

行政院國家科學委員會專題研究計畫 成果報告

歐盟的後現代主義安全觀：觀念理論、政策機制、任務行動(I) 研究成果報告(精簡版)

計畫類別：個別型
計畫編號：NSC 96-2414-H-004-030-
執行期間：96年08月01日至98年07月31日
執行單位：國立政治大學國際關係研究中心

計畫主持人：甘逸驊

計畫參與人員：碩士班研究生-兼任助理人員：何弘冠
碩士班研究生-兼任助理人員：梁秋瑩
碩士班研究生-兼任助理人員：謝宜芳

報告附件：國外研究心得報告

處理方式：本計畫可公開查詢

中華民國 99 年 01 月 05 日

96 年度國科會一般型計畫

結案報告

壹、摘要

本研究「歐盟的後現代主義安全觀：觀念理論、政策機制、任務行動」(NSC 96-2414-H-004-030-)的主要目的，在於探討安全政策的合作在歐洲整合的進程中的角色與定位，歐洲安全政策中的多元層次發展與多元動機與型態，以及歐洲安全對於整體「安全研究」的影響。

在歐洲統合的進程中，由於其高度的主權意涵，「安全」政策整合的進程較其他政策緩慢，卻又對於整體歐洲統合具有深遠的影響。事實上，歐洲國家尋求在安全議題合作的嘗試一直在進行，冷戰結束所造成國際環境的變遷更提供歐洲強化安全合作的機會。然而，歐洲統合的「公民強權」色彩是否可能轉化為「軍事強權」，仍是高度爭議的研究課題。

本研究計畫強調，現有有關歐洲安全政策的整合是否促使歐盟「軍事化」的辯論，基本上仍是從具傳統「現代主義」色彩的論點予以評論，亦即安全政策仍屬國家集權論的政策領域，與其他的政策與單位具有明確的界線，如此的討論忽略歐洲在主權觀方面的演變，以及由此衍生出新的安全概念。相對地，本研究提出從「後現代主義」的觀點，強調歐洲安全政策的整合進程，是一個不斷解構、建構與再建構「政策空間」的過程，這個安全「政策空間」尚未具明確的邊界，在空間之內，相關組織、機制與政策發展進行政策合作的安排，並牽涉包括政府與社會的多元角色，且包含不同的機制範圍。同時，歐洲安全觀念所追求的價值體系與政策目標，也與傳統有所差異。

本系列的研究主題以三個範疇來解析歐盟安全的進程：第一，在觀念與理論方面，歐洲安全政策菁英與大眾的態度與反應，取決於歐洲內部與外部在威脅認知上的變動；第二，在政策方面，歐洲安全決策產出的程序，應放在國家層次與聯盟層次探討，政策也應包含更為廣義的範疇；第三，在實際的任務行動方面，歐盟在政策形成後，針對區域的衝突或威脅所採取的實際對應方式。藉由在此三個範疇的探討，本研究計畫試圖提供不同的檢驗理論基礎，以期對歐洲安全政策在歐盟整體統合的地位，以及歐洲安全與安全研究的關連，有更為清楚的認識與界定。

貳、研究重點

為了深入研究歐洲在安全觀念與政策合作的演進與轉變，此一研究主題以三個範疇解析歐盟安全的進程：第一，在觀念與理論方面，歐洲安全政策菁英與公民的態度與反應，取決於歐洲內部與外部在威脅認知上的變動，同時，對於歐洲安全的研究，也試圖尋求適合的理論予以解釋；第二，在政策方面，歐洲安全決策產出的程序著重在國家層次與聯盟層次探討，另外，政策包含更為廣義的範疇，包括歐盟在機制方面改變以應對新安全環境的作為，以求取在實力與保證之間，以及利益與道德之間的平衡；第三，在實際的任務行動方面，歐盟在政策形成後，針對區域的衝突或威脅所採取的實際對應方式。本研究採取以此三個範疇做為研究面向的主要目的，是兼顧影響歐洲安全政策合作的象徵與實質層面，並且探討歐盟在此三範疇的整合，如何影響到範疇間相互的運作，以檢驗歐洲安全的意涵與傳統安全的差異。

傳統的安全政策具有高度的主權意涵，安全幾乎屬於國家集權論的政策領域，亦即具有中央的決策機制與工具，與其他的政策與單位具有明確的界線，被視為「現代主義(modernism)」政策的代表。傳統對於安全的界定，至少可以從四個變數來審視：第一、目的—安全的研究與實踐首重被研究主體(主要是國家)之生存；第二、指稱主體(referent object)—安全研究所針對的特定目標通常是國家、政府、領地、社會；第三、實存威脅(existential threat)—針對指稱主體所構成生存持續威脅的強度與廣度；第四、非常手段(extraordinary measure)—如何處理實存威脅所需採取迥異於正常的處理方式，例如武力的使用。

有別於具「現代主義」色彩的傳統安全運作模式，歐盟在安全政策合作的發展，卻是具有「後現代主義(post-modernism)」的特色，雖缺乏中央集權的建制，但是其安全政策位於特定的「政策空間(policy space)」，此一空間尚未具有明確的邊界，而且此空間同時具備足以促使將安全政策推向建構安全架構的動力與障礙。在歐盟的統合過程當中，已經發展出不同的「政策空間」，新的「政策空間」之形成是建立在各角色在相關組織、機制與政策發展方面的合作，這樣的空間可以跨越不同的議題範疇邊界，牽涉包括政府與社會的多元角色，且包含不同的機制範圍，而其主要的目的即在於保護歐洲的公民、拓展歐洲價值體系的廣泛適用、與提升歐洲整體的利益。本研究即試圖從後現代主義的特色檢視歐盟在安全「政策空間」的整合過程。在歐盟安全議題的「政策空間」當中，存有相當的「柔性機制(soft institutions)」與政策實踐。歐洲安全「政策空間」的形成是一個不斷建構與再建構的過程，包括對於政策議題的界定，以及相關機制與其他的議題安

排。在建構的過程當中，觀念與政策概念的動員、政策取向的社會意涵，都是關切的焦點。圍繞在機制與政策的合法性問題，取決於介於政策架構間的競爭。因此，有關歐盟安全「政策空間」的探討，主要聚焦於機制發展演進與合法性概念之間的關連。

參、研究過程

本研究的進行主要圍繞在上述三個主要研究範疇加以討論：

觀念與理論

歐洲安全政策整合的相關概念影響會員國的態度與反應，以及對於主導安全議題菁英的共識形成。歐洲國家在安全議題著重在尋求共識，但其真正的目的在於面對危機時刻意避免在國家層次採取行動的考量，常重於集體行動的執行。形成共識的程序在歐洲歷次在安全政策整合的過程當中，經常以諮詢實踐的方式呈現，亦即經由資訊交換的網絡建立，逐漸產生信任與互動的基礎，並藉由實踐的運作，建立起互信的機制。

探討有關歐盟會員國安全政策合作觀念形成的主要驅動力量，已從以下三項因素著手：

第一，追求合法性：基本上，歐盟機制與會員國對於安全政策的合作是基於其合法性的建立，歐盟在安全政策整合的意圖主要將聯盟視為某種型式的安全共同體，而這主要又分為內部與外部的因素，在歐洲內部方面，歐盟藉由不斷的擴張以擴大其安全化的範疇；對外而言，歐盟強化安全政策的合作目的在於彰顯其全球的角色。藉由如此對內與對外在安全共同體上的宣示與實踐，使得歐盟的安全政策合作之合法性，得以在持續追求的過程中予以強化。馬斯垂克條約賦予歐盟處理所有有關安全層面的合法性，而阿姆斯特丹條約則提供歐盟軍事能力的管道。

第二，會員國的利益：由於歷史、地緣政治與各國與主要強權的關係，歐盟會員國各自存有對外關係與安全上的利益，當歐盟需要在聯盟層次決定共同安全政策時，會員國的特殊利益必須被考量。從自由政府間主義(liberal inter-governmentalism)的角度來看，當聯盟意圖採取共同行動時，各會員國可輕易將各自的利益加諸其上，但未必所有的利益考量都會直接影響共同安全政策的

形成，妥協或建設性的沈默也是會員國的選項，因此有兩類的利益是可能直接影響的因素，一是必須區別在安全政策上足以扮演強權角色的會員國，以及其他的會員國，英、法、德無疑在軍事力量上、國際社會的政治影響力、與聯盟外大國(美、俄、中)的關係與影響力，遠甚於其他國家；二是在某些特定議題上，某些會員國基於特殊的直接利益，如果其他會員國並無如此直接的關係，則不論這個會員國是否為大國，其利益將會被特別處理與照顧。但是重點是，儘管大國或某些具特殊利益的會員國，可能刻意影響聯盟在外交與安全政策上的走向，但是在安全「政策空間」不斷建構的過程當中，會員國各自的安全政策與關切也受到聯盟的整體態度與利益所影響，例如英國傳統上強調本身在國際社會的角色與美國的關係，但是其本身政策受到「聯盟化」的關係，也使得英國在相當程度的安全政策上，保持與歐盟多數會員國一致的態度。

第三，內部與外部環境的安定化：歐盟非常重視在聯盟內部與鄰近區域(near abroad)，以及區域及全球安全環境的安全。歐盟試圖以較為全球的戰略角度檢視其本身的安全政策，與其他大國在相關政策的互動，例如歐盟對於美國的中東政策與全球反恐，就聯盟的層次而言，較從這些議題與更廣泛安全意涵之連結，例如以巴關係、宗教間的和諧、對整個回教世界的關係、軍事行動與其他面向的相關性而著眼，而非如美國從單一事件或其獨自的國家利益決定行動。歐盟藉由對戰略角度來探求環境安定的態度，進而主張國際領導力與責任的重要性。當然，歐盟也深刻認知到由於會員國之間利益與實力的不平衡，以及歐盟整體在「硬性力量」缺乏整合的力量，因而形成對這個因素的限制，但是在安全「政策空間」的形成過程當中，歐盟與會員國對於國際環境安全的關切，以及由於在其他政策合作所形成「安全共同體」意識的強化，使得歐盟在此一因素影響下，對於其安全政策的整合，仍具有較為正面的發展。

歐洲安全政策整合的主要觀念，亦即經由諮詢與實踐所建構的互信基礎，與共識形成的模式，更重於實際政策或行動的產出，但是這樣的觀念形成程序與模式不容被忽視，因為其建立了歐盟在共同安全政策的基礎，使得歐盟儘管在不同階段中遇到挑戰，但仍試圖維持安全政策共識形成的原則。綜觀歐盟在安全政策的合作，其逐漸成形的共享觀念與互信的建立，並因此改變原有的戰略文化與原則，促使歐盟建立安全政策的合作基礎。

在面對實質的安全威脅方面，對於安全威脅來源的界定，由於無直接軍事上的威脅可能，歐盟主要著眼於基本的價值。阿姆斯特丹條約清楚界定歐盟的價值為自由主義、民主、尊重人權與基本自由、以及法治，而且重點是歐盟認為這些價值並非歐洲專屬，而是應該具普世意涵的。這些具自由主義色彩的價值不但構成歐盟對內的核心，也是歐盟對外政策的行為準則，因此價值建構了歐盟的認同。

歐盟在面對不同的威脅來源與實踐過程當中，制訂出與傳統安全不同的安全關切焦點。歐盟將以下五點分別視作安全威脅的來源，而歐盟意圖解決這些威脅的方式，主要仍是軍事以外的手段。第一，聯盟持續統合的鬆弛：歐盟特別強調堅強而持續的統合與合作是聯盟最重要的目的，而歐盟最主要的貢獻是將戰爭永遠排除在解決爭端的方法之外；第二，東歐國家的不安定：歐盟將其近鄰的安全視為聯盟的重要安全關切，而其解決的方法之一是這些國家的「歐洲化」進程，包括歐盟的擴張或特殊關係的安排；第三，俄羅斯的不安：歐盟的邊界已與俄羅斯接壤，歐盟特別重視這個東鄰大國的政治、經濟與社會發展，並且將俄羅斯在民主政治的改革視為關係到歐洲安全的重要因素；第四，地中海的情勢：歐盟認為環地中海地區對聯盟而言，具有戰略重要性，歐盟特別關切這個區域所存在的不確定性，包括獨裁政權與回教基本教義；第五，其他非關地緣的威脅：包括恐怖主義、跨國性犯罪、毒品走私、核子擴散、環境問題與移民問題等。

歐盟在安全「政策空間」建構的主要驅動力量與界定威脅來源的主要因素決定了其特有的「戰略文化(strategic culture)」。歐盟會員國在面對不同的議題甚或國際安全危機時，其所主要的關切尚不在於議題的本質，而是在於會員國在不同的戰略利益基礎上尋求共識，以及歐盟的行動對於未來政策整合的影響為何，亦即對於歐盟的防衛行為與組織、價值體系等方面，能否強化歐盟安全政策的「戰略文化」。歐盟在安全政策合作的過程中已經針對機制的重組、軍力使用的彈性與機動性、快速反應與現代化提出構想或實際作為。除了「戰略文化」之外，在某種程度上，歐盟已發展出特有的共同「軍事文化(military culture)」，這種文化的形成除了依賴各會員國間武裝力量的合作能力之外，也有賴於是否各會員國擁有共享的目標與達成目標的方式。雖然歐盟仍缺乏完全統合的軍事力量，然而由於各會員國間軍事互動的增強，歐盟特有「軍事文化」的特質已相當明顯。

綜合上述在歐洲安全政策的觀念與理論形成過程的討論，探討歐盟安全政策合作必須確認其政策的本質，如果歐洲的安全政策仍屬於「現代主義」的範疇，亦即安全政策仍屬於主權國家得獨佔的權力，唯有國家內的中央政府有權以國家利益之名，進行大規模的強制行動，以及其安全政策主要處理戰爭與衝突等問題，且國際合作或條約都可在國家安全的名義上予以停止，則依照「現代主義」的規範，歐盟顯然存有期望與能力之間的落差。歐盟在安全政策上的合作，仍有賴會員國之間共識的形成，甚至是外部力量(例如北約或美國)的影響。

然而，如果依照「後現代主義」予以檢視歐盟安全政策整合的基礎，則可以發現歐盟安全政策雖然仍在政府間主義的架構之中，但「強度的『跨』政府間主義(intense trans-governmentalism)」或許更能精準地描繪聯盟在安全政策上合作的實際狀況。瞭解歐盟的安全政策，必須從其他更為緊密的合作所形成的決策模式與治理方式為基礎，聯盟的政策形成與治理已經是一個多元層次與多元議題的網

絡連結，其政策結果的產出不一定是政府與政府「間」的權衡折衝，但可能就議題的性質與相關的利益角色，進行「跨」國界的協商。歐盟安全政策的多元特色反應了全球化時代的複雜，因此如同一般主權國家將有關安全議題的資源與決策予以中央集權的作法，不適合聯盟的決策模式。當然，聯盟本身因為其特有的國際對話管道與地位，在行使其安全政策的權力時，可能會產生與個別會員國目標與利益不盡一致的政策，並且對會員國產生拘束力，而使得歐盟得以進行集體的行動。在達成安全的工具方面，「後現代主義」傾向於排斥武力的使用，並且強調道德意識不但適用於國內也同時適用於國際政治。歐盟安全政策的特殊還具有另一特色，亦即所謂的「無管理形式的政府(government without governance)」。歐盟的統合在其內部的管理機制當中運作，安全政策也同樣受到這樣的機制影響；但另一方面，歐盟的安全政策又受到更為廣泛的架構(包括區域與全球)所制約。

簡而言之，傳統的安全政策與議題侷限在以主權國家為研究範疇，歐洲的安全合作提供了另外一個得以同時檢視「傳統」安全與「新」安全的案例。超越主權與國家概念的「後現代主義」較能清晰地檢驗歐洲在聯盟層次與國家層次在安全政策的互動。如同其他歐盟政策的過程一樣，歐盟的安全政策是一個複雜的「議價」與問題解決的過程，並因此形成一個與集體行動相關的溝通網絡，以及因此所形成或建立的相關機制能力的累積。

政策層面

由於歐盟在安全「政策空間」的整合進程是一個不斷建構與再建構的過程，而其政策的主要目的在於維持存在於利益、任務與能力之間的永續平衡，而不只是單純的建制架構的發展。因此，政策層面包括了機制的建立，而機制則包含狹義的決策過程與條約規章，與廣義的形成中的規則與協定，當然也牽涉到組織的角色與分工。

從「單一歐洲法案」開始，歐洲即試圖以條約的正式規範方式，設定相關政策在機制發展的方向。到阿姆斯特丹條約生效後，「共同外交暨安全政策」以及這個政策與其他政策的連結，已在相關機制設立的層面成形。1999年科隆高峰會提出建立一支專屬歐洲的「快速反應部隊(Rapid Reaction Force, RRF)」，明確彰顯出歐盟有意擺脫單純「公民強權」形象的意圖，並以建立獨自的軍事力量以達成完成「彼得堡任務(Petersburg Tasks)」，包括維和、人道救援、危機處理等任務。同年的赫爾辛基高峰會上，多數會員國表達出對於歐盟採取這些任務的支持。2001年的拉肯高峰會更重申快速反應部隊的重要性，並宣稱這支部隊可以執行「彼得堡任務」的規範。

從新世紀開始後歐盟數項對於「歐洲安全暨防衛政策」之重大發展來看，歐盟將原本屬於「西歐聯盟」權責的「彼得堡任務」納入歐盟的範疇，可視為歐盟在固有統合領域穩固後所欲開拓的新領域，也是歐盟純粹「公民強權」面貌開始改變的時候。經過確定歐盟所必須承擔的任務後，歐盟試圖在「共同外交暨安全政策」的架構下，建構新的「歐洲安全暨防衛政策」，而在過去的數年當中，歐盟在政策方面特別著重在兩個面向的發展：第一是相關機制的建立，從負責該政策的高級代表一職，到「政治與安全委員會」、「軍事委員會」與「軍事幕僚參謀部」的設立，均可看出歐盟為強化歐洲國家之間在防衛政策的整合，所規劃出永久性質的合作機制；第二是針對各會員國個別軍力的增強與歐盟整體軍力的協調，歐盟在高峰會、國防與外交部長級會議(軍力承諾會議與軍力強化會議)，以及上述機制，經常提出對於軍力提升的檢討，並檢驗設定的「首要目標」是否能如預期完成。

經由機制的建立，除了應付經常性的政策制訂與建議外，歐盟安全政策的決策文化實際已受到相當程度的改變，歐盟與會員國已經將原本視為極具高度主權意涵的安全與防衛事務，視為歐盟重要的政策範疇之一；而對於軍力的經常性評估，則給予各會員國明確的目標，儘管距離所訂定之目標仍有缺失，但歐盟仍會時而宣稱已經達成期望，以鼓勵會員國在軍力提升方面的努力，並為未來設定更具企圖心的目標預留空間。

歐盟在安全政策上的制度化發展，通常是對於之前觀念的建立，所做的實踐。有關「共同外交暨安全政策」的機制架構，包含預算的提出、決策程序的設定等，都已漸次成形。藉由相關機制的建立，以及運作之後所形成的特殊文化，部分的歐盟機制已被「軍事化(militarization)」。

然而，歐盟安全政策整合的發展仍有負面的因素。從歐盟的機制來看，執委會內部就「共同外交暨安全政策」運作的緊張關係，以及歐盟機制間在安全「政策空間」形成過程當中所設下的限制，使得歐盟在安全政策上的整合，仍存有變數。另外，歐盟在以美國為首的國際反恐運動中呈現相對的弱勢，「後九一一時代」突顯了歐盟缺乏對於直接攸關軍事政策得以採取集體行動的共識與能力，似乎使得歐洲在安全政策整合的進程受到阻撓。歐盟會員國對於傳統上以美國主導的歐洲安全政策，受制於一個「分而治之(divide-and-rule)」的因素影響，包括外部因素(美國)與內部因素(某些會員國的態度)都刻意將歐盟內部對安全政策的不同立場加以區分，形成歐盟在形塑其本身共同安全政策過程中的障礙。

除此之外，儘管歐盟對於歐洲安全政策有關「安全」意涵多元化與任務整合的本質有相當程度的共識，但是會員國對於「軍事」層面的整合，仍存有歧見。從歐洲主義的觀點而言，歐洲安全政策的目的是建立一個專屬於歐盟的歐洲防衛

體系，有能力使用本身的方式達成政治的目的。為了表示對於歐盟自主安全政策的決心，包括如法國、德國、比利時與盧森堡等國家曾經主張，如果歐盟會員國對此問題暫時無法達成共識，有此意向的國家可以自行在「歐洲安全暨防衛政策」的架構下先行整合，以免被那些要求統合進程應放慢速度的會員國所牽制。另外，主張歐洲的統合(例如在安全政策上)仍應建基於主權國家之間合作意願的國家，尤其是以英國為首再加上中東歐新會員國，認為美國仍是主導歐洲軍事架構的力量，因此北約的存在仍有其意義。

對於歐盟安全合作在「政策」層面的探討，本研究檢驗了兩個實際的案例，以瞭解歐盟會員國在面對重大議題時，是否符合如上所述聯盟對於價值、觀念與戰略文化的共識形成過程之重視，高於對於狹隘的軍事面向整合的關切。第一個案例是美國的伊拉克政策，2002-2003年歐盟會員國對於美國以軍事方式解決伊拉克問題的歧見，究竟彰顯了歐盟在安全政策整合的困難，亦或提供進一步整合的機會？就會員國對安全議題的認知與解決是否存有共識而言，伊拉克議題是個通例，亦或只是一個特例？對於美伊戰爭的政策，歐洲國家的態度基本上分成贊成、反對，或對戰爭保持中間立場，但值得深入探討的是，歐洲國家不同的立場，究竟是針對各國的國家利益、美英同盟發動戰爭的原因與正當性、對於美國的支持、還是對於歐盟本身安全政策的考慮？同樣重要的是，伊拉克戰爭之後，歐盟對於包括伊拉克重建以及其他安全議題，例如中東和平與伊朗核武計畫等，歐盟在安全政策上的整合是朝正面或負面的方向演進？

事實上，歐盟的第一份「歐洲安全戰略(European Security Strategy)」在會員國對伊拉克戰爭具高度歧見後產生、「歐洲防衛局(European Defence Agency)」也於之後成立、會員國達成歐盟與北約有關軍事架構的共識、對於反核子擴散策略的同意、歐盟三大國(英、德、法)對伊朗談判的主導權等，這些發展都在各會員國對於伊拉克問題仍存有歧見時發生，足見歐盟在經歷安全政策整合的危機後，亟思尋求共識的決心。

第二個案例是歐盟在憲法條約制訂的過程當中，對於攸關安全政策的規範，採取何種態度？在伊拉克危機與制憲過程中，德、法提出建立一個「歐洲安全防衛聯盟(European Security Defence Union)」，以期運用聯盟所有的能力來確保其人民與領土的安全，以及對於其戰略環境的安定有所貢獻。以德、法、比、盧四國所倡議的 Tervuren 架構，以形成一個歐盟內部的「北約」，這樣的提議引起多數歐盟會員國的疑慮，使得在制憲過程對於安全政策的討論中，主張維持北約優先的論調仍佔上風。事實上，美國與歐盟對於歐洲提升本身軍事力量具有相當共識，但是對於歐盟是否複製一套北約已有的軍事架構則是歐盟會員國內部爭論的焦點。經由不斷協商的過程，歐盟會員國得以獲致妥協，並將之列入憲法條約之中，包括軟化原來德法等國有意將北約集體防衛原則納入歐憲的主張，另外將建

立歐盟本身防衛能力的規範列為「結構合作(structured cooperation)」之中。除此之外，憲法條約對於快速部隊的建立、防衛政策的決策程序、聯盟的防衛任務等，仍保持高度的妥協性。綜觀整部憲法條約對於歐盟安全政策的規範，除了充滿妥協之外，歐盟的重點是提出戰略性的原則方向，例如主張歐盟的外交與安全政策，應該在符合聯合國憲章的原則下，以強化國際安全為目標，但卻缺乏實質的意義與作法。然而，對於歐盟會員國在內部與外部安全環境不利的情況下，歐盟仍在制憲的過程中，試圖對於安全政策整合尋求共識，藉由本研究在此案例的探討，有助於對於歐盟與會員國在安全政策共識形成的瞭解。

對於歐盟在安全政策層面整合的建構與再建構過程的研究，本研究強調不應從單純的線性過程予以分析，也不適合視作為不同政策領域的競爭，應該是類似不同卻又具重疊性的議題與事件去界定與再界定「政策空間」範疇的過程。某些議題不斷試圖擴張這個空間，因而形成了對於現有歐盟集體行動的挑戰與機會。尤其是如果仍從傳統的「現代主義」主權觀檢視歐盟在安全政策的進程，將忽略歐盟的特殊性以及其影響的層面。然而，必須強調的是，歐盟具有「後現代主義」特色的安全政策整合，未來不必然導引至「現代主義」的安全政策，這當然一方面是因為安全政策高度的主權意涵限制了聯盟朝集權的方向發展，但是更重要的是在歐盟安全政策的關切與得以發揮的領域裡，歐盟本身已發展出迥異於一般主權國家對應安全的態度與作法。

任務行動

在實際對外任務行動方面，歐盟面對安全威脅的務實反應在安全政策整合的進程中，具有相當的改變。從一九九〇年代對於發生在波士尼亞、科索夫等有關主權意涵的「分離主義」衝突，歐盟無法發揮整體的力量；「九一一」之後歐盟在全球反恐的角色並不明確；美國與伊拉克的衝突更彰顯出歐盟會員國對於「安全」政策的迥異。但是在「學習過程」中，歐盟逐漸形成集體界定安全威脅的能力，以及採取適當反應行為的共識。

早在「歐洲安全戰略」公布之前，歐盟已於 2002 年 5 月執行以歐盟名義進行的第一次軍事演習，代號為 CME 02。這次演習的假想狀況是發生在某大西洋小島上的種族衝突，其目的在測試歐盟決策架構下軍事面向與公民面向的整合程度，同時也檢驗歐盟機制與會員國在面對危機處理時如何有效合作。歐盟在「歐洲安全暨防衛政策」架構下第一次的平民危機處理任務則發生在 2003 年 1 月，由歐盟警察任務(European Union Policy Mission, EUPM)取代聯合國國際警察任務編組(UN International Policy Task Force, IPTF)，開始負責重建波士尼亞—赫塞哥維納(Bosnia-Herzegovina)當地的秩序。參與此次任務共有超過五百名警力與四

百名勤務支援人員，承擔監督與調查的工作，任務時間長達三年，年度預算為三千八百萬歐元，其中的二千萬來自歐盟預算。雖然 EUPM 主要著重在平民性質的警察任務，但也提供了歐盟承擔「境外任務」時機制與會員國協調運作的機會。

在第一次平民性質的危機處理任務之後，緊接著在 2003 年 3 月，依照聯合國安全理事會第 1371 號決議，歐盟接替北約在前南斯拉夫共和國馬其頓(The Former Yugoslav Republic of Macedonia, FYROM)的維和工作，成為歐盟的第一次具有軍事性質的任務。馬其頓的主要爭端起因於境內斯拉夫與阿爾巴尼亞不同族裔之間的衝突，這項代號為「和平女神(Concordia)」任務的主要目的是維持馬其頓衝突後的秩序，歐盟部隊的重點工作包括駐防鄰近阿爾巴尼亞、塞爾維亞與科索夫等邊界的以阿爾巴尼亞裔居民為主的地區。「和平女神」任務時間為六個月，總預算為六百二十萬歐元，歐盟的十五個會員國當中，高達十三國參與(除了丹麥與愛爾蘭)，以及十四個非會員國投入部隊，總計有三百五十位配備輕型武裝的軍事人員。雖然「和平女神」任務為一小規模的行動，在馬其頓衝突過後維和工作的主要艱困部分也幾乎由北約完成，但是畢竟這是歐盟各國第一次合作具有軍事性質的任務，因此仍具有高度的象徵性意義。

非洲是歐盟所關注，也是歐盟得以發揮影響力的地區之一。歐盟所執行的第一次歐洲以外的任務，即是在非洲的剛果民主共和國。剛果因長期的種族衝突與鄰近國家的干預所造成的內亂，使得數百萬平民死亡及流離失所，聯合國安理會於 2003 年 5 月通過第 1484 號決議文，授權歐盟執行危機處理任務，歐盟於當年 6 月 12 日開始軍事行動，代號為「月亮女神(Artemis)」。剛果民主共和國的交戰各方於 2002 年 12 月簽訂和平協議後，國內仍處於高度不穩定狀態。「月亮女神」任務的重點在於保護難民、平民與聯合國人員的安全，以及保衛重要機場。此項任務共部署一千八百名軍事人員，其中大部分為法國籍，英國與瑞典也派遣部隊支援，比利時與德國則提供非戰鬥人員，另外非歐盟會員的加拿大、南非與巴西亦參與任務。歐盟的「月亮女神」任務所彰顯的意義除了是第一次歐盟在歐洲以外所執行的軍事任務，更重要的是這項任務是第一次歐盟無須依賴北約在資產與軍力的協助，而由歐盟獨力運作。

在歐盟建立「歐洲安全暨防衛政策」之後短短的數年之內，歐盟在此架構下已經逐步拓展同時具有平民性質與軍事性質特色的行動，從 2002 年 5 月的軍事演習，翌年 1 月的第一次平民性質的危機處理，同年 3 月的第一次軍事任務，到同年 6 月的第一次歐洲以外的維和任務，以及之後聯合國所賦予歐盟的其他維和任務，歐盟不斷面對新的挑戰，而且任務益形困難。對歐盟內部而言，經由困難度持續「升級」的行動，改變了歐盟本身對於關於軍事面向任務的決策文化，也提升各會員國對於軍事上協同合作的能力；對外而言，歐盟對「境外」安全事務的投入，已獲得一定程度的認同，聯合國的授權即是明證之一。

有關歐盟各項任務的執行，另一項特別值得關注的重點是歐盟「同時」處理不同任務的能力與企圖。在「歐洲安全戰略」的政策意涵部分，歐盟特別指出本身必須具備同時執行數個任務的能力，雖然歐盟曾經肩負的軍事行動均非大規模的戰鬥任務，但畢竟在危機處理與維和任務，意即彼得堡任務所規範的行動，歐盟確有同時處理不同狀況的意願與一定的能力。

歐盟能否蓄積曾經執行過任務的經驗，繼續改變其決策文化，提升各會員國協同軍事行動的能力，以及歐盟相關機制與各會員國相互協調的程度，都將影響歐盟未來承擔類似或更具挑戰性任務的意願與能力，更將對於未來歐洲安全政策的整合，發揮直接的影響。

肆、研究成果

本研究在學術上所具備的潛在貢獻可以表現在下列數點：

(1) 對於現有「安全研究」的補充：無論是傳統安全研究將研究對象完全集中在單一的軍事層面，或是「新」安全研究議題範疇的多元化，基本上意圖解決的問題都是對於研究主體(國家或個人)形成直接威脅的探討。對於歐盟安全政策的研究，如果無法跳脫新舊安全研究的限制，而從歐盟所處的特殊國際環境與內部發展所形成對於價值的獨特堅持，則無法獲得歐盟安全研究的全貌。歐盟對於安全的需求主要建立在對於歐洲認同的追求，在內部或外部衝突解決的過程中，軍事力量並非主要的工具，相對地，「公民」的方式仍是歐盟發揮其安全力量的主要工具。然而，這並不意味著歐盟並無發展共同防衛能力的意圖，事實上，經由歐盟不同角色間不斷的協商過程，聯盟進行對於本身軍事能力的整合與增強，以便對內與對外強化歐洲認同，但是更為重要的是歐盟的目的不在於(至少目前如此)建構成一個軍事強權，甚或一個集體的防衛力量(至少從中立國如芬蘭與瑞典的立場)，而是藉由各種方式，包括軍事，來達成其所抱持的價值與追求的認同，以及安全政策的目標，例如軍事威脅管理能力的整合。所以從歐盟安全政策整合的研究，至少從以下面向可以強化現今的安全研究，一是安全威脅來源多元化，歐盟所界定的威脅較新安全研究的界定更為廣泛；二是威脅的對象，不論新舊安全研究，對於受到威脅的性質，基本上都認定為生存或利益，但對於歐盟而言，對於價值所受威脅的關切，更是歐盟安全政策的重點；三是安全政策的目的，歐洲安全政策的目的不只是單純的利益的維護或生存威脅的排除，而是具有更廣義的戰略目的；四是處理威脅的手段，整合具公民意涵與軍事意涵方式是歐盟對應威脅的主要工具。

(2) 對於歐洲統合或歐盟研究的強化：歐洲統合的進程是以較不觸及主權意涵的政策加以開展，例如基礎能源與經濟政策，當歐盟政策合作的領域逐漸向具有主權意涵的領域擴張，現有的研究偏向強調某些領域的特殊性，而將外交與安全政策與其他政策分開對待；同時，也容易忽略將歐洲統合對於傳統主權的衝擊加以考量。歐洲是開創現代主權觀念的發源地，當此主權觀妨礙歐洲所發展出的價值與利益時，也由歐洲再次就主權意涵加以重新界定。如果將歐洲統合視為一重新建構其議題與價值體系的長期而動態之演進過程，則較具主權意涵的政策整合發展稍微緩慢，但亦符合整合的模式，也就得到合理的解釋。但是必須強調的是，如此的一個整合過程與模式未必(或根本毋須)發展成目前已知的任何治理模式，例如政治上的統一，或有關聯邦或邦聯的爭論，而是如同歐盟發展至今已成為區域整合的典範般，另外演進成新的治理方式。雖然本研究的主要目的不在提供如此新的模式，因為歐洲統合的進程仍在進行當中，但是本研究提出在相關研究裏，一個重新思考的空間。

(3) 對於實際政策運作的瞭解：由於安全政策本身的高度敏感性與議題研究的操作難度，因此現有的研究傾向於從兩方面著手：一是從傳統的安全研究，亦即由主權國家的概念加以界定歐洲安全政策的整合，如此的方式正如同上述所言，將忽略歐洲統合的特殊性；二是就研究的方法而言，安全政策本身的特質使得許多基礎研究傾向藉由現有理論與資料，包括二手資料，做為研究的工具。這兩者所衍生出的主要問題在於，缺乏對於具有高度動態與變遷性色彩的歐洲安全政策的真正瞭解。本研究藉由密集與廣泛的第一手資料蒐集，並特別就歐盟安全政策的多元議題與角色特質，進行實地的訪談與文件的蒐集，已對於歐洲安全「政策空間」的解構與建構過程，從事系統性的探討，並提供相關領域動態的分析與解釋。

赴國外出差心得報告

壹、前言

本研究「歐盟的後現代主義安全觀：觀念理論、政策機制、任務行動」(NSC 96-2414-H-004-030-)的主要目的，在於探討安全政策的合作在歐洲整合的進程中的角色與定位，歐洲安全政策中的多元層次發展與多元動機與型態，以及歐洲安全對於整體「安全研究」的影響。為執行此一計畫，本人已前往捷克與德國兩國進行與歐盟機制、重要智庫、學術單位、會員國官方與國會的訪談。除此之外，藉由在兩國的機會，廣泛的與來自美國、歐洲與亞洲不同國家的重要智庫學者廣泛交換意見與建立關係網絡。藉由此次訪歐機會，本人得以加深對歐洲傳統大國與新興會員國對於歐盟整體安全觀與安全政策的瞭解。

貳、地點

捷克首都布拉格
德國首都柏林

參、訪問單位

捷克

布拉格查理大學國際關係研究所
布拉格查理大學政治研究所
布拉格安全研究中心
捷克國際關係研究所
捷克民主與文化研究中心
捷克國會
捷克外交部歐洲司
捷克外交部亞洲司
捷克國防部智庫

德國

柏林自由大學歐洲研究所
洪堡大學
德國科學與政治基金會
柏林歐洲學院
德國對外關係協會
愛德諾基金會
海因里希伯爾基金會
德國國會
德國外交部亞洲司
德國國防部智庫

肆、紀要與心得

整體心得：本研究試圖研析歐盟安全的進程，主要集中在以下的範疇：1. 在觀念與理論方面—歐洲內部與外部在威脅認知上的變動，影響了歐洲安全政策菁英與大眾的態度與反應；2. 在政策方面—歐洲安全決策產出的程序，同時出現在國家層次與聯盟層次，政策因而包含了更為廣義的範疇；3. 在實際的任務行動方面—歐盟的政策形成，針對區域的衝突或威脅所採取的實際對應方式。在本人前往捷克與德國進行訪談當中，分別就上述所提的三大範疇，進行深入的討論與研究，足以做為研究分析的學理基礎，並在訪問中進行就歐盟在安全問題具政策意涵的對話。歐盟在後冷戰時期，尤其是過去的十年中，先從實際的對外與安全行動進行合作，各會員國盡量求取共識，並在更為敏感的安全事務上，排除在具爭議性議題的分裂可能，如此逐漸形成了對於安全事務的決策文化，因而形塑了歐洲整體對於安全合作的觀念轉變。從歐盟安全事務的例證，可以瞭解到歐洲統合進程具有高度的衍生作用，對於歐洲研究應有相當助益。

歐洲對於安全合作的變遷：傳統上，歐洲國家將具有高度主權意涵的安全政策視為統合進程之外的領域，但在歐盟逐漸擴張與整體勢力強化之後，歐盟在安全政策上採取協商與合作的態度，因而影響到歐洲對於安全觀念的形成。雖然形式上歐盟各會員國對於軍事安全事務仍擁有排他性的決策權，但此種排他性的空間已逐漸縮小，而決定這種走向的卻是各主權國家本身的意願。如此的轉變值得研究歐洲統合的學界做深入的探討，並輔以統合理論加以比較之前與其他區域合作的案例。

歐盟的新安全觀：影響歐盟在安全政策態度轉變的主要原因之一，是後冷戰時期整體安全概念的變遷。雖然軍事安全仍是安全政策的重要部分，但已非唯一的構成要素，其他足以造成社會集體生存與永續發展威脅的來源，早已超越狹窄的軍事面向。例如，能源安全與氣候變遷已成為當前歐洲首要的「新安全」議題。因此，在強調傳統安全之外，藉由歐盟「軟實力」的豐厚基礎，歐盟已積極發展相關領域，並主導有關能源與環境安全的國際安全會議與相關計畫與討論，以融入興起的國際安全體系之中。

歐洲對東亞安全的重視：隨著整體對於安全觀的轉變，以往對於亞洲安全事務缺乏興趣與能力的歐洲，已逐漸將注意力放在東亞。東亞安全業已成為歐盟安全政策決策者、學術界與智庫的焦點，台海兩岸關係更是其中的關鍵。此次在捷克與德國分別的訪談中，訪談對象均不約而同以歐盟對亞太安全為討論的核心。在捷克與德國進行研究期間，雖然討論的焦點類似，但兩國立場不同：捷克強調與美國的跨大西洋關係，因此對於中國大陸與俄羅斯等可能對美國超強造成威脅的國家，較強調以圍堵的方式應對；德國則以傳統歐洲的利益為考量，強調平衡發展與俄、中大國的關係，且希望獲得實質的經濟利益，因此較為強調和解與交往。但對於歐盟整體的對外安全政策，無論是屬於傳統大國的德國或是新興會員國的捷克，都對歐洲在安全與對外事務的整合抱持正面的態度。

歐洲對兩岸政策態度的轉變：除了純學術討論外，本人此次歐洲之行所接觸到的歐洲、美國與亞洲的官員與學者，對於由台灣主動展現對兩岸關係的善意，均表示高度的支持與讚許。歐洲在傳統上對於東亞事務，尤其是台海情勢，抱持較為疏遠的態度。但在歐盟全球地位提昇與安全事務範疇不斷擴大之後，歐盟對於台海兩岸事務的關切，在過去數年中有明顯的提升。歐洲普遍認為兩岸關係已從之前的高度緊張，演進成為目前的舒緩狀態，有助於提供東亞安全一個友好的環境。因此，這些官員與學者均期望台灣能夠繼續推動兩岸關係的實質改善。另外，本人與歐洲相關官員的訪談中，對方均表示對於台灣致力於兩岸關係改善的支持之意，並強調歐洲一向主張賦予台灣「有意義的參與(meaningful participation)」。歐洲方面認為，當台海情勢改善之後，應能排除一些台灣在國際參與的障礙，有利於歐盟繼續協助台灣拓展國際空間。