

# 欧盟贸易协定政策的变化和影响

——法律的视角

叶 斌

**内容提要:**在 2003-2004 年多哈回合严重受阻之后,欧盟将贸易政策的重点从依赖多边机制转向推动区域或双边贸易协定。自 2006 年以来,欧盟在全球推行新一代自贸协定的战略,正逐步得到落实。本文从法律视角分析了欧盟贸易协定政策的新近发展趋势及其影响:首先讨论欧盟对多边贸易机制与区域贸易协定之间关系的态度;其次,分析欧盟现有贸易协定和当前贸易谈判的现状,探究欧盟贸易协定政策转变的原因,以欧韩 FTA 和 TTIP 为例分析欧盟新一代自贸协定的目标和内容;最后,讨论欧盟贸易协定对中国的潜在影响并提出建议。

**关键词:**欧盟 贸易政策 自由贸易协定 欧盟法 中欧关系

在世界贸易组织(WTO)成立初期,欧美对于在多边机制下推动自由贸易规则抱有很大的希望。尽管以往欧盟缔结的许多双边协定中都包括贸易章节,但是关键议题和最为重要的市场准入承诺,主要是放在世界贸易组织多边机制中进行谈判的。在 2003-2004 年多哈回合严重受阻之后,欧盟被迫改变了原先依赖多边机制推动贸易规则的方式,转而采取“有选择的双边主义”策略。<sup>①</sup> 2006 年 4 月,欧盟发布新的全球贸易战略,提出将新一代的自由贸易协定(FTA)作为多边机制的补充。<sup>②</sup> 2010 年 11 月,欧盟出台《里斯本条约》生效后的第一部贸易政策文件,进一步将 FTA 作为其“欧洲全

<sup>①</sup> Boris Rigod, “‘Global Europe’: The EU’s New Trade Policy in Its Legal Context”, *Columbia Journal of European Law*, Vol. 18, No. 1, 2012, pp. 277-306.

<sup>②</sup> European Commission, “Global Europe: Competing in the World—A Contribution to the EU’s Growth and Jobs Strategy”, Brussels, 4.10.2006, COM(2006) 567 final.

球战略”的优先事项,更加明确地指出未来欧盟自贸协定政策的走向。<sup>①</sup>与传统自贸协定不同,欧盟新一代自贸协定不再以削减关税为重点,而是更加强调消除货物贸易与服务贸易中的非关税壁垒,放宽市场准入,减少投资管制,在知识产权、政府采购、创新保护和可持续发展(例如劳工标准和环境保护)等方面达成新的双边承诺。

2010年10月,欧盟与韩国签订自由贸易协定,这是欧盟首部新一代自贸协定。该协定已于2011年7月生效,欧盟有意将该协定作为未来FTA的模本。2013年5月,欧盟与美国正式启动“跨大西洋贸易与投资伙伴关系协定”(TTIP)谈判。由于美欧贸易占全球贸易的一半,且美欧在贸易规则制定上拥有巨大的影响力,如果TTIP真能如美欧双方希望的那样成功达成,将极大地改变未来全球贸易规则的走向,对全球经济产生重要影响,特别是直接影响包括中国在内的新兴国家的对外贸易。欧盟已与加拿大完成贸易协定谈判,目前正在进行的FTA谈判对象包括日本、印度在内的绝大多数国家,仅中国、俄罗斯和澳大利亚少数国家尚未成为其贸易协定的谈判对象。

中国既非欧盟,也非美国这两大经济体的自贸协定谈判对象,因而有可能面临两大不利局面:其一是未来美欧贸易协定所造成的贸易转移的不利影响;其二是脱离新一轮国际贸易规则制定的危险。为打破这种不利局面,中国向欧盟主动提出签订自贸协定的倡议。2013年12月,中欧双方领导人在中欧峰会上首次提出:“在条件成熟时签订全面深入的自贸协定”。<sup>②</sup>这一表态在2014年3月习近平访欧时再次得到确认。<sup>③</sup>

本文从法律角度考察欧盟贸易协定政策的最新发展,分析其对中国的可能影响。文章首先讨论欧盟对多边贸易机制与区域贸易协定之间关系的态度;其次分析欧盟现有贸易协定和当前贸易谈判的现状,重点讨论欧盟贸易协定政策转变的原因;再次分析欧盟新一代自贸协定的目标和内容;最后讨论欧盟贸易协定对华影响并提出相应的建议。

<sup>①</sup> European Commission, “Trade, Growth and World Affairs—Trade Policy as a Core Component of the EU’s 2020 Strategy”, Brussels, 9.11.2010, COM(2010) 612 final.

<sup>②</sup> 原文为:“双方对中欧投资协定前两轮谈判的成果表示欢迎,并期待尽早达成这一具有雄心的协定。商谈并完成这一涵盖投资保护和市场准入的全面中欧投资协定,将传递双方致力于加强合作并实现更远大雄心的愿景,包括从长远看,在条件成熟时签订全面深入的自贸协定”,参见“第十六次中国欧盟领导人会晤发表《中欧合作2020战略规划》”,《人民日报》2013年11月24日第3版。

<sup>③</sup> 参见《中欧发表深化全面战略伙伴关系联合声明》,《人民日报》2014年4月1日第2版。

## 一 多边贸易机制与区域贸易协定的关系以及欧盟的态度

第二次世界大战结束以来,欧共体/欧盟一直是双边贸易协定、区域贸易协定或自由贸易协定<sup>①</sup>的最积极的推动者。更有学者指出,欧盟是区域贸易协定的天然支持者。<sup>②</sup> 1957年建立的欧洲经济共同体本身就是世界上最大的自由贸易区。<sup>③</sup> 在1995年世界贸易组织成立之前,欧共体与第三国缔结的各类涉及贸易的双边或者区域协定已经多达140个左右,对象涉及世界上绝大多数发展中国家,以及除美国、日本、澳大利亚、新西兰之外的所有发达国家,这在其他国家或地区的对外贸易政策中是绝无仅有的。<sup>④</sup>

从20世纪90年代开始,与经济全球化相伴生,区域经济合作出现了一个新的发展高潮,“开放的区域主义”(open regionalism)成为一种流行趋势。<sup>⑤</sup> 目前,很多WTO成员加入新的区域贸易协定谈判,例如在亚太地区的泛太平洋伙伴关系(TPP)协议谈判,目前有12个成员方;东盟成员国当前倡导的、与已经签订自贸协定的6国达成的“区域全面经济伙伴关系协定”(RCEP);智利、哥伦比亚、墨西哥和秘鲁组建太平洋联盟;在非洲,东南非共同市场(COMESA)、东非共同体(EAC)和南部非洲发展共同体(SADC)试图达成三方协定。<sup>⑥</sup>

区域贸易协定是多边贸易自由化的组成部分还是障碍,目前还存在很大争议。<sup>⑦</sup> 如果在创造贸易的作用上大于贸易转移,自贸协定会被视为多边贸易制度的组成部分

① 目前世界各国以及WTO在贸易协定的术语使用上并不一致,各术语包括的范围有很大的差别。WTO使用区域贸易协定(RTA)和优惠贸易协定(PTA)两个术语。前者包括379个已生效的区域贸易协定,主要是双边自由贸易协定,后者仅指单方面给予的优惠安排,通报数量仅为26个。欧盟官方文件将贸易协定分为自由贸易协定(FTA)、经济伙伴关系协定(EPA)和其他贸易协定。美国官方文件使用的优惠贸易协定(PTA)这一术语,比WTO所指的PTA更为广泛,包括单边、双边以及区域性的关税和非关税优惠安排。本文在广义上使用贸易协定,其中主要指欧盟与第三国签订的双边自由贸易协定。作者注。

② Rafael Leal-Arcas, “The European Union and New Leading Power: Towards Partnership in Strategic Trade Policy Areas”, *Fordham International Law Journal*, Vol. 32, No. 2, 2009, p. 349.

③ 其他已经达成的区域贸易协定,如欧洲自由贸易联盟(EFTA)、北美自由贸易协定(NAFTA)、南方共同市场(MERCOSUR)、东南亚国家联盟自由贸易区(ASEAN)和东南非共同市场(COMESA)。参见曾令良:《欧洲共同体法与现代国际法》,武汉:武汉大学出版社1992年版,第21-23页。

④ 刘红星:《欧共体对外贸易法律制度》,北京:中国法制出版社1996年版,第177页。

⑤ 参见李向阳:“全球化时代的区域经济合作”,《世界经济》2002年第5期;殷敏:“跨区域贸易协定的发展及我国的选择”,《法学》2012年第6期。

⑥ [http://www.wto.org/english/tratop\\_e/region\\_e/regfac\\_e.htm](http://www.wto.org/english/tratop_e/region_e/regfac_e.htm), 2014年5月16日访问。

⑦ 关于该问题的综合性考察,参见OECD, *Regionalism and the Multilateral Trading System*, OECD Publishing, 2003; Rafael Leal-Arcas, “Proliferation of Regional Trade Agreements: Complementing or Supplanting Multilateralism?”, *Chicago Journal of International Law*, Vol. 11, No. 2, 2011, pp. 597-629; Christoph Herrmann, “Bilateral and Regional Trade Agreements as a Challenge to the Multilateral Trading System”, EUI Working Paper LAW, No. 9, 2008.

或者补充;反之,则被认为是多边贸易制度的绊脚石。从数量上判断某部贸易协定带来的贸易创造或者贸易转移是多是少,往往是非常困难的。<sup>①</sup>

世界贸易组织允许成员方在特定条件下签订优惠性的贸易协定,从而构成对最惠国待遇(MFN)的例外规则。WTO关于区域贸易协定(RTA)的规则要追溯到1947年关贸总协定(GATT)。GATT第24条以及乌拉圭回合对该条达成的谅解,允许成员国在货物贸易领域达成区域贸易协定,不因最惠国待遇而将相关待遇适用于该贸易协定之外的第三国。值得注意的是,第24条的适用应满足三项条件:区域内“实质上所有贸易”(substantially all the trade)应消除关税和其他非关税壁垒;临时协定应包括成员国间实现自由贸易的确定计划和时间表并且过渡期不能超过合理限度;以及不能增加对第三方的贸易保护程度。<sup>②</sup>1979年新增的授权条款(Enabling Clause)构成最惠国待遇的又一项例外,它允许发展中国家之间通过区域贸易协定相互减让货物贸易关税。<sup>③</sup>乌拉圭回合达成的服务贸易总协定(GATS),其第5条构成在服务贸易领域内达成区域贸易协定的法律基础。上述例外条款为区域贸易协定在WTO体系之外的扩散提供了合法空间,<sup>④</sup>然而,围绕区域贸易协定是否满足例外条件,以及协定是否与WTO法相一致的争论也带来诸多的法律问题。<sup>⑤</sup>

不过,由于现有的WTO规则缺乏判断区域贸易协定是否符合WTO法的严格标准,区域贸易协定的扩张严重缩小了WTO下最惠国待遇的适用范围,对多边机制的未来前景造成不小的冲击。<sup>⑥</sup>随着各国广泛启动FTA谈判,特别是美欧这两大贸易体启动TTIP谈判,世界贸易组织作为贸易规则谈判论坛的地位被严重削弱了。<sup>⑦</sup>

① Raymond J. Ahearn, "Europe's Preferential Trade Agreements: Status, Content, and Implications", *CRS Report for Congress*, R41143, March 3, 2011, p. 1.

② 对于GATT-1994第24条的理论基础和解读,参见钟立国:“GATT1994第24条的历史与法律分析”,《法学评论》2003年第6期;蒋成华:“GATT第24条关于关税同盟和自由贸易区的实体内部标准研究”,《世界贸易组织动态与研究》2010年第4期;蒋成华:“GATT第24条关于关税同盟和自由贸易区的实体外部标准解读”,《世界贸易组织动态与研究》2011年第1期。

③ 1979年东京回合《关于差别和更优惠待遇、互惠及发展中国家的更全面参与的决定》引入授权条款,对MFN的例外包括:普遍优惠制、多边贸易谈判达成的有关非关税措施的协议、发展中国家之间区域性或全球性的优惠关税安排、对最不发达国家的优惠待遇,参见[http://www.wto.org/English/docs\\_e/legal\\_e/enabling1979\\_e.htm](http://www.wto.org/English/docs_e/legal_e/enabling1979_e.htm);左海聪:“GATT/WTO体制中发展中国家的待遇:规则与实施”,《经济法论丛》2001年第2期,第141-145页;刘俊:《区域贸易安排的法学进阶:GATT/WTO框架下区域贸易一体化的法理学及其实证研究》,北京:中信出版社2004年版,第96页。

④ 参见曾令良:“论WTO体制下区域贸易安排的法律地位与发展趋势——兼论中国两岸四地建立自由经贸区的几个法律问题”,陈安主编:《国际经济法论丛》(第七卷),北京:法律出版社2003年版,第1-16页。

⑤ 参见钟立国:“WTO对区域贸易协定的规制及其完善”,《法学家》2003年第4期;程保志:“试析欧共体的优惠贸易协定政策与WTO规则的协调与兼容”,《世界贸易组织动态与研究》2010年第1期。

⑥ 参见曾令良:“区域贸易协定的最新趋势及其对多哈发展议程的负面影响”,《法学研究》2004年第5期。

⑦ Rafael Leal-Areas, "Proliferation of Regional Trade Agreements: Complementing or Supplanting Multilateralism?", p. 599.

在多哈回合第4次部长级会议期间, WTO 成员方承认区域贸易协定可以在促进贸易自由化和促进经济增长方面发挥重要作用, 并且强调需要协调多边进程和双边进程的关系。在此基础上, 部长们同意启动澄清和改进现有相关 WTO 条款的谈判, 以更好地控制区域贸易协定的实施, 把区域贸易协定扩张带来的风险降到最低。然而, 多哈回合在这个问题上收效甚微, WTO 的区域贸易协定委员会(CRTA)难以有效实施审查 RTA 的功能。<sup>①</sup>

在 2006 年欧盟贸易政策文件中, 欧盟也承认自贸协定对多边贸易机制具有负面影响, 认为 FTA 可能使贸易复杂化, 削弱 WTO 规则中的非歧视原则, 并且对最不发达经济体造成排斥。不过, 欧盟认为, 从积极的影响来看, FTA 的范围更加广泛, 在 WTO 规则之外使所有贸易实质性地自由化。欧盟承诺, 任何新签订的 FTA 都不会成为多边自由化的障碍。<sup>②</sup> 截止到 2014 年 5 月, 向 WTO 通报并生效的 379 部区域贸易协定中有 35 部涉及欧盟。<sup>③</sup>

优惠或区域贸易协定中引入的承诺可以分为 WTO-Plus 条款和 WTO-Extra 条款, 前者建立在 WTO 现有规则之上, 后者则超出了现有 WTO 的调整范围。

### (一) WTO-Plus 条款

WTO-Plus 条款, 是指由当前 WTO 义务和规则发展出的条款, 成员方的承诺建立在多边层面的规则之上或者加重这些现有多边承诺。例如, 工业品和农产品减税减让的程度超过在 WTO 下已经做出的承诺。又如, 有关关税管理、检验检疫 (SPS) 措施、技术性贸易壁垒 (TBT)、贸易救济 (反规避和反倾销)、服务贸易 (GATS 中包括的义务)、政府采购、国有贸易企业、国家援助、属于 TRIPS 的知识产权的义务等。

有研究表明, 美国优惠贸易协定和欧盟优惠贸易协定中的 WTO-Plus 条款在使用的范围上具有高度的相似性。<sup>④</sup> 差异主要体现在与服务、贸易相关的投资措施以及这些条款的实施上。在 2011 年以前, 美国协定中都包括与贸易有关的服务条款, 但只有 4 个欧盟的协定也是如此。大多数美国协定包括与贸易有关的投资内容, 但欧盟协定无一包括, 主要原因是在 2009 年《里斯本条约》生效之前, 欧盟缺乏在直接投资上的谈判权能。另外, 美国协定在与贸易有关的投资措施、技术性贸易壁垒和服务方面具

① Jo-Ann Crawford and Roberto V. Fiorentino, "The Changing Landscape of Regional Trade Agreements", WTO Discussion Paper, No. 8, 2005; Roberto V. Fiorentino, Luis Verdeja and Christelle Toqueboeuf, "The Changing Landscape of Regional Trade Agreements; 2006 Update", WTO Discussion Paper, No. 12, 2006.

② Raymond J. Ahearn, "Europe's Preferential Trade Agreements; Status, Content, and Implications".

③ [http://www.wto.org/english/tratop\\_e/region\\_e/regfac\\_e.htm](http://www.wto.org/english/tratop_e/region_e/regfac_e.htm), 2014 年 5 月 16 日访问。

④ Henrik Horn, Petros C. Mavroidis and André Sapir, "Beyond the WTO? An Anatomy of EU and US Preferential Trade Agreements", *The World Economy*, Vol. 33, No. 11, 2010, pp. 1565-1588.

有更强的法律执行力,而欧盟协定对国有贸易企业施加了更强的义务。<sup>①</sup>

## (二) WTO-Extra 条款

WTO-Extra 条款,是指对当前 WTO 中没有囊括或者不加调整的政策领域所做的承诺。例如,当前 WTO 规则不涉及环境保护、劳工法律、人权以及资本流动。欧美协定中常见 15 种主要的 WTO-Extra 条款,包括反腐败、竞争政策、消费者保护、数据保护、环境法、投资、资本流动、劳工条件、知识产权、人权、打击毒品、反洗钱、社会事务、打击恐怖主义、签证和庇护。<sup>②</sup>

根据相关研究,尽管欧盟和美国与第三国签订的优惠贸易协定中都包括大量的 WTO-Extra 条款,但是这些条款的可执行性较弱。真正建立起新的法律基础、可与现有 WTO 协定相媲美的,主要是环境条款、劳工标准条款和竞争政策条款。这些条款很大程度上是欧盟或者美国内部规章制度的输出。<sup>③</sup>

## 二 欧盟贸易协定的主要类型和发展阶段

欧共同体/欧盟是贸易协定的最重要的使用者。从欧共同体诞生之初,它就以消除对国际贸易的限制为重要目标。<sup>④</sup> 欧共同体自身就是建立在自由贸易区和关税联盟之上的。在不同的历史时期,出于政治、外交与经济等不同目的,欧盟以层次分明的“联系协定”(association agreements)<sup>⑤</sup>与第三国建立了广泛的关系。

依据协定的目标和内容,大致可以将欧盟优惠贸易协定分为以下五类:(1)因入盟目的而与欧洲国家签订的协定;(2)与无意入盟的西欧国家签订的协定;(3)与欧洲近邻国家签订的协定;(4)与发展中国家签订的协定;(5)完全依商业目的而与世界各

① Kenneth Heydon and Stephen Woolcock, *The Rise of Bilateralism*, United Nations University Press, 2009, p. 20, 23.

② Raymond J. Ahearn, "Europe's Preferential Trade Agreements: Status, Content, and Implications", *Congressional Research Service Report*, March 3, 2011, p. 17.

③ Henrik Horn, Petros C. Mavroidis and André Sapir, "Beyond the WTO? An Anatomy of EU and US Preferential Trade Agreements", pp. 1565-1588.

④ 1957年《罗马条约》前言:“渴望通过共同商业政策,致力于逐渐消除对国际贸易的限制”。1992年《欧洲联盟条约》第3条第5款:“致力于……促进自由和公平贸易……”。《欧洲联盟运行条约》第206条(原欧共同体条约第131条):“通过根据第28-32条建立关税同盟,联盟应为实现共同利益而致力于世界贸易的和谐发展,逐步取消国际贸易和外国直接投资的限制,以及降低关税及其他壁垒”。

⑤ 关于“联系协定”的定义,参见《欧洲联盟运行条约》第217条(原《欧共同体条约》第310条):“联盟可与一个或多个第三国或国际组织缔结联系协定,以建立包括互惠权利与义务、共同行动和特殊程序的联系关系”。依欧洲法院的解释,联系协定“建立与第三国的特殊的、特权式的联系,该国至少在一定程度上应参与联盟体制”,参见 ECJ, Case 12/86 Demirel [1987] E.C.R. 3719, para. 9;欧洲法院还认为:“互惠权利与义务并不意味着对等的条约义务”,参见 ECJ, Case 87/75 Besciani [1976] E.C.R. 129, para. 22.

国签订的协定,以新一代 FTA 为主推方向。<sup>①</sup> 这五类协定又可以区分为“政治性的贸易协定”和“纯粹的贸易协定”,<sup>②</sup>第一、三、四类以政治和发展等为主要目标,第二、五类则主要以贸易为目的。

第一类为入盟前协定,对于欧盟东扩的候选国,在与之签订入盟协定前,欧盟通过签署欧洲协定(Europe Agreement)的方式,在最长十年内与对象国建立工业产品的自由贸易区,推动人员、资本和服务的自由流动,同时要求立法趋同,促进民主与法治,从而将“共同体法律成果”(acquis communautaire)逐步延伸到新成员国。

第二类为欧洲区域的自贸协定,对象国是不加入欧盟的西欧或北欧国家。1972-1974年间,欧共体与欧洲自由贸易联盟(EFTA)成员分别签订了自贸协定(FTA)。1994年建立的欧洲经济区将欧盟内部市场(四大自由)扩展至上述成员中的挪威、冰岛和列支登士敦。<sup>③</sup>

第三类是与欧盟周边和近邻国家签订的以优惠为基础的联系协定,对象国包括西巴尔干国家、地中海沿岸国家、海湾国家,以及苏联解体后的独联体国家,以维护其周边的地缘政治或睦邻关系,保持其经济稳定和政治稳定。对于独联体国家,欧盟与之签订了“伙伴关系和合作协定”(PCA),该类协定除了给予普惠制待遇(GSP)<sup>④</sup>、技术援助与财政援助之外,还通过政治对话和民主、人权条款促其国家转型。在颜色革命和阿拉伯之春之后,为加强贸易关系,欧盟与已经加入WTO的近邻国家启动“深入全面自贸协定”(DCFTA)谈判,以更新原联系协定中的贸易章节。DCFTA包括与贸易有关的所有议题。<sup>⑤</sup>

第四类主要是指与非加太国家(ACP)的协定,这些国家大多是某欧盟成员国的前殖民地。2007年12月科托努协定到期,考虑到原协定的优惠安排不符合WTO法,

① 如同前述贸易协定术语的使用上存在混乱一样,欧盟优惠贸易协定的分类也存在分歧。欧盟官方主要从贸易自由化议题和贸易规则的角度对贸易协定进行分类,分为自由贸易协定(亚洲、东欧、中东、拉丁美洲、北美)、经济伙伴协定和其他协定(包括联系协定和PCA)。本文未采用该分类法,而是借鉴以下学者的分类法:Raymond J. Ahearn, "Europe's Preferential Trade Agreements: Status, Content, and Implications"; Boris Rigod, "'Global Europe': The EU's New Trade Policy in Its Legal Context", pp. 283-288; 洪德钦:“欧盟新一代自由贸易协定政策之研究”,《欧美研究》2012年第4期。

② Boris Rigod, "'Global Europe': The EU's New Trade Policy in Its Legal Context", pp. 283-288;

③ See Koen Lenaerts and Piet Van Nuffel et al., *European Union Law* (Third Edition), Sweet & Maxwell, 2011, pp. 987-990.

④ 2012年10月4日,欧盟理事会修订了欧盟普惠制条例,已于2014年1月1日生效。该条例减少普惠制受惠国家数量,加大了普惠制毕业机制,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。

⑤ Panagiota Manoli, "Political Economy Aspects of Deep and Comprehensive Free Trade Agreements", *Eastern Journal of European Studies*, Vol. 4, No. 2, 2013, pp.51-73.

欧盟与非加太国家启动了经济伙伴协定(EPA)谈判。<sup>①</sup>

第五类是与远方国家签订的新一代自贸协定(FTA),大多于2006年之后启动谈判。与前述几类协定不同,这类协定的目的是消除贸易转移效应,同时寻求市场开放和互惠,下文将对这类协定进行重点分析。

欧盟优惠贸易协定的形成可大致分为三个阶段:<sup>②</sup>(1)1970-1980年代,冷战时期的联系协定时期;(2)1990年代,冷战结束后的政治经济合作协定时期;(3)2006年以后,新一代自贸协定时期。

### (一)第一代贸易协定:冷战时期的联系协定

20世纪70年代到80年代是欧共体对外贸易法律制度迅速发展的时期。欧共体在60年代建立了对外贸易法律制度,通过共同商业政策取代成员国成为单一的贸易与法律实体。在此基础上,从70年代初开始欧共体以积极进取的姿态参与多边贸易机制,并且与世界上许多国家签订了双边贸易协定或者以贸易为主要内容的协定。到80年代中期,欧共体已经建立起广阔的、联系大多数国家的双边贸易协定网络。

在建成关税同盟后的70年代到80年代末期,欧共体在短短20年间就与大多数国家或国家集团建立了双边协定贸易关系,其中就包括1978年和1985年中欧经贸合作协定。90年代在苏联和东欧剧变的政治形势下,欧共体与转型中的东欧国家和俄罗斯也建立了双边协定贸易关系。

### (二)第二代贸易协定:冷战结束后的政治经济合作协定时期

冷战结束改变了世界政治版图,欧盟在这一时期建立并从西欧向东欧扩张。作为欧洲和世界的主要力量,欧共体展开积极的贸易外交攻势。在短短数年中,欧共体与前苏联和东欧国家签订了以贸易关系为主,包括政治、经济合作等广泛内容的双边协定。并且,与亚洲、拉丁美洲国家和地中海南岸国家邻国更新了双边协定,这些新协定强调政治对话、民主和人权条款。

第一代和第二代贸易协定或伙伴关系协定并没有真正实现欧盟的贸易政策目标。尽管这些协定起到了促进欧盟安全政策、睦邻政策和发展政策的作用,但在贸易方面影响微弱。主要原因在于:其一,这些对象国在欧盟贸易中所占份额较小,欧盟的主要贸易伙伴,如美国、中国、日本、澳大利亚,都还不是欧盟双边贸易协定的对象国;其二,这些欧盟协定以政治、外交为主要目的,贸易章节起次要作用。有学者指出,传统FTA

<sup>①</sup> 参见廖诗评:“试论《科托努协定》”,《法学评论》2007年第2期;叶玉:“欧盟—非加太经济伙伴协定对新兴大国和南南合作的影响”,《欧洲研究》2009年第1期。

<sup>②</sup> 欧盟贸易协定的分期,主要参考刘红星:《欧共体对外贸易法律制度》,北京:中国法制出版社1996年版。



中约 92% 的条款是不可执行的。<sup>①</sup> 这些都限制了传统协定在贸易方面的实际效果。

随着国际政治和经济形势发生巨大的变化,特别是世界贸易组织成员的壮大和新兴国家的兴起,这些旧有的协定大多数已经完成了其历史使命,或者失去了在新形势下促进欧盟与第三国双边贸易的作用。例如,中欧在 1978 年签订的贸易协定,1985 年签订取代前者的贸易与经济合作协定,随着中国入世之后,中欧贸易关系主要由 WTO 法调整,该协定已经不符合现实的需要了。

### 三 欧盟贸易协定政策之调整:原因和目标

#### (一) 欧盟转向推动自贸协定的原因

在推动国际贸易规则方面,在多哈回合初期欧盟倚重多边贸易机制,一度在事实上中止了双边贸易协定谈判。由于欧盟将区域间协定作为多边主义的次优选择,区域对区域协定的谈判仍然继续推进。然而,大多数区域间协定谈判并不顺利,与东盟、海湾合作理事会的区域间谈判前景暗淡,欧盟又转而与区域成员国签订双边协定。从 2006 年开始,欧盟将谈判场所放在双边领域,从过于倚重多边机制转向推动新的 FTA 谈判。

欧盟贸易政策的这一转向受到多个因素的影响:其一,欧盟贸易协定政策转变的最主要原因是 2003-2004 年 WTO 多哈回合陷入僵局。由于在 2003 年坎昆会议上欧盟不得不放弃“新加坡议题”中的投资、竞争政策和政府采购透明度三大议题,欧盟对该回合的兴趣锐减。而 WTO 政策领域内的服务和非农业市场准入,又一直没有进展。欧盟由此意识到多哈回合的成果将极为有限。

其二,受美国贸易政策的影响,欧盟需要通过双边贸易协定消除贸易转移效应。在上世纪末,美国已经达成美加贸易协定和北美自贸区协定。2000 年,美国在解释“竞争中立”时明确把 FTA 视为多边自由化的替代。在启动 FTA 的谈判上,美国往往走在欧盟的前面,这在中美洲自由贸易协定和美韩自贸协定谈判中有明显的体现。为了应对美国与这些国家签署贸易协定带来的贸易转移效应,欧盟先后与韩国、墨西哥、加拿大、智利启动了自贸协定谈判,其中欧韩 FTA(2011 年 11 月)先于美韩 FTA 生效(2012 年 3 月)。

其三,与美国、日本争夺新兴经济体市场,特别是东盟和韩国。一方面,这些国家

<sup>①</sup> Sophie Meunier and Kalypso Nicolaidis, “The European Union as a Conflicted Trade Power”, *Journal of European Public Policy*, Vol. 13, No. 6, 2006, p. 906.

经济发展迅速,市场潜力巨大,谈判议价能力相对较弱,欧盟将它们作为 FTA 的首批谈判对象。另一方面,美国与韩国缔结 FTA、日本与东盟签订 FTA 迫使欧盟跟进。<sup>①</sup>相对于其他协定谈判,欧盟与东盟、印度和韩国协定的经济重要性更为明显。<sup>②</sup>

其四,欧盟委员会在制定贸易政策中具有独立地位,其新政策受到欧盟机构自身偏好的影响。2000-2005 年普罗迪委员会期间,欧盟贸易政策在很大程度上受到热衷多边机制的欧盟贸易委员帕斯卡尔·拉米(Pascal Lamy)的个人影响。<sup>③</sup>2005 年,巴罗佐委员会调整了拉米的贸易政策,贸易委员彼得·曼德尔森(Peter Mandelson)和卡洛·德古赫特(Karel De Gucht)都明确指出要与关键市场达成双边 FTA。<sup>④</sup>

## (二) 欧盟新一代自贸协定政策的目标

欧盟新一代自贸协定实际上是多哈回合所谓“新加坡议程”的双边版本。2006 年 4 月 10 日,欧盟委员会发布“全球的欧洲:在全球竞争”的政策文件。<sup>⑤</sup>在该文件中,欧盟将 FTA 作为提升其全球市场竞争力的战略手段。欧盟将 FTA 政策目标定为:(1) 拓展欧盟货物和服务产品的新市场;(2) 增加投资机会;(3) 通过降低关税来降低贸易成本,同时增加贸易额;(4) 通过消除非关税壁垒,促进贸易便利化;(5) 提升贸易流的可预见性,降低成本和风险;(6) 加强知识产权保护,促进竞争、政府采购、环境保护等法律的协调和可持续发展。在该文件中,欧盟承认原来的联系协定在扩大贸易利益方面收效很小,明确表达在选择未来的 FTA 对象时,要以“经济因素”作为主要考虑依据。欧盟将韩国、东盟(ASEAN)、南方共同市场(MERCOSUR)作为其 FTA 的优先对象,同时认为具有与印度、俄罗斯、海湾合作理事会(GCC)签订 FTA 的直接利益。欧盟特别指出,中国符合其 FTA 对象的多项标准,但是机遇和挑战共存,需要审慎评估。有学者认为,欧盟将俄罗斯和海湾国家作为 FTA 对象主要出于能源和矿产需求,中国作为最强劲的经济增长体,对于欧盟而言具有潜在的高消费能力,可以为欧盟提供更多的出口机会和贸易利益。<sup>⑥</sup>

2008 年发生的金融和债务危机深刻地改变了西方发达国家和新兴国家的经济利

① Boris Rigod, “‘Global Europe’: The EU’s New Trade Policy in Its Legal Context”, p. 289.

② Stephen Woolcock, “European Union Policy Towards Free Trade Agreements”, ECIPE Working Paper, No. 3, 2007, p. 5.

③ See Pascal Lamy, “Stepping Stones or Stumbling Blocks? The EU’s Approach Towards the Problem of Multilateralism vs Regionalism in Trade Policy”, *The World Economy*, Vol. 25, No. 10, 2002, pp. 1399-1413.

④ Manfred Elsig, “The EU’s Choice of Regulatory Venues for Trade Negotiations: A Tale of Agency Power?”, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 45, No. 4, pp. 942-943.

⑤ European Commission, “Global Europe: Competing In the World—A Contribution to the EU’s Growth and Jobs Strategy”, Brussels, 4.10.2006, COM(2006) 567 final.

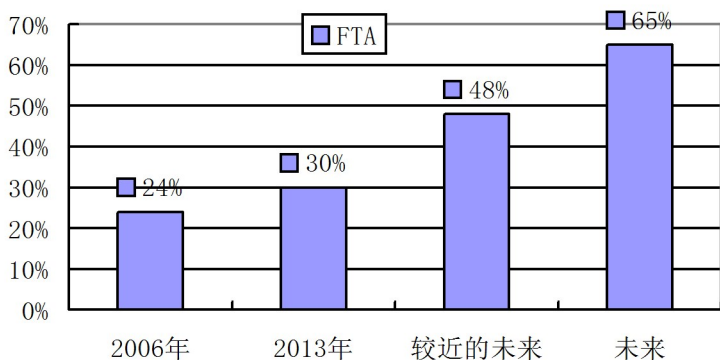
⑥ Rafael Leal-Arcas, “The European Union and New Leading Powers: Towards Partnership in Strategic Trade Policy Areas”, *Fordham International Law Journal*, Vol. 32, No. 2, 2009, pp. 345-416.

益版图。面对新兴力量对欧盟对外贸易和竞争力的影响,2010年11月9日,欧盟委员会发布“贸易、增长与世界局势”的通讯,<sup>①</sup>该文件更为清晰地显示出欧盟未来贸易政策实施的重要性。对于 FTA 政策,欧盟首先重申了对多边机制的重视;其次,希望加强与美国、中国、日本、俄罗斯、印度和巴西等国战略伙伴关系;再次,通过 FTA 消除规则障碍,改善政府采购状况,加强知识产权保护和投资保护等。

2006年以来的欧盟贸易政策文件明确提出,要推进所谓“新一代自由贸易协定”(FTA)谈判。此外,由于直接投资(FDI)在2009年《里斯本条约》生效后成为欧盟的专属权能,欧盟意欲形成共同投资政策,并且更明确地将投资问题纳入新的区域或双边谈判中。与以往的自贸协定主要旨在减免关税不同,欧盟新一代自贸协定更加强调消除货物贸易与服务贸易中的非关税壁垒,减少投资管制,并且在知识产权、政府采购、创新保护、竞争政策(竞争中立)和可持续发展(例如体面工作、劳工标准和环境保护)等方面达成新的承诺。

欧盟期待极大地增加双边自由贸易协定在全球贸易中的作用,计划从2006年双边贸易协定下的贸易额占全球贸易额的24%,提升到未来65%的比例。该目标意味着,欧盟将双边贸易协定提到比多边贸易体制更重要的高度。这一重大调整,尤其需要得到严重依赖多边贸易机制的中国的高度重视。

图1 欧盟计划增加自由贸易协定在欧盟贸易中的分量



数据来源:Joao Santos, “EU Trade Policy and EU-China Trade Relations”, Presentation for the WTO Studies School, Wuhan University, Wuhan, 13 April 2013。

<sup>①</sup> European Commission, “Trade, Growth and World Affairs—Trade Policy as a Core Component of the EU’s 2020 Strategy”, Brussels, 9.11.2010, COM(2010) 612 final, p. 10.

表 1 欧盟近期贸易与投资协定概况

谈判阶段	对象国或地区	内容与时间
已经生效	韩国	欧盟韩国自由贸易协定,2007 年启动,2010 年正式签订,2011 年 11 月生效。
	中美洲	欧盟与中美洲(哥斯达黎加、洪都拉斯、危地马拉、巴拿马、萨尔瓦多和尼加拉瓜)联系协定,2012 年 6 月签订,协定中的贸易部分已于 2013 年底适用于六国。
	哥伦比亚和秘鲁	欧盟与哥伦比亚和秘鲁自贸协定,2013 年临时适用。
	墨西哥	欧共同体墨西哥自贸协定,2000 年生效。2013 年 10 月双方同意部分更新。
	南非	欧共同体南非贸易、发展和合作协定,2000 年生效。目前南非作为南非发展共同体(SADC)EPA 集团的一部分参加进一步谈判。
	智利	欧盟智利联系协定,其中包括自贸协定,2003 年生效。
已完成谈判,尚未适用	加拿大	欧盟加拿大综合经济贸易协定(CETA),2009 年 5 月启动谈判,2013 年 10 月草签协定,其中包括投资章节。
	新加坡	欧盟新加坡自贸协定,有望于 2014 年底完成批准程序。投资保护谈判已在进行中。
	东部邻国	2013 年 11 月与摩尔多瓦、亚美尼亚和格鲁吉亚草签深入全面自贸区(DCFTA)协定,它是联系协定中的一部分。
	乌克兰	2011 年 12 月完成深入全面自贸区(DCFTA)谈判,DCFTA 是日后联系协定中的一部分,以取代当前的 PCA。该协定引发了乌克兰危机,目前仅签署联系协定中关于政治条款的一小部分。

续表 1

谈判中	中国	中国欧盟双边投资协定(BIT),2014年1月启动首轮谈判,是欧盟取得直接投资(FDI)的权能以来,首个单独的BIT谈判。
	美国	跨大西洋贸易和投资伙伴关系协定(TTIP),2013年7月启动首轮谈判。
	日本	欧盟日本自由贸易协定,2013年4月启动谈判。
	东盟(ASEAN)	欧盟希望与东盟签订地区对地区协定,但由于东盟内部分歧而不得不与各成员国进行双边谈判。欧盟与马来西亚的自贸协定、欧盟与越南的自贸协定,正在谈判中。欧盟泰国自贸协定,2013年3月启动谈判。
	地中海南部国家	欧盟与摩洛哥深入全面自由贸易协定(DCFTA),2014年1月已进行两轮谈判。欧盟委员会已取得与突尼斯、埃及和约旦谈判的授权。
	印度	2007年启动谈判,目前陷入僵局。
	南方共同市场(MERCOSUR)	2000年启动联系协定,2004年因为贸易部分意见分歧而中止谈判,2010年重启。
	海湾合作理事会	欧盟与海湾合作理事会自由贸易协定,2008年谈判中止。
	非加太国家(ACP)	以2000年《科托努协定》为基础磋商经济伙伴协定(EPA-As),2002年启动谈判,包括西非、中非、东南非(ESA)、东非共同体(EAC)、南非发展共同体(SADC)EPA集团、加勒比(CARIFORUM)和太平洋七个区域集团。2008年仅与加勒比论坛国家草签协定。

资料来源:European Commission MEMO, "The EU's Bilateral Trade and Investment Agreements—Where Are We?", MEMO/13/1080, Brussels, 3 December 2013;最近进展参见欧盟委员会网站, <http://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/countries>。

## 四 欧盟新一代贸易协定

### (一) 欧韩自贸协定的特点和内容

2007年4月,欧盟与韩国启动新一代的自由贸易协定谈判,2009年10月15日达成草签协定。2010年10月6日正式签订了《欧韩自贸协定》(EU-South Korea FTA),<sup>①</sup>2011年7月1日协定生效。《欧韩自贸协定》是欧盟与第三国签订的首个新一代的自贸协定,也是迄今为止欧盟达成的第一部最具综合性的自贸协定。欧盟意图以欧韩协定作为新一代自贸协定的模板。欧韩自贸协定的达成,以及与美国启动TTIP谈判,表示欧盟在全球推动的新一代自贸区战略正在不断落实之中。

《欧韩自贸协定》在取消关税和非关税壁垒上均有新的突破。欧韩自贸协定取消了几乎所有产品的进口关税,开放了多个行业的服务贸易。它不仅包含服务业和工业投资的条款,还对诸如知识产权保护、政府采购、竞争规则、监管透明度和可持续发展等重要领域制定了严格规则。在汽车、制药和电子制造业领域,欧韩就消除和避免非关税壁垒达成了特别承诺。有研究估计,仅就取消关税而言,《欧韩自贸协定》将分别为欧盟创造191亿、为韩国创造128亿欧元的贸易额,加上取消非关税壁垒,其经济效益将更大。<sup>②</sup>另有研究预计,该项协定将促使欧韩贸易额从2010年的660亿欧元在未来20年内翻番。<sup>③</sup>

作为新一代的自贸协定,《欧韩自贸协定》对欧盟未来双边贸易协定的适用范围和规则方面具有示范性作用,将推动国际贸易新规则的形成和发展。与以往欧盟合作协定或联系协定中的FTA相比,新一代的FTA更多地聚焦贸易以及与贸易有关的问题,不再像以往的联系协定那样广泛地涉及政治对话和其他议题。

(1)取消绝大部分工业品和农产品关税。在适用范围和关税方面,《欧韩自贸协定》关税自由化的速度是前所未有的,在其生效五年之内,将取消欧韩98.7%的贸易额的关税。到过渡期结束,所有的工业产品和绝大多数的农产品(除去大米等少数例外)的进口关税都将取消。这是现有欧盟双边贸易协定中最大规模的关税自由化。

① “Free Trade Agreement between the European Union and Its Member States, of the One Part, and the Republic of Korea, of the Other Part”, Official Journal of the European Union, L127, V54, 14 May 2011.

② Copenhagen Economics & J. F. Francois, “Economic Impact of a Potential Free Trade Agreement (FTA) Between the European Union and South Korea”, March 2007.

③ CEPII/ATLASS, “The Economic Impact of the Free Trade Agreement (FTA) between the European Union and Korea”, May 2010.

(2)《欧韩自贸协定》在消除各产业的非关税壁垒方面也有大的突破,特别是在汽车制造、制药和电子消费品产业领域。对于电器、制药和医疗器材产业,在整体上承认检测和证明结果,对进出口产品无须再次检测或认证;引入有约束力的规则,提高药品和医疗器材定价决策和回扣的透明度和可预见性。改善汽车制造业的市场准入,降低关税和非关税壁垒。欧盟对韩国汽车出口关税降低8%,韩国接受国际或欧洲技术标准(包括安全标准、OBD标准)而无须额外试验或认证。双方承诺不再制定新的不当壁垒,并且为此设置了快速争议解决机制,仲裁期只需75天。

(3)以正面清单大规模放开服务业市场准入。放开的服务行业包括:准许卫星广播直接落地营运,无须与当地运营商合作;允许对电信产业持有全部股份;可完全进入造船业并在当地开业,给予使用港口和基础设施方面的非歧视待遇;金融企业可充分进入对方市场,特别是在总部和分支机构之间自由传输资料;开放国际快递服务业;允许对方律师以本国律师头衔执业,在当地提供对外投资和非当地法律方面的咨询业务。<sup>①</sup>

(4)在知识产权、政府采购、创新保护、竞争政策和可持续发展(例如体面工作、劳工标准和环境保护)等方面达成新的双边承诺。协定促进政府采购准入,对于WTO《政府采购协定》中未包括的公共工程特许权和“建设-经营-转让”(BOT)合同,《欧韩自贸协定》允许对方企业进入。提升知识产权保护,欧韩自贸协定保护的知识产权包括版权、设计、专利实施和地理标识(GIs);对于版权,协定制定了有助于充分求偿的规则;对于专利实施,协定纳入了现有的技术条款,远超出TRIPs协定的范围。在地理标识方面,协定为酒类、乳酪和火腿等农产品提供特别保护。强化竞争规则,协定禁止诸如卡特尔、滥用优势地位、反竞争兼并等行为,禁止某些类型的补贴,要求每年公开补贴的总额、类型和产业分配比例。协议要求对所有影响自贸协定事项的管制提升透明度,包括允许利益相关方对未来新的管制措施草案提出意见,对管制措施可能造成的影响进行调查或接触,行政程序应符合正当程序要求。在可持续发展方面,承诺执行国际劳工标准和环境标准。在劳工方面,承诺遵守国际劳工组织核心劳工标准和体面工作议程。在环境方面,承诺充分执行双方加入的多边环境协定。对于环境友好型产品,承诺在三年内关税完全取消。对于环保产业,超出关贸总协定(GATS),承诺放开各自的环保服务市场。此外,欧韩承诺根据《联合国文化多样性保护公约》展开文

<sup>①</sup> 与GATS承诺的对照,参见WTO Secretariat, “Trade Policy Review: European Union”, WT/TPR/S/284, 28 May 2013, p. 34.

化合作,促进文化的多样性。另外,建立快速争议解决机制,要求在120天内做出仲裁裁决,这比在WTO框架内要快得多。协定还包括了调解机制,使当事方对于非关税措施的市场准入问题进行快速和有效的协调。

## (二) 欧美启动“跨大西洋贸易与投资伙伴关系协定”(TTIP)谈判

2013年2月13日,美国总统奥巴马、欧洲理事会主席范龙佩和欧盟委员会主席巴罗佐共同宣布欧美将启动“跨大西洋贸易与投资伙伴关系协定”(Transatlantic Trade and Investment Partnership, TTIP)的谈判。<sup>①</sup>当年7月,欧美正式启动了TTIP谈判。这是欧美建立新大西洋关系以来,双方所达成的最大的合作意向,对于未来国际经济关系和贸易格局具有深远的影响。

早在2011年11月28日,欧美领导人就要求跨大西洋理事会成立“关于就业和增长的高级别工作组”(EU-US High Level Working Group on Jobs and Growth)。在美国贸易代表罗恩·柯克(Ron Kirk)和欧盟贸易委员卡洛·德古赫特(Karel De Gucht)的领导下,高级别工作组就欧美自由贸易协定进行了评估。2013年2月11日,高级别工作组公布关于综合性的跨大西洋贸易和投资协定的最终报告,建议该协定涉及广泛的双边贸易和投资问题,为全球贸易制定新的规则。<sup>②</sup>2013年6月14日,欧盟理事会授权欧盟委员会与美国政府进行协定的谈判,<sup>③</sup>影视产品应法国的要求被暂时排除在谈判内容之外。双方预计在两年内完成谈判。欧盟是美国的最大贸易伙伴,而美国是欧盟第二大贸易伙伴,2011年贸易分别占对方贸易总量的17.6%和13%,占世界贸易的三分之一。根据委员会的评估,该协定有望为欧盟GDP带来0.48%的增长,提供国民收入增长约860亿欧元。由于欧美之间从来没有综合性的双边协定,TTIP谈判将极大地加强欧美战略关系,为跨大西洋经济一体化带来新的可能性。

欧美为TTIP设立了雄心勃勃的目标,以综合性的跨大西洋贸易和投资协议囊括自由贸易和投资保护内容,计划:(1)削减贸易关税壁垒;(2)削减或防止贸易、服务和投资壁垒;(3)加强规则 and 标准的一致性;(4)对所有类别的贸易削减或防止非关税壁垒;(5)加强在推动共同关注的全球议题上的合作并为取得共同的全球经济目标加强合作。在结构和内容上,TTIP将包括市场准入、规章问题和非关税壁垒,以及在知识产权、环境和劳工、海关便利化、竞争政策、本地化贸易壁垒、原材料和能源、中小企业

<sup>①</sup> Statement from United States President Barack Obama, European Council President Herman Van Rompuy and European Commission President José Manuel Barroso, Brussels/ Washington, 13 February 2013.

<sup>②</sup> Final Report of High Level Working Group on Jobs and Growth, February 11, 2013, p. 6.

<sup>③</sup> Council Press Release, “Council Approves Launch of Trade and Investment Negotiations with the United States, Luxembourg”, 14 June 2013.



和透明度等方面达成双边规则。<sup>①</sup>

跨大西洋贸易与投资伙伴关系协定将不同于在投资、服务和公共采购领域取消关税和开放市场的传统自由贸易协定,而是集中致力于整合规则和技术产品标准。<sup>②</sup> 欧美认为,规则和技术产品标准是当前跨大西洋贸易中最严重的壁垒,有研究表明,规则的差异所导致的额外成果负担相当于超过 10% 的关税,某些产业比例甚至高达 20%,而传统的关税仅约 4%。欧美希望借此应对当前他们共同面临的经济衰退和就业压力问题,通过合作给双边带来重大经济利益。<sup>③</sup> 对欧美最具意义的是,欧美希望加强双方规则的一致性,为全球制定自由贸易和投资规则,继续保持其竞争优势,从而应对迅速崛起的新兴国家对其贸易地位的挑战。

然而对于多边贸易机制,在多哈回合进展艰难之际,最强势的两个伙伴绕开 WTO 进行单独的双边谈判,势必对多边机制的有效性构成挑战。由于 TTIP 还涉及与贸易有关的其他领域,如知识产权、环境保护和劳工保护等,通过高筑技术性壁垒对应新兴国家的意图十分明显。因此,TTIP 将不可避免地重构国际贸易中的大国关系。<sup>④</sup>

## 五 影响与建议

### (一) 欧盟自贸协定政策调整对中国的影响

目前,欧盟与世界大多数国家和地区已经完成或者正在进行自贸协定谈判,与美国和日本这两大贸易巨头的谈判也已启动。区域贸易协定对其他国家或地区贸易造成实质性的歧视,不可避免地造成贸易转移,因此,中国面临这些协定对进出口贸易的负面影响。以日韩自贸协定为例,由于中国与韩国在某些行业方面存在竞争,日韩协定相互取消关税和降低非关税壁垒,将使中国相关行业在市场准入、出口关税、政府采购等多个方面处于不利的境地,进而在很大程度上抵消中国竞争力的比较优势。特别是美欧启动 FTA 谈判,由于美欧贸易体量大,其贸易转移和规则协调的外溢作用将更为明显。

① Final Report of High Level Working Group on Jobs and Growth, February 11, 2013.

② European Commission MEMO, "European Union and United States to Launch Negotiations for a Transatlantic Trade and Investment Partnership", MEMO/13/95, Brussels, 13 February 2013.

③ Francisco José Millán Mon, "Report on the Role of the EU in Promoting a Broader Transatlantic Partnership", Committee on Foreign Affairs of European Parliament, 14.5.2013, 2012/2287(INI).

④ 叶斌:“欧美双边条约与中欧双边条约比较研究”,周弘主编:《中欧关系研究报告(2014):盘点战略伙伴关系十年》,北京:社会科学文献出版社 2013 年版,第 341-343 页。

双边自由贸易协定对于世界各国是典型的囚徒困境。在少数国家推动 FTA 的情况下,不加入 FTA 的效益最优。但是,在欧盟与东盟国家签订 FTA、美国和日本与环太平洋国家签订经济合作(TPP),以及美国与欧盟这两个最大的贸易体决定启动“跨大西洋贸易与保护伙伴关系协定”(TTIP)的背景下,中国就必须采取措施应对这些 FTA 可能对中国出口贸易造成的转移贸易的负面影响。

## (二)未来启动中欧自贸协定的可能性

欧盟新一代自贸协定是新加坡议程的双边版本,从范围和深度上都超出了 WTO 现有规则。就目前观察来看,在未来与欧盟签订自贸协定的问题上,中国面临巨大的挑战。这些挑战涉及中国深层次的经济和相关制度改革,触及中国市场经济的运行方式,特别是政府和市场的关系、权力与权利的关系,对中国的影响将远大于当年中国加入世贸组织所面临的冲击。过去三十年,中国是贸易自由化的最大受益者之一,中国入世之后出口贸易量的巨大增加和经济总量的跃升就说明了这一点。要继续保持中国的外贸增长势头,中国需要在贸易自由化方面采取进一步行动。

2013 年 12 月中欧峰会上首次指出:“在条件成熟时签订全面深入的自贸协定”,这是中国处理美、欧、日一系列自贸协定谈判的重要举措。如果这一谈判得以启动,将使得中国在新一轮贸易规则制定中缺位的不利局面得以扭转。

从目前公开的欧盟政策文件和欧盟贸易官员的发言来看,欧盟对于与中国签订 FTA 既充满期待,又有所保留。欧盟文件直接指出,中国符合欧盟的 FTA 伙伴标准,但是机遇与挑战并存。一方面,欧盟与中国的市场竞争程度尽管在近年来有所加强,但是从整体上而言,欧盟与中国经济的互补性大大超过竞争性。这一点与欧盟和美国之间的竞争关系是不同的。与中国签订自由贸易协定,将使欧盟更深入地进入世界上潜力最大的消费市场,极大地展现欧盟的竞争力,提升欧盟出口和投资保护,这是欧盟的利益所在。另一方面,由于新一代 FTA 对中国的挑战巨大,更多地涉及中国内部改革,特别是涉及极为困难的国有企业改革、知识产权保护和竞争政策等问题,欧盟有理由担心,未来中欧谈判可能陷入类似对印度谈判一样的旷日持久的僵局。

## (3)通过欧盟新一代 FTA 促进中国内部改革

中国经济改革处在关键时期。新一代 FTA 将从外部促进中国改革政府职能,更多地由市场本身去配置资源,使国内更多的产业经历全球化的考验。从中国改革开放的经验来看,开放是中国改革成功的最大法宝。越是开放,中国经济越是具有活力和竞争力,中国的创造力就越大幅度地被释放出来。中国是自由贸易的受益者,中国的比较优势在 WTO 贸易规则之下获得更大的市场份额和竞争力,而新的 FTA 将进一步

促进中国提升竞争力。

尽管欧盟新一代自贸协定不可避免地将会对中国当前的贸易管理体制造成挑战,但是对于促进中国自由市场经济建设,降低国有企业垄断,提升私营企业竞争力,释放产业活力,具有极大的刺激作用。与欧盟进行 FTA 谈判,一方面有利于中国摆脱欧美等国双边 FTA 带来的贸易转移负面影响,另一方面更有利于促进中国内部经济改革,促进经济结构转型。与欧盟启动谈判新一代 FTA 谈判,对中国不啻一次新的入世。

#### (4)通过双边自贸协定管理中欧贸易争端的可能性

近年来,双边贸易协定越来越多地在解决当事国之间贸易争端上发挥关键作用。实践中,已经有不少双边协定放弃或者限制采取贸易救济措施的做法。例如,加拿大与智利贸易协定、欧洲自由贸易联盟、加拿大与新加坡贸易协定限制使用反倾销措施;欧盟与智利协定,新西兰与新加坡、中国和泰国的协定,美国与以色列、韩国和新加坡的协定,都限制使用保障措施。<sup>①</sup> 尽管在欧盟与第三国协定中,绝大多数协定不提及 WTO 贸易救济或者不对相关规则做出重要修改,但是中欧未来在这方面有所突破的可能性是存在的。对于可能发生的贸易争议,中欧双方可以在双边贸易协定中设法引入更为详细和便于妥协的磋商程序,为有效管理中欧贸易争端制定稳定的法律框架。

(作者简介:叶斌,中国社会科学院欧洲研究所欧盟法研究室副主任、助理研究员;责任编辑:莫伟)

<sup>①</sup> Tania Voon, "Eliminating Trade Remedies from the WTO: Lessons from Regional Trade Agreements", *International and Comparative Law Quarterly*, Vol. 59, No. 3, 2010, pp. 625-667.