



## 歐洲小國非傳統安全研究： 政策與治理

卓 忠 宏

(淡江大學歐洲研究所教授)

吳 東 野

(國立政治大學國際關係研究中心研究員)

### 摘 要

本文為歐洲小國安全研究社群前後三年聚會期間的研究心得。藉由研究群成員挑選之歐盟小國在非傳統議題的功能性合作，分析歐盟架構下的治理模式，進而探究小國在非傳統安全議題如何透過跨國合作與有效治理機制以提升安全的能力：一是小國安全研究有何重要性？二是在多層級治理體系下，歐盟非傳統治理模式有何不同？三是面對複雜且多元的非傳統安全議題，小國要如何去善用自身的優勢，在歐盟大國之中合縱連橫，維持自身利益？

**關鍵詞：**歐洲小國、小國安全、非傳統安全、歐盟治理、安全治理

\* \* \*

### 壹、前 言

1990 年代初國際體系發生劇變迄今，不僅改變了國際強權互動的架構，對小國的外交政策亦產生重大意義。相較於過去，小國如今在國際舞台的能見度漸增。與此同時，歐盟的深化和廣化已大幅改變了小國外交行為的客觀條件。歐盟先後於 1995 年（瑞典、芬蘭、奧地利）、2004 年（波蘭、匈牙利、捷克、斯洛伐克、斯洛文尼亞、愛沙尼亞、拉脫維亞、立陶宛、馬爾他、塞浦路斯）、2007 年（羅馬尼亞、保加利亞）以及 2013 年（克羅愛西亞）數次擴大的結果，已經形成小國林立的局面，不只導致歐盟決策機構面臨調整的必要性，小國與大國之間的權力平衡亦出現變化。以往德法兩國合作可以加速推動歐盟的政經統合，如今這主導的優勢正不斷遭受小國的質疑與挑戰。

後冷戰時期另一項發展是安全認知觀點的轉變。安全議題形態不斷變化，從傳統的軍事與外交事務，轉而重視非軍事因素對國家生存和人類生活構成的威脅：如近年來恐怖主義的擴張，反恐怖主義成為西方國家安全的重點；經濟的過度開發造成生態破壞與全球溫室效應，各國對環境永續發展的議題日益重視；大規模移民成為移民接收國社會動盪的原因；糧食與水資源的匱乏造成許多國家人民生存的危機；傳染性疾病的擴散被視為國家發展的威脅。凡此種種現象顯示安全威脅的範疇已經從以往「單一」性質趨向「多元」面向。此外，非傳統安全威脅帶來的損害或衝擊與傳統安全大相逕庭。一方面是造成損害結果的原因不易確認，複雜或混沌的因果鏈造成客觀歸責的難度。另一方面是一些具體事件涉及跨越國界的變數（variables），導致問題更加棘手，像溫室效應、海洋污染、病毒擴散等危害，已無法靠國家一己之力處理。<sup>①</sup>

正因為安全威脅範疇的多元化，加上議題具有明顯的跨國性特徵，安全事務的治理也越趨複雜。因此這類型跨國事件應由哪一個或哪些國家機關來負責？有無國際制度（international institutions）來因應？這些變數和由此衍生的困難均是面對非傳統安全時難以迴避的挑戰，許多新型安全概念因此應運而生。最明顯的改變是以合作取代對抗、用和平的方式解決國際衝突，透過跨國合作與治理機制建立這樣的概念作為分析非傳統安全威脅的新觀點。

本文嘗試將「小國安全」、「安全治理」兩個看似不同但相互關聯的議題結合起來。以歐盟為典範，分析該組織架構下有關非傳統安全的治理模式，進而探究小國如何透過跨國合作與有效治理的機制提升安全的能力：一是國際體系一向強調強權政治，小國外交與安全究竟有何研究的重要性？二是歐盟非傳統安全治理體系下，治理模式有何不同？歐盟與會員國之間權限如何劃分？三是在多層級治理體系的歐盟，小國在非傳統安全議題上如何善用優勢，巧妙運用歐盟機制以確保自身利益？

## 貳、小國研究的重要性

「妄自菲薄」可能是全球小國的通病，特別是經濟實力弱的小國，在國際舞台多半扮演陪襯的角色。在全球 249 個國家之中，絕大多數皆堪稱小國，即便是歐洲 55 個國家或地區，人口在 2000 萬以下的國家高達 43 個（歐洲學界通用的概念，將荷蘭的人口視為界定歐盟小國的門檻）。以往小國的外交不受重視，主要是冷戰時期受限於東、西兩大陣營的對立。冷戰結束導致強權與小國傳統的分工體系趨於瓦解，理論和事實的發展都顯示出，絕大部份的情況下，小國的外部安全可以獲得確保，特別是跨國性組織（例如歐洲聯盟）賦與了小國法律地位，讓它們在外交場合能與大國平起平坐。相較於大國，小國往往能發揮「小」的優勢，尤其不涉及自身利益的爭端議題，小國比大國更易於說服國際社會達成妥協。

註① 譚偉恩、蔡育岱，「國關淺談—非傳統安全」，洞見國際事務評論網，<http://www.insight-post.tw/team-project/20150224/11795>。

自第二次世界大戰以來，歐盟政策的深化和東擴的確已大幅改變了小國外交行為的客觀條件。小國外交政策的揮灑空間，相對過去享有更多的自由。過往經驗顯示：丹麥否決馬斯垂克條約；愛爾蘭公投杯葛尼斯條約與里斯本條約；希臘與塞浦路斯在歐盟內部分別反對馬其頓與科索沃獨立；波蘭、匈牙利、捷克、斯洛伐克所組成的「維薩格瑞集團」（Visegrad Group）公然挑戰德法聯手制訂的移民政策等等。再從歐洲統合經驗來看，總管歐盟整體政策發展的歐洲執行委員會（簡稱執委會），歷任主席人選很多不乏由小國擔任。小國比利時，人口 1100 萬人，領土面積約 3 萬平方公里，在歐洲列強環伺下，其首都布魯塞爾如今是多個國際機構、非政府組織的所在地，包括歐盟與北約的總部。這些所呈現出來的問題不止是歐盟統合過程中尋求共同立場的難度愈來愈高，也意味小國在歐盟政經統合的過程中，愈趨扮演關鍵性的角色。

然而該如何詮釋「為何小國對歐盟統合的反應如此分歧？」，國際關係現有文獻或統合理論其實都不易解答前項問題：

吳東野檢視近年來有關研究小國外交與安全的文獻，特別是冷戰結束迄今廿多年的時間，理論發展部份似乎呈現出兩種困境：首先是經驗性的比較研究著作太少；其次是國際關係研究的現實範例以大國為主。早期安全研究主要是解決國家如何在「無政府狀態下」（anarchy）的合作，無論是新現實主義（Neo-realism）、新自由主義（Neo-liberalism）與建構主義（Constructivism）分別在國際無政府狀態下的國家安全提供不同觀點：新現實主義認為獲致安全的途徑是透過權力平衡安全機制，或依附大國形成集體安全體系保障國家安全，對國際安全合作採取比較悲觀與保留的態度；新自由主義則比較強調擴大安全內涵，透過國際制度、相互依存，藉由溝通、協調、資訊公開、透明化使合作更明顯；建構主義端賴互動過程中所產生的認知與期望，會產生規範作用，促進並維持國家之間的合作以及認同的轉變。三個主流學派不論在安全指涉對象、威脅考量的層面，以及獲致安全的途徑都有各自的理論內涵與解釋面向。然而從理論去詮釋小國的非傳統安全政策與行為這樣的文獻並不多。現實範例研究中，論著多把研究焦點置於「大國」（big players）。誠如 Kenneth Waltz 早期的說法：「大國是國際體系的形塑者（the shapers of the international system）。」近年來，西方學界研究小國外交的文獻，已出現試圖統一理論的趨勢。前述論著聚焦的兩個問題是：小國展現出那些共同的外交政策行為？學界對小國外交政策行為又有那些共同的詮釋？<sup>②</sup>

在詮釋小國外交行為時，事實上用國際關係三個「變數群」（新現實主義、自由制度主義、建構主義）的假設來詮釋歐盟小國對統合問題的外交行為，這樣的文獻並不多。其次，尚無法確認任何一個變數群會比其他兩個變數群更有助於分析歐盟小國的外交行為。歐盟統合理論多傾向研究機構或強權，很少提到小國。也因此，目前若

註② 吳東野，「歐洲聯盟的小國研究－外交行為與政策影響」，國科會研究計畫 NSC 97-2410-H004-092-MY3，2009 年。

干研究歐盟小國的文獻，已不再強調細密的理論架構或建構多元與多面向的架構。鑒於學者對小國的定義依然分歧，不同的背景往往會產生不同的變數，而每一項變數都可以用國際關係相關理論來詮釋。<sup>③</sup>

如今，國際社會在全球化發展、國際組織成員激增、區域安全動盪的情勢下，小國的角色已愈來愈受到重視，繼而引起歐洲學政界長時間的討論。許多歐洲傳統小國的學者陸續出版研究論文或專書，大學裡開設小國研究的課程相對增多，冰島大學與馬爾他大學還設立了「小國研究所」(Institute for Small States Studies)。2014年冰島大學小國研究所獲得歐盟伊拉斯穆斯計畫(Erasmus+)補助，結合歐洲另五所夥伴學校(馬爾他、丹麥、立陶宛、愛沙尼亞、蘇格蘭)開設小國研究線上開放課程。重點在於歐洲統合中小國角色，小國良善治理、企業與創新，小國外交和安全政策，小國永續發展等領域。

在小國研究逐漸受到歐洲學界的重視同時，臺灣媒體、學界多年來也針對歐洲小國經濟發展的成功經驗進行探究。事實上，臺灣學界在吳東野教授召集下成立歐洲小國研究社群，分別獲得科技部102-103年以及105-106年學術研究群補助。<sup>④</sup>研究群成員分別以歐盟小國的外交行為作為研究主體。辯論的焦點包括了小國加入歐盟與大國之間的權力平衡出現何種變化？小國居多的歐盟未來發展可能受到那些影響？非傳統安全治理中小國行為如何受到歐盟特殊政治體系的影響？國家行為又如何運用歐盟獨特的決策流程達到自身目的？社群在進行相關文獻研究時，也同時輔證歐洲小國學者在小國安全研究方面的成果，並冀望研究群成員任教各大學政治、國際關係或戰略安全相關系所，未來開設類似的課程。毋庸置疑，中華民國(臺灣)被定位於小型國家、島國，就需要加強與國際社會的互動，並增加自身的能見度。歐盟小國的安全戰略與行為，理論上應可帶給我們許多學習經驗。

### 參、歐盟非傳統安全治理模式

歐洲統合過程中，先從煤鋼，後是原子能與經濟事務，逐漸發展建立一個具有相當權限的超國家機構，並發展成為具有政治權能的體制。至今幾乎涵蓋國家掌管所有的領域，尤其在原第一支柱下歐洲共同體，歐盟具有很高的「規範性權力」。雖然會員國保留歐盟政策的最終決定權，但受到超國家制度與決策程序的約束。此類如：歐洲執委會與歐洲議會在政策制訂過程中調和與審查，歐盟理事會運用「條件多數決」(Qualified Majority Vote, QMV)機制形成多數政策，但談判過程中仍以「一致決」為取向；歐洲共同體法在執委會與歐洲法院監督下實施，對會員國有直接約束力；在立

註③ 吳東野，「歐洲聯盟的小國研究—外交行為與政策影響」。

註④ 歐洲小國研究群前後期成員包括：卓忠宏(淡江大學歐洲研究所)，黃琛瑜(淡江大學公共行政系)，李俊毅(國家實驗研究院科技政策研究與資訊中心)、蔡育岱、崔進揆(中正大學戰略與國際事務研究所)、楊三億、譚偉恩(中興大學國際政治研究所)，沈有忠、王啓明、林子立、陳蔚芳(東海大學政治系)，張心怡(南華大學國際事務與企業學系)。

法過程中，會員國無論實力大小都享有否決與修正權，但在法律實施過程中，會員國行動就受到束縛。

從實務運作來看，歐盟安全治理牽涉歐盟對外關係，歐盟在原三柱架構下的分工職權重迭，歐盟與會員國權限劃分也有爭議：⑤一方面牽涉歐盟對外關係，如貿易、發展、環保、人道援助等相關政策由執委會監管。在商品和大部分服務貿易領域歐盟享有專屬權限，在審計、教育、文化、社會和健康等服務領域歐盟與會員國共享權限。在世界貿易體系上，早在歐洲統合初期制訂了共同貿易政策，對第三國商品實施一致關稅稅率，同時基於理事會的授權由執委會代表與第三國進行貿易談判與簽署協定。在世界貿易組織會議中，也由執委會代表歐盟全體會員國的利益，表達一些共同立場；而對外援助政策並非歐盟專屬職權，是由歐盟（執委會）與會員國共同參與、負責的領域；另一方面外交暨安全政策維持政府間合作，仍屬於會員國權限。當面對會員國不同政策偏好與國家利益爭執時，就由執委會居中協調共同立場。如 2003 年第二次波灣戰爭，歐盟五大國中英、西、義站在同一陣線支持美國攻打伊拉克，而德、法則持反對立場。換言之，歐盟決策模式的調整不僅反映出歐盟決策之多層次與網絡結構，也顯示出歐盟政策執行需要會員國、跨國家體系的配合才能發揮政策實質效益。

研究歐盟小國安全困難之處就在於前述歐盟獨特的治理體制，在很多領域中限縮了會員國的自主權，有些領域又給予會員國獨自實施政策的空間。研究社群第一項研究心得與發現是歐盟在非傳統安全治理趨複雜性，並無一定的模式可尋。在社群成員研究個案中，歸納出歐盟在非傳統安全領域的三種治理模式：

首先，歐盟治理過程中有「由上而下」的形式，例如歐盟在原第一支柱的事務，屬於歐盟的專屬權限。或因應溫室效應，降低二氧化碳排放標準，就是由歐盟依照京都議定書規範，設定會員國降低溫室氣體排放的責任分攤額（The EU Burden-Sharing Agreement, BSA），制訂出第一階段 2005-2017 年間歐盟整體溫室氣體總排放量比 1990 年減量 8% 的目標，並依照會員國排放量與經濟發展需求分攤不同責任額。⑥歐盟透過「排放交易機制」（EU Emission Trading Scheme, EU ETS），要求會員國依此原則提交「國家分配計畫」（National Allocation Plan, NAP），說明該國如何藉由排放權的分配，達成京都議定書的減量目標：⑦除採取共同減量，由國家或地區之間聯合建造設備，通過規模效益控制或降低排放減量成本；並建立「清潔發展機制」，有排放減量義務的已開發國家可向無排放減量義務的開發中國家購買溫室氣體排放權，其方法是已開發國家企業幫助開發中國家每減低排放一噸二氧化碳氣體，就可以在本國獲得

註⑤ Mikaela Gavas et al, "Consolidation or Cooperation: The Future of EU Development Cooperation," *German Development Institute Discussion Paper*, No.6 (2010), p. 5; 朱景鵬，「歐盟援外政策治理：以發展合作政策極人道援助為例」，朱景鵬主編，*歐洲聯盟的公共治理－政策與案例分析*（臺北：臺大出版中心，2013 年），頁 426。

註⑥ 如盧森堡減量 28%、德國與丹麥各 21%、奧地利 13%、英國 12.5%、比利時 7.5%、義大利 6.5%、荷蘭 6% 等等。參閱：The European Commission, IP/04/862, 7 July 2004; IP/04/1250, 20 October 2004; Memo/05/49, February 2005.

註⑦ Directive 2003/87/EC.

一噸二氧化碳氣體的排放權。簡言之，歐盟在環境安全領域享有政策制訂的主導權，並要求會員國符合歐盟規範，會員國並無太多彈性運作空間。<sup>⑧</sup>

其次是「水平」管理類型。如南歐國家聯合提案逐步建構起歐盟對非法移民的管制措施。歐盟共同移民政策始於 1999 年歐盟坦培雷高峰會 (European Council in Tampere)。2004「海牙計畫」(The Hague Programme) 則延續 1999 年通過的坦培雷計畫之精神，共列舉十項具體安全的領域，作為歐盟 2005-2010 年司法與內政事務的行動準則，並統整移民政策，但與會員國在移民政策、在司法管轄權的權責釐清上依舊模糊不清。<sup>⑨</sup>然而，歐盟移民政策初期的發展並未重視非法移民管制。最重要發展在 2005 年 11 月召開的第一屆「歐盟－地中海高峰會」(Euromed Summit)，聚焦在移民、社會整合與司法安全合作，就加強安全面向與打擊非法移民建立具體的措施。<sup>⑩</sup>

2010 年底茉莉花革命引發新一波移民潮，包括突尼西亞、利比亞、埃及、敘利亞在內的北非與近東國家，預計有超過數百萬人逃離。這些大規模移民經由北非或土耳其橫渡地中海乘船偷渡到南歐，造成南歐國家疲於奔命。2012 年歐盟應南歐國家要求建立「避難系統」，應對可能的非法移民潮，考慮將部分非法移民暫時轉移至別國，之後再實施制定遣返計畫；同時建立「團結基金」(solidarity fund)，視各國財力分配而定，解決移民安置過程中的費用。2015 年才在義大利總理倫齊 (Matteo Renzi) 呼籲下歐盟召開移民特別高峰會中，對解決偷渡移民問題的資金調度、歐盟邊境巡防、在歐盟外部部署移民官員協助處理偷渡問題、以及建立有效的難民確認與遣返機制四點初步共識。<sup>⑪</sup>

儘管在實務運作上，難民與移民問題在歐盟的內政與司法事務 (JHA) 合作框架中運作並非良好。政策混淆的主因：一方面因為移民政策對大眾權益影響深遠，面對公眾輿論壓力，使得國家在移民開放與不開放之間顯得小心翼翼。近來歐洲國家如奧地利、丹麥、法國、德國等標榜反移民訴求的極右派勢力，在選舉時獲得不少選民的認同，使得歐洲傳統左右派執政黨在社會輿論壓力下，感受到處理移民問題的迫切性；另一方面，牽涉國家安全，會員國仍不願讓渡對其領土與司法的掌控權。此次歐盟境內引爆的難民危機與問題突顯出中東歐國家的不滿，藉恢復邊界管制盼望歐盟各國能審視並分攤難民危機的處理責任。<sup>⑫</sup>

然而，不可否認，大規模移民湧入問題彰顯出歐盟單一政策機制的建立與制度協

註⑧ 王啓明、李政憲，「歐盟氣候治理中的責任分享問題－利益與規範的整合性分析」，*國家發展研究*，第 13 卷第 2 期 (2014 年)，頁 77-113。

註⑨ European Commission, "The Hague Programme: Ten Priorities for the Next Five Years The Partnership for European Renewal in the Field of Freedom, Security and Justice," COM (2005) 184 final (October 5, 2005).

註⑩ "Euromed Summit, Barcelona 27-28 November 2005," *European External Action Service*, [http://www.eeas.europa.eu/euromed/summit1105/five\\_years\\_en.pdf](http://www.eeas.europa.eu/euromed/summit1105/five_years_en.pdf). Accessed on August 10, 2017.

註⑪ European Commission, "Joint Foreign and Home Affairs Council: Ten Point Action Plan on Migration," *Press Release* (April 20, 2015).

註⑫ 卓忠宏，「移民與安全－歐盟移民政策分析」，*全球政治評論*，第 56 期 (2016 年)，頁 47-73。

調的重要性。從國家層級到歐盟層級協調出一個能兼顧內部共同市場開放與外部安全管制的兩全之策，在制度面尋求一個強而有力且具效率的移民管制措施。

第三是「由下而上」的治理類型。歐盟國家能源政策各國發展主力不同，其中至少存在著三種不同的政策：第一種由於歐洲國家普遍缺少能源，利用核能成爲減少對外能源依賴，以及減少碳排放的有效方式。歐盟 28 會員國中，有 15 個會員國擁有核電廠，主張大規模利用核能，以法國和芬蘭等國爲代表，其中法國更是全世界對核能依賴程度最高的國家。然法國前總統歐蘭德（François Hollande）執政期間承諾降低對核能的依賴，並加大對再生能源產業投資，以提高能源效率。具體目標爲 2020 年時將目前核能占法國 75% 電力供應需求比重降低至 50%；<sup>⑬</sup>第二是主張建立無核國家，以奧地利、義大利等國爲代表。透過立法禁止在國內建設核電廠，並試圖要求歐盟放棄使用核電。現今義大利所有電力需求已可完全由再生能源供應；<sup>⑭</sup>第三種是限制核能的發展，並逐步關閉國內核電廠，此以德國和西班牙等國爲代表。在 2011 年日本的福島核電廠事故爆發以後，許多歐盟國家對核能安全議題更加關切，遂紛紛調整其核能利用政策。例如，德國宣布最遲於 2022 年關閉所有剩下的核子反應爐。<sup>⑮</sup>西班牙也立法建立非核家園。<sup>⑯</sup>

顯見歐盟會員國能源安全政策是依其自身能源需求而呈現差異，導致歐盟遲至 2007 年才開始能源政策，訂出「20-20-20」能源與氣候變遷的三項目標。<sup>⑰</sup>在實踐上，歐盟能源政策不涉及會員國權限，會員國都是多管其下，尋求能源自主：一是經由歐盟協調會員國之間電力互補有餘，還是自外部進口。有的互相協議電力進口，如德國、西班牙引進法國電力。有的從波蘭或國外進口煤礦，改用力火發電，如德國。有的自阿爾及利亞及利比亞輸入天然氣，經由海洋運輸連結西班牙南部的天然氣管線，再輸往西歐；二是由歐盟與會員國共同合作，歐盟提供補助研發新能源，如太陽能、生質能源與風力發電，如今已成爲德、英、西三國發展再生能源的主力。<sup>⑱</sup>

註⑬ “Four Years Left for Fessenheim,” *World Nuclear News*, [http://www.world-nuclear-news.org/NP-Four\\_years\\_left\\_for\\_Fessenheim-1709127.html](http://www.world-nuclear-news.org/NP-Four_years_left_for_Fessenheim-1709127.html). Accessed on September 12, 2016.

註⑭ 「創歷史再生能源滿足全義用電」，*中國時報*，2013 年 6 月 23 日。

註⑮ “German Decision Re-ignites Nuclear Debate in France,” *RFI*, <http://www.english.rfi.fr/economy/20110531-german-decision-re-ignites-nuclear-debate-france>. Accessed on September 12, 2016.

註⑯ “Early Shutdown for Garoña,” *World Nuclear News*, [http://www.world-nuclear-news.org/C-Early\\_shutdown\\_for\\_Garona-1712124.html](http://www.world-nuclear-news.org/C-Early_shutdown_for_Garona-1712124.html). Accessed on September 12, 2016.

註⑰ 訂出 2020 年溫室氣體減排 20%，再生能源比例達 20%，提高能源效能 20%。參閱：劉書彬，「日本福島核災後歐盟的核能政策治理：以德法兩國治理模式爲例」，朱景鵬主編，*歐洲聯盟的公共治理－政策與案例分析*（臺北：臺大出版中心，2013 年），頁 292。“2020 Energy Strategy,” *European Commission*, <http://ec.europa.eu/energy/en/topics/energy-strategy-and-energy-union/2020-energy-strategy> <http://ec.europa.eu/energy/en/topics/energy-strategy-and-energy-union/2020-energy-strategy>. Accessed on August 10, 2017.

註⑱ “Spain Halts Nuclear Power,” *World Information Service on Energy*, <http://www.wiseinternational.org/node/422>. Accessed on September 12, 2016.

## 肆、小國影響力的發揮

如前述，歐盟在「非傳統安全」治理並無單一類型，需視政策內容而定。既然非傳統安全多透過歐盟機制建立彼此之間的政策協調與安全管理，小國行為如何受到歐盟特殊政治體系與決策的影響？在歐盟體制內要如何確保其安全？國家行為又如何受到不同層次的其他行為者所影響？

在歐盟－會員國－國內多層次治理中，歐盟經由法律授權，依據授權原則（principle of conferral）、輔助原則（principle of subsidiarity）以及比例原則（principle of proportionality），作為權限行使的依據。到會員國層次，則可運用像利益交換、策略結盟（結合立場近似的國家結合起來對抗大國，保障自身權益）或議題聯繫（包裹表決）等策略。國內層次，則可透過「區域委員會」及「經濟社會委員會」對執委會政策提案提出建言。這類決策流程常賦予小國在政策制訂過程中發揮影響力的可能性。從研究群成員挑選案例研究中發現幾個重點：

第一，非傳統安全政策領域中，小國其實有其優先順序的回應。此類如愛沙尼亞對能源供給需求的重視，特別體現在「北方管線」或「北溪計畫」的困境；<sup>⑩</sup>「地中海聯盟」成立過程中，在大國（法國、西班牙）注重移民與經貿事務外，希臘與葡萄牙兩小國在推動環境永續發展（地中海污染防治）議題上扮演了幕後的推手；<sup>⑪</sup>匈牙利對農業貿易的重視，甚至不惜對捷克發動貿易訴訟；<sup>⑫</sup>面對非傳統安全產生的威脅，愛爾蘭調整其中立政策。軍事上依舊維持中立，但積極參與國際組織活動，強化愛爾蘭處理非傳統安全議題的能力，換得更大國家安全發展的空間。<sup>⑬</sup>荷蘭與南歐葡、西兩國對移民安全的重視，呼籲歐盟重視移民對於歐盟經濟、社會、安全的衝擊；<sup>⑭</sup>以及北歐小國（挪威、冰島、丹麥）在北極圈資源爭奪中，關注領土歸屬以及對環境、海洋的影響。<sup>⑮</sup>

第二項重點是小國能夠成功地影響歐盟政策，建立起議題的結盟關係應屬關鍵原

---

註⑩ 李俊毅，「認同與安全政策：邊緣性對愛沙尼亞的影響」，問題與研究，第 56 卷第 2 期（2017 年 6 月），頁 1-29。

註⑪ 卓忠宏，「歐盟非傳統安全政策－以地中海污染防治為例」，中華民國國際關係學會與成功大學主辦：國際關係年會「新面貌或是舊故事？：地緣政治與地緣經濟重組下的國際格局」（2015 年 10 月 24 日）。

註⑫ 譚偉恩，「歐盟小國在爭端解決機制中的參與：以匈牙利和愛爾蘭為例」，國際政治與經濟論叢，第 3 期（2015 年），頁 99-129。

註⑬ 黃琛瑜，「非傳統安全衝擊下的愛爾蘭中立政策」，中興大學歐盟中心、國際政治研究所及中正大學戰略暨國際事務研究所主辦：歐盟小國安全政策研討會（2014 年 10 月 24 日）。

註⑭ 張心怡，「多元文化主義在歐洲的發展與退卻－以荷蘭的移民政策為例」，全球化與多元文化學報，第 3 期（2015 年），頁 33-51；卓忠宏，「移民與安全－歐盟移民政策分析」。

註⑮ 蔡育岱、李思嫻，「大小之爭：北極圈大小國家的戰略互動」，全球政治評論，第 56 期（2016 年），頁 25-45。



因。波蘭、捷克、斯洛伐克與匈牙利所組成的「維薩格瑞集團」推動中東歐夥伴國在歐盟睦鄰政策架構下與歐盟進行更緊密的聯繫；<sup>⑤</sup>羅馬尼亞、保加利亞運用「黑海經濟合作組織」，扮演橋樑的角色，一方面積極配合歐盟能源安全的規劃與轉型（再生能源），另外一方面則促成「黑海經濟合作組織」與歐盟合作，調整作為前蘇聯附庸的佈局，以能源議題取代傳統軍事安全議題。<sup>⑥</sup>葡萄牙與希臘在歐盟推動地中海政策時與西班牙、義大利、法國結盟，成功將移民管制、再生能源（太陽能）發展與地中海污染防制這類議題形成政策的例子；<sup>⑦</sup>以及芬蘭透過「北方政策環境夥伴」的運作，強化與北歐周邊國家以及俄羅斯之間的互動，推動能源安全與環境計畫，提升芬蘭本身在安全議題的保障，<sup>⑧</sup>都是結盟的成功案例。

第三個發展是小國對機構的影響力加強。歐盟歷經數次擴大的結果，小國數目激增。現有 28 個成員國中，符合小國定義就占 22 國，導致歐盟內部小國與大國間權力平衡出現變化。里斯本條約後機構的調整，又賦予了小國加強影響力的若干指標：首先，在歐盟組織架構設計中，每半年由會員國輪流主持議事的輪值主席設計，賦予了小國在歐盟內部推動議案的獨立自主空間；其次，歐盟執委會原預計縮減現有規模三分之一。對小國而言，此種提升歐盟行政效率無異於調整有利於大國的決策機制。然而在愛爾蘭堅持下，最終維持一國指派一名執委會委員的傳統，印證了小國確有增加影響力的機會；第三，2014 年上任的執委會主席由超小型國家盧森堡前總理容克（Jean-Claude Juncker）擔任。執委會成員中的 7 名副主席有 5 名來自小國，其中不乏維持小國與大國之間權力平衡的考量；<sup>⑨</sup>第四，歐盟修訂部長理事會已施行數十年之久的決策方式，把大部份政策領域的決策從「一致決」（unanimity）修訂為「條件多數決」。里斯本條約後再修訂為「雙重多數決」（Double Majority），以國家數（55%）以及人口比例（65%）作為加權記票方式。<sup>⑩</sup>小國在人口比例上也許居於不利，但小國居多的歐盟在議題主導權與結盟的彈性就增加不少。過去在「條件多數決」「2+2 機制」，2 大國加 2 小國的加權票數就可以形成否決的門檻。<sup>⑪</sup>如今「雙重多數決」條件下，需要歐盟將近半數國家才能達到抵制多數的條件，日後大國主宰議題能力降低，

註⑤ 楊三億，「非傳統安全與歐盟小國影響力發揮：以立陶宛打擊非法走菸草產品為例」，*問題與研究*，第 55 卷第 2 期（2016 年 6 月），頁 29-62。

註⑥ 沈有忠，「區域與次區域整合下羅馬尼亞與保加利亞的能源策略發展」，中興大學歐盟中心、國際政治研究所及中正大學戰略暨國際事務研究所主辦：《歐盟小國安全政策研討會》（2014 年 10 月 24 日）。

註⑦ 卓忠宏，「歐盟非傳統安全政策－以地中海污染防治為例」。

註⑧ 王啓明，「芬蘭非傳統安全政策之研究－以氣候變遷與能源安全鑲嵌策略分析」，中興大學歐盟中心、國際政治研究所及中正大學戰略暨國際事務研究所主辦：《歐盟小國安全政策研討會》（2014 年 10 月 24 日）；楊三億，「規範創新與小國非傳統安全政策：以芬蘭氣候政策為例」，*理論與政策*，第 20 卷第 2 期（2017 年），頁 43-75。

註⑨ 參閱歐盟執委會官方網站：[http://ec.europa.eu/about/structure/docs/structure\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/about/structure/docs/structure_en.pdf) (Accessed on September 30, 2016)。

註⑩ Article 6 (2) of the Lisbon Treaty. 出自：European Commission, "Consolidated Versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union." OJ C115/51 (March 30, 2010)。

註⑪ 吳東野，「歐洲聯盟的小國研究－外交行為與政策影響」。

相對就提升了小國對大國討價還價的空間。

第四項發展是小國可運用外部影響力。例如從事科學研究的「知識社群」(Epistemic Community)對政策有一定影響力，特別是非傳統安全問題。其因果關係之界定、衝擊影響之評估、因應策略之選擇，都特別需要科學的依據。在實例研究中，藉由專家所組成的知識社群在特定議題上，也確實發揮了不可輕忽的影響。<sup>②</sup>這類型知識社群由跨國界、跨領域的科學家及技術官僚組成，與國家權力大小、經濟實力、人口多寡都無直接關連。小國可透過「知識社群」這類非政府組織，在決策過程中扮演重要作用。這在國際政治議題日益複雜的情況下，提供小國在歐盟內部運作一個新的思考面向。

## 伍、結 論

傳統安全議題牽涉國家主權的敏感性，歐盟依舊維持跨國合作或政府間會議進行協商，決策過程仍以共識決為基礎。非傳統安全這類型議題敏感度低，有時跟國力強弱與經濟實力並無直接關連，議題更具結盟彈性，小國能發揮的空間就相形寬廣。

前文檢視歐盟環境變遷、移民／難民政策與能源政策，將「安全治理」概念對應到不同的非傳統安全治理的觀察。從研究群成員挑選之案例研究，歐盟治理並無單一運作「模式」與「方向」，需視非傳統安全議題而定，「由上而下」、「由下而上」以及「水平」互動等類型都有。歐盟主導之議題多已制訂出氣候、移民等相關政策指令用來規範會員國，或透過部長理事會、高峰會議、臨時高峰會、會員國私下協商這類型的平台，整合出會員國一致立場。另外則透過歐盟(里斯本條約)決策規則的修訂，賦予小國在歐盟內部能有更大彈性運作去影響政策。

面對歐盟在非傳統安全治理「多種資源、不同模式」的運作架構，使得臺灣在與歐盟交往過程中，因歐盟機構的複雜性，往往不得其門而入。然而，臺灣可利用歐盟機構的公開性，結合官方單位、非政府組織成立一個單一對歐洲的三合一機構的對口單位，並賦予新機構一定高度，才能橫向整合政治、經濟發展、環保的相關部會單位，統一對歐策略。

其次是歐盟自詡作為一個規範性權力，與第三國關係的進展往往涉及其價值觀的輸出。前述環境保護、人權、再生能源發展等等都是歐盟對外力推的普世價值。尤其在面對與歐盟實力相差較懸殊的國家，這種透過經濟誘惑，輔以政治支持的策略，成效比較顯著。臺灣對外關係過於物質化，大多談經貿、金融，都是技術性互動，強調商業利益。臺灣對外關係應有邏輯上的調整。在非傳統安全議題下的環境保護、再生能源、疾病擴散、糧食安全、社會和諧，臺灣關注較少，卻都是臺灣在區域競爭的優

---

註② Peter M. Haas, "Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination," *International Organization*, Vol. 46, No. 1 (Winter 1992), pp. 16-18; 李河清, 「知識社群與氣候談判」, *問題與研究*, 第43卷第6期(2004年12月), 頁73-102。

勢，且與歐盟共享。

換言之，除一般經貿聯繫之外，臺灣要如何切入強化區域合作？研究群觀察「非傳統安全」議題過程中，發覺小國在議題能見度與影響力日益增加。歐盟小國在議題主導、合作平台的建構、政策推行、爭議解決機制種種作為都有其參考與借鏡的功能。臺灣既然被定位於島國，就需要加強與國際社會的互動，並增加自身議題的主導性。故尋找出臺灣有何資源？如何運用？能影響對方？哪些形式？成功可能性？運用具優勢的強項，從區塊切入。未來區域合作的具體方式和途徑，臺灣可擱置高敏感、難達成共識的政治安全領域，以低爭議、共識度高的非傳統安全事務取而代之，找到能確實推動區域合作的切入點。

\*

\*

\*

(收件：106年8月14日，接受：106年8月21日)

# Non-Traditional Security in the EU Small States Policies and Modes of Governance

*Chung-Hung Cho*

Professor  
Graduate Institute of European Studies  
Tamkang University

*Tung-Yeh Wu*

Research Fellow  
Institute of International Relations  
National Chengchi University

## Abstract

This paper presents the main results of the “European Small States Security” to the research community. The Community in three years’ time analyzes the governance model under the EU framework from the perspective of small states functional cooperation in non-traditional security. These studies also explore how small states can enhance their security strategy and bolster capabilities through transnational cooperation and effective governance mechanisms, aiming to answer the following sub-questions: why small states security matters in international politics? Under the multi-level governance system, what governance model should EU use? When facing diversified non-traditional security issues, how can EU strengthen cooperation between member states? And how can small states utilize their superiority in non-traditional security issues to ensure their own interests?

**Keywords:** European Small States, Small States Security, Non-traditional Security, EU Governance, Security Governance

## 參考文獻

- 「創歷史再生能源滿足全義用電」，中國時報，2013年6月23日。
- 王啓明，「芬蘭非傳統安全政策之研究—以氣候變遷與能源安全鑲嵌策略分析」，中興大學歐盟中心、國際政治研究所及中正大學戰略暨國際事務研究所主辦：歐盟小國安全政策研討會（2014年10月）。
- 王啓明、李玫憲，「歐盟氣候治理中的責任分享問題—利益與規範的整合性分析」，國家發展研究，第13卷第2期（2014年），頁77~113。
- 朱景鵬，「歐盟援外政策治理：以發展合作政策極人道援助為例」，朱景鵬主編，歐洲聯盟的公共治理—政策與案例分析（臺北：臺大出版中心，2013年），頁419~488。
- 沈有忠，「區域與次區域整合下羅馬尼亞與保加利亞的能源策略發展」，中興大學歐盟中心、國際政治研究所及中正大學戰略暨國際事務研究所主辦：歐盟小國安全政策研討會（2014年10月）。
- 李河清，「知識社群與氣候談判」，問題與研究，第43卷第6期（2004年12月），頁73~102。
- 李俊毅，「認同與安全政策：邊緣性對愛沙尼亞的影響」，問題與研究，第56卷第2期（2017年6月），頁1~29。
- 吳東野，「歐洲聯盟的小國研究——外交行為與政策影響」，國科會研究計畫 NSC 97-2410-H004-092-MY3，2009年。
- 卓忠宏，「移民與安全—歐盟移民政策分析」，全球政治評論，第56期（2016年），頁47~73。
- 卓忠宏，「歐盟非傳統安全政策—以地中海污染防治為例」，中華民國國際關係學會與成功大學主辦：國際關係年會「新面貌或是舊故事？：地緣政治與地緣經濟重組下的國際格局（2015年10月）。
- 張心怡，「多元文化主義在歐洲的發展與退卻—以荷蘭的移民政策為例」，全球化與多元文化學報，第3期（2015年），頁33~51。
- 黃琛瑜，「非傳統安全衝擊下的愛爾蘭中立政策」，中興大學歐盟中心、國際政治研究所及中正大學戰略暨國際事務研究所主辦：歐盟小國安全政策研討會（2014年10月24日）。
- 楊三億，「非傳統安全與歐盟小國影響力發揮：以立陶宛打擊非法走菸草產品為例」，問題與研究，第55卷第2期（2016年6月），頁29~62。
- 楊三億，「規範創新與小國非傳統安全政策：以芬蘭氣候政策為例」，理論與政策，第20卷第2期（2017年），頁43~75。
- 蔡育岱、李思嫻，「大小之爭：北極圈大小國家的戰略互動」，全球政治評論，第56期（2016年），頁25~45。
- 劉書彬，「日本福島核災後歐盟的核能政策治理：以德法兩國治理模式為例」，朱景鵬主編，歐洲聯盟的公共治理—政策與案例分析（臺北：臺大出版中心，2013

年), 頁 283~344。

譚偉恩,「歐盟小國在爭端解決機制中的參與:以匈牙利和愛爾蘭為例」,《國際政治與經濟論叢》,第3期(2015年),頁99~129。

譚偉恩、蔡育岱,「國關淺談—非傳統安全」,洞見國際事務評論網, <http://www.insight-post.tw/team-project/20150224/11795>。

“2020 Energy Strategy,” *European Commission*, <http://ec.europa.eu/energy/en/topics/energy-strategy-and-energy-union/2020-energy-strategy><http://ec.europa.eu/energy/en/topics/energy-strategy-and-energy-union/2020-energy-strategy>. Accessed on August 10, 2017.

“Early Shutdown for Garoña,” *World Nuclear News*, [http://www.world-nuclear-news.org/C-Early\\_shutdown\\_for\\_Garona-1712124.html](http://www.world-nuclear-news.org/C-Early_shutdown_for_Garona-1712124.html). Accessed on September 12, 2016.

“Euromed Summit, Barcelona 27-28 November 2005,” *European External Action Service*, [http://www.eeas.europa.eu/euromed/summit1105/five\\_years\\_en.pdf](http://www.eeas.europa.eu/euromed/summit1105/five_years_en.pdf). Accessed on August 10, 2017.

“Four Years Left for Fessenheim,” *World Nuclear News*, [http://www.world-nuclear-news.org/NP-Four\\_years\\_left\\_for\\_Fessenheim-1709127.html](http://www.world-nuclear-news.org/NP-Four_years_left_for_Fessenheim-1709127.html). Accessed on September 12, 2016.

“German Decision Re-ignites Nuclear Debate in France,” *RFI*, <http://www.english.rfi.fr/economy/20110531-german-decision-re-ignites-nuclear-debate-france>. Accessed on September 12, 2016.

“Spain Halts Nuclear Power,” *World Information Service on Energy*, <http://www.wiseinternational.org/node/422>. Accessed on September 12, 2016.

European Commission, “Consolidated Versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union.” OJ C115/51 (March 30, 2010).

European Commission, “Joint Foreign and Home Affairs Council: Ten Point Action Plan on Migration,” *Press Release* (April 20, 2015).

European Commission, “The Hague Programme: Ten Priorities for the Next Five Years The Partnership for European Renewal in the Field of Freedom, Security and Justice,” COM (2005)184 final (October 5, 2005).

Gavas, Mikaela el al, “Consolidation or Cooperation: The Future of EU Development Cooperation,” *German Development Institute Discussion Paper*, No.6 (2010), pp. 1~38.

Haas, Peter M., “Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination,” *International Organization*, Vol. 46, No. 1 (Winter 1992), pp. 1~35.

#### 歐盟公報

European Commission, IP/04/862 (July 7, 2004)

European Commission, IP/04/1250 (October 20, 2004)

European Commission, Memo/05/49 (February 2005).