中國與歐盟的準區域間主義（Quasi-Interregionalism）脈絡---以「容克計畫」（Juncker Plan）與「一帶一路」倡議分析

王啟明*

2013 年 9 月和 10 月，中國國家主席習近平在出訪中亞和東南亞國家期間，先後提出共建「絲綢之路經濟帶」和「21 世紀海上絲綢之路」（簡稱「一帶一路」）的重大倡議，中國國務院總理李克強參加 2013 年中國－東盟博覽會時強調，面向東盟的海上絲綢之路，打造帶動腹地發展的戰略支點，同時加快「一帶一路」建設，有利於促進沿線各國經濟繁榮與區域經濟合作。

根據中國國家發展改革委員會、外交部、商務部聯合發佈的《推動共建絲綢之路經濟帶和 21 世紀海上絲綢之路的願景與行動》內容觀之，「一帶一路」貫穿亞歐非大陸，一頭是活躍的東亞經濟圈，一頭是發達的歐洲經濟圈，中間廣大腹地國家經濟發展潛力巨大。絲綢之路經濟帶重點暢通中國經中亞、俄羅斯至歐洲（波羅的海），中國經中亞、西亞至波斯灣、地中海以及中國至東南亞、南亞、印度洋。21 世紀海上絲綢之路重點方向是從中國沿海港口過南海到印度洋，延伸

* 作者為東海大學政治學系暨研究所教授。

doi: 10.30382/SSA.201810_(152).0003

至歐洲，從中國沿海港口過南海到南太平洋。

在落實「一帶一路」的過程中，中國政府也意識到，有必要將歐洲國家納入相關建設的範疇中，2014 年 3 月中國外交部副部長表示，「一帶一路」將是持續亞洲整體振興的兩大翅膀，有助於連接中亞、南亞、東南亞、西亞乃至歐洲的部分區域。[1] 與此同時，歐盟為克服歐債危機對於經濟增長、就業與投資的影響，在 2014 年 11 月歐盟執委會（European Commission）提出「歐洲投資計畫」（Investment Plan for Europe），又稱為「容克計畫」，[2] 並建立 3150 億歐元的「歐洲戰略投資基金」（The Europe Fund for Strategic Investments），針對能源、交通、環境與資源效能、數位科技、社會基礎建設領域、研發創新產業、中小企業等進行投資。[3] 2015 年 6 月 30 日《第十七次中歐領導人峰會聯合聲明》決定，支持「一帶一路」與「容克計畫」進行對接，2015 年 9 月 28 日《第五次中歐經貿高層正式簽署互聯互通諒解備忘錄》，成立中歐投資合作聯合工作小組，強化雙方在投資領域的合作，並於 2016 年起進入落實階段。[4]

對此，本文試圖以區域間主義（Interregionalism）中的「準區域間主義」（Quasi-interregionalism）為核心，對於中國

[1] 崔宏偉，「『一帶一路』倡議與容克投資計畫對接前景探析」，**德國研究**，第 1 期，第 31 卷，頁 52，2016。

[2] 歐盟執委會主席容克（Jean-Claude Juncker）於 2014 年 11 月提出規模高達 3,150 億歐元的超大型投資計畫，其目的在於促進再工業化、一體化數位市場、港口鐵路網改造等基礎設施等領域的投資，以重振歐盟經濟及增加就業。

[3] 同註 1。

[4] 同註 1。

的「一帶一路」戰略主軸，透過連結歐盟「容克計畫」強化歐亞區域間的合作為目標，進而解釋此種區域間的動態互動模式，藉以分析可能的成效與衝擊。

「準區域間主義」的定義

從歷史的脈絡分析，倘若將 1950-60 年代視為第一波區域主義形塑國際組織的開端，1980-90 年代則可視為第二波區域制度建立的延續，亦即，區域化、區域主義與全球主義帶動區域研究的發展。90 年代中期，以區域為單位的區域間互動亦展開運作，波瓊海特納（Björn Hettne）是早期提出區域間主義的學者，他將區域間主義定義為不同區域之間或不同區域的一組國家之間具制度化的關係，[5] 不過他的研究主軸則是以歐盟為主。

海納漢吉（Heiner Hänggi）將區域間主義分為兩大類型，廣義的類型分為三種型態，[6] 第一種型態為區域組織 / 集團與第三國的關係，即「準區域間主義」（Quasi-interregionalism），此包括「區域組織 / 集團對國家」或「國家對區域組織 / 集團」與區域內的一組國家與單一國家間的互動，即「區域對國家」或「國家對區域」，例如歐盟與中國、東協與中國以及歐盟與日本等。第二種型態為區域組織 / 集團之間的關係，

[5] Björn Hettne, “Regionalism, Interregionalism and World Order European Challenge to Pax American,” *Council on Camparative Studies Presents Working Paper Series*, No.3, March17, 2003, p.8.

[6] Heiner Hänggi, “Interregionalism as a multifaceted phenomenon—In search of a typology”, In Heiner Hänggi, Ralf Roloff and Jürgen Rüland eds., *Interregionalism and International Relations*, (London: Routledge, 2006), pp.31-42.

即「純區域間主義」(Pure-interregionalism)，或稱為「雙區域間主義」(Bi-interregionalism)；第三種類型則是指兩個或更多區域的一組國家間的關係，即「宏觀區域間主義」(Mega-interregionalism)，包括區域組織/集團與單一國家間的混合區域安排與跨區域的安排在內。狹義的區域間主義則是單指區域組織/集團之間「純區域間主義」的關係。再者，在他研究的區域間互動模式中，都是以雙區域互動為主軸，例如歐盟與東協、歐盟與拉丁美洲(Mercosur)、東協與大洋洲(太平洋島國論壇)等。

從 Hänggi 區域間主義的研究可知，中國所提出的「一帶一路」與歐盟的「容克計畫」之間的連結，是否符合區域間主義或是新區域間主義的發展，此則成為本文研究的另一項重點。

區域間合作的動能 --「一帶一路」與「容克計畫」的連結

2014 年中國經濟進入常態發展，已無法維持多年來的高速成長，以往所依賴的生產要素以及投資驅動模式，亦將轉型為創新驅動，並從世界工廠的發展型態轉為高端產業的模式。歐盟則是歷經從 2008 年的經濟衝擊，急思復甦的策略，其中投資不足是主因，值當容克(Jean Claude Juncker)擔任歐盟執委會主席後，於 2014 年提出高達 3150 億歐元的投資計畫，藉以創造穩定的經濟與金融環境，增加外資投資的吸引力。在此背景下，兩計畫產生戰略發展接軌的切入點，也促使雙方建立共同面對挑戰、化解分歧的路徑。

一、「一帶一路」的倡議

習近平所宣示「一帶一路」陸海兩條絲路計畫，被喻為「中國版馬歇爾計畫」。陸上的「絲路經濟帶」從西安出發，沿河西走廊、穿過天山兩麓，途經中亞哈薩克、烏茲別克、塔吉克、吉爾吉斯、土庫曼五國。西亞通過土耳其陸橋進入歐洲，繞道莫斯科、抵達大西洋岸的鹿特丹，以及地中海畔的威尼斯。「海上絲路」則取道麻六甲、西進緬甸、孟加拉、斯里蘭卡，取道東非進入地中海，北抵歐洲。且現正與泰國合作開鑿一條東方的巴拿運河，從南中國海直通到印度洋。[7]

根據中國官方統計資料，2017 年，中國與「一帶一路」國家的進出口總額達到 14,403.2 億美元，占中國進出口貿易總額的 36.2%。從國別區域分析，亞洲與大洋洲地區是中國在「一帶一路」的第一大貿易合作區域，進出口總額達 8,178.6 億美元，其中，韓國、越南、馬來西亞、印度、俄羅斯、泰國、新加坡、印尼與菲律賓則名列前 9 名。[8] 中國將在「一帶一路」國家投資累計 4 萬億美元。其次，「一帶一路」計劃之所以重要，一方面是它被看作是中國領導人習近平的外交政策，另一面亦為擴張中國商業觸角和軟實力的途徑，符合習近平提出的「中國夢」的理念。[9]

最後，「一帶一路」之所以重要還因為它對美國以及世界貿易的傳統思維提出了挑戰。北京「一帶一路」構想的提出，基本上是建立在中國已經成為世界第二大經濟體及對外投資

[7] http://ssrp.info/webfm_send/114

[8] http://www.sic.gov.cn/News/553/9207.htm

[9] http://www.bbc.com/zhongwen/trad/press_review/2016/07/160701_press_review

國的基礎上。中國希望透過其巨大的對外投資力道，不只出口中國的基建（如核電、高鐵及光纖網路）能量，並且輸出中國龐大的過剩產能（特別是鋼鐵和水泥），主導「一帶一路」經濟及戰略構想的發展與實現。[10]

二、「容克計畫」的具體內涵

「容克計畫」主要包括三個方面，首先，「歐洲策略投資基金」結合歐洲投資銀行提出投資保證，再者，支持關鍵領域的計畫與投資，包括基礎建設與創新研發等領域，最後，解除產業環境、金融與非金融投資壁壘。[11]「容克計畫」實行的步驟則是設立投資基金、建立可行性項目與援助計畫、引導資金進入相關投資領域、建立路線圖等藉以吸引外資並解除規範限制。其中，歐洲投資銀行於 2015 年 4 月宣布投資在西班牙、愛爾蘭、義大利與克羅埃西亞的計畫，包括醫療衛生、工業和基礎設施等產業，同年 5 月也批准法國能源效率計畫的投資、北歐和西歐可再生能源與輸送管線的計畫、芬蘭降低使用工業能源的計畫以及西班牙天然氣輸送改進計畫。[12]

自 2008 年以降，歐盟整體投資下降 15%，基於長期經濟增長的預期競爭力提升的考量，「容克計畫」的目標即在

[10] http://www.bbc.com/zhongwen/trad/press_review/2016/07/160701_press_review

[11] https://ec.europa.eu/commission/priorities/jobs-growth-and-investment/investment-plan-europe-juncker-plan/what-investment-plan-europe_en

[12] “The Europe Fund for Strategic Investment(EFSI), ”European Commission, 2015, http://ec.europa.eu/priorities/jobs-growth-investment/plan/efsi/index_en.htm.

於強化吸引投資的力道，不過，該計畫自提出以來一直備受質疑，最大關鍵在於相關的資金能否帶動大規模的私人資金投入。其中，德國一直對擴大投資的態度保持謹慎，南歐國家受限於赤字與預算規模亦無法實施大規模的公共投資，而歐洲對於第三方資金則持開放與歡迎的態度，此則開啟歐中間合作與投資的契機。[13]

三、兩計畫的接軌

此部分則是從相關領域的合作以及中國與歐洲相關核心國家間的合作開展進行「一帶一路」與「容克計畫」的接軌分析。

（一）基礎建設的連結

2015 年底歐盟執委會推動「歐盟 -- 中國連通平台」，用以加強中國「一帶一路」倡議與歐盟的連通性之對接，尤其以交通、能源與通訊基礎設施領域的互聯互通是兩計畫對接的重點，在交通領域部分，中歐互聯互通平台針對「一帶一路」與泛歐交通網（TEN-T）政策對接，此交通網絡包括歐盟內部公路、鐵路、港口、機場與內陸水運等交通走廊建設，歐盟執委會預計 2030 年完成統一的歐洲交通運輸體系。[14] 目前中國企業已經參與相關國家港口、機場與鐵路領域的建設，包括與匈牙利、塞爾維亞三方合作建設的塞匈鐵路。

在能源基礎建設領域方面，包括西南歐跨國電網、中東歐電網、東南歐與中歐油氣供應網等基礎建設皆須大量資金

[13] 金玲，「『一帶一路』與歐洲容克計畫的戰略對接研究」，**國際展望**，第 6 期，頁 2-4，2015。

[14] 崔宏偉，「『一帶一路』倡議與容克投資計畫對接前景探析」，**德國研究**，第 1 期，第 31 卷，頁 52，2016。

協助，預計「歐洲戰略投資基金」中的 21% 將挹注於能源領域，不過投資仍然不足。中、法共同承接英國核電工程則是開啟中國核電企業在歐洲投資的先例，有助於提升中國核能技術與設備出口的能力。此外在通訊基礎設施領域，寬頻、雲端運算與大數據等技術的創新與研發，是歐盟提振經濟復甦的產業，其中又以電子商務領域列為優先。2015 年 9 月中歐簽署關於 5G 伙伴關係聯合聲明，雙方將在 5G 通訊系統和網絡願景與需求研究、關鍵技術研發、全球標準化和頻譜監督等領域，進行交流與合作。[15]

（二）核心國家的連結

歐洲核心國家包括德、英、法等國與中國持續加強合作，不過在「一帶一路」倡議的提出階段，這些國家仍持保留的態度。2015 年 10 月習近平主席訪問英國，開啟中、英兩國政策對接的契機，透過與英國基礎設施升級計畫以及英國工業 2050 戰略的接軌，建立「中英創新合作伙伴關係」，[16] 此亦推動「中國製造 2025」與「德國工業 4.0」的對接，德國藉以參與中國中西部地區發展與東北老工業基地改造。中國與法國則基於「中國製造 2025」與法國「未來工業」的對接，強化在核能、航空和第三方市場的合作。

（三）面臨的問題與挑戰

歐盟與中國雖已達成兩計畫接軌的共識與初步合作進程，在過程中仍存有不確定的因素，其中，中國正藉由基礎設施投資提供資金來吸引中東歐國家，對高科技產業進行併

[15] 崔宏傳，「『一帶一路』倡議與容克投資計畫對接前景探析」，**德國研究**，第 1 期，第 31 卷，頁 53，2016。

[16] 張驥、陳志敏，「『一帶一路』倡議的中歐對接：雙層歐盟的視角」，**世界經濟**，第 11 期，頁 48-49，2015。

購與投資以及購買港口等，這也使得歐盟內部面對中國似乎難有一致的立場。對於雙方所面臨的挑戰，包括：

1. 認知偏差的問題

歐盟成員國仍會基於地緣政治的角度看待「一帶一路」倡議，尤其在中國與中東歐國家間進行雙邊貿易和投資合作，缺少歐盟層面的協調，抑或合作方式不透明，造成違反歐盟決策機制職能的情勢，此將影響歐盟對中東歐與南歐國家的影響力。

2. 相關政策與制度調整問題

「容克計畫」主要的目標之一在於減少投資領域規範的障礙，尤其在交通、能源與電信等服務行業的自由化與開放，藉以打破國家壟斷、引進國際競爭進而提升經濟整體競爭力。不過，歐盟投資領域的規範基於各成員國在監督、技術與管理層面的規章仍有差異，使得中國的投資面臨在公共採購、智慧財產、競爭規則以及勞動、環境等領域的考驗。

3. 市場競爭問題

根據 2012 年 3 月歐盟執委會提交歐洲議會與歐盟理事會關於第三方進入歐盟公共採購市場的立法建議，在鐵路、建築與資訊相關特定關鍵部門的採購市場，歐盟執委會要求將對等開放，準此，歐盟要求中國依照「世界貿易組織」政府採購協議，開放更大範圍的政府採購，其中包括將國有企業納入政府採購的範疇，向歐盟成員國開放。歐盟安全研究所的報告指出，中國在中東歐國家所獲得能源和交通基礎建設的投資計畫，會直接排擠歐洲企業的獲利空間。[17]

[17] Nicola Casarini, “ The EU-China Partnership: 10 Years On,” EU Institute for Security Studies Brief, No.35, Oct. 2013. https://www.iss.europa.eu/sites/default/files/EUISSFiles/Brief_35_EU-China_relations.pdf

此外，馬來西亞新政府上任之初，首相馬哈迪決定取消3項中資石油與天然氣輸送管道工程，不過，近期的發展則是以再談判的方式企圖取得更優渥的條件為策略。另外，巴基斯坦的新政府也提出批評，認為上屆政府與中國談判所謂「中巴經濟走廊」的交通動脈「喀什—瓜達爾港」（Kashi-Gwadar Port）時，並沒有做好功課，讓步太多，新政府將重審或重新談判「一帶一路」倡議下達成的協議。[18]

中國發展「一帶一路」倡議之區域間主義功能

根據上的分析可知，「一帶一路」與「容克計畫」所展現的區域間間主義不僅是研究主體的轉變（由國家轉為區域），更藉由區域間的互動關係，開展不同層次的合作，形塑出以下的幾種功能：

一、制度建立（Institution-building）

新自由制度論者將國際制度的建立視為調和國際社會處於無政府狀態下的方式，準此，區域間主義的核心在於區域間的對話機制（論壇）、伙伴關係、合作協定、定期的高峰會等「柔性制度化」（Soft Institutionalization），藉以形塑出區域間的管理機制，進而建立政策制訂的機制。例如，中、歐間相關的聯合聲明與備忘錄、投資計劃、強化多邊合作機制作用等。

[18] http://www.chinatimes.com/newspapers/20180911000267-26203

二、理性化（Rationalizing）

理性化的功能在於透過全球性多邊制度，並考量不同行為者所代表的利益形塑與日遽增且複雜的政策考量，亦即，在區域間主義下的對話機制或論壇的建立，使得全球性的議題在國家間、區域內以及區域間成為重要的訊息與理念，並在這些行為者之間，形塑出「次佳的方案」（Second Best Solution）的態勢。例如透過政策溝通、設施聯通以及加強雙邊投資合作，開展多層次、多管道溝通磋商，推動雙邊關係全面發展等。

三、議題設定（Agenda-setting）

當區域間對話成為國家或區域集團強化回應外部環境的工具，議題設定就成為區域間機制所採取的方法。至於議題的選擇，不論是國家學習抑或區域內成員的學習歷程，對於重大事件的影響、經濟整合的相關政策（自由貿易區的建立）等或拓寬貿易領域，優化貿易結構，挖掘貿易新增長點，促進貿易平衡，都形塑出仿效的結果，進而成為區域間議題設定的指標。

四、集體認同的建立（Collective Identity-building）

區域間互動所建立的集體認同，涵蓋有意圖與無意圖的動機，這與社會化的過程有類似之處，「一帶一路」建立傳承和弘揚絲綢之路友好合作精神，廣泛開展文化交流、學術往來、人才交流合作、媒體合作、青年和婦女交往、志願者服務等，為深化雙多邊合作奠定堅實的民意基礎。

此外，擴大相互間留學生規模，開展合作辦學，中國每年向沿線國家提供 1 萬個政府獎學金名額。沿線國家間互辦

文化年、藝術節、電影節、電視周和圖書展等活動，合作開展廣播影視劇精品創作及翻譯，聯合申請世界文化遺產，共同開展世界遺產的聯合保護工作，深化沿線國家間人才交流合作。

準此，中、歐間高級別人文交流機制涵蓋教育、文化、科技、青年、媒體、婦女、旅遊等七大領域，雙方亦通過相互提供獎學金項目，擴大學生與學者間的交流，亦推動建立研究中心、中歐青年政策對話等。

未來觀察重點與政策建議

從 2004 年開始，歐盟已成為中國第一大貿易夥伴，隨著「一帶一路」倡議與「容克計畫」的對接，中、歐雙方推進雙邊投資協議的談判與深化人文交流。不過，對於中國如何因應國際貿易投資規則的轉變，包括智慧財產權、競爭規則、政府採購、勞動與環境等議題的接軌，都會影響彼此間合作的進展。再者，由於「一帶一路」沿線國家涉及到領土爭端、宗教衝突與恐怖主義等區域安全風險趨於複雜，這也考驗中、歐雙方策略對接的進程。

此外，中美間的貿易戰，除衝擊兩國經濟體系，對中國而言，短期內將使「一帶一路」的戰略受到影響，另一方面，周邊國家可能在受到美國影響下，是否更有意願加入「一帶一路」，則是值得關注的趨勢。

對於我國政府而言，中、歐雙方在相關投資合作的計畫中，強化中小型企業的創新以及提升研發能力與教育，成為政策的亮點，這也與目前政府的政策相近，此部分建議相關單位多參與歐洲的產業升級、產業創新以及投資的說明計

畫，開啟與歐洲中小企業合作的領域，包括數位科技、環境與資源效能領域、交通建設以及能源關相關產業的合作契機，甚或選擇我國擅長的產業進行投資，接軌部分的「容克計畫」項目，提升實質的臺、歐關係。

當然，目前政府積極推動的「新南向政策」，在面臨中美貿易戰與「一帶一路」的衝擊下，可強化多邊與雙邊制度化合作與善用民間企業與團體甚至第三國的力量，與中國紅色供應鏈朝向既競爭又合作的態勢。