

# 美歐關係轉變與臺灣因應之道

論  
壇

The Shift of US-EU Relations and Taiwan's Response

周志杰 (Chou, Chih-Chieh)

國立成功大學政治經濟學研究所助理教授

## 壹、美歐戰略互動的質變

自2000年小布希開始主政，單邊主義和保守主義成為美國外交政策的核心價值。此一發展不僅重創美國的全球形象，亦改變了向來以多邊架構的跨大西洋聯盟為基礎的美歐關係。過去，華盛頓認定美國與歐洲聯盟（以下皆稱「歐盟」）的合作與權力的分享，可維繫相對穩定且制度化的世界秩序。除了中情局所主導的針對第三世界國家的秘密行動，美國所主導的任何海外行動，若涉及歐洲盟邦所關切的利益（特別是歐洲的安全或地中海與中東的情勢），至少會尋求與盟國建立對相關行動的一致共識與支持。此一作法體現在多邊架構（北約、聯合國）授權的基礎上，並且儘可能以事前協商的方式來處理與盟國間的關係。

然而，小布希政府的外交思維在於：既然美國是全世界經濟與軍事實力最強的國家，因此既有的多邊主義架構實際上限制了美國的政策。換言之，美國的外交行動無法真正遂行美國的利益，反而像是在為他國的利益服務。特別在面對跨大西洋關係時，美國的全球利益因而受制於多邊協商的慣例與機制。因此，小布希政府宣布不加入針對全球暖化問題而規定減少溫室氣體排放的京都議定書，只是因為美國若遵行此一協議，則其經濟成本是不符合美國人的利益的。美國亦不遺餘力地抵制和質疑國際刑事法庭（ICC）的合法性。而該國際建制所代表的是一個有權審判踐踏人權的國際罪犯之多邊機制，並且是致力於國際法刑事化的嘗試。這些努力均是美國外交政策長期奉為圭臬的人權政策的一種國際實踐。此外，在俄羅斯與中國警告與反對之下，美國廢除了反彈道飛彈條約（ABM），為其國內發展國家飛彈防禦（NMD）技術撤除了該國曾宣示遵循之國際條約的制約。

2002年白宮所發表的美國國家安全策略（The National Security Strategy of the United States of America）中，明確顯示美國轉向單邊主義與黷武主義（militarism）的傾向<sup>1</sup>。此一新策略包括美國保留可先發制人地攻擊任何被該國視為對其國家安全有威脅之國家或組織的權利。值得注意的是，美國也宣布不會讓任何國家挑戰美國未來在軍事上的主導地位。然而，霸權的全球戰略視野使美國在維繫各區域穩定以遂行其國家利益的同時，一方面必須監控區域強權的發展與可能構成的挑戰；另一方面又得仰賴區域強權的配合以解決紛爭、維持秩序。由於美國的全球戰略布局使得其軍事實力分散各地，因此華府勢必考量該區域在其戰略布局的重要性，來計算美國願意在該地區主導與維持秩序所需付出的成本，並且當機立斷地採取行動，即使在面對歐洲盟邦時亦然。

## 貳、歐洲的軟權力

華府朝向單邊主義、黷武主義，其實是冷戰兩極對立體系崩解後的必然結果，但911事件突顯了此一傾向。911事件發生之初，所有歐盟國家支持美國攻擊蓋達（Al Qaeda）組織和阿富汗的塔里班（Taliban）政權。但美國企圖對伊拉克用兵卻遭到由法國與德國為首的歐盟多數國家的普遍反對。因為美國無法提出令人信服的證據，顯示當時的伊拉克政權與蓋達有直接關係，甚至認為無論其引發何種威脅，美國都不該以戰爭的手段來處理。美國想贏得聯合國安理會對其入侵伊拉克的授權失敗後，仍採取行動剷除哈珊政權，並遊說若干歐盟國家包括英國、西班牙與在安全上極度仰仗北約的東歐國家支持。小布希政府更藉此將歐洲二分為「舊歐洲」與「新歐洲」<sup>2</sup>。顯然，美國在伊拉克的片面行動及其對歐盟的態度，已動搖美國與歐盟長期積累的合作關係與尋求共識的默契，以及由此所建立之互信基礎。德法等國顯然體會到一個奉行單邊主義與過度專斷的霸權對歐洲、對世界、甚至對美國本身都是危險的。由一個國家單獨來承擔與維護世界政經秩序的責任顯然太過重大。在國際體系中，只有歐盟有潛力在經濟、環境與軟性安全（soft security）等議題上成為分擔並制衡美國的夥伴。而且，對美國人而言，相較於不同制度與文化傳承的中國，歐盟崛起對美國的心理威脅要比前者弱的多。

歐盟在經濟統合上的成就已顯示出，歐洲所形成的超國家機制是可行而能夠充

<sup>1</sup> The National Security Strategy of the United States of America, September 2002; <http://www.whitehouse.gov/nsc/>.

<sup>2</sup> 美國防部長倫斯斐（Donald H. Rumsfeld）在2005年訪問歐洲時收回了此一說法。

分貫徹的。歐元的流通為國際貨幣體系提供了新的模式。針對全球環境合作，歐盟一向居於主導地位，而且凝聚全球公民社會的力量，對拒簽遵守相關多邊協定（如京都議定書）的美國形成強大的世界輿論壓力。在軟性安全方面，包括聯合國或多邊組織授權的維持和平行動與和平解決國際爭端的觀點，均是歐盟得以著力的軟性權力議題，進而成為制約美國強大軍事力量的有效途徑。歐洲正強化自身的安全體系也是著眼於此。歐盟所強調的人道救援與衝突預防，在相當程度上是從前南斯拉夫內戰中所獲得的啟示，軟性安全應是歐盟未來在區域衝突中所扮演的角色，一方面具有人道主義的正當性，另一方面平衡美國以快速反應能力為基礎的軍事行動。

以軍事實力而言，美國的霸權地位在相當的一段時間內難以挑戰。冷戰後，歐洲曾付出巨大的代價企圖在安全事務上建構完全獨立於美國影響之外的架構，但效果不彰。因此，歐洲仍然需要美國領導的北約。但歐盟能做的是將軍事防禦與集體安全的範圍侷限在維持和平的行動，並且是透過多邊協商與共同決議後的行動，並且獲得聯合國的授權。然而，歐盟在遭受任何嚴重的安全威脅之際，仍會持續依賴美國的保護。不過，如Kagan所言，由於對使用武力的動機、方式與作用的意見分歧，自然地創造了歐美之間在「戰略文化」（strategic culture）上的差異，從而形塑歐盟和美國在對外政策上的不同考量<sup>3</sup>。以此觀之，美國人傾向從非黑即白的角度看問題，進而將國際政治看成善與惡、自由與非自由、民主與非民主之間的對抗。相反地，歐洲人則認為他們是更為理性與細緻，並且能夠在決策時觀察到美國人常無法看到的非西方國家在歷史、文化與社會背景網絡的差異。從歷史發展的觀點看來，美國就像是一個養尊處優而狂放不羈的青年；歐洲則是歷盡滄桑而老成持重的中年人。因此，美國人缺乏耐心並急於採取軍事行動，而歐洲人會用更考量長遠的觀點，更傾向於協商而非動用武力，並且更相信應以勸說而非強制的手段做為解決爭端與問題的方法。

### 參、歐洲主導的戰略制衡

如前述之分析，美國對外政策的轉向（redirection），已成為跨大西洋戰略夥伴關係上的分水嶺。從911事件後美國對歐洲盟邦態度的轉變，使歐盟相信小布希的單邊主義其實預告了美國單邊主義的出現，它將逐漸形成美國今後外交決策上的經常性選項。這將導致美國成為一個不友善且不負責任的霸權。此一認知不拘限於

<sup>3</sup> Kagan, Robert, "Power and Weakness", *Policy Review*, No. 113 (June/July), 2002, pp. 12-15.

決策者，學界與知識階層亦有同感。主導歐洲整合的法德兩國在美國處理伊拉克事務上的反對立場最為明確，加上中國與俄羅斯的配合，使美國儘管利用各種勸誘、威脅乃至恐嚇的方式皆無法支配聯合國安理會的多數。伴隨著德法反對立場而來的是從冷戰結束後未曾見過的反美風潮在歐洲各地蔓延。在戰略考量上，由德法領導的多數歐洲聯盟國家與其他區域強權（如俄羅斯與中國）結合，以制衡不友善的霸權。短期內，仍有若干歐洲國家選擇支持對外政策更加武斷的美國，但大西洋兩岸在戰略上的分歧傾向已逐漸明顯（參見圖1）。第一、法國、德國加上俄羅斯、中國（甚至印度與巴西）將強化在若干戰略議題上的合作，以制衡美國的影響力；第二、區域強權試圖藉由安全議題上的多邊合作來影響美國未來可能持續的片面行動。前者將採用軟性權力，如透過國際組織、國際建制與國際法來維繫「一超多強」體系中，「多強」（區域強權）對國際事務的發言權與對「一超」的行為制約<sup>4</sup>。換句話說，美國意圖在國際政治中遂行其任何作為的特權，迫使區域強權在戰略議題上尋求合作，並且以歐盟做為一個維繫多邊架構以對抗單邊行動的核心。即使各國在戰略上的合作是策略性的或暫時性的，但只要美國趨向成為一個獨斷的霸權，區域強權間橫向合作的誘因就一直存在。

長期而言，可以期待更多的國家在全球政經資源分配的問題上，尋求以多邊架構來維持自身的國家利益，並發展出因應美國霸權力量的方法。歐盟在近期內的目標不會是挑戰美國賴以稱霸的核心軍事與經濟利益（參見圖1），特別是要求分享美國對全球秩序的主導權，但會在若干戰略議題上展現其制衡的實力，並且與美國競爭在軟性議題上的影響力。例如，近來歐盟與中國關係的發展，就隱含濃厚的現實政治（realpolitik）色彩。法國急切地要求終止歐盟對中國的武器禁運，而且似乎獲得多數會員國的支持。美國人則強力反對，並遊說親密的歐洲盟友（特別是英國，以及荷蘭與北歐國家）來阻止任何現行政策的改變。歐盟內部正在尋求折衷的方案，希望在緊縮其對外軍售法規的同時，解除對中國的軍售禁令。此外，歐洲已邀請中國與印度一起加入歐洲所發展的全球衛星定位系統：「伽利略」計畫，以抗衡美國目前所壟斷的市場。此一舉動在戰略上的意涵不言可喻<sup>5</sup>。如Sciolino所預測的，「舊歐洲」將成為一個更緊密的夥伴，並且與其他反對美國出兵伊拉克的國家尋求符合彼此利益的合作模式<sup>6</sup>。觀察的指標在於歐盟內部德國、法國、盧森堡和比利時

<sup>4</sup> Nye, Joseph, *The Paradox of American Power: Why the World's Only Superpower Can't Go it Alone*, New York: Oxford University Press, (2002), pp. 1-23.

<sup>5</sup> 美國的系统為GPS。歐盟已於2005年12月發射第一顆伽利略計畫之人工衛星。

<sup>6</sup> Sciolino, Elaine, "4-Nation Plan For Defense Of Europe," *New York Times*, April 30, 2003. p.A5.

等四國對新的合作防禦計畫投入的力度與資源。而隨著美國軍事力量已在中亞站穩腳步後，中國和俄羅斯或許能夠找到更多共同的戰略利益，以平衡逐漸厚植於兩國後院的華府勢力。再者，美國的黷武主義讓兩國體會到其在經濟發展和軍力投資上的急迫性。

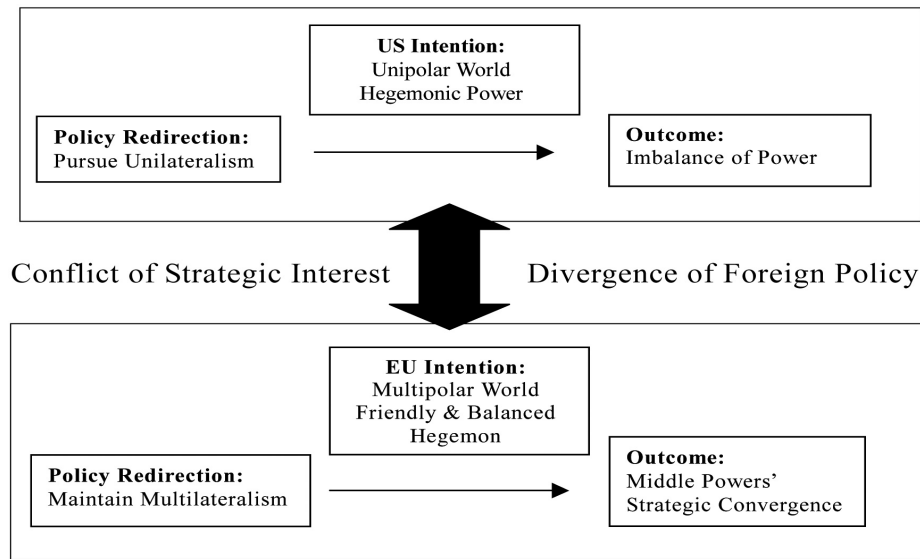


圖 1 跨大西洋戰略關係的轉變

資料來源：作者自繪

近兩年來跨大西洋關係的互動，給予歐洲一個明確的啟示與訊息，亦即：國際體系中只有一個超級強權，而且在它認為必要時，它可以單獨決策與對外採取行動。對歐盟而言，由區域強權所主導的跨政府主義（intergovernmentalism）與多邊主義的模式，是現階段中型強權國家維繫與鞏固其國際地位的最有效方法。這恰與霸權的政策考量相反。美國單邊主義傾向所寄望的是該國對外動武的決策能擺脫國際社會藉由多邊組織的授權，加諸在美國身上的合法性與道德性的束縛。是故，歐美戰略關係的趨於緊張由此產生。當法國和德國主導多邊制約機制的強化而鞏固其區域強權的地位時，美國則著眼於減弱聯合國在安全議題上，為動武之合法性與世界正義所樹立的合法性形象。因此，未來歐美關係的挑戰在於雙方如何處理霸權與區域強權在權力競逐上所產生的緊張關係。以及中型強權在橫向戰略合作上的進展，在何種程度上會影響或改變美國在外交戰略上的布局與作為。在「後伊拉克戰爭」

時期，如何參與重建伊拉克，並分享可能的利益，已非觀察歐美關係的重點。歐美雙方如何重新檢視彼此在冷戰後即已產生質變卻遲遲未能正視的夥伴關係，雙方對若干區域問題的態度，以及雙方與其他中型強權的互動，將是評估跨大西洋關係在戰略上分合的指標。

## 肆、臺灣的挑戰與對策

面對美國對歐洲的政策轉向而形成的戰略新局勢，臺灣能掌握的第一個對策即是避免在此一體系層次（systemic-level）的議題上採取特定的立場。臺灣應該關注的仍是歐盟與中國在特定議題上的戰略性合作，尤其是前者對我國利益的影響。臺灣長期以來表達加強與歐盟關係的企望，並投入一定的資源。然而，中國大陸對歐盟採取任何可能暗示中華民國是獨立國家的舉動與提議，皆表示強烈反對的態度。身為歐盟在亞洲的第四大貿易夥伴，臺灣在經濟層面上是無法被忽視的，雖然歐盟如同大多數其他國家一樣，奉行一個中國政策，但歐盟仍將臺灣認定為一個經濟實體。這定義讓臺灣得以創造一個灰色地帶，並採用彈性的方式來強化與歐盟的準官方關係。但即便如此，臺灣的第二個策略應是說服歐盟，在其與中國建立戰略關係時不需以犧牲其與臺灣的政經關係為代價。然而，當歐盟逐漸體會強化其與中國的關係，不僅具有經濟利益而更在戰略上有其必要性之際，歐盟在面對歐美關係的轉變時逐漸將中國視為一個平衡美國霸權的戰略夥伴，也就完全可以理解。歐盟因此更不可能與臺灣建立任何官方或半官方的關係，更令人關注的是，臺歐的經濟關係甚至可能成為祭品。臺灣目前已被排除在歐盟參與的任何歐亞區域合作架構之外。面對此一情勢，經濟實力仍是我國努力維繫與歐盟關係的最有力後盾。

臺灣未來主要的任務仍在於維護政治穩定來吸引投資與維持經濟競爭力。維持經濟實力是對抗在區域化中身陷孤立的重要基礎。中共仍然是我國參與國際社會與維持國際人格的最大障礙。在當前國際體系的制約之下，臺灣或許可以在大陸政策與拓展國際空間的策略上採取較務實的作法。我們無法再忽視這兩者間所具有的連動性。臺灣必須正視，未來歐盟與臺灣關係將無法脫離歐盟與中國的關係對前者的影響。雖然歐盟與中國接近的程度，仍取決於華盛頓在對外決策心態上的轉變，以及美國希望在建構符合其國家利益的世界秩序時，如何看待其他區域強權。但無論如何，臺灣仍是在強權權力競逐下一個可被交易的棋子。如何提高自身在經濟與戰略上的「份量」，並且重新界定我國在地緣政治上與兩岸關係上的相對位置，恐怕才是避免進一步被邊緣化，進而突破當前外交困境的唯一途徑。