

面對中國因素—歐盟整合的發展與挑戰

吳柏寬

中華經濟研究院第一研究所分析師

摘 要

隨著中國崛起，美中兩強格局逐漸成型的國際局勢下，歐盟應對國際秩序改變對歐盟整合是機會還是挑戰？本文觀察幾個重要國際環境因素，包括中國「一帶一路」的巨型戰略、與新冠肺炎疫情，歐盟採取的對應作為加速以及深化整合觀察。例如自 2020 年起造成歐盟重大公衛危機的新冠肺炎，歐盟也從原本危機管理機制的緩慢對應，而發展出新的歐盟公衛機制對應，歐盟各國並且同意史上最大的紓困方案。歸納而言，歐盟在對應中國崛起以及因應肺炎危機處理，由歐亞聯結計畫與跨國公衛協調機制，均能見證歐盟深化整合，轉化危機為整合契機。

關鍵詞：一帶一路、新冠肺炎、歐盟整合、歐亞聯結

壹、前言

後冷戰國際秩序逐漸邁向新格局，原本美國在後冷戰時期獨領風騷的獨強態勢，逐漸與崛起中的中國爭鋒相對。在川普政府下的美中關係，從貿易戰、科技戰，乃至於金融等領域互不相讓。全球自 2020 年起，更是籠罩在一個極為不安動盪的氛圍，除了新冠肺炎 (COVID-19) 造成各國重大的公衛危機與經濟衝擊。

雖然歐盟在美中兩強相爭的國際局勢下，有意採取審慎因應立場，卻也不得不回應中國崛起的機會與挑戰。例如 2013 年 11 月中共十八屆三中全會將「一帶一路」升級為國家級戰略，也就是中國對外的區域經濟合作戰略。從中國大陸為中心，無論是沿著陸上絲綢之路，或者是「21 世紀海上絲綢之路」終點都是抵達歐洲。由此可見，在後川普時代，歐盟預計與美國總統拜登 (Joe Biden) 政府合作的主要政策領域，包括醫療衛生、對抗氣候變遷、促進和平安全，維護多邊關係規範等共同價值等，都反映出歐盟因應全球局勢的變遷。

實際上，回顧過去的十多年間，歐盟整合走在十字路口的關鍵時刻——2010 年歐債危機爆發時，歐盟會員國間對於歐盟紓困方案並無共識，會員國對於共同舉債與財務分攤的立場兩極，而隨後造成各國國內政治兩極化與社會動盪。歐盟 2015 年間面對的難民危機進一步激化歐洲的政治危機，再加上 2016 年英國通過脫歐公投，寫下歐盟整合史上最為黯淡的一頁。當時，外界對於歐盟整合的未來充滿悲觀與否定氣氛。此外，隨著歐洲各國社會日漸高漲的反移民和疑歐主義，歐洲整合的進程可以說遭遇更嚴峻的挑戰。

本文觀察變動中邁向雙極體系的國際秩序，特別是中國的強勢崛起，及新冠肺炎對歐盟的挑戰。透過「歷史制度主義」(historical institutionalism) 的觀點，剖析歐盟面對中國一帶一路地緣政治上的挑戰，以及疫情下歐盟面對的危機時刻，歐盟均化危機為轉機，進一步建立歐盟層級的新制度因應地緣政治挑戰與對於公共衛生的危機管理機制。

貳、以歷史制度主義檢視歐盟整合的常與變

中國近年來擴張全球影響力，歐盟各國也日益感到不安，主要批評「一帶一路」計畫不透明的採購規定與貸款條件，以及中國大陸國有企業在投資採購合約中的主導地位。從一帶一路的大戰略發展也可看到中國對外經貿的戰略高度以及扶植國內產業發展的政策藍圖（劉致賢，2018）。但不透明的政府採購、投資條件可能造成歐洲企業在國際市場更為不利的商業競爭條件，因此習近平在 2019 年 4 月舉辦的第二屆「一帶一路」國際合作高峰論壇（Second Belt and Road Forum for International Cooperation）中，開始回應國際上對於一帶一路質疑聲浪。

至於中國「一帶一路」對於歐盟整合發展帶來挑戰或者新契機？希臘等部分歐盟會員國反對歐盟共同對 2016 年 7 月海牙的國際常設仲裁法院就菲律賓提出的南海仲裁案裁決結果提出聯合聲明；2017 年 6 月，希臘反對歐盟在聯合國人權理事會的會議上，共同提出歐盟對中國侵犯人權議題（紐約時報，2018）。歐盟共同外交政策因特定中東歐會員國否決譴責中國立場而無法達成共識。中國在東南歐競逐戰略利益的結果，是否造成歐盟整合的阻礙？

此外，新冠肺炎的世紀疫情對歐盟團結和凝聚力造成重大挑戰（Adler, 2020）。首先，歐洲內部市場四大流通中的人員與貨物自由流通，是歐盟的核心價值，但肺炎疫情顯然已然對此造成重大衝擊。在疫情危機中，會員國無論是採行封閉邊境或者單獨開放邊界管制，都可能對歐盟整體的公共衛生秩序造成重大威脅。

從 2020 年起，防疫物資的流通問題在歐洲國家間造成外交危機，疫情下的貨物流通和調節機制失靈，例如瑞士口罩遭德國截留。歐盟執委會當時不得不宣布，限制口罩等醫療物資出口，同時呼籲會員國應當保障貨物在歐盟內部市場自由流動，防止造成供應鏈中斷、影響民眾健康福祉（BBC, 2020a）。隨著疫情發展，疫苗發展以及施打成為歐盟防疫措施關鍵，歐盟優先目標為即時取得充足的疫苗並且於境內施打。因此，歐盟近來限制疫苗出口的新措施也成為觀察重點。

本文嘗試透過歷史制度主義的視野，分析近期歐盟整合過程中兩個重要個案。歷史制度主義強調「制度」的兩個重點：一是「路徑依賴」(path dependency) 的延續動能：事件 A 影響到之後發生的事件 B；而路徑依循的正向「回饋效果」(feedback effects)，而使原有狀態不斷自我強化而產生「僵固性」(stickiness) (Mahoney, 2000)。制度產生路徑依賴原因在於開始選擇的制度制約後來制度發展。二，歷史制度主義在解釋制度變遷中的歷史事件具有一定的因果關係，而此類的因果鏈(causal chain)通常較長。Immergut(1998)說明歷史具有偶發性 (contingencies)、及不規則性 (irregularities)，歷史上的偶發事件「分界點」(critical juncture) 也可能打破路徑依賴的慣性。此等偶發事件對比新冠肺炎世紀疫情應該也有可比擬論述之處。

我們選擇觀察的兩個研究個案：一為一帶一路計畫與聚焦於「中國—中東歐國家合作」(以下簡稱「17+1 合作」)。若中國透過強大的經貿投資吸引力，吸引中東歐的會員國政府在政策立場上選擇偏好有利於中國的政策選項，則我們預期歐盟難以在對中政策上採取一致立場 (保持現狀)。就此，我們視為歐盟整合停滯不前；反之，倘若中國無法透過「17+1 合作」吸引中東歐政府採取有利於中國的政策選項，則預期歐盟在制定對中政策較能採取協調立場，通過歐盟法令。我們對此，視為歐盟整合進一步深化。

第二個案例研究為歐盟因應新冠肺炎疫情的因應對策。如果我們將新冠肺炎視為外來事件的「分界點」，歐盟一系列的防疫政策措施，是否仍依賴原本路徑？或者面對重要變局，歐盟領袖能夠採取更為果斷的措施，採取更具野心的紓困措施，以因應困頓的後疫情經濟？如果歐盟能一致採取過去未曾建立的政策選項 (如建立法規規範)，以及先前歐債期間各國未能同意共同負擔的「歐洲債券」、「新冠債券」，則我們視為預期歐盟整合進一步深化。

參、歐盟因應中國一帶一路的挑戰與對策

習近平時代對外展現更為強勢的外交政策。本質上是國家大戰略的「一帶一路」既是軟平衡 (soft balancing)，作為用以抗衡美國圍堵的戰略，推

動出口中國核心理念與價值的手段，最後則希望達成全球治理體系改變（Zhou & Esteban, 2018）。中國的「一帶一路」可說既服膺於中國國內利益，又作為實踐中國夢的對外發展目標。

不過，在一帶一路成立之際，歐洲各國則尚未有一致的因應立場——2017 年 5 月在北京舉辦首屆「一帶一路」高峰論壇（Belt and Road Forum for International Cooperation）130 多餘國代表出席，但當時大多數歐美領袖均未出席。出席的歐洲國家代表，包括西班牙總理拉霍伊（Mariano Rajoy）、義大利總理簡提洛尼（Paolo Gentiloni）、希臘總理齊普拉斯（Alexis Tsipras）、匈牙利總理奧爾班（Orbán Viktor）；東歐塞爾維亞總理武契奇（Aleksandar Vučić）。由歐洲出席的政治代表來看，似乎也可觀察到西歐政治領袖婉拒出席，而東南歐的政治領袖踴躍出席表態的現象。

一、中國—中東歐國家合作

2012 年中國和中東歐 16 國在波蘭首都華沙正式啟動「中國—中東歐國家合作機制」，中國有意透過此平台與中東歐國家全面提升戰略關係，包括中東歐的 11 個歐盟會員國及 5 個西巴爾幹半島國家。隨著 2019 年 4 月希臘正式加入「16+1」平台，正式擴大為「17+1」（BBC, 2019）。然立陶宛議會在 2021 年 2 月，以「17+1 合作」並未對其帶來實質利益並且分裂歐盟為由而退出（Radio & Television, 2021）。

在「17+1 合作」架構下，中東歐國家大多是前社會主義的轉型經濟體。其中 12 個國家是歐盟會員國，15 個是北約會員國。就地緣政治來看，中國似有意與美國、歐盟在東南歐展開地緣政治角力。而相較於經濟發展程度較高的西歐，東南歐國家經濟發展程度相對較為落後，無論是中國資金進入東南歐國家的國內市場，或者鼓勵外銷進入中國廣大市場，中國相對吸引力更為強大。

「17+1 合作」幾乎與「一帶一路」倡議一致，這 17 個國家都簽署「一帶一路」備忘錄。因此，中東歐與中國的合作意義並不僅只在於區域外交，而是中國進一步參與國際政治在歐洲的試金石。中國鼓勵中東歐國家利用中國的 100 億美元額度的專項貸款，以及鼓勵中國企業投資中東歐地區國

家 (CSIS, 2019)。塞爾維亞貝爾格萊德 (Belgrade) 多瑙河大橋、波士尼亞與赫塞哥維納斯塔納裡 (Stanari) 火力發電廠、匈塞鐵路等都是中歐雙邊合作具指標性的旗艦項目 (劉作奎, 2020)。其中, 中遠公司在 2019 年 10 月取得希臘比雷埃夫斯港 (Piraeus) 35 年特許經營權, 引起歐洲矚目。這也是中企首次獲得歐洲大型港口特許經營權, 並代表一帶一路正式延伸到歐洲, 並且可透過希臘的海運港口進一步運送至整個歐洲市場。

表 1：中國投資中東歐國家代表案例

具體項目	國家	融資方式	項目類別	投資方式
匈塞鐵路(布達佩斯 - 貝爾格萊德)	塞爾維亞	中國金融機構融資 + 當事國配套	基礎建設	中外合作 + 政府支援 (專項貸款)
斯梅代雷沃鋼廠	塞爾維亞	企業直接融資	能源	併購
山東玲瓏輪胎投資建廠	塞爾維亞	企業直接融資	輪胎製造	綠地投資 (10 億美金)
紫金礦業集團投資 Bor 銅礦	塞爾維亞	企業直接投資	能源	併購
蒙地內哥羅南北高速高路	蒙地內哥羅	中國金融機構融資 + 當事國配套	基礎建設	中外合作 + 政府支援 (專項貸款)
斯坦納里火力發電廠	波士尼亞與赫塞哥維納	中國金融機構融資 + 企業擔保	能源	專項貸款綠地投資
馬其頓高速公路	馬其頓	中國金融機構融資 + 當事國配套	基礎建設	中外合作 + 政府支援 (專項貸款)
佩列沙茨 (Pelješki) 大橋	克羅埃西亞	歐盟融資 + 中國承建	基礎建設	中國企業競標
地拉那 (Tirana) 國際機場	阿爾巴尼亞	企業直接投資	運輸	併購

資料來源：劉作奎 (2019)。

二、中東歐國家期待落差

歐盟始終對於「17+1 合作」戒慎恐懼，懷疑中國可能透過廣泛的經濟實力與投資誘因加強對中東歐的政治影響力，也就是「分而擊之」(divide and conquer)，「分而治之」(divide and rule) 造成歐盟未來更難以形成共同政策 (Meunier, 2014)。就此，德國外長嘉布瑞爾 (Sigmar Gabriel) 曾在 2017 年 8 月呼籲歐盟必須保持團結，要求「中國不要分裂歐洲」；同時也批評中國的貸款條件可能會降低勞工和環境標準 (德國之聲，2019)。

中東歐國家過去在中國對歐盟的總體投資占比相對較小，主要原因為缺乏中企最感興趣的高科技產業，以及中東歐市場較不具有吸引外人投資的資產。而中東歐「17+1 合作」成立後，中國對歐洲的投資計畫大多口實不惠，造成雙方的期待落差。中方強調會議外交建構多邊的外交場域，但對承諾的投資項目遲未見落實或者取消。中東歐國家逐漸對此合作機制也感到失望，並且對於中方未能落實承諾感到不耐 (promise fatigue) (Brînză, 2019)。

美國智庫「戰略暨國際研究中心」(Center for Strategic and International Studies, CSIS) 探討中國在 2012 年到 2020 年在西巴爾幹半島的投資計劃成效，顯示中國在東南歐地區的大多數投資都未落實或大幅延遲。除了在 2012 年及 2016 年兩個年度，達成率分別為四成與三成五以外，其他年度計畫完成比例都未達三成 (表 2)。

以產業別來看，中國在巴爾幹半島投資的主要經濟活動為運輸部門 (43%) 及能源部門 (20%)，但總體計畫完成率亦低。當然此等投資計劃大幅延遲的因素或許無法完全歸因為中方怠於履行合約，眾多因素也包括合約糾紛 (塞爾維亞電廠)、詐欺與貪腐 (馬其頓高速公路)、環保因素 (波塞發電廠) 等。不過，CSIS 研究指出，在 101 件投資案件中，僅有 15% 透過公開招標方式，而其中高達 93% 在投資案件均包括中國承包商或供應商。這顯示出中國在巴爾幹半島經貿投資布局，可能有黑箱採購作業以及引入「特洛伊木馬」的疑慮 (Matura, 2019)。例如在勞工標準 (例如引進高比例的中國籍勞工) 和環境標準，顯然與國際間可行性評估具有相當落

差。此外，透過一帶一路基金借貸項目的投資相關爭議，依據不甚透明的採購合約甚至必須在中國仲裁法庭進行調解。

表 2：中國在中東歐地區（六國）投資計畫完成率

年	計畫	完成	比例	四年平均完成率
2012	5	2	40.0%	23.5%
2013	9	2	22.2%	
2014	13	2	15.4%	
2015	7	2	28.6%	
2016	14	5	35.7%	28.3%
2017	18	5	27.8%	
2018	14	4	28.6%	
2019	21	5	23.8%	
總計	101	27	26.7%	

資料來源：CSIS (2020 : 14)。

中國與中東歐國家的合作集中於經貿關係和人文交流，而中國對中東歐地區所能發揮的經濟、軍事或政治影響力相對有限。近來羅馬尼亞學者 Brînză (2021) 甚至用「僵屍體制」(Zombie Mechanism) 來形容「17+1 合作」並未展現中國對東南歐的強大磁吸作用。實際上，「17+1 合作」可說是中國對歐洲整體戰略的一環，拓展中國在歐洲利益及影響歐盟決策，商業考量只是次要考量 (Turcsanyi, 2018)。

三、歐盟因應：提出「連接歐亞」戰略

法國總統馬克宏 (Emmanuel Macron) 在 2018 年 1 月首次前往北京的國是訪問中警告，「一帶一路不應該是單向道，否則這些道路就成為新霸權」(Rose, 2018)。德國外交部長嘉布瑞爾在 2 月的第 54 屆慕尼黑安全會議 (Munich Security Conference) 中，抨擊中國和俄羅斯不斷試圖和破壞歐盟的團結，用「胡蘿蔔加棒子」的方式對單一國家施加壓力。嘉布瑞爾提議，歐盟應該發起新倡議，運用歐盟資金，按照歐盟的標準，在東歐、中亞和非洲發展基礎設施 (BBC, 2018)。

歐盟外交與安全政策高級代表莫格里尼 (Federica Mogherini) 2018 年 9 月 19 日公布政策文件「連接歐亞—歐盟戰略的基礎」(Connecting Europe and Asia - Building blocks for an EU Strategy)(Commission, 2018)。雖然莫格里尼在記者會上否認「連接歐亞」為歐洲回應中國 2013 年提出的「一帶一路」倡議，不過也承認這是歐盟經濟外交支持歐盟在全球的投資與經濟活動。外界一般多視為這是歐盟提出新歐亞戰略因應對策，並且賦予歐洲全球戰略新內涵 (Stanzel, 2018)。

歐盟「連接歐亞」戰略有三個原則：一、永續性，二、全面性，三、以規則為基礎 (rule-based)；具體領域則涵蓋交通、數位化、能源等多個層面。而莫格里尼表示，亞洲對基礎設施的需求最為龐大，同時未來經濟成長可期。因此，歐盟與亞洲優先建立和擴展在交通、數位化、能源方面的網路連接，同時也推動人員交流。這也包括與中國、東協等國家和國際組織強化夥伴關係。

由此可見，「連接歐亞」戰略透露出，歐盟重視中東歐與中亞的交通基礎建設 (對應一帶一路)；數位連結 (Digital Connectivity) 對應數字絲綢之路等領域。政策文件中特別指出與日本的雙邊合作，日本前首相安倍晉三與歐盟執委會前主席容克 (Jean-Claude Juncker) 2019 年 9 月 27 日在布魯塞爾的論壇中，簽署投資規模達 600 億歐元基礎設施合作協議，啟動歐日雙邊的「歐亞連結」計畫 (Ministry of Foreign Affairs of Japan, 2019)。

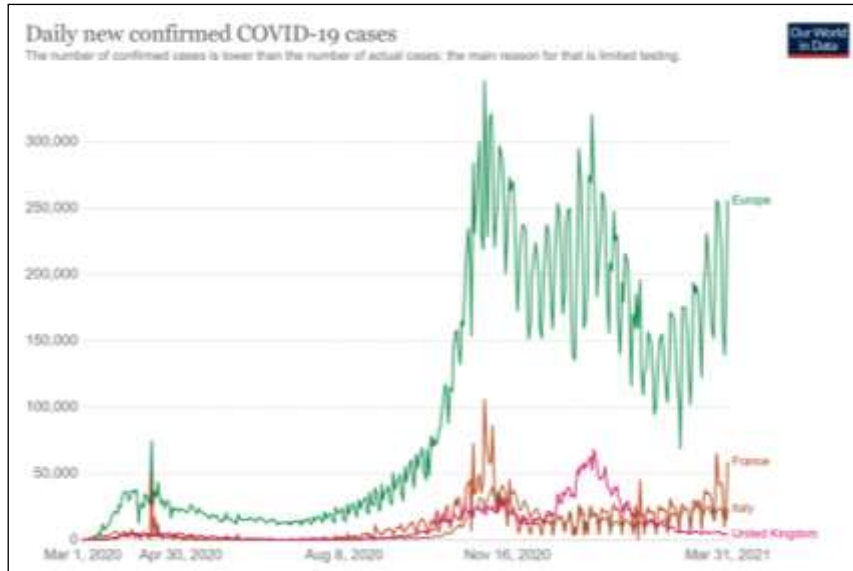
歐盟也從由東南歐國家近來與中國的「17+1 合作」互動經驗中學習，未來優先深化與周邊國家的經貿關係，並特別注重投資計畫的永續性。歐盟在 2021 年所公布的新貿易政策文件「公開、永續與果斷的貿易政策」(Trade policy review -An open, sustainable and assertive trade policy)顯示歐盟強化與鄰近國家的夥伴關係，特別是強化與東歐 (Commission, 2020a)、西巴爾幹 (Commission, 2020b) 的經濟整合。歐盟就此突出兩個重點：一、促進永續性投資、強化經濟韌性：包含生產鏈多元化以及發展永續性貿易；二、透過新貿易政策，根本性解決非法移民問題 (Commission, 2021a)。

肆、歐盟因應新冠肺炎疫情的挑戰與對策

2020 年初爆發的新型冠狀肺炎席捲全球以來，改變全球各國政府的疾病防治策略，也挑戰歐盟跨國界的治理機制。歐盟整合主要體現在人員與貨品相對不受限制的自由流通，但是因應新冠疫情的社交距離、封城、國界封閉等限制措施，考驗歐盟整合精神與自由流動的政策目標。歐盟面對新冠肺炎疫情，初期只建議民眾注意防範。隨後，在缺乏一致的管理架構下，歐盟會員國各自封鎖國境限制進出。義大利、西班牙等會員國在疫情初期受創嚴重，而且口罩等醫療資源的缺乏與跨歐醫療合作的緩慢速度，各界隨即攻擊歐盟失職與消極作為，無力推動有效防止疫情擴散的政策作為。歐盟執委會主席馮德萊恩 (Ursula von der Leyen) 在 2020 年 4 月對義大利民眾「衷心致歉」，歐盟緩慢回應義大利疫情已造成超過 2 萬民眾染疫身亡 (BBC, 2020b)。

截至 2021 年 4 月初，法國新增的新冠肺炎病例總計為全球第四高。而全球因新冠肺炎病故的人數中，歐洲五國，包括英國、義大利、法國、德國、西班牙更名列全球前十名，可見歐盟重要經濟體，包括義大利、西班牙以及甫脫歐的英國等國，面對世紀疫情而傷亡慘重。其中經歷數波疫情高峰，歐盟會員國政府反覆實施限制措施，但難以控制疫情下，更造成經濟大幅重創。從下圖 1 過去一年多來的歐洲確診數字可見，歐洲疫情雖然已經大幅獲得控制，2021 年初以來又有疫情復燃趨勢。

此外，歐盟與中國的互動關係也深深受到疫情外交與大外宣的影響，除了在政治外交上動盪不已，雙方亦保持實質合作關係。就正面效果而言，在 2020 年初歐洲陷入疫情危機之際，中國向歐洲捐贈與出售大批個人的防護設備；中國政府與歐盟共同成立「應對新冠肺炎疫情聯合專家組」，並舉行多次雙邊疫情防控電話會議，由中國醫療專家分享抗疫經驗。此外，中國與歐洲共同進行疫苗合作研發項目，包括德國 BioNTech 公司合作 mRNA 疫苗，以及與英國葛蘭素史克 (GlaxoSmithKline, GSK) 公司合作重組蛋白疫苗。



資料來源：Center for Systems Science and Engineering (2021)。

圖 1：歐洲與主要國家每日確診人數

另一方面，歐洲和中國在疫情外交與大外宣方面可說是針鋒相對：歐洲要求中國對於疫情起源相關資訊應該透明公開，中方則進行猛烈回擊與「戰狼」式批評；中國疫情大外宣除批判部分歐洲政府對於疫情的處理失職、進一步宣揚中國體制對應疫情的優越性，更造成當地政府反感。此外，在 2020 年初疫情在歐洲開始蔓延時，在歐洲各國缺乏醫療器材情況下，中國透過捐贈或出售醫療用品至義大利，形成塑造「歐盟不救，中國來救」的輿論。同樣地，雖歐洲藥品管理局（European Medicines Agency, EMA）尚未通過中國科興疫苗（CoronaVac）上市，但匈牙利政府在 2021 年 2 月間在自行承擔下率先引進。而匈牙利總理奧爾班領先施打，亦成為中方大外宣內容（Reuter, 2021）。此外，在抗疫期間的非常時期，歐盟也強烈關注避免中資趁機收購歐洲重要戰略產業或企業。

本節主要回顧歐盟自 2020 年初以來對抗新冠肺炎疫情的政策相關作為，由原本的被動緩慢因應，以至於主動協調各國醫療物資分配與經濟解封政策作為指引，以及疫苗分配與財政紓困等政策作為。雖然疫情尚未落

幕，但未來應可成為歐盟面對危機管理的重要借鏡：如何化危機為轉機，進一步共同凝聚歐洲共識，深化歐盟整合。

一、歐盟面對疫情—從被動因應到主動協調

歐盟以往重視境內人員與貨物的自由流通，這也是歐盟自創建以來的核心價值。但在疫情初期，會員國在面對危機各自採取邊境管制措施，缺乏政策協調的防疫措施，隨後相互競爭搶奪醫療資源，也造成疫情初期遲遲無法獲得有效控制。

歐盟防疫政策初期遭外界反應過慢的批評，實際上，歐盟自疫情早期便啟動危機管理機制，並協助歐盟會員國進行防疫。2020 年 1 月 31 日，歐盟決定撥款 1 千萬歐元進行防疫研究，並且在 2 月 1 日運送 12 公噸的防疫裝備至中國。當時，歐盟一方面透過歐盟公民保護機制 (EU Civil Protection Mechanism) 撤回滯留在中國的歐洲僑民，另一方面也援助中國抗疫，並且在 2 月 24 日提供 2 億 3 千萬歐元的全球援助方案。2 月 28 日歐盟結合各個會員國推行聯合採購方案，整合為單一買家，以提高供應商盡力提供大量個人防疫設備的意願。

歐盟執委會主席馮德萊恩 3 月 2 日宣布在歐盟成立跨國因應團隊，全面整合歐盟資源以擘畫各國抗疫期間醫療、經濟、移動與交通行動。隨後又宣布歐盟啟動六百億歐元規模的「團結基金」(Coronavirus Solidarity Fund) 對抗新冠肺炎疫情。歐盟在 3 月 15 日正式宣布防疫物資出口限制，個人防護裝備必須申請許可方可運送到會員國之外，並且投入八千萬歐元支持發展 mRNA 的生技疫苗 CureVac。這也顯示，歐盟在疫情初期，已經投入大量資源進行疫苗的研發。

自 2020 年 3 月起，歐盟面對疫情衝擊提出強化各會員國的抗疫協調。3 月 23 日，歐盟建議會員國間的邊境管理維持各國之間的特別通道，以確保貨品在會員國之間的流動不受限制。歐盟也於 4 月間派遣歐洲醫療隊伍到義大利，並且於 4 月 14 日再投入 27 億歐元支援會員國衛生體制。歐盟之後也一掃先前反應緩慢的批評，主動對歐盟會員國解除管制提出「解封路徑圖」政策指引：首先 4 月 15 日建議會員國解除邊境管制；歐盟 5 月 8

日建議會員國將非必要的出境限制延期到 6 月 15 日，執委會 6 月 15 日啟動「重新開放歐盟」(Re-open EU) 平台，提供歐洲民眾各國之間與國內的防疫情況與旅行限制資訊。

二、歐盟支持疫苗研發的努力

2020 年 5 月 4 日執委會公布歐盟捐助全球防疫計畫(Coronavirus Global Response) 74 億歐元，投入新冠肺炎檢驗、疫苗研發與取得，其中包括歐盟本身投入 10 億歐元補助金與 4 千萬歐元的貸款擔保 (Commission, 2020c)。執委會 6 月 4 日又宣布將投 3 億歐元支持「全球疫苗與預防注射聯盟」(Global Alliance for Vaccines and Immunisation, GAVI) 對於新冠肺炎疫苗的研發項目。歐盟 6 月 16 日推出「歐盟疫苗研發策略」(EU vaccination strategy)，加速疫苗的開發支援，政策目標是在一年到一年半之間提供有效與穩定的新冠肺炎疫苗 (Commission, 2020d)。

執委會與歐洲藥廠 Sanofi-GSK 在 7 月 31 日正式簽約至多三億劑疫苗的採購合約，並持續跟其他藥廠洽談採購方案。歐洲執委會並且接受德法荷義四國委託，代表所有歐盟國家在 8 月 27 日與阿斯特捷利康(AstraZeneca) 藥廠正式簽約。再加上之前與 Sanofi-GSK、嬌生 (Johnson & Johnson)、CureVac、莫德那 (Moderna) 協議，展現歐盟採購疫苗的快速與效率，並且在 9 月 9 日與六家藥廠完成「疫苗檔案」(vaccines portfolio)。歐盟擴大與藥廠的採購合約，目的為採取預付款方式 (相當於頭期款) 加快疫苗研發，擴大疫苗產量。歐盟 9 月 18 日與 Sanofi-GSK 完成第二個疫苗採購合約，再度確保三億劑疫苗採購，以及一億劑的後續採購權；在 11 月 17 日與 25 日，執委會分別與 CureVac 與莫德那完成疫苗採購合約。執委會 12 月 21 日正式核准輝瑞-BioNTech 疫苗在歐洲有條件上市，這是歐洲第一批正式使用的疫苗，並在隨後提供七千萬歐元的疫苗援助方案給西巴爾幹半島的國家，協助鄰國醫護人員優先施打疫苗。

2021 年 1 月 6 日，歐盟核准莫德那疫苗使用，兩天後又追加輝瑞三億劑疫苗採購合約。歐盟在 1 月 29 日同意 AstraZeneca 疫苗使用，同時也制訂疫苗出口的透明化及授權機制並自 1 月底開始實施。歐盟疫苗「出口管

制機制」(Export control mechanism) 實際上與美國依據『國防生產法』(*Defense Production Act*) 所實施的戰略物資管制相似，而原本 3 月 12 日到期的疫苗出口管制進一步延長至 6 月 (Commission, 2021b)。

AstraZeneca 藥廠在 2 月 24 日向義大利政府申請出口許可出口至澳洲。義大利外交部表示，基於「歐盟和義大利的新冠肺炎疫苗持續短缺，以及阿斯特捷利康對歐盟和義大利的供應延遲」，建議歐盟執委會拒絕 25 萬劑 AZ 疫苗出口 (Ministry of Foreign Affairs and International Cooperation, Italy, 2021)。法國衛生部長維宏 (Olivier Veran) 在 3 月 5 日表示，理解義大利政府決定，也暗示法國可能也會採取同樣作為 (中央社，2021)。國際藥廠疫苗交貨的嚴重延遲，例如 AstraZeneca 疫苗在 2021 年第 1 季交貨數量未達原本合約中的四成，也造成歐盟境內疫苗施打的延宕。因此，義法聯手要求歐盟採取強硬立場，要求藥廠履行生產合約義務。

三、歐盟因應：紓困方案與新冠債券

自 2020 年 3 月起，面對疫情衝擊，歐盟提出政策優先內容為提供各國財政彈性機制。歐盟 3 月 19 日提出「臨時框架」(Temporary Framework)，會員國有更多的財政彈性對抗新冠肺炎。執委會 4 月間除同意免除各國進口醫療設備關稅支援中小企業，再度批准同意 127 項國家補助措施，以支持會員國在特別時期的經濟紓困計畫。歐盟高峰會在經過四天的密集協商後，7 月 21 日各國領袖同意在 2021 年至 2027 年之間投入 1.8 兆歐元「復甦計畫與財政框架」，協助各國持續經濟復甦。

歐盟過去面對歐元危機，在德國與部分會員國拒絕共同發行歐元債券。然而 2020 年間透過發行「新冠債券」(Corona bonds) 共同承擔歐洲面對新冠肺炎所帶來的經濟負面影響，卻可說在歐盟整合史上立下新的里程碑。義大利、西班牙等國在 2020 年 3 月的高峰會上提出透過發行新冠債券或歐元債券的方式分攤疫情帶來的債務問題時，德國、荷蘭、奧地利與芬蘭隨即明確表示拒絕。發行新冠債券由歐元區國家共同在資本市場借債，除了資金共同使用外並共同償還債務及其利息。一旦有會員國難以支付債務，其餘國家將不得不為其償還債務和利息 (Kinkartz, 2020)。因此，「新

冠債券」對於原本債務比較高的義大利和西班牙具有吸引力，但德國等財政狀況相對健全的國家，則傾向拒絕共同承擔債務。

歐盟受到世紀疫情衝擊，面對風險遠高於十年前歐債危機。過去歐債危機曾助長疑歐論的聲浪，幾乎使歐元區瓦解（Chalmers & Baczynska, 2020）。但在疫情期間，德國從原本強烈反對共同發債方案，逐漸接受透過歐洲穩定機制（European Stability Mechanism, ESM）模式進行。隨後在 5 月 18 日德法共同召開的聯合視訊記者會中，提出由執委會舉債並以歐盟向市場購買債券的折衷方案。由此可見，歐盟領袖相信，歐盟面對疫情的挑戰較歐債危機時期更為嚴峻。

最後，歐盟在 2020 年 7 月高峰會正式通過 7,500 億歐元的經濟復甦方案，以支應疫情復甦的次世代計畫（Next Generation EU, NGEU）。雖然法國和德國原本提議提撥其中 5,000 億歐元作為不必償還的補助金（grant），但經過各國談判協商後，歐盟決定將金額降為 3,900 億。其餘 3,600 億歐元紓困金則以低利貸款（loan）方式提供。歐盟執委會自 2021 年起，隨著新一期的財政期間開始，並執行史上最大紓困方案。

伍、結論

在過去十年之間，國際秩序逐漸出現結構性改變。隨中國經濟迅速崛起，中國有意挑戰原本主導國際秩序的美國霸權，一躍成為世界政治舞台的重要角色。中國原本韜光養晦的外交政策，到今日「一帶一路」的全球經貿戰略布局，也對歐盟帶來新的機遇與挑戰。本文透過歷史制度主義架構，研析兩個重要國際因素—中國「一帶一路」以及新冠肺炎對歐盟整合進程的影響。綜觀而言，這兩個國際因素，雖看似對於歐盟整合可能造成倒退，實際上卻強化歐盟各國形成共識，深化歐盟整合。

首先，過去對於「一帶一路」對歐盟整體影響評估，大多基於中國透過經濟誘因（例如投資、採購、經貿關係等），吸引特定會員國政府採取有利於中方的政治決策。外界對於希臘、匈牙利等國對於中國人權議題採取噤聲立場，因而無法形成歐洲「共同」外交政策時，均有中國成功分化歐

盟整體的特定印象。實際上，透過檢視東南歐「17+1 合作」個案研析，可以發現中國對於經濟規模較小 / 經濟發展程度較低的東南歐國家所帶動的經濟效果或投資動能相對有限，並未如其所宣稱政策效果。不甚透明的投資採購合約，以及難以落實的投資承諾，甚至造成地主國當地政府的反感。

歐盟應對一帶一路戰略是否如歷史制度主義所論的立場上較未改變的「路徑依賴」，或者出現「分界點」的轉折而採取新的政策？實際上，在美、中兩強對立情況下，歐盟原本無意在政治上採取靠攏其中一方的策略。也就是歐盟在政治上保持雙方都保持等距，然而在經貿上保持與中國的實質緊密關係，並避免激怒中共。歐盟可採取的政策選項主要擺盪在：一是政治與經貿利益脫鉤：維持歐洲在中國的經貿利益，而在政治議題上仍由會員國各行其是（路徑依賴）；二是平衡歐盟總體政治目標與經貿利益：脫離原本會員國自行其是「路徑依賴」，而逐漸形成歐盟整體對中的法律架構或政治立場，平衡歐盟對外政策目標與經貿利益。從歐盟新貿易政策文件的「開放戰略自主」（Open strategic autonomy）概念來看，「開放戰略自主」主軸為維護歐盟對外貿易與投資的開放，同時促進並且保護歐盟整體利益。

隨著中國對中東歐國家經貿政策的拉攏，歐盟在 2019 年 3 月公布的政策文件中，歐盟視中國為戰略上的實質體系對手（systemic rival）。實際上，歐盟對中資在歐洲的戰略性投資併購，以及重視人權議題應為關鍵「分界點」—歐盟隨後實施的「外資審查架構」（investment screening mechanism）、「外國不當補貼白皮書」（White Paper on Foreign Subsidies）、以及 2020 年底結束談判的『中歐投資協議』（EU-China Comprehensive Agreement on Investment），均可視為歐盟調整對中總體經貿政策；至於「17+1 合作」的中東歐會員國與夥伴國，歐盟也透過「連結歐亞」計畫，及在新貿易政策中強化經貿關係與永續性投資的連結，也展現歐盟區域整合的進一步深化。

另外，新冠肺炎對於經濟負面嚴重衝擊，歐盟是否被視為行動緩慢、救災不力的官僚？歐盟若難以獲得民眾信任，是否逐漸失去存在感，從而弱化區域整合動力？歐盟執委會的確在疫情初期，輕忽新冠肺炎的致命影響，未能妥善預先規劃歐洲跨國醫療資源互助，造成歐洲各國怨聲四起。不過，後續的醫療互助、國際合作研發疫苗、疫苗採購（甚至出口設限）

等，歐盟均扮演重要積極的角色。此外，因應後疫情時代的經濟復甦方案，歐盟各國甚而捐棄成見而採用「新冠債券」共同承擔債務，這顯示出歐盟整合的腳步並未隨著疫情而減緩，反而在最困難的疫情時機，通過在歐債危機中無法成功建立而共同承擔的「歐洲債券」。

最後，歐盟在 2020 年 12 月底順利完成『中歐投資協議』談判。此雙邊協議雖然並未包括在本文兩個案例研析之中，然而『中歐投資協議』的談判落幕時機亦可視為中美國際競逐格局下的「分界點」——對歐洲而言，美國川普政府的單邊施壓制裁下，美國企業透過中美第一階段貿易協議的部門開放而取得市場先機，歐盟得以透過此一協議維持其商業利益；對中方而言，中國完成與歐盟的投資協定談判也展現其全球經貿實力，並且紓解來自美國的單邊壓力。不過，自 2021 年初起審議的『中歐投資協議』在 3 月間因新疆人權議題，歐中雙方相互制裁報復，歐洲議會因而中止審議程序。歐盟在「印太合作戰略」中表示未來仍繼續與印太地區國家洽簽貿易與投資協議，以及採取進一步措施以達成『中歐投資協議』。未來『中歐投資協議』是否得以順利完成審議與生效，仍需進一步研究觀察歐盟與國際局勢動態。

參考文獻

- 中央社·2021。〈義大利阻 AZ 疫苗出口澳洲 法國相挺〉3 月 6 日 (<https://www.cna.com.tw/news/aopl/202103060127.aspx>) (2021/4/24)。
- 紐約時報·2018。〈沒有炮艇的新殖民主義：希臘投身中國懷抱〉8 月 28 日 (<https://cn.nytimes.com/world/20170828/greece-china-piraeus-alexis-tsipras/zh-hant/>) (2021/4/24)。
- 劉作奎·2019。《歐洲與「一帶一路」倡議：回應與風險》。中國北京：中國社會科學出版社。
- 劉作奎·2020。〈中國—中東歐國家合作的發展歷程與前景〉《當代世界》4 期，頁 4-9。
- 劉致賢·2018。〈經濟國策與企業行為：「一帶一路」倡議與中國大陸石油與鐵路產業的發展〉《中國大陸研究》61 卷 4 期，頁 31-55。
- 德國之聲·2019。〈16+1 再加一：希臘將加入中國—中東歐合作〉4 月 12 日 (<https://www.dw.com/zh/161-再加一-希臘將加入中國—中東歐合作/a-48308486>) (2021/4/24)。
- Adler, Katya·2020。〈肺炎疫情：新冠病毒正在啃噬歐盟的團結〉《BBC 中文》4 月 4 日 (<https://www.bbc.com/zhongwen/trad/world-52166362>) (2021/4/24)。
- BBC·2018。〈美亞歐大國紛紛反制「一帶一路」四面楚歌？〉2 月 19 日 (<https://www.bbc.com/zhongwen/trad/world-43120078>) (2021/4/24)。
- BBC·2019。〈習近平的希臘『特洛伊木馬』與美中爭霸『三明治』中的歐盟〉《BBC 中文》11 月 19 日 (<https://www.bbc.com/zhongwen/trad/world-50459571>) (2021/4/24)。
- BBC·2020a。〈肺炎疫情防控戰下的歐盟前景不確定性〉《BBC 中文》3 月 16 日 (<https://www.bbc.com/zhongwen/trad/world-51913970>) (2021/4/24)。
- BBC·2020b。"Coronavirus: EU Offers 'Heartfelt Apology' to Italy." April 16 (<https://www.bbc.com/news/world-europe-52311263>) (2021/4/24)。
- Brînză, Andreea·2021。"How China's 17+1 Became a Zombie Mechanism." *Diplomat*, February 10 (<https://thediplomat.com/2021/02/how-chinas-171-became-a-zombie-mechanism/>) (2021/4/24)。
- Brînză, Andreea·2019。"The '17+1' Mechanism Caught Between China and the EU." *China Quarterly of International Strategic Studies*, Vol. 5, No. 2, pp. 213-31.
- Center for Systems Science and Engineering (CSSE). 2021. "COVID-19 Data

- Repository by the.” (<https://github.com/CSSEGISandData/COVID-19>) (2021/5/19)
- Chalmers, John, and Gabriela Baczyńska. 2020. “‘It’s up to Us’: How Merkel and Macron Revived EU Solidarity.” *Reuters*, May 20 (<https://www.reuters.com/article/us-eu-recovery-france-germany/its-up-to-us-how-merkel-and-macron-revived-eu-solidarity-idUSKBN22W0JB>) (2021/4/24)
- Commission. 2018. “Connecting Europe and Asia - Building blocks for an EU Strategy.” Brussels, September 19. JOIN (2018) 31 final (https://ec.europa.eu/sites/default/files/joint_communication_-_connecting_europe_and_asia_-_building_blocks_for_an_eu_strategy_2018-09-19.pdf) (2021/4/24)
- Commission. 2020a. “Reinforcing Resilience: An Eastern Partnership That Delivers for All.” JOIN (2020) 7 final (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020JC0007&from=EN>) (2021/5/19)
- Commission. 2020b. “An Economic and Investment Plan for the Western Balkans.” COM (2020) 641 final (https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/communication_on_wb_economic_and_investment_plan_october_2020_en.pdf) (2021/5/19)
- Commission. 2020c. “Coronavirus Global Response: €7.4 Billion Raised for Universal Access to Vaccines.” Press Release, May 4 (https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_797) (2021/5/19)
- Commission. 2020d. “EU Strategy for COVID-19 Vaccines.” Brussels, June 17. COM (2020) 245 final (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0245&from=EN>) (2021/5/19)
- Commission. 2021a. “Trade Policy Review: An Open, Sustainable and Assertive Trade Policy.” COM (2021) 66 final (<https://www.eesc.europa.eu/en/our-work/opinions-information-reports/opinions/trade-policy-review-open-sustainable-and-assertive-trade-policy>) (2021/5/19)
- Commission. 2021b. “Questions and Answers: Transparency and Authorisation Mechanism for Exports of COVID-19 Vaccines.” Press Release, March 11 (https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_21_1121) (2021/4/24)
- CSIS. 2019. “Will China’s ‘16+1’ Format Divide Europe?” (<https://www.csis.org/analysis/will-chinas-161-format-divide-europe>) (2021/9/26).
- Immergut, Ellen. 1998. “The theoretical core of the new institutionalism.” *Political Society*, No. 26, pp. 5-34.
- Kinkartz, Sabine · 2020 · 〈德國人為何反對新冠債券〉《德國之聲》4月23日

- (<https://www.dw.com/zh/德國人為何反對新冠債券/a-53216709> (2021/4/24)
- Lithuanian Radio, and Television. 2021. "Lithuania mulls leaving China's 17+1 forum, expanding links with Taiwan." March 2 (<https://www.lrt.lt/en/news-in-english/19/1356107/lithuania-mulls-leaving-china-s-17plus1-forum-expanding-links-with-taiwan>) (2021/4/24)
- Mahoney, James. 2000. "Path dependence in historical sociology." *Theory and Society*, Vol. 29, No. 4, pp. 507-48.
- Matura, Tamas. 2019. "China-CEE Trade, Investment and Politics." *Europe-Asia Studies*, Vol. 71, No. 3, pp. 388-407.
- Meunier, Sophie. 2014. "Divide and Conquer? China and the Cacophony of Foreign Investment Rules in the EU." *Journal of European Public Policy*, Vol. 21, No. 7, pp. 996-1016.
- Ministry of Foreign Affairs and International Cooperation (Italy). 2021. "Request for Authorisation to Export COVID-19 Vaccines Filed by AstraZeneca." (https://www.esteri.it/mae/en/sala_stampa/archivionotizie/comunicati/riciesta-di-autorizzazione-all-esportazione-di-vaccini-anti-covid-19-da-parte-di-astrazeneca.html) (2021/4/24)
- Ministry of Foreign Affairs of Japan. 2019. "Prime Minister Abe's Attendance of the Europa Connectivity Forum." September 27 (https://www.mofa.go.jp/erp/ep/page6e_000221.html) (2021/4/24)
- Reuter. 2021. "Hungary's PM receives Chinese Vaccine as Govt Ramps up Rollout." February 28 (<https://www.reuters.com/article/health-coronavirus-hungary-protest-idUSL2N2KY074>) (2021/4/24)
- Rose, Michel. 2018. "China's New 'Silk Road' Cannot Be One-Way, France's Macron Says." *Reuters*, January 7 (<https://www.reuters.com/article/us-china-france/chinas-new-silk-road-cannot-be-one-way-frances-macron-says-idUSKBN1EX0FU>) (2021/4/24)
- Stanzel, Angela. 2018. "China's BRI and Europe's Response." (<https://www.aicgs.org/publication/chinas-bri-and-europes-response/>)
- Turcsanyi, Richard Q. 2018. "China Is Raising Its Flag in Central and Eastern Europe." (<https://www.eastasiaforum.org/2018/08/31/china-is-raising-its-flag-in-central-and-eastern-europe>) (2021/4/24)
- Zhou, Weifeng, and Mario Esteban. 2018. "Beyond Balancing: China's Approach towards the Belt and Road Initiative." *Journal of Contemporary China*, Vol. 27, No. 112, pp. 487-501.

The China Factor: Challenges and Opportunities to the European Integration

Wu Po-Kuan

*Research Analyst, Chung-Hua Institution for Economic Research
Taipei, TAIWAN*

Abstract

With the emergence of China, how does the change of international order impact the EU integration? In this article, we examine a few environment factors that may have salient impacts for the EU integration, including China's grand strategy of the Road and Belt Initiative (BRI), and the COVID-19 pandemics. Although these factors are deemed to weaken the integration from the outset, the EU responses to the pandemics and China's BRI have subsequently strengthened the EU integration. Firstly, the EU has established the multi-national framework to coordinate the public health issues and the vaccines procurement. Also, the member states collectively agreed upon the largest rescue package to face these challenges. Secondly, the EU initiated the "EU-Asia Connectivity," and extended the toolbox of policy instruments to monitor the China's investment in the EU and beyond. These responses exemplify the EU has transformed the external crises into the "critical juncture," coined by the historical institutionalist, to deepen the integration at home.

Keywords: Road and Belt Initiative, COVID-19, EU integration, EU-Asia connectivity

