政治科學論叢 / 第 85 期 / 民國 109 年 9 月 / 頁 45-90

德國與歐盟共同防務整合：自由政府間主義的分析*

陳蔚芳**

摘　要

共同防務是歐盟發展較爲緩慢的政策領域。雖然歐盟陸續透過 CFSP 和 CSDP 促進共同防務的制度化合作，卻還是難以化解外界對其「經濟巨人，政治侏儒，軍事小蟲」的批評，因此 2016 年提出的歐盟全球戰略（EUGS）深具象徵意義。其中德國身爲歐盟最富有的國家，長期以來「重經濟而輕軍事」，也在 2016 年正式表態承擔共同防務領導責任，被視爲一種典範轉變。本文以穆拉維斯基的自由政府間主義檢視歐盟防務整合的發展，並從「利益」與「權力」因素解釋德國對共同防務的偏好形成以及在歐盟政府間談判的角色。本文認爲德國對共同防務的積極表態與歐洲近年來面臨的地緣政治環境挑戰有關，德國的變化有助於共同防務發展，但是從部分會員國對 PESCO 和 EI2 的顧慮來看，廣度整合與深度整合的分歧仍然無解，強調盡可能擴大參與的「包容性原則」雖然可降低德國遂行獨斷獨行領導風格的可能性，長久來看卻不利於化解分歧或產生共識。

關鍵詞：歐洲聯盟、德國、防務整合、歐盟全球戰略、自由政府間主義

---

* DOI:10.6166/TJPS.202009_(85).0002
本文接受科技部專題研究計畫補助（計畫編號 108-2410-H-029-041-MY3）。在此特別感謝審查人以及《政治科學論叢》編委會的寶貴意見和指正。本文若有任何錯誤或疏漏，由作者負責。

** 東海大學政治學系助理教授，E-mail: wfchen1021@thu.edu.tw。

收稿日期：108 年 11 月 19 日；通過日期：109 年 9 月 21 日

臺灣人文社會期刊資料庫

壹、前言

安全與防務在歐洲聯盟（European Union，以下簡稱歐盟）長期以來屬於政府間合作的場域，相較於單一市場，是發展較爲緩慢的政策領域。儘管各界或多或少肯定歐盟是一個國際行爲者，仍然時常將歐盟比喻爲「經濟的巨人，政治的侏儒，軍事的小蟲」。[1] 這個形象生動地描繪歐盟不同政策領域的不平衡發展，也反映在主權敏感性高且涉及積極整合的政策領域較難凝聚會員國的政治共識。爲了改善政治與經濟影響力不對稱的情況，歐盟自馬斯垂克條約以來便陸續推動「共同外交與安全政策」（Common Foreign and Security Policy, CFSP）和「共同防務與安全政策」（Common Security and Defence Policy, CSDP）[2] 的制度建構來促進會員國在外交、安全與防務的制度化合作。不過歐盟在里斯本條約後受到全球金融危機和歐債危機的衝擊，修補單一貨幣體系的治理裂口成爲迫切需要，也導致歐盟從 2009 年 10 月起有長達三年多的時間未將防務整合納入高峰會議程，直到 2012 年 12 月才重啓對防務整合的討論。

爲了因應歐盟在後歐債危機時期的角色挑戰，歐盟高峰會於 2016 年 6 月 28 日以「共享願景、共同行動：更強大的歐洲」（Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe）爲題通過「歐盟外交與安全政策的全球戰略」（A Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy，以下簡稱 EUGS）（European Council, 2016）。同年 11 月中旬歐盟外交和安全政策高級代表（以下簡稱高級代表）進一步提出「安全與防務落實計畫」（Implementation Plan on Security and Defence, IPSD）（Council of the European Union, 2016），並著手籌劃「歐洲防務基金」（European Defence Fund, EDF）、「年度防務協同檢討」（Coordinated Annual Review on Defence, CARD）以及常設結構合作（Permanent Structured Cooperation, PESCO）等機制，構建共

---

1 這個批評由比利時前外交部長艾斯肯（Mark Eyskens）在 1990 年代初期的波斯灣戰爭中提出，之後被多次引用來形容歐盟與歐洲國家在重大國際事務缺乏政治影響力的形象（New York Times, 1991）。

2 里斯本條約前以「歐洲安全與防務政策」或 European Security and Defence Policy (ESDP) 爲名。

臺灣大學學術期刊資料庫

同防務的「整合型計畫」（integrated defence package），象徵會員國有意願提高將主權共儲（pool）與委託（delegate）於歐盟的承諾。

回顧歐洲統合的歷史，共同防務仍然是一個高度反映政府間主義的政策領域，會員國期望一個有影響力的歐盟，但是也往往在外交、安全與防務事務極力彰顯並維護各自的主權，因此相較於其他政策領域，歐盟在 CFSP 與 CSDP 的整合向來較爲緩慢。其中德國身爲最有影響力的大國，對共同防務也向來有所保留，德國一方面支持 CFSP 與 CSDP 的制度建構，另一方面又不願參與海外軍事任務，不免削弱歐盟在建構安全角色的力量。歐盟上次提出總體安全戰略是在 2003 年，時隔 13 年再度提出新版本的戰略文件，並意在進行實質的防務能力協調與建構，對歐盟而言意義重大，德國也一改過去在安全與防務較爲保守和被動的態度，轉而主動扮演引領的角色，身爲歐盟三巨頭（Big Three）之一，德國在英國脫歐後必然更加重要，因此這個政策轉折特別值得關注。

本文主張德國在防務整合的偏好是理解與判斷歐盟共同防務走向的關鍵。爲了探討德國的政策轉折及其影響，本文運用自由政府間主義（liberal intergovernmentalism）分析國家偏好形成、政府間談判以及制度選擇的架構對此進行解釋。自由政府間主義由穆拉維斯基（Andrew Moravcsik，以下簡稱穆氏）提出，沿襲霍夫曼（Stanley Hoffmann）政府間主義的傳統，從國家中心論（state centralism）出發，加入自由主義與制度主義的假設，闡釋會員國的「利益」與「權力」如何影響歐盟的決策與制度發展。雖然自由政府間主義常用於分析會員國在大型條約的談判過程，但是也能解釋歐盟重大政策或機制的變革（Moravcsik, 2018: 1649）。

自由政府間主義假設歐盟的發展是建立在一連串政府間談判的結果之上，會員國爲了協調與管理經濟上的相互依賴，形成以共同體爲核心的政府間機制（Moravcsik, 1993: 473-474）。因此會員國是推動歐洲統合的主要行爲者，歐洲統合的演進一方面回應會員國的利益和偏好，另一方面則反映會員國的談判權力（bargain power），若會員國能使其他成員也接受其偏好，則歐盟將順著其利益的方向前進。據此，穆氏提出「兩層次三階段」分析架構，從國內層次的偏好形成（formation of national preferences）、歐盟層次的政府間談判（intergovernmental bargaining）以及最後的制度選擇

臺灣人文與藝術期刊資料庫

（institutional choice）來研究會員國國內政治與歐盟層次談判的雙重賽局結構。當然會員國也會試圖將各自的偏好與利益輸入至決策過程，並運用談判權力來影響決策結果，因此從自由政府間主義所強調的「利益」和「權力」因素切入以及運用「兩層次三階段」的分析架構有助於了解歐盟共同防務在 EUGS 以後的變革。

在文章架構上，除了前言與結論，本文另分爲三個部分。第一部分回顧歐盟防務整合從有限政府間合作走向制度化合作的發展歷程，並分析其特質。雖然政府間合作仍然是歐盟處理共同安全與防務的原則，但是合作程度已較過去更爲深化，EUGS 更爲共同防務打開新局。第二部分檢視自由政府間主義的理論發展與分析架構，說明爲何以及如何將自由政府間主義運用於本文分析，爲了使理論更能切合本研究主題，本文對自由政府間主義進行兩項修正。第三部分從自由政府間主義分析德國偏好形成以及與其他會員國在歐盟層次的交涉情形。基於偏好強度差異所形成的不對稱談判結構，德國與其他會員國，特別是法國，如何協調對整合形式的分歧並產生共識是本文第三部分探討的重點。

本文主張，德國對防務整合偏好的轉變主要受到地緣政治壓力的影響，從德國對 EUGS 和 PESCO 的積極參與來看，德國不只不再抗拒防務能力建構，也有意願承擔防務整合的領導責任，以德國在歐盟的影響力而言，這個轉變有助於共同防務的發展。從德法對 PESCO 和「歐洲干預倡議」（European Intervention Initiative, EI2）的分歧，以及德國堅持「包容性原則」（inclusivity）來看，德國依然堅持多邊主義，也沒有走向軍事化的趨勢。即使如此，長期來看防務整合若要順利進行，最終仍需解決北約與歐盟的角色分工，但是要求盡可能擴大參與的「包容性原則」並不利於化解分歧或產生共識。

貳、歐盟防務整合的演進：逐漸深化的政府間合作

基本上，歐盟防務整合具有兩個特質，一個是要求決策的一致性，也就是決策以會員國一致同意爲原則，另一個是允許任務參與的自願性，也

臺灣大學 圖書館 期刊資料庫

就是會員國的參與是以自願原則爲基礎，這兩個特質都反映政府間主義的傳統。一致性影響的是會員國不論實力大小均可一票否決，因此決議往往需要很高的共識，給予「不合作」的會員國較高的議價權力；自願性則影響歐盟執行任務或項目的強度，會員國依自身的意願與能力選擇參與的形式，因爲不要求所有會員國參與，只要不與會員國的價值觀或利益嚴重扞格，會員國傾向不反對佈署任務。

受到政府間主義傳統的影響，共同防務在歐盟向來是發展較爲滯後的領域，特別是冷戰期間受制於美蘇兩極體系，歐洲沒有發展共同防務的需要，也不可能有獨立自主的對外政策，即使在 1970 年代開啓歐洲政治合作（European Political Cooperation, EPC），也未就安全或防務整合進行實質的探索，直到馬斯垂克條約之後，歐盟才著手一系列的條約改革與機制創設，逐漸建立更具操作化的組織架構與決策體系。雖然時至今日，政府間合作仍然是歐盟處理共同安全與防務的原則，會員國依然是主體，主權被「委託」或「共儲」的程度也遠不如單一市場，但是相較於過去，歐盟共同防務已經從有限合作走向深化合作，特別是 EUGS 之後所進行的防務整合型計畫，不但重整歐洲防務產業和軍備系統，也爲提升整體防務能力打開新局。

一、共同體時期的共同防務倡議：有限政府間合作

歐盟對共同防務的嘗試最早可追溯至 1952 年的 EDC 計畫。一方面，冷戰情勢由於韓戰爆發而升高，促使美國重新檢討德國去武裝化是否不切實際（Fursdon, 1980: 67-72；Soutou, 1994: 109），並謀思德國「恢復軍備」（rearmament）的可能性；另一方面，如同今日的川普（Donald Trump），美國當時也要求西歐承擔更多歐洲防務責任（Schmidt, 1995: 137-138）。這兩項地緣政治因素迫使時任法國總理的普列文（Rene Pleven）提出一套允許德國恢復軍備，同時又能限制德國軍事自主性的方案（Creswell & Trachtenberg, 2003: 5-7），最後煤鋼共同體會員國於 1952 年在巴黎通過 EDC 條約，目標是建立一支超國家歐洲聯軍，作爲對美國要求重新武裝德國的回應（Onslow, 1951）。但是法國國會在 1954 年以 250 票對 319 票否決（Fauvet, 1957: 162），導致超國家歐洲聯軍計畫並未眞正實行。

臺灣大學學術期刊資料庫

EDC 條約會遭到法國國會否決，一方面與其國內在戰後普遍瀰漫仇德情緒，難以支持德國重整軍備有關；另一方面，法國自 1950 年代中期陷入越戰泥沼，民眾也不支持政府投入高額預算籌組歐洲聯軍（Aron, 1957: 16），加上 1953 年繼任史達林的馬林科夫（Georgy Malenkov）被認爲較爲溫和，緩和西歐安全局勢，也降低建立歐洲聯軍的急迫性（Dedman, 1996: 83-87）。此外，EDC 並不屬於 1950 年代「聯邦功能主義」思維下的優先政策領域，早期歐洲統合集中在貿易市場整合，依循的是結合聯邦歐洲思想（Middleton, 1969；Rosamond, 2000: 23-31）與功能主義「由下至上」（bottom-up）路徑（Taylor, 1990: 125-138）的發展脈絡。實際上，當時法國國內或其他西歐國家也對防務共同體缺乏共識、經驗甚至內部動力，可以說防務共同體的提出是受到冷戰氛圍以及美國壓力而被迫做出的回應，因而難以成功。這個挫折也影響後來 EPC 的進行方式。EPC 於 1970 年代初期啓動，僅有鬆散的組織架構以及不具拘束力的協商方式，降低對「高政治」（high politics）領域的合作疑慮，便於參與國外長暢所欲言，意在促進對話與政治溝通，而非進行政治統合。

1990 年代初期會員國對於歐盟「樹狀」和「柱狀」結構的辯論，也反映主權對防務整合的障礙。支持「樹狀」結構的會員國，例如荷蘭與比利時，主張新的政策領域應適用共同體的超國家決策方式；堅持「柱狀」結構的會員國，例如英國與丹麥，則要求與會員國核心主權相關的事務應適用政府間合作原則（Kaczorowska-Ireland, 2016: 19；Wincott, 1996: 407），最後是後者佔據上風。這個背景說明儘管會員國有意願邁入新領域的整合，但是在制度選擇上，會員國顯然在「高政治」領域較不願意將主權委託給超國家機構，仍然偏好傳統的政府間合作方式。

二、從馬斯垂克到里斯本：走向制度化政府間合作

德國統一與冷戰結束爲歐洲統合帶來新的契機，促使歐盟從馬斯垂克條約開始正式將整合領域拓展到外交、安全與防務，並帶動 CFSP 與 CSDP 的制度化。在馬斯垂克條約時期，CFSP 處於制度發展的初期階段，制度化的程度很低，重心在於使會員國可以透過部長理事會就外部情勢進行討論與協商，促進歐盟在外建立更爲一致的形象（Hill, 1992: 135-146；Peterson,

臺灣大學圖書館博士論文收錄

1998）。南斯拉夫危機促使會員國提高委託與共儲主權的意願，CSDP 也自 1999 年德國科隆高峰會議後快速發展，此後陸續成立諸如「快速反應部隊」（rapid reaction forces）、「戰鬥部隊」（battlegroups）、確立 CSDP「首要目標」（headline goals）等來提升歐盟對外行動能力。

里斯本條約爲 CFSP 與 CSDP 建立新的里程碑，不但改革原有的機制和決策程序，還提出多軌軍事合作機制，也就是 PESCO，允許部分會員國先深化防務合作，最終朝向建構整體防務能力的目標前進，這也是歐盟第一次將多速整合的概念引進共同防務。與過往著重於建構對外行動能力不同，PESCO 強調對內防務能力整合，包括防務產業共同研發、聯合採購甚至是會員國之間的防務與軍備系統協調與分工等，協助會員國將有限的防務開支進行更有效的資源配置，進而提升總體防務能力。值得注意的是，雖然 PESCO 是以會員國自願參與爲基礎，但是需先將其意願通知歐盟外交理事會與高級代表，理事會以條件多數決通過成員名單，會員國若在計畫啓動以後有意退出，也須通知理事會將其移出名單，其他涉及 PESCO 的決議則需參與成員以一致決通過，這是將防務合作的主權共儲於歐盟機構的做法。

歐盟機構的權限與角色在共同防務的發展過程中也日益增加。例如阿姆斯特丹條約設立高級代表一職時是由歐盟理事會秘書長兼任，而後成爲獨立職位，里斯本條約進一步提高歐盟高峰會主席以及高級代表的角色與權限。高級代表除了擔任外交理事會常設主席還享有提案權，同時身兼執委會副主席，取代執委會原有的對外關係執委一職，提高其以合作參與（joined-up）途徑進行跨部門與跨國協調的能力（Barbé & Morillas, 2019: 762）。另外，高級代表還領導歐盟對外行動署（European External Actions Service, EEAS），代表歐盟對外發聲以及協調會員國的對外行動（Kaddous, 2008），CFSP 與 CSDP 也在這個過程中從完全的政府間合作走向會員國與歐盟機構共同參與，也就是「布魯塞爾化」（Brusselisation）（Rosamond, 2010: 120）。一方面歐盟透過過往的實踐不斷改善 CFSP 與 CSDP 的運作方式，形成所謂的「累加回報」（increasing returns）效應（Bjoerkdahl, 2008；Devine, 2009；Dryburgh, 2010；Gross, 2007；Hill, 1993: 305-328；Larsen, 2009；Peterson, 1998；Vanhoonacker at al., 2010）；另一方面，這種共同參

臺灣人文學術期刊資料庫

與也反映將部分主權委託給歐盟機構的概念，基於條約的通過需要所有會員國的同意，這種對主權的自我設限可看作是爲了獲得其他會員國的可信承諾（credible commitment）（Moravcsik , 1998: 73-77），形成會員國參與 EUGS 的背景因素。

即使如此，相較於主權共儲，直到里斯本條約爲止會員國對共同防務的主權委託程度仍然較爲有限，雖然共同機構的「行政權限」有所提高，但是實質「決策權力」仍由會員國掌握，制度建構對會員國政治意願的影響有限（Blockmans & Wessel, 2009: 47）。例如，里斯本條約未將佈署海外任務的權限託付給高級代表或執委會，歐盟若要派遣維和部隊仍須會員國一致決，可見主權委託的程度還是很低。換言之，雖然里斯本條約爲防務整合提供更有利的制度基礎，但是歐盟是否能夠扮演更積極的軍事或安全角色，仍然取決於會員國對共同防務的偏好。

三、後歐債危機時期的共同防務倡議及其意涵

歐盟在里斯本條約生效不久後即陷入歐債危機，其後又遭遇難民潮的衝擊，在疲於解決其他困境的情況下，里斯本條約中最具突破性意義的 PESCO 淪爲備而不用的設計。在此期間，歐盟的周邊地區卻不平靜，阿拉伯之春與利比亞危機使地中海情勢動盪不安，敘利亞內戰則升高中東地區的緊張局勢，歐盟卻一如既往地無法積極且及時地有所回應，內部因此出現反省的聲音。2012 年 7 月義大利國際事務研究所（International Affairs Institute, IAI）、波蘭國際事務研究所（The Polish Institute of International Affairs, PISM）、西班牙埃爾卡諾皇家研究所（Elcano Royal Institute）以及瑞典國際事務研究所（The Swedish Institute of International Affairs, UI）受義大利、波蘭、西班牙與瑞典四國外長委託草擬歐盟戰略，於隔年 5 月發表「歐洲全球戰略」（European Global Strategy）（IAI, 2013），作爲歐盟在後歐債危機時期推動防務合作以及能力建構的準備工作。

2013 年 12 月，歐盟高峰會授權高級代表與會員國展開協商（European Council, 2013），2016 年 6 月 28 日以「共享願景、共同行動：更強大的歐洲」爲題正式通過 EUGS，作爲加強會員國軍備系統與防務能力協調合作的依據。同年 11 月中旬高級代表進一步提出 IPSD，搭配 CARD、EDF、

臺灣人文與藝術期刊資料庫

PESCO 等組成歐盟共同防務整合型計畫。與 2003 年的「歐洲安全戰略」（European Security Strategy）（Council of the European Union, 2003）不同的是，過去展現的是「改變世界的野心」（transformative ambition），強調將歐盟的規範性影響力輸出到周邊地區，EUGS 則是兼具務實主義與現實政治（*realpolitik*）思維的「有原則的務實主義」（principled pragmatism）（Barbé & Morillas, 2019: 760），強調從內部提升跨國軍備系統或防務產業的協調合作，進而提高歐盟總體戰略自主性。

2016 年 11 月歐盟執委會也發布「歐洲防務行動計畫」（European Commission, 2016），由執委會編列 EDF 預算，用於補助會員國防務產業技術研發和聯合採購軍備，降低中小企業由於資金匱乏而難以進入全球防務產業供應鏈的障礙，有助於提高會員國的參與意願。歐盟並允許 CSDP 在 2021 年以後可從 EDF 取得任務佈署的資金，這是法國一直亟欲推動卻屢遭德國和英國反對的提案，獨立預算有助於提升歐盟對外行動的戰略自主性與任務獨立性。另外，會員國可利用 CARD 獲得參與 PESCO 的建議。CARD 是歐盟防務署（European Defence Agency, EDA）針對會員國軍備系統與防務能力所進行的年度評估報告，審視會員國的防務開支是否存在承諾不足、重複或浪費等現象，以在歐盟層次達成總體協調的目標。CARD 於 2018 年 11 月在歐盟外交理事會授權下啓動，除了丹麥以外均已加入。目前會員國防務支出仍然處於較不平衡的狀態，防務研發支出前 8 大國家佔所有會員國總開支的 95%（EDA, 2018），第一輪 CARD 評估已於 2019 年 9 月啓動，預計 2020 年秋天完成正式報告，屆時可供會員國針對需要改進的部分進行調整。

EUGS 以及後續開展的共同防務能力建構反映的是以會員國爲主體的理性選擇結果，這是受到地緣政治情勢不確定性升高，以及內部離心力量加劇所不得不採取的選擇。特別是川普一再批評北約的歐洲國家防務投資過低，威脅降低美國對歐洲的安全承諾，迫使歐洲國家必須提升防務自主能力以及承擔更多自我防務責任。另外，歐盟共同防務的目標從「改變世界的野心」轉爲提升內部安全力量，也反映一種結合地緣政治因素與經濟利益所進行的戰略規劃，更符合歐盟在應付當前危機時所需要的務實主義思維。

臺灣大學學術期刊資料庫

參、歐盟共同防務的發展：自由政府間主義的分析架構

歐洲統合的發展象徵跨越民族國家體系的一種可能性探索，也是在主權國家體系以外的一種新型政治體制的嘗試，學界並試圖就統合的動因、機制、發展以及未來走向等多項議題提出解釋，1950 年代以來自由主義與現實主義學者基於對於主權國家角色的不同解讀提出論述，前者以新功能主義爲代表，後者則以政府間主義爲代表，但是兩者對於歐盟防務整合的發展都存在解釋的侷限性。本文探究的是德國對防務整合的參與，需要解釋的是德國對防務整合的偏好如何形成與轉變，以及德國如何影響歐盟層次的談判，自由政府間主義的分析框架更能解釋這個過程及其影響。

一、傳統整合理論對防務整合的解釋侷限

功能主義學派強調功利邏輯，以「功能擴溢」解釋整合（Rosamond, 2000: 31-42, 50-65），梅傳尼（David Mitrany）與哈斯（Ernst B. Haas）分別以「分枝說」（doctrine of ramification）（1943）和「擴溢效應」（spill-over effect）（1965）解釋整合從某個經濟部門轉移到另一個經濟部門，最終導向深化統合的過程。雖然功能主義學派刻意淡化民族國家在統合進程的重要性，但是哈斯也承認經濟整合的深化或是政治統合需仰賴特定條件配合（Haas & Schmitter, 1964: 711-716）。

由於馬斯垂克條約加入外交與安全整合，學者也試圖運用新功能主義解釋 CFSP 與 CSDP 的演進（Bergmann, 2018；Haroche, 2020；Niemann, 2011；Risse, 2006；Visoka & Doyle, 2016；Wojinicz, 2013），並著重超國家機構，特別是執委會的角色。但是從 CFSP 與 CSDP 基本上維持政府間合作的發展來看，超國家機構並非主要角色，社會與人民也較難從純粹經濟利益或「財富」（welfare）的角度來思考安全主權的讓渡，會員國願意共儲或委託安全主權的原因更有可能是爲了應對外部威脅。換言之，政治統合不是經濟整合的「副作用」（side-effect）（Rosamond, 2000: 55-58），在安全與防務領域，功能主義學派所強調的功利主義邏輯很難取代對民族國家的認同邏輯。

臺灣人文與藝術期刊資料庫

另一方面，依循國際關係現實主義傳統的政府間主義強調民族國家在國際政治的中心角色。霍夫曼認爲國家基於對自身主權的維護，會抵禦在外交、安全與防務等高政治領域的整合（Hoffmann, 1966: 874, 882），他以 1960 年代英國兩度申請加入歐洲經濟共同體遭拒以及空椅危機爲例，說明當國家利益受到威脅時，國家會抵制統合（1966：888, 903-905）。這種強調國家是「頑強的」（obstinate）而非「過時的」（obsolete）論述有助於說明會員國在歐洲統合進程的主動性以及爲何涉及核心主權領域的整合往往較爲困難。但是政府間主義認爲國家不會超越政府間合作而進入到高政治的整合（Hansen, 1969: 247-248），這又與 CFSP 與 CSDP 的發展相悖。事實上在國家中心論的論述主軸下，個人與社會都難免受到國家介入，任何技術性的「低政治」事務都可能成爲關係到主權的「高政治」議題，純粹現實主義邏輯的觀點過於狹隘，亦難爲共同防務的發展提供具有說服力的解釋。

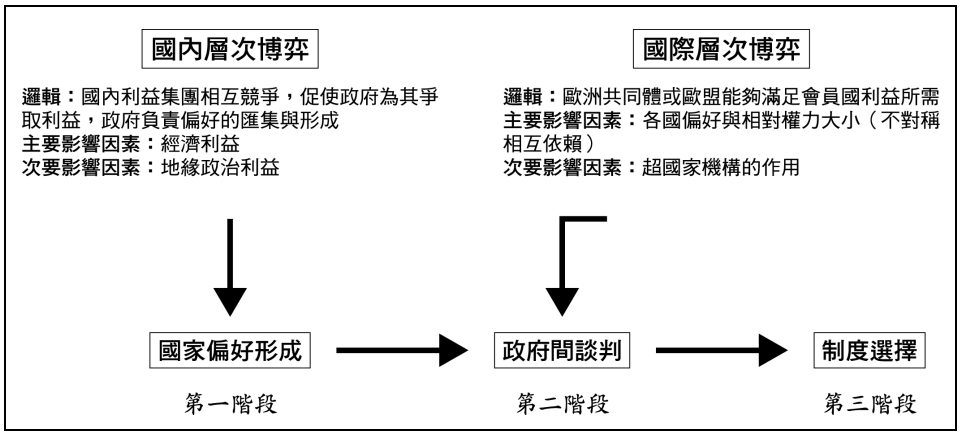
二、自由政府間主義的理論假設

自由政府間主義由學者穆氏在 1990 年代初期提出，探討會員國如何透過複雜的政府間談判進行利益交換，並發展成一個解釋歐盟重大條約談判過程的理論架構（Moravcsik, 1991；1993；1998）。其基本假設有三點（Moravcsik, 1993: 480-483），一是將國家視爲單一、理性與自利的行爲者；二是與自由主義有關的偏好形成，假設國家偏好取決於內部利益集團的動態競爭結果，也就是國家對外政策行爲會受到國內政治的制約；三是與現實主義有關的政府間談判分析，主張歐洲統合深受會員國政府間博弈的影響，談判結果取決於會員國討價還價能力。

穆氏根據上述基本假設，運用雙層博弈的分析架構，建立「兩層次三階段」的自由政府間主義理論模型來解釋歐洲統合進程（圖 1）。兩層次分別指國內層次的偏好形成與歐盟層次的政府間談判，他並認爲國家偏好主要受到經濟與地緣政治利益的影響，各國將在國內所匯集的偏好放到歐盟層次與他國進行談判。整個過程可依序分爲三個階段：偏好形成、政府間談判的討價還價和制度選擇，也就是會員國爲何願意將主權委託或共儲於國際制度（Moravcsik, 1998: 18）。

臺灣人學學術期刊資料庫

圖 1 穆氏的「兩層次三階段」理論原型



資料來源：作者自繪

三、自由政府間主義的研究現況

自由政府間主義解釋會員國的利益與權力如何影響歐盟重大條約的協商，在提出以後便受到歐洲研究學界的普遍關注。國內多名學者曾以自由政府間主義就歐盟重大條約談判（卓忠宏，2005；黃琛瑜，2014；蘇宏達，2010）、憲法條約與里斯本條約制度改革（盧倩儀，2010）、共同移民政策決策過程（盧倩儀，1999）、歐洲原子能共同體（曾雅眞，2014）等主題撰文分析。在偏好形成的部分，不同於穆氏主張經濟的影響勝於地緣政治的影響，國內已有學者提出經濟利益的最終目的是爲國家整體地緣政治安全而服務（蘇宏達，2010：3），而在英國談判里斯本條約的偏好形成過程中，保護地緣政治利益也是主要考量（黃琛瑜，2014：144-145）。這個分析尤能對照本文所探討的防務整合，特別是德國近年來對共同防務的偏好轉變並非源於經濟利益，而是受到周邊地緣政治環境變化的影響所致。

國內學者也關注在歐盟重大政策的發展過程中，國家偏好形成與政府間談判是雙向且重複進行的博弈過程，制度不但影響談判結果，並且偏好與制度選擇也會相互影響（黃琛瑜，2014：152；盧倩儀，2010：137），也就是會員國過往的決策會影響日後的偏好形成，使歐洲統合呈現一個動態發展的過程（盧倩儀，1999：25-26）。因此，本文認爲在探究德國對 EUGS 與共同防務的偏好形成時也須將德國過去參與防務整合的經驗作爲背景因素。

臺灣人文與藝術期刊 登錄用

國外學者對自由政府間主義的運用更加多元。《共同市場研究期刊》（*Journal of Common Market Studies*）於 2018 年出版專刊，主編萊恩（Mareike Kleine）與普拉克（Mark Pollack）集結 10 篇關於自由政府間主義的專文，檢證自由政府間主義在當前歐洲議題政治化的趨勢下是否仍能解釋制度化合作的力量（2018）。其中穆氏本人透過專文自詡自由政府間主義在解釋歐盟重大（substantive）決策過程仍然具有優勢，是具有現實主義關懷的功能性基準理論（a realistic functional baseline theory）（2018: 1668）。諾林（Daniel Naurin）（2018）和菲藍（William Phelan）（2018）也透過分析會員國在歐盟理事會的博弈以及歐盟貿易政策的法律整合，肯定自由政府間主義在其研究主題的解釋力。

另有一些學者對自由政府間主義進行批判。例如施莫芬尼（Frank Schimmelfennig）（2018）、希克斯（Simon Hix）（2018）、尼古拉季斯（Kalypso Nicolaidis）（2018）、莫妮耶（Sophie Meunier）與瓦古多華（Milada Anna Vachudova）（2018）等人都提出議題政治化以及近年來極右民粹主義浪潮對自由政府間主義理性選擇邏輯的挑戰。麥克納瑪拉（Kathleen R. McNamara）（2018）和舒密特（Vivien A. Schmidt）（2018）則分別從比較政治與治理的視角，提出應將歐盟視爲正在成形的政體，研究支撐其政治權威的文化與認同基礎，或是深入分析歐盟機構的政治互動，方有助於理解公眾意見和歐盟機構對共同決策的影響。

還有一些探討歐盟能源政策、移民政策、歐洲法院以及歐盟衝突預防等主題的研究也運用自由政府間主義進行分析。這些文獻具有一個共同點，都認爲自由政府間主義過於強調政府的角色，需要結合其他理論視角，例如多層次治理理論（multi-level governance）（Ydersbond, 2014）、歷史制度主義（Mayer, 2008）、治理分析（Dudek & Pestano, 2019）和社會建構論（Granger, 2005）等，才能夠更完整地呈現歐洲統合的發展動態。其中卡拉斯（Jan Karlas）從理性選擇制度主義研究歐盟 ESDP 衝突預防能力的發展，主張除了會員國，也需考量歐盟機構（例如執委會與高級代表）的議程設定能力（2005：183-186），對於本文也有參考意義。

臺灣大學學術期刊資料庫

四、修正後的自由政府間主義分析架構

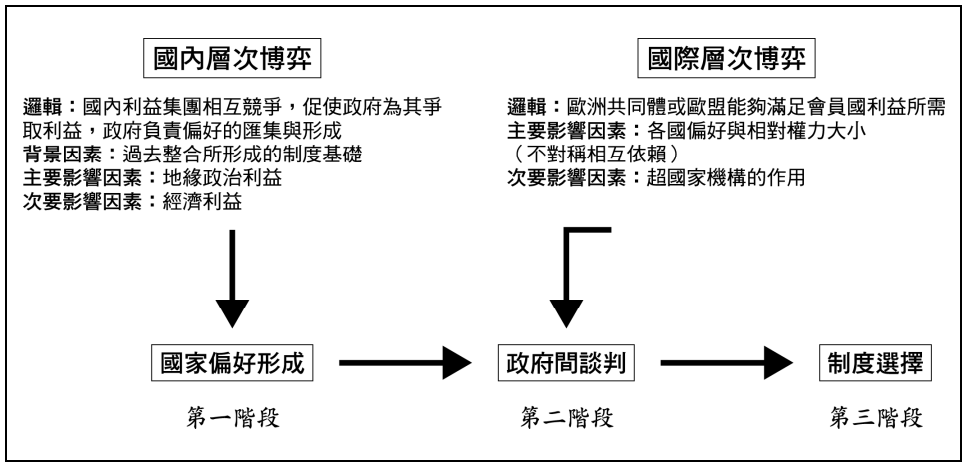
綜上所述，國內外學者大多肯定運用自由政府間主義來探討利益與權力如何影響歐盟重大條約的修改或協商結果，但是學者們也或多或少提出一些自由政府間主義的理論限制或不足處。爲了使理論更能切合本研究主題，本文對自由政府間主義進行兩項修正。首先，本文認爲地緣政治利益才是驅動會員國在外交、安全與防務整合領域參與意願的主要因素。穆氏主張偏好形成受到經濟與地緣政治利益影響，前者是財富利益，反映各國對於獲得跨國貿易或資本流通機會的需求，後者是安全利益，反映各國對於主權和領土完整外來威脅的認知（Moravcsik , 1998: 26），穆氏認爲前者的影響力又大於後者（Moravcsik & Schimmelfennig, 2009: 69-70），反映穆氏對歐洲共同體時代經濟整合過程的理解。但是自從馬斯垂克條約將外交、安全與防務加入整合以來，雖然不能否認會員國有經濟的考量，但是地緣政治才是驅動會員國願意在防務領域進行主權共儲或委託的原因。這是將穆氏的模型應用於本文分析所需進行的其中一項修正。

另外，本文在探討德國對 EUGS 的回應時，將過去防務整合的發展作爲分析德國偏好形成的背景因素，以解釋德國如何從相對保守與消極轉向積極參與。雖然穆氏將制度選擇作爲政府間博弈的最終階段，可以視爲對制度主義的妥協，但是穆氏強調的是制度的「工具性」角色。本文認爲過去的制度選擇會成爲下次偏好形成的新起點，推動會員國對利益與目標的調整。就防務整合的發展而言，2016 年提出的 EUGS 離不開過往防務整合的發展脈絡，德國的回應也與過去參與歐洲統合的經驗有關。根據共同防務本身的地緣政治意涵較爲突出，以及過往的制度發展會成爲偏好形成的背景因素這兩個特質，本文將自由政府間主義的「兩層次三階段」修正爲圖 2 的分析框架。

需要補充說明的是，雖然前述文獻指出自由政府間主義偏重會員國政府的角色，忽略超國家機構或歐盟制度的作用，但是本文認爲自由政府間主義並未否認制度化合作的結果，並且歐盟機構在安全與防務領域的角色仍然較爲有限，因此本文仍然以會員國作爲分析主體，並對德國進行個案分析。另外，不少學者也提出自由政府間主義面對議題政治化現象日益顯

臺灣大學圖書館博碩士論文資料庫

圖 2　修正後的自由政府間主義「兩層次三階段」分析框架



資料來源：作者自繪

著時，很難說明「不理性」的會員國如何「理性地」形成偏好或進行政府間談判。本文認爲防務整合在目前仍屬於政治化現象較不明顯且維持菁英主導的議題領域，例如德國的極右政黨 AfD 至今仍無組閣機會，也很難影響決策，因此透過自由政府間主義的理性選擇邏輯更能了解歐盟在防務整合的發展動態。最後，雖然會員國與歐盟機構的實質權限和法律關係並未偏離目前條約規定，PESCO 的啓動主要是開展新的「合作形式」，還稱不上會員國已「完成」明確的制度選擇，但是從目前開展的合作項目與範圍來看，這已經是歐盟共同防務發展史上的「重大」事件，符合自由政府間主義的分析對象。

基於相對軍事實力的差距，大國在安全與防務領域的影響力尤其突出，例如 CSDP 的建立是基於 1998 年英法聖馬洛宣言（St. Malo Declaration）的共識基礎，有實力的大國往往也是歐盟派遣 CSDP 海外任務的重要支柱。德國身爲歐盟最富有的國家，過去對於建構歐盟防務能力或展現安全角色卻較爲消極，對海外行動或提升軍備能力的意願也較低，向來爲盟友所詬病，因此德國自 2016 年以來積極參與 EUGS 與 PESCO 引發外界諸多關注。以下從自由政府間主義關於偏好形成、政府間談判以及制度選擇的分析架構探討德國立場的轉折以及對共同防務發展的影響。

臺灣大學圖書館博碩士論文收錄

肆、德國與共同防務整合：從自我克制走向積極領導的轉變

2016 年對於德國而言是具有突破性轉變的一年。德國國防部於 7 月 13 日發布長達 144 頁的「安全政策白皮書」，是德國自二戰結束以來在軍事與防務上的最積極表態，不但承諾將擴大軍隊規模，也增加防務預算，承擔在安全與防務的「關鍵角色」（key player）。時任國防部長，也是當前執委會主席的馮德萊恩（Ursula von der Leyen）提到這是德國回應近年來歐洲的安全挑戰，爲了維護自由與促進全球秩序所提出的安全政策「新途徑」（new approach），宣示德國已經準備好承擔領導（prepare to lead）的責任（Ministry of Defence in the Federal Government of Germany, 2016: 7-8）。白皮書還提到歐盟會員國普遍存在防務投資不足、缺乏協調整合以及防務產業缺乏競爭優勢等問題，呼籲歐盟盡快實現里斯本條約所有備而不用的條款，包括 PESCO，德國也願意與執委會、EDA 和其他歐盟機構合作推動防務產業歐洲化（Europeanisation），深化歐洲防務供應市場整合（Ministry of Defence in the Federal Government of Germany, 2016: 73-74），並主動將無人機（Unmanned Aerial Vehicle, UAV）、空中加油系統（air-to-air refuelling system）、衛星通訊（satellite communication）和資訊安全（cyber protection and cyber defence）等與軍事任務相關的產業研發和技術革新列爲優先項目。

德國常常被視爲「經濟的巨人，軍事的侏儒」，法德火車頭也從未涉及與軍事或防務相關的倡議。因此 2016 年的白皮書被稱之爲安全政策的「典範轉變」（a paradigm shift）（DW, 2016）。實際上，典範的變與不變反映的是德國菁英圈在新安全挑戰下所必須作出的偏好調整，由於決策的封閉性而難以探知過程細節，下文試圖從公開的環節推敲德國偏好轉變的過程。

一、德國參與防務整合的經驗：以自我克制和戰略保守維護利益

德國在安全和軍事事務的克制和保守姿態與德國身爲戰敗國而後又經歷國家分裂的背景有關。德國自二戰結束後到兩德統一以前長期處於一種

臺灣大學圖書館博碩士論文資料庫

「半主權狀態」（semi-sovereignty status），不得不以自我克制換取國際空間。艾德諾（Konrad Adenauer）提出「西向政策」（*Westpolitik*）便是以自我克制重獲國際社會對德國的信任。西向政策的三大精神：多邊主義傾向（multilateral orientation）、柔性特質（civilian character）以及歐洲中心主義（Euro-centrism）（Webber, 2001: 3-5）貫穿德國二戰後的外交政策主軸並影響至今。例如德國對舒曼計畫與歐洲統合的支持就是爲了降低鄰國特別是法國的不信任，進而塑造穩定的外部政治環境（Abelshauser, 1995: 29；Miskimmon, 2001: 84-85）。統一後的德國依然維持戰略保守，舉例而言，德國直到 1999 年才在北約南斯拉夫行動首次參加空中任務，2001 年阿富汗戰爭期間才第一次對外部署地面部隊。

就德國國內政治氛圍而言，民間在戰後的反戰情緒也相當強烈。美國中央情報局曾於 1953 年對西德進行調查，發現民眾普遍不支持重整軍備（CIA, 1953）。這種厭戰情緒既與二戰後的心理影響有關，也有政治與經濟的考量，因爲重整軍備需要投注大量預算，壓縮社會福利方面的支出，對於急於恢復戰後經濟的德國絕非優先選項，並且過於積極重整軍備也會引起其他國家不安。即使是提出「東向政策」（*Ostpolitik*）的布蘭特（Willy Brandt），看似爲德國外交自主性做出一些努力（Schweigler, 1975: 135-137），但是他在 1969 年聯邦議會以及 1970 年社民黨黨員大會的演講中都重申德國的「西方身分」（Western identity）以及對西方陣營的支持（Brandt, 1969；Moeller, 1996: 39），繼任的施密特（Helmut Schmidt）與柯爾（Helmut Kohl）也並未改變這個主軸，因此，冷戰期間德國並未參加北約軍事任務。

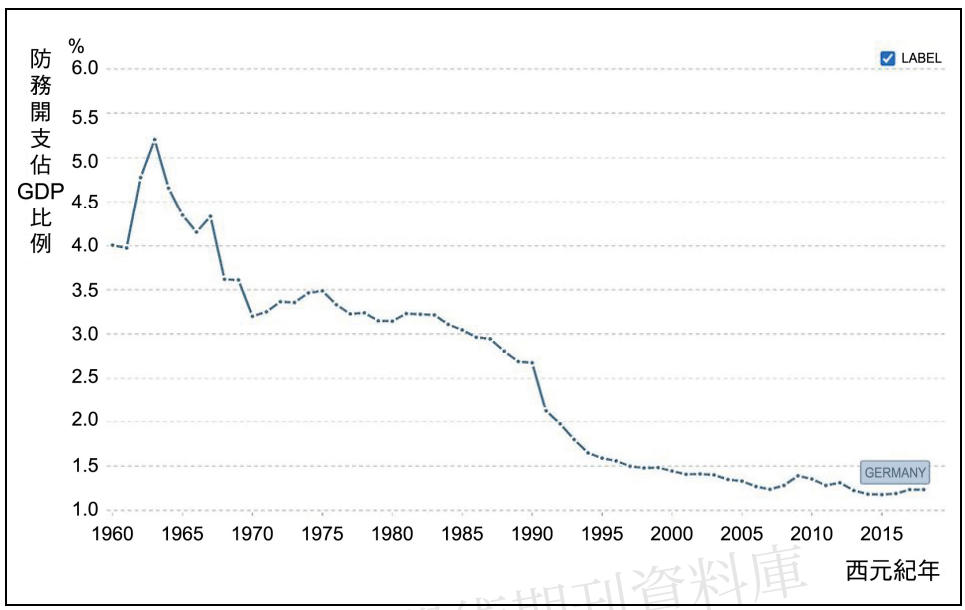
這種自我克制的姿態還可從 1963 年與法國簽署的軍事合作協議再見一般。這是一個涵蓋政治、經濟、外交、防務以及文化事務等多面向的雙邊條約，法國期望建立實質的政治或防務同盟，德國卻將之視爲對多邊主義承諾的一種形式，並向法國展現其積極合作與友好的一面，因此原本規劃透過定期會談來落實合作內容，最後卻只侷限於資訊和人員交換（Clarke, 1988: 77）。這種自我設限的姿態一方面受到歷史原罪的影響，國內政治氛圍並不支持政府過於積極進取，厭戰情緒也較高漲；另一方面德國也透過強調多邊主義與自我克制的形象，塑造有利經濟重建的政治氛圍和重返國際舞台的機會。

臺灣大學學術期刊資料庫

統一後的德國迎來走向正常國家的契機，也使外界一度擔憂德國是否會淡化對多邊主義的堅持，更積極維護自我利益（Overhaus, 2004: 551）。不過從德國聯邦憲法法院 1994 年的決議來看，看似打破德國參與海外軍事行動的「禁忌」，但是決議也提到前提是須獲得聯合國委託和聯邦議會授權（Bundesverfassungsgericht, 1994），此後德國並未更積極參與海外軍事任務，很多時候甚至不主動參與戰鬥任務（Harnisch & Maull, 2001；Hyde-Price, 2001），反而是對推動帶有規範性的對外政策，例如人權，更有興趣（Bulmer et al., 2000）。另外，德國的軍備開支自 1992 年起便一直低於其 GDP 的 2%，自 1997 年至 2019 年期間更只有不到 1.5%（圖 3），與其經濟實力並不相襯。若再與英法目前約 3 萬人的海外駐軍人數相比，德國僅有約 3 千人，遠遠低於英法規模（Statista, 2019；Ministry of Armies, 2018）。

據此，德國對共同防務制度建構的參與可視爲對歐洲統合和多邊主義的承諾表現，德國也隨著歐盟的壯大而獲益（Denison, 2001: 161；Erb, 2003: 170-171）。這是一種既提高影響力又不會引起其他國家不安的策略，同時

圖 3　1960-2019 年德國防務開支（% of GDP）



資料來源：作者整理自世界銀行（World Bank）（2018）

臺灣人學學術期刊資料庫

其他國家也需要德國的投入使歐盟壯大（Helwig, 2017: 21），長期下來德國也將其利益與歐盟的發展聯繫在一起（Hyde-Price, 2000: 80, 124）。在談判阿姆斯特丹條約期間，德國曾提出應將條件多數決適用於歐盟所有政策領域以提高決策效率（European Parliament, 1996），顯示對主權共儲有較高的意願。在經歷歐盟無能爲力因應南斯拉夫危機的挫折以後，德國也反思歐盟背後應有可靠的安全能力作爲支撐，方有助於提高國際地位（Miskimmon, 2001: 93），因此 ESDP 得以在 1999 年科隆高峰會議通過，可以說離不開輪值主席國德國的影響。

二、國內層次的偏好轉變：走向積極參與共同防務能力建構

對於德國安全角色的討論，多將其描述爲「柔性強權」（civilian power）（Harnish & Maull, 2001；Iso-Markku & Muller-Brandeck- Bocquet, 2019: 60；Maull, 1990: 92-93）、「規範性強權」（normative power）（Crawford, 2010；Crawford & Olson, 2017）甚至是「不情願的霸權」（reluctant hegemon）（Peterson, 2011），反映德國在安全與防務領域的自我克制與戰略保守傳統，對外政策也呈現「重經濟，輕軍事」的特質。從德國並不積極參與海外軍事任務或是建構安全防務能力來看，德國更重視的是共同防務發展的政治意義，而非實質意義（Iso-Markku, 2017: 51, 57）。這種一方面支持 CFSP 與 CSDP 的發展，卻又對參與 CSDP 行動有所保留的立場是矛盾的，當歐盟面臨內外安全環境日益交錯（intertwined）的挑戰時，德國也不免承受更多壓力。因此，2016 年的安全政策白皮書可視爲對這種矛盾與壓力的回應。

(一) 偏好轉變的導火線：利比亞危機

值得注意的是，德國在安理會 1973 號決議案棄權（United Nations Security Council, 2011），顯示利比亞危機時德國對於以非和平手段解決國際爭端的正當性仍然有所保留，從事海外軍事行動的意願也依然很低。2013 年 10 月時任總統的高克（Joachim Gauck）在兩德統一紀念活動中，公開表態要求德國承擔更多的責任（Bundespraesident, 2013），隔年 1 月底慕尼黑安全會議的開幕式高克再次主張德國應更積極參與海外任務（DW, 2014），時任國防部長馮德萊恩與外交部長施泰因邁爾（Frank-Walter Steinmeier）也呼應

臺灣人文與藝術期刊資料庫

高克的發言，由此可知德國對防務整合的偏好轉變發生在利比亞危機以後，菁英圈從 2013 年 10 月開始有明確表態。雖然安全與防務決策涉及國家核心主權，決策較爲封閉，並且往往是高度菁英色彩的，但是仍然可以從政府與主要政黨的公開表態以來探究德國決策菁英對共同防務的反思與轉折。

梅克爾（Angela Merkel）自 2005 年擔任總理至今已歷經四個任期，德國對共同防務態度的明顯變化發生在其第三任期。梅克爾在第一任期曾爲了回應外界批評其不願領導 CSDP 任務以及拒絕進行防務能力共儲和共享，於 2006 年公布安全政策白皮書，承諾擴增海外兵力佈署以及調整軍備採購標的，提高與其他會員國軍備系統的協調性，但是實際上德國海外駐軍人數不增反減，軍備採購也由於參與的軍文職人員缺乏協調整合而未竟其功（Dyson, 2014: 461-465）。梅克爾在第二任期遭遇更多挑戰，內有歐債危機，外有阿拉伯之春，她的回應也呈現德國對外政策「重經濟，輕軍事」的特質。此時擔任外長的自民黨威斯特威勒（Guido Westerwelle）反對以軍事手段對利比亞進行人道干預（Miskimmon 2012: 397），主導德國在安理會 1973 號決議棄權，這種在對外政策上過於謹愼、自我克制又有所保留的立場，使德國遭遇對外關係的低谷期（low point）（Hyde-Price, 2015: 601）。德國在利比亞決議案的棄權等於與盟友站在對立面，加上歐盟出兵需要會員國一致同意，德國的消極使歐盟無法積極行動。威斯特威勒消極應對危機的姿態在德國內部引發熱烈討論，在德國內外都引發信心危機，甚至被認爲是最不受歡迎的外長（DW, 2011），爲梅克爾政府帶來很大壓力。

(二) 社民黨的表態

就德國國內另一個大黨社民黨的態度來看，其對 CFSP 與 CSDP 的發展向來支持度高。社民黨的史坦麥爾（Frank-Walter Steinmeier）兩次擔任梅克爾紅黑聯盟的外交部長，便曾表示支持歐盟壯大早已存在於德國「DNA」之中（Steinmeier, 2015）。社民黨在 1998 至 2005 年與綠黨組成紅綠聯盟執政期間，曾帶領德國參與歐盟在南斯拉夫與阿富汗的軍事行動，CSDP 重要的能力建構都是在這個時期完成，此時擔任外長的費雪（Joschka Fischer）甚至打破綠黨反戰傳統，爲德國參與空襲南斯拉夫的正當性進行

臺灣大學政治學系

辯護（1999）。社民黨對於梅克爾政府在利比亞危機期間的消極作爲感到不滿，曾在 2011 年 10 月向聯邦議會提議，由德國推動在歐盟層次研擬新的總體安全戰略，並支持歐盟建立軍事指揮總部和發展共同軍備系統（Iso-Markku, 2017: 59-60）。雖然受到當年地方選舉議程的影響，聯邦議會並未對這些倡議進行深入討論，但是這種積極態度有利於梅克爾在第三任期，也就是紅黑第二次組成聯合政府時（2013 至 2018 年）調整德國對共同防務的態度。

(三) 地緣政治因素

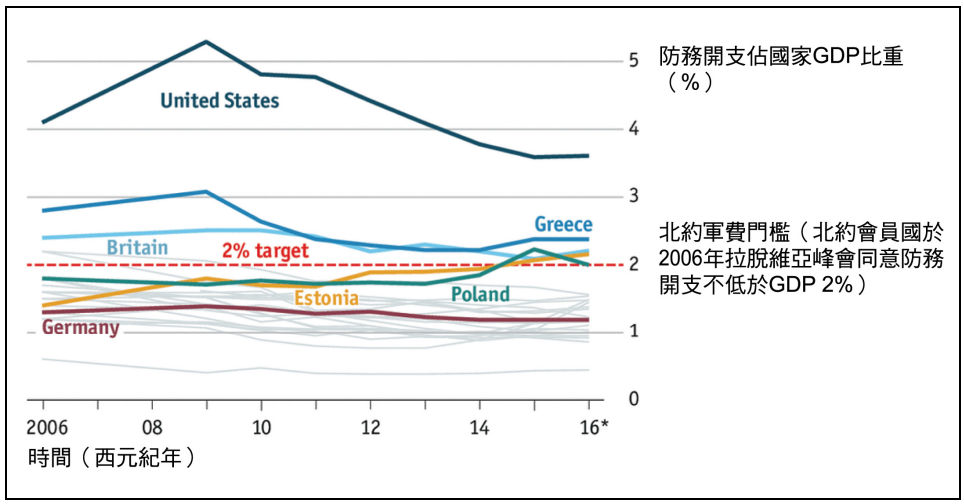
一些客觀的地緣政治因素也影響這個偏好轉變。首先，2013 年 11 月烏克蘭情勢陷入動盪，大幅增加歐盟東境的地緣政治壓力（Aggestam & Hyde-Price, 2019: 16-19），2014 年俄羅斯併吞克里米亞，並介入敘利亞內戰，使德國不得不將俄羅斯視爲競爭對手而非夥伴（Hyde-Price, 2015: 611）。歐盟東境安全情勢的惡化也使企業感到憂心，因此在討論是否制裁俄羅斯時，德國商會團體原先抱持反對態度，而後轉爲支持政府行動（Fix, 2017: 120），說明當安全環境惡化時，國內利益團體反而會支持政府採取更強硬的手段來應對外來威脅。

其次，美國對於歐洲的安全承諾在川普主政後有所鬆動，川普曾多次就北約軍費問題批評德國未善盡盟友的責任（BBC news, 2018a；CNN, 2018），使德國備感壓力。雖然德國的軍隊約有 166,000 人規模（German Bundestag, 2017: 7），在歐盟會員國中排名第二，僅次於法國而略高於英國，但是與 1990 年初的 50 萬人相比不但大幅縮編，並且防務開支長期以來也遠低於北約所要求的 2% 門檻，在 2015 年更是不到 1.2%（圖 4）。以 2016 年爲例，相較於同年度美國軍費與防務支出爲 6,640 億美元，三巨頭中只有英國支出 600 億滿足 2% 的門檻，法國支出爲 436 億，德國則僅有 407 億（BBC news, 2017），約爲英國的 2/3，然而同年度德國 GDP 卻高達 3 兆歐元，佔歐盟總 GDP 的 21%，遠高於英國的 16% 和法國的 15%（Eurostat, 2020），此等對比導致德國再難迴避外界對其搭便車以及不願承擔歐洲安全領導角色的疑慮（Reuters, 2019a；Hyde-Price, 2015: 602）。

第三，歐洲近年來遭遇日益嚴重的離心危機，民族主義與民粹主義高

臺灣大學圖書館期刊資料庫

圖 4 2006-2016 年北約會員國軍費與防務開支比較圖
（佔會員國 GDP 比例）



資料來源：作者整理自 BBC news(2017)

漲，加上英國脫歐和會員國對於難民收容出現分歧的影響，[3] 不但影響歐盟內部團結，一個虛弱而分裂的歐盟也不符合德國利益。即使敘利亞內戰得以落幕或是烏克蘭危機獲得解決，一旦周邊再度出現地緣政治危機，歐盟仍然必須有所因應，因此如何在 CFSP 與 CSDP 的框架下鞏固共同邊界以及提高整體安全能力，是發展共同防務的當務之急。這個以政府間合作爲主的領域需要有大國帶領，梅克爾曾在難民潮期間敞開大門，備受東歐與南歐國家指責，加重歐盟內部的離心力量，因此德國對於推動防務整合再出發以及防止歐洲統合的離心力量持續擴大具有不可推拒的責任。

[3] 2015 年的歐洲難民潮對德國再次敲響地緣政治的警鐘。德國在 2015 年收到近 50 萬件的正式庇護申請，若加入未登記在案的非法入境者，2015 年有超過 110 萬的外來人口湧入德國（Reuters, 2016）。外來人口在短時間內大量湧入德國境內造成社會內部極大反彈，也增加申根區被恐怖份子滲透的疑慮，極右的另類選擇黨因而高舉排外與反移民大旗趁勢崛起，在聯邦或地方層級選舉的得票率都大幅成長，對梅克爾政府帶來很大的挑戰（DW, 2018a）。

臺灣大學學術期刊資料庫

(四) 經濟利益因素

從經濟利益的角度來看，建構共同防務能力符合德國新的技術革新方向。德國在 2011 年漢諾威工業展時提出「工業 4.0」的概念，將之定位爲下個世代高科技發展主軸，是對新興市場興起以及薪資增長趨勢的因應，只是若將人工智慧、區塊鏈、大數據、機器人、無人機或 3D 列印等「顛覆式」（disruptive）科技用於研發與革新防務科技及產業，需要龐大資本與人力，若能透過歐盟機制來推動歐洲防務產業與科技研發，對德國和歐盟整體來說是雙贏的選項。

上述地緣政治與經濟因素逐漸匯集在梅克爾第三任期，加上解決歐債危機的壓力在此時已經緩解許多，使其有餘力思考與德國經濟實力相襯並符合地緣政治需要的安全政策。梅克爾內閣多名官員在 2013 年底與 2014 年初的公開講話便反映這個思考與調整的過程，聯邦議會和新聞媒體也對此轉變抱持肯定態度；除了菁英階層逐漸形成共識以外，國內政治氛圍也有利於由德國領導在歐盟層次推動防務合作。對於德國人民而言，如果增加軍費開支是難以迴避的趨勢，與其增加北約軍費，人民更願意投資歐盟（Major & Molling, 2019: 4-5），反映國內社會也能接受這個發展方向。在 2018 年與社民黨再次籌組大聯合政府時，梅克爾同意將參與 PESCO 和共同防務能力整合寫入聯合政府協議（Reuters, 2018），可視爲對投入防務整合承諾的再保證。

三、歐盟層次的博弈：偏好強度差異影響談判權力不對稱

過去共同防務的發展以英法德的角色最爲突出，不只是因爲其整體國力顯著，三國向來也是歐盟軍費開支最多的國家，在講究利益與實力的政府間談判場合中，英法德的意向往往更容易影響其他國家（蘇宏達，2010：3）。其中英國由於具有疑歐主義傳統，向來抗拒主權讓渡並且重視英美特殊關係，雖然不反對歐盟在安全與防務的政府間合作，但是堅持以大西洋夥伴關係爲基礎，這種不合作的態度使英國在歐盟長期享有不對稱的談判優勢。[4]

[4] 英法德是歐盟之中軍費開支最多的國家，也是影響力最顯著的大國，因此其立場更有可能左右歐盟發展方向。就歐洲防務整合而言，英國有疑歐主義的傳統，加上對英美

臺灣人文及社會期刊資料庫

不過這個優勢隨著脫歐而消失，不但英國再難對歐盟事務有所置喙，北約派失去英國這員大將也相對走弱，當歐盟周邊安全壓力上升，提高防務能力的呼聲也隨之增加，德法兩國是否能解決彼此的分歧並達成妥協是決定其他國家對共同防務態度的關鍵。

從自由政府間主義來看會員國在歐盟層次的談判，可以從偏好強度（preference intensity）（Moravcsik, 1998: 60）的差異說明談判權力的強弱之別。各國重視的議題不同，投注的心力也各不相同，基於法國在共同防務的偏好強度高於德國來看，法國因爲需要德國參與 EI2 而做出更多讓步，顯示德國以對 EI2 的「不合作」獲得所謂的不對稱談判優勢（Moravcsik, 1998: 63-64）。各國對 PESCO 項目的參與也反映各自對安全與防務合作的偏好，而高級代表由於有較廣泛管道獲知各國偏好，有助於提出一份能爲更多會員國所接受的防務整合方案。

(一) 德國 vs. 法國：廣度整合 vs. 深度整合的分歧

雖然一般來說，「法德軸心」（Franco-German Axis）是歐洲統合的火車頭，但是兩國對於共同防務的立場卻不太一致，特別是德國對防務與軍事事務較爲保守，法國則將歐盟視爲施展其領導影響力的舞台，追求歐洲在法國領導下提高獨立自主性，因此法國在 1998 年與英國共同提出「聖馬洛宣言」（St. Malo Declaration）以及促成 ESDP，都是意在鞏固法國領導地位（Gomis, 2015: 27；Merand, 2010: 272）。另外，法國也不反對跳脫歐盟體系，只要保證由法國主導，例如 EI2 的提出就是爲了另尋一個不屬於北約與歐盟的政府間防務合作框架，以規避美國主導或歐盟內部冗長的決策流程。換言之法國支持防務整合，但是最好由法國主導，必要時可藉此削弱或排除北約。德國則是將共同防務視爲整個歐洲統合工程的一個組成部分，因此對制度結構完備的重視遠勝於追求實質防務能力，也不樂見影響

特殊關係的重視，反對讓歐盟取代北約，不支持歐盟發展完全獨立自主的戰略能力，而法德軸心的存在更使三巨頭的關係更形複雜（Longhurst & Miskimmon, 2007）。英國參與 CFSP 或 CSDP 的原則是這些任務或機制不與北約衝突，對於法國所提出的深化會員國在安全或防務方面的合作則興趣缺缺。不過英國已於 2020 年 1 月底正式脫歐，因此無法再以不合作態度阻礙共同防務的推動。

臺灣大學政治學相關期刊資料庫

北約或跨大西洋夥伴關係，因此德國支持歐盟將防務整合作爲凝聚會員國向心力的一種方式，但是避免完全與美國或北約脫鉤（Janes, 2008: 4；Miskimmon, 2001: 91）。例如在談判馬斯垂克條約期間。德國由於擔心 CFSP 可能與北約產生角色衝突，最後與英國站在一起堅持 CFSP 的政府間合作性質，避免挑戰北約在歐洲安全與防務的核心地位（Hagland, 1995: 564）。因此，法德過去雖然合作過尖端技術研發，例如空中巴士或伽利略計畫，但是從未涉及軍事或防務的實質合作，對於法國曾提出的成立歐盟軍事指揮總部，給予 CSDP 獨立財源以及將多數決引進共同防務決策等倡議，德國在 2016 年以前始終不置可否。

德國在 2016 年白皮書的正式表態爲兩國合作推進共同防務帶來契機，德法並在同年秋天舉行雙邊防長會議，宣示支持 EUGS 以及歐盟防務整合，此後還舉行多次峰會與聯合內閣會議，協調對防務整合等議題的共識，並共同研發新一代戰鬥機、地面作戰系統以及無人機等計畫（Euractiv, 2016），顯示德國的轉變使兩國在共同防務的立場有趨同的機會。然而德法也並非就此合作無間。具體來說，德國較偏向「包容性平衡」（inclusive equilibrium）的整合，也就是廣度整合，要求盡可能擴大會員國的參與；法國的野心則在於推動更高階防務整合，也就是在一些能力較強的國家之間進行深度整合（great convergence），並且不拘泥北約或是歐盟架構（Blockmans & Crosson, 2019），這個差異明顯表現在兩國對於 EI2 的分歧（Financial Times, 2019）。法國在 2017 年提出 EI2，看似呼應 EUGS，但是 EI2 目標是建立歐洲聯軍，要求開放會員國的軍備採購市場並降低對美國與北約的軍事依賴等，意在與北約「脫鉤」。另外，EI2 是在歐盟架構外的政府間合作機制，法國只將邀請寄給九個其認爲「既有意願且有能力」（be willing and able）的歐洲國家，[5] 顯示法國希望將 EI2 建構爲少數核心國家參與的深度防務合作聯盟。這種構想有違德國的包容性原則，也不免削弱歐盟在 CFSP 與 CSDP 廣度整合的努力，因此德國要求將 EI2 納入歐盟體系，法國最初並不同意，兩國關係爲此一度緊張（DW, 2018b）。

[5] 這九個國家分別是德國、西班牙、義大利、愛沙尼亞、比利時、荷蘭、葡萄牙、丹麥與英國。

臺灣大學學術期刊資料庫

德法確立 EI2 與歐盟關係的協調過程反映自由政府間主義關於會員國不對稱談判權力結構的論述，可以說德國是以不合作姿態迫使法國同意 EI2 與 PESCO 整併，以及將包容性原則納入 PESCO。雖然法國是歐盟在英國脫歐後的唯一核武國，也是歐盟在聯合國安理會的唯一常任理事國，但是強大的軍事力量並不保證法國的倡議總獲得通過，特別是防務整合具有決策一致性的特質，使得法國過去雖然積極推動防務整合，但是成效始終有限。本質爲政府間合作的 EI2，既不涉及主權讓渡，也不受制於歐盟決策，理論上不難有其他國家響應，但是若缺少德國參與，不免影響其象徵意義與合作強度。法國爲了爭取德國加入 EI2，最後同意將 EI2 整合到 PESCO 項目之中，雖然削弱 EI2 的獨立性，但是爲了獲得德國加入而不得不妥協（Koenig, 2018）。當然法國仍然可藉由帶領 PESCO 項目而鞏固其在防務整合的領導地位。另外，德國堅持將 EI2 納入 PESCO 也有牽制法國獨斷獨行的意味，英國脫歐後的法國在防務甚至核武戰略上變得更加強勢（Defencenews, 2020），若將 EI2 整合到 PESCO 可以降低其脫離（decoupling）CSDP 另起爐灶的可能性，德國也能扮演平衡角色。而 EI2 允許非歐盟國家加入，也給予脫歐後的英國參與歐洲防務合作的空間。

簡言之，EI2 與 PESCO 的整併過程反映德法的不對稱談判權力。雖然法國的軍事力量優於德國，但是由於法國對於建構防務能力的偏好強度更勝於德國，因此法國在爭取德國合作時需要作出較多妥協，也必須主動克服兩國對於廣度與深度整合的歧見。儘管法國一度認爲若拘泥於歐盟複雜的官僚組織與決策體系不利於推動實質防務整合，但是由於德國堅持 EI2 應該與歐盟體系相輔相成，爲了換取德國加入 EI2，法國做了較大的讓步。

(二) 北歐會員國：避免削弱北約＋包容性平衡

北歐國家除了丹麥以外，過往在 CSDP 民事任務（civilian missions）的議程設定、概念提出以及承擔任務的角色相當突出（Bailes et al., 2006；Jakobsen, 2009），但是向來反對建立超國家的軍事或防務體系，對於防務整合和北約的態度與德國較爲接近。北歐國家原則上支持歐盟發展共同防務，並將 EUGS 視爲促進歐盟團結的一種方式，在當前歐盟面臨諸多不確定性的時刻裡尤具意義，但是其支持有兩個前提，其一是避免削弱北約，其

臺灣大學圖書館期刊資料庫

二是盡可能擴大參與，基本上與德國包容性平衡的立場一致。例如瑞典雖然不反對 EUGS 的精神，但是擔心法國會利用防務整合發展歐洲聯軍，這與瑞典的軍事不結盟立場以及與北約保持密切關係的傳統相悖（Schimidt-Felzmann, 2019: 3）。直到包括英國在內的 25 個會員國均表態加入 PESCO，降低走向歐洲聯軍的可能性，瑞典國會才在 2017 年底以 241 票對 65 票，43 票棄權，通過加入 PESCO 的決定。

丹麥例子較爲特殊。丹麥由於擔心 CSDP 最終走向超國家統合，早就行使「選擇性退出權」（opt-out），本就不會加入 PESCO，而 EUGS 不要求會員國讓渡安全主權，丹麥也沒有反對的必要。比起 PESCO，丹麥對於 EI2 的意願較高，也是最早表態加入的國家之一，原因在於 EI2 是純粹的政府間合作計畫，不屬於歐盟，對於國內疑歐氛圍較嚴重的丹麥而言是防務合作的理想選項。

(三) 南歐會員國：支持包容性平衡以促進主權共儲

南歐國家由於地理位置使其關注地中海安全情勢，並重視與海事安全相關的能力建構，特別是西班牙和義大利，都肯定提升軍事能力以及強化工業基礎以掌握關鍵國防能力的重要性。傳統上南歐國家在共同防務的立場與法國較爲相近，參與共同防務的意願較高，將 EUGS 與 PESCO 視爲提升本國防務能力以及促進相關產業利益的途徑，因此較爲支持。但是在制度建構上，兩國偏好「包容性平衡」的整合路徑，與德國立場相近，認爲擴大參與有助於促進會員國在防務領域的主權共儲以及 PESCO 的持續性。

西班牙是唯一參與所有 CSDP 任務的會員國，並擔任大多數 CSDP 軍事行動的指揮（Arteaga, 2018: 5）。英國脫歐給予西班牙提升軍事影響力的機會，其在防衛地中海地區的安全角色更被倚重，前外長達斯帝斯（Alfonso Dastis）也表示西班牙有領導歐洲防務的企圖，因此基本上西班牙支持 EUGS 並積極參與 PESCO，並與法國合作進行打擊海盜行動（Pirner, 2018）。從西班牙參與的 PESCO 項目來看，受到國內防務產業優先發展目標的影響較爲明顯。例如西班牙主持的 CSDP 任務指揮與控制系統項目，是因爲在國內已經具備相關的科技與工業基礎，藉由 PESCO 的合作來提升其總體研發能力；對於不屬於優先發展目標的項目，則以觀察員的方式加入（例

臺灣大學圖書館期刊資料庫

如網絡安全與無線通訊、海上無人機、陸上無人戰車等）。

義大利也是歐盟內部工業化及防務產業較爲發達的國家，目前雖然是民粹政府主政，但是主持外交與防務事務的高階官員對於歐盟共同防務共識較高，較不受國內民粹主義牽制（Marrone, 2018: 2）。基於 PESCO 有助於提升義大利防務產業競爭力以及將軍工設備輸出海外的能力，義大利有較高的投入意願。具體而言，義大利對於與研發、採購以及軍事設備維修相關的 PESCO 項目較爲積極，另外也支持與 CARD 和 EDF 進行連結以提高 PESCO 成效。但是法國與南歐國家雖然在維護地中海安全上具有共同利益，[6] 南歐國家，特別是義大利，偏好透過 CSDP 或北約來強化防務整合（Marrone, 2018: 7-8），原因是擔心 EI2 由法國完全主導或是削弱歐盟防務整合，加上義大利對法國 2011 年堅持出兵利比亞造成地中海難民潮的結果耿耿於懷，因此雖然是首批收到法國 EI2 邀請的國家，但是義大利剛開始並未加入，直到法國同意將 EI2 與 PESCO 進行整合，義大利才於 2019 年 9 月宣布加入 EI2。

(四) 中東歐會員國：若即若離的北約派

中東歐國家基於後共歷史經驗的影響，一直以來較關注俄羅斯威脅並較仰賴美國的軍事保證，與英國同屬北約派，雖然不反對防務合作，但是對於歐盟建構防務自主始終不太熱衷。最明顯的例子是 2003 年「新歐洲 vs. 舊歐洲」在美伊戰爭的分歧，近年來維謝格拉德（Visegrad）集團也由於政治極右化而招致批評，與歐盟關係較爲緊張。因此中東歐國家普遍而言並未反對 EUGS，但是對於是否加入 PESCO 較爲保留。

例如波羅的海三國向來以美國和北約馬首是瞻，並強調跨大西洋安全聯盟的優先性。[7] 由於影響力相對較弱，在歐盟內部話語權有限，受到疑

---

6 例如義大利與法國共同打造被稱爲「新型戰艦」的歐洲巡邏艦（European Patrol Corvette）（Barigazzi, 2019），義大利芬坎蒂尼集團（Fincantieri）還與法國海軍集團合資成立造船公司納維里斯（NAVIRIS），隨後西班牙與希臘也加入造船計畫。

7 愛沙尼亞負責防務的官員塔爾弗斯（Kairi Talves）曾經明白表示：「歐洲安全是建立在跨大西洋聯盟之上，維持穩固的跨大西洋連結是愛沙尼亞國家安全政策的優先考量」（Seselgyte, 2019: 3）。

臺灣大學學術期刊資料庫

歐主義影響也較深，直到歐盟在烏克蘭危機後提高對混合威脅的關注，[8] 才增加波海三國投入防務整合的意願。三國本身與防務相關的產業規模較小，藉由加入 PESCO 還可獲得歐盟資金以擴大產業規模（Seselgyte, 2019: 4）。話雖如此，即使加入 PESCO 也未改變它們對於美國及北約優先的立場，若歐美對於歐洲防務整合再現分歧，三國可能減少對防務整合的參與。

波蘭則是另一種代表。雖然在安全政策上也比較傾向美國與北約，[9] 但是波蘭軍事實力較波海三國強，參與防務合作的偏好強度也較高，並不排斥透過參加共同防務來提高影響力。例如波蘭曾在 2004 至 2014 年期間參與所有 CSDP 在非洲的軍事行動，也主持過三個戰鬥部隊（Terlikowski, 2018: 2），2012 年還曾參與起草 EGS。波蘭最初並未表態支持 PESCO 的原因是擔心美國減少對北約的支持，撤出北約佈署在東歐嚇阻俄羅斯的部隊，[10] 法國也因爲波蘭反對歐洲防務自主而未邀請其加入 EI2。波蘭在歐盟理事會討論 PESCO 時提出不能削弱北約，並要求不能排除某些會員國，這兩個主張得到德國、北歐和其他中東歐國家的支持，最後被寫入 2017 年 11 月提交給高級代表與理事會的意向書中。[11] 根據意向書的內容，參與 PESCO 的會員國承諾維持與北約的協調合作關係，並同意 PESCO 對所有會員國開放，會員國據其主觀意願而非軍事能力決定是否加入，這兩項原則被採納是波

---

8 例如爲了應對網絡攻擊，荷蘭與五個東歐國家：立陶宛、愛沙尼亞、克羅埃西亞、波蘭與羅馬尼亞成立網路快速反應小組（Cyber Rapid Response Teams, CRRTs），立陶宛國防部長卡羅布里斯（Raimundas Karoblis）認爲「歐盟國家通過非軍事手段，爲加強歐洲防務和支持北約威懾力量做出具體而明確的榜樣」（DefPost, 2020）。

9 波蘭是歐盟內部少數滿足北約 GDP 2% 防務開支門檻要求的國家。根據北約的資料，2019 滿足 GDP 2% 門檻的歐盟會員國只有八國：保加利亞、希臘、英國、愛沙尼亞、羅馬尼亞、立陶宛、拉脫維亞、波蘭（NATO, 2019）。

10 2016 年 7 月北約華沙峰會決議在波蘭、立陶宛、拉脫維亞、愛沙尼亞境內佈署多國部隊，以嚇阻俄羅斯的地緣政治威脅（NATO, 2016）。

11 2017 年 11 月 13 日歐盟 23 個會員國的外交部長簽署 PESCO 的聯合聲明，並提交到高級代表與歐盟外交理事會，外交理事會於 2017 年 12 月 11 日通過決議，正式啓動 PESCO（Council of the European Union, 2017）。23 國包括奧地利、比利時、保加利亞、捷克、克羅埃西亞、塞浦路斯、愛沙尼亞、芬蘭、法國、德國、希臘、匈牙利、義大利、拉脫維亞、立陶宛、盧斯堡、荷蘭、波蘭、羅馬尼、斯洛伐克、斯洛維尼亞、西班牙、瑞典。葡萄牙與愛爾蘭在同年 12 月也宣布加入。

臺灣人文與社會期刊資料庫

蘭最後同意加入 PESCO 的關鍵。

(五) 超國家機構的協調角色

由於共同防務事務仍由會員國主導，里斯本條約也未將決策權交付超國家機構，因此歐盟機構，主要是高級代表，在此次防務整合的角色是負責草擬 EUGS 相關提案。2013 年歐盟高峰會授權莫格里尼（Federica Mogherini）以歐盟外交理事會主席和執委會副主席的身分整合會員國立場，莫格里尼隨後委任其特別顧問，時任義大利國際事務研究所（IAI）副主任的托西（Nathalie Tocci）在 EEAS 組成核心小組，負責掌握和協調會員國立場以起草 EUGS（Tocci, 2016）。由於莫格里尼身兼執委會副主席，也將由執委會主管的發展合作、人道援助、能源、睦鄰和貿易等加入 EUGS 草案，作爲促進歐盟對外政策整合的一種方式（Barbé & Morillas, 2019: 763）。莫格里尼草擬的 EUGS 在 2016 年 6 月的歐盟高峰會獲得全數通過，她在同年 11 月提出的 IPSD 也獲得通過，會員國不但支持莫格里尼對 CARD、EDF、PESCO 等機制提出更明確的方案，也同意給予共同機制更高的參與權限。例如執委會、高級代表、EEAS、EDA 甚至歐洲議會或多或少對 PESCO 的進行享有建議與監督權。因此，除了德法積極支持，高級代表在徵詢會員國與歐盟機構意見的過程中也扮演推波助瀾的角色，有助於 EUGS 和其後相關提案能夠順利通過。

綜上所述，在推動 EUGS 的過程中德國的積極主動鼓舞其他國家的參與，其所強調的「廣度整合」與「包容性原則」獲得大多數會員國支持，成爲啟動 PESCO 的基礎，歐盟機構則負責整合意見，並提出一套能爲所有會員國接受的方案。其中，北歐國家除了丹麥以外，在 CSDP 任務型態或制度建構的立場上一向與德國相近；南歐的西班牙與義大利在英國脫歐後有機會扮演地中海軍事大國的角色，也樂觀其成；中東歐國家雖然向來較偏向北約，不過在確認包容性原則並且不會排除北約角色後也加入 PESCO。在歐盟層次的角力過程中，也能發現會員國普遍不信任由法國主導防務整合或是反對建立排他性的核心集團。雖然德國與法國互有妥協，但是相較於德國，法國更需要德國，所以法國讓步較多。

臺灣大學學術期刊資料庫

伍、結論

本文運用自由政府間主義的分析途徑探討德國在參與共同防務的政策考量與偏好轉變以及與其他會員國在歐盟層次的交涉過程，解釋影響會員國推動防務整合的主要因素。德國的例子說明相較於經濟利益，地緣政治的壓力更能解釋德國爲何改變其自二戰結束以來的保守立場。在歐盟層次的政府間談判部分，整體而言會員國認同歐盟的存在符合其利益，並不樂見歐盟瓦解，因此支持防務整合，也期望 EUGS 成爲歐洲統合的新動力，但是多數會員國立場與德國相似，也就是不願看到防務整合在法國主導下走向集團化。不少會員國堅持「包容性平衡」是啓動 PESCO 的基礎或是堅持不能排除北約，也反映多數會員國對防務整合的基本立場仍是以深化政府間合作以及不影響大西洋夥伴關係爲主軸。

穆氏的分析架構原本還包括第三階段：制度選擇，[12] 但是由於 EUGS 的提出至今不到四年，諸如 PESCO、EDF 和 CARD 也才啓動未久，還不足以完全評估德國或其他會員國後續主權共儲或委託意願的延續性，目前也未看出德國的轉變有反映聯邦意識形態的意圖，因此本文選擇在此處進行初步的觀察。就德國對於 EUGS 以及承擔歐洲安全領導責任的積極表態來看，本文認爲可視爲對其「承諾的可信度」的表達。首先，根據 EDA 所公布的參與情況清單，德國在歐盟第一批公布的 17 個 PESCO 項目中，主持 3 項 PESCO 計畫，並加入 8 項由其他國家主持的計畫；在第二批清單中主持 2 項並加入另外 7 項；在第三批清單中主持 1 項並加入另外 2 項（EDA, 2020）。其次，德國也加入 CARD，授權 EDA 審視其防務開支、軍備系統和安全能力缺口。爲了彰顯其政治決心的可信度，德國還承諾逐年提高國防預算（DW, 2018c；2019）用於擴大軍備採購和軍隊規模（Telegraph, 2016），以及提高對北約的軍費以達到與美國比例持平的目標

[12] 根據穆氏的主張，會員國願意進行制度委託或主權共儲的原因可能出於聯邦主義的理想，或是透過制度來實施更有效率的集中管理，以促進下階段談判，還有表達可信的承諾等（Moravcsik, 1998: 67-77），穆氏本人也承認在其分析架構中加入制度的角色是對新功能主義與制度主義的妥協（Moravcsik & Schimmelfennig, 2009: 72）。

臺灣人文與社會科學期刊資料庫

等（Reuters, 2019b）。另外，德國也主動加入北約在波海三國和波蘭的聯合軍事行動，承擔指揮小規模部隊的領導任務（BBC news, 2018b）。因此就目前爲止尚能反映德國對防務整合的積極參與以及承擔防務領導的意願，可視爲德國在制度選擇階段所表現的可信承諾。

EUGS 的防務整合型計畫仍在進行中。目前，包容性原則以及模組化原則已經成爲 PESCO 的正式原則。模組化原則是指每個 PESCO 項目都是新的編組，避免走向由少數軍事大國把持的核心集團化。加上與 EDF 和 CARD 的連結，也有助於促進政府間合作機制與歐盟超國家機構的在共同防務的制度整合，因此若防務整合得以持續發展，歐盟機構包括高級代表或執委會在內將會變得更爲重要。不過，德國是否能維持其承諾，最終達成爲歐盟建立自主防務能力的目標，在相當程度上仍然取決於德國與其他會員國對地緣政治情勢的判斷，其中特別是對於俄羅斯與美國角色的界定。根據前文分析，俄羅斯吞併克里米亞以及川普對多邊機制的抵觸是促使會員國反思其安全環境惡化的主要因素，儘管可能性不高，但若歐洲國家與俄羅斯就克里米亞問題達成和解，或是美國回歸對多邊主義的承諾，難免降低會員國投入防務整合的迫切感。

然而，即使會員國可能由於外部環境的變化而影響對防務整合的參與意願，本文認爲從 CFSP 與 CSDP 的制度化合作發展來看，儘管新的項目可能受到影響，但是已經啓動的合作項目不會就此結束。展望未來，防務整合若要順利進行，從多數會員國在包容性原則的立場以及對於跨大西洋夥伴關係的堅持來看，最大的障礙還是在於北約與歐盟在歐洲安全的角色分工，以及協調歐洲與美國對世界政治秩序的想像，然而要求擴大會員國參與的「包容性原則」並不利於解決分歧，這也許是德國承擔歐洲防務整合的領導責任時所需要克服的最大制度困境。最後，本文由於篇幅的限制，僅討論從德國國內偏好形成到歐盟層次政府間交涉的單向關係，未能處理國內偏好形成與政府間博弈的雙向互動和相互反饋過程，實是本文缺憾，期能留待未來的研究繼續探索。

臺灣大學學術期刊資料庫

參考書目

一、中文部分

卓忠宏，2005，〈專論：從歐盟「政府間會議」論歐洲憲法條約及其爭議〉，《國際關係學報》，20: 57-92。Chuo, Chung-hung. 2005. “Zhuan: Cong oumeng zhengfujian huiyi lun ouzhou xianfa tiaoyue” [The Debates in EU Intergovermental Conference over the European Constitution]. *The Journal of International Relations* 20: 57-92.

黃琛瑜，2014，〈英國與里斯本條約的批准：自由政府間主義的分析〉，《歐美研究》，44(2): 127-161。Huang, Chen-yu. 2014. “Yingguo yu lisiben tiaoyue de pizhun: Ziyou zhengfujian zhuyi de fenxi” [The UK and the Ratification of the Treaty of Lisbon-A Liberal Intergovernmentalist Analysis]. *A Journal of European and American Studies* 44(2): 127-161.

曾雅眞，2014，〈歐洲原子能共同體及其會員國權力的競合：以國際用過核燃料及放射性廢物管理建制爲例〉，《政治科學論叢》，62: 115-154。Tseng, Yea-jen. 2014. “Ouzhou yuanzineng gongtongti ji qi huiyuanguo quanli de jinghe: Yi guoji yongguo heranliao ji fangshexing feiwu guanli jianzhi weili” [Power Competition and Cooperation between the EURATOM and Its Member States: The Case of the International Spent Fuel and Radioactive Waste Management Regime]. *Taiwanese Journal of Political Science* 62: 115-154.

盧倩儀，1999，〈從歐盟移民政策決策過程談自由派政府間主義〉，《問題與研究》，38(3): 19-32。Lu, Chien-yi. 1999. “Cong oumeng yimin zhengce juece guocheng tan ziyoupai zhengfujian zhuyi” [The Decision-Making Process Behind Coordinated EU Migration Policies]. *Issues & Studies* 38(3): 19-32.

盧倩儀，2010，〈整合理論與歐盟條約修改之研究─以歐盟憲法條約與里斯本條約爲例〉，《政治科學論叢》，46: 111-158。Lu, Chien-yi. 2010. “Zhenghe lilun yu oumeng tiaoyue xiugai zhi ya jiu- Yi oumeng xianfa tiaoyue yu lisiben tiaoyue weili” [Integration Theory and Treaty Reform in the EU - The Cases of the Constitutional Treaty and the Treaty of Lisbon]. *Taiwanese Journal of Political Science* 46: 111-158.

蘇宏達，2010，〈從自由政府間主義解析里斯本條約的發展過程〉，《問題與研究》，49(2): 1-38。Su, Hung-dah. 2010. “Cong ziyou zhengfujian zhuyi jiexi

臺灣大學圖書館期刊資料庫

lisiben tiaoyue de fazhan guocheng" [Negotiating the Treaty of Lisbon: A Liberal Intergovernmentalist Analysis]. *Issues & Studies* 49(2): 1-38.

二、西文部分

Abelshauser, W. 1995. "The Re-Entry of West Germany into the International Economy and Early European Integration." In *Western Europe and Germany: The Beginning of European Integration 1945-1960*, ed. Clemens A. Wurm. Oxford: Berg Publishers Ltd, 1-271.

Aggestam, L. & A. Hyde-Price. 2019. "Learning to Lead? Germany and the Leadership Paradox in EU Foreign Policy." *German Politics* 29(1): 8-24.

Aron, R. 1957. "Historical Sketch of the Great Debate." In *France Defeats EDC*, eds. Daniel Lerner & Raymond Aron. New York: Frederick A. Praeger, 2-22.

Arteaga, F. 2018. "PeSCo: The Spanish Perspective(Ares Group Policy Paper 27)." in https://www.iris-france.org/wp-content/uploads/2018/09/ARES-27.pdf. Latest update 20 August 2020.

Bailes, A. J. K., G. Herolf, & B. Sundelius. 2006. *The Nordic Countries and the European Security and Defence Policy*. Solna: SIPRI.

Barbé, E. & P. Morillas. 2019. "The EU Global Strategy: the Dynamics of A More Politicized and Politically Integrated Foreign Policy." *Cambridge Review of International Affairs* 32(6): 753-770.

Barigazzi, J. 2019. "France Dominant in New Flurry off EU Military Projects." in https://www.politico.eu/article/france-european-army-pesco-macron-merkel/. Latest update 20 August 2020.

BBC news. 2017. "Military Spending by NATO Members." in https://www.economist.com/graphic-detail/2017/02/16/military-spending-by-nato-members. Latest update 20 August 2020.

BBC news. 2018a. "Trump NATO Spending Claims in Dispute." in https://www.bbc.com/news/world-europe-44808077. Latest update 20 August 2020.

BBC news. 2018b. "Why Germany is Beefing Up Its Military." in https://www.bbc.com/news/world-europe-45863448. Latest update 20 August 2020.

Bergmann, J. 2018. "Neofunctionalism and EU External Policy Integration: the Case of Capabicity Building in Support of Security and Development (CBSD)." *Journal of European Public Policy* 26(9): 1253-1272.

Bjoerkdahl, A. 2008. "Norm Advocacy: A Small State Strategy to Influence the EU." *Journal of European Public Policy* 15(1): 135-154.

臺灣大學學術期刊資料庫

Blockmans, S. & D. M. Crosson. 2019. “Differentiated Integration within PESCO: Clusters and Convergence in EU Defence.” in: https://www.ceps.eu/download/publication/?id=25862&pdf=RR2019_04_Differentiated-integration-within-PESCO.pdf. Latest update 20 August 2020.

Blockmans, S. & R. A. Wessel. 2009. “The European Union and Crisis Management: Will the Lisbon Treaty Make the EU More Effective (Cleer Working Papers)?” in http://www.asser.nl/upload/documents/9212009_14424clee09-1full.pdf. Latest update 20 August 2020.

Brandt, W. 1969. “Speech by Brandt on ‘Two States, One Nation’ at the Bundestag on 28 October 1969.” in http://germanhistorydocs.ghi-dc.org/sub_document.cfm?document_id=168. Latest update 20 August 2020.

Bulmer, S., C. Jeffery, & W. E. Paterson. 2000. *Germany’s European Diplomacy: Reshaping the Regional Milieu*. Manchester: Manchester University Press.

Bundespraesident. 2013. “Speech by Federal President Joachim Gauck to mark the Day of German Unity.” in https://www.bundespraesident.de/SharedDocs/Downloads/DE/Reden/2013/10/131003-Tag-Deutsche-Einheit-englische-Uebersetzung.pdf?__blob=publicationFile. Latest update 20 August 2020.

Bundesverfassungsgericht. 1994. “BVerfGE 90, 145 – Cannabi.” in https://germanlawarchive.iuscomp.org/?p=85. Latest update 20 August 2020.

Central Intelligence Agency (CIA). 1953. “National Intelligence Estimate: The Outlook in West Germany.” in https://www.cia.gov/library/readingroom/docs/CIA-RDP79R01012A002700030001-0.pdf. Latest update 20 August 2020.

Clarke, J. L. 1988. “New Directions for Franco-German Military Cooperation.” *Parameters* 18(3): 76-86.

CNN. 2018. “NATO Summit: Trump Accussess Germany of being a ‘Captive’ of Russia.” in https://edition.cnn.com/2018/07/11/politics/trump-germany-russia-captive-nato/index.html. Latest update 20 August 2020.

Council of the European Union. 2003. “European Security Strategy—A Secure Europe in a Better World.” in https://www.consilium.europa.eu/media/30823/qc7809568enc.pdf. Latest update 20 August 2020.

Council of the European Union. 2016. “Implementation Plan on Security and Defence (14392/16).” in https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/eugs_implementation_plan_st14392.en16_0.pdf. Latest update 20 August 2020.

Council of the European Union. 2017. “Notification on Permanent Structured Cooperation (PESCO) to the Council and to the High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy.” in https://www.consilium.europa.eu/

臺灣大學政治學系圖書資料庫

media/31511/171113-pesco-notification.pdf. Latest update 20 August 2020.

Crawford, B. & K. B. Olson. 2017. “The Puzzle of Persistence and Power: Explaining Germany’s Normative Foreign Policy.” *German Politics* 26(4): 591-608.

Crawford, B. 2010. “The Normative Power of a Normal State: Power and Revolutionary Vision in Germany’s Post-Wall Foreign Policy.” *German Politics & Society* 28(2): 165-184.

Creswell, M. & M. Trachtenberg. 2003. “France and ther German Question, 1945-1955.” *Journal of Cold War Studies* 5(3): 5-28.

Dedman, M. 1996. *The Origins and Development of the European Union 1945-1995: A History of European Integration*. London: Routledge.

DefenceNews. 2020. “The Munich Security Conference: Macron Seeks Leading Role in Post-Brexit EU Nuclear Strategy.” in https://www.defensenews.com/smr/nuclear-arsenal/2020/02/07/macron-seeks-leading-role-in-post-brexit-eu-nuclear-strategy/. Latest update 20 August 2020.

DefPost. 2020. “Six EU Countries Unite Against Cyber Threats.” in https://defpost.com/six-eu-countries-unite-against-cyber-threats/. Latest update 20 August 2020.

Denison, A. 2001. “German Foreign Policy and Transatlantic Relations Since Unification.” *German Politics* 10(1): 155-176.

Deutsche Welle (DW). 2011. “Germany’s Libya Policy Reveals A Nation in Transtition.” in https://www.dw.com/en/germanys-libya-policy-reveals-a-nation-in-transition/a-15367751. Latest update 20 August 2020.

Deutsche Welle (DW). 2014. “Gauck Opens Munich Security Conference with Call for More German Engagement.” in https://www.dw.com/en/gauck-opens-munich-security-conference-with-call-for-more-german-engagement/a-17399048. Latest update 20 August 2020.

Deutsche Welle (DW). 2016. “Germany Presents new ‘Military Roadmap.” in https://www.dw.com/en/germany-presents-new-military-roadmap/a-19397153. Latest update 20 August 2020.

Deutsche Welle (DW). 2018a. “AfD Files Complaint against German Government’s Refugee Policy.” in https://www.dw.com/en/afd-files-complaint-against-german-governments-refugee-policy/a-43846703. Latest update 20 August 2020.

Deutsche Welle (DW). 2018b. “Germany Cautious as France Leads European Defence Initiative.” in https://www.dw.com/en/germany-cautious-as-france-leads-european-defense-initiative/a-46201409. Latest update 20 August 2020.

臺灣大學政治學系期刊資料庫

Deutsche Welle (DW). 2018c. “German Budget to Spend More on Military in 2019.” in https://www.dw.com/en/german-budget-to-spend-more-on-military-in-2019/a-46221125. Latest update 20 August 2020.

Deutsche Welle (DW). 2019. “Germany’s Budget Hole Casts Doubt Over Defense Spending Goals.” in https://www.dw.com/en/germanys-budget-hole-casts-doubt-over-defense-spending-goals/a-47359863. Latest update 20 August 2020.

Devine, K. 2009. “Irish Political Parties’ Attitudes towards Neutrality and the Evolution of the EU’s Foreign, Security and Defence Policies.” *Irish Political Studies* 24(4): 467-490.

Dryburgh, L. 2010. “Blair’s First Government (1997-2001) and European Security and Defence Policy: Seismic Shift or Adaptation?” *British Journal of Politics & International Relations* 12(2): 257-273.

Dudek, C. M. & C. Pestano. 2019. “Canaries in A Coal Mine: The Cayuco Migrant Crisis and the Europeanization of Migration Policy.” *Revista Española de Ciencia Política* 49: 85-106.

Dyson, T. 2014. “German Defence Policy under the Second Merkel Chancellorship.” *German Politics* 23(4): 460-476.

Erb, S. 2003. *German Foreign Policy: Navigating a New Era*. London: Lynne Rienner Publishers.

Euractiv. 2016. “France, Germany to Table Defence Plan at Bratislava Ministerial Meeting.” in https://www.euractiv.com/section/global-europe/news/france-germany-to-table-defence-plan-at-bratislava-ministerial-meeting/. Latest update 20 August 2020.

European Commission. 2016. “European Defence Action Plan: Towards a European Defence Fund.” in https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_16_4088. Latest update 20 August 2020.

European Council. 2013. “European Council meeting 19-20 December 2013 Conclusions (EUCO 217/13).” in https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-217-2013-INIT/en/pdf. Latest update 20 August 2020.

European Council. 2016. “European Council meeting 28 June 2016 Conclusions (EUCO 26/16).” in https://www.consilium.europa.eu/media/21645/28-euco-conclusions.pdf. Latest update 20 August 2020.

European Defence Agency (EDA). 2018. “Coordinated Annual Report on Defence: Fact Sheet.” in https://eda.europa.eu/docs/default-source/eda-factsheets/factsheet-card-(updated-26-11-2018). Latest update 20 August 2020.

European Defence Agency (EDA). 2020. “Current List of PESCO Projects.” in

臺灣大學圖書館期刊資料庫

https://www.eda.europa.eu/what-we-do/our-current-priorities/permanent-structured-cooperation-(PESCO)/current-list-of-pesco-projects. Latest update 20 August 2020.

European Parliament. 1996. “German White Paper on the 1996 Intergovernmental Conference.” in http://www.europarl.europa.eu/igc1996/pos-de_en.htm. Latest update 20 August 2020.

Eurostat. 2020. “Share of Member States in EU GDP.” in https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/-/DDN-20170410-1. Latest update 20 August 2020.

Fauvet, J. 1957. “Birth and Death of the Treaty.” In *France Defeats EDC*, eds. Daniel Lerner & Raymond Aron. New York: Frederick A. Praeger, 128-164.

Financial Times. 2019. “Merkel Rejects Macron Warning Over NATO ‘Brain Death’.” in https://www.ft.com/content/2ee4c21a-015f-11ea-be59-e49b2a136b8d. Latest update 20 August 2020.

Fischer, J. 1999. “Speech by Fischer on May 13 on the Kosovo War and the Greens.” in http://germanhistorydocs.ghi-dc.org/sub_document.cfm?document_id=3723. Latest update 20 August 2020.

Fix, L. 2017. “Leadership in the Ukraine Conflict: A German Moment.” In *Europe’s New Political Engine: Germany’s Role in the EU’s Foreign and Security Policy*, ed. Niklas Helwig. Helsinki: The Finnish Institute of International Affairs, 111-132.

Fursdon, E. 1980. *The European Defence Community: A History*. London: Macmillan.

German Bundestag. 2017. “Information from the Parliamentary Commissioner for the Armed Forces Annual Report 2016 (58th Report).” in https://www.bundestag.de/resource/blob/501800/c9afdf96dfc06a60f49c60c0ed7111d7/annual_report_2016_58th_report-data.pdf. Latest update 20 August 2020.

Gomis, B. 2015. “France Steers Away from the CSDP.” In *The Common Security and Defence Policy: National Perspective (Egmont Paper 79)*, ed. Daniel Fiott. Gent: Academic Press, 27-28.

Granger, M. 2005. “The Future of Europe: Judicial Interference and Preference.” *Comparative European Politics* 3(2): 155-179.

Gross, E. 2007. “Germany and European Security and Defence Cooperation: The Europeanization of National Crisis Management Policies?” *Security Dialogue* 38(4): 501-520.

Haas, E. B. & P. C. Schmitter. 1964. “Economics and Differential Patterns of

臺灣大學學術期刊資料庫

Political Integration: Projections About Unity in Latin-America." *International Organization* 18(4): 705-737.

Haas, E. B. 1965. *Beyond the Nation State: Functionalism and Internationalism*. London: Stanford University Press.

Hagland, P. 1995. "Maastricht, Security and Integration Theory." *European Security* 4(4): 546-570.

Hansen, R. 1969. "European Integration: Reflection on A Decade of Theoretical Efforts." *World Politics* 21(2): 242-271.

Harnisch, S. & H. W. Maull, eds. 2001. *Germany as a Civilian Power?: The Foreign Policy of the Berlin Republic*. Manchester: Manchester University Press.

Haroche, P. 2020. "Supranationalism Strikes Back: A Neofunctionalist Account of the European Defence Fund." *Journal of European Public Policy* 27(6): 853-872.

Helwig, N. 2017. "Introduction: Germany-rising to the Challenge, While Maintain the Balance." In *Europe's New Political Engine: Germany's Role in the EU's Foreign and Security Policy,* ed. Niklas. Helwig. Helsinki: The Finnish Institute of International Affairs, 15-27.

Hill, C. 1992. "EPC's Performance in Crises." In *Toward Political Union: Planning a Common Foreign and Security Policy in the European Community*, ed. Reinhatd Rummel. UK: Westview Press,135-146.

Hill, C. 1993. "The Capabilities-Expectations Gap or Conceptualising Europe's International Role." *Journal of Common Market Studies* 31(3): 305-328.

Hix, S. 2018. "When Optimism Fails: Liberal Intergovernmentalism and Citizen Representation." *Journal of Common Market Studies* 56(7): 1595-1613.

Hoffmann, S. 1966. "Obstinate or Obsolete? The Fate of the Nation-State and the Case of Western Europe." *Daedalus* 95(3): 862-915.

Hyde-Price, A. 2000. *Germany & European Order: Enlarging NATO and the EU*. Manchester: Manchester University Press.

Hyde-Price, A. 2001. "Germany and the Kosovo War: Still a Civilian Power?" *German Politics* 10(1): 19-34.

Hyde-Price, A. 2015. "The Sleeping-Walking Giant Awakes: Resetting German Foreign and Security Policy." *European Security* 24(4): 600-616.

IAI. 2013. "Towards a European Global Strategy: Securing European Influence in a Changing World." in https://www.iai.it/sites/default/files/egs_report.pdf. Latest update 20 August 2020.

臺灣人學學術期刊資料庫

Iso-Markku, T. & G. Muller-Brandeck-Bocquet. 2019. “Towards German Leadership? Germany’s Evolving Role and the EU’s Common Security and Defence Policy.” *German Politics* 29(1): 59-78.

Iso-Markku, T. 2017. “Germany and the EU’s Security and Defence Policy: New Role, Old Challenges.” In *Europe’s New Political Engine: Germany’s Role in the EU’s Foreign and Security Policy*, ed. Niklas Helwig. Helsinki: The Finnish Institute of International Affairs, 51-68.

Jakobsen, P. V. 2009. “Small States, Big Influence: The Overlooked Nordic Influence on the Civilian ESDP.” *Journal of Common Market Studies* 47(1): 81-102.

Janes, J. 2008. “Challenges and Choices in German-American Relations.” *German Politics* 17(1): 1-9.

Kaczorowska-Ireland, A. 2016. *European Union Law*. Oxon: Routledge.

Kaddous, C. 2008. “Role and Position of the High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy under the Lisbon Treaty.” In *The Lisbon Treaty: EU Constitutionalism without a Constitutional Treaty*, eds. Stefan Griller & Jacques Ziller. Vienna: Springer, 205-221.

Karlas, J. 2005. “The ESDP-building Process and Conflict Prevention: Intergovernmental Policy-making and Institutional Expertise.” *Journal of International Relations and Development* 8(2): 164-191.

Kleine, M. & M. Pollack. 2018. “Liberal Intergovernmentalism and Its Critics.” *Journal of Common Market Studies* 56(7): 1493-1509.

Koenig, N. 2018. “The European Intervention Initiative: A Look Behind the Scenes.” in https://www.delorscentre.eu/en/publications/detail/publication/the-european-intervention-initiative-a-look-behind-the-scenes/. Latest update 20 August 2020.

Larsen, H. 2009. “Danish Foreign Policy and the Balance between the EU and the US The Choice between Brussels and Washington after 2001.” *Cooperation and Conflict* 44(2): 209-230.

Longhurst, K. & A. Miskimmon. 2007. “Same Challenges, Diverging Responses: Germany, the UK and European Security.” *German Politics* 16(1): 79-94.

Major, C. & C. Molling. 2019. “PeSCo: The German Perspective (Ares Group Policy Paper 36).” in: https://www.iris-france.org/wp-content/uploads/2019/02/Ares-36.pdf. Latest update 20 August 2020.

Marrone, A. 2018. “PeSCo: The Italian Perspective(Ares Group Policy Paper 30).” in https://www.iris-france.org/wp-content/uploads/2018/09/Ares-30.pdf. Latest

臺灣人學學術期刊資料庫

update 20 August 2020.

Maull, H. W. 1990. “Germany and Japan: The New Civilian Powers”. *Foreign Affairs* 69(5): 91-106.

Mayer, S. 2008. “Path Dependence and Commission Activism in the Evolution of the European Union’s External Energy Policy.” *Journal of International Relations and Development* 11(3): 251-278.

McNamara, K. R. 2018. “Authority Under Construction: The European Union in Comparative Political Perspective.” *Journal of Common Market Studies* 56(7): 1510-1525.

Merand, F. 2010. “Dying for the Union? Military Officers and the Creation of a European Defence Force.” *European Societies* 5(3): 253-282.

Meunier, S. & M. A. Vachudova. 2018. “Liberal Intergovernmentalism, Illiberalism and the Potential Superpower of the European Union.” *Journal of Common Market Studies* 56(7): 1631-1647.

Middleton, K. W. B. 1969. “Sovereignty in Theory and Practice.” In *Defense of Sovereignty*, ed. W. J. Stankiewicz. Oxford: Oxford University Press, 132-159.

Ministry of Armies (France). 2018. “Key Figures on Defence.” in https://www.defense.gouv.fr/layout/set/popup/content/download/542046/9287765/version/1/file/Defense+Key+Figures+2018.pdf. Latest update 20 August 2020.

Ministry of Defence in the Federal Government of Germany. 2016. “White Paper on German Security Policy and the Future of the Bundeswehr.” in https://www.bundeswehr.de/resource/resource/MzEzNTM4MmUzMzMyMmUzMTM1MzMyZTM2MzIzMDMwMzAzMDMwMzAzMDY5NzE3MzM1Njc2NDYyMzMyMDIwMjAyMDIw/2016%20White%20Paper.pdf. Latest update 20 August 2020.

Miskimmon, A. 2001. “Recasting the Security Bargains: Germany, European Security Policy and the Transatlantic Relationship.” *German Politics* 10(1): 83-106.

Miskimmon, A. 2012 “German Foreign Policy and the Libya Crisis.” *German Politics* 21(4): 392-410.

Mitrany, D. 1943. “A Working Peace System.” In *The European Union: Readings on the Theory and Practice of European Integration* (Reprinted), eds. Brent. F. Nelsen & Alexander Stubb. London: Macmillan, 77-97.

Moeller, R. 1996. “The German Social Democrats.” In *Political Parties and the European Union*, ed. John. Gaffney. London: Routledge, 33-52.

Moravcsik, A. & F. Schimmelfennig. 2009. “Liberal Intergovernmentalism.” In

臺灣人學學術期刊資料庫

European Integration Theory, eds. Antje Wiener & Thomas Diez. Oxford: Oxford University Press: 67-87.

Moravcsik, A. 1991. "Negotiating the Single European Act: National Interests and Conventiona1 Statecraft in the European Community." *International Organization* 45(1): 19-56.

Moravcsik, A. 1993. "Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach." *Journal of Common Market Studies* 31(4): 473-524.

Moravcsik, A. 1998. *The Choice for Europe: Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*. London: Routledge.

Moravcsik, A. 2018. "Preferences, Power and Institutions in 21st-century Europe." *Journal of Common Market Studies* 56(7): 1648-1674.

NATO. 2016. "Warsaw Summit Communique: Issued by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Warsaw 8-9 July 2016." in https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_133169.htm. Latest update 20 August 2020.

NATO. 2019. "Defence Expenditure of NATO Countries (2013-2019)." in https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/pdf_2019_11/20191129_pr-2019-123-en.pdf. Latest update 20 August 2020.

Naurin, D. 2018. "Liberal Intergovernmentalism in the Councils of the EU: A Baseline Theory?" *Journal of Common Market Studies* 56(7): 1526-1543.

New York Times. 1991. "War in the Gulf: Europe; Gulf Fighting Shatters Europeans' Fragile Unity." in https://www.nytimes.com/1991/01/25/world/war-in-the-gulf-europe-gulf-fighting-shatters-europeans-fragile-unity.html. Latest update 20 August 2020.

Nicolaidis, K. 2018. "Braving the Waves? Europe's Constitutional Settlement at Twenty." *Journal of Common Market Studies* 56(7): 1614-1630.

Niemann, A. 2011. "The PHARE Programme and the Concept of Spillover: Neofunctionalism in the Making." *European Public Policy* 5(3): 428-446.

Onslow, C. G. D. 1951. "West German Rearmament." *West Politics* 3(4): 450-485.

Overhaus, M. 2004. "In Search of a Post-Hegemonic Order: Germany, NATO and the European Security and Defence Policy." *German Politics 13*(4): 551-568.

Peterson, J. 1998. "Introduction: the European Union as a Global Actor." In *A Common Foreign Policy for Europe? Competing Visions of the CFSP*, eds. John Paterson & Helene Sjursen. London: Routledge, 3-17.

臺灣大學政治學系圖書館

Peterson, W. E. 2011. “The Reluctant Hegemon? Germany Moves Centre Stage in the European Union.” *Journal of Common Market Studies* 49(1): 57-75.

Phelan, W. 2018. “European Legal Integration: Towards A More Liberal Intergovernmentalist Approach.” *Journal of Common Market Studies* 56(7): 1562-1577.

Pirner, K. 2018. “Spain Seeks to Take on A Greater Role in EU Security & Defence Policy.” in https://southeusummit.com/europe/spain/spain-seeks-take-greater-role-eu-security-defence-policy/. Latest update 20 August 2020.

Reuters. 2016. “Two Million: Germany Records Largest Influx of Immigrants in 2015.” in https://www.dw.com/en/two-million-germany-records-largest-influx-of-immigrants-in-2015/a-19131436. Latest update 20 August 2020.

Reuters. 2018. “Factbox: Main Points of German Coalition Agreement.” in: https://www.reuters.com/article/us-germany-politics-pact/factbox-main-points-of-german-coalition-agreement-idUSKBN1GG0GY. Latest update 20 August 2020.

Reuters. 2019a. “Germany Must Up Defence Spending, Relying on U.S. Offensive” – U.S. Envoy.” in https://www.reuters.com/article/us-germany-usa-nato/spend-more-on-defense-or-we-move-troops-to-poland-u-s-envoy-tells-germany-id USKCN1UZ21H. Latest update 20 August 2020.

Reuters. 2019b. “Pressed by Trump Over Defense, Germany Says Can Pay More for NATO Running Costs.” in https://www.reuters.com/article/us-germany-nato-usa/pressed-by-trump-over-defense-germany-says-can-pay-more-for-nato-running-costs-idUSKBN1WQ1YR. Latest update 20 August 2020.

Risse, T. 2006. “Neofunctionalism, European Identity and the Puzzles of European Integration.” *Journal of European Public Policy* 12(2): 291-309.

Rosamond, B. 2000. *Theories of European Integration*. New York: Palgrave Macmillan.

Rosamond, B. 2010. “New Theories of European Integration.” In *European Union Politics*, eds. Michelle Cini & Nieves Pérez-Solórzano Borragán. Oxford: Oxford University Press,104-122.

Schimidt-Felzmann, A. 2019. “PeSCo: The Swedish Perspective (Ares Group Policy Paper 38).” in https://www.iris-france.org/wp-content/uploads/2019/03/Ares-38.pdf. Latest update 20 August 2020.

Schimmelfennig, F. 2018. “Liberal Intergovernmentalism and the Crises of the European Union.” *Journal of Common Market Studies* 56(7): 1578-1594.

Schmidt, G. 1995. “Tying’ (West) Germany into the West - But to What? NATO? WEU? The European Community.” In *Western Europe and Germany: The*

臺灣大學學術期刊資料庫

Beginning of European Integration 1945-1960, ed. Clements. Wurm. Oxford: Berg Publishers, 137-174.

Schmidt, V. 2018. "Rethinking EU Governance: From 'Old' to 'New' Approaches to Who Steers Integration." *Journal of Common Market Studies* 56(7): 1544-1561.

Schweigler, G. 1975. "A New Political Giant? West German Foreign Policy in the 1970's." *The World Today* 31(4): 134-141.

Seselgyte, M. 2019. "Armament and Transatlantic Relationships: The Baltic States Perspective(Ares Group Policy Paper 47)." in https://www.iris-france.org/wp-content/uploads/2019/11/Ares-47.pdf. Latest update 20 August 2020.

Soutou, G.-H. 1994. "France." In *The Origins of the Cold War in Europe*, ed. David Reynolds. London: Yale University Press, 96-120.

Statista. 2019. "Number of German Soldiers Participating in International Operations, As of October 21, 2019." in https://www.statista.com/statistics/265883/number-of-soldiers-of-the-bundeswehr-abroad/. Latest update 20 August 2020.

Steinmeier, F. 2015. "The DNA of German Foreign Policy." in https://www.project-syndicate.org/commentary/german-foreign-policy-european-union-by-frank-walter-steinmeier-2015-02?barrier=accesspaylog. Latest update 20 August 2020.

Taylor, P. 1990. "Functionalism: The Approach of David Mitrany." In *Frameworks for International Cooperation*, eds. A. J. R. Groom & Paul Taylor. London: Palgrave Macmillan, 125-138.

Telegraph. 2016. "Germany Expands Its Army for First Time Since Cold War Response to Threat of Isil." in https://www.telegraph.co.uk/news/2016/05/10/germany-expands-its-army-for-first-time-since-cold-war-in-respon/. Latest update 20 August 2020.

Terlikowski, M. 2018. "PeSCo: The Polish Perspective (Ares Group Policy Paper 32)." in https://www.iris-france.org/wp-content/uploads/2018/10/Ares-32.pdf. Latest update 20 August 2020.

Tocci, N. 2016. "Interview with Nathalie Tocci on the Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy." *The International Spectator* 51(3): 1-8.

United Nations Security Council. 2011. "United Nations Security Council Resolution 1973, S/RES/1973." in http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N11/268/39/PDF/N1126839.pdf?OpenElement. Latest update 20 August 2020.

Vanhoonacker, S., H. Dijkstra, & H. Maurer. 2010. "Understanding the Role of Bureaucracy in the European Security and Defence Policy: The State of the Art(European Integration Online Papers-Eiop, 14, 33)." in http://eiop.or.at/

臺灣大學政治學系

eiop/index.php/eiop/article/view/2010_004a. Latest update 20 August 2020.

Visoka, G. & J. Doyle. 2016. “Neo-Functional Peace: The European Union Way of Resolving Conflicts.” *Journal of Common Market Studies* 54(4): 862-877.

Webber, D. 2001. “Introduction: German European and Foreign Policy Before and After Unification.” *German Politics* 10(1): 1-18.

Wincott, D. 1996. “Federalism and the European: The Scope and Limits of the Treaty of Maastricht.” *International Political Science Review* 17(4): 403-415.

Wojinicz, L. 2013. “Common Security and Defence Policy of the European Union in the Theories of the European Integration.” *Reality of Politics: Estimates, Comments* 4: 316-335.

World Bank. 2018. “Military Expenditure (% of GDP) – Germany.” in https://data.worldbank.org/indicator/MS.MIL.XPND.GD.ZS?locations=DE. Latest update 20 August 2020.

Ydersbond, I. M. 2014. “Multilevel ‘Venue Shopping’: The case of EU’s Renewables Directive.” *Interest Groups & Advocacy* 3(1): 30-58.

臺灣大學學術期刊資料庫

Germany and the Defence Integration of the EU: A Liberal Intergovernmentalist Analysis*

*Florence Chen***

Abstract

Compared to other policy areas, the integration of common defence in the EU is happening at a rather slow pace. Although member states have been encouraged to engage in the institutionalised cooperation of common defence via the CFSP and the CSDP, the EU was hardly able to get rid of the image of being 'an economic giant, a political dwarf, and a military worm'. The launch of the European Union Global Strategy by the European Council in 2016 is therefore considered to be an ambitious manifesto for promoting further defence integration. On the other hand, Germany, as one of the wealthiest countries in the EU, for a long time kept a distance from engaging in out-of-area military operations but published a new white paper on security policy in 2016 promising to take more responsibility in leading common defence. This ambitious movement is appreciated as 'a paradigm shift'. To explain this development, this article applies the analytical framework of liberal intergovernmentalism to explore how the factors of national interests and power affected the formation of German preferences and the engagement of the intergovernmental bargain at the EU level. The author argues that the paradigm shift of Germany on the security policy is to respond to the increasingly serious geopolitical challenges since the 2010s, and it is favourable for further defence integration. But the concern of some member states about the PESCO and EI2 reminds us that the divergence between inclusive equilibrium and great convergence is still unresolved, and insisting on the principle of inclusive equilibrium, nevertheless, is not conducive to overcoming divergences.

Keywords: European Union, Germany, Defence Integration, EU Global Strategy (EUGS), Liberal Intergovernmentalism

---

* DOI:10.6166/TJPS.202009_(85).0002

** Assistant Professor, Department of Political Science, Tunghai University. E-mail: wfchen1021@thu.edu.tw.

臺灣大學學術期刊資料庫