



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

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

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。

## 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

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。

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Antony J.

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

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。

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

，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。

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