

The development and future of the Netherlands' Indo-Pacific strategy

David Chumeng Wu¹

荷蘭印太戰略的發展與未來

台灣世新大學 通識教育中心助理教授

吳巨盟

摘要

「印太地區」、「印太戰略」演變至今已經成為許多國家亞洲外交政策的核心，荷蘭是繼法國、德國之後第三個提出的印太戰略的歐盟國家，也是2021年4月歐盟印太戰略的積極推動者。身為一個典型的中等國家，荷蘭印太戰略的推動，其特色在於「議程倡議」、「聯盟形成」、與「軟性權力」之運用，並將其影響力最大化，從而使該國利益被提上歐盟議程。

總體來看，荷蘭的印太戰略具有全面性，其議題從經濟貿易、區域安全、人權和法治、氣候變遷到永續發展等領域，其所堅持的價值與立場幾乎都反映在歐洲聯盟的印太戰略中。對於荷蘭來說，一個連貫且全面性的印太戰略，有助於提升歐盟對印太地區的影響力，讓歐盟成為以規則為基礎的印太秩序的領導者，更能獨立自主於中、美兩強權之外，真正落實多邊主義與國際主義外交的精神。

關鍵詞：中等國家外交、荷蘭、印太戰略、歐盟印太戰略

Abstract

“Indo-Pacific Region” and “Indo-Pacific Strategy” have evolved to become the core of the foreign policies of many countries in Asia. The Netherlands is the third EU country, following France and Germany, to propose an Indo-Pacific Strategy and has been an active advocate for the EU’s Indo-Pacific Strategy since April 2021. As a typical middle power, the Netherlands’ promotion of the Indo-Pacific Strategy is characterized by agenda setting, alliance building, and the application of soft power to maximize its influence and place its interests on the EU agenda.

Overall, the Netherlands’ Indo-Pacific Strategy is comprehensive, covering various areas such as economic trade, regional security, human rights and the rule of law, climate change, and sustainable development. The values and positions it upholds are reflected in the EU’s Indo-Pacific Strategy. For the Netherlands, a coherent and comprehensive Indo-

1 Ph.D. Assistant Professor, Center for General Education and former Dean, Office of International Affairs, at Shih Hsin University, Taiwan. His major research areas highlight the EU-China Relations, China’s Foreign Policy, Theory of International Relations and Political Development of Taiwan.

Pacific Strategy helps enhance the EU's influence in the Indo-Pacific region, enabling the EU to become a leader in a rules-based Indo-Pacific order and maintain its independence and autonomy outside the influence of major powers such as China and the United States. It embodies the spirit of multilateralism and internationalist diplomacy.

Keywords: Diplomacy of Middle Countries, Netherlands, Indo-Pacific Strategy, EU Indo-Pacific Strategy

Resumen

La “Región del Indo-Pacífico” y la “Estrategia del Indo-Pacífico” han evolucionado hasta convertirse en el núcleo de las políticas exteriores de muchos países de Asia. Los Países Bajos son el tercer país de la UE, después de Francia y Alemania, que propone una Estrategia del Indo-Pacífico y han sido un defensor activo de la Estrategia del Indo-Pacífico de la UE desde abril de 2021. Como potencia media típica, la promoción de los Países Bajos de la Estrategia del Indo-Pacífico se caracteriza por el establecimiento de una agenda, la construcción de alianzas y la aplicación del poder blando para maximizar su influencia y colocar sus intereses en la agenda de la Unión Europea.

En general, la Estrategia del Indo-Pacífico de los Países Bajos es integral y abarca diversas áreas como el comercio económico, la seguridad regional, los derechos humanos y el estado de derecho, el cambio climático y el desarrollo sostenible. Los valores y posiciones que defiende se reflejan en la Estrategia Indo-Pacífico de la UE. Para los Países Bajos, una Estrategia Indo-Pacífico coherente e integral ayuda a mejorar la influencia de la UE en la región del Indo-Pacífico, permitiendo a la UE convertirse en líder en un orden Indo-Pacífico basado en reglas y mantener su independencia y autonomía fuera de la influencia de grandes potencias como China y Estados Unidos. Encarna el espíritu del multilateralismo y la diplomacia internacionalista.

Palabras clave: Diplomacia de los países intermedios, Países Bajos, Estrategia Indo-Pacífico, Estrategia Indo-Pacífico de la UE

壹、前言

荷蘭自古以來便是貿易強國，過往有「海上馬車夫」之稱號。2020年11月13日荷蘭外交部提出《印度太平洋：有關加強荷蘭和歐盟與亞洲合作夥伴合作的準則》(荷蘭印太戰略)(Indo-Pacific: Guidelines for strengthening Dutch and EU cooperation with partners in Asia)，是繼法國、德國之後第三個提出的印太戰略的歐盟國家，也是2021年4月歐盟印太戰略的積極推動者。

從地緣政治的觀點來看，「印太地區」(Indo-Pacific region)一詞的出現，代表世界經濟和政治重心已經轉移，當前全世界三分之二的石油運輸和三分之一的貨物運輸穿越印度洋，超越大西洋成為全世界的主要戰略貿易路線。同

樣地，印太地區是荷蘭在歐洲以外最大的出口市場，荷蘭也是東協十國最大的商品進口國，尤其印太地區市場購買力具有大幅成長的潛力，荷蘭期盼與理念相近的夥伴合作，共同促進亞歐經濟繁榮、成長及區域安全。

總體來看，荷蘭的印太戰略具有全面性，其議題從經濟貿易、區域安全、人權和法治、氣候變遷到永續發展等領域。身為中等國家的荷蘭，也期盼透過印太戰略來保護核心利益，以推進歐洲共同事業。值得一提的是，近年來由於非法移民、能源安全、環境安全、毒品走私、海盜等安全問題越來越對荷蘭與歐盟經濟、安全以及永續發展構成挑戰，遂開始重視海洋安全的重要性。尤其，鹿特丹為歐洲第一大港，確保運輸路線安全對貿易大國至關重要，為此荷蘭非常關注南海地區航行的自由，也是繼英國、法國和德國後，也是2021年5月派遣軍艦進行印太巡弋的第四個歐洲國家，顯示荷蘭想積極表達其對印太區域穩定的重視。

本文將探討在全球地緣政治劇烈變動的新世界秩序中，荷蘭率先多數歐盟國家提出印太戰略的背景、重要目標及主要內容，並了解其與歐盟印太戰略的關聯性，最後將探討其對印太區域發展影響。

貳、理論探討

一、中等國家的意涵

現代意義上中等強國的理論研究起始於二戰之後，由加拿大政府基於對傳統中等國家概念的理解，結合戰後的國際形勢和本國的客觀國情，創造出「中等國家」(middle power)的概念來指導其外交政策，之後陸續被澳洲、西班牙、荷蘭等西方國家所採用，並運用於外交實踐中(丁工，2011，66)。

進一步而言，所謂的「中等國家外交」(Middle Power Diplomacy)代表某種外交作為，並藉此在國際專業領域中獲得決策地位，中等國家通常是支持穩定的國際體系，同時，藉由在衝突各方之間擔任橋樑與溝通者之角色。有關何謂「中等國家」(middle power)之意義仍有不同的看法與詮釋，較常見的界定方法有四種，包括(林宗憲，2003，118-119)：

- 1、按照國際體系的地位界定：即中等國家是指國力居於中等程度的國家。
- 2、依照國家的地理位置界定：即地理位置居於強權之間的國家。
- 3、從規範的(normative)角度界定：即中等國家是指比強國或弱國更有智慧或更有道德的、較不自私的國家，他們擔負起國際責任，並創造與維持國際秩序。
- 4、從行為(behavioral)界定：中等國家傾向於採取多邊主義(multilateralism)方式解決國際問題，在國際衝突中傾向採取妥協立場，

並以「良善國際公民」(good international citizen)主導外交政策。

二、中等國家外交的行為模式

不同於傳統上從國土面積、人口數量、經濟和軍事實力等指標來界定國家類型的模式，中等國家外交更強調其在某些功能性領域或具體議題上獲得相應待遇和充分的發言權，並能夠參與到決策中，發揮「功能原則」(functional principle)的作用(丁工，2011，66)。若依照議題階段與角色來分析中等國家的行為模式，可分為(林宗憲，2003，119)：

- 1、觸媒者(catalyst)：中等國家可以提供概念上與政治上的力量，以便引發一項計畫，並邀集追隨者共同參與。
- 2、推動者(facilitator)：在推動議題的初期與中期，中等國家重點放在「議程設定」(agenda-setting)，並在結盟、合作方面擔任推動者的角色。
- 3、管理者(manager)：推動議題的第三階段乃是強調「建立制度」(institution building)，而中等國家乃擔任管理者之角色。

從上述有關的界定，可以發現荷蘭符合中等國家的特徵，由於相對於大國資源有限，因而其外交政策經常結合「多邊主義」(multilateralism)² 與「國際主義」(internationalism)之特質。就荷蘭來說，當前印太地區國際體系結構的轉變，不論大國、中等國家和非國家行為者的角色都受到影響，對荷蘭及其歐盟夥伴帶來了挑戰和機遇，倡導多邊主義與國際主義可作為防止印太地區成為大國的棋子或戰利品，這也是本文嘗試用來解釋荷蘭為何率先提出，並與法國、德國積極主導歐盟印太戰略發展的理論依據。

總結來說，荷蘭印太戰略的推動，如同其他的中等國家一樣，其特色在於「議程倡議」、「聯盟形成」與「軟性權力」之運用。在議題倡議部分，荷蘭為求在歐盟總體的印太戰略上提倡其優勢領域，因而推動諸如和平建立與數位經濟(digital economies)等議題；在聯盟形成方面，荷蘭積極與志同道合國家共同推動重要的議題；在軟性權力之運用上，荷蘭海牙為國際法庭所在地，能提供調停國際爭端的場域。

叁、荷蘭提出印太戰略的背景

「印太地區」、「印太戰略」儼然是近年最熱門的外交詞彙之一。這個由前日本首相安倍晉三於2007年率先倡議，由美國前總統川普發揚光大，並賦予其明顯的「反中」意涵的概念，演變至今已經成為許多國家亞洲外交政策的核心(徐曉

² 國際關係中的多邊主義我們可以從兩個不同的角度切入：1、將「多邊主義」看成是國家所希望採取的行為模式，即將多邊主義作為一種「外交取向」，重視的是國家的對外政策，此種意涵的多邊主義也就是所謂的「多邊外交」(multilateral diplomacy)；2、將「多邊主義」看作是制度架構的形式，即將多邊主義作為解釋「一種制度運作的形式」(institutional form)，所討論的就是制度的內部現象和特質，此種意涵的多邊主義是一種抽象的概念，也就是「制度如何運作所表現出的規則」。

強，2021)。這顯示隨著中國從經濟、貿易、科技到軍事的所有領域發揮越來越大主導作用，美國霸權地位的相對衰落趨勢也日益明顯，促使經濟、政治重心正向印度洋和太平洋地區轉移，國際政經環境的變化需要荷蘭與歐盟形成印太戰略以維護其在該地區的政經利益。以下將說明荷蘭提出印太戰略的主要原因。

一、荷蘭為重要的貿易大國

在歷史上，荷蘭(The Kingdom of the Netherlands, het Koninkrijk der Nederlanden)曾在16、17世紀海上航權「黃金時代」的時代，成為當時歐洲最強的國家之一³。目前人口只有1752萬人的荷蘭，在歐元區中是第六大經濟國和第五大商品出口國，人均GDP高於歐盟平均水平。

此外，荷蘭是世界上最具有競爭力的先進國家之一，也是世界上重要的出口貿易國(參見表1)，由於經濟容易受到全球景氣波動的影響，因此非常關注國際事務。根據世界經濟論壇(World Economic Forum)的數據，荷蘭位居歐洲最具競爭力的經濟體和國家的第4名，在2020年IMD競爭力排名中亦排名第4，在2020年全球創新指數中排名第5(Netherlands Foreign Investment Agency, NFIA, 2021a)。同時，若根據「KOF全球化指數」(KOF Globalisation Index)排名，2017年荷蘭是總體全球化指數最高的國家，2018~2020年則排名第2，僅次於瑞士(KOF Swiss Economic Institute)。

表1 荷蘭總體經濟數據

項目	主要數據與表現
總體表現(2020年度)	國內生產總值:8000億歐元。 人均國內生產總值:4.6萬歐元。 經濟成長率:-3.8%。 通貨膨脹率:1.3%。 失業率:3.8%。
重要產業	外向型經濟，80%的原料靠進口，60%以上的產品供出口。對外貿易的80%在歐盟內部。商品與服務的出口約占國民生產總值的80%。電子、化工、水利、造船以及食品加工等領域技術先進，金融服務和保險業發達；陸、海、空交通運輸十分便利，是歐洲大陸重要的交通樞紐；農業高度集約化，農產品出口額居世界前茅。

3 1602到1799年一百多年間，東印度公司(VOC)從一家貿易公司躍身為全球第一家跨國企業，對荷蘭的經濟發展貢獻良多，尤其對阿姆斯特丹的發展，產生了舉足輕重的影響。時至今日，從阿姆斯特丹建築的風貌、運河的規劃等等，仍舊可以看出當時商業蓬勃發展的盛況。

項目	主要數據與表現
對外貿易	外貿在經濟中占重要地位。2019年貨物出口總額近5,160億歐元，占全球出口總額2.7%。進口主要是工業原料、原油、半製成品和機械等；出口主要是食品、機械、化工、石油製品、電子產品、船舶和農產品等。
對外投資	為世界主要對外投資大國之一，其中約一半流向歐盟成員國，美、日是其歐盟以外投資的重點。近年來荷蘭加強了對東歐和東南亞國家的投資。
對外援助	長期以來荷蘭官方援助金額在國內生產總值中所占比重一直保持在0.8%左右，居已開發國家前列 ⁴ 。近來發展援助主要針對以下國家：阿富汗、葉門、南蘇丹、布隆迪、盧安達、巴勒斯坦地區、孟加拉、衣索比亞、莫三比克、烏干達、越南、南非等。

資料來源：中華人民共和國外交部(2021)、Statistics Netherlands(2021)

二、荷蘭與歐盟在印太地區具有重大經貿利益

印太地區是世界上經濟成長最快的地區，占全球GDP的62%⁵；被認為是未來數十年全球經濟的主要發動機，對於荷蘭與歐洲國家的戰略利益日益凸顯。

在經濟上，歐洲和亞洲已經緊密相連，印太地區是歐洲最大的對外出口市場，歐盟前10大貿易夥伴中有4名位於印太地區（中國、日本、韓國和印度），超過35%的歐洲出口（總值每年約1.5兆美元）流向印太市場，雙向直接投資約為900億美元（法國國際廣播電台，2021b；Government of the Netherlands, 2020）。此外，全球90%的貿易貨物透過航線運輸，其中大部分貨物穿越印度洋和太平洋，占全球航運量的25%以上，馬六甲海峽是世界上最繁忙的海峽。

對荷蘭而言，印太地區是除歐洲以外最大的出口市場。荷蘭11%的商品出口到印太地區，主要流向中國（1.8%）、韓國（0.9%）、日本（0.7%）和印度（0.4%）⁶。此外，荷蘭進口的22.5%來自亞洲，其中大部分來自中國。尤其亞太地區人口眾多，年輕中產階級的具有強大的購買力，其市場有很大的成長潛力，所以特別重視（Government of the Netherlands, 2020）。

4 受到歐債危機的影響，2011、2012年這一比值降至0.7%，2014年更是降至0.4%。2015年預算重新加大發展援助投入，緊急援助預算近6億歐元，在全球排名前十。2016年這一比值為0.69%，2017年再次收縮至0.56%。2020年對外援助預算約30億歐元。

5 除美國為全球最大經濟體之外，中國、日本與印度分別是全球第二、第三、第七大經濟體。

6 實際上，台、荷經貿關係非常密切，荷蘭是歐洲國中在台投資最大的國家；荷蘭是台灣在歐盟中的第2大貿易夥伴；荷蘭是台灣的全球第15大貿易夥伴；荷蘭是台灣在歐盟的第1個據點；阿姆斯特丹-台北，是歐洲台灣之間唯一的每日直飛航線；荷蘭和台灣在2001年已簽訂「避免雙重課稅協定」；荷蘭出口到台灣的主要產品是：機械類、加工製品、運輸設備、化學製品等（荷蘭在台辦事處，2021）。

三、印太地區成為全球地緣戰略中心

歐盟對印太地區關注的增加，緣自於印太地區的崛起與中美力量對比的消長變化。若從國際關係中的地緣戰略學說來分析與觀察，美國前總統川普 (Donald Trump) 提出的「印太戰略」(Indo-Pacific Strategy, IPS)⁷意指印度洋與西太平洋及其周邊廣大區域的國家，並強調美國將與日本、澳大利亞、印度等民主國家⁸發展更進一步的接觸與合作關係。顯示美國政府不會成為一個「內縮國家」，仍將繼續參與「印太」或「亞太」各項政治、經濟事務，甚至包括軍事與戰略事務，「自由與開放的印太戰略」便成為當前美國政府鞏固海外國家利益的重要支柱⁹。

因此，所謂「印太戰略」概念的意義，在於其界定出了一個綜合地理、經濟與戰略的觀點與架構(參見表2)，讓各國有辦法因應區域內所衍伸出來的重要問題，例如：荷蘭與歐盟該怎麼面對一個更具侵略性的中國？美中對抗的態勢下荷蘭與歐盟要如何確保自身在印太地區的利益？(楊昊，2018，87-88；徐曉強，2021)然不可諱言地，正在快速改變的印太權力結構，不必然意味著有一股集體牽制或圍堵中國的對抗力量正在凝聚；但作為跨越兩洋與連接亞洲主要大陸區域的新共同體，它所具備的積極作用在於有效聚集各方利益，並且轉化成促進域內雙邊與多邊關係中的新型態協調與管理措施(楊昊，2018，99)。

表2「印太」：地理論、經濟論與戰略論的觀點

分類	地理論	經濟論	戰略論
形式	地緣上的印太	經貿上的印太	戰略上的印太
特色	地緣板塊的新想像	經貿合作的再擴大	戰略論述的新架構
內涵	印度洋與太平洋及週邊區域國家的串連	自由貿易網絡與經濟發展腹地的多元銜接	大國政治的加強競爭對區域政經架構的改造
實踐	海洋的聯結	市場的鏈結	利益的競合

資料來源：引自楊昊(2018, 87-88)。

因此，繼美、日等國之後，就連領土不處於印太地區的歐洲國家，如法國於2019年發布《法國印太防務戰略》報告和《法國與印太安全》手冊後，同為歐盟

⁷ 「印太戰略」原本是日本的戰略概念，目的是確保印度洋和太平洋自由航行權，若從地緣政治的角度來看，它以海洋的版圖串接太平洋與印度洋，迅速地形構出一個新的政經利益共同體，或者是超級區域複合體(supra regional complex)。從以前的「陸權論VS海權論」，到「地緣政治論VS地緣經濟論」，地緣戰略學說不僅是古典的，也是不斷創新的學說或分析工具。

⁸ 印度、澳洲、日本、美國等四國組成的聯盟有「四方安全對話」(Quad)、「亞洲民主安全之鑽」(Asia's Democratic Security Diamond)(鑽石型安全網戰略)。

⁹ 白宮於2017年底發布《國家安全戰略》(National Security Strategy)，正式在官方文件中納入了「印太」理念，明確指出中國在印太區域的政治影響、軍事佈局及經濟利誘行為，已經對區域內的自由貿易、國家主權、區域穩定，以及自由與開放的信念與原則造成衝擊。再加上朝鮮半島的核武威脅，同樣會侵蝕區域秩序的穩定運作。其政策支柱為：1. 深化盟友與聯盟關係；2. 結交新夥伴國家；3. 連結亞太多邊機制，但強調盟國須分擔更多的安全責任；4. 形塑正面的美、中大國關係；5. 主張各國須有公平的貿易關係；6. 藉由TPP(歐巴馬時期)、CPTPP等經貿協定鞏固美國於此區域的政經利益與領導地位等。

成員國的德國和荷蘭同樣跟隨法國腳步，分別於2020年9月和11月推出了印太地區的戰略性文件，並欲將其推動形成歐盟層面的印太政策。試圖在這個號稱將「形塑21世紀世界秩序」的地方，找到自己能扮演的角色，代表歐洲對外政策的重心正在向印度洋和太平洋地區轉移，表明印太地區正在演變為全球地緣戰略中心¹⁰。

肆、荷蘭印太戰略的目標

一、荷蘭在歐盟中的角色：邁向歐盟印太戰略

長期以來，荷蘭外交政策以經濟利益及人權價值為取向，致力於形塑其世界和平正義之都形象，加強歐洲整合，維持歐洲安全，積極參與歐洲聯盟、聯合國及北大西洋公約組織。因此，作為「規範性力量」的倡導者，價值觀在荷蘭對外戰略中佔有重要地位，促進民主、法治、人權和國際法，不僅對當地社會的穩定和韌性至關重要，也對歐盟長期的戰略利益及其作為全球安全參與者有所貢獻。

2020年11月13日，荷蘭政府推出了名為「印度太平洋：有關加強荷蘭和歐盟與亞洲合作夥伴合作的準則」(荷蘭印太戰略)(Indo-Pacific: Guidelines for strengthening Dutch and EU cooperation with partners in Asia)的文件，繼法、德之後成為第三個發布印太戰略的歐盟成員國。荷蘭政府認為，用「單一的聲音」(Speaking with a single voice)說話讓歐盟在世界上有更大的分量，「荷蘭對國際穩定與安全、能源和資源安全以及國際法律秩序具有直接利益」(The Netherlands has a direct interest in international stability and security, energy and resource security and the international legal order) (Government of the Netherlands, 2021b)，因此，荷蘭盡其所能將其影響力最大化，從而使該國利益被提上歐盟議程。同時，歐盟應該盡量擴大其在安全、氣候和環境等的歐洲價值(European values)領域(Government of the Netherlands, 2021c)¹¹。

根據荷蘭政府「2021年的國情咨文」(State of the Union 2021)，荷蘭在歐盟內部追求三個目標(Government of the Netherlands, 2021a)：

- 1、「有彈性、安全的成員國致力於實現最高水平的繁榮」(resilient, secure member states working on convergence towards the highest level of prosperity)；

10 中美之間以南海為重點的戰略競爭加劇了敵對情緒和大國軍事存在，同時加劇了經濟和技術競爭，進一步加劇了該地區的緊張局勢。近年來「印太地區」會成為各國關注焦點，主因有二：1、習近平上任後中國對外擴張的野心與日俱增，無論是在南海填海造陸、在台灣海峽進行軍事演練，或是2021年1月通過的《海警法》等舉動令各國感到不安並升高區域緊張情勢；2、循此脈絡下發展出的美中對抗態勢，傳統上「經濟依賴中國、安全依賴美國」即採取「避險」(hedging)策略的亞洲國家，很難在美、中之間找到平衡(徐曉強，2021)。

11 相對地，養老金、稅收、文化、教育和醫療保健等問題應由成員國自行負責，在這些領域不需要歐盟共同立法。

2、「提高歐盟在地緣政治方面採取行動的能力」(geopolitical mobilisation of EU instruments)¹²;

3、「一個有效和透明運作並尊重民主和法治原則的聯盟」(a Union that functions effectively and transparently and in which the principles of democracy and the rule of law are respected)。

荷蘭聲稱印太戰略代表了「荷蘭的獨特願景」，旨在推動歐洲向印太地區的重大政策轉變¹³。尤其隨著硬實力及軍事投射的競爭加劇，以及對數位聯通和新技術和數位治理標準制定領導力的影響，歐盟及其成員國已越來越多地採取外交政策姿態來反映這一新興現實。呼籲各個歐盟的國家應專注於與志同道合的伙伴開展多邊合作，希望更多地參與海洋治理、傳統和數位互聯互通項目，建立更牢固的經濟聯繫，並維護印太地區的自由和民主價值觀(Okano-Heijmans, 2021b)。

二、荷蘭印太戰略的內容

荷蘭的印太戰略文件中，在前言中提出了六個關鍵問題，強調的重點是「國際法律秩序、民主和人權、永續貿易安全與穩定、安全通行和海上安全、氣候變化、全球醫療保健和消除貧窮」，總結了印太地區的動態和日益成長的重要性，以及加強荷蘭和歐盟的功能以及加強該地區夥伴關係的必要性，認為荷蘭和歐盟可以幫助擴大該地區國家的戰略選擇，而不是成為大國競爭的棋子。同時，作為一個重要的經濟體，歐盟不應該高估或低估自己的作用，新冠肺炎(COVID-19)被視為地緣政治趨勢的加速器，但也被視為更多國際合作的推動力(Wacker, 2021,4)。

而其正文中的章節內容涉及歐洲印太願景與發展等問題，參考歐盟已經制定的政策文件以及歐盟在該地區的強大經濟聯繫和地緣政治利益。接下來是關於「歐洲願景要素」(Elements of a European vision of the Indo-Pacific)的一章，並針對這些要素中的每一項都提出了一份針對歐盟政策的建議清單。

最後，關於「荷蘭和印太地區」(The Netherlands and the Indo-Pacific)一章的內容涵蓋了荷蘭願意在國家層面或透過歐盟或以其他形式為這些不同要素做出的貢獻，包括(Wacker, 2021,4)：

¹² 主要是透過部署其經濟工具以在地緣政治領域發揮更大作用，並加強其外部和安全政策工具。政府支持歐盟成為地緣政治參與者(geopolitical player)而非「遊樂場」(playground)的雄心，並正在推動歐盟在安全和軍事事務上承擔更大的責任，並正在推動歐盟在安全和軍事事務上承擔更大的責任，加強歐盟和北約的合作(Government of the Netherlands, 2021a)。

¹³ 從2020年10月起，法、德、荷三個國家提交一份機密的非正式文件，呼籲歐盟參與印太地區，從而推動在布魯塞爾就歐盟印太戰略展開辯論。已脫歐的英國也於2021年3月16日公布名為《競爭時代中的全球英國(Global Britain in a competitive age)》，副題是《保安、國防、外交政策發展綜合檢討》(The Integrated Review of Security, Defence, Development and Foreign Policy)，用以制定英國在2030年前的對外策略方向。

- 1、安全與穩定(Security and Stability)¹⁴
- 2、與區域的國家合作(Working With Countries in The Region)
- 3、永續貿易與經濟(Sustainable Trade And Economies)
- 4、有效的多邊主義和國際法秩序(Effective Multilateralism and International Legal Order)
- 5、永續性聯通(Sustainable Connectivity)
- 6、全球挑戰：氣候和永續發展目標(Global Challenges: Climate and Sustainable Development Goals)

三、荷蘭印太戰略與法、德間的異同

法國、德國和荷蘭是目前歐盟內部推動印太戰略的三個主導國家，要確保歐盟的印太政策能真正實現，需要此三國有能力和機會說服其他歐盟成員國，他們可以透過創建有效的政策來展示他們在印太地區的存在和意圖，並通過建立聯盟以促進歐洲在技術和海上安全等領域的參與來實現這一目標。

法國、德國和荷蘭的印太戰略在內容上雖有重合但重點各異。相同點是，相較於美國的印太戰略明確將中國列為「戰略對手」(strategic rival)，但法、德、荷三國試圖透過堅持「包容性」來避免在中國問題的定位—這表明北京應該更像是一個夥伴而不是競爭對手¹⁵(Grare & Reuter, 2021, 4)。

一般來說，由於法國是在印太地區唯一仍然擁有領土的國家¹⁶，法國版的印太戰略主要集中在安全防務領域，堅持需要阻止新霸權的出現，並在歐洲與中國的關係中重新建立「公平競爭環境」，以及保護法國在該地區的居民權利，強調印度是法國印太戰略的重要支柱，雙方在印度洋西部和南部緊密的合作。

相較於法國，德國和荷蘭主要以身為貿易大國的利益考量，依賴於開放的海上航道，以及對維護基於規則的秩序的支持(Wacker, 2021,5)。德國版的印太戰略涉及了全方位的眾多領域，謹慎地提到了對抗中國的概念，並且更多地關注印太地區提供的經濟機會，而不是潛在的安全問題。內容較為全面涵蓋了氣候變化、和平與安全等領域，核心的關鍵字為「合作」，因而更具開

14 荷蘭認識到歐盟努力促進印太安全的重要性，將與歐盟、北約(NATO)和區域內志同道合(like-minded countries)的國家一起，包括德國、法國在內，荷蘭將透過幫助能力建設促進安全通行和海上安全，在國際海洋法領域，探索這方面的機會國防和安全。荷蘭將更積極地談論國際法(以及違反國際法的行為)，包括與《聯合國海洋法公約》和南中國海。

15 由於歐盟成員國擔心中國崛起的影響，以及美國對歐洲安全承諾意願的不確定性，被迫重新思考中國問題的核心地位問題—導致關於歐盟應對北京採取何種姿態的問題越來越難。

16 法國是在印太地區唯一仍然擁有領土的國家，橫跨非洲東海岸，包括馬約特島(Mayotte)、散佈島(Scattered Island)和留尼汪島(La Réunion)、法屬南部和南極領土以及南太平洋(瓦努阿圖、新喀裡多尼亞、瓦利斯和富圖納和法屬波利尼西亞)一直到中美洲海岸附近的克利珀頓群島，常住法國居民有160萬，包括7,000名軍事人員，法國亦有世界第二大專屬經濟區(EEZ)，其中90%位於印太地區。(Wacker, 2021:4:5)

放性和包容性¹⁷。

而荷蘭版的印太戰略特別指出「與志同道合的民主國家和開放的市場經濟國家開展更密切的合作，例如尋找共同利益；制定一系列廣泛而綜合的政策工具」，也強調「地緣政治和地緣經濟關係正在迅速轉變。印太地區的重要性正在增長。為了保護荷蘭和歐洲的經濟和政治利益。在世界最重要的增長區域，一個更積極的承諾是荷蘭和歐盟在印太地區的存在，以及荷蘭和歐盟自己對該地區的看法和興趣」(Government of the Netherlands, 2020)。

荷蘭同時也認為，「荷蘭和歐盟受益於與該地區國家，特別是與志同道合的民主國家和開放的市場經濟國家更密切的合作—無論是雙邊合作還是在歐盟框架內的合作，這些國家與荷蘭一樣，致力於推動有效的多邊主義」(Government of the Netherlands, 2020)。

表3 法國、德國與荷蘭印太戰略的比較

項目	法國	德國	荷蘭
對印太地區的地理界定	從非洲東海岸到美洲西海岸	認為是一個超越地理範圍的問題，包含印度洋和太平洋所涵蓋的一切	從巴基斯坦延伸到太平洋島嶼的地區
對歐盟印太戰略的立場	將自己視為印太國家，將歐盟印太戰略視為協助國家利益的工具，以及控制中國日益成長影響力的工具。 法國贊成維護歐盟戰略自主權和加強跨大西洋聯盟的戰略	將歐盟印太戰略視為機遇，是管理中國崛起的一種方式，而不是一種制衡措施。 德國的印太願景旨在反對中國霸權，但不會在美中競爭中選邊站	印太概念背後的政治驅動力是認識到該地區的經濟和地緣政治重要性，並加強歐盟的行動能力。強調歐盟戰略自主，同時強調跨大西洋聯盟的重要性

資料來源：Grare & Reuter(2021:34-35;36;49)

17 德聯邦外長馬斯(Heiko Maas)對此曾表示「在未來幾十年中，我們的繁榮和地緣政治影響將取決於我們與印太地區國家合作的方式。那裡比其他任何地方都重要，是以國際規則為基準的未來秩序的外形將被決定的地方。我們希望幫助塑造這一秩序，使之建立在規則和國際合作的基礎上，而不是強者的法律。」(法國國際廣播電台，2020)

伍、荷蘭印太戰略對歐盟的影響

從上文的分析，可以發現荷蘭印太戰略中包括：1、安全與穩定(Security and Stability)¹⁸；2、與區域的國家合作(Working With Countries in The Region)；3、永續貿易與經濟(Sustainable Trade And Economies)；4、有效的多邊主義和國際法秩序(Effective Multilateralism and International Legal Order)；5、永續性聯通(Sustainable Connectivity)；6、全球挑戰：氣候和永續發展目標(Global Challenges: Climate and Sustainable Development Goals)等六個具體的概念與歐盟印太戰略在很大程度上相重疊(請參見表4)：

表4 荷蘭和歐盟印太戰略重要概念的比較

荷蘭印太戰略 (Dutch Indo-Pacific Guidelines) (2020年11月)	歐盟印太戰略 (EU Strategy For Cooperation in the Indo-Pacific) (2021年4月)
安全與穩定 (Security and Stability)	海洋治理 (Ocean Governance)
與區域國家合作 (Working With Countries in the Region)	加強區域組織(合作) (Strengthen Regional Organizations)
永續貿易與經濟 (Sustainable Trade and Economies)	研究與技術 (Research And Technology)
有效的多邊主義和國際法秩序 (Effective Multilateralism and International Legal Order)	加強多邊論壇合作 (Intensify Cooperation in Multilateral Forum)
永續性聯通 (Sustainable Connectivity)	聯通性 (Connectivity)
全球挑戰：氣候和永續發展目標 (Global Challenges: Climate and Sustainable Development Goals)	加強應對全球氣候變遷等挑戰 (Reinforce Work On Tackling Global challenges Such as Climate Change)

資料來源：Okano-Heijmans(2021:18)

18 荷蘭認識到歐盟努力促進印太安全的重要性，將與歐盟、北約(NATO)和區域內志同道合(like-minded countries)的國家一起，包括德國、法國在內，荷蘭將透過幫助能力建設促進安全通行和海上安全，在國際海洋法領域，探索這方面的機會國防和安全。荷蘭將更積極地談論國際法(以及違反國際法的行為)，包括與《聯合國海洋法公約》和南中國海。

此外，若以2021年9月16日最新通過的「歐盟印度太平洋地區合作戰略聯合公報」(Joint Communication on the EU Strategy for cooperation in the Indo-Pacific)¹⁹的內容來看，荷蘭堅持的價值與立場幾乎都反映在其中。聯合公報表明歐盟將在下列七個領域加強合作：

1、永續兼容的繁榮(Sustainable and Inclusive Prosperity)：

與印太地區夥伴合作強化價值鏈、鞏固並多角化貿易關係、落實既有貿易協議、完成進行中的貿易談判、並促進策略領域合作。歐盟將強化國際貿易準則，以對抗不公平的國際貿易手段，例如補貼產業、經濟脅迫、強迫技術轉移與智慧財產剽竊。

2、綠色轉型(Green Transition)：

歐盟將與印太夥伴合作對抗、緩解與適應氣候變遷，並對付生物多樣性下降、汙染等環境惡化問題。

3、海洋治理(Ocean Governance)：

在完全依循國際法，特別是《聯合國海洋法公約》，加強該地區的海洋治理，繼續協助區域夥伴打擊非法、未報告及未受規範(IUU)漁業並落實永續漁業合作協議。

4、數位治理與夥伴關係(Digital Governance and Partnerships)：

與印太夥伴拓展數位合夥關係網絡，並探索新的數位合夥協議契機。將透過「展望歐洲 (Horizon Europe)」計畫，加強與理念相近夥伴的研究與創新合作。

5、聯通性(Connectivity)：

與印太夥伴推展全方位連結，將國家、人民和社會更加緊密地聯繫在一起。

6、安全與防務(Security and Defence)：

促進一個開放且基於規則的區域安全架構，包含安全的海線溝通、能力建構和增強印太地區的海軍能力，尋求確保歐盟會員國在該地區加強海軍部署的方法等。

7、人類安全(Human security)：

支持印太地區低度開發國家的醫療保健系統和流行病防範；加強歐盟在印太地區的減災和備災工作。

¹⁹ 此公報是2021年4月19日由歐盟執委會與歐盟外交及安全政策高級代表擬定，內容包含七項加強與印太地區策略性交流的具體行動。詳細內容請參見https://eeas.europa.eu/sites/default/files/jointcommunication_2021_24_1_en.pdf

蘭與歐盟印太戰略的未來

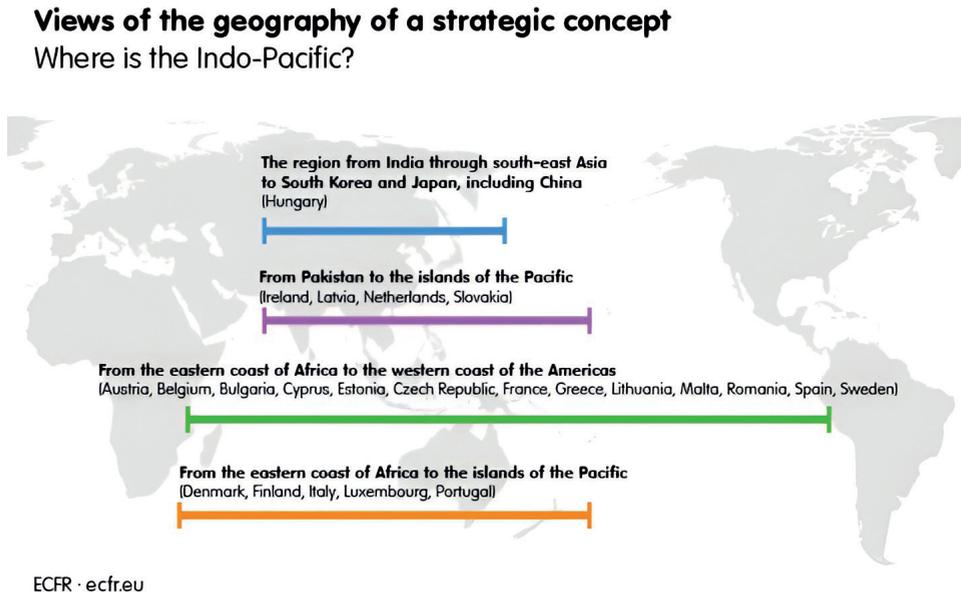
雖然印太地區的地緣戰略價值要遠高於其地緣經濟價值，然而當前歐盟各國對於印太戰略仍存在諸多分歧，未來能否就印太地區利益達成共識並形成統一的戰略仍有待觀察，目前主要的問題有：

一、歐盟成員國對介入印太事務的興趣仍有限

對荷蘭來說，印太地區包括「從巴基斯坦延伸到太平洋島嶼」，雖然印太地區對於歐盟的經濟和政治重要性日益增加，但仍有許多歐盟成員國對介入印太地區事務的興趣仍然非常有限，作為一個戰略概念的印太目前尚未獲得多數歐盟成員國的支持²⁰，成員國間甚至尚未就印太地區的地理定義或概念的意涵達成一致(參見圖1)。

換言之，在成員國各自以國家利益為考量的情況下，當前歐盟的印太戰略，不過是一些完全不同的政策的總和，各項政策之間的聯繫很弱，更沒有能力在歐洲與印太地區的國家和組織之間建立新的夥伴關係(Grare & Reuter, 2021,4)。

圖1 歐盟成員國對印太區域的看法



資料來源：Grare & Reuter(2021, 4)

²⁰ 具體來看，有13個國家趨向於認為印太戰略的概念只是一個追求經濟利益的機會，另有10個歐盟成員國視印太戰略為應對中國的方式，但同時也是歐盟利用新經濟等契機的方式(Grare & Reuter, 2021, 7)。

二、成員國踐行印太區域安全的決心不足

雖然歐盟陸續透過「共同外交與安全政策」(Common Foreign and Security Policy, CFSP)和「共同安全與防務政策」(Common Security and Defence Policy, CSDP)促進共同防務的制度化合作,卻還是難以化解外界對其「經濟巨人,政治侏儒,軍事小蟲」的批評(陳蔚芳,2020)。

荷蘭印太戰略旨在全面地與印度洋-太平洋地區的現有倡議聯繫起來,與非洲夥伴和太平洋島國合作,解決諸如海洋治理、災害預防和恢復、海盜行為、網路犯罪和非法交易等跨國問題,而通過印度洋和太平洋的航線被認為是這一概念的核心。為此,2021年7月荷蘭皇家海軍派遣了「艾弗森號」防空護衛艦(HNLMS Evertsen),作為向印太地區進行首次部署的英國皇家海軍「伊莉莎白女王號」(HMS Queen Elizabeth)航母打擊群²¹的護航艦艇之一,加入巡弋印太地區²²。

三、歐盟內部對中國的態度並不一致

貫穿歐洲對北京的矛盾態度的分歧源於成員國應對中國挑戰的方式的根本差異。對中國的擔憂似乎影響了成員國對歐盟未來印太戰略的看法。中國市場作為未來增長和繁榮源泉的潛力在整個歐洲凸顯出來,這往往會影響成員國在有爭議的政策問題上明確表態的意願。

較弔詭的現象是,目前印太地區內仍有不少國家是站在美國的對立面,或採取「軍事靠美國,經濟靠中國」的「避險」(hedging)策略,有可能造成「印太戰略」產生看似緊密卻不實的缺陷,未來能否產生預期戰略效益,仍有待進一步觀察²³。

四、邁向共同海上防務

不過,歐盟印太戰略內文卻已明確指出「歐盟會員國理解到歐盟海軍有意義存

21 英國皇家海軍伊麗莎白女王號(HMS Queen Elizabeth)航艦打擊群被英國政府視為「英國走向全球」的象徵,是多國海軍組成的航艦打擊群,包括2艘皇家海軍護衛艦、2艘驅逐艦、2艘補給艦和一艘「機敏級」潛艇,以及1艘荷蘭皇家海軍護衛艦,與美國蘇利文兄弟號驅逐艦(USS The Sullivans DDG-68)共同組成。2021年5月1日英國航空母艦伊莉莎白女王號打擊群自朴茨茅斯啟航,赴蘇格蘭與盟國進行「打擊戰士」(Strike Warrior 21)演習,作為其首次巡航前的總驗收。演習結束後,將啟程前往地中海參與對伊斯蘭國的軍事行動,接著穿越蘇伊士運河,沿途訪問印度、新加坡、南韓等國,最後抵達日本,與自衛隊在西太平洋進行聯合演習。

22 2021年7月2日,荷蘭七省級的艾維特森號(HNLMS Evertsen F805)與英國皇家海軍Type 45飛彈驅逐艦防衛者號(HMS Defender D36)結束黑海活動,通過博斯普魯斯海峽返回地中海,與英國伊麗莎白女王號航空母艦(HMS Queen Elizabeth R08)領軍的CSG21打擊群會合。同樣的,德國政府宣布,將於2021年8月向印太地區部署「巴伐利亞號」(Bayern)護衛艦,並在返航途中穿越南中國海。這將是自2002年以來首艘航行至南海的德國軍艦。

23 調查顯示,有12個歐盟成員國將中國列為印太戰略需要發展的前三大關鍵夥伴,將中國主要視為一個潛在市場。只有比利時、保加利亞、拉脫維亞、葡萄牙和羅馬尼亞5個國家將印太戰略定義為至少部分是「抗中工具」(anti-China tool)(Grare & Reuter, 2021,8)。

在於印太地區的重要性」²⁴，這對歐盟的亞洲政策來說無疑是一項重大的轉變，標誌歐盟將試圖投射軍事硬實力到遙遠的亞洲來(徐曉強，2021)。

同樣地，海洋安全是歐盟印太戰略的重要內容這一點在歐盟內部存在普遍共識，然而只有少數成員國願意為海洋安全活動做出貢獻²⁵。歐盟已在2020年6月在《歐盟海上安全戰略》(Maritime security strategy, EUMSS)的基礎上，制定了「印度洋的關鍵海上航線」倡議的升級版(Critical Maritime Routes in the Indian Ocean II, CRIMARIO II)，旨在推動歐盟與南亞和東南亞國家開展跨產業、跨機構和跨區域合作，以及開拓更安全的海上交通線(Benaglia, 2021)，在可見的未來，歐盟或將致力於將自身打造為「全球安全行為體」而努力。

對於身為倡議國的荷蘭來說，一個連貫且全面性的印太戰略，有助於提升歐盟對印太地區的影響力，故應當積極向志同道合的夥伴闡明與歐盟合作的好處，讓歐盟成為以規則為基礎的印太秩序的領導者，更能獨立自主於中、美兩強權之外，落實多邊主義與國際主義外交的精神。

參考文獻

一、中文部分

丁工，2011，〈中等強國的崛起與中國外交佈局的調整〉，《國際關係學院學報》，2011(5):66-71。

中華人民共和國外交部，2021，〈荷蘭國家概況〉，<https://shorturl.at/2taGo>，2021/10/15。

朱中博、周雲亨，2010，〈加拿大中等國家身份考析〉，《上饒師範學院學報》，30(1):29-34。

林宗憲，2003，〈中等國家之國際參與：加拿大外交政策及其對台灣之啟示〉，《全球政治評論》，2003(4):117-134。

法國國際廣播電台(RFI)，2020，〈繼法德後荷蘭推出印太地區文件：強調促進歐盟內部討論〉，11/17，<https://shorturl.at/BsIKd>

法國國際廣播電台(RFI)，2021a，〈博雷利：歐盟需要為印太地區制定戰略方針〉，3/13，<https://shorturl.at/QABky>

法國國際廣播電台(RFI)，2021b，〈解析德、荷印太戰略文件：邁向歐洲對印

²⁴ 針對在印太地區的安全和防務問題，歐盟印太戰略指出「歐盟將通過對合作夥伴進行能力建設，以提高他們對海洋領域的認識，保護重要的海上航線；歐盟將組織更多的印大海軍部隊和歐盟反海盜海軍「阿塔蘭特軍事行動」(Operation Atalanta)的聯合演習和靠港活動；歐盟將鼓勵合作夥伴更多地參與歐盟的軍事和民事共同安全和防務政策任務；歐盟將加強與一些夥伴在反恐、網絡安全、海事安全和危機管理方面的合作；歐盟將致力於擴大其安全和防務對話，以納入更多夥伴，並大力參與東盟區域論壇；歐洲海軍在印太地區有意義的存在被認為對未來重要」。

²⁵ 根據調查，歐盟中有12個國家準備參與航行自由行動，但只有德國和西班牙表示願意在印太地區建立或增加軍事存在，也只有比利時和荷蘭兩國準備向該地區派遣軍艦(Grare & Reuter, 2021,10)。

太地區的願景>，7/16，<https://shorturl.at/5fw8c>

法國國際廣播電台(RFI)，2021c，〈歐盟印太合作戰略解析(一)：印太願景將在七大領域中體現〉，10/23，<https://shorturl.at/AED40>

徐曉強，2021，〈美中對抗下，歐盟的印太戰略如何投射軍事硬實力到遙遠的亞洲?〉，《關鍵評論網》，5/10，<https://t.ly/YcPpV>

荷蘭在台辦事處，2021，〈經濟事務〉，<https://t.ly/ZmtUI>

陳蔚芳，2020，〈德國與歐盟共同防務整合：自由政府間主義的分析〉，《政治科學論叢》，85:45-90。

楊昊，2018，〈形塑中的印太：動力、論述與戰略布局〉，《問題與研究》，57(2)：87-105。

二、英文部分

Benaglia, Stefania (2021). "How can the EU navigate the Indo-Pacific?" Brussels: Centre for European Policy Studies, <https://www.ceps.eu/how-can-the-eu-navigate-the-indo-pacific/>

Council of the European Union (2014). "European Union Maritime Security Strategy." in <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST%2011205%202014%20INIT/EN/pdf>. Latest update 24 June 2014.

Dekker, Brigitte, Maaïke Okano-Heijmans (2021). "Fostering Digital Connectivity In and With the Indo-Pacific." Hague: Clingendael - the Netherlands Institute of International Relations, <https://www.clingendael.org/publication/fostering-digital-connectivity-and-indo-pacific>

Government of the Netherlands (2020). "Indo-Pacific: Guidelines for strengthening Dutch and EU cooperation with partners in Asia." in <https://www.government.nl/documents/publications/2020/11/13/indo-pacific-guidelines>. Latest update 1 October 2021.

Government of the Netherlands (2021a). "State of the Union 2021." in <https://www.government.nl/documents/publications/2021/04/16/nl-state-of-the-union-2021>. Latest update 5 October 2021.

Government of the Netherlands (2021b). "The Netherlands and EU policy areas." in <https://www.government.nl/topics/european-union/the-netherlands-and-the-eu-policy-areas>. Latest update 5 October 2021.

Government of the Netherlands (2021c). "The Netherlands and developments within the EU." in <https://www.government.nl/topics/european-union/the-netherlands-and-developments-within-the-eu>. Latest update 5 October 2021.

Grare, Frédéric & Reuter, Manisha (2021). "Moving closer: European views of the Indo-Pacific". European Council on Foreign Relations." European Council on Foreign Relations, 1-66.

Hague: Clingendael - the Netherlands Institute of International Relations, <https://www>.

clingendael.org/publication/netherlands-and-eu-turn-into-pacific

King, Mackenzie (1944). "Functional Representation and the Proposed Security Council." Canadian Foreign Policy, Aug 1944.

KOF Swiss Economic Institute. "KOF Globalisation Index," in <https://kof.ethz.ch/en/forecasts-and-indicators/indicators/kof-globalisation-index.html>. Latest update 30 October 2021.

Netherlands Foreign Investment Agency (NFIA) (2021a). "Economic Overview: The Dutch Economy Embraces Innovation, Digitalization and Sustainability." in <https://shorturl.at/174rt> Latest update 20 October 2021.

Netherlands Foreign Investment Agency (NFIA) (2021b). "Digital: Digital Gateway to Europe and the World." in <https://t.ly/-YppG> Latest update 20 October 2021.

Okano-Heijmans, Maaïke (2021a). "The Dutch Approach To The Indo-Pacific: Protecting Core Interests, Advancing European Common Cause." in *Europe's Indo-Pacific Embrace: Global Partnerships for Regional Resilience*, ed. James Bowen. Crawley: Perth USAsia Centre, University of Western Australia, 18-21.

Okano-Heijmans, Maaïke (2021b). "The Netherlands and the EU Turn to the Indo-Pacific."

Okano-Heijmans, Maaïke (2021c). "Promoting Open and Inclusive Connectivity." Hague: Clingendael - the Netherlands Institute of International Relations, <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S2590051X21000265?via%3Dihub>

Statistics Netherlands(CBS) (2021). "International Trade." in <https://www.cbs.nl/en-gb/economy/international-trade>. Latest update 25 October 2021.

Thompson, Jack, Danny Pronk *et al.* (2021). "Key Actors in the World." Geopolitical Genesis: Dutch Foreign and Security Policy in a Post-COVID World, Hague: Centre for Strategic Studies, 43-97, <http://www.jstor.org/stable/resrep29556.7>.

Wacker, Gudrun (2021). "The Indo-Pacific concepts of France, Germany and the Netherlands in comparison: implications and challenges for the EU." RSC Policy Brief, Global Governance Programme, EU-Asia Project, European University Institute (EUI).