

英國脫歐對歐盟共同防務政策之影響

林子立

東海大學政治學系助理教授

上個世紀的兩次世界大戰之後，歐洲菁英以區域整合的方式，結束了長達好幾世紀的血腥戰爭，創造了一甲子的繁榮與和平。經濟的成就有賴於歐洲聯盟（後簡稱 EU）扮演合作的平台，軍事上的安全就維繫在北大西洋公約組織（後簡稱 NATO）。在今日，無論歐債與歐元危機怎麼嚴重，歐洲還是世界上最富裕的區域；儘管恐怖攻擊在歐洲各大城市屢次發生，各國之間的戰爭發生可能性是微乎其微，依然是全球最和平、安全的區域。歐洲的成就，早已成為由戰爭走向和平的典範，各區域莫不以此為典範，企圖藉由歐洲的經驗，增進區域內的國家間合作以改善經濟發展的不足與降低潛在的衝突風險。然而，歐盟在各方面傑出成就的同時，也面臨了有史以來最大的分離挑戰，2016 年 6 月 23 日英國公投決定脫離歐盟（後簡稱 Brexit），帶來的不僅是對英國的衝擊，還有整體歐盟的政治、外交與安全。

Brexit 之所以舉世震撼，是因為英國是世界第五大經濟體，第五大國防預算，它是聯合國安理會的常任理事國，一個核武國家，北約的創始人和主要成員國，在軟實力方面，也是在世界上舉足輕重，光是吸引外籍學生的數量就僅次於美國。質言之，歐盟今日的成就英國人的貢獻不小，然而連英國人都主動脫離歐盟，那麼歐盟外來的走向就有必要性就值得深入的探討，特別是英國對歐盟的重要性與貢獻是在於歐洲外交安全事務，在 Brexit 之後，英國與歐盟在巴爾幹、烏克蘭、北非和土耳其等地區的戰略利益是否引發衝突，以及許多大國都想填補英國遺留下來的政治位子，種種因素使得未來英歐雙方在安全事務的合作帶來挑戰。¹

前述挑戰影響所及，歐盟的共同安全與防務政策（Common Security and Defence Policy，後簡稱 CSDP）在 Brexit 後的發展，關係到未來英國、歐盟各國、NATO 以及美國之間的競爭與合作，原因主要有四：一、當前歐洲所面臨的各種危機，乃是冷戰

¹ Malcolm Chalmers, (January 2017) "UK Foreign and Security Policy after Brexit", *Briefing Paper*, Royal United Services Institute for Defence and Security Studies.

結束以來最嚴重的，包含難以預測的俄羅斯、動亂加劇的中東地區，恐怖攻擊次數愈來愈頻繁，還有川流不息的難民湧入；二、英國是歐洲的軍事大國，乃是歐盟防務支出最高的會員國，根據 2013 年的歐盟防務預算，英國佔了 21%；三、英國的軍事科技也是整體 CSDP 發展的關鍵，歐盟軍工科技合作的共同防務市場為武器製造和進出口帶來龐大的經濟利益，Brexit 會影響歐盟會員國的採購成本和出口競爭力；四、英國過去是 CSDP 的主要設計者之一，擁有很大的政治和治理的影響力，現在英國退出後遺留下的領導真空勢必由德國取代，破壞了原本三強鼎立的平衡結構。雪上加霜的是，美國川普總統想要將美國抽離歐洲紛爭之外，讓歐洲人解決自己的問題，他批評北約盟國在軍費分擔上的不公平，也支持疑歐派，更公開倡言德國佔歐洲整合的便宜，使得傳統的北大西洋防務合作出現巨大的裂痕²。英國少了歐盟會員的身分，在 NATO 的代表性與影響力皆會受到挑戰。因此，稱 Brexit 是 CSDP 命運的決定性時刻一點也不為過。為此，可能的理想脫歐談判就顯得非常重要，目的在於創造雙贏而非報復性的雙輸。因此，各界開始呼籲歐盟成員國應就雙軌政治進程達成協議，未來 CSDP 新的治理模式，除了建立新的領導國家，也應該和英國保持夥伴關係，使英國繼續參與 CSDP。否則，NATO 與 CSDP 會形成一種競爭關係，大西洋安全合作不再是鐵板一塊，那麼俄羅斯與中國主導世界秩序的可能性又增高。

英國在歐盟共同防務政策中之角色

Before Brexit

1998 年，醉心於將英國打造成為歐盟領袖的 Tony Blair 與法國右派總統 Jacques Chirac 在法國的濱海度假勝地聖馬洛（Saint-Malo）簽署了宣言，賦予了 CSDP 法律基礎。英國從一個長期搖擺於歐洲整合的路線上，化身為外交事務的代言人並得到各國領袖支持，最重要要的就是憑藉自身軍事力量、國防工業以及對戰爭的經驗。鑑於歐盟與北約的會員國有高度的重疊性，歐盟整合的越成功，越想要主導自己的安全戰略，與北約之間產生了競爭關係。而三環外交的傳統，重視與美國特殊關係的英國向來反對 CSDP 擁有類似北約的作戰計畫或是指揮架構。雖然英國與其他歐盟國家一樣視俄羅斯為主要的威脅來源，也擁有相似的戰略利益，但是 2010 年保守黨執政後，慢慢把重心從 CSDP 轉移到 NATO。

² Daniel Keohane, (2017) "Brexit and European Insecurity", STRATEGIC TRENDS 2017: Key Developments in Global Affairs, Center for Security Studies.

英國從蘇伊士運河危機後，就希望以英美特殊的關係，在歐洲保持領導的地位。因此，英國投資了可觀的政治資本與資源協助歐盟發展自主的軍事能力，2004 年大力支持設立的歐洲防衛局（the European Defence Agency）就是一例。然而由於保守黨與工黨總是以歐盟作為競選的政治資本，導致當政黨輪替時，對 CSDP 的政策就會改變。舉例而言，波士尼亞與赫塞哥維納衝突後的歐盟軍阿爾泰亞行動（EUFOR Althea）首位盟軍指揮官就是英國上將 David Leakey。不過，當以疑歐為訴求而執政的保守黨在 2010 年上台後，英國對於 CSFD 的態度就趨向退縮。換句話說，Brexit 是 Cameron 的 6 年來歐盟政策的結果。從 2013 年的預算第一名，到對 CSDP 的軍事行動貢獻只排名第五，落在法國、義大利、德國與西班牙之後，而民事任務更是僅排名第七。³儘管第一任期 Cameron 聯合內閣政府是與親歐派的自由民主黨合作，但仍然無法阻擋英國越來越高漲的疑歐情緒。也由於對 CSDP 採去漸行漸遠的政策，倫敦自然開始採取從 NATO 發揮對歐洲安全事務的影響。

毫無意外的，聖馬洛宣言從保守黨執政後就沒有被落實，英國對歐盟防務局的分配款遲遲不願支付，反對透過在里斯本條約中的「常設結構合作」(Permanent Structured Cooperation, PSC)進行軍事整合。因此，英國被盟友批評為歐盟防務政策房間裡的大象，⁴諷刺英國讓政策一事無成，自己也成了尾大不掉的麻煩。從這個角度延伸下來，Brexit 其實正好讓大象離開了房間，為 CSDP 打開一個新的局面，少了英國的否決權，CSDP 的推動會容易的多。

After Brexit

然而當大象離開房間後，也會帶走資源。英國不僅是歐洲第一國防大國，同時也擁有否決權。作為 CSDP 的倡議國，失去英國的政治意涵大於真正的防務合作。整個 CSDP 所設計的治理模式，乃是由歐盟的核心國家帶領 CSDP 前進，德國取代英國後新的法—德領導，受到德國外交決策者的歡迎，德國經濟實力所挾帶的資源也最能承擔這個角色，積極的參與 CSDP 的整合工作。德國在 Brexit 後不到一個月的時間（13 July

³ 一到七排名分別是德國、荷蘭、波蘭、瑞典、法國與芬蘭。

⁴ Federico Santopinto and Megan Price (2013) National Visions of EU Defence Policy, Common Denominators and Misunderstandings, Centre For European Policy Studies (CEPS) Brussels.

2016），就公布了安全政策白皮書，願意在國際安全事務上承擔更大的責任，包括軍事行動的參與。同時，德國國防部長 German Defense Minister Ursula von der Leyen，也公開批評英國在歐盟防務的建立上一直在癱瘓進度。最後，在英國沒有真正的阻撓下，歐盟各國領袖在 2016 年 12 月 15 日的高峰會上達成在軍力發展、任務規劃和軍事研究等問題的政策決議。由此可知，CSDP 沒有英國的情況下，對於常設結構合作以及設置歐盟軍事總部等重大政策，會較容易過關。

面對英國人的選擇，為求穩定歐洲局勢，德法迅速的達成了一系列的合作協議，並得到歐盟外交和國防部長批准，形成了歐盟安全新計劃。同時也藉由羅馬條約 60 週年紀念，也就是建立歐洲共同體的國際法基礎，27 個會員國領袖，歐洲高峰會，執委會與歐洲議會的領袖群聚在羅馬，揭櫫了羅馬宣言，主張歐盟準備承擔共多的責任以協助更具有競爭力與高度整合的國防工業，承諾強化歐盟的共同安全與國防，同時與 NATO 有共緊密的合作。不過，德法之間仍然存在很大的戰略文化差異。舉例而言，法國作為聯合國安理會常任理事國的一員，對於全球安全有責任感的認知，如果必要時隨時做好單邊行動的準備。而缺乏核武的德國，則偏好聯盟共同行動，而且不願意在海外部屬強大的軍隊。

而如果歐盟各國能夠有氣度的接受英國以第三方合作的方式，仍然在 CSDP 上提供歐盟武裝與民間的資源給歐盟的安全防務，那就是較好的雙贏局面，既不用在體制內唱反調，又能在外分進合擊。歐盟向來避免太過遙遠的戰場與高強度戰爭，英國不管在福克蘭群島之役或是配合美國的全球反恐戰爭，都累積了豐富的作戰經驗能夠彌補歐盟這個缺陷。對此，英國首相 Theresa May 也是強調儘管英國離開歐盟，英國會繼續維持對歐洲全的承諾，英國離開的只是歐盟這個機構，而非歐洲。⁵

此外，歐盟各國都注重歐盟的防禦市場，也就是尖端國防工業的進出口，Brexit 之後，英國舉世聞名的國防科技像是網絡安全，研發（R&D）以及設計與工程等領域，也必須離開歐盟的單一市場。因此，強大的英國軍事工業成為英國未來與歐盟 CSDP 談

⁵ UK Prime Minister's Office, The government's negotiating objectives for exiting the EU: PM speech, Lancaster House London, 17.01.2017

判上一個重要優勢。簡單說，英國沒有歐盟的國防市場，或者過多的採購壁壘，都造成英國無法維持世界級的競爭力，soft Brexit 還是對雙方都好。

英國在 NATO 中之角色

英國在 NATO 角色有兩個特點，一是擔任歐美之間的橋樑，二則是強調英法合作。一如前述 CSDP 是始於英法聖馬洛宣言，而英國換黨執政後，在 NATO 裡的英法合體也展現於領導北約介入 2011 年的利比亞內戰。英法皆認為必須增強 NATO 中歐盟的力量，故不斷的深化雙邊的軍事合作。Cameron 政府的安全戰略觀在此展露無遺，一方面慢慢遠離歐盟防禦事務，一方面利用法國深耕 NATO。2010 年兩國簽署「蘭開斯特宮防衛條約」(Lancaster house treaty)，在國防、安全與核武方面，全面合作。其中最重要的作法，就是支持歐盟軍的預算，但是反對歐盟各會員國間的軍事整合。英國想要繼續維持在歐洲安全事務的地位，透過 NATO 與美國特殊的軍事關係是最理想的作法。然而困難的是，Brexit 之後，如何繼續對歐洲安全的保證轉化為英國對歐盟的政治影響力，竭力避免英國在歐洲大國的角色被邊緣化，導致美國直接與德法協商而使放空英國。

NATO 的重要性不會因為川普的個人因素而降低，但是未來歐洲的安全還是取決於德、法、英的軍事協調與合作，CSDP 與 NATO 的分進合擊，不應受到 Brexit 的影響。從二戰以來，NATO 的盟軍最高指揮官一向是由美國人出任，但是 29 位歷屆副指揮官(NATO Deputy Supreme Allied Commander, DSACEUR)中，只有 8 次是由德國將領出任，其他通通都是英國將軍。然而現在，現在已經開始討論是否應該由歐盟會員國的將領來擔任此一重要位置，畢竟歐盟國家佔 NATO 29 個會員國的 22 個。⁶重點在於，Brexit 之後，英國在 NATO 的影響力會受到多少的影響？換句話說，過去的 NATO 有英國扮演歐盟與美國之間的橋樑，而英國不在之後，橋樑是垮了，還是被其他歐盟大國取代橋樑的角色？

⁶ Albania, Canada, Iceland, Norway, Turkey AND United States are all in NATO, but not in the EU. Austria, Finland, Ireland, Malta and Sweden are in the EU, but not in NATO.

結論：NATO/CSDP — with or without UK

從事實來看，歐盟的軍事行動已經超越了傳統歐盟的領土，處理從西巴爾幹半島、地中海沿岸、非洲、印度洋、打擊海盜與恐怖份子，以及人口走私。這些無所不在的危機，歐盟或許可以獨自處理，然而能夠結合英國的力量，還是上上之策。的確，

Brexit 對歐盟的影響除了前述不確定感，更使得傳統大西洋合作變得非常複雜。光是在 CSDP 要達成共識就已經不易了，而未來英國必然會想藉由 NATO 發揮對歐洲安全事務的影響力。此外，美國總統 Trump 的外交風格則進一步加劇這種風險。對歐洲安全而言，英、法、德繼續在廣泛的歐洲防務工作緊密合作是極其重要的。

不管是德法主導的 CSDP 還是法英合作的 NATO，彼此之間都存在著戰略偏好的差異，但是不應為此而傷害所有機制的主軸：合作。理解到當今歐盟各式安全危機如此巨大，大西洋兩岸沒有一個國家有辦法置身事外，或是一手包辦處理所有危機。未來歐盟因應 Brexit 簽訂新的條約，可以將英國轉變成為一個特殊的夥伴，活躍的參與者，也可以將英國排斥在外。如果選擇是後者，那麼現行世界秩序的反對者將會雀躍無比。

法德防務合作下歐盟共同防務政策的前景與挑戰

陳蔚芳

東海大學政治學系助理教授

一、 歐盟共同防務政策的歷史背景與當前發展

（一）歷史背景：

歐盟的共同防務政策向來是歐盟政治整合工程中看似最有企圖心，卻始終缺乏共識的政策領域。1950 年代「歐洲防務共同體」的提案遭到法國國會否決，此後歐洲整合便一直聚焦在關稅同盟與單一市場；儘管「歐洲政治合作」在 1970 年代啟動，但是一直到冷戰結束以前，「歐洲政治合作」充其量只是成員國就國際政治議題進行外交協商的場域，未能真正發揮產生共同立場或聯合行動的作用。馬斯垂克條約為歐盟建立共同外交與安全政策（CFSP）的支柱，原本期望在過去的基礎上將成員國的外交與安全合作機制制度化，以在未來發展共同防務政策，但是由於歐盟在南斯拉夫內戰期間缺乏具體作為而大受譴伐，成員國因此痛定思痛，在英法防務合作倡議的基礎上，於 1999 年科隆高峰會上通過決議，建立「歐洲安全與防務政策」（ESDP，屬於 CFSP 的次領域，里斯本條約後更名為共同安全與防務政策 CSDP），發展對外行動的自主能力。

CSDP 的主要目標有二，一是加強成員國在安全與防務領域的合作，二是提高歐盟在衝突預防、危機處理、人道救援以及執行維和任務（統稱彼得斯堡任務 Petersberg tasks）的能力。據此，歐盟在 2003 年赫爾辛基峰會上提出「首要目標」（Helsinki Headline Goal），將歐盟執行對外任務的能力建設分為軍事力量（military forces）與民事能力（civilian capabilities）兩個部分，並在 2008 年與 2010 年先後更新「首要目標」的內容。此外，歐盟還在 2003 年提出「歐洲安全戰略」（ESS），這是歐盟首次就所處的安全環境、主要威脅來源以及未來戰略目標自主提出戰略構想，2008 年提出的「落實 ESS 的報告書」則意在檢討並更新 2003 年戰略的內容。以上述政策與戰略文件為基礎，歐盟自 2003 年開始已對外部署 35 項任務，並在歐盟體系內發展出相關的機構與配套機制。

（二）當前發展：

受到 2008 年金融危機以及 2010 年歐債危機爆發的影響，歐盟在安全與防務領域的合作幾乎停滯，歐盟高峰會議長達數年未就安全與防務合作進行實質討論，直到在難民潮、英國脫歐以及克里米亞危機的衝擊下，歐盟才於 2013 年年底的高峰會上回歸對共同安全與防務問題的重視（Defence matters.）。

2016 年 6 月 28 日歐盟高峰會以「共享願景、共同行動：更強大的歐洲」為題，聽過「歐盟外交與安全政策的全球戰略」（EUGS）。時間恰巧是英國脫歐公投後幾天，在各界對歐盟的前途與命運充滿懷疑的時刻，這份文件亦在宣示歐盟將以防務合作作為切入點，繼續推動整合的決心。同年 11 月 14 日歐盟外交事務與安全政策高級代表莫格里妮（Federica Mogherini）提出「安全與防務落實計畫」（Implementation Plan on Security and Defence, IPSD），歐盟外交理事會也同時提出建立「常設的任務規劃與指揮中心」，進行「年度協同防衛檢討」（Coordinated Annual Review, CARD）。

11 月 30 日由執委會發布「歐洲防務行動計畫」（European Defence Action Plan）中更設立「歐洲防務基金」（European Defence Fund），自歐盟預算中撥款 2500 萬歐元在 2017 年度作為提升防務科技的研發用，在 2020 年為止將總共撥款 9000 萬歐元，並且自 2021 年開始達到每年平均撥款 5000 萬歐元的預算規模，減少歐盟內部從事防務科技研發的中小型企業由於資金不足而難以進入防務科技供應鏈的困難。以上一系列的制度設計與政策規劃說明歐盟亟欲擺脫目前缺乏向前動力，內部歧見難平的困境，因此也有人提出是否歐盟將啟動「防務學期」（Semester on Defence），發展完全自主的安全與防務力量。

二、歐盟全球戰略（EUGS）的戰略構想與政策內涵

（一）戰略構想：

2016 年通過的 EUGS 由四個部分組成，分別就「核心共同利益」、「行動準則」、「政策優先」以及「行動落實」提出戰略設想與目標。EUGS 將維護和平與安全、促進繁榮與民主，以及鞏固以法治為基礎的全球秩序視為共同利益的核心，在促進團結一致、積極對外交往、承擔更多安全與發展的責任以及加強與夥伴的關係等原則上採取對外行動。對外行動的政策優先則包括聯盟安全、周邊穩定、衝突與危機處理、建立合作

性的區域安全秩序以及完善全球治理等；行動落實的基礎則仰賴一個可信賴的（credible）、具備快速且有效反應能力（responsive）以及能夠統籌協調（joined-up）成員國與相關機構的歐盟。

為了落實以上目標，避免共同防務政策只處於紙上談兵的階段，歐盟在全球戰略通過後也規劃一些重要機制以加快共同防務政策的實質進展。例如，歐盟過去在佈署對外行動時往往需要商借北約的指揮中心，或是利用英國、法國、德國、希臘、義大利其中一國的指揮中心進行任務規劃與指揮，難以發展出制度化的體系，也難以總結過去的經驗進行改革。因此，在 IPSD 中高級代表莫格里妮提出創設「軍事規畫與指揮能力」（MPCC）總部，針對歐盟在索馬利亞、馬里以及中非共和國的軍事訓練任務成立常設的統一指揮中心，與民事的指揮總部（CPCC）進行任務分工。此外包括「年度協同防衛檢討」（Coordinated Annual Review, CARD）、「歐洲防務基金」（European Defence Fund）以及「常態性結構型合作」（Permanent Structured Cooperation, PesCo）等都是落實 EUGS 的重要機制。

（二）政策內涵：

根據 EUGS 的評估，歐盟當前主要的安全威脅來自恐怖主義、混合威脅（hybrid threats）、網絡與能源安全、組織犯罪、氣候變遷、全球經濟波動、外部邊界管理等，其中多數具有跨國界甚至無邊界的特徵，因此，歐盟當務之急是發展出更完全以及自主的安全與防務能力，唯有如此，歐盟才有可能扮演其所期待的安全角色。

在發展共同外交與安全政策的過程中，不難發現，推動共同安全政策較推動共同外交政策的難度大，而推動共同防務政策的難度又大於推動共同安全政策的難度，因此歐盟共同防務政策的進展一直是這些政策領域中最為緩慢的。究其原因，一方面在於共同防務的構想觸及成員國極其敏感的核心主權議題，推動共同防務勢必壓縮成員國自主防務的空間，另一方面，歐盟國家的防務預算長期以來普遍偏低，推動共同防務勢必涉及防務技術與設備的協同及更新，成員國未必有意願或預算進行投資。

歐盟在此時推出新一版本的全球戰略，除去為了消除外界對歐盟存亡的疑慮，鞏固內部自我信心，緩和近年來層出不窮的危機所帶來的震盪，主要的關鍵也在於總體安全環境自 911 事件以及美伊戰爭後已發生重大變化，歐盟難以再依賴舊有思維應對危機與挑戰，必須重新構思其在安全領域的定位與角色；更甚者，歐盟國家間不同世

代、規格與標準的軍力及防務技術與設備，也為歐盟部署對外行動帶來許多困難，因此必須進行改革。歐盟在 2016 年所提出的一系列與共同安全及防務相關的政策文件，便呈現對此變遷的戰略判斷與改革規劃。

首先，歐盟認知到在安全環境日益複雜的情況下，過去曾提倡的「有效多邊主義」(effective multilateralism) 已經不足以應付新型的挑戰與危機，歐盟必須具備自主的防務特別是軍事能力，才能保障其領土、邊界甚至周邊的安全。其次，歐盟也承認安全與發展合作的關係越來越密切，開發中國家的發展困境往往加重治理難度，激化內部政治分歧，並帶來人道危機，成為區域穩定的潛在威脅，2013 年衝擊歐洲大陸的難民潮便是敘利亞戰爭的苦果。因此，如何協助開發中國家改善發展困境，深化與開發中國家的對話與合作，才能從源頭鞏固歐盟的邊界穩定與安全。再者，由於內外安全環境日漸交錯 (intertwined)，外交、安全及內政不再是彼此獨立的政策領域，也促使歐盟重新思考如何提出更全面的安全觀。因此，歐盟在 2016 年的全球戰略中提出「整合型途徑」(integrated approach)，包括運用不同面向 (multi-dimensional) 的政策工具、區分衝突或危機不同階段 (multi-phased) 的特性、採取不同區域層次 (multi-level) 的行動、以及結合多邊解決 (multilateral) 的方式，承擔更重要的安全角色。⁷

三、法德防務合作的意涵以及歐盟共同防務政策的前景

(一) 法德防務合作的意涵：

法國與德國過去時常被並稱為「法德軸心」(Franco-German Axis) 或是歐洲統合的火車頭，此與兩國多次共同推動歐盟重大政策或條約改革有關。然而由於兩次世界大戰的歷史遺緒，德國在安全與防務領域一向謹慎克制。舉例而言，德國一直到 1999 年才在北約空襲南斯拉夫任務中首次參加域外任務，在 2001 年阿富汗戰爭中才第一次對外部署地面部隊。也因為如此，德國一直被視為經濟上的巨人，軍事上的侏儒，因此法德軸心在過去從未涉及軍事或防務領域。

⁷ Thierry Tardy, 'The EU: From Comprehensive Vision to Integrated Action', Brussels: EUISS, February 2017, p. 1.

然而在 2016 年 7 月中旬德國所公布的國防白皮書中，德國提出重啟「歐洲防務共同體」、建立「歐盟軍事行動指揮總部」以及深化「常態性結構型合作」等，是德國在冷戰結束後首次就歐盟共同防務議題積極表態。究其原因，一方面來自於德國在解決歐債危機期間日益鞏固的領導角色以及政策自信，另一方面則在於德國一直將歐盟視為德國的命運共同體，烏克蘭危機使德國意識到已難以再迴避軍事、防務與安全等議題，在英國與歐盟關係前景未明的情況下，德國更應與法國肩負起共同安全與防務的領導責任。共同防務政策是法國一直躍躍欲試的領域，德國也深知這些提案必會獲得法國的支持。

由於強調北約優先以及重視與美國的特殊關係，英國過去曾多次否決共同防務的提案。在英國脫歐公投通過後，為法德防務合作以及歐盟共同防務帶來新的機會之窗。儘管英國威脅要杯葛，法德在 2016 年秋天於斯洛伐克首都 Bratislava 舉行的國防部長會議上，仍然呼應歐盟在 6 月通過的全球戰略，宣示將共同推動防務合作。2017 年法德多次舉行高峰會議與聯合內閣會議，在共同防務、反恐、移民與氣候變遷等問題形成共識，重申法德軸心的角色。2017 年 7 月中旬的兩國高峰會議後，法德進一步提出共同研發新一代的戰鬥機、地面作戰系統以及歐洲無人機開發等合作計畫，以及支持歐洲防務基金啟動。

（二）對歐盟共同防務政策的影響：

（1）歐洲安全是一個龐大且複雜的概念。如何定義安全的主體為何？是成員國的安全抑或歐盟公民的安全？隨著主體的不同，所欲維護的價值與目標也就不同，對威脅的定義以及獲得安全的途徑也將存在不同認知。歐盟的共同安全與防務政策至今已有近二十年的歷史，歐盟也曾提出數份安全戰略文件以及政策白皮書，但是如今看來大多已經不合時宜，難以應付當下的安全挑戰。然而，儘管歐盟在 2016 年所提出的全球戰略在目標與方法上均有所突破，但是仍然很大部分仰賴成員國的自願配合。就目前而言，歐盟機構對此較為積極，成員國中除了法德等少數國家以外，多數仍然採取靜觀其變的態度。

（2）成員國對共同防務的共識難以形成，一個主要原因便在於美國因素以及北約角色。美國向來不樂見歐洲走自己的路，在美國提出「亞太在平衡」的時候也未完全與歐洲疏離，並且美國一再要求歐洲不應削弱或取代北約，歐洲國家應該落實對北約的責任以及提高防務預算。歐盟內部一些國家，特別是東邊鄰近俄羅斯的成員國，更是由於

高度依賴美國的安全保護傘，較傾向支持北約，對歐盟的共同防務與自主對外行動能力往往採取較為保留的態度。法德目前積極推動歐洲防務合作，也可能加深與這些國家間，大國與小國間、西歐國家與東歐國家間、以及北約國家與非北約國家間的分歧與摩擦。

(3) 即使歐盟成員國對發展共同防務已經形成共識，資金缺口仍有待解決。成員國的軍備與防務體系存在世代、規格、與標準上的差異，若要建立一致的規格與標準，勢必要投注大量資金；並且，大部分歐盟國家的自主研發能力有限，只有少數如法德義等大國，才有較大規模的軍工與防務企業。歐洲防務基金的目的在協助成員國縮小資金缺口，但是要形成完整的研發與供應鏈仍然需要長期技術與資金投入，這不但關乎成員國的經濟與科研能力，也仰賴成員國的政治決心。

(4) 即使解決了預算問題，要落實現有戰略構想與機制仍有相當難度。以 MPCC 為例，創設單一總部勢必削減一些成員國現有的指揮權，可能引起這些國家指揮官的反彈與抗拒；並且，在索馬利亞、馬里以及中非共和國等任務結束後，對於 MPCC 的存續勢必再起爭論；更為棘手的是，歐盟內部對於是否成立完全的軍事指揮總部仍不存在共識，這問題與北約與歐盟在歐洲安全與防務的角色一樣複雜難解。⁸另外，以 CARD 為例，其初衷在於為成員國提供年度報告，讓成員國據此進行國防計畫調整，以達成在歐盟層次上總體協調的目標。然而，CARD 是以成員國的自願加入為基礎，如何確保成員國與其他國家共享防務計畫的意願，以及這個做法是否會影響歐盟的「可信賴程度」，⁹都需要更明確的規劃與評估。

(5) 雖然共同防務政策的發展有著上述挑戰，不過仍然存在有利契機。首先，由於安全環境變遷以及新型態的威脅層出不窮，沒有一個歐盟國家有能力單獨應付所有挑戰，加強防務合作對成員國而言有相當大的誘因。其次，歐洲在債務危機之後總體經濟局勢疲軟，成員國很難在短時間內投入大量防務預算，共同防務合作有助於減少重複投資，利用有限資源將政策效益極大化。再者，川普執政後美歐關係不如過去緊密，甚至在不少議題存在緊張關係，川普時常抨擊歐洲國家並未履行對北約的承諾及責任，揚言退出北約，或是減少美國在北約的投入，因此也有助於刺激歐洲國家團結，在共同防務政策上有所突破。

⁸ Thierry Tardy, 'MPCC: Towards an EU Military Command?', Brussels: EUISS, June 2017, p. 4.

⁹ Daniel Fiott, 'The CARD on the European Defence Table', Brussels: EUISS, April 2017, pp. 1-2.

儘管危機亦是轉機，但是共同防務政策的推動作為一項長期的政治工程，仍有許多政治性的變數有待克服。英國身為歐洲軍工業大國，在缺乏英國加入的情況下，歐盟能否建立真正的共同防務市場仍有疑問。並且，法德領導下的共同防務政策，特別是德國在安全與防務領域展現更為自信的姿態，將更容易招致其他成員國的反彈與疑慮。最後，美歐能否就北約與歐盟的分工達成共識，更是共同防務政策是否能夠持續發展的關鍵因素。



2018 年臺灣將首次主辦亞太歐盟研究協會年會

臺灣大學莫內講座蘇宏達教授接任亞太歐盟研究協會理事長，2018 年臺灣將首次主辦亞太歐盟研究協會年會，臺灣大學臺灣歐洲聯盟中心主任暨中華民國(臺灣)歐洲研究協會理事長蘇宏達教授於今(2017)年 7 月 1 日亞太歐盟研究協會理監事會議上經各國一致推選，接任亞太歐盟研究協會 2017-2018 年理事長，並將於明(2018)年 6 月 28-29 日於臺灣舉辦亞太歐盟研究協會年會。這也臺灣入會後首次主辦該會年會，預料屆時將由超過百位亞太地區各國重要歐盟研究學者出席盛會。

亞太歐盟研究協會目前共有 10 名會員，包含臺灣、紐西蘭、澳洲、泰國、印度、韓國、日本、中國大陸、香港及澳門，每年由不同會員國舉辦年會，是區域歐盟研究重要年度盛會。亞太歐盟研究協會也是歐盟正式註冊機構，為歐盟在亞太地區重要學術交流平臺。今年亞太歐盟研究協會年會由日本歐盟學會主辦，是繼 2005 年後再度舉辦此年會。

7 月 1-2 日臺灣歐洲聯盟中心主任暨中華民國(臺灣)歐洲研究協會理事長蘇宏達教授，與中央研究院及大專院校十餘位重要歐盟研究學者一同前往東京，出席在東京青山大學所舉辦的 2017 亞太歐盟研究協會年會。兩天研討會共計有 3 場專題演講、23 場學術研討，1 場圓桌論壇及 4 場學生論文發表，亞太各國歐盟研究學者及歐盟使館及機構人員踴躍出席，針對未來歐盟發展相關議題交換彼此研究心得及觀察。臺灣方面出席機構包括中央研究院歐美所、臺灣大學、臺灣歐洲聯盟中心、政治大學、中興大學、淡江大學、輔仁大學、高雄大學、中原大學及東海大學等機構。

臺灣歐洲聯盟中心主任暨中華民國(臺灣)歐洲研究協會理事長蘇宏達教授於亞太歐盟研究協會理監事會議會上，感謝各國對臺灣歐盟研究社群的肯定，也承諾於任內努力促成臺灣與亞太地區歐盟社群的交流，並將邀請臺灣歐盟研究相關機構一起為明年在臺灣舉辦年會共同努力，屆時也歡迎各國學者能一同前來感受臺灣歐盟研究社群的活力。

中華民國(臺灣)歐洲研究協會於 2015 年 2 月 3 日經內政部正式立案，為臺灣唯一獲得歐盟莫內計畫補助的民間團體，第一屆理事長為蘇宏達教授，協會以闡揚及增進中華民國對歐洲暨歐洲聯盟之政治、經濟、文化及其他相關學科領域研究為宗旨。