

# 歐盟及歐洲國家近期對中國政策變化之觀察

●王思為／台灣歐盟研究協會副理事長

雖然早於2021年5月的英國《經濟學人》雜誌就以台灣為題，描述台灣是「世界上最危險的地方」，但直到2022年2月下旬烏俄戰爭爆發之後，歐洲方面才開始出現較多國家對於台灣在印太地區安全與美中大國博弈格局當中所處的特殊地位感到興趣，同時也注意到台灣的半導體等高科技產業在全球供應鏈中扮演著無可取代的關鍵角色，因此紛紛開始大幅關切台灣議題，或是試圖與台灣政府展開較為深入的對話及交流。頓時之間，台灣研究成為歐洲政治學界炙手可熱的顯學，台灣也在一夕間成為眾多歐洲媒體聚焦的議題；在短短幾個月內，台灣受到前所未有的矚目，不僅在歐洲各國的能見度大增，同時也提升了台灣在歐洲人眼中的識別度，不再傻傻地將台灣與泰國混為一談。

這股受到國際局勢推波助瀾、來得又急又快的台灣熱潮，對於常年處於國際劣勢的台灣來說，當然是可遇不可求、千載難逢的絕佳良機，然而吾人應該如何理性客觀地看待這股對歐外交契機、理解歐洲真實的政策立場，在務實基礎上穩紮穩打求進步，不至於被過度樂觀的國內媒體報導沖昏了頭，輕易地誤認為歐洲國家已經對台灣採取一面倒的友台立場，並願意放棄與中國相關的各種利益，或者對中國的強烈反彈毫不在意，此乃本文以下所欲闡明並釐清的重點。

## 壹、歐盟對中國態度的變化—戰略目標不清的去天真化

的確沒錯，自2016年美國川普總統上台之後，美中勢力相互競逐的對抗格局儼然展開，並順勢牽動了國際秩序重整與地緣政治的版圖改變。歐洲各國雖然不願意亦步亦趨地追隨美國抗中的腳步，刻意在戰略上試圖儘量維持美中等距的關係，但其卻也觀察到中國於各個層面都擁有強烈的戰略擴張企圖與野心，對歐洲各國長期的戰略利益產生威脅，因此亦逐漸對中國的相關評價開始進行比較趨於全面性的觀察與評估。歐洲領導人同時也承認他們不應該再像過去那樣對中國抱持過度天真的幻想與期待，所以2019年3月歐盟公佈「歐中戰略展望」（EU-China – A strategic outlook）裡面，將中國角色清楚地界定為「合作夥伴、協商夥伴、經濟競爭者、系統性對手」（a cooperation partner, a negotiation partner, an economic competitor and a systemic rival），用不同領域的區分方式

賦予中國在各自當中所呈現的不同面貌，亦即所謂的「多面貌方法」（multi-faceted approach）。不過隨著幾年的時間過去，歐盟與歐洲國家對於中國這個所謂「系統性對手」所帶來的威脅與挑戰，以及歐盟與之相對應的反制措施究竟為何，迄今並未見到有更進一步的具體闡明，反而看到的是歐盟與中國依然循著過去彼此「全面戰略夥伴關係」（comprehensive strategic partnership）的軌跡在運行。相反地，為了不讓歐洲在國際上的角色被邊緣化，歐洲依舊一廂情願地高舉多邊主義的洋洋大纛，強烈反對美國的單邊主義，並認為在國際重大議題如氣候變遷與環境永續上不能沒有中國的合作及參與，更在疫情過後對於中國對其所可能貢獻的經濟與商業利益抱有相當的期待，這個結果導致上述歐盟對中國所界定在不同領域的不同面貌似乎已無太大實質意義。

換言之，正因為中國極力反對美國的單邊主義，而這完全符合歐洲所一貫標榜的多邊主義，同時無視於中國向來都不是一個願意信守國際承諾的國家，因此對於歐洲來說，在總體考量上中國依舊是個「利大於弊」的緊密戰略夥伴。但這也讓吾人搞不清楚歐洲在長期戰略目標上究竟是支持何種模式的霸權治世（*Pax Hegemonic*），到底是希望自由民主，還是獨裁專制作為引領世界發展的價值體系？到底是支持多元開放的國際體系，還是一個腐敗封閉的國際醬缸？這種在戰略目標上的矛盾與混亂，其實反映了歐洲在面對比自己強大的大國時向來都是缺乏自信的一方：無論是面對美國、俄國，或是中國，歐洲都習於低頭作為一個有求於人的受恩者，他們只希望確保在與大國的交易之中能夠獲益，至於其餘屬於次要部分的政策修辭及外交語彙，事實證明往往都是說的比做得好聽。

## 貳、歐洲各國對中國政策的核心—*realpolitik*主導下的產物

歐盟並不主張在經濟上跟中國全面脫鉤（decoupled）或者是去中化（desinicization），而是要對中國「去風險化」（de-risking），即便此處所指的風險定義未臻明確，且要如何評估所謂的風險也無從得知，但至少已清楚指出跟中國往來是存有風險的。中國長期以來廣泛地竊取先進國家科技、工業及商業機密的情形時有所聞，實務上也每每獲得證實，然而歐洲各國領袖依然絡繹不絕前往中國尋求各類商機的行徑，把歐盟所提出的相關風險示警拋諸腦後，不禁令外界感到困惑。例如法國總統馬克宏（Emmanuel Macron）於今年4月到中國進行國是訪問時的隨行訪團成員就包含近六十位企業老闆，空中巴士（AIRBUS）也在此趟行程與中國簽約將在天津增設A320系列的第二條組裝生產線；雖然幾年前已有歐洲媒體的相關新聞報導中國曾經竊取空中巴士的飛機進行逆向工程，讓好端端的一台飛機憑空消失了一個月，但看來上述不可思議的間諜事件並不會降低法國對中國市場的興趣。德國汽車工業對中國市場的依賴更不用說，其汽車工業僱用的員工總數占德國總就業人口數的4%，任何政府都無法承擔一旦汽車工業遭受到中國經濟脅迫的重傷害。所以即便已有歐盟對中國風險的言之鑿鑿，一些歐洲國家領袖還是猶如八仙過海、各顯神通，努力地要跟習近平拉攏關係，促進雙邊的貿易往

來。就現實上來說，各國為了自身的利益打算，或許這也是沒辦法的事。不過有趣的是既然中國已經被歐盟官方正式定調為經濟上的競爭者，歐洲各國的其所做所為反而卻又希望加深該國與中國彼此之間的商業依賴，等於是將中國視為善意的互惠互益合作對象，這種存在於歐盟與歐洲各國之間矛盾的糾結，始終將會是一團纏繞在一塊、永遠解不開的毛線球。

雖然根據最新媒體報導，在2023年6月底的歐盟高峰會上，歐盟執委會將提出「歐洲經濟安全戰略」，把焦點聚集於供應鏈和關鍵基礎設施所面臨之風險，對抗經濟脅迫和尖端技術外洩，除管控外來投資和關鍵產品出口，也將審查歐洲企業對外投資案，尤其涉及量子電腦、人工智慧和先進半導體三大新科技。歐盟意圖藉由此舉宣稱歐洲將成為第一個建立經濟安全戰略的主要經濟體，以「去風險化」工具保護歐洲並結交更多夥伴，提升自身競爭力，且分散貿易對象。不過就落實到各個國家的政策層面時，歐盟的理想能否勝過現實的各國政治算計？抑或是各國的政治現實會讓理想擱置？且讓吾人拭目以待。

### 參、歐洲安全及對外政策主導權—典範轉移之爭

去年烏俄戰爭的「無預警」開打<sup>1</sup>，算是一棒敲醒了自二次世界大戰後持續享受和平紅利而取得繁榮的歐洲國家，讓歐洲人見識到超過半個世紀的歐洲區域和平架構並非萬能仙丹，其終究敵不過一位政治狂人的政治野心或戰略盤算。也因此，過去幾十年在西歐各國盛行的「綏靖主義」裏所奉行「透過貿易改變」（Wandel durch Handel）原則，在殘酷血腥的戰爭面前頓時再也找不到任何的立足點。維護安全與和平的重要性遠大於任何的經貿利益，如何不讓另一場可能伴隨著烏俄戰爭而來的戰端開啟乃重中之重，區域地緣政治因素自然而然躍上檯面，成為影響歐洲對外政策的關鍵考量，其中自然也包含對中國政策的走向。芬蘭及瑞典紛紛放棄超過百年歷史的中立國立場申請加入北約（NATO）尋求安全庇護，即為地緣政治遠高於一切之具體表徵。同樣在地緣政治上面臨俄羅斯威脅的波羅的海國家及中東歐國家，像是立陶宛、波蘭、捷克等國，這些「新歐洲」（New Europe）國家的安全絕大部分取決於由美國領軍的北約共同防禦承諾，因此唯有繼續深化與美國的連結才足以確保自身國家的安全。這個基於保衛國家安全的親美需求及思維，有別於「舊歐洲」（Old Europe）國家像是法國戴高樂主義的傳統防美態度<sup>2</sup>，與美國在諸多重大議題的立場上往往難以一致，新舊兩個歐洲集團之間對於歐盟整體外交政策的走向展開角力，而且這股相互牽制與拉扯的歐洲領導權鬥爭，並不會因為烏俄戰爭哪天宣告結束便隨之終結。親美vs防美、新歐洲vs舊歐洲、新秩序vs舊秩序，一場茶壺裡的風暴此刻正在歐洲醞釀，這個典範轉移的爭奪也已經從暗中角力逐漸升級到公開齟齬<sup>3</sup>，可想見未來在新舊集團兩個之間的關係將會更加緊繃。

二戰結束後，由德法兩國進行徹底的全盤和解，從而誕生領導歐洲建構的雙頭馬車

架構，幾十年間確實也引領了歐盟的創建與擴張，但其在烏俄戰爭爆發後逐漸失去歐洲主導權的原因已如前所述。再加上歐洲國家之間對於法國所一貫主張的歐洲戰略自主立場並不具任何共識，導致冷戰期間受到共產國際勢力統治的國家，現在成為最親美的同盟夥伴，然而冷戰時期受到美國最多援助的西歐國家，反而卻變換成為與美國戰略不完全同調的所謂盟國，這個歷史的演變其實相當諷刺。

## 結語

馬克宏在今年4月的訪中行，特別邀請了歐盟執委會主席馮德萊恩（Ursula von der Leyen）一同出訪，吾人所見到的是習近平對兩人的待遇一則以熱、一則以冷，明顯親疏有別。因為中國其實也很清楚基於人性弱點，歐洲國家的領袖是有機會成為被拉攏的對象，因為兩國領袖之間所談的是實質利益交換；至於，歐盟機構方面則因為有「共同體既存典章制度」（*acquis communautaire*）的制度性保障，也不易遭受脅迫，所以享有較多的自由空間與中國進行斡旋及談判，中國與歐盟之間也多半是行禮如儀式的互動。就是在這些現實條件下，近年來歐盟對中國的看法與政策方向雖有些許改變與調整，但在錯綜複雜的結構性牽絆、歐洲各國的政治盤算與國際環境的變化之下，使得歐盟的對中政策在短期、甚至中期都不至於出現大幅更新的樣貌。至於歐洲國家之間對中政策的差異較大，戰略目標也不相同，本文就姑且擱置不論。

無論如何，在政治上我們必須清楚地知道不可能期待歐洲國家短期內會在台灣與中國之間選邊站，這也是馬克宏於今年4月訪問中國後，在回程飛機上接受媒體訪談時，為何會說出萬一發生台海危機，導致美中衝突時，歐洲不會選邊站的一貫邏輯。吾人欣喜樂見歐洲國家開始意識到台灣在國際各方面扮演著具有份量的角色，但更重要的是讓歐洲各國政府開始願意伸出官方觸角與台灣交往，正視台灣政府與人民的存在，正式開啟台灣關係的新紀元，方為台灣之福。

## 【註釋】

1. 事實上，中東歐及波羅的海國家屢次警告歐盟關於俄羅斯的步步進逼，但西歐國家的領導人總是嗤之以鼻，認為這些國家大驚小怪、充其量只是想跟美國站在一起。
2. 意指戴高樂（Charles de Gaulle）對於美國介入歐洲事務向來抱有高度的自我防衛心態，特別強調歐洲是歐洲人的歐洲，然而這種自我防衛心態並不同於疑美論。
3. 大家應還對於馬克宏之前一番歐洲不應當美國追隨者的爭議言論引發炸鍋的記憶猶新，波蘭與荷蘭總理皆公開反對其發言內容。◆