

美欧 TTIP 谈判与中欧关系

崔宏伟

摘 要 美欧明确表示，跨大西洋贸易与投资伙伴关系协定（TTIP）谈判的原则和规则将是重构全球经贸规则的基准，因而 TTIP 具有深远的地缘战略影响，主要体现在国际体系内权力关系、国际贸易分工地位及价值观三个方面。而经济全球化带来的世界大国高度相互依存关系已成为国际体系演变的结构性条件，在一定程度上将制约 TTIP 的排他性。欧盟是国际经贸规则的改变者，也是中国最大的贸易伙伴和海外直接投资增长最快的地区之一，TTIP 谈判和国际经贸规则变动将考验中欧关系的发展，中国将面临欧盟更强的规制压力和对等竞争挑战。在新的国际战略环境下，中国应主动加强对欧外交，升级中欧经贸合作，了解、适应和参与新一轮国际经贸规则制定。TTIP 谈判对中国以及中欧关系既意味着严峻挑战，也蕴含着重要的战略机遇。

关键词 TTIP 地缘战略 国际经贸规则 相互依存 中欧关系 美欧关系

当前，美欧正加紧磋商新一轮贸易投资谈判，引起了全世界的广泛关注。的确，美欧双方都是从国际体系和国际秩序演变出发看待跨大西洋贸易与投资协定谈判（TTIP）的。TTIP 谈判不仅旨在通过贸易投资自由化释放美欧的经济增长与就业潜力，而且还希望借此重构和主导 21 世纪全球经贸规则，因而 TTIP 将产生深远的地缘战略影响。

截至 2015 年 2 月，TTIP 谈判已进行八轮，其复杂性和困难度远超美欧预料。2015 年是美欧展开 TTIP 核心领域谈判的关键年，尽管大多数专家都认为

* 崔宏伟，上海社会科学院国际关系研究所研究员（上海 200020）。

** 感谢《外交评论》匿名评审专家提出的修改意见，感谢上海社科院国际关系创新学科的支持。

美欧难以按计划于年底完成谈判，但考虑到欧美经济相互渗透度高、经济治理理念和规则较接近、经济发展处于同一水平，加上跨大西洋两岸政治家和商业精英高度支持贸易协定谈判，美欧最终完成 TTIP 谈判的可能性仍较大。TTIP 谈判在市场开放和竞争、劳工条件、环保等领域的标准均高于 WTO 一般规则，如果美欧将 TTIP 的原则和规则全球化，中国等新兴大国参与全球经济规则制定的机会和权力将遭受极大挑战。作为全球经贸游戏规则的改变者，欧盟连续 10 年皆为中国最大贸易伙伴，也是中国海外直接投资增长最快的地区，全球经贸规则变动无疑将考验中欧战略伙伴关系的发展。

关于 TTIP 的地缘战略影响，美欧学者大都基于国际体系中的权力变化及其对西方自由秩序的挑战，根据各自不同的国际政治视角而得出不同的结论。一类研究是从零和博弈角度出发，在重视增加霸权国和守成大国绝对获益的同时，更加关注其与新兴大国之间的相对获益，认为 TTIP 和 TTP 这样的协议，要么阻止竞争者，要么在消除任何不对称优势的前提下，迫使这些竞争者进入贸易自由化体系。由此，TTIP 的性质和逻辑是地缘政治，涉及西方联盟与亚洲新兴大国之间的竞争，且这些学者重视 TTIP 在未来跨大西洋防务与安全领域的作用，将其视为“经济北约”。^① 另一类研究则着眼于国际规则与国际规范的趋同。例如，约翰·霍普金斯大学的丹尼尔·汉密尔顿提出，TTIP 的目标是美欧经济规范的全球化并借此维护和提升美欧的地缘战略优势，但 TTIP 不应是遏制而是以新的原则和规则接触新兴大国，并指导其融入和参与全球经济。而在查理·库普钱看来，由于处于不同的经济发展阶段，依据西方规则设置的门槛越高，新兴大国遵循这些规则行事的能力和意愿可能性就越低。从这个角度来看，TTIP 可能加剧西方与新兴大国的分裂。^② 随着谈判的推进，有关 TTIP 的研究越来越聚焦于国内政治对谈判的影响以及具体的谈判议题。^③ 鉴于 TTIP 谈判指向全球经贸新规则，其本质是美欧对全球政治经济变化的制度性回应，与中国等新兴大国的战略利益密切相关，因而我们需予以高度关注。

本文主要讨论 TTIP 谈判的地缘战略意图以及在此背景下中欧关系的发展，

① Ashley J. Tellis, “The Geopolitics of the TTIP and the TPP: Geo-economic Containment of China?” IISS Geo-economics and Strategy Conference, April 6-8, 2014, <http://www.iiss.org/en/events-s-calendar/session-4-d412>; Peter Van Ham, “The Geopolitics of TTIP”, *Clingendael Policy Brief*, No. 23, October 2013.

② Daniel S. Hamilton, “TTIP’s Geostrategic Implications”, in Daniel S. Hamilton, ed., *The Geopolitics of TTIP: Repositioning the Transatlantic Relationship for a Changing World*, Washington, DC: Center for Transatlantic Relations, 2014, http://transatlantic.sais-jhu.edu/publications/books/The%20Geopolitics%20of%20TTIP/Hamilton_Summary.pdf; Charles A. Kupchan, “Parsing TTIP’s Geopolitical Implications”, in Daniel S. Hamilton, ed., *The Geopolitics of TTIP: Repositioning the Transatlantic Relationship for a Changing World*, http://transatlantic.sais-jhu.edu/publications/books/The%20Geopolitics%20of%20TTIP/Chapter_3_Kupchan.pdf.

③ J. Robert Vastine and Hosuk Lee-Makiyama, “The Transatlantic Trade and Investment Partnership: An Accident Report”, *ECIPE Policy Briefs*, No. 1, 2015, <http://ecipe.org/publication/ttip-accident-report>.

探讨在新一轮经济全球化过程中，中欧双方能否通过新的合作引擎，“共同致力于国际机制和规则的改进和完善，使其更加公正合理、更好适应时代发展和国际社会的共同需求”。^①

一、TTIP 谈判的地缘战略意图

TTIP 谈判目标不仅限于推动跨大西洋两岸的增长与就业，美欧更加看重的是，借 TTIP 谈判为 21 世纪的全球贸易投资制定规则模板。然而着眼于全球层次的 TTIP 谈判却具有明显的排他性，正如《耶鲁全球在线评论》所言，如果美国和欧盟就新贸易和投资标准达成共识，全球其他贸易伙伴就必须服从这些标准，且毫无发言权。^②可见，美欧 TTIP 谈判旨在应对新兴大国崛起所导致的国际体系权力分散化趋势，凭借其庞大的经济规模和强大的规则制定权，推行符合自身利益的发展理念、经济规则和技术标准，借此达到削弱新兴大国在制订国际规则上的发言权、增加新兴大国国际竞争成本的目的。然而，全球经济高度相互依存的客观现实也在一定程度上制约着美欧这一战略意图。

（一）TTIP 谈判的主要内容与进程

2013 年 2 月，美欧发表联合声明，宣布双方决定为达成一份全面、高标准的跨大西洋贸易与投资伙伴关系协定（TTIP）展开谈判。同年 7 月，TTIP 谈判正式启动。谈判设置了三大主要议题：一是市场准入问题，旨在取消美欧之间的关税壁垒，促进贸易、投资自由化与便利化，开放服务和政府采购市场；二是监管议题与非关税壁垒，旨在解决双方技术标准和审批程序中的差异性，加强跨大西洋监管和标准的合作与兼容；三是制订有关双方共同关心的劳动、环境、知识产权保护、可持续发展等领域的全球议题规则，兼及与全球贸易有关的竞争与国有企业行为、贸易的地方壁垒、原材料与能源、中小企业与透明度等问题。其中，加强美欧监管合作与兼容是 TTIP 谈判的核心议题。

截至 2015 年 2 月底，围绕三大主要议题，美欧双方的谈判分歧主要集中于涉及经济安全的敏感性议题，如投资者—国家争端解决机制、金融监管、数字贸易与数据保密、食品安全、劳动与环境等，而在创新、能效、高科技领域技术贸易壁垒等方面，双方也持不同立场。美欧谈判分歧最激烈的议题是投资者

^① 习近平 《中德携手合作造福中欧和世界》，《法兰克福汇报》，2014 年 3 月 28 日，转引自新华网，http://news.xinhuanet.com/world/2014-03/28/c_119992636.htm。

^② Katinka Barysch and Michael Heise, “Will TTIP Harm Global Trading System?” *Yale Global Online*, January 9, 2014, <http://yaleglobal.yale.edu/content/will-ttip-harm-global-trading-system>.

—国家争端解决机制 (ISDS)，美方坚持采用 ISDS 模式，认为无此条款就没有 TTIP，德法等欧盟大国则坚决反对将该条款写入最终协定，担心美国大型跨国公司利用该条款逾越欧盟国家主权，限制政府保护公民利益的权力和能力，特别是考虑到如果采纳 ISDS，那么更具竞争力的美国跨国银行就可能利用该条款弱化欧盟金融监管，进而瓦解欧盟金融稳定举措，不利于欧盟银行联盟的建设。

相比传统的自贸协定，TTIP 谈判主要聚焦于非关税壁垒。非关税壁垒更具有多维的复杂性，涉及欧美各自内部社会经济制度，而战后欧美在经济社会的发展理念、路径及政策关切点上均有不同，因而，真正消除监管差异、达成一致面临艰巨挑战。由于谈判触及欧美社会经济生活诸多具体领域，双方公众担心自身利益受损，开始关注谈判且批评之声越来越大。欧盟内部担心，由于欧洲经济增长迟缓、欧元区与非欧元区政策差异造成欧盟决策力下降、疑欧主义导致反欧盟情绪上升等问题，欧盟作为一个整体的对外行动能力遭到削弱，从而使欧盟在 TTIP 谈判中处于弱势地位。为消除公众疑虑，欧委会特意声明，TTIP 谈判是在旗鼓相当对手间平等开展的。^① 但欧洲智库仍然认为，美国在贸易协定谈判中的主导地位不会改变，这是由美国全球战略规划所决定的。^② 欧洲公众对 TTIP 最终能在多大程度上增加就业持怀疑态度，质疑 TTIP 谈判会降低欧洲标准，使欧洲人生活方式“美国化”。欧盟左翼党派、欧洲绿党都要求提高 TTIP 谈判的透明度，呼吁慎重考虑 TTIP 可能涉及国家自主决策权、民主、环境、人权等社会政治层面的问题。

美方一直居谈判主动地位并一再声明，双方最终要达成一份高标准的全面性协定，而欧方对此颇为踌躇。2014 年下半年，欧盟轮值主席国意大利曾建议最好降低协定目标，其理由是一份内容太过充实的全面性协定反而可能因噎废食，这多少反映了部分欧盟成员国的立场。欧盟 28 个成员国之间存在利益差异，尤其是成员国利益在社会和环境领域重合度不高，对欧盟一方来说，TTIP 必定是一份“混合性协议”。由于不少争议较大的关键议题被排除在外，美欧最后可能会务实地达成一份折中的“泛全面”协定，把重点集中在那些重要且容易达成一致的领域。美欧之所以有可能完成 TTIP 谈判，原因就在于跨大西洋贸易投资协定是美国全球战略的重要组成部分，而欧盟则急需借助这一协定解决内部经济增长和就业问题，欧委会有意通过取消非关税壁垒和实施统一监

^① European Commission, “Communicating on TTIP”, November 7, 2013, <http://corporateeurope.org/trade/2013/11/leaked-european-commission-pr-strategy-communicating-ttip>.

^② Pierangelo Isernia and Linda Basile, “To Agree or Disagree? Elite Opinion and Future Prospects of the Transatlantic Partnership”, *Transworld Working Paper*, No. 34, June 27, 2014, <http://www.iai.it/content.asp?angid=2&contentid=1144>.

管这样的“额外刺激”，推进欧洲内部久拖不决的改革议程，并在自身实力相对衰落的情况下，借重美国继续扮演全球经济治理的领导角色。美欧谈判过程也已展现出灵活性，最终双方会以取得利益平衡为目标。

（二）TTIP 谈判的地缘战略目的

TTIP 谈判具有深远的地缘战略目的。第一，管理和抑制新兴大国权力上升，迟缓国际体系权势转移的速度。冷战后，中印等发展中大国进入美国主导的国际体系，利用国际体系分工，不仅促进了经济增长，还获得了一些相应的权力，继而提出了调整和改革现有体系内不合理权力分配的要求。2008 年爆发的美国金融危机及随后发生的“欧债危机”，也加快了国际体系内权力关系的调整，如 IMF 投票权重比例的调整、G20 经济治理机制创立、金砖国家协调机制创建等。从权力转移理论角度出发，美欧将新兴大国权力提升、要求平等参与国际机制，视为对战后美国及其盟友塑造的国际秩序的挑战，并采取制度性联盟方式予以应对。权力转移理论认为，国际体系的兴衰主要是国家权力的增强和衰退，尤其是占主导地位的国家被崛起国所取代的过程。在此过程中，不满现状的崛起国将挑战守成大国，加速权力转移，进而依据自身意志在国际层面创造一套全新的政治、经济和法律安排，从中获得与其力量相一致的利益。反过来，守成大国则利用现有体系的益处，吸引尽可能多的满足现状国家，缔造或巩固优势联盟来阻止任何挑战。^① 美国副总统拜登就提出，TTIP 和 TPP 为美国提供了一个塑造全球经济的机会，并可借此增强美国的全球领导力。^② 德国国际与安全研究所的报告也称，TTIP 是为了应对亚洲崛起侵蚀跨大西洋伙伴在国际贸易体系内的领导地位、而由美欧决定推行新经济规范的“意愿联盟”。^③

第二是巩固美欧在全球产业链和国际贸易分工体系中的优势地位，提振西方价值体系和制度模式的吸引力和竞争力。欧美利用全球竞争优势和强大的创制能力，将公共采购、知识产权、竞争规则以及社会、劳动和环境等均纳入全球价值链考量，不仅可以确定于己有利的规则标准，而且还可为潜在竞争者进入设置制度障碍。新一轮全球经贸规则将服务、金融、高科技、新能源等领域纳入其中，有利于发达国家保持竞争优势。这种由发达国家“需求引导”设置

① 转引自杰克·S·利维《权力转移理论与中国崛起》，载于朱锋、罗伯特·罗斯主编《中国崛起：理论与政策视角》，上海：上海人民出版社，2008 年，第 16—17 页。

② 乔·拜登《美国必须占据全球贸易主动》，《金融时报》中文版，2014 年 3 月 4 日，<http://www.ftchinese.com/story/001055056>。

③ Markus Kaim and Constanze Stelzenmueller, “New Power, New Responsibility: Elements of a German Foreign and Security Policy for a Changing World”, October 2013, <http://www.gmfus.org/archives/new-power-new-reponsibility-element-of-a-german-foreign-policy-for-a-changing-world>.

规则门槛的方式，将削弱新兴大国参与全球经济治理及规则制定的机会和权力，增加中国等新兴大国的发展成本和市场竞争力。中国入世所争取到的话语权可能被重置，国际贸易将遭遇在新规则下“合法的”贸易壁垒。中国要想成为贸易强国、提升服务贸易水平，将面临结构性难题。^①

第三是维护和重振西方自由秩序。国际金融和债务危机结束了新自由主义主导下的全球化的黄金期，欧美制度优势遭遇质疑和挑战，而与之不同的经济治理模式的成功，则在国际经济体系内增加了制度多样性，美欧战略家和舆论一时纷纷议论“世界进入后华盛顿共识时代”、“世界迈入一个后美国、后西方时代”等等。因此，TTIP 突出了制度和价值观内涵，强调“意愿与能力联合”。拜登强调，TTIP 要发展出一条反映美国价值观的新道路。^② 欧盟贸易委员德古赫特则认为，TTIP 旨在增加“西方和自由世界在世界经济和政治事务中的分量”。^③ 马歇尔基金会报告称，TTIP 之一大重要性就在于它可能成为新的西方自由秩序的核心。^④ TTIP 不仅有助于强化国际秩序规则，对重振西方而言，TTIP 既具象征意义，也是现实主张。^⑤

（三）世界经济趋势对 TTIP 地缘战略意图的制约

正如巴里·布赞所说，与 20 世纪不同的是，当下维护全球经济发展符合所有大国的利益。所有大国在某种程度上都依赖经济相互依存，无法从中抽离，它们都视维持一个有序的全球贸易、生产和金融体系为己任。^⑥ 美欧通过 TTIP 重构和主导 21 世纪全球经贸规则，并以此阻止新兴大国分享国际体系权力的意图十分明显，然而，全球化改变了现有守成大国与新兴大国之间的关系，特别是在经济领域，彼此既有竞争又高度交融，这种高度的相互依存关系业已成为国际体系演变和大国关系发展的结构性约束。

TTIP 意欲改变现有的国际经贸规则，但其运行基础依然需要依靠全球化和高度相互依存的世界经济。维护未来以规则为基础的国际秩序，需要大西洋民主国家与新兴大国的共同努力，而非仅靠美欧一方。^⑦ 当前，全球范围内对外直接投资规模越来越大，它不仅来自发达国家，也开始来自发展中大国。根据联合国贸发会《2014 年世界投资报告》，2013 年全球对外直接投资比 2012 年

① 《美构筑“经济北约”欲致中国地缘经济困境》，《大公报》，2014 年 6 月 4 日。

② 乔·拜登《美国必须占据全球贸易主动》。

③ 转引自 Robin Emmott, “EU Trade Chief Hopes to Clinch US Trade by Late 2014”, *Reuters*, February 27, 2013.

④ Thomas Straubhaar, “TTIP Needed for a Post-Globalized World”, *GMF Blog*, <http://blog.gmfus.org/2013/10/14/ttip-needed-for-a-post-globalized-world>.

⑤ Daniel S. Hamilton, “TTIP’s Geostrategic Implications”.

⑥ 巴里·布赞《划时代变迁中的大国关系》，《国际政治研究》，2014 年第 1 期，第 22 页。

⑦ Charles A. Kupchan, “Parsing TTIP’s Geopolitical Implications”.

增长了 9%，2014、2015 年仍将继续增长，而在 2013 年，中国已上升为全球第三大对外投资国。^① 资本的全球流动推动生产一体化和生产要素跨境流动，进一步加深经济全球化，世界进入全球生产链、全球供应链和全球价值链三位一体的时代，国家之间的经贸关系开始由单一的竞争排斥，转变为分工合作与竞争角逐并存，各国都成为同一链条上的利益相关者。

尽管 TTIP 谈判具有明确的战略指向，但它仍是一种国际制度形式。按照国际制度理论，国际政治的复杂性和国家利益的唯一性，迫使各种行为体必须使用讨价还价、相互妥协、得失计算、风险分散等办法来争取双赢或非零和结局，为此，国际行为体要不断进行选择 and 判断，不断修正和改进自己的信息条件和基本目标，使自己从国际制度中收益最大化。^② TTIP 的谈判进程充分反映了这一特点。美欧双方在市场准入、监管兼容方面存在诸多分歧，在达成目标的具体步骤与时间安排上，双方也并不能“一步到位”。对此，谈判方也开始有意降低谈判协议可能对自己与第三方利益关系的影响。在欧盟看来，缔结 TTIP 不能贬低其与亚洲特别是与中国紧密的经济伙伴关系，损害与亚洲大国的经济关系。^③

同时，与全球经贸规则变化最直接的利益相关方也处于动态调整进程。TTIP 可能会促使发达国家及与其有紧密经贸联系的国家开展新一轮改革开放。^④ 这一改革不仅仅来自 TTIP 谈判的压力，也是对世界经济发展趋势的主动回应。可持续发展、劳工、环境保护等观念正在改变贸易、消费方式，重塑世界经济，投资开始超越贸易对一国国内经济体制产生越来越大的影响。不管 TTIP 协议何时及如何达成，都揭示了全球经贸规则改革的走向，即在框架、内容、条款等方面，新一轮更高标准的自贸协定都将提出更为严格的规定和承诺，超越 WTO 的政策领域。国际贸易规则开始从边界规则向边界后规则扩展，越来越多地涉及一国国内政策，如知识产权保护、竞争政策、劳工、环境、国有企业行为、技术贸易壁垒等。发展中国家要想实现社会经济进步，就必须参与全球经济一体化，加强自身改革。

① 《贸发会报告说 2013 年全球外国直接投资增长》，新华网，2014 年 6 月 25 日，http://news.xinhuanet.com/world/2014-06/25/c_1111298088.htm。

② 引自樊勇明《西方政治经济学》，上海：上海人民出版社，2006 年，第 45—46 页。

③ Sebastian Paust, “TTIP: Is the EU Really Interested in An ‘Economic NATO’”, *Asia Pathways*, January 1, 2015, <http://www.asiathways-adbi.org/2015/01/ttip-is-the-eu-really-interested-in-an-economic-nato>.

④ 周茂荣《跨大西洋贸易与投资伙伴关系协定 (TTIP) 谈判及其对全球贸易格局的影响》，《国际经济评论》，2014 年第 1 期。

二、TTIP 谈判与中欧关系面临的挑战

当下，开展 TTIP 谈判已置于欧盟对外关系的优先地位。由于欧美分别为中国第一、第二大贸易伙伴，从理论上讲，如 TTIP 谈成，中国极有可能经受贸易投资替代转移效应的冲击，TTIP 规则也将成为欧盟与中国进行投资和自贸协定谈判的参照基准。中国在与欧盟的经贸合作中将面临双重规则挑战，既有以互惠市场准入问题为核心的传统贸易规则的挑战，又面临以监管问题为核心的新贸易规则的挑战。TTIP 将使欧盟规则壁垒合法化，欧洲市场准入门槛进一步提高，中国的竞争力成本将不断增加。具体而言，TTIP 谈判对中欧关系发展的影响主要体现在如下几个方面。

（一）欧盟对华规制趋强

规制是欧盟治理体系的一个重要层面。欧盟治理研究更将规制作为欧盟政治活动的中心支柱，视欧盟为“规制国家”，如法律和规则在建立欧盟单一市场过程中所发挥的强制性约束作用。^① 鉴于欧洲一体化的经验，欧盟将国际体系视为一个有规则和法律约束的社会，重视国际社会成员的行为规范。欧盟对外规制包含“硬力量”与“软权力”两个密切相关的方面。以欧洲单一大市场为后盾的贸易政策，是欧盟规制其伙伴国行为的最强有力的工具。2009 年生效的《里斯本条约》赋予欧盟独享的权力范围几乎涵盖了所有贸易政策领域，不仅涉及货物贸易，还包括服务、知识产权和投资等关键领域。同时，《里斯本条约》第一次明确将贸易政策作为欧盟对外行动政策的手段。2014 年 5 月 22 日，德古赫特在柏林发表演讲时提出，贸易政策将继续成为欧盟积极塑造全球化的强大工具，且双边贸易协议也将进入“立法协定”范畴。^②

“软权力”或“规范性权力”已成为欧盟国际角色的一个重要维度，是欧盟借以影响世界的主要手段。欧盟一直善于利用贸易议题，推广欧洲价值观及实现可持续发展、环境、劳动力标准等公共政策目标。《里斯本条约》规定，贸易政策应捍卫欧盟价值观、根本利益、安全及独立，致力于巩固和支持民主、法治、人权和国际法原则。德古赫特表示，欧盟所有的自贸协定都将包含可持续发展章节，需要反映社会、劳动和环境等议题。^③ 作为市场准入规则的

^① 贝娅特·科勒-科赫、贝特霍尔德·里腾伯格 《欧盟研究中的“治理转向”》，《欧洲研究》，2007 年第 5 期，第 29—30 页。

^② Kare De Gucht, “EU Trade Policy as a Means to Influence Globalization”, May 22, 2014, http://europa.eu/rapid/press-release-SPEECH-14-405_en.htm.

^③ *Ibid.*

附加条件，欧洲在环境保护、企业社会责任、社会权利与劳动条件等方面，将对中国提出更严格的标准和要求。

欧盟确立标准的能力展现出重要的商业和政治优势。德国特里尔大学教授汉斯·莫尔认为，标准的制定涉及技术与政治层面，因此，标准反映了优先的拥有权或更大的便利、优先的市场或调节性权力，更经常的是，它们或许是两者的结合。如果欧盟能够在国际关系中产生重要的影响，那么，其首要的任务就是确定标准，尤其是确定全球经济交往的标准。^①当前，市场准入越来越成为欧盟对华规制的主要措施之一，规制的重点领域包括服务与投资的市场准入、开放公共采购、出口信贷、完善知识产权保护协定和知识产权执法、不受限制地供应能源和原材料、推行国际标准跨越监管障碍、国有企业的商业行为等等，而这些都是国际经贸新规则重点涉及的领域，也是 TTIP 谈判的关键领域。

值得注意的是，按照《里斯本条约》，欧洲议会通过审读议案和批准预算的权力，获得了对外事务“共同决策者”的地位，其对欧盟外交政策的制约有所强化。尽管规范原则一直处于欧盟自由贸易关切的第二位，欧洲议会尚未挑战欧委会有关人权关切应以其他渠道予以重视的立场，且成员国和贸易政策专家大多反对欧洲议会过多干预贸易政策，但欧洲议会已经介入欧委会与美日开展自贸协定谈判的早期阶段，这预示着强调价值规范的欧洲议会将来也会参与中欧自贸协定谈判。

（二）中欧对等竞争压力增大

针对中欧经贸关系，欧盟越来越强调与中国建立平衡的市场关系，企业对等进入对方市场，主张在“同一水准”上开展对等竞争。在金融和债务危机之后，欧盟对华经济政策的互惠、对等要求越来越高。近年来，欧盟将公共采购领域作为切入口，施压中国开放市场，旨在进入中国公共交通、医疗器械、制药及绿色技术等市场。2011 年欧委会酝酿修改贸易防御工具，针对那些限制外国公司竞标公共采购的国家进行立法，对拒不向欧盟企业开放政府采购市场的国家实施限制，迫使对方对等开放。此举意在为欧洲企业在其他国家增加竞标公共采购的机会，报复那些将欧洲企业排除在公共采购市场之外的国家。该项立法被认为主要是针对中国。欧盟还通过《WTO 政府采购协定》向中国提出高水平的出价清单，要求中国深化改革，进一步开放市场。

为了对等竞争，欧委会运用反倾销、反补贴等合法且隐蔽的贸易保护手段，在非关税壁垒上重新建立市场准入政策，以最大限度地维护欧盟企业的利

^① 汉斯·莫尔 《未来全球安全 and 经济秩序中的欧盟》，《世界经济与政治》，2009 年第 2 期，第 69—70 页。

益。欧委会针对中国的贸易壁垒指控主要集中在非关税壁垒领域，包括本土创新支持、稀土出口限制、出口信贷与补贴、政策扶持战略性新产业，如清洁能源、电动汽车、TCT、宽带、制药业等。欧委会以缺乏互惠为由，对中国企业进入欧洲能源、电信等一些敏感领域设置投资障碍。为了帮助欧盟企业进入国际市场并维护其利益，欧洲议会甚至要求欧委会制定更加强硬的贸易防御措施，抵抗中国低价产品进入欧盟市场。2013 年上半年，中欧爆发的光伏产品贸易争端，就是欧委会为确保欧洲再生能源工业与中国对等竞争的典型案例。

欧方对华诉求中最具挑战性的是服务贸易市场的准入谈判，尤其是涉及金融、电信、物流等行业。在 2014 年 10 月第 28 届中国—欧盟经贸混委会上，中国承诺限制对电信企业的出口信贷，欧盟则承诺，立即启动撤销对华为、中兴通信设备反补贴案的内部程序，这实际上也是中国面对欧盟在电信领域对等竞争要求所做的妥协。2013 年 12 月，欧委会修订欧盟普惠制规则，中国将从欧盟普惠制下毕业，所有产品自 2015 年 1 月 1 日起不再享受欧盟普惠制待遇。在中欧投资协定谈判中，欧盟强调双方投资政策和投资环境的对等开放原则。欧委会表示，欧中投资协定需要确保现有的开放水平，并创造新的进入彼此投资市场的自由化条件，关键是改善投资者及包括核心技术和知识产权在内的资产待遇。^①

金融危机和债务危机改变了中欧力量对比，欧盟开始更多地从市场竞争角度看待中欧关系。过去 10 年，欧盟在国际竞争力、生产效率和全球市场占比方面均有所下降，同时又面临公民福利的制度压力。而欧盟要求与中国对等竞争，其深层原因在于欧盟认为中国已进入全球价值链的上升通道，进入欧美发达国家的竞争优势领域，为此，欧盟尤其关注中国的本土创新政策、发展新产业政策，并将其作为贸易投资壁垒，这也是欧盟经常针对中国电信企业和光伏企业发起各种调查的原因。

对中国而言，中欧对等竞争压力巨大。尽管中国经济总量大，但发展不平衡是中国的基本国情，发展中大国仍然是中国的基本定位。^② 中国在经济实力上升的同时，依然需要面对经济发展不协调、不可持续问题及经济增长方式转变困难等一系列挑战。欧盟忽视中欧经济发展的阶段性差别，以互惠原则要求对等竞争，在一定程度上缺乏公平正义的责权对应性，多少带有“劫贫济富”的意味。在新一轮国际经贸规则制定过程中，欧盟能否充分考虑中国的特殊国情，公平地开展竞争与合作，无疑将是检验中欧战略伙伴关系的试金石。

^① European Commission, “Commission Proposes to Open Negotiations for an Investment Agreement with China”, May 23, 2014, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-43-458_en.htm.

^② 王毅 《探索中国特色大国外交之路》，《国际问题研究》，2013 年第 1 期。

（三）欧盟借力跨大西洋同盟提升对华经济地位

当下，中欧实力对比已发生变化，中国跃居世界第二大经济体和最大出口国，而持续的金融和债务危机却损害了欧洲竞争力，阻滞了一体化的深入发展，削弱了欧盟的整体实力，动摇了欧洲长期对华居高临下的心理优势。在这种背景下，欧洲的大西洋主义有所上升。而随着全球化以及国际体系权力关系的变化，中欧关系已不再限于双边范畴，进入了全球合作竞争层面，双方竞合关系从双边经贸问题逐步向国际规则制定、发展模式竞争等更高层次扩展。在欧盟看来，“国际体系中的新角色有自己的世界观和利益，这是国际环境中的一个重要的新特征，是欧盟面对变化中世界的挑战。”^① 欧盟智库曾建言，“对欧洲而言，中国已经变成全球问题……中国的政策选择不再仅仅影响其周边，而且将影响包括贸易、气候、核扩散以及从非洲到中东的每一项全球议题。欧洲需要一种新政策，即考量中国在全球问题和全世界不同区域中的地位，并能通过与世界其他力量共同协作来增强欧洲影响力的政策”。^② 受金融和债务危机冲击，欧盟迫切需要推动经济增长的外部资源，因而对 TTIP 拉动增长和就业寄予厚望，特别是欧盟期望借助整合跨大西洋市场资源，在实力衰退的情况下，仍可确保自身在全球经济治理中的领导地位，因此，对欧盟来说，TTIP 谈判的战略要素就是，与美国一起主导国际规范设置和规则执行，并以此规范中国的经济行为。^③ 德国国际安全研究所的报告提出，中国等“金砖国家”是欧盟在国际体系内的战略伙伴，同时也是自由秩序的挑战者，欧盟的应对措施就是，既要加强与这些挑战国的伙伴关系、推动其参与国际组织，同时也必须整合资源，促其采取建设性合作行动。^④

三、构建中欧关系发展的新引擎

经贸合作是中欧关系的基石。在 TTIP 谈判追求全球地缘经济和政治优势的背景下，中欧关系中的地理因素仍将发挥基础性作用。中欧双方不存在地缘安全战略冲突，对中国来说，欧洲作为战略“中间地带”的意义仍然十分重

^① European Council, “Conclusions”, October 12, 2010, <http://www.european-council.europa.eu/council>.

^② Francois Godement, “A Global China Policy”, *ECFR Report*, June 2010, http://www.ecfr.eu/content/entry/a_global_china_policy.

^③ “The TTIP’s Strategic Element: EU and US to Have a Big Say in Norm-Setting”, *Eubulletin*, July 2, 2014, <http://eubulletin.com/3020-the-ttips-strategic-element-eu-and-us-to-have-a-big-say-in-norm-setting.html>.

^④ Markus Kaim and Constanze Stelzenmueller, “New Power, New Responsibility: Element of a German Foreign and Security Policy for a Changing World”.

要。欧盟有可能成为中国减少国际制度限制、甚至进入国际新规则竞合的一个中介渠道。在开启 21 世纪中欧战略伙伴关系第二个 10 年之际，面对国际体系的复杂变化，中国应主动加强对欧外交，构建中欧关系新引擎。

（一）中国作为欧盟的战略出口市场

中国改革转型是欧盟深化对华经贸合作的重大机遇。尽管欧盟仍以复杂甚至排斥的心态看待中国经济崛起，但它客观地认识到，从长远来看，作为欧盟战略性市场，中国的重要性只会继续上升。从 2004 年到 2013 年，欧盟出口年均增长率为 2.85%，进口年增长率为 2.45%，而欧盟对华出口年增长率高达 14%，进口年增长率 11%。据分析，2012 年欧盟占世界 GDP 的 23.1%，美国占 21.9%，中国占 11.5%，而到 2030 年，欧美所占比重将分别降至 15.5% 和 14.3%，而中国则增至 25.1%。^① 欧委会预判未来 15 年全球经济增长的 90% 将来自欧洲外部，其中三分之一的增长来自中国。^② 欧盟所具有的主要外部优势是经济全球化逻辑，欧洲经济增长之路必须依靠广泛而深入的国际合作、功能良好的全球市场、服务业贸易及以规则为基础的全球经济和金融秩序，这些都符合欧盟的根本利益。中国是世界第二大经济体、欧盟第二大贸易伙伴，更重要的是，中国正在加快推进新一轮市场机制改革和金融改革，将进一步开放市场，放松外资进入服务业的投资限制，而这将为欧洲企业带来巨大商机。因而，中国市场对欧盟来说是长期性和战略性的。欧盟智库报告建议欧委会需要特别关注中国等“金砖国家”的贸易政策。

欧委会已明确提出，欧盟选择新的 FTA 伙伴的关键经济标准，将考虑其市场潜力（经济规模、增长前景）以及对欧盟出口保护程度，因为关税与非关税壁垒的下降将会产生巨大的市场需求。^③ 因此，欧盟与包括中国在内的“金砖国家”的自由贸易更具潜力，可以从中获取更大的经济收益。中国已成为继美国、瑞士之后欧盟的第三大服务贸易伙伴。在中欧服务贸易中，欧盟占明显优势地位，对华服务贸易连续多年顺差。未来 10 年，中国将成为世界最大服务业市场之一，而目前中欧服务贸易仅占双方贸易量的 12.5%，发展空间十分巨大。欧盟表示会大力支持中国参与全球服务贸易规则谈判，并且认为中国参加

^① Daniel Gros and Cinzia Alcidi, "Global Economy in 2030: Trends and Strategies for Europe", April 2, 2014, p. 93, <http://www.ceps.be/book/global-economy-2030-trends-and-strategies-for-europe-0>.

^② European Commission, "Facts and Figures on EU-China Trade", March 2014, <http://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/countries/china>.

^③ *Ibid.*

谈判将是《服务贸易协定》未来实现多边化的重要一步。^① 鉴于欧盟一贯认为中国参与全球事务有助于建立一个更加平衡的全球秩序，且《服务贸易协定》是新一轮全球经贸规则的核心组成部分，欧盟支持中国的立场，不仅是出于市场利益考虑，还多少带有对美战略平衡的考量。美欧 TTIP 谈判的分歧实际上反映了双方实力对比与竞争力的差距。例如，欧盟反对将数据保护引入谈判，除了保护公民隐私的考虑外，在很大程度上，则是担心在云计算、移动应用、互联网服务和电子贸易领域具有强大竞争力的美企将受益更大。多数欧盟官员和专家认为，TTIP 并不意味着针对其他地区的贸易壁垒，更不是“经济北约”，其目标是确立负责任、透明和包容性的自由贸易协定，吸引而非逼迫中国。欧洲政策制定者应防止美国将 TTIP 打造成对抗中国的一项协议，欧美谈判应尽可能开放并考虑第三国的利益。^②

（二）提升伙伴关系水平

首先，中欧经贸合作基础稳固，并开始朝着制度化方向发展。到目前为止，中欧双方相继创建了年度高级别战略对话、年度经贸高层对话及两年度高级别人文交流对话三大支柱机制，并在政治、经贸、金融、能源、科技、环境、教育人文等 62 个领域，建立了 50 多个不同级别的部门磋商对话机制。欧盟连续 10 年成为中国第一大贸易伙伴，中国也连续第 11 年稳居欧盟第二大贸易伙伴。2014 年中欧贸易额达 6151 亿美元，占中国同期进出口总额的 14.3%，同比增长 9.9%。2014 年中国企业对欧非金融类直接投资增长迅速，达 98.48 亿美元，增长 117.7%，创历史新高。^③ 2008 年之前，中国平均每年在欧洲地区投资额不足 10 亿美元，但近年来，中国企业以收购、入股、直接投资等多种方式广泛投资于欧洲的制造业、高铁、核能、港口、能源、机场、通讯卫星、金融等领域，正在改变中欧经济关系结构，使双方关系由高度依赖贸易向贸易和投资并重转变。诚如 2013 年 11 月制定的《中欧合作 2020 战略规划》指出，双方致力于促进建立开放、透明的市场和公平的竞争环境，力争形成贸易、投资双轮驱动的中欧合作格局，为双方在更大规模、更高水平上实现互利共赢奠定基础。

开启投资协定谈判对中欧经贸合作具有里程碑意义，标志着双方经贸关系

① 《关于深化互利共赢的中欧战略伙伴关系联合声明》，新华网，2014 年 3 月 31 日，http://news.xinhuanet.com/world/2014-03/31/c_110032731.htm。

② Clara Brandt and Fabian Bohnenberger, “The TTIP: Geo-economics at Work?” German Development Institute, February 17, 2014, www.die-gdi.de/en。

③ 《2014 年商务部经济外交新进展》，2015 年 2 月 2 日，<http://www.ccpitex.com/cjfx/60995.html>。

的制度化。如果谈判成功，协定将为中欧双向投资提供公平、透明的制度框架，促进和便利相互投资，解决贸易摩擦问题，并带动经贸规则的合作。由于欧盟市场的多元一体结构，中欧贸易摩擦始终是个难题，扩大双边投资成为解决贸易问题的新途径，也是中欧贸易升级战略的最佳切入点。中欧双向投资增长潜力巨大。据欧委会统计，欧盟对华直接投资只占欧盟对外直接投资总额的 2.1%，中国对欧投资只占欧盟引资的 2.2%。^① 中欧投资协定谈判还有助于促使欧盟解决限制对华高新技术出口问题，双方通过深化在移动互联网、物联网、云计算、大数据等领域的合作，推动在高科技领域的贸易与研发合作，加深彼此的经济相互依存度。与以往中国与欧盟成员国签署的双边投资协定不同，中欧投资协定是适应全球高标准投资协定要求的一项法律框架，而且兼具投资保护和市场准入双重目标。加强投资关系意味着中欧商业文化交流的加深，也必然会加深对彼此经贸规则的理解与合作。欧盟本身是一个非均衡的经济实体，以大市场和多层次的制度结构为特征，与欧盟开展投资协定谈判，也将促使中国更具体地了解、适应及参与新一轮国际经贸规则制定。

中欧投资谈判进程体现了双方利益的深度交汇与博弈。欧委会在投资谈判中重点关注降低中国投资壁垒、提高双边投资保护、提升欧洲在华投资的市场准入、增加中欧之间投资额等多项议题。欧方提出以负面清单方式和准入前国民待遇原则为基础，就投资保护和市场准入两个方面与中国进行谈判。中国在谈判中则提出，需要解决的问题包括欧盟某些成员国现存的国家安全审查制度、不同成员国在市场准入方面的不一致规定及不合理限制、对银行业等敏感部门的准入限制、中方劳工签证和社保问题、争端解决方式。此外，中方还关切中国企业在欧洲的本土化经营和完成审批程序上的困难，中国企业很难获得当地信贷支持、某些欧洲国家对中国国有企业投资心存偏见和警惕等问题。

其次，经济合作与双方各自增长与改革战略相衔接，已成为新时期中欧经济合作的突出特点。中国“一带一路”战略成为中欧扩大经贸合作的纽带和机遇。欧盟学者在研究中国“一带一路”战略地缘影响的同时，更看重其对欧盟的潜在机会。德国学者戈德哈特认为，中国“新丝绸之路”倡议对欧洲具有重要政治意义。欧洲和德国必须意识到中国在欧亚大区域的经济潜力，他建议欧盟应设立独立的中欧丝绸之路对话机制，在这一机制下，中欧双方可商定在欧亚有针对性地开展合作的具体领域。欧盟推进“欧洲 2020”战略需加大在服务业、能源、交通基础设施、研发体系等领域的结构性改革力度，提高经济整体

^① European Commission, “Facts and Figures on EU-China Trade”.

竞争力，为此，新一届欧委会提出了总额为 3000 亿欧元的欧洲重振投资方案。此举同样也为中欧经贸合作提供了重要契机。中欧经贸合作升级，越来越多地涉及互联互通的基础设施网络、亚欧供应链物流网络兼容、海上运输市场和航线、铁路服务、交通安全、核能和能源供应安全等战略性经济领域，对促进中欧双方增长与就业、增强中欧关系的战略重要性，其意义不言而喻。

绿色增长与城镇化合作也将促进中欧双方的结构性改革和创新发展。调整产业结构，走绿色可持续发展之路，将带动中欧在低碳、新能源和节能环保、智能与高效交通、电动汽车、城市产业转型发展方面的合作。除了资金、技术和市场合作，构建城镇化伙伴关系还可促进中欧在社会保障与服务体系领域的合作与经验借鉴。李克强总理在访欧时指出，中欧应把城镇化作为务实合作的新平台、新亮点，突出加强在节能环保、新能源等领域的合作，分享中国城镇化和欧洲高技术产业化带来的巨大效益，为中欧合作发展注入新动力。^①

最后，经贸合作的升级也推动了中欧在货币金融领域的合作。随着中欧贸易和投资合作日益紧密，最近两年中欧金融合作明显加快，欧洲正在形成亚洲之外最大的人民币离岸市场。2014 年人民币业务清算行落户欧洲，是人民币国际化的又一里程碑，伦敦、法兰克福成为新的离岸人民币结算中心。中欧双边资本市场准入将放宽，欧洲投资者可以通过人民币合格境外投资者和银行间债券市场，参与在岸人民币资本市场，中国投资者则将获准进入伦敦和法兰克福的资本市场。为减少交易成本和汇率风险，自 2014 年 6 月 19 日起，银行间外汇市场已开展人民币与英镑的直接交易。10 月 14 日，英国政府还宣布发行 30 亿人民币的债券。中欧金融合作制度平台建设不仅为双方金融服务业合作提供更多机会，促进人民币在国际贸易和投资体系中发挥更大作用，而且还有利于国际金融货币体系的多元化发展。

（三）超越买卖关系

发展中欧关系是完善中国特色大国外交的重要组成部分，也是中国构建以合作共赢为核心的新型国际关系观的样板。欧盟和中国都是在国际体系进程中具有自身独立战略意志的行为体，中欧全面战略伙伴关系在塑造全球秩序的过程中可以发挥重要作用。中国重视欧盟在国际事务和全球经济治理中的整体影响力，“一个囊括 28 国、经济总量高居全球榜首、综合实力雄厚的欧盟，仍是

^① 李克强 《开启中欧城镇化合作新进程》，2012 年 5 月 3 日，http://news.xinhuanet.com/2012-05/04/c_123074727.htm。

全球重要的战略力量和牵动国际格局演变的关键因素。”^① 欧盟及其成员国也认为，中国已经成为一支全球性的经济和政治力量，与中国合作对于发展开放型世界经济、消除全球贫困、解决冲突和遏制气候变暖是必不可少的。在维护国际秩序和处理重大国际事务方面，如发挥多边主义和联合国在国际事务中的核心作用，推动世界多极化，改革国际政治经济治理体系，使其更公正、公平，治理机制透明高效，中欧双方都存有基本共识。

发展具有全球影响力的中欧战略伙伴关系，首先需要推动全球贸易自由化和相互开放投资，反对贸易和投资保护主义。中欧双方 GDP 占全球三分之一，中欧经贸合作对全球经济影响重大。双方需要在避免 WTO 多边贸易机制被边缘化、改革国际金融体系等领域加强协调与合作，促进世界经济的包容性发展，推进结构性改革，推动新兴市场国家货币和国际储备货币的有机衔接。^② 双方还要共同推动气候变化多边合作进程，促进全球能源供应转型，建立有序竞争、开放、透明的世界能源市场。此外，中欧战略伙伴关系的全球意义还体现在双方合作共同维护世界和平与稳定。针对具有全球重大影响的国际和地区冲突问题，如伊朗核问题、叙利亚内战、中东恐怖主义、乌克兰危机、阿富汗重建，中欧需要进一步加强对话和沟通协调。中国与欧盟已在逐步提升防务安全对话和合作水平。2014 年 10 月 9 日，中欧在北京举行了首次双边安全防务对话。中国与欧盟成员国之间也在不断扩大政治与安全对话范畴。2014 年 10 月，中德两国政府签署了《中德合作行动纲要》，将双方现有的战略对话拓展为外交与安全战略对话，创建外交与安全战略对话机制，加强两国在外交和安全政策问题上的协调，为国际热点问题寻求可持续的解决方案。^③

或许更重要的是，中欧关系还是一种在不断互动中建构起来的具有主体间意义的社会关系，而不能仅仅从物质角度衡量。^④ 在全球价值链时代，中欧之间贸易依存度不断加深、相互投资越来越多，这就牵涉双方社会的很多层面，诸如市场环境、法律保护、劳动与环保、民众情感、国家形象，因此，可持续的中欧经贸合作越来越需要双方社会层面的支持和中欧战略层面合作的支撑。中欧高层人文交流对话机制业已成为中欧战略伙伴关系的第三

① 《深化互利共赢的中欧战略伙伴关系——中国对欧政策文件》，新华网，2014 年 4 月 2 日，http://news.xinhuanet.com/world/2014-04/02/c_1110054550.htm。

② 转引自刘晓明 《李克强访英“10 大亮点”》，中新网，2014 年 6 月 22 日，<http://www.chinanews.com/gn/2014/06-22/6307338.shtml>。

③ 《中德合作行动纲要》，新华网，2014 年 10 月 11 日，http://news.xinhuanet.com/2014-10/11/c_1112772707_3.htm。

④ 朱立群 《中欧关系研究：三个重要的视角》，《欧洲研究》，2007 年第 6 期，第 137 页。

支柱，长期的多层次和多种形式的文化和人文交流，将有助于双方逐步形成共享的价值理念。

四、结 论

TTIP 谈判的一个重要目标是重构全球经贸规则，即在市场开放和竞争、社会和环境等领域，欧美共同制定高于 WTO 一般原则的标准。这一谈判事关中国长期性、战略性核心利益。当前，各国间高度相互依存的关系已经成为国际秩序和大国关系发展的结构性条件，在一定程度上限制了美欧 TTIP 的战略排他性。欧美有关 TTIP 谈判的目标并非完全一致，谈判最终是导致全球事务走向更大的冲突，还是导向更高水平的合作，需要冷静观察。

在与发达国家的贸易与投资谈判中，中国总体上处于相对弱势和守势，国家面临的经济安全风险较大，需要维护国家经济安全。在新的国际环境挑战下，中国主动升级对欧全面合作、推动中欧经贸增长与革新伙伴关系、启动中欧投资协定谈判，这些都可以看做是中国结合被动防御、积极防御与主动倡议的综合战略选择。中欧需要进一步巩固中欧经贸增长，革新伙伴关系的本质，在市场准入和可持续发展等领域深化合作，加强双方社会层面的支持和中欧全球战略合作的支撑。鉴于中国与欧盟已开始投资协定谈判和自贸协议可行性研究，中美投资协定谈判也已进入文本阶段，因而，中国需要审时度势、积极有为，借机推动形成有关投资政策的全球共识。总之，用句套话来说，欧美 TTIP 谈判对中国以及中欧关系既意味着严峻挑战，也蕴含着重要的战略机遇。

(责任编辑：吴文成)