

學術論文

歐盟高峰會與共同安全暨防衛政策

The European Council and the Common Security and Defence Policy

吳萬寶 *Wan-Bau Wu*
大葉大學歐洲語文學系教授
Professor of Department of European Languages
Da-Yeh University

摘要 / Abstract

由各會員國國家元首或政府首長組成的歐洲聯盟高峰會是歐盟最高的決策機構。但這一個「提供歐盟發展必要的動力」和「界定一般的政策指導與優先性」的機構，卻不是歐盟的初創機構之一。相反的，它正式出現於共同體成立二十年後，成為體制內的機構是再一個二十年後的事。類似於高峰會的發展，共同安全暨防衛政策也是歐盟發展史上晚近的政策一，正式納為歐盟的政策時，該政策已在歐盟體制外存在將近四十年的時間。共同體成立四十年後，高峰會和共同安全暨防衛政策相繼成為歐盟體制內的機構與政策，兩者的納入既是統合論的發展必然，也標誌著歐洲統合的一大里程碑。本文首先以歷史分析的角度，分別檢視高峰會和共同安全暨防衛政策的發展軌跡；其次分析高峰會在該政策內的角色與功能；第三探討輪值主席與常設主席對該政策的影響，最後是本文的結語。

Be composed of the Heads of State or Government, the European Council is the highest decision-making institution of the European Union (EU). Although it provides the EU with the necessary impetus for its development and defines the general political directions and priorities, it is not the original institutions, which the Community has established from the beginning. As a unoffical institution, the European Council emerged twenty years after the birth of the Community, it takes another twenty years until it become the formal institution. Like the European Council, the Common Security and Defence Policy (CSDP) is a policy which the EU recently develops. Since the Treaty of Brussels from 1948, the security and defence policy has existed parallel to the Community more than forty years. 1992, the European Council and the CSDP become the formal institution and the official policy of the EU. The inclusion into the EU is not only the logical consequence from the views of the integration theory, but also sets up a milestone in the development of the European integration. This article firstly deals with the developments of the European Council and the ESDP from their beginning respectively. Second, it analyzes the role and functions of the European Council in the ESDP according to the European Treaty. Third, the role of the chairman-in-office and the permanent president of the European Council will be discussed. Finally, a conclusion will be made.

關鍵字：高峰會、共同安全暨防衛政策、輪值主席、常設主席、歐盟

Keywords: European Council, Common Security and Defence Policy,
Chairman-in-Office, Permanent President, European Union



National Chung Hsing University

壹、前言

歐洲聯盟 (European Union, 以下簡稱歐盟) 為何一開始不成立高峰會? 若以靜態、抽象地解讀 1951 年歐洲煤鋼共同體 (European Coal and Steel Community) 背後所凸顯的理念與制度設計, 亦即所謂的「莫內方法」(Monnet-Method), 大體上可以這麼說: 二戰結束後, 有意願參與成立煤鋼共同體的國家, 彼此之間面臨一些必須解決的迫切問題, 同時又必須以政治安定和經濟重建為首要目標。這兩個目標只有透過共同的規則, 以及產生歐洲的公共財, 才可能獲得。共同的公共財必須透過共同的歐洲制度來定義和生產。這些制度起初與會員國的制度並存。長期而言, 這些歐洲制度在某些特別具有影響力的領域, 將會以政治行動的結晶品取代會員國的制度。¹

「莫內方法」的核心設計一開始就是高級公署 (High Authority), 處理的是攸關歐洲戰爭與和平的煤和鋼的問題。在原先的制度設計當中, 高級公署的功能從宏觀的角度提出有利於整體的建議, 以及確保可以得到具體的解決方案。但在六國會談中, 為了削減高級公署的權力, 以及提出可與之抗衡的制度, 在荷蘭的建議下, 六國同意成立部長理事會 (Council of Ministers)。²部長理事會的功能則是微觀的, 亦即從會員國的角度辨識出相關的問題和表達出相關的利益。³此一侷限於部分歐洲國家之間的制度化過程, 起先圍繞在高級公署和部長理事會的互動關係上, 且期待制度有能力為共同的問題, 提出實際的解決方案。另外, 參與共同體體系者的利益, 不管是實際的或僅是象徵性的利益也必須獲得滿足。但隨著國際情勢

¹ Helen Wallace, "Die Dynamik des EU-Institutionsgefüges," in Jachtenfuchs Kohler-Koch ed., *Europäische Integration* (Opladen: Leske Budrich, 1996), pp.145-148.

² 張維邦教授認為, 荷蘭提出成立一個部長理事會, 「以調節煤鋼部門與其他不屬於共同體的各國經濟部門, 莫內及他的幕僚親友都沒想過, 甚以為憾。」見張維邦, 《莫內與「歐洲煤鋼共同體」的建立》(台北: 一橋出版社, 2003年), 頁 85。

³ Wallace, *op. cit.*

的發展，不僅高級公署，即便是由參與國家的外交部長組成的部長理事會，都難以應付愈形嚴峻的國際局勢。⁴另外，在歐洲統合自身邏輯的驅使之下，從煤鋼跨到經濟，最後到外交與安全政策，似乎是不可避免的統合進程。因此，外部的挑戰和內在統合發展邏輯的驅使下，由一個比部長理事會更高層級的機構來處理更大、更複雜的問題，也就成為自然之事。

本文首先以歷史的角度，描述與分析高峰會的緣起和發展過程，以及它從體制外變為體制內機構的轉變。其次，共同安全暨防衛政策是探討的重點，本文分析該政策的產生、兩軌制的發展，以及最終納入歐盟體系的過程。第三、本文將分析高峰會在共同安全暨防衛政策方面的權限和對其發展的影響，以及輪值主席和常設主席對該政策的作用。最後是本文的結語。

貳、高峰會的緣起與發展

1951年4月18日，法、德、義、比、荷、盧等六國簽署「歐洲煤鋼共同體條約」(Treaty of the European Coal and Steel Community)，成立煤鋼共同體，並設立三個機構（高級公署、部長理事會和歐洲法院）時，由會員國總統或政府首長組成的高峰會並不在當時的制度設計之內。1952年六國的歐洲防衛共同體 (European Defense Community) 和歐洲政治共同體 (European Political Community) 的機構中，也沒有高峰會的設計。甚至1957年成立的歐洲經濟共同體 (European Economic Community) 和原子能共同體 (European Atomic Energy Community)，都見不到高峰會的蹤影。

六國高峰會的構想來自法國總統 Charles de Gaulle。對 de Gaulle 來說，歐洲只能是國家的歐洲 (Europe des Etats)，而非超國家的歐洲。⁵因此，所謂的歐洲統一也只是主權獨立的歐洲國家之間的合作，且在所有的制度

⁴ Neill Nugent, *The Government and Politics of the European Union* (London: The Macmillan Press, 1999), p.177.

⁵ 參閱：郭秋慶，《歐洲國家的安全與外交政策》(台北：台灣國際研究會，2006年)，頁 56-57。

內，主權國家皆具有否決權。de Gaulle 在上任前即提出一項六國政治聯盟（Political Union）的計畫，主張六國應在政治、經濟和文化方面進行組織化的合作。政治聯盟的核心機構為參與國家之元首或政府首長的定期集會，此一集會由一個依令行事的技術部門負責。他的建議不僅強調會員國的一致決，而且也包含防衛政策合作在內，⁶其構想核心是，歐洲國家不僅應該脫離對美國的安全依賴，更要建立自己的防衛組織。

或許是 de Gaulle 的建議過於「激進」，亦即政治聯盟一方面將弱化具超國家性質的經濟共同體；另一方面，六國的防衛政策合作不啻意味著脫離北約，且進行自主性的防衛合作，遂遭致其他國家的反對。面對異議，de Gaulle 試圖以降低政治聯盟的敏感程度（亦即將防衛和經濟議題排除在政治聯盟之外），來尋求其他五國的支持。1961年2月，六國在巴黎召開高峰會，由於荷蘭、義大利和比利時的反對，會議對定期召開高峰會一事，沒有做出決議，僅只委託一小組研擬如何強化各國領袖之間的政治合作。⁷5月，在法國外長 Christian Fouchet 的主持下，六國外長於波昂（Bonn）召開外長會議，通過預定於七月召開高峰會的具體建議。7月18日，六國在波昂召開第二次高峰會，同意國家領袖定期集會，以協調彼此的政策。不過在這期間，荷蘭因為英國入會問題一直未能獲得妥協，曾退出由 Fouchet 主持的研究小組。

1961年10月，依據波昂高峰會的委託，法國代表團提出傅謝計畫 II。該計畫將六國政治領袖每四個月的定期集會，訂為政治聯盟的核心機構。除此之外，還有部長委員會和一個獨立的秘書處，以及四個處理外交、防衛、經濟和文化議題的政府小組。為緩和小國的擔憂，計畫承認北約防衛歐洲的優先性。五國接受傅謝計畫 II，卻希望再深入研擬。1962年1月，當法國再度提出修改過的傅謝計畫後，荷比盧三國斷然拒絕，並強調只有當

⁶ Gerhard Brunn, *Die Europäische Einigung* (Stuttgart: Reclam, 2002), p.140.

⁷ Wolfgang Wessels, *Der Europäische Rat: Stabilisierung statt Integration?* (Bonn: Europa Union Verlag, 1980), pp.41-47.

英國加入經濟共同體後，才會處理 de Gaulle 的政治聯盟計畫。至此，de Gaulle 的政治聯盟計畫，以及連帶的高峰會定期化，以失敗收場。⁸

即使 1961 年兩次高峰會，因部分會員國擔心 de Gaulle 倡議的政治聯盟可能凌駕於經濟共同體之上，以及在英國入會問題和北約關係方面，未能釐清荷蘭、比利時等小國的疑慮，而無成效，六國領袖參與的高峰會本身已變成一項與歐洲經濟共同體並行的計畫。⁹1967 年，為慶祝歐洲經濟共同體成立十週年，六國領袖聚會於羅馬，發表一份宣示性的宣言，表示六國將會尋找加強政治合作的可能方法與途徑。此次羅馬會議並非正式的高峰會，但它回應了歐洲各界對有關召開高峰會的呼籲。

直到 1969 年 4 月，Georges Pompidou 繼 de Gaulle 接掌法國總統職位後，為了要解決 de Gaulle 主政下，法國面臨嚴峻的內政、外交和歐洲政策問題，於首次記者會上，呼籲召開共同體國家的領袖高峰會，討論三項重大議題：完成共同農業政策、深化政策領域，以及處理英國和其他歐洲國家的加入問題。¹⁰12 月 1、2 兩日，六國國家元首或政府首長集會於荷蘭海牙（Den Haag），目的是希望為停滯的歐洲統合注入新的動力。海牙高峰會除了討論三項重大議題之外，尚且觸及政治合作的議題。

海牙高峰會可說是歐盟高峰會的濫觴，高峰會的會後公報（Communiqué）成為發展經濟共同體的決策指示。¹¹只有一項，亦即委託外長們研擬政治合作，乃至政治統一的相關事項，雖與經濟共同體無關，但卻開啟六國在經濟領域之外的合作。高峰會屬經濟共同體體制外的非正式機構，由於其係由六國元首或政府首長組成，一旦定期化，勢必將成為共同體的最高決策機構，其決議成為歐洲統合的指導原則，以及共同體機構的指導方針。¹²

⁸ Ibid.

⁹ Ibid., p.47.

¹⁰ Brunn, *op. cit.*, pp.176-177.

¹¹ Desmond Dinan, *Ever Closer Union* (New York: Palgrave, 1999), pp.59-64.

¹² Wessel, *op. cit.*, p.47.

有關高峰會的定期化問題，自戴高樂提出後，一直成為各界討論的焦點。爭論點在於若將高峰會制度化，其對歐洲統合的利弊得失為何。贊成的一方認為，歐洲統合必須由具有正當性的最高權威來推動，而具有正當性的最高權威就是高峰會。所以，「歐洲只能透過高峰會來管理。」¹³反對的一方從聯邦主義的角度來看高峰會，認為制度化的高峰會不僅對歐洲聯邦架構是個陌生的機構，它甚且不利歐洲統合的進展，因為統合的動力係來自歐洲議會和執委會，而不是以政府間主義為基礎的高峰會。¹⁴

贊成與反對之間的論戰持續不斷，1970年代初卻逐漸產生可以將高峰會制度化的共識，主要理由在於共同體難以對歐洲內外情勢做出適當、快速的反應。¹⁵這些事件已非執委會或部長理事會所能解決。法國總統 Giscard d'Estaing 表示，歐洲需要的是一個在最高政治層級上，交換意見、尋求互相瞭解，為政策發展提供方向，打破停滯與清除阻礙的高峰會。¹⁶1972年和1973年，會員國分別在巴黎和哥本哈根召開高峰會，為歐洲統合提出新的方向。¹⁷直到1974年的巴黎高峰會，國家元首與政府首長之間的集會才正式定期化：在外交部長的陪同下，每年舉行三次會議（會後公報第三點）。¹⁸公報第四點表示，高峰會將逐步採取共同立場（common position）和在所有的國際事務方面，協調彼此的外交行動。當值的主席（President-in-Office）為九國的發言人，並說明九國在國際外交的觀點。¹⁹

¹³ Ibid., pp.85-88.

¹⁴ Ibid., pp.88-93.

¹⁵ 內外挑戰有：英國入會後要求重新談判、農業政策、國際能源問題、經濟暨貨幣聯盟共同體內部財政紀律和區域基金等。另參閱：藍玉春，〈歐盟高峰會〉，黃偉峰主編，《歐洲聯盟的組織與運作》（台北：五南，2003年），頁99-100。

¹⁶ Nugent, *op. cit.*, p.177.

¹⁷ 如1972年建議發展政治聯盟和完成經濟暨貨幣聯盟；1973年通過「歐洲認同文件」，決議成立區域基金和歐洲決算署。

¹⁸ 見：“Final communiqué of the Paris Summit (9 and 10 December 1974),”
<http://www.cvce.eu/viewer/-/content/2acd8532-b271-49ed-bf63-bd8131180d6b/en;jsessionid=D9D1541C78BEC6D77AF6975527C9FB1A>

¹⁹ Ibid.

如公報所決議的，1974 年的巴黎高峰會之後，共同體國家每年召開三次高峰會議（時間為 3/4 月、6/7 月和 12 月）。不過，直到 1987 年的「單一歐洲法」（Single European Act）之前，高峰會一直是個共同體體制外的機構，其角色與職權尚未寫入共同體條約內。1986 年簽署，翌年正式生效的「單一歐洲法」首次將高峰會納入條約內（第二條），成為共同體的正式機構。原本每年集會三次，改為兩次。²⁰ 歐盟高峰會雖已成為共同體體制內的機構，但「單一歐洲法」只規範其組成與集會次數，並無明訂職權與功能。直到 1993 年生效的馬斯垂克條約，才在第 4 條明文賦予高峰會，為歐盟的發展注入「必要的動力」和確定「一般的政策目標」，亦即將高峰會定位為歐盟最高的決策機構。在職權方面，第 13 條將外交、安全和防衛政策的主導權交給高峰會。自馬斯垂克條約之後，高峰會即成為歐盟發展和執行共同外交暨安全政策與共同安全暨防衛政策的最高決策機構。此一角色與功能，在隨後的阿姆斯特丹條約、尼斯條約、歐盟憲法草案和里斯本條約中，一再獲得確認與補充。

綜觀高峰會的發展歷程，大致上可以分成四個階段：²¹ 首先是 1969 年海牙高峰會之前的醞釀期，主要的推動力量來自法國，尤其是法國總統戴高樂。第二階段從 1969 年到 1974 年，此一階段可看做是高峰會的成立期，主要的推動力量還是法國。在此一期間，會員國的國家元首或政府首長已開始不定期的集會。第三階段從 1974 年到 1986 年的單一歐洲法，此一階段的特徵是定期集會，對歐洲共同體的政策發展做出最後的決定。但高峰會是一個共同體體制外的機構。在此一階段，舉辦高峰會和草擬會後公報，主要由部長理事會輪值主席國負責，也因為如此，輪值主席國對議程的安排具有影響力。第四階段從 1986 年迄今，隨著單一歐洲法的實施，高

²⁰ 「歐洲單一法」條文，請見：“Single European Act.”

http://ec.europa.eu/economy_finance/emu_history/documents/treaties/singleeuropeanact.pdf

²¹ 另參閱藍玉春的高峰會四個階段：醞釀期(1961-1974)、成熟期(1975-1985)、合法期(1986-1991)和強化期(1992 至今)，參閱：藍玉春，前引文，頁 100-107。

峰會成為共同體/歐盟的最高決策機構。

隨著高峰會從體制外，逐漸演變成為體制內的最高決策機構，高峰會的「職權」也跟著改變，且重要性與日俱增。在 1970 和 1980 年代，高峰會是一個處理部長理事會無法解決的問題的論壇，或者是協調會員國之間的歧異。從 1985 年討論單一歐洲法開始，它的角色逐漸成為修改歐洲條約的討論者和決定者。²²1992 的馬斯垂克條約則將高峰會變成可以做出歷史性決定（history-making decision）的重要機構。²³

參、共同安全暨防衛政策的發展與法制化

如同高峰會以漸進的方式，逐步成為歐洲聯盟的核心決策機構一般，歐洲的安全與防衛統合也並非一開始即為歐洲統合的一部分。二戰後，歐洲國家（西歐）防衛統合（或合作）的努力，一方面表現在有英國參與的西歐聯盟（Western European Union），另一方面則是在英國缺席之下，由歐洲煤鋼共同體六國籌畫的歐洲防衛共同體（European Defence Community）。前者為國家之間合作式的集體安全制度，後者為參與國家之間具超國家性質的防衛統合。

西歐聯盟的法源為 1948 年 3 月，英國、法國、荷蘭、比利時和盧森堡等五國簽訂的「經濟、社會和文化合作與集體自我防衛條約」（Treaty of economic, social and cultural collaboration and collective self-defence）。該條約（又稱布魯塞爾條約）第 4 條規定：「如果任何一個簽約國在歐洲成為武裝攻擊的目標，其他簽約國，依據聯合國憲章第 51 條，將會提供被攻擊的國家所有的軍事和其他的幫助與協助。」²⁴布魯塞爾條約以集體防衛

²² Helen Wallace and William Wallace, *Policy-Making in the European Union* (New York: Oxford University Press, 2000), p.20.

²³ Ibid.

²⁴ 布魯塞爾條約，請見：“The Brussels Pact,”

<http://www.fransamaltongvongesusau.com/documents/d11/h5/1.5.6.pdf>

為目的，保障簽約國的安全。儘管條約第 4 條無提及武裝攻擊來自何方，但布魯塞爾條約係以 1947 年 3 月英法簽訂之「敦克爾克條約」(Treaty of Dunkirk) 為基礎，而敦克爾克條約第 2 條即明白地將德國列為武裝攻擊的來源。²⁵

不論是敦克爾克條約或布魯塞爾條約，或是 1954 年修訂後，成立「西歐聯盟」之擴大後的布魯塞爾條約，它們都是自動協防的集體安全制度，而非具統合意義的防衛統合。儘管如此，在戰後歐洲統合的過程中，西歐聯盟對促進歐洲防衛統合所具有的意義卻不容忽視。²⁶

西歐國家之間真正的防衛統合努力是 1952 年煤鋼共同體六國簽訂，成立「歐洲防衛共同體」的巴黎條約。「歐洲防衛共同體」的主要目的是對抗蘇聯的威脅，但也不無出自約束德國力量的考量。防衛共同體的制度架構仿造煤鋼共同體，具超國家的性質，但也因為如此，最終遭致法國國會的反對，而胎死腹中。²⁷值得注意的是，防衛共同體的四個機構中，²⁸，委員會 (The Board of Commissioners) 係一個具超國家性質的決策與執行機構。委員們雖由會員國政府同意後任命，但其地位獨立，且做出的決策，包括派遣軍文職人員、執行條約任務，均約束所有的

²⁵ 敦克爾克條約第二條的原文為：Should either of the High Contracting Parties become again involved in hostilities with Germany, either in consequence of an armed attack, within the meaning of Article 51 of the Charter of the United Nations, by Germany against that Party, or as a result of agreed action taken against Germany under Article I of this Treaty, or as a result of enforcement action taken against Germany by the United Nations Security Council, the other High Contracting Party will at once give the High Contracting Party so involved in hostilities all the military and other support and assistance in his power.

²⁶ 參閱：吳萬寶，《西歐聯盟：一個軍事組織的變遷》(台北：五南，2001 年)；Eberhard Birk, *Der Funktionswandel der Westeuropäischen Union (WEU) im europäischen Integrationsprozeß* (Würzburg: ERGON Verlag, 1999).

²⁷ Martin Trybus, "The Vision of the European Defence Community and a Common Defence for the European Union," in Martin Trybus and Nigel White, *European Security Law* (New York: Oxford University Press, 2007), pp.13-42.

²⁸ 歐洲防衛共同體共設立四個機構：委員會(the Board Commissioners)、理事會(the Council)、法院(the Court)和代表大會(the Assembly)。

會員國。²⁹另一個也具決策權的部長理事會，類似煤鋼共同體的部長理事會，具政府間性質。它的主要功能乃在調和委員會與各會員國政府的政策。此外，理事會也扮演立法者的角色。

1954 年，法國國會拒絕通過防衛共同體條約後，西歐國家防衛統合的努力隨轉到西歐聯盟。不過，西歐聯盟自成立後，一直處於北約的陰影之下，僅成為一個參與國家之間討論安全與防衛政策的論壇。³⁰而歐洲防衛共同體雖由法國所提議，但最終還是法國人拒絕成立一個具超國家性質的防衛共同體。職是之故，歐洲防衛統合一直獨立於歐洲經濟統合之外，兩者成雙軌並行。1980 年代，會員國雖有意重振西歐聯盟，並屢次宣示缺少安全統合的歐洲統合是不會完整的，³¹但歐洲的安全與防衛問題，一直都不是共同體會議桌上的議題。³²

1989 年中東歐革命與冷戰結束，為歐洲統合帶來新的挑戰。面對歐洲環境的巨變與無可避免的德國統一，共同體國家於 1991 年，在荷蘭小鎮馬斯垂克簽訂馬斯垂克條約。馬約創造出三個支柱，並將外交、安全，乃至防衛政策納為第二支柱，由高峰會擔任政策主導者。馬約標題 V 第 J.8 條：「高峰會應界定共同外交暨安全政策的原則與一般指導。」在與防衛政策有關的條文方面，馬約第 J.1 條之 1 將界定和執行共同外交暨安全政策的權力賦予聯盟和會員國，並以涵蓋性的方式，說明此一界定與執行包含外交與安全政策的「所有領域」(covering all areas of foreign and security

²⁹ Trypus, *op. cit.*, p.18.

³⁰ 參閱：Peter Schell, *Bündnis in Schatten* (Bonn: Bouvier Verlag, 1991).

³¹ 如：1987 年 4 月盧森堡會議：西歐聯盟可以在發展歐洲聯盟裡，扮演重要的角色。1987 年 10 月海牙會議會後公報第二點：「我們重申依據單一歐洲法建立歐洲聯盟的承諾。我們確信，建立一個整合的歐洲，如果沒有包含安全與防衛，是不完整的。」海牙會議公報，請參閱：Arie Bloed and Ramses Wessel eds., *The Changing Functions of the Western European Union (WEU) : Introduction and Basic Documents* (Dordrecht: Martinus Nijhoff Publishers, 1994).

³² Johannes Varwick, *Sicherheit und Integration in Europa – Zur Renaissance der Westeuropäischen Union* (Opladen: Leske Budrich, 1998).

policy)。第 J.4 條進一步規範安全與防衛政策：「共同外交暨安全政策應包含所有有關聯盟安全的問題，包括最後形成一項屆時可能導向共同防衛的共同防衛政策」。

就歐洲防衛統合的發展歷程來說，馬斯垂克條約可說是一個重要的分水嶺。在此之前，有關防衛的議題一直都是共同體體制外的議題，與歐洲經濟統合呈現無法等量齊觀的雙軌並行制；馬約則是將此一議題法制化，讓外交、安全和防衛政策成為歐洲統合的議程之一。不過，從馬約有關外交、安全與防衛條款的用字來看，各會員國顯得相當謹慎小心，用語也不甚明確（如「共同防衛政策」，究竟意義為何？）。在同一時間，西歐聯盟則確定「彼得斯堡任務」（Petersberg Tasks）為聯盟促進歐洲和國際安全的新任務。³³

到了 1997 年的阿姆斯特丹條約，在外交與安全政策的法制化方面，有以下的重要進展：首先阿約第 J.1 條將界定與執行共同外交暨安全政策的權力單獨賦予聯盟，取消會員國在此方面的角色，這不啻意味著外交與安全政策的布魯塞爾化；第二，阿約正式賦予高峰會發展防衛政策的責任。第 J.3 條第一項規定，高峰會應為共同外交暨安全政策，包括與防衛意涵有關的事務，界定原則與一般指導。首次出現在馬約的「共同防衛」方面，阿約進一步明確高峰會的角色，第 J.7 條：「共同外交暨安全政策應涵蓋所有有關聯盟安全的問題，包括漸進地形成可能導致共同防衛的一項共同防衛政策，若高峰會如此決定的話。若是如此，高峰會應推薦各會員國依據各自的憲法程序，通過該決策。」

至於執行政策的工具，歐盟會員國並不另闢蹊徑，而是有意將西歐聯盟納入歐盟的體制內。不過，由於西歐聯盟所具有的「防衛義務」特性，導致英國反對將西歐聯盟納入歐盟內。英國憂慮，若西歐聯盟納入歐盟體制內，則會導致處理歐洲安全的工具的複雜化，進而危及北約在此一議題方

³³ 彼得斯堡任務的具體內容為人道任務與救援行動、維持和平任務，以及危機處理時的戰鬥任務，包括創造和平的措施。

面所具有之「唯一」和「優先」的地位。會員國在阿姆斯特丹條約內所獲得的共識是，將「彼得斯堡任務」納為共同安全暨防衛政策的核心任務，而西歐聯盟則扮演歐盟延伸性防衛手臂的角色。³⁴有關西歐聯盟這個「新」角色，事實上，早在1993年，歐盟即請求西歐聯盟派遣一支250人的警察部隊，至波士尼亞莫斯塔（Mostar），執行維持社會秩序與訓練當地警察的任務。換言之，在阿約之前，西歐聯盟已經成為歐盟對外安全政策方面的工具（亦即延伸手臂）。原因在於當時的歐盟本身並無執行安全政策的工具與資源。³⁵共同安全暨防衛政策的法制化與發展，到了1998年卻有了重大的進展。其原因在於一向抱持北約優先的英國，於英法兩國的聖馬洛（St. Malo）會議上，同意「歐盟必須要具備自主的行動能力，擁有可信賴的軍事力量，以及運用這些力量的機會與意願，以便能對國際危機做出反應」。英國的轉向最終讓歐盟會員國在1999年的赫爾辛基高峰會議上，決定建立歐盟的自主決策與行動能力，並設定「赫爾辛基目標」，亦即在2003年之前，成立一支五至六萬人的快速反應部隊，以便執行彼得斯堡任務。由於歐盟將成立「自己」的政策執行工具，已不再需要西歐聯盟扮演延伸手臂的角色。2000年，尼斯高峰會議決定將「西歐聯盟適當的功能包含入歐盟」，此舉正式宣告西歐聯盟的准解散。³⁶

從上述發展歷程來看，西歐國家之間的防衛議題存在著兩條路線：防衛合作或防衛統合。前者以英國為主，後者雖由法國所提倡，但法國在這項議題方面，卻也不是個積極的倡議者。起初，防衛議題一直獨立於統合議題之外，直到1990年代始有突破性的進展。中東歐劇變、德國統一等重大事件促成防衛議題的轉變，成為歐盟的體制內議題。英法聖馬洛會議則是將防衛議題，往具備操作能力的方向推進一步。

³⁴ 參閱：Fraser Cameron, *The Foreign and Security Policy of the European Union* (Sheffield: Sheffield Academic Press, 1999), pp.62-67.

³⁵ 吳萬寶，《西歐聯盟：一個軍事組織的變遷》，頁166。

³⁶ 參閱：吳萬寶，《邁向歐盟建軍之路：歐盟共同歐洲安全暨防衛政策》（永和：韋伯文化，2003年），頁62-89。

肆、高峰會在共同安全暨防衛政策中的角色和功能

從歐洲統合進程的角度來看，歐盟高峰會的角色與功能是演化而來的。從早期的共同體體制外機構，扮演著議題設定與重大政策的包裹式協商者，經由逐漸制度化，且處理部長會議未能解決的政策問題，直到正式納入歐盟條約，成為歐盟機構的一員，並做出「歷史性的決策」，亦即處理「與歐盟新的核心工作有關之重要且多具戰略性質的問題，以及做為一個集體行動之場所，界定它的認同。」³⁷高峰會的角色與功能的演變，既與歐盟統合密切相關，它更是歐盟面對外部環境的主要反應者。³⁸

歐盟高峰會由會員國國家元首或政府首長（再加上執委會主席）組成，商討的是歐盟發展的重大問題；尤其是在外交、安全和防衛政策方面，它具備核心主導地位。對前者（歐盟發展）來說，高峰會所擁有的優越地位，完全展現在歐盟條約第 15 條揭示的「提供歐盟發展必要的動力」和「界定一般的政策指導與優先性」之上；就後者而言，自從歐盟決定發展共同外交暨安全政策以來，幾乎每次的主席結論報告（*Presidency Conclusions*）無不涉及歐盟的對外政策。在外交與安全政策方面，它所具備的「掌舵功能」（*Steuerungsfunktion*）由此可知。³⁹

依據里斯本條約第 22 條，高峰會在共同外交暨安全政策的角色與功能為「確認歐盟的戰略利益與目標」。第 26 條將戰略利益與目標和界定一般指導原則擴及到具防衛意涵的事項。第 42 條第 2 項直接把是否發展共同防衛（*common defence*）的決定權，亦即發展歐洲防衛統合的決定賦予高峰會。事實上，從 1991 年馬約建立共同外交暨安全政策以來，高峰會即扮演著安全與防衛統合的推動者。特別是 1999 年的科隆和赫爾辛基高

³⁷ Wallace and Wallace, *op. cit.*, pp.20-21.

³⁸ 參閱：陳勁，《歐洲聯盟之整合與體制運作》，（台北：五南，1999 年），頁 162-166。

³⁹ Jens-Christian Gaedtke, *Europäische Außenpolitik* (Paderborn: Ferdinand Schöningh, 2009), pp.99-100.

峰會更具決定性的作用，這兩次高峰會確定發展共同安全暨防衛政策，並通過赫爾辛基首要目標。之後的歷屆高峰會議，不論是尼斯（Nice 2000/12/07-09）、哥特堡（Göteborg 2001/06/15-16），還是拉肯（Laeken 2001/12/14-15）、哥本哈根（Copenhagen 2002/12/12-13）都為實踐共同安全暨防衛政策通過具體內容，且在哥本哈根，高峰會決定了該政策架構下的歐盟首次境外任務：波士尼亞-赫塞哥維納的警察任務。

綜合上述所言，從歐盟條約的相關條文來看，可以將高峰會的角色與功能略分為對外關係和共同外交暨安全政策兩項領域。⁴⁰在對外關係領域內，高峰會確認歐盟的戰略利益和目標，並採行決策。而決策可涉及到與第三國、區域的關係或是處理的議題。在共同外交暨安全政策（和共同安全暨防衛政策）領域內，高峰會的角色與功能有二：（一）確認歐盟的戰略利益，決定目標，以及界定一般指導原則；（二）決定共同防衛。

高峰會的成員中，除執委會主席和參與會議的高級代表外，其餘皆是會員國最高決策者，此一組成已經明顯地排除超國家性質的決策模式。再者，歐盟條約第五篇「歐盟對外行動的一般規定與共同外交暨安全政策的特殊規定」中，第 22 條第 2 項和第 3 項條文的相關字眼，如「在所有國際關係領域應以高程度的合作」、「在對外行動的不同領域，聯盟應確保一致性」等等，表明共同外交暨安全政策，以及共同安全暨防衛政策之濃厚的政府間合作（intergovernmental cooperation）性質。做為一個具備政府間合作性質的決策機構，其決策選擇「主要是由成員國的政策偏好和國家利益決定的」這一點殆無疑問。⁴¹

⁴⁰ 從高峰會本身而論，可辨識出六種功能：1.它是最高層級的政治性論壇；2.它辨識出歐盟的中長期目標；3.它是政策倡議者和政策指導的分配者；4.它協調歐盟的政策目標與行動；5.它是決策者，以及 6.它擔負起對外政策的責任。見：Nugent, *op. cit.*, p.201.

⁴¹ 房樂憲，《歐洲政治一體化理論與實踐》，（北京：中國人民大學出版社，2009年），頁158。Else Toje 認為，在外交、安全與防衛方面，國家利益與歐洲利益之間的高度緊張關係不容忽視。不同國家以不同的方式處理安全挑戰，而處理的方式又受到歷史經驗、武裝部隊和警察的組織與能量、政治文化、社會對好戰的接受程度、行政機關的憲法權限等所影響。所有這些因素雖導致在外交、安全和防衛政策內的共識較難達成，但一旦達

基本上，高峰會的決策採共識決（里約第 15 條 “consensus”或第 31 條 “acting unanimously”），共識決意味著沒有任何成員投下反對票。⁴²換言之，高峰會所通過的決定是集體的決定，即便某個會員國在會中並沒有投下贊成票。此一會員國雖不一定同意該項政策，但也不表示反對，具有尊重的義務，卻無違背的權利。在這方面，丹麥在共同安全暨防衛政策領域內的「不作為」(opt-out)是最好的例子。⁴³另一方面，共識決卻也意味著，各國仍可依國家利益毫無顧忌地投下反對票。但此種情形甚為少見。一般說來，高峰會在通過決議案之前，先行的工作會議便已釐清大部分的問題。若未能解決，則是送到高峰會上。若高峰會未能解決問題，則不會出現決議。因此，經高峰會共識決通過的決議案，既是最低的共識，也反映出各國不同觀點的折衷所在。

綜上所言，在本文所關心的共同安全暨防衛政策的範圍內（精確而言，亦即里約第 24 條到第 46 條），高峰會在發展歐洲防衛統合的道路上，扮演決定性的角色。

伍、高峰會輪值主席與常設主席

儘管對歐洲統合的歷史解釋，發展出不同的理論與分析途徑，但有一項研究途徑不僅佔有一席之地，甚至無法忽視研究對象對歐洲統合所產生的影響：大人物創造政策（Große Männer machen Politik）。⁴⁴所謂「大人物

成卻是最少爭議的。參見：Else Toje, *The European Union as a Small Power after the Post-Cold War* (New York: Palgrave Macmillan, 2010), p.18.

⁴² 除共識決之外，高峰會的決策模式還有「條件多數決」和「簡單多數決」：前者如選常設主席、任命高級代表，後者如議程變更。

⁴³ 丹麥的「不作為」政策產生頗為矛盾的現象。2003 年，丹麥參與北約在馬其頓的維和行動。等到歐盟接手北約的任務，其武裝部隊進入馬其頓時，丹麥卻隨北約退出馬國。之後，歐盟在馬國展開警察任務，丹麥也派出六名警官參加該任務團。丹麥的決定顯示出，丹麥有能力參與武裝的維和行動，但卻不願在歐盟的旗幟下。

⁴⁴ Beate Kohler-Koch, Thomas Conzelmann and Michèle Knodt, *Europäische Integration –*

創造政策」意指整個歐洲統合過程是由共同體/歐盟核心國家的主要政治人物（通常是總統、總理、外交部長或執委會主席）的一系列決定與行動所構成。這一項對歐洲統合歷史的解釋途徑認為，大人物既是核心國家的主要決策者，有時更是歐洲統合的推動者和理念提供者。他們的言行常是分析和引用的對象，而其理念與決策也會對歐洲統合的發展產生重大的影響。⁴⁵此外，Jolyon Howorth 亦認為，在解釋共同安全暨防衛政策時，除了各項國際關係理論之外，應特別注意政治領導人物所扮演的核心角色，因為他們可以做出重大的不同。⁴⁶

一、輪值主席的角色

在里斯本條約確定選出常設主席之前，高峰會的會議主席由部長理事會的輪值主席國擔任。在共同安全暨防衛政策的面向內，輪值主席的作用主要在於協調會員國之間不同的期望和觀念或想法，以便將這些概念具體落實為政策，或促進政策的執行。⁴⁷此外，輪值主席國有時會利用擔任會議主席之便，於設定會議議程時，把本國所欲推行的重點項目排入議程內。⁴⁸

2007年1月，歐盟理事會通過2007年至2020年的理事會輪值主席

Europäisches Regieren (Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2004), pp.28-34.

⁴⁵ Ibid., p.30.

⁴⁶ Jolyon Howorth, "The EU's Security and Defence Policy: Towards a Strategic Approach," in Christopher Hill and Michael Smith eds., *International Relations and the European Union* (Oxford: Oxford University Press, 2008), p.201.

⁴⁷ Franco Algier, Michael Bauer and Sibylle Lang, "Komplexität und Machbarkeit: Grundlegende Herausforderungen für die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP)," in Franco Algier et al. eds., *Militärische Aspekte der Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik im Lichte der deutschen EU-Ratspräsidentschaft* (Bremen: Edition Temmen, 2008), p.15.

⁴⁸ Rita Bartl, *Die britische Ratspräsidentschaft der EU: Reichweite, Verdienste und Versäumnisse*, (Norderstedt: Grin Verlag, 2005), p.5.

國。⁴⁹以 2007 年至 2010 年的輪值主席國來說，只有德國和法國隸屬歐盟的核心國家，其餘的葡萄牙、斯洛維尼亞、捷克、瑞典、西班牙和比利時，不是歐盟內的中型國家，就是對歐洲統合較不具明顯影響力的國家。⁵⁰檢視德（2007 上半年）、法（2008 下半年）兩國在擔任輪值主席時，對推動共同安全暨防衛政策的表現，下列幾點值得一提：

首先是德國總理 *Angela Merkel* 於慶祝歐盟五十歲生日之際，表示「歐洲不能把和平視為當然，成立一支共同的軍隊，將有助於讓歐盟各國更加緊密…成立一支歐洲軍隊應是未來五十年內的一個重要目標。」⁵¹*Merkel* 這番話可與上一世紀 *Winston Churchill* 呼籲成立「歐洲合眾國」相比擬，可視為是長久的目標，於最近的將來不太可能實現。其次，法國前總統 *Nicolas Sarkozy* 在接任高峰會輪值主席前夕，呼籲建立一支 6 萬人，且可派往世界各地的現代化歐洲部隊。⁵²

從發展共同安全暨防衛政策的角度來看，自 2004 年通過「*Headline Goal 2010*」以來，2008 年下半年法國擔任輪值主席國時，在 *Sarkozy* 總統的建議下，高峰會通過的「強化歐洲安全暨防衛政策聲明」(*Declaration by the European Council on the Enhancement of the European Security and Defence Policy*)，⁵³對該政策的後續發展影響較大。該聲明指出，過去十年的發展，歐盟已經成為一個全球政治行為者；為能面對和處理各類挑戰，歐

⁴⁹ “Council Decision of 1 January 2007 determining the order in which the office of President of the Council shall be held,”

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2007:001:0011:0012:EN:PDF>

⁵⁰ 馮存萬將成員國對歐盟共同外交的影響程度高低，分為核心國家與非核心國家。前者又可分為法德主流核心成員國和英國非主流核心成員國，其餘國家皆屬後者。見：馮存萬《歐洲共同外交的結構與功效分析》(北京：中國社會科學出版社，2009 年)，頁 154-197。

⁵¹ 張筱雲，〈歐盟五十歲 梅克爾主張成立歐洲軍隊〉，《中國時報》，2007 年 3 月 25 日，第 A11 版。

⁵² “European defence remains a French priority, says Sarkozy,”

<http://euobserver.com/9/26341?print1>

⁵³ “Brussels European Council 11 and 12 December 2008 - Presidency Conclusions,”

http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/pressdata/en/ec/104692.pdf

盟將採取措施強化民事與軍事能力，俾便在未來，歐盟可以同時執行下列任務：

- (一) 兩項主要的穩定與重建行動，最多一萬人，最長兩年
- (二) 由歐盟戰鬥部隊執行，具短暫期限的兩項快速反應行動
- (三) 十天內撤退歐洲公民的緊急行動
- (四) 海上或空中監視行動
- (五) 可維持達 90 天的民事-軍事人道協助
- (六) 約 12 項共同安全暨防衛政策架構下不同類型的民事任務

除此之外，該聲明要求高級代表為安全與防衛政策下的行動與任務，成立一個新的民事-軍事戰略計畫結構；強調和北約的戰略伙伴關係，支持成立一個歐盟和北約之間非正式高階小組，以增進彼此之間的合作關係。⁵⁴

如同以往高峰會的各式文件，政策聲明不代表可立即落實為具體行動，但此項聲名在法國輪值主席的建議下被高峰會通過，對共同安全暨防衛政策的未來發展，雖不是邁出一大步，但至少是一項具體的成效。⁵⁵儘管各界對法國總統 Sarkozy 的評價不一，但 Sarkozy 在輪值主席任內，確實提出多項改革與強化共同安全暨防衛政策的建議。儘管多項建議不被接受（如成立六萬人的現代化歐洲部隊），卻可看出法國在安全與防衛政策領域內，傳統的大國主導心態。⁵⁶

綜合言之，輪值主席制度對共同外交暨安全政策所帶來的影響有限。首先，諸如 Merkel、Sarkozy 等大國領袖對發展共同外交暨安全政策，屢

⁵⁴ Ibid.

⁵⁵ Volker Epping, Christiane Lemke and Alim Blauch eds., *Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik – Anspruch oder Wirklichkeit?* (Berlin: Lit Verlag, 2010), pp.70-71.

⁵⁶ Benedikt Kellerer, *Die Französische Ratspräsidentschaft 2008: Bekräftigung eines traditionellen Führungsanspruchs?* (München: 2010).

屢提出宣言式的宏論，但這些宏論不僅過多，且大多難以落實。⁵⁷其次，與此相關的是，主席換人頻頻，每六個月換一次，無法建立工作情誼。最後，輪值國往往安排本身中意的計畫，試圖為共同外交暨安全政策注入新的動力。但新計畫通常隨著期滿換人無疾而終或未能長期落實。其結果是共同外交暨安全政策的發展成為不連續的短期計畫。⁵⁸

二、常設主席

高峰會主席（the President）的職稱首次出現在歐盟憲法條約草案，其中的一項功能與外交暨安全政策有關。歐盟憲法條約草案雖遭法國和荷蘭的拒絕，但之後的改革條約（里斯本條約）幾乎毫無修改地全盤接受草案內常設主席的角色與功能。愛爾蘭第 2 次公投通過里斯本條約後，高峰會遂於 2009 年 11 月選出比利時前總理 Herman Van Rompuy 擔任歐盟高峰會首任主席。

依據里斯本條約的相關規定，高峰會主席與歐盟的外交、安全和防衛政策相關者有：

（一）對外代表性：以主席的身份，在不損及高級代表的權力（power）之下，確保涉及共同外交暨安全政策議題的對外代表性（external representation）。里斯本條約對主席與高級代表這兩個職位所使用的「代表性」和「權力」兩字，明顯表達出主席僅僅代表歐盟的對外立場，而高級代表卻負有政策決定和執行的權力。當然，此一政策決定權係在高峰會設定的一般政策指導原則和歐盟戰略目標的框架內所達成。從高峰會、主席和高級代表三者來論，可以這麼說，高峰會決定立場，主席則是此一立場的對外代表，而高級代表在此一立場內，協同部長理事會達成日常決策。

⁵⁷ Theo Sommer, *Diese NATO hat ausgesiegt. Das Bündnis muss europäisiert werden*, (Hamburg: Körber-Stiftung, 2012), p.116.

⁵⁸ Mathias Dembinski, "EU-Außenbeziehungen nach Lissabon," *Aus Politik und Zeitgeschichte*, Vol.18 (2010), pp.9-15.

(二) 召集緊急會議權：如果國際（情勢）發展需要，主席可召集高峰會臨時會（歐約第 15 條和第 26 條）。在歐盟憲法條約草案以前，條約只規範高峰會的定期會議，並無臨時會議的規定。但實際情形是，每當國際情勢發生變化，高峰會皆召開特別或非正式會議以為因應，如 2003 年美國入侵伊拉克、2008 年俄喬戰爭，以及 2009 年愛爾蘭公投拒絕里斯本條約等等。為改善歐盟機構的緊急應變能力，於是在憲法條約草案加入召開高峰會特別會的規定。憲法條約草案雖遭否決，但里斯本條約仍將召集特別會的規定納入條款。有關召集特別會議的規定，里約第 15 條使用「情況」(situation) 一字，第 16 條用「國際發展」(international development)。很明顯的，第 15 條涵蓋所有得以召集高峰會特別會的條件，換言之，面對變動不拘的國際環境，里約強化高峰會議的應變能力。

里斯本條約設立高峰會議主席的用意，自然在掃除輪值主席制所帶來的政策一貫性問題，以及小國擔任輪值主席時難以處理國際問題的窘境。⁵⁹此外，常設主席也可以確保各國政治領袖彼此之間水平式的一致性。⁶⁰但設立常設主席一職也引發不同的爭議，諸如主席與高級代表究竟應如何「分工合作」，才能對外代表歐盟的立場，或者以歐盟之名與第三者展開外交協商？其次，依據條約的規定，主席與高級代表對歐洲議會負有互動之責：前者是在每次會議之後，向歐洲議會遞交報告；後者應就共同外交暨安全政策的主要面向和基本決定，定期諮詢歐洲議會，並知會相關政策的發展，以及確保歐洲議會的觀點會被納入考量。從兩者負有的責任來看，主席（和高峰會）僅只侷限于送交會議報告而已，相反的，高級代表卻有類似民主制度下行政與立法之間的互動關係。

(三) 主席會不會演變成「歐洲總統」(European President)？執委

⁵⁹ 參閱：余南程主編，《歐洲一體化：共同安全與外交政策》(上海：華東師範大學出版社，2009 年)，頁 144-145。

⁶⁰ Carmen Gerhard, "Coherence," in Christopher Mill and Michael Smith eds., *International Relations and the European Union* (Oxford: Oxford University Press, 2011), p.122.

會主席 Jose Manuel Barroso 雖曾強調不會有歐洲總統，依據里斯本條約，只有高峰會主席。但從「選前」媒體熱烈討論的熱門人物（如前英國首相布來爾）來看，一位作風強勢的主席似乎會有歐洲（或歐盟）總統的架勢。會員國選出比利時籍的 Van Rompuy 出任主席，說明部分國家，尤其是中小型國家仍擔心大國的主宰。⁶¹

（四）歐盟高峰會由會員國的國家元首或政府首長組成，具有民意基礎，且安全與防衛一直都是國家主權的核心利益所在。高峰會所具有的政府間合作性質，以及它是一個會員國國家利益的角力場所，這兩項特性不可避免地將高峰會主席「降格」成為只是主持會議的人，而非具有最後決定權的有力影響者。此外，在高峰會議內，常設主席非國家代表，無投票權，更把常設主席的功能侷限於高峰會的行政事務。⁶²

陸、結語

作為歐盟最高決策機構的高峰會，從統合論的角度來看，它正是問題所在：當它逐步推動歐洲的共同體化時，自己卻成為多餘的機構；而且里斯本條約大規模地強化高峰會議，致使各會員國國家元首或政府首長在互相干擾之中，嘗試為本國攫取最大的利益。⁶³另一方面，外交、安全，乃至防衛位居國家主權的核心地帶，里約在此一方面所採取的政府間合作途徑，不僅相當程度拖延共同安全暨防衛政策的發展，會員國之間不同的政策偏好和分歧的國家利益，使得該政策的最終目標-共同防衛，顯得遙不可及。

歐盟高峰會，正如同共同安全暨防衛政策，兩者起初都是體制外的制度。兩者發展的肇因不同，但途徑是類似的。最後終於在 1992 年的馬斯

⁶¹ “Barroso fears powerful ‘European president’,” <http://euobserver.com/9/28799?print=1>

⁶² Torsten Oppeland, “Institutionelle Neuordnung und Demoralisierung,” in Olaf Leißle ed., *Die EU nach dem Vertrag von Lissabon* (Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2010), p.87.

⁶³ Frauke Hamann, “Von einem der auszog, die Europäische Union zu verstehen,” *Neue Gesellschaft Frankfurter Hefte*, Vol.1, No.2 (2013), pp.84-86.

垂克條約內「結合」在一起，共同安全暨防衛政策正式成為高峰會的職權之一，高峰會成為該政策發展走向的最終決策機構。作為一個決策機構，高峰會確實發揮它的功能，不論是 1999 年的科隆和赫爾辛基高峰會，或是之後的費拉和尼斯(2000)、拉肯(2001)、布魯塞爾(2004)、里斯本(2009)等，都為共同安全暨防衛政策的發展「提供必要的動力」。

歐盟高峰會由會員國的國家元首或政府首長組成，此一組合注定了政府間合作的途徑為達至決策的最佳方式，同時也宣示「不作為」和「意願聯盟」(coalition of will) 為政府間合作途徑下不可避免的產物。在 2010 年之前，高峰會的主席由各會員國輪流擔任，輪流的制度雖遭致諸如政策不一貫、議程排定有「私心」等批評，但不可否認的是，「有心」的國家擔任輪值主席時，確實可為共同安全暨防衛政策帶來令人耳目一新的發展，提出具前瞻性的發展方向。2010 年後，高峰會有了常設主席，此一設置固然可彌補政策不連貫的缺失，但會不會使共同安全暨防衛政策的發展出現緩步化，甚至是停滯不前，因為常設主席不代表任何一個會員國，所以在政策發展上也就不會「有心」？相反的，由於常設主席不代表會員國，所以若他「有心」在安全和防衛政策領域求發展，會不會尋找不到著力點？這兩個問題，不論答案如何，都表示出常設主席對發展共同安全暨防衛政策來說，都不是一個利基。因為，從「大人物創造政策」的解釋途徑和常設主席具有的職權來看，常設主席不太會是一位「大人物」，因此也就難以「創造政策」。



National Chung Hsing University