

## 從論述到行動？

### 歐洲對中政策的艱辛之路

#### From Discourse to Action? The Arduous Road of Europe's China Policy

馮儒莎

Zsuzsa Anna Ferenczy

東華大學公共行政學系

#### 壹、前言

俄羅斯於 2 月 24 日入侵烏克蘭，將硬實力的現實政治重新提上歐洲的進程。雖然尚未理解普丁（Putin）非法和無緣無故選擇戰爭的長期影響，但這場戰爭可能會從根本上改變後冷戰時代。因此抵制任何改變國際公認的主權國家邊界的企圖不僅對歐洲，而且對全球各國都是至關重要的。正如美國總統 Joe Biden 於 2022 年 5 月在東京與澳洲、印度和日本領導人在四方安全對話上會晤時所指出的那樣，這場戰爭已成為一個「全球性問題」，突顯了其捍衛國際秩序的重要性。<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Zubaidah Abdul Jalil and Tessa Wong, *Ukraine war: World faces 'dark hour', Biden tells Quad summit*, BBC, May 25 2022, <https://www.bbc.com/news/world-asia-61560784>

烏克蘭的入侵也重振了歐洲關於安全和防禦的辯論，並考驗歐盟（EU）捍衛其安全秩序的意願。<sup>2</sup>與此同時，用歐盟高級代表 Josep Borrell 的話來說，其放大了人們對歐盟作為一個「地緣政治」大國尋求「學習述說權力的語言」，並在印度太平洋地區具有更大影響力的自我認知考量。<sup>3</sup>Borrell 在 2020 年建議，在這些考量中，歐盟應如何應對一個專注於「日益追求全球影響力戰略」的中國是對歐盟未來至關重要的問題。<sup>4</sup>在俄中友誼「不受限制」的情況下，對布魯塞爾來說，重新評估歐盟與中國的關係變得比以往任何時候都更加迫切。<sup>5</sup>

## 貳、歐洲作為假訊息攻擊目標

過去幾年裡，克里姆林宮一直對歐洲民主發動政治作戰。透過在歐盟內部散佈假訊息並控制俄羅斯國內的言論，普丁的目標是支持其在 2014 年非法吞併克里米亞，這是二戰以來歐洲最大的土地掠奪。除了俄羅斯以外，克里姆林宮削弱民主的敵意和好戰的論述

---

<sup>2</sup> European Parliament, *EU strategic autonomy in the context of Russia' war on Ukraine*. Briefing: What Think Tanks are Thinking, March 10, 2022, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2022/729300/EPRS\\_BRI\(2022\)729300\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2022/729300/EPRS_BRI(2022)729300_EN.pdf)

<sup>3</sup> European External Action Service, *Europe in the Interregnum: our geopolitical awakening after Ukraine*, March 24, 2022, [https://www.eeas.europa.eu/eeas/europe-interregnum-our-geopolitical-awakening-after-ukraine\\_en](https://www.eeas.europa.eu/eeas/europe-interregnum-our-geopolitical-awakening-after-ukraine_en)

<sup>4</sup> Josep Borrell, *The Sinatra Doctrine: Building a United European Front*, September 9, 2020, Institut Montaigne, <https://www.institutmontaigne.org/en/blog/sinatra-doctrine-building-united-european-front>

<sup>5</sup> Andrew Roth and Vincent Ni, *Xi and Putin urge NATO to rule out expansion as Ukraine tensions rise*, February 4, 2022, The Guardian, <https://www.theguardian.com/world/2022/feb/04/xi-jinping-meets-vladimir-putin-china-russia-tensions-grow-west>

也符合中國領導層更廣泛的地緣戰略利益。<sup>6</sup>

從內部挑戰歐盟支持了莫斯科與北京利用歐洲脆弱性謀取利益的進程。研究指出，中國領導人一直尋求通過所謂戰狼外交來傳達自信的訊息，普丁則不太注重於試圖讓他的國家看起來很好，而是更注重利用西方原有的不團結和分裂來製造混亂。中國與俄羅斯在資訊戰策略上最大的不同，在於前者堅持敘事的連貫性，後者則採用虛假戰略。<sup>7</sup>

特別在疫情期間，這兩個威權國家致力於加深了對民主的不信任。<sup>8</sup>他們在入侵開始前幾週就表達了「無限制」的友誼，在包括布魯塞爾在內的民主世界中肯定不會受到歡迎。<sup>9</sup>從這個角度看，北京在入侵問題上與俄羅斯的言論一致，對布魯塞爾而言並不奇怪。在將戰爭和俄羅斯的外交孤立歸咎於北約的同時，北京試圖通過談判達成一種微妙的平衡，以尋求保護自己的戰略利益。<sup>10</sup>但是習近平對普丁的外交支持給歐盟與中國的關係增加了層層難度，北京可能低估了這一結果。

---

<sup>6</sup> European External Action Service, *EUVsDisinfo, Crimes: eight years after Russia's violent, illegal annexation, still desperately seeking recognition*, February 26, 2022, <https://euvsdisinfo.eu/crimea-eight-years-after-russias-violent-illegal-annexation-still-desperately-seeking-recognition/>

<sup>7</sup> Center for European Policy Analysis, *Jabbed in the Back: Mapping Russian and Chinese Information Operations During the COVID-19 Pandemic*, December 2, 2021, <https://cepa.org/jabbed-in-the-back-mapping-russian-and-chinese-information-operations-during-covid-19/>

<sup>8</sup> Reid Standish, *Study shows how Russian, Chinese disinformation about COVID-19 evolved during the pandemic*, December 2, 2021, Radio Free Europe, <https://www.rferl.org/a/russia-china-covid-disinformation-campaigns/31590996.html>

<sup>9</sup> Tony Munroe, *Andrew Osborn and Humeyra Pamuk, China, Russia partner up against West at Olympics summit*, Reuters, February 5, 2022, <https://www.reuters.com/world/europe/russia-china-tell-nato-stop-expansion-moscow-backs-beijing-taiwan-2022-02-04/>

<sup>10</sup> Reid Standish, "China in Eurasia Briefing: How Far Will Beijing Go in Backing Putin?" *Radio Free Europe*, March 02, 2022, <https://www.rferl.org/a/china-in-eurasia-standish-putin-xi-ukraine/31731723.html>

### 參、分裂的歐洲與自信的中國

過去幾年當中，北京在將貿易關係武器化的自信和日益增強的意願迫使布魯塞爾重新考慮其對中政策，並尋求增強自身韌性的方法。<sup>11</sup>隨著中國對南海的軍事化、對香港民主自由的鎮壓以及對新疆和西藏少數民族人權的侵犯，對全球健康危機的操縱，同時以犧牲基本自由為代價推動技術至上，中國不再是布魯塞爾過去幾十年來合作的夥伴。<sup>12</sup>除此之外，由於世界上大部分地區已經轉向與病毒共存，北京繼續堅持其「清零」政策，在今年稍晚舉行的共產黨第二十次全國代表大會之前，這種情況幾乎沒有改變的希望。而習主席希望在這次大會上確認其第三個任期。中國現在是自己敘述的囚徒，用中國歐盟商會會長 Joerg Wuttke 在談到世界第二大經濟體的狀況時說到，「這是相當悲慘的」；<sup>13</sup>他進一步補充說，中國正在失去作為全球最佳採購國的信譽，這導致歐洲企業考慮將其供應鏈轉移到其他國家。

事實上，關於中國的概念轉變的輪廓在 2016 年委員會關於中國的通訊中開始出現，並在其 2019 年戰略展望中得到了橫向加強。因此，歐盟承諾與中國進行「有原則的、實際的和務實的」接觸，並將其夥伴稱為促進替代治理模式的「系統性對手」。<sup>14</sup>然而，實際上

---

<sup>11</sup> Jonathan Hackenbroich, *Coercion with Chinese characteristics: How Europe should respond to interference in its international trade*, European Council on Foreign Relations, January 24, 2022,

<https://ecfr.eu/article/coercion-with-chinese-characteristics-how-europe-should-respond-to-interference-in-its-internal-trade/>

<sup>12</sup> Human Rights Watch, *China. Events of 2020*,

<https://www.hrw.org/world-report/2021/country-chapters/china-and-tibet>

<sup>13</sup> Mark Dittli, *Interview. China's Leadership is Prisoner of Its Own Narrative*, April 28, 2022, The Market,

<https://themarket.ch/interview/chinas-leadership-is-prisoner-of-its-own-narrative-ld.6545>

<sup>14</sup> European External Action Service, *Elements for a new EU strategy on China*, June 22,

歐盟在印太背景下重新平衡與中國關係的努力，到目前為止還沒有看到什麼成功。多層次治理體系中共同外交和安全政策（CFSP）的碎片化、成員國缺乏共同的戰略願景以及缺乏發揮集體影響力的政治意願，嚴重制約了對中政策的有效實施，正如北京加強了特別是在印太地區的自信，這是一個對歐盟至關重要的地區。

#### 肆、歐洲對印度太平洋的看法？

過去十年，印太地區已成為貿易拉動增長的關鍵驅動力，也是中國經濟脅迫最為嚴重的地區。布魯塞爾已經開始逐步適應新的現實。由於超過三分之一的歐洲出口產品流向亞太市場，其中大部分產品通過印度洋和太平洋的航道，歐盟在印太辯論展開之際不能袖手旁觀。<sup>15</sup>歐盟承認在該地區有自己的利益需要保護，在其 2021 年印度-太平洋合作戰略中指出，在臺灣海峽展示武力「可能對歐洲安全和繁榮產生直接影響」。<sup>16</sup>然而，歐盟成員國在接受共同的區域願景時一直都很謹慎，希望避免惹惱中國。

儘管法國、德國和荷蘭以不同的方式製定了國家印太戰略，但實施歐盟長期戰略可能需要更多的時間，中國將繼續密切關注這一點。<sup>17</sup>中國外交部長王毅已公開駁斥了這一概念，認為其是一個「吸

---

2016,

[https://eeas.europa.eu/archives/docs/china/docs/joint\\_communication\\_to\\_the\\_european\\_parliament\\_and\\_the\\_council\\_-\\_elements\\_for\\_a\\_new\\_eu\\_strategy\\_on\\_china.pdf](https://eeas.europa.eu/archives/docs/china/docs/joint_communication_to_the_european_parliament_and_the_council_-_elements_for_a_new_eu_strategy_on_china.pdf);  
European Commission, EU-China – A strategic outlook, March 12, 2019,  
<https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/communication-eu-china-a-strategic-outlook.pdf>;

<sup>15</sup> Garima Mohan, *A European Approach to the Indo-Pacific?* December 2019, Global Public Policy Institute.

<sup>16</sup> European External Action Service, *The EU strategy for cooperation in the Indo-Pacific*, September 16, 2021,  
[https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/jointcommunication\\_2021\\_24\\_1\\_en.pdf](https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/jointcommunication_2021_24_1_en.pdf)

<sup>17</sup> Frédéric Grare and Manisha Reuter, *Moving closer: European views of the Indo-Pacific*,

引眼球的想法」，將會像海洋泡沫一樣消散。<sup>18</sup>除了對印度太平洋的不同看法之外，北京在最近的雙邊會議上面對俄羅斯的威脅，缺乏對歐洲的支持和聲援，這只會加深布魯塞爾對北京的不信任；歐盟委員會主席 Ursula von der Leyen 將這次峰會描述為「肯定不像往常一樣」。<sup>19</sup>由於歐盟經常被視為是分裂的，但其在峰會上表現出的外交明確程度顯示歐盟比預期的更加團結。

### 伍、意識、警覺和野心

多年來，特別是基於俄羅斯對烏克蘭的戰爭，歐盟變得更加警覺和警惕，因此對中國更加有野心的和自信。正如歐盟的敘述所反映的那樣，布魯塞爾的廣泛共識是，中國對歐洲構成了系統性的威脅。現在對臺灣友好的說法與對中國更堅定的論述並存，這表明歐盟更加瞭解和警惕。<sup>20</sup>北京越來越願意將貿易武器化並以假訊息支持其經濟脅迫，這使得解決中國在歐洲影響力之必要性比以往任何時候都更加緊迫。然而，成員國仍要將其自信的敘述轉變為自信的行動。迄今為止，布魯塞爾在加強其防禦方面取得了些許進展。

在通過外商直接投資篩選機制、5G 技術指導方針和啟動「全球門戶」這一互聯互通戰略，希望為中國「一帶一路」倡議提供歐洲

---

September 13, 2021, European Council of Foreign Relations.

<sup>18</sup> Rory Medcalf, *The Indo-Pacific with Chinese Characteristics*, *Politique Etrangère*, no. 3, (Fall 2019):49 -61.

<sup>19</sup> Grzegorz Stec, *EU-China summits: From cooperation to damage control*, *MERICs*, April 11, 2022,

<https://merics.org/en/short-analysis/eu-china-summits-cooperation-damage-control>

<sup>20</sup> Zsuzsa Anna Ferenczy, *The EU's 'Upgrade' on Taiwan is Already Happening*, *Ketagalan Media*, November 30, 2021,

<https://ketagalanmedia.com/2021/11/30/the-eus-upgrade-on-taiwan-is-already-happening/>

替代方案之後，成員國正在討論反脅迫工具和國際採購工具。<sup>21</sup>雖然這些文書旨在幫助歐盟為歐洲公司實現公平競爭，但歐洲晶片法的提出是為了加強供應安全並回應全球衛生危機之巨大脆弱性。<sup>22</sup>

只有通過採用和實施這些工具，歐盟才能有效地重新平衡其與中國的關係。與此同時，打擊假訊息必須仍然是布魯塞爾的優先事項。2020年，除俄羅斯外，歐盟委員會首次將中國列為與冠狀病毒相關的假訊息來源，旨在破壞西方民主國家，從而扭曲了中國應對全球大流行病的看法。<sup>23</sup>隨著俄羅斯對烏克蘭的入侵，歐盟持續揭露中國國家媒體為宣傳莫斯科的說法所做的努力。<sup>24</sup>

### 陸、在轉捩點之後

隨著俄羅斯和中國繼續加深友誼並協調其外交政策立場以及貿易的武器化，包括「有中國特色」的脅迫，再加上假訊息威脅可能會增加。Borrell 說，「在冠狀病毒時期，假訊息會殺人」。<sup>25</sup>在 Putin 發動烏克蘭戰爭的背景下，俄羅斯加倍發佈虛假資訊，在國際社會

---

<sup>21</sup> European Commission, *EU strengthens protection against economic coercion*, December 8, 2021,

[https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip\\_21\\_6642](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_21_6642)

<sup>22</sup> European Commission, *EU acts to improve reciprocal access to international procurement*, March 14, 2022,

[https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip\\_22\\_1728](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_22_1728); European Commission, *Digital sovereignty: Commission proposes Chips Act to confront semiconductor shortages and strengthen Europe's technological leadership*, February 8, 2022, [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP\\_22\\_729](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_22_729)

<sup>23</sup> European Commission, *Tackling COVID-19 disinformation – Getting the facts right*, June 10, 2020,

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020JC0008&from=EN>

<sup>24</sup> EUvsDisinfo, *China's Balancing Act on the Ukraine War*, April 4, 2022, <https://euvsdisinfo.eu/chinas-balancing-act-on-the-ukraine-war/>

<sup>25</sup> European Commission, *Coronavirus: EU strengthens action to tackle disinformation*, June 10, 2020, [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip\\_20\\_1006](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_1006)

中越來越像一個賤民，正如中國仍然被鎖定在戰略困境中一樣。歐盟應該不失時機地反思其對中國的態度，並將好好利用其防禦性地緣經濟工具。

在 2019 年歐盟與作為「系統性對手」中國的關係出現轉捩點之後，歐盟的地緣政治進程根據新的地緣經濟現實進行有意義的調整已不再可有可無。從行動轉向措施對於歐盟作為印太地區相關參與者的未來至關重要。在此過程中，歐盟必須立即應對中國帶來的經濟和政治威脅；經濟脅迫和假訊息就如同是一枚硬幣的兩個面。為了利用其經濟實力實現戰略目標，歐盟必須繼續投資於多元化和威懾，增強其彈性與內部一致性。然而，就目前而言問題仍然懸而未決：成員國是否有重新平衡與中國關係的政治意願？