

# 欧美关系：进展与前景

**编者按：**作为世界上最重要的经济与政治力量，欧盟与美国关系的走向对整个国际格局的演变具有重要的影响。自世界金融危机与主权债务危机爆发以来，欧盟与美国在调整自身以适应外部世界的同时，相互之间对于双方关系的定位也出现了值得关注的新变化。2013年启动的“跨大西洋贸易与投资伙伴关系协定”谈判便是这方面的典型进展。基于上述观察，《欧洲研究》编辑部与中国社会科学院欧洲研究所经济室、欧盟法室联合召开了“欧美关系：进展与前景”学术研讨会，邀请各方专家学者从经济、法律和国际关系的视角探讨欧盟与美国关系的新进展、前景及其对外部世界的影响。本期以笔谈形式刊发与会者和特邀嘉宾的主要观点，以飨读者。

## 关于欧美关系的新讨论

周 弘

(中国社会科学院学部委员、欧洲研究所所长、研究员)

一年多以前，中国社会科学院欧洲研究所启动了新一轮有关欧美关系的讨论和研究。前一轮成果见于《欧洲模式与欧美关系》(2004年)。新一轮讨论注意到，在国际金融危机和欧洲债务危机的冲击下，欧美两大力量之间的关系，特别是欧美在经济领域里的关系出现了一些十分重要的变化。冷战结束后，欧美跨大西洋关系日趋向经济领域延展。2007年，欧盟和美国签署了“跨大西洋经济一体化框架计划”，成立了“跨大西洋经济理事会”，跨大西洋关系在与市场相

关的各个领域里深化,目标指向“欧美共同市场”。考虑到中国和欧盟的“全面战略伙伴关系”即将进入第二个十年,在规划中欧未来十年关系发展变化之际,有必要以欧美伙伴关系作为对照,进行比较细致的考察。这一比照恰好遭遇2013年6月欧美宣布启动“跨大西洋贸易与投资伙伴关系协定”(TTIP)谈判,有关欧美关系的讨论由此再度升温。

欧洲研究所课题组在比较中欧关系和欧美关系的过程中涉猎了多个比较深层的领域,包括欧美贸易投资关系、政治机制与理念、民间或多部门、双边法律和条约规范以及科技合作等,最终成果见于《中欧关系蓝皮书》(2014年)中的“中欧关系与中美关系比较研究编”。上述研究基于立体化的视野考察了当今的中欧关系和欧美关系,得出的结论远远超出了单面研究,特别是仅从外交角度分析国家关系所能观察到的事实和问题。例如,我们观察到,欧美之间不仅在贸易的绝对额方面领先,在贸易的结构和质量方面占优,而且欧美企业内部的跨国贸易雄踞全球的主导地位,在相互投资方面显示出高度的依存。与这种密切的经济关系相关联,欧美之间在高科技领域里的合作和人文领域里的互通几乎无可比肩。欧美民间多部门对话机制深入到市场规则、企业规范、产品规格、劳工标准、知识产权保护等市场融合的深层领域,其规范性效益不可小觑。这种规范性效益还可见于欧美之间的法律框架和条约体系的完备程度。欧美用60多项有效的双边条约规范着欧美之间在经济贸易、科学技术,乃至防务、司法、教育、海关等许多领域里的合作,任凭欧美之间各种风波的冲击,也难以动摇这些合作的基础和框架。这些经济、社会和法律的的合作基础托起了欧美的政治共识和安全同盟,支撑了“基于共同价值的”跨大西洋安全体系,<sup>①</sup>是很多排他性双边体制建设的动力源,也是所谓“G7 VS. E7”<sup>②</sup>的世界格局观的主要依据。这样的基础决定了欧美关系不仅具有战略性,同时具有经济互补、机制保障、社会支持和价值认同等作为支撑。在经济全球化快速推进,国际金融危机剧烈冲击和欧洲主权债务危机沉重打击下,欧美通过相互靠拢寻求新出路是必然选择。

我非常高兴地看到,欧洲研究所的研究与世界发展的大势和中国学者的兴

① Speech by G. Robertson at the Annual Session of the NATO Parliamentary Assembly, Amsterdam, 15 November 1999, NATO Speeches, <http://www.nato.int/docu/speech/1999/s991115a.htm>.

② 所谓“E7”指的是新兴经济体7国,该称呼出自索拉纳2010年12月在匈牙利欧洲大学的一次讲演。

趣高度吻合,并激发了关于欧美关系更加深入的探讨和议论。在这一期笔谈中,学者们围绕着欧美之间的 TTIP 谈判进行了分析。这个问题的重要性显而易见。

首先,欧美在 TTIP 谈判中所做的尝试将不可避免地影响到未来世界的经济规则格局。第二次世界大战以后,布雷顿森林体系曾经规范了不平衡的世界经济发展,同时也为这种发展所突破。作为布雷顿森林体系重要支柱的多边世界贸易机制经历了从关贸总协定(GATT)到世界贸易组织(WTO)的发展,从美国主导发展到美欧主导,再发展到新兴经济体的广泛参与,已经不能完全体现和适应欧美的利益诉求,区域贸易和双边贸易安排遂成选项。在 WTO 主体框架继续运行的同时,欧美都开始了大规模多方向的双边和区域贸易机制建设,“自由贸易协定”(FTA)谈判渐成趋势,世界贸易领域里呈多双边机制并存的格局。与 WTO 框架以法律规范市场的主要方式不同,目前区域和双边的自由贸易安排倾向于以国家间条约来规范贸易活动,国家的政治和战略意图参与其中,最典型的例子是美国高调加入跨太平洋伙伴关系协议(TPP)的举动震动的不只是经济圈,还有战略界。美国加入 TPP 的目的当然也不尽如美国贸易代表弗洛曼(Michael Froman)所称,仅是为了“扩大美国市场、确保工作岗位和就业率”,更是为了设定世界贸易与投资的美国标准,重新划定或继续推展美国的经济战略边界。在新边界内的任何规范都意味着对边界外的排斥。TTIP 不可能只是一般意义上的自由贸易协定,虽然其动力来自于欧美的市场和资本力量,其宣言是为了创造就业和繁荣经济,但是为了欧美两家的市场和就业,排他型的规范将不可避免。欧美两家实力相互作用的 TTIP 谈判进程本身就是对世界贸易投资规则的重新规范。

其次,进行 TTIP 双边协议谈判的行为主体是代表国家或国家集团的政府,作为谈判主体的政府受到几个方面的影响:一是资本扩大市场的冲动。从欧美资本的利益诉求看,更大的发展空间、更统一的市场,永远具有无尽的吸引力,加之北部欧洲,特别是德国成熟高端的制造业和美国的再工业化进程之间存在现实的互补潜力。在 TTIP 启动之前,欧美的商界就在博弈的同时通过“跨大西洋经济理事会”等机制进行了广泛而深入的协商与合作。共同的市场规则对于它们来说是有百利而无一害;二是社会文化领域的制约。欧美文化和社会虽然同根同源,但是经过百多年,特别是二战后的发展,欧洲和美国社会都形成了自己

相对独特的模式,彼此的认同度有限。在 TTIP 谈判过程中出现欧美遭遇法国“文化特例”、美国转基因农产品、欧洲过高的劳工标准、斯诺登事件引发的监听领域中的法律及惯例等问题只是双方矛盾的很小部分,欧美全面的市场接轨还会带出更多的矛盾与摩擦。欧美虽然在建立共同市场方面有共同的追求,但是要穿越重重的社会障碍还有许多难题要克服;三是国家力量在推动双边协议中的作用远大于在全球性多边规则制订方面的作用。受到更多行为主体的利益制约,协议的达成在多边框架下要相对迟缓。问题在于,国家力量虽然可以比较有效地推动双边协定,但是国家力量的加入势必将更多的非经济目的夹入经济贸易协定,其中不排除针对第三方的排他性规范。因此,双边和区域的贸易安排并不简单地是对多边 WTO 规则的补充,还会由于国家力量融合了政治、战略或社会目的而对资源的配置造成浪费,甚至引起局部无序竞争。

再次,我们现在讨论欧美关系,特别是在 TTIP 谈判中表现出来的欧美关系,必然要从中国的视角出发,考察该进程对中国的影响,评估其会给中国发展的国际环境带来哪些变化,评判其是否是一个排斥中国的“ABC”(all but China)战略,还是给中国提供了发展的机遇,或是给中国造成了一种“倒逼”动力?我们目前看到的 TTIP 尚处于“正在进行时”,很多规范都在高标准的领域里,虽然暂时还看不到对中国产品的直接影响,但是无疑给正在致力于经济转型升级的中国设置了更高的门槛。此外,我们也看到,欧美特别就市场准入、知识产权保护 and 国企补贴等方面进行原则规范,<sup>①</sup>将欧美各自对中国市场的要价变成欧美共同的立场,即使 TTIP 尚未达成协议,中国制造业的外部环境也在发生变化。

综合考察上述因素,中国学者有关欧美关系的讨论恰逢其时,更深入具体的研究刻不容缓。中国构建新型大国关系不可能脱离经济基础,在当前世界经济贸易格局大变化大重组的形势下,各种经济、政治和社会力量在世界格局构建的不同层面上以复杂多变的方式相互发生作用,对研究者也形成了挑战。

<sup>①</sup> [Http://www.yicai.com/news/2013/06/2790251.html](http://www.yicai.com/news/2013/06/2790251.html).

# 重塑国际秩序的核心:欧美合作的新目标

程卫东

(中国社会科学院欧洲研究所副所长、研究员)

冷战结束后,欧美关系一直处于调整中。20世纪90年代,欧美延续了以安全为核心的合作。进入21世纪后,欧美在保持良好合作关系的同时,在导弹防御、《京都议定书》、国际刑事法院、伊拉克战争等重大问题上,出现了严重分歧。2008年金融危机之后,欧美关系又出现了一些新的动向。特别是2013年以来,欧美启动“跨大西洋贸易与投资伙伴关系协定”(TTIP)谈判,欧美关系再次成为全球关注的热点。但与此同时,美国战略再平衡以及美国对欧洲的监听事件,被认为将对欧美关系产生重大负面影响。欧美关系似乎出现了两种不同的走向。

如何认识变化中的欧美关系?笔者认为,不能就事论事,而要从国际格局的变化、欧美各自核心利益及双方共同利益出发来分析欧美关系中出现的现象、新变化与新趋势。

## (一) 欧美寻求新的共同核心利益

冷战结束后,欧美关系仍然是国际上最重要、最紧密的双边关系之一,但远不是冷战时期坚定的盟友关系。不论在传统上处于次要地位的经贸关系领域,还是支柱领域即安全领域,以及新的全球问题(如气候变化、全球治理)上,欧美之间的分歧日益增多并公开化。

为什么会有如此大的反差?如果仔细考虑冷战结束前后欧美关系的目标与重心,就可以发现,国际格局及欧美共同核心利益<sup>①</sup>的变化在其中扮演了重要角色。冷战时期,欧美并非没有分歧,双方之间的经济竞争甚至冲突同样存在。但是,由于苏联军事威胁的存在及防范共产主义在欧洲扩张的共同目标,使得保障欧洲安全成为欧美的共同核心利益。在这种形势下,维护欧美之间的团结与安

<sup>①</sup> 汤姆·兰克福德(Tom Lansford)在分析欧美关系时提出,国家利益按其优先性分为三个层次:至关重要的或核心利益(vital or core interests)、重大利益(critical interests)与重要利益(serious interests)。其理论对于分析不同阶段的欧美关系的特征与欧美政策的选择具有一定的价值。Tom Lansford and Blagovest Tashev eds., *Old Europe, New Europe and the US: Renegotiating Transatlantic Security in the Post 9/11 Era*, Ashgate Publishing Limited, 2005, p. vii.

全合作是最主要的目标。<sup>①</sup> 冷战结束后,欧洲外部军事威胁不再是重大问题,欧美合作的基石松动了。20世纪90年代,欧美试图寻找新的共同利益,加强双边的合作关系。如1995年欧美通过了“新跨大西洋议程”(NTA)。新的努力在一定程度上促进了跨大西洋关系的发展,但并没有形成双方新的共同核心利益。

不仅如此,冷战后欧美的战略重心都在调整。美国的全球化战略具有帝国主义特征,其目标是打造一个以美国为唯一超级力量的世界体系。<sup>②</sup> 但欧洲并不认同这种观点。欧洲的优先目标在于深化与扩大欧洲一体化,在对外关系上注重周边安全与对外贸易,并主张用多边主义推动全球治理。以北约为主轴的欧美关系向多元方向发展,而诸多领域的不同目标、不同方法、不同主张、不同利益关切,使得欧美关系出现了裂痕。2003年伊拉克战争之后,欧美分歧更是日渐增多,很多人认为欧美关系出现了危机。

2008年的国际金融危机是欧美关系发展的一个新的重要转折点。危机让欧美意识到,以欧美为核心的西方世界苦心打造的战后自由主义世界秩序出现了重大危机,受到重大挑战。在国际格局演变过程中,欧美面临共同的危机与挑战,建立有利于欧美的国际秩序成为双方面临的共同任务。严峻的形势与对未来衰落的预期,使得欧美再次走到一起。但是,若要形成紧密的合作,欧美双方必须寻找共同的核心利益,只有共同核心利益的存在,才能保障欧美再次形成紧密的合作关系。

欧美新的共同核心利益在哪里?显然不是传统上的共同安全。事实上,冷战结束后,国际安全形势发生了很大的变化,各国安全依赖加深,东西方不再是泾渭分明的两个敌对阵营,安全威胁日益复杂化,不再只是或主要是外部的军事威胁,世界权力重新分配(包括国家间的以及国家与其他主体间的权力重新分配)使得各国应对的威胁重点不再完全一致。因地缘政治与国内政治的差异,欧美安全战略的重点各不相同,安全目标的差异不可避免。虽然北约对于欧美而言仍然很重要,但是在安全重点、责任承担等方面,欧美并不一致。因此,传统安全不再是形成欧美紧密关系的核心纽带,而新的非传统安全问题也不是仅靠

<sup>①</sup> John Peterson and Mark A. Pollack eds., *Europe, America, Bush: Transatlantic Relations in the Twenty-first Century*, Routledge, 2003, p. 1.

<sup>②</sup> Stephen Haseler, *Super-State: The New Europe and Its Challenge to America*, I. B. Tauris & Co Ltd, 2004, p. 5.

欧美合作就能解决的。

金融与债务危机使得欧美认识到,它们目前的主要挑战在于经济领域,重新探讨共同核心利益、寻找合作的突破口势在必行。

## (二) 欧美新一轮合作与打造“经济北约”

自由主义世界秩序一直是欧美核心利益的重要保障。西方认为,自由贸易与市场保障了欧美利用其资金、技术、生产优势在世界范围内获得超额的重大经济利益。民主与法治保障了欧美在制度、价值上的优势地位及其在世界事务中的领导作用。推动全球化、世界贸易组织等都是欧美建立自由主义世界秩序的重要手段。但是,对西方世界来说,这些手段也是一把双刃剑。在全球化与国际贸易自由化中,很多新兴国家也借此发展起来,成为重要的国际力量。而西方国家在自由贸易中不再占有压倒性的支配地位,他们面临越来越多的发展中国家的竞争,财富不再只向发达国家集中,而是分散流向各国。民主制度的发展也让很多发展中国家更注重国家利益,政策的独立性在加强,欧美国家的统治地位受到了冲击,民主并未使所有国家无条件地团结在欧美周围。一方面,传统的自由主义国际秩序因广大新兴国家的发展壮大而受到削弱,新兴国家要求在新的国际秩序中占有一席之地,欧美感受到了来自新兴国家的压力;另一方面,欧美在现有自由主义世界秩序中获得的利益也呈递减趋势。

欧美试图以各种手段保持其在国际秩序中的优势地位并保障其核心利益。欧洲加快政治一体化的进程,加速共同外交与安全政策的建设,在多边贸易体制中增加新的议题,美国战略东移或全球再平衡,都是重要的尝试。但是,欧美的尝试都遇到了挑战,进展并不顺利。在现实挑战与威胁面前,如何维护或重塑有利于欧美的世界秩序再次提到了议事日程。虽然有竞争、有分歧,但是欧美认为,目前的全球化与自由贸易不再是欧美增长的强有力的发动机,<sup>①</sup>欧美需要一个新的自由主义世界秩序来保证它们的领导地位与利益。

实际上,冷战后欧美一直在尝试推动新的自由主义世界秩序,乌拉圭回合谈判是一个重要开始,欧美将世界贸易组织的规则从削减关税、取消数量限制成功扩大到欧美拥有优势的更多领域:投资、知识产权、政府采购、服务贸易等。但

<sup>①</sup> Thamas Straubhaar, “TTIP Needed for a Post-Globalized World”, October 13, 2013, <http://blog.gmfus.org/2013/10/14/ttip-needed-for-a-post-globalized-world/>.

是,各国出于国情与利益的考虑,加上欧美本身存在分歧,致使新的尝试并不顺利,多哈回合举步维艰即是例证。这也让欧美认识到,要维持或建立有利于自己的世界秩序,欧美必须共同合作,而且认为当欧美联合起来时,即可以成为有效的全球核心,<sup>①</sup>从而引导世界秩序向欧美所期望的方向发展。金融与债务危机加剧了欧美的危机感,也更坚定了双方合作的意愿。

TTIP 谈判正是在这种大背景下启动的。冠以贸易与投资协定之名,但其志并不只在于促进双方贸易与投资的发展。虽然,很多研究报告都预测该协议将对双方国内生产总值、贸易与投资及就业增长等方面作出贡献,但是,从长远战略意义上来看,更为重要的是通过 TTIP 重新确立欧美共同核心利益,重塑欧美紧密合作的形象,并打造新的自由主义世界秩序的核心规则,从而确保欧美在未来相当长的时间内从世界秩序中获得更大、更多的利益。正是从这个意义上,有人将 TTIP 称为“经济北约”。<sup>②</sup>

当然,“经济北约”在很多方面不同于北约,特别是并不以一个集团与另一个集团对抗或以防御为目的,而是致力于塑造、维护一个有利于欧美的国际秩序。但在潜在思维上,二者具有相似性。北约是为了应对苏联的军事威胁,而 TTIP 很重要的一个方面是应对新兴国家的兴起对欧美形成的挑战及利益的影响。另外,北约是防御性的,而 TTIP 则具有潜在的进攻性,它的目的不只是在欧美之间实施 TTIP 规则,而是希望通过欧美合作,增加一些规则或改变现有部分规则,推动 TTIP 规则成为全球性规则。也唯有其成为全球性的规则,欧美才能在世界秩序中保持其优势地位。欧盟委员会主席毫不掩饰地将 TTIP 称之为“游戏改变者”(game changer),<sup>③</sup>也正是表明了这一点。

### (三) 欧美关系的复杂性与面临的挑战

可以预想,TTIP 一旦达成,它将成为欧美关系的又一个重要支柱,成为欧美合作推动世界秩序向新的方向发展的一个重要平台。发展中国家经过几十年的努力,才逐渐适应了贸易自由化的规则与要求,而在 TTIP 规则成为国际规则的

<sup>①</sup> Daniel S. Hamilton ed., *Shoulder to Shoulder: Forging a Strategic U.S.-EU Partnership*, Johns Hopkins University Center for Transatlantic Relations, 2010, p. ix.

<sup>②</sup> C. Boyden Gray, “An Economic NATO: A New Alliance for a New Global Order”, *Atlantic Council Issue Brief*, February 2013, <http://www.atlanticcouncil.org/publications/issue-briefs>.

<sup>③</sup> Tyson Barker and Garrett Workman, “The Transatlantic Trade and Investment Partnership: Ambitious but Achievable”, April 2013, <http://www.atlanticcouncil.org/publications/reports>.

情况下,发展中国家有可能会经历一个新的适应期。从这个意义上说,密切关注欧美谈判的进展与成果十分必要。

但是,欧美的良好意愿能够成为现实吗? 欧美关系能够回到冷战时期牢不可破的状态吗? “经济北约”能够同北约一样发挥作用吗? 一篇短文不可能探讨、回答所有这些问题,但从冷战以来欧美关系的发展、欧美自身及其政策的演变、欧美关系的现状及国际格局的变化来看,欧美关系的发展不会一帆风顺。

总体上看,欧美关系会进入一个新的阶段,并取得一些进展,TTIP 会取得某种形式的成功。但是“经济北约”难以成为军事北约那样的平台。

首先,虽然欧美试图构建新的共同核心利益并利用 TTIP 维护、实现其共同核心利益,但毕竟经济上的外部挑战并不等同于像苏联那样可明确界定的安全威胁。欧美之间具有共同的经济利益,同样,欧美与其他国家,包括新兴经济国家,也具有很多共同的利益,并不存在一个绝对的经济利益集团或经济利益上的对手。TTIP 会受到其他贸易与投资安排的限制或补充。

其次,欧美之间虽然试图在经济上寻求共同的核心利益,但欧美在经济上的竞争与冲突仍然是不争的事实,在文化传统、产品标准、规制方法上仍然存在很多分歧,很难用一个协议就解决所有的分歧。因此,欧美即使能够达成某种形式的 TTIP,也不能保证欧美在经济规则上的一致性与无重大分歧的合作。实际上,金融危机后,美国推动的工业化、能源革命,都将在很大程度上与欧洲形成直接的竞争,欧美在经济上既有合作,也存在冲突。<sup>①</sup>

再次,欧美间共同的核心经济利益只是各自核心利益的一个组成部分,并未取得如同冷战时期安全利益那样绝对核心的地位。因此,欧美在经济上形成共同的核心利益,也不表明它们在其他核心利益上能够达成一致。实际上,欧美关系的新发展并未显示在地缘政治、气候变化、多边主义等问题上取得了新的进展。这些领域的分歧对于“经济北约”的顺利运行将会产生一定的牵制作用。

综上所述,欧美关系仍然是一种复杂的关系。监听之类的事件不会影响欧美加强合作以维护或重塑新的自由主义世界秩序,但“经济北约”也不会使欧美间的分歧归于无形或不再重要。

<sup>①</sup> Barry Pavel and Magnus Nordenman, “Global Trends and the Future of Nato: Alliance Security in an Era of Global Competition”, *Atlantic Council Issue Brief*, October 2013, <http://www.atlanticcouncil.org/publications/issue-briefs>

# “跨大西洋贸易与投资伙伴关系”的进展与影响

江时学

(中国社会科学院欧洲研究所副所长、研究员)

研究“跨大西洋贸易与投资伙伴关系”(TTIP)的进展与影响,有三个问题较为重要:

## (一) 欧美建立 TTIP 的动机是什么?

顾名思义,TTIP 主要涉及欧美之间的贸易和投资。概而言之,它主要包括以下三方面的内容:降低贸易壁垒;降低“关税边境后的壁垒”(barriers behind the customs border),如技术标准、审批程序中的差异性;<sup>①</sup>在服务、投资和政府采购等领域扩大开放度。由此可见,TTIP 不是一般意义上的自由贸易协定,而是囊括欧美经济关系所有领域的一种制度安排。

关于欧美建立 TTIP 的动机,欧盟官方的表态是:促进经济增长和创造就业。<sup>②</sup> 但是,除了这一“冠冕堂皇”的动机以外,欧美是否还有其他动机? 因为动机有时难以为他人知晓,只能依靠逻辑推理或欧美决策者的“不打自招”的表述来作出推论和判断。

讨论欧美建立 TTIP 的动机,经常被提及的问题是:TTIP 是否针对中国? 据报道,欧盟贸易委员卡雷尔·德古特宣称,TTIP 将使欧美在抗衡中国这样的新兴大国时占据上风。<sup>③</sup> 他还强调,除非美国和欧洲达成共识,否则,在许多情况下,“我们将被迫接受中国制定的标准。就这么简单”。<sup>④</sup> 在一次记者招待会上,德古特说:“TTIP 与自由的西方世界在世界经济和政治事务中的地位有关。”<sup>⑤</sup>

① “关税边境后的壁垒”又被称为“规则壁垒”(regulatory barriers)。

② [Http://ec.europa.eu/trade/policy/in-focus/ttip/](http://ec.europa.eu/trade/policy/in-focus/ttip/).

③ [Http://cn.nytimes.com/article/business/2013/02/14/c14trade/dual/](http://cn.nytimes.com/article/business/2013/02/14/c14trade/dual/).

④ [Http://www.nytimes.com/2013/02/14/business/global/obama-pledges-trade-pact-talks-with-eu.html? pagewanted=](http://www.nytimes.com/2013/02/14/business/global/obama-pledges-trade-pact-talks-with-eu.html?pagewanted=)

⑤ 转引自 <http://www.bruegel.org/nc/blog/detail/article/1034-the-transatlantic-trade-and-investment-initiative-hope-or-hype/>。

虽然有些欧盟官员不认为 TTIP 是针对中国的,<sup>①</sup>但国际上的许多分析人士认为,其目的之一是使欧美在与中国和其他新兴经济体竞争时处于有利的地位。因此,中国的政府部门和学术界应该积极关注 TTIP 的谈判进程及其动向。

## (二) TTIP 面临的阻力何在?

欧美领导人对 TTIP 的支持是有力的,而且都把促进经济增长和创造就业作为其主要目标。欧洲议会议长马丁·舒尔茨说:“北约首任秘书长伊斯梅曾说过,成立北约的目的是把俄罗斯人赶出欧洲,把美国人留在欧洲,把德国置于控制之下。让我借用他的话来形容 TTIP 的目的:把保护主义者赶出欧洲,把投资者留在欧洲,把失业率降下来。”<sup>②</sup>美国奥巴马总统更是直截了当地指出:“大西洋两岸更为自由和公平的贸易有助于创造数以百万计的高薪就业机会。”<sup>③</sup>

2013年7月8日,TTIP的首轮谈判在华盛顿举行。欧盟希望在2014年底欧洲选举开始之前结束谈判,美国贸易谈判代表柯克也认为,2014年年底以前结束谈判的可能性很大。奥巴马总统似乎认识到了谈判的艰难性,他表示,如果能在2016年美国大选前结束谈判,就心满意足了。<sup>④</sup>

且不论 TTIP 的谈判能否在 2014 年底之前结束,可以断言的是,在谈判的过程中,以下几个难题是不容忽视的。

第一,无论在欧盟还是在美国,对 TTIP 持消极态度的人为数不少。相比之下,欧洲人的疑虑似乎更为明显。尤其在“斯诺登事件”爆发后,欧洲人的反美情绪进一步高涨。法国政府发言人贝尔卡塞姆在 2013 年 7 月 3 日表示,由于美国涉嫌对欧盟国家进行监控和窃听,法国要求欧盟推迟启动 TTIP 的谈判。<sup>⑤</sup> 德国《世界报》的一篇题为“为什么在贸易问题上欧盟不应该与美国同枕共眠”的文章认为,从全球视角来看,TTIP 不仅对世界上的其他国家不利,而且还敲响了

---

① 例如,2013年2月笔者在布鲁塞尔拜访的欧盟对外行动署的一位官员认为,德古特不可能直截了当地说“TTIP 是针对中国的”。

② Martin Schulz, “Transatlantic Trade Deal Would Be ‘Welcome Boost’ to EU Economy”, September 9, 2013, <http://www.theparliament.com/latest-news/article/newsarticle/transatlantic-trade-deal-would-be-welcome-boost-to-eu-economy/>.

③ <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2013/02/12/president-barack-obamas-state-union-address>.

④ <http://www.nytimes.com/2013/02/14/business/global/obama-pledges-trade-pact-talks-with-eu.html?pagewanted=all>.

⑤ [http://news.xinhuanet.com/mrdx/2013-07/04/c\\_132511108.htm](http://news.xinhuanet.com/mrdx/2013-07/04/c_132511108.htm).

多哈回合的丧钟,因此欧盟应该埋葬它,否则自己也会受害无穷。<sup>①</sup>

第二,虽然欧美的关税都不高,但要通过 TTIP 将其降为零,总有一些产业会受到影响。这些产业的游说集团和工会组织不会心甘情愿地接受这一结果。相比之下,取消非关税壁垒的难度更大。尤其在产品安全、卫生、知识产权保护和其他领域,大西洋两岸的标准有着很大的差距。

第三,农产品贸易将是 TTIP 面临的一大障碍。美国向欧盟出口大量农产品,而欧盟对农产品设立的贸易壁垒非常高。在 2014 年至 2020 年的欧盟预算中,欧盟为农业提供的补贴高达 3700 亿欧元。欧盟是否愿意为了与美国达成 TTIP 而改变其农业保护政策,尚未可知。

美国生产了大量转基因食品。虽然世界贸易组织曾在 2006 年 11 月宣布,欧盟国家禁止进口转基因产品的做法“违反了国际贸易规则”,但欧盟仍然对这些产品的进口附加了多方面的严格条件,因为当年深受疯牛病之害的欧盟消费者对转基因食品有一种根深蒂固的抵触。因此,在如何对待转基因食品这个问题上,欧美不会停止争论。其实,美国人对一些欧洲国家把马肉掺入牛肉的做法也颇为担心。

第四,如何对待欧盟的文化产品。美国和英国等国认为,TTIP 应该包括所有产品,文化产品也不能例外,但法国等国则不同意。因此,2013 年 5 月 14 日,即在英国首相卡梅伦抵达华盛顿的翌日,法国与其他 13 个欧盟成员国的文化部长曾联名致信爱尔兰轮值主席国,称欧盟的文化产品应该在 TTIP 谈判中被“区别对待”,因为欧盟在任何一个双边自由贸易协定的谈判中都将文化产品视为“例外”。<sup>②</sup> 此前,数十位欧洲艺术家发起了一场请愿运动,要求 TTIP 谈判不包括文化产品。在不长的时间内,这一请愿得到了世界各地数千位艺术家的支持。<sup>③</sup> 欧洲议会通过的有关决议也要求 TTIP 谈判尊重“文化例外”。<sup>④</sup> 但欧盟委员会主席巴罗佐认为,法国的立场是一种“反全球化”的行为。他说,保护文化

---

① Olaf Gersemann and Martin Greive, “Why the EU Should not Get into Bed with the US over Trade”, February 13, 2013, <http://www.presseurop.eu/en/content/article/3404671-why-eu-should-not-get-bed-us-over-trade>; <http://www.welt.de/wirtschaft/article113507352/Vier-Gruende-gegen-eine-Freihandelszone-mit-den-USA.html>.

② [Http://euobserver.com/news/120159](http://euobserver.com/news/120159).

③ [Https://www.lapetition.be/en-ligne/The-cultural-exception-is-non-negotiable-12826.html](https://www.lapetition.be/en-ligne/The-cultural-exception-is-non-negotiable-12826.html).

④ [Http://www.theparliament.com/latest-news/article/newsarticle/meps-back-cultural-exception-for-eu-us-free-trade-deal/](http://www.theparliament.com/latest-news/article/newsarticle/meps-back-cultural-exception-for-eu-us-free-trade-deal/).

固然必要,但不能将其排除在 TTIP 的大门之外。一些法国媒体反唇相讥,称巴罗佐“过于亲美”,并认为他是为了在 2014 年离任后竞选联合国秘书长或北约秘书长而讨好美国。<sup>①</sup>

第五,根据欧美的民主规则,TTIP 最终还须得到各方立法机关的批准。这意味着,在经济因素或政治因素的影响下,TTIP 或无法得到批准,或招致其他难以预测的命运。

尤为令人担忧的是,奥巴马总统能否使国会授予其“贸易促进权”尚难预料。“贸易促进权”是美国国会授予总统与其他贸易伙伴谈判并签署贸易协定的权力。根据“贸易促进权”的特殊安排,美国国会对美国与其贸易伙伴达成的贸易协定只有批准或否决的选择,不能修改其内容。由此可见,“贸易促进权”提升了总统在这一领域的权力。但是,“贸易促进权”在 2007 年 7 月 1 日到期后尚未重启。这意味着,如果奥巴马得不到这个权力,即使欧美按时结束 TTIP 的谈判,美国国会能否顺利批准这一协定还不得而知。

第六,TTIP 的谈判进程能否增加透明度。为减少 TTIP 在欧美内部遇到的阻力,双方的决策部门在正式启动谈判之前听取了企业界、媒体、非政府组织、工会和学术界的意见,并做了大量的宣传和咨询工作。令人遗憾的是,欧美却没有听取其主要贸易伙伴的意见。正如一些欧洲学者所说的那样,欧美应该扩大 TTIP 的透明度。因此,欧美在谈判过程中加强与第三方(包括发展中国家)的沟通将是十分必要的。<sup>②</sup>

第七,美国监听丑闻对 TTIP 的谈判也会产生一定的影响。例如,德国希望将数据保护控制机制纳入 TTIP,而欧盟则认为,德国的倡议将严重拖延甚至破坏整个谈判进程。<sup>③</sup> 欧盟委员会副主席兼欧盟司法委员维维安·雷丁表示,数据保护超出了 TTIP 谈判的范畴,“不要把电话窃听问题与正在进行的贸易谈判混为一谈。”<sup>④</sup> 欧盟内部的这一分歧能否得到妥善解决也不得而知。

① <http://lajunepolitique.com/2013/07/02/before-free-trade-negotiations-begin-cultural-exception-already-off-limits/>.

② Romain Pardo, “The Transatlantic Trade and Investment Partnership A Long Hard Road to Multilateralism?”, *EPC Commentary*, July 19, 2013.

③ “德国要求欧美贸易协定纳入数据保护”,《金融时报》2013 年 11 月 4 日, <http://www.ftchinese.com/story/001053248>。

④ “欧盟拒将数据保护纳入欧美自贸谈判”,《金融时报》2013 年 11 月 5 日, <http://www.ftchinese.com/story/001053276>。

### (三)如何评判 TTIP 的影响?

TTIP 的影响和利弊主要涉及以下几个方面:

一是对多边贸易制度安排的影响。许多人认为,在国际贸易领域,因为以多哈回合为代表的多边主义名存实亡,所以欧美不得不诉诸双边主义。这一判断无疑是正确的。但同样不能否认的是,欧美奉行的双边主义将使多边主义处于更为不利的地步。正如德国经济研究所的马赛尔·弗拉茨歇尔所言:“TTIP 在错误的时刻发出一个错误的信号。世界经济需要的是多边主义,需要的是美国和欧盟重新发挥全球领导人的作用,而 TTIP 则会使这一未来变得渺茫。”<sup>①</sup>美国华盛顿经济战略研究所的克莱德·普雷斯托维茨问道,如果占世界国内生产总值一半的两个经济体达成了自由贸易协定,而其他国家被排除在外,那么,世界贸易组织还能发挥什么作用?<sup>②</sup>

二是对国际贸易规则的影响。国际上对 TTIP 是否会对国际贸易规则产生影响以及产生什么影响有着多种多样的议论。中国驻欧盟使团一位不愿透露姓名的高级外交官对新华社记者说,TTIP 谈成后形成的巨大利益圈将对国际经贸规则产生重要影响,首先体现在规则的制定上,欧美得以强化规则制定的话语权和主动权,它们制定的规则 and 标准很可能会成为全球规则 and 标准。<sup>③</sup>

诚然,TTIP 对国际贸易规则的影响是不容忽视的。但在讨论这一问题时,必须界定“规则”的含义。事实上,国内学术界和媒体使用的“规则”一词,可能等同于英语的“regulation”(名词)和“regulatory”(形容词),并非意义更大的“WTO rules”(世界贸易组织的法规或条例)。例如,2013年10月10日,欧盟贸易委员卡雷尔·德古特在美国阿斯潘研究所(Aspen Institute)的布拉格年会上说,TTIP 的宗旨主要是解决欧美产品的不同标准(regulatory puzzle)。“没有人会怀疑美欧生产的汽车的安全性,但是,从车灯到电动窗户,我们都有不同的安全标准(regulations)。我认为,欧美双方的监管人员肯定会同意这一点:许多规则确定的安全水平事实上是相同的,尽管两者并非完全相同。如果双方能达成共识,那么,汽车和汽车零部件的生产者在进行跨大西洋贸易时就不必遵从两种

① [Http://www.ft.com/intl/cms/s/0/e6a94ef0-7c2f-11e2-99f0-00144feabdc0.html#axzz2Pow3IyoR](http://www.ft.com/intl/cms/s/0/e6a94ef0-7c2f-11e2-99f0-00144feabdc0.html#axzz2Pow3IyoR).

② [Http://www.debatingeurope.eu/2011/09/21/do-we-need-an-eu-us-free-trade-agreement/](http://www.debatingeurope.eu/2011/09/21/do-we-need-an-eu-us-free-trade-agreement/).

③ [Http://news.xinhuanet.com/fortune/2013-06/19/c\\_116202205.htm](http://news.xinhuanet.com/fortune/2013-06/19/c_116202205.htm).

不同的技术要求了。”<sup>①</sup>

当然,我们也不能完全排除这一可能性:欧美希望通过 TTIP 制定为其全球经济战略服务的规则。这些规则是不利于欧美的贸易伙伴的。<sup>②</sup> 例如,它们可能会在劳工、技术、卫生和安全等领域设置只有发达国家才能达到的标准,从而轻而易举地将其他国家的出口产品排除在欧美市场之外。毫无疑问,在一定程度上,这些规则可能会成为欧美为保护其市场而设置的贸易壁垒。

三是对欧美贸易伙伴的影响。任何一种双边的自由贸易和投资协定都有或大或小的“贸易转移效应”和“贸易创造效益”。欧美的国内生产总值占世界的将近 50%,贸易总额占世界的 30%;欧美之间每天的贸易额高达 27 亿美元,双向的直接投资总额累计达 3.7 万亿美元。<sup>③</sup> 由此可见,TTIP 的上述溢出效应是巨大的。包括中国在内的第三方多种出口产品在进入欧美市场时会遇到更大的阻力。

但是,TTIP 的溢出效应并非一无是处。欧盟官方网站引用的“独立研究”表明,TTIP 对欧盟、美国和世界上其他国家的贡献将高达 1200 亿欧元、900 亿欧元和 1000 亿欧元。<sup>④</sup> TTIP 有望使欧美的经济增长率提高 0.5%。这无疑有助于推动世界经济的发展,因而有利于其他国家。换言之,欧美经济增长率上升有利于与世界经济接轨程度不断提高的中国。

四是对欧美双边关系及其国际地位的影响。作为世界上最大的两个经济体,欧美在自由贸易和投资领域的一体化程度的提高,既会进一步强化跨大西洋关系,也将大大提升欧美的国际地位。但著名的美国学者贾格迪什·巴格瓦蒂(Jagdish Bhagwati)认为:“TTIP 将使欧盟在多边自由贸易自由化进程中被边缘化(sidelined)”。<sup>⑤</sup> 毫无疑问,巴格瓦蒂的这一判断能否成为现实,还取决于世界

---

① Karel De Gucht, “Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP)—Solving the Regulatory Puzzle”, The Aspen Institute Prague Annual Conference, Prague, Czech Republic, 10 October 2013.

② 但比利时智库欧洲政策中心(EPC)的研究人员罗曼·帕多认为,TTIP 追求的“规则趋同”(regulatory convergence)可能有利于强化多边贸易体系,因为第三国如要向欧美市场扩大出口,就必须采纳 TTIP 确定的种种规则。他还认为,TTIP 有望成为全球贸易准则的基础,因而有利于巩固 WTO 的地位。Romain Pardo, “The Transatlantic Trade and Investment Partnership A Long Hard Road to Multilateralism?”, *EPC Commentary*, July 19, 2013.

③ Final Report of the High Level Working Group on Jobs and Growth, February 11, 2013, [http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2013/february/tradoc\\_150519.pdf](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2013/february/tradoc_150519.pdf).

④ 承担这一“独立研究”的机构是伦敦的经济政策研究中心(Centre for Economic Policy Research)。该研究报告于 2013 年 3 月发表,长达 124 页, [http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2013/march/tradoc\\_150737.pdf](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2013/march/tradoc_150737.pdf).

⑤ <http://www.presseurop.eu/en/content/article/3404671-why-eu-should-not-get-bed-us-over-trade>.

上的其他国家能否团结一致,与欧美博弈。

## 美欧对 TTIP 的战略考量及其对全球贸易体系的影响

徐明棋

(上海社会科学院世界经济研究所副所长、研究员)

### (一)美欧启动 TTIP 的国际背景

全球化带来的产业转移,使得技术从发达国家向外转移的途径扩大,加上转移速度加快,最终促使一批新兴国家从吸纳发达国家跨国公司的投资中获得了好处,不仅缩短了与发达国家在技术和经济实力上的差距,经济增长的速度也普遍快于发达国家。与此同时,发达国家由于短期内在技术上难以获得革命性突破和发生新产业革命,其原有的产业,尤其是制造业向外转移后,对新兴国家的经济优势不断缩小。在国际贸易领域,发达国家在货物贸易上已基本处于进口国和严重逆差的地位;在服务贸易上,发达国家虽然具有重要优势,但是由于缺乏广泛的制度约束,多数新兴市场国家服务业市场的开放度并不高,发达国家想通过服务贸易扭转不利地位面临诸多困难。虽然在 WTO 框架下制定了服务贸易总协议,多数发展中国家仍然没有承担法定的国际义务对服务贸易市场全面开放。与服务贸易关系更紧密的知识产权保护、政府采购等领域,发展中国家也远没有像发达国家那样建立起完备的国内法律规范体系。因此,美国为首的发达国家认为,WTO 多边贸易框架已经无法应对和规制全球贸易及其相关的经济活动,除非 WTO 对这些新领域进行全面谈判,制定范围更加广泛的国际多边规则。<sup>①</sup>但是,WTO 成立后启动的多哈回合谈判却在新兴市场国家的争取下,被引向为发展中国家利益服务的贸易发展和贸易能力建设的方向。发达国家最关注的服务贸易自由化、知识产权保护等问题被搁置一边,令美欧等发达国家非常失望,多哈回合谈判也由此陷入僵局,时至今日仍无结束的迹象。这是美国和欧洲

<sup>①</sup> 正是基于这一原因,美国学者认为区域贸易安排超过 WTO 的范围,对于未来的多边制度重新构建具有促进作用,参见 Petros Mavroidis, "Always Look at Bright Side of Non-delivery: WTO and Preferential Trade Arrangements, Yesterday and Today", *World Trade Review*, Vol. 10, No. 3, 2011, pp. 375-387。

转向双边和区域贸易安排的一个最重要的背景。

2008年爆发的美国金融危机和紧随其后的欧洲债务危机进一步削弱了发达国家在全球经济中的主导地位。新兴市场国家、尤其是金砖国家在全球经济治理中,试图通过协调和合作来增强自己的话语权,致使发达国家深感领导权被削弱的压力。因此,作为世界上最大的两个经济体的美国和欧洲,尽管长期来在贸易上存在很多分歧,但新的国际经济格局促使它们启动了 TTIP 谈判,以增强在全球贸易投资上的话语权。

从欧洲角度看,加强与美国的经贸关系对于欧洲经济复苏是不可或缺的。<sup>①</sup> 欧盟在全球化过程中面临的压力比美国更大。欧债危机的爆发不仅削弱了欧洲的经济实力,也在一定程度上暴露了欧元作为区域货币的内在缺陷,使得欧元在与美元的国际货币地位的竞争中处于下风。因此,当奥巴马提议与欧盟建立 TTIP 后,英国首相卡梅伦和德国总理默克尔马上表示赞同,法国虽有保留意见,也无法表示反对。南欧和中东欧国家在食品安全标准、转基因等问题上忧虑重重,但是面对经济不景气,已无力反对,只能期望 TTIP 给自己带来更多的经济利益。

## (二) 美国和欧盟在 FTA 战略定位上的差异

尽管美欧在启动 TTIP 上存在共同的诉求和利益,但其对于区域和双边自由贸易和投资的看法以及战略定位仍存在不少差异,这对未来 TTIP 的谈判、甚至对全球多变的自由贸易框架都有重要的影响。

美国的双边和区域自由贸易协定(FTA)战略,首要目标是绕过 WTO 多哈回合谈判僵局,制定范围更加广泛的全球贸易规则,并在规则制定中重新获得主导权。<sup>②</sup> 美国从一开始就明确了其区域和双边自由贸易是全面和高水平的自由贸易,不仅货物贸易需要制定规则,而且服务贸易、与贸易相关的知识产权保护、投资、环境、劳工标准等也都必须纳入谈判,服从国际规范,而这个国际规范就是以美国国内的标准为基础制定的。实际上,美国的双边和区域自由贸易战略即是利用其国际市场上的优势和进口能力,将其国内的规则和标准输出国外。目前与美国签订双边自由贸易协议或者投资协议的国家,基本上都接受了美国的基

<sup>①</sup> Michelle Egan, "From US-EU FTA to TTIP: Promises and Pitfalls", *Transworld*, March 20, 2013.

<sup>②</sup> 杨红强、武亮:“美国全球 FTA 战略调整的制度分析”,《商业时代》2006 年第 10 期。

本原则。美国输出国内规则 and 标准,最终目的是为了本国的经济和全球战略利益,也是长远、全面衡量的利益。为此,美国在谈判中甚至可以就市场问题做出让步,尤其是货物商品市场,而这一点对于发展中国家具有较大的吸引力。这也就是为什么有些相对落后的发展中国家愿意加入由美国主导的区域或者双边自由贸易谈判的主要原因。

其次,美国的双边和区域 FTA 也是其全球安全和政治战略的重要抓手,选择 FTA 谈判对象也是其战略考虑、综合性选择的结果。与美国签署 FTA 协议的国家在贸易利益上未必能给美国带来很明显的好处,但却符合其全球战略利益目标。从目前已经签署的双边 FTA 以及双边投资协议的国家来看,大多数国家都是美国在该地区扩展其政治经济利益或者战略安全利益的桥头堡,要么是重要盟国,要么在该地区具有重要的示范作用。例如美国与泰国的 FTA 谈判,主要着眼东盟,希望在东盟树立与美国签署 FTA 的典范。与约旦及摩洛哥签署的自由贸易协议,则是未来与中东自由贸易区框架的组成部分。而与韩国签署的 FTA 明显是为了给东亚国家树立样板。美国在各地区确定不同的重点国家,是其地区战略布局的一部分。迄今为止,除了与加拿大、墨西哥签署了北美自由贸易协议、与多米尼加及中美洲五国签订了中美洲自由贸易协议外,美国还与其他 12 个国家签署了双边自由贸易协议。与美国签署了自由贸易协议的国家共达 20 个,大多数为拉美国家。美国贸易代表办公室的网站对这些 FTA 的描述,不是强调 FTA 将给美国带来多少贸易利益,而是强调这些 FTA 比 WTO 涉及的范围更广,是建立在更加严格的规则基础上的贸易安排。<sup>①</sup>可见,美国首要目的是推广以国内规则为基础的制度安排,并非给美国带来贸易扩大的利益。

最后,美国的区域贸易 FTA 战略也是其遏制新兴大国崛起的重要手段。美国在中东抽身后,高调重返亚太,鼓吹亚太再平衡,将“9·11”后的战略重点从反恐重新转向了遏制亚洲、尤其是遏制中国崛起上,并防范亚欧大陆结成战略联盟,从而威胁美国的全球领导权。美国在完成了与中美洲国家的自由贸易协议后,便开始全力推动跨太平洋伙伴关系协议(TPP)的扩容和谈判,并主导了 TPP 的谈判标准和内容。美国推动 TPP 谈判的目的很明确,就是将亚洲多数国家纳

<sup>①</sup> 参见美国贸易代表办公室网站关于美国 FTA 的相关内容, <http://www.ustr.gov/trade-agreements>。

入其希望建立的规则体系中,迫使中国和印度等新兴国家要么加入由它所主导的新的规则体系,要么在 WTO 多边框架中接受美国的规则。虽然 TPP 的推动不如美国设想的那样顺利,但是美国已经成功地将日本拉入谈判,对亚洲其他国家,尤其是中国的压力已经形成。这是美国将 TPP 放在 TTIP 之前推进的重要原因。<sup>①</sup> 在美洲和亚太推进美国标准的自由贸易谈判取得进展后,美国需要将大西洋对岸的欧洲也纳入其所设想的规则体系中。奥巴马政府在欧债危机深化、欧盟比以往任何时候都需要美国的背景下,利用英国和德国对美欧自由贸易协议的支持,成功说服欧盟同意与美国谈判 TTIP,并且美国也明确表示,在 TPP 谈判中坚持的原则将适用于 TTIP 的谈判,尽管欧盟目前并不认同。

欧盟在贸易政策上尽管与美国有类似之处,但是在区域贸易自由化安排上有明显的差别。首先,欧盟主要将拓展其贸易和经济利益作为 FTA 的重要目标。作为世界上最早建立的自由贸易区,欧盟本身就是区域贸易自由化不断深化的产物。但在一体化实践中,欧盟也认识到,维持以 WTO 为框架的世界多边自由贸易体制的有效性对于欧盟经济至关重要。因此,欧盟对区域或双边 FTA 谈判并不十分积极,欧盟没有与中东欧国家以外的任何国家签署 FTA。进入 21 世纪后,欧盟的政策出现变化,先后与墨西哥和南非达成了 FTA,随后,与智利签署了 FTA,最近又与韩国、哥伦比亚以及秘鲁签订了 FTA,并已生效。此外,还与摩尔多瓦、亚美尼亚、格鲁吉亚、乌克兰、新加坡等国签署了 FTA,不久将会生效。从这些 FTA 的性质看,只有欧盟与韩国的 FTA 才涉及服务贸易和投资的内容,属于高水平的 FTA。尽管如此,在几乎所有的 FTA 中,欧盟最为看重的仍然是与伙伴国家的贸易增长前景和出口利益,因此其官方网站将这些协议给欧盟出口以及经济增长带来的可能利益放在最主要的位置加以说明。<sup>②</sup> 欧盟在选择 FTA 谈判对象上不像美国那样主要服从于全球战略和政治安排。欧盟虽然也有重要的政治考虑,但其在全球政治格局中的地位决定了它不像美国那样将 FTA 作为政治战略的一种手段。

<sup>①</sup> 欧洲一些学者对此表示不解。例如穆斯卡特(Muscat)认为,从重要性看,美国与欧盟国家的贸易规模比亚洲国家大,也更为重要,美国应该先与欧盟谈判 FTA,参见 Sabine Muscat, "Free Trade with Asia and EU—American Objectives and Positions", *International Policy Analysis*, Friedrich Elbert Stiftung, April 2013。

<sup>②</sup> 参见欧盟委员会贸易总司网站关于区域 FTA 的相关内容, <http://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/agreements/>。

其次,欧盟与贸易伙伴国签订的 FTA,尽管也强调“高质量”和“高水平”,其谈判内容不仅要包括货物贸易,也要包括服务贸易、知识产权保护甚至环境保护等,但是欧盟推进的制度建设的重点范围与美国存在较大的差异。霍恩(Horn)等人比较了 2008 年以前美国和欧盟签署的区域贸易优惠安排协议,发现欧盟更加注重竞争规则和社会问题。<sup>①</sup>这与美国更加重视 WTO 谈判中已经涉及但没有硬性规则来推进落实的知识产权保护、投资自由化等领域有很大的不同。这与欧洲长期以来形成的社会制度与观念直接相关。因此,欧洲向外输出规则的动机比美国间接和隐蔽,在谈判中也显得比美国灵活。

最后,欧盟并不强调区域和双边 FTA 是取代 WTO 或者与 WTO 规则相异的制度安排,而是尽量强调区域贸易安排是对 WTO 自由贸易原则的补充。欧盟对 WTO 多哈谈判陷入僵局也比较失望,但重启 WTO 谈判的愿望显然比美国强烈。相比美国官员和学者,欧洲不太愿意强调多哈回合已经“死亡”,需要另起炉灶。欧盟贸易官员以及成员国的不少官员仍然希望多哈回合谈判能够以一定方式顺利结束。<sup>②</sup>

### (三) TTIP 的前景及对全球贸易体系的影响

国际大环境的变化为美欧启动 TTIP 提供了比以往都更为有利的环境。出于自身经济发展和在全球竞争中地位的考虑,美欧具有更大的动力达成妥协,以实现进一步加强“跨大西洋贸易与投资伙伴关系”的目标。欧美民间支持 TTIP 的呼声也比以往要高,连一贯反对自由贸易安排的美国劳联产联都对 TTIP 表示支持,因为它们认为与欧洲的自由贸易不会使美国工人工资水平面临下降的压力,贸易投资的扩大甚至会提高工资水平。

但是,美欧在 TTIP 的定位及战略目标上存在不少的差异,而且双方都因为内部政治因素而难以在一些敏感的问题上做出重大让步。因此,跨越存在重大分歧的领域、迅速达成协定的前景并不乐观。美欧双方都需要集聚更多的政治资源,寻找新的契机来解决上述问题。因此,美欧会有一个较长期的博弈和协商过程。

<sup>①</sup> Henrik Horn et al., “Beyond the WTO: An Anatomy of the EU and US Preferential Trade Arrangements”, *World Economy*, No. 33, 2010, pp. 1565-1588.

<sup>②</sup> 2013 年 9 月 16 日在上海国际问题研究院举行的一次国际会议上,美国华盛顿国际战略研究中心的研究员就明确说,期望 WTO 秘书处宣布多哈回合失败,正式终止谈判,并另起炉灶。

那么未来美欧能否将一些敏感的问题放在一边,而在有共识的问题上达成妥协,从而签署 TTIP 呢?笔者认为,这样的可能性是存在的。虽然,美国会有一些失望,但从其建立投资贸易规则、为全球树立榜样这个最重要的着眼点来看,美国是可以接受的。而从欧洲角度看,如果在成员国最敏感的卫生检疫标准(SFS)以及农产品等问题上不做出承诺,欧盟愿意与美国一起建立这样的国际规范来影响世界其他国家。一旦欧美在没有重大分歧的领域内先达成一揽子协议,将对全球贸易框架产生重要的影响。协议将主要涵盖知识产权保护和服务贸易领域,涉及的行业有电信、公用事业服务、保险、广告、计算机服务等。在知识产权保护和服务业市场开放上,欧美之间存在的分歧并不大,达成协议的前景比较明朗。服务业是美欧重要的经济部门,双方的 GDP 比重都超过 70% 以上,服务贸易领域的开放也是美欧在与发展中国家进行贸易谈判时最关注、最在意的开放领域,是它们的利益所在。多哈回合谈判的焦点除了农产品贸易,就是服务贸易开放。因此,尽管 TTIP 可能不会像 TPP 那样完全按照美国输出国内规则的意愿达成全面的协议,但是达成以服务贸易为核心内容的 TTIP 是有可能的。

鉴于美欧服务业在全球的领先地位以及服务贸易规模不断扩大的趋势,一旦达成 TTIP,将对未来全球服务贸易的规则产生重要影响。作为新兴市场经济体,在制造业进入成熟阶段、产业结构逐渐向服务业转型的重要时期,未雨绸缪应对全球服务贸易自由化的挑战,从全球服务贸易自由化新一轮的全球化中获得发展机遇非常紧迫。中国(上海)自由贸易试验区将投资体制改革和服务贸易自由化作为核心内容,就是对这一趋势做出的反应。

## 从美欧构建 TTIP 看全球经贸规则的博弈

陈凤英

(中国现代国际关系研究院世界经济研究所所长、研究员)

2013 年 6 月 17 日,八国集团峰会在英国北爱尔兰厄恩湖开幕,当天欧盟委员会主席巴罗佐和美国总统奥巴马共同宣布,将正式启动“跨大西洋贸易与投资伙伴关系协定”(TTIP)的谈判。首轮谈判于 7 月在华盛顿举行。美欧希望通

过 TTIP 的建立,重构由美欧主导的国际经贸新架构,以此制定“后危机”国际经济新秩序,重塑西方自由市场经济体系,一个新的布雷顿森林体系或许因此而诞生。

### (一)美欧构建 TTIP 抱团取暖、重振西方经济

欧盟委员会贸易委员德古特于 2013 年 3 月 14 日深夜宣布,欧盟成员国已经授权欧委会与美国近日启动自由贸易协定谈判,目标是消除关税、缓解监管壁垒和拓宽投资、服务和公共采购门槛。<sup>①</sup> 酝酿 10 年之久的跨大西洋自由贸易缘何在此刻启动,且设计的时间表只有两年,即两年内完成 TTIP 谈判,2016 年获欧洲议会和美国国会的批准后生效。这与西方经济低迷不振、经济实力衰退有直接关系。

国际金融危机爆发至今五年有余,然而,欧美经济普遍不振,难以摆脱低增长和高失业率的困境,尤其是欧洲经济持续衰退,引发社会动荡,而经济乱象导致政治极化、政府软弱、决策不力。据国际货币基金组织(IMF)统计,按美元汇率计算,到 2012 年欧盟经济规模远未恢复到危机前的 2007 年,期间两年经济为负增长。<sup>②</sup> 2013 年,虽然从第二季度开始环比出现增长,但全年经济依然会下降 0.4%。欧盟经济占世界经济比重由 2007 年的 30.3% 降到 2012 年的 23.1%。<sup>③</sup> 美国经济虽然好于欧洲,经济复苏势头趋稳,但就业形势不容乐观,在世界经济比重中整体趋弱。过去五年,美国经济规模只增加了 4%,年均经济增长率仅为 0.75%。据 IMF 统计,美国经济占全球产出的比重由 2007 年的 28.4%,降至 2012 年的 21.4%。<sup>④</sup> 尤其是制造业,五年间美国下降 1.25%,欧盟下降 9.3%,中国制造业则增长 96.3%。中国制造业目前是美国的 126%、德国的 346%。<sup>⑤</sup> 加之,美欧经济复苏都面临“三座大山”,即高债务、高失业和高赤字。鉴于此,欧美均把振兴经济希望寄托在国际市场拓展上。TTIP 的启动已被欧美视为创造就业、提振经济的最佳选择,也可为跨大西洋经贸关系注入新的活力。

迄今,美国依然是欧盟的第一大贸易伙伴。数据显示,2013 年一季度欧盟

<sup>①</sup> [http://news.xinhuanet.com/world/2013-06/15/c\\_116154749.htm](http://news.xinhuanet.com/world/2013-06/15/c_116154749.htm); <http://www.mofcom.gov.cn/article/i/jshz/zn/201309/20130900322417.shtml>.

<sup>②</sup> 2009 年和 2012 年分别下降 4.4% 和 0.3%。

<sup>③</sup> IMF《世界经济展望》,2013 年 10 月。

<sup>④</sup> 根据 IMF《世界经济展望》2013 年 10 月发表的数据库整理而成。

<sup>⑤</sup> 美国中央情报局《世界概况》,2012 年。

对美贸易顺差超过 220 亿欧元,同比增加约 40 亿欧元。据欧盟统计局公布的数据显示,2012 年流入欧盟 27 国的 1590 亿欧元外国直接投资(FDI)中,超过 60% 来自美国,达到 990 亿欧元;加拿大、日本分别达到 190 亿欧元和 80 亿欧元。<sup>①</sup>这正是欧盟与美国构建 TTIP 的同时,与加拿大和日本磋商自贸区建设的原因之一。可见,西方国家对欧盟经济复兴影响之大远超新兴经济体。

如果跨大西洋自贸协议最终达成,美欧将建成全球最大的自由贸易区。据 WTO 统计,2012 年欧美双边商品和服务贸易合计达 20 万亿美元,占全球的 45%,其中服务贸易占 51.9%。另据 IMF 统计,2012 年欧盟与美国的 GDP 规模合计达 32.144 万亿美元,占全球产出的 44.5%。短期内,欧美启动 TTIP 谈判将给衰退中的欧洲经济和缓慢复苏的美国经济注入新的活力,有利于经济复苏,提升市场信心,尤其是给若即若离的大西洋关系注入新的动力。

美国白宫声明称,TTIP 是一项具有挑战性、综合性和高标准的贸易和投资协定,将为美国的国际竞争力、就业和经济增长创造机会。白宫将美国对 TTIP 的期待描述为:旨在进一步开放欧盟市场;进一步减少关税;在服务业领域进一步提高市场准入;在保障健康、安全和环保高标准的条件下,通过进一步增加透明度和加强合作,来减少在监管和标准方面的分歧;在一些全球性议题方面,如知识产权保护和各国对国企补贴等方面,建立新的原则和框架协议等。<sup>②</sup>由此可见,美国对 TTIP 寄予厚望。

欧盟同样希望通过 TTIP 构建,拉动欧洲经济复兴,创造更多就业机会。这个史上最大的自由贸易协定谈判将美欧之间关税降至零后,会给欧洲带来美国能源革命的好处。

## (二)以 TTIP 重塑大西洋两岸新经贸同盟关系

TTIP 的另一个使命比恢复经济增长更为重要,或许是美欧着手构建这一世纪性超大自贸区的真正意图,即重修跨大西洋经济联盟,恢复西方自由市场经济体系,以应对东方“国家资本主义”挑战,遏制新兴经济体的群体性崛起。

欧盟对建立跨大西洋自贸区较为迫切。一则因为经济形势糟糕。欧债危机不仅严重削弱了欧洲的国际竞争力,且内部分裂加剧,凝聚力明显下降;二则美

① 欧盟统计局 2013 年 6 月 14 日发布的外国直接投资数据。

② [Http://www.yicai.com/news/2013/06/2790251.html](http://www.yicai.com/news/2013/06/2790251.html).

国战略重心东移,使欧洲产生一种失落感。开启 TTIP 谈判对欧盟维系内部团结的益处显而易见。在 2011 年 11 月的亚太经合组织(APEC)檀香山领导人峰会上,美国宣布加入跨太平洋伙伴关系协议(TPP)谈判,奥巴马总统将其视为“亚洲再平衡”战略的重心。这让欧洲担心,美国战略重心东移,以 TPP 强化对太平洋经贸合作,将忽略大西洋两岸关系,尤其担心全球经贸发展重心东移,或使欧洲在“后危机”国际经济体系中被边缘化。而欧洲认为,启动 TTIP 将使大西洋两岸再次走到一起。

在 2013 年初的国情咨文中,奥巴马总统宣布美欧将于 6 月启动 TTIP 谈判,并视其为第二任期的核心经济议程。同时,白宫想通过 TTIP 谈判,传递欧洲“仍是美参与世界的基石”的信息,经济上的高度整合有助于美欧加强在其他国际层面上的合作,共同营造属于美欧的“大西洋世纪”。

第二次世界大战以来,美欧等西方国家一直主导着国际经贸体系。但自 2008 年金融危机爆发后,国际经贸格局发生了巨大变化,发达国家经济陷入深度衰退,新兴经济体则在中国引领下持续发展,成为世界经济的主要引擎,全球发展呈现“西方不亮东方亮”的态势。据 IMF 统计,2007-2012 年世界经济增长的 77% (以美元汇率计算)来自新兴市场和发展中国家,发达国家只贡献 23%。期间,发达国家经济占世界经济的比重下降 9.2 个百分点。如按购买力计算,2010 年新兴市场和发展中国家经济占世界比重达到 50.9% (包括亚洲“四小龙”),即使按美元汇率计算也上升到 37%。同时,亚洲在全球中的重要性日益凸显。2010 年亚洲经济规模超过欧盟,成为全球三大经济板块(欧盟、北美和亚洲)之首,2010 年占世界经济的比重为 26.6%,超过欧盟的 25.8%。2012 年上升到 28.5%,IMF 预测 2018 年将增至 29.9%,欧盟和北美将降至 22.1% 和 21.3%。<sup>①</sup> 这是世界经济力量格局的重大调整,全球经贸重心明显向新兴市场倾斜,这是目前西方世界所不能接受的事实。欧美希望通过 TTIP 重塑同盟关系,以应对新兴经济体的崛起。

### (三)以 TTIP 恢复西方自由市场经济体系

如果一切顺利,美欧将在 2014 年结束 TTIP 谈判,并经欧洲议会和美国国会批准后生效。这将在很大程度上改变世界经贸格局,全球规则、标准将被重写,

<sup>①</sup> 根据 IMF《世界经济展望》2013 年 10 月发表的数据整理而成。

西方自由市场经济体系或因此而重生,新兴市场经济则将面临巨大挑战,特别是经济危机中应运而生的十国集团面临被边缘化的风险。尤其是,随着 TTIP 的诞生,加之欧美与加拿大已经签署自贸协议,日本也与欧盟开始自贸区谈判,一个新的“七国集团”由此产生,世界是否会再次退回到由西方主导的国际经济体系?虽然目前来看并不可能,但 TTIP 的发展态势似乎表明,金融危机结束了,西方经济开始走向复苏,美欧正在强化同盟关系,以抗衡新兴经济体的崛起。

布热津斯基明确提出,要构筑“扩大的西方”,用以应对“新兴的东方”。美欧构建 TTIP,尤其是美国同时启动 TTIP 和 TTP 所谓的“两洋战略”,绝非仅仅以创造就业、提振经济、打造新型美欧关系那么简单,其意是为后危机时代美欧继续维系其全球霸权地位铺垫基础。通过 TTIP 制订新的国际经贸竞争规则,实质是以 TTIP 展开新一轮没有新兴市场参与的全球规则谈判,即没有 WTO 成员参加的 WTO 谈判,而以 TTP 方式在亚太展开另一场没有中国参加的针对中国的谈判。

华尔街金融风暴以来,中国经济规模增长了 135.3% (以美元汇率计算) 和 67.9% (按 PPP 计算),占世界经济比重分别由 6.2% 和 11% 上升到 11.3% 和 14.9%。尤其是,中国制造业产值增长 96.8%,2010 年超过美国成为世界第一制造国,2012 年制造业产值为美国的 126%,2013 年 3 月货物贸易额超过美国,成为世界第一。据 IMF 统计,2007-2012 年间,中国经济增长对世界的贡献率达到 29.9% (美元汇率) 和 31.5% (购买力平价),是全球经济发展的第一大引擎。<sup>①</sup> 这一系列数字表明,中国经济对世界经济发展的重要性上升,本应获得美欧的褒奖,却反而引起它们的担忧。

美国前驻欧盟大使格雷对此直言不讳:“为应对崛起大国和国家资本主义力量的不断增强,美欧应联手通过自贸协定,建立起‘经济北约’”。《华尔街日报》则坦言,TTIP 将为全球其他国家在标准制定、监管和经济关系方面树立典范,巩固美欧领导全球贸易体系的地位,避免领导权被其他国家夺走。美欧联手以所谓的自贸区安排,抗衡中国等新兴经济体崛起,抢占国际规则制订权之意图昭然若揭。

西方舆论普遍将美国的上述做法称之为“ABC”,即“中国除外”。显然,这是一步险棋,其欲主导全球规则不仅“剑指中国”,更想逼世界其他国家尤其新兴市场就范。然而,在经济全球化与政治格局多极化趋势下,世界经济不可能再回到

<sup>①</sup> 根据 IMF《世界经济展望》2013 年 10 月发表的数据整理而成。

“布雷顿森林体系”年代。何况,欧美对待自贸区谈判分歧诸多,若要达成美国所希望的具有全球影响力的 TTIP,必须突破重重障碍,结果如何需拭目以待。

#### (四) TTIP 前景与中国谋略

从发展前景看,TTIP 技术层面的谈判面临诸多困难,进展不会很顺利。但决策层政治决心很大,似胸有成竹、志在必得。因为,TTIP 对美欧而言,“机不可失、时不再来”。奥巴马总统坦言,未来五年是美国的战略机遇期。欧洲行动则相对滞后。巴罗佐认为,对欧洲而言,未来 20 年很关键。无论技术层面谈判如何艰难、政治阻力有多大,欧美政治家们似乎抱有“赴汤蹈火”、不达目的誓不罢休的决心。但是,无论如何,TTIP 要按期完成所有谈判是很困难的,除非作出相应妥协。关键是,明年美国将进行中期选举,共和党不会不利用这一机会与民主党叫板,加之奥巴马总统至今未拿到“快车道”特令,而欧盟明年也将换帅。因此,TTIP 想要跨越美国国会和欧盟议会这两座大山,恐怕需要经历艰难而激烈的政治博弈。

奥巴马总统直言,TTIP 是他第二个任期的核心经济议程,不应低估这场谈判中蕴含的挑战。但他相信:“我们有很大概率达成双方都需要的那类协定,并向世界其他地区释放一个信号。在贸易谈判多年陷于僵局之后,美国和欧盟必须抓住这个机会展现出领导力,向人们证明我们能够做出艰难的抉择。”这就是奥巴马总统的决心和宣言。

中国面临巨大挑战,但仍有回旋余地,积极应对是上策。可考虑先于 TTIP,同美欧双方同时谈成双边投资保护协议(BIT),这可抵消相当部分压力;与亚洲国家积极推进“区域全面经济伙伴”(RCEP)谈判进程,形成一种对冲作用;借明年主办亚太经合组织(APEC)领导人非正式会议之机,与 APEC 主要成员紧密合作,全面推进 APEC 内贸易与投资自由化目标的实现,并推动 APEC 向亚太自贸区方向发展,最终择机与 TTP 互联互通,因为 TTP 的原则是向所有 APEC 成员开放;在 G20 框架内,与新兴国家一起建议由 IMF、世界银行等国际机构牵头,成立专家组或工作小组,着手制订后危机时代国际经贸新规则,尤其是着手改革 WTO,启动新的贸易与投资谈判;主动提出与美、欧分别启动自贸区谈判进程,尽早主动提出加入 TTP 申请,化被动为主动。

应该看到,中国是世界第二大经济体,又是发展势头最强的新兴市场,且开启了全面深化改革的新航程。未来,中国经济将对美欧提供正能量,而世界经贸

合作不能没有中国,中国也需要世界市场,特别是与美欧的经贸合作。

## 欧美贸易关系新发展及其对国际规范变化的影响

王展鹏

(北京外国语大学英语学院英国研究中心教授)

近年来,欧盟贸易政策和欧美贸易关系呈现出诸多新特点,对国际贸易的规则、规范变迁,乃至未来全球治理和国际力量结构的演变都将产生深刻影响。

### (一) 欧盟贸易政策的调整与欧美贸易关系的发展

从欧洲一体化的历史看,欧盟既是以 GATT/WTO 为核心的多边贸易体制的积极推动者,也是双边自由贸易区协定等优惠贸易安排的实践者,其贸易政策一直努力维持两者间的平衡。欧共体建立之初,美国出于支持欧洲联合的立场,以一体化将从整体上促进世界市场的开放为由为欧共体的发展开了绿灯。21 世纪初,欧盟积极推行有效多边主义战略,力图通过影响、塑造国际规则、规范走向,构建“后霸权治理模式”,与美国优势互补,共同领导世界。然而“9·11”后,随着美国新自由主义的发展,欧美资本主义呈现出竞争加剧的态势。时任欧盟贸易委员的拉米提出“受管理的全球化”理念,将维护世贸组织在全球多边贸易体制中的核心地位作为欧盟贸易政策的重中之重,相较地区和双边安排,给予多边贸易体制优先地位。同时,他还认为,贸易政策目标应超越贸易本身,延伸到多边主义、社会公正和可持续发展等层面。<sup>①</sup> 而美国在这一阶段则以自由贸易区建设为突破口,力图加速市场驱动的全球经济自由化进程。

2005 年前后,欧盟主要成员国经济竞争力降低、经济社会模式可持续发展动力不足的问题日益突出,以提高经济竞争力为目标的里斯本战略的实施举步维艰。也由于多哈回合谈判久拖不决、欧盟与美国及新兴市场国家间贸易竞争加剧,欧盟贸易政策出现了回归贸易本身、更加注重自身经济利益的“全球欧

<sup>①</sup> Sophie Meunier, “Managing Globalization? The EU in International Trade Negotiations”, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 45, No. 4, 2007, p. 906.

洲”转向,加大了与新兴市场国家谈判建立自由贸易区等优惠贸易安排的力度。欧债危机爆发后,欧盟将加速与拉美和亚洲经济体的自由贸易区谈判作为延缓经济衰退的重要手段,先后与南方共同市场、韩国、东盟、加拿大、印度、马来西亚、新加坡、乌克兰等国家与地区性组织开展了自由贸易区谈判。对缔结自由贸易区协定国家的贸易从2006年占欧盟贸易总量的四分之一增加到2012年的约二分之一;如目前处于谈判进程中的欧美自由贸易区协定若能成功完成,将达到欧盟贸易总量的三分之二以上。<sup>①</sup>

这一阶段,欧盟在多边贸易政策领域的另一个重要变化是其影响多哈回合谈判进程的能力下降,主动设定和推动相关议程的动力降低。2001年后,欧盟一直积极推动多哈回合谈判,主张全面解决乌拉圭回合在农业和服务贸易领域的遗留问题,并主张将非农业市场准入及“新加坡议题”(竞争政策、投资、政府采购、贸易便利化等)纳入谈判日程。但这些建议与发展中国家的要求存在差距,许多也未能获得美国的支持。面对欧债危机绵延不愈、影响国际规范与规则能力下降的现实,欧盟对美贸易关系开启了加强双边合作的务实调整进程。2013年4月,在美、澳等国启动多边(Plurilateral)服务贸易协定谈判两年后,欧盟最终加入了这一进程。学术界在界定欧美贸易关系时往往使用“竞争性相互依赖”的概念。<sup>②</sup>当前这一态势虽未发生根本改变,但欧美关系中竞争性减弱、相互依赖性增强已成新的趋势。

与此同时,新兴市场和发展中大国的群体性崛起成为欧美战略接近的巨大推动力量。为应对这一挑战,欧盟与美国开始强化“西方”的身份认同,强调其基本价值观和利益的一致性,淡化具体发展模式上的差异。历史上,《洛美协定》一直被视为欧盟积极促进世界发展的规范性力量的重要体现。然而,该做法也遭到美国等主张贸易自由化的GATT/WTO成员国的质疑。作为回应,欧盟开始被动调整针对发展中国家的优惠性贸易安排。

21世纪初以来,发展中国家和新兴市场国家的崛起也促使欧盟主动调整贸易政策,产生了与美国加强协调、共同应对的现实需求。在欧债危机下,欧盟一

<sup>①</sup> European Commission, “Trade: A Key Source of Growth and Jobs for the EU”, p. 7, [http://ec.europa.eu/commission\\_2010-2014/president/news/archives/2013/02/pdf/20130205\\_2\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/president/news/archives/2013/02/pdf/20130205_2_en.pdf).

<sup>②</sup> Alberta Sbragia, “The EU, the US, and Trade Policy: Competitive Interdependence in the Management of Globalization”, *Journal of European Public Policy*, Vol. 17, No. 3, 2010, pp. 386-387.

方面将就业机会减少、经济增长迟缓部分归咎于新兴市场国家的竞争;另一方面提出,这些国家已具备承担相应责任的条件。因而,欧盟需要利用世界最大市场的地位,以市场准入为条件,迫使其贸易伙伴在汇率、贸易补贴、知识产权、货物与服务自由化等方面接受新规则。<sup>①</sup> 2012年初,欧盟委员会发布了题为《贸易、增长与发展:调整贸易与投资政策,支持最需要帮助国家》的未来十年贸易战略纲领性文件。尽管欧盟仍一如既往地强调,其政策重点在于通过贸易活动促进最不发达国家实现发展目标,促进绿色和可持续发展,但同时提出了重新审视欧盟促进发展政策的要求。其核心思想在于对发展中国家采取区别对待的政策:维持对最不发达国家的优惠政策,而更多地将新兴市场国家视为竞争对手,强调其在多哈回合谈判和全球贸易发展中应承担的责任。<sup>②</sup> 与此同时,面对发展中国家主张改革经济全球治理结构的呼声,欧美决策者和学术界认为,这些变革将增大现有国际制度的不确定性,可能使国际规则、规范的演变向不利于西方国家的方向发展,从而对西方主导的自由主义的世界秩序构成挑战。

(二)“跨大西洋贸易与投资伙伴关系”(TTIP)谈判的进展及其对国际贸易规范的影响

欧美深化跨大西洋贸易伙伴关系的构想由来已久。冷战后,欧美通过双边贸易关系的进一步制度化主导国际经济政治秩序的设想不断问世。早在1995年克林顿执政时期,欧美就制定了新跨大西洋议程。在伊拉克战争后跨大西洋关系出现裂痕的情况下,2007年双方建立了跨大西洋经济理事会,旨在“加强跨大西洋经济一体化、促进增长……减少贸易与投资壁垒”。<sup>③</sup> 但由于当时欧美战略竞争态势加剧,双方在食品安全、环境等方面存在管理结构差异,这一跨大西洋一体化进程取得的进展有限。2011年以来,欧盟面对内外挑战,加之跨太平洋伙伴关系协定谈判提速带来的压力,启动TTIP谈判的意愿增强。2013年夏季,欧美领导人正式宣布启动“跨大西洋贸易与投资伙伴关系协定”谈判。除取消欧美间贸易关税外,该谈判设定的目标还包括在大西洋两岸实现市场管理法

<sup>①</sup> Daniel Hamilton and Kurt Volker, “A Tale of Four Futures”, in Daniel Hamilton and Kurt Volker eds., *Transatlantic 2020: A Tale of Four Futures*, Johns Hopkins University, 2011, pp.9-10.

<sup>②</sup> European Commission, “Trade: A Key Source of Growth and Jobs for the EU”.

<sup>③</sup> EU-US Summit, “Framework for Advancing Transatlantic Economic Integration”, 2007, <http://www.state.gov/p/eur/rls/or/130772.htm>.

律、法规层面的协调,使之相互兼容,进而在全球层面制定规则与标准,以影响国际规范变迁的走向。<sup>①</sup>

欧美贸易关系的变化及其对国际贸易规则、规范变迁的影响是认识未来欧美关系和国际体系变迁的重要线索。首先需要思考的问题是,欧美贸易关系的新发展是否将导致WTO在多边贸易体制中地位的边缘化,多边主义的国际贸易体制是否将为地区主义或更多的双边、诸(多)边安排所取代。当前,规范性力量 and 有效多边主义仍是欧盟对外战略的支点;WTO也仍是美国战后制度霸权战略布局的重要支柱之一。<sup>②</sup>正如欧美领导人在启动TTIP的联合声明中所说:“促进加强多边贸易体制的全球规则的发展”是这一谈判的重要目标。<sup>③</sup>在可以预见的未来,美欧仍无法忽视WTO这一具备广泛代表性和合法性的多边平台在全球贸易规则发展中的作用。

在贸易自由化原则成为二战后国际贸易基本规范并存有广泛共识的前提下,欧美不仅会继续扮演对其自身有利的规则维护者的角色,而且将选择性地充当国际规则的变革者,并试图改变贸易自由主义的具体内涵。在当前国际贸易关系中,西方国家历史上借助资金、技术和殖民扩张形成的优势已经减弱,在制造业等领域,新兴市场国家在劳动力、资源等方面的优势开始显现。因此,欧盟和美国近年来开始主张有选择地推动国际规则的修改,将汇率、知识产权、环境、劳工标准甚至民主、人权问题与贸易挂钩,加强国际法在这些领域中的作用,增强自身的竞争优势。这一变化对国际贸易中处理南北关系的基本原则——面向发展中国家的贸易优惠安排构成了新挑战。如前文所述,欧盟对发展中国家采取区别对待的立场,在拟推行的普惠制改革中,将中等偏上收入的发展中国家排除在外,中低收入国家一些具有竞争力的产品不再享受进口优惠。这些做法与美国政策日益趋同。同时,欧美在WTO规则之外重新界定发展中国家,使未与

<sup>①</sup> European Commission, “European Union and United States to Launch Negotiations for a Transatlantic Trade and Investment Partnership”, <http://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=869>.

<sup>②</sup> 2013年10月,美国贸易代表弗罗曼表示,美国将继续支持全球多边贸易体制,双边和地区性安排只是其补充。See Michael Froman, Keynote Speech at WTO Public Forum, 2013, [http://www.wto.org/english/news\\_e/news13\\_e/pfor\\_01oct13\\_e.htm](http://www.wto.org/english/news_e/news13_e/pfor_01oct13_e.htm).

<sup>③</sup> Statement from United States President Barack Obama, European Council President Herman van Rompuy and European Commission President José Manuel Barroso, 13 February 2013, <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2013/02/13/statement-united-states-president-barack-obama-european-council-president>.

其缔结自由贸易协定的新兴市场国家逐渐处于不利地位,事实上形成了新的不利于发展中国家的贸易壁垒。为应对这一挑战,国际社会亟须思考如何维护 WTO 协定的基本原则,保障发展中国家实现发展的权利,促使发达国家履行促进发展的历史责任;尤其需要避免优惠安排和地区协定成为发达国家出于自身利益强行改变国际规则、规范的工具,或沦为封闭、排他的区域性安排,危及开放的世界市场和自由贸易体系。

这些新变化也提出了如何平衡优惠性贸易安排与 WTO 规则间关系的命题。当前全球贸易体制面临多哈回合陷于僵局的困境,面对经济金融危机的倒逼效应,双边、地区自由贸易区或诸边协定如运用得当,可在一定程度上推进贸易自由化和经济合作、促进增长与就业。面对美欧贸易政策的新趋向,新兴市场和发展中国家一方面需要积极争取在贸易便利化等领域促进 WTO 框架下的谈判取得突破,重建对于多边体制的信心;另一方面需要通过推进相应的地区性安排应对挑战,<sup>①</sup>在出现僵局的服务贸易自由化等领域积极寻求共识。在此过程中,关键在于需要协调优惠贸易协定与 WTO 原则、规则之间的关系,借助 WTO 框架下关于优惠贸易协定的报告、协商机制,避免过度自由化带来的贸易转移效应加剧南北贸易失衡,以及有关安排背离全球多边贸易体制的精神与原则。

最后,欧美围绕国际贸易规则与规范的互动将是欧美资本主义模式相互磨合、博弈,建构新共识的过程,同时夹杂新兴市场和广大发展中国家为维护自身利益的斗争。欧美在资本主义长期发展过程中形成的管理制度和安排上的差异在短期内实现趋同并非易事。二战后布雷顿森林体系建立初期,西方嵌入式自由主义随着华盛顿共识的出现和具有社会民主主义色彩的欧洲福利国家模式的发展出现分歧,在国际金融危机和欧债危机下都面临调整、转型的压力,以及如何在引入市场导向的改革增强国际竞争力、加强监管、防范系统性宏观经济风险和维护福利国家制度之间实现平衡的复杂问题。

在此过程中,美国、欧盟和发展中国家间的关系并非简单的非此即彼的零和博弈。虽然欧美加强合作带有维护既得利益、追求国际竞争中利益最大化的意图。但在全球化时代,全球和地区产业链正在经历迅速而深刻的变化,生产组织方式的全球化使国家间的经济边界日益模糊,通过激发市场潜力抵御贸易保护主义、民粹

<sup>①</sup> 如东亚合作中的 10+1 自贸区建设和“区域全面经济伙伴关系协定”谈判。

主义影响的空间始终存在。目前形成的诸多地区性、双边和诸边贸易安排中,欧美发达国家和新兴市场也呈现出“你中有我”、相互重叠的态势。新兴市场国家积极参与全球化进程,解决自身发展所需的资源、市场等问题,利用国际规则,在一定程度上成为国际体系的受益者;同时,也面临中等收入陷阱、发展的可持续性等挑战;在产业转型,迎接新技术革命挑战的过程中也需要在具体规则、标准层面加强与欧美发达国家的合作。而新兴市场和发展中国家的巨大发展潜力以及在世界政治经济格局中地位的上升,也决定了欧美垄断国际规则和规范的做法难以获得成功。西方国家与新兴市场及发展中国家通过建构共识、实现可持续发展与共同繁荣目标,仍是未来国际规范与秩序建构的可取路径。

## 沉着应对欧美新一轮自贸谈判

陈新

(中国社会科学院欧洲研究所研究员)

欧盟近年来力推全球自贸区战略,在东亚积极布局。与此同时,美国也在积极推动“跨太平洋伙伴关系协定”(TPP)的谈判。2013年夏季,欧美宣布开始启动“跨大西洋贸易与投资伙伴关系协定”(TTIP)谈判。针对欧美这一轮自贸谈判势头,我们应该冷静分析,沉着应对。

### (一)欧美的出发点不同

美国的着眼点是战略利益,而欧盟追求的是经济利益。美国凭借身跨两洋的地理位置,通过 TPP 和 TTIP 谈判构筑自身的战略布局以应对新兴国家的挑战,努力保住一家独大的地位,并扼制中国的发展。而欧盟则通过推动全球自贸战略来促进贸易的发展,进而推动自身的经济增长和增加就业。中美之间是竞争大于合作的关系,而中欧之间则是竞争与合作并重的关系。因此,欧美之间开展 TTIP 谈判的同时,中欧经贸关系并没有停滞。尤其是中欧于 2013 年 10 月 9 日签署的规模为 3500 亿元人民币/450 亿欧元的双边本币互换协议,凸显中欧

之间的合作意义重大。<sup>①</sup> 中国央行与欧洲央行的本币互换可以扩大对欧贸易过程中的人民币结算规模,减少对美元的依赖,进而在一定程度上对冲美国国债违约的风险。而这种合作在中美之间是不可想象的。

## (二) 中国在全球产业链中的地位不会轻易被改变

中国加入世界贸易组织之后带来了全球产业链的重新布局,大量对外直接投资(FDI)流入中国的东部沿海地区,在那里建厂,利用廉价的劳动力成本,将进口的元器件和零部件组装成产成品和半成品出口到国际市场,从而形成中国独特的加工贸易。据统计,加工贸易已占据中国对外出口的半壁江山。<sup>②</sup> 在这场全球产业链的大调整过程中,跨国公司起了决定性的作用。

在未来的全球投资贸易框架的安排中,跨国公司的因素依然不容忽视。一方面,随着中国西部大开发战略的不断实施,投资环境的不断改善,中国沿海的产业与西部地区进行对接;另一方面,随着国内市场需求的启动,中国正在成为一个巨大市场,跨国公司轻易不会放弃。

十八届三中全会提出,全面深化经济体制改革,使市场在资源配置中起决定性作用,<sup>③</sup>这将促进中国贸易和市场的进一步开放。经济合作与发展组织的报告认为,越早实行自由化就越早在专业化方面赢得主动,并且巩固自身在国际市场上下游产业链中的地位,发挥自身更大的优势。因此,中国只要继续深化改革,在全球产业链中的地位就不会出现戏剧性的变化。分析 TPP 和 TTIP 对中国的影响,应该看到跨国公司以及中国市场本身这些动态因素。

## (三) 中欧经贸关系“大而不能倒”

中欧贸易十年来增长迅速。多年来,欧盟是中国第一大贸易伙伴和第一大出口市场(这一地位于 2012 年被美国所取代),而中国也已是欧盟的第二大贸易伙伴,甚至一度欲取代美国成为第一大贸易伙伴。中欧之间的相互依赖不仅仅表现在巨额贸易量上,而且也体现在产业内贸易上。

目前,欧盟同发达国家之间存在较深的相互依赖关系,而在金砖国家之间,欧盟暂时还不能摆脱对两个国家的依赖:一是俄罗斯,二是中国。从贸易结构来

① [http://news.xinhuanet.com/2013-10/10/c\\_117660084.htm](http://news.xinhuanet.com/2013-10/10/c_117660084.htm).

② 根据商务部统计,2004 年加工贸易占中国出口的 55%,此后,所占比重持续下降,2011 年占 44%,2012 年占 42%。详见 <http://zhs.mofcom.gov.cn/table2013/table2013qiu//biao4.doc>。

③ <http://news.cntv.cn/2013/11/12/ARTI1384257782885952.shtml>.

看,欧盟从俄罗斯进口的主要是能源和原材料,同时俄罗斯又是欧盟产品的巨大出口市场,特别是机电产品、机械设备和交通工具、化工产品以及农产品。因此,欧盟对俄罗斯的贸易依赖主要表现为能源、原材料以及出口市场。欧俄之间更多的是产业间贸易。相比之下,欧盟对中国的贸易依赖跟俄罗斯完全不一样。中国是欧盟的最大进口来源地,欧盟从中国进口的主要是工业产品,特别是机电产品、机械设备和交通工具以及产成品。而这些中国产品至少有一半是通过加工贸易的形式进入欧盟市场。欧盟对中国的出口也主要是工业产品,同样也是机械设备和交通工具以及产成品,再加上化工产品,其中有一部分也通过加工贸易的方式成为中国对外出口的一部分。中欧之间在产业内贸易的依赖程度正在不断加深。

根据经合组织与世界贸易组织联合开发的“贸易增值数据库”(TiVA)<sup>①</sup>所提供的数据,笔者计算了中欧贸易内的国内增值在国外最终消费中的比重以及外国增值在国内最终消费中的比重。2008年,中国对欧出口3723亿美元,其中国内增值为2566亿美元,进口占1157亿美元,进口给出口造成的重复计算占到中国对欧出口的31%。同样,2008年,中国自欧洲的进口为2993亿美元,而进口中进入国内最终消费的为1363亿美元,有1630亿美元的进口通过加工贸易再次成为出口,进口对出口造成的重复计算占到中国自欧进口的54%。换句话说,中国对欧出口的近1/3是进口所做的贡献,而中国自欧进口的一半以上是用于再出口的。这些数据从侧面说明了中欧之间在产业内贸易上的相互依赖。

相比中欧之间贸易上的相互依赖程度,欧美的新一轮自贸谈判更注重增量,给存量带来的变化有限。

#### (四) 欧盟在东亚的自贸安排重点是增加欧盟的出口

欧盟在东亚开始了一系列自贸谈判。最早达成新一轮自贸区协定的国家是韩国,双方协定于2011年7月生效。对于东盟国家,欧盟已经于2012年12月结束新加坡谈判,同时在积极推进与马来西亚的谈判,准备与越南谈判,进而带动与东盟的整体谈判。2013年,欧盟还启动了跟日本的自贸谈判。从已经实施的欧盟与韩国签署的自贸协定的情况来看,该协定对于欧韩双方来说是贸易上的增量,对中欧、中韩贸易带来的冲击有限。根据中国商务部国别贸易报告的数

<sup>①</sup> [Http://stats.oecd.org/Index.asp?DataSetCode=TIVA\\_OECD\\_WTO](http://stats.oecd.org/Index.asp?DataSetCode=TIVA_OECD_WTO).

据,2012年韩国对中国的出口基本与2011年持平,对华贸易顺差535亿美元,增长12%。而韩国对欧盟的出口下降了12%,进口增长了6%。中国在韩国的出口市场中占24.5%,进口占15.6%。欧盟在韩国出口和进口中均占9%。<sup>①</sup>对于韩国来说,最大贸易伙伴是中国、日本与美国,而对于中国来说,最大贸易伙伴是美欧。

当然,我们也必须看到,近年来,随着中国劳动力成本的上升,一些加工贸易产业已经开始向东南亚国家转移,欧盟同东南亚国家的自贸区谈判客观上将会促进加工贸易产业转移的步伐。欧盟的目的是扩大对东亚国家的出口,但欧盟与东亚国家(尤其是东南亚国家)的自贸区协定可能会在一定程度上削弱中国外贸增长方式的基础。

#### (五) 欧美新一轮自贸安排重在高标准、严要求和新领域

欧盟同发达国家的自贸区谈判将会涉及贸易新规则的制定,进而对中国未来的对外贸易发展带来潜在影响。欧盟同美国启动的自贸区谈判与欧盟迄今为止的自贸区谈判有一些不同,具体表现为:一是属于发达成熟经济体之间的谈判;二是谈判内容不仅限于贸易,而是更着眼于应对新兴国家的崛起;三是新协定注重确立商业规则、标准和法律,以在全球营造新的商业环境,这势必对中国形成新的冲击。如果说欧盟在21世纪的全球化浪潮中受到了来自新兴国家的严峻挑战,那么欧盟则寄希望于通过同发达国家的新型自贸区协定,充分发挥自己的软实力,占领国际贸易规则制定的制高点。

当然,我们也应该看到,欧美的这一轮自贸谈判是为20年乃至30年以后的国际贸易格局所做的制度安排。十八届三中全会已经提出“加快培育参与和引领国际经济合作竞争新优势,以开放促改革”。<sup>②</sup>因此,欧美的新一轮自贸谈判与中国的结构调整、产业升级的方向并不冲突。中国应该积极面对、从容应对。

#### (六) 积极参与欧美全球自贸谈判,把握规则制定的主动权

美国已经表示欢迎中国加入TPP谈判,中国政府也表示正在对是否加入TPP谈判进行认真评估。近年来,中国也在致力于双边自贸区战略部署。中国已经签署了11个自由贸易协定。此外,中日韩自贸区谈判和中日韩印澳新与东

<sup>①</sup> [Http://countryreport.mofcom.gov.cn/record/view110209.asp?news\\_id=32719](http://countryreport.mofcom.gov.cn/record/view110209.asp?news_id=32719).

<sup>②</sup> [Http://news.cntv.cn/2013/11/12/ARTI1384257782885952.shtml](http://news.cntv.cn/2013/11/12/ARTI1384257782885952.shtml).

盟参与的“区域全面经济伙伴关系”(RCEP)谈判也已经启动,中国在这些自贸谈判中积累了不少经验。从目前参与 TPP 谈判的一些国家来看,它们寄希望于中国也加入 TPP 谈判,进而改变美国一家独大的不对称谈判格局。而对于中国来说,加快自贸区建设已经写入了党的十八届三中全会公报,主动参与 TPP 谈判在规则制定方面至少会赢得主动,而等 TPP 谈判结束后再加入则会变成被动接受相关规则。“化被动为主动”应成为中国应对欧美全球自贸谈判的新思路。

从目前欧洲的情况来看,欧盟自贸区战略的布局中没有中国。2010年更新后的欧盟贸易战略,将重点关注的国家从美国和中国两家增加到美国、日本和金砖国家,其中最为关注的是美、中、俄、日。欧盟已经于2013年同美国和日本启动自贸区谈判。俄罗斯是欧盟的第三大贸易伙伴。欧盟与俄罗斯于1994年签署了“伙伴合作协定”,2008年双方就更新该协定开始了谈判,但目前还没有达成新的协定。中国是欧盟的第二大贸易伙伴。双方于1985年签署了“贸易合作协定”。2007年,双方启动了“伙伴合作协定”谈判。值得注意的是,刚刚结束的第16次中欧领导人会晤所发表的“中欧合作2020战略规划”中提到,中欧双方将商谈并完成“中欧投资协定”谈判,并在条件成熟时签订全面深入的自贸协定。这为中欧之间启动自贸谈判做出了战略规划。

鉴于中国已经具备与欧美开展新一轮自贸谈判的可能,下一步工作应该是积极落实十八届三中全会的精神,加快改革开放的步伐,同时沉着应对欧美新一轮自贸谈判的挑战。

## 解析欧美关系的道义基础

田德文

(中国社会科学院欧洲研究所研究员)

国际关系中不能讳言利益,但也绝不是除去利益别无他物。在当代国际关系中,双边或多边国际行为体之间达成合作关系的时候,一般都会表述共同利益之外规范性的价值追求,常见的包括“维护地区与世界和平”、“促进人类进步与繁荣”之类。质疑者或云:这些表态不过空洞无物的“官样文章”,或者增进双方

利益自然有利于实现这些目标,毋庸赘言。事实也许的确如此。但是,如孔子在《论语·里仁》中所言:“君子喻于义,小人喻于利”,在国际关系中强化“道义基础”,无疑是增强国际利益共同体合法性的重要手段。

在这方面,后冷战时代欧美关系的特点是强调双方之间的“认同”(identity)和共同的“价值追求”。国际关系中的“认同”,指的是国际行为体(agent)之间在历史与文化基础上形成的归属感。1990年的《跨大西洋欧美关系宣言》开宗明义地指出,双方关系的基础是欧美国家“铭记它们的共同遗产和紧密的历史、政治、经济和文化上的联系”,这就明确区分了“我们”和“他们”。随后,宣言强调,跨大西洋关系是基于欧美国家“对人的尊严、知识自由(intellectual freedom)和公民自由,以及对过去几个世纪中大西洋两岸建立起来的民主制度的信仰”而建立的,双方以“支持民主、法治以及尊重人权和个人权利,促进世界范围内的繁荣与社会进步”为共同目标。<sup>①</sup>显然,上述表态的目的是从认同和价值两个方面赋予欧美关系优于一般国际关系的“紧密度”和“高尚性”。在最近一轮欧美关系发展过程中,这种黏合剂性质的论调没有丝毫改变,值得进行解析。

### (一)欧美关系的“道义基础”是“普世价值”

相比其他国际关系,欧美关系的特点是有着更加明确的“道义基础”,即推广自由、民主、法治、人权等价值观念。在它们看来,自己在这些方面堪当世界各国的表率,而且这些规范已经为当今世界多数国家和地区的人民所接受,具有无可争辩的“政治正确性”。从这个视角看,在国际舞台上构筑一个以“普世价值”为基础的西方集团,就是既正当又合算的事情了。这是因为,尽管上述政治价值观念在原则层面上具有“普世性”,但目前世界上在那些方面“无可指摘”的国家和地区其实并不占多数,主要包括美国(3.01亿人,占全人类的4.6%)和欧洲(4.55亿人,占全人类的7%),即使加上日本(1.2亿人,占全人类的2.1%)等“后发民主国”,“我们看到的例外也仍是西方,而不是世界其他地区”。<sup>②</sup>正是由于“接受者”众而“达标者”少,“价值普世主义”在后冷战时代才足以成为欧美国家重要的“国际战略工具”,使它们获得了在无政府状态的国际舞台上对别

<sup>①</sup> “Transatlantic Declaration on EC-US Relations”, 1990, [http://eeas.europa.eu/us/docs/trans\\_declaration\\_90\\_en.pdf](http://eeas.europa.eu/us/docs/trans_declaration_90_en.pdf).

<sup>②</sup> [美]乌戈·马太·劳拉·纳德:《西方的掠夺:当法治非法时》,苟海莹译,北京:社会科学文献出版社2012年版,第149页。

国实施干预的权力,为其“新干预主义”提供了道德合法性。

从某种意义上说,“价值普世主义”是欧美国家在国际舞台上的最大共性。美国学者约瑟夫·奈在对“1500-1900年主要支配国及其权力资源”进行分析后认为,只有20世纪崛起的美国才以“普世性文化”作为“主要权力资源”。<sup>①</sup>但事实上,“价值普世主义”在此前欧洲外交史上一直具有重要的意义。如果我们把现在以民主、人权和法治为主要内涵的版本称为“政治价值普世主义”的话,那么在1500年后的历史中,至少还曾经出现过以传播基督教福音为内涵的“宗教价值普世主义”和以要求各国“门户开放”为主要内涵的“国际贸易价值普世主义”两个版本。

有学者指出,以不同版本的“普世价值”为基础,19世纪以来欧洲人已经习惯了一种居于世界体系“金字塔”顶端的观念。在他们看来,欧洲的“所有社会、经济、政治和文化的表现都被确信是以基督教会为媒介、从上帝的意志中得到其至高无上的合法性。”<sup>②</sup>直到二战之后,随着自身地位的变化和世界经济与文化交流的增加,多数欧洲政治家才逐渐摒弃了这种“欧洲中心主义”的价值观念。但是,在观察当代世界格局或设计未来世界秩序的时候,在他们心目中,维持欧洲的“中心”地位通常仍然是一个必要的前提。在欧盟的对外政策框架中,欧洲传统的价值普世主义仍然有着很强的影响力。在其成员国看来,欧盟正在成为建立后冷战世界秩序的主导力量。按照“新帝国主义”理论家库珀的说法:“后现代的欧盟为合作帝国提供了一个蓝图,一种公共自由和公共安全,它没有以往帝国的种族支配与中央专制,也不存在那种属于民族国家特征的种族排斥”,而是“一个可接受人权的世界和普世价值观的帝国主义。它的轮廓已经呼之欲出:新帝国主义,像所有帝国主义一样,它以带来秩序和组织为目标,然而如今这些依照自愿的原则。”<sup>③</sup>

对欧美国家而言,建构以强大的政治、经济和军事实力为基础的“价值观共同体”是符合其共同利益的。但是,从文化相对主义视角看,当代“普世主义(典

① [美]约瑟夫·S·奈:《硬权力与软权力》,门洪华译,北京:北京大学出版社2005年版,第119页。

② [英]杰弗里·帕克:《二十世纪的西方地理政治思想》,李亦鸣等译,北京:解放军出版社1992年版,第7页;

③ [美]罗伯特·库珀:“我们为什么仍然需要帝国”,*OBSERVER*, April 7, 2002, <http://wmdj.xiloo.com/International/International-Relation-2.htm>。

型表现在国际金融机构、美国和欧盟援助以及主流经济学和政治科学中)否认了被干涉地区的复杂性,结果是构建出了天然具有劣根性的‘他者’”,<sup>①</sup>从而在认同层面上区分出“我们”和“他们”,进而在价值层面上获取了“我们”对“他们”施加干预的“合法性”。那么,对于世界上多数非西方国家和地区而言,无论是否接受欧美国家推行的政治价值,来自欧美共同体的潜在的外部压力却都足以威胁到内部的安全与稳定,从而在国际关系中处于不利地位。

## (二)以“排他性”为特征的欧美关系面临挑战

作为欧美关系“道义基础”的价值普世主义在后冷战时代面临多重挑战。这是因为,欧美国家实际上所做的是通过“普适性”的价值来获取“排他性”的权力,延续自己在全球化时代的“领导地位”,这不符合多极化的历史潮流。

第一,道德的挑战。后冷战时代,欧美国家“价值观外交”的“道义基础”经常沦为实现其国家利益的工具,使得人们难免怀疑,推广“普世价值”在很多时候不过是欧美国家实施国际干预主义的一种口实。例如,“2003年美国发起伊拉克战争的官方理由是消灭伊拉克大规模杀伤性武器。当并未发现任何大规模杀伤性武器时,战争的理由就转变成了给这个国家和地区带来民主和法治从而铲除萨达姆·侯赛因在伊拉克的专制”。<sup>②</sup>试想,如果没有价值普世主义的支撑,那么不仅美英等国发动的“倒萨战争”会失去合法性,而且欧美国家对伊禁运造成的灾难也难逃道德谴责。据说,仅因为1991-2001年西方国家对伊禁运造成的缺医少药,就造成50万名伊拉克儿童丧生。<sup>③</sup>欧美价值观外交的工具化,更为常见的表现是依据自己国家的利益,对相似的国际事态采取大相径庭的对策,采取实际上的“双重标准”。此类案例,在欧美国家处理中东和北非国家关系的时候表现得尤为突出。实际上,欧美国家的这些做法都是在侵蚀价值观外交的“道义基础”。

第二,世界格局变化的挑战。欧美国家在当今世界上仍然具有支配性的经济、军事和政治实力,发展以“排他性”为特征的合作关系,从根本上说符合双方的共同利益。不过,虽然美国和欧盟在认同方面有天然联系,在价值观方面基本一致,但在利益上却存在冲突。冷战结束后,随着外部威胁的消失,作为防务与

① [美]乌戈·马太、劳拉·纳德:《西方的掠夺:当法治非法时》,第157页,本文对其术语略作修改。

② [美]乌戈·马太、劳拉·纳德:《西方的掠夺:当法治非法时》,第142页。

③ 同上,第158页。

安全共同体的美欧同盟趋于松散,欧美关系进入调整期。20世纪90年代中期以来,欧美一直试图建立新型同盟关系,先后提出多项宣言、战略和计划,但实际进展不大。这说明,认同与价值观方面的高度契合并不能弥补美国与欧洲在利益上的差异性,欧美之间在价值观共同体道义基础上建构更紧密利益共同体的尝试面临诸多困难。在这方面,包括中国在内的新兴工业化国家的崛起,给欧美国家发展排他性合作关系带来了重要的限制。2000年后,新兴工业化国家成为世界经济增长的主要动力,世界贸易占比迅速增大。事实上,2001-2011年,欧盟从美国、日本这两个最重要的“价值观盟友”的进口额不断下降,从中国的进口额则不断上升。2001年,欧盟27国进口额中,美国占27.9%,日本占7.7%,中国占5.3%;到2011年,美国占比下降到16.9%,日本下降到6%,中国则上升到12%。<sup>①</sup>这种变化并非人为决策,而是经济要素的竞争优势所决定的。在这种情况下,建立一种将新兴工业化国家排除在外的欧美经济合作关系无疑既不现实,也不明智。

第三,欧美差异性的挑战。欧美双方有着不同的国际地位和行为模式,具有“单边主义”倾向的美国和奉行“多边主义”欧洲之间存在很大的差异性。对欧盟国家来说,自认为“山巅之城”的美国是既“不可缺少”(indispensable)又“难以忍受”(intolerable)的伙伴。<sup>②</sup>冷战结束后,欧盟在对外关系方面表现出强烈的进取心,积极与外部世界构建全方位的合作关系,试图建立一种世界性的多边主义格局。欧盟所倡导的多边主义是以西方普世价值为基础的,这与美国的国家利益之间并不冲突。因为,后冷战时代的美国必须与世界各国合作,才能解决全球化时代的地区冲突、恐怖主义、环境恶化、武器扩散、毒品走私等问题。实际上,美国并没有能力以“霸主”身份在安全与繁荣方面提供“全球性公共产品”。但是,美国希望看到的多极化世界是由它所主导的,而欧盟则试图建立一种西方主导的世界政治经济秩序。从此次欧美自贸区的建构过程中,也可以看到这种差别:对美国而言,“跨大西洋贸易和投资伙伴关系”(TPIP)与“跨太平洋伙伴关

<sup>①</sup> 欧盟官方统计网站, <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=tet00018&plugin=1>.

<sup>②</sup> See Erwan Lagadec, *Transatlantic Relations in the 21st Century: Europe, America and the Rise of the Rest* (Contemporary Security Studies), Routledge, 2012, p. 5.

系协定”(TPP)<sup>①</sup>是以它为核心的世界贸易体系的两根支柱;而对欧洲而言,与美国建立自贸区则主要是强化欧美价值观共同体的经济实力,借此增强自身的影响力。欧美双方战略位势的差异,决定双方合作关系中的冲突性因素会长期存在,从而限制了以排他性为特征的欧美关系未来发展的可能性。

## 后危机时代的欧美关系:全球挑战下的变化

方 晓

(上海国际问题研究院助理研究员)

欧美关系的发展与变化是基于对现实世界及未来趋势的认知。当代现实世界的主要挑战来自科技进步、人口变化和自然及人为灾害带来的社会变迁。政府能否有效应对,取决于对生产力、生产关系变化的适应。在后危机时代,欧美从政府治理结构改革、经济规则重建及新一轮一体化中着手应对挑战,这在欧美地缘战略的变化中可见一斑。

### (一) 欧美治理变革应对社会变迁

(1) 人类社会的互联互通速度不断提升,价值观出现趋同,但在人为和自然灾害面前,其脆弱性也有增无减,政府和制度的能力和可信赖度不断下降。民众对现实和未来感到焦虑,对于媒体、政府和市场的不信任感与日俱增。无论何种政体,一党、两党还是多党制国家都面临相似的社会挑战,而传统政党和政府安于现状,无论是英美法系还是大陆法系的国家制度都创新乏力,政治妥协成本提高,政府重建信任面临挑战。

如何挽救政府治理能力和提高社会凝聚力? 欧美学者梳理总结了三种方式:最务实的方法是加强政府间合作,提高政府在海内外投放财富、资源的能力。如二十国集团的成立,即是这方面的尝试。然而,需要指出的是,“务实”意味着时效性和阶段性,像二十国集团这样的组织在后危机时代的欧美环境中只是“权宜之计”;最有效的办法是提高基层政府的执政能力。在大多数国家,与人

<sup>①</sup> “Trans -Pacific Partnership Agreement”.

民的安全、利益、福祉,维护社会公平正义最息息相关的不是中央或联邦政府,而是其所在地、市、州政府提供公共产品的能力;最根本的办法是提高公民自身防范全球性灾难的能力。不同的社会群体能够通过技术及基础设施跨境相连,因此,政府需要超国家权威实施治理,但是又没有国家愿意让渡更多的主权。欧美宁愿“公民自治”,也不要超国家的“威权政府”。<sup>①</sup>这一逻辑的结果是,无论是世界贸易组织还是联合国都不会发展成为超国家组织,全球治理的困境仍将存在。

(2)欧美经济结构改革和跨大西洋贸易与伙伴关系谈判源于对生产力和生产关系变革的认知。自福特时代开始的工业化产生了批量生产和大宗消费的经济生活方式,而数字经济使分散生产和个性化消费成为可能。过去,劳动力加资本即可有产出和利润,而未来劳动力的定义会被机器人改写。当美国成为世界第一大能源产出国,中国成为世界第一大能源消费国时,全球能源秩序发生了改变。全球价值链结构、贸易秩序、地缘经济和财富分配正在发生重大变化,也反映在现阶段的贸易谈判中“贸易量”的提升不再重要,重要的是在革命性技术不断出现的情况下,推动规范的与时俱进,防范对全球共有领域如气候、环境、人类健康的破坏,并保障一国利益在全球竞争与合作中的最大化。

(3)全球化向地区化的回归。地区主义是“地理上邻近国家为了特定的共同目标而推动相互整合的理论和实践”,强调地区国家在共同观念的基础上形成一系列的规则,通过共同行动实现安全、经济、社会或综合性的一体化。<sup>②</sup>随着一体化实践在不同地域、既不相邻又不相近的国家间开展,地区主义理论也在发展。欧美将“跨大西洋”的概念扩散到“环大西洋”,包括拉丁美洲、非洲和加勒比海地区这些未来“增长之极”,其原因一是应对全球性问题挑战;二是中国、印度等域外国家在大西洋南部的地区渐趋活跃;三是南南贸易和相互投资显著增长。在北方领导力削弱时,欧美企图借新一轮地区化维护自己的地位。西方“老三样”——共同价值观、共同愿景、共同规范,始终是区分“你我”的标识。在

<sup>①</sup> Managing Disruptions in the Atlantic Space, The Atlantic Dialogue 2013 Conference Transcript, The German Marshall Fund of the US, October 25-27, 2013.

<sup>②</sup> R. Thakur and L. Van Langenhove, “Enhancing Global Governance through Regional Intergration”, A. Cooper, C. Hughes and P. de Lombaerde eds., *Regionalization and Global Governance*, Routledge Oxford, 2008, pp. 17-28.

环大西洋关系的框架下,南、北方国家共同提出价值观、愿景和规范重建,这在过去难以想象,西方与现实的妥协可见一斑。

## (二)全球议程下的欧美关系

### (1)欧债危机中的欧美关系

分析欧美新一轮的全球议程,需要简要回顾全球金融危机对欧美关系的影响,这关系到今后一段时期跨大西洋关系的基础是否牢固。欧洲尤其是德国对美国在欧债危机中的态度和行为并不满意。危机之初,奥巴马政府认为欧债危机是一般的经济问题,没有意识到问题的严重性,致使危机愈演愈烈,直到威胁美国的经济复苏和奥巴马竞选连任,才派财长盖特纳等人不断往返华盛顿与布鲁塞尔之间,“教导”欧盟如何建立银行业联盟、开展银行压力测试,实施刺激性而不是紧缩性财政政策来解决危机。但是美国既没有向国际货币基金组织注资救助,也没有通过其他方式提供流动性帮助,甚至打击市场,阻碍对欧元恢复信心。危机期间,美国舆论不断批评德国,例如指责德国贸易顺差占国民生产总值(GDP)比重超过6%,而同期中国贸易顺差占GDP比重降到3%以下。<sup>①</sup>美国对德国领导的欧洲心存疑虑。随后曝光的美国国家安全局监听德国总理默克尔事件,加深了世人对这一问题的判断。

### (2)欧美国际安全议程

欧美安全议程的优先顺序不同,主导思想也不同。小布什政府时期,美国对外行动过度扩张,而国内经济出现衰退,综合实力下降。奥巴马时期,美国政策回摆,在“内向”的同时转变对外关系方式,不再聚焦于某一方面,如防范俄罗斯、反恐,而是以参与规制方式保持对多边、全方位事务的主动性。奥巴马政府以国内发展优先为主导,收缩海外战线,逐步从伊拉克战争和阿富汗战争中脱身,以重振盟国关系、伙伴关系及多边的方式“重返亚太”。尽管其手段与方式受总体环境影响而发生变化,但主导思想依然受地缘政治左右。

欧洲在安全议题上的首要关切是防止核武器和大规模杀伤性武器扩散,其中东政策和亚太政策(安全领域)的优先议程分别是伊朗及朝鲜核问题。欧洲和美国在伊朗问题上保持了良好的协调关系,对伊朗采取了“史上最为严厉”的

<sup>①</sup> Fabrizio Goria, “The US Attack on Germany’s Economic Policy: A Crisis of World Leadership”, LSE Blog, 23 November, 2013, <http://blogs.lse.ac.uk/eurocrisispress/2013/11/22/the-us-attack-on-germanys-economic-policy-a-crisis-of-world-leadership/>.

制裁。2012年1月,欧盟禁止进口伊朗原油、石油制品和主要装备,冻结伊朗央行在欧资产,禁止黄金及其他贵金属、钻石交易。<sup>①</sup>对伊朗的制裁也损害了欧洲能源安全和经济、战略利益。欧盟本来倾向于更有针对性的制裁,反对一般性的禁运,也不希望禁止伊朗央行在欧洲的全部活动。但是最终欧盟下决心挥起制裁的大棒,部分原因是为了弥补在伊拉克战争问题上没有和美国站在一起而形成的欧美裂痕,向奥巴马政府示好。<sup>②</sup>欧洲对伊朗的制裁缓解了美欧之间的立场和利益分歧,为下一阶段欧美联手维持世界领袖地位创造了良好氛围。美国也借机提醒世界,欧洲最终选择和美国站在一起,表明了美国的正确性。

### (3) 欧美地缘政治战略

从地缘政治战略来看,亚太地区是奥巴马政府的首要战略考量,欧洲则侧重巴尔干和中东北非地区。尽管重点不同,但是欧美在地缘政治议题上协调有方。欧美共同推动阿拉伯国家转型,不仅在美国国务院和欧盟委员会成立了机制化工作组,也建立了美、欧、意大利、德国、法国和西班牙、土耳其工作小组定期会晤,交换对形势的估计和预判,以符合西方规范为条件向阿拉伯国家转型提供援助,并努力扩大行动的影响力和效果。能源革命使美国在一定程度上从中东地区脱身,而该地区政治的碎片化有利于美国在自顾不暇时防止其他势力在中东做大做强。

在美国政府实施重返亚太的战略中,刻意设计了欧洲角色,并建立了相关机制合作协调亚太事务,如通过美欧峰会、美国国务卿与欧洲主要国家大使定期会晤等,并于2012年7月发表了《美欧关于在亚太合作的联合声明》<sup>③</sup>。另外,美国牵头在华盛顿组成了由英国、法国、德国、意大利参加的“五国小组”(the Quintet)来协调美欧共同的亚太事务。随着欧洲签署了《东南亚友好合作条约》,美国推动的西方参与东亚多边机制的阶段性的任务完成。美国前负责东亚事务的助理国务卿坎贝尔卸任之前在卡内基基金会召开的一个会议上说:“美国在二战后的所有重要战略都是和欧洲一起完成的,此次重返亚太也不例外”。

<sup>①</sup> EU Imposes Fresh Round of Sanctions on Iran 23.1.2012, European Union External Action, [http://eeas.europa.eu/top\\_stories/2012/230112\\_iran\\_en.htm](http://eeas.europa.eu/top_stories/2012/230112_iran_en.htm).

<sup>②</sup> 2012年9月25日,帕夫拉克(Patryk Pawlak)在欧盟安全研究所(EUISS)的座谈。

<sup>③</sup> U.S. -EU Statement on Asia-Pacific Region, The State Department of the U.S., <http://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2012/07/194896.htm>.

但是美国对亚欧关系的认识与欧洲并不相同,欧洲在亚太不仅有自己的主张,与美国的协调也不顺利。美国负责与欧洲协调亚太事务的副助理国务卿佩特尔(Nirav Patel)说,欧洲只关心在亚洲的商业利益,大部分的美国学者也持相同看法。<sup>①</sup>然而,欧洲人觉得这是美国人的片面认识。欧亚关系不仅是贸易关系,亚洲也不仅是欧元资产的市场。欧洲在例如东帝汶、亚齐、棉兰老岛等问题上是重要的协调人、解决方案提供者或者保障决议执行者,也是朝鲜半岛能源发展组织(KEDO)成员,尤其在缅甸问题上作出了突出贡献。美国也承认欧洲在缅甸转型和美缅关系上给予了关键性帮助。欧洲还是亚洲最大的发展援助和人道主义援助提供者。对于东亚的地区一体化发展,尽管与欧洲有非常大的不同,但其整合的方向更符合欧洲的意愿,欧洲在这个领域更有“道路自信”和“理论自信”。欧洲并不认为美国重返亚太的经济抓手——跨太平洋伙伴关系(TPP),能在有限时间内建立并实现既定目标。美国的大西洋关系学者也不看好 TPP,认为这不是“同一水平线上的国家间的谈判”。欧洲没有如美国一般高调转向亚太,但正在有步骤有战略地部署。<sup>②</sup>

欧洲人认为,奥巴马执政是欧洲的机会,而且美欧都十分清楚,只有合作才能维持西方的领导地位。“跨大西洋贸易与投资伙伴关系”谈判是现阶段美欧关系发展的重要抓手。美国对外行为方式的转变,追求贸易投资谈判这样的规制输出方式,既符合美国财政支出削减的要求,又能保持战略主动性,还能调动各方面的资源。而欧洲是要借力走出危机,维持全球影响力。一方面,欧洲认为美国具备内生发展的条件和需要。非常规能源革命将大大降低美国的生产成本,制造业的回归将重振美国经济。在这一背景下,美国不愿意将经济资源投放在海外,但是欧洲可通过“美欧就业和增长计划”及 TTIP 从美国的发展中获益。另一方面,未来美国的经济实力重振之后,可能独立自主国际新机制、新标准的建立,那时的欧洲就没有影响美国的机会了。现在正是时候联手美国巩固自己在国际秩序中的地位,可谓“机不可失、时不再来”。

① 2013年1-3月,笔者在美国国务院、大西洋理事会、战略和国际问题研究中心、布鲁金斯学会的访谈。

② 2013年1月25日,笔者与斯莫尔(Andrew Small)在马歇尔基金会的座谈(GMFUS)。

# 北极治理与欧美政策实践的新发展\*

程保志

(上海国际问题研究院海洋与极地研究中心助理研究员)

在全球气候变暖、北极海冰快速消融等因素的推动下,以海上航道的归属与利用、自然资源的勘探与开发、原住民社群的经济社会发展,以及区域生态、环境保护等为代表的各种北极治理议题,正日益引起国际社会的广泛关注;而作为北极治理的重要行为体,欧盟与美国的北极政策实践值得密切关注。

近年来,基于自身应对气候变化与能源安全的多重战略考量,欧盟对北极事务表现出日益浓厚的兴趣;以欧盟委员会、理事会及欧洲议会为代表的欧盟三大机构连续推出有关北极政策的官方文件,宣示欧盟在北极地区的利益关切,展示其作为北极治理公共产品提供者的角色定位,并积极谋求北极理事会的常任观察员资格。2008年11月,欧盟委员会推出首份北极政策报告《欧盟与北极地区》,强调无论在历史、地理、经济和科学等方面,欧盟都与北极有着重要而密切的联系;同时,反对任何将欧盟或欧洲经济区成员国排除在外的政策安排,并主张将北极事务纳入更为广泛的欧盟议程中,以持续加强与北冰洋沿岸五国之间的对话。2009年12月欧盟部长理事会通过的关于北极事务的决议,以及2011年1月欧洲议会通过的《可持续的欧盟北方政策》决议,均是对上述委员会政策文件的进一步阐释与发展。<sup>①</sup>此外,《里斯本条约》的正式生效与实施,则使欧盟对内与对外政策得到整合,其中欧盟对外行动署在北极事务上的协调功能将得到极大的提高。2012年3月,在“欧债危机”持续发酵的背景下,欧盟外交事务与安全政策高级代表阿什顿访问了芬兰、瑞典、挪威三个北欧国家,表示希望通过与有关北极国家的沟通 and 交流,推进欧盟在北极地区的战略和政策。2012年

\* 本文为“南北极环境综合考察与评估专项资助”,同时也是国家社科基金青年项目“北极国际法律制度的构建与中国权益拓展问题研究”(项目编号:2013CFX122)的阶段性成果。

① Council of the European Union, “Conclusions on Arctic Issues”, 16826/08, Brussels, 8 December 2009, European Parliament, “Resolution on a Sustainable EU Policy for the High North”, 2009/2214 (INI), Strasbourg, 20 January 2011.

6月,欧盟委员会正式发表《发展中的欧盟北极政策:2008年以来的进展和未来的行动步骤》。这一最新战略文件,<sup>①</sup>强调要加大欧盟在知识领域对北极的投入,并以负责任和可持续的方式开发北极,同时要与北极国家及原住民社群开展定期对话与协商。

结合有关官方文件,欧盟的北极政策目标大致可归纳为三个方面:北极环境及生态保护、北极资源的绿色开发和提升北极多边治理。在北极环境保护上,欧盟强调将尽最大努力防止和减轻气候变化的负面影响,保护北极的自然生态和社会生态;在北极资源的绿色开发方面,欧盟认为北极航运、自然资源开发及其他企业行为须采取负责任、可持续和审慎的方式进行;在提升北极多边治理问题上,欧盟认为《联合国海洋法公约》及其他有关国际文件构成多边治理的坚实基础。但三大政策目标之间难免存在不一致、甚至相互冲突的地方;最为明显的是能源安全与气候变化这两大政策领域之间的矛盾。首先,对欧盟而言,能源安全主要意味着能源供应安全,即能源的依赖性和稀缺性问题,它要求增加能源供应或能源替代。北极作为能源聚集地提供了新的能源供应的可能,但该地区主要蕴藏的是油气等化石燃料之类的传统能源,而它们正是二氧化碳排放的主要来源。这与欧盟应对气候变化政策的目标(即关注可替代的清洁能源及在全球气候治理领域确立领袖地位)相矛盾。其次,北极的资源开发是一项高能源密集型的产业活动,这与欧盟强调能源效率的政策目标相悖,并可能给当地环境造成损害,进一步加剧气候变化。因此,欧盟官方文件所描绘的三大目标之间的和谐状态,在其北极政策实践中实际上是很难实现的。

从欧盟2012年发布的北极战略文件可以看出,欧盟政治机构更为强调从“知识、责任与参与”三个层面进行政策阐释,更加注重政策目标和举措的现实性和可操作性,即通过进一步加大在北极生物多样性保护、基于生态系统的管理、持久性有机污染物的防治、国际海运环境标准与海事安全标准的制定、可再生能源产业等知识领域的投资、促进地区和平与可持续发展,强调对商业的开发采取负责任的方法,并与北极国家及原住民进行建设性的接触与对话。欧盟将北极突出的环境保护、航行安全及基础设施问题内化为其“北极责任”,试图将

<sup>①</sup> European Commission and the HR, “Developing a European Union Policy towards the Arctic Region: Progress since 2008 and Next Steps”, JOIN(2012)19 final, Brussels, 26 June 2012.

自身界定为北极治理公共产品提供者的身份,以便更加有效地介入北极事务。在2007-2013财政年度内,欧盟提供了11.4亿欧元的资金以支持欧盟北极区域及邻近区域的经济、社会和环境潜力的可持续发展。在科学研究方面,欧盟在最近十年已通过第七框架项目提供了约2亿欧元的资金支持北极国际研究活动;欧盟委员会还专门在“2020地平线”研究与创新项目下支持北极科学研究,并将通过发射新一代的观测卫星促进北极搜救能力的提高。此外,欧盟及其成员国自2007年以来通过各种渠道向包括原住民在内的当地居民提供了累计达19.8亿欧元的财政资助。欧盟委员会及对外行动署还将定期与北极原住民代表举行对话,取得其对欧盟北极政策立场的支持。

欧盟承认北极理事会是北极治理的首要机构;因此,对欧盟而言,获得北极理事会常任观察员资格意味着可以进一步强化与北极理事会的合作,并在理事会的框架内清晰地了解美加俄等北极伙伴国的具体关切,这对欧盟发展其对内政策也是至关重要的。<sup>①</sup> 欧盟还利用其在全球及区域治理机制建设上的优势,对北极事务施加有效影响。欧盟支持国际海事组织制定强制性的《极地冰封水域航行规则》,从而为北极航道的自由航行奠定制度性基础。欧盟相关机构和人员还积极参与北极理事会下属专门工作组,如北极海洋环境保护工作组的工作。欧盟委员会在“欧洲海事安全署”的协助下,支持北极理事会采取海上应急和响应措施。欧盟还利用其主导的各种次区域组织架构开展与北极国家的合作与交流。欧盟通过巴伦支-欧洲北极理事会与俄罗斯、挪威、冰岛、芬兰、瑞典等国进行政策协调和领域合作,在航运、渔业、环境、能源等领域进行综合治理。利用冰岛、挪威作为欧洲经济区成员的身份,欧盟还试图将与冰岛和挪威的北极事务合作纳入其欧洲事务的范畴。

欧盟意识到保持北极地区良好的国际合作势头、促进地区稳定符合其根本利益,并试图通过其“软实力”影响北极治理的发展趋向。但在当前欧洲经济复苏乏力,部分成员国“离心”倾向日益凸显的背景下,如何协调欧盟内部不同地区、不同国家之间对北极利益或北极政策的不同取向是其必须解决的问题,因此,欧盟北极政策未来的实施效果还有待观察。

---

<sup>①</sup> 由于与加拿大、挪威存在海豹皮制品贸易及渔业问题上的矛盾,欧盟的观察员资格问题在2013年5月举行的北极理事会基律纳部长会议上仍然“悬而未决”,但会议还是决定欧盟今后仍可以以观察员身份参与北极理事会各项工作。

作为一个北极国家,美国在北极地区拥有广泛的根本利益,<sup>①</sup>具体而言包括:确保国家安全的需要、保护环境、负责任地管理资源、对原住民社群负责、支持科学研究,以及在广泛事务上加强国际合作。2013年5月10日,奥巴马总统发布了其任内的第一份北极战略文件——《北极地区国家战略》。<sup>②</sup>该战略明确了美国在北极的三大战略优先事项(即增进美国的安全利益、致力于负责任的北极地区管理以及加强国际合作)和四项指导原则(即和平与稳定、科学决策、创新型安排以及原住民协商)。与美国政府先前发布的多个北极战略文件<sup>③</sup>相比较,2013年版的《北极地区国家战略》仍强调安全是美国在北极地区的核心利益,但其对安全的认知趋向多元化。当前美国在北极的安全利益,涵盖了从安全的商业和科学行为到国防行动在内的广泛意义上的各类活动。北极地区的能源因素构成美国能源安全战略的核心内容,因此负责任地开发北极油气资源符合美国“全方位”加强国家能源安全的战略。在北极地区管理方面,保护北极独特而脆弱的环境是美国政策的中心目标之一,强调依据可获取的最佳科学信息进行决策,并在资源开发过程中综合考量经济发展、环境保护和文化价值等多重因素。在国际合作方面,则强调通过加强与俄加等北极国家的双边关系以及改进北极理事会等多边机构的工作,致力于增进北极国家的集体利益,提升地区整体安全。所谓创新性安排,则是指在财政紧缩期间,为更有效地开发资源和运筹各种能力,美国不仅强调与北极国家和其他伙伴国的合作,同时也培育与阿拉斯加州以及私营企业的伙伴关系,以增进美国的战略利益。因此在合作渠道上,该战略不仅涉及国际层面的合作,也包括了联邦与阿拉斯加州之间国内层面的协调与合作。

鉴于美国是唯一一个未批准《联合国海洋法公约》(以下简称《公约》)的北极国家。该文件强调,加入《公约》有助于保护美国在整个北极地区的海洋和空间的权利和自由,捍卫其关于西北航道和北方海航道自由航行和自由飞越的立场;而且只有加入《公约》,才能最大程度地确保对美国在北极和其他地区延伸大陆架的主权权利,并主张美国对北极地区大陆架的申索将从阿拉斯加北部海

① National Security Strategy, May 2010.

② National Strategy for the Arctic Region, [http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/docs/nat\\_arctic\\_strategy.pdf](http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/docs/nat_arctic_strategy.pdf)

③ 有关美国1983年、1994年及2009年发布的北极战略文件的解读与分析,参见白佳玉等:“美国北极政策研究”,《中国海洋大学学报》(社会科学版)2009年第5期;沈鹏:“美国的极地资源开发政策考察”,《国际政治研究》(季刊)2012年第1期。

岸延伸超过 600 海里。尽管美国目前还不是《公约》缔约方,但将继续支持和遵守《公约》所包含的习惯国际法规则。

在北极议题日趋“全球化”的大背景下,美国维护自身北极战略利益的紧迫感日益增加。在 5 月 15 日北极理事会部长级会议召开前夕出台国家级的综合性北极战略,表明美国试图引导北极治理的未来发展趋向。在北极治理机制的构建上,美国既重视北极理事会作为处理地区事务首要平台的作用,又意识到当前有关地区治理机制多样化、碎片化的局面,<sup>①</sup>有意借重其他多边机制和法律框架,包括加入《公约》以维护其根本利益,同时也不排除在适当情形下与其他北极国家协商制定“新的协调机制”,以赋予自己更多的灵活性和运作空间。该战略文件对内则有整合资源、加强协调,以便更为有效地管理北极事务的意图。长期以来,美国联邦政府、地方政府、私营企业、原住民团体在北极问题上的利益并不一致,各方沟通和利益协调是个亟待解决的问题。例如联邦政府在阿拉斯加油气资源开采问题上,就面临来自能源巨头和环保团体的双重压力。奥巴马政府试图通过出台国家战略进行整合,以回应和平衡国内各利益团体的关切。此外,北极战略文件将加入《公约》作为战略优先事项之一,也有进一步推动国会尽快批准《公约》的考虑。

虽然由于地缘因素和身份定位的不同,欧盟与美国的北极政策/战略大相径庭,但两者之间还是有相通之处:欧美均倡导负责任地开发北极资源,均强调北极航道的自由航行,均重视与原住民的对话与交流,均将国际合作作为增进自身北极利益的主渠道等。作为负责任的北极治理“利益攸关方”,中国今后如要更为积极有效地参与北极事务,就必需加强对欧美等主要行为体北极政策与实践的研判,把握主流,消除误解,从而实现“多赢”。

(责任编辑:宋晓敏)

<sup>①</sup> 有关北极治理机制多样化、碎片化的论述,参见程保志:“北极治理论纲:中国学者的视角”,《太平洋学报》2012年第10期。