

從北約 70 週年峰會聲明看中國大陸在歐洲的影響力擴張

China's Influence Expanding in Europe:
Observation Based on the Statement of NATO's 70th Anniversary Summit

鄭家慶 (Marc Cheng)

臺灣歐洲聯盟中心執行長

壹、前言

面對近年全球國際格局的變化，為因應其他主要國家「再平衡」戰略，中國大陸（以下簡稱大陸）思考著如何回應對其限制或削弱的競爭威脅，同時維持本身持續發展的新策略。對大陸來說，如何分散傳統上對美國及西歐國家市場的依賴，是擺脫外部勢力對於大陸發展箝制的重要關鍵。因此如何突破外部環境對大陸外交與經貿的限制，便成為大陸發展「一帶一路」戰略的主要動力。

過往外界對大陸「一帶一路」戰略多聚焦於經貿議題，但隨著大陸對外戰略逐步取得明確的成果，外界日益關注其戰略背後的動機。但 2018 年 3 月 11 日大陸通過《憲法》修正案，刪除國家主席「連續任職不得超過兩屆」的限制，使外界不再對大陸融入西方國際體系價值抱持任何期待，歐盟也因此定調，大陸為「系統性對手」(Systemic Rival)，而非單純的貿易夥伴關係。

「北大西洋公約組織」(North Atlantic Treaty Organization, NATO) 去 (2019) 年 12 月 4 日於英國倫敦赫特福德郡 (Hertfordshire) 舉行北約 70 週年慶暨峰會，1949 年成立的「北大西洋公約組織」從成立之初主

在抗衡以前蘇聯共產黨為首的東歐國家「華沙公約組織」(Warsaw Treaty Organization)，但隨著共產陣營垮臺，抗衡對象不再，北約開始推動轉型。無論是涉入南斯拉夫內戰，到積極參與阿富汗等地的反恐戰爭，並協助抵禦「伊斯蘭國」，北約逐漸將任務轉向打擊恐怖主義、資訊安全以及防範俄羅斯等潛在的威脅來源。

大陸崛起首次於北約峰會上被正式討論，引起外界極大的關注。北約秘書長史托騰柏格(Jens Stoltenberg)在會前研討會便重申，雖然北約認知到大陸崛起對北約盟國帶來安全意涵，但北約並非在製造新的對手，而是試圖分析、理解大陸的影響，並且以持平方式(Balanced Way)因應大陸所帶來的挑戰。但無論結論為何，大陸被正式列入北約峰會議程也凸顯出大陸對北約關切議題的影響力日益增加。

即便本次峰會所發布的《倫敦宣言》，僅在第 6 點提到北約應以聯盟方式共同處理大陸日益增加的影響，以及國際政策所帶來的機會與挑戰，而當中並未明言大陸是北約的威脅。但所謂大陸的機會與挑戰卻是放在未來科技對價值與規範挑戰的脈絡中描述，特別是在 5G 通訊、太空、網絡攻擊及人類安全等議題。而這些議題正是大陸被外界視為主要安全威脅的場域。

北約峰會會後記者會中，秘書長史托騰柏格僅再次重申，北約應以聯盟方式共同處理大陸崛起，但明確指出北約應尋求鼓勵大陸加入軍備控制協議。事實上，史托騰柏格在去年 11 月演講時便明確指出大陸崛起的影響。他明確表示影響當前全球權力平衡變化的主要動力便是大陸，因為大陸很快將成為第一大經濟體，且其國防預算為全球第 2 大：例如大陸近五年來強化海軍、擴增 80 艘戰艦與潛艦，規模相當於英國皇家海軍的總兵力；擁有百餘枚「中程飛彈條約」(INF treaty)所禁止的飛彈；近期也展示能攻擊美歐大陸的先進長程洲際彈道飛彈。更遑論大陸也透過「一帶一路」擴張到中亞與歐美，甚至北極圈與非洲，並且以重金投資歐洲基礎建設和網路等具體作為。

貳、大陸崛起對北約的意涵

傳統上北約關注範圍大多限於北美以及歐洲，且眾所皆知北約主要的假想敵仍是俄羅斯，如 2014 年俄羅斯所引起的克里米亞事件，還有近年在波羅的海沿岸的加里寧格勒（Kaliningrad）不斷增加空軍實力，讓波羅的海周邊國家感受到安全威脅。

隨著大陸軍事發展日益增強且不容忽視，及大陸大量投資歐洲基礎建設與網路、擴大非洲和北極圈的業務與影響力，北約正式把大陸納入討論議程也非意料之外。此舉顯示北約正在密切關注一個崛起的大陸，在軍事上對北約的意涵為何。以本次峰會結論來看，北約十分謹慎，並未將大陸定調為「對手」（Adversary），但是助力或阻力則將視大陸在北約關切的議題上能否提供更多合作的契機。

當然本次峰會將大陸崛起納入議程，背後的美國因素也十分明顯。川普政府希望透過北約將大陸視為威脅，強化歐洲國家對大陸崛起的警惕，也爭取歐洲認同美國將大陸視為戰略挑戰的觀點。但法國總統馬克宏（Emmanuel Macron）卻在峰會前於《經濟學人》（The Economist）週刊 2019 年 11 月刊出的專訪中先行表達不同意見，他認為定義俄羅斯或大陸是否是敵人並非北約職責，攻擊各國的恐怖主義才是共同的敵人。

姑且不論美「中」近期的貿易糾紛，早在川普政府 2017 年 12 月首份《美國國家安全戰略》中，美國便將大陸列為競爭對手，之後 2018 年 1 月發布的《美國國防戰略報告》，2 月發布的《核態勢評估報告》，8 月發布的《2019 財年國防授權法案》等，大陸皆列為美國的「戰略競爭對手」，所以北約無可避免也要反映美國此一政策轉變。

而歐盟則遲至去年 3 月 12 日提出《歐中戰略前景》（EU-China Strategic Outlook）時，才首度正式稱大陸為「經濟競爭者」（Economic Competitor）及「系統性對手」（Systemic Rival），主要是針對大陸經濟實力和政治影響力日益增強，歐盟應對大陸關係「再平衡」。簡言之，歐盟承認大陸依然是合作夥伴，但在科技領域則是經濟競爭者，在治理模式領域則是「系統性對手」。對照美國 2017 年便將大陸定性為「戰略競爭對

手」，歐盟的立場似乎也開始逐步向美國靠攏。

本次北約峰會聲明首次提到大陸崛起的挑戰，從會後的聯合宣言看來，歐洲國家似乎成功地說服美國使用相對中性的措辭，如「機遇與挑戰」。換言之，儘管美國施壓，但包括德、法等主要歐洲國家，都不願把大國看作是北約在軍事上的「對手」或「威脅」。畢竟大陸與歐洲地理距離甚遠，沒有傳統安全上的直接威脅，但在非傳統安全上的「機遇與挑戰」卻也是明顯易見。

未來北約對大陸的態度將取決於會員國政府。除非歐洲完全放棄北約，否則北約對「中」態度也將影響歐盟及歐洲各國對「中」政策。簡言之，北約未來對大陸的態度將取決於美歐各自政策的演變，以及相互間角力的結果。川普政府已於 2019 年 12 月 20 日宣布，美國已正式邀請大陸開啓軍備控制會談。看來不論北約能否達成共識已非關鍵，美國已經先行啟動北約峰會對大陸所設定的議程。

參、大陸在歐洲的影響力擴張

北約未明言大陸是威脅與北約組織屬性有絕對的關聯性，過去長時間北約被視為地區性防衛協作組織，雖然冷戰後亟思轉型，但仍擺脫不了「集體防衛」的屬性，因此貿然主動將大陸列入北約的安全威脅並不符合北約的利益。反觀本次北約峰會對所謂大陸崛起的機會與挑戰場域，是以 5G 通訊、太空、網絡攻擊及人類安全等美歐關注焦點為主，其中 5G 議題更是當前美歐關切大陸崛起的重中之重。

檢視大陸在歐洲的影響力擴張，從「一帶一路」倡議落實在與歐洲國家的實質交流上，不難看出大陸確實成功透過「一帶一路」將大陸的過剩工業生產能力向歐洲國家轉移，特別是中東歐國家。但由於歐洲國家本身發展程度不一，國家身分不同，如歐盟會員國與非會員國之分，因此對於大陸對不同歐洲國家所提供的投資與融資有著不同的立場。

對大陸而言，歐盟成員國間的相互疑慮，以及成員國與歐盟執委會間的政治緊張是當前影響「一帶一路」倡議在歐盟落實的主要影響因素。不

可諱言，大陸在歐洲投資由其經濟動機的驅使，如大陸投資中東歐地區仍是有其經貿損益的考量，包括該地區蓬勃的商機、位於西歐鄰近地區以及相對快速的經濟發展。對歐盟而言，看待大陸角色也非純經濟考量，大陸在歐洲的擴張需要符合歐「中」關係的大框架與相關歐盟的法規。

如「一帶一路」這樣大範圍的投資及融資必然增加大陸對歐「中」關係的談判籌碼，但同時卻也使得歐盟更加關切相關投資，是否會對其自身堅持的價值與規範產生負面影響。面對大陸在歐投資的可能安全疑慮，歐盟已於 2019 年 4 月 1 日通過監管外國投資機制，也就是當外國的投資計畫對一個以上成員國的安全或公共秩序構成威脅時，或當投資計畫可能破壞整個歐盟的利益時，新的架構將允許各會員國及執委會就歐盟境內某個刻正進行中，或已完成投資之計畫表示意見，惟會員國對外資仍保有最終准駁權。¹

事實上，美國一直向歐盟施壓希望能將華為排除於電信通訊建設外，在北約提出 5G 議題，主要是希望針對大陸企業參與電信基建的風險進行評估，並尋求在遭受網路攻擊的情況下，如何維持通訊順利運作的方法。因為多數歐盟會員國礙於公平競爭原則，表示無法直接將華為排除在 5G 網路建設之外，取而代之的方案則是採取研商提出一套全體適用的全面通訊安全標準。

事實上，匈牙利外長西亞爾托（Peter Szijjarto）已於 2019 年 11 月宣布，華為將與英國沃達豐和德國電信合作參與匈牙利 5G 網絡項目。而葡萄牙外交部長席爾瓦（Augusto Santos Silva）也在 12 月與美國國務卿龐皮歐（Mike Pompeo）會晤時表示，葡萄牙不會將大陸公司排除在該國新一代 5G 無線網路技術供應商的範圍之外。

歐盟「運輸電信暨能源理事會」（Transport, Telecommunications and Energy Council）幾乎在同時間就 5G 網路安全達成結論，認為應採用可信賴廠商提供之重要零組件，將「非技術因素」納入考量，以確保國家

¹ 相關歐盟外人直接投資監控架構簡介內容可參見，「歐盟外人直接投資監控架構簡介」（2019 年 3 月 28 日），2020 年 1 月 2 日下載，〈*ROC Embassies and Missions Abroad*〉，<https://www.taiwanembassy.org/uploads/sites/124/2019/03/歐盟外人直接投資監控架構簡介.pdf>。

安全。歐盟強調對 5G 技術的信任奠立在人權、法治，隱私保護等核心價值，而 5G 網路安全性是從選擇供應商開始，到貫穿網路生產和網路運作的一系列過程。因此需要為製造商、營運及服務商制定通用的安全標準，在考量供應商的風險情況時應納入非技術因素，即其對國家安全至關重要的零組件將僅來自可信賴的各方。

歐盟執委會主席馮德萊恩（Ursula von der Leyen）2019 年 12 月 27 日對於華為參與歐洲 5G 網絡的建置亦表達疑慮，她指出 2017 年大陸制定新的《國家情報法》，要求「中」企在國安風險下，必須將蒐集到的所有個資提供政府，她表示「若基於此法而使歐盟公民或企業的資料有被竊取之虞，我們將無法接受。」外界觀察，歐盟此舉似乎呼應美方立場，恐將對大陸帶來壓力。

肆、結論

從大陸在歐洲的影響力擴張來看，本次北約峰會所提及的 5G 通訊、太空、網絡攻擊及人類安全等議題確實也是歐洲國家，特別是歐盟，關切大陸崛起對自身未來發展有著密切關係的關鍵領域。姑且不論北約峰會因組織性質而無法對大陸定調為安全威脅，對於歐盟及會員國而言，如何看待大陸也不易達成共同立場。面對當前世界格局已非冷戰時期的「緊密兩極」體系，也非冷戰後初期的「一超多強」體系，如何因應大陸崛起所形成的「鬆散兩極」體系似乎是各方所需處理的挑戰，但「鬆散兩極」體系明顯不符合美國當前的利益。

對歐洲而言，當歐「中」雙方在經濟互補的空間日益縮小的情況下，若雙方不存在其他領域合作議題，兩者間利益的衝突可能性自然就大幅增加。當前「一帶一路」的布局，大陸對歐「中」關係有著積極的影響，但也正因為這樣的發展，使得歐盟擔心一旦大陸與歐洲雙邊合作走向機制化，不僅會影響削弱歐盟對其成員國的影響，更使得歐盟逐漸失去對中東歐及巴爾幹地區的話語權，甚至影響歐盟對歐洲地區的經貿主導性。

從大陸對歐洲再平衡戰略來看，未來將不僅侷限於推動大陸過剩工業

生產能力向中東歐國家轉移的經貿布局或爭取在中東歐經貿主導權，重要的是如何妥善應對歐盟對大陸擴張的疑慮，以免落入需同時面對美歐兩方「再平衡」的窘境。這或許也是即便各方對大陸對歐「分而治之」言之鑿鑿，大陸仍將與歐洲國家合作框架置於歐「中」關係的大框架下推動，不願以政治力強推與當前歐盟相關法規相扞格之虞的政策，而是透過與合作的歐洲國家尋求可行的解決之道。

但策略性或議題性的合作只能延緩歐洲對大陸的安全疑慮，從歐盟與大陸關係之實踐經驗觀察，雖然雙方認為加強互動、交往與合作係有利於彼此之利益，但當前根本的問題在於歐盟及會員國對大陸有高度的不信任感。不僅是雙邊經濟關係不諧和的主因在於對歐盟而言大陸仍是為一個「國營貿易屬性」以及「非市場經濟國家型態」的國家，而大陸政治情勢的發展無法改變這樣的屬性與型態，甚至更加鞏固所謂的「中國模式」的治理。

過去歐洲對大陸對外擴張的看法始終持正向的解讀，認為大陸若能透過與國際體制接軌，讓自身經濟、社會、甚至政治發展能有更正面的發展，即便大陸不一定會採取西方民主治理模式，未來也將建構善治。但大陸崛起卻是透過「一帶一路」的基建計畫，輸出大陸的數位極權治理模式，這與歐盟對全球民主人權的倡議背道而馳，而取消國家主席任期的舉動更是澈底使歐盟對大陸善治的期待幻滅。

歐盟新任執政團隊似乎會對大陸崛起的負面影響有著更清晰的圖像，因此如何減緩歐「中」間價值的差異，以及此差異對雙方未來關係的衝擊將是大陸必須思考的重點。美國當前對大陸的貿易再平衡多仰賴領導人個人的政策堅持，確實存在改朝換政的可能。但從歐洲視角來看，一旦歐盟認知到大陸崛起是對西方社會的安全威脅，那大陸投入再多經貿利多也不會改善雙邊結構性爭議，歐盟對「中」武器禁運遲遲無法解禁便是明例。