

戰略瞭望

# 歐盟和中國在連結性戰略中的競爭

## EU-China Competition in Connectivity Policies

莫少白

Mor Sobol

淡江大學外交與國際關係學系

### 壹、歐洲對中國之連結性戰略

2021 年 12 月 1 日，歐洲聯盟（EU）已啟動一項最新的連結性戰略，名為「全球門戶」（The Global Gateway）。預計預算為 3000 億歐元的全球門戶基於 6 項主要原則：民主價值與高標準、良善治理與透明度、對等的夥伴關係、綠能與清潔能源、關注安全以及促進私部門的投資。本質上，歐盟對全球合作夥伴的「積極倡議」似乎是秉持高品質和永續的基礎建設計畫，他們採用並強調基於規則的方法、民主價值觀與道德考量，不僅考慮到當地社區的需求亦考量到他們的能力。

這一項歐洲的新努力並非是第一個歐盟的連結性戰略，目的在試圖尋求為中國「一帶一路倡議」（BRI）以外提供一種替代方案，有些人甚至認為這是一種抗衡性的戰略。2018 年制定的「歐亞連結性戰略」亦旨在回應一帶一路帶來的各種挑戰。其中最明顯的是，中國方面缺乏透明度和互惠性，中國對具有重要戰略意義的產業（例如交通基礎設施和電信設備）的投資，以及對中國在歐洲境內外持

續增長的影響力之擔憂。除此之外，在這兩個戰略中，不僅強調（經濟、金融和環境）永續連結，更重視在維護民主和道德價值觀的同時，遵循國際規則和標準的連結性計畫。

然而，除了全球與區域的途徑之外，可以發現在全球門戶及歐亞連結性戰略中的一項顯著差異。具體而言，當歐盟公布歐亞連結性戰略時，學者們普遍認為連結性戰略確實是一種抗衡戰略（或至少是一種平衡戰略），大體上對象是中國，特別是一帶一路倡議。儘管如此，歐盟和中國都表示連結性戰略不應該被視為是中國一帶一路的挑戰者。相反地，歐盟官員似乎並沒有迴避明確地承認全球門戶企圖成為中國計劃的替代方案。

## 貳、歐洲對中國之戰略轉變

重要的是，這個轉變並非發生於一夜之間。反而是代表了歐洲對中國態度的普遍轉變，主要因為「歐盟已經對中國未能尊重自由和公平的貿易、投資的透明度和問責性以及市場準入的互惠性感到失望」。<sup>1</sup>除此之外，歐盟及其成員國終於開始意識到與中國一帶一路政治、安全和經濟相關的風險。在這樣的背景下，許多分析人士認為，歐洲的連結性計畫是歐盟對抗中國一帶一路並加入地緣政治連結性博弈的重要一步。但一些觀察家在評論歐盟連結性計畫時並未使用任何拳頭，莫爾斯基（Moreschi）認為「全球門戶滿足了整個歐洲大陸評論員必然會分崩離析的外交政策計劃的所有要求。」<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Anthony, I., Zhou J., Yuan J., Su F. & Kim J. (2021). China–EU Connectivity in an Era of Geopolitical Competition. Sipri Policy Paper 59, March 2021, *Stockholm International Peace Research Institute*. p. vii.

<sup>2</sup> Moreschi, A. (2021, December 23). The EU Global Gateway: The narrow path between relevance and invisibility. *Observer Research Foundation (ORF)*.  
<https://www.orfonline.org/expert-speak/the-eu-global-gateway/>

大體來說，歐盟目前戰略可能存在以下幾個挑戰：

(1) 關於歐盟的連結性倡議存在不少開放性問題。這些因素包含（尤其是）一個事實，亦即所謂全球門戶在其地理範圍設定上是模糊的，以及歐盟和世界上的其他國家應該如何「產生連結」。

(2) 另一個問題與金融領域相關。目前，全球門戶將如何以及由誰提供資金仍不確定。而且，建議中的 3000 億歐元不僅不足以解決全球基礎設施問題（與一帶一路相比，其預算要小得多），而且大部分資金只是對歐盟現有金融承諾的重新包裝。像許多歐盟外交政策努力一樣，歐盟組織結構各層次的分歧進一步阻礙了政策的成功實施。

(3) 歐盟執著於將其政策與中國的一帶一路進行比較可能會適得其反。在兩種政策之間勾勒出相似之處是沒有什麼理由的。畢竟中國在強化一帶一路品牌的方面有著近十年的優勢，除此之外，作為中國的旗艦計畫，其政治和經濟投資水準遠遠超過布魯塞爾。儘管如此，從更根本的角度看，歐盟似乎高估了歐洲連結性模式的吸引力，也誤解了一帶一路成功的原因。換句話說，歐洲的（民主和官僚）模式不一定是許多夥伴國的首選模式，重要的是必須牢記一帶一路的成功是基於中國自身的發展故事，以及其對殖民列強和新自由主義金融機構的強硬立場。

### 參、歐洲對中國之戰略轉變

綜上所述，歐亞連結性戰略和全球門戶被視為歐洲政策，其目標是與中國的一帶一路相抗衡。事實上，歐洲對北京日益增長的自信可能為歐洲國家和企業提供一定程度的保護。儘管如此，政策本身以及歐盟連結方式的諸多缺陷，使得這種直接性的競爭顯得幾乎

毫無意義。但是，這並不是說歐盟應該放棄在全球連結博弈中扮演更有影響力的角色的企圖。相反地，歐盟應該認真考慮一個「積極倡議」，不僅包含與（歐洲人認為的）一帶一路的缺陷形成鮮明對比的方面，也包括超越民主和道德價值觀具有吸引力的品質。