



國際關係

從人權普世價值探討歐盟對中國政策之戰略研析(下)

空軍上校 吳育騰

(文接上期)

所以，歐盟以民主與人權為核心，相關議題為基本，形成應共享與遵守的內部價值，並將其法律化而賦予崇高地位，且歐盟有更趨細膩之操作，賦予更多內涵，並認為這些民主與人權價值應放諸四海，為各國所共同遵循，形成一種普世價值。這充分展現在相關的法律條文中。例如，1989年簽署的第四號洛梅公約(Lomé IV)首次將人權條款納入對外協議後，【註12】使得歐體發展政策(Development Policy)與人權推廣產生密切結合。《歐體條約》和《歐盟條約》對於歐盟對外輸出民主理念都有說明。《歐體條約》第177條提到對外合作發展政策，指出歐體目標乃致力於發展、鞏固民主與法治，尊重人權與基本自由。【註13】《歐盟條約》第11條論及共同外交與安全政策，目標為發展與鞏固民主與法治，尊重人權與基本自由。第49條規定欲申請加入歐盟者，必須遵守第6條規定之尊重人權與基本自由等原則。【註14】《歐盟憲法》草案第III-292條也指出，歐盟在國際行動時，希望促進世界達成民主、法治、人權與基本權利的普世性與不可分性、尊重人的尊嚴、平等與和諧原則、尊重聯合國憲章與國際法原則。【註15】

2009年10月3日在歐盟議會在布魯塞爾召開會議討論中共的人權狀況國際人權無疆界組織巴拉貝西表示：只有通過國際和公眾的壓力才有可能改善中共的人權狀況。其他國家，特別是歐盟也能夠發揮重要作用。歐盟應該竭盡全力，決不能屈服於中共的經濟實力，不能只顧經濟利益而忽略人權。歐盟應該堅持自己的價值觀，

註12 European Commission, Communication from the Commission to the Council and the European Parliament, "Democratisation, the Rule of Law, Respect for Human Rights and Good Governance: The Challenge of the Partnership between the European Union and the ACP States," COM/98/0146 final, 12 March 1998.

註13 Consolidated Version of the Treaty Establishing the European Community.

註14 Op. cit.

註15 Treaty Establishing a Constitution for Europe, Part III, Title V, Article III-292..



必須注意不要輕易放棄基本的價值觀。不能再向中共政府做出讓步，歐盟主張歐盟解除對中共的武器禁運是錯誤的途徑。對中共的武器禁運不僅不能取消，而且應該延長。【註16】所以，歐盟不只將民主、法治與人權視為盟邦內部行為依據，更為歐盟核心價值，【註17】藉由立法化，試圖向世界其他地區輸出，形成歐盟的人權價值。

參、歐盟人權價值對中共之影響

1975年5月6日，中共與歐洲經濟共同體建立正式關係，同年九月，中共在布魯塞爾設立駐歐體使團。1983年，中共與歐洲煤鋼共同體、歐洲原子能共同體建立正式關係，1988年，歐體赴中國設立代表團，至此，中共與歐體全面建交。但是，雙邊關係在冷戰期間並非十分緊密，直到後冷戰時期，特別是1995年後，才快速展開。歐盟對中共的政策目標和人權價值理念，乃清楚展現於歐盟所發表的各種文件中。【註18】

1995年5月7日，執委會公布《中國－歐洲關係長期政策》(A Long Term Policy for China-Europe Relations)報告，為歐盟首次制訂對中國政策指導性文件。【註19】強調鑑於中共在當今世界重要地位，其應「成為歐盟對亞洲和世界其他地區關係的基石」，必須「和中共發展一種與其對地區和世界經濟和政治影響相稱的長期關係」，藉此，歐盟對中共長期目標乃採行接觸交往政策。

1988年3月25日公布的《與中國建立全面夥伴關係》(Building a Comprehensive Partnership with China)文件，將對中關係提升到與美、日、俄同等地位，與中共深化發展密切交往與合作(closer engagement and cooperation)，並建立全

註16 歐盟議會討論中國人權狀況，德國之聲中文網，2009年10月3日，<http://dailynews.sina.com/bg/news/int/dwworld/20091003/0223722879.html>

註17 See :http://www.europa.eu.int/pol/rights/index_en.htm.

註18 1995年恰為中國和歐體（盟）建交20年。是年起，雙邊互動日益熱絡。歐盟於短短九年內（1995至2003年），公布六份與中國有關的政策文件或報告，即平均每一年半即公布一份，頻率相當高，且有加快傾向，於2000年後，每年發表一份新文件。此些文件如下：(1) “A Long Term Policy for China-Europe Relations,” COM(1995) 279 final, Brussels, May 1995; (2) “Building a Comprehensive Partnership with China,” COM (1998) 181 final, Brussels., March 1998; (3) “Report on the Implementation of the Communication “Building a Comprehensive Partnership with China” COM (1998) 181,” COM (2000) 552 final, Brussels, Sep. 2000; (4) “EU Strategy towards China: Implementation of the 1998 Communication and Future Steps for A More Effective EU Policy,” COM (2001) 265 final, Brussels, May 2001; (5) “China: European Commission Approves Country Strategy Paper 2002-2006,” IP/02/349, Brussels, March 2002; (6) “A Maturing Partnership - Shared Interests and Challenges in EU-China Relations,” COM(2003) 533 final, Brussels, Sep. 2003. 然而，在本文中就各文件的陳述內容，因為將偏重於說明歐盟的原則政策和普世價值期望，且若干文件係屬前一年文件之延續或政策執行匯報，因此，將未逐份說明。

註19 European Commission, “A Long Term Policy for China-Europe Relations,” COM(1995) 279 final, Brussels, May 7, 1995.



面夥伴關係(Comprehensive Partnership)。提出對中國的五項政策目標：【註20】

- 一、使中共進一步進入國際社會：方法乃透過提高政治對話層級，及使中共更加涉入地區及全球性問題。
- 二、支持中共依據法治和尊重人權，轉型為開放社會。
- 三、使中共進一步進入世界經濟：方法是讓中共更快進入世界貿易體系，以及支持其經濟社會改革。
- 四、更好地利用歐盟與中共的合作項目。
- 五、提高歐盟在中共的形象。

2002年3月的《2002－2006年國家戰略文件》(China: European Commission Approves Country Strategy Paper 2002-2006)，為5年間中、歐合作總體框架。性質與前述文件不同，因本文件屬指導、監督和考察歐盟援助中共之依據。其中，歐盟將向中共提供2.5億歐元援助，且有三個優先領域：【註21】

- 一、50%資金用於「經濟及社會改革」，重點是透過機構強化和能力建立，使中共可因應加入WTO之調整；並重視人力資源發展、推廣健全企業管理架構、傳授知識與技術等，幫助改革經濟與社會落後貧困問題。
- 二、30%預算用於「永續發展」，使中共在環境保護、社會發展和經濟增長間取得平衡點。
- 三、以20%預算用於「善治」，以促進法治、加強民主和市民社會，並保護經濟、社會、政治、人民之權利，使中共形成一個開放社會。

2003年9月的《走向成熟的夥伴關係－歐盟與中國關係中的共同利益和挑戰》(A Maturing Partnership-Shared Interests and Challenges in EU-China Relations)，作為未來2到3年內指導歐盟對中共的政策和行動。修正歐盟從1995年簡要提出，1998年正式文字化的5項目標。其中，除了第2項與第五項【註22】未更改外，其餘修改為：第1項：歐盟與中共分擔促進全球治理的責任；第3項：促進中共對內與對外的經濟開放；第4項：歐盟中共合作計畫－以雙方互惠互利的合作夥伴關係，來支撐歐盟發展目標。【註23】

註20 European Commission, "Building a Comprehensive Partnership with China," COM (1998) 181 final, Brussels, March 25, 1998.

註21 European Commission, "China: European Commission Approves Country Strategy Paper 2002-2006," IP/02/349, Brussels, March 1, 2002, pp.4-5 and 25. And EU-China Cooperation, see : http://www.delchn.cec.eu.int/en/Co-operation/General_Information.htm.

註22 第二項為依據法治和尊重人權，支持中國轉型為開放社會；第五項為提高歐盟在中國的形象。

註23 European Commission, "A Maturing Partnership - Shared Interests and Challenges in EU-China Relations," COM (2003) 533 final, Brussels, Sep. 10, 2003.



2004年10月歐盟主要會員國德國國會於通過由執政聯盟社民黨及綠黨所提之決議案，向德國聯邦政府提出對中共人權普世價值的4項要求：1. 在尊重人權及和平解決爭端之前提下，持續對歐盟解除對中共軍售禁令案續予檢視與評估，並同時致力建立歐盟對中華人民共和國一致及具約束力之武器出口管制政策；2. 在歐盟提出另一具拘束力之規則，例如修訂歐盟「武器輸出行為準則」之前，繼續維持對中共之軍售禁令，同時持續德國聯邦政府嚴格之武器輸出管制政策；3. 解禁之前必須顧及下列領域之進展：(1)中共須儘速批准並落實聯合國「政治暨公民權利公約」；(2)中共須落實執行前次修憲後之人權及保障私有財產條款；(3)實質改善中國境內少數民族之自治權利；4. 此外，尚須考慮如下與此決定相關之決策面：(1)大規模毀滅性武器及火箭載具材料及科技之非擴散性；(2)和平解決與台灣之爭端等。【註24】

歐盟委員會2006年10月24日發表「歐盟與中共：更緊密的夥伴、承擔更多責任」的對華政策新文件。這是歐盟為應對中共發展而確立的新戰略。首先，歐盟認為，中共已經發展成為世界主要強國之一，是世界第4大經濟體和第3大出口國，中共在國際舞臺上的政治地位和影響也日益上升。同中共發展關係、發展合作，符合歐盟自身利益。其次，中、歐關係逐漸深化並發展成全面戰略夥伴關係。為全面反映當前中、歐全面戰略夥伴關係的廣度和深度，雙方同意啟動有關夥伴合作協定的談判。第3，中共的迅速發展給歐盟帶來了機遇，但歐盟也有人深感疑慮，擔心中共的競爭對他們的利益帶來負面影響。歐盟對華政策新文件指出，在繼續發展與中共的戰略夥伴關係的同時，強調建立更加緊密的戰略夥伴關係則需要雙方承擔更多責任。歐盟是希望中共“承擔更多責任”；文件指出中、歐經貿關係是一種“競爭與夥伴關係”。質言之，歐盟對華政策新文件更加注重了歐盟的自身利益，但也在很大程度上說明，歐盟在努力適應中共的發展。【註25】

2009年11月30日「第12次中歐領導人會議」雙方積極評價20國集團(G20)前三次峰會在應對國際金融危機方面發揮的重要作用，支援G20作為國際經濟合作的主要論壇，繼續關注世界經濟、金融和發展問題。雙方同意本著平等夥伴的精神，就G20峰會未來發展問題保持密切溝通與合作，並表示致力於同全球其他國家和地區共同努力，建立公平、公正、包容、富有韌性和穩定的國際金融體系。雙方同意切實支援各自所在地區和全球經濟可持續增長，特別是要抵制一切形式的保護主義，

註24 中華民國外交部，歐洲議會及歐盟會員國國會通過籲請歐盟維持對中國軍售禁令之決議案(或動議案)一覽表，民國93年10月28日，<http://www.mofa.gov.tw/webapp/ct.asp?xItem=16043&ctNode=1080&mp=6>

註25 歐盟新戰略適應中國發展，人民日報，2006年10月26日，http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/world/2006-10/26/content_5249674.htm



保持開放和自由的貿易，加強對發展中國家的支援。表示支援金融穩定理事會的重要作用，願意確保充分、及時地實施各自改革計劃。改革國際金融機制，為全球經濟復蘇和實現可持續增長作出貢獻。【註26】

就新自由主義觀點而言，密集的經貿往來促成雙方的合作，儘管歐盟不滿意中共的人權實踐，卻受限於中國市場的需求而無法在人權議題中共採取強硬的立場。在過去，歐盟總是例用提供援助與優惠，作為在開發中國家推動人權政策的有利工具，這是因為開發中國家需要歐盟對其發展提供援助與貿易優惠，這種平等的貿易關係，使得歐盟能夠以貿易作為其人權政策的工具。然而，中共是一個正在蓬勃成長的大型經濟體，歐盟需要中國的市場，也看好中國的購買力，中共也需要歐盟的協助與發展，在雙方互有需求的情下，貿易關係較為平等，因此歐盟難以在使用援助與優惠手段，強迫中國接受其人權價值。這也是歐盟在1998年以後不在於聯合國主動提案譴責中共，改採對話而非對抗的手段，使中共逐漸接收西方的人權價值。

肆、中共之人權政策與因應作為

雖然歐盟有歐盟的理念，希望在中共實踐人權普世價值。但在人類群體與個體間，都有一致性和差異性存在，且當兩造接觸時，即便皆認可某理念，卻可能對該理念有認知或觀念不同，而形成歧見現象。歐盟與中共間，對於普世人權價值即存在觀念之歧見。中共與歐盟人權對話始於1997年，根據雙方達成的協議，中共與歐盟每半年舉行一次人權對話。中共貫徹以人為本，尊重及保障人權，包括訂立機制，紀錄警員審問過程。【註27】中、歐雙方各自在人權領域中對話進展，並圍繞法治、國際人權領域合作等議題進行了深入、坦誠的討論。中共重點介紹了深化司法體制改革、確保司法公正及開展人權領域國際合作等方面的具體舉措。歐盟積極評價中共在促進和保護人權方面所做的努力和取得的成就，介紹了歐盟國家促進人權方面的新立法和新措施。雙方表示願保持中、歐人權對話與交流的良好勢頭，推動中、歐全面戰略夥伴關係健康發展。【註28】

一、中共強調其特有國情：

中共和世界各國有不同的社會結構與治理經驗。社會結構方面，中共面積廣大，且是世界人口最多國家。但是，由於1978年前採行封閉的經濟政策，及1979年起發展「兩個大局」策略，因此，形成嚴重的區域發展失衡。沿海地區

註26 中華人民共和國外交部，第十二次中國－歐盟領導人會晤聯合聲明（全文），2009年11月30日<http://big5.fmprc.gov.cn/gate/big5/www.mfa.gov.cn/chn/gxh/zlb/smgg/t630133.htm>

註27 中國與歐盟結束第21次人權對話，BBC中文網，2006年5月27日。

註28 中國與歐盟舉行第28次人權對話，星島新聞，2009年11月20日，版A5。



為中共目前最繁榮地區；內陸地區發展程度偏低，卻聚集約過半人口，其中又多为農民，這些人口在教育與謀生能力都偏低。特別是中共目前急欲解決的「三農」問題，【註29】在內陸地區更為嚴重。中共雖有先進發達的沿海地區，但以2009年全國人均所得不足4000美金，即可見內陸廣大人口生活條件之惡劣。

治理經驗方面。面對中共眾多貧窮人口，如何維持基本生活條件已是難題。中共認為其特殊環境必須有不同於其他資本主義或社會主義國家的發展模式，因此，自從中共13大起，即推行發展「具有中國特色的社會主義」，主張中共的治理模式並不能和其他國家進行比較。對於人權普世價值，特別是民主與人權。中共認為其並非予以否認，而是以其目前條件而言，必須有所調整，不能完全照搬西方模式。

中共對人權普世人權價值給予肯定態度。2000年公布的「中國人權發展50年」白皮書中，表示「實現充分的人權是中國跨世紀發展的基本目標」，「中國的民主法制建設取得重大進展，人民的公民權利和政治權利依法得到維護和保障」。【註30】從1990年代起，中共也多次發表人權白皮書，並針對宗教、婦女、兒童、西藏、新疆、糧食、環境等特定議題，【註31】有特別的人權白皮書。目的皆是表現出中共也是個重視人權、民主與法治的國家，目前並不斷努力改善中。

但是，中共對於人權普世價值的內涵和普世價值是否應在全世界採行同一實踐標準，有不同於西方與歐盟看法。中共認為「中國堅持中國特色的政治發展道路，積極推進民主政治和政治文明建設」，【註32】不過「中國是個歷史悠久、人口眾多、資源和財富相對短缺的東方發展中國家」，因此「不能照搬西方發達國家的人權發展模式，也不能因襲其他發展中國家的做法，只能從中共的國情出發，探索具有自身特點的發展道路」。中國「找到一條真正符合中國國情的促進和發展人權的道路。就是將生存權、發展權放在首位，在改革、發展、穩定的條件下，全面推進人權」。【註33】中共國家主席胡錦濤也表示「一個國家實行什麼樣的政治制度，必須與這個國家的國情和性質相適應。中國的社會主義民主政治，是最適合中國國情的民主政治。歷史證明，在中國，照搬

註29 「三農」問題指農村、農業與農民問題。

註30 「中國人權發展50年」，中華人民共和國國務院，2000年2月。

註31 例如，1996-2004年，中國共發表了五份「中國人權事業進展」；2003年發表「新疆的歷史發展」；1998、2000、2001針對西藏發表三份人權白皮書；1997年發表「中國宗教信仰自由狀況」；1996和1994年分別發表「中國的兒童狀況」和「中國婦女的狀況」等人權白皮書。

註32 「2004年中國人權事業的進展」，中華人民共和國國務院，2005年4月。

註33 「中國人權發展50年」，揭前註。



西方政治體制的模式是一條走不通的路」。^{【註34】}

因此，中共認為「人權」首要是讓中共所有人民都有良好的生存能力，且中共這些政策與言論皆點出，中共認同人權與民主，也試圖加以執行，但是，西方的人權普世價值內涵並非中共可接受之版本，希望西方國家勿將西方模式強硬在中國實踐。據此，當中共與他國在當前全球化環境接觸下，皆是主張希望他國「存異求同」，勿在人權與民主議題上高度著墨。

二、中共以利誘威脅來爭取存異求同：中共清楚歐盟的普世價值理念，瞭解歐盟希望在中國落實，且中國人權表現確實未臻國際標準，而經常成為國際關注焦點。對此，中共試圖發揮現階段特有之優勢，以龐大商機和善用歐盟美意成為爭取歐盟與中共「存異求同」的工具。亦即，中共善用自我籌碼，以軟硬兼施方式來增加與歐盟的談判機會。

(一)以龐大商機爭取歐盟支持，並以制裁來處罰干涉人權：

冷戰期間，中共和亞洲並非歐體關注焦點。隨著冷戰結束，歐盟增強領導世界意願後，同時發現亞洲是個新興發展市場，特別是中國大陸。在中、歐關係中，於中共經濟未突飛猛進前，歐盟(體)握有較多籌碼，特別是天安門事件發生後，歐方啟動對中共政、經制裁大有影響。但隨著鄧小平1992年南巡講話，堅持經濟發展優先後，中共龐大商機和廉價勞動力逐漸轉變雙邊相對地位，中方在經濟方面籌碼漸增，使歐盟更不能忽視中共。

因此，首先，1990年代中葉來以來，中共已多次將可觀的經貿機會保留給歐商。例如，上海磁浮鐵路乃是由與中共友好的德國取得。其次，中共善用與歐盟成員國領導人互訪機會，購買該國重要設備方式，一方面作為歡迎大禮，另一方面增加兩國情誼。例如，早在1979年前法國總統席哈克訪中時，雙方簽署《中—法聯合聲明》，^{【註35】}並簽署中共訂購30架空中巴士客機框架協議、10架ATR飛機合同和百座級民用噴射客機框架協議。^{【註36】}

2004年1月，胡錦濤訪問法國，至少簽署9項商務合同和研究協議，且宣布同意購買約20架空中巴士客機；2003年12月，法國公共設施集團也和中國

註34 胡錦濤於2004年9月15日，和中國其他黨、政高官出席紀念全國人民代表大會成立五十週年會議上，說道，「一個國家實行什麼樣的政治制度，必須與這個國家的國情和性質相適應。中國的社會主義民主政治，是最適合中國國情的民主政治。中國發展社會主義民主政治，必須立足於中國實際，堅持中國共產黨的領導，堅持人民當家作主，堅持社會主義制度的特點和優勢」。「我們要積極借鑒，但不照搬別國政治體制的模式」。「歷史證明，在中國，照搬西方政治體制的模式是一條走不通的路」。「胡錦濤在首都各界紀念全國人民代表大會成立五十周年大會講話」，參閱 <http://bbs.people.com.cn/bbs/ReadFile?whichfile=688588&typeid=17>。

註35 該文件之重點為中、法兩國成為全面戰略夥伴關係。

註36 中華人民共和國外交部外交史編輯室，中國外交1998（北京：世界知識出版社，1998年），頁509。



簽署價值107億美金的合約。【註37】2005年12月初，中共國務院總理溫家寶訪問法國，也購買了150架空中巴士A320客機，向阿爾卡特公司訂購電訊衛星，簽訂1.5億歐元建造西太快速鐵路的合同，溫家寶這趟帶給法國約90億歐元商機。【註38】最後，中、歐經貿關係快速發展，2004年，歐盟已取代美國和日本，成為中共最大的貿易夥伴。

然對於歐盟成員國中，持續關注中共人權狀況之聲音一直存在，對此，中共採用強硬的經貿制裁方式作為報復。例如，當1997年丹麥在第53屆聯合國人權會議上譴責北京。中共取消所有與丹麥的商務合約。一年後(1998年起)，丹麥等歐洲國家就不願再提案譴責。【註39】

(二)善用歐盟發展政策幫助中共進行國家發展：

由於歐體早在1970年代起即陸續發展出日益完善的發展政策，提供龐大資金幫助落後國家發展。在歐盟對中共政策目標中，也存有幫助中共發展之理念。該發展政策從保護本國內政角度觀察，可能有干涉之虞，但是，中共對此乃順勢為之，中共並不吝於讓世界知道中共發展差距問題和有貧窮落後地區。所以，歐盟提供大筆金額，以合作專案方式幫助中共發展。

這對中共而言，乃有多重利益。其一，接受歐盟的發展政策，乃展現出中共與國際力量合作，認同人權與發展之普世價值，有助於中共正面形象提升。其二，中共對世界公開廣大落後地區，有助於降低「中國威脅論」的負面形象。其三，當歐盟發現中共內部嚴重的發展差異後，必然思索何為中共所優先需要的普世價值，在灌輸中國各種西方高階的人權、法治理念和幫助中共脫離貧窮的選項上，目前乃是後者優先於前者。而這證明了現階段在歐盟的援助項目中，乃是以經濟和社會議題為優先和最大範圍。2009年11月在北京舉行「歐戰略伙伴關係研討會」，中共外交部副部長張志軍表示：中共始終將發展中、歐關係置於外交戰略的重要位置。我們一貫支持歐盟一體化建設，尊重歐盟根據自身情況和特點做出的戰略抉擇，歡迎歐盟在國際事務中發揮更大的建設性作用。這一立場無論過去、現在，還是將來都不會改變。展望未來認為雙方應該做到以下幾點：1. 堅持中歐互為戰略伙伴的基本定

註37 「胡錦濤向法國展示中國商機」，參閱http://news.bbc.co.uk/chinese/simp/hi/newsid_3430000/newsid_3438300/3438361.stm。

註38 「溫家寶向法購150架空巴」，中國時報，2005年12月6日，詳見<http://news.chinatimes.com/Chinatimes/newslist/newslist-content/0,3546,110505+112005120600084,00.html>。

註39 除了經貿原因，亦涉及到歐盟部長理事會的決議結果是不再提案，丹麥身為歐盟成員國，也必須遵守歐盟之決議。



圖一：2009年11月19日—20日，由中共人民外交學會主辦的中、歐戰略伙伴關係研討會在北京舉行。研討會的主題為“全球化背景下的中歐關係：化挑戰為機遇”。中、歐雙方包括政府高級官員、前政要、使館人員、專家學者和企業界代表在內的約200人與會，就中、歐戰略伙伴關係和經貿關係等內容進行了充分研討。資料來源：人民日報國際頻道，2009年11月26日<http://world.people.com.cn/BIG5/89881/97034/10454416.html>

位；2. 堅持互利合作的發展方向；3. 堅持平等協商、和諧共處的有效方式；4. 堅持友好互信的民意基礎。（如圖一）^{【註40】}因此，中共雖對歐盟公開其內部社會落後與醜陋的一面有所不滿，但在外交經濟層面上也達成一定的爭取同情與支持之效果。

2010年4月19日歐盟貿易執委德古特(Karel De Gucht)表示：人民幣匯率被低估，以及中共製造的產品在歐盟傾銷，已造成中共和歐盟緊張的貿易關係。另外，中

註40 中歐關係多重解讀，人民日報，2009年11月26日，第14版



國歐盟商會會長伍德克(Joerg Wuttke)亦表示，中共的民族意識日漸高漲，加上大陸商家的不斷遊說，使得中國更走向保護主義，對外商也更具敵意。隨著北京的經濟力越來越強，市場開放的改革已經明顯減緩，中國市場這塊餅是越來越大，但是門卻越來越小，歐洲企業的商機逐漸消失，這可能引來歐洲的報復。【註41】

伍、歐盟對中共的戰略思維

在國際關係理論中，不管是現實主義(realism)或新現實主義(neo-realism)皆強調，在國際環境中，行為個體－國家所追求與維護的目標，正是國家利益(national interest)。只是隨著不同國家和不同環境，國家利益會有改變。且一國所欲追求的國家利益可能有多項，可隨其重要性進行排序。

歐盟與中共關係的發展不但關切到單純的雙邊互動，也將對於亞歐的區域間主義，甚至全球的權力關係，產生深遠的影響。在歐盟內外部角色開始熱烈討論對中武器禁令議題之後，歐盟明顯地提高對於中國事務與東亞局勢的關切。歐盟主要會員國各自展開對中政策的強化，在民間層次的交流互動也不斷加強，包括歐洲重要的大學與中共的大學合作，開設有關中文與中國研究的課程。【註42】

2010年3月23日年英國議會上院歐盟事務委員會發表一份《歐盟與中國》的報告，高度重視歐盟與中共關係，強調中共和歐盟在決定21世紀全球事務過程中所能扮演的角色是“關鍵性的”。哥本哈根氣候會議表明，歐盟和中共建立牢固並互信的關係，才能讓彼此都發揮這種關鍵性的作用。其次，在貿易以外的領域，歐盟和中共還沒有在相互信任和相互尊重的基礎上建立有效的戰略關係。要求歐盟各國在對華政策上團結一致，並保持前後政策的統一，以便與中共建立互信關係歐洲一體化的目的，就是歐洲各國對經濟政治軍事安全的共同追求。歐盟在對內謀求統一的同時，已經意識到外交領域需要更強大的戰略伙伴。隨著中共影響力日增，歐洲政治家的目光投向東方。【註43】

然而，對歐盟而言，人權普世價值是其重要的國家利益，甚至是最足以表彰歐盟價值和貢獻之代名詞。然對中共而言，以中共國情強調了中共的經濟發展利益乃優先於人權普世價值利益。而這種差異，就將使得中、歐接觸與雙邊關係產生歧見

註41 歐盟：人民幣被低估，民國99年4月21日，工商時報，<http://news.chinatimes.com/world/0,5246,11050401x122010042100163,00.html>

註42 甘逸驊，歐盟與中國雙邊關係的發展與前景，民國96年7月，政治大學中國大陸研究中心<http://www.bris.ac.uk/ceas/chinaintheworld/readings/Reading%204%20The%20Prospective%20Bilateral%20EU-China%20%20%20%20Relation.pdf>

註43 歐盟與中國：對中歐關係看法的結晶及未來外交方略，2010年3月26日，人民日報，<http://world.people.com.cn/BIG5/11233104.html>



，令歐盟陷入兩難。面對雙方的差異，中共已摸索出因應之道，希望歐盟存異求同。對歐盟而言，也有向中共傾斜趨向，可從其作為清楚展現。

天安門事件發生後，歐盟與國際輿論一般，對中國發動政、經、軍制裁。雖然在隔年起開始逐步解除，但人權一向仍是其關注焦點。從聯合國人權委員會一事可見。

1989年天安門事件使得中國列入人權不彰國家，成為遭他國提名列入聯合國人權委員會譴責對象之常客。1990年起，歐盟許多個成員國幾乎年年提出譴責案，1995年，歐聯盟甚至以整體方式提案譴責。歐盟以整體模式提出議案乃表示其一直注意該問題，真正落實其重視人權之理念。但隨著歐盟陸續提出對中國政策白皮書，選擇採交往政策後，歐盟對中共的人權表現雖仍有歧見，在歐盟強烈整合能力和歐盟政策對各成員國有指導性下，人權政策開始調整。例如，1979年的第53屆會議上，英、丹等國雖仍提出譴責案，但歐盟並未以整體名義提出。^{【註44】}1998年，歐盟外長理事會正式決定，不論是歐盟整體或成員國，均不在第54屆會議提案。^{【註45】}之後，從1999年起，歐盟未曾參與提案譴責中共。

歐盟選擇從各成員國轉為整體方式向聯合國提案，再到完全不提案，令人質疑歐盟是否對此不再關心。但實際上，歐盟選擇沿用對其他國家之發展政策經驗，改以政治、經濟與合作三者並濟的交往政策模式來和緩解決該問題。其中，又特別偏重以雙邊對話與援助合作計畫方式來進行。^{【註46】}這種「以對話代替譴責」都藉以取代歐盟過去對中共強硬人權政策之展現，而且又可依然傳達歐盟重視人權普世價值之理念。

但是，歐盟如此彈性調整，以柔性方式向中共傳輸理念，雖依然表現出歐盟維護其人權普世價值這項國家利益，但實因在雙方面前，尚有一項更重要的國家利益——經貿利益。而這正是目前中共的強項。

當歐體12國簽署《馬斯垂克條約》時，中國正是進入鄧小平宣布南巡講話而加速發展之時。斯時，中共已逐漸成為世界各國投資熱點。歐體雖早在1975年就已和中國建立正式關係，但關係並不密切。因此，隨著國際局勢改變及中共快速經濟發展，歐盟於1995年正式對中共伸出友好雙手。

1995年的《中國—歐盟關係長期政策》報告，雖為象徵性或風向球意涵，但文

註44 法、德、義、西、葡、希等歐盟成員國首次未參加該提案。

註45 Philip Baker, "Human Rights, Europe and the People's Republic of China," *The China Quarterly*, No. 169 (March 2002), pp.53-56.

註46 葉怡君，國際體系轉型下中國與歐盟外交關係之發展（國立中山大學大陸研究所博士論文，2005年7月），頁168-182。



中三大部分(政治關係、經濟暨貿易關係、合作關係)，雖由「政治關係」居於版面首位，但「經濟暨貿易關係」佔最大篇幅，議題最多。1998年《與中國建立全面夥伴關係》，雖增加政策目標，政治合作與對話也是首要目標，但經貿部分亦是最大篇幅、最多議題。2003年文件內容，也都有類似之表現。

這些文件都顯示出歐盟固然希望改變中共，使其在當前的國際社會中更為開放，成為尊重民主與法治國家，但在其背後，主要仍透過經貿合作來支撐。而且，若一同計算因歐盟對中共積極發展關係而使雙邊關係由冷淡轉親密，藉此可能對歐盟各成員國帶來的龐大經貿利益，都將更鼓勵歐盟發展對中共的友好政策。2009年11月中國總理溫家寶表示：中國作為世界上最大的發展中國家的襟懷和誠意。中、歐雙方在反對貿易保護主義、肯定中歐戰略合作夥伴關係方面的認識高度一致。因此，達成的中、歐聯合聲明強調，要從全球角度看待中、歐關係，明確了當前加強合作共度危機的中心任務。與此相伴的則是一系列實在的成果，包括高新技術、經貿投資、電力通信、知識產權、科教文化、城市發展、新能源等諸多領域的合作。

【註47】

另外，經貿交往也帶動中、歐其他領域合作契機。例如，911事件更有利於中共與歐盟進一步合作。雖自二戰以來，大西洋兩岸關係一向友好，美國更可謂西歐復興之關鍵。但在平靜表面下卻是逐漸暗潮洶湧。一方面，歐盟實力不斷提升中；另一方面，當美國在美伊戰爭中，棄聯合國機制於一旁，表現出強烈單邊主義色彩，許多歐盟成員國的反美聲浪大量湧現。因此，911事件雖然讓美國以受難者形象，透過正義的反恐口號出兵攻打阿富汗，但後續的美伊衝突，以及美國的「新歐洲」、「舊歐洲」(New Europe, Old Europe)論調，卻是讓大西洋兩岸裂痕逐漸顯著。

隨著美、歐分歧漸顯，歐盟成員國也更加關心爭取有利於己的國家利益。一方面，中、歐關係已逐漸緊密；另一方面，中共雖藉911和美國改善緊繃關係，但並不意味力挺美國，而是為塑造正面國際形象，保有國際領導地位，在美伊戰爭立場上，逐漸和法、德同一陣線，共同推崇《聯合國憲章》與聯合國機制，同時，這也更有利於拉近雙邊關係。因此，戴里歐(Rosita Dellios)與費爾德(Heather Field)主張，中、歐乃是911事件下的潛在受益者(potential beneficiaries)。^{【註48】}同時，中共也更加肯定歐盟是其必須發展的新夥伴，中共首份區域性政策主張－《對歐

註47 2009年中國總理與歐盟高層的三次“親密接觸”，2009年11月27日，<http://big5.chinabroadcast.cn/gate/big5/gb.cri.cn/27824/2009/11/27/4445s2689130.htm>

註48 Rosita Dellios and Heather Field, "China and European Union: potential beneficiaries of Bush' s global coalition," *Australian Journal of International Affairs*, Vol.56, Iss.1 (Apr. 2002), pp. 90-91.



盟政策文件》，即是在歐盟公布2003年文件^{【註49】}和啟動美伊戰爭後不久的2003年10月份正式公布。

2003年12月的歐盟布魯塞爾高峰會議起，解除歐盟對中共的武器銷售禁令也成為中、歐間焦點議題。歐盟武器銷售政策的兩個最基本原則：第一是歐盟的武器不能被用來破壞區域的穩定及平衡；第二是歐盟的武器不能被用來鎮壓一國的內部異議勢利。而且，很清楚的是，一旦武器禁運政策解除，受益的公司將是軍用與民用皆可的軍火工業跨國集團。中共目前的武器90%皆是俄羅斯科技。如果能快速爭取到歐洲的最新科技，將對中共的解放軍現代化有絕對的幫助。^{【註50】}亦即，在軍售解禁議題上，除看出中共與歐盟關係快速拉近外，也再次看到歐盟成員國在現實利益計算下，與美國想法逐漸背道而馳，即便是與美國關係最為良好的英國，在現實軍火利益與歐盟整體共識考量下，也傾向解禁。

美國透過各種管道向歐盟表達反對立場，但是即便是在中共公布《反分裂國家法》之際，雖然歐盟曾含蓄地表達關切，歐盟CFSP(Common Foreign and Security Policy)高級代表索拉納(Javier Solana)承認此事對解禁是造成了複雜的氣氛(complicated atmospherics)，卻也認為不影響歐盟解禁計畫，且越快越好(The sooner the better)。^{【註51】}2007年1月18日歐盟會議表示，除非中共人權紀錄出現改善，對中共武器禁運措施將維持不變。歐盟並提出解除武器禁運措施的3個條件：要中共認可聯合國的《國際公民與政治權利公約》、釋放所有因為1989年天安門事件被囚禁的人士、廢除未經審判便收監的制度。^{【註52】}

換言之，國際社會對中共在人權狀況尚未改善頻頻擴張武力的作為，一直是西方國家注目的焦點。2010年2月17日「非聯合國會員國家及民族組織」(UNPO)、「國際特赦組織」(Amnesty International)關切中共人權不彰，「國際人權無疆界組織」(Human Rights Without Frontiers Int.)又在最新一期的比利時「議會雜誌」(The Parliament Magazine)上撰文，呼籲歐洲聯盟維持對中共的軍售禁令，否則將有如歐盟對烏茲別克解除武禁一般，對所有專制政權發出錯誤訊息。特別是在最近，西班牙和法國基於自身商業利益的考量，率先對中國人權問題妥協而力主解禁。「國際人權無疆界組織」(Human Rights Without Frontiers Int.)總裁福特爾

註49 European Commission, "A Maturing Partnership - Shared Interests and Challenges in EU-China Relations," COM(2003) 533 final, Brussels, Sep. 10, 2003.

註50 外交部，勸阻歐盟取消對中國軍售禁令，民國93年8月17日，<http://www.mofa.gov.tw/webapp/ct.asp?xItem=13457&ctNode=858&mp=1>

註51 See :<http://www.eubusiness.com/afp/050317143428.gfoo6h8u>.

註52 歐盟3條件：維持對華武器禁運，夜光新聞，2007年1月18日，<http://news.muzi.com/11/fanti/1453431.shtml?q=&cc=21061&a=on>



疾呼歐盟不應因商業利益再度向中國妥協。【註53】

但是，歐盟發現採用強硬的人權政策雖可表達其普世價值理念，但對於中共卻並不是一種最佳方式，而且，歐盟除了必須維護普世價值利益，更須同時保障經貿利益。以歐盟統計局發佈2008年中、歐貿易統計數據顯示，2008年歐盟27國對華貿易額達到3260億歐元，是2000年的三倍多，中共繼續保持歐盟第二大貿易夥伴國地位。該統計報告指出，2000年至2008年間，中、歐貿易額增長迅速，其中歐盟27國對中共出口額自2000年的260億歐元增長至2008年的780億歐元；自中共進口自2000年的750億歐元增長至2480億歐元；歐盟對中共貿易逆差自2000年的490億歐元增長至1690億歐元。中共在歐盟對外貿易總額中佔的比重在這八年間翻了一倍多，成為僅次於美國的歐盟第二大貿易夥伴。歐盟自中共進口和出口分別佔歐盟進出口總額的16%和6%。【註54】

而中共可為歐盟帶來的「商機」，絕非僅是一般的商品貿易，而是從製造業、服務業到高科技及軍工產業的龐大商機，因此，面對中共已經清楚提出的各項前提要件，使歐盟不得不柔和與彈性地追求普世價值目標。歐洲聯盟應否解除對中共軍售禁令，各會員國意見紛歧，2010年2月，總部位於比利時布魯塞爾的「國際無疆界人權組織」呼籲，歐盟不應以商業利益向中共妥協。是否應解除對中國軍售，歐盟內部使終意見紛歧，法國與西班牙雖力主解禁，但英國等則持反對意見，而歐盟若有意解除對中國軍售禁令，最終必須獲得全體27個會員國一致同意方能實施。【

註55】

陸、結語

從現實主義(Realism)角度而言，國家外交目的乃是追求與維護國家利益(National Interest)，從歐盟在1998和2003年的對中國政策目標中皆可發現，歐盟希望提高在中國的形象，並支持中共更加開放、進一步融入國際體系，如此對於歐洲諸國在各種國際規約規範下可較有利可圖。然而，歐盟由於特殊的歷史與發展過程，向外傳輸人權普世價值一直為其外交政策重要一環，因此，在現實主義層面外，歐盟外交政策會注意理想主義(Idealism)的存在。美國國務院2010年3月12日公布

註53 國際人權組織呼籲歐盟勿解除對中軍售禁令，台灣通訊即時新聞，2010年2月17日，<http://taiwannewscomm.blogspot.com/2010/02/20100217.html>

註54 中國仍為歐盟第二大貿易夥伴，中國國際電子商務網，2009年5月20日，http://big5.ec.com.cn/gate/big5/machinery.ec.com.cn/article/jdjck/200905/798232_1.html

註55 國際人權組織籲歐盟勿解除對中軍售禁令，香港人新聞網，2010年2月16日，<http://hk02.hkreporter.com/talks/thread-877526-1-1.html>



了年度人權報告，指出中共去年的人權狀況仍然很差。報告說，中共當局增加對活動人士的騷擾以及在新疆加緊鎮壓使得一些地區人權狀況更加惡化。美國主管民主、人權和勞工事務的助理國務卿邁克爾·波斯納(Michael Posner)說：「中國政府的人權記錄仍然很糟糕，一些地區甚至還在惡化，包括加緊對少數民族的文化和宗教壓迫。」北京當局還加緊了對藏人的控制。那些試圖逃往尼泊爾的藏人一旦被遣返回西藏將面臨嚴厲處罰。在中國各地更多人權活動人士被拘禁，對維權律師的騷擾也在加劇。許多律師事務所面臨吊銷執照和關閉。報告還批評中共當局繼續打壓法輪功。並引述西方觀察家的話說，在中共勞改營裡的25萬囚犯中有將近一半與法輪功有關。

未來美、歐、中等國際強權的權力關係，如能建構在歐盟所堅持的價值之上，則新的全球治理體系不但將符合歐洲的整體利益，也有助於東亞的長遠安定。自從人類文明展開以來，歐洲一直都有領先世界其他地區的民主文化，並且向世界各地散播。歐體成立目的也是希望為歐洲人民帶來更美好、更自由的生活環境，並進一步將人權、民主與法治等普世價值理念向貿易夥伴及世界其他國家輸出。

然而，在全球化的時代，沒有國家能身於全球體系之外，在某種程度上也必須接受國際普遍接受的價值，人權即是一例。儘管新現實主義者認為人權屬於內政問題，他國對此不容置喙，但是在聯合國的主導與推動下，人權自1960年代開始，便逐漸確立普世價值的地位，『世界人權宣言』、『政治與公民權利公約』、『經濟、社會與文化權利公約』也被視為世界人權憲章的重要基石。

在強調「全球治理」的21世紀，人權更成為「善治」的重要指標，也是歐盟對外政策的重要核心。因此，即使無法以強硬的態度要求中共接受其政策，歐盟仍然透過政治對話、協商與合作等方式，向中共傳達人權價值的重要性，並遊說中國簽署有關人權的國際公約，將中共拉近國際人權的架構中，逐漸使中共社會走向開放與重視人權，並使中共成為全球治理與善治的重要環節。

作者簡介

空軍上校 吳育騰

學歷：空軍軍官學校66期（74年班）、國防大學戰爭學院(國防管理組)96年班、國立中山大學政治研究所碩士、國立中山大學政治研究所博士班研究生。經歷：飛行官、區隊長、中隊長、組長、國防大學教官、空軍官校兼任講師、空軍官校學指部指揮官。現職：中山大學政治所博士班研究生/中正預備學校上校教育長。