

備而不用？論歐盟戰鬥部隊

吳萬寶

一、前言

在歐洲統合的道路上，建立一支「歐洲軍」（European army）的建議，比成立一個「歐洲合眾國」（United States of Europe）的呼籲還要來得早。但當1920年代（準確地說在1925至1934年之間）大量有關要求歐洲統一的文章、書籍和組織紛紛出籠時^{註1}，建立一支「歐洲軍」的建議，卻遲至二次世界大戰後的1950年，才在法德等五國簽約成立的「歐洲防衛共同體」（European Defence Community）上，看到具體的身影。不過，四年後，這一支「歐洲軍」卻因法國國會的反對而胎死腹中。之後，不論是「歐洲軍」此一名詞，或是歐洲的安全與防衛統合，全進入沈寂狀態。在美國／北大西洋公約組織（North Atlantic Treaty Organization，以下簡稱北約）承擔起防衛歐洲的安全之下，歐洲人似乎不太需要著力於「自己」的安全與防衛面向。在這期間，偶爾出現一些西歐國家之間安全與防衛的合作建議，但最終的結果卻都是無疾而終。

冷戰結束後，歐洲自身的環境起了劇烈的變化。歐洲人開始認真思考歐洲統合內的安全與防衛面向。具體的合作表現在1992年成立歐盟之馬斯垂克條約的第二支柱：共同外交暨安全政策（Common Foreign and Security Policy）。此外，由西歐十國組成的「西歐聯盟」（Western

European Union）也訂定出「彼得斯堡任務」（Petersberg Tasks），作為西歐聯盟維護和促進國際和平的目標。^{註2}儘管共同外交暨安全政策開始運作，但1990年代的南斯拉夫內戰完全暴露年輕的歐盟無法解決自家門前的武裝衝突問題。一直到1999年的赫爾辛基高峰會議，歐盟會員國總算體認到歐盟的「無能」，也終於下定決心要建立一支歐盟的快速反應部隊（Rapid Reaction Force），以解決國際紛爭時，一支「歐洲軍」才又出現在各式的文件、討論文章和書籍內。依此而言，赫爾辛基可以看做是歐盟建立軍事行動能力的誕生地，而1999年是其誕生年。

二、兩個首要目標：赫爾辛基與2010

赫爾辛基的決議旨在讓歐盟具備自主的軍事行動能力，讓歐盟在不依賴北約的情形下，有能力遂行彼得斯堡任務。歐盟會員國同意建立一支五至六萬人的快速反應部隊。這支部隊可在60日內於衝突地區部署完畢，以及有能力在該地區執行任務至少一年。除此之外，歐盟也成立新的政治性和軍事性機構，協助決策與決策執行。不過，自赫爾辛基決議後，歐盟會員國雖屢屢召開各項能力會議，討論「建軍」事宜，卻一直無法獲得赫爾辛基首要目標所需的軍事行動能力。其原因在於會員國在雙重負擔下（亦即同時為北約和歐盟的會員國，對兩者皆負有提供軍事能力的

承諾），不是難以提供武裝部隊，在歐盟的旗幟下執行共同的任務，就是國防預算普遍不足，無法改善既有的軍事能力缺失。為「修補」無法達成赫爾辛基首要目標的窘境，以及持續推動歐盟的安全與防衛統合，會員國在2004年通過「2010首要目標」（2010 Headline Goal），企圖在2010年讓歐盟有能力部署功能完整，且可獨力完成任務的戰鬥部隊（Battlegroup），以處理國際危機任務。戰鬥部隊由約1,500人的步兵團和後勤支援組成。在歐盟部長理事會通過「危機處理構想」，決定採取軍事行動後，歐盟戰鬥部隊應該在10天內部署完畢，且開始執行任務，為期30天，最長可執行120天。

歐盟提出「戰鬥部隊」的構想，除了反應無法達成赫爾辛基首要目標之外，事實上，是來自於歐洲安全戰略（European Security Strategy）、2003年非洲Artemis任務的啟示，以及聯合國呼籲派遣武裝部隊，協助解決衝突問題的綜合考量。

2003年，在美伊戰爭，歐盟會員國幾乎分裂成兩個陣營的陰影下，時任歐盟外交暨安全政策高級代表的索拉納（Javier Solana）提出「歐洲安全戰略」（European Security Strategy）。該文件認為，對歐盟會員國的大規模攻擊已經不太可能發生，歐洲面臨的是一些更分散、更無形和不可預測的威脅：恐怖主義、大規模毀滅武器的擴散、區域衝突、國家失敗、以及組織化犯罪等。因此面對這些威脅，歐盟必須要發展一項快速，且必要時強力干涉的文化，以及有能力可以同時執行數項任務。^{註3}

Artemis是歐盟在歐洲以外的地區所執行的第一項軍事任務，也是一項不依賴北約設施與設備的自主型任務。^{註4}該任務由法國主導，以法國武裝部隊（約1,000人）為骨幹，英國、瑞典、比利時、奧地利、加拿大等國家亦派兵參與，共約1,800人。在聯合國的授權之下，這支部隊的主

要任務是穩定剛果東北部布尼亞市（Bunia）的情勢、防衛機場、保護難民營，以及確保一般平民、聯合國工作人員的安全等。Artemis任務為期約三個月（6月12日到9月1日），任務告一段落後，歐盟部隊將工作移交給聯合國維和部隊。

歐盟的Artemis軍事任務被認為是成功的，因為它不僅展示歐盟自主的軍事能力，而且也是在新成立的政治和軍事性機構的指揮下，首次的多國型任務。更重要的是，該任務獲得聯合國的授權，在聯合國大規模維和部隊進駐之前，成功地執行被賦予的任務。^{註5}

自冷戰結束後，國際環境起了巨大的變化，聯合國呼籲會員國提供武力，協助處理危機和解決衝突的次數，也跟著增多。尤其是非洲撒哈拉沙漠以南地區，全球百分之八十的衝突幾乎都發生在此一地區，內戰與國家失敗此起彼落。非洲的動盪不安雖不直接影響到歐洲，但歐洲安全戰略所揭示的「有效的多邊主義」（effective multilateralism）促使歐盟必須和聯合國等國際組織進行緊密合作。在此一「有效的多邊主義」原則下，歐盟會員國不僅認為可在聯合國授權下，執行衝突預防、危機處理和衝突後重建的工作，部分會員國（如瑞典、芬蘭、德國）更視聯合國的授權，為歐盟派遣武裝部隊的必要條件。

其實，歐盟戰鬥部隊的構想，固然與赫爾辛基決議之後的時空背景有關，它也是歐盟主要大國（英法兩國）數次出兵干預非洲的經驗啟示。2000年英國出兵介入獅子山共和國內戰，2002年法國干預象牙海岸，兩國的武裝介入致使兩國支持以快速反應的概念為基礎，來執行歐盟領導的危機處理任務。^{註6}兩國的構想獲得德國的支持後，經國防部長會議和部長理事會議的一致同意，遂於2004年6月各會員國首長在歐盟高峰會議上，通過以「戰鬥部隊」為核心概念的「2010首要目標」。

三、歐盟戰鬥部隊

基本上，一支戰鬥部隊包含戰鬥兵力和後勤支援兩大部分。它的「標準」配備應該包含指揮部（任務指揮部和武力指揮部）、一個步兵團（battalion）或三個步兵連（company）和相關人員，包括機械化步兵、戰鬥支援（火力支援、偵察、防空、核生化防護、通訊與指揮）與後勤單位（海陸空運輸、醫療、安全等）。戰鬥部隊可以由一個會員國單獨組成，或是兩個以上國家組成功能完整的多國部隊。參與歐盟戰鬥部隊的國家不限於歐盟會員國，馬其頓、克羅愛西亞、挪威、土耳其等亦派兵參加。

依據「2010首要目標」，歐盟的戰鬥部隊應在2005年時，具備執行初步任務的能力；2007年完成能力計畫，至2010年，歐盟應有能力同時執行兩項快速反應任務。從2005年起，歐盟會員國即陸續指定武裝或後勤支援部隊為歐盟戰鬥部隊，並進入為期六個月的待命狀態（stand-by）：

歐盟戰鬥部隊輪值一覽表

2005 I	BG1英 BG2法	2010 I	BG1波、德、立、拉脫維亞、斯洛伐克 BG2英、荷
2005 II	BG1義 BG2無	2010 II	BG1義、羅、土 BG2西、法、葡
2006 I	BG1法、德 BG2西、義、希、葡	2011 I	BG1荷、德、芬、奧、立 BG2瑞、芬、挪、愛沙尼亞、愛爾蘭
2006 II	BG1法、德、比 BG2無	2011 II	BG1希、保、羅、塞 BG2葡、西、法、義
2007 I	BG1德、荷、芬 BG2法、比	2012 I	BG1法、德、荷 BG2無

2007 II	BG1義、匈、斯洛維尼亞 BG2希、保、羅、塞	2012 II	BG1義、匈、斯洛維尼亞 BG2德、奧、捷、克、馬
2008 I	BG1瑞、芬、挪、愛沙尼亞、愛爾蘭 BG2西、德、葡、法	2013 I	BG1波、德、法 BG2尚未指定
2008 II	BG1德、法、比、盧、西 BG2英	2013 II	BG1英、瑞 BG2尚未指定
2009 I	BG1義、西、葡、希 BG2希、保、羅、塞	2014 I	BG1希、保、羅、塞 BG2尚未指定
2009 II	BG1捷、斯洛伐克 BG2法、比、盧	2014 II	BG1比、德、西、荷、盧 BG2尚未指定

說明：

1. 兩個以上國家組成的多國部隊，由首位國家擔任主導國（the Lead-Nation）。
2. 希、保、羅、塞等四國合組成HELBROC戰鬥部隊
3. 瑞、芬、挪、愛沙尼亞、愛爾蘭等五國合組成「北歐戰鬥部隊」（Nordic Battlegroup）。
4. 波、德、法等三國合組成「威瑪戰鬥部隊」（Weimar Battlegroup）

資料來源：

1. Claudia Major and Christian Mölling, EU-Battlegroups, (Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, 2010), p.35.
2. 德國國防部網站：<http://www.bmvg.de/> (2011.09.05)

由於歐盟戰鬥部隊是一支多國參與，且由各參與國自願提供的兵力組成，故每一支戰鬥部隊的組成不盡相同。底下為兩支戰鬥部隊的組成概況：

（一）北歐戰鬥部隊（Nordic Battlegroup）^{註7}

北歐戰鬥部隊為歐盟第五支戰鬥部隊，且分別於2008和2011年的上半年，擔任輪值部隊。該支部隊由瑞典擔任主導國，並負責整支戰鬥部隊的組建事宜。其他參與的國家有芬蘭、愛沙尼亞、

挪威和愛爾蘭。由於大部分國家位於北歐地區，故命名為北歐戰鬥部隊（Nordic Battlegroup）。

北歐戰鬥部隊總兵力約2,300人，主力由主導國瑞典承擔，除了一支具備快速反應能力的機械化步兵團之外，還負責行動指揮部（Operational HQ）和武力指揮部（Force HQ）的組成。其餘四國負責戰鬥與後勤支援任務。芬蘭提供200人，組成一個迫擊砲隊，挪威提供的兵力主要是由150人組成的外科醫療機動營。

愛爾蘭派80名官兵，愛沙尼亞則提供50名，組成安全警衛排。

（二）波蘭等五國合組的戰鬥部隊^{註8}

該支戰鬥部隊由波蘭、德國、斯洛伐克、立陶宛和拉脫維亞等五國組成，於2010年上半年擔任輪值部隊。擔任主導國的波蘭，提供約50%的戰鬥兵力（約750名摩托化步兵）和必要的戰鬥支援，以及武力指揮部的核心和其他支援指揮部的單位。德國除了提供約30%的戰鬥兵力（500名步兵）外，尚且負責戰鬥部隊的武力和指揮部的後勤支援。由於波蘭沒有行動指揮部，故德國提供位於波茲坦（Potsdam）的行動指揮部供波蘭使用。

斯洛伐克派遣200名官兵，負責各式機械所需的動力來源。立陶宛派遣200人，包括步兵、後勤、醫療、運輸和憲兵等。拉脫維亞派遣60人。

依據「2010首要目標」的計畫，歐盟部長理事會為是否動用戰鬥部隊的決策機構。但在「有效的多邊主義」的原則下，再加上部分會員國的堅持，致使聯合國安理會的授權成為派遣戰鬥部隊的條件之一。如果沒有獲得安理會的授權，要派遣戰鬥部隊將會困難許多。但這並不意味著歐盟將主導權讓與安理會。在某些不需要安理會授權的例子，如從衝突地區撤離歐盟公民，或是安理會因理事國的杯葛，而無法獲得必要的多數

時，歐盟理事會可以自行決定是否依據聯合國憲章的精神，派遣戰鬥部隊。當然，若有聯合國的授權，則派遣戰鬥部隊的合法性會提高不少。

另一項派遣戰鬥部隊的要件是參與國的同意。由於戰鬥部隊的組成來自各國的武裝部隊，故參與的國家握有是否派遣（本國的）部隊的同意權。換言之，若某國不同意它的部隊赴某地出任務，則將形成決策障礙。此舉不僅不利歐盟的快速反應能力，因為短時間內無法尋得替代選項；對歐盟的安全與防衛統合來說，更有遭難性的後果。因此，會員國事前（亦即在參與戰鬥部隊之前）尋得共識，事後（亦即理事會決定派遣戰鬥部隊後）支持，成為動用戰鬥部隊的關鍵。

依據里斯本條約第43條，歐盟運用民事和軍事能力，除了執行彼得斯堡任務之外，還包括聯合裁軍任務、軍事諮詢與協助、衝突預防、衝突後重建，對抗恐怖主義，以及協助第三國家對抗恐主義。從戰鬥部隊的組織與規模，以及強調快速的特性來看，它應該比較適用於預防性的措施，如爆發武力衝突之前即介入，或者維護特定地區（如機場、港口、小城市）的安全，或者作為聯合國維和行動的先遣部隊。^{註9}

至於執行任務的地點，理論上，全球各地都是戰鬥部隊可以部署的地方。雖然歐盟條約與相關文件對部署地區並無明確規範，但一般都同意距離布魯塞爾6000公里以內的地區，是戰鬥部隊可能部署的區域。實際的例子顯示出，非洲已經成為歐盟外交暨安全政策的重點區域，也是最有可能派遣戰鬥部隊前往的區域。

四、失敗的集體行動？

除2005和2006年的下半年之外，從2007年迄今，歐盟每六個月皆維持兩支戰鬥部隊於待命狀

態，只待理事會同意，隨時可前往衝突地區，執行危機處理任務。但到目前（2011年）為止，歐盟一直未曾動用過戰鬥部隊。相較於歐盟的民事和軍事型任務團，已經在東南歐、非洲、中亞、東南亞等地執行（過）23次任務（包含6項軍事任務），戰鬥部隊一直備而不用，不僅被稱為「失敗的集體行動」（cooperative action failure）^{註10}，尚且成為眾多文章討論和分析的焦點。

究其原因，亞科比（Wade Jacoby）認為，歐盟戰鬥部隊一直都存在，但只存在於武力目錄之內，各國所提供的實際兵力，一直都很難滿足各自承諾的數目。其原因不僅在於對北約的承諾^{註11}，也因國防預算縮減不得不減少兵力之故。其次，多數國家的武裝部隊還不具備執行國際任務的能力。換言之，冷戰結束至今，會員國的軍事現代化因預算短缺而困難重重。最後，最大的原因或許在於，並沒有真的需要動用戰鬥部隊。亞科比以非洲的剛果和查德為例，說明即使部分會員國傾向派遣戰鬥部隊，兩支多國參與組成的歐盟武裝部隊（EUFOR DR Congo and EUFOR Tchad/RCA）即可依聯合國的授權，進駐該地區，執行維和任務和保護民眾安全。^{註12}其結果是，歐盟根本不需要戰鬥部隊，做為它的危機處理工具。^{註13}

另有從會員國的戰略文化著手，討論戰鬥部隊的發展，以及其對共同安全暨防衛政策的影響。以德國和波蘭兩國為分析焦點，夏培爾（Laura Chappel）認為德、波兩國的戰略文化不同：德國限制使用武力和強調有效的多邊主義，波蘭對使用武力持正面態度，但其大西洋主義（Atlanticist）傾向卻影響共同安全暨防衛政策和戰鬥部隊的可能發展。夏培爾的結論是，一般認為的歐洲主義（Europeanist）和大西洋主義並非影響戰鬥部隊構想的主要因素，是否派遣戰鬥部隊端賴於會員國的利益（interest）而定，且「若

會員國無法對歐盟何時、何處，以及如使用武力達成一致的看法，則不僅將導致戰鬥部隊的失敗，歐盟也無法成為安全的提供者。」^{註14}

最後，巴伯（Esther Barbé）和約翰森（Elisabeth Johansson-Nogués）兩人從三個層面：超國家的政府間、國家菁英和次國家的社會面，試圖找出歐盟戰鬥部隊的發展不順與未能派遣的原因。兩人認為，威脅的改變導致對多國合作與有效的軍事能力的需求增強，作為國際重要組織之一的歐盟，必須發展軍事能力來回應國際社會的期望，亦即歐盟負有處理國際安全議題的責任。但由於在所分析的三個層面上，存在著意見紛歧，致使歐盟的戰鬥部隊不僅發展顛簸，當國際發出派遣武裝部隊的呼籲時（如2006年2008年），歐盟會員國卻不同意派遣其戰鬥部隊。兩人認為最大的原因在於歐盟會員國政治決策者與各國內部的民意不同所致：前者信誓旦旦要遵守國際承諾，一般百姓既不願增加國防預算，支持本國武裝部隊執行國際安全任務的比率也低。^{註15}

五、結語

與歐洲的經濟統合相比較，歐盟國家在安全和防衛統合方面，時間點上不僅晚許多，且發展歷程上困難重重。1954年已失敗的「歐洲防衛共同體」故不必言，即使1999年的「赫爾辛基首要目標」，會員國還是無法達成首要目標的要求。2004年的「戰鬥部隊」構想，雖然是適應國際安全環境變遷的結果，但也可以看做是會員國之間在安全與防衛統合方面，所能獲得的最低共識。不過，即使已達成共識，如何運用它仍意見紛歧。

從正面的角度來看，此一共識表示，歐盟國家願意提供武力，供歐盟領導的國際安全任務之用。顯然，願意提供武力，不僅是一項承諾，

會員國也會盡力表現出對此一承諾的忠誠。換言之，會員國既參加歐盟戰鬥部隊，為讓承諾可信，應當不會輕易退出戰鬥部隊。另一方面，實際的例子卻顯示出，會員國對派遣戰鬥部隊一事，尚存有疑慮。其原因在於各國的戰略文化不同、國防預算短缺、對北約的義務，乃至於內部民意不同調等多元且複雜的因素上。存在卻備而不用，顯示出戰鬥部隊，乃至安全暨防衛統合的困難。

前比利時國防部長加德（Søren Gade）曾以北約快速反應部隊為例，說：「如果我們不使用它，我們會失去它。」^{註16}加德此語當然也適用在歐盟戰鬥部隊的例子。如果歐盟國家無法證明歐盟戰鬥部隊，確實可以促進和維護歐洲和國際和平與安全，則在國防預算日益短缺的情形下，更難說服民意去支持發展安全與防衛統合。歐盟戰鬥部隊已成為安全與防衛統合的核心，用或不用卻成為是否得以繼續發展的關鍵所在。

（本文作者為大葉大學歐洲語文學系教授）

註解：

1. 參閱：Gerhard Brunn, *Die Europäische Einigung*, (Stuttgart: Philipp Reclam jun GmbH & Co., 2002), p.23.
2. 彼得斯堡任務涵蓋人道與救援任務、維持和平、危機處理中的戰鬥任務，包含創造和平。
3. 見：“A Secure Europe in a better World – European Security Strategy”, Brussels 12 December 2003, <http://ue.eu.int/solana/docus/031208ESSIIES.pdf>. (2004/02/10)
4. 見：Ademola Abass, “Extraterritorial Collective Security: the European Union and Operation ARTEMIS”, in: Martin Trybus and Nigel D White, *European Security Law*, (New York: Oxford University Press Inc., 2007), pp.134-156
5. Christoph Marischka, EU-Battlegroups mit UN-Mandat, *IMI-Magazin*, Oktober 2007, p.5. <http://www.imi-online.de/download/CM-Okt07-EUUN.pdf> (2009/08/06)
6. Ludovica Marchi Balossi-Restelli, “Fit for what? Towards explaining Battlegroup inaction”, *European Security*, Vol.20, No.2, June 2011, p.158.
7. Wade Jacoby and Christopher Jones, “The EU Battle Group in Sweden and the Czech Republic: What National Defense Reforms Tell Us about European Rapid Reaction Capabilities”, *European Security*, Vol.17, No.2-3, June-September 2008, p.326.
8. Laura Chappell, “Differing member state approaches to the development of the EU Battlegroup Concept: implication for the CSDP”, *European Security*, Vol.18, No.4, December 2009, pp.431-32.
9. Claudia Major and Christian Mölling, *EU-Battlegroups Bilanz und Optionen zur Weiterentwicklung europäischer Krisenreaktionskräfte*, Berlin:Stiftung Wissenschaft und Politik, 2010, p.19.
10. Esther Barbé and Elisabeth Johansson-Nogués, “Victims of ‘Friendly Fire’? The NRF, the EU BG and Contested Identity Constructions within the Transatlantic Community”, *European Security*, Vol.17, Nos. 2-3, June-September 2008, pp.295-314.
11. 歐盟27個會員國當中，有20個同時為北約會員國。大部分的國家都把參與北約的武力承諾，如參與北約快速反應部隊或參與北約的阿富汗任務（ISAF），置於優先地位。以致於參與歐盟的武力往往捉襟見肘。
12. 有關歐盟在剛果和查德兩國的任務，請參閱：吳萬寶著 *歐洲安全暨防衛政策與境外任務*，（台中：天空數位出版社，2009），頁205-208, 215-217。
13. Wade Jacoby and Christopher Jones, “The EU Battle Group in Sweden and the Czech Republic: What National Defense Reforms Tell Us about European Rapid Reaction Capabilities”, *European Security*, Vol.17, No.2-3, June-September 2008, pp.315-338.
14. Chappel, Laura, “Differing member state approaches to the development of the EU Battlegroup Concept: implication for the CSDP”, *European Security*, Vol.18, No.4, December 2009, pp.417-439, at p.435.
15. Esther Barbé and Elisabeth Johansson-Nogués, *op.cit.*, p.310.
16. *Ibid.*, p.300.