

天使亦或魔鬼：川普上台後的歐美心結

張台麟教授

政大歐洲語文系教授兼歐盟中心主任

就在我們國人歡樂舊歷新年之時，美國與歐洲之間其實發生了許多重要的事情，值得關注。事實上，川普總統不但於月 27 日親自接見英國首相梅伊（歐盟第一個國家，當然亦可視為美英特殊關係），同時也於隔日打電話給德、法以及俄羅斯三國領袖。由於川普上任前對歐洲以及俄羅斯表達出非常另類的思維，因而這些對話與互動對未來的美歐關係影響重大。

第二次世界大戰以來美國皆積極鼓勵歐洲政經統合以避免再度發生戰爭，同時也經由美歐之團結合作以抵制蘇聯的威脅。1951 年美國第 33 任總統杜魯門曾高度樂見並協助歐洲成立「歐洲煤鋼共同體」，六年之後艾森豪總統也協助成立「歐洲經濟共同體」及「歐洲原子能共同體」，同時也在布魯塞爾派駐大使。1989 年年底，隨著兩德統一、東歐民主化及蘇聯瓦解等浪潮，美國亦鼓勵東歐國家儘速加入「歐洲聯盟」。2010 年當希臘發生嚴重的金融危機之際，美國歐巴馬總統也大力呼籲歐盟要展現團結支持希臘並穩住歐元以避免事態擴大。

不過，隨著川普上台，美歐關係的整體思維似完全改觀。簡言之，歐盟不但被批評為一人主導，同時一無是處。歐洲人甚至於比喻著，如果過去美國像是一個天使從歐洲統合開始就一直守在身邊，如今則是像一個在灰姑娘童話故事中的惡繼母。在川普眼中，歐盟人民像是自我侷限在一個牢獄之中，而歐盟組織與架構只是一個在德國主導之下的官僚怪獸。當然也有許多歐洲人批評川普的觀察雖然並不正確，但是卻也給了歐洲人一個機會再度嚴肅思考歐盟統合的未來。

就歐盟統合進程而言，2000 年歐盟高峰會通過了「里斯本策略」，在知識經濟的前提之下，以 10 年為目標希望提升歐盟的競爭力與就業，但此項策略幾乎從未落實，而且歐盟會員國之間的經濟政策（社會市場經濟主義與新自由主義）與貧富差異落差明顯擴大；2004 年的歐盟東擴、2005 年的歐洲新憲草案、對自由貿易以及中國市場的過度期待等一連串的發展，皆讓歐盟無暇去思考未來，導致於無力去因應難民的危機以及美國的重大轉變。

在面臨如此的挑戰之下，歐洲人首先應思考「歐洲安全」的未來，即然川普認為北大西洋公約組織已不合時宜（特別是第5條），而且要歐洲人自行買單（川普在與歐蘭德電話中提及），歐洲人可利用此一機會重新調整此一所謂「歐洲安全之命脈」之傳統策略，進一步發展出自主性的歐洲國防與安全政策。在自由貿易方面，即然川普強調了「現實」與「利益」的權力關係，歐洲人應該更要展現團結與一致對外的決心，以避免雙邊對話而被個個擊破，造成歐盟分裂的骨牌效應。在移民、難民問題上，歐洲人不應隨著川普民粹式的起舞或政策，而仍堅持歐洲統合的基本價值（人權、民主與法治），以更折中務實的方法採取更有效且更好的監督與管制措施（如強化非法移民及境內外邊境的管理）。在對俄羅斯普丁以及英國脫歐的議題上更讓歐盟會員國處於矛盾與微妙的情況。雖然歐盟高級外交與安全代表莫格里尼（Federica Mogherini）已於2月9日赴華盛頓訪問並與美國務卿、白宮顧問及多位參議員會面，同時也表達歐盟的重要與相互合作的期許，特別是有關打擊恐怖主義、擴大經濟成長和增加就業機會等議題；再者，美國國防部長及副總統也將於2月20日前後相繼訪歐，但是否就能改變川普的認知或策略似仍有許多變數。此外，隨著法國總統大已的逼近以及極右派勒班的領先態勢，2月3日的歐盟高峰會議中可說籠罩著一股低氣壓，各國領袖皆憂慮萬一勒班當已那歐盟與歐元將可能面臨最嚴重的危機。

綜合觀察，川普上台已造成美歐間的大地震，雙方原有的合作基礎與原則似皆一夕崩盤，未來發展值得大家關注。就台灣的立場而言，我們還是應該對歐盟的發展有信心，並持續加強推動台歐盟關係，其主要理由有3，第一，就人權價值與民主政治的角度而言，歐盟做為一個政經實體，基於認同並肯定我國的民主發展過程與人權價值，才會積極與我發展實質關係，並在雙方互利的前提下同意給予我國人民免簽證入境優惠並一體適用，其不但帶給老百姓實質上的方便，同時亦具有重大政治意涵。第二、就經貿層次而言，以台灣的經濟規模與發展進程，推動與一個單一市場經濟體的雙邊談判勢必與個別會員國的雙邊談判有利。過去台灣的一項產品僅能銷售到某一單一國家，隨著單一市場的建立，我國的產品一旦進入歐盟即可進入所有會員國的市場。第三，就歐元的角度而言，歐元貨幣已成為國際金融秩序與發展的重要一環，其健康永續與穩定對台灣仍是正面的因素，除了分散風險等諸多因素之外（央行的外匯存底），就實務的角度來看，國人赴歐旅遊也不需每日去煩惱各國貨幣轉換以及增加成本的問題。誠如莫格里尼為近日針對歐美關係的發言重點所云，一個強化並團結的歐盟對世界政經發展是非常重要的且有貢獻的，歐洲人應該相信歐盟自身當前的所做所為，特別是在許多的共同政策上面，如貿易與投資，這是以保障所有會員國與人民的利益而非一項限制。¹

¹ 請參閱 Remarks by High Representative/Vice-President Federica Mogherini at the press roundtable during the visit to the United States of America, Washington, 9 February 2017.

川普政府對歐美貿易關係之影響

洪德欽

中央研究院歐美研究所研究員/教授

一、歐美貿易概況

歐盟及美國皆是世界重要經濟體及貿易大國，歐美雙邊經貿關係也非常密切。2015 年，歐盟對美國貨品貿易出口 3,712 億歐元，進口 2,484 億歐元，歐盟享有 1,228 億歐元貿易順差。歐美雙方服務業皆成熟發展，具有強勁競爭力。2014 年，歐盟對美國服務貿易出口 1,970 億歐元，進口 1,904 億歐元，歐盟享有 66 億歐元貿易順差。

美國對歐盟的投資額大於其對亞洲投資總額三倍以上，歐盟對美國的投資額約為其對印度及中國兩國之投資總額的 8 倍。歐盟及美國的相互投資是真正推動跨大西洋合作關係的一項重要原因，對雙方之發展成長及就業市場皆有助益，依據估計，約有三分之一的雙邊貿易為企業內部交易(intra-company transfers)。歐盟及美國皆是許多國家最大的貿易及投資夥伴，歐盟及美國經濟之總和，占世界 GDP 大約一半，另占世界貿易總額約三分之一。歐美關係因此得以形塑全球經濟的型態，並界定國際經貿規則。

歐盟－美國貨品貿易統計（2013-2015 年，十億歐元）

年度	歐洲進口	歐洲出口	貿易收支 (balance)
2013	199.1	289.4	90.3
2014	209.3	311.6	102.3
2015	248.4	371.2	122.8

歐盟－美國服務貿易統計（2012-2014 年，十億歐元）

年度	歐洲進口	歐洲出口	貿易收支 (balance)
2012	159.4	173.5	14.1
2013	165.3	182.3	17.1
2014	190.4	197.0	6.6

外國直接投資(Foreign Direct Investment) (2014 年，十億歐元)

年度	內向外資存量 (inward stocks)	外向外資存量 (outward stocks)	差額(balance)
2014	1810.8	1985.3	174.5

資料來源：EU (2017)

二、歐美貿易合作機制

歐美平均關稅皆相當低(低於 3%)，歐美貿易合作機制的重點因此在於解決非關稅障礙(non-tariff barriers)，包括海關程序及邊境監管限制之排除。非關稅障礙肇因於不同監管系統(尤其是有關標準的定義)，另亦來自非關稅措施，例如與安全或消費者保護特定領域相關之措施，或衛生檢疫、產品規格及標準等差異性。

跨大西洋經濟理事會(Transatlantic Economic Council, TEC)設立於 2007 年，其目的為指導及促進跨大西洋經濟趨同。TEC 是目前唯一得以協調方式，討論經濟議題的歐美高層級論壇。TEC 就歐美共同利益議題，進行許多經濟合作活動，並提供一個政治指導及管理平台。TEC 亦提供一個討論全球經濟戰略問題的政治論壇。

TEC 促使負責加強經濟連結的歐洲執委會成員及美國內閣成員齊聚一堂。為了協助指導 TEC 的工作，並成立三個「諮詢」(advisory)小組：

- (1) 跨大西洋國會議員論壇(Transatlantic Legislators' Dialogue)；
- (2) 跨大西洋消費者論壇(Transatlantic Consumer Dialogue)；以及
- (3) 跨大西洋商業論壇(Transatlantic Business Dialogue)。

此外，亦就 TEC 之目標，諮詢公民社會，並於 TEC 年度會議中進行匯報。

於 2011 年 11 月 28 日歐盟－美國首長會議上，雙方領袖指示 TEC 建立一個就業與成長高層級工作小組(High-Level Working Group on Jobs and Growth)，從事相關籌備工作，雙方負責人分別是 USTR 代表柯克(Kirk)及歐盟貿易總署執行委員 De Gucht。

高層級工作小組(High-Level Working Group, HLWG)的目標，在於訂定加強歐美貿易及投資的政策及措施，以協助加強雙方互利之就業創造、經濟成長及國際競爭力。雙方領導人要求 HLWG，加強與所有公、私有利益關係團體的合作，並適時運用現有之相關對話及機制。

工作小組於 2012 年 6 月提交一份有關其工作情況的期中報告(interim report)予雙方領導人，並於 2013 年 12 月 13 日提交最終報告。HLWG 並得出以下結論：一份觸及廣泛雙邊貿易及投資議題(包括監管議題)，並對全球規範有所貢獻的綜合協定，將就雙方關心的種種議題協商，創造最大共同利益。歐盟及美國的領導人共同簽署了建議書(recommendation)，表示將為啟動跨大西洋貿易及投資夥伴協定(Transatlantic Trade and Investment Partnership, TTIP)談判，各自推動必要之內部程序。

三、歐美 TTIP 談判之目標及影響

1. TTIP 之目標

2013 年 2 月 13 日美國總統歐巴馬與歐盟高峰會主席范隆佩及歐盟執委會主席 Barroso 發表一項“聯合聲明”(Joint Statement)，同意於 2013 年 6 月前正式啟動歐美 FTA 談判，並預計兩年內完成協商。此一協議目前名稱是「跨大西洋貿易與投資夥伴」協議。

TTIP 的目標主要是：(1)創造就業機會，促進歐美經濟成長；(2)強化歐美雙邊經貿關係，繼續鞏固歐美在國際經貿事務領導權，對抗中國經濟的崛起與擴張；(3)針對服務、投資、競爭、政府採購等重塑國際規則，主導遊戲規則、開拓外國市場、提高歐美產品競爭力。

歐盟希望透過 TTIP，以下列方式協助歐洲人民及企業：(1)吸引美國到歐盟投資及設立公司；(2)降低企業出口時所經之繁瑣程序；以及(3)制定新規則，使出口、進口及海外投資更加便利。獨立研究及以往的歐盟貿易協定認為 TTIP 會帶來下列助益：(1)協助歐盟就業及成長發展；(2)協助降低物價，並提供人民更多選擇；(3)影響全球貿易規則；以及(4)傳播歐盟價值至全球。

歐盟雖然積極推動 TTIP，但是並非不惜一切代價，為簽署而簽署，而是仍應確保：輸入之產品應符合歐盟之高標準，以維護環境以及人民的健康及安全，並

於其他方面，對社會產生助益。歐盟將維護其以下權利：(a) 正式通過規則或法律，以保護人民及環境；以及(b) 以其希望的方式進行公共服務。

2. TTIP 的潛在影響：

- (1) 歐美經貿向來為世界經濟的主幹，歐美經濟產出合占世界 GDP 47%，世界貿易總額三分之一。歐美每日貿易流量大約 20 億歐元。歐美 FTA 預期於 2027 年前，對歐盟每年增加 0.5% GDP，美國每年增加 0.4% GDP。
- (2) 協議內容將包括高標準的市場進入(market access)、非關稅障礙排除及規則建構，預期將提高歐美產品在對於市場的競爭力，產生「貿易創造」效果；對非會員第三國產品較為不利，產生「貿易轉向」效果；歐美相互間貿易預期因為貿易障礙排除而增加。

四、川普政府與 TTIP 之未來

1. 美國貿易保護主義之風險

川普競選期間表示將檢討 TPP 及 NAFTA 等巨型區域性 FTA 之成效，並採取「美國優先」貿易政策，以吸引美國海外公司回流投資美國，創造美國就業機會及促進美國經濟更壯大。川普當選後進一步表示美國將退出 TPP，而震驚全球。

川普針對 TTIP 雖然沒有表示意見，然而，美國新任商務部長羅斯(Wilbur Ross)表示川普政府將以「一對一貿易」為優先目標；對於被美國認定為匯率操縱國家或對美國享有鉅額貿易順差的不公平貿易國家，川普甚至揚言採取貿易報復措施，包括提高關稅、採取懲罰性高關稅、限制進口及限制投資等。

據此，一般認為川普上台後，TTIP 在短期內可能很難繼續談判。歐盟貿易總署執行委員馬倫斯壯(Cecilia Malmström)表示，TTIP 談判恐將凍結，因此 TTIP 已非歐盟 2017 年貿易談判之首要目標。TTIP 之談判在短期內相當不樂觀，其前景將取決於歐美雙方對 TTIP 重要性之認知、雙方談判立場相關議題，尤其敏感性議題之共識等發展。

2. 歐盟 FTA 程序及英國脫歐之影響

TTIP 在歐盟乃屬一項「混合協定」(Mixed Agreement)，簽署後仍需 28 歐盟會員國及至少 10 地區議會之支持或批准，才能正式生效。鑑於歐盟與加拿大「全面經濟貿易協定」(CETA)批准過程相當敏感冗長，預期 TTIP 的批准也將充

滿挑戰。

川普於競選期間表示支持英國脫歐，美國與英國單獨簽署 FTA 的可能性也可能高於 TTIP。尤其，川普於 2017 年 1 月 15 日在接受英國《泰晤士報》及德國《畫報》聯訪時公開表示，美國將很快地向英國提出一項公平的貿易協定，以協助英國硬脫歐。另外，川普抨擊德國總理梅克爾接納難民，是一項災難性錯誤；另外表示歐盟是德國的工具，歐盟能否維持非關重要。這些言論是對歐盟的否定，更加令人擔憂歐美關係之前景，不容樂觀。

五、台灣因應

2017 年 1 月瑞士達沃斯「世界經濟論壇」年會，將川普政府貿易政策、英國脫歐談判、民粹主義及氣候變遷等因素，列為 2017 年世界經濟的主要風險。世界銀行於 2017 年 1 月也將 2017 年世界經濟成長率從 2016 年 6 月預測的 2.8% 下修為 2.7%，主要一項風險乃川普政府高度不確定性貿易政策，令各界憂心，擔心美國政策將助長貿易保護主義，不利全球經濟發展及貿易合作。面對此一情勢，台灣因應之道，謹提建議如下：

1. 台灣應支持 WTO 多邊貿易主義，因為 WTO 是台灣少數正式會員的國際經貿組織。台灣應在 WTO 倡議「開放性區域主義」(open regionalism)，FTA 十年期後應將貿易優惠普及所有 WTO 會員，或開放其他會員自由加入。台灣亦應透過 WTO 發展與加強 WTO-plus 效應及其他國家貿易關係，產生加分效果。
2. 積極與歐盟洽簽「雙邊投資協定」(BIA)，甚至 FTA，早日完成談判。
3. 台灣亦可考慮與英國簽署 FTA。

川普上任後的美俄關係

趙竹成

政治大學民族學系教授

前言

一、普亭與川普的關係

二、俄羅斯外交政策概念與美俄外交

結論

前言

川普被認為是親俄羅斯的美國總統，不僅在美國政治外交傳統上異於其他，在川普所屬的共和黨內部亦格格不入。我們很難想像，日後以川普為首的白宮，在對俄關係上遇到參議員馬侃的不同意見時，府會之間會如何進行協調？而目前坊間關於更將川普和普亭的個人關係和美國俄羅斯兩國的外交進行連接，甚至出現下列的揣測：川普與普亭互相欣賞→美俄關係改善→聯俄制中。

雖然在國際政治中私人情誼和國與國關係有一定程度上的連接，但是私人情誼超越國家利益的情形以往很少見過。

以下將由兩個部份來觀察未來美俄關係，一是川普與普亭互相欣賞(?)的角度，二是俄羅斯新近頒定的外交政策概念中，牽涉到俄羅斯外交政策及對美外交的部分內容。

一、普亭對於川普的看法

我們看到媒體描述川普和普亭之間似乎關係密切，彼此互相欣賞，惺惺相惜。但是，實際上是如此嗎？

首先可以確定的是，川普和普亭彼此既互不認識，也沒有私交可言。

川普與莫斯科的直接聯接是在 2013 年，因為環球小姐的選拔而到莫斯科（眾所周知，所謂性醜聞事件也就是這段時間發生）。其次，以川普的事業重心來看，在俄羅斯商場投資難免和俄羅斯官僚體系打交道，但是地方性的娛樂、房地產事業因為不是屬於國家特許行業以及國家戰略及安全層級的議題（尤其自 2014 年 7 月的西方經濟制裁之後），因此不是克里姆林宮關主要關注的焦點。事實上，川普與俄羅斯的利益糾葛或是普亭的私人連接遠遠比不上曾任職艾克森美孚石油的國務卿提勒森(Rex Wayne Tillerson)以及中將退役的國家安全顧問弗林(Michael Flynn)。由這個角度而言，如果在美俄關係上私領域因素真會對公領域決策造成影響的關鍵將不會是川普，而是提勒森與弗林。

我們離開所謂川普欣賞普亭的角度，回過頭由普亭的角度來看川普：在普亭的眼中是怎樣的一個人物。

到目前為止，普亭在公開場合回答關於川普的問題有下列幾次：

1. 2016年6月17日 聖彼得堡 「聖彼得堡國際經濟論壇」
(петербургский международный экономический форум)

普亭回答座談主持人提問，普亭曾稱川普是個「優秀的，有才能及非常聰明的人」的意思為何？

「川普是個令人印象深刻的人」(яркий человек)²，「不令人印象深刻嗎？印象深刻。我對他沒有其他的看法。而我真正注意到的是，相反的：川普先生宣稱他準備全面重建俄美關係。我對此表示歡迎，也沒看到那裡有不好的地方，難道不好嗎？我們對此表示歡迎」。³

2. 2016年11月14日 莫斯科 普亭在川普當選後的祝賀電話

普亭與川普在電話中針對下列事項達到共識：

- a. 在平等，互相尊重，及不干涉彼此內政的原則下，準備建立夥伴性對話，並同意目前俄美關係處於極度令人不滿的狀態。
- b. 應積極地進行兩國關係正常化的工作，同時強調，透過經貿合作發展，以建立雙邊聯繫及期待性基礎的可能性。
- c. 兩人同意，團結所有打擊國際恐怖主義，極端主義的力量及牽涉到敘利亞問題調解的必要性。
- d. 雙方領袖同意持續電話溝通，並且期望會面。⁴

3. 2016年11月21日 利馬 亞太經合會

記者提問普亭，對於川普的貿易立場是否會傷害亞太經合會成員的貿易發展的提問。

普亭回以「不會。當然會有些問題，必須說，很顯然這些問題是工作夥伴(指美國-譯者)帶來的，但是無須恐懼，這種問題換種情形也會出現。」

「我們都很清楚地了解，大家都知道，在所有國家，選前的選舉語言(риторика)⁵和現實政策之間實際上有很大的落差。至於川普先生提到要把企業遷回美國，並且把工作機會確保在自己國家，嗯，這難道不好嗎？」⁶

3. 2016年12月4日 莫斯科 接受電視節目「一周新聞回顧」(Итоги недели)記者杰娜洛娃(Ирада Зейналова)臨時提問關於對川普的看法。

² яркий 一詞在俄文中有各種意義，包括明亮的，晴朗的，卓越的，令人印象深刻的等各種意義。

³ Путин о Трампе: он яркий человек, других характеристик я не давал.
<https://ria.ru/politics/20160617/1448985748.html>

⁴ Алло, говорит президент. Путин и Трамп впервые пообщались по телефону.
https://www.gazeta.ru/politics/2016/11/15_a_10330781.shtml#page2

⁵ 亦可譯為花言巧語或是修辭。

⁶ Путин о Трампе: между предвыборной риторикой и политикой есть разница
<https://ria.ru/world/20161121/1481756700.html>

「川普曾是個商人，曾是個企業家，今天已經是政治家，已經是世界領導國家之一，世界經濟領導國家之一，軍事強權的美國元首。既然他在生意上能夠成功，這意味著他是聰明人，如果他是聰明人，就是說他能夠快速地達到符合其相應責任的水準。」⁷

4. 2016年12月22日 莫斯科 普亭年終記者會

普亭在回答俄羅斯廣播電視集團(ВГТРК)普利馬可夫(Е. Примаков)提問關於外傳，俄羅斯操縱美國選舉的問題時，在回答中強調：

1. 民主黨及民主黨政府將其失敗歸咎於外在因素。民主黨不僅輸了總統選舉，在眾議院和參議院也變成少數，這全是因為「我的工作？」
2. 普亭認為，美國的問題是因為政治菁英的認知和普通百姓的認知之間出現極大落差，而川普感受到社會的情緒，而且堅決地走這條路，所以他贏了。
3. 全世界除了我們以外，沒人相信他會贏。
4. 民主黨全面潰敗後尋找代罪羔羊。
5. 非常希望和新選出的總統和未來民主黨的領袖重建實事求是的建設性關係，這對美國及俄羅斯都好。⁸

5. 2017年1月28日 莫斯科 川普就職後的第一次通話

這次是川普就職後與普亭的第一次通話，當天除了普亭以外，還有德國、日本、法國、澳大利亞等國領袖。

川普與普亭通話45分鐘，通話內容環繞在：

1. 在對抗國際恐怖主義，打擊伊斯蘭國及其他在敘利亞活動的恐怖組織，美俄兩國雙方建立協調的必要性；
2. 重建美俄兩國互利的經貿關係，有助於強化雙邊關係；
3. 授權安排兩人會面的時間與地點，並展現出正常化及發展美俄建設性、平等及互利基礎的積極氣氛；
4. 其他包括近東，以-阿問題，伊朗核武，朝鮮半島及烏克蘭問題；
5. 根據俄羅斯總統府發布的新聞稿，川普請普亭轉達「對俄羅斯人民的祝福，並強調美國人民對俄羅斯及俄羅斯人民的善意」。普亭則回以，「俄羅斯人民也對美國人民以相應的感覺」。並提醒，「美俄兩國是兩次世界大戰的同盟國家」，強調，「當前莫斯科視華盛頓為打擊國際恐怖主義最重要的夥伴。」⁹

二、2016年11月30日外交政策概要

⁷ Путин: Трамп быстро осознает новый уровень ответственности.

<https://russian.rt.com/world/news/338582-putin-tramp-otvetstvennost>

⁸ Большая пресс-конференция Владимира Путина 2016. Полное видео

<https://www.youtube.com/watch?v=j43QS02WC4M> 自51分8秒開始。

⁹ Кремль раскрыл содержание разговора Путина с Трампом.

<https://lenta.ru/news/2017/01/28/call/>

俄羅斯前一次的外交政策概念公告於 2013 年 2 月 12 日，但是隨著烏克蘭爆發衝突，終至 2014 年 3 月克里米亞公投，俄羅斯接收克里米亞。接著 5 月烏克蘭東部發生內戰，隨著引致俄羅斯與歐盟和美國出現政治爭端，經濟制裁，再加上油價下滑導致俄羅斯經濟受創。而烏東內戰雖經過兩次明斯克協議的簽署不僅未能帶來烏克蘭和平，反而導致俄羅斯與北大西洋公約組織在東歐地緣政治和軍事面出現緊張。在敘利亞協助阿塞德政府打擊反政府軍及伊斯蘭國和蓋達組織的同時，與土耳其發生利益衝突。特別是 2016 年 11 月共和黨的川普當選下一任美國總統，使美國與俄羅斯關係進入新的階段。因此 2016 年 11 月底，接續著對國會兩院的國情咨文後普亭簽署並發布最新的外交政策概念。在俄羅斯面對已發生的國際情勢下對這份俄羅斯外交政策的最高指導原則的分析，有助於理解俄羅斯對美國外交的態度。

本份外交政策概要(Утверждена Указом Президента Российской Федерации от 30 ноября 2016 г. №640)分五章，共 38 頁，108 條。分成：

一、「通則」(Общие положения)(1-3 條)

通則說明「俄羅斯外交政策概念」的性質法源依據及目的。

二、「當代世界及俄羅斯外交政策」(Современный мир и внешняя политика Российской Федерации) (4-22 條)

三、「俄羅斯聯邦在解決全球問題的優先次序」(Приоритеты Росской Федерации в решении глобальных проблем)。

四、「俄羅斯聯邦外交政策的區域優先次序」(Региональные приоритеты внешней политики Российской Федерации)(49-99 條)。

伍、「俄羅斯聯邦外交政策的形塑與實現」(100-108 條)。

我們由第三章及第四張兩部分可以梳理出俄羅斯如何看待美國，並由此來判斷美俄關係的可能性。

簡單摘要下列文字作說明：

第三章：

「所有干涉到各國主權的決議，例如制裁，都必須由聯合國為名，並且取得安理會同意。」(三-2「國際關係中法律的至高性」(Верховенство права в международных отношениях)(26 條))。

「俄羅斯強調，俄羅斯要協助建立一個公平，且民主的經濟貿易與貨幣系統(39 條)。協助由 WTO 建立起的多邊貿易體系更有效率。」(三-4「俄羅斯聯邦的國際經濟與環境合作」(Международное экономическое и экологическое сотрудничество Российской Федерации)(39-44 條))。

第四章：

第 56 條：烏克蘭。希望烏克蘭能以政治外交手段解決內部衝突。

第 61 條-65 條：歐盟及北約組織。

歐盟是俄羅斯重要的經濟貿易及外交夥伴，俄羅斯願意在與歐盟在平等互重的基礎上，建立建設性、穩定且可預期的夥伴關係。俄羅斯與歐盟之間要建立一種樂觀的夥伴關係，特別是在能源項目。俄羅斯對歐盟最重要的戰略目標是建立一個由大西洋到太平洋的共同經濟空間，以進行歐洲與歐亞大陸的整合(63 條)。俄羅斯願意與歐盟在外交及軍事政策上進行積極互利的對話(64 條)，但是迄今免簽問題成為俄羅斯與歐盟之間發展的障礙，俄羅斯希望能逐步取消(65 條)。

第 72 條-74 條：美國。俄羅斯認為，俄羅斯及美國兩國對全球戰略穩定及國際安全具有特殊的責任(72 條)，俄羅斯支持與美國就戰略攻擊及防衛武器，削減核武等方面進行建設性合作。而美國建立全球防衛系統是對俄羅斯國家安全的威脅，並保留任何回應手段的權利(73 條)。俄羅斯希望美國在行為上，嚴格遵守國際法，特別是聯合國憲章。

第 94 條：伊朗。俄羅斯將與伊朗進行全面發展合作，伊朗核問題應依聯合國安理會 2015 年 7 月 20 日第 2231 號決議為之。¹⁰

結論

一、川普和普亭之間的關係，相對於和希拉蕊或是歐巴馬，比較輕鬆。普亭對川普只能視為一種禮貌性的尊重。我們在 12 月 4 日的評論中發現，甚至可以解釋為普亭在當時還不太同意川普的心態與其位置相當。

二、就俄羅斯來說，任何有意解除或減輕對俄羅斯經濟封鎖的主張或個人，都大力歡迎，這和個人好惡無關。

三、俄中兩國的經貿政策是推動全球化及區域整合，這和川普的主軸背道而馳。而且美俄兩國在能源與武器問題上是競爭關係，互補有限。尤其在伊朗問題上，川普本人及現任內閣成員的態度和俄羅斯彼此矛盾。因此，美俄之間會出現衝突和合作的兩個相互作用的拉扯：合作反恐打擊伊斯蘭國，但是在伊朗問題以及核武問題上不合。可以這麼說，美俄之間在川普就任之後，看起來似乎走向緩和，但是背後卻有著彼此難以迴避的潛在衝突。也許，美中外交可能還不及美俄外交精彩。

四、整體來看，由於歐巴馬政府的因素，俄羅斯對美國仍有敵意且小心翼翼。但對俄羅斯而言，來自美國的壓力減低就是有助俄羅斯的地緣政治與戰略壓力鬆綁。

美國無論是降低，甚至解除經濟制裁，就是宣告美國及歐盟在烏克蘭問題上同盟的瓦解。這可能會迫使烏克蘭在烏東問題及加入北約的議題上冒進。在 28 日普亭和川普通話之後第二天，烏軍開始進兵阿夫結耶夫卡(Авдеевка)以及

¹⁰2015 年 7 月 14 日伊朗與美國、中國、俄羅斯、英國、德國、法國六大國經過談判，就限制伊朗發展核武及解除對伊朗的制裁問題達成協議。美國及歐盟並據伊朗對此協議的履行程度，於 2016 年解除對伊朗的經濟制裁。

烏克蘭總統波洛申科(P. Poroshchenko)宣布，準備透過全民公投以確定烏克蘭加入北約的議題，在在都顯示烏克蘭以及北約部分與俄羅斯關係緊張的北約成員國，對美俄關係可能改善的危機感。

由這部份來觀察，川普的外交，國家安全政策，可能會對「北約—歐盟—俄羅斯」的三邊關係產生難以預期的影響。

川普總統上台後對歐美關係之影響

鍾志明

南華大學國際事務與企業學系副教授

一、前言

自從 2016 年 11 月 9 日在美國發生政治大地震之後，至今餘震不斷：川普（Donald Trump）就任總統前後的電話與推特外交，嚇壞了世界各國；他的輕率發言，讓所有人都不禁捏把冷汗；不單單是這位另類的美國總統不按牌理出牌，連政府高層官員所講的話，也經常彼此互相矛盾，令人無所適從。川普不看好歐盟，不僅對英國公投的脫歐決定大加讚賞，還稱會有其它國家追隨英國的腳步，並抨擊德國總理梅克爾（Angela Merkel）開放逾百萬難民湧入的政策，是「非常糟糕的災難般錯誤」。

正因川普時常暴衝，向國際社會發出一些令人不安的政策信號，美國國防部長、國務卿以及副總統，二月中旬先後利用在歐洲出席重要會議的機會，設法消除歐洲盟邦的疑慮。本文自德國與歐盟角度，從政治與社會、經濟與貿易、以及軍事與安全等面向，審視川普總統上台後對歐美關係之影響。

二、政治與社會

2017 年開春後的首次歐盟領袖高峰會在馬爾他舉行，卻意外變成反擊川普的歐洲團結大會。梅克爾在會中力促各國領袖從解決自身問題著手，來界定和美國的關係，「歐洲命運掌握在自己手中，我們在世界的角色越清楚，就越能掌握大西洋兩岸的關係」，更須確保歐盟的外交政策價值。值得注意的是，受到川普上台與英國脫歐前景之影響，梅克爾明白表示，過去的歷史證明，並非每次所有會員國都有能力或有意願參與歐盟重大的整合計畫，各國領袖可望在 3 月 25 日慶祝羅馬條約生效 60 周年的峰會中，同意一個「多速的歐洲」，也就是若干國家整合步調可以超過其他國家。¹¹ 早在上世紀 70 年代中期，當時的歐洲共同體便已提出這項統合步驟，但迄今只有會員國可就特定個別政策做選擇性退出，而並未成為正式的策略，預計將在會員國間引發熱烈討論。

今年歐洲先有三月中的荷蘭國會選舉，緊接著四、五月間的法國總統選舉，以及九月德國的國會大選。德國公視第二台（ZDF）2 月 17 日發佈的民調顯示，49% 的德國人希望甫卸下歐洲議會（EP）議長一職、返國參選的社會民主黨（SPD）

¹¹ 楊美宜編譯，〈梅克爾反駁川普：歐盟命運操之在己〉，《自由時報》，2017.2.5，<http://news.ltn.com.tw/news/world/paper/1075567>。

舒爾茲 (Martin Schulz)¹² 出任總理，38% 支持梅克爾連任。與 1 月進行的相同民調相比，舒爾茲支持率成長 9 個百分點，梅克爾則下滑 6 個百分點，雙方支持率在一個月內便出現勝負交叉。¹³ 梅克爾清楚知道她最被國人詬病的政策，就是 2015 年 8 月開放數十萬難民進入德國的決定，這也造成極右派德國另類選擇黨 (Alternative für Deutschland, AfD) 在各邦選舉中攻城掠地，聯邦政府正大力遏止難民出走的源頭、強化管理和加快遣送的緊縮作法。

由於德國政府是內閣制，總理非直選，依最新政黨支持度民調顯示，仍有 34% 支持基民盟 (CDU)，30% 民眾支持社民黨，惟雙方差距也逐漸拉近。全球最大的政治風險諮詢公司「歐亞集團」(Eurasia Group)，於今年初公布 2017 年《十大政治風險》評估報告指出，對歐盟來說，梅克爾堅強的領導是不可或缺的，而今年歐洲將面臨法國大選、希臘棘手的債務問題、英國脫歐談判、以及與俄羅斯和土耳其的關係等。即使梅克爾可能獲得連任，但是她的地位和角色可能被弱化。

¹⁴

三、經濟與貿易

歐盟藉著其經貿規模和實力，以及對自由、民主、法治和人權等價值的重視，希望能豎立全球性的共同規範，例如對海洋資源的保護、防止氣候異常與暖化、以及遵守國際法規。在此之前，即使小布希也要在聯合國安理會聲稱海珊擁有大規模毀滅性武器，來作為入侵伊拉克的合法性依據，而原本歐巴馬受制於國會和大企業的利益，對哥本哈根氣候會議雖著力不深，後來還是要極力促成巴黎協議的簽訂。今後，川普為了美國利益故，某項全球或多邊機制與協議可能就被棄之一旁、砍掉重練、改走雙邊路徑或是單邊主義¹⁵。

川普就職演說強調「美國優先」，果然上任的第一個工作天，就立即簽發行政命令，宣示退出跨太平洋夥伴協定 (TPP)，也預告了與歐盟洽談中的跨大西洋貿易與投資夥伴關係協定 (TTIP) 遭到擱置的命運。這是否標誌著「對多邊貿易體系的遠離和對雙邊貿易體系的回歸，民族國家再次成為貿易談判的中心」？主管貿易事務的歐盟執委馬姆史特倫 (Cecilia Malmström) 暗批川普，「那些在二十一世紀還認為透過建立邊界和貿易壁壘，限制人們行動自由就能再次變得偉大的人，註定會失敗，建立高牆並非解決問題的方式」。¹⁶

¹² 預計 3 月 19 日的黨大會上將被選為黨主席。

¹³ 〈德國將變天？梅克爾民調大輸這個人〉，《自由時報》，2017.2.17，<http://news.ltn.com.tw/news/world/breakingnews/1978633>。

¹⁴ Eurasia Group, *Top Risks 2017: The Geopolitical Recession*. New York, 2017, pp. 7-8.

¹⁵ 參見：林泰和，〈川普新政下的歐洲—國家主義至上，歷史再度終結〉，《上報》，2017.2.7，http://www.upmedia.mg/news_info.php?SerialNo=11618。

¹⁶ 盧永山編譯，〈擱置 TTIP，歐盟官員批川普註定失敗〉，《自由時報》，2017.12.7，<http://news.ltn.com.tw/news/business/paper/1074288>。

歐盟執委會和美國一直要求柏林政府提高內需和進口，以促進歐元區和世界的經濟成長。德國乃藉引入最低工資標準和提高養老金等方式刺激內需，也增加了在交通建設、數位化基礎設施的投資、以及在難民庇護方面的財政支出。如今據估算，2016年德國的貿易順差再創新高，達到了2970億美元，成為世界第一大貿易順差經濟體。¹⁷川普要在美國創造就業機會，並威脅對美貿易順差大國課徵進口關稅，如果成真，對德國將是一個沉重的打擊。

德國是出口大國，按出口總額排名全球第三。與德國從美國進口的商品相比，2015年德國向美國出口了幾乎兩倍的商品，佔德國總出口量的10%。川普的首席貿易顧問就指控被嚴重低估的歐元，讓德國人能夠佔盡比美國和其他歐洲國家更有利的貿易競爭優勢，而歐盟基本上只是德國的工具。¹⁸實際上，歐洲央行總裁是義大利籍的德拉吉（Mario Draghi），他所推行的零利率政策和大規模購買債券，造成了如今歐元的疲軟，而此路線的最大反對者，就是歐洲央行理事、德國聯邦銀行的總裁魏德曼（Jens Weidmann），¹⁹總理梅克爾也親自駁斥川普對德國「操縱匯率」指控，然而德國出口因此獲益也是不爭的事實。

四、軍事與安全

二月初於馬爾他舉行非正式峰會前夕，歐盟高峰會主席圖斯克（Donald Tusk）提醒會員國，川普「令人擔憂的主張」已成為歐洲面臨的挑戰之一，美國新政府的上台將歐盟帶入原本就已經十分困難的處境，因為這讓人們對二戰後美國的外交政策產生疑問。²⁰上個月川普說北約是個過時的組織，震波立即傳過大西洋來到歐洲盟邦。2月15日美國國防部長馬蒂斯（James Mattis）在布魯塞爾參加北大西洋會議，卻強調華盛頓對北約所做出的承諾，只不過歐洲國家也應履行增加國防支出的義務，否則美國將不再積極參與。新任國務卿提勒森（Rex Tillerson）2月16日在德國波昂出席20國集團外長會議，歐洲國家代表都希望他對川普的一些言論做明確的說明。但是直到隔天G20外長會議結束，美國對俄羅斯以及敘利亞的立場，各國仍似霧裡看花、一堆問號。²¹美國副總統彭斯（Mike Pence）2月18日在德國慕尼黑安全會議（Munich Security Conference）上，

¹⁷ 〈貿易順差哪家強？德國穩坐頭把交椅〉，《德國之聲中文網》，2017.1.30，<http://dw.com/p/2WfmY>。

¹⁸ Ana Swanson, "Trump's administration has a new target on trade — and it's not China or Mexico", *The Washington Post*, 2017.1.31, <https://www.washingtonpost.com/>。

¹⁹ 〈德國的出口，特朗普的惱怒〉，《德國之聲中文網》，2017.2.10，<http://dw.com/p/2X15y>。

²⁰ 〈歐洲理事會主席圖斯克：特朗普已成歐洲威脅〉，《BBC 中文網》，2017.1.31，<http://www.bbc.com/zhongwen/trad/world-38817471>。

²¹ Christoph Hasselbach, 〈G20:外長會議已結束 美國態度難看清〉，《德國之聲中文網》，2017.2.17，<http://dw.com/p/2Xmtw>。

則以川普總統的名義保證：「美國堅定地支持北約，我們將毫不動搖地履行我們對跨大西洋聯盟的職責。」²²

歐洲在軍事方面的整合步履蹣跚，也遭遇不少困難，以致進展有限，例如來自法、德、荷蘭、波蘭與北歐國家的軍人合組多國籍的部隊單位，德軍也在北約架構下駐紮立陶宛，或是許多歐洲國家在巴爾幹半島執行多項北約的和平任務。川普希望北約盟國軍費支出，在 2024 年能達到其國內生產毛額的百分之二，對歐洲國家來說，距達標還有相當大的努力空間，尤其是南歐國家，擰節財政還是當前要務。目前德國國防預算佔 GDP 約百分之一點三，過去幾年已有顯著增加，2017 年的德國國防預算便增長 8%，柏林承諾將致力達成目標。只不過，大幅增加軍事開支的同時，應該如何分配使用、避免浪費、閒置和缺乏效率等問題，將成為德國選戰的話題之一。德國國防部長強調，西方應共同找出應對俄羅斯的策略，德國與歐洲不樂見華盛頓越過盟邦，由美俄以雙邊模式解決彼此歧見。²³

五、結語

至少就目前看來，川普並無意走孤立主義路線²⁴，反而比較像是修正主義——川普於公開場合、記者會或是推特網站上的狂人狂語，再對照其後來的言行和政策經常顯得反覆無常，讓各國實在有點吃不消。在慕尼黑安全會議上，美國重量級的共和黨參議員馬侃（John McCain）引用國家安全顧問佛林（Michael Flynn）辭職事件為例，批評川普政府陷入一團亂，他說川普「在不同場合的發言常會自相矛盾。所以，我們學會了觀其行，而非聽其言。」²⁵只不過，他的政策一旦確立後，是否就不會再修正或來個大轉彎，恐怕現在任誰也說不準，唯獨他的單邊主義傾向是再明顯也不過的。

我們無法像美國歷史學家兼作家費曼（Ronald Feinman）那樣，預測川普的白宮歲月撐不過 199 天（或頂多 16 個月零 5 天），可能就要面臨彈劾或被迫下台的命運。²⁶本文認為，未來的美歐關係還是有一定的軌道可循，雖不至於地動山搖，但調整是不可避免的，歐洲必須先未雨綢繆、自力自強。鬧鐘響了，就表示該起床，如果一直按貪睡，雖然可以聽到響鈴，但後果就是睡過頭而誤事！²⁷或許歐洲人也可以認真思考，北約是否真的是冷戰的過時產物，在英國脫歐後，更積極地規畫籌建歐洲部隊？屆時，雙速或多速的歐洲將成為歐盟的常態。

²² 〈俄要新秩序，美國要公平，德國要多邊〉，《德國之聲中文網》，2017.2.18，<http://dw.com/p/2XqQS>。

²³ "Sicherheitskonferenz in München. Von der Leyen: Auch USA kennen Wert der NATO", *ZDFheute*, 2017.2.17, <http://www.heute.de/46578672.html>。

²⁴ Eurasia Group, *op. cit.*, p. 3.

²⁵ 陳韋廷編譯，〈慕尼黑會議...變質疑川普大會〉，《聯合報》，2017.2.19。

²⁶ 王麗娟編譯，〈大預言...川普注定短命總統〉，《聯合報》，2017.2.19。

²⁷ Sebastian Beug, "Deal, dass Europa Sicherheit einfach so bekommt, ist vorbei", *Die Welt*, 2017.2.17, <https://www.welt.de/vermishtes/article162149946/>。