

歐盟擬解除對中國軍售禁令之發展與困境

張台麟*

摘要

對歐洲聯盟（European Union，以下簡稱歐盟）而言，2006年似乎仍是一個困難重重的一年。在內部政經統合上，法國與荷蘭的選民否決了歐盟新憲草案這個結果持續影響、歐盟跨年度預算雖於2005年12月15日勉強通過，但更多的問題還需面對。此外，義大利的政黨輪替以及法國又陷入總統大選的紛爭皆影響歐盟的統合進展。在對外作為上，歐盟雖積極調停伊朗問題，但由於25個會員國在有關解除中國軍售禁令這個議題上意見分歧，不但造成會員國之間關係的矛盾，同時也嚴重影響與美國之間的長期盟友關係。本文以下將從台灣的角度來探討歐盟擬解除中國軍售禁令的緣由，其次再就此問題發展的過程加以研析，最後則進一步探討目前所遭遇之困境及未來可能發展。對台灣而言，我們的建議是，由於中國一直不願放棄武力犯台，同時近年來也不斷擴張軍備，因此，歐盟應嚴肅檢討並評估是否中共已符合取消之條件，同時也考量兩岸軍力平衡的維持或提出更有建設性的配套作為，否則的話，歐盟不應該在短期內解除此項禁令。

關鍵詞：歐洲聯盟、中國、軍售禁令、擴張軍備

* 政治大學外文中心暨歐洲語文學程主任

壹、國際限武與解禁之基本背景

冷戰時期，有相當一段長的時間，美國與歐洲主要國家與中共是沒有任何軍售關係或其他高科技轉移合作。二次大戰結束以後，隨著東西兩大陣營的形成與對立，以美國為首的西方陣營除了組成「北大西洋公約組織」(NATO)從政治及軍事上進行圍堵之外，同時為了限制西方工業進步盟國向共產主義國家輸出戰略物質及高科技產品與技術，並於 1949 年 11 月，在美國的主導下，西方陣營的 17 個國家（包括美國、英國、法國、德國、義大利、荷蘭、比利時、盧森堡、丹麥、葡萄牙、西班牙、希臘、土耳其、挪威、加拿大、日本以及澳大利亞）在法國巴黎成立「多邊出口管制聯合協調委員會」(Coordinating Committee for Multilateral Export Controls, 簡稱 COCOM)，並正式將蘇聯及東歐共產黨約 30 個國家納入管制名單。1950 年，韓戰爆發，中共立即也被列入名單之中，並持續相當長的時間。冷戰結束，隨著蘇聯解體以及東歐的民主化，此項組織亦於 1994 年 3 月 31 日正式走入歷史。不過，為了因應新的局勢，1996 年共有 36 個國家簽署了一項瓦茲納協議 (Wassenaar Arrangement) 持續推動有關高科技管制與交流之規範。¹

1972 年，隨著中共與蘇聯關係的變化以及尼克森訪問大陸，中共與美國的關係開始解凍。1975 年，美國更間接透過英國勞斯萊斯 (Rolls-Royce) 公司向中共出售價值約 2 億美元而且可以用於戰鬥機上的引擎，這可算是中共首次自西方先進國家引進所謂戰略性物質。1978 年，美國國家安全顧問布里辛斯基 (Zbigniew Brzezinski) 訪問大陸並同意提供 46 項武器採購，同時也再度透過西歐國家將這些武器轉售。1985 年在美國的主導下，COCOM 決議大幅放寬對中共多項軍、民兩用科技物質的管制。換句話說，

¹ 可參閱 Michael Lipson, "The Reincarnation of COCOM: Explaining Post-Cold War Export Controls," *The Nonproliferation Review* (Winter 1999), pp.33-51. 以及 唐岩，「政治作祟，由來已久：對華軍售禁令——冷戰鐵幕下的巴統」，引自 <http://mil.eastday.com>。

美國在這段期間對中共的策略是帶頭開放的，甚至還將黑鷹直昇機出售給中共。在如此的背景之下，歐、美與中共之間的軍售與合作往來開始熱絡。

1989年6月，美國與歐盟針對天安門事件同時對中共做出禁止軍售的決議。在6月27日的馬德里高峰會議中，歐盟（原歐洲共同體）提出的禁令的主要內容為，中止雙方高層接觸、中止雙方軍事及文化交流以及中止與中共進行武器貿易。此項決議在第一時間是相當嚴肅，會員國也都能自我約束。不過，從1990年到1997年間，法國、英國及義大利等國在各國國家利益考量下，仍有對中共出售軍武。1998年6月，歐盟部長會議下的外長會議（General Affairs Council）中為規範所有的武器禁令而通過了一項「出口行為準則」（Code of Conduct），但在執行上仍留有許多盲點及模糊地帶。²

2004年1月，歐盟外長會議第一次在比京布魯塞爾開始討論對中國解除軍售禁令之可能性。此項發展主要是受到中國近年來的軍事現代化對高科技需求的深化與廣化、美伊戰後歐盟對國防工業發展的戰略與經貿利益取向以及近期歐盟與中國關係發展的日益密切等這三個主要因素的影響。特別是在歐盟與中國關係上，一方面，歐盟積極與中國推展全面戰略夥伴關係（2005年9

² 有關此項分析可參考 Claudio Gramizzi, et Luc Mampaey, "L'Union européenne et le commerce des armes," *Notes d'Analyse* (GRIP, Bruxelles), 20/03/2004. 有關出口行為準則八項為，一、尊重歐盟國家在國際社會的承諾與託付，特別是由國際組織（聯合國、歐體或反核擴散條約等）所採取之制裁；二、尊重輸出國的人權，對武器可能用做內部鎮壓、殘害或侵害人權及自由等之作為時，將不核發輸出許可；三、武器輸出將可能造成該國緊張情勢或武裝衝突之情事者，將不允許武器輸出；四、採購國可能將武器做為侵略鄰近國家或宣佈領土的主張情事，將以區域安全、和平及穩定的因素為考量禁止出口；五、歐盟國家在輸出武器時，應考慮彼此的領土與國家的安全；六、歐盟應考慮輸出國是否支持恐怖主義及國際組織犯罪，以及其對國際法與相關條約的尊重與履行（如反核擴散及裁軍等）；七、歐盟國家應考量輸出國是否擁有執行有效技術出口管制，以免武器轉移至不應擁有的國家或恐怖組織；八、歐盟國家應考量採購國的經濟能力及技術的適當性，並參考聯合國、世界銀行、國際貨幣基金會以及經濟合作及發展組織的資料，注意武器的輸出是否會影響採購國軍事科技支出的水準及發展。

月雙方在布魯塞爾舉行了第八次的年度領袖高峰會議、2006年2月間雙方也召開歐中三頭馬車會議 Troika)，另一方面，雙方經貿數額也大幅成長，2003年，雙方貿易總額為1150億歐元，2004年則有1550億歐元（約1772億美元），2005年更是達到1700億歐元。中國不但是歐盟在亞洲的最大貿易伙伴，也是歐盟在全球貿易的第二大貿易伙伴。再者，自2004年下半年起，歐盟更成為中國的全球第一大貿易伙伴，超越了美國及日本。

此項解除禁令的議案在討論之初遭遇到內部嚴厲的批判與反對（特別是北歐的丹麥及瑞典等小型會員國以及東歐波蘭、捷克及匈牙利等新會員國），但在歐盟德國、法國等大國的影響以及中國領導人積極出訪遊說之下，若干國家的立場開始有所軟化及鬆動。2004年6月間，英國媒體「泰晤士報」報導，布萊爾首相將可能同意歐盟解除軍售禁令，另外，「國防新聞週刊」也報導義大利國會將批准「軍事設備與技術合作合約」，再加上，歐盟高峰會議及外長會議相繼於9月及12月間積極討論並企圖設定解禁時間表，這些發展立刻引起美國總統布希以及國會的嚴重關切。根據若干媒體報導，布希總統於2004年7月間再度向布萊爾施壓，要求其堅持反對的立場。³2005年2月22日，布希總統在訪問歐洲期間再度指出，如果歐盟解除對中國之武器禁運，則將助長中國之軍事現代化，並破壞台灣海峽的軍事平衡。美國國會議員甚至於提案將對未來與中國合作的歐洲軍工企業集團予以制裁。在美國、台灣以及亞太國家的強烈反對之下以及2005年中共提出反分裂法的負面效應之影響，此項解禁議案遭遇到重挫。

貳、解禁議題之國際反應與影響

一、美、歐對於歐盟解除中國軍售禁令之態度與作為

由事件發展的過程觀察，美國的態度是反對的。我們看到美

³ 可參閱中國新聞網的報導與分析 www.chinanews.com，2004年6月4日，「歐洲問題專家：英表態有利歐盟解除對華軍售禁令」；2004年7月7日，「德國重申為撤消對華軍售禁令努力，義大利欲破鐵幕」。

國政府及領導人士總統、國防部長，國務卿等人皆公開表達了疑慮與不滿。在外交上，美國政府除了對歐盟若干會員國，特別是英國及新加入歐盟的波蘭、捷克（該國原計畫出售價值 5570 萬美元的所謂「維拉」雷達系統—此系統可追蹤到美國的隱形戰機，因美國的強烈反對而作罷）等國施壓之外，⁴並放話將對北約的軍事現代化加以杯葛。此外，在商業上，美國也表達將對歐洲的各大可能與中共有軍售往來的軍火商以直接立法或間接抵制的方式加以嚇阻或制裁。

就歐盟大多數國家，特別是最為積極的德國、法國以及義大利、西班牙等大國，還有比利時、荷蘭、盧森堡等小國基本上是採贊成的態度。進一步觀察，2004 年 5 月 1 日前，歐盟十五國的立場由分歧似乎慢慢轉而一致，唯獨英國的反對聲勢較強，但已足以形成杯葛與制約。2004 年 5 月 1 日以後，英國的態度似有軟化的趨向，但隨之而來的卻是歐盟新會員國（2004 年 5 月 1 日正式參與）的保守與疑慮，再度形成歐盟的內部分歧而無法達成決議。在具體作為上，我們看到歐盟大國領導人及歐盟執委會負責人皆相繼到中國大陸訪問並就此一議題多方表達善意且樂觀其成的立場。⁵另外，中共領導人也積極出訪西歐及東歐等重要國家進行遊說且獲不錯的迴響。綜合而言，歐盟基本上對此議題持樂觀其成且有利可圖的策略，然此戰略佈局與利益與美國有所衝突，在美國的強烈反對之下，此項議題遭遇到嚴厲的考驗。

⁴ 中國新聞網於 8 月 4 日再度報導，布希總統再度向英首相布萊爾表達希望其投票反對歐盟擬解除對中共軍售禁令的提案。可參閱中國新聞網 2004 年 8 月 4 日的分析報導。事實上，美國也於 2005 年 6、7 月間向以色列施壓禁止出售軍武給中共，可參閱 Claudio Gramizzi, et Luc Mampaey, "L'Union européenne et le commerce des armes," *Notes d'Analyse* (GRIP, Bruxelles), 20/03/2004.

⁵ 我們看到 2005 年 5 月 11 日，歐盟部長理事會輪值主持，同時也是盧森堡外交部長阿塞爾伯 (Jean Asselborn) 率同對外關係執行委員費雷洛女士 (Benita Ferrero-Waldner) 等領導人赴中國訪問。7 月 14 日，歐盟執委會主席巴洛索 (José Manuel Barroso) 也應邀到中國北京、上海、香港及澳門等地做正式訪問。2005 年 9 月以及 2006 年雙方更舉行了歐、中第 8、9 次的年度高峰會議。

事實上，美國的反對立場主要反應在全球戰略佈局以及對中國的策略上。就全球戰略佈局而言，911 事件及美伊戰爭之後，美國成爲全球超級霸權，美國一意希望實行其單極霸權主義建立所謂「國際新秩序」，美國希望所有的國際紛爭皆由美國來主導解決，其他國家只要提供資源並加以配合就好，如此大家也可有利分沾（伊拉克戰後重建案就是如此）。對歐盟而言，長久以來歐盟反對美國單極霸權以及任何形式的單邊主義，主張世界多極化，爲了達到此項目的，歐盟努力建構共同安全與國防政策並希望在全球事務上扮演重要的平衡角色。在此原則下，歐盟堅持聯合國的維護和平及安全的角色，當然也就反對任何所謂「先發制人」的戰略目標。

就對中國的策略方面而言，受到全球戰略佈局的影響，美國將中國視爲未來國際軍事與政治上潛在的敵人，將中國的政經發展與崛起視爲一項可以與美國抗衡且形成威脅的力量（所謂「中國威脅論」），因此，不願意見到歐盟協助中國在軍事上的進步與發展，進而可能造成台海軍備競賽的現象；另一方面，受地緣政治的影響，美國與中國同處亞太地區，且長久以來皆有重大利益的糾葛（日、韓、及兩岸問題），一旦發生軍事衝突也將會面臨直接作戰的可能（過去也曾發生），因此，不但皆視中國爲「假想敵」，同時也多採取所謂「圍堵」的政策。在此前提之下，特別是中國並未放棄武力解決台灣問題的可能性，因此，美國反對如果台海發生軍事衝突，且一旦美國援助介入，中國將利用歐盟的武器來對付美國，造成美軍的死傷。再者，中國目前的人權問題還未有大幅的改善，且壓制迫害的事件仍層出不窮，故沒有理由解除禁令。⁶

就歐盟而言，從地緣政治的角度觀察，歐盟與中國分處亞、歐大陸，距離遙遠，雙方不太有直接軍事衝突的可能性。因此，歐盟在全球戰略的考量上，建立多極化的世界、擴大經貿利益以及推動民主與人權等應是主要重點。在此前提之下，特別是冷戰後，歐盟對中國的政策也有所調整，我們看到 1995 年歐盟執委會

⁶ 可參閱 Peter Brookes, "The lifting of the EU Arms Embargo on China: An American Perspective," *Heritage Lectures*, No. 866, March 2, 2005.

的「中歐關係長程政策」報告中就強調，歐盟必須與中國建立長程關係。1998年3月，歐盟執委會更通過第二份文件「建構與中國的全面夥伴關係」，並設定了「經由提昇政治對話、進一步將中國納入國際社會」、「支持中國以法治及尊重人權為基礎，發展為開放社會」、「藉協助中國完全進入世界貿易體系及支持其經濟、社會改革，將中國進一步納入國際經濟中」、「擴大歐盟在中國大陸的協助領域」以及「提昇歐盟在中國大陸的形象」等五大目標。這項目標至今仍為歐盟推動對中國政策的主要方針，換句話說，歐盟對中國的策略是「合作」多過「競爭」，「融入」代替「圍堵」或「對抗」。⁷

其次，就歐、美雙方意圖觀察，由於此項禁令係同時制定，以美國霸權姿態，基本上不樂見歐盟在此議題上先馳得點，換句話說，美國為維持其國際政治老大哥的尊嚴，另外，美國也不樂見歐盟可能獨自佔有軍工企業這塊大餅（如美所述，歐盟許多軍工科技仍來自美國）。歐盟則企圖以此議題來考驗未來建構共同安全與國防政策的發展，另外也想藉在美伊戰爭中反美的立場持續擴散以營造歐盟所主張的多邊主義，並凸顯其獨立自主的精神。

二、歐盟擬解除對中國軍售禁令之策略評析

當前歐盟解除對中國軍售禁令的限制因素主要是來自美國的強烈反對以及歐盟內部的歧見。歐盟國家普遍認為，美國表面上反對是因為中國人權紀錄不佳、會造成高軍事科技的擴散與氾濫（如美國批評中國尚未加入國際飛彈技術管制建制—MTCR）、避免台海兩岸軍備競賽或軍力失衡、甚至於中國可能使用這些軍武及科技來對付美國等理由。但實際上，美國仍是因為無法立即掌控及分享如此龐大市場而加以抵制。至於歐盟內部的歧見主要仍反應在美國壓力之大小，英國、波蘭及捷克的反應就是如此。⁸

⁷ 可參閱 Bruno Tertrais, "Europe and the Emergence of China: Consequences for the Transatlantic Relationship: A European Perspective," ESF (Centre for European Policy Studies) *Working Paper*, No.19, April 2005.

⁸ 根據資料顯示，在1998到2002年之間，全球武器最大的六個進口國依序為，

此外，我們也可由 2005 年 6 月 3 日西歐聯盟 (WEU) 議會所提出的一項有關「解除對中共軍售禁令」報告中進一步了解。報告中分析了許多上述提及之理由並建議維持對中共之軍售禁令，但其結論中仍強調了，歐盟應儘量避免因此項決議而引起美國的不滿。⁹換言之，美國的態度與策略是非常重要的。以兩岸關係來觀察，美國愈將兩岸關係的緊張與敵對提升，美國反對軍售禁令解除的理由正當性則愈高，而歐盟就更難解除禁令，如此一來，台灣不但更急於向美國採購武器而獲商業利益，同時也以此達成「圍堵」中國的目的。隨著歐盟的擴大，此項解除禁令將由二十五國會員國共同通過，因此在短時間並不容易達成共識。不過，雖然如此，歐盟與中國可能會透過「伽利略衛星計畫」來加強科技合作。換言之，美國是否可以反對的立場來達到控制中共科技轉移的目的則有待觀察。不過，從另一個角度而言，美國的反對雖然造成歐盟的內部歧見，對歐盟的共同外交與安全政策以及歐洲國防與安全政策之建構產生影響，歐盟內部將會花一些心力來建構此一議題上的互信。然而，美國持續的反對及打壓也可能會強化歐盟的憂患意識與凝聚力。2005 年 7 月中旬，歐盟正式成立「歐洲軍備總署」(l'Agence européenne de l'Armement) 並提出若干具體之軍備生產計畫，似也可看出個中的問題所在。

就歐盟與中國的關係而言，解除軍售禁令的政治意義實大於軍事意義，形式意義大於實質意義，畢竟歐盟對外軍售仍有其內部的規範及一定的程序，再者，軍事科技的成效與影響需要長期的合作與發展。當然，此舉對推動未來雙邊關係是具有正面及積極的效果，至少雙方未來將可依循 2003 年 9 月 10 日歐盟執委會所發表的「邁向成熟的伙伴關係—歐盟與中國關係中的共同利益

中國(9.5%)、台灣(7.4%)、印度(5.2%)、土耳其(5.1%)、沙烏地阿拉伯(4.7%)、希臘(4.3%)，佔全球市場的 36.2%。在 1998 到 2002 年之間，全球武器最大的六個輸出國依序為，美國(40.8%)、俄羅斯(22.4%)、法國(9%)、德國(5.4%)、英國(5.2%)、烏克蘭(2.9%)，佔全球市場的 85.6%。可參閱 Claudio Gramizzi et Luc Mampaey, "L'Union européenne et le commerce des armes," *Note d'Analyse*, 20/03/2004, GRIP (Bruxelles).

⁹ 可參閱「西歐聯盟」(WEU) 所發布的新聞相關資料，網址 <http://www.assembly-weu.org>.

與挑戰」白皮書中的重點與方向進行，特別是在有關防止武器擴散及相關管制機制的對話。¹⁰就歐盟與美國雙邊關係的發展而言，此項禁令的解除將會造成美國的不滿及雙方關係的緊張。不過，此項衝擊應為短期，一方面歐盟可能會公開表示不會立即對中國軍售，且將對軍售案做嚴格之評估及審查，二方面美國可能以比照之理由重新評估相同之禁令並可能在短時間予以解除。在此背景下，一旦歐、美雙方對中國軍火市場的開放競爭達成共識，則此一問題可能將會被其他的政經關係與軍工利益所取代。換句話說，倘若有朝一日美國改變了對中國崛起與未來的策略，是否反而會再成為軍售中共的帶頭先鋒，值得觀察。

就台灣的立場而言，我們知道近年來中國的國防軍備日益擴張，已對全球以及亞太地區產生嚴重的威脅，而兩岸關係目前並未呈現緩和的趨勢，中國除了一再宣示不放棄武力犯台之外，同時更在東南沿海部署為數 600 到 800 枚之間的飛彈對準台灣。2005 年 3 月所通過的反分裂法更加深了台灣人民對中共政權的反感。因此，我們認為目前對歐盟而言，並不是一個適當的時機來解除禁令，除了人權、宗教以及西藏問題的因素之外，現階段解除軍售禁令也可能會立即造成亞太區域安全的緊張以及台海軍力的失衡。¹¹我們希望，歐盟在此議題上能考量兩岸的軍力平衡，避免軍備競賽，甚至於積極地直接或間接的推動兩岸和平的對話，如此才能彰顯歐盟整合的基本理想與價值，¹²提升歐盟在全球的影響力。

¹⁰ 可參閱歐盟執委會對外關係總署有關歐盟與中國雙邊關係的公告與內容。

¹¹ 許多專家學者都持同樣的觀點，參閱 Claudio Gramizzi, "Faut-il lever ou maintenir l'embargo de l'Union sur les fournitures militaires à la Chine?," *Note d'Analyse*, 03/12/2004, GRIP (Bruxelles).

¹² Voir le Traité établissant une Constitution pour l'Europe, et Pascal Boniface (sous la direction de), *Quelles valeurs pour l'Union européenne?* (Paris: IRIS, PUF, 2004).

參考文獻

- Boniface, Pascal (sous la direction de), *Quelles valeurs pour l'Union européenne?* (Paris: IRIS, PUF, 2004).
- Brookes, Peter, "The lifting of the EU Arms Embargo on China: An American Perspective," *Heritage Lectures*, No.866, March 2, 2005.
- Dassù, Marta and Roberto Menotti, "Europe and America in the Age of Bush", *Survival*, Vol. 47, No. 1, Spring 2005, pp.105-122.
- Dubois, Louis, *Union européenne* (Paris: La Documentation française, 2004).
- Gramizzi, Claudio, "Faut-il lever ou maintenir l'embargo de l'Union sur les fournitures militaires à la Chine?" *Note d'Analyse*, 03/12/2004, GRIP (Bruxelles).
- Gramizzi, Claudio, et Luc Mampaey, "L'Union européenne et le commerce des armes," *Notes d'Analyse* (GRIP, Bruxelles), 20/03/2004.
- Tertrais, Bruno, "Europe and the Emergence of China: Consequences for the Transatlantic Relationship: A European Perspective," ESF (Centre for European Policy Studies) *Working Paper* No.19, April 2005.
- Winn, Neil and Christopher Lord, *EU Foreign Policy beyond the Nation-State* (London: Palgrave, 2001).