

欧盟在全球化中的角色

——“管理全球化”与欧盟贸易政策的演变*

王展鹏 夏 添

内容提要:地区一体化与全球化发展是相互矛盾还是互补共生,一直是学术界争论不休的话题。长期以来,欧盟基于自身地区一体化的经验,试图充当全球化的实验室,扮演管理、引领全球化的角色。然而,近年来面对英国脱欧、特朗普当选美国总统的变局,欧盟在全球化发展中的角色面临重新定位的挑战。本文在回顾欧洲一体化与全球化关系历史的基础上,对20世纪90年代末以来拉美“管理全球化”理念的内涵及其主要政策发展进行了梳理,并结合21世纪初欧盟贸易政策在战略文件、参与世界贸易组织多边体制及诸边与双边贸易优惠协定谈判、贸易防御工具改革等层面出现的新变化,分析了以输出欧盟规则、规范与模式、追求自身利益为基础的欧盟管理全球化方案的根本缺陷与局限。文章认为,欧盟需要充分考虑国际社会的多样性,以重要的利益攸关方的姿态与包括新兴市场、发展中国家在内的全球伙伴一道推动新一轮全球化共识的形成,发挥欧盟地区一体化的独特优势,推动全球化发展和国际体系的进步性变革。

关键词:欧洲一体化 欧盟角色 全球化 “管理全球化” 贸易政策

欧盟在全球化中的角色一直是认识欧盟自身力量性质及其对外行为的一个重要维度。21世纪初以来,国际体系面临前所未有的大变局,国际格局多极化、均衡化日趋明显,而作为全球化发源地的欧洲与美国反全球化、逆全球化思潮高涨;欧盟发展遭遇经济增长乏力、英国脱欧、民粹主义兴起等多重挑战,其在全球化中角色的认知与定位出现新变化。

全球化是当今世界无处不在、包罗万象的经济、社会和文化进程,从学理层面对其

* 本研究得到北京外国语大学基本科研业务费资助,为青年卓越教师项目校级自选课题“欧债危机背景下的欧盟贸易政策调整及我国的应对策略研究”(课题号:2015QZ004)的阶段成果。

加以概念界定存在诸多模糊之处。^①近年来,欧盟提出的“管理全球化”的理念在其全球化方案中处于突出位置,而贸易政策是欧洲地区一体化和欧盟参与经济全球化的核心领域,也是二者的主要交汇点。本文试图聚焦欧盟“管理全球化”^②理念的发展及其在21世纪初以来与欧盟贸易政策演变的互动,反思欧盟在全球化中的角色问题。

一 欧洲一体化与全球化关系的历史逻辑

地区一体化与全球化的关系长期以来一直是学术界争论不休的话题。人们关注地区一体化是全球化的推动力量还是障碍、二者存在难以调和的矛盾还是具有互补性等问题。在西方学者眼中,人类历史上第一次全球化的“黄金时代”出现于拿破仑战争后的欧洲,英国1846年废除《谷物法》及随后英法签订包含最惠国条款的《科布登—瓦利契克条约》,标志着19世纪后期开放的世界经济体系的形成。凯恩斯在《和约的经济后果》一书中描绘了1914年8月之前人类经济史上空前繁荣的经济一体化的黄金时代,人们尽情享受新的商品、服务、新型金融资产与旅行方式。^③他同时也预言了战后经济危机、大萧条的出现,世界经济中开放的贸易秩序和自由化的萌芽将为国家保护主义、歧视性的地区帝国主义所取代。^④此后,英国在英联邦内部,德国、日本在中东欧与东亚竞相建立封闭、歧视性的区域经济集团,最终导致开放的世界经济体系的终结和第二次世界大战的爆发。

二战后开启的欧洲一体化进程是与战后重建全球经济一体化的努力同步展开的。欧洲一体化之初,西欧国家面临东西方对峙的安全挑战、战后经济重建的压力、资本主义的合法性危机,让·莫内等“欧洲一体化之父”选择阻力最小的深度区域经济融合作为突破口,并借助向地区超国家机构充分让渡权力的“欧共体方法”使经济一体化溢出到政治、社会和文化领域。在此阶段,欧共体成功克服了地区内部优惠贸易安排与当时全球性多边贸易体制——关税与贸易总协定(GATT)之间的矛盾,为全球化进

^① Helen Wallace, “Europeanisation and Globalisation”, *New Political Economy*, Vol.5, No.3, 2000, pp.370-372.

^② 也称“受管理的全球化”(managed globalization)。《欧洲公共政策杂志》曾就这一问题组织专题讨论,具体参见 *Europe and the Management of Globalization (Special Issue)* *Journal of European Public Policy*, Vol.17, No.3, 2010。

^③ [英]约翰·梅纳德·凯恩斯《和约的经济后果》,张军、贾晓屹译,北京:华夏出版社2008年版,第9-10页。

^④ Mario Telò, “Introduction: Globalization, New Regionalism and the Role of the European Union” in Mario Telò ed., *European Union and New Regionalism: Competing Regionalism and Global Governance in a Post-Hegemonic Era* Surrey, England: Ashgate, 2014, p.2.

程中新型地区一体化的发展开创了先例。从欧洲煤钢联营到《罗马条约》的签订,欧洲一体化建立的区域内共同市场安排与 GATT 非歧视、最惠国待遇等原则发生了直接碰撞。欧洲共同农业政策也被视为与 GATT 消除贸易壁垒的目标难以兼容。按照 GATT 总干事温德姆·怀特(Wyndham White)的观点,欧共体的做法已对 GATT 的生存构成威胁。而美国出于地缘政治考虑,支持通过对 GATT 第 24 条的灵活解释,接纳了欧共体的贸易安排。^①

欧共体国家通过地区层面的政策协调,引入凯恩斯主义的经济社会政策,建立福利国家,应对资本主义合法性危机,欧洲一体化由此成为以超越民族国家的路径“挽救民族国家”^②的成功实验。自布雷顿森林体系建立起,西欧国家与美国在建立国际贸易、金融体系的过程中,积极寻求自由放任资本主义与凯恩斯主义之间的中间道路,形成了嵌入式的自由主义妥协,为在相对开放和管理有序的国际秩序下建立更广泛的联盟奠定了基础。^③自由市场经济与社会民主主义之间的中间道路成为欧盟内部政策和参与国际经济一体化过程中的身份标签。

欧洲一体化推进社会进步目标的实践与 20 世纪 70 年代后新自由主义的兴起形成了鲜明的对照。由于布雷顿森林体系解体、美国霸权相对衰落,战后资本主义国家间达成的嵌入式自由主义妥协面临结构性危机,英美两国借助西方市场原教旨主义取向的“里根—撒切尔革命”应对危机。20 世纪 80 年代中期之后,随着法国社会党人德洛尔出任欧共体委员会主席、实现了欧洲一体化的复兴,《马斯特里赫特条约》在建立欧元区的同时,强化了注重社会公平与福利的经济社会模式的共识。欧盟自身实践的相对成功使之对克服弗雷德曼所说的全球化“黄金紧身衣”^④的束缚充满乐观的估计。

冷战结束后,欧盟认为,世界已进入后霸权模式,欧盟可以将自身的规范性力量与市场性力量有机地结合起来,与美国优势互补,共同引领全球化发展。^⑤与此相呼应,欧盟决策者和学术界在这一阶段提出了“管理全球化”的政策理念,积极推进传统贸

① Francine McKenzie, “The GATT-EEC Collision: The Challenge of Regional Trade Blocs to the General Agreement on Tariffs and Trade, 1950-67”, *The International History Review*, Vol.32, No.2, 2010, pp.229-252.

② Alan S. Milward, *The European Rescue of the Nation State* (Second Edition), Oxford: Routledge, 2002.

③ [美]约瑟夫·格里科, [美]约翰·伊肯伯里《国家权力与世界市场:国际政治经济学》,王展鹏译,北京:北京大学出版社 2008 年版,第 123-125 页。

④ 按照弗雷德曼的说法,全球化限制了各国政府运用社会、财政、货币政策实现社会公正的目标的能力,使其为提高竞争力而被迫降低福利水平。See Thomas L. Friedman, “The Golden Straitjacket”, *The Lexus and the Olive Tree*, New York: Anchor Books, 2000, pp.101-111.

⑤ Mario Telò, “Introduction: The EU as a Model, a Global Actor and an Unprecedented Power”, in Mario Telò ed., *The European Union and Global Governance*, London: Routledge, 2009, pp.21-28.

易政策与社会、气候环境等议程的融合,拓展了经济全球化的内涵。^①

然而,“使世界变得平坦”的新一轮全球化的红利和风险并存,欧盟内部发展和对外政策面临一系列挑战。首先,欧盟经济增长和国际竞争力停滞不前的问题在21世纪初进一步加剧,不仅低于新兴市场国家,也低于美国。^②“里斯本战略”旨在回归欧盟社会政策的嵌入式自由主义传统,提高其在全球化进程中的国际竞争力。但促进经济增长的成效有限,却更多地导致欧盟社会政策纳入市场的逻辑,深嵌式自由主义所包含的社会福利制度更加空洞化。^③

其次,21世纪初欧盟深化一体化的努力受挫。以哈贝马斯为代表的左翼知识分子提出,超越民族国家的民主政治,通过进步的欧洲国家的联合,形成后民族国家结构,将国际关系转变为世界内政,^④使欧盟成为“经济全球化不断加剧背景下欧洲人民实践其社会公正和团结的价值观的实验室”。^⑤但这一阶段欧盟通过制宪深化一体化、实践宪法爱国主义的努力在法国、荷兰公投中遭遇选民否决。《里斯本条约》后主动深化一体化的努力更多让位于针对诸多危机作出的被动回应。

再次,欧盟大规模东扩后,其经济社会模式的差异日益扩大。事实上,欧盟内部经济社会模式长期存在莱茵模式、英爱模式、北欧模式和南欧模式的分野。有学者认为,欧盟内部经济社会模式间的分歧甚至大于欧美资本主义模式间的差别。^⑥欧债危机发生后,英法德在金融监管上的争论、欧盟南北方国家在贸易自由化上的分歧制约了欧盟的行动能力。东扩虽被视为欧盟输出民主、扩大市场的成功实践,但新老成员国在文化传统、经济社会发展水平、地缘政治战略方面的鸿沟迄今未能有效弥合,近年来反而有扩大的趋势。

国际金融危机、欧债危机爆发后,欧盟疲于应对、左右失据,内外政策上急于求成,希望借助新自由主义的速成药方尽快走出危机,反而导致经济危机向社会危机、政治

^① Wade Jacoby and Sophie Meunier, “Europe and the Management of Globalization”, *Journal of European Public Policy*, Vol.17, No.3, 2010.

^② European Commission, “Facing the Challenge: The Lisbon Strategy for Growth and Employment”, November 2004, https://ec.europa.eu/research/evaluations/pdf/archive/fp6-evidence-base/evaluation_studies_and_reports/evaluation_studies_and_reports_2004/the_lisbon_strategy_for_growth_and_employment__report_from_the_high_level_group.pdf, last accessed on 8 January 2018.

^③ Bastiaan van Apeldoorn, “The Contradictions of ‘Embedded Neoliberalism’ and Europe’s Multi-Level Legitimacy Crisis: The European Project and Its Limits”, in Bastiaan van Apeldoorn et al. eds., *Contradictions and Limits of Neoliberal European Governance: From Lisbon to Lisbon*, New York: Palgrave, 2008, pp.28-41.

^④ [德]尤尔根·哈贝马斯《后民族结构》,曹卫东译,上海:上海人民出版社2008年版,第92-101页。

^⑤ Jürgen Habermas, “Why Europe Needs a Constitution”, *New Left Review*, Vol.11, September-October 2001, p.12.

^⑥ Jens Alber, “The European Social Model and the United States”, *European Union Politics*, Vol.7, No.3, 2006, pp.393-419.

危机蔓延、相互叠加,助长了民粹主义,致使欧盟面临生存困境。^① 欧洲经济社会模式同时遭遇左翼和右翼的批评。新自由主义者认为,欧盟过度干预经济活动,人为地给成员国对外经济活动设置障碍,不能引领全球治理的新现实,注定是旧时代的产物。而左翼批评者则认为,欧盟在政策层面出现了新自由主义转向,实行紧缩政策、加大竞争、削减福利,欧洲模式逐渐蜕变为失去管理的资本主义。^②

2016年英国全民公投脱欧和特朗普当选美国总统从内部和外部降低了欧盟引领全球化进程的合法性,制约了其行动能力。英国脱欧公投是欧洲一体化历史上成员国首次退出的情况,在哈贝马斯等欧洲知识分子看来“反映了欧盟成员国的共同危机”,^③是欧盟内部,乃至西方资本主义世界的核心地带出现的“去全球化”、政治右转、保护主义、“民众与精英”、“城市与农村”间对立的思潮和现象。欧盟合法性面临的挑战从过去的技术、治理层面转向欧洲一体化实验的本体层面。其超越民族国家的经济、社会、政治层面的地区一体化安排成为民粹主义攻击的目标,也使其代表的全球化进程面临再平衡的挑战。

特朗普执政后,在全球化和贸易自由化问题上秉持守旧的重商主义观念,将全球化和国际经济关系视为一种零和博弈,强调美国优先,将商业利益置于优先位置,对跨太平洋伙伴关系协议(TPP)、跨大西洋贸易与投资伙伴关系协定(TTIP)、北美自贸协定等区域性贸易安排采取退出、冻结或重新谈判等立场,威胁退出或大幅改变世界贸易组织(WTO)多边机制。此外,特朗普政府也将税收手段作为获取贸易利益的工具,先后提出征收边境调节税、降低公司税等税制改革方案。欧盟希望与美国共同维护西方主导的“基于规则”的国际体系的战略面临巨大挑战,如何顺应发展中国家在全球治理中影响力上升的新局面,促进均衡、包容发展成为全球化未来难以回避的问题。

综上所述,二战后欧洲一体化和全球化间的关系大体经历了三个阶段:(1)自20世纪50年代至90年代,欧洲一体化成功融入全球化进程并扮演了全球化发展的实验室的角色;(2)在冷战结束后新一轮全球化的“黄金时代”,欧盟试图管理全球化,引领全球化的发展;(3)以英国脱欧和特朗普当选美国总统为标志,全球化遭遇挫折,欧盟面临重新确定自身在全球化进程中的角色定位的问题。总体来看,欧洲一体化的发展与全球化进程相互促进、相互补充,其深度地区一体化的实践,为其他地区提供了经验

^① 参见林德山“新自由主义的政治渗透与欧洲危机”,《欧洲研究》2016年第6期。

^② Dalibor Rohac, *Towards an Imperfect Union: A Conservative Case for the EU*, Lanham: Rowman & Littlefield, 2016, pp.64-73.

^③ 朱奕“哈贝马斯谈欧盟危机:英国脱欧也反映了欧盟成员国的共同危机”,澎湃新闻,2016年7月10日, http://www.thepaper.cn/newsDetail_forward_1496287 2018年1月8日访问。

和借鉴。在各国、各地区多样性仍是当今世界基本特征的背景下,地区一体化具有成为全球化发展阶梯的潜力,其积极意义毋庸置疑。但欧盟希望借助自身规则、规范、模式的输出管理全球化的目标也受到国际政治经济现实及欧盟自身行为能力的制约。近年来,一体化制度安排上的缺陷和政策失误在一定程度上放大了全球化的弊端,为反全球化、去全球化思潮提供了滋生的土壤,欧盟面临通过进一步融入全球化进程塑造新一轮全球化的共识,还是回归欧洲例外、强调地区特殊利益的艰难选择。

二 欧盟“管理全球化”政策理念的发展及其面临的挑战

20世纪90年代末拉美和东南亚相继爆发金融危机,全球化的合法性遭遇越来越多的批评与质疑。1999年9月,新任欧盟贸易委员帕斯卡尔·拉米在欧洲议会正式提出其任期内的主要目标之一是确保全球化“得到管理”(maîtrisée)。^①此后,这一措辞开始频繁地进入欧盟的政治话语。在一系列演讲中,拉米承认全球化加强了市场资本主义的力量,但也带来了世界经济的不稳定和不平等问题。他表示“欧盟贸易政策比以往任何时候都需要控制全球化带来的负面影响。欧盟在市场融合、共同规则、社会安全等方面创设的复合机制可以为其他国家应对全球化提供参照和经验。欧盟希望推进受管理的全球化,以确保同其他国家和社会共享全球化的潜在利益与欧盟的社会价值观”。^②

与英美所主张的市场自由主义不同,“管理全球化”这一理念带有鲜明的法国左翼政治色彩,诞生并发展于欧盟内部。拉米认为“想要自由,必须管理。”^③他本人曾担任德洛尔的顾问,与20世纪80年代密特朗政府不成功的“社会主义”实验有着千丝万缕的联系。法兰西民族的优越感及其在欧洲一体化中长期扮演的领导角色使他们倾向于按照法国的模式来塑造欧洲一体化和全球化进程。^④

这一理念随后也得到欧盟成员国领导人的积极回应。布朗在担任英国财政大臣期间曾表示“总有人质疑我们是否应该拥有全球化,实际上现在的问题是我们能否

^① Pascal Lamy, “Hearings of Commissioners-designate”, 1999, European Parliament, Brussels, http://www.europarl.europa.eu/hearings/commission/1999_comm/pdf/lamy_en.pdf, last accessed on 11 January 2018. “Maîtrisée”, 法语词汇,有“被驾驭、被控制、被管理”之意。

^② Pascal Lamy, “Malta and the EU—How to Make Globalization Work for the Small?”, Speech to the Malta Business Community, Malta, 31 May 2002, http://ec.europa.eu/archives/commission_1999_2004/lamy/speeches_articles/spla107_en.htm, last accessed on 11 January 2018.

^③ Interview with Pascal Lamy, Quoted from Rawi Abdelal, *Capital Rules: The Construction of Global Finance*, Cambridge, MA: Harvard University Press, 2007, p.14.

^④ Hubert Védrine, “France and Globalization”, *The Globalist*, 9 February 2002, <https://www.theglobalist.com/france-and-globalization/>, last accessed on 15 January 2018.

管理好全球化。”^①德国总理默克尔也曾多次提及需要“塑造全球化”，“为全球化设立更完善的规则”，以实现“开放市场、公平竞争、可持续发展和社会平等”等目标。^②

“管理全球化”理念认为，全球化不仅仅是消除规制的过程，更需要建立规制，需要技术型官僚、政治家和商业管理人员共同创建机构、设立规则。商品和资本的自由流动需要建立在更为完善的制度基础之上，确保各国遵守规则、履行义务，在扩大全球化利益的同时限制其带来的负面影响，所有全球化的参与者通过协商、对话和辩论来实现更为公正的全球化。欧洲联合既经历了以市场自由主义为基础的一体化，也较为成功地实践了嵌入式自由主义模式，乃至领先的后民族国家实验。从某种意义上说，欧盟就是为了尝试应对全球化的探索而诞生。拉米认为“欧盟是驾驭全球化使其与我们现有社会模式相容的唯一工具。”^③

结合欧盟决策者和学术界的观点，“管理全球化”在政策层面主要体现在以下几个方面：^④第一，强化全球性国际制度（特别是WTO、国际货币基金组织等贸易、金融领域的国际组织）在管理全球化中的核心地位。欧盟认为，应对贸易和资本全球化的迅速发展，管理全球化的手段需要制度化，即确定明晰的政策和规则，并通过机构与制度来落实与监管。^⑤拉米声称，WTO等全球性国际组织的发展远远落后于全球化发展的步伐，而欧盟的“市场经济、福利国家和民主制度有机融合的模式”使其可以在解决这一问题的过程中扮演领导者角色。^⑥为此，欧盟全力支持扩大WTO的规模，以WTO作为输出自身政策的平台，增强其制定规则与解决贸易争端的能力。按照欧盟的逻辑，WTO规模越大，在其规则下运作的国家越多，管理全球化的能力就越强。^⑦欧盟在中国与俄罗斯加入WTO问题上采取了积极立场，也希望推动柬埔寨、沙特阿拉伯和越南等国入世。^⑧除WTO外，欧盟在这一时期也努力加强经济合作与发展组织（OECD）和国际货币基金组织（IMF）等国际组织的影响力，以推进多边主义，获取更大的规则制定与输出的能力。

^① Quoted from Wade Jacoby and Sophie Meunier, “Europe and the Management of Globalization”, p.301.

^② “Merkel Calls for Ground Rules for Globalization”, *Deutsche Welle*, 20 December 2007, <http://www.dw.com/en/merkel-calls-for-ground-rules-for-globalization/a-3013668>, last accessed on 4 January 2018.

^③ Philip Gordon and Sophie Meunier, *The French Challenge: Adapting to Globalization*, Washington, DC: The Brookings Institution Press, 2001, p.102; Quoted from Rawi Abdelal and Sophie Meunier, “Managed Globalization: Doctrine, Practice and Promise”, *Journal of European Public Policy*, Vol.17, No.3, 2010, p.355.

^④ See Wade Jacoby and Sophie Meunier, “Europe and the Management of Globalization”, pp.304-311.

^⑤ Rawi Abdelal and Sophie Meunier, “Managed Globalization: Doctrine, Practice and Promise”, pp.350-367.

^⑥ Pascal Lamy, “Europe and the Future of Economic Governance”, *Journal of Common Market Studies*, Vol.42, No.1, 2004, pp.18-20.

^⑦ European Commission, “Trade Policy in the Prodi Commission 1999-2004: An Assessment”, November 2004, http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/september/tradoc_120087.pdf, last accessed on 21 January 2018.

^⑧ Ibid..

第二 扩大政策涵盖的范围,以贸易政策为基础推动贸易与非贸易目标,为全球化书写规则。2002年欧元流通与欧洲中央银行的建立为欧盟管理贸易和金融资本活动提供了更多的政策工具;21世纪初一体化的深化使得欧盟将更多的规范性议程纳入自身权能领域。欧盟在这一时期也积极尝试将更多事务纳入WTO的政策制定范围。对欧盟来说,在扩大的WTO中,纳入规则框架的事务越多,全球化就越能得到管理。欧盟可以借此通过WTO推进贸易之外的目标,^①从而把自由贸易和规范目标结合起来。拉米声称“最重要的是,政府需要确保全球化不是一场零和博弈。向前的正确之路是循序渐进地消除贸易壁垒,和平解决争端,建立规则体系以确保竞争的透明和公平,并通过我们的政策来帮助那些受到全球化影响的劳动者”。^②这突出体现在欧盟参与多哈回合谈判的立场。

第三 扩大欧盟影响的地域范围,输出欧盟模式。欧盟输出自身模式不仅借助WTO等国际组织的政策、标准和规则,还倚重将其他国家直接纳入欧盟的入盟政策和邻国战略。拉米在2004年离任时表示“推动区域一体化可以扩大市场,实现良性竞争,……区域一体化并不是要替代多边主义自由化,而是为其提供补充。在很多领域,区域可以为我们的创新提供实验机会,如果这样的创新是成功的,我们可以将其运用到多边的框架体制中。”^③2004年以来,欧盟新增加了13个成员国。为此,欧盟制定了严格的入盟标准,对新成员国提出民主改造要求,确保其接受欧盟模式。2003年中东欧国家签署入盟协议之际,欧盟积极宣扬欧洲重新统一的成就。欧委会主席普罗迪称“我们已团结在一起,欧洲大陆已经做好准备,与世界上的其他国家一起为受管理的全球化制定规则,造福全人类。”^④对短期难以入盟的周边国家,欧盟于2004年推出“欧洲睦邻政策”(ENP),涵盖北非地中海沿岸地区、高加索地区、巴勒斯坦地区和东欧地区的国家。欧盟承诺如上述国家达到其制定的标准,推进政治与经济转型,将提供财政支持。此外,欧盟启动与南方共同市场的双边区域贸易谈判,随后又启动了与东盟、加勒比海地区和海湾合作委员会的谈判,拟通过向上述地区提供市场准入权换取其在劳工权利、知识产权和环境等方面接受欧盟所设定的标准。^⑤

第四 重新分配全球化的利益与成本。在全球化面对的深层次问题上,欧盟主要

^① Dirk De Bièvre, “The EU Regulatory Trade Agenda and the Quest for WTO Trade Enforcement”, *Journal of European Public Policy*, Vol.13, No.6, 2006, pp.851-866.

^② European Commission, “Trade Policy in the Prodi Commission 1999-2004: An Assessment”, p.3.

^③ Ibid., p.12.

^④ Romano Prodi's Speech at the Ceremony of the Signing of the Treaty of Accession, Athens, 16 April 2003, http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-03-203_en.htm, last accessed on 1 January 2018.

^⑤ Sophie Meunier and Kalypto Nicolaïdis, “The European Union as a Conflicted Trade Power”, *Journal of European Public Policy*, Vol.13, No.6, 2006, pp.912-915.

借助上述机制在成员国、地区和超国家层面,通过欧盟社会政策以及“欧洲全球化调整基金”等安排协调应对。欧盟历史上曾通过洛美协定等机制对发展中国家实行单方面贸易优惠安排,但这些做法曾遭受违反非歧视自由贸易原则的质疑,目前主要借助普惠制向欠发达国家提供优惠,但欧盟公平分配全球化利益的主张也因多哈回合搁浅而受阻。总体来看,欧盟更多通过强调自身规范性力量的定位,力图将欧洲标准、规范植入全球化进程中,在环境保护、劳工标准、食品安全、消费者权益等领域将欧洲标准拓展到全球范围。

“管理全球化”在拉米的任期内成为欧盟贸易政策的中心原则。在该原则指导下,欧盟试图以贸易政策为主要手段来达成各种贸易和非贸易目标。在多哈回合谈判过程中,欧盟主导贸易谈判议程的努力并不成功。拉米2004年转任世贸组织总干事,继任者英国工党政治家彼得·曼德尔森于2006年出台“全球欧洲:在世界范围内竞争”贸易战略文件,对拉米的贸易政策做了大幅修正,提高欧盟在全球化进程中的竞争力成为其核心目标,并加大了拓展欧洲商品和服务的市场准入、改进欧盟贸易防御工具的力度。^①

2008年后,“管理全球化”这一理念再次回到欧盟的主流政治话语中,但其内涵已发生微妙变化。雷曼兄弟公司破产之际,欧盟曾短暂地宣称欧洲资本主义模式与美国相比更具优越性。曾任欧盟反垄断委员的马里奥·蒙蒂强调“未加管理的全球化是危险的。”^②法国保守派领导人萨科奇也加入了对全球化自由竞争和市场资本主义的批判。^③

然而,随着自身诸多危机的相继爆发,欧盟内部对危机的反思从对失控的金融资本主义危机的批判,转向追究福利政策在主权债务危机中的责任,进而将自身危机归咎于全球化带来的不平等、不公正的外部经济环境,新兴市场国家的市场开放问题由此成为主要目标。管理全球化的目标和手段也发生了变化。欧盟委员会对外关系委员贝妮塔·费雷罗-瓦尔德纳称“今天的欧盟,为了捍卫其内部民众的利益,需要‘管理全球化’,这对于维系欧洲计划的遗产至关重要。……需要依靠我们与中国、俄罗

^① European Commission, “Global Europe: Competing in the World”, November 2006, http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/october/tradoc_130376.pdf, last accessed on 15 January 2018.

^② Mario Monti, “How to Save the Market Economy in Europe”, *Financial Times*, 6 April 2009.

^③ Ferdi De Ville and Jan Orbie, “The European Commission’s Neoliberal Trade Discourse Since the Crisis: Legitimizing Continuity through Subtle Discursive Change”, *The British Journal of Politics and International Relations*, Vol. 16, Issue 1, 2014, p.150.

斯、中东、拉美和东南亚国家的关系。”^①

在英国脱欧、特朗普当选的背景下,欧盟委员会于2017年5月发布了“驾驭全球化反思报告”。^②根据欧盟2016年的民调,55%的欧洲人倾向于将全球化视为机遇,45%将其视为威胁。该报告对欧盟此前全球化观的继承和发展主要体现在以下四个方面。

第一,欧盟重申将继续扮演驾驭全球化的领导者角色的意愿和决心。在面临美国背离多边主义风险的情况下,欧盟强调价值标准、多边机制和规则对于驾驭全球化至关重要。不论是既有问题还是近年来出现的新问题,都需要更为明确的规则和能够实施这些规则的机构,驾驭全球化需要全球治理和共同规则。欧盟将通过推进“2030可持续发展议程”、积极参与巴黎气候协定,占领道德制高点。同时,欧盟将积极开展经济外交、文化外交,推广欧盟价值观和身份认同。报告强调,从总体上看,欧盟依然是世界上规模最大的单一市场、最大的贸易体和投资方,依然有能力制定全球化的规则。然而,到2050年,任何一个欧盟国家都无法单独跻身世界八大经济体,在人口、经济和政治都面临变局的情况下,要驾驭全球化,欧盟需要团结起来,在世界上以统一的姿态发声。^③

第二,欧盟强调继续推进更为平衡且以规则为基础的贸易与投资议程,在市场开放和贸易互惠的同时加强全球治理,关注人权、劳工标准、食品安全、公共健康、环境保护等议题;同时提出建立更为有效的全球性机制来监管全球化发展面临的新问题,如调控宏观经济政策,打击避税,确保金融稳定,消除过剩产能,促进电子商务并推进共同技术标准以消除不必要的贸易壁垒。

第三,欧盟特别提出要利用现有规则,塑造公平、平等的竞争环境的问题。报告强调,这是民众表达不满与关切的一个领域,因而欧盟需要立即采取行动。驾驭全球化是一个强化机制、推广规则的过程,当下的现实是,既有规则在很多情况下并未得到遵守,或因执行不力而打折扣;一些国家和跨国公司忽视规则或利用规则漏洞进行不正当操控,加剧了全球化的不公平。因而需要确保贸易、税收、劳工标准、气候变化和环境保护方面的规则和协议得到遵守。此外,欧盟委员会提出建立多边投资法庭的建议,旨在取代现有的投资争端解决机制。

^① Benita Ferrero-Waldner, “Global Europe: What Next for EU Foreign Policy?”, 11 July 2008, http://europa.eu/rapid/press-release_http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-08-387_en.htm?locale=en, last accessed on 17 January 2018.

^② European Commission, “Reflection Paper on Harnessing Globalisation”, May 2017, p.9, https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/reflection-paper-globalisation_en.pdf, last accessed on 17 January 2018.

^③ Ibid., p.14.

第四,报告指出欧盟自身实践对于驾驭全球化的重要性,这是欧盟发挥引导作用、驾驭全球化的基础,需要欧盟、成员国、地区和地方层面的分工、协调与合作。欧盟层面的职责主要包括确保公平的竞争环境、缔结开放市场的贸易协定、推动欧盟标准成为全球规则、制定贸易防御机制和对外投资计划、对外发展援助等;成员国层面的职责包括教育与劳动力培训、完善劳动力市场政策、协助欧盟确保税收公平、开展国家投资计划、加强基础设施建设、科研与新技术发展;地区层面的职责包括提供现代区域性基础设施、协调落实集群政策、协同管理海陆空物流网络、更有效地利用区域基金;地方层面的职责包括城市运作、促进移民融入当地社会、建设创新中心和创业园等。

三 21 世纪初以来欧盟贸易政策的调整

基于欧盟共同商业政策的贸易政策是欧洲一体化超国家治理程度最高的领域之一。与环境、气候和劳工等政策领域相比,与经济全球化关系最为直接和紧密的贸易政策在更大程度上是“欧盟管理全球化”理念的现实基础,也是其政策取向的落脚点。欧盟借助传统贸易政策与非传统贸易议题的整合,将利益与规范目标融入贸易政策实践,使之成为影响全球化进程的重要手段。

(一) 欧盟贸易政策理念的延续与变革

贸易政策属于欧盟层面的专属权能,自 21 世纪初以来,欧盟贸易政策总体稳定,但来自成员国的保护主义压力有增无减,在自由贸易与保护主义之间面临艰难的平衡。从这一阶段的贸易政策文件看,欧盟尽管一直强调坚持贸易自由化与推进社会公正的目标之间的平衡,但其频繁宣示的鼓励竞争、促进就业与增长、互惠性等话语背后,反映出其贸易政策的重心向商业利益的倾斜,为一些带有保护主义色彩的新政策开辟了空间。

2006 年欧盟“全球欧洲”贸易战略更多回归自由主义传统,明确提出其贸易政策的目标是效率优先,旨在提高欧盟公司在国际市场上的竞争力,并进一步将欧盟企业遭受的不公正待遇归咎于新兴市场国家设置的贸易壁垒。此外,该战略改变了欧盟维护 WTO 在国际贸易体系中至高无上的优先地位的立场,提出加大开展双边、区域自贸协定谈判的力度。^①

2010 年后上任的欧盟贸易委员德古赫特发布的“贸易、增长与世界事务”新战略文件则有两个突出特点:其一,强调对外贸易对欧盟应对危机、实现增长至关重要,而

^① European Commission, “Global Europe: Competing in the World”.

新兴市场是欧盟贸易增长的主要来源。在德古赫特看来,“外源性增长对欧盟经济复苏至关重要……应将目标指向近来快速增长的新兴市场国家”;^①其二,在处理与新兴市场国家贸易关系时,这一阶段的贸易政策更多地强调互惠性,而非促进全球可持续发展的社会、环境目标。该报告明确提出“欧盟贸易开放政策在政治上获得成功的前提是,发达国家和新兴市场的贸易伙伴要与我们以互惠互利的精神共同努力。……欧盟将保持开放,但我们不能过于天真。欧盟委员会将特别关注保护欧盟的利益与就业机会。”^②面对新兴市场崛起的竞争,欧盟一方面敦促贸易伙伴在传统贸易政策领域开放市场;另一方面在服务贸易、政府采购、投资政策等领域加大了自身内部规则、标准和规范外化的力度,力求实现欧盟成员国、企业利益的最大化。

在全球再分配问题上,欧盟开始对发展中国家采取区别对待的政策。欧盟委员会发布“贸易、增长与发展:调整贸易与投资政策、支持最需要帮助的国家”的沟通文件,提出改革普惠制的建议,并于2012年10月通过了新的普惠制方案。根据该方案,普惠制的受益国数量明显缩减。中国等新兴市场国家,虽保留了一般普惠制受益国的身份,但受惠产品的种类、数量、关税优惠幅度等都明显降低。^③

2015年新一届欧盟委员会的贸易战略文件“惠及所有人的贸易:迈向更负责任的贸易与投资政策”,^④是在欧盟经济逐步走出危机的积极态势下发布的。欧盟重申贸易、投资是欧盟经济增长与就业的重要工具,强调“贸易和投资政策必须共同负责支持和推广欧盟的价值观和标准。欧盟必须与贸易伙伴一道共同推进保护人权、劳工权利、环境、医疗和消费者权利,致力于打击腐败”。^⑤在坚持振兴多边贸易体制的同时,通过诸边和双边贸易协定积极塑造全球化进程。

然而,欧盟的这一乐观情绪很快被2016年的英美变局所打破。2017年欧盟委员会相继发表关于欧盟未来的《罗马宣言》与“驾驭全球化反思报告”,强调欧盟将团结一致应对孤立主义、贸易保护主义的挑战,承担起领导国际贸易和全球化发展的责任:

① Ferdi De Ville and Jan Orbie, “The European Commission’s Neoliberal Trade Discourse Since the Crisis: Legitimizing Continuity through Subtle Discursive Change”, p.157.

② European Commission, “Trade, Growth and World Affairs”, November 2010, p.4, http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2010/november/tradoc_146955.pdf, last accessed on 22 January 2018.

③ European Commission, “Trade, Growth and Development: Tailoring Trade and Investment Policy for Those Countries Most in Need”, January 2012, http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2012/january/tradoc_148992.EN.pdf, last accessed on 23 January 2018. 另参见曾令良“欧债危机背景下欧盟普惠制改革及其对中国的影响”,《法学评论》2013年第3期,第7-8页。

④ European Commission, “Trade for All: Towards a More Responsible Trade and Investment Policy”, October 2015, http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2015/october/tradoc_153846.pdf, last accessed on 23 January 2018; 陈新“欧盟2015年贸易政策及对中国的影响”,《欧洲研究》2016年第1期。

⑤ European Commission, “Trade for All: Towards a More Responsible Trade and Investment Policy”, p.26.

“坚定支持自由和进步的贸易,塑造全球化进程,使之惠及所有人民。”^①贸易委员马尔姆斯特伦也在演讲中多次强调,特朗普反对自由贸易的政策注定失败,这将加大世界其他国家与欧盟开展自贸区谈判的吸引力。但毋庸讳言,欧盟贸易政策面对的内外不确定性明显增加。

(二) 维护 WTO 核心地位与优惠贸易协定谈判的平衡

维护以 WTO 为核心的国际贸易体制是欧盟管理全球化理念的基石。在多哈回合谈判中,欧盟改变了以往贸易谈判中的防御态势,力图设置并主导谈判议程。多哈谈判在联合国新千年发展目标推动下,史无前例地以“发展回合”冠名。广大发展中国家希望通过谈判消除发达国家长期设置的农产品补贴等贸易壁垒;西方发达国家则更加关注服务业贸易、知识产权等问题,旨在进一步打开发展中国家的非农产品市场。因此,欧盟共同农业政策成为谈判中博弈的最大焦点之一。虽然 2003 年欧盟对农业政策进行了大幅度改革,但其部分保留的农业补贴仍为各方所诟病,这也是谈判未能取得突破的主要障碍之一。在多哈回合的议程设置上,欧盟委员会最初坚持将竞争政策、政府采购透明化、贸易便利化和投资保护等影响贸易的非贸易事项纳入谈判进程,同时希望迫使中国、印度等新兴经济体接受其所谓“公平贸易”规则。然而,“新加坡议题”更有利于发达国家的出口与海外投资,对于大多数发展中国家而言,对其国内产业带来的不利影响是难以承受的,也明显有悖于多哈回合促进发展的初衷。欧盟还提出了社会、环境议题与贸易政策对接问题,但在发展中国家的强烈反对下,欧盟在谈判中被迫放弃了将劳工标准、环境保护等纳入正式谈判日程的立场,改由借助双边/诸边贸易协定、普惠制改革等路径逐步推动上述目标的实现。^②

到 2016 年,欧盟和美国表态考虑终结久拖不决的多哈回合谈判,以其他方式推动 WTO 进入新的发展阶段。^③ 欧盟在声明中称,当前全球贸易面临如何解决电子商务、数字贸易等新问题,通过诸边谈判等方式更易于取得进展。^④ 特朗普当选后,多哈回合谈判已名存实亡。以欧盟为代表的发达国家在谈判议程的设置上偏离了“发展”这一核心问题,过度追求自身贸易、投资利益,既未能达到预期的目的,也在一定程度上损害了 WTO 作为世界多边贸易体系核心机制的合法性和权威性。

^① European Commission, “Reflection Paper on Harnessing Globalisation” p.9.

^② Alasdair R. Young, “Trade Politics Ain’t What it Used to Be: The European Union in the Doha Round”, *Journal of Common Market Studies*, Vol.45, No.4, 2007, pp.789-811.

^③ Simon Lester, “Is the Doha Over? The WTO’s Negotiating Agenda for 2016 and Beyond”, *Free Trade Bulletin*, No.64, 11 February 2016.

^④ European Commission, “Joint Statement by Commission Malmstrom and Hogan”, 14 December 2015, http://europa.eu/rapid/press-release_STATEMENT-15-6302_en.htm, last accessed on 27 January 2018.

在多哈回合陷入僵局的背景下,欧盟贸易政策的一个新取向是逐步推进双边和诸边贸易协定谈判,以期在世界范围内取得更大限度的市场准入,并实现推广自身规则、规范的目标。在政府采购领域,欧盟积极推进《国际政府采购协定》,要求贸易伙伴对等开放各自市场。各缔约方在2012年达成了新的《国际政府采购协定》,但欧盟并不满足,在协定缔约方数量不足^①和新兴市场国家开放度不够的情况下,提出启动欧盟《国际政府采购工具》法规制定工作,建立争端解决机制,使欧盟委员会有权展开相关调查,并对贸易伙伴采取制裁行动。2014年,这一建议因遭部分成员国的反对陷入僵局。2016年,欧盟委员会再次提出动议,推进这一工作。欧盟希望通过诸边和双边合作框架,扩大政府采购市场准入,并推动《国际政府采购协定》的法律地位由诸边协议转变为对所有WTO成员具有约束力的多边协议。此外,欧盟在2013年后与美国、澳大利亚等23个WTO成员开启了《服务贸易协定》的谈判。

在双边与区域贸易协定层面,欧盟此前缔结的自贸协定主要针对前殖民地国家和邻国,2006年后则开启了与更多发达国家及主要新兴市场国家(如印度)的谈判。2009年达成的欧盟—韩国自贸协定成为欧盟历史上第一个与发达国家签订的此类协议。2008年后,欧盟开启了与美国、加拿大、日本等主要发达经济体的谈判。同时,欧盟与东盟和南方共同市场等区域贸易经济集团的自贸协定谈判进程不断加快,被视为借助区域间合作推进经济全球化发展的新手段。

虽然2013年初跨大西洋贸易与投资协定谈判的启动引发了关于欧美战略接近对全球力量格局、多边主义发展影响的讨论,但由于双方在利益和规范层面的分歧迟迟未能达成协议而搁浅。在历时近四年、多达15轮的谈判过程中,双方的主要分歧是美国要求欧盟加大农产品、文化产品市场开放力度;而欧盟要求在食品安全、气候环境、劳工标准和争端解决机制方面作出更具约束力的限制。

2016年后,欧盟通过优惠贸易协定推进市场开放的态度更加明确,与加拿大、日本自贸区协议谈判取得突破。尽管遭到民众关于跨国公司获利过多、服务业开放度过大的质疑,《欧盟—加拿大综合性经济贸易协定》(CETA)于2017年9月临时生效。该协议预计每年将降低关税5亿欧元以上;在政府采购准入优惠、统一检测标准、建立投资法院体系、推进可持续发展等议题上也取得了进展。2017年12月,欧盟宣布已完成与日本的自贸协定谈判。协定内容几乎覆盖双方所有贸易货物类别,亮点在于日本对欧盟汽车出口和欧盟对日本食品出口的便利化安排。除贸易外,双方承诺在气候

^① 目前该协议有包括欧盟在内的19个缔约方(涵盖47个WTO成员)。

和网络治理方面开展更多合作,但协议未涉及捕鲸和伐木业等有争议内容。^①该自贸协议成为欧盟历史上规模最大的双边贸易协定,涵盖全球经济的四分之一左右,规模堪比北美自贸区。欧盟贸易委员马尔姆斯特伦认为,欧盟加快自贸协定谈判步伐释放出捍卫建立在全球规则基础上的开放贸易的强烈信号,^②在当前WTO164个成员达成共识难度很大的情况下,采取诸边或双边贸易优惠协议的方式,更有利于发挥欧盟的优势,先行取得突破,成为最终走向统一的全球多边体系的阶梯。但这一路径也面临诸多挑战,脱欧谈判中英国如最终退出欧洲统一市场与关税同盟,欧盟贸易额将下降15%左右,这将削弱欧盟未来推行贸易政策的市场性力量资源。

阿拉斯戴尔·扬等学者研究了近年来欧盟与中美洲、韩国、新加坡、加拿大签订的自贸协定,通过对商品、金融服务、竞争政策、数据保护、环境与劳工市场监管领域的相关谈判内容的分析发现,除韩国在汽车业接受了欧盟设置的部分规则与标准外,其他协定在纳入欧盟所主张的具有约束力的规则、规范协调方面乏善可陈。事实上,出于贸易伙伴的反对或内部分歧等原因,欧盟为避免出现协议无法达成的结果,往往作出妥协。在谈判过程中,并未将重心置于规则输出方面,即便协议最终纳入劳工标准、环境保护等条款,也多借助已有的国际标准(如国际劳工组织标准、气候协议等),而非欧盟自身的规则和规范。^③

此外,《里斯本条约》将投资政策纳入贸易政策范畴,使之成为欧盟专属权能后,欧盟与贸易伙伴缔结双边投资协定,逐步取代成员国的原有协定,并积极推进建立统一的多边国际投资法庭。欧盟目前已与美国、日本、新加坡、印度、马来西亚、约旦、墨西哥等多个发达和发展中经济体达成了投资协定。2014年与中国开启的“中欧投资协定谈判”旨在为双方投资者提供法律保护,促进双向投资便利化,这对推动中欧双向投资快速发展,促进“一带一路”倡议与欧盟发展战略的有效对接具有积极意义。经过三年多的谈判,目前双方在非歧视、改善监管环境等原则方面达成了一致,在服务业、货物等产业和产品开放的具体领域也取得了重要进展,但欧盟在市场准入、负面清单、国有企业、环境劳工标准等问题上的要求未能充分考虑发展中国家的现实和经济

^① James Kanter, “The E.U.-Japan Trade Deal: What’s in It and Why It Matters”, *The New York Times*, 6 July 2017, <https://www.nytimes.com/2017/07/06/business/economy/japan-eu-trade-agreement.html>, last accessed on 25 January 2018.

^② Philip Blenkinsop, “EU, Japan Conclude World’s Largest Free Trade Agreement”, *Reuters*, 8 December 2017, <https://www.reuters.com/article/us-japan-eu-trade/eu-japan-conclude-worlds-largest-free-trade-agreement-idUSKBN1E21BT>, last accessed on 25 January 2018.

^③ Alasdair R. Young, “Liberalizing Trade, Not Exporting Rules: The Limits to Regulatory Co-ordination in the EU’s ‘New Generation’ Preferential Trade Agreements”, *Journal of European Public Policy*, Vol.22, No.9, 2015, pp. 1253-1275.

发展的传统,谈判仍面临一些需要解决的问题。

然而,在此情况下,欧盟和部分成员以国家安全、技术保密和投资开放度不对等为由,对中国的投资、并购设置了诸多限制。特别是2016年德国政府在库卡公司等并购案中,以公司掌握德国“工业4.0”核心技术为由拒绝批准中资并购,并提议欧盟启动相关投资审查立法。2017年9月,欧盟委员会在德、法、意等国的推动下发布了制定欧盟外国直接投资审查框架法规的建议,明确提出,欧盟建议并鼓励成员国对其境内的战略性技术领域的并购行为,特别是投资方所在国对欧盟公司未给予同等开放待遇的情况下,设立严格的审查程序。^① 尽管目前投资政策仍处于划入欧盟权能后的过渡期,欧盟尚未完成成员国并购审批做法的统一工作,但该建议出于政治考虑加强投资保护主义的导向显而易见。

(三) 欧盟贸易防御工具的改革与“爬行保护主义”^②

在这一阶段,欧盟与世界主要经济体都认识到,封闭和贸易保护主义无法保障本国利益,只会重蹈上世纪大萧条的覆辙。在此背景下,开放的世界经济体系未发生逆转,但欧盟在其贸易防御工具的修改和实施层面都出现了一些隐形的保护主义势头。

首先,在反倾销和反补贴这一传统贸易防御领域,欧盟通过降低启动调查的门槛,达到增加针对相关国家贸易调查的目的。1994年乌拉圭回合谈判完成时,欧盟将批准反倾销措施的表决方法由有效多数改为简单多数。2004年欧盟再次以理事会表决规则改变为由,将该表决机制由“简单多数同意制”修正为“简单多数否决制”,使存在一定弃权票的情况下,支持票达不到简单多数仍有可能批准启动反倾销调查。2011年,根据欧盟立法程序改革新规,欧盟委员会提议的反倾销调查,在理事会批准阶段只有反对票达到有效多数才能推翻。^③

其次,欧盟防御工具的现代化改革经历近八年的反复博弈,加大了对欧盟企业的保护力度。德古赫特2010年上任之初曾明确表示,在多哈回合谈判完成前不审议贸易防御工具的修改问题。但到2011年,欧盟委员会就以谈判陷入僵局和经济形势恶化为由,启动了相关修改工作。欧盟委员会所谓的此次贸易防御工具现代化争议最大的焦点在于,如认定出口国存在国家干预导致的原材料和能源成本的扭曲,将改变反

^① European Commission, “Proposal for a Regulation Establishing a Framework for Screening of Foreign Direct Investment into the European Union”, 13 September 2017, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1505303601241&uri=COM:2017:487:FIN>, last accessed on 8 February 2018.

^② “爬行保护主义”(creeping protectionism)指不诉诸提高关税等激进手段,通过补贴、金融、投资乃至环境、劳工标准等内部规制性壁垒等隐性方式达到保护主义的目的。

^③ European Commission, “Modernisation of the EU’s Trade Defence Instruments”, 10 April 2013, http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-319_en.htm, last accessed on 4 February 2018.

倾销税从低征收的规则 适用以倾销幅度征税。^① 多哈谈判以来,大多数 WTO 成员,特别是发展中国家主张 从低征税规则体现了贸易保护和自由贸易之间的平衡,应成为各国统一执行的原则。该修改建议提出的其他实质性内容包括欧盟委员会将缩短征收临时关税的等候时间,一些特定案例无须企业提起诉讼,欧盟便可主动展开调查等。这一加强保护主义的做法在成员国间也引发了争论,德国、英国等北方国家持反对意见,而南方成员国大多表示支持。^②到 2014 年,该动议陷入僵局,暂时被搁置。然而 2016 年后欧盟委员会重新启动了相关讨论。2018 年 1 月 欧盟宣布已基本完成此轮贸易防御工具现代化工作,欧洲议会和理事会于 2017 年 12 月采纳了欧盟委员会的建议,预计将于 2018 年 5 月前完成批准程序。该方案对欧盟反倾销、反补贴条例的修改除涉及减少征税从低规则适用范围、缩短采取临时措施的等候时间外,还包括将社会和环境等可持续发展事项纳入调查范畴、增加透明度、支持欧盟小企业等。^③

再次,欧盟贸易防御法规的另一个主要变化为 2017 年年底欧盟通过了反倾销调查新方法修正案。该修正案尽管适用欧盟的所有贸易伙伴,但实质上主要是针对《中国加入 WTO 议定书》第 15 条到期终止后的相关法律问题。为维持对欧盟市场的保护,欧盟委员会取消了非市场经济实体清单,转而针对 WTO 成员引入“市场扭曲”概念,即如认定出口国存在国家干预造成的重大“市场扭曲”,确认正常价值不适于使用该国的价格和成本时,则选择与该国经济发展水平相似的国家计算或按国际标准计算正常价格。^④ 这一提案规避了市场经济地位问题到期后欧盟修改反倾销法规的义务,而继续保留了在有关争端中对中国等国家争议产品正常价值计算采用第三国数据的不公正做法,实际上变相延续了原反倾销调查中的“替代国”规定。此外,该修正案还规定在市场扭曲的认定、参照国家选择时将社会保障和环境保护水平纳入其中。尽管中国、俄罗斯等国在 WTO 反倾销措施委员会会议上对欧盟的做法提出质疑,^⑤该修正案仍于 2017 年 12 月 15 日经欧盟理事会批准正式生效。欧盟在修订内部贸易防御法规过程中,过度使用 WTO “市场扭曲”原则,规避相关国际条约义务;在缺乏充分协商

① 在 WTO 成员中,反倾销税的征收有根据倾销幅度确定税率和从低征收两种。后者是指在损害幅度和倾销幅度二者间,选择低者作为确定反倾销税的依据。

② Yelter Bollen, Ferdi De Ville and Jan Orbie, “EU Trade Policy: Persistent Liberalisation, Contentious Protectionism”, *Journal of European Integration*, Vol.38, No.3, 2016, pp.284-285.

③ European Commission, “EU Modernises Its Trade Defence Instruments”, January 2018, http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-18-396_en.htm, last accessed on 1 February 2018.

④ European Commission, “The EU’s New Trade Defence Rules and First Country Report”, December 2017, http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-17-5377_en.htm, last accessed on 1 February 2018.

⑤ “WTO 成员对欧盟反倾销新方法提出了质疑”,中华人民共和国商务部网站,2017 年 10 月 31 日 <http://www.mofcom.gov.cn/article/i/jyj/m/201711/20171102664626.shtml>, 2018 年 2 月 1 日访问。

与共识的情况下,将环保和劳工标准纳入反倾销调查程序。

最后,在贸易防御调查实施层面,尽管存在金融危机、欧债危机的影响,2009年后调查(反倾销、反补贴等措施)数量总体来看未出现上升,但相关研究表明,20世纪末以来,欧盟针对新兴市场国家,特别是中国的调查比例显著增加。^①从2005年纺织品贸易摩擦到2012年针对光伏电池提起的有史以来对华最大规模的反倾销调查,欧盟对华反倾销、反补贴措施的使用从传统劳动密集产业向高技术领域扩散,规模不断扩大,双反调查增多。光伏案虽经双方努力达成和解,但此后,欧盟对华贸易调查数量不断上升。以欧盟公布的2016年3月以来启动但仍未结案的31起调查案件为例,其中19起与中国有关,涉及商品包括钢缆、无缝钢管、不锈钢管、耐腐蚀钢、电动自行车、轮胎和柠檬酸等多个领域。其他受到欧盟贸易防御调查较多的国家还包括俄罗斯、印度、乌克兰、土耳其、埃及、阿根廷、巴西和越南等。^②

目前,欧盟经济出现了近十年最快增长的有利形势,^③但出于政治考虑,短期内其贸易政策调整的态势仍将延续。首先,贸易自由化与贸易公平间关系的辩论将进一步加剧,欧盟以保护成员国工人和企业为由针对中国等新兴市场国家的贸易防御措施将呈增加态势;其次,在贸易政策框架下,欧盟将自身规制性法规拓展到对外贸易活动中,金融、投资、政府采购、技术标准、环境和劳工权利等涉及领域有增无减;最后,欧盟将继续通过双边和诸边贸易优惠协议谈判将自身的规则、规范迂回纳入多边贸易体制,以此实现发挥市场性力量资源的优势、市场性和规范性手段并用、扮演“贸易超级力量(trade superpower)角色”的目标。^④

四 关于欧盟在全球化中角色的思考

管理全球化的理念与政策很大程度上是20世纪末欧洲一体化深化期自信心增加

^① Lucy Davis, “Ten Years of Anti-dumping in the EU: Economic and Political Targeting”, ECIPE Working Paper, No.2, 2009, <http://ecipe.org/app/uploads/2014/12/ten-years-of-anti-dumping-in-the-eu-economic-and-political-targeting.pdf>, last accessed on 2 February 2018.

^② European Commission, “Investigations”, <http://trade.ec.europa.eu/tdi/index.cfm>, last accessed on 2 February 2018.

^③ 根据欧盟委员会的估算,欧盟2017年GDP增速将达到十年来最高的2.3%,欧元区达2.2%;2018年、2019年继续维持稳定增长的态势。参见 European Commission, “European Economic Forecast—Autumn 2017”, 9 November 2017, https://ec.europa.eu/info/publications/economy-finance/european-economic-forecast-autumn-2017_en, 2018年2月1日访问。

^④ Donald Tusk, “‘United We Stand, Divided We Fall’: Letter by President Donald Tusk to the 27 EU Heads of State or Government on the Future of the EU before the Malta Summit”, Press Release 35/17, 31 January 2017, <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2017/01/31/tusk-letter-future-europe/>, last accessed on 1 February 2018.

的产物,随着国际格局的变化和欧盟自身发展面临的挑战,管理全球化面临的理想与现实、宣传辞令 and 实际政策之间的矛盾日益显现,其推进欧盟自身战略利益的工具性特征日趋明显,也为我们认识更广义的欧盟在全球化中的角色提供了多方面的启示。

从欧盟参与管理全球化的最核心领域——贸易政策在 21 世纪初的演变来看,管理全球化面临全球、地区、民族国家及社会层面协调经济自由主义和规范目标的复杂逻辑。事实上,自 21 世纪初以来,在债务危机和民粹主义的压力下,欧盟对外贸易政策中不断强化的自由贸易、市场开放的话语,更多地是以在“贸易自由化”名义下要求贸易伙伴“平等、公平地”开放市场的方式呈现出来。在内部传统贸易防御措施层面,欧盟在贸易自由与贸易保护之间的平衡出现了向保护主义倾斜的趋向。而管理全球化的另一重要目标——欧盟社会、环境规范的对外传播,取得的成效有限,其作为欧盟贸易政策的规范性目标与商业利益工具之间的界限日益模糊。就此而言,欧盟与美国在一定程度上同样可称为借助贸易实现强权的行为体。在长期欧美共治的国际贸易体系中,与美国直接追求贸易自由化及其利益不同,欧盟更加巧妙地模糊了价值观、利益、模式的界限,通过推动欧盟模式的自由贸易发展进而实现主导全球化进程的目标。^①

拉米担任欧盟贸易委员期间在贸易政策中短暂强化“多边主义优先”立场,高调推进欧盟规则、规范、模式的推广。但在随后的 WTO 多哈回合谈判中,欧盟积极推进服务业开放及投资、政府采购等非贸易议程的努力受挫,加之其拒绝对共同农业政策做出根本性改革的立场,阻碍了 WTO 多边谈判取得突破,也在很大程度上使管理国际贸易活动的最有效多边机制 WTO 陷入困境。在国际发展领域,历史上欧盟对发展中国家的激进优惠贸易安排也有所削减。在 WTO 多边体制难以取得突破的情况下,欧盟加大诸边和双边贸易优惠协定谈判力度,希望与发达国家和部分发展中国家先行达成共识,进而推进其贸易利益和规范议程。但即便如此,输出规则、规范仍成为欧盟达成此类贸易协定的主要障碍。在已达成的双边协定中,输出欧盟规则的成效有限。在相关谈判中,欧盟的贸易利益在优先次序上高于社会公正、环境的可持续发展等目标是显而易见的。

欧盟在传统贸易措施、投资、政府采购等领域推进多边或诸边国际协定的同时,加快了自身贸易与投资法规和贸易防御工具修改的步伐,事实上助长了“爬行的贸易保护主义”的发展。尽管当前欧盟暂时度过了德法等国选举面临的民粹主义危机,但在贸易政策上迎合民粹主义的倾向有增无减。“防御的欧洲”(Europe that protects)在欧

^① Sophie Meunier and Kalyso Nicolaïdis, “The European Union as a Conflicted Trade Power”, p.912.

洲政治家的话语中,从最初的指代安全、反恐问题越来越多地成为针对中国等新兴市场竞争的“欧盟不再天真”、“有效应对不断变化的国际贸易环境的现实”策略的代名词,而“强力推动反倾销措施、外国投资审查、公共采购的互惠性”成为欧盟机构优先考虑的政策选项。^①

正如海外发展研究院(ODI)国际经济发展项目负责人费尔德(Willem te Velde)所评价的那样:欧盟需要确保下一个十年的贸易战略真正有效应对21世纪贸易问题的挑战,而不是诉诸共同农业政策之类的保护主义手段,这些政策对发展中国家和欧盟的增长与发展都会带来负面影响。^②

欧盟通过贸易政策管理全球化的实践及其局限给我们多方面的启示。首先,欧洲无论从其历史文化认同还是当前一体化的实践来看,与其他国家和地区相比都有着显著的特殊性,人们常以“桔子与苹果”的比喻来描述这一差别。欧盟将其规则、规范、模式简单地作为全球化发展的标准在可预见的未来可行性不大,而借助贸易政策推进的规则、规范在一些西方学者眼中也应归入“后现代贸易议程”。^③即便在欧盟与其他发达国家之间合作程度最高的贸易领域,形成具有约束力的强制性规则同样存在不少困难。承载了诸多欧洲标准的“自由、公平”的国际贸易超越了发展中国家的现实,对这些国家而言,难免夹杂着“新殖民主义和绿色保护主义”的成分。^④

其次,有效管理全球化需要有效管理差异性,欧盟自身同样面临如何管理内部多样性的挑战。加里·马克斯在反思欧盟危机时指出,欧盟面临的困境是治理的规模不断扩大与共同体多样性之间的矛盾日趋激化的问题,欧盟有限的税收使其在行使再分配职能时捉襟见肘。^⑤通过“多速欧洲”应对内部差异化发展也面临外围成员国担心遭到边缘化的阻力。推而广之,在当前民族国家组成的国际体系内,欧盟扮演为全球提供政治、经济、制度等层面的公共产品的领导者的角色更显得力不从心。

再次,欧盟面对经济增长危机和民粹主义的双重挑战,在成员国和公众压力下存

① Jakob Hanke and Maïa De La Baume, “Macron’s Price for Saving Europe: Trade Defense”, *Politico*, 21 June 2017, <https://www.politico.eu/article/macron-cashes-in-on-trade-mention-summit/>, last accessed on 2 February 2018; 容克等欧盟政治家的表态,参见 European Commission, “European EU Puts in Place New Trade Defence Rules”, 20 December 2017, <http://www.4-traders.com/news/European-Commission-EU-puts-in-place-new-trade-defence-rules-25697521/>, last accessed on 2 February 2018.

② ODI, “Creeping Protectionism in EU Trade Policy”, 26 July 2012 <https://www.odi.org/news/604-eu-trade-policy-international-development-global-challenges>, last accessed on 2 February 2018.

③ William Dymond and Michael Hart, “Postmodern Trade Policy—Reflections on the Challenges to Multilateral Trade Negotiations after Seattle”, *Journal of World Trade*, Vol.34, No.3, 2000, pp.21–38.

④ Jagdish Bhagwati, *In Defense of Globalization*, Oxford: Oxford University Press, 2004, pp.135–136.

⑤ Gary Marks, “Europe and Its Empires: From Rome to the European Union”, *Journal of Common Market Studies*, Vol.50, No.2, 2012, pp.1–20.

在从“管理全球化理念”所宣扬的“世界主义”回归“欧洲例外论”的风险。地区一体化促进全球化发展并不是自然实现的过程。欧盟在参与全球治理过程中如听任其政策内倾、贸易保护主义抬头,非但不能有效管理全球化,反而会成为过度强调地区需求、阻碍全球化发展的“欧洲堡垒”,在新技术革命浪潮、国际分工与价值链深入发展的情况下,也很难达致“防御的欧洲”的目标。

最后,尽管欧盟和美国在管理全球化的途径上存在诸多分歧,以欧美共治主导全球化进程长期以来仍是欧盟管理全球化方案的主要动力机制。特朗普冲击对全球化带来的影响是短期现象还是长久走向还有待观察,但当前国际力量格局多极化、均衡化的发展已成为长期的趋势,发展中国家占全球 GDP 的比重从 2010 年的 39% 增至 2012 年的 52%,根据 OECD 的估算,至 2030 年将达到 60% 左右。^①很难想当然地认为,美国奉行孤立主义、退出多边机制意味着欧盟模式更具吸引力,以及欧盟可以单独承担起引领全球化发展的责任。

全球化的发展为发展中国家深化内部改革、扩大开放提供了外部动力。在此背景下,欧盟需要充分考虑各国、各地区的历史文化情境和现实发展的多样性,充分利用好发展中国家群体性崛起带来的发展机遇,在相互开放市场、实现互联互通的过程中,积极推进互利、共赢、包容、开放、均衡的全球治理机制,同时承担起世界最大的发达国家联合体对人类共同发展负有的历史责任。唯其如此,欧盟才能真正作为重要的利益攸关方推动新一轮全球化共识的形成,分享全球化红利、有效应对其风险。由此,欧盟地区一体化的实验作为多极世界中的独特现象,才能包容国际社会的多样性与差异性;同时,作为全球化发展的推动力量,担当起国际体系进步变革的前驱角色。^②

(作者简介:王展鹏,北京外国语大学英语学院英国研究中心教授;夏添,北京外国语大学英语学院英国研究中心博士研究生。责任编辑:宋晓敏)

^① See WTO, “The World Trade Report 2014”, https://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/wtr14-2b_e.pdf; OECD, “Perspectives on Global Development”, 2010, <http://www.oecd.org/dev/pgd/perspectivesonglobaldevelopment2010.htm> last accessed on 5 February 2018.

^② Andrew Hurrell, “One World? Many World? The Place of Regions in the Study of International Society”, *International Affairs*, Vol.83, No.1, 2007, p.136.

77 The European Union's Role in Globalization "Managed Globalization" and EU Trade Policy Changes

WANG Zhanpeng XIA Tian

The issue whether regionalism and globalization are contradictory or complementary has always been controversial among academia. From its own experiences of regional integration, the European Union has long attempted to manage and lead globalization by playing the role of an innovative laboratory in the process. Nevertheless, confronted with the changes brought by Brexit and Trump's election as US President, the EU is facing the challenge of reorienting its role in globalization. This paper first traces the relationship between European integration and globalization over the past decades, explores the doctrines and policy developments of Pascal Lamy's "managed globalization" since the late 1990s, and analyses the changes of the EU trade policy since the beginning of the 21st Century, which are reflected in the EU trade policy papers, WTO policies, plurilateral and bilateral PTAs negotiations and trade defence instruments. It finds that the EU's managed globalization based on exporting its rules, norms and models and a seek for its own interests has intrinsic flaws and limits. In conclusion, the authors argue that the EU needs to play the role of a vital shareholder in the globalization and strives jointly with the rest of the world including the developing and emerging countries to form a new consensus on globalization, while taking into full account the diversity of the international community, so as to contribute greatly to the development of globalization and of the progressive reform of the world system.

98 The Responsibility Distribution between the European Union and Its Member States in Investor-State Dispute Settlement

SUN Nanxiang

Since the Treaty of Lisbon came into force, the European Union has gained exclusive competence in the field of foreign direct investment. The EU accelerates its foreign investment negotiations from then on. Theoretically, the international jurisdictions shall not affect the external and internal responsibilities of the EU and its member states, nor attempt to interpret the EU law, in order to respect and safeguard the autonomy of EU law. In practice, the EU and its member states have established the approaches to allocate responsibilities, that is, "the one who has competence bears external responsibility" and "the one who provides legal treatment assumes internal responsibility". In the negotiations on the China-EU BIT, China should insist on reaching an agreement signed jointly with both the EU and all the member states, and establishing a joint-respondents mechanism with pecuniary compensation as remedies, so as to realize harmonization between the EU's internal and external liabilities.