

## 四、歐盟推動印太戰略觀察

中興大學國際政治所教授兼所長楊三億主稿

- 歐盟印太戰略由德法雙元領導，並在東協、亞歐會議等既有基礎上推動。
- 歐盟視中國為問題來源、但同時也是解方所在，未來歐盟與中國將會有更多的接觸。
- 我國應適時加入歐盟多邊機制，並與理念相近的亞洲國家共同參與非傳統安全議題合作

### (一) 前言：印太地區的起源與發展

印太 (Indo-Pacific) 地區與相關政策推動或學術研究是一個相對嶄新的名詞，該名詞最早由德國軍事將領 Karl Haushofer 於 1939 年所提出，Karl Haushofer 對地緣政治有相當研究，也深知陸權與海權的地緣資源分配將會影響德國生存空間與國家命脈，所以他主張將印度洋與太平洋地區視為一個整體，並以此做為未來德國審視全球結構的一環。

時至現代，較為正式使用印太地區一詞的是日本前首相安倍於 2017 年提出的「自由開放的印度—太平洋戰略」(Free and Open Indo-Pacific Strategy)，他所提的印太區域乃是將太平洋與印度洋整合起來，以此調整日本亞洲戰略、特別是推動貿易與海洋安全的跨國合作。與日本大約同一時間提出印太戰略的美國，在其 2017 年國家安全戰略 (National Security Strategy) 與 2018 年的國防戰略 (Defense Strategy) 中不斷重申印太做為美國整體戰略一環的重要性。

其實美國於 2018 年 5 月將美軍的太平洋司令部 (United States Pacific Command) 改為印太司令部 (United States Indo-Pacific Command)，成為目前美軍所有聯合司令部規模最大 (約 30 萬美軍)，乃是亞洲局勢已然成為美國最重要的戰略熱區之一。對美、日兩大亞洲強權來說，印太地區保持開放與自由的政經連結是不可或缺的重要基石，印太地區所有利益攸關的國家都應該將印太地區視為這些國家的重要利益。

歐洲聯盟對外政策以政治與經濟交往為核心，這與美國、日本所提自由與開放的印太地區相類似，歐盟 2018 年與日本的經濟夥伴關係協定、和新加坡的自由貿易協定、2019 年與越南的自由貿易協定、以及 2020 年與中國簽署的全面投資協定，以及正在商談的澳洲、紐西蘭與印度等國相關協定，說明了歐盟與亞洲各國保持密切政經合作的網絡關係，這也說明歐盟的確需要提出一個完整的印太戰略以審視其在印太地區的核心利益所在。

## （二）歐盟印太戰略

有鑒於印太地區近年來成為全球戰略熱區，歐盟作為全世界最重要的區域整合成功案例，布魯塞爾自然不能置身於戰略熱區之外。歐盟理事會於 2021 年 4 月 19 日通過「歐盟印太合作戰略決議」(Council conclusions on EU Strategy for cooperation in the Indo-Pacific) 做為勾勒其對印太地區的戰略指導，這一份文件雖是歐盟第一份整合印度洋-太平洋的戰略文件，但這份文件正式通過的時間卻略晚於法國與德國：法國於 2019 年 5 月率先提出「法國與印太安全」、德國再於 2020 年 9 月提出「印太區域政策指導」。

從時間序來看，法、德兩國皆為歐盟會員國中最早提出印太戰略的兩個國家。兩國雖然都是歐盟最重要的領導國家，不過觀察兩國印太戰略文件，兩國所著重的戰略要點還是略有差異：法國因其在南太平洋擁有最廣大的專屬經濟海域（近 900 萬平方公里）與超過 160 萬法國人久居於此，所以其印太戰略以政治和安全議題為主軸。德國過往素以對外經貿政策為核心，是歐盟會員國中與印太地區經貿合作最密切的國家，加上過去德國素以制度性與多邊主義做為對外關係核心，所以德國的印太戰略強調多邊主義、以制度化管道支撐其與印太國家交往。

再回過頭來觀察歐盟 2021 年推出的印太戰略，以下幾個主軸是當前歐盟印太戰略的主要觀察：首先，這份戰略能夠成形，最主要是再次確認歐盟對外政策的德法雙元領導架構。過往歐盟整合的各種關鍵決策可見法、德、英等國攜手合作，然如今英國已然脫歐，沒有英

國的歐洲聯盟將更仰賴法、德雙元領導體系，此種雙元領導乃是由重視區域安全的法國與重視經濟議題的德國擔任火車頭角色、再協調其他會員國共同擬訂出一個可行的政策內容。從歐盟印太戰略角度來看，這是歐盟對外政策（對亞洲政策）的重要里程碑。第二，歐盟在文件中強調與理念相近的印太國家進行合作，合作框架主要以制度性架構為主，如東南亞國協或亞歐會議，這些都是既有的合作組織，所以可見歐盟未來仍將在此基礎上推動雙邊關係。第三，文件中雖較少提及中國，不過中國仍是印太戰略中最重要之構成之一，歐盟視中國為問題來源、但同時也是解方所在，未來歐盟與中國將會有更多的互動與對話，然此種互動將飄向對抗或合作，端視未來歐中雙方交流架構而定。第四，非傳統安全議題仍為歐盟對外政策主軸之一，人權保障、氣候變遷、海洋治理、海事安全等，皆為未來歐盟與印太地區推動雙邊對話的主旋律。

### （三）未來展望

印太地區由一個廣土眾民的眾多國度與一大片湛藍無垠的海洋所構成，且因印太國家數目眾多、文化各異，這個區域尚難形成明確的自我認同社群意識，不過這並不妨害歐洲與亞洲的跨洲聯繫，歐盟的印太戰略及其所強調的普世價值政策核心，在未來歐亞對話機制框架下對印太區域自我認同或者有某種程度的提升效果。

其次，非傳統安全議題較不具敏感性，打擊海盜與走私偷渡的政策合作對各方有利，因此歐亞雙方未來或能在此等對話框架下拓展雙邊關係，過往歐盟推動的「打擊海盜與武裝略奪船隻的亞洲區域合作協定」（Regional Cooperation Agreement on Combating Piracy and Armed Robbery against Ships in Asia, ReCAAP）即為一例，歐亞雙方願意在雙贏的互動架構下進行交流，未來也應該很可能繼續在這個軌道上推動合作。

再其次，我們應當將歐盟的印太合作戰略決議視為前導文件，而將2021年9月執委會可能提出的共同通訊（Joint Communication）以為更具體的政策文件，屆時我們將能看到歐盟對印太戰略更清晰的梗概，也就能更清楚掌握歐盟與印太區域的結構性交往關係。

最後，歐盟與中國的交往關係仍是臺灣關懷重點，在當前臺海局勢如此緊張之際，臺灣應當投注更多心力於印太區域，並以歐盟揭櫫的制度化與多邊主義作為解決亞太地區爭議的根本。臺灣更應適時參與歐盟多邊機制、並與理念相近的亞洲國家共同參與非傳統安全議題合作。