

跨大西洋歐美合作關係的中國障礙

國立中正大學 戰略暨國際事務研究所 副教授 邱昭憲

一、美歐合作關係與中國的角色

美歐長期以來作為建立自由國際秩序的重要盟友，在政治、經濟和軍事上建立起雙邊與多邊合作關係，冷戰後歐美跨大西洋關係曾因美國共和黨政府（尤其小布希總統與川普總統）期間為尋求有利於美國的戰略利益而導致雙邊關係惡化。然而基於自由國際秩序的價值同盟，在美國因應2013年中國「一帶一路」戰略擴張以來所構成的地緣政治挑戰，對中國經濟與安全採取競爭性與限制性措施，針對中國投資的審查以及禁止向中國出售高科技產品的政策逐年強化；而歐盟亦對於中國自2013年逐年提升以併購為主的對歐投資所可能危害歐洲國家安全或公共秩序產生疑慮，因而於2019年首次將中國定為經濟競爭者與系統性對手等政策領域的角色，亦於2020年全面實施歐盟層級的投資審查機制，以避免其成員國為接受外國直接投資而降低國家安全或公共秩序的審查標準。美歐長期以來的價值與戰略同盟關係在美國川普政府時期蒙上陰影，也同樣感受到中國「一帶一路」所產生的地緣政治經濟壓力。

美國在拜登政府上台後強調回歸多邊主義以重新建立與歐洲盟邦關係以來，跨大西洋正面關係的重建，乃透過修補川普政府援引《貿易擴張法》(Trade Expansion Act)所帶來的歐美關稅爭議、301條款調查歐盟數位服務稅(Digital Services

Taxes)、成立跨大西洋貿易科技委員會(Transatlantic Trade and Technology Council)，以及合作因應中國等非市場經濟體所帶來挑戰等，恢復美歐雙方長期以來所建立起共同價值以及最開放的投資貿易夥伴友好關係。然而北京欲在全球建立的「中國夢」卻是考驗跨大西洋關係的重要挑戰。儘管美歐對於中國有同樣的顧慮，然其根本性障礙卻對於歐美的合作造成阻礙。美國拜登政府儘管不若川普政府訴諸全面與中國脫鉤的戰略目標，但仍將中國視為戰略競爭者(strategic competitor)；而歐盟則是將中國視為經濟競爭者(economic competitor)與治理模式的「系統性對手」(systemic rival)，顯示歐美在因應中國崛起的定位和方向仍有差異，而此差異不僅成為歐美欲擴大有效合作所需要跨越的鴻溝，亦成為中國破壞跨大西洋關係的方式。

美國對於歐洲在面對中國議題時未能明確選邊站而有所不滿，自從未能阻止歐洲國家加入中國所創建的亞洲基礎設施投資銀行(Asian Infrastructure Investment Bank)，乃至歐洲在美中對抗的「新冷戰」中缺乏完整性的積極作為，因而在某種程度上被視為歐洲尋求獨立於美國的「戰略自主」作為。中國鼓勵歐洲的戰略自主概念，藉以破壞跨大西洋關係，如同支持歐洲區域整合的概念以維持整合的歐洲作為世界多極化中的一極，並尋求屬於歐洲DNA的多邊主義作為雙方在國際外交上的共同語

言，背後的邏輯皆在於弱化主要對手—美國維持單極體系中所能進行的戰略目標。而在美國所強調自由民主國家對抗專制獨裁國家的國際體系中，歐洲長期作為美國建立自由國際秩序的主要盟友，理應在國際戰略和地緣戰略上的意圖與理念上相近而尋求密切合作，然而在面對中國所考量的地緣經濟與地緣政治上卻仍存在合作上的異同。

二、投資貿易的地緣經濟

美國和歐洲、甚至歐盟內部成員國中，在應對中國經濟外交的經濟政策制定上存在一定的分歧。美國川普政府於2018年簽署了《外國投資風險審查現代化法案》，作為《2019財政年度國防授權法案》的重要組成部分，其中《外國投資風險審查現代化法案》將中國列為特別關注的國家。而在拜登政府主政下，延續前任川普政府實施的高關稅和限制措施，並擴大對中國的投資審查。原有美國外國投資委員會(Committee on Foreign Investment in the United States, CFIUS)橫跨九個政府部門，主要審查外國資本在美國進行收購時所可能涉及的國家安全，如TikTok收購在美國註冊的Musical.ly未能如實申報，經CFIUS審查後由總統簽署禁令。

2022年美國國會通過《兩黨創新法案》(Bipartisan Innovation Act)，並依此增設橫跨數個部會的「國家關鍵能力委員會」(Committee on National Critical Capabilities)，審查美國企業對外的投資如晶片、AI、航空航天、機器人、能源、醫療、電子通訊、國防等領域，確保美國供應鏈不受中國在內的相關國家影響。對於高科技產品，除阻止華為和TikTok外，也禁止美國向中國銷售，並立法補貼在美國國內生產的高科技產品，同時引導投資到可信賴的盟國和合作夥伴。美國有目的地與中國進行的經濟脫鉤產生了效果，使得2022年美國對中國的投資減少了近四成。然而美國前財政部長鮑爾森(Henry M. Paulson)今年初在《外交事務》(Foreign Affairs)的專文指出針對性的審查高科技投資和併購雖有其必要，然進行全面性脫鉤卻有危險性，推動與中國更全面性

科技脫鉤為前提的戰略將難以成功，而大多數歐洲國家並沒有效仿美國的做法。

作為美國長期合作夥伴的歐洲國家，儘管反感於中國的強制性經濟政策與軍事行為，也加強審查並阻止中國的投資，管制敏感科技的出口，建立晶片、能源與稀土供應鏈，但卻不準備接受美國施壓對中國進行廣泛性的對抗、遏制或再裂解中國的經濟發展。歐洲領導人很清楚意識到，儘管2019年歐盟首次凸顯中國作為歐洲在追求科技領先地位的經濟競爭者與推動替代治理模式的系統性對手，然而歐洲仍未放棄長期以來北京作為不同政策領域中目標相關的合作夥伴(cooperation partner)和利益平衡的談判夥伴(negotiating partner)的角色，尤其在氣候變遷、環境衛生、民主人權等政策領域。因此在經濟、社會、政治、科學上全面性和中國脫鉤既不可行也不符合歐洲利益，尤其歐洲經濟與產業對於中國所存在的結構性依賴問題，以及中國國家資本主義制度對歐洲企業的公平競爭環境所造成的風險，持續讓歐盟將重點放在確保投資和貿易的歐中平衡關係上，包括強化投資篩選機制、產業政策、公共採購規則以及尋求市場准入的互惠。是以儘管《歐中全面投資協定》因人權爭議受阻於歐洲議會，2020年後中國甚至超越美國成為歐盟最大的貿易夥伴，2022年德國對中國投資仍增加了五成，歐盟對中國的出口和進口均呈現增長，2022-2023年德國、法國與歐盟領導人相繼出訪中國尋求的不是脫鉤而是利益的維持與風險的控管。相較於美國而言，與中國全面性的競爭幾乎已成為其決策特徵。

美國與歐洲對全球經濟治理體系的不同態度，構成了跨大西洋應對中國崛起帶來經濟挑戰的障礙。在歐盟尋求維持全球多邊貿易體系彰顯價值規範等普遍性原則的同時，美國阻撓世貿組織的爭端解決機制運作對其施加壓力，造就中國以推行所謂「真正的多邊主義」(true multilateralism)。在如何通過傳統與新興多邊機制與中國接觸過程中，歐洲願意基於價值與利益而務實地參與多邊經濟治理，

而美國更多以權力考量對中國的競爭姿態決定是否參與多邊經濟治理體系：例如歐洲國家參與中國主導的亞投行，以及美國為抗衡「一帶一路」所組建的「全球基礎設施和投資夥伴關係」(Partnership for Global Infrastructure and Investment)。

三、俄烏戰爭的地緣政治

俄烏戰爭爆發之前中國在歐洲所進行的經濟外交攻勢，令歐盟感受北京「一帶一路」的經濟手段實現戰略目的的意圖明顯，尤其透過中東歐、南歐等歐盟成員以及東南歐等非歐盟成員國的經濟誘惑造成與歐盟之間的隔閡。而俄烏戰爭爆發之後，令歐美國家合作更加緊密以因應歐洲的戰場，持續鞏固美國長期領導北約擴大與支持歐盟東擴的自由主義戰略。在英美與中東歐國家主張對俄強硬立場之際，歐陸大國德法等國會因地緣關係與經濟能源依賴考量而以較為被動或外交和談等「和緩」方式因應，無助於戰爭的緩解。

在歐美國家團結合作援助烏克蘭抵禦俄羅斯侵略的一年多戰事過程中，過去與歐洲較少有地緣政治緊張關係的中國，卻讓歐洲國家關注其可能扮演的角色，包含俄中強調友誼「無上限」的夥伴關係、北京是否協助俄羅斯規避歐美國家制裁、是否提供軍事物資支援俄羅斯，以及其對於俄羅斯侵略行為默認支持的模糊立場等。固然美國因將中俄定位為戰略競爭對手，而不寄望北京能夠在俄烏戰爭中扮演所謂負責任大國與建設性角色，多數歐洲國家亦因為中國表現出避免直接支持也拒絕評論俄羅斯行動的「親俄中立」(pro-Russia neutrality)態度，而對於中國在歐洲戰場中所能扮演建設性角色感到悲觀。

在中國於俄烏戰爭滿一年後提出的「關於政治解決烏克蘭危機的中國立場」文件，呼籲停火止戰啟動和談，中國願意發揮建設性角色。一如過去北京自我定位為調停角色，然而立場文件卻未提及有關領土完整與主權獨立的原則如何適用在俄羅斯對烏克蘭領土的主權主張上，亦未回應基輔提出俄

軍撤離烏克蘭領土的要求。北京則藉由強調歐洲的「戰略自主」以及中國的「全球安全倡議概念文件」表達促進俄烏雙方和談的立場。而藉由2023年4月法國總統馬克宏與歐盟執委會主席馮德萊恩訪問中國，歐洲試圖展現與美國不一樣的接觸中國路徑。如同在經濟上不主張強硬對立的脫鉤立場，而在安全上則強調歐洲戰略自主發揮敦促俄烏和談的影響力，尤其不願意以讓歐洲失去中國以及歐洲本身的利益作為恢復跨大西洋關係的代價。

俄烏戰爭在歐洲地區的發生，觸動由美歐所組成的北約恢復在地緣政治的重要角色。在歐美援助烏克蘭對抗俄羅斯之際，國際上出現「今日烏克蘭、明日台灣」的聲音讓北京急於滅火，然而2022年北約正式宣告印太地區成為其共同安全利益之一，歐盟亦呼應美國確保開放和以規則為基礎的南海戰略目標以及台海和平穩定現狀，顯示跨大西洋合作的關係陸續延伸至歐洲以外的印太地區。

四、結語

美國與歐洲自二戰以來所建立起的跨大西洋共同體，共同因應冷戰蘇聯共產陣營；冷戰結束後美國成為國際體系的主導國家，歐洲則透過歐洲聯盟的建立與北約延續發揮著跨大西洋共同體中的價值與角色。在面對中國崛起過程中，歐美跨大西洋關係保持著戰略合作，然因歐洲和美國在國際權力結構的位置不同，使得美國與中國的關係常成為「修昔底德陷阱」(Thucydides' Trap)中的守成國與崛起國的寫照，彼此間競爭、對立與衝突易成為常態，因而脫鉤、競爭、對手成為中美雙方在地緣經濟和地緣政治上的行為與定位。而歐洲認知到中國企圖在本世紀中成為世界最強大國家，正系統性地改變國際秩序，因而與中國脫鉤既不可行也不符合歐洲利益。歐洲能夠採取多元而彈性做法，減少對中國戰略物資的依賴而控管風險，然而歐洲對於美國戰略性依賴和中國結構性依賴卻不容易短時間改變。■