

七、歐洲相關國家推動印太戰略觀察

東海大學政治系副教授林子立主稿

- 法採戰略模糊，尋求成為印太國家對中的平衡槓桿；德嘗試凸顯價值理念並避免與中對抗；英捍衛印太航行自由。
- 歐盟著眼人權、貿易和航行自由，強化與印太國家的戰略合作。
- 北約不認中國為首要安全威脅，惟警惕其國際影響力大增，謀藉保障印太國家安全從而確保自身安全。

(一) 前言

歐洲在美中衝突日益白熱化的今天面臨極大挑戰。長期以來，歐盟視中國為經濟機會而非安全挑戰。美國自川普時代開始轉變對中政策，已為歐盟與北約帶來壓力；而拜登時代的來臨，更強調跨大西洋主義的合作，共同應付來自中國與俄羅斯的挑戰，歐盟越來越無法藉由美中競爭而左右逢源。然而隨著疫情壓力尚未緩解，中國經濟與軍事的影響力日益上升，加上不顧中英聯合聲明、將香港的「一國兩制」改為「一國一制」，對新疆維吾爾族人權迫害等議題，促使歐洲傳統三大國：法、德、英紛紛推出自己版本的印太政策，以維繫國家利益。

(二) 法、德、英的印太戰略

2018年5月3日，法國總統馬克宏(Macron)在訪問澳洲期間前往位於雪梨附近的加登島軍事基地(Garden Island military base)並發表演說，第一次將「印太」納入法國外交政策，呼籲法國應當要與印度和澳洲之間建立新的戰略聯盟，以應對亞太地區的挑戰與日益自信的中國。法國在太平洋地區的利益不僅僅來自因緊張局勢加劇而得到許多軍售訂單，也在於擁有橫跨印度、太平洋的島嶼領土：印度洋的留尼旺島(Reunion)和馬約特島(Mayotte)，以及太平洋的努美亞(Noumea)、瓦利斯和富圖納群島(Wallis et Futuna)和法屬玻里尼西亞(Futuna and French Polynesia)。

法國的印太政策與川普2017年11月提出的美國印太戰略有相當

程度的跨大西洋差異。美國是戰略清晰地結合澳、日、印對中國進行圍堵，而法國則是戰略模糊，想在美中對峙的印太地區取得平衡的槓桿力量，讓印太國家多一個選擇。不過政策提出後也被批評法國政府拿不出足夠的行政、財務和人力資源來真正執行印太政策；不僅如此，也有來自商業界的擔憂，認為美中矛盾變得兩極化後，法國能迴旋或圖利的空間也將減少，必然會迫使法國企業做出選擇。甚至像緬甸這樣被西方制裁的國家更難擺脫來自中國的影響，將影響法國的商業利益。

在法國之後，德國在 2020 年 9 月也公布政策方針「德國－歐洲－亞洲：共同塑造 21 世紀：德國政府在印太地區的政策方針」（「Germany-Europe-Asia: Shaping the 21st Century Together: The German Government Adopts Policy Guidelines on the Indo-Pacific Region」）。事實上，對於是否要用「印太」這兩個字，德國各部會在協商這份政策時出現分歧，最後還是將印太納入文件標題，顯示德國政府在擔心中國市場與來自北京政治壓力之外，也試著拿出價值勇氣。對德國來說，印太概念主要是如何管理中國崛起的方式而非遏制中國。在中國一向以民族主義標榜的環球時報警告，如果歐洲各國將企業從中國轉移到印度或東南亞，中歐之間的關係可能再也回不去。

德國政策標題是「Guideline」而非「strategy」說明避免採取對抗性觀點。檢視全文可發現柏林保持一貫謹慎的方法，與德國現行政策沒有本質上的不同。然而，德國政府清楚的認識到北京對國際法解釋的系統性扭曲，又企圖建立中國式國際秩序。因此，王毅的歐洲五國行促使柏林下定決心，拒絕在中美兩極分化中選邊，既反對中國霸權，也不願加入美國的反中聯盟。因為正如同法國所擔憂的，兩極結構也將給德國帶來風險。

英國脫歐後於今年（2021）3 月 16 日提出「安全、防衛、發展與外交政策綜合檢視」（「Integrated Review of Security, Defense, Development and Foreign Policy」），雖然連印太的字眼也沒有，但卻標誌著英國安全思想的根本轉變，其中對印太地區的重新檢視，更是重中之重。英國雖然脫歐，但對於自身的全球角色——特別在印太地區——有很深的著力。基於過去做為海洋霸權對於印太的經營有著歷史記憶，與曾是英

國殖民地的印度與澳洲都長期保持戰略連結。英國與亞洲的大部分貿易都依賴從印度洋到太平洋的運輸。因此，維護航行自由對於英國而言就是核心的國家利益。

英國智庫在 2020 年 11 月便在政府之前提出「極富英國傾向：印太地區邁向新的英國戰略」(「A Very British Tilt: Towards a new UK strategy in the Indo-Pacific Region」)，呼籲英國應在脫歐後側重印太地區，將軍事、金融和外交資源投入到民主同盟國家，以應對中國對世界秩序日益增長的威脅，並且涵蓋臺灣的角色；戰略思維不僅在貿易與經濟方面，還包含軍事戰略的部署。2018 至 2020 年之間，英國皇家海軍派出 5 艘軍艦前往南海航行，甚至在西沙群島進行美式「自由航行行動」(Freedom of Navigation Operation, FONOP)，將南海秩序視為國際秩序的核心支柱，並致力於維護這一秩序。英國與法、德共同支持 2016 年國際法庭在南海駁回中國的九段線主張，認為與「聯合國海洋法公約」的內涵不符。

脫歐的英國並不意味著離開歐洲，這從英國對北約加倍的參與可以看出。英國在 2019 年 12 月慶祝北約 70 週年的高峰會，倡議北約成員國重視網路運用在北約行動和任務，以應對中國式國際秩序的可能挑戰。然而，英媒「Guardian」也批評英國的印太戰略，特別是皇家海軍的重返印太可能野心太大，不符合目前英國的國力，特別是疫情如此慘重之際。

(三) 歐盟、北約的印太戰略

在區域組織方面，歐洲聯盟理事會在 2021 年 4 月 16 日公布「歐盟的印太合作戰略」(「EU Strategy for cooperation in the Indo-Pacific」)，開宗明義要在印太地區追求穩定、安全、繁榮、區域永續發展，以鞏固民主、法治、人權以及國際法的基礎，這些明確與中國目前的發展戰略與價值觀毫不相容。歐盟想要以印太地區的合作夥伴方式增加自己的角色，其中最重要的莫過於自由貿易、人權與航行自由，不言而喻是在批評中國違反自由貿易規則，在新疆香港破壞人權，在南海擴張違背航行自由。

也由於地緣競爭的關係，貿易、供應鏈與科技等領域都局部地脫勾並影響歐盟的利益；正因如此，歐盟必須強化自己在印太地區的戰略自主性與夥伴合作的能力。雖然理事會沒有點名優先跟哪些國家合作，但強調已經有印太政策的國家是首要合作對象，自然也排除反對印太戰略的中國。

做為歐洲共同防禦體系的北約近年來在美國領導之下逐漸增加與印太地區的往來。事實上，北約很難倡議一個對抗中國的集體安全機制，聯盟維持並專注在歐洲防務，著眼的歐洲威脅還是俄羅斯而非中國。北約目標可能是牽制中國的成長，否則在歐亞兩個大陸同時作戰並非好的選項。儘管如此，2019年8月到澳洲和紐西蘭訪問的北約秘書長 Stoltenberg 也表示需要關注中國的挑戰。對北約各國領袖而言，中國在國際事務影響力的成長是一個事實。因此，NATO 雖然沒有印太政策，但在 2019 增強了北約—日本，北約—澳洲，以及北約—東協戰略伙伴關係。值得注意的是，由於地緣因素，北約不認為中國是傳統上的安全威脅，更沒有意願捲入臺海爭端，因此在印太地區四大危機點：臺海、南海、東海及朝鮮半島，都沒有明確的回應戰略。

北約清楚的認知到全球戰略環境最大的改變就是來自於中國影響力，包含經濟、科技、軍事力量都遍及歐亞。歐洲擔憂北京在歐擁有巨額的科技投資而具有對歐進行網路攻擊的能力，這種擔憂也無可避免的造成盟國分裂成與中脫鉤陣營或繼續維持往來的兩個陣營；部分戰略家認為，過度關注距離遙遠的中國會導致忽略俄羅斯的威脅。其實北約並不追求成為另一個印太強權，而是令印太地區國家能免於中國的威脅，從保障自己的安全。

(四) 結語

因為地緣因素，歐洲在印太戰略的作法與美國非常不同。然而，中國的積極擴張已經引起歐洲擔憂，菁英們已經理解到歐洲無法在美中國對抗下左右逢源，也無法鷸蚌相爭，漁翁得利；雖然歐洲不會採取對抗的策略，但是很明白歐洲國家如果無法團結採取一致的作法，很快地各國會被中國各個擊破，從而失去在亞洲的利益。