歐盟意圖解除對中國武器禁運的緣由與未來發展之研析

●吳志中／東吳大學政治學系助理教授、歐洲聯盟研究協會秘書長

在二十一世紀新的國際關係局勢裡，歐盟主要國家不再以民主人權做為對外關係的重要原則，而是以地緣政治平衡做為外交政策的最重要考量基礎，已經事實上造成東亞地區人權民主發展的危害，並且可能也同時在建立起東亞地區新的地緣政治局勢。而歐盟企圖解除對中國武器禁運的政策，正是這一新局勢建立發展的可能關鍵點。

關鍵字：歐洲聯盟、武器禁運、地緣政治、台海安全、共同外交與安全政策、台灣、中國。

一、前言

英國著名評論週刊『經濟學人』在2005年2月28日出的雜誌封面刊出布希總統面帶微笑訪問歐洲的圖片，但是卻帶著不悅的說『你們為何要出售武器給中國？/ Merci, y'all, but why the heck are you selling arms to China?』[1]。這顯示出歐盟企圖解除對中國武器禁運，不僅讓台灣感到強烈的不安，更已經成為東亞地區的一個重要的國際事件。而2月19日的美日安全協商會議，也是由美國的國防部長、國務卿及日本防衛廳長官、外相所組成的『二加二會議』，更是歷史上第一次在正式的共同聲明裡將台灣海峽的穩定安全列為共同的重要戰略利益考量[2]。

而在同時，以法國與德國為主的歐洲聯盟卻急於對中國解除長達十五年的武器禁運政策。在二十一世紀新的國際關係局勢裡，歐盟主要國家不再以民主人權做為對外關係的重要原則，而是以地緣政治平衡做為外交政策的最重要考量基礎，已經事實上造成東亞地區人權民主發展的危害，並且可能也同時在建立起東亞地區新的地緣政治局勢。而歐盟企圖解除對中國武器禁運的政策，正是這一新局勢建立發展的可能關鍵點。本文將分析說明當年歐盟對中國實施武器禁運政策的緣由，並將企圖瞭解歐盟各國轉變政策的原因，進而推估這一項政策對東亞局勢及台灣所造成的影響。

二、歐盟考慮解除對中國武器禁運之緣由

二十世紀末，世界實施共產主義的國家

紛紛嘗試進行改革，企圖帶給人民更好的生活環境。中國的知識份子更是這一項潮流的重要參與者。1989年則是共產世界改革的決定性年。捷克、波蘭及匈牙利紛紛進入多黨政體，東德共黨政體於1989年8月垮台，捷克於12月29日選出政治犯哈維爾為其總統。但是唯有中國的改革遭受到重大的挫敗。1989年6月4日，中國政府派遣人民解放軍進入首都鎮壓在天安門主張改革的學生，用武力阻止中國的民主化發展，結果造成數千人的傷亡，震驚了全世界。為了表示對中國政府的殘暴與不尊重人權的抗議，歐盟各國政府決議一起對中國政府實施武器禁運的政策。在當時，雖然不存在歐盟之共同外交與安全政策（Common Foreign and Security Policy, CFSP），但是由於歐盟各國均對中國的鎮壓政策感到相當大的不滿，因此很快的達到共識，對中國進行制裁[3]。

從1989年到2003年，十四年過後，中國雖然政治改革失敗，卻成功的將共產主義失敗的計畫性經濟體制改變成『具有社會主義特色的資本主義經濟體制』，因而超越俄羅斯逐漸成為新的世界經濟強權。因此，一些歐洲國家的政治領袖開始重新考慮這項政策是否已經不合時宜，而認為必須開始重新討論對中國的武器禁運政策。尤其是以法國總統席哈克為主的意見領袖，更認為歐盟需要與中國建立一個全面戰略伙伴關係，而這樣的戰略關係是不能建立在所謂懲罰的機制上面。法國認為，法國與中國之間的全球戰略伙伴關係是歐盟與中國關係的核心[4]。因此，法國必須全力協助中國解除武器禁運。

2004年是法國與中國建交四十週年紀念。法國因此將2004年訂為中國年，而中國也自2004年10月1日中國國慶日起，將2004至2005年訂為法國年。兩國因為共享一個同樣的多極世界國際政治戰略觀，因此，在法國席哈克總統的主導之下急欲改善歐盟與中國的關係。在2004年1月所公布的法中聯合公報裡，明確指出法國與中國為了捍衛集體安全，必須共同追求多極世界的國際新體系（Œuvrer ensemble au renforcement du système multilatéral pour la sécurité collective）[5]。而這樣一項深層法國與中國關係的建立，都是起源於1997年席哈克訪問中國，與中國建立『全球伙伴關係（Délcaration conjointe pour un partenariat global）』的結果與延續。因此，為了落實這項戰略伙伴關係，席哈克更曾經於2004年1月份的同時，不惜違反法國的立國精神，干涉他國內政，配合中國嚴詞批判台灣的全民公投政策。雖然，2003年12月在義大利舉辦的歐盟高峰會，歐盟十五個會員國以十四對一（法國）拒絕解除對中國實施十五年的武器禁運政策，但是歐盟各國卻同意於2004年四月再度進行討論。經過數個月的討論以及中國強烈的遊說，輪值的愛爾蘭外交部長柯旺（Brian Cowen）也於2004年4月14日在愛爾蘭的使特拉芬（Straffan）舉辦的歐亞高峰會（ASEM）裡很明確的告訴中國外交部長李肇星不可能於2004年6月31日之前有任何進展。

觀看歐盟其他國家對解除武器禁運的態度，2004年的下半年是荷蘭輪值歐盟的主席。目前最積極主張解除對中國武器禁運者，除了法國之外也加入了德國的施若德總理。此外，荷蘭與丹麥也從原來反對的態度改為贊成。緊接著2005年的輪值主席是盧森堡與英國，2006年是奧地利與芬蘭。在2005年上半年，美國與日本也紛紛

積極加入戰局，企圖挽回歐盟逐漸倒向中國的新全球戰略走向。基本來說，盧森堡、英國、奧地利與芬蘭在歐洲是屬於比較不反美的國家，也不與法國分享同樣的世界地緣政治觀點，因此中國將比較無法透過主席議事的優勢，改變歐盟各國的態度。

至於中國本身的主張，中國認為武器禁運政策是『冷戰時期的遺產』，而且廢除此項政策的政治宣示意味將大於其軍事上所代表的意義。在中國已經成為歐盟的重要經貿伙伴，而且共享一些國際政治的地緣戰略價值之後，廢除武器禁運政策才能真正落實歐盟與中國的戰略伙伴關係。中國與法國都認為，解除禁運政策將無實質軍事上的立即效應，因為法國自1992年至2001年對中國的武器銷售只有七千萬歐元，而對賽浦路斯則達三點四億歐元，對馬來西亞也達兩億歐元。

然而，一些歐盟國家，尤其是北歐各國，卻認為中國對人權的迫害是違反歐盟的基本價值的。在此時解除對中國的武器禁運將會對中國送出錯誤的訊息。由於中國對西藏、香港、法輪功、台灣、中國國內政治犯的政策並沒有改善的跡象，因此與中國關係全面正常化無異是認可甚至鼓勵其目前對台灣的飛彈威脅政策、鎮壓香港民主政策、迫害西藏政策及追殺法輪功政策，而且歐盟該完全不再具有籌碼要求中國改善國內的人權政策。而這些發展又違反歐盟武器銷售政策的三個重要基本原則[6]：

第一：歐盟武器輸出接受國必須遵守人權。

第二：歐盟的武器不能激發該國已存在的對立與軍事衝突。

第三：歐盟的武器不能被用來破壞區域的穩定及平衡。

此外，很清楚的是，一旦武器禁運政策解除，受益的公司將是法國EADS、Thalès、Eurocopter 、Dassault等軍用與民用皆可的軍火工業跨國集團。中國目前的武器百分之九十皆是俄羅斯科技。如果能快速爭取到歐洲的最新科技，將對中國的均對現代化有絕對的幫助。

更可能發生的是，一旦歐盟解除對中國的武器禁運，中國將非常容易取得目前世界最先進的軍事科技。目前俄羅斯對中國仍然不願意輸出最高科科技，但是一旦歐盟各國對中國解除禁運，則中國將可以向俄羅斯施壓，如果不售於最尖端之武裝軍事裝備，則中國將轉向歐洲購買先進之軍事裝備。以目前中國與歐洲主要國家關係之密切，以及俄羅斯軍事工業財務之困難狀況，這樣的發展趨勢是具有極大可能性的。

三、亞太各國對歐盟解除對中國禁運之反應

然而，除了台灣、中國與歐盟各國對武器禁運的不同政策之外，從2004年下半年起，處在亞太地區的重要國家也紛紛開始擔憂歐盟的此項政策會真正危害到地區的地緣戰略平衡。這樣的擔憂以美國與日本為首。美國目前對外長期駐軍最多的地方除了中東的伊拉克，就是歐洲地區的北約與亞太地區的日本與韓國。因此，藉由對北約的駐軍以及平常『大西洋關係』的經營，美國在歐洲的發言影響力絕對是不可輕忽。美國擔心歐盟對中國武器禁運政策的解除會影響到整個亞太局勢的軍事戰略平衡，因此強烈反對由法國所主導的解除政策。而事實上，美國對原來歐盟十五國的遊說影響力本來就不低，新加入的東歐十國更與美國保持相當密切的政治與經濟

關係。而美國更計畫將一些在德國的軍事設施東移，可以想像的是這些新歐盟會員國並不盡然會同意跟隨法國與中國的戰略伙伴關係政策。然而，最重要的仍然是美國及日本對東亞地區的國際戰略平衡考量。

美國曾經強烈表示不會容許歐洲的軍事科技被用來威脅美軍的生命安全。根據美國商業週刊的報導，由於中國於2004年9月加入歐盟全球定位系統（GPS）伽利略計畫的研究發展與運用，美國威脅歐盟如果中國透過歐盟衛星威脅美軍，美國將不惜動用武力攻擊摧毀歐盟的衛星[7]。也就是說，美國將中國視為潛在的軍事敵對國。任何可以增強中國軍事能力的舉動都會遭到美國的極大注意[8]。也因此，美國強烈反對歐洲解除對中國的武器禁運。

然而，美國也瞭解到可能無法永遠勸阻歐盟武器政策的改變，因此也開始做全球軍事重新佈署的措施。因此，布希政府已經於2004年8月16日正式宣佈將從歐洲及亞洲撤出七萬至十萬美軍，並且持續加強在關島的美軍部署[9]。

此外，由於美國與日本在遠東地區共享同樣的戰略利益，同步加強其軍事力量便成為目前兩國的共識。就東亞地區的軍力佈署結構而言，美國是世界第一大軍事預算國，俄羅斯為第二大，中國為第三大，日本則為第四大軍事預算國。為了面對新興的中國軍力佈署，美國則準備逐步撤軍歐洲，加強部署亞洲；增派一個航空母艦群常駐亞太地區；增加關島重型轟炸機B52與B1的佈署；增加攻擊核子潛艇在關島的佈署。

在各強權重兵集結東亞的現實狀況之下，維持地區穩定安全的主要機制為美日安保條約，及美國駐韓美軍。然而，東北亞的生命線卻掌控在東南亞的航路自由先決條件上。兩個區域的中心鎖鑰正是台灣。以台灣來看地區的地緣政治平衡的話，朝鮮半島離台灣大約一千五百公里的距離，大概是台灣到越南的距離。朝鮮半島是台灣的重要鄰邦。以台灣本島至其他國家的距離而論，日本是台灣最近的鄰邦，嶼那國島（Yonaguni）離台灣大約一百二十公里，其次是中國，大約是一百七十公里，在其次就是菲律賓，大約是三百五十公里。越南與韓國是屬於同一個距離等級，大約是一千五百公里左右。然而，最有趣的是，美國也是離台灣相當近的鄰居。從高雄出發，到關島的距離相當於到東京的距離，大約是2500公里。而東京到關島也是2500公里遠，正好形成一個正三角形。如果，沒有中國因素的干擾，這樣的地緣政治防衛是最能捍衛東亞地區的穩定與安全。

圖表一：台美日正三角同盟[10]

而為了穩定以朝鮮半島及台灣海峽為重心的『不安定弧形』，美軍重新佈署的具體措施則是以美日安保條約為主軸，平衡台灣與韓國雙翼：

（i）美日安保條約的加強。

● 美國增強在關島的軍力佈署。

■ 美國在亞洲『戰略漂浮島』計畫。

■ 十年來，關島的軍事支出增加了一倍。

■ 三艘大型兩棲攻擊艦。

■ 三艘洛杉磯型核子攻擊潛艇。

■ 三十架 B–52 與 B-1 重型轟炸機。

■ 佈署一個新的航空母艦群。

● 日本自衛隊的支出逐年增加，並且朝向『正常化』的方向進行改革。

（ii）駐韓美軍的任務重新編組。

● 因應朝鮮半島局勢的變化，駐韓美軍將裁減六千人，並且撤離漢城。

● 美國將根據『駐韓美軍縮減方案』將以美軍第八軍和第二師所屬戰鬥部隊進行精簡的措施。

（iii）美國積極要求台灣軍隊儘速現代化，並且提升武器的品質。

■ 潛水艇艦隊的建立。

■ 長程雷達的建立。

■ 紀德艦艦隊的建立。

■ 未來神盾艦的建立。

四、結論：歐盟解除武器禁運之可能未來發展

事實上，當我們欲討論『歐盟』對中國武器禁運之態度的時候，必須先瞭解到歐盟並非一個國家，也不存在一個超越各國國家主權的『歐盟政府』。歐盟各國於1992年2月7日於荷蘭簽訂馬斯垂克條約（1993年11月1日生效），建立了『共同外交與安全政策（CFSP）』之後才開始嘗試制訂一個所謂『共同的對外政策』。因此，1989年的禁運政策是歐洲各國均對中國的鎮壓政策的一致不滿所造成的一個結果。如今所謂歐洲聯盟，是由荷、比、盧、德國、法國、義大利、英國、愛爾蘭、西班牙、葡萄牙、希臘、奧地利、瑞典、丹麥。芬蘭及東歐十國（捷克、斯洛伐克、波蘭、匈牙利、愛沙尼亞、拉脫維亞、立陶宛、斯洛凡尼亞、賽浦路斯、馬爾它）所組成的歐盟。此外，羅馬尼亞、保加立亞與克羅埃西亞也預期將於2007年加入歐盟。因此，在『共同外交與安全政策』的前提之下，中國所必須說服的不僅僅是其戰略伙伴法國而已，而是歐盟的其他二十四個會員國。

同樣的，台灣也必須設法一一說服這二十五國持續對中國武器禁運，而不是單單只是關注在歐盟議會或者歐盟執委會。處此之外，美國與日本也越來越對威權中國的崛起與具侵略性的外交政策感到不安。美國中央情報局局長高司於2005年2月17日造國會作證更明確的表示出台海的衝突是全球最敏感的五大安全議題之一[11]。因此，美國也以『大西洋關係』為前提，一再警告歐盟不得輕易解除對中國的武器禁運。美國也同時積極尋求歐洲的支持牽制中國[12]。根據自由時報的報導：『華府智庫「國際評估與戰略中心」副主席費學禮指出，美國擔心，歐洲解除武器禁運後，中國將有更多接觸高科技武器系統的管道，可能會用來干擾美國在台灣問題上的干預。費學禮說：「日本和美國都開始認真因應台灣海峽爆發真正戰爭的同時，歐洲領袖提議採取幫助（中國的）獨裁政權戕害（台灣的）民主的一切作法，根本就是令人反感」』[13]。

第二次世界大戰的爆發有很大的原因是法國與英國錯估德國的地緣戰略意圖。世界各國均認為最大的錯誤是姑息1938年9月德國佔領捷克的蘇台高地，並且得到法國與英國的姑息認同。然而，希特勒於1938年3月併吞同文同種的奧地利何嘗不是最大錯誤的開始[14]。由於奧地利與德國擁有相同的語言，歐洲各國將這項併吞視為德國的內政問題。並且將被德國佔領之下在奧地利所舉行的同意合併公投視為合法有效力的行為。美國對此項合併也宣布維持中立的政治立場，但是第二次世界大戰的爆發，與珍珠港事件都一再證明冷眼旁觀甚至協助大國欺負小國都只會造成更大的禍害與傷亡。

事實上，一個新的兩極體系的地緣政治戰略平衡，已經逐漸在東亞地區成形。一方由美國、日本與台灣的『民主自由政治體系聯盟』所組成成，另一方由法國、德國、中國、俄羅斯所組成的『世界地緣政治多極國際關係體系聯盟』。兩方的平衡並非是冷戰時期的對抗，因為雙方均有國家共享很多相同的政治、經濟、文化與社會價值。美國、歐盟、日本、台灣共享民主人權的政治價值；而所有國家都共享資本主義自由市場的經濟價值。但是引發戰爭衝突的可能性仍然存在。這樣的衝突當然不是大國之間的直接衝突，然而確有可能被小國捲入，就如同第一次世界大戰、第二次世界大戰與冷戰一般。歐盟對中國解除武器禁運是兩陣營對立是否激化的一個重要指標。事實上，台灣不一定是輸家，危機往往是轉機的時候。如果因為歐盟解除了對中國的武器禁運而實質與表面均加強了台灣與美國及日本之間的戰略合作關係，這未嘗不是一個新的台灣外交契機的開始。最重要的是，台灣必須洞察出二十一世紀新的國際地緣政治結構佈局。自由民主與人權是台灣的立國精神與方針，但是務實的瞭解各國國家利益，進行外交談判，共享地緣戰略觀點將更能確保台灣的永續發展。

【註釋】

1.The Economist, February 26 March 4 2005.

2.所謂「2加2會議」最早於2002年12月在華盛頓召開。2005年2月19日「2加2會議」的主要出席者為：日本外相町村信孝、防衛廳長官大野功統、美國國務卿萊斯和國防部長倫斯斐。在會議中，日美雙方一致同意將共同處理東亞地緣政治地區所謂「不安定弧形」、北韓半島以及台海危機做為雙方共同的戰略利益目標，並將上述目標做為駐日美軍的未來基本指導方針。

3.歐盟的共同安全與外交政策（Common Foreign and Security Policy; CFSP），是根據1992年2月7日歐洲共同體十二國在荷蘭馬斯垂克條約的結論而來。然而，1970年10月27日之時，歐洲經濟共同體的六國外交部長就已經大致同意歐體內部政治合作的基本架構。Jean-Michel Dumond et Philippe Setton, La politique étrangère et de sécurité commune, page 8, la documentation française.

4.«Le partenariat franco-chinois atteint l'âge de la maturité. Il s'inscrit aujourd'hui au cœur de deux partenariats plus larges, la relation euro-chinoise» in 2004年1月27日法中聯合公報。

5.詳見2004年1月27日法中聯合公報VISITE D'ETAT DU PRESIDENT DE LA REPUBLIQUE POPULAIRE DE CHINE, M.

HU JINTAO DECLARATION CONJOINTE FRANCO-CHINOISE。

6.根據歐盟理事會於1998年6月5日在布魯塞爾通國的歐盟輸出武器行為準則，歐盟武器輸出國有八項原則必須遵守。（1）武器輸出必須遵守國際有關武器裝備國際條約。（2）歐盟武器接受國必須遵守人權。（3）歐盟的武器不能激發該國已存在之對立與軍事衝突。（4）歐盟的武器不能被用來破壞區域的穩定及平衡。（5）歐盟武器不能被用來威脅歐盟成員國的盟邦。（6）歐盟武器接受國不能支持國際恐怖主義並且必須遵守國際法。（7）歐盟武器接收國不能對武器進行再輸出或者轉賣至第三國以避免歐盟武器淪落至恐怖主義國家。（8）購買歐盟武器國不能因為軍事預算太高而破壞該國的永續發展。參見“European Union Code of Conduct on Arms Exports”, The Council of the European Union, Brussels, 8675/2/98, 5 June 1998.

7.羅彥傑，自由時報，2004年10月25日報導：『由歐洲聯盟與歐洲太空總署所打造的「伽利略」全球定位衛星計畫，涵蓋三十顆衛星與地面站，預定2008年開始運作，以期搶佔全球衛星定位日益擴大的市場。全球定位衛星系統的市場從2002年的一百億歐元（約新台幣四千兩百八十億元）增加至2003年的兩百億歐元（約新台幣八千五百六十億元），已足足增加一倍』。。

8.美國除了對歐盟各國施以極大的壓力之外，也對另外一個盟邦以色列對中國的武器輸出給予極大的壓力與反對。根據大紀元的報導：『美國擔心，中國獲得這些軍事技術會威脅到台灣。美中安全審查委員會主席達阿馬托說，考慮到台灣海峽的軍事平衡，這些技術的轉移令人擔憂。他說，即使美國為抵御中國向台灣出售越來越先進的武器，中國和以色列的武器合作仍持續不斷，因此一旦台海交戰，中國就有可能用以色列提供的武器來對付台灣，而這些武器又有可能是美國製造的』。http://www.epochtimes.com/b5/2/9/1/n212257.htm。

9.«Vaste retrait des troupes américaines d'Europe et d'Asie», in **Le Monde**, 17 septembre 2004.

10.作者自繪。

11.中時電子報 http://news.pchome.com.tw/internation/chinatimes/20050318/index-20050318152723240300.html.

12.『牽制中國，布希尋求歐洲支持』，自由時報，2004年2月21日。

13.『牽制中國，布希尋求歐洲支持』，自由時報，2004年2月21日。

14.史稱Anschluss。 ◎