

## 五、近期中共與歐盟關係觀察

中華經濟研究院第一所分析師吳柏寬主稿

- 歐盟「開放性戰略自主」策略為在全球格局中更積極捍衛歐洲權利，中共亦順勢拉攏歐盟，然歐中關係在中共反制歐盟人權制裁後急轉直下，致歐中投資協議延宕至今。
- 歐中在全球氣候、能源等重要領域仍需保持密切合作，惟歐盟輪值主席國法國對中政策走向、立陶宛議題等為雙方關係試金石，未來歐洲主要新政府對中立場仍應密切觀察。

### （一）前言

歐盟在疫情時代正式宣告「開放性戰略自主」(Open strategic autonomy)——在全球舞臺上，透過有力的貿易政策形塑全球貿易體制，同時保持歐盟利益和價值觀。例如歐盟新貿易政策支持，建立基於開放性的貿易政策新共識，透過促進經濟復甦，並支持歐盟地緣政治目標。

近來歐盟對於中國大陸的態度也從樂觀逐漸轉向謹慎因應。從歐盟通過「外人投資審查架構」與歐盟印太戰略等政策，都顯示歐中關係的轉變。此外，在立陶宛面對中國大陸的經貿壓力後，歐盟也採取共同立場回應並提出「反脅迫工具 (Anti-Coercion Instrument, ACI)」等經貿政策工具。

### （二）歐中關係逐漸走向尖銳化

從國際脈絡觀察，歐盟原本似無意與美國前總統川普採取同一陣線，在經貿、科技等各領域對中採取對峙立場。歐盟因此提出「開放性戰略自主 (Open strategic autonomy)」作為對歐盟最有利的政策選項。另一方面，中國大陸也順勢從亞洲轉向拉攏歐盟，作為對抗美國圍堵或「脫鉤」(decoupling) 經貿政策的因應。

中國大陸在 2020 年年底作出重大讓步，進一步結束歐中雙方歷時 7 年、共 35 回合漫長談判的「歐中全面投資協議」(EU-China Comprehensive Agreement on Investment, CAI)，也顯示中國大陸在面對美國

強大的國際壓力下，透過歐盟開拓政治新局—拉攏歐洲各國支持，並進一步透過投資取得在歐洲重要資源，以達成中國大陸的科技自主創新目標。

不過，在 2021 年 3 月歐盟對新疆維吾爾自治區四名官員與一機構列入侵犯新疆穆斯林維吾爾人權制裁名單之後，中方隨即對歐盟人士與機構實施反制裁報復。歐洲議會在 5 月 20 日壓倒性票數通過決議案，凍結「歐中全面投資協議」批准程序之後，歐盟與中國大陸的關係自此急轉直下。

歐盟外長理事會於 2021 年 4 月 19 日公布「歐盟印太合作戰略(The EU Strategy for Cooperation in the Indo-Pacific)」政策文件，指示歐盟執委會與歐盟對外關係署 (EEAS)，針對歐盟在全球的安全、貿易、數位、人權、環境、海洋治理等議題提交共同報告。就此，歐盟在 9 月間正式提出「印太合作戰略」報告指出，歐盟關切中國大陸在印太地區持續加強軍力部署，導致南海、東海與臺海成為區域熱點，可能連帶衝擊歐洲的安全與繁榮。

此外，面對中國大陸的巨型經貿策略「一帶一路」，歐盟首先在 2018 年 9 月公布「連接歐亞-歐盟戰略的基礎(Connecting Europe and Asia - Building blocks for an EU Strategy)」，支持歐盟在全球的投資與經濟活動。2021 年 12 月歐盟進一步提出「全球門戶」(Global Gateway) 倡議，預計於 5 年內投資 3 千億歐元於非洲、亞洲和拉丁美洲等區域的基礎設施建設項目。「全球門戶」基於永續發展、有利於氣候保護和促進數位化的原則，強調與當地國的平等關係，並承諾提高透明度、民主價值，以及當地社區的利益。歐盟揭櫫上述投資原則，對比中國大陸「一帶一路」造成發展中國家高額潛在債務隱憂，顯然有極大差別。

### **(三) 高度競合的歐中關係**

中方原本有意透過與歐洲國家間的科技與經貿合作架構，進一步取得歐洲先進關鍵技術。然隨著中歐關係逐漸緊張，歐洲各國一方面對中採取更為謹慎立場，完備不同的經貿政策工具；另一方面則探求歐中關係新路，在全球氣候、環保等領域採取合作立場。

首先，歐洲各國對於中資企業在歐大幅併購或投資關鍵技術領域

漸感憂慮，因此在 2019 年 3 月建立歐盟「外資審查架構」(investment screening mechanism) 透過跨國審查機制，防範外資藉由策略性併購取得歐盟核心技術，對歐盟安全構成可能威脅。

其次，歐盟與美國建立「美歐貿易暨技術委員會」於 2021 年 9 月 29 日首次在匹茲堡舉行會議，雙方共同合作對抗第三國經貿投資和技術引發的風險，強化投資審查法規強度，防止科技遭濫用而威脅到安全和人權。美歐雙方未來合作提倡勞動權利、打擊強迫勞動，並致力於保護國際安全和支持全球公平競爭環境的出口管制措施。歐美雙方在聲明中雖未直接點名，但共同保護企業、消費者和勞工免於「非市場經濟體」不公平貿易作為所致損害，應為針對中國大陸的國有企業以及其非市場營運作為。

第三，中國大陸因駐立陶宛臺灣代表處一事，不斷採取經貿制裁措施對立陶宛施壓，包括限制立國產品進口，甚至干擾生產鏈中涵蓋立國加工的歐洲企業營運。歐盟執委會 2021 年 12 月 8 日公布「反脅迫工具」法律草案，未來歐盟可透過反制措施即時有效對應第三國的經濟脅迫作為。此外，歐盟也於 2022 年 1 月 27 日在 WTO 提出與中國大陸就限制立陶宛貨品與服務貿易一事依據貿易爭端解決程序進行雙邊磋商。

不過，在全球氣候變遷的關鍵時刻，推動綠色經濟不遺餘力的歐盟在國際環境談判上則與中國大陸採取合作立場。歐盟與中國大陸自 2020 年 10 月起透過「歐中氣候暨環境高層對話」進行討論，歐盟執委會副主席蒂默曼斯 (Frans Timmermans) 2022 年 10 月 31 日在英國格拉斯哥第 26 屆聯合國氣候大會 (COP26) 會前，特別與中國大陸代表解振華進行雙邊會談。這顯示中國大陸在全球氣候論壇中不可或缺的地位——中國大陸是全球二氧化碳排放量最高的國家，佔全球總排放量的四分之一。

#### (四) 結語

總結來看，2021 年間的歐中關係已跌宕谷底，展望 2022 年歐中雙方可望在功能性議題上逐漸破冰，強化合作。然而在人權等敏感議題上仍有待逐漸建立共識減少雙方差距。此外，德國新上任的聯盟政

府，以及即將邁入總統大選的歐盟輪值主席國法國對於中國大陸的政策，亦可能影響整體歐中關係走向。最後，歐盟各國如何協調立陶宛因應中方壓力，也成為歐中關係的試金石。

首先，中國大陸是否提前取消對歐盟反制裁措施為觀察重點。2021年中歐關係惡化後，歐洲議會5月間以懸殊票數要求中國大陸解除對歐洲議員和實體制裁後，才重啟審議「歐中投資協定」。其次，德國新總理舒茲（Olaf Scholz）嘗試平衡德國對中的巨大經貿利益以及歐洲民眾對於人權、勞工等議題的關注，也成為新政府的重大挑戰；法國總統馬克宏（Emmanuel Macron）代表歐盟輪值主席於2022年2月16日與習近平進行視訊會議。習近平希望推進歐中投資協定批准進程，馬克宏呼籲中國大陸簽署國際勞工組織框架下「反對強迫勞動公約」，並解除對立陶宛的制裁措施。法國今年的總統大選將屆，在全球政經局勢緊張的情況下，法國新總統如何協調各國形成歐盟對中關係，也值得注目。

最後，中國大陸施壓立陶宛一事如何落幕，也為未來值得關注的重點。立陶宛在2021年5月宣布退出「17+1」中東歐合作框架時，中國大陸在歐洲擴展影響力遭受沉重打擊。中國大陸未來如何回應立陶宛的設代表處事件，以及歐盟各國如何共同協調立場支持立陶宛，將成為未來歐中關係的重要指標。