

農業與中國經濟治國之道

立陶宛的教訓

Agriculture and Chinese Economic Statecraft: Lessons from Lithuania

葉皓勤

Marcin Jerzewski

European Values Center for Security Policy

壹、前言

在中東歐（CEE）國家對中國日益強硬的姿態下，中國北京採取了消極的經濟治國之道，以阻止它們追求與中國共產黨（CCP）利益背道而馳的外交政策目標。特別是立陶宛的案例，說明了北京如何利用經濟治國之道的貿易工具來塑造其歐洲夥伴在人權規範傳播和與台灣接觸等領域的外交政策方針。鑑於穀物是立陶宛對中國的最大出口產品，農民和食品生產商在持續的爭端中受到的打擊尤其嚴重。¹因此，本文的主要目的是闡明農業在中國經濟治國方略中的作用，並提供可操作的政策建議以減輕中國脅迫的影響。

¹ Jerzewski, Marcin, "Agriculture Key to Lithuania Ties." *Taipei Times*, January 2, 2022. <https://www.taipeitimes.com/News/editorials/archives/2022/01/02/2003770560>

貳、中國與立陶宛的經濟關係與政治變遷

在立陶宛 2020 年立法選舉之後，由中間和中右翼政黨組成的新聯盟推翻了立陶宛農民和綠色聯盟 (LVŽS) 政府。最後獨立派西蒙尼泰 (Ingrida Šimonytė) 領導的新政府在 2019 年第二輪選舉中與現任總統對峙，開創了新的外交政策典範。這種新方法建立在反極權主義的激進主義、與志同道合的伙伴合作以及在全球地緣政治問題上發揮領導作用的願望之基礎上。²

其結果是，維爾紐斯 (Vilnius) 與北京的蜜月期戛然而止。聯合政府首先於 2021 年初退出了中國與中東歐國家之間的論壇，即所謂的「17+1」集團，然後於 11 月接受了在維爾紐斯 (Vilnius) 開設台灣代表處。立陶宛出口商和進口商面臨的巨大壓力基本上破壞了雙邊貿易關係。³根據中國海關當局發布的數據，與 2021 年 11 月和前一年 12 月相比，⁴2021 年 12 月從立陶宛進口的貨物減少了約 90%。此外，立陶宛工業代表表示，由於中國的經濟壓力，2022 年初約有 60 家公司面臨問題，因為計劃運往立陶宛的 1,200 多個集裝箱 (估計價值 2.6 億美元) 沒有運抵該國，相關損失可能會累積到年底達到約 3.2 億美元。

² Dalia Bankauskaitė and Dominykas Milašius, "The Smart Power of Lithuanian Foreign Policy," *Center for European Policy Analysis*, April 27, 2022. <https://cepa.org/the-smart-power-of-lithuanian-foreign-policy/>

³ Konstantinas Andrijauskas, "An Analysis of China's Economic Coercion Against Lithuania," *Asia Unbound, Council on Foreign Relations*, May 12, 2022; <https://www.cfr.org/blog/analysis-chinas-economic-coercion-against-lithuania>

⁴ Finnbar Bermingham, "Lithuanian Exports Nearly Obliterated from China Market amid Taiwan Row," *South China Morning Post*, January 21, 2022; <https://www.scmp.com/news/china/diplomacy/article/3164170/lithuanian-exports-nearly-obliterated-china-market-amid-taiwan>

參、農業與中國的負面經濟治國之道

由於自上屆政府開始出現的貿易結構，使其農業和食品生產商受到中國經濟脅迫的打擊尤為嚴重。在第八屆中東歐國家與中國領導人會晤於克羅埃西亞的杜布羅夫尼克（Dubrovnik）舉行期間，時任總理斯克韋內利斯（Saulius Skvernelis）會見了中國總理李克強並簽署了立陶宛小麥輸往中國議定書。因此，2019 和 2020 年立陶宛小麥出口額分別占對中國出口總值的 6.92%和 21.22%。立陶宛與北京的商業關係對農產品出口的依賴日益增加，同時大大增加了這個波羅的海國家的脆弱性。事實上，中國的經濟打擊始於吊銷立陶宛穀物出口許可證。⁵

重要的是，我們必須記住，瞄準立陶宛農產品出口對北京來說並不是一個新工具。例如在兩岸關係中出現了試圖透過積極和消極的經濟治國手段來吸引與農業生產有關的農村選民。在陳水扁擔任總統期間（2000-2008），中國開始了「水果攻勢」；透過授予 18 種台灣水果的市場准入並對其中 15 種徵收關稅，北京試圖吸引南方農村的台灣農民，那裡對民進黨的政治支持比較集中。⁶透過針對地理上聚集的果農，北京能夠利用農業商業交流來破壞其選舉中心地區執政的民進黨。⁷

在蔡英文任總統期間，中國對台灣農民採取了消極的經濟治國方略。與 2004-05 年觀察到的動態相似，2021-22 年被中國禁止的台

⁵ Allenbach-Ammann János, "Lithuanian Businesses Grind on under Chinese Pressure," *Euractiv*, January 18, 2022. <https://www.euractiv.com/section/economy-jobs/news/lithuanian-businesses-grind-on-under-chinese-pressure/>

⁶ Chi-Hung Wei, "China's Economic Offensive and Taiwan's Defensive Measures: Cross-Strait Fruit Trade, 2005-2008," *The China Quarterly*, 215(2013), p.645.

⁷ William J. Norris, *Chinese Economic Statecraft: Commercial Actors, Grand Strategy, and State Control* (Ithaca: Cornell University Press, 2016).

灣商品的生產，包括菠蘿、蠟蘋果和石斑魚，都集中在南部，該地區選民一直保持綠色（支持民進黨）傾向。⁸由於石斑魚生產集中在屏東、高雄、台南，都是民進黨的大本營，因此，魚類進口禁令是中國試圖通過經濟治國之道影響台灣這些政治上重要的、傾向於綠色的選區的延續。

肆、立陶宛農業的政策遺產和政治特性

在立陶宛，國內政治變化（以及由此變化產生的新的政治競爭動態），也可以被視為增加農業政治重要性的一個因素。維爾紐斯與北京之間經濟關係的擴大是由思科威爾內里（Saulius Skvernelis）領導的「農民及綠色聯盟」（LVŽS）政府在 2016-20 年期間取得的一項重大成就。

在 2018-19 年擔任農業部長之現任「農民及綠色聯盟」（LVŽS）影子外交部長蘇爾普利斯（Giedrius Surplys），其任職期間，監督了中國市場對立陶宛農產品和食品的前所未有的開放。⁹這是波羅的海國家農業部門的一項重大成就。以立陶宛乳製品為例，對中國出口談判早在 2011 年就開始了，相關許可證直到 2016 年才發放；¹⁰「農民及綠色聯盟」（LVŽS）能夠利用這一新的開放，大大擴大了商業交

⁸ Thompson Chau, "China Flexes Economic Muscle with Ban on Taiwanese Grouper," *Nikkei Asia*, June 15, 2022; <https://asia.nikkei.com/Economy/Trade/China-flexes-economic-muscle-with-ban-on-Taiwanese-grouper>

⁹ Baltic News Service, "Lithuania Continues Diplomatic Push in East Asia with the New Embassy in Singapore," *Lietuvos Nacionalinis Radijas ir Televizija*, October 27, 2021; <https://www.lrt.lt/en/news-in-english/19/1530003/lithuania-continues-diplomatic-push-in-east-asia-with-new-embassy-in-singapore>

¹⁰ State Food and Veterinary Service, "China has Approved the Permission for Export of Lithuanian Dairy Products," *Government of the Republic of Lithuania*, August 30, 2016. <https://vmvt.lt/naujienos/china-has-approved-permission-export-lithuanian-dairy-products?language=en>

易所的規模。

農產品貿易的政治重要性還體現在由立陶宛所協調，與中國的高層交往的過程當中。在「17+1」框架範圍內，上屆政府還於 2018 年 5 月組織了第 3 次中國與中東歐國家農業部長會議和第 13 屆「中國與中東歐國家農業經貿合作論壇」。¹¹

先前打入中國市場的努力也解釋了立陶宛企業家對當前台灣和中國政策的一些幻想破滅。當前的政策軌跡與思科威爾內里（Saulius Skvernelis）政府，以及其前社會民主黨（LSDP）的前任布特凱維丘斯（Algirdas Butkevičius）所採取的對中國政策大相徑庭。在各自的政府領導下，尋求與中國建立更密切的經濟關係被視為立陶宛食品生產商的重要機遇之窗，也是從大蕭條中復甦的歐洲市場分散風險的工具。這種明顯而迅速的轉變讓許多企業家覺得在受到中國脅迫之前，他們沒有足夠的時間重新調整業務方向。

將中國作為創業「樂土」的敘事滲透到立陶宛公共話語中，再加上明顯的城鄉差距，這也反映在政治態度上，這種動態使人們對現任聯合政府基於價值的外交政策方法產生懷疑。根據 2021 年 12 月的民意調查，立陶宛政府的支持率是近 10 年來最低的。外交部長和保守派領導人蘭茨貝吉斯（Gabrielius Landsbergis）在 12 月和 11 月的支持率分別為 15.3% 和 21%，而他的反對率分別為 66.4% 和 59.8%。¹²與此同時，2021 年 12 月，公開批評政府強硬對中政策的

¹¹ Stefan Vladislavljev, Konstantinas Andrijauskas, and Filip Šebok, "Political Relations: Beyond Proclamations," in Ivana Karásková, ed. *Empty Shell No More: China's Growing Footprint in Central and Eastern Europe* (Prague, Czechia: Association for International Affairs, 2020), p.21.

¹² Saulius Jakučionis, "Lithuanian government's approval ratings lowest in decade – poll," *Lietuvos Nacionalinis Radijas ir Televizija*, December 28, 2022; <https://www.lrt.lt/en/news-in-english/19/1571937/lithuanian-government-s-approval-ratings-lowest-in-decade-poll>

瑙塞達（Gitanas Nausėda）總統以 52.5% 保持了該國所有政治人物中最高的支持率。透過瞄準農業出口商（一個具有明顯政治突出特點的行業），中國能夠在政府更迭後捕捉公眾輿論並利用立陶宛的國內政治動態。

伍、前進的道路

立陶宛、台灣以及澳洲、巴西和加拿大的案例清楚表明，中國承認將農產品貿易作為其經濟治國方略的工具是有用的。然而，儘管有關中國不公平貿易行為的指控持續存在爭議，一些歐洲國家仍在尋求擴大進入中國農產品市場的機會。因此，積極吸取立陶宛經歷的脅迫經驗教訓以確保減輕與中國關係動蕩的潛在負面影響，仍然是及時和重要的。

出口多樣化是緩解風險的關鍵工具之一。貿易促進機構有責任為其客戶提供定期和嚴格的政治風險分析。此外，以多邊（例如區域）而非雙邊形式的研討會和對具有明顯市場機會的國家的實地考察將有助於潛在出口商了解多元化的重要性，同時也為他們提供如何實施多元化的可行想法。立陶宛目前正在推行一項向印度太平洋地區擴大外聯的戰略；除了深化與台灣的關係外，這個波羅的海國家還在坎培拉、首爾和新加坡開設新的大使館。雖然幾乎沒有哪個國家可以完全替代中國，中國擁有龐大的人口和不斷壯大的中產階級帶來的優勢，但全面的區域關注為以更可持續的方式進行商業交易提供了機會。其他國家最好採用這種方法，以盡量減少它們在農業等政治重要部門受到中國經濟脅迫的脆弱性。