

九〇年代歐洲聯盟的 中國政策研究

蘇 芳 誼

(南華大學歐洲研究所碩士)

摘 要

早在冷戰時期，歐美之間即發展出十分緊密的聯盟關係，冷戰結束後的亞洲也藉由亞太經濟合作會議強化與美國的政經合作關係，唯獨歐亞之間的互動機制仍有待建構，直到一九九六年首度召開的亞歐高峰會才算是形成了美、歐、亞競爭與合作的三角戰略關係架構。觀察歐洲聯盟共同外交暨安全政策可知，美、歐、亞三邊的互動往往會影響到歐盟的對外政策走向，如果能夠掌握歐盟積極與中國建立友好關係背後所代表的意涵，相當程度上就可以蠡測歐盟與美國未來在亞太地區的競爭態勢。因此，本文主要是根據歐盟對中國一系列的政策決議文，試著依循近十年來雙邊互動關係的歷史軌跡，剖析歐盟透過合作取代對抗，藉以敦促中國走向開放道路的新思維，並勾勒出歐盟中國政策的具體架構，包括一、交往合作取代制裁圍堵；二、人權政策由對抗轉為對話；三、協助中國加入世界貿易組織（World Trade Organization；以下簡稱WTO），創造互利互賴。

關鍵詞：歐洲聯盟、政治對話、人權

* * *

壹、前 言

冷戰結束後，當歐洲政經整合的進程持續擴展之際，東亞地區也因為中國大陸政治、經濟、軍事力量的快速崛起而受到重視，亞歐兩大區域的走向，自然對九〇年代的國際政治造成一定程度的影響，而歐洲聯盟（European Union，以下簡稱歐盟）與中國的雙邊關係發展，更是凸顯後冷戰時期的多極化國際體系。歐盟期盼能與美國共同分享主導國際事務，但受到諸多條件之限制，歐盟似無足夠的實力與決心能夠像美國一樣扮演世界警察的角色，面對中國這樣一個新崛起的強權，歐盟必須靈活地運用外交策略，積極與中國進行合作和交流，才能擴大歐盟在亞洲的影響力，進而提升歐

盟在國際社會的強權地位。

回顧歷史，一九八九年六四天安門事件是影響歐盟與中國雙邊關係的分水嶺。六四事件之前，西方國家對中國大陸的改革開放大加讚揚，但六四事件北京政府屠殺手無寸鐵的示威者，引來西方國家一致的譴責，並對中國採取一連串的經濟制裁，造成雙邊關係的高度緊張。由於任何制裁行動^①本身必須要有足夠的政經實力作後盾，歐盟國家受限於經濟長期的低迷不振，一九八九年以來對中國大陸貿易逆差又陸續擴大，^②加上中國經濟改革已見成效與消費市場不斷擴大等外在因素的影響下，中國並沒有因為歐盟批評其不佳的人權記錄而受到國際社會的孤立，^③致使歐盟制裁中國的決心也受到影響。^④

直到一九九二年，大多數歐盟國家陸續恢復與中國的雙邊互動，歐盟的決策機制也開始思考如何維繫及穩定與中國的雙邊關係，當一九九三年十月德國政府公布「亞洲政策綱要」(Asian Concept)後，遂帶動歐盟打破與中國的政治僵局氣氛，促成後續一連串對中政策的發表，開啓雙邊密切的互動機制。^⑤

一九九四年七月，歐盟為擴大其在亞洲地區的影響力，並維護在中國的經貿利益，制定了「新亞洲戰略」(Toward a New Asia Strategy)，表達歐盟積極推展對亞洲的經貿關係，包括促進經貿、政治關係的「對亞洲新貿易合作戰略」(New Trade & Co-operation Strategy Towards Asia)以及「對亞洲政治的新步驟」(New Political Approach Towards Asia)一系列具體的實施原則與作法，可視為冷戰後歐盟對外關係重新定位，尤其對亞洲各國而言更具有指標意義。^⑥

隨後，正當中國政經改革如火如荼開展，為引導中國走向政治民主化與經濟自由

註① 國際間採行制裁的目的，不外乎意圖透過一系列策略影響他國之行爲，以滿足本國所達到的政治目的，請參見Gary Clyde Hufbauer and Jeffrey J. Schott, *Economic Sanctions in Support of Foreign Policy Goals* (Washington, D.C: Institute For International Economics, 1983).

註② 請參見一九九三年前歐盟成員國中除比利時與盧森堡之外，大多數國家與中國大陸貿易赤字與日俱增。以上轉自 Peter Ferdinand, "Economic and Diplomatic Interactions Between the EU and China," Richard L. Grant, ed., *The European Union and China: A European Strategy for the Twenty-First Century* (London: The Royal Institute of International Affairs, 1995), pp. 28~29.

註③ Toby King, "Human Rights in European Foreign Policy: Success or Failure for Post-modern Diplomacy?" *European Journal of International Law*, Vol. 10, No. 2 (1999), p. 323.

註④ 吳玉山著，*遠離社會主義：中國大陸、蘇聯和波蘭的經濟轉型*（台北：正中書局，民國85年3月），頁12~13。

註⑤ 吳東野，「後冷戰時期德國亞洲政策之研究」，*國際論壇*，第1卷第1期（民國87年7月），頁106~118。

註⑥ 一九九四年七月所公布的「新亞洲戰略」，宣示歐盟成員國將加強與亞洲國家的經濟互動，其主要目標如下：一、加強歐盟與亞太經濟區域的經濟關係，繼續保持二十一世紀歐洲在亞洲之經濟利益，藉由歐洲企業積極參與亞洲經濟，提供歐洲就業機會；二、藉國際合作以穩定亞洲地區之政經發展並提高和亞洲國家的政經關係；三、加強協助穩定亞洲地區的民主發展，建立法律體制以改善人權。請參見 Commission of the European Communities, "Towards a New Asia Strategy," COM (314) final, July 13, 1994.

化，歐盟有意支持中國參與國際事務並加入各國際組織，使其成為穩固亞洲的支柱，而不會增添世界的負擔。因此，歐盟執委會（The European Commission）便於一九九五年七月五日公布「中歐關係的長期政策」（A Long Term Policy for China-Europe Relations），該項政策不僅肯定中國的國際地位，更是具體落實建立政治對話機制、強化經貿合作關係、擴展雙邊全面性的合作以及提升歐盟的整體形象等建設性交往（constructive engagement）的新思維。^⑦

受到六四天安門血腥事件的影響，使得多數的香港居民心裡蒙上一層陰影，並對中國所承諾的「一國兩制」（One Country, Two Systems）產生極大的質疑。^⑧為了順應一九九七年七月香港主權回歸中國的變化，歐盟宣示繼續維繫與香港密切經貿關係的決心，執委會發表「一九九七年後的歐盟與香港」（The European Union and Hong Kong: beyond 1997）政策報告，^⑨凸顯歐盟國家關切香港未來政經情勢的演變，因為只有香港持續的自由與繁榮，歐盟在香港的經濟利益才得以確保。

一九九八年三月二十五日為建立二十一世紀長期穩定的建設性伙伴關係，歐盟執委會發布「與中國建立全面伙伴關係」（Building a Comprehensive Partnership with China）政策，將雙邊跨世紀建設性的伙伴關係，朝向一個更深、更廣的戰略架構，^⑩這種作法本質上融入了全面位的外交思維，^⑪具體扮演敦促中國走向民主及法治的角色，同時也促進雙方進一步合作維持區域之安全及穩定。^⑫緊接著當二〇〇〇年五月十九日歐盟與中國完成加盟 WTO^⑬的談判後，為因應雙邊關係的新發展，同年九月八

註⑦ 請參見 Commission of the European Communities, "A Long-term Policy for EU-China Relation," COM(95) 279, July 5, 1995.

註⑧ Andrew J. Nathan, "Influencing Human Rights in China," in James R. Lilley & Wendell L. Willkie II, eds., *Beyond: MFN trade with China and American Interests* (Washington, D.C.: American Enterprise Institute, 1994), p. 84.

註⑨ 該篇報告中，歐盟強調香港具有重要的經濟利益，而為維護歐盟在香港的既有利益，歐盟發表下列聲明：（一）歐盟將香港視為一個具有高度自治的行政區；（二）支持香港在國際社會中所扮演的角色，歐盟繼續將香港視為 WTO 內的重要合作伙伴；（三）關切香港的政治演變以及維護香港人民的基本權利；（四）給予香港居民特殊待遇得以免簽證進入歐盟國家；（五）繼續與香港密切合作，並將香港視為歐盟在亞洲的中心。請參見 Commission of the European Communities, "The European Union and Hong Kong: Beyond 1997," COM (97) 171 final, April 23, 1997.

註⑩ 該文件顯示歐盟有意與中國建立一個全新的互動架構，包括將中國視為國際政治與經濟的強權，提升政治對話的層級，使中國儘速融入國際建制之中，然後協助中國政治改革，催促中國社會產生質變，使其成為重視法治及人權的開放社會。請參見 Commission of the European Communities, "Building a Comprehensive Partnership with China," COM (1998) 181 final, March 25, 1998.

註⑪ Georg Wiessala, "An Emerging Relationship: The European Union's New Asia Strategy," *World Affairs*, Vol. 3, No. 1 (Jan.-Mar. 1999), p. 111.

註⑫ David Allen & Michael Smith, "External Policy Developments," in Geoffrey Edwards & Georg Wiessala, eds., *The European Union: Annual Review 1998/1999* (Oxford; Malden, Mass.: Blackwell Publishers, 1999), p. 102.

註⑬ WTO 於二〇〇一年九月十七日召開工作小組會議，正式探認中國的入會工作小組報告及入會議定書等文件，上述入會文件將送交十一月月中旬在卡達舉行的 WTO 部長會議進行投票表決，預料將可順利過關，並待中國內部完成批准程序後，中國將可成為 WTO 正式會員。

日發表「與中國建立全面伙伴關係之評估報告」(Report on the Implementation of the Communication “Building a Comprehensive Partnership with China”)打開了雙邊制度性對話的窗口，並規畫未來合作的範疇。^⑭

二〇〇一年五月，爲了跟隨時空條件的變換，歐盟再度修訂並提出「歐盟對中國戰略：執行一九九八年決議文與邁向未來更有效率的歐盟政策」(EU Strategy towards China: Implementation of the 1998 Communication and Future Steps for a more Effective EU Policy)，該項政策主軸基本上仍是延續歐盟一九九八年所公布「與中國建立全面伙伴關係」以及二〇〇〇年所發表「與中國建立全面伙伴關係之評估報告」所遵循的五項戰略目標，^⑮歐盟將藉機經常性地重新檢討中國政策，作爲履行短、中程目標的政策依據。^⑯

本篇論文擬透過近十年歐盟對中國所發表的六篇重要政策文件，構築雙邊關係發展的脈絡，並探討歐盟爲協助中國能儘早融入國際社會，成爲負責任擔義務的一員，放棄過去壓制中國的作法，改採與中國擴展交往的方式，用合作取代對抗作爲中國政策的實質內涵，而其最終的目的乃是藉由與中國保持綿密的互動與交流，從中促使中國加速對外開放的腳步，以「和平演變」^⑰中國的方式，作爲歐盟中國政策的長期目標。

全文除前言及結論外，共分爲三大部分，第貳章擬從歐盟對中國近十年來的互動當中，找出一個經過具體驗證的交往模式。換言之，歐盟發布與中國進行以全面擴展與交流爲主軸的中國政策，實質乃涵蓋三種不同面向，包括密切的政經互動與交流、務實的人權政策以及協助中國發展的合作計畫。第參章將試圖釐清歐盟對中國政策的制約因素，由於冷戰結束解構了原本存在的兩極體系，國與國之間合作關係的建立取代了過往的意識形態之爭，而西方國家爲了推廣其民主價值觀，更將人權議題列爲對外政策的考量因素。再者，歐盟爲提高其在亞洲地區的發言地位，積極與中國建立多元的合作管道，協助中國走向良性發展的方向，有助於提升歐盟在亞太地區與美國競

註⑭ 文中除了肯定每年兩次的雙邊高層會晤機制，對於提升政治對話的成效，貢獻很大外，另計畫於未來將對話的範疇擴展到防制非法移民、毒品走私、國際洗錢以及組織犯罪等全球性議題，並重新評估歐盟協助中國在協助人力資源發展、教育改革、推廣環境保育觀念、保護人權以及法治規範的等改革事項的具體配套措施。請參見 Commission of the European Communities, “On the Implementation of the Communication: Building a Comprehensive Partnership with China,” COM (2000) 552 final, Brussels, Sep. 8, 2000.

註⑮ 此五項戰略目標依次爲：一、敦促中國加速融入國際社會；二、支持中國轉化爲一個開放性社會；三、進一步使中國成爲世界經濟的一環；四、提升歐盟與中國合作計畫的功能；五、提高歐盟在中國大陸之形象。請參見 Commission of the European Communities, “EU Strategy Towards China: Implementation of the 1998 Communication and Future Steps for a More Effective EU Policy,” COM(2001) 265 final, Brussels, May 15, 2001.

註⑯ 吳東野，「歐洲聯盟對台海兩岸政策走向之研究」，*遠景季刊*，第2卷第3期（民國90年7月），頁11。

註⑰ 在此所謂的「和平演變」乃指以美國爲首的西方國家，對包括中國在內的共黨國家，用一切非武力的手段，包括透過文字出版品、大眾傳播、體育、藝術等，傳播西方的價值文化、政治經濟模式與生活方式，讓人民不自覺或自覺地向西方價值靠攏，並進而導致共黨國家意識形態變質，最終目的則是擊潰共黨國家。以上轉自李英明，*鄧小平與後文革的中國大陸*（台北：時報文化，民國84年），頁78~79。

爭的地位。另外，落實貿易自由化與規範化成為當今國際經貿發展的主軸，中國大陸改革開放以來，所獲致的經濟成就為世人所矚目，特別在中國走向市場經濟之際，能夠落實對外開放市場的承諾，對歐盟國家而言，無異是一大利多。在第肆章中旨在探討歐盟與中國發展雙邊政治與經濟層面互動當中，所可能遭遇的困境，並從問題中試圖尋求未來雙邊可能修正的互動模式。

貳、歐盟與中國政經關係的建構模式

六四天安門事件之後，九〇年代初期歐盟有意透過經濟制裁及停止交流的外交手段，迫使中國在人權議題上做出讓步，但由於歐盟本身的實力以及中國強大的經貿潛力，讓這些外交策略難以奏效。長期而言，歐盟若執意抵制中國，策略運用的代價則是犧牲與中國和平相處所可能獲得的經貿利益。因此，權衡輕重之餘，歐盟國家不得不以務實的態度面對北京政府，一方面不放棄關切中國的人權狀況，另一方面，也不自我設限，破壞與中國建立良好關係的任何機會。^⑩換言之，歐盟相信，放棄以制裁或遏制的手段逼迫中國改善人權，改以理性的深化接觸，擴大經貿、文化與科技等領域的合作，有助於創造合乎本身需要的合作環境，同時還可以誘導甚至改變中國的政治行為，^⑪這種以和平的方式來改變中國的方式，將可影響中國大陸未來的發展。^⑫於是，擴大與交往（enlargement and engagement）乃成為冷戰結束之後歐盟對中國政策的主要思維，因為擴大和交往有助於增進相互瞭解，降低中國決策的不理性程度，以較少的成本協助中國融入國際社會並遵守國際秩序之規範。^⑬

回溯歐盟自一九九四年以來，針對中國所發表六項政策文件中可知，分開處理「政經合作」與「改善中國人權」敏感性議題的態度，慢慢在歐盟國家中形成共識，而這也就成為歐盟中國政策的主軸。^⑭而歐盟對中政策的建構模式，具體呈現在下列三方

註⑩ Chris Patten, *East and West: The Last Governor of Hong Kong on Power, Freedom and the Future* (London: Macmillan Publisher, 1998), pp. 275~312.

註⑪ William J. Long, "Trade and Technology Incentives and Bilateral Cooperation," David Cortright, ed., *The Price of Peace: Incentives and International Conflict Prevention* (Lanham, Md.: Rowman & Littlefield Publisher, 1997), pp. 83~85.

註⑫ "Vote for China's freedom," *The Economist*, May 20, 2000, pp. 19~20; Rein Muellerson, *Human Rights Diplomacy* (London; New York: Routledge, 1997), pp. 135~136; Jacob A. Fisch, "Normalizing Trade with China is a First Step Towards Better Human Rights in China," Council on Foreign Relations, at <http://www.cfr.org/public/pub/Fisch_NormalTrade_Article.html>, July 11, 2000; 鄧中堅、吳孟峰，「剖析柯林頓政府的人權政策」，*美國月刊*，第9卷第8期（民國83年8月），頁31。

註⑬ Zalmay Khalilzad, "Congage China," Rand Issue Paper, at <<http://www.rand.org/publications/IP/IP187/IP187.html>>; Ashton B. Carter and William J. Perry 著，許綏南譯，*預防性防禦：後冷戰時代美國的新安全戰略*（*Preventive Defense: A New Security Strategy for America*）（台北：麥田出版社，民國89年），頁140~141。楊永明，「柯林頓大陸行：擴大交往的蘿蔔與棍子」，*聯合報*（台北），民國87年6月21日，版15。

註⑭ Gordon Crawford, "Human Rights and Democracy in EU Development Co-operation: Towards Fair and Equal Treatment," Majorie Lister, ed., *European Union Development Policy* (Basingstoke, Hampshire [England]: Macmillan Press, 1998), p. 142.

面：「密切的政經互動與交流」、「對話而不對抗的人權政策」、以及「協助發展的合作計畫」。

一、密切的政經互動與交流

(一) 密切的政治互動：在西方學者眼中，中國是一個日漸壯大但不甚穩定的國家，學者奈伊（Joseph Nye）曾提出：「如果你將中國視為一個敵人，中國就會變成一個敵人。」^②為避免上述情形的發生，密切與中國進行政經的互動與交流，是可以創造一個有利於雙邊的合作環境。^③因此，與其對中國採取強制性的制裁措施，增加雙邊的緊張關係，不如透過有效的政治互動，增進彼此的互信基礎，並就影響國際局勢與區域經濟發展的各項重要議題，相互交換意見，導引中國成為一個滿足於現狀的國家。^④歐盟與中國的政治互動，有下列幾種方式：

1. 建立對話機制：政治對話是歐盟藉以與第三世界國家就彼此關心的議題進行討論的重要機制。目前歐盟與四十八個國家或地區性團體均進行定期的政治對話，舉凡各國元首、相關部會首長、學者專家等均為其主要涵蓋的對象，而對話議題則廣及政經發展、區域安全、人權以及環境保護。^⑤歐盟與中國的政治對話首見於一九九四年，^⑥而第一屆歐中高峰會（EU-China Summit）^⑦直到一九九八年四月二日於倫敦召開第

註② Jon Huntley, "Nye Stresses Relationship with China," *The Chronicle*, May 19, 2000, at <<http://chronicle.duke.edu/chronicle/1997/02/10/01NyeStresses.html>>.

註③ Daniel Burstein and Arne de Keijzer 著，應小端、黃秀媛合譯，**巨龍：中國對全球政商經濟的影響**（*Big Dragon China's Future: What It Means for Business, the Economy, and the Global Order*）（台北：天下文化，民國88年3月），頁483~484。

註④ 楊永明，「美國亞太安全戰略之理論分析」，**美歐季刊**，第12卷第3期（民國86年秋季號），頁56~57。

註⑤ Council of the European Union, "Draft EU Annual Report on Human Rights," No. 11350/99, Oct. 1, 1999, pp. 19~20.

註⑥ 一九九四年政治對話開始時，僅有歐盟現任、上任與下任輪值主席國外交部長、各國駐中國大使層級的官員與中國政府進行對話，議題隨實際需要而調整，由於成效不錯，遂將此溝通管道漸漸趨於定期化與規則化。

註⑦ 第一屆歐中高峰會於倫敦由當時歐盟輪值主席國英國首相布萊爾（Tony Blair）、執委會主席桑特（Jacques Santer）與中國國務院總理朱鎔基，就歐中關係、經貿問題以及中國加入WTO等事項相互交換意見，特別是歐盟與各成員國在當時均表明不於一九九九年聯合國人權委員會中支持譴責中國人權狀況的提案，獲得北京政府善意的回應，包括口頭承諾將改善中國內部的人權狀況、安排聯合國人權高級專員 Mary Robinson 與國際紅十字會成員訪中，以及釋放政治犯等。一九九九年第二屆歐中高峰會由當時歐盟輪值主席國芬蘭總理利波寧（Pavvo Lipponen）與歐盟執委會主席普羅迪（Romano Prodi）與朱鎔基，就如何增進歐中的合作以及協助中國改善人權狀況等問題進行討論。二〇〇〇年十月法國總統希拉克（Jacques Chirac）參加韓國漢城的第三屆亞歐高峰會後，以歐盟輪值主席國的身份，順道訪問中國並舉行第三屆歐中高峰會。第四屆歐中高峰會二〇〇一年九月五日在布魯塞爾舉行，雙方除就中東、西巴爾幹、中非等發生國際爭端的地區，相互交換意見外，重申歐盟期盼中國能早日加入WTO外，就如何擴大雙邊經貿關係與解決雙邊嚴重的貿易失衡達成共識。關於第四屆歐中高峰會請參見 "The Fourth EU-China Summit," Joint Press Statement 05/09/01, at <http://europa.eu.int/comm/external_relations/china/intro/summit4.htm>.

二屆「亞歐高峰會」(Asia-Europe Meeting; ASEM)前夕,才開啓雙邊領袖層級會面的契機。^②而隔日舉行的「亞歐高峰會」,也讓歐盟與中國的對話機制更爲多樣化,歐盟各單位包括執委會、各成員國政府、政黨,甚至是民間組織,皆與中國達成了維持不同層級政治對話的共識。^③總歸而言,雙邊具體的互動,包括有:(1) 歐盟外交決策中心成員「三頭馬車」(Troika)^④,每年一次在聯合國大會開會期間以及不定期輪流在北京或歐盟輪值主席國的首都或布魯塞爾與中國外長會晤;(2) 中國外長與歐盟各國駐北京大使每半年會晤一次;(3) 歐盟輪值主席國外長與中國駐該國大使每半年會晤一次;(4) 雙方官員不定期輪流在北京和歐盟輪值主席國首都或布魯塞爾會面。^⑤此外,基於聯合國人權委員會提案譴責中國違反人權的成效不彰,歐盟改採寧靜外交(quiet diplomacy)方式,藉由人權對話^⑥與合作以敦促中國改善人權狀況,^⑦亦算是政治對話的另一種類型。基本上,這種政治高層定期會晤的互動模式,非但可增進雙方的瞭解與共識的達成,^⑧對提升歐洲在亞太地區的影響力,更具指標性的意義。^⑨

再者,歐盟成員國各自也與中國建立政治對話機制。例如一九九八年英國與中國所公布的「中英共同聲明」(China-UK Joint Statement)中,雙方皆認爲確保全球的穩定發展,必須在核武器不擴散的議題、聯合國安理會所通過的防止核生化武器擴散條約、防制高殺傷性武器擴散方面的密切合作,最後乃提出建立全面伙伴關係(Comprehensive China-UK partnership)的主張。中英非官方代表所組成的「中英論壇」(China-UK Forum),也就彼此關切的環境保育、社會改革、防制國際犯罪以及科技、學術與文化藝術交流等議題提供了充分討論的空間。^⑩此外,尚有金融事

註② 首屆舉行的歐中高峰會,雙邊的領導人在現有的互動基礎上,將政治對話的焦點由人權議題擴大至非法移民、毒品交易以及組織性犯罪等領域,對於化解雙邊的歧見,並增進彼此的瞭解,助益甚大。以上轉自 Permanent Mission of Finland to the United Nations, "Memorandum by the European Union at the 54th United Nations General Assembly," part VII, at <<http://www.un.int/finland/euspeech%20memorandum%20english.html>>, p. 55; The European Commission External Relations, "The EU's Relations with China – An Overview," at <http://europa.eu.int/comm/external_relations/china/intro/index.htm>, Jun. 30, 2000.

註③ 吳東野,「歐洲聯盟對台海兩岸跨世紀政策走向之研究」,台灣外交關係研討會論文,財團法人國家展望文教基金會主辦,台北,民國89年1月6日,頁23。

註④ 歐盟現任、上任與下任輪值主席國外交部長定期的政治磋商,一般稱爲「三頭馬車」或「Troika」。

註⑤ The European Union, "DG's Policies," at <<http://www.europa.eu.int/comm/dg01/polotx4.htm>>, Oct. 30, 1999.

註⑥ 人權對話的議題,涵蓋層面甚廣,包括對於協助人權標準的認定、在聯合國內相關組織的合作事項、對於政治犯及勞工基本權益的維護、紅十字會角色的定位以及關切西藏的現況與發展等。

註⑦ Brian Bridges, *Europe and the Challenge of the Asia Pacific: Change, Continuity and Crisis* (Cheltenham, UK; Northampton, MA: Edward Elgar Publication, 1999), pp. 105~108.

註⑧ Toby Helm, "EU Agrees to Take Softer Stance over China Rights," *Electronic Telegraph*, Issue 1005, Feb. 24, 1998.

註⑨ European Commission Delegation in China, "First EU-China High Level Meeting," *Press Release: Beijing*, Apr. 6, 1998, at <<http://www.ecd.org.cn/ecd/pr/press98/980407.htm>>.

務之對話（Financial Dialogue）管道，就世界或區域性經濟與金融議題交換意見，並就如何確保國際經濟體系的穩定與發展建立共識。

2. **雙邊政府高層的互訪：**歐中雙邊訂有頻繁的互訪計畫，一九九八年三月中國國家主席江澤民、外長唐家璇分別訪問義大利、瑞士、奧地利、芬蘭、瑞典、挪威、丹麥與德國；隨後，李鵬又於四月間出訪希臘；江澤民十月份又訪問英國、法國與葡萄牙三國。一九九九年一月起，唐家璇先後訪問過法國、芬蘭、瑞典、丹麥、德國；江澤民也訪問了義大利、英國、法國、以及葡萄牙。二〇〇〇年四月十二日起，江澤民訪問歐洲五國，同年五月間中國中央軍委副主席張萬年訪問義大利、西班牙與葡萄牙，隨後六月間朱鎔基也出訪德國、盧森堡、荷蘭、義大利、比利時與歐盟執委會。另外在歐盟各國領袖方面，從一九九八年九月法國總理喬斯平（Lionel Jospin）、十月英國首相布萊爾（Tony Blair）、一九九九年十月德國總理施洛德（Gerhard Schroeder）、芬蘭總理與盧森堡首相等歐盟國家主要領導人都一一造訪中國，二〇〇〇年十月法國總統席拉克（Jacques Chirac）也以歐盟輪值主席國領袖的身分訪問中國。歐盟各國領袖一連串的外交出擊，顯現中國居其對外關係重要之地位，然而值得注意的是，這些國家高層領導人彼此之間若能熟識，可以藉著會面的機會，闡明各自的國家利益、國家政策甚至國內之困難。這種領導人之間私人關係的建立，不光有助於促進正式的國家關係，還可以因相互諒解，促進雙邊和多邊事務的推展。

（二）**廣泛的經濟交流：**貿易和國家的對外行為有相當密切的關係，它不但是國家致富的要件，也是國家交往的形式，甚至在必要時對外貿易還可以作為一種外交手段用以獎勵或酬謝友好國家，並在關鍵時刻將經濟力量轉為政治力量，要求對手國在某一特定議題上讓步或在外交政策上的配合。^③長期觀察歐盟與中國的互動，廣泛的經濟交流乃是促使雙邊合作的主因，對中國而言，歐洲國家的工藝技能、產品品質、技術水準與資金是促使中國經濟成長與現代化不可或缺的催化劑；反觀之，中國廣大的消費市場更提供了歐盟國家出口產品極大的發展空間。^④

一九九三年起每年舉行一次聯合工作小組（Joint Working Group）會議，雙方就如何達到貿易平衡、對智慧財產權的保障、與國際金融的合作交流等經貿議題，進行意見的交換和討論，對隨後歐盟所發表的「中歐關係的長期政策」，主張把中國納入國際經貿體系之中，並提出督促中國政府遵守自由市場機能、排除中國對於外國產品與投資的任何不合理之經貿障礙等具體措施有極大的貢獻。其次，歐盟成立中國專家小組（China Experts Group）與歐洲之家（Europe Houses），增強歐盟對中國市場資訊的掌握，並透過歐洲投資銀行（European Investment Bank；EIB）給予中國優惠的投資貸款，^④讓歐盟成為中國重要的外資來源。儘管近年來受到亞洲金融風暴的

註② China-UK Joint Statement, *Xinhua News Agency* (Beijing), Oct. 6, 1998.

註③ 林碧昭，*國際政治與外交政策*，第2版（台北：五南書局，民國86年4月），頁263。

註④ Christopher Piening, *Global Europe: The European Union in World Affairs* (Boulder, Colo.: Lynne Rienner Publisher, 1997), p. 155.

註⑤ Christopher M. Dent, *The European Union and East Asia: An Economic Relationship* (London & New York: Routledge Press, 1999), pp. 140~142.

影響，二〇〇〇年歐盟實際投資也高達二百二十億美元左右，且多為大型且高技術的產業，如德國福斯（Volkswagen）、西門子（Siemens）、法國雪鐵龍（Citroen）、阿爾卡特（Alcatel）、瑞典的易利信（Ericsson）、芬蘭的諾基亞（Nokia）以及荷蘭殼牌（Shell）等國際性企業，均在中國大陸投注為數可觀的資金。

因此，宏觀而言，歐盟擴大對中國的投資不單有利於本身未來的發展，也有協助加快中國改革的速度與經濟的自由化的涵意，這對促使中國早日融入國際社會並和其他國家和平相處，無疑是一種具體務實的作法。^④

二、務實的人權政策

人權議題長期以來一直是歐盟國家關注的項目，尤其對中國的態度更是鮮明，根據資料顯示，歐洲議會（European Parliament）從天安門事件發生後到二〇〇一年五月間，歐洲議會總共通過四十四個有關中國的決議案，其中三十一個案子特別提出中國侵害人權的例證，並強烈要求歐盟各會員國應該重視並給予譴責。^⑤根據一九九五年所通過的「中歐關係的長期政策」，對中國的人權狀況提出了三項主張，包括：要求歐盟國家應支持任何促使中國更加開放與自由的主張；在法治的基礎上協助中國發展成爲一個現代化的公民社會；以及利用歐中雙邊對話的機會，提高人權問題的能見度，使其成爲國際社會的討論焦點；最受矚目。

受到過去西方國家介入中國事務的不愉快經驗，讓中國對國家主權的維護特別敏感，任何企圖號令其組織和內部運作的作爲，皆會引起中國的強烈反彈。^⑥而北京政府在「人權」的詮釋上，僅限於滿足多數老百姓吃飽穿暖的基本生存權的維護，維持經濟的成長以及社會穩定的發展成爲當前中國政府的首要工作，因此中國式的人權乃

註④ Michaela Eglin, "China's Entry into the WTO," *International Affairs*, Vol. 3, No. 3 (1997), pp. 507~508; Gerald Segal, "China Changes Shape: Regionalism and Foreign Policy," *ADELPHI PAPER 287* (London: Brassey's for the International Institute for Strategic Studies, 1994), p. 64; Leon Brittan, "Europe/Asia Relations," International Institute for Strategic Studies (London), at <<http://www.europa.eu.int/comm/dg01/1203slb.htm>>, March 12, 1999.

註⑤ 關於歐洲議會通過涉及中國的決議案，一九八九年通過一項，一九九〇年通過四項，一九九一年通過三項，一九九二年通過三項，一九九三年通過二項，一九九四年通過一項，一九九五年通過六項，一九九六年通過六項，一九九七年通過七項，一九九八年通過三項，一九九九年通過三項，二〇〇〇年通過二項，二〇〇一年五月前通過三項，因此，總共有四十四項決議案，以上資料作者自行整理自 European Commission, Bulletin of the EC9-1989, EC3-1990, EC6-1990, EC12-1990, EC1/2-1991, EC6-1991, EC9-1991, EC1/2-1992, EC11-1992, EC12-1992, EC5-1993, EC10-1993, EU11-1994, EU5-1995, EU6-1995, EU7/8-1995, EU12-1995, EU12-1995, EU1/2-1996, EU4-1996, EU6-1996, EU11-1996, EU1/2-1997, EU3-1997, EU4-1997, EU5-1997, EU9-1997, EU10-1997, EU1/2-1998, EU5-1998, EU9-1998, EU1/2-1999, EU5-1999, EU1/2-2000, EU/4-2000, EU1/2-2001, EU4-2001.

註⑥ Henry Kissinger 原著，顧淑馨、林添貴譯，*大外交 (Diplomacy)*，下冊（台北：智庫文化，民國 87 年），頁 1123。

奠基於符合大多數中國人的共同利益，^④絕不能因少數政治異議份子的個人見解影響到國家社會的安定。^⑤

西方與中國在人權認知上的差異，往往使中國將西方國家所謂的人權外交解讀為瓦解北京政權的策略運用，^⑥對此，學者石之瑜有生動的描述：「『人權』這個名詞近年來在西方很好用，美國…自詡為世界的警察…華府根據它自己訂的人權標準對它所認定的『壞人』任意進行制裁，看起來好像今天世界上只有美國尊重保護人權；很明顯地，所謂『尊重保護』只是西方國家用來干涉他國內政，破壞彼等主權的一個藉口罷了…」。^⑦另外，中國國家主席江澤民也對人權提出看法，他認為：「不管國家之大小或強弱，每一個國家的人權問題，都應由該國政府依靠自己的人民自己去解決，這是個原則問題，除非該國要求聯合國予以協助，否則其他國家或者任何國際組織都無權干涉。」^⑧中國政府認為西方所關切的人權議題，觸及所謂的國家顏面與複雜的民族情感，因此一貫主張「主權是一國實現人權的前提」，將人權議題歸屬於一國內部的事務，無和西方國家進行溝通的必要，^⑨歐盟與美國對中國人權狀況的譴責，無疑被視為對其國家主權的干預。^⑩

總結而言，西方國家對如何協助中國大陸改善人權的觀點，不外乎下列三種：

(一) 促使中國民主化：學者杭亭頓 (Samuel P. Huntington) 認為「維持人權長遠之計的最上策，就是促使國家民主化」。^⑪另外，德國外交部長費雪 (Joschka Fischer) 亦表示落實民主政治與保障人權才是確保和平的必要條件；^⑫

註④ Andrew J. Nathan, "Influencing Human Rights in China," *op. cit.*, pp. 84~85; Zhu Muzhi, "A Knot to be United: Differences on Human Rights Between China and the West," *World Affairs*, Vol. 2, No. 4 (Oct.-Dec. 1998), pp. 36~41.

註⑤ Michael J. Sullivan, "Developmentalism and China's Human Rights Policy," in Peter Van Ness, eds., *Debating Human Rights* (London, New York: Routledge, 1999), pp. 120~137; Guo Jisi, "On Human Rights and Development Rights," *Beijing Review*, ed., *China Issues and Ideas (3): China and Human Rights* (Beijing: New Star Publishers, 1991), pp. 18~26.

註⑥ 蔡瑋，「克里斯多福的大陸之行：美國人權外交的困境」，*美歐月刊*，第9卷第5期（民國83年5月），頁10~11。

註⑦ 石之瑜，「現實主義以外的人權外交」，*美國月刊*，第6卷第10期（民國80年10月），頁40。

註⑧ "Jiang Says Chinese Human Rights An Internal Affairs," *The New York Times*, Oct. 24, 1999, at <<http://www.nytimes.com/reuters/international/international-china-f.html>>.

註⑨ Andrew J. Nathan, "China and the International Human Rights Regime," in Elizabeth Economy and Michel Oksenberg, eds., *China Joins the World: Progress and Prospects* (New York: Brookings Institution Press, 1999), p. 159.

註⑩ 鄒念祖，「聯合國國際人權外交：中國的認知與政策」，*問題與研究*，第38卷第8期（民國88年8月），頁92。

註⑪ 杭亭頓表示過去在卡特總統任內服務於國家安全委員會期間，曾經促成世界各地上千名政治犯獲釋，但這種人權保障維持不了多久，獨裁政府後來又逮捕先前釋放的政治犯，所以杭亭頓認為唯有提倡民主，才是改善人權最有效的辦法，任何捨棄民主而遷就人權的策略僅是治標而不治本。Nathan P. Gardels 編，薛絢譯，*世紀末*（台北：立緒文化，民國86年7月），頁77。

註⑫ Joschka Fischer, speech at the 55th meeting of the Commission on Human Rights in Geneva, March 23, 1999, at <<http://www.eu-praesidentschaft.de/ausland/englisch/03/0302/00763/index.html>>.

(二) 與中國擴大經濟交流：前美國總統尼克森 (Richard Nixon) 則認為「任何間、地點，應對中國侵犯人權的作法提出強烈抗議，但通過限制和減少經濟交流的作法懲罰北京政府，並不符合那些希望得到更多政治自由的多數中國人長遠的利益，假若關閉經濟改革的大門，那麼在可預見的未來，我們將看不到任何中國對外政策實行和平改革的前景，更遑論對人權的保障」。^③

(三) 儘早協助中國融入國際體系：德國總理施洛德 (Gerhard Schroder) 認為無論就政治的觀點或是經濟的觀點來看，中國皆是一個不可小覷的大國，歐盟需致力協助中國融入國際體系，並竭力透過一連串的耐心對話 (patient dialogue) 才能發展雙邊的人權對話。^④

由上述各項說法，可以映射歐盟國家經過多年來與中國的交涉，漸漸找出中國與西方世界在人權觀點上的差異，若僅是透過經濟制裁或者言詞的譴責並無益於實質問題之解決。^⑤如欲使中國發展成爲一個尊重人權的現代化社會，則以軟性的訴求，透過歐盟或歐盟各會員國代表與中國舉行不同形式人權議題的討論，將人權對話予以制度化，成爲一套具體的溝通機制，^⑥而在溝通過程中，讓中國領導人明瞭尊重自由與人權，是達到政治、經濟以及社會穩定發展的必備要件，這種耐心對話的效果遠比聲嘶力竭譴責中國漠視人權來得更爲顯著。^⑦

三、協助發展的合作計畫

伴隨著經濟發展的全球化，使得國際間的生產、經營、行銷以及消費的各種型態均受到整合與改造，國與國之間政治、經濟與文化等方面的聯繫也隨之增強，各國相互依賴的程度加深，透過國際分工達到提升經濟效益的目標。過去中國因長期對外封閉，使得社會現代化、基礎研究、技術創新、農業發展、環境保護、以及人力資源開發等方面均受到限制，西方國家如欲中國在國際體系中扮演稱職的角色，中國內部勢必進行相當的改革，而歐盟提供人力資源、商業與科技的合作、協助進行政經改革等層面的合作計畫，對中國早日融爲國際經濟體系的一環，建立一個符合國際潮流以法治爲基礎的公民社會，有相當大的助益。基本上，歐盟協助中國發展的合作計畫，主

註③ Richard Nixon, *Beyond Peace* (New York: Random House, 1994), p. 126.

註④ Bill Savadove, "Schroder Pushes China WTO Entry, Human Rights," *Reuters*, Nov. 3, 1999, at <http://www.newsner.reuters.com/news/rcom:old_general/nSHA95187.html>.

註⑤ W. Bowman Gutter, Foan Spero, and Laura D'Andrea Tyson, "New World, New Deal: A Democratic Approach to Globalization," *Foreign Affairs*, Vol. 77, No. 2 (March/April 2000), pp. 88~89.

註⑥ The European Commission Directorate General for Trade, "Human Rights: Dialogue Backed by Action," Mar. 23, 1999, at <<http://europa.eu.int/comm/dg01/chinip3.htm>>.

註⑦ Richard N. Haass, *The Reluctant Sheriff: The United States After the Cold War* (New York: Council of Foreign Relations Press, 1997), pp. 117~118; Mike Jendrzeczyk, "China's Accession to the WTO and Human Rights Testimony Before the House Committee on International Relations," May 10, 2000, at <<http://www.hrw.org/campaigns/china-99/china-testimony-051100.htm>>; Tobby King, *op. cit.*, p. 336.

要有下列五個面向：^⑤

(一) **人力資源的發展**：歐盟協助中國進行專業人員的培訓，進行雙邊高等教育的交流，尤其在技術與職業培訓課程方面，著力甚深。例如一九九四年歐盟在上海建立了一所全亞洲最大的中歐國際商業學校（China Europe International Business School: CEIBS），主要功能在於提供數千家中國企業高階管理人才的短期訓練。^⑥

(二) **促進經濟與社會改革**：重點置於提升中國司法審判的水準與促進政治的民主化，尤其是落實維護智慧財產權的推廣教育，協助中國政府提升政府管理能力與增強行政績效。

(三) **商業與科技之合作**：爲了營造雙方企業互動的合作環境，乃建立歐洲商業資訊中心網路。以英國爲例，一九九一年創設了許多特殊的組織與協會，並設有專業技術人員，其主要在協助英國企業與中國建立良好的合作模式，「中英貿易協會」（Sino-British Trade Council）與「四八集團」（48 Group）即是在此考量下成立，其他歐洲國家當然也就如法炮製。一九九二年，爲整合歐盟與中國間相關的國際組織，成立了「歐中商業協會」（Euro-China Business Association, ECBA），主要職責乃促使雙邊經濟資訊的快速交流，實現組織行動的效率。^⑦另外，在科技合作方面，則透過民用航空合作計畫與成立生物科技中心等，具體實踐科技交流的目標。

(四) **環境保育方面的合作**：協助進行環保政策的制訂和提供專業知識與技術的諮詢與協助。

(五) **其他**：執行和協助加速西藏地區之建設，透過歐中農業發展計畫，進行畜牧業開發和農村的發展。

叁、歐盟中國政策之制約因素

一般而言，國際合作不外乎用於防止衝突的發生及潛在衝突之表面化，當全球化的結果打破了國與國之間的藩籬，歐盟若欲扮演全球性的角色並提升其國際影響力，加強與中國的合作關係，共同解決國際政治、經濟與社會文化等不同面向的問題乃是理所當然。基於此，我們當可推演出歐盟放棄過往奉行制裁和譴責來逼迫中國就範的手段，轉而改採新策略的緣由，並剖析歐盟國家改變對中國外交態度的三項制約因素。第一、國際現實的轉變：冷戰兩極體系的瓦解，使得國際政治環境隨之產生質變，歐盟不得不重新定義中國在國際社會的角色扮演；第二、戰略思維的調整：與中國對抗並未能確保歐盟在中國的利益，如果雙邊合作機制得以建立，歐盟反倒能夠從中進行

註⑤ Zhang Yunling, "Europe and China," in Hanns Maull, Gerald Segal and Jusuf Wanandi, eds., *Europe and the Asia Pacific* (New York: Routledge, 1998), p. 195.

註⑥ "SINO-EU Business School Successful," *Xinhua New Agency*, Oct. 21, 1999, at <<http://www.xinhua.org>>.

註⑦ Nicolas Maclean, "Towards the Twenty-First Century: A View from the Private Sector," in Richard L. Grant, ed., *op. cit.*, pp. 44~45.

人權及民主價值的推廣；第三、經貿利益的考量：在經濟利益的驅使下，迫使歐盟不得不接受中國在某些特定議題上的條件。

一、國際現實的轉變

(一) 冷戰後各國密切之互動：美蘇兩強在冷戰時期係根據本身的戰略利益制訂對外政策，他們對敵對集團動向的重視程度遠遠超過解決盟邦的需求。換句話說，戰略利益、政治資源以及國際影響力都是兩大集團角逐權力之變數。^①美蘇兩強在當時對彼此集團內成員的作為，皆有相當的影響力能夠規範內部成員的作為，致使國際社會成為相對穩定的兩極體系。但冷戰結束以後，原有維持政治、經濟和安全的結構因國際局勢改變而產生鬆動，連帶地控制衝突或減緩衝突發生的機制也受到衝擊，導致區域衝突層出不窮、核武擴散風險增高、國際恐怖活動和毒品走私活動猖獗，對國際社會的穩定發展造成威脅。而後冷戰時期經濟利益轉身一變替代軍事安全成為各國政府優先考量的要件，自由化、民主化和市場經濟紛紛成為各國所遵循的施政方針，^②復加企業經營的全球化、對外貿易與投資的高度擴張以及國際分工的專業化，均使得國與國之間的互賴程度較以往更為密切，^③這種透過市場運作的經濟整合，將全球置於共同的利害關係之上，使得傳統性的安全議題、跨區域的環境污染、金融風暴與恐怖主義等，皆與各國的利益息息相關。^④

(二) 外交決策的人權考量因素：人權向來是歐洲國家對外政策之思考因素之一，^⑤北約組織（North Atlantic Treaty Organization; NATO）出兵阻止塞爾維亞對科索沃（Kosovo）境內阿爾巴尼亞裔人民進行種族滅絕屠殺即為一例證。從一九八九年為天安門廣場的武力鎮壓制裁中國開始，一九九一年之後，歐盟幾乎每年皆在聯合國人權委員會（United Nations Human Rights Commission; UNHRC）提案譴責中國的人權紀錄，甚至於 WTO 加盟談判當中，也都可發現歐盟重視人權的立場，不斷藉機要求中國必須改善其內部的人權狀況。不過，中國為了減輕西方國家的人權壓力，防備西方藉機逼迫中國對外開放電訊、保險、金融服務市場而採取策略性的作為，遂表態同意與西方國家展開人權對話（Human Rights Dialogues），並先後釋放政治異議份子包括魏京生、王丹等，^⑥雖然中國這種善意的回應，獲得了國際社會的諸多掌聲，不過卻成為中國換取國家利益的一種交換手段。因此，人權議題僅成為西方國家與中國

註① Thomas L. Friedman, *The Lexus and the Olive Tree* (New York: Farrar, Straus & Girous, 1999), pp. 198~199.

註② Francis Fukuyama 原著，李永熾譯，*歷史之終結與最後一人*（*The End of History and The Last Man*）（台北：時報文化，民國 82 年），頁 442~451；包宗和，「戰後國際政治體系之變遷」，*美國月刊*，第 5 卷第 9 期（民國 80 年 1 月），頁 1~4。

註③ 胡春雷，「世界經濟全球化之分析」，*美國月刊*，第 7 卷第 5 期（民國 81 年 5 月），頁 116。

註④ Chris Patten, "For Europe and China, Good News Already and More to Come," *The IHT Online*, May 19, 2001, at <<http://www.iht.com/cgi-bin/generic.cgi?template=articleprint.tpl&ArticleId=20337>>.

註⑤ Toby King, *op. cit.*, pp. 313~316.

註⑥ Andrew J. Nathan, "Influencing Human Rights in China," pp. 82~83 & 85.

談判的籌碼，無法保證中國人權狀況一定會獲得改善。^⑥故參照日內瓦人權委員會（UNHRC）自一九九〇年起歐盟陸續針對中國人權狀況提出議案的諸多作為，並對照前述其對中國發表的六項政策文件內涵，我們可以發現歐盟對中國侵犯人權的議題與其政經利益相衝突時，現實利益往往是其優先的選項。^⑦對歐盟而言，對中國採行強制手段並不一定能夠達到預定的目標，若能改採合作對話的方式，能產生實質性的作用，未嘗不是一種可行的對策。

二、戰略思維的調整

在西方國家眼中，欲讓中國成為國際社會中講理、負責任，在經濟上尊重市場機能，在內政上成為重視民主和法制的國家，主要還是端賴中國進行改革的成效，多數西方國家的企業界和政府均認為，引導中國走向良性發展的方向，有利於確保亞太地區之經貿利益。^⑧有鑑於此，歐盟積極參與中國的各項經濟建設，並承諾給予必要的支持與協助，特別是支持中國加入 WTO 的態度最為積極。歐盟相信只要中國加入 WTO 並遵循國際體系的運作模式，雙方將可從中獲取相當的經濟利益，而只要中國發現脫離國際體系的損失大於加入國際體系的利益時，自然會採取與國際體系相同的步調。^⑨

三、經貿利益的考量

長期以來，歐洲國家受到地理環境的限制，與亞太地區關係不如美國與亞太國家那般密切，從一九九四年七月英、德、法三國積極推動下，歐盟執委會公布「新亞洲戰略」首次表達對亞洲經貿利益的重視後，隨後通過的五項政策文件以及「亞歐高峰會」（ASEM）對話機制的建立，均顯示冷戰結束以後歐盟期盼與亞太國家進行政經對話與合作的企圖。^⑩根據國際貨幣基金（International Monetary Fund; IMF）以及世界銀行（World Bank）按照購買力平價（purchasing-power parities）^⑪的評量標準，中國極有可能在數年之後取代日本成為亞洲最大的經濟體，若按此成長趨勢持續下去，有可能成為全球最大的經濟體。^⑫隨著中國國際貿易地位與投資重要性不斷的

註⑥ Yojana Sharma, "China: Beijing May Yet Be Shifting Tactics on Human Rights," Inter Press Service: the alternative newslink, at <<http://www.oneworld.org/ips2/dec/china.html>>, May 21, 2000.

註⑦ Abba Eban, *Diplomacy for the Next Century* (New Haven & London: Yale University Press, 1998), pp. 69~70; Marianne Garr, *Human Rights in Translation: Legal Concept in Different Languages* (Copenhagen, Denmark: Copenhagen Business School; Press, 1999), pp. 23~24.

註⑧ Daniel Burstein and Arne de Keijzer 著，應小端、黃秀媛合譯，前揭書，頁 487~488。

註⑨ Chris Patten, "Interview: EU-Asia Relations Seeking Answers From Asean," *Far Eastern Economic Review*, July 26, 2001, at <http://www.feer.com/2001/0107_26/p024region.html>.

註⑩ 吳東野，「北約全球化戰略走向對台海情勢發展之意義及影響」，*遠景季刊*（台北），第 1 卷第 4 期（民國 89 年 10 月），頁 28。

註⑪ 關於購買力平價，請參閱郭婉容，*總體經濟學*（台北：三民書局，民國 84 年），頁 268~269。

註⑫ Christopher Piening, *op. cit.*, p. 155.

提升，中國在亞太地區的影響力不容忽視。^④

中國大陸未來無窮的發展潛力，對飽受經濟蕭條與失業率不斷攀升的歐洲各國，無疑地提供了廣泛的商機，有助於創造就業機會，紓解大量失業的壓力。^⑤再者，歐中雙方長久以來便存在的經貿糾紛（如反傾銷及貿易逆差等問題），WTO 運作機制中，特別針對所有成員國的權利及義務訂有一套明確的規範，包括為消除各國開放市場的疑慮，訂有「防衛機制」；為使雙邊貿易可以公平進行，也訂有「貿易爭端解決機制」，因此歐盟如欲有效解決這個為時已久的經貿困擾，並獲得一個穩定、可預測的投資、貿易環境，歐盟應讓中國積極參與WTO之運作。^⑥歐盟支持中國加入WTO，除了協助中國融入國際體系之外，主要的目的還是希望中國大陸市場能夠對外開放，與西方國家的經濟體系密切結合，^⑦使歐盟企業能夠在公平競爭的前提下，進入中國大陸市場，讓雙邊的經貿活動能夠更為熱絡，^⑧這對歐盟而言未嘗不是協助中國融入國際體系的一項附加價值。^⑨

肆、歐盟中國政策運行中之變數

一國對外政策若欲持續進行而不加以改變，必須滿足下列兩項要件：一、達成期望：目前發展與未來遠景符合預期；二、成本效益：政策運作符合成本效益之原則。觀察歐盟中國政策實施之過程，筆者發現有幾項變數並不全然符合上述兩項要件，包括：政治對話機制的效應以及經貿衝突問題。

一、政治對話機制的效應

在大陸著名異議份子魏京生眼中，歐盟對中國採行對話而不對抗的政策，象徵著

註④ Andrew J. Nathan & Robert S. Ross 原著，何大明譯，*長城與空城計*（*The Great Wall and the Empty fortress*）（台北：麥田出版社，民國 87 年 9 月 1 日），頁 265。

註⑤ Rolf J. Langhammer, "Europe's trade, investment and strategic policy in Asia and APEC," in Peter Drysdale and David Vines, eds., *Europe, East Asia and APEC: A Shared Global Agenda?* (Cambridge New York: Cambridge University Press, 1998), pp. 223~250.

註⑥ Michaela Eglin, *op. cit.*, pp. 507~508.

註⑦ Larry M. Wortzel, "National Security Concerns and the China Trade Debate," *Heritage Foundation Executive Memorandum*, No. 678, at <<http://www.heritage.org/library/execmemo/em678.html>>, June 5, 2000, pp. 1~3.

註⑧ James A. Dorn, "Normalize Trade with China," *CATO Today's Commentary*, Jun. 28, 2000, at <<http://www.cato.org.dailys/04-09-99.html>>.

註⑨ Der-Chin Horng, "The EU's New China Policy: The Dimension of Trade Relations," *Issue & Studies*, Vol. 34, No. 7 (July 1998), pp. 112~113; Remark by Sir Leon Brittan, "Europe and Hong Kong: Prospects for Cooperation into the Next Century," *European Business Association and Chambers of Commerce Hong Kong*, at <<http://europa.eu.int/comm/dg01/0220chin.htm>>, Aug. 25, 1998.

註⑩ Toby King, *op. cit.*, p. 328.

歐盟中國政策的失敗，國際社會唯有對中國採取相同的態度，持續施壓才有改變中國的可能性。^⑥但就歐盟的立場觀之，對中國採行孤立或者是圍堵的外交政策，就好比是平白放棄影響中國大陸改變的任何機會，也可能因此而失去可觀的經濟利益。所以，歐盟主張應藉由政治對話來強化雙邊的交往機制，不可將拒絕或取消任何和中國交往的機會，作為制裁中國的工具。^⑦

長期以來，人權議題一直是歐盟與中國對話的焦點。尤其是歐盟公開表示不再於聯合國人權委員會（UNHRC）提案譴責中國的人權紀錄時，北京儘管對國際社會批評中國人權記錄不佳的言論時有微詞，不過基本上已不再反對與西方幾個主要國家進行人權議題之對話。^⑧所以，一九九七年間，在英國政府極力敦促下，中國於該年十月簽署「聯合國經濟、社會暨文化權公約」（UN Covenants on Economic, Social and Cultural Rights），^⑨隔年十月又簽署「國際公民和政治權公約（International Covenant on Civil and Political Rights）」^⑩。歐盟相信只要對話持續進行下去，在適當的時機必有助於改善中國的人權狀況，因此對話之前並不設立特殊的前提要件，而只要雙邊能獲得兼具深度與廣度討論的機會，將必能整合諸多頗具意義的合作計畫。^⑪

再者，為回應西方國家的要求，中國亦積極在聯合國內參與有關人權的活動，主動邀請聯合國主管人權事務的官員訪問中國，讓國際社會增進對中國之瞭解，從一九九四年起邀請人權委員會宗教問題特別報告員訪問中國，一九九八年九月則邀請聯合國人權事務高級專員 Mary Robinson 訪問中國，與中國政府高層就人權問題進行溝通以及協助中國進行人權教育的推廣，^⑫甚至還促使 Mary Robinson 於二〇〇〇年十一月造訪中國，並達成一系列關於改善人權的合作計畫。^⑬除此之外，中國還以釋放政治異議份子以及開放監獄邀請歐盟官員參觀等善意行動，以彰顯中國有意改善其內部的人權狀況，爭取歐盟國家的認同。^⑭

總結而言，由上述歐中政治對話機制的運行，短期間我們看到中國在人權事務上

註⑥ Richard N. Haass, *op. cit.*, pp. 117~118.

註⑦ Paul Eckert, "Germany's Schroder presses China on democracy," *Reuters Business Report*, Nov. 4, 1999.

註⑧ 中國於一九九七年十月簽署此項公約之後，並未獲全國人大通過，直到二〇〇一年二月二十八日中國才正式批准通過此項公約，但排除其中有關准許工人自組工會的條款。

註⑨ 中國於一九九八年十月簽署此項公約，至今尚未獲得全國人大通過。

註⑩ 執委會提出一系列涉及人權的合作計畫（human rights cooperation program），如「支持中國在法治與尊重人權的基礎上，轉型為開放性的社會」、「人權教育的推廣」、「協助提升中國律師、法官、政府官員的水準」、「協助舉辦人權議題的研討會」均獲得中國方面高度的合作意願。European Commission, *Bulletin of the EU* 6/1998, point 1.4.132.

註⑪ Mary Robinson's Interview, "Human Rights Today: Fifty Years After the Universal Declaration," *World Affairs*, Vol. 2, No. 4 (Oct-Dec. 1998), pp. 16~17.

註⑫ "Foreign Ministry Spokesman on China-UN Human Rights Cooperation," *People's Daily*, Nov. 22, 2000, at <http://english.peopledaily.com.cn/200011/22/eng20001122_55885.html>.

註⑬ Christopher Lockwood, "EU Stance on China to Test Cook," *Electronic Telegraph*, Issue 1396, March 22, 1999; Mike Jendrzeczyk, "China Talks Sweet on Human Rights," *Asian Wall Street Journal*, March 23, 2000, p. 10.

給予西方各國諸多善意回應，但這些似乎是在歐盟的壓力下所創造出來的假象，與歐盟所欲達成的目標相距甚遠。由於政治對話首重於彼此的高度信任，而信任的建立則需長期且有計畫地將所有政治性與經濟性議題、區域性事務、國際安全與人權問題，甚至傳統的環境保育問題等，也都納入溝通的範疇。現今歐盟與中國雙邊的互信程度如何？目前尚不易評估，但由一九九九年春北約飛彈誤擊中國駐南斯拉夫大使館一事來看，中國隨即中斷與歐盟的政治對話，對歐盟長期以來所擬建構擴大互信基礎的機制造成極大的傷害。國際事件的多變性，無疑對於歐中雙邊的互信基礎是一項考驗，一旦中國單方面關閉政治對話的管道，先前辛苦建立的成果都將付諸東流。

二、經貿發展的衝突因素

(一) 歐盟對中國進行反傾銷 (Anti-Dumping) 的調查

根據資料顯示歐中雙邊貿易總額從一九九四年的二百多億萬歐元 (EURO) 直到一九九九年的六百八十億歐元，由表一當可知歐中貿易逆差的情況並未隨著貿易總額的快速增加而有所改善，反倒由二十六億歐元惡化到三百億歐元。

表一 一九九四年至一九九九年歐盟對中國進出口狀況一覽表

(單位：百萬歐元)

年度 \ 項目	進口	出口	貿易總額	貿易平衡
1994	15,640	12,962	28,602	-2,679
1995	26,343	14,690	41,033	-11,653
1996	30,044	17,752	47,796	-15,292
1997	37,490	16,482	53,972	-21,008
1998	41,974	17,411	59,385	-24,563
1999	49,476	19,297	68,773	-30,180

資料來源：1. European Commission, at <http://europa.eu.int/comm/trade/pdf/stat_chin07.pdf>.

2. European Commission, at <http://europa.eu.int/comm/trade/pdf/stat_chin14.pdf>.

由於中國至今仍屬計畫經濟體制，國家資源的壟斷與經建計畫的執行，使產品的市場價格遭受極大的扭曲，加上歐盟將中國視為非市場經濟國家 (non-market economy country)，長期以來中國挾著低廉勞工以及生產成本的比較利益，順利進入歐洲市場。但當歐盟對中國的貿易逆差不斷增加時，致使歐盟不能再放任這種低成本國

註⑧ 反傾銷的正當性基礎係建立在傾銷為「不公平」貿易行為的論點上。一般而言，其論點不外有三：(1) 傾銷所造成的競爭優勢，此係「人為」方式所使然，而非來自真正的比較利益；(2) 傾銷常屬短期性或間歇性，此易對進口國造成不確定性；(3) 傾銷得以實施，常係出口國市場因高關稅或非關稅障礙保護造成之區隔。以上轉自林彩瑜，「國際競爭下的反傾銷變革」，歐美研究，第28卷第2期 (民國87年6月)，頁88。

家的出口產品自由在其內部市場流通，影響公平競爭的機會。所以，中國出口產品威脅歐盟市場的正常運作，歐盟遂採行具體的反傾銷政策以茲因應，這也就使中國出口產品包括腳踏車、傳真機、紡織品原料、玻璃餐具、公事包、皮製品以及鞋類製品等被歐盟指控傾銷案件成立的機率甚高。

雖然一九九八年四月二十七日歐盟決議不再將中國列入非市場經濟國家，但這並非意味著往後涉及中國之反傾銷案件均會依照市場經濟國家方式處理，而是按照一事一議方式處理，因此中國出口業者須提供充分證據資料，證明該項產品係按照市場經濟方式運作。^⑩由此可見，歐盟對於判定中國外銷產品是否涉及傾銷以及維護歐盟內部市場的公平競爭，態度仍是十分強硬。故儘管歐盟對中國產品所進行的反傾銷調查，被中國認定為具有貿易保護色彩的不公平貿易行為，歐盟的反傾銷調查，日後是否會因中國配合 WTO 體系之運作對出口產品的定價自我節制，而有所改善，抑或中國在加入 WTO 之後依然我行我素，引發雙邊貿易的進一步衝突，值得繼續觀察。

(二) 中國市場的有限開放

一九九四年以後，歐盟與中國貿易失衡呈現大幅增長的趨勢，發生的原因也是因為中國市場的封閉性，中國對於貿易活動設有諸多限制，以致於隨著經貿關係的日益密切，不公平貿易的現象顯得格外醒目，於是在中國加入 WTO 談判過程當中，中國市場內農業產品、工業產品、服務業的自由化以及智慧財產權的保障等，遂成為西方各國與之談判不可或缺的重點。^⑪因此，中國被要求進行一系列包括降低關稅、消除貿易障礙以及進行價格與對外貿易體制的改革，而舊有對國營企業的保護措施也須逐步取消。不過，中國政府封閉的意識形態與決策機制，能否在短期間釋放經濟權力，完全委由市場機能自由運作？另外，轉型的過渡期間，執政者又如何因應經濟體制的轉變，將僵固的市場機能應付國際市場的高度競爭，而不會影響到政權的穩定？換言之，政治權力的掌握一直是中國領導者所在意之處，所以在市場有限開放的過程中，執政者感受到現有的權力中心將受到挑戰，經濟自由化的道路是否會受到影響？值得進一步注意。^⑫

總而言之，無論是「反傾銷的調查」或是「中國市場的有限度開放」，就目前歐中雙方交往著重於經貿議題合作來看，有其不可忽略的重要性。但因為歐盟並沒有像美國一樣具有三〇一條款的貿易懲罰機制，短期而言，一旦上述兩項因素引發雙邊衝

註⑩ 邱怡新，「歐盟反傾銷制度對中國大陸貿易影響之探討」，國立東華大學大陸研究所碩士論文，花蓮，民國88年6月，頁79～82。

註⑪ The European Commission, *Bilateral Relation with China*, "EU-China Summit: Accession of China to the World Trade Organization," Oct. 19, 2000, at <<http://europa.int/commm/trade/bilateral/china/pr191000b.htm>>.

註⑫ Brian McDonald, "Setting the Agenda for the Twenty-First Century: China, Hong Kong, Macau and the European Union," in Miguel Santos Neves and Brian Bridges, eds., *Europe, China and the Two SARs: Towards a New Era* (London: St. Martin's Press LLC, 2000), pp. 198～199.

突時，歐盟並無足夠的經貿實力來訴諸貿易懲罰，以壓制中國不合作的行爲，這對於雙邊關係的進展恐有所影響。反觀，就長期而言，中國加入 WTO 之後，在國際經貿架構底下，透過多邊的經貿協商機制，中國有必須配合 WTO 體系的運作，而重新調整其出口產品的定價以及加快國內市場開放的速度，那麼在 WTO 機制下因經貿衝突所引發雙邊關係緊張的機率將降至最低點。

伍、結 論

歸結歐盟中國政策發展的脈絡，主要乃基於「圍堵不是最佳辦法」的邏輯思維。^⑧觀察近十年來歐盟對中國一系列的外交作爲，歐盟由原先的強烈對抗轉爲柔性因應的對待，除了受國際政治環境的改變以及中國政經實力增強的雙重影響外，歐洲國家長期以來依循的現實主義政治哲學，也讓歐盟感受到以柔性的策略將中國納入西方國家所制定的遊戲規則，是最能有效地將中國融入國際政經體系之中，並達到共同利益極大化（maximizing common interests），與利益衝突極小化（minimizing conflicting interests）的最佳目標。基於以上所述，歐盟對北京外交政策的基本態度，具體表現在下列幾點：

一、**交往合作代替制裁圍堵，增加共同利益**：歐盟對中國未來在國際社會上的地位持樂觀態度，由一九九九年十一月三日德國總理施洛德訪問中國時，提出積極支持中國加入八大工業國 G 八（Group of Eight）的構想，以及二〇〇〇年十一月歐盟與美國發表希望中國儘速加入 WTO 的聯合聲明，^⑨可以察覺出歐盟各國不敢忽視中國在國際社會的影響力，再加上中國傲人的發展潛力，歐盟在未來勢必就許多與切身相關的重要事項，如歐元（EURO）的發行、執行共同外交暨安全政策（common foreign and security policy; CFSP）、WTO 與國際經貿體系的運行、地球氣候變遷與全球化等議題，與中國相互協調合作。^⑩換言之，歐盟意識到只要與中國展開密切的合作關係，並給予它渴望的地位，是可以鈍化中國野心的銳鋒，^⑪故優先考慮與中國建立一種在世界舞台影響力相稱的關係，乃成爲歐盟與中國交往必然考慮的因素。^⑫再者，

註⑧ 吳東野，「歐洲聯盟對台海兩岸政策走向之研究」，頁 39。

註⑨ “US, EU work on mainland’s WTO accession,” *South China Morning Post*, Nov. 3, 2000.

註⑩ Chris Patten, “EU-China Relations time for a fresh look,” Chris Patten’s Speeches, quotes & activities, SPEECH/01/231, Beijing 21, May 2001 at <http://europa.eu.int/comm/external_relations/news/patten/speech01_231.htm>.

註⑪ Zbigniew Brzezinski 原著，林添貴譯，*大棋盤（The Grand Chessboard）*（台北：土緒文化，民國 87 年），頁 243。

註⑫ Xu Zhixian, Zhang Minqian and Hong Jianjun, “On the Foreign Strategy and the Trend of China Policy of the US, Western Europe, and Japan at the Turn of the Century,” *Strategic Digest*, Vol. 27, No. 6 (June 1998), p. 899.

歐盟國家若欲增強在亞太地區的影響力，除藉由參與亞歐高峰會及東南亞國協區域論壇（ASEAN Regional Forum; ARF）建立起和亞太國家的對話管道外，亦必須爭取所有與中國大陸交往的機會，這樣當可增進彼此的瞭解，進而與中國攜手合作促進亞洲地區的穩定與發展，日後甚至還能在其他國際性議題上攜手合作，對歐盟而言這種方式無疑是現階段增進全球影響力的最佳良方。

二、人權政策由對抗轉為對話，避免利益衝突：由於人權政策不單為一個理想主義者所期待的軟性議題（soft issue），更是權力政治（Realpolitik）充分運作下的成果。^⑧儘管中國以釋放知名異議份子魏京生與民運領袖王丹，並邀請歐盟官員訪問西藏商討改善人權的計畫，向國際社會作出一系列善意的回應。然相較北京對待法輪功的態度以及中國政府多在西方主要領導人訪問中國時期逮捕異議份子，^⑨當可發現其實中國將人權狀況的改善，建構在能否從中獲取外交利益的一種前提假設。是故，中國「被動」地映射西方國家對其人權狀況的壓力，而歐盟國家在國家利益考量的前提下，為使北京政府不致感受到外在強烈的壓力，反導引其對外政策走向衝突邊緣，歐盟乃弱化所有可能破壞雙邊關係進展的人權或西藏等敏感性議題，改採務實且低調的處理原則。於是積極地透過多邊管道與中國進行人權對話、支持中國法律制度的建立、協助現代化公民教育的實行，並配合國際人權組織的監督，多管齊下從根本處協助中國改善人權狀況。對歐盟而言，對中國採行強制手段並不一定能夠維護其本身的利益，而只要在合作對話的基礎上，不僅可儘早將中國融入國際社會，同時更可以促進與中國的政經關係，達到雙贏的目的。^⑩

三、協助中國加入 WTO，創造互利互賴：假若欲增進歐盟與中國密切的雙邊利益，協助中國加入 WTO 是一個絕佳的作法。因為中國一旦加入 WTO 之後，將可加速帶動中國大陸市場的開放，同時也確定中國經濟未來的走向，將與國際社會產生更為密切的互動。^⑪特別是今（二〇〇一）年九月十七日 WTO 採認中國的入會工作小組報告及入會議定書等文件，代表著中國加入 WTO 談判劃下圓滿的句點，等到十一月加盟 WTO 的相關程序順利完成，大量的西方資本與技術將進入中國。就長期而言，當一切按照規定運行時，國際間的貿易體制將因中國的加入更形穩定，而中國對外貿易的成長將可預見。換言之，這些成果對 WTO 各成員國來講，背後所代表的附加價

註^⑧ Michaela Eglin, *op. cit.*, pp. 507~508.

註^⑨ 例如一九九八年英國首相布萊爾訪問北京期間，中國政府逮捕政治異議人士徐文立以及李海，布萊爾對中國人權問題的態度卻十分溫和，並表示此行訪問中國並不是來向中國就人權問題進行說教。以上轉自「布萊爾：已就人權西藏問題向江澤民表關切」，*中國時報*，民國 87 年 10 月 8 日，版 14。

註^⑩ Klaus Kinkel, "Wird China eine Zivilgesellschaft?" *Die Welt*, on line Forum, Aug. 16, 2000, <<http://www.welt.de/de/daten/2000/01/14/0114fo146952.htm>>.

註^⑪ Jan S. Prybyla, "China in the WTO: Threat or Promise of Good Things to Come?" *Issue & Studies*, Vol. 36, No. 1 (January/February 2000), pp. 159~160; 俞雨霖，「中國將全面融入國際社會」，*中國時報*，民國 88 年 11 月 16 日，版 3。

值不可小覷。⑩

歸結上述幾點說明，促使中國走向開放的道路，當是歐盟對中國外交政策的最佳詮釋。對歐盟而言，「中國的開放」所隱含的意義即是經貿利益的獲得，儘管歐盟與美國在中國政策上的作法上有所差異，但協助中國走向開放的道路則是雙方殊途同歸的目標。故不論是透過對話或是合作的方式，維持雙邊的永續發展與促進利益的極大化，應是歐盟中國政策的基本原則。

* * *

（收件：90年3月22日，修正：90年10月18日，接受：90年11月16日）

註⑩ Hiddo Houben, "China's Economic Reforms and Integration into the World Trading System," *Journal of World Trade* (Great Britain), Vol. 33, No. 3(1999), p. 4; Willem Van Der Geest, "Bringing China into the Concert of Nations: An Analysis of its Accession to the WTO," *Journal of World Trade*, Vol. 32, No. 3 (June 1998), p. 112; Nicholas R. Lardy, "Issues in China-WTO Accession," U.S.-China Security Review Commission, May 9, 2001, the Brookings Institute, at <<http://www.brook.edu/views/testimony/lardy/20010509.htm>>.

The European Union's Foreign Policy Towards China in the 1990s

Fang-yi Su

Abstract

As early as the start the Cold War, Europe and America had developed a very tight alliance relationship. After the Cold War, Asia had also strengthened the political and economic relationship with America through the Asia-Pacific Economic Cooperation Forum (APEC). The interaction mechanisms between Europe and Asia, however, were not functioning. With the Asia-Europe Meeting (ASEM) in 1996, the structure of the triangular competitive and cooperative strategic relationship between America, Europe and Asia was formed. Based on the CFSP of the European Union, obviously is that the trilateral interaction between America, Europe, and Asia frequently affect the foreign policy of the EU. Understanding that the EU actively built a friendly relationship with China behind the scenes helps us speculate on the future competition between EU and America in the Asia-Pacific area. Therefore, based on the developments of the bilateral relationship, this article will discuss the reasons why cooperation replaces opposition as the key point of the EU's China policy. To sum up, obvious is that the first and most important goal of the EU's China policy is to urge China to make political reforms and build a free society. The substantial intention of the EU's China policy is to maintain sustainable development and maximize the interests between China and the EU.

Keywords: European Union; Political dialogue; Human rights