發佈：2021-10-19, 週二 11:57
點擊數：8954



今年美國、歐盟、北約、G7

及日本在各場雙邊及多邊峰會上，針對中國帶來的挑戰和威脅，展現一致的外交立場。各界對美日關注中國威脅耳熟能詳，對歐洲的中國政策相對陌生。事實上，這幾年歐洲對中國政策已出現變化，除了把中國稱為「夥伴」，也開始看成「對手」

。這樣的轉變歷經長時間醞釀，整體來看，可以注意的重點包括幾部份：

第一、歐洲對中國的「交往」政策不如預期

Phoca PDF

發佈：2021-10-19, 週二 11:57
點擊數：8954

過去歐盟一直透過「交往」政策，處理

對中國關係。雙方在1998

年成立領導人會晤機制，宣佈「建設性

夥伴關係」，並在2003

年升級成「全面戰略夥伴關係」。當時歐洲認為中國是個快速發展的經濟力量，希望經由歐中交往，建立對等、互惠的合作關係，打開中國市場，同時促進中國在民主、人權、法治的進步。

但是歐中交往過程，不如預期樂觀：

戰略上，歐洲未跟中國建立對等關係。當時歐盟中國政策缺乏整體戰略，只想跟中國交往，也沒和美國協商。在北京眼中，美國才是國際強權，也是中國爭取平起平坐的對象，至於歐洲國家，只是中國經貿夥伴，在戰略上未獲北京重視。

經濟上，歐洲期盼的互惠關係也沒落實。歐洲對中國投資來者不拒，讓中方勢力長驅直入。相反地，歐洲企業進入中國遭遇各種阻礙，中國對

歐洲希望改善投資限制、產業補貼、智慧財產權保護、強迫性技術轉移等要求，一直充耳不聞。除了德國，歐洲國家跟中國的貿易大多是逆

差，去年中國取代美國成歐盟最大貿易夥伴，歐中貿易逆差也創下2,000億美金的新高。

政治上，歐中在1997

年開始人權對話，由司長級官員主持，已經舉行37

次對話，但流於形式，引來多個國際人權組織串聯批評，質疑中國人權嚴重倒退，繼續跟中國人

Phoca PDF

權對話只會傷害歐盟公信力。

長期互動下來，歐洲想跟

中國交往，只能按照中國遊戲規則走，結果讓

中國姿態越來越高，歐方不滿也與日俱增。

歐中政治理念和經濟體制本來就不同，雙方關係變化就在「

歐洲高估中國善意和獲利」、「中國低估歐洲理念及實力」的互動下，漸漸生成。

第二、歐洲開始重視跟中國的「制度差異」

歐盟執委會在2019年3月公佈「歐盟與中國：戰略展望」報告

，這是一份重新界定歐中關係的重要文件，並在2020年10

月歐盟元首峰會獲得確認。這份報告指

出，中國同時帶來「機會」和「挑戰」

，兩者之間的平衡已有重大改變。中國政經實力提升後，展現全球野心，甚至重新定義民主、人

權、法治等普世價

值。因此，歐盟決定將中國定位成三

種不同的角色，包括：「合作夥伴」、「經濟競爭者」、「制度對手」。

「制度對手」是歐方首次提出來的概念，認為

中國跟歐洲價值理念不同，互動時必須考量歐方整體利益，也要進行議題串聯，增加對中國的籌

碼。這顯示歐盟處理對中國關係開始有戰略性思考，也提出新的典範。

Phoca PDF

發佈：2021-10-19, 週二 11:57
點擊數：8954

2019年和2020

年發生很多事，像是中國迫害維吾爾族人權、強迫勞工、鎮壓香港民主運動、戰狼外交、軍事擴張等等，都讓歐洲更加體認跟中國在制度上的不同。歐洲一般民眾對中國負面觀感也來到新高，平均達6成以上，其中最高的是瑞典80%，最低是希臘42%。

國際疫情爆發後，歐洲重視供應

鏈安全，包括降低對中國依賴。

中國在歐洲地區散佈假訊息，暗指歐洲是病毒發源地、誇大中國對歐洲醫療援助、質疑西方國家疫苗效力，也讓歐洲把中

國視為俄國以外另一個假訊息來源。這段期間

美國積極遊說歐洲，注意中國華為公司的5G

電信安全問題，獲得英國、捷克、波蘭、瑞典等國支持。

歐洲國家在外交上各有立場，從親中、親美、強調歐洲自主、主張多邊主義到重視人權價值。歐盟要形成新的中國政策，最大問題就在如何整合各國意見，而這幾年已經慢慢看到一些共識：

- 歐洲須跟中國交往，但要有原則。

-

中國是歐洲的夥伴

、也是對手，歐洲無法跟中國經濟脫

Phoca PDF

鉤，但要降低依賴，並對中國在歐洲投資重要產業，建立審查機制，減少政治及經濟風險。

- 中國長期軍力發展不容忽視，目前來自中國的複合式威脅例如資安、假訊息，已對歐洲構成挑戰。
- 中國跟歐洲國家互動時越來越強勢，歐洲必須整合意見，形成更有效、更團結的中國政策。

第三、新政策聚焦中國帶來的挑戰

有了新的政策想法後，接下來的問題是政策執行。從最近發展來看，歐盟系統、北約系統及個別歐洲國家在處理中國問題上，開始提出一些新的做法：

- ### 歐美在「跨大西洋夥伴」架構下，合作處理中國問題

歐美關係在川普時期陷入低潮，歐洲國家樂見拜登上台，修補歐美「跨大西洋夥伴」關係，合作處理國際事務；另一方面，歐盟也強調「戰略自主」，主張依照歐洲利益，分別跟美、中合作。在歐盟「戰略自主」下，歐美不一定能對所有中國問題達成共識；但在「跨大西洋夥伴」關係下，雙方可就共同關切的中國問題展開合作。

Phoca PDF

發佈：2021-10-19, 週二 11:57
點擊數：8954

目前歐盟和美國成立了2

個處理中國問題的合作機制：一個是今年6月歐美峰會宣佈設立的「

貿易及科技委員會」

，歐方由歐盟執

委會主導，將和美方合作制定重

要科技的共同標準，未來會成立10

個工作小組，處理半導體供應、綠色科技、ICT

安全、數據管理等議題；另一個是歐美「中國問題對話機制」

，歐方由歐盟對外行動部負責，外交及安全政策高級代表Joseph Borrell將和美國國務卿AntonyJ.

Blinken

定期對話，也會設置不同工作小組，處理跟中國有關的人權、經濟安全、國際組織等問題。

歐洲採取防範措施，因應中國經濟滲透

針對中國經濟滲透，去年義大利、波蘭、法國等10

幾個歐洲國家更新投資審查機制，德國和義大利也阻止中國軍企及國企收購當地科技產業。今年

德國、法國、羅馬尼亞等國通

過法律，禁止中國華為公司參與當地5G

建設。歐盟執委會也宣佈透過立法，禁止接受政府補貼的外國企業併購歐洲企業，以及參與歐盟

公開招標計畫。另外，歐盟部長理事會今年推出「連結全球」

計畫，未來將和日本、印度合作，推動歐洲和亞洲在交通、能源、數位化等領域的連結，除了提

Phoca PDF

升歐洲全球影響力，也有反制中國「帶路倡議」的用意。

歐盟因維吾爾族人權問題，對中國進行30年來首次制裁

歐盟部長理事會今年3月

就中國侵犯維吾爾族人權，宣佈制裁中國4名官員及1

個實體，這是天安門事件後歐盟首度對中國發動人權制裁。中國不甘示弱，立刻對歐盟進行反制裁，對象包括5

名歐洲議會議員。這在歐洲引起軒然大

波，歐洲議會今年5月以壓倒性票數通過決議，凍結對「歐中全面投資協定

」的審議和批准程序，除非中國

解除對歐盟的反制裁。這項投資協定歷經7年35

回合談判，最後由習近平拍板定案，歐盟執委會認為有助打開中國市場，如今因人權問題遭到凍結，反映歐洲議會扮演的把關角色、以及對經貿合作和人權問題不能脫勾處理的強烈堅持。

歐洲國家關注中國問題時，開始從區域戰略思考歐洲角色

過去歐洲並不關注亞洲事務，特別是安全議題。今年4

月，歐盟部長理事會首度公佈「印太合作戰略」

，在安全上，雖未指明中國威脅，但主張強化和理念相近國家合作，因應海洋安全、網路安全、假訊息、複合式威脅等全新挑戰；在經貿上，將加強和印太國家的連結，除了中國，還提到日本、印度、澳洲、紐西蘭及東協國家，希望經貿夥伴更加多元。

Phoca PDF

稍早德國、法國、荷蘭各自提出「印太戰略」

，還決定派遣巡防艦前往印太地區巡弋。脫離歐盟的英國，也派出航母打擊群前往南海，將訪問

印度、日本

、韓國、新加坡等國家

。這些動作表達對海洋安全的重視，也反映歐

洲這2

年來的討論，就是關注國際事務時，要有硬實力支撐。但因為剛剛起步，操作上還在試水溫階段

，未來是否常態化還要觀察。

北約關切中國軍事擴張，視為「系統性挑戰」

北約峰會今年6

月發佈聯合公報，首次指出中國對國際秩序構成「系統性挑戰」，也對中國核武擴張、軍事不透明、假訊息操作、中俄軍事合作表達關切。北約是軍事同盟組織，運作範圍在歐洲地區，將俄國視為主要「威脅」，開始關注中國「挑戰」，不代表北約願意介入印太區域事務，而是因為中國的影響力具全球效應、而且進入歐洲。不過，北約重視中國「挑戰」，可就中國軍事發展及複合式威脅分享情資，這將有助整合歐美盟國對中國問題的看法。

第四、未來歐洲的中國政策將更全面

歐洲對中國政策的最大轉變，就是推動合作時，開始考慮彼此競爭關係及制度差異。在這個過程

Phoca PDF

，歐盟元首峰會、歐盟部長理事會、歐盟執委會、歐洲議會、北約、以及個別歐洲國家，分別就

中國

人權、供

應鏈安全、經濟滲

透、複合式威脅、印太安全等議題發

聲，不但沒讓外界感覺「多頭馬車」

，反倒塑造歐洲關注中國問題、大鳴大放的國際印象，提升歐洲對中國問題的話語權及影響力。

過去歐洲的中國政策偏重「合作」，如今擴充成「合作」、「競爭」、「對手」

三個面向。這兩年歐盟提

供一個平台，希望建立會員國共識，也開始從

「競爭」和「對手」這兩個面向，檢討、補充過去中國政策的不足。政策上的轉變已經反映在經濟安全及人權議題，至於複合式威脅和軍事安全，目前剛在探索階段。

不同面向的權重如何變化，是個動態的過程。中國當然也會運用各種方法，包括動員親中歐洲國家影響歐盟決策。可以確定的是，這幾年下來，歐洲看待中國問題的面向已越來越廣，面對中國

中國政策。

Phoca PDF

發佈：2021-10-19, 週二 11:57
點擊數：8954

作者 蔡明彥 為駐歐盟兼駐比利時代表

台灣新社會智庫 採訪整理

Phoca PDF