

欧盟 2015 年贸易政策及对中国的影响^{*}

陈 新

内容提要:近年来,全球贸易发生了很大的变化。从产业层面来看,主要表现为全球价值链的兴起和数字革命对产业的冲击;从地缘政治视角来看,主要体现为新兴国家的崛起和超级地区贸易协定谈判的启动。上述变化催生了全球贸易从保护国内生产者的“旧世界”走向了保护消费者免于承担各种风险的“新世界”,同时也在改变全球贸易治理体系。2015 年 10 月欧盟发布的《贸易政策沟通文件》正是体现了“新世界”的世界观,即责任感、公开和透明。欧盟落实新贸易政策的路线图首先是振兴多边贸易体系,其次是推动双边贸易关系的发展。该政策对中国的启示是,如何深刻认识全球贸易的新变化。对中国的挑战则体现在:一是中欧如何构建未来的双边贸易投资法律框架;二是中欧如何开展多边领域的合作;三是中国如何应对欧盟在东亚的再平衡举措。

关键词: 欧盟 贸易政策 全球贸易治理 中欧经贸关系

2015 年 10 月中旬,欧盟发布了本届委员会的《贸易政策沟通文件》,题为“为了所有人——走向更负责任的贸易和投资政策”。该沟通文件提出了欧盟的贸易政策的核心问题是:“欧盟的贸易政策是为了谁?”答案正如该文件的题目所揭示的:欧盟的贸易政策是为了所有人。当然,文件声称,这里的所有人指的是欧盟的所有人,贸易政策的目的在于试图改善欧盟中“公民的、消费者的、劳动者和自雇者的、中小企业以及大企业的条件”。此外,该贸易政策还关注了“发展中国家中最贫困的人群”以及“对

^{*} 本研究得到了中国社会科学院欧洲研究所创新工程“欧洲经济竞争力研究”项目以及外交部“中欧关系指南针”项目“欧盟贸易政策及决策机制研究”课题的支持。

那些认为被全球化抛弃的人群给予关注”。^① 北欧风格跃然纸上。^②

一 欧盟 2015 年贸易政策出台的背景

近年来全球贸易所发生的巨大变化是 2015 年欧盟新贸易政策出台的背景。

(一) 产业层面的变化

从产业层面来看,全球贸易发生了两大变化:一是全球价值链(Global Value Chain, GVC)的兴起和迅猛发展;二是数字革命对产业的冲击。这些变化均改变了传统的生产组织方式,拓展了贸易的外延和内涵。

(1) 全球价值链的兴起和发展

全球化的一个重要表现是全球价值链的不断发展。全球价值链通过创意、设计和生产将各国联系起来。传统的贸易论认为,欧盟的生产要依赖能源和原材料的进口。但随着全球化的出现,欧盟的生产也依赖零部件、组件和机械设备的进口,这些进口如今甚至占到了欧盟进口的 80%,进而构成了欧盟企业竞争力的基础。自 1995 年以来,进口产品在欧盟出口中的比重上升了 60%,达到 13%。^③ 全球价值链的发展形成了欧盟进出口之间的相互依赖。

此外,全球价值链的发展还带动了双向投资的增长。欧盟对外投资可以改善欧盟企业的竞争力,而吸引投资则提供了欧盟 730 万人的就业。贸易和投资带来了新的创意、新的技术以及促进了研究和开发的发展。最终结果是让消费者受益,因为展现在消费者面前的是更低的物价和更多的选择。与此同时,成本的降低和选择的增加会直接促进欧盟企业在国内外竞争力的提高。因此,欧盟于 2014 年发布的《再工业化政策沟通文件》认为,欧盟的贸易政策必须加强欧盟在全球供应链中的地位;必须支持欧洲从创造价值到销售价值的完整的经济活动,不仅包括零部件的生产和成品的生产,还包括服务、研发、设计,以及营销、组装、分销和维修。^④

^① European Commission, “Trade for All: Towards a More Responsible Trade and Investment Policy”, Brussels, COM(2015)497final, 14 October 2015.

^② 本届欧委会的贸易委员是塞西莉娅·玛姆斯托姆(Cecilia Malmstrom)。她是瑞典人,此前曾在上届欧委会担任内部事务委员。来自北欧的背景使得她更重视人权、环保以及价值观。在欧洲议会听证会上,作为候任欧盟贸易委员,她做出六大承诺,即:确保在贸易政策中坚持民主自由、透明度和可信度,以改善民众的生活质量;确保欧盟的贸易政策是由民众的利益所驱动,因此谈判应该开放和透明;对于投资争端,应维持基于欧盟的法院裁决;力争完成真正全面的“跨大西洋贸易与投资伙伴关系协定”;通过现有的欧盟劳工、环境和公共健康标准来维护目前的保护水平;在目前的欧洲民主架构下保持新立法中的决策权。

^③ Commission Staff Working Document, External Sources of Growth – Progress Report on EU Trade and Investment Relationship with Key Economic Partners, http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2012/july/tradoc_149807.pdf, last accessed on 30 November 2015.

^④ European Commission, Communication “For a European Industrial Renaissance”, COM(2014) 14.

(2) 数字革命的冲击

数字化是电子商务以及数字技术给贸易带来的一种全新的变革。数字革命消除了地理和距离的壁垒,对全球的经济和社会产生了深远的影响。对此,欧盟的“单一数字市场战略”做了回应。^① 欧盟一方面承诺保证欧盟居民关于隐私的基本权利,并通过数据保护的法律框架来保证个人数据得到完全保护;另一方面则强调数据安全。鉴于数字基础设施、加密和共同的标准对全球价值链非常重要,数据安全也归属贸易政策覆盖的范畴。欧盟委员会表示,将寻求利用《双边自贸区协定》(FTA)和《国际服务贸易协定》(TISA)来为电子商务和跨境数据流确立规则,并提供应对数字保护主义的新形式。

欧盟 2015 年《贸易政策沟通文件》认为,欧盟的贸易和投资政策必须正视全球化和数字化的现实,寻找各种方式让欧盟的企业能够与世界其他地区的企业互动。全球化和数字化将推动欧盟跨境服务业的发展,而跨境服务业贸易发展非常迅速,它又跟传统的制造业贸易紧密相连。因此,贸易不仅带动商品的跨境流动,而且可以不断促进人员和信息的跨境流动。这种流动将会提升人员的思想、技能并且使创新的交流方式不断丰富。文件指出,欧盟的贸易政策必须为此提供便利。

(二) 地缘政治层面的变化

从地缘政治角度来看,全球贸易近年来发生了两大变化:一是新兴国家的崛起;二是超级地区贸易协定谈判的启动(Mega Regional Agreement)。

(1) 新兴国家的崛起

自 1990 年代以来,全球化造成了发达国家在全球 GDP、全球制造业和全球出口中的比重无一例外地急剧下降。相比之下,增长比重最快的几乎是与发达国家的产业链联系比较紧密的发展中国家。与此同时,这一轮快速的工业化也带动了资源出口型的发展中国家的经济增长。这些因素直接促使以金砖国家为代表的新一轮新兴国家的崛起。有分析预测,到 2032 年,金砖国家的整体实力将能够与 G7 抗衡。^② 这方面已经有诸多著述,在此不详细展开。

(2) 超级地区贸易协定谈判的启动

在金砖国家当中,中国的崛起尤为引人注目,这引起了西方世界的强烈关注。自 2008 年以来,美国贸易政策故意放弃了多边主义,并谋求通过两个战略制约中国。一个是“跨太平洋伙伴关系协议”(TPP);另一个是“跨大西洋贸易与投资伙伴关系协

^① European Commission, Communication “A Digital Single Market Strategy for Europe”, COM(2015) 192.

^② Harsh V. Pant, “The BRICS Fallacy”, *The Washington Quarterly*, Vol. 36, No. 3 pp. 91–105, <http://dx.doi.org/10.1080/0163660X.2013.825552>, last accessed on 30 November 2015.

定”(TTIP)。上述超级地区贸易协定谈判的启动,使欧盟感到纠结。反对者认为,欧盟和美国开始进行自由贸易谈判(TTIP)对欧盟和世界贸易来说都是一个转折点。该谈判迫使双方都离开多边主义的贸易政策。这对美国来说可能是正确的方向,但对倡导多边框架的欧盟来说则可能意味着严峻的挑战。^①而支持者认为,美欧不仅仅是世界上最大的两个经济体和最大的商业伙伴,它们还是全球最大的双边贸易体。美国在欧洲的投资是在亚洲投资总额的 3 倍,欧洲在美国的投资是在中国和印度投资总额的 8 倍。因此,跨大西洋贸易对双方来说都很重要。^②2015 年“跨太平洋伙伴关系协议”谈判结束,更是给欧盟带来了压力。

(三) 全球贸易正从“旧世界”跨入“新世界”

世界贸易组织(WTO)前总干事帕斯卡尔·拉米认为,全球贸易已经从“旧世界”进入了“新世界”。“旧世界”意味着生产体系分布在国家的范围内,贸易壁垒则是为了保护国内的生产者免受外国贸易竞争的冲击;新世界的特点是生产是跟随商品和服务的产业链而进行的跨国分布,而贸易壁垒则是保护消费者免于承担各种风险。^③

世界贸易正处于新旧转换时期,主要表现为以下三个特点:一是从采用配额、关税和补贴的保护方式转向采用安全、健康和环境可持续发展的预防方式;二是“旧世界”的谈判目标是“更少”(关税),而“新世界”的谈判目标是“更多”(规则);三是 TPP 代表结束过去,告别“旧世界”,而 TTIP 代表启动未来,展示“新世界”。^④ TPP 主要涉及与传统的保护相关的市场准入,这也是它为什么进展迅速的原因。TTIP 的谈判主要关注预防方面的规则趋同,这将在商品和服务的许多领域建立保护的世界标准。因此,贸易开放在新旧世界中已经不是同一个概念。欧盟自身的经济一体化过程恰恰是从“旧世界”走向“新世界”的最好范例。欧盟在建设内部共同市场时,针对的是没有关税和反倾销的自由贸易区。而当欧盟启动“单一市场计划”(1985 年)时,针对的是对规则进行协调、趋同和相互承认。欧盟同美国进行的 TTIP 谈判则是将规则的协调、趋同以及相互承认的水平从欧盟内部进一步提升到全球两大经济体和贸易体之间,并试图为全球贸易确立新标杆。

(四) 新旧世界的转换也催生了全球贸易治理形式的变化

^① Zaki Laidi, “Europe’s Bad Trade Gamble?”, 11 July 2013, <http://www.project-syndicate.org/commentary/the-eu-turns-away-from-trade-multilateralism-by-zaki-laidi>, last accessed on 30 November 2015.

^② Javier Solana, “Transatlantic Free Trade?”, 28 December, 2012, <http://www.project-syndicate.org/commentary/why-the-us-and-the-eu-need-a-free-trade-agreement-by-javier-solana>, last accessed on 30 November 2015.

^③ Pascal Lamy, “Looking Ahead: The New World of Trade”, <http://www.ecipe.org/app/uploads/2015/02/PLamy-Speech-09.03.15.pdf>, A Speech at the Conference organized by ECIPE on 9 March 2015 in Brussels, last accessed on 30 November 2015.

^④ Ibid..

首先,世界贸易组织本身受到冲击。WTO 已经不是全球贸易治理的唯一体系。关贸总协定/世界贸易组织(GATT/WTO)的成功立足于传统贸易上的共赢合作,即跨境商品贸易。在传统贸易的规则下,关税有助于保护本国而伤害他国。因此,最后的结果是个体的理性保护变成集体的“荒唐”。GATT/WTO 通过惩罚这种自私而又损人的政策来解决这一问题。因此,GATT/WTO 的基本交易是“以我的市场换取你的市场”。而由于对第三方的负面影响是巨大的,因此,各国自然都希望成为这一体系的成员,以获得最大的利益。鉴于市场规模和收入差别巨大,“特殊而有区别的对待”(SDT)政策成为发展中国家的一揽子交易的一部分。^①

而全球价值链贸易给传统的贸易体系带来了全新的挑战。引发全球价值链贸易的跨境流动是单向的。拥有高技术的企业将无形和有形的资产设到离岸工厂,同发展中国家的低工资劳动力结合起来。企业由此获得了更高的回报,而发展中国家则加快了工业化发展的进程。因此,在价值链合作中,交易的基础不再是“如果你开放你的市场,我也将开放我的市场”,这是“旧世界”的时代。新的交易基础则是“如果你能保护我的无形和有形资产,我就把我的工厂和技术放到你那里。”这对于第三方的负面影响是有限的,因此,并非人人想要加入。同样,“特殊而有区别的对待”(SDT)政策也几乎不存在。^② TPP 和 TTIP 的出现正是迎合了全球价值链贸易的需求。但 WTO 的现有架构则无法解决这种完全不同的协调问题。

然而,WTO 在全球贸易治理中的中心地位下降,并不意味着它会被超级区域贸易协定所取代。主要原因如下:一是 WTO 需要在保护和预防之间的灰色地带进行管理,如卫生与植物检疫(SPS)、技术性贸易壁垒(TBT)以及上诉机构;二是 WTO 可以发挥监督的作用,增加透明度。

因此,全球贸易的治理已经分为三个层面:多边(multilateral)、复边(plurilateral)和双边(bilateral)。按照目前的贸易发展轨迹,多边主义(multilateralism)将继续主导传统贸易,但由于国际贸易中目前最有活力的部分是全球价值链贸易,所以,新兴国家也需要谨防被“新世界”排除在外。

全球贸易从方式到内涵的重大变化激励欧盟实施新的贸易政策来应对。显然,欧盟 2015 年贸易政策正在尝试拥抱“新世界”。

^① Richard Baldwin, “WTO 2.0: Thinking ahead on Global Trade Governance”, <http://www.voxeu.org/article/wto-20-thinking-ahead-global-trade-governance>, 22 December 2012, last accessed on 30 November 2015.

^② Ibid..

二 欧盟 2015 年贸易政策的特点

本届欧委会贸易政策最大的特点是充分体现走向“新世界”的价值观,即以保护消费者为出发点。该份政策沟通文件^①强调,一是责任感,换言之,欧盟的贸易政策必须促进经济增长、稳定就业和鼓励创新,但它还必须坚守欧洲模式的原则;二是公开和透明,即贸易政策必须向欧洲民众有效地传递经济发展的可能性,因此它必须透明以及向公众开放;三是体现欧洲价值观。该份政策沟通文件明确指出,欧盟贸易政策必须促进和保护欧洲的价值观,完全体现了新贸易委员的行事风格和价值取向。

(一) 责任感

在责任感方面,欧委会的贸易政策文件认为,一是要加强贸易政策的执行力度。欧盟签订了世界上最多的自贸协定,而挑战在于如何充分利用。文件呼吁,更好地执行贸易政策是欧委会、成员国和欧洲议会及利益相关方的共同责任。二是更有力地落实欧盟的权利。文件认为,欧盟必须保证其贸易伙伴遵章守纪、信守承诺。所有成员国都必须从贸易协定中获得收益。欧盟同时还需要通过反倾销和反补贴工具坚决反对不公平的贸易活动。此外,文件认为,欧委会还需要对小型企业给予更多的关注,同时应开发更多的政策工具来帮助中小企业者适应全球化和数字化带来的挑战。

(二) 公开和透明

在公开和透明方面,欧委会的贸易政策将更为激进。其一,同成员国、欧洲议会和公民社会的合作将更加紧密。欧洲议会作为同欧盟委员会、欧洲理事会一样的共同立法者,在保证贸易政策完全受到民主监督和发挥作用方面起到核心作用。欧洲议会和欧委会将加强互动,保证欧洲议会深入介入贸易谈判的每个步骤。欧委会还将采取措施鼓励成员国参与讨论,同公民社会尽可能展开深入的对话。通过这种方式激发民众对正在进行和计划进行的贸易和投资谈判进行深入了解。

其二,更开放的决策过程。贸易政策文件认为,透明对于更好地立法至关重要。缺乏透明度就会削弱欧盟贸易政策的合法性和公信力。在贸易谈判中更加需要透明,特别是当谈判双方就欧盟内部政策(例如立法)问题达成协议时。欧委会在回应这一需求方面已经采取了史无前例的方式,特别是公开欧盟的谈判建议(EU negotiating proposals)。同样,欧盟理事会也公开发布了“跨大西洋贸易与投资伙伴关系协定”以

^① 本文第二和第三节是针对欧盟 2015 年贸易政策的评述,文献来自 European Commission, “Trade for All: Towards a More Responsible Trade and Investment Policy”, COM(2015)497final, Brussels, 14 October 2015. 文中不再一一单独引注。

及《国际服务贸易协定》(TISA)的谈判指令。贸易政策文件声称,透明度将适用于谈判的所有阶段,从制定目标到谈判本身,一直到谈判后续的阶段。这种公开和透明的激进做法带来的巨大挑战在于,所有的新伙伴将会明确认识到,谈判将遵守透明的原则。

其三,进一步增加在贸易防御领域的透明度。贸易政策文件认为,欧盟已经在贸易开放方面超越了 WTO 标准,而且还可以做得更多。欧委会将从 2016 年上半年起,在贸易防御案件方面对感兴趣的有关方面提供更大的透明度,例如提供更多的文件,使它们能够通过专门的网络平台和更简单的方式获得。从 2016 年上半年起,欧委会为公众提供更大的透明度。例如,发布非保密版本的诉求,以及对现有措施的评估请求,包括落日复审。在中期,寻找进一步增加透明度的倡议。例如,改进相关方代表获得反倾销和反补贴调查文档的方式,扩大非保密文件对公众的开放。

(三) 欧洲价值观

新的欧盟贸易政策是基于欧洲价值观的贸易和投资政策。其一,该政策对公众、立法和投资的期待有更有效的回应。文件认为,欧盟的贸易和投资政策必须通过对重启企业社会责任的倡议和对产业链的尽职调查来回应消费者的关注,在产业链的尽职调查中特别要关注人权和社会(包括劳工)权利,以及价值链的环境问题。与此同时,成员国政府必须承担责任来执行欧盟关于进口产品和服务的法律以及国内生产的产品法律。根据现有的贸易政策,欧委会保证不允许欧盟的贸易协定降低对消费者、环境或社会和劳工的保护标准(相对于欧盟现有的标准而言),同时也会约束欧盟和成员国,避免未来为了达到合法的公共政策目的,以它们所要求的保护水平来采用相关的政策工具。文件明确,与贸易协定相关的保护水平的任何变化只能是同向变化,而不是反向变化。

其二,该政策致力于推动全球投资体系的改革。过去 50 年,各国已经建立超过 3200 个双边投资协定的全球体系,涉及欧盟成员的有 1400 个,目的在于保护和促进投资。文件认为,作为发起者和主要行动者,欧盟的地位最能够(也有特殊的责任)来引领全球投资制度的改革。随着《里斯本条约》将投资保护的权责移交到欧盟层面,欧委会在投资保护方面会有新的责任,也已制定了优先改革的方向并愿意引领全球进行改革。欧委会已经在 TTIP 谈判中开始完善投资体系。^①为此,欧委会设计出了路线图。首先,计划在欧盟的双边协定中开始从“旧的投资者-国家争端机制”向“公共投资法院体系”新机制进行转变,该体系包括初审法院和上诉法院。与此同时,促成

^① Commission Draft Text TTIP – Investment, http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2015/september/tradoc_153807.pdf, last accessed on 30 November 2015.

伙伴国家就全面的、永久性的国际投资法问题达成共识。从长期来看,欧盟支持把投资规则纳入 WTO。这将有助于简化和更新目前的双边投资协定网络,以建立更清晰、更合法和更包容的体系。

其次,该政策希望通过贸易议程促进可持续发展、人权和良治。文件认为,欧盟的各项基本协议要求欧盟在全球推动其价值观,包括:贫困国家的发展、更高的社会和环境标准、以及尊重人权。因此,贸易和投资政策必须同欧盟对外行动政策工具相一致。欧盟的目标之一是,保证经济增长能够与社会公正、尊重人权、较高的劳工和环境标准以及健康和安全保护相同步。其具体目标包括:利用贸易和投资来支持发展中国家的包容性发展、通过贸易政策来建设可持续发展的社会和环境、促进公平贸易、促进和保护人权,以及反腐和推动良治。

但是,贸易政策只是欧盟众多的政策工具之一。如果把促进可持续增长、人权、良治、增长、就业等都变成贸易政策的目标,恐怕是贸易政策不可承受之重。^①

三 欧盟 2015 年贸易政策的路线图

欧盟虽然在走向贸易“新世界”,但其目的并不是为了摧毁“旧世界”,而是采用“骑马找马”的方式,寻找通往贸易“新世界”的路径。欧盟新贸易政策的路线图可以概括为:一是振兴多边贸易体系;二是推动双边贸易关系发展。

(一) 振兴多边贸易体系

欧盟贸易政策文件认为,多边贸易体系必须继续是欧盟贸易政策的基石。为此,一方面要推动 WTO 前行,另一方面要为双边和区域协定设计开放的方式。据统计,在文件中 WTO 被提到了 60 次,多边被提到了 15 次,双边被提到了 31 次。

(1) 推动 WTO 的发展

文件表示,基于在内罗毕达成的协议,欧盟应该寻求振兴 WTO。为此,欧盟提出振兴多边贸易体系的三项原则:第一,肯定 WTO 在推行全球贸易规则中的中心作用;第二,通过更集中的方式追求结果;第三,建议 WTO 的部分成员国可以在某些问题上先行一步。欧盟政策文件认为,执行这三项原则应该是符合所有 WTO 成员国的利益,特别是符合最小的和最贫困的成员国的利益。但是,仅仅制定这些原则还不够。平衡发达国家和新兴国家对世贸体系的相关贡献是未来 WTO 能够继续发展的关键要求。这是一个高度敏感的政治问题,在目前状况下,各方还没有动力来认真探讨。

^① Andre Sapir, “Public Hearing on the EU’s Future Trade and Investment Strategy”, Committee on International Trade (INTA), European Parliament, 12 November 2015.

因此,欧委会近期的目标是尽快结束多哈回合谈判。其长期目标是:第一,寻求将规则的制定放到 WTO 的中心位置从而巩固全球贸易治理体系;第二,建议 WTO 把更多的议题聚焦在以产出为导向;第三,以支持大多数成员国为目的,以便在 WTO 框架下推动倡议;第四,提出更好地反映 WTO 成员国的建议,从而为世贸体系做出贡献,这些建议将针对不同的部门以问题导向的方式提出。

(2) 为双边和区域协定设计开放的形式

文件认为,欧盟需要在努力达成双边和区域协定的同时,支持 WTO 重返全球贸易谈判的中心位置。自由贸易协定可以被看作全球贸易自由化的实验室。为此,欧盟应该制定关于未来 WTO 谈判的建议,弥补多边规则的空隙,并减少双边谈判所达成的碎片化的解决方式。欧盟在目前的 TISA 谈判中,从一开始就坚持多边协议必须基于《服务贸易总协定》的多边架构,并且向所有愿意加入的 WTO 成员国开放。比如像 2012 年欧盟同哥伦比亚和秘鲁签署的自贸协定,厄瓜多尔是后来加入,并于 2014 年 7 月完成了谈判。一些国家也表达了未来加入 TTIP 协定的兴趣和意愿。欧盟计划先从那些同欧盟或者美国关系比较密切并且愿意实施高标准的国家开始尝试。鉴于亚太地区对全球价值链的运作至关重要,欧盟还将在亚太现有的以及未来的自贸协定中采取这一类似的方式。

这些原则和目标实际上体现了欧盟在战略上发展多边的同时,在战术上试图充分利用拓展复边的灵活性来维持 WTO 的全球贸易治理体系的目的。

(二) 推动双边关系

欧盟贸易政策文件认为,双边议程需要遵从三个指导原则:一是欧盟的贸易政策应带动就业和增长,启动谈判的优先权必须继续以经济标准为主,同时考虑到伙伴国谈判的准备程度和更广泛的政治联盟;二是自贸协定必须基于高标准的对等原则和有效开放;三是欧盟今后需要在多边、双边和单边层次上保持与新兴国家谈判方式的连续性。

据统计,在 2015 年贸易政策文件中,TTIP 被提到 20 次,美国被提到 5 次,中国被提到 17 次,日本、亚洲、拉美、非洲分别被提到 10 次、12 次、9 次和 19 次。欧盟双边贸易关系的重要性也可以从这些数字中得到验证。

(1) 与美国和加拿大的谈判进展

文件认为,“跨大西洋贸易与投资伙伴关系协定”是欧盟从未经历过的最具雄心的和最有战略性的贸易谈判。它将加强欧洲与美国的关系,并为全球贸易谈判规则提供有效的实验室。作为本届欧委会的十大优先政策之一,欧委会将致力于完成这一雄心勃勃的、全面的和互利的 TTIP 谈判。欧委会已经于 2015 年结束了同加拿大的自贸

谈判,并将向欧洲理事会和欧洲议会递交《欧加自贸协定》(CETA),此协定争取尽早
在 2016 年通过。

(2) 在亚洲和太平洋地区的战略参与

文件认为,亚太地区对欧洲的经济利益至关重要。欧盟在亚洲已经同韩国签署了
自贸协定。基于欧盟对东盟的战略,欧盟就像砌砖头一样,同东盟成员国分别签订了
协定,然后再走向欧盟—东盟这种区域对区域的框架。欧盟已同日本开始自贸谈判,
同中国和缅甸也正在投资协定谈判。贸易政策文件认为,欧盟的这一亚洲贸易战
略在未来几年将继续巩固并进一步完善。在亚洲,达成《欧盟—日本自贸协定》
是欧盟的一项优先战略。这一协定将不仅增加贸易和投资,而且还将扩大经济一体
化的规模,推动欧盟和日本企业之间更紧密的合作,以及欧盟和日本在国际立法和
标准组织中的密切合作。在本届欧委会任期内,欧委会还将启动新的谈判,包括:
申请同澳大利亚和新西兰进行自贸协定谈判的授权,通过欧盟和东盟成员国之间的
双边协定来重启与东盟的“区域对区域”的谈判,在寻求对《欧韩自贸协定》进行
修订的基础上,同时启动《欧韩投资协定》谈判。

(3) 重新定位同非洲的关系,与拉美和加勒比海地区进行更广泛和更具雄心的
谈判

2015 年文件认为,非洲正在进行的转型对世界将产生重要的影响。欧盟—非洲
的贸易关系在 2014 年进入了新阶段并结束了 3 个区域 EPA(经济伙伴协定)的谈
判,涉及 27 个国家,横跨西部非洲、南部非洲以及东部非洲。欧盟同拉美以及加
勒比海地区则是长期的贸易和投资伙伴。

(4) 发展与邻国的关系

首先,欧盟要与土耳其发展更紧密的伙伴关系。土耳其是同欧盟关系最紧密
的新兴国家,并且是地区性大国,但贸易和投资关系并没有得到优先考虑。1995
年 12 月 31 日,欧盟和土耳其建立了关税联盟,但到目前为止,关税联盟仅仅覆盖
了工业产品,而且缺乏争端解决机制。欧委会将制定新的、更雄心勃勃的谈判框
架,以便更新同土耳其的关税联盟协定。该框架将涉及服务、农业和政府采购。其
次,欧盟将根据近年来的发展情况,对邻国政策进行评估,以采取适当的手段保
持欧盟邻国的繁荣和发展。再次,欧盟与俄罗斯的关系依然充满挑战。欧盟贸易
政策文件认为,欧盟的战略重心依然是同俄罗斯建立更密切的经济纽带。

四 欧盟 2015 年贸易政策对中国的影响

欧盟是全球货物和服务贸易最大的出口和进口商,也是最大的投资来源地和目的

地,贸易对于欧盟经济的重要性前所未有。一方面,欧债危机凸显了贸易在全球经济陷入低迷时作为经济发展稳定器的作用;另一方面,贸易是欧盟为数不多的能用来提振经济的手段。更重要的是,面向未来,贸易依然是欧盟经济增长的重要来源。欧委会贸易政策文件认为,未来 10-15 年全球经济增长的 90%将来自欧洲以外的国家和地区。因此,欧洲的经济复苏更需要加强同全球的联系。

当前,全球增长中心是以新兴国家为主体,尤其是以中国为代表。国际货币基金组织曾一度预测全球经济增长的三分之一将来自中国。^① 自本世纪初以来,欧盟的对外出口增加了 3 倍,高达 1.5 万亿欧元。但欧盟在全球货物贸易出口中的比重则从 16%下降到 15%。其中,中国的崛起不可忽视,它在全球货物出口中的比重从 5%上升到 15%,与欧盟平起平坐。相比之下,美国的贸易份额大幅下降,从 2000 年的 16%下降到现在的 11%。日本从 10%下降到 4.5%。^② 因此,中国在全球贸易中的地位正在凸显。

欧盟 2015 年贸易政策对于中国如何深刻认识当前全球贸易发生的变化,具有重要的启示。

启示之一,地缘战略的实施离不开资本利益的驱动。支撑超级地区自贸谈判的经济贸易因素是欧美、日本的跨国公司控制全球价值链的上游,它们掌握着知识产权,决定着全球价值链的分布。因此,它们有底气建立贸易“新世界”,弃用“以市场换取市场”的旧的游戏规则,实施“如果你能保护我的无形和有形资产,我就把我的工厂和技术放到你那里”的新游戏规则。2015 年 TPP 谈判结束,与此同时,2015 年日本、美国和台湾地区对中国的投资同比分别下降 25.2%、2%和 14.1%。^③ 我们不能忽视这两者之间的相关性。东亚地区的产业链是否出现从中国向 TPP 国家转移的趋势有待于进一步的实证研究。

面对中国,欧盟的心态非常纠结。中国的市场对欧盟来说越发重要。如果说,十年前中国更需要欧盟市场的话,如今,中国的市场是欧盟经济复苏的重要源泉之一。因此,欧盟希望进一步打开中国市场的愿望就更加强烈。欧盟在东亚没有地缘政治利益,也没有领土纠纷,因此,保持与中国良好的经济贸易关系是欧盟最大的利益。这从数据上也可以得到验证。在 2015 年美日对中国投资下降的情况下,欧盟对中国投资

① IMF, “World Economic Outlook 2012”, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2012/01/index.htm>, last accessed on 30 November 2015.

② European Commission, “Trade for All: Towards a More Responsible Trade and Investment Policy”, Brussels, COM(2015)497final, 14 October 2015.

③ 商务部发言人在 2016 年 1 月 20 日例行新闻发布会上发布的数据, <http://www.mofcom.gov.cn/xwfbh/20160120.shtml>, 2016 年 1 月 27 日访问。

却同比增长 4.6%。^①

欧盟在全球政治中擅长的是软实力,而贸易是软实力的表现之一。欧美的超级地区自贸协定谈判,地缘政治因素固然在起作用,但毕竟还是立足于经济的发展规律和贸易的现实需求。任何脱离经济基本面而进行的地缘战略行动注定是不能长久的。更何况在欧美这些老牌资本主义国家,地缘战略的实施离不开资本利益的驱动。因此,我们在看到 TPP 和 TTIP 这些超级地区自贸协定的地缘战略特征的同时,也需要深入理解支撑这些地缘战略的经济和贸易因素,这样才能做到知己知彼,避免盲目自信或者误判形势。

启示之二,贸易政策从保护生产者向保护消费者的转变符合中国“以人为本”、“以人民为中心”的发展思想。在 2016 年 1 月 26 日召开的中央财经领导小组第十二次会议上,习近平主席发表的重要讲话强调,供给侧结构性改革的根本目的是提高社会生产力水平,落实好以人民为中心的发展思想。^②这与“新世界”保护消费者的理念不谋而合。习主席的讲话也为我们深刻理解全球贸易所发生的变化,理解深化结构改革的路径指明了方向。

中国的产能过剩有目共睹,而在贸易上的表现是“中国销售什么,那些商品的价格就会变得便宜”。与此同时,“中国购买什么,那些商品的价格就会变得昂贵”。这种怪现象从一定意义上是对中国广大国民福利的侵害。在生产标准上,中国出口的产品需要经过严格的检验,但面向国内市场的产品则良莠不齐,产品质量监管严重不足。例如,用于出口的农产品,对农药残余的检查近乎苛刻,但国内市场上的农产品农药超标事件已经发生多次。换一个角度,如果加大对消费者在食品上的保护力度,通过强化标准来促使生产者在严格的市场监管下生产合格产品,这对于扩大内需无疑是有效的措施。从政治的角度来看,这也是落实“以人民为中心”的发展思想的最好体现。因此,中国贸易政策的转型实际上应该成为我国深化改革、结构调整、促进增长方针的有机组成部分。

毋庸讳言,欧盟最新出台的贸易政策也对中国形成了挑战。中国应该如何应对欧盟向贸易新世界的转变?

其一,中欧如何构建未来双边贸易和投资中的法律框架。中欧已经开始双边投资协定谈判。与此同时,中国也建议尽早启动中欧自贸协定谈判的可行性研究,通过自

^① 商务部发言人在 2016 年 1 月 20 日例行新闻发布会上发布的数据, <http://www.mofcom.gov.cn/xwfbh/20160120.shtml>, 2016 年 1 月 27 日访问。

^② 新华社:“习近平主持召开中央财经领导小组第十二次会议”, 2016 年 1 月 26 日, http://news.xinhuanet.com/politics/2016-01/26/c_1117903894.htm, 2016 年 1 月 27 日访问。

贸协定进一步深化双边关系。

中欧投资协定谈判到 2016 年 1 月已经进行了第 9 轮谈判,并就投资协定范围达成一致。协定除了传统的投资范畴外,还将包括监管的透明度以及与外国投资相关的环境和劳动规则。^① 欧委会的贸易政策文件提出,希望在本任期内完成同中国的双边投资协定谈判。

在自贸问题上,欧盟至今尚未同意启动中欧自贸谈判的可行性研究。欧委会的通常做法是,如果启动双边自贸协定谈判的可行性研究,就意味着在政治上打开了进行自贸谈判的大门。虽然欧委会一再表示中欧应该先完成投资协定谈判,再视情进行自贸谈判,但对可行性研究却迟迟不愿意启动,这也说明了欧委会在目前的任期内,并不想为中国打开自贸谈判的门缝。欧委会的贸易政策文件称:“中国已经建议通过自贸协定进一步深化中欧关系,但只有在符合条件的情况下,欧盟才能做出承诺,这些条件在‘欧盟—中国 2020 战略’合作议程中已有规定。这些条件也与中国一系列经济改革的成功实施相关,因为自贸协定的目的在于需要建立一个公平竞争的环境。”

实际上,中欧在对自贸问题的理解上有着显著的差别。截至 2015 年底,中国已经与 22 个国家和地区签署并实施了 14 个自贸协定。^② 自贸伙伴遍及亚洲、拉美、大洋洲、欧洲等,既有发展中国家,也有发达国家。目前,中国还致力于开展三边(中日韩)、多边(中国—东盟)以及区域(RCEP)等多种形式的自贸谈判。总体来看,自贸区建设促进了我国与有关国家和地区的经贸合作,取得了互利共赢的成果。但我们也应该看到,中国目前已经签署的自贸协定主要是针对削减关税、市场开放等领域,正如前面引文中拉米所指出的,还处于保护生产者的贸易“旧世界”。而欧盟所倡导的新一代自贸协定重点则在于通过建立新规则进行预防性保护,贸易壁垒用于保护消费者免于遭受各种风险,也就是拉米所说的贸易“新世界”。所以,同样是贸易开放,中欧双方在语境和对内涵的理解上是完全不一样的。而欧盟在 2015 年的贸易政策文件也明确表示,包括同美国开展的 TTIP 谈判在内,不会为了谈判成功而降低标准。因此,应该承认,中欧在观念上的差距很大。

其二,中欧如何在多边领域进行合作。欧盟希望和中国在区域和多边贸易、投资问题上加强对话。鉴于欧盟希望振兴多边体系,而中国又是贸易大国,因此,欧盟希望鼓励和支持中国在多边贸易体系和多边倡议中发挥更大作用,特别是《国际服务贸易协定》(TISA)、《信息技术协定》(ITA)、《环境商品协议》(EGA)、国际出口信贷工作小

^① 商务部:“中欧双方就投资协定范围达成一致”,<http://eu.mofcom.gov.cn/article/zxhz/hzjj/201601/20160101238020.shtml>, 2016 年 1 月 22 日访问。

^② 商务部:“2015 年商务工作年终综述之三:我国自贸区建设取得积极进展”,<http://www.mofcom.gov.cn/article/ae/ai/201601/20160101226421.shtml>, 2016 年 1 月 22 日访问。

组以及《政府采购协定》(GPA)等。此外,欧盟希望中国在多边体系中积极作为的同时,也希望中国承担起与从开放贸易体系中所获得的收益相等的责任。

其三,如何面对欧盟针对中国启动的再平衡的措施。欧盟 2015 年贸易政策文件中明确指出,欧盟将启动与台湾地区和香港特别行政区的投资协定谈判。文件认为,通过参与不断融合的区域供应链,欧盟的投资者在东亚将会从更宏大的投资协议网络中获益。因此,在与中国通过谈判改善投资环境的同时,欧盟计划寻求启动同香港特别行政区和台湾地区的投资协定谈判。中国外交部发言人对此表示:“中方对我建交国与台进行民间性质的经贸文化往来不持异议,但反对发展任何形式的官方关系。希望欧方继续恪守‘一个中国’原则,慎重妥善处理涉台问题,不以任何名义和形式与台进行官方接触和往来,不与台商签署任何具有主权意涵的官方性质的协议。”^①

欧盟同日本的自贸协定谈判已进入第三年。欧盟同韩国的自贸协定已经于 2011 年临时生效,并于 2015 年 12 月全面生效。欧韩双方计划近期将更新自贸协定并启动投资协定谈判。鉴于中国、日本、韩国等都是东亚产业链的重要角色,欧盟在东亚虽然没有类似美国的 TPP 战略,但在该地区不断签订的双边自贸协定事实上也起着对中国再平衡的作用。

欧盟发布的 2015 年《贸易政策沟通文件》,让我们近距离了解到欧盟贸易政策的内在逻辑,观察到欧盟从贸易旧世界走向新世界的路径,也让我们进一步深刻理解了全球贸易发生的巨大变化以及这些变化所带来的挑战。中国经过 30 多年的改革开放,同世界经济已经紧密地联系在一起,并跃升为全球第二大经济体,人民生活水平也获得了极大的提高。但我们也应该看到,通过出口拉动增长的经济发展方式已经走到了极限,同时也付出了包括资源、环境以及国民福利等方面的巨大代价。中国在转换经济增长方式的过程中,需要对贸易政策进行反思。贸易政策已经不仅仅局限于关税的变化和出口退税的调整,也应该成为保护消费者利益的有力工具。贸易政策应该同供给侧结构性改革有机地结合在一起,成为稳增长、调结构、扩内需、惠民生政策的有机组成部分。

(作者简介:陈新,中国社会科学院欧洲研究所研究员;责任编辑:李奇泽)

^① 外交部:“2015 年 10 月 19 日外交部发言人华春莹主持例行记者会”,http://www.mfa.gov.cn/web/fyrbt_673021/jzhsl_673025/t1307223.shtml,2016 年 1 月 22 日访问。