

EU-China relations in the post-COVID-19 era: Towards a multi-faceted China policy

David Chumeng Wu¹

墨西哥全球事務年鑑 後疫情時代歐中關係：邁向多面向的中國政策

吳巨盟

台灣世新大學 通識中心助理教授

關鍵詞：

歐中關係、後疫情時代、規範性力量、全面戰略夥伴關係、體制競爭對手

摘要

在新冠肺炎疫情爆發之後，由於中國官方不透明的防疫政策以及虛假資訊的操作，歐洲政治氛圍對中國的態度開始轉變，對中國與歐盟各國外交關係造成巨大衝擊。之後，雙方又因人權議題、華為5G建設等爭議而陷入雙邊關係的低潮，原本在美、中貿易戰中不願選邊站的歐盟與中國的關係也漸行漸遠，也對中國的崛起與所謂的「中國模式」採取更為疑懼的態度。甚至過往中國強硬捍衛視為紅線的人權議題，許多歐洲國家已經不再忌諱碰觸，並對其提出強烈質疑。

當前歐中關係包含合作、競爭與對抗，即夥伴(Partner)、競爭者(competitor)與對手(rival)三個不同關係面向，歐盟多面向(Multi-faceted)的中國政策似乎已成定論，至於是何種定位，涉及到歐中雙方如何看待和化解分歧本身，以及雙方要如何防止人權等價值觀的分歧阻礙合作。總體而言，未來歐中關係雖然會有一些問題和矛盾，但長期來看，預期合作仍將是主流，其不僅牽涉到雙方的全球戰略布局，也因為最符合雙方的共同利益。

Abstract

After the outbreak of the COVID-19, due to China's official opaque epidemic prevention policies and the operation of misinformation, the European political atmosphere began to change its attitude towards China, which has caused a huge impact on the diplomatic relations between China and EU countries.

After that, the two sides fell into a low ebb in bilateral relations due to disputes over human rights issues and Huawei 5G wireless network construction. The relationship between the EU and China, which was originally unwilling to take sides in the US-China

¹ PhD. 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.

trade war, has also gradually drifted away, and EU adopted a more skeptical attitude towards China's rise and the so-called "China Model".

In the past, China has strongly defended human rights issues and regarded it as the bottom line of bilateral relations between Europe and China, but now many European countries have strongly questioned China's misconduct. The current EU-China relationship includes three different aspects of cooperation, competition and confrontation, namely, partner, competitor and rival. The EU's multi-faceted China policy seems to be a foregone conclusion. As for the relationship between the two sides, it involves how the EU and China view and resolve differences themselves, and how to prevent differences in values such as human rights from hindering cooperation.

In general, although there are still some disputes and contradictions in the current EU-China relations, in the long run, strengthening cooperation will still be the mainstream. It not only involves the global strategic layout of both parties, but also conforms to mutual interests.

Keywords: EU-China Relations, Post-pandemic Era, Normative Power, Comprehensive Strategic Partnership, Systemic Rival

Resumen

Después del brote del COVID-19, debido a las opacas políticas oficiales de prevención de epidemias de China y a la operación de desinformación, el ambiente político europeo comenzó a cambiar su actitud hacia China, lo que ha causado un gran impacto en las relaciones diplomáticas entre China y los países de la UE.

Después de eso, las dos partes cayeron en un punto bajo en las relaciones bilaterales debido a las disputas sobre cuestiones de derechos humanos y la construcción de la red inalámbrica 5G de Huawei. La relación entre la UE y China, que al principio no estaba dispuesta a tomar partido en la guerra comercial entre Estados Unidos y China, también se ha ido alejando gradualmente, y la UE adoptó una actitud más escéptica hacia el ascenso de China y el llamado "modelo chino".

En el pasado, China ha defendido con firmeza las cuestiones de derechos humanos y las ha considerado el eje de las relaciones bilaterales entre Europa y China, pero ahora muchos países europeos han cuestionado enérgicamente la indebida conducta de China. La relación actual entre la UE y China incluye tres aspectos diferentes de cooperación, competencia y confrontación, a saber, socio, competidor y rival. La política polifacética de la UE respecto a China parece ser una conclusión anticipada. En cuanto a la relación entre ambas partes, implica la forma en que la UE y China vean y resuelvan las diferencias entre ellos mismos, y cómo evitar que las diferencias en valores como los derechos humanos obstaculicen la cooperación.

En general, aunque todavía existen algunas disputas y contradicciones en las actuales relaciones entre la UE y China, a largo plazo, el fortalecimiento de la cooperación seguirá siendo la principal tendencia. No sólo implica el diseño estratégico global de ambas partes, sino que también se ajusta a los intereses mutuos.

Palabras clave: Relaciones UE-China, Era Post-pandémica, Poder Normativo, Asociación Estratégica Integral, Rival Sistémico

壹、前言

歐盟經常被視為是「規範性力量」(Normative Power)，其將歐盟定義於觀念和價值的面向，表現為一種「原則性的國際身分」，是一個以政治法律為核心原則的網絡角色。歐盟在與國際間各個行為體交往時，都會帶入規範性的議程，透過雙邊與多邊的合作，打造出帶有歐盟色彩的價值體系。

2012年習近平執政後在對歐盟關係上，其延續全面性的主動外交政策，在2014年《中歐政策白皮書》(2014 China-EU Policy Paper)再次強調與歐洲建立「全面性戰略夥伴關係」。近年來中國透過「一帶一路」倡議，透過大量投資建設有形基礎設施，來強化中歐的戰略夥伴關係，但也引起歐盟的疑慮。因此，歐盟在2019年3月出版的《歐盟-中國戰略展望》(EU-China: A strategic outlook)中表示，「歐盟與中國既是戰略經濟夥伴，也是競爭者 (competitors)」，顯見歐盟對中國的態度出現大轉彎。

本文主要在說明習近平上台後歐、中戰略夥伴外交關係的建立與發展，探討新冠疫情發生後帶來的衝擊，並從「經貿與人權政策的協調困境」、「歐盟不同機構及部門間的協調困境」、「歐盟戰略自主的困境」等三個面向來檢視歐、中「全面戰略夥伴關係」轉變的原因以及雙邊關係的未來。

貳、歐盟在中國外交中的重要性：全面戰略夥伴關係

一、戰略夥伴外交的類型

中國自從1990年初以來，為了提升中國在國際政治的地位，陸續與數十個國家建立所謂「夥伴關係」，其目的是「以共同利益為基礎，以互不對抗為前提，以不結盟、不針對第三國為要求，以接觸與對話為形式，以協商與合作為目的，切實地發展中國與其他一切國家之間良性互動的雙邊外交關係」(蔡東杰，2008，頁226)。

隨中國在全球實力的崛起，夥伴外交關係也展現不同態樣。隨著習近平在2018年強調建構夥伴關係的「全球網絡」，夥伴外交實際上展現出中國大陸從

原本的地緣戰略考量，推進到科技霸權的全球佈局的外交新藍圖(吳柏寬、王國臣，2019，頁73)。

「夥伴」(partnership)字眼首先出現在1993年中國與巴西建立第一個策略夥伴關係，此後建立策略夥伴關係就成為中國外交中重要的模式。中國的戰略夥伴可區分為四種不同類型，不同的稱謂代表相異的進階性關聯：

- 1、最高等級為「全面合作」，涵蓋政治、經濟與文化交流。
- 2、「合作」，主要側重經濟面向。
- 3、「全面」，宣示兩國將更緊密的互動。
- 4、「普通」，強調兩國的友好。

若以大國的關係來觀察，中國早在1998年與南韓就建立了「21世紀合作夥伴」，在2005年與印度建立「和平繁榮的策略合作夥伴」。2004年時中國總理溫家寶就公開宣稱中歐是「全面戰略夥伴關係」(comprehensive strategic partnership)(黃子庭，2016，頁49)。

目前中國與俄羅斯已建立「全面戰略合作夥伴關係」(除戰略合作的內容外，雙方還在軍事、戰略的技術方面協作互助)，此乃目前中國對外關係中最高階的層級(湯紹成，2015，頁18-19)。而過去中美兩國曾是「建設性戰略夥伴關係」，中日兩國曾經是「戰略互惠關係」，其夥伴關係乃最低階(吳柏寬、王國臣，2019，頁75)。相較下，與主要大國相比，中歐的夥伴層級僅次於俄羅斯，可見歐盟對於中國外交的重要性。

二、歐盟在中國戰略夥伴外交架構中的地位

歐盟在中國外交政策中是屬於「多極體系世界」、「新大國關係」的一環。對於中國來說，歐盟是一個可以做為「平衡者」的第三方。2014年5月初發表的《國家安全藍皮書：中國國家安全研究報告(2014)》報告中，北京提出「聯俄、拉歐、穩美」的政策，並強調以此來制衡美國。由此可見歐盟對於中國的戰略地位，是介於俄羅斯、美國兩強國之間，也是一個可以積極拉攏的對象(湯紹成，2015，頁19)。因此，與歐盟保持穩定的關係，確保「全面性夥伴關係」的長存，成為其中國對歐盟政策的最高目標。

從歐盟的角度來看，美國、加拿大和日本因為有類似或相同的目標和價值，被歐盟視為「建設的夥伴」，而俄羅斯與歐盟有共同利益，而被歸為是「戰略夥伴」的地位。但歐盟傾向於從全球經貿互賴、經濟自由主義的架構來看待與中國的互動，認為過往「中國崛起」的主要影響在經貿利益方面。

叁、歐中關係發展與角色定位

一、歐盟作為「規範性力量」(Normative Power)

歐盟經常被視為「規範性力量」(Normative Power)有關，其將歐盟定義於觀念和價值的面向，表現為一種「原則性的國際身分」，是一個以政治法律為核心原則的網絡角色，具有後民族國家的特徵。

根據Ian Manners的解釋，作為「規範性力量」的歐盟，其五個核心原則是和平、自由、民主、法治和人權。同時，在核心原則外，還有永續發展、良善治理和市場經濟等價值理念。歐盟在對外重大條約中都將「規範性力量」的核心要素納入其中，有意識地樹立歐盟的價值理念，將歐盟塑造成為一種「價值共同體」的規範性力量 (Ian Manners 2002 , p. 235-258)。

表1 歐盟的國際角色：「規範性力量」(Normative Power)

角色：「規範性力量」 (Normative Power)	對歐盟成員國的意涵	在國際政治中的意涵
歐盟作為一獨立的角色 (Europe as independent actor)	歐盟取代傳統民族國家的角色	形成中的超級強權 (Superpower in the making)
歐盟作為國家的統合體 (Europe as institution of national actors)	安全共同體 (Security community)	國際性的聯盟或非軍事的強權 (International Alliance or Civilian Power)

資料來源：Filippo Andreatta, 2005, p.34.

歐盟在與國際間各個行為體交往時，都會帶入規範性的議程，透過雙邊與多邊的合作，打造出帶有歐盟價值的條約體系 (蘇卓馨，2019，頁72)。多年以來，歐盟的中國政策明顯地出現一種強烈的制度認同意識²，例如在經貿政策中不時表現出經濟與人權、政治議題掛鉤的情況。因此，歐盟與中國的外交關係不僅建立在雙邊廣泛的經貿合作關係，還依賴制度化的部門政策對話機制，以及爭取在意識形態和政治制度等方面擴大中國對歐洲價值的認同。

歐盟過往是將中國視為「開發中國家」，仍處於邁向經濟市場化、社會多元化、政治民主化的改革過程，歐盟的發展經驗可以作為中國「能力建構」(capacity building)的學習典範。相對地，從當前戰略競爭者的角度來看，則認為中國已逐漸挑戰國際體系現狀，包括既有國際準則及美國與西方大國的霸權地位。

2 歐盟對中國政策的特點包括：以政治對話加強雙邊關係與對國際問題的溝通；支持並推動中國轉變為開放社會，將來就可能導致中國「民主演變」；支持中國統合於世界經濟體系，加深中國對國際經濟貿易的依賴；歐盟加強對中國的共同合作，擴大歐盟的影響力及歐盟在中國的形像。

作為「規範性力量」的歐盟較關注於中國內部的發展，所以願意持續協助中國的政經改革。特別是，歐盟堅持人權與善治的理念，協助中國進行改革是歐中關係的核心要素，也是歐盟外交政策不同於美國與其他國家的特色。³

二、歐、中關係的定位與角色

自1975年5月歐盟前身—歐洲經濟共同體與中國建立正式外交關係以來，雙方關係經歷了磨合期、蜜月期、競爭合作期、不確定期等不同的發展歷程(劉娟平、張利華, 2020, 頁84-85)。若從歐、中關係的發展歷程來看，雙方的關係定位包括：1、意識形態對手；2、利益相關者；3、學習典範；4、戰略夥伴；5、競爭對手等五種不同角色(周秋君, 頁213-219)。

從歐中雙方大多數文件的標題中不難發現，歐洲長期是將中國看成是「夥伴」，即便2001年的文件中曾認為中國「不好打交道」，但仍稱中國對歐盟是「不好打交道的夥伴(China is not an easy partner)」；2016年的文件中更是強調「與中國這樣一個全面戰略夥伴關係打交道，需要以歐盟作為整體」，雙方長期維持相互友好的夥伴關係。直到2019年後歐盟開始將中國看成是「系統性對手」，定位為「競爭者」。

肆、究責氛圍下的歐中關係：新冠疫情的衝擊

在新冠疫情危機發生前，歐盟積極加強與中國的經濟聯繫，於2020年12月30日完成《中國-歐洲聯盟全面投資協定》(China-EU Comprehensive Agreement on Investment, CAI)談判，期盼能讓雙邊更公平、更互惠。理想情況下，這代表歐盟能對中國有的更多投資、更大的經濟存在以及雙邊貿易量的增加⁴。

2020年初新冠疫情全球蔓延，美、歐各國被指應對失當，中國卻積極進行國際援助和大外宣，塑造領導全球抗疫的負責任大國形象，但卻引起歐盟及主要成員國德國、法國對中國在歐洲的影響擴大十分警惕，許多歐盟政要指責中國發佈疫情虛假資訊、宣傳對歐洲國家援助並借此強化地緣政治爭奪，呼籲歐盟警惕中國的「口罩外交」。

在2021年3月22日，歐盟以中國侵犯新疆穆斯林少數民族人權為理由，進行了自1989年天安門事件以來對中國的首次制裁，制裁了4名中國官員及一家機構，之後北京也立即反制裁，針對五名歐洲議會議員、三名國家議會成員、兩個歐盟機構、兩個非政府機構和兩名中國問題專家⁵。5月歐洲議會投票通過凍

3 長期以來，歐盟與美國對於中國的崛起的態度並不完全相同。基本上，美國關注的是中國崛起的外部層面，即中國對國際政治的產生影響。

4 但同一時期，歐盟也開始實施《歐盟外商直接投資審查條例》(2020年10月11日起施行)當外資併購案宣布時，如果涉及媒體、交通和通信(衛星定位系統)等領域，歐盟各國政府將有義務與歐盟執委會分享交易細節，以及《外國補貼條例草案》(2021年5月)企業只要接受了外國政府的補貼，達到一定的門檻，都難以進入歐盟市場，以防範中國為主的法律和政策措施。

5 2020年9月，瑞典知名時尚服飾品牌H&M公司，以新疆維吾爾自治區棉花生產有強迫維吾爾人勞動與歧視伊斯蘭宗教情事，而宣布「不與位於新疆的任何服裝製造工廠合作，也不從該地區採購產品或原材料」。H&M不是第一家抵制新疆棉的跨國公司，但因為訊息被中國屏蔽，據說是為了避免刺

表2 歐、中關係的定位

階段/時間/互動程度	主要的關係認同	重要文件/事件
0、對立期：1949~1975年 關係：疏遠	意識形態對手(東西冷戰)	
1、磨合期：1975~1995年 關係：緩慢接近	利益相關者、意識形態對手(64天安門事件)	
2、蜜月期：1995~2006年 關係：快速升溫	利益相關者	中國對歐盟文件： 《中國對歐盟政策文件》(2003年) 歐盟對中國文件： 《中國—歐盟關係長期政策》(1995年)、《歐盟對中國新戰略》(1996年)、《與中國建立全面夥伴關係》(1998年)、《歐盟對中國戰略：1998年文件實施情況及進一步加強歐盟政策的措施》(2001年)、《走向成熟的夥伴關係—歐中關係之共同利益和挑戰》(2003年)
3、競爭合作期：2006—2019年 關係：日趨成熟穩定	戰略夥伴、學習典範	中國對歐盟文件： 《中歐政策文件》(2014年)、《中歐政策文件》(2018年) 歐盟對中國文件： 《歐盟—中國：更緊密的夥伴，擴大的責任》(2006年)、《歐盟對中國新戰略要素》(2016年)
4、不確定期：2019年~ 關係：從戰略合作夥伴轉變為競爭對手	戰略夥伴、競爭對手、意識形態對手(中國模式)	歐盟對中國文件： 《歐盟—中國戰略展望》(EU—China: A strategic outlook) (2019年) 2021年3月22日，雙方因為新疆人權問題，中國與歐盟同日宣布對彼此有關機構和人員實行制裁，造成自1989年之後中歐關係最大幅度的倒退中歐關係進入了一個充滿不確定性的時期。

資料來源：周秋君，2013年，頁225-227；劉娟平、張利華，2020年頁，213-219。

結《中國-歐洲聯盟全面投資協定》(China-EU Comprehensive Agreement on Investment, CAI)批准程序,又通過決議案(無約束力),譴責香港《蘋果日報》遭關閉,並呼籲歐洲聯盟成員國抵制2022年北京冬季奧運會等⁶。

近來中國外交官在回擊歐美國家批評時的發言經常具有挑釁性,許多人認為,「戰狼外交」(Wolf Warrior Diplomacy)的出現,代表習近平很明顯的改變了鄧小平時代以來的「韜光養晦」的外交政策。讓原本在美中國貿易戰中不願選邊站的歐洲與中國大陸的關係也漸行漸遠。特別是歐洲議會,近年多來密集通過許多與臺灣以及中國的法案或行動,讓各界開始關注歐盟對北京的態度是否產生「質變」,遂引發國際關注。

根據美國「皮尤研究中心」(Pew Research Center)針對包含歐洲主要國家在內的14個國家民意調查中,在新冠肺炎爆發後對中國的負面觀感均顯著地上升,特別是英國民眾對中國負面觀感,由2019年的55%,在2020年大幅上升至74%,在一年間提高19個百分點。同期,荷蘭民眾對中國負面觀感從2019年的58%大幅上升到2020年的73%;西班牙則從53%上升到63%,使中國的國際形象嚴重受損,這也影響了中國與這些國家之間的政商關係。

表3 對中國的負面評價調查 單位: %

Country	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020 summe r	2019-2020 change
United Kingdom	38	37	44	37	34	55	74	19
Kingdom of Sweden	-	-	59	49	52	70	85	15
Nederland	-	-	43	42	45	58	73	15
Germany	64	60	60	53	54	56	71	15
Spain	55	50	56	43	48	52	63	10
France	53	49	61	52	54	62	70	8
Italy	70	57	61	59	60	57	62	5
Belgium	-	-	-	-	-	-	71	-
Denmark	-	-	-	-	-	-	75	-
United States	55	54	55	47	47	60	73	13
South Korea	42	37	-	61	60	63	75	12
Canada	-	48	40	40	45	67	73	6
Australia	-	33	39	32	47	57	81	24
Japan	91	89	86	83	78	85	86	1

資料來源: Pew Research Center, 2020.

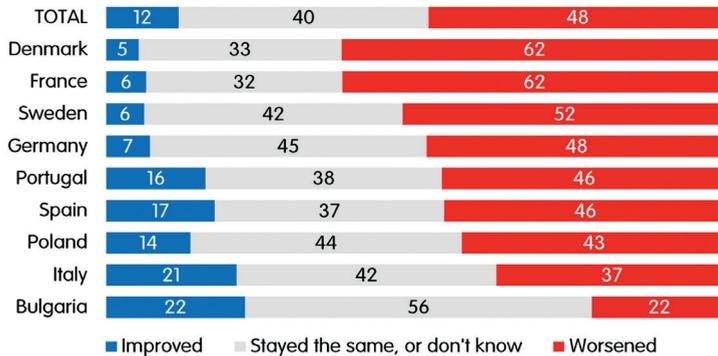
激中國民族主義而影響《中國-歐洲聯盟全面投資協定》的談判。

6 2020年12月7日,經過一年多時間的醞釀之後,歐盟在聯合國世界人權日(12月10日)之前通過了全球人權制裁機制。該機制彌補了歐盟在人權領域行動能力不足的問題,賦予歐盟更具實質性的政策工具。在這一新的政策工具支持下,歐盟可以維護人權的名義對全球範圍內的個人和實體實施制裁,包括凍結資產和限制旅行等。

同樣地，根據「歐洲外交關係委員會」(European Council on Foreign Relations, ECFR)的調查，因為covid-19的起源問題以及中國在應對危機中採取的激進方式、刻意散步虛假信息，欺凌行為以及威脅拒絕提供醫療用品等問題，使得平均高達48%的歐洲民眾對中國的觀感變差，其中法國和丹麥兩國更有超過60%的公民對中國的好感變差，而瑞典、德國、葡萄牙、西班牙、波蘭等國也均有超過40%以上的公民對中國印象變差。

圖1 新冠疫情期間，歐盟9國民眾對於中國的觀感變化調查

Has your view of China changed during the coronavirus crisis?



Source: ECFR · ecf.eu

註：藍色代表改善，灰色表示不變，紅色代表惡化。

資料來源：Janka Oertel, 2020.

伍、邁向多面向的中國政策：夥伴、競爭者與對手

1、2019年3月《歐盟—中國戰略展望》(EU-China-A Strategic Outlook)

2019年3月，歐盟執委員會發表的《歐盟—中國戰略展望》(EU-China-A Strategic Outlook)文件中指出「歐盟和中國通過持久的關係聯繫在一起，是世界三大經濟體和貿易商中的兩個。中國現在是歐盟第二大交易夥伴，僅次於美國。歐盟是中國最大的交易夥伴。雙方致力於建立全面的戰略夥伴關係」。然而，該文件在承認中國是「跟歐盟有緊密一致目標的夥伴」的同時，也將中國定位為追求科技領導地位的「經濟競爭者」、推動另一種治理模式的「體制競爭對手」(systemic rival)⁷。

7 China is, simultaneously, in different policy areas, a cooperation partner with whom the EU has closely aligned objectives, a negotiating partner with whom the EU needs to find a balance of interests, an economic competitor in the pursuit of technological leadership, and a systemic rival promoting alternative models of governance.

此文件值得重視之處有：1、說明由於中國的發展及作為，歐中關係挑戰與機會的平衡已經改變，這是歐盟發佈此份文件的動機；2、界定歐中關係在不同政策領域之屬性，最值得關切之處是在科技上屬「經濟競爭者」，在治理上屬「體制對手」，尤其特別是使用「對手」(rival)一詞來形容雙方體制之差異，這是在過去文件中未曾出現過的；3、歐中關係包含合作、競爭與對抗，即夥伴 (Partner)、競爭者 (competitor) 與對手 (rival) 三個不同面向，歐盟多面向 (Multi-faceted) 的中國政策似乎已成定論，至於是何種定位，此涉及到歐中雙方如何看待和化解分歧本身，以及雙方要如何防止人權等價值觀的分歧阻礙彼此合作。

2、2020年9月16日歐盟年度國情咨文

2020年9月16日，在中歐領導人舉行視訊高峰會後，歐盟執委會主席馮德萊恩 (Ursula von der Leyen) 向歐洲議會發表了歐盟年度國情咨文中，她稱「中國是一個談判夥伴、經濟競爭者和體制對手 (China is a negotiating partner, an economic competitor and a systemic rival)」，顯見歐盟與中國的關係是最具戰略重要性，同時也是歐盟所面對的最具挑戰性的關係之一。報告中指出，歐洲逐漸意識到，中國帶來的挑戰與機會之間的平衡，已經產生變化，以及北京當局大力打造中國在科技和電信業的主導權等問題，顯示面對中國，歐盟要展示團結，統一成員國對中國的立場。

3、2021年9月15日歐盟年度國情咨文

2021年度國情咨文內容對中國的定位為「中國是一個競爭者，甚至是對手，但同時也是戰勝全球環境以及同14億消費者進行貿易往來的夥伴。內容廣泛的投資協議旨在為歐盟企業爭取同等的競爭條件，以及將持續性發展作為必須履行的義務」。咨文內容還有「中國因在新疆對維吾爾人的侵犯人權行為迫使歐盟首次對責任者採取制裁措施。」

國情咨文也包括打擊不公正競爭的內容，2021年5月，歐盟委員會就監督外國政府補貼、造成不平等競爭提出一項建議，以確保在歐盟市場內，所有參與者都必須遵守同樣的規則。「我們不允許遵守我們補貼規定的歐盟企業，在同外國企業競爭時因後者得到資助而吃虧。」另外，還提到「全球通道」(Global Gateway) 計畫以抗衡中國的「一帶一路」倡議。

4、2021年9月17日歐洲議會的《新歐中戰略報告》(A new EU-China strategy)

歐洲議會的報告同樣認為歐中間是「合作和談判夥伴」，也是「制度性對手」。同時，歐洲議會不顧中國的反彈，觸及敏感的台灣議題，關切中國在南海、東海及

台海採取擴張性政策，對台灣持續進行軍事挑釁、中國軍機頻繁入侵台灣防空識別區(ADIZ)；歐洲議會強烈反對任何片面升高或改變兩岸現狀的行徑。該報告也強調台歐盟經貿關係在區域背景下的重要性，尤其在世貿多邊機制、公共衛生、半導體供應合作等議題，籲請歐盟執委會及理事會推動對台灣「雙邊投資協定」(BIA)。

陸、後疫情時代歐盟中國政策的主要難題

1、經貿與人權政策的協調困境

歐盟經常被視為是「規範性力量」(Normative Power)，其將歐盟定義於觀念和價值的面向，表現為一種「原則性的國際身分」，是一個以政治法律為核心原則的網絡角色。歐盟在與國際間各個行為體交往時，都會帶入規範性的議程，透過雙邊與多邊的合作，打造出帶有歐盟色彩的價值體系。

歐盟2020年總體GDP下降6.2%，深陷衰退危機，相較之下，中國經濟已經回歸正常，2020年GDP成長達到2.3%。因此，在貨品貿易方面，中國超過美國成為歐盟最大貿易夥伴。中歐關係發展涉及到經濟貿易、人權與法治、戰略與安全等不同議題與政策領域。儘管中國與歐盟雙方立場一致，都選擇透過對話合作而非對抗衝突的形式，但是，若從價值鏈的面向來看，雖然中歐雙方都以「經濟與貿易利益」為優先，但在「人權與法治利益」與「戰略與安全利益」兩項的排序並不完全相同。對歐盟而言，中國在人權方面的不良表現是歐盟與其分道揚鑣並成為歐盟系統性對手的主要原因。

表4 歐盟與中國間對利益之優先順序

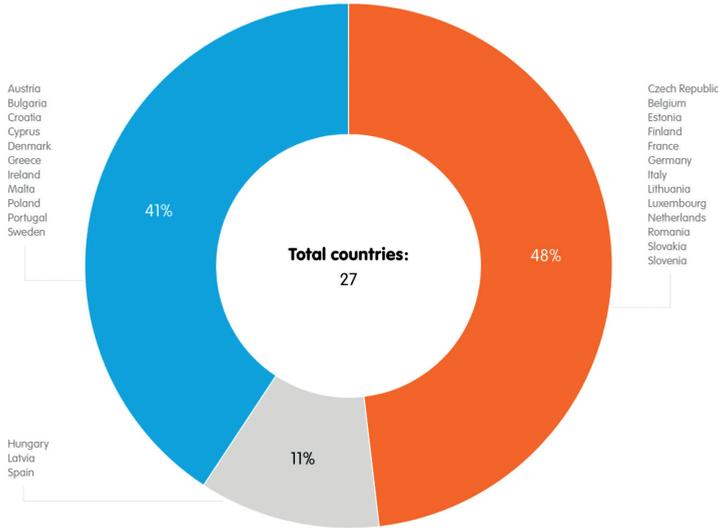
項目	經濟與貿易利益	人權與法治利益	戰略與安全利益
歐盟對中國	優先	其次	末位
中國對歐盟	優先	末位	其次

資料來源：作者綜合彙整

根據智庫歐洲對外關係委員會(European Council on Foreign Relations)的調查奧地利、保加利亞、克羅埃西亞、塞浦路斯、丹麥、希臘、愛爾蘭、馬耳他、波蘭和瑞典等11國支持與中國簽屬全面性的貿易協定；匈牙利、拉脫維亞與西班牙等3國沒意見；而其他13個成員國對中國可能參與歐盟貿易協定的懷疑更多地反映了矛盾心理，而不是原則性和直率的反對。

Willingness to include China in trade agreements In per cent

- Express scepticism about striking free trade agreements of any kind with China and emphasise the need to expand trade links beyond China to diversify the trade
- Don't know
- Support the conclusion of a free trade agreement with China or the country's inclusion in the latter in an all-encompassing agreement



Question: "Should the EU negotiate additional bilateral free trade agreements or an all-encompassing one in the Indo-Pacific? Should these include China?"
 ECFR · ecf.eu

圖2 歐盟成員國對與中國簽訂貿易協定的看法

資料來源: Frédéric Grare, Manisha Reuter, 2021, p.16.

2、歐盟不同機構及部門間的協調困境

除了歐盟成員國如德國、法國等主要國家的政策立場外，實際上，作為一個多層治理機制的歐洲聯盟，其三大主要機構，歐盟理事會、歐盟執委會與歐洲議會，由於機構的代表性質與功能、決策程序的不同使得其對中國的政策立場既有相同性又有差異性存在。一般而言，歐盟執委會較重視與中國進行經貿合作；歐盟理事會較關注外交與安全議題；而歐洲議會對中國人權問題多持批評態度，⁸《里斯本條約》通過之後，歐洲議會成為歐盟共同決策者，擁有對國際條約的否決權。若從價值觀與人權來說，相較之下，歐盟執委會對中國政策立場的務實程度最高，歐盟理事會次之，歐洲議會最低⁹，也對台灣立場最為友好。

8 作為歐盟唯一的民選機構，歐洲議會需要考慮選民的意見。所以，歐洲議會特別重視人權、法治和民主等方面的問題，在全體大會期間各委員會一般都會就人權、民主和法治等問題提出動議並進行討論。

9 歐盟執委員會發表的文件側重點在於促進中歐經貿合作，在對中國當前面臨的內外局勢評價時相對中立，對中國的內政外交政策採取不予評論的態度；政策務實程度最高；歐盟理事會側重點在於外交安全等政治合作領域，尤其關注與歐盟自身利益高度契合的難民問題，但理事會依然在檔中例如南海問題上對中國進行指責並強調了對中國武器禁運的立場，其對中國政策的務實程度次之；歐洲議會在關於中國問題的檔或決議中包含大量對中國人權問題的描述，並對西藏、台灣等國家統一的根本利益問題進行批評，其政策立場務實程度最低。

2021年11月3日，歐洲議會「外來勢力干預歐盟民主程序(含假訊息)」特別委員會代表團訪台¹⁰，與蔡英文總統等高層會面，引起中國強烈批評，揚言反制。特別的是歐洲議會2021年曾12度通過包含友我文字的相關決議，最重要的是10月20日歐洲議會以580票贊成、26票反對、66票棄權，通過「台歐盟政治關係暨合作」(EU-Taiwan political relations and cooperation)報告，這是歐洲議會首度針對如何提升台歐盟政治關係而特別撰擬的官方文件¹¹。疫情對歐盟內部權力結構及其對中國政策立場的衝擊，將影響歐中關係的未來走向¹²。

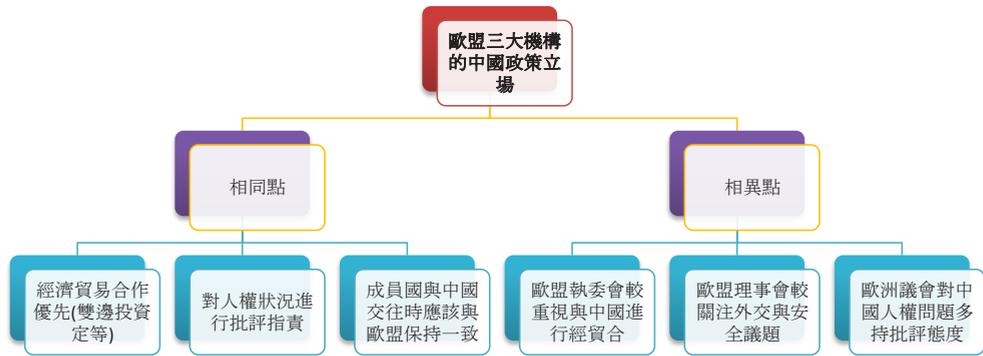


圖3 歐盟三大機構的中國政策立場

資料來源：劉娟平、張利華，2020年，頁92。

- 10 訪團成員包括：特別委員會主席古斯曼(Raphaël Glucksmann, 法國籍)、庫畢斯(Andrius Kubilius, 立陶宛籍, 曾任總理)、葛芮若(Markéta Gregorová, 捷克籍)、施依德(Andreas Schieder, 奧地利籍)、奧弗斯(Petras Auštrevičius, 立陶宛籍)、奇萊斯(Georgios Kyrtos, 希臘籍)及德奧斯(Marco Dreosto, 義大利籍)等7位跨黨團歐洲議會議員、歐洲議會秘書總處官員以及相關黨團政策顧問, 共有13人。
- 11 報告建議歐盟應與會員國密切合作, 強化台歐盟政治關係, 歐盟視台灣為其在印太地區的關鍵夥伴及民主盟友, 台歐盟交流應提昇至全面夥伴關係。此外, 報告也建議將「歐洲經貿辦事處」(European Economic and Trade Office)更名為「歐盟駐台辦事處」(EU Office in Taiwan), 以反映台歐盟密切合作的雙邊實質關係。歐洲議會同時嚴正關切中國持續對台灣軍事威脅, 呼籲歐盟及會員國積極與國際理念相近夥伴促進台海和平穩定, 尤其如果中國對台灣及南海採取行動, 將對歐中關係產生嚴重後果。報告也再度呼籲, 歐盟執委會應儘速與台灣就「雙邊投資協定」(BIA)進行影響評估、範疇界定及公眾諮詢等前置作業, 以準備與台灣展開雙邊投資協定談判。報告也重申, 歐盟強烈支持台灣以觀察員身分有意義參與「世界衛生組織」(WHO)、「聯合國氣候變化綱要公約」(UNFCCC)、「國際民航組織」(ICAO)及「國際刑警組織」(INTERPOL); 鼓勵台灣與歐盟及會員國有更多經濟、科學、文化、政治及人文交流, 包括最高層級的互動。報告另強調, 歡迎台灣在立陶宛設立台灣代表處, 並且鼓勵歐盟及其會員國積極參與「全球合作暨訓練架構」(GCTF)。
- 12 歐洲議會對中國關係代表團團長(隸屬德國綠黨)的包瑞翰(Reinhard Butikofer)認為歐盟各國應團結一致, 對中政策不應由德、法2國說了算, 否則將落入中國陷阱。包瑞翰認為, 德、法等歐盟2大國不應自私地主導歐中關係, 歐盟成員國必須在中國問題上採取一致的立場, 以免正中北京下懷, 「歐盟的中國政策不能由一個或兩個政府說了算, 若我們任由德、法2國自私而為, 恐怕會遂了北京對歐盟「分而治之」的盤算。中國與中東歐國家的16+1合作機制正是一例」。

3、歐盟戰略自主的困境

歐盟戰略自主的概念由來已久，不論在外交安全、軍事防務、貨幣經濟等自主方面，但中美大國競爭與地緣政治環境的惡化催生歐盟積極邁向戰略自主，特別是受疫情的刺激，歐洲戰略自主的必要性和緊迫性更受到重視。川普下台後當前歐盟關於戰略自主的辯論「不再圍繞川普的瘋狂，而是美國走向何處的不確定性，以及因應中國潛在的威脅」，歐盟在中國政策上也試圖追求價值與利益的平衡。

許多人認為，2021年12月中歐投資協定談判的完成無疑是歐盟自主性的一個重要突破，也為正在轉變中的中歐關係注入了新的動力¹³。歐盟的戰略自主傾向，德、法等大國的推動，以及中國在協定中做出的市場開放承諾，都是協定談判順利完成的重要動力。

2021年2月17日，歐盟對外行動署發佈了《加強歐盟對基於規則的多邊主義的貢獻》的新戰略，表明了歐盟對全球秩序和大國的態度。該文件闡述了歐盟對多邊體系的期望和抱負並建議利用歐盟可運用之工具，包括其廣泛的政治、外交及財政支持，以促進全球和平與安全、捍衛人權和國際法、與促進應對全球挑戰的多邊解決方案¹⁴。

此外，近來歐盟更於2021年11月16日提出超過400億歐元「歐洲全球門戶夥伴關係戰略」(European Strategy of Global Gateway Partnerships)草案¹⁵，內容聚焦5大領域，包括數位轉型、乾淨能源轉型、交通運輸、人與人之間的連結及貿易和韌性供應鏈。希望歐洲成為更活躍的全球參與者，重新設計與連接全球的模式¹⁶。

柒、歐中關係的未來：邁向一致的「中國政策」與公平互惠關係

過去許多人認為，「中歐合作遠大於競爭、共識遠大於分歧」，但在疫情時期，歐盟已逐漸意識到，中國帶來的挑戰與機會之間的平衡，已經產生變化，特別是北京大力打造中國在科技和電信產業的主導權等問題，顯示面對中國，歐盟更要展示團結，統一成員國對中國的立場。

13 歐盟對中國投資僅占其對外投資的4%，中國投資只占歐盟外資總額的2%，中國承諾為歐盟投資者提供前所未有的市場准入，為歐洲企業的經營提供確定性和可預見性。該協定還將透過對中國國有企業規定明確的義務，禁止強制技術轉讓和其他扭曲行為，以及提高補貼的透明度，改善歐盟投資者的公平競爭環境。歐盟公司將在中國市場競爭中獲得更公平的待遇。

14 歐洲議會於2022年7月6日以454票贊成，73票反對，112票棄權通過《歐洲及捍衛多邊主義》報告，內容納入支持台灣以觀察員身分有意義參與多邊機構的相關會議、機制及活動，包括世界衛生組織(WHO)、國際民航組織(ICAO)、國際刑警組織(INTERPOL)及聯合國氣候變化綱要公約(UNFCCC)，並呼籲歐盟強化其在多邊組織的影響力，與理念相近夥伴深化合作，建立價值聯盟關係等友我內容。

15 由於中國的「一帶一路」倡議被批評助長環境破壞、侵犯人權以及讓參與國陷入高負債陷阱等行為，這項海外基礎建設投資架構以「全面性、安全性及永續性」與參與國建立聯繫而非依賴關係，以區別中國的「一帶一路」的負面印象。該戰略也被視為是歐盟版的「重建更好世界」(Build Back Better World, B3W)計畫。

16 草案中提及「這些投資必須具全面性、安全性及永續性，目的是拉近國家、社會及人民間的距離，以期環保及數位兩方面的轉型都能符合歐盟價值，尤其是民主、法治及人權」。

從「規範性權力」的角度來思考，中國已被視為是「戰略競爭者」、是「體制競爭者」，其專制政權，與歐洲堅持民主與人權價值不同。短期內，中歐雙方在市場經濟地位、貿易反傾銷、武器禁售、人權爭議等方面將持續存在分歧，因此，歐盟對中國「武器禁運」、不承認中國「市場經濟地位」的政策估計在短時間內不會有改變。

從歐盟多面向的中國政策內涵來觀察，在合作的面向，歐盟和中國在多邊主義、氣候變化、促進綠色轉型、世貿組織改革等議題上都擁有共識。尤其是有效的全球治理不能沒有中國的參與；在競爭的面向，經貿上歐盟方面希望中國能夠在市場開放程度上能夠與歐洲對中國市場開放程度上保持一致；在敵對的面向，雙邊關係中的一些問題例如人權、意識形態衝突等並非戰略性根本矛盾。

總體而言，未來歐中關係雖然會有一些衝突，但長期來看，合作仍將是主流，其不僅牽涉到雙方的全球戰略布局，也因為最符合雙方的共同利益。對歐盟來說，《中國-歐洲聯盟全面投資協定》具有重要的經濟意義，同時也可將雙方捆綁在以永續發展原則為基礎的價值投資關係中，未來協定若生效，將有助於平衡歐盟和中國之間的貿易和投資逆差關係，進而走向更平等互惠的伙伴關係。❀

參考文獻

一、中文部分

(一)專書

- 中共中央黨史、文獻研究院(2020)。習近平關於中國特色大國外交論述摘編。中央文獻出版社。
- 何亞非(2015)。選擇：中國與全球治理。中國人民大學出版社。
- 周秋君(2013)。中國與歐盟：一種集體身份動態系統的建構主義分析。上海社會科學院出版社。
- 馬博(2018)。習近平時代的中國外交觀察：頂層設計與熱點問題。八方出版社。
- 習近平(2014)。談治國理政。人民出版社。
- 陳向陽(2003)。中國睦鄰外交；思想、實踐、前瞻。時事出版社。
- 陳俊宏(2011)。中國特色社會主義理論體系核心觀點解讀。中共中央黨校出版社。
- 趙進軍主編(2013)。中國外交六十年。中華書局。
- 蔡東杰(2008)。當代中國外交政策。台北：五南出版社。
- 黎安友(Andrew J. Nathan)、施道安(Andrew Scobell)，何大明譯(2013)。尋求安全感的中國：從中國人的角度看中國的對外關係。左岸文化。

謝益顯主編(2010)◦中國當代外交史(1949-2009)◦中國青年出版社◦

(二)期刊論文

- 王宏仁(2017)◦中國大陸的單邊和平外交與關係模式：習近平是新轉變，還是胡調重彈？中國大陸研究，60(3)，1-20◦
- 王宏仁(2018)◦中國「帶路計畫」影響中歐關係發展之探析◦國際與公共事務，8，1-30◦
- 田君美(2017)◦習近平的國際戰略作為與國際形勢挑戰◦經濟前瞻，12，20-26◦
- 石源華(2000)◦論新中國周邊外交政策的歷史演變◦當代中國史研究，5，38-50◦
- 朱蓓蕾(2003)◦全球化與中共安全關；轉變與挑戰◦中國大陸研究，46(6)，75-108◦
- 朱聽昌(2001)◦論中國睦鄰政策的理論與實踐◦國際觀察，8，12-18◦
- 吳柏寬(2021)◦後疫情時代，中國大陸與歐洲外交關係觀察◦經濟前瞻，193，74-77◦
- 吳柏寬、王國臣(2019)◦從大國崛起看中國大陸的夥伴外交發展◦經濟前瞻，186，73-76◦
- 李以珍(2019)◦習近平外交政策之探討：從全球化的影響來觀察◦展望與探索，17(23)，27-48◦
- 邵允鍾(2018)◦從歐盟會員國憲政危機檢討哥本哈根政治標準執行上之缺失◦歐美研究，48(1)，139-193◦
- 洪德欽、張華維(2019)◦歐盟對中國洽談投資協定之研究◦問題與研究，58(1)，143-189◦
- 湯紹成(2015)◦當前歐盟對中國政策：兼論對臺政策之分析◦遠景基金會季刊，16(4)，1-70◦
- 童振源(2009)◦中國經濟發展之全球風險與挑戰，九鼎，22，P35-37◦
- 黃子庭(2016)◦習近平主政下中歐關係的再定位：邁向「全面性策略夥伴關係」？全球政治評論，54，45-75◦
- 葉國俊、林展暉(2019)◦歐盟建立外資併購監控機制分析：歐中雙邊爭議與挑戰◦問題與研究，58(3)，1-50◦
- 劉娟平、張利華(2020)◦歐盟三大機構對中國政策立場比較分析，國際政治研究，4，82-105◦
- 鄭家慶(2020)◦中國大陸在歐洲影響力之變動◦展望與探索月刊，18(10)，104-125◦
- 蘇卓馨(2019)◦歐盟規範性權力與中國關係性權力在中東歐國家的實踐◦政治科學論叢，81，69-103◦
- 蘇卓馨(2021)◦歐盟規範性權力與歐中投資協定談判◦問題與研究，60(4)，107-138◦

二、英文部分

- Andreatta, Filippo. (2005). Theory and the European Union's International Relations. In Christopher Hill and Michael Smith (Ed.), *International Relations and the EU*, Oxford: Oxford University Press.
- Anthony, Ian, et al.(2020). *EU Security Perspectives in an Era of Connectivity: Implications for Relations with China*. Stockholm International Peace Research Institute. www.jstor.org/stable/resrep24476.
- Aspy, D. J., & Proeve, M. (2017). Mindfulness and loving-kindness meditation: Effects on connectedness to humanity and to the natural world. *Psychological Reports*, 120(1), 102-117. <https://doi.org/10.1177/0033294116685867>
- Cameron, Fraser. (2019). *The European Union's New Rival-China*. German Institute of Global and Area Studies, GIGA. www.jstor.org/stable/resrep24810.
- Gehrke, Tobias. (2019). *Redefining the EU-China Economic Partnership: beyond Reciprocity Lies Strategy*. Egmont Institute. www.jstor.org/stable/resrep21381.
- Grare, Frédéric·Reuter, Manisha. (2021). *Moving closer: European views of the Indo-Pacific*. European Council on Foreign Relations, 1-66. <https://ecfr.eu/special/moving-closer-european-views-of-the-indo-pacific>
- Haenle, Paul·Le Corre, Philippe, (2019). Xi's Visit to Europe and China as a Systemic Rival. <https://carnegieendowment.org/2019/03/18/xi-s-visit-to-europe-and-china-as-systemic-rival-pub-78615>
- Krastev, Ivan, & Leonard, Mark. (2020). *Europe's pandemic politics: How the virus has changed the public's worldview*. European Council on Foreign Relations, ECFR, https://ecfr.eu/publication/europes_pandemic_politics_how_the_virus_has_changed_the_publics_worldview/
- Li, C. (2019). Relabeling countries with non-market economies as countries with market-distorted economies: the new EU methodology in anti-dumping investigations at the heart of a storm. *政治科學論叢*, (80), 37-62.
- Liou, T. H. (2020). EU-China economic relations in an era of uncertainty: Germany as an example. *Taiwanese Journal of WTO Studies*, (33), 1-38.
- Manners, Ian. (2002). Normative Power Europe: A Contradiction in Terms? *JCNS*, 40(2):P235-258. <https://doi.org/10.1111/1468-5965.00353>
- Oertel, Janka. (2020). China, Europe, and covid-19 headwinds. European Council on Foreign Relations, ECFR. https://ecfr.eu/article/commentary_china_europe_and_covid_19_headwinds
- Oertel, Janka. (2020). China, Europe, and covid-19 headwinds. European Council on Foreign Relations, ECFR. https://ecfr.eu/article/commentary_china_europe_and_covid_19_headwinds

- Pew Research Center, Laura Silver, Kat Devlin and Christine Huang. (2020). Unfavorable Views of China Reach Historic Highs in Many Countries: Majorities say China has handled COVID-19 outbreak poorly. <https://www.pewresearch.org/global/2020/10/06/unfavorable-views-of-china-reach-historic-highs-in-many-countries/>.
- Scott, D. A. (2013). Multipolarity, Multilateralism and Beyond ...? EU– China Understandings of the International System. *International Relations*, 27(1), 30–51.
- Šebok, Filip.(2021). Partner, competitor, rival. How to understand EU’s Conflicting China Policy? The MapInfluence, <https://mapinfluence.eu/en/partner-competitor-rival-how-to-understand-eus-conflicting-china-policy/>
- Shambaugh, David. (2010). The New Strategic Triangle: U.S. and European Reactions to China’s Rise. *The Washington Quarterly*. <https://doi.org/10.1162/0163660054026470>
- Small, Andrew. (2020). *The meaning of systemic rivalry: Europe and China beyond the pandemic*, The European Council on Foreign Relations (ECFR), https://ecfr.eu/publication/the_meaning_of_systemic_rivalry_europe_and_china_beyond_the_pandemic/
- Wacker, Gudrun, et al. (2017). Eu-China Relations: Horizon 2025. Edited by Eva Pejsova and Jakob Bund, *Chinese Futures: Horizon 2025*. European Union Institute for Security Studies (EUISS). 91–96.