

論歐洲安全暨防衛政策非軍事工具之建構與發展

張嘉斌*

摘要

後冷戰時期衝突性質及規模的變遷，特別是處理巴爾幹衝突的經驗促使歐盟會員國決定在歐洲安全暨防衛政策的架構下改善歐盟危機反應能力。隨著軍事和非軍事能力的同時發展，歐盟是獨一無二的國際組織，可以使用多項工具執行衝突預防、危機處理及衝突後和平維護等任務。尤其是非軍事能力的設立除符合新的安全概念，更突顯歐盟「非軍事強權」的角色。雖然歐盟在非軍事工具的發展上已有相當進展，並有效執行 13 項非軍事任務，但仍必須加強協調整合以提升其非軍事危機處理的成效。本文探討歐盟非軍事工具的意義、內容、問題及目前發展重點，並強調歐盟未來將扮演「輸出安全」的「和平強權」角色。

關鍵詞：歐洲安全暨防衛政策、非軍事工具、非軍事強權、非軍事—軍事協調、支柱間整合

* 德國美茵茲大學政治學研究所哲學博士

壹、前言

鑒於後冷戰時期歐洲安全情勢、新國際安全威脅、以及科索沃戰爭的慘痛經驗，歐洲聯盟會員國於 1999 年 6 月科隆高峰會議中決議，於共同外交暨安全政策（Common Foreign and Security Policy, CFSP）的架構下設立歐洲安全暨防衛政策（European Security and Defense Policy, ESDP）。歐盟國家清楚地認知，相較於歐盟在國際經濟、貿易、財政及發展政策方面舉足輕重的地位，歐盟在安全政策領域的表現實微不足道。這種不均衡的角色差異必須予以調整，如此歐盟才能在未來更有效地因應全球化效應下的國際安全挑戰，並在衝突預防及危機處理議題上承擔更多國際責任。

歷經七年發展，歐盟已逐步設置機構建制、加強軍事及非軍事能力、改善行動的協調性與效能，並自 2003 年起開始於歐洲安全暨防衛政策的架構下執行危機處理任務。雖然該政策倡議之初焦點集中在歐盟軍事反應能力的設立與發展，相較之下非軍事能力的建構不僅未見知於大眾且發展遲緩，不過值得注意的是，至 2006 年上半年歐盟所執行的 16 項危機處理任務中，有 13 項是屬於非軍事行動，其活動區域從西巴爾幹擴及中東、南高加索，並遠至非洲及東南亞，任務性質則含括警察、法治、監管及支援等。由此可見，同時建構與發展軍事和非軍事能力除突顯歐盟異於其他國際安全組織的特性外，非軍事性質的任務顯然已成為歐盟執行危機處理行動的優先選擇。著眼未來，非軍事能力的持續改善並加強與軍事工具及政治、經濟等涉外政策的協調，將是歐盟有效可靠地執行危機處理任務的重要前提之一。

為何歐盟會員國於發展本身所欠缺的軍事能力之外仍同時設立非軍事工具？該舉對歐盟擔負國際安全責任有何意義？非軍事工具包括哪些重點？目前執行成效、問題及未來發展方針為何？隨著歐洲安全暨防衛政策的落實，未來歐盟又將於國際舞台上在衝突預防與危機處理方面扮演何種角色？本文重點將首先自歐洲安全需求及歐盟特性和會員國安全共識兩方面探討歐盟在歐洲安

全暨防衛政策架構下發展非軍事能力的原因，次則擇要說明非軍事工具的內涵、現況及相關待解問題，文末歸結則論述具備軍事及非軍事能力之歐盟將於未來國際安全架構上扮演「安全輸出」的「和平強權」角色。

貳、非軍事危機處理之重要性

歐洲安全暨防衛政策可視為歐盟會員國依政府間合作模式，共同以歐洲聯盟為行為主體對當前國際安全問題的具體回應。就此而言，歐洲安全暨防衛政策的設立須第一，有效因應歐洲安全需求；第二，體現歐盟組織特性並符合各會員國的期望。欲說明歐盟何以同時著手建立軍事及非軍事能力，並彰顯非軍事危機處理能力對歐盟發展歐洲安全暨防衛政策的重要性，須自這兩方面予以探討。

一、新的歐洲安全需求

「安全」可被理解為個人、族群和國家不會感受到危險威脅，或能夠有效防衛這些危險並依自己的意志決定未來。安全或威脅的程度則進一步取決於主觀感受、歷史經驗、角色認知和與外在環境的關係。長久以來國家安全被理解為保障國家免受外來的軍事威脅，以歐洲為例，冷戰時期歐洲國家的安全保障主要憑藉美、蘇兩超強所領導的敵對軍事同盟之相互武裝嚇阻。¹在兩極對峙之下，歐洲舊的安全秩序基本上依循集體防衛的安全概念，雖有毀滅性核戰的陰影，但其情勢卻相對穩定。

歐洲安全架構隨著德國統一、蘇聯解體、核戰威脅消失、南斯拉夫崩解、北約東擴與角色更異以及歐盟深化與擴大而徹底改變。冷戰終結後相互嚇阻的軍事集團對抗雖不復存在，遭受大規模武裝攻擊的危險亦極不可能發生，但歐盟國家卻未比較安全。

¹ 請詳見：Josef Janning, „Frieden in Europa“, in: Werner Weidenfeld (ed.), *Europa-Handbuch* (Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung, 2002), pp. 842-845.

其根本原因在於後冷戰時期尚缺乏一個穩定的新秩序，區域或國家的權力真空成爲衝突危機的溫床。德國前外長費雪（Joschka Fischer）即認爲：「崩解（Desintegration）遠比對抗更影響今日的衝突結構，事實上潰解的國際結構、衰頹的國家、瓦解的規範體系以及因此而釋放出、施加在平民百姓或種族族群的暴力是過去十年衝突的特徵。」²換言之，在崩解過程中所導致的政權不穩、經濟衰落、社會失序以及種族、宗教和文化衝突等多重威脅因素取代了東、西對峙的單一軍事威脅。這些破壞和平與穩定的安全挑戰主要是國家內部的衝突，而非國與國之間的戰爭；其強度雖比舊威脅輕，卻極可能升級用武力解決，進而影響鄰國安全及區域穩定。歐盟東擴後所緊鄰的巴爾幹半島、近東、地中海周邊及南高加索地區即屬於此種極度不穩定的衝突區域。

除區域衝突外，新的全球性安全威脅亦可能危害歐洲安全。這些全球性威脅包括：國際恐怖主義、毀滅性武器擴散、組織犯罪、能源依賴、人權及少數民族迫害、環境破壞與氣候變遷以及非法移民和流亡問題等。在一個由國家世界（*Staatenwelt*）轉變爲社會世界（*Gesellschaftswelt*）³的全球化年代，這些不同型態的安全威脅可能互相結合而擴散，以致於沒有任何國家，即使是唯一超強美國，能夠獨自且僅憑軍事力量解決這些跨國界的安全威脅。

在此「合作與衝突文化結構變遷」⁴所形塑的國際環境下，傳統軍事集體防衛措施已無法滿足後冷戰時期的歐洲安全需求，當代歐洲安全須以擴展的安全概念爲基礎，主動積極地執行危機處理與衝突預防行動。國際組織如聯合國、歐洲安全合作組織，自

² Joschka Fischer, *Die Rückkehr der Geschichte. Die Welt nach dem 11. September und die Erneuerung des Westens* (Köln: Verlag Kiepenheuer & Witsch, 2005), p. 39.

³ 德國學者 Ernst-Otto Czempiel 認爲，二十一世紀世界政治的變革爲一種由國家世界轉變成以非國家角色爲行爲主體的社會世界。請詳見：Ernst-Otto Czempiel, *Weltpolitik im Umbruch. Die Pax Americana, der Terrorismus und die Zukunft der internationalen Beziehungen* (Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung, 2002), pp. 10-65.

⁴ Alexander Wendt, "Identity and Structure Change in international Politics", in: Yosef Lapid/ Friedrich Kratochwil (eds.), *The Return of Culture and Identity in IR Theory* (Boulder/London: Lynne Rienner Publishers, 1996), p. 49.

九〇年代即致力於危機處理和衝突預防，並建立相關的規範和原則如「和平備忘錄」(1992)、「Brahimi 報告」(2000)以及「歐洲安全憲章」(1999)等。依據這些規範原則，現代安全概念擴展含括下列三個要點：

— 全面安全 (comprehensive security)

由於安全威脅的多樣化，今日安全問題需全面整合所有經濟、援外發展、社會、文化交流及環保合作等政策，並建立在多元對話、利益協調、經濟共榮之新外交典範的基礎上予以解決。此外，危機處理不純粹只是軍事行動，軍事介入雖能有效消弭撫平衝突，卻可能加深敵意且無助於長期和平秩序的建立與維持；⁵惟有藉助於非軍事行動的支援，方能有效確保危機處理與和平重建的成功。

— 預防安全 (preventive security)

鑒於過去多數武裝衝突、內戰及種族屠殺事件未能及時於情勢惡化前遏止，「預防勝於治療」這句古諺成爲當代國際危機處理的重要原則，⁶尤其 911 事件更突顯國際社會應善用所有預防措施以排除國際恐怖主義溫床的必要性。與前述全面安全息息相關的是，欲及早防止衝突升高並有效排除其結構性原因，有賴於外交、安全及援外發展等政策的緊密合作。⁷

— 合作安全 (cooperative security)

要能有效而持續地落實全面及預防安全，進一步取決於機構和政治條件。⁸由於目前沒有任何國家有能力獨自處理安全威

⁵ Tobias Debiel/Martin Fischer, *Krisenprävention und zivile Konfliktbearbeitung durch die EU. Konzepte, Kapazitäten und Kohärenzprobleme*, Berghof Report Nr. 4, (Berlin: Berghof Forschungszentrum für konstruktive Konfliktbearbeitung, 2000), p. 21.

⁶ 聯合國前秘書長安南(Kofi Annan)即呼籲國際社會建立所謂的「預防文化」(culture of prevention)，請參閱：Kofi Annan, „Bericht des Generalsekretärs für 54. Generalversammlung“, in: *Vereinte Nationen*, 6/1999, p. 204.

⁷ Volker Matthies, „Krisenprävention und Friedenskonsolidierung“, in: Mir A. Ferdowsi (ed.), *Internationale Politik im 21. Jahrhundert* (München: Wilhelm Fink Verlag, 2002), p. 132.

⁸ Christiane Lemke, *Internationale Beziehungen. Grundkonzepte, Theorien und Problemfelder* (München: R. Oldenbourg Verlag, 2000), pp. 86-87.

脅，更遑論進一步預防國際衝突發生，因此在國際或區域組織的架構下相互協調合作，不僅一方面可共同保障自身的安全，另一方面可提升危機處理及衝突預防的效能。

歐盟會員國皆是上述組織成員，欲加強歐盟危機處理能力，自應汲取過去兩組織的成敗經驗，並參酌相關原則規範以建構歐盟能力。就此而論，歐盟在自身已具有之政治、經濟實力之外，同時發展軍事及非軍事介入工具，除因應歐洲安全需求，也符合當代危機處理及衝突預防的國際規範。其中非軍事能力的建構與發展更具體體現歐盟落實新安全概念的決心，進而賦予歐盟扮演全面性安全角色的行動能力，以有效擔負國際安全責任。

二、歐盟特性與會員國之期望

歐洲整合運動肇因於建構一個歐洲和平秩序。歷經數十年發展，各會員國在歐洲統合架構下置身在一個友好、穩定的環境，以對話溝通化解彼此間利益衝突，並藉由各項政策整合，共同創造了一個「無戰爭共同體」(non-war community)⁹。換言之，歐盟作為一個行為主體，其內部會員國之間的安全問題經由歐洲統合被視為完全解決，任何一個會員國已不可能再成為其他會員國的軍事威脅；相對地，迄今未妥善解決的是歐盟如何因應外在的安全挑戰。¹⁰後冷戰時期歐盟國家的外在安全威脅不能再單純依賴美國及北約軍事力量的保障，在北大西洋兩岸都出現歐洲自身需承擔更多安全責任的呼聲。

其實歐盟長久以來即憑藉著本身政治及經濟力量在國際上扮演著重要角色，除經由政治對話、經濟合作與發展援助等方式與其他國家或組織拓展友好關係，並已成為「非軍事強權」(civilian

⁹ Ole Wæver, "Insecurity, Security, and Asecurity in the West European Non-War Community", in: Emanuel Adler/Michael Barnett (eds.), *Security Communities* (Cambridge: Cambridge University Press, 1998), pp. 91-92.

¹⁰ Johannes Varwick, „Probleme der Sicherheitsarchitektur Europas“, in: Wilfried Loth (ed.), *Das europäische Projekt zu Beginn des 21. Jahrhunderts* (Opladen: Leske + Budrich, 2001), p. 256.

power) 的角色典範。¹¹鑒於後冷戰時期共同的安全威脅，歐盟會員國體認到建立自身軍事能力的必要性，但這並不意味歐盟走向軍事化，或邁向軍事強權。依據其內部「經由統合確保和平」的經驗，歐盟會員國間逐漸發展出扮演全球「非軍事強權」的集體共識，且致力於創造並保障一個合法、多元、公平的世界秩序，以遵守規範、衝突預防及多邊合作為處理國際安全問題之準則。¹²換言之，歐盟嘗試將其經由內部統合所帶來的和平經驗與文明價值擴展到整個國際社會。

此動機一再出現於歐盟各機構聲明文件及歐盟高峰會決議中，更明確成為法律要件規定在歐盟條約裡。歐盟條約強調，共同外交暨安全政策的設立除保障歐盟共同價值、基本利益及安全外，並致力於加強國際和平與安全、促進國際合作、發展民主、法治並重視人權及基本自由。¹³基於「非軍事強權」特性，軍事行動對歐盟各國而言是「最後手段」(ultima ratio)，重要的是如何應用歐盟政治、經濟影響力以及新設的非軍事工具，在國際危機處理過程中落實民主法治、恢復社會秩序、重建經濟機能以及保障基本人權。

除體現「非軍事強權」特性外，歐盟發展並重視非軍事危機處理任務亦符合各會員國的期望。對大部分會員國而言，歐洲安全暨防衛政策的重點在於危機處理，而非軍事防衛。非軍事能力的建構與發展除落實新的安全概念，更體現歐洲安全暨防衛政策著重危機處理與衝突預防的本質。當然非軍事能力的發展也出自歐盟會員國現實的考量，其中主要在於：

¹¹ 自七〇年代初 François Duchêne 提出「非軍事強權」概念，歐洲共同體歐盟之國際形象即與該角色概念緊密相聯。相關內容請詳閱：François Duchêne, „Die Rolle Europas im Weltsystem – Von der regionalen zur planetarischen Interdependenz“, in: Max Kohnstamm/Wolfgang Hager (eds.), *Zivilmacht Europa – Supermacht oder Partner* (Frankfurt am Main: Suhrkamp Verlag, 1973), pp. 11-35; 該角色概念之理論化闡述，則請詳見：Knut Kirste/Hann W. Maull, „Zivilmacht und Rollentheorie“, in: *Zeitschrift für Internationale Beziehungen* 2/1996, pp. 283-312.

¹² 請參閱：Thomas Meyer, *Die Identität Europas. Der EU eine Seele?* (Frankfurt am Main: Suhrkamp Verlag, 2004), pp. 196-202.

¹³ 歐盟(尼斯)條約第 11 條。

(一) 軍事防衛政策被視為國家主權的核心要素，歐盟各國雖同意以政府間合作方式共同加強歐盟軍事能力，但鑒於各會員國不同的策略文化、歷史經驗、國家身份¹⁴及安全利益，並非所有會員國都願意參與軍事行動，丹麥即不願與其他會員國在歐洲安全暨防衛政策的架構下進行軍事合作。相對地，非軍事任務的集體行動意願顯然高於軍事任務。¹⁵

(二) 歐洲安全暨防衛政策倡議之初即引起美國疑慮，並對歐盟軍事能力的創立多所設限。¹⁶雖然歐盟極力強調美國和北約對歐洲安全的重要性，並與北約達成長期協定，然而此舉並沒消除歐盟會員國間歐洲觀點與大西洋觀點之歧見，而且嚴格來說，缺乏獨立指揮參謀作戰能力的歐盟，在軍事方面尚未能完全自主行動。就此而言，非軍事工具的建立與行使，一方面可避免歐洲安全暨防衛政策淪為北約附庸或是美國眼中針，另一方面則賦予歐盟真正自主彈性的危機處理能力。¹⁷

(三) 歐盟各國軍事力量相差懸殊，其中英、法、德三大國在軍事行動方面扮演重要角色，足以形成領導集團而左右軍事危機處理。¹⁸依據歐洲安全暨防衛政策政府間合作的特性，這個可能性當然非其他會員國所樂見。相較之下，非軍事行動的任務分遣迄今尚無此種問題。

¹⁴ 此處尤其強調中立國及非結盟國家如愛爾蘭、奧地利、瑞典及芬蘭。

¹⁵ 相關討論請參閱：Reinhard C. Meier-Walser, „Das globale sicherheitspolitische Profil der Europäischen Union“, in: Erich Reiter (ed.), *Beiträge zur Entwicklung der ESVP – Teil 2* (Wien: Büro für Sicherheitspolitik des Bundesministeriums für Landesverteidigung, Juli 2005), pp. 5-14.

¹⁶ 美國對於歐洲安全暨防衛政策的設立抱持著“*Yes, but ...*”的態度，希望歐盟加強軍事能力須謹守「三不」原則，即「不脫離北約、不重複建立軍事結構、及不歧視非歐盟之盟國」。請參閱：Madeleine K. Albright, “The Right Balance Will Secure NATO’s Future”, *Financial Times*, 1998/12/7.

¹⁷ Alexander Siedschlag, „Deutschland und die europäische Sicherheitsarchitektur“, in: Reinhard C. Meier-Walser/Susanne Kuther (eds.), *Europa und die USA. Transatlantische Beziehungen im Spannungsfeld von Regionalisierung und Globalisierung* (München: Olzog Verlag, 2002), p. 117.

¹⁸ Lutz Holländer/Peter Schmidt, „Möglichkeiten der ESVP angesichts nationaler europäischer Politik“, in: E. Reiter (ed.), *op.cit.*, pp. 19-27.

(四) 另一項重要原因在於財政預算的考量。根據歐盟二〇〇二年六月 Seville 高峰會決議，軍事防衛性質的行動費用主要由參與任務的會員國自行支付。¹⁹ 換言之，參與國除出力外尚須出錢，這對軍事預算已偏低的歐盟各國而言，顯然是一額外的財政負擔。相較於龐大的軍事費用，非軍事行動財政負擔較輕，而依據理事會有關設立歐盟危機反應機制之決議，非軍事行動亦可動用共同體執委會快速反應機制 (Rapid Reaction Mechanism, RRM) 的緊急預算以及時因應突發狀況。²⁰

從上述幾點可以得知，歐洲安全暨防衛政策同時加強軍事及非軍事能力除因應當代歐洲安全需求，另外也體現歐盟「非軍事強權」的特性並符合會員國各自的期望。沒有一個國際組織如歐盟般同時具有廣泛的政治、經濟、軍事及非軍事危機處理能力，平行建構軍事及非軍事能力可視為歐洲安全暨防衛政策的顯著特徵及優勢。

參、非軍事能力之建構

如同發展軍事能力的過程，歐盟建構非軍事能力的程序首先設立計畫目標，再召開責任分攤會議，最後檢視獲致的成果。²¹ 此程序開始於 1999 年底赫爾辛基高峰會提出的行動計畫，次年 6 月歐盟各國於費拉 (Feira) 高峰會除詳定警力規模與警察任務相關細節，且決議非軍事行動應包括四項重點工具。2001 年 12 月的哥特堡 (Göteborg) 高峰會則進一步在警力之外就其他三項非軍事工

¹⁹ “European Council, Seville, 21-22 June 2002, Presidency Report on ESDP, Annex II, Financing of EU-Led Crisis Management Operations having military or defence implications”, in: Jean-Yves Haine (compiled), *From Laeken to Copenhagen. European Defence: Core Documents, Volume III*, Chaillot Papers No. 57 (Paris: Institute for Security Studies of EU, 2003), pp. 85-89.

²⁰ 請參閱：Kathrin Blanck, *Die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik im Rahmen der europäischen Sicherheitsarchitektur* (Wien: Springer-Verlag, 2005), pp. 211-213.

²¹ Agnieszka Nowak, “Civilian Crisis Management within ESDP”, in: Agnieszka Nowak (ed.), *Civilian Crisis Management: the EU Way*, Chaillot Paper No. 90 (Paris: Institute for Security Studies of EU, 2006), p. 19.

具提出具體計畫目標，預定 2003 年歐盟會員國能落實各項計畫目標的要求，俾使歐盟有能力實際執行非軍事危機處理任務。雖然各會員國領袖於 2002 年 12 月哥本哈根高峰會中發表宣言，宣稱歐盟已具備危機處理能力，並自隔年開始執行首項警察任務，但非軍事能力的建構及行動協調在此階段仍未完備。因此歐盟自 2003 年起持續擬定一系列措施，並於 2004 年 6 月為落實歐洲安全策略（European Security Strategy, ESS）決議新的行動計畫，期以進一步加強歐盟非軍事能力。以下就目前歐盟非軍事危機處理行動的機構安排、執行工具及任務重點擇要論述，並探討其目前成效與相關問題。

一、機構與執行工具

基於歐洲安全暨防衛政策政府間合作的性質，其主要機構均建制於理事會之下。²²在龐雜的組織架構中，部份單位如政策局（Policy Unit）、聯合情勢中心（Joint Situation Centre）、軍事—非軍事小組（Civilian Military Cell）和 2006 年 9 月新設的行動中心（Operation Centre）同時處理軍事及非軍事任務的相關業務。至於特別職司非軍事危機處理行動的專責機關則是功能及角色等同於軍事委員會（European Union Military Committee, EUMC）的危機處理非軍事事項委員會（Committee for Civilian Aspects of Crisis Management, CIVCOM）。根據 2000 年 5 月理事會決議設置的非軍事事項委員會由各會員國指派一名代表，再加上執委會代表及理事會秘書處官員而組成。其職責在於向政治及安全委員會（Political and Security Committee, PSC）和其他理事會相關機構就非軍事危機處理事務的能力發展、任務規劃與行動監督提供建議及意見。執行非軍事行動所需的策略計畫和行動計畫通常由非軍事事項委員會研擬評判，經政治及安全委員會預先討論後再交付外長理事會決議。做為理事會決策諮詢機構，非軍事事項委員會有助於歐

²² 關於歐盟外交、安全及防衛政策之機構組織，請詳閱：Elfriede Regelsberger, *Die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der EU (GASP). Konstitutionelle Angebote im Praxistest 1993-2003* (Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 2004).

盟與各會員國之間資訊交流和行動協調，並確保理事會與執委會在非軍事危機處理方面的密切合作。²³

根據費拉高峰會和哥特堡高峰會的決議，歐盟非軍事能力主要涵括下列四項執行工具：

(一) 警察

警力在改善歐盟非軍事危機反應能力上擔負重要角色，其發展也最為迅速。早在費拉高峰會即具體規定：歐盟各國應於 2003 年前在志願合作的架構下有能力提供 5000 名警力，其中 1000 名在 30 日內可供派遣，以預防或緩和發生危機之國家內部的衝突、維持法律和秩序，並保障基本人權。警察任務可接受聯合國或歐洲安全合作組織委任或在歐盟自主行動下執行，²⁴任務性質則分為支援當地警力或取代當地警力。²⁵哥特堡高峰會通過的警察行動計畫裡，進一步就警察任務的規畫與執行，其中包括指揮、監督、裝備、訓練、財務以及與其他國際機構協調等事項詳加規定，並發展快速設置行動指揮部及召開整合性警察單位(Integrated Police Units, IPUs) 會議的能力。²⁶整合性警察單位的使用，特別著眼於減低純非軍事行動的危險性，尤其是介入公共秩序混亂與法治機制衰微地區或國家的非軍事危機處理任務。2001 年 11 月第 1 次警察能力會議中，各會員國承諾預備 1400 名警力於 30 日內可供派遣。此員額包含一般性警力和整合性警察單位，以及由五個會員國所提供的憲兵隊(Gendarmerie)。據此多元性的警力組成，歐盟

²³ Nowak (2006), *op.cit.*, p. 23.

²⁴ Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Europäischer Rat in Santa Maria da Feira, 19. und 20. Juni 2000, Anlage 4 zu ANLAGE I, Konkrete Ziele für die Polizeikräfte, (http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/de/ec/00200-r1.d0.htm).

²⁵ Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Europäischer Rat in Nizza, 7. – 9. Dezember 2000, Anlage 2 zu Anlage VI, (http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/de/ec/00400.%20ann.d0.htm).

²⁶ Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Europäischer Rat in Göteborg, 15. und 16. Juni 2001, Anlage I der ANLAGE, Aktionsplan für die Polizei, (http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/de/ec/00200-r1.d1.pdf).

具備了執行危機處理與衝突預防不同階段任務的能力。²⁷

（二）法治專家

加強法治是鞏固和平與安全的必要前提。爲了確保警察任務的成果，並在犯罪司法程序方面支援警察任務，依據哥特堡高峰會決議各會員國應於 2003 年前志願提供至少 200 名官員及專家，以備從事這方面的危機處理行動。促進法治的任務包含兩項重點：其一在於經由諮詢、訓練或監督加強當地法治結構；其二則是暫時委任接管行政任務，以重建當地法治機構。²⁸2002 年 5 月歐盟會員國於法治任務責任分攤會議中協議，提供含括法官、律師、行政專員、執法官員等計 282 名人員，其中 60 名專家於 30 日內可供派遣。²⁹

（三）公共行政專家

除了維護治安、落實法治外，公共行政體系的建立也是非軍事危機處理的重點。各會員國承諾於 2003 年前編制公共行政專家團隊，以便能於最短時間內派至發生危機的區域，執行涵括財產登記、選舉、賦稅、社會及醫療服務、教育等範圍甚廣的公共行政任務，並經由諮詢、訓練、監督及接管等方式以建立公共行政體系或確保其運作。³⁰

（四）平民保護人員

該項目之設立曾引起某些會員國及執委會的質疑，尤其執委會認爲，平民保護屬於人道援助，不應取決於政治決策。³¹儘管如此，歐盟各會員國仍同意於 2003 年前設立 2 至 3 個由 10 位專家

²⁷ “Declaration of the Police Capabilities Commitment Conference, Brussels, 19 November 2001”, in: Maartje Rutten (Red.), *From Nice to Laeken. European Defence Core Documents, Volume II*, Chaillot Papers No. 51, (Paris: Institute for Security Studies of EU, 2002), pp. 92-94.

²⁸ Schlussfolgerungen des Vorsitzes, ER in Göteborg, Anlage III der ANLAGE, Neue konkrete Ziele für die zivilen Aspekte der Krisenbewältigung, Punkt I.

²⁹ “Rule of Law Capabilities Commitment Conference Declaration”, in: Haine (Red.) (2003), *op.cit.*, pp. 82-84.

³⁰ Schlussfolgerungen des Vorsitzes, ER in Göteborg, Anlage III der ANLAGE, Punkt II.

³¹ Nowak (2006), *op.cit.*, p. 22.

組成，可於 3 至 7 個小時內行動的評估協調小組；一個可於短期內派遣，由 2000 名不同領域專家組成的平民保護團隊；以及因應各個危難情勢特殊需求，可於 2 至 7 日內執行任務的特別小組。³²

2004 年 5 月歐盟東擴新增 10 個會員國後，非軍事工具的員額亦隨之擴增。根據 2004 年 11 月非軍事能力責任分攤會議的決議，歐盟在非軍事能力方面計編制 5761 名警察、631 名法治專家、562 名公共行政專家，以及 4988 名平民保護人員。³³而歐盟各國於 2004 年 6 月布魯塞爾高峰會所通過之新的非軍事危機處理行動計畫（Action Plan for Civilian Aspects of ESDP）中，另增加兩項歐洲安全暨防衛政策的非軍事工具：監管專員（Experts for Monitoring Missions）及歐盟特別代表（European Union Special Representative, EUSR）。監管專員的任務在於觀察危機的發展，分析及評估影響因素，並監視穩定措施的執行。派至發生危機地區的歐盟特別代表則負責協調不同歐盟單位的行動，並確保歐盟本部與派駐單位間的聯繫。除此之外，為了更能因應未來危機處理任務的需要，該行動計畫並提議將人權、政治事務、安全部門改革（Security Sector Reform, SSR）、斡旋、邊界管制，解除武裝、復員和重新整合（Disarmament, Demobilisation and Reintegration, DDR）及媒體政策等專家納入非軍事工具。³⁴

二、成效與問題

2003 年 1 月歐盟首次在歐洲安全暨防衛政策的架構下執行危機處理任務，該項預定為期三年的警察任務（European Union Police Mission in Bosnia and Herzegovina, EUPM）目標在於，協助波士尼亞建立穩定專業的警察機構、發展警政效能並對抗組織性犯罪。

³² Schlussfolgerungen des Vorsitzes, ER in Göteborg, Anlage III der ANLAGE, Punkt III.

³³ “Civilian Capabilities Commitment Conference – Ministerial Declaration, Brussels, 22 November 2004”, in: Institute for Security Studies of EU (Red.), *EU Security and Defence. Core Documents 2004, Volume V*, Chaillot Paper No. 75 (Paris: Institute for Security Studies of EU, 2005), p. 288.

³⁴ “The Way Ahead for Civilian Management – Action Plan, Brussels, 17-18 June 2004”, in: Institute for Security Studies of EU (Red.) (2005), *op.cit.*, pp.122-123.

繼此行動之後，歐盟至 2003 年上半年為止，另規劃執行 12 項非軍事危機處理行動。³⁵除警察任務外，任務類型含括警察諮詢小組任務 (Police Advisory Team Mission, EUPAT)、法治任務 (Rule of Law Mission, EUJUST)、邊防支援任務 (Border Assistance Mission, EU BAM)、安全部門改革任務 (Security Sector Reform Mission, EUSEC) 以及監管任務 (Monitoring Mission) 和支援任務 (Support Mission)。行動重點則在於協助發生危機國家恢復公共秩序與行政效能、維護局勢安定並確保和平進展、以及支援其他國際組織如聯合國及非洲聯盟 (African Union, AU) 發揮穩定功能。

目前多項行動已結束任務並獲致相當成果，特別是在馬其頓、喬治亞、印尼亞齊以及剛果民主共和國所執行的各項任務，都在既定期限內完成目標並贏得肯定評價。³⁶這些遍及歐、亞、非洲且任務性質多樣化的行動足以證明，歐盟在歐洲安全暨防衛政策的架構下已能在國際安全事務上扮演重要角色，尤其藉由非軍事工具積極參與國際危機處理與衝突預防的行動。儘管如此，並非所有行動都能如歐盟預期般順利執行，特別是在波士尼亞所執行的警察任務於三年期滿後，必須又於 2005 年 12 月延長行動期限。波士尼亞的例子顯示一項事實，即國家重建任務無法於短期內完成，尤其當發生危機的國家其行政機能不彰、經濟發展困難且種族、宗教敵意持續存在，則歐盟非軍事任務的影響力有限，難以迅速達致成效。³⁷此外，波士尼亞警察任務及其他任務也突顯

³⁵ 有關歐洲安全暨防衛政策迄今執行之任務概況及網路連結資訊，請參閱：Anita Kuprian, „ESVP-Operationen und -Missionen im Überblick“, in: Alexander Siedschlag (ed.), *Jahrbuch für europäische Sicherheitspolitik 2006/2007* (Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 2007), pp. 245-256.

³⁶ 相關論述請參閱：Isabelle Ioannides, “EU Police Mission *Proxima*: testing the ‘European’ approach to building peace”, in: Nowak (ed.) (2006), *op.cit.*, pp. 69-86; Damien Helly, “EUJUST *Themis* in Georgia: an ambitions bet on rule of law”, in: *op.cit.*, pp. 87-102 以及 Nicoletta Pirozzi/Damien Helly, “Aceh Monitoring Mission: a new challenge for ESDP”, in: *European Security Review*, Number 27, October 2005, pp.3-6.

³⁷ Reinhardt Rummel, *Die zivile Komponente der ESVP. Reichhaltiges Gestaltungspotential für europäische Krisenintervention*, SWP-Studie S16 (Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Juli 2006), p. 12.

出歐盟非軍事行動仍存有許多缺失尚待解決。³⁸

其實歐盟非軍事工具之建構與任務執行是一連串「從實做中學習」(learning-by-doing)的過程。³⁹如前所述，沒有任何國際組織如歐盟般擁有廣泛的非軍事工具從事國際危機處理行動，相對於軍事能力的建構可參考北約模式，歐盟非軍事能力的組織、訓練、規劃與執行，則須在面對相關衍生問題下不斷修正改善，以符合實際任務的需求。根據歷次任務的經驗，其中重要的問題包括：

(一) 規劃能力

相較於軍事方面有 150 名專業人員規劃軍事行動，並可獲得各會員國或北約指揮部的協助，在非軍事方面理事會秘書處僅編制 15 名人員，並在無其他外援之下獨立負責所有非軍事任務的策略、行動及任務支援規劃。⁴⁰就人員編制而言，目前之人力無法縝密地同時規劃多項任務。此外，與非軍事任務相關的委員會成員通常由職業外交官出任，許多委員並無實際經驗，而且秘書處所編制的專業人員大部份是從各會員國臨時借調，並非固定長久任職。⁴¹在實際運作上，這點也影響歐盟在非軍事行動方面執行完善的行政及規劃作業。

(二) 人員動員與訓練

軍隊可隨時待命動員，非軍事人員無論警察、法官、律師或其他專家在志願參與的前提下則難以因應情勢所需，及時完成資格評定而組織動員。⁴²此外，各會員國的非軍事人員平日僅執行國

³⁸ Dominique Orsini, "Future of ESDP: Lessons from Bosnia", in: *European Security Review*, Number 29, June 2006, pp. 9-12.

³⁹ Nowak (2006), *op.cit.*, p. 24.

⁴⁰ 請參閱：Malln Tappert, "Developing Civilian Crisis Management Capabilities", in: *European Security Review*, No. 20, December 2003, p. 7.

⁴¹ Renata Dwan, "Civilian Tasks and Capabilities in EU Operations", Paper presented in Berlin, May 2004 (<http://www.lse.ac.uk/Depts/global/Publications/HumanSecurityReport/DwanPaperCivilianCapabilities.pdf>), pp. 13-14.

⁴² International Crisis Group, "EU Crisis Response Capability Revisited", Europe Report No. 160, 17 January 2003, p.30.

內相關業務，臨時徵召組成的人員無法保證足以有效擔負國際任務，⁴³而且鑒於各國不同的傳統、國內體制及執業水準，缺乏一致的訓練計畫將難以協調各國非軍事人員的合作。由此可見，改善非軍事人員招募與挑選、實施統一訓練課程，並加強快速動員能力是歐盟各會員國急需因應的問題。

（三）非軍事工具整合

歐盟非軍事能力的建構分四個項目個別進行，而非視為一個整體協調發展，此結構問題限制了歐盟因應實際情況需要的行動能力。波士尼亞的例子即證明，警察任務的執行若無法治及警察改革任務的配合將難以獲得成效。針對此一問題，歐盟須依個別情勢的評估結果，整合各項非軍事工具，以組成聯合行動團隊執行危機處理任務。⁴⁴

（四）軍事與非軍事能力協調

另一項與執行成效有關的問題則是軍事與非軍事工具的合作，巴爾幹半島及阿富汗的例子便顯示，非軍事任務若無軍事能力支持將難以有效執行。同時建構軍事與非軍事能力雖是歐洲安全暨防衛政策的特色，但兩者之間在創建過程中卻缺乏橫向的聯繫。自哥特堡高峰會歐盟雖已逐步發展軍事與非軍事危機處理行動的合作，⁴⁵但仍須進一步在機構組織、任務規劃、教育訓練及行動指揮等層面加強彼此間的協調與配合。

（五）支柱間整合

歐盟欲在國際危機處理及衝突預防事務上扮演重要角色，必須加強第一支柱共同體對外政策和第二支柱共同外交暨安全政策間的跨支柱整合，因為短期的軍事或非軍事介入行動並不確保和平與安定能夠長久維持，惟有藉助於政治、經濟及發展援助等各項長期性穩定措施，才能有效達成危機處理的終極目標。鑒於兩者「超國家」與「政府間」不同性質的決策模式與財政預算，如

⁴³ Dwan (2004), *op.cit.*, pp. 10-11.

⁴⁴ *Ibid.*, p. 9.

⁴⁵ Anita Kuprian/Anja Opitz, „Die sicherheitspolitischen Programme der EU-Ratspräsidentschaften 1999-2006“, in: Siedschlag (ed.) (2007), *op.cit.*, p.90.

何協調理事會與執委會的權限，並加強預算、組織、規劃及實際行動的合作，乃是目前歐盟亟需解決的問題。

肆、整合危機處理能力

目前歐盟非軍事能力的發展重點除持續加強非軍事人員員額擴編與教育訓練，並提升行政規劃與快速動員派遣能力外，另一個重要的努力方向在於橫向整合歐盟及其會員國所具備的軍事、非軍事、政治、經濟及發展援助等工具，並加強與其他國際組織及第三國的合作。2003年12月歐盟高峰會所通過的歐洲安全策略即特別強調，一方面在歐盟層面上整合各項危機處理能力，另一方面在國際層面上促進多邊合作，以便更有效執行危機處理及衝突預防任務。⁴⁶以下茲就非軍事與軍事能力的協調、第一支柱與第二支柱的整合，以及與國際組織和第三國的合作等三點論述歐盟整合危機處理能力的現況。

一、加強與軍事能力之協調

非軍事與軍事協調 (Civil Military Co-ordination, CMCO) 乃指在歐洲安全暨防衛政策架構下，所有歐盟機構、指揮系統、人員教育訓練及後勤支援在策略規劃與任務執行等層面互相協調合作，以增進歐盟危機處理行動的成效。⁴⁷非軍事與軍事協調機制的重點則包括：改進危機處理計畫、組成危機反應協調小組、擬定共同任務的行動方針、實施聯合演習、制定訓練計畫以及改善機構的協調。

前文已提及，歐盟自哥特堡高峰會即注意到非軍事與軍事協調合作的重要性，並於2003年11月由理事會通過行動計畫，以

⁴⁶ 請詳見：„Ein sicheres Europa in einer besseren Welt“. Europäische Sicherheitsstrategie, Brüssel, 2003/12/12 (www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/de/misc/78352.pdf)

⁴⁷ Markus Reinhardt, „Zivil-militärische Beziehungen im Rahmen der ESVP. Begriffe, Sachstände, Herausforderungen“, SWP Diskussionspapier FG3-DP 05 (Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, August 2006), pp. 4-5.

便落實此協調機制。不過，該行動計畫對於整合軍事與非軍事在危機處理各階段所需的規劃與行動能力並未進一步規定，反倒引發機構間有關「誰協調誰」的爭論，而且鑒於兩者之間不同的性質，在實際執行層面上仍存有許多困難。⁴⁸2003年歐盟在改善非軍事與軍事協調方面有重大突破，其中最重要的發展在於加強機構協調及設立規劃小組。首先，歐盟在理事會的政治及安全委員會之下，加強軍事委員會及非軍事事項委員會在平時及衝突加劇階段的協調合作，並設立由理事會秘書處及執委會官員共同組成的危機反應協調小組（Crisis Response Co-ordination Team, CRCT），以利歐盟在布魯塞爾擬定危機處理計畫和決策實際行動。此外並新設歐盟特別代表，負責在執行任務時當地實際調整整合軍事及非軍事行動。⁴⁹再者，2003年12月歐盟高峰會決議新設非軍事－軍事小組，以負責歐盟危機處理行動的規劃與指揮。該機構雖是各會員國間歐洲派與大西洋派妥協下的產物，但其設立一方面提升歐盟自主行動能力，另一方面更有助於非軍事與軍事行動的協調。⁵⁰其主要功能在於：結合歐盟各會員國危機處理工作，包括衝突預防及衝突後維持穩定、協助規劃非軍事任務、發展勝任非軍事－軍事整合的技能、預先研擬非軍事－軍事聯合任務的策略、以及在執行歐盟自主行動時，增援負責的會員國指揮部。⁵¹除此之外，歐盟並自2004年起開始整合各項訓練計畫，針對各會員國的外交、軍事和非軍事人員以及歐盟官員實施策略及行動層面的共同訓練，重點尤其在於加強參與人員執行軍事與非

⁴⁸ 請詳見：Hans-Georg Ehrhart, „Die EU als zivil-militärischer Krisenmanager: zwischen Anspruch und Wirklichkeit“, in: *integration*, Vol. 28, No. 3, 2005, pp. 226-228.

⁴⁹ Radek Khol, „Civil-Military Co-ordination in EU Crisis Management“, in: Nowak (ed.) (2006), *op.cit.*, pp. 129-130.

⁵⁰ 相關論述請詳見：Gerrard Quille et al., „Developing EU Civil Military Co-ordination: The Role of the new Civilian Military Cell.“, Joint Report by ISIS Europe and CeMiSS (Brussels: ISIS Europe, June 2006), pp. 11-15.

⁵¹ European Council, Brussels, 12 December 2003, Presidency Document entitled „European Defence: NATO/EU Consultation, Planning and Operations“. in: Antonio Missiroli (Red.), *From Copenhagen to Brussels. European Defence: Core Documents Volume IV*, Chaillot Papers No. 67 (Paris: European Union Institute of Security Studies, 2003), pp. 322-323.

軍事聯合任務的知識與技能。而為了測試聯合行動的協調程序與作為，歐盟於 2004 年 5 月進行第一次軍事－非軍事聯合演習，以進一步檢測歐盟自主執行危機處理行動的能力。

隨著 2004 年 6 月制定新的非軍事行動計畫，以及同年 12 月通過非軍事主要目標（Civilian Headline Goal 2008, CHG 2008），持續加強非軍事與軍事協調為現階段歐盟發展歐洲安全暨防衛政策的主要重點之一。非軍事與軍事協調機制已於 2005 年實際應用於印尼亞齊和非洲蘇丹的任務，並獲得一定成效。⁵²自 2005 年下半年至 2006 年年底，三個接續擔任理事會輪值主席的英國、奧地利及芬蘭更進一步致力於非軍事及軍事工具在情勢分析、任務規劃、行動安排、進展評估以及能力提升等方面的協調合作，期以具體落實 CHG 2008 及軍事主要目標（Headline Goal 2010, HG 2010），有效整合歐盟所有執行衝突預防、危機處理以及和平重建的機制與能力。⁵³編制於軍事參謀部（European Union Military Staff, EUMS）之下的非軍事－軍事小組已自 2005 年開始運作，負責涵括軍事、非軍事及其他措施的共同策略規劃作業；此外，並逐步加強派至任務執行當地之歐盟特別代表的權限，以便有效改善執行層面的協調。目前在波士尼亞同時進行的警察任務及軍事穩定任務將進一步實地測試該機制的效能，以做為未來規劃聯合任務的參考。

二、加強所有非軍事措施之整合

在整合歐盟危機處理能力上與非軍事－軍事協調機制同樣重要的是加強非軍事－非軍事整合。這包括兩方面：其一，在歐洲安全暨防衛政策架構下統整所有非軍事工具；其二，整合第一支柱共同體政策與第二支柱政府間外交、安全合作的非軍事措施。

鑒於衝突與危機情勢日趨複雜，歐盟於 2004 年 6 月制定的新非軍事行動計畫中即強調，發展整合運用歐洲安全暨防衛政策所有非軍事危機處理資源的能力。各項非軍事工具除了須能獨自執

⁵² Quille (2006), *op.cit.*, p. 17.

⁵³ Khol (2006), *op.cit.*, pp.136-137.

行其個別任務外，也能依特殊需求，整合組成非軍事危機處理「包裹」共同行動，以便歐盟能更全面、靈活地因應不同危機情勢執行任務。⁵⁴為實現此項目標，歐盟自 2005 年起即著重於加強非軍事工具在能力發展、任務規劃及教育訓練等方面的多功能整合，而其中最重要的是計畫於 2006 年年底前設立非軍事反應小組（Civilian Response Teams, CRTs）。這個儲備約 100 名不同領域內訓練精熟的專家、且規模及成員能依情勢需要靈活動員的非軍事反應小組，旨在提升歐盟非軍事危機處理的快速動員能力。依據其涵括各種非軍事專家的特性，主要目標在於：執行評估及調查任務以利制定危機處理計畫、歐盟決議行動後快速派至危機地點並支援後續非軍事行動的執行、改善現有歐盟危機處理機制並協助歐盟特別代表協調功能、以及提供後勤支援。⁵⁵2005 年 7 月開始於伊拉克進行的整合性法治任務（EUJUST Lex）即是該整合機制的實踐。該任務整合 770 名警察、法官、調查專員及執法官員，以協助訓練伊拉克中、高階警官加強刑事調查及司法處置的專業技能，此外並支援發展憲政秩序及選舉規劃等任務。

早在歐洲安全暨防衛政策倡議之前，歐盟即在共同體對外關係及共同外交暨安全政策的架構下，藉由政治對話、外交斡旋、經濟制裁、合作協議及發展援助等措施進行危機處理事宜。隨著軍事及非軍事工具的創建，歐盟雖加強立即的危機介入能力，不過如何整合第一支柱共同體政策和第二支柱共同外交、安全及防衛政策，尤其是協調短期介入行動及長期穩定政策，以全面且有效地落實危機處理及衝突預防任務，乃是歐盟亟需解決的課題。其中待解問題包括協調執委會及理事會的相關權限、消除執行人員行動模式及專業文化的差異，以及調整財政經費的安排。

⁵⁴ European Council, Brussels, 17-18 June 2004, Presidency Report on ESDP, ANNEXE III, “The Way Ahead for Civilian Crisis Management – Action Plan”, in: Institute for Security Studies of EU (Red.) (2005), *op. cit.*, p. 122.

⁵⁵ 相關內容請參閱 European Council, Brussels, 16-17 June 2005, “Multifunctional Civilian Crisis Management Resources in an Integrated Format – Civilian Response Teams”, in: Institute for Security Studies of EU (Red.), *EU Security and Defence. Core Documents 2005, Volume VI*, Chaillot Paper No. 87 (Paris: Institute for Security Studies of EU, 2006), pp. 185-192.

在規劃方面，歐盟持續促進執委會與理事會在預警機制及衝突事實調查評估方面的合作，除情資交流外，並在相關組織的運作上加強彼此人員共同參與。目前執委會代表固定參與歐洲安全暨防衛政策架構下非軍事反應小組及軍事－非軍事小組的運作，而另一方面執委會也支持會員國代表參與共同體的評估規畫小組（Assessment and Planning Teams, APTs）。此外，理事會秘書處及執委會官員並共同組成危機反應協調小組，該小組雖未具決策效力，且在規劃非軍事行動的過程中影響有限，但仍間接有助於兩支柱間的協調。⁵⁶至於執行方面，目前歐盟致力於整合共同體穩定措施與歐洲安全暨防衛政策非軍事工具。具體做法包括實施共同教育訓練計畫，以調和雙方執行人員行動模式及專業文化的差異；加強短期危機處理行動與長期穩定發展措施的整體性，以提升歐盟在衝突預防及和平維持方面的效能；籌劃設立共同後勤、行政支援體系，並同意共同體預算部份負擔危機處理行動及人員教育訓練的費用。⁵⁷

現階段歐盟整合第一支柱與第二支柱非軍事危機處理措施的成果局限在工作層面的合作，並未在機構決策的協調方面有所突破。歐盟憲法條約研擬新設的歐盟外交部長及其下屬機構（European External Action Service）雖未必能完全解決執委會與理事會的權責紛爭，卻較能整體性地評估歐盟各項危機處理工具的優、缺點，並協調兩機構發展共同的策略目標。因法國與荷蘭公投否決而暫時凍結的歐盟憲法條約若能於未來重獲生機，將有助於歐盟在危機處理與衝突預防方面進一步落實跨支柱整合。

三、加強與其他第三者之合作

在歐洲安全暨防衛政策建構初期，歐盟即強調與其他國際組織在衝突預防、危機處理及和平重建緊密合作。其中在非軍事危機處理方面尤其重要的是，在有益、協調、透明及自主的原則下，

⁵⁶ 此處相關討論請詳見：Catriona Gourlay, “Civil-Civil Co-ordination in EU Crisis Management”, in: Nowak (ed.) (2006), *op.cit.*, pp. 112-117.

⁵⁷ *Ibid.*, pp. 117-118.

與聯合國及歐洲安全合作組織發展高效率的伙伴關係。2003年9月，歐盟與聯合國即已達成協議，建立一個共同的協商機制，以便加強兩者在非軍事危機處理上有關規劃、訓練、聯繫及演習等方面的協調與相容，⁵⁸而隨著多項行動的有效執行，歐盟更被肯定為聯合國在危機處理上可靠的合作伙伴。⁵⁹

根據歐洲安全策略「有效多元主義」(wirksamer Multilateralismus)的原則，歐盟自2004年起，在非軍事能力的發展上除加強前文所述的內部整合外，更擴展與第三者在非軍事危機處理的多邊合作。新的非軍事行動計畫中即明定，持續加深及擴大與聯合國的對話和實際合作、發展自身能力以有效回應聯合國的委任，並進一步與歐安組織加強非軍事人員的訓練合作。特別的是，該行動計畫也強調與非政府組織及民間社團建立合作關係，尤其是加強運用非政府組織及民間社團在非軍事危機處理方面的資訊、經驗及預警能力。⁶⁰

為實踐上述目標，歐盟各國於2006年11月所提出的非軍事能力改善計畫中，針對與第三者的合作特別提出：加強與其他致力於非軍事危機處理的國際組織協商，以分享執行經驗及專業技能；在非軍事主要目標的架構下持續與非歐盟國家建立合作關係；以及善加應用非政府組織及民間社團在訓練和招募人員方面的專業和能力。⁶¹持續加強與國際組織，尤其是聯合國和歐洲安全合作組織，在非軍事危機處理方面的協商合作，將是歐盟在落實2008非軍事主要目標過程中的重要工作之一。

⁵⁸ “Joint Declaration of the United Nations and the EU on Cooperation in Crisis Management, New York, 24 September 2003”, in: Missiroli (Red.) (2003), *op.cit.*, pp. 217-218.

⁵⁹ Matthias Dembinski/Lothar Brock, “The EU: Reliable Partner for Peace of the UN?”, in: *CFSP Forum*, Vol. 2, No. 1, 2004, pp. 14-16.

⁶⁰ “Action Plan for Civilian Aspects of ESDP”, *op. cit.*, p. 127.

⁶¹ “Civilian Capabilities Improvement Conference 2006 Ministerial Declaration, Brussels, 13 November 2006. Annex: Elements of a Civilian Capability Improvement Plan”, (http://www.consilium.eu.int/uedocs/cmsUpload/civilian_crisis_management_20.11.pdf).

伍、結語

歐洲安全暨防衛政策的倡議曾在學界引發對歐盟未來角色的爭論，部分論者著眼於軍事層面及北約因素，認為歐盟各國發展軍事能力乃致力於追求安全防衛事務的行動自主性，而「軍事化」的歐盟將成為其他強權國家的「對抗強權」(Gegenmacht)，在國際政治上競逐全球影響力與自身利益。⁶²然而無論就歐洲安全暨防衛政策的實質目標——實踐彼得貝格任務(Petersberg Tasks)⁶³，或是執行行動的必要前提——遵循國際法規範，歐盟並未因發展軍事能力而邁向「軍事強權」。⁶⁴重要的「非軍事強權」角色特徵——亦即外交經濟優先、致力多元合作、以及追求和平穩定，仍是歐盟推行外交、安全及防衛政策的基本原則和共識。尤其非軍事工具的建立更突顯歐盟藉由警察、法治、行政、人道援助等行動「外銷」其核心價值——民主、自由、法治與人權——至動亂地區，以維護世界和平及穩定並進而確保歐洲安全。簡言之，軍事工具賦予歐盟更有效承擔國際責任的反應能力，而非軍事工具則強化其「非軍事強權」的國際形象，並提供多面向的危機處理機制。更進一步來說，同時具備政治、經濟、軍事及非軍事力量的歐盟，將可視為一個致力於維護世界和平、加強國際安全的「和平強權」⁶⁵。

⁶² 相關論點可參閱：Karen E. Smith, “The End of Civilian Power EU: A Welcome Demise or Cause for Concern?”, in: *The International Spectator*, Vol. 35, No. 2, 2000, pp. 11-28.

⁶³ 即「人道救援、維持和平，以及創造和平的軍事行動」，請參閱：歐盟(尼斯)條約第17條第2款；另外歐盟憲法條約更增添「衝突預防、共同裁軍措施、軍事諮商、衝突後穩定情勢及支持反恐行動」為歐洲安全暨防衛政策的任務，請詳見：歐盟憲法條約第III-309條1款。

⁶⁴ 相關討論請參閱：Stelios Stavridis, “‘Militarising’ the EU: the Concept of Civilian Power Europe Revisited”, in: *The International Spectator*, Vol. 36, No. 4, 2001, pp. 43-50；以及 Matthias Dembinski, „Die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik: Abschied vom Leitbild „Zivilmacht Europa“?“, in: Peter Schlotter (ed.), *Europa – Macht – Frieden? Zur Politik der „Zivilmacht Europa“* (Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 2003), pp. 72-100.

⁶⁵ 德籍學者 Hans-Georg Ehrhart 認為非軍事強權未具備軍事能力將不可能有效地對國際和平及安全有所貢獻，然而為了避免「軍事」與「非軍事」概念的

目前歐盟非軍事能力仍在持續發展中，隨著逐步落實 CHG 2008，特別是協調軍事與非軍事能力、整合跨支柱長期穩定發展措施和短期危機反應行動，以及促進與其他第三者合作，歐盟危機處理能力將可進一步發揮整合性功效。不過，值得一提的是，這幾項工作並非一蹴可幾，尤其是執委會與理事會權限劃分、財政預算編列、以及現有人力、裝備難以負荷更多任務需求等問題，鑒於歐洲安全暨防衛政策「政府間」合作的性質，皆取決於各會員國的政治意願及人力、財力支援。已擴增至 27 個會員國的歐盟能否在此方面加強彼此間的共識，並提升相關決策程序的效率，將影響非軍事能力的擴建與任務的執行。

隨著歐洲安全暨防衛政策的發展，歐盟已成為國際安全體系中重要的危機處理執行機構之一。目前歐盟雖然在軍事方面不能、也不必取代北約的角色，但在非軍事方面絕對可以稱得上是國際典範。未來具備多面向、整合性能力的歐盟預期將繼續在衝突預防、危機反應及和平維持等方面承擔更多國際責任，進而扮演「安全輸出」的「和平強權」角色，以落實歐洲安全策略中所揭櫫的目標——建立多元化國際秩序，確保歐洲安全。

對立，並參酌歐洲安全暨防衛政策的目標，用「和平強權」這個概念來指稱同時建構軍事及非軍事能力的歐盟較為適切，也更能彰顯歐盟在國際安全體系未來應扮演的角色典範。請參閱：Hans-Georg Ehrhart, „Leitbild Friedensmacht? Die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik und die Herausforderung der Konfliktbearbeitung“, in: Hans-Georg Ehrhart (ed.), *Die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik. Positionen, Perzeptionen, Probleme, Perspektiven* (Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 2002), pp. 243-257.

參考文獻

- “Action Plan for Further Strengthening of Civil-Military Co-ordination in EU Crisis Management”, Council Doc. 13480/1/02 REV 1, 29 October 2002.
- Albright, Madeleine K., “The Right Balance Will Secure NATO’s Future”, *Financial Times*, 1998/12/7.
- Annan, Kofi, „Bericht des Generalsekretärs für 54. Generalversammlung“, in: *Vereinte Nationen*, Vol.47, No. 6, 1999, pp. 204-205.
- Blanck, Kathrin, *Die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik im Rahmen der europäischen Sicherheitsarchitektur*. Wien: Springer-Verlag, 2005.
- “Civilian Capabilities Commitment Conference – Ministerial Declaration, Brussels, 22 November 2004”, in: Institute for Security Studies of EU (Red.), *EU Security and Defence. Core Documents 2004, Volume V*, Chaillot Paper No. 75. Paris: Institute for Security Studies of EU, 2005, pp. 288-290.
- “Civilian Capabilities Improvement Conference 2006 Ministerial Declaration, Brussels, 13 November 2006. Annex: Elements of a Civilian Capability Improvement Plan”, (http://www.consilium.eu.int/uedocs/cmsUpload/civilian_crisis_management_2011.pdf).
- Czempiel, Ernst-Otto, *Weltpolitik im Umbruch. Die Pax Americana, der Terrorismus und die Zukunft der internationalen Beziehungen*. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung, 2002.
- Debiel, Tobias/Fischer, Martin, *Krisenprävention und zivile Konfliktbearbeitung durch die EU. Konzepte, Kapazitäten und Kohärenzprobleme*, Berghof Report Nr. 4, Berlin: Berghof Forschungszentrum für konstruktive Konfliktbearbeitung, 2000.
- “Declaration of the Police Capabilities Commitment Conference, Brussels, 19 November 2001”, in: Maartje Rutten (Red.), *From Nice to Laeken. European Defence Core Documents, Volume II*, Chaillot Papers No. 51. Paris: Institute for Security Studies of EU, 2002, pp. 92-94.
- Dembinski, Matthias, „Die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik: Abschied vom Leitbild „Zivilmacht Europa“?“, in: Peter Schlotter (ed.), *Europa – Macht – Frieden? Zur Politik der „Zivilmacht Europa“*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 2003, pp. 72-100.
- Dembinski, Matthias/Brock, Lothar, “The EU: Reliable Partner for Peace of the UN?”, in: *CFSP Forum*, Vol. 2, No. 1, 2004, pp. 14-16.
- Duchêne, François, „Die Rolle Europas im Weltsystem – Von der regionalen zur planetarischen Interdependenz“, in: Max Kohnstamm/Wolfgang Hager (eds.), *Zivilmacht Europa – Supermacht oder Partner*. Frankfurt am Main: Suhrkamp Verlag, 1973, pp. 11-35.
- Dwan, Renata, “Civilian Tasks and Capabilities in EU Operations”, paper presented at Berlin Expert Seminar on Tasks and Capabilities, 18-19 May 2004, (<http://www.lse.ac.uk/Depts/global/Publications/HumanSecurityReport/DwanPaperCivilianCapabilities.pdf>).

- Ehrhart, Hans-Georg, „Leitbild Friedensmacht? Die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik und die Herausforderung der Konfliktbearbeitung“, in: Hans-Georg Ehrhart (ed.), *Die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik. Positionen, Perzeptionen, Probleme, Perspektiven*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 2002, pp. 243-257.
- Ehrhart, Hans-Georg, „Die EU als zivil-militärischer Krisenmanager: zwischen Anspruch und Wirklichkeit“, in: *integration*, Vol. 28, No. 3, 2005, pp. 217-232.
- „Ein sicheres Europa in einer besseren Welt“. Europäische Sicherheitsstrategie, Brüssel, 12. Dez. 2003, (http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/de/misc/78352.pdf).
- Europäische Union (ed.), *Vertrag über eine Verfassung für Europa*. Luxemburg: Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften, 2005.
- “European Council, Seville, 21-22 June 2002, Presidency Report on ESDP, Annex II, ‘Financing of EU-Led Crisis Management Operations having military or defence implications’”. in: Jean-Yves Haine (compiled), *From Laeken to Copenhagen. European Defence: Core Documents, Volume III*, Chaillot Papers No. 57, Paris: Institute for Security Studies of EU, 2003, pp. 85-89.
- “European Council, Brussels, 12 December 2003, Presidency Document entitled ‘European Defence: NATO/EU Consultation, Planning and Operations’”. in: Antonio Missiroli (Red.), *From Copenhagen to Brussels. European Defence: Core Documents, Volume IV*, Chaillot Papers No. 67. Paris: Institute of Security Studies of EU, 2003, pp. 322-323.
- “European Council, Brussels, 17-18 June 2004, Presidency Report on ESDP, ANNEXE III, ‘The Way Ahead for Civilian Crisis Management – Action Plan’”, in: Institute for Security Studies of EU (Red.), *EU Security and Defence. Core Documents 2004, Volume V*, Chaillot Paper No. 75. Paris: Institute for Security Studies of EU, 2005, pp. 121-128.
- “European Council, Brussels, 16-17 June 2005, ‘Multifunctional Civilian Crisis Management Resources in an Integrated Format – Civilian Response Teams’”, in: Institute for Security Studies of EU (Red.), *EU Security and Defence. Core Documents 2005, Volume VI*, Chaillot Paper No. 87. Paris: Institute for Security Studies of EU, 2006, pp. 185-192.
- Fischer, Joschka, *Die Rückkehr der Geschichte. Die Welt nach dem 11. September und die Erneuerung des Westens*. Köln: Verlag Kiepenheuer & Witsch, 2005.
- Gourlay, Catriona, “Civil-Civil Co-ordination in EU Crisis Management”, in: Agnieszka Nowak (ed.), *Civilian Crisis Management: the EU Way*, Chaillot Paper No. 90. Paris: Institute for Security Studies of EU, 2006, pp. 103-122.
- Helly, Damien, “EUJUST Themis in Georgia: an ambitions bet on rule of law”, in: Agnieszka Nowak (ed.), *Civilian Crisis Management: the EU Way*, Chaillot Paper No. 90. Paris: Institute for Security Studies of EU, 2006, pp. 87-102
- Holländer, Lutz/Schmidt, Peter, „Möglichkeiten der ESVP angesichts nationaler europäischer Politik“, in: Erich Reiter (ed.), *Beiträge zur Entwicklung der ESVP – Teil 2*. Wien: Büro für Sicherheitspolitik des Bundesministeriums für Landesverteidigung, Juli 2005, pp. 19-27.

- International Crisis Group, "EU Crisis Response Capability Revisited", Europe Report No. 160, 17 January 2003, (<http://www.crisisweb.org>).
- Ioannides, Isabelle, "EU Police Mission *Proxima*: testing the 'European' approach to building peace", in: Agnieszka Nowak (ed.), *Civilian Crisis Management: the EU Way*, Chaillot Paper No. 90. Paris: Institute for Security Studies of EU, 2006, pp. 69-86
- Janning, Josef, „Frieden in Europa“, in: Werner Weidenfeld (ed.), *Europa-Handbuch*. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung, 2002, pp. 827-853.
- "Joint Declaration of the United Nations and the EU on Cooperation in Crisis Management, New York, 24 September 2003", in: Antonio Missiroli (Red.), *From Copenhagen to Brussels. European Defence: Core Documents, Volume IV*, Chaillot Papers No. 67. Paris: Institute of Security Studies of EU, 2003, pp. 217-218.
- Khol, Radek, "Civil-Military Co-ordination in EU Crisis Management", in: Agnieszka Nowak (ed.), *Civilian Crisis Management: the EU Way*, Chaillot Paper No. 90. Paris: Institute for Security Studies of EU, 2006, pp. 123-138.
- Kirste, Knut/Maull, Hann W., „Zivilmacht und Rollentheorie“, in: *Zeitschrift für Internationale Beziehungen*, Vol. 3, No. 2, 1996, pp. 283-312.
- Kuprian, Anita, „ESVP-Operationen und -Missionen im Überblick“, in: Alexander Siedschlag (ed.), *Jahrbuch für europäische Sicherheitspolitik 2006/2007*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 2007, pp. 245-256.
- Kuprian, Anita/Opitz, Anja, „Die sicherheitspolitischen Programme der EU-Ratspräsidentschaften 1999-2006“, in: Alexander Siedschlag (ed.), *Jahrbuch für europäische Sicherheitspolitik 2006/2007*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 2007, pp. 83-112.
- Läufer, Thomas (ed.), *Vertrag von Nizza. Texte des EU-Vertrages und des EG-Vertrages, Charta der Grundrechte der Europäischen Union, deutsche Begleitgesetzes*. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung, 2002.
- Lemke, Christiane, *Internationale Beziehungen. Grundkonzepte, Theorien und Problemfelder*. München: R. Oldenbourg Verlag, 2000.
- Luif, Paul, „Die neutralen/bündnisfreien EU-Mitgliedstaaten und die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik. Eine kritische Analyse“, in: Ralph Rotte/Tanja Sprungala (eds.), *Probleme und Perspektiven der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik*. Münster: LIT Verlag, 2004, pp. 86-118.
- Matthies, Volker, „Krisenprävention und Friedenskonsolidierung“, in: Mir A. Ferdowsi (ed.), *Internationale Politik im 21. Jahrhundert*. München: Wilhelm Fink Verlag, 2002, pp. 123-143.
- Meier-Walser, Reinhard C., „Das globale sicherheitspolitische Profil der Europäischen Union“, in: Erich Reiter (ed.), *Beiträge zur Entwicklung der ESVP – Teil 2*. Wien: Büro für Sicherheitspolitik des Bundesministeriums für Landesverteidigung, Juli 2005, pp. 5-14.
- Meyer, Thomas, *Die Identität Europas. Der EU eine Seele?*. Frankfurt am Main: Suhrkamp Verlag, 2004.
- Nowak, Agnieszka, "Civilian Crisis Management within ESDP", in: Agnieszka Nowak (ed.), *Civilian Crisis Management: the EU Way*, Chaillot Paper No. 90.

- Paris: Institute for Security Studies of EU, 2006, pp. 15-37.
- Orsini, Dominique, "Future of ESDP: Lessons from Bosnia", in: *European Security Review*, Number 29, June 2006, pp. 9-12.
- Pirozzi, Nicoletta/Helly, Damien, "Aceh Monitoring Mission: a new challenge for ESDP", in: *European Security Review*, Number 27, October 2005, pp.3-6.
- Quille, Gerrard/ Giovanni, Gasparini/ Menotti, Roberto/ Pirozzi, Nicoletta, "Developing EU Civil Military Co-ordination: The Role of the new Civilian Military Cell", Joint Report by ISIS Europe and CeMiSS. Brussels: ISIS Europe, June 2006.
- Regelsberger, Elfriede, *Die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der EU (GASP). Konstitutionelle Angebote im Praxistest 1993-2003*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 2004.
- Reinhardt, Markus, „Zivil-militärische Beziehungen im Rahmen der ESVP. Begriffe, Sachstände, Herausforderungen“, SWP Diskussionspapier FG3-DP 05. Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, August 2006.
- "Rule of Law Capabilities Commitment Conference Declaration", in: Jean-Yves Haine (compiled), *From Laeken to Copenhagen. European Defence: Core Documents, Volume III*, Chaillot Papers No. 57, Paris: Institute for Security Studies of EU, 2003, pp. 82-84.
- Rummel, Reinhardt, *Die zivile Komponente der ESVP. Reichhaltiges Gestaltungspotential für europäische Krisenintervention*, SWP-Studie S16. Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Juli 2006.
- „Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Europäischer Rat in Santa Maria da Feira, 19./20. Juni 2000“, (http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/de/ec/00200-r1.d0.htm).
- „Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Europäischer Rat in Nizza, 7., 8. und 9. Dezember 2000“, (http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/de/ec/00400.%20ann.d0.htm).
- „Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Europäischer Rat in Göteborg, 15. und 16. Juni 2001“, (http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/de/ec/00200-r1.d1.pdf).
- Siedschlag, Alexander, „Deutschland und die europäische Sicherheitsarchitektur“, in: Reinhard C. Meier-Walser/Susanne Kuther (eds.), *Europa und die USA. Transatlantische Beziehungen im Spannungsfeld von Regionalisierung und Globalisierung*. München: Olzog Verlag, 2002, pp. 114-123.
- Smith, Karen E., "The End of Civilian Power EU: A Welcome Demise or Cause for Concern?", in: *The International Spectator*, Vol. 35, No. 2, 2000, pp. 11-28.
- Stelios Stavridis, "'Militaryising' the EU: the Concept of Civilian Power Europe Revisited", in: *The International Spectator*, Vol. 36, No. 4, 2001, pp. 43-50.
- Tappert, Malln, "Developing Civilian Crisis Management Capabilities", in: *European Security Review*, No. 20, December 2003, pp. 6-9.
- Varwick, Johannes, „Probleme der Sicherheitsarchitektur Europas“, in: Wilfried

- Loth (ed.), *Das europäische Projekt zu Beginn des 21. Jahrhunderts*. Opladen: Leske + Budrich, 2001, pp. 247-266.
- Wæver, Ole, “Insecurity, Security, and Asecurity in the West European Non-War Community”, in: Emanuel Adler/Michael Barnett (eds.), *Security Communities*. Cambridge: Cambridge University Press, 1998, pp. 69-118.
- Wendt, Alexander, “Identity and Structure Change in international Politics”, in: Yosef Lapid/ Friedrich Kratochwil (eds.), *The Return of Culture and Identity in IR Theory*. Boulder/London: Lynne Rienner Publishers, 1996, pp. 47-64.

Development of civilian instruments within ESDP

Chia-Pin Chang*

Abstract

The change in the nature and scale of conflicts in the post Cold-War period, and especially the experience of facing the conflicts in the Balkans influenced the EU Member States' decision to improve the EU crisis response capacity under the European Security and Defense Policy (ESDP). With the parallel development of military and civilian capabilities the EU is the only international Organization that can use a variety of instruments to respond the whole spectrum of crisis management tasks. In particular, the establishment of civilian capabilities accords not only with the new security concept, but proves the EU to be a "civilian power". The EU has made much progress in the development of civilian instruments and deployed successfully thirteen civilian operations. However, a more coherent and integrated approach is needed in order to improve its effectiveness in civilian crisis management. This paper focuses on analyses on the civilian aspects of EU crisis management and emphasizes that the EU will play a "peace power" to "export security" in the future.

Keywords: European Security and Defense Policy (ESDP), Civilian Instruments, Civilian Power, Civil Military Co-ordination (CMCO), Inter-pillar Integration

* Ph. D, Department of Political Science, University Mainz, Germany