

本文章已註冊DOI數位物件識別碼

▶ 歐洲聯盟中國政策的戰略分析

Analysis on EU's Strategy of China Policy

doi:10.30390/ISC.200607_45(4).0002

問題與研究, 45(4), 2006

Issues & Studies, 45(4), 2006

作者/Author：張亞中(Ya-Chung Chang)

頁數/Page：31-62

出版日期/Publication Date：2006/07

引用本篇文獻時，請提供DOI資訊，並透過DOI永久網址取得最正確的書目資訊。

To cite this Article, please include the DOI name in your reference data.

請使用本篇文獻DOI永久網址進行連結:

To link to this Article:

[http://dx.doi.org/10.30390/ISC.200607_45\(4\).0002](http://dx.doi.org/10.30390/ISC.200607_45(4).0002)



DOI Enhanced

DOI是數位物件識別碼（Digital Object Identifier, DOI）的簡稱，是這篇文章在網路上的唯一識別碼，用於永久連結及引用該篇文章。

若想得知更多DOI使用資訊，

請參考 <http://doi.airiti.com>

For more information,

Please see: <http://doi.airiti.com>

請往下捲動至下一頁，開始閱讀本篇文獻

PLEASE SCROLL DOWN FOR ARTICLE



歐洲聯盟中國政策的戰略分析*

張 亞 中

(台灣大學政治學系教授)

摘 要

本文主要分三大部分，首先從「新現實主義」、「新自由主義」與「善治」等三個角度，探索歐盟（European Union/EU）對中國政策的產出背景與運作邏輯。其次，本文將從實踐面著手，從歐盟與中國對彼此發表的八份文件，分析歐盟對中國政策的具體實踐，並檢視歐盟與中國在「軍售」、「WTO與市場經濟地位」以及「人權」三個問題上的互動與折衝。最後，本文將檢討與評估歐盟對中國政策的運作成效，以及歐盟內部成員國的立場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佈局的未來發展。

本文認為，新現實主義與新自由主義的思維仍將主導歐盟的中國政策，歐盟成員國間的立場與態度，也會對未來政策的走向具有一定的主導作用；然而，在其全球戰略的規劃上，歐盟將積極納入「善治」的思維，用以推動與中國的交往和合作，以達到和平演變中國體制，並讓中國承擔更多全球治理責任，達成建立一個和平與穩定的國際社會的最終目標。

關鍵詞：歐盟中國政策、歐盟全球戰略、善治、人權

* * *

壹、前 言

五十多年的統合歷程，已經為歐洲聯盟取得相當豐碩的成果，並在全球事務中佔有日益重要的地位。在對外關係上，隨著歐洲共同體（European Community/EC）與「共同外交暨安全政策」（Common Foreign and Security Policy, CFSP）的發展，歐盟對如何扮演一個稱職的全球角色（a global actor），也逐漸形成其戰略規劃。

* 本文為國科會研究案（93-2414-H-002-010），並於民國九十四年十二月十六日台灣大學政治學系歐洲研究中心舉辦之「歐盟與全球政治」學術研討會發表。雖然在兩岸關係上，「中國」並不等於「中華人民共和國」（PRC），但是在本文中，係探討歐盟的觀點，「中國政策」是指對於「中華人民共和國的政

策」。

爲了建構一個更堅實強大之歐洲政經實體，1990年代起，歐盟積極參與國際事務，包括落實和平與安全之鞏固、民主與人權價值之促進並對開發中國家及落後國家提供人道援助等，這不僅著眼於歐盟提升經貿競爭力的企圖，也是爲了擴大歐盟的國際影響力，在國際舞台中扮演更具影響力的角色。

回顧歐盟對外關係的歷史，可以發現歐盟所採取的策略重心，從1960年代的「戰略」層次、①1970年代的「發展」層次、②1980年代的「人權」層次、③逐漸演變到1990年代的「善治」層次。④而每一階段的對外交往的重心，也因策略重心的差異而有所改變，從1960年代的前殖民地國家、1970年代的南方國家、1980年代的人權紀錄不佳的國家，再到1990年代的亞洲與中東歐國家。

當然，「戰略」、「發展」、「人權」與「善治」等四個層次，並非相互取代的線狀性發展，而是一種逐漸擴張性的重疊發展，也就是說，到了九〇年代以後，歐盟的對外關係，已經從單純的「戰略」考量演進到四個層次並重的對外策略。歐盟的中國政策，正好反映出歐盟戰略的變化。

儘管從經貿整合所呈現的國際政經效應來看，歐盟已經能夠將其勢力延伸到第三世界國家，然而就傳統國際政治與權力的標準而言，歐盟在國際政治舞台的表現，仍然受到相當的侷限。

1970年代起，歐洲共同體已經累積了經濟的能量，乘著冷戰的結束，歐盟期盼從區域強權躋身爲國際強權，將其影響力從經濟擴大到其他面向。因此，歐盟有必要提

註① 歐洲國家在六〇年代的對外關係的目標，在於維持殖民母國與前殖民地之間傳統的政治與經濟關係，因此其對外關係的重心在非加太國家 (ACP Countries)。二次大戰結束之後，許多殖民地紛紛獨立，爲了穩固其原有的戰略地位，以及殖民時期的利益與光榮，歐洲國家主要透過成員國各自的外交政策，輔以歐洲共同體的機制，對前殖民地提供經濟援助與進入歐體市場的管道，維持原有的政治與經濟往來。

註② 到了七〇年代，由於南北問題的逐漸浮現與加重，促使歐洲國家重新檢討對外關係，以解決南北發展不平衡的問題。國際經貿與金融往來的熱絡，使得國際社會變得更加互賴，1973年的石油危機，更象徵全球的經貿互賴與連結關係已經到達前所未見的深刻程度；然而，南方國家卻由於本身的商品缺乏競爭力，在市場自由化的環境之下，國內市場完全洞開，更加依賴已開發國家。爲了改善南方國家在經濟發展中的不平衡地位，歐洲共同體在1975年與七十一個非加太國家簽署洛美協定 (Lome Convention)，重新規範一個更爲對等，且符合南方國家發展需要的貿易協定。

註③ 自從西歐國家在1950年11月由歐洲高峰會議通過了歐洲保護人權及基本自由條約 (European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, ECHR) 並建立歐洲人權法院之後，歐洲就成爲國際上對人權規範最先進也最完善的地方。然後，歐洲對人權的保障一直侷限於共同體內部的層次，一直到了1978年歐洲議會改爲直選，被賦予更高的諮詢與監督權限之後，歐洲議會開始也對第三國的人權狀況提出報告，並要求部長理事會與執委會對違反人權情勢的第三國提出杯葛與制裁。

註④ 蘇聯與東歐共產陣營的瓦解，不僅改變了原有的國際權力結構，也使得前共產國家必須進行政治與經濟的轉型。爲了穩固東界的邊界穩定，並拉攏中東歐與前蘇聯國家加入西方市場與社會，歐盟將九〇年代的對外政策重心再調整爲善治 (good governance)。爲了反映國際權力結構的變化，以及透過推廣「善治」來達成聯盟的目標與利益，歐盟於是在九〇年代開始積極發展與中國和亞洲的關係。

出一套穩健的全球戰略，除了在政治與經濟議題上扮演更加積極與主動的角色，也必須將其一貫的理念貫徹於政策之中，以建構一個堅實強大的，又有別於傳統國際強權的政經實體。

歐盟深刻地了解到，歐盟在短時間內並沒有能力成爲一個強大的軍事強權，歐盟唯一的強項，就是它的經濟實力與外交能力。歐盟至少要成爲「非軍事強權」（civilian power）也就成了歐盟的共識。當然，僅僅是依靠外交與經貿這些「物質基石」並不能夠建構「非軍事強權」的正當性與力量，如何在對外關係中承載著「價值」，在與他國交往中傳達歐洲的理念，也就成了歐盟對外政策的「精神基石」。

對於歐盟而言，在遙遠的地方，一個強權正在興起。環顧亞洲地區各國國力的綜合評比，無論從人口數量、國土面積、國際地位或經濟實力等條件來看，中國都具備作爲一個國際強權的條件，歐盟如果要發揮全面的影響力，不可能忽略中國這個因素。

冷戰結束後，中國的政治與經濟實力不斷提升。中國國際政治地位提高的主要因素有三，有天時、有地利、有人和。第一，天時的因素。蘇聯瓦解使得國際政治的權力結構面臨改組，身爲區域大國的中國自然獲得競逐的機會。第二，地利的因素。後冷戰時期國際安全與經濟情勢的改變，包括大規模毀滅性武器的擴散、區域衝突、國際犯罪、反恐、全球化等議題成爲國際關注的焦點，這些議題都必須透過國際多邊解決，處於亞洲核心的中國自然也就擁有了更多參與國際事務的機會。第三，人和的因素。九〇年代起，中國內部並沒有大規模的動亂，國內情勢相對穩定，爲對內發展經濟與軍事提供有利的環境，對外採行低調不強出頭的外交政策，不樹敵、不結怨，使得中國獲得了難得的和平發展契機。

崛起的中國，不可能忽視歐盟這個無論在政治、經濟、文化上都壯大的歐盟。中國想要擺脫掉美國的單極威脅，深化經濟建設規模，吸納歐洲人文制度，歐盟都是不可或缺的重要角色。

歐盟需要中國，中國也需要歐盟。雙方各爲歐洲與亞洲的重要行爲者，彼此的互動當然會對這個世界產生巨大的影響。

國外學術期刊對於歐盟與中國關係的文章探討並不算多，Richard Louis Edmonds 所主編的 1978 年以後的歐盟與中國關係爲一論文集，雖然是 2002 年的專書，但其內容是 2000 年研討會中多位學者分別從外交、經濟、人權、港澳、台灣等角度探討中國大陸改革開放後的歐盟與中國關係。^⑤也有學者從科技交流、^⑥人權、^⑦法律架構、^⑧

註⑤ Richard Louis Edmonds ed., *China and Europe since 1978: An European Prospective, The China Quarterly Special Issues* (Cambridge; New York: University of Cambridge, 2000).

註⑥ Bernadette Andreosso B. Andreosso-O'Callaghan and Qian Wei, "Technology Transfer: A Mode of Collaboration between the European Union and China," *Europe-Asia Studies*, Vol. 51, No. 1 (1999), pp. 123~142.

註⑦ Philip Baker, "Human Rights, Europe and the People's Republic of China," *The China Quarterly*, No. 169 (March 2002), pp. 45~63.

武器禁運、^⑨傾銷、^⑩外交、^⑪經貿^⑫等角度探討歐盟與中國的關係。

國內學術期刊方面，朱景鵬教授從歷史觀點、法律基礎、合作框架、衍生問題爭議等面向來檢視歐盟與中國大陸的關係。^⑬吳東野教授則是專著探討歐盟對兩岸政策走向。^⑭蘇芳誼先生將重點放在1990年代歐盟的中國政策。^⑮葉怡君教授的博士論文從國際體系轉型的角度來探討中國與歐盟外交關係的發展與磨合。^⑯周世雄教授也有相關的著作。^⑰

本文的研究目的在分析歐盟的中國政策，試圖從歐盟對中國政策的規劃，探索歐盟對中國、亞洲與全球的戰略佈局，並由此評估與檢討歐盟對中國政策的影響，屬於宏觀性質的分析研究。

在文章架構安排上，本文主要分三大部分，首先從國際關係理論的角度，也就是從「新現實主義」、「新自由主義」與「善治」三個角度，探索歐盟對中國政策的產出背景與運作邏輯。其次，本文將從實踐面著手，從歐盟與中國對彼此發表的八份文件，分析歐盟對中國政策的具體實踐，並檢視歐盟與中國在「軍售」、「WTO與市場經濟地位」以及「人權」三個問題上的互動與折衝。最後，本文將檢討與評估歐盟對中國政策的運作成效，以及歐盟內部成員國的立場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佈局的未來發展。

註⑧ Huaqun Zeng, "Promoting A New Bilateral Legal Framework for China-EU Economic Relations," *Chinese Journal of International Law*, Vol. 3, Iss. 1 (2004), pp. 189~226.

註⑨ Joakim Kreutz, "Reviewing the EU Arms Embargo on China: The Clash between Value and Rationale in the European Security Strategy," *Perspectives: Central European Review of International Affairs*, Vol. 22 (Summer 2004), pp. 43~58.

註⑩ Xiang Liuand, Hylke Vandenbussche, "EU Antidumping Cases against China: An Overview and Future Prospects with Respect to China's WTO Membership," *LICOS*, Centre for Transition Economics, 2002. Discussion Paper 119/2002, <http://www.econ.kuleuven.ac.be/licos/DP/DP2002/DP119Vandenbussche.doc>

註⑪ Kay Moller, "Diplomatic Relations and Mutual Strategic Perceptions: China and the European Union," *The China Quarterly*, No. 169 (March 2002), pp. 10~32. Eberhard Sandschneider, "China's Diplomatic Relations with the States of Europe," *The China Quarterly*, No. 169 (March 2002), pp. 33~44.

註⑫ Markus Taube, "Economic Relations between the PRC and the States of Europe," *The China Quarterly*, No. 169 (March 2002), pp. 78~107.

註⑬ 朱景鵬，「歐洲聯盟與中共雙邊互動經驗之探討」，*遠景季刊*，第3卷第2期（2002年4月），頁43~86。

註⑭ 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（2001年7月），頁1~49。

註⑮ 蘇芳誼，「九〇年代歐洲聯盟的中國政策研究」，*問題與研究*，第41卷第1期（2002年1-2月），頁51~72。

註⑯ 葉怡君，「國際體系轉型下中國與歐盟外交關係之發展與磨合」，國立中山大學大陸研究所博士論文，民國94年7月。

註⑰ 周世雄、葉怡君，「中共對歐盟政經策略分析」，*國立中山大學社會科學季刊*，第2卷第3期（2000年秋），頁61~95；周世雄、施介惠，「中國與歐盟外交關係之互動研一多邊體系理論與互賴理論之詮釋」，*兩岸與國際事務季刊*，第1卷第2期（2004年4月），頁93~126。

貳、理論探討層次探究

歐洲煤鋼共同體（European Coal and Steel Community/ ECSC）的建立正值冷戰初期，也是東西陣營對峙最為緊張的高峰期。儘管中華人民共和國早在 1949 年 10 月 1 日建政，除了英國與中國大陸建立外交關係外，大多數的歐洲國家受限於冷戰的結構，並沒有與中國大陸發展外交關係。1964 年法國與中國大陸建交。1971 年中華民國退出聯合國，歐洲國家大量開始與中國大陸建交。歐洲共同體也在 1975 年與中國大陸建立外交關係。簡單地說，新現實主義所強調的國際結構，影響著歐洲共同體與中國的關係。

從現實主義的角度而言，一方面共產陣營的分裂使得西方國家得以利用中國來牽制蘇聯，即使在美蘇關係緩和的低盪期，中國所扮演的牽制角色仍然相當重要；另一方面，中國也可藉由與西方國家的交往，突破過去受到孤立的國際地位，更可以藉助西方的力量來抵制蘇聯，以擺脫其過去附屬於蘇聯的扈從地位。

冷戰期間歐洲共同體與中國關係的建立，儘管是以現實主義為主要考量，卻也具有自由主義的意涵。從自由主義的角度而言，一方面由於歐洲共同體著眼於經濟的整合，因此如何進行更深入的經濟整合與對外擴大其經濟影響力，一直都是歐洲共同體的主要目標；另一方面，1973 年的石油危機象徵全球的經貿已經到達另一個互賴的高峰，也意謂著足以對國家安全造成威脅者也不只是武器與軍事議題，因此，促使國家對經貿議題採取更高度的重視，也讓歐洲國家對與中國的關係，從更為務實的角度進行考量。中國具有最龐大且幾乎未開發的市場，在 1978 年以後更高舉改革開放的旗幟，這對一向著重經貿議題的歐洲共同體形成一個巨大的誘惑，更是雙方因天安門事件而短暫中斷彼此關係，卻能在隔年迅速恢復的關鍵原因。

雖然，華沙公約組織（Warsaw Treaty Organization）的解散與蘇聯的瓦解，降低中國原本得以牽制蘇聯的戰略地位；1989 年的天安門事件，更使中國與西方國家的關係一度緊張，歐洲共同體更在 1989 年的馬德里高峰會議（The Madrid Summit）上決議對中國實施政治與經濟制裁。然而，歐洲共同體卻在隔年取消高層訪華的禁令，除了武器禁運，也陸續解除其他經濟制裁。在馬斯垂克條約（Treaty of Maastricht, 亦稱歐洲聯盟條約，Treaty of European Union, 1991 年 12 月簽署，1993 年 11 月生效）建立歐洲聯盟之後，給予歐盟扮演全球行為者更完善的制度架構。為了成功扮演其全球行為者的角色，歐盟開始積極規劃對中國的政策，將其與中國的關係作為其全球戰略的一個重要的環節。因此，自 1994 年發表「邁向新亞洲新戰略」，歐盟陸續發表了七份與中國相關的政策文件，以建立穩固的戰略夥伴關係。

歐盟與中國關係在九〇年代的快速發展，與歐盟積極的對外發展態度，以及中國在歐盟全球戰略規劃的重要地位有關。以下將分別從新現實主義、新自由主義與善治三個理論的角度，分析歐盟對中國政策的戰略規劃與其邏輯性。

一、新現實主義的觀點

與傳統的現實主義不同，新現實主義觀察體系與行為者間的互動關係，以求更有系統地理解國際關係。新現實主義主張，國家的行為受到外在體系的制約，結構才是影響國家最終行為的變數，國際社會的無政府狀態本質，更使得國家安全與軍事議題成為國家的主要政策考量。此外，國家之間雖然存在合作的可能，卻因對「相對收益」(relative gain)較少的擔憂，而使得國家間的合作難以長久，也使得國際建制與制度難以發揮應有的功能。^⑩

若從新現實主義來解釋歐盟對中國的政策，可以推演出三個歐盟積極發展與中國關係的因素：第一、雙方都主張多極的國際權力秩序；第二、穩定與合作的關係有利於雙方現階段利益的維持；第三、彼此的地緣政治利益互不衝突。

(一) 追求多極國際權力秩序

若要從新現實主義來理解歐盟與中國的互動，體系的因素是首要的考量。蘇聯與東歐陣營的解體使得國際政治的權力結構重新改組，原有的兩極權力格局瓦解，新的國際權力秩序卻仍在成形。身為冷戰超強之一的美國，當然希望繼續維持其單極的國際地位，然而其他有實力與意圖的國家，也希望利用此一機會提升其國際地位，在國際舞台上扮演更為重要的角色。因此，面對美國單邊主義的態勢，以及由美國獨霸的單極國際秩序，歐盟與中國都希望在新的國際體系中，能夠建立有利彼此的多極國際權力格局。

對歐盟而言，蘇聯瓦解意謂著全面核子大戰爆發的機會大為降低，歐洲國家得以利用此一機會擺脫過去對美國保護的依賴，在國際社會上尋求自己的國際地位。因此在冷戰結束之後，歐洲國家一方面鼓吹建立多極的國際秩序，另一方面也積極進行內部的整合與深化，以提升自身的政治與經濟實力，在國際舞台上尋求更大的影響力。

對中國而言，身為亞洲地理面積最大與全球人口數量最多的國家，不論就政治與經濟的份量而言，都有獲得大國角色的資格；蘇聯的解體也同樣給予中國角逐國際政

註⑩ 現實主義的理論是國際關係理論中發展最成熟者，其代表人物眾多，一些學者與實際的政治人物都是其忠實信徒，包括 E. H. Carr, Reinhold Niebuhr, Hans Morgenthau, George Kennan, Henry Kissinger, George Schwarzenberg, Nicholas Spykman, Martin Wight, Arnold Wolfers, John Herz, Raymond Aron。新現實主義的學者則包括 Kenneth Waltz, Robert Gilpin, David Baldwin, Robert Lieber, Stephen Krasner, Rober Tucker, George Modeski, Charles Kindleberger, John Mearsheimer 等。相關資料甚多，由於本文並非以討論國際關係理論為主，因此，不再贅述其各自的論點及其著作。中文期刊可參考：盧業中，「主要國際關係理論中新現實主義、新自由制度主義與建構主義之比較研究」，中山人文社會科學期刊，第9卷第2期（2001年12月），頁21~52；莫大華，「國際關係理論大辯論研究的評析」，問題與研究，第39卷第12期（2000年12月），頁65~90；石之瑜，「現實主義國際政治學的知識脈絡」，問題與研究，第39卷第7期（2000年7月），頁37~53。張亞中主編，國際關係總論（台北：揚智，2003年11月），第一章與第三章。

治舞台的機會，爲了獲得與其實力相稱的國際地位，中國也提倡多極的國際權力秩序，反對美國的單邊主義與單極霸權。因此，在對國際秩序的主張上，歐盟與中國都具有相同的利益，也使得雙方的合作具有共同的利益基礎。

(二) 追求利益與權力

就新現實主義的觀點而言，影響國家行爲的另一個關鍵因素，就是對國家利益與權力的高度重視。對於歐盟而言，其最重要的目標在於繼續深化與廣化原有的統合進程，並利用統合的成果來提升其在國際舞台上的影響力。

歐盟如果要追求更大的利益與權力，不可能不與其他大國合作，中國自然是歐盟在亞洲的重要選擇。同樣地，九〇年代的中國，也將重點放在經濟發展，以求厚植國力，須要與其他大國進行合作。因此，在追求利益與權力的目標下，歐盟與中國有著基本共識，彼此希望藉由合作來獲得更大的利益與國際地位。

(三) 不衝突的地緣政治利益

即使存在共同的利益，若有重大利益互相衝突，也會使得國家間的合作難以進行。不過，身爲歐洲強權的歐盟與身爲亞洲強權的中國，彼此之間在現階段並不存在重大利益的衝突，也因此使雙方的合作更容易進行。

領土、主權、認同等問題，往往是國際衝突的核心焦點。歐盟與中國並沒有歷史遺留下來的歷史爭議，彼此也無領土的主權爭議，雙方均還不是全球強權，尚沒有誰是霸主的問題。因此，歐盟與中國的交往，一開始就沒有根本矛盾的障礙，雙方可在理性的基礎上發展關係。

二、新自由主義的觀點

然而，若僅從新現實主義的角度，並不足以全面理解歐盟與中國的互動何以在九〇年代進行得如此順遂。若歐盟與中國的合作，是完全著眼於新現實主義所強調的體系因素與國家的權力和利益，雙方的合作將充滿不確定的因素。不過，從九〇年代初期到現在，歐盟與中國的合作關係一直呈現穩定的發展態勢，並且雙方的合作廣度與深度也不斷擴大與增加，然而，新現實主義卻難以對這種穩定的合作關係提出有利的解釋。

與傳統的自由主義不同，新自由主義承認新現實主義的某些假設，但更強調行爲者如何突破無政府狀態的限制，建立更爲穩定與和平的國際社會。新自由主義接受國際體系的分析途徑，也接受無政府狀態的假設，然而新自由主義更強調的是經濟與福利對國家利益的重要性，這是因爲在經濟的領域中，新自由主義發現存在更多使國家進行合作的契機。而國際社會的高度互賴，使戰爭的可能性大爲降低，也因此減少軍事議題在國家安全的位階，並提高經濟等低階政治議題的重要性。此外，雖然新自由主義也同意無政府狀態可能會阻礙國際合作，但是透過建立國際制度與建制，可以保障行爲者的利益，使得行爲者改爲採取絕對獲益（absolute gain）的態度，大爲提高

國際合作的可能性。^⑩

若從新自由主義來解釋九〇年代歐盟對中國的政策，也可以得出三個歐盟積極發展與中國關係的因素：第一、緩和的國際環境使國際經貿議題變得重要；第二、國際議題的多樣性須以國際多邊合作解決；第三、雙方在經貿領域的合作可以產生如新功能主義所主張的「擴溢」(spill-over)效果。

(一) 經貿主導增強合作需要

重視經貿議題或安全議題所產生的行為自然會有所不同。若以經貿議題做為兩方交往的主軸，自然容易將合作做為彼此依循的原則。

歐洲共同體的成立，除了維護區域和平，促成經濟繁榮是另一個考量。冷戰結束，區域安全議題的重要性下降，經貿議題主導區域互動。意識形態對立的瓦解，使得歐洲共同體的經濟實力更可跨越東西政治疆界，全球化的壓力也迫使歐盟必須積極尋求市場。

對於中國而言，啟動了改革開放的機制，面臨全球資本主義的擴張，中國如果要持續其經濟改革路線，擴大其經貿市場，不可能不與其他大國合作。

因此，以經貿為主的發展策略，注定了歐盟與中國會採行新自由主義的精神，加強彼此之間的密切合作。「經貿合作」也就成為歐盟與中國關係中的一條主流，合則兩利，分則兩害。

(二) 國際議題的多樣性強化多邊合作

雖然，冷戰結束使得國際整體的局勢趨於緩和，但是新的國際議題也開始浮現。在安全的領域，大規模毀滅性武器的擴散、區域衝突、恐怖主義、國際犯罪等議題的複雜性，無法單憑少數國家的力量解決，都必須透過國際多邊的協商與合作，才能進行有效的處理。

在經貿的領域，自由化與多邊化的經貿秩序，使得沒有國家能夠置身於全球市場之外，唯有加入全球多邊與自由化的經濟秩序，才有可能在全球化的時代獲得生存。在其他諸如環境保護、糧食安全、能源供應等國際關注的議題上，也都需要國際的合作才能進行有效的解決。

在這種高度互賴的國際局勢下，歐盟與中國都須要藉助彼此的力量，在各種領域下進行合作，才能維持對其經濟發展有利的穩定環境。

(三) 經貿合作產生「擴溢」效果

根據新功能主義者哈斯(Ernst Haas)的主張，國家可以先在較易進行的低階政

註⑩ 新自由主義的學者包括Robert Keohance, Joseph Nye, Richard Rosecrance, Robert Jervis, Kenneth Oye, Charles Lipson, Robert Axelord等。相關資料甚多，由於本文並非以討論國際關係理論為主，因此，不再贅述其各自的論點及其著作。國內期刊可參考：盧業中，「論國際關係理論之新自由制度主義」，問題與研究，第41卷第2期(2002年3-4月)，頁43~67。鄭端耀，「國際關係『新自由制度主義』理論之評析」，問題與研究，第36卷第12期(1997年12月)，頁1~22。張亞中主編，國際關係總論，第一章與第四章。

治領域進行合作，而後再將低階政治領域的合作成果，擴溢至其他高階政治領域，使國家在其他領域的合作變得更為容易。^②

用新功能主義來解釋歐盟的發展模式，就能夠發現歐盟是從最早的煤鋼與原子能領域的合作，逐漸擴溢至所有經濟領域，最後再到政治、安全與內政領域。對中國的政策也是如此，歐盟也希望先透過經貿領域的合作，與中國建立穩定的雙邊關係，促進雙方對彼此的了解之後，再將合作的範圍逐漸擴溢至政治或軍事領域，並將合作的層次逐漸提高到最高層的互動，使雙方能夠建立一段穩定且長期的夥伴關係。

在「擴溢」過程中，政治經濟菁英所扮演的角色至為重要。從九〇年代歐盟與中國高層的政治互訪與高峰對話中可以很清楚地看出，雙方均有意讓「擴溢」的效果充分展現。

三、善治的觀點

雖然，新現實主義與新自由主義都為歐盟對中國的政策發展提出解釋，但是強調權力與國家利益的新現實主義，以及強調經貿和國際互賴的新自由主義，都無法解釋歐盟為何會在與中國進行交往時，自由、民主與人權等價值亦有一定的位階；同樣地，新現實主義與新自由主義也無法解釋，歐盟為何要推動中國成為一個合乎「善治」（good governance）的國家，為何要求中國改善人權狀況。因此，要全面了解歐盟對中國的政策，還必須再從全球治理的角度，檢視「善治」的理念對於歐盟對外政策的影響。

冷戰後的全球政治不同於傳統的國際關係之處，在於民族國家的疆界已遭非政府組織、跨國公司、全球傳媒、國際建制所穿越，「全球治理」才成為全球化時代的一個新的統治模式。^③西方民主資本主義國家在贏得冷戰以後，下一個階段就是將西方的價值、法制與制度傳播給全球。

全球治理是九〇年代國際關係與公共行政領域新興的課題。傳統上，民族國家認為「治理」是國家內部的「統治」問題，是國家的主權行使權力，他國不應干涉。但是在全球化的世界裡，「治理」不僅不再是政府公權力的範圍，民間也參與其中；「治理」不僅不是國家的權力，其他民族國家與國際建制也有發言權。

「治理」是中性的政治用語，「善治」則意指一種符合西方民主國家多元、法治、

註② Ernst B. Haas, *The Uniting of Europe: Political, Social and Economic Forces, 1950-1957* (California: Stanford University Press, 1958). Ernst B. Haas, "International Integration: The European and the Universal Process," *International Organization*, Vol. 15, No. 4 (1961), pp. 366~392. Ernst B. Haas, *Beyond the Nation-State: Functionalism and International Organization* (California: Stanford University Press, 1964).

註③ 世界銀行 (World Bank)、聯合國開發署 (UNDP)、經濟合作發展組織 (OECD)、渥太華治理研究中心 (Institute of Governance, Ottawa)、聯合國秘書長安南 (Kofi Anna)、國際行政科學研究中心 (International Institute of Administrative)、東京科技研究中心 (Tokyo Institute of Technology) 均會對全球治理的概念提出解釋。詳情請參見，張亞中，「全球治理：主體與權力的解析」，問題與研究，第 40 卷第 4 期 (2001 年 7-8 月)，頁 2~3。

人權等價值標準的「治理」形態。歐盟做為西方資本主義世界重要的橋頭堡，在與中國互動時，也就自然承載著這個時代的使命。換言之，除了新現實主義的權力與利益、新自由主義的合作與互利外，歐盟也希望能夠將中國從現有的非西方價值社會主義的意識形態中拉出來，走向一個符合西方民主、法治、人權的國家，如此才能真正成為歐盟的夥伴。

(一) 推廣歐盟的價值

近世紀以來，雖然歐洲的帝國主義給世界帶來了變動，但是歐洲的政治、人文思想也給全球帶來了新的價值選項。

在二次世界大戰以後，隨著統合的進行，歐洲國家發展出了一些共同的價值觀念。冷戰以後，歐盟內部對於共構價值更為確定與急迫。馬斯垂克條約中即稱，會員國應「尊重歐洲人權公約所保障的基本權利」(Article F.2)；阿姆斯特丹條約(Treaty of Amsterdam, 1997年通過，1999年生效)則再進一步指稱：「歐洲聯盟植基於自由、民主、尊重人權和基本自由等原則之上」(Article F.1)；憲法草約將上述原則改稱「價值」，並加入「平等、法治、多元社會、包容、社會正義、社會互助和無歧視等項目」(Article I-2)。

歐洲統合走到九〇年代，已經不再是個追求和平與經濟的機制而已，更提升為一個「價值共同體」。除了在歐洲聯盟憲法草約中，將「民主(包括法治、人權與自由)、市場經濟(包括私有企業、公平競爭)、公民社會(包括多元、容忍、團結、正義、平等)」視為普世價值外，也將「社會市場經濟」(social market economy)，包括聯盟互助(union solidarity)、永續發展、環境保護、消除貧窮、異中求同(unity in diversity，尊重文化與語言的差異性、國內與國際間的多元)、和平主義(pacifism，戰爭必須在國際組織用盡所有辦法後才使用、廢除死刑)做為歐盟內部獨特共有的價值。

歐盟在接納新會員國時，即將是否能夠接受並遵守「普世價值」作為判斷的依據。1993年6月歐盟哥本哈根高峰理事會即明白宣示，惟有那些接受「民主、市場經濟與公民社會」等價值的中東歐國家才能加入歐盟。^②同樣地，九〇年代以後，歐盟在對外關係中，也逐漸地將「價值」理念融合在政策當中，經由交往合作傳達歐盟的價值觀念，成為歐盟在冷戰以後重要的工作目標。

(二) 歐盟善治經驗的推廣

為了達到全球善治的目標，歐盟從對內與對外兩個層次同時進行。在對內層次，歐盟透過多重主體的並存與相互尊重，加強歐盟的整合與保障社會的良善。在對外層次，則又可依進行對象分為兩種途徑：其一是針對有意入盟的國家，要求其先行改革

註② European Council, "Decision of the Heads of State or Government, meeting in Copenhagen, on future EU enlargement, on 21 and 22 June 1993," A.G. Harryvan and J. van der Harst, eds., *Documents on European Union* (New York: St. Martin's Press, 1997), p. 286.

以符合歐盟所提倡的自由、民主與法治價值，而後才能進行入盟談判；另一則是針對其他發展中國家，歐盟透過對這些國家開放市場、提供援助以及建立交往關係等，使這些國家逐步接受歐洲的價值。對於中國這個發展中的新興大國，歐盟即是透過此一途徑，促使中國建立善治的政府。

依照社會建構主義理論，國際無政府狀態並不一定就是「相互為敵」的霍布斯式的國際社會（Hobbesian international society），經由交往，可以形成一個「互為（善意）對手」的洛克式（Lockean）國際社會，再經由安全社區的建立，發展「互為朋友」的康德式（Kantian）國際社會。^②三種社會本質的差別在於成員國是否有重疊的價值認知，認知越多，成為康德社會的機會就越大。

「和平演變」是八〇年代西方常用的觀點，其用意在根本改變共產主義國家的本質。九〇年代「善治」觀念的出現，其實本質與「和平演變」並無太多不同。差別在於，「善治」是以改善行政、決策體制、透明化、推動人權對話……等等為基礎，相較於「和平演變」是在意識形態上對非西方民主國家作結構性的顛覆，用語較弱而已。

雖然，中國在 1978 年之後，已逐漸邁向改革開放之路，在經濟發展上，也採取更接近西方資本主義的「具有中國特色的社會主義」政策，然而在政治體制與社會發展上，中國仍然是一個相對不民主的政治體制，內部也仍然是一個相對封閉與保守的社會。若要和平轉變中國的體制，使中國成為一個更為開放與民主的社會，成為一個更為穩定的強權，只透過開放市場與經貿交流是不夠的，還必須使中國能夠逐漸接受西方社會的價值。因此，歐盟採取「善治」的政策，在與中國交往的同時，也利用政治對話或提供援助等手段，灌輸中國關於「自由、民主與法治」理念，使中國接受西方的價值，以進行良好的治理。

但是，一方面因為歐盟本身能力有限，另一方面因為歐盟仍以經貿利益做為與中國交往的最主要目的；因此，在「善治」此一問題上是採「積極對話」、「資源協助」來取代「指責」與「杯葛」，鼓勵中國逐漸改變體質。

（三）中國發展的需要

對於一個急於面向全球的國家而言，歐盟國家內部的教育、司法、行政、文化……等等，都有助於提升中國的國家素質。因此，中國若想成為一個強權，接受歐盟在「治理」方面的協助，是絕對有益的。在人權方面，能夠與歐盟對話，也可以消解美國及其他國際人權團體的壓力。

相對於美國近年新保守主義的主導，歐盟展現的卻是有別於美國的尊重多元政策。歐盟雖然向中國傳播西方價值信仰與治理型態，卻不是伴隨著類似美國的強勢批判。這使得中國也能夠經由與歐盟的交往來舒解西方民主國家對於中國的政治要求與壓力，也有利於中國自國際機制中得到更多利益與支持。

註② Alexander Wendt, *Social Theory of International Politics* (Cambridge; New York: Cambridge University Press, 1999), chapter 6.

叁、實踐探討層次

自從1975年與中國建立正式外交關係之後，歐洲共同體便一直與中國維持交往。然而，冷戰時期歐洲國家與中國之關係是以美蘇對峙的權力格局為基礎，原本附屬蘇聯陣營的中國，在中蘇共公開分裂之後，便成為西方國家藉由交往而牽制蘇聯的一顆棋子。雖然，中國的市場具有龐大的潛力，然而政治體制與內部社會的封閉，使得西方國家難以與中國建立全面的交往關係。因此雙方在冷戰時期的互動，僅侷限於小幅度的經貿來往與低層次的政治對話，且多集中在成員國層次，而非共同體層次。

由於1989年的天安門事件，使歐洲共同體對中國提出政治與經濟制裁，不但取消原有的政治互動，也要求成員國斷絕與中國的經貿往來，以作為對中國在天安門事件中漠視人權的抗議。然而，歐洲共同體對中國的禁令，終究難以抵擋中國市場強大的吸引力，在成員國陸續與中國恢復經貿關係之後，共同體的政治與經濟制裁形同虛設，也促使歐洲共同體在隔年解除對中國的政治與經濟制裁，僅維持武器禁售一項。

由於亞洲是歐盟對外關係中的重要一環，而中國更是亞洲大陸中不可忽略的區域強權，假使歐盟能夠爭取到中國的支持，便能利用中國在地緣政治上的優勢，參與亞太地區的權力競逐，贏得更多發言空間。此外，國際情勢的變化與多邊國際秩序的形成，也使歐盟不得不加強與中國的合作。為了穩定與中國的關係，並在亞洲獲得更大的發言地位，歐盟的態度由過去觀望者的被動合作，跨越到協力者的積極合作，從催化與支持的角度，在經濟上協助中國繁榮發展，走向一個更為自由開放的市場經濟型態，在政治上則協助中國走向民主、法治與重視人權的開放現代化社會。

為了貫徹其對中國政策與全球戰略的規劃，歐盟自1994年起，陸續提出七份與中國有關的政策文件，中國也在2003年第一次正式提出對歐盟的政策文件。密集的政策文件宣示，象徵雙方關係已經邁向成熟與穩定的階段，在不斷推陳出新的政策中，也可以觀察出歐盟對中國的政策不斷邁向更高的層次。本節將先分析這八份政策文件的內涵，並從「軍售」、「WTO與市場經濟地位」以及「人權」三大議題，來檢視歐盟對中國政策的具體實踐。

一、實踐：文件的分析

(一) 1994年的「邁向新亞洲戰略」

1993年馬斯垂克條約通過，歐洲聯盟正式成立。冷戰結束後的全球新局已經成形，全球化的浪潮亦已到來。在美國轉而積極支持亞太經合會，企圖拉攏亞洲後，歐盟也開始將亞洲視為其另一個經貿戰略重鎮。

1994年由歐盟執委會提出的「邁向新亞洲戰略」(Towards A New Asia Strat-

egy)，^②揭櫫歐盟走向亞洲主要在於經濟利益的考量，若欲提升歐盟在亞洲的地位，就必須加強對亞洲的影響力。該份文件象徵歐盟對亞洲的交往政策，已經開始跳脫著重貿易、投資和技術援助的傳統模式，轉而以政治對話、經濟合作與發展援助作為政策的主線。對此，歐盟的成員國必須協調一致的亞洲政策，並在歐盟的涉外事務中增加對亞洲的比重，以促進歐盟國家與亞洲各國經貿合作；另一方面，歐盟也必須擴大與亞洲各國政治對話的層級，推動歐盟參與亞洲區域政治與安全事務，建立一種有建設性的、穩定平等的夥伴關係，維持亞太區域的穩定與和平。

毫無疑問的，雖然在文件中也強調政治的對話，但是對話的目的並非是政治安全而是經貿投資。「邁向新亞洲戰略」反映的是歐盟對於亞洲四小龍經濟成果的重視、中國經濟潛力的期待。因此，「邁向新亞洲戰略」可謂一份以「新自由主義為主，新現實主義為輔」的戰略文件。

(二) 1995 年的「中歐關係的長期政策」

在提出「邁向新亞洲戰略」的隔年，執委會於 1995 年 7 月 5 日再發表「中歐關係的長期政策」(A Long Term Policy for China-Europe Relations)，^③提出與中國進行建設性交往(constructive engagement)關係的長期目標。在該份文件中，歐盟確立中國在其亞洲戰略中的重要地位，因此雙方長期關係的建立必須能夠反映中國在全球經濟與政治的影響力。此外，除了建立政治對話與加強經貿互動，歐盟也支持中國參與國際事務以及協助中國加入國際組織，並敦促中國進行政治的民主化與經濟的自由化，使中國成為穩固亞洲的支柱，從而歐盟擴大在此區域的影響力。

在「中歐關係的長期政策」中，不只反映中國龐大的市場對歐盟所形成的巨大經貿誘因，更象徵中國在國際政治上逐漸增加的關鍵地位。因此，該份文件除了同時具備新自由主義與新現實主義的思維，也首度透露出歐盟希望中國參與全球治理的行列。為了建立多極的國際政治格局，並促使中國在內部進行「善治」，除了維持與加強原有的經貿與政治交往之外，歐盟更必須積極協助中國參與國際事務與國際組織，特別是協助中國加入以西方貿易秩序為規範的世界貿易組織。歐盟希望藉由協助中國參與國際事務，一方面提高中國的國際地位，另一方面也希望中國在參與和交往的過程中，能逐漸適應與接受西方的價值，成為穩定而友善的區域強權。

(三) 1997 年的「一九九七年後的歐盟與香港」與 1998 年的 「與中國建立全面夥伴關係」

執委會於 1997 年 4 月 23 日發表的「一九九七年後的歐盟與香港」(The European

註^② Commission of the European Communities, *Towards A New Asia Strategy*, COM (314) final (Brussels: Office for Official Publications of the European Communities, 1994).

註^③ Commission of the European Communities, *A Long-term Policy for EU-China Relations*, COM (95) 279 (Brussels: Office for Official Publications of the European Communities, 1995).

Union and Hong Kong: beyond 1997)，^⑥則是為了因應香港回歸中國之後的情勢所發布的文件。歐盟期望透過該份文件，表達繼續維持香港穩定與繁榮之立場，並化解香港人民對六四天安門事件的憂慮，以及對中國承諾「一國兩制」表示遲疑的態度。該份文件顯示香港對歐盟維持在亞洲經貿利益仍然相當重要，因此對香港未來是否能維持穩定的政治局勢備感關注。

在香港回歸的隔年3月25日，歐盟提出「與中國建立全面夥伴關係」(Building a Comprehensive Partnership with China)，^⑦不僅承認中國已經具備成為國際政治與經濟強權的實力，更融入全面性(comprehensive)、堅決性(determined)與獨立性(independent)的外交思維，在某種程度上扮演敦促中國走向民主及法制化的積極角色，並間接拓展雙方進一步合作的空間。具體的作法則包括將中國納入國際建制(international regime)的一環，以協助中國融入國際社會；以漸進的方式，協助中國由內而外加速推動政治與經濟體制的改革；使中國人民向西方價值靠攏，將封閉的中國社會，質變成為一個重視法治及人權的開放社會。

「與中國建立全面夥伴關係」文件，也可以很明顯地觀察出歐盟對採取的中國戰略的變化。歐盟對中國的政策，從原先的「新自由主義為主，新現實主義為輔」的戰略，到「新自由主義與新現實主義並重」的戰略，再到以「善治」作為歐盟對中國政策的主軸，意謂著歐盟在拉攏中國並穩定雙方關係之後，轉而採取和平演變中國體制的戰略，促使中國成為完全接受西方體制與價值的崛起強權，建立重視自由、民主與法治的開放社會。

(四) 2000年的「執行與中國建立全面夥伴關係之評估報告」

2000年對歐盟與中國關係的發展是一個重要的年份。由於中國與歐盟在2000年5月19日完成WTO的入會談判，為了因應中國加入WTO後雙方制度化的經貿互動關係，並檢視與評估歐盟自發表「與中國建立全面夥伴關係」文件後與中國互動的成果，因此，執委會於2000年9月8日發表「執行與中國建立全面夥伴關係之評估報告」(Report on the Implementation of the Communication "Building a Comprehensive

註⑥ 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內的重要合作夥伴；(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。參見 Commission of the European Communities, *The European Union and Hong Kong: beyond 1997*, COM (97) 171 final (Brussels: Office for Official Publications of the European Communities, 1997).

註⑦ 該文件顯示歐盟有意與中國建立一個全新的互動架構，主要內容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。參見 Commission of the European Communities, *Building a Comprehensive Partnership with China*, COM (1998) 181 final (Brussels: Office for Official Publications of the European Communities, 1995).

Partnership with China”），^②除了肯定歐盟與中國在過去兩年所建立密切合作關係外，也決定將日後政治對話的範疇，再擴大到防制非法移民、毒品走私、國際洗錢以及消弭組織犯罪等全球性重大議題。

在歐盟與中國都加入 WTO 後，雙方的交往邁入新的階段，在此之後，歐盟與中國的經貿互動，除原有的歐盟層次與成員國層次，再加入 WTO 層次。WTO 作為一個國際多邊貿易機制，對於國際經貿事務提供制度化的規範，也使得歐盟與中國能夠在 WTO 的框架下，進行更制度化與多樣化的交往，對於雙方因經貿而產生的摩擦與爭執，也可以循 WTO 內的爭端解決途徑進行處理。此外，中國加入 WTO 也意謂中國投身開放競爭的自由貿易規則，更融入西方的價值，也更深度地參與國際建制。為了因應中歐關係變化情勢，也希望中國在全球治理扮演更重要的角色，歐盟因而將雙方的合作範圍從原有的經貿事務與政治對話，再擴大至司法與內政項目，進一步推動中國進行「善治」。

(五) 2001 年的「歐盟對中國戰略」

執委會在 2001 年 5 月 15 日發表的「歐盟對中國戰略：執行 1998 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），^③基本上仍是延續歐盟 1998 年「與中國建立全面夥伴關係」以及 2000 年「執行與中國建立全面夥伴關係之評估報告」所遵循的五項戰略目標。^④文件中除了再度肯定中國的國際地位與政經實力、肯定雙方的合作成果之外，更對推動中國的善治表達強烈的企圖，因此在該份文件中，歐盟也提出多項強化與中國合作的具體措施與建議。

(六) 2003 年的「成熟的夥伴關係」

九一一事件之後，打擊恐怖主義成為國際政治的重大議題，隨後 SARS 疫情的蔓延也成為全球最關切的問題之一，恐怖主義與 SARS 的威脅，意謂著全球的安全與福祉已經無法單靠一國之力完成，要建立和平與穩定的社會，需要整個國際社會通力合作才有可能做到。有鑒於全球安全與政治情勢的改變，以及自從 1994 年發表「邁向新

註^② 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等改革事項的具體配套措施。參見 Commission of the European Communities, *Report on the Implementation of the Communication: Building a Comprehensive Partnership with China*, COM (2000) 552 final (Brussels: Office for Official Publications of the European Communities, 2000).

註^③ 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: Office for Official Publications of the European Communities, 2001).

註^④ 此五項戰略目標依次為：一、敦促中國加速融入國際社會；二、支持中國轉化為一個開放性社會；三、進一步使中國成為世界經濟的一環；四、提升歐盟與中國合作計畫的功能；五、提高歐盟在中國之形象。

亞洲戰略」以來，歐盟與中國的互動關係不斷深化，也更加成熟與穩定，因此，歐盟於2003年9月再提出「成熟的夥伴關係：分享利益和挑戰的歐盟與中國關係」（A Maturing Partnership: Shared Interests and Challenges in EU-China Relations），^③將雙方的關係從原先的「全面夥伴」再提升至「成熟夥伴」的階段。

在一段成熟的夥伴關係中，歐盟除了願意持續協助中國走向一個穩定、繁榮、開放、自由市場經濟型態，也將繼續推動中國社會政治的民主化及法制化，對中國社會的轉型扮演催化和支持的角色。為了進一步深化雙邊的合作關係，歐盟也在2004年再提出與中國建立戰略夥伴（strategic partnership）關係的主張，將雙方合作關係的位階再提升至戰略層次，促進雙方在貿易、能源、環保以及全球治理的合作，並規劃一個全新的經濟合作架構，取代1985年所制定的貿易與經濟合作協議（Trade and Economic Cooperation Agreement）。

（七）2003年「中國的歐盟政策文件」

為了回應歐盟所發表一系列對中國的政策文件，中國終於在2003年10月發表「中國的歐盟政策文件」（China's EU Policy Paper），^④除了肯定歐盟與中國近年來互動的成果，也表示將繼續加強雙方在各個領域的合作，以為彼此的關係奠定穩定的基礎。在該份文件中，中國揭露對歐盟政策的核心價值，在於「中歐之間並不存在根本利害衝突，互不構成威脅」、「中歐之間共同點遠遠超過分歧」，因此雙方仍有相當寬廣的合作空間。此外，中國也特別表明對歐政策的目標是「互尊互信，求同存異，促進政治關係健康穩定發展，共同維護世界和平與穩定」、「互利互惠，平等協商，深化經貿合作，推動共同發展」、「互鑒互榮，取長補短，擴大人文交流，促進東西方文化的和諧與進步」，意謂在發展平等夥伴關係之外，中國也願意與歐盟共同扮演穩定國際局勢的角色。中國的這份文件，可以說是融合了新現實主義與新自由主義的精神，並回應了歐盟對於「善治」的期許。

「中國的歐盟政策文件」是中國對歐盟發表的第一份官方政策宣示，顯示中國對歐盟政策的重視已有所提升，文件中對雙方近年來互動的正面回應，也肯定中歐關係未來的良性發展。中國對與歐盟關係如此重視的主要原因，是為了吸納歐洲的資源，以滿足中國的發展需要，並藉由拉攏歐盟提升中國在國際的影響力，因此有其新自由主義與新現實主義的考量。同時，中國也企圖利用該份文件，表達要求歐盟取消對中軍售禁令的意圖，以提升中國軍力的進一步現代化。此外，中國也希望透過該份文件，

註③ Commission of the European Communities, *A Maturing Partnership: Shared Interests and Challenges in EU-China Relations*, COM (2003) 533 final (Brussels: Office for Official Publications of the European Communities, 2003).

註④ 中華人民共和國外交部，中國的歐盟政策文件，“China's EU Policy,” Ministry of Foreign Affairs of the People's Republic of China, 2003年10月13日，請參閱<http://big5.fmprc.gov.cn:89/gate/big5/www.fmprc.gov.cn/chn/ziliao/wzwt/wjbzlfwoz/t27700.htm><http://www.fmprc.gov.cn/eng/wjb/zjzg/xos/dqzywt/t27708.htm>.

促使歐盟對「一個中國」的原則形成共識，將遵從「一個中國」的立場從個別的「國家層次」提高到「歐盟層次」。

二、政策執行實踐：三項議題的探討

(一) 軍售議題

1989年的天安門事件，引來歐盟各國對中國採取武器禁運等措施作為制裁。十多年以來，國際局勢產生變化，歐中之間已經建立穩定的雙邊關係，中國內部也有不少的改變，隨著中國國際政治地位的提升，以及中國市場對外日漸開放，都對許多歐盟國家產生很大的吸引力。因此，中國得以運用此一有利情勢，以軍售禁令有損歐中進一步合作為由，爭取歐盟各國解除對中國的武器禁令。

在傳統國際政治的範疇，任何軍事裝備的銷售，都有深度的政治意涵，均屬於現實主義的範疇。對歐盟國家而言，軍事裝備的生產、製造與研發，有助於促進總體經濟的發展，提升整體的支撐工業水準，另外還可促進就業、降低失業率；當然，軍備的銷售也有助於建立密切的外交關係，與武器輸入國的軍事合作，維持密切的互賴甚至是支配關係。

對中國而言，歐盟解除軍售中國的禁令，也具備多重的政治意涵：除了凸顯歐中的軍事合作，擺脫中國天安門事件與人權紀錄不佳的惡名，更能夠緩和長期依賴俄羅斯軍備供應的壓力，在日後採購俄製軍備時增加談判籌碼，中國也可以獲得歐洲更先進的武器系統，協助軍力進一步現代化。^③更重要的，武器禁令一旦解除，象徵著歐盟與中國政治關係的全面正常發展。

由於解除軍售禁令需要歐盟所有成員國的一致通過，因此，從2003年6月起，歐盟各主要成員國如法國、德國、義大利與英國等相繼發表聲明，對歐盟解除對中國軍售表達立場；法國總統席哈克（Jacques Chirac）和德國總理施洛德（Gerhard Schroeder）更帶頭推動解除中國武器禁運，並呼籲各成員國儘快就解除對中國武器禁運進行討論。^④

支持解除對中國武器禁運的主要理由包括：第一、強調「軍售中國禁令」是一種落伍的思維，將軍售中國與人權議題掛鉤，只是自我設限，放棄歐盟對中國販售武器的巨大利益；第二、中國是一個快速發展的經濟體，為了擴大雙邊經貿往來，歐盟應該採取務實的態度，重新衡量解除中國的軍售禁令與中國改善人權的關連性。^⑤換言

註^③ Peter Brookes, "A Bad Idea Whose Time Has Come: The Lifting of the EU Arms Embargo on China," *Web Memo #672, The Heritage Foundation*, Feb. 23, 2005, <http://www.heritage.org/Research/AsiaandthePacific/wm672.cfm>; Bernard Gwertzman, "Segal: U.S. Analysts Increasingly Alarmed About China's Military Modernization," *The New York Times*, March 16, 2005 (網路取得)。

註^④ Andreas Lorenz, "Chinese Weapons Ban: Gerhard's Comrade," *SPIEGEL ONLINE*, Dec.8, 2004, <http://www.spiegel.de/international/spiegel/0,1518,331590,00.html>.

註^⑤ "A \$15 billion boom? Why France and Germany want to sell China more Weapons," *The Economist*, Feb. 24, 2005, http://www.economist.com/world/europe/PrinterFriendly.cfm?Story_ID=3700309.

之，基於戰略與經濟的雙重考量，歐盟主動在適當的時機解除軍售禁令，可以營造一個較佳的政治氣氛，用來換取中國的支持，協助歐洲企業爭取中國日後發展所需的高速鐵路、衛星通訊設備以及興建核能電廠等重大工程訂單。^⑥

然而，軍售中國畢竟是一個高度政治性與戰略性的議題，因此，所牽涉的不只是歐中之間的戰略價值與經濟利益，更涉及歐盟內部以及歐美之間的權力角力與利益衝突。

若單從新自由主義的觀點而言，歐盟解除對中國軍售禁令有其經濟利益的考量，根據新功能主義的論述，軍售中國可以被視為雙方合作的「擴溢」效果，歐盟也可以再利用軍售議題，將雙方的合作成果再「擴溢」至其他更具政治性與戰略性的領域。

不過，若從新現實主義的角度來看，歐盟若開放對中國的軍售，將大幅提高中國軍力的現代化，進而影響台海、甚至是美中的軍力關係，因此受到美國的強烈反對，美國國務卿萊斯與總統小布希在2005年即先後訪歐，要求歐洲各國不要輕易解除對中國武器的禁運。

此外，若再由「善治」的觀點來看，儘管自1989天安門事件之後，中國的人權狀況已有所改善，但在邊疆獨立運動與法輪功等問題上，中國仍然採取鎮壓的強硬態度，再加上中國近年來大力擴充軍備與積極進行軍事的現代化，使得各國對於中國是否有誠意維持國際和平的意願產生懷疑，也造成歐盟內部對於解除對中軍售出現不同的聲音。

做為一群民主國家，歐盟也曾對於武器輸出訂出行為準則，包括：歐盟武器輸出的國家必須保障人權、歐盟的武器出口不能激發該國已存在之對立與軍事衝突，以及歐盟出口的武器不能被用來破壞區域的穩定與平衡。由於美國對解除軍售禁令表示強烈反對，以及中國的人權狀況仍有相當的改善空間，距離歐盟武器輸出的人權標準仍有所差距，使得歐盟內部對於解除對中軍售的立場產生動搖。2005年3月14日，中國通過「反分裂國家法」（Anti-Secession Law），宣稱仍不放棄以「非和平方式」解決台海爭端的主張，促使美國、日本與歐盟^⑦重新檢視中國對台海地區的戰略意圖，也對中國提升軍備提高戒心，^⑧也強化國際社會反對歐盟解除軍售禁令的正當性。因此，在現實主義的壓力與有礙於「善治」落實的戰略考量之下，歐盟決議暫緩解除對中國的軍售禁令。

經濟利益是否會發酵超越現實主義的考量、解決禁令是否並不必然表示歐盟忽視中國的人權？其間都存在著不確定的辯證關係。美國與歐盟、歐盟內部都有著不同的看法。彼此之間的歧異正表示著歐盟與中國發展成真正成熟的夥伴關係，還有一段路要走。

註⑥ Daryl Lindsey, "The China Arms Embargo: A Trans-Atlantic Crisis Foretold," *SPIEGEL ONLINE*, March 18, 2005, <http://www.spiegel.de/international/0,1518,347129,00.html>.

註⑦ 2005年3月20日，英國外交大臣史卓（Jack Straw）接受訪問時，指出反分裂國家法的通過，使得歐盟通過軍售中國的決議變得更加困難；而4月16日德國外長也指出唯有中國在處理人權議題上讓步，且願意以和平的方式解決台海問題時，歐盟才可能達成共識，並解除對中國的武器禁運。

註⑧ "China Warrants an Arms Embargo," *The New York Times*, March 28, 2005（網路取得）。

(二) 經貿議題

密切的經貿互動是促使歐盟與中國進行合作的主因。全球化的經濟發展帶動全球性生產、經營、行銷以及消費模式的整合與改造，加深全球互賴的程度；而透過國際分工提升經濟效益，也成為當今國際社會發展的潮流。冷戰結束後，中國憑藉其廣大的腹地、豐富的自然資源以及充沛的人力資源與低廉的勞工成本，迅速成為全球主要的生產工廠；另一方面，歐盟則在科技與現代領域，包括基礎研究、科技研究成果產業化、農業發展、環境保護、技術研究創新的能力以及人力資源開發等領域佔有優勢。

對中國而言，歐盟先天上具備產業競爭的優勢，且能提供中國經濟成長所需的資源與技術；另一方面，中國廣大的市場則提供歐盟所需的發展空間，除了作為歐盟貿易投資的市場，中國同時也是歐盟在亞太佈局、並放眼全球的生產基地。^③因此，歐盟與中國可以各取所需，在經濟互利互補的基礎上，建立策略聯盟的關係。長期而論，這種策略聯盟的關係，不但有利於歐盟未來的發展，同時也加快中國經濟改革的速度，協助中國推動經濟自由化，對促成中國融入國際社會並和其他國家和平相處，也算是一種具體務實的作法。^④

歐盟與中國經貿關係的深化，是衡量雙邊關係進展的主要指標。根據統計，歐盟與中國在 1975 年代交往之初，雙邊貿易的總額僅為 24 億美元，至 2004 年底便已成長為 1740 億歐元，約成長了四十倍。^⑤

隨著歐中關係逐漸深化，歐盟對中國的貿易狀況，從早期 1980 年代的出超，逐漸扭轉成為入超，到 2004 年為止，歐中貿易的赤字已經擴大到約略 787 億歐元。^⑥其中主要的原因是歐盟提供中國輸歐產品「普遍優惠制度（Generalized System of Preference, GSP）」的關稅優待。

由於歐盟與中國雙方經貿互動往來頻繁，因此產生不少貿易的摩擦與糾紛。為了使中國能夠融入國際經貿體系、遵守國際的經貿秩序並有制度地解決雙方的經貿紛爭，歐盟對於中國加入 WTO 的申請，從一開始的被動觀望，到後來的大力表態支持，^⑦使得中國得以開發中國家的身分，用較為寬鬆的條件加入 WTO，雙方也在 2000 年 5 月

註③ Christopher Piening, *Global Europe: The European Union in World Affairs* (Boulder, Colo.: Lynne Rienner Publishers, 1997), p.155.

註④ Michaela Eglin, "China's Entry into the WTO," *International Affairs*, Vol.73, No.3 (1997), pp. 507~508; Gerald Segal, *China changes shape: regionalism and foreign policy*, ADELPHI PAPER, No. 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 數據來源：歐盟中國通訊，http://www.delchn.cec.eu.int/newsletters/200504/001_zh.htm.

註⑥ EU and China Bilateral Trade Relation, European Commission, http://europa.eu.int/comm/external_relations/china/intro/.

註⑦ Michaela Eglin, "China's Entry into the WTO with A Little Help from the EU," *International Affairs*, Vol. 73, Iss. 3 (July 1997), pp. 489~508.

完成 WTO 的入會談判。

與美國猶豫的態度不同，歐盟對於中國加入 WTO 採取較為妥協與開放的態度，承認中國仍然處於改革的階段，離完全市場還有一段差距，因此同意在中國加入 WTO 初期，給予過渡時期的暫時性安排。同時，歐盟也在 1998 年 4 月宣布將中國從「非市場經濟」^④的名單中除名，不再以違反人權或非市場經濟的名義，杯葛及限制中國產品的進口，對於是否傾銷的判定標準，也改為採用本國的成本來計算。

不過，對於中國要求獲得「市場經濟地位」(Market Economy Status, MES)的期望，歐盟執委會在 2004 年 6 月做出拒絕承認的決定。對於中國而言，獲得 MES 的承認，可以減少因加徵反傾銷稅而造成的商業損失，並提高其國際地位；對於歐盟而言，則可將 MES 議題視為敦促中國加速對外開放的重要工具。然而，中國大陸在 2003 年對全球的貿易總額高達 8512 億 1000 萬美元，對中國產品提出加徵反傾銷稅的有 19 個國家或地區共 59 起案件(約 22 億美元)，僅佔中國出口總額的 0.51%；換言之，取得 MES 對中國的政治意義大於經濟意義，儘管如此，中國仍會盡力爭取 MES，以正面提升其大國形象，並可為其長期對外貿易發展營造有利的環境。

就新自由主義的觀點而言，歐盟與中國頻繁的經濟互動，擴大雙方在其他領域的合作關係，加入 WTO 也意謂中國成為國際經貿建制的一環，歐盟與中國的關係得以獲得更制度化的發展，在國際建制的多邊框架下，也能夠繼續擴大在其他領域的合作關係，符合歐盟拉攏中國參與國際社會，促使中國接受西方價值的戰略規劃。

然而，頻繁的經貿互動不只增加雙方的合作機會，相對地，也帶來更多貿易摩擦，特別是在傾銷與反傾銷的問題，雙方認知的對立與摩擦尤其嚴重。2005 年歐盟對於中國大陸生產的紡織品、鞋業、彩管，2006 年對於毛巾等物品均展開反傾銷措施。

以 2005 年歐中的紡織品紛爭為例，由於全球紡織品進口的配額限制取消，在完全開放與自由競爭的市場機制下，廉價中國紡織品因而大量進入歐盟市場。面對成本低廉的中國紡織品，歐盟的產品頓失競爭力，也造成歐盟在該年 4 月對中國多項紡織品進口進行特別保障調查，並要求與中國進行正式的磋商；在 5 月 25 日，歐盟更要求 WTO 對中國的兩項紡織品：亞麻衫與汗衫，進行正式諮商，否則將對中國的紡織品進口實施配額限制。

面對歐盟的反彈，中國曾經試圖以提高關稅來表示善意，但是歐盟以提高的幅度太低，並不足以減緩中國紡織品進口的數量，而繼續維持強硬的立場，中國因此於 6 月初再取消提高的關稅，雙方關係一度緊張。6 月 11 日，歐盟與中國簽訂「關於中國出口歐盟紡織品服裝產品的諒解備忘錄」，雙方在十大類紡織品數量上達成共識，歐盟同意停止調查，並同意中國至 2007 年在這十大類別的產品，每年可以 8% 到 12.5% 的幅度成長；9 月 5 日，歐盟與中國再簽訂「紡織品貿易磋商紀要」，才暫時化解

註④ 非市場經濟 (Non-Market Economy, NME) 原屬於反傾銷調查過程中確定傾銷幅度的一項概念。西方國家所制定的反傾銷法之中，NME 通常係指實施計畫經濟，企業生產、銷售和產品價格由政府控管，貨幣也不能自由兌換的國家。

這場貿易糾紛。

儘管是新自由主義的思維促進歐中的經貿合作，在歐盟與中國的這場貿易戰中，卻可顯見新現實主義的影響。在這次紡織品糾紛中，歐盟採取的是「相對收益」的態度，認為來自中國的大量廉價商品，將造成歐盟內部相對價格較高的類似商品失去競爭力，因此強硬要求中國減少相關產品的進口數量。

然而，儘管現實主義的思維讓雙方關係一度緊張，歐盟也一度利用 WTO 的爭端解決機制，要求中國正視歐盟的立場，不過，在經過幾個月的協商之後，雙方已逐漸對該議題達成共識。相較於美中在紡織品爭端的僵持，歐盟與中國協商的進展較為順暢，這是因為歐盟將中國視為戰略夥伴，而非潛在的競爭對手，也不希望因為此次紛爭影響雙方日後的合作；同時在過程中，歐盟也利用 WTO 提供的協商機制，以制度化地解決歐中的紡織品爭端，讓雙方都更適應這個多邊的國際經貿機制。由於不存在重大利益的衝突，也都希望更融入國際的多邊規範，歐中此次的貿易紛爭才能盡快落幕。

(三) 人權議題

自由、民主與法治是歐盟的核心價值，並因基本權利憲章的通過而得到強化，尊重人權更是入盟或是與歐盟建立貿易與協議的先決條件。在推廣人權價值的過程中，歐盟主要透過三個途徑來達成其目標：第一、將「人權」納入政治對話的議程；第二、在聯合國人權委員會上對人權紀錄不佳的國家提出譴責與批評；第三、發表年度人權報告，並將報告作為對其他國家提供援助、優惠與貿易來往的參考。

以政治對話為例，歐盟與地中海國家、非加太國家以及在亞歐會議（Asia-Europe Meeting/ASEM）上，都曾將人權議題作為政治對話的核心；在聯合國人權委員會上，歐盟也常聯合提案，譴責第三國的人權紀錄，例如歐盟與中國便曾因歐盟多次在聯合國人權委員會上，譴責中國的人權狀況，而導致雙方關係緊張。

此外，在對第三國或區域提供援助與優惠待遇時，歐盟也會考量第三國或區域的人權實踐。例如歐盟於 1995 年提出的「地中海援助計畫」，便附加民主與人權保障的條款，針對各國的執行成效與民主情況做為撥款與審核的依據。

「在法治與尊重人權的基礎上，支持中國轉型成為更開放的社會」是歐盟對中國政策的四大方向之一。^⑥在具體的實踐上，歐盟主要透過政治對話的管道，向中國推廣人權與法治的價值。自 1989 年天安門事件之後，對中國人權的關注，成為歐盟與中國關係的重要主題。雙方的政治對話自 1994 年啟動，人權對話則自 1996 年 1 月開始，這也是歐盟對外唯一的專門性與常設性的人權對話。歐盟透過人權對話，表達對中國人權實踐的關注，並說服中國簽署經濟、社會與文化權利國際公約（International

註⑥ 其他還包括：「在雙邊與全球的層次，透過提高政治對話的層級，更進一步地交往中國」、「透過使中國完全加入世界貿易體系，支持中國現正進行的經濟與社會改革，鼓勵中國融入世界經濟體系」以及「提升歐盟在中國的形象」。

Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, 1966年12月通過, 1976年1月生效)。雙方的人權對話在1997年曾因丹麥帶頭在聯合國人權委員會上, 提案譴責中國的人權狀況而有所中斷; 不過同年即由中國主動恢復, 並將對話次數提高為一年兩次。對話的目的在於促進雙方在人權項目的合作, 以及改善中國的人權實踐, 促使中國走向更為開放與先進的社會。

除了政治對話, 在過往歐盟也曾利用聯合國人權委員會的公開場合, 聯合提案譴責中國的人權狀況, 歐盟此舉更一度造成雙方關係緊張。然而, 在1998年發表「與中國建立全面夥伴關係」文件之後, 歐盟承認中國自改革開放的二十年來, 已有重大的進步, 隨後部長理事會 (Council of Ministers) 也決議不再主動於聯合國提案譴責中國人權, 但對於他國提出的譴責議案, 仍然保留覆議或動議的可能, 以對話而非對抗的方式, 逐步帶動中國社會的質變。

就新現實主義的觀點而言, 人權是內政問題, 不容他國干涉, 因此, 歐盟無法透過強制力, 強迫中國改善其人權或政治體制, 只能運用其軟性的影響力, 直接或間接地提醒中國注意人權的價值, 或說服中國加入國際人權建制。儘管如此, 歐盟還是能夠利用人權議題, 協助中國社會邁向穩定的改革, 逐步接受西方社會的價值, 減少對西方國家的威脅性與敵意, 成為穩定崛起的強權。

就新自由主義的觀點而言, 密集的經貿往來促成雙方的合作, 儘管歐盟不滿意中國的人權實踐, 卻受限於對中國市場的需求, 而無法在人權議題對中國採取強硬的立場。在過去, 歐盟總是利用提供援助與優惠, 作為在開發中國家推動人權政策的有力工具, 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, 這種不平等的貿易關係, 使得歐盟能夠以貿易作為其人權政策的工具。然而, 中國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, 中國也需要歐盟的資本協助其發展, 在雙方互有需求的情況下, 貿易關係較為平等, 因此歐盟難以再使用援助或優惠等手段, 強迫中國接受其人權價值。這也使歐盟在1998年以後不再於聯合國主動提案譴責中國, 改採對話而非對抗的手段, 使中國逐漸接受西方的人權價值。

然而, 在全球化的時代, 沒有國家能夠置身於全球體系之外, 在某種程度上也都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, 便逐漸確立其為普世價值的地位, **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」的九〇年代, 人權更成為「善治」的重要指標, 也是歐盟對外政策的主要核心。因此, 即使無法以強硬的態度要求中國接受其政策, 歐盟仍然透過政治對話、協商與合作等方式, 向中國傳達人權價值的重要性, 並遊說中國簽署與人權有關的國際公約, 將中國拉進國際人權建制的架構中, 逐漸使中國社會走向開放與重視人權, 並使中國成為全球治理與善治的一個重要環節。

肆、評估與展望

自從 1994 年發表「邁向新亞洲戰略」以來，歐盟已經發表七份與中國有關的政策文件，雙方的合作關係，也由最初的經貿議題，逐漸擴大至高階的政治與內政領域。此外，中國在 2003 年 10 月與歐盟簽訂「伽利略衛星導航合作協定」，^④成為歐盟全球衛星定位系統計畫的一員，雙方的合作範圍，再跨越至更為敏感的高科技領域，也更加加強歐盟與中國的戰略夥伴關係。由於「伽利略衛星導航合作協定」具有高度的軍事與戰略價值，美國更揚言如果該系統被來自諸如中國等敵對強權使用，美國將不惜對它發動攻擊。歐盟願意與中國進行此等高科技衛星計畫的合作，不只著眼於龐大的商業利益，更因為雙方之間不存在根本的利益衝突，在歐盟的戰略規劃中，也確實將中國視為其夥伴之一，支持中國在國際事務上扮演更重要的角色，才會同意中國加入該計畫。

歐盟與中國自冷戰結束以來，已經建立發展成熟的夥伴關係，回顧此一過程，除了經貿利益不在話下外，支撐與影響歐盟對中國政策的走向動力，可以歸納出以下三大特色：第一、協助中國走向「善治」做為最終理想；第二、採行務實的政策取向以強化雙邊的政經關係；第三、歐盟大國的立場與態度仍影響雙邊關係的進程。

一、推動中國的「善治」

為了對內進行進一步的整合，對外提高聯盟的全球影響力，歐盟在九〇年代起開始建立其區域內的「價值」，並做為對外政策的目標。歐盟希望借重其強大的經濟力量，透過各種援助與合作計畫，協助他國接受歐盟的政經信仰，以改善其他國家的治理狀況，形成一種有別於美國以軍事為手段的霸權主義，進而能夠發揮歐盟在全球的「軟性」影響力。

以歐盟對中國的政策為例，儘管中國在 1978 年便開始進行改革開放，並在冷戰結束後更加快其腳步，以更快融入國際經貿體系，不過在中國內部，卻仍存在諸多問題，對中國的善治構成阻礙。為了促進中國走向政治民主以及社會開放，協助中國穩定成長，不僅有利於雙方的經貿關係，也可以落實歐盟的全球「善治」戰略。

歐盟從 1995 年開始便與中國進行多項合作計畫，以協助中國改善政府治理，並解決內部發展問題。除了在「科技、伽利略、資訊通訊技術、能源、工業、環保、航空、海運、金融證券保險業、旅遊、海關、教育、衛生、農業、司法、民政、核能」等方面展開全面合作以外，有關「善治」部分更是積極推動，重點包括，在有關推動中國

註④ 由歐洲聯盟與歐洲太空總署所打造的「伽利略」全球定位衛星計畫，涵蓋三十顆衛星與地面站，預定 2008 年開始運作，已於 2005 年 12 月 28 日發射第一顆伽利略衛星。該系統的目標在於建立一個覆蓋全球的衛星導航系統，以打破美國在全球定位衛星的壟斷地位，搶佔全球衛星定位日益擴大的市場。

大陸對外開放方面：成立歐盟／中國小項目便捷基金（EU/China Small Project Facility），通過贈款項目促進中國機構改革與經濟全球化進程；設立「歐／中智慧財產權合作項目」（EU-China Intellectual Property Rights），自2004年5月起連續五年，共援助1500萬歐元，支援中國大陸與世界接軌，提高中國大陸在經濟、制度、法律與行政等領域符合WTO的精神。在強化中國大陸市民社會方面：設立「歐／中農村治理培訓項目」（EU-China Training Programme on Village Governance）以擴大非城市地區對於治理與民主的認識；設立「人權小型基金」（Human Rights Small Project Facility），促進對於人權的尊重；設立「歐／中基礎教育合作項目」（EU-China Education Cooperation Programme）協助甘肅省在四十一個地區實施基礎義務教育。在民主法治與國際社會責任方面：設立「歐／中法律與司法合作項目」（EU-China Legal and Judicial Cooperation Programme），透過律師交流、法官與檢查官培訓，加強中國大陸的法治基礎；設立「歐／中公共管理項目」（EU-China Public Administration Programme）協助訓練高級文官推動改革政策；設立「歐／中財政合作服務項目」（EU-China Financial Services Cooperation Project），協助建立健全透明與效率的金融服務；設立「歐／中環境管理合作項目」（EU-China Environmental Management Cooperation Programme），強化對環境議題的了解、重視與改進。^④整體而言，歐盟是全方位地對中國大陸展開工作，可以預期，歐盟未來還是會持續在治理上給予中國壓力與協助，其最終的目的當然是希望中國大陸的政府與人民都能與西方社會完全接軌，成爲一個合乎西方社會價值的「善治」社會。

二、務實強化雙邊關係

在政策操作上，歐盟發揮傳統歐洲國家的外交手腕，採取更爲彈性與務實的策略，以避免過高的理想主義成爲政策執行的阻礙。在馬斯垂克條約中，將自由、民主與法治視爲歐盟的核心價值，也是歐盟在整合內部與發展對外戰略時，所要達成的重要目標。例如，歐盟曾提出「非市場經濟」名單，限制某些國家，用以制裁與懲罰人權紀錄不佳、或國內市場不夠開放的計畫經濟國家，中國與俄羅斯都曾在該份名單之內。不過，爲了支持中國加入WTO，歐盟在1998年將中國與俄羅斯從這份名單中除名，雖然稱不上是同意中俄已經具備完全市場經濟的資格，但承認兩國正在經歷市場轉型的過程，也不再讓人權或計畫經濟等議題阻礙彼此關係的發展。

此外，歐盟自1997年代末期開始，也不繼續於聯合國人權委員會中主動提案譴責中國，改以表達關切之意，並擴大人權對話的方式，提醒中國注意其人權問題的改善。換言之，歐盟並非忽略人權或自由市場等價值，而是改爲採取更有彈性與務實的操作，將人權與經貿議題脫鉤，但是仍然在人權項目上對中國施加壓力，使其漸進地接受歐盟的價值。

面對一個正在崛起的中國，歐盟未來的中國政策，應該還是會採行務實的政策。

註④ 葉怡君，「國際體系轉型下中國與歐盟外交關係之發展與磨合」，頁171～183。

從這個觀點來看，歐盟與中國未來關係的發展將仍有很大的空間。

三、歐盟大國影響雙邊關係進程

歐盟的對外安全政策迄今仍然是以民族國家主導，歐盟本身影響力有限。因此，在有關安全軍事等事務上，主要成員國的態度甚為重要。在歐盟的決策過程中，法德英三個大國的態度往往是決策的關鍵。以解除對中軍售為例，德國與法國都採取較為開放的態度，法國是著眼於軍售中國的戰略利益，德國則是著眼於軍售中國的商業利益；不過，英國則因為與美國向來友好與結盟的關係，對該議題採取觀望與消極反對的態度。因此在軍售問題上，歐盟遲遲沒有達成共識，也可顯見三國之間的角度過程。

法德聯盟一向是推動歐盟發展的火車頭，因此在決策過程中，法德的態度最為關鍵；英國對於歐盟的整合，則採取較為消極與抵抗的態度，因此這三個國家對中國政策的態度，對歐盟的中國政策將有著關鍵性的影響。在法國的部分，法國與中國的政治關係一向良好，更是第一個對中國建立完全外交關係的西歐國家；此外，兩國也都奉行獨立自主的外交政策，戰略相近使得中法兩國政治友善，法國更因此成為歐盟對中國政策的主要推動者，並從 1997 年開始，帶頭放棄在聯合國人權委員會對中國提出人權譴責案。

其次，在德國的部分，自兩德統一之後，德國決心利用歐盟在國際上扮演更積極的角色，因此與法國聯手積極推動歐盟的共同外交暨安全政策。在對中國的政策上，德國在中國擁有重大的商業利益，也是所有歐盟國家中貿易額最高的，因此在 1993 年便率先發表「亞洲政策綱要」，成為歐盟對中國政策的積極推動者。儘管在社民黨施洛德取代基民黨柯爾政府執政後，德國對中國的人權採取較為強硬的態度，但仍然相當重視德國在中國的商業利益，因此在解除軍售議題上，曾一度與法國一同站在積極推動的立場。不過，在新任總理梅克爾執政後，曾公開表態不會再為解除對中軍售背書，由於新的大聯合政府對歐盟政策的態度仍未明朗，因此德國未來是否仍將與法國合作，共同推動積極的對中政策，仍然有待觀察。

在英國的部分，由於英國與美國關係一向友善，加上美國視中國為潛在的競爭對手，因此英國對中國的政策相較於法德兩國，顯得較為消極與被動。在冷戰結束初期，中英更曾因香港問題而一度關係緊張。英國為了繼續以香港為其在亞洲的經貿據點，維持英國在香港的影響力，因此一方面繼續保持香港自由開放的市場機制，另一方面也積極推動香港的民主化。1992 年英國任命彭定康為香港總督，並積極在香港回歸前，完成香港的國會直選，推動香港走向自由民主；然而此舉也引起中國的不滿，並曾表示在香港回歸後，將重新制訂有關香港體制的法律。

不過，在 1997 香港順利回歸之後，中英關係發展的最大阻礙獲得解決，中英關係因此逐漸獲得好轉。在經貿的議題上，英國對與中國建立關係採取正面與積極的發展態度；然而在外交與安全議題上，英國仍然傾向依附美國的戰略考量，對中國的崛起抱持懷疑與觀望的態度。因此對於歐盟的中國政策，英國態度較為被動，也成為歐盟

對中國政策的變數之一。

伍、結 論

歐洲統一路走來，雖有曲折，但是總是不斷前行。隨著馬斯垂克條約、阿姆斯特丹條約與尼斯條約的簽訂，歐盟進一步地擴大與深化聯盟的統合過程。其中制憲過程不順利雖然一度影響到阻礙內部的凝聚與共識，卻不必然成爲聯盟進一步深化的絆腳石。

幾十年來的整合過程，已經產生如新功能主義者主張的「擴溢」效果，從煤鋼、原子能到經貿整合，甚至至外交安全與司法內政領域，其亮眼的發展成果舉世矚目。然而，統合的過程仍未結束，爲了擴大在國際上的影響力，作爲一個全球的行爲者，歐盟必須進一步進行內部的整合，並積極規劃對外政策，與中國發展夥伴關係便是其全球戰略的重要一環。

雖然，在冷戰結束之後，中國不再具有牽制蘇聯的戰略價值，也曾因六四事件而遭受西方國家的制裁與抵制，不過隨著其軍事與經濟力量的崛起和發展，亞洲金融風暴後，中國扮演著穩定東亞經濟局勢的角色。北韓核武事件也顯示東亞的政治秩序需要中國的介入或甚而主導。九一一事件以後的全球安全維繫也不可不需中國的力量。中國的確已經崛起，不僅已逐漸成爲東亞的區域強權，其在全球亦擁有相當的政治影響力。

從新現實主義的角度而言，由於中國的國際地位日顯重要，也與歐盟一樣對建立國際多極體系具有共同的期盼，在地緣政治上彼此更不具有根本的利害衝突，因此成爲歐盟發展對外關係時的重要結盟對象。對於正在進行整合過程的歐盟以及內部經濟正在高速成長的中國而言，都需要一個穩定的國際環境以利內部的發展，戰略相近、具有共同的利益以及不存在根本的利害衝突，是歐盟與中國得以結盟的重要基礎。

從新自由主義的角度而言，自冷戰結束以來，經貿議題成爲國際政治的重心，促使行爲者採取相對獲益的態度，因此大爲提高國際合作的機會。而全球議題的多樣性與複雜性，更加深國際的互賴程度，也迫使國家收起劍拔弩張的態度，平心靜氣地商討大規模武器的擴散、恐怖主義、環境保護等複雜卻與各國安全和福祉切身相關的議題。這些議題都有著需要國家間通力合作的特性，因此也對製造國際合作的氣氛有所助益。此外，功能性議題的合作，也可能產生如新功能主義者所主張的擴溢效果，將合作的成果從功能性議題擴散至其他較爲敏感的政治性議題，從而對國際社會的穩定產生正面與積極的作用。

雖然，新現實主義與新自由主義是促使歐盟與中國展開合作，以及進一步發展夥伴關係的基礎。九〇年代以後的歐盟，對於全球事務亦展現出更大的意圖，它不僅希望中國只是在政治與經濟上需要歐盟，也希望在如何治理上也能夠學習歐盟的

經驗。

正如同冷戰期間歐洲國家與蘇聯交往，希望能夠和平的改變蘇聯一樣，九〇年代以後的歐盟，也希望能夠將中國演變成一個開放與民主的社會。歐盟並不具有美國的政經軍實力，不可能併用胡蘿蔔與棍棒兩手策略，歐盟並不是個全球強權，在東亞地區沒有戰略利益，因此，歐盟也不需要併用胡蘿蔔與棍棒兩手策略。

歐盟雖然會追求它的利益，但是歐盟的領導人也沒有忘記他們對於世界的責任，一種自十字軍東征以來就深植在他們心中的期許。他們希望，遙遠的中國最終還是能夠接受西方的價值。這個「價值」在十字軍東征以及地理大發現的殖民時期叫做「基督教信仰」，在二十世紀叫做「民主、自由、法治與市場經濟」，兩種「價值」雖然內容不同，但是西方期盼非西方的社會能夠接受，卻是一致的。

一個「善治」的中國，完全符合歐盟的利益。因此，在發展與中國關係的過程中，歐盟一方面協助中國改善其內部的治理，將其秉持的自由、民主與法治理念逐漸灌輸於中國；另一方面則支持中國參與國際社會，提高其影響力，以一同分擔全球治理的責任。換言之，歐盟企圖透過發展以及深化與中國的交往關係，在和平演變中國體制與社會的同時，也協助中國發展為友善的強權，成為維持國際社會穩定的重要力量。

歐盟與中國並不是沒有爭議，但是這些爭議並不會撼動彼此關係的基礎。雙方根本就沒有經歷過「霍布斯式」的「敵人關係」，未來雖然無法發展成 Karl Deutsch 所說的「安全共同體」關係，應該會在「洛克式」的「對手關係」與「康德式」的「朋友關係」間徘徊。

在實務運作上，歐盟對中國的戰略脈絡，可見於其陸續發表的與中國有關的政策文件上，這些文件顯示善治逐漸成為歐盟對中國政策的核心目標，不過在雙方互動上，還是可見新現實主義與新自由主義的影響。以解除對中軍售禁令為例，對歐盟而言，解除對中軍售的限制，有其戰略價值與經濟利益；不過在考慮中國的人權狀況，以及美國堅決的反對態度後，歐盟決定暫緩實施解除軍售禁令，由此可見善治思維與新現實主義對歐盟決策的影響。再以中國加入 WTO 為例，由於著眼於中國龐大的市場，也希望中國能夠進一步地融入國際社會與西方價值，歐盟因此對於中國加入 WTO 採取積極的支持態度，期間雙方雖因傾銷一反傾銷等貿易糾紛而關係緊張，在雙贏的新自由主義思維下，雙方仍能互相妥協，解決彼此的貿易糾紛，以求繼續合作。

不論在經濟與軍事面向的發展上，中國的成長速度都相當驚人，換言之，中國的崛起似乎已經形成一股銳不可擋的態勢。因此，歐盟若要成功扮演一個全球的行爲者，拓展其在國際的影響力，就必須拉攏中國的力量，利用共同拉抬的效果，製造雙贏的機會，因此，在可見的未來，與中國發展和維持密切的交往關係，仍然是歐盟對外戰略的重要一環。雖然，新現實主義與新自由主義的思維仍將對歐盟的政策產出有所影響，成員國間的立場與態度，也會對未來政策的走向具有一定的主導作用；然而，在

其全球戰略的規劃上，歐盟仍將繼續維持善治的思維，來推動與中國的交往和合作，以達到和平演變中國體制，並讓中國承擔更多的全球治理責任，達成建立一個和平與穩定的國際社會的最終目標。

* * *

(收件：95年3月29日，接受：95年5月10日；責任校對者：莊家梅)



Analysis on EU's Strategy of China Policy

Ya-chung Chang

Professor

Department of Political Science
National Taiwan University

Abstract

This article is divided into three major parts. It first explores the background and logic of EU's China policy from three aspects: Neo-Realism, Neo-Liberalism and Good Governance. It then turns to practices and reviews EU's China policy based on eight documents issued by EU and China. It analyzes the reciprocity, negotiation, and compromise between EU and China on three issues of arms sales, WTO and market economy status, and human rights. In the final part, it reviews and evaluates the effect of EU's China policy and its member states' influence on the development of the policy, and looks into the role of its China policy in its future regional and global strategic deployment.

This article maintains that Neo-Realism and Neo-Liberalism will still dominate EU's China policy. The stance and attitude of its member states will affect its future policy. In its global strategy planning, EU will bring in the thinking of "Good Governance", promotes its exchange and cooperation with China to achieve peaceful transformation of the Chinese regime, and to have China shoulders greater responsibility in global governance to reach for the final goal of a peaceful and stable international society.

Keywords: China Policy of the European Union; EU's Global Strategy; Good Governance; Human Rights



參考文獻

- 中華人民共和國外交部，**中國的歐盟政策文件**，2003年10月13日。請參閱 <http://big5.fmprc.gov.cn:89/gate/big5/www.fmprc.gov.cn/chn/ziliao/wzwt/wjbzlfwoz/t27700.htm>。
- 石之瑜，「現實主義國際政治學的知識脈絡」，**問題與研究**，第39卷第7期（2000年7月），頁37~53。
- 朱景鵬，「歐洲聯盟與中共雙邊互動經驗之探討」，**遠景季刊**，第3卷第2期（2002年4月），頁43~86。
- 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（2001年7月），頁1~49。
- 周世雄、施介惠，「中國與歐盟外交關係之互動研究—多邊體系理論與互賴理論之詮釋」，**兩岸與國際事務季刊**，第1卷第2期（2004年4月），頁93~126。
- 周世雄、葉怡君，「中共對歐盟政經策略分析」，**國立中山大學社會科學季刊**，第2卷第3期（2000年秋），頁61~95。
- 張亞中，「全球治理：主體與權力的解析」，**問題與研究**，第40卷第4期（2001年7-8月），頁2~3。
- 張亞中主編，**國際關係總論**（台北：揚智文化，2003年11月），第一章、第三章與第四章。
- 莫大華，「國際關係理論大辯論研究的評析」，**問題與研究**，第39卷第12期（2000年12月），頁65~90。
- 葉怡君，「國際體系轉型下中國與歐盟外交關係之發展與磨合」，國立中山大學大陸研究所博士論文，2005年7月。
- 歐盟中國通訊，http://www.delchn.cec.eu.int/newsletters/200504/001_zh.htm。
- 鄭端耀，「國際關係『新自由制度主義』理論之評析」，**問題與研究**，第36卷第12期（1997年12月），頁1~22。
- 盧業中，「主要國際關係理論中新現實主義、新自由制度主義與建構主義之比較研究」，**中山人文社會科學期刊**，第9卷第2期（2001年12月），頁21~52。
- 盧業中，「論國際關係理論之新自由制度主義」，**問題與研究**，第41卷第2期（2002年3-4月），頁43~67。
- 蘇芳誼，「九〇年代歐洲聯盟的中國政策研究」，**問題與研究**，第41卷第1期（2002年1-2月），頁51~72。
- “A \$15 billion boom? Why France and Germany want to sell China more Weapons,” *The Economist*, Feb. 24, 2005, http://www.economist.com/world/europe/PrinterFriendly.cfm?Story_ID=3700309.
- Andreosso, Bernadette and Qian Wei, “Technology Transfer: A Mode of Collaboration be-

- tween the European Union and China,” *Europe-Asia Studies*, Vol. 51, No. 1 (1999), pp. 123 ~ 142.
- Baker, Philip, “Human Rights, Europe and the People's Republic of China,” *The China Quarterly*, No. 169 (March 2002), pp. 45 ~ 63.
- B. Haas, Ernst, “International Integration: The European and the Universal Process,” *International Organization*, Vol. 15, No.4 (1961), pp. 366 ~ 392.
- B. Haas, Ernst, *Beyond the Nation-State: Functionalism and International Organization* (California: Stanford University Press, 1964).
- B. Haas, Ernst, *The Uniting of Europe: Political, Social and Economic Forces, 1950-1957* (California: Stanford University Press, 1958).
- Brookes, Peter, “A Bad Idea Whose Time Has Come: The Lifting of the EU Arms Embargo on China,” *Web Memo #672*, The Heritage Foundation, Feb. 23, 2005, <http://www.heritage.org/Research/AsiaandthePacific/wm672.cfm>.
- “China Warrants an Arms Embargo,” *The New York Times*, March 28, 2005.
- Commission of the European Communities, *A Long-term Policy for EU-China relations*, COM (95) 279 (Brussels: Office for Official Publications of the European Communities, 1995).
- Commission of the European Communities, *A Maturing Partnership: Shared Interests and Challenges in EU-China Relations*, COM (2003) 533 final (Brussels: Office for Official Publications of the European Communities, 2003).
- Commission of the European Communities, *Building a Comprehensive Partnership with China*, COM (1998) 181 final (Brussels: Office for Official Publications of the European Communities, 1995).
- 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: Office for Official Publications of the European Communities, 2001).
- Commission of the European Communities, *Report on the Implementation of the Communication : Building a Comprehensive Partnership with China*, COM (2000) 552 final (Brussels: Office for Official Publications of the European Communities, 2000).
- Commission of the European Communities, *The European Union and Hong Kong: beyond 1997*, COM (97) 171 final (Brussels: Office for Official Publications of the European Communities, 1997).
- Commission of the European Communities, *Towards A New Asia Strategy*, COM (314) final (Brussels: Office for Official Publications of the European Communities, 1994).
- Edmonds, Richard Louis (ed.), *China and Europe since 1978: An European Prospective, The China Quarterly Special Issues* (Cambridge; New York: University of Cambridge, 2000).

- Eglin, Michaela, "China's Entry into the WTO with A Little Help from the EU," *International Affairs*, Vol. 73, Iss. 3 (July 1997), pp. 489~508.
- EU and China Bilateral Trade Relation, *European Commission*, http://europa.eu.int/comm/external_relations/china/intro/.
- European Council, "Decision of the Heads of State or Government, meeting in Copenhagen, on future EU enlargement, on 21 and 22 June 1993," A.G. Harryvan and J. van der Harst (eds.), *Documents on European Union* (New York: St. Martin's Press, 1997), p. 286.
- Gwertzman, Bernard, "Segal: U.S. Analysts Increasingly Alarmed about China's Military Modernization," *The New York Times*, March 16, 2005.
- Kreutz, Joakim, "Reviewing the EU Arms Embargo on China: The Clash between Value and Rationale in the European Security Strategy," *Perspectives: Central European Review of International Affairs*, Vol. 22 (Summer 2004), pp. 43~58.
- Leon, Brittan, "Europe/Asia Relations," International Institute for Strategic Studies (London), at <http://www.europa.eu.int/comm/dg01/1203slb.htm>, Marcy 12, 1999.
- Lindsey, Daryl, "The China Arms Embargo: A Trans-Atlantic Crisis Foretold," *SPIEGEL ONLINE*, March 18, 2005, <http://www.spiegel.de/international/0,1518,347129,00.html>.
- Liuand, Xiang and Hylke Vandenbussche, "EU Antidumping Cases against China: An Overview and Future Prospects with Respect to China's WTO Membership," *LICOS*, Centre for Transition Economics, 2002, Discussion Paper 119/2002, <http://www.econ.kuleuven.ac.be/licos/DP/DP2002/DP119Vandenbussche.doc>.
- Lorenz, Andreas, "Chinese Weapons Ban: Gerhard's Comrade," *SPIEGEL ONLINE*, Dec. 8, 2004, <http://www.spiegel.de/international/spiegel/0,1518,331590,00.html>.
- Moller, Kay, "Diplomatic Relations and Mutual Strategic Perceptions: China and the European Union," *The China Quarterly*, No. 169 (March 2002), pp.10~32.
- Piening, Christopher, *Global Europe: The European Union in World Affairs* (Boulder, Colo.: Lynne Rienner Publishers, 1997), p.155.
- Segal, Gerald, *China Changes Shape: Regionalism and Foreign Policy*, *ADELPHI PAPER* 287 (London : Brassey's for the International Institute for Strategic Studies, 1994), p. 64.
- Taube, Markus, "Economic Relations between the PRC and the States of Europe," *The China Quarterly*, No. 169 (March 2002), pp. 78~107.
- Wendt, Alexander, *Social Theory of International Politics* (Cambridge; New York: Cambridge University Press, 1999), chapter 6.
- Zeng, Huaqun, "Promoting A New Bilateral Legal Framework for China-EU Economic Relations," *Chinese Journal of International Law*, Vol. 3, Iss. 1 (2004), pp. 189~226.