

書評

歐盟外交政策和中立國家歐洲化： 愛爾蘭和奧地利外交政策之比較

EU Foreign Policy and the Europeanization of Neutral States: Comparing Irish and Austrian Foreign Policy

洪瑋辰 *Wei-Chen Hung*

中興大學國際政治研究所碩士生

Master Student of Graduate Institute of International Politics

National Chung Hsing University

中立國家的安全研究是台灣學界過去較少關注的研究議題，但隨 1980 年代歐洲地區開始加速區域整合的進展，歐洲國家間陸續簽署各項法案形成現今國際關係中家喻戶曉的政經區域組織—歐洲聯盟（European Union），中立國家後冷戰時期的外交政策走向也越來越吸引人重視。歐盟根據 1993 年《馬斯垂克條約》（Maastricht Treaty），也稱《歐洲聯盟條約》建立起重要的三支柱：「歐洲共同體」、「共同外交與安全政策」、「刑事案件的警察與司法合作」，對日後歐洲區域整合的發展具深遠影響。因此，透過 Nicole Alecu de Flers 所撰寫的 *EU Foreign Policy and the Europeanization of Neutral States: Comparing Irish and Austrian Foreign Policy* 一書，¹讀者可以了解歐盟涉及外交政策與軍事的「共同外交與安全

¹ Nicole Alecu de Flers 是奧地利維也納的政治學家。研究專長包含外交決策、歐洲化研究、

政策」(Common Foreign and Security Policy, CFSP)，同時作者藉中立國愛爾蘭和奧地利的外交政策與歐盟「共同外交與安全政策」間相互關係為「歐洲化」(Europeanization)提供解釋和見解。其中筆者觀察到下列幾項觀點：

一、「共同外交與安全政策」不易達成共識

作者總結了自 1970 年代以來歐盟在政治經濟合作，以及外交和安全議程的演變過程。同時，作者也舉出南斯拉夫 (Yugoslavia) 危機和巴爾幹地區危機作為案例，²說明歐盟對於危機局面無能為力，介入與善後能力不夠強健的情形。此外，作者在書中提及歐盟外交政策並沒有很好的聲譽，因為當歐盟面對國際重大事件時，成員國時常意見不一。其中作者提及最引人注目的例子之一則是 2002 至 2003 年的伊拉克危機，危機期間歐盟成員國對伊拉克政策的意見產生分歧。近年來發生的烏克蘭危機，歐盟也發生同樣的狀況，成員國對於對俄制裁的意見也不相同，如波蘭、波羅的海三國、比利時、保加利亞、丹麥、愛爾蘭、盧森堡、羅馬尼亞和瑞典等國主張對俄羅斯採強硬態度，實施更加嚴厲的制裁。同時，在對俄制裁措施上，歐盟內部也存在鷹派和鴿派的陣營，鷹派主要是東歐國家，他們擔憂俄羅斯將可能再次擴大在東歐的影響力。因此，在多次會員國意見分歧的狀況下，本書作者指出某些學者悲觀地認為，歐洲的「共同外交與安全政策」迄今並不是非常成功的。

歐洲認同、制度理論等。

² 南斯拉夫危機是指一系列的衝突和政治動盪使得南斯拉夫社會主義聯邦共和國解體的過程。在 1990 年代，南斯拉夫分裂為數個獨立的國家。在 1991 年斯洛維尼亞 (Slovenia)、克羅埃西亞 (Croatia)、馬其頓 (Macedonia) 先後宣布獨立，在 1992 年波士尼亞 (Bosnia) 也宣布獨立。蒙特內哥羅 (Montenegro) 與塞爾維亞 (Serbia) 在 2006 年分裂為兩個國家。最後科索沃 (Kosovo) 也在 2008 年獨立，最後分裂為七個國家。目前除了科索沃，都是聯合國的成員。(施正鋒，〈南斯拉夫的解體〉，當代歐洲民族運動研討會，2016 年 5 月 13 日。)

二、中立地位與歐盟「共同外交與安全政策」的相互退讓

作者指出「共同外交與安全政策」對於歐洲中立國而言是一種困境，就中小型國家的規模來說，中小型國家的外交政策應會以「共同外交與安全政策」為核心，並強烈支持與歐盟其他會員國進行外交政策的合作，企圖利用聯盟的方式達成外部平衡。如此一來，中小型國家加入歐盟後，「歐洲化」的趨向會相當明顯。但對於中立國家而言，經過長久延續的中立地位傳統可能與「共同外交與安全政策」或「歐洲化」互相違背，因此相對於其他歐洲中小型國家，中立國家應會排斥歐盟「共同外交與安全政策」。

作者認為愛爾蘭與奧地利兩國的民眾皆傾向維護中立地位，就此可看出兩國民眾已將中立地位轉換為自我對國家的認同。當1997年簽署的《阿姆斯特丹條約》(Amsterdam Treaty)將「彼得堡任務」(Petersberg tasks)納入歐洲聯盟條約體系後，³奧地利為投入「彼得堡任務」而通過憲法修正案，這意味著奧地利在戰爭中已沒有義務保持中立。相較之下，愛爾蘭政府表示願意參與作戰部隊之外的其他任務。就此我們可以發現愛爾蘭與奧地利已逐漸改變其中立地位的內涵與詮釋，盡可能投入歐盟的外交政策中。這也可能是愛爾蘭和奧地利的政治菁英逐漸意識到中立的外交政策已不符時宜，且歐盟始終希冀這些在歐盟裡的中立國家應盡可能排除中立地位的枷鎖。

三、愛爾蘭與奧地利外交政策的「歐洲化」現象

本書採用「小樣本研究」(small-n study)，作者認為愛爾蘭與奧地利具有類似的條件，因此在歐洲中立國中挑選出這兩個國家作為個案分析，透過集中在愛爾蘭和奧地利，提高分析的有效性。在書中作者分析愛爾蘭於

³「彼得堡任務」是一系列關於歐洲安全和防務政策的優先清單，出現在1992年6月19日的「彼得堡宣言」(Petersberg Declaration)中。1997年，在阿姆斯特丹舉行的高峰會上，這些任務已被納入《歐洲聯盟條約》(Treaty on European Union)。「彼得堡任務」涵蓋了各種可能的軍事任務：人道主義救援行動、維持和平任務、危機管理等。

1973 年和奧地利於 1995 年加入歐洲聯盟後外交政策「歐洲化」的現象，並說明愛爾蘭和奧地利的外交制度及政策是如何邁向「歐洲化」，而在「歐洲化」的過程中又如何影響兩國的中立歷史地位。愛爾蘭外交部希冀擺脫與英國的關係，因此愛爾蘭在保持中立但些微放寬的原則下，仍極力履行「共同外交與安全政策」要求的任務，數年來逐步提升愛爾蘭外交部高水平的專業化程度，並在與歐盟其他成員國充分協商的基礎上進行協調，以擴大外交政策議程，至今愛爾蘭有將近四分之三的外交政策目標致力於「共同外交與安全政策」事務。而奧地利的外交組織與結構發展較為完善，因此面對「共同外交與安全政策」採取平穩調整和整體全球化的方式加以適應，且逐步修正中立主義的內涵，盡力投入歐盟外交事務。此外，作者指出愛爾蘭和奧地利在聯合國的投票行為與其他歐盟成員國的投票行為有密切相關，這可視為愛爾蘭與奧地利「歐洲化」的現象之一。

四、中立國家對重要國際事件的影響力

對於國際事件如 1982 年福克蘭群島危機 (The Falklands Crisis)、1985 年對南非種族隔離制度實施禁運，或長期關注東帝汶政府侵犯人權的事件上，愛爾蘭已培養出一批專業人才，並建立相關知識與資料庫。而在南斯拉夫危機上，奧地利的表現成功吸引多數歐盟成員國關注南斯拉夫危機，同時奧地利利用 1998 年下半年時任歐盟輪值主席期間在南斯拉夫完成多項任務，被歐盟視為在危機談判過程中重要的貢獻。從上述的案例中，我們可以觀察到小國對於國際事件仍有一定的幫助與影響力。此外，奧地利在 1955 年《奧地利國家條約》(Austrian State Treaty) 的談判中，⁴成功捍衛奧地利主權完整的案例下，我們也可以發現過去多數學者認為在冷戰期間小國影響力遠不如大國的說法不一定成立。

⁴《奧地利國家條約》全稱為《關於重建獨立民主的奧地利的國家條約》。此條約旨在結束二戰期間的納粹統治及戰後四國占領的時期後，在奧地利重新建立一個完整主權的民主共和國。

最後，筆者認為本書於國際關係研究領域中提供不一樣的觀察面向，回顧多數國際關係研究文獻來看，我們可以發現研究對象多以大國或強權間的互動與發展來反映國際體系，中小型國家在國際體系中影響力相對較小，中小型國家對於安全策略的選擇因此經常受到大國影響，從而在抗衡或扈從兩個抉擇下做出主要的安全策略方向。然而，隨著歐洲歷經多次大型戰爭、冷戰、後冷戰，歐洲中小型國家面對強權間的利益爭奪，除了抗衡與扈從的安全策略外，亦有選擇以中立地位維護自我國家利益者，也因此歐洲地區造就了包含本書提及的愛爾蘭與奧地利在內的五個中立國家。而過去在冷戰期間歐洲國家的外交政策主要受北約組織(North Atlantic Treaty Organization, NATO)與《華沙公約》(Warsaw Pact)的影響，但在區域化與全球化的進展下，於後冷戰時期東西方的角力過程中，歐盟已成為影響歐洲國家外交政策的重要角色。因此，這些中立國家為不受到國際社會的孤立，而不斷修改對中立地位的內涵與嚴謹度，以投入更多國際貢獻。

責任編輯：賴郁璇

