

歐盟與中國關係

吳東野

國立政治大學國際關係研究中心第一所研究員

壹、基本情勢

一、2009 年歐盟與中國於半年內召開兩促高峰會議，開創 1998 年雙邊建立高層政治對話以來之首例，原因源於 2008 年 12 月初北京抗議歐盟輪值主席法國薩柯齊總統(Nicolas Sarkozy)於波蘭華沙會晤達賴喇嘛，因而推遲第 11 次的峰會。及至捷克接任 2009 年前半年歐盟輪值主席之後，歐、中始於 2009 年 5 月 20 日於布拉格恢復舉行峰會，同年 11 月 30 日再於南京召開第 12 次峰會。

二、2009 年的歐、中關係呈現出下列幾項特點：

(一)、中高層互動激增：2009 年歐、中關係因氣候變化、全球金融風暴與能源安全等議題，領導人間的互動頻繁。胡錦濤總計三次出訪歐洲（4 月赴英國出席 G 20 峰會；6 月赴俄羅斯出席「上海合作組織」與「金磚四國」峰會；7 月赴義大利出席 G 8+5 峰會），三次都與加強雙邊就前項議題的合作有關。溫家寶繼元月下旬訪問布魯塞爾並與歐盟執委會簽署九項合作協定(包括能源科技和永續發展的合作機制)，5 月間再赴布拉格參加第 11 次歐中峰會，氣候變化與金融合作成為雙邊磋商合作的重點。隨後，7 月 1 日溫家寶與英國首相布朗(Gordon Brown)、11 月 2 日和執委會主席巴洛索(Jose Manuel Barroso 皆透過熱線電話洽商氣候變化與全球金融危機等問題。毋庸置疑，2009 年歐中雙邊關係另一特點係 11 月初南京舉行的「歐中企業峰會」(EU-China Business Summit)，主要討論環境面向(特別是 Green agenda)的合作。

另外，和往年不同的是，2009 年中共幾乎所有的重要領導人皆出訪過歐洲，例如習近平(2 月訪馬爾他；10 月訪德、比、匈等國)、吳邦國(5 月訪義大利和奧地利)、王岐山(5 月訪英國與歐盟總部)、張德江(11 月訪愛沙尼亞)、回良玉(8 月訪立陶宛、拉脫維亞、斯洛維尼亞)或李克強(6 月訪芬蘭)等，連同溫家寶將參加 12 月 7 日哥本哈根聯合國氣候峰會，2009 歐中領導人頻繁的互動，堪稱歷年之最。

(二)、人權衝突有增無減：從 2008 年春北京奧運聖火傳遞引發法英兩國的抗議風波開始，歐中間即為西藏問題、達賴出訪與新疆動亂而摩擦不斷。2009 年 5 月上旬，隨著薩柯齊總統接見達賴事件落幕，歐中恢復政治高層對話，但歐盟理事會隨即在 10 月 29 日公布一項共同外交暨安全政策聲明(CFSP Statement No. 15132/09)，強烈譴責中共槍決 2008 年 3 月參與暴動的兩名藏人，11 月 12 日理事會聲明(No. 15843/09)再為中共處決九名新疆維族人而措詞強烈。

(三)、經貿摩擦不曾間斷：2009 年 6 月 23 日歐盟特別要求 WTO 就北京限制稀有礦產出口(如黃磷、鐵鋁氧石、螢石、鎂、錳、矽金屬或鋅等)與北京進行協商，歐盟的立場係基於中方此舉扭曲了自由市場的競爭規則，也造成國際市場稀有金屬的價格上漲；換言之，2009 年歐盟因應歐中貿易摩擦的作法依循的是兩項原則：其一，歐盟巨額貿易逆差主要源於中國辦公設備、電信、紡織、鋼鐵產品的傾銷(2009 年雖僅 4 件反傾銷調查案，但累計已達 50 件)，歐盟除控制在可容忍的範圍內，多與美國合作在 WTO 尋求救濟措施；其二，為人民幣匯率自由化問題啟動與中國對話。較不尋常的是，北京利用官員出訪及兩次峰會，再度提出要求歐盟承認中國「市場經濟地位」(Market Economic Status, MES)及解除高科技產品出口限制。

三、達賴事件不僅導致歐中關係陷入低潮，也造成雙邊開始檢討各自的對外政策。2009 年 4 月 19 日，歐盟的重要智庫「歐洲外交關係委員會」(European Council of Foreign Relations, ECFR)公布一份由 John Fox 和 François Godement 兩位學者執筆的「歐盟與中國關係實力評比」報告(A Power Audit of EU-China Relations)。該報告除了分析歐盟成員國處理西藏問題的態度不一，同時也呼籲歐盟應該考慮重新檢討對中政策。同樣的，2009 年 2 月 25 日北京也舉行了一場所為「中歐大使論壇暨歐洲藍皮書發布會」，出席者包括中共全國人大常委會前副委員長成思危、中國前駐德大使梅兆榮、歐盟「三國(Troika)」駐北京大使(捷克、瑞典及執委會駐北京代表)等百餘人，探討的主題為「歐盟的『中國觀』變化」，4 月間中國社科院歐洲所與「中國歐洲學會」隨即出版一本名為「2008-2009 歐洲發展報告：歐盟『中國觀』的變化」年度報告(被稱為「歐洲藍皮書」)。

貳、主要發展

一、2009 年 11 月 30 日召開的第 12 次歐中峰會，主要環繞在貿易、氣候變化和金融危機等議題討論。相較 5 月 20 日第 11 次歐中峰會的「共同新聞公報」(Joint Press Communiqué)僅達成 8 項聲明，這次峰會後發表的「聯合聲明」，雙方達成了 25 項共識。歐、中藉此傳達未來將共同因應全球氣候變化、金融危機、

能源與糧食安全、恐怖主義、非傳統安全威脅等的挑戰。此外，11 月的峰會總計簽署 3 項合作協議與 3 件備忘錄：「中歐科技合作協定」、「支持中國可持續貿易和投資體系協議」和「中歐環境治理項目財政協議」；「碳捕獲與封存示範項目開展煤炭利用近零排放發電技術合作諒解備忘錄」、「關於建築能效與質量的合作框架諒解備忘錄」、「關於建立工業領域對話磋商機制諒解備忘錄」。

「聯合聲明」對重要議題達成之共識，簡述如下：

- 敦促中共改善人權與法治建設面的陳述，僅止於宣示性與傳達態度積極的文字表達；

- 氣候變化議題方面，雙方達成的妥協仍以「聯合國氣候變化架構公約(1992)」(United Nations Framework Convention on Climate Change, UNFCCC)、「京都議定書(1997)」(Kyoto Protocol)及「巴厘路線圖(2007)」(Bali road map)為基準，根據「共同但有區別的責任」原則推動國際合作，看不出任何具體的合作措施及成果預期與評估；

- 賦予中方市場經濟地位問題，雙方僅表態期望重新評估中國的市場經濟發展情況，實際上並無進展；

- 中國市場開放方面，中共僅同意在對外資企業透明和非歧視性的基礎上，儘量刺激需求；

- 解決全球金融問題方面，雙方僅表示致力於與全球國家和區域共同努力，建立公平、公正、包容、富有韌性和穩定的國際金融體系。

二、2009 年歐中兩次峰會，雙方僅就若干議題(如科技合作或環境治理)達成具體合作之共識，但大部分的問題依然各說各話；換言之，「聯合聲明」闡述的共識內涵，若非老調重彈，即形式意義大於實際功能。例如，「聯合聲明」依然出現不少兩面討好的文字，如「決心..加強政治對話與合作..擴大共識，築構穩定的戰略互信」、「雙方強調致力於促進和保護人權…」、「歐盟歡迎中國承諾儘早批准『公民權利和政治權利國際公約』..」或「雙方強調…致力於應對氣候變化至關重要」等。其次，歐中首次對建構歐、中、非三邊對話機制表達支持立場，雙方也同意共同探討未來在非洲可以合作的領域，這是以往峰會不曾碰觸的議題。其實，歐盟於 2005 年 12 月 16 日首次通過「歐盟與非洲：邁向戰略夥伴關係」文件(The EU and Africa : Towards A Strategic Partnership)之後，即多次與中方舉行非洲問題的戰略對話，但始終未形成合作共識。雙方能在今年峰會達成在非洲合作開發的共識，顯示北京已經意識到，未來在北非地區合作開發石油的最大競爭對手必然是歐盟，採取合作策略，恐難避免。

三、回顧 2009 年歐中關係發展，雙方雖有合作點，但亦不乏衝突面向的議題。就合作點而言，北京已認知歐盟將一些全球性議題(例如國際金融危機或氣

候變化)提升至國家安全層級的策略，也瞭解到歐盟期盼中方參與解決全球共同問題的迫切感。因此，從北京的角度觀察，歐中合作點係基於對前述事實的認知。北京儘管意識到，一次峰會未必有助於解決長期困擾雙邊關係的老問題，但掌握時機恢復雙邊高層對話，可以展現中方的誠意，尤其中國正處心積慮爭取在國際貨幣基金會(IMF)擴大股份與投票權，遑論北京還期盼歐盟在軍售禁令和市場經濟地位問題能夠讓步。

北京很擅於利用重要國際場合重申其對歐中關係定位的立場，強調歐中關係的核心在於「戰略性」、內涵在於「全面性」而關鍵在於「與時俱進」；換言之，中方所謂的「戰略性」是要用長遠和戰略眼光看待雙邊關係，不受「一時一事」的影響；「全面性」係指雙邊宜加強各領域的合作關係。最重要的是，中方希望歐方切記「建構戰略夥伴關係必須相互尊重，平等互利，相互諒解彼此所關切的重大議題」。就衝突面向來看，歐中從 2008 年春北京奧運聖火事件開始，持續為西藏自治、達賴出訪與新疆動亂而摩擦不斷。鑒於歷史經驗印證，歐中關係發展往往會形成所謂的「鐘擺效應」，即歐中雙方會因「特定人物」或「特定議題」造成政治失和，隨即也會受到務實主義心態的影響，利用各種對話機制或場合，讓兩造間找到相互妥協的藉口，最終讓雙邊政治關係形成「摩擦→和解→再摩擦→再和解」的模式。2009 年的真實案例是，5 月間達賴事件才剛在歐中峰會落幕，歐盟理事會隨即陸續譴責中共槍決藏人與維族人，但 11 月 21 日歐中舉行第 28 次(北京)部長級官員人權對話，卻完全嗅不出雙方的火藥味。

四、立於中方的立場，歐中關係的問題主要在於，歐盟對中國政治與經濟崛起的反應過於「激烈」，其具體呈現於三方面：首先是，全球化的發展進程中，歐洲人對本身永續的生活方式感到焦慮；其次是，歐洲各階層都對中國的崛起感受壓力；再者，從意識形態的角度而論，歐洲對中國的發展模式原本持有偏見，擔心開發中國家因此不再對西方價值觀抱持幻想，進而影響歐盟軟權(實)力的展現。「藍皮書」報告反映出前述看法，認為歐盟動輒批評中方的民主與人權，正是因為成見已定，才會逐漸形成輿論和大眾心裡的氛圍；換言之，當「反華」成為某種政治資源時，自然會有政客和利益集團推波助瀾，進而逐漸形成不利於雙邊關係正常發展的「中國觀」。藍皮書還認為，從 2008 年初歐盟部分國家出現反中言行，至 10 月間亞歐峰會上歐盟呈現對中國參與挽救國際金融危機的期待，顯見歐盟的「中國觀」正在產生變化，帶給雙邊關係發展的許多不確定性。該報告建議中方宜理性觀察歐盟的變化，繼而推動各層級的官方外交與民間互動。

反觀 ECFR 評比歐中實力的報告，歐中關係問題簡單可區分為：

(一)目前的「歐盟需要中國」已較「中國需要歐盟」來得更急迫些。從 2003 年 10 月北京公布的「中國對歐盟政策文件」來看，北京確曾把歐盟視為可聯合

制衡美國的戰略夥伴，然而當美國身陷伊拉克與阿富汗戰局，乃至 2008 年爆發全球金融風暴後，基於美國的影響力下降，歐盟對中國而言，重要性也相對降低，特別是親中的施洛德或席哈克等政要下台後，歐盟內部缺少了北京足以依賴的具影響力人物。

(二)ECFR 報告把歐中關係發展比喻成一盤棋，身為下棋一方的中國面對的是另一方棋手(27 個成員)，當歐盟還在為走那一步棋而爭論不休，北京卻可冷靜分析大局，設法從中獲利。另一項更大的問題是，歐盟終究是一個整體，如果歐盟其中任何成員(尤其大國)與北京關係不合，歐中就很難建立長期而和諧的戰略夥伴關係。

(三)ECFR 報告還認為，歐盟過去對中方的「無條件交往」(unconditional engagement)已經證明失敗，中國迄今對雙邊貿易不平衡問題或涉台涉藏問題不願讓步，北京的內政與外交更完全無視歐洲強調的價值觀，因此報告建議歐盟改採「互利交往」(reciprocal engagement)政策。前述報告之分析顯示出，歐盟在全球發揮的「軟權(實)力」用在中國身上，似毫無回饋與預期效果。

參、未來評估

一、2005 至 2009 年的歐中關係，相較 2003 至 2005 年可謂不進反退，雙方都不否認需要「加強互信與深化合作」。歐中的經貿問題，從 2005 年的所謂「胸罩戰爭」(bra wars；數百萬件中方紡織品被歐盟海關扣留)迄今，雙方已多次為中方產品傾銷而起摩擦。歐中政治關係也因為人權問題，至 2008 年底降至最低點；換言之，2003 年北京首次公布對歐關係政策文件時，歐中關係尚形同蜜月，但自此即限入循環式的人權爭端。對北京而言，解除軍售禁令問題曾於 2005 年露出短暫曙光，歐盟峰會亦為此熬戰過 11 個小時，最終卻因美國壓力而失敗。當然，歐盟國家難以達成解除對中軍售令的關鍵因素在於，歐盟內部的反中國情節逐步升高，2006 年 10 月執委會公布的對中政策文件，曾對中國提出改善人權與開放市場的要求，最終遭到北京的拒絕。

從北京的角度觀察，它其實看穿了歐盟 CFSP 一盤散沙的結構，認定歐盟只會對話而拿不出太多的具體行動，這也是近年來中方對歐採取各個擊破策略的原因，例如北京刻意繞開德國與法國，而與英國展開經濟戰略對話，就是手段之一。於今，鑒於中國的國際地位上升，連歐巴馬總統也不得不維持低調，蓄意提出 G 2 概念與中國分享「全球共同領導權」(joint global leadership)，歐盟為了避免被美中關係發展而被邊緣化，未來勢必會利用新的理事會常任主席和外長，擴大與加

強歐盟對國際事務的影響力。英國現任外相 David Miliband 曾於 2009 年歐中第 11 次峰會召開之前，用「21 世紀無可取代的強權」(the 21st century's indispensable power)一句話來形容中國。他同時預言未來 10 年中國將成為國際兩強(G 2)之一，至於歐盟能否成為第 3 強(G3)，要看它對外立場能否一致(speak with one voice)。分析 Miliband 的思考邏輯，歐盟對中國缺少的是有效的戰略與共同立場。

二、歐中關係的未來主要取決於雙方共同利益和衝突。如果我們觀察 2009 年雙邊關係的發展，北京似乎已不再認為，歐盟還具有主導國際事務的關鍵力量，對涉及中國核心利益的議題，歐盟的影響力亦大不如前，尤其雙邊還存在短期內難以解決的功能性議題(例如貿易不平衡、人民幣升值、科技產品出口管制或對非洲政經影響力等)，遑論雙邊長期存有政治價值觀的衝突(例如人權、廢除死刑或涉藏、涉疆、涉臺議題等)。

就目前歐盟統合進程與主要成員國政治生態的變化研判，歐中關係應很難再重回 2003 至 2004 年德國總理施洛德(Gerhard Schroeder)與法國總統席哈克(Jacques Chirac) 兩人的親中時代，而目前的歐中關係則因中國崛起的效應，大幅降低歐盟對中國的影響力。因此，未來北京是否重新評估歐盟對中國的重要性，必然影響到中方的對歐政策。事實上，北京為闡述對歐政策目標和為期 5 年(2004- 2008)的合作措施，而於 2003 年 10 月 13 日首次公布「中國對歐政策文件」，迄今已到了需要檢討的階段。

自 2008 年北京奧運聖火事件以來，歐中間的政治互信只退不進，歐盟面對眾多的國際議題需要中方參與和支持，相對更提升了北京對歐盟採取強硬立場的自信。2009 年兩次峰會的聯合公報，雖未就人民幣議題有太多著墨，但溫家寶在記者會上，卻是嚴加駁斥歐盟期望人民幣升值的說法，顯見當下北京回應歐盟提出的一些敏感性議題，態度上已不再低調。前述 2009 年 2 月 25 日北京召開的「中歐大使論壇會議」，就針對歐中關係作出三項結論：(一)歐盟對中國崛起的反應過度；(二)歐洲對中國的發展模式持有意識形態偏見，擔心的是開發中國家不再對西方價值觀抱持幻想，進而影響歐盟展現軟實力；(三)歐盟「反華」成為某種政治資源時，自然形成政客和利益集團的推波助瀾。2009 年底，大陸學界提出重新評估對歐政策的建議，已顯示北京對歐戰略出現轉變跡象。

三、歐盟智庫公布的歐中關係實力評比報告，以及許多歐洲學者的共同認知是，歐盟需要中國分擔國際責任，它也促成了 2009 年兩次峰會聲明所謂的「歐中積極因對全球性挑戰」。然而，交往中國 (engaging China) 與分擔全球責任 (global burden-sharing) 僅達口惠階段，歐盟如果不解決「焦慮中國」(Europe's China Angst)的問題，雙方很難建立政治互信；換言之，歐盟一方面期望中方多承擔國際責任，另一方面又擔心賦予中國權力之後，將更難以影響和約束北京。

歐盟智庫近期在研究歐中關係問題時，提出一項假設：未來如果中國解放軍參與聯合國授權之國際維和任務(如阿富汗、蘇丹、黎巴嫩或加薩走廊)；如果中國軍艦駐守荷姆茲(Hormiz)海峽以維護通道安全；又如果中國在聯合國附屬機構(如世貿組織或世界銀行)獲得一些重要職位或中國在國際金融機構(如 IMF)的權力擴大，那麼歐洲人會有何種反應？前述景象反映的現實正是，歐洲人面對中國崛起的焦慮感。事實上，歐盟若無法擴大其戰略視野，那麼許多重要與承諾的理想(例如歐中談判中的「合作暨夥伴協定」<CPA>)，都不易實現。目前許多歐盟國家領導人對中國扮演「負責任的夥伴關係人」(responsible stakeholder)角色，擔心的還是歐盟今後對國際社會的影響力會落居北京之後。因為缺乏與中國分享國際政治領導權的信心，內部自然更難以達成對外的一致立場。參與執筆撰寫歐中關係實力評比報告的法國學者顧德明(Godement)在 2009 年第二次歐中峰會前接受媒體專訪表示，鑒於中國已成為歐盟的強勁競爭對手，歐盟應該考慮重新檢討對中政策。

從顧德明的思維可以判斷，歐中目前建構戰略合作夥伴似乎為期甚早，鑒於雙邊社會制度與政治價值觀的差距過大，需要先解決現實存在的問題。不過，歐盟擴大至 27 個成員國之後，理論上較兩次東擴前更難於達成涉及中國敏感政治議題的一致立場，尤其歐中經貿摩擦不斷的情況下，北京是否完全開放市場，是否誠心配合歐盟提出的減碳排放目標，又是否願意就盟國家領導人會見達賴問題趨於妥協等議題？都會成為歐盟重新思考對中政策的指標。