

簡析當前歐中關係發展

王萬里

前駐歐盟公使

比利時布魯塞爾自由大學客座教授兼亞太研究講座執行長

歐中於 2003 年建立「全面戰略夥伴關係」，希望在雙邊及多邊架構下，建立一個超越經貿與投資，能共同協助解決全球政治與安全議題的密切夥伴。十餘年來歐中關係在友善的環境下積極推動，建立多領域的合作關係。不過近幾年來歐中關係特別是在經貿方面產生極大矛盾，歐盟對大陸未能遵循國際規範及基於互惠、公平與平衡的貿易與投資關係甚感不滿，歐中關係的挑戰日趨嚴峻。

2019 歐中戰略展望文件

歐盟於 2019 年 3 月公布「歐中戰略展望文件」(EU-China: A strategic outlook)，指出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，因此將中國界定為經濟競爭者 (economic competitor) 及體制對手 (systemic rival)。所謂經濟競爭者包括中國積極投資或併購歐洲高科技公司、華為參與 5G 基礎建設、限制歐洲資金進入中國市場、強迫性技術轉移等，至於體制對手主要與中國積極擴大在國際組織的影響力企圖改變現有國際規範有關。

文件提出 10 項具體行動，將成為歐盟未來推動歐中關係的行動綱領。包括：

- 加強與中國合作，以履行聯合國三大支柱：人權、和平與安全、發展的共同責任；
- 呼籲中國在 2030 年前達到碳排放峰值，以符合《巴黎條約》的目標；
- 在伊朗核協議的基礎上與中國積極合作，深化歐盟對和平與安全的參與；
- 堅定地運用現有的雙邊協定與金融工具與中國合作；
- 呼籲中國履行共同承諾包括改革 WTO，並希望在 2020 年簽署雙邊投資協定 (BIA)；

- 為開拓在中國的政府採購機會，歐洲議會和部長理事會應在 2019 年底
前批准「歐盟國際採購工具」；
- 為確保高水準的勞動和環境標準，執委會將在 2019 年中公布「外國參
與歐盟採購市場的指導綱領」。
- 為解決外國國有制和國家融資對歐盟內部市場扭曲的影響，執委會將
在 2019 年底確定如何填補歐盟法律中的現有差距；
- 為了防止對關鍵數位基礎設施的潛在安全影響，執委會將發佈 5G 網
路安全措施建議書；
- 為提升外國投資對關鍵資產、技術和基礎設施的安全風險控管，成員
國應實施「外國直接投資監測規章」。

此份文件係繼 2016 年歐盟對中國新戰略文件(Joint Communication to the European Parliament and the Council: Elements for a new EU strategy on China)公布後之另一份戰略文件。2016 年文件雖然也提出一些對中國政策的關切及要求，包括採取互惠措施、遵守國際規範、法治、人權、工業產能、國際標準、智財權保障、市場機制、全球良善治理、開放性貿易體制，但基本上採用較正面的方式，稱歐盟是中國改革的夥伴，重視歐中關係的機會。2019 年文件在論述上顯然較為負面，也著重歐中關係的挑戰。此文件值得重視之處包括：（1）開宗明義指出，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，這是在過去文件中少見的，特別是採用「對手」一詞來形容雙方體制之差異，表示歐盟對中國國際影響力擴大進而爭取話語權及改變國際規範的憂慮。2016 年文件本來是指引未來 5 年的對中戰略，照理上屆執委會在 2019 年 10 月 31 日任期結束前不會再發佈新戰略。但由於中國近年來迅速崛起帶給歐盟巨大之挑戰，以及受到美國對中戰略轉向之影響，促使執委會發佈此份文件，以供未來執委會及外交暨安全政策高級代表參考。

2019 年歐中第 21 屆高峰會議

歐盟與中國於 2019 年 4 月 9 日在布魯塞爾舉行第 21 屆高峰會議，由中國總理李克強、執委會主席 Jean-Claude Juncker 及理事會主席 Donald Tusk 共同主持，會後發表聯合聲明。此次會議繼習近平於 3 月下旬訪問義大利簽署「帶路備忘錄」及赴法國進行國是訪問並共同會晤德國總理及執委會主席後召開，顯示中

國在美中戰略競爭下希望強化對歐關係。另外也是歐盟上屆之最後一次歐中高峰會議，具有承先啟後之作用，因此受到高度重視。

議題分雙邊關係、全球挑戰與治理、外交與安全政策三部份：

在雙邊關係方面：

- 最值得重視的是中方「承諾」建立基於公開、非歧視、公平競爭、透明及互惠原則的雙邊經濟關係，這些承諾也是回應戰略展望文件中歐方的要求，顯示中方在衡量當前美中關係後，認為鞏固及強化歐中關係具重要之戰略意義而做出的讓步。
- 雙方同意 2020 年完成 BIA 談判，這是歐盟在戰略展望文件中要求的時程。歐方主要目標是打開中國的投資市場，獲得公平待遇，而中方則較重視投資保護。此次中方同意配合在 2020 年完成談判，一方面是中國已通過外商投資法，對歐方要求比較能做出正面回應，另一方面也有著眼未來開啟自由貿易協定（FTA）談判之考量。
- 另外值得重視的是，雙方表達在 5G 網路進一步交流及相關產業間的技術合作。此一正面表述，反映出歐盟並不完全認同美國立場。不過依照戰略展望文件，歐盟仍將會制訂一個嚴格的安全標準，要求成員國遵循。

在全球挑戰與治理方面：

- 較值得重視的是 WTO 改革，特別指出雙方將強化產業補貼的國際法令及反對強迫性技術轉移，應該是中方對歐盟關切的回應。
- 會議也提到雙方堅定支持打擊單邊主義與保護主義，及解決 WTO 上訴機構危機，具有劍指美國反對川普政策的意涵。
- 對於帶路之合作，提到將成立以鐵路為主的陸路通道共同研究計畫，顯示歐盟目前在這方面已開啟合作意願。

在外交與安全政策方面：

- 這方面討論的議題較少，僅有伊朗、朝鮮、阿富汗、委內瑞拉、南海、反海盜、烏克蘭等，均著眼於合作。

歐方在此次會議上成功主導相關議題，顯示會前公布戰略展望文件發揮功效。中國則因受制於美國壓力，亟需拉攏歐盟制衡，因此願意讓步。

2020 年歐中第 22 屆高峰會議

歐中於本年 6 月 22 日採視訊方式舉行第 22 屆高峰會議，與會人士包括理事會主席 Charles Michel、執委會主席 Ursula von der Leyen、外交暨安全政策高級代表 Josep Borrell 及中國總理李克強。由歐方發佈的新聞稿可以看出，此次會談議題包括經貿、BIA、產業補貼、地理標示、數位經濟、網路安全、假資訊、氣候變遷、永續發展、人權等。新聞稿提及 Michel 主席在會上表示：與中國合作是機會也是必須，但承認歐盟與中國在價值觀、政治體制、及處理多邊主義的方法都不相同，因此必須堅定維護自身利益及價值。von der Leyen 主席也表示：歐中在貿易、氣候、科技、以及維護多邊主義上清楚顯示是夥伴關係，但這種關係要進一步向前發展達到真正的公平，則必須奠基於遵守規範及互惠上。歐方主要關切點包括：

- 中方在執行上年峰會上所做的承諾，進展十分有限；
- 加速談判 BIA；
- 中方亟需解決國營企業行為、補貼，及強迫技術轉移；
- 要求中方儘快開啟 WTO 產業補貼談判；
- 要求中方在處理國際問題上，應透過國際體系規範、推動和平與安全，及遵守永續發展的標準；
- 呼籲中方全面參與 WHA 通過的新冠肺炎獨立評估；
- 重申對香港國安法的立場，及關切新疆、西藏及維權人士的人權。

由於會後雙方並未發表共同聲明，致無法瞭解會談細節及彼此立場之差異，另外因為採視訊會議，也限縮會議的進行。由於雙方均期待本年稍後將在德國舉行的特別峰會，因此會議基本上是形式大於實質。

歐中關係展望

歐盟在對美國及中國關係上分別有其矛盾，川普政府美國優先政策及退出巴黎氣候條約、伊朗核協定、中導條約、終止與世衛組織關係，及規劃撤除一萬兩千名駐德美軍等，均遭到歐盟強力反對。而歐盟與中國的矛盾也日趨緊張，包括南海、人權、經貿、中國限制歐商投資及透過 FDI 併購科技公司等。在美中戰略競爭，及歐美、歐中矛盾激化之際，歐盟政策主軸是建立一個穩固的三角關係及獨立戰略地位。除希望維持歐美的共同價值及利益，等待美國總統選後再檢討雙邊與多邊關係如何推動，另外則因歐中價值觀愈趨分歧，亟需整合

成員國立場因應中國崛起的挑戰，其對中政策如何在利益與價值上取得平衡及強化與中國既競爭又合作的關係是一個難題。

2020 年是歐中關係發展的關鍵年，原訂 9 月由德國以歐盟輪值主席國身分主持的歐中特別峰會，因疫情之故順延。該峰會將是中國與 27 個成員國領袖及歐盟機構新領導人的一次最重要面對面會談，對未來雙邊關係發展方向具有重要的意義。一方面德國是成員國對中經貿關係最密切的國家，另一方面梅克爾擔任主席，其意見對形塑歐盟對中政策具有重要影響力。在美中國關係惡化之際，如何化解歐中歧見以及擴大合作領域，對雙方都具有重大戰略意義。梅克爾算是歐盟識中及友中的領袖，她最近在接受金融時報訪問時表示：「歐洲必須面對一個體制對手，由於中國經濟發展成功，因此使我們經歷與冷戰不同的經驗。競爭對手也可以發展為夥伴關係，不過必須建立在互惠、遵守相同規範的基礎上」，此正是歐盟對中立場的寫照。歐盟目前正在思考如何在後疫情時代及美國總統大選後，建立一個新的國際關係與秩序，以期扮演更為重要的角色。但是要建立一個新的國際關係，就必須先建立一個宏觀與積極的對中政策。

(本專欄文章作者意見不代表論壇立場)