

從歐洲聯盟出口管制體系談對中國之武器 禁運

Arms Embargo against China under EU Export Control System

鍾志明 *Chung, Chih-Ming*

南華大學歐洲研究所助理教授

Assistant Professor of Graduate Institute of European Affairs,

National Chung-Hsing University

摘要 / Abstract

對於是否解除對中國實施了十五年的武器禁運，近年來在歐洲聯盟內外皆引起了熱烈的論辯。法國與德國聯手，在歐盟內推動廢止對中國出售武器的禁令，然卻因國際輿論之反對、以及二〇〇五年北京人大制訂反分裂國家法而遇到極大阻礙。本文將探討制裁作為外交政策工具之目的與成效，接著回顧歐盟對外的制裁機制、對中國實施武器禁運的始末，並剖析歐盟制訂武器輸出行為準則的背景、內容及其最近的修訂；此外，亦將逐一審視歐盟機關和主要會員國對解禁的基本立場以及美、日等國際反應，最後並評估此議題未來可能的發展。

Whether to lift arms embargo against China, imposed in the wake of the Tiananmen Square

event 17 years ago, has aroused keen debates in and outside the European Union in recent years. In order to end the ban on weapons sales to China, France and Germany advocate policy review within the EU. It encountered, however, a great deal of opposition and hindrance because of objections from world public opinions and of the Anti-Secession Law passed by the National People's Congress in Beijing. This article will discuss the objectives and effectiveness of sanctions as a tool of foreign policy. Then it will explore EU's mechanism of sanctions and the whole evolution of arms embargo against China and analyze the content and recent revision of EU Code of Conduct on Arms Exports. In addition, the author will deliberately examine the standpoints of EU institutions and Member States on lifting arms embargo, as well as international responses, especially from the United States and Japan. The author concludes the potential development of this issue in the future.

關鍵詞：歐洲聯盟、中國、武器禁運、出口管制體系、軍民兩用物資

Keywords: European Union, China, arms embargo, export control system, dual-use goods

壹、前言

一九八九年六月四日在中國爆發了震驚全球的天安門事件，當時的歐洲共同體（European Community，簡稱歐體或共同體）會員國除了譴責北京的血腥鎮壓，也對中國採取聯合制裁（sanctions）的措施。不過，個別會員國對歐體制裁中國的政策立場各有不同考量，除了市場經濟的因素外，中國在聯合國（United Nations）的地位與國際事務上的影響力，更是歐洲各國所無法輕忽的。故未及九〇年代中期，會員國對中國的各项制裁措施—除了敏感的高性能武器輸出外—幾已解除殆盡。

近年來在中國的遊說和施壓之下，歐洲聯盟（European Union，以下簡稱歐盟）展開了是否撤銷對中國實施了長達十五年的武器出口禁運措施的論辯。原本若干大國對此議題之態度已有所鬆動，然而會員國之間仍有其他諸如人權問題上之考量而持反對立場者，且美國政府與國會亦不表贊同，後卻因北京人民大會制訂反分裂國家法而終止了歐盟內對此議題的討論。

本文將從九〇年代中、後期歐洲聯盟所建立的出口管制體系（export control system）角度切入，來分析此對中國武器禁運之內涵與意義。歐盟的出口管制體系有兩項主要規範，亦即軍民兩用物資（dual-use goods）之出口管制以及武器輸出行為準則。這是由於冷戰結束後，在歐洲的軍火工業也進行了歐洲化，歐盟體認到須建立起管理各國軍備輸出與資訊互通的協調機制，以作為所有會員國在轉移傳統武器之管理與限制時的依據，並防止可能被用於內部鎮壓、國際侵略或造成區域不安之裝備輸出。

因此，本文將首先探討制裁作為外交政策工具之目的與成效，然後依照實施之目的，區分對外制裁措施為預防性（preventive）及懲罰性（punitive）兩種，並分別以出口管制與武器禁運為例做說明。繼而回顧歐盟對外的制裁與出口管制機制的建立及其內容，探討歐盟制訂武器輸出行為準則的背景、內容及其最近的修訂。在此一認知與脈絡下，本文接著析論歐盟對中國實施武器禁運的始末，亦將逐一審視歐盟機關和主要會員國對解禁的基本立場、以及美國和日本等國際反應，最後並評估此議題未來可能的發展。

貳、制裁作為外交政策之工具

一、制裁之定義與目的

制裁乃指一國、多國聯合或國際組織，基於政治及外交動機，對特定或不特定之國家或團體所採行的經貿、外交及文化等限制性措施，以促使制裁對象為特定之行爲。¹因此，純粹以經濟利益為出發點的貿易保護措施、或兩造（如美歐）間起於貿易糾紛所相互實施的報復行動，不在此定義及本文的討論範圍之內。而有關「誘因」的概念，有不少學者將之稱為「積極（或正面）制裁」（positive sanctions），²乃因其執行的措施—如貿易優惠、投資借貸或發展政策之各項計畫—好比一體之兩面：若是基於外交政策上的考量而批准、撥款給予目標國便屬誘因，若是否決、凍結則屬負面之制裁。

回顧國際關係的歷史，在一次世界大戰之前，制裁幾乎可說只是戰時的輔助性措施；直到一九一九年之後，隨著國際聯盟（League of Nations）之創建與追求和平的思維下，多邊制裁可取代戰爭的想法逐漸獲得各國的重視。³其基本理念在於：一如民族國家的法律體系，國際社會中亦存在著普世共同的價值與規範，誰不遵守這些規定，就必須冒著被聯合抵制及孤立的危險；透過這類懲罰性的措施，希望能強迫違法者加以改正，並嚇阻類似違反共同價值之行爲發生。⁴

二、制裁之成效

今日在國家往來互動上，制裁經常被用來作為施壓的手段，⁵但制裁是否以及能否成

¹ 請參照 Makio Miyagawa, *Do Economic Sanctions Work?* (New York: St. Martin's Press, 1992), p. 7; Bernd Lindemeyer, *Schiffsembargo und Handelsembargo. Völkerrechtliche Praxis und Zulässigkeit* (Baden-Baden: Nomos, 1975), p. 183.

² William J. Long, *Economic Incentives and Bilateral Cooperation* (Ann Arbor: The University of Michigan Press, 1999), pp. 1-2; 24-30.

³ Geoff Simons, *Imposing Economic Sanctions. Legal Remedy or Genocidal Tool?* (London: Pluto Press, 1999), pp. 7-41; David Cortright, „Besser als ihr Ruf. Warum es kurzfristig ist, Sanktionen als unwirksam abzulehnen“, *Der Überblick*, 2/1996, p. 5.

⁴ Shaheen Ayubi et al., *Economic Sanctions in U.S. Foreign Policy* (Philadelphia: Foreign Policy Research Institute, 1982), p. 1; Peter Rudolf, „Zweischneidig aber nützlich. Wirtschaftssanktionen in der internationalen Politik“, *Internationale Politik und Gesellschaft*, 3/1995, p. 278; Ulrich Beyerlin, „Sanktionen“, in Rüdiger Wolfrum/ Christiane Philipp (eds.), *Handbuch Vereinte Nationen* (München: Beck, 2nd ed., 1991), p. 722.

⁵ 參見 Tor E. Følrand, „The History of Economic Warfare. International Law, Effectiveness, Strategies”,

為一個有效的外交政策工具？持否定論者指出，那些認為制裁能夠發揮作用的人，其基本預設—目的國掌權者之理性決策模式—根本就是錯誤的：⁶亦即被制裁國家的政治領導者會根據其理性，精確評估某項政策或作為之損益；一旦制裁所引起內政上的損失—諸如經濟發展停滯、政權之正當性被質疑或國際孤立等—大於其所能取得的利益時，決策者勢將屈服於制裁壓力之下而做出讓步。否定論者強調，制裁的對象經常是獨裁體制的國家，政治領導人最在意的不是人民的福祉，而是如何保有權力與維繫統治政權，故制裁無法迫使目的國真正改變其不為國際社會所接受的政策。⁷相反地，經濟制裁徒然使目的國民眾遭受生活困頓之苦，領導階層不僅鮮少受到影響，反而透過壟斷、走私及貪污等手段而獲利。⁸除此之外，制裁也經常造成反效果。由於人民飽受貿易禁運之苦，獨裁者可輕易地將所有「罪惡」歸咎於實施制裁的國家，並趁機大舉鎮壓反對勢力與媒體的不同聲音，形成民眾「旗幟鮮明」(“rally around the flag”)⁹地與政府站在同一陣線，齊聲譴責制裁之不義，原有的內政問題若不是被壓制下來、便是不再成為公共關注的話題。

主張制裁能夠發揮一定作用之學者則指出：(一)從國際角度來看，即使不能完全解決國際危機，制裁所帶來的政治及經濟壓力，卻能提高衝突各造走上談判桌的機會，並將某一國家置於國際政治議程之上，顯示國際社會對保障人權、追求民主與和平等基本價值與規範之決心。此外，孤立一個獨裁或違反國際共同規約的政權，亦可對當地的反對勢力形成後盾、強化其政治主張之正當性。最後，特別是在對貿易禁運的經驗分析結果顯示，只要能夠做好制裁措施的規劃，並在目的國達到若干經濟指標，制裁確實可以發揮預期的

Journal of Peace Research, 2/1993, pp. 151-162; Paul G. Lauren, “Coercive Diplomacy and Ultimata. Theory and Practice in History”, in: Alexander L. George/ William E. Simons (eds.), *The Limits of Coercive Diplomacy* (Boulder: Westview, 2nd ed., 1994), pp. 23-55.

⁶ Lawrence J. Brady, “The Utility of Economic Sanctions as a Policy Instrument”, in David Leyton-Brown (ed.), *The Utility of International Economic Sanctions* (New York: St. Martin’s Press, 1987), pp. 298-299; Alexander L. George, “Theory and Practice”, in George/Simons (fn. 5), pp. 13-21.

⁷ Ivan Eland, “Economic Sanctions as Tools of Foreign Policy”, in David Cortright/ George A. Lopez (eds.), *Economic Sanctions. Panacea or Peacebuilding in a Post-Cold War World?* (Boulder: Westview Press, 1995), p. 30.

⁸ David Cortright/ George A. Lopez, “Are Sanctions Just? The Problematic Case of Iraq”, *Journal of International Affairs*, 3/1999, pp. 735-755; Lori Fisler Damrosch, “The Civilian Impact of Economic Sanctions”, in Lori Fisler Damrosch (ed.), *Enforcing Restraint: Collective Intervention in Internal Conflicts*, (New York: Council on Foreign Relations, 1993), pp. 281-282.

⁹ David Leyton-Brown, “Lessons and Policy Considerations about Economic Sanctions”, in: Leyton-Brown, *op. cit.* (fn. 6), p. 307.

功效¹⁰。(二)發動制裁的國家照例會公開聲明，改變目的國的不當政策或舉措乃實施制裁之目標，但渠等也許並非真的認為單以制裁措施就能達到這個目的。故從政府決策面向來觀察，可以發現制裁也包含著內政上的動機，如安撫國內民意要求政府表態或採取更為積極的行動。¹¹在無關痛癢的外交譴責與耗費龐大、後果難以估計的使用武力之間，決策者經常選擇「中間路線」的（經濟）制裁，不僅傳達政府的道義形象，也清楚地討伐對象之不當作爲，或是警告潛在的犯意者；此外，採取制裁措施亦可作爲一個政策緩衝，¹²一方面維持對目的國的施壓，另方面嚴密關注情勢之發展，以尋求外交的解決途徑。

正如九〇年代聯合國對巴格達所執行超過十年的貿易禁運所顯示，當時伊拉克十二歲以下的兒童死於營養不足與缺乏醫療照護者，平均每月達4500名之多；¹³許多研究亦指出，伊拉克廣大無辜民眾深受國際制裁之害，其領導階層反而衣食不缺、仍穩握大權¹⁴。這個案例引起許多人的質疑：如果制裁是用來取代武力的和平手段，爲何其所造成的結果卻與一場失敗的戰爭無異？有鑑於此，不少國家、國際組織與智庫等都陸續投入相關思考或研究，希望在制裁成效與人道原則之間能求取平衡。「聰明的制裁」（smart sanctions）或「針對性的制裁」（targeted sanctions）概念隨後被提出來，作爲國際間執行制裁的一項衡量標準。根據這項原則，全面性的貿易圍堵，易對被制裁國家之一般民眾帶來不符比例的傷害，故應盡量避免；今後之制裁須以掌權者爲標的，實施有選擇性和針對性的制裁措施，如以禁止人員入境、凍結目標國政權之海外資產、武器裝備禁運等方式，對被制裁國家之菁英施壓，以期改變其不爲國際社會所接受的政策或作法。¹⁵此外，學界也早已提出「蘿蔔與

¹⁰ Hans Stark, "Embargo mit begrenzter Wirkung. Die Sanktionen gegen Serbien und Montenegro", *Internationale Politik*, 7/1997, p. 44; 另參見 Gary C. Hufbauer/ Jeffrey J. Schott/ Kimberly A. Elliott, *Economic Sanctions Reconsidered. History and Current Policy* (Washington, D.C.: Institute for International Economics, 2nd ed., 1990).

¹¹ Eland, *op. cit.*, pp. 30-31; Johan Galtung, "On the Effects of International Economic Sanctions: With Examples from the Case of Rhodesia", in Miroslav Nincic/ Peter Wallenstein (eds.), *Dilemmas of Economic Coercion. Sanctions in World Politics* (New York: Praeger, 1983, reprinted from *World Politics*, 3/1967), p. 411.

¹² James Barber, "Economic Sanctions as a Policy Instrument", *International Affairs*, 3/1979, p. 381. 另參見 Jeffrey Z. Rubin, "The Timing of Ripeness and the Ripeness of Timing", in Louis Kriesberg/ Stuart J. Thorson (eds.), *Timing the De-escalation of International Conflicts* (Syracuse: Syracuse University Press, 1991), pp. 237-246.

¹³ Udo Ulfkotte, "Unter den Irak-Sanktionen leidet vor allem die Zivilbevölkerung. Unicef: Monatlich verhungern 4500 Kinder", *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 1998/2/10.

¹⁴ Cortright/Lopez, *op. cit.*, pp. 735-755.

¹⁵ George A. Lopez/ David Cortright, "Financial Sanctions. The Key to a 'Smart' Sanctions Strategy",

棍棒」(carrot and stick)策略，希藉給予目標國政治、經濟誘因，藉以引導其政權之作爲能符合國際規範。¹⁶

三、出口管制與武器禁運

依實施目的來做分類，制裁措施可區分爲懲罰性及預防性兩種。¹⁷首先，預防性的限制措施是爲了追求較爲廣泛之公共目標，例如降低區域緊張、或是阻撓國家或團體進行武裝行動的潛在能力，一般而言並未面對立即而明顯的危險。爲了維護全球的和平與穩定，國際社會普遍支持多邊的預防性措施，尤其是對軍事武器或其他戰略物資進行管制，例如一九九六年經三十餘國所通過施行的「瓦聖納協議」(Wassenaar Arrangement on Export Controls for Conventional Arms and Dual-Use Goods and Technologies)，¹⁸即延續了冷戰時期「多邊戰略出口管制協調委員會」(Coordinating Committee for Multilateral Strategic Export Control, COCOM)對傳統武器、軍民兩用貨品與技術之貿易進行管控的作法。¹⁹因此，出口管制措施係爲防止特定或不特定之團體和國家，取得或進一步擴散核生化武器、高敏感性技術和特定項目的傳統武器，其主要目的不在於懲罰、報復或使對方改變一定之行爲，而是早期預防衝突之發生。²⁰此類預防性措施之特點在於，它必須隨著時間的累積才會顯現其成效，故較不適合用來處理緊急的衝突事件或危機。

其次是懲罰性制裁，該項措施之實施，大抵係起因於國際突發事件或危機，通常會伴

Die Friedens-Warte, 4/1997, pp. 327-336; David Cortright/ George A. Lopez/ Richard W. Conroy, "Are Travel Sanctions 'Smart'? A Review of Theory and Practice", in Bonn International Center for Conversion, *Smart Sanctions, The Next Step: Arms Embargoes and Travel Sanctions* (Bonn: BICC, 21.-23.11.1999).

¹⁶ Peter van Bergeijk, *Economic Diplomacy, Trade and Commercial Policy. Positive and Negative Sanctions in a New World Order* (Aldershot: Edward Elgar, 1994); Long, *op. cit.*; Lewis, Peter M./ Pearl T. Robinson/ Barnett R. Rubin, *Stabilizing Nigeria. Sanctions, Incentives, and Support for Civil Society* (New York: The Century Foundation Press, 1998); Cortright, David/ George A. Lopez, "Carrots, Sticks, and Cooperation. Economic Tools of Statecraft", in Barnett R. Rubin (ed.), *Cases And Strategies For Preventive Action* (New York: The Century Foundation Press, 1998), pp. 113-134.

¹⁷ Paul Conlon, *Die rechtliche Problematik von UN-Sanktionen als Mittel zur Durchsetzung des Völkerrechts* (Bonn: Europa Union Verlag, 1996), pp. 5-8.

¹⁸ 內容詳見其官方網站 <http://www.wassenaar.org>.

¹⁹ Michael Mastanduno, *Economic Containment. CoCom and the Politics of East-West Trade* (Ithaca: Cornell University Press, 1992), pp. 39-63; Antonia Hinds, "The Arms Trade and Human Rights", in: *International Journal of Human Rights*, 2/1997, pp. 28-30.

²⁰ Homer E. Moyer/ Linda A. Mabry, *Export Controls As Instruments of Foreign Policy. The History, Legal Issues, and Policy Lessons of Three Recent Cases* (Washington, DC: International Law Institute, 1985).

隨著較為具體的要求和主張，例如停火、撤軍或是釋放特定人士。以武器禁運為例，通常便是在發生武裝衝突或大規模戕害人權的情形下，非當事國單獨或聯合以禁止所有軍事裝備輸出至對被制裁的國家或交戰團體來施壓，使其停止武裝行動或鎮壓行爲，故除了主要的懲罰性目的外，亦可同時兼具預防性之功能。²¹然而，與經濟制裁相同的是，武器禁運措施非常難以嚴加監督，倘若只是由若干國家聯合實施，則當事國或交戰各方仍可向其他國家購得；過去的經驗也顯示，即使由聯合國安理會通過制裁決議，亦無法完全杜絕走私或違反禁運令之情形，一九九二至一九九六年前拉斯拉夫內戰時的全球禁運即是顯例。²²

參、歐盟制裁與出口管制機制

一、歐盟對外制裁

如上所述，制裁是源於政治及外交的因素，但其工具卻往往是經貿性質，因此歐洲共同體是否有權對第三國實施經濟制裁，便成爲歐體及其會員國間長久以來爭議不休的議題，同時也反映出歐洲統合進展的腳步；因爲這關係到經濟制裁究應屬各國外交政策抑或是共同體共同貿易政策之領域，而進一步會影響到該議題應在歐洲政治合作（European Political Co-operation）或是歐體架構下來處理。由於羅馬條約（Treaty of Rome）²³並未就此作出明確規定，執委會試圖以條約第 113 條（共同貿易政策）作爲對外制裁之法律依據，雖未獲全體會員國一致的認同，但也得到相當程度之默認與實踐，如對伊朗、阿根廷、南非以及伊拉克之外交、經濟制裁。倒是有關公平競爭與市場訊息公開的部分，羅馬條約第 223 條（今之歐洲共同體條約第 296 條）特別針對武器、彈藥與戰爭物資之生產或貿易加諸了但書——只要會員國認定基於保護其安全基本利益之必要，該國就無義務公開這方面的訊息。

不過，由於制裁行動有其政治及外交動機，故歐體內逐漸建立起兩階段之決策模式：

²¹ Conlon, *op. cit.*, p. 6; Neta C. Crawford, „How Arms Embargoes Work“, in Neta C. Crawford/ Audie Klotz (eds.), *How Sanctions Work. Lessons from South Africa* (New York: St. Martin's Press, 1999), pp. 45-46.

²² Andy Knight, *The United Nations and Arms Embargoes Verification* (Lewiston: The Edwin Mellen Press, 1999), pp. 107-118; Manfred Kulesa, „Sanktionen gegen Jugoslawien. ‘Sanftes Ruhekippen’ oder wirksames Instrument?“, *Internationale Politik*, 6/1999, pp. 43-48.

²³ 一般係指歐洲經濟共同體條約。

也就是先由各會員國外長在歐洲政治合作架構下決議對外採取制裁的行動，然後再於歐體架構下依共同貿易政策之決策程序來處理。隨著馬斯垂克條約(Maastricht Treaty)之簽定，有關修改歐洲共同體條約的部分，新增加了第 228a 條，終止了以 113 條作為共同體對外制裁法源之爭論，並確立兩階段的決策模式：「當依歐洲聯盟條約共同外交安全政策條款所採取之共同立場或聯合行動中規定，共同體應與一個或一個以上之第三國全面或部分斷絕或降低經濟關係時，理事會得依據執委會之提案，以條件多數決通過必要之緊急措施。」

歐洲聯盟對第三國的制裁可分為兩種：一種是為了執行聯合國安理會依據憲章第七章所通過的制裁決議，另一種則是歐盟會員國自主發動的共同強制性措施。就後者來說，歐洲聯盟可採取的強制性措施包括²⁴：外交制裁，如驅逐外交官、中斷外交聯繫或是凍結官方互訪；凍結與第三國之合作；杯葛體育及文化活動；貿易制裁，全面或部分斷絕貿易往來以及武器禁運；財政制裁，如凍結基金或經濟資源、禁止金融交易、或限制出口信貸與投資；航禁與限制入境等。

二、歐盟出口管制體系

歐洲聯盟的出口管制體系是建立在九〇年代中、後期所制訂的兩項規範之上：軍民兩用物資出口管制以及武器輸出行為準則。

(一) 歐體兩用物資出口管制規則

一九九四年十二月十九日歐盟通過有關會員國軍民兩用物資出口管制的統一規定：在共同體架構下具拘束力、並且在會員國直接適用的「規則」(Regulation)以及共同外交安全政策架構下的「聯合行動」(joint action)，並於翌年三月一日起生效。²⁵就歐洲聯盟內部而言，至少有兩個原因促成了歐盟制訂此一共同遵循的法規。第一，乃是為了完善單一歐洲法(Single European Act)在貨物與勞務方面之內部市場規定，同時善盡核武不擴散(Proliferation)之國際義務。²⁶第二，與歐體會員國比較起來，由於德國「軍事武器管制

²⁴ European Commission, *Common Foreign & Security Policy (CFSP) - Sanctions Overview*, Latest update: June 2004 (http://europa.eu.int/comm/external_relations/cfsp/sanctions/index.htm).

²⁵ Council Regulation (EC) 3381/94 of 19 December 1994 setting up a Community Regime for the control of exports of dual-use goods, *Official Journal* L 367/1-7, 1994/12/31; Council Decision (94/942/CFSP) of 19 December 1994 on the joint action adopted by the Council on the basis of Article J.3 of the Treaty on European Union concerning the control of exports of dual-use goods, *Official Journal* L 367/8, 1994/12/31.

²⁶ Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI), "European Union Dual-Use Export Control System – Principles", Stockholm, 2004 (http://www.sipri.org/contents/expcon/eu_dualuse.html).

法」(Kriegswaffenkontrollgesetz)與「涉外經濟法」(Aussenwirtschaftsgesetz)的嚴格限制，²⁷致使其軍工產品之出口，長期處於不利的競爭地位，故德國軍事工業與商會不斷要求在歐體內調和各國出口管制體系。²⁸

歐體兩用物資出口管制規則中受列管之軍事裝備與技術清冊 (List of Dual-Use Items and Technology)，係整合了國際多邊的武器管制協定之內容，包括前已提及的瓦聖納協議、飛彈技術管制協定 (Missile Technology Control Regime)、澳洲集團 (Australia Group)、核子供應國集團 (Nuclear Suppliers' Group) 以及化學武器公約 (Chemical Weapons Convention)。鑑於國際上科學與技術之進展日新月異，歐體兩用物資出口管制之軍事裝備與技術清冊亦經多次修改，至二〇〇〇年為止的列管項目已超過兩百頁之多。²⁹該項歐體規則規範了會員國兩用物資輸出許可的標準、程序與拒絕出口的相互通告機制；甚至於還包括所謂的「置物箱」條款 ('catch all' clause)，³⁰亦即當輸出項目雖不在列管清單之中，但若出口商確知其轉移將造成不利後果時，仍應提出輸出許可的申請。在後來歐體規則之修正裡，於下述情況下，進一步納入了武器輸出行為準則——倘有理由確信，兩用物資與技術之最終使用者，將會是該進口國武裝或安全部隊時，則該項出口申請案適用武器輸出行為準則。³¹換句話說，也就是在具歐體法拘束力的規則中，列入政府間合作性質、不具拘束力的武器輸出行為準則考量標準。

(二) 歐盟武器輸出行為準則

由於武器除了作為正當防衛之工具外，還可用來鎮壓一國內部民主與人權的呼聲、支撐專制政權的統治、進行屠殺與大規模的破壞、推翻合法政府或是發動侵略戰爭，造成區域的緊張與不安。尤其是九〇年代以來，內戰與區域性的衝突不斷，且暴戾殘酷的程度駭人聽聞，隨著歐盟的壯大、涉入國際事務越來越深，歐盟會員國參與在伊拉克、索馬利亞、黎巴嫩、波士尼亞、安哥拉與盧安達等之國際維和行動中，已面臨到必須對抗本國所生產

²⁷ 參見：翁曉玲，「德國軍事武器管制法制概述」，軍法專刊，49卷8期，2003，頁1-21；沈玄池，「軍備轉移與外交政策：德國的個案研究」，政治大學國際關係學報，1996年第11期，頁101-130。

²⁸ "Die Exportkontrolle in Europa wird harmonisiert", *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 1994/12/19, p. 11.

²⁹ Council Regulation (EC) 1334/2000 of 22 June 2000, *Official Journal* L 159/1-215, 2000/6/30; Council Regulation (EC) 2889/2000 of 22 December 2000, *Official Journal* L 336/14, 2000/12/30.

³⁰ Annalisa Giannella, "Fact Sheet: China - Export Control Systems", online available at: European Union - Delegation of the European Commission to the USA, last modified 2005/6/20 (<http://www.eurunion.org/legislat/ChinExpContrSysts.doc>), p. 5.

³¹ *Ibid.*

的武器。同時，全球武器市場萎縮，軍火製造商紛紛透過跨國合併、合資、或是合作生產等方式，以提高效率與利潤，並擴大尋求海外市場。面對此一現實，歐盟會員國逐漸認知到，必須建立起管理各國軍備輸出與資訊互通的協調機制³²。就在這樣的共識下，一九九七年歐盟於荷蘭阿姆斯特丹召開高峰會議時，政府領袖責成十五國外長，研擬在共同外交安全政策架構下建立統一的武器出口管制政策，隔年六月全體會員國一致同意「歐盟武器輸出行為準則」(EU Code of Conduct on Arms Exports)。³³

該行為準則(詳見附件)開宗明義地提到：各國「決定立下嚴格標準，以作為所有歐盟會員國在轉移傳統武器之管理與限制時的最低準繩，並強化相關資訊之交流，俾獲致更高之透明度」，並「防止可能被用於內部鎮壓、國際侵略或造成區域不安之裝備輸出」。當中有兩部分分別是(A)指導原則——列出武器輸出的八項準則(criterion)，歐盟國家有不符者應該拒絕頒發出口執照；(B)操作規定——包括每年檢查各歐盟國家武器輸出的過程和拒絕輸出的通告機制。歐盟會員國在核發武器輸出許可時應充分考量下列各項原則：

- 尊重歐盟會員國在國際上所作之承諾，特別是由聯合國安全理事會與歐洲共同體所頒佈的制裁、有關禁止核武擴散與相關事項之協定、以及其他國際上之義務；
- 最終目的國是個尊重人權的國家；
- 最終目的國內部情勢，(武器輸出)對於緊張現況或武裝衝突之作用；
- 維護區域之和平、安全與穩定；
- 會員國、會員國屬地、友邦與盟國之國家安全；
- 購買國在國際社會中之行為，尤其是其對恐怖主義之態度、同盟之性質、以及對國際法的尊重；
- 武器被購買國以非所願見之方式轉移或是轉手出口之風險；
- 以及該項武器輸出與購買國技術和經濟能力之合適性，在國家追求其安全與防衛之正當需求下，考量最低限度下轉作人力與經濟資源軍備的必要性。

根據上述第二部分操作規定之第八項，歐盟國家在共同外交暨安全政策架構下，檢討

³² Elizabeth Clegg, "Controlling Legal Arms Transfers: The EU Code of Conduct", in: Peter Cross/Guenola Rasamoelina (eds.), *Conflict Prevention Policy of the European Union. Recent Engagements, Future Instruments. Yearbook 1998/99* (Baden-Baden: Nomos, 1999), pp. 165-166.

³³ Council of the European Union, *European Union Code of Conduct on Arms Exports*, 8675/2/98 Rev 2, Brussels, 1998/6/5 (http://europa.eu.int/comm/external_relations/cfsp/sanctions/codeofconduct.pdf).

各國行為準則之實施與改進之道，並向理事會提交彙整之年度報告。由於歐洲議會（European Parliament）定期審議由理事會所送交「歐盟武器輸出行為準則」之年度執行報告，也使得解除對中國武禁的議題會被提出檢討，因為一旦撤銷禁令，主要就只剩下行為準則可規範會員國之軍備貿易。二〇〇四年理事會向歐洲議會提出第五份（二〇〇三）年度報告，歐洲議會通過盧艾達報告（Rueda Report），³⁴要求會員國制訂更嚴格的武器出口管制標準、更加透明化、並推動國際武器貿易條約（International Arms Trade Treaty）之立法。³⁵

在法國和德國大力的推動之下，武器輸出行為準則已於二〇〇四年在部長理事會「傳統武器」工作小組（COARM, Conventional Arms）內，大致完成技術層面之研修，並且增定了規範武器輸出至解禁後國家之「工具箱」（tool-box）。但是，政治上尚未作正式定案，根據媒體報導，主因乃是法國拒絕「工具箱」中強制管制之規定，包括：每三個月通報一次各國武器出口之內容、數量與用途；買賣契約限制；每三年檢視未被批准之輸出申請案；以及復檢過去五年內所核可之出口案。³⁶總結來說，歐盟武器輸出行為準則由於不具法律上之約束力，使其效果大打折扣，³⁷但它卻是全球有關武器輸出規範最為詳盡、也最為完整的多邊協議，代表著歐盟欲藉限制性的武器出口政策，達成衝突預防、人權保障、以及促進區域安全與發展之目標；然而另一方面，也希望藉此平台促進資訊交流與合作，維護本身國防工業之發展與市場。

肆、對中國之武器禁運

一、歐體武禁決議與執行

一九八九年六月四日中國爆發震驚全球的天安門事件，當時的歐洲共同體十二個會員國於六月二十六、二十七日兩天的西班牙馬德里高峰會議發表一份措辭嚴厲的共同聲明，

³⁴ 以西班牙籍的歐洲議會議員 Raúl Romeva Rueda 為名，他是負責起草議會決議案的報告人。

³⁵ Committee on Foreign Affairs of European Parliament (Rapporteur: Raúl Romeva Rueda), "Report on the Council's Fifth Annual Report according to Operative Provision 8 of the European Union Code of Conduct on Arms Exports", 2004/10/19, A6-0022/2004 Final.

³⁶ "Außenminister-Treffen: EU hebt Waffenembargo gegen China vorerst nicht auf", *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 2005/4/16; Giannella, *op. cit.*, p. 4.

³⁷ Arnd Festerling, "Kodex auf dem kleinsten Nenner. Im Hintergrund: EU-Waffenexporte", *Frankfurter Rundschau*, 1998/6/2; Clegg, *op. cit.*, pp. 176-178.

除了齊聲譴責北京當局慘無人道之血腥鎮壓，也對中國採取共同制裁的措施，其內容要點如下³⁸：

- 要求中國即刻停止處決民運人士與鎮壓行動，允許外國觀察員前往中國大陸旁聽審判及探監；
- 在適當的國際場合提出中國人權之議題；
- 中斷軍事合作並禁止會員國與中國進行武器貿易 (interruption by the Member States of the Community of military cooperation and an embargo on trade in arms with China)；
- 停止雙邊部長級和高層官員之接觸；
- 歐洲共同體暨其會員國與中國的新合作計畫一律延期；
- 限制文化、學術及科技的交流活動；
- 中國留學生得依其意願，延長在歐體各國之簽證期限；
- 呼籲世界銀行 (World Bank) 推遲處理中國所提出新的信貸要求。

至於與中方正在進行中的雙邊合作計畫或項目，則不受上述決議之影響。由於德國政府公開反對進行全面的經濟制裁，故會員國並未就此達成共同協議或行動³⁹。不過，中國以武力鎮壓和平的民主運動，且視其為反革命的暴亂，軍警持續搜捕民運人士並加以判刑，基於中共政權這種漠視民主價值、踐踏人權的行徑，共同體會員國除了外交譴責之外，禁止武器銷售至中國自有其正當性與必要性。

然而必須指出的是，歐體對中國實施武器禁運乃是在美國的壓力下所宣布的，⁴⁰且這份政府領袖的聯合聲明並未界定「軍事合作」包括哪些項目，也未明列禁止與中國進行武器貿易之項目清單，且制裁本身不具歐體法律上之強制力。十二國共同聲明是在歐洲政治合作架構下所發表，代表著十二個主權國家表達其政府配合執行的意願，所以絕大部分的制裁行動並非由歐體來實施或制訂統一規範，而是由各會員國依其國內相關法規來執行。武器禁運措施也是相同的情形，也造成各國在禁運項目上有所差異⁴¹，而且會員國可基於

³⁸ European Commission, *EC Declaration on China*. *European Council, Madrid, 26-27 June 1989* (http://europa.eu.int/comm/external_relations/cfsp/sanctions/measures.htm#1)；鍾志明，「歐洲共同體馬德里高峰會議評析」，問題與研究，第29卷第2期，1989年11月，頁65-66。

³⁹ Anja Feege, *Internationale Reaktionen auf den 4. Juni 1989 in der VR China. Zwischen Solidarisierung, Schweigen und Sanktionen* (Hamburg: Institut für Asienkunde, 1992), p. 66.

⁴⁰ *Ibid.*, p. 198.

⁴¹ Richard F. Grimmett/ Theresa Papademetriou, *European Union's Arms Control Regime and Arms*

保護其重大安全利益為由，援引羅馬條約第 223 條（或歐體條約第 296 條）之規定，毋須向歐體/歐盟或其他會員國提供本國武器彈藥與軍備物資之生產或貿易相關的訊息，所以也根本無法確切掌握各國執行情況。

個別會員國對歐體制裁中國的共同外交政策立場各有不同考量，除了市場經濟的因素外，中國在聯合國的地位與國際事務上的影響力，更是歐體/歐盟大國所無法輕忽的。就在政經利益的雙重考量下，歐體各國外長在一九九〇年七月宣布，將在九月聯合國大會召開時與北京恢復政治接觸和對話，十月二十三日歐體外長會議進一步作成決議，將逐步恢復與中國的經濟合作以及高層官員的互訪⁴²。馬斯垂克條約於一九九三年十一月正式生效之後，會員國也未曾援引歐洲共同體條約新增的第 228a 條規定，將對中國的武器禁運轉化為共同外交安全政策下之共同立場或聯合行動。未及九〇年代中期，會員國對中國的各項制裁措施—除了敏感的高性能武器輸出外—幾已解除殆盡。實際上，根據二〇〇四年的一項研究指出，歐盟內幾個主要武器輸出國家如英國、法國、義大利和德國等，都有出口軍用設備與技術到中國的紀錄⁴³。

二、各方對解除武禁之立場

（一）解禁之議題

多邊制裁經常引起爭議的問題是——何時才是解除部份或完全取消懲罰性措施的適當時機。倘若不能在實施之前預為規劃、取得共識，或在實施期間彈性調整，極可能造成盟國間的齟齬。最壞的情形是，當制裁無法達到目標，卻因國內外各種因素而被迫放鬆或廢除，則不僅否定本身制裁行為之正當性，並勢將傳達所不願見到的錯誤訊息予國內民眾及目的國。由於一旦個別的政治領袖、多國政府或是國際組織在確立一項政策或行動之後，其實施成效便同時關係到其聲望、威信與內部的團結⁴⁴，故在多邊制裁的情況下，即使個別國家基於利益之考量而主張調整制裁政策，倘若未獲得其他國家之一致認同，則該國亦鮮少會單獨退出聯合陣線。如此一來，「取消制裁將比加諸制裁來得更為困難」。⁴⁵

Exports to China: Background and Legal Analysis, CRS Report for Congress, Congressional Research Service, The Library of Congress, 2005, p. 4.

⁴² Feege, *op. cit.*, pp. 129-130, 200.

⁴³ Grimmett/Papademetriou, *op. cit.*, pp. 4-5.

⁴⁴ 參見 Jonathan Mercer, *Reputation and International Politics* (Ithaca: Cornell University, 1996), pp. 59-65; Daniel W. Drezner, *The Sanctions Paradox. Economic Statecraft and International Relations* (Cambridge: Cambridge University Press, 1999), pp. 4-5.

⁴⁵ Leyton-Brown, *op. cit.*, p. 308.

（二）解除對中武禁之爭議

1. 逐漸形成解禁共識

一九七五年中國便與歐洲經濟共同體建立外交關係，中歐領導人年度會晤機制也於一九八八年起步，雙方更於二〇〇一年建立起全面夥伴關係。爲了掃除中歐雙方關係發展的絆腳石，率先提出歐盟解除對中武器禁運議題的國家，正是中國這個當事國。北京政府於二〇〇三年十月十三日發表「中國對歐盟政策文件」⁴⁶，闡述了中國對歐盟的政策目標和今後五年的合作措施，整份文件最後一句話即是：「歐盟應早日解除對華軍售禁令，爲拓寬中歐軍工軍技合作掃清障礙。」兩星期後，歐盟輪值主席、義大利總理貝魯斯柯尼（S. Berlusconi）率領歐盟高級代表團赴北京舉行雙方例行的高峰會，中國國家主席胡錦濤在和貝氏等人會面時，更當面呼籲歐盟盡快解除歐盟對北京採取的軍售限制措施。⁴⁷中國將解禁視爲歐盟方面的「政治姿態」，是全面發展中歐關係的政治意願。北京官員一再強調，中國沒有大量進口武器的打算，大陸正全力發展經濟建設，需要的是技術和全面合作、而不是武器，不應將人權問題與解除禁令這兩項議題相提並論。⁴⁸

在歐盟會員國方面，德國前任總理施若德（Gerhard Schröder）是第一位公開做此主張的歐洲領袖。他於一九九八年秋天上任之後，拜訪最多次的非歐洲國家就是中國，幾乎每年都去。施若德於二〇〇三年底訪問北京時，就已公開呼籲歐盟應解除對中國的武器禁運。但同爲聯合執政的綠黨不僅大力反對解禁，立場最尷尬的應屬外長費雪（Joschka Fischer），他曾在九〇年代中期堅決反對解禁，曾表示即使因此犧牲德國經濟上的利益也在所不惜。⁴⁹不顧聯合執政的綠黨立場，寧願冒著造成聯邦政府的危機，德國總理仍執意解禁之原因在於：施若德清楚，即使解禁後的短期之內，武器尚不至大量輸出到中國，但能滿足德國企業的希望——與中國做生意，且能爲不久的將來打開武器市場。⁵⁰施若德稱讚中國新一代的領導班子，體現了開明的新風格，中共總理溫家寶也回報以支持德國爭取成爲聯合國安理會的常任理事國。尤其在對台問題上，德國親中立場更爲明顯。施若德政

⁴⁶ 中華人民共和國駐歐洲共同體使團，「中國對歐盟政策文件全文」，2003/10/13 (<http://www.chinaembassy-org.be/chn/sbgx/zogx/t69236.htm>)。

⁴⁷ 於慧堅，「大陸籲歐盟解除軍售限制」，*中國時報*，2003/10/31。

⁴⁸ 「政治姿態不影響中歐關係全面發展」，*聯合報*，2005/04/17。

⁴⁹ „Atomkraft: Grüne protestieren gegen Schröders Zusagen an Peking“，*Frankfurter Allgemeine Zeitung*，2003/4/12, p. 1.

⁵⁰ Ursula Rüssmann, „Schröders Profilierung“，*Frankfurter Rundschau*，2005/3/31.

府不僅一再重申「一個中國政策」，也不斷向中國保證不會出售武器給台灣；此外，他也經常將過去德國的分裂與中國的「分裂」相提並論，意有所指地表示德國人能充分體會一個國家處於分裂時的感受，甚至暗示台灣是危機的製造者。

與德國總理基本想法類似的還有法國總統席哈克 (J. Chirac)，但其國防部長 (Michèle Alliot-Marie) 卻十分露骨地指出，中國快速發展本身的工業，倘若無法從進口獲得先進武器系統，則五年後其軍事技術一樣能達到歐洲今日的水準，倘若歐洲現在同意恢復出售武器的話，也許可以阻止中國自行研發。⁵¹與中國領導階層打好關係，在經貿往來上也可獲益匪淺，是在中國做生意的基本常識。因此，德、法與其他會員國在歐盟內推動取消武器禁運，主要目的不在於增加軍備銷售（但不表示不重視此軍售利益），而是因為中國希望成為歐盟可信賴以及平等對待的伙伴，北京將此項維持了十餘年的制裁措施視為早已過時的「冷戰時代產物」，更是外交上對中國的歧視，嚴重阻礙雙方關係之進一步發展⁵²。柏林或是巴黎倘能幫忙卸除中方心頭之痛，則可望掃除中歐政治上的貿易障礙，不僅有利於會員國企業在中國做生意，同時也能促進中國與歐盟在各方面的「正常」合作。英國與其他多數會員國則認為，如果能對歐盟行為準則加以進一步修正，足可作為未來歐盟國家出口武器至中國時必要的把關⁵³。

在歐盟各機關的立場方面，歐洲議會、理事會與執委會都一致認為，雖然自天安門鎮壓民運事件後之政治情勢已有所變遷，中國也有不少正面發展，然而其對若干基本人權——尤其是政治與公民權利——的保障，仍遠遠落後於國際標準。歐盟不斷提醒北京當局，倘若中國能採取具體改善人權之措施，並使歐洲公眾輿論信服，則武禁之解除將可水到渠成⁵⁴。除了歐洲議會之外，歐盟各方對解除武禁已初具共識，二〇〇四年下半年接任歐盟輪值主席國的荷蘭在所公布之優先議程中，已經明白宣示將重新討論是否取消對中國武器禁運一案。同年十二月在布魯塞爾所召開的歐盟高峰會議上，各國政府領袖責成翌年上半年擔任理事會輪值主席的盧森堡，儘速完成解禁前的準備工作，以便高峰會屆時能作出決議。同時，政府領袖也強調，在歐盟會員國與中國的武器貿易方面，此項決議將不至於造成在質

⁵¹ Peter Spiegel/ John Thornhill, "France urges end to China arms embargo", *Financial Times*, February 15, 2005.

⁵² Chris Patten, "Lifting of the arms embargo on China: The Rueda Report on Arms Exports", Strasbourg, 2004/11/16, SPEECH/04/483 (http://europa.eu.int/comm/external_relations/news/patten/sp04_483.htm).

⁵³ Matthew Tempest, "Straw defends lifting of China arms ban", *Guardian*, January 21, 2005.

⁵⁴ Patten, *op. cit.*

和量上的增加⁵⁵。

2. 形勢逆轉，共識瓦解

原本已形成的這個共識，卻因中國於二〇〇五年三月通過反分裂法而告瓦解，該法明列不排除以非和平方式解決台海問題，更引來歐洲與國際輿論的交相指責。北京此一舉動，不僅讓日本與美國心生警惕，視之為東亞安全的威脅，使得北京政府過往和平崛起論的信用毀於一旦，更對於歐體針對中國所實施的武器禁運帶來決定性的質變影響——亦即當初的制裁主要是屬於懲罰性質，而今已整個轉變為預防性措施，也造成解禁議題與進一步強化歐盟出口管制體系之間產生連動。這兩個議題之連結，首見於三月七日歐洲議會裡的德國各黨籍議員致總理的聯名函，對於德國聯邦政府在歐盟高峰會議上所推動撤除對中武禁的作法表示極度憂慮。基於中國人權問題未見改善、東北亞之戰略安定、以及美國在該地區的安全利益，「取消武器禁運的作法，勢將違背一貫的人權政策立場、更具戰略縱深的外交政策以及大西洋同盟精神」，因此建議總理公開並在歐盟會議上表達維持武禁的立場⁵⁶。

歐盟理事會輪值主席代表所有會員國重申，歐盟實行一個中國政策，但同時強調台海兩岸應尋求和平解決途徑，確保地區穩定，反對任何使用武力行爲。兩岸應秉持春節期間包機直航的精神，發展建設性對話，增進雙方理解。德國總理施若德與法國總統希拉克仍不改其志地支持立刻解禁，歐盟內的反對陣營裡主要是歐洲議會、英國與北歐國家；而擔心被捲入台海戰爭的美國和日本，則以中國未改善人權及先進武器科技轉移給中國可能會影響區域軍力平衡等理由強力反對。

去（二〇〇五）年四月十五日歐盟會員國外長召開非正式會議，表示基於政治和經濟上的利益，對於中國邁向富裕自由與民主的道路上，歐洲願意予以大力支持。美國是採取合作與對抗的混合策略，歐洲則須思考如何在中國發展過程中發揮最大的影響力，人權與台灣問題都是關注的議題。⁵⁷但形式上，歐盟還是要依二〇〇四年十二月高峰會的決議，於去年六月底盧森堡輪值歐盟主席屆滿前，試圖解除對中國的武器禁運。歐盟強調，解除

⁵⁵ Presidency Conclusions of the Brussels European Council (16/17 December 2004), Council of the European Union, Brussels, 16238/1/04 REV 1, 1 February 2005.

⁵⁶ „Offener Brief von Elmar Brok, Alexander Graf Lambsdorff, Erika Mann und Cem Özdemir“, Straßburg, 2005/3/7 (http://www.elmarbrok.de/presse/pm/2005/pdf/20050307China_Embargo_Brief.pdf).

⁵⁷ Martin Winter, „Europäer geben dem Druck der USA nach“, *Frankfurter Rundschau*, 2005/4/16.

武器禁運後必將加強自我約束，不會導致武器銷售中國在質和量上的大幅增加，也不會破壞戰略平衡。二十五國外長雖未能針對在六月底前解除對中國軍售禁令達成協議，但解禁之目標與方向未變（即使英國或北歐國家也不反對），問題只在於時機。如果北京釋放與天安門民主示威有關的政治犯，並批准聯合國人權公約，解除禁運的腳步可能加快⁵⁸。歐盟執委會負責對外關係的執行委員費瑞羅-華德娜女士（B. Ferrero-Waldner）則表示，歐盟願意與美國進行戰略對話，並將繼續往解除對中軍售禁令的方向努力，不過此案恐怕無法在短期內過關。

伍、結語

其實就算有著歐盟十六年前的一紙禁令，以現今歐盟國家廠商供應中國武器幾乎不受刁難、且金額不斷攀升來看，德、法大力推動解除禁令的主要目的不在軍備出口的商機，而是欲藉此一政治訊息來凸顯歐中雙方的伙伴關係，並促進一般民間貿易的往來。事實上，如果不是美國在二〇〇四年強力介入，歐盟可能早在去年就解除了。原本在法、德兩國熱心的推動下，歐盟預定去年上半年將取消對中國的武器禁運，後來卻連擔任理事會二〇〇五年下半年輪值主席的英國也不願碰觸這個燙手山芋，僅強調將研修比現今禁令更加有效的武器出口準則，以便對武器出口到中國做嚴格的管制。美國雖表示願意瞭解這項軍售行為準則，但其反對立場尚未有所鬆動。

當初歐體十二國對中國實施武器禁運之目的，乃在於懲罰北京政權漠視民主、踐踏人權的行徑，也符合近來「針對性的制裁」概念。假設中國果真批准了聯合國公民與政治權利公約，也持續與歐盟及其會員國進行人權對話，或許能說服一些仍有疑慮的國家，增加歐盟內解禁陣營的聲音，但此公約之批准並不構成撤銷武禁的條件。而今在反分裂法授權動武的情況下，使得歐盟不論是維持或解除禁運之理由，除了民主與人權兩項之外，還必須增加一項——中國以和平方式解決與台灣的爭端，或積極降低台海與東亞區域之緊張；此外，歐盟對中國所實施的武器禁運，也從懲罰性的措施質變為預防性的措施。這或許是中國掌權派當初一意孤行所始料未及的。

⁵⁸ 中國向歐盟表示，可望在 2006 年批准聯合國公民與政治權利公約。„Außenminister-Treffen: EU hebt Waffenembargo gegen China vorerst nicht auf“, *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 2005/4/16.

今日歐盟欲解除對中國的武器禁令，究其實只需一個政治上的共同聲明便已足夠，當然最好是在高峰會議層次來宣布，以凸顯其與中國關係全面正常化的政治意涵。然而，歐盟二十五國領袖除了要顧慮到美國與日本堅定的反對立場外，民主國家也必須尊重國會的多數意見及輿論反應。尤其是歐洲人民普遍反對以武力解決國際爭端，這也是歐洲民眾與法國及德國政府在伊拉克戰爭與車臣衝突所採取的正式立場。因此，支持解除對中國武器禁運的歐盟國家，不能一方面反對以武力解決國際間的爭端，一方面又間接支持中國以武力破壞臺灣的獨立自主。我國除了爭取民間輿論的支持，並提醒歐盟應考慮此舉可能給予北京錯誤的訊息或解讀，以盡量設法予以拖延外，或許也該考慮透過美國或其他管道的協助，儘快列出一個包含敏感或涉及核心技術的武器清單交予歐盟及其會員國，希望歐方在強化武器出口準則以及管制軍民兩用物資輸出時能加以考量，嚴格禁止將清單上之項目售予中國，以免導致兩岸軍事失衡。此外，台北方面也可敦促歐盟及其二十五個會員國，為東亞地區的穩定與和平作出積極貢獻。鑑於中國制訂反分裂法引起西方主要國家的反感，歐盟解除禁令在時程上不得不有所延緩，我方倘自滿於國際輿論站在我方，而不亟思一旦歐盟解除禁令後的因應之道，屆時將落入措手不及、甚至全盤皆輸的窘境。

附錄：歐盟武器輸出行為準則 (EU Code of Conduct on Arms Exports)

準則一：尊重歐盟會員國在國際上所作之承諾，特別是由聯合國安全理事會與歐洲共同體所頒佈的制裁、有關禁止核武擴散與相關事項之協定、以及其他國際上之義務。

倘若可能違背下述情況時，應拒絕核發輸出許可證——

- (1) 會員國之國際義務以及執行聯合國、歐洲安全合作組織 (OSCE) 與歐盟之武器禁運；
- (2) 會員國在「禁止核武擴散條約」(Nuclear Non-Proliferation Treaty)、「生物和毒素武器公約」(Biological and Toxin Weapons Convention) 與「化學武器公約」(Chemical Weapons Convention) 下之國際義務；
- (3) 會員國在「澳洲集團」(Australia Group)、「飛彈技術管制協定」(Missile Technology Control Regime)、「核子供應國集團」(Nuclear Suppliers Group) 以及「瓦聖那協議」(Wassenaar Arrangement) 架構下之承諾；
- (4) 會員國不輸出任何型式殺傷人員地雷 (anti-personnel landmine) 之承諾。

準則二：最終目的國是個尊重人權的國家。

在評估目的國對於國際人權協定中所列相關原則之態度後——

- (1) 倘若該項出口極有可能被作為內部鎮壓之用時，會員國將不予核發武器輸出許可證；
- (2) 一旦目的國經聯合國、歐洲理事會 (Council of Europe) 或歐盟權責機關確認嚴重違反人權，則會員國在核發輸出許可時將特別提高警覺，以個案進行處理，同時考量該項裝備之性質；

為上述之目的，此處所指可能被用作內部鎮壓之裝備係包括：有事證顯示最終使用者將此類裝備用於內部鎮壓，或是有理由確信此裝備與所聲稱之用途或最終使用者不符，而被轉移作為內部鎮壓之用。本於準則操作規定(一)之精神，從嚴審核裝備之性質，尤其是具有內部安全目的之用者。

內部鎮壓係指：刑求或其他殘酷、非人道與惡意之待遇或處罰、即審即決或任意處決、失蹤、任意拘押，以及其他嚴重違反載於相關國際人權協定中——包括世界人權宣言、國際公民與政治權利公約——所保障之人權與基本自由。

準則三：最終目的國內部情勢，(武器輸出) 對於緊張現況或武裝衝突之作用。

會員國將不允許有助於在最終目的國挑起或延長武裝衝突、或使既有緊張或衝突更爲惡化之武器輸出。

準則四：維護區域之和平、安全與穩定。

倘有明顯風險指向購買國將使用進口武器侵略他國，或以武力宣示領土上之主張，會員國將不核發武器輸出許可證。

在考量這類風險時，歐盟會員國尚須顧及——

- (1) 購買國與他國武裝衝突之存在或可能性；
- (2) 購買國曾試圖或威脅使用武力以實現對鄰國領土上之主張；
- (3) 除了正當之國家安全與防禦用途外，裝備有無可能被購買國移作他用；
- (4) 該項需求不至於對區域之穩定造成任何重大反效果。

準則五：會員國、會員國屬地、友邦與盟國之國家安全。

會員國須顧及——

- (1) 該項武器輸出對本國、友邦、盟國及其他會員國在防禦及安全利益上之潛在效果，但此因素並不影響有關尊重人權、區域和平、安全與穩定等其他準則項目之考量；
- (2) 該等武器裝備被用來對付本國、友邦、盟國及其他會員國軍隊之風險；
- (3) 具還原工程（reverse engineering）與非授權技術轉移之風險。

準則六：購買國在國際社會中之行爲，尤其是其對恐怖主義之態度、同盟之性質、以及對國際法的尊重。

會員國將考慮購買國下列記錄——

- (1) 該國支持或鼓勵恐怖主義與國際組織性犯罪；
- (2) 該國遵守國際承諾之情形，尤其是在禁止使用武力方面，包括適用國際或非國際性衝突之國際人道法；
- (3) 該國對於禁止核武擴散及其他武器管制與裁軍之承諾，尤其是其在準則一第二段第二項中所列相關武器管制與裁軍公約之簽署、批准和執行情形。

準則七：武器被購買國以非所願見之方式轉移或是轉手出口之風險。

在評估武器輸出至進口國以及該項裝備經轉手至非所願見的最終使用者之衝擊時，將考慮下列因素——

- (1) 進口國正當之防衛與內部安全利益，包括任何參與聯合國或其他維持和平之行動；

- (2) 進口國使用該項裝備之技術能力；
- (3) 進口國執行有效出口管制之能力；
- (4) 武器經轉手出口或轉移落入恐怖組織之風險（在此脈絡下尤須仔細斟酌反恐裝備）。

準則八：該項武器輸出與購買國技術和經濟能力之合適性，在國家追求其安全與防衛之正當需求下，考量最低限度下轉作人力與經濟資源軍備的必要性。

參照聯合國發展計畫總署、世界銀行、國際貨幣基金會與經濟合作暨發展組織報告的相關來源資訊，會員國將評估該項輸出是否會嚴重阻礙購買國之永續發展。在此脈絡下，購買國軍事和社會支出的相關比重、以及歐盟或雙邊援助皆一併納入考量。

接著是武器輸出行為準則的操作規定（Operative Provisions）：

- (1) 每個歐盟會員國皆按本行為準則，以個案方式評估所提出的軍事裝備輸出許可之申請。
- (2) 本行為準則不影響會員國自行採取更為嚴格限制政策之權利。
- (3) 根據本行為準則所駁回的軍事裝備輸出申請，歐盟會員國應以外交管道傳遞其細節與遭駁回之理由，通報內容如附件（一）所列格式。當一項大體雷同之申請案在過去三年中曾為另一會員國或國家所駁回，今欲批准此項輸出許可之會員國，應先諮詢前述駁回類似申請之會員國或國家；倘該會員國經諮商後仍決定核發輸出許可，則應向曾駁回類似申請之會員國或國家詳述理由。同意或駁回任一軍事裝備輸出許可之決定仍屬各會員國之權限。會員國拒絕核可實際之銷售行為或任一軍事裝備項目之實體輸出，即屬駁回輸出許可，反之則勢將進行銷售或是締結相關契約。為上述之目的，依各國之程序，駁回通知可包含拒絕同意展開談判，或是就一特別訂單之正式詢問給予負面答覆。
- (4) 歐盟會員國對此類之申請駁回與諮商不應予以公開，或是以之求取商業上之利益。
- (5) 以各國或國際上類似之清單為本，歐盟會員國將儘早通過本準則範圍內軍事裝備的共同清單。屆時，本行為準則將在已適當整合相關國際規範之各國管制清單基礎上加以執行。
- (6) 一旦有理由確信，目的國之最終使用者乃該國之武裝軍隊、國家安全部隊或是類似單位，則本行為準則之各項標準以及前述第三項操作規定之諮商程序，同樣適用在理事會第 94/942/CFSP 號決議（Council Decision）附件一所列、及其後來修訂之軍民

兩用 (dual-use) 貨物上。

- (7) 為達本行為準則之最大效果，歐盟會員國在共同外交暨安全政策架構下將強化彼此之合作，並提升在傳統武器輸出領域漸趨一致 (convergence)。
 - (8) 每個歐盟國家以機密方式傳遞該國武器輸出和執行本行為準則成效之年度報告予其他會員國，並在共同外交暨安全政策架構下召開年度會議討論之，該項會議也將檢討行為準則之實施、確認需改進之處，並以各國報告為基礎，向理事會提交彙整報告。
 - (9) 根據本行為準則之原則與標準，歐盟國家於必要時得在共同外交暨安全政策架構下，共同評估潛在或實際從歐盟會員國進口武器的國家之國情。
 - (10) 承認在適當情況下，會員國也可考量該項出口對其經濟、社會、商業與工業利益上所帶來的效果，但此類因素不影響上述標準之適用。
 - (11) 歐盟會員國將盡力鼓勵其他武器出口國採納本行為準則之各項標準。
- 本行為準則及操作規定將取代任何前此於一九九一及一九九二年所制訂之共同標準。

參考文獻

- “Offener Brief von Elmar Brok, Alexander Graf Lambsdorff, Erika Mann und Cem Özdemir“,
Straßburg, 2005/3/7
(http://www.elmarbrok.de/presse/pm/2005/pdf/20050307China_Embargo_Brief.pdf).
- Ayubi, Shaheen et al., *Economic Sanctions in U.S. Foreign Policy*. Philadelphia: Foreign Policy Research Institute, 1982.
- Barber, James, “Economic Sanctions as a Policy Instrument”, *International Affairs*, 3/1979, pp. 367-384.
- Beyerlin, Ulrich, „Sanktionen“, in Rüdiger Wolfrum/ Christiane Philipp (eds.), *Handbuch Vereinte Nationen*. München: Beck, 2nd ed., 1991.
- Bonn International Center for Conversion, *Smart Sanctions, The Next Step: Arms Embargoes and Travel Sanctions*. Bonn: BICC, 21.-23.11.1999.
- Brady, Lawrence J., „The Utility of Economic Sanctions as a Policy Instrument“, in

- Leyton-Brown (ed.), 1987, pp. 297-302.
- Clegg, Elizabeth, "Controlling Legal Arms Transfers: The EU Code of Conduct", in Cross/Rasamoelina (eds.), pp. 163-178.
- Committee on Foreign Affairs of European Parliament (Rapporteur: Raúl Romeva Rueda), "Report on the Council's Fifth Annual Report according to Operative Provision 8 of the European Union Code of Conduct on Arms Exports", 2004/10/19, A6-0022/2004 Final.
- Conlon, Paul, *Die rechtliche Problematik von UN-Sanktionen als Mittel zur Durchsetzung des Völkerrechts*. Bonn: Europa Union Verlag, 1996.
- Cortright, David / George A. Lopez, "Are Sanctions Just? The Problematic Case of Iraq", *Journal of International Affairs*, 3/1999, pp. 735-755
- Cortright, David, „Besser als ihr Ruf. Warum es kurzfristig ist, Sanktionen als unwirksam abzulehnen“, *Der Überblick*, 2/1996, pp. 4-7.
- Cortright, David/ George A. Lopez (eds.), *Economic Sanctions. Panacea or Peacebuilding in a Post-Cold War World?* Boulder: Westview Press, 1995.
- Cortright, David/ George A. Lopez, „Carrots, Sticks, and Cooperation. Economic Tools of Statecraft“, in Rubin (ed.), 1998, pp. 113-134.
- Cortright, David/ George A. Lopez/ Richard W. Conroy, "Are Travel Sanctions 'Smart'? A Review of Theory and Practice", in BICC, 1999.
- Council of the European Union, *European Union Code of Conduct on Arms Exports*, 8675/2/98 Rev 2, Brussels, 1998/6/5
(http://europa.eu.int/comm/external_relations/cfsp/sanctions/codeofconduct.pdf).
- Crawford, Neta C., „How Arms Embargoes Work“, in Crawford/Klotz (eds.), 1999, pp. 45-74.
- Crawford, Neta C./ Audie Klotz (eds.), *How Sanctions Work. Lessons from South Africa*. New York: St. Martin's Press, 1999.
- Cross, Peter/ Guenola Rasamoelina (eds.), *Conflict Prevention Policy of the European Union. Recent Engagements, Future Instruments. Yearbook 1998/99*. Baden-Baden: Nomos, 1999.
- Damrosch, Lori Fisler (ed.), *Enforcing Restraint: Collective Intervention in Internal Conflicts*. New York: Council on Foreign Relations, 1993.

- Damrosch, Lori Fisler, "The Civilian Impact of Economic Sanctions", in Lori Fisler Damrosch (ed.), 1993, pp. 274-315.
- Drezner, Daniel W., *The Sanctions Paradox. Economic Statecraft and International Relations*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.
- European Commission, *EC Declaration on China. European Council, Madrid, 26-27 June 1989* (http://europa.eu.int/comm/external_relations/cfsp/sanctions/measures.htm#1)
- Feege, Anja, *Internationale Reaktionen auf den 4. Juni 1989 in der VR China. Zwischen Solidarisierung, Schweigen und Sanktionen*. Hamburg: Institut für Asienkunde, 1992.
- Førland, Tor E., „The History of Economic Warfare. International Law, Effectiveness, Strategies“, in *Journal of Peace Research*, 2/1993, pp. 151-162.
- Galtung, Johan, "On the Effects of International Economic Sanctions: With Examples from the Case of Rhodesia", in Nincic/Wallenstein (eds.), pp. 17-60 (reprinted from *World Politics*, 3/1967).
- George, Alexander L., "Theory and Practice", in George/Simons, 1994, pp. 13-21.
- George, Alexander L./ William E. Simons (eds.), *The Limits of Coercive Diplomacy*. Boulder: Westview, 2nd ed., 1994.
- Giannella, Annalisa, "Fact Sheet: China - Export Control Systems", online available at: European Union - Delegation of the European Commission to the USA, last modified 2005/6/20 (<http://www.eurunion.org/legislat/ChinExpContrSysts.doc>).
- Grimmett, Richard F./ Theresa Papademetriou, *European Union's Arms Control Regime and Arms Exports to China: Background and Legal Analysis*, CRS Report for Congress, Congressional Research Service, The Library of Congress, 2005.
- Hinds, Antonia, „The Arms Trade and Human Rights“, *International Journal of Human Rights*, 2/1997, pp. 26-40.
- Hufbauer, Gary C./ Jeffrey J. Schott/ Kimberly A. Elliott, *Economic Sanctions Reconsidered. History and Current Policy*. Washington, D.C.: Institute for International Economics, 2nd ed., 1990.
- Ivan Eland, "Economic Sanctions as Tools of Foreign Policy", in Cortright/Lopez (eds.), 1995,

pp. 29-42.

Knight, Andy, *The United Nations and Arms Embargoes Verification*. Lewiston: The Edwin Mellen Press, 1999.

Kriesberg, Louis/ Stuart J. Thorson (eds.), *Timing the De-escalation of International Conflicts*. Syracuse: Syracuse University Press, 1991.

Kulesa, Manfred, „Sanktionen gegen Jugoslawien. ‘Sanftes Ruhekissen’ oder wirksames Instrument?“, *Internationale Politik*, 6/1999, pp. 43-48.

Lauren, Paul G., “Coercive Diplomacy and Ultimata. Theory and Practice in History”, in George/Simons (eds.), 1994, pp. 23-55.

Lewis, Peter M./ Pearl T. Robinson/ Barnett R. Rubin, *Stabilizing Nigeria. Sanctions, Incentives, and Support for Civil Society*. New York: The Century Foundation Press, 1998.

Leyton-Brown, David (ed.), *The Utility of International Economic Sanctions*. New York: St. Martin's Press, 1987.

Leyton-Brown, David, “Lessons and Policy Considerations about Economic Sanctions”, in Leyton-Brown (ed.), 1987, pp. 303-310.

Lindemeyer, Bernd, *Schiffsembargo und Handelsembargo. Völkerrechtliche Praxis und Zulässigkeit*. Baden-Baden: Nomos, 1975.

Long, William J., *Economic Incentives and Bilateral Cooperation*. Ann Arbor: The University of Michigan Press, 1999.

Lopez, George A./ David Cortright, “Financial Sanctions. The Key to a ‘Smart’ Sanctions Strategy”, *Die Friedens-Warte*, 4/1997, pp. 327-336.

Mastanduno, Michael, *Economic Containment. CoCom and the Politics of East-West Trade*. Ithaca: Cornell University Press, 1992.

Mercer, Jonathan, *Reputation and International Politics*. Ithaca: Cornell University, 1996.

Miyagawa, Makio, *Do Economic Sanctions Work?* New York: St. Martin's Press, 1992.

Moyer, Homer E./ Linda A. Mabry, *Export Controls As Instruments of Foreign Policy. The History, Legal Issues, and Policy Lessons of Three Recent Cases*. Washington, DC: International Law Institute, 1985.

Nincic, Miroslav/ Peter Wallenstein (eds.), *Dilemmas of Economic Coercion. Sanctions in World Politics*. New York, Praeger, 1983.

Official Journal of European Communities.

Patten, Chris, "Lifting of the arms embargo on China: The Rueda Report on Arms Exports",
Strasbourg, 2004/11/16, SPEECH/04/483

(http://europa.eu.int/comm/external_relations/news/patten/sp04_483.htm).

Presidency Conclusions of the Brussels European Council (16/17 December 2004), Council of the European Union, Brussels, 16238/1/04 REV 1, 1 February 2005.

Rubin, Barnett R. (ed.), *Cases And Strategies For Preventive Action*. New York: The Century Foundation Press, 1998.

Rubin, Jeffrey Z., "The Timing of Ripeness and the Ripeness of Timing", in Kriesberg/Thorson (eds.), 1991, pp. 237-246.

Rudolf, Peter, „Zweischneidig aber nützlich. Wirtschaftssanktionen in der internationalen Politik“, *Internationale Politik und Gesellschaft*, 3/1995, pp. 273-289.

Simons, Geoff, *Imposing Economic Sanctions. Legal Remedy or Genocidal Tool?* London: Pluto Press, 1999.

Stark, Hans, "Embargo mit begrenzter Wirkung. Die Sanktionen gegen Serbien und Montenegro", *Internationale Politik*, 7/1997, pp. 43-48.

van Bergeijk, Peter, *Economic Diplomacy, Trade and Commercial Policy. Positive and Negative Sanctions in a New World Order*. Aldershot: Edward Elgar, 1994.

中華人民共和國駐歐洲共同體使團，「中國對歐盟政策文件全文」，2003/10/13
(<http://www.chinaembassy-org.be/chn/sbgx/zogx/t69236.htm>)。

沈玄池，「軍備轉移與外交政策：德國的個案研究」，政治大學國際關係學報，1996年第11期，頁101-130。

翁曉玲，「德國軍事武器管制法制概述」，軍法專刊，49卷8期，2003，頁1-21。

鍾志明，「歐洲共同體馬德里高峰會議評析」，問題與研究，第29卷第2期，1989年11月，頁60-70。

網站

European Union website, <http://europa.eu.int>

Stockholm International Peace Research Institute, <http://www.sipri.org>

Wassenaar Arrangement website, <http://www.wassenaar.org>

報紙

Financial Times

Frankfurter Allgemeine Zeitung

Frankfurter Rundschau

Guardian

中國時報

聯合報