

美國與歐洲關係的「中國因素」新挑戰

曾復生 博士

國家政策研究基金會國安組顧問

一、前言

美國政府領導人士 2019 年 8 月下旬至 9 月上旬，相繼訪問歐洲主要國家，積極拓展美國與歐盟戰略夥伴關係，包括川普總統 8 月底到法國參加 7 大工業國峰會（G7）；副總統彭斯 9 月初訪問波蘭、愛爾蘭、冰島、英國等 4 國；國務卿蓬佩奧 9 月 2 日赴比利時會見歐洲理事會新任主席米契爾、歐盟執委會新任主席烏蘇拉（德國前國防部長），以及歐洲議會主席薩梭理等領導人。美國防部長艾斯柏亦於 9 月 6 日抵達德國，除視察美軍駐歐洲指揮部與美軍駐非洲指揮部外，還與北約秘書長史東柏格（挪威前首相）會談，探討美歐在《中導條約》廢止後的安全合作計畫、美軍撤出阿富汗與簽署和平協議規劃、美歐如何合作應對中共與俄羅斯勢力擴張，以及北約盟國提高分擔國防經費的具體執行措施。隨後，艾斯柏飛往英國倫敦與國防大臣華勒斯，商討如何共同抵制華為 5G 策略，然後前往巴黎與法國國防部長古拉爾會談。

綜觀美國政府高層在歐洲各國會談活動，主要討論的經貿與安全議題，除有關北約增加分擔軍費、中東波斯灣安全與阿富汗撤軍議題外，普遍都圍繞者「中國崛起」的相關議題。川普總統除在 G7 峰會前力挺俄羅斯重返 G8 峰會外，還在 G7 峰會時呼籲盟國聯手對中共施壓，以利達成對美歐國家有利的「美中貿易協議」。副總統彭斯則與波蘭總理莫拉維斯基簽署《5G 安全合作協議》，並在愛爾蘭、冰島及英國劍指「中」資華為公司表示，美國的盟友應該拒絕，可能破壞「我們共同電信基礎設施安全的有關設備」；同時，彭斯還向 4 國領導人強調，中共推動的「一帶一路」計劃，可能帶來嚴重的債務風險，

各國應該提高警覺，必要時應拒絕中共的投資合作。

9月2日，美國國務卿蓬佩奧與歐盟主要機構新任領導人們會談，意在重新鞏固美歐的「跨大西洋經貿與安全合作夥伴關係」，尋求歐盟對美國制裁伊朗行動的支持，參與巡航波斯灣計畫，並針對中共在新疆違反人權問題與香港問題，爭取歐盟與美國保持一致立場，共同聯手對中共施壓。隨後，美國防部長艾斯柏則向北約秘書長，及英、法兩國國防部長強調，中共是美國頭號戰略競爭對手，目前正積極增進軍力現代化，並以挑戰美國及實現其地緣政治願景為目標，所以美國將擴大在歐洲與印太區域軍力能量，並與盟國友邦密切合作，以期能夠有效遏制中共在印太、南海與歐洲地區擴張勢力，同時也會要求盟國夥伴公平分擔安全成本。

不過，美歐「跨大西洋關係」(the transatlantic relationship)的過往儘管密不可分，但當前歐洲國家對於川普總統的「美國優先」政策，以及一再質疑歐盟與北約對美國的價值，還強勢要求北約盟國必須提高軍費達到2%GDP，普遍感到不滿。同時，歐洲國家對於川普總統把歐盟視為經貿競爭對手，甚至還稱為「敵人」，並要求歐盟儘速縮小對美國近1700億美元(2018年)貿易順差，否則將會對歐盟祭出汽車與鋼鋁的商品的高關稅措施，已經讓歐洲頭疼不已，甚至讓多數國家面臨內政與外交雙重領導困境，並導致多數歐盟國家鬆動對美國的信任感。

此外，川普總統不顧德國與法國的強烈反對，片面撕毀《伊朗限核協議》，讓德、法等國因美國片面恢復，對伊朗的經貿與能源禁運制裁，造成重大經貿利益損失。另川普總統拒絕加入《巴黎氣候協定》，廢除《中導條約》，還支持英國保守黨政府脫歐政策，並力挺俄羅斯重返G8，精心布局「聯俄制中」戰略，更讓歐盟國家對於川普總統善變反覆，以及「美國優先」的戰略自私決策風格，產生「隨時可能被川普出賣」的戒心，並逐漸發展出「細緻不選邊的兩手策略」，希望能夠在美「中」兩強間左右逢源。

現階段，歐洲國家已有部份領導人開始懷疑，川普總統明確支持英國脫歐，可能是為了要鋪路讓美國退出北約。還有部份歐盟國家開始推動「戰略自主」，強調應積極拓展與中共等國家的合作關係，改變歐盟被美國長期操控的格局，讓美國發展歐洲關係面臨「中國因素」的新挑戰。

二、 美歐對廢除《中導條約》的戰略利益矛盾

美國國務卿蓬佩奧於 2019 年 8 月 1 日，以俄羅斯拒絕遵守條約規定為由，宣布美國正式退出《中導條約》(INF)。8 月 2 日《中導條約》作廢後，美國可重新生產部署射程 500 至 5500 公里的陸基型導彈，讓美國既可提升戰略威懾效益，又可減少海外駐軍人力部署與軍費支出；同時，還可要求歐洲與印太地區盟國友邦，配合美軍在歐亞地區部署中程導彈新規劃，增加分擔維護區域安全成本與責任，並為美國發展北約東擴牽制俄羅斯，以及推動「印太戰略」組織「新 8 國聯軍」圍堵中共，提供支撐新能量。

美國防部長艾斯柏在 8 月上旬出訪問澳洲時即表示，美國將儘快在亞洲部署新的中程導彈；同時，美軍也將在歐洲部署新型移動發射巡弋飛彈，以反制俄羅斯擴張新威脅。不過，聯合國秘書長古特雷斯認為，《中導條約》失效後「世界會失去阻止衝向核戰的煞車」。中共外交部發言人指出，美國退出《中導條約》是為謀求單邊軍事與戰略優勢。俄羅斯外交部則強調，美國退出《中導條約》是嚴重錯誤。英國廣播公司甚至擔心，俄羅斯軍隊的裝備將因此進行大調整，今後美「中」俄三國軍備競賽恐難避免。

2019 年 1 月中旬，美國總統川普發布《2019 飛彈防禦檢討》，即強調美國為防範「中」、俄、伊朗與北韓飛彈威脅，正尋求擴大美國飛彈防禦範圍與精準度，除將發展天基感應器與太空雷射飛彈防禦系統外，還將增加國內陸基型飛彈防禦能量，鼓勵歐、亞、中東盟國

友邦發展自己的飛彈防禦平台，並與美國系統共同運作，一但區域衝突或危機爆發，美軍可以和盟國友邦迅速反應併肩作戰，另在平時則可聯合反制「中」、俄軍力擴張威脅，顯露川普政府早有重新部署中程導彈規劃準備。

2018年7月6日，美國對中共開出關稅戰第一槍後，美「中」戰略競逐就明顯惡化，情勢急轉直下至今無停戰跡象。川普政府還對中共祭出科技戰與間諜戰，美聯邦檢察官並以竊取高科技為由，除起訴福建晉華半導體外，還對華為等「中」資公司涉嫌竊取商業機密展開刑事調查；同時，美國會民主、共和兩黨議員同聲支持「雙禁」狠招，要求禁止美製晶片與高科技零件賣到中國大陸，以遏制中共發展高科技產業；此外，美國發動國際抵制華為行動已發酵，日、紐、澳、波蘭、捷克、越南等國，都考慮排除華為參與5G網路建設，恐進一步導致全球分裂成「科技鐵幕」對立陣營，讓美「中」新冷戰瀕臨一觸即發。

美國府會朝野智庫主流意見認為，中共在全球各地擴大軍事、經濟、科技等方面的影響力，並進行整合運用，包括謀求擴充海外軍事基地，繼續推動「中國製造2025」、「一帶一路」，以及「數位絲路」計劃等，已對美國科技領先優勢，及美軍在海外部署行動產生負面影響。美國國防部為反制中共軍力持續擴張，準備從4方面著手提升美軍能量，包括建立更具毀滅性軍力、強化盟國友邦軍力與布建共同網路、進行內部改革強化執行力與韌性，以及拓展新科技領域競爭力等。近來，川普政府頻頻向歐亞盟國友邦強調，中共軍力擴張威脅正持續升高，美國一旦與中共爆發新冷戰，仍然能夠維持軍力優勢，不過，盟國友邦亦有必要增加分擔安全成本，並配合美軍在歐洲與印太地區新的導彈防衛規劃。

當前，川普總統的《國家安全戰略》已視「中」、俄為頭號競爭對手，並準備積極與「中」、俄展開全面性戰略競逐，重新營造對美國有利的國際經貿安全環境，以為「讓美國再度強大」目標服務。尤

其，美國已經退出《中導條約》，不僅能夠擺脫生產部署中程導彈束縛，還可以在北約盟國境內，以及印太地區發展「睡蓮計劃」，要求盟國友邦配合美軍廣布中程導彈基地，為美國推動北約東擴與「印太戰略」，防範中共與俄羅斯在歐洲擴張影響力，並為牽制「一帶一路」發展設置路障。但是，歐盟與印太國家是否願意充份配合美國新布局，公開挑釁中共與俄羅斯，並為此付出重大的經貿與安全利益，仍有待觀察。

三、 結語

2019年4月上旬，大陸國家主席習近平與國務院總理李克強，先後到訪歐洲為「一帶一路」倡議布局，還積極主張共同維護「多邊主義」，抗衡川普總統「美國優先」單邊保護主義，並呼籲歐盟的5G政策不要針對特定國家，或企業實施限制。這次北京當局的外交出擊，除爭取到「7大工業國」之一的意大利加入「一帶一路」外，還在「中國-中東歐峰會」承諾巨額投資計畫，進一步深化中共在歐洲大陸的耕耘。

不過，2019年3月下旬，「歐盟執委會」(European Commission)曾經通過《對中國政策綱領》，視北京為「系統性競爭對手」，還決定要求中共擴大對歐洲企業開放市場，頗有歐盟對「中」政策「川普化」的影子。美國副總統彭斯與國務卿蓬佩奧，曾經在華府舉行的北約70周年大會上相繼強調，「中國崛起」與5G通訊科技，以及北京的「一帶一路」倡議與大國防戰略，將是美國與北約未來最大的挑戰，歐洲同盟國家必須務實應對，同時還警告表示，美國對於使用「中」資公司提供的共通訊科技與設備的國家，將無法再分享資訊並可能減少情報合作質量，等於逼迫歐盟與北約國家，必須在美系與「中」系5G網通設備選邊站。

近年來，北京運用「中國-中東歐16國合作機制」，深化與中歐及東歐國家關係，並透過「一帶一路」發展，將亞、非、歐洲等陸海

區域連接起來。對中共而言，中東歐地區代表整個歐洲市場的門戶，必須打通。同時，中共的「一帶一路」正逐步拉緊與歐亞 64 個國家的政經與戰略關係。對於歐洲較貧窮的中東歐及南歐國家而言，北京的投資有助發展鐵路、高速公路，以及能源產業等基礎建設，因此普遍對中共的經貿投資合作表示歡迎。

中東歐及南歐國家對中共投資歡迎的態度，與西歐「既想賺錢又增強競爭戒心」形成對比。中東歐及南歐國家為爭取新投資與商機傾向配合北京，西歐國家則有對中共投資高科技審查越來越嚴格的趨勢。目前，北京運用經貿互動與投資能量，透過多邊合作論壇運作，已逐漸改變中東歐及南歐國家對中共的態度。西歐國家則開始呼籲中東歐及南歐國家，當心北京離間歐盟的內部團結。

現階段，「歐盟執委會」已經針對「中」資建立審查機制，防範「中」資企業取得歐洲關鍵科技。中共則抱怨西歐國家過於嚴格的投資審查，有違西方長期堅持的自由貿易核心價值。不過，西歐國家擔心放寬投資審查規則，將向中共發出對歐洲可以分而治之的訊號。因此，西歐國家決定對「中」資企業投資關鍵基礎建設、運用併購方式獲取高科技能量與市場，以及主導產業規格與標準等方面，升高審核防範門檻。

例如，法國總統馬克宏與德國總理梅克爾，雖主張與中共發展緊密合作關係，卻同時支持對中共在歐洲投資與併購高科技產業活動，進行更嚴格的「國安審查」。近來，馬克宏與梅克爾聯手在歐盟推動制定，針對外國投資與併購戰略性產業的統一規定。同時，德國與英國也愈來愈擔心中共獲得關鍵技術，因此從嚴限制「中」資併購德國與英國企業門檻，只要「中」資在德國與英國企業投資比例達到 25%，德國與英國政府就能出面介入。德國聯邦議院執政聯盟還準備將這項數字，下修至 15% 或 10%。德國與英國情報機構甚至提出警告表示，「中」資企業擴大投資並收購德國與英國高科技企業的舉動，恐怕會讓關鍵技術流失，並可能危害德國與英國經濟。

整體而言，歐盟與美國間每年有價值 5 兆美元的經貿活動，並在大西洋兩岸創造 9 百萬個相關工作機會。同時，歐盟也是中共最大的貿易與投資夥伴，以及高科技的主要來源國。9 月 6 日，德國總理梅克爾訪問北京並與習近平會談，雙方共同強調要加強經貿科技合作，擴大開放市場並反對單邊保護主義。顯示，西歐與北歐等先進國家仍希望深化與中共的經貿科技合作發展。至於中東歐與南歐國家更是高度歡迎「中」資投入基礎建設，以促進經濟復甦與發展，讓中共在歐洲的影響力與日俱增，並逐漸成為歐盟國家發展合作夥伴的新選項。

當前，美國有意提升美歐戰略夥伴關係，營造統一戰線牽制中共勢力擴張。但是，美國與歐盟在新貿易協議談判、北約盟國軍費分攤、撤軍阿富汗並簽署和平協議、對中共政策、對俄羅斯政策、英國脫歐問題、片面撕毀《伊朗限核協議》、拒絕遵守《巴黎氣候協議》、法國推動開徵數位稅、規範人工智慧與大數據應用，以及美俄廢除《中導條約》後的美歐安全合作計畫等，都面臨美國與歐盟國家自身利益考量制約因素。更何況，川普總統「美國優先」政策的戰略自私，以及善變反覆的決策風格，已經讓多數歐盟國家對美國的政策信用大打折扣。因此，美國政府高層近期積極重啟美歐關係布局盤算，恐難如願順遂。

換言之，美國政府有意與歐洲發展「防範中共影響力深入」的統一戰線，並從西歐與中東歐國家雙管齊下，同步鞏固飛彈防禦與 5G 網通設備合作協議。不過，中共的「一帶一路」計畫在歐洲的布局，直接讓中東歐與南歐受惠，已經讓歐盟與北約內部成員國利益分歧擴大。因此，當前歐盟與北約國家必須面對的挑戰是，如何從「中」歐深化經貿投資與科技合作得利，又能化解歐盟分裂危機並避免觸怒美國，還能夠節制中共在歐洲影響力擴張。對於川普政府而言，美國如何與歐盟「既合作又競爭」，並能針對「中國因素」構築美歐統一戰線，繼續成為經略歐洲的贏家，也同樣考驗美國政府的領導智慧。

(本專欄文章作者意見不代表論壇立場)