

欧盟对华人权外交的历史演进与中欧关系*

严骁骁

【内容提要】始于20世纪90年代初的欧盟对华人权外交经历了四个时期。1990年至1997年，期望借助人权问题建构其“规范性力量”角色的欧盟启动了对华人权外交，把人权议题纳入双边关系作为对华政策的基调。1998年至2006年，由于欧盟在联合国人权委员会上对华提案的连续挫败、成员国在对华关系中的不同利益偏好，以及欧盟对华接触战略重心的改变，欧盟对华人权外交进入了缓和期。2007年开始，迫于人权非政府组织的压力、欧洲议会职权的扩大，以及中国更深入地参与联合国人权机制建设造成的欧盟影响力下降，欧盟对华人权外交的程度再度上升。2016年之后，欧盟对接触中国的方式进行了战略性调整，在规范性议题上，把强化人权外交作为接触“制度性对手”中国的主要手段，扩充了对华人权外交的政策工具。从整体上看，欧盟对华人权外交对中欧关系的负面影响远大于正面，欧盟在对华政策中将人权议题政治化和意识形态化，借用人权议题来达成对内和对外的实用主义目标。目前，欧盟正在通过将人权议题与贸易、科技等专业领域挂钩来强化其作为人权推动者的角色，在强调对华关系“去风险”话语转向的加持下，这将给未来的中欧关系带来更大的不确定性。

【关键词】欧盟；欧盟外交；人权外交；规范性力量；中欧关系

【作者简介】严骁骁，上海社会科学院国际问题研究所助理研究员（上海 邮编：200020）

【DOI】10.13549/j.cnki.cn11-3959/d.2024.03.005

【中图分类号】D81 【文献标识码】A 【文章编号】1008-1755（2024）03-0079-20

* 本文是国家社会科学基金一般项目“中美竞争背景下欧洲战略自主建设的动态研究”（项目编号：21BGJ050）的阶段性成果。感谢匿名专家对本文的意见和建议，文中的错漏与不足之处概由笔者负责。

自伊恩·曼纳斯 (Ian Manners) 提出“规范性力量欧洲”的概念以来,^① 欧盟在对外关系中是否产生了规范性的影响成为欧盟对外关系研究中的一个重要议题。欧盟对华规范性外交、欧盟对华人权外交被很多研究者视为检验欧盟作为“规范性力量”的重要经验案例。从既有研究结果来看, 目前学界并不认为欧盟在对华关系中开展了连贯的或者真正意义上的人权外交。对于这一结论学界存有以下几种解释。第一种观点认为, 在面对诸如中国、俄罗斯这样的大国时, 由于需要从安全、经济和战略层面考虑, 欧盟没有开展了严格意义上的人权外交, 有时候人权须让位于安全、经济等其它因素。比如, 帕那比亚科 (S. Panebianco) 认为, “在俄罗斯与中国的案例中, 欧盟并非总是能够 (愿意) 施展其向‘国际体系输出其规范’的能力”。^② 巴尔梅 (R. Balme) 认为, “随着中国作为一个全球行为体重要性的提升, 中欧关系逐渐从单边式压力转变为两种毗邻规范体系的共存……在合作压倒冲突的情况下, 人权受到政策部门化的影响或遏制, 很大程度上与双边关系中的其他政策问题 (如安全或贸易) 脱钩。这在一定程度上违背了作为欧盟对外政策主要目标而提出的人权原则。”^③ 第二种观点认为, 欧盟对华人权外交强烈地受制于不同成员国的利益偏好——由于成员国在对华关系中的不同关切, 一个一致且有效的欧洲对华人权外交难以形成。鲍尔杜奇 (G. Balducci) 关于欧盟在联合国人权委员会针对中国的提案分析,^④ 马特林对 (M. Mattlin) 欧盟对华政策规范性的分析,^⑤ 陈志敏关于对华军售解禁的分析^⑥ 从不同议题角度佐证了这一观点。第三种观点认为由于中欧对人权的内涵、人权与主权关系等价

① Ian Manners, “Normative Power Europe: A Contradiction in Terms?” *Journal of Common Market Studies*, Vol.40, No.2, 2002, pp.235-258.

② Stefania Panebianco, “Promoting Human Rights and Democracy in European Union Relations with Russia and China,” in Sonia Lucarelli and Ian Manners, eds., *Values and Principles in European Union Foreign Policy*, London and New York, Routledge, 2006, p.131.

③ Richard Balme, “The European Union, China and Human Rights,” in Zaki Laidi, ed., *EU Foreign Policy in a Globalized World: Normative power and social preferences*, London and New York, Routledge, 2008, pp.170-171.

④ Giuseppe Balducci, “Inside Normative Power Europe: Actors and Processes in the European Promotion of Human Rights in China,” *EU Diplomacy Papers*, August 2008, pp.1-31; Giuseppe Balducci, “The limits of Normative Power Europe in Asia: The Case of Human Rights in China,” *East Asia*, Vol.27, Iss.1, 2010, pp.35-55.

⑤ Mikael Mattlin, “Dead on Arrival: Normative EU Policy towards China,” *Asia European Journal*, Vol.10, Iss.2, 2012, pp.181-198.

⑥ 陈志敏:《欧盟的优先战略行为主体特性与中欧战略伙伴关系——以解除对华军售禁令为例》,《国际观察》2006年第5期,第1—10页。

值问题的不同理解，^① 欧盟对华人权外交被中国视为一种挑战、破坏中国主权和干涉内政的行为，从而导致中国采取了抵制、反对、甚至对抗的立场。^②

本文认为，无论是欧盟对华接触的关切说，还是欧盟共同外交制度说，抑或中欧人权规范冲突说都只展现了欧盟对华人权外交的一个方面，这些观点只能够为某一阶段或是某一政策工具上的欧盟对华人权外交的表现提供解释。现有研究未准确揭示欧盟对华人权外交的全貌，也并未展现欧盟对华人权外交的变化，并对变化原因进行解释。本文提出如下一种观点：欧盟对华人权外交有着显著的力度变化，多种因素促成了这种变化，其中最根本的因素是欧盟对华接触重心的调整。

一、欧盟人权外交：法律基础与政策工具箱

（一）人权外交的法律基础

法制化是欧盟人权外交的基础，除了将人权界定为欧盟的初始价值、将《欧洲人权公约》确立为立法原则之外，欧盟还通过一系列基础条约的订立，以立法形式将推广人权确立为发展对外关系的一个主要目标。《马斯特里赫特条约》明确了“发展并且巩固民主、法治、以及尊重人权与基本自由”是欧盟共同外交与安全政策的目标之一。^③ 并且，《马约》对《建立欧洲经济共同体条约》进行了重大修正，增添了发展合作领域，并指出“共同体在该政策领域的普遍目标是对发展和巩固民主、法治、人权以及基本自由做出贡献”。《尼斯条约》增加了欧盟与第三国经济、金融与技术合作的章节，其第 181a 款规定该领域的共同体政策也应当对发展和巩固民主、法治、人权以及基本自由做出贡献。《里斯本条约》大幅度提升了人权在欧盟对外关系中的地位与意义。第 2 条指出，欧盟的目标是在与更广阔世界的关系中，致力于消除贫困和保护人权、特别是儿童权利，以及严格遵守和发展国际法，包括尊重《联合国宪章》的原则。第 21 条指出，欧盟对外行动的指导原则是推进民主、法治、人权的普遍性与不可分割性、尊重人的尊严、平等与团结。

^① Gustaaf Geeraerts, “The EU-China Partnership: Balancing between Divergence and Convergence,” *Asia Europe Journal*, Vol.17, No.3, 2019, pp.281-294; Ayse Kaya, “The EU’s China Problem: A Battle over Norms,” *International Politics*, Vol.51, Iss.2, 2014, pp.214-233.

^② 洪邮生：《规范性力量欧洲与欧盟对华外交》，《世界经济与政治》2010 年第 1 期，第 52—65 页。

^③ Treaty on European Union, Article J.1, 29.7.92, No. C191/1, p.58.

除了基础条约代表的一级法之外，对于如何在世界范围内促进人权，欧盟也出台了包含条例、决定、指令在内的大量二级法作为行动的法律依据。其中的一些立法直接涉及域外人权保护，如对侵犯人权的全球制裁措施、^①资助第三国民主与人权的金融工具、^②以及对发生人权侵犯现象的某一特定国家采取限制性措施；^③还有一些立法本身不特别针对国际人权问题，但其主要内容却与之相关。比如《企业可持续性尽责指令》虽然属于商业政策领域的立法，但其提出了欧盟境内企业消除产业链中侵犯人权的要求。类似立法还包括酷刑工具的贸易禁令、^④国际发展援助工具、^⑤入盟考察标准、睦邻伙伴关系机制等等。^⑥除了一级立法与二级立法之外，欧盟还出台了大量的软法，包括欧委会的通讯、^⑦人权行动指南、^⑧人权推广战略文件^⑨等来促进对外人权政策的发展。

（二）欧盟人权外交的政策工具

欧盟拥有多种政策工具服务于人权外交，与第三国建立人权对话机制、与第三国

① Council Regulation 2020/198 Concerning Restrictive Measures against Serious Human Rights Violations and Abuses, 17.12.2020, L1 410/1.

② Council Regulation No.235/2014 Establishing a Financing Instrument for Democracy and Human Rights Worldwide, 15.3.2014, L77/85.

③ 如用于制裁叙利亚的条例和决定。Council Decision 2013/255/CFSP Concerning Restrictive Measures against Syria, 1.6.2013, L147/14; Council Regulation No.36/2012 Concerning Restrictive Measures in View of the Situation in Syria, 19.1.2012, L16/1.

④ Council Regulation 2019/125 Concerning Trade in Certain Goods which Could Be Used for Capital Punishment, Torture or other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, 31.1.2019, L30/1.

⑤ Regulation 2021/94 Establishing the Neighbourhood, Development and International Cooperation Instrument, 14.6.2021, L 209/1.

⑥ 如对土耳其入盟的人权状况考察 Council Decision of 8 March 2001 on the Principles, Priorities, Intermediate Objectives and Conditions Contained in the Accession Partnership with the Republic of Turkey, L 85, 24.3.2001.

⑦ 如“欧委会关于欧盟在第三国促进人权与民主的角色的通讯”，European Commission, Communication on the European Union's Role in Promoting Human Rights and Democratization in Third Countries, COM(2001)252 final.

⑧ 如“欧盟废除死刑指南”，Council of the European Union, “EU Guidelines on Death Penalty,” Brussels, April 12, 2013.

⑨ 如“欧盟人权与民主行动战略框架与行动计划”，Council of the European Union, “EU Strategic Framework and Action Plan on Human Rights and Democracy,” Luxembourg, June 25, 2012.

或区域组织签订包含人权条款的联系和合作协议是常见的形式。^①前者包括诸如与中国、俄罗斯、伊朗等国的常设人权对话，后者主要指欧盟在与第三国签订的协议中，将援助资金项目、双方的政治关系、经贸合作等内容与人权状况挂钩。如欧盟与非加太国家签订的《科托努协定》将促进和保护人权作为欧盟援助的前提条件，在对象国家发生违反人权的情况后，欧盟可终止协定规定的义务。此外，在共同外交与安全政策（CFSP）机制下开展的成员国一致行动也是一种重要工具，其主要形式是在联合国人权机制上，由时任欧盟轮值主席国代表欧盟提交决议草案，或者发表声明来表达共同关切。

2020年12月7日通过的《关于对严重违反人权暴行采取限制措施的欧盟条例》是欧盟实施人权外交最新政策工具，其对象为全球范围内侵犯人权的个人与实体，从法律上赋予欧盟拥有禁止相关人员入境、冻结资产、禁止境内个人与实体向被制裁者提供资金的权力。所有成员国与欧盟CFSP高级代表均具有制裁对象的提名权，欧盟理事会根据一致同意原则来最终确认，并负责对制裁动议进行审阅与修订。由于决策过程的非公开，即便是当制裁涉及的国家对一些成员国而言有重大经济利益时，一致同意原则也不会对制裁名单的出台造成障碍，因为制裁带来的经济或政治影响在原则上对于所有成员国都是相同的。^②根据欧盟在制裁实践中的先例，大多数被制裁对象都是由高级代表的建议而提名的。因此，虽然该机制仍然是基于CFSP政策的一致同意原则，但它反映出政治权力向着欧盟机构集中的超国家化发展趋势。^③

二、欧盟对华人权外交的历史演进

（一）联合国人权机制下的一致行动

1990年2月，时任欧洲理事会轮值主席国的爱尔兰，代表欧共体十二国在联合国人权委员会（CHR）上提出了针对中国人权状况的提案草案，^④这是欧盟首次寻求通过联合国人权机制对华施压。此后，从1992年至1997年，历届欧盟轮值主席国均会

^① Paul James Cardwell, "Mapping out Democracy Promotion in the EU's External Relations," *European Foreign Affairs Review*, Vol.16, Iss.1, 2011, pp.21-40.

^② Christina Eckes, "EU Global Human Rights Sanctions Regime: Is the Genie out of the Bottle?" *Journal of Contemporary European Studies*, Vol.30, No.2, 2021, p.259.

^③ Christina Eckes, "EU Global Human Rights Sanctions Regime: Is the Genie out of the Bottle?" p.258.

^④ CHR, Situation in China: draft resolution, E/CN.4/1990/L.47.

代表欧盟，通过提出草案、其它欧盟成员国予以联合提案的方式来继续这一策略。从草案内容来看，除了包含对中国人权的一般性批评之外，还着重提出了一些具体议题，并对中国政府提出某些具体主张与要求。不同年份的提案草案关注的具体议题虽然有所不同，但总体上均倾向于人权议题中的公民和政治权利，如公民集会、结社、言论和宗教信仰自由。从1990年至2005年，欧盟只在1991年、1998年至2005年这两个时间段，未在人权委员会上提交针对中国人权状况的提案草案。

表1 欧盟在CHR上发起的针对中国人权状况的提案草案

会议与年份	特别提及的议题	诉求
第46届(1990)	N/A	N/A
第48届(1992)	西藏	提请中国政府答复特别委员会所需资料
第49届(1993)	司法裁判	提请中国政府与特别报告员与工作组合作
第50届(1994)	政治权利	提请中国政府继续与全体特别报告员与工作组合作
第51届(1995)	政治权利	提请与中国开展人权对话，接受特别报告员访问
第52届(1996)	法治、不同政见者	提请中国政府与特别报告员与工作组合作
第53届(1997)	西藏、言论自由	呼吁中国政府加入《公民权利和政治权利国际公约》、《经济、社会和文化权利国际公约》等

资料来源：作者根据联合国人权理事会数据库资料整理。^①

2005年9月，联合国大会通过决议，由新成立的人权理事会（HRC）替代人权委员会作为人权问题的磋商平台。HRC的功能依旧是对全球范围内的热点人权问题进行讨论，并加入了全球人权状况的一般性阶段审查制度。从2007年开始，欧盟在HRC上延续了1990年至1997年采用的集体行动方式，利用这一机制对华施压。从2007年9月的第六届常规会议开始，^②往后的几乎每一届常规会议中，^③欧盟轮值主席国继续

① 资料来源于1992年至1997年联合国人权委员会文件档案：Situation in China: Draft Resolution E/CN.4/1990/L.47; Situation in China/Tibet, E/CN.4/1992/L.49/Rev.1; Situation of Human Rights in China, E/CN.4/1993/L.104; Situation of Human Rights in China, E/CN.4/1994/L.83; Situation of Human Rights in China, E/CN.4/1995/L.86; Situation of Human Rights in China, E/CN.4/1996/L.90; Situation of Human Rights in China, E/CN.4/1996/L.91; 由于联合国数字档案馆未开放 Situation in China: Draft Resolution E/CN.4/1990/L.47 该档案内容，故无法得知该年决议草案的内容。

② 前5届HRC的主要工作是确立和完善会议机制、设置会议的运作规则和程序。

③ 第7届、第8届HRC上，代表欧盟的斯洛文尼亚仅表达了对中国人权的关切，没有批评内容。第9届、第35届HRC上未出现针对中国的批评发言。其中，第9届HRC上发言未提及中国，第35届HRC上轮值主席国希腊没有发言。第44届、47届、50届和53届会议，欧盟则将类似发言放在了议程2环节。

代表欧盟（并且联合欧盟候选国如阿尔巴尼亚、马其顿等国）在议程项目 4 “需要理事会关切的人权状况”的一般性辩论常规发言环节，对包括中国在内的数个国家人权状况进行点名批评。不过，不同于在 CHR 上的做法，欧盟并未针对中国提交过提案草案。

表 2 欧盟在 HRC 常规会议上批评中国人权状况的发言情况

届会	成员国	批评强度 ^①	届会	成员国	批评强度	届会	成员国	批评强度
6	葡萄牙	-1	7	斯洛文尼亚	0	8	斯洛文尼亚	0
9	法国	0	10	捷克	0	11	捷克	+1
12	瑞典	+1	13	西班牙	+3	14	西班牙	+2
15	比利时	+2	16	匈牙利	-1	17	匈牙利	+3
18	波兰	+2	19	丹麦	+3	20	丹麦	+5
21	塞浦路斯	+2	22	爱尔兰	+3	23	爱尔兰	+3
24	立陶宛	未公开	25	希腊	+3	26	希腊	+3
27	意大利	+3	28	立陶宛	+3	29	立陶宛	+4
30	卢森堡	+4	31	荷兰	+5	32	荷兰	+5
33	斯洛伐克	+5	34	马耳他	+5	35	无代表国	0
36	爱沙尼亚	+6	37	保加利亚	+6	38	保加利亚	+4
39	奥地利	+4	40	罗马尼亚	+4	41	芬兰	+5
42	芬兰	+5	43	克罗地亚	+6	44	欧盟	+4
45	欧盟	+5	46	德国	+7	47	欧盟	+5
48	法国	+7	49	法国	+3	50	捷克	+4
51	捷克	+7	52	瑞典	+8	53	西班牙	+4
54	西班牙	+7						

资料来源：作者根据联合国人权理事会信息库与欧盟对外行动署档案库相关材料整理。

① 若发言内容涉及对中国某一具体人权议题的负面评价记为 +1，一项正面评价记为 -1，两者相加为批评的强度。比如，在第 6 届 HRC 上，代表欧盟的葡萄牙并未对中国的人权进行批评，反而是对中国人权的表现进行了肯定：欧盟受到了中国愿意加强与联合国人权机制合作的鼓舞。故在该届会议上，欧盟对中国人权的批评强度计为 -1。在第 9 届 HRC 上，代表欧盟的法国未提及中国，故计为 0。又如，在第 14 届 HRC 上，代表欧盟的西班牙对中国对待艾滋病人的立场问题上表示欢迎，计为 -1。但是，其却对中国的司法审判公正问题、死刑问题、允许外国记者采访问题进行了批评，计为 +3。故在该届会议上，欧盟对中国人权的批评强度合计为 +2。欧盟在各界 HRC 上的发言内容收集于联合国人权理事会网站信息库 <https://hrcmeetings.ohchr.org/Pages/default.aspx>，以及欧盟对外行动署档案库 https://eeas.europa.eu/archives/delegations/un_geneva/eu_statments/human_right/index_en.htm。

（二）中欧人权对话

1992年中欧达成共识，同意重新恢复因对华制裁而中断的双边政治对话。从1994年开始，中欧政治对话通过首脑峰会、外交部长级会议、大使级会议、专家级会议的形式被予以制度化地确认。中欧政治对话的出现使得中欧拥有了一个交换、交流各自对诸如国际形势、核不扩散、军控、人权等议题看法的平台。1995年，人权议题升级为专门的常设对话机制，采用闭门会议，不发表联合公报，议题、参会者由双方共同确认的形式举行。2009年之后，原先一年两次的人权对话改为一年一次。中欧人权对话具有三层结构，它由顶层的官方外交对话、中层的学术研讨会、底层司法交流合作项目构成。^①在官方对话层级，欧方参与者为欧盟轮值主席国、欧委会亚洲事务或人权事务的代表等，中方则由中国外交部联合其他部委代表组成。参加学术研讨层级的欧方代表包括欧洲的法律从业人员、学术机构人员等；中方代表为司法部门从业者、法学学者。底层的人权合作项目则会更加聚焦于特定议题，一些项目受到了欧盟的资助。

欧盟对中欧人权对话机制的态度呈现出一个由热至冷的转变。对话创立初期欧盟对其有着较高的评价，认为“（通过对话）中国显示出以合作和开放的姿态来讨论人权的意愿，对话正在产生成效”。^②1998年至2015年期间，中欧人权对话派生了大规模的双边法律和司法合作项目。比如，1999年10月到2005年7月，中欧双方合办了“中欧法律与司法合作项目”，输送一批中国律师、检察官、法官去欧洲国家接受专业培训、了解欧洲司法体制。^③又如，2003年至2015年，英国非政府组织英中协会（GBCC）受到欧盟民主与人权动议（EIDHR）的资助，设立了就死刑废除问题的定期中欧学术交流，以及培训中国地方高级、中级法院法官的项目。^④该项目共进行了4期，每期为3年，参与方为德国马克思—普朗克外国和国际刑法研究所、爱尔兰人权中心、中国社科院法学所、北京师范大学刑事法律科学研究院、武汉大学法律研究中心等法律学术机构。^⑤但是，由于欧盟期望对话能够产生立即可见的、直观的政治成效，显示其在

① Katrin Kinzelbach and Hatla Thelle, “Taking Human Rights to China: An Assessment of the EU’s Approach,” *The China Quarterly*, March 2011, No.205, pp.62-64.

② European Council, “Annual Report CFSP 1997,” 1998, p.24.

③ Katrin Kinzelbach, “Taking Human Rights to China: An Assessment of the EU’s Approach,” p.73.

④ Council of the European Union, “EU Annual Report on Human Rights 2006,” Brussels, January, 29 2007, p.236.

⑤ GBCC, “China’s Use of the Death Penalty: European Instrument for Democracy and Human Rights,” November 13, 2015, <https://www.gbcc.org.uk/news-events/2015/chinas-use-of-the-death-penalty-european-instrument-for-democracy-and-human-rights>.

中国人权问题上的作为，而不断地在对话中加入了一些所谓的“人权个案”问题。比如，在第37次中欧人权对话中，欧盟竟然向中方提交了一份超过500个个案的名单。^①这种“利用个案干涉中国司法主权和内政”^②的行为显然完全偏离了人权对话机制的重心，违背了对话的相互尊重和不干涉内政的基础原则，故而在历次对话中均遭到了中方的强烈反对，从而成为对话中双方冲突的动因所在。^③而欧盟方面却认为，“（与中国）在公民权利和政治权利有关问题上的合作越来越困难了”。^④

（三）中欧缔约中的人权问题

中欧经济与贸易关系的主要法律依据是1985年签订的《中国与欧共同体贸易经济合作协议》，这一年代久远的协议早已不适用高速发展的中欧关系。早在1997年欧洲议会就提议，“就签订一份能反映双方潜在关系的经贸合作协议，应尽快与中国开展磋商”。^⑤到2003年，随着欧盟将中国的定位提升为“成熟的伙伴关系”，与中国重新签订一项协议，并通过法律形式来确定这种伙伴关系就纳入了欧盟的考虑范围。^⑥但在接下来的政治对话机制中，欧盟虽然认为与中国的共同利益越来越广泛了，但出于展现人权政策连贯性的需求，欧盟在对华武器禁运、要求中国尽快批准《公民权利与政治权利国际公约》并废除死刑等问题上一直不愿妥协，因而这一动议始终没有获得实质性进展。为了解决这一问题，中欧双方领导人在第14次中欧峰会上达成一致，将启动“一项内容丰富的中欧投资协定”谈判，并且“该协定谈判将包括双方关注的所

① EEAS, “EU Annual Report on Human Rights and Democracy in the World 2019 Country Updates,” p.194.

② 《深化互利共赢的中欧全面战略伙伴关系——中国对欧盟政策文件》，中华人民共和国外交部，2014年4月2日，https://www.mfa.gov.cn/web/zyxw/201404/t20140402_327132.shtml。

③ Max Roger Taylor, “Inside the EU-China Human Rights Dialogue: Assessing the Practical Delivery of the EU’s Normative Power in a Hostile Environment,” *Journal of European Integration*, Vol.44, No.3, 2022, p.369.

④ EEAS, “EU Annual Report on Human Rights and Democracy in the World 2018 Country Updates,” p.184.

⑤ European Parliament, Resolution on the Communication on a Long-term Policy for China-Europe Relations, A4-0198/97.

⑥ Antoine Sautenet, “The Current Status and Prospects of the ‘Strategic Partnership’ between the EU and China: Towards the Conclusion of a Partnership and Cooperation Agreement,” *European Law Journal*, Vol.13, No.6, 2007, pp.704-705.

有事项，不预判最终结果”，^①人权问题对中欧缔约造成的羁绊暂时得以松缓。

不过，人权仍旧是缔约中一个绕不开的问题。从2013年底开启谈判伊始，欧盟就将人权问题涉及的劳工保护，连同市场准入、国有企业补贴、环境等可持续发展问题纳入协议内容覆盖范围。^②欧委会发布的《中欧投资关系影响评估报告》指出，中欧投资协定会直接影响投资者的权利，比如能够保护其财产权，使其合法财富免于国家的干涉，还会对普通公民、求职者产生影响，保护其公民的政治权利，以及社会、经济和文化权利。^③欧委会认为，虽然投资协定对人权带来的影响是间接的，但它对提醒中国政府采取必要改革以推进社会包容、劳工权利、保护人权留下了充分的政策空间。^④

在与中国进行协定文本谈判的过程中，欧盟一直将协议包含劳工权益视为谈判红线。谈判接近尾声之时，这一问题仍成为谈判能否完成的重要因素。法国贸易部长向媒体表示，如果中国政府不批准国际劳工组织禁止强迫劳动的相关公约，法国拒绝支持中欧全面投资协定谈判。他认为中国未对废除强迫劳动的相关国际公约做出足够的承诺，而这些承诺应当成为中欧投资协定的前提。^⑤文本谈判结束后，欧委会谈判专员就协定接受欧洲议会询问时再次表示，诸如劳工、环境保护等问题，是其在协定中注入“可持续性”的关键内容。^⑥在双方达成协议文本之后，由于欧盟借所谓新疆人权问题对中国实施了制裁而遭到中国反制裁，欧洲议会决定冻结投资协定的批准程序。

三、欧盟对华人权外交的变化动因

以1989年欧共体宣布在国际场合提出中国人权问题并执行对华武器禁运为起点，

① 《第十四次中欧领导人会晤联合新闻公报》，中华人民共和国外交部，2012年2月14日，https://www.mfa.gov.cn/web/ziliao_674904/1179_674909/201202/t20120214_9868153.shtml。

② EU, “EU and China Agree on Scope of the Future Investment Deal,” Brussels, January 15, 2016, <https://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=1435>.

③ European Commission, “Commission Staff Working Document: Impact Assessment Report on the EU-China Investment Relations,” Brussels, 23.5.2013, SWD (2013) 185 final, pp.47-48.

④ European Commission, “Position Paper on the Sustainability Impact Assessment in Support of Negotiations of an Investment Agreement between the European Union and the People’s Republic of China,” May 2018, pp.6-7.

⑤ Barbara Moens, “Paris will Block EU-China Deal, Says Trade Minister,” *Politico*, December 23, 2020, <https://www.politico.eu/article/paris-will-block-eu-china-deal-says-trade-minister/>.

⑥ European Parliament Multimedia Centre, “Committee on International Trade,” February 24, 2021, https://multimedia.europarl.europa.eu/en/committee-on-international-trade_20210224-0900-COMMITTEE-INTA_vd.

时至今日的欧盟对华人权外交的强度呈现出从强至弱再到强的变化，大致可以分为四个时期：1989年至1998年是欧盟对华人权外交的启动期，1998年至2006年转入缓和，2007年开始人权外交再度上升，2016年以后欧盟着手强化。

（一）从启动到缓和

苏尔森（H.Sjursen）和迪兹（T.Diez）对欧盟何以成为一支规范性力量做出过两个经典的论述。前者指出，欧盟必须通过“法律途径的自我绑定”来获得作为规范性力量的合法性；^①后者则指出，欧盟通过建构规范上的他者来塑造其规范性力量的角色。^②借助这两个观点，很容易解释为何欧盟在1989年至1998年期间，启动并维持对华人权外交。在这一时期，欧盟已经完成了人权规范的法制化内嵌，而在对外关系领域，它的这种法制化主要还是针对急迫希望加入欧盟的欧洲国家。1993年欧盟哥本哈根峰会通过了“哥本哈根标准”，“哥本哈根标准”规定了入盟门槛，要求候选国必须实现稳定的制度保障民主、法治、人权。因此，欧盟急需树立另一个更强大的他者进一步巩固它作为人权促进者的形象。将中国设计为人权外交的对象，无疑更有助于其规范性力量形象在世界范围内的确立。欧盟第一份对华政策文件《中欧关系长期政策》将中欧关系定义为欧盟对外关系的基石，并指出强调人权的重要性是欧盟对华政策的特色。^③显然借助对华人权外交建构中国的他者身份，并实施外向型的“法律途径的自我绑定”，欧盟试图进一步完善其“规范性力量”的身份。

然而，1998年至2006年，欧盟对华人权外交的强度明显下降，其最主要的表现是欧盟停止了在联合国人权委会上的对华提案。三个原因共同促成了这一变化。首先，对华提案遭受了外部和内部的双重压力。在外部，中国通过发起不表决议在1990年、1992年至1994年、1996年、1997年、1999年至2002年、2004年挫败了欧盟的提案草案，^④宣告了这一形式的欧盟对华人权外交以失败告终。在欧盟内部，随着中欧关系的发展，特别是中国与法德等核心国家关系的发展，成员国在对华关系中的利益

^① Helene Sjursen, "The EU as a 'Normative' Power: How Can This Be?" *Journal of European Public Policy*, Vol.13, No.2, 2006, pp.235-251.

^② Thomas Diez, "Constructing the Self and Changing Others: Reconsidering 'Normative Power Europe'" *Millennium: Journal of International Studies*, Vol.33, No.3, 2005, pp.613-636.

^③ European Council, Resolution on the Communication from the Commission on a Long-term Policy for China-Europe Relations, COM (95) 0279-C4-0288/95.

^④ 中国发起的不表决议仅在1995年未获得通过，但当年批评中国人权状况的决议草案投票未获得通过。

分歧进一步显现。比如，法德开始考虑与中国发展更为深刻的战略和经济关系，支持中国加入WTO、质疑对华军事禁运的意义，^①因此继续通过提案方式对华施压在欧盟内部越来越难以获得共识。1997年，丹麦、奥地利、比利时、芬兰、荷兰提出对华人权草案，但法国、德国、意大利、希腊没有参与。

其次，欧盟在对华政策中的人权关切得以用其他方式延续。一是美国替代欧盟继续提出针对中国的提案。美国在1999年、2000年至2002年、2004年相继提出中国草案，欧盟虽然不以共同提案的方式参与，但采取了在中国启动不表决议中投出反对票的策略，虽然上述这些草案未能够付诸表决或被投票否决。二是由于中欧人权对话这一政策工具的建设性特征，^②一定程度上缓和了欧盟对华人权批评的强度。1998年，欧盟出台的《建构与中国的全面伙伴关系》文件认为，中国内部改革和其在区域和全球范围追求更加主动的外交，以及欧盟正在经历的如统一货币和东扩等重大变化，欧盟需要建立一种长期、主动的接触政策。^③虽然人权仍然是对华关系的重要议题——“使中国转变为一个基于法治和尊重人权的开放社会是欧盟对华政策的本质性元素”，^④但欧盟承认在人权委员会上难以形成有关中国人权的统一政策，^⑤因而新开启的中欧人权对话被视为是欧盟对华人权外交的继续，将替代原先的政策工具，^⑥欧盟希望通过人权对话来继续推动中国的社会转型。

① Giuseppe Balducci, "Inside Normative Power Europe: Actors and Processes in the European Promotion of Human Rights in China," p.12.

② 中欧人权对话是中欧双方均认可的最具有建设性的人权问题沟通方式。欧盟认为这一对话机制是“以开放和坦诚的方式来处理关切的人权问题的重要渠道”，European Council, "EU Annual Reports on Human Rights 1998," Brussels, October 1, 1999, p.20. 中方同样对中欧人权对话的积极意义表达了肯定。在中方关于中欧人权对话的简讯中，“坦诚”“建设性”“增进了解”“减少分歧”是中方描述这一机制的高频词汇，中方关于中欧人权对话的简讯可以参见外交部网站新闻和中央人民政府网站新闻，中国人权网对第21次至第38次中欧人权对话的简讯进行了汇总，详见 <http://www.humanrights.cn/html/gjll/3/1/>。

③ European Council, Communication from the Commission, Building a Comprehensive Partnership with China, Brussels, March 25, 1998, COM (1998) 181 final.

④ European Council, "European Council Meeting 2532 General Affairs: External Relations China Council Conclusions," Luxembourg, October, 13 2003.

⑤ European Council, Resolution on the Communication from the Commission on a Long-term Policy for China-Europe Relations, COM (95)0279-C4-0288/95.

⑥ Philip Baker, "Human Rights, Europe and the People's Republic of China," *The China Quarterly*, No.169, Special issue: China and Europe since 1978: A European Perspective, March 2002, p.59.

(二) 从上升到强硬

从 2007 年开始，欧盟恢复了在联合国人权机制框架下关注中国人权状况的传统，并且欧盟在这一机制下对中国人权状况的批评愈发强烈。2016 年之后，欧盟对华人权外交出现了强硬化趋势，不但将中国定义为“制度性对手”还时隔 32 年再次实施对华制裁。有以下四个原因共同促成了这一变化。



图 1 欧盟在 HRC 上对中国批评的强度变化^①

数据来源：作者根据欧盟对外行动署资料库相关信息整理。

第一，由于人权非政府组织对欧盟施加了压力，欧盟在对华人权问题上需要展现出一定程度的强硬姿态，以减少批评。欧盟每年都会组织一个欧盟—非政府组织人权论坛，就如何加强欧盟对外人权政策分享意见。一些人权组织在欧盟参加联合国人权理事会或者中欧峰会之前，通过公开呼吁的方式给欧盟施加压力，批评中欧人权对话的低效，试图游说欧盟回到之前在联合国人权委员会上就中国人权问题进行提案的做法。^②比如，国际人权联盟在给欧盟的公开信中批评欧盟与中国进行闭门会议，对话缺乏透明度，呼吁欧盟通过联合国人权机制继续关注中国人权状况。人权观察、国际特赦组织等人权组织甚至要求欧盟应当暂停与中国的人权对话。^③在第 24 次中欧峰会之

① 图中的纵坐标为批评强度（区间为 -1 到 8），区间的划定是依据表 2 中的欧盟在 HRC 对华人权的批评强度的最低值（-1）和最高值（+8）而设定。笔者采取每一年的三次届会的平均值来体现当年欧盟在 HRC 上对中国批评的强度。

② Katrin Kinzelbach, Hatla Thelle, “Taking Human Rights to China: An Assessment of the EU’s Approach,” p.69.

③ Human Rights Watch, “EU Suspend China Human Rights Dialogue,” June 19, 2017, <https://www.hrw.org/news/2017/06/19/eu-suspend-china-human-rights-dialogue>.

前，人权观察又再次给欧盟施压，在公开信中呼吁欧盟在峰会上采取强硬的人权立场。为了减少这些批评，欧盟曾提议邀请这些组织加入中欧人权对话，由于这些组织历来用“有色眼镜”看待中国人权问题，因此遭到中方拒绝。^①

第二，中国更主动和深刻地参与了联合国人权机制建设，动摇了欧盟在联合国人权议题上的领导力。“人权理事会的新政尤其不利于欧盟发挥影响，诸如中国、不结盟运动国家的一些国家和国家集团积极反对欧盟的立场，这让欧盟感到不安。”^②人权委员会改组为人权理事会之后，中国诸多主张得到贯彻和体现。中国历来反对联合国人权委员会的国别审议程序，认为“人权委员会因其对人权的双重标准，以及采取对发展中国家点名和污名的方式导致了公信力危机，其产生的政治化的决议缺乏透明度。”^③正是在中国的引领下，“意见一致集团”共同推动了联合国人权机制改革朝着更为公正合理的方向发展。^④在中国的领导下，国别审议提案得以重大改革，须获得最广泛的支持（最好能得到15个HRC成员国的支持）成为提案前提，并且至少须要获得2/3的投票数才能通过。此外，人权理事会加入了针对所有国家的普遍定期审议程序。在这些议题上中国和这些国家成功地塑造了人权理事会。^⑤欧盟仅仅在纸面上支持中国，表示“鼓励中国成为人权理事会中的积极、建设性的伙伴”，^⑥但实际上欧洲国家在人权理事会上一贯反对中国支持的决议和修正案。^⑦

第三，《里斯本条约》扩大了欧洲议会在欧盟机构中的权能，使其能够对欧盟人权外交施加更大的影响。首先，在属于欧盟专享的经贸职权领域，欧洲议会在立法过

① Katrin Kinzelbach, Hatla Thelle, “Taking Human Rights to China: An Assessment of the EU’s Approach,” p.68.

② Karen E. Smith, “The European Union at the Human Rights Council: Speaking with One Voice but Having Little Influence,” *Journal of European Public Policy*, Vol.17, Iss.2, 2010, p.236.

③ United Nations Economic and Social Council, Commission on Human Rights Sixty-first Session Summary Record of the 2 Meeting, E/CN.4/2005/SR.2, July 5, 2005, Para.48.

④ 毛俊响：《从国别审议到普遍定期审议：趋向公正的国际人权机制》，《人权》2021年第3期，第73—91页。

⑤ Rana Siu Inboden, Titus C. Chen, “China’s Response to International Normative Pressure: The Case of Human Rights,” *The International Spectator: Italian Journal of International Affairs*, Vol.47, No.2, 2012, p.54.

⑥ European Council, Communication from the Commission to the Council and the European Parliament EU-China: Closer Partners, Growing Responsibilities, COM (2006) 631final, p.4.

⑦ Ted Piccone, *China’s Long Game on Human Rights at the United Nations*, The Brookings Institution, 2018, p.15.

程中从原先的咨询和建议权力，扩展到批准和审议的权力。^①利用这一权限，欧洲议会可以要求欧盟与第三国的经贸协议须贯彻保护人权原则。在《中欧投资协定》的谈判过程中，欧洲议会一直致力于将协定与中国的人权问题相挂钩。欧洲议会在相关决议中指出，协定虽然会实质性地提升中欧经济关系，但其也应当对提升中欧政治关系，特别是人权议题，做出贡献。决议还提出了强迫劳动问题，并要求欧盟委员会对《中欧投资协定》对中国人权的可持续性影响进行评估。^②

其次，在共同外交与安全政策领域，欧盟外交与安全政策高级代表需要向欧洲议会负责，其必须就欧盟共同外交政策咨询欧洲议会的建议，最终政策必须体现欧洲议会的立场或倾向。^③欧盟 2021 年对华制裁是欧洲议会因素的典型体现。2019 年 3 月，欧洲议会通过了《制裁侵犯人权欧洲机制》决议，呼吁欧洲理事会迅速建立全欧盟范围的侵犯人权制裁机制，对侵犯人权的个人和实体采取资产冻结、限制入境等措施。决议提出，欧洲议会鼓励欧洲理事会在执行人权制裁机制上采用有效多数表决制。^④在这样一种氛围下，欧盟外交与安全政策高级代表伯雷利刚上任就迅速将建立人权制裁机制提上日程，并在部长理事会上获得通过。2019 年 12 月 16 日至 19 日，欧洲议会专门就所谓的新疆教培中心问题进行了讨论，要求新一届欧委会密切注意事态发展，并呼吁欧盟理事会在适当和有效的情况下，对中国相关官员采取有针对性制裁和资产冻结措施。^⑤此后，在制裁机制订立、批准的十个月时间内，欧洲议会接连发表了三份决议，呼吁迅速完结机制并将其用于制裁相关的新疆官员和实体，以及负责设计和执行《国安法》的官员。^⑥

第四，欧盟对接触中国的方式进行了战略性调整，强调合作、竞争、敌对齐头并

① Consolidated Version of the Treaty on the Functioning of the European Union, Article.218.

② European Parliament Resolution of 9 October 2013 on the EU-China Negotiations for a Bilateral Investment Agreement (2013/2674 RSP).

③ Consolidated Version of the Treaty on European Union, Article 36.

④ European Parliament Resolution of 14 March 2019 on a European Human Rights Violation's Sanctions Regime (2019/2580 RSP).

⑤ European Parliament Resolution of 19 December 2019 on the Situation of the Uyghurs in China (China Cables) (2019/2945RSP).

⑥ European Parliament Resolution of 17 December 2020 on Forced Labour and the Situation of Uyghurs in the Xinjiang Uyghur Autonomous Region (2020/2913 RSP); European Parliament Resolution on the PRC National Security Law for Hong Kong and the Need for the EU to Defend Hong Kong's High Degree of Autonomy (2020/2665 RSP); European Parliament Resolution of 21 January 2021 on the Crackdown on the Democratic Opposition in Hong Kong (2021/2505RSP).

进，强化人权外交成为接触“制度性对手”中国的主要手段。欧盟把中国力量的崛起以及更广泛和深入地参与国际事务视为是中国在改变“基于规则的国际秩序”：中国寻求填补美国在国际政治中留下的政治真空，中国的目标是将国际秩序转变为一个具有中国特色的有选择性的多边体系，将经济和社会权利置于优先政治和公民权利的地位。^①2015年时，欧盟认为中国的崛起对欧洲而言仍是机遇大于挑战，因而对参与“一带一路”倡议饶有兴趣，提出了“一带一路”倡议与泛欧运输网络、欧洲投资计划、能源和数字网络进行“硬联通”和“软联通”的设想。但到2017年下半年之后，欧盟的态度发生了变化，反复强调“一带一路”倡议下的活动必须遵守欧盟的规则。时任欧盟委员会主席的容克在2017年盟情咨文中表示，欧盟必须监督“一带一路”倡议下中国在欧活动，以确保欧盟的核心利益不受侵犯。^②

此后，欧洲对“一带一路”倡议的态度明显反转，其甚至被冠以中国采取“分而治之”对欧策略之名。这背后的一个重要原因就是，在2017年6月召开的第35届联合国人权理事会上，由于希腊的反对，欧盟未能形成关于中国人权问题的统一立场，故未在会议上做批评中国的发言，这是欧盟历史上就该问题第一次未达成共识。欧洲主流媒体大肆炒作这一事件，认为中方的巨额投资换回了雅典选择与北京合作，阻碍了欧盟统一立场的形成。^③此外，“一带一路”倡议还被解读为是欧盟规范性榜样的威胁，将对其推广的自由主义规范造成破坏。^④再加上新冠疫情凸显了中国在应对突发重大问题时的制度优势，欧盟认为中国借用抗疫进行叙事，采用“慷慨政治”来扩大在欧洲、世界的影

① Josep Borrell Fontelles, *European Foreign Policy in Times of Covid-19*, Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2021, p.109.

② European Commission, “President Jean-Claude Juncker’s State of the Union Address 2017,” Brussels, September 13, 2017, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH_17_3165.

③ Helena Smith, “Greece Blocks EU’s Criticism at UN of China’s Human Rights Record,” *The Guardian*, June 18, 2017, <https://www.theguardian.com/world/2017/jun/18/greece-eu-criticism-un-china-human-rights-record>; Robin Emmott etc., “Greece Blocks EU Statement on China Human Rights at U.N.,” *Reuters*, June 19, 2017, <https://www.reuters.com/article/us-eu-un-rights/greece-blocks-eu-statement-on-china-human-rights-at-u-n-idUSKBN1990FP>; Par Marie Maurisse, “Droits de l’homme: quand Athènes ne s’oppose pas à Pékin,” (《人权：当雅典不反对北京时》) *Le Monde*, 2017年6月21日, http://www.lemonde.fr/asi-pacifique/article/2017/06/21/droits-de-l-homme-quand-athenes-ne-s-oppose-pas-a-pekkin_5148692_3216.html.

④ Robin Niblett, “How Europe Will Try to Dodge the US-China Standoff in 2019,” December 21, 2018, <https://www.chathamhouse.org/expert/comment/how-europe-will-try-dodge-us-china-standoff-2019>.

响力。^① 欧盟选择重启与美国关于包括人权在内的中国议题对话也是其强化对华人权外交的一种重要手段。

四、欧盟对华人权外交对中欧关系的影响

中国一直主张加强不同文明的交流互鉴，愿意与其他国家在平等和相互尊重基础上就人权问题开展对话。因此，面对欧盟在对华关系中的人权关切，中国赞成通过平等对话进行人权问题交流——“中方赞赏欧盟坚持对话、不搞对抗的立场，愿在平等和相互尊重基础上同欧盟继续开展人权对话、交流与合作”，^② 而反对欧洲扮演人权“教师爷”的角色、反对欧洲搞“双重标准”进行人权滥诉。正是在中国的建议下，人权问题从中欧政治对话中的一个议题升级为常设性的对话机制。^③ 2014年3月30日，习近平主席访问布鲁塞尔后，双方发布联合声明确认了双边和国际层面的人权对话机制是“基于平等和相互尊重”，以及“以建设性讨论的方式就共同同意的关键领域来加强人权对话。”^④ 第二十一届中国欧盟领导人会晤再次表明了支持人权对话的立场，双方欢迎“经常性中欧人权对话”，并再次确认了“同意在平等和相互尊重的基础上开展双边和国际层面的人权交流”。^⑤

中欧在人权问题上存有合作空间，但从整体上来看，欧洲对华人权外交对中欧关系带来的影响是负面大于正面的。中欧在人权问题下的矛盾、摩擦甚至对抗的根源在于欧盟将人权问题在中欧关系中做工具化处理，以达到其不同的目的。具体而言，对华人权外交对欧盟而言有着对外、对内两种不同的意义。对外而言，自诩为致力于促进中国人权发展的欧盟对华人权外交，从来不是单纯地将促进人权发展作为唯一的目

① Josep Borrell, “The Coronavirus Pandemic and the New World it is Creating,” March 24, 2020, https://eeas.europa.eu/delegations/china/76401/eu-hrvp-josep-borrell-coronavirus-pandemic-and-new-world-it-creating_en.

② 《中国对欧盟政策文件》，中国政府网，2003年，http://www.gov.cn/gongbao/content/2003/content_62478.htm。

③ European Council, Resolution on the Communication from the Commission on a Long-term Policy for China-Europe Relations, COM (95)0279-C4-0288/95.

④ EU, “Joint Statement: Deepening the EU-China Comprehensive Strategic Partnership for Mutual Benefit,” Brussels, March 31, 2014, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/STATEMENT_14_89.

⑤ 《第二十一届中国—欧盟领导人会晤联合声明》，中国政府网，2019年4月9日，http://www.gov.cn/xinwen/2019-04/09/content_5381013.htm。

的，而是既有价值追求，又有实用主义目的。^①这种实用主义目的有经济目的和政治目的。从经济上看，欧盟政策制定者通过利用软性的人权议题，如加强基层司法培训、打击人口贩卖、促进市民社会发展，来间接地实现中国社会和经济环境改善的目的。对于欧洲投资者而言，一个更加稳定和开放的中国显然有重要意义。^②从政治上看，欧盟一直期望通过与中国的接触来重塑中国，认为通过人权外交可以对中国社会的不同领域产生自由化的影响，从而使中国不可避免地朝着所谓的“基于法治的公民社会”方向发展。^③

对内部而言，人权议题成为欧盟对华政策制定的最大公约数，欧盟借助对华人权外交来统一成员国的对华立场，维护其凝聚力。一方面，从对华政策的角度来看，由于欧盟不同成员国与中国的政治关联度不同，与中国的经济联系中关注重心也存在区别——注重深化经济关系或是注重降低风险，因而成员国的对华政策差异性巨大。^④另一方面，虽然成员国在原则上同意欧盟应当奉行促进人权的外交政策，但在什么样的政策能够最有效地促进人权问题上却存在分歧。北方成员国如丹麦、荷兰、瑞典通常热衷于采取主动措施，倾向点名批评、制裁等方法；而南方国家如法国、意大利、西班牙则相对温和。^⑤而另一些成员国在中国人权问题上则无明显立场，在欧盟中属于被动模式。^⑥因此，在对华关系中持续开展人权外交，并采取一种并不太激进的人权外交工具（如结构性人权对话）可以获得成员国最广泛的支持。积极主动型国家可以通过欧盟传递自己的关切，而对人权问题不那么热衷的国家，以及与中国经济、政治联系并不紧密的成员国采取跟随策略即可。即使偶尔使用了较为极端的制裁行为，但由于

① 张利华：《欧盟人权外交与中国应对之策》，《学术前沿》2013年1月，第42—50页。

② Richard Balme, “The European Union, China and Human Rights,” p.170.

③ European Council, Resolution on the Communication from the Commission on a Long-term Policy for China-Europe Relations, COM(95)0279-C4-0288/95.

④ 根据欧洲中国研究智库网络（ETNC）的统计，有4个成员国（德国、荷兰、芬兰、瑞典）出台了正式的对华关系文件，一些成员国（法国、丹麦、捷克、爱尔兰、立陶宛、西班牙）仅仅是在其对外战略或诸如安全、贸易的领域性战略中涉及了对华部分，而其他成员国则没有清晰和明确的对华方针。ETNC, *From a China Strategy to No Strategy at All: Exploring the Diversity of European Approaches*, Berlin, July 2023.

⑤ Karen E. Smith, “The EU as a Diplomatic Actor in the Field of Human Rights,” in *The European Union as a Diplomatic Actor*, Joachim A. Koops, Gjovalin Macaj, eds., London: Palgrave Macmillan, 2015, p.160.

⑥ 在对华关系的价值观问题上，ETNC认为欧盟成员国根据其立场可以分为四类，主动且积极发声、主动但谨慎、被动、被动且存在反对可能。“被动”被定义为“对促进人权、民主、法治的政策会给出赞成票，但不会主动提案或推进”。ETNC, *Political Values in Europe-China Relations*, Stockholm, 2018, p.14.

制裁的责任主体转移到了欧盟，对所有成员国而言承担的风险是相同的，成员国担心被中国反制的顾虑大大降低了。

目前，欧盟呈现出强化其规范性外交的趋势，主要举措是将贸易、绿色及数字技术标准与可持续性、人权、法治等规范相结合。^① 欧盟理事会关于批准执行《欧盟人权与民主行动计划 2020—2024》的决议中特别提到，“要加强欧盟贸易政策中人权条款的执行”、“保持对包括人工智能在内的新技术对人权与民主可能带来风险的警惕”。^② 在欧盟执行对华去风险化、防止关键原材料与核心技术依赖、确保供应链安全、确保贸易平衡的话语转向加持下，欧盟通过人权外交实现其实用主义目的做法给中欧关系带来了不安定的因素。

当下欧盟正在通过推动相关领域的立法来贯彻这一策略，《两用物项出口管制条例》《企业可持续性尽责指令》正是在欧盟持续炒作所谓的“香港自由问题”“新疆强迫劳动问题”的背景下出台的。目前正在最后敲定中的《关键原材料法》《欧盟市场禁止强迫劳动产品条例》也同样带有规范性内容，并且也同样带有针对中国的痕迹。前者要求欧盟在建立关键原材料战略伙伴问题上减少与未能在社会责任、尊重人权、保障劳工权利等问题上体现可持续性原则的第三国合作；后者要求在欧盟境内全面禁止强迫劳动产品流通，包括出口商、进口商、分销售、零售商在内的所有运营者都将受到监管。这些法案将经贸、技术问题与人权相挂钩，会成为一种变相的贸易保护主义和市场保护主义，增加中国企业对欧出口的成本、提高中资进入欧洲市场的门槛。特别是在经贸领域，“中欧实力对比变化以及安全、人权、价值观议题对双边关系影响日深，欧方也进一步将中国作为立法和执法的重点目标。”^③ 将所谓的人权标准广泛地纳入诸如贸易、商业、技术等领域，会极大地提升原本专业性议题政治化和意识形态化的风险，从而给中欧关系带来更大的不确定性。

通过分析欧盟对华人权外交三十多年的历程可以发现，欧盟在对华关系中以人权问题为切入口的动机是非常复杂的，受到了诸如欧盟角色建构期望、欧盟机构权能变化、中国在联合国人权机制上话语权提升、成员国利益偏好等多种因素的影响，但总体上

① 崔宏伟：《试析大变局下欧盟规范性外交的强化》，《当代世界与社会主义》2022年第3期，第151—158页。

② EEAS, “EU Action Plan on Human Rights and Democracy 2020-2024,” pp.24-27.

③ 邹磊：《欧盟经贸立法：动向、特点与对华影响》，《国际问题研究》2023年第3期，第105页。

其发展与欧盟对华接触的战略重心变化保持一致。基于上述原因，20世纪90年代中后期到2006年，中欧关系处于“蜜月期”时，^① 欧盟对华人权外交是趋于缓和的，对华人权外交工具的使用也更为谨慎。对欧盟而言，对华人权外交的意义早已经超出了人权问题本身，已经成为了欧盟对外、对内实现其实用主义目标的政治工具。中国同意本着相互尊重的原则与欧盟加强人权交流，但强烈反对欧盟将人权议题政治化的做法，也不认同因为制度不同就视彼此为对手的看法。^② 中方始终把坚持对话、反对对抗、坚持合作作为把握中欧关系前进方向的关键。

【收稿日期：2023-11-24】

【责任编辑：何宗强】

① 这一观点学界存有共识，沈大伟、桑德施耐德、周宏、陈志敏等中外学者都提出过这个看法。David Shambaugh, Eberhard Sandschneider, Zhou Hong, “From Honeymoon to Marriage: Prospects for the China-Europe Relation,” in David Shambaugh, Eberhard Sandschneider, Zhou Hong eds., *China-Europe Relations: Perception, Policies, and Prospects*, London and New York: Routledge, 2008, pp.303-323; 陈志敏：《“从蜜月”回归正常？：新多极世界中的中欧关系》，《北京论坛（2009）国际关系分论坛论文集》，第20—36页。

② 《习近平会见欧洲理事会主席米歇尔和欧盟委员会主席冯德莱恩》，中国政府网，2023年12月7日，https://www.gov.cn/yaowen/liebiao/202312/content_6918908.htm?slb=true。