

惡化的歐中關係：矛盾與困境

王萬里

比利時布魯塞爾自由大學訪問教授、亞太研究講座執行長

近年來歐中關係急速惡化，雙方不僅在價值觀上更形分歧，在若干議題上也愈趨矛盾。這些矛盾受到多種因素的影響，包括歐盟為平衡經貿關係對中國的反制、中國政經與科技實力促使歐盟加強自主、美國施壓歐盟對中採取戰略圍堵、歐盟貿易保護主義傾向擴大，及憂慮中國對成員國的「分而治之」策略。本文擬就當前歐盟對雙邊若干重要議題採取之措施及影響，包括經貿爭端與雙邊投資協定、為防堵中國獲取科技資產所制訂的監測法令、限制成員國依賴華為的 5G 工具箱、針對一帶一路倡議所制訂的「連結歐亞策略」及人權爭議等，略作梳理如下：

經貿及雙邊投資協定（EU-China Comprehensive Agreement on Investment, CAI）：

鑑於近年來中國積極投資或併購歐洲高科技公司、2025 計畫、限制外資進入市場、強迫性技術轉移等，促使歐盟一再要求中方建立公開、非歧視、公平競爭、透明及互惠的雙邊經濟關係，及基於規範、透明、非歧視、開放的國際貿易體制，惟中方似乎並未嚴肅看待、具體落實。未來中方如果無法有效解決上述關切，勢必強化歐盟的反制及貿易保護主義。在後疫情時代全球積極推動經濟復甦之際，將嚴重影響歐中經貿關係的健全發展及在 WTO 的合作。

CAI 則是歐中經貿關係中的核心議題，自 2014 年歷經 7 年冗長談判未能取得突破性進展，2020 年 6 月 22 日李克強與歐盟舉行第 22 屆高峰會議以及 9 月 14 日習近平與歐盟舉行之特別高峰會議，終獲中方最高領導拍板承諾加速進行，促使雙方於 12 月 30 日達成原則性協議。CAI 的主要目標是提升雙向投資的保護、改善歐盟在中國投資的法律確定性及減少投資障礙。一旦完成簽署將取代現有成員國和中國的雙邊投資協定，建立歐中投資關係的單一法律架構及共同規範，範圍由國營企業到補貼透明化，以及鬆綁歐盟資金進入大陸市場的限制，

包括放寬中國對合資的要求、擴大外企投資領域（特別是製造業及若干服務業）、取消強迫性技術轉移等，中方也承諾將有效執行國際勞工組織公約，及致力批准有關禁止強迫勞動相關公約。雙方並同意在 CAI 簽署 2 年內完成投資保護與投資爭端解決。此一協定是歐中關係發展新的里程碑，展現中方對永續發展、透明及非歧視原則之承諾，有助解決部份歐盟在經貿上的關切。

歐中能在德國擔任歐盟輪值主席任內及拜登就職前達成協議，除反映歐盟一再強調的戰略自主外，也有賴梅克爾的強力主導，為梅克爾在主席任內最大成就。中方為強化與歐盟關係以提升其全球戰略利益，同意讓步加速完成，如果沒有習李定調，談判恐仍將曠日廢時，在拜登上台後更可能功敗垂成。CAI 影響美中歐三角關係及三方的未來全球佈局，也反映中國企圖拉歐抗美及歐盟在美中國關係間建立戰略自主之努力。

CAI 仍需經過歐盟理事會及歐洲議會之正式批准，據估算將可能在 2022 上半年法國擔任輪值主席期間才會生效。歐洲議會於 2020 年 12 月 17 日通過「有關強迫勞動及新疆自治區維族處境決議案」，要求在 CAI 中納入中國承諾遵守國際反強迫勞動公約，因此在漫長批准過程中，歐洲議會勢將持續施加壓力以監督中國是否履行其承諾。

制訂外國直接投資（FDI）監測法令：

歐盟在 2019 年 3 月 19 日通過「建立進入歐盟的 FDI 監測架構規章」，並於 2020 年 10 月 11 日開始執行。FDI 監測規章影響範圍涵蓋：重要基礎設施（與能源、交通、水利、衛生、資通訊、媒體、資料運作與儲存、太空、國防、金融設施有關的實體與土地）；重要及雙重用途的技術（包括 AI、機器人技術、半導體、網路安全、太空、國防、能源儲存、核子技術、奈米技術、生物技術等）；與安全有關的能源、原料及食品供應；敏感資訊及控制資訊的能力（包括個人數據）；媒體的自由與多元化。該規章主要是防堵中國通過 FDI 獲取戰略技術資產，由於其涵蓋面甚廣，將對大陸公司獲得歐盟高科技能力產生巨大干擾。不過由於成員國仍具有最終決定權，以及彼此在高科技方面的競爭性，是否願意分享 FDI 資訊以及是否能夠落實監測機制仍有待觀察。

鑒於疫情帶給成員國經濟巨大打擊，進而增加與衛生有關企業之風險，執委會於 2020 年 3 月 25 日發佈指導綱領，強化對衛生領域的監測，包括針對第三

國企業藉 FDI 獲取健康保護能力（如醫療及保護性裝備的生產），或併購疫苗研究公司等，將併 FDI 監測規章同時執行。歐盟雖未點名，其實仍是針對中國而來。目前此類監測仍屬成員國權責，因此綱領特別要求已建立 FDI 監測機制的 14 個成員國，要全面將健康有關的重要基礎設施納入考慮，對尚未建立機制或機制未涵蓋所有 FDI 的成員國，要設定一個全面性機制，以建立有效的風險管理，維護安全及公共秩序。

5G：

2020 年 1 月執委會通過「執行歐盟工具箱確保 5G 部署安全文件」，包括：排除高風險供應商參與核心部分；維持多元及永續的 5G 供應鏈；協助成員國進行風險評估。文件雖未點名，但顯然在降低成員國對華為的依賴。新措施對協調成員國保障網路安全，及限制華為參與網路基礎建設是重要的一步。基本上歐盟希望未來能完全排除華為參與 5G 建設，但現實上目前仍無可能，只能透過工具箱逐步進行。法國雖決定不全面禁止華為參與 5G 網路投資，但規定購買華為設備的電信營運商牌照效期僅限 8 年，到期後將無法更換新照，等於最遲 2028 年將完全排除華為，此一模式或將對若干成員國產生效尤作用。在德國方面，由於中德經貿關係甚為密切，梅克爾曾多次表示不會排除任何特定廠商參與 5G 網路建設。德國政府已草擬法案，在符合嚴格安全措施及允許德國情報部門進入網路檢查下，允許華為參與 5G 建設，並於 2020 年 12 月 16 日送交國會討論。該決定對川普可說是一個挫敗，如果川普連任德國可能將採取不同的政策。由於德國之影響力，其決定勢將對其它成員國立場產生重要影響。

一帶一路倡議：

歐盟對「帶路倡議」基本上是持肯定態度，認為有助全球基礎建設發展及經濟成長。但對如何落實仍有相當疑慮，包括：中國掌握合作主導權、缺乏透明度、良善管理不足、債務陷阱、投資風險過高、缺乏對環境的永續發展、合約獨厚中國企業等。另外由於中國協助開發或租借成員國能源設施、港口、機場等具戰略意義的基礎建設，因此也對中國的戰略目標及地緣政治效應有所警惕。目前雖有十餘個成員國簽署帶路倡議備忘錄，但歐盟已表示暫不考慮加入，個別成員國雖可自由參加，但需遵守歐盟的相關法令及規範。

歐盟於 2018 年 9 月 19 日發佈「連結歐亞的策略」文件，對一帶一路正式表達立場，也成為與亞洲連結及與中國合作的基本策略，未來將與亞洲在交通、

數位經濟、能源及人文四方面加強連結。交通連結上：是利用歐盟目前的「泛歐交通網絡」連結亞洲的空運、海運、陸運，其中特別提到與中國鐵路的連結已經快速成長，但長期的經濟效益仍待觀察。數位經濟連結上：歐盟將推動資通訊環境，解決網路安全威脅及線上使用的自由。能源連結上：推動乾淨及再生能源。人文連結上：推動學生、教授及研究人員的交流。歐盟在文件中提到雙邊、區域及國際三種合作方式：雙邊合作上將加強與中國在既有相關基礎建設與發展的合作、執行市場准入、公平競爭及國際標準。區域合作則透過「亞歐會議」(ASEM)與亞洲國家合作，及加強與東協國家的連結。國際合作則加強與歐洲投資銀行、歐洲復興開發銀行、亞洲開發銀行的合作，以推動國際法律架構及規範。該策略是歐盟強化歐亞連結的概念性文件，具體計畫仍付之闕如，但對未來歐中及中國與亞洲其他國家的合作具有參考價值。

由於中國的帶路倡議主要聚焦於基礎建設，而歐盟的亞洲連結則涵蓋交通，因此歐中反而有更大的合作機會。在疫情過後參加一帶一路的國家更亟需中國對其基礎建設的投資，但中國投資將優先集中於內需，雖然尚不會擱置一帶一路計畫，但因疫情對經濟的打擊，勢將對投資帶來不利的影響，或針對個別國家調整項目，因而可能影響到與這些國家關係的深化。目前已有若干國家如捷克對中國投資未如原先預期表示失望，由於該計畫是中國提升影響力的重大投資，創立之初國際上對中國的執行能量已有若干質疑，如因疫情而縮小規模，將對中國形象及對外關係帶來嚴重的影響。

人權：

人權是歐中價值觀的主要衝突點，雙方雖說自 1996 年就開啟對話機制，但基本上中方聚焦於經濟與社會權，而歐盟則關切政治與公民權，由於面向不同，因此成效不彰。近來歐盟對新疆維吾爾族處境及香港國安法表達高度的關切，不僅對雙邊關係造成極大負面影響，也激化歐洲社會一股反中氛圍。

新疆維族：歐盟外交暨安全政策高級代表 Josep Borrell 於 2019 年 12 月 18 日向歐洲議會表示：歐盟將持續嚴重關切政治再教育營的存在，以及廣泛使用生物識別與人工智慧監視系統；新疆所採取的措施與所謂反恐及反極端主義不成比例；呼籲中國允許獨立觀察家如聯合國人權高專進入維族自治區；歐盟將持續在雙邊及國際對話機制下表達對新疆的關切；美國已經立法對 28 個涉及新疆的中國機構及公司進行制裁（此即所謂的美國 Magnitsky Act），歐盟也正研擬一個類似法令。2020 年 12 月 7 日歐盟外長理事會通過「人權及民主行動計畫」

(Action Plan on Human Rights and Democracy)，對全球各地違反人權包括種族滅絕、反人道、非法殺人及強行逮捕等個人或組織執行包括禁止赴歐盟旅遊及凍結資產等制裁，成為歐盟外交政策的新工具。不過該行動係歐盟維護全球人權的一項計畫，並非僅針對新疆維族而來，未來如何處理涉疆議題，仍值得關注。

新疆問題並未普遍獲得歐洲民眾高度的關注，一方面是媒體報導有限，另一方面是歐洲各國歷經多次由穆斯林極端份子主導的恐怖攻擊，一般民眾對穆斯林抱持成見，因此對新疆的維族處境也相對忽視。2019年7月8日22個國家（包括17個歐盟國家）共同致函聯合國人權高專，要求中國停止對維族的任意監禁，而其中屬於16(17)+1（2012年成立，係中國與中東歐國家的合作機制，目的在推動一帶一路倡議。）的只有愛沙尼亞、拉脫維亞及立陶宛，反映出中東歐國家不願影響與中國的雙邊關係。另外也有54國發表聯合聲明肯定中國對區域反恐的貢獻，因此國際社會對維族問題並無一致立場。另外值得注意的是，穆斯林占多數的國家並未參與致函，也使得西方國家的關切力道大幅減弱。不過歐洲議會仍持續關注，2020年12月17日通過「有關強迫勞動及新疆自治區維族處境決議案」，除全面譴責中國對新疆維族及其他少數民族違反人權包括強迫勞動、鎮壓、監視、節育外，也要求中國同意歐洲議會組團在無限制條件下訪問新疆，另外也呼籲歐盟積極推動聯合國獨立調查中國的反人道責任。

香港國安法：中國人大於2020年5月28日通過香港國安法，引起國際高度關注。5月29日Borrell與27個成員國外長舉行會議後發表聲明，對香港國安法表達嚴重關切，認為破壞一國兩制原則及香港特別行政區的高度自治。雖然若干媒體、學界及政治人物要求歐盟採取具體反制措施，但歐盟仍僅止於譴責而未如美國一樣採取具體制裁措施。Borrell在接受記者訪問時表示，制裁並非解決中國問題的方式，歐盟目標是持續與中國溝通。

6月22日歐中採視訊方式舉行第22屆峰會，歐盟除重申對香港國安法的立場外，也再度關切新疆人權。6月30日歐盟理事會主席Charles Michel再度譴責香港國安法，並重申該法嚴重損害香港自治、司法與法治的獨立；執委會主席Ursula von der Leyen也表示，歐盟正和國際夥伴討論可能的因應措施。7月13日歐盟舉行外長會議，討論未來是否將香港居民納入歐盟的難民計畫內，以及中止與香港的引渡協議。7月28日歐盟外長會議通過由德、法聯合提出之草案，同意成員國將就庇護、移民、簽證及居留政策；對香港出口特殊敏感設備與技

術；對港生與大學的獎學金和學術交流；支持公民社會；及檢討成員國與香港的遣返協定等採取協調性立場，至於具體執行措施仍將由成員國依據權限來決定。

香港國安法引起歐盟極大的關注與反彈，是歐中關係的一個重大爭議，由於歐盟更關注國安法是否會影響到歐商的利益與投資，因此確保香港經濟及金融的穩定，將有助於降低歐盟的疑慮。

歐中關係展望

未來歐中關係勢將在既競爭又合作的基礎上持續發展，競爭方面是透過溝通及壓力以解決長期的經貿爭議、強化 5G 建設自主性、強化 FDI 監測、及調整生產避免過度依賴中國供應鏈；合作則是共同推動國際議題，包括氣候變遷、永續發展及 WTO、WHO 的改革等。惟歐盟對中國政策是否有效，端賴成員國能否形成共同立場。團結的歐盟有助經濟復甦，及對國際政治產生穩定作用，否則中國的崛起將使歐盟無法抗衡。對中國而言，在美國戰略圍堵之龐大壓力下，一個整合及強大的歐盟具有正面與積極的作用。歐中關係與美中不同，係以經貿為主軸，歐盟雖無法犧牲與中國的經貿關係，但面對中國崛起的挑戰，對中政策如何在利益與價值觀上取得平衡是一個難題。拜登上台後如何調整對中政策及跨大西洋關係，亦將影響到歐中關係的發展。

(本專欄文章作者意見不代表論壇立場)