

壹、前言

當前國際安全局勢的主要課題，厥為中國與俄國的挑戰。中國在習近平治下的對外行為日益專斷，使東海、台海、南海以及中印邊界等情勢愈趨緊張。2022年2月俄烏戰爭爆發，迄今未有停火的跡象，亦構成歐洲一大西洋地區主要的安全威脅。面對以中、俄為代表的威權主義之威脅，以美歐為主體的民主國家雖在援烏抗俄上展現高度的團結，但對中國的立場則是同中存異。兩者相同之處，是以三分法定位中國。美國國務卿布林肯（Antony Blinken）於2021年3月稱美中關係「該競爭就競爭、能合作就合作，須對抗就對抗」；歐盟於2019年3月的《歐中關係戰略展望》（*EU-China- A Strategic Outlook*）將中國視為「合作與談判夥伴、經濟競爭者與系統性的對手」。¹兩者相異之處，是美國逐步確立對中的「戰略競爭」（strategic competition），而歐盟則在三分法的架構下擺盪。2023年5月12日，歐盟外交和安全政策高級代表波瑞爾（Josep Borrell）在歐盟外交部長非正式會議上致詞，主張歐盟的中國政策以「交往」（engaging）與「降低依賴」（reducing dependencies）為關鍵字，並呼籲成員國在對中政策上需有更高的一致性。²這凸顯美歐的差異，亦反映歐盟內部的歧見。

* 國防安全研究院國家安全研究所副研究員。

1 Antony Blinken, "A Foreign Policy for the American People," *U.S. Department of State*, March 3, 2021, <https://tinyurl.com/d56b9bb7>; "EU-China- A Strategic Outlook," *European Commission*, March 12, 2019, <https://tinyurl.com/33y87m3c>.

2 "Informal Meeting of Foreign Affairs Ministers (Gymnich): Press Remarks by High Representative Josep Borrell upon Arrival," *European Union External Action (EEAS)*, May 12, 2023, <https://tinyurl.com/4tykn3rn>.

本文嘗試探討歐盟對中政策的成效。美歐的中國政策旨在促使中國接受「以規則為基礎的國際秩序」（rules-based international order），而歐盟提出《歐中關係戰略展望》迄今已歷4年，其於2021年9月提出《歐盟印太合作戰略》（*EU Strategy for Cooperation in the Indo-Pacific*）亦有2年餘，其相關作為是否或如何有效，漸成論者關注的議題。³ 本文檢視歐中關係的癥結，認為三分法的架構對歐盟而言雖是穩健的作法，但中國的認知顯然與歐盟不同，且更可利用此架構分化歐盟成員國。歐盟同時強調與中國的合作與競爭，固然可兼顧成員國的不同利益，但欲對中發揮更大的影響力，恐有必要檢視其政策框架。

貳、歐盟對中政策的三分法框架

歐中關係自2019年起陷入低潮。歐洲對中國經貿的依賴、中國對外國企業的干預與限制、對立陶宛的經濟脅迫、對周邊地區的安全威脅、香港與新疆等地之人權問題，以及中國在俄烏戰爭的立場等，是雙邊關係的障礙或癥結。

在歐中關係的變遷上，歐盟的行政部門扮演重要的角色。歐盟執委會主席范德萊恩（Ursula von der Leyen）於2023年4月初訪中前，於3月30日在智庫會議發表演說，試圖為歐中關係定調。她主張歐盟需有一致的對中戰略，而這取決於對中國的戰略意圖有清醒的評估，並體現於中國的三項特色。首先，中國已從「改革開放」轉向「安全與控制」的時代，對於軍隊、科技與經濟的控制也更趨嚴格。其次，中國對安全與控制的強調勝於自由市場與開放貿易的邏輯，體現於習近平對「鬥爭」與「奮鬥」的提倡。第三，中國共產黨的目標是國際秩序的系統性變革，而中國則位居秩序的中心。范德賴恩毋寧關切與中國的競爭更甚於經貿利益，她因此

³ “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/28c62tjx>.

提出「去風險」（de-risking）的概念作為應對之道。⁴「去風險」自此成為歐盟對中政策的關鍵字，並和美國主張的「脫鉤」（de-coupling）區隔。在外交上，「去風險」意味在透明、可預測與互惠基礎上平衡與中國的關係；在經貿上，「去風險」包含使歐盟的經濟與產業更具韌性、更佳地利用既有的貿易工具、針對關鍵部門發展新的防護工具，以及強化與夥伴的合作等。

在此基調上，波瑞爾在2023年5月的歐盟外交部長非正式會議上，流傳一份以《重塑與中關係、與中交往、與中競爭》（*Reshaping Our Relationship with China, Engaging with China, Competing with China*）為題的文件，敦促成員國採取「清晰」（clear eyed）的觀點「重新校準」（recalibrate）對中政策。⁵該份文件——以及波瑞爾的記者會——重申三分法的架構，也宣示與中國交往的必要，但其核心訊息是競爭的層面在歐中關係越趨重要，成員國尤須關注價值、經濟與戰略安全。鑑於歐盟對外政策取決於領袖組成的歐盟高峰會（European Council），波瑞爾此舉旨在遊說各國外交部長以凝聚領袖間的共識。⁶

影響所及，6月30日的布魯塞爾高峰會，中國成為俄烏戰爭之外的另一重要議題。該次高峰會的結論要求中國向俄羅斯施壓，使其停止侵略戰爭並立即、完全且無條件地自烏克蘭撤軍。歐盟亦表達對東海與南海局勢的關切，宣示「反對任何單方面以武力或脅迫改變現狀的企圖」，雖然其「再次確認歐盟將持續『一個中國政策』」。⁷這是歐盟首度在高峰會表明對台海局勢的立場。在此之前，波瑞爾曾針對法國總統馬克宏

4 “Speech by President von der Leyen on EU-China Relations to the Mercator Institute for China Studies and the European Policy Centre,” *European Commission*, March 30, 2023, <https://tinyurl.com/4u6a2kpx>.

5 Alexandra Brzozowski, “EU Proposes to Recalibrate China Strategy,” *Euractiv*, May 12, 2023, <https://tinyurl.com/24esdmf7>.

6 “Informal Meeting of Foreign Affairs Ministers (Gymnich): Press Remarks by High Representative Josep Borrell at the Press Conference,” *European Union External Action (EEAS)*, May 12, 2023, <https://tinyurl.com/244fk9m9>.

7 “European Council Conclusions on China, 30 June 2023,” *European Council*, June 30, 2023, <https://tinyurl.com/5d8a9fcz>.

(Emmanuel Macron) 於 4 月初在媒體專訪中稱「歐洲要避免因台灣議題被捲入『不屬於我們』的衝突」之言論，於 4 月 22 日在法媒刊文，呼籲歐盟成員國海軍巡弋台灣海峽，彰顯歐洲對航行自由以及台海之承諾。⁸

參、歐盟成員國對中政策的歧異

相較於歐盟的行政部門，歐盟成員國對三分法的架構有不同程度的側重，本文則以德國、法國與立陶宛為例，因英國脫歐後，德、法成為歐盟的主導國家，立陶宛則是歐盟成員國中，對中國立場最強硬者。德國總理蕭茲 (Olaf Scholz) 於 2022 年 11 月 4 日訪中，成為新冠肺炎 3 年多的疫情以來，首位與習近平會面的歐洲領袖。儘管蕭茲向中國領導階層提及俄烏戰爭、台海局勢、中國人權問題，以及雙邊互惠的經貿關係等議題，但由於其此行有多名企業代表隨行，蕭茲更甫於同年 10 月批准中國遠洋運輸集團 (COSCO) 入股漢堡港貨櫃碼頭，各界普遍視此行的目的在於爭取中國的經貿利益。⁹ 在 2023 年 3 月德國與日本的首次政府間會談，蕭茲重申降低對中俄依賴的必要性，也宣示反對中國片面改變台海現狀，但亦避免嚴厲批判中國。「中國是一個擁有強大經濟實力的重要國家。它同時是一個夥伴、競爭者與體系的對手。脫鉤將不會發生。我們將持續在經濟層面合作」。¹⁰ 爰此，當七大工業國集團 (G7) 於 5 月召開廣島領袖高峰會，會後的《領袖公報》(Leaders' Communiqué) 反映歐盟的觀點而以「去風險」為關鍵字，蕭茲即於場邊會議受訪時強調對中國的大型投資、供應鏈與出口將繼續，並重申雖然各國都希望限制對中國的風險，但無人

8 Jamil Anderlini and Clea Caulcutt, "Europe Must Resist Pressure to Become 'America's Followers,' Says Macron," *Politico*, April 9, 2023, <https://tinyurl.com/32d7jawm>; Stuart Lau, "Send Warships to Taiwan Strait, Borrell Urges EU Governments," *Politico*, April 23, 2023, <https://tinyurl.com/5ybuasa3>.

9 Frédéric Lemaître, "In China, Olaf Scholz Pleads for An Economic Reconciliation between Berlin and Beijing," *Le Monde*, November 5, 2022, <https://tinyurl.com/4crut6h6>.

10 Shogo Akagawa, "Scholz Warns China Not to Use Force to Alter Taiwan Status Quo," *Nikkei Asia*, March 16, 2023, <https://tinyurl.com/r5rzbakm>.

在抑制中國的成長上享有利益。¹¹

蕭茲相對重視德中經貿關係的立場須與其執政聯盟的不同意見相平衡。出身綠黨的外交部長貝爾伯克（Annalena Baerbock）即在4月的訪中之行結束後，稱其對中國的印象是「體制對手的部分有增無減」，並宣示降低德國對中的經貿依賴。¹²德國於6月公布的《國家安全戰略》與7月公布的《中國戰略》，皆稱德國信守歐盟的三分法，但競爭與對手的比重日益增加。¹³

法國的對中政策並未如德國般，反覆提及歐盟的三分法架構。惟從實踐來看，其大致接受此一框架，因為該架構提供發展「戰略自主」（strategic autonomy）的空間。馬克宏於2023年4月5日至8日訪中，在5日對僑界的演說中，揭櫫此行的目的。首先，在政治與戰略層面，讓中國承擔更多國際安全與穩定的責任。馬克宏認為中國於2023年2月24日提出的《關於政治解決烏克蘭危機的中國立場》雖非和平計畫，但展現中國介入俄烏戰爭的意願，因此應使之承擔更多的責任，這點亦適用於伊朗與北韓問題上。其次，在商業層面，促進法中經貿關係的平衡。馬克宏認為歐中經貿關係是重要但失衡的，惟反對「脫鉤」。其主張「歐洲主權」（European sovereignty）的途徑，強調在與中國交往的同時，應注重互惠原則，同時「去風險」。他反對「集團對集團」的途徑，而主張應持續發展歐盟的「戰略自主」。第三，促成中國再次參與共同的行動架構，以處理重大的國際議題。第四，在文化層面，促進法中的交流。¹⁴馬克宏對「去風險」的重視，反映其立場與歐盟一致，關切中國因制度與政策差異而造成歐洲經濟對中國的依賴與不公平競爭。其敦促中國在俄烏戰爭扮演

¹¹ David Dolan, "G7's China Investment Continues even as Members 'De-risk', Scholz Says," *Reuters*, May 21, 2023, <https://tinyurl.com/3ekw29fy>.

¹² Alexander Ratz, "Germany's Foreign Minister: Parts of China Trip 'More than Shocking'," *Reuters*, April 20, 2023, <https://tinyurl.com/2vejdryz>.

¹³ "Robust. Resilient. Sustainable. Integrated Security for Germany: National Security Strategy," *German Federal Foreign Office*, June 2023, p. 12, <https://tinyurl.com/24mwd4w4>; "Strategy on China," *German Federal Foreign Office*, July 2023, p. 11, <https://tinyurl.com/3ukw6dbr>.

¹⁴ "President Macron Pays State Visit to China," *French Embassy in London*, April 20, 2023, <https://tinyurl.com/bdcw5kef>.

更積極角色並參與全球議題的治理，加上此行帶領 60 餘位法國企業家隨行，則反映視中國為合作夥伴的觀點。

馬克宏於 4 月的訪談稱歐盟不應被捲入台海危機，在國際間引發軒然大波。其後，他與法國外交部門在不同場合澄清法國並未改變台海維持現狀與和平解決爭端的立場，但餘波盪漾。一個相對同情其言論的解讀，是馬克宏（乃至部分歐洲人士）並不認為崛起的中國是對國際秩序的挑戰，而是多極秩序的一部分，歐盟因此以三分法的方式界定中國。在此觀點下，馬克宏認為美國將台灣作為美中競爭的試金石，要求友盟選邊與表態，而這有違其長年主張的「戰略自主」，後者大抵意味各國應享有主權的自由，亦即可決定自身的利益與外交行動。馬克宏乃於訪談中主張，即便法國為美國的盟友，但這不意味著要成為後者的「附庸」。¹⁵ 當然，即使是這樣的解讀，仍不能解釋何以支持台灣便是美國的「附庸」，也難以回答何以台灣在民主價值與經濟實力上，並非法國與歐洲的利益。¹⁶ 但三分法的框架，的確賦予法國一個有別於美國的對中國以及國際體系之想像。

最後，立陶宛自 2019 年 2 月將中國的滲透行為界定為國安威脅，並因強化與台灣的關係而自 2021 年底起遭受中國的經濟脅迫，成為歐洲批判中國最力的國家之一。當波瑞爾在 2023 年 5 月在歐盟外交部長非正式會議上重申「去風險」而非「脫鉤」時，該國外交部長藍柏吉斯（Gabrielius Landsbergis）隨即示警即便歐盟不欲「脫鉤」，但局勢的變化——例如中國以武力改變台海現狀——仍可能導致事實的「脫鉤」，歐盟仍須預作準備。¹⁷ 此外，立陶宛於 2023 年 7 月 5 日通過印太戰略。此一戰略著眼於強化「以規則為基礎的國際秩序」，因為後者正受到中國以及俄國之侵蝕；中國與其他威權國家對俄國的支持，以及俄國若在戰爭中取勝將鼓

¹⁵ David Camroux and Earl Wang, “What Macron Makes of the Taiwan Litmus Test,” *East Asia Forum*, May 12, 2023, <https://tinyurl.com/yck97bky>.

¹⁶ Gunter Schubert, “Europe’s Dream of Strategic Autonomy,” *Commonwealth Magazine*, April 17, 2023, <https://tinyurl.com/8c64zuxb>.

¹⁷ Sabine Siebold, “Lithuania Says EU Must Prepare for Risk of ‘De-coupling’ from China,” *Reuters*, May 12, 2023, <https://tinyurl.com/4k24mhe2>.

勵這些國家群起效尤，進一步證成歐洲與印太安全的相互連結。立陶宛因此擬透過安全與政治對話、經濟合作與軟實力這三個支柱深化與印太地區之交往。其強調歐盟在對中政策以及與區域的合作上，應有一致的立場；該戰略亦旨在促進立陶宛與美國就印太地區的雙邊戰略對話，以及歐盟與美國在相關議題的合作。針對台灣，該文件稱「發展與台灣的經濟關係是立陶宛的戰略優先事項（strategic priorities）之一，也是其經濟分散政策之一環」，並強調「台灣海峽的和平與穩定是最急迫的地緣政治議題之一，也是印太安全與繁榮的必要前提」。¹⁸就此而言，立陶宛雖未明示，但顯然視中國為競爭者與對手。

肆、中國分化歐洲的作為

歐盟以三分法的框架定位中國，其成效除取決於歐盟及其成員國的作為，也取決於中國的認知。在這方面，中國的立場有層次之別。就國際關係的基本看法而言，中國抱持「中國 vs. 西方」的簡單二元對立觀點。習近平於 2023 年 3 月 6 日「兩會」召開期間，表示中國「發展的外部環境急劇變化，不確定難預料因素顯著增多，尤其是以美國為首的西方國家對我實施了全方位的遏制、圍堵、打壓」。¹⁹鑑於中國領導高層向來避免直接批判美國，而多採不點名批判的方式，此一罕見的言論引起外界關注。由此亦可推論，習並未區分美歐，而將兩者歸為敵對的「西方」。爰此，有中國學者探討習近平提及之「遏制」的涵義，主張美國帶領的西方國家正圍堵中國。美國學者則指出中國一向認為「西方價值」與「西方敵對勢力」將顛覆中國共產黨的統治，歐洲因此是個對手；習近平近年來的三大倡議——全球發展倡議、全球安全倡議，與全球文明倡議——以非西方

¹⁸ “Lithuania’s Indo-Pacific Strategy – For a Secure, Resilient and Prosperous Future,” *Ministry of Foreign Affairs, Republic of Lithuania*, July 5, 2023, <https://tinyurl.com/2p9cxtph>.

¹⁹ 〈【兩會受權發布】習近平在看望參加政協會議的民建工商聯界委員時強調 正確引導民營經濟健康發展高品質發展 王滬甯蔡奇丁薛祥參加看望和討論〉，《新華網》，2023 年 3 月 6 日，<https://tinyurl.com/2p8sje8e>。

的發展中國家為主要訴求對象，亦在概念架構上排除歐洲或與之相對。²⁰就此來說，美國與歐盟的三分法，對中國而言恐無太大的意義；它們只是西方霸權打壓中國崛起又試圖從中國得利的策略。

在此看法下，中國的策略是分化美歐與歐洲內部。在論述上，中國大抵拒絕或忽視歐盟將之稱為「競爭」與「對手」的指稱，而強調中歐為「夥伴」關係。2023年6月20日，中國駐歐大使傅聰出席瑞士基金會舉辦的中歐關係對話會；6月22日，中國國務院總理李強在巴黎會見歐盟高峰會主席米歇爾（Charles Michel）；7月15日，中央外事工作委員會辦公室王毅會見波瑞爾。三者皆傳達同樣的訊息。傅聰反對將中國打造為「對手」的嘗試，主張中國視歐盟為「夥伴」；李強稱「中歐沒有根本利害衝突」，「中國發展給世界帶來的是機遇而不是風險」；王毅則要求歐盟澄清其對中戰略，主張中歐應「共同推進全球化進程，共同維護自由貿易體系，共同反對保護主義，共同抵制單邊霸凌」。三者亦支持歐盟發展「戰略自主」，傅聰與王毅警示毋使「去風險」成為「脫鉤」的代名詞。²¹這些論述旨在區隔美歐，一方面削弱美國的領導力，另一方面形成有利中國的多極國際秩序。

在雙邊關係上，中國強化與特定國家的關係，避免歐盟出現強硬的對中共識。2023年2月14日至22日，王毅訪問法國、義大利、匈牙利和俄羅斯，並出席第五十九屆慕尼黑安全會議（Munich Security Conference）。王毅之行傳遞重啟歐中關係的訊息、強調以國際法與國際組織解決爭端的必要，並以間接方式支持俄羅斯。就歐中雙邊關係來說，王毅在法國唱和馬克宏的「戰略自主」觀，向後者表示「中方始終視法

²⁰ 周建明，〈遏制與反遏制，中美之間一場無法避免的戰略較量〉，《觀察者網》，2023年4月10日，<https://tinyurl.com/zan5vrf6>；Andrew Small，“Hearing on ‘Europe, the United States, and Relations with China: Convergence or Divergence?’” *U.S.-China Economic and Security Review Commission*, June 15, 2023, <https://tinyurl.com/6vm7acry>.

²¹ 〈傅聰大使出席瑞士 Stars 基金會中歐關係對話會實錄〉，《中華人民共和國駐歐盟使團》，2023年6月22日，<https://tinyurl.com/mr2xw665>；〈李強會見歐洲理事會主席米歇爾〉，《中華人民共和國外交部》，2023年6月23日，<https://tinyurl.com/ja52fdve>；〈王毅會見歐盟外交與安全政策高級代表博雷利〉，《中華人民共和國外交部》，2023年7月15日，<https://tinyurl.com/yx4t569b>。

國為優先合作夥伴」，並稱「中國經濟快速復甦，社會恢復正常」，兩國應重啟各領域的往來；在與法國歐洲與外交事務部長科隆納（Catherine Colonna）的晤談，則稱「中法兩國都富有獨立自主傳統，都支持多極化，反對集團對抗」。在義大利，王毅宣揚「一帶一路」的重要性、以經濟利益作為合作誘因，甚至期待義大利（與歐盟）不要與中國脫鉤。在與匈牙利總理奧班（Viktor Orbán）的會見，王毅則稱「兩國關係已成為國際交往的典範」，並重申「一帶一路」對匈牙利的助益。²²

與此相對，2023年4月馬克宏與范德賴恩同訪北京，中國採差別待遇。馬克宏獲得習近平高規格的接待，而范德賴恩則被媒體稱為「消失式訪問」。6月18日至24日，李強首訪歐洲。其雖於巴黎會見歐盟高峰會主席米歇爾，但行程僅安排德國與法國而刻意略過布魯塞爾。這被評為反映北京「重德法、輕歐盟」的思維，但也未嘗不是歐盟近年來對中國的立場較德、法更強硬之故。²³

綜上，中國不接受歐盟視之為夥伴、競爭者與對手的三分法框架，反而從中「拉一派打一派」，藉由拉攏部分國家分化歐盟。舉例來說，中東歐與波羅的海國家因為中國在俄烏戰爭抱持「親俄中立」的立場，而自2022年2月以來對之屢有批判，但中國仍能藉由和法、德、匈牙利等國的關係，讓這些批判的聲音難以成為歐盟的主流意見。中國偶有的合作之舉，更讓歐盟有持續與之交往的呼聲。波瑞爾原擬於2023年4月訪中，但行程因感染新冠肺炎而取消。其預先準備的講稿，即以2022年12月通過之「昆明—蒙特利爾全球生物多樣性框架」（Kunming-Montreal Global Biodiversity Framework）為例，訴求歐中在全球議題的持續合作。²⁴

²² 〈王毅會見法國外長科隆納〉，《中華人民共和國外交部》，2023年2月16日，<https://tinyurl.com/ahrnfwbby>；〈法國總統馬克龍會見王毅〉，《中華人民共和國外交部》，2023年2月16日，<https://tinyurl.com/mw224ywt>；〈義大利總統馬塔雷拉會見王毅〉，《中華人民共和國外交部》，2023年2月17日，<https://tinyurl.com/y98kud63>；〈匈牙利總理歐爾班會見王毅〉，《中華人民共和國外交部》，2023年2月20日，<https://tinyurl.com/yzdskdf>。

²³ 李澄欣，〈中國總理李強訪問德法 試探歐盟「去風險化」底線〉，《BBC 中文網》，2023年6月23日，<https://tinyurl.com/4z5e3fdk>。

²⁴ Josep Borrell, "My View on China and EU-China Relations," *European Union External Action (EEAS)*, April 13, 2023, <https://tinyurl.com/3kf34m4p>. 該框架的談判歷時2年，在中國擔任聯合國第十五屆生物多樣性大會主席國期間內完成協議。

伍、小結

美中的戰略競爭，同時也是民主與威權體制的競爭。歐盟於 2019 年 3 月提出視中國為「合作與談判夥伴」、「經濟競爭者」與「系統性對手」的框架。就歐盟的立場來看，三分法的框架毋寧是穩健的。它使涵蓋歐盟成員國的不同立場與利益，使相對親中或批判中國者，都可藉由此一框架表述歐中與雙邊關係；它也表達歐盟雖不尋求與中國全面對抗，但也不抱持不切實際的期待之訊息。

然而，若歐盟最終的目標是引導中國的行為，使之接受「以規則為基礎的國際秩序」，則三分法的框架毋寧是失敗的。中國並不接受歐盟賦予的三種身分，而仍將國際關係理解為「東方 vs. 西方」或「中國 vs. 西方」的二元對立，歐洲則是西方的一部分。面對「西方」的威脅，中國採取慣常的分化手段。在歐中關係上，中國多強調「夥伴」的角色以分化美歐；中國呼應並鼓勵歐盟發展「戰略自主」，以及接受「去風險」但示警「去風險」不能成為「脫鉤」的同義詞，則是具體的策略。針對歐盟成員國，中國則透過開放市場、貿易與投資的誘因等，爭取諸如德、法、義、匈等國。在歐盟及其成員國急於結束俄烏戰爭的情境下，中國爭取這些國家的作為未必有顯著成效，但這至少能防止對中強硬的呼聲成為歐盟主流意見。

就此來說，歐盟的中國政策面臨兩難。三分法的架構符合歐盟內部情勢，但改變中國行為的成效則甚有限。若著眼於後者，則歐盟有必要檢討既有政策框架，但在美歐關係與歐盟內部立場不一的現況下，此一作法亦不實際。未來的歐中關係，恐將陷入「各說各話」的停滯局面。