

# 2019 年歐盟局勢分析

## 英國脫歐-順利脫歐或走向深淵？

卓忠宏

淡江大學歐洲研究所教授兼所長

綜觀去年（2018 年）歐洲局勢發展，幾件事深深困擾著歐盟，按時間序先後：一是 3 月義大利舉行國會改選。新政府上台後對歐盟政策 180 度大轉彎，義大利從親歐走向疑歐、反歐，無論是處理移民態度、政府預算爭議都與歐盟意見相左；二是 10 月德國總理梅克爾領導的聯合政府相繼在巴伐利亞邦以及埃森邦兩個指標性的地方議會選舉遭受挫敗，威脅梅克爾的執政，進而可能影響德國以至歐盟的既定政策；三是英國脫歐。原 11 月歐盟臨時高峰會通過梅伊首相提出的脫歐草案，卻因英國內部意見過於分歧，遲遲無法通過草案，導致英國無協議脫歐機率大增。義大利國會選舉與德國地方議會選舉都跟反移民的極右派勢力崛起有關。英國脫歐事件，移民原是其中重要因素，只是近期討論都集中在北愛爾蘭與愛爾蘭邊境管制以及英國與歐盟雙邊經貿的維繫。三項事件交叉影響並持續影響今年歐盟整體局勢的發展。

### 疑歐勢力崛起

在 2018 年 8 月第四次台歐盟論壇中，個人分析反移民/難民與極右勢力再度興起似乎成為歐盟國家與地方選舉的新興現象。從 2017 年荷蘭國會選舉、法國總統大選、奧地利國會大選、德國國會選舉，再延續到 2018 年義大利大選以及德國地方選舉。事實證明，選前打著強化邊境管制、反難民庇護、公投退出歐元區類似政見的極右政黨都能獲得選民青睞。<sup>1</sup>

極右派政黨再度崛起影響歐盟多數會員國政黨政治的發展。歐洲統合以會員國為基礎，所有政策都是經由會員國協商產出。換言之，極右派席次得先成長到足以影響國家政策制訂，才有可能藉由歐盟決策機制，由下而上，從國家影響歐盟既定政策。

目前影響最大的是義大利，選後由「五星運動」以及「聯盟黨」共組聯合政府。這兩大政黨有著強烈的反歐元、反歐盟體制色彩，其中移民問題更是這次義大利選舉時的核心議題。現任義大利內政部長薩維尼（Matteo Salvini）來自「聯盟黨」，向來以反對接收難民著稱。上台以來，薩維尼已多次拒絕載滿移民的人道救援船停靠義大利，直接槓上梅克爾長期主導的難民接收基本政策。這種以義

---

<sup>1</sup> 請參閱：卓忠宏，「2018 年歐盟夏季高峰會-難民與安全防衛」，台灣歐盟中心、政大外語學院歐盟莫內教學模組計畫、國家圖書館主辦《2018 年第四次台歐盟論壇-難民、脫歐與歐盟之未來》，2018 年 8 月 31 日。

大利利益為依歸，自然不利於歐盟在難民人數分配以及庇護程序的討論。

梅克爾也因為堅持移民開放政策反成為她執政以來最大的致命傷，甚至因此失去基民盟黨主席一職，由號稱「小梅克爾」的克朗普凱倫鮑爾（Annegret Kramp-Karrenbauer）接替。<sup>2</sup>看似平穩的黨內世代交替，但未來將決定基民盟、德國甚至歐盟的關鍵。

在極右派政黨逐步橫掃歐洲國家地方與國會選舉情況下，歐洲人道主義聲音式微，取而代之的是重視生活品質、經濟就業與自身安全的影響。唯一不變的是南歐國家的西班牙與葡萄牙，在極右勢力擴張的情況下，呈現出歐洲唯二兩處例外。<sup>3</sup>兩國政黨政治發展過程中，極右派幾乎無立足之地。對照歐洲反移民的心態，恐懼移民會對國家與社會安全造成威脅的看法，並參雜著經濟因素：若說移民數量，2017年西班牙外來移民約457萬人，佔總人口9.82%，有為數不少的伊斯蘭移民；<sup>4</sup>再談移民對當地就業市場的競爭，西班牙的失業率之高一向在歐盟排名一、二；移民也是西班牙社會治安敗壞與恐怖攻擊（巴塞隆納與馬德里）主因，在當地居民造成不小的反彈。換言之，反移民相關要素對照在西班牙都存在，但似乎並未成為選舉炒作話題。箇中因素，頗值得玩味與細究。

2019年5月是歐洲議會直選以及南歐國家（希臘、葡萄牙、西班牙）大選年，屆時將是觀察極右勢力崛起的重要指標。倘若極右勢力真如這兩年橫掃歐洲國家與地方選舉，政黨席次持續擴增並威脅到傳統中間偏左、偏右的親歐政黨的版圖。這種標榜著「反」移民、「反」歐盟勢力的消長，將決定歐盟未來的走向。

## 英國脫歐

英國脫歐議題從2016年延燒至今，雙邊的分手協議談判極度不順。今年3月29日將是正式脫離歐盟日子。原先脫歐進程設定：2018年11月25日歐盟特別高峰會通過梅伊提出的脫歐協議版本；今年1月交由英國國會與歐洲議會討論表決；若一切順利，英國將在3月29日正式脫離歐盟；正式脫歐後至2020年12月31為過渡期。在此21個月過渡期間，英國繼續享有歐盟單一市場和關稅同盟成員的優惠，以調和彼此之間的法規、邊境管制、貨物往來、金融交換、勞工認證等規定。<sup>5</sup>

---

<sup>2</sup> “Annegret Kramp-Karrenbauer wins CDU leadership election,” *Euobserver*, 7 December 2018, <https://euobserver.com/tickers/143640> (retrieved January 4, 2019).

<sup>3</sup> Gregor Aisch et al., “How Far Is Europe Swinging to the Right?” *New York Times*, 23 October 2017, <https://www.nytimes.com/interactive/2016/05/22/world/europe/europe-right-wing-austria-hungary.htm> (retrieved January 4, 2019).

<sup>4</sup> “¿Cuántos extranjeros hay en España?” *Debate 21*, Marzo 21 2018, <https://debate21.es/2018/03/21/cuantos-extranjeros-espana/> (retrieved January 4, 2019).

<sup>5</sup> Alex Hunt and Brian Wheeler, “Brexit: All you need to know about the UK leaving the EU,” *BBC News*, 8 January 2019, <https://www.bbc.com/news/uk-politics-32810887> (retrieved January 12, 2019)

在此脫歐的關鍵時刻，英國國內卻呈現出一種山雨欲來的氛圍。先是梅伊將脫歐協議草案的國會表決日期推遲至明年1月。繼而在國會面對保守黨同志的逼宮，提出對梅伊的不信任投票。儘管梅伊驚險保住首相大位，個人威信卻備受挑戰。在野的英國工黨也正集結反對派陣營，準備伺機推出倒閣案。面對國內不滿情緒，梅伊轉向歐盟尋求重新談判脫歐協議的可能，又遭到歐盟的拒絕。在內外雙重夾擊之下，使得原本就詭譎多變的英國脫歐情勢又更加難以預測。<sup>6</sup>如今，英國與歐盟將最終協議日設在2019年1月21日。若屆時仍無法通過脫歐協議，英國政府必須在3天內宣布替代方案。目前各方預測後續發展不外乎三種選項：如期脫歐（軟脫歐）、無協議脫歐（硬脫歐）以及取消脫歐。

### 方案一 無協議脫歐硬脫歐

在英國脫歐談判初期，「硬脫歐」的確是脫歐鷹派強烈支持的選項之一。但之後理性思考佔上風，逐漸傾向維繫英國與歐盟的經貿利益（軟脫歐）。現今英國脫歐談判陷入僵局，主因在英國國內認為梅伊版的脫歐協議過於軟弱，讓步太多，尤其條文中的「北愛爾蘭邊界問題」，引發英國國會反彈，連自家保守黨同志都不支持梅伊，而有逼宮式的不信任投票，要求梅伊下台。

在脫歐時程緊迫的情況下，英國可能面臨與歐盟無法達成任何協議下脫離歐盟。在今年11月28日英國央行提出一份分析報告：倘若在沒有協議下退出歐盟，會導致英國經濟陷入比金融海嘯時更嚴重的衰退。2019年GDP會萎縮8%，失業率上升到7.5%，房價大跌三成，英鎊則將貶值25%，使英消費者採購食物的費用大增10%。<sup>7</sup>梅伊也正式要求各單位啟動「無協議脫歐應變計畫」。宣布將提撥20億英鎊的應變預算，並授權政府大舉招聘、補充邊境、海關與關稅稽查人力；英國國防部將動員3500名軍人待命支援，因應各種可能出現的衝擊事態；研究引導英國公民與企業的衝擊指南。此舉被反對黨批評是在散佈恐懼以形成商界與民間壓力，迫使國會議員在1月的投票中接受梅伊版的脫協議。<sup>8</sup>但不可諱言，英國企業界與人民對硬脫歐的信心衝擊是存在的。

### 方案二 軟脫歐或重新談判

此種方案發展，一種是按照既定進程順利脫歐，在1月15日英國國會順利通過脫歐協議，脫歐之後的21個月過渡期內與歐盟協商經貿問題，亦即「軟脫歐」。另一種發展是梅伊下台，政府重新改組或國會改選，由新政府與歐盟重新就脫歐協議談判，如前述流程。如此雖然無法在3月29日如期脫歐，但可申請

<sup>6</sup> Alasdair Sandford, "What is in Theresa May's Brexit deal and why is it so unpopular?" *Euronews*, 19 December 2018, <https://www.euronews.com/2018/12/07/what-is-in-theresa-may-s-brex-it-deal-and-why-is-it-so-unpopular> (retrieved January 12 2019).

<sup>7</sup> 張詠晴編譯，「無序脫歐到底會多慘？英央行說實話」，*天下雜誌*，2018年11月29日。  
<https://www.cw.com.tw/article/article.action?id=5093091> (retrieved January 12 2019).

<sup>8</sup> 「面對最壞的結局：英國內閣啟動『無協議脫歐』的對策預備」，*聯合報*，2018年12月17日。  
[https://global.udn.com/global\\_vision/story/8662/3545293](https://global.udn.com/global_vision/story/8662/3545293) (retrieved January 12 2019).

延後談判期限。<sup>9</sup>不確定性依舊，至少對英國與歐盟的衝擊比較小。

### 方案三 留在歐盟 維持現狀

歐洲法院在 2018 年 12 月 4 日公布一項意見書：「里斯本條約第 50 條允許單方面撤銷退出歐盟意向的通知。這種可能性持續存在，直至正式締結退出協議為止。」<sup>10</sup>換言之，英國可在無須取得其他歐盟會員國許可的情況下，單方面撤銷脫歐的決定。意味著英國撤銷脫歐的可能性是存在的，而且完全操之在英國自己。這讓英國在前述兩方案「硬脫歐」及「軟脫歐」之間，多出了第 3 條退路可走，也就是選擇留歐、維持現狀。至於英國出爾反爾的誠信問題反倒其次。

此意見書無疑是替英國留歐派勢力打下一劑強心針。從英國近期針對歐盟去留的民調可看出端倪，回到英國脫歐公投前現狀，應該是不錯且能接受的選項。「留歐派」議員已在規劃舉辦第二次英國脫歐公投，試圖推翻前次公投的脫歐決定。目前公投成案的提案門檻、公投時間（至少需 22 週，無法在 2019 年 3 月 29 前提出）、公投內容（無協議脫歐、協商新協議、留在歐盟）都沒有明確的進展。但至少意味著英國撤銷脫歐的可能性是存在的，而且操之在英國自己。

從相互依存的角度，雙邊依賴程度越高，片面改變現狀的代價就越高。因此，一國在考量多方因素後所作出的最終決策往往不是最好的，有時反而是次佳但具體可行：

在 2018 年 11 月第六次台歐盟論壇中，個人從政治、經濟、社會三種邏輯推演方式，認為方案二英國軟脫歐是比較符合經濟與社會邏輯。<sup>11</sup>

再從「代價」與「限制」來看，彙整近期媒體報導硬脫歐情況下：51.4% 英國出口到歐盟，相對歐盟出口僅 6.6%到英國，屆時英國與歐盟會員國之間回復邊界管制，關稅帶給貨物進出口殺傷力不言可喻；食物和藥物的供應鏈出現斷層；路、海、空三種交通路線，將需要嘗試與各國單獨商定雙邊協議；學術出走潮；金融業出走潮。加上前述英國央行的經濟預警報告，以及梅伊政府啟動的「無協議脫歐應變計畫」，此選項伴隨著將英國經濟推向懸崖深谷(cliff-edge)的恐懼。從理性選擇角度分析，此走向代價過高，屬於下策。

再看英國取消脫歐一事。在法律面已經確認英國單方面就能決定，但歐盟及會員國就英國取消脫歐一事的看法就很分歧。這不僅意味著英國出爾反爾，歐盟方面擔心一國在啟動里斯本條約第 50 條要求脫離歐盟之後還能任意撤回決定，

<sup>9</sup> Alex Hunt and Brian Wheeler, *op. cit.*

<sup>10</sup> “Brexit ruling: UK can cancel decision, EU court says,” *BBC News*, 10 December 2018, <https://www.bbc.com/news/uk-scotland-scotland-politics-46481643> (retrieved January 12 2019).

<sup>11</sup> 請參閱：卓忠宏，「2018 年歐盟發展的回顧與前瞻-疑歐勢力抬頭」，台灣歐盟中心、政大外語學院歐盟莫內教學模組計畫、國家圖書館主辦《2018 年第六次台歐盟論壇-2018 年歐盟政經發展之回顧與前瞻》，2018 年 11 月 30 日。

未來有可能成為不滿歐盟政策的會員國用來杯葛歐盟的手段之一。況且，英國在歐盟一向我行我素，僅參與配合歐洲共同市場相關經濟事務，其他如歐元、申根區、歐洲高等教育、稅制改革等等，英國都未參加。如今在英國脫歐公投之後，歐盟逐漸在財政同盟與歐洲建軍加速合作的步伐。少了英國這個搗蛋派，歐洲統合的進展似乎順遂不少。故取消脫歐、一切回歸英國脫歐公投前的原點，經濟與政治面好壞各半。此選項可行，但牽涉英國公投時間緩不濟急以及對公投內容也沒共識，不確定性過多。

因此，維持英國脫歐，但保持雙邊經貿利益應是最可行之策。英國與歐盟多回合協商，2018年11月通過的梅伊脫歐草案都是傾向軟脫歐，維持住英國與歐盟雙邊經貿穩定，衝擊相對比較小。

### **結論**

英國脫歐局勢詭譎難測，無協議脫歐、順利脫歐或撤銷脫歐留在歐盟等三套不同劇本，各有其發展可能性。從英國與歐盟的努力，雙方都在盡量避免破局，避免產生致命性的衝擊。或許這種理性的表現有助於雙邊在後續談判中，找出雙邊都能接受的最終結局。

# 梅克爾、德國與歐盟整合之未來

鍾志明

南華大學國際事務與企業學系副教授兼系主任

## 一、前言

自冷戰時期以來，德國外交政策一向秉持堅守西方陣營、推動歐洲統合與國際多邊合作的原則。1990年兩德統一後，此基本外交路線並未更動，但柏林的信心明顯增加，獨立自主性也獲得強化，有學者以「非軍事強權」(Zivilmacht)來定位德國。直到總理梅克爾(Angela Merkel)強勢主導歐洲債務危機之處理、對俄羅斯之經濟制裁、人道接納難民、以及應對川普的「美國優先」，德國甚至被譽為西方民主的標竿與自由價值的捍衛者。只不過，2017年9月的聯邦議會(Bundestag)大選結果，使得梅克爾在國內的權力開始弱化，連帶也影響她在歐洲聯盟(European Union)決策上的聲量，以及帶領歐盟前進、迎向挑戰的領導地位。

## 二、歐盟高層人事更替牽動統合進程

對歐盟來說，2019年將是歐洲統合重要轉折的起點。在政經議程上，首先是英國將退出歐盟，其結果和影響都令人難以估計；其次，歐盟機構首長任期將陸續屆滿，包括歐洲議會(European Parliament)議長、部長理事會(Council of Ministers)主席、歐盟執行委員會(European Commission)主席榮科(Jean-Claude Juncker)、外交安全政策高級代表莫格里尼(Federica Mogherini)、常任高峰會議(European Council)主席圖斯克(Donald Tusk)、歐洲中央銀行(European Central Bank)總裁德拉吉(Mario Draghi)等，這些決定未來幾年歐洲統合路線和政策的重要職位都面臨重新任命。

將在五月底進行的歐洲議會選舉雖被視為「次級選舉」，但在相當程度上，其結果仍會影響各政黨在國內的聲望、各意識形態黨團在歐洲政壇的消長、甚至形塑親歐或疑歐氛圍，所以仍是各黨派不容輕忽的戰場。只是目前反歐盟的左右民粹勢力盛行，加上(若無意外)三月底英國脫歐鑄成事實，大環境對傳統親歐政黨似乎較為不利。儘管民調顯示，多數歐盟國家民眾仍普遍支持歐元和歐洲統合，然而歐盟未來的改革與走向為何，很大部分還是決定在歐盟新的領導團隊，以及如何持續推動會員國更緊密的各項政策整合。

歐洲中央銀行總裁德拉吉(Mario Draghi)的8年任期將在今年10月結束，他的繼任者將接手逐漸退出刺激措施，並前重建緩衝機制，後續動向備受關注。儘管德國是歐元區最大經濟體，但從未有德國人擔任過歐洲央行總裁。德國現任的

聯邦銀行（Deutsche Bundesbank）總裁魏德曼（Jens Weidmann）反對長期執行寬鬆貨幣政策，多次批評德拉吉購買歐元區國家主權債券刺激經濟，被視為鷹派的魏德曼如爭取歐洲央行總裁一職，恐須費一番說服功夫才能獲得南歐國家的支持。不過，德國媒體「商報」（Handelsblatt）根據政府高層消息來源報導，梅克爾優先爭取由德國人出任的並非歐洲中央銀行總裁，而是歐盟執委會主席，因為該職位更具廣泛的政治影響力。如果德國角逐歐盟執委會主席大位，商報指出，最有可能的競爭者包括國防部長范德賴恩（Ursula von der Leyen）、歐洲議會人民黨團主席韋柏（Manfred Weber）及經濟部長阿特麥爾（Peter Altmaier）。只是，歐盟重要職位由哪一個國家擔任，必須多方考量，顧及親歐的立場、區域和大小國之間的平衡，梅克爾屬意的人選最後能否出線，還要與各國來回折衝。

經濟全球化與高度競爭擴大了失業和貧富差距的被剝奪感，消失的國界帶來移民、難民、恐攻等社會融入和社會安全問題，順勢推高了民粹浪潮，傳統主流政黨端不出妥善因應良方，導致選票不斷流失，恣意抨擊歐盟及各國精英傲慢的極右黨派，卻從地方到中央攻城掠地，蠶食著全歐政治版圖。同時，會員國間內在的鴻溝，如東西歐在價值、理念上的不同訴求，南北歐在經濟、社會上的差距和爭議，都將持續干擾歐盟整合進程。如何應對當前的整體困局和挑戰，在考驗著歐盟及歐盟國家領導人的智慧、眼光和手腕。惟可以確定的是，梅克爾稱霸歐洲政壇的年代即將逝去。

### 三、梅克爾卸任黨主席後的德國與歐盟

梅克爾自2000年開始執掌德國第一大黨基督教民主黨（CDU）達18年之久（僅次於Helmut Kohl的1973-1998），2005年更成為德國歷史上首位女性聯邦總理，迄今縱橫歐洲政壇13年。在前任總理施洛德（Gerhard Schröder）大力改革的經濟基礎上，梅克爾堅定的主張和作為，不僅帶領德國挺過歐債危機，也使歐盟和歐元區度過重大考驗。緊接著川普（Donald Trump）標榜「美國優先」，退出巴黎氣候協定和伊朗核協議，在北大西洋公約（NATO）架構下施壓歐洲各國提高軍費，還不時出言貶抑德國和歐盟，並祭出貿易保護措施，此時的梅克爾又成為歐盟和西方價值最堅強的代表。

2015年下半年大量難民冒生命危險，前仆後繼地湧入歐洲，引發人道危機，是近年來歐洲政壇影響最為深遠的事件，也是梅克爾執政的轉捩點。在未與其他歐盟會員國商議，以及黨內、國內意見呈現分歧的情況下，德國「媽咪」（Mutti）力排眾議，接納上百萬以穆斯林為主的難民。此項決定固然為德國帶來國際聲望，卻也撕裂了歐盟國家和德國社會，民眾對於這項決策的不滿，助長了排外、疑歐的德國另類選擇黨（AfD）崛起，更首次挺進聯邦議會，成為最大的反對黨。反觀基民黨因黨內不同立場互不相讓，流失大量選票，支持度跌到只剩兩成多。

梅克爾在今年元旦的談話中，回顧了2017年聯邦議會選後的冗長組閣過程：起先對牙買加聯盟寄予厚望，花費好長時間卻徒勞無功、重新回到原點；再經與社會民主黨（SPD）艱苦談判方組成大聯合政府，但並非從此過著幸福快樂的日子，反而是衝突不斷，聯合政府幾度瀕臨崩解危機。最先是禁止墮胎廣告的爭議，其次是身兼內政部長的基督教社會黨（CSU）主席澤霍費爾（Horst Seehofer）無法認同梅克爾的難民政策、甚至以辭職逼宮，接下來則是德國聯邦憲法保護局（Bundesamt für Verfassungsschutz）局長馬森（Hans-Georg Maaßen）親極右勢力的發言，以及最後聯邦政府三個執政黨在去年黑森邦和巴伐利亞邦議會選舉中皆遭遇嚴重挫敗，各自流失一成以上的選票。

今年還有包括布萊梅、薩克森、布蘭登堡和圖林根邦將舉行議會改選，而另類選擇黨在德東地區的支持度緊追在基民黨之後，是否會在這三個邦取得最大黨的地位殊值關注。對於社民黨來說，如果在五月的歐洲議會大選中挫敗，很可能會退出大聯合政府，聯邦議會將提前重選。此外，梅克爾與澤霍費爾都卸下黨主席職務，受梅克爾支持和栽培的基民黨秘書長Annegret Kramp-Karrenbauer繼任黨魁，基社黨則將由現任巴伐利亞邦邦長（Markus Söder）接掌黨務，兩人的合作關係是否融洽，同樣影響著聯邦政府可否和諧地持續運作。

梅克爾總理的新年談話也指出了德國須面對的重要問題和挑戰—即應付氣候變遷、管控移民並建立秩序、以及打擊恐怖主義，這些都需要德國人團結一致、建立一個強大歐洲。由於梅克爾是另類選擇黨與其支持者的眼中釘，因此德東選戰應會交由Kramp-Karrenbauer負責，而梅克爾自己將主導德國的對外關係，並且致力於使歐盟「更加鞏固、更有決斷力」（robuster und entscheidungsfähiger）。只不過，梅克爾主導歐洲事務的權威也在消褪之中。

#### 四、結語

以人口、國土面積或整體經濟實力而論，德國無疑擁有歐盟大國的地位，在主導處理歐債危機的能力與結果亦普獲肯定。2015年總理梅克爾以人道為由接納難民，或有基於補充德國勞動力的考量，但勇於承擔責任、發揮主導作用，展現積極參與塑造歐洲與國際秩序的能力，才是德國鐵娘子擁抱難民的真正動機。然而，也正因難民政策讓梅克爾吃盡苦頭，牽涉難民的社會負面事件層出不窮，使得聯合政府成為眾矢之的，排外的另類選擇黨以反移民、拒難民口號迎合民眾，不斷擴大政治版圖。執政黨在聯邦與地方議會選舉接連大敗，梅克爾宣布不再續任黨主席以示負責，其總理任期結束後也不再尋求連任。即便梅克爾尚未鞠躬下台，但是她的領導力弱化，聯合政府內部又齟齬不斷，總理任期能否做好做滿不無疑問，對於面臨內外重大轉折的歐盟而言，不啻失去一股堅強而穩定的支撐力量。歐洲整合的掌舵者，今年將交棒給歐盟高層的接班人，且讓我們拭目以待。

## 參考資料

- Fried, Nico, “Wie Merkel Kramp-Karrenbauer zur Kanzlerin machen könnte”, *Süddeutsche Zeitung*, 2018.12.9, <https://www.sueddeutsche.de/politik/-1.4245562>。
- Gerster, Livia, “Merkels neue Freiheit”, *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 2018.11.26, <https://www.faz.net/aktuell/politik/merkels-erbe/-15907699.html>。
- Höhne, Valerie, “GroKo-Ärger, Wahlen, AfD. Für Merkel wird 2019 hart”, *Spiegel Online*, 2019.1.1, <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/a-1246029.html>。
- 林育立，〈不角逐歐洲央行總裁 德擬將爭取歐盟執委會主席〉，《中央社》，2018.8.23，<https://www.cna.com.tw/news/aopl/201808230019.aspx>。
- 林育立，〈梅克爾交出權力 德國政治版圖破碎〉，《中央社》，2018.10.30，<https://www.cna.com.tw/news/firstnews/201810300373.aspx>。
- 蕭麗君，〈德國經濟成長 5 年半最慘〉，《工商時報》，2018.11.15，<https://www.chinatimes.com/newspapers/20181115000322-260203>。
- 任中原，〈歐洲央行量化寬鬆 年底結束〉，《經濟日報》，2018.12.14，<https://udn.com/news/story/6811/3536292>。
- 丁純，〈2019，歐洲能否在內外交困中「重塑」？〉，《上觀新聞》，2019.1.7，<https://web.shobserver.com/wx/detail.do?id=125913>。
- 〈歐元貶！工業生產失速下墜，德國恐陷經濟衰退〉，《財經新報》，2019.1.9，<https://finance.technews.tw/2019/01/09/germany-economic-recession-might-be/>。
- 〈誰將成為下一任歐洲央行行長？〉，《彭博商業週刊》，2019.1.12，<http://hk.bbwc.cn/h0chcn.html>。

# 近期歐盟安全與防衛政策之觀察

李俊毅

國防安全研究院非傳統安全與軍事任務研究所

## 壹、前言

2019年1月4日，歐盟的英國脫歐首席談判代表巴尼爾（Michel Barnier）撰文評析當前歐洲面臨的挑戰與核心議題。他指出歐洲對外正面臨氣候變遷、美國的單邊主義、中國崛起、以及世界其他地區之地緣政治的緊張等威脅，對內則有假新聞（disinformation）的擴散、恐怖攻擊、與內部社會分歧等危機。歐盟採取集體行動以捍衛歐洲價值以及「以規則為基礎」之國際秩序，因此是必要的。展望2019年，巴尼爾提出四項優先議題：首先，建構「綠色的歐洲」，特別是發展循環經濟並於2030年實現乾淨運輸與電動車；其次，打造一個服務每個人的經濟，重點項目包含深化歐洲單一市場、強化歐洲貨幣聯盟、投資戰略性的科技與課責跨國企業等；第三，控制歐盟的邊界並因應移民的挑戰；最後，增加對國防的投資與整合成員國的系統，因為「歐洲不能再外包其安全[予美國]」。<sup>12</sup>

巴尼爾提倡的優先議題涵蓋了經濟、環境、科技、與安全等面向，為當前歐盟的局勢與發展提出淺顯但全面的診斷。進一步來說，這些看似不完全相關的議題，反映了當前歐盟政治的若干特色，巴尼爾的文章因此不只是一己之見。首先，巴尼爾的觀點隱含歐盟對戰略自主性的追求。在國際政治上，這體現於對美國川普（Donald Trump）政府單邊主義與中國崛起的疑慮；在環境議題上，歐盟正視氣候變遷的影響並欲扮演全球環境治理的領導者；在經濟發展上，歐盟珍視其社會經濟模式；在安全上，歐盟則擬發展有別於美國（及其領導之北約）的防衛能力。其次，歐盟任一成員國皆無法單獨因應前述挑戰，歐洲統合的深化因此仍需持續，並發展機制以促進成員國的合作與協調；第三，有鑒於歐盟「民主赤字」（democratic deficit）的詬病與經濟成長動能有限，相關的統合計畫亦關注歐洲議會與國家議會的角色，並強調企業的投入。<sup>13</sup>

歐盟在安全與防衛政策的進展亦呈現以上特質。本文以下將回顧近期的重要機制與運作，並以作者出席2018年11月27-28日「柏林安全論壇」（Berlin Security Conference）的觀察為佐證。<sup>14</sup>

---

<sup>12</sup> Michel Barnier, "Europe's Future Is Up to Us," *Project Syndicate*, Jan 4, 2019, <https://www.project-syndicate.org/commentary/european-union-priorities-in-2019-by-michel-barnier-2019-01>

<sup>13</sup> 「民主赤字」在歐盟的脈絡大抵意指歐盟的制度與決策過程複雜，導致一般公民無法參與及監督。請參「Democratic deficit," *EUR-Lex*, n. d., [https://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/democratic\\_deficit.html](https://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/democratic_deficit.html)。

<sup>14</sup> 柏林安全論壇由德國報紙 *Behörden Spiegel* 於2001年發起，每年11月底-12月初於柏林舉行，並吸引1000多名來自歐盟與非歐盟的國家、歐盟機構、與北約人士參加，其身分則包括議員、政治人物、軍方、安全組織與國防產業等，是歐洲最大的安全與防衛政策的論壇之一。該論壇

## 貳、北約與歐盟戰略自主性之間的平衡

北約自 1949 年成立以來，即是歐洲安全的重要保障。迄今，歐盟 28 個成員國裡有 22 個同時是北約成員。<sup>15</sup> 然而，由於川普自 2016 年起即幾度批評北約裡的歐洲盟國軍事支出不足，指責這些國家將自身安全的責任推卸給美國承擔，甚至曾表示不介意北約的解體，導致歐盟及其成員國逐漸懷疑美國在北約架構下對歐洲安全的承諾。<sup>16</sup> 在此脈絡下，復由於 2014 年俄羅斯兼并烏克蘭之克里米亞並介入烏東兩省的分離主義，歐盟亦因幾次恐怖攻擊而將外部安全（如伊斯蘭國的威脅）視為其內部安全的一環，而使增加歐盟自主性的呼聲漸大。

法國總統馬克宏（Emmanuel Macron）是倡議歐盟「戰略自主性」（strategic autonomy）的代表人物。2017 年 9 月 26 日，馬克宏於巴黎索邦大學（Sorbonne University）的演說中申言歐盟缺乏共同的戰略文化，因此提出「歐洲干預倡議」（European Intervention Initiative, EI2）的構想。此一倡議獨立於北約與歐盟的體系之外，並在成員國既有的結構之基礎上展開諸如戰略前瞻、情報分享、情境發展與規劃等防衛關係的合作，以便在面臨災害或危機時能快速反應。該倡議於 2018 年 6 月 25 日由 9 國以簽訂意向書（letter of intent）的方式成立，迄 2019 年 1 月已有 10 國加入。<sup>17</sup> 2018 年 8 月 27 日，馬克宏在一場演說中主張「歐洲不能再將其安全單獨委託給美國」；並進而於 8 月 30 日在與芬蘭總理共同召開的記者會中，倡議仿效《北大西洋公約》第五條之「集體防衛」原則，建構歐洲版的防衛合作協定。惟馬克宏亦強調，此舉並非削弱北約的重要性，後者仍是「重要與戰略性的同盟」。<sup>18</sup> 此一主張引起美國的批評，部分歐盟成員國如波羅的海三國亦持保留態度，但得到德國外交部長 Heiko Maas 與丹麥首相 Lars Løkke Rasmussen 的正面響應。2018 年 11 月 6 日，馬克宏參加第一次世界大戰終戰 100 周年的紀念活動時，復重提其組建「歐洲軍」的構想。此一倡議再度引來川普的批評，德國總理梅克爾（Angela Merkel）表示支持，而包括歐盟執委會發言人 Margaritis Schinas 在內的若干人士則認為難以在數年之內成形。<sup>19</sup>

---

以歐洲安全與防衛、跨大西洋合作、後冷戰時期的歐洲安全體系、以及歐盟的鄰近地區為主題。該論壇每年選擇一個夥伴國家，邀請其重要官員（如外交部長、國防部長、高階軍事將領等）出席參與對話。2018 年的伙伴國為荷蘭，2019 年則是義大利。可參“Berlin Security Conference: Congress on European Security and Defense,” <https://www.euro-defence.eu/>。

<sup>15</sup> 奧地利、芬蘭、愛爾蘭、瑞典與馬爾他以「和平夥伴」（Partnership for Peace, PfP）身分參加北約。賽普勒斯非「和平夥伴」成員，亦無與北約之協定，僅能部分參與非正式會議。

<sup>16</sup> Richard Fontaine, “Trump Gets NATO Backwards,” *The Atlantic*, November 15, 2018, <https://www.theatlantic.com/ideas/archive/2018/11/trump-wrong-criticize-us-presence-europe/575935/>.

<sup>17</sup> 法國、德國、丹麥、比利時、荷蘭、西班牙、愛沙尼亞、葡萄牙與英國為創始的成員國；芬蘭於 2018 年 11 月 7 日加入成為第 10 個成員。

<sup>18</sup> “Macron proposes EU collective defence plan,” *Euractiv*, August 31, 2018, <https://www.euractiv.com/section/defence-and-security/news/frances-macron-proposes-eu-collective-defence-plan/>.

<sup>19</sup> Maïa de La Baume & David M. Herszenhorn, “Merkel joins Macron in calling for EU army to complement NATO,” *Politico*, November 13, 2018, <https://www.politico.eu/article/angela-merkel-emmanuel-macron-eu-army-to-complement-nato/>;

雖然馬克宏的構想或倡議未必皆能實現，其提升歐盟戰略自主性的想法的確獲得部分歐盟領袖的支持，特別是德國。由於在英國脫歐後，德國與法國在歐盟的主導地位更加鞏固，因此只要德國支持歐洲統合此一自第二次世界大戰結束後即延續至今的政策走向不變，而法國亦維持以統合提升其地位的立場，德、法兩國強化歐盟共同安全與防衛政策以期能與美、中鼎立的態勢可望持續。儘管如此，此一理想目前仍難實現；在俄羅斯對歐盟（部分國家）構成真實與迫切之威脅的情況下，北約仍是歐洲安全不可或缺的支柱。強化歐盟的能力與自主，同時確保美國（北約）的安全承諾，於焉成為當前歐洲安全的論述主軸。

爰此，2018 年的「柏林安全論壇」以「維繫跨大西洋夥伴關係，以更歐洲的方式行動」(remaining Transatlantic, acting more European) 為主題。擔任開幕致詞的德國國防部長 Ursula von der Leyen 一開始即強調當前「以規範為基礎的國際秩序」正受到挑戰，且美國對歐洲安全的交往 (engagement) 是沒有保證的。雖然此一說法隱含歐盟應朝戰略自主發展的意涵，但她也指出，由於北約與歐盟的軍事力量基本上是一組，「以更歐洲的方式行動」事實上應理解為使歐盟承擔更多的安全責任，特別是在諸如巴爾幹半島、波羅的海、與非洲等地區，因為這些地區是歐盟的鄰近地區 (neighborhood)，也是歐盟利益所在。在具體的作法上，von der Leyen 先簡要回顧德國對北約行動的參與，<sup>20</sup> 繼而申論共同研發與投資的重要性，如於 2017 年 5 月成立之「年度國防協調評估」(Coordinated Annual Review on Defence, CARD)、6 月成立之「歐盟防禦基金」(European Defence Fund, EDF)、12 月成立的「長期結構化合作」(Permanent Structured Cooperation, PESCO) 等 (請參下文)。<sup>21</sup> 因此，von der Leyen 雖然呼應馬克宏建立歐盟戰略文化與提升戰略自主性的訴求，其重心毋寧在於歐盟已開始推動之國防研究與科技發展的相關倡議，而非諸如「歐洲軍」的成立。此外，她亦點出歐盟成員國在前述各項聯合行動上面臨之兩項議題。首先，戰略自主性需要成員國之聯合行動，而布魯塞爾的決策有助於相關倡議的運作；儘管歐洲議會的審議常是耗時的，但其角色不可或缺，需要透過不同層級的管道持續與定期溝通；其次，軍事事務是外交政策的延伸，歐盟在安全與防衛上要有戰略自主性，便須採取聯合行動，並取得多數成員的支持；然而聯合行動也是脆弱的，容易因重大事件如烏克蘭危機而出現各國立場不一的情況，因此領導能力 (leadership) 相當重要。<sup>22</sup>

與 von der Leyen 共同擔任開幕致詞的荷蘭外交部長 Stef Blok 亦申論其對「維繫跨大西洋夥伴關係，以更歐洲的方式行動」的詮釋。他指出當代的安全問題不

---

“Macron calls for ‘true European army’ to defend against Russia, US, China,” *Euractiv*, November 7, 2018,

<https://www.euractiv.com/section/defence-and-security/news/macron-calls-for-european-army-to-defend-against-russia-us-china/>.

<sup>20</sup> 例如派遣部隊與坦克至立陶宛，作為北約於波羅的海「前沿部署」(forward presence) 的一部分；在難民危機高漲時，提供船隻使北約能派遣部隊至希臘與土耳其交界；派遣部隊參與北約在阿富汗與科索沃的維和行動等。

<sup>21</sup> PESCO 亦譯為「永久合作架構」。

<sup>22</sup> 2018 年 11 月 25 日俄羅斯軍方扣留烏克蘭軍用船隻，引發新一波地緣政治的緊張關係。

再是簡單明確的敵我關係；隨著科技的發展與網路空間的興起，許多部門(sectors)被連接在一起，安全因此是複雜 (complex) 與多面向的，例如非國家行為者的威脅；外部勢力以新形式介入一國內政、選舉、宗教與經濟；網路攻擊與假新聞；產業間諜的經濟威脅等。這些議題沒有簡單的答案，也因此「維繫跨大西洋夥伴關係，以更歐洲的方式行動」並不是「二擇一」的問題，而可以是相互補充的。

在此脈絡下，Blok 提出歐洲安全的五個困境。首先是科技進步與戰爭的交會。無人機、自動化系統、網路等的發展，產生歸因、比例原則與預防措施等問題。當前的國際法足以適用，但仍需調合諸如比例原則和意圖等議題。其次，如何在數據時代裡維持法治、自由與尊嚴。和第一點相同，Blok 並不認為需要針對網路空間的治理制定新的條約，既有的國際規範已然足夠，惟需要納入相關的利害關係人進行微調。第三，如何平衡創新與由此而生之政治危險，例如核武控制系統遭受駭客入侵。尤有甚者，若此類 (駭客) 行為無法有效應對，其他國家與非國家行為者恐將群起效尤。第四，美洲與歐洲國家如何在北約架構下強化同盟。歐洲國家必須增加防衛支出並採取行動以展示決心。歐洲已於 2018 年採取若干重要步驟，如透過「長期結構化合作」提出若干計畫以發展歐洲的防衛能力。這些小但務實的步驟長遠來看將產生重大的正面效果。儘管如此，歐美的合作仍是根本。第五，荷蘭與許多歐洲國家都有為數眾多的國民旅居海外，若干國家本身也有眾多的雙文化社群，而這些都免不了引來外國政府的介入與資金的援助。

Blok 主張提升歐洲安全意識，儘管各國的立場不同，對威脅的認知也相異。具體的建議則包括由執委會提出新的安全議程，特別是針對網路安全；加強對「韌性」(resilience) 的投資，例如對網路攻擊的防範與關鍵基礎設施的防護；其亦提議歐盟設立新的網路安全執行委員。

## 參、「長期結構化合作」之現況與前景

自 2016 年以來，歐盟在共同安全與防衛政策上的進展，厥為包括「長期結構化合作」在內的一系列倡議之提出與落實。以下先整理與「長期結構化合作」相關的立法與倡議，其後則以「柏林安全論壇」與會人士的見解為基礎，從正反兩方分析「長期結構化合作」的前景。

### 一、歐盟架構下的「長期結構化合作」

2009 年生效的《里斯本條約》(Treaty of Lisbon) 修改《歐盟條約》(Treaty on European Union, TEU)，於後者第 42(6)條、第 46 條、與第 10 號議定書設立「長期結構化合作」的機制以進一步落實歐盟之「共同安全與防衛政策」(Common Security and Defence Policy, CSDP)。「長期結構化合作」旨在使軍事能力較高且有意願的成員國透過具拘束力的承諾以增進其防衛合作，特別是在聯合發展防衛能力、投資共享計畫、增進行動準備、以及貢獻其武裝部隊等領域。然而直至 2017 年為止，此一構想並未得到落實。2017 年 11 月 13 日，23 個成員國簽訂成立 PESCO 之共同通知書；12 月 7 日，愛爾蘭與葡萄牙表明參加意願。歐盟理事

會乃於 12 月 8 日決議成立 PESCO 並列出 25 個成員國；12 月 11 日，理事會同意 17 項 PESCO 計畫，而於 2018 年 3 月 6 日正式通過。<sup>23</sup> 2018 年 11 月 19 日，歐盟理事會復通過另外 17 項 PESCO 計畫，使總計畫數達到 34 件。

這些防衛能力建構與行動的計畫包含建立歐洲醫療指揮部 (European Medical Command)、歐盟訓練任務能力中心 (EU Training Mission Competence Centre)、網路快速回應小組 (Cyber Rapid Response Teams)、網路安全互助 (Mutual Assistance in Cyber Security)、直升機訓練 (Helicopter Training)、歐盟聯合情報學校 (EU Intelligence School)、災害救援軍事能力 (Military Disaster Relief Capability)、軍事流動性 (Military Mobility) 等。其中，軍事流動性計畫由荷蘭與德國主導，共計 24 國參加，在「柏林安全論壇」中被與會人士數度援引為歐盟安全與防衛合作的典範。該計畫旨在簡化與標準化跨境軍事運輸的程序，以加速軍隊在歐洲境內移動的速度，也有利海外行動之調度，又被稱為是軍事版的申根計畫 (military Schengen)。

PESCO 並非單獨運作，而是和其他歐盟的政策與機制構成一個更完整的圖像。以層次或位階來看：

- (一) 《歐盟全球戰略》(The EU Global Strategy, EUGS)：由歐盟外交暨安全政策高級代表、歐盟執委會副主席、與歐洲防衛局局長 (European Defence Agency, EDA) 之萊格里尼 (Federica Mogherini) 於 2016 年 6 月提出，指引歐盟之整體發展方向。EUGS 在安全與防衛領域呼籲推動成員國之國防規劃週期與能力發展實踐的同步化與相互調適，以促成彼此之間的戰略趨同與防衛合作。
- (二) 《能力發展計畫》(Capability Development Plan, CDP)：在《歐盟全球戰略》的大方向指引下，歐洲防衛局透過與成員國、歐盟軍事委員會 (EU Military Committee)、以及歐盟軍事參謀團 (EU Military Staff) 的合作，制定 CDP。CDP 自 2008 年啟動，主要功能在於識別出短、中、長期的能力發展趨勢、安全議題的挑戰、以及當前歐盟能力不足之處，最後提出能力發展的優先議題 (priorities) 供成員國國防規劃參考。2018 年的 CDP 即提出 11 項優先議題，包括網路回應行動、以太空為基礎的資通訊服務、資訊優越性、地面戰鬥能力、後勤與醫療支援能力、海軍適航性 (naval manoeuvrability)、水下控制、空優、空中流動性、軍事空中能力的整合、跨域能力等。<sup>24</sup>
- (三) 「年度國防協調評估」(Coordinated Annual Review on Defence, CARD)：2017

<sup>23</sup> Council Decision 14866/17 establishing Permanent Structured Cooperation (PESCO) and determining the list of Participating Member States, December 8, 2017, <https://www.consilium.europa.eu/media/32000/st14866en17.pdf>; Declaration on PESCO projects. December 11, 2017, <http://www.consilium.europa.eu/media/32020/draft-pesco-declaration-clean-10122017.pdf>. PESCO 成員國為歐盟 28 個成員國扣除丹麥、馬爾他、與英國。

<sup>24</sup> European Defence Agency, “EDA Factsheet: Capability Development Plan,” June 28, 2018, [https://www.eda.europa.eu/docs/default-source/eda-factsheets/2018-06-28-factsheet\\_cdpb020b03fa4d264cfa776ff000087ef0f](https://www.eda.europa.eu/docs/default-source/eda-factsheets/2018-06-28-factsheet_cdpb020b03fa4d264cfa776ff000087ef0f); EDA, “Capability Development Priorities: 2018 CDP Revision,” <https://www.eda.europa.eu/docs/default-source/eda-publications/eda-brochure-cdp>.

年5月18日，歐盟理事會認可建立「年度國防協調評估」的模式並啟動 CARD 的首度試行（CARD Trial Run）。CARD 以歐洲防衛局為秘書處。其目標是在成員國自願的基礎上，透過其透明度、政治可見度與承諾，發展一個結構化的方式以產生一組經鑑別的能力。具體來說，CARD 是一個監督與評估的流程，涵蓋事前資料的匯集與分析、與成員國的雙邊對話、相關資訊的分析、以及報告的產製等四個階段。其功能在於提供一個能力地景的全貌、監督歐盟在能力發展及研究與技術(research & technology, R&T)優先議題的落實、評估歐洲防衛合作的現況、以及識別合作的機會。完整的 CARD 試行週期將於 2019 年完成。

- (四) 「長期結構化合作」(PESCO)：在前述優先議題與能力評估的基礎上，成員國共同規劃與協作，以縮小在安全威脅與能力之間的差距。PESCO 在治理上為雙層的結構：PESCO 的整體政策走向與決策主要由理事會決定，由理事會中參與 PESCO 的成員國代表以共識決的方式決定（成員身分的中止或新成員的加入則採條件多數決）；在個別計畫層次，則由參與的成員國負責管理，但受理事會的監督。PESCO 的秘書處由歐洲防衛局與歐盟對外事務部（European External Action Service, EEAS）共同組成。
- (五) 「歐盟防禦基金」(EDF)：由歐盟執委會主席容克（Jean-Claude Juncker）於 2016 年 9 月宣布成立，於同年 12 月獲理事會支持，執委會則於 2017 年 6 月宣布以每年 55 億歐元的規模促進歐洲的防衛能力。EDF 提出的背景是歐盟 80% 的武器採購與超過 90% 的研究與技術都是以國家為基礎展開，造成資源的重復配置。報告指出，歐盟有 178 種不同的武器系統，相較於美國的 30 種；歐盟有 17 種戰鬥坦克而美國只有 1 種；歐盟直升機的種類亦多過成員國可採購的能力。以此，若成員國的採購能共同為之（pooling），則可省下高達 30% 的國防支出。<sup>25</sup> EDF 因此旨在促進成員國之技術與設備合作、鼓勵國防產業之投入與創新，藉由擴大市場與投資規模增進歐盟的能力並促進戰略自主。

簡單來說，《歐盟全球戰略》提供戰略指引，CDP 指出應關注的領域，CARD 提出現況與未來發展步驟的回顧，PESCO 提供合作的選項與具體的計畫，而 EDF 則做為資金上的支援。其彼此間的關係可參下圖一。

---

<sup>25</sup> European Commission, “A European Defence Fund: €5.5 billion per year to boost Europe’s defence capabilities,” June 7, 2017, [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-17-1508\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-1508_en.htm). 歐盟坦克種類多過美國一事，也在「柏林安全論壇」中被引為支持整合國防資源的論據。

## A coherent approach from priorities to impact



圖一 PESCO 與歐盟相關倡議之關係

資料來源：European Defence Agency, “Coordinated Annual Review on Defence (CARD),” <https://eda.europa.eu/webzine/issue16/in-the-spotlight/card-from-trial-run-to-first-full-cycle-starting-in-2019>.

## 二、「柏林安全論壇」對 PESCO 與相關倡議的討論

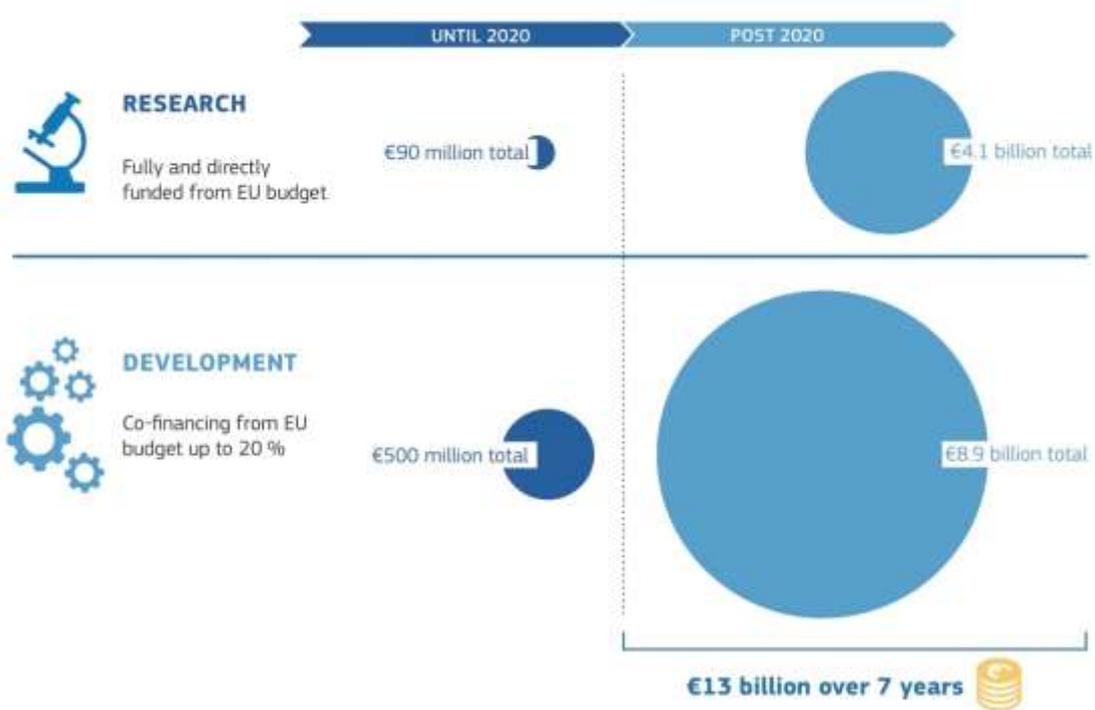
PESCO 的 34 個計畫甫於 2018 年 3 月及 11 月通過，尚無法得知其成效。作為歐盟安全與防衛合作的具體進展，PESCO 與 CARD 頗受到關注，在「柏林安全論壇」許多場次反覆被提及。各方對 PESCO 的看法大概可分從兩方來看。

正方的觀點大致有四。首先，多數與會者肯定 PESCO 是近兩年來歐盟採取的重要措施。雖然就長遠目標—歐盟的戰略自主性—來看，PESCO 僅是一個過程或環節，但卻是小而具體的實踐。如荷蘭國防造船企業 Damen 集團旗下的皇家海軍造船廠 (Damen Schelde Naval Shipbuilding) 總經理 Hein van Ameijden 所述，歐盟的共同外交政策終需共同的部隊，而歐盟軍隊的整合需要透過許多步驟為之，PESCO 即是一個例子；荷蘭外交部政治事務主任 (Director General Political Affairs) Andre Haspels 亦認為歐盟軍隊的成立需要小而具體的行動累積。其次，PESCO 整合各國的資源投入重點領域，在消極面來說可避免重複投資，在積極面來說則可以聯合研發增加市場規模，進一步吸引產業投入。在這方面，歐盟執委會透過 EDF 提供資金以鼓勵成員國聯合發展技術或購置防衛裝備，其預計在 2020 年後，每年提供 10 億歐元，並藉此吸引成員國聯合出資，目標是創造 5 倍的加乘效果，即帶有槓桿的概念。<sup>26</sup> 第三，PESCO 的成功因此不能僅憑歐盟與成員國的投入，也需要產業的投入。德國歐洲議會議員 Michael Gahler 主張歐洲

<sup>26</sup> European Commission, “A European Defence Fund: €5.5 billion per year to boost Europe’s defence capabilities.”

戰略文化的形成涉及軍、民兩方的結合，只要各方能聯合在一起聰明地投資，就可實現歐盟的領導地位。第四，PESCO 在政治上也具有歐盟自主性的象徵意涵，如 Michael Gahler 稱之為「歐盟自己的敘事」。

反方意見亦有四。首先，EDF 的預算就絕對值來說仍不足。據執委會的規劃，EDF 在項目上分「協作的防衛研究」與「與成員國共同出資之協作的發展計畫」（如軍備採購），在時程上可分 2018-2020 年與 2021-2027 年兩個階段（如下圖二）。法國籍的歐洲議會議員 Arnaud Danjean 即指，以規模較大之 2021-2027 年的預算來看，7 年的總預算為 130 億歐元，每年平均不到 20 億。<sup>27</sup>



圖二 EDF 預算分配概況

資料來源：European Commission, “EU Budget for the Future,” May 2, 2018, [https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/budget-proposals-defence-may2018\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/budget-proposals-defence-may2018_en.pdf)

其次，PESCO 與相關機制的成效，仍需各國政治意志的支持，而歐盟成員國陸續將面臨下一輪的大選。Danjean 及另一位荷蘭官員指出，許多歐盟的倡議與計畫需要時間落實，但大眾與盟國傾向在短期內看到具體的成果，而這未必可能。政治上的支持因此構成 PESCO 成敗的關鍵，需要持續的溝通以確保此類機

<sup>27</sup> 相較之下，美國國防部（不計其他部會）的科研（science and technology, S&T）預算於 2018 財政年度達到 148 億美元，粗估折合約 129 億歐元。參見 Matt Hourihan, “Defense in the FY 2018 Omnibus: Increases for Research, DARPA,” American Association for the Advancement of Science (AAAS), March 27, 2018, <https://www.aaas.org/news/defense-fy-2018-omnibus-increases-research-darpa>。惟此處僅比較美國政府與歐盟，尚不計歐盟個別成員國的國防研發預算。美國與歐盟在「科研」或「研究與技術」涵蓋的項目與計算基準亦可能不同。

制的正當性。

第三，各國預算投入的差異甚大，容易導致成員國之間的鴻溝。德國國防部長 von der Leyen 指出歐盟 2017 年整體的防衛投資達到 470 億歐元，然而這些投資的來源國並不平均。據歐盟執委會的報告，81% 的歐盟防衛投資來自於 12 個成員國；95% 的歐洲防衛研究與技術支出係出自 8 個成員國。這顯示成員國間的資金能力差異極大。最後，PESCO 對於小國來說是否有利，則見仁見智。以非歐盟成員國的挪威來說，其國防部國際安全政策主任 Tom Holter 表示 PESCO 對歐盟與挪威有利，因為挪威具有蓬勃的產業，可和歐盟展開多邊的安全合作；但對波蘭來說，其國防部國際安全主任 Marcin Kazmierski 則認為像 PESCO 此類的多邊合作平台並不適合推動能力建構，而應僅是輔助的角色。他主張 PESCO 不應成為數字的競賽，讓成員國在計畫數目與金額競爭，同時 PESCO 也應和北約的發展相調和。這顯示出以波蘭此類發展程度稍微落後的中東歐國家來說，美國與北約仍是安全保障的主要來源，其亦擔憂與歐盟較先進的成員國間展開不言而喻的競爭。此外，由於挪威非歐盟成員，加上英國即將脫歐，Holter 與 Kazmierski 亦都對第三國參與 PESCO 的管道表示關心。

## 肆、歐盟與美國之間的防衛支出爭議

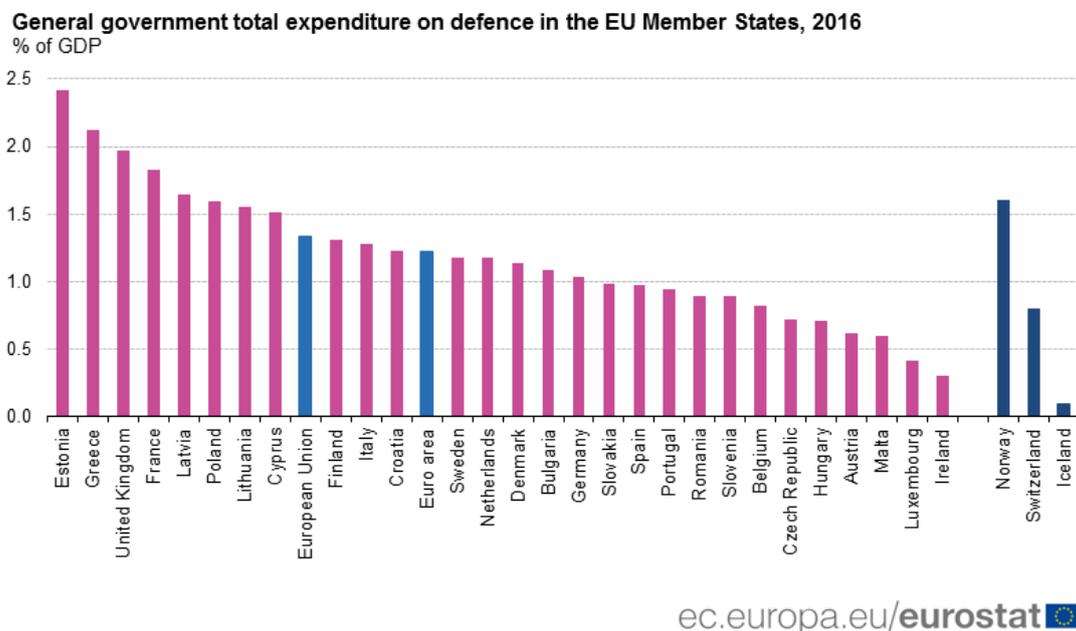
「維繫跨大西洋夥伴關係，以更歐洲的方式行動」的訴求牽涉美國（及其領導之北約）與歐盟的關係，而近年來此一關係的緊張，主要是川普指責北約裡的歐盟成員國國防支出不足。川普的批判源自於北約於 2014 年〈威爾斯高峰會宣言〉（Wales Summit Declaration）的結論，成員國同意各國的年度國防支出應達其 GDP 的 2%，其中 20% 的預算應用在主要的軍備，包含與此相關的研發；北約成員裡已達此目標者應持續為之，未達者則應停止其防衛支出下滑的趨勢，並在 10 年內（2024 年）達成目標。<sup>28</sup> 經查，至 2016 年為止，歐盟（乃至歐洲）除愛沙尼亞與希臘之外，皆無法達到此一目標（請參下圖三）。就德國而言，其 2018 年的國防支出約占其 GDP 的 1.2%，該國國防部長 von der Leyen 則強調將於 2024 年使國防支出達 GDP 之 1.5%；針對川普的批評，她則主張僅以經費論對北約的貢獻並不公平，更重要的是對相關任務的參與，如德國即是北約第二大派遣部隊投入聯合國與北約行動的國家，並願意在波羅的海地區的防衛擔任領導角色。<sup>29</sup>

「2%」的議題也是「柏林安全論壇」不時被提起的概念，也可說是歐盟成員國普遍面臨的困境。一方面來看，這是各國自己的承諾，在主張「以更歐洲的方式行動」時，也必須要有足夠的資源與能力。尤有甚者，在若干場次中，與會者亦數次提及一旦英國脫歐而不再劃屬為歐盟成員國後，北約超過 80% 的經費將

<sup>28</sup> “Wales Summit Declaration,” NATO, September 5, 2014, [https://www.nato.int/cps/en/natohq/official\\_texts\\_112964.htm](https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_112964.htm).

<sup>29</sup> Joshua Posaner, “German defense minister strikes back on NATO spending target,” Politico, July 4, 2018, <https://www.politico.eu/article/german-defense-minister-ursula-von-der-leyen-strikes-back-on-donald-trump-nato-spending-target/>.

由非歐盟國家支出。對歐盟及其成員國而言，這是頗為難堪的窘境。然而另一方面，在歐洲經濟長期不振的情況下，要在 2024 年達成 2% 的目標幾乎不可能；德國即以 1.5% 作為新目標。就此來看，國防支出將持續構成美國與其歐洲盟友的爭點之一。



**圖三 歐盟成員國 2016 年政府國防支出占其 GDP 之比重**

資料來源：“How much is spent on defence in the EU?,” Eurostat, May 18, 2018, <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/-/DDN-20180518-1?inheritRedirect=true>.

在此議題上，EDA 執行長 Jorge Domecq 的見解頗有可參考之處。其指出，雖然英國脫歐後，80% 的北約預算不出自歐盟國家，但這不等於所謂 80% 的經費是用在歐洲的防務。言下之意，美國的國防支出雖高，但有一定比例係用於其他地區或部署；僅以國防支出的比重衡量對歐洲安全的貢獻，恐有失真之虞。此一論述可和 von der Leyen 的見解結合，在論述上構成對川普的回應。

## 五、結語

歐盟從事安全與防衛的整合由來已久，法國總統馬克宏的「歐洲軍」構想亦非原創，但總因各國欠缺共同的政治意志而失敗。當前的歐盟在安全方面有氣候變遷、難民、俄羅斯的「混合威脅」、與恐怖攻擊等問題，在政治層面亦不總是能取得共識。在此情況下，藉由如 PESCO 等功能性高於政治意涵的機制著手，為日後的進一步統合邁出務實且具體的一小步。當然，任何合作的機制，最終都需政治意志的支持。PESCO 等機制會否像國防預算占 GDP2% 的承諾一般，因種種主客觀因素而失敗或遭放棄，則猶未可知；歐盟主要國家如德國與法國的共同領導、其他有經濟與安全需要的國家如荷蘭、北歐與波羅的海國家的支持、以及歐盟及其成員國對其議會與公民的溝通，是 PESCO 乃至歐盟戰略自主性的必要

條件。