

三、2021年英國G7峰會系列活動觀察

臺灣大學政治學系教授張登及主稿

- 拜登總統上任後，在美國疫情趨向緩和之下，接連進行多場雙邊與多邊峰會，落實選舉時「美國回來了」的政見。
- G7+4 逐漸成形，有醞釀「大西洋-印太一盤棋」應對北京的趨勢。
- 新的「印太主義」與傳統「歐洲中心主義」仍在西方陣營中拉鋸。歐洲國家以漸進方式轉向印太，但對直接與中共交鋒，意願仍比太平洋國家為低。

(一) 背景：拜登奮力重回全球領導，G7 起死回生

2021 年 G7 英國康沃爾高峰會好事多磨，原因不僅是本次會議仍在新冠疫情 (Covid-19) 籠罩之下召開，且是由新任的美國總統拜登 (Joe Biden) 取代大幅偏離二戰以來美國以多邊主義 (multilateralism) 領導國際秩序的川普 (Donald Trump) 後，首度出訪並出席的西方集團高峰會，因而象徵性意義極高。

回顧 G7 峰會近年軌跡可謂一波三折。疫情之前 2019 年 8 月在法國度假勝地亞里茨 (Biarritz) 召開的 G7 峰會，就因川普意興闌珊，竟然連公報都沒有發出。當年的峰會還發生歐洲各國對美國巨型網路企業開徵數位稅 (digital tax) 引發川普揚言報復法國紅酒的爭議 (新新聞, 2019 年 8 月 24 日)。當年川普勉強出席諾曼第登陸戰 65 週年活動，行程匆忙到只安排包含訪問英、法與愛爾蘭三國共計 3 天 (TVBS 新聞網, 2019 年 6 月 6 日)。

再往前一年，G7 高峰會由加拿大總理杜魯道 (Justin Trudeau) 主持，川杜兩人向來不合，加上梅克爾 (Angela Merkel) 與馬克宏 (Emmanuel Macron) 堅持「法治為基礎的貿易體系」引起川普不滿，川普竟然以推文提前宣稱會議公報破局 (中央社, 2018 年 6 月 10 日)。2020 年原本輪到美國為 G7 東道主，川普還打算在馬里蘭州大衛營 (Camp David) 盛大主持，卻因為美國疫情竟然「意外」爆發大失顏面，索性取消 (May 31, 2020, Guardian)。從 2018 年以來，由於美國與歐洲盟國嚴重疏離，甚至逼使自認與川普還算友好的前日本首相安倍也被迫與他保持距離，採取美

中之間的避險路線 (Feb 21, 2020, The Interpreter)。所幸拜登如民調預期以大比數擊敗川普，西方陣營大大鬆了一口氣，而拜登總統也風塵僕僕，接連進行美日峰會、美韓峰會、美英峰會、G7 峰會、美歐峰會和北約峰會，向世人證明他選舉時的政見：「美國回來了」所言不虛。不僅如此，這次 G7 峰會在英國首相強生 (Boris Johnson) 仍陷在脫歐餘波與二次疫情困擾下，有志在必得的目標，遂提早進行幕僚作業，會議公報順利產生，共計約 70 條 (June 13, 2021, White House Briefing Room)。這可說是原本已經被世人「看衰」的 G7，起死回生的重大轉折。

(二) G7+4 模式與會前會的妥善準備

本次峰會完成 2018 年以來難以完成的會議公報例行大事，還要歸功於 G7 各國事前認真把握、積極準備。其實美國本來就是 G7 的中樞，川普卻向來對多邊機制十分排斥，曾經直言 G7、北約、歐盟甚至聯合國都是損害美國立意的古董。他的外交團隊經過無數次的洗牌，最後是由出身情治單位的強硬派領軍，擅長法律與工衛的專家都被邊緣化，對歐洲尤其關心的氣候、疫情、人權，都興趣缺缺，除了少數極右派團體與媒體，連歷來較為中立的華盛頓郵報，與對外關係協會 (Council on Foreign Relations) 領導人都期期以為不可 (Foreign Affairs, Vol.98-1, 2019)。幾乎是只有因招致北京以「戰狼」反擊而強化的朝野抗中共識外，美國與盟國、美國社會本身等，都陷入嚴重的分歧。川普去職，美歐自然要即刻修補，顯現戰後多邊主義團結本色。而疫情緩和也十分關鍵。美國從川普下臺前夕的每日確診逾 25 萬人的世界記錄，到 5 月中已穩定降到日確診 4 萬以下。G7 東道主英國也從 1 月的日確診 7 萬人，控制到 5 月中的 3 千人左右。6 月 11 至 13 日於英格蘭西南部康瓦爾郡 (Cornwall) 舉行的正式峰會可望實現，拜登也完成拜訪歐盟與北約總部，甚至安排與俄國的普京總統 (Vladimir Putin) 在日內瓦見面。

G7 過去曾被稱為「世界經濟安理會」，是一個國際組織臺面上有相當威望的機構。為了公報等成果能妥善準備，5 月 5 日舉行的 G7 部長會除了外長還包括七國的發展部長，並且也邀請澳洲、印度、南韓、南非外長以「G7 客人」(G7 Guests) 列席，構成一個 7+4 的模式。

其中澳洲、印度兩國是「印太」支柱，美英操作顯有「大西洋-印太一盤棋」的味道；川普不打算解決的挑戰像是俄國、中東、氣候變化等，各國也開始重新尋求交集。新的難題像是中國崛起，非西方改革國際機制的高漲呼聲，併同疫情肆虐下疫苗分配不公的問題，G7 都不能旁落給自己不能控制的 G20 甚至聯合國來處理。顯然疫後經濟、氣候變遷與可持續發展也是重頭戲。5 月的外長會公報的議題已經暴露了正式峰會的風向球，議題依序區分為俄羅斯、烏克蘭、中國、白俄羅斯、印度太平洋地區 (The Indo-Pacific)、北韓、東海與南海 (East and South China Seas) 等項目。拜登就職以來多次說中國是美國本世紀最重要的競爭者，外長會公報把「俄羅斯」放在首章，中國排在第六章，顯然在俄國威脅東歐的形勢下，「歐洲中心主義」與「印太主義」仍有很大的協調空間 (EU External Service, May 5, 2021)。

(三)「中國因素」陰影下的新共識：臺海和平穩定

美國與日本 (加上列席的澳洲) 身處印太區域，對中國挑戰至為關切。拜登此行的一個重點，也是希望傳統盟邦認同美國的大戰略，以中國為新世紀最重要的競爭對手。所以 G7 外長公報不忘重申，維護「自由、公正、開放的市場貿易與資本、資訊的流動」的西方自由民主體制才是世界包容、可持續發展的最佳模式。為了避免東協疑慮，G7 沒有邀請東協任何一國參加 G7+4，卻也重申印太需要「東協中心主義」。

外長公報與峰會公報都幾乎把世界各地的各種議題重申立場，特別是臺海和平穩定及支持臺灣有意義參與世衛各項論壇 (WHO forums, 並非直接參加 WHO) 也首次分別出現在外長公報/峰會公報中。G7 「深切憂慮」(seriously concerned) 臺海，但支持臺灣參與世衛的文字放在外長公報「中國」段落中，臺海問題則放在「東中國海、南中國海」中，透露著西方集團對於與北京針鋒相對的程度還在斟酌。

(四) 結論：反省全球化缺失，G7 需再出發

此次西方元首們有鑑於川普 4 年治下經歷的反全球化與民粹主義在各地造成的紛擾，已非 G7 這個長期奉行自由化政策與「華盛頓

共識」的集團所能妥理，過去鼓勵的自由競爭與去管制化政策，在世界各國內部已經因不平等造成社會深度分裂。G7 原本的理念也無法為最近 20 年陸續爆發的全球性危機如金融海嘯、氣候暖化與疫情，提供對策。如要走出川普主義的陰影，擺脫各國民粹派抗拒多邊合作的糾纏，勢必要為西方繼續領導世界，提出具有新的時代精神的觀念。

此次 G7 開始醞釀中的「康沃爾共識」(Cornwall Consensus) 於是改而提倡「包容」(inclusion, 取代優勝劣敗)、「韌性」(resilience, 取代效率至上)、「公私伙伴」(partnership, 取代政企分離) 與「外部性」(externalities, 取代對定量模型的偏執)(June, 10, 2021, Financial Times)。這些對 G7 傳統國際秩序理念與共識的改進，都帶著對抗「中國因素」的誘因。換句話說，如果沒有中國競爭造成的壓力，G7 也不會及早展開對全球化缺失的補救。