

歐洲聯盟中國政策的形成與雙方存在的爭端*

郭秋慶

淡江大學歐洲研究所教授

摘 要

歐盟（或歐體）當今的國際地位有很大的進步，而中國自從 1990 年代以來「外資經濟」促成出口貿易的迅速增加，因此歐盟和中國的關係值得重視。

本文從歷史角度出發，指出 1975 年歐盟和中國建交後，歐盟為增進共同市場的利益，和中國簽訂經貿條約。不過中國天安門事件的爆發，造成歐盟對它實施多項制裁。其後，歐盟有鑒於 1990 年代初亞洲經貿的活絡，開始提出中國政策方針，同時為因應新的環境，中國政策方針作了幾次的調整，至 2003 年其方向較為明確化。不過，歐中的互動也存在若干的爭端，這亦是本文關切的課題。

關鍵字：歐洲聯盟、中國、歐盟中國政策、非市場經濟地位、武器禁運、紡織品爭端

* 本論文的資料和完稿由本所碩士生王仕賢協助，在此表達感謝。

壹、前言

歐洲聯盟的經濟整合已有深入的發展，除了建立共同市場外，也實現歐元作為共同的貨幣，迄今它可謂是一個不可忽視的經濟體，歐盟也在外交和安全領域，嘗試整合會員國的意見和主張，以達成統一的對外行動方針，尤其是為增進會員國的經濟利益，它可以透過和第三國建立官方關係，強化雙方經貿的互動。2004年5月歐盟在長期的經濟和政治整合下，又接納東歐與地中海十國加入，成為擁有約四億七千萬人口，國內生產總值（GDP）超過八兆美元的政治與經濟實體，無疑地在冷戰時代中，歐盟是具有影響力的國際組織。

另外在中國方面，鄧小平 1978 年開始推動改革開放政策，從開放沿海經濟特區、積極吸引外資到國營企業的轉型，促成近年來中國經濟顯著的成長，歐盟也在中國市場的誘因下，有意加強和中國的往來，因此本文採取歷史研究途徑，指出歐盟和中國建交以來雙方關係的發展，以及分析九〇年代歐盟面臨中國經濟市場化所建立的歐中經貿關係，並且歐盟是如何利用雙方的對話和協商，建立所謂中國政策的內涵，最後說明歐中在經濟和政治關係中存在的問題，以期吾人深入掌握歐中互動的實質內涵。

貳、歐盟和中國建交後經貿關係的發展

一、經貿關係的成長與天安門事件造成交往的中斷

在 1975 年 5 月 8 日，歐盟（當時稱歐體）執委會索姆斯 (Christopher Soames) 副主席為了加強和中國經濟與貿易關係訪問北京，中國向他表示希望建立正式的外交關係，並互派大使，引發雙方對台灣議題的爭執與討論，歐盟最初考慮給予非正式保證支持北京政府是中國唯一合法的政府，

然而由於 1970 年 10 月歐盟和中華民國簽有紡織品協定，歐盟採取較為謹慎的保留態度，唯中國公開聲明稱歐盟支持北京政府係中國唯一的合法政府，最後索姆斯副主席也就配合表示，歐盟將不與台灣保持任何官方關係或締結任何的協定，歐中雙方遂達成建交的協議。當年 9 月中國首先在布魯塞爾設立歐盟使節團 (mission)，而歐盟則遲至 1988 年 5 月才在北京設立代表團 (delegation)。

由於歐盟和中國達成建立官方關係，雙方經貿的往來開始有實質進展，1978 年 4 月歐中在布魯塞爾簽署第一次貿易協定 (Trade Agreement)，這是歐盟與所謂國營貿易 (state-owned trade) 國家所簽訂的協定，它為期五年，其中包括設立歐中共同委員會 (joint committee)，監督此一貿易協定的執行。待 1984 年 9 月歐盟執委會哈費爾坎普副主席前往北京和中國國務委員兼對外貿易部部長陳慕華進行首次部長級會晤時，雙方先草簽『貿易暨經濟合作協定』 (Trade and Economic Cooperation Agreement)，隔年 5 月歐中建交十周年雙方在布魯塞爾再正式簽署此協定，該協定亦為期五年，內容除了延續 1978 年貿易協定的主要條款，並且列舉雙邊發展經濟合作的七大領域，分別是工業、礦業、農業、科技、能源、交通運輸與環境保護等，其合作方式則包含合作生產、合資經營、技術轉讓以及人員交流等多種形式，雙方亦成立共同委員會負責落實這項協定，它每年召開一次會議，輪流在布魯塞爾和北京舉行，「商務管理和農村發展」就是當時第一個歐盟在中國勞動的合作項目，所以說貿易暨經濟合作協定為歐中後來的合作創造了新的基礎。

自從『貿易暨經濟合作協定』作為歐中經貿互動的架構以來，雙方往來進入穩定的發展，譬如在 1987 年雙方簽訂『設立農業暨醫學生物技術中心協定』，雙方為了共同利益鼓勵商家前往對方投資，以及歐中部長級會議更常舉行，這些都成為 1988 年歐盟前往北京設立駐中國代表團的原因。但是 1989 年 6 月中國爆發了天安門廣場事件，歐盟無法接受中國所作的政治鎮壓，同月 26/27 日歐盟馬德里高峰會便通過對中國實施經濟

制裁的聲明，並對中國採取包括暫停雙邊高層（部長級）會議和接觸，削減現有的合作計劃，中斷歐盟會員國和中國的軍事交流合作，實行對中國武器禁售等六項制裁措施。不過 1990 年年底雙方的經濟合作逐步恢復，大部分歐盟國家也陸續與中國高層互動，直到 1992 年歐中關係大體已經恢復正常，只是歐盟十二國仍維持禁止向中國出售武器的措施。

二、1990 年代以來歐中經貿的進展

中國的改革開放在 1992 年鄧小平南巡講話後，經濟轉型的基調變得明確化，更加以行政措施開放沿海經濟特區，由於中國土地的便宜，工資的低廉與勞工的不會罷工，加上地方政府實施優惠的租稅，不少外商與外資被吸引前來投資設廠。中國經濟在這種方式的帶動下，加上政府放鬆貿易權的管制和人民幣匯率長期盯住美元不動，其出口貿易出現大量的成長，從 1979 年出口貿易額 212 億美元，到 2004 年出口貿易額達 5,934 億美元，這個數額較前一年即（2003 年）成長 35.4%，貿易盈餘成長 25.5%，達 320 億美元，是六年來最高。

其次，就歐盟和中國的貿易而言，雙邊貿易自從中國改革開放以來成長三〇多倍。依照歐盟統計局（EUROSTAT）的資料，2003 年歐中貿易額達 1,350 億歐元，2004 年達 1,700 億歐元（2,180 億美元），中國已成爲僅次於美國的歐盟第二大貿易夥伴。歐盟對中國出口的比較利益在工業部門，像設備、機械與運輸工具等，而中國對歐盟出口的比較利益則是勞力密集產品。回顧過去，1980 年代歐盟是有些貿易盈餘，但是 1990 年代歐盟即出現貿易赤字，2003 年貿易赤字達 550 億歐元，2004 年上升到 785 億歐元，這是歐盟與任何國家貿易最大的赤字，歐盟認爲這種情形的產生，中國市場通道的障礙是一項重大原因，中國需要加強撤除特定商品進口的障礙，譬如價格控制，歧視性的註冊要求、任意的衛生標準；撤除對投資的障礙，譬如地理的限制、策略聯盟的要求、歧視性頒發執照的程序、某些部門對外國人的封閉、限制外匯的規定，以及改善國內企業環境，譬如

智慧財產權的保護等。

無可否認，中國引進外資近年來在國際上表現不錯，是世界上海外直接投資 (foreign direct investment) 最大的獲利國，直到 2004 年外資金額達 641 億美元，外資所形成的「外資經濟」成爲中國國內生產總值 (GDP) 成長的推動因素，目前歐盟總體對外投資大約是 340 億美元，其中對中國的投資是 37 億美元，而美國對中國的投資是 52 億美元，台灣的投資是 10 億美元，歐盟對中國的投資相較於其他市場並不算高。

再者，在歐中的經貿合作上，其含蓋範圍廣泛像工業、科技、能源、環保與金融等，雙方在條約的簽訂下推展合作事務，茲列舉下列重要項目說明：

1. 在科學和技術方面，1999 年歐中簽訂『科學暨技術協定』，雙方的合作朝向全球性問題的分析 and 解決，譬如糧食的安全、環境的保護、自然資源的處理、知識和數位落差以及和貧窮有關的傳染病等。2001 年歐中爲促進研究的合作，在北京成立聯合辦公室，負責協助中國科學家參與歐洲科技架構計劃。雙方未來的合作將朝向生技、環境、資訊科技和奈米技術等方面。
2. 在海上運輸方面，2002 年歐中簽訂『海上運輸協定』，主旨是對於歐盟和中國之間以及雙方到第三國的海上運輸，依自由原則提供海上服務，而且所提供的是無限制的海港使用和協助服務，以及雙方在當中享有國民待遇的原則。
3. 在觀光方面，2004 年歐中簽訂『旅遊目的地國地位協定』，歐盟國家簡化簽證程序，方便中國團體的旅行團到歐洲觀光，其中亦規定中國滯留客 (over-stagers) 遣返措施。
4. 在人造衛星的航行方面，2004 年歐中簽訂 (伽利略合作協定)，此計劃是由三十顆衛星和二個地面控制中心組成，搭建導航網路準確地追蹤車輛行駛位置，並監控全球交通狀況，是一種民間全球衛星定位系統，歐中將爲此加強尖端技術和科學知識的交換，這個總投

資約 23 億歐元的計畫，中國出資 2 億歐元。

肆、歐盟和中國關係的政治化

一、歐盟建立和中國會晤和對話機制

歐盟國家自從二次大戰後撤出在亞洲的殖民地統治以來，基本上和亞洲的關係不像和其他地區有良好的發展，不過亞洲國家從 1980 年代以來經貿日益蓬勃發展，歐盟為擴大在此區域的經貿利益和提升國際的影響力，開始重視參與亞洲事務，1994 年七月執委會即提出『新亞洲戰略』(*Towards a New Asia Strategy*) 政策文件，當年 12 月獲得艾森 (Essen) 高峰會的背書，稱亞太區域的國家有經濟和政治的重要性，歐盟應發展與該區域國家的合作和對話關係，其方式可藉由參與區域性論壇和開展雙邊對話來達成。

其次，中國作為亞洲新興的大型發展中國家，歐盟國家十分重視，其背後主要的原因是，1992 年鄧小平南巡講話促成中國經濟改革第二次的思想解放，市場在社會主義國家的宏觀調控下，對資源的配置產生基礎性作用，所謂「社會主義市場經濟體制」的內涵，也隨著改革開放的深入而日益多樣化，中國的綜合國力遂有了提升，這對世界和中國都是新的挑戰和機會，歐盟國家當然不會置身度外。

歐盟在 1994 年 6 月和中國透過信函的交換，建立起新的政治對話管道，並且在歐盟接納中國是新興國家下，發展成一個定期會議的型態，其中除了繼續進行執委會和中國高層級的政治諮商外，主要有歐盟三頭馬車 (EU Troika) 和中國部長層級之間每年兩次的對話，像歐盟輪值主席國外長和中國駐該國大使的會議、歐盟駐北京大使和中國外長的會議，以及雙方負責政策的資深官員之間的會議等。這些會談的內容包括所有具有共同利益和全球重要性的議題，以求增進彼此福祉。除此之外，自 1998 年起政

治對話出現每年雙方領導人的會晤機制，這是源於當年 1 月歐盟在亞歐會議 (ASEM: Asia-Europe Meeting) 期間倡議舉行歐中領導人對談，而四月間第一屆歐中高峰會在倫敦正式舉行，雙方洽商共同事誼與交換意見，最後發佈聲明。至今值得重視的是，2003 年 10 月在北京舉行的第六屆歐中高峰會，雙方同意致力發展全面戰略夥伴關係，同時簽署「伽利略衛星導航合作協定」和「旅遊目的地國地位諒解備忘錄」兩個文件。前者是中國參與歐盟的全球衛星定位導航系統，雙方在衛星發射與衛星導航技術等方面進行合作；後者是簡化簽證程序，以方便中國公民以組團方式赴歐盟會員國觀光。其次，2004 年 12 月在荷蘭舉行的第七屆歐中高峰會，歐盟表示它將在下一年 6 月解除歐盟對中國的武器禁運，並且強化歐盟武器出口行為準則 (EU Code of Conduct on Arms Exports)，雙方還談及推出歐中新架構協定以取代 1985 年貿易暨經濟合作協定，此外雙方簽署核能和平使用於研究的協定、核子不擴散和武器管制的共同聲明，更新歐中科學暨技術合作協定。

再者，歐盟基於中國持續向世界開放，認為人權在國與國的貿易、投資、人員和理念自由流通下，需要更被了解和受到更好的保護，所以歐盟希望中國的人權政策有所改變，祇不過它並不想以對抗或宣言方式促使中國如此作，而採取對話式的論壇使中國參與這一敏感的議題，以便中國當局在公開和積極的氣氛下，直接感受到歐盟的關懷。這種人權對話首次在 1996 年開始，由歐盟三頭馬車和中國政府之間展開，但是隔年丹麥在聯合國人權委員會提出中國人權決議案後，歐中人權對話即被中國打斷，不過中國在當年年底又接受此一對話，從此歐中人權對話每年舉行兩次。

無可否認，中國人權記錄自從 1978 年改革開放以來是有改善，但是歐盟致力促使中國成爲一個法治的公開社會。在 2000 年中國朱鎔基總理前往布魯塞爾的人權對話中，歐盟慎重地要求中國尊重政治異議者宗教信仰和法輪功精神運動的基本權利，同時表示要定期評估人權對話的結果。在 2001 年 1 月人權對話中，歐盟亦表示關切中國加緊對集會、言論與結

社自由的限制，宗與信仰的侵犯，少數民族的壓制包括西藏地區，以及時常與密集地執行死刑。在歐盟的陳述中，它鼓勵中國和國際人權團體合作，改革它的行政拘留體系與尊重囚犯的權利。其次，2001 和 2002 年歐盟輪值主席國在聯合國中國人權會期中，表達嚴重關切中國人權的狀況。此外，歐盟為使人權對話產生更具體的結果，將其銜接於中國的政策上，這表現在執委會支持歐中合作計劃涉及人權面向，從 1997 年以來一些雙邊合作計劃就是這種類型，像鄉村的治理、法律的合作以及婦女權益的促進等。

二、歐盟中國政策框架的明朗化

基於歐盟新亞洲戰略的精神，1995 年 7 月執委會提出第一份中國政策文件(communication)，稱為『對中國長期政策』(*A Long Term Policy for China-Europe Relations*)，它是歐盟歷史上首次公布中國政策方針，具有濃厚的政策性宣示意義，這說明中國崛起作為一個具有經濟和政治分量的國家，歐盟開始從戰略角度調整它對中國的政策，至今執委會總共提出並實施四份對中國政策的文件，通過幾年當中的政策調整，這一系列對中國政策的文件在內容上越來越明確，茲分述如下：

1995 年第一份『對中國長期政策』文件，確立歐盟長期發展對中國關係的基本框架，當年十二月它由馬德里高峰會背書。依照該文件所示，歐盟需要發展與中國在世界以及區域範圍內經濟和政治影響力相對稱的關係，以下幾方面將是努力的方向，(1) 政治對話，包括人權的特定對話：歐盟將鼓勵中國的經濟改革，引導它進入國際的事務，並接下國際的責任，與其他國家合作解決區域的爭端，促使中國更納入國際的經濟體系，以及提供歐洲享有中國市場的充分機會。此外，歐盟將利用和中國領導人會晤的機會提出人權的議題，並且透過相關事務的合作，增進中國對人權的了解，像協助中國法律和司法體系的發展，即可更好地保護個人的權利；(2) 經濟和貿易關係：在雙方增長中的經貿往來下，歐盟仍需建立合作計劃，這不僅是支持中國的改革，而且是強化雙邊的經濟關係；(3) 合作計劃：

基本上中國有資格從歐盟對亞洲和拉丁美洲國家的技術協助和經濟合作中獲取利益，歐中雙方新的合作領域如下：人力資源的發展、中國推動的改革、企業的合作以及環境與永續發展。此外，更多傳統的鄉村發展方案持續地推動。

1998年3月執委會提出第二分內容更廣泛的中國政策文件，稱為『與中國建立全面夥伴關係』(*Building a Comprehensive Partnership with China*)，該文件基本上以第一分政策文件為基礎來擴建與中國的關係，當中以許多的合作機制反映政策的落實，以下五方面將是努力的方向：(1)進一步將中國納入國際社群；(2)支持中國司法改革朝向開放性法治國家；(3)加強中國在國際經濟體制的融合程度；(4)加強對中國財政的援助與義務；(5)改善歐盟在中國的重要性和地位。

執委會在2001年5月提出第三分中國政策文件，稱為『歐盟對中國的戰略：執行1998年政策文件和未來邁向更有效率的歐盟政策』(*EU Strategy Towards China: Implementation of 1998 Communication and Future Steps for a More Effective EU Policy*)，這份文件是為進一步促進歐中關係的發展，它除了檢視歐盟的政策，並且指出短期和中期需要實現的目標，計五大範疇茲分述如下：

(一) 進一步敦促中國參與國際社會。其行動要點是：

1. 在擴大政治對話方面：

- (1) 排定雙方每半年的專家會議，討論已經獲得同意的議題，諸如亞洲事務、核子不擴散、傳統武器出口與裁軍。
- (2) 考慮專家層次的對話擴展到含蓋其他議題（例如：恐怖主義、亞洲以外的區域事務等）。

2. 在政治對話中優先安排的主題：

- (1) 歐盟關懷的人權問題
- (2) 找尋加速促進南北韓進一步修好的實用之路。
- (3) 找尋緬甸問題走向合作的實用之路，支持聯合國鼓勵民族間修睦

和好，以及阻止緬甸變成區域不穩定和藥物走私的來源。

(4)清楚地表示歐盟切望看到台灣議題透過對話的和平解決。

(5)預防區域和國際性衝突的多邊安全對話，與充分利用現有的論壇來實現它（像亞歐會議、東協區域論壇和聯合國）。

(6)進一步使歐中對話談論非法移民和人口販賣的問題。

3.在全球性議題方面：

繼續並深化新成立的打擊非法移民和人口販賣的對話，找出雙方進一步合作之道，將滯留歐盟國家的中國非法移民遣返。

(二) 支持中國過渡到一個開放的社會。其行動要點是：

1.找尋人權對話的更有效方法，保證死刑犯獲得保護與限制死刑的執行，改革行政拘留，尊重囚犯的基本人權、思想、言論、宗教與集會等自由，找尋協助中國執行聯合國經濟、社會暨文件權利公約的方法。

2.歐盟繼續執行和準備與人權有關的援助計劃，像涉及法治和法律改革的『歐中法律暨司法合作計劃』，涉及民主政治的『歐中鄉村治理的訓練計劃』。

(三) 進一步將中國融入世界的經濟之中。其行動要點是：

1.在世界貿易組織、貿易和投資方面：

(1)儘快使中國進入世界貿易組織。

(2)繼續執行目前和世界貿易組織有關的二千萬歐元合作計劃。

2.在經濟和社會改革方面：

推動雙方負責區域政策主管單位進行經驗的交流。

3.在電信／資訊社會方面：

2002年4月籌組歐中資訊社會合作論壇，包括展覽歐洲與資訊社會有關的科技和服務技術，歐中面臨資訊社會挑戰的會議等。

4. 在運輸方面：

籌組有關全球衛星導航的伽利略計劃之研討會。

5. 在關稅合作方面：

繼續和中國做預備性對談，開始談判關稅事務的合作與相互協助的協定。

除此之外，在環境、能源、科技與統計方面仍有要推展的行動要點。

(四) 更良好地使用現有的歐洲資源。其行動要點是：

1. 保證由歐盟提供財政的合作計劃，和歐盟廣泛的中國政策有著緊密的關連。
2. 發展以下三項領域的合作，即經濟與社會改革的過程、永續發展與良善的統治 (good governance)。

(五) 提升歐盟在中國的形象，其行動要點是：

1. 透過歐盟政策、活動系統化以及即時資料，改善中國對歐盟的認識和了解，傳遞新的和即時的資料。
2. 繼續推動中國主要決策者到布魯塞爾和各會員國，獲知歐盟最新狀況的參訪活動。

若就這份政策文件而言，它和前一份政策文件最大的差異在於，它欲加速中國的法制建設，並朝向開放的公民社會邁進，而且歐盟試圖將雙邊高階層的政治和人權對話，逐步向下延伸至特定議題像非法移民、人口販賣與組織犯罪等，同時進一步促進中國與世界經濟的接軌，以便它有可能接納國際的責任和義務。

中國第四代領導人胡錦濤在 2003 年 3 月接掌政權，國際局勢也有新的發展，歐盟需要對於迄今所推動的政策和行動予以更新，以切合現實狀況所需，因此當年九月執委會提出第四份中國政策文件，稱為『日益成熟的夥伴關係——歐中關係的共同利益與挑戰』 (A *Maturing Partnership*:

Shared Interests and Challenges in EU-China Relations)。此時中國就像文件所稱的，「是歐盟重要的戰略夥伴之一，在其社會和經濟改革過程中，中國已步入一個新的充滿挑戰的時期」，「廣泛的利益促使歐盟和中國必須像戰略夥伴那麼密切的合作，以便維護和促進可持續的發展、和平與穩定的環境。」所以這份新政策文件為的是，主導歐盟今後幾年對中國的政策和行動，不過它基本上仍是延續 1998 和 2001 年政策文件的路線，針對歐盟中國政策五大範疇的行動要點提出新項目，茲分別說明如下：

(一) 歐盟與中國共同擔負促進全球治理的責任。新的行動要點是：

1. 在提升政治對話的效率方面：

- (1) 更常在北京舉行操作層面的臨時性三頭馬車政治諮商(Troika political consultations)，以強化歐中政治對話中正式會議的持續性。
- (2) 在最大範圍中和歐盟各會員國協調中國政策，特別是利用歐盟政治暨安全委員會從事定期的交流活動。

2. 在歐盟政治對話的優先性方面：

- (1) 就雙邊而言：
 - a. 鼓勵中國和達賴拉嘛進一步直接的接觸，以便找出在西藏溫和自治下共同可以接受的解決之道。
 - b. 應允中國要求其他司法和內政議題的更密切合作，探討組織犯罪，洗錢以及藥物走私和生產的合作。
 - c. 強調歐盟堅持台灣議題透過和平對話解決，以及中國和台灣經濟關係的成長對雙方政治氣氛的改進具有重要性，歐盟有興趣和台灣進行非政治事務的密切往來。
- (2) 就區域而言：
 - a. 加強在東協區域論壇中和中國的諮商，以增進該論壇在區域安全議題的角色，以及促進在防衛和恐怖主義的合作。
 - b. 探討歐盟和「上海合作組織」之間資訊交換的可能性。

(3)就全球而言：

- a. 促進全球環境議題的合作，包括強化京都議定書和氣候變遷的合作，以及追隨世界永續發展高峰會的合作理念。
- b. 在第六屆歐盟研究暨技術發展架構計劃下，推動歐中共同研究 SARS 的提案。

(二) 支持中國在法治與尊重人權的基礎下，過渡到一個開放的社會。
新行動要點是：

1. 在人權對話方面：

- (1) 納入更多不同的對話夥伴，並籌組北京之外的田野訪問活動。
- (2) 爲了歐中人權議題有真正雙向對話，增加更多專家參與的對話，像來自學界、非政府間的組織，以及有操作人員像警官和典獄長等。

2. 在人權、與良善的統治有關的合作計劃方面：

- (1) 加強公民和官員對法律和法定程序的了解，以及給專業人士包括律師、法官、囚犯和警官的訓練計劃。
- (2) 多傳遞歐盟會員國的國內法服膺國際法的專門知識。

3. 在支持公民社會方面：

- (1) 促進歐洲和中國公民社會之間的接觸和對話，與歐洲經濟暨社會委員會和中國經濟暨社會理事會對話所獲得的建議能夠保持一致。
- (2) 減緩社會與經濟改革的負面衝擊，支持促進社會最易傷害團體的權利和福祉的公民社會組織。

(三) 促進中國經濟在國內和向海外開放。新的行動要點是：

1. 在世界貿易組織、貿易和投資方面：

- (1) 強化與 WTO 多哈發展議程有關的雙邊對話和合作，並擴大到所有多哈發展議程的議題，以便中國容易參與具前瞻性的 WTO 議程。
- (2) 就智慧財產權議題，推動和相關部會與智慧財產權機構的對話。

(3)分析中國要求完全「市場經濟地位」，並考量它為達歐盟市場經濟標準所做的努力，繼續客觀地考慮中國公司在反傾銷調查中要求市場經濟待遇，強化雙方合作事務的對話，充份地在歐中共同委員會內加以處理。

(四) 提升歐盟在中國的形象。新的行動要點是：

1. 調查中國民眾對歐盟的感覺，以了解他們對資訊的需求和不足之處，並協助解決。
2. 思考在中國和在歐盟兩地舉辦年度圓桌論壇，以吸引中國和歐洲記者的報導。

針對近年來歐盟提出一系列中國政策文件，2003年10月中國也作出積極的回應，首次公布「中國對歐盟政策文件」。由於中國認為中歐之間不存在根本的利害衝突，也互不構成威脅，中歐之間共同利益超過分歧，所以該政策文件，除了闡述歐盟政策目標，並規劃今後五年雙方合作領域和相關措施，以強化和歐盟全面的合作。就經濟領域而言，此政策文件指出應發揮中歐經貿共同委員會的作用，加強中歐在世界貿易組織新一輪談判回合的協調和合作，歡迎歐盟增加對中國的發展援助與健全中歐金融高層的對話機制等。就政治領域而言，它指出應該發揮中歐領導人年度會晤的功能，就重大的國際和地區的問題加強磋商和協調以及推動亞歐合作進程等。就軍事領域而言，它指出保持中歐高層的軍事交流，逐步完善和發展戰略安全的磋商機制，以及重申歐盟應早日解除對中國軍售的禁令等。至於其他方面則有中國將逐步在歐洲建立中國文化中心，建立中歐教育合作的磋商機制，強化學歷學位的承認、留學生交流等，以及探討建立突發性公共衛生事件相互通報資訊，提供技術支援的機制等。從歐盟最近這分中國政策文件和中國公布的歐盟政策文件看來，它們都確立一些基本的原則和發展目標，內容上互補性實在很高。

基於上述歐中關係的良好互動，2003年12月歐盟高峰會將中國當作

其六個全球戰略夥伴國之一，也就是雙方除了進行貿易和經濟的合作外，也將在其他面向著手合作事誼，並為廣泛的國際社會穩定做出貢獻，因此歐盟將檢討對中國武器出口禁運問題，以利雙方政治關係的發展。

伍、歐盟和中國關係中存在的爭端

雖然近年來歐盟和中國進出口貿易創下歷史新高，雙方政治關係也有所成長，但是雙方關係至今仍存在一些不利的因素，有賴彼此更多的配合，以及多考慮對方的需求，才有可能解決這些爭端，譬如承認中國市場經濟地位、中國紡織品輸歐以及歐盟解除對中國武器禁運問題等，茲在以下作進一步的說明：

首先就承認中國市場經濟地位問題而言，儘管中國從發展市場經濟取得一定的成就，依據 2001 年中國加入世界貿易組織的承諾，世界貿易組織會員國可以在 2016 年前將中國看作非市場經濟的國家，因此中國近年來貿易出口的強勁，卻使它成為遭受反傾銷調查最多的國家，世界貿易組織反傾銷委員會指出，2002 年 7 月至 2003 年 6 月其會員國提出 222 件反傾銷的調查案，中國最多占了 42 件，中國官方認為非市場經濟地位是造成它成為全球頭號反傾銷的目標國，因為反傾銷案提出國的調查當局對於被視為非市場經濟國家，在判斷其產品的正常價值時，是引用與出口國經濟發展水平大致相當的市場經濟國（即替代國）的同類產品，計算所謂正常價值，進而確定傾銷的幅度，徵以反傾銷稅或價格承諾，因此中國商品容易被課徵高額反傾銷稅，這對於中國企業的出口十分不利。

早在 2002 年 9 月中國朱鎔基總理參加哥本哈根舉行的歐中高峰會時，就對歐盟執委會普羅迪主席提出，承認中國市場經濟地位的要求，尤其是當年 11 月歐盟承認俄羅斯的市場經濟地位，中國對此問題就加緊和歐盟的磋商，隔年 8 月中國向歐盟遞交「2003 年中國市場經濟發展報告」，其後中國溫家寶總理訪問歐盟執委會時，又向歐盟遊說承認中國市場經濟地

位，因此普羅迪主席和溫家寶總理的聯合聲明指出，當年六月前向中國提出這一問題的初步評估結果，雖然這份評估報告並沒有對中國市場經濟地位作明確答覆，但是它也沒有出現明確的否定性字眼，祇表示中國需要在以下領域再加改善，即減少政府對企業的介入、加強企業的監管、健全破產與智慧財產權的相關法律以及增進金融部門的市場化程度，屆時即可以給中國市場經濟地位。

中國對這份評估報告是不盡滿意，但是它也祇能針對需要改進之處，再準備詳細的報告，與增加相關的證據。2004 年 12 月中國溫家寶總理利用第七屆歐中高峰會在海牙舉行的機會，繼續爭取此一問題的解決，最後雙方的聯合聲明

指出，將對設立工作小組研商解決辦法。總之，中國仍需努力作出經濟市場化的措施，才有可能從歐盟獲得承認其市場經濟地位。

其次，就中國紡織品輸歐的問題而言，基本上 2005 年 1 月『紡織品暨服裝協定』(Agreement on Textiles and Clothing) 終止，全球紡織品貿易配額正式宣告結束，世界貿易組織會員國開始可以自由地銷售紡織品到歐盟的市場。就中國而言，它的紡織品出口占世界紡織品市場的 28%，是世界上最大紡織品出口國，從此成爲出口紡織品的主要贏家之一，因爲它擁有龐大的廉價勞動力，又採取薄利多銷戰略，所以較西方國家在產量和價格上享有優勢，歐盟紡織業立即遭受嚴峻的挑戰。

無可否認，中國紡織品銷售歐盟短時間內獲得巨大的市場額份，它的針織衫從 2004 年第一季的 1,500 萬件增加到 2005 年同期的 3,900 萬件，增加幅度達 164%，T 恤衫從 0.84 億件增加 3.61 億件，增幅達 328%，其他像女裝、外褲、毛衣和絨線衣等亦增幅非常的大。在美國這方面的紡織品進口，亦感受到相同的威脅，2005 年第一季中國的進口總額比去年同期大幅增加 62.5%。

在這種情況下，歐盟執委會依據『中國加入世界貿易組織工作小組報告書』第 242 段制訂了「對中國的紡織品特別限制措施施行行動指南」，

規定歐盟對來自中國的紡織品設限條件和程序，隨後歐盟先後對十餘種中國紡織品展開調查，以作為未來設限的理由。

在歐盟執委會外貿總署蒐集 2005 年頭三個月有關紡織業的進口數據後，5 月間曼德爾森 (Y. Mandelson) 執委就提出對來自中國的襯衫和麻紗這兩種紡織品的磋商請求，在所謂「第 242 段條款」的有關程序下，中國和歐盟應該在十五天期限內找出雙方都滿意的解決方案，否則歐方可以單方面採取設限措施。

在歐中磋商期將結束前一天，歐盟曼德爾森執委率領的代表團和中國商務部薄熙來部長在上海達成協議，雙方同意歐盟不會調查中國在 2007 年度以前出口到歐盟的十類紡織品，即棉布、T 恤衫、套頭衫、褲子、女式襯衫、床單、女連衣裙、胸衣、桌布與亞麻紗，只對它們設置進口成長幅度的限制，分別由每年的 8% 到 12.5%；2008 年時歐盟再全面解除對中國紡織品限制，歐中雙方同時同意今後紡織品貿易中出現的爭端，將透過協商加以解決。

這項上海協議的達成，基本上中國是和歐盟和解，雙方避免可能的貿易戰，而中國從中得到的實在很有限，但歐盟則為那些經不起考驗的歐洲紡織業爭取到調整紡織品類的喘息時間。不過當年 8 月底中國製造的 7,500 萬件紡織品，包括毛衣、褲子、女裝上衣、T 恤衫和胸罩等，被擋在歐盟國家的港口無法通關，因為中國出口的紡織品數量已經超過上海協議的年度配額，曼德爾森執委為解決這些積壓在港口的紡織品問題，努力取得歐盟內部意見的一致，通過動用明年的配額，最後才使這些紡織品得以通關，而解決一場紡織品的紛爭。

最後，就歐盟解除對中國武器禁運問題而言，歐盟基於和中國經濟和政治關係的進展，2003 年底它的布魯賽爾高峰會決定檢討解除對中國武器禁運，而中國亦乘勢向歐盟國家遊說，以化解它所謂的「政治歧視」。這個武器禁運是源自 1989 年中國天安門廣場事件，當年歐盟馬德里高峰會宣布停止對中國出口武器。

待 2004 年 12 月歐盟和中國的海牙高峰會上，歐盟正式提出 2005 年 6 月底解除武器禁運的時間表。就事實而言，中國欲從歐盟國家採購武器，基本上是為改善武器的品質，當然也有興趣從歐洲獲取高科技系統，特別是用來協助軍事指揮的設備，然而美國作為中國潛在的戰略競爭對手，對於解除武器禁運促進中國軍備的更新十分不滿，它憂慮中國經濟持續的成長，將會變成軍事和外交的實力，從而和美國相抗衡。當時美國眾議院大多數議員亦認為，歐盟解除武器禁運會造成歐洲安全政策和美國在亞洲友邦和盟國安全利益直接的衝突。2005 年 2 月布希總統訪問歐洲時，即公開指出歐盟解除對中國武器禁運，將破壞亞洲地區的穩定，也將改變中國和台灣之間關係的平衡。

雖然美國關切歐盟解除對中國武器禁運造成東亞地區安全的威脅，但是中國在 2005 年 3 月舉行第十屆全國人民代表大會仍通過『反分裂國家法』，稱台灣若宣布獨立，中國將對台灣採取非和平方式，捍衛主權和領土的完整，因此當歐盟共同外交暨安全政策最高代表索拉納(J. Solana)私人代表賈內拉率領的高級代表團訪問華盛頓，準備向美國解釋解除對中國武器禁運的理由，美國萊斯國務卿便明確表示，中國通過『反分裂國家法』說明中國和台灣有緊張關係，現在不是解禁的時候，令歐盟代表團一陣錯愕。美國一些有影響力的議員也稱，國會不排除通過對歐盟制裁法案的可能性，而且若歐盟開始向中國出售武器時，美國就會增加限制美國軍事技術轉移到歐洲。一個星期左右之後，萊斯國務卿前往中國訪問更率直表示，歐盟解除對中國武器禁運，是在台灣面臨緊張時刻發出一個錯誤的信號。

事實上，歐盟解除對中國武器禁運，不僅美國明顯地反對，在東亞的日本也站出來反對。因為中國的軍事預算不到美國的 1/10，但是它的軍事開始已經在全球各國中排名第五，而且中國的國防經費每年正以 10% 以上的速度增長。2004 年 7 月日本基於中國軍力如此的擴張，其內閣的「防衛白皮書」便指出，日本必須密切關注中國日益發展的軍事現代化，而且 2005 年 1 月町村信孝外務大臣更表示，反對歐盟解除對中國的武器禁運，這不

單是牽涉到日本，而是整個東亞的安全，當年 2 月日本就在華盛頓和美國官員舉行美、日安全諮商委員會時，共同聲明台灣海峽問題和中國軍事的透明化是美、日在亞太地區共同的戰略目標。有鑒於此，歐盟對中國解除武器禁運真正遭遇到衝擊，歐盟不得不趕快增修其『武器出口行為準則』(EU Code of Conduct on Arms Exports)，並將它予以法律化，以強化對會員國武器出口的約束力，不過仍要求中國先簽署聯合國的『人民和政治權利公約』(Covenant on Civil and Political Rights)，才會對武器解禁一事做出交待，因此歐盟解除對中國武器禁運的政治承諾被暫時延緩下來。

陸、結論

歐盟這異於一般性的國際組織，其推動歐洲經濟和政治整合的成效，日益促成它的國際地位，而中國自從 1990 年代以來經濟的市場化吸引著國際的目光，歐盟國家當然對中國市場有所期待，希望從中獲得商業的利益，因此中國經濟的市場化，完全符合歐盟的需要。

歐盟和中國近年來經貿、科技、文教和觀光等的合作有所進展，若中國經濟更進一步的市場化，它們的合作內容就會更加豐富化，長期看來將有助於雙方關係的穩定。

基於歐中經貿關係的進展，歐盟 1995 年提出第一份中國政策方針以來，其後因應新的局勢發展，雖然做了政策的調整，也製訂行動要點，但是歐盟對中國的政策方向可歸納如下，支持中國繼續經濟改革，透過和中國政府高層的對話、協商和往來，協助中國發展法治、尊重人權和改革社會，以有助於中國走上良善的統治，以及將中國進一步融入國際自由經濟體制中，並且加強中國在國際安全的角色增加其國際的責任和義務，從而要求中國改善非法移民、人口販賣與組織性犯罪等問題。

中國基於歐中關係不像中國和美國有國家安全的顧慮，必然會尋求和歐盟進一步的合作，一旦中國加強促進市場經濟的發展，減緩紡織品向歐

盟出口以及增進人權保障並維持區域的和平，歐中存在的爭端較可能獲得解決。

至於歐盟中國政策中的台灣議題，自從 1990 年代以來歐盟基於中國經濟市場化，改變了過去對中國「以壓促變」的強硬政策，開始擴大和它經濟合作與加強政治對話。而台灣在歐盟的看法下，想繼續和台灣發展經貿關係，但不至於建立外交關係，因為歐盟在台灣的外交目標十分有限，不可能像美國有直接的戰略和政治利益，換句話說歐盟關心的是台灣的安全，它反對任何加劇台灣海峽局勢緊張的舉動，以及鼓勵兩岸進行「建設性對話」和平解決爭端，並考量台灣人民的需要，在共同可接受的基礎達成有關的安排。有鑒於此，中國領導人主張兩岸對話以一個中國為前提，只願意與反台獨政黨往來以及與他們對話，這些都是違背歐盟所謂的「建設性對話」。其次，台灣的媒體、政府部門或學界不需要因為歐洲議會支持台灣的民主、關切台灣的安全或台海的穩定，而過於依賴它的言論，忽略掉應多著力於歐盟執委會與共同外交暨安全政策單位等進行遊說與要求，以敦促歐盟實現它主張的「建設性對話」，這對於鬆弛台海兩岸政治的僵持會有所裨益，尤其是台灣方面也應儘早凝聚出並準備好，與中國談判台灣在國際上應有的地位與發展的藍圖，以拓展台灣在經濟全球化的國際空間。

參考文獻

- BBC 中文網。2005。〈歐盟期日內解決紡織品配額糾紛〉，9月4日(http://news.bbc.co.uk/chinese/trad/hi/newsid_4210000/newsid_4212900/4212998.stm)。
- BBC 中文網。2003。〈拉米擔心中國紡織傾銷歐洲〉，11月19日(http://news.bbc.co.uk/chinese/trad/hi/newsid_3280000/newsid_3285700/3285763.stm)。
- BBC 中文網。2005。〈小泉擔心歐盟對華軍售解〉，5月2日(http://news.bbc.co.uk/chinese/trad/hi/newsid_4500000/newsid_4505000/4505017.stm)。
- 中國國務院。2003。〈中國對歐盟政策文件〉，10月2日(<http://www.fmprc.gov.cn/ce/cehu/chn/ztd/zcwj/t64156.htm>)。
- 馬世駿。2005。〈歐洲人的著裝危機，中國紡織品受限引發不良反應〉《信息導刊》34期 (<http://snweb.com/gb/xxdk/2005/34/a3401094.htm>)。
- 郭秋慶。2005。〈歐洲聯盟發展和中國政治關係中的武器出口問題〉，發表於歐洲聯盟研究論壇主辦「歐盟共同外交與台歐關係研討會」。台北：福華大飯店。5月14日。
- 歐盟中國通訊。2004。4期 (<http://www.delchn.cec.eu.int/newsletters/200402/>)。
- Commission of the European Union. 1985. "Agreement on Trade and Economic Cooperation between the European Community and Republic of China." (http://europa.eu.int/comm/external_relations/china/intro/1985_trade_agreement.htm)。
- Commission of the European Union. 1994. "Towards a New Asia Strategy." (http://europa.eu.int/comm/external_relations/asem/asem_process/com94.htm)
- Commission of the European Union. 1995. "A Long-term Policy for China-Europe Relations." (http://europa.eu.int/comm/external_relations/china/com95_279en.pdf#search='a%20long%20term%20policy%20for%20chinaeurope%20relations')
- Commission of the European Union. 1998. "Building a Comprehensive Partnership." (http://europa.eu.int/comm/external_relations/china/com_98/)
- Commission of the European Union. 2001. EU Strategy Towards China. (http://europa.eu.int/comm/external_relations/china/com01_265.pdf#search='eu20strategy%20towards%20china')
- Commission of the European Union. 2003. "A Maturing Partnership Shared Interests and Challenges in EU-China Relations." (http://europa.eu.int/comm/external_relations/china/com_03_533/com_533_en.pdf#search='a%20maturing%20partnership')

- %20shared%20interest%20and%20challenges%20in%20euchina%20relations')
- Commission of the European Union. 2004. "Chronology of EU-China Relations." (<http://www.sinomedia.net/eurobiz/v200409/special0409.html>)
- Commission of the European Union. 2005. "Bilateral Trade Relations." (http://europa.eu.int/comm/trade/issues/bilateral/countries/china/index_en.htm)
- Commission of the European Union. 2005. "Political Context, The EU's Relations with Taiwan: Overview." (http://europa.eu.int/comm/external_relations/taiwan/intro/)
- European Commission. 1994. "Essen European Council, Conclusions of the Presidency." *Bulletin of the European Communities*, No. 12, pp. 7-27.
- European Council. 1989. "EU Arms and Dual Use Exports Policy and EU Embargo on China." June 27 (<http://www.eurunion.org/News/press/2005/china.pdf>)
- Ianchovichina, E., and T. Walmsley. 2003. "Impact of China's WTO Accession on West Asia." *Contemporary Economic Policy*, Vol. 23, No. 2, pp. 177-261.
- McDonald, Brian. 2000. "Setting the Agenda for the Twenty-First Century: China, Hong Kong, Macau and the European Union," in Miguel Santos Neves, and Brian Bridges, eds. *Europe, China and the Two SARS Towards a New Era*, pp.197-202. New York: St. Martins Press.
- U.S. Congress 2005. "Urging the European Union to maintain its embargo on the People's republic of China" Bill from the 109th Congress, 1st Session, H. RES.57 (<http://thomas.loc.gov/cgi-bin/query/D?c109:2:./temp/~c1098oeqCM:>).

The Formation of the European Union's China Policy and the Disputes between Them

Chiu-ching Kuo

Professor, Graduate Institute of European Studies

Tamkang University, Tamsui, Taiwan

Abstract

The EU's position in the international relations is getting more important than ever. China's economics has also developed very rapidly since the beginning of 1990's. Therefore, the relationship between the EU and China is worth being explored.

As this paper observes, the EU concluded economic and trade treaties with China after the establishment of official relations in 1975. But the violent suppression of Tiananmen Square protest had caused widespread condemnation of the PRC government within the EU. Then, their interactions almost stopped.

In the beginning of 1990's, the Asian thriving economy made the EU begin to change its China policy. Until 2003, the direction of China policy had become rather clear. Nonetheless, there have been some disputes between the EU and China. This is what the paper is looking into.

Keywords: European Union, China, EU's China Policy, Arms Embargo, Non-Market Status, Dispute of Textile Trade