

欧盟利益集团对 TTIP 谈判的影响机制研究^{*}

杨海峰 忻 华

内容提要:“跨大西洋贸易与投资伙伴关系”(TTIP)谈判自 2015 年起进展迟缓。本文对欧洲社会左右两翼的利益集团围绕“投资者-东道国争端解决”条款和“规制合作机制”对 TTIP 谈判施加影响的路径方式、过程与效果进行了实证分析。欧盟利益集团对 TTIP 架构态度的日趋分化,致使欧盟决策层围绕 TTIP 谈判的重要问题进行反复磋商、不断调整立场,由此不可避免拖延了整个谈判进程。

关键词: 欧盟利益集团 TTIP 谈判 影响机制

从 2013 年 6 月欧盟理事会正式授权欧盟委员会启动美欧之间的“跨大西洋贸易与投资伙伴关系”(Transatlantic Trade and Investment Partnership, TTIP)谈判至今,已有近三年时间。在谈判启动之初,美国和欧盟对谈判前景充满信心,对这一双边经济合作架构带来的收益充满期待。2012 年底,时任美国国务卿希拉里认为,TTIP 架构将成为“经济上的北约”。^①而在 2013 年 9 月,欧盟委员会委托英国智库“经济政策研究中心”(CEPR)撰写的关于 TTIP 对欧洲的影响研究报告更提出,TTIP 架构每年将为整个欧盟带来大约 1200 亿欧元的经济增长,亦即每年会促使欧盟的国内生产总值多增

* 本论文为教育部国际司国别区域研究指向性课题“欧盟利益集团政治对欧盟 TTIP 谈判决策的影响机制研究”的阶段性研究成果。感谢《欧洲研究》匿名审稿专家提出的宝贵建议,文中错漏之处由作者负责。

^① POLITICO, “Will TTIP Be an Economic NATO: Cooling Ardor on both Sides of the Atlantic Threatens the Very Existence of the Trade Deal”, 17 September 2015, <http://www.politico.eu/article/will-ttip-be-an-economic-nato/>, last accessed on 1 December 2015.

长 0.5%。^①

然而,进入 2015 年后,欧盟在 TTIP 谈判上决策迟缓,谈判的进展速度远低于预期,前景堪忧。欧盟驻美国大使奥沙利文(David O'Sullivan)在 2015 年 9 月 29 日表示,双方有望在 2016 年底美国总统奥巴马卸任前完成 TTIP 谈判,^②但就在同一天,关注欧盟政治事务的欧洲网站“POLITICO”透露,美欧 TTIP 谈判尚未完成预定计划的一半。^③ 欧盟贸易委员马尔姆斯特伦(Anna Cecilia Malmstrom)在 2016 年 3 月访问美国期间对媒体表示,TTIP 谈判必须在夏季之前取得进展,只有这样才能在年底前结束谈判。^④ 这意味着,美欧双方能否在 2016 年底前完成 TTIP 谈判,仍存在一定变数。

不管欧美最终是否能在 2016 年年底前完成 TTIP 谈判,究竟什么成为谈判中的阻力,使谈判陷入了困境和僵局,都应是我们值得探寻和研究的问题。^⑤ 在笔者看来,谈判迟缓的原因多种多样,其中非常重要的一点是,2015 年年初以来欧洲社会各界、特别是左翼力量对 TTIP 架构的认同感和支持度不断下降,而且欧洲社会左右两翼的利益集团对 TTIP 架构的态度日趋分化,导致欧盟最高决策层内部的不同部门对 TTIP 谈判的态度也日益出现分歧,故欧盟决策层不得不围绕 TTIP 谈判的重要问题进行反复磋商,不断调整立场。^⑥ 欧盟和美国作为世界上两个最大的和最发达的经济体,双边进出口税率已经很低,因而 TTIP 谈判主要聚焦于如何消除彼此间的非关税壁垒,实现

^① European Commission and Center for Economic Policy Research, “Transatlantic Trade and Investment Partnership: The Economic Analysis Explained”, September 2013, http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2013/september/tradoc_151787.pdf, last accessed on 1 December 2015.

^② POLITICO, “EU Ambassador-TTIP Conclusion Next Year ‘Feasible’”, <http://www.politico.eu/article/eu-ambassador-ttip-conclusion-next-year-feasible/>, last accessed on 1 December 2015.

^③ POLITICO, “TTIP Negotiations Not Even Half Done”, <http://www.politico.eu/article/ttip-negotiations-not-even-half-done/>, last accessed on 1 December 2015.

^④ “TTIP 谈判需要在夏季之前取得进展”, <http://www.mofcom.gov.cn/article/i/jyjl/m/201603/20160301275879.shtml>, last accessed on 1 December 2015.

^⑤ 就作者所见,虽然国内许多学者对 TTIP 进行了不同视角的研究,如崔洪建:“欧美 TTIP:由来、目标与影响”,《国际问题研究》2013 年第 5 期,第 60-72 页;周茂荣:“跨大西洋贸易与投资伙伴关系协定(TTIP)谈判及其对全球贸易格局的影响”,《国际经济评论》2014 年第 1 期,第 77-93 页;汪洋、王义桅:“TTIP 的经济与战略效应”,《国际问题研究》2014 年第 6 期,第 116-125 页;崔宏伟:“美欧 TTIP 与中欧关系”,《外交评论》2015 年第 2 期,第 12-28 页;钮维政、王学凯:“TTIP 谈判进程、趋势及中国因素”,《国际展望》2015 年第 4 期,第 121-135 页。但这些研究重在分析 TTIP 的动因与进程、对全球尤其是中国的战略影响等,较少涉及谈判中的具体障碍,几乎没有从利益集团角度展开的分析。

^⑥ 美国著名民意调查机构“皮尤研究中心”(Pew Research Center)的一份报告显示,2015 年 5 月与 2014 年 5 月相比,德国对 TTIP 持有积极和正面的态度的民众占受调查者总数的比例下降了 14 个百分点,而美国认可 TTIP 的民众占总数的比例的支持率只下降了 3 个百分点。该报告还显示,德国民众对 TTIP 的态度与德国政治谱系的左右分野密切相关;德国主流右翼政党“联盟党”的成员里有 51% 的人对 TTIP 持肯定和支持的态度,而其主流左翼政党“社会民主党”的成员里有 42% 的人对 TTIP 表示肯定,比前者低了很多。参见 Pew Research Center, “Germany and the United States: Reliable Allies But Disagreement on Russia, Global Leadership and Trade”, May 7, 2015, <http://www.pewglobal.org/2015/05/07/germany-and-the-united-states-reliable-allies/>, last accessed on 15 March 2016.

管制规则的整合,这不仅会使欧洲部分产业遭受美国的竞争威胁,导致其部分工作岗位丧失,而且会使欧洲原本在某些方面高于美国的劳工与环保标准、食品安全标准和低于美国的投资保护标准,可能被迫向美国看齐,致使各类不同的社会群体的利益受损。因此,欧盟各类利益集团,通过欧盟的内部利益代表机制的各种渠道,向决策层表达利益诉求,施加政治压力,以达到影响 TTIP 谈判的目的。欧盟在 TTIP 谈判中的议程设置、利益考量与演进路径,在很大程度上受到欧盟利益集团政治的强有力影响。自 2015 年年初至 11 月底,围绕 TTIP 谈判中的焦点问题,欧洲各类利益集团与欧盟决策层的互动博弈先后经历了三个阶段,在这三个阶段,各类利益集团先后发起大规模和高强度的向欧盟决策层施加压力的政治表达活动,使欧盟决策层对 TTIP 谈判的议程设置与方案选择出现了较为集中而明显的调整。

一 欧盟利益集团对 TTIP 谈判施加影响的路径与方式

欧盟作为超国家的区域实体,较多地反映了欧洲政治精英的理念,而缺乏民意上达的制度建设,因而欧盟决策者更多地依赖利益集团政治,来实现决策者与民意的互动。欧盟并非典型的民族国家的“代议型民主”架构,欧盟成员国的公民既不能投票选举欧洲议会以外的欧盟机构,亦未建立起高度一致的“欧洲身份”的认同感。^① 所以,欧盟决策者将欧盟利益集团视为“有组织的公民社会”影响欧盟决策的重要组织形式,有意识地将参与欧盟决策进程的活动制度化,借以实现欧盟的决策与治理。因而欧盟利益集团政治对欧盟决策体系能够产生深刻的影响。在此基础上,欧盟形成了一个“决策共同体”(Policy Community),它包括三个部分:一端是作为欧盟执政精英体系的“三驾马车”,亦即维系欧盟日常行政运作和掌握最终决策的欧盟理事会、欧洲议会和欧盟委员会;另一端则是欧洲基层公民社会,既包括各类利益集团,也包括其他社会团体;居于两端之间的是政党、游说集团和智库等机构,这些机构发挥沟通渠道的作用,传递诉求、信息与资源。

在此背景下,2009 年《里斯本条约》生效后,过去由欧盟成员国政府掌控的相关权限,进一步出现“上移”和“下降”的趋势。一部分与外交相关的权限上移至欧盟层面,由欧盟对外行动署(EEAS)运作;还有一部分涉及处理和传递社会各阶层的利益诉求和政策偏好的权力,则下降至次国家层面的行为体,包括国内利益集团和公民社会的

^① 潘忠岐、杨海峰:“‘民主赤字’、身份困境与欧债危机”,《欧洲研究》2013 年第 3 期,第 31-44 页。

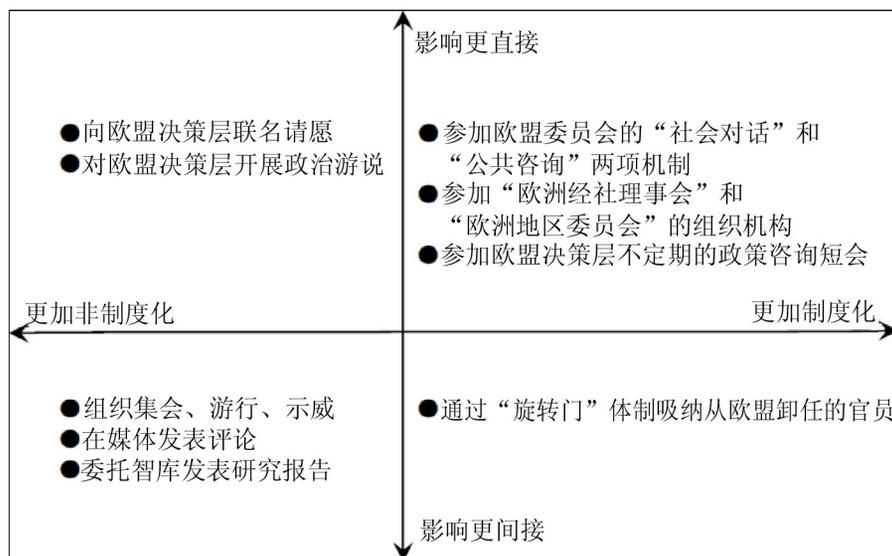
各类政见社团。^① 由此,欧盟决策体系与欧盟基层的公民社会和利益集团之间,在对外决策上的互动更加紧密。一般而言,欧盟成员国国内的利益集团可通过两条路径影响欧盟决策:“成员国路径”(National Route)和“布鲁塞尔路径”(Brussels Route)。前者指次国家层面(Sub-State)的利益集团将自己的利益诉求和政策偏好传递至成员国政府决策层,从而影响成员国政府在参加欧盟理事会的多边政府间谈判时的立场、态度与行为模式。后者指次国家层面的具有相似利益诉求的各个利益集团联合起来,组建起全欧洲层面的跨国利益集团,在布鲁塞尔向欧盟决策机构直接施加影响力。随着欧洲一体化程度的不断提高,欧盟决策层越来越积极地参与国际事务,直接制定和实施对欧洲以外的国际事务的总体政策,在欧洲的对外决策、尤其是对外经济决策的领域显得愈加重要。因而对欧盟利益集团而言,“布鲁塞尔路径”,即直接向欧盟决策层施加影响的路径,是目前向欧盟决策层施加影响的最主要的路径。

欧盟利益集团沿着“布鲁塞尔路径”,向欧盟决策层施加影响的渠道多种多样,大致可分为以下三个层面:(1)在欧盟最高决策层,有欧盟委员会的“社会对话机制”和“公共咨询机制”等渠道。^② 前者是欧盟委员会组织的由固定成员参加的定期会议,各利益集团可以在会议中向欧盟决策层直接表达利益诉求;后者则是指欧盟决策层在遇到争议激烈或变化迅速的棘手问题时,以在线形式设立的有固定期限的征集咨询意见的运作机制,各类利益集团可以向欧盟委员会在线提交自己的看法与诉求。(2)在欧盟外围层面,有“欧洲经社理事会”(EESC)的机构与组织等渠道。该理事会设立了分别代表雇主、雇员和其他社会群体的利益的三种常设性的会员体系,吸收各类利益集团和政见社团参加。(3)在欧盟的公民社会层面,则是各类智库与媒体。欧洲各类利益集团或者自己组建智库,或者与某些公共智库和媒体建立制度化的日常联系,借助智库和媒体所掌握的对社会公共事务的话语权和影响力,向欧盟决策层施加间接的影响。通过上述三个层面的渠道,欧盟利益集团借助一系列具体的运作形式,向欧盟决策层传递自身的利益诉求。

^① 有关《里斯本条约》对欧盟组织结构与权能的总体影响分析可参见程卫东:“《里斯本条约》:欧盟改革与宪政化”,《欧洲研究》2010年第3期,第1-17页;张彤:“欧盟权能的划分——《里斯本条约》生效后的变化和问题”,《国家行政学院学报》2010年第5期,第130-134页。对《里斯本条约》生效后,权能“上移”至欧盟对外行动署,及该署的机构定位与运行实践的分析可参见陈志敏、王磊:“欧盟对外行动署的制度建设与运行评估”,《欧洲研究》2012年第3期,第66-83页;权能“下降”至国内利益集团及其机制运作的分析可参见张海洋:《欧盟利益集团与欧盟决策:历史沿革、机制运作与案例比较》,北京:社会科学文献出版社2014年版。

^② 欧盟委员会在欧盟行政和立法上扮演着十分重要的角色,因而成为各种利益集团的主要游说对象之一。各利益集团对欧委会高层决策者、法案草拟者以及授权立法委员会(comitology)都展开了有针对性的游说工作。非常有趣的是,一些利益集团是通过向授权立法委员会直接安插代表的方式对该委员会施加其影响。参见张海洋:《欧盟利益集团与欧盟决策:历史沿革、机制运作与案例比较》。

图 1 欧盟利益集团影响欧盟决策的方式的分类



注：图由作者自制。

如图 1 所示,欧盟利益集团影响欧盟决策的具体方式,可以按照制度化程度(制度化-非制度化的维度)和所施加的影响的效果(直接影响-间接影响的维度),划分为如图所示的四种类型。这其中,通过欧盟决策层提供的较为固定的渠道施加影响的各种方式,都可列为施加制度化的直接影响的方式,而联名请愿和政治游说都属于通过非制度化的活动施加直接影响的方式。

以往研究欧盟利益集团的理论著述指出,欧盟利益集团大致可分为代表草根阶层和社会公共利益的左翼公民社会组织以及代表工商界利益的右翼压力集团和游说集团,左右翼利益集团对影响决策的各种方式选择的偏好,存在明显的差异。^①虽然欧盟左右两翼的利益集团都选择了发表智库研究报告、参加“欧洲经社理事会”的会议等方式,但相比较而言,欧盟右翼的利益集团更倾向于采取较为隐蔽的政治游说的方式施加影响,而欧盟左翼利益集团则更倾向于采取动员大量人员、制造巨大声势的请愿、集会、游行、示威等街头政治运动的方式施加影响,尽管这些声势巨大的方式有时

^① See Klemens Joos, *Lobbying in the New Europe: Successful Representation of Interests after the Treaty of Lisbon*, Weiheim of Germany: Wiley-VCH Verlag GmbH & Co KGaA, 2011; Justin Greenwood, *Interest Representation in the European Union*, New York: Palgrave Macmillan, 2011; Mark E. Duckenfield, *Business and the Euro: Business Groups and the Politics of EMU in Germany and the United Kingdom*, New York: Palgrave Macmillan, 2006.

未必能发挥效果。^① 欧盟委员会的记录显示,欧盟委员会贸易事务委员马尔姆斯特伦在2015年举行的具有听取政治游说性质的会谈一共有50次,其中有27次都是谈论关于TTIP谈判的问题,而在这27次会谈中,与工商界社团举行的会谈共有14次,而与工会和社会公益组织举行的会谈一共只有3次,两方面形成鲜明的对比。^② 与此同时,左翼工会和公益组织在2015年10月初先后在布鲁塞尔、柏林和伦敦三地举行了三次集会,每次规模都达到了万人以上。由此可见,在涉及TTIP的问题上对欧盟决策层施加影响时,欧洲右翼利益集团偏好政治游说的方式,而欧洲左翼利益集团仍偏好街头群众运动的方式。

表1 2015年欧盟委员会贸易事务委员马尔姆斯特伦举行的具有政治游说性质会谈的详细情况

会议类别		次数
会谈总数		50次
其中为商讨TTIP谈判的问题而举行的会谈	为商讨TTIP谈判问题而举行的会谈的总数	27次
	会见工商业利益集团的代表	14次
	会见工会社团的代表	1次
	会见社会公益组织的代表	2次
	会见公司和金融机构的代表	4次
	会见智库和大学的代表	6次

资料来源:由作者根据欧盟委员会官网的信息统计整理而成。

二 TTIP 谈判中最受欧盟利益集团关注的焦点议题

对于TTIP谈判中的议题,欧盟利益集团关注颇多且争议异常激烈的是以下两个:首先是“投资者-东道国争端解决”条款(Investor-State Dispute Settlement, ISDS)。这是国际公法中用于保护外来投资者的一项规则。在投资来源国和投资对象国双方

^① 本文作者在对一些欧洲智库负责人进行访谈时,他们都向作者谈到了这一点。

^② Meetings of Commissioner Cecilia Malmstrom with Organizations and Self-employed Individuals, <http://ec.europa.eu/transparencyinitiative/meetings/meeting.do?host=fd6c08d-54d1-4524-aa70-1287c34ceb4d>, last accessed on 1 December 2015.

都同意接受 ISDS 条款的前提下,如果投资对象国的政府突然改变某些政策、法律或政治导向,损害了国际法赋予外国投资者的正当权益,致使投资来源国的某一投资者遭遇损失,则该投资者可以援引这一条款,向专门的国际商业争端解决机构,如世界银行的国际投资争议解决中心(ICSID)、伦敦国际仲裁法庭、国际商会仲裁法庭、香港国际仲裁中心、联合国国际贸易法委员会等,提交争议案件,申请仲裁,要求对象国政府赔偿损失。ISDS 条款首先在 1990 年代早期的《能源宪章条约》(Energy Charter Treaty)和《北美自由贸易区协定》(NAFTA)中得到了确认,其后随着世界经济全球化和地区经济一体化趋势的扩展,逐渐成为国际投资争端解决司法实践中的一项重要规则。根据欧盟委员会 2013 年的统计,在全世界援引 ISDS 条款提起诉讼或申请仲裁的案件中,由美国投资者提起的案件占 24%,由欧盟投资者提起的案件占 26%。

美国的“法律至上”传统根深蒂固,在国际谈判和对外条约中最早确立了 ISDS 规则的地位后,美国工商界和决策层都非常重视 ISDS 条款,将其视为涉及跨国贸易与投资的国际条约理应包含的必备条款。TTIP 谈判伊始,美国工商界和决策层就强烈要求欧盟方面同意将 ISDS 条款放入 TTIP 框架协议之中。尽管欧盟内部一些社会阶层和利益集团愈来愈激烈地反对 ISDS 条款,但是美国决策层和战略界人士仍然坚持不懈地劝说欧盟决策者和谈判者,希望其能接受美国的立场。如 2014 年 10 月 31 日,作为美国 TTIP 谈判的总负责人,美国政府贸易代表弗罗曼(Michael Froman)明确表态:“(美国)希望这个(TTIP)架构成为值得世界其他地区仿效的典范,但如果没有(像 ISDS 这样的)高水准的投资保护规则,很难想象 TTIP 会成为一个高水准的协议。”^① 2014 年 11 月 5 日,曾担任美国贸易副代表的布鲁金斯学会专家萨皮罗(Miriam Sapiro)也表示 ISDS 条款很重要,“双方应该找到改进这一条款的有效方法,而不应草率宣布将此条款从谈判中撤销,否则会产生意想不到的后果。”^②然而,欧洲公民社会的各类利益集团,尤其是许多左翼劳工团体,则对 ISDS 条款持强烈的否定态度。他们认为,ISDS 条款会使美国公司尤其是大型企业更加容易绑架欧盟成员国的国内政策,成员国政府为了获得投资,有时就需要在国内政策上做出妥协,降低既有对劳工、消费者、环境与资源和公共健康的保障标准以及公共服务与社会保障的提供标准,致使基层民众的社会与经济权益受损,并使社会公共利益和民主体制遭到破坏。

^① Froman, “TTIP Not High Standard with No ISDS”, 10/31/14, <http://www.politico.com/morningtrade/1014/morningtrade15912.html>, last accessed on 30 November 2015.

^② Finbarr Bermingham, “TTIP under Threat: Senior U.S. Trade Expert Warns Over Removal of ISDS from EU-US Trade Deal, International Business Times”, *International Business Time*, 5 November 2014, <http://www.ibtimes.co.uk/ttip-senior-us-official-warns-over-removal-isds-eu-us-trade-deal-1473276>, last accessed on 15 March 2016.

其次是“规制合作机制”(Regulatory Cooperation Mechanism)设想。美欧双方在TTIP谈判中对这一机制进行商议,其初衷是避免因实施重复监管而造成资源浪费,并促使双方在劳工待遇、环境保护、社会保障等涉及各类社会群体利益的领域实现管制规则与水准的协调一致。欧盟在2015年5月4日出台的关于“规制合作”的谈判文本草案中明确谈到,要对环境保护、消费者权益、公共健康、工作条件、社会保障等领域实施高水准保护,同时要减少“那些影响贸易和投资的不必要的、累赘的、重复性的和彼此存在差异的管制要求,特别是减少对中小企业的负面影响,进而促使欧盟和美国的现有管制法案实现彼此兼容”。为实现这一目的,欧盟提出建立一个“规制合作委员会”,该委员会不具有实质性决策权,由双方各派管理者组成,向决策者提供各种咨询和建议。^①而美国在2015年6月29日通过的旨在推动TTIP谈判的“贸易促进权威法案”(Trade Promotion Authority Act)也表示,要“在制定规则时增加透明度,并使相关各方有更多的参与机会”,要“建立咨询机制”并促使“有关规则的议题的全球合作”。^②

然而,欧洲很多利益集团,包括各类左翼劳工团体、支持欧洲一体化的社团和欧洲法律界的社团都认为,允许美国派出的管理者影响欧盟决策层的经济监管活动,实际是允许美国方面干预欧盟的立法与司法活动,破坏欧盟的监管权,会对欧盟的民主体制和欧洲社会各界的权益造成破坏,因此自2015年年初以来,这些利益集团通过向欧盟决策层发送公开信、发布智库研究报告、组织联名请愿活动、参加欧盟“社会对话机制”等形式,对“规制合作机制”表示了强烈反对。

除此之外,“公共采购市场”与“公共服务提供”、“市场准入”问题中的“原产地规则”和“地理标志”,以及“能源安全”等,也都是引起欧盟利益集团广泛争议的问题。不过比较而言,“投资者-东道国争端解决”条款和“规制合作机制”仍然是欧盟各类利益集团争议最激烈且向欧盟决策层施加了最大压力的两个议题。

三 欧盟利益集团对TTIP谈判的影响过程

自2015年年初至11月底,欧盟利益集团表达自身利益诉求、向欧盟决策层施加巨大压力、借以影响TTIP谈判议程设置的大规模政见表达活动大致经历了三个阶段。与之相应,欧盟决策层在TTIP谈判相关议题上的立场与主张也经历了三个重大调整

^① European Commission, “A Draft Legal Text for Regulatory Cooperation in TTIP”, http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2015/april/tradoc_153403.pdf, last accessed on 30 November 2015.

^② US Public Law 114-26, June 29, 2015, 114th Congress.

的阶段。

第一阶段处于 2015 年 1-2 月间,各方争议的焦点是“投资者-东道国争端解决”条款。欧盟各类利益集团在 2015 年初对该条款的激烈争议导致欧盟最高决策层内部出现意见分歧,部分决策者原来的支持立场产生动摇。2015 年 1 月 29 日,欧洲议会举行关于该条款的听证会,欧盟委员会提出了增加使用这一条款透明性的新提案,至此争议告一段落。

第二阶段始于 2015 年 3 月初,至欧洲议会 7 月 8 日正式通过关于 TTIP 谈判政策建议的决议案为止。在该阶段,欧盟一些利益集团进一步加大了质疑 TTIP 谈判的声音,不仅继续反对“投资者-东道国争端解决”条款,而且强烈批评了“规制合作机制”,并对 TTIP 谈判有可能对公共服务提供、农产品贸易、欧盟既有环保与人权标准等产生的影响表示了强烈担心,认为 TTIP 谈判将导致美国损害欧洲的共同主权。换言之,这一阶段欧盟利益集团对 TTIP 谈判的争议已不局限于单个具体条款,而是扩展到对其总体架构的政治本质的辩论与质疑。在利益集团的推动下,欧盟决策层的内部分歧和摇摆有增无减,欧盟委员会和欧洲议会的态度差异更加明显。同时,欧洲议会为出台关于 TTIP 谈判推荐性意见的决议而展开政策辩论的过程,贯穿了这一阶段的始终。伴随着政策辩论的逐步推进,欧洲议会内部的分歧也在加深。

欧盟利益集团与欧盟决策层展开互动的第三个阶段,是从 2015 年 9 月到 11 月底。在经过前两个阶段的博弈之后,欧盟左翼利益集团对 TTIP 的质疑和反对上升到新的高度,从反对 TTIP 谈判中的某些具体议题,如“投资者-东道国争端解决”条款、“规制合作机制”等,发展到彻底否定整个 TTIP 架构,要求欧盟完全停止和取消 TTIP 谈判。而欧盟决策层被迫做出回应,对欧盟方面运作 TTIP 谈判的基本立场再度做出重大调整,设计了用于替代“投资者-东道国争端解决”条款的“投资保护法庭”体系的详细架构,并提出了“有利于所有人的贸易”的理念,作为继续推进 TTIP 谈判的原则。

自 2015 年 9 月以来,欧盟利益集团左右两翼围绕 TTIP 的争议不断激化,并且左翼利益集团彻底否定 TTIP 谈判的声音愈加强烈,明显占了上风。10 月 7 日,500 多家左翼公民社会组织联合成立的“Stop TTIP”网站在布鲁塞尔发起了声势浩大的请愿运动,向欧盟委员会副主席蒂默曼斯(Frans Timmermans)的代表递交了征集到的来自欧盟 24 个成员国的 326 万多个签名,要求停止 TTIP 谈判。活动组织者援引欧盟关于

“欧洲公民倡议”机制(European Citizens Initiative)的相关法规,^①将自己的请愿活动称作“自行组织的欧洲公民倡议”,要求欧盟委员会对请愿要求给予迅速考虑,并要求欧洲议会召开相关听证会。^②随后,在10月9日,超过15万民众在柏林举行示威游行,要求德国政府向欧盟施压,促使其停止TTIP谈判。谈判的组织者包括德国工会联合会和德国文化协会等公民社会组织。^③10月12日,英国一些工会组织在伦敦举行大型集会,反对TTIP谈判。会上英国工党影子内阁财政部长约翰·麦克唐奈(John MacDonell)明确表示,TTIP架构只会有利于大公司进一步扩张自身权力,因此必须反对。

面对左翼利益集团全盘否定TTIP架构的强硬态度,代表工商界和社会精英阶层的利益集团也发出了自己的声音。2015年9月2日,“跨大西洋商业理事会”推出了一份文件,提出要将“创新的维度”加入TTIP谈判文本的各章之中,提出TTIP架构应推进信息跨境流动、取消对产品的“本地化要求”等贸易保护主义政策、确保投资目的地的政府决策的科学化、透明化和独立化,以及实现谈判双方在涉及企业竞争政策上的对接与整合等一系列要求。这份文件还对市场准入、“规制合作”、贸易规则、劳动力流动和技术研发等TTIP谈判的关键领域提出了一系列详细建议。这份政策主张非常具体的综合性文件,可被视为美国与欧洲工商界要求进一步推进TTIP谈判的清单。^④10月13日,就在欧盟左翼利益集团不断举行请愿与示威活动、向欧盟决策层施压以阻止TTIP谈判的同时,欧盟最大的工商界游说集团“欧洲商业联合会”约见了欧委会贸易事务委员马尔姆斯特伦,对欧盟委员会提出的以“投资保护法庭”代替“投资者-东道国争端解决”条款的设想提出了严厉批评,认为这一设计会带来无休止的诉讼,且不能有效保护在海外投资的欧洲企业。美国商会负责欧洲事务的副主席柯林斯(Marjorie Chorlins)也指责欧盟委员会对TTIP谈判中投资者保护问题进行的制度设计

① “欧洲公民倡议”是2009年生效的《里斯本条约》规定的一种在欧盟层面实践的直接民主形式,是对欧洲公民向欧洲议会发起请愿的权利的一种补充。按照《里斯本条约》的规定,如果有不少于一百万的欧洲公民,分别来自至少7个欧盟成员国,联名向欧盟委员会请愿和呼吁,提出一项应属于欧盟立法权限的立法提案,则欧盟委员会应启动这一提案的讨论和审议,并进而向欧盟理事会和欧洲议会提出此项提案,使其进入立法流程。

② POLITICO, “Millions in EU Sign Petition against Trade Deals”, October 6, 2015, <http://www.politico.eu/article/millions-in-eu-sign-petition-against-trade-deals/>, last accessed on 1 December 2015.

③ POLITICO, “More than 150,000 Protest against EU-US Trade Deal; Saturday’s Rally Was largest Anti-TTIP Gathering Yet in Germany”, <http://www.politico.eu/article/germany-mobilizes-against-eu-u-s-trade-deal-merkel-ceta/>, last accessed on 1 December 2015.

④ Transatlantic Business Council, “Innovation As A Key in the Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP): The Innovation Dimension of the TTIP and Its Chapters”, <http://www.transatlanticbusiness.org/wp-content/uploads/2014/05/TABC-Innovation-in-TTIP-Dec-16.pdf>, last accessed on 15 March 2016.

存在“深刻缺陷”。^①

面对左右两翼利益集团的强烈质询,欧盟决策层显然感到更需要审慎应对来自左翼的声音。9月16日,欧委会出台了欧盟方面关于 TTIP 谈判文本的第二章“投资”的全文草案,在这一草案的第二部分“投资保护”细则里,欧委会绝口不提“投资者-国家争端解决”条款,而是详细阐述了通过组建双方共同参与的法庭体系来保护投资者权益的设想细节。11月12日,欧委会正式通过了谈判文本第二章的草案,将其提交给欧盟 TTIP 谈判团队,作为于2016年开始进行的第12轮及其后各轮谈判的重要文本依据。^② 欧委会贸易事务委员马尔姆斯特伦如释重负地表示,这一文本的出台,标志着“欧盟内部为 TTIP 及其他经济合作架构寻求投资保护与争端解决现代机制的漫长进程,画上了句号。”^③同时,欧委会按照这一文本第二章的设想,开始着手组建常设国际投资法庭,并且与欧盟成员国和主要国际组织进行接触,力争使欧盟及其成员国在所有与第三方签订的涉及外来投资保护的协议中,都加入上述谈判文本第二章所设计的机制。

此外,为了回应欧盟社会基层对“规制合作机制”可能会降低欧盟既有劳工、环保与社会保障标准的质疑,进一步平息左翼利益集团对 TTIP 谈判的不满,欧委会在2015年10月15日正式出台了一份题为“有利于所有人的贸易:向着更加负责任的贸易与投资政策前进”的新 TTIP 谈判战略文件。^④ 在这份文件中,欧委会贸易事务委员马尔姆斯特伦提出了欧盟应对 TTIP 谈判的贸易政策三项新支柱:首先,提升贸易政策的有效性,着重推进服务业、数字化贸易的发展和智力资源的流动,以确保欧盟在全球经济价值链中仍然处于有利的位置,同时保证消费者、劳工团体和小企业也能从新的贸易格局中获利;其次,确保贸易决策的透明性。马尔姆斯特伦承诺将公开欧盟运作每一轮 TTIP 谈判的谈判文本和相关文件;再次,确保贸易政策不但不会伤害、反而会不断推进欧盟的价值理念,特别是将保护和巩固欧盟既有社会与管制模式。该文件强调:“将确保贸易政策不仅带来经济增长、就业和创新,而且与欧洲模式的原则相一致。”11月6日,马尔姆斯特伦在其官方微博里对这一新的欧盟贸易战略作了进一步

^① POLITICO, “Business Slams Malmström’s TTIP Pitch; In Appeasing The Critics on The Left, The Trade Commissioner Is Losing The Support of Business”, <http://www.politico.eu/article/ttip-business-lobby-slams-malmstroms-arbitration-proposal-isds-businesseurope/>, last accessed on 1 December 2015.

^② European Commission, “Legal Text of TTIP Negotiations, Chapter II: Investment”, http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2015/september/tradoc_153807.pdf, last accessed on 1 December 2015.

^③ European Commission, “EU Finalized Proposal for Investment Protection and Court System for TTIP”, <http://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=1396>, last accessed on 15 March 2016.

^④ European Commission, “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 15 March 2016.

阐释,承诺将不仅“维持欧洲在劳工权利和环保方面的高标准”,而且还将“向全世界推广欧洲的劳工权利标准”,并“通过 TTIP 架构解决欧洲各国边界以外的环境问题”。^①

欧盟理事会对欧盟委员会的新战略表示了肯定。欧盟理事会下属外交事务理事会在 2015 年 11 月 25 日出台的文件中表示:“欧盟理事会再次重申,将致力于建设一个强有力的、构筑在共同规则基础上的国际多边贸易体系,理事会强调,贸易应有利于所有人,不论工人、消费者还是经济运行者都应该受益”,“欧盟贸易协定将不会降低关于消费者、健康、环境、社会保障或劳工保护的标准”。^② 这表明,欧盟理事会认可和接受了欧盟委员会在 10 月 15 日提出的新 TTIP 谈判战略和立场主张。

四 欧盟利益集团对 TTIP 谈判的影响效果

从 2015 年年初以来欧盟利益集团与欧盟决策层围绕 TTIP 谈判展开的互动博弈过程,可以看出欧盟利益集团的结构特征与运作机制,及其对欧盟决策层的深刻影响。纵观三个阶段,欧盟利益集团的左右两翼对“投资者-东道国争端解决”条款和“规制合作机制”两大焦点问题的激烈争论贯穿始终。特别是左翼利益集团担心欧盟同意在 TTIP 架构中采纳 ISDS 条款,建立“规制合作机制”,导致美国大公司侵蚀欧盟及其成员国的主权,并迫使欧盟降低既有对劳工、消费者、环境与资源、公共健康的保障标准和公共服务与社会保障的标准,致使基层民众的社会与经济权益受损,因而通过各种方式,强烈表达了自身的利益诉求。面对欧盟利益集团带来的巨大压力,欧盟决策层对这两大焦点问题逐一作出了回应,并在决策中对欧盟的 TTIP 谈判战略和基本立场不断做出重大调整,一定程度上顺应和满足了各类利益集团、尤其是左翼利益集团的立场和要求。

^① “TTIP: What’s in It for Labour, Environment and Sustainable Development”, https://ec.europa.eu/commission/2014-2019/malmstrom/blog/ttip-whats-it-labour-environment-and-sustainable-development_en, last accessed on 1 December 2015.

^② Council of the European Union, Foreign Affairs Council: Trade Issues, Brussels, November 25, 2015, <http://www.consilium.europa.eu/en/search/?q=TTIP&search=search>, last accessed on 1 December 2015.

表 2 2015 年以来在 TTIP 谈判议题上, 欧盟利益集团对欧盟决策层施加影响主要方式的变化及欧盟决策层立场态度的变化

阶段 行为体		第一阶段(2015 年 1 月初至 2 月底)	第二阶段(2015 年 3 月初至 7 月 8 日)	第三阶段(2015 年 9 月至 11 月 25 日)
欧盟利益集团	左翼	<ul style="list-style-type: none"> 发表智库报告。 	<ul style="list-style-type: none"> 向欧盟委员会发出公开信; 参加“欧洲经社理事会”的会议。 	<ul style="list-style-type: none"> 向欧盟委员会发起百万人联名请愿运动; 组织大规模示威游行。
	右翼	<ul style="list-style-type: none"> 发表智库报告; 开展政治游说。 	<ul style="list-style-type: none"> 进行政治游说; 参加“欧洲经社理事会”的会议。 	<ul style="list-style-type: none"> 发布研究报告; 进行政治游说; 参加欧盟委员会的决策咨询短会。
欧盟委员会		<ul style="list-style-type: none"> 公布了关于“投资者-国家争端解决”条款的公众咨询; 主张如果欧盟采用这一条款, 则应同时加入联合国透明性原则。 	<ul style="list-style-type: none"> 马尔姆斯特伦坚决主张强力推进 TTIP 谈判。 	<ul style="list-style-type: none"> 出台了关于 TTIP 的谈判文本的草案, 以组建投资保护法庭体系的设想代替“投资者-国家争端解决”条款; 正式出台了关于 TTIP 谈判的新战略的文件, 提出“有利于所有人的贸易”的理念; 一再承诺欧盟既有的标准不会降低。
欧洲议会		<ul style="list-style-type: none"> 左翼党团“绿党与欧洲联合左翼”联盟明确表示反对“投资者-国家争端解决”条款; 一些议员态度摇摆、模棱两可。 	<ul style="list-style-type: none"> 欧洲议会 14 个委员会提交了对 TTIP 谈判的建议书, 其中只有一个委员会明确支持“投资者-国家争端解决”条款; 在 7 月 8 日通过了关于 TTIP 谈判的政策建议的决议案, 明确否决了这一条款。 	<p>没有大动作。</p>
欧盟理事会		<ul style="list-style-type: none"> 决定在 TTIP 谈判中无限期地搁置“投资者-东道国争端解决”条款。 	<ul style="list-style-type: none"> 希望能在 2015 年底前结束 TTIP 谈判, 但并未对具体问题做出表态。 	<ul style="list-style-type: none"> 对欧盟委员会关于 TTIP 谈判的新战略表示肯定。

资料来源: 由作者自行整理。

从表2可以看出,在2015年年初以来的TTIP谈判过程中,欧盟委员会作为直接负责谈判的机构,对利益集团的诉求更为敏感,应对较为迅速,并随着利益诉求信号的传递,不断提出新的方案,而欧洲议会作为欧盟最高决策层内与民意联系最为密切的部分,能够较为真实准确地反映出不同利益集团立场观点分布及其影响力强弱的状况。随着欧洲左翼利益集团不断加大对欧盟决策层施加的压力,整个欧盟决策层对“投资者-国家争端解决”条款的态度是不断退让,直至最终彻底放弃这一条款,而对“规制合作机制”的态度则是向普通民众不断提供更多承诺,实际上为未来实践“规制合作机制”预设了越来越多的限制性条件。由此可以认为,欧盟利益集团在TTIP谈判进程中对欧盟决策层施加的影响是有效的,其立场、观点和利益诉求,在很大程度上影响甚至塑造了欧盟决策层的议程设置、决策进程和应对TTIP谈判的谈判战略与政策立场。

结 语

欧盟的决策体系权力相对分散,运作程序繁复,而其为了减少“民主赤字”、增强该体系的合法性、强化欧洲社会普通民众对欧盟的认同,在新世纪以来逐步加强“多层治理”机制,推动“有组织的公民社会”积极参与欧盟决策。在欧盟决策者看来,欧盟利益集团是“有组织的公民社会”的重要形式,应当成为欧洲社会各界向欧盟决策层传递利益诉求、表达政策偏好的重要纽带与平台,因而对欧盟利益集团发出的声音给予了相当程度的重视,欧盟利益集团也因此能够对欧盟决策发挥重要的影响力。自2009年《里斯本条约》生效以后,欧盟代表其成员国处理欧洲以外国际事务、尤其是经济事务的决策职能迅速增强,而原先散布在各成员国的利益集团也相应迅速联合,形成了在欧盟层面活动的新型利益集团。这些新型利益集团依靠覆盖整个欧洲的组织结构,能够迅速调动和集中散布于欧盟各个成员国的资源和信息,以影响欧盟的决策。

在TTIP谈判问题上,随着谈判不断推进,欧盟利益集团也渐趋活跃,以各种方式表达自身对谈判焦点议题的利益诉求,有力制约和塑造了欧盟决策层对这些议题的形势评估、议程设置和方案抉择等决策活动。2015年年初以来TTIP谈判向前演进的三个阶段中,正是由于欧盟利益集团,尤其是左翼利益集团向欧盟决策层坚持不懈地施加影响,促使欧盟决策层对TTIP谈判立场做出重大调整,最终放弃了美国一直坚持要求予以考虑的“投资者-东道国争端解决”条款而创设新的投资法庭体系,并为推进“规制合作机制”设想出台了新的谈判战略,作出了诸多承诺。

当前,欧盟决策层正在同时运作对美国、日本和中国等双边经济合作架构谈判。欧盟与中国开展的“中欧双边投资协定”(EU-China BIT)谈判,与美欧 TTIP 谈判存在不少相似之处,过程漫长、变数较多,要达成最终协议需要克服比较多的困难。对欧盟而言,中国是继美国之后的第二大贸易伙伴,因而“中欧双边投资协定”谈判也同样具有重要意义。对 TTIP 谈判发挥重要影响的欧盟利益集团政治,也同样会对“中欧双边投资协定”谈判发挥作用,因而可在一定程度上用于解释欧盟决策层在对中国的双边投资协定谈判中可能改变决策和调整立场的原因。欧盟是一个快速发展变化的行为体,究竟如何把握欧盟利益集团与欧盟决策层互动博弈的结构特点与运作机制,如何开展欧盟利益集团内部的细化分析,以及如何比较欧盟利益集团政治在不同领域和方向的作用,都有待进一步深入。

(作者简介:杨海峰,上海欧洲学会副秘书长、复旦大学国际问题研究院中欧关系研究中心兼职研究员;忻华,上海外国语大学欧盟研究中心副教授、上海欧洲学会理事;责任编辑:张海洋)