

# 欧盟亚太政策转向“新接触主义”？\*

——理解欧盟国家加入亚投行的行为逻辑

赵 柯

**内容提要：**本文对欧盟国家加入亚投行的过程、动因及其影响进行了分析，认为欧盟国家没有追随美国“抵制”亚投行而是积极参与，并非意味着欧美的“分裂”，与之相反，这是欧美协调一致的结果。欧盟国家加入亚投行不仅仅是追求经济利益，而且是近年来欧盟亚太政策转向“新接触主义”的体现，其试图通过加入亚投行来对中国的“一带一路”战略施加影响，为亚太可能出现的变局及早准备，但这也为中国通过投资和金融合作“锁定”中欧战略关系、建立亚欧大市场提供了机遇。

**关键词：**欧盟 新接触主义 亚洲基础设施投资银行 “一带一路” 亚欧大市场

2013年10月2日，中国国家主席习近平在与印尼总统苏西洛会谈时表示，为促进本地区互联互通建设和经济一体化进程，中方倡议筹建亚洲基础设施投资银行，愿向包括东盟国家在内的本地区发展中国家基础设施建设提供资金支持。随后，在出席于印尼举行的亚太经合组织第二十一次领导人非正式会议时，习近平重申了这一倡议。当时这一消息并未引起世界舆论太多的关注。一年之后的2014年10月24日，包括中国在内的21个首批意向创始成员国的财长和授权代表在北京人民大会堂签约，共同决定成立亚洲基础设施投资银行（以下简称“亚投行”），标志着亚投行筹建工作进入了实际操作的新阶段。此时，西方国家政府和媒体的反应是冷眼旁观，而美国竭力阻止其西方盟国加入亚投行更是成为公开的秘密。然而，富有戏剧性的是，2015年3月12日，美国的“铁杆盟友”英国率先打破坚冰，向中方提交了作为意向创始成员国加入亚洲基础设施投资银行的确认函，正式申请加入亚投行，由此成为首个申请加入亚投行的主要西方国家和G7成员国。紧跟英国的脚步，法国、德国和意大利于3

\* 感谢《欧洲研究》匿名审稿专家对本文提出的宝贵意见，文中错漏之处由作者负责。

月 17 日共同宣布加入亚投行。欧盟四大经济体的火线加入让“亚投行”一下子成为全球舆论的焦点和当下最热门的国际政治经济话题。英法德意的加入不仅引发了卢森堡、瑞士、奥地利、荷兰和葡萄牙等其他欧洲国家的效仿,也让日本、韩国和澳大利亚这三个重要亚太国家“倍感压力”。<sup>①</sup>一时间,“亚投行分裂西方”、“欧洲国家加入亚投行意味着世界权力的东移”、“英美关系受到挑战”等说法甚嚣尘上。但无论从哪个角度看,欧盟国家的加入在整个亚投行的筹备过程中都是具有重要意义和影响的关键节点。究竟该如何理解欧盟国家加入亚投行的行为逻辑?它们的战略目标是什么?欧盟国家的加入对中国而言是机遇还是挑战?中国该如何看待和应对欧盟国家兴起的“亚投行热”? 这些问题是本文主要探讨的内容。

## 一 欧洲与亚投行:从冷眼旁观到争相加入

欧洲对于中国提出建立亚投行的倡议,一开始并没有给予积极的响应,而是冷眼旁观。所以,对于欧洲国家的积极申请,特别是欧洲四大发达经济体、同为欧盟核心成员国的英、法、德、意在最后阶段的“抢筹”亚投行,不仅国际舆论表示“震惊”,中国政府实际上也没有完全预料到,甚至有些“措手不及”,可以说中国在筹建亚投行的过程中遭遇了一次相当程度的“欧洲冲击”。2015 年 3 月 6 日,在十二届全国人大三次会议举行的记者会上,财政部长楼继伟在回答“最终有多少国家会加入亚投行,是否欧美日等西方发达也会加入”的提问时表示,亚投行是区域开放的多边开发机构,实行区域开放主义,也欢迎区域外的国家加入,但是首先在区域之内寻求创始成员国。对于欧洲国家加入的可能性,他也坦率地谈到:“欧洲一些国家已经表示了愿意参与。但是,我们 27 个国家大家比较一致的看法,就是先域内。另外,域外的国家提出了参加要求,我们稍微等等”。<sup>②</sup>从楼继伟部长的回答中可以看出,亚投行的定位是十分明确的:它是区域性的,主要面向亚洲,所以才有“域内”和“域外”之分。亚投行在筹建过程中吸纳创始成员国,自然也是按照“先域内、后域外”的原则。对于欧洲国家的参与,中国的态度是“我们稍微等等”。这说明至少欧洲国家当时还没有非常明确地告知中国一定会加入,而只是表达了参与的意愿,而中国方面也没有对欧洲国家的加入

<sup>①</sup> 2015 年 3 月 26 日,韩国政府宣布,申请作为意向创始成员国加入亚洲基础设施投资银行,已向中方提交书面确认函。2015 年 3 月 29 日,澳大利亚总理托尼·阿博特与国库部长乔·霍基和外交部长朱莉·毕晓普发表联合声明,宣布澳大利亚决定签署作为创始成员加入亚洲基础设施投资银行的谅解备忘录,作者注。

<sup>②</sup> 中国网, [http://www.china.com.cn/v/zhuanti/2015lianghui/2015-03/06/content\\_34976024.htm](http://www.china.com.cn/v/zhuanti/2015lianghui/2015-03/06/content_34976024.htm), 2015 年 3 月 10 日访问。

抱有非常高的期望,而是首先希望吸纳域内国家。

虽然欧洲国家的加入超出了中国的预料,但是中国政府对此表示了欢迎。这是因为:从宏观层面讲,一方面,“包容性”和“开放性”是中国政府在全球经济治理中一直倡导和秉持的理念,接纳“域外”的欧洲国家成为创始成员国,体现了中国对这些理念身体力行地贯彻和实践,同时中国的诚意和大度也有利于打消西方国家对亚投行的种种质疑和猜测;另一方面,随着中国经济实力的增强和海外利益的扩展,积极参与全球经济治理,分享全球经济规则的制定权,是中国利益之所在。欧洲发达国家的加入,使亚投行具有了从区域性投资发展银行逐渐成长为真正的全球性多边开发性金融机构的潜力,未来很可能发展为与世界银行和国际货币基金组织比肩的全球经济治理平台,这无疑会改善和增强包括中国在内的发展中国家在全球经济治理中的话语权。从微观层面讲,欧洲发达国家在国际发展融资领域具有丰富的经验,它们的加入能够帮助提高亚投行的运营水平、优化内部治理结构,从而增强亚投行在国际资本市场上的信誉度,提升亚投行的融资能力。正是从这个意义上说,欧洲发达国家的加入对亚投行总体上是有益的,同时也意味着这些欧洲国家对中国经济未来的发展前景投出了一张信任票。

然而,“欧洲冲击”带来的挑战也是实实在在的。首先,中欧在国际发展方面的政策理念存在差异。多边金融开发机构不同于一般的商业投资银行,不能仅仅把经济效益和短期利益放在第一位,同时还需考虑社会责任和长期发展。正因为此,欧洲国家经常会借此把国际发展融资附加条件,比如通常会要求借款国在宏观经济领域遵循“华盛顿共识”来实施一系列的“结构改革”,涉及国有企业私有化、开放市场、财政预算以及政府采购等政策领域,甚至要求借款国承诺实施政治体制改革、推行民主化等。这些“附加条件”极富争议,批评者认为它侵犯了国家主权,而欧洲人则认为这是“善治”的重要内容,是保证贷款得到有效使用的必要条件,体现了国际多边开发性金融机构一贯遵循的所谓“高标准”和“最佳实践”。中国奉行“不干涉他国内政”的原则,认为一国人民有权选择适合本国国情的发展道路,他国不能强行干涉,应尊重每个国家自己对发展道路的选择。正是基于这一理念,中国不赞成对国际发展融资附加意识形态的条件。其次,中欧在制定全球投资规则中存在分歧。专注于亚洲地区基础设施投资的亚投行成立之后,毫无疑问会掀起新一轮的投资热潮,无论是对欧洲企业还是对中国企业的海外投资而言,都会是一个重大的机遇。但在全球投资治理的规则制定方面,中欧存在分歧。在中国的对外直接投资中,国有企业扮演着重要角色。根据《2012年度中国对外直接投资统计公报》的数据,2012年,中国非金融类对外直接投

资 777.3 亿美元, 其中国有企业占 46.6%; 2012 年末中国非金融类企业对外直接投资存量 100 强中排名 20 位的都是大型央企。<sup>①</sup> 如果再加上金融类企业的话, 不难看出, 国有企业是现阶段中国对外直接投资的主力。因此, 以国有企业为主体的投资模式得到尊重和认可, 是中国参与全球投资治理体系的一大诉求,<sup>②</sup> 而这恰恰与欧盟目前推动的国际投资理念存在冲突。2012 年 4 月 10 日, 欧盟和美国发布了《欧盟和美国关于国际投资共同原则的声明》。由于目前全球尚不存在统一的国际投资规则, 此举表明欧美试图在全球投资规则方面相互协调, 以在全球投资治理体系中占据主导权的战略意图。《声明》特别强调支持经合组织倡导的“竞争中立”原则, 关注国有企业对私人企业构成的挑战, 认为国有企业得到了政府在市场准入、信贷融资、税收补贴等诸多方面的支持, 扭曲了正常的市场竞争, 因而主张对国有企业的海外投资进行法律约束。由此可见, 中欧在界定国有企业在国际投资中的地位、作用和经营方面可能存在的分歧, 给中国国有企业未来参与亚投行项目的投资带来了潜在的风险和不确定性。最后, 中国在亚投行中的话语权可能会受到削弱。亚投行是中国第一次主导筹建的多边金融开发机构, 也是未来中国更好地参与全球经济治理的一个理想平台, 但欧洲大国的加入在客观上会“稀释”中国在亚投行中的话语权。一则中国缺乏国际多边机构中的领导经验, 二则因为这些欧洲国家基本上都是欧盟成员国(瑞士虽然没有加入欧盟, 但与欧盟关系紧密), 它们具有相似的理念和利益诉求, 特别是欧盟轴心德国和法国的加入, 很可能使亚投行内的欧盟成员国很自然地以德法为核心, 抱团形成一个“朋友圈”。如何让这些欧盟成员国发挥建设性作用, 是中国面临的一个挑战。

## 二 欧盟国家加入亚投行背后的欧美协调

对于英国, 以及法、德、意三国随后申请加入亚投行, 国际舆论特别是西方媒体纷纷将其解读为美国遭遇了欧洲盟国的“背叛”, 强调欧美之间出现了“裂痕”。比如英国《金融时报》引述了一名奥巴马政府高级官员对英国加入亚投行的评论: “我们对于那种不断迁就中国的倾向十分警觉, 这不是同一个崛起中的强国打交道的最佳方式。”《金融时报》认为, 这名高级官员的话是美国对其亲密盟友发出的“罕见的谴责”, 并且“这次谴责是一次罕见的翻脸”。<sup>③</sup> 德国媒体则认为, 欧洲国家申请加入亚投行是

<sup>①</sup> 商务部、国家统计局、国家外汇管理局:《2012 年度中国对外直接投资统计公报》, 北京: 中国统计出版社 2013 年版, 第 13 页、第 51-59 页。

<sup>②</sup> 王碧珺: “中国参与全球投资治理的机遇与挑战”, 《国际经济评论》2014 年第 1 期, 第 100-101 页。

<sup>③</sup> 英国《金融时报》中文网, <http://www.ftchinese.com/story/001061043?full=y>, 2015 年 3 月 17 日访问。

一个极具“爆炸力的决定”,它“分裂了西方”,并且“动摇了西方主导的国际金融体系”,<sup>①</sup>甚至认为这标志着“21世纪的权力向中国转移”。<sup>②</sup>美国对外关系委员会亚洲中心主任易明(Elizabeth Economy)则把英国加入亚投行视为“变节”行为,认为这将导致美国精心构建的(不加入亚投行)联盟解体。<sup>③</sup>

在亚投行问题上,欧美之间真的像媒体所渲染的那样陷入了对立的僵局,而最终欧洲国家不顾美国强烈反对坚决申请加入?事实可能并非如此,仔细分析欧洲国家和美国正式的政府声明和相关官员的正式表态,我们会发现:欧美之间在亚投行问题上的共识要远远大于相互间的分歧,所谓“亚投行分裂西方”之说是不成立的。英国在宣布参加亚投行的声明中谈到:英国将会为确保亚投行在问责、透明、治理结构等方面采纳最佳标准贡献关键力量;<sup>④</sup>德、法、意三国在参加亚投行的联合声明中也谈到:渴望与亚投行创始成员国一起来建立该机构,使其具有监管、保障、债务以及采购等方面政策的最高标准和最好实践”。<sup>⑤</sup>2015年3月17日,美国国务院发言人普萨基(Jennifer Psaki)就欧洲国家参加亚投行一事回答记者提问时表示:美方认为世界各地对提高基础设施建设的投资有紧迫的需求,任何新的多边机构都应该采取国际社会在世界银行和地区性发展银行建立的高标准。美方认为这些国家(英、德、法、意)中的任何一个加入亚投行,都为亚投行提供了提高标准的机会。<sup>⑥</sup>从这些正式声明中可以看到,欧美立场都拥有一个相同的关键词——最高标准,它们实际上是高度一致的,即通过加入亚投行来确保中国遵守欧美在全球基础设施投资领域所设定的规则。

美国不愿其盟国加入亚投行,并且施加各种压力进行阻止。这已经成为一个“公开的秘密”,因为美国不愿意自己掌控下的世界银行和国际货币基金组织受到来自亚投行的竞争和挑战,更担心中国将亚投行作为施展大国雄心的对外战略工具,但这并不意味着欧盟国家申请加入亚投行就是欧美之间出现了“裂痕”,更不代表欧盟国家此举是“背叛”美国。当前欧盟的现实处境不允许欧盟国家冒着损害欧美关系的风险来加入亚投行。欧盟目前在两个问题上有求于美国:一是乌克兰危机。这仍是目前欧

① 德国《经理人》杂志官网, <http://www.manager-magazin.de/politik/weltwirtschaft/deutschland-tritt-aib-bei-china-spaltet-westen-mit-bank-a-1024354.html>, 2015年3月21日访问。

② Hendrik Ankenbrand, “Amerika verliert Machtkampf mit China”, *Frankfurter Allgemeine*, 2013.03.15.

③ <http://blogs.cfr.org/asia/2015/03/16/the-aib-debacle-what-washington-should-do-now/>, 2015年3月18日访问。

④ 英国政府网, <https://www.gov.uk/government/news/uk-announces-plans-to-join-asian-infrastructure-investment-bank.zh>, 2015年3月20日访问。

⑤ 德国财政部官网, <http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Pressemitteilungen/Finanzpolitik/2015/03/2015-03-17-PM12.html>, 2015年3月20日访问。

⑥ 美国国务院官网, <http://www.state.gov/r/pa/prs/dpb/2015/03/239388.htm>, 2015年3月20日访问。

盟面临的最为严峻的地缘政治风险。欧盟需要美国的合作,双方协调一致共同向俄罗斯施加压力,确保明斯克协议得到真正执行。同时,欧盟还需要美国支持自己通过外交谈判而非向乌克兰提供武器的方式解决危机,避免过度刺激俄罗斯导致局面失控;二是欧盟希望与美国尽快结束“跨大西洋贸易与投资伙伴关系协定”(TTIP)的谈判。对欧盟而言,TTIP 不仅意味着更高的经济增长,更是确保欧盟在未来全球经济格局中占据主导地位的战略之举,事关欧盟前途。因此,欧盟委员会主席容克在上任之初就公开表示要在 2015 年底与美国签订协议。在这个关键节点上,作为欧盟核心成员国的英、法、德、意只能竭尽全力加强欧美同盟,而不可能去损害欧美关系。德国总理默克尔 2015 年 2 月份访问美国时明确表示:“跨大西洋关系是处于所有伙伴关系之上的伙伴关系,对德国而言是不可或缺的。而且我想我也可以代表欧洲人这样说。”<sup>①</sup>在这种情况下,很难想象,德国会冒着有损对美关系的风险强行加入亚投行。合理的推测是:美国之前确实不同意这些欧盟国家加入,但是欧洲人认为加入亚投行才符合欧美的长远利益,并且最终说服了美国人,征得了美国人的同意和谅解,然后才正式决定加入亚投行。欧美之间的协调应该是一个颇费周折的过程,这也是为什么在外界看来欧洲人作出加入亚投行的决定比较仓促,充满了在最后阶段“竞相冲刺”的味道。

对于欧美之间的协调,欧盟委员会经济与金融事务总司总司长布提(Marco Buti)在接受财新网记者专访时也确认了这一点。他表示,欧洲国家决定是否加入亚投行时,不仅在欧洲内部进行了讨论,也与七国集团盟友开展了讨论,要搞清楚新银行的目的、管理以及遵循的运行原则,所有这些直到最近才得以明确。<sup>②</sup> 所以,与媒体广泛报道的英美特殊关系因英国执意加入亚投行而受到损伤相反,2015 年 3 月 12 日,美国国家安全委员会发言人文特尔(Patrick Ventrell)对于英国加入亚投行并没有任何的批评,而是认为英国作出了一个主权决定;同时表示,美方期待的是,英国在推动亚投行采用高标准时再发出自己的强音。文特尔还再次强调,在亚投行议题上美国一贯的立场是清晰的,任何新的多边机构都必须具有像世界银行和其他地区发展银行那样的高标准。<sup>③</sup> 也就是说,美国不反对英国加入亚投行,并且要求英国积极推动亚投行遵守美国所制定的国际规则。对于其他欧盟国家,美国也持同样的立场。在这一问题上,欧盟和美国的立场实际上是一致的。美国的立场基本上成为欧洲高级官员对亚投行进行正式回应时的“标准答案”。比如,欧洲议会议长马丁·舒尔茨(Martin Schulz)一

<sup>①</sup> 德国《世界报》官网, <http://www.welt.de/politik/ausland/article137289651/Am-Ende-bringt-Obama-das-Merkel-Argument.html>, 2015 年 2 月 20 日访问。

<sup>②</sup> 财新网, <http://international.caixin.com/2015-03-24/100794153.html>, 2015 年 3 月 28 日访问。

<sup>③</sup> <http://world.people.com.cn/n/2015/0313/c1002-26688687.html>, 2015 年 3 月 15 日访问。

方面表示非常赞同欧盟成员国加入,但他同时特别强调(亚投行的)运营必须遵守国际标准。<sup>①</sup> 德国财政部长朔伊布勒(Wolfgang Schäuble)也是反复表示希望通过高标准为亚投行作出贡献。<sup>②</sup> 所以,亚投行没有分裂西方,实际情况是,欧美解决了在亚投行问题上最初的分歧,实现了立场的协调统一。正如德国维尔茨堡大学的中国问题专家费多丽(Doris Fischer)所说,如果美国人不愿意加入亚投行,是因为担心(国际发展援助)标准无法得到遵守,那他们应该更加乐见在人权方面其实更为严格的欧洲人加入,甚至可以将这看成是(欧美之间的)一次分工。<sup>③</sup>

### 三 “亚投行热”与欧盟亚太政策的“新接触主义”转向

从表面上看,经济利益无疑是欧盟国家中兴起的这股“亚投行热”最为直接的推动力。根据亚洲开发银行的测算,亚洲国家的基础设施总体上低于世界平均水平,随着人口和经济的迅速增长,基础设施面临的压力越来越大。2010-2020年,亚洲需要总计8万亿美元左右的投资用于基础设施建设,其中68%用于新建,32%用于维护和更新现有基础设施,平均每年所需基础设施投资总额为7500亿美元。<sup>④</sup> 由此可见,亚洲的基础设施建设是一个巨大的市场,通过加入亚投行,欧盟国家的企业无疑能够获得更多商机。对于经济增长乏力的欧盟而言,亚投行是一个充满经济吸引力的选择,欧盟官方对此也毫不讳言。2015年3月17日,欧盟委员会发言人称,欧盟国家加入中国主导成立的亚投行是应对全球投资需求的方式之一,与欧洲一样,亚洲有着广泛的投资需求,从欧盟角度来说,非常欢迎亚洲增加基建投资,这对欧盟企业来说也是个商机。<sup>⑤</sup>

但欧盟国家集体“抱团”加入亚投行,绝不仅仅是一个带有机会主义倾向的经济选择,而是近年来欧盟亚太政策转向的具体体现,反映了欧盟亚太战略的深刻调整。以往欧盟亚太政策的关键词是“接触政策”(Engagement),主轴是拓展市场,分享亚太经济的繁荣成果,获取经济利益。在对亚太地区国家的政治关系上,特别是在对华关系上,“接触政策”建立在欧盟所秉持的这样一个信念之上:中国在与欧盟的接触中会

① 人民网, <http://world.people.com.cn/n/2015/0317/c1002-26707391.html>, 2015年3月28日访问。

② 中国新闻网, <http://www.chinanews.com/gj/2015/03-18/7138755.shtml>, 2015年3月28日访问。

③ 德国之声网站, <http://www.dw.de/亚投行成功分裂西方/a-18321859>, 2015年3月25日访问。

④ 亚洲开发银行研究院:《亚洲基础设施建设》,邹湘等译,北京:社会科学文献出版社2012年版,第135-136页。

⑤ 路透中文网, <http://cn.reuters.com/article/2015/03/17/idCNL3S0WJ3X520150317>, 2015年3月20日访问。

受其影响,实现欧盟声称的经济自由化、法治和政治民主。欧盟相信,长期而言,中国会发展得越来越像欧洲。这也被称为“无条件接触”政策,<sup>①</sup>也就是说,为了扩大对华各个层面的交流往来,欧盟可以在对华关系上单方面做出更多的让步,以便逐步达到其核心目标:改变中国内部的政治经济体制。在亚太地区的安全事务上,欧盟基本上是置身事外,认为地理上的遥远使得亚太安全并非欧盟的核心关切。

但是,随着近年来中国综合国力的大幅提升以及中日钓鱼岛争端和南海问题的升温,欧盟意识到中国的崛起正在改变亚太地区原有的安全结构,发生地区冲突的风险在增加。欧盟政界和智库开始重新思考和规划欧盟的亚太政策,认为欧盟不能再忽视亚太安全事务,而应积极主动介入其中,<sup>②</sup>因为亚太安全已经成为欧盟不容回避的切身利益,这主要体现在三个方面:第一,如果亚太地区发生军事冲突,那么欧盟由于在该地区缺乏军事力量和手段,其在该地区巨大的经济利益将因无法得到有效、及时的保护而直接受到威胁,欧盟多年的经营很可能被毁于一旦。欧盟认为这一风险并非杞人忧天,而是一种现实存在;<sup>③</sup>第二,随着中国的崛起,亚太地区的安全结构将不可避免地发生变革,当前美国单独主导的亚太安全格局正在承受越来越大的压力,其可持续性存在疑问。无论未来出现中美共同主导,甚至是中国单独主导的亚太安全格局,或者是其他类型的集体安全格局,都是对现状的根本性改变,这都将迫使欧盟要及早作出反应,避免在新的亚太安全结构中被边缘化;第三,在当前这个可能发生变化的亚太安全格局中,如果中国内部出现政治动荡或者是发生经济危机,将会成为冲击整个亚太的系统性风险,欧盟对此也需要进行必要的准备和应对。因此,欧盟在亚太安全问题上要更加积极有为,采取更为清晰的立场。欧盟必须考虑,如果地区紧张加剧,是站在美国还是中国一边?是否应尽可能避免“选边站”?抑或最终决定要积极行动起来避免冲突升级?欧盟必须及早为亚太未来可能发生的变局做好准备。<sup>④</sup>而在对华政策上,以往的“无条件接触”被认为是不成功的,<sup>⑤</sup>欧盟意识到它无法有效地影响中

① [http://news.xinhuanet.com/world/2009-04/28/content\\_11271688.htm](http://news.xinhuanet.com/world/2009-04/28/content_11271688.htm), 2015年3月20日访问。

② Rem Korteweg, “A Presence Farther East: Can Europe Play a Strategic Role in the Asia-Pacific Region?” Centre for European Reform, July 2014, pp.1-2, p.17.

③ Ministry of Defence France, “France and Security in the Asia-Pacific”, p.4, <http://www.defense.gouv.fr/.../PlaquetteAsiePacifique2014ENBD.pdf>, last accessed on 10 January 2015.

④ 欧盟在2012年6月15日通过了《欧盟在东亚的外交和安全政策方针》(Guidelines on the EU's Foreign and Security Policy in East Asia), 重点关注东亚地区的安全局势。欧盟智库的相关研究报告也督促欧盟要在亚太安全事务中发挥更为积极的作用。Nicola Casarini, “EU Foreign Policy in the Asia Pacific: Striking the Right Balance Between the US, China and ASEAN”, European Union Institute for Security Studies, September 2012, pp.4-6; Gudrun Wacker, “Deutsche China-Politik: Doppelte Einbettung gebraucht”, <http://www.swp-berlin.org/publikationen/kurz-gesagt/deutsche-china-politik-doppelte-einbettung-gebraucht.html>; Gehard Will, “Tough Crossing: Europa und die Konflikte in der Suedchinesischen See”, SWP-Studie, Berlin, Juni 2014, p.35.

⑤ 冯仲平:“新形势下欧盟对华政策及中欧关系发展前景”,《现代国际关系》2011年第2期,第2页。

国政治的发展方向,中国也不会放弃自己的政治体制。

告别“旧”的“接触政策”,欧盟亚太战略正在转向“新接触主义”,即由以往的“经济主导”、对政治安全问题“善意忽略”,转变为积极寻求在亚太政治安全事务中发挥作用;由以往的试图通过接触改变中国内部政治体制,转变为力求通过接触影响和引导中国的对外政策行为,确保中国不挑战现有的国际秩序,将中国的对外行为规范在当前西方主导下的国际秩序中,避免中国的崛起造成亚太安全结构失衡,进而引发冲突。从亚太安全的视角来重新审视和牵制中国的对外行为,是欧盟这一“新接触主义”政策的核心。2012年3月,时任欧洲理事会主席范龙佩在英国皇家国际事务研究所的演讲中就透露出了欧盟亚太政策转向的信号。范龙佩说,欧洲显然不是一个太平洋强国(a Pacific power),未来也不会是,这是地理条件使然,但我们是大多数东亚经济体最大的单一贸易伙伴,不仅该地区的稳定是我们的利益,我们还要对此作出贡献。<sup>①</sup>正是在这一背景下,我们看到欧盟及其主要成员国明显加大了对亚太安全事务的投入。2013年6月,时任欧盟外交和安全政策高级代表的阿什顿在第12届香格里拉对话上明确表示:“今天我来到这里,是为了发出一个强烈的信号:亚洲的安全事务以及对亚洲安全事务的承诺是欧盟现实的利益。”<sup>②</sup>欧盟不仅积极参加东盟地区论坛,还在努力谋求成为东亚峰会成员。欧盟成员国也开始加强对亚太安全事务的关注。2013年6月,法国总统奥朗德对日本进行国事访问,两国签署了“特殊伙伴关系”政治声明,表示要在“重大国际问题上采取共同立场”。在当时中日钓鱼岛争端发酵的背景下,这一声明所指之处是不言而喻的。2013年12月默克尔第三次出任总理后,德国的亚洲政策也出现了变化,在新政府的联合执政协议中明确提出“要在普世价值的基础上深化与亚洲国家的关系”,支持美国更多地加强在亚太的存在,并且认为这对德国而言是一次“可供利用的机会”,同时德国也要为此贡献自己的力量。特别值得注意的是,德国将“与日本的友谊”视为其“外交政策的支柱”。<sup>③</sup>2015年3月9日,默克尔在访问日本时发表的演讲中进一步强调了对日本的支持,明确表示加强国际法的效力是德国和日本共同利益,特别是在涉及地区安全和稳定方面的问题上,比如东海和南海贸易通道的畅通,因为欧洲和这一地区紧密相连。<sup>④</sup>德国以及欧盟之前都避

<sup>①</sup> Speech by Herman Van Rompuy at Chatham House in London, [http://europa.eu/rapid/press-release\\_PRES-12-237\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_PRES-12-237_en.htm), last accessed on 10 January 2015.

<sup>②</sup> Speech by Catherine Ashton at the Shangri-La Dialogue, [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/EN/foraff/137368.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/foraff/137368.pdf), last accessed on 10 January 2015.

<sup>③</sup> *Deutschlands Zukunft gestalten: Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, 18 Legislaturperiode*, p.173.

<sup>④</sup> <http://www.bundestkanzlerin.de/Content/DE/Rede/2015/03/2015-03-09-merkel-asahi-shimbun.html>, last accessed on 10 March 2015.

免介入中国与日本和东南亚国家的岛礁争议,保持中立,但这次默克尔在日本的演讲中借与日本共同维护国际法之名,实质上委婉地表达了“德国和日本在地区安全上具有共同利益”这一背后所隐藏的立场,这在某种程度上是对欧盟官方一直宣扬的“不选边”政策的一个突破。

如果把欧盟国家加入亚投行置于其近年来不断加大对亚太安全事务的介入、亚太政策转向“新接触主义”的背景下,我们便能更深刻地理解欧盟国家在此次“亚投行热”背后所隐藏的行为逻辑。在欧洲人看来,中国的“一带一路”计划是一个着眼于整个亚欧大陆的对外战略,涉及整个亚欧大陆的政治、经济和安全格局,也是中国周边外交的核心,欧盟必须密切关注中国对这一地区的重塑,就“一带一路”计划与中国保持对话,理解中国的战略意图。<sup>①</sup>欧洲人也非常清楚中国启动亚投行项目旨在支持通往欧洲的“一带一路”建设,<sup>②</sup>因为“一带一路”建设涉及大规模的基础设施建设,背后需要强大的金融机制作为支撑,作为多边金融开发机构的亚投行无疑将发挥关键的融资平台角色,可以说是“一带一路”建设的核心枢纽。对于逐渐转向“新接触主义”的欧盟国家而言,中国的“一带一路”建设带来的不只是巨大的经济利益,也会对当前的亚太安全格局产生冲击,为未来亚太安全格局的演变增添了更多的不确定性。为更有效地维护欧盟在亚太的安全利益,在未来影响甚至引导中国“一带一路”的战略发展方向,加入亚投行就成为欧盟大国的必然选择。

#### 四 中国的应对:将投资和金融合作打造成中欧关系发展的新引擎

欧盟国家加入亚投行不仅仅是出于追求经济利益的考量,其背后深层次的行为逻辑是近年来欧盟亚太政策的“新接触主义”转向。这些申请加入亚投行的欧盟国家都是欧盟的核心成员国,并且其中的英国和法国还是联合国常任理事国,而德国则是当前欧盟事实上的“盟主”,这意味着它们所代表的绝不仅是单个国家,更是欧盟整体的价值观念和长远利益,它们的加入事实上在亚投行内形成了一支“欧盟力量”。考虑到亚投行其他成员多为发展中国家,综合国力并不强,在国际发展金融领域经验不足,如何在亚投行内部治理中有效地整合这支“欧盟力量”,确实是中国所必须面对的考验。然而,“欧盟力量”主动地介入亚投行和“一带一路”建设,也为中国化解欧盟亚太政策的“新接触主义”转向所带来的风险提供了良好的机遇。中国应该积极主动地创

<sup>①</sup> Nadine Godehardt, “Chinas ‘Neue’ Seidenstrasseninitiative: Regionale Nachbarschaft als Kern der Chinesischen Aussenpolitik unter Xi Jinping”, SWP-Studie, Juni 2014, pp.30-31.

<sup>②</sup> 德国之声网站, <http://www.dw.de/亚投行成功分裂西方/a-18321859>, 2015年3月25日访问。

造双方的利益汇合点,让活跃的东亚经济圈与发达的欧洲经济圈之间实现更大规模和更具深度的流动与融合,充分利用中国拥有的市场规模优势和资本优势,通过不断提高经济相互依存度来“锁定”与欧盟的战略关系,最大程度地弱化欧盟“新接触主义”政策背后的猜忌、疑虑甚至是敌意,将投资和金融合作打造成为中欧关系发展的新引擎。

投资与贸易不同,不仅在直接创造就业方面效果显著,而且伴随着投资的增长,双方在人员、观念、制度及文化等诸多方面将出现更深层次和更持久的交流。投资的背后不单单是资本的跨国流动,更是两个国家间社会结构的碰撞和深层次融合,这是单纯的贸易所达不到的。因此,从国际政治的角度看,相互投资对稳固国家间关系的贡献度要远高于贸易。2013年10月30日,时任欧盟委员会副主席、欧盟司法委员的维维亚娜·雷丁(Viviane Reding)在美国耶鲁大学的演讲中直言不讳地说:“当前许多(国家间)的伙伴关系都冠之以战略性的称号,但这当中唯一能够称得上是‘战略性’的,只有欧美关系”。<sup>①</sup>欧美关系的这种密切程度和稳定性不仅是因为双方具有相同的价值理念、政治制度和意识形态,还有一个很重要的原因在于欧美双方互为最重要的投资伙伴。2012年,美国对外直接投资的63%流向欧盟,而美国所吸引的外部投资中44%来自欧盟。美国和欧盟的相互直接投资在大西洋两岸创造了700万个工作岗位,其中美国企业在欧盟就雇佣了420万的劳动力。<sup>②</sup>以欧洲最大的经济体德国为例,在美国的私人部门从业者中,每200人中就有1人为德国企业雇员;而在德美国企业则创造了近80万个就业岗位,相当于德国私人部门每35个就业岗位中就有1个是美国企业创造的。<sup>③</sup>德美两国间社会的融合度由此可见一斑。相比之下,中欧之间的相互投资,特别是中国对欧盟的直接投资,与双方的巨额贸易量并不匹配。根据欧盟的最新统计,截至2013年,欧盟对中国的直接投资存量只占欧盟全部海外直接投资存量的3%,而中国对欧盟直接投资存量仅占欧盟所吸引的全部直接投资存量的1%。<sup>④</sup>可见,在投资领域双方都有巨大的提升空间。

中国以开放包容的态度欢迎欧盟国家加入亚投行,欢迎欧盟国家的企业参与亚洲的基础设施建设项目。同样地,按照对等的原则,中国也可以参与欧盟的投资融资平

<sup>①</sup> [http://europa.eu/rapid/press-release\\_SPEECH-13-865\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-13-865_en.htm), last accessed on 2 March 2015.

<sup>②</sup> <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2014/03/26/fact-sheet-us-eu-economic-ties-bind>, last accessed on 2 January 2015.

<sup>③</sup> 张晓通、赵柯:“中美经贸关系若干重大问题及对策研究——欧洲经验的启示”,《国际贸易》2012年第9期,第51页。

<sup>④</sup> <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/6623246/2-11022015-AP-EN.pdf/7ab0b0a0-b2d1-496f-ac65-8764ecbeedae>, last accessed on 20 February 2015.

台,推动中国企业走进欧盟。新一届欧盟委员会主席容克在2014年底提出要成立欧洲战略投资基金,用于重振欧洲经济。它将通过欧盟现有的预算和欧洲投资银行进行注资,投向能源、网络、交通运输、电信和创新研究等领域。按照容克的设想,这项基金将会吸引高达3150亿欧元的私人投资。在“紧缩”成为欧盟国家宏观经济政策主旋律的背景下,欧盟国家很难再通过扩张性财政政策和大规模举债的方式来促进经济增长,吸引外来投资自然就成为欧盟国家政府促进经济增长的一项重要政策选择,中国可以考虑以适当的方式参与欧洲战略投资基金。2013年双方共同制定的《中欧合作2020战略规划》明确提出要推动中国和欧洲投资银行的互利务实合作,欧洲战略投资基金可以成为中国与欧洲投资银行开展合作的一个切入口。此外,亚投行和欧洲投资银行可以在未来携手合作,在更为广阔的“一带一路”的框架下共同开发投资项目。无论是亚投行还是欧洲投资银行都属于多边开发性金融机构,不能像普通商业银行那样靠吸纳存款来获取资本金,而主要是靠成员国注资和在国际资本市场发行债券来筹资。如果这两大投资银行实现合作,随着中国资本账户的开放,未来可以根据投资项目的实际情况在欧洲和中国发行人民币债券或者欧元债券来进行融资,这对巩固欧元的国际地位和促进人民币的国际化都非常有益。

中欧双方在中欧多边开发性金融领域的深度合作必然会为双方企业的相互投资创造良好的政策氛围、降低准入门槛,特别是为中国投资欧盟打开了“机会窗口”。中国主要是通过加工制造业嵌入国际生产网络而参与国际分工并获得产业发展的,但是中国参与的部分位于全球产业价值链的低端,并没有主导整个产业链。随着中国国内产业结构的调整以及随之而来的产业升级的压力不断增大,许多中国企业将对外直接投资的目光转向欧盟这样的发达经济体,希望能够进军具有高附加值的上游价值链和建立自己掌控下的全球销售网络。2009年肇始于希腊的欧债危机是二战后欧洲一体化遭受的最为严重的挫折和冲击,欧元作为大半个世纪以来欧洲联合最为重要的成果,几近崩溃。为了走出危机,欧洲人下决心启动了停滞多年的结构性改革,不仅希腊、西班牙、葡萄牙等重债国在国内外压力下实施紧缩政策,德国、法国、荷兰和卢森堡等财政状况良好的国家也主动加入到“紧缩”的行列,出台了一系列缩减公共开支、降低社会福利的政策和法律。在这一背景下,欧盟的生产成本,特别是劳动力成本的增速大大下降,欧盟国家的劳动力市场改革也提上日程,放松了对就业市场的管制,使雇佣制度变得更加灵活。劳动力成本“高昂”和劳动力市场的“僵化”曾是许多中国投资者对欧盟“望而却步”的重要阻碍因素,这方面的改善为中国企业利用欧盟高素质的劳动力创造了良好的条件。随着中国对欧盟直接投资的增长,将会有越来越多的欧洲人为中

国企业工作,这既能缓解让当前欧洲政治家最为头痛的问题——失业,也能让欧洲人近距离了解和感知更为具体和真实的中国,真正实现“民相亲”。正是从这个意义上说,投资与金融合作正在成为中欧关系发展的新引擎。

## 五 结语

包括欧盟在内的西方国家对中国筹建亚投行无端质疑甚至是指责的一个重要理由,就是认为中国倡议的亚投行不是一个“单纯”的金融机构,而是服务于中国对外战略的“政治工具”。但实际上,欧盟国家加入亚投行的终极目的才是真正的“不单纯”,其带有强烈的地缘政治动机,是欧盟试图积极介入亚太安全事务,将中国的对外政策行为限定在既有的国际秩序当中,以及争取在变革中的亚太安全结构中占据先机这一总体战略的有机组成部分。可以说,欧盟近年来在亚太政策方面的“新接触主义”转向才是理解欧盟国家“抢筹”亚投行这一行为逻辑的关键。“新接触主义”虽给中国带来了风险,但对中国的对欧政策而言,同时也意味着机遇。“亚欧大市场”不仅是应对欧盟“新接触主义”亚太政策的有力工具,更是中国主动规划和引导中欧关系发展的长远举措。2014年4月1日,中国国家主席习近平在比利时布鲁日欧洲学院的演讲中提出了未来中欧关系发展的远景目标:把中欧两大市场连接起来,把中欧合作和丝绸之路经济带建设结合起来,以构建亚欧大市场为目标,让亚欧两大洲人员、企业、资金和技术活起来、火起来,使中国和欧盟成为世界经济增长的双引擎。<sup>①</sup>要实现习近平主席所提出的“亚欧大市场”这一愿景,无疑需要欧盟的积极合作及其对中欧关系发展的真诚投入。而以中欧“共建”亚投行为契机和抓手,通过发展投资与金融合作,增强中欧之间要素流动的广度和深度,进而“锁定”中欧战略关系,这将为“亚欧大市场”的建立奠定坚实的基础。

(作者简介:赵柯,中共中央党校国际战略研究所助理研究员;责任编辑:张海洋)

<sup>①</sup> [http://news.xinhuanet.com/politics/2014-04/01/c\\_1110054309\\_4.htm](http://news.xinhuanet.com/politics/2014-04/01/c_1110054309_4.htm), 2015年1月20日访问。