

# 歐盟對中國政策的轉變： 從避險走向柔性平衡（2013-2023）\*

卓忠宏

淡江大學外交與國際關係學系  
E-mail: [chcho@mail.tku.edu.tw](mailto:chcho@mail.tku.edu.tw)

## 摘要

本文主要探討 2013 至 2023 年這十年間歐中關係的轉變：2013 年雙方建立「全面夥伴關係」十週年，也是中國推動「帶路倡議」發展的年代。歐盟對中政策採用避險的兩手策略，一方面與之交往，一方面防範，期望透過密切的經貿聯繫帶動中國政治的改革；2019 年之後歐盟將中國視為合作「夥伴」、經濟「競爭者」與體制「對手」。歐盟開始正視中國經濟擴張背後政治的企圖心。此時歐盟對中政策逐漸走向柔性平衡。雙邊關係呈現出一種排除軍事硬性抗衡，選擇在柔性議題合作或對抗的策略，建構起本文柔性平衡的基本概念。

**關鍵詞：**避險、柔性平衡、戰略三角、歐盟與中國、歐美中三角關係

---

© 中央研究院歐美研究所

投稿日期：112.2.5；接受刊登日期：113.6.13；最後修訂日期：113.5.8

責任校對：王宥朋、廖玉仙、張文綺

\* 本文發表於 2022 年 5 月 4 日至 6 日中央研究院歐美研究所主辦之「世局變遷下歐盟對外關係」學術研討會，後參照與會學者建議修正。

## 壹、前言

本文聚焦在 2013 至 2023 年這十年間歐中關係的轉變：回顧歐盟與中國雙邊關係發展，自歐盟與中國建立全面夥伴關係，雙邊貿易和投資呈倍數增長，關係快速升溫。而其發展的關鍵時刻為 2013 年，中國推動「一帶一路」(One Belt, One Road) 倡議發展的年代，也是歐中全面夥伴關係建立十週年。中國藉由帶路倡議，逐漸將觸角從亞洲延伸到歐洲東、南邊境國家，引發歐盟的關注。2016 年歐盟通過新的對中國策略 (new EU strategy on China)，特別強調歐中應基於互惠原則改善貿易嚴重失衡，關注中國境內人權與法治的狀況，以及因應中國的崛起與向外擴張 (Wang, 2022: 5, 12)。此時期，政治上歐盟與中國不存在主權領土的紛爭，歐盟對亞太地緣政治衝突也甚少介入；經濟上，歐中互賴程度高。一方面歐盟為其產品與資金擴展市場，另一方面中國開始有計畫地投資歐洲，為其產業技術尋找突破機會；價值觀上，雙邊在自由民主、平等、人權、法治等解讀不同，但歐盟態度僅止於外交辭令的批評。此時期歐盟對中政策採取「避險」(hedging) 的兩手策略，一方面與之交往，一方面防範。其目的在獲取經濟利益，並試圖藉由經濟的密切確認交往要求對象國 (中國) 改善制度以及遵守價值規範，進而減弱威脅 (吳玉山，2019: 5-6)。

歐中關係發展的第二個關鍵時刻為 2019 年之後的發展。經濟競爭是歐盟對外關係的首要考量，尤其關注歐中雙邊貿易不均衡的問題。歐盟注意到中國內部公平競爭和市場准入的干預、政治制度的不透明性，以及對中國「一帶一路」倡議戰略性投資的疑慮。在政治層面，歐盟與中國之間因新疆、香港等問題而出現裂痕，加上美中衝突加劇的影響，促使歐盟開始正視中國經濟崛起背後的政治意圖，雙邊關係急轉直下。2019 年 3 月歐盟公布《歐中戰略展望》

(*EU-China—A Strategic Outlook*)，將中國視為不同政策領域的「合作夥伴」(a cooperation partner)，追求科技領導地位的「經濟競爭者」(economic competitor)，以及推動另一種政治治理模式的「體制對手」(systemic rival) (European Commission, 2019)。從此定調中國為「夥伴」、「競爭者」、「對手」三位一體的戰略。歐盟修正過度往中國市場傾斜的政策，走向一種全新途徑，降低對中國的經濟依賴與政治風險 (Kratz et al., 2022: 16)。這階段歐盟認知到中國的威脅，對中政策途徑從避險逐漸偏向抗衡。經濟上，歐盟對中政策採取去風險、分散供應鏈作法，對外強化亞太地緣經濟競爭的整體布局。政治方面，歐盟推動歐洲版的「全球門戶」(global gateway) 基建計畫，意在抗衡中國的帶路倡議。

歐中雙邊在既是夥伴又互為競爭者、對手的前提下，歐盟要如何維繫其利益並兼顧自主的外交？歐盟定義自身為非軍事強權，歐中交往隨議題之不同，時而合作、時而分歧，建立起特定議題 (issue-specific) 所形成的策略聯盟。雙邊關係呈現出一種排除軍事硬性抗衡，選擇在柔性議題的彈性結盟。<sup>1</sup> 本文以此概念分析歐盟如何透過經濟謀略、外交安排、多邊體制等柔性手段抗衡中國這個崛起的強權，建構起本文柔性平衡的基本概念。

首先解析歐美中三角關係與柔性平衡：從「戰略三角」(strategic triangle) 關係解讀歐盟在美中之間所扮演的樞紐角色，與兩強維持良好關係。有關柔性平衡牽涉權力平衡概念的修正，一是平衡的策

---

<sup>1</sup> 在國際政治中，硬性議題通常涉及更具體、可衡量並直接影響國家安全和主權的事項，聚焦在傳統安全、軍事防衛和領土爭端。而柔性議題則更關注國際關係的社會、經濟和文化層面，往往需要不同行為者透過合作、多邊外交和國際制度途徑達成共識和妥協。然而，許多問題都具有硬性和柔性兩方面，並且問題的分類取決於情勢和不同行為者的觀點。例如，兩國之間的衝突可能涉及軍事戰略和領土控制等硬性方面，但也可能涉及人道主義關切和需要進行外交談判的柔性方面。

略出現轉變，轉向注重意圖面向，考量重點在於平衡有威脅意圖的國家，如中國。二是平衡的手段出現轉變。除強權間為了維護軍事戰略利益所產生之「硬性平衡」手段，更多的是如何運用，有效地將國家權力資源轉換成策略，將經濟、多邊治理、外交政策這些潛在的權力資源轉化成為具吸引的行為，避免正面對抗並迂迴制衡強權國的策略。前述平衡策略與平衡手段的修正，構成了本文「柔性平衡」的樣貌。

其次，分析影響歐盟對中國政策兩階段的轉變，從 2013 年全面戰略夥伴關係，至 2019 年加入競爭者與對手的概念。歐盟的「柔性平衡」策略分為「去風險、不脫鉤」(de-risking, not decoupling) 作法、印太整體布局作為地緣政治經濟競爭基礎與帶路倡議競爭的全球門戶計畫，並建構多邊合作體制作為解決區域衝突的途徑。

第三，從戰略三角關係分析影響歐中政策成效的內外部因素。內在因素指的是歐盟及其會員國對中國態度的差異到最終達成共識。因歐盟體制特殊運作方式，會員國團結與否將會影響歐盟對外集體力量的展現。外在因素是指歐中關係受到第三者美國分別與歐盟、中國這兩個行為者之間與另外兩組雙邊關係的互動。

最後總結比較歐盟對中國兩階段政策的成效，以及在美中衝突下，歐盟如何調整自身與兩強關係並維持對中政策的自主。

## 貳、歐美中三角關係中的柔性平衡

若談論歐盟與中國的互動，無可避免需要將美國角色列入。這種談論三邊互動影響雙邊關係的論點源自冷戰時期美、中、蘇三邊既抗衡又合作的歷史經驗，成為戰略三角理論所關懷的核心(Dittmer, 1981: 485)。戰略三角指的是三個國際行為體之間彼此相互牽連，任何一個國家安全在相當程度上繫於另外兩個國家之間的

關係與互動 (吳玉山, 1997: 172)。由於冷戰時期是一個以美、蘇兩強對立為特徵的兩極體系, 戰略三角的研究主軸不外美蘇兩國與第三國的競合。然而在蘇聯瓦解與冷戰結束後, 國際局勢呈現一超多強的格局: 美國享有單極優勢; 次級強權 (second-ranked powers) 在經濟領域中則呈現出多極的態勢, 日本、歐盟、金磚國家都扮演舉足輕重的角色。這種三邊戰略從冷戰時期的「美—蘇—中」戰略三角, 到近期形成其他戰略三角型態, 如「美—中—歐」、「美—俄—歐」、「美—中—拉美」、「美—中—臺」等等, 成為頗具詮釋力的論述。

到後冷戰時期, 這種戰略三角關係從國家與國家之間的關係轉變出現以區域對區域為單位的研究, 探討以北美、歐盟與東亞的新三角互動, 而有「三元論」或「三元體」(triad) 的相關論述。以歐盟為主體的三角互動研究, 如 Gilson (2005) 解釋歐盟如何藉由區域間的互動強化其與亞洲國家的關係, 成為美國在亞洲的競爭對手。Aggarwal & Fogarty (2004: 208) 研究歐盟、亞洲、美洲間的互動案例, 從強權政治、機制建立與治理、經濟優先選項與對手的政治體制這幾項因素, 探討區域間互動安排。吳東野 (2005) 以區域主義競爭的動力和區域之間的平衡賽局解釋歐盟、北美、東亞三大經濟區塊及其周邊地區形成的各種區域間的連結。王啟明 (2010) 以歐盟、北美與東亞三個區域間的互動為主, 輔以國際社會化研究途徑解釋區域間互動的歷程, 進而分析與強化國際合作的意涵。

Lowell Dittmer 的戰略三角理論是以 1949 年到 1978 年期間美國、蘇聯和中共三邊互動為例, 說明彼此動態轉變所可能產生的四種三角關係類型, 即「三邊家族型」(menage a trios)、「羅曼蒂克型」(romantic)、「結婚型」(marriage) 及「單位否決型」(unit-veto)。另一方面也說明各方採取何種策略, 以獲取最大利益並維持

三角關係的穩定。「三邊家族型」表示三方彼此間均維持友好關係；「羅曼蒂克型」則顯示三方中的一方同時與另外兩方保持友好關係，而後兩者彼此則是一種敵對的關係；「結婚型」則是三方中有兩方維持著雙邊友好關係，而同時與第三方交惡；「單位否決型」則是三者皆呈現敵對的關係。吳玉山 (1997: 177-179) 以正負號代表三邊相互間之友善與敵對關係，將 Dittmer 戰略三角區分為三邊為正 (三邊家族型)、兩正一負 (羅曼蒂克型)、兩負一正 (結婚型) 和三邊為負 (單位否決型) 的關係。而三方因所處不同之類型，存在六種優劣順序的角色排列：樞紐 (pivot) > 朋友 (friend) > 夥伴 (partner) > 側翼 (wing) > 敵人 (foe) > 孤雛 (outcast)。位處於較不利的一方，必然會有提升角色位置的動機，因而使戰略三角的結構自然形成動態轉變的關係。在三方的互動過程裡也必須具備一些行動的準則，才適合運用戰略三角進行討論，這些準則包括：三方基本上是處於一種既合作又對抗的情況；一方均利於與他方合作，而不利於與他方對抗，也不利於另外兩方間之合作，但卻利於另外兩方間之對抗；任一方均不利於另外兩方中的一方對另一方之影響力與支配力變大，更不利於影響力與支配力形成一種危害到弱勢的一方生存安全的情形。

若將 Dittmer 的架構運用在歐美中三角關係時：首先，戰略三角存在的前提之一是，三角中至少有兩方的戰略利益有衝突性。因此，三邊家族型不屬於戰略三角的研究範疇，因為中美競爭是結構性的，雙方都有長期競爭的打算，短時間之內並無緩和跡象。歐盟也不至於跟美中兩方同時鬧翻，陷入單位否決型的三角關係。就本文出發點，戰略三角中，「三邊家族型」與「單位否決型」的前提並不存在；其次，友好或敵對關係有時不易分辨。歐美中戰略三角中，歐盟兩面討好，雖不願完全跟隨美國腳步，但也不願得罪中國，

明顯有意扮演兩者間的樞紐角色。但歐盟擺盪在美中之間，雙方都有拉攏歐盟為夥伴抗衡另一方的意圖，歐盟可能陷於夾處其中左右為難的夥伴關係。歐美中戰略三角邏輯上，就只有「羅曼蒂克型」與「結婚型」兩種可能；第三，根據此一戰略三角的特性，就現實稍做調整，會呈現一種平衡的戰略三角。歐盟並沒有在美中之間矛盾，利用傾斜的策略來獲取利益，相反地，歐盟陷入美中雙邊拔河的困擾。除非美國再度出現川普 (Donald Trump) 類型的領導人物，強調美國優先傷害歐洲利益，或中國犯下類似俄羅斯攻打烏克蘭的錯誤，激化歐洲國家安全思維，歐盟就不會刻意在美國與中國之間表態。歐盟的平衡策略反映了其對美、對中在不同領域高度互賴的現實，從而做出被動的反應。因此歐盟所扮演的角色應該是「樞紐」而非「自願的夥伴」，擺盪於兩強側翼之間，與雙方維持良好關係。歐盟希望獲得樞紐地位所應該帶來的戰略利益，同時得承受美中雙方所施加的交叉壓力，維持著雙邊平衡關鍵角色的「羅曼蒂克型」。

此種平衡外交的概念建立在傳統權力平衡理論之上。權力研究是現實主義主要的核心理念之一，代表人物如 Hans Joachim Morgenthau (1978: 4-21) 提出政治現實主義六項原則，以權力界定利益，追求權力遂成為所有國家的目標。Kenneth N. Waltz (1979: chap. 6) 的結構性權力平衡 (structural balance of power) 理論關注於體系的結構，認為國際間維持穩定的主要原因在於體系層次的互動趨於平衡的關係。藉由權力分配的過程，避免權力過於集中，以維持國際社會與區域安全的穩定。這種自力救濟的體系結構，是促使國家行為趨向權力平衡的主因。Waltz 所界定的霸權是一個無明顯對手的強權，次級強權則企圖對此一霸權產生抗衡的作用。在無政府狀態 (anarchy) 的國際體系下，主權國家為了生存，採取各

種戰略來追求和保護自己的國家利益並實現其外交政策目標。有一些國家採硬性和柔性抗衡方式，有效運用國內資源分配，增強自身力量。另一些國家則與大國結盟，來抗衡或削弱對方實力，即所謂的扈從，包括那些尋求停戰或依賴的國家。Walt (1987: 110-117) 進一步解釋上述結盟的行為，認為結盟在權力平衡體系中扮演著重要的角色，繼而形成抗衡與扈從的效應。扈從是權力平衡下的一種型態，意謂小國接受強權的主導地位，單方面限制本國的政策以配合強權的偏好，從而保持和強權之間的和緩關係。而某些國家刻意在某些地區或全球扮演平衡者的角色，對抗強國或實力強大的同盟 (7, 114)。

由於抗衡與扈從相對要付出很高的代價，如鉅額的支出或喪失國家的獨立性，因此出現避險這種兩手 (two-pronged) 策略。避險策略一方面是衝突機制與合作機制之間，另一方面是傳統抗衡與扈從之間，被認為是國家安全戰略的第三種選擇。因此，避險被視為是一個國家維護自身利益和國家安全免受潛在威脅而採取的最重要預防策略之一，也因此這一戰略被許多小國和大國所採用 (López i Vidal & Pelegrín, 2018: 197-198)。依照 Cheng-Chwee Kuik (2008: 171) 的定義，避險意味在高度不確定和高風險的情況下，一個國家透過多種政策選項產生相互抵消效果，以抵消風險，達到追求風險應急 (risk contingency) 和回報最大化 (return maximization) 兩種目的。<sup>2</sup> 小國一方面從事一些內部和外部的抗衡動

---

<sup>2</sup> Kuik 指出「避險」包含以下五個組成部分，即：間接抗衡 (indirect balancing)、支配否認 (dominance denial)、經濟務實主義 (economic pragmatism)、約束性交往 (binding engagement) 和有限度的扈從 (limited bandwagoning)。前兩者為「風險應急」，主要目的在出現問題或危機之時可以減少避險者的損失。後三者稱為「回報最大化」，主要目的是當一切條件順利時，小國可以從大國那裡獲得盡可能多的經濟和外交利益等。



作，一方面透過採取多元化的外交政策，同時與各大國交好，但又不跟任何一個大國走得太親近或太疏遠以期降低由單一抗衡或扈從行為可能帶來的風險（阮功松，2020: 149）。吳玉山（2019: 5-6）認為避險不是單純的採取抗衡或是扈從，而是兼採兩者的一部分。其目的在一方面交往，一方面防範對象國。就交往面，目的在改善獲取經濟利益，甚至試圖藉由經濟的密切交往來要求對象國改善制度以及價值規範，從根本減弱威脅。就防範面，依舊是採取內外部平衡的策略，靠提升國力或尋求外援與結盟來獲取安全的保障。

這一項發展顯示平衡手段出現了修正。傳統的權力平衡理論著重在強權間為了維護軍事戰略利益而採取的軍事手段，所產生之「硬性平衡」(hard balancing) 策略。這跟早期權力分類的指標為有形 (tangible) 資源有關，如人口、地理位置、糧食與自然資源、經濟以及軍事力量。就因為權力被簡化為有形且可衡量的資源，忽略其他範疇的權力指標，這種「國力要素」的分析途徑就容易產生誤導。重點在特定資源是否能夠達成預期的目標，取決於行為者的意圖，把資源轉化成權力以達到想要的結果。這中間權力的轉化，亦即從資源轉化成行為結果，成為最關鍵的中介變數 (intervening variable) (Nye, 2011: 8)。因此，重點不在擁有何種權力資源，而是如何有效運用將權力資源轉換成策略。

後冷戰時期，國際局勢呈現出三層棋盤式賽局 (three-dimensional chess game)：上層棋盤的軍事領域中，美國享有單極優勢；中層棋盤的經濟領域中則呈現出多極的態勢，美國、日本、歐盟、金磚國家都扮演舉足輕重的角色；下層棋盤則是跨越國界，呈現出權力廣泛分散的情況。越來越多的事務已經超越政府管控的範圍，出現形形色色的非國家行為者，以及全球化發展衍生的跨國挑戰，如水資源污染、糧食短缺、疾病擴散、氣候變遷等這類型議題。

全球化的因素進一步使得強權之間對於攸關利益相關事務的界定更為多元化，軍事與經濟的主宰地位已不再是壓倒性的，國家不再是全球事務中唯一的角色，安全不是國家追求的唯一目標，而武力更不是達到目標的唯一選項 (Keohane & Nye, 1989: 27-28)。

相較於傳統理論，硬性平衡強調強權之間軍事戰略所衍生的平衡關係，Pape (2005: 10) 強調柔性平衡是運用非軍事手段達到拖延 (delay)、挫敗 (frustrate)、削弱 (undermine) 超級強權的單方面侵略行為。其主要目的不在於直接挑戰超強軍事上的優勢，而是透過區域或國際多邊機構、經濟策略和外交安排來實現目標。研究指出，柔性手段平衡了強者和弱者之間的勝算，涉及利用工具使優勢國家的軍事力量難以使用，而不是直接對抗優勢國家的軍事力量 (36)。Ferguson (2012: 200) 將柔性平衡定義為至少包含兩國的非軍事聯盟，目的在降低 (reduce) 或去除 (remove) 外來強權在特定區域的軍事行動與外部影響。Whitaker (2010: 1110) 強調柔性平衡的非軍事手段，尤其是外交與建制的方式，可以在超強與次級強權之間就不同政策擴大議價的空間，分散強權間因利益衝突所可能帶來對現狀的威脅。同時，透過有效整合制度來回應強權的安全威脅，或者在各個領域中協調合作以達到對強權的迂迴制衡。

Paul (2005: 70) 則認為在後冷戰時期，次級強權逐漸運用柔性平衡策略，以抗衡美國利用其軍事的優勢遂行單邊主義的侵略行為，但不至於傷害自身與美國的經濟利益。亦即在經濟、安全與政治等各種不同領域中，各類避免正面對抗並迂迴制衡霸權國的策略皆可被視為柔性平衡。然而，硬性與柔性平衡都是國家可運用的戰略手段。影響國家在兩者間取捨的主要因素包括「權力差距」(power gap) 和「經濟互賴」(economic interdependence)。一般而言，國家

間的權力差距越大、經濟互賴程度越高，國家就越可能採取柔性平衡（張凱銘，2015: 106; He & Feng, 2008: 374-375）。

第二項修正是平衡策略的轉變。傳統權力平衡理論注重權力大小的平衡，而修正後的權力平衡轉向注重意圖面向，考量重點在於平衡有威脅意圖的國家，而不僅僅侷限於對抗強權，形成 Walt 所謂的威脅平衡 (balance of threats) 理論。Walt 強調除了霸權的力量之外，也應考量其意圖，尤其是行為，更是次級強權決定是否加以平衡的依據。這兩者的共同點在於平衡是基於體系的動機，而非針對特定的事件（楊三億，2013: 166）。

「柔性平衡」的討論出現在蘇聯瓦解與冷戰結束後，用以解釋在美國主導的單極國際體系中，次級強權要如何應對美國獨霸的局面（甘逸驊，2008: 2; Pape, 2005: 12-13; Whitaker, 2010: 1110）。相關論點指出，在後冷戰時代中的國家透過各種迂迴手段來牽制美國霸權，平衡的產生並非針對美國某些特定政策，而源自於次級強權對於美國獨霸優勢的整體認知，以及在國際體系中權力過於集中可能帶來的危險。

然而柔性平衡過往的研究多以中小型國家和次級強國為主，以美國霸權為主要的平衡目標，並且相關研究幾乎都以後冷戰時期為背景，對於柔性平衡在其他時期中的運用狀況和原因探討不足。Walt 認為從後冷戰時期國際體系主要行為者的互動看來，次級強權並未建構出對應於美國的威脅認知（甘逸驊，2008: 9-10）。He & Feng (2008: 367) 兩位學者認為柔性平衡的運用範疇和主體不應受到限制：促成平衡政策的主因是國家對強國權力的憂慮，而非強國實體權力的大小；在無政府狀態下，單極體系中的國家固然會對霸權的權力感到擔憂，兩極或多極體系中的國家同樣可能對其他國家的權力擴張感到憂慮。換言之，不僅弱國會擔憂強國的權力，強國

同樣可能對相對弱小國家的權力增長感到不安。因此，柔性平衡未必侷限為中小型國家或次級強權在單極體系中抗衡霸權的策略，不同體系中的各類型國家都可能運用柔性平衡（張凱銘，2015：106）。在引用柔性平衡的研究框架探討的各類案例中，諸多學者提出許多新形態的平衡策略與運用。例如：Saltzman (2012) 以柔性平衡的概念解釋美國在兩次世界大戰之間如何牽制日本的政策；Cantir & Kennedy (2015) 解讀 2003 年之後摩爾多瓦 (Republic of Moldova) 對外政策的轉折，筆者認為當俄羅斯對摩爾多瓦政府的內部穩定構成威脅，並且歐盟政策創造有利於該國的國際環境時，是該國採取柔性平衡戰略對抗俄羅斯的主因；Dursun-Özkanca (2017) 分析土耳其如何運用柔性平衡策略為其加入歐盟爭議和塞浦路斯衝突提供可能的解決途徑；這些研究論證柔性平衡的主體並不限於中小型國家，其制衡的對象也不僅僅限於對抗美國霸權，同時也適用具有威脅意圖的國家。

## 參、歐盟對中國政策的轉變

就歐盟對中國政策的轉變：從 2013 年中國推動帶路倡議與歐盟容克計畫 (Junker project) 開始與一帶一路銜接的「全面夥伴關係」；2019 年之後，歐盟將中國視為「夥伴」、「競爭者」與「對手」。歐盟重新調整對中政策，採取「去風險、不脫鉤」原則，降低對中國供應鏈過度依賴的風險，同時運用外交、多邊體制的策略抗衡中國的經濟崛起與政治擴張。

### 一、 歐盟對中國政策的既有文獻分析

歐盟與中國自 1975 年起建立正式關係，若將既有研究成果分類：第一類文獻屬於政策分析，集中在一九九〇年代歐盟對亞洲政

策的制度化發展，或 2003 年之後中國與歐盟建立全面夥伴關係雙邊的互動往來；第二類以區域間主義 (inter-regionalism) 作為切入點，如歐盟與其他區域建構的比較分析，或跨區域 (組織) 互動，如亞歐會議、歐盟與東南亞國協關係、歐盟與區域大國中國、日本、印度、南韓的關係；第三類從規範權、多邊合作的觀點，探討歐盟在亞洲的角色與作為 (Su, 2015: ix)。

針對歐盟及其會員國對中國政策的討論，朱景鵬 (2002) 以中國作為經驗分析對象，認為歐洲聯盟對外關係職權之行使及對外政策之制訂，相當程度上經由協商而賦予超國家之組織職權及運作之過程。張亞中 (2006) 以新現實主義與新自由主義的思維，探討歐盟對中國政策的背景與運作邏輯，分析歐盟內部成員國的立場與態度對於歐盟對中國政策產出的影響，並展望歐盟的中國政策對其區域與全球戰略布局的未來發展。湯紹成 (2015: 1-67) 從自由制度主義、新現實主義與社會建構主義的角度，分析歐洲聯盟對中國的雙邊關係，以及中國與歐盟會員國法國、英國與德國的雙邊關係。並以歐債危機期間，中國提供南歐國家援助紓困，致使中國與歐盟關係快速發展。丁偉 (Wai Ting) (2015) 總結中國與歐盟數十年關係的發展屬於「合作、競爭、衝突」混合的概念。中國視歐盟為重要夥伴、最大市場、主要投資者、高科技的供應者。雙邊合作有助於國際秩序的重整，對抗美國的單邊主義。陳蔚芳 (2015: 221) 從歐盟與中國如何認知自身國際地位開始，檢視雙方走向戰略夥伴關係的期望。中國推動的「新型大國關係」，預料中國將對歐政策採取主動姿態，並促使歐盟全面檢討對中國的政策，而採取更為務實的态度來實踐與中國的戰略夥伴關係。

第二類涉及區域經貿競爭的區域間主義研究。國內有多篇研究此觀點切入歐中、歐亞關係。此類如蘇宏達 (Hung-Dah Su) (2015)

主編的英文專書第一部分從區域間主義分析亞洲國家對歐盟策略。這是第一本從亞洲國家角度分析其與歐盟的關係，包含中國、日本、韓國、臺灣、印尼、東南亞國協、印度等國，有別於國內都是以「歐洲中心論」(Eurocentrism) 作為研究的出發點。國內更早期引用區域間主義論點相關的研究，如：郝培芝 (2004) 則是從新區域主義中開放、南北、複合區域主義三項特質，思考亞歐會議的走向，並解析雙邊區域間的互動脈絡。吳東野 (2005) 從區域間主義的概念及發展，論述區域間主義對次國家和超國家角色的潛在影響，進而釐清區域間主義對國際關係的互動影響以及從亞歐發展的經驗研究來解析區域間主義。孫國祥 (2005) 從制度建構的角度探討制度在區域間對話與合作的功能與重要性。上述文獻分別從區域合作與競爭角度探討歐盟與亞洲、與中國關係發展面臨的外部制約因素，進而思考歐、美、中三個區域強權在亞洲的競逐。

第三類文獻強調歐盟對外關係的角色與工具。歐盟對外關係的特色與強項是以貿易帶動國際多邊合作，並著力於推動歐盟認為放諸四海皆準的價值規範。上述蘇宏達主編英文專書的第二部分則分別從規範性權力、戰略夥伴關係、文明權、多邊合作角度評估歐盟對亞洲及對中國政策的成效 (Su, 2015)。Manners (2002: 239) 提出規範性權力的概念，即國際行為者透過一系列宣言、條約、政策、標準等，宣傳規範性原則，進而形成規範性概念的能力。簡言之，是一種形塑國際關係中何者為「符合規範」概念的能力。歐盟不同於典型國際關係的強權，非以增強軍事或經濟等物質性的權力來影響國際政治，而把重點放在非物質性的影響力，試圖讓世界接受自身的規範。Duchene 就認為歐盟這類非軍事強權是奠基於經濟力量，而非武裝實力 (轉引自賴昫辰, 2015: 364)。賴昫辰 (2015: 365-367) 認為貿易是歐盟權力角色中重要的組成成分；歐盟以貿易追

求重要強權的角色，認為經濟的合作能夠擴及政治的合作，以貿易塑造價值規範，創造理念、推動價值，對外發揮影響，以追求更高的國際地位。陳欣之 (Hsin-Chih Chen) (2015) 認為歐盟將自身塑造成規範性強權，但自 2008 年債務危機，歐盟內部面臨會員國對中國立場分歧，在亞洲的形象與影響力也下滑。蘇卓馨 (2019) 比較歐盟對外關係中形塑的「規範性權力」以及中國一帶一路強調「關係性權力」的實踐，兩大強權在中東歐地區的權力角力，歐盟與中國在不同權力途徑下如何推動區域整合計畫。短期而言，規範性權力在中東歐國家一度發揮了明顯的作用。當規範性強權認為關係性強權會對其價值體系造成威脅及破壞時，衝突都難以避免。以中東歐地區個案研究，目前兩大強權在此角力的情況已然浮現。邱昭憲 (2017) 從多邊外交形式、軟平衡、制度差異解讀歐盟與中國的競合。一個作為傳統西方強權角度與一個崛起的亞洲新興強權，歐中之間對多邊主義認知與作用的理解程度不同，進而對全球治理產生制約。內容討論多邊主義與國際體系的轉型、歐盟的國際參與、中國的國際參與，並以亞洲投資銀行作為案例說明中國與歐盟在多邊治理的競合，衍生出歐盟展現的後現代體系的多邊主義制度觀以及中國現代體系的多邊主義制度觀兩者之間的差異性。這是國內一般談論歐盟與中國關係時較少關注的面向。

## 二、全面戰略夥伴關係與帶路倡議 (2013 至 2019 年)

歐盟與中國雙方於 2003 年建立全面戰略夥伴關係，開啟雙方在政治、經濟、社會多面向的發展。2006 年隨著歐盟新貿易政策制訂，在對外關係上，歐盟期望藉由經濟交往推動夥伴國政治改革以及遵守歐盟的價值規範。此「貿易帶來改變」(change through trade) 的保守政策，也成為歐盟對中國的政策立場。2009 年之後南歐國家

陸續爆發債務危機，中國趁機購買南歐國家公債，並在歐洲內部市場大肆投資與購併。2012年起，中國與中東歐 16 國建立起領導人固定聚會的「16+1 機制」(the “16+1” framework)。<sup>3</sup> 在雙邊與多邊架構下，結合經貿投資以及共同解決全球政治與安全議題的密切夥伴。

2013 年歐中全面戰略夥伴關係適逢十週年，也是中國習李體制上臺後第二年，中國開啟名為「一帶一路」的基礎建設倡議。之後短短數年時間，歐中關係快速起飛，指標性發展如：2013 年《中歐 2020 戰略合作議程》(*China-EU 2020 Strategic Agenda for Cooperation*)；2014 年習近平和李克強五度訪問了九個歐洲國家；2015 年兩人又分別到訪了七個歐洲國家；2014 到 2015 年歐洲國家重要成員相繼訪中，其中包括德國總理梅克爾 (Angela Dorothea Merkel)、丹麥女王、歐盟執行委員會主席容克 (Jean-Claude Juncker) 等人；2016 年習近平兩次訪問了捷克共和國、塞爾維亞和波蘭，強化與中東歐「16+1」合作機制，並做出了許多財政承諾，作為一帶一路建設與歐洲發展規劃、產業合作與投資計畫的合作框架。時任歐盟執委會主席容克提出規模高達 3,350 億歐元的歐盟投資計畫 (Vakulina & Kan, 2019)，在能源、研發、整合數位市場、港口鐵路基建設施、中小型企業競爭等領域的投資，以重振歐盟經濟及增加就業，其目的不在抗衡，意在與中國帶路倡議銜接 (Lowy Institute, 2016)。從另一角度來看，在習、李 2014 至 2015 兩年內數度訪問歐洲國家，給英國帶來 300 億美元商機，與法國簽署了總值 247 億

---

<sup>3</sup> 「16+1」機制包含 11 個歐盟中東歐會員國，加上阿爾巴尼亞、塞爾維亞、波士尼亞與赫塞哥維納、蒙特內哥羅、北馬其頓共 16 國。2019 年希臘加入該機制，擴增為「17+1」。2021 年立陶宛宣布退出 17+1 合作機制，拉脫維亞和愛沙尼亞又於 2022 年先後宣布退出合作機制，現為「14+1」。



美元的經貿合約，與德國簽署貿易、投資及技術合作協定，總額達 181 億美元，與義大利簽訂價值約 80 億歐元的協議（卓忠宏，2017b: 22）。陸企加強與歐洲的貿易合作，主要是技術密集產業、高科技製造業與服務業，並藉由併購取得尖端技術、品牌、產品品質與銷售管道，以提高其產業及產品在歐洲及國際市場的競爭力。

歐盟長期對中國實施「貿易帶來改變」的保守政策——歐盟不以對抗方式，而是藉由經貿交往要求對方政治改革的承諾（Casey, 2021; Garton Ash, 2021）。歐盟對外關係的特色與強項，就是以貿易帶動國際多邊合作，推動歐盟自認普世的價值規範（Su, 2015: ix）。歐盟實施規範權的成效時，在面對與歐盟實力相差較懸殊的國家，這種透過經濟誘惑，輔以政治支持的策略，成效較顯著。如歐盟東擴進程中，以政治民主法治條款作為中東歐國家加入歐盟條件之一。歐盟對拉丁美洲貿易的協定中加入環境保護、動植物生態、女權維護等條款。但面對與歐盟實力不相上下且價值觀差異性大的國家，將人權、民主、環保這些西方價值觀掛勾的政策，就不太討好（張亞中，2015: 19）。尤其當歐洲國家經濟狀況好時，對外政策就會兼顧理想化，還能有所堅持。倘若經濟面較差，務實外交占優勢，就會暫時拋開雙邊價值觀的差異，將重心放在保護自身的經濟利益。以人權為由譴責中國政權的論調，在歐洲內部以及歐洲議會一直都存在，但會員國關注點大多是實質的經濟利益。此點在解釋歐盟與中國交往過程中，雙邊在價值觀衝突的案例就頗具效力（Nicosia, 2019）。歐洲意識到，已經無法靠經貿力量去改變中國，更無法讓中國全盤接受「歐洲價值」。

再從多邊外交形式、治理解讀歐盟與中國的競合。歐盟的「避險」政策在政治、經濟議題上偏向與中國合作，但觸及國家安全、

多邊外交等領域時，則存在較多的爭執。避險成為歐盟國家可維護自身利益和國家安全免於遭受潛在威脅而採取的預防策略。

歐盟許多國家顯露出對帶路倡議的戒心與疑慮。其矛盾在於雙方經濟上看似各取所需、互補有餘，但競爭與理念衝突也不少 (Ting, 2015)。以美國與歐盟為首的西方學界近年興起對中國「銳權力／銳實力」(sharp power) 的批判，以其解釋中國與俄國對各國，特別是對西方世界的施壓、顛覆和滲透，藉以達成其國家利益 (Benner et al., 2018; Cardenal et al., 2017)。由於傳統美歐所發展出來的國際制度較傾向以規則和條約為基礎，令全球治理的發展依循西方價值與規範的承諾，在其營造的自由國際秩序中傾向以多邊主義的制度方式管理全球性挑戰。中國帶路倡議試圖發展多邊治理的新運作模式，與美歐國家在全球治理路徑上的發展不盡相同 (邱昭憲, 2017: 31-32; Besch et al., 2020: 4)。從中國的角度觀之，「帶路倡議」為關係性權力 (relational power) 的實踐，與西方國際關係的二元對立觀點有本質上的差異 (蘇卓馨, 2019: 69)。換言之，經貿利益是各國檯面下角力的核心，但歐盟與中國雙邊信任感的缺乏，也反應在歐洲對中國的政策轉圜與算計。一個作為傳統西方強權角度與一個崛起的亞洲新興強權，歐中之間對多邊主義的認知與作用理解度不同，進而對全球治理產生制約。中國在多邊治理的理念與方式，並不如西方國家從多邊制度發展歷程中，建構出對制度依循與價值理念的多邊主義精神，而是從謹慎、防衛且條件性地融入國際多邊制度，因而與西方多邊治理出現差異 (邱昭憲, 2017: 6)。

### 三、夥伴、競爭者與對手 (2019 至 2023 年)

前述歐盟在市場與供應鏈的考量外，也意識到中國經濟擴張的

企圖心。中國在歐洲債務危機期間與帶路倡議計畫有計畫地推動下，其勢力已逐漸滲入到東、南歐國家。同時美中兩強衝突加劇，也促使歐盟重新檢視自身與中國的雙邊關係。2019年歐盟執委會新團隊上任後，將中國視為「夥伴」、「競爭者」與「對手」三種角色。本章以 Pape (2005: 10) 定義的經濟謀略、外交安排、多邊體制等柔性手段，解讀歐盟如何抗衡中國這個崛起的強權。其運用柔性平衡的途徑有以下幾個重點：經濟上對中經濟政策採去風險、分散供應鏈作法；對外強化印太地緣經濟競爭的整體布局以及與帶路倡議競爭的全球門戶計畫；以及在無軍事力量抗衡下，歐盟如何尋求多邊合作體制作為解決區域衝突的途徑。

### (一) 去風險，分散供應鏈

歐盟近十多年來深受債務危機以及新冠疫情所苦，需要市場與大量外資挹注，為其經濟困境注入活水。2020年在德法兩國聯手推動下，談判七年之久的「歐中全面投資協議」(EU-China Comprehensive Agreement on Investment; CAI) 達成初步共識。歐盟關注重點為中國改善市場准入條件與中國開放投資的領域，並消除投資障礙的法律措施 (European Commission, 2020; Hu, 2021: 5-10)。相較之下，歐盟並沒有對中國在歐洲內部市場的投資做出類似的限制，中國企業投資歐洲相對容易。中國一方面為其龐大產品與資金尋找市場，另一方面尋求技術突破，藉由併購取得尖端技術、品牌、產品品質與銷售管道，以提高其產業及產品在歐洲及國際市場的競爭力。造就中國取代美國成為歐盟最大貿易國、第四大投資國 (Godement, 2021)。

歐盟關切歐中貿易極度不平衡、歐洲企業在中國面臨不公平競爭的情況，呼籲會員國應該在對中政策上採取一致的戰略。2023年

歐盟夏季峰會上各國對中國政策達成「去風險、不脫鉤」的共識。「去風險」不是「去中國化」，目的在增強歐洲自身的經濟抗壓力，這意謂著儘管歐中雙方有著不同的政治和經濟制度，但也存在共同的利益；去風險也設想採取謹慎與干預手段，在關鍵資源上減少對中國大陸的依賴，在透明、公平競爭及互惠原則上平衡歐中經貿關係。歐盟應持續降低關鍵性的依賴和脆弱之處，如電動汽車電池、半導體和許多其他關鍵產品的化學品供應鏈，特別容易受到中國關係的影響，應強化本身供應鏈 (O'Carroll, 2023)。2023 年年中歐盟公布《經濟安全戰略》(*Economic Security Strategy*)，旨在去風險、降低對單一經濟體的過度依賴，以及防止敏感技術外流用於軍事領域。此外還提出了建立對外投資審查機制。2023 年 10 月歐盟執委會公布四項關鍵技術清單，包含半導體、人工智能、量子科技和基因工程；這些敏感技術具有軍民兩用的特徵。歐盟採「投資審查」、「出口管制」兩手段，以防範關鍵技術落入競爭對手國家，威脅歐盟安全和利益，或用於侵害人權，類似美國「小院高牆」(*small yard, high fence*) 做法。和美國列出的三項清單相比較，歐盟清單多了基因工程一項。且除上述四項關鍵技術之外，歐盟執委會另列舉了六項關鍵技術，分別為先進的連結導航和數位技術、先進感測技術、太空和推進技術、能源技術、機器人與自主系統、先進材料與製造和回收技術 (Allenbach-Ammann, 2023)。

除了重視市場競爭，歐盟對中政策第二項做法在於結合中國周邊印太國家的經濟布局。過去歐盟亞太政策過度往中國傾斜，如今觀念轉變，認為一個良好的中國政策應植基於一個良好的亞太／印太政策。2020 年新冠疫情爆發，與中國經貿關係密切的歐盟開始審視自身供應鏈安全，轉而鼓勵企業回到鄰近區域布局的「近岸製造」(*near-shoring*)，或與自己立場近似與友好的國家的「友岸製造」

(friend-shoring) 模式，強化跟日本、東南亞國協、印度的經濟連結 (Heiduk & Wacker, 2020: 7; Louis, 2020)。如歐盟相繼與韓國 (2010 年)、印尼、菲律賓 (2016 年)、日本、新加坡 (2019 年)、越南 (2020 年) 簽署自由貿易協定。與印度、澳洲、紐西蘭、泰國、馬來西亞的貿易協定也在談判中 (European Commission, n.d.)。<sup>4</sup> 供應鏈多元化成為重要戰略目標。歐盟透過與印太地區其他國家的合作來實現經濟關係多元化，以降低對中國市場的過度依賴，在地緣政治的競爭與分散經濟風險中找到出路。此種地緣經濟競爭與多邊合作的觀點，陸續在歐盟各國出版的印太政策得到印證：法國版的印太戰略集中在安全防務方面與建立多邊機制、<sup>5</sup> 德國版與荷蘭版的印太政策意在確保經貿利益。<sup>6</sup> 三者共同核心概念是合作、多

---

<sup>4</sup> 請參閱歐盟執委會官方網頁 (European Commission, n.d.)，點選個別國家。

<sup>5</sup> 法國是第一個對印太提出具體策略的歐洲國家。該國由於過去殖民歷史，在印太地區仍保有南太平洋留尼旺 (La Réunion) 及新喀里多尼亞 (Nouvelle-Calédonie) 等海外屬地，有 150 萬居民，約 8,000 名法國士兵常駐於此區域，並在兩大洋劃定區域聯合指揮部與海域，以及定期進行海軍部署和演習。法國欲維護其在印太地區的利益毋庸置疑。2019 年 5 月法國公布《法國與印太安全》(France and Security in the Indo-Pacific) 報告：首先，考量中國不斷在印太地區擴張軍事和政經影響力；其次，積極強化和發展該地區的全面、戰略性夥伴關係，如澳洲、印度、印尼、日本、紐西蘭、新加坡和南韓；第三，確保主要航線安全、打擊恐怖主義、對抗激進化發展和組織性犯罪等事務；第四，促進多邊主義發展，更積極地參與各區域和次區域組織；以及確保並強化歐洲在此區域的存在 (Louis, 2020)。

<sup>6</sup> 德國擁有強大經濟與外交影響力，而非軍事。在德國，印太戰略的草擬由外交部主導，目的在抵抗對歐盟戰略利益和經濟造成威脅的區域國家。該國在 2020 年 9 月初公布《印太準則》(Policy Guidelines for the Indo-Pacific) 的政策文件，強調經濟夥伴關係多樣化，降低對單一國家的依賴。中國是德國在亞太區域最大貿易夥伴，自 2013 年歐中建立起全面戰略夥伴關係，德國與中國元首幾乎年年互訪，單中國就占德國與亞洲國家總貿易額的一半。儘管德國近來對安全事務的重視，指導方針中強調多邊主義，並提及北約與日韓軍事合作，卻沒談到具體規劃。畢竟德國主要威脅依舊集中在俄羅斯，而非中國 (Diyab, 2020; Plóciennik & Uznańska, 2023)。荷蘭是繼法國、德國之後，第三個公布印太政策的歐盟國家，聚焦在兩個基礎：貿易與規則。貿易方面，提

邊主義、在多邊框架下解決爭端 (Long, 2020)，進而於 2021 年 4 月形塑出歐盟印太戰略的雛形。

歐盟印太戰略框架其實就是歐盟過去一系列與亞太國家政策的統整，特別是對中國政策的重新調整。歐盟國家重點依舊是經貿利益，輔以多邊合作，強化中國周邊國家關係為基礎 (Benner et al., 2018; Wagner, 2020)。就分散風險與降低對中國供應鏈依賴的風險，成敗關鍵在於東南亞國協及印度能否取代中國大陸市場 (Thakkar, 2020)。然而，歐盟與東南亞國協區域對區域的對談情形並不順利。印度因其經濟結構屬於內向型市場導向，並未參與日本或中國主導的區域建構 (Mohan, 2019)。歐盟與印度貿易談判也擱置八年之久，於 2021 年 5 月才重新恢復談判。

## (二) 全球門戶計畫：以規則為基礎的全球秩序

就近年來歐中雙邊的爭議，如：貿易收支的不平衡、中國市場開放、技術轉讓、智慧財產權保障、中東歐合作框架、全球公共事務治理以及香港法治、新疆人權爭議。前四項屬於經貿易領域，原本在《歐中全面投資協定》(*China-EU Comprehensive Agreement on Investment*) 已達成初步共識，但此協議因香港民主、新疆人權爭議被歐洲議會凍結審查 (Godement, 2021)，至今尚無解凍的跡象。後三項是歐盟對中國帶路倡議的質疑以及雙邊對人權、法治認知的差異。

---

倡開放海上航道和自由的市場進入。在規則上，支持和捍衛基於規則的全球秩序。文件強調印太地區的重要性，以保護荷蘭和歐洲的經濟和政治利益。荷蘭是歐盟國家當中對東南亞國家的主要出口國，僅次於德國，並有 22.5% 進口來自亞洲，主要是中國。除經貿利益，荷蘭的印太文件強調三大領域的多邊合作：促進歐洲在法治、民主和人權領域的利益；永續性貿易、安全與穩定、過境自由和海事安全、氣候變化；全球健康和減貧 (Long, 2020)。

2019年公布的《歐中戰略展望》，歐盟改以審慎務實的態度，正視雙邊政治理念與價值衝突，調整經貿優先思維下的歐中關係。時任歐盟外交及安全政策高級代表莫赫里尼 (Federica Mogherini) 提出「歐亞連結」(EU-Asia Connectivity) 戰略。「歐亞連結」核心概念在於「永續」、「全面」、以「規則為基礎」(rule-based) 的貿易原則 (European Union External Action Service, 2019)，全面推動歐亞在基礎建設、數位經濟、能源以及人文交流等四項領域之合作。同時與「四方國家」(Quad countries, 美、日、澳、印) 集團合作，依照公認原則與遵行標準情況，對申請基礎設施項目進行評估和認證 (Mohan, 2020)。<sup>7</sup> 有別於中國所推動的一帶一路不夠透明、干預過多、由中國主導等缺失。

2020年9月歐盟公布的「全球門戶」計畫，強調歐盟在全球合作關係，透明、良好治理的基礎建設投資。預計在六年內投入3,000億歐元，內容包括在非洲和拉丁美洲建設交通、電力和通訊等基礎設施 (Ricart & Iglesias, 2022)。儘管歐盟再三強調此一政策並非針對某一個特定國家制定，事實上，歐盟的確是在面對中國帶路倡議的擴張以及企業的競爭，重新調整了其對中政策。但此舉並非意圖雙邊將全面走向對抗，而是歐中雙邊從「夥伴」關係到「競爭者」、「對手」的多面向發展 (European Council, 2023)。歐盟希望建構以多邊主義和規則為基礎的全球秩序，推動有利於自身安全與經濟利益的環境 (O'Neill & Baker, 2019)。該計畫強調多邊主義和以規

---

<sup>7</sup> 日本在2015年開始跟印度合作，投入南亞與非洲基礎建設計畫。2019年11月東南亞峰會上，美日澳三國共同宣布「藍點網路計畫」(Blue Dot Network)，希望促進印太地區和全球以市場為導向、透明且財務可永續經營的基礎設施發展。2020年初澳洲宣布投資2,500萬美金在區域經濟的基礎建設。美國則預計投入總額600億美金的發展合作的財政融資 (Wagner, 2020: 3-4)。

則為基礎的全球秩序的建構，成為歐盟應對中國勢力擴張所採取的一項重要的抗衡策略。

再就中國在環保與人權爭議，雙方圍繞在香港法治、新疆人權、臺灣問題的分歧越來越深。自 2020 年以來歐盟與中國多次（視訊）峰會，歐盟理事會主席米歇爾（Charles Michel）、歐盟執委會主席馮德萊恩（Ursula Gertrud von der Leyen）、德國（前）總理梅克爾、法國總統馬克宏（Emmanuel Jean-Michel Frédéric Macron）相繼譴責港版國安法引發的一連串人權、新聞、言論自由的打壓，以及西藏及新疆等少數族裔問題，尤其關注維吾爾族的再教育營問題。歐盟並要求派出一組獨立觀察團前往新疆，針對維吾爾族遭到大規模逮捕與其他事件進行調查。在市場准入和永續發展兩項問題，歐盟態度也轉向強硬：2021 年歐洲議會因香港國安法、新疆人權爭議，以中國違反投資協議中的人權條款，凍結了歐中全面投資協議的批准程序（Godement, 2021; Hu, 2021: 14）。2022 年歐中高峰會，歐盟加碼對臺海緊張關係表達關切以及對中國在俄烏戰爭立場模糊的不滿（鍾志東，2022: 62-64）。2023 年 6 月歐盟對中國政策高峰會首次闡明自身在臺灣問題上的基本立場——反對任何單方面透過武力或脅迫改變臺海現狀的行為（European Council, 2023: 11），再踩被北京視為紅線的臺灣議題，一改過去歐盟對中國政治沈默的態度而轉趨強硬。

有分歧當然也有合作。中國屬於「單方論證」（採櫻桃式）（cherry-picking）的多邊合作，只參與中國認知有利的多邊治理的制度安排（Borrell, 2020b: 8）。在氣候變化、永續經濟發展等議題上是歐盟與中國少數能達成共識合作的領域，藉由國際體制規範中國。歐盟前後多任外交安全與高級代表 Javier Solana、Catherine Ashton 及莫赫里尼都認為與中國合作有助於建立永續性發展的國際秩序



(Ferguson, 2018: 185)。拜登 (Joe Biden) 上臺後簽署行政命令，讓美國重新加入巴黎氣候協定 (Paris Agreement under the United Nations Framework Convention on Climate Change)，算是拜登重申美國回歸多邊主義路線的首部曲。中國也承諾降低碳排放量的進程。<sup>8</sup> 同時，經濟轉型、產業鏈升級的需求，為綠色科技和綠色能源發展提供了歐中合作契機。中國是太陽能零件技術的主要供應商。歐洲在氣候議題上，尤其在新能源轉型與開發，一直是採取務實合作的方式，將氣候領域與中國的合作，跟其他敏感產業的競爭分開（「氣候變化」，2021）。

### (三) 多邊機制解決區域爭端

二次大戰後，歐洲統合追求的三項目標：和平、穩定、繁榮。西歐國家達成經濟事務優先作為國與國之間合作的基礎，而將安全事務交給北大西洋公約組織 (North Atlantic Treaty Organization)，達成「經濟的歐體」(歐盟前身) 與「軍事的北約」雙主軸的發展。歐盟界定自身為非軍事強權，內部整合主要是奠基於經濟力量，而非軍事實力。這認知也影響了歐盟對外行為的角色與定位。

歐盟十大貿易國有六國在亞太，從印度洋經南海的自由航行涉及到亞洲、歐美甚至澳洲的商品運輸。過去只有法國與英國進入南海執行自由航行任務。如 2019 年 4 月法國葡月號 (Vendemiaire) 巡防艦通過臺灣海峽，6 月戴高樂號 (FNS Charles de Gaulle R91) 航空母艦到訪印太地區，儼然宣稱法軍重返印太地區的決心，以行動反映出對美國「自由航行行動」(Freedom of Navigation Opera-

---

<sup>8</sup> 在 2021 年格拉斯哥的第 26 屆聯合國氣候變化大會 (COP26) 之際，中國宣示碳排放量將在 2030 年達到峰值，到 2030 年實現 25% 的能源來自非化石燃料，2060 年實現碳中和（「氣候變化」，2021）。

tions; FONOP) 的支持，並且投入維護區域安全的協同行動。英國航空母艦伊麗莎白女王號 (HMS Queen Elizabeth) 與美國、日本等盟友在南海展開共同軍事演習。加上德國以國際航道自由航行名義派遣軍艦，聲明未來可能派軍艦參與南海軍事演習並派遣軍官和海軍，強化與區域夥伴在安全和國防領域的合作 (Diyab, 2020)。

即使這些行動正在成形並且常態化，歐盟仍希望透過政治途徑，依據國際規則解決南海爭端，而非挑戰中國對南海諸島的主權爭議。<sup>9</sup> 歐盟海外軍事能力一直是歐盟軟肋，無法在國際衝突中展現強硬態度。尤其在英國退出歐盟後，僅法國在軍事上有干預能力。以往英國反對在北約之外建立歐洲防禦體系，如今英國已經離開歐盟，加上美國國際領導力式微，歐盟內部大西洋主義派影響力大減，反倒有助於歐洲借力使力，建構起獨立於北約之外的軍事同盟，完成歐洲統合的最後一塊拼圖。歐盟印太戰略也指出歐洲有必要建立具海外作戰的軍事力量 (Damen, 2022; Koch, 2023)。

故早在 2013 年歐洲開始強化自身「戰略自主」(strategic autonomy) 的發展。戰略自主是法國長期追求的外交傳統，意謂歐洲對外政策的獨立自主性，不過度依賴或追隨某個國家。2016 年歐盟外長與國防部長達成共識，開啟歐盟軍事合作的倡議，可派遣部隊至歐洲領土以外從事維和行動與平息動亂，訓練歐盟面對外部衝

---

<sup>9</sup> 聯合國並沒有關於南海主權歸屬的決議，只有 2016 年荷蘭海牙的國際仲裁法庭因為菲律賓與中國南海爭議，做過一次判決。依照聯合國海洋法公約 (The United Nations Convention on the Law of the Sea; UNCLOS) 第 21 條，南海上的許多所謂的島嶼，在法律上不能定義成島 (island)，只能算礁 (islet)。在自然狀況下 (不是人造填島) 不能維持人類居住或其本身的經濟生活的岩礁，不應有專屬經濟區或大陸棚 (continental shelf)。總體上否認南海九段線內是中國領土，但沒有判決具體島礁屬於哪國領土。歐盟依據國際海洋法此一判例，支持東南亞國家與中國之間制定一個有實際內容、有法律制約效力的 (南海) 行為準則 (Council of the European Union, 2016)。

突的因應能力，並鞏固自身防禦力量 (European Union, 2017)。此時期歐盟的「戰略自主」政策隱含著不願再依附美國，開始建構歐洲的防衛力量，並在鄰近區域建立軍事行動的能力。2022 年俄烏戰爭爆發後，再次凸顯歐盟在面對俄羅斯強大軍事威脅的無力感，使得歐洲轉回擁抱北約，重新依賴美國作為安全提供者，也讓歐盟發展全方位「戰略自主」顯得更加迫切。歐洲安全意識的再度提升，除強化與北約團結凝聚，多國也表態將提高國防經費至國民生產毛額 2% (Kumar, 2022)。俄烏戰爭的爆發，戲劇性地促成歐洲國家前所未有的團結。其深遠意義可能進一步推動歐盟實現戰略自主，降低對美國的軍事依賴，也可為歐盟往後參與區域爭端解決開創先例，箝制中國可能的意圖 (Damen, 2022: 1)。

## 肆、戰略三角關係：歐盟對中政策之侷限

在戰略三角的分析途徑中，任何兩個行為者之間的關係是由「內在因素」(endogenous factors) 和「外在因素」(exogenous factors) 所決定 (吳玉山, 1997: 173)。所謂的內在因素，包含了各種不同的國家利益，因此彼此之間並不一定相互一致或吻合。外在因素是指兩個行為者之間的關係，受到第三者分別與這兩個行為者之間另外兩組雙邊關係的影響。

### 一、內在因素：歐盟會員國立場分歧到調和

歐盟對中國政策的侷限性在於會員國對中國的態度不一。面對中國問題，歐盟不僅面臨制度性的競爭，也面臨制度內的分歧。歐盟特殊運作體制將對外關係分為經貿、發展合作與外交安全等不同的運作模式，會隨著政策內涵屬於政府間或超國家性質，或因歐盟機構之間的政策協調而調整決策模式 (朱景鵬, 2013: xxiii)。歐盟

對中國政策涵蓋經貿、多邊合作及安全等事務：歐盟執委會注重對中貿易內容與談判；歐盟理事會比較偏向外交與安全議題和國家利益之保護；歐洲議會關注中國內部政治壓迫與人權問題，形成歐盟超國家層次與會員國層次多軌運作的模式。對外政策之制訂及職權之行使模式，相當程度上經由會員國協商一致同意而賦予超國家之組織職權及執行（朱景鵬，2002）。換言之，會員國團結一致對外，是歐盟能否發揮影響力的關鍵，尤其當歐盟個別國家很難與實力強大的國家（如中國）相抗衡時。

然而，歐盟會員國面對中國的利益糾葛不同，且每個國家對威脅的感受也有程度差異。例如：瑞典在人權問題上對中國一向不假辭色，希臘卻拒絕批評；中東歐國家設立專門的「16+1」外交平臺跟中國交往，又因各國受惠不均，對中國的親疏遠近不同，有立陶宛式的絕交，愛沙尼亞及拉脫維亞退出一帶一路，也有像匈牙利、塞爾維亞表現的兄弟情；從歐洲債務危機到新冠疫情期間，中國大量購買了南歐國家義大利、希臘、西班牙、葡萄牙公債，以及提供歐洲多國防疫物資。歐洲議會要求歐盟國家採取強硬的立場對抗中國帶路倡議的政治企圖，但相對地葡萄牙、西班牙、希臘等國對中國的立場就保守謹慎許多（湯紹成，2015：1-67；Diyab, 2020）義大利與中國於2019年簽署了一帶一路合作協議，成為G7成員唯一參與帶路倡議的國家。然義大利新政府已正式通知中國，協議於2024年到期後不再展延，正式退出一帶一路（Vock, 2023）。

即使歐盟深具影響力的德法兩國，對中國政策的步伐也不是永遠一致。德國是中國在歐洲最大的貿易夥伴，中國一直是德國最大的貿易對象。2022年11月初德國總理蕭茲（Olaf Scholz）到中國進行正式訪問，成為新冠疫情爆發三年多來第一位訪問北京的七國集團領導人，並在訪問期間表達和中國經濟脫鉤的高風險。此時間

點正值美國將中國視為國家安全最大威脅，歐盟重新調整對中國政策之際 (Shankar, 2022)。2024 年 4 月蕭茲二度訪中，也是 2023 年德國揭示對中國「去風險」戰略文件後出訪中國。該文件對中國的獨裁傾向、侵犯人權、違反經濟競爭原則和侵略性外交政策提出了高度批評 (Płóciennik & Uznańska, 2023)。儘管在許多議題上，德國都表態與西方其他價值夥伴的一致立場，但蕭茲多次強調與中國斷絕所有關係可能帶來的經濟代價，並強調需要在氣候保護和國際安全等領域與中國合作。蕭茲在意識形態與國家利益的矛盾動輒得咎的質疑中兩次訪問中國，為其龐大的經濟利益釋出對中國友好的政治氛圍。畢竟德國經濟仍然高度依賴中國，德國企業迫切希望能更公平地進入中國市場。此點反映出德國「經貿掛帥」的務實風格，並小心翼翼地政治歧見和經濟利益之間取得平衡 (Gibadło & Uznańska, 2024)。

與德國對中政策不同，法國重點在捍衛國家安全問題和歐洲的戰略利益。法國對中政策並沒有明確的路線圖；一方面，法國大力推動歐盟建構起獨立自主的外交與國防，在美中對抗格局下將法國利益極大化，以實現「戰略自主」。換言之，法國將其對中政策與歐洲戰略交織在一起，甚至主動在布魯塞爾建立新的防禦機制，並試圖與美國盟友一起在美中戰略競爭中找到自己的出路，避免危險的升級 (Julienne, 2023b)。另一方面，法國支持歐盟執委會對中國電動汽車發起反補貼調查，維護其經濟利益。2023 年 4 月馬克宏出訪中國時，又與中國達成廣泛的經濟合作。法國缺乏明確的原則和模糊的官方立場，導致了合作夥伴和盟友的誤解，在歐盟「抗俄疑中」普遍氛圍下，引起不小的質疑聲浪 (Julienne, 2023a)。

上述歐盟許多國家對中國市場各有所需，部分國家也顯露出對中國體制、帶路倡議的戒心與疑慮。其矛盾之處在於雙方經濟上看

似各取所需、互補有餘，但競爭與理念衝突也不少。如今，歐盟正在打造自己的對中國政策，而不是跟隨美國政策 (Allenbach-Ammann, 2023)。經濟上「分散 (布局)」(diversify) 和「去風險」，政治上對北京採取較強硬的態度，成為歐盟會員國因應中國崛起難得的共識。歐盟深知對一個市場與供應鏈高度依賴並非最佳選擇，且中國在世界各地利用這種經貿依賴性推動其政治議程 (O'Carroll, 2023)，反映出歐盟國家對切斷中國這個世界第二大經濟體或美中貿易戰可能造成經濟損傷的小心翼翼，同時謀求建立一個對國際秩序、平衡和對等原則的相互尊重，具有建設性和穩定的關係。不否認歐盟意圖透過經貿力量轉化為政治影響力的企圖心，以強化歐盟在中國以及印太地區的競爭。這種經濟謀略的運用，具有實質經濟效益以及拉攏區域周邊國家抗衡中國的雙重意涵，反之亦然。這是歐盟在全球政治舞臺上能否從經濟實力轉化為政治影響力的關鍵。這種以新現實主義與新自由主義的思維作為歐盟對中國政策的運作邏輯，不僅僅影響歐盟及其成員國對中國政策的產出，同時影響歐盟區域與全球戰略布局的未來發展 (張亞中，2006)。

## 二、外部因素：戰略三角關係

在一個戰略三角中，三邊關係就是透過外在因素對彼此產生影響。這些影響有的是加強了原有的內在因素，有的則是和內在關係衝突。當內、外在因素相互加強或抵消之後，兩個行為者對彼此的態度就可以確定，雙邊關係的性質也就比較明朗。一般而言，內、外在因素皆同時會對決策造成影響，而兩國的「友好」(amity) 或「敵對」(enmity) 往往就是這兩種因素相互影響甚至抵消的後果 (Wu, 1996: 32)。

後冷戰時期，世界從兩極化走向單極化格局。儘管蘇聯解體，歐洲依舊抱持戒慎態度與其交往。若要在美俄矛盾衝突之間做選擇，歐盟立場往往與美國近似。但若將俄羅斯換成中國，面對美中日益升級的衝突，歐盟就比較有獨立自主的意識，未必事事依循美國對中國政策。中國的崛起威脅美國的霸權，也帶給歐盟新的難題——如何維繫霸權和挑戰者之間的平衡關係？歐美中三角關係中任一雙邊關係轉變，都可能產生連動 (Thakkar, 2020)。

首先，歐美中戰略三角關係中存在的前提之一是，三角中至少有兩方的戰略利益有衝突性。美中戰略衝突存在結構性矛盾，戰略競爭成為一場長期鬥爭。2021年美國戰略調整，將威脅來源「2+3」（中、俄為主要威脅，北韓、伊朗、恐怖主義為次要威脅）改為「1+4」，將中國列為對國際秩序挑戰的主要威脅 (Lyer, 2021)。美國國務卿布林肯 (Antony John Blinken) 多次對中國政策演說，定調對中國關係是大國競爭，避免戰略誤判，走向軍事衝突。印太框架主軸依舊維持政治圍堵與貿易制裁。期間國務卿布林肯多次出訪亞太，戰艦來亞太巡禦、國家安全特使團訪問亞太多國、強化澳英美同盟體系 (Trilateral security partnership between Australia, the United Kingdom, and the United States; AUKUS) 以及多次在東亞軍事演習等等，明顯都是針對中國 (Younis, 2023)。

歐盟外交和安全政策高級代表波瑞爾 (Josep Borrell) (2024) 認為中國不僅在商品生產，而且在軍事和技術方面，都成為美國和歐盟的對手。但若比較歐盟與美國對中國戰略，其最大差異在於：美國對中政策建構在軍事硬實力之上，輔以經濟制衡，並結合區域大國（日本、澳洲、印度）圍堵中國；歐盟則有經濟戰略，強化制度規範，但並無軍事力量的支撐。美國對中政策完整且全面，屬於霸權與挑戰者之間的競爭。歐盟定義自身為次級強權，但與中國並無

領土安全的直接威脅。對中政策重點並非安全防範，而傾向建構國際制度規範中國，而非圍堵。例如歐盟多年來在全球建構起多邊經貿架構，以及一個結合基礎建設連結、貿易、安全的新多邊「全球門戶」計畫；日本致力於「跨太平洋夥伴全面進步協定」(Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership; CPTPP)；東南亞國協倡議的「區域全面經濟夥伴協議」(Regional Comprehensive Economic Partnership; RCEP)；日本、澳大利亞和印度提出以印太地區為中心的策略。凡此種種，與歐盟在印太多邊合作的主張不謀而合。歐盟逐漸加強在印太區域的多邊布局，取代過去對中國的單打獨鬥，應有助於強化歐盟在該地區的角色與作為 (Go, 2020: 2-3)。

其次，面對中美的地緣政治角力，歐洲一直有強大的「選邊」壓力，但歐盟並沒有在美中之間矛盾利用「傾斜」的策略來獲取利益。反之，歐盟試圖維繫與美國及中國之間的平衡發展，不願選邊站 (Esteban et al., 2020: 159; Norman & Hinshaw, 2021)。2020年歐盟外長波瑞爾引用美國男歌手辛納屈 (Frank Sinatra) 的歌曲《我的道路》(*My Way*) 來解釋其外交政策：「在美國和中國之間，歐盟沒有必要做出選擇。就像《我的道路》歌名，歐盟可以走自己的路」(Borrell, 2020a)。歐盟明確拒絕在美中競爭衝突中選邊站、不結盟，且拒絕「新冷戰二分化的世界」(2020b: 10)。

歐美長期深厚的「跨大西洋關係」，無論是深遠的歷史文化、安全聯盟的北約、經貿倡議、共同文化價值觀、國際多邊合作都有著緊密的聯繫 (卓忠宏, 2017a: 1)，雙邊發展應有其利基點。然在川普過去執政時期：美國對歐盟實施的鋼鐵進口關稅，引發歐盟對美國數位公司巨擘 (Google, Apple, Facebook, Amazon, Twitter; GAFAT) 課徵數位服務稅；美歐雙方波音與空中巴士航空公司的補



助爭議，以及碳稅的問題 (Amaro & Josephs, 2021)；歐美「跨大西洋貿易及投資夥伴協議」(Transatlantic Trade and Investment Partnership; TTIP) 的談判破局。這些都觸及美歐的核心利益，雙邊的操作與讓步空間十分有限。

歐盟體認到美歐利益未必永遠一致，在面對國際危機也未必與美國站在同一陣線。無論是敘利亞問題、伊朗核協議、西撒哈拉、中東乃至非洲地區的發展，美歐都各自有其戰略盤算。這些議題的分歧增加美歐之間在地緣政治合作的難度 (Casarini, 2022: 93-94)。這些在戰略上與美國的有限爭執，反有助於歐洲對外事務加速走向獨立的「戰略自主」。

中國亦將歐盟視為美中之間的「平衡者」(balancer) (Ferguson, 2018: 174; Godement, 2021)。相較於美中之間的針鋒相對，中國長久以來就一直刻意經營歐中關係，無論歐盟批評香港國安、新疆人權、對帶路倡議的質疑，中國都維持一貫的冷處理。當歐盟透露出在美中政策之間的第三條路，中國就透過與歐盟在國際多邊合作與支持歐洲戰略自主的理念，企圖制衡由美國所主導的國際秩序 (Casarini, 2022: 92)。中國外交部長王毅也多次表達在中美緊張關係下拉攏歐洲的意圖 (Tzogopoulos, 2020)。在美中貿易衝突加劇、中國帶路倡議引發一連串債務陷阱的負面訊息、新冠疫情爆發初期對中國隱瞞疫情的質疑，再加上中國對香港國安法與新疆維吾爾族在法治與人權的種種爭議作為，中國儼然成為眾矢之的。然而，中國卻在此時接連完成兩項重要的區域貿易協定，一是以東南亞國協為主的 10 國+5 國 (中、日、韓、澳、紐) 成立「區域全面經濟夥伴協議」；二是與歐盟的全面投資協議完成談判。中國透過貿易方式連結東南亞國家，再將觸角延伸到歐盟，突破美國及其亞太盟邦對中國的封鎖與圍堵 (Godement, 2021)。

然而，原先被歐盟寄予厚望的歐中全面投資協議被歐洲議會程序性凍結，短期內生效無望。如今歐盟也認知到若聯合一個威權體制——經濟擴張意圖明顯的中國，來制衡美國的霸權行為，無異將歐盟推向險境 (Wehler, 2005)。這種情況短期無解，歐美能否回到過去傳統大西洋聯盟攜手共同推動以規則為基礎的國際秩序，目前尚難定論。且在美國前總統川普可能重返白宮、衝擊跨大西洋關係這個不確定因素下，歐盟將竭力避免在美中間「選邊站」。

第三，歐美中戰略三角中，歐盟不願完全跟隨美國腳步，但也不願與中國決裂，明顯意圖扮演兩者間的樞紐角色。面對中國的崛起，美國出發點在守住霸權優勢，而歐盟思考的卻是自身的競爭力，不願與中國切割 (Besch et al., 2020)。歐盟沒加入川普執政時期主導的「五眼聯盟」。即使美國拜登政府宣示「將聯手歐洲夥伴對付中國」，以修復川普時期美歐跨大西洋聯盟的裂痕，2021年9月澳英美三國同盟，意在抗衡中國在爭議的南中國海的影響力，三國相關軍事協議卻影響原本法國與澳洲達成的軍售合約，引發法美兩國外交風波 (Norman & Hinshaw, 2021)。在國際反中氛圍不變的情況下，拜登企圖修復與歐洲盟友的做法未見效果。歐盟與美國在印太布局的腳步若即若離，意圖抗衡中國卻也不願關係決裂，擬在兩者之間扮演樞紐的角色。

雖然美歐關係因俄烏戰爭衝突而有重新回溫的跡象，促成歐洲國家前所未有的團結；在俄烏議題上，讓歐盟與美國捐棄成見，一切以抗俄為最優先，但歐美在對中國政策上就未必步調一致。畢竟歐盟對俄國的考量在安全防範面，仰賴美國與北約對抗俄羅斯的軍事威脅。而歐盟對中國政策重點在雙方往來和經濟面向，對美國安全提供的依賴大為降低。歐盟軍事力量雖然無法與美國或中國相抗衡，但整體經濟實力就不容忽視。歐盟整體經濟產值次於美國，跟

中國在伯仲之間。如果美國加上歐盟對抗中國打貿易戰、科技戰，對中國能造成的傷害與壓力可想而知；反之，中國若能拉攏歐盟，或至少維持歐盟的樞紐角色，美國對中國發動的經濟孤立就會大打折扣。歐盟的平衡策略反映了其對美、對中高度互賴的現實。

## 伍、結論

前文分析歐盟對中國政策階段性的調整：避險與柔性平衡。自2003年歐中雙方建立「全面夥伴關係」迄今已逾十週年，面對中國經濟崛起和帶路倡議的擴展，歐中之間政經互動頻繁，各取所需。此時期歐盟對中國的避險政策確保了經濟合作，卻同時面臨多邊外交的競爭。然而，歐洲國家一廂情願地認為隨著經貿開放，中國融入全球市場和現代化進程會帶來民主化改革。歐盟對中國政策過往採取「貿易帶來改變」的保守作法，認為高經貿互賴程度將帶動中國內部政治改革。事實證明，「貿易無法帶來改變」(no change through trade)，憑藉經貿手段難以撼動中國體制上的改變，或拉近歐中在多邊治理觀念上的差異。跡象顯示歐盟雖有意識到中國崛起、對亞洲秩序重新調整的心態，卻也凸顯歐盟過於重視自身利益，選擇擱置政治、價值觀的衝突。

2019年之後歐中在「夥伴、競爭者與體制對手」三種關係之間擺盪。歐盟希望減少對中國的依賴，執行關鍵科技產業上的圍堵。雙邊價值觀和政治體制的差異、應對多邊主義的方式也不同。隨著歐中爭執逐漸擴大，「競爭」與「對手」的一面也越來越被強調。歐盟開始正面應對中國崛起的意圖，先後制訂「去風險」、「歐洲經濟安全戰略」、「印太戰略」、「全球門戶」計畫及多邊合作體制，納入更多地緣政治與傳統安全的思維，兼具經濟務實與現實政治的戰略方針。這些措施增加歐盟抗風險力道與自身關鍵科技產業

的保護，建構起自身對中國的去風險化戰略。這不僅僅是會員國利益趨同的反映，也是價值趨同的結果。

其次，相對於美國在全球鞏固其霸權式的領導，對中國認知屬於「威脅平衡」，是在安全、經濟、科技、意識形態的全面對抗。歐中之間並無主權與領土的直接衝突，歐盟並未將中國視為軍事威脅。歐盟更關注於維護歐陸的穩定和平以及經濟上的競爭與韌性。這使歐盟能夠在外交政策上保持一定程度的獨立性，特別是制訂不同於美國的對中政策。

在地緣政治衝突上，歐盟處於一個特殊的位置。雖然歐美傳統上一直是親密的盟友，美國更有如歐洲的「安全保護者」，2022年2月俄羅斯入侵烏克蘭，讓歐洲更依賴美國。如今，美俄／歐俄雙邊的安全認知已經惡化，中國又是俄羅斯的主要支持者。歐盟需要中國處理俄烏戰爭，中國需要歐盟以緩解美國壓力。歐盟若選擇站在美國一邊，無異將中國推向俄羅斯，形同二分化、新冷戰的成形，就不符合歐盟的利益。尤其美中兩國都是歐盟主要貿易夥伴，歐盟更傾向於保持與兩者之間的平衡發展，偏向「權力平衡」，遊走在美中、歐中以及歐美這三組關係中，牟取最大利益。此一平衡策略反映了歐盟對美、對中高度互賴的事實。換言之，歐盟的外交政策強調務實，追求實質利益，而不是受制於意識形態。經貿韌性和地緣政治競爭是歐盟追求「戰略自主」的關鍵。維持美國和中國之間的戰略平衡，更符合歐盟當前的發展需求。

## 參考文獻

- 王啟明 (2010)。〈區域間主義與國際社會化——以歐盟、北美與東亞「三元體」互動之探討〉，《國際關係學報》，30: 105-135。  
(Wang, C.-M. [2010]. Interregionalism and international socialization—The analysis of triad interaction among European Union, North America and East Asia. *The Journal of International Relations*, 30: 105-135.) [https://doi.org/10.30413/TJIR.201007\\_\(30\).0002](https://doi.org/10.30413/TJIR.201007_(30).0002)
- 甘逸驊 (2008)。〈歐盟與美國的權力關係：「柔性平衡」的適用性〉，《問題與研究》，47, 2: 1-24。(Kan, Y.-H. [2008]. “Soft balancing” between the European Union and the United States. *Wenti Yu Yanjiu*, 47, 2: 1-24.) [https://doi.org/10.30390/ISC.200806\\_47\(2\).0001](https://doi.org/10.30390/ISC.200806_47(2).0001)
- 朱景鵬 (2002)。〈歐洲聯盟與中共雙邊互動經驗之探討——兼論歐盟之對外關係〉，《遠景季刊》，3, 2: 43-87。(Chu, C.-P. [2002]. Interactive relations and experiences between the European Union and the Mainland China under framework of the external relations of the European Union. *Prospect Quarterly*, 3, 2: 43-87.) <https://doi.org/10.7063/PR.200204.0043>
- 朱景鵬 (編) (2013)。《歐洲聯盟的公共治理：政策與案例分析》。國立臺灣大學出版中心。(Chu, C.-P. [Ed.]. [2013]. *Public governance in the European Union: Policy and case analysis*. National Taiwan University Press.) <https://doi.org/10.6327/NTUPRS-9789860390360>
- 吳玉山 (1997)。《抗衡或扈從：兩岸關係新詮》。正中書局。(Wu, Y.-S. [1997]. *Balancing or bandwagoning: A new interpretation of cross-Strait relations*. Cheng Chung Book.)
- 吳玉山 (2019)。〈兩強間中小型國家的抉擇：一個理論的視角〉，吳玉山、楊三億 (編)，《左右逢源還是左右為難？中小型國家在兩強間的抉擇》，頁2-19。奇果創新國際。(Wu, Y.-S. [2019]. The choices of small and medium-sized countries between two superpowers: A theoretical perspective. In Y.-S. Wu & S.-Y. Yang

- [Eds.], *Benefiting from both sides or stuck in a dilemma? The choices of small and medium-sized countries between two powers* [pp. 2-19]. Keygo Innovative International.)
- 吳東野 (2005)。〈從亞歐會議論區域間主義的發展〉，《問題與研究》，44, 3: 1-31。(Wu, D.-Y. [2005]. Inter-regionalism development viewing from “Asia-Europe meeting.” *Wenti Yu Yanjiu*, 44, 3: 1-31.) [https://doi.org/10.30390/ISC.200506\\_44\(3\).0001](https://doi.org/10.30390/ISC.200506_44(3).0001)
- 阮功松 (2020)。〈從「避險」到「軟制衡」：美國的策略如何改變越南的中國政策，2014~2019〉，《問題與研究》，59, 1: 143-193。(Nguyen, C.-T. [2020]. From hedging to soft balancing: How the U.S. strategy changes Vietnam’s China policy, 2014-2019. *Wenti Yu Yanjiu*, 59, 1: 143-193.) [https://doi.org/10.30390/ISC.202003\\_59\(1\).0004](https://doi.org/10.30390/ISC.202003_59(1).0004)
- 卓忠宏 (2017a)。〈川普時代：歐盟「唯美」路線走向分析〉，《全球政治評論》，57: 1-5。(Cho, C.-H. [2017]. Analysis of the EU’s pro-American approach in the Trump era. *Review of Global Politics*, 57: 1-5.)
- 卓忠宏 (2017b)。〈容克計畫與一帶一路：歐盟與中國雙邊關係的轉折〉，《淡江大學歐盟資訊中心通訊》，53: 21-26。(Cho, C.-H. [2017]. Juncker Plan and Belt and Road Initiative: Turning points in EU-China bilateral relations. *EU Information Center Newsletter, Tamkang University*, 53: 21-26.)
- 邱昭憲 (2017)。〈中國參與全球多邊治理的競合戰略：「亞洲基礎設施投資銀行」規則與制度化的運作〉，《遠景基金會季刊》，18, 2: 1-43。(Chiu, C.-H. [2017]. Strategy of cooperation and competition in China’s participation in global multilateral governance: Exploration of rules and institutionalized practice in the AIIB. *Prospect Quarterly*, 18, 2: 1-43.)
- 〈氣候變化：中國和西方的主要分歧與合作可能〉(2021年10月29日)。《BBC News中文》。<https://www.bbc.com/zhongwen/trad/world-59081431> (Climate change: Major differences and possible cooperation between China and the West. [2021, October 29]. *BBC News Chinese*.)

- 郝培芝 (2004)。〈亞歐會議形成的結構性動力與意義：從新區域主義的觀點分析〉，《問題與研究》，43, 1: 125-144。(Hao, P.-C. [2004]. Structural motivations for and significance of the formation of ASEM: A new regionalism perspective. *Wenti Yu Yanjiu*, 43, 1: 125-144.) [https://doi.org/10.30390/ISC.200401\\_43\(1\).0006](https://doi.org/10.30390/ISC.200401_43(1).0006)
- 孫國祥 (2005)。〈區域間主義之研究：亞歐會議之實踐〉，《亞太研究通訊》，3: 31-35。(Sun, G.-S. [2005]. A study of inter-regionalism: The practice of the Asia-Europe meeting. *Asia-Pacific Research Newsletter*, 3: 31-35.)
- 張亞中 (2006)。〈歐洲聯盟中國政策的戰略分析〉，《問題與研究》，45, 4: 31-62。(Chang, Y.-C. [2006]. Analysis on EU's strategy of China policy. *Wenti Yu Yanjiu*, 45, 4: 31-62.) [https://doi.org/10.30390/ISC.200607\\_45\(4\).0002](https://doi.org/10.30390/ISC.200607_45(4).0002)
- 張亞中 (2015)。〈歐盟的全球政治角色：目標與限制〉，《歐洲聯盟的全球角色》，頁3-24。國立臺灣大學出版中心。(Chang, Y.-C. [2015]. The role of the EU in global politics: Aims and limits. In *The role of the European Union on the world stage* [pp. 3-24]. National Taiwan University Press.)
- 張凱銘 (2015)。〈柔性平衡理論之研究〉，《問題與研究》，54, 2: 101-123。(Chang, K.-M. [2015]. Researching the theory of soft balancing. *Wenti Yu Yanjiu*, 54, 2: 101-123.) [https://doi.org/10.30390/ISC.201506\\_54\(2\).0004](https://doi.org/10.30390/ISC.201506_54(2).0004)
- 陳蔚芳 (2015)。〈歐盟的中國政策：戰略夥伴關係的期望與限制〉，張亞中 (編)，《歐洲聯盟的全球角色》，頁221-274。國立臺灣大學出版中心。(Chen, W.-F. [2015]. EU's China policy: An analysis of implementation of a strategic partnership. In Y.-C. Chang [Ed.], *The role of the European Union on the world stage* [pp. 221-274]. National Taiwan University Press.)
- 湯紹成 (2015)。〈當前歐盟對中國政策——兼論對臺政策之分析〉，《遠景基金會季刊》，16, 4: 1-70。(Tang, S.-C. [2015]. An analysis of the European Union's current China policy and its policy towards Taiwan. *Prospect Quarterly*, 16, 4: 1-70.)
- 楊三億 (2013)。〈歐盟對外影響力模式分析：柔性平衡與歐洲化〉，

- 郭秋慶 (編), 《歐洲聯盟實力的柔與剛》, 頁155-184。國立臺灣大學出版中心。(Yang, S.-Y. [2013]. European external actions: Civilian balance and Europeanization. In C.-C. Kuo [Ed.], *The mutual exercises of European Union: Soft and hard power* [pp. 155-184]. National Taiwan University Press.)
- 賴昀辰 (2015)。〈歐洲聯盟貿易政策的權力分析〉, 張亞中 (編), 《歐洲聯盟的全球角色》, 頁331-374。國立臺灣大學出版中心。(Lai, Y.-C. [2015]. Power analysis of EU's trade policy. In Y.-C. Chang [Ed.], *The role of the European Union on the world stage* [pp. 331-374]. National Taiwan University Press.)
- 鍾志東 (2022)。〈「聾子對話」的歐中高峰會〉, 《國防安全雙週報》, 52: 61-66。(Chung, C.-D. [2022]. The “deaf dialogue” of the EU-China summit. *Defense and Security Biweekly*, 52: 61-66.)
- 蘇卓馨 (2019)。〈歐盟規範性權力與中國關係性權力在中東歐國家的實踐〉, 《政治科學論叢》, 81: 69-103。(Su, C.-S. [2019]. The realization of EU normative power and Chinese relational power in Central and Eastern European countries. *Political Science Review*, 81: 69-103.) [https://doi.org/10.6166/TJPS.201909\\_\(81\).0003](https://doi.org/10.6166/TJPS.201909_(81).0003)
- Aggarwal, V. K., & Fogarty, E. A. (2004). Explaining trends in EU interregionalism. In *EU trade strategies: Between regionalism and globalism* (pp. 207-240). Palgrave Macmillan.
- Allenbach-Ammann, J. (2023, October 4). Stricter EU controls on critical technologies possible from spring 2024. *Euractiv*. <https://www.euractiv.com>
- Amaro, S., & Josephs, L. (2021, June 15). U.S. and EU resolve 17-year Boeing-Airbus trade dispute. *CNBC News*. <https://www.cnbc.com/2021/06/15/us-and-eu-truce-boeing-airbus-dispute.html>
- Benner, T., Gaspers, J., Ohlberg, M., Poggetti, L., & Shi-Kupfer, K. (2018, February 5). *Authoritarian advance: Responding to China's growing political influence in Europe*. Global Public Policy Institute. <https://www.gppi.net>
- Besch, S., Bond, I., & Schuette, L. (2020, September 21). *Europe, the*



- US and China: A love-hate triangle?* Center for European Reform. <https://www.cer.eu/publications/archive/policy-brief/2020/europe-us-and-china-love-hate-triangle>
- Borrell, J. (2020a, September 9). *The Sinatra doctrine: Building a united European front*. Institut Montaigne. <https://www.institutmontaigne.org/en/expressions/sinatra-doctrine-building-united-european-front>
- Borrell, J. (2020b, September 4). *The Sinatra doctrine. How the EU should deal with the US-China competition*. Istituto Affari Internazionali. <https://www.iai.it/en/pubblicazioni/sinatra-doctrine-how-eu-should-deal-us-china-competition>
- Borrell, J. (2024, May 4). US losing status of “global hegemon” in face of China rising to power. *Sputnik*. <https://sputnikglobe.com>
- Cantir, C., & Kennedy, R. (2015). Balancing on the shoulders of giants: Moldova’s foreign policy toward Russia and the European Union. *Foreign Policy Analysis*, 11, 4: 397-416. <https://doi.org/10.1111/fpa.12051>
- Cardenal, J. P., Kucharczyk, J., Mesežnikov, G., & Pleschová, G. (2017). *Sharp power: Rising authoritarian influence*. National Endowment for Democracy. <https://www.ned.org/wp-content/uploads/2017/12/Sharp-Power-Rising-Authoritarian-Influence-Full-Report.pdf>
- Casarini, N. (2022). A European strategic “third way?” The European Union between the traditional transatlantic alliance and the pull of the Chinese market. *China International Strategy Review*, 4: 91-107. <https://doi.org/10.1007/s42533-022-00095-1>
- Casey, R. (2021, September 17). In Germany, debate on trade with China grows as Merkel nears exit. *Aljazeera*. <https://www.aljazeera.com>
- Chen, H.-C. (2015). The EU as a normative power in Asia: How can the EU adapt to changing Chinese diplomacy? In H.-D. Su (Ed.), *Asian countries’ strategies towards the European Union in an inter-regionalist context* (pp. 197-228). National Taiwan University Press.

- Council of the European Union. (2016, March 11). *Declaration by the high representative on behalf of the EU on recent developments in the South China Sea*. <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/03/11/hr-declaration-on-bealf-of-eu-recent-developments-south-china-sea/>
- Damen, M. (2022, July). *EU strategic autonomy 2013-2023: From concept to capacity*. European Parliament. [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2022/733589/EPRS\\_BRI\(2022\)733589\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2022/733589/EPRS_BRI(2022)733589_EN.pdf)
- Dittmer, L. (1981). The strategic triangle: The elementary game-theoretical analysis. *World Politics*, 33, 4: 485-515. <https://doi.org/10.2307/2010133>
- Diyab, A. (2020, September 27). *A new European strategy for the Indo-Pacific: Drivers and constraints*. Emirates Policy Center. <https://epc.ae/en/details/featured/a-new-european-strategy-for-the-indo-pacific-drivers-and-constraints>
- Dursun-Özkanca, O. (2017). Turkish soft balancing against the EU? An analysis of the prospects for improved transatlantic security relations. *Foreign Policy Analysis*, 13, 4: 894-912. <http://doi.org/10.1093/fpa/orw004>
- Esteban, M., Otero-Iglesias, M., Bērziņa-Čerenkova, U. A., Ekman, A., Poggetti, L., Jerden, B., Seaman, J., Summers, T., & Szczudlik, J. (Eds.). (2020). *Europe in the face of US-China rivalry*. European Think-tank Network on China. <https://media.realinstitutoelcano.org/wp-content/uploads/2021/11/etnc-europe-in-the-face-of-us-china-rivalry-1.pdf>
- European Commission. (n.d.). *Negotiations and agreements*. [https://policy.trade.ec.europa.eu/eu-trade-relationships-country-and-region/negotiations-and-agreements\\_en](https://policy.trade.ec.europa.eu/eu-trade-relationships-country-and-region/negotiations-and-agreements_en)
- European Commission. (2019, March 12). *Joint Communication to the European Parliament, the European Council and the Council: EU-China—A strategic outlook* (JOIN [2019] 5 final). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52019JC0005>

- European Commission. (2020, December 30). *EU and China reach agreement in principle on investment*. [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip\\_20\\_2541](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_2541)
- European Council. (2023, June 29-30). *EU Council meeting—Conclusions*. <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7-2023-INIT/en/pdf>
- European Union. (2017). Council decision (CFSP) 2017/2315 of 11 December 2017 establishing Permanent Structured Cooperation (PESCO) and determining the list of participating Member States. *Official Journal of the European Union*, L 331: 57-77. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32017D2315&from=EN>
- European Union External Action Service. (2019, September 26). *Connecting Europe & Asia: The EU strategy*. European Union. [https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/50699/connecting-europe-asia-eu-strategy\\_en](https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/50699/connecting-europe-asia-eu-strategy_en)
- Ferguson, C. (2012). The strategic use of soft balancing: The normative dimensions of the Chinese-Russian “strategic partnership.” *Journal of Strategic Studies*, 35, 2: 197-222. <https://doi.org/10.1080/01402390.2011.583153>
- Ferguson, R. J. (2018). *China’s Eurasian dilemmas: Roads and risks for a sustainable global power*. Edward Elgar. <https://doi.org/10.4337/9781786433824>
- Garton Ash, T. (2021, August 6). Driving toward dependence: “Change through trade” is dead, and the West is becoming reliant on the East. *The Globe and Mail*. <https://www.theglobeandmail.com/opinion/article-driving-toward-dependence-change-through-trade-is-dead-and-the-west-is/>
- Gibađo, L., & Uznańska, P. (2024, April 17). *De-risking can wait. Scholz’s visit to China*. Centre for Eastern Studies. <https://www.osw.waw.pl/en/publikacje/analyses/2024-04-17/de-risking-can-wait-scholz-s-visit-to-china>
- Gilson, J. (2005). New interregionalism? The EU and East Asia. *European Integration*, 27, 3: 307-326. <https://doi.org/10.1080/07036330500190164>

- Go, M.-H. (2020, October 21). Europe should be a catalyst for multilateral order in the Indo-Pacific. *PEACELAB*. <https://peacelab.blog/2020/10/europe-should-be-a-catalyst-for-multilateral-order-in-the-indo-pacific>
- Godement, F. (2021, January). *Wins and losses in the EU-China Investment Agreement (CAI)*. Institut Montaigne. <https://www.institutmontaigne.org/en/publications/wins-and-losses-eu-china-investment-agreement-cai>
- He, K., & Feng, H. (2008). If not soft balancing, then what? Reconsidering soft balancing and U.S. policy toward China. *Security Studies*, 17, 2: 363-395. <https://doi.org/10.1080/09636410802098776>
- Heiduk, F., & Wacker, G. (2020, July). *From Asia-Pacific to Indo-Pacific: Significance, implementation and challenges*. Stiftung Wissenschaft und Politik. [https://www.swp-berlin.org/publications/products/research\\_papers/2020RP09\\_IndoPacific.pdf](https://www.swp-berlin.org/publications/products/research_papers/2020RP09_IndoPacific.pdf)
- Hu, W. (2021, May). *The EU-China comprehensive agreement on investment: An in-depth reading* (CEPS Policy Insights, No PI2021-07). Centre for European Policy Studies. [https://cdn.ceps.eu/wp-content/uploads/2021/05/PI2021-07\\_The-EU-China-Comprehensive-Agreement-on-Investment.pdf](https://cdn.ceps.eu/wp-content/uploads/2021/05/PI2021-07_The-EU-China-Comprehensive-Agreement-on-Investment.pdf)
- Julienne, M. (2023a, May 10). EU's China policy staying on track despite intensifying debate. *ThinkChina*. <https://www.thinkchina.sg/politics/eus-china-policy-staying-track-despite-intensifying-debate>
- Julienne, M. (2023b, July 27). *From a China strategy to no strategy at all: Exploring the diversity of European approaches*. Institut français des relations internationales. <https://www.ifri.org/en/publications/publications-ifri/ouvrages-ifri/china-strategy-no-strategy-all-exploring-diversity>
- Keohane, R. O., & Nye, J. S., Jr. (1989). *Power and interdependence* (2nd ed.). Harper Collins.
- Koch, E. (2023, May 9). *European strategic autonomy after Macron's trip to China*. Wilson Center. <https://www.wilsoncenter.org/article/european-strategic-autonomy-after-macrons-trip-china>

- Kratz, A., Zenglein, M. J., Sebastian, G., & Witzke, M. (2022, April). *Chinese FDI in Europe 2021 update: Investments remain on downward trajectory—Focus on venture capital*. Mercator Institute for China Studies. <https://rhg.com/wp-content/uploads/2022/04/MERICS-Rhodium-Group-COFDI-Update-2022-2.pdf>
- Kuik, C.-C. (2008). The essence of hedging: Malaysia and Singapore's response to a rising China. *Contemporary Southeast Asia*, 30, 2: 159-185. <http://doi.org/10.1355/CS30-2A>
- Kumar, A. (2022, March 24). Russia-Ukraine war pushes for new defense calculations. *Politics Today*. <https://politicstoday.org>
- Long, D. (2020, November 17). Netherlands unveils Asia strategy, urges EU to speak out on South China Sea. *Radio Free Asia*. <https://www.rfa.org/english/news/china/netherlands-southchina-sea-11172020161222.html>
- López i Vidal, Ll., & Pelegrín, A. (2018). Hedging against China: Japanese strategy towards a rising power. *Asian Security*, 14, 2: 193-211. <https://doi.org/10.1080/14799855.2017.1333983>
- Louis, L. (2020, November 26). The outlines of a European policy on the Indo-Pacific. *The Interpreter*. <https://www.lowyinstitute.org/the-interpreter>
- Lowy Institute. (2016, March 7). Europe's cooperation with China under "Belt and Road" is not business as usual. *The Interpreter*. <https://www.lowyinstitute.org/the-interpreter>
- Lyer, A. (2021, April 2). *Recalculating the math of great-power competition*. Atlantic Council. <https://www.atlanticcouncil.org>
- Manners, I. (2002). Normative power Europe: A contradiction in terms? *Journal of Common Market Studies*, 40, 2: 235-258. <https://doi.org/10.1111/1468-5965.00353>
- Mohan, G. (2019). *Prospects for the new EU strategy on India: Game changer or business as usual?* (Asie. Visions 108). Institut français des relations internationales. [https://www.ifri.org/sites/default/files/atoms/files/mohan\\_prospect\\_new\\_ue\\_2019.pdf](https://www.ifri.org/sites/default/files/atoms/files/mohan_prospect_new_ue_2019.pdf)
- Mohan, G. (2020). Europe in the Indo-Pacific: A case for more coordination with Quad countries. *Policy Brief*, 1: 1-6.

- Morgenthau, H. J. (1978). *Politics among nations: The struggle for power and peace* (5th ed.). Alfred A. Knopf.
- Nicosia, L. (2019, December 3). *In search of a European Strategy? From a normative to a pragmatic approach*. E-International Relations. <https://www.e-ir.info/2019/12/03/in-search-of-a-european-strategy-from-a-normative-to-a-pragmatic-approach/>
- Norman, L., & Hinshaw, D. (2021, September 23). Europe's balancing act between the U.S. and China is buffeted from both sides. *The Wall Street Journal*. <https://www.wsj.com>
- Nye, J. S., Jr. (2011). *The future of power*. Public Affairs.
- O'Carroll, L. (2023, June 30). EU softens China strategy by adopting "de-risking" approach. *The Guardian*. <https://www.theguardian.com>
- O'Neill, A., & Baker, T. (2019). Discussing EU strategy: Concepts of the Indo-Pacific and connectivity. *ANU Centre for European Studies Policy Notes*, 1: 1-5. [https://ces.cass.anu.edu.au/sites/default/files/docs/2023/6/ANUCES-policy-notes\\_issue1-2019\\_WEBx.pdf](https://ces.cass.anu.edu.au/sites/default/files/docs/2023/6/ANUCES-policy-notes_issue1-2019_WEBx.pdf)
- Pape, R. A. (2005). Soft balancing against the United States. *International Security*, 30, 1: 7-45. <https://doi.org/10.1162/0162288054894607>
- Paul, T. V. (2005). Soft balancing in the age of U.S. primacy. *International Security*, 30, 1: 46-71. <https://doi.org/10.1162/0162288054894652>
- Plóciennik, S., & Uznańska, P. (2023, July 19). *Germany's strategy towards China: A farewell to illusions*. Centre for Eastern Studies. <https://www.osw.waw.pl/en/publikacje/analyses/2023-07-19/germanys-strategy-towards-china-a-farewell-to-illusions>
- Ricart, R. J., & Iglesias, M. O. (2022, February 9). *The global gateway: It's not the money it's the strategy*. Real Instituto Elcano. <https://www.realinstitutoelcano.org/en/commentaries/the-global-gateway-its-not-the-money-its-the-strategy/>
- Saltzman, I. Z. (2012). Soft balancing as foreign policy: Assessing American strategy toward Japan in the interwar period. *Foreign Policy Analysis*, 8, 2: 131-150. <https://doi.org/10.1111/j.1743-8594.2011.00146.x>

- Shankar, P. (2022, March 11). German chancellor's visit exposes EU rifts over China. *Deutsche Welle*. <https://www.dw.com>
- Su, H.-D. (Ed.). (2015). *Asian countries' strategies towards the European Union in an inter-regionalist context*. National Taiwan University Press. <https://doi.org/10.6327/NTUPRS-9789863500568>
- Thakkar, C. (2020, September 14). Is the EU ready for an Indo-Pacific strategy? *The Times of India*. <https://timesofindia.indiatimes.com>
- Ting, W. (2015). China's strategy towards the EU: A strategic partner of no strategic significance. In H.-D. Su (Ed.), *Asian countries strategies towards the European Union in an inter-regionalist context* (pp. 3-32). National Taiwan University Press.
- Tzogopoulos, G. N. (2020, September 2). *What kind of message did Wang Yi's European tour send?* China.org.cn. [http://www.china.org.cn/opinion/2020-09/02/content\\_76663389.htm](http://www.china.org.cn/opinion/2020-09/02/content_76663389.htm)
- Vakulina, O., & Kan, C. (2019, April 17). Europe: The "Juncker Plan" makes big impact. *Euronews*. <https://www.euronews.com>
- Vock, I. (2023, December 7). Belt and Road: Italy pulls out of flagship Chinese project. *BBC News*. <https://www.bbc.com/news/world-europe-67634959>
- Wagner, C. (2020). Europe's new role in the Indo-Pacific. *Institute of China Studies. Analysis*, 93: 1-9. <https://www.icsin.org/uploads/2020/04/12/245225b18f1f522154288d354a7ee9b6.pdf>
- Walt, S. M. (1987). *The origins of alliances*. Cornell University Press.
- Waltz, K. N. (1979). *Theory of international politics*. Addison-Wesley.
- Wang, E. (2022). *EU's paradigm shift towards the rise of China* (IRSEM—Research Papers, 2022, 124, 16 p. hal-03632253). Institut de Recherche Stratégique de l'École Militaire. <https://sciencespo.hal.science/hal-03632253/document>
- Wehler, H.-U. (2005). Let the United States be strong! Europe remains a mid-size power: A response to Jürgen Habermas. In D. Levy, M. Pensky, & J. Torpey (Eds.), *Old Europe, new Europe, core Europe: Transatlantic relations after the Iraq war* (pp. 120-127). Verso.

- Whitaker, B. E. (2010). Soft balancing among weak states? Evidence from Africa. *International Affairs*, 86, 5: 1109-1127. <https://doi.org/10.1111/j.1468-2346.2010.00931.x>
- Wu, Y.-S. (1996). Exploring dual triangles: The development of Taipei-Washington-Beijing relations. *Issues & Studies*, 32, 10: 26-52. [https://doi.org/10.7033/ISE.199610\\_32\(10\).0002](https://doi.org/10.7033/ISE.199610_32(10).0002)
- Younis, M. (2023, March 6). *Americans continue to view China as the U.S.'s greatest enemy*. Gallup. <https://news.gallup.com/poll/471494/americans-continue-view-china-greatest-enemy.aspx>



## **From the Perspective of “Hedging” to “Soft Balance”: The Remaking of EU-China Policy (2013-2023)**

*Chung-Hung Cho*

Department of Diplomacy and International Regions, Tamkang University  
E-mail: chcho@mail.tku.edu.tw

### **Abstract**

This article primarily discusses the evolving EU-China policy between 2013 and 2023 and highlights key shifts in its approach: in 2013, the EU-China marked the 10th anniversary of the establishment of the “Comprehensive Partnership,” coinciding with China’s advancement of the “Belt and Road Initiative.” The EU adopted a hedging strategy towards China—economic engagement undertaken in hope that close economic ties would encourage political reforms in China; post-2019, the EU stated viewing China as a cooperation “partner,” an economic “competitor,” and a systemic “rival.” The EU began to recognize the expansionist political program behind China’s economic interests. At this point, the EU’s policy shifted towards a soft balancing. The bilateral relationship revealed a balance that excluded direct military confrontation but opted for cooperation or opposition on soft issues, which constitutes the basic concept of “soft balance” in this context.

**Key Words:** hedging, soft balance, strategic triangle, EU and China, EU-China-US