

壹、前言

2019年3月，歐洲聯盟（European Union, EU）發布《歐中關係戰略展望》（*EU-China—A Strategic Outlook*）將中國定位為合作與談判夥伴、經濟競爭者與系統性的對手。¹此一立場迄今仍是歐洲對中國的定位。惟歐中關係於2020年至2021年持續惡化，將中國視為競爭者與對手的呼聲似多於視其為夥伴者。²《歐中全面投資協定》（*EU-China Comprehensive Agreement in Investment, CAI*）的轉折尤其具代表性。此協定歷時七年由歐盟與中國於2020年12月30日完成談判。2021年3月22日，歐盟因新疆人權問題制裁4名中國官員與新疆生產建設兵團公安局，引起中國以制裁若干歐洲議會（European Parliament）議員、成員國國會議員、歐盟機構與智庫為報復。歐洲議會乃於5月20日決議因中國的反制裁與香港問題，凍結《歐中全面投資協定》的審議。³

經貿利益仍是歐中關係的主軸，但雙方在人權與制度的差異日益凸顯。美中的戰略競爭（strategic competition）與美國重拾多邊主義（multilateralism），則是雙邊關係變化的外部條件。歐中關係的惡化導致歐盟與歐洲主要國家強化與印太地區之交往，體現在若干印太政策文件的公布與相關實踐。惟受限於地理因素，歐洲對印太事務的關注與介入程度，仍以政治與象徵意義居多。

* 國防安全研究院國家安全研究所副研究員。

1 “EU-China—A strategic outlook,” *European Commission*, March 12, 2019, <https://tinyurl.com/33y87m3c>.

2 本文以「歐洲」一詞，統稱歐洲聯盟、其成員國，以及其他非歐盟的成員國，例如脫歐後的英國。

3 “European Parliament Resolution of 20 May 2021 on Chinese Countersanctions on EU Entities and MEPs and MPs,” *European Parliament*, May 20, 2021, <https://tinyurl.com/yjbdc54n>.

貳、歐中關係惡化的變因

歐中關係的變遷大致受以下因素影響。

一、歐中的歧異日漸顯著

歐洲對政治與安全的關切日益高過對經濟利益的追求。多年來歐盟抱怨中國在開放市場准入、縮減對企業的補貼、停止強迫技術轉移與保障智慧財產權等的改革進展有限。這些不滿與失望逐漸轉為對中採取積極作為的主張。在此氛圍下，中國對新疆維吾爾族的迫害、蔑視《中英聯合聲明》（Sino-British Joint Declaration）並戕害香港的人權、法治與自主、在南海的擴張，以及對台灣的武力恫嚇等，直接挑戰歐盟自詡為「規範性強權」（normative power）的認同，引發政治菁英與民眾對中國的反感。2021年4月，歐盟執委會（European Commission）主席范德萊恩（Ursula von der Leyen）與外交和安全政策高級代表兼執委會副主席波瑞爾（Josep Borrell）就一份內部報告致函歐盟理事會（European Council），稱歐中在「經濟體系、全球化的管理、民主及人權，以及與第三國的合作」存在根本分歧，並讓商業利益與政治考量兩分的立場難以維持。⁴

此外，中國在基礎建設、資訊安全與新興科技的威脅也日益明顯。歐洲除對華為參與其5G建設抱有疑慮，歐盟外交和安全政策高級代表更針對Microsoft Exchange伺服器遭駭一事，於2021年7月19日發布聲明敦促中國政府處理從其境內發起的惡意網路行動。⁵然而對於歐洲在這些與其他事務之疑慮與批評，中國一概否認，更不時以脅迫與「戰狼外交」因應。中國駐法大使盧沙野於2021年3月因威脅法國國會議員與羞辱學者波恩達茲（Antoine Bondaz）而遭法國外交部召見；4月間，駐瑞典大使

⁴ Stuart Lau, "EU slams China's 'Authoritarian Shift' and Broken Economic Promises," *Politico*, April 25, 2021, <https://tinyurl.com/ack9m8hj>.

⁵ "China: Declaration by the High Representative on Behalf of the European Union Urging Chinese Authorities to Take Action against Malicious Cyber Activities Undertaken from Its Territory," *Council of the EU*, July 19, 2021, <https://tinyurl.com/vy6kwttv>.

桂從友威脅瑞典記者，引起瑞典在野黨要求將之驅逐出境，中國大使館則強硬回擊。⁶

最後，中國在新冠肺炎疫情期間的作為，例如否認疫情的起源、反對國際調查、宣傳自身制度的優越，與批評西方國家的處置等，亦加劇雙方對立。皮尤研究中心（Pew Research Center）針對 9 個歐洲與其他 5 個民主國家的調查顯示，疫情期間多數國家對中國的負面觀感顯著提升，反映歐中關係的結構性演變。⁷

二、美中戰略競爭與拜登政府重拾多邊主義

美中關係亦牽動歐中關係。美國拜登（Joe Biden）政府上任後，延續川普（Donald Trump）政府視美中關係為「戰略競爭」的立場，而更著重多邊主義的途徑。拜登於 2021 年 6 月出席在英國舉行的七大工業國組織（Group of Seven, G7）高峰會、北約高峰會與美歐（盟）高峰會，傳遞「美國回來了」之訊息，並受到歐洲之歡迎。⁸

6 月 13 日的《卡比斯灣七大工業國組織高峰會公報》（*Carbis Bay G7 Summit Communiqué*）點名批判中國，稱將以集體途徑挑戰中國的非市場性之政策與實踐；呼籲中國尊重人權與基本自由，特別是新疆與香港；在安全方面則重申自由與開放的印太，並強調台海、東海和南海的和平。⁹

6 月 14 日的北約《布魯塞爾高峰會公報》（*Brussels Summit Communiqué*）主張「中國日益增長的影響力及國際政策」可構成北約盟邦需共同應對

6 “France Summons Chinese Ambassador Over ‘Unacceptable’ Tweets,” *France 24*, March 23, 2021, <https://tinyurl.com/3xt74vj5>; Hannah Somerville, “China’s embassy in Sweden Under Fire Over ‘Threats’ to Journalist,” *Euronews*, April 12, 2021, <https://tinyurl.com/y4zuauze>.

7 Laura Silver, Kat Devlin and Christine Huang, “Unfavorable Views of China Reach Historic Highs in Many Countries,” *Pew Research Center*, October 6, 2020, <https://tinyurl.com/68w3v8tv>. 九個歐洲國家為比利時、英國、丹麥、法國、義大利、德國、荷蘭、西班牙與瑞典；其餘五國為澳洲、加拿大、日本、韓國與美國。

8 “G7 summit: Biden Says America is Back at the Table,” *BBC News*, June 14, 2021, <https://tinyurl.com/dc6ur83a>; Stephen Collinson, “Biden Pushes China Threat at G7 and NATO, But European Leaders Tread Carefully,” *CNN*, June 15, 2021, <https://tinyurl.com/4nmekmkt>.

9 “Carbis Bay G7 Summit Communiqué: Our Shared Agenda for Global Action to Build Back Better,” *G7 UK 2021*, July 13, 2021, <https://tinyurl.com/4fxaad5n>.

的挑戰，並稱中國明示的野心與專斷的行為對於「以規則為基礎的國際秩序」和北約安全構成「系統性挑戰」（systemic challenges）。這是北約首次在公報將中國列為安全威脅，儘管在氣候變遷等問題，仍保留與中國合作的空間。¹⁰

6月15日的《美歐高峰會聲明》（*U.S.-EU Summit Statement*）稱美歐各自的對中途徑有相似之處，亦即包含合作、競爭與系統性的競爭，雙方將密切諮詢與合作。美國與歐盟對東海與南海的局勢表達嚴重關切，並重申台海和平與穩定的重要性。〈聲明〉亦保留與中國建設性交往的空間，聚焦在氣候變遷與核武不擴散等議題。¹¹

三、對中定位仍無共識

歐洲逐漸視中國為競爭者與對手甚於合作夥伴，然而基於經貿利益及外交自主性的考量，其對中國的立場略有保留。法國總統馬克宏（Emmanuel Macron）在2021年6月10日的記者會主張北約「必須知道我們的敵人是誰與在哪」，認為相對於俄羅斯，中國尚非優先議題；在七大工業國組織高峰會則強調「G7非是敵視中國的俱樂部」。¹²德國是推動《歐中全面投資協定》完成談判的關鍵，總理梅克爾（Angela Merkel）在北約高峰會上主張「中國在許多問題上是對手，但同時在許多議題上也是夥伴」。¹³波瑞爾在7月9日與中國外交部部長王毅的視訊會議中，表示雙方對香港與新疆問題有非常不同的看法，但川普所稱之經濟脫鉤非歐盟的意圖，亦不符歐盟利益。波瑞爾亦透露將檢討歐盟對中戰略，分析則

¹⁰ “Brussels Summit Communiqué,” *North Atlantic Treaty Organization*, June 14, 2021, <https://tinyurl.com/553tk8k9>.

¹¹ “U.S.-EU Summit Statement,” The White House, June 15, 2021, <https://tinyurl.com/5ff7k4py>.

¹² Michel Rose, “NATO Needs to Know Who its Enemies Are, Says Macron,” *Reuters*, June 11, 2021, <https://tinyurl.com/2bem9v5s>; Stephen Collinson, “Biden Pushes China Threat at G7 and NATO, But European Leaders Tread Carefully,” *CNN*, June 15, 2021, <https://tinyurl.com/4nmekmkt>.

¹³ Hans von der Burchard, “Merkel pushes EU-China Investment Deal over the Finish Line Despite Criticism,” *Politico*, December 29, 2020, <https://tinyurl.com/4a962xzp>; Stephen Collinson, “Biden Pushes China Threat at G7 and NATO, But European Leaders Tread Carefully.”

指這是中國及部分歐盟成員國施壓的結果，欲刪除視中國為「系統性的對手」之字眼。¹⁴

參、歐洲的印太交往

歐中關係的惡化，促成歐洲關切印太的局勢並強化與區域的交往。以下擇要簡述之。

一、德國的《印太政策綱領》

德國於2020年9月公布《印太政策綱領》（*Policy Guidelines on the Indo-Pacific Region*）。¹⁵ 該報告主張印太的內涵隨各國或國際組織對中國的態度而異，德國在印太地區不具有領土，而視印太為經濟空間，自身則是一個貿易國家（trading nation），為保障其經濟利益而需要和平與安全的印太。爰此，德國藉由和區域組織與國家的交往，表達對中國霸權威脅的關切，但仍欲在區域安全與經貿利益求取平衡。《印太政策綱領》主張德國將分散但深化與區域國家的關係，拒絕單極或兩極的秩序而強調選擇的自由，並透過歐盟發揮影響力。2021年8月1日，德國加入《亞洲打擊海盜和武裝搶劫船隻區域合作協議》（*Regional Cooperation Agreement on Combating Piracy and Armed Robbery against Ships in Asia, ReCAAP*）以確保貿易航線的自由與安全；¹⁶ 8月2日，「拜仁號」（*Bayern*）巡防艦航向東亞，執行聯合國安理會對北韓的禁運、彰顯歐盟與東南亞國家協會（Association of Southeast Asian Nations, ASEAN）的戰略夥伴關係，並加強與日本及澳洲的安全合作。國防部部長康坎鮑爾（Annegret Kramp-

¹⁴ Stuart Lau, "EU Mulls Review of China Policy, Again," *Politico*, July 29, 2021, <https://tinyurl.com/kc4yzpm8>.

¹⁵ "Policy Guidelines on the Indo-Pacific Region," *German Federal Foreign Office*, September 2020, <https://tinyurl.com/2ucbohjv>.

¹⁶ "International Cooperation to Combat Piracy: Germany Accedes to the International Agreement ReCAAP," *German Federal Foreign Office*, August 1, 2021, <https://tinyurl.com/e4h9xjnb>.

Karrenbauer) 稱這是德國捍衛價值與利益的展現, 「對印太夥伴而言, 事實是航道已不再是開放與安全的, 而強權即是公理的法則被用在領土的訴求上」。¹⁷

惟《印太政策綱領》避免對中採取對抗立場, 亦鮮少提及美國的角色。「拜仁號」原欲停靠上海但遭中國拒絕; 其不駛入中國宣稱擁有的島礁之 12 浬水域及台灣海峽, 即避免刺激中國。¹⁸

二、英國的《整合總檢討》¹⁹

英國於 2021 年 3 月 16 日公布《競爭時代的全球英國: 安全、防衛、發展與外交政策整合總檢討》(*Global Britain in a Competitive Age: Integrated Review of Security, Defence, Development and Foreign Policy*, 以下簡稱《整合總檢討》)。²⁰ 在安全層面, 英國區隔俄羅斯與中國, 視前者為「嚴峻挑戰」(acute threat) 而後者是「系統性的競爭者」(systemic competitor)。中國的威脅包括威權體制、迥異的價值, 以及對英國經濟安全的危害。這意味中國的挑戰或雖全面但不急迫, 英國因此對中國採取競爭與合作的立場。

《整合總檢討》重申英國加入《跨太平洋夥伴全面進步協定》(*Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership*, CPTPP) 並成為東協對話夥伴之目標。該報告重申派遣以「伊莉莎白女王號」(*HMS Queen Elizabeth*) 為首的航艦打擊群巡弋東亞, 此議並於 4 月 26 日落實。相似的構想曾於 2019 年年底提出, 但據稱因中國施壓而

¹⁷ “German Warship Sets Sail for Indo-Pacific Region,” *Deutsche Welle*, August 2, 2021, <https://tinyurl.com/3svnc25c>.

¹⁸ Jens Kastner, “German Frigate Heads to South China Sea; Seeks to Dock at Shanghai,” *Nikkei Asia*, August 18, 2021, <https://tinyurl.com/3zzhdj8>; Liu Zhen and Finbarr Bermingham, “China Denies Request for German Frigate to Make Port Call in Shanghai,” *South China Morning Post*, September 15, 2021, <https://tinyurl.com/ss3v58ma>.

¹⁹ 本節部分改寫自李俊毅, 〈英國《整合總檢討》的國防與外交走向及其限制〉, 《國防安全雙週報》, 第 25 期, 2021 年 4 月 1 日, 頁 9-14。

²⁰ *Global Britain in a Competitive Age: Integrated Review of Security, Defence, Development and Foreign Policy* (London: Cabinet Office, UK, 2021), <https://tinyurl.com/arcfhvpr>.

取消。此次的部署彰顯英國重視印太地區更甚於中國；隸屬該打擊群的巡防艦「里奇蒙號」（*HMS Richmond*）於9月27日通過台灣海峽，傳遞台灣海峽為國際水域的訊息。²¹

英國亦強化和區域國家的安全與外交關係。在英日關係上，雙方於2021年2月3日舉行外交與國防部長的「2+2會談」，重申對「自由與開放的印太」、「以規則為基礎的國際秩序」、「在南海的航行與飛越自由」等之承諾。²² 在與東協的交往上，時任外交大臣拉布（Dominic Raab）於4月7日至9日出訪印尼與東協輪值主席汶萊；英國亦邀請汶萊參加5月的七大工業國組織外交部長高峰會，彰顯對東協的重視。²³ 7月20日，國防大臣華勒斯（Ben Wallace）宣布將在區域永久部署2艘濱海巡邏艦，作為印太交往的展現。²⁴ 9月15日，英、美、澳宣布成立「澳英美安全夥伴」（AUKUS）。英國藉由協助澳洲發展核子潛艦展示其科技實力並創造就業，同時展現對印太地區的安全與穩定之承諾。²⁵

三、歐盟的《歐盟印太合作戰略》

歐盟部長理事會（Council of the European Union）於2021年4月19日通過《歐盟印太合作戰略》（*EU Strategy for cooperation in the Indo-Pacific*）決議，執委會在這基礎上於9月16日提出對歐洲議會與理事會

²¹ Kari Soo Lindberg and Cindy Wang, “U.K. Warship Transits Taiwan Strait for First Time Since 2019,” *Bloomberg*, September 27, 2021, <https://tinyurl.com/3mpbae4z>.

²² “Japan-UK Foreign and Defence Ministerial Meeting 2021: Joint Statement,” *GOV.UK*, February 3, 2021, <https://tinyurl.com/28extu44>.

²³ “Foreign Secretary Visits South East Asia to Usher in ‘New Era’ of UK-Indo Pacific Security Cooperation,” *GOV.UK*, April 7, 2021, <https://tinyurl.com/ayvmf3tt>; “Foreign Secretary’s Meeting With Chair of ASEAN, Brunei Foreign Minister II Dato Erywan, 5 May 2021,” *GOV.UK*, May 5, 2021, <https://tinyurl.com/sm2fk97n>.

²⁴ “Britain to Permanently Deploy Two Warships in Asian Waters,” *Reuters*, July 21, 2021, <https://tinyurl.com/9667krbm>.

²⁵ “Remarks by President Biden, Prime Minister Morrison of Australia, and Prime Minister Johnson of the United Kingdom Announcing the Creation of AUKUS,” The White House, September 15, 2021, <https://tinyurl.com/24pf8ujt>; Alex Therrien, “Aukus: Truss Defends Security Deal Amid Criticism,” *BBC News*, September 19, 2021, <https://tinyurl.com/4x86cm4m>.

的《歐盟印太合作戰略》共同通訊，惟兩者的重心有別。²⁶ 前者僅於一處提及中國（即《歐中全面投資協議》）且未提及台灣，但較著重政治與安全層面。例如其稱地緣政治的競爭加劇貿易與供應鏈以及技術、政治與安全領域的緊張，普世人權亦受到挑戰。這牽動歐盟的利益，使之以全球行為者的角色和印太地區交往，促進「以規則為基礎的國際秩序」、公平競爭與對歐盟有利的環境。

共同通訊的涵蓋面向廣泛，包含共同價值與原則、開放與公平的貿易、聯合國「永續發展目標」（Sustainable Development Goals, SDGs）、氣候變遷與生物多樣性、多邊與區域組織、公民社會、包容性的經濟成長與設施的聯通，以及人口發展趨勢等。惟這相對淡化中國與區域安全議題之優先性。例如其雖關切中國在南海、東海與台海的武力展示及升高緊張之舉，但未有具體作為。在其列出的七大優先領域中，安全與防衛僅居第六。

在與印太地區的交往上，歐盟宣示深化與已有印太政策或戰略的國家之關係，並強調東協的角色。為此，歐盟於 2020 年 12 月將雙邊關係提升至「戰略夥伴關係」（strategic partnership）；波瑞爾於 2021 年 6 月 1 日至 4 日訪問印尼與東協總部，強調歐盟與東協的連結。²⁷ 然而，歐盟對印太地區的安全事務之參與，仍以較柔性的海事安全為主，並仰賴其成員國的行動。兩份文件皆稱歐盟將評估其「協調的海洋存在概念」（Coordinated Maritime Presences concept）在印太地區之適用性，由成員國自願將其海、空資產部署於攸關歐盟利益的海域，凸顯歐盟的存在。²⁸

²⁶ “Council Conclusions on EU Strategy for Cooperation in the Indo-Pacific,” *European Council*, April 19, 2021, <https://tinyurl.com/wkyd2snb>; “Joint Communication to the European Parliament and the Council: The EU Strategy for Cooperation in the Indo Pacific,” *European Commission*, September 16, 2021, <https://tinyurl.com/mdtsajd5>.

²⁷ Josep Borrell, “EU, ASEAN Natural Partners With Common Agenda,” *Jakarta Post*, June 13, 2021, <https://tinyurl.com/yf9jirwk>.

²⁸ “Factsheet: Coordinated Maritime Presences,” *European External Action Service*, January 2021, <https://tinyurl.com/68y28wpv>.

四、其他國家之作為

法國於 2021 年 2 月 18 日展開年度軍演「聖女貞德 2021」（Jeanne D'Arc 2021, ARC21），落實法國印太戰略並執行聯合國安理會對北韓的制裁。其中，法國與印度首次舉行兩棲演習，亦與美日於日本九州展開首次陸軍聯演。²⁹ 8 月 30 日，法國與澳洲成立外交與國防部長的「2+2 部會諮詢」（Ministerial Consultations）架構，其聯合聲明更強調對台海和平的關切與對台灣的支持。³⁰

捷克、斯洛伐克與立陶宛則不畏中國壓力，強化與台灣的關係。三國在 2021 年 6 月至 7 月間分別宣布捐贈台灣疫苗。³¹ 在外交上，捷克參議院議長維特齊（Miloš Vystrčil）於 2020 年 8 月至 9 月率團訪台，立陶宛於 2021 年 7 月 20 日同意台灣以「台灣」為名設立代表處。³² 捷克與立陶宛的舉措導致中國的強烈抗議與反制，但也使台灣議題進一步國際化。

肆、歐洲的印太交往之限制

歐洲加大對印太地區之關注，但其實際影響力可能有限。

首先，地理條件使歐洲關心自身甚於印太的安全事務。由於俄羅斯仍是歐洲安全的主要考量，即便英、法、德等國派遣軍艦巡弋印太地區，這些舉措恐以象徵性居多，傳達國際秩序係由各國而非中國決定之訊息。³³

²⁹ Xavier Vavasseur, “French Amphibious Ready Group Set Sails for The Indo-Pacific,” *Naval News*, February 21, 2021, <https://tinyurl.com/3cs25h4v>.

³⁰ “Inaugural Australia-France 2+2 Ministerial Consultations,” *Minister for Foreign Affairs*, France, August 30, 2021, <https://tinyurl.com/224s6f5s>.

³¹ 葉素萍，〈捷克將援台疫苗 總統府：患難見真情好朋友〉，《中央通訊社》，2021 年 7 月 27 日，<https://tinyurl.com/5hx7njdk>；吳睿駢，〈斯洛伐克贈台 16 萬劑 AZ 疫苗運抵 供第 2 劑造冊接種〉，《中央通訊社》，2021 年 9 月 26 日，<https://tinyurl.com/b3rfzps>；〈立陶宛捐贈 2 萬劑疫苗啟運 預計 31 日抵達台灣〉，《中央通訊社》，2021 年 7 月 28 日，<https://tinyurl.com/ys8zbdjn>。

³² 〈挺台灣反戰狼風潮從捷克吹向全歐 各國重要發言一次看〉，《中央通訊社》，2020 年 9 月 22 日，<https://tinyurl.com/kuam6rsb>；鍾佑貞，〈外交部：立陶宛堅定捍衛國家尊嚴、自由理念令人敬佩〉，《中央通訊社》，2021 年 8 月 10 日，<https://tinyurl.com/3xvckhux>。

³³ Alex Wilson, “UK to Bolster its Indo-Pacific Presence With Offshore Patrol Vessels, Littoral Response Group,” *Stars and Stripes*, July 21, 2021, <https://tinyurl.com/32hb35yy>.

「澳英美安全夥伴」對英國在區域的軍事部署之影響則待觀察。更可能的發展，是英國為強化對歐盟的影響力而承擔更多歐洲安全的責任，歐盟國家則在「戰略自主性」的訴求下強化自身安全與國防，減少對美的依賴，也使美國在印太的部署更有餘裕。

其次，歐洲在印太地區發揮影響力的主要方式，是強化與區域國家及國際組織的關係，特別是東協。由於東協在地緣政治與經濟的重要性，此舉是合理的選擇。然而，東協強調共識決而不易在政治與安全議題形成共同立場，中國並可透過部分國家影響東協議程，歐洲與東協交往而產生的作用可能有限。

最後，歐盟與歐洲國家對中國皆持既競爭又合作的立場。此一立場預設歐洲在歐中關係居主導地位，這或雖滿足其對自身的認知，但它們是否具此能力，則不無疑問。歐洲內部對中國威脅的認知不同，亦影響共同行動的做成。

伍、小結

歐中關係在 2020 年至 2021 年間出現較大轉折，歐洲對中國的不滿與疑慮漸增，導致其加強對印太地區的交往。歐盟與歐洲國家對中國雖採取既競爭又合作的立場，但競爭似多過於合作。「以規則為基礎的國際秩序」成為它們介入印太事務的基礎，也藉此深化和區域國家與組織的關係。這些主張與做法否定中國主張新疆、香港與台灣為內部問題，而南海領土爭議則由爭議兩造協商的立場。就此而言，儘管歐洲對印太地區的安全與和平之實質影響有限，英國、法國與德國在區域的軍事存在也以象徵性質居多，其與印太的交往仍有意義。

美歐將台灣議題「國際化」的做法，以及歐盟部分國家的友台之舉，皆有利於台灣。台灣在論述上宜主張台海局勢為「以規則為基礎的國際秩序」之試金石，在做法上則可關注歐洲在印太地區的安全合作，特別是維護與促進海事安全的相關計畫。