

## 2013 年中國大陸與歐盟關係發展與走向

張心怡

(南華大學歐洲研究所副教授)

### 一、前言

2013 年適逢中國大陸與歐盟「全面戰略夥伴關係」(comprehensive strategic partnership) 建立十周年。在這十年內，中歐雙邊不僅政治對話大幅增加，高層互動往來越見頻繁，合作範疇亦由政治、經貿等傳統領域，延伸至科技、文化、教育、環保等面向，顯示中歐全面戰略夥伴關係的建立，大幅強化了兩大強權在政治、經貿和人文等各領域的實質合作，也使得中歐關係在不斷深化、廣化之下，逐漸形成一種「全方位、多層次、寬領域」的合作格局。<sup>1</sup>

在 2013 年裡，中歐雙方各自經歷深刻複雜的變化。中國大陸方面，在 3 月 14 日的第十二屆全國人大一次會議第四次全體會議後，以習近平、李克強為首的第五代領導人正式全面接掌權力。由於習、李等新一代領袖生長於中國經濟崛起、美國霸權衰退的年代，行事風格與過去經歷大躍進與文化大革命的幾代領導人大不相同，因此在處理對外關係與國際議題上，態度明顯較為強勢、自信。<sup>2</sup>另一方面，在 11 月 9 日至 12 日舉行的十八屆三中全會當中，新一屆政府提出在經濟、政治、文化、社會、生態文明建設等各領域的統籌改革方案，並擬透過包括放寬投資准入、加快自由貿易區建設等擴大對外開放政策，進一步推進國內的改革。此乃第五代領導人上台後第一次作出的整體政策規劃宣示，內容除了揭示中共未來十年全面深化改革的大方向，也展現出新的領導班底積極創造各種內外條件，以確保中國大陸成為世界霸權的強烈企圖。

在歐盟方面，自從 2009 年底歐債危機爆發以來，歐盟採行「歐洲金融穩定機制」(European Financial Stability Facility) 和「歐洲穩定機制」(European Stabilization Mechanism) 等因應措施，協助歐元區債務國家解決財務問題，惟至 2013 年底，歐元區各國財政赤字占 GDP 比例雖然明顯下降，但在擰節政策的影響下，各國競爭力大不如前，經濟成長率持續下滑，景氣衰退亦繼續擴大，顯見

<sup>1</sup>「習近平會見巴羅佐 就深化中歐關係提出三點意見」，引自「中華人民共和國中央人民政府」網站(2009 年 10 月 9 日)，2013 年 12 月 23 日下載，[http://big5.gov.cn/gate/big5/www.gov.cn/ldhd/2009-10/09/content\\_1434103.htm](http://big5.gov.cn/gate/big5/www.gov.cn/ldhd/2009-10/09/content_1434103.htm)。

<sup>2</sup>「美前駐中大使洪博培：中國第五代領導人 較強勢霸道」，引自「自由電子報」網站(2012 年 7 月 19 日)，2014 年 1 月 25 日下載，<http://www.libertytimes.com.tw/2012/new/jul/19/today-p10.htm>。

如何解決財政紀律和經濟發展的兩難，仍將是歐盟能否解決歐債危機的重要關鍵。另一方面，歐盟在 7 月 1 日接納前南斯拉夫聯邦 (Socialist Federal Republic of Yugoslavia) 之克羅埃西亞 (Republic of Croatia) 成為歐盟的第二十八個會員國。在歐債陰霾揮之不去之時接納新的成員，除了給予因歐債危機而對歐盟整合進程失去信心的歐盟民眾鼓舞激勵外，也再次讓歐盟在建立與第三國的合作／夥伴關係上，成功發揮與傳統強權不同之「規範性權力」(normative power) 的效用。

2013 年的中歐關係在中、歐內部各自經歷重要嬗變的情況下，面臨著新的發展機遇與不同的風險挑戰。以下即就政治外交、經濟貿易、戰略安全和社會人文等四大領域，分別回顧中歐關係在 2013 年的重要進展。

## 二、政治外交

中歐關係 2013 年在政治外交層面上的互動頻繁。在歐盟方面，自習、李在 3 月正式接掌權力後，歐盟外交和安全政策高級代表兼執委會副主席艾希頓 (Catherine Ashton) 率先在 4 月 25 日至 28 日訪華，雙方就伊朗、敘利亞、朝鮮和阿富汗等國際問題展開會談。歐盟理事會常任主席范宏畢 (Herman Van Rompuy) 以及執委會主席巴洛索 (Jose Manuel Barroso) 則於 11 月 20 日至 21 日，赴華出席第 16 次中國歐盟領導人會晤，雙方除了宣布啟動中歐投資協定談判外，亦簽署了《中歐知識財產權合作行政協議》、《中歐能源安全聯合聲明》、《中國農科院與歐委會關於糧食、農業和生物技術研究與創新合作意向書》，並共同制定促進中歐全面戰略夥伴關係在中長期進一步發展的《中歐合作 2020 戰略規劃》(China-EU 2020 Strategic Agenda for Cooperation)，其內容共分「和平與安全、繁榮、可持續發展、人文交流」四大面向，涵蓋近百個領域的合作，並透過三個層級的定期會晤和各領域廣泛對話，來全面落實此一戰略規劃。<sup>3</sup>

在個別國家方面，包括冰島、法國、希臘、荷蘭、英國等多位歐洲國家領袖陸續訪華。其中，法國總統歐蘭德 (Francois Hollande) 和英國首相卡麥隆 (David Cameron) 分別在 4 月和 12 月時率領規模龐大的工商代表團訪華，尋求參與在中國擴大內需中的投資機會，冀以解決各自國內經濟發展停滯的問題，法國總理艾侯 (Jean-Marc Ayrault) 亦於 12 月為了紀念中法建交五十週年的慶祝活動赴中國訪問。

相對於歐洲國家，中國大陸國務院總理李克強在上任之後也兩度出訪歐洲。李克強的第一次對外正式訪問，係於 5 月 19 日至 27 日訪問南亞地區的印度、巴

<sup>3</sup>「第十六次中歐領導人會晤發表《中歐合作 2020 戰略規劃》」，引自「中華人民共和國外交部」網站 (2013 年 11 月 23 日)，2014 年 1 月 2 日下載，  
[http://www.fmprc.gov.cn/mfa\\_chn/zyxw\\_602251/t1101803.shtml](http://www.fmprc.gov.cn/mfa_chn/zyxw_602251/t1101803.shtml)。

基斯坦，以及非歐盟成員的瑞士和歐盟大國-德國。在 5 月 23 日至 25 日訪問瑞士期間，李克強簽署了中瑞雙邊自由貿易協定結束談判的諒解備忘錄，使得瑞士成為第一個跟中國大陸簽訂自由貿易協定的歐陸國家，而瑞士也是首批承認中華人民共和國以及中國大陸完全市場經濟地位的西方國家之一。至於選擇德國做為首訪的歐盟大國，主要因為德國對華貿易量及投資分別高達中歐貿易量的三分之一和對華投資額的四分之一，另一方面也由於德國乃歐洲國家當中倡議與中國大陸發展經貿合作的先行者，而當時歐盟內部正就針對中國大陸出口太陽能面板課徵反傾銷稅進行討論，又展開針對中國大陸移動電信技術產品的反傾銷調查，因此在 5 月 25 日至 27 日訪問德國期間，如何化解中歐持續激化的貿易爭端，以避免關稅壁壘和貿易保護主義影響出口，乃係中德雙方磋商討論的重要議題。

11 月 25 日至 29 日，李克強再次出訪東歐的羅馬尼亞，並出席 26 日在羅馬尼亞首都布加勒斯特（Bucharest）舉行的「中國與中東歐國家領導人會晤」，希望加強與中東歐十六國在區域層面的合作關係。李克強在會議中提出包括「做大做實經貿合作、加快推進互聯互通、大力加強綠色合作、積極拓展融資渠道、深挖地方合作潛力和豐富人文交流活動」等六項加強與中東歐國家合作的建議，會議後，中國大陸與中東歐國家則共同發表《中國-中東歐國家合作布加勒斯特綱要》。<sup>4</sup>

從 2013 年內歐盟高階官員以及個別成員國領袖在習、李等新一屆領導階層正式掌權後陸續訪華，不難看出中歐關係在歐盟以及歐洲各國獲得重視的程度，而李克強上任後的兩次出訪，則透露出中國欲調整過去首重西歐、忽略中東歐之重心不平衡的對歐態度，更揭示了中國的對歐政策未來將朝向更為完整的全方位外交來發展的趨勢。

### 三、經濟貿易

在經濟貿易方面，中歐雙邊貿易持續以往的熱絡互動，歐盟第九年維持中國第一大貿易夥伴的地位，中國則連續九年位居歐盟第二大貿易夥伴。就總體數據來看，2012 年的中歐雙邊貿易總額高達 5,460 億美元，2013 年 1-10 月的雙邊貿易額亦達 4,561 億美元，較 2012 年同期成長 0.5%，相較於 2003 年時，中歐雙邊貿易額僅為 1,252.2 億美元，顯示自 2003 年建立全面戰略夥伴關係迄今，中歐雙邊經貿大幅成長，經貿關係亦有持續深化之勢。<sup>5</sup>

<sup>4</sup>「李克強出席中國-中東歐國家領導人會晤」引自「中國共產黨新聞網」(2013 年 11 月 27 日)，2014 年 1 月 30 日下載，<http://cpc.people.com.cn/BIG5/n/2013/1127/c64094-23665848.html>。

<sup>5</sup>「2013 年 1-10 月中歐貿易額 4561 億美元 增長 0.5%」引自「中華人民共和國商務部」(2013 年 12 月 12 日)，2014 年 1 月 20 日下載，<http://www.mofcom.gov.cn/article/difang/jilin/201312/20131200422445.shtml>。

在個別國家部分，中國大陸分別於4月15日和7月6日和冰島、瑞士這兩個非歐盟成員簽署了「中國-冰島自由貿易協定」以及「中國-瑞士自由貿易協定」。其中，「中國-冰島自由貿易協定」乃中國與歐洲國家簽署的第一個自由貿易協定，由於冰島人口僅32萬，2012年與中國大陸的雙邊貿易額僅4.23億美元，<sup>6</sup>因此對拓展對外經貿市場而言，對中國大陸的實質意義不大。然而，冰島另有其重要性。首先，冰島已於2009年正式申請加入歐盟，中國大陸可藉冰島作為進入歐盟市場的跳板；其次，北冰洋在夏天冰川融化後，將形成一個便捷的海上通道，大幅縮短中國大陸到北歐的通航距離，節省船運的成本，而冰島適可作為中國大陸船運的重要據點；最後，中國大陸長久以來便試圖在北極地區尋求據點，位於北極圈內的冰島不僅戰略地位重要，更為北極理事會（Arctic Council）的八個成員之一，因而對於中國大陸申請成為北極理事會永久觀察員一事以及未來關於北極地區天然氣、石油、鑽石、黃金和鐵礦等天然資源的開發，冰島將可發揮有利於中國大陸的影響力。<sup>7</sup>

至於「中國-瑞士自由貿易協定」則是中國大陸與歐陸國家簽署的第一個自由貿易協定，也是中國大陸首次與二十國集團（G20）成員國達成之自由貿易協定。就協定內容而言，在貨品貿易部分，瑞士對中國大陸99.7%的出口貨品立即實施零關稅，反之，中國大陸對瑞士84.2%的出口最終實施零關稅，若加上部分降稅的產品，瑞士參與降稅的產品比例是99.99%，中方是96.5%，零關稅比例相當高。<sup>8</sup>

與大多數歐洲國家不同，瑞士早在2007年即承認中國大陸的完全市場經濟地位，並對中國大陸長期享有貿易順差。2012年時中瑞雙邊貿易額為263億美元，其中中國大陸對瑞士出口僅34.9億美元，自瑞士進口則高達228.1億美元，中國大陸為瑞士在亞洲的最大貿易夥伴，瑞士則為中國大陸在歐洲的第七大貿易夥伴。目前瑞士雖非歐盟成員，但與歐盟簽署約有120個合作協議，並實行自由貿易。在中瑞建立自由貿易區後，中國大陸產品雖然受限於原產地規定而無法從瑞士自由進入歐盟市場，但卻可透過進口半成品到瑞士加工、再銷往歐盟的方式，間接拓展中國大陸進入歐盟市場的渠道。<sup>9</sup>

<sup>6</sup>引自「冰島統計局（Statistics Iceland）」網站，2014年1月20日下載，<http://www.statice.is/lisalib/getfile.aspx?ItemID=15131>。

<sup>7</sup>北極理事會已於2013年5月15日聲明，正式接納中國、印度、義大利、日本、南韓以及新加坡6個國家作為新的永久觀察員。

<sup>8</sup>此外，「中國—瑞士自由貿易協定」內容尚涵蓋原產地規則與操作程式、海關程式與貿易便利化、貿易救濟、技術性貿易壁壘、衛生與植物衛生措施、服務貿易、投資促進、競爭政策、知識產權保護、環境問題、經濟技術合作、機制條款、爭端解決和最後條款，以及貨物貿易關稅減讓表、產品特定原產地規則、原產地證書、紡織品標籤、服務貿易具體承諾表等11個附件。「商務部解讀《中國-瑞士自由貿易協定》」引自「鉅亨網」（2013年7月31日），2014年1月30日下載，<http://news.cnyes.com/Content/20130731/KH96BZ2M0WJWU.shtml>。

<sup>9</sup>「中國與瑞士自由貿易協定“意義非同一般”」引自「中國評論新聞網」（2013年5月25日），

相較於中國大陸與冰島、瑞士等歐洲個別國家間關係的熱絡互動，2013 年的中歐整體經貿關係，呈現貿易爭端與摩擦始終不斷的發展態勢，而雙方主要的爭執點有二：一為歐盟內部保護主義抬頭所引發之太陽能產業反傾銷貿易摩擦，二為中國大陸的完全市場經濟地位 (Market Economy Status) 問題。茲分述如下。

### (一) 太陽能產業反傾銷貿易摩擦

歐盟經歷 2008 年全球金融大海嘯以及 2009 年爆發的歐債危機之雙重重創，經濟成長疲弱不振，失業率居高不下，此間歐盟雖然祭出財政緊縮政策，冀以降低歐元區國家的財政赤字，且到了 2013 年時，其所採取之相關經濟調整措施亦已略見成效，歐元區整體財政赤字出現明顯改善，然而各國政府債務占 GDP 比率仍持續累增，且歐元區的經濟衰退已從周邊的希臘、葡萄牙等國逐漸擴散至西班牙、義大利、法國等核心國家，希望透過消費和投資來帶動內部經濟成長顯然緩不濟急。前述情形大幅助長了歐盟內部貿易保護主義的傾向，而對歐盟享有巨幅貿易順差的中國大陸則成為最主要的對象國，<sup>10</sup>中歐雙邊的貿易摩擦在 2013 年也因此益形加劇。

根據中國大陸商務部統計顯示，截至 2013 年 9 月，歐盟正在進行的 26 項貿易調查當中，有 13 項係針對中國大陸，歐盟在 2013 年發起的三個反傾銷與一個反補貼調查案，亦全部針對中國大陸，<sup>11</sup>而近兩年來，中歐的貿易爭端主要集中於再生能源產業，主要係因來自中國大陸太陽能相關產品的進口傾銷，使得歐盟生產企業遭受實質損害。因此，自 2012 年中開始，歐盟便針對中國出口的太陽能電池及零件發起反傾銷和反補貼調查案。2013 年 2 月，歐盟執委會又應歐洲太陽能面板生產商協會之請，對於中國大陸太陽能面板產品進行反傾銷調查，歐盟貿易委員德古特 (Karel De Gucht) 便表示，中國大陸太陽能面板的價格遠比歐洲市場低 88%，如此低價出口的傾銷行為，不僅嚴重傷害歐洲的太陽能面板業，也使得中國大陸太陽能產品占有約八成的歐盟市場，威脅到歐盟約 2.5 萬個工作機會。<sup>12</sup>

爾後雖有包括德國在內的 18 個歐盟成員國反對歐盟執委會的提案，但歐盟仍宣布自 6 月 6 日起，對產自中國大陸的太陽能電池及零件開徵 11.8% 的臨時反

---

2014 年 1 月 25 日下載，

<http://hk.crntt.com/doc/1025/5/3/4/102553458.html?coluid=7&kindid=0&docid=102553458&mdate=0525154742>。

<sup>10</sup>中國大陸對歐盟的貿易順差在 2008 年時達到 1,710 億歐元的高峰，此後呈現逐漸下降的趨勢，惟 2012 年時仍高達 1,470 億歐元，2013 年上半年的順差額亦維持小幅下降的情形。參見「歐盟上半年對中貿易逆差續下降」，引自「星洲網」(2013 年 11 月 20 日)，2014 年 1 月 30 日下載，<http://biz.sinchew.com.my/node/85680?tid=48>。

<sup>11</sup>「中歐經貿關係：合兩利分俱傷」，引自「大公網」(2013 年 10 月 31 日)，2014 年 1 月 28 日下載，<http://news.takungpao.com.hk/paper/q/2013/1031/2004496.html>。

<sup>12</sup>「歐盟規模最大反傾銷案 恐掀貿易戰爭」，引自「聯合新聞網」(2013 年 6 月 5 日)，2014 年 1 月 16 日下載，<http://udn.com/NEWS/WORLD/WORS4/7943953.shtml#ixzz2sEcgt0z2>。

傾銷稅，若中國大陸未能展開協商並達成解決方案，歐盟將在 8 月 6 日對中國大陸課徵 47.6% 的懲罰性關稅，此乃歐盟有史以來規模最大的反傾銷案，涉及大陸銷往歐盟價值總計 210 億歐元的太陽能面板。

面對歐盟發起的反傾銷、反補貼合併調查的雙重貿易訴訟以及祭出的大規模制裁措施，中國大陸商務部公開表示將通過協商談判來解決貿易爭端，惟隨之即回應自 2013 年 6 月 28 日開始，中國大陸對於原產於歐盟的甲苯胺徵收 36.9% 的反傾銷稅，有效期將長達五年，同時也宣布將對進口自歐盟的葡萄酒展開反傾銷、反補貼的貿易調查，另外更透露消息表示中國大陸考慮向歐盟遞交針對從歐盟進口的豪華汽車之正式申訴。

在中國大陸透過以上動作對於支持反傾銷、反補貼貿易調查最力的法國、義大利以及另一大國德國施壓後，中歐在磋商後於 8 月達成臨時性協議，歐盟對於中國大陸在 2015 年底以前輸往歐盟的太陽能面板，採取最低價格與年度配額之雙重限制。<sup>13</sup>爾後中國大陸與歐盟雖然在 10 月底於布魯塞爾舉行的高層貿易對話中相互釋出善意，表明願意對彼此進一步開放市場，提升彼此的貿易關係，惟歐盟執委會又於 11 月 28 日針對中國大陸太陽能玻璃課徵 6 個月、稅率介於 17.1% 至 42.1% 的臨時反傾銷稅，歐盟成員亦將在 2014 年 5 日前投票決定是否對中國大陸太陽能玻璃徵收為期五年的永久性反傾銷稅，顯示中歐對於因太陽能產業而起的貿易爭端尚未就此平息。

## （二）中國大陸的完全市場經濟地位問題

反傾銷的貿易摩擦又與中國大陸和歐盟之間另一個爭執已久的摩擦點有關，亦即中國大陸的完全市場經濟地位（Market Economy Status）問題。<sup>14</sup>由於中國大陸迄今未獲歐盟承認其完全市場經濟地位，因此在針對中國大陸出口產品進行反傾銷立案、調查和傾銷行為判定時，歐盟可依據與中國大陸經濟發展水準大致相當的市場經濟替代國家之價格或成本數據來計算價格，而西方國家又常選擇新加坡、印度、墨西哥等國作為替代國來計算，導致中國大陸的出口企業在反傾銷訴訟中常居於劣勢，從而使中國大陸的傾銷行為易於成立，最終即可使歐盟對於中國大陸出口的產品實施最長達五年的高額的懲罰性關稅。

<sup>13</sup> 「歐盟規模最大反傾銷案 恐掀貿易戰爭」 引自「聯合新聞網」(2013 年 6 月 5 日)，2014 年 2 月 2 日下載，<http://udn.com/NEWS/WORLD/WORS4/7943953.shtml#ixzz2sEcgt0z2>。

<sup>14</sup> 「市場經濟地位」(Market Economy Status) 的判斷標準各國不一，不過多係根據一國經濟制度和政府對市場的干預程度而定。歐盟曾在 1998 年頒布法令，制定五項判定市場經濟地位的標準，一是市場經濟決定價格、成本、投入等；二是企業有符合國際財會標準的基礎會計賬簿；三是企業生產成本與金融狀況，不受前非市場經濟體制的歪曲，企業有向國外轉移利潤或資本的自由，有決定出口價格和出口數量的自由，有開展商業活動的自由；四是確保破產法及資產法適用於企業；五是匯率變化由市場供求決定。參見林昱君，「中國面臨更嚴峻的貿易摩擦型態」引自「中華經濟研究院（台灣 WTO 中心）」網站（2007 年 10 月 15 日），2014 年 1 月 28 日下載，[http://www.wto.org.tw/SmartKMS/do/www/readDoc?document\\_id=88254](http://www.wto.org.tw/SmartKMS/do/www/readDoc?document_id=88254)。

對歐盟而言，歐洲許多廠商不斷以不公平競爭對中國大陸提出控訴，顯示中國大陸目前尚未達到歐盟認定晉升完全市場經濟地位的門檻，未來仍必須在「政府對經濟的介入、透明和非歧視性的公司法、透明的法律制度、獨立於政府運作的金融業」等四面向上作出大幅改進，方能使歐盟承認中國大陸的完全市場經濟地位。

然而，中國大陸對此卻抱持截然不同的觀點。中方認為，中國大陸早在 2003 年即已正式向歐盟遞交申請承認中國大陸為完全市場經濟地位的要求，而歐盟之所以推遲給予中國大陸完全市場經濟地位，主要係因為歐盟與中國大陸間存有巨額貿易逆差，居於劣勢的歐盟必須利用完全市場經濟地位作為談判籌碼，一方面可對北京施壓，促使中國大陸進一步對歐洲商品開放市場，特別是在服務貿易領域；另一方面則用以保有對中國大陸採取如反傾銷等有利於歐盟之貿易救濟手段的權利。

自歐債危機爆發以來，歐盟內部貿易保護主義聲浪高漲，歐盟亦頻頻對中國大陸發起反傾銷、反補貼之貿易調查，藉以保護歐洲企業的利益。對此中國大陸認為，事實上，歐盟是否承認中國大陸的完全市場經濟地位，並無太大實質意義，因為根據世界貿易組織（World Trade Organization, WTO）的規則，中國大陸在入世十五年後，亦即 2016 年，便將自動獲得完全市場經濟地位。及早承認中國大陸的完全市場經濟地位，僅代表著歐盟對中國大陸友善行為的象徵，<sup>15</sup>而歐盟目前仍堅持運用此一問題來牽制中國大陸貨品的過度競爭、保護自身產業的作法，不僅將加劇中歐之間的貿易摩擦，更恐使歐盟失去與中國大陸進一步拓展貿易的機會。

有鑒於中歐雙方貿易爭端在 2013 年有越演越烈之勢，歐盟駐中國大使艾德和（Markus Ederer）在 11 月 14 日表示，歐盟和中國大陸未來將建立一項貿易爭端預警機制，幫助識別可能引發未來貿易爭端的問題，以阻止潛在貿易戰的可能性。中國大陸商務部亦善意回應表示，在中歐貿易爭端預警機制建立之前，中方願透過現有機制，與歐方就雙邊重大經貿摩擦問題加強溝通協調，以期在爭端發生的早期階段，經由及時的交流和溝通，預防、減少乃至消除貿易摩擦，為雙邊經貿合作提供良好的環境與條件。<sup>16</sup>

由於此一貿易爭端預警機制在建立之後，將可形成一定期資訊交流的溝通管道，進而在一定程度上減少貿易救濟案件立案的數量，對於中歐經貿關係的深化，具有相當程度的正面意義。惟此預警機制目前僅為一初步構想，其實際內容、運作方式和執行成效仍有待未來持續觀察而定。

<sup>15</sup>「傳聲：歐盟是否承認中國市場經濟地位已無意義」，引自「新浪網」（2014 年 2 月 1 日），2014 年 2 月 3 日下載，<http://news.sina.com.tw/article/20140201/11702212.html>。

<sup>16</sup>「中國商務部證實中歐擬設貿易爭端預警機制」，引自「人民網」（2013 年 11 月 19 日），2014 年 1 月 28 日下載，<http://politics.people.com.cn/BIG5/n/2013/1119/c70731-23589454.html>。

## 四、戰略安全

在戰略安全層面，除了如能源安全、氣候變遷等過去數年內即為中歐雙方共同關切焦點的議題外，2013 年最引發歐盟關切者，莫過於中國大陸在東海上空劃設「防空識別區」一事。

長久以來，東海地區因涉及釣魚台主權未明之領土爭議以及海域內油氣田主權開發範圍歧異等問題，成為中日兩國的潛在衝突熱點。惟中國大陸與日本之前積極投入東亞區域經濟的發展與整合，兩國均不願在外交上挑起事端，因此曾在 2008 年時就東海油氣田的開發達成「暫時擱置領土爭議、共同開發油氣田共享收益」的共識。

然而，自日本於 2012 年 9 月 10 日宣佈釣魚台「國有化」後，中國大陸開始舉行軍演，並頻頻透過海監船與海警船頻繁駛入釣魚台海域、出動軍機以及雷達「鎖定」日本護衛艦等行為，展現中國大陸維護釣魚台領土主權的決心，而日本則在 2013 年 5 月向大陸方向擴張其「防空識別區」Air Defense Identification Zone, ADIZ），<sup>17</sup>東海的緊張情勢遂在中日你來我往、相互較勁之下不斷升高。

在東海緊張局勢升溫的情況下，歐盟外交暨安全政策高級代表（European Union High Representative for Foreign Affairs and Security Policy）艾希頓（Catherine Ashton）在 2013 年 9 月 25 日發布聲明表示，「歐盟在東海區域具有重大利益...敦促相關各造依據國際法，特別是聯合國海洋法公約，尋求和平及合作之解決方式。」<sup>18</sup>

---

<sup>17</sup>「防空識別區」（Air Defense Identification Zone, ADIZ）最早由美國在 1950 年建立，是指一方基於國防需要所劃定的空域，至今已有 20 多個國家和地區劃有防空識別區。按照國際通行慣例，一旦發現不明目標進入防空識別區，設立防空識別區的一方將使用全球通用 G 波道通訊方式，向對方進行詢問和警告，同時加強雷達監控，提高防空武器系統的警戒狀態，並命令空中待戰的飛機前往這一區域，命令地面戰鬥機做好攔截準備。另一方面，還必須將這一緊急情況在第一時間上報最高軍事管理部門。如果目標在防空識別區內停留時間過長，且不聽從 G 波道通訊警告，繼續沿防空識別區外沿飛行，且飛行速度沒有變化，但無意進入對方領空時，一般採用跟蹤飛行的方法實施監視。如果對方飛機續航時間過長，通常採取多批次輪換監視飛機的方式保持持續監視。如果不聽從警告，且航行方向直逼對方領空，則可在目標進入領空時按最高軍事部門命令，採取擊落或者迫降手段。但如果停留時間很短，按照應急預案處置，認定為「誤入」或者「無害通過」時，則不需要採取進一步強制措施。見「防空識別區 1950 年美國最早建立」引自「EToday 國際新聞」網站（2013 年 11 月 25 日），2014 年 1 月 20 日下載，<http://www.ettoday.net/news/20131125/300492.htm#ixzz2quAUL6gH>。

<sup>18</sup>「歐盟外交暨安全政策高級代表艾希頓針對東海情勢發表和平聲明」，引自「中華民國外交部」網站（2012 年 9 月 26 日）2014 年 1 月 20 日下載，<http://www.mofa.gov.tw/Official/Home/Detail/98a98462-5efd-49ce-85a4-64336ccf0621?arfid=88ce0e14-af13-4a76-8015-83fe91b55db0&opno=fe15c741-bf77-468b-bb7d-0f7eff7b7636>。



惟 2013 年 11 月 23 日，為了反制日本 5 月擴大防空識別區，中國大陸在未與周邊國家協商的情況下，逕自宣布在東海上空劃設防空識別區，並將釣魚台列嶼納入該防空識別區的經緯度範圍，同時要求在識別區內的航空器必須向中國大陸通報飛行計劃，對不配合識別或拒不服從指令的航空器，將以武裝力量「採取防禦性緊急處置措施」。中國大陸片面的作法隨即引發了包括美、日等多個國家的嚴重關切與不滿。<sup>19</sup>

在東海緊張情勢持續升級之際，歐盟外交暨安全政策高級代表艾希頓於 11 月 28 日再次針對東海問題發表聲明。艾希頓指出，領海與領空的正當利用權利為國際法所認可，惟中國大陸的行動「令人質疑是否符合國際法所認可的正當利用權利」，為此，歐盟不僅對中國大陸的作為感到疑慮，也認為中國大陸的舉措將「升高地區緊張情勢...這對於東海海域意見分歧的永久解決，並無助益。」對於歐盟的質疑，中國大陸則強調劃設東海防空識別區，並不針對任何特定的國家和目標，僅為行使有效的自衛權，並不會加劇東亞地區局勢緊張。

從歐盟在東海爭端中的表現作為來看，歐盟除了透過發表聲明呼籲衝突各造克制、以避免釀成進一步的武力衝突外，並無具體而有效的實質作為，這顯示出歐盟在面對東亞地區目前這種傳統國家權力較量型態式的國際衝突時，缺乏有效介入調解爭端的強制力量。此乃由於歐盟目前尚未建立針對亞洲、且涵蓋安全領域在內的整體戰略，對於中歐關係未來的發展，亦無明確的戰略目標，導致其在衝突解決與危機處理上，不僅沒有一致且清晰的戰略目標，也缺乏實踐的能力與意願，當然難以發揮等同於歐盟在經貿領域中所享有的龐大影響力。

另一方面，由於過去十數年間，區域經濟整合在亞洲蔚為風潮，而歐盟對亞洲的關注焦點又一向偏重在經濟貿易上的往來與合作，加上歐盟自後冷戰時期開始便不斷彰顯其與傳統強權不同的柔性特質，因此偏好運用經濟與政治的柔性影響力，而非傳統硬性的軍事力量作為對外的政策工具。

值得觀察的是，自安倍晉三執政以來，日本開始大幅改善其與歐盟的關係，用以牽制藉歐債危機之契機迅速靠近歐盟的中國大陸。目前日本是歐盟在亞洲僅次於中國大陸的第二貿易夥伴，歐盟則是日本除中國大陸和美國之外的第三大貿易夥伴，而日歐雙方也在 2013 年 11 月 19 日舉行的第 21 屆日本與歐盟領袖高峰會中，宣佈啟動旨在簽署日本與歐盟間有關政治、安全等領域協定的談判，以及加快締結日歐間的經濟合作協定（Economic Partnership Agreements, EPA）。在中國大陸宣佈劃設東海防空識別區後，日本立刻向歐盟發出呼籲，希望歐盟在防空識別區問題上予以協助。<sup>20</sup>由是觀之，如何透過非軍事手段，達成有效調解中

<sup>19</sup> 「大陸『東海防空識別區』挑起區域敏感神經」，引自「鉅亨網」（2013 年 12 月 4 日），2014 年 2 月 4 日下載，<http://news.cnyes.com/Content/20131204/KHBZOTORCEYSA.shtml>。

<sup>20</sup> 「全世界都在力挺日本 中國將為東海防空識別區後悔」，引自「大公網」（2013 年 11 月 30 日），

日東海爭端的目標，將是歐盟能否將其柔性強權（civilian power）之影響力成功應用到亞洲的重要關鍵。

另一個值得在戰略安全領域注意的議題，乃係歐盟自 1989 年天安門事件後開始對中國大陸實施的武器禁運。自中歐 2003 年建立「全面戰略夥伴關係」後，呼籲歐盟早日解除對中國的武器禁運乃中國大陸領導人歷屆中歐高峰會必談的重要議題，而在習、李上台後首次舉行的中歐高峰會裡，不僅中方罕見地未提及歐盟對中國大陸實施武器禁運問題，歐盟亦未論及武器禁運、人權等引發爭議等議題，雙方反而聚焦於討論有關經貿投資、城鎮化、科技創新以及人文交流等多領域的合作關係。

由此推斷，在歐債危機持續發展的衝擊下，歐元區國家多面臨主權債務增加與經濟成長停滯等問題，各成員國紛紛企盼新興經濟大國中國能給予金援協助，歐盟作為一整體的實力已然大幅弱化，對中國大陸所能發揮的影響力也因此大受影響，而中國大陸在歐盟深陷債信危機之時，藉由參與歐洲金融穩定基金的認購，並大舉對歐洲各國進行投資，對現階段的中國而言，歐盟是否解除對中國大陸的武器禁運，顯然已不再是中國大陸對歐盟政策的主要著力點。

## 五、社會人文

在社會人文領域方面，自 2012 年中歐高級別人文交流對話機制建立後，人文交流迅速成為中歐高級別戰略對話和經貿高層對話以外的「第三支柱」，目前中國大陸在歐洲留學人數已超過 20 萬，而歐盟留學中國的人數則約 3 萬。而隨著中歐在教育、文化等領域的合作與互動日趨密切，越來越多的中國大陸留學生把目光投向歐洲，雙邊青年學生和研究學者的互訪也日益頻繁。

在 2013 年簽訂的《中歐合作 2020 戰略規劃》當中，人文交流乃中歐合作關係四大面向之一。根據其內容，中歐未來在人文領域的交流，將透過中國大陸的「中歐青年友好夥伴」以及歐盟之「Erasmus +」等項目，來加強中歐學生學者的雙向交流，此外也鼓勵漢語在歐盟以及歐盟國家語言在華教學、與中國大陸和歐盟成員國互設文化中心與合辦各項政策對話，並推動新聞出版、廣播影視等領域的交流合作。

在社會交流部分，中歐互為重要客源國和旅遊目的地，自 2004 年雙方簽訂旅遊協定、開放中國大陸旅客前往歐洲觀光後，2011 年時中國大陸前往歐盟國家旅遊的旅客人數已快速成長為 400 萬人次，每日來往中歐兩地的直飛航班亦超

過 70 架次。<sup>21</sup>由此觀之，對經濟不振的歐盟而言，中國大陸穩定成長的觀光客以及可觀的潛在消費力代表了龐大的商機。

根據中歐雙方在 2013 年 7 月 19 日簽署的《關於可持續旅遊領域合作的聯合聲明》內容，歐盟認為就現階段而言，旅遊乃其經濟的關鍵產業之一，因此歐盟希望未來推動更為便捷靈活的簽證政策，同時開發淡季旅遊市場，擴大中老年旅遊以及青少年短期遊學等更為廣泛的合作領域，共同推動中歐雙方遊客互訪人次；而中國大陸則將朝向降低旅遊成本、提升旅遊舒適度、雙方辦理通關手續、增加航班以及提升酒店服務等方面開展務實工作，進一步加深中歐旅遊交往與合作。以上說明了 2013 年中歐關係在社會人文領域的各個面向，均有所顯著的進展。

## 六、結論

從以上中歐雙邊在政治外交、經濟貿易、戰略安全和社會人文等四大領域的發展來看，2013 年的中歐關係不僅在政治外交上的高層互動頻率明顯有所增加，在社會人文領域的往來和合作也日趨密切，最重要的是雙方共同制定了促進中長期全面戰略夥伴關係的《中歐合作 2020 戰略規劃》，替中歐未來更廣泛的合作提供了一個長遠的願景。

在經貿方面，深陷歐債危機的歐盟一方面亟欲拓展中國大陸廣大的消費市場，冀望由此恢復疲軟不振的自身經濟，另一方面卻又因為內部保護主義抬頭，而發起了針對中國大陸再生能源產業的兩反貿易訴訟案件，同時祭出歐盟有史以來最大規模的制裁措施，顯示了隨著中歐互動的日益緊密，未來在經貿上的爭端與摩擦，將是雙方都必須審慎以對的重要課題。

最後，在當前國際秩序劇烈變動之際，作為國際社會中的重要核心成員，中國大陸和歐盟雙邊關係已經明顯地具備全球性的戰略意義，而其發展更牽動著未來世局的走向。面對中國大陸龐大的經濟影響力、不斷強化的軍事武力與漸趨強硬的外交態度，如何在對中國大陸缺乏明確戰略目標的情況下，有效地運用其經濟與政治等柔性強權所特有的影響力以及多邊主義的精神，將中國大陸轉化為一個和平、穩定的強權，將是歐盟未來在處理中歐關係上的最大挑戰。

---

<sup>21</sup>“EU-China relations and the 16th EU-China Summit - Beijing, 21 November 2013”, EU Official Website, [http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-13-1012\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-1012_en.htm), 2014/2/5.