

贸易与人权的联结

——试论欧盟对外贸易政策中的人权目标*

蒋小红

内容提要:欧盟的对外贸易政策是欧盟对外人权政策发挥作用的主要领域。为全面贯彻人权主流化目标,欧盟不断强化贸易与人权的联结。欧盟贸易政策从多边主义向双边和区域主义的转变客观上促成了欧盟贸易与人权联结的发展。欧盟主要借助自主性的立法措施和缔结国际贸易协定这两种法律工具来实现贸易与人权的联结。欧盟对外贸易政策中人权目标的设立和实施面临着合法性、一致性、有效性和公信力等诸多问题和挑战。这些问题和挑战也从另一个角度再次证明:国际合作是促进国际人权保护的最好的、最易接受的方式。

关键词: 欧盟 贸易 人权 国际贸易协定

引言

2015年10月14日,欧盟委员会公布了题为“惠及所有人的贸易:迈向更负责任的贸易与投资政策”的贸易和投资新战略。^①该文件为未来欧盟的对外贸易政策指明了方向,其中的理念和具体做法将会运用到欧盟的对外贸易活动中。欧盟新的对外贸易政策包含了三个基本的原则,即有效、透明和价值观。三个原则中最具有第三方维度的是第三个原则,即借助对外贸易政策推广欧盟的价值观。欧盟委员会贸易委员在多次演讲中都强调欧盟的对外贸易政策不仅仅关系到欧盟的经济利益,还关系到欧盟价值观的传播。^②欧盟的价值观外交是欧盟外交手段中极为重要的一环。作为一个

* 感谢匿名评审专家提出的修改意见,文责自负。

① “Trade for All—Towards a More Responsible Trade and Investment Policy”, http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2015/october/tradoc_153846.pdf, last accessed on 20 October 2015.

② See Cecilia Malmström, “Liberalism, Free Trade and Other Values”, http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2015/september/tradoc_153813.pdf, last accessed on 1 October 2015.

高度一体化的地区性政治经济实体,欧盟的价值观外交是建立在成员国对价值观一致认同的基础上。《欧洲联盟条约》第 2 条规定:“联盟建立在尊重人类尊严、自由、民主、平等、法治,以及尊重人权的价值观基础之上。在一个奉行多元化、非歧视、宽容、公正、团结和男女平等的社会中,这些价值观为成员国所共有。”^①可见,人权被认为是欧盟价值观的核心内容之一。长期以来,欧盟不遗余力地通过政治、经济、法律等手段在全世界推广其人权价值观,开展“人权外交”。在对外关系中,贸易是推行其人权价值目标的重要的方式。欧盟新的对外贸易政策文件再一次强调了通过贸易政策实现推广其人权价值观的目标,强化了贸易与人权的联结。

欧盟在 2012 年制定的人权战略性框架和第一个人权行动计划中指出,要与自由贸易协定(FTA)伙伴国加强人权对话,鼓励促进和保护人权(包括核心劳工标准);欧盟的对外投资政策要考虑到人权的原则和目标。今年 6 月欧盟发布的旨在规划未来 5 年欧盟对华关系的“欧盟对华新战略”文件再次强调促进人权仍将是发展中欧关系的核心内容。中欧目前正在谈判中欧双边投资协定(BIT)。此外,根据 2013 年中欧双方签署的《中欧合作 2020 战略规划》,在条件成熟时中欧将签订全面深入的 FTA。在这些贸易和投资协定谈判中,人权问题是绕不开的主题。研究欧盟对外贸易政策中人权目标的设立和实施具有重要的现实意义。

一 欧盟贸易与人权联结兴起的背景

(一) 欧盟对外政策中的人权主流化

人权主流化是国际人权运动发展到一定阶段的新趋势。这一概念最早出现在 1997 年联合国的改革计划中。^② 该计划倡议把人权纳入联合国广泛的活动中。此后,这一概念也常在联合国之外被使用,其含义是“有意在那些并不专门处理人权问题的机构或程序中纳入人权的考虑”。^③ 从操作层面讲,人权主流化是“人权被纳入所有政

① 《欧洲联盟基础条约》,程卫东、李靖堃译,北京:社会科学文献出版社 2010 年版。文中有关欧洲联盟条约内容均引自该译本——作者注。

② UN General Assembly, “Renewing the United Nations: A Programme for Reform”, Report from the Secretary-General, 14 July 1997, A/51/950, para. 79.

③ Florence Benoit-Rohmer et al., “Human Rights Mainstreaming in EU’s External Relations”, European Parliament Directorate-General for External Policies of the Union, EXPO/B/DROI/2008/66, 2009, p.15, http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2009/407003/EXPO-DROI_ET%282009%29407003_EN.pdf, last accessed on 8 August 2016.

策的所有层面和所有阶段”。^①近20多年来,欧盟通过发布各种硬法和软法方式不断地推行“人权主流化”,倡议将人权融入决策和实施的所有层面。早在2001年,欧盟委员会就在其发布的“关于欧盟在第三国促进人权和民主化中之作用的通讯”中提出加强欧盟与欧共体对外政策之间的一致性与连贯性,提升人权与民主化目标在对外关系中的重要性,并使之“主流化”的战略。^②2006年,欧盟理事会公布了在欧盟共同外交与安全政策以及其他政策中人权主流化的文件。^③在这些文件的指引下,欧盟在其对外关系中追求宣扬其价值的目标,展示其“规范性力量”(Normative Power)^④。

在对外关系中宣扬欧盟人权价值观的目标在《里斯本条约》中被正式确立下来。《里斯本条约》将欧盟的对外政策进行了整合,其中的一个突出表现就是将共同商业政策^⑤和欧盟的共同外交和安全政策同时置于“欧盟的对外行动”标题之下。《欧洲联盟条约》^⑥第21条明确规定了欧盟对外行动的总体原则和目标,这是《里斯本条约》之前的基础性条约从未有过的。这些原则和目标适用于欧盟所有与对外行动有关的共同政策。根据第21条第1款,欧盟对外行动的指导原则是:“民主、法治、人权与基本自由的普遍性与特殊性,尊重人类尊严、平等与团结原则,以及尊重《联合国宪章》之原则和国际法。”第21条第2款进一步规定了欧盟开展对外行动的8项目标,其中就包括:捍卫欧盟的价值;巩固与支持民主、法治、人权和国际法原则。从这些规定来看,欧盟对外贸易政策的制定和实施要以人权原则作为指导,并要以捍卫人权价值为目标。自《里斯本条约》后这些原则和目标成为明确的法律要求。具有欧盟宪法地位的《里斯本条约》为欧盟对外关系人权主流化奠定了合法性基础。

2011年,欧盟委员会和欧盟外交事务与安全政策高级代表发表了题为“作为欧盟

① Christopher McCrudden, “Mainstreaming Human Rights”, in Colin Harvey ed., *Human Rights in the Community: Rights as Agents for Change*, Hart Publishing, 2005, p. 9.

② European Commission, “Communication on the European Union’s Role in Promoting Human Rights and Democratization in Third Countries”, COM (2001) 252 final, pp.20-21.

③ “Mainstreaming Human Rights across CFSP and Other EU Policies”, 7 June 2006, 10076/06.

④ “规范性力量”这一概念最早是由欧洲学者伊恩·曼纳斯提出。他认为,根植于欧盟价值观的许多“规范”(norms)应当成为欧盟外交的重点,例如对于人权的保障、对于法治的维护、对于少数民族的尊重等;他称之为“规范性力量”,并认为,欧盟作为一种规范性力量,应该在外部世界中推行规范与准则,在国际社会获得更为广泛的影响力。这一观点一经提出即得到广泛的响应,在政界和学界都得到极大关注,对欧盟的政策制定也产生了一定的影响。

⑤ 在欧盟法中,“共同商业政策”(Common Commercial Policy, CCP)与主权国家的对外贸易政策具有相同的含义。参见蒋小红:《欧盟对外贸易法与中欧贸易》,北京:中国社会科学出版社2014年版,第13页。

⑥ 《里斯本条约》修订了《欧洲联盟条约》与《欧洲共同体条约》,并将后者重新命名为《欧洲联盟运行条约》(the Treaty on the Functioning of the European Union)。

对外行动核心的民主和人权”的联合通讯。^①在通讯中,人权被看做是欧盟对外关系中的一条“银线”,贯穿于欧盟对外关系的方方面面。毫无疑问,人权原则和人权目标也适用于欧盟的对外贸易政策。《欧洲联盟运行条约》第 207 条是调整欧盟共同商业政策的主要条款。这一条明确规定:“共同商业政策应在联盟对外行动的原则与目标框架内实施”。共同商业政策被认为是欧盟“实施最早、一体化程度最高、最强有力的对外政策领域”。^②在对外关系中,贸易是推行其价值目标的重要方式。共同商业政策是欧盟对外人权政策发挥作用的主要领域。因此,欧盟的对外贸易政策要实现所谓的贸易和人权的联结。2011 年发布的联合通讯倡导了实现贸易与人权联结的方法:“欧盟贸易政策的方法重点在于使用积极的鼓励方式,利用贸易优惠来促进人权,伴之以作为获取这些贸易优惠的条件的对话。”^③2012 年 6 月 25 日,欧盟理事会发布了“民主和人权战略框架和行动计划”,^④树立了“贸易要以有助于人权的方式来开展”的目标。^⑤根据该行动计划,欧盟委员会要在所有对外行动中纳入人权的影响评估,并要制定出特定方法,以便在发起或缔结一个贸易或投资协定时考察第三国的人权状况。^⑥这些文件都强化了贸易与人权的联结,是欧盟对外关系人权主流化在对外贸易政策的投射。为了更好地协调贸易和人权的关系,欧盟委员会贸易总司在 2011 年任命了一名贸易和人权官员。据说这一举措是为了响应欧洲议会的要求,贯彻在欧盟的所有政策中人权主流化的目标。^⑦除了对外贸易政策,欧盟的人权政策渗透到了所有的政策中,结合了政治、贸易、发展、安全等政策领域,确保对外政策的一致性和协调发展。欧盟不断强化人权在其对外关系中的作用,使人权的触角向各个领域快速延伸,人权主流化趋势越来越明显。

(二) 欧盟对外贸易政策的转变

① European Commission and High Representative of the European Union for Foreign Affairs and Security Policy, “Human Rights and Democracy at the Heart of EU External Action—Towards a More Effective Approach”, Joint Communication to the European Parliament and the Council, 12 December 2011, COM(2011) 886 final.

② Fabienne Bossuyt, Lotte Drieghe and Jan Orbie, “Living Apart Together: EU Comprehensive Security from a Trade Perspective”, *European Foreign Affairs Review*, Vol.18, Issue 4, 2013, p.63.

③ European Commission and High Representative of the European Union for Foreign Affairs and Security Policy, “Human Rights and Democracy at the Heart of EU External Action—Towards a More Effective Approach”, p. 11.

④ Council of the European Union, “EU Strategic Framework and Action Plan on Human Rights and Democracy”, 25 June 2012, 11855/12. 这是欧盟制定的第一个人权行动计划。

⑤ 同上, Action 11.

⑥ 欧盟委员会就此制定了评估人权因素的指南“Operational Guidance on Taking Account of Fundamental Rights in Commission Impact Assessments”, SEC(2011) 567 final.

⑦ “Thematic Evaluation of the European Commission Support to Respect of Human Rights and Fundamental Freedoms (including solidarity with victims of repression)”, Final Report, Vol. 1, December 2011, Annex 8, p. 10, <http://www.oecd.org/derec/49682223.pdf>, last accessed on 18 August 2015.

自 20 世纪末以来,美欧国家极力在世界贸易组织(WTO)多边贸易框架下纳入非贸易的因素,招致发展中国家的强烈反对,最终酿成了多边贸易体制中的“社会条款”之争。^① 对于发达国家来说,在贸易政策中推行人权价值观的最理想和最有效的手段就是贸易与人权的多边联结。具体说来,就是借助 WTO 来实现贸易与人权的联结。随着发展中国家实力的增强以及多边贸易体制中话语权的提升,“社会条款”与劳工标准问题已经从关贸总协定(GATT)时代国家间的“严重分歧”阶段发展到 WTO 时代发展中国家与发达国家之间的“严重对抗”阶段。^② 目前,从实践来看,美欧发达国家 20 多年来一直努力寻求的这一多边联结渠道受阻。多哈回合谈判多年来几乎停滞不前。从现实的机制来看,多哈回合旷日持久及其谈判议题的局限性制约了发达国家利益的实现,导致其对多哈回合的需求和动力逐渐降低。当多边主义无力推动新规则与新制度时,美欧将谈判的重心和资源转移至双边和区域协议上。为在世界贸易体系重构中占据优势,确保自身经济利益的实现,美欧正带头将贸易谈判的主战场从多边转向双边或区域。欧盟从 2006 年底发布“全球化的欧洲”通讯^③开始,逐步放弃“多边主义优先”的原则,^④转而把重点放在双边主义,尽管欧盟官方也对外宣称要优先完成多哈回合谈判。^⑤ 这种走向双边主义的贸易战略对人权产生了重要影响。欧盟对外贸易政策的转变进一步为贸易与人权的联结创造了机遇,提供了新的平台。

双边或区域贸易协定的蓬勃发展是当前国际贸易关系发展的一个典型特征。^⑥ 缔结新一代的双边或区域贸易协定是欧盟贸易政策的重点。这一点在欧盟 2015 年 10 月公布的欧盟贸易和投资新战略文件中表露无遗。^⑦ 在这一战略的指引下,欧盟加紧了与战略性贸易伙伴,特别是与新兴经济体缔结自由贸易协定的步伐。目前,欧盟

① 参见李春林:《国际法上的贸易与人权问题研究》,武汉:武汉大学出版社 2007 年版,第 288 页。

② 参见李春林:《贸易与劳工标准联接的国际政治经济与法律分析》,北京:法律出版社 2014 年版,第 304 页。

③ European Commission, “Global Europe: Competing in the World”, Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, 4 November 2006, COM(2006) 567 final.

④ Gabriel Siles-Brugge, *Constructing EU Trade Policy—A Global Idea of Europe*, Palgrave-Macmillan, 2014, p. 1; Stephan Keukeleire and Tom Delreux, *The Foreign Policy of the European Union*, Palgrave-Macmillan, 2014, p. 199.

⑤ 2006 年,欧盟通过了“全球化的欧洲”通讯之后,在多哈回合谈判中止后的很短时间内就开启了新一轮的自由贸易协定谈判。自此,双边贸易谈判成为欧盟对外贸易政策中一个不可忽视的走向。之后,欧盟贸易总司发表的新闻公告也指出:“双边贸易协定能够在世界贸易组织多边自由化的基础上,在服务贸易、政府采购市场、反垄断政策以及管理协调等领域发挥欧盟的竞争力,弥补世界贸易组织现有规定和标准的不足”。可见,欧盟试图利用新一代的 FTA 超越世界贸易组织的结构性缺陷,在更为广泛的领域取得贸易自由化谈判的成果。

⑥ 参见陈立虎:“试析区域贸易协定发展的政治动因及其启示”,《法治研究》2014 年第 6 期,第 37 页。

⑦ “Trade for All—Towards a More Responsible Trade and Investment Policy”, http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2015/october/tradoc_153846.pdf, last accessed on 20 October 2015.

已经与世界上 50 多个国家缔结了优惠贸易协定,与 80 个国家正在谈判自由贸易协定(FTA)和经济伙伴关系协定(EPA)。正在实施的 FTA 涵盖的贸易占欧盟对外贸易的三分之一,如果完成正在谈判的贸易协定,那么这一比重将达到三分之二。

值得关注的是,《里斯本条约》生效后,投资成为欧盟共同商业政策的一部分,从而成为欧盟的专有权能。^① 这是《里斯本条约》带来的新变化。从广义上讲,欧盟的对外贸易政策还包括对外投资政策。因此,欧盟的投资政策同样要受到人权原则和目标的约束,投资政策与人权的联结不可避免。在实践中,欧盟的投资政策主要体现在对外缔结的自由贸易协定的投资章节和专门的投资协定中。人权目标的设定使之有别于只涉及直接与投资有关问题的传统投资协定。

欧盟不但希望借助贸易协定和投资协定,获取更多的经济利益和就业机会,更希望借助贸易协定和投资协定推行其价值观,主导规则制定,增强在全球的影响力。相比 WTO 多边机制,双边或区域贸易协定可以避开 WTO 决策机制的束缚,更容易达到贸易与人权的联结,以贯彻欧盟对外关系人权主流化的目标。目前,伴随着国际经贸格局的变化,国际经贸规则正处于重塑期。欧盟希望借助双边或区域自贸协定这一规则重塑的重要平台树立其人权价值观念,继而推广、外化给其他国家。人权主流化是欧盟贸易与人权联结兴起的主观动因,欧盟贸易政策的转变这一因素则客观上促成了欧盟贸易与人权联结的空前兴起。

二 欧盟贸易与人权联结的主要法律工具

为全面实现宣扬人权价值观的目标,欧盟在对外关系中不遗余力地采取了政治、经济、文化等各种方式和手段。欧盟对外人权政策之所以能够顺利实施,并在国际关系中产生实质性的影响,很大程度上得益于其种类繁多、设计缜密的手段和工具。^② 其中最具欧盟特质的是法律工具。欧盟的对外贸易法律制度是由相互联系与作用的内部措施与对外交往措施组成,作为有机的整体来调整欧盟的对外贸易关系。相应地,在对外贸易领域,欧盟主要借助两种法律工具,即自主性的立法措施和缔结国际贸易协定(也包含国际投资协定),来实现贸易与人权的联结。

(一) 自主性立法措施

^① 参见《欧洲联盟运行条约》第 207 条第 2 款。

^② 张华:“欧洲联盟对外人权政策的法律分析”,《欧洲研究》2008 年第 5 期,第 22 页。

自主性立法措施,是欧盟单方面制定的法律形式。通过自主性立法形式调整的欧盟对外贸易法律制度主要包括共同关税法律制度和非关税法律制度。孕育其中的、以此作为载体的贸易与人权的联结自然也是通过这样的法律形式得以呈现。实现贸易与人权联结的欧盟自主性立法措施主要包括(但不限于)以下几种。

(1) 普惠制

所谓普惠制,是普遍优惠制(Generalized System of Preference, GSP)的简称,是发达国家对发展中国家出口的制成品和半制成品提供的普遍优惠关税待遇。欧盟 28 个成员国实施统一的普惠制方案。目前,欧盟的普惠制覆盖 100 多个国家和地区,给予 40 多个最不发达国家除了武器以外的所有产品零关税待遇。在欧盟贸易与人权联结的工具箱里,GSP 是最古老的贸易工具。

欧盟不仅最早使用 GSP,^①而且把它作为一个贸易工具,使其在把尊重人权作为获得贸易优惠的条件方面起到领头羊的作用。普惠制立法是欧盟单方面的行为,不需要和第三国谈判。这至少在理论上可以使欧盟自主地把与人权相关的问题作为贸易优惠的前提条件。欧盟的普惠制以 10 年作为一个发展阶段,在每一个发展阶段中根据情势的发展变化作出相应的立法调整。其中一个立法趋势就是不断强化人权目标的实现。欧盟的普惠制方案分为三种优惠待遇,^②最具有典型特征的是“GSP+待遇”。所谓“GSP+待遇”,是指对批准并实施联合国有关人权、劳工权利和其他可持续发展的 27 个国际公约^③的国家给予零关税待遇。受惠国在申请这一待遇时,除了要满足普惠制条例中规定的其他条件(如经济脆弱),还必须批准并实施这 27 个国际公约。此外,受惠国还要承诺继续批准和有效履行这些核心公约。欧盟委员会负责监督受惠国承诺的落实。根据普惠制条例的规定,欧盟委员会每两年应向欧洲议会和欧盟理事会提交报告,陈述受惠国批准 27 个国际公约的情况、受惠国在这些公约下的报告义务的履行情况以及公约的实际执行情况。受惠国必须和欧盟委员会保持合作。可见,上述关税优惠待遇是贸易与人权问题相联结的重要方式。欧盟在“贸易、发展和增长”通讯中^④将 GSP 称为支持发展中国家可持续发展和善治的最好的贸易政策工

① 从 1971 年起,当时的欧洲经济共同体率先在发达国家中实施普惠制。美国是在 1974 年。

② 参见蒋小红:《欧盟对外贸易法与中欧贸易》,第 76 页。

③ 普惠制条例附件 8 列举了 27 个国际公约。A 部分列举了联合国 7 个核心人权公约和国际劳工组织(ILO)的 8 个核心劳工权利公约;B 部分列举了 8 个环境保护公约和 4 个关于善治原则的公约。

④ European Commission, “Trade, Growth and Development. Tailoring Trade and Investment Policy for Those Countries Most in Need”, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council and the European Economic and Social Committee, 27 January 2012, COM(2012) 22 final.

具。

(2) 限制酷刑器具贸易条例

2005 年 6 月, 欧盟颁布了第 1236/2005 号条例,^①禁止关于某些可能被用于死刑、拷打和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚的产品的进出口贸易, 经授权的此类产品的进出口和技术援助必须经过欧盟指定的各国主管机关批准。这一立法被人权学界认为是“史无前例的里程碑式的立法”。

酷刑问题一直是欧盟重点关注的人权问题。欧盟理事会于 2001 年制定了根治酷刑指南, 2008 年和 2012 年又作了修正。最近, 该问题又成为欧盟人权战略框架和人权行动计划中重点考虑的问题之一。^② 为了改善其实施状况, 2014 年初, 欧盟委员会提出了修改第 1236/2005 号条例的建议。^③

(3) 两用产品出口控制条例

两用产品是指既能用于民事又能用于军事目的的产品。欧盟对这一类产品实行出口控制。目前, 第 428/2009 号条例是调整欧盟两用产品出口控制的基本法律。这一条例不仅针对两用产品, 还适用于两用软件和技术。条例规定了两用产品、软件和技术清单、出口目的地清单, 要求成员国对清单所覆盖的出口实行出口授权管理。但是, 条例也同时规定, 成员国可以基于公共安全或人权的考虑对不是清单中的两用产品、软件和技术实行出口授权管理。2011 年 6 月, 欧盟发布了题为“欧盟的两用产品出口控制制度: 在变化中的世界确保安全和竞争力”的绿皮书。2014 年, 欧盟委员会公布了有关审议出口控制制度的通讯。^④ 这些文件呼吁对现行的两用产品出口控制制度进行改革, 强调为了适应变化了的技术、经济和政治环境, 要重点构建“人类安全的方法”, 明确主张安全和人权是紧密联系在一起。

(4) 可再生能源指令

① Council of the European Union, “Council Regulation (EC) No 1236/2005 of 27 June 2005 Concerning Trade in Certain Goods Which Could Be Used for Capital Punishment, Torture or Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment”, 30 July 2005, OJ L 200.

② Council of the European Union, “The Action Plan on Human Rights and Democracy 2015–2019”, Action 11 (d).

③ European Commission, “Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council Amending Council Regulation (EC) No 1236/2005 Concerning Trade in Certain Goods Which Could Be Used for Capital Punishment, Torture or Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment”, 13 January 2014, COM(2014) 01 final, 2014/0005(COD).

④ European Commission, “The Review of Export Control Policy: Ensuring Security and Competitiveness in a Changing World”, Communication from the Commission to the Council and the European Parliament, 24 April 2014, COM(2014) 244 final.

2009年,欧盟委员会公布了第2009/28号指令。^①该指令主要针对发展中国家使用生物燃料所产生的社会影响,致力于促进可再生能源的使用。值得关注的是,欧盟在这一指令中引入了“社会可持续标准”,要求委员会每两年向欧洲议会和欧盟理事会报告那些在共同体内消费生物燃料的第三国和成员国批准和实施国际劳工组织核心劳工公约的情况。这样的规定实际上把国际劳工组织的8个基本公约^②纳入到欧盟单边的贸易立法中。欧盟通过这样的立法展示其在国际环境治理中的“规范性力量”。^③

(二) 国际贸易协定^④

自上世纪90年代以来,贸易与人权联结已成为共同体缔约的一项惯例,广泛分布于贸易与合作协定、稳定与联系协定、伙伴关系与合作协定以及联系协定等条约类型。我们把这些条约中含有的人权规定统称为“人权条款”。目前,欧盟与全球100多个国家或区域性组织缔结的国际协定中都系统性地规定了“人权条款”。

(1) “人权条款”的起源和最近的发展

“人权条款”是欧洲共同体发展到一定阶段才产生的。^⑤欧盟在国际贸易协定中纳入“人权条款”的想法最早萌发于20世纪70年代,是出于中止国际协定的需要。20世纪70年代末,乌干达发生大规模的侵犯人权事件后,因为《洛美协定I》中没有规定欧盟可以终止向乌干达支付STABEX^⑥的义务,根据“条约必须遵守”的习惯国际

① Directive 2009/28/EC of the European Parliament and of the Council of 23 April 2009 on the Promotion of the Use of Energy from Renewable Sources and Amending and Subsequently Repealing Directives 2001/77/EC and 2203/30/EC.

② Convention Concerning Forced or Compulsory Labor (No 29), Convention Concerning Freedom of Association and Protection of the Right to Organize (No 87), Convention Concerning the Application of the Principles of the Right to Organize and to Bargain Collectively (No 98), Convention Concerning Equal Remuneration of Men and Women Workers for Work of Equal Value (No 100), Convention Concerning the Abolition of Forced Labor (No 105), Convention Concerning Discrimination in Respect of Employment and Occupation (No 111), Convention Concerning Minimum Age for Admission to Employment (No 138), Convention Concerning the Prohibition and Immediate Action for the Elimination of the Worst Forms of Child Labor (No 182).

③ Stavros Afionis and Lindsay Stringer, “European Union Leadership in Biofuels Regulation: Europe as a Normative Power?”, *Journal of Cleaner Production*, Vol.32, 2012, pp. 114–123.

④ 欧盟的缔约实践非常丰富,缔结的国际协定已构成一个复杂的网络。已经生效的国际协定包含贸易内容的,可以大致分为四类:第一类,专门的贸易协定(含投资协定);第二类,贸易和经济合作协定(包括发展合作内容);第三类,联系协定;第四类,与南部或东部的邻国们缔结的内容广泛的伙伴关系协定。在本文中统称为“国际贸易协定”。尤其需要注意的是,贸易与发展是紧密结合的,有些被冠之以贸易协定,实际上是发展协定,反之亦然,参见 European Commission, “Trade, Growth and Development. Tailoring Trade and Investment Policy for Those Countries Most in Need”, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council and the European Economic and Social Committee, 27 January 2012, COM(2012) 22 final.

⑤ 参见刘超:《欧盟国际协定人权条款研究》,南京:南京大学出版社2014年版,第51页。

⑥ STABEX, 是“Payments for the Stabilization of Export Earnings”的简称。乌干达作为《洛美公约I》的缔约方,可以从该基金和财政援助中获益。

法规则,欧共体无法从法律上阻止乌干达从 STABEX 中继续获益。因此,欧共体陷入了道德和法律的两难境地。这一尴尬的局面促使欧盟开始要求在《洛美协定》以及其他的贸易和合作协定中纳入“人权条款”,以便在第三国发生违反人权的情况后能够中止协定中的义务。1989年12月15日缔结的《洛美协定IV》标志着人权条款演变迈出了重要一步。其中第5条规定,合作应朝向以人类为中心的发展,因此有必要促进和保护所有形式的人权。这是欧盟第一次在和第三国之间缔结的协定中提及尊重人权。事实上,这一条被认为是第一个“人权条款”,^①虽然此时尊重人权尚未被作为协定的必要条件,也没有明确规定在违反人权时的中止协定机制,但人权的考量因素首次被纳入国际协定。

在20世纪90年代初,欧盟陆续在与南美洲和中东欧国家缔结的贸易协定中纳入“人权条款”。例如,1990年4月,欧共体与阿根廷签署的贸易与合作协定包含了第一个法律上有效的“人权条款”,^②尊重人权成为该协定的基础;^③1992年5月,欧共体在与拉脱维亚、立陶宛、爱沙尼亚、阿尔巴尼亚四国缔结的《贸易与合作协定》中,将尊重人权和民主原则提升为协定的“必要条件”,这在欧盟的“人权条款”演进历史上是一个重要的进展。在这之前的贸易和发展协定中,人权仅仅是缔结协定的基础(basis),^④而在这四个协定中发展成为必要的因素(essential element)。^⑤这一进展具有重要的国际法意义。1969年的《维也纳条约法公约》^⑥第60条第3款规定,条约当事方可以以“重大违约”为由而终止或中止条约实施的两种情形是:“(甲)废弃条约,而此种废弃非本公约所准许者;或(乙)违反条约规定,而此项规定为达成条约目的或宗旨所必要者”。显然,“必要条件条款”为缔约一方以另一方违反人权为由而中止协定的履行提供了合法依据。这促成了之后“中止条款”的产生。

1995年5月23日,欧盟委员会通过了题为“关于在欧共体与第三国之间的协定

^① See E.FIERRO, *European Union's Approach to Human Rights Conditionality in Practice*, Martinus Nijhoff, 2003, p. 211.

^② Framework Trade and Cooperation Agreement between the EEC and Argentina(1990), OJL295/67) Art.1.

^③ 该协定的第一条规定“Cooperation ties between the Community and Argentina and this agreement in its entirety are based on the respect for democratic principles and human rights which inspire the domestic and external policies of both the Community and Argentina”。

^④ 具有这一特征的人权条款,有学者将其称为“基础条款”(Basis Clause)。参见邓超:《欧盟国际协定人权条款研究》,南京:南京大学出版社2014年版,第75页。

^⑤ 具有这一特征的人权条款,有学者将其称为“必要条件条款”(Essential Element Clause)。参见邓超:《欧盟国际协定人权条款研究》,第77页。

^⑥ 欧盟既不是《维也纳条约法公约》也不是《国家和国际组织间或国际组织相互间条约法的维也纳公约》的缔约方。但是,《维也纳条约法公约》已被公认为习惯国际法,从而对欧盟产生拘束力。

中纳入尊重人权和民主原则的通讯”(以下简称“人权条款”通讯)。^①该通讯成为欧盟“人权条款”历史发展中具有承前启后意义的标志性文件。为提高缔约实践中“人权条款”的一致性和透明度,“人权条款”通讯提供了广义上的“人权条款”的标准模本。这一模本在随后的缔约实践中基本上得到了遵循。该通讯发布后的第6天,欧盟理事会就发布了一份文件,要求“共同体在与第三国缔结的协定中纳入中止机制,以便于在第三国违反协定的必要方面,尤其是人权方面,共同体可以立即作出反应”。此后,在欧盟与第三国缔结的协定中系统性地纳入“人权条款”几乎成了一个惯例。例如,2000年,欧共体与非加太国家缔结的《科托努协定》规定了最为完备的“人权条款”,^②成为其他协定效仿的范本。

(2) “人权条款”的结构和主要内容

从上文可以看出,“人权条款”是长期演变的结果。除在国际协定的序言中一般性地提及尊重人权或双方公认的世界性或区域性的人权文件外,标准的“人权条款”主要由“必要条件条款”和“未履行条款”以及解释性声明构成。

在“人权条款”发展初期阶段,即20世纪90年代初,其结构只包含“必要条件条款”,如欧盟与阿根廷、乌拉圭、印度、巴西、越南等国缔结的双边经贸合作协定。从20世纪90年代末期开始,欧盟陆续与第三国缔结了不仅包含“必要条件条款”还包含“未履行条款”的完整的人权条款。

第一,“必要条件条款”。

一般情况下,欧盟缔结的国际协定第1条规定遵守人权的义务,此即“必要条件条款”。标准的“必要条件条款”规定:“尊重《世界人权宣言》中规定的民主原则和基本人权,尊重法治原则,支撑着缔约双方的内部和国际政策,并且构成这一协定的必要条件”。尽管1995年欧盟理事会“人权条款”通讯制定了标准的人权条款的形式,但在实践中“人权条款”的内容存在很多差异。这种差异性主要表现在:首先,提及的原则不同。每一个人权条款都提及人权、民主原则。但是,有些人权条款还提及其他的原则,例如共同体与欧洲安全与合作组织(OSCE)国家的关系协定中,明确提及市场经济原则;在《科托努协定》中,明确提到法治原则;其次,人权标准不同。标准的人权条款一般都提及《世界人权宣言》。《世界人权宣言》构成了习惯国际法,对所有的

^① “Commission Communication on the Inclusion of Respect for Democratic Principles and Human Rights in Agreements between the Community and Third Countries”, COM(95) 216 and EU Council Conclusions of 29 May 1995, Reported in EU Bulletin 1995-5, point 1.2.3.

^② 不仅包括“必要条件条款”(《科托努协定》第9条),还包括“未履行条款”(《科托努协定》第96条)。

国际法主体都具有约束力,因而成为“必要条件条款”列举的基本人权文件。在欧盟的缔约实践中,“必要条件条款”列举的人权文件因第三国的不同而呈现出差异性。对于欧洲理事会或者是欧洲安全与合作组织国家,“必要条件条款”提及这些组织的构成文件,如在与格鲁吉亚和摩尔多瓦的协定中,提到了《欧洲人权公约》、《赫尔辛基最后文件》和《建设新欧洲的巴黎宪章》等人权文件。最近欧盟与韩国缔结的自由贸易协定中的“必要条件条款”则将人权文件的范围扩展到“其他相关的国际人权文件”。这样就可以把之后双方缔结的人权条约以及一方人权义务发生的变化(如人权保留的收回)纳入进去。

第二,“未履行条款”。

“必要条件条款”规定了遵守人权的义务,那么如何保证缔约方履行这一义务?“未履行条款”规定:如果一方违反了“必要条件条款”,另一方可以采取适当的措施。相比“必要条件条款”,欧盟缔约实践中的“未履行条款”差别不是很大。历史上,“未履行条款”可以分为两种形式。一种是“波罗的海条款”(the Baltic clause)。根据这一条款的规定,如果发生了严重违反协定“必要条件条款”的情况,协定各方保有立即中止全部或部分协定的权利。这种形式因为缺乏灵活性,在实践中逐渐被放弃。另一种是“保加利亚条款”(the Bulgarian clause),其内容是当协定一方不履行协定义务时,另一方可以采取适当措施纠正或制裁,除特别紧急情况外,事先需要经过磋商程序。相较而言,前者授予共同体不经过协商程序直接中止协定的权利;后者则为协定方提供了更多的选择空间,除紧急情况外,采取措施前要经过磋商程序。这一程序能够有效地维护国际协定的稳定性,更为重要的是,它较为符合契约的合作精神,容易被缔约双方接受。“保加利亚条款”已经成为欧盟缔约实践中“未履行条款”的标准形式。

值得注意的是,在大多数包含“未履行条款”的国际协定中,“未履行条款”适用于协定中的所有条款,而不仅仅是有关人权的“必要条件条款”。^①另外,因为在“保加利亚条款”中对“紧急情况”的解释包含违反协定的必要条件,因此对于人权必要条件条款违反情况而言,“波罗的海条款”和“保加利亚条款”所产生的后果是一样的。也就是说,在一方严重违反人权的情况下,允许另一方立即采取相应措施,而无需经过协商程序。

当然,采取“适当的措施”要符合某些条件。所有的“未履行条款”都规定,在选择

^① 1995年的“人权条款”通讯将“未履行条款”和“必要条件条款”同时列举,容易使人产生误解。实践中,《科托努协定》中的“未履行条款”只针对该协定中的人权“必要条件条款”而设置。

拟将采取的措施时,应优先考虑对本协定之履行干扰最少的措施。在许多情况下,还要求采取的适当措施要符合国际法,中止条约只能是作为一种最后手段,并且要符合比例原则。^①

(3)“人权条款”的其他表现形式——贸易与劳工权利的联结

除了“人权条款”,欧盟还在最近缔结的 FTA 协定中纳入所谓的“可持续发展章节”。2006 年欧盟发布的“全球化的欧洲”战略明确指出:“在考虑缔结新的 FTA 时,有必要考虑通过双边贸易关系来加强可持续发展。这包括在劳工标准和环境保护方面纳入新的合作的规定。”实际上,欧盟在贸易协定中提及可持续发展已经有很长一段时间,但从 2008 年欧盟与加勒比论坛国经济合作协定纳入有关可持续发展具体章节时才开始系统化。^② 欧盟借鉴了美国和加拿大自由贸易协定中的规定,要求缔约方遵守劳工和环境标准,包括国际劳工组织的核心劳工标准。^③ 鉴于核心的劳工标准也是人权,因此与“人权条款”的内容相互重叠。目前,可持续发展章节已纳入欧盟与加勒比论坛国、中美洲、秘鲁、哥伦比亚和韩国缔结的自由贸易协定中。

三 贸易与人权联结的有效性——理想与现实之间

如同其他任何法律规则一样,“人权条款”的生命力在于其实施。能否有效实施决定了其公信力,继而决定了其存在的必要性。面对欧盟不遗余力地在全世界通过各种手段和途径推广其人权价值观,不断强化贸易与人权的联结,人们不禁要问:“人权条款”确实更好地促进了人权保护吗?在实践中达到其目标了吗?

(一)“人权条款”的实施状况

以上述及,“人权条款”的功能不仅具有消极的“中止/终止”功能,警戒受惠国或协定对方不得违反“人权条款”,还具备积极的“作为”功能,赋予欧盟采取各种积极措施的权能,如利用人权对话,采取经济、金融、技术援助、贸易优惠等方式来实现“人权条款”所规定的人权保障目标。简言之,“人权条款”具有“胡萝卜”和“大棒”的双重功能。相应地,从“人权条款”实施的路径来看,其实施可以分为积极实施和消极实

^① See Lorand Bartels, “A Legal Analysis of The Human Rights Dimension of the Euro-Mediterranean Agreements”, *GREAT Insights*, No.1, 2012, p. 7.

^② 第一个这样的协议是“欧盟-加勒比经济伙伴关系协定”, EU-Cariforum Economic Partnership Agreement, [2008] OJ L289/I/3.

^③ 根据国际劳工组织 1998 年《工作中基本原则和权利宣言》,核心劳工标准包括以下几个方面:(1)结社自由和有效承认集体谈判权;(2)消除各种形式的强迫劳动;(3)有效地废除童工制;(4)消除雇佣和就业歧视。

施。

从上文分析中,我们可以看到欧盟主要是借助于两种法律工具——单方面的“普惠制”安排和契约性的国际贸易协定来实现贸易与人权的联结。相比国际贸易协定,“普惠制”仅涉及欧盟很小一部分的对外贸易,但是其影响力实际上已经超越了经济方面。在 FTA 时代,GSP 被认为是“濒临死亡的种类”,但却是赋予人权条件性最多的贸易工具。一个国家有资格获得贸易优惠实际上是欧盟认可该国人权纪录的一个重要标签。同样,因为侵犯人权失去贸易优惠的资格,不仅恶化了贸易环境,实际上也指责了该国的人权问题。在实践中,GSP 优惠被收回有三个案例:1997 年,缅甸被认为有强迫劳动问题,从受惠国名单中被撤下;2007 年,白俄罗斯被认为违反了国际劳工组织第 87 号公约(有关结社自由)和第 98 号公约(有关集体谈判)被取消受惠国资格;2010 年,斯里兰卡被认为违反了《公民权和政治权利国际公约》、《反酷刑公约》和《儿童权利公约》被取消受惠国资格。此外,欧盟启动调查评估被指称的侵犯人权状况包括:1997 年调查巴基斯坦的童工问题;2008 年调查萨尔瓦多有关国际劳工组织第 87 号公约的实施情况;2012 年调查玻利维亚有关《麻醉药品单一公约》的实施状况。

在国际贸易协定方面,从 1995 年起,欧盟没有偏离在所有的一般性的贸易协定中纳入“人权条款”从而把贸易和人权联结起来的政策方向。从理论上讲,“必要条件条款”和“未履行条款”提供了强硬的机制,欧盟借此可以合法地制裁那些侵犯人权的国家。欧盟的制裁行为从形式上具备了国际法的根据。但是,在实践中,欧盟很少启动这一机制。到目前为止,欧盟的“必要条件条款”仅对非加太集团(ACP)的国家启动过。^① 实际上,“人权条款”与其被称作“人权条款”还不如被称作“政治条款”。因为相关研究发现,“必要条件条款”只有在军事政变、有缺陷的选举、残忍的严重侵犯人权等现象发生时才被适用。所以,通常情况下一国的侵犯人权并不会导致适用“人权条款”,除非情况特别严重并突然恶化。^② 对此,欧洲学界有不同的看法。有人认为,这是欧盟软弱或优柔寡断的表现,欧盟只是纸上谈兵,而不敢采取行动;另一些

^① Johanne Dohlie Saltnes, “The EU’s Human Rights Policy—Unpacking the Literature on the EU’s Implementation of Aid Conditionality”, *Arena Working Paper*, No.2, 2013, <http://www.sv.uio.no/arena/english/research/publications/arena-publications/workingpapers/working-papers2013/wp2-13.pdf>, last accessed on 2 March 2016.

^② See Lorand Bartels, “The Application of Human Rights Conditionality in the EU’s Trade Agreements and Other Trade Arrangements with Third Countries”, European Parliament Directorate for External Relations, 2008, http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2008/406991/EXPO-INTA_ET%282008%29406991_EN.pdf, last accessed on 27 April 2016.

人认为,制裁并不是“人权条款”的必然结果,设置“人权条款”的目的更为重要的是记录人权承诺,提供对话和不断改善的基础,这才是其意义所在。

在实践中,欧盟积极措施与消极措施并用,以强化“人权条款”的实施效果。比较来看,欧盟显然更多地选择积极措施来实现“人权条款”追求的目标。实际上,早在1991年11月部长理事会颁布的《关于人权、发展和民主的决议》就勾画了欧盟未来人权政策实施的路径。该决议在塑造欧盟的对外人权政策方面具有重要的指引作用。它把积极的支持措施视为优先考虑的手段,规定只有在发生严重、持续的违反人权和中断民主体制的恶性情况下,才会根据协定目标和公正的标准,考虑采取适当的反应措施。

(二)“人权条款”实施中存在的问题

对“人权条款”较多的批判涉及其实施问题,具体表现在以下几个方面:

(1) 有选择地适用和适用中的双重标准

人们对“人权条款”的实施最关注的问题莫过于其效果。这个问题包含了两个方面。一方面是“人权条款”被适用的情况;另一方面是适用了“人权条款”的效果。相比对第一方面的考察,对第二方面的评估则要困难得多。尽管如此,有许多学者认为,“无论其期望如何,这些条款在带来清楚的人权改善方面产出甚少”;^①“与人权条款可能得到适用的可能场景的范围相比,这些条款对欧盟对外人权政策的实际影响一直不大”。^②

从以上“人权条款”的实施分析中,我们可以看到,欧盟依据“人权条款”对第三国采取消极措施的实践非常有限。很多欧洲学者指出,在明显与人权条款相关的情况下却没有援引这一条款。^③ 欧盟缔结的众多国际贸易协定中的“人权条款”仅仅针对非加太国家适用过。面对那些实力比较弱小,对欧盟的经济、安全和战略利益影响不大的发展中国家,一旦被认定违背基本人权,欧盟会毫不迟疑地实施消极措施,而对于那些有重大利益的国家,欧盟表现出不情愿启动“人权条款”的态度,仅仅对违反人权的事件表示“关注”和“不安”。这说明欧盟是否实施“人权条款”,考虑更多的是欧盟

^① [澳]戴维·金利:《全球化走向文明:人权和全球经济》,孙世彦译,北京:中国政法大学出版社2013年版,第82页。

^② Lorand Bartels, *Human Rights Conditionality in the EU's International Agreements*, Oxford University Press, 2005, p.37.

^③ 典型的例子包括,欧盟在车臣战争和南奥塞梯战争期间对其认为的俄罗斯严重违反人权的行为并没有根据《欧共体-俄罗斯伙伴关系与合作协定》采取限制性措施;欧盟对2002年以色列对巴勒斯坦的武装行动并没有根据其认为的以色列严重违反国际法,尤其是违反国际人道法,援引与以色列缔结的联系协定采取限制性措施。

及其成员国的现实利益,令人质疑其是否真正地去履行保障人权的义务。许多学者认为,对于相同或类似的情形适用不同的标准,有选择的适用这一条款是不公平的;这一状况损害了欧盟统一的对外人权政策的一致性和公信力,^①这就很难符合欧盟的人权战略框架和行动计划所标榜的目标——“面对侵犯人权的行为,欧盟将充分使用各种工具,包括制裁或谴责。欧盟将不断努力充分使用与第三国缔结政治框架协定中的人权条款”。

实际上,欧盟内部关于如何实施与人权有关的贸易政策也存在分歧。欧盟委员会认为,制裁是最后的手段,把制裁看做是“被用来作为一种潜在的威胁而不是真正地使用更为有效”。^②可见,欧盟委员会倾向于使用“胡萝卜”的方法。这一方法也反映在欧盟委员会的一个通讯中。在该通讯中,欧盟委员会“支持通过激励和能力建设而不是制裁来促进社会发展的积极的方法”。^③另一方面,欧洲议会则支持采用更强烈、更统一、更为明确地适用“人权条款”和相应的制裁方法。^④

(2) 仅适用于欠发达国家

从理论上分析,国际协定中的“人权条款”适用于协定的双方。第三国可以基于此规定因欧盟违反人权而中止协定。但现实中,无论是 GSP 还是国际贸易协定中的“人权条款”,都仅仅适用于第三国一方。在这些国家中,仅有智利、韩国和墨西哥属于经济合作与发展组织(OECD)国家。^⑤ 欧盟矢志不渝地推行“价值观外交”,使得价值观成为一种道义武器、一种向他者施压的工具。^⑥ 欧盟利用国家间实力悬殊和国际贸易中不对称的相互依存,以贸易为中介,把自身实力与权力转化成影响力,从而对贸易伙伴的人权立法和实践施加影响。从本质上来看,这是第三国基于双方各种力

① See Lorand Bartels, *Human Rights Conditionality in the EU's International Agreements*, Oxford University Press 2005, pp. 37-38; David Kinley, *Civilizing Globalization*, Oxford University Press, 2009, p. 256.

② Florence Benoit-Rohmer et al., “Human Rights Mainstreaming in EU's External Relations”, European Parliament Directorate-General for External Policies of the Union, EXPO/B/DROI/2008/66, 2009, http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2009/407003/EXPO-DROI_ET%282009%29407003_EN.pdf, last accessed on 5 May 2016.

③ European Commission, “The European Union's Role in Promoting Human Rights and Democratization in Third Countries”, Communication from the Commission to the Council and the European Parliament, 8 May 2011, COM(2011) 252 final, p.8.

④ See Florence Benoit-Rohmer et al., “Human Rights Mainstreaming in EU's External Relations”.

⑤ Lorand Bartels, “The Application of Human Rights Conditionality in the EU's Bilateral Trade Agreements and Other Trade Arrangements with Third Countries”, European Parliament Directorate for External Relations, http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2008/406991/EXPO-INTA_ET%282008%29406991_EN.pdf, last accessed on 27 April 2016.

⑥ 周弘主编:《欧盟是怎样的力量——兼论欧洲一体化对世界多极化的影响》,北京:社会科学文献出版社 2008 年版,序言,第 8 页。

量的不对称,不得已而接受的欧盟人权条件性安排。我们看到,迄今已有 100 多个国家和地区接受了欧盟国际协定中的“人权条款”。但是,欧盟还没有与发达国家缔结包含“人权条款”的一般性的合作协定,主要原因在于发达国家不愿意签署包含“人权条款”的合作协定。例如,1996-1997 年间,因为欧盟坚持在国际协定中加入人权和民主条款,澳大利亚和新西兰拒绝与欧盟缔结合作协定。近些年来,欧洲议会建议在与第三国缔结的所有协定中,包括与发达国家签订的协定中都应包含人权条款。当然,这仅仅是欧盟的一厢情愿,国际协定作为契约,还将取决于第三国的意愿。历史表明,这个目标很难实现。

(三)“人权条款”的立法缺陷导致实施不力

欧盟贸易与人权联结产生的效果与其追求的目标之间的差距是由各种因素造成的。“人权条款”的立法缺陷直接导致了实施不力。这主要表现在:

(1)“人权条款”适用的条约范围存在大量的例外

尽管从 1995 年起,在欧盟与第三国缔结的协定中系统性地纳入“人权条款”几乎成了惯例,但是相比欧盟缔结的数量众多的国际协定,“人权条款”适用的条约范围存在大量的例外。在贸易领域,主要表现为在所有的部门贸易协定(Thematic agreements)中都没有包含“人权条款”。所谓部门贸易协定,是指只就某些产品或服务规定贸易自由化或合作的国际协定。欧盟与许多第三国缔结了几百个这样的部门贸易协定。这一点也是“人权条款”遭到批判的重要方面之一。有学者指出,受指责状况的最生动的体现是,在(所谓的)部门协定以及与某些国家的若干双边协定中——例如与大部分东南亚国家的双边协定中,都没有人权条款。^①对此,需要注意的是这种状况与欧盟的缔约实践有关,对此有必要进行客观分析。在实践中,欧盟把尊重人权放在与第三国条约关系的核心位置,越来越多地使用缔结一个框架协定(涉及双方之间政治、经济、文化等各个方面)的方法,该框架协定中包含“必要条件条款”、“非执行条款”以及争端解决机制。目前,欧盟缔结的所有框架合作协定中除了在 1993 年前缔结的,即与蒙古、印度和斯里兰卡缔结的框架合作协定外,^②都包含了“非履行条款”。部门协定是根据框架协定缔结的,因而,框架协定中的“人权条款”也适用于部门协定。例如,2001 年欧盟与韩国缔结了框架协定,该框架协定中的“必要条件条款”和

^① Lorand Bartels, *Human Rights Conditionality in the EU's International Agreements*, Oxford University Press, 2005, pp. 34-35.

^② 在这三个协定中,只规定了可以中止框架协定本身,而不能中止其他的义务。

“非执行条款”都适用于之后的欧盟-韩国自由贸易协定。^① 2010 年重新修订的欧盟-韩国框架协定进一步加强了两者之间的联系。根据框架协定的第 43 条第 3 款,贸易协定是合作框架协定所调整的整个双边关系的组成部分。这一条款构成了合作框架协定和 FTA 协定之间的“联系条款”。通过这一“联系条款”,框架合作协定中的“人权条款”得以适用于 FTA。此外,在欧盟的缔约实践中,有些部门协定是以范围更广的议定书的形式出现的,而前者包含有“人权条款”。在这些情况下,“人权条款”同样适用于部门贸易协定。但是有许多独立的部门贸易协定,并没有包含“人权条款”。欧洲议会强烈建议所有国际协定(包括部门贸易协定)中都纳入“人权条款”,实际上指的是这一类部门贸易协定。

(2) 临时适用国际协定产生的问题

临时适用国际协定是欧盟作为一个特殊的国际组织在缔约实践中产生的一个特殊法律问题。贸易,属于欧盟的专有权能。《里斯本条约》生效后,原则上凡是目前 WTO 的主题范围都属于欧盟的专有权能。除了专有权能,欧盟还与成员国共同享有一些环境、安全、社会政策等领域的权能。在共享权能领域,成员国可以进行立法和通过具有法律约束力的法令。由欧盟和其成员国共同缔结的国际协定被称为“混合协定”。“混合协定”要得到 28 个成员国的批准,非常耗时,同时也产生了许多法律问题。在实践中,欧盟缔结的许多包含贸易内容的国际协定的主题范围超出了贸易的范畴,属于“混合协定”。在“混合协定”正式生效以前,欧盟和第三国一般会将与贸易有关的内容分离出来单独缔结一项临时协定(interim agreement),一直适用至“混合协定”的正式生效。通过这种方式,在等待成员国批准时间内,可以临时适用贸易规定。这些临时协定中有的也包含了“人权条款”。例如,2012 年欧盟与伊拉克缔结了伙伴关系和合作协定。该协定规定,只要伊拉克和欧盟批准,其中的贸易规定、“必要条件条款”和“非执行条款”立即生效并适用。显然,这一临时适用协定包含了“人权条款”。但在欧盟的缔约实践中,并不是所有的临时适用协定都是如此。例如,2012 年的欧盟和中美洲的联系协定就规定临时适用只涉及第四部分的贸易规定,而不包括第一部分的“必要条件条款”和第五部分的“非执行条款”。这就产生了在国际协定的临时适用阶段“人权条款”和贸易不联结的状况。这种状况进一步扩大了例外的范围,削弱了“人权条款”本应该发挥的作用。

^① Free Trade Agreement between the European Union and Its Member States, of the One Part, and the Republic of Korea, of the Other Part, 06/10/2010, Art. 15.14.

(3) “人权条款”的监督机制不完善

与“人权条款”的实施密不可分的一个问题是“人权条款”的监督机制的设立。无论是欧盟的自主性贸易立法措施还是国际贸易协定中的“人权条款”,在欧盟的内部组织机构中,是由欧盟委员会负责监督和评判第三国是否遵守人权承诺。在这一方面,相比美国和加拿大 FTA 中的做法,欧盟没有给予个人、公民社会或者欧盟其他机构监督评判第三国履行“人权条款”的权能。学者们批评国际贸易协定中的“人权条款”缺乏适当的操作机制来实施,并建议欧盟引入这一制度,赋予个人、民间组织或者欧盟其他机构申诉权,要求委员会调查第三国在贸易协定中承诺的人权义务。

此外,“人权条款”中人权标准的设定存在差异性和模糊性。不同的缔约方会受到不同标准的约束。这将影响到欧盟把贸易和人权联结起来的合法性。这些问题实际上都与“人权条款”的监督和实施密切相关。

四 结语

欧盟的对外贸易政策不仅具有经济目标,还具有价值目标,是欧盟对外人权政策发挥作用的主要领域。可以说,贸易政策在很大程度上构成了外交政策的延伸。^① 作为世界上最大的贸易集团,在过去的二十多年里,欧盟不断努力加强贸易政策和人权之间的联结,致力于打造两者之间相互促进的关系,是这一领域的主要推动者。客观地说,欧盟对外贸易政策中人权目标的设立和实施对人权的国际保护事业起到了一定的促进作用,但同时也暴露出许多问题。欧盟面临着“人权条款”的有效性、合法性、一致性等质疑。这些质疑实际上已经大大削弱了欧盟作为全球规范性力量的公信力。总之,很难评估并断定欧盟的人权目标通过对外贸易政策获得了成功。

欧盟通过自主性立法措施和契约性安排来实现贸易与人权的联结。单边的自主性立法措施,主要是“普惠制”,并不是通过谈判确立的,而是欧盟单方面赋予的贸易优惠待遇。因此,它可以出于某种政策目标和外交考虑设定它想要设定的任何条件,其正当性受到质疑。更重要的是,作为最惠国待遇的例外,其合法性也一直饱受质疑。实际上,印度就曾通过 WTO 争端解决机制间接挑战了欧盟附加条件的“普惠制”安排的合法性。长期以来,包括欧盟在内的发达国家希望通过贸易与人权多边联结的方法

^① See Richard N. Cooper, “Trade Policy Is Foreign Policy”, in Richard N. Cooper, *A Reordered World: Emerging International Economic Problems*, Potomac Associates, 1975, p.46.

来实现人权目标的做法没有达到预期效果,它们不得不借助于双边和区域贸易协定的联结平台。在可预见的未来,这将是欧盟贸易与人权联结的主要工具。

国际社会借助贸易来促进一国人权的发展主要采取积极措施和消极措施两种方式。欧盟采取以积极措施占主导地位的促进人权发展的方式。它在对外贸易政策中设立人权目标时,主要是将其作为采取积极措施(例如政治对话、财政援助等)的基础。在欧盟发布的人权年度报告中,欧盟理事会多次重申“违反人权原则,欧盟可以采取消极措施,可能会中止协定,但是这一条款的主要目的还是通过与第三国开展政治对话和采取劝诫的方式为推动人权的发展提供一个积极的基础”。在日益提倡国际关系民主化的今天,人权促进和保障如果能以对话和协商的方式开展可能更容易被广大的发展中国家所接受。无论欧盟设计中的“人权条款”的具体形式如何,正如一位澳大利亚的人权学者所言:“如果所采取的方式是促进性的,而非警告和强迫,则其影响力可能更有效,也可能得到目标国的更积极的接受”。^① 欧盟对外贸易政策中人权目标的设立和实施存在的诸多问题和挑战也从另一个角度再一次证明:国际合作是国际人权保护的最好、最易接受的方式。中国的人权建设事业最终取决于中国政府和人民自身的努力,取决于我们的主动精神和不懈追求。

(作者简介:蒋小红,中国社会科学院国际法研究所研究员;责任编辑:张海洋)

^① [澳]戴维·金利:《全球化走向文明:人权和全球经济》,第83页。