

欧盟经济外交的特点及中国的应对策略*

王宏禹

内容提要: 多层治理结构下的欧盟对外决策主体具有多层性和多元性特点。为了规范联盟治理体系和增强联盟对外行动能力,欧盟通过不间断的制度变革来实现联盟的“善治”,这种“制度依赖”进而外溢为欧盟经济外交的规制性特征。在制度规范下,欧盟独特的集体决策模式使欧盟成为“易守难攻”的“欧洲堡垒”。受欧盟制度结构和决策机制影响的欧盟经济外交特点,逐渐成为影响中欧经济外交的内生变量。本文选取中欧纺织品争端、市场经济地位问题和中欧光伏争端作为案例,分析了欧盟独特的制度结构和决策机制如何影响欧盟经济外交行为;在此基础上,对中国的应对策略提出了相关建议。

关键词: 欧盟 经济外交 实力转化 外交策略 中欧关系

2012年9月,温家宝作为中国总理最后一次出席中欧领导人会晤时说道:“为了让欧盟解除对华军售禁令以及承认中国完全市场经济地位,我们努力了十年,但仍很难解决这些问题,对此我深表遗憾”。^① 为什么在中欧已经建立全面战略伙伴关系且互为主要贸易伙伴的背景下,市场经济地位等双边关系中的基本问题迟迟得不到解决?为什么中国不断增长的经济实力无法转化成对欧谈判的优势地位?中欧经济外交有哪些值得反思的经验教训?本文认为,这些中欧关系难题久拖不决的重要原因在于欧盟独特的制度结构和决策机制以及由此导致的中方对欧盟经济外交的不适应,使中国无法获得双边谈判的优势地位。本文分为四个部分:第一部分从多层治理结构、

* 本文系教育部人文社会科学基金资助项目(12YJCGJW012)的阶段性成果;作者感谢《欧洲研究》匿名评审专家中肯且极具启发性的修改意见;感谢张晓通、赵柯在文章酝酿和写作过程中给予的倾力协助;文中疏漏之处由本人负责。

^① “中欧关系应尽量减少‘遗憾’”,《欧洲时报》,2012年9月24日, <http://yanlun.oushinet.com/commented/20120924/1116.html>, 2014年7月13日访问。

制度演进和决策机制等方面,分析欧盟作为一个国际行为体的独特性;第二部分结合中欧纺织品争端、市场经济地位和光伏案等具体案例,分析欧盟经济外交行为的特点;第三部分就中国开展对欧经济外交的实力转化策略提出有针对性的建议;第四部分展望中欧经济外交发展的方向。

一 欧盟制度结构和决策机制的独特性

欧盟的制度结构非常独特,中国外交部将其称为“主权国家联合体”。^① 欧盟拥有超国家、成员国和地区等多个治理层次,每一个层次都有大量社会行为体的介入;不同的政策领域具有不同的权力结构,发挥关键作用的成员国和欧盟机构的权力也随之变化;^②由此导致欧盟的决策机制呈现出多层性和多元性并存的复杂特征。此外,欧盟的制度建设和决策机制处于不断发展的动态过程,为我们系统把握欧盟决策过程和制定外交对策增加了难度。国内外研究者从国际关系、比较政治学和治理等理论视角出发,试图建立一个综合性的分析框架来分析欧盟的制度结构。^③ 总体而言,欧盟的制度结构和决策机制至少在以下三个方面具有独特性:

(一) 欧盟的多层治理结构

1992年,凯利·马科斯(Gary Marks)首先使用“多层治理”这一术语描述欧盟的结构政策,随后扩展到一般欧盟的决策研究,将欧盟视为一种多层治理体系。^④ 随着欧洲一体化的不断深入、欧盟成员国中央政府向次国家地区的权力下放、民族国家治理方式的转变,以及欧洲市民社会的发展,欧盟多层治理体制逐渐形成。^⑤ 弗里茨·沙普夫(Fritz W. Scharpf)指出,欧盟多层治理体系按政治层级划分的各个层面之间存在着“纵向”政治交织(指按地域定义),决策需要高度的合作与协调。阿瑟·本茨(Arthur Benz)认为,政治决策过程中公共行为体和私人行为体之间以及各个政策领域之间的相互依存关系体现了欧盟多层治理体系的“横向”政治交织(指按功能定义)。

① “中国对欧盟政策文件”,中华人民共和国外交部,2003年10月,http://www.fmprc.gov.cn/mfa_chn/ziliao_611306/tytj_611312/zewj_611316/t27700.shtml,2014年7月5日访问。

② 王宏禹:《欧盟贸易决策中的公私互动》,广州:世界图书出版公司2014年版,第10页;张汉林:《WTO主要成员贸易政策体系与对策研究》,北京:经济科学出版社2009年版,第154-155页。

③ 邢瑞磊:“比较视野下的欧盟政策制定与决策:理论与模式”,《欧洲研究》2014年第1期,第129页。

④ Gary Marks, Liesbet Hooghe and Kermit Blank, “European Integration from the 1980s: State-Centric vs. Multi-level Governance”, *Journal of Common Market Studies*, Vol.34, No.3, 1996, pp.356-371.

⑤ Liesbet Hooghe and Gary Marks, *Multi-level Governance and European Integration*, Rowman& Littlefield Publishers, 2001, p.xi.

欧盟多层治理体系由“众多纵向和横向的政治舞台和谈判系统组成”。^① 总之,欧盟多层治理表现为欧盟各领域内国家与社会、公共领域和私人领域在超国家、国家和次国家层次上共同参与欧盟政策制定的互动过程,是成员国国内治理实践在欧盟范围内的扩展与强化。

本文认为,欧盟治理结构的独特性主要体现在以下两方面:首先,治理主体呈现多层次性,即超国家、国家和次国家角色构成欧盟治理中三个层次的主要行为体。在对外政策领域,成员国政府和欧盟机构分享决策权力,在不同政策领域拥有不同的决策权限,虽然国家仍然是最关键的决策主体,但却越来越深地融入到多层治理体系之中;其次,政策制定与执行呈现多层次性。超国家层面制定的政策和指令都需要在国家层面和次国家层面得到有效贯彻和执行,各个层面之间的协调一致成为有效决策的必要条件。这两个特性都涉及欧盟多层治理结构内权力在垂直和水平两个维度上持续分配的过程,其遵循的根本原则是:权力在哪个层面上行使能够更好地实现成员国利益,能够有利于欧盟政策的有效施行,进而促进欧盟“善治”目标的实现。

(二) 欧盟的制度演进

新制度主义解释了制度在何时、以何种方式和何种程度影响决策,认为欧盟各项政策都受到宪法性、结构性和程序性制度的制约,认为制度在整个决策过程中决定着行为体的正式权力、行动序列和方案选择,并体现在最终的决策结果中。而欧盟具有较为完备的正式和非正式的制度体系。正式制度指的是欧盟的成文法规、欧洲法院的司法解释、欧盟机构行政安排及技术性文件等;非正式制度指的是机构行为者互动过程中衍生或暗含的不成文规则,如那些没有被明文规定但在实践中被遵循的规则、程序、关系、常识、习俗、观念、价值和文化等。^②

从欧盟贸易政策来看,其制度化权力结构正是由欧盟条约和法规规定的。^③ (1)《罗马条约》第3条创造性地授权超国家机构负责起草、谈判并执行所有对外贸易政

^① Fritz W. Scharpf, “Community and Autonomy: Multi-Level Policy-Making in the European Union”, *Journal of European Public Policy*, Vol.1, No.2, 1994, pp. 219-242; Arthur Benz and Burkard Eberlein, “The Europeanization of Regional Policies: Patterns of Multi-Level Governance”, *Journal of European Public Policy*, Vol.6, No.2, 1999, pp. 329-348.

^② 仲舒甲:“欧盟对华政策决策体系及其对中欧关系的影响”,朱立群主编:《国际体系与中欧关系》,北京:世界知识出版社2008年版,第7章。Gretchen Helmke and Steven Levitsky, “Informal Institutions and Comparative Politics: A Research Agenda”, *Perspectives on Politics*, Vol.2, No.4, 2004, pp.725-740.

^③ 欧共体官方出版局编:《欧共体基础法》,苏明忠译,香港:国际文化出版公司1992年版,第173页。

策。^①《欧洲经济共同体条约》宣布建立共同关税和共同贸易政策,确立了对外贸易政策的基本内容和原则,涉及“税率修改、关税和贸易协定的缔结、解除贸易限制措施、出口政策以及反倾销和反补贴等贸易保护措施”。(2)单一欧洲市场(SEM)发展了共同体的对外决策机制,比如“修改或中止共同关税必须由理事会根据委员会提案以特定多数同意作出决定”^②,从而加强了欧洲议会在缔结国际协定方面的权力。(3)《欧洲联盟条约》在共同贸易政策方面的修改十分有限:一是签订国际协定的程序条款,二是确定欧共体与其他国际组织的关系。(4)《阿姆斯特丹条约》除了将原有条约文本重新编号之外,只是将第133条款延伸至服务贸易和知识产权领域,规定理事会以一致同意的方式进行表决。(5)《尼斯条约》修订了第133条:确保对外协定与内部政策和规则之间的兼容性(第3款);委员会有义务咨询“贸易委员会”并向其报告谈判进程(第3款);对共同贸易政策新增加的内容实行特殊投票规则(第5、6款)。(6)《里斯本条约》带来了新的制度性变化:将服务、知识产权和国际直接投资纳入共同商业政策和共同体排他性权力的范畴,欧洲议会获得了贸易政策的共同决策权。《里斯本条约》将欧盟共同贸易政策与欧盟整体对外行动的原则和目标相挂钩,意味着欧盟意图强化其经济外交意识,发展其经济外交能力。

约翰·彼得森(John Peterson)认为,欧盟的制度建设主要通过政府间会议和欧洲理事会宏观决策在“超体系”(super-systemic)层面完成。^③ 欧盟共同贸易政策的制度变迁,反映了超国家机构和成员国政府之间决策权力的争夺和博弈,反映了在欧盟发展进程中新、老欧洲国家之间的利益冲突,也反映了世界贸易体系变化和多边贸易谈判进程中的矛盾与问题。这种正式的制度变迁,逐渐构建起欧盟贸易政策中热衷市场开放和追求明确规则体系的特性,进而演变成为欧盟实现“善治”目标的工具和“制度依赖”。这种“制度依赖”进一步将欧盟贸易决策机制塑造成为一种制度规范下的复杂的权力分配机制。

(三) 欧盟的决策机制

作为一个独特的多层治理体系,欧盟的对外决策已经发展成为一个多元主体介入

^① Youri Devuyt, “The EC’s Common Commercial Policy and the Treaty on European Union; An Overview of the Negotiations”, *World Competition—Law and Economics Review*, Vol. 16, No.2, 1992, pp.67-68. Piet Eeckhout, “The External Dimension of the EC Internal Market—A Portrait”, *World Competition—Law and Economics Review*, Vol. 15, No. 2, 1991, pp.5-24.

^② Jacques Bourgeois, “The EC in the WTO and Advisory Opinion 1/94: An Echtermach Procession”, *Common Market Law Review*, Vol.32, 1995, pp.763-787.

^③ John Peterson, “Decision-Making in the European Union; Towards a Framework for Analysis”, *Journal of European Public Policy*, Vol.2, No.1, 1995, pp.69-93.

的资源交换过程,而不是成员国对外政策的简单相加。欧盟决策机制的复杂性是有目共睹的,既有“用一个声音说话”的对外贸易领域,也有属于政府间合作范畴的外交与安全政策领域。但是即使在贸易、农业、竞争政策等共同体决策领域,欧盟超国家机构也需要在理事会层面上协调各成员国立场,以保证政策的顺利立法和有效实施。^①对欧盟的贸易伙伴而言,这种决策复杂性使得贸易谈判和贸易争端问题的解决更加艰难,这是发展双边贸易关系的一大掣肘。即使是职业外交官和职业游说者,对于欧盟决策的了解和认知也是永不停步的。

研究欧盟贸易政策的决策机制要建立在欧盟超国家机构与成员国之间的权力分配格局的认识基础上。^②伴随着欧盟基础条约的不断发展,欧盟机构与成员国政府围绕排他性权利或共享性权力的争夺始终存在。《里斯本条约》将与服务、知识产权和投资相关的贸易议题正式转移至欧盟专享权力范畴,最终解决了很多权能之争导致的困扰。但是在很多情况下,贸易问题是与对外政策紧密联系的,这就需要成员国的介入和协调。欧盟各成员国决策部门之间也建立了常规性的协调机制,为更好地参与欧盟贸易决策、维护国家利益奠定了基础。

二 欧盟经济外交的特点及中欧经济外交的博弈

在多层治理结构下,欧盟的对外决策主体广泛分布在超国家层面和成员国层面,并且在不同的政策领域拥有不同的决策权力和影响力。为了规范联盟治理体系和增强联盟对外行动能力,欧盟通过不间断的制度变革实现联盟的“善治”,这种“制度依赖”进而影响到欧盟对外决策,形成具有规制性特征的经济外交行为。在制度规范下,欧盟独特的集体决策模式使欧盟在世界经济互动体系中成为“易守难攻”的“欧洲堡垒”。这些受欧盟制度结构和决策机制影响的欧盟经济外交特点,逐渐成为影响欧盟对外经济交往的内生变量。为了进一步分析欧盟经济外交的上述特点,本文选取中欧纺织品争端、市场经济地位问题和中欧光伏争端作为案例,^③试图通过梳理这些最能体现中欧经济外交攻守博弈的贸易摩擦相关议题,分析欧盟独特的制度结构和决策机制如何影响欧盟的经济外交行为,以及中国是如何应对的。

① 参见邢瑞磊:“比较视野下的欧盟政策制定与决策:理论与模式”,第129页。

② 参见李计广:《欧盟贸易政策体系与互利共赢的中欧经贸关系》,北京:对外经济贸易大学出版社2009年版,第11页。

③ 其中,纺织品争端是中国入世早期面临的最有影响力的贸易争端;市场经济地位问题是困扰中欧经贸关系的长期问题;光伏案是中欧目前涉案金额最多、影响最广的贸易争端,作者注。

(一) 多层性

与传统主权国家的经济外交决策不同,欧盟的多层治理结构决定了欧盟对外政策受到超国家机构和成员国政府的双重影响。由于经济外交活动要求实力资源的跨领域流动,导致欧盟机构与成员国政府在各自的专属权限和共享权限范围内不断博弈与合作。因此,欧盟经济外交决策具有鲜明的多层博弈特征。

以中欧纺织品争端为例,虽然欧盟委员会(以下简称欧委会)主导对华贸易谈判,但是欧委会的设限提案需得到部长理事会内部特定多数票(321票中的232票)才能通过。法国、南欧国家和部分新成员国坚持对华设限,而以瑞典为代表的少数北欧国家倡导自由贸易。在长达半年的纺织品争端过程中,成员国立场的变化深刻影响着最终的争端解决。其中,英国和德国的影响最大。英国和德国各握有29票,只要它们坚持反对象对华设限,再加上北欧三国的支持,就足以构成阻隔少数(blocking minority)。2005年法国针对欧盟宪法条约进行公投期间,中欧纺织品问题的敏感性进一步上升。为了团结法国和确保欧洲一体化发展,德国转而支持法国对中国纺织品设限。英国为了团结法国及意大利等南欧国家以保证其2005年下半年轮值主席国议程的顺利贯彻,从最初支持自由贸易的立场变为“沉默不语”。反对设限的阵营由于失去德国和英国的支持而土崩瓦解。欧盟纺织委员会最终同意了欧委会对华两类纺织品采取紧急特别限制的提案。但是基于对双边关系的重视,在即将启动特限的最后一刻,欧委会代表欧盟与中国通过艰苦谈判协商一致,达成《中欧纺织品谅解备忘录》,避免了一场贸易战的发生。^①

反观中国在此次纺织品争端中的表现,总体上取得了较好的结果。经过中国政府的艰苦努力,中欧签订了“纺织品备忘录”,避免了欧盟对中国纺织品实施进口限制,达成了符合欧洲纺织产业、中国出口商及其他出口国等各方利益的共赢结果,开创了中欧协商解决贸易争端的范例。但是,据目前掌握的资料,中国在解决纺织品争端的过程中未能很好地把握欧盟内部的利益关系变化和谈判立场转换,谈判工作主要在欧盟层面上进行,没有对关键性的德国、英国和法国进行有足够分量的施压。^② 加入世界贸易组织(WTO)不久的中国尚未形成可供利益置换的多领域经济实力,不足以抗衡欧盟内部的利益共同体以及实施有针对性的反制措施;中国尚未完全适应多边贸易规则,没有能力通过多边法律途径解决贸易争端,只能以双边谈判和相互妥协的方式实现一定程度上的互利共赢。因此可以说,中欧纺织品争端的解决是当时中国经济外

^① 张弛:“国际制度与中国同欧盟的关系——以纺织品贸易摩擦为例”,《湖南科技大学学报(社会科学版)》2008年第2期,第97-100页。

^② 笔者对参与中欧纺织品争端解决的中国商务部官员的访谈,2014年6月14日。

交所能争取的最好结果,但不是对中国最有利的结果。

中欧围绕“市场经济地位”问题展开的经济外交活动也是在欧盟和成员国等层面同时展开的。截至目前,欧盟尚未承认中国的市场经济地位,中国一直在外交层面与欧盟进行斡旋。^①除了针对欧盟整体,中国也寄希望于个别欧盟成员国的推动:英国、德国、法国、西班牙、意大利等国都先后表示过支持。2009年9月,温家宝会见英国首席大臣彼得·曼德尔森时指出,欧盟应当尽早承认中国的市场经济地位,希望英国为此发挥积极作用。^②2010年,中德双方将承认中国市场经济地位写入《中德总理会晤联合新闻公报》。^③2011年6月28日,温家宝在第六届中德经济技术合作论坛上表示,中方愿意增加对德国优势产品的进口,希望德国早日承认中国完全市场经济地位。^④虽然这些国家都承诺积极推动解决,但事实证明这些成员国没有发挥重要作用。迄今为止,这一问题的进展差强人意。^⑤虽然市场经济地位问题属于欧盟共同贸易领域,但是欧盟层面和成员国层面对决策结果同时发挥影响。中方如果单纯依靠一个或若干个成员国与欧委会和其他成员国交涉,或者通过欧委会做成员国的工作,这种“中间人外交”难以适应欧盟多层治理结构在利益整合和跨领域决策上的复杂性,难免“隔靴搔痒”。

(二) 规制性

欧盟不仅在宏观治理层面拥有较为完备的制度体系,还将这种“制度惯性”外溢到具体的政策领域和日常决策当中,并在对外交往活动中通过构建制度规范拓展自身的影响力。中欧围绕规制性权力展开的经济外交,在市场经济地位问题和光伏案的博弈中各有得失。

回顾中欧围绕市场经济地位的博弈过程可以发现,欧盟的规制性权力正是这一问题久拖不决的一个深层根源。2004年,面对中方希望解决市场经济地位问题的迫切心情和成员国内部的不同意见,欧委会高层委托技术官僚设计了一套评估中国市场经济

① 2002年9月,朱镕基总理出席中欧领导人会晤时对普罗迪提出承认中国完全市场经济地位的要求。2002年10月,国务委员吴仪向欧盟贸易委员拉米指出中国严格履行入世承诺,希望欧盟按照世贸组织规则给予中国完全市场经济地位。2003年以后,温家宝数次向欧盟领导人提出希望“尽早承认中国完全市场经济地位”。2003年6月1日,中国商务部正式向欧盟提交关于承认中国完全市场经济地位国家的要求。同年8月,中国向欧盟递交《2003年中国市场经济发展报告》英文版。

② “温家宝晤英首席大臣,吁欧承认中国市场经济地位”,中新网,2009年9月9日,<http://www.chinanews.com/cj/cj-gncj/news/2009/09-09/1858582.shtml>, 2014年7月5日访问。

③ “德国支持欧盟尽快承认中国完全市场经济地位”,中国网,2010年10月7日,http://www.china.com.cn/economic/txt/2010-10/07/content_21070919.htm, 2014年7月5日访问。

④ “温家宝:做共同发展的好伙伴”,新华网,2011年6月30日,http://news.xinhuanet.com/theory/2011-06/30/c_121605307.htm, 2014年7月5日访问。

⑤ 肖刚:“中国推动完全市场经济地位承认的外交努力”,《国际经贸探索》2008年第9期,第77-82页。

济地位是否达标的法律标准。这套貌似客观、但实际上门槛极高的技术标准,得到了成员国的广泛认可,成为欧盟是否承认中国市场经济地位的准绳。2004年的欧盟初步评估报告指出,中国没有达到欧盟标准。^①2007年第二份评估报告指出,中国仍有四条标准没有达标。此后,中国按照欧盟标准继续努力,不断提交进展报告,但始终难以满足欧盟的要求。这种情况的出现,主要是因为欧盟在市场经济地位问题上的规制过于固化,任何通过政治手段加以灵活解决的努力都遇到了法律阻力。面对这套严苛的法律技术标准,不论是有意推动解决的成员国,还是欧委会的主席、贸易委员都很难干预。至此,政治解决市场经济地位问题的努力走进了“死胡同”。

2012年7月开启的中欧光伏争端,是中欧迄今为止涉案金额最大的贸易争端,对中欧双方产业和就业影响深远。欧盟非常重视反倾销这一贸易保护手段,不断在民主化和合理化等细节方面对这一战略工具进行制度层面的更新。欧盟在《反倾销条例》中设定了在欧委会和理事会之间进行的权力分配格局,在制度层面上规范了反倾销立法中公、私行为体之间的互动机制,规定了欧盟机构在立案、调查和决策中的行动指南。欧盟始终坚持在WTO和欧盟双重反倾销法规的框架下进行调查和征税。这种制度设计使得反倾销立法被纳入一个技术性很强的商业范畴,同时又具有利用反倾销实现其政治目的的工具性。在光伏案中,欧盟一心希望借助欧盟擅长的反倾销制度优势,迫使中国进一步开放市场,从而取得对华经济外交的胜利。^②

由于欧盟法规和决策机制的复杂性,中国政府和企业很难有效使用法律武器维护自身权益,也没有足够的能力针对欧盟复杂的决策层次和决策制度进行公私联合的跨国游说与诉讼。因此,中国政府进行了大量的外交斡旋,包括李克强总理与德国总理默克尔、欧盟委员会主席巴罗佐直接进行的“领导人外交”、商务部国际贸易代表钟山与欧盟贸易委员德古赫特进行的商务谈判等。^③不过,中国开始以经济实力为后盾,提出有威慑力的惩罚性措施,同时实施针对特定国家优势产业反倾销的“精准打击”和相关反制措施。首先是对法国等支持对华双反的葡萄酒出口国实施“精准打击”。^④

① “欧盟评估报告没有承认中国完全市场经济地位”,《中国青年报》,2004年6月29日,http://news.xinhuanet.com/fortune/2004-06/29/content_1552550.htm,2014年7月5日访问。

② 参见陈新:“中欧光伏产品贸易争端”,周弘主编:《欧洲发展报告(2013-2014)》,北京:社科文献出版社2014年版,第37-49页。

③ 参见郑春荣、夏晓文:“中欧光伏争端中的欧盟与德国:基于三层博弈理论的分析”,《德国研究》2014年第1期,第18-29页;“中欧成功解决光伏贸易争端,李克强斡旋赢得谈判主动”,国际在线,2013年8月4日,<http://gb.cri.cn/42071/2013/08/04/6011s4205784.htm>,2014年7月5日访问。

④ 参见“中国调查葡萄酒倾销,打到痛处了吗?”,福布斯中文网,2013年6月8日,<http://www.forbeschina.com/review/201306/0026287.shtml>,2014年7月5日访问。

其次是动用了中国全方位的经济实力,包括金融实力作为威胁惩罚的实力来源。^① 在欧债危机背景下,将金融手段纳入一揽子协议中,为解决贸易摩擦提供了新的思路。这种外交压力给处于经济复苏道路上的欧盟和德国一个清晰的信号:解决光伏案可以避免双输的结果。^② 最终,中欧双方在2013年6月21日第27届中欧经贸混委会上达成了协商解决贸易争端的广泛共识,又经过一个多月的密集谈判,于7月27日达成包括价格承诺安排的“友好”解决方案。在这个意义上,中国巧妙地避免了欧盟擅长的规制化解路径,克服了中欧在规制性权力方面的不对称,主动设计了跨领域的“实力组合拳”,在领导人外交的高度加以推行,实现了实力向权力的有效转化。

(三)防守性

很多研究者关注到了欧盟独特的制度结构给欧盟对外行动能力带来的影响,^③包括欧盟追求进攻性利益时的成败得失,^④但很少关注欧盟作为防守一方的能力和机制,以及应对第三国“进攻外交”时的经验教训等。法国学者苏菲·莫妮耶(Sophie Meunier)研究了关贸总协定谈判中欧美农业协定谈判,发现欧盟制度结构不善于进攻,较适合防守,在欧委会得到的谈判授权有限、协议结果需要成员国全体同意时尤其如此。莫妮耶指出了决定欧盟谈判结果的三个关键性变量:一是欧盟内部的表决机制;二是成员国给予欧委会谈判授权的范围与欧委会对外谈判的灵活性成反比;三是贸易谈判的攻守立场,当欧盟是进攻方时,由于内部利益分化易被对手“分而治之”。当欧盟是防守方时,其双层决策体制便于欧盟与成员国层面互相借力,迫使第三国妥协让步。^⑤ 笔者认为,欧盟在经济外交上的强防守性源于三个制度特性:第一,欧盟对外决策采用全体一致或特定多数的投票机制,加之欧委会对外谈判中得到的有限授权,导致欧盟在经济外交活动中倾向于防守;第二,成员国之间密集的利益交换和复杂的利益捆绑,远超与任何第三国的利益联系;第三,成员国之间形成的“康德文化”或伙伴关系强化了欧盟作为一个整体“共同进退”的政策立场。欧盟这种基于制度特性的强防守性,给中国对欧经济外交造成了困扰,导致中国在追求进攻性利益时,实力难

① 参见“中欧光伏贸易争端平息,李克强经济外交首战告捷”,财经网,2013年8月5日, <http://money.163.com/13/0805/14/95H5CVQR00253BOH.html>, 2014年7月5日访问。

② 参见“李克强对光伏案件解决起关键作用”,中国日报网,2013年8月5日, http://www.chinadaily.com.cn/hqej/2013-08/05/content_16870778.htm, 2014年7月5日访问。

③ Charlotte Bretherton and John Vogler, *The European Union as a Global Actor*, Routledge, 1999, p.3; Mario Teo, *Europe: A Civilian Power?* Palgrave Macmillan, 2006, p.11.

④ Christopher Hill, “The Capability-Expectation Cap or Conceptualizing Europe’s International Role”, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 31, No.3, 1993, pp. 305-325.

⑤ Sophie Meunier, “What Single Voice? European Institutions and EU-U.S. Trade Negotiations”, *International Organization*, Vol.54, No.1, 2000, pp. 103-135.

以有效转化为谈判优势。

还以市场经济地位问题为例,在全球化压力下,以法国为代表的欧盟成员国主张加强贸易保护,市场经济地位被视为应对中国贸易攻势的有力工具。时任欧盟贸易委员曼德尔森提出改革欧盟贸易救济措施和推出首份对华贸易政策文件,遭到法国总统萨科齐的批评。^①对欧盟而言,市场经济地位认定问题不再是简单的经济议题,而是一个政治问题、经济问题和法律问题的结合。在这种背景下,被政治化的市场经济地位问题成了“烫手山芋”,中国依靠单个或若干成员国游说其他成员国的策略难以奏效。那些受托国虽然表态积极,但事实上不用承担任何法律责任和外交责任,无法在问题的解决中发挥实际作用。中国同时面对 28 个欧盟成员国展开外交攻势和游说,成本巨大,力有不逮。那些与中国存在竞争关系的产业利益和国家利益,是中国获得市场经济地位的决定性否决力量。加之受到美国压力等负面因素的影响,使得这一问题更难以解决。即便是中国人世协议将 2016 年设为中国获得市场经济地位的最后期限,欧盟也可能不遵照执行,这有可能导致中国争取市场经济地位的努力再次落空。

本文认为,上述欧盟经济外交的三个特点都源于欧盟独特的制度结构和决策机制,是相辅相成、不可割裂的。欧盟独特的制度结构及其经济外交特点,是第三国与欧盟进行双边经济外交需要面对的首要问题,中国对欧盟制度特性的不适应是导致中欧既有问题久拖不决的重要原因。中国获得谈判优势的关键,就是要找到应对欧盟集体决策及其内部协调的有效策略,逐渐适应这种制度结构和决策机制。

三 未来中国对欧经济外交:实力向权力转化的策略

面对欧盟的经济外交特性,中国对欧经济外交成功的关键是大规模运用实力并促进实力向权力(影响力)的有效转化。具体来说,中国对欧经济外交中的实力运用,需要“大交换”、学习和制定规则、“威胁惩罚”和反制措施等经济外交策略的有效配合。

(一)运用“大交换”策略

中国要解决自身关切的问题,关键是找到一种适应欧盟制度特性的谈判策略。在实践中,中国可以运用“大交换”策略(Grand Bargain)^②推动欧盟内部实现利益平衡,其实质是通过议题挂钩达成一揽子协议,让所有成员国或绝大多数成员国感到满意,

^① Nicholas Sarkozy, “Speech at the International Aerospace Show”, le Bourget, June 23, 2007, <http://www.ambafrance-uk.org/President-Sarkozy-s-speech-at-Le.html>, last accessed on 5 July 2014.

^② 笔者根据文中的特定涵义进行的意译。

实现利益的“大平衡”。^①这就如同WTO谈判中将农业、工业品、服务、贸易规则等多项议题放在一起找到一揽子解决方案。首先，“大交换”策略的实施需要某种“一体化”的平台，如双边自贸区协定谈判，能将多个议题、多项好处和利益容纳其中，供谈判人员组合排列和联系挂钩。其次，“大交换”策略的实施还需要首脑峰会等高层对话机制对双边关系进行战略调控，达成可以指导其他各类平台去实现利益平衡的战略共识。

具体到中欧经济外交，中国和欧盟都处于制度改革的关键期，中欧应当利用中欧峰会等机制，推动投资协定和自贸区等谈判，由简入难，实现双方各领域利益的“大交换”和“大平衡”，推进中欧全面战略伙伴关系建设。在投资谈判中，中国可以主动开放一些投资市场，促使欧委会在内部讨论中取得舆论优势。这种利益置换可以推进双边投资协定(BIT)谈判进程，还有助于催生更多成员国对发展中欧经贸关系的认同感，减少启动中欧自贸区谈判的障碍。此外，中国的经济体量威胁和就业市场损失是欧盟对启动中欧自贸谈判慎之又慎的重要原因，中欧自由贸易协定(FTA)谈判将面临巨大的欧盟内部机构间的竞争压力。启动中欧FTA谈判需要合适的时机和必要的政治力量的推动，需要对中欧双方及其内部各利益攸关方进行激励。中国在重视欧盟整体的同时，还要关注成员国的差异性需求，有针对性地运用“利益平衡”方法，通过制度谈判和规则谈判，塑造有利于中国对外贸易和对外投资的有利环境。

(二)学习规则和制定规则

中国入世已逾十年，在吸收了“自由、开放、法治和市场经济”等规则后，对外经济政策和行为更趋主动，参与国际经济体系规则改革的力度大幅提升。自国际金融危机爆发以来，很多欧盟成员国经济复苏艰难，贸易保护程度提高。为了避免因违反既有规则受到惩罚，中国政府和企业都应该下大力气学习欧盟现有的规则体系，才能缓解因学习规则不足造成的损失。中国只有通过适应、利用、完善和重立规则的循序渐进的过程，才能达到利用现有规则拓展自身利益空间的目的。

规则向来是动态的力量平衡和利益妥协，都有进一步完善的空间。近年来，中国在G20、IMF、世界银行和WTO中的话语权和决策权都有显著提高。随着中欧双双进入经济发展方式调整新阶段，未来双方在规则制定领域的合作有望不断深化和扩展，如高技术贸易领域、双边投资协定、消费品安全、知识产权保护、节能技术、人才流动、财政金融监管、贸易保护、科技创新、气候变化、宏观经济政策等。中国尤其要重视在

^① 参见张晓通、王宏禹、赵柯：“论中国经济实力的运用问题”，《东北亚论坛》2013年第1期，第91-98页。

WTO等多边机制改革中与欧盟合作,主动设置议题,影响国际规则制定,在合作共赢的前提下,推动建立有利于中国国家战略的国际政治经济新秩序。

(三) 实施必要的“威胁惩罚”和反制措施

如果说“大交换”是中国运用“吸引力经济权力”的战略,那么反制与报复措施则是中国应对欧盟“防守性”而使用的“强制性经济权力”。^①当受到反倾销制裁时,中国可以凭借经济实力在对方优势领域进行较大范围的反制或报复,威慑和迫使对方撤回诉讼或制裁,这样可以避免因采取奖励手段和单一报复手段招致的个别成员国阻止中国获利。对中国而言,不能再局限于游说单一成员国,需要更加准确地判别欧盟的整体利益与核心利益,发起针对性的反制措施。当然,反制与报复措施是不得已而为之。无故的威慑与实力炫耀不符合中国和平崛起的整体利益。只有在遭受严重利益损失后,在合乎法律与道义框架下采取的反制措施才有利于维护国家利益、实现利益诉求。

四 结语

中国政府在2014年《对欧盟政策文件》中提出:“中欧增长伙伴关系:中国愿与欧盟一道,将全球主要的两大市场更紧密结合起来,构建中欧利益共同体。”^②从长远来看,增加共同利益和共同认识是中欧关系发展的根本之策。了解欧盟制度特征和把握欧盟经济外交特点,是中国发展对欧经济外交、实现共同发展的基础。针对欧盟经济外交的特点,中国应当主动地、有针对性地进行适应、防范和应对。在欧洲主权债务危机和中国经济结构转型的双重背景下,中国需要把握战略机遇期,凭借日益强大的经济力量(投资、金融、采购等),使之转化为能够有效运用的外交资源,通过科学的战略管理和策略设计,克服中欧制度结构层面的不对称性。^③中国要主动融入和创设双边和多边平台,在这些平台上进行“利益交换”和“规则重塑”,必要时可以动用“威胁惩罚”手段和反制措施以保证国家利益的实现,使欧盟及其成员国在中国的全球战略中发挥更大的作用。

(作者简介:王宏禹,对外经济贸易大学国际关系学院讲师;责任编辑:张海洋)

^① 参见陈志敏、常璐璐:“权力的资源与运用:兼论中国外交的权力战略”,《世界经济与政治》2012年第7期,第4-23页;常璐璐、陈志敏:“吸引力经济权力在中国外交中的运用”,《外交评论》2014年第3期,第1-16页。

^② “深化互利共赢的中欧全面战略伙伴关系——中国对欧盟政策文件”,新华社,2014年4月2日,http://www.gov.cn/xinwen/2014-04/02/content_2651490.htm,2014年6月26日访问。

^③ 参见王宏禹:“中国对欧盟经济外交战略的管理与展望”,《学术论坛》2013年第12期,第116-119页。