹⁵ 事實上，即便是最重視國際制度的新自由制度主義也在相當程度上受到國家中心論(*state-centric argument*)的影響，有意或無意地把國際組織定位為各國政府凝聚共識與產出共同政策之平台，而非充分擁有自主性的獨立行為者。¹⁶ 諷刺的是，此種對於國際組織的主觀認知與真實世界在客觀生活上對國際組織的高度仰賴呈現出明顯反差；¹⁷ 鑑此，本文希望透過觀察會員國讓渡自身主權給 EU 及 EU 實際上所擁有的「自主性」，來釐清所提出之研究問題。

除上開屬於前言之相關說明外，本文結構安排如下：第貳部分簡要敘明歐洲歷史上無政府狀態的實際情況及其根本性原因；第參部分是關於本文研究問題及歐洲整合之相關學理的文獻探討；第肆部分則在文獻回顧的

¹⁴ 曾雅真，〈歐洲原子能共同體及其會員國權力的競合：以國際用過核燃料及放射性廢物管理建制為例〉，《政治科學論叢》，第 62 期（2014 年 12 月），頁 121。

¹⁵ 「自主性」於本文中係指：在應由一個國際組織自己獨自行使權利或承擔義務時，該組織能不受主權國家或其它行為者之控制或干預。附帶一提，國關學界最早開始研究國際組織應做什麼和實際上能做什麼的文獻可能是：Stanley Hoffmann, "The Role of International Organization: Limits and Possibilities," *International Organization*, Vol. 10, No. 3 (August 1956), pp. 357-372；但比 Hoffmann 更早觸及國際組織角色為何的研究者有可能是以「功能途徑」切入歐洲整合的 David Mitrany。詳見：David Mitrany, "The Functional Approach to World Organization," *International Affairs*, Vol. 24, No. 3 (July 1948), pp. 350-360.

¹⁶ David MacKenzie, *A World Beyond Borders: An Introduction to the History of International Organizations* (Toronto: University of Toronto Press, 2010), p. 1.

¹⁷ Akira Iriye, *The Role of International Organizations in the Making of the Contemporary World* (California: University of California Press, 2002), pp. 6-7.

基礎上提出三項可被客觀驗證之假設；第五部分以 EU 參與或回應非洲國家的維和(peacekeeping)個案進行假設的驗證；最後一部分的結論指出，歐洲整合的本質並沒有逸脫無政府狀態，甚至在「國際合作」的體現上也不足以作為支持新自由制度主義的有力證明。

貳、無政府狀態在歐洲：一段被忽略之歷史

若以《西伐利亞條約》(Treaty of Westphalia)的簽定作為起算的時間點，¹⁸ 國際關係自 1648 年以降一直被五個核心前提(assumptions)深深制約，¹⁹ 主權國家若不以刻意的政策去回應這些前提，和平與穩定的國際秩序基本上只會暫時性的存在於彼此之間，同時戰爭或衝突必然是無可避免。²⁰ 二次大戰後的歐洲整合在某程度上是一種對「西伐利亞式」國際關係進行的有限度修正，但那些存在於歐洲國家的共同制度，尤其是當中具有約束力或制裁性的機制卻又並非一直發揮著效用或無差異地適用於每一個參與整合過程的歐洲國家。因此，就算歐洲整合是超水準的「國際合作」實踐，但無政府狀態究竟有沒有在歐洲整合的過程中因為若干共同制度的建立而逐漸消失、弱化或被適度修正，依舊是一個需要細究之問題。

無政府狀態（在多數獨立個體或行為者之間欠缺一個更高且被認可之共同權威）與階層制狀態（在多數獨立個體或行為者之間所形成與存在之一種共識性上下關係）宛若光譜上的兩端，是個體行為者(individual actor)

¹⁸ 比較嚴謹地來說，三十年宗教戰爭結束後有兩個條約建立起所謂的「西伐利亞和平」，一個是神聖羅馬帝國與法國間的和約，一個是神聖羅馬帝國與瑞典間的和約。詳見：Derek Croxton, "The Peace of Westphalia of 1648 and the Origins of Sovereignty," *International History Review*, Vol. 21, No. 3 (September 1999), p. 569.

¹⁹ 其中一個（也是最主要的）便是無政府狀態，其餘四個是：個別國家所具有之軍事攻擊能力、意圖難以確定、生存安全至上、理性選擇。詳見：John Mearsheimer, *The Tragedy of Great Power Politics* (New York: W.W. Norton, 2001), pp. 30-31.

²⁰ Edward. H. Carr, *The Twenty Years' Crisis 1919-1939: An Introduction to the Study of International Relations*, 2nd ed. (New York: Harper & Row, 1964).

在與它者發生互動關係時的一種選擇。然而，歷史上（特別是在二次大戰以前）主權國家這樣的行為者比較少以實際行動去支持階層制狀態。²¹ 這裡有幾點需要進一步說明，也是本文在研究上會有實質貢獻之處：(1)行為者間欠缺一個更高的共同權威不代表也必然欠缺一套共同適用的互動規範，所以無政府狀態下依然可以有合作，同時合作可以透過形成制度（或建制）的方式來達成。基於這樣的理解，「國際合作」便是一種秩序存在的證明，而無政府狀態可以和有秩序存在同時出現。既然如此，當一群國家選擇形成階層制狀態來進行互動，而不是保持原本無政府狀態的考量，就並非只是單純地對合作或秩序有所需求，而是應該還有另外的盤算；²² (2)不同行為者間上下關係的形成未必一定就是以和平或非暴力的方式達成，那些在能力上擁有優勢的國家可以選擇以「力」服眾，也可選擇以「理」服眾。所以，階層制狀態就算存在於國際關係也不必然與「和平」有關，上尊下卑的階層現象可能是透過施用武力而達成之結果，也可能是透過創設制度而獲得。既然如此，國家選擇以階層制狀態展開彼此互動就仍然會有生存安全上的風險，而且一旦此種關係獲得建立，居於相對低階位置的國家在主權的行使上會受到較多限制。簡言之，階層制狀態似乎並沒有比無政府狀態更加安全或更不暴力；(3)以全球為範圍來看國際關係，無政府狀態確實自《西伐利亞條約》簽定後便一直存在。然而，若以區域為範圍進行觀察，歐洲整合過程中的若干實踐，例如 Euratom、²³ 歐洲法院

²¹ 曾經有學者對此提出相左的觀點，並指出亞洲浮現階層制狀態的雛型。詳見：David Kang, "The Theoretical Roots of Hierarchy in International Relations," *Australian Journal of International Affairs*, Vol. 58, No. 3 (September 2004), pp. 337-352.

²² 此處的「盤算」也是基於理性選擇的邏輯，與國家選擇雙邊主義的合作或是多邊主義的合作有近似的考量。舉個例來說，《跨太平洋夥伴協定》(Trans-Pacific Partnership, TPP)並非由美國發起，但美國自 2010 年 3 月宣布正式參與後，便很積極主導這項多邊主義式的貿易協定談判，直到 2017 年 1 月 Trump 繼任總統後決定退出，改以雙邊主義式的自由貿易協定(Free Trade Agreement, FTA)來作為扭轉美國貿易赤字的策略。參考：
"Trump's Trade Policy in Asia: A One-year Review," *Brookings* (February 28, 2018), <https://www.brookings.edu/events/trumps-trade-policy-in-asia-a-one-year-review/>

²³ 2009 年 12 月 1 日《里斯本條約》生效後，原本 1950 年代成立的三個主要整合機制中僅

(European Court of Justice, ECJ),²⁴ 以及 2009 年取得獨立法人人格的 EU,²⁵ 或許真有可能是成功挑戰或打破無政府狀態之個案。

綜合上述三點可知，無政府狀態不必然等於混亂或失序，而階層制狀態在形成的過程中有可能是相當暴力的。在歐洲大陸這片土地上，由於無政府狀態佔據很長一段歷史，吾人有必要對這段歷史的實際情況稍加回顧，才能與今日的歐洲進行比對。

歐洲的區域政治從十五世紀開始便有一項特色，即帝國的興衰與權力平衡(balance of power)。²⁶ 近代意義的主權國家隨著「三十年宗教戰爭」的結束在歐洲誕生，此後它們彼此的相互恐懼與懷疑便沒有停歇過。戰爭與衝突成為歐洲大陸上的家常便飯，和平只是上一場戰爭與下一場戰爭間的喘歇期。當個別國家越加積極地武裝自己以求在衝突爆發時存活，軍事性的對抗就更加容易在國家間發生，這就是所謂的安全困境(security dilemma)。為了生存安全，有些國家會努力不斷增加自己的能力（透過自我強化以平衡外部威脅），以期增加自身安全；相較之下，那些能力較弱而無法自我強化的國家就會設法形成聯盟（藉外部勢力平衡外部威脅）來抵制某個能力不斷強化的國家，權力平衡的劇碼於焉浮現於歐洲國際關係

剩 Euratom 仍然保有實體法人地位並與 1993 年 11 月成立的 EU 並列為兩個具有獨立法律人格的國際組織。詳見：曾雅真，〈歐洲原子能共同體及其會員國權力的競合〉，前引註 14，頁 121。

²⁴ ECJ 目前共有 27 名法官，另設有數名檢察長(Advocate General)，兩種職務的任期均是 6 年，每 3 年進行部分人事更換；其中法官以 14 名／13 名交替更換，檢察長則每次固定更換 4 名，任期屆滿者得連任。基本上，法官和檢察長的人選是從審判實務工作聲譽良好且具備在其本國任職最高司法實務工作之人士，經各成員國政府的一致同意後予以任命。雖然上述兩種司法職務來自會員國政府之推舉，但就職後並非代表本身國籍母國之利益，而是代表 EU 這個整合體的集體利益。文獻上，目前肯認 ECJ 司法獨立性的研究不少，但法官或檢察長任命的族群多樣性恐怕還不足，且可能存在歧視特定群體之情況。詳見：R. Daniel Kelemen, *Eurolegalism: The Transformation of Law and Regulation in the European Union* (Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press, 2011).

²⁵ Gijs Jan Brandsma and Jens Blom-Hansen, "Controlling Delegated Powers in the Post-Lisbon European Union," *Journal of European Public Policy*, Vol. 23, No. 4 (2016), pp. 531-549.

²⁶ G. Lowes Dickinson, *The European Anarchy* (New York: MacMillan Co., 1917), pp. 13-14.

的舞台。不過，歐洲區域政治中有一個比較特殊的行為者—英國；她曾是權傾天下的帝國，也是歐洲區域政治的關鍵平衡者(balancer)。²⁷此一特殊性與英國的地理位置密切相關，蓋多芙海峽(Strait of Dover)讓英國當時已經成為世界霸權的實力不至直接朝向歐洲大陸進行投射，反而是十分自制地限縮在如何讓歐洲大陸不要出現一個像英國一樣的霸權或海洋大國。²⁸長期缺乏單一霸權或沒有像羅馬帝國那樣的行為者出現在歐洲大陸讓歐洲各國一直處於實質的無政府狀態，而這是自十五世紀以降一直未改變之事。²⁹此種長期存在的無政府狀態導致很多人認為 EU 的出現是一個關鍵轉變，因為這個區域組織讓會員國之上出現一個被認可的更高共同權威。然而，這種觀點有可能是把 EU 具有「平衡」(balancing)歐洲以外的強權或用以制約區域大國（例如：德法兩國）的功能理解為多數會員國有意識地放棄無政府狀態或選擇階層制狀態。³⁰ 本文將在個案研究的部分對此做進

²⁷ Kenneth Bourne, *The Foreign Policy of Victorian England, 1830-1902* (Oxford: Oxford University Press, 1970); John Clarke, *British Diplomacy and Foreign Policy, 1782-1865* (London: HarperCollins Publishers Ltd., 1989); Sneh Mahajan, *British Foreign Policy, 1874-1914: The Role of India* (London, Routledge, 2002).

²⁸ Mearsheimer, *The Tragedy of Great Power Politics*, *supra* note 19, pp. 234-238.

²⁹ 至於 2009 年《里斯本條約》生效後，是否能算是歐洲進入法律上的有政府狀態或本文指涉的階層制狀態，學界有不同的看法。可參考：William Phelan, "What Is Sui Generis About the European Union? Costly International Cooperation in a Self-Contained Regime," *International Studies Review*, Vol. 14, No. 3 (September 2012), pp. 367-385; Eugénia Conceição, "Who Controls Whom? Dynamics of Power Delegation and Agency Losses in EU Trade Politics," *Journal of Common Market Studies*, Vol. 48, No. 5 (September 2010), pp. 1109-1126; Thomas Gehring, Sebastian Oberthür, and Marc Mühleck, "European Union Actress in International Institutions: Why the EU is Recognized as an Actor in Some International Institutions, but Not in Others," *Journal of Common Market Studies*, Vol. 51, No. 5 (September 2013), pp. 849-865.

³⁰ 由於二戰後的英國無力再承擔昔日離岸平衡者(offshore balancer)的角色，而可能有實力接手的國家（蘇聯和美國）均於國內政治上有急迫的問題需要解決，或無法獲得歐洲國家一致性的接受。這樣的客觀情勢再加上德法的瑜亮情節，促成歐洲國家以整合的方式由自己接手在歐洲這片大陸上的權力平衡工作。請參考：Timothy Garton Ash, "The Crisis of Europe: How the Union Came Together and Why It's Falling Apart," *Foreign Affairs*, Vol. 91, No. 5 (Sep./Oct. 2012), pp. 2-15 ; Mary Elise Sarotte, "Eurozone Crisis as Historical Legacy: The Enduring Impact of German Unification, 20 Years On," *Foreign Affairs*

一步說明，以下先回顧一段發生於歐洲同盟國與協約國的歷史，³¹ 呈現無政府狀態在歐洲區域政治中之特性。

三國同盟(Triple Alliance)是德國、義大利、奧匈帝國共組之軍事性同盟，這樣的合作關係招致在一戰爆發的前十年，法國、英國、俄羅斯也成立一個三國協約(Triple Entente)來與之分庭抗禮。不過，無論是哪一方的勢力集結，最初的目的都不是為了要主動發起軍事上的攻擊，所以合作的本質均是防禦性質。一次大戰爆發前，英國雖然國力已不如過去的自己，但依舊是歐洲最強的國家；有趣的是，英國不但沒有以自己相對優勢的軍事力量去侵略歐洲大陸上的任何一個國家，反而透過離岸平衡的外交政策維繫了每一個歐洲國家的存續。然而，英國的外交立場或是無意染指歐洲大陸的意圖並沒有被當時歐洲國家所確知或全然相信，特別是歐洲各國的領袖看到英國發動戰爭併吞了埃及、蘇丹、南非、緬甸等地，心中不免或多或少將英國視為一個具侵略性的強權，所以即便歷史上英國從來沒有染指歐洲大陸，³² 但沒有任何歐洲國家的領導人能確認或真心相信英國一定不會那麼做。

英國離岸平衡政策對歐洲均勢的維繫在 1898 年開始有了關鍵性轉變，因為歐陸上的德國漸漸有能力可以成為當時世界級的強權。此外，德國為了維護自己的商業利益，也開始建立海軍。這樣的情勢變化自然不被

(September 29, 2010),

<https://www.foreignaffairs.com/articles/western-europe/2010-09-29/eurozone-crisis-historical-legacy>

³¹ 這段歷史主要是關於三國同盟(Triple Alliance) 與三國協約(Triple Entente)的相互制衡，以及個別陣營內部的心機盤。詳見：Beryl Williams, "The Strategic Background to the Anglo-Russian Entente of August 1907," *The Historical Journal*, Vol. 9, No. 3 (1966), pp. 360-373; Bernadotte Schmitt, "Triple Alliance and Triple Entente: 1902-1914," *American Historical Review*, Vol. 29, No. 3 (April 1924), pp. 449-473.

³² 不過，英國為什麼不染指歐洲大陸呢？或是說為什麼英國要去維持歐洲大陸上各國的生存獨立呢？因為這麼做對英國最有利，也就是歐洲大陸只要一直維持現況，沒有共主，英國的海權優勢就不會受到挑戰，她的帝國也就可以永存。看到這一點，英國就註定要與具野心的歐洲國家敵對了，這也就是為什麼英國長期以來和俄法的關係不佳。

英國所樂見，於是英國開始將她的外交重心從預防俄國與法國轉移到了制衡德國。隨著德國海軍的建立且力量不斷提升，英國不得不放下昔日對俄法兩國的戒心，甚至最後與這兩個國家形成軍事性的合作來制衡一個崛起的德國，以避免德國最終成為歐洲大陸上的霸主。表面上，英與俄法的合作是延續她的離岸平衡政策和維繫歐洲各國的均勢，但更為重要且關鍵的原因是英國唯有如此才能確保自身的利益與安全。³³ 至於法國方面，它是當時僅次於英國的少數幾個強權之一，海外也有許多殖民地，甚至還因為法碩達(Fashoda)危機差點與英國爆發戰爭。不過，國際關係從來沒有永遠的敵人，就在英法關係緊張之際，德國的實力漸漸趕上法國，並且參與了海外殖民勢力擴張的帝國主義賽局，讓英法有了結盟的契機。1888年當德皇威廉二世(Wilhelm II von Deutschland)上台後，該國的外交政策有了明顯轉變，「世界政策」(Weltpolitik)引領德國大刀闊斧執行「海軍建構」(Flottenbau)與「殖民政策」(Kolonialpolitik)，然後憑藉強大的工業與經濟實力在19世紀末至20世紀初展開系統性的海外擴張。這樣的作為引起英國高度戒心，即便她與德國早在1890年簽訂了《赫利戈蘭—尚席波》(Heligoland-Zanzibar)協定；事實上，對當時的英國來說，外交上已無和德國合作之可能，雙方難以共同開拓海外殖民地及分享伴隨殖民而來的經貿利益。毋寧，一個崛起的德國，一個在海權上開始挑戰英國地位的德國，註定要走上和英國對抗之宿命。³⁴

上述英國與德國間的競爭就像任何一個時代或任何一個地區中的兩個強權，它們的行為均是為了讓自己在無政府狀態的國際關係中安全地生存下去。雖然隨著國家領導人或政府的更迭，國家對於安全的認知及確保安全的策略不免出現一些變化，以致研究上很難窮盡一個國家外交政策背後的細部原因，但透過回顧歷史與跨國比較，便不難發現在某些特定情況

³³ Mearsheimer, *The Tragedy of Great Power Politics*, *supra* note 19, pp. 236-238.

³⁴ 德國本身對於自己在對外關係上，有不得不讓自身達到與英國「實力相當」(Ebenbürtigkeit)的地位和情況。詳見：Dickinson, *The European Anarchy*, *supra* note 26, p. 62.

下，不同的主權國家也會傾向採取特定的行為。三國同盟與三國協約相互抗衡之歷史雖然已是百年多前的老故事，但 21 世紀的今天仍然繼續上演著相似情節，甚至擔綱演出的國家還是不乏從前那幾個老角兒。

為什麼主權國家間難以和平穩定地相互共處呢？何以同個區域中有新興強權浮現時，既存強權就要設法壓制呢？無政府狀態的存在可能是一個關鍵，但會是最好且充分的解釋嗎？上述無政府狀態在歐洲歷史中的呈現不也揭示了同盟國或協約國間存在一定的合作關係？顯然，無政府狀態下合作並非不可能，只是這樣的合作是一種抑制對手或敵國的自保策略，而非真心企求彼此永久的和平。換句話說，和平其實僅是一種手段／過程，當國家在無政府狀態下可以因為「和平」而獲得生存安全與更多利益時，它就成為理性選擇考慮之對象。反之，當「和平」會威脅到國家安全或減少國家利益時，即便這樣的威脅或損失是未來式，理性選擇會引導國家採取預防性的策略，而「戰爭」是其中一個選項。³⁵

參、文獻回顧

一、歐洲的國際體系：無政府狀態或其它狀態？

從歐債危機、難民問題，到受累於美中貿易戰和被中國武漢市爆發的新冠狀病毒(COVID-2019)疫情波及，反全球化、英國脫歐、民粹主義（或極右派）勢力的興起被不少人用以論斷歐洲整合的失敗。³⁶ 對此，牛津大

³⁵ 相似論點之代表性著作可見：Jack Levy, “Declining Power and the Preventive Motivation for War,” *World Politics*, Vol. 40, No. 1 (October 1987), pp. 82-107; Randall Schweller, “Domestic Structure and Preventive War: Are Democracies More Pacific?” *World Politics*, Vol. 44, No. 2 (January 1992), pp. 235-269; James Fearon, “Rationalist Explanations for War,” *International Organization*, Vol. 49, No. 3 (1995), pp. 379-414; Dole Copeland, *Economic Interdependence and War* (Princeton: Princeton University Press, 2015).

³⁶ 例如：Kent Jones, *Populism and Trade* (Oxford: Oxford University Press, 2021), pp.99-125。但也有持不同意見者，認為 EU 在危機中反而展現韌性，朝向更好的整合狀態，例如：Lucia Quaglia and Amy Verdun, “The COVID-19 Pandemic and the European Union: Politics,

學歐洲研究中心的 Jan Zielonka 認為並非是公允的評斷；相反地，當代歐洲的特色是疊加式的權威(overlapping authority)、多重的忠誠、模糊的邊界。Zielonka 表示，歐洲國家面對的問題已不再是昔日的領土爭端或邊界衝突，集體議政的制度已讓「權力平衡」消逝於會員國之間。³⁷ 進一步說，歐洲區域的秩序已不是靠軍事力量來維繫，而是仰仗制度架構出來的共同體規範。儘管不能說歐洲完全沒有衝突或 EU 會員國間的關係一直很友好，但歐洲的國際關係已不是西伐利亞式的無政府狀態(Westphalian anarchy)。Zielonka 進一步提供世人幾項觀察歐洲是否屬於無政府狀態的指標，例如「自助」(self-help)在政策上的優先性有無高於互助、小國會不會特別懼怕大國、強權彼此間是否經常相互制衡等。³⁸ 他的結論是，今天的歐洲或許仍不夠完美，但有近似中古時期(Middle Ages)的秩序體現，而不再是西伐利亞式的秩序。中古時期的秩序有別於超國家主義所宣稱的制度階層狀態秩序，因為它的權威中心並非單一，成員的忠誠也十分多元，秩序是透過刻意的邊界模糊化來達成，藉由提升成員間的經濟交流，讓歐洲大陸上的邊陲小國與核心大國皆能獲得安定。³⁹

西伐利亞式的無政府狀態是以主權國家為中心的秩序，而此種秩序主導了國關研究近一個世紀之久。⁴⁰ 然而，在現實世界中的國家很少是主權完全不受到影響的，無論是國家自己主動讓渡部分主權或是被動地讓自己的領域管轄受到削弱，國家主權的虛假性(hypocrisy)早已被國關研究者發

Policies and Institutions,” *Journal of European Public Policy*, Vol. 30, No. 4 (January 2023), pp. 599-611.

³⁷ 這樣的觀點顯然迥異於本文先前論及 G. Lowes Dickinson 的觀點（註 26 與 34）。詳見：Jan Zielonka, “The International System in Europe: Westphalian Anarchy or Medieval Chaos?” *European Integration*, Vol. 35, No. 1 (2013), pp. 1-18.

³⁸ Zielonka, *ibid.*, p. 1

³⁹ *Ibid.*, p. 15; 有關中古時期的政治秩序，可另行參考：Jörg Friedrichs, “The Meaning of New Medievalism,” *European Journal of International Relations*, Vol. 7, No. 4 (December 2001), pp. 475-501.

⁴⁰ Andreas Osiander, “Sovereignty, International Relations and the Westphalian Myth,” *International Organization*, Vol. 55, No. 2 (Spring, 2001), pp. 251-287.

現。⁴¹ 不過，政治科學的許多概念要透過相互比較才能獲得更為清晰之輪廓，雖然絕大多數國家的主權不可能是完整無瑕的，所以主權的虛假性確實存在，但若以兩兩相互比較的方式進行觀察，則不難發現有些國家的主權被較為完整地維繫，而有些國家則否；同時，主權獲得較完整維繫的國家不一定是國力較強的（例如北韓），而主權被限制較多的國家也未必一定就是國力較弱（例如德國）。⁴²

某程度上，歐洲整合是以國家間主權的相互妥協代替昔日領土管轄權的衝突及軍事上的權力平衡，⁴³ 但這足以讓 EU 帶領它的 27 個會員國逸脫無政府狀態嗎？如果要在「無政府狀態」與「其它狀態」之間進行二分，目前那些肯認 EU 突破無政府狀態的文獻有提供足以令人信服的理由去相信歐洲國家已經不是「無政府的」互動關係嗎？翻查文獻，本文發現有一種論點強調「歐洲治理」(European governance)，試圖說明歐洲如何被治理在一個複雜但卻成效斐然的制度中。⁴⁴ 依照此類文獻，傳統認知中的西伐利亞式無政府狀態是無法在行為者間形成任何顯著的治理（零星的或許可能）；更具體地說，沒有中央共同權威的存在，治理這個狀態就不會出現。

⁴¹ Stephen Krasner, *Sovereignty: Organized Hypocrisy* (Princeton, NJ: Princeton University Press, 1999).

⁴² 文獻上有類似觀點者可見：Andrew Gamble, “Regional Blocs, World Order and the New Medievalism,” in Mario Telò, ed., *European Union and New Regionalism: Regional Actors and Global Governance in a Post-Hegemonic Era* (Aldershot: Ashgate Publishing Company, 2007), p. 22.

⁴³ James Caporaso, “The European Union and Forms of State: Westphalian, Regulatory or Post-Modern?” *Journal of Common Market Studies*, Vol. 34, No. 1 (March 1996), pp. 29-52; Richard Falk, “Revisiting Westphalia, Discovering Post-Westphalia,” *Journal of Ethics*, Vol. 6, No. 4 (2002), pp. 311-352; James March and Johan Olsen, “The Institutional Dynamics of International Political Orders,” *International Organization*, Vol. 52, No. 4 (Autumn, 1998), pp. 943-969.

⁴⁴ Emil J. Kirchner, “The Challenge of European Union Security Governance,” *Journal of Common Market Studies*, Vol. 44, No. 5 (December, 2006), pp. 947-968; Elke Krahnmann, “Conceptualizing Security Governance,” *Cooperation and Conflict*, Vol. 38, No. 1 (March 2003), pp. 5-26; Charlotte Wagnsson, James Sperling and Jan Hallenberg, *European Security Governance: The European Union in a Westphalian world* (Abingdon: Routledge, 2009).

《里斯本條約》生效之後的 EU 是不是有建立起一個區域性的共同權威，以致於在會員間形成了治理，所以打破了無政府狀態的國際關係呢？這個問題攸關到人們對於「治理」的理解；在定義上，治理的本質是針對某些事務的管理方法及規範內容進行調和，使其最終能獲得被期待之特定結果。⁴⁵ 基於這樣的理解，「沒有政府的治理」在國際領域已存在相當一段時間，而且是有實踐案例存在的，並非僅是單純的概念倡議。⁴⁶ 因此，如果只是以「治理的形成與否」為判準，就論斷 EU 成功地突破無政府狀態的國際關係，說服力是不夠的，因為「治理」的形成本來就不以政府的存在為必要前提；事實上，「治理」與「合作」有十分類似的本質，它們的形成原因相當多元且彈性，有政府或共同權威時可以形成「治理」或「合作」，但沒有政府或欠缺共同權威時未必就不會形成「治理」或「合作」。任何體系狀態都是可以被治理的，無關乎該體系的特徵究竟是不是無政府狀態。

對於無政府狀態的理解和分析，Mearsheimer 運用四個前提（assumptions；若把無政府狀態本身列入就是五個）做了頗為深入之說明，但因為是從現實主義的立場進行闡釋，其描述的圖像和預測之結果屬於悲觀論。依據 Mearsheimer 的相關研究，⁴⁷ 如果 EU 在實踐上可以鬆動這些關鍵前提或是克服這些前提所產生的影響，將不失為一個比「治理的形成與否」更好的判準。換句話說，EU 的成立是否讓每個會員國在仍然有一定程度的軍事攻擊能力之下，降低了彼此的意圖不確定性或不透過武力解決紛爭。抑或，EU 的存在使其會員不需要為了維持生存安全這個最優

⁴⁵ Mark Webber, Stuart Croft, Jolyon Howorth, Terry Terriff and Elke Krahnmann, "The Governance of European Security," *Review of International Studies*, Vol. 30, No. 1 (January 2004), pp. 3-26.

⁴⁶ James Rosenau and Ernst-Otto Czempiel, *Governance without Government: Order and Change in World Politics* (New York: Cambridge University Press, 1992).

⁴⁷ Mearsheimer, "Back to the Future: Instability in Europe after the Cold War," *supra note 3*; Mearsheimer, "The False Promise of International Institutions," *supra note 10*.

先的利益而去運作權力平衡。本文認為，在傳統西伐利亞式的無政府狀態下，主權是集中在一個國家的手裡，不可能與另一個國家分享，所以各國邊界和領域必須非常明確，除非經由戰爭或武力行使才能將之改變。正因為如此，主權、領域管轄、政治認同都是固定且集中化的，而非多元、交疊或模糊的。相較之下，歐洲整合以後的國家邊界、管轄歸屬、政治認同似乎是以一種彈性、相容、混同的情況存在，而且 EU 讓成員國達成此等情況的方式並不是經由軍事力量，而是透過政治協商與制度規範。文獻上有論者援引 ECSC 的形成為例，認為這是一種「非西伐利亞化」的證明，因為 ECSC 的成員不能再自由地依據傳統主權來下政治決定。⁴⁸ 此外，《羅馬條約》(Treaty of Rome)創設共同經貿政策，賦與 EEC 權利去擬定會員國和其它國家的貿易協定。⁴⁹ 另外，ECJ 的成立和裁決拘束力也意謂著會員國在自己的領域不會再被視為是獨立和全然自我管轄的司法權威。⁵⁰

總的來說，上述文獻認為會員國的主權在 EU 的架構下是處於一種被共享的狀態，也就是每一個會員雖然仍是主權國家，但不再是自己領域中的唯一權威，會員國的人民雖然政治認同上繼續以自己的國籍本國為依歸，但也同時接納了 EU 作為許多事務的決策中樞。同時，各會員國也不能再純粹以自身的國家利益來決定自己的行為。對於這樣的觀點，本文略有保留，因為此種主權共享的情況在一些雙邊、區域性或全球性的國際合作或規範中似乎也是存在的。舉例來說，《聯合國海洋法公約》(United Nations Convention on the Law of the Sea, UNCLOS)在第 97 條 1 項對於公海上船隻碰撞而導致的人員刑事責任及其管轄權歸屬，明文授權給肇事船隻的船旗國或肇事者的國籍本國。碰撞事件中受損船隻的船籍註冊國或受害人的國籍本國雖然可能基於其國內法上的屬人（含法人）主義而同樣享有

⁴⁸ 陳麗娟，〈歐洲共同體法導論〉（台北：五南，2008年），頁 7。

⁴⁹ 同上註，頁 9-10。

⁵⁰ 許耀明，〈歐洲法院角色之再省思與法律解釋之整體協調性原則〉，《中華國際法與超國界法評論》，第 2 卷 2 期（2006 年 12 月），頁 255-292。

管轄權基礎，但只要它是 UNCLOS 的締約國，就必須受到上述第 97 條 1 項的拘束，除非肇事船隻的船旗國或人員的國籍本國放棄它的權利。顯然，多邊主義下的國際海洋規範或全球海洋秩序的治理也讓參與的國家做出主權的讓渡，所以西伐利亞式的無政府狀態應該只是一種類型化的描述，凸顯出個別主權國家在其領域（包含所屬之船隻或航空器）的權威至高性，但這種至高性只是一種類型的無政府狀態。相較之下，歐洲的整合開創出另一種無政府狀態的類型，即一種個別國家主權至高性程度比較「低」的場域空間，也就是「非西伐利亞式的無政府狀態」；然而這並不代表歐洲國家已經逸脫了無政府狀態。

二、無政府狀態的本質與界說

從上一部分的文獻回顧可知，無論對歐洲整合抱持何種理解或是否相信 EU 的成立突破了無政府狀態，「無政府狀態」必然是一個需要進行深度考掘之研究客體。儘管不同的國關理論對於這個概念的闡述存在一定程度之差異，但幾乎沒有任何理論否定無政府狀態的存在。本部分彙整若干學理觀點，勾勒出無政府狀態的本質和關於其特徵之界說，作為稍後個案分析的基礎。

早在 Mearsheimer 將無政府狀態列為研究國際關係的一項前提之前，⁵¹ Helen Milner 便針對無政府狀態做過很深入的討論，並且也是從「前提」這個角度切入。但值得注意的是，Milner 對於把無政府狀態視為「前提」的妥適性有所疑慮（Mearsheimer 則是不假懷疑），同時她認為理解國際關係較好的方法是把無政府狀態與相互依賴(interdependence)兩者加以結合。⁵² Robert Art 和 Robert Jervis 則是持比較傳統的立場，認為理解國際

⁵¹ Mearsheimer, "The False Promise of International Institutions," *supra* note 10, p. 10.

⁵² Milner, "The Assumption of Anarchy in International Relations Theory: A Critique," *supra* note 12.

關係必須從理解無政府狀態開始。⁵³ 就此觀之，由於 EU 也是國際關係的一部分（而且可能是很重要的一部分），故而 EU 的研究者必須對無政府狀態有相當程度的掌握。鑑此，本文先予以強調無政府狀態在歐洲整合過程中同時具有「內部性」與「外部性」。詳言之，EU 不是單一主權國家，而是一群主權國家的結合，此種結合要怎麼去定性，在學界有熱烈的討論和爭辯。⁵⁴ 惟本文的核心關注是 EU「內部性」的問題，即 EU 和其會員間的關係是否存在一定程度的上下隸屬。至於目前 27 個會員國（英國已於 2020 年 1 月 31 日正式脫歐）的共同對外關係，也就是在整合過程中之「外部性」是否也突破了無政府狀態，僅附帶一提但不予詳論。

其次，無論新現實主義或新自由制度主義的文獻皆沒有像 Milner 一樣質疑無政府狀態；相反地，兩大理論的研究者均是在無政府狀態這個前提下去發展自己的論述，差別只在於 Kenneth Waltz 和 Mearsheimer 兩位新現實主義的代表學者非常看重無政府狀態，將之視為建立自己理論和闡釋國際關係的「前提」，而且是不可或缺之根本性前提，⁵⁵ 沒有無政府狀態就不會有其它的現象，例如安全困境、自助優於互助、軍事力量的不可放棄等等。而強調「國際合作」的新自由制度主義者是從世界欠缺一個共同權威的前提來思考為什麼國際合作仍可實現，⁵⁶ 代表學者 Robert Keohane 把無政府狀態比擬成囚犯困境(Prisoner's Dilemma)，然後以此為基礎去開展國際制度的論點。⁵⁷ 由上述文獻觀之，無政府狀態這個基本前提是新現實

⁵³ Robert Art and Robert Jervis, *International Politics: Enduring Concepts and Contemporary Issues, 2nd Edition* (Boston, Massachusetts: Little, Brown & Company, 1986), p. 7

⁵⁴ 主要是政府間主義和超國家主義的思辯。

⁵⁵ Kenneth Waltz, *Theory of International Politics* (Reading, Massachusetts: Addison-Wesley Publishing Company, 1979), p. 88

⁵⁶ Robert Axelrod, *The Evolution of Cooperation* (New York: Basic Books, 1984), pp. 3-4.

⁵⁷ Robert Keohane, *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy* (Princeton: Princeton University Press), pp. 73, 85, and 88; 事實上，除了 Keohane 之外，Axelrod 在這方面的努力也是功不可沒，他從 1980 年開始就透過賽局理論(game theory) 將心理學、社會學、經濟學，甚至是數學領域的相關討論融入到國際關係。詳見：Robert Axelrod, "Effective Choice in the Prisoner's Dilemma," *Journal of Conflict Resolution*, Vol.

主義和新自由制度主義的共同交集，只不過前一種理論易推導出競爭本質與自助導向的國家間互動，而後一種理論易推導出求利本質與互助導向的國家互動。

然而，在無政府狀態下究竟是哪一種互動模式？還是有可能兩種模式並存？1986年一本專討式論文集或許部分回答了這個問題，Kenneth Oye在論文中指出，因為欠缺共同權威對個別主權國家求利的行為加以約束，使得國際合作必然是在無政府狀態下進行。⁵⁸這也就是說，在沒有共同權威的情況下，個體追求自我利益的行為十分容易導致彼此的關係陷入衝突，而此種衝突發生機率很高的環境讓處於其中的個體萌生出合作的需求。這本論文集分別以不同篇章對安全與經濟兩大議題領域的國際合作進行討論，但有四個美中不足之處：(1)衝突(conflict)似乎在書中成為取代無政府狀態的概念，但衝突與無政府狀態兩者間是否存在勞不可破的必然關聯性卻沒有在本書獲得澄清；(2)依照Oye的說法，國際合作比較像是一種對衝突的管理，性質上是比較「消極的」功能，但真實世界中的某些國際合作是比較「積極的」功能，也就是讓彼此沒有發生衝突的國家透過合作取得較自己獨立行動更多的利益。對於此種「積極的」合作類型，本書似乎也沒有深入討論；(3)這本論文集出版當時，歐洲整合已經啟動且有不少具體成果，但本書收錄的文章卻完全沒有對之進行討論；(4)儘管論文集的名稱是「無政府狀態下的合作」，但全書收錄之論文彼此間卻對無政府狀態的定義沒有一致。

相較之下，Hedley Bull在1977年的專書《無政府狀態的社會》提供國關研究者一個較為深入的思考指引。詳言之，在一個沒有共同權威的場域空間裡，主權國家之間有沒有可能形成「社會」？如果「社會」是某些秩序存在之反射或象徵，它一定得建立在有世界政府的前提上嗎？依據Bull的觀點，吾人可以在邏輯上排出四種組合，即：(1)無政府的社會+無

24, No. 1 (March 1980), pp. 3-25.

⁵⁸ Kenneth Oye, *Cooperation Under Anarchy* (New Jersey: Princeton University Press, 1986).

秩序；(2)無政府的社會+有秩序；(3)有政府的社會+無秩序；(4)有政府的社會+有秩序。在這四種組合中，「有政府的社會」那兩組先暫不討論，因為國際關係事實上一直欠缺公認的世界政府。然而，「無政府的社會」那兩組就有討論之必要，因為這兩種情況提醒吾人關注在一個欠缺共同權威的場域空間裡，秩序是可能存在的（至少有 50%的機率），而一旦此種秩序狀態存在，人們就能確知在沒有共同權威的狀態下主權國家彼此間也可以形成所謂的「社會」。所以，「社會」存在的前提在邏輯上不一定需要一個共同權威，但「社會」的出現必然意謂著秩序的存在，因此「社會」與秩序是不可分的。⁵⁹ 事實上，「社會」這個概念對 Bull 或其他/她英國學派(English School)的研究者而言，是有別於國際體系(international system)的。詳言之，國際體系存在的時間比較早，構成要條的門檻也較低，只要有三個以上的主權國家存在，就算互不知悉對方，國際體系便已形成。毋寧，「體系」近乎是一種純客觀的判斷。但國際社會就迥不相同了，它是在國際體系的基礎上所形成更進一步的互動模式，這種「社會」狀態的存續仰賴秩序，而秩序是國際社會得以存在的基石和得以延續之憑藉。⁶⁰

Axelrod 與 Keohane 在一篇合著的文章中也表達了類似 Bull 的觀點，指出無政府狀態的世界政治雖然欠缺共同政府，但不等同於欠缺國際社會及秩序；相反地，無政府的世界政治存在著組織及社會的形式，雖然可能是碎裂或鬆散的，但在某些議題領域，主權國家會在彼此關係上形成細緻或謹慎的安排。⁶¹ 所謂「細緻或謹慎的安排」在真實世界存在兩個極端；一個是用權力平衡形成的秩序，⁶² 一個是用國際制度形成的秩序。⁶³ EU

⁵⁹ 但秩序不等於和平，也不保證公平或正義。就像戰場上會有規範作戰行為的秩序，而平時沒有戰爭的時候，強國可能會向弱國索取「保護費」(blackmail)。簡言之，秩序在 Bull 書中只是一種國家間相處的行為指南。

⁶⁰ Hedley Bull, *The Anarchical Society: A Study of Order in World Politics* (New York: Columbia University Press, 1977), p. 8.

⁶¹ Robert Axelrod and Robert Keohane, "Achieving Cooperation under Anarchy: Strategies and Institutions," *World Politics*, Vol. 38, No. 1 (October 1985), p. 226

⁶² Bull 在其書中也有提過同樣的觀點。

比較像是第二種，但這是否代表第二種秩序完全排除第一種秩序？也就是國際制度的本身是不是可以完全排除「權力」這項現實主義最關注之變數？對此，G. John Ikenberry 的立場是權力與制度在大戰後的國際秩序中經常是合一的，因為戰後的大國，甚至是霸權，會透過制度的建立來維繫戰後的國際秩序，讓自己的利益獲得最好的確保。⁶⁴ 不過，有一些學者認為 EU 是規範性的強權；⁶⁵ 也就是說，EU 作為一種國際制度或規範的體現，就算在某種程度上是權力與制度合一，也並非是現實主義那種物質性的軍事權力，而是偏向社會建構論的觀念性權力。

總的來說，秩序欠缺並非是無政府狀態下國際關係的常態，而《里斯本條約》生效之後的歐洲雖然歷經政治與經濟上的若干危機，但整體來說仍是相當有秩序的。因此，吾人可以確定 2009 年之後的歐洲整合是在一個有秩序的情況下進行；易言之，歐洲大陸上存在一個國際社會。然而，此種具有秩序的社會是否為一種無政府的狀態，還是已經突破了這樣的狀態，依然是個未獲釐清之問題。進一步說，把 EU 這樣的國際組織和區域政府或區域國家之上的共同權威聯想在一塊兒是否適當？而「政府」或「共同權威」的具體內涵又是什麼？

根據 Waltz 的說法，「政府」就是擁有合法使用武力的權利(rights)壟斷者；一個有效的政府對合法使用武力的權利具有壟斷的能力，特別是在

⁶³ Lisa Martin and Beth Simmons, "Theories and Empirical Studies of International Institutions," *International Organization*, Vol. 52, No. 4 (Autumn 1998), pp. 729-757.

⁶⁴ G. John Ikenberry, *After Victory: Institutions, Strategic Restraint, and the Rebuilding of Order after Major Wars* (New Jersey: Princeton University Press, 2001).

⁶⁵ Ian Manners, "Normative Power Europe: A Contradiction in Terms?" *Journal of Common Market Studies*, Vol. 40, No. 2 (June 2002), pp. 235-258; Ian Manners, "Normative Power Europe Reconsidered: Beyond the Crossroads," *Journal of European Public Policy*, Vol. 13, No. 2 (March 2006), pp. 182-199; Michelle Pace, "The Construction of EU Normative Power," *Journal of Common Market Studies*, Vol. 45, No. 5 (December 2007), pp. 1041-1064; 吳建輝，〈歐盟作為規範性權力：以國際刑事法秩序之建立為例〉，《歐美研究》，第 43 卷 3 期（2013 年 9 月），頁 552-555。

國內層次上阻止私人使用武力。⁶⁶ 以這樣的定義來看「政府」，就是被多數人民所共同認可的使用武力權威，而 EU 或是隸屬於 EU 的某個特定機關（例如：執委會或理事會）是否具有這樣的壟斷性權利呢？翻閱《歐洲聯盟條約》(Treaty on European Union, TEU)第 42 條，「共同安全與防禦政策」是會員彼此「共同外交暨安全政策」的一部分，為達此目的，相關任務的執行能力(capabilities)必須在會員國提供的前提下（第 1 項），進一步由理事會無異議地做出決定，EU 才會有所謂的共同安全與防禦政策。不過基於各會員國自身憲法的要求，上述共同防禦政策的決定應獲得會員國的認可(adoption)；此外，因為某些會員國承擔了 NATO 的義務，所以 EU 的共同防禦政策應對此加以尊重（第 2 項）。由這些規範內容來看，無論是 EU 本身或是它的決策機構—理事會，都沒有壟斷性的合法權利去使用武力。當然，Waltz 的見解不能代表所有國關研究者對於「政府」的理解；有些學者就認為「政府」只是確保秩序和執行規範的一種組織，如果法律的制定、法律的執行和依法律審理的訴訟程序是存在的且受到一個組織的有效管理，「政府」就毫無爭議的存在。⁶⁷ 以此種定義來審視 EU，那無疑是頗為符合「政府」的界說。所以，問題似乎還是沒有解決，究竟「政府」或「共同權威」的具體內涵是武力使用權利的壟斷還是執行規範以保障秩序，或者應該兩者兼備？此外，研究者又該如何判斷 EU 有無符合這樣的內涵，以致可以提出令人信服的證據，接受 EU 在取得獨立的法人格之後確實突破了無政府狀態。

顯然，要純粹從邏輯的推演和論證中去回答本文所提出之研究問題是相當不容易的，而過去許多曾直接或間接做出類似嘗試和努力的研究文獻在觀點上均存在或多或少的瑕疵。有鑑於此，下一部分的文獻回顧將探索國際組織的「自主性」概念，然後在個案分析時借助「自主性」的檢驗來

⁶⁶ Waltz, *Theory of International Politics*, *supra* note 56, pp. 103-104.

⁶⁷ Martin Wight, *Power Politics* (New York: Royal Institute of International Affairs, 1978), p. 102.

釐清 EU 究竟是高水準的「國際合作」實踐，還是已然成功地突破了無政府狀態。

三、國際組織的「自主性」及其判斷

國際組織建立之後，不必然會依附於會員國或一定要仰賴霸權國。相反地，國際組織本身具有獨立發展與續存之能力，即所謂的「自主性」(autonomy)。⁶⁸ 「自主性」這項概念有助於本文研究問題之釐清，因為它的存在與否和一個國際組織實際上(*de facto*)有無獨立的行為能力（即主張權力和承擔義務之能力）密切相關。具有「自主性」的國際組織意謂著與其成員國是不同的兩個主體，因此前者並非後者的工具，甚至在某些場合還能對後者的行為加以制約。《里斯本條約》生效後的 EU 如果能被證明是有「自主性」的，代表它並非附屬於會員國，同時在歐洲整合相關的規範制度上，EU 還取得高於個別會員國主權的正當性權威。

關於「自主性」的研究，文獻上可分為三個區塊。第一個區塊是從組織法的角度切入，針對特定的國際組織進行個案式判斷。詳言之，國際組織是一個法律上(*de jure*)的實體，在其功能和職務範圍內享有法人格。⁶⁹ 採

⁶⁸ 代表性文獻可見：Keohane, *After Hegemony*, *supra note* 58: xii and pp. 49-50; Bob Reinalda and Bertjan Verbeek, "Autonomous Policy Making by International Organizations: Purpose, Outline and Results," in Bob Reinalda and Bertjan Verbeek, eds., *Autonomous Policy Making by International Organizations* (London: Routledge, 1998), p. 3. 而最新的指標性文獻可見：Kenneth Abbott, Philipp Genschel, Duncan Snidal, and Bernhard Zangl, "Orchestration," in Kenneth Abbott, Philipp Genschel, Duncan Snidal, and Bernhard Zangl, eds., *International Organizations as Orchestrators* (Cambridge: Cambridge University Press, 2015), pp. 3-36; 撰寫這篇文章的四位學者認為，儘管通常資源相對有限，國際組織（或制度）還是可以維持一定的自主性並與主權國家（無論是否為成員國或參與國）相庭抗禮。然而，2017年 Ranjit Lall 透過量化的經驗性研究發現，國際組織的制度設計並不能作為組織自主性的保證；如果國際組織與國家（或內部的某些行為者）無法形成聯盟，或是國際組織的職務活動技術性不足，將很難期待會有自主性。詳見：Ranjit Lall, "Beyond Institutional Design: Explaining the Performance of International Organizations," *International Organization*, Vol. 71, No. 2 (Spring 2017), pp. 245-280.

⁶⁹ Judith Goldstein, Miles Kahler, Robert Keohane, and Anne-Marie Slaughter, "Introduction: Legalization and World Politics," *International Organization*, Vol. 54, No. 3 (Summer 2000),

取此一立場的代表性論述可從國際法院(the International Court of Justice, ICJ)在 1949 年關於「聯合國工作人員服勤期間受損求償案」(*the case of Reparations for Injuries suffered in the Service of the United Nations*)的諮詢意見中得到佐證。ICJ 認為，國際組織是否能夠像主權國家一樣替自己的工作人員向加害者提出求償，端賴國際組織是否具有法律上的人格；也就是說，法人格的存在是國際組織能透過司法途徑為「自己」提出損害賠償請求之先決條件，法人格的存在與否成為判斷國際組織「自主性」有無之指標。為了確定 UN 在這起求償事件中具有國際法上認可的獨立人格，ICJ 詳加檢視了 UN 成立之目的、組織職能，還有相關法律文件。最後在它的諮詢意見中明確表示，UN 在本案中具有「自主性」，因此有其獨立之法律人格，能夠承擔義務與行使權利。⁷⁰ 此外，依據《國家與國際組織和國際組織相互間的條約法公約》(Vienna Convention on the Law of Treaties between States and International Organizations or between International Organizations)，國際組織是有別於主權國家的法律主體(subjects of international law)。⁷¹ 根據這些論點，國際組織和主權國家一樣均是被國際法認可之主體，可以享有獨立的法人格去主張權利與承擔義務。不過，應予注意的是，國際組織的「自主性」不如主權國家那樣全面，而是受限於組織法中的規定。延續先前 UN 對其工作人員的求償案來看，如果該名受

pp. 385-399; Peter Katzenstein, Robert Keohane and Stephen Krasner, "International Organization and the Study of World Politics," *International Organization*, Vol. 52, No. 4 (Autumn 1998), pp. 645-685. 雖然 Katzenstein 通常被定位為建構主義的學者，但在這篇文章卻與兩位研究國際制度（或建制）的學者立場一致，認為許多關於國際政治經濟學(IPE)的研究會以國際組織作為研究對象，並認為這些組織具有獨立的人格。

⁷⁰ ICJ 的判決內容請參考：

<http://www.icj-cij.org/docket/index.php?p1=3&p2=4&k=41&case=4&code=isun&p3=4>；類似的見解在世界衛生組織(World Health Organization, WHO)與埃及間的協定諮詢意見案中再次出現，參考：Interpretation of the Agreement of 25 March 1951 between the WHO and Egypt (Advisory Opinion), *ICJ Reports*, Vol. 73 (1980), pp. 89-90 (para. 37).

⁷¹ 詳見此公約序言中的第 10 段內容，請參考：

http://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/conventions/1_2_1986.pdf

傷的工作人員不是在執行勤務時被暴徒攻擊，那麼他在受到傷害的當下就並非 UN 的代表，因此他的行為和 UN 不具有關聯，UN 自然無法在其組織法中找到法源去行使求償之權利。此時，受傷的自然人只能透過其國籍本國行使外交保護權向加害者進行求償。⁷² 簡言之，國際組織只有在成立它的組織法所明示之範圍內，其「自主性」才會毫無爭議的存在，⁷³ EU 自然也不例外。⁷⁴

第二個區塊是從政治科學的角度對國際組織的「自主性」提出一種近似折衷說的論點。此種論點多半來自新自由制度主義的國關學者，其中 Keohane 和 Nye 認為，國家在某些事務上可能與其它國家或非國家行為者具有複雜之互賴關係(*complex interdependence*)，在此種關係中不同的行為者需要更多的協商、妥協與互惠來成就彼此所欲追求之利益。⁷⁵ 那些基於實際需要而設立之國際組織便是參與的行為者基於理性選擇後的結果；因此，國際組織就算不像國家一樣是完全獨立的個體，也必然會有一定之「自主性」。⁷⁶ 對於這樣的觀點，本文有三點質疑；首先，相較於第一個區塊（以法人格的存在與否作為指標），吾人不能確定此種折衷論點的判準是否為「複雜的互賴關係」。如果是，那複雜和不複雜之間的界線又該如何

⁷² ICJ 的判決內容請參考：

<http://www.icj-cij.org/docket/index.php?p1=3&p2=4&k=41&case=4&code=isun&p3=4>

⁷³ Robert Jennings and Arthur Watts, eds., *Oppenheim's International Law* (Harlow: Longman, 1992), p. 19.

⁷⁴ J. Klabbers, "Presumptive Personality: The European Union in International Law," in M. Koskeniemi, ed., *International Law Aspects of the European Union* (Hague: Kluwer Law International, 1998), pp. 231-233.

⁷⁵ Robert Keohane and Joseph Nye, *Power and Interdependence: World Politics in Transition* (Boston, MA: Little Brown, 1977), pp. 23-27.

⁷⁶ Anne-Marie Slaughter, Andrew Tulumello, and Stepan Wood, "International Law and International Relations Theory: A New Generation of Interdisciplinary Scholarship," *American Journal of International Law*, Vol. 92, No. 3 (July 1998), pp. 367-397；或許一個更為貼近事實的說法是，在複雜互賴關係中，主權國家依然是最為關鍵且享有高度自主性的行為者，而國際組織是此種互動關係下多邊性「權力合作」的成果，而非單邊性「權力宰制」的結果。類似觀點可參考：J. Samuel Barkin, *International Organization: Theories and Institutions* (New York: Palgrave, 2006), pp. 17-18.

衡量呢？其次，立場上不是新自由制度主義的學者，例如 Milner 和 Mearsheimer 均曾強調國際關係的研究不能忽略相互依賴(interdependence) 這個現象；前者甚至認為相互依賴也是國際關係的一個結構性特徵。值得注意的是，無政府狀態仍是比較「優位」的概念，因為 Milner 指出，處於無政府狀態中的兩個不相伯仲的行為者，可以透過一種戰略性的相互依賴維持互動關係，即沒有對方的合作便無法實現自己的目標。更確切地說，無政府狀態既是一種空間概念的描述，也是一種關係概念的呈現；相較之下，相互依賴僅僅只是一種關係概念的描述，而不具有空間狀態的性質。因此，如果空間概念不存在了，戰略性的互賴關係將無所附麗，這也就是說相互依賴必須建立在無政府狀態這個前提上，故而無政府狀態是比較「優位」的概念。此外，國家之間的相互依賴不等於它們彼此的利益是相容或和諧，⁷⁷ 更不代表互賴關係本身（或是維持互賴關係的制度）是不需要權力的。Mearsheimer 在這方面有很深入的分析，點出國際秩序或組成秩序的那些制度為什麼在當代國際體系中不可或缺，以及秩序和制度與權力的關聯。首先，在高度互賴的世界裡，制度有助於國家管理彼此間的關係，特別是當國家涉入大量的經濟活動時，制度的建立有助於互動更具效率；其次，方便強權對弱國的行為進行管理，使之不與強權的利益抵觸；⁷⁸ 第三，任何互賴關係中（無論它複不複雜）的合作當事方難免在相互依賴的比重上有所不同，極少有互賴的當事各方在比重上是剛剛好均等的情況。鑑此，互賴關係中那些對於合作依賴程度相對較高的行為者比起依賴程度相對較低之行為者，必然在地位上會居於劣勢。換句話說，互賴關係中較不具依賴性的行為者在互動過程中容易取得較多議價籌碼(bargaining

⁷⁷ Arthur Stein, "Coordination and Collaboration: Regimes in an Anarchic World," *International Organization*, Vol. 36 (Spring 1982), pp. 299-324.

⁷⁸ Mearsheimer, "The False Promise of International Institutions," *supra note 10*.

power)和行為的自由度，此種相對性的優勢讓這些較不依賴合作關係的行為者有機會去干擾或破壞國際組織的「自主性」。⁷⁹

第三個關於「自主性」的研究區塊是實證性的文獻，⁸⁰ 它們不從法律上或理論面分析或推導國際組織（或制度）究竟有沒有「自主性」，而是聚焦在獨立性(independence)這個面向。詳言之，透過觀察國際組織形塑一項政策的能力來判斷該組織適不適合被判定為一個具有「自主性」的行為者，而非只是其成員之附庸。此類觀點對於本文研究問題的釐清有很大的幫助；當中 Yoram Haftel 與 Alexander Thompson 的研究特別值得借鏡。⁸¹ 這兩位學者將國際組織的制度設計細分為三個面向（決策制定、行政官署、爭端解決），然後每個面向安置兩項指標作為實測時的判斷依據（請見下表 1）。此外，他們還將會員國的權力分配、對貿易依賴的程度，以及彼此的異質性高低等因素列入考慮，發現多數決的投票制度會讓反對的國家不得不遵守決定，不利於反對國的主權，但對國際組織發揮功能與影響是有利的。然而，如果反對的會員是權力分配相對有優勢的大國，結果可能又要另當別論。至於共識決的投票制度雖然門檻明顯較高，但對會員國的

⁷⁹ Lloyd Gruber, *Ruling the World: Power Politics and the Rise of Supranational Institutions* (Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 2000), pp. 3-10.

⁸⁰ 例如：Michael Barnett and Martha Finnemore, *Rules for the World* (Ithaca, New York: Cornell University Press, 2004), pp. 16-44; Charles Boehmer, Erik Gartzke and Timothy Nordstrom, “Do Intergovernmental Organizations Promote Peace?” *World Politics*, Vol. 57, No. 1 (October 2004), pp. 1-38; David Bearce and Sawa Omori, “How Do Commercial Institutions Promote Peace?” *Journal of Peace Research*, Vol. 42, No. 6 (November 2005), pp. 659-678; Edward Mansfield and Jon Pevehouse, “Trade Blocs, Trade Flows, and International Conflict,” *International Organization* Vol. 54, No. 4 (Autumn 2000), pp. 775-80；在這些文獻中，Barnett 與 Finnemore 強調國際組織中的行政官署(bureaucracies)有能力最大化自己的年度預算、決定它們的職員屬性和專業程度，因此具有「自主性」，而 EU 成為這種觀點的例證之一。而 Boehmer 等三人的研究藉助量化方法與計量經濟學，發現擁有良好制度結構(sophisticated institutional structures)的政府間組織能對陷入爭端的國家發揮影響力，有助於國際和平。

⁸¹ Yoram Haftel and Alexander Thompson, “The Independence of International Organizations: Concept and Applications,” *Journal of Conflict Resolution*, Vol. 50, No. 2 (April 2006), pp. 253-275.

主權比較有利，而對國際組織的「自主性」比較不利，因為如果一直無法形成共識，國際組織幾乎無法履行任何功能。

表 1：國際組織「自主性」之檢測

組織的制度設計面向	實證研究的檢測指標
決策制定	決策機關，例如：部長理事會或執行委員會
	決策方式，例如：共識決、多數決、加權投票制或其它
行政官署	有無常設的秘書處？
	秘書處和秘書長的職權，例如：建議權或提案權
爭端解決	有無常設的專門機構？
	裁決的拘束性或強制力

資料來源：本文依據 Haftel & Thompson (2006), p. 262 加以修正。

特別值得一提的是，Haftel 與 Thompson 認為 EU 是一個比較特別的國際組織；1987 年 7 月 1 日生效的《單一歐洲法案》(Single European Act) 在許多議題上採取條件多數決(qualified majority voting, QMV)的投票制度，這雖然讓大國擁有較多的投票影響力，但也同時讓任何一個國家都無法阻止歐洲整合的進程，確保了當時歐洲共同體(European Community)的「自主性」。此外，在「行政官署」部分的實測結果發現，常設之技術員工與行政機構對歐洲整合發揮正面影響。以《羅馬條約》為例，第 213 條明確規定執委會的成員當以執委會的利益為原則，其責任與表現完全獨立且不受個別會員國的影響，這也是一項體現「自主性」的證明。上述這些經由實證取得之具體發現也在其它文獻中獲得相似結果的印證，舉例來說，Mark Pollack 的研究指出歐盟執委會(European Commission)在議程設定(agenda-setting)扮演關鍵角色，而且在第一支柱的整合領域幾乎是享有

高度提案權的「自主性」。⁸² 相較之下，很多在非洲的區域組織僅具有少許的「自主性」，它們的行政官署以處理日常性的行政庶務為主要功能，而不是去做行政決策。⁸³

參、研究假設及其說明

透過第參部分的文獻回顧，此處將提出三個與本文研究問題相關之假設，然後借助第伍部分的個案分析來檢驗這些假設的成立與否，以期釐清 EU 與無政府狀態之間究竟屬於何種關係。

此處重述一次本文的研究問題，「歐洲整合究竟是國際合作確實可行且能夠長久維繫的一項新自由制度主義例證，或是已根本性地突破無政府狀態，在區域層次上建立出一個較個別主權國家更高之共同權威（例如具有法律人格的 EU），從而在 EU 與其會員國間形成一種階層制秩序？」

為能釐清上述的問題，本文在先前文獻回顧的基礎上藉由表 2 呈現相關之研究假設如下：

⁸² Pollack, Mark, *The Engines of European Integration: Delegation, Agency and Agenda Setting in the EU* (New York: Oxford University Press, 2003).

⁸³ Luaba Lumu Ntumba, "Institutional Similarities and Differences: ECOWAS, ECCAS, and PTA," in R. Lavergne, ed., *Regional Integration and Cooperation in West Africa: A Multidimensional Perspective* (Ottawa: Africa World Press, 1997), p. 313.

表 2：本文的研究假設

假設	自變項	依變項
1	國家預期從 EU 獲得之利益多少	國家主權讓渡給 EU 的程度多寡
2	a 主權國家間沒有互動	國家彼此間只存在區域性的國際體系，而無法形成一個有序的區域性國際社會或社群
	b 主權國家間有互動	彼此間形成一個有序的區域性國際社會或社群
3	國家自願地將主權讓渡給 EU	階層狀態
	讓渡的程度足以形成一個有序的區域性國際社會或社群	
	在這些國家之上形成管理秩序的共同權威（EU 自主性的彰顯）	

資料來源：作者自製

在假設 1 中，「權力」不是國家企求之目的，而是手段。由於百分百的主權持有狀態不必然等同於安全，所以藉由讓渡主權來強化國家安全也是一種增加自我利益的方法，是國家基於理性選擇在無政府狀態下的求生之道。對於有意參與 EU 的國家來說，如果成為會員國能換取到比不加入 EU 更多的利益時，國家的理性思考是選擇加入，而付出的成本是「主權讓渡」，同時在特定國家預期加入 EU 所獲得之利益越多的時候，其主權讓渡的程度也會越高。

在假設 2 中，a 與 b 是各自獨立的情境，屬於互斥擇一之關係；以那些已經成為會員的 EU 國家來看，若其讓渡主權的程度達到一個臨界（與彼此互動的密度有關），就會形成有秩序的「社會」。不過，這個臨界意謂著國家讓渡出去的主權沒有比留在自己手上的多，故而還是沒有突破無政府狀態，仍停留在國際合作的階段。相較之下，假設 3 的自變項共有三個，它們必須**併取性的同時存在**；詳言之，如果有具體個案反映出 EU 會員國是自願讓渡出自己一定程度的主權，而非因為受到武力逼迫才如此為之，同時主權讓渡的程度（比假設 2 來得更多）達到足以形成一個有序的

區域「社會」並形成了主權之上的更高權，以致展現出 EU 的自主性，突破了無政府狀態。

伍、個案分析

自 1993 年 11 月 1 日《歐盟條約》(Treaty on EU)生效以來，EU 在人權維護與人道援助的部分一直享有十分正面的國際形象；然而，EU 對於聯合國(United Nations, UN)的許多維和任務卻似乎有意保持一定之距離，僅做出有限度的參與。文獻指出，歐洲國家雖不排斥參與維和行動，但提供之軍力和參與的任務類型一直都有所保留。⁸⁴ 更確切地說，EU 對於維和行動的參與從 1995 年在波士尼亞的保護部隊 (United Nations Protection Force in Bosnia)之後，便明顯轉為消極。另一方面，過去在盧安達、索馬利亞、巴爾幹等地參與維和工作的負面經驗也讓 EU 國家更傾向與北大西洋公約組織(North Atlantic Treaty Organization)進行安全議題的合作，或是透過 2003 年之後漸漸發展起來的共同安全暨防衛政策(Common Security and Defence Policy, CSDP)來進行。⁸⁵ 一言以蔽之，歐洲國家從冷戰結束後對 UN 維和行動的參與程度是明顯弱化的。⁸⁶

⁸⁴ Joachim Koops and Giulia Tercovich, "A European Return to United Nations Peacekeeping? Opportunities, Challenges and Ways ahead," *International Peacekeeping*, Vol. 23, No. 5 (November 2016), pp. 597-609.

⁸⁵ CSDP 是《里斯本條約》中的用語，在此之前歐洲國家是在《歐盟條約》的架構下擬定共同外交暨安全政策(Common Foreign and Security Policy, CFSP)。詳見：《歐盟條約》第五篇(Title V)第 J.4 條。有關 CFSP 的歷史由來可參考：沈玄池，〈歐洲聯盟共同外交暨安全政策與運作方式改革之研究〉，《美歐季刊》，第 14 卷 3 期（2000 年秋季號），頁 263-302；而 CSDP 的形成經過可參考：Anne Deighton, "The European Security and Defence Policy," *Journal of Common Market Studies*, Vol. 40, No. 4 (November 2002): 719-741 或 EU 的官方網站說明：EU, "Shaping of a Common Security and Defence Policy," https://eeas.europa.eu/topics/common-security-and-defence-policy-csdp/5388/shaping-common-security-and-defence-policy_en

⁸⁶ Katharina Coleman, "Token Troop Contributions to United Nations Peacekeeping Operations," in Alex Bellamy and Paul Williams, eds., *Providing Peacekeepers: The Politics,*

目前 EU 會員國當中只剩法國為 UN 安理會的常任理事國，但該國又經常缺席 UN 的維和行動，同時在制度上也對 UN 抱持許多疑慮。⁸⁷ 德國並非安理會常任理事國，但在國際舞台的影響力舉足輕重；然而，德國並沒有適度地將這樣的能量反映在自己對於維和行動的參與。⁸⁸ 隨著 CSDP 的相關制度被建立及 2003 年 6 月到 9 月在剛果民主共和國的阿提米斯行動(Operation Artemis)，EU 證明自己擁有獨立軍事行動之能力，同時也在相當程度上支援了 UN 的維和任務。資料顯示，法國在阿提米斯行動中扮演關鍵角色，同時也是 EU 軍事人力和資源的主要貢獻國。⁸⁹ 另有文獻指出，英法兩國的合作一直左右 EU 能否順利執行境外軍事行動和在 UN 的維和任務中發揮影響力。⁹⁰

鑑此，本文擬以 EU 參與或支援 UN 的維和行動為例進行個案分析，⁹¹ 在學理與實例間進行對話並進而檢視第肆部分所提出之三項研究假設，

Challenges, and Future of United Nations Peacekeeping Contributions (Oxford: Oxford University Press, 2013), pp. 48-68.

⁸⁷ Thierry Tardy, "France: the Unlikely Return to UN Peacekeeping," *International Peacekeeping*, Vol. 23, No. 5 (November 2016), pp. 610-629.

⁸⁸ Joachim Koops, Germany and United Nations Peacekeeping: the Cautiously Evolving Contributor," *International Peacekeeping*, Vol. 23, No. 5 (November 2016), pp. 652-680.

⁸⁹ 何泰宇，〈歐盟安全暨防衛政策之研究—以 2003 年剛果軍事任務為例〉，《遠景基金會季刊》，第 6 卷 4 期（2005 年 10 月），頁 185-238。

⁹⁰ Ståle Ulriksen, Catriona Gourlay, and Catriona Mace, "Operation Artemis: the Shape of Things to Come?" *International Peacekeeping*, Vol. 11, No. 3 (April 2004), pp. 508-525; Gorm Rye Olsen, "EU and Conflict Management in African Emergencies," *International Peacekeeping*, Vol.9, No.3 (Autumn 2002), pp. 87-102.

⁹¹ 在衝突管理及維和事務上，EU 與 UN 有很密切的互動，並從 2003 年之後漸漸將這些互動或合作加以制度化。《歐盟條約》第 3 條和第 21 條是 EU 境外軍事行動的重要依據，基本上和《聯合國憲章》的許多原則相符。UN 安理會不只一次表示，EU 是其執行維和相關工作之重要區域夥伴，而在非洲的維和行動更是有賴 EU 提供非洲聯盟(African Union)或特定國家必要之支援與協助。鑑於 EU 參與或支援 UN 維和任務及其自身 CSDP 的制度發展橫跨了 2009 年前後，故本文在個案選擇上擇取 EU 第一次的境外維和任務(阿提米斯行動)。此外，因為阿提米斯行動是在剛果民主共和國，基於比較的同類相似性，EU 隨後對 UN 在該國特派任務團的支援個案也一併列入。最後，為了要能和 EU 取得獨立法人格後的 CSDP 實踐進行對照，本文將《里斯本條約》生效後 EU 的第一個維和行動(在非洲的馬利)，列為第三個案例。

即：(1)國家預期在參與 EU 維和任務上所獲之利益和其讓渡主權給 EU 的程度是否具有關聯？(2)EU 會員國在 CSDP 事務上的互動是否呈現出一定程度的秩序或常態？(3)EU 有沒有在 CSDP 中展現自己作為會員國共同最高權威的「自主性」或相關之具體事實？

一、EU 在剛果民主共和國的維和

以 EU 自身的角度來看，在剛果民主共和國的維和行動其實投入的資源與人力物力並不算少。同時，剛果民主共和國的維和行動可以說是 EU 能力的一次重要測試，⁹² 不僅是第一次在歐洲境外執行 CSDP，也是往後 EU 執行 UN 維和任務之重要依循。⁹³ 值得注意的是，EU 在剛果民主共和國的維和並非僅有一次行動，而是前後共有五次的 CSDP 被執行，當中包含阿提米斯行動。此外，在 2002 年到 2013 年之間，歐洲發展基金(European Development Fund, EDF)提撥給剛果民主共和國的金額從 1 億 2000 萬歐元增加到 7 億 2600 萬歐元，該國因此成為 EDF 最主要之受益國，而 EU 也成為剛果民主共和國前三大的援助提供者。⁹⁴ 然而，無論從過程還是結果來看，EU 在這個國家的維和行動頂多只能評價為好壞參半，何以如此？

首先，EU 的戰略目標是讓剛果的秩序回復和平及穩定。為達到這個

⁹² Bjørn Olav Knutsen, "The EU's Security and Defense Policy (ESDP) and the Challenges of Civil-Military Coordination (CMCO): The Case of the Democratic Republic of Congo (DRC)," *European Security*, Vol. 18. No. 4 (December 2009), pp. 441-459.

⁹³ 持此見解者多半認為阿提米斯行動是一次成功的實踐，詳見：Birgit Poopuu, *The European Union's Brand of Peacebuilding: Acting is Everything* (London: Palgrave Macmillan, 2019), p. 94. 但有學者持反對觀點，並指出阿提米斯行動僅是「暫時性的」回覆少數地區的秩序，將反政府軍驅離到其它地方後任由其繼續作亂。事實上，阿提米斯行動後，EU 就幾乎沒有再參與過任何在非洲的軍事性維和任務，詳見：Annemarie Rodt, "Taking Stock of EU Military Conflict Management," *Journal of Contemporary European Research*, Vol. 7, No. 1 (2011), pp. 47-48.

⁹⁴ Koen Vlassenroot and Valerie Arnould, "EU Policies in the Democratic Republic of Congo: Try and Fail?"

https://www.fes-europe.eu/fileadmin/public/editorfiles/events/Maerz_2016/FES_LSE_EU_Policies_in_the_Democratic_Republic_of_Congo_Vlassenroot_Arnould_2016_02_23.pdf

目的，EU 在該國施行人權保護、人道救援、發展援助等勤務。在上述提及的五個 CSDP 中，有兩項是軍事安全性質的，即阿提米斯行動和 EU 部隊在剛果民主共和國的軍力派遣（以下簡稱 EUFOR DR Congo），可是這兩項軍事任務的期間都不長，且執行之地域範圍有限。更重要的是，EU 幾乎是完全被動地在 UN 的請託之下，基於因應緊急危機的考量才參與任務。詳言之，在剛果東部礦產豐富的伊圖里(Ituri)因為內戰導致嚴重的人道危機後，法國總統 Jacques Chirac 才接受當時 UN 秘書長的請託，出面代表 EU 執行在非洲的第一次維和任務（即上述的阿提米斯行動），但期間只有三個月不到（2003 年的 6 月到 9 月），⁹⁵ 而且主要任務並不是完全聚焦在當地秩序的回復和人道救援，反而更多是在維護機場的正常運作及 UN 當地工作人員的安全。⁹⁶ 在這次行動中有九成以上的軍力是法國提供，英國貢獻一支地面特殊部隊，而比利時提供醫療支援。過程中幾乎所有的任務都是在法國少將 Bruno Neveux 和准將 Jean-Paul Thonier 的指揮及監督下進行。⁹⁷

基於以下幾個原因，本文認為阿提米斯行動不宜視為 EU 已反映出其「自主性」；首先，維和行動實際上幾乎是由法國在承擔與執行，EU 變成形式上掛名。其次，本次行動的關鍵考量之一是源於歐洲國家在 2001 年到 2002 年的伊拉克問題上欠缺具體作為，因此試圖利用此次維和任務的參加來證明 EU 在外交上仍具影響力。⁹⁸ 第三，剛果民主共和國在獨立

⁹⁵ 詳見：

http://www.eeas.europa.eu/archives/csdp/missions-and-operations/artemis-drc/index_en.htm

⁹⁶ Catherine Gegout, "The West, Realism and Intervention in the Democratic Republic of Congo (1996-2006)," *International Peacekeeping*, Vol. 16, No. 2 (April 2009), pp. 231-244; Gorm Rye Olsen, "The EU and Military Conflict Management in Africa: For the Good of Africa or Europe?" *International Peacekeeping*, Vol. 16, No. 2 (April 2009), pp. 245-260.

⁹⁷ Kees Homan, "Operation Artemis in the Democratic Republic of Congo," in European Commission, *Faster and More United: The Debate about Europe's Crisis Response Capacity* (Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2006), pp. 151-155.

⁹⁸ "Congo Mission Tests Europe's Military Policy," *Taipei Times* (June 17, 2003),

以前主要受到比利時的殖民統治，1960年6月比利時正式結束在當地的殖民，撤離所有行政與軍事人員，當時已經法律上獨立的剛果民主共和國隨即陷入內戰，各地叛亂團體為了和政府軍對抗或壯大本身勢力，以武力佔據礦區，挾持和逼迫百姓採集稀有貴金屬後出售，以換取軍火。文獻指出，軍火交易是剛果民主共和國最重要的經貿活動，而美、蘇、英、法、中等國家的軍火商皆有涉入。這意謂著，剛果內戰觸及的利害當事方太多，以致內戰根本不是單純的國內問題，而是國際政治與經濟交錯的難題。這恰巧解釋何以2003年這場被喻為非洲大戰(Great War of Africa)的武裝衝突並不是前殖民母國比利時有能力介入的，同時即便是法國這樣的大國願意介入，也是基於理性選擇僅提供十分有限之軍力。⁹⁹

至於另一起軍事性維和任務的執行期間是2006年的6月12日到11月30日；此項行動的主要內容是支援剛果的警方和軍方，還有UN在當地的任務特派團(United Nations Mission in the Democratic Republic of Congo)，以期讓剛果民主共和國的選舉能和平且順利地完成。此外，EU派出的維和部隊還負責確保金沙夏(Kinshasa)機場的安全，避免平民受到暴力攻擊。¹⁰⁰ 相較於阿提米斯行動，EUFOR DR Congo能夠部署的武裝維和人員更少，而且只集中在金沙夏。為什麼呢？因為EUFOR DR Congo是由德國負責及主導，而德國僅派出800名不到的維和人員。¹⁰¹ 此外，與

<http://www.taipeitimes.com/News/editorials/archives/2003/06/17/2003055617>

⁹⁹ Christopher Williams, "Explaining the Great War in Africa: How Conflict in the Congo Became a Continental Crisis," *Fletcher Forum of World Affairs*, Vol. 37, No. 2 (2013), pp. 81-100.

¹⁰⁰ Catherine Gegout, "Causes and Consequences of the EU's Military Intervention in the Democratic Republic of Congo: A Realist Explanation," *European Foreign Affairs Review*, Vol.10, No.3 (2005), p. 434.

¹⁰¹ 本次維和行動總共約有2,450名軍人參與，其中法國派出1000人、德國780人、波蘭和西班牙各派130人、比利時僅派100人。詳見：Peter Schmidt, "The EU's Military Involvement in the Democratic Republic of Congo: Security Culture, Interests and Games," in Peter Schmidt and Benjamin Zyla, eds., *European Security Policy and Strategic Culture* (New York: Routledge, 2013), p. 89.

法國的情況相似，2006 年德國會參與在剛果的維和任務也是因為 UN 的請託；雙方實際上透過數個月的協商，德國才最終勉為其難地代表 EU 接下主事國的角色，並聲明以風險最小化為前提參與維和。正因為如此，在德國主導下的 EU 維和部隊僅部署於首都金沙夏，而且任務內容不包括難民事項。¹⁰² 另有文獻指出，德國承接這次維和行動是因為法國對之進行施壓，否則在毫無利益可圖的情況，德國根本不需要介入。¹⁰³ 不過，更值得吾人注意的是，EU 會員國因為 EUFOR DR Congo 而產生對立，導致任務執行期間許多無效率的情形。舉例來說，執委會、理事會，還有在布魯塞爾與金沙夏的行政部門彼此間的協調嚴重欠缺，而剛果民主共和國也因為 EU 許多無濟於事的執行工作而漸漸對之失去信任。¹⁰⁴

二、EU 在馬利的維和

馬利因為內戰和境內恐怖主義而導致國內秩序陷入混亂，安理會在 2012 年曾針對此情勢做出 2085 號決議，指出防禦與安全事務的相關軍事部署對馬利人民和該國長期的安危至關重要，籲請會員國及區域組織提供援助、訓練及在人權與人道工作上盡可能協助馬利政府。¹⁰⁵ 然而，因決議內容中欠缺明確的任務執行期間，客觀上也沒有會員國提供經費與人力，馬利的內戰持續延燒到 2013 年，且人道危機情況惡化。對此，前殖民母國——法國——決定派遣兵力至馬利進行干涉。這項軍事行動與前面兩起個案

¹⁰² Claudia Morsut, "Effective Multilateralism? EU-UN Cooperation in the DRC, 2003-2006," *International Peacekeeping*, Vol. 16, No. 2 (April 2009), pp. 261-272.

¹⁰³ Peter Schmidt, "The EU's Military Involvement in the Democratic Republic of Congo: Security Culture, Interests and Games," *Contemporary Security Policy*, Vol. 32, No. 3 (December 2011), pp. 567-581.

¹⁰⁴ Meike Froitzheim, Fredrik Söderbaum, and Ian Taylor, "The Limits of the EU as a Peace and Security Actor in the Democratic Republic of the Congo," *Africa Spectrum*, Vol. 46, No. 3 (December 2011), pp. 45-70.

¹⁰⁵ UNSC, Resolution 2085: The Situation in Mali (S/RES/2085, 2012), <http://unscr.com/en/resolutions/2085>

明顯不同在於，主要軍力的派遣國並沒有受到任何國家施壓或是 UN 的請託，有文獻認為法國之所以會主動介入是因為想透過軍事干涉彰顯自己在國際舞台上的地位與影響力。¹⁰⁶ 對此，本文有所質疑，因為法國在出兵前，總統 François Hollande 曾於 2012 年數度公開表示法國絕不會再獨自派遣軍方人員至非洲，也不會涉足馬利的內戰。¹⁰⁷ 既然如此，法國最終為何還是介入，難道只是為了國際名聲或證明自己有能力嗎？¹⁰⁸

法國獨自派遣軍力至馬利的事例恰足以證明 CSDP 的無效和虛弱，還有 EU 之下的國際合作不敵個別會員自身的國家利益。詳言之，馬利內戰最嚴重的東北部地區對周邊鄰國的政治穩定構成衝擊，法國政府認為這是對薩赫爾區域(Sahel Region)的嚴重威脅，¹⁰⁹ 如果不能盡早控制，法國與該區域許多國家的經濟往來必然會受到波及。其中，尼日不僅也曾是法國的殖民地，更在馬利內戰期間和法國有極密切之能源合作。法國主要電力來源（核能）中有 1/3 是來自尼日的鈾礦，而鈾礦主要產地位居尼日北方，距離馬利內戰最嚴重的地區僅約 300 公里。¹¹⁰ 基於能源安全的考量，法國

¹⁰⁶ Bruno Charbonneau, "Dreams of Empire: France, Europe, and the New Interventionism in Africa," *Modern & Contemporary France*, Vol. 16, No. 3 (October 2008), pp. 279-295; Bruno Charbonneau and Jonathan Sears, "Fighting for Liberal Peace in Mali? The Limits of International Military Intervention," *Journal of Intervention and Statebuilding*, Vol. 8, No. 2/3 (August 2014), pp. 192-213.

¹⁰⁷ Bruno Charbonneau and Jonathan Sears, "Defending Neoliberal Mali: French Military Intervention and the Management of Contested Political Narratives," in Mandy Turner and Florian Kühn, eds., *The Politics of International Intervention: The Tyranny of Peace* (New York: Routledge, 2016): Chapter 12.

¹⁰⁸ 2013 年 1 月 11 日法國正式派兵至馬利進行軍事干涉，官方行動名稱「藪貓行動」(Operation Serval)。整個任務執行期至 2014 年 7 月 15 日終止，過程中人數最多時達 5100 名，是法國自 1962 年後海外部署軍力最多的軍事任務。詳見：Susanna Wing, "French Intervention in Mali: Strategic Alliances, Long-term Regional Presence?" *Small Wars & Insurgencies*, Vol. 27, No. 1 (February 2016), pp. 59-80.

¹⁰⁹ 薩赫爾區域面積廣大，橫跨非洲數國（包括馬利及其鄰國如尼日、阿爾吉利亞、布吉納法索等），是許多礦藏和天然資源的產地，具備極高的地緣經濟重要性。

¹¹⁰ Sergei Boeke and Bart Schuurman, "Operation 'Serval': A Strategic Analysis of the French Intervention in Mali, 2013-2014," *Journal of Strategic Studies*, Vol. 38, No. 6 (July 2015), pp. 806-808.

憂心叛軍勢力佔領鈾礦產地，同時也不信任 UN 或是西非經濟共同體 (Economic Community of West African States, ECOWAS) 的介入或是斡旋能有效解決問題，因此最終總統 Hollande 接受外交和國防官員的建議，決定自行派兵進行干預。¹¹¹ 上述事實雖然比傳統文獻提出更好的說明解釋法國出兵背後的真實原因，但並未交代 EU 在馬利內戰問題上的反應為何，本文將對此做進一步補充。

馬利的內戰與恐怖主義活動有關，在該國東北部的一些伊斯蘭激進團體長期在薩赫爾地區與馬利及其鄰國的合法政府發生零星之武裝衝突，並訴求建立一個全新且獨立的國家。其中，伊斯蘭馬格里布蓋達組織 (Al Qaeda in the Islamic Maghreb, AQIM) 與馬利政府的軍事衝突不但造成許多流離失所的難民，還曾向 UN 在馬利的多面向式整合穩定任務 (United Nations Multidimensional Integrated Stabilization Mission in Mali, MINUSMA) 發動攻擊，導致許多維和人員傷亡。¹¹² 此一情況不僅對北非及地中海區域形成安全上的威脅，也構成 CSDP 所定義之危機事件，EU 理論上應有所回應，況且國際社會對於當時馬利的情勢已有初步共識，無論是 UN 安理會的相關決議或是法國的立場，可以說幾乎沒有阻撓 CSDP 執行具體任務的因素存在。然而，EU 最終沒有展現它作為一個獨立法人和執行組織制度的「自主性」；詳言之，EU 雖然在法國派遣軍力至馬利前一年就開始關注當地內戰局勢，但理事會一直沒有通過任何關於軍事行動的決議。2013 年 1 月 11 日，法國部隊實際進入馬利後，多數 EU 會員也僅是在口頭上給予支持，英國則是提供偵查機，西班牙、比利時、丹麥、德國則是提供運輸機，但沒有任何一個 EU 會員提供人員兵力。同年 1 月 17 日，當法國軍方決定要對 AQIM 發動空中襲擊，EU 才決定要組成一支

¹¹¹ Christopher Chivvis, *The French war on Al Qaeda in Africa* (New York: Cambridge University Press, 2016), p. 41.

¹¹² Sergei Boeke, "Al Qaeda in the Islamic Maghreb: Terrorism, Insurgency, or Organized Crime?" *Small Wars & Insurgencies*, Vol. 27, No. 5 (August 2016), pp. 914-936.

軍事訓練任務團(Military Training Mission, EUTM)，與法國一同訓練馬利的政府軍，強化該國維和的能量。¹¹³

任何關於共同制度的安排都必然得面對集體行動(collective action)的問題。CSDP 自然也無法例外；當 EU 中有任何一個成員可以毋需付出便從其它會員國的行動中獲得到好處時，貢獻自己的軍力或物資的誘因就被大大削弱了。¹¹⁴ 馬利的個案雖然實質上並不是國際組織或區域組織執行維和行動的任務，而是法國單獨的軍事干涉，但充分彰顯 EU 即便在取得獨立法人格後，也無法有效運作共同性的安全政策。特別值得注意的是，儘管馬利內戰已經對地中海區域構成一定程度的安全威脅，且符合 CSDP 進行衝突預防、衝突管理和參與 UN 維和之要件，但因為 EU 各會員國實際上面臨的安全衝擊、經濟波盪、北非難民流入等情況不一，而派駐軍力或提供物資支援維和工作的成本卻是必然，使得 EU 最終無法取得其會員國的共識，導致在馬利維和的表現可以說是乏善可陳。

三、個案分析

從 EU 在剛果民主共和國及馬利的相關維和行動可知，歐洲整合並未讓會員國認知到 EU 的「整體利益」等同於會員國自己的「國家利益」，所以即便以和平維持和人道救援為內容的軍事性任務有助於 EU 提升自己在國際中的聲譽，絕多數的會員國並沒有參與之誘因，也欠缺意願投入自己的經濟或軍事資源去支持。在剛果民主共和國部分，無論是阿提米斯行動，還是 EUFOR DR Congo，最後都是在 UN 的請託與費時協商後，才讓

¹¹³ 詳見：<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX%3A32013D0034>

¹¹⁴ Marc DeVore, "The Arms Collaboration Dilemma: Between Principal-Agent Dynamics and Collective Action Problems," *Security Studies*, Vol. 20, No. 4 (November 2011), pp. 624-662. 事實上，這樣的問題不是只存在於 CSDP 一類的安全議題，經貿議題在 EU 也同樣有「集體行動」的窘境。詳見：Barbara Bechter, Bernd Brandl, and Guglielmo Meardi, "Sectors or Countries? Typologies and Levels of Analysis in Comparative Industrial Relations," *European Journal of Industrial Relations*, Vol. 18, No. 3 (July 2012), pp. 185-202.

法、德兩國勉為其難接下主事國的角色。而在馬利維和的個案，EU 當時已具有獨立的法人格，卻沒有依據 CSDP 的條件做出具體的行動；反而是法國因為自身利益的考量，毅然決定出兵，完全不待 UN 的請託或其它 EU 會員國的支援。顯然，在涉及共同外交與安全事務的議題，歐洲多年的整合努力仍不敵個別主會員國自身利益之考量。事實上，人道維護或區域和平更多時候只是 EU 的口號型政策，此點從 2006 年德國主導的維和行動並沒有恢復金沙夏當地的穩定秩序，但 EU 的軍事與醫療人員卻在執行期限到期後就紛紛陸續撤離，便可獲得證明。一言以蔽之，無法增加本國自身利益的維和行動，無論有沒有發生人道危機或影響區域穩定，EU 會員國原則上都欠缺參與意願，就算這些國家已經在相關制度上完成整合，或就算參與這樣的維和有助於 EU 國際地位的提升，只要會員國認為無利可圖時，所謂的歐洲整合及其共同防禦與安全政策就只會是一種虛弱或口惠不實的呈現。

陸、結論

本文的研究問題是，歐洲整合究竟是證明主權國家間的合作確實可能並可長可久，而非如同新現實主義對於國際合作的悲觀論述；還是，歐洲整合這樣的實踐已經根本地挑戰了國際關係的無政府狀態，至少在區域層次證明了主權國家之上可以有更高的一個權威，或是彼此之間可以建立起階層制的互動關係。藉助特定歷史期間的考掘和學理文獻的檢閱，輔以 EU 在剛果民主共和國及馬利參與維和任務之個案分析，本文發現歐洲整合雖然已有近 70 年的歷史，但整合後的歐洲或是歐洲國家彼此間的互動關係依舊沒有逸脫新現實主義的解釋或預測，即便是在《里斯本條約》生效後也亦然。易言之，歐洲整合事實上只是在許多「共同制度」下有效落實參與國（通常是特定的會員國）的目標，保全了它們所期待獲得之國家利益，

但無政府狀態並沒有在整合過程中消失。毋寧，歐洲的整合雖然已走過逾半個世紀之漫長歷史，但它的成就有被過度讚譽之嫌。

事實上，2009年《里斯本條約》生效後那些參與EU的國家幾乎依然保持自己本國的軍隊，而不是放棄自我武裝去成立一支共同的歐洲部隊。直到今天，EU也還沒有一支常設性的獨立軍事力量可以隨時使用。所以，一個更為關鍵的問題是，那些宣稱EU實踐了「超國家主義」或具有「自主性」的論者要如何解釋會員國還是無法放棄自我武裝？原因可能有兩個（至少）；首先，是對同為EU會員的其它國家欠缺信心，從而認為當有朝一日彼此發生衝突時，EU這個組織無法真的有效扮演一個「共同最高權威」的角色來保障自己的安全，因此武裝自衛仍有必要；其次（較樂觀的論點），EU會員彼此間雖不再擔心會相互施用武力解決爭端，但仍畏懼非EU會員的其它國家有可能攻擊或侵略自己，而一旦發生此種情況，EU無力提供有效的保障。

無論是上述哪一種可能的原因，EU會員國武裝自己的實踐和任何其它歐洲地區以外的國家並無二致。所以，EU會員國就算不去懷疑其它會員國侵犯自己，也必然憂慮一旦自己被非EU的會員攻擊時，EU無法有效保護自己。簡言之，歐洲的整合及EU的成立雖然有助於歐洲國家彼此間的和平共處，但無法消除歐洲大陸上長期以來的無政府狀態，更無法消除全球的無政府狀態。除此之外，吾人應予留意透過國際制度或國際組織形成的合作關係通常有一個被忽略的致命缺陷，就是它往往給予弱勢一方「時間利益」。先姑且不論一場爭端中究竟何方是真的有理或主張合乎正義，而是試想一下如果自己的國家是權力相對優勢之一方，在不認為自己違反任何規範的前提下，國際仲裁或司法機制能帶給您的國家什麼好處？是一個勝訴的裁定或肯認您國家沒有錯誤的公斷嗎？還是極有可能最終的結果是您的國家並未違反規範，但從爭端進行審理到裁定公佈的這段時間，與您國家發生利益衝突的對造得以利用這樣的「時間利益」在過程中壯大自己或做出更多侵害您國家利益的行為？古希臘歷史學家Thucydides

曾提醒世人，「強者可以恣意而為，弱者只能承其所應受」，¹¹⁵ 但強國未必總是恣意而為或違反國際規範，倘若裁量者未能明察秋毫，同時調查與審理的時間會被權力較弱之一方加以利用—輕則壯大自己，重則加速消耗強國的利益；那麼一個理性的強國還有多少誘因去使用國際制度來解決自己與它國的爭端？正因為如此，強國都有傾向不遵守國際法律規範的現象，更遑論霸權國。除非「時間利益」佳惠弱國的問題獲得解決或是國際制度完全在強國的掌控之中。對此，我們可以說強國太自私或是太不信任國際制度嗎？還是強國也不過只是盡力在預防對己不利的結果發生而已呢？

不可否認，歐洲整合的出現讓世人看到許多與新現實主義論點相左之處，同時隨著時間的累積，《里斯本條約》生效後的整合深化與廣化讓世人對歐洲整合產生越來越多的主觀期待。在這樣的過程中，過去的 EC 與現在的 EU 先後扮演非常關鍵之角色，不但幫助歐洲國家形成合作，還讓這樣的合作穩固及常態化，並且納入防禦與安全一類的高階政治(high politics)事務，這些具體的區域整合成就無異於是對新現實主義，甚至是無政府狀態的挑戰。然而，「歐洲之父」Jean Monnet 或鑽研歐洲整合的權威學者 Ernst Haas 恐怕都不得不承認，當歐洲國家的合作想要進一步從低階政治邁向高階政治時，面臨的阻礙必然越來越大。¹¹⁶ 傳統功能主義認為，

¹¹⁵ Daniel Garst, "Thucydides and Neorealism," *International Studies Quarterly*, Vol. 33, No. 1 (March 1989), pp. 3-27.

¹¹⁶ 本文先前提及，新現實主義並沒有完全否定國家間合作的可能，並認為在環境適合的時候，理性的國家應該選擇合作來降低安全的風險。然而，新現實主義相信，低階政治議題的合作如果有任何的好結果，也很難在不觸及敏感國家主權的前提下更進一步擴延至高階政治議題的合作。事實上，Jean Monnet 在自己推動歐洲整合的起步階段就已經面臨類似問題，因為即便是侷限於工業性質的煤鋼事務合作，他也是在美國政府的馬歇爾計畫(Marshall Plan)和歐洲經濟合作組織(Organization for European Economic Cooperation)的加持下，才有辦法集結六國組成煤鋼共同體(European Coal and Steel Community)和任職該組織高階管理局的主席(President of the High Authority)。詳見：Philippe Schmitter, "Ernst B. Haas and the Legacy of Neofunctionalism," *Journal of European Public Policy*, Vol. 12, No. 2 (April 2005), p. 257.

低階政治的敏感性與爭議度較低，但對專業技術型知識的需求卻十分仰賴，這有助於面對共同問題者的合作，而一旦合作有了好結果就可以擴延到其它領域的合作，呈現開枝散葉(ramification)的效果。¹¹⁷ Monnet 的想法與傳統功能主義者相近，認為低階政治議題的功能性連結有助於未來合作關係的深化，而當功能性的合作越加深化，創造出的經濟利益也越高，導致參與合作的行為者更有意願延續既有的合作關係或擴大合作的範圍。不過，傳統功能主義對於範圍擴大的討論並不清楚，究竟擴大是侷限在同屬低階政治的領域，還是可以跨足到高階政治的議題領域？同時，如果低階議題的合作效果可以開枝散葉到高階政治議題，此一過程中政府是否需要介入性的支持或至少不可積極地加以阻礙？Haas 的研究指出，若是缺乏政治菁英的推動，合作的集體利益難以形成，因此歐洲整合的議題擴張，特別是從低階到高階的開枝散葉過程必須仰賴各國政府的支持。¹¹⁸ 顯然，在歐洲整合的過程裡，無論是低階事務還是高階事務，主權國家的政府均扮演關鍵角色；差別在於，傳統功能主義的「開枝散葉」是相同屬性議題領域的合作擴散（即不同的低階議題之間），而新功能主義的「溢擴」(spill over)是解釋不同屬性議題領域的合作擴散（即低階與高階兩種類型及其議題之間）。鑑此，一個本文必須附帶回答的問題是，為什麼無論低階還是高階事務皆需要政府的介入？或者說，歐洲整合的問題並不是其會員國政府「有沒有」介入的問題，而是政府介入程度「有多深」的問題。對此，

¹¹⁷ David Mitrany, "The Functional Approach to World Organization," *International Affairs*, Vol. 24, No. 3 (July 1948), pp. 350-363. 對這位傳統功能主義的先趨者來說，低階政治開枝散葉的結果有助於主權國家最終形成一個世界聯邦(world federation)，而不是世界政府。此外，Mitrany 也在文中強調（頁 360），他並不支持歐洲區域的聯邦主義，因為那只是另一民族主義的形式，而非他心之所向的國際主義(internationalism)。

¹¹⁸ "political integration is the process whereby political actors in several distinct national settings are persuaded to shift their loyalties, expectations and political activities to a new centre, whose institutions possess or demand jurisdiction over pre-existing national states. The end result is a new political community, superimposed over the existing ones." Ernst Haas, *The Uniting of Europe: Political, Social and Economic Forces 1950-1957*, 2nd (Stanford: Stanford University Press, 1958), p. 16.

本文的解釋是，一旦國際合作橫跨不同議題領域時，觸及的行為者（或利害當事方）必然變多，而行為者的數目一旦增加，牽扯的利益也就變得複雜，此時若無真正擁有決定權的行為者來進行最終判定，共識的形成若非曠日費時，就是毫無可能。

上述這些研究啟示以及本文個案呈現出的結果有助於學界更為深刻地觀察歐洲整合及 EU 未來之發展，特別是 COVID-19 疫情之後在公衛面向的整合，或是下列幾個未來可深化研究之面向。首先，新現實主義的國際合作悲觀論或許沒有必要因為歐洲整合而修正。悲觀其實是一種謹慎不多求的思考；在個體面對合作與否的選擇時，新現實主義提醒個體留心合作背後的「代價」。此乃一種對是否參與合作的謹慎心態，不該被簡化為新現實主義對合作的鄙視或反對。第二，無政府狀態此一構築新現實主義理論前提的基本事實並沒有受到歐洲整合的動搖，無論是傳統的功能主義還是後起的新功能主義，兩者在具體的歐洲整合實踐中都還是受到個別國家的主權影響，政府的介入一直存在，這充分反映出主權國家之上並不存在共同權威的事實。第三，歐洲整合走到今天若要論功行賞，可能必須感謝美國，因為這個非歐洲強權的存在讓歐洲國家更加有相互合作的誘因與必要。本文甚至認為，歐洲整合恐怕不是單純的區域研究，而是全球強權相對位置變化的研究；換句話說，美國整體國力的起落（或其它二級強權國力的增減）可能與歐洲整合的表現存在著因果關係，受限於篇幅，本文未對此進行討論，但毫無疑問是個值得研究的面向。最後，本文的個案分析顯示，個別 EU 會員國對獲利多寡之預期的確會左右其主權讓渡給 EU 的程度。由於在剛果民主共和國及馬利進行維和並不能獲得什麼利益，多數 EU 會員便以本國立場決定是否參與或派兵，而非遵照整合之後的共同安全及防禦政策的相關規定。其次，維和議題反映出 EU 會員間的互動程度很低，所以無法形成一個常態有秩序的「社會」，這導致有些個案是法國出面主事，而有些則是德國出面主導，同時即便有大國出面代表 EU，

具體維和工作的執行也欠缺協調與效率。由於假設 1 和假設 2 經由個案檢視獲得證明，假設 3 自然無法成立，因此本文認為歐洲整合，尤其是《里斯本條約》生效後的 EU，並未成功挑戰無政府狀態，同時也不是一個支持新自由制度主義論點的合作實踐。當然，以有限個案獲得之結論未來還是有被推翻的可能；但可確定的是，以目前歐洲整合的情況來看，特別是關於共同安全及防禦政策的實踐，證偽新現實主義或駁斥無政府狀態的例證仍未出現。

責任編輯：呂佳恩