

拜登時期美國對歐洲戰略佈局 與政策走向

Biden's Strategy and Policy towards Europe

張福昌

淡江大學歐洲研究所

壹、前言

2021年1月20日美國華府在緊張氣氛中為拜登（Joe Biden）舉行第46任總統就職大典，這是一場非常特殊的就職典禮：首先，觀禮來賓因為新冠疫情僅1,000多人，國會山莊前廣場則無觀禮民眾取而代之的是20萬支美國國旗；其次，因今（2021）年1月6日川粉攻佔國會山莊而迫使維安軍力提昇到25,000人是有史以來最高；最後，川普（Donald Trump）的缺席寫下了1869年以來第一次卸任總統未出席繼任總統就職典禮的紀錄。這些特殊性說明了拜登的總統大位並不好坐，擺在眼前的新冠疫情、社會分裂、高失業率、經濟下滑、貧窮人口增加等國內問題，以及川普主義（Trumpism）所遺留下來的國際問題，都需要拜登立刻進行處理。

我們最關心的是拜登上台後，美國與歐洲的關係會起怎樣的變化？當前所熱議的「川規拜隨」現象對未來美歐關係的發展有何影響？拜登時期美國對歐洲的戰略佈局又是怎樣的面貌？美國能重建

對歐洲的領導地位嗎？拜登「聯歐制中」策略能付諸實現嗎？這些議題都值得我們進一步觀察與探討。

貳、選擇性「川規拜隨」的戰略佈局

基本上，在拜登甫上任之際，作為判斷美國未來國家戰略佈局的依據有三：(1) 1月20日拜登宣誓就職演說內容；(2) 1月20日宣誓就職後立即簽署17項行政命令的內容；(3) 2020大選期間拜登對內與對外政策的表態。拜登就職演說重複強調「團結、民主、新冠疫情」的重要性，而只以一兩句話提到修復盟國關係；而其17項行政命令中，涉及移民議題的有6項，位居第一位，其次是防疫議題(3項)、種族議題(2項)、經濟議題(2項)、氣候變遷議題(2項)與政府運作議題(2項)，是故，拜登緊急簽署的行政命令大多著眼於內政，力促美國內部的穩定與發展。由此可見，拜登政府將是一個「重內政，輕外交」的政府。

就未來美歐外交關係而言，拜登想要重返歐洲並扮演領導角色的意圖相當明顯。但川普大亂美歐關係四年之後，跨大西洋聯盟頻臨崩解，許多歐洲國家對美國漸失信心，因此拜登時代的美歐關係能不能回復到川普之前的友好水準，完全取決於拜登能否與川普主義脫鉤。然而，川普主義是把兩面刀，它是籌碼，也是負擔。面對這種工具性強烈的川普主義，拜登技巧性地選擇適用或不適用川普主義來推展美歐關係。首先，拜登仍然適用川普主義的領域在經濟與安全方面，例如：拜登繼續對歐洲產品課徵關稅，也暫不與歐盟簽署跨大西洋貿易與投資夥伴協定(TTIP)，同時也繼續要求北約國家將防衛支付調高到2% GDP；其次，拜登在國際參與則選擇脫離川普主義，例如：拜登上台後立即宣佈重返巴黎氣候協定，以實踐其

多邊主義的理念。準此，當前拜登對歐洲戰略佈局體現出濃厚的「川規拜隨」趨勢，這樣的起手式是否符合歐洲國家的期待，美歐能否重修舊好實有待觀察。

參、歐洲「氣候自主」對拜登氣候戰略佈局的衝擊

歐盟對於拜登的當選表示歡迎，歐洲高峰會（European Council）主席米雪兒（Charles Michael）表示「期待一個更強大的歐洲以及更強大的美國讓未來更美好」；歐洲執行委員會（European Commission）主席馮德萊恩（Ursula von der Leyen）則強調，「漫長的四年後，歐洲終於再度擁有一位白宮朋友」。因此，拜登宣佈重回《巴黎氣候協定》（Paris Climate Agreement）就成為美歐新關係的起點。在拜登政府戰略佈局中，與歐洲進行氣候合作有兩項戰略利益盤算：

（1）聯歐制中：如何「聯歐制中」是拜登對歐戰略的主軸。因此，拜登將一改川普單獨對抗中國的「單挑」模式，轉而聯合歐洲形成「團鬥」中國的力量，而重返巴黎氣候協定則是與歐洲合作的第一個行動；

（2）重建美國的歐洲領導地位：川普想當領導國，卻又撇開領導國責任，讓歐洲國家失望。拜登重返巴黎氣候協定直接與歐洲綠色政策接軌，企圖立刻活絡跨大西洋合作關係，以逐步恢復歐洲對美國的領導信心，進而接受美國的領導。

不過，在氣候議題上，自從川普宣佈退出巴黎氣候協定後，歐盟與德法兩國更加努力填補美國退出的合作漏洞，經過集體的努力，歐盟以全球氣候先驅的角色達成三項具體成果：（1）《歐洲綠色協議》（European Green Deal）：2019年12月11日，歐洲執委會提出此一協議作為綠化歐洲的指導綱領，計劃在2030年減碳50%與

2050 年達到碳中和；(2)《歐洲氣候法》(European Climate Law)：2020 年 3 月 4 日歐盟提出此法將 2050 碳中和的目標條約化，創造對歐盟會員國具有約束力的法律基礎，並向世界宣告歐盟將在 2050 年建構一個「氣候中和歐洲」的決心；(3)《歐洲氣候公約》(European Climate Pact)：歐洲執委會於 2020 年 12 月 9 日推出此一公約，呼籲歐盟公民、企業與團體積極參與歐盟所提出的氣候行動，共同建立一個綠色歐洲。

凡此以觀，歐盟在短短一年之內提出 3 項氣候治理大計劃，具體架構未來的氣候政策，遠遠將美國拋在後面，可以預期的是，歐盟在氣候領域的話語權將越來越大。在這種不對稱氣候發展的格局下，歐洲相當擔心美國重返巴黎氣候協定後會影響目前的氣候成果。因此，當拜登的氣候特使凱瑞 (John Kerry) 和歐盟商談重返《巴黎氣候協定》時，歐盟國家的反應平平，美國的重返會不會亂了歐盟的氣候策略成為討論焦點。因此，在氣候自主的意識下，歐洲扮演氣候領頭羊的意圖相當明顯，在這種情況下，美國恐怕很難在氣候議題上扮演領導角色。

肆、歐洲「防衛自主」對拜登安全戰略佈局的影響

美國是歐洲的安全保護傘，這是美歐安全關係的傳統。但此一安全關係在川普時代有了微妙變化。悉知，川普上台後高調主張北約過時，並砲轟歐洲用美國人的錢保衛安全，使歐洲人擔憂美國是否要放棄歐洲，首度對美國的安全領導地位產生質疑。雖然，川普後來改口支持北約，仍然要求歐洲國家提高防衛支出到 2% GDP，造成歐洲國家莫大困擾，因為國防預算的調整需要透過提案、辯論與表決等民主程序來進行，並非一只行政命令即可達成；在無法滿足

川普財政要求的情況下，歐洲國家常遭川普揶揄，而歐洲領導人也嚴厲批評川普，例如梅克爾憤怒表示「美國好像不再想扮演領導角色，歐洲應有自立自強的心理準備」；而馬克宏也痛斥「北約即將腦死，美國的安全承諾正在削弱，歐洲不能再依賴美國」。這種盟國相互攻擊的現象使歐美二戰以來所建立的互信基礎頻臨瓦解，歐美安全關係降到有史以來最低點。

是故，如何恢復歐洲對美國的安全信賴，以及如何重建美國與北約對歐洲的安全保障，成為拜登對歐戰略佈局重點。基本上，在拜登眼裡，俄羅斯是歐洲安全的最大威脅，而北約是對抗俄羅斯的主要力量。因此，團結北約與重建美國在北約領導地位是拜登的路線，綜合而言，拜登的北約政策走向有二：

(1) 2024 前達到防衛支出 2 %GDP：在北約防衛上，拜登仍追隨「川普主義」主張，要求北約盟國將防衛支出提升到 2 % GDP；唯一的差別是，拜登延長達標時間，同意歐洲國家在 2024 年達到目標即可，這充份體現拜登遵守 2014 北約峰會決議「10 年內防衛預算達到 2 % GDP」的建制派作風。

(2) 力推「平衡式防衛」構想，強化北約歐洲支柱：從防衛支出問題來看，拜登顯然不再堅持「美國一肩扛」的冷戰舊思維，換言之，拜登不願退回到冷戰時期那種「美國絕對保護歐洲」的防衛關係，轉而要求歐洲國家一起分擔防衛支出、共同承擔跨大西洋防衛安全。基於這種「平衡式防衛」的戰略概念，拜登將積極落實「防衛負擔再分配」，要求歐洲盟國增加自身軍事資源、強化軍事行動能力，並提高「用歐洲力量保護歐洲的比例」，以減輕美國對歐洲安全的負擔。

準此以觀，當前出現 3 股助長歐洲防衛自主發展力量，亦即「川

普破壞歐洲對美國的安全信賴」、「拜登平衡式防衛刺激歐洲防衛能力再升級」、以及「英國脫歐讓歐盟內部支持建構歐洲軍隊的歐洲派得勢」。歐盟「歐洲派」領導國法國乃積極推展法德軍事合作、新型歐洲戰機、常設結構合作（Permanent Structured Cooperation; PESCO）等軍事合作計畫。是故，當歐洲不斷提升其防衛自主能力時，美國對歐洲的影響力與領導力將大打折扣。

伍、美國與歐洲戰略佈局中的中國因素

在中美貿易戰尚未停歇之際，中美都有強烈拉攏歐洲意圖，因此，歐洲政治生態中瀰漫一股「聯歐制美」與「聯歐制中」的拉鋸氣氛。傳統上，歐洲是美國陣營的成員，但過去四年川普拋棄歐洲的作法讓跨大西洋關係出現鬆動現象，而且有「疏離美國，靠向中國」的跡象，這可從 2020 年 12 月 30 日歐盟與中國簽署《歐中綜合投資協定》（EU-China Comprehensive Agreement on Investment, CAI）得到印證。悉知，《歐中綜合投資協定》與「16 + 1 合作計畫」（2019 希臘加入後改名為 17 + 1）是習近平對歐戰略兩大主軸。2013 年 10 月歐洲高峰會授權歐洲執委會和中國展開 CAI 談判，2014 年 1 月歐中舉行第一回談判，2019 年 4 月歐中雙方在第 21 屆歐中高峰會中承諾要在 2020 年前完成 CAI 談判，於是在 2020 年 12 月 6-11 日歐中舉行第 35 回 CAI 談判後，同年 12 月 30 日簽署 CAI 原則性協議。CAI 的合作內容包括：放寬市場准入、開放製造業與服務業投資、國有企業補貼透明化、廢除強制性技術轉移、引入社會與環境等永續發展規範、接受歐盟環境與勞工標準、允許歐盟企業取得有關投資相關的商業資訊、以及設置爭端解決機制等。

CAI 是一個妥協的產物，歐盟與中國皆互有讓步，才讓長達 7 年

之久的馬拉松式談判獲得結果。簽訂 CAI 具有改善中國國際形象的效果，對中國深具意義。此外，CAI 創造一個統一的法律架構，取代目前中國與歐盟會員國間 26 個雙邊投資協定，這將使歐中相互投資更加便利與節省成本，預計未來歐中雙邊貿易與投資將會有明顯成長。歐中簽訂 CAI 對美歐關係是一大打擊，況且選在 2020 年 12 月 30 日簽署 CAI，時間點相當尷尬，因為友好歐洲的拜登才在 2020 年 11 月 3 日贏得大選，並表示要恢復美歐友好關係，歐盟卻未事先知美國也不顧其感受，決定走自己的路，讓歐中投資協定問世。值此中美貿易關係極度緊張之際，歐盟非但沒有支持美國積極抗中，反而和美國的對手合作，這顯示出兩種意涵：首先，歐盟借 CAI 的簽署告訴美國，在歐中關係發展上美國沒有否決權；其次，中國將是未來美歐戰略合作的障礙因素。

陸、結語

誠然，拜登時期的美歐關係將是兩個層級的問題：第一層問題是「美國與歐洲如何恢復友好關係」，第二層問題則是「美國能不能再度扮演領導歐洲的角色」。

然而，不管是「恢復友好關係」，或者是「扮演領導地位」都必需是兩廂情願、相互努力、釋出善意，才能成就這種雙贏互利的局面，但目前看來雙方的努力似乎仍然不夠，例如：受到新冠疫情的影響，歐洲亟欲與美國簽訂 TTIP 以振興歐洲經濟，但拜登卻沒有動作，而迫使歐洲必須擁抱中國市場與中國簽署 CAI；正當歐盟急需疫苗之時，美國卻緊握輝瑞 (Pfizer)、莫德納 (Moderna)、嬌生 (Johnson & Johnson) 疫苗而無援助之意；同樣地，拜登希望歐洲放棄北溪二號 (North Stream II) 油管的興建以全力對抗俄羅斯威脅，但歐洲國

家卻未停止；而美國耿耿於懷的華為 5G 案，歐洲國家也仍未全面支持美國禁用華為的政策。

因此，就「恢復美歐友好關係」而言，美歐雙方欲恢復友好關係的意願很高，但相互信賴度仍低，因為歐洲對美國的信心破產仍未因拜登上台而立刻消失，再加上中國因素的從中作梗，使得目前的美歐關係尚處於不穩定的狀態。而「美國在歐洲的領導地位」則受到歐洲戰略自主性提高的挑戰，無庸置疑的是，當歐洲強化其戰略自主能力與資源後，美國影響歐洲的力道將隨之下降；因此，拜登時期的美歐關係再也不是冷戰時期那種「美國絕對領導歐洲的從屬關係」，而是一種「多一點歐洲」的新關係。