



1994—2025 年欧洲议会涉台决议的 趋势、动因与危害

周文星 黄淑娅

(南京大学 国际关系学院, 江苏 南京 210023)

摘要:近年来,欧洲议会显著增强干涉我国台湾问题的力度,涉台决议在数量、内容、议题等方面皆出现很大变化。这主要是在中美竞争、俄乌冲突以及欧洲社会政治极化等因素叠加影响下,欧盟产生了强烈的地缘政治焦虑,“反华”成为弥合政治分歧的超党派议题。欧洲议会意识形态化的自我定位和便捷的决议出台机制,也是涉台决议数量快速涌现的重要原因。此外,也不容忽视台湾民进党当局对欧洲议会的政治拉拢作用。欧洲议会频繁干预台湾问题,削弱了欧盟层面的凝聚力与战略自主性,在欧盟国家内部形成错误的“反华”风气,负面冲击中欧关系发展,不利于台海局势稳定。但同时也应认识到,欧洲议会的结构性缺陷、相对边缘化的政治地位以及决议本身的弱约束力,决定了其涉台决议危害的相对有限性。中方应持续密切关注和研究欧洲议会涉台决议动向,在战略层面保持警惕和定力,在学理层面厘清欧洲议会干涉台湾问题的规律与方式,在政策层面加强沟通、深化合作,对冲欧洲议会涉台决议的负面性,推动中欧全面战略伙

DOI: 10.13946/j.cnki.jcqis.2025.05.014

作者简介:周文星,南京大学国际关系学院副教授、博士研究生导师,南京大学华智全球治理研究院院长助理、研究员;黄淑娅,南京大学国际关系学院硕士研究生。

基金项目:一流学科建设经费资助课题“对华战略竞争下美台科技合作动向与应对研究”(SISGJ2005303);江苏高校哲学社会科学研究重大项目“特朗普政府(2025—)涉华经贸科技立法的动向、危害与应对研究”(2025SJZD020);中央高校基本科研业务费专项资金资助课题“基于大语言模型应用的美国战略界涉华研究热点、风险与应对研究”(2025300108)

引用格式:周文星,黄淑娅.1994—2025年欧洲议会涉台决议的趋势、动因与危害[J].统一战线学研究,2025(5):170-185.

伴关系在建交 50 周年之际迈上新的台阶。

关键词: 欧洲议会; 涉台决议; 台湾问题; 一个中国; 中欧关系; 中美关系

中图分类号: D822; D813 **文献标识码:** A **文章编号:** 2096-3378 (2025) 05-0170-16

一、问题的提出

2024 年 10 月 24 日, 在中国恢复联合国合法席位 53 周年之际, 欧洲议会公然干涉属于我国内政事务的台湾问题, 通过了一项题为所谓“中华人民共和国对联合国大会第 2758 号决议的误解及其在台湾周边持续的军事挑衅” (Misinterpretation of UN resolution 2758 by the People’s Republic of China and its continuous military provocations around Taiwan) 的决议, 声称联大第 2758 号决议“没有解决台湾地位”, 否认台湾为中国的一部分, “谴责”中国在台湾海峡的军事演习^[1]。作为欧盟立法机构的欧洲议会 (European Parliament), 其上述立法行为旨在蓄意歪曲联大第 2758 号决议, 相关谬论无异于对我国内政的粗暴干涉, 既严重侵犯了我国领土主权, 也违反了国际关系基本准则, 负面冲击了中欧互信基础。事实上, 欧洲议会近年来频繁发起并通过极具政治挑衅性的涉台决议, 不断践踏一个中国原则的红线, 影响恶劣。例如, 2021 年通过的“欧盟与台湾政治关系与合作” (EU-Taiwan political relations and cooperation) 决议, 为欧洲议会 (前身为“欧洲煤钢共同体议会”) 自 1952 年成立以来, 炮制的第一份旨在专门推进与台湾当局政治关系的议案, 打破了在中欧关系框架下处理台湾问题的传统^[2-3]。又如, 在时任美国国会众议长南希·佩洛西于 2022 年 8 月初窜访台湾地区引发台海局势紧张之际, 欧洲议会紧随其后通过了“台湾海峡局势” (The situation in the Strait of Taiwan) 决议, 声称“坚定声援台湾人民”^[4]。

那么, 欧洲议会近年来以更高的频率、更大的力度、更多元的维度, 通过决议的形式干涉台湾问题的核心动因是什么? 决议呈现何种显著变化? 对中欧关系、台海局势产生怎样的危害? 中方又应如何应对? 对于这些兼具学理与现实意义的问题, 国内外学界已形成一些前期研究成果。有学者认为, 相比于欧盟另外两大权力机构的欧盟理事会 (Council of European Union) 以及欧盟委员会 (European Commission), 欧洲议会在对华与涉台议题上具有不同的态度与实践^[5-6]。有学者将涉台决议置于涉华议案的大框架下, 分析欧洲议会对华态度急剧恶化的根源^[7-8]。更多研究聚焦某项特定的涉台决议个案或较短时间内欧洲议会的某些涉台决议, 剖析决议出台的机制、特点、动因与影响^[9-10]。国内外既有文献为理解欧洲议会出台涉台决议提供了重要的知识支撑, 但仍然存在两点主要不足。一是研究数据不甚全面, 未能把握欧洲议会涉台决议的最新动向。多数研究发表于 2024 年以前, 没有纳入最新欧洲议会的涉台决议数据, 无法全面分析欧洲议会干涉台湾问题的现状、热点与趋势。二是研究方法与视角略显单一。多数研究聚焦特定的涉台决议个案或较短时段内的相关决议, 缺乏对长时段涉台决议趋势与变化的关注, 不利于理论建构与实践对话。

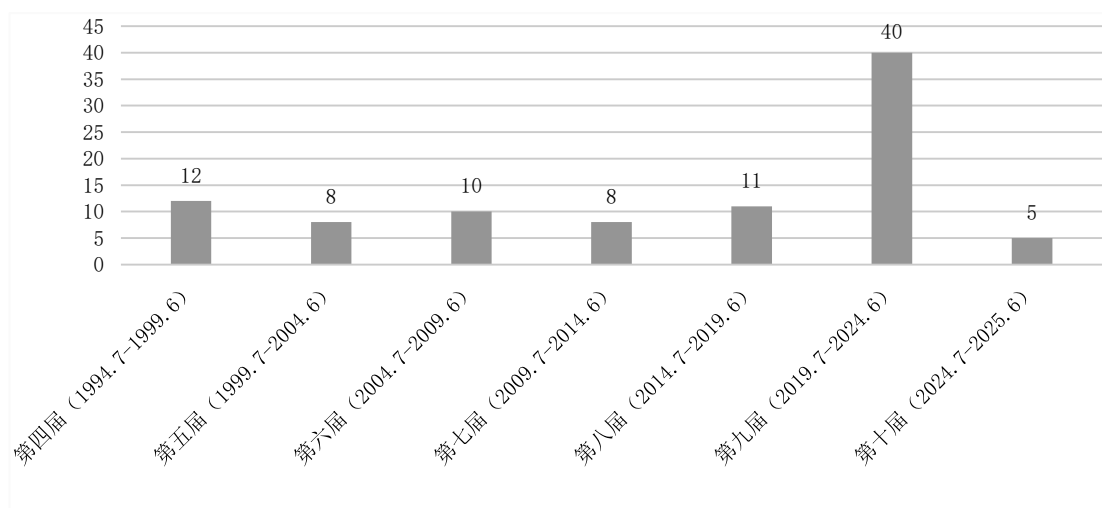
在 2025 年中欧建交 50 周年的重要历史节点与百年未有之大变局加速演进的时代背景下, 探讨欧洲议会涉台决策行为的逻辑动因、政策影响及其应对思路, 具有较强的理论价值与现实意义。本文采取长时段历史视角, 以第四届 (1994.7—1999.6) 至第十届 (2024.7—2025.6) 欧洲议会涉台决议为主要分析样本, 使用统计性描述、文本分析等方法, 从决议的数量、议题、内容等维度, 分

析欧洲议会涉台决议的重大趋势、主要动因与最新动态。

二、欧洲议会涉台决议的趋势变化

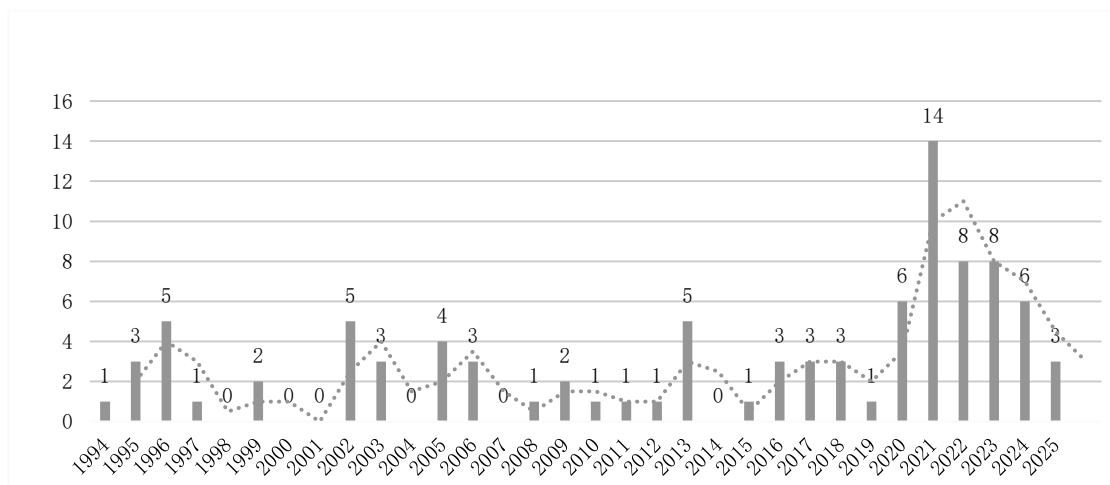
欧洲议会与欧盟理事会、欧盟委员会共同构成了欧盟政治体制中的“共享权力的分立机制”。其中，欧洲议会是唯一由成员国选民直接选举产生的机构，主要行使立法权、预算权、监督权等，是民意表达的重要平台，能够在较大程度上影响欧盟的政治方向。全体会议是欧洲议会最重要的政治活动，议员就热点问题进行辩论，并通过投票表达自己的立场，是议员作为欧盟公民代表参与欧盟决策的重要途径。全体会议通过的文本，构成欧洲议会的三类正式法案（Act）：立法报告（Legislative Reports）、根据预算程序提交的报告（Reports under the Budgetary Procedure）、非立法性报告和决议（Non-legislative Reports and Resolutions）。本文分析的涉台决议均为非立法性报告和决议。尽管该类文本不具备立法效力，但议会借此表达其政治关切，通过对相关事项施加压力，以促使其他欧洲机构、成员国和组织作出具体回应^[11]。因此，选取具有重要政治意涵的涉台决议文本作为分析样本，有助于洞察欧洲议会乃至欧盟在台湾问题上的政策立场与倾向。

本文检索欧洲议会官网发布的已通过决议数据，获取 1994 年 7 月至 2025 年 6 月欧洲议会通过的涉台决议共 114 项。通过逐一阅览和分析决议文本内容，剔除与台湾问题无实质性关联（如仅提及台湾而无实质内容）的 20 项决议，最终获得 94 项涉台议案作为本文的分析数据。纵向对比分析 1994 年至今 30 余年期间通过的涉台决议，可知欧洲议会近年干涉台湾问题出现了一系列重大变化。



数据来源：作者自制

图 1 第四届（1994.7—1999.6）欧洲议会以来涉台决议趋势分布



数据来源：作者自制

图 2 第四届（1994.7—1999.6）欧洲议会以来涉台决议年度趋势分布

（一）决议数量持续攀升，涨幅创历史新高

自 2020 年以来，欧洲议会涉台决议数量急剧攀升，在单届议会涉台决议总量、年均涉台决议数量以及在这两个指标方面的涨幅都达到历史峰值。据统计显示（见图 1），第四届（1994.7—1999.6）至第八届（2014.7—2019.6）欧洲议会涉台决议数量较为平稳，单届议会年均涉台决议数量为 9.8 项。但第九届（2019.7—2024.6）欧洲议会涉台决议数量急剧增加至 40 项，是以往五届议会单届议会年均涉台决议数量的 4 倍左右。同时，据图 2 可知，自 1994 年以来涉台决议数量总体呈波动上升趋势，在 2021 年达到峰值（14 项），远超历年平均水平（2 项）。2021 年后数量虽有所回落，但总体仍保持年均 6.25 项的较高水平。可见，第九届欧洲议会干涉台湾问题的力度远超历史上任何一届议会。值得注意的是，第十届（2024.7—2029.6）议会到 2025 年 6 月一年时间里就已通过 5 项涉台决议，可以预见新一届议会将继续上一届议会干涉台湾问题的激进立场。

另一个值得警惕的相关动向，是欧洲议会发起台湾专项决议的频率显著提升。所谓台湾专项决议，是那些名称中包含“台湾”字眼的决议。与一般涉台决议相比，台湾专项决议意味着欧洲议会对台湾议题的更高关注度，也具有更强的政治意涵。如表 1 所示，2021 年以前，欧洲议会发起并通过台湾专项决议的时间跨度大、年均数量少，并呈现断续的特征。在 2002 年通过的关于世卫组织的决议之前，是 1996 年通过的关于台湾地区在国际组织角色的决议案，两者间隔近 6 年。而在 2006 年和 2013 年分别通过台湾在国际组织中的所谓代表权与与欧盟贸易关系决议案时，两者间隔 7 年有余。然而，此后维持一年一项台湾专项决议的做法，打破了过去 20 多年的传统。

表 1 第四届（1994.7—1999.6）欧洲议会以来通过的台湾专项决议概览

届次	时间	主题	
十	2024 年 10 月 24 日	Misinterpretation of UN resolution 2758 by the People's Republic of China and its continuous military provocations around Taiwan	“中华人民共和国对联合国大会第 2758 号决议的误解及其在台湾周边持续的军事挑衅”
九	2023 年 12 月 13 日	EU-Taiwan trade and investment relations	“欧盟—台湾贸易和投资关系”
	2022 年 9 月 15 日	The situation in the Strait of Taiwan	“台湾海峡局势”
	2021 年 10 月 21 日	EU-Taiwan political relations and cooperation	“欧盟—台湾政治关系与合作”
七	2013 年 10 月 9 日	EU-Taiwan trade relations	“欧盟—台湾贸易关系”
六	2006 年 5 月 18 日	The representation of Taiwan in international organisations	“台湾在国际组织的代表权”
五	2003 年 5 月 15 日	Taiwan's observer statute at the 56th World Health Assembly	“台湾以观察员身份出席第 56 届世界卫生大会”
	2002 年 3 月 14 日	The observer status for Taiwan at the May 2002 annual meeting of the World Health Assembly WHA, Geneva	“台湾在 2002 年 5 月日内瓦世界卫生大会年会上获得观察员地位”
四	1996 年 7 月 18 日	Taiwan's role in international organizations	“台湾在国际组织中的角色”
	1996 年 3 月 14 日	Further threats to Taiwan	“对台湾的进一步威胁”
	1996 年 2 月 15 日	The threat of military action by the People's Republic of China against Taiwan	“大陆对台湾发动军事行动威胁”

资料来源：作者自制

（二）决议议题急剧增加，涉台范围空前拓宽

欧洲议会涉台决议的第二个主要趋势是决议议题急剧增多，表明欧洲议会正空前拓宽干涉台湾问题的范围和维度。如表 2 所示，欧洲议会早期较多关注国际组织“代表权”、人权、经济贸易等涉台低阶政治议题，近年来频频触及所谓“主权”、政治外交、军事安全等高阶政治议题。如前文提及的所谓“中华人民共和国对联合国大会第 2758 号决议的误解及其在台湾周边持续的军事挑衅”“台湾海峡局势”“欧盟与台湾政治关系与合作”等决议，在政治上都极具挑衅性与破坏性。以第九届欧洲议会涉台决议议题为例，议会开始触及基础设施、公共卫生、网络空间、地区冲突等新兴议题，实现了干涉台湾问题在议题和维度的“全覆盖”。

表 2 第四届 (1994. 7—1999. 6) 欧洲议会以来涉台决议议题概览

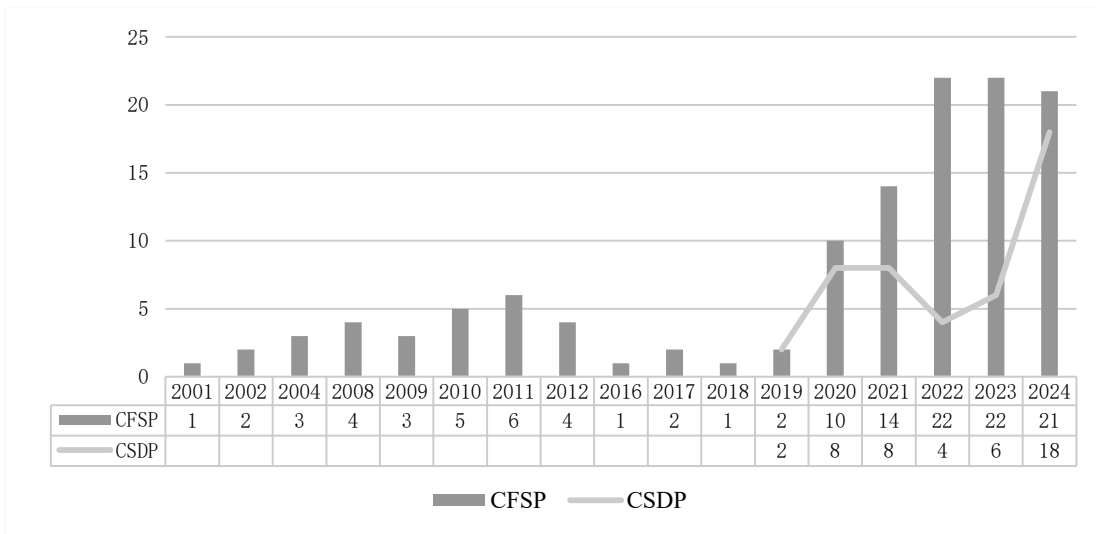
届次	涉台决议议题
第四届 (1994. 7—1999. 6)	人权、安全、国际组织
第五届 (1999. 7—2004. 6)	人权、外交、安全、公共卫生、国际组织
第六届 (2004. 7—2009. 6)	经贸协定、外交、安全、军备控制、国际组织
第七届 (2009. 7—2014. 6)	人权、外交、安全、经贸协定
第八届 (2014. 7—2019. 6)	人权、民主、商业政策、经贸协定、金砖国家
第九届 (2019. 7—2024. 6)	外交、安全、防御、经贸协定、投资、政治局势、地区冲突、网络空间、网络安全、自由、人权、民主、公共卫生

资料来源: 作者自制

涉台决议议题快速扩充的一个关键原因在于, 欧洲议会将台湾问题与一些毫无关联的热点议题进行关联。一是强行将台海紧张局势与毫无实质联系和可比性的乌克兰危机“挂钩”, 渲染台海的所谓“地缘政治危机”, 片面指责中国政府捍卫国家主权的合法行为, 制造对中国不利的舆论氛围。例如, 在 2024 年 11 月通过的“加强欧盟对乌克兰抵抗俄罗斯侵略战争的坚定支持以及朝鲜和俄罗斯之间日益加强的军事合作”(Reinforcing EU’s unwavering support to Ukraine against Russia’s war of aggression and the increasing military cooperation between North Korea and Russia) 的决议中, 欧洲议会议员再次将台湾地区与乌克兰相提并论, 呼吁欧盟要以此为契机, 加强与台湾地区的合作^[12]。二是将“台湾”塞入与台湾地区毫无关联、议题为其他国家或地区的决议中。例如, 在 2023 年 12 月 23 日通过的两项决议“欧盟—美国关系”(EU-US relations)^[13]、“欧盟—日本关系”(EU-Japan relations)^[14]中, 欧洲议会多次提及台湾, 意在炒作“台湾问题”、干涉中国内政, 彰显欧洲与美日的所谓“民主同盟”价值。更离谱的是, 在 2021 年 12 月 16 日通过的“尼加拉瓜局势”(The situation in Nicaragua) 的决议中, 欧洲议会居然再次提及台湾, 声称对尼加拉瓜与台湾当局“断交”、与中国大陆建交表示“遗憾”, 对尼国外交指手画脚, 并在文本中恶意构建海峡两岸对立的“民主”与“极权”叙事^[15]。

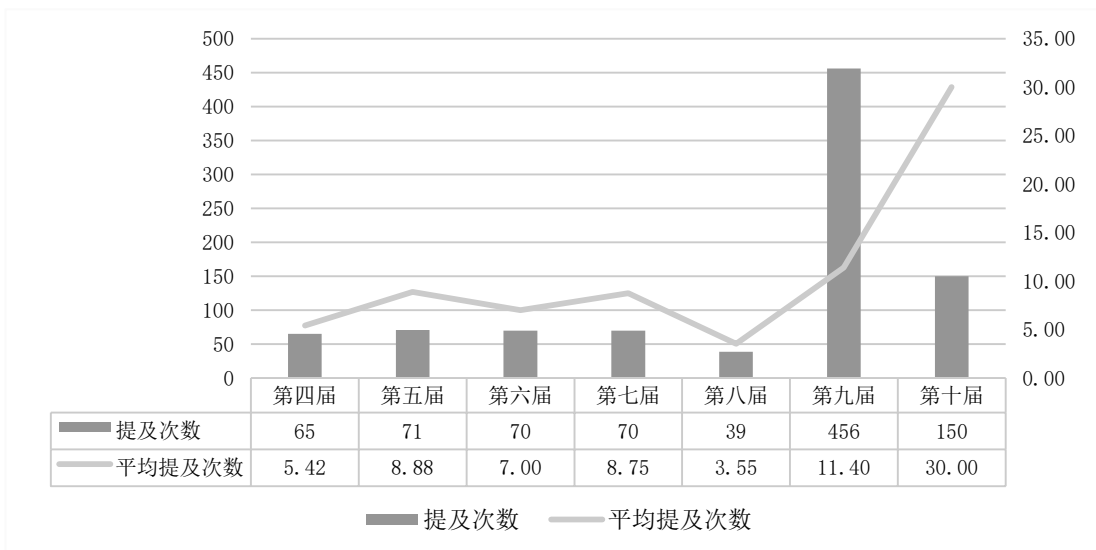
(三) 涉台内容大幅扩充, 涉台表述日益激进

比较分析 1994 年以来通过的所有涉台决议文本, 发现近年来的决议涉台内容大幅增加。这一趋势首先体现在决议文本提及“台湾”的次数上。如图 3 所示, 第九届 (2019. 7—2024. 6) 议会“台湾”词频为 456 次, 而前一届议会仅 39 次, 前者是后者的约 12 倍。当然, 这种显著特征与第九届议会涉台议案数量远高于往届存在高度相关性。因此, 进一步计算涉台决议中“台湾”作为关键词出现的平均次数, 发现第九届议会以 11.4 的平均次数接近于过去五届议会平均次数 (6.72 次) 的 2 倍。值得注意的是, 这一数字在第十届议会为 30, 折射出新一届欧洲议员们对台湾问题的更大关注度。



数据来源：作者自制

图3 第四届（1994.7—1999.6）欧洲议会以来涉台决议中“台湾”词频统计



数据来源：作者自制

图4 CFSP与CSDP年度实施情况报告中关键词“台湾”出现次数统计

一个更准确衡量欧洲议员干涉台湾问题的指标，是统计“台湾”在欧洲议会每年审议的“共同外交与安全政策（The Common Foreign and Security Policy, CFSP）实施情况报告”（简称CFSP报告）与“共同安全与防务政策（The Common Security and Defence Policy, CSDP）实施情况报告”（简称CSDP报告）中出现的次数。CFSP由1993年《欧洲联盟条约》制定，旨在通过统一立场和行动，协调外交政策、危机应对与防务合作，提升欧盟在全球事务中的影响力与战略自主性，是欧盟对外行动的核心工具。CSDP为CFSP的组成部分，是欧盟成员国发展欧洲安全与防务战略文化、

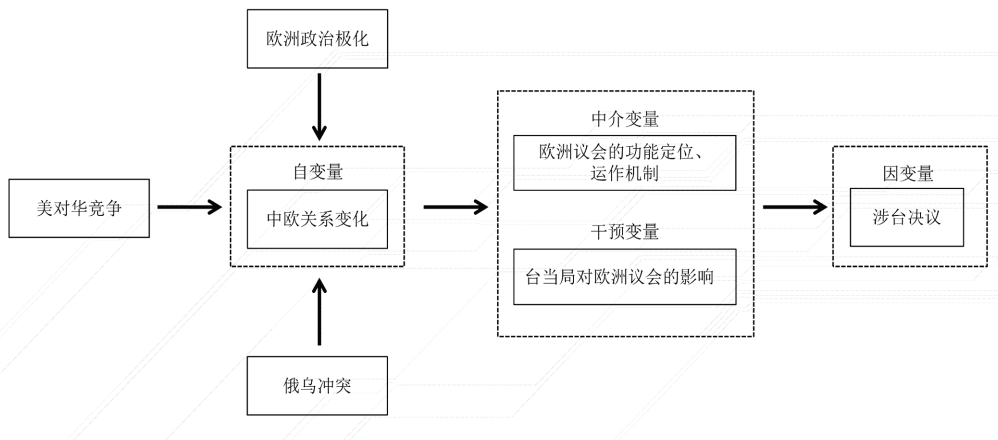
共同应对冲突和危机的主要政策框架。欧洲议会每年两次就 CFSP 和 CSDP 的实施情况举行辩论, 并通过“CFSP 实施情况报告”与“CSDP 实施情况报告”。因此, 对两份报告中的“台湾”关键词进行检索分析, 可以透视欧盟及欧洲议会在总体层面对涉台事务的关注度。如图 4 所示, 两项报告都自 2019 年开始呈现显著变化。在此之前, CFSP 报告提及“台湾”的次数起伏不定, 提及最高次数仅为 2011 年 (6 次); 自 2020 年开始, “台湾”在该报告中出现的次数呈倍数增加且具有连续性。“台湾”首次于 2019 年出现在 CSDP 报告中, 此后也连续出现并稳步增长, 2024 年达到峰值 (18 次)。

更重要的是, 近年来决议的涉台内容更具有攻击性, 相关措辞与表述方面也变得日益激进。与上文提及的快速扩充的涉台议题相关的是, 决议的涉台内容也呈现“高阶政治化”趋势。如表 1 所列, 2021 年及其后台湾专项决议的议题与内容逐渐延伸至政治外交、军事安全等诸多敏感领域, 政治上拉高与台湾的互动层级, 军事上提升欧盟在台海的军事存在, 国际层面协助台湾当局扩展其“国际空间”。2021 年通过的“欧盟—台湾政治关系与合作”决议, 甚至公然将台湾地区称作所谓“民主国家”, 将其视为欧盟的“民主盟友”^[3]。新一届议会干涉台湾问题的激进姿态更甚, 尤以所谓“中华人民共和国对联合国大会第 2758 号决议的误解及其在台湾周边持续的军事挑衅”决议为典型。该决议案错误宣称, 联大“第 2758 号决议没有确立中华人民共和国对台湾享有主权”^[1]。

三、欧洲议会涉台决议趋势生变的关键动因

对于近年来欧洲议会持续以决议方式加大力度干涉台湾问题的动因, 有学者认为涉台决议的出台是政治与技术双重作用下的结果^[9]。有学者聚焦于欧洲议会“亲台”政策产生的内在机制, 将决议产生归因为议会在欧盟政治体系中的功能定位和对价值观类议题的偏好^[16]。还有部分学者从欧洲议会友台小组、欧洲议会党团等个体层面, 探究议会“挺台”的动机与机制及其对欧洲议会的影响^[7]。现有研究从不同角度解释了欧洲议会涉台行为的动因, 但在理论建构与现实解释力方面都存在一些不足。作为欧盟体系内的一个关键治理机构, 欧洲议会既因欧盟第三大政治实体的地位, 在国际体系层面受中美战略竞争的影响, 又在欧盟框架下具有自身的角色定位, 以及因此不可避免地与其他两大机构 (欧盟理事会、欧盟委员会) 展开持久的权力博弈。而作为欧盟唯一由公民直选产生的机构, 欧洲议会能在一定程度上反映欧盟内部的主流意识形态取向, 但又容易陷入被选举政治、民粹主义裹挟的窠臼。换言之, 欧洲议会是一个受到国际体系与自身结构内外双重因素相互影响的行为体。

基于既有研究和现实因素的考量, 本文提出一个内外层次互动、诸多核心因素构成的综合性分析框架 (见图 5)。其中, 中美竞争、俄乌冲突与欧洲政治极化影响下的中欧关系变化是自变量, 欧洲议会的功能定位与运作机制为中介变量, 台湾民进党当局对欧洲议会的影响是干预变量, 而欧洲议会涉台决议的出台这一行为, 则是在上述自变量、中介变量和干预变量共同作用下的因变量。



资料来源：作者自制

图 5 欧洲议会涉台决策行为分析框架

（一）自变量：中美竞争、俄乌冲突与欧洲政治极化影响下中欧关系的变化

中欧关系的变化是欧洲议会近年来涉台决议趋势生变的核心自变量因素。究其原因，美国对华战略竞争首当其冲。作为美国关键盟友，欧盟的对外政策不可避免地受到前者的战略牵制，竞争也随之成为欧盟对华政策的“主旋律”。而俄乌冲突的爆发与持续，使得欧盟面临着巨大的地缘政治危机，把台湾问题“乌克兰化”成为其“反华”“制华”的借口与手段。近年来，欧洲社会危机重重，社会分裂、民粹主义抬头、政治极化，“挺台制华”成为少数能够凝聚不同派别政治势力政治共识的“超级议题”。在多重因素作用下，欧盟对华政策走向日益复杂化，牵扯着中欧关系的曲折发展。

2017 年底，特朗普政府发布《国家安全战略》报告，这份报告标志着美国对外战略的重大调整。报告明确将中国视为“战略竞争对手”，并强调要在经济、军事、科技等多个领域与中国展开全面的战略竞争，世界自此进入了一个以中美战略竞争为主要特征的大国战略竞争新阶段。欧盟作为当今世界格局中的重要一极以及美国的重要盟友，一方面因中美竞争日益加剧面临诸多挑战，另一方面又成为美国构建对华战略竞争格局中的关键环节和倚靠力量。在此背景下，中美战略竞争的复杂体系压力难免传导至欧盟层面以及其内部结构之中。2019 年，欧盟委员会发布“欧中战略展望”（EU-China - A strategic outlook），将中国同时视为欧盟的合作伙伴、竞争者和制度性对手^[17]。毫无疑问，如此三重定位给中欧关系的发展带来许多不必要的干扰和阻碍。例如，当中欧贸易摩擦被渲染为欧洲的“安全威胁”之后，欧盟对华发起的针对性投资审查与贸易调查已严重阻碍中欧的经贸投资发展^[18]。在美国提出以“印太战略”实现对中国的“遏制”后，欧盟也如法炮制出类似的“印太战略”。2021 年 9 月，欧盟委员会发布“欧盟印太合作战略”（The EU strategy for cooperation in the Indo-Pacific）报告。该报告对华政策总体趋向保守性和竞争性，将台湾问题视为直接影响自身“安全”与“繁荣”的问题^[19]。当年 10 月，欧洲议会随即通过了所谓“欧盟与台湾政治关系与合作”这一极具挑衅性的决议，从“印太战略”层面审视台湾问题，包括强调台湾的战略价值，

主张强化对台战略对接^[3]。这一重要背景有助于解释前文呈现的 2021 年欧洲议会涉台决议数量达历史峰值的现象。

2022 年 2 月, 乌克兰危机的快速升级迅速点燃了欧盟的地缘政治危机焦虑。欧洲议会通过政治表态“谴责俄罗斯、支持乌克兰”, 高票表决通过支持乌克兰获得欧盟候选国地位的决议^[20], 呼吁对俄实施制裁, 引导公共舆论等多种方式做出反应, 宣誓在俄乌问题上的立场。这一重大的地缘政治危机为欧洲议会的强硬反华分子提供了借题发挥的契机, 他们强行将本质不同且毫无关联的台湾问题与乌克兰危机“挂钩”, 将两者进行错误类比, 以“今日乌克兰, 明日台湾”为噱头, 妄图把台湾问题“乌克兰化”。这些荒谬言论反映了欧洲议会在体系压力之下应对地缘政治危机、开展对华战略竞争以及捍卫价值观的焦虑心态。2022 年 6 月, 欧洲议会通过“欧盟与印度太平洋地区的安全挑战”(The EU and the security challenges in the Indo-Pacific) 决议, 将乌克兰危机与台湾问题相提并论, 并呼吁欧盟加强与台湾地区合作以维护印太地区的局势^[21]。随后, 在“台湾海峡局势”“加强欧盟对乌克兰抵抗俄罗斯侵略战争的坚定支持以及朝鲜和俄罗斯之间日益加强的军事合作”以及 CFSP、CSDP 年度报告等决议中, 继续将乌克兰危机与台海紧张局势相关联, 趁机炒作、推动台湾问题“国际化”。

近年来, 欧洲社会危机重重, 经济增长乏力、失业率高企、难民危机加剧社会分裂。这些深刻复杂的社会矛盾, 外显为欧洲社会意识形态极化与民粹主义的兴起。欧洲社会的这些危机与压力, 在欧洲议会表现为民粹党团的崛起以及议席分布的碎片化。党团是欧洲议会内部三大行为体之一^①, 是以相近意识形态的政党组建的跨国政治团体, 主要作用包括影响欧盟具体政策决策、通过党团间的博弈影响欧盟政策的大方向。如表 3 所示, 从第九届(2019.7—2024.6)欧洲议会党团格局看, 传统的中左翼和中右翼政党议席缩减。例如, 最大的两个党团——欧洲人民党党团和社会党与民主党进步联盟一共缩减了 76 个席位, 占总数的 10%。与此同时, 民粹政党势力崛起, 席位数增多。新一届议会中, 极右翼民粹主义政党势头迅猛, 席位数继续增加, 共获得 187 席, 合计超过欧洲议会席位的 25%, 成为欧洲政治版图中不容忽视的重要势力。相关研究表明, 新一届议会选举右翼民粹主义政党与主流右翼政党政治界限逐渐模糊化, 主流右翼政党呈现向右翼民粹主义靠拢的趋势^[22]。在这种政治极化和碎片化的背景下, 两大传统党团未能取得执政联盟的绝对多数, 需要寻求其他党团的联合。看似“政治正确”的“反华”自然成为少数能够跨党派获得广泛支持的议题。以第九届(2019.7—2024.6)议会为例, 欧洲人民党团与复兴欧洲党团受到意识形态极化以及加强联盟的需要, 进一步强化了“反华”的共同价值观^[7]。

① 欧洲议会内部三大官方行为主体为党团 (Political Groups)、议会委员会 (Committees) 和对外关系代表团 (Delegations)。

表 3 欧洲议会选举党团席位分布概览

党团	政治光谱	2014 年	2019 年	2024 年
		第八届选举	第九届选举	第十届选举
欧洲人民党党团 (EPP)	中-右翼	221	182	188
欧洲保守派和改革派集团 (ECR)	中右-右翼	70	62	78
欧洲自由与直接民主组织 (EFDD)	极右翼	48	/	/
身份与民主党团 (ID)/欧洲国家与自由组织 (ENF)	极右翼	/	73	/
主权国家欧洲 (ESN)	极右翼	/	/	25
欧洲爱国者 (Pfe)	极右翼	/	/	84
复兴欧洲集团 (RE)/欧洲自由民主联盟 (ALDE)	中-中右	67	108	77
社会党与民主党进步联盟 (S&D)	中-左翼	191	154	136
绿党/欧洲自由联盟 (Greens/EFA)	中左-左翼	50	74	53
欧洲联合左翼 (the Left)/北欧绿色左翼 (GUE/NGL)	左翼-极左翼	52	41	46
无所属议员 (NI)	/	52	57	33
总数	/	751	751	720

数据来源：作者自制

(二) 中介变量：欧洲议会功能定位与运作机制

中欧关系变化是影响欧洲议会涉台行为的关键背景因素，但做出具体行动还要经过内部中介变量的过滤。欧洲议会的结构特点，尤其是它在欧盟中的功能定位、运作机制非常关键，它们共同框定了欧洲议会行为的整体框架，是欧洲议会行为的直接成因。因此，这两个因素是不可忽视的重要中介变量。

欧盟权力被视为一种规范性权力，其核心规范包括“和平、自由、民主、法治和尊重人权”，以区别于物质性的军事力量^[23]。欧盟在与台湾地区的关系建构中追求规范性目标，包括“促进和平与人权，以及与台湾加强合作，并支持台湾作为其价值伙伴”。欧洲议会作为欧盟民众直接选举产生的机构，将其自身定位为欧盟对外关系中的“人权卫士”和“民主法治原则的捍卫者”，可谓是“规范性力量欧洲”的“马前卒”。近年来，尤其自第九届（2019.7—2024.6）议会以来，欧洲议会持续呼吁欧盟加大对台湾地区的支持，已成为欧盟激进对台政策的策源地。欧洲议会将台湾视为其“价值观盟友”，炒作台湾议题符合自身价值定位，其决议充分体现强烈的意识形态偏见。比如，在CFSP和CSDP报告等相关决议中，欧洲议会多次声称“只有台湾人才能决定台湾的未来”，直接冲撞中国大陆有关“台湾的前途只能由全体中国人民共同决定”的立场。再如，欧洲议会不断构建“民主”“威权”的二元对立叙事框架，鼓吹台湾是“民主桥头堡”，恶意贬低中国大陆形象，折射出欧盟鲜明的意识形态色彩。

炒作敏感议题、提升存在感也是欧洲议会在寻求扩大权力过程中的一种惯用手段。欧洲议会在设立之初只是一个边缘化的咨询、监督机构。近年来，欧洲议会屡屡借助社会舆论关注度高、政治敏感度强的议题，对另外两大权力机构施加影响。通过决议案等方式向欧盟提出建议与倡议，欧洲议会以所谓“民意代表”的道义合法性提升自身的存在感，并进一步争夺话语权，从而提升自身的地位与影

响力。这种激进的扩权之路对欧洲议会而言屡试不爽, 涉台议题正是其“得力”的工具之一。

欧洲议会内部的运作机制直接助推了涉台决议的出台。此类决议一般经过动议、文本起草、提交委员会讨论以及提交全体大会表决等程序, 总体而言具有“无成本”、门槛低、流程简化的特点。首先, 议员行使动议权门槛低, 任何议员都能就欧盟活动范围内事项提起动议。文本的起草极大程度上交由对该议题具有强烈意愿的议员负责。例如, “欧盟与台湾政治关系与合作”的发起人查理·韦默斯就是一名“亲台”议员, 其立场与倾向在该决议中已充分彰显^[24-25]。其次, 投票制度门槛低。在参与投票人数要求上, 委员会只需要 1/4、全会阶段只需要 1/3, 均不及总委员人数的一半。在投票表决阶段, 委员会和大会都只要求简单多数即可通过。由此, 大党团极易控制投票结果。例如, “台湾海峡局势”决议由欧洲人民党党团、社会党与民主党进步联盟、欧洲保守派和改革派集团等 5 大党团联名提出, 最终高票通过。再者, 议会委员会制度有利决议通过。议会委员会是欧洲议会三大官方行为体之一^[6], 按照不同的议题领域组织起来, 负责就相关议题提交报告和意见等。多数决议起草和辩论在委员会阶段完成, 委员会主席等关键人物能够协调多方利益、以最大程度达成统一意见。主流党团因人数优势掌握话语权。例如, 第九届 (2019.7—2024.6) 欧洲议会外交事务委员会主席戴维·麦卡利斯特就来自欧洲人民党党团, 其对华持强硬立场, 曾多次参与涉疆、涉台决议的制定。最后, 辩论制度也起推波助澜作用, 议长起草辩论名单, 党团代表和议员发言顺序、时间分配有规则。在涉台辩论中, 诸多“亲台”议员发言, 他们利用该制度煽动其他议员, 引导投票, 推动涉台决议出台。

(三) 干预变量: 台湾当局对欧洲议会的影响

台湾民进党当局的政治拉拢也是欧洲议会不断操弄台湾问题的重要原因之一, 是观测欧洲议会涉台行为的干预变量。在民进党当局看来, 所谓“议会外交”可经由议员而非行政机构官员之手触碰敏感议题, 且议题范围具有弹性, 故而借助欧洲议会这一平台, 力推“议会外交”策略, 推动与欧盟关系的升级。

具体而言, 台湾当局主要通过三个方面来实施所谓的“议会外交”。一是组建专门机构, 成立各类“友台”组织。例如, 组建“台湾与欧洲议会议员友好协会”“台湾与波罗的海三国国会议员友好协会”等机构。二是拉拢欧洲议会议员。通过利益输送、外交邀请、荣誉授予等方式, 台湾当局拉拢具有“亲台”倾向的议员, 利用其在欧洲议会乃至国际社会上为台湾“发声”。2024 年 10 月 27 日, 在新一届欧洲议会当选不久, 欧洲议会友台小组主席米歇尔·凯勒就带领多名议员组团窜访台湾。三是窜访欧洲, 寻求直接支持。2024 年 10 月 13 日至 19 日, 蔡英文窜访欧洲, 与欧洲议会副议长皮娜·皮切尔诺等众多“亲台”人士会面。与此同时, “金钱外交”也是“议会外交”的重要特征和主要构成。根据台湾地区外事部门年度单位预算中列明的“加强与欧洲议会及欧盟会员国会交流合作等经费”显示, 2022 年台湾地区对欧洲议会的投入显著增加, 高达 2 452.8 万新台币, 大幅突破了之前保持多年的 597.9 万新台币的水平^[26]。在台湾当局持续的利益输送下, “挺台”已成为欧洲议会议员们的一门“生意”。

四、欧洲议会干涉台湾问题的危害与局限

1975 年, 中国与欧盟的前身欧洲经济共同体建立正式的外交关系。经过 50 年的发展, 中欧关系

已经成为世界上最具影响力的双边关系之一。在如此重要的历史节点和百年未有之大变局的背景下，欧洲议会在台湾问题上的频繁干预，负面冲击了中欧关系的政治基础。不过，因其自身结构性缺陷与相对边缘化的政治地位，欧洲议会造成的危害较为有限。

（一）危害

一是削弱欧盟内部凝聚力与战略自主性。“用一个声音说话”是欧盟为提升内部凝聚力、扩大对外影响的重要策略。但是，欧洲议会在涉台议题上的激进操作显然与之背道而驰，加剧欧盟内部在对华政策上的分歧，对欧盟内部凝聚力构成一定冲击。首先，欧盟内部并非一个统一的地缘战略体，成员国有不同的对华立场。以德、法为代表的欧盟国家，基于经贸合作和战略自主的考量，对华持务实合作的态度；匈牙利、希腊等国家对华持正面积极的态度，积极与中国开展经贸合作；而以立陶宛、捷克为代表的中东欧国家近年来对华态度日趋强硬，多次以台湾问题挑衅中国。欧洲议会公然干涉台湾问题，没有顾及欧盟国家的整体利益，容易放大内部矛盾，撕裂既有政策共识。其次，欧洲议会操干涉台议题突破欧盟对华政策的外交框架，对其他机构带来政治压力，影响政策协同性与可信度，并造成权力结构紊乱。欧洲议会因其自身边缘化的功能定位、“无成本”的决议出台机制以及近年来的扩权欲望，使其在涉华、涉台议题上采取激进、不顾后果的短视策略，其操作必然会对欧盟理事会及欧盟委员会形成掣肘，削弱其决策效力。

近年来，为应对外在结构性挑战和满足内在一体化需求，欧盟提出“战略自主”作为其处理内政外交的核心方针。在中美竞争之间保持战略定力与相对独立性，是欧盟保持战略自主的重要内容。但是，欧洲议会频频干涉台湾问题，在对台立场上追随美国^[27]，严重损害了战略自主的建设目标。尤其是特朗普再次当选美国总统，其“美国优先”、单边主义以及反复无常的执政理念与外交政策必然会对欧盟利益构成冲击。在此背景下，新一届欧洲议会若坚持“选边站”美国，肆意干涉台湾问题，势必会反噬自身利益，落得“两头不讨好”的尴尬处境。

二是掏空一个中国共识和推动台湾问题“国际化”。欧洲议会长期以来以台湾问题为借口干涉中国内政，尽管其高举“自由、民主、人权”旗帜，但其行为始终局限于在一个中国框架内进行边缘化的“作秀”行动。但近年来，尤以 2021 年通过的“欧盟与台湾政治关系与合作”决议为代表，突破了这一“擦边”界限，直接将台湾地区妄称为所谓“民主国家”，这是对中国主权和国际社会坚持一个中国原则的格局的严重挑衅与公然挑战，性质极其恶劣^[3]。

欧洲议会对一个中国原则的蓄意破坏也给一些欧盟国家造成错误示范，导致波罗的海三国、捷克、波兰和斯洛伐克为代表的部分欧洲国家，不断在台湾问题上挑战一个中国原则，在国际社会上造成极其恶劣的影响。例如，2021 年 11 月，立陶宛政府公然批准台湾当局设立所谓“驻立陶宛台湾代表处”。2023 年 1 月 28 日，捷克新任总统彼得·帕维尔不顾中方严厉警告，在当选的次日与蔡英文电话交谈，并表达了会面的意愿，还妄称台湾地区是一个“民主国家”^[28]。近年来，中东欧国家政要窜访台湾的次数显著增加，双方的官方互动持续上升^[29]。更需注意的是，欧洲议会通过涉台决议为此类非法行为背书。例如，在“台湾海峡局势”决议中，声援立陶宛设立“驻立陶宛台湾代表处”的行为，并表示“会坚决维护所有欧盟成员国与台湾发展此类关系的权利”“呼吁其他尚未在台湾设立贸易办事处的成员国效仿这一做法，加强与台湾的关系”等^[4]。欧洲议会公然撺掇欧盟国家“挺台反华”，在其内部已形成非法导向与不良风气。

近年来, 欧洲议会加大力度支持台湾当局的“国际参与”、拓展其“国际空间”、增加台湾问题的“国际曝光度”, 将在很大程度上推动台湾问题“国际化”, 这势必不利于台海局势的稳定, 影响中欧政治互信。欧洲议会跟进以美国为代表的美西方势力, 以决议的方式公然质疑和恶意曲解联大第 2758 号决议, 试图抹黑中国在台湾问题上的原则立场, 并通过错误解读加剧国际社会对台湾问题的关注与干涉。俄乌冲突升级以来, 欧洲议会屡次渲染台海的所谓“地缘政治危机”, 妄图将台湾问题与乌克兰危机“挂钩”, 制造对中国不利的舆论氛围。

(二) 局限

一是欧洲议会自身存在的结构性限度。欧洲议会虽然近年来呈现权力扩张的趋势, 但相对其他两大机构而言依然处于弱势地位, 并不直接负责对外事务。由于需要迎合选民需求, 特别是在民粹主义崛起的背景下, 欧洲议会在对华政策上往往表现出较强的意识形态色彩, 缺乏足够的务实性。与此同时, 欧洲议会在结构上更加复杂且松散, 其对政治和经济事务的控制力相对较弱。欧洲议会由 700 多位议员组成, 许多议员并非职业政治家或官僚, 且部分议员缺乏必要的政治素养和对国际形势的准确理解。出于迎合选民或博取关注的考虑, 部分议员甚至常常发表过于激进或偏颇的言论。这种情况使得欧洲议会在决策和行动上呈现出“碎片化”特征, 难以形成像欧盟委员会和欧盟理事会那样具有整体性和协调性的政策执行。

二是涉台决议本身缺乏法律约束力, 不能直接改变现有的法律框架或政策实施。决议更多是对特定议题的政治立场、价值观和道德观念的公开宣示, 旨在表达议会的立场和要求, 以引起公众和国际社会的广泛关注, 影响舆论, 促使欧盟委员会、欧盟理事会等欧盟其他决策机构在制定相关政策时考虑其意见与关切。然而, 是否采纳这些建议则完全取决于其他欧盟机构的意愿和战略考量。因此, 议会的决议往往被视为一种政治压力工具, 更多依赖于舆论影响和道德力量, 而非通过强制手段直接推动政策改变。涉台决议缺乏法律效力以及欧洲议会与其他欧盟机构之间充满不确定性的互动与博弈, 决定了涉台决议的有限性。此外, 涉台决议在欧洲议会整体涉华议案中并不占多数。相较于涉台议案, 欧洲议会更偏向于操纵人权、涉藏议题, 这进一步限缩了欧洲议会涉台决议的实际影响力。

五、结语

本文研究发现, 欧洲议会显著增强干涉我国台湾问题的力度, 涉台决议在数量、内容、议题等方面皆出现很大变化。究其原因, 中美竞争、俄乌冲突与欧洲政治极化影响下中欧关系的变化是首要因素。欧洲议会意识形态化的定位, 结构化的边缘地位和近年来的扩权欲望, 以及决议出台的便捷机制是直接因素。台湾当局的政治拉拢是干预因素。应认识到欧洲议会这一行为具有严重危害。首先是削弱欧盟内部凝聚力与战略自主性。其次是严重损害了中欧的政治基础, 对中欧关系、台海局势造成负面影响。但是, 同时也应认识到欧洲议会自身的结构性缺陷与相对边缘化的政治地位, 以及决议本身的弱约束力, 决定了危害的有限性。

在中美竞争加剧、俄乌冲突悬而未决、欧洲议会持续“右转”、民进党继续当政的背景下, 新一届欧洲议会将继续激进姿态, 以决议案的形式, 不断炒作台海局势、干涉中国内政。对此, 我方

可从学理和政策等多方面应对。一是学界加大对欧洲议会涉台决议的追踪与研究，把握最新动向，为政策应对提供准确、及时的智力支持。二是要形成完善应对方案，从议员个人、议会小组等微观层面到党团的中观层面形成影响，通过多层次、多种类的互动优化对华政策氛围。三是加强对欧洲主流媒体与智库的引导，向欧洲社会解释台湾问题的历史与法理依据，强调干涉中国内政的不当性与非法性。四是准确把握欧洲议会的定位，加强与欧盟核心部门与核心国家的联系沟通，保持战略定力，以开放包容的心态加强与欧盟务实性合作，推动中欧关系在建交 50 年之际迈上新的台阶。

参考文献：

- [1] 欧洲议会全体会议. Misinterpretation of UN resolution 2758 by the People's Republic of China and its continuous military provocations around Taiwan [EB/OL]. (2024-10-24) [2025-06-15]. https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-10-2024-0030_EN.html.
- [2] 中国对欧盟政策文件(全文) [EB/OL]. (2018-12-18) [2025-06-14]. https://www.gov.cn/guowuyuan/2018-12/18/content_5349904.htm.
- [3] 欧洲议会全体会议. EU-Taiwan political relations and cooperation [EB/OL]. (2021-10-21) [2025-06-15]. https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0431_EN.html.
- [4] 欧洲议会全体会议. The situation in the Strait of Taiwan [EB/OL]. (2022-09-15) [2025-06-15]. https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2022-0331_EN.html.
- [5] Frédéric, Krumbein. Leaving the dragon's shadow - Normative Power Europe and the emergence of a Taiwan policy in the EU? [J]. *Journal of European Integration*, 2024 (2): 171-190.
- [6] 刘娟平, 张利华. 欧盟三大机构对中国政策立场比较分析 [J]. *国际政治研究*, 2020 (4): 82-105.
- [7] 李益斌, 赵翊锟. 从欧洲议会涉华议案看其对华态度恶化的原因 [J]. *国际论坛*, 2023 (2): 137-154.
- [8] 张磊. 欧洲议会对华强硬态势的动因及影响 [J]. *现代国际关系*, 2021 (7): 52-61.
- [9] 何达霁, 俞婧婷. 欧洲议会涉台决议出台的政治与技术机理——基于“欧盟—台湾政治关系与合作”决议案的分析 [J]. *台湾研究集刊*, 2023 (4): 62-73.
- [10] 钟厚涛, 王子旗. 战略威慑、成本强加与风险规避——欧洲议会涉台议案的底层逻辑与平衡困境 [J]. *台湾研究*, 2023 (5): 51-59.
- [11] 欧洲议会全体会议. How plenary works [EB/OL]. [2025-06-15]. <https://www.europarl.europa.eu/about-parliament/en/organisation-and-rules/how-plenary-works>.
- [12] 欧洲议会全体会议. Reinforcing EU's unwavering support to Ukraine against Russia's war of aggression and the increasing military cooperation between North Korea and Russia [EB/OL]. (2024-11-28) [2025-06-15]. https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-10-2024-0055_EN.html.
- [13] 欧洲议会全体会议. EU-US relations [EB/OL]. (2023-12-23) [2025-06-15]. https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2023-0468_EN.html.
- [14] 欧洲议会全体会议. EU-Japan relations [EB/OL]. (2023-12-23) [2025-06-15]. https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2023-0463_EN.html.
- [15] 欧洲议会全体会议. The situation in Nicaragua [EB/OL]. (2021-12-16) [2025-06-16]. <https://www>.

周文星, 黄淑娅. 1994—2025 年欧洲议会涉台决议的趋势、动因与危害 [J]. 统一战线学研究, 2025 (5): 170-185.

- europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0513_EN.html.
- [16] 张亮, 孙云. 功能定位、议题偏好与欧洲议会的“亲台”政策 [J]. 台湾研究集刊, 2019 (4): 32-40.
- [17] 欧盟委员会. EU-China - A strategic outlook [R/OL]. (2019-03-12) [2025-05-05]. <https://ec.europa.eu/commission/presscorner/api/files/attachment/858891/communication-eu-china-a-strategic-outlook.pdf>.
- [18] 戴长征. 在国际格局深刻演变中推动中欧关系发展 [N]. 学习时报, 2025-02-28 (2).
- [19] 欧盟委员会. The EU strategy for cooperation in the Indo-Pacific [EB/OL]. (2021-09-16) [2025-06-15]. https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/jointcommunication_2021_24_1_en.pdf.
- [20] 欧洲议会全体会议. Candidate status of Ukraine, the Republic of Moldova and Georgia [EB/OL]. (2022-09-16) [2025-06-23]. https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2022-0249_EN.html.
- [21] 欧洲议会全体会议. The EU and the security challenges in the Indo-Pacific [EB/OL]. (2022-06-07) [2025-06-23]. https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2022-0224_EN.html.
- [22] 玄理. 右翼民粹主义冲击下欧洲政党政治的右转趋势及其影响 [J]. 当代世界社会主义问题, 2024 (4): 122-137.
- [23] Manners. I. Normative Power Europe: A Contradiction in Terms? [J]. Journal of Common Market Studies, 2002 (2): 235-258.
- [24] 欧洲议会. REPORT on a European Parliament recommendation to the Vice-President of the Commission /High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy on EU-Taiwan political relations and cooperation [R/OL]. (2021-09-09) [2025-05-05]. https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2021-0265_EN.html.
- [25] 瑞典籍欧洲议会议员 Charlie Weimers 被指定为台湾报告人 (rapporteur) [EB/OL]. (2021-04-07) [2025-05-05]. <https://www.roc-taiwan.org/se/post/9747.html>.
- [26] 台湾地区外事部门. 外事部门单位预算 [EB/OL]. [2025-06-05]. <https://www.mofa.gov.tw/News.aspx?n=128&sms=118>.
- [27] 周文星, 刁国轩. 试析拜登政府推动台湾问题“国际化”的举措及其局限 [J]. 台湾研究集刊, 2025 (2): 1-17.
- [28] 马勇. 中国须重视欧洲国家频打“台湾牌” [N/OL]. 联合早报, (2023-03-24) [2025-05-05]. <https://www.zaobao.com.sg/forum/views/story20230324-1375730>.
- [29] 薛振威, 孙云. 俄乌冲突背景下中东欧国家对台政策变化的原因及影响——以波罗的海三国、捷克和波兰为例 [J]. 统一战线学研究, 2023 (5): 100-112.

责任编辑: 卢媛 校对: 王京菁