

# 欧盟在中美欧经贸大三角中的“借力型战略”<sup>\*</sup>

张晓通

**内容提要:**面对中美博弈,欧盟是否会选边站队?现有国际关系理论提出的“追随—制衡—对冲”三分法不足以解释欧盟在中美欧三边博弈中的选边策略。通过梳理中欧经贸谈判史发现,欧盟实际上实施的是一种“借力型战略”,而且通常选择向美国借力。欧盟向美国借力有三种模式:欧美联合施压模式、利用中美关系紧张从中牟利模式、要求获得与美国同等待遇模式。欧盟这一策略之所以有一定的效果,很大程度上源于中美之间的战略竞争。为在中美欧三边博弈中化被动为主动,有效应对欧盟的“借力”策略,中国亟须树立中美、中欧、美欧“三副棋盘”意识,在这三副棋盘中找到突破口:一是通过运筹中美关系,调动中欧关系;二是审时度势,从欧美矛盾中寻找突破口;三是对中欧关系实施合作、竞争、斗争三种方式并举的“交通灯战略”。

**关键词:**中美欧经贸大三角 欧盟 选边 “借力型战略” “三副棋盘”

中美欧三大力量中心占据了世界经济总量和军费开支的三分之二,在世界政治经济中发挥着“关键少数”的作用,决定着未来国际格局的走向。美国学者罗伯特·卡根曾经说过,在对待重大战略性和国际性事务上,美国人像来自火星而欧洲人像来自金星……<sup>①</sup>美国人是“牛仔”“国际警察”和“狂野的西部人”,倚重的是实力和超级强权,而欧洲更像一个“沙龙举办者”,倚重的是多边体系、规范力量和民事力量(civilian power)<sup>②</sup>。也正因为缺乏实力和超级强权,欧盟在大国博弈时,非常注重谈判策略的

\* 本文系2020年度国家社会科学基金重大项目“百年变局下的全球治理与‘一带一路’关系研究”(项目编号:20&ZD147)的阶段性成果。文章相关观点在2020年11月27日由中国社会科学院欧洲研究所与复旦大学国际问题研究院联合主办的“国际大变局下中美欧三边关系”研讨会上首次提出。感谢武汉大学邢瑞磊副教授、清华大学刘丰教授的指点与鼓励,尤其要感谢匿名评审专家高质量的修改建议,最后感谢武汉大学陈实与何樱灏两位博士研究生提供的帮助。

① [美]罗伯特·卡根:《天堂与权力:世界新秩序中的美国与欧洲》,刘坤译,社会科学文献出版社2013年版,第2页。

② 同上书,第49页。

选择。得益于近代以来威斯特伐利亚体系的谈判实践,欧盟在谈判策略上可谓是“老谋深算”,擅于“合纵连横”。在中美欧三边博弈中,欧盟是否会选边站队?欧盟对美国的态度到底是追随(bandwagoning with),还是在中美之间“两边下注”(hedging),抑或通过与中国协调来制衡(balancing against)美国?本文认为,欧盟是使用第四种方式,即“借力”的方式来推进其利益,并通过梳理中欧经贸谈判史中的六个谈判案例,以欧盟为大棋局中的弈者,观察其如何拨弄美国这枚“棋子”,推进其对华利益的。

### 一 “借力型战略”:欧盟面对中美、中欧、美欧三副棋盘的选边策略

自1975年建交以来,在中欧45年的经贸谈判史中,我们可以发现一个规律性现象,即几乎所有重大经贸议题的谈判,实际上是中美、中欧、美欧三对双边谈判在平行推进。例如,中美、中欧在谈投资协定(Bilateral Investment Treaty, BIT)的时候,美欧也在谈判“跨大西洋贸易与投资伙伴关系协定”(TTIP)。2018年中美开打贸易战前,美欧已经开启贸易战;中欧在谈判中欧投资协定的时候,美欧则在谈“零关税、零补贴、零壁垒”(“三零”)协定。这说明,中美欧经贸大三角实质上是中美、中欧、美欧三对双边经贸关系的交织、挂钩和平行竞争。如何来理解欧盟在这三对双边关系平行演进时的博弈策略?当欧盟同时面对欧美、欧中、中美三副棋局时,是如何弈棋的?欧盟是选择追随美国,还是追求自主?是选择与美国分道扬镳,还是与美国保持距离,但同时与美国密切协作、共同制华?中美博弈时,欧盟是否会选边站队?

既有的国际关系理论对“欧盟在中美之间是否选边”这个问题的回答有三种:追随、制衡和对冲。所谓“追随”,就是“加入力量更为强大的一方”,<sup>①</sup>指的是欧盟会选择美国这边,追随美国的对华战略,加入美国阵营,成为“美西方”的一员。所谓“制衡”,就是与实力相对弱小的一方结盟。在中美欧三边博弈中,是指欧盟与中国结盟或加强协调,来抵消美国的霸权。所谓“对冲”,就是“两边下注”。作为金融学中的一个概念,“对冲”的根本目的是为了降低风险,是国家在高风险、高度不确定条件下采取的一种战略行为。国家通过采取多种相反、相抵的手段来消解风险,以便在风云变幻的国际环境中保障自身的长远利益。<sup>②</sup>按照对冲的思路,欧盟在中美之间就不会选边,而是采取两面下注的方式,规避风险。由此可见,国际关系理论对“欧盟是否会选

<sup>①</sup> Quincy Wright, *A Study of War* (Second Edition), Abridged by Louise Leonard Wright, University of Chicago Press, 1964, p.136.

<sup>②</sup> Cheng-Chwee Kuik, “Smaller States’ Alignment Choices: A Comparative Study of Malaysia and Singapore’s Hedging Behavior in the Face of a Rising China,” Ph.D. Dissertation, Johns Hopkins University, 2010, p.118.

边站队”这个问题给出了三种不同的答案。

对于第一种选项,即欧盟追随美国,与美国一起制衡中国,欧盟公开表示,不必在中美之间做出选择,而应实行维护自身利益的战略自主。德国外长马斯(Heiko Maas)曾经说过:“在美国跨越红线时,欧洲应该成为一支平衡的力量(counterweight)。”<sup>①</sup>马克龙在2020年慕安会上传递了欧洲寻求对美独立的信号:欧洲需要自己的方式,不能总是通过美国,因为双方拥有不同的地理条件、不同的社会政策和不同的理念……欧洲需要的是自己的政策,而不仅仅是跨大西洋政策。<sup>②</sup> 欧盟共同外交与安全政策高级代表博雷利(Josep Borrell)也明确提出,在中美竞争时欧洲采取的是“辛纳屈主义”(Sinatra Doctrine)。他引用美国著名男歌手弗兰克·辛纳屈(Frank Sinatra)的名曲曲名来解释其外交政策:“(在美国和中国之间)我们没有必要做出选择。有些人想逼我们选择,但没有必要,必须像辛纳屈的歌一样,走‘我的路’(My Way)。”<sup>③</sup>2018年,笔者与欧盟贸易官员沟通时,他表示,欧盟在中美之间不会选边,要选也是选择多边主义。<sup>④</sup>

对于第二种选项,即欧盟与中国结盟,共同制衡美国霸权,历史上曾经发生过。在2003年伊拉克战争期间,以法德为代表的一批欧盟国家对美国采取的军事入侵的做法表示坚决反对。时任法国外长德维尔潘(Dominique de Villepin)在联合国大会上发言,指出美欧之间的分歧是“两种世界观之间的分歧”。“美国选择使用武力,认为通过迅速采取预防行动可以解决世界上的复杂问题,相比之下,欧洲选择采取坚定行动和长期办法……必须考虑到许多危机及其许多方面,包括文化和宗教。如果没有对话、不尊重他人、不严格遵守各项原则,那么在国际关系中就不可能建立任何持久的关系……如果忽视这一点,就可能造成误解、激进活动和盘旋上升的暴力活动。在存在分裂和古老冲突的中东地区尤其如此,在这个地区,我们的主要目标必须是建立稳定局势。”<sup>⑤</sup>这种美欧权力性质的差异后来被美国新保守主义代表学者罗伯特·卡根概

---

<sup>①</sup> Moritz Luetgerath, “Why the Vision of European Strategic Autonomy Remains a Mirage,” World Economic Forum, March 30, 2019, <https://www.weforum.org/agenda/2019/03/why-the-vision-of-european-strategic-autonomy-remains-a-mirage/>.

<sup>②</sup> “Munich Security Conference: France’s Macron Envisions New Era of European Strength,” DW News, February 15, 2020, <https://www.dw.com/en/munich-security-conference-frances-macron-envisions-new-era-of-european-strength/a-52389586>.

<sup>③</sup> Josep Borrell Fontelles, “European Foreign Policy in Times of Covid-19,” European Union External Action Service, pp.107-118, [https://eeas.europa.eu/sites/default/files/eeas\\_2020.6338\\_european\\_foreign\\_policy\\_in\\_times\\_of\\_covid19\\_web\\_new.pdf](https://eeas.europa.eu/sites/default/files/eeas_2020.6338_european_foreign_policy_in_times_of_covid19_web_new.pdf).

<sup>④</sup> 笔者对欧委会贸易总司官员的访谈,地点:布鲁塞尔;时间:2018年6月。

<sup>⑤</sup> 《法国德维尔潘先生在联合国安理会就伊拉克问题的发言》,2003年3月19日, <https://www.un.org/chinese/peace/unmovic/4721/France.htm>。

括为“美国来自火星,欧洲来自金星”。<sup>①</sup>也就是在2003年,中欧建立了全面战略伙伴关系。但中欧战略协同、制衡美国的历史阶段昙花一现,2004年之后,欧盟就开始修补对美关系,2006年之后中欧之间的所谓“蜜月期”就基本结束了。

第三种选项是指欧盟两面下注,在中美之间寻求平衡,降低战略风险。例如,特朗普执政期间推行“美国优先”外交,对以自由主义、多边主义为基础的传统美欧关系框架形成强烈冲击。美国逐步将其战略重心转向亚太,令欧洲深感焦虑。美国将中国视为头号竞争对手,将俄罗斯视为最危险的敌人。欧洲国家虽然在意识形态和价值观方面把中俄视为对手,但并未把中国视为国际秩序的破坏者,认为在全球治理与环境保护等领域必须与之合作,与俄罗斯的能源经济合作也是保障欧洲经济发展的必要选择。由此可见,欧盟与美国在对待中国、俄罗斯两个关键大国的态度上是有分歧的。但需要指出的是,拜登上台后,欧盟对美国的态度更加亲近,对中国的态度更加疏远。正如博雷利所说:“在中美之外寻求欧盟的独立性,并不意味着欧盟对中美是等距离。欧美共同历史与价值观意味着我们对华盛顿较对北京更亲近。”<sup>②</sup>他进一步指出:“欧盟对华的‘辛纳屈主义’应基于两大支柱:与北京继续合作,共同应对全球性挑战;但与此同时,通过保护我们的高科技领域来加强欧盟的战略主权。”<sup>③</sup>使用“对冲”概念来描述欧盟在中美之间如何选择,具有一定的解释力,但缺陷在于它仅强调避险,未能很好地解释欧盟在各议题领域中实际上正努力发挥的领导作用;“对冲”概念更多的是把欧盟看作一支中小力量,而低估了欧盟要做世界议题领袖的雄心。

综合来看,上述“追随—制衡—对冲”三分法,对于解释“欧盟在中美之间是否以及如何选边”这一经典问题给出了各自的答案,也具有一定的解释力,似乎也可以解释某一时段的欧盟战略行为,但总体上属于“盲人摸象”。之所以出现这种解释力贫乏的现象,主要有两方面原因。

第一,传统的“追随—制衡—对冲”三分法,一般用于分析一国如何应对崛起国的战略行为,而本文关注的是欧盟如何同时应对美国和中国这两个大国的战略行为,而且是在中美欧三边博弈的情境中。在三边战略博弈背景下,因时、因势、因事不同,欧盟的战略行为选择始终存在丰富的变化和组合,很难简化为在中美欧博弈中,对美是追随、制衡或是对冲。事实上,欧盟采取的是一种分议题领域、分时、分势的战略行为组合。

<sup>①</sup> Robert Kagan, *Paradise and Power: Europe and America in the New World Order*, Atlantic Books, 2003.

<sup>②</sup> Josep Borrell Fontelles, “European Foreign Policy in Times of Covid-19,” p.115.

<sup>③</sup> *Ibid.*, p.114.

第二,传统的“追随—制衡—对冲”是一种“大战略”研究,侧重于政治安全、军事领域,对经贸则关注较少。而本文的研究对象是中欧经贸谈判史,主要分析在中美欧经贸大三角中欧盟的战略行为。更为重要的是,欧盟在不同议题领域,其权势、权限是完全不同的。在经贸领域,欧盟是世界强权,而在军事领域,只是一支中小力量。<sup>①</sup>在贸易政策领域,欧盟的决策机制比较成熟,可以形成一支力量,而在外交与安全政策领域,内部协调比较困难,经常无法形成合力。因此,对于中美欧战略三角的分析,需要分不同的议题领域。传统的“追随—制衡—对冲”三分法,放在经贸领域则缺乏解释力。因为在这个领域,欧盟对美的战略行为既不是追随,也不是制衡,更不是出于避险行为的“对冲”。

鉴于此,本文提出一个新的概念——“借力型战略”(Power Borrowing),来探讨中美欧三边经贸博弈中欧盟对美国的战略行为,并将其作为一种新的战略类型详加讨论。

### (一)“借力型战略”的定义

所谓“借力”,就是在国际谈判中借助其他行为体的力量、推进自己利益的一种谈判策略。本文研究在中美欧三边经贸博弈的情境下,欧盟是如何通过向美国借力来推进其对华利益的。

在定义前,本文基于以往研究和事实观察归纳了三个基本判断:第一,欧盟是一支战略型力量。笔者认为,欧盟不是一支中小力量(small and medium-sized power),而是一支对国际政治经济局势尤其是对经济局势举足轻重的战略型力量。第二,欧盟具有一定的战略自主性,对其战略目标的辨识清晰,同时能够综合运用各种国内、国际情势来推动战略利益的实现。第三,欧盟是一支谈判型力量。擅长谈判是欧盟的本质属性。欧盟实力资源的流动是通过联系战略(linkage strategy)来进行的。<sup>②</sup>所谓“联系战略”,其实质是将一方相关领域的实力资源相互联系、调度、配置、打包,以此增强一方的谈判优势。“联系战略”的关键是通过“联系”的方式,改变谈判双方力量对比,而联系的对象可以是议题联系(issue linkage),也可以是联系新的利益攸关方(party linkage),从而改变原先的谈判格局,以此加强谈判地位。

向欧盟之外国家借力的谈判方联系战略(Linkage with Third party)是联系战略的一种类型。“谈判方联系”的提法,最早见于詹姆斯·塞比纽斯1983年在《国际组织》

<sup>①</sup> Asle Toje, *The European Union as a Small Power after the Post-Cold War*, Palgrave Macmillan UK, 2010.

<sup>②</sup> 张晓通、解楠楠:《联系权力:欧盟的权力性质及其权力战略》,载《欧洲研究》,2016年第3期。

上发表的一篇文章《谈判算术:增加和减少议题和谈判方》。<sup>①</sup>他认为,在谈判中,议题和谈判方的数量本身就是谈判中的变量;增加那些对谈判实质能产生影响或在谈判中有实质利益的谈判方,将增加一方的谈判筹码或合法性。

在欧盟外交政策实践中,增加谈判方的例子比比皆是。事实上,在欧盟开展对外谈判时,识别利益攸关方、构建谈判联盟是关键的一步。联盟对象的选择并无定规,可以是欧盟之外的传统大国,也可以是发展中国家、小国。只要是能够增强欧盟的谈判地位,欧盟都会考虑。但我们发现,在与欧盟政治体制、价值观不同的政治军事强国谈判时,欧盟往往选择向美国借力。欧盟对美国始终是一种矛盾心理,既想摆脱美国的束缚,寻求自身的“独立性”,又发现始终无法真正离开美国。在这种矛盾心理的驱使下,欧盟形成了一种与美国若即若离的谈判方联系战略,即在全球政治经济的舞台上,欧盟时刻观察美国,根据利益的需求选择与美国“搭伙”或“散伙”、跟随或单干、合作或竞争。

有必要指出,欧盟借力的对象不局限于美国,欧盟也会与其他国家建立谈判联盟抗衡美国。例如,在推进“伽利略计划”时,欧盟委员会就是通过向中国借力来抵抗来自美国和某些心存疑虑的欧盟成员国的压力,确保建立独立的卫星定位系统。当时,美国国防部不希望欧盟开发自己独立的卫星系统,而是坚持美国的“全球定位系统”(GPS)可以提供充分的卫星覆盖体系,并警告伽利略计划可能只是重复性的工作。美国军方尤其担心伽利略系统会被中国军方利用。<sup>②</sup>“伽利略计划”的支持者(如法国、西班牙和意大利)认为,这个计划对削弱欧盟对美国全球卫星定位系统的依赖至关重要。2001年12月,法国总统雅克·希拉克警告,如果“伽利略计划”没有得到批准,欧洲就有成为美国“附庸”的危险。负责“伽利略计划”的欧盟委员会委员洛约拉·德·帕拉西奥告诉欧洲议会:“‘伽利略计划’对欧洲工业来说不可或缺,不仅是技术能力方面,还有其他问题……例如自治权和主权……此刻,要看看我们是否有政治意愿,将一个在世界上发挥举足轻重作用的欧洲推向前进了。”<sup>③</sup>中国于2003年开始参与“伽利略计划”,帮助欧盟克服了来自一部分反对建立独立体系的成员国和美国的压力,促使欧盟向“空间主权”迈进重要的一步。在中国承诺投资“伽利略计划”之后,欧洲有了更大的雄心,想在卫星导航技术方面与美国一争高下。正如洛约拉·德·帕拉西奥所说:“中国会帮助伽利略系统,在全世界快速发展的定位服务市场中,

<sup>①</sup> James K. Sebenius, “Negotiation Arithmetic: Adding and Subtracting Issues and Parties,” *International Organization*, Vol.37, No.2, 1983, pp.281-316.

<sup>②</sup> “Galileo Satellite to get EUR 230m from China,” *POLITICO*, 24 September 2003, <https://www.politico.eu/article/galileo-satellite-to-get-eur-230m-from-china/>.

<sup>③</sup> “Double Blow to EU’s Galileo Satellite Project,” *Financial Times*, February 8, 2002.

成为重要的基础设施。”<sup>①</sup>中欧“伽利略计划”合作成果显著,对以色列、乌克兰、韩国等其他非欧盟国家加入“伽利略计划”也产生了积极的影响。

综上,我们对欧盟的“借力型战略”尝试做一定义。所谓“借力型战略”,指的是欧盟在大国博弈中,通过谈判方联系(Party Linkage),增进自身谈判地位、增加谈判筹码的谈判策略。在这个意义上,我们甚至可以将欧盟视为一种“借力型力量”(power borrower)。

有必要指出,“借力型力量”远非欧盟一家。对于任何一个有大国雄心的国家/国际行为体而言,只要能够审时度势,意识到国际谈判中同时存在多张棋盘,利用好其中蕴含的动能和内在的关联,运筹帷幄,就有可能增加自己的谈判筹码,提升自身的谈判地位。这里的“借力型战略”不同于追随,也不同于制衡,更不同于以避险为主要目的的“对冲”,“借力”战略不是为了避险,而是做好冒险的准备,但通过灵巧的方式,借力打力,四两拨千斤,通过创新谈判方式,来积极有效推进自身利益。在这个意义上而言,欧盟是一支积极的、主动的、创新的谈判型力量。

## (二) 欧盟“借力型战略”的三种模式

历史地看,欧盟向美国借力的联系策略有三种模式。第一种模式是与美方联系,目的是要创建欧美联合力量向中国施压,迫使中方妥协。在此情况下,欧美实际上是同谋,但很难说清谁为主、谁为辅。而且微妙的是,欧盟很少让这样的同谋策略公之于众,因为不想给中国或世界留下一个与美国“勾结”的印象。美国学者沈大伟曾经总结道,尽管欧盟和美国对华外交方式在实质上没有必然的区别,但在程度、方式和背景上还是有所差异的。<sup>②</sup> 欧盟实际上希望通过与美国策略的区别,获得中方的“感激”,从而占据对华谈判中的有利地位。在中欧入世谈判和2005年中欧纺织品争端谈判中就能发现这一现象。反之,当欧盟高调与美协调向中方施压时,其遭受中方反制的可能性就大大增加。例如2021年3月欧盟通过全球人权制裁机制制裁中方时,中方做出了强有力的回击。<sup>③</sup> 中欧关系遭遇困难,中欧投资协定的批约进程受到欧洲议会的遏阻,实际上也意味着欧盟向美借力策略导致自身重大经济利益受损。

<sup>①</sup> “Galileo Satellite to Get EUR 230m from China,” POLITICO, September 24, 2003, <https://www.politico.eu/article/galileo-satellite-to-get-eur-230m-from-china/>.

<sup>②</sup> David Shambaugh, “European and American Approaches to China: Different Beds, Same Dreams?” The Sigur Centre for Asian Studies, March 2002, p.6.

<sup>③</sup> 据中国外交部消息,2021年3月22日,欧盟基于谎言和虚假信息,以所谓“新疆人权问题”为借口对中国有关个人和实体实施单边制裁。中方对此表示坚决反对和强烈谴责,决定对欧方严重损害中方主权和利益、恶意传播谎言和虚假信息的10名人员和4个实体实施制裁。相关人员及其家属被禁止入境中国内地及香港、澳门特别行政区,他们及其关联企业、机构也已被限制同中国进行往来。参见《外交部发言人宣布中方对欧盟有关机构和人员实施制裁》,中国外交部网站,2021年3月22日, [http://new.fmprc.gov.cn/web/fyrbt\\_673021/dhdw\\_673027/t1863102.shtml](http://new.fmprc.gov.cn/web/fyrbt_673021/dhdw_673027/t1863102.shtml)。

第二种欧盟向美方借力的模式是利用中美关系出现困难、紧张或危机,获得有利的谈判地位。与第一种模式不同的是,第二种借力是隐形的,并不存在美欧联手对华施压的情况。在此情况下,中国想要借力欧盟来抵制美国施加的压力,恰好赋予欧盟对华谈判的有利地位。我们从1979年欧共体与中国纺织品协定谈判、2018年中美贸易战背景下中欧经贸高层对话和领导人会晤成果中可以找到相关证据,证明欧盟借中美关系紧张之机,获得实际利益。

第三种模式是中国给予美国特殊待遇,而并未赋予欧盟同等待遇从而招致欧方不满时,欧盟会通过强调中欧全面战略伙伴关系,要求获得与美国相同的待遇,甚至“超美国待遇”;体现在经贸谈判上,就是欧盟启动跟中国的谈判往往比美国晚,但要价却比美国高,欧盟通过“打后手牌”,拿到“超美国待遇”的做法在中欧经贸谈判史上多次出现,如中欧入世谈判、《中美第一阶段经贸协议》后欧方要求获得同等待遇。欧方的逻辑是“利益均沾”,美国拿到的好处要遵照最惠国待遇原则让欧盟“利益均沾”,而且根据自己的利益需求,提出自身要价。由此可见,在中欧经贸谈判历史中,美国始终是一个显性或隐形的第三方,是欧盟的标杆,更是欧盟的一枚“棋子”。欧盟主观能动地利用了美国这枚棋子,尝试在中美欧大三角中占据有利位置。

### (三) 欧盟向美国借力的深层次原因分析

“借力美国”是欧盟使用频率很高的一种联系策略,贯穿了中欧经贸谈判历史的始终,可以说是欧盟联系战略中的一张“王牌”。因为缺乏强大的军事力量,欧盟要想跻身中美欧战略大三角,成为一支战略性力量,不得不选择“借力”策略。只有通过借力,欧盟才能弥补军事实力的不足。尤其是在当前自身综合实力逐步衰落的情况下,欧盟愈发倚重借力战略。这一战略之所以成功,很大程度上源于中美之间的战略竞争<sup>①</sup>和中国综合实力依然逊于美国的阶段性事实。这使得中国格外看重欧盟在世界舞台上的独特作用,希望借助欧盟对美实施制衡(balancing)。中国希望欧盟能够成为单独的一极,积极推进国际政治多极化的形成。

在中国决策者看来,欧盟“作为当今世界一体化程度最高、综合实力雄厚的国家联合体,是国际格局中一支重要的战略性力量……中国和欧盟都是世界多极化、经济全球化进程的重要参与者和塑造者,在维护世界和平稳定、促进全球繁荣和可持续发展、推动人类文明进步等方面拥有广泛共同利益,也是各自改革与发展不可或缺的合作伙伴”。<sup>②</sup> 正因为欧盟在中国外交格局中占据上述战略地位,才使其拥有了对华谈

<sup>①</sup> 吴心伯:《论中美战略竞争》,载《世界经济与政治》,2020年第5期。

<sup>②</sup> 《中国对欧盟政策文件》,新华社,2018年12月18日, [http://www.gov.cn/xinwen/2018-12/18/content\\_5349904.htm](http://www.gov.cn/xinwen/2018-12/18/content_5349904.htm)。

判的战略实力,并在对华关系中广泛运用了这一战略。

显然,欧盟处理对华关系是站在国际体系的层面,而中国也是从国际格局的高度做出了回应。在中国看来,欧盟是一个“大国”(great power),权力潜能巨大。1975-1989年,欧共体仰仗自己潜在的“大国”地位,成为中国眼中制衡苏联和美国的一支重要战略力量,正是借助自身在中国心中的“大国”地位,欧盟实施了隐性的联系战略(linkage),将政治与经济挂钩,从中国寻求经济利益。这一战略在整个20世纪90年代甚至21世纪的头十年都是很有效的,而且只要中国认为欧盟未来将成为多极世界中的一极,这一战略依然奏效。欧盟设法借助这一战略性的权力资源在中国获得青睐和实际利益。显然它擅长运用国际体系层面的战略地位,频繁运用这些联系。但我们也要认识到,欧盟的战略力量在很大程度上是中国对世界的战略认知赋予的,其“大国”地位在一定程度上是存在于中国政策制定者心中,而非客观世界赋予的。客观来看,欧盟是一支“分裂的力量”(fragmented power)。<sup>①</sup>美国结构现实主义的代表人物肯尼斯·华尔兹认为,虽然欧盟拥有成为大国的所有工具,包括人口、资源、技术和军事能力,但缺乏将这些工具组织起来的能力和运用它们的集体意愿,因此它不可能成为一个大国。<sup>②</sup>从这个意义上说,中国对欧方略需要突破“借欧制美”的单一“制衡”模式,积极思考“借美制欧”“两边下注”的“对冲”方式。

## 二 “借力型战略”的类型:欧盟对华经贸谈判中向美国借力的案例分析

如果将1975年中欧建交作为起点,欧盟对华经贸谈判的历史大致可以分为四个阶段:1975年建交至1989年政治风波;1989年后关系逐步恢复,到2003年建立中欧全面战略伙伴关系;2005年中欧“纺织品大战”到2008年全球金融危机爆发;2009年欧债危机爆发后至今。笔者从中选取六个重大谈判案例进行分析,然后归纳出欧盟向美国借力策略的基本类型。

### (一)1979年中欧纺织品协定谈判

《中欧纺织品协定》是1975年中欧建交后签署的第二份经贸协定,1979年7月18日草签,1980年1月1日生效。纺织品协定的谈判是“一块难啃的骨头”。事实上,在协定签署以前,中国输欧纺织品配额已经成为中欧经贸关系中一个主要的矛盾来源。

“文化大革命”结束后,纺织业逐渐发展成为中国支柱产业和主要出口商品,创汇

<sup>①</sup> André Sapir, “Fragmented Power: Europe and the Global Economy,” Bruegel, August 2007, <https://www.bruegel.org/2007/08/fragmented-power-europe-and-the-global-economy/>.

<sup>②</sup> Kenneth Waltz, “Structural Realism after the Cold War,” *International Security*, Vol.25, No.1, 2000, p.31.

从1950年的2600万美元增加到1980年的32亿美元。欧共体是中国纺织品的主要出口市场之一。中国希望通过纺织品出口赚取外汇,以支持国内正加速推进的现代化事业。<sup>①</sup>1979年2月5日,中欧纺织品协定谈判启动,中方目标是将纺织品出口配额从当时的2万吨扩大至6万吨。<sup>②</sup>

但欧洲显然没有做好如此大规模增加配额的心理准备。20世纪70年代末,由于布雷顿森林体系崩溃和两次石油危机影响,西方经济依然处于衰退中。同时,外部竞争加剧之下,欧洲纺织业面临减产压力,1980年产能已跌至历史最低。<sup>③</sup>据国际劳工组织数据显示,欧洲纺织业工人数量在此期间减少了40万。<sup>④</sup>面对来自第三世界的激烈竞争,欧洲纺织品出口下滑。<sup>⑤</sup>有鉴于此,欧委会非常为难。面对中方提出的每年6万吨的配额量,欧委会判断,成员国不会同意中方诉求。<sup>⑥</sup>

谈判进行得很不顺利。1979年年初在布鲁塞尔举行的三次谈判均无果而终,谈判被迫中断,但转机随后出现。在中欧纺织品谈判的同时,中美纺织品协定谈判走进了“死胡同”。卡特政府为了换取美国纺织业界和劳工代表对完成新一轮关贸总协定谈判(东京回合)的支持,拒绝了中方扩大纺织品输美配额的增幅要求。<sup>⑦</sup>欧委会看到了中美纺织品谈判夭折给中欧纺织品谈判带来的机遇。据日内瓦大学卡普尔研究员的记载,欧委会事实上估计到了中方对这个纺织品协定的迫切需要,一方面中方需要抵消中美纺织品协定谈判失败带来的负面政治与经济影响,另一方面,中方也希望能保持中欧关系缓和的良好势头。<sup>⑧</sup>因此,欧委会也向中方明确表示,即使欧委会接受中方提出的6万吨的配额量,成员国也不会答应。法国甚至将对配额增长到4万吨(其中有2万吨是棉布)都表示反对。此外,说服中方放弃6万吨配额量的,还有一个原因,即欧委会试图向中方解释,如果中方要将配额量增至6万吨,会挤占其他第三世界国家在欧共体的纺织品市场份额,给那些指望通过向欧共体出口纺织服装的发展中国家的经济带来严重困难。<sup>⑨</sup>在此背景下,双方最终体现了谈判的灵活性。在1979年7月重新开始的谈判中,中方根据欧方出价水平,最终同意将配额量只增加到4万吨,而非当初要求的6万吨,并接受了相关的管控条款;第一项是保障条款,规定任何

① *China; Facts and Figures*, Foreign Languages Press, 1982.

② *Financial Times*, 5 March 1979.

③ GATT, *International Trade 1981/1982*, Geneva, 1978.

④ ILO, *Textile Committee: Tenth Session*, Geneva, 1978.

⑤ Harish Kapur, *China and the EEC: The New Connection*, Martinus Nijhoff Publisher, 1986, p.60.

⑥ Guy de Jonquières, "China Seeking to Treble Sales of Textiles to EEC," *Financial Times*, 15 March 1979.

⑦ *Financial Times*, 25 April 1979.

⑧ Harish Kapur, *China and the EEC: The New Connection*, p.63.

⑨ *Ibid.*

来自中国的纺织品与服装,在必要情况下,都需受到欧共体的限制;第二项是接受所谓的“双重监督制度”(double administrative control),即我们熟悉的“出口许可证制度”,出口欧共体的纺织品和服装要由中国外贸部委托地方部门发放出口许可证,而欧共体在看到中方签发的出口许可证后才会签发进口许可证;第三项是中方接受一项价格承诺,当中国出口到欧共体的纺织品价格低于一定水平时,欧共体市场的进口就会自动终止;第四项是中国承诺向欧洲纺织服装加工企业提供不低于一定量的纺织品原料(纯丝、兔毛、开司米)。但即使这样,中国输欧纺织品配额量依然翻了一番,对双方而言,这个协定依然具有重要的经济和政治意义。

在这个案例中,欧方的借力策略,就是在原本仅涉及两方(中国和欧共体)的谈判中引进第三方——美国。新加入的谈判方改变了双方的权力结构和各自谈判态势。欧委会预计中方急需达成协议,一方面是为了化解中美纺织品谈判失败带来的负面政治经济效应,另一方面是需要维持中欧关系缓和的良好势头。美国卡特政府最终迫于压力限制了中国进口,以与美国纺织业和劳工代表达成妥协,换取他们支持新一轮关贸总协定谈判达成的协议。<sup>①</sup>因此,欧委会在与中国开展谈判时,利用了中美谈判的结果,以求在中欧谈判中获得有利地位。在这个案例中,“借力”是隐性的,但毫无疑问,双方都清楚地意识到美国因素的存在及其重要性。

## (二) 中欧入世谈判(1986-2000年)

中欧入世谈判与中美入世谈判同时进行。在长达15年的谈判中,欧委会从未忽视中美谈判动态中出现的任何机会。如果美国态度强硬,欧盟就尽力表现得柔和。如果美国迫于国内压力而放慢与中国的谈判脚步,欧盟就会乘机而上,甚至赶超。

1986年,中国正式提出恢复关贸总协定(GATT)缔约国地位的申请,到2001年正式成为世界贸易组织(WTO)成员,经历了“黑发人变白发人”漫长的15年。<sup>②</sup>欧共体是中国决定申请复关后第一个谈判对象,但却是最晚和中国签署双边市场准入协议的主要经济体之一。

1987年6月,经国务院批准,时任对外经济贸易部副部长的李岚清率团赴布鲁塞尔,与欧共体进行了首轮双边正式磋商,阐明了中方对“复关”的基本立场,并就关贸总协定中国工作组的主席人选和工作程序问题达成共识。李岚清的回忆录《突围——国门初开的岁月》记载了中方是如何看待欧共体在中国“复关”进程中的作用及其谈判风格的:“欧洲共同体作为一个实力雄厚的贸易集团,在总协定中占有相当

<sup>①</sup> *Financial Times*, 25 April 1979.

<sup>②</sup> 《2001年中国加入世贸:15年“黑发人谈成白发人”》,央视网,2009年9月15日,<http://news.sina.com.cn/c/sd/2009-09-15/070618651649.shtml>。

重要的地位。仅次于美国。我和共同体有着良好的双边关系。从政治上讲,共同体对我恢复总协定缔约国地位的申请表示欢迎和支持;但是在经济利益的谈判上,共同体对我进入总协定的条件,采取寸利必争的方针。因此,共同体将是我恢复谈判的主要对手之一。”<sup>①</sup>

正如中方代表团事前分析的那样,欧共体采取了积极且务实的态度。对于经济利益,欧洲谈判者们可谓“精打细算”。共同体代表团团长、对外关系总司副总司长洛夫强调:“共同体非常重视中国的重要地位,认为在国际经济贸易问题上需要同中国协商。共同体决心积极努力,促使中国早日加入关贸总协定,并毫不怀疑此事将获得成功。但同时认为,把中国这样一个特殊的经济体纳入总协定也并非易事,需要费时费力的艰巨谈判”。<sup>②</sup>

入世谈判刚开始,欧盟与美国立场接近,但静悄悄地“躲”在美国背后,支持其提出的中国只能以发达国家身份加入WTO的谈判立场。1995年英国人里昂·布里坦爵士担任欧盟对外关系委员后,欧盟与美国立场迅速拉开了距离。布里坦提出,中国可以以一种“过渡身份”(transitional membership status)尽快加入。1995年《欧盟对华政策文件》对欧盟的新态度这样表述:“欧盟推动建立这样一项中国入世的原则,即中国入世大多数承诺将在入世时兑现,但还有一些承诺可以在多边监控的条件下在一个明确的过渡期内实现。”这种让中国先迈入世贸大门、稍晚时再履行全部承诺的方式在欧盟1998年《对华政策文件》中再度予以确认。

欧盟的这一谈判立场得到了中方认可。在后来较长一段时间内,欧盟都被中国视为一个比较友好的谈判对象。但欧盟对于具体利益的执着和内部立场协调的缓慢,一方面使其与美国的立场很难保持实质性的距离,另一方面在谈判进程中始终落在美国后面。

尽管布里坦爵士在推动中国加入WTO的过程中做了不少努力,但在其任内(1993-1999年),中国未能加入WTO。1999年9月13日,法国人帕斯卡尔·拉米(Pascal Lamy)接替布里坦担任欧盟贸易委员,拉米基本上继承了布里坦在中国入世问题上的立场,即推动中国尽早加入WTO。但拉米是一个强硬的谈判对手,早年曾担任过欧委会主席雅克·德洛尔的办公室主任。对于他的认真与勤奋,德洛尔称赞不已,称其为“僧侣士兵”(moine-soldat)。“僧侣”意指有信念,能苦行。“士兵”则意味着英勇战斗,一往直前。

1999年11月,中美率先就中国入世达成协议。欧盟瞬间感到了压力,但没有选

<sup>①</sup> 李岚清:《突围——国门初开的岁月》,中央文献出版社2008年版,第335页。

<sup>②</sup> 同上。

择全盘接受美国已经跟中国谈好的结果,而是要突出自己的特殊利益,彰显欧盟“个性”。拉米后来在回忆录《以欧洲的名义》中谈到了这样一个细节。1999年在中美完成入世谈判后,他面临两个选择:一是做个“好人”,立即同意中国入世,这样中美双方都会对欧盟表示好感;二是做个“坏人”,与中国重开谈判,这可能使中国加入WTO的进程复杂化。拉米选择了后者。他说:“我让我的手下认真分析中美达成的协议内容,以及它对我们欧洲的影响。我发现,结果对我们是有利的。但这还不够。在我们关心的电信、分销、保险等领域,我们的利益远未达到。”除了经贸利益上的考虑外,拉米还有着更深远的政治动机。他在书中写道:“欧中双方就中国加入WTO举行的谈判,一方面让中国这个巨大的经济体加入了多边贸易体系,更为重要的是,他让欧盟在多边贸易谈判中觉醒,并团结一致;一个强大的欧洲是无所畏惧的。”<sup>①</sup>拉米等欧盟政治精英实际上是要通过中欧入世谈判,增加欧盟在经贸领域的权限,进一步推进欧洲一体化,并提升欧盟在国际舞台上的影响力。从这个意义上讲,欧盟在经贸领域,绝不是追随美国、制衡中国,而是借助外力,推进欧盟联合自强,追求成为国际贸易领域的全球领导者。

于是,中欧之间的谈判进展得非常艰难。这部分是由于欧盟的要价超过了中美在1999年11月达成的协议内容。例如,欧盟提出外国寿险企业可以在合资企业中控股,这一要求超出了中美之间达成的美方企业最多持股50%的股比限制。欧盟还要求在移动通信行业,欧洲企业可以持股超过50%,这同样超过了中美达成的股比上限。此外,欧盟还要求中方针对其“一个不长但重要的”出口商品清单降低进口关税。其中,就包括法国干邑(Cognac)和橙汁。<sup>②</sup>

从中方角度看,虽然完成了中美双边入世谈判,但美国因素远远没有消失。事实上,在中欧继续就入世展开谈判的同时,中美之间围绕美国国会是否给予中方“永久正常贸易地位”(PNTR)问题仍在进行激烈的博弈。在此背景下,中欧谈判与中美PNTR谈判两者之间形成了某种无形但关键的联系。欧方谈判人员也敏锐地认识到,中欧入世协议是否能达成,对中国在美国选举年能否获得PNTR有着重要影响。<sup>③</sup>但欧方谈判人员也清楚,最终中欧之间还是要尽快达成协议,欧方不可能在所有诉求上都得到满足后才同意中国入世。<sup>④</sup>

① [法]帕斯卡尔·拉米:《以欧洲的名义》,苗建敏译,中信出版社2004年版。

② “EU Puts Back WTO Talks with Beijing,” *Financial Times*, December 17, 1999.

③ Franco Algieri, “EU Economic Relations with China: An Institutional Perspective,” Special Issue: China and Europe since 1978: A European Perspective, *The China Quarterly*, No.169, 2002, p.75.

④ Quoted from Franco Algieri, “EU Economic Relations with China: An Institutional Perspective,” pp.74-75.

时任欧盟贸易委员拉米仔细分析了当时的形势与时机,最终采取了现实的、基于欧盟利益的谈判立场。拉米笃信中国会做出一定的让步。他在后来的回忆录中写道:“当时的政治气氛于我是有利的。中美入世协议还需要美国国会批准。而投票结果并不确定。因此,中欧协议的签署将对美国参议院批准中美入世协议产生积极促进的作用。参议院是不愿意看到中国和其他贸易伙伴达成协议,把美国晾在一边的。”当时,尽管中美签署了入世协议,但美国国会尚未批准给予中国“永久正常贸易地位”。2000年4月3日,美国总统克林顿对国会说:“如果我们拒绝批准给予中国PNTR,而中国和欧洲达成入世协议,中国依然可以加入世贸组织。唯一的区别就是欧洲和日本可以从这项我们和中国谈成的协议(中美入世协议)中受益”。因为在中美入世协议谈判中,中国始终坚持,美国必须给予中国“永久正常贸易地位”,否则美国不能享受中国市场开放的成果。这也是WTO“非歧视原则”和贸易互惠原则所要求的。相对于美国,欧盟和日本在中国入世后马上可以享受中国市场开放的好处。拉米估计,中国希望通过中欧入世协议的签署,推动美国给予中国“永久正常贸易地位”。<sup>①</sup>

从中国方面看,如果想加入世贸组织,则无法绕开欧盟。最终,中国在部分满足欧方要价之后,与欧盟于2000年5月19日签署了双边入世协议。一年半之后,中国在卡塔尔的多哈加入了世贸组织。

从布里坦到拉米,欧盟在与中方谈判的过程中,都使用了借力美方的谈判策略。布里坦时期的与美方拉开距离,承认中国“发展中国家”身份,给予中方履行承诺的过渡期等,都令欧方获得了中方的好感,事实上增加了欧方的影响力。拉米则是充分利用了中美围绕PNTR问题的争论,使欧方获得了重要的谈判筹码,最终在其关注的几个领域获得了重要的经济利益。由此可见,美国因素是中欧入世谈判中的一个重要影响变量,欧方对于美国因素的运用是娴熟老到的。

### (三)中欧“纺织品大战”(2005年)

中国于2001年11月加入WTO。按照入世协议,中国将于2005年1月1日起享受纺织品配额全面放开的红利。尽管预见到世界范围内中国纺织品出口量剧增,但当中国纺织服装在欧盟市场出现“井喷”现象时,欧洲人还是深感震惊。

面对不同利益方施加的巨大压力,欧委会开始进入危机管理模式。2005年1月1日,作为预防措施,欧委会首先建立了一个预警系统,对从中国进口的纺织品进行监控。2005年3月9日,欧洲纺织服装生产组织(Euratex)正式向欧委会提出正式请求,要求针对12类中国纺织品实施纺织品特殊保障措施。3月10日,意大利正式请求时任欧盟贸

<sup>①</sup> [法]帕斯卡尔·拉米:《以欧洲的名义》,第12页。

易委员的曼德尔森对来自中国的纺织产品设限,理由是纺织品进口增长速度过快,威胁到了意大利本国及其他国家纺织行业的发展,其中就包括法国、葡萄牙和希腊等国。

2005年4月25日,欧盟25国贸易部长齐聚卢森堡,讨论曼德尔森对中国纺织品设限的决定。曼德尔森要求中国减少对欧洲纺织服装的出口数量,否则将限制T恤与裤子等产品出口到欧洲。主要的欧洲纺织品生产国,如法国、意大利及葡萄牙等,一致要求欧盟迅速对从中国进口的产品采取限制措施。但是,其他一些国家,如英国、荷兰及瑞典等,则对施加紧急措施表示反对。<sup>①</sup>

4月29日,曼德尔森委员决定请求欧委会授权,对出口至欧洲的九类中国纺织品进行调查。这九类产品数量已超过了4月6日欧委会公布的《指南》规定的“警戒线”。欧委会随后进行了一项快速调查(时间不超过两个月),以确定欧盟市场是否遭到干扰,以及欧盟是否需要采取纺织品特殊保障措施。同时,欧委会与中国展开磋商,希望找到让双方都满意的解决方案。<sup>②</sup>

5月17日,曼德尔森向欧委会提议,与中国开始正式磋商,处理九类从中国进口的纺织品中正在接受调查的两类,即T恤与亚麻纱。5月23日,欧委会通过了对这两类纺织品施加保障措施的提议。同日,欧盟部长理事会内部由成员国代表与欧委会官员组成的纺织品委员会(the Textile Committee)表示支持该提议。在获得纺织品委员会同意后,欧委会于5月25日开始执行相关决定,开始与中国的正式磋商。

2005年5月24日,时任中国商务部副部长、纺织品谈判特别代表高虎城飞抵布鲁塞尔,与欧委会贸易委员曼德尔森会面,讨论欧盟与中国能否达成协议,解决中国相关纺织品类对欧洲出口数量激增的问题。<sup>③</sup>6月10日,曼德尔森委员飞抵上海,与中方进行谈判。6月11日,经历长达11小时的谈判后,双方最终达成了协议。欧委会与中国政府就几种中国出口到欧盟的纺织品与服装产品签署了谅解备忘录(MOU)。<sup>④</sup>该备忘录受到欧盟成员国的欢迎,仅瑞典与丹麦等坚定维护自由贸易的国家投票表示反对。<sup>⑤</sup>

<sup>①</sup> “EU to Probe Rising Textile Imports from China,” VOA News, 25 April 2005, Brussels, <http://www.voanews.com/english/archive/2005-04/2005-04-25-voa35.cfm? moddate=2005-04-25>.

<sup>②</sup> European Commission, “The European Commission Launches Investigations into Sharp Surge in Chinese Textiles Imports,” 24 April 2005, [http://ec.europa.eu/trade/issues/sectoral/industry/textile/pr240405\\_en.htm](http://ec.europa.eu/trade/issues/sectoral/industry/textile/pr240405_en.htm).

<sup>③</sup> European Commission, “EU Textile Committee Approves the Launch of Formal Consultations with China on Two Categories of Textile Products,” 23 May 2005, [http://ec.europa.eu/trade/issues/sectoral/industry/textile/pr230505\\_en.htm](http://ec.europa.eu/trade/issues/sectoral/industry/textile/pr230505_en.htm).

<sup>④</sup> 有关谅解备忘录内容,参见 [http://ec.europa.eu/trade/issues/sectoral/industry/textile/mou\\_tex\\_china\\_en.htm](http://ec.europa.eu/trade/issues/sectoral/industry/textile/mou_tex_china_en.htm).

<sup>⑤</sup> “How EU Textile Quotas Became a Chinese Puzzle,” *Financial Times*, 23 August 2005, [http://www.ft.com/cms/s/1/af054fce-13fc-11da-af53-00000e2511c8, dwp\\_uuid=d4f2ab60-c98e-11d7-81c6-0820abe49a01.html](http://www.ft.com/cms/s/1/af054fce-13fc-11da-af53-00000e2511c8, dwp_uuid=d4f2ab60-c98e-11d7-81c6-0820abe49a01.html).

在这场纺织品纠纷中,曼德尔森采取了小心翼翼的平衡术:一方面要安抚欧洲对于激增的纺织品进口的忧虑,另一方面要维持与北京的关系,其立场相对温和。而美国主要以2004年的损害威胁为依据,提出了一系列的保障请求与措施,并于2005年4月决定针对几类中国的纺织品实施配额制度,甚至都未与中国方面进行磋商。与美国不同,欧委会首先与中国进行协商,以求抑制中国出口的增长。虽然在一段时间内,欧委会顶住了压力,没有采取更为激烈的措施,但由于压力不断增加,最终决定要及时采取应对措施。

中国与美国和欧盟有关纺织品的谈判是同步举行的。因此,美国因素不可避免地成为欧委会谈判时考虑的一个重要因素。事实上,时任欧盟贸易委员的曼德尔森在谈判中有意将两场谈判联系在一起,动态地争取谈判优势。这是典型的增加谈判方联系战略,即所谓“与美国联系的谈判策略”。

首先,欧委会借美国压力施压中国。其次,曼德尔森有意采取了与美国不同的谈判态度,与其保持一定距离,以此赢得中方好感,争取迅速结束与中方的谈判。在与时任商务部副部长高虎城的会谈中,曼德尔森明确表示,他将给予中方较美方更好的出价。<sup>①</sup> 在与高虎城谈判前,曼德尔森负责的贸易总司给中方提出一个解决方案。但中方谈判人员在计算了欧方出价后发现其出价并不比美方低。曼德尔森露出吃惊的表情,并敦促其手下重新设计给予中方的出价,确保欧方报价优于美方。<sup>②</sup> 据欧委会参与纺织品谈判的官员回忆,曼德尔森的确是要给予中方更好的待遇,允许中方对欧盟出口有新的更大的增长。欧盟主要出于三方面考虑:第一,不希望像美国那样实施单边限制措施。事实上,它希望在纺织品贸易实现自由化以后给予中方应有的权益。因此,欧委会倾向于通过谈判的方式找到解决方案。第二,在纺织品问题上,让欧盟采取比美国更严厉的限制措施对欧方这样一个总体坚持自由贸易的经济体而言是“政治不正确”的。第三,曼德尔森本人反对对中国纺织品设限。<sup>③</sup> 事实上,在中美欧三方博弈中,政治和经济的考量同时存在。欧委会认为,将自身与美国拉开距离从而获得北京方面的好感是有意义的。2005年的中欧关系正处于升级为全面战略伙伴关系的“蜜月期”。在纺织品问题上给予中方特殊优待符合欧盟对中欧整体关系的定位。欧委会一位谈判官员表示:“贸易委员本人非常希望与中国保持良好的关系,他并不情愿对中国设限。”<sup>④</sup>“无论我们双方如何评价中欧纺织品谈判,欧盟—中国关系在纺织

① 笔者时任中国驻欧盟使团商务处官员,亲身经历了2005年中欧纺织品危机处理的全过程。

② 同上。

③ 笔者对处理纺织品问题的欧委会官员的采访,地点:布鲁塞尔;时间:2009年7月2日。

④ 同上。

品谈判结束之后反而得到了加强。由于解决了如此棘手的一个难题,对双方而言,是政治上取得了成功。与欧美贸易纠纷动不动就上升为贸易战和报复措施相比,中欧伙伴关系见证了重大的贸易危机的成功解决。在纺织品争端之后,欧盟与中国的关系恢复正常并在一段时间内未出现麻烦。”<sup>①</sup>

2005年恰是中欧建交30周年。在此背景下,欧盟在中美欧三方谈判中采取了与美国拉开距离的战略型谈判方联系策略,从而大大加快了中欧纺织品谈判的进度,较中美纺织品谈判早6个月完成,确保了双边政治关系不受冲击。

#### (四)2007年中欧市场准入大博弈

英国人曼德尔森于2004年11月22日至2008年10月3日担任欧盟贸易委员,其对华贸易政策重心放在了互惠开放市场上。但他不得不面对愈益增加的内部压力,应对全球化带来的挑战和中国的崛起。在其担任贸易委员的前两年,他先是忙于应对中欧纺织品危机,后来随着纺织品争端落下帷幕,立刻将注意力集中在市场准入问题上。

曼德尔森委员试图系统地对华开展“大交易”(Grand Bargain)的联系战略,其实质就是对等开放市场,实行利益交换。正如他在2006年7月发表的一次演讲中所说:“中国必须继续努力履行WTO义务,必须承诺遵守规则;作为回报,欧洲必须接受中国的挑战,适应挑战并与其竞争。这就是‘大交易’战略。”<sup>②</sup>

2006年10月,欧盟出台了自1995年以来的第六份对华政策文件。《文件》强调:“大交易”在中欧贸易关系中的核心地位——“欧盟和中国都将从我们的经济贸易伙伴关系中获益。如果我们要挖掘与中欧伙伴关系的潜力,紧闭欧洲对华竞争的大门不是良久之策。但是要建立和维持对华开放的政治支持,欧洲必须要充分体验到合作的好处。中国应该开放自己的市场,确保市场公平竞争的条件。欧盟要调整以适应中国的发展所带来的竞争性的挑战,并推动对华的公平交易,这些都是未来十年欧盟贸易政策要面对的核心挑战。这个关键性的双边贸易挑战是中欧伙伴关系的试金石。”<sup>③</sup>

在2007年6月12日由曼德尔森委员与中国商务部长共同主持召开的第22届中欧经贸联委会前夕,曼德尔森委员曾暗指美国现在正对中国使用强硬的手段,并已要求世界贸易组织通过法律程序来解决一些争端,欧盟正面临要效仿美国的压力。他说:“中欧贸易关系对双方都至关重要[……]但我们现在正处在十字路口。除非欧盟

<sup>①</sup> 笔者对处理纺织品问题的欧委会官员的采访,地点:布鲁塞尔;时间:2009年7月2日。

<sup>②</sup> Peter Mandelson, “EU Trade and Investment with China: Changes, Challenges and Choices,” EU-China Conference, Brussels, 7 July 2006.

<sup>③</sup> European Commission, “Communication From the Commission to the Council and the European Parliament, EU-China: Closer Partners, Growing Responsibilities,” COM (2006) 631 final, Brussels, 24 October 2006, p.2.

的成员国相信中欧贸易关系是一条双行道,除非我们能够有具体成果,否则对话与合作政策就无法让人信服……在我看来,[贸易]逆差既不能容忍,也不是不可避免的。”<sup>①</sup>

2007年7月,曼德尔森委员公开称:“欧盟与中国的贸易关系已经严重失衡。当中国占据我们市场的时候,由于中方存在销售侵权产品和市场准入壁垒,我们在中国的企业正遭受损失,一天所损失的商业机会价值高达5500万欧元,从我们不断上升的贸易逆差上就能看出诸多事情”。<sup>②</sup>

法国总统萨科齐严厉抨击欧盟的贸易战略“太过天真”,<sup>③</sup>许多欧洲人开始相信欧委会对华措施效果不彰而且太过温和。他们认为,美国人在对中国贸易策略和货币制度表达不满方面做得更好。美国国会不断对华表达不满,与中国建立了一年两次的中美战略经济对话,以及进攻性地运用WTO争端解决机制,中国至少认真对待了美国关注的问题(尽管中国是否决定做任何改变那是另外一回事)。相比之下,欧洲缺乏真正的政治手段,其温和态度和内部存在的分歧使欧洲未能获得中国的尊重。<sup>④</sup>

这种情绪很快传给欧委会,它开始指责中国更偏向美国,要求中国给予平等待遇。在此情况下,欧委会采取了一种联系策略,将美国作为一个干预因素引入中欧市场准入双边谈判。这一时期,中欧市场准入谈判的核心是欧委会竭力说服中国同意建立一项高层经贸对话机制(High-level economic dialogue, HED),这在很大程度上是想模仿中美战略经济对话(SED)。中美战略经济对话于2006年成立,从市场准入到人民币汇率,都让美国看到了一些可见的成果。2007年年中,欧委会对华发起了一场低调但力度很大的游说活动,要求中国提供平等待遇。欧委会谨慎而又精明地试图通过对标美国,要求中方给予同等待遇。

欧委会的语气开始变得强硬,对中国在对待美国方面优于欧洲表达了强烈不满。早在2007年4月,曼德尔森委员在与中国大使共进午餐时就对中国将欧盟“等闲视之”表示强烈的挫败感和不满。曼德尔森慨叹道:“最终,还是力量重要(power matters)。”<sup>⑤</sup>

在写给巴罗佐主席的信中,曼德尔森认为自己上当受骗了:“我想中国人精打细

<sup>①</sup> “EU Warns China of Retaliation as Trade Surplus nears 160 Billion Pounds,” *Guardian*, 12 June 2007, <http://www.guardian.co.uk/business/2007/jun/12/7>.

<sup>②</sup> P. Mandelson, “Remarks at the European Parliament, Strasbourg,” 13 December 2007.

<sup>③</sup> Nicolas Sarkozy, “Speech at the International Aerospace Show,” *le Bourget*, 23 June 2007, <http://www.ambafrance-uk.org/President-Sarkozy-s-speech-at-Le.html>.

<sup>④</sup> “Europe Relocates Its Spine,” *China Economic Review*, January 2008, <https://chinaeconomicreview.com/europe-relocates-its-spine/>.

<sup>⑤</sup> 据笔者回忆。

算地认为,在政治上给予美国人一些帮助,比给我们欧洲人更重要。”他由此得出结论:“中国未能对欧盟的合作与对话政策做出回应……看来将欧盟对华政策与美国对华政策区别开来既不可取,更没必要。”曼德尔森甚至说:“从某种程度上而言,中国这个庞然大物已经失控了”,欧盟为政者“正坐在了一颗定时炸弹上”“我相信有更大的空间与美国进行讨论和合作。我们需要更多的信息来了解中美战略经济对话真正达成哪些成果。也许通过欧美跨大西洋经济理事会,更系统性地与美国讨论有关中美战略经济对话的相关事宜是非常有用的。”<sup>①</sup>这封信后来被泄露,并在报纸上公之于众。笔者认为,它很可能是欧方故意泄露,以此作为向中方施压的手段。但曼德尔森在这封信中谈到的问题,即欧盟在中美之间如何抉择,直到今天依然有现实意义。

尽管曼德尔森委员没有在其言论和对华战略文件中公开表达渴望建立中欧经贸高层对话机制的想法,但从中方的理解来看,欧方的诉求通过一份欧委会出资支持的研究报告表达了出来。2007年1月15日,这份题为《欧中贸易和投资关系未来机遇和挑战(2006-2010)》的报告对外公布,建议在欧盟委员和中方副总理级别上建立一个经济工作组,把欧盟与中国政府的各经贸相关部门汇集到一起探讨经贸议题。<sup>②</sup>

最终,在2007年11月28日举行的中欧领导人第十次会晤期间,中国政府和欧盟同意建立中欧经贸高层对话机制,并于2008年4月北京正式启动。2007年中欧领导人会晤发表的《联合声明》这样阐述:“双方同意中国国务院和欧盟委员会于2008年3月底前成立副总理级的中欧经贸高层对话机制,讨论中欧贸易、投资和经济合作战略,协调双方在重点领域的项目与研究并制定规划。对话将涵盖影响到贸易不平衡的问题,包括有效市场准入、知识产权、环境、高技术和能源等,以找到具体的途径促进贸易平衡发展。为此,中国商务部长和欧盟贸易委员将视情举行会晤以筹备这一机制及其议程。”<sup>③</sup>

不得不承认,欧盟在策略性地运用美国因素方面,收到了一定的效果,中国最终同意建立副总理级的经贸高层对话。在2008年4月北京召开的第一届经贸高层对话结束后,曼德尔森委员向欧洲议会透露:“我们促使中国国家机构对解决一些我们关注问题的重要性进行了重新考量,这直接导致了四月份启动的经贸高层对话机制,相较于中国与

<sup>①</sup> “EU Trade Chief Calls for Aggressive Action against China,” *The New York Times*, 17 October 2007, <http://www.nytimes.com/2007/10/17/business/worldbusiness/17iht-trade.4.7932574.html>.

<sup>②</sup> European Commission, *Study on the Future Opportunities and Challenges in EU-China Trade and Investment Relations 2006-2010*, 15 February 2007.

<sup>③</sup> 《第十次中欧领导人会晤联合声明》,北京,2007年11月28日, [http://www.consilium.europa.eu/ue-Docs/cms\\_Data/docs/pressData/en/er/97355.pdf](http://www.consilium.europa.eu/ue-Docs/cms_Data/docs/pressData/en/er/97355.pdf).

美国之间的战略经济对话,它为欧盟和中国建立了一个相似的高层次贸易通道”。<sup>①</sup>

由此可见,曼德尔森委员策略性地通过与美国建立联系,以获得谈判筹码,要求中方给予欧盟跟美国一样的待遇。欧委会认为,中欧领导人会晤更侧重于政治和一般问题,而战略经济对话更侧重于经济,特别是市场准入问题。这一联系战略将美国这个因素引入中欧的大棋盘,从而改变了谈判的态势。毕竟,欧盟仍被中方视为一个具有系统性战略价值的棋手,它将有助于推动世界的多极化。结果证实中方最终同意欧盟的想法,与欧盟建立了类似于中美战略经济对话的中欧高层经贸对话。

#### (五) 中欧投资协定谈判的启动(2012-2013年)

中欧投资协定谈判始于2012年2月北京举行的第十四次中欧领导人会晤。双方在会后宣布,同意尽早启动协定谈判进程。但直到2013年11月在第十六次中欧领导人会晤期间,双方才宣布正式启动中欧投资协定谈判,其间相隔21个月。之所以出现这种情况,主要是欧方心中存疑,担心中国无法满足自己在市场准入方面的要求。而打破僵局的是中美投资协定谈判,中美间谈判的新进展改变了中欧投资谈判的态势。一定程度上,我们可以认为,是中美投资协定谈判带动了中欧投资协定谈判。从中美欧三边互动的视角看,是中美拉动了中欧关系,欧盟对经贸利益的渴求导致其改变了一开始不够积极的立场。而且在经贸利益上,欧盟的经济利益需求并不比美国少,欧盟启动谈判比美国晚,但要价却比美国高,这种谈判中的“打后手牌”,在中欧经贸谈判史上多次出现。

中美双边投资协定谈判始于2008年,后因美修订其投资协定范本一度被搁置,直到2012年5月中美战略与经济对话期间才重启谈判。<sup>②</sup> 准入前国民待遇加负面清单模式曾是中美投资协定谈判中的难点,但中国政府逐渐意识到:“这种模式是适应国际发展趋势的需要,与我国正在推进的行政审批制度改革的方向是一致的,有利于为各类所有制企业创造公平竞争的市场环境,激发市场主体活力,促进经济发展”。<sup>③</sup> 2013年7月,中美宣布以“准入前国民待遇加负面清单模式”为基础进入实质性谈判阶段。在此之前,在2013年6月中欧经贸混委会会议上,中方也向欧方通报了中美投资协定的“准入前国民待遇加负面清单模式”,并向欧方确认,谈判将“覆盖所有双方感兴趣的议题,包括市场准入”。欧方相信:“中方新一代领导人上任后将授权给中方

<sup>①</sup> Peter Mandelson, “Remarks on the Annual Work Programme to the Committee on International Trade (INTA),” European Parliament, Brussels, 27 May 2008.

<sup>②</sup> 《第四轮中美战略与经济对话框架下经济对话中方新闻稿》,中国驻美国大使馆网站,2012年5月7日, <http://www.china-embassy.org/chn/zgyw/t929405.htm>。

<sup>③</sup> 《中美双边投资协定:准入前国民待遇曾是谈判难点》,《21世纪经济报道》,2014年1月1日, <http://finance.sina.com.cn/world/20140101/022017812941.shtml>。

谈判人员商谈一个雄心勃勃的投资协定。”<sup>①</sup>这对欧方触动很大,他们认为,中欧投资协定的重点不仅是投资保护,而且包括投资自由化。<sup>②</sup>欧委会遂于2013年5月23日决定就启动中欧投资协定谈判寻求成员国授权,最终在2013年10月18日获得授权。<sup>③</sup>2013年11月,在第十六次中欧领导人会晤期间,双方宣布中欧投资协定谈判正式启动。

早在2009年前后,欧盟就希望与中国商签一个单独的中欧双边投资协定。欧盟推进中欧双边投资协定,有其政治上的考量,最主要的就是巩固欧盟在外商直接投资方面获得的新权限。在2009年《里斯本条约》通过后,欧盟从成员国手上拿到了对外商签投资协定的权力,而中欧双边投资协定谈判的启动,是欧委会历史上第一次获得对外商签单独的投资协定的授权。<sup>④</sup>除此之外,欧盟还可以通过投资协定的谈判,推进其对外政策的目标和原则,包括改进欧盟企业在中国的营商环境、提高社会与环境标准、提升企业社会责任,并建立相应的程序处理这些方面的纠纷。<sup>⑤</sup>在欧委会2010年7月7日发布的《迈向全面的欧洲国际投资政策》通讯文件中,欧盟已经明确提出将中国作为与欧盟商签单独的双边投资协定的首选对象。该通讯文件提出:“在中短期内,欧盟应当考虑在什么条件下可以与外国签署单立的(stand-alone)<sup>⑥</sup>投资协定。中国吸收了包括来自欧盟的大量的绿地投资,将可能成为欧盟与之商签一个单立的双边投资协定的候选国。这个单立的投资协定将涵盖包括知识产权在内的所有资产。欧委会将探求与中国商签该协定的意愿与可行性,并向部长理事会和欧洲议会报告。”<sup>⑦</sup>2010年11月9日,时任欧盟贸易委员、比利时人卡尔·德古赫特(2010年2月9日至2014年11月1日在任)推出的新贸易战略明确提出,考虑与中国等国商签一个单独的双边投资协定。<sup>⑧</sup>

随后,双方进入了紧锣密鼓的谈判筹备阶段,就各自的定位、现状、谈判的主要与

---

① European Commission, “Karel De Gucht, Speech - On the EU-China Investment Agreement,” Brussels, October 8, 2013, [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH\\_13\\_793](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH_13_793).

② Ibid.

③ Council of the European Union, “Press Release of 3266th Council Meeting: Foreign Affairs, Trade Item,” Luxembourg, 18 October 2013, [https://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/EN/foraff/139062.pdf](https://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/EN/foraff/139062.pdf).

④ Karel De Gucht, “On the EU-China investment Agreement,” Speech at the European Parliament, Strasbourg, 8 October 2013.

⑤ Ibid.

⑥ 这里所谓“单立的”(stand-alone)投资协定,指的是单独签署一个投资协定,而不是将投资内容包含在一个综合性的协定中。例如,在完善1985年《中欧贸易与经济合作协定》时,投资内容只是其中的一个章节。

⑦ European Commission, “Towards a Comprehensive European International Investment Policy,” COM(2010) 343 final, Brussels, 7.7.2010, p.7.

⑧ European Commission, “Trade, Growth and World Affairs: Trade Policy as a Core Component of the EU’s 2020 Strategy,” COM(2010) 612 final, p.6.

核心问题等进行了梳理,做好了进入谈判的准备。2014年1月,中欧启动了首轮谈判,由欧委会贸易总司和中国商务部条约法律司的司局级领导主持。

总体看,在中欧谈判的同时,中美、美欧之间也在进行关于投资议题的谈判。美欧“跨大西洋贸易与投资伙伴关系协定”的商谈因为一些问题搁浅,其中一个是投资议题中的“投资者与国家间争端解决机制”。而中美之间的双边投资协定谈判则一直在紧锣密鼓地进行。这些谈判不可避免地产生了相互影响。美欧之间的谈判由于进展不大,并未产生实质性作用,但中美、中欧两个谈判则具有较强的关联。从中方角度而言,中美谈判走在了前面,大多数的议题在确定基调方向后即用于中欧谈判。在中欧、中美投资协定谈判的过程中,欧盟眼睛始终盯着美国,无论是在谈判的启动还是谈判进程中,一直与美国暗中攀比,唯恐落后;在跟中方的谈判过程中,欧方也一直要求获得不输于美国的同等待遇。

#### (六)2018年中美爆发“贸易战”后欧盟向美借力的谈判策略

2018年,中美之间爆发了“贸易战”。这场贸易战是美国先挑起的。2018年3月22日,特朗普政府宣布“因知识产权侵权问题对中国商品征收500亿美元关税”,中国立即宣布了对等报复措施。9月18日,美方宣布自9月24日起对华2000亿美元商品加征关税,税率为10%,2019年1月1日起上升至25%。中方旋即宣布对美国对华出口的600亿美元商品加征10%或5%的关税。

在中美贸易战激战正酣之际,美欧之间亦出现了“贸易战”。美国以国家安全受威胁为理由,决定自2018年6月1日起向欧盟钢铝产品征收高关税。三周后,欧盟对总额28亿欧元美国商品征收25%的关税,作为报复。特朗普随即继续加码,威胁对欧盟汽车及其零部件征收20%关税。但在7月25日(华盛顿时间),特朗普和欧委会主席容克会晤后突然达成和解:美欧双方将朝着“零关税、零非贸易壁垒和非汽车类工业产品零补贴”的目标共同努力;随后,特朗普兴致勃勃地宣布了欧盟要从美国进口更多的大豆以及液化天然气的消息,并将矛头一致对准中国。而中美之间亦在2018年12月1日在阿根廷举行的二十国集团峰会上同意暂停贸易战,休战三个月。<sup>①</sup>中欧之间的矛盾多且复杂,但在中美贸易战酣战之际,中欧之间却出现了合作的“机遇之窗”,双方加速推进《中欧双边投资协定》谈判,并联手推动WTO改革。在这一连串的中美欧三边互动中,欧盟究竟处于什么地位,扮演了什么样的角色,实施了怎样的谈判策略?

具体来看,一是欧盟借力美国在经贸问题上对中国施压。2018年7月25日,欧

<sup>①</sup> 有关中美贸易战的事件内容,由笔者通过公开报道的资料整理而得。

委会主席容克与特朗普宣布美欧贸易战“停战协定”时,明确提出“美欧将携手保护美国和欧洲企业不受不公平的全球贸易行为的侵害;会紧密合作改革世界贸易组织,破解不公平的贸易行为,包括盗窃知识产权、强制技术转移,行业补助,国企对市场的扰乱行为,以及产能过剩”。<sup>①</sup> 时任欧盟贸易委员、瑞典人马尔姆斯特伦(2014年11月至2019年11月在任)在接受美国消费者新闻与商业频道(CNBC)采访时提到,欧盟非常赞成美国对中国的批评,包括中国对国有企业的大量补贴、强制性技术转让、网络盗窃等方面,希望与美国联手,在WTO框架内推动中国做出改变。

二是欧盟借中美“贸易战”之机推进自身利益。金融危机后,欧洲经济复苏缓慢,失业率居高不下,急需资金支持和拓展出口市场,因而高度重视对华关系,尤其希望通过高层经济对话推进与中国的经济互动。2018年6月25日,中欧经贸高层对话(HED)和随后的中欧领导人会晤中,欧盟的部分诉求取得进展。7月16日,双方在第20次中欧领导人会晤期间就《中欧双边投资协定》交换了清单出价,双方同意在钢铁产能过剩全球论坛加强合作,同意为出口信贷国际工作组制定一套新的官方支持出口信贷指导方针,双方还承诺就世贸组织改革开展合作。<sup>②</sup>

三是欧盟要求获得与美国相同的待遇。中美于2020年1月签署第一阶段协议后,欧盟对此持批评态度。时任欧盟贸易委员菲尔·霍根提出:“如果存在世贸组织规则的合规问题,我们一定会立案。”<sup>③</sup> 欧盟担心,中美第一阶段协议会导致中国被迫从美国购买更多商品和服务,这意味着从欧洲购买商品与服务的减少。<sup>④</sup> 对此,中方之前就有表态,从美国购买更多商品,不会影响中欧经贸关系。<sup>⑤</sup> 而且当时中欧投资协定正处于紧锣密鼓的谈判中。从最后的谈判结果来看,中欧投资协定较好地满足了中欧双方的利益关切,达到了较高的雄心水平,是一个互利共赢的高质量协定。

回顾与中国互动的过程可以看到,欧盟娴熟地与美方联系,亦与中方联系,两边借力,成功地在中美欧三边博弈中占据了枢纽地位,较好地维护了自身利益。在2018年开始的中美贸易战中,容克为首的欧委会充分利用了中美矛盾,从中渔利:先是从2018年6

<sup>①</sup> European Commission, “Joint U.S.-EU Statement following President Juncker’s Visit to the White House,” Washington, 25 July 2018, [http://europa.eu/rapid/press-release\\_STATEMENT-18-4687\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_STATEMENT-18-4687_en.htm).

<sup>②</sup> 《第二十次中欧领导人会晤联合声明》,新华网,2018年7月16日,[http://www.xinhuanet.com/2018-07/16/c\\_1123133778.htm](http://www.xinhuanet.com/2018-07/16/c_1123133778.htm)。

<sup>③</sup> 《欧盟开始批评中美贸易第一阶段协议》,法国国际广播台网站,2020年1月18日,<https://www.rfi.fr/cn/中国/20200118-欧盟开始批评中美贸易初步协议>。

<sup>④</sup> “EU Trade Commissioner Phil Hogan Criticises US-China Phase one Trade Deal, Claims It Is unlikely to Boost Competitiveness or Jobs,” *South China Morning Post*, January 17, 2020, <https://www.scmp.com/news/world/europe/article/3046460/eu-review-us-china-deal-any-wto-challenge-says-trade-commissioner>.

<sup>⑤</sup> 《王毅谈中美达成第一阶段经贸协议:对两国和世界是利好消息》,新华社,2019年12月15日,[http://www.gov.cn/guowuyuan/2019-12/15/content\\_5461211.htm](http://www.gov.cn/guowuyuan/2019-12/15/content_5461211.htm)。

月中欧经贸高层对话和7月举行的中欧领导人会晤中,成功推进《中欧双边投资协定》谈判,加快中欧地理标志协定谈判;然后在7月容克与特朗普的会谈中,启动美欧零关税协议,并“祸水东引”,美欧联手在产能过剩、知识产权、强制性技术转让、国有企业等方面向中方施压。至此,欧委会在很短的时间内,稳住与中国、美国的关系,并在三边博弈中较好地维护了自身利益,尤其是在对华方面,既让中方做出了一定的让步,又与美国形成利益同盟,共同向中方施压。欧盟谈判手法的老练,由此可见一斑。

### 三 与欧盟“借力型力量”的相处之道

通过对“借力型战略”的理论构建和中欧经贸谈判史的梳理,我们对“中美博弈时欧盟是否以及如何选边”这个问题有了更深入的理论 and 更多的感性认识。笔者认为,欧盟是一支“借力型力量”,只要对己有利,既可以选择美国一边,也可以选择中国一边(如2003年伊拉克战争、2016-2020年特朗普就任总统时期)。实际上,欧盟在经贸领域,不存在所谓“选边”的问题,欧盟是把美国作为一枚“棋子”,通过向美国借力的方式,实施“借力型战略”,从中国换取许多超出自身实力水平的收益。

中国是否让欧盟获得这些额外收益,取决于中美战略竞争态势,尤其是中方政策制定者对于世界格局的判断。在很大程度上,中方希望借力欧盟,制衡美国。就此而言,中国实际上也成为欧盟的一枚棋子,并付出了较高的成本。有鉴于此,中国若要走出被欧盟战略挟制的困境,关键是要树立“三副棋盘”(Three Chessboards)意识,认识到在与欧盟博弈时,中国实际上面临三张棋盘:中美棋盘、美欧棋盘和中欧棋盘。中国既可以“借欧制美”,也可以“借美制欧”;同时对欧要敢于斗争,善于斗争。

总体而言,中美欧战略三角已初步形成,其特征是三大力量相互拉拢、打击,又不乏合作。但这个三边关系是不等边三角,由于存在意识形态上的一致性,美欧这条边显著长于中美、中欧边,而中欧边又要长于中美边。未来的趋势是走向均势,三大行为体综合实力越来越接近。但当前,中欧任何一方实力都不抵美国,处于弱势,是妥协的一方。不过美国的相对优势因特朗普的“倒行逆施”、内部社会撕裂和经济科技实力的逐步衰落已大打折扣。

在中美欧三边谈判中,美国的谈判风格具有强势、务实、策略性强、智力支持强、内部沟通机制通顺灵活的特点。美国的谈判力量基于国力,并在其强大的谈判体制下得到充分发挥。欧盟在谈判中对外较为强势,但内耗巨大,相对较为弱势。这导致其他大国在与欧盟谈判中倾向于找成员国通过双边协商方式解决。但欧盟谈判擅于站在

道义制高点,在贸易、投资和气候变化谈判中均能体现这一点。欧盟战略空间运筹方式独特,与传统大国的区别是,通过一体化的方式,将自身打造为世界第二大经济体(仅次于美国)和第一大贸易体,并扩展为 27 个成员国。欧洲也不断给自己的战略力量定性、定位,从最初的“文明力量”到后来的“规范性力量”,直到现在正把自己打造为一只新型的“地缘政治力量”。<sup>①</sup>

在中欧关系遇到瓶颈时,要从中美、美欧两张棋盘中寻找突破口,具体有两种方式:一是通过运筹中美关系,调动中欧关系(“中美棋盘”)。以中欧、中美投资协定谈判为例,中美 BIT 谈判在特朗普上台之前一直走在中欧 BIT 前面,大多数的议题在确定基调方向后即用于中欧谈判。在中欧、中美投资协定谈判的过程中,欧盟眼睛始终紧盯美国,一直与美国暗中攀比,唯恐落后。实际上,在中美欧经贸大三角中,这样的情势比比皆是,这也启发我们,只要下好中美经贸这副棋,就能统筹中欧经贸这盘棋;只要运筹好中美关系,就能调动中欧关系。

二是关注美欧互动,从美欧矛盾中寻找突破口(“美欧棋盘”)。美欧关系的未来,在很大程度上将决定中国未来的战略空间。美欧关系愈紧密,中国的战略空间就愈小;反之,中国的战略空间就愈大。我们应该认识到,美欧关系的本质是美国要维系霸权,控制欧洲,欧洲则通过一体化建设,联合自强,反霸与反控制。美欧关系背后深层次的动力源是美国霸权的衰落与欧洲一体化的历史实践。一旦美国霸权衰落,就无法有效控制欧洲。欧盟一体化越发展,就越需要争取战略自主。

自特朗普上台以来,跨大西洋关系正面临范式转变:美欧关系从“稳定婚姻”到“同床异梦”,欧洲已不再是美国对外关系的衍生物、派生品。欧洲意识到,未来世界是多极的、多边的,美国并不可靠,冷战以来小布什的新保守主义、奥巴马的重返亚太、特朗普退出 TTIP 谈判,都反复证明了这一点。美国希望维系一个单极霸权,而欧洲希望实现战略自主,反对霸权主义和单边主义。美国实力的衰落和美欧利益分歧,决定了美欧关系会渐行渐远。未来,美国人“烹制晚餐”、欧洲人“清洗盘子”的不平等同盟关系将愈来愈难以维系。实际上,欧洲人打算抛开美国人建立自己独立的共同体,即建立一个多极世界,和美国抗衡。欧洲人还计划在北约之外,建立自己独立的外交政策和外交力量。他们推崇的组织是欧盟和联合国,但美国人认为,联合国不属于“西方阵营”,美国所推崇的机构不是欧盟,而是北约。<sup>②</sup>

拜登上台后积极修复跨大西洋关系,欧洲对此表现出热烈欢迎的态度,美欧关系

<sup>①</sup> 解楠楠、张晓通:《地缘政治欧洲:欧盟力量的地缘政治转向》,载《欧洲研究》,2020年第2期。

<sup>②</sup> [美]罗伯特·卡根:《天堂与权力:世界新秩序中的美国与欧洲》,第40页。

协调的一面明显增强。但需要强调的是,欧洲的“战略自主”也在进一步增强:主动塑造美欧关系的议程,提出建立“欧美贸易与技术理事会”等;更为重要的是,面对拜登政府拉欧洲全面对抗中国的核心议程,欧洲并未完全接受,而是表现出相对的独立性。<sup>①</sup> 在对华经贸利益上,欧美存在激烈竞争和相互攀比。每当中方先行与美方启动重大谈判或给予美方利益激励时,欧方必然要求获得同等甚至“超美国待遇”,对此中方可以继续善加利用。

在多数情况下,欧盟作为一支“借力型力量”,并未妨碍中欧经贸合作的大局。实际上,欧盟在中美欧三边经贸博弈中,与美国保持一定距离,跟中国换取一些经贸利益,也并非不可接受。只有当欧盟放弃与美国保持距离、高调协同施压时,中方才会做出强烈反应。也正是在此情况下,欧盟失去了战略灵活性,从而无法通过“借力型战略”获得经贸上的利益。对于中国而言,一旦欧盟因为某些原因不得不高调选边、对中国造成重大利益损害时,为在中美欧三边博弈中化被动为主动,中国需要在中欧关系中实施合作、竞争、斗争三种方式并举的“交通灯战略”(“中欧棋盘”),该斗争时要敢于斗争、善于斗争。当在核心利益遭受威胁或被侵犯时,中国需要动用各种实力资源和政策工具,政治与经济手段相结合,坚定维护国家核心利益。也只有通过坚决的斗争,才能在对方阵营里发现裂隙,破解美欧的策略同盟。

未来,中国亟须加强自身谈判力的建设,加快对谈判对手的制度研究和改进谈判策略。对欧盟的谈判尤为如此,我们需要熟悉欧盟的多头、多层谈判体制,警惕其在欧盟和成员国之间所谓“踢皮球”、相互推诿、口惠而实不至的现象。针对欧盟特殊的体制,有两种谈判策略可以使用:一是“大交易”;二是巩固与欧盟内部的双边与小多边网络关系。“大交易”是通过跨议题的一揽子协议,编织一张利益的大网,兜住每个成员国,使成员国之间能够达成妥协,从而推动形成与中国的利益置换。而双边与小多是加强与成员国和欧盟内部次区域之间的关系,尽可能地避免欧盟整体形成不利于中国的政策。“大交易”与“双边或者小多边”是大国与欧盟博弈的两大策略,前者是为了弥合成员国内部分歧,推进中欧政策议程,后者是适度利用欧盟内部分歧,维护中国重大核心利益,一正一反,相互补充。

(作者简介:张晓通,复旦大学“一带一路”及全球治理研究院研究员;责任编辑:宋晓敏)

<sup>①</sup> 张骥:《复旦欧洲观察(七):拜登访欧后中欧关系的挑战与机遇》,“复旦欧洲观察”公众号,2021年6月19日。