



歐盟建軍

的歷程與啓示

作者／江碧華

摘要

現今之歐洲社會在政治、經濟與軍事等層面皆已跨進新的里程碑，尤其是從歐洲煤鋼聯營到歐洲共同市場、再到歐洲經濟共同體以至於冷戰結束後的歐洲聯盟，跨入21世紀後，更進一步的貨幣整合與擴大，向著一體化的目標邁進。然而，在法國公投否決歐盟憲法^①之後，該如何面對挑戰以延續整合的契機？東擴^②完成，歐盟的版圖向東擴展，除了政、經層面的發展外，軍事安全仍然是歐盟內部關切的焦點，尤其在6萬名快速反應部隊建立之後，更彌補歐盟在其制度上的弱點，使其朝向政、經、軍的整合態勢。另外，冷戰時代擔負歐洲安全任務的北約^③組織，為因應蘇聯解體之後的歐洲安全環境而轉型與東擴，在此疊床架屋的歐洲國際安全組織下，歐盟如果能承接起北約組織在軍事上的功能，不僅可以支持歐盟的發展，更能在歐盟的架構下凝聚歐洲國家的共識與軍事能力，擺脫美國干預歐洲事務的窘境，此乃歐盟建軍的核心價值所在。

關鍵詞：歐盟、北約、赫爾辛基宣言

-
- ①：歐盟憲法（The European Constitution）即「歐盟憲法條約草案」（The Draft EU Constitution Treaty）。歐盟是經由許多步驟及跨越時空的眾多條約所建立起來的，這也是它的架構難以讓人明瞭的原因之一，因此歐盟各國的領導者於2004年10月29日在羅馬簽署了歐洲憲法，使其成為歐盟的唯一基礎。
- ②：2004年5月1日，歐盟東擴成為25個會員國，版圖擴張至392.9萬平方公里，人口增加至4.5億，大幅提升歐盟在歐洲事務及國際舞臺之影響力；在經濟方面，東擴後新加盟國加速其政治改革與經濟轉型，朝向民主法治體制及市場經濟發展，促進東歐國家經濟發展、吸引西歐國家及其他第三國投資、並擴大了市場腹地，擴張對外貿易，增進技術轉移與升級，提高產品競爭力。東擴的完成與歐洲單一貨幣的實施，勢必使歐洲聯盟在全球地位的重要性更形顯著。
- ③：美國、加拿大與西歐之比利時、英國、丹麥、法國、冰島、義大利、盧森堡、挪威、葡萄牙；荷蘭等共計12個國家，簽訂北大西洋公約（The North Atlantic Treaty），並成立「北大西洋公約組織」（North Atlantic Treaty Organization, NATO, 簡稱北約）的軍事同盟。

壹、歐盟建軍的歷程

歐盟建軍的歷程可分兩方面來說明，一方面是條約的簽署與政策的訂定，另一個方面是建軍的計畫與歐洲部隊的成立；前者理念必須靠後者的實踐支持，後者的行動必須有前者的政策支持，兩方面相輔相成，歐盟才能成為「多極世界中的一極」地位。

在條約簽署與政策訂定的方面，冷戰時代歐體經過幾10年努力，終能在最困難的軍事防衛領域上達成初步的整合；冷戰結束後，歐盟從「馬斯垂克條約」^④的簽訂，到2003年12月布魯塞爾高峰會議提出「歐盟安全戰略文件」，又再歷經10多年的奮鬥，使歐盟朝向獨立自主與自我防衛實體目標邁進。

一、條約簽署與政策訂定

(一)嘗試建立歐洲安全架構

面對戰後蘇聯在東歐擴張勢力與分裂的行爲，英國開始著手推動與西歐國家合作，以便能建立一個足以平衡蘇聯勢力的西方力量。事實上，早在1944年10月邱吉爾與史達林的私人會晤中，就表現出權力均衡是區域安全計畫的理念，邱吉爾向史達林建議雙方應該在東歐與巴爾幹半島，依據自己的利益與勢力取得一致之協議。邱吉爾的建議表明勢力範圍的劃分與建立，成為戰後列強

重建歐洲秩序的重要依據。另一方面，在過去70多年裡經歷德國3次入侵慘痛經驗的法國，則積極主張分割德國，並與蘇聯訂定友好合作條約。

英法的合作在1947年3月4日誕生了西歐合作的第一個產物——「敦克爾克協定」，協定之重點以防止德國再度發動軍事攻擊為主，雙方並同意依聯合國憲章將協定定位為集體防衛性質。但隨著蘇聯持續進行的勢力擴張行動，英法之軍力並不能築起防禦的長城，爲了避免歐洲被赤化，當務之急唯有取得有能力與蘇聯對抗之美國的協防與合作，才能確保西歐之安全。而此構想需要具備強而有力的說服力與展現歐洲團結一致的積極態度，才能轉變當時美國國會與大眾不介入歐洲事務之態勢。因此，英國外長貝文（Ernst Bevin）於1948年1月在英國下議院發表「西方聯盟（Western Union）」的理念。3月4日，英、法、荷、比、盧5國開始進行合作協商會談。兩週後，5國在敦克爾克協定的基礎上簽訂了布魯塞爾條約。西歐五國試圖以這套安全機制防止來自德國和蘇聯的威脅，同時藉由英國在條約內的許諾承擔責任，荷比盧3小國得以免於憂慮法國在此條約內擔任支配性的角色。布魯塞爾條約是戰後歐洲錯綜複雜情勢下的產物，也可說是西歐因應東西扞格的初步嘗試。

④：1991年12月，歐體（EC）12個會員國在荷蘭馬斯垂克（Maastricht）簽訂「歐盟條約（Treaty on The European Union）」，1993年11月1日生效，「歐體」改為「歐盟（EU）」。

1949年10月德國正式分裂，^⑤12月西德聯邦總理康拉·艾德諾（Konrad Adenauer）曾先後表示「在最極端的情形下，我願意在歐洲聯邦軍的架構內，考慮到德國分遣隊的問題」、「若需要西德對歐洲防衛作出貢獻，只有在歐洲軍的架構內和歐洲統帥的領導下，才有可能建立一支德國分遣隊。」由此可知，德國的態度是希望透過歐洲統合來解決德國和歐洲安全與和平的問題。^⑥原來反對德國重建武力最烈的法國，在1950年5月9日韓戰爆發前提出了「舒曼計畫」（Shuman Plan），試圖透過一個超國家機構的建立，來統一管理西歐國家戰略物資的煤鋼工業，以達成法、德和解與推進西歐統合的目標。6月韓戰爆發後，美國開始積極推動德國的重新武裝，使得法國與其他西歐國家陷入了「既無法抗拒美國壓力，又不願看到德國再武裝」的兩難局面。為了解決此種困境以及鑑於蘇聯在歐洲擴張造成西歐各國的緊張，並意識到西德亦可能成為蘇聯軍事進攻之目標，西歐各國不得不開始考慮西德戰略地位與重建武力的問題。而法國在英、美相繼提出利用西德之武力提供西方防衛貢獻的建議之後，總理布萊溫（Rene

Pleven）也呼應提出將西德武力整合進歐洲軍「布萊溫計畫」（Pleven Plan），試圖借助西歐聯合這個時髦的觀念與法國放棄部分國防主權，以換取西德不單獨武裝。^⑦

愛德諾政府採取「以合作換取自主」的策略，並積極支援「舒曼計畫」與「布萊溫計畫」。但布萊溫計畫著眼於建立一個歐洲防衛共同體（European Defense Community, EDC），及建立一支超國家性質之歐洲軍隊，隱藏著歧視德國和控制德國的私心而遭受其他西方國家反對。美國考慮恢復西德要求平等權利的壓力，必須在超國家及歐洲層面解決西德重整軍備問題，法國政府遂適度修正有關歧視德國的部分，因此愛德諾決定同意建立一支超國家性質的歐洲軍隊。1951年5月，法、義、荷、比、盧森堡五國展開歐洲防衛共同體之談判；1952年5月五國於巴黎與西德簽署了「歐洲共同防衛條約」（The Treaty of European Defense Community）。

1954年6月，法國激進的孟岱斯·佛朗斯出任總理，在解決了越南危機之後，佛朗斯政府要求修改「歐洲防禦共同體條約」，在條約生效後8年內保留否決權、法國

⑤：1949年8月，在英、美、法3國佔領區內成立了艾德諾領導的「德意志聯邦共和國」；10月，蘇聯佔領區內也成立了「德意志民主共和國」，德國正式分裂為東、西兩部分。3國對西德的外交事務、非軍事化、戰爭賠償、魯爾煤田、對盟軍士兵及家屬的特權和安全保障、確保對基本法和州憲法的尊重等諸方面保留了最終控制權，西德此時並未成為一個具有完整主權的國家。

⑥：吳萬寶著，《西歐聯盟——一個軍事組織的變遷》，臺北，五南，2001年7月），第15至16頁。

⑦：同前書，第17頁。

歐盟建軍的歷程與啓示

軍隊除駐西德軍隊外不受整合限制等無限期推遲武裝部隊的標準化計畫。其他五國認為法國的要求將削弱條約的超國家性質，並有歧視西德的企圖，而一致予以拒絕。法國國會遂於8月30日否決了防禦共同體條約，而使歐洲防禦共同體遭遇失敗的命運。^⑧

(二)開展歐洲政治合作

經過了戰後20多年的奮力追趕，蘇聯的軍事力量已經和美國形成「均勢」，尼克森總統^⑨也接受了「均勢」的現實，美蘇之間慢慢拉開了低盪（detente）的序幕。1969年西德社會民主黨威利·布朗德（Willy Brandt）出任西德總理。他認為既然依賴西方國家產生了僵局，只有透過與共產世界修好來追求德國統一才可行。因此，西德政府推出「新東方政策」（Ostpolitik）^⑩引起西

方盟國之隱憂。同年，法國龐畢度（Georges Pompidou）^⑪接替戴高樂成為法國新總統，他在歐洲聯合及大西洋關係問題上，採取更加靈活開放的態度。他表示可以考慮英國加入共同體的問題，因為沒有英國的共同體必然失敗，而法國無法將意志強加於五國頭上，更何況在美、蘇之間走向緩和及德國迫切走向東方的背景下，英國的加入還可以牽制美蘇合霸，並平衡在共同體內經濟實力日益增強，政治上更加自行其是的德國。^⑫

龐畢度總統於1969年12月，首次於荷蘭海牙歐洲共同體高峰會議中，發表「海牙領袖宣言」，責成各國外交部長們研究「在政治統一（political unification）的問題上實現進展的最佳途徑」；以比利時外交部政治

⑧：陳志敏 古斯塔夫·蓋拉茨 著，《歐洲聯盟對外政策一體化——不可能的使命？》，北京，時事出版社，2003年12月，第5至6頁。

⑨：1968年11月尼克森當選總統，提出以「談判代替對抗」的口號，為美國改變圍堵中共政策建立理論根據。1969年7月尼克森在關島提出「尼克森主義」，其要點為：1.美國認為亞洲和平與安全，今後應由亞洲國家自行負責；2.美國將信守其條約義務，但美國不再以作戰人員捲入亞洲的紛爭；3.對越南戰爭，美國將採取「越戰越南化」政策。美國明確表達了不再積極涉入亞洲事務的立場。「尼克森主義」的背景為美國急欲脫身越戰，但美國認為如不能與中共「和解」，此一目標將無法達成，所以美國決心進行與中國關係正常化的努力。尼克森決心打開美國與中共的僵局，早在其當選總統之前便已有了腹案。1967年10月尼克森在外交事務（Foreign Affairs）上撰文「越南後的亞洲」指出，「從長遠觀點來看，我們不能永遠使中共隔絕於國際社會之外」。1968年8月，尼克森對記者說：「我們不能忘記中國，我們必須尋求機會與她談判」。

⑩：西德布朗德政府的新東方政策是：改善與蘇聯關係；與東歐國家關係正常化；承認東德等。

⑪：龐畢度是法國第五共和國憲法的起草者，又在戴高樂手下長期出任總理，可說是典型的戴高樂派政治家。但由於時代條件的變化，他對戴高樂政策作了某些調整，如促進西歐國家的聯合、緩和與美國的緊張關係等。

⑫：陳志敏、古斯塔夫·蓋拉茨 著，《歐洲聯盟對外政策一體化——不可能的使命？》，北京，時事出版社，2003年12月，第18頁。

司司長達威農（Viscount Davignon）為首的委員會擔任此項工作。1970年10月，六國外交部長盧森堡會議通過了委員會提出的報告，稱為「盧森堡報告」（Luxembourg Report），¹³決定共同體成員國加強政府間合作，協調成員國的外交政策。「盧森堡報告」可以說是「歐洲合作的創始性文獻」，此後，在共同體的對外關係之外，產生了「歐洲政治合作」（European Political Cooperation, EPC）¹⁴機制，歐洲共同體國家在對外關係上，開始協調「以一種聲音說話」（European to speak with one voice）。

「盧森堡報告」保留了戴高樂主張的政府間主義合作的框架，但調整了三個方面，以保證歐洲政治合作與共同體不會互相干預而能成功啟動。¹⁴1972年10月巴黎高峰

會議（Paris Summit）上，包括英國、愛爾蘭與丹麥三個獲准加入之新成員國等九國元首集體宣佈，希望在70年代末能將成員國的合作提升至一個「歐洲聯盟」（European Union）¹⁵的層次，並責成外交部長委員會在1973年6月底前提交第二份加強政治合作的報告。8月歐體六國批准了「哥本哈根報告」（Copenhagen Report）¹⁶，12月在哥本哈根高峰會議上，各國元首共同發表了歐洲特性宣言，提出要塑造共同體國家在國際事務中的「歐洲特性」，希望在共同價值與利益的基礎上，更妥善地界定與世界其他國家的關係，並形成共同一致的立場，提高共同體的國際地位，以便在國際事務上擔任更重要的角色。¹⁷

1974年12月，歐洲共同體巴黎高峰會

¹³：1970年10月27日六國外長在盧森堡集會通過由比利時外交部政治司司長達威農（Viscount Davignon）所提有關加強外交政策與事務合作的報告，所以又稱達威農報告。『盧森堡報告』設定了政治合作的宗旨即決定了在外交政策範疇的合作。其象徵意義大於實質意義，雖未達成任何具體的承諾，但開始了外交政策的協商，為歐洲政治合作拉開了序幕。

¹⁴：這三個方面的調整是：一、針對丹麥等國的擔憂，在徹底放棄聯邦主義的同時，通過10國外長機制將尚未加入共同體的英國拉進政治合作機制，以防止法國在政府間機制下在政治合作中坐大；二、成員國有意識地將政治合作與共同體分開，外長會議通常在輪值國的城市舉行，合作範圍僅限於外交政策事務，不涉及經濟文化事務；三、盧森堡報告只是政府間協議，不是條約，但更為低調，只求實效。

¹⁵：歐洲聯盟的設定是作為「最優先目標……，在完全遵守已經締結的各條約之下，將成員國全面之關係，轉換到一個歐洲聯盟之中」。轉引自陳勁著《歐盟外交政策與對外關係》p24。

¹⁶：各會員國依據盧森堡報告再提研究，於1972年7月23日完成，並為各國所同意，是為『哥本哈根報告』。該文件除了對政治合作的運作提出具體改善意見外，並對政治合作的目標與會員國的義務作了更明確的規定。另一方面也規定各國在外交政策的諮商應遵守（1）諮商應就實際問題尋求共同原則（2）協商之事應關乎歐洲利益，不論在歐洲或其他地區，均需採共同立場。

¹⁷：陳志敏、古斯塔夫·蓋拉茨 著，《歐洲聯盟對外政策一體化——不可能的使命？》，北京，時事出版社，2003年12月，第21頁。

歐盟建軍的歷程與啓示

議決定設立體制外的「歐洲理事會」(The European Council)，因為各國元首體認到「有必要以整體的方式來應付歐洲統一過程中所涉及的內部問題與歐洲所面臨的外部問題，並把確保共同體活動和政治合作工作的進展與整體一致視為基本要務」，開啓在歐洲統合工程架構的最高層次，構築歐洲政治合作與共同體之間的橋樑。¹⁸並責成比利時首相丁德曼就建成「歐洲聯盟」的可能性提出報告，1975年12月「丁德曼報告」(The Tindemans Report)提出，對現有的歐洲政治合作機制提出了革命性的四點建議，¹⁹但是，此刻受到中東石油危機衝擊的各成員國內經濟相繼出現困難，使歐洲統合工程失去了向前的動力；國際方面也延續著緩和情勢，共同體沒有遭遇重大的國際危機，減低了對外政策領域加強合作的迫切性。因此，無論支持或反對各方都無力也無意願為此展開一場艱鉅的談判，在1976年11月的海牙高峰會議肯定了丁德曼的努力之後，報告就被

束之高閣了。

1979年11、12月相繼發生了伊朗扣押美國大使館人質與蘇聯入侵阿富汗事件後，歐洲共同體暴露出政治合作機制的低效率；同時，已經展開的接納西班牙與葡萄牙加入談判也需要調整政治合作，因此成員國對政治合作機制展開了檢討與加強工作。1981年10月，歐洲共同體十國外交部長發表了「倫敦報告」(The London Report)提出政治合作可以討論安全的政治層面，各國也承諾在事關十國整體外交政策的重大問題上，提出本國倡議之前要與夥伴國進行磋商。²⁰

「倫敦報告」開展啓了會員國間在政治問題上的合作，但只是會員國間的君子協定(a gentlemen's agreement)，並沒有條約與法律的規範，因此對會員國只有道德約束力，而沒有強制的約束力。直到1987年「單一歐洲法」(Single European Act, SEA)²¹生效後，歐洲政治合作才取得了法律基礎，成為歐體會員國間的合作機制，然而其

¹⁸：歐洲理事會每年集會三次，另外在政治合作機制方面，此次巴黎公報允許政治合作的外長會議可以在共同體部長理事會的外交部長會議期間同時召開，由此，原本共同體機制與政治合作機制之間的清晰界線，出現了模糊的傾向。

¹⁹：一、歐洲聯盟意味著統一對外，因此，共同體應在對外關係所有重要領域，如外交、安全、經濟關係或發展援助等方面共同行動；二、建立聯盟對外政策的「單一決策中心」(Single decision-making center)，合併共同體的對外政策機制和歐洲政治合作機制，建立單一的部長理事會；三、使多數表決成為部長理事決策的常規實踐，並要求持少數意見的國家在爭論結束時向多數國家的立場靠攏；四、歐洲聯盟的完成最終要求發展一向共同防衛政策，在近期内應加強在安全問題上的磋商，並在武器生產方面進行合作。

²⁰：1981年1月1日，希臘成為歐洲共同體第10個會員國。

²¹：Single European Act 尚未通過前稱為「法案」，通過後即為「法」，本文以「單一歐洲法」概括通過前後之Single European Act。

運作仍然有別於歐體運作方式。

(三)訂定「共同外交暨安全政策」與「歐洲安全暨防衛政策」

冷戰結束，1990年6月都柏林（Dublin）歐洲共同體高峰會議決定舉行討論政治聯盟與貨幣聯盟的「政府間會議」。1991年12月，歐盟條約簽署，作為歐洲聯盟大廈第二根支柱的「共同外交暨安全政策」（Common Foreign and Security Policy, CFSP），是擴展、強化與提升歐洲政治合作機制，同時將「西歐聯盟」（Western European Union）納入歐洲聯盟的發展體系中，作為歐洲安全防衛體系的基礎，並希望未來能在共同外交暨國防政策的基礎上，實現歐洲的「共同安全暨防衛」（Common Security and Defense），成為歐洲政治聯盟計畫的主要內容。²²

1997年6月「阿姆斯特丹條約」修訂，歐盟修改了馬斯垂克條約第J.4條為「包括逐步形成一項可走向共同防務的共同防務政策」；同時進一步表明了歐盟要利用西歐聯盟來執行彼得堡任務。

「歷史性的突破」是1998年12月4日提出「歐洲安全暨防衛政策」（European Security and Defense Policy, ESDP），英國首相布萊爾（Tony Blair）與法國總統席哈

克（Jacques Chirac）在英法聖馬洛高峰會議（The British-French Summit, St. Malo）之後，聯合發表「關於歐洲防衛之共同宣言」，²³表示要「全面迅速貫徹阿姆斯特丹條約中共同外交暨安全政策有關條款」（It will be important to achieve full and rapid implementation of the Amsterdam provisions on CFSP.），「在共同外交暨安全政策的框架內逐步發展出一項共同防衛政策」（to decide on the progressive framing of a common defense policy in the framework of CFSP）。1999年6月4日，歐盟科隆高峰會議發表了「加強歐洲共同安全和防衛政策聲明」，進一步深化了聖馬洛宣言加強歐洲防衛的有關內容，決定賦予歐盟必要的手段和能力，使其承擔與歐洲共同安全與防衛政策有關的責任。2001年3月尼斯條約簽署，取消了所有關於西歐聯盟的重要條款，以反應科隆高峰會議以來歐洲安全暨防衛政策所取得的進展，並在條約中規定了政治與安全委員會的地位和職責。

(四)提出「歐盟安全戰略文件」

2003年5月2、3日，歐盟15個成員國與10個候選國外交部長在希臘的卡斯特洛里左島舉行非正式的會議，各國外交部長一致同意著手起草第一份歐洲共同安全戰略文

²²：王皓昱，《歐洲合眾國－歐洲政治統合理想的實踐》，臺北，楊智文化，1997年11月，第111頁。

²³：這也就是兩個擁有核子武器的歐洲軍事強國通過的所謂「新歐洲防衛憲章」（New European Defense Charter）的內容。

歐盟建軍的歷程與啓示

件，以因應國際安全形式的變化，並防止歐盟在處理國際危機時再度發生分裂。因為伊拉克危機導致美歐關係出現齟齬，歐洲內部也呈現分歧狀況；各國體認到：如果歐盟希望在國際安全問題上與美國進行實質性之討論，歐盟必須先就自己的戰略重點與利益取得一致。

2003年12月12日，歐盟高峰會議一致通過了高級代表索拉納先生提交的第一個「歐盟安全戰略文件」（The EU Security Strategy Document）。為進一步提高歐盟危機預防與處理能力及獨立防衛能力奠定新的理論基礎。「歐盟安全戰略文件」分析了冷戰結束後歐洲安全形式的變化，闡述歐洲在此一形勢下面臨的新安全挑戰，其中包括恐怖主義、大規模毀滅性武器的擴散、區域衝突與有組織的犯罪等，並提出了三個歐盟安全戰略目標以捍衛自身之安全。

貳、建軍計畫與歐洲部隊

「歐洲防禦共同體」失敗之後，1954年9月，美國、加拿大、英國、法國、比利時、荷蘭、盧森堡、西德與義大利等，9個國家外交部長於倫敦召開九國會議（Nine-Power Conference），商討如何處理西德重建武力的問題。會中通過「最後決議書（Final Act）」，為規範西德武力與西德貢獻防衛武

力找尋解決方案。3個星期之後，布魯塞爾條約的五個會員國與西德及義大利外長再度於巴黎集會，修訂布魯塞爾條約，並由7國簽訂四份決議書，將布魯塞爾條約組織更名為「西歐聯盟」。透過北約，美國向西歐國家提供了面對蘇聯威脅的安全保證。因此，當1958年歐洲共同體成立之時，西歐已經形成「歐洲防務和軍事安全由北約、西歐聯盟和成員國負責，歐洲共同體則為民事機構」²⁴的分工格局。在這個機制之下，西歐聯盟除了提供相互之間的安全保證外，成員國雖也建立了軍事統合機構，由統一的軍事指揮機關負責制定防衛計畫，但組織、訓練、裝備和部署歸屬於北約的盟國軍隊。冷戰期間，美國在歐洲大陸部署了30萬部隊，並負責提供主要的核保護傘和指揮力量。而歐洲盟軍最高統帥一直由美國將軍擔任，保證了美國在歐洲安全防衛上的主導及支配地位。西歐聯盟只能在歐洲防務中承擔次要和附屬的角色，除了提供相互間的安全保證外，西歐聯盟沒有屬於自己的軍事力量和指揮機構。由於西歐聯盟和北約功能重疊，且成立之後的部長理事會議常未能如期舉行形同休眠狀態。

一、法德推動「歐洲部隊」成立與發展

1983年3月美國雷根政府提出「戰略防衛機先計畫」²⁵（The Strategic Defense

²⁴：Anne Deighton, "European Security and Defense Policy", Journal of Common Market Studies, 2002, Vol.40, No. 2, p.720.

²⁵：即俗稱「星戰計畫（Star War）」。

Initiativ, SDI), 法德兩國意識到歐洲安全對美國重要性降低, 因此決定加強法德兩國之間的防衛與戰略協商, 密切軍工企業方面的合作。1987年11月, 法德兩國進一步建立兩國外交與國防部長組成的「法德安全與防衛委員會」, 並商定組建一個法德混合旅 (Franco-German Corps), 常駐西德的斯圖加特, 1992年為提供西歐聯盟執行「比得堡任務」而擴建成為有5萬多人的「歐洲軍團」 (Euro-corp), 類似的多國部隊還有「法西義南歐-地中海快速反應部隊」、「英法荷聯合部隊」與「英法歐洲空軍大隊」等。

二、西歐聯盟擔任北約的「歐洲支柱」

當西歐聯盟建立初步的軍事能力與指揮機構, 從本土防禦向域外行動轉變職能, 北約為確保仍居歐洲安全主導地位, 決定在內部發展歐洲支柱, 建設「歐洲安全與防衛特性」 (European Security and Defense Identity, ESDI), 另外並提出了多兵種聯合特遣部隊概念 (Combine Joint Task Force, CJTF), 1996年北約柏林部長會議宣佈, 未來組建CJTF部隊在必要時可出借給西歐聯盟領導的軍事行動, 西歐聯盟不僅有了新的地位, 並成了北約與歐盟之間的關鍵中介角色。到了1997年「阿姆斯特丹條約」改進歐盟條約「共同外交與安全政策」機制時, 雖然北約仍負責歐洲防衛任務, 但歐盟可承擔彼得堡任務, 並進行政治決策; 西歐聯盟則負責軍事行動計畫、作戰指揮、軍力配置與軍備合作。

三、赫爾辛基宣言與歐洲建軍計畫

2000年11月歐盟在布魯塞爾召開各國部長會議, 就赫爾辛基宣言, 正式啟動了以歐盟為主體的建軍方案。會中各國承諾將提供10萬名官兵、400架戰機及100艘戰艦與歐盟成立快速反應部隊。兵力額度的分攤, 依國家大小自願訂定, 德、英、法3國承諾的兵力, 從12,000人至13,500人不等, 為數最多。

歐洲國家現有部隊總合超過兩百萬, 抽調兵力成立快速反應部隊自是不成問題, 但是能否建成一支應付危機的部隊則須經過時間之演練、累積合作經驗方有可成。因為歐洲國家之軍隊幾乎沒有遠赴其他戰區執行任務之經驗, 為了使快速反應部隊能夠名實相符, 歐盟各國必得添購足量的運輸機、貨運船艦及長程通訊系統。同時為了因應戰場環境的日新月異, 亦須購買相應的雷射導引武器與電子作戰裝置。冷戰後歐洲國家軍事預算已逐年減少, 一時之間建軍預算對各國而言實在是沉重負擔, 但各國仍相互承諾將在三年內設法解決預算短缺之問題, 以順利達成2003年歐盟快速反應部隊成軍之目標。

四、歐盟軍事能力建設與加強

在尼斯條約之後, 加快了歐盟防衛建設的進程, 提出了一系列計畫和措施以提升歐盟之軍事能力, 以消除「能力—期望差距」, 盡快將軍事力量投入實際任務。2000年6月歐盟舉行費拉高峰會議 (Feira Summit), 又決定在2003年底前建立一支

歐盟建軍的歷程與啓示

5000人的歐洲警察部隊，以保證歐盟具備處理危機的「民事管理」能力。這支民事部隊的任務是迅速前往衝突地區執行干預危機和維護社會治安的使命，在展開行動時與歐洲快速反應部隊進行協調。

2000年11月，在歐盟各國外交部長與國防部長參加的「能力承諾會議」（Capability Commitment Conference）上，歐盟成員國同意向這支快速反應部隊提出總數達10萬人的兵源、400架作戰飛機及100艘作戰艦艇。要達到「赫爾辛基重點目標」的數量指標並不難，但要達成質量指標，尤其是執行彼得堡任務中所需要的軍事能力將是更艱鉅的挑戰。在「能力承諾宣言」（Declaration on The Capability Commitment）中承認，爲了按時達到赫爾辛基會議提出的重點目標（Headline Goals），各國需要進行4個方面的努力：一、提供該部隊的可獲得行、可部署性、可持續性和多任務性；二、發展戰略能力，包括戰略運輸、指揮與控制、情報與通訊能力；三、加強技術及行動能力，包括戰場搜索與營救能力、反導彈能力、精密導引武器、後勤支援等；四、加強軍工合作。²⁶

歐盟軍事參謀團²⁷隨後提出「赫爾辛基

重點目錄」（Helsinki Headline Catalogue）與「赫爾辛基軍力目錄」（Helsinki Force Catalogue）兩個軍事力量的目標清單。根據兩個目錄間的差距，軍事參謀團在2001年11月舉行的能力承諾大會上提出了第三個目錄：赫爾辛基提高目錄（Helsinki Progress Catalogue），標明了各國承諾的軍力與達到「終點目標」所需軍力之間的落差，以及消除落差的步驟。

2001年12月，歐盟萊肯高峰會議（Laeken Summit）中宣佈「通過歐洲安全暨防衛政策的持續發展，其能力的增強與相關機構的建立，聯盟現在有能力進行一些危機管理行動。隨著資產和能力的進一步強化，歐盟將取得實施更具挑戰的行動之能力」。

²⁸爲了彌補尚有的42項能力缺陷，該宣言的



²⁶：“Military Capabilities Commitment Declaration”，Brussels, November 2000.

²⁷：歐盟軍事參謀團（EU Military Staff, EMUS），在部長理事會架構內提供專業知識，並用以支援「歐洲安全暨防衛政策」，執行比得堡任務之早期預警、情勢評估與戰略規劃，執行「歐盟軍事委員會」指定的政策與決定。

²⁸：“Declaration on The Operational Capability of The Common European Security And Defense Policy”，Laeken, 14 and 15 December, 2001.

一項附件啟動了名為「歐洲行動能力計畫」(European Capacity Action Plan, ECAP)，成立了十九個行動計畫小組，以消除關鍵的24項能力缺陷。能力改善的主要是使用成員國之間現有的或未來的合作安排，提高歐洲防衛的有效性和效率；採用「由下而上」的途徑，以依靠成員國自願的努力來增加額外的能力。

經過了19個行動計畫專題小組的努力，有16項能力缺陷得以獲得解決。2003年5月19日，歐盟布魯塞爾國防部長非正式會議上，部長們宣稱歐盟在人道救援行動、維持和平與建立和平等「所有領域」已擁有了「行動能力」，實現了歐盟領袖在1999年赫爾辛基會議上作出的承諾。為了解決尚存的26項能力缺陷，成員國已經聯合發起了8個多國合作計畫，以改善歐盟的行動能力。

2003年5月，歐盟正式啟動解決歐盟遠程空運能力、金額高達180億歐元的採購計畫，雖然短時間之內，歐盟的軍事行動能力缺陷難以完全獲得解決，但至少已經朝向目標前進。

2003年1月，歐盟警察團（EU Police Mission, 簡稱EUPM）正式取代聯合國國際警察特遣隊（UN International Police Task Force, 簡稱IPTF），開始執行在波士尼亞與赫塞哥維納的任務。3月歐洲快速反應部隊也接管了北約在馬其頓的維和使命，6月，歐盟再作出決定建立一支由法國擔任指揮工作之緊急維和部隊，進駐剛果東部發生種族

衝突的地區，以穩定當地局勢。2004年8月9日，歐洲軍團（Eurocrops）又接管北約在阿富汗的維和任務。

參、歐盟建軍的啓示

歐亞距離雖有萬里之遙，但從歐盟軍隊執行聯合國東帝汶（East Timor）的維和行動與接管北約在阿富汗的維和任務來看，一旦東亞地區有事，歐盟軍隊介入擔任維和任務的可能性不低。

就政治與軍事領域來說，吾人可提出幾點建議以供我國拓展對外關係之參考：

一、鼓勵政、經、軍與學術界對歐盟發展之研究

隨著歐洲統合進程的不斷深化與廣化，屬於一個國際法人之歐盟影像就越來越清晰與實際，在跨入新世紀短短幾年來，歐盟的表現越來越讓人不可忽視，尤其是在政治與軍事領域的統合，遠遠超過過去半個多世紀的成就，在「歐盟憲法」中也展現出一個較以往更為具體的輪廓，儘管目前歐洲統合進程有些阻礙，但可以預見歐盟將展現更為有影響力的國際行為者角色。

長久以來，我國各界對歐洲之研究就遠不如美、日著墨之深，大學院校設有歐洲研究者亦寥寥可數。然今日之歐盟已是一個擁有近5億人口的龐大經濟體，對世界的影響力與日俱增，我國自不能不重視這個區域的發展。

只靠民間或少數學者的熱忱很難形成對

歐盟建軍的歷程與啓示

歐洲聯盟的研究風氣，須有政府的獎勵措施，帶動國內各有志於歐盟研究機構積極投入研究，才能鼓動風潮。我們從歐洲統合的歷程來看，歐洲從二次大戰的殘破蕭條與崩離析中，經由史匹尼里（Altiero Spinelli）、哈斯（Ernst B. Hass）等學者與莫內（Jean Monnet）、舒曼（Robert Schuman）等政治家的積極投入，帶動歐洲統合之工程進展；儘管各國之間充滿歧見，且有著南轅北轍立場，但終究達成令人寡目相看的成果。國內人才濟濟，只要政府訂定相關政策，集合政、經、軍與學術界之資源，相信會有相當豐碩之成果，以提供國家發展之用。

二、鼓勵政、經、軍與學術界與歐盟發展交流活動

我國發展對外關係時，國際間「一個中國原則」就像一個緊箍咒，只要在觸及政治敏感問題，便會成為難以突破的障礙。因此，我們可以從學術交流活動開始，延攬政、經、軍與學術界之菁英參與各型交流活動，透過多方面發展與歐盟之交流活動，增進我國與歐盟之間的了解。

台灣處於東亞重要之戰略要點，值此中國大陸崛起全球焦點投向東亞之際，我們不能昧於潮流趨向，避談其對台灣產生的威脅，漠視這個問題只會讓台灣在全球化浪潮下日益被邊緣化。

我們常一廂情願地認為台灣符合美日安保條約中之「周邊有事」，一旦台灣海峽發

生軍事衝突，美國與日本便會援引該條約介入。這想法不僅過於天真且非常危險；對於中華民國在台、澎、金馬建軍備戰近一甲子所堅持的國家利益與民族前途也失去意義。國際局勢在不斷地變動中向前推進，我們必須不斷地調整以適應變化，才不至於被淘汰而喪失國家利益與民族前途。而與世界各區域維持關係、交流自然可以多增加朋友。

接觸是溝通的開始，發展各界與歐盟的交流活動乃是增進彼此了解的必要途徑，歐盟之安全暨防衛政策發展朝向軍事維和行動與人道救援任務為主，這點在未來台灣海峽和平方面將有可發揮之處。

三、對歐盟提供人道與人權援助

由於中共不斷政治打壓，使我國邦交國日益減少，大大限縮了拓展外交之空間與機遇。近年來我國在歐洲唯一邦交國梵蒂岡（Vatican, The Holy See），亦傳出頻向中共拋媚眼！我國在加強對歐關係的進程中，發展正式邦交困難重重之情況下，可以嘗試經由低層次政治（low politics）的人道與人權援助管道，提升國際形象，或可打開另一軌道之外交關係，進而促進與歐盟之關係。

作·者·簡·介

江碧華

輔仁大學中文系、政治大學外交研究所一戰略與國際安全組；現任景文科技大學中校教官。