

# 歐盟規範性權力與歐中投資協定談判

蘇卓馨

國立政治大學外交學系副教授

## 摘要

歐盟在與第三國／區域簽訂貿易或投資協定時，因為其市場吸引力，而得以將帶有歐盟價值的規範性議程納入協定中，以實踐自身外交政策的目標。此「規範性權力（normative power）」論述在學界已有廣泛的討論。實務上，歐盟的規範性權力亦不斷透過各種不同的管道，在不同的地區和領域內發揮影響力。歐盟自2013年10月開始，與中國大陸進行全面投資協定（Comprehensive Agreement on Investment，簡稱CAI）談判，目前已完成了第35輪的談判，在2020年底，已達成原則性共識，初期雙方互動熱絡良好。然而，隨著中國「一帶一路」計畫持續往歐陸推進，歐中關係而逐漸出現變化。過去這三年，合作的氣氛轉為對立。2019年歐盟官方首度以「體制競爭對手（systemic rival）」指稱中國，讓雙方關係蒙上陰影。本文欲以歐中CAI出發，了解雙方主要爭點，從規範性權力與布魯塞爾效應的觀點，解析歐中體制競爭的本質，並以此窺探變動的歐中關係。本文最後將以歐盟外交與安全政策高級代表Josep Borrell的態度、歐盟與其他亞洲國家簽訂的IIA、以及目前CAI原則性共識的文本作為參照，判斷歐盟難以從CAI談判中大幅推進其規範性權力。但若與歐盟會員國之前與中國簽訂的BIT比較，仍可看到出歐盟規範性權力的作用。且歐盟顯然已

對體制競爭有所警覺，自2019年開始，以經濟政策，作出快速有效的防衛性回擊。然而一旦牽涉到外交政策這種政治層面的問題時，歐盟的反應就顯得緩慢而無力。2021年就新疆人權議題的制裁，可視為一個轉變。但歐盟共同外交暨安全政策，其制定過程的決策結構，注定會大幅限制歐盟在外交政策上，施展其規範性權力。這將成為歐盟規範性權力面對中國大陸體制競爭時的阿基里斯腳跟，也將是中國最能展現其關係實力之處。

**關鍵詞：**歐洲聯盟、中國、歐中全面投資協定、規範性權力、體制競爭對手

\* \* \*

## 壹、前言

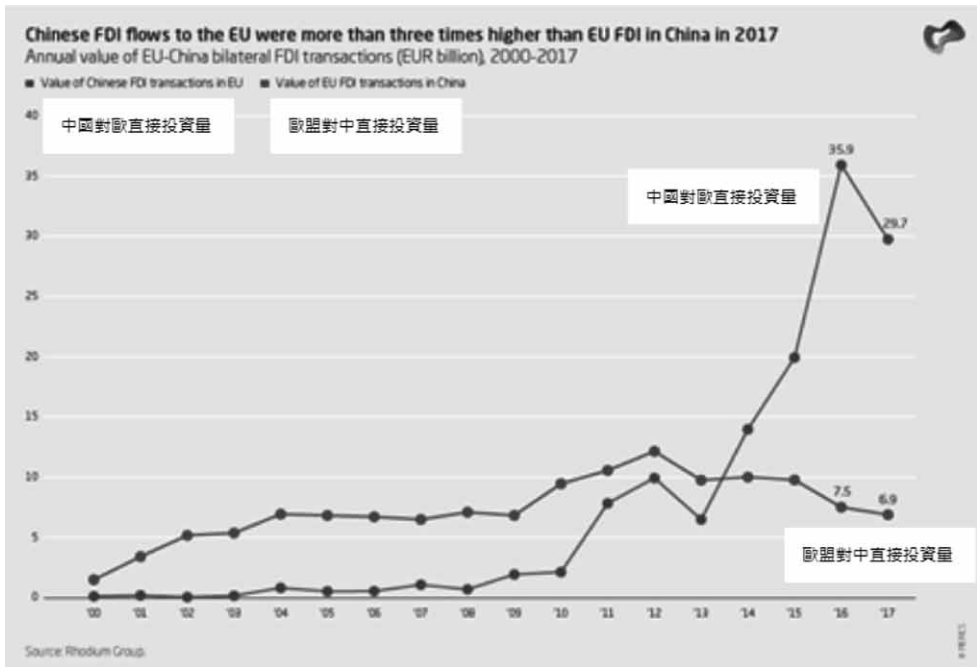
在21世紀邁入第二個十年之際，歐洲聯盟（以下簡稱「歐盟」）與中國雙雙躋身全球最大貿易體之列，分別為第二與第三大貿易體，僅次於美國。<sup>1</sup>雙方又由於貿易結構互補，自然而然成為彼此貿易夥伴的首選。至2020年，歐盟已成為中國最大貿易夥伴，而中國也是歐盟的第二大貿易夥伴（European Commission 2021b）。其中，中國與歐洲製造核心的互動格外引人注目。2008年金融危機之後，由德國帶頭，結合維斯格拉德集團（Visgrad Group，以下簡稱V4）<sup>2</sup>的工業製造引擎逐漸成形（Germany-Central European Manufacturing Core，以下簡稱GCEMC），目前產能已達歐洲出口的一半。GCEMC在機械、汽車、精緻化工方面極具競爭力，對中國的「中國製造2025」計畫而言，特別有吸引力，增加雙方合作誘因。德國的汽車公司BMW與中國的合作就是很好的實例，包括生產線合作與最終銷售市場，中國現在已是BMW最大也是成長最快速的市場（Calder 2019, 173）。相較於巨大的貿易量，雙邊的投資量相對不高，但潛力十足。歐盟現在的淨外人直接投資（foreign direct

<sup>1</sup> 根據世界銀行資料庫，2019年世界前三大經濟體的國內生產總值依序為：美國21.37兆美元，歐盟15.59兆美元，中國14.34兆美元。（The World Bank 2020）。

<sup>2</sup> 由波蘭、匈牙利、捷克與斯洛伐克四個中歐國家組成的非正式地區合作組織。

investment，以下簡稱FDI）出口量為全球最高，而中國則為全世界最大的外人投資目的地。中國對歐盟的投資力道在過去十年間大幅增長，以中國商務部的統計資料來看，自2005至2017年間，中國對歐盟的FDI從1億8千萬美元躍增到102億美元，每年成長率近乎40%，相當可觀。相較而言，歐盟對中國的FDI增長幅度雖沒有這麼大，但同樣以中國商務部的統計資料來看，從1995年的20億美金到2017的82億美金，每年也有平均6%的成長率（Li and Bian 2020, 1）。中國對歐盟的FDI在2016年當年度就增加了一倍，並在同年首度超越歐盟對中國的FDI（圖1）。

圖1 歐中雙邊FDI流量



資料來源：Hanemann and Huotari（2018）。

巨大的商機催化著政治發展。歐盟自1989年天安門事件對中國實施武器禁運後關係降到冰點，至90年代後期逐漸回溫：1995年建立歐中人權對話機

制（EU-China Human Rights Dialogue）；1998年建立歐中峰會（EU-China Summit），一年舉行一次，建立雙邊最高領導人的定期正式會面管道；2008年建立歐中高階經貿對話（High-Level Economic and Trade Dialogue）；2012年建立高階民衆對話（High-Level People-to-People Dialogue）；另外還有戰略對話機制及其他多層級、多層面的各種對話機制讓雙方有多種管道促進彼此了解。此龐大而紮實的對話系統對雙方的行動雖不具有強制約束力，但其提供了歐盟與中國的決策者一個良好的平台來增進彼此的認識與互信。2013年雙邊簽訂長期戰略合作議程（European Commission 2013），確立雙邊戰略夥伴關係。同年，中國國家主席習近平宣布「一帶一路」（Belt and Road Initiative，以下簡稱BRI）計劃，揭示中國連接歐亞地區的宏大戰略，以基礎建設開發讓中國貨物與資金直通西歐，反之亦然。如戰略合作議程中所揭櫫，雙方隨即宣佈開始全面投資協定（Comprehensive Agreement on Investment，以下簡稱CAI）談判，在2020年倒數第二天宣布完成第35輪的談判，達成原則性共識（Agreement in principle）。2015年中國在時任歐盟執委會主席的容克Jean-Claude Juncker提出復甦歐洲經濟的戰略投資基金計畫（簡稱「容克計畫」），中國立即表示願意加入，成為第一個挹注容克計畫的非歐盟國家。同年年底，中國正式成立「亞洲基礎設施投資銀行」（Asian Infrastructure Investment Bank，以下簡稱AIIB），被視為是挑戰美日主導的「亞洲開發銀行」的金融制度，而在美國強力施壓阻撓西方盟國加入的情況之下，歐洲國家仍紛紛加入並在機構中擔任要職，讓歐中關係邁入一個新高點。

看似熱絡的經貿互動在近幾年開始出現變化。2016年歐盟執委會提出新對中策略（European Commission 2016），首度以較務實的角度看待中國崛起，以確立雙邊夥伴關係持續往公平、平衡且互惠的方向發展。2018年2月德國外交部長公開批評中國BRI政策背後隱含與歐盟價值相違背的政治藍圖，<sup>3</sup>2019年歐盟官方則首度援引德國工業總會年度白皮書<sup>4</sup>，在「歐盟－中國

<sup>3</sup> 參見德國外交部新聞稿（Federal Foreign Office 2018）。

<sup>4</sup> 德國工業總會The Federation of German Industries (BDI)在2019年1月提出年度政策白皮書，當中首度以「夥伴與體制競爭者（partner and systemic competitor）」定位與中國的新關係。（Federation of German Industries 2019）。

戰略展望」(EU-China-A Strategic Outlook)當中以「體制競爭對手(systemic rival)」指稱中國，讓雙方關係蒙上陰影(European Commission 2019)。2021年3月，就新疆維吾爾族人權議題，歐盟與中國大陸祭出相互制裁，為雙邊關係近30年來最低點。另一方面，2020年貿易戰加上新冠肺炎疫情延燒讓中美關係降到冰點，在川普總統持續批評中國並呼籲大西洋夥伴同聲譴責的同時，7月接任歐盟理事會輪值主席國的德國首相梅克爾，卻公開表示與中國合作「符合歐盟重大戰略利益」。如此既是體制競爭對手，又是戰略夥伴關係的發展，讓人霧裡看花。

事實上，在中共的外交論述中，歐盟一直被定義為一個絕佳的合作夥伴，尤其在經貿合作方面，歐洲市場規模大、和平、風險低(朱立群 2008；陳志敏等 2011)。且歐盟傳統上的安全威脅主要是來自於俄國，歐洲不論是在過去還是未來，都與中國大陸沒有戰略衝突，雙方在外交上雖有過衝突與摩擦，但從沒有嚴重到無法繼續合作的程度，這樣的認知可以說是雙向的。而在中國經濟崛起之後，經貿上的合作，更是潛力無窮，對歐盟市場深具吸引力。因此，從2019年開始出現的「體制競爭對手」論述，並非來自一種安全或經濟上的威脅，而是來自一種對歐盟規範性權力(normative power)的挑戰。本文即以剛達成原則性共識的歐中CAI出發，了解雙方主要爭點，並從規範性權力與布魯塞爾效應的觀點，解析歐中體制競爭的本質，並以此窺探變動的歐中關係。

## 貳、規範性權力與布魯塞爾效應

Ian Manners在2002年提出規範性權力的概念，藉以定義歐盟為一個不同於典型國際關係的強權。此一強權，並非以增強軍事或經濟等物質性的權力來影響世界政治，而是把重點放在非物質性的影響力，試圖讓世界接受其價值標準。規範性權力，即國際行為者，透過一系列宣言、條約、政策、標準等等，傳播其所信仰的價值，進而形成規範性概念的能力。簡言之，是一種「形塑國際關係中何者始為『符合規範』的能力(Manners 2002, 239)」。歐盟在每一次的歐洲整合條約中，進一步的修正且納入符合歐盟價值的標準，一切以歐洲

聯盟條約第2條為基準：

歐盟是建立在尊重人性尊嚴、自由、民主、平等、法治、人權（包括弱勢族群的人權）等價值之上。在歐盟這樣一個多元、反歧視、包容、正義、團結和平等的社會，這些都是所有會員國所共同信仰的價值。

此帶有價值的規範，並逐漸形成對外行動的基礎。歐盟條約第21(1)條第1項規定：

聯盟在國際場域之行動，應由促成聯盟之創立、發展與擴大以及聯盟意圖在國際上提倡之原則所導引，此原則乃係：民主、法治、人權與基本自由之普遍性與不可分割性、人性尊嚴之尊重、平等與團結原則、聯合國憲章與國際法原則之尊重等。

第21(1)條第2項則指示，聯盟應與認同上開原則之第三國、國際、區域及全球性組織，發展並建立夥伴關係（吳建輝 2012, 762）。Whitman 就在2011年整理了歐盟規範性權力所認同的共同價值，並主張歐盟在國際關係中，不僅是一個制訂規範的角色，且已基於此一身分，發展其一切行動（Whitman 2011）。國際關係學界對於歐盟作為規範性強權，進行了一系列的研究與分析，包括全面性的理論建構（Laidi 2008；Whitman 2011; 2013）、實證研究（Schimmelfennig and Sedelmeier 2004; Pace 2007; Trauner 2009; Niemann and de Wekker 2010; Björkdahl et al. 2015）以及批判性的觀點（Diez 2005；Hyde-Price 2006; Sjursen 2006; Merlingen 2007）。綜合學者觀點，一般認為歐盟在2004年東擴的過程中發揮的規範性權力最為顯著。之後對於鄰近區域的睦鄰政策、東部夥伴關係等，則難見歐盟規範性權力的影響。除此之外，身為世界上數一數二的大貿易體，歐盟深知善用本身市場的吸引力，在與第三國/區域簽訂貿易或投資協定時，將帶有歐盟價值的規範性議程納入協定中，以實踐其外交的政策目標。如此規範性權力的展現特別明顯，以此出發的研究也

越來越多（Van den Hoven 2006; Riddervold 2010; Su 2018; Poletti and Sicurelli 2018）。

呼應規範性權力的「布魯塞爾效應（the Brussels Effect）」論述，則聚焦在市場法規範的面向，以貿易中的歐盟標準為核心關注。其由Anu Bradford在2012年提出（Bradford 2012），並在2020年出版完整論述（Bradford 2020），主張歐盟並沒有因為歐債危機以降的種種國際關係變化，而失去其影響力。反而是以其有能力制定全球市場規範的超強地位，影響全球。此外，Bradford強調，此影響力並不一定源自歐盟的強制力或刻意的輸出，而經常是靠著歐盟市場本身的規模與吸引力，讓歐盟標準散佈於全世界。其背後的邏輯，是歐盟因其巨大的消費市場極具吸引力，讓外國公司為了進入歐盟市場，而自願性的調整生產標準與運作模式，以符合歐盟規範。並因為公司一旦調整了生產標準與運作模式，就會希望本國市場也使用一致的規範，以降低行政成本，進而遊說本國市場進行貿易規範改革，以便與歐盟規範對齊。如此一來就形成了歐盟規範實質上（*de facto*）的外溢（影響各國企業規範），與制度上（*de jure*）的外溢（各國企業進而影響本國的國內規範改革），在國際貿易規範上，發揮「歐洲化（Europeanization）」的作用。

Bradford提到，布魯塞爾效應要能發揮作用，有幾項重要條件，包括市場規模大、規範能力強、規範標準嚴格、被影響對象為移動能力較小的產業，以及運作模式為不可分割的產業。歐盟的巨大規模消費市場，自然具備發揮布魯塞爾效應的成功條件。另外一個成功條件，是在其區域整合過程中，所建立起來的專業法規和制度架構。歐盟進入21世紀後，更以運用規範性權力所創設的新國際社會角色自居，不僅具備經驗豐富且專業的制訂規範能力，並以設定高標準國際規範自許，在政治與民意皆支持的情況之下，不斷在各議題上設定嚴格的價值標準。起初是為了歐洲內部單一市場法規一致性的需要，後來逐漸發展成爲一個龐大而精細的規範系統，這些都讓布魯塞爾效應，具有成功的先決條件。至於其能不能特別發揮影響力，還要看以下兩個條件。例如，產品移動能力大的金融產業，或企業對勞工的權益保護，因為不同地區可以分割成不同的做法，就比較不容易受布魯塞爾效應的影響。無論如何，歐盟目前已在市場競爭、數位經濟、消費者食品安全等議題上，成爲國際規範的領航者。

Bradford指出，中國大陸在反壟斷法、網路安全法、新化學物質環境管理辦法、碳排放交易機制等方面，明顯受到歐盟政策與法規的影響。雖然Bradford亦提到某些政策（如網路安全法），中國大陸可能僅在法規文字上參照歐盟規定，而實際作法上是另一回事（Bradford 2020, 154），但至少制度與法規上的示範作用，亦可能帶動長遠的影響。

綜合目前學界對規範性權力的研究可知，歐盟在從21世紀開始，逐漸建立其規範性權力論述，並以此作為對外行動基礎。學者經常以問卷、國際組織指標（如自由之家年度調查報告）、國家發展指標、政策變化文本分析等實證研究，觀察規範性權力的實際效果，而其影響力，在一些實證研究中顯示效果顯著，如中東歐國家的政治民主化與經濟自由化；但也有力有未逮之處，如睦鄰政策或東部夥伴關係。尤其在21世紀邁入第二個十年之際，歐盟陸續遇到金融、難民、恐怖主義攻擊等一波波的危機，經貿實力、安全防衛能力以及內部多層次治理模式，頗受質疑。然而其在國際關係上的影響力，卻在國際規範中逐漸展現，其中又以Bradford論述的布魯塞爾效應最為具體。以下將聚焦剛達成原則性共識的歐中全面投資協議談判，從這個備受矚目的雙邊投資協議，窺探歐盟規範性權力的作用與限制。

## 參、歐中全面投資協定談判與主要爭議

中國大陸自1982年與瑞典簽了第一個雙邊投資協議（bilateral investment treaty，以下簡稱BIT）開始，至今已建立全球第二大的國際投資協議（international investment agreement，以下簡稱IIA）體系。包括145個BIT簽署（109個已生效），與22個包含投資協定的協議（19個已生效）（Bian and Li 2020, 47），其中包括除了愛爾蘭以外的26個歐盟會員國。特別是一帶一路計劃在2013年正式推出之後，中國將持續在包括歐洲的一帶一路沿線國家，進行大規模投資。如何確保投資環境穩定並保護投資人權益？對中國而言至關重要。就歐盟方面而言，有關歐盟對外洽簽IIA，過去是屬於會員國的權限。一直到2009年里斯本條約生效後，外國直接投資，才正式納入歐盟共同貿易政策的一環，成為歐盟的專屬權限（鄭昀欣 2020, 97）。這意味著在政策制定



上，歐盟有更自主的裁量權，歐盟也更能將IIA談判納入外交政策的一環。

如前所述，歐盟與中國在雙邊投資量上雖然不算大，但整體貿易量驚人，是彼此重要的貿易夥伴，簽訂BIT預計將可讓雙邊經貿關係更往前推進一步。雙方在2013年展開BIT談判，2016年邁入談判的一個重要里程碑，雙邊同意此CAI將會是一個全面性的BIT，其議題涵蓋範圍，將超過所有現有的中國與歐盟會員國BIT，除了投資人權益保護外，亦將包括投資環境的規範，如市場透明化、永續發展、勞工保護等等。同年雙方並進入起草協議文字談判（text-based negotiations）。2018年7月的歐中高峰會上，雙方首次就未來市場開放項目交換意見。由於歐中雙方都是今日國際市場上的重量級經濟體，一般也認為此歐中CAI在IIA規範上將具有指標性意義。不過也是因為此CAI在規範面上涵蓋範圍廣，所以雙方在多項議題上，難以達成共識。2020年歲末完成第35輪談判後，終於達成原則性共識。目前最終協議版本尚未公布，除了市場准入項目會是雙方重要的攻防戰之所在外，從歐洲議會提出的專家報告中，可以看出爭議點還包括投資人資訊安全保護、中小企業公平競爭規範等（Grieger 2020）。綜合歸納官方的談判回合報告，以及學者的研究，本文接下來將聚焦在以下三大主要爭點：

## 一、公共政策相關規範

中國大陸自1982年開始與世界各國簽訂IIA後，多半的IIA風格都很簡潔，規範範圍不大，主要內容是在保護投資人投資後的權益。這樣的方向到2008年開始出現變化，中國在與各國簽訂IIA或自由貿易協定（free trade agreement，以下簡稱FTA）時，開始重新審視外國投資人權益保護，與地主國規範空間之間的關係，並開始納入較多非投資目的、涉及公共利益維護的條文（Bian and Li 2020, 47-48）。歐盟方面，自市場整合並持續東擴、一躍成爲世界前兩大經濟體之後，在與第三國/區域簽訂經貿協定時，會將帶有歐盟價值的公共利益保護政策納入協定中。此方向在2006年歐盟宣示新貿易策略「全球歐洲：在世界競爭（Global Europe: Competing in the World）」（蘇卓馨 2019, 60）即確定，里斯本條約之後，這更成爲歐盟明確的外交走向。2010年歐盟執委會發表「朝向全面性歐洲國際投資政策」報告，特別針對投資協定

有所承諾，確定BIT在保護投資人權益的同時，也要確保企業負起社會責任：

投資協定應該與歐盟與會員國的其他政策一致，包括環境保護、良好健康與安全的工作環境、消費者保護、文化多元保障、發展與競爭政策。投資政策將繼續讓歐盟與會員國能夠採取並實施追求公共政策目的的必要手段。歐盟的外部行動的原則與目的將指引著歐盟共同投資政策的發展，包括法治、人權與永續發展（European Commission 2010, 9）。

由此可見，歐中雙方現在在IIA 簽訂時，都會顧及除了投資人權益保護之外的公共利益維護。不過，中國雖然開始在投資協定中納入對地主國公共利益的考量，但相較於歐盟在這方面的積極作法，中國相對保守。雙方共同之處，在於雙方皆會在IIA的前言中，納入對某些公共政策宣示性的倡導，例如永續發展、環境保護、公衛健康維護、增加就業、企業社會責任等（Bian and Li 2020, 49）。但歐盟在其IIA簽訂過程中，已將民主、人權與勞工權益保護、法治等精神納入協定，成為具體條文，展現其在推動具有歐盟價值的國際規範上的強烈企圖心。例如歐盟與韓國、與越南和與新加坡簽訂的FTA當中，都成功的置入了對一般亞洲國家來講不太重視的勞工權益保障相關條款。雖然各FTA規範標準寬鬆不一，但基本的，國際勞工組織（International Labour Organization，以下簡稱ILO）「關於工作與基本原則權利宣言」內提到的幾項重要原則，都必定明列其中。有關其他民主與人權的維護，歐盟的做法是在與第三國簽訂IIA時搭配一個架構協議（Framework Agreement，簡稱FA）或政治合作協議（Partnership Cooperation Agreement，簡稱PCA），作為建立夥伴國與歐盟雙邊關係的法律基礎文件。而FA或PCA當中必然會帶到歐盟的核心價值如民主、人權等等，並設有終止條款（suspension-human rights clause/non-execution of the agreement），在夥伴國出現違反歐盟價值的情事時，讓歐盟有權終止合作（蘇卓馨 2019, 64）。然而，這幾項具有鮮明歐盟價值的規範，在目前中國締結的IIA中都付之闕如。例如中國從未在IIA當中納入民主法治與人權相關條款，連勞工權益保障都不曾出現。這種做法上的差異，勢必成為歐中

雙方洽談CAI時的主要爭議。

## 二、中國國有企業的不當競爭

國有企業（state-owned enterprise，以下簡稱SOE）在市場上是屬於市場主體還是國家機構？一直頗有爭議。在歐盟與第三國簽訂IIA中，也成為歐盟非常在意的項目，主要擔心SOE會為歐洲企業帶來不公平的市場競爭。中國自1978年開始進行經濟體制改革，並不斷深化。1993年確立市場經濟體制，並制定公司法。2001年正式加入世界貿易組織（World Trade Organization，以下簡稱WTO），以融入國際經濟環境（王文杰 2007, 36）。此系列改革之中，首要項目即SOE的改革。採取的是功能分工的做法，在轉換經營機制，讓管理結構現代化的同時，亦保有政府控股及干預的能力，為一種混合所有制（mixed ownership）。中國SOE現在正式納入公司法適用範圍，整體而言，尊重其既有管理結構與運作。雖然如此，SOE的獨立性仍難免受到質疑（Fu and Wan 2020, 34-35）。

以歐盟過去簽IIA的案例看來，歐盟對於SOE的規範相對寬容。例如歐盟與加拿大簽定的全面經貿協定，雙方都認可SOE所具有的特殊地位與權利。歐盟和越南的IIA談判過程中，越南代表團表明不接受要求政府強制SOE自由化的條款，最後歐盟也作出妥協，僅要求雙方在條文中承諾會創造SOE與私人企業公平的競爭環境，<sup>5</sup>基本上和歐盟與新加坡IIA的規範差不多。可見歐盟對SOE雖有疑慮，但在這個項目上並非完全沒有談判空間。而中國在與第三國簽訂經貿協定時，夥伴國多半還是會尊重中國SOE，在其「具中國特色的社會主義」社會中所扮演的角色。<sup>6</sup>例如中國與加拿大2012年簽的BIT，中國仍保留了多項對SOE的保護，包括對政府補貼或補助的允許，對高階管理人或董事會成員施加國籍要求等。<sup>7</sup>

<sup>5</sup> China-Vietnam FTA, Article 11.

<sup>6</sup> 習近平在2020年主持中央全面深化改革委員會第十四次會議上還再次強調，「國有企業是中國特色社會主義的重要物質基礎和政治基礎，是黨執政興國的重要支柱和依靠力量」。見新華網（2020）。

<sup>7</sup> China-Canada BIT, Article 8.2(a)(ii).

無論最後談判結果為何，可以確定的是，歐盟仍然對中國政府在開放市場競爭當中的角色感到不信賴。2020年6月中國默默的放棄了在WTO中與歐盟針對中國市場經濟地位的爭訟（Miles 2020），意味著承認政府對市場仍有一定程度的介入，歐盟也即刻宣布，將針對國家補貼海外出口商的行為加徵關稅。這樣的不信賴，很大的原因來自中國的SOE。歐盟顯然認為，中國SOE的持續改革是有必要的。

### 三、爭端解決機制

傳統的國際投資爭端多採用投資人與地主國間爭端解決機制（investor-state dispute settlement，以下簡稱ISDS），讓投資人與地主國雙方的權益受到保護，並利用中性的國際仲裁程序解決爭端。此一制度近年來受到各方不小的批評，除了透明度不足、無上訴機制、法律適用一致性不夠等問題外，也有關於其影響地主國制訂公共政策權力的疑慮。2000年之後，美國開始對ISDS提出制度上的修正，而美國簽署的IIA和FTA，基本上也都跟著美國的制度模式修正。中國在ISDS上，則遵循著美國模式（Chen 2020, 100）。相較於美國漸進式的改革，歐盟則試圖在此一問題上提出制度性的改革。在與美國進行FTA談判時，歐盟首度提出投資法院制度（investment court system，以下簡稱ICS），以取代ISDS。目前歐盟已在與加拿大和越南簽訂的IIA中，納入ICS機制。ICS的主要特色有幾個，首先，設立常設一審仲裁庭及上訴仲裁庭，讓爭議雙方有上訴的救濟管道；其次，提升仲裁員的專業及道德標準，避免仲裁員與案件當事人有利益衝突之可能；第三，ICS最終目標為建立多邊投資法庭，因此歐盟在與第三國簽訂IIA時，皆會明定締約雙方應與其他貿易夥伴建立多邊投資法庭與上訴機制（鄭昫欣 2020, 99-100）。

對中國而言，其投資人在BRI計畫推動下，帶著大量資金前進歐洲，面對不熟悉的投資環境，如何保障投資安全與降低投資風險顯得極為重要，而建立一個協調統一的國際投資爭端解決機制即為關鍵。然而，面對歐盟所提倡的ICS，中國大陸學者對其法律可行性與制度提出質疑，認為ICS可能會加劇投資法的碎片化、增加案件處理的時間和金錢成本、更加向國家機構傾斜、投資人可能放棄使用此途徑解決爭端等等。不過更重要的原因，可能是中國在逐漸

成爲投資大國之後，也希望在制訂國際規則的層面上發揮影響，甚至爭取成爲領導者，建立一個以BRI爲範圍的爭端解決機制（董靜然 2018）。事實上，近年來中國確實在國際市場爭端解決方面，提出了自己的模式。成立於1983年的深圳國際仲裁法院（Shenzhen Court of International Arbitration），在2016年更新其仲裁規則，以處理投資人與地主國爭端，成爲中國第一個處理投資人與地主國仲裁案件的機構，其後並積極的和國際ISDS平台合作與接軌。此外，中國亦開始建立新的法庭，來處理國際貿易案件。2018年，中國最高人民法院在深圳和西安開設了兩個國際商事法庭，欲調解涉BRI的跨境商業糾紛，實際上，其所處理的案件，並不僅限於BRI的範圍。中國甚至建立跨區域的聯合仲裁中心來解決爭端，2015年成立的中非聯合仲裁中心（China-Africa Joint Arbitration Centre）即爲一例，提供中國與非洲國家貿易夥伴一個爭端解決機制（Chen 2020, 101-102）。積極擴大參與國際ISDS制度的建立本身，即展現了中國領導貿易新規範的野心和企圖。

## 肆、歐中體制競爭

綜合以上幾個CAI談判遇到的重要爭點，可以看出歐盟與中國在國際規範面上，存在明顯歧見。而這些歧見所反應出的，正是歐盟指稱中國爲「體制競爭對手」的原因。以下將進一步分析幾個主要爭點所反應出雙方在規範面上的差異，以及其背後浮現的體制競爭。

### 一、人權保護

在公共政策相關規範方面，雙方最大的歧見，來自於人權保護的相關規範。在過去IIA的簽訂實務上，歐盟不論是在與加拿大、越南或新加坡的IIA協定中，都在前言中納入對「世界人權宣言」的援引。歐盟也特別注意勞工權益保障，在所有IIA談判中都是重點項目，不僅在前言中提及高標準的勞工保護，在協定本文中也都具有專門規範勞工權益保護的獨立章節。不過歐盟雖然在IIA談判中都會納入人權保護條款，但，只是在面對不同對象、在不同的談判時空環境底下，設定的規範性條件寬嚴則有所不同。在作者之前的研究

中發現論及，歐盟在與亞洲國家進行貿易談判時，確實都會加入人權相關條款，但在價值規範與商業利益出現折衝時，規範性條件的寬嚴會因談判對象的發展程度、與歐盟貿易依賴程度、談判時的國際環境、歐盟內部組織的權力分配與利益團體的動員程度而有所差異（蘇卓馨 2019）。Poletti 與 Sicurelli（2018, 114）在其研究中也指出，歐盟在與越南洽談IIA的過程當中，歐盟議會多次表示希望能納入人權維護的條款，但後來因為歐洲企業及利益團體對此提議並不熱衷，且同一時間在協商的跨太平洋戰略經濟夥伴協議並沒有納入人權條款，最後歐盟與越南的IIA便也沒有納入人權條款。此一結果，甚至被歐洲監察使（European Ombudsman）認定為歐盟執委會的一項失敗（European Ombudsman 2016）。

相較而言，中國不會在任何IIA當中援引有關人權的國際條約。中國雖為國際勞工組織ILO的會員國，但在ILO的8個核心公約中，中國只簽了4個，另外4個有關組織工會權利、集體談判權利、廢除強迫勞動等公約，則沒有簽署。歐中雙方如此在勞工保護方面的認知差異，不僅讓歐盟擔心在中國的勞工權益保障不足，更害怕中國投資者，將其勞工保護標準帶到歐洲，影響歐洲勞動市場（Bian and Li 2020, 51-52）。而這樣的歧見主要來自雙方對人權保護的認知差異。中國大陸2000年發表的「中國人權發展50年」白皮書中指出：

中國是一個歷史悠久、人口眾多、資源和財富相對短缺的東方發展中國家。在這樣一個國家促進人權，既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，只能從中國的國情出發，探索具有自身特點的發展道路。改革開放以後，中國在總結歷史經驗和教訓的基礎上，找到了一條建設有中國特色社會主義的發展道路，從而也就找到了一條真正符合中國國情的促進和發展人權的道路。這就是：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（中國國務院新聞辦公室 2000）。

如此對人權的定義，與歐洲自啟蒙時代發展出的個人主義人權觀念自然大相逕庭。且中國視人權議題為國內事務，不容國際社會置喙。歐盟與中國

自1995年建立「人權對話機制（EU-China Human Rights Dialogue）」，可惜二十幾年來，此機制並沒有有效的運作。多個人權組織指出，此對話機制沒有提供定期的交流機會，也沒有實質的進展。Burnay直言，主要的問題出在雙方原始設定，就是平行對話。歐盟希望改善中國的人權環境，而中國堅持人權對話要建立在平等與尊重之上，雙方難有交集（Burnay 2020, 60-61）。近幾年來，歐盟在與中國互動的過程中，對於人權相關議題多半採取的是「靜默外交（quiet diplomacy）」途徑（Kinzelbach 2015），避免以政治制裁或條件式合作的方式，在中國推動人權發展。然而，當歐盟對中國大陸逐漸採取「體制競爭對手」的定位，認知其對歐盟規範性權力所造成的威脅，則歐盟的反應勢必會越來越強烈。2021年3月歐盟部長理事會通過決議，就新疆維吾爾族人權議題，對中國4名官員及一個機構祭出制裁，即為一明顯的例子。

## 二、法治的定義

歐中CAI談判中，對於SOE不當競爭的規範，則反應出雙方在社會治理上雖都強調法治，但對於法治概念的理解與實踐，有著不同的脈絡。歐洲的法治精神最早可追溯到古希臘時代，經過幾個世紀的演進，一步步從人治走向法治，自20世紀後與民主理念完全結合，成為歐洲公民所認同的普遍原則。雖然在各國實踐模式上因不同歷史、社會和經濟條件而呈現不同的樣態，如英國的rule of law、德國的Rechtsstaat、法國的état de droit等，但大致上基本原則一致（蘇永欽 2016）。二戰之後、歐洲整合運動初始之時，法治更是納入共同體的基本價值。根據威尼斯委員會（Venice Commission）2011年提出的「關於法治的報告（Report on the Rule of Law）」中，對於法治的定義（Dijk et al. 2011），包括幾項原則：合法性（法律至上）、法律確定性、禁止任意妄為、到獨立司法機構尋求正義的權利（包括對行政機關行為提出司法審查）、尊重人權以及法律之前人人平等無歧視。<sup>8</sup>而中國在法治的發展上，則呈現不同的

<sup>8</sup> 威尼斯委員會為歐洲理事會（Council of Europe）的諮詢機構，是由歐洲各國獨立的憲法專家所組成的一個「以法治達到民主委員會」（European Commission for Democracy through Law）。

道路。1978年共產黨第十一屆三中全會確立「改革開放」的大政方針後，主導改革的鄧小平提出「一手抓建設，一手抓法制」，可視為中國大陸法治建設的起點。之後在1999年中國將「依法治國」寫進憲法，開始推動系統式的立法。近期最主要的發展，則是在2013、2014年中國共產黨第十八屆三中全會與四中全會中，有關司法和法制改革的決議（楊麗娜、常雪梅 2013；常雪梅、程宏毅 2014），確立了法治深化改革的啓動。然而就此深化改革的內容來看，因為一再強調「中國特色社會主義法治體系」，一如在「中國人權發展50年」白皮書中所強調「從中國的國情出發」原則，發展「具中國特色、體現社會發展規律的社會主義法治理論」、「絕不照搬外國法治理念和模式」，已經非常明確的提出，中國模式的法治，將會是由國家領導人直接規劃、責成各部門配合的「頂層設計」，是一種由中國共產黨領導的法治建設，通過法治來確保專政（蘇永欽 2016）。

這樣與民主切割的法治發展策略，本質上相當矛盾。學者王裕華即提出「需求理論」，來解釋中國大陸威權式的法治如何形成以及有何限制（Wang 2015）。至於其能否成功，還需要更多實證的觀察與研究。無論如何，儘管中國在SOE改革上有其成效，但背後法治概念的最高指導，依舊是一個以黨領政、黨政一體的嚴密體系，與歐盟談的法治大相逕庭。在原則性規範歧異的情況下，技術性規範勢必也很難達成共識。

### 三、多邊主義的認知差異

關於歐中在爭端解決機制上的爭議，反應出的則是雙方對於國際關係多邊主義的認知不同。相較於川普的單邊主義，歐盟與中國在國際社會上都經常強調對多邊主義（multilateralism）的支持。值得一提的是，雖然雙方都揮舞著多邊主義的大旗，彼此對此概念卻有相當不同的詮釋。中國主張的多邊主義國際關係，重點放在多極，反對自冷戰結束之後，國際社會以美國為首的霸權主義。中國相信，國際關係的權力多極，將帶來穩定與和平，且中國和歐盟在一個多極的國際秩序中，將能扮演更重要的角色。而歐盟談的多邊主義，重點在制度，即在一個強調國際組織與協商的國際秩序中，沒有哪一個單一國際成員能取得主導地位（Abbas and Qaisrani 2020, 135）。換言之，多邊主義的制



度化是歐盟的重點，然而制度化的過程中，各國的主權勢必受到一定程度的限制，而建立國際制度過程中對國家主權的限制，卻是中國最不願見到的發展。身為民族國家主權概念的發源地，歐洲在過去500年見證了主權概念在理論與實踐上的演進，從Jean Bodin的主權論、霍布斯的巨靈、盧梭的人民主權，到20世紀中開始的區域整合，歐盟在此整合的經驗裡，已突破了國家主權不可分割的想法。在多項共同政策上進行功能上的實質整合，讓歐盟會員國已習慣了一個制度化的、互相干涉彼此內政的、高度主權讓渡的超國家多層次治理模式（Geeraerts 2019, 289）。雖然過程中幾遇挑戰與挫敗，但此超國家治理所帶來的和平，亦成為歐盟不可磨滅的成就，也是歐盟政治菁英持續信仰自由主義的最大動力。相較之下，中國對國家主權仍維持「絕對、至高、不可分割」的Bodin式定義，在國際社會上的行為亦以維護國家主權為首要目標，不干涉國家內政是最高指導原則。

對多邊主義如此不同的詮釋，在面對國際建制時，自然會有不同的實踐途徑。但是對於目前的國際自由主義經濟秩序，中國明顯的沒有要對抗的意圖。反之，在2001年中國大陸正式加入WTO時，即宣示其欲融入現有金融秩序的決心。中國參與國際建制的企圖心和能力，是在過去十年逐漸展現出來。2013年提出BRI大戰略之後，中國與BRI沿線國家的經貿合作密切展開，如何確保一個安全並對中國有利的投資環境，是至關重要的。而中國很明確的將重點工作，放在司法與制度的建立上。2014年的中國共產黨第十八屆四中全會公報上指出，將「加強涉外法律工作，運用法律手段維護我國主權、安全、發展利益，維護我國公民、法人在海外及外國公民、法人在我國的正當權益」（常雪梅、程宏毅 2014）。Qi認為，無論是2015年成立的AIIB、2016年在杭州舉行的G20通過《全球投資指導原則》、還是2017年在金磚國家經貿部長會議上通過的《金磚國家投資便利化綱要》，都展現出中國在領導國際投資治理方面的能力（Qi 2020, 120-121）。換句話說，中國並無意推翻既有國際制度與結構，其作法是在一些貿易深度自由化的規範面上，透過別的整合模式（如搭橋蓋路），與提出新的制度（如建立AIIB），來提供其他經貿合作的選項，讓中國式秩序的概念和結構，能在國際關係的建構中，發生潛移默化的影響（Calder 2019, 225）。

## 伍、規範性權力對體制競爭對手的回應

綜合以上歐中在人權、法治、多邊主義上認知的差異，清楚展現中國在國際規則制定上，對於歐盟核心價值的不同詮釋。簡言之，具中國特色社會主義下的人權、法治、及多邊主義，是一種生存權與發展權高於公民權、由黨領導的頂層設計法治建設、以及國家主權至上的多極平衡體系。而這樣的體制，對於以規範性強權自居的歐盟，帶來挑戰。換句話說，中國現在對歐盟的威脅，並非來自傳統的面向，如軍事安全或經濟發展，而是對歐盟在國際關係中的規範性權力造成威脅。目前歐中CAI尚未完成最後簽訂，無法確定歐盟的規範性權力，在此投資協議中，最終能發揮多大的影響力，是否能看見布魯塞爾效應的具體展現。不過從以下幾個面向，可以窺探規範性權力面對體制競爭對手時，會做出如何的回應。

首先，歐盟外交與安全政策高級代表Josep Borrell於2020年9月在義大利國際關係智庫Istituto Affari Internazionali發表了一篇名為《辛納屈原則：歐盟該如何面對美中競爭（The Sinatra Doctrine. How the EU Should Deal with the US-China Competition）》的社論（Borrell 2020），以法蘭克辛納屈的名曲《My Way》，來表明其認為歐盟在面對美中對抗的國際新局當中，應該要找到自己的路線，而這個路線將會是一個多面向的策略。Borrell指出，新中國的特色為堅定自信的（assertive）、擴張的（expansionist）及威權式的（authoritarian）。歐盟一方面應該繼續與北京合作，共同面對如氣候變遷、新冠疫情等挑戰，另一方面也要加強自身的戰略主權，保護在歐洲經濟中佔重要地位的科技產業，藉以推動歐盟價值與利益。面對逐漸浮現的「敘事之爭（battle of narratives）」，歐盟應該要對抗中國散佈不實訊息的活動、反對中國選擇性的多邊主義、並且確保中國遵守國際規範。從代表歐盟外交政策最高層級官員的筆下即可看出，歐盟正在重新定位與中國的關係，其清楚而務實的認知中國是體制競爭對手的事實，並且指出面對這樣既是夥伴又是對手的雙邊關係，歐盟不宜與其站在對立面進行全面競爭，而是必須更細緻的操作，從合作及防禦兩方面雙管齊下，而無論是合作還是防禦，歐盟捍衛的都是其所代表的價值及規範，在在顯示歐盟已意識其規範性強權所遭受的威脅，以及其對此

一身分的重視。

其次，若參考過去歐盟與其他亞洲國家簽訂的IIA，可以合理猜測，歐盟會在公共政策、SOE競爭規範與爭端解決機制上，做出一定程度的妥協。以公共政策而言，歐盟與日本簽訂的經濟夥伴協定（Economic Partnership Agreement，以下簡稱EPA）即為一個適例。日本在經濟發展程度與市場自由化發展方面，與歐盟較接近。但在勞工權益保護方面，仍與中國一樣有所保留，尤其在工會組織權利與消除工作環境歧視方面，傳統上仍不受到法律保護。在ILO的8個核心公約中，日本也並沒有全部簽署，而是只簽了6個。因此歐日雙方在2018簽署、2019年2月正式生效的EPA當中，達成有關勞工權益的章節，很有可能成為歐中CAI所採取的模式。EPA第16章「貿易與永續發展」<sup>9</sup>當中第3節「國際勞工標準與條約」特別訂定了有關勞工權益保護的相關條文，不過相較於其他有關貿易章節的規定，文字上較為模糊。其中提到了雙方應當尊重ILO的公約，並在勞工環境上多合作、交換資訊與意見等，然而有關具體的勞工權益保護標準，則付之闕如。第16章第17節中並且提到，任何有關第16章規範項目中出現雙方意見分歧情況時，須由特殊管道解決爭端，而不適用ISDS程序。有關勞工權益方面，則是規定在Art. 16.17(4)，雙方須諮詢ILO等相關國際組織的意見，組成專家小組來處理爭端。在SOE相關規定方面，如前所言，歐盟向來對於SOE的規範較為寬容，很有可能比照與新加坡、越南及日本簽訂的FTA，不強制SOE的自由化改革，而僅要求雙方作出公平競爭的承諾。在爭端解決機制上，相較於越南配合歐盟提出的新機制，日本在與歐EPA中沒有包括投資保護標準，也沒有提到解決投資人與國家間爭端的機制。學者普遍認為，歐日在未來談判的投資協定中，日本應該會傾向沿用傳統的ISDS機制。以中國目前積極建立國際仲裁庭，以便與國際ISDS平台合作接軌的態勢看來，歐盟將很難在CAI中，說服中國接受ICS的提議。

第三，從目前歐中CAI達成的原則性共識看來（European Commission 2021a），歐盟明顯在爭端解決機制方面放棄了對ICS的堅持，其他在勞工權益保護和SOE規範方面，也做了一定程度的讓步。雖然歐盟似乎難以從此次

<sup>9</sup> European Commission, EU-Japan EPA, Article 16.

CAI談判中大幅推進其規範性權力，發揮布魯塞爾效應，但若將此原則性共識與歐盟會員國之前與中國簽訂的BIT比較，仍可看到歐盟規範性權力的作用。其前言即援引「世界人權宣言」，這是在中國過去簽署的國際條約中不曾出現的情況。此外，未來CAI會包含永續發展的章節，這是歐盟自2006年宣示新貿易策略後，每一個IIA都會包括的具體規範，而這也是中國之前與歐洲國家簽訂BIT或與其他第三國簽訂IIA時，不會包含的項目。過去歐盟與其他國家簽署IIA時，在這個章節內，都會並重環境保護與勞工權益保護，在CAI原則性共識的相同章節內，則明顯側重前者，關於勞工權益保護則規範較少且語帶保留。雙方僅同意將遵循本身已簽署的ILO的核心公約以改善國內勞動環境，中國並承諾將致力於簽署其尚未簽署的ILO核心公約，文字上可以說是相當模糊。相較之下，對於環境保護方面，雙方達成相當具體的合作共識，包括再生能源投資合作、環境友善商品與服務的投資鼓勵等。在SOE規範方面，歐盟雖然沒有成功對中國國有企業祭出明確具體的限制，但至少在協議中讓中國承諾對SOE補貼將透明化，並承諾將給予外國企業與SOE同樣的、無歧視的競爭條件，成為中國對外開放的發展中，第一次碰觸到SOE的優勢地位。值得一提的是，過去歐盟會員國與中國大陸簽訂的BIT為國對國雙邊條約，這與歐盟整體實力結合後與中國談判的CAI，在質與量上自然不可同日而語。若以中國大陸與其他國際貿易夥伴所簽訂的IIA做比較，中國至少在永續發展與SOE規範方面，做出了前所未見的讓步，這應該可以視為規範性權力以及布魯塞爾效應的一種展現。

可以具體觀察到的是，歐盟顯然已對體制競爭有所警覺，並自2019年開始作出防禦性的回擊。根據歐盟執委會的工作報告，中國對歐洲的FDI在2000年後逐漸增強，中資從2010後開始特別投入對歐洲企業的併購，目前已成為歐盟外第二大歐洲企業主要併購者（僅次於美國）（European Commission 2020, 9-10）。歐盟於2019年通過、2020年10月生效的《歐盟外人直接投資審查架構》，防範外資在對歐洲企業投資與併購的過程中，藉由收購具戰略價值的產業而取得核心技術，進而對歐盟安全造成威脅。此審查機制如何維持其客觀性，而不落入泛政治化的商品歧視？將會是未來此機制操作上的一個挑戰，不過那將是另一個問題了。此外，前文所提到歐盟在2020年6月對國家補貼海外

出口商的行為加徵關稅，雖沒有講明是衝著中國而來，但其政策出現在中國放棄在WTO中與歐盟針對中國市場經濟地位爭訟的隔天，針對意味濃厚。種種作為可看出歐盟在面對中國體制競爭之時，再度利用其共同市場的規模與吸引力，搭配在制定國際規範上的專業能力，以經濟政策做出反擊。外交政策方面，囿於歐盟共同外交暨安全政策（Common Foreign and Security Policy，簡稱CFSP）仍由會員國主導，決策過程採共識決，任何一個會員國都能夠否決共同體決議，要做出強而有力的共同政策相對困難。即便如此，歐盟仍在2021年3月就新疆維吾爾族人權議題對中國官員及機構祭出制裁，為規範性權力相當強烈的一次展現。同年5月，歐洲議會通過決議，暫緩CAI批准程序，甚至為CAI進程踩了剎車。7月歐盟外長會議通過決議，同意建立一個全新的全球基礎建設計畫，提供需要發展基金與建設的國家另一個選擇，以與中國大陸的一帶一路計畫抗衡。至此，歐中體制競爭可以說是全面展開。

## 陸、結論

歐盟與中國大陸為今日世界前三大經濟體裡的兩個，其互動動見觀瞻。過去十多年雙方關係熱絡，卻在近兩年出現變化。歐盟時而稱中國為戰略夥伴，時而稱之為體制競爭對手，雙邊關係讓人霧裡看花。本文以歐中自2013年開始談判的投資協議CAI作為研究重點，以歐盟在國際關係中的規範性強權身分，解釋中國為何被定義為體制競爭對手？此競爭的本質為何？對歐盟造成何種威脅？而目前歐盟又有何回應？

歐盟自里斯本條約後，在IIA規範上，扮演著領導者的角色。目前CAI在進行35輪談判之後，終於達成原則性共識。從官方的談判報告以及學者的研究中可看出來，雙方在談判中的最大爭議，在是公共政策、SOE競爭規範與投資人/地主國爭端解決機制。而這幾個國際規範面上的歧見，實際上反應出雙方在人權保護、法治與多邊主義上的認知不同。由於歐中有著截然不同的歷史文化與發展路徑，因此當雙方在國際關係中使用同樣的詞語時，背後隱含的概念理解與建制想像，可能南轅北轍。這也正是歐盟指稱中國為「體制競爭對手」的原因。中國現在對歐盟的威脅，並非來自傳統軍事安全或經濟發展等面

向，而是對歐盟在國際關係中規範性權力的挑戰。事實上，中國也不避諱的展現其在領導貿易新規範的野心和企圖，雖然在規範能力上尚無法發揮如布魯塞爾效應這般的影響力，但其不論是在區域整合藍圖、金融體系、爭端解決機制方面，都已提出自己的模式與機構。就此次CAI談判而言，若以歐盟外交與安全政策高級代表Josep Borrell的態度、歐盟與其他亞洲國家簽訂的IIA、以及目前CAI原則性共識的文本作為參照，可以合理猜測歐盟最終會在上述幾項爭議項目上做出一定程度的妥協。筆者認為，這並不意味歐盟只重視經濟利益，為目前經濟困境尋找出路而將規範價值擱置一旁，反而是規範性權力在實踐上的務實主義展現。2016年，時任歐盟外交與安全政策高級代表Federica Mogherini的主要策士Nathalie Tocci發表了一本新書《Framing the EU Global Strategy》，提出「principled pragmatism」（原則性務實主義），反應歐盟自過去十年間內部及外部危機中，檢討獲得了新的對外關係原則（Tocci 2017），那是一種持續堅持規範性權力論述、但因意識到對外關係的侷限、而有程度有彈性的對外推動歐盟規範的新做法。且歐盟或許難以從CAI談判中大幅推進其規範性權力，發揮布魯塞爾效應，但若與歐盟會員國之前與中國簽訂的BIT、或與中國大陸當前與其他貿易夥伴簽訂的IIA比較，仍可看到歐盟規範性權力的作用。且歐盟顯然已對體制競爭有所警覺，並自2019年開始作出防禦性的回擊。利用其共同市場的規模與吸引力，搭配在制定國際規範上的專業能力，以經濟政策做出回應。即便在較難產生共識的外交政策上，歐盟也在2021年突破過去靜默外交的作法，首度就新疆人權問題表達規範性權力的強烈立場。

歐盟目前這樣的反擊能否有效阻擋中國體制競爭的威脅？能阻擋多久？是接續可研究的問題。可以確定的是，歐盟規範性權力還得面對來自內部的挑戰。多位學者指出，中東歐國家開始出現「歐洲化」倒退的現象。匈牙利及波蘭在2010、2015出現憲政危機後，無疑的往非自由主義民主政體方向前進。而這些國家也正好在中國BRI的沿線上，在對布魯塞爾進行規範性權力的挑戰時，恰巧得到中國在發展上的挹注。中國與歐盟內部，不同次區域的互動，不管是GCEMC的產業結合或政治上中國推動的17+1平台，都造成歐盟內部分裂的疑慮。2017年希臘否決歐盟在聯合國人權委員會上對中國發出人權警告的共同聲明，可說是中國對歐盟體制競爭威脅的明顯例證。歐盟以其高度整合的

共同市場為最大利器，經濟政策也能相對快速有效的產出，並發揮對抗體制競爭的作用。然而一旦牽涉到政治層面的外交政策時，歐盟的反應就顯得緩慢而無力，雖然2021年就新疆人權議題的制裁，可視為一個轉變，但CFSP制定過程本身的決策結構，注定會大幅限制歐盟在外交政策上規範性的施展，這將成為規範性權力面對中國體制競爭時的阿基里斯腳跟，也將是中國最能展現其關係實力之處。

（收件：109年12月3日，接受：110年6月24日）

# EU Normative Power and EU-China Comprehensive Agreement on Investment Negotiations

*Cho-Hsin Su*

Associate Professor  
Department of Diplomacy, National Chengchi University

## Abstract

The European Union (EU) has well utilized its market attraction to bring European value based normative agenda into trade or investment agreement negotiations with third country/region, in order to achieve its own foreign policy objectives. This “normative power” theory has had wide discussion among academics. In practice, EU’s normative power has also continuously expanded its influence in different areas via various channels. Since October 2013, EU and China have begun the negotiations on the Comprehensive Agreement on Investment (CAI). After 35 rounds of negotiations, the two parties have reached an agreement in principle by the end of 2020. Meanwhile, the EU-China relations have seen several transitions following the development of Xi Jinping’s grand strategy for the century, the Belt and Road Initiative. At first the two parties showed great amicability toward one another. However, this collaborative atmosphere gradually changed the tone in the past three years. In 2019, the EU official first used “systemic rival” to refer to China, which caused a hitch in the bilateral relations. This article starts with examining the EU-China CAI and pointing out the main arguments of this investment deal. It then takes the approach of normative power theory and the Brussels effect argument to analyze the nature of the EU-China systemic rivalry and to understand the



dynamic EU-China relations. The research findings demonstrate that the EU might not be able to push greatly forward its normative power upon China with this CAI negotiations, based on the EU High Representative's attitude, on the comparative study with other investment agreements that the EU has signed with Asian partners and on the current text of CAI in principle. Nonetheless, if we compare this CAI with the investment agreements that China has formerly signed with EU member states and with other countries, the normative power effects can still be discerned. Besides, the EU has obviously been aware of the systemic threat and has come up with defensive response in its economic policies since 2019. That being said, when it comes to common foreign policy, the EU's reactions appear to be slow and weak. The sanctions on China for human rights abuse in Xinjiang in March 2021 could be seen as a change. However, EU's common foreign policy decision-making structure itself is set to largely limit its normative power. This could become the Achilles' heel of the EU normative power when facing China's systemic threat, where Chinese relational power would find the space to stretch its wings.

**Keywords:** European Union, China, EU-China Comprehensive Agreement on Investment, normative power, systemic rival

## 參考文獻

- 王文杰，2007，〈從國家管制到鼓勵從商的中國大陸《公司法》〉，《展望與探索》，5 (1): 34-42。Wang, Wen-Chieh. 2007. “Cong guojia guanzhi dao guli congshang de zhongguodalu ‘gongsifa’” [A Study on the Capital System for the PRC’s Company Law: From National Control to Encouraged Investment]. *Prospect and Exploration*, 5 (1): 34-42.
- 楊麗娜、常雪梅，2013，〈中國共產黨第十八屆中央委員會第三次全體會議公報〉，<http://cpc.people.com.cn/BIG5/n/2013/1112/c64094-23519137.html>，查閱時間：2020/10/30。Yang, Li-Nuo, Xue-Mei Chang. 2013. “zhong guo gong chan dang di shi ba jie zhong yang wei yuan hui di san ci quan ti hui yi gong bao” [Communiqué of the Third Plenary Session of the Eighteenth Central Committee of the Communist Party of China]. (Accessed on October 30, 2020).
- 常雪梅、程宏毅，2014，〈中國共產黨第十八屆中央委員會第四次全體會議公報〉，<http://cpc.people.com.cn/BIG5/n/2014/1023/c64094-25896724.html>，查閱時間：2020/10/30。Chang, Xue-Mei, Hong-Yi Cheng. 2014. “zhong guo gong chan dang di shi ba jie zhong yang wei yuan hui di san ci quan ti hui yi gong bao” [Communiqué of the Fourth Plenary Session of the Eighteenth Central Committee of the Communist Party of China]. (Accessed on October 30, 2020).
- 中國國務院新聞辦公室，2000，〈中國人權發展50年〉，<http://www.scio.gov.cn/zfbps/ndhf/2000/Document/307946/307946.htm>，查閱時間：2021/03/17。State Council Information Office of the People’s Republic of China. 2000. “Zhong guo ren quan fa zhan 50 nian” [50 years of Human Rights Development in China]. (Accessed on March 17, 2021).
- 朱立群編，2008，《國際體系與中歐關係》，北京：世界知識出版社。Chu, Li-Qun, ed. 2008. *Gguoji tixi yu zhongou guanxi* [International System and China-Europe Relations]. Beijing: World Affaris Press.

- 吳建輝，2012，〈歐盟對外經貿法之發展：法律與政策變遷〉，《歐美研究》，43 (4): 753-839。Wu, Chien-Huei. 2012. "Oumeng duiwai jingmaofa zhifazhan: falu yu zhengce bianqian" [The Evolution of EU External Economic Law—Legal and Policy Changes]. *EurAmerica*, 43 (4): 753-839.
- 陳志敏等，2011，《中國、美國與歐洲：新三邊關係中的合作與競爭》，上海：上海人民出版社。Chen, Zhi-Min. 2011. *Zhongguo, meiguo yu ouzhou: xin sanbianguanxi zhongde hezuo yu jingzhen* [China, the United States and Europe: Cooperation and Competition in the new Triangular Relations]. Shanghai: Shanghai People's Publishing House.
- 新華網，2020，〈習近平主持召開中央全面深化改革委員會第十四次會議〉，[http://www.xinhuanet.com/politics/leaders/2020-06/30/c\\_1126179095.htm](http://www.xinhuanet.com/politics/leaders/2020-06/30/c_1126179095.htm)，查閱時間：2020/09/10。Xinhua Net. 2020. "Xi Jinping zhuchi zhaokai zhongyang quanmian shenhua gaige weiyuanhui di 14 tsi hueiyi" [Xi Jinping Hosts the 14th Meeting of the Central Comprehensively Deepening Reforms Commission] (Accessed on September 10, 2020)
- 董靜然，2018，〈一帶一路倡議下投資者—國家爭端解決機制研究—基於歐盟國際投資法庭制度的考察〉，《江蘇社會科學》，1: 173-180。Dong, Jingran. 2018. "'Yidai yilu' changyi xia touzizhe - guojia zhengduan jie jue yanjiu — jiyu oumeng guoji touzi fating zhidu de kaocha" [Research on the Investor-State Dispute Settlement Mechanism under BRI: A Research based on the EU's International Investment Tribunal system]. *Jiangsu Social Sciences*, 1: 173-180.
- 鄭昀欣，2020，〈歐盟新型態貿易協定有關投資議題之特色〉，《經濟前瞻》，189: 97-101。Cheng, Yunhsing. 2020. "Oumeng xinxingtai maoyi xieding youguan touzi yiti zhi tese" [Characteristics about the Investment-Related Issues in EU's New Trade Agreements]. *Economic Outlook Bimonthly*, 189: 97-101.
- 蘇永欽，2016，〈法治、法治國和依法治國〉，《中國法研究》，3: 1-68。Su, Yeong-chin. 2016. "fazhi, fazhiguo he yifazhiguo" [Rule of Law,

Rechtsstaat and Ifazhiguo]. *NCCU China Law Review*, 3: 57-80.

蘇卓馨，2019，〈歐盟規範性權力在亞洲的試煉－以貿易議程為例〉，《全球政治評論》，65: 57-80。Su, Cho-Hsin. 2019. “Oumeng guifanxing quanli zai yazhou de shilian – yi maoyi yicheng weili” [Normative Power Reviewed in Asia - with a Regard on Trade Agreement Negotiations]. *Review of Global Politics*, 65: 57-80.

Abbas, Hussain, and Irfan Hasnain Qaisrani. 2020. “China-EU Relations under Xi Jinping: A New Chapter.” *Journal of European Studies*, 36 (1): 129-168.

Bian, Cheng, and Yuwen Li. 2020. “Elements of Public Policy in the Making of the China-EU Comprehensive Agreement on Investment.” In Yuwen Li, Tong Qi and Cheng Bian, eds., *China, the EU and International Investment Law: Reforming Investor-State Dispute Settlement*, pp. 40-53. New York, NY: Routledge.

Björkdahl, A., Natalia Chaban, John Leslie and Annick Masselot. 2015. *Importing EU Norms: Conceptual Framework and Empirical Findings*. New York, NY: Springer.

Borrell, Josep. 2020. “The Sinatra Doctrine. How the EU Should Deal with the US-China Competition.” <https://www.iai.it/sites/default/files/iaip2024.pdf> (February 5, 2021).

Bradford, Anu. 2012. “The Brussels Effect.” <https://ssrn.com/abstract=2770634> (July 13, 2020).

Bradford, Anu. 2020. *The Brussels Effect: How the European Union Rules the World*. New York, NY: Oxford University Press.

Burnay, Matthieu. 2020. “Bridging the Gap between Investments and Human Rights Protection.” In Yuwen Li, Tong Qi and Cheng Bian, eds., *China, the EU and International Investment Law: Reforming Investor-State Dispute Settlement*, pp. 54-67. New York, NY: Routledge.

Calder, Kent E. 2019. *Super Continent: The Logic of Eurasian Integration*. Stanford, CA: Stanford University Press.

- Chen, Huiping. 2020. "Reforming ISDS." In Yuwen Li, Tong Qi and Cheng Bian, eds., *China, the EU and International Investment Law: Reforming Investor-State Dispute Settlement*, pp. 100-111. New York, NY: Routledge.
- Diez, Thomas. 2005. "Constructing the Self and Changing Others: Reconsidering 'Normative Power Europe.'" *Millennium*, 33 (3): 613-636.
- Dijk, Pieter van, Gret Haller, Jeffrey Jowell, and Kaarlo Tuori. 2011. "European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission)." [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2011\)003rev-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2011)003rev-e) (October 29, 2020).
- European Commission. 2010. "Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Towards a Comprehensive European International Investment Policy." <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:52010DC0343> (February 8, 2021).
- European Commission. 2013. "EU-China 2020 Strategic Agenda for Cooperation." <https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/20131123.pdf> (February 5, 2021).
- European Commission. 2016. "Joint Communication to the European Parliament and the Council, Elements for a New EU Strategy on China." [https://eeas.europa.eu/archives/docs/china/docs/joint\\_communication\\_to\\_the\\_european\\_parliament\\_and\\_the\\_council\\_-\\_elements\\_for\\_a\\_new\\_eu\\_strategy\\_on\\_china.pdf](https://eeas.europa.eu/archives/docs/china/docs/joint_communication_to_the_european_parliament_and_the_council_-_elements_for_a_new_eu_strategy_on_china.pdf) (February 5, 2021).
- European Commission. 2019. "Joint Communication to the European Parliament and the Council, EU-China – A Strategic Outlook." <https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/communication-eu-china-a-strategic-outlook.pdf> (February 8, 2021).
- European Commission. 2020. "Commission Staff Working Document on the Movement of Capital and the Freedom of Payments." [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/business\\_economy\\_euro/banking\\_and\\_finance/documents/2020-capital-market-monitoring-analysis\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/business_economy_euro/banking_and_finance/documents/2020-capital-market-monitoring-analysis_en.pdf) (February 28,

2020).

European Commission. 2021a. "EU-China Comprehensive Agreement on Investment (CAI): List of Sections. Agreement in Principle." <https://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=2237> (February 8, 2021).

European Commission. 2021b. "Countries and Regions: China." <https://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/countries/china/> (September 9, 2020).

European Ombudsman. 2016. "European Ombudsman's Decision on the Failure of the European Commission to Conduct a Prior Human Rights Impact Assessment of the EU Vietnam Free Trade Agreement." <https://www.ombudsman.europa.eu/mt/speech/en/64453> (September 9, 2020).

Federation of German Industries. 2019. "Partner and Systemic Competitor –How Do We Deal with China's State-Controlled Economy?" [https://www.wita.org/wp-content/uploads/2019/01/201901\\_Policy\\_Paper\\_BDI\\_China.pdf](https://www.wita.org/wp-content/uploads/2019/01/201901_Policy_Paper_BDI_China.pdf) (October 29, 2020).

Federal Foreign Office. 2018. "Speech by Foreign Minister Sigmar Gabriel at the Munich Security Conference on 17 February 2018." <https://www.auswaertiges-amt.de/en/newsroom/news/rede-muenchner-sicherheitskonferenz/1602662> (October 30, 2020).

Fu, Hongyu, and Meng Wan. 2020. "Convergences and Divergences in the China-EU and the China-US BIT Negotiations." In Yuwen Li, Tong Qi and Cheng Bian, eds., *China, the EU and International Investment Law: Reforming Investor-State Dispute Settlement*, pp. 26-39. New York, NY: Routledge.

Geeraerts, Gustaaf. 2019. "The EU-China Partnership: Balancing Between Divergence and Convergence." *Asia Europe Journal*, 17: 281-294.

Grieger, Gisela. 2020. "EU-China Comprehensive Agreement on Investment: Levelling the playing field with China." [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2020/652066/EPRS\\_BRI\(2020\)652066\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2020/652066/EPRS_BRI(2020)652066_EN.pdf) (January 8, 2021).

Hanemann, Thilo, and Mikko Huotari. 2018. "EU-China FDI: Working Towards

- Reciprocity in Investment Relations.” <https://merics.org/en/report/eu-china-fdi-working-towards-more-reciprocity-investment-relations> (August 31, 2020).
- Hyde-Price, A. 2006. “Normative’ Power Europe: A Realist Critique.” *Journal of European Public Policy*, 13 (2): 217-234.
- Kinzelbach, Katrin. 2015. *The EU’s Human Rights Dialogue with China Quiet Diplomacy and its Limits*. Oxon, England: Routledge.
- Laïdi, Zaki. 2008. *La norme sans la force. L’énigme de la puissance européenne*, 2<sup>nd</sup> edition. Paris: Presses de Sciences Po.
- Li, Yuwen, and Cheng Bian. 2020. “Introduction: Opportunities and Challenges towards a China-EU Comprehensive Agreement on Investment.” In Yuwen Li, Tong Qi and Cheng Bian, eds., *China, the EU and International Investment Law: Reforming Investor-State Dispute Settlement*, pp. 1-8. New York, NY: Routledge.
- Manners, Ian. 2002. “Normative Power Europe: A Contradiction in Terms?” *Journal of Common Market Studies*, 40 (2): 235-258.
- Merlingen, Michael. 2007. “Everything Is Dangerous: A Critique of ‘Normative Power Europe.’” *Security Dialogue*, 38 (4): 435-453.
- Miles, Tom. 2020. “China pulls WTO Suit over Claim to be a Market Economy.” <https://www.reuters.com/article/us-usa-china-wto-eu/china-pulls-wto-suit-over-claim-to-be-a-market-economy-idUSKCN1TI10A> (September 9, 2020).
- Niemann, Arne, and Tessa de Wekker. 2010. “Normative Power Europe? EU Relations with Moldova.” <http://eiop.or.at/eiop/pdf/2010-014.pdf> (September 9, 2020).
- Pace, Michelle. 2007. “The Construction of EU Normative Power.” *Journal of Common Market Studies*, 45 (5): 1041-1064.
- Poletti, Arlo, and Daniela Sicurelli. 2018. *The Political Economy of Normative Power Europe*. London, UK: Palgrave Macmillan.
- Qi, Tong. 2020. “China’s Policy on ISDS Reform.” In Yuwen Li, Tong Qi and Cheng Bian, eds., *China, the EU and International Investment Law: Reforming*

- Investor-State Dispute Settlement*, pp. 112-123. New York, NY: Routledge.
- Riddervold, Marianne. 2010. "A Matter of Principle? EU Foreign Policy in the International Labour Organization." *Journal of European Public Policy*, 17 (4): 581-598.
- Schimmelfennig, Frank, and Ulrich Sedelmeier. 2004. "Governance by Conditionality: EU Rule Transfer to the Candidate Countries of Central and Eastern Europe." *Journal of European Public Policy*, 11 (4): 669-687.
- Sjursen, Helene. 2006. "The EU as a 'Normative Power': How Can This Be?" *Journal of European Public Policy*, 13 (2): 234-251.
- Su, Cho-Hsin. 2018. "Regulatory Network Calibration in the EU-Korea Free Trade Agreement." *European Foreign Affairs Review*, 23 (1): 1-20.
- The World Bank. 2020. "GDP (current US\$)-United States, European Union, China." <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.CD?locations=US-EU-CN> (September 9, 2020).
- Tocci, Nathalie. 2017. *Framing the EU Global Strategy: A Stronger Europe in a Fragile World*. London, UK: Palgrave Macmillan.
- Trauner, Florian. 2009. "From Membership Conditionality to Policy Conditionality: EU External Governance in South Eastern Europe." *Journal of European Public Policy*, 16 (5): 774-790.
- Van den Hoven, Adrian. 2006. "European Union Regulatory Capitalism and Multilateral Trade Negotiations." In Sonia Lucarelli and Ian Manners, eds., *Values and Principles in European Foreign Policy*, pp. 185-200. New York, NY: Routledge.
- Wang, Yuhua, 2015. *Tying the Autocrat's Hands: The Rise of the Rule of Law in China*. New York, NY: Cambridge University Press.
- Whitman, Richard G., ed. 2011. *Normative Power Europe: Empirical and Theoretical Perspectives*. Hampshire, England: Palgrave Macmillan.
- Whitman, Richard G. 2013. "The Neo-normative Turn in Theorising the EU's International Presence." *Cooperation and Conflicts*, 48 (2): 171-183.