

國際廣生

GLOBAL REVIEW

(双月刊) 2018年 11/12月 第6期 总第57期

2018年 11月 15日出版

目 次

- 1 全球化下的经贸秩序和治理规则 陈德铭
- 23 特朗普政府的国际投资政策调整及其影响 吴其胜
- 40 战略竞争背景下如何稳定中美关系 潘亚玲
——地方人文交流视角
- 60 特朗普执政以来美欧关系的变化、动因及影响 张 蓓 孙成昊
- 78 多重危机视角下的欧盟政策调整及中欧关系 冯存万
- 95 欧盟建立“欧日经济伙伴关系”的战略机理探析 忻 华
- 120 亚洲经济一体化的现实路径与推进策略 张天桂
——共建“一带一路”的视角
- 139 气候机制的复杂化和中国的应对 汤 伟
- 157 英文摘要

封三 本刊 2019 年第 2、3、4 期征稿启事

國際展望

GLOBAL REVIEW

Vol. 10 No. 6

November/ December 2018

Published on November 15, 2018

Contents

- 1 Economic and Trade Order and Governing Norms in the Age of Globalization
CHEN Deming
- 23 Adjustment in the Trump Administration's International Investment Policy
and Its Impacts
WU Qisheng
- 40 How to Stabilize Sino-U.S. Relations Amid Growing Strategic Competition: A
Subnational, People-to-People Exchange Perspective
PAN Yaling
- 60 The Dynamics of Transatlantic Relations and the Trump Administration:
Changes, Motives, and Impacts
ZHANG Pei and SUN Chenghao
- 78 EU Policy Adjustments and Sino-EU Relations in the Face of Multiple Crises
FENG Cunwan
- 95 Analysis of the Strategic Rationale behind the EU-Japan Economic
Partnership Agreement
XIN Hua
- 120 Paths and Promotional Strategy for Asian Economic Integration: A BRI
Perspective
ZHANG Tiangui
- 139 The Complexity of Climate Governance and China's Response
TANG Wei
- 157 Abstracts

Inside Back Cover: Call for Papers and Subscription Information.

全球化下的经贸秩序和治理规则

陈德铭

【内容摘要】 本文讨论主要涉及经济全球化的历史必然和发展趋势，全球化时代的经济摩擦与治理规则，全球经贸规则的重构，并对当前中美经贸摩擦进行解读与研判。二战以后形成的全球经济治理体系主导并推动了有利于经济增长的国际规则的形成，这营造了稳定和可预见的发展环境，为世界经济持续发展打造了制度基础。全球化在曲折中发展和深化的大趋势不会逆转。同时，全球经贸规则也不断面临新挑战，需要更好地平衡各种新的经贸利益诉求。但是，以规则为基础的多边贸易体制在推动全球贸易自由化进程中的主渠道地位未根本改变。全球经济规则重构涉及金融、贸易统计、服务贸易、政府采购、投资、竞争中立与国有企业、知识产权等诸多方面。当前，美国服务业占到 GDP 的八成以上，已经难以使传统制造业重回美国，将自身遇到的问题怪罪并迁怒于对外经贸关系是徒劳的。中美经贸摩擦将持续多长时间，更多取决于美国国内政治的需要。虽然从短期看或许中国受损会更大一些。但是从中长期看，中国将有望完成供给侧结构性改革，实现经济发展由高速度向高质量的华丽转身。

【关键词】 经济全球化 经济规则重构 中美经贸摩擦 战略竞争

【作者简介】 陈德铭，商务部原部长、海峡两岸关系协会原会长、中国外商投资企业协会会长（北京 邮编：100731）

【中图分类号】 F114.41 **【文献标识码】** A

【文章编号】 1006-1568-(2018)06-0001-22

【DOI 编号】 10.13851/j.cnki.gjzw.201806001

习近平总书记指出：“在新的历史条件下坚持和发展中国特色社会主义……必须顺应世界大势。”^① 这为我们在实践中正确处理中国和世界的关系指明了方向。

在全球化时代，“世界大势”究竟是什么，包含哪些方面？最近，我们开展了一些专题研究，围绕着“经贸秩序与规则重构”，取得了一些初步成果。关于“重构”，并不是对既有规则体系的否定或者颠覆，毕竟现有的以规则为基础的国际经济秩序对促进世界经济增长总体上发挥着正面作用，但摩擦和危机也的确暴露出全球治理的一些深层次问题，因此“重构”在很大程度上是对现有规则的改革、修补和完善，包括一些新规则如数字经济规则的推出。在这一过程中，中国既面临着作为新兴大国建设性参与其中的机遇，也面临着与传统守成大国之间的复杂博弈。研究这一课题，不仅对提升我国在国际话语权中的地位很重要，而且对改善中国经济由高速度转向高质量发展之后中国企业继续参与全球竞争与合作的外部环境也有很大影响。

结合研究体会，本文探讨三个问题，一是经济全球化的历史必然和发展趋势，二是全球化时代的经济摩擦与治理规则，三是全球经贸规则的重构展望。在这一基础上，本文也将对当前中美经贸摩擦做些解读与研判。

一、经济全球化的历史必然和发展趋势

从历史视角看，人类走向全球化是伴随商品经济产生和发展而形成的必然结果。如果更进一步，将全球化理解为经济、社会和文化流动性的增加，那么可以追溯至更早的时期。美国经济学家保罗·斯威奇（Paul Sweezy）曾说，“经济全球化不是某种条件或某种现象，而是一种已经持续了很长的过程。”也有大量研究成果表明，自 1500 年左右地理大发现以来，伴随着殖民制度的出现、扩张和工业革命，就有了一个全球经济及其世界范围的劳动分工和多边贸易。个别史学家甚至认为，自亚欧大陆开辟丝绸之路的时

^①《习近平主持中共中央政治局第七次集体学习》，人民网，2013 年 06 月 26 日，<http://politics.people.com.cn/n/2013/0626/c1024-21981607.html>。

代就已经出现了经济国际化。在国际学术界，对于全球化的分期也一直存在争议。这里，拟用一种较广义的历史视角，将全球化划分为四个阶段。

（一）早期区域性帝国统治时期的跨国交往

全球化其实古已有之，这从地球上不同地区的部落和民族之间人们的相互交往就可看出。之所以如此认为，是因为自然资源分布的不均衡性，决定了很久以前的不同部族和民族之间在物质生活领域基于相互需求而进行相互交往的绝对性。在生产力提升到可供剩余产品进行交换时，商业贸易中的比较利益就已出现和存在了。

早在公元前中国先秦时期，就已经开启了与西方通商贸易的历史。而著名的“丝绸之路”从幼发拉底河沿岸出发，东联中国古都长安，西接欧洲腹地，是一条联结亚洲、非洲和欧洲的古商业贸易路线，德国地理学家费迪南·冯·李希霍芬（Ferdinand Freiherr von Richthofen）在19世纪70年代将其命名为“丝绸之路”。此后，随着奥斯曼土耳其帝国崛起，西欧国家纷纷进行海上探险寻找新丝路，史称“地理大发现”。此前的历史或可以称之为“早期全球化”的雏形。而从文化交往的层面来看，古代人们对于五彩缤纷的大自然和纷繁社会现象的困惑与惊奇，则不断激起人们的探索欲望和求知活动，使人类的精神追求较早跨越了国界，如千里朝圣、万里求学、取经等。这也可以视为文化跨越国界走向全球化的萌芽。

（二）地理大发现后殖民时期的全球化演进

公元1500年前后，随着哥伦布、麦哲伦等一批航海家和探险家开辟了从欧洲通往美洲和东印度等地的新航线，人们对世界地理的认识出现了颠覆性的改变，产生了质的飞跃。由此，欧洲商业资本主义通过远洋航行首先向美洲、然后向亚洲扩张，逐步把五大洲联结成了一片，从而开启了改变世界历史的全球化进程。亚当·斯密在《国富论》中指出：“美洲的发现及绕好望角到东印度通路的发现，是人类历史上最大而又最重要的两件事……通过为欧洲产品开辟一个用之不竭的新市场而给新的分工和工艺的进步提供了机会，这在古代商业的狭小圈子里是从不会发生的。”^①

^① 参见亚当·斯密：《国富论》（下册），商务印书馆1972年版，第20、195页。

伴随着资本主义殖民地的血腥开拓，全球化进程也在很大程度上真正起步并发展起来。例如，曾有英国经济学家说过：“大洋洲有我们的牧场，阿根廷和北美西部草原上有我们的牛群。秘鲁送来它的白银，南非和澳大利亚的黄金流向伦敦；印度人和中国人为我们种茶，而且我们的咖啡、白糖和香料种植园遍布东印度群岛。”因此，那时的全球化过程也是欧洲列强的殖民化过程，它们将其价值观和社会制度推向世界，将世界绝大多数国家强制纳入资本主义世界市场和世界经济体系中，并使之沦为殖民统治的对象。

（三）工业革命带动的全球化大发展时期

18世纪中叶到19世纪，以蒸汽机为动力、以纺织业为中心的第一次产业革命在英国兴起，机器大工业迅速代替了工场手工业，生产能力成百倍地提高。大量廉价和过剩的工业产品打破国家的藩篱涌向世界，世界各大洲和各国之间的经济联系大大加强。这一时期，英国成为首个“世界工厂”，到19世纪中叶，其一半以上的工业品要销往国外，国内生产所需的大部分原料也靠国外供应。如果说地理大发现为经济全球化提供了空间基础，那么机器大工业就为经济全球化提供了物质基础，推动经济全球化向前迈进了一大步。^① 19世纪下半叶至20世纪初，是经济全球化加速发展的时期。一方面，以电力工业发展、内燃机应用为代表的第二次工业革命，使西方发达国家从蒸汽时代进入了电气时代，从以纺织工业为中心的轻工业革命进入到以钢铁、石化、电器、机械、汽车为代表的重化工业革命，生产力获得了新的大发展。这一时期，新的交通运输工具和新的通信手段不断出现，大大缩短了时空距离，推动了国际贸易的大发展。同时，国际投资迅速增加，人员流动比较自由，整个世界的联系开始真正走上了全球一体化进程。

（四）二战结束以来的全球化迅猛扩张时期

尽管由于两次世界大战的爆发，经济全球化进程受到很大程度影响，但这一趋势并未停滞。二战后，以电子计算机、信息技术为主要依托的科技革命迅猛发展，进一步促进了国际分工的深化。冷战结束后，在制度性因素催化和跨国公司全球布局的推动下，全球贸易和投资规模迅速增长，世界各国

^① 参见侯若石：《经济全球化与大众福祉》，天津人民出版社，2000年9月版。

经济联结为一个紧密的整体，经济全球化也迎来了新的扩张时期。进入 21 世纪以来，由大数据、云计算、人工智能引领的新材料、新能源以及 3D 打印、生物技术、地球和深空探测等新一轮技术革命初现端倪，也给全球化发展带来了新的变化。这包括全球价值链的不断重组深化，信息技术催生的服务—制造业革命。例如智能手机产品及其配套服务的兴起，大数据服务带来的电子商务营销革命等。也包括其他领域科技交互发展带来的潜在影响。如生物能源和页岩气的发展，极大地缓解了能源短缺的压力，而克隆技术、基因测序、器官移植等技术将会冲击传统的伦理观念。所有这些新的技术发展趋势还有待深入观察，但一旦出现重大突破，对人类经济社会的影响将远远超过前几次科技革命。

总的来看，经济全球化有其内在的历史演进规律。尽管在这一过程中不断衍生出一些新的问题，包括不同文明的磨合甚至冲突、传统国家主权的让渡、利益分配的不均衡等，但站在历史高度看，全球化在曲折中发展和深化的大趋势难以逆转，不同社会制度、不同发展水平、不同文化背景的国家将越来越多地被纳入全球体系之中，经历一场深刻改变社会生活方式和践行人类命运共同体的革命变迁。

二、全球化时代的经贸摩擦与治理规则

20 世纪 80 年代中期，经济全球化概念被正式提出。一般认为，全球化的内涵主要包括三个方面：一是世界各国经济联系，主要是贸易和投资联系的加强和相互依赖程度日益提高；二是各国国内经济规则，从边境政策到财政、金融、投资等宏观政策不断开放并渐趋一致；三是国际经济协调机制强化，主要是大国国内宏观经济政策外溢的协调，事实上已成为全球治理不可或缺的范畴。^① 作为一般了解，我们可以用全球国际贸易占全球 GDP 的比重来衡量经济全球化的进程。两次工业革命后，这个比例达到了 16% 以上，

^① 参见薛一飞：《经济全球化对中国经济的影响以及中国的应对机制》，《天府新论》2016 年第 6 期；李慧斌：《全球化：中国道路》，社会科学文献出版社，2003 年版。

第一、第二次世界大战使这个比例降至5%左右，战后经过半个多世纪的建设与发展，如今恢复到了三分之一强。战后的全球化，跨国公司是主要推手，而且其全球贸易的三分之二左右是中间品，这表明全球供应链及其价值形态的全球价值链（GVC）已经形成并且不断调整扩展。

（一）第二次世界大战后的全球经济治理体系

二战以后的国际治理体系，主要是以美国为首的西方资本主义国家主导并建立起来的，涵盖政治、经济、军事等领域。其中在政治和安全上，主要是联合国、北约等国际组织或机制，此外也曾经存在着当时苏联主导的华沙条约等安全机制。在经济领域，主要是国际货币基金组织（IMF）、世界银行（WBG）和世界贸易组织（WTO）的前身关贸总协定（GATT），三者共同构成了全球经济治理的三大支柱。此外，联合国经社理事会（ECOSOC）、贸发会议（UNCTAD）、经济合作与发展组织（OECD）、国际清算银行（BIS）等机构也承担了部分职能。随后，欧盟、东盟、亚太经合组织（APEC）等区域性组织相继出现，西方七国首脑会议（G7）、上海合作组织、金砖国家（BRICS）、二十国集团（G20）应运而生，并逐步在全球治理问题上占有一席之地。这些不同领域和层次的机构及其机制，共同组成了现有全球经济治理的基本架构。

战后的国际经济治理机制并非一成不变。以全球金融治理体系为例，二战后形成的以美元为中心的布雷顿森林体系，作为一项全球金融领域的重大制度创新，在稳定战后金融环境、促进经济恢复等方面发挥出了有效作用。但这一体系也并非完美无缺，而是存在内在的设计缺陷。1960年，耶鲁大学教授特里芬（Robert Triffin）在其著作《黄金与美元危机：自由兑换的未来》中指出：布雷顿森林体系以美国一国货币作为主要国际储备货币，需要以其国际收支保持顺差、黄金储备充足等作为前提条件，无疑存在难以解决的内在矛盾，总有一天它会崩溃。^① 事实证明了这一预言，1973年布雷顿森林体系解体。随之而来的牙买加体系仍将美元作为主要国际储备货币，但不再与黄金挂钩，不受制度性安排的约束，这种新的内在缺陷和不稳定性为

^① 参见[美]罗伯特·特里芬著：《黄金与美元危机：自由兑换的未来》，陈尚霖、雷达译，商务印书馆，1997年版。

后来经济危机的数度爆发埋下了伏笔。此外，WBG 在促进发展领域做出了努力，也取得了积极成效。

关贸总协定诞生后，先后主持了八轮多边贸易谈判，每一轮谈判都将全球贸易的开放程度向前推进了一步。1995 年 1 月 1 日，世界贸易组织在此基础上正式成立，标志着二战以来国际贸易体制重大改革的完成，从此承担起制定和完善多边贸易规则、处理贸易争端、监督成员贸易政策的主要职能。世贸组织与前两个经济支柱不同的是具有法律审判的最终效力，即武装到牙齿。所以，单边主义的经贸措施会在那里遭到失败。美国的 301 条款是 1974 年由国会通过的，1994 年世贸组织成立前夕，美国总统颁布《行政行动声明》，表明 301 条款要遵循多边贸易体制。1999 年美国向欧盟发起 301 调查，结果在世贸组织败诉，从此鲜有使用。

总的来看，战后形成的全球经济治理体系，在相当长时期内主导并推动形成了一系列有利于经济恢复和增长的国际规则，这些机制和规则大大降低了各国因为经贸利益纷争引发恶性摩擦甚至政治军事冲突的可能性，客观上营造了稳定、可预见的发展环境，为全球化的深化和世界经济持续发展打造了有益的制度基础。

（二）经贸摩擦和经济危机的成因

2008 年爆发的全球金融危机（以下根据行文需要简称“危机”），堪称百年一遇，对危机原因的探讨大致可以分为以下几种视角。

一是金融监管视角。危机前，监管者们相信“最少的监管就是最好的监管”^①，同时，金融新产品层出不穷，CDS（credit default swap）、CDO（Collateralized Debt Obligation）……不一而足。“缺位的金融监管”与“过度的金融创新”状态长期并存，最终引发危机。

二是经济周期视角。人类自 18 世纪以来历经多次大的危机。据不完全统计，从 1788 年到 2000 年的 212 年间，全球共发生 22 次较大规模的经济危机，平均每 10 年左右一个周期。还有康德拉季耶夫（Nikolai D. Kondratieff）、熊彼特（Joseph Alois Schumpeter）等学者的长周期说，大致

^① 美联储前任主席格林斯潘语，转引自廖岷：《次贷危机下美国对于金融监管的最新反思》，《中国金融》2008 年第 7 期，第 64-66 页。

是 40—50 年时间一个周期。按照这一理论，此轮危机是全球化制度红利和信息技术革命两个周期叠加的结果。

三是全球治理视角。在全球化条件下，每个企业都跨着很大的半径为全球生产，这就很容易出现生产过剩，但是企业不会主动限制生产，在没有全球治理机制的情况下，资本主义危机就要周期性爆发。早在 150 多年前，马克思在《资本论》中就认为，由于生产的社会性和生产资料的私人占有性之间不可调和的矛盾，经济危机将不可避免地周期性出现。从这个视角来看，这次金融危机实际上也暴露出全球治理中的许多深层次结构性问题——包括私有制的体制缺陷、实体经济与虚拟经济的脱离、金融监管的缺位、治理结构的缺陷等，这也成为分析危机成因的不同理论视角。

（三）经济危机后规则重构问题的提出

与历史上历次大危机相比，此次危机的爆发具有两个突出的时代背景，即经济全球化的迅猛扩张，以及以新兴经济体集体性崛起为代表的全球力量格局的调整。在此背景下，二战后长期积累形成的全球经贸规则，不断面临着新的挑战，需要修改、补充、完善。

一是如何更加积极地反映各国力量格局的变化。世界经济“南升北降”“东升西降”的特征明显，2002 年至 2017 年，新兴市场和发展中经济体，占世界 GDP 份额从 20.3% 大幅提高到 39.7%。^① 新兴国家纷纷通过加强合作，以寻求在国际事务尤其是全球治理体系中的更大舞台。以金砖国家为代表，2012 年金砖国家新德里峰会提出建立“新开发银行”（New Development Bank），2013 年德班峰会讨论建立“金砖外汇储备库”（类似于金砖基金）等，都说明新兴市场国家已经开始在原有体制之外寻求合作，以实现与其实力相匹配的规则制定权和影响力。与此同时，传统治理平台也出现了一些重要的改革迹象。例如 G20 在危机中迅速升级为领导人峰会，走上危机协调的前台；IMF 也开始增加新兴国家份额的改革等。但总的来看，现有的全球治理和规则体系还是传统发达经济体主导制定的，基本反映的是守成大国的利益。未来一个时期，全球治理和规则重构需要首先面对西方主导性与权力结

^① 参见国家统计局：《2017 年国民经济和社会发展统计公报》等相关年份数据。

构变迁之间的内在矛盾，使得广大发展中国家逐步取得与其经济实力相匹配的份额，增强在国际制度决策中的话语权。

二是如何更好地平衡各种新的经贸利益诉求。在这一波全球化浪潮中，发展中国家在世界贸易和投资中所占份额上升加快。其中，货物出口份额从2002年的26.5%提高到2017年的40.1%，^①2012年发展中国家吸引外资超过了发达国家，改变了危机前以发达国家相互投资为主的直接投资格局。这些变化引发了发达经济体与新兴经济体的利益分化——前者认为后者从这一轮全球化中受益最大，希望后者承担更多的国际责任，并谋求修改或制定新的规则，来维护其在技术和产业领域的优势；后者则认为只能承担共同但有区别的国际责任，并且不希望新的规则制定中处于不利地位。由此导致在相关规则的讨论中，越来越多地蕴含着不同利益群体的诉求，以及主要经济体围绕规则主导权、地缘政治和经济利益的复杂博弈。

三是如何顺应全球化带来的一些新的议题变化。此次危机不仅凸显出全球金融规则的不足，还衍生出一系列新的治理及规则难题。例如危机后为刺激本国经济复苏，相关国家实行了多轮“量化宽松”政策，而由于其货币的强势地位，导致这些政策无论是出台抑或是退出，无不成为诱发世界经济巨幅波动的“风向标”。由此带来的一系列金融市场动荡、通货膨胀、国际“货币战”以及与其关联的风险转嫁等后遗症，都对世界经济带来复杂和深刻影响。而全球金融治理对此处于“失语”状态，这不能不说是治理秩序和规则体系的重大缺陷，需要引起更多的关注和讨论。此外，全球价值链的深化正在改变全球贸易的性质和形态，使得各经济体对基于传统生产分工与经济边界确定的国际贸易统计体系产生了调整呼声，引发了对全球价值链研究的热潮和新的统计体系建议。而由于各国纷纷将鼓励创新、绿色发展等作为提升竞争力的重要方向，在知识产权、贸易救济、环境保护等领域，也出现了一系列新的讨论和动向。至于数字经济领域开放网络与保护隐私之间的博弈，恐怕还将长期持续。综上所述，二战后以美国为首的西方国家制定的国际经贸规则、跨国公司逐利完成的全球产业布局、信息等前沿技术推动的工业革

^① 根据历年商务部和海关总署数据计算。

命，是全球化迅猛发展的三大要素。但是，当今的全球化毕竟是资本主义历史阶段的产物，因此资本红利更多流向了跨国企业和金融寡头，中小企业主更毋庸说产业工人得益甚少，甚至处于相对贫困状态。社会在被逐渐撕裂，民粹主义四处泛滥，地缘政治动荡分化，迄今的国际秩序尚无有效规则加以治理，再全球化呼之欲出，规则重构被提上议事日程。

三、全球经济规则的重构展望

危机以来，全球经济治理平台出现了多边贸易体制停滞、区域合作进程加快的趋势。在各种多双边和区域平台上，讨论的议题也超越了传统的贸易和投资范畴，触及日益多样化的知识产权、竞争政策、环境、劳工、国有企业、数字经济等各个经贸及“泛经贸”领域，这些都是目前国际经济规则谈判和研究的热点问题。

（一）多边贸易体制的困境

危机以来，由于多哈回合谈判陷入旷日持久的“冬眠期”，使得多边贸易体制走向受到广泛关注。“多哈发展议程”（Doha Development Agenda, DDA）于 2001 年“9·11”恐怖袭击事件后启动，已历经 17 年，涵盖农业、非农产品市场准入、服务、知识产权等重要国际贸易领域，以及争端解决、环境、发展等重大课题，目前多方在继续努力，争取有所突破。但是实际上美国已经宣布放弃 DDA，多哈“冬眠”若久睡不醒，很可能胎死腹中。

总的来看，以规则为基础的多边贸易体制在推动全球贸易自由化进程中的主渠道地位虽有所削弱但仍未根本改变。作为一个拥有 161 个成员的全球性、永久性国际组织，WTO 具有自身的法律框架，专门的争端解决机制，并且在监督执行中行使权威，也就是通常所说的“武装到牙齿”。同时 WTO 允许成员国在特定条件下，对国际贸易加以限制，实施反倾销、反补贴和保障措施等贸易救济措施，以保障进口国国内产业免遭损失。在经济危机以来的十年时间里，全球贸易保护主义抬头，民粹思想泛滥，仅反倾销反补贴案例就高达 1 000 多起，其中有近三分之一针对中国，但通过 WTO 上诉机构

和其他双边磋商，中国成功挽回了一半以上的损失。国际贸易互惠、透明、非歧视等原则虽然受伤但仍未被颠覆。值得注意的是，美国总统近来多次扬言世贸组织糟糕，对美不公平，如不改变就退出。他批评世贸组织接纳中国是最大的错误，因为对中国的问题毫无办法。试想一下，一个牵头制定世贸组织规则，善于用规则维护自身利益的美国，近十年在世贸组织上诉机构诉他国几乎赢了九成的案例，为什么要自我否定呢？

（二）区域经济合作的兴起与展望

与 DDA “冬眠” 形成鲜明对照的是，危机以来区域经济合作发展方兴未艾。根据 WTO 统计，至 2017 年底，向其申报并生效的自贸协定共有 284 个。此前洽谈的跨太平洋伙伴关系协议（TPP）以及“后续的”所谓“全面与进步跨太平洋伙伴关系协定”（CPTPP）、区域全面经济伙伴关系（RCEP）以及跨大西洋贸易与投资伙伴关系协定（TTIP），都是近年来区域合作的“巨无霸”。以此前的 TPP 为例，其曾发展成为包括澳大利亚、新西兰、智利、秘鲁、新加坡、马来西亚、文莱、越南、加拿大、墨西哥、日本及美国共 12 个国家的高度开放的区域经济合作架构，解决了多边尚无定论的许多难题和新议题。尽管由于美国退出 TPP 后市场份额大大缩水，但是 2017 年美国之外的 11 国仍达成冻结知识产权等 20 项内容，并改名为 CPTPP，可见开放的自由贸易毕竟是大势所趋、众望所归。而日本仍想拉美国重回这一合作架构的努力近期恐怕也难以实现。

这一轮区域合作高潮，具有开放式、跨区域等特征。其中最为突出的一个特点是发达国家特别是奥巴马总统时期的美国，从规则层面着手，在区域经济合作中推行新的国际经贸规则 and 标准，开放范围从边境措施走向边境后措施，越来越多地涉及知识产权、竞争政策、投资、环境、劳工等新的领域，成为新规则的“试验区”，并希望从区域、诸边走向多边。然而，特朗普总统彻底放弃和改变了规则，企图用唯我独尊的单边主义行事，在退出 TPP 的同时又修订了北美自由贸易协定。他反对诸边合作，力推双边会谈。例如 NAFTA 先和墨西哥谈成协议再压加拿大就范。区域合作遇到了新的挑战。当然，欧盟与日本达成 99% 产品零关税的高水平自贸协议，也给区域合作

吹来一阵清风。TTIP 能否在休眠两年多后重启，也为世人关注。

对于区域和多边的关系，各界一直存在争议。总的来看，多边贸易体制和区域经贸合作如同经济全球化的两个轮子，前一个轮子要通过改革，改进一致同意的议事规则，加速推进多边协议；后一个轮子则要在守成大国与新兴大国的合纵连横中找到利益交汇点。鉴于守成大国在规则重构中具有总体优势，这样对于新兴大国而言，如何以主动开放的姿态参与诸边协定谈判，参加区域经贸合作，是迎接未来规则重构的一个重要考验。

（三）关于热点领域的几个规则重构问题

全球经济规则重构涉及诸多方面，本文围绕几个重点领域，就危机以来的变化进行简要归纳和分析。

一是金融规则。危机爆发以来，美国、欧盟等国家（地区）开始反思传统金融监管理念和策略的局限性，并对金融监管体系进行了重塑。2010 年 7 月，美国总统奥巴马正式签署了《多德—弗兰克华尔街改革和消费者保护法》（简称多德弗兰克法案）（Dodd Frank Reform and Consumer Protection Act），被认为是“大萧条”以来最严厉的金融改革法案。2010 年 9 月，欧盟成员国也与欧洲议会达成妥协，保证了欧盟金融监管改革法案的顺利通过。在国际金融监管层面，2008 年 11 月，G20 华盛顿峰会通过了加强金融监管的行动方案和原则。2010 年 9 月，巴塞尔银行监管委员会通过了加强银行体系资本要求的改革方案，即《巴塞尔协议III》，这是近几十年来针对银行监管领域的最大规模改革，一旦实施将对促使银行减少高风险业务，防范国际信贷危机的重演发挥积极作用。同时，在 IMF 投票权、国际货币体系领域都有改革动议。总的来看，在全球金融领域，加强或改进规则的方案常常久议不决、决而不行，这是否会为下一次危机埋下新的祸根，尚不得而知，也需要人们不断总结经验教训，出台新的有效规则和制度。2018 年 5 月，美国会通过改革多德弗兰克法案的议案，并获特朗普总统批准。该议案放宽了对持有 2500 亿美元以上资产的大银行的监管，巩固了美国银行业的霸主地位。历史又转回到了原点。这或可谓逐利资本固有的“好了伤疤忘了疼”的轮回。

二是全球价值链引发的贸易统计规则讨论。目前这一轮经济全球化的显

著特点，是跨国公司全球生产网络和供应链的扩张以及在此基础上全球价值链（GVC）的构成。随着越来越多的发展中国家参与全球价值链的分工体系，传统的贸易统计方法受到严峻挑战。以 2017 年为例，全球出口总值已经超过 22 万亿美元，其中中间产品和中间服务占比近 70%，很大一部分存在“重复计算”。2010 年世贸组织正式发起“世界制造倡议”，提出了运用贸易增加值统计弥补传统贸易统计体系的缺陷。全球价值链问题不仅是一个贸易统计问题，也是一个贸易政策问题，它使各国对参与经济全球化更新了观念认知。特别是对于发展中国家来说，积极参加 GVC 体系有助于扩大就业、增加收入、获取技术乃至实现经济赶超。同时，该方法也将使中国对美、欧贸易顺差下降，按中国科学院的有关测算结果，2015 年分别下降 45%、39%，2016 年分别下降 44%、39%，这有利于缓解针对中国的贸易摩擦。^①

三是服务贸易规则。现有的多边《服务贸易总协定》（GATS）是 23 年前达成的，由于是第一部长边服务贸易协定、生效历史短，司法解释和法理实践少，尚有一些授权条款需要明确。因此，在 DDA 的服务贸易谈判中，对成员国的国内规则、紧急保障措施等进行了充分讨论。发达成员普遍认为讨论草案的雄心水平太低，要求将大部分“软纪律”变成强制约束的“硬条款”。危机之后，以美国和欧盟为首的发达经济体为了扩大服务出口、巩固其竞争优势，与一些发达经济体组成“服务贸易挚友”（Really Good Friends, RGF），在 DDA 服务贸易谈判未果的情况下于 2013 年 3 月启动了诸边的《服务贸易协定》（Trade in Services Agreement, TISA）谈判，目前已有 23 个成员参加（包括中国香港和台澎金马单独关税区）。美欧与 RGF 成员的服务贸易总额，即使扣除了欧盟内部贸易额，也占到了全球的三分之二左右。中国目前正拟加入 TISA 谈判，这将对中国的服务业发展带来重大影响。我国的服务贸易一直是巨额逆差，2017 年达 2 554 亿美元（国家外汇管理局数据）。以开放姿态促进国内服务业参与全球竞争与合作，将带来巨大的开放红利。

四是政府采购规则。《政府采购协定》（Agreement on Government Procurement, GPA）是 WTO 一揽子协议中的一项诸边协定。政府采购又称

^① 参见中国科学院预测科学研究中心宏观经济部：《2016 年中国经济增长形势展望》，《中国科学院院刊》，2015 年第 6 期，第 810-817 页。

公共采购，规模可以达到一国国民生产总值的 10%—15%。为了促进这一领域的相互开放，美国和欧共体、日本、加拿大等达成 GPA，相互开放政府采购市场，于 1981 年起生效，目前已发展到 43 个成员。GPA 几经修改，目前形成了 2012 年修改版，将于成员核准后生效。2001 年中国入世时曾承诺，加入 WTO 后尽快启动加入 GPA 谈判。2007 年底，中国政府正式提交了加入 GPA 申请并初步出价，此后三次提交修改出价，但终因与 GPA 各参加方要价相距甚远而至今仍在门外。中国加入 GPA 对我既是机遇也是挑战。其中机遇主要体现在两个方面。一是可以获取更多进入全球政府采购市场的机会。据统计，近年全球公共采购整体规模已经超过 6 万亿美元，加入 GPA 后中国将获得进入包括欧美在内的政府采购市场的权利。二是有助于完善我国政府采购体制。加入后我绝大多数政府采购将遵循透明度原则和国民待遇原则，有利于实现“阳光财政”，避免“暗箱操作”。当然，任何市场开放都会对加入成员带来一定程度的挑战和压力，但总的来看是利大于弊。

五是投资规则。相对于统一的国际贸易规则来说，全球投资规则是“碎片化”的。据联合国贸发会议（UNCTAD）统计，截至 2017 年底，全球国际投资协定总数达到 3 322 个，其中中国共签署了 147 项。2017 年全球新签国际投资协定的数量（18 个）是 1983 年以来最少的。随着经济全球化进程中区域合作的不断加强，投资协定的区域化进程在逐步加快，截至 2017 年底，全球有 376 个“国次”参与了涉及投资条款的区域性谈判。当前，美、欧等发达经济体拟从区域入手推动多边投资协定。中国正在成为资本输入和输出的双重大国，大批企业走向海外，迫切需要多边投资协定的保护。有鉴于此，中国政府在 2013 年 7 月举行的第五次中美战略与经济对话会（S&ED）上，正式提出以“准入前国民待遇”和“负面清单”方式，与美国商谈双边投资协定。目前，双方已完成了 10 次以上的谈判，文本初步达成，负面清单出价还存在博弈空间。中欧间的投资协定也紧随其后。美欧企业都期盼投资协定能够早日生效，这不仅可以进一步拓展中国市场，也可为其争取国际多边投资协定创造条件。然而，特朗普总统施行的单边主义的 301 调查，诬陷中国强制技术转让，窃取了美国的知识产权，抢了美国工人的就业岗位，

对中国输美产品强征 25% “惩罚性” 关税，也因此断送了其企业家的美梦。

六是竞争中立与国有企业问题。金融危机后，“竞争中立”（Competitive Neutrality）的讨论升温与新兴经济体的国有企业在全球贸易投资活动中的比重上升有关。按照经合组织（OECD）的定义，“竞争中立”这一概念原指商业经营者在市场上的公平竞争，特别是国有企业可能既从事商业经营，又承担公共服务职能，所以“竞争中立”意味着政府应尽量区分这两种情况，对公共服务部分给予透明、充分的补偿，避免通过在商业竞争领域给予国有企业优惠待遇来交叉补贴公共服务。目前，发达经济体在对外签订的自贸协定中更多出现有关国有企业的条款，如美国在与韩国签订的自贸协定中，延续了有关指定垄断企业和国有企业的“纪律”。从这一规则本身来看，体现出西方主张开放市场和公平竞争的一贯理念。它的提出原先并不是针对中国的，且这一要求与我国国企的改革方向基本一致，但也涉及基本政治制度等敏感问题。我们应该全面评估“竞争中立”对我国的影响，主动参与讨论，为我国各种所有制企业发展创造更好的国际环境。

七是知识产权规则。知识产权规则作为一种制度文明，从 1883 年发达国家缔结《保护工业产权巴黎公约》算起，已经成为一国国民智力创造在他国得到保护的重要国际条约，它反映了知识与经济发展的必然联系。大约经过了整整 102 年，中国才成为该公约成员国。1980 年，中国加入了世界知识产权组织（WIPO），两年后颁布了《商标法》，即第一部知识产权立法。从围绕知识产权的规则来看，它在资本主义的土壤上诞生，对于激励创新有积极意义，但对创新成果普惠大众又有一定的负面性，因此关于知识产权保护的范围和期限，一直是国际规则争论的重点。WTO 下的《与贸易有关的知识产权协定》（TRIPS）是在美国坚持下，把 NAFTA 的有关内容多边化之后缔结的，中国在加入世贸组织的同时也自然成为 TRIPS 成员。经济危机发生后，传统发达经济体为了进一步发挥自身在教育、科技乃至企业研发等方面的强大优势，更加强化了对于知识产权规则的推动。2010 年，西方国家主推的诸边《反假冒贸易协定》（Anti-Counterfeiting Trade Agreement, ACTA）在日本结束谈判。ACTA 对民事执法、边境措施、刑事执法以及数

字环境下的知识产权保护做出了明确规定，并且正有从诸边推向多边，成为 TRIPS 第二的可能。但是美国国会否定了 ACTA，这个在发达经济体充满争议的知识产权保护协定也就流产了。与此同时，美国在 TPP 谈判中强行延长了知识产权保护时间，规定了处理知识产权保护的争端解决程序，为实施高水平的保护装上“牙齿”。然而随着美国的退出，这些新规则也都在 CPTPP 中被暂时中止了。当然，无论从哪个角度出发，依法保护知识产权，对于中国实施国家创新驱动战略、打击假冒伪劣，转向高质量发展，都是完全必要和十分及时的。

此外，还有发展援助规则、可持续发展规则等，在本文中不再一一讨论。

四、关于当前中美经贸摩擦的解读与研判

2018 年 9 月 24 日，国务院新闻办公室发布《关于中美经贸摩擦的事实与中方立场》的白皮书，内容丰富翔实，是学习研究的准绳。中美经贸关系不仅是世界上最大的发展中国家与最大的发达国家总体关系的压舱石和推进器，而且对全球经济稳定和发展有着举足轻重的影响。中美建交以来，双边贸易增长了 233 倍，企业基于各自优势和市场需求，形成了结构高度互补，利益交融共享的紧密关系。根据中国海关统计，2017 年，货物贸易上，中方对美出口 4 297 亿美元，自美进口 1 537 亿美元。^① 同期据商务部测算，双方服务贸易总额约 1 200 亿美元，中方逆差 540 亿美元。因此，双方的贸易顺逆差粗略估计约在 2 200 亿美元左右，这个数字总体趋稳，且近 10 年美国贸易对全球的逆差，尤其对亚洲的逆差也基本保持稳定不变。2018 年以来，特朗普政府大搞单边主义、保护主义，以“美国优先”为口号打关税牌，对全球多个国家发起贸易战，并把主要矛头指向中国。

中美贸易摩擦主要有以下四种表现形式。一是反倾销反补贴等贸易救济措施居高不下。截至 2018 年 7 月 13 日，美方发起涉及我国产品的反倾销、反补贴贸易救济案件 17 起，涉案金额约 22 亿美元。美方还做出 18 项涉及

^① 《海关总署介绍 2017 年全年进出口情况》，中国网，2018 年 1 月 12 日，http://www.gov.cn/xinwen/2018-01/12/content_5255987.htm#1

我国产品的裁决，其中 14 项税率都在 100% 以上。二是对进口光伏和大型洗衣机发起 201 调查。2018 年 1 月 22 日，美国贸易代表办公室宣布，对进口太阳能电池片和光伏组件实行进口配额限制和加征关税，实施期 4 年；对进口大型洗衣机（10 公斤以上）实行进口配额限制和加征关税，实施期 3 年。三是发起 232 国家安全调查。美方于 2018 年 3 月 23 日起对进口钢铁和铝产品全面征税，税率分别为 25% 和 10%。涉及我对美出口钢铁产品 19.8 亿美元，铝产品 38 亿美元。5 月 23 日，美方对进口汽车及零部件发起 232 国家安全调查。涉案产品为汽车及零部件，包括越野车、厢式货车和轻型卡车等。四是发起对华知识产权 301 调查。2018 年 3 月 23 日，美发布 301 调查报告。依据 301 调查结果，特朗普签署总统备忘录，要求对中国部分输美产品加征关税、限制中国投资美国重要产业或敏感技术，并就中方有关技术许可条件的措施向世贸组织提起磋商请求。

综上所述，美方已经对我采取单边措施。2018 年 7 月 6 日，美国开始对 500 亿美元产品清单上的第一批清单 818 个类别、价值 340 亿美元的中国商品加征 25% 的进口关税。另外 160 亿美元产品关税措施在 8 月 23 日执行。8 月 3 日，美国贸易代表声明称拟将对从中国进口的约 2000 亿美元商品加征关税，税率由 10% 提高至 25%，再次升级中美贸易摩擦。此次征税清单，共涉及约 6 000 多项货物商品，几乎涵盖所有农业、工业部门。主要涉及通信设备、计算机、电气设备等技术密集型产品和家具、皮革制品等劳动密集型产品，尽管在听证会上绝大多数美国企业反对加征关税，但白宫还是决定自 9 月 24 日起，对自中国进口的 2 000 亿美元商品加征 10% 关税，2019 年 1 月 1 日起提高至 25%。特朗普总统还在推特上表示若中国采取报复措施，美还将对另外 2 600 多亿美元中国商品加征关税（恐怕没有那么多子弹了）。中美经贸关系何以走到这一步？这场摩擦是早晚都会来的吗？摩擦还将扩大至经贸以外的领域吗？这一方面是因为中国的发展与强大，被美国视为主要战略竞争对手，另一方面也与本届美国总统的特质，一个纽约市井长大的曼哈顿房地产开发商的经历有关。如果从历史的视角分析，也许当前的中美经贸摩擦更是一个现阶段全球化治理缺失的必然事件。

美国对中国主权内的经济管理提出不满。在多边体系下对中国妄加指责。一是指责中国经济体制。包括指责中国的政府部门对基本经济要素（如土地）的直接和间接控制，国有企业借助行政垄断政策掌控大量经济资源，价格机制的作用在一些领域受到较多限制，对私有产权保护的力度和有效性仍不够充分，政府广泛利用各类产业政策作为实现包括技术升级在内的多样化目标手段等。二是指责中美双边贸易失衡。美方认为，中国破坏公平和互惠的贸易，声称包括倾销、歧视性的非关税壁垒、强制技术转让、产能过剩和产业补贴，这些措施都旨在保护中国企业，使许多美国企业无法在公平的环境中竞争。三是指责中国的技术和知识产权政策。这主要包括所谓强制技术转让、区别对待所有权主体、采购敏感的美国技术、网络入侵和窃取。

美国已将中国定义为全面竞争对手。美国在 2017 年底发布的《国家安全战略报告》中确定，中国是修正主义和国家资本主义，是美国的战略竞争对手。有鉴于此，美国这次对我发起的贸易战具有战略性、持久性，其目的是维持美国在全球的霸权地位，减缓甚至扼制中国高科技产业的迅猛发展。美方 301 清单剑指“中国制造 2025”，对中国的高科技行业影响巨大。知识产权指控、中兴案例等表明，美国对我高技术迅速发展感到恐慌，认为其经济、军事、安全及全球地位受到威胁，故不会放松其具有比较优势的高科技产品出口与投资审查。

以美国为首的西方国家对中国进入高质量发展阶段，实现技术赶超颇为担忧，并在竭力阻止。这已是不争的事实，甚至载入了它们的政策性文件和法律法规。当然，这么做的前提是先对中国实行有罪推定，例如“偷了技术”、“抢了就业岗位”等，然后进行单边贸易或投资制裁，就像他们在地缘政治冲突中先斩后奏的行为那样。更耐人寻味的是 2018 年初在美对我发动 201、232、301 贸易制裁的同时，美国总统还签署了《台湾旅行法》并派国务院高官访台，美国国务院宣布允许对台出售潜艇技术，美军舰艇再次进入南海中国岛礁 12 海里之内水域。这一系列措施综合起来，表明美国正在做重大的战略调整，将中国作为战略遏制的主要对手。这也是美国共和、民主两党以及其智库、金融寡头们的共识，只不过表现手法有所不同。中国加入世贸

组织的前前后后，美国就抬高门槛阻挠，当年的“9·11”恐怖袭击事件使小布什政府放松遏制以换取我对反恐的支持。2008年金融危机以来，美一直挑衅我贸易顺差和人民币汇率，但同时奥巴马政府又需要我多购买美国国债以助其渡过难关。历史为我赢得了将近16年较好的国际发展环境。但即便如此，美牵制遏制的举动也从来没有停止过。特朗普总统的个人特质也是当前中美经贸摩擦的因素之一。他在纽约皇后区富人堆中长大，高傲自信，眼见当年烟囱林立、机器轰鸣的世界制造基地美国，如今制造业却是江河日下。虽然跨国公司和金融寡头在全球布局生产，获得了超额的资本红利，但是美国的中小企业主尤其是产业工人却并不如意。特朗普也确实利用了这一点，以“美国优先”“让美国再次伟大”的口号成为反传统、反建制的总统登上历史舞台。但是今日之美国，服务业已经占了GDP的八成以上，想要鱼和熊掌兼得，让传统制造业重回美国，恐怕已经难以实现。中国仅经过40年的改革开放发展，人均GDP才刚过8000美元，蓝领岗位的流失即已十分明显。难道美国大量的中青年一代愿意放弃窗明几净的空调办公室，站在千度高温的炼钢炉前，站在不停运转的装配流水线上吗？人类已经开始进入人工智能时代，未来的就业之争将更多表现在智能机器与人的博弈。美国经济界Main Street与Wall Street之辩，应该着眼于结构、教育、培训甚至分配，怪罪并迁怒于对外经贸关系是徒劳的，其后果反而会砸了自己的脚。

欧盟和日本在遏制中国崛起方面与美国有惊人的相似，但又有自身利益保护和矛盾复杂的心理。他们认为中国在中低端价值链占优势可以忍受，庞大的中国市场开放于他们十分有利。但是，当中国向价值链高端进发，涉及其既有市场时便忍无可忍，又无可奈何。因此乐见美国对中国的遏制，甚至也会参与其中。但是他们又警惕中美贸易摩擦危及自身（如美国启动232条款，就钢、铝进口危及其国家“安全”加征25%关税）。所以，欧盟和日本在维护多边贸易体制方面的立场又与我相近。

最近发生在中美之间的经贸摩擦对世界经济来说，是对全球供应链的严重挑战。这引起各国的高度关注，纷纷表示反对贸易保护主义，反对单边制裁。因为不仅美国所谓“钢、铝国家安全”的霸凌关税打了欧盟和日韩，就

在对中国的 500 亿美元商品所谓惩罚性关税中，有五成以上也是在华外企产品，其中不少核心部件直接来自欧盟、韩国和日本等地，有些还来自美国本土。这正验证了全球化下贸易战没有赢家！特朗普总统对中国胆敢反制十分恼火，说我再打 2 000 亿美元你没有子弹了，但不料中国采取非对称手段反制 600 亿美元。白宫的政客们可能忽视了中美制度上的差异，忽视了中国人民捍卫自身权益的坚定意志，也忘了中国迄今是美国最大的债权国，世界最大的国内消费市场，华尔街和跨国公司巨头还有不可或缺的利益在中国。一旦中美经贸大规模开战，不仅双方都会受到严重伤害，而且世界经济都将大步倒退。可是开战的球不在我们这一边，理智的选择是不愿打、不怕打，以谈促和、以战促和，争取休战。我们必须始终对正在变化的国际环境保持高度警惕，不能有丝毫懈怠侥幸心理，随时准备应对可能更严重的摩擦和挑衅。据英国的历史学家统计，所谓的修昔底德陷阱，历史上发生过 16 次，其中 12 次是以战争手段解决的。为了中华民族的复兴，我们必须刚柔相济时刻保持警惕。

中国周边的经贸关系，尤其是欧盟和日本的贸易与投资，也对中美摩擦有重要影响。因此双方都十分关注欧日的贸易政策取向。2018 年 7 月，欧盟与日本签署《经济伙伴关系协定》（EPA），自由化水平高，涵盖领域广，是目前全球经济规模最大的自由贸易协定，覆盖 6 亿多人口，占全球 GDP 及贸易总额的比重分别为 27.8% 和 36.9%（2017 年度）。欧日 EPA 涵盖货物贸易、服务贸易、投资领域及规则领域。在货物贸易领域，双方将通过最长 15 年的降税期，取消占贸易额 99% 的进口产品关税。欧盟将在协定生效后立即取消大部分汽车零部件关税。日本将在协定生效后立即取消猪肉、红酒关税，牛肉关税将通过 15 年从 38.5% 降至 9%，乳制品设置一定数量的配额并在 15 年内逐步取消配额内关税。在服务贸易和投资领域，双方同意给予对方服务和投资国民待遇和最惠国待遇，以负面清单方式做出了涵盖广泛的市场开放承诺。在规则领域，欧日 EPA 涵盖了公司治理、知识产权、电子商务、竞争、补贴和国有企业、可持续发展（包括环境和劳工）和中小企业等议题，对有关领域规制作出具体规定。欧日 EPA 蕴含了欧日双方的多重

战略考虑，释放出制衡日益加剧的美国贸易保护主义的信号，将对欧日产生明显经济利益，也将对我出口欧日产品形成直接竞争。

为此，2018年7月25日美欧发表联合声明，同意共同努力对除汽车以外的工业品实施零关税、消除非关税壁垒、实行零补贴。根据世界贸易组织最惠国待遇原则，美欧只有签署自由贸易协定，才能避免双边达成的优惠贸易安排自动适用于全体世贸组织成员。考虑到美欧此前谈判的《跨大西洋贸易与投资伙伴关系协定》（TTIP）即具有自贸协定性质，虽然搁置近两年，但双方已通过谈判在多个领域达成一定共识，因此不排除美欧通过重启TTIP谈判或借助TTIP谈判的基础寻求达成双边自贸协定。从中长期看，美欧将力推双边最终达成自贸协定。一旦如此，将成为全球涵盖成员以及经济体量最大的自贸协定，不仅有助于巩固美欧战略同盟、密切双方经贸合作，而且是美欧寻求主导新一代全球经贸规则制订的重要抓手。

与此同时，美国与日本于2018年8月9日在华盛顿举行首次双边贸易会谈。美国一方面在全球挥舞贸易保护主义大棒，但另一方面又迫使贸易伙伴和其谈判，寻找一切机会达成降低贸易壁垒的投资协定，以实现对等开放目的。双方将致力于消除关税和贸易壁垒，同意争取“零关税”。至此，美日欧的贸易关税同盟可谓初见端倪。

在美国多次叫嚣退出世贸组织的同时，发达经济体联合部分发展中经济体，讨论对WTO进行有利于美国的改革。特朗普执政以来，采取包括阻挠WTO上诉机构大法官补选、拟出台《美国公平互惠关税法案》等一系列单边举措，架空WTO，进而按照其意图推动全球贸易体系重塑。美日欧2018年两次发表三方联合声明，表达了对“非市场导向政策”的高度关注，重点提出制定补贴和国有企业新规则，并表示将启动各自内部研究和定期沟通。

台资企业在我对美出口中占有重要位置。2017年大陆对美出口前100强企业中，台企占37家，出口额755亿美元，占100强企业出口总额的63.3%。美国前500亿美元清单对台企影响有限，但局部企业受损显现。主要原因是智能手机、笔记本电脑未纳入清单。目前的2000亿美元清单，一是影响面大幅上升；二是产业链带动性强的产品被涉及；三是部分产品因中美制裁与

反制“两头受压”，难以为继；四是 2 000 亿美元征税幅度，若明年达到 25% 而无资助，有关企业拟订单外移，并终止在原经营地的生产活动。当然台企也拟采取应对措施。一是与客户重启谈判、向美国政府申请豁免；二是重新配置订单或转移产能；三是发掘大陆内需市场潜力等。值得注意的是，中美经贸摩擦升级将严重影响大陆台企产业链的稳定。从短期看企业订单外移压力大，从中长期看，企业外迁选择多，两岸的经贸规模、结构有可能发生较大变化，甚至不排除台当局“火中取栗”的可能，如力推台企撤离大陆转回台湾岛内或投资墨西哥甚至美国，利用所谓“新南向政策”鼓励台企布局东南亚。这些做法是否会与中美经贸摩擦产生共振叠加效应，值得高度警惕！

中美经贸摩擦将持续多久，结果如何，目前很难单方面预测，因为这更多取决于美国国内政治的需要。如最近彭斯副总统在国会中期选举前骇人听闻又罔顾事实的演讲，就是最好的例证。但可以肯定的是，虽然从短期比如 1—2 年来看，两国物价上涨，失业增加，经济受损，或许我们的受损更大一些，但是中国别无选择，只有奉陪到底，否则损失会更大。如果从中长期比如 3—5 年甚至 8—10 年来看，中国可能就跨过了这个坎，完成了供给侧结构性改革，实现了经济由高速度向高质量发展的华丽转身。到那时，也许我们还应该“感谢”特朗普先生对我们的施压。特朗普的真实用意不在经贸逆差，而是要打压中国的发展。但是中国市场之广，回旋余地之大，岂是占我国际贸易额 15% 左右的美国所能卡住的？中国人民的吃苦耐劳、聪明才智岂是几个软件就能锁喉的？企业才是市场的主体，是推动全球化的基本动力，逐利机制下的企业行为也不是一个总统令就能止住的。美国社会的机制有强大的纠错功能，若彻底抛开多边贸易体制而单边施压，彻底与中国等经济大国脱钩，对美国并无益处。痛定思痛后坐下来谈判，中国还是随时欢迎的。中美两个大国应该站在再全球化的高度，达成投资协定和自贸协定，以便为国际多边规则的重构树立榜样。美国能做到吗？我们拭目以待。

[收稿日期：2018-09-19]

[修回日期：2018-10-15]

[责任编辑：孙震海]

特朗普政府的国际投资政策 调整及其影响 *

吴其胜

【内容摘要】 特朗普政府执政后，陆续推出了一系列有别于往届政府的国际投资政策，包括频繁干预和阻挠美国制造业企业的对外直接投资，加强对外国企业在美投资的国家安全审查，以及在涉及投资规则的国际谈判中强调国家经济主权和主张弱化投资争端解决机制等。其投资政策的调整主要源于特朗普本人及其团队的经济民族主义理念，主要目的是通过干预跨国资本和商品的流动，推动制造业回归，夯实制造业基础。特朗普政府国际投资政策的变化将会在未来一段时期内对国际投资环境、国际投资规则、中美双边投资甚至中国企业的对外直接投资产生广泛影响。对此，中国一方面应该通过降低企业税费和优化营商环境等方式，进一步增强对外资的吸引力，缓解潜在的引资压力。另一方面，中国应该积极与主要经济合作伙伴，尤其是与“一带一路”沿线的国家和地区，商签新的贸易和投资协定，为中国企业“走出去”开辟新的市场。

【关键词】 特朗普经济新政 国际投资 外资审查 投资协定

【作者简介】 吴其胜，上海社会科学院国际问题研究所助理研究员（上海 邮编：200020）

【中图分类号】 F757.120 **【文献标识码】** A

【文章编号】 1006-1568-(2018)06-0023-17

【DOI 编号】 10.13851/j.cnki.gjzw.201806002

* 本文系国家社科基金青年项目“中国对美投资摩擦的政治化及对策研究”（15CGJ017）的阶段性研究成果。

投资是特朗普政府经济新政的核心议题之一，关于国际直接投资（包括美国企业的对外直接投资和外国企业的对美直接投资）的相关政策也是其整个经济政策的重要组成部分。^① 长期以来，美国在国际投资领域一直致力于推动跨国资本的自由流动和维护开放性的国际投资体系。基于不同的政策理念，特朗普政府自 2017 年初以来陆续出台和实施了一系列有别于往届政府的国际投资政策，包括频繁干预和阻挠美国制造企业的对外直接投资，加强对外国企业在美投资的安全审查，以及在涉及投资规则的国际谈判中强调国家经济主权和主张弱化国际投资争端解决机制等。本文首先对美国的国际投资政策传统进行梳理，其次对特朗普政府国际投资政策调整的表现及其主要动因进行归纳和剖析，最后分析特朗普政府的政策调整对国际投资环境、中国对外直接投资等所造成的潜在影响，并在此基础上就中国如何应对特朗普政府国际投资政策带来的挑战提出初步建议。

一、美国的国际投资政策传统

外来直接投资和对外直接投资是美国经济发展的重要动力，也是美国经济长期保持领先地位的关键。在对待外国企业的对美投资问题上，除了在个别敏感领域出台过限制性措施外，美国政府对外来投资基本上采取了中立和放任的政策。^② 在美国企业的对外直接投资问题上，出于现实利益和意识形态的考虑，美国政府在过去几十年中也一直积极通过各种手段促进和保护美国企业的海外投资利益，并致力于建立和维护有利于资本自由跨国流动的国际经济秩序。尤其是从卡特政府以来，美国历届政府都会发表关于跨国投资的声明，表达对开放性国际投资体系的支持。

从美国前几届政府发表的相关声明和采取的措施来看，美国的国际投资政策具有鲜明的新自由主义特征，并在跨国投资的意义、政府的角色和开放

^① Tyler Cowen, "Trump's Economic Revolution Is All About Investment," Bloomberg, December 4, 2017, <https://www.bloomberg.com/view/articles/2017-12-04/trump-s-economic-revolution-is-all-about-investment>.

^② Michael V. Seitzinger, "Foreign Investment in the United States: Major Federal Statutory Restrictions," CRS Report RL33103, June 17, 2013, <https://fas.org/sgp/crs/misc/RL33103.pdf>.

性国际投资规则的重要性上，形成了若干共识。^①

第一，基于市场原则的跨国投资能够使资源以最有效的方式在世界范围内进行配置，因此所有国家，包括外资来源国和接受国，都能从跨国直接投资中获益。美国作为世界上最大的外国直接投资来源国和接受国，不仅能够从跨国资本的自由流动中获取现实经济利益，还能从中获得重要的政治和安全利益。

第二，政府不应过度介入或限制跨国直接投资。政府过度干预或限制企业的投资决策会严重扭曲国际投资和贸易流动，进而阻碍资源的有效配置和经济发展，对外资来源国、接受国甚至第三方国家都不利。对于美国来说，政府对企业跨国投资的干扰与限制，不仅会损害美国的经济利益，还会导致其他国家采取对美国外交和安全政策不利的行动。

第三，一个自由和开放的国际投资体制对美国和世界经济的稳定与发展至关重要，美国应致力于开放性的国际投资政策，反对投资保护，促进资本的跨国流动，并在构建和维护自由开放的国际投资体制上承担领导责任。

基于以上共识，美国前几届政府一方面努力保持国内市场对外资企业的开放，抵制国内利益集团要求干预外来投资的压力；另一方面通过各种方式促进和保护美国企业的对外直接投资，并积极通过各种方式推动开放性国际投资规则的构建。

在美国政府看来，外来投资可以给美国带来巨大经济收益，包括在国内创造就业、促进市场竞争、提高生产效率和刺激经济增长等。正如曾在福特政府担任商务部长的艾略特·理查森（Elliot L. Richardson）指出的，“外来投资不是一种负担，它对我们的经济具有巨大益处。它提供了急需的资本来升级和扩大美国的生产设施，提升国际竞争力，并且使得我们能够在不降低

^① Ronald Reagan, "Statement on International Investment Policy," September 9, 1983, <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=41814>; George H.W. Bush, "Statement on Foreign Direct Investment Policy," December 16, 1991, <https://bush41library.tamu.edu/archives/public-papers/3797>; Office of the Press Secretary, "President Bush's Statement on Open Economies," May 10, 2007, <https://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2007/05/20070510-3.html>; and Office of the Press Secretary, "Statement by the President on United States Commitment to Open Investment Policy," press release, June 20, 2011, <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2011/06/20/statement-president-united-states-commitment-open-investment-policy>.

通货膨胀的情况下来解决财政赤字问题。美国需要外来投资，因为国内没有足够的资本来满足经济增长的需求。”^① 鉴于对外来投资的肯定，美国政府一直反对限制外来投资尤其是基于市场行为的外来投资。除了在航空、造船、核能等极少数敏感部门外，美国对待外资总体上持开放立场，很少干涉外资的流入。

从20世纪70年代开始，随着来自欧洲、日本和新兴经济体投资的增加，美国国内要求审查和限制外来投资的呼声越来越强烈。美国国会也频繁向行政部门施压，要求后者对外来投资进行严格监管，并分别在1988年和2007年通过了加强外资安全审查的法律。由于主张开放性的外资政策，并且担心国会削弱行政部门在国际投资政策上的权力，白宫对国会加强对外资监管的诉求一直持抵制立场，并通过各种方式尽量减少对外来投资的干预，包括让具有自由主义倾向的财政部部长担任美国外资安全审查委员会（Committee on Foreign Investment in the United States, CFIUS）的主席，以及让听命于总统的政治官员而非技术官僚负责具体的外资安全审查工作等。^②

前几届美国政府也对美国企业的对外投资持肯定立场，认为本国企业的对外直接投资不仅能够保障海外能源和资源供给、带动对外出口、维护美国在世界市场的份额和维持美国的国际收支平衡，还有利于传播美国的经济和政治价值观，在世界范围内促进自由与民主。鉴于对外直接投资的重要经济和战略意义，美国的跨国公司也曾被认为是美国霸权的三大支柱之一。^③

为支持本国企业的对外直接投资，美国政府在过去几十年中陆续出台了一系列鼓励和保护美国企业海外投资的措施。例如，在税收政策上，对美国企业的海外投资予以税收减免，并允许海外投资收益的税收延期缴纳；建立海外私人投资公司（Overseas Private Investment Corporation, OPIC），为美

^① Elliot L. Richardson, "United States Policy Toward Foreign Investment: We Can't Have It Both Ways," *American University International Law Review*, Vol. 4, No. 2, 1989, p. 282.

^② C. S. Eliot Kang, "U.S. Politics and Greater Regulation of Inward Foreign Direct Investment," *International Organization*, Vol. 51, No. 2, Spring 1997, pp. 301-333; Matthew J. Baltz, "Institutionalizing Neoliberalism: CFIUS and the Governance of Inward Foreign Direct Investment in the United States Since 1975," *Review of International Political Economy*, Vol. 24, No. 5, 2017, pp. 859-880.

^③ 另外两大支柱是核优势和美元的国际地位。参见[美]罗伯特·吉尔平：《跨国公司与美国霸权》，东方出版社2011年版，第124-129页。

国企业的对外投资提供融资和保险服务；在对外经济援助法案中嵌入保障美国企业海外投资权益的条款，将经济援助与对外投资捆绑在一起；等等。此外，美国历届政府还将维护本国企业的海外投资利益作为对外政策的优先议题之一，积极敦促其他国家开放投资市场，取消扭曲和阻止国际投资流动的相关措施，赋予美国企业公正、平等和非歧视性待遇。在本国企业的海外投资利益面临威胁时，美国政府甚至不惜动用武力来加以保护。^①

自 20 世纪 60 年代末以来，出于对“外包”和制造业转移趋势逐渐加剧的担忧，劳联—产联（AFL-CIO）和其他一些利益集团开始推动国会立法，要求取消对美国跨国公司的税收优惠政策，并反对在国际投资协议和贸易协定中纳入强制性的投资者—国家争端解决机制（Investor-State Dispute Settlement, ISDS），认为这两项政策推动了美国跨国公司的对外投资，导致了大量就业岗位流向海外。虽然面临国内劳工组织和国会的巨大压力，但从尼克松政府以来，美国历届政府都坚持不干预和不限美国企业海外投资的政策。

为减少跨国投资壁垒、减少市场扭曲措施、提高投资市场准入水平和国民待遇，前几届美国政府还积极通过多边和双边的方式来构建有利于跨国资本流动的开放性国际投资规则。例如，美国分别在 1961 年和 1976 年推动经合组织成员国达成“资本流动自由化守则”（OECD Code of Liberalization of Capital Movements）和“投资宣言”（OECD Declaration and Decisions on International Investment and Multinational Enterprises），并支持将 OECD 的国际投资规则扩大到其他国家；在国际投资争端解决上，支持投资者通过第三方仲裁机构来解决与接受国之间的争端。为推动国际投资的自由化和引领国际投资规则的制定，美国从 1977 年开始启动双边投资协定（Bilateral Investment Treaty, BIT）计划，并于 1982 年与巴拿马签署了美国历史上首个 BIT。截至目前，美国与其他国家签署了 48 份 BIT。^② 此外，在美国与其他国家和地区已经签署并实施的 14 份双边和地区贸易协定中，多数也包含了

^① Stephen D. Krasner, *Defending the National Interest: Raw Materials Investment and U.S. Foreign Policy*, Princeton: Princeton University Press, 1978.

^② U.S. Department of State, “United States Bilateral Investment Treaties,” <https://www.state.gov/e/eb/ifa/bit/117402.htm>.

关于跨国投资的条款。尤其值得一提的是，美国所签署的双边投资协定和自由贸易协定中所包括的投资准入、国民待遇、征收补偿、资金自由汇兑、投资保护和争端解决等，其规则水平和自由化程度明显高于同时期其他国家签署的投资和贸易协定。

二、特朗普政府国际投资政策的调整

虽然特朗普政府至今并没有就国际投资政策专门发表正式声明，但其执政以来所采取的一系列措施已经表明对美国传统的国际投资政策进行了较大调整，体现为更频繁地干预企业的跨国投资（包括美国企业的对外直接投资和外国企业的对美直接投资），更加强调美国的经济主权，以及主张弱化国际投资规则对接受国经济和社会政策的限制。

第一，干预和限制美国企业的对外直接投资。与往届政府在对外投资上的传统立场不同，在特朗普本人及其核心政策团队看来，美国企业的对外投资直接或间接地向海外转移了美国的就业岗位，削弱了美国的制造业基础，增加了贸易赤字，并对美国经济增长造成了较大的负面影响。有鉴于此，特朗普政府对美国企业的对外直接投资尤其是制造业领域的对外投资持公开抵制立场。

早在总统大选期间，特朗普就一直竭力反对美国企业将工厂迁往其他国家。自 2017 年初执政以来，特朗普政府频繁借助“胡萝卜加大棒”的手段，限制美国制造业企业的对外投资。一方面，特朗普政府通过威胁征收关税、减少政府采购等方式，对考虑将生产基地外迁的美国企业发出警告，称任何离开美国的公司都要付出相应的代价。特朗普本人多次威胁将对那些在海外建立工厂，然后把产品回销国内的美国企业征收税率为 35% 的惩罚性关税。他还频繁通过社交媒体对开利（Carrier）、福特、通用汽车、莱克斯诺德轴承制造公司（Rexnord）、食品业巨头亿滋国际（Mondelēz International）等计划将工厂转移到国外的美国企业进行逐个敲打。另一方面，特朗普政府公开表扬将生产基地留在国内的美国企业，并允诺给予各种优惠补贴。为了缓

解制造业外迁不断增加的趋势，以及为了吸引美国企业将海外工厂转移到国内，特朗普政府实施了一系列政府监管改革和能源改革，放松对市场的监管力度和取消对传统能源的开采限制，帮助企业合理降低成本和能源开支。此外，特朗普政府还在 2017 年底成功地推动国会通过新的税收法案，大幅度降低美国企业的税费负担，并对将海外利润汇回国内的美公司给予一次性税收优惠，吸引制造业回流。

第二，加大对外来投资的安全审查力度。虽然特朗普政府重视吸引外资，特朗普本人及其内阁经济部门成员都曾公开表示欢迎外来投资，并连续两年在华盛顿举办由奥巴马政府发起的“选择美国”投资峰会 (Select USA Investment Summit)，但相对于前几届政府，特朗普政府在对待外来投资上更加谨慎，其外资政策具有明显的安全化倾向和民族主义色彩。

在对待外来投资问题上，特朗普政府一方面认为外国投资为美国提供了巨大的经济收益，包括为美国工人和家庭提供大量就业岗位，促进出口和研发以及提高美国企业的总体生产率，但另一方面又认为外来投资尤其是高技术产业领域的外来投资会对美国国家安全造成负面影响，因此极力主张加强对外来投资的国家安全审查。

在外来投资的安全审查上，特朗普政府的力度明显高于往届政府。在其执政第一年，CFIUS 对 240 项外来投资进行了审查，而在奥巴马政府执政初期的 2009 和 2010 年，类似的审查案件不到 100 件。在 2007 年，只有 4% 的案件进入了 CFIUS 第二阶段的调查阶段，而在 2017 年，有将近 70% 的案件进入了调查阶段。^①

特朗普政府对外来投资的谨慎立场，还体现在关于 CFIUS 改革的一系列主张上。2017 年 11 月，美国国会参众两院分别提出了改革 CFIUS 的《外国投资风险评估现代化法案》(Foreign Investment Risks Review Modernization Act, FIRRMA)。该法案对美国的外资安全审查体制进行了大量修改，包括扩大 CFIUS 的审查范围、改革审查流程、增加 CFIUS 运行经费、加强国会

^① See Heath P. Tarbert's Testimony Before the U.S. Senate Committee on Banking, Housing, and Urban Affairs on January 25, 2018, <https://www.banking.senate.gov/hearings/cfius-reform-administration-perspectives-on-the-essential-elements>.

监督等。与往届政府对国会的类似立法持抵制立场不同，特朗普政府积极支持国会此次立法努力。在国会推动 FIRRMA 的过程中，不仅包括国防部长、财政部长、商务部长和总检察长在内的数位高级官员公开表示支持，白宫也专门发表声明，表示支持国会通过该法案。^① 在参议院于 2018 年 1 月底举行的听证会上，来自财政部、商务部和国防部的高级官员在作证时不仅支持将部分外国合资和“绿地投资”纳入审查范围，包括高技术领域的合资、外国投资者在美国敏感设施附近的不动产交易等，还提出了进一步提高外资安全审查力度的建议，如降低外国国有企业在投资美国企业时向 CFIUS 进行申报的投资比例门槛等。^② 而在 20 世纪 80 年代以来的类似立法过程中，行政部门一直反对将这些类型的投资作为 CFIUS 的审查对象。

第三，强调国家经济主权，主张弱化投资者—国家争端解决机制 (ISDS)。具有约束力的投资者—国家争端解决机制是“美式”国际投资协定的主要特征之一。该机制允许外国投资者通过第三方仲裁机构向接受国政府提起诉讼，以此提高外国投资者权益保护的水平。由于担心外国投资者利用该机制来削弱美国的环境、健康和法规，美国的劳工、环境和健康组织自 1994 年以来一直主张削弱甚至取消该机制，包括要求外国投资者在利用 ISDS 机制之前，必须首先走完接受国国内的法律程序，以及要求用国家间争端解决机制取代 ISDS 等。美国国会在《2002 年贸易法》(Trade Act of 2002) 中也专门指示行政部门明确投资保护的范畴，确保“在美国的外国投资者在投资保护上不被赋予超过美国本土投资者所享有的权利”。

布什政府和奥巴马政府在 2004 年和 2012 年分别发布的 BIT 模板中，虽然采纳了国会的部分建议，对投资保护的定义和 ISDS 条款做了更加详细的界定，但总体上依然保留了 ISDS 机制的强约束性。^③ 奥巴马政府时期负责

^① “Statement by the Press Secretary Supporting the Foreign Investment Risk Review Modernization Act,” White House, January 24, 2008, <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/statement-press-secretary-supporting-foreign-investment-risk-review-modernization-act/>.

^② “CFIUS Reform: Administration Perspectives on the Essential Elements,” U.S. Senate Committee on Banking, Housing & Urban Affairs, January 25, 2018, <https://www.banking.senate.gov/public/index.cfm/2018/1/cfius-reform-administration-perspectives-on-the-essential-elements>.

^③ Shayerah Ilias Akhtar and Martin A. Weiss, “U.S. International Investment Agreements: Issues for Congress,” CRS Report R43052, April 29, 2013, p.10, <https://fas.org/sgp/crs>

国际投资规则谈判的美国贸易代表办公室还专门为 ISDS 进行辩护，指出根据过去 20 多年的经验，“我们不认为 ISDS 赋予了外国投资者诉讼政府的额外渠道，不认为国际投资争端应该在国内法院解决，不认为 ISDS 削弱了政府监管的能力……相反，我们相信在国际法框架下提供一个中立的国际论坛来解决投资争端，能够减少冲突和保护我们的公民。”^①

与前几届政府的立场不同，特朗普政府主张在国际贸易和投资谈判中弱化甚至取消 ISDS，认为该机制一方面削弱了美国的国家主权和政府对外资的监管权，另一方面还在一定程度上助推了美国企业的对外投资，加快了美国企业将工厂转移到国外的步伐。在 2017 年 3 月发布的总统年度贸易政策报告中，特朗普政府明确提出要强化美国的经济主权，反对国际贸易和投资规则凌驾于国内法规之上。^② 为了减少国际投资规则对美国的约束，特朗普政府在修改北美自贸协定（NAFTA）的谈判中，极力主张采取“选择性”的 ISDS 机制，即在面临外国投资者的法律诉讼时，接受国政府可以自主选择是否接受第三方国际仲裁机构的裁决。特朗普政府关于 ISDS 的立场，也意味着对美国过去几十年来关于投资保护原则的背离。如果特朗普政府的建议获得落实，则外国投资者将无法直接通过第三方国际仲裁机构向接受国的政策提起诉讼。正因为如此，特朗普政府关于 ISDS 的政策主张一经提出，便引起了美国商界和国会相关党派议员的强烈反对。

三、调整的动因

特朗普政府国际投资政策的调整，既根源于当前国际投资结构的变化，也反映了特朗普政府极具经济民族主义色彩的执政理念和“经济安全即国家安全”的安全战略观。

/row/R43052.pdf.

^① “Fact Sheet: Investor-State Dispute Settlement (ISDS),” Office of the United States Trade Representative, March 11, 2015, <https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/fact-sheets/2015/march/investor-state-dispute-settlement-isds>.

^② *2017 Trade Policy Agenda and 2016 Annual Report* (Washington D.C.: Office of the United State Trade Representative, March 2017), <https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/reports-and-publications/2017/2017-trade-policy-agenda-and-2016>.

第一，特朗普本人及其团队的经济民族主义理念。在特朗普及其核心经济政策团队看来，国内投资尤其是制造业领域内的投资是增加就业、提高工人收入和促进经济增长的关键。然而，在过去几十年来，美国国内制造业投资严重下滑，制造业岗位占美国就业岗位的比例已经从 1977 年的 22% 下降到当前的 8%。此外，在他们看来，对外直接投资只能在国外创造就业和增加接受国的经济总量，并不能为美国的经济增长做出贡献。特朗普的核心经济政策顾问曾指出，“如果美国企业的海外投资留在美国国内，它们将会作为非住宅类固定投资而显示在国民收入账户中，并为经济增长做出净贡献。而离岸投资则显示为对外直接投资，后者直接从我们的经济中减去，并为接受国的 GDP 增长做出贡献。”^①

此外，特朗普政府认为特定产业投资的外流，还会导致上下游产业的转移。正如其商务部长威尔伯·罗斯（Wilbur Ross）和贸易政策顾问彼得·纳瓦罗（Peter Navarro）所言，“当通用或福特等汽车企业在中国或墨西哥而非在密歇根或俄亥俄州建设新工厂时，经济中额外的就业同样会遭受冲击，包括从铝、塑料、橡胶、钢铁到玻璃、纺织品和计算机芯片等产业在内的就业会一同随之流失。”^②

由于认为制造业投资的下降和资本大量流向海外已经成为美国经济的一个结构性问题，拖累了美国经济的增长，特朗普政府经济政策的主要目标之一就是限制工厂外迁，促进国内投资，其税收、能源、政府监管和贸易政策在很大程度上就是围绕这一目标展开的。^③在特朗普政府看来，造成国内投资减少和资本投资流向海外是由于不适宜的税收、贸易、能源以及监管政策造成的。要增加美国制造业的投资，就必须改革这些政策，包括通过“胡萝卜加大棒”的方式遏制美国制造业企业对外投资和外迁工厂的势头。

在近期关于修订 NAFTA 的谈判中，特朗普政府关于投资者—国家争端解决机制的主张，在很大程度上源于关于该机制会对国内投资造成负面影响

^① Peter Navarro and Wilbur Ross, “Scoring the Trump Economic Plan: Trade, Regulatory, and Energy Policy Impacts,” Donald Trump website, September 29, 2016, p. 10, https://assets.donaldjtrump.com/Trump_Economic_Plan.pdf.

^② Ibid.

^③ “Trump’s Economic Revolution Is All About Investment.”

的认知。特朗普政府认为该机制会鼓励外包，刺激美国企业的对外直接投资，而弱化甚至取消该机制，则会增加美国企业进行对外投资的风险，减少企业外包的意愿，进而促使美国企业在国内而非到国外投资。^①

第二，国际投资结构的变化。由于经济发展水平和发展阶段的差异，国际投资体系长期存在着结构性失衡，表现为发达国家是跨国投资的主要输出国，而发展中国家主要是跨国投资的输入国。这一失衡也导致了发展中国家和发达国家在投资自由化、投资保护、投资争端解决机制等议题上的严重分歧。长期以来，以美国为代表的发达国家主张国际投资规则应主要调整接受国对外资的管理行为，强调保护外国投资者的权利和创造自由的投资环境，而发展中国家则主张国际投资规则应主要对跨国公司的活动加以约束，并维护接受国对外资行使管理的权利。

然而，在过去十多年间，国际投资的这种模式已经开始发生显著变化。发达国家的外国直接投资流量占全球外国直接投资流量的比例总体上已经呈现下降趋势，而以中国为代表的发展中国家和新兴经济体在国际投资体系中的份额不断提升。在 20 世纪 90 年代后期，发展中经济体和转型经济体的对外直接投资流量仅占全球对外直接投资流量的十分之一左右，而到 2014 年，发展和转型经济体的资本输出占比已经超过三分之一。^② 随着在国际投资体系中份额的提升，发达国家和发展中国家对国际投资规则的立场也出现了新的变化。发展中国家不仅将国际投资协定看作从发达国家吸引外资的工具，同样也开始把它们看作鼓励和保护本国企业在发达国家和发展中国家直接投资的手段。美国等发达国家此前主要强调对投资的保护，而随着来自发展中国家投资的增加，如今也开始强调接受国管理外资的权利。

一直以来，ISDS 机制被认为是限制接受国滥用外资管理权的主要工具之一。从 2011 年起，跨国公司开始重视对该条款的适用，进而使得投资者和国家争端案件的数量迅速增加，投资争端所涵盖的政策领域也显著扩大，涉及环境和劳工监管、与 2008 年金融危机相关的紧急经济措施、文化保护

^① Adam Behsudi, “Brace Yourself for (possible) Steel and Aluminum Tariffs Today,” *Politico*, March 1, 2018, <https://www.politico.com/newsletters/morning-trade/2018/03/01/brace-yourself-for-possible-steel-and-aluminum-tariffs-today-120440>.

^② UNCTAD, *World Investment Report 2015*, Geneva: United Nations, 2015, p. 31.

法律等。从 1982 年到 2014 年，美国政府在 ISDS 机制下被外国投资者提起诉讼 17 次。虽然美国在这些案件中并没有败诉过，但由于担心面临的国际投资争端不断增加，使得美国政府在向外国投资者提供相关的投资保护上更加谨慎。^① 而对于尤为强调国家经济主权的特朗普政府来说，为了使国内监管法规避免受到国际投资仲裁机构的挑战，弱化甚至取消 ISDS 机制成为其维护国内监管权力的一个重要选项。

第三，特朗普政府的“新型国家安全战略”。特朗普政府关于加强外资安全审查的立场反映了其关于经济与安全之间关系的认知，并受到其国家安全战略理念的深刻影响。在安全问题上，特朗普政府力推“新型国家安全战略”，其突出特征之一就是强调经济对国家安全的重要性，并主张将贸易与投资纳入大国战略竞争的范畴。

2017 年 12 月 18 日，特朗普政府发布首份国家安全战略报告。该报告将“促进美国繁荣”作为美国国家安全战略的“四大支柱”之一，强调经济发展攸关国家安全。特朗普本人在报告发布当天的讲话中，也强调“经济安全就是国家安全”^②。特朗普政府尤其强调科技创新和技术领先对维护美国国家安全的重要意义，宣称经济的发展和 innovation 使得美国能够维持世界上最强大的军事力量来捍卫其国土安全；认为为了保护国家安全创新基础，美国必须保持在研究和技术方面的领先地位，并保护美国经济免受所谓不公平地获得其知识产权的竞争对手的影响。特朗普还宣称，由于多年来竞争对手已经通过网络战和其他非法活动来侵蚀美国的长期竞争优势，美国必须减少外国竞争者恶意侵占美国公私部门的技术和知识，包括在维护良好投资环境的同时，与国会共同努力，进一步强化美国外资安全审查委员会的职能，确保其管控当前和未来的国家安全风险。^③

^① Gilbert Gagne and Jean-Frederic Morin, “The Evolving American Policy on Investment Protection: Evidence From Recent FTAs and the 2004 Model BIT,” *Journal of International Economic Law*, Vol. 9, No. 2 June, 2006, pp. 357-382.

^② “Remarks by President Trump on the Administration’s National Security Strategy,” White House, December 18, 2017, <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-president-trump-administrations-national-security-strategy/>.

^③ *National Security Strategy of the United States*, Washington, D.C.: White House, December 2017, pp. 4, 17, 21-22.

显然，这种将经济问题安全化的思维使得特朗普政府在外来投资问题上持比往届政府更加谨慎的立场。特朗普政府尤其关注来自中国等战略竞争对手在美国高技术产业的投资活动。特朗普政府在其首份《国家安全战略报告》中将中国定为“战略竞争者”，并将涉及中国的经济问题和安全问题联系起来。虽然中国对美投资存量相对于其他国家来说并不高，但近年来中国对美投资的增加速度是前所未有的。中国对美投资的迅速增加，使得特朗普政府担心中国对美国初创科技企业的收购或并购会导致敏感性技术的转移，进而潜在地损害美国的竞争力和国家安全，这也是特朗普政府积极支持国会通过立法来加强 CFIUS 的主要动因之一。

四、调整的影响

鉴于美国是当前世界上最大的外资来源国和目的地国，美国国际投资政策的变化将会在未来一段时期内对国际投资环境、国际投资规则和中美双边投资产生广泛影响。

第一，对国际投资环境的影响。对外直接投资是经济全球化的主要推动力之一。过去几十年来，资本的跨国流动显著提高了全球经济的一体化水平，促进了全球产业链的发展。美国占全球外国直接投资存量的比例遥遥领先其他国家，特朗普政府的国际投资政策将会对跨国资本流动造成显著影响。^①一方面，在其他条件不变的情况下，特朗普政府限制美国企业对外直接投资和推动制造业回流的政策，会导致国际资本从其他国家流向美国，进而给其他国家尤其是急需外资的国家造成较大引资压力；另一方面，由于全球绝大多数的贸易是在跨国公司的供应链体系内发生的，特朗普政府阻碍企业外迁的做法，不仅会让美国企业复杂的国际供应链体系陷入混乱，还会严重扭曲国际贸易的流动。鉴于国际直接投资与间接投资的密切关系，特朗普政府为促进国内制造业投资而采取的各种税收、能源、贸易和外资政策，还会吸引

^① Laurence Chandy and Brina Seidel, “Donald Trump and the Future of Globalization,” Brookings Institution, November 18, 2016, <https://www.brookings.edu/blog/up-front/2016/11/18/donald-trump-and-the-future-of-globalization/>.

大量的国际金资本流向美国，进而对那些外汇储备较低的国家汇率造成巨大压力。此外，在大量资金流向美国的背景下，对于严重依赖外部资金的国家尤其是新兴市场国家来说，其政府和企业的融资成本也将会显著增加。

第二，新型“美式”投资协定及其对国际投资规则的影响。根据以往经验，美国政府需要根据已经确定的 BIT 模版来进行双边投资协定谈判和贸易协定中投资条款的谈判。美国 BIT 模版自 1981 年首次制订以来，经历了数次修改，其中最近的两次修改分别是在 2004 年和 2012 年。虽然这些不同时期的 BIT 模版之间存在细微的差别，但都包括以下五项基本内容。首先，给予建立、获取、管理、运行、扩张或退出等全周期的外国投资活动国民待遇和最惠国待遇；其次，对针对外国投资的征税活动进行明确限制，规定对于由于直接和间接征收而给外国投资者造成的损失，要给予及时、充分、有效的补偿；再次，允许外国投资者在市场汇率的条件下自由汇入或汇出资金；复次，严格限制会扭曲贸易和投资的相关业绩要求，如当地含量规则和出口配额等；最后，外国投资者有权将与协定方政府的投资争端提交第三方国际机构进行仲裁，也即 ISDS 条款。^① 鉴于对 ISDS 条款持敌视立场，特朗普政府在未来的 BIT 谈判或者自贸协定谈判中，必将会寻求对上述第五项内容进行修改。鉴于 BIT 和自贸协定中的投资条款是当前国际投资规则体系的主要构成，可以预见，一旦这种新型的“美式”BIT 获得推广，必将会显著弱化当前的国际投资规则。

第三，对中国企业对美投资的影响。近年来，随着中国企业对美投资的迅速增加，美国国内对中国企业赴美投资的意图及带来的影响产生了较大疑虑，美国政府也逐年加大对中国投资的审查。出于对中国企业投资项目尤其是敏感性领域投资的担忧，特朗普在 2017 年 9 月中旬签署行政命令，阻止具有中资背景的凯桥资本（Canyon Bridge Capital）收购美国莱迪思半导体公司（Lattice Semiconductor Corp），这也凸显了特朗普政府加强对中国企业投资项目进行审查的意图。2018 年 8 月中旬，特朗普签署包含 FIRRMA 的国防授权法案，使得美国改革外资安全审查体制的法律正式生效。虽然该法

^① Akhtar and Weiss, “U.S. International Investment Agreements: Issues for Congress,” p. 8.

案的条文并未直接指向中国，但美国此次改革外资安全审查体制的首要目标就是严格管控来自中国企业的投资。特朗普政府认为当前的跨部门审查体制存在制度性漏洞，尤其是审查范围局限于传统的投资模式，使得中国企业能够通过降低收购比例或通过合资方式，绕过 CFIUS 的审查。根据新的法案，CFIUS 的审查范围将显著扩大，以涵盖中国企业在美国进行的合资和低股比投资等，并将中国列为“特别关注国家”。新法案的实施，必然使得中国企业在对美投资上面临更为严峻的挑战。

此外，特朗普政府还提出在外资安全审查上加强国际协调，推动与欧盟和日本共同应对来自中国的“掠夺性”投资。例如，2018年3月10日，美国与欧盟和日本达成三方共识，寻求在投资审查上加强合作，包括信息交换和采取共同行动。^①可以预见，一旦其他国家在外资安全审查上跟随美国的步伐，中国企业对其他发达国家的投资也将会受到较大的负面影响。

第四，对中美 BIT 谈判的影响。中美 BIT 谈判在小布什政府后期（2008年）启动，但奥巴马政府上台后，出于应对金融危机和重新评估现有国际投资协定的需要，中美 BIT 谈判被搁置数年，直到 2013 年才重新开启。由于中美 BIT 坚持高标准和强约束力，该协定一旦达成，将对两国双向投资具有重要的推动作用。特朗普政府自上台以来，多次在公开场合表示不排除与中国继续进行 BIT 谈判的可能。例如，美国贸易代表罗伯特·莱特西泽（Robert Lighthizer）在 2017 年 3 月国会听证会上表示没有关闭中美 BIT 谈判的大门；美国财政部长斯蒂芬·姆努钦（Steven T. Mnuchin）在 2017 年 6 月也表示，中美 BIT 虽然并不是一个优先议题，但仍然在特朗普政府的议事日程上，并表示在对华出口的市场准入问题上获得进展后，中美“将能够转向双边 BIT 谈判”^②。

然而，特朗普政府的国际投资政策定位将会使中美 BIT 谈判面临较大的

^① “Joint Readout of Discussion,” Office of the United States Trade Representative, March 10, 2018, <https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/press-releases/2018/march/joint-readout-meeting-united-states>.

^② Ian Talley, “China Treaty Is on Mnuchin’s Agenda,” *Wall Street Journal*, Eastern edition, June 7, 2017, A. 4; and Chen Weihua, “Hope Still Alive for China-US Treaty,” *China Daily*, November 7, 2017, http://www.chinadaily.com.cn/world/2017trumpvisitcn/2017-11/07/content_34230138.htm.

不确定性。相对于中美投资问题，特朗普政府更加关注双边贸易议题，将缩减对华贸易逆差作为处理中美经贸关系的核心关切，并倾向于将投资问题作为双边贸易谈判的筹码，以要求投资对等和限制中国对美投资来寻求中国在贸易问题上做出让步。特朗普政府更加关注国内投资，对将美国就业岗位转移到国外的对外直接投资持消极立场，因此对通过中美 BIT 谈判来打开中国投资市场的积极性没有往届政府高，除非对华投资能够带动美国商品和服务的出口。此外，特朗普政府在投资争端解决机制问题上的立场，可能导致美国花费较长的时间对奥巴马政府在 2012 年制定的 BIT 模板进行重新评估，美国国内也很可能就如何在外国投资者权益和政府监管权之间取得平衡进行新一轮博弈，从而使得美国在短期内与中国达成 BIT 的可能性大大降低。但不可否认的是，相比以前，特朗普政府在确保接受国政府对外资的监管权上与中国的立场更加趋同，这也有助于缓和两国在投资议题上的分歧。

结 束 语

特朗普政府的国际投资政策不仅存在诸多内在矛盾，还与其他经济政策目标相冲突。特朗普政府在寻求吸引外资和推动投资回流的同时，主张加强外资安全审查。但对于国际投资者来说，后者将会显著增加美国投资环境的不确定性，并降低美国市场的吸引力，因此两者在现实中很难维持平衡。特朗普政府一方面希望吸引投资回流美国，另一方面寻求缩减贸易逆差。但根据国际经济学理论，一国账户平衡意味着促进外国对美投资政策必须与更高的贸易赤字相联系，因而特朗普政府在吸引外资和减少贸易赤字这两大政策目标上存在明显的冲突。此外，特朗普政府通过补贴、金融激励和威胁征收关税的方式限制本国企业对外投资，不仅从长远来看会损害美国的经济，还涉嫌违反世贸组织的相关规定，因而在法律上面临来自其他国家的潜在挑战。

随着特朗普政府国际投资政策的调整，其对跨国资本流动、国际投资规则和双边投资关系的负面影响也将不断显现。为了减少特朗普政府投资新政

对全球供应链体系和企业跨国生产体系的冲击，欧盟、日本、加拿大和墨西哥等美国主要的贸易和投资伙伴已经开始着手降低对美国市场、资金的依赖，打造相对独立的贸易和投资网络。以欧盟为例，其在 2018 年 7 月与日本签署了经济伙伴关系协定（Economic Partnership Agreement, EPA），形成了一个覆盖 6 亿人口，约占全球经济总量 1/3 的世界最大自由贸易区。此外，欧盟还在加快批准与新加坡、越南达成的自由贸易协定，积极推动与印尼、澳大利亚、新西兰之间贸易协定的谈判，以及重启与拉美最大贸易区——南美共同市场的谈判。美国的两大邻国加拿大和墨西哥，也已开始通过加强与中国、欧盟、拉美地区的经济关系，来降低对美国的经济依赖，并通过商签贸易和投资协定的方式打造适合自身发展需要的国际投资规则。

在当前中美贸易战愈演愈烈的背景下，特朗普政府吸引制造业回流和限制中国企业对美投资的政策，不仅会加大中国在制造业领域吸引外资的难度，同时也会给中国企业通过对外直接投资参与国际合作设置较大障碍。对此，中国一方面应通过优化营商环境、落实减税降费措施、降低制度性交易成本和企业生产经营成本等方式，进一步提高中国市场对国外资本的吸引力，缓解由特朗普政府“制造业回归”政策给中国等新兴经济体带来的潜在引资压力。另一方面，鉴于特朗普政府显著加强了对中国企业赴美投资的审查力度，并开始寻求与其他一些国家联合限制中国高技术领域的对外投资，中国应该积极与主要经济合作伙伴，尤其是与“一带一路”沿线国家和地区通过商签新的贸易和投资协定，推动建立开放、包容的贸易和投资体系，为中国企业“走出去”开辟新的市场和提供更加稳定的投资环境。

[收稿日期: 2018-08-27]

[修回日期: 2018-09-21]

[责任编辑: 樊文光]

战略竞争背景下如何 稳定中美关系*

——地方人文交流视角

潘亚玲

【内容摘要】 随着特朗普政府的战略调整以及贸易战的开启，中美关系或正进入一个持续时间较长的战略不确定期。随着美中之间战略竞争态势的日益显现，就地方人文交流而言，推进其继续发挥双边关系探路者、铺路者和护路者角色，对于稳定中美关系就变得更加重要。尽管中美关系的整体操作环境呈恶化趋势，但地方人文交流仍不失为战略竞争背景下稳定中美关系的重要手段，一是由于双边关系使国家层面的人文交流变得困难，二是中美人文交流尚未真正深入民间而具有重大潜力，三是中美政治制度差异也意味着较大的政策空间。中美地方人文交流仍存在明显不足，特别是与地方经济合作的配合度不够，对美国社会结构转型的敏感度不高。今后，需要充分开发中美经济合作特别是贸易、投资和就业对美国州、国会选区的人文社会影响，并有效利用美国社会结构转型的潜在机遇，推动中美地方人文交流的战略创新、手段创新和制度创新。

【关键词】 中美关系 地方人文交流 经济合作 社会转型 选区与选举

【作者简介】 潘亚玲，复旦大学美国研究中心副研究员（上海 邮编：200433）

【中图分类号】 D829.371.2 **【文献标识码】** A

【文章编号】 1006-1568-(2018)06-0040-20

【DOI 编号】 10.13851/j.cnki.gjzw.201806003

* 本文系国家社科基金“美国种族主义、排外主义回潮研究”（17BMZ090）的阶段性研究成果。

人文交流长期以来都是中美关系的重要润滑剂，扮演着中美关系探路者、铺路者和护路者的角色。随着特朗普就任美国总统，基于对霸权衰落的危机意识与重振霸权的使命意识的复杂结合，美国表现出较强的民粹主义倾向，正推动中美关系进入一个持续时间较长的战略不确定时期。^① 这一战略环境的变化，使继续推进中美人文交流并为双边关系奠定良好社会基础的重要性进一步凸显。但同时这一战略环境的变化也的确使中美人文交流的操作环境进一步恶化，因此必须创新思维，使中美人文交流真正深入民间。此外，地方人文交流与合作应当是下一阶段中美人文交流的重要抓手，原因在于：一是受到双边战略关系恶化和美国国内各种政治力量与特朗普政府紧张关系的影响，中美中央/联邦政府层面的人文交流难度加大；二是中美人文交流本身尚未真正深入民间，仍有巨大潜力；三是地方政府在中美政治结构中的地位差异，中国的地方政府可较好地落实中央政府的政策，但美国的地方政府则仍有较大政策空间。因此，中美地方人文交流应当更好地挖掘潜力，特别是在既有基础上，加强人文交流与地方经济合作的配合，有效利用美国社会结构转型的机遇，通过战略创新、手段创新和制度创新，推动中美地方人文交流全面发展，为中美人文交流乃至中美关系奠定坚实的社会基础。

一、中美地方人文交流现状

随着个人因素日渐回归国际政治，人文交流日益成为国家总体外交特别是公共外交的重要构成要素。目前，国际上对人文交流的具体概念、内涵、手段、机制等均未形成普遍共识。^② 例如，国际学术界少有使用“人文交流”这一术语，更多使用“文化外交”（culture diplomacy）、“公民外交”（citizen

^① 2018 年以来，尽管在具体观点上仍存在分歧，但越来越多的学者认为，中美关系事实上已经进入“战略竞争期”。参见韦宗友：《中美战略竞争、美国“地位焦虑”与特朗普政府对华战略调整》，《美国研究》2018 年第 4 期，第 51-74 页；张幼文：《中美贸易战：不是市场竞争而是战略竞争》，《南开学报（哲学社会科学版）》2018 年第 3 期，第 8-10 页；王浩：《特朗普政府对华战略调整的双重逻辑及其互动》，《世界经济与政治》2018 年第 3 期，第 47-69 页；等等。

^② 参见赵可金：《人文外交：全球化时代的新外交形态》，《外交评论》2011 年第 6 期，第 73-89 页。

diplomacy) 等概念。相比之下,文化外交多指通过电影、艺术、教育、体育、音乐、图书馆、博物馆等文化性交流,来提升国家形象,增强国家软实力;而公民外交则强调通过非政府性的对外交往促进国家间外交关系。^① 中国官方最早在 2008 年奥运会后正式提出“人文外交”概念。时任外交部长杨洁篪于 2008 年 10 月首次明确提出了人文外交的概念,他指出,“大力推进人文外交,加深人与人之间、民众与民众之间、民族与民族之间的相互沟通和友好情谊,对于增进国家与国家之间的信任与合作、促进世界的和平与繁荣,比以往任何时候都重要。”^② 此后,人文外交得到快速发展,但在具体实践中使用更多的是“人文交流”这一术语,如中俄人文合作委员会、中美人文交流高层磋商、中欧高级别人文交流对话机制、中英高级别人文交流合作机制、中法高级别人文交流合作机制等。可以认为,尽管理论、概念等并未形成基本共识,但人文交流已成为各国特别是中国外交的重要手段。

地方人文交流是人文交流在地方层面的体现。目前,中国与其他国家的地方人文交流的实践走在了理论研究之前。例如,自 2010 年中美人文交流高层磋商机制建立以来,地方人文交流在中美人文交流中的成果数量与质量均有明显提升。在 2010 年中美人文交流高层磋商机制创建时的 9 项成果中,地方人文交流只有 1 项;到 2016 年第七轮中美人文交流高层磋商时,已有 14 项地方人文交流成果。尽管在 2017 年的首轮中美社会和人文对话中,地方人文交流成果数量没有变化,但由于成果总量下降,地方人文交流的重要性事实上上升了。从 2017 年首轮中美社会和人文对话的成果清单可以看出,地方人文交流事实上成为国家层次的人文交流在地方政府层面的翻版,涵盖教育、科技、环保、文化、卫生和社会发展等国家人文交流的所有领域。尽管如此,但地方人文交流仍有其特殊性:一是行为主体下沉,即主要由地方政府负责实施;二是内涵更加中性,由于地方政府不具有外交权,因此地方

^① 相关研究可参见: Richard T. Arndt, *The First Resort of Kings: American Cultural Diplomacy in the Twentieth Century*, Dulles, Va.: Potomac Books, 2005; Kirsten Bound, Rachel Briggs, John Holden and Samuel Jones, *Cultural Diplomacy*, London: Demos, 2007; Sherry Mueller, “The Nexus of U.S. Public Diplomacy and Citizen Diplomacy,” in Nancy Snow and Philip Taylor eds., *Routledge Handbook of Public Diplomacy*, London: Routledge, 2009.

^② 杨洁篪:《奥运会后的国际形势与外交工作》,《学习时报》2008 年 10 月 20 日。

人文交流必须注意其边界；三是与经济交往关系密切，由于地方政府最关注的是地方经济社会发展，因此包括人文交流在内的对外交往都带有较为明显的经济关切色彩。

尽管中美地方人文交流居于从属地位，但已取得重要进展，具体体现为如下三个方面。第一，中美省州及以下地方政府间已建立了广泛的机制性友好关系。经过 40 年的发展，到 2018 年 8 月，中美地方共建立了 271 对友好关系，既有省州级的，也有县市区级的，已相当深入和全面。在 2010 年之前，除个别年份外，中美友好城市（以下简称“友城”）缔结数量总体不多，1989 年后曾迅速下滑，而在克林顿总统第二任期和小布什总统的绝大部分任期中，中美友城关系的发展都受到当时中美关系特别是美国国内政治的影响。自 2010 年中美人文交流高层磋商机制建立以来，中美友城关系发展进入了快车道。在奥巴马总统任职的八年里，中美共缔结友城关系 82 对，平均每年超过 10 对。但自 2017 年特朗普总统就任以来，中美友城合作速度明显放缓，最为明显的是友城数量大幅下滑。^①

第二，中美地方教育合作发展较快，其中最重要的成果是三个方面。一是 2012 年建立中美省州教育厅长对话机制，它是中美两国加强地方间交流与合作的重要举措，在中美两国教育交流史上尚属首次。迄今为止，中美共举行了三轮省州教育厅长对话，但自 2016 年以来陷入停滞。二是 2015 年 12 月创立的中美省州立法机关合作论坛，这是同年 9 月习近平主席访美成果之一，旨在利用两国省州立法平台，扩大省州务实合作，推动中美关系健康发展，这一论坛到目前为止已举行了两届。三是中美教育交流，特别是在孔子学院支持下的教育交流。尽管孔子学院主要由国家汉办负责，但具体落实仍以地方院校为主。根据笔者统计，除国家汉办主持的 5 家孔子学院之外，对其余的 105 家，共有 20 个省市提供了相关支持。

第三，中美地方省州合作的机制化发展较快。在大量的人员往来、文化巡展等活动之外，中美地方人文交流正呈现机制化态势。例如，在中美友城合作方面，2013 年创立的中美友好城市促进会（U.S.-China Sister City

^① 笔者根据中国国际友好城市联合会网站（<http://www.cifca.org.cn/Web/index.aspx>）数据统计所得。

Association, UCSCA) 和 2014 年举行的中美友城大会为两国友城合作的发展做出了积极贡献。又如, 2011 年建立的中美省州长论坛, 旨在为中美两国省州级官员提供重要的交流平台, 以促进两国各领域的务实合作。该论坛自建立后总体发展顺利, 已先后举行了四届。

尽管中美地方人文交流已取得不小进展, 但仍存在明显不足, 主要体现在三个方面。第一, 质量不够高。以中美友城关系为例, 尽管数量众多, 但为数不少的友城关系行政层级较低, 如常州市天宁区就与两个美国城市缔结友好关系, 这很可能影响友好合作的质量。另外, 一些城市在缔结友城关系后就处于“假死状态”, 有名无实。2015 年, 中国国际友好城市联合会决定, 注销全国 40 对友城关系, 其中涉及与美国的友城关系共 9 对。^① 这一数量占此次注销的所有友城关系的近 1/4, 充分说明中美友城关系的质量堪忧。此外, 国内地方省市区与美国友城在合作的能力、动力等方面均存在较大差异。从数量上看, 江苏省缔结了 38 对友城关系, 高居第一, 比位列第二的山东省多 15 对。另外, 位列前三位的江苏、山东和广东所缔结的友城关系数量就占中美友城总数的 1/3, 另有 21 个省市区的友城数量低于 10 个, 宁夏、西藏、新疆 3 个自治区的友城数量分别为 1 个。总体而言, 不仅沿海省市对缔结友城关系较为积极, 而且中西部部分省市区也高度积极, 特别是湖南、湖北、四川 3 省。在其他领域, 情况也基本类似。

第二, 中美地方人文交流强调经济关切, 但人文交流与合作配合不够。由于受到外交权限制约, 同时专注于地方经济社会发展, 因此中美地方人文交流背后往往有着强烈的经济动机。例如, 自 2012 年以来, 中国商务部先后会同国内 25 个省市与美国加利福尼亚州、芝加哥市、艾奥瓦州、得克萨斯州、密歇根州、华盛顿州、纽约州等 7 个州市分别建立“贸易投资合作联合工作组”机制。尽管工作组机制的建立从某种程度上有利于中美地方人文交流活动的开展, 但其首要关切是促进两国企业开展务实合作。更为重要的是, 这些工作组并未很好利用中美地方经济合作的现有基础, 对中美地方经济合作的影响把握不够精准, 因此人文交流的作用和意义大打折扣。

^① 中国国际友好城市联合会:《关于注销全国 40 对友城关系的通知》, 中国国际友好城市联合会网站, 2015 年 1 月 12 日, <http://www.cifca.org.cn/Web/Details.aspx?id=3108>。

第三，中美地方人文交流未真正触及美国社会，很大程度上仍流于表面。这一方面是由于对中美地方经济合作的社会影响思考不够，另一方面则是对美国社会变动特别是特朗普当选的社会基础理解不够。

基于对中美地方人文交流的既有成绩与不足的分析，本文将重点探讨如何更为有效地利用中美地方经济合作和美国社会结构转型机遇，来提高中美地方人文交流的效率。因此，下文将分析中美地方经济合作和美国社会结构转型，从而为思考中美地方人文交流的创新举措奠定基础。

二、中美地方经济合作现状

目前，中美地方人文交流与经济合作很大程度上是单向关系，即人文交流背后有强烈的经济关切，但经济合作背后却缺乏人文交流的考虑。因此，中美地方人文交流必须更好地与经济合作配合。这就需要从人文交流的视角，考察中美地方经济合作的现状。由于有关中美地方经济交流的数据难以获得，两国的官方数据都过于笼统，基本没有地方性分类数据，因此，本文主要利用美中贸易全国委员会商会（US-China Business Council）、美中关系全国委员会（National Committee on U.S.-China Relations）、荣鼎集团（Rhodium Group）等发布的相关数据，特别是中国与美国各州、各选区的货物贸易、服务贸易、对外直接投资（FDI）等细分数据，识别中美地方人文交流的经济基础。尽管这些数据未必准确，但由于中美地方人文交流更多针对美国地方，因此其相关性仍较高。从地方人文交流的角度看，无论是贸易还是投资，其重点都是两个层次，即州和国会议员选区。

（一）中美地方贸易分析

自特朗普执政后，特别是自2018年3月特朗普总统宣布对自中国进口的商品开展特别调查之后，中美贸易摩擦有进一步上升的态势。贸易战从表面上看是国家层面的竞争，但其实际后果将主要影响双方的地方经济社会发展。从积极的角度看，由于贸易战可能对地方利益产生实际影响，因此中美地方省州开展人文交流的积极性可能因此而上升。

第一，美国各州对华出口结构分析。在货物贸易方面，2017 年，中国是美国 5 个州的最大的货物贸易出口市场，也是美国 46 个州的前五大货物贸易出口市场。在 2008—2017 年间，有 17 个州对华货物贸易出口增长超过 100%，其中怀俄明（822%）、南卡罗来纳（660%）、亚拉巴马（391%）和肯塔基（337%）四个州的增长都超过 300%。2017 年，美国有 30 个州对华货物贸易出口超过 10 亿美元，而在 2008 年超过 10 亿美元的仅有 21 个州。当然，也有少数州的对华货物贸易可能相对并不突出，如弗吉尼亚与中国之外的国家的贸易量在近十年中增长了 256%，但对华货物贸易仅增长 47%。^①在服务贸易方面，中国是美国 18 个州的最大的出口市场，也是其他州位居前五位的出口市场。在 2007—2016 年十年间，印第安纳、密苏里、内布拉斯加等 10 个州的对华服务贸易增长都超过 400%，31 个州的对华服务贸易增长 300% 以上，所有 50 个州的对华服务贸易增长都超过 100%。2016 年，有 15 个州的对华服务贸易出口额超过 10 亿美元，而 2007 年时仅有 3 个州达到这一水平。^② 由于受益面广，服务贸易方面可开发的人文交流资源可能需要进一步识别，特别是要结合货物贸易和创造就业加以考虑。在创造就业方面，2016 年，对华货物贸易和服务贸易出口为美国创造的就业总数达到 100 万人，其中有 29 个州的就业人口超过 1 万人，加利福尼亚州以超过 12 万人的数量高居第一，得克萨斯、华盛顿和伊利诺伊州均超过 5 万人。^③

但美国各州在对华货物贸易、服务贸易中的受益并不均衡。考察货物贸易增长率、服务贸易增长率和创造就业机会等三项指标，共有 27 个州进入三项指标的前十位。换句话说，以上述三项指标衡量，在贸易上相对重要的美国各州相对分散，仅南卡罗来纳一州在三项指标中均位列前十，同时在两项指标中均位列前十的也仅有密歇根一州。因此，如果仅从贸易关系识别中美地方人文交流的重点州，可能比较困难。与此相对的是，在既有的中美省州贸易投资合作联合工作组所覆盖的美国各州中，仅有得克萨斯、密歇根、华盛顿州位列其中，因此这一联合工作组机制不仅在经济上的重要性成疑，

^① US-China Business Council, *State Export Report: Goods and Services Exports by US States to China over the Past Decade*, April 2018, p. 4.

^② Ibid.

^③ Ibid.

其人文交流的意义也必然严重不足。

第二，美国国会选区对华出口结构分析。自 2006 年以来，435 个选区中的 432 个对华货物贸易和服务贸易出口增长均超过 100%。2016 年，中国是 263 个国会选区的货物贸易出口位居前三的贸易伙伴，是 358 个选区货物贸易出口位居前五的贸易伙伴。2015 年，中国是 93 个国会选区的第一大服务贸易出口对象，399 个国会选区的前五大服务贸易出口市场。^① 2016 年，超过 40% 的选区对华货物贸易出口额超过 5 亿美元。190 个选区自 2006 年起货物贸易出口增长超过 100%。^② 2015 年，超过 1/4 的选区对华服务贸易出口额超过 1 亿美元。^③

本文对货物贸易增长率、服务贸易增长率和创造就业机会等三项指标的前 50 位选区加以分析，识别出中美地方人文交流重要的 29 个选区，其中 5 个选区在三项指标上均位居前 50 位，其余 24 个均有两项指标位居前 50 位。与前文讨论相吻合，南卡罗来纳州的重要性凸显，该州有多达 6 个选区属于重要选区，而伊利诺伊、华盛顿两州的重要性也不容忽视（见表 1）。同样，从地方人文交流的角度看，既有的中美省州贸易投资合作联合工作组所覆盖的州也大多不是重点。

表 1：贸易与中美地方人文交流的重点选区

	州	国会选区	货物贸易增长排名	就业机会排名	服务贸易增长排名
1	爱荷华	IA-04	38	10	37
2	北达科他	ND-01	11	13	N
3	俄勒冈	OR-01	18	3	N
4	佛罗里达	FL-19	40	N	40
5	华盛顿	WA-04	35	47	N
6		WA-02	42	1	N
7		WA-03	47	42	N

^① US-China Business Council, *Congressional District Export Report*, September 2017, p. 3.

^② *Ibid.*, p. 12.

^③ *Ibid.*, p. 13.

8	肯塔基	KY-06	6	18	N
9	马萨诸塞	MA-07	8	N	45
10	蒙大拿	MT-01	13	N	35
11	密歇根	MI-01	14	N	12
12	明尼苏达	MN-07	46	21	N
13	南达科他	SD-01	33	14	44
14	南卡罗来纳	SC-06	1	31	N
15		SC-04	7	16	N
16		SC-03	8	15	N
17		SC-05	10	N	14
18		SC-07	16	N	18
19	内布拉斯加	NE-01	30	40	34
20		NE-03	27	12	N
21	内华达	NV-01	5	20	N
22	纽约	NY-10	4	N	44
23	亚拉巴马	AL-03	3	N	22
24	伊利诺伊	IL-13	19	19	19
25		IL-15	23	22	N
26		IL-16	37	27	N
27		IL-18	49	32	N
28	印第安纳	IN-04	22	43	39
29	佐治亚	GA-01	24	N	29

注：N 表示在该项排名中，但不在前 50 位之内。

资料来源：笔者依据美中贸易全国委员会报告整理制作，US-China Business Council, *State Export Report: Goods and Services Exports by US States to China over the Past Decade*, April 2018。

（二）中美地方投资分析

随着中国的快速崛起，对外直接投资也迅速增长。自 2008 年国际金融危机以来，中国对外直接投资正日益成为中美关系的一个重要组成部分，2016 年创下 460 亿美元的历史纪录。中国对美直接投资的增长对地方社区

来说意味着希望，因为这是地方外资的重要来源之一，它能够带来就业、税收、创新等。^① 同样，特朗普政府的对华经济政策很大程度上对地方利益也造成了消极影响。2017年，中国对美直接投资流量迅速下降到290亿美元，同比下降35%。需要指出的是，在2017年中国对美直接投资中，有180亿美元属于2016年宣布、2017年落实的项目，占2017年流量的约六成，如果将这一部分剔除的话，2017年度中国对美投资流量下降是大幅度下降的。这对地方层面的影响也是明显的，规划中的绿地投资项目推迟，就业机会明显下降，甚至一些中国企业开始寻找买家以便撤离美国。^② 到2018年上半年，这种影响更加明显，中国对美直接投资在前五个月中比2017年同期下降92%，仅为18亿美元。^③ 由此可以看出，中美投资关系特别中国对美投资，对地方人文交流有着比贸易更为重要的影响。

第一，美国州在中美投资中的结构分析。与贸易关系不同，依据对华直接投资、吸引中国直接投资和创造就业机会三个指标，仅有17个州进入中国对美投资的前10位，其中，加利福尼亚、纽约、得克萨斯、北卡罗来纳4州均同时在三项指标中位居前10；而密歇根、伊利诺伊、俄亥俄则同时在对华投资存量、创造就业机会两项指标中居于前10位（见表2）。值得指出的是，马萨诸塞州位居中国对美直接投资前10，且所创造的就业也高居第3位。可以认为，相互对外直接投资的集中度远高于贸易关系，因此中美地方人文交流的重点州从对外投资方面也反映得较为明显。

第二，美国国会选区在中美投资中的结构分析。到2017年底，美国435个选区中有425个接受过中国的直接投资，覆盖率达98%。^④ 自2000年以来，有236个选区（54%）的中国直接投资存量低于5000万美元，但有146

^① *New Neighbors: 2018 Update: Chinese Investment in the United States by Congressional District*, A Report by the National Committee on U.S.-China Relations and Rhodium Group, April 2018, p. 2.

^② *Ibid.*

^③ Thilo Hanemann, "Arrested Development: Chinese FDI in the US in 1H 2018," Rhodium Group, June 19, 2018, <https://www.rhg.com/research/arrested-development-chinese-fdi-in-the-us-in-1h-2018/>.

^④ *New Neighbors: 2018 Update: Chinese Investment in the United States by Congressional District*, A Report by the National Committee on U.S.-China Relations and Rhodium Group, April 2018, p. 2.

^⑤ *Ibid.*, p. 5.

个选区（约 34%）的中国直接投资存量为 5 000 万至 5 亿美元，另外有 43 个选区（约 10%）的中国直接投资存量为 5 亿美元以上。^① 中国对美直接投资为美国创造了大量就业，2017 年新创造的就业机会超过 7 400 个，直接创造的就业机会共计 13.96 万个，间接创造的就业机会也超过 1 万个。^② 另外，中国的直接投资在 3 个选区创造的就业机会分别超过 5 000 个，在 17 个选区分别超过 2 000 个。^③

表 2 投资与中美地方人文交流的重点选区

	州	选区	中国对美直接投资 存量排名	中国投资创造就业机会 2017 年排名
1	爱荷华	IA-04	26	8
2	北卡罗来纳	NC-04	5	5
3		NC-09	24	3
4	俄亥俄	OH-10	30	11
5	弗吉尼亚	VA-03	10	7
6	加利福尼亚	CA-12	3	26
7		CA-17	7	10
8		CA-30	8	34
9		CA-33	9	21
10		CA-14	15	39
11		CA-34	17	48
12		CA-45	25	20
13		CA-43	45	25
14	堪萨斯	KS-03	12	24
15	肯塔基	KY-03	6	2
16		KY-06	34	14

^① *New Neighbors: 2018 Update: Chinese Investment in the United States by Congressional District*, p. 6.

^② *Ibid.*

^③ *Ibid.*

17	密苏里	MO-06	48	9
18		MI-05	49	4
19	南达科他	SD-01	38	5
20	纽约	NY-12	1	16
21		NY-26	50	19
22	亚拉巴马	AL-05	35	28
23	亚利桑那	AZ-06	16	42
24	伊利诺伊	IL-07	2	15
25	佐治亚	GA-14	23	18

资料来源：笔者依据美中关系全国委员会和荣鼎集团报告整理制作。 *New Neighbors: 2018 Update: Chinese Investment in the United States by Congressional District*, A Report by the National Committee on U.S.-China Relations and Rhodium Group, April 2018。

由于缺乏美国国会各选区对华投资的细分数据，本文主要依靠中国对各选区直接投资存量及 2017 年创造就业机会这两项指标，进一步识别潜在重要的地方人文交流重点选区。如表 2 所示，仅有 25 个选区在两项指标上同时进入前 50 位。由此可见，加利福尼亚州仍是最重要的，有 8 个选区可列入潜在重要选区，北卡罗来纳、纽约、肯塔基、密苏里州均有 2 个选区入选，而从州层次上衡量相对重要的得克萨斯州却没有一个选区入选。这也充分说明，开展地方人文交流如果仅从州层次入手，极可能不具有针对性，但是从选区入手，则会发现爱荷华、堪萨斯、密苏里等州都具有重要意义。

三、美国社会结构转型态势

中美地方人文交流未能与既有地方经济合作实现很好配合，不仅在于地方政府开展经济合作时往往缺乏对人文交流的重视，也在于其对美国社会结构变化缺乏理解，并倾向于简单地假定经济合作有助于促进人文交流。事实上，特朗普当选总统并执政，很大程度上反映出美国社会的中长期转型，特别是其人口结构变化、社区结构转型及社会不平等加剧等。因此，要提升中美地方人文交流的效果，就必须深入了解美国社会结构转型的基本态势，推

动中美地方人文交流真正深入民间。

（一）少数族裔人口增长与选举地理

长期性人口结构变化正改变着美国社会。根据美国人口统计局的数据，1960年，美国在很大程度上仍是一个“黑白分明”的国家，其中白人占89%，黑人约11%，极少数是其他种族或族裔。但在1965年《移民与国籍法案》颁布之后，亚洲新移民和拉丁美洲新移民涌入，使得这一结构发生了重大变化。自1970年起，美国日益转变为一个多种族和多族裔的社会。到2000年，非西班牙裔白人占到美国人口的70%，黑人和西班牙裔各占约12.6%，亚裔增加到4.1%，土著美国人也增长到1.2%。根据美国人口统计局的趋势评估，美国人口的种族和族裔多样性在未来40年仍将持续。到2050年，美国将是一个“多数—少数”（majority-minority）国家，非西班牙裔白人将占49%，西班牙裔占30%，黑人占14%，亚裔占9%，土著美国人占1%，土著夏威夷及其他太平洋岛屿人口占0.4%。^①这意味着，原本作为多数的非西班牙裔白人将丧失在美国人口中的多数地位，成为少数族裔。

人口结构的长期变化正催生或刺激新的选举人口地理，进而影响美国政治生态，为中美地方人文交流留下较大的发展空间。第一，族裔团体的回流聚居使移民与民主党的关联被显著放大。回流聚居是大多数族裔团体的社会、经济和政治选择，诸如越南人聚居的“小西贡”、华人聚集的唐人街等人口的快速增长便是例证。根据统计，在移民聚居县里，移民人数每增加1个百分点，共和党在总统大选中的得票率就会下降0.58%。^②

第二，族裔团体的主动聚居，导致其原居住区的白人被动聚居，进而推动了共和党安全选区（一党得票率高于另一党20%以上）和安全县数量快速增长。随着族裔团体的主动回流聚居，白人事实上被动聚居。由于白人仍占美国总人口的70%，其选票效应事实上被放得更大，这最为明显地体现在美国两党安全县数量的变化上。1992年，美国只有38%的选民生活在两党的

^① “An Older and More Diverse Nation by Midcentury,” U.S. Census Bureau, August 14, 2008, <http://www.census.gov/newsroom/releases/archives/population/cb08-123.html>.

^② James G. Gimpel, “Immigration, Political Realignment, and the Demise of Republican Political Prospects,” Center for Immigration Studies, February 2010, <http://cis.org/republican-demise>.

安全县里，这一数据到 2016 年上升为 60%；自 1992 年以来，共和党的安全县数量增长超过 4 倍，而民主党则下降了一半多。^①

第三，与前述两点相关，正是由于新的选举人口地理，特朗普的种族主义立场非但没有付出政治代价，反而略有回报。^② 尽管特朗普在选举期间对少数族裔颇为不敬，但少数族裔的整体态度及政治参与度并无太大变化。尽管希拉里获得了少数族裔的大多数选票（预期选票的 92%），但特朗普的表现事实上好于 2012 年的共和党总统候选人密特·罗姆尼（Mit Romney），他所获得的黑人和拉丁裔选票分别增加了 2 个和 1 个百分点。^③

（二）社区结构转型

在诸多因素的复杂影响下，美国社区结构在 2008 年全球金融危机后进入一个新的转型时期。在进入 2016 年大选季前，美利坚大学美国社区研究项目（American Communities Project）研究人员意识到美国政治生态的重大变化特别是其分裂特征，因此调整了传统的社区分类方法，将美国 3 042 个县由原来的 7 大类重新划分为 15 类，以便更好地观察 2016 年大选及更长期的美国政治生态变化。这 15 类县分别是非洲裔美国人南方县（African-American South）、老龄农村县（Aging Farmlands）、大城市县（Big Cities）、高校县（College Towns）、福音教徒聚居县（Evangelical Hubs）、远郊县（Exurbs）、灰色美国县（Graying America）、拉丁裔聚居县（Hispanic Centers）、摩门教徒县（LDC Enclaves）、中部郊区县（Middle Suburbs）、驻军县（Military Posts）、土著美国人县（Native American Lands）、中部农村县（Rural Middle America）、大都市郊区（Urban Suburbs）和工人阶级县（Working Class Country）。^④

^① Gregor Aisch, Adam Pearce, and Karen Yourish, “The Divide between Red and Blue America Grew Even Deeper in 2016,” *New York Times*, November 10, 2016, <http://www.nytimes.com/interactive/2016/11/10/us/politics/red-blue-divide-grew-stronger-in-2016.html>.

^② “How Donald Trump Won the Election,” *Economist*, November 9, 2016, <http://www.economist.com/blogs/graphicdetail/2016/11/daily-chart-5?fsrc=permarjimage1>.

^③ “Exits Polls,” CNN, November 9, 2016, <http://edition.cnn.com/election/results/exit-polls/national/president>.

^④ “County Types,” American Communities Project, <http://americancommunities.org/county-types>.

2016 年大选结果表明，美国社区结构的确正发生深刻变化。在上述 15 类县中，特朗普获胜的关键县主要有 5 类，即老龄农村县、工人阶级县、中部农村县、福音教徒聚居县和灰色美国县。在这 5 类县中，特朗普都成功动员了大量新选民；但在 2012—2016 年期间，这 5 类县的选民数量事实上增长不多，有的甚至呈现负增长。^① 当然，“最后一根稻草”来自中部郊区县。这些县分散在宾夕法尼亚、俄亥俄、密歇根和威斯康星州，是蓝领选民集中地，如宾夕法尼亚州的路泽恩县（Luzerne）、俄亥俄州的斯塔克县（Stark）和密歇根州的马科姆县（Macomb）。这些县在 1980 年时帮助里根赢得了大选，此后也将选票投给了克林顿和奥巴马。2012 年大选时，罗姆尼赢得了 77 个中部郊区县中的 45 个，但这并不能保证他获得这些相对分散的县所在的州的选举人团票。但 2016 年，特朗普赢得了 62 个中部郊区县，特别是在密歇根赢得 6 个、宾夕法尼亚 14 个、威斯康星 7 个，正是在这些中部郊区县的帮助下，特朗普最终赢得这 3 个州，并成功入主白宫。^②

可以认为，美国社区结构的长期转型，很大程度上决定了美国政治生态的转变，这也是特朗普得以当选的重要原因。也正因如此，中美地方人文交流更需深入地方、深入社区，为中美人文交流、中美关系奠定更为扎实的社会基础、地方基础。

（三）社会不平等加剧

特朗普能够在 2016 年大选中意外胜出，很大程度上在于他有效调动了美国社会民众对不平等的不满情绪。经过 20 世纪 30 年代的经济大萧条之后，美国的收入差距原本被极大地缩小了，但自 20 世纪 70 年代开始，美国再度出现贫富“大分化”，社会贫富差距急剧拉大，社会阶层的流动性日益减少，工会联盟被削弱，生产率和利润的增长步伐大大超过工资增长步伐。自 20 世纪 70 年代以来，美国有 5 个州、22 个大都市地区和 75 个县的贫富差距水平超过了 1928 年的峰值，即 24%。^③ 2013 年，美国的收入不均现象进一

^① “How Trump Became President,” American Communities Project, January 18, 2017, <http://americancommunities.org/2017/01/how-trump-became-president/>.

^② “For Trump, It’s All about the Middle Suburbs,” American Communities Project, January 30, 2017, <http://americancommunities.org/2017/01/for-trump-its-all-about-the-middle-suburbs/>.

^③ Estelle Sommeiller, Mark Price, and Ellis Wazeter, “Income Inequality in the U.S. by State,

步加剧，全美最富有的 1% 人口的财富是其余 99% 人口财富的 25.3 倍，而且有 9 个州的收入差距超过全美平均水平。在贫富差距最大的三个州，即纽约、康涅狄格和怀俄明州，最富有的 1% 人口的财富是其余 99% 人口的 40 多倍。在 916 个大都市地区，其中 54 个地区的贫富差距水平超过全美平均水平，12 个地区的最富有 1% 人口的财富超过其余 99% 人口的 40 倍。在 3 064 个县中，有 165 个县的贫富差距水平超过全美平均水平，其中 25 个县的最富有 1% 人口的财富是其余 99% 人口的 45 倍多。^① 根据《华尔街日报》2016 年 9 月的一份调查报告，美国有 13.5% 的人生活在贫困之中，另有 18% 的人刚刚脱贫，也就是说，美国有 31.5% 的人事实上生活贫困。^② 尽管美国贫困人口总量相比危机前总体稳定（2007 年贫困率为 12.5%；2016 年为 12.7%），但深度贫困人口比重却增长了 6 个百分点。^③

美国社会不平等对年轻人、老年人、白人中产阶级的冲击最大。例如，经济困难也导致大量退休和就业人口对退休后的社会保险的依赖和期待均有所上升，^④ 自 1880 年起有相关数据以来，美国历史上 130 余年来首次有超过三分之一的年轻人与父母居住在一起，成为事实上的“啃老族”。^⑤ 由于就业机会大幅减少、个人更加渴望经济福利，美国社会民众对自身状态的不满持续上升。即使是在 2001 年遭受恐怖主义袭击之际，美国的社会不满意度也仅为 42%；但到 2017 年，这一数据飙升至 70%。^⑥ 更为深远影响是在危机中成长起来的一代人特别是年轻人，其时艰记忆可能对未来长达 20 年

Metropolitan Area, and County,” Economic Policy Institute Report, June 16, 2016, <http://www.epi.org/files/pdf/107100.pdf>.

^① Ibid.

^② Josh Zumbrun, “U.S. Poverty and Income Inequality in 9 Charts,” *Wall Street Journal*, September 13, 2016, <http://blogs.wsj.com/economics/2016/09/13/u-s-poverty-and-income-inequality-in-9-charts/>.

^③ Kristen Bialik, “American Deepest in Poverty Lost More Ground in 2016,” Pew Research Center, October 6, 2017, <http://www.pewresearch.org/fact-tank/2017/10/06/americans-deepest-in-poverty-lost-more-ground-in-2016/>.

^④ Frank Newport, “Young, Old in U.S. Plan on Relying More on Social Security,” Gallup, May 25, 2017, <http://news.gallup.com/poll/211085/nonretirees-rely-social-security.aspx>.

^⑤ Anthony Cilluffo and D’vera Cohn, “10 Demographic Trends Shaping the U.S. and the World in 2017,” Pew Research Center, April 27, 2017, <http://www.pewresearch.org/fact-tank/2017/04/27/10-demographic-trends-shaping-the-u-s-and-the-world-in-2017/>.

^⑥ V. Lance Tarrance, “How Long are We Willing to Live with National Anxiety?” Gallup, October 10, 2017, <http://news.gallup.com/opinion/polling-matters/220397/long-willing-live-national-anxiety.aspx>.

甚至更长时期的美国选举政治产生重大影响。事实上，这一效应在 2016 年总统大选中似乎已经开始显现，即情况并不糟糕或至少不像特朗普所说的那么糟糕的中部郊区县的“倒戈”，他们的情况未必在变差，但对过去的美好记忆却使其对现状、制度相当不满，希望能有所改变。^①

也就是说，美国社会不平等的发展，催生了新的政治动员方式，即“经济向左、政治向右”。回顾 2016 年大选可以发现，长期经济获得感不强的地区，即使短期经济发展情况较好，也倾向于表达对政治制度的不满。例如，2013 年，在 15 类县中至少有 7 类的失业率等于或低于全美平均水平即 7%；2014 年，有 9 类县的失业率低于全美的 5.5%。这充分说明经济复苏面正在扩大，其中复苏更为明显的都是偏向共和党的地区，尤其是工人阶级县和中部郊区县。而从最新一次可用的人口调查数据（2013 年）看，从美国经济复苏或发展中获益最明显的仍是偏向共和党的地区。^② 盖洛普公司的民意调查也表明，在更倾向共和党的地区，就业净增长（net hiring）的表现其实都很不错。^③ 但 2016 年大选结果表明，恰恰是这些复苏更为强劲的地区，更支持共和党 and 特朗普。

四、推进中美地方人文交流的政策思考

随着特朗普执政，中美关系正步入一个延续时间可能较长的战略不确定期。面对转变中的中美关系，中美人文交流必须深入地方、深入民间，进而对创新性地推动中美地方人文交流提出了更高要求。

第一，进一步明确中美地方人文交流的战略定位。迄今为止，中美人文交流最为注重的是国家层次，其次是地方层次，对社会层次的人文交流相对不够重视。因此，需要从国家、地区、社会三个层次全面、协调发展的角度，

^① “For Trump, It’s All about the Middle Suburbs,” American Communities Project, January 30, 2017, <http://americancommunities.org/2017/01/for-trump-its-all-about-the-middle-suburbs/>.

^② “2014’s Economic Winners and Losers,” American Communities Project, December 29, 2014, <http://americancommunities.org/2014/12/2014s-economic-winners-and-losers/>.

^③ Dante Chinni, “Urban Communities Lead U.S. in Economic Optimism,” Gallup, September 25, 2015, <http://news.gallup.com/poll/185879/urban-communities-lead-economic-optimism.aspx>.

优化中美人文交流的战略架构，从而准确定位中美地方人文交流。本文认为，中美地方人文交流应当发挥一种桥梁作用，一方面，地方人文交流应上接国家层次人文交流，通过“化整为零”、有效利用美国联邦—地方的分权体系，使中美人文交流既能避免美国联邦层面的政策不确定性的干扰，又能切实推动中美人文交流的持续开展；另一方面，地方人文交流下联社会性人文交流，通过“集零为整”，为分散、多元的社会性人文交流提供整合平台，以形成整体效应。

第二，推动形成中美地方“大人文交流”局面。中美地方人文交流与合作应实现双向互动，而非单向地以人文交流促经济合作。应倡导地方政府通过确立“大人文交流”思维，形成“大人文交流”工作机制，将地方对美经济合作与人文交流相结合，从而更好地利用不同地方政府在美国的比较优势，以润物无声且更有效的方式同步推动人文交流与合作。

第三，依据中美贸易、投资及创造就业机会三个指标，结合美国社会结构转型，确立中美地方人文交流的重点州名单，同时在州和联邦政府层面开展地方人文交流。本文认为，可确立 10 个州，即加利福尼亚、得克萨斯、华盛顿、纽约、伊利诺伊、北卡罗来纳、马萨诸塞、南卡罗来纳、俄亥俄、密歇根州，重点推进地方人文交流。在这 10 个州中，在贸易上比较重要的是 4 个州，华盛顿、密歇根两州的重点是货物贸易，北卡罗来纳则是服务贸易。除华盛顿州外，这 10 个州均为中国对美直接投资多、创造就业机会多的州。在州层面，建议遴选与相应州经济合作关系最为密切的省区市，开展对口合作；在联邦政府层面，则应以这 10 个州的参议员为重点工作对象，避免中美地方人文交流在联邦层次上受到过多干扰和破坏，保证正常交往水平。

第四，依据贸易关系、投资关系和创造就业机会三项指标，结合美国社会结构转型，确立中美地方人文交流的重点选区清单，从选区和联邦议会两个层次推进地方人文交流。本文认为，可识别出 30 个最重要的选区及其议员开展工作，具体包括：CA-17、CA-33、CA-45（加利福尼亚），IL-07、IL-13、IL-15（伊利诺伊），WA-02、WA-07、WA-09（华盛顿），SC-03、

SC-04、SC-05（南卡罗来纳），NY-10、NY-12（纽约），KY-03、KY-06（肯塔基），NC-04、NC-09（北卡罗来纳），MA-07（马萨诸塞），MI-05（密歇根），MO-06（密苏里），MN-07（明尼苏达），NV-01（内华达），OR-01（俄勒冈），VA-03（弗吉尼亚），IA-04（爱荷华），KS-01（堪萨斯），ND-01（北达科他），NE-03（内布拉斯加），SD-01（南达科他）。在选区层面，重点针对受益选民群体开展人文交流，一方面巩固其对中美关系的友好度，另一方面确立中美地方人文交流的核心目标群体；在联邦议会层面，针对上述选区的众议员开展针对性工作，确保其能为中美地方人文交流发挥积极影响。

第五，针对美国社会结构转型，建立对口的中美地方人文交流合作机制。依据中美人文交流的重点，可将美国社区重新划分为六类。一是老龄农村县、中部农村县和远郊县，这些县往往发展落后，社会平等问题是其关注重点，因此也是特朗普的票仓。二是中部郊区县、工人阶级县、灰色美国县，这些多处于经济结构转型地区，如所谓“锈带”，社会经济转型是其中长期关注焦点。三是高校县和驻军县，这些都属于人口结构相对单一的地区，特别是青年人口往往比较集中。四是大城市县、大都市郊区县，经济相对比较发达，思想较为自由，更加关注如环境、性别平等、气候变化等后现代性问题。五是非洲裔美国人南方县、土著美国人县、拉丁裔聚居县，这些多为少数族裔聚居地。六是福音教徒聚居县和摩门教徒县，这些县宗教色彩相对浓厚。本文认为，中美地方人文交流可建立如表3所示的对口合作关系，这将使地方人文交流更加有的放矢。

表3 美国社区结构转型与中美地方人文交流

地方人文交流重点	美国县类型	对口中国省区市
农村/社会不平等	老龄农村县	中西部落后地区
	中部农村县	
	远郊县	
老工业/社会经济转型	中部郊区县	东北地区

	工人阶级县	
	灰色美国县	
青年人口	高校县	北上广深等一线、准一线城市
	驻军县	
经济发达/社会治理	大城市县	
	大都市郊区县	
族群关系治理	非洲裔美国人南方县	多民族和谐发展地区
	土著美国人县	
	拉丁裔聚居县	北上广深等流动人口集中地区
	福音教徒聚居县	宗教信仰多元共生地区
	摩门教徒县	

资料来源：笔者自制。

最后，应进一步建立健全地方人文交流合作机制体制。一是要建立健全中美地方人文交流的网状管理机制，既要实现国家层次人文交流任务“化整为零”，又要实现地方层面人文交流活动“集零为整”，塑造中美人文交流在中央各部委、央地各级间可“随意拆解、任意组合”的高度灵活性。二是要建立中美地方人文交流的对口落实机制，包括中央部委、地方政府、社会部门的对口机制和中美地方政府、国会选区对口交流两个方面，避免重复工作或内部竞争。三是要强化中美地方人文交流的能力建设机制，特别是早期预警、危机预防与应对、后续评估及智力支持能力，切实发挥人文交流作为中美关系探路者、铺路者、护路者的功能。

[收稿日期：2018-08-25]

[修回日期：2018-09-30]

[责任编辑：石晨霞]

特朗普执政以来美欧关系的变化、动因及影响

张 蓓 孙成昊

【内容摘要】 特朗普执政后以“美国优先”为原则调整对外战略，对美欧关系造成巨大冲击。美国在贸易、安全、外交等各领域背离对欧政策传统，不顾欧洲利益、不听欧洲劝说、不屑与欧洲协调，对欧洲国家外交政策形成挑战。面对这一形势，欧洲已掀起一轮关于美欧关系前景的大辩论，跨大西洋主义的可持续性受到质疑。同时，欧洲对美“双重切割”政策初步成型。这一轮美欧关系变动是历史和现实政治作用的结果，是以杰克逊主义为底色的“特朗普主义”主导下的外交政策调整，是冷战后美欧世界观、权力观渐行渐远的结果，也是美国战略重心东移背景下欧洲对美战略价值下降的表现。此轮关系调整涉及美欧对自由主义国际秩序发展方向的分歧，触及美欧关系底线，影响深远。美欧关系的不确定性也给正处在十字路口的欧洲一体化进程带来更多挑战。美欧关系的变动将加剧自由主义国际秩序的危机。在继续积极引导美国、稳固中美关系的同时，中国应对欧洲外交的两面性和灵活性保持清醒认识，在当前国际秩序面临压力的背景下，继续做现行国际秩序的维护者和改良者。

【关键词】 欧美关系 跨大西洋主义 特朗普主义 国际秩序

【作者简介】 张蓓，中国国际问题研究院助理研究员（北京 邮编：100005）；孙成昊，中国现代国际关系研究院助理研究员（北京 邮编：100081）

【中图分类号】 D871.22

【文献标识码】 A

【文章编号】 1006-1568-(2018)06-0060-18

【DOI 编号】 10.13851/j.cnki.gjzw.201806004

特朗普执政给美国对外关系带来巨大冲击，美欧关系亦不例外，而且双方已在贸易、安全、多边外交等领域出现多次摩擦和交锋。作为西方国际秩序的主导力量，美欧关系的演进和发展不仅关乎双方，也将对国际体系产生全局性和结构性影响。

美欧关系的变动历来受到学术界和政策界的广泛关注，此轮调整也不例外。目前，尽管许多学者对这一问题进行了分析和总结，但多以单纯的美国视角或欧洲视角来分析，具有一定的局限性。^① 本文拟结合美国和欧洲双方的情况，对美欧关系的历史和结构进行分析。

一、当前美欧关系发展态势

特朗普作为“政治素人”以“美国优先”的口号赢得总统选举，其个人理念及执政后的内外政策均与前任总统奥巴马存在较大差异，在与欧洲相关的贸易、安全、全球治理等议题上，特朗普政府一定程度上背离了美国传统表态和做法。在此背景下，欧洲对美国的政策调整准备不足，经过一年多的观望、适应、调整，欧洲在思想上和政策上仍处于酝酿阶段。

（一）特朗普政府对欧政策特征

“美国优先”成为特朗普政府对欧政策的主导原则，在这一原则指导下，美国试图采取现实主义而非自由主义手段追求自身安全与繁荣，在谋求维持霸权地位的同时试图凌驾于民主、开放、多边、基于准则的战后秩序之上，剥离对外战略中的自由主义成分，走上“非自由主义的霸权”或“无赖超级大国”的道路。^② 因此，特朗普政府淡化美欧同盟关系中的价值观因素，从

^① Thomas Wright, *A Post-American Europe and the Future of the U.S. Strategy*, Washington, D.C.: Brookings Institution, December 2017, https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2017/12/fp_20171205_post_american_europe.pdf; Hans Kundnani and Jana Puglierin, “Atlanticist and ‘Post-Atlanticist’ Wishful Thinking,” GMF Policy Essay, January 3, 2018, <http://www.gmfus.org/publications/atlanticist-and-post-atlanticist-wishful-thinking>; and Xenia Wickett, “Transatlantic Relations: Converging or Diverging?” Chatham House, January 2018, <https://reader.chathamhouse.org/transatlantic-relations-converging-or-diverging#>.

^② Barry R. Posen, “The Rise of Illiberal Hegemony: Trump’s Surprising Grand Strategy,” *Foreign Affairs*, Vol. 97, No. 2, March/April 2018, pp. 20-21; and Robert Kagan, “Trump’s America: the Rogue Superpower,” *Los Angeles Times*, June 15, 2018, <http://www.latimes.com/op-cc-rogue-comment-20180615-story,amp.html>.

狭隘的经济得失看待美欧关系，在处理对欧关系时，利益当先、责任置后，反对欧盟“搭便车”，要求把美国“失去的”财富和机会夺回，漠视二战后美欧曾共同坚持的观念和机制。

第一，在经贸领域，美国以强势外交促使欧洲让步。特朗普政府在关税问题上频频向欧洲施压。尽管法国总统马克龙与德国总理默克尔在 2018 年 4 月底先后访美，但美国只在 5 月象征性宣布延长对欧钢、铝关税豁免 30 天，随后在 6 月宣布正式加征关税，引发欧洲国家强烈反弹，对美国实施报复措施。2018 年 7 月，欧盟委员会主席容克访美，特朗普虽与其达成原则性共识，但美欧贸易紧张氛围持续。此外，美国不仅将关税视为缩小贸易逆差的手段，还将其与多个问题挂钩，例如，要求欧盟在对华经贸问题上向美国靠拢，要求欧盟在多边场合不反对美国的行动或者至少保持沉默，要求欧洲盟友承担更多北约军费等。

第二，在全球治理和多边外交领域，美国的单边主义与欧洲的多边主义针锋相对，矛盾在短期内集中爆发。自 2018 年以来，美国高举关税大棒，威胁对各国发动贸易战，藐视世界贸易组织（WTO），破坏欧盟推崇的全球经济治理机制和准则。特朗普政府从意识形态出发，无视欧洲盟友，宣布退出伊核协议，威胁对与伊朗开展业务的欧洲企业进行“次级制裁”。在全球治理的其他领域，美国坚持“退出主义”^①，与欧盟的“制度主义”反差强烈。一年多来，美国政府不断退出各项国际机制和协议，对全球治理成果和发展造成巨大冲击。例如，美国退出联合国教科文组织（UNESCO），退出气候变化《巴黎协定》，退出或胁迫他国重谈贸易协定。这些行动与欧盟始终坚持的发挥多边制度和国际协议的原则形成鲜明对比。

第三，在安全领域，特朗普对北约的批评尚未转化为实际行动，美国对欧洲安全投入有所增加，美欧安全关系呈现较大稳定性与延续性。由于军方和国会等传统力量对特朗普安全政策的塑造作用大，且特朗普本身倡导“强

^① 美国对外关系委员会（Council on Foreign Relations）主席理查德·哈斯（Richard Haass）首次将特朗普政府的外交形容为“退出主义”，参见 Adam Taylor, “Ditching Deals has Become Trump’s Main Foreign Policy,” *Washington Post*, October 13, 2017, https://www.washingtonpost.com/news/worldviews/wp/2017/10/13/ditching-deals-has-become-trumps-main-foreign-policy/?utm_term=.1e30ce6dea44。

军”“以实力求和平”，因此执政一年多来其在欧洲安全问题上回归共和党主流。在2017年5月底举行的北约峰会上，特朗普在讲话中没有重申对《北大西洋公约》第五条即集体防御条款的承诺，引发欧盟担忧。然而，2017年6月，特朗普首次表态支持这一条款，随后在多个场合重申这一立场。2017年底美国的《国家安全战略报告》对美欧关系的定位也延续传统表述，强调美欧同盟及北约的重要性。2018年7月的北约峰会通过《布鲁塞尔峰会宣言》及《跨大西洋安全与团结共同宣言》，美欧协调对俄立场。^①从实际行动来看，美国加大了对美欧安全机制和北约的投入，加强了对俄罗斯的威慑及全球军事战略部署。例如，2017年底，美国政府决定向乌克兰出售包括反坦克导弹在内的致命性武器；又如，2017、2018连续两个财年增加欧洲安全保证倡议资金，2019财年该项资金预算再次提高。^②

（二）欧洲对美国的认知变化和“切割”政策

随着美国对欧政策的调整，欧洲对美国新的认知和政策也在形成。特朗普当选使欧洲政界和战略界人士普遍感到不安，特朗普在竞选期间所传递的民粹主义、逆全球化、反多边主义信号也让欧洲警觉。^③为适应美国政治新形势，缩短特朗普对欧“学习曲线”，欧洲大国领导人利用各类多边场合与美国高层加强接触，主动访美并邀请特朗普访欧。经过多次首脑外交、多轮政策互动，以及随着“特朗普主义”成型并转化为具体行动，欧洲对美国的认知正在调整，新的政策正在成型。

目前，欧洲已开启一轮关于美欧关系前景的大辩论，主要有以下两个辩题。第一，如何看待“特朗普现象”的持久性，特朗普时代是否只是过渡期，美欧关系在后特朗普时代能否重回正轨。欧洲认为，支持正反两种看法的证据都大量存在。从民意上看，美国人普遍支持北约，视欧洲为重要伙伴，美

^① NATO, *Brussels Summit Declaration*, July 11, 2018, https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_156624.htm.

^② Jen Judson, "Funding to Deter Russia Reaches \$6.5B in FY19 Defense Budget Request," *Defense News*, February 12, 2018, <https://www.defensenews.com/land/2018/02/12/funding-to-deter-russia-reaches-65b-in-fy19-defense-budget-request/>.

^③ 赵怀普、赵健哲：《“特朗普冲击波”对美欧关系的影响》，《欧洲研究》2017年第1期，第2-5页；冯仲平：《特朗普冲击下的欧美关系》，《当代世界》2017年第4期，第8-10页。

国公民社会、商业团体以及包括国会和政府机构在内的政治建制派都有支持美欧关系的规范网络。^① 但令欧洲不安的是，美国对承担自由主义国际秩序的领导角色感到疲惫，美国对欧洲在安全上“搭便车”的指责由来已久，也是两党共识。第二，欧洲是否应当准备进入后大西洋主义时代。这一讨论在德国尤其激烈。^② 大西洋主义者认为欧洲不应有脱离美国的想法，欧洲安全仍依赖美国；而后大西洋主义者则认为美国没有能力和意愿担当欧洲的稳定器和保护者，欧洲必须塑造后大西洋主义的对美政策。

然而，这场辩论并没有形成共识，欧洲各界仍在观察特朗普内外政策走向和美国政治基本面的演变。^③ 在此背景下，欧洲在政策上采取了一种权宜手段——“双重切割”战略。第一重“切割”是指将美欧紧密的安全合作与其他领域的竞争和对抗切割。如上文所述，在安全领域，特朗普政府实际上加强了对欧洲及周边地区的投入，美欧安全纽带有所增强。而欧洲的北约成员国已开始认真对待美国“责任分担不均”的指责，预计到 2024 年，国防开支达到 GDP 的 2% 标准的北约成员国将从 2017 年的 8 个上升到 15 个。^④ 在有限军事打击叙利亚、“印太”战略等议题上，英、法等欧洲大国也紧跟美国脚步。但在其他领域，如贸易、伊核协议、气候变化等领域，欧洲已经不畏惧与美对立甚至采取对抗措施。在贸易领域，针对特朗普对欧洲钢、铝征收 25% 和 15% 关税的威胁，欧洲以两手措施回应，向世界贸易组织递交诉讼请求，并对美国产品采取反制关税。在美国宣布退出伊核协议后，欧洲一方面谴责美国，另一方面以实际行动挽救该协议。2018 年 8 月，欧盟“阻断

^① Stephen F. Szabo, “The Trump Era or Interregnum? The Changing View of Europe in the United States,” Heinrich-Böll-Stiftung, November 21, 2017, <https://eu.boell.org/en/2017/11/21/trump-era-or-interregnum-changing-view-europe-united-states>.

^② 辩论的一方是“新大西洋主义宣言”的代表，参见“In Spite of It All, America,” *New York Times*, October 11, 2017, <https://www.nytimes.com/2017/10/11/world/europe/germany-united-states-trump-manifesto.html>；另一派则是“后大西洋主义派”，参见 Von Jörg Lau und Bernd Ulrich, “Something New in the West,” *Zeit*, October 25, 2017, <https://www.zeit.de/politik/2017-10/foreign-policy-germany-atlanticism-relationships-values>.

^③ Hans Kundnani and Jana Puglierin, “Atlanticist and ‘Post-Atlanticist’ Wishful Thinking,” GMF Policy Essay, January 3, 2018, <http://www.gmfus.org/publications/atlanticist-and-post-atlanticist-wishful-thinking>.

^④ Jonathan Stearns, “NATO Salutes Europe’s Defense Budget Increases,” *Bloomberg*, February 14, 2018, <https://www.bloomberg.com/news/articles/2018-02-14/nato-salutes-europe-s-defense-budget-rise-amid-trump-pressure>.

法令”正式生效，同时与中国、俄罗斯等国合作为伊朗设立特殊支付渠道。在气候变化领域，欧洲公开指责特朗普退出《巴黎条约》的决定。

第二重“切割”是指将特朗普政府与美国政治生态切割。欧洲努力与特朗普以外的美国政治、民众对话，形塑美国对欧政策，等待特朗普时代的结束。众多欧洲学者呼吁“不能因为特朗普的政策而焚毁通往美国的大桥”，应积极接触美国社会各界，向美国民众传递信息，培养民间友好力量。^①这一考虑也体现在欧洲各国领导人的访美行程中。2017年1月，英国首相特蕾莎·梅访美，试图加强同共和党建制派的纽带。2018年4月，法国总统马克龙访美，在国会演讲中含蓄批评“美国优先”，表达“切割”意图。

二、美欧关系变化的动因

此轮美欧关系变化是历史和现实政治共同作用的结果，是美欧在冷战后遵循各自发展轨迹进行选择和调整的结果，从这个意义上讲，此次美欧关系的变化并非只是西方内部的争吵，而具有全球性、系统性、历史性特征。总体来看有三大动因。

（一）“美国优先”主导下的外交调整

特朗普在执政初期迅速抛出以“美国优先”为引领的外交理念，其核心为“有原则的现实主义”。2017年12月，在特朗普政府发布的第一份《国家安全战略报告》中，带有民粹色彩的“有原则的现实主义”正式成为美国对外战略思想的官方表述。

该报告在引文中明确指出，“美国优先”战略是“以结果为导向”而非“以意识形态为导向”的“有原则的现实主义”战略。“有原则的现实主义”并非特朗普首创，其中蕴含的外交理念转向在美国外交思想史中有相应的坐标，很大程度上是以杰克逊主义为代表的外交思想的重新回归。按照沃尔

^① 参见法国、英国、意大利、德国四家最有影响力的国际关系智库负责人在美国宣布退出伊核协议后联合撰写的文章，“Europe Should Defend the Iran Deal without Burning Bridges to the U.S.,” Chatham House, May 18, 2018, <https://www.chathamhouse.org/expert/comment/europe-should-defend-iran-deal-without-burning-bridges-us>.

特·米德（Walter Russell Mead）的分类，美国历届政府的外交思想大致分为四种，即强调保护商业利益、国际商业环境和全球贸易的汉密尔顿主义，强调维护国内民主和自由、尽量减少干预、降低外交政策风险的杰斐逊主义，强调美国民众物质安全和经济富足优先的杰克逊主义，强调多边和道义的威尔逊主义。^① 杰克逊主义者认为，全球事务是一场竞争性博弈，贸易带来的利益必然无法做到公平分配，由于美国的开放及对全球经济的依赖，美国较低层中产阶级将成为最大输家，因此美国的敌人既在国内也在国外。

当前特朗普在“美国优先”主导下的外交思想以杰克逊主义为主体，主要包括两层内涵。^② 第一，认为维护美国的安全和繁荣应不受国际制度约束。这一理念颠覆了自二战结束以来美国外交思想以汉密尔顿主义和威尔逊主义为主导的基本趋势。^③ 二战后，相对开放和外向的汉密尔顿主义和威尔逊主义曾长期主导美国外交理念，但强调聚焦美国国内事务和自身地位的杰克逊主义和汉密尔顿主义也从未消失。特朗普政府杰克逊主义式的外交迎合了其支持者对传统政治精英自由主义外交政策的不信任，标志着当前美国政府不再把捍卫其国际秩序核心地位视作长远战略目标。美国在外交理念上的这一历史性“回摆”恰恰与欧洲长期坚持的包括多边主义、全球化原则在内的自由主义国际秩序有着深刻矛盾，是造成当前新一轮美欧摩擦甚至选择性和议题性对抗的重要思想根源。

第二，强调外交政策要以国内政治为依据。^④ 特朗普对竞选承诺的投入、在外交领域的政策选择无不体现了他对国内选民需求的强烈关注，国内政治成为特朗普政府在外交政策上改弦易辙的推动因素。特朗普的支持者对建制

^① Walter Russell Mead, *Special Providence: American Foreign Policy and How It Changed the World*, New York: Alfred A. Knopf, 2001.

^② 有学者认为，美国搬迁驻以色列使馆、敌视伊朗的中东“冒险政策”不符合杰克逊主义，参见 Robert W. Merry, “Trump’s Leadership Void,” *American Conservative*, January/February 2018, p. 19；也有学者认为，由于美国国内另外“三大主义”力量会不断向特朗普施压促变，特朗普的外交理念最终无法坚持纯粹的杰克逊主义，参见 Daniel S. Hamilton, “Trump’s Jacksonian Foreign Policy and Its Implications for European Security,” *UI Brief*, No. 2, May 2017, p. 4.

^③ Walter Russell Mead, “The Jacksonian Revolt,” *Foreign Affairs*, Vol. 96, No. 2, March/April 2017, p. 2.

^④ Robert Putnam, “Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of the Two-Level Games,” *International Organization*, Vol. 42, No. 3, 1988, pp. 427-460.

派政治精英的认可度较低，对“美国人”的身份认同、人口结构变化和多元文化的强烈焦虑，对自身狭义经济利益的关注远超对全球利益的关注，他们认为美国并未从全球化中获得经济实惠，美国人“一代不如一代”。而特朗普政府在经贸、全球治理和集体安全方面的“自私自利”“退群主义”“甩包袱”都折射出其国内的民意和需求。特朗普政府对外政策调整的内在逻辑是，“美国优先”会让美国更加安全和繁荣，而美国的强大对欧洲盟友有利。然而，欧洲却认为“美国优先”牺牲了欧洲利益。这将对美欧关系数十年来以自由主义、多边主义为基础的传统框架形成强有力的冲击。

（二）美欧在世界观、权力观方面的分歧

美欧关系这一轮变化的另一动因是美欧对世界形势、自我认知、实力运用等观念出现愈加深刻的分歧。在 2003 年伊拉克战争前，美国学者罗伯特·卡根（Robert Kagan）曾指出，“美欧对世界的基本看法出现分歧，在权力、权力的使用、权力的道德上分道扬镳。”^① 在奥巴马执政期间，由于其个人政治理念与欧洲相似，美欧观念之争似乎有所调和，然而自特朗普执政以来，这种观念之争凸显，也成为近期美欧矛盾背后的重要因素之一。观念分歧是由美欧不同的世界地位、历史经验、力量特征决定的，因此也成为双方关系张力中的重要因素。

第一，美欧对世界和地区形势的认知不同。在特朗普政府的《国家安全战略报告》中，美国政府对国际形势的判断趋于负面，认为大国竞争和地缘博弈全面回归，世界正面临愈发激烈的政治、经济和军事竞争。由此出发，美国对欧洲形势的判断亦无法乐观，认为欧洲已经成为地缘政治博弈的场所，而以美欧为主体的西方正面临冷战结束以来最大的威胁。^② 而欧洲的认知与美国截然不同。金融危机十年来，欧洲在经济、政治、安全等各领域面临严峻挑战，21 世纪初的乐观主义和理想主义逐渐让位于务实主义。然而欧洲并未接受“新冷战”的说法，它们仍保持“路线自信”，认为全球经济增长、人口流动和科技进步是世界大势，欧洲能通过内部改革和深度参与全

^① Robert Kagan, *Of Paradise and Power: America and Europe in the New World Order*, New York: Vintage Books, 2004, p. 3.

^② A. Wess Mitchell, “Anchoring the Western Alliance,” U.S. Embassy in Cyprus, June 5, 2018, <https://useu.usmission.gov/remarks-by-a-s-wess-mitchell-anchoring-the-western-alliance/>.

球化，度过危机、再现繁荣。^①

第二，由于对世界形势、国际秩序演变的看法不同，美欧对主要威胁和对手的认知也不同。特朗普政府的《国家安全战略报告》和《国防战略报告》分别将中国、俄罗斯列为“修正主义国家”和“战略竞争对手”。国会和学术界中的对华强硬人士格外活跃，认为中国不仅“挑战以美国为主的国际秩序”，还在经贸、科技、军事、文化、教育、意识形态等多个领域“损害美国利益”。^② 这些强硬派在涉及中美关系的各类议题上制造噪音和麻烦，企图进一步鼓动美国政府颠覆对华总战略，以加强制衡、全面竞争取代接触为主、竞合并重的战略。这与欧洲的认识有显著差异。2016年，欧盟委员会在《欧盟对华新战略元素》中提到，“中国国际影响力日益增长，利益扩展至全球，其必然将在全球经济治理中要求更大发言权。”并认为中国已在发展、气候变化、地区安全热点问题上加大了投入，“在东亚地区更加强势”。但欧盟对中国的担忧并非在于中国经济实力和国际地位的提升，其不满主要集中在经济层面，如所谓的经济交往“不互惠、不对等”。欧盟对华政策的主要挑战在于发出“坚定、清晰、一致的声音”。^③ 尽管近一两年来，欧洲战略界也出现了对“中国在欧洲政治影响”的忧虑，^④ 但欧洲整体并未将中国视为国际秩序的挑战者、欧洲利益的破坏者，仍强调对华合作的巨大潜力。

第三，美欧的自我认知及对运用实力方式的看法不同。尽管美国对国际形势有着较为负面的判断，但对自身在政治、经济、军事和科技上所具有的优势仍充满自信，认为美国当前的硬实力仍然是其他国家难以匹敌的。^⑤ 而

^① European Union, “Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe, A Global Strategy for the European Union’s Foreign and Security Policy,” June 2016, http://europa.eu/globalstrategy/sites/globalstrategy/files/regions/files/eugs_review_web_0.pdf.

^② Kurt M. Campbell and Ely Ratner, “The China Reckoning: How Beijing Defied American Expectations,” *Foreign Affairs*, Vol. 97, No. 2, March/April 2018, pp. 60-70.

^③ European External Action Service, “Elements for a New EU Strategy on China,” June 22, 2016, https://eeas.europa.eu/regions/asia/15397/elements-new-eu-strategy-china_en.

^④ François Godement and Abigaël Vasselier, “China at the Gates: A New Power Audit of EU-China Relations,” European Council on Foreign Relations, November 2017, https://www.ecfr.eu/publications/summary/china_eu_power_audit7242; and Thorsten Benner, et al., *Authoritarian Advance: Responding to China’s Growing Political Influence in Europe* (Berlin: Global Public Policy Institute and Mercator Institute for China Studies, January 2018.) http://www.gppi.net/fileadmin/user_upload/media/pub/2018/Benner_MERICS_2018_Authoritarian_Advance.pdf.

^⑤ *National Security Strategy of the United States of America*, Washington, D.C.: White House,

欧洲则认为自己以软实力见长，在国际舞台和地区事务上能够发挥规制性力量。在 2016 年的《欧盟外交与安全政策的全球战略》中，欧盟虽然表达了有意通过加强战略自主以及反恐能力建设增强硬实力的雄心，但同时承认其实力仍主要在外交网络、经济方面，包括欧盟在国际贸易、投资和发展援助领域的全球领先地位等软性因素。^①

实力性质的差异决定了美欧在实力的运用上分歧巨大。特朗普政府为赢得“全球性竞争”“全方位竞争”，企图抛弃多边主义，强调凭借自身优势和体量，以更为强硬的方式向盟友和对手施压，以硬实力追求美国利益。欧洲则与美国不同，首先，欧洲坚持多边主义的信念并未动摇，“基于规则的国际体系和多边主义最有利于维护欧洲利益，‘世界警察’和单打独斗均不适宜当今世界。”^②其次，欧洲对“道义力量”“规制性力量”的推崇也成为一种自我约束，要求其必须坚持多年来倡导的原则。例如，在 2017 年二十国集团汉堡峰会前夕，欧盟委员会主席容克和欧洲理事会主席唐纳德·图斯克（Donald Tusk）在联名信中强调，在动荡时期，欧洲在国际舞台上的作用和责任更大，欧洲将成为“维护自由主义民主制度，践行自由公平贸易，应对气候变化、贫困、恐怖主义、非法移民等问题的全球参照”^③。

（三）欧洲对美战略价值持续下降

自特朗普执政以来，美国对欧洲事务的投入下降，对欧洲的反应不再敏感，欧洲问题显然已无法成为其主要政策议程。这源于欧洲在美国全球战略中的地位下降。冷战结束至今，虽然欧洲仍是美国最重要的经贸和全球事务伙伴，但其对美战略价值已逐渐下降，这个过程大致可分为以下三个阶段。

第一，战略惯性阶段。冷战结束至奥巴马执政前，欧洲在美国全球战略中的价值虽受到质疑，但由于战略惯性仍基本保持稳定。冷战时期，作为美

December 2017, p. 3.

^① European Union, “Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe, A Global Strategy for the European Union’s Foreign and Security Policy,” June 2016, http://europa.eu/globalstrategy/sites/globalstrategy/files/regions/files/eugs_review_web_0.pdf.

^② Ibid.

^③ “Joint Letter of Presidents Donald Tusk and Jean-Claude Juncker on the Upcoming G20 Summit,” European Council/Council of the European Union, July 5, 2017, <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2017/07/05/tusk-juncker-joint-letter-g20/>.

苏较量的主战场，欧洲成为美国全球战略的重点。冷战结束初期，欧洲在美国战略中的价值已有所下降，但在巩固冷战胜利成果、将原来属于苏联的势力范围纳入西方的战略目标指引下，欧亚大陆仍是美国重要的战略板块，欧洲是美国重要的战略伙伴。老布什政府提出并由克林顿政府继承的美国对欧战略——整体和自由的欧洲，构成美国全球战略的核心。在这一战略中，以北约为安全支撑，以欧共体/欧盟为经济支撑。小布什执政后，美国全球战略的重点发生变化。“9·11”恐怖袭击事件的爆发迫使美国的战略重心转向中东并陷入阿富汗和伊拉克两场战争。这一时期美国的战略重点虽不在欧洲，却在欧洲的大周边地区，而且美国的反恐行动也需要欧洲协助。尽管伊拉克战争使美欧产生巨大分歧，但仍可被视作美国管理欧洲周边的努力，欧洲仍是美国重要的利益攸关方。

第二，战略转向阶段。奥巴马政府的“亚太再平衡”与“撤出欧洲”同步，由此，欧洲在美国全球布局中的地位进一步下降。小布什执政后期已有将战略重点转向亚太的意图和部署，奥巴马执政后不久即推出“亚太再平衡”战略。奥巴马认为 21 世纪的未来在亚太，在美国资源有限的情况下，美国必须加大对亚太的关注和投入，开启从欧洲政治与外交事务撤出的进程。在 2008 年后，欧洲进入新发展阶段。安全上，格鲁吉亚战争和乌克兰危机均表明欧洲的地缘政治博弈仍在持续。经济上，欧债危机不仅对欧洲经济造成巨大冲击，也暴露并激化了欧盟内部分歧。政治上，民粹势力抬头，推动欧洲政治极化。此外，恐怖袭击、难民潮也将周边地区的动荡传导至欧洲。然而，美国对欧洲内部和周边地区的危机均保持相对冷漠态度。^① 在欧洲应对欧元危机、难民危机等内部重大挑战时，美国则置身事外，与克林顿、小布什执政期间积极帮助欧洲应对内部挑战形成鲜明对比。在欧洲周边地区，美国撤退态势也比较明显。例如，美国在利比亚战争中倡导“背后领导”，在乌克兰危机中将斡旋任务交给法国和德国，在叙利亚危机中也没有兑现“红线承诺”，在阿富汗问题上为美国撤军提前设立时间表等。

第三，战略松散阶段。特朗普继续推进“亚太再平衡”战略的升级版“印

^① Thomas Wright, *A Post-American Europe and the Future of US Strategy*.

太”战略，推动军事力量持续向“印太”地区转移，继续推进美国战略重心东移，欧洲在美国全球战略中处于次要地位。同时，美国 2017 年的《国家安全战略报告》虽提及维护西方联盟，但应对亚太地区的战略竞争仍是其主要关注点。在此背景下，美国从欧洲撤退的态势不仅难以逆转，还由于特朗普个人原因呈现破坏式撤退态势。例如，在欧洲内部问题上，特朗普并未发挥建设性作用，反而由于其个人反感欧盟所代表的建制派和自由主义思想，主动给欧洲制造麻烦。又如，特朗普公开呼应欧洲右翼民粹势力，在移民政策等问题上发表与欧洲主流价值不符的言论等。因此，特朗普政府的撤退策略不仅对欧洲造成冲击，甚至可能危害欧洲利益、威胁欧洲价值，导致美欧同盟关系进一步松散化。

三、美欧关系变化的影响

自特朗普执政以来，美欧在多个问题上暴露出的深刻分歧已对双方关系造成很大影响，其深度与广度将超过 15 年前伊拉克战争引发的美欧矛盾。同时，美欧关系的变化给处在十字路口的欧洲带来巨大挑战，意味着西方主导的国际秩序内部出现松动。

（一）美欧关系调整的影响将超越“特朗普时代”

二战以来，美欧关系曾历经数次考验，均得以修复。但特朗普执政以来的美欧关系变化却与以往不同，影响之深或远超其任期。美欧关系稳定与否很大程度上取决于双方对跨大西洋关系核心问题的回答。对美国而言，美欧关系的核心问题是其有无必要关心欧洲、欧洲的情况与美国是否相关。而对欧洲而言，核心问题是美国是否仍是可信赖的领导者。二战结束以来，正是美欧双方对各自核心问题的肯定回答确保了双方关系根基的稳定，卡根将美欧这种默契称为“大交易”^①。

过去，出于遏制对手、维持西方主导国际秩序的目标，美国关心欧洲事

^①Robert Kagan, “Trump’s America Does Not Care,” *Washington Post*, June 14, 2018, https://www.washingtonpost.com/opinions/donald-trumps-america-the-rogue-superpower/2018/06/14/c01bb540-6ff7-11e8-afd5-778aca903bbe_story.html?noredirect=on&utm_term=.7f4e04a8fd02.

务、扶植欧洲发展、保证欧洲安全、确保欧洲政治不滑入左或右任何一端的极端主义。为此，美国不要求在每一场经济竞争、每一项贸易协定中都要胜出，而是通过经济上的让利来保持美欧关系。欧洲也认可美国领导是欧洲得以安心发展经济的基本条件。对欧洲而言，美国可以不符合道义大国的标准，但美国必须展示对欧洲、对自由主义国际秩序的尊重。

然而，从特朗普执政后对欧洲的政策看，美国对美欧关系核心问题的回答已经改变，美国不再在乎欧洲盟友。在安全上，特朗普政府仅从狭隘的传统安全角度出发，退出伊核协议，说明其并不重视更广泛意义上的欧洲安全。在价值观上，美国对美欧之间的价值观同盟、维护自由主义世界秩序的同盟视而不见。在经贸问题上，美欧历史上的经贸争斗并不少见，包括里根和克林顿在内的历届美国政府都对欧洲实施过诸多贸易保护主义措施，但特朗普政府仅以美元计算的经济收益来衡量贸易的公平与否，以不尊重、不妥协的手段处理贸易摩擦却是首次。在外交政策领域，美欧在越南战争、伊拉克战争期间均曾出现过巨大分歧，但此次分歧的性质却有所不同。美欧历史上的分歧在于美国维持秩序所使用的手段。小布什政府的单边主义无意损害美国在国际秩序中的地位或改变国际秩序，欧洲国家当时虽指责美国过于草率地使用武力、独自行动来实现目标，但不会批评美国抛弃了战后国际秩序。此轮美欧关系调整与伊拉克战争时期的最大不同是，当时欧洲是因为美国霸权过度扩张引发不适，这次欧洲则担心美国将从战后国际秩序和机制中全面后撤。特朗普不再认可美国对国际秩序的道德、政治、战略承诺，破坏了美欧曾认同的“公序良俗”和战略合作基础。

因此，特朗普执政以来美欧矛盾已经深入到国际秩序层面，跨大西洋同盟的共有框架和原则受到撼动，美欧已经在战略目标上分道扬镳。美国在政治、外交、经贸等领域不断触碰欧洲底线，全面冲击跨大西洋关系的共同价值、既有框架和结构，导致双方赖以合作的基础有所松动。

在此背景下，欧洲对于美国是否仍为值得信赖的领导者这一问题有所动摇。尽管长期处于“战略假期”的欧洲在该问题上存在路径依赖，希望特朗普政府之后的美国政府能够回归传统，但欧洲对美国的信任已经严重下降。

根据盖洛普公司 2018 年 1 月提供的民调数据, 134 个国家对美国领导地位的支持率都出现下降, 65 个国家下滑 10%, 其中包括美国的欧洲盟友, 葡萄牙、比利时、挪威等国家尤其明显, 支持美国领导地位的比率直线下降 40% 以上, 德国也下降了 25%。^① 在 2017 年的七国集团峰会之后, 默克尔表示, “从某种程度上讲, 我们互相完全依赖对方的时代已经结束……我们欧洲人真正要把命运掌握在自己手中。”^② 2017 年马克龙在索邦大学的演讲也提到, 欧洲身处“美国渐进的、不可避免的脱钩”背景中。欧洲对美国信任的下降将导致美欧关系的基础更为松动。^③

(二) 欧洲一体化发展面临的挑战大于机遇

欧盟正处于历史的十字路口, 经济虽已实现复苏, 但经济竞争力、欧元区结构失衡等问题仍有待解决。在安全上, 地缘政治等传统安全与恐怖主义、难民等非传统安全挑战交织; 在政治上, 民粹主义仍是毒化欧洲政治生态的重要因素; 在内部治理上, 英国脱欧进程和东欧国家内政发展仍是欧盟面临的重大挑战。

美欧关系的变化将对欧洲未来发展产生重要影响。美欧关系一直是欧洲发展的稳定因素, 但目前却成为加剧复杂形势的因素。欧洲一体化既面临机遇, 也面临更为艰巨和深远的挑战。

就机遇而言, 美欧关系的调整将是欧洲加快实现战略自主的动力。2016 年《欧盟外交与安全政策的全球战略》将战略自主作为长远目标。长期以来, 美国是欧洲的战略“安抚奶嘴”^④, 欧洲国家普遍存在搭美国安全便车的心理。自特朗普执政以来, 欧洲对实现战略自主的紧迫性大大增强, 欧洲国家

^① Gallup, “Rating World Leaders: 2018,” January 2018, https://news.gallup.com/reports/225587/rating-world-leaders-2018.aspx?g_source=link_news9&g_campaign=item_225761&g_medium=copy.

^② Jon Hanley, “Angela Merkel: EU Cannot Completely Rely on US and Britain Any More,” May 28, 2017, <https://www.theguardian.com/world/2017/may/28/merkel-says-eu-cannot-completely-rely-on-us-and-britain-any-more-g7-talks>.

^③ Emmanuel Macron, “Sorbonne speech of Emmanuel Macron,” September 26, 2017, <http://international.blogs.ouest-france.fr/archive/2017/09/29/macron-sorbonne-verbatim-europe-18583.html>.

^④ John J. Mearsheimer, “The Future of the American Pacifier,” *Foreign Affairs*, September 1, 2001, <https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2001-09-01/future-american-pacifier>.

明显加大防务投入。根据北约年度报告，2017 年欧洲防务支出增加 5%。^① 同时，在德法领导下，欧洲国家在共同安全和防务政策基础上朝战略自主迈出切实步伐，包括发起永久结构性合作（PESCO），设立欧洲防务基金等等。

另外，由于“美国优先”的理念主导特朗普政府在贸易、气候变化等领域的政策，因此在这些议题上出现了领导力真空，这为欧盟发挥领导作用创造了条件。以贸易领域为例，欧盟已开始利用美国退出多边贸易协定在国际社会推广欧盟认可的自由贸易规则。在特朗普执政后，欧盟在世界各地的自由贸易谈判的速度明显加快。2018 年 7 月，欧盟已与日本签署自由贸易协定，与墨西哥的谈判已经完成，与南方共同市场国家的谈判也取得积极进展。

就挑战而言，美欧关系的变化将影响欧洲的一体化进程。当前美国向“非自由主义的霸权”或“无赖超级大国”转变，试图重新改写国家间交往的规则，这对欧洲的生存和发展环境构成极大冲击。欧洲一直以来信奉的多边主义和全球化信条均遭到冲击，而欧洲目前又缺乏实力和手段有效应对大国竞争、零和博弈、保护主义、政治保守主义等带来的诸多挑战。

从具体领域看，在安全上，特朗普政府在全球事务上的撤出将使欧洲、中东等地区出现新的战略真空，加剧欧洲周边地区地缘政治的不确定性。在价值观上，由于特朗普对西方共同价值观的漠视，欧盟也忧心忡忡。在经济上，美国的贸易保护主义对全球贸易格局将产生深远影响，不仅冲击欧洲市场、影响欧洲经济，也将增加欧洲维持贸易自由化的难度。总的来看，欧洲在维护利益、寻找伙伴的过程中将面对更为不确定的国际环境。

更重要的是，此轮美欧关系的调整凸显欧洲塑造独立外交政策的紧迫性。美欧在伊核协议上的分歧、美国在钢、铝问题上对欧盟征税都表明美欧利益分歧明显，美国不愿再向欧洲让利。这要求欧洲必须拥有真正独立自主的外交，重塑自身国际地位，勇于捍卫自身利益。

（三）自由主义国际秩序面临更大挑战

美欧关系的变化及其深层次动因将对战后西方共同建立和维护的自由

^① Martin Banks, “NATO Annual Report: Most Member States have Increased Defence Spending,” *Parliament Magazine*, March 19, 2018, <https://www.theparliamentmagazine.eu/articles/news/nato-annual-report-most-member-states-have-increased-defence-spending>.

主义国际秩序产生巨大影响，让这一已承受巨大压力的秩序面对更大挑战。

自由主义国际秩序是在二战后由美欧主导建立，并在冷战结束后被推广至全球。经过多年发展和演进，这一秩序在经济上以“华盛顿共识”为核心，推动自由主义经济政策，推崇投资和贸易便利化，将全球化视为圭臬；在政治上强调人权、民主、法治等理念；在机制上建立了以世界贸易组织、世界银行、国际货币基金组织为代表的多边体制。^①就主体而言，这一秩序是美欧共同建立的，美国负责领导、监督执行，欧洲参与、维护。这一秩序在一定程度上凝聚了美欧共同利益，赋予“西方”这一名词实质意义。

但是，目前自由主义国际秩序已受到多重压力，冷战结束时的“别无选择”被证明是错误。首先，中国走出了一条中国特色社会主义道路，并取得了巨大成功。在西方国家看来，中国受益于自由主义国际秩序提供的稳定环境和全球化提供的巨大机遇，但并未接受这一秩序内含的政治和经济治理要求。其次，这一秩序在西方传统的边缘地区面临挑战，俄罗斯、土耳其甚至一些欧盟成员国都在不同程度上拒绝接受其政治、经济、价值观要求。最后，西方内部也对这一秩序或其中一些要素产生信任危机。美国逐渐怀疑自己建立的国际贸易、投资和金融的机制性框架不再符合自身战略利益，“我能得到什么好处”的声音日益凸显；欧洲社会也抱有类似的怀疑态度，英国脱欧、西方民粹主义势力上升均是其表现。欧洲认为世界经济缺乏监管、贸易机制不公平使欧洲利益受损，应当更好地管理全球化、降低其负面效应，对全球化的反思甚至怀疑已逐渐进入欧洲主流政党和政治的话语体系。

早在特朗普执政之前，美欧曾希望携手适度改革国际秩序，奥巴马执政时美欧力推的《跨大西洋贸易与投资伙伴协定》就是双方试图结合经济和政治优势，按照对西方有利的经济原则和政治价值观调整国际贸易规则的努力，但特朗普执政后对这一秩序的背弃是欧洲难以接受的。欧洲是高度外向型的经济体，维护贸易自由化和开放的贸易体系符合其利益。欧洲各国政府和欧盟认为以合法、有效的国际机构和规则为支柱的国际秩序最能保护欧洲

^① Doug Stokes, "Trump, American Hegemony and the Future of the Liberal International Order," *International Affairs*, Vol. 94, No. 1, January/February, 2018, pp. 133-150.

利益。^① 尽管欧洲认为自由主义国际秩序面临巨大挑战，但这一秩序仍能更好保障欧洲安全和利益。^②

因此，欧洲与美国对自由主义国际秩序的态度存在较大分歧。二战结束以来，维护自由主义国际秩序是美欧共同的目标，只是在维护秩序的方式、方法上存在争论，但目前双方出现根本性分歧，西方内部出现较大裂痕，将使国际秩序面临更大挑战。

结束语

特朗普执政以来，随着美国内政外交战略的调整，美欧关系出现明显变化。从目前来看，美欧关系面临同盟退化的风险，从此前的安全、经济、价值、国际秩序“四位一体”的同盟关系退化到以安全为主要支撑的同盟关系。欧洲安全仍然依赖美国，但在其他领域美欧竞合交织，交易性凸显。

中国因素在美欧关系中的能见度也在上升。一直以来，美国战略界存在联合欧洲制衡中国的声音，但尚无具体政策；而欧洲学界也在思考欧洲是否应该参与美国在东亚的地缘战略博弈。从目前来看，在经济层面，美欧决策者与中国交往的规则趋同，它们在有相同关切的涉华问题上倾向于合作，最主要的领域是所谓“更公平的贸易行为”，共同向中国施压，以扩大对外资的开放程度，减少非关税和监管壁垒，加强知识产权保护等。^③ 然而在其他领域，美欧的身份特性、利益和政策关注点均不同，美国主要从霸权护持的角度思考对华政策，而欧盟的主要关切仍是中国是否尊重经济交往规则、是否拥护以规则为基础的秩序。^④ 因此，美欧在对华认知和政策上存在显著差

^① Ferdinando Nelli Feroci, “Trade without Trump: The Way Forward, a European Perspective,” Istituto Affari Internazionali, May 2018, <http://www.iai.it/en/pubblicazioni/trade-without-trump-way-forward-european-perspective>.

^② Anthony Dworkin and Mark Leonard, “Can Europe Save the World Order?” European Council on Foreign Relations, May 24, 2018, http://www.ecfr.eu/publications/summary/can_europe_save_the_world_order.

^③ Guntram B. Wolff, “How Should the EU Position Itself in a Global Trade War?” Bruegel, April 2018, <http://bruegel.org/2018/04/how-should-the-eu-position-itself-in-a-global-trade-war/>.

^④ 菲利普·陆克、乔纳森·波拉克：《美国与欧盟应对中国崛起中的不同利益与政策协调》，《国际安全研究》2017年第3期，第115-128页。

异，欧洲和美国虽然都在思考中国崛起的影响，酝酿应对措施，但远未达成战略合作的共识。

在此背景下，中国应如何应对美欧关系的新发展值得思考。中国战略界存在美欧联手制衡中国的隐忧，但也看到中欧合作反制特朗普单边主义、维护多边体系的必要性和可能性。值得注意的是，由于美欧安全纽带仍然牢固，在经济等其他领域的规则、价值观趋同，在两者利益和目标一致的领域联手施压中国的情况难以避免，但中欧在全球治理、地区安全、经贸往来上的利益交汇点也在增加，对于欧洲来说，与中国合作的价值持续上升。^① 当前，美国朝野上下、两党内外对华态度逐渐强硬，普遍认为过去四十年对华接触政策失败，从“集体抱怨”转向“集体焦虑”，急于寻找新的对华制衡战略，战略灵活性有所降低，中国不得不做好充分准备。同时，中国也不能低估欧洲对华的两面性和实用主义，应力求扩大中欧合作面，并在合作中增信释疑，化解欧洲对华焦虑，推动中欧关系良性发展。

本轮美欧关系的调整是自由主义国际秩序内部危机的新表现。尽管中国对国际秩序的理解与西方国家存在显著差异，并不完全认同西方定义的自由主义国际秩序，但是中国支持的国际秩序在内容上也与自由主义国际秩序有较大重合之处。因此，中国从不期待或计划从西方主导的秩序的衰落中渔利，但认可国际秩序渐进改革的必要性。中国作为现行国际体系和国际秩序的维护者、建设者、贡献者，随着自身日益走近世界舞台中央，将成为国际秩序朝着公正、公平、正义方向改革与发展的关键力量。

[收稿日期：2018-07-17]

[修回日期：2018-09-27]

[责任编辑：石晨霞]

^① Maria Demertzis, Andre Sapir, and Guntram B. Wolff, “Europe in a New World Order,” Bruegel, February 17, 2017, <http://bruegel.org/2017/02/europe-in-a-new-world-order/>.

多重危机视角下的 欧盟政策调整及中欧关系*

冯存万

【内容摘要】 进入 21 世纪以来, 欧盟所经历的多重危机既对欧盟的合法性基础及一体化机制产生了显著挑战, 同时也触动甚至破坏了欧盟的对外关系格局。危机影响之下的欧盟, 在对内治理和对外关系两个方面都进行了全方位调整。其中, 自英国退欧危机发生以来, 欧盟机构及主要成员国通过多元化的沟通与决策机制, 推出了系列战略文件与政治报告, 肯定欧洲一体化的成就、设定未来欧盟的发展路径; 通过签订系列自由贸易协定, 强化欧盟在国际贸易格局中的地位; 通过选择性修复伙伴关系, 在对美、对华政策上做重点部署。危机之下的欧盟将会在全球、区域和国别三个层次开展对华政策的全面调整。欧盟在同美国关系面临分歧增多、对立增强的同时, 对华的政策合作意愿也有所提高, 但同时也对中国的“16+1”等中欧合作政策持犹豫怀疑态度。在中国坚持对欧积极合作的前提下, 欧盟对华政策是决定未来中欧关系能否进一步发展的关键。

【关键词】 英国退欧 欧洲一体化 多速欧洲 中欧关系

【作者简介】 冯存万, 武汉大学政治与公共管理学院国际关系学系副教授(武汉 邮编: 430072)

【中图分类号】 D814.1

【文献标识码】 A

【文章编号】 1006-1568-(2018)06-0078-17

【DOI 编号】 10.13851/j.cnki.gjzw.201806005

* 本文系国家社科基金一般项目“英国退欧影响下的欧盟发展新态势与中欧关系研究”(17BGJ054)的阶段性成果。

进入 21 世纪以来，欧盟宪法危机、欧债危机、难民危机接踵而至，而以 2016 年的英国脱欧公投为标志，欧盟及欧洲一体化进程受到了最为严重的挑战和冲击。^① 欧盟在面对系列危机过程中的各类因应之举，对其内部治理和外部关系均有直接的指引作用，并对中欧关系产生了不可忽视的影响。

一、进入 21 世纪以来多重危机对欧盟的挑战

作为影响力和利益链遍布全球的行为体，欧盟的生存与发展同国际形势休戚相关，密切互动。国际形势变化是欧盟政策调整的客观基础，进入 21 世纪以来，欧盟受到了多个危机的连续冲击。

（一）总体实力相对下降

首先，欧盟的经济实力相对萎缩。作为世界三大贸易力量之一的经济体，欧盟通过复杂而发达的技术标准、贸易规则、环保理念而成为世界发展领域的先锋。但当前无论从横向比较的空间维度或纵向比较的历史维度来看，欧盟的综合实力已经处于下滑状态。2008 年欧债危机爆发以来，欧盟经济财富出现显著的萎缩退化。欧盟 2008 年经济总量为 19.029 万亿美元，2009 年则急剧下降到 17.02 万亿美元，2017 年虽回升至 17.74 万亿美元，但如将已进入脱欧进程的英国排除在外，则欧盟 27 国的经济总量不足 15.12 万亿美元。^② 2018 年 2 月，欧元区的失业率高达 8.5%，经济复苏预期也持续偏缓。反向观之，中国仍保持相对稳定的经济增长。根据彼得森研究所（Peterson Institute for International Economics, PIIE）2017 年的一项实证分析，以营业收入为参照标准，中国在 2006 年拥有 36 家全球 1000 强公司，而在 2014 年

^① 国内新闻界与学术界大多用“脱欧”与“退欧”指代 Brexit，用以描述英国对欧盟机制的关系解除和未来关系的重新确定。笔者认为，英欧之间关系的变化过程，将伴随着大量规则的破与立，这将使得这一过程漫长而复杂。同时，从这一关系的政治属性来看，英国与欧盟均将这一过程视为催生欧洲政治乃至国际政治新格局的重要转折因素。因此，结合过程的复杂性及渐进性，笔者认为“退欧”的译法更为准确。

^② 此处采用欧盟官方及世界银行数据，具体参见 European Union, How big is the EU economy? https://europa.eu/european-union/about-eu/figures/economy_en; 另外可参见 Knoema, GDP By Country from the World Bank, September 27, 2018, <http://cn.knoema.com/mhrzolg/gdp-by-country-statistics-from-the-world-bank-1960-2017?country=United%20Kingdom>。

这一指标则上升至 136 家；与此形成鲜明对比的是，欧盟公司数量则呈现明显的下降态势。^① 陷入危机之中的欧盟面对的是一个实力稳步增长、意愿更趋积极的中国，其守成国家相对于成长国家的特征极为明显。在自身实力发生显著退缩的情况下如何理解并应对来自中国的影响与诉求，成为欧盟迫切而重要的战略议题。其次，欧盟凝聚力显著趋弱。2016 年英国举行全民公投决定退出欧盟，欧盟面临着一体化启动以来的最大挫折。英国退出欧盟将使得欧盟作为世界经济力量的资源和规模进一步弱化。英国脱欧不仅挑战了已存在 40 余年的一体化发展模式，而且在实质上对欧盟的凝聚力产生了削减作用。英国退出欧盟将会使得欧盟的财政来源受到限制，迫使欧盟将财政负担分摊给其余 27 个成员国，而这一财政压力的转嫁和政治压力的增强，或有可能导致更多成员国家特别是中东欧国家的不满，进而引发其他国家脱欧的风险。^② 英国脱欧通过创造一个退出的先例，翻转了欧盟建设“更紧密联盟”的发展进程。^③

（二）全球治理效能下降

欧盟认为，需要运用法律和规则手段来解决当今全球面临的诸如核扩散、恐怖主义和气候变化问题。^④ 因此，欧盟一直努力通过贸易、援助、制度合作等手段，推动全球不同层次的机制建设，输出规则、规范和观念。^⑤ 随着国际力量对比的显著变化以及欧盟国际地位的相对衰落，欧盟在全球治理领域的政策实践效能也显著下降。以应对气候变化为例，自 20 世纪 90 年代以来，欧盟曾在全球气候领域深入开展了政策创新及实践。欧盟克服因美国退出《京都议定书》而导致的气候治理困局和欧债危机所导致的经济困局，持续而坚定地推行气候战略，同时通过气候外交增加欧盟在国际政治、国际

^① Caroline Freund and Dario Sidhu, “WP 17-3 Global Competition and the Rise of China,” Peterson Institute for International Economics, January 2017, pp. 2-3, <https://piie.com/system/files/documents/wp17-3.pdf>.

^② Paul J.J. Welfens and David Hanrahan, “The Brexit Dynamics: British and EU27 Challenges After the EU Referendum,” *Intereconomics*, No. 5, 2017, p. 305.

^③ MSC, *Munich Security Report 2017: Post-Truth, Post-West, Post-Order?* Munich Security Conference, p. 16, <https://www.securityconference.de/fileadmin/images/MSR/MunichSecurityReport2017.pdf>.

^④ 朱立群：《国际体系与中欧关系》，世界知识出版社 2008 年版，第 71 页。

^⑤ 金玲：《欧盟全球治理新思路及对中欧关系的影响》，《国际问题研究》2013 年第 1 期，第 59-71 页。

道义方面的收益，提升国际影响力，构建欧盟的国际主导权。^① 但是，2009年哥本哈根气候大会使得欧盟气候外交战略遭到诸多国家的抵制与抛弃，长期以来自视为全球气候治理领导者的欧盟成为被边缘化的角色。此后，尽管欧盟在气候治理领域仍持续推进战略调整与改革，但争夺话语权和主导权的条件已经不复存在。特朗普政府主导下的美国退出《巴黎气候协定》，全球气候治理进入碎片化时代，而欧盟所设计的世界整体推进、协调全球气候治理的战略诉求处于被搁置状态。除气候外交领域之外，欧盟在推进全球贸易自由化、化解中东和北非难民危机等领域的外交举措也受到前所未有的考验，甚至在伊朗核协议等方面取得的既定成就也受到美国外交政策逆转的冲击。事实上，欧盟的全球治理观念广为人知，但却并未深入人心，这是欧盟最为突出的战略困境，也是迫使欧盟推行政策调整的决定性条件。

（三）伙伴关系面临挑战

欧盟所处的国际环境的变化尤其是欧美伙伴关系的结构性变化是其面临的主要外部危机。

首先，特朗普就任后大幅调整美欧之间的贸易、安全关系，强硬的单边主义政策对欧盟形成了巨大的压力。在贸易方面，特朗普以贸易逆差、国家安全为由对欧盟钢、铝等产品加征巨额关税，使得欧盟推崇的全球贸易自由化和规制化受到挫折。在安全合作方面，特朗普治下的美国强势要求盟友分担更多责任，引发欧盟反感并加深了欧美之间的裂痕。目前，欧盟虽然正努力尝试构建独立防务力量，但当前的安全仍然主要依赖于北约，正因为如此，欧盟外交与安全政策高级代表莫盖里尼（Federica Mogherini）的表述兼顾了双方的主张：“欧洲的强大会促进北约的强大，正如强大的北约才有利于欧洲的强盛……欧盟与北约正加强该领域的合作，同时欧盟也将积极发展欧洲的防务力量。”^② 但从当前美国坚持“责任分担”的政策立场来看，欧盟与

^① 冯存万、朱慧：《欧盟气候外交的战略困境及政策转型》，《欧洲研究》2015年第4期，第99-113页。

^② “Remarks by High Representative/Vice-President Federica Mogherini Upon Arrival At the NATO Defence Ministers' Meeting,” European Union External Action, June 8, 2018, https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/46117/remarks-high-representativevice-president-federica-mogherini-upon-arrival-nato-defence_en。

美国之间的安全信任和合作可能会面临更多的不确定性。

其次，特朗普政府对欧洲一体化进程采取了对抗举措。战后美国历届政府均积极支持欧洲一体化，并认为团结的欧洲是保持西方乃至世界稳定的重要基础。从欧美关系基本逻辑来看，英国脱欧将使欧盟内部的力量均势产生多种变数，而每一种可能都将对美国产生深远影响。^① 但是，特朗普政府将美国对欧政策做了大幅度改变，一方面公开支持英国退出欧盟，宣称脱欧后的英国仍将是美国的亲密盟友，另一方面无视欧盟维护一体化进程的努力，鼓动更多欧盟国家效仿英国退出欧盟。在民粹主义思潮推动下，美国政府不再重视与盟友维持共识，却有可能采取强硬手段对其施压，这样的举动毫无疑问正在破坏以互信为基础的欧美同盟关系。^② 在部分西方学者看来，“内部分裂的欧盟正逐渐丧失其对世界舞台的影响力，特朗普政府不仅放弃了其作为欧盟伙伴的应有担当，反而如同弱肉强食者般利用欧盟的弱点。”^③

进入 21 世纪以来，欧盟所遭遇的宪法危机、新老欧洲危机、债务危机、英国脱欧危机相互叠加，互为诱因，呈现出密集、连续、多样、不断加重等特征。^④ 各类危机依然存在并持续发挥影响，欧盟的全面调整与改革不仅具有必然性，而且迫在眉睫。

二、欧盟应对危机的系列政策调整

多重危机的发生与冲击，并不能彻底否定欧盟在创造并维护区域合作、推动并保持经济繁荣、组建并提升贸易实力等各方面的成就及示范效应。如何设计并推行行之有效的调整政策来应对多重挑战，既需要肯定自身的成

^① Tim Oliver and Michael John Williams, “Special Relationships in Flux: Brexit and the Future of the US-EU and US-UK Relationships,” *International Affairs*, Vol. 92, No. 3, May/June 2016, p. 559.

^② 任彦：《美欧同盟关系裂痕加深》，《人民日报》，2018 年 6 月 1 日，第 21 版。

^③ Alina Polyakova and Benjamin Haddad, “Europe in the New Era of Great Power Competition: How the EU Can Stand Up to Trump and China,” *Foreign Affairs*, July 17, 2018, <https://www.foreignaffairs.com/articles/europe/2018-07-17/europe-new-era-great-power-competition>.

^④ Matthias Matthijs, “Europe After Brexit,” *Foreign Affairs*, Vol. 96, No. 1, January/February 2017, p.86.

就，也需要反思危机的根源，更需要展望未来的前景，而其中最为核心的则是维护欧盟的团结。正如欧洲理事会主席图斯克（Donald Tusk）所言：“作为一个政治实体，欧洲要么保持团结，要么将变成一盘散沙。”^①

（一）重塑欧盟政治自信

欧盟所遭遇的多重危机，决定了欧盟的调整政策也必须采取多元、综合、渐进的模式。为此，欧盟推出多项政治文件来指引其应对危机，重塑自信。

2016年6月欧盟公布了名为《共同愿景、共同行动：欧盟共同外交与安全战略》的政治文件。这份旨在维护欧洲一体化方向和欧盟机构权威的文件指出，“我们的目的，甚至是联盟的存在，正在受到质疑……在充满挑战的时代，一个强大的欧盟应该是一个能够进行战略思考、拥有共同愿景并且集体行动的联盟。”^② 文件认为欧盟的主要目标是在内部确认共同威胁并寻求政策平衡，通过发展“意愿联盟”、强化“欧盟协调”来提升对外决策与行动成效。此外，这一文件为欧盟外交政策确定了团结、融入、责任和伙伴关系等四个原则（The Principles Guiding our External Action），并为欧盟外交确定了“欧盟的安全、欧盟国家与社会的复原力、一体化的冲突和危机应对举措、合作的地区秩序以及面向21世纪的全球治理”这五个重要目标。^③

2017年3月，欧盟委员会发布了《欧盟未来白皮书》，在引导民众面向欧盟的未来、缓解各类危机而造成低迷舆情的同时，为欧盟发展设置了“成员国延续现状、强化统一市场、建设多速欧洲、特定领域开展高效合作、推进一体化”等五种发展图景。从功能角度来看，这份《白皮书》旨在给予欧盟各成员国更多的思辨和建言空间，以图全方位提高欧盟公民对欧洲一体化的认同和支持。

与《白皮书》的发布相同步，欧盟对外行动署（European External Action Service, EEAS）发布《欧盟六十年》公告指出，“国际体系的规制基础正

^① 《六十岁的欧盟或终将走向分裂？》，参考消息网，2017年3月27日，http://column.cankaoxiaoxi.com/2017/0327/1814855_2.shtml。

^② *Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe*, (Brussels: European Union, July 2016), p. 3.

^③ 崔洪建等：《欧盟全球外交安全战略及其影响》，中国国际问题研究院 CIIS 研究报告 2017 年第 4 期，摘要部分第 9 页。

受到广泛质疑，欧盟将会在维护、增强和扩大全球秩序方面扮演一个不可或缺的角色。”^①

上述系列政治文件遵循的逻辑是，欧盟将强化内部治理和构建对外关系作为应对危机、强化一体化进程的两大重要目标。

（二）重启“多速欧洲”计划

为深化认知国家之间一体化程度的差异状态并维护欧盟的存续、夯实欧洲一体化进程、缓解民粹主义浪潮和英国退欧的冲击，欧盟提出了“多速欧洲”的口号。按照欧盟领导人特别是德法等国领导人的观点，“多速欧洲”通过“选择性退出”“强化合作”和“开放式协调”等路径，认可不同成员国接受一体化机制的程度差异，由此确保欧盟机制的吸引力与成员国之间自主程度的平衡。

早在 20 世纪 90 年代，关于一体化发展方向的争论中就曾出现“多速欧洲”的倡议。不过值得注意的是，相比于一体化进程中各国既有的机制差异，欧盟再度提出的“多速欧洲”并无实质性的创新之处。欧盟对于英国特殊诉求的许可与包容就是“多速欧洲”的具体体现。欧盟认可英国不加入欧元区 and 《申根协定》，允许英国在限制移民流动方面设置紧急制动机制，将移民居留权与就业挂钩，明确欧盟条约提出的“日益紧密的联盟”原则不适用于英国。但此后的英国退欧公投及谈判说明，这一传统的“多速欧洲”解决方案由于英国和欧盟内外部条件的变化，也由于英国政府公投时机选择和宣传不力等因素的影响，未能达到预期的效果。^②可见，“多速欧洲”之成效的决定因素是复杂而广泛的。当前欧盟再度提出“多速欧洲”，也只能说明关于该路径设计的思考得到进一步深化，但其可行性仍有待观察。

未来的“多速欧洲”留给成员国在不同政策领域接受不同程度的一体化机制的权利，这意味着全面一体化的步伐将会放慢，而部分功能领域的一体化则会加强甚至成为欧盟的主要发展支柱，换言之，功能性的一体化将是近

^① European External Action Service, “60 Years of EU in the World,” March 24, 2017, <http://europa.eu/globalstrategy/en/60-years-eu-world>.

^② 王展鹏：《英国脱欧公投与“多速欧洲”的前景》，《欧洲研究》2016年第4期，第35-42页。

期欧盟发展的主导理念。^① 而根据欧洲一体化的既有成就, 贸易一体化将会是欧盟功能一体化的重点发展领域, 这应是欧盟发展对外关系的主要依托。

(三) 推进欧盟防务建设

难民危机与恐怖主义袭击等一系列非传统安全问题的出现, 已经对欧洲安全与一体化进程形成严峻挑战。欧盟认识到, 明确的边境和稳固的安全是维护欧盟自由与繁荣的前提条件, 欧盟必须构建起防范恐怖袭击的力量, 并在必要时将其投射到欧盟之外的区域。

当前欧盟内部普遍认为, 英国脱欧是欧盟发展独立防务的良好契机: 一方面, 对防务建设并无实质性贡献的英国退出欧盟, 不会导致欧盟防务建设遭受重大损失;^② 另一方面, 在英国退出欧盟之后, 其他欧盟成员国将会积极践行一体化机制, 以此来证明它们对防务建设的严肃态度。^③ 此外, 欧盟认为强化防务能力建设也是有效维护欧美伙伴关系的关键路径。在防务、反恐与打击跨国犯罪方面, 欧盟严重依赖于美国的安全建设和主导, “美国强调美国优先则意味着欧盟的孤立”^④。当前, 特朗普政府已明确表示将在司法及反恐领域加大行动力度, 而欧盟的防务能力建设将会进一步增强其作为美国在该领域盟友的地位。^⑤

基于上述原因, 自英国脱欧启动以来, 欧盟在建设独立防务方面也明显加快了步伐。2017年6月, 欧盟委员会宣布设立总额为55亿欧元的欧洲防务基金, 用于扩大各成员国防务研发投入及军事装备采购。同年11月, 除英国、丹麦等5国之外的其余23国决定启动欧盟防务“永久结构性合作”

^① 本观点受到伍贻康教授在2018年欧洲学会年会上发言启示, 在此向伍贻康教授表示感谢。

^② Richard G. Whitman, “The UK and EU Foreign and Security Policy: An Optional Extra,” *The Political Quarterly*, Vol. 87, No. 2, April-June 2016, p. 254.

^③ Sven Biscop, “All or Nothing? The EU Global Strategy and Defense Policy after the Brexit,” *Contemporary Security Policy*, Vol. 37, No. 3, 2016, pp. 431-445.

^④ Polyakova and Haddad, “Europe in the New Era of Great Power Competition: How the EU Can Stand Up to Trump and China.”

^⑤ Patricia Lewis, et al., *The Future of the United States and Europe An Irreplaceable Partnership*, Research paper of The Royal Institute of International Affairs, (London: Chatham House, April 2018), p. 2.

机制（Permanent Structured Cooperation, PESCO）。^① 与过去相比，欧盟建立独立防务力量的意志更为明显，这是多重危机挑战之下的必然反应。从当前来看，欧盟持续增强自身防务能力的决心和举措，仍未能有效扭转欧美双方在安全领域的紧张关系。在 2018 年 7 月的北约峰会上，特朗普不仅继续在分担责任、分摊费用的问题上对欧盟提出强烈抨击，而且通过操控对俄政策使欧盟产生美国“疏欧亲俄”的隐忧。特朗普政府的强硬姿态背离了欧盟所坚守的西方价值观，极有可能迫使欧盟在加速建设独立防务能力的同时，进一步降低对美国的安全信任。

（四）强化对外贸易关系

对外贸易是欧盟作为世界重要力量的关键支撑条件，也是欧盟维系自身生存及国际影响力的首要目标。重新界定欧盟与第三国之间的经济贸易关系，成为欧盟调整对外关系的主要政策思路之一。在英欧之间脱欧谈判长期胶着、美国强化对欧贸易分歧的情况下，欧盟一方面在脱欧谈判中采取强硬立场，为确立未来的英欧贸易关系设定严格的条件；另一方面则明显加快同其他国家缔结自由贸易协定的步伐，以期稳定欧盟在国际贸易中的影响力。继 2017 年 7 月欧盟与日本达成自由贸易协定之后，欧盟与加拿大的自由贸易协定也于 2017 年 9 月起生效。欧盟强化对外贸易的政策调整，还体现于贸易政策与其他外交政策的协调与配合。从贸易及安全的维度来看，当前的欧美关系也充满了彼此抗衡的特征。特朗普政府上台以来，欧美之间就贸易平衡问题的观念裂痕愈益明显，欧盟对美国的威胁性贸易政策采取了针锋相对的应对立场，这种强硬的贸易立场与欧盟在其他关键国际议题上的对美政策相呼应，形成明确的回应式抗衡政策基调。特朗普政府于 2018 年 5 月宣布退出伊朗核协议并最终重启制裁政策以来，欧盟坚持保留伊朗核协议的必要性，在强调以协议化解危机、维护国际安全的同时，也避免因美国制裁伊朗而使欧盟企业国际贸易业务受到冲击。与此同时，欧盟决定从 2018 年 7 月起对部分美国产品征收关税，以示还击。在贸易和安全领域的双重强硬表态，意味着今后欧盟对美政策将进入以抗衡求共识的阶段。

^① 在欧盟现有的 28 个成员国中，只有决定脱欧的英国及丹麦、葡萄牙、爱尔兰、马耳他五国不在永久结构性合作框架内。

三、欧盟对华认知与政策调整

欧盟将中国、美国和欧盟并称为塑造世界格局的三支力量，但与此同时，欧盟对于能否成功构建欧美、欧中关系仍存有显著疑虑。作为“经济巨人、政治侏儒”的欧盟，需要通过构建国际合作关系来实现其外交战略目标，尤其是在欧盟自身遭遇多重危机、美国推行“美国优先”和“单边主义”的背景下，稳定发展中欧关系对于欧盟实现其外交战略而言至关重要。

（一）欧盟对华认知的角色定位

在进入 21 世纪以来的多重危机冲击之下，欧盟因为缓慢的经济复苏速度和相对滞后的外交与安全合作而难以成为“全球性欧洲”，中国则通过不断深化扩展的国际合作网络以及持续上升的国家实力而日益彰显全球影响力，中欧关系出现了结构性的变化。中欧双方于 2003 年起建立战略合作伙伴关系，但快速提升的欧盟对华战略诉求并没有直接转化为积极的合作意向，而是在其全球治理规划导引下转变为对中国的强烈批评，并于 2009 年哥本哈根气候大会上形成了激烈的政策争辩。此后，随着欧债危机的影响持续蔓延，欧盟的内化治理倾向日益突出，直到 2016 年英国通过脱欧公投，欧盟的对华战略关注度才得以再度提升。2016 年 6 月欧盟委员会通过的《欧盟对华新战略要素》文件指出，中欧双方决策者对中欧关系的意义和目标的认知是中欧伙伴关系的基础；未来 5 年将推动双边投资，并将与中国通过紧密合作来解决双边、多边国际冲突和外交重点问题。在经历脱欧公投的冲击之后，欧盟暂时遏制了欧洲范围内民粹主义的势头，政治信心有所恢复的欧盟在调高对华战略期待的同时，也对中国的角色定位做了更多限定。^① 在欧

^① 根据欧盟安全研究所（EU Institute of Security Studies, EUISS）于 2017 年 7 月发表的报告，这些限定内容包括：第一，欧盟认为中国并不具有积极的国际责任意识，比如，中国希望在亚太地区赢得足够的影响力，却不愿意承担相关的成本；第二，中国虽然具有强劲增长的经济实力，但只有通过共享规范、价值和原则获取亚洲国家的认同，方可取得期望的领导力；第三，中国只有在有效应对来自其他竞争对手的安全挑战的同时，同其他大国共同构建稳定的国际经济合作环境，方可实现其大国目标。参见 Eva Pejsova, et al., eds., *Chinese Futures: Horizon 2025*, (Brussels: EU Institute of Security Studies, July 2017), pp. 64, 68, 73。

盟看来,作为成长型大国的中国之角色更倾向于对手而不是伙伴,因而其挑战也必然多于合作;但同时欧盟仍将中国视为重要的合作伙伴,且坚信欧盟仍掌握着影响和塑造未来中国走向的能力。

作为在国际体系中具有全球性、全局性、全面性影响的三支力量,中国、欧盟与美国的对话与合作是设计与实践全球治理机制的重要平台。但欧盟应该明确的是,形成当前欧美分歧与冲突的各类因素中,既包括来自外部的特朗普政府政策变更,也包括滋生于内部的欧盟自身实力减弱,且后者是具有决定性的关键因素。“欧盟若要维护其重要性,就必须在激烈的国际竞争中保持并提升自身实力。”^①对欧盟来说,强化中欧关系亦可防止欧盟因中美关系过度靠近而被边缘化,同时给予欧盟提升自己利益和基本价值观的机遇。^②因此,在当前欧美关系出现较明显分歧且近期内无充分改善可能、中国国家力量稳定增长且对外政策坚持合作优先的情况下,欧盟对中国的合作需求将大大上升,中欧关系事实上正面对一个机遇窗口和全新的平台,唯有中欧双方的合力推进,方可确保双边乃至全球利益结构的稳定与持续。

(二) 欧盟对华政策的调整

总体而言,中国与欧盟关系正进入一个结构性变化的新时期。欧盟既看重与中国的合作潜力,又对中国的实力上升感到不适应,在政策实践中,欧盟成员国加强了同中国的经贸合作,而欧盟机构和部分官员则扮演了平衡者的角色,并对中国的发展和政策持有警惕心态。^③在这一背景之下,欧盟对华政策调整集中体现在三个层面上。

第一、在全球治理层面上界定中欧关系。随着中国国家力量的增强,欧盟对中国在全球治理领域内合作的目标亦已发生转变,从最初将中国作为治理“客体”纳入其主导的国际治理体系,逐渐演变为将中国作为全球治理的“主体之一”及主要伙伴,通过加强接触来影响中国的对外政策,要求中国

^① Polyakova and Haddad, “Europe in the New Era of Great Power Competition: How the EU Can Stand Up to Trump and China.”

^② Álvaro de Vasconcelos ed., *A Strategy for EU Foreign Policy* (Brussels: EU Institute for Security Studies, June 2010), pp. 70-71.

^③ 崔洪建:《中国—欧盟关系的结构性变化及前景》,《国际问题研究》2018年第1期,第41-59页。

在承担更多责任的基础上参与全球治理，应对全球挑战。^① 全球层面上的欧盟对华政策与美国因素紧密相关。欧盟在 2016 年外交与安全战略中提出了欧盟、美国、中国并列为“G3”的概念，这是欧盟在遭遇多重危机与挑战之际，首次对未来世界格局做出概念界定，意味着欧盟认可中国是世界上最为重要的力量之一，并希望通过中美欧三方力量等级的框定来重新鼓舞欧盟作为世界力量的信心，同时以自主战略的方式来界定欧盟的世界地位。另外，欧盟也意识到，21 世纪以来美国高度关注中国等新兴经济体的崛起以及世界政治中心向亚洲等区域的扩散，从而导致美国对美欧关系的关注程度和维护力度显著降低。^② 在这一宏观战略判断的影响下，欧盟对中国产生更高的战略合作期待，正如欧盟委员会主席容克（Jean-Claude Juncker）表示的那样，欧盟和中国都将致力于加强基于规则的全球体系，强化全球合作的机制和架构，并希望能发出欧中站在一起的强烈信号。^③ 但是，危机之下的欧盟尚难以全面而充分地了解并接受中国的对外政策及国际影响，而是以提高警惕、加强防备、借题发挥的方式来调整对华政策。其中，欧盟以“扭曲市场的补贴”为由，与美国、日本以联合声明的方式对中国提出批评甚至形成联合遏制的态势，并强化自身“世界责任”进而积极介入亚太事务。简而言之，面对变化迅速的全球治理局面，欧盟虽感力不从心却难舍雄心，其全球治理政策将会更具有选择性，即通过采取对美合作性竞争、对华竞争性合作来保障自身的国际地位与利益。当前国际形势不足以证明欧美之间关系会发生根本性的变化，欧盟仍以维持欧美盟友关系和西方世界立场为推进全球治理的政策基石。但其中的发展趋势则意味着，“未来可能产生的欧美博弈程度将进一步增强，中欧之间强化合作以应对形势变化的可能性也随之提高。”^④

第二、在中欧双边层面调整中欧关系。在欧洲一体化与中国改革开放的

^① 赵柯、丁一凡：《“失衡”的中欧关系：解析欧盟对华政策调整》，《当代世界》2018 年第 4 期，第 14-17 页。

^② Oliver and Williams, “Special Relationships in Flux: Brexit and the Future of the US-EU and US-UK Relationships.”

^③ 《欧中将开展更紧密合作——访欧盟委员会主席容克》，新华网，2017 年 6 月 1 日，http://www.xinhuanet.com/2017-06/01/c_1121072236.htm。

^④ 纽约时报评论的观点，转引自江时学：《欧盟公布新的全球战略》，2016 年 7 月 29 日，http://ies.cass.cn/wz/yjcg/qt/201607/t20160729_3141118.shtml。

进程中，欧盟与中国形成了利益互补的格局，双边之间不存在根本性的安全和利益冲突，并对强化双边合作有持续而广泛的需求。在 2016 年《欧盟对华新战略要素》文件中，欧盟为发展中欧伙伴关系设定了四个主要目标：首先是促进欧盟在中国市场上的经济和商业利益，其次是促进中国社会开放，再次是鼓励中国深度融入市场经济和贸易体系，最后是与中国共同推进有效多边主义，强化欧盟作为世界行为体的地位。这一文件出台两年多来，欧盟并没有从全局上在对华政策领域做出实质性的调整。一方面，从战略设计层面看，欧盟将强化合作视为发展未来中欧关系的主线，但目前尚缺乏将这一对华战略转化为政策实践的可操作路径，比如欧盟在对华贸易和投资方面依旧保持既有的分歧与限制政策；另一方面，面对中国积极推进的“16+1”对欧合作框架，欧盟依然缺乏相应的联系机制，更缺乏将对华战略同欧盟内部调整对接的相应规划。值得注意的是，欧盟重启“多速欧洲”后，也有可能导导致中国对欧双轨交往的格局受到不利影响。“多速欧洲”是对成员国之间权能与地位差异的认可与固化，欧盟一体化机制将因此而变得更为复杂，包括中国在内的第三国同欧盟的沟通途径将面临交易成本增加和谈判成效下滑的可能。“多速欧洲”将会使得法德之外的中小国家在欧盟机构中的发言权相对下降，这对于中国来说，或许会减少与欧盟成员国双边关系的灵活性，从而导致整体发展中欧关系的外交努力遇到更多挑战。

第三，在欧盟成员国家层面发展中欧关系。中国与欧盟之间的交流互动呈现典型的双轨运行状态，其中“中国与欧盟大国的关系往往是中国与欧盟之间关系的晴雨表”^①。欧债危机爆发以来，欧盟成员国同中国加强了双边经济合作。2009 年初英国通过了首份对华政策文件《英国与中国：合作框架》，将发展对华关系视作英国外交的“重大优先目标”；而德国也于同一时期同中国发布了《中德关于共同努力稳定世界经济形势的联合声明》，且该声明避免谈及容易引起分歧的政治问题。从 2018 年以来，英法德三国的对华政策在强调双边合作的共同基础上呈现出差异化竞争的政策态势。如果说退欧谈判进程中的英国希望通过对华经济、教育交流等方式维系其“全球

^① 卢晨阳：《对近期中欧关系困境的思考》，《世界经济与政治论坛》2009 年第 2 期，第 64-71 页。

化英国”的角色，法国则将企业投资及推动贸易作为对华政策的重点，而德国希望获得中国对德国乃至欧盟的多边外交立场的支持。在危机影响深远、经济复苏缓慢的客观压力之下，部分欧盟国家的对华政策仍难以摆脱保护主义的牵制。比如，德国经济部长阿尔特迈尔（Peter Altmaier）敦促欧盟立法对外国直接投资进行更严格的审查，而经济部更要求限制中国企业购买德企股份，并将中企收购德国公司股权的审查触发线从 25%降低到 20%或 15%，阿尔特迈尔本人甚至认为触发线应该定为 10%。^① 在限制中国投资的问题上，法国也持有同德国相近的立场。相比较于中东欧国家积极对接中国“一带一路”的合作立场，西欧国家特别是英法德等国则体现出既期盼强化双边合作、又防范自身利益流失的矛盾心态。客观而言，作为高度依赖对外联系的经济体，欧盟及其成员国应对危机的重中之重应是发展更具有可持续性的合作伙伴关系，避免在欧美关系大幅波动的同时又丧失同中国等新兴经济体的合作机遇。

总之，当前欧盟对华政策调整既未能摆脱西方观念的既有陈规，又难以乘危机促动而催生新思路。欧盟在对华政策实践中表现出模糊定位、难以取舍的复杂矛盾立场。

四、明晰对欧政策并推动双边关系稳定和发展

尽管欧盟对华政策调整存在明显的消极成分，但中国仍应基于国际形势和自身外交立场采取积极的合作政策，以形成中欧关系发展的有利格局。

第一，加深全球治理层面的中欧相互战略依存，增强合作。中国与欧盟同为全球经济治理改革的积极倡导者，在全球经济治理方面存在诸多共同立场。^② 自欧盟各类危机连续发生以来，中国坚定坚持经济全球化与欧洲一体化的基本立场。相比特朗普政府对欧盟外交及欧美关系的冲击举措，中国坚

^① 《德国政府内部文件曝光：限制中国投资》，观察者网，2018年5月10日，http://www.guancha.cn/global-news/2018_05_10_456376.shtml。

^② 引自中国驻德国公使张军辉在 2017 年世界中国学论坛欧洲分论坛上的讲话，参见《解放日报》网站，2017 年 7 月 11 日，<https://www.jfdaily.com/news/detail?id=58789>。

持作为“世界和平的建设者、全球发展的贡献者、国际秩序的维护者”的国际角色，支持欧洲一体化和《巴黎气候协定》，坚持通过政治外交方式解决冲突问题，成为欧盟有力的外部支持。正如欧盟委员会主席容克所言，“保持建设性是中欧伙伴关系的力量所在……中欧共同努力将使世界变得更加坚强。”^① 因此，从世界格局以及欧盟的战略版图来看，在美国受到民粹主义推动而采取单边政策的情势下，中国与欧盟在维持多边主义、推进全球治理层面的战略依赖显著增强。比如，中国与欧盟均积极通过开展“中欧非”等多边合作来解决非洲移民、反恐和发展等方面的问题；又如，中国与欧盟均对特朗普政府强行退出并破坏伊朗核协议框架的单边行为持批评立场；再如，中国与欧盟共同坚持维护联合国多边机制以推进全球治理的重要共识。从全局来看，中欧双方在全球治理领域存在广泛的共识，这是稳定当前国际社会可持续发展的主要动力。

第二、稳定中欧双方角色的健康定位。自 2003 年起中欧双方构建的战略伙伴关系虽保持基本稳定，但远未达到双边合作的战略预期。中欧双方的力量对比变化直接影响到彼此的角色定位。中国虽然对自身的国家力量增长和国际责任的自信度越来越高，但仍坚持以谋求和平与发展、而不是以地位和权力来界定大国关系。在关于中欧双方角色定位的问题上，中国更倾向于将彼此界定为协同处理全球重大问题的合作伙伴。正因为如此，中国对欧盟在其全球战略中将中美欧三方并列为“G3”的提法并未给予正面回应。反观欧盟，系列危机的发生和延续，导致中国民众对既有的欧盟角色评价出现持续下跌，欧盟作为“经济巨人”的力量出现萎缩，而作为“政治侏儒”的角色则更趋固化。当前欧盟忙于应对内部多重危机冲击、疲于抗衡美国单边政策挑战、疏于回应中国合作意愿的状态，也会使其在中欧战略合作伙伴关系中的地位受到影响，进而坐失中欧关系发展的最大机遇。为此，实现双方相互角色定位的健康稳定，对中欧关系发展有利。

第三，使经济合作成为稳定中欧关系的核心支柱。在全球经济趋势放缓的宏观环境下，持续平稳增长的中国经济与初步复苏的欧盟经济产生了更为

^① 《欧中将开展更紧密合作——访欧盟委员会主席容克》，新华网，2017 年 6 月 1 日。
http://www.xinhuanet.com/2017-06/01/c_1121072236.htm。

强劲的合作需求。从 2017 年的欧盟统计局数据来看，欧中贸易额虽略低于欧美贸易额，但占比则保持增长态势，达到 15.3%。相比于欧美之间的贸易波动，中国同欧盟之间的贸易量稳步攀升，且中国与英国、德国等国的贸易和投资进入相对稳定时期，经济合作已经在事实上成为稳定中欧关系的核心支柱，但同时也受到中欧双方对“互惠性”和“公平竞争”等议题的立场分歧所带来的挑战。多重危机使得欧盟机制的示范性和凝聚力有所下降，转而对对中国对欧盟的贸易顺差和投资趋势产生更为消极与保守的抵触心态，进而戒备甚至批评中国的若干对欧经贸政策，中国与中东欧国家的“16+1”合作即是其批评对象之一。“16+1”合作启动以来，参与该合作的匈牙利、波兰、保加利亚、捷克和斯洛伐克等国吸引了大量直接投资，对中东欧尤其是东南欧的基础设施建设和经济发展有显著推动。因此，“16+1”合作不仅是中欧经贸关系的新增长点，也是欧盟借以缩小成员国发展水平差距、弥补“多速欧洲”计划之不足的外部支持。可见，中欧双方在观念与利益竞争加剧的同时，务实与平等合作的机会也相应增加，^① 其重要性也在上升。但欧盟如何看待中国同欧盟次区域的合作，主要取决于欧盟对中国的战略认知以及决定这些认知的根本因素。过去若干年来，欧盟认为中国通过利用欧盟内部分歧而获得市场准入和技术转移，因此，尽管中东欧国家积极参与“16+1”合作，但该合作“在欧盟眼中均有分化欧盟之嫌”^②。在今后的中欧关系中，由于欧盟对中国的战略误解仍具有较广泛的生存土壤和影响空间，如何消除这一限制中欧关系发展的重大干扰源，也是在通过经济合作稳定中欧双边关系发展时需要考虑的重要问题。

结 束 语

危机困扰与战略调整是当前欧盟的重要标签，影响着欧盟对外关系的构建及与其利益密切相关的国际政治议程的走向。进入 21 世纪以来欧盟所面

^① 金玲：《欧盟全球治理新思路及对中欧关系的影响》，第 59-71 页。

^② 龙静：《“多速欧洲”的发展及其对中欧关系的影响》，《和平与发展》2017 年第 4 期，第 81-95 页。

临的多重危机，既暴露了欧盟自身功能的缺失，同时也是欧盟机制改革与能力建设的机遇窗口。欧盟意识到，如何更好地平衡内部关注和外部期待，同样也是长期横亘在欧盟发展进程中的重大挑战。^① 反思欧洲一体化进程及其应对各类危机的经验，仍可确信欧盟有信心、有潜力应对当前的系列危机。当前欧盟的政策调整兼及内外，是综合性调整，具有初步尝试、视野宏观、过程反复、求新求变的特征，后续进程仍需长时间的调适和细化。面对国家综合实力特别是国际责任能力和意识稳步增长的中国，欧盟的对华政策将受到欧强中弱的历史惯性思维、美强欧弱的西方政治格局、势强策弱的危机治理现状的影响，因而可能呈现出短暂而有限的波动与震荡，需要中欧双方尤其是欧盟方面从全局出发，理解并把握中欧关系的结构及方向。作为构成欧盟外交格局的重要支柱，中欧关系取决于中国对欧战略立场和欧盟自己未来几十年的发展轨迹。^② 对于拥有全球抱负的欧盟来说，当前所面临的多重危机既是其必须全面调整政策的压力，也是创造并利用各种机遇的动力，而推进与发展中欧关系，则是其成功应对危机、进而把握机遇的合理途径。

[收稿日期：2018-07-05]

[修回日期：2018-10-06]

[责任编辑：陈鸿斌]

^① Florian Trauner, “The Internal-external Security Nexus: More Coherence Under Lisbon?” EUISS Occasional Paper, No.89, March 2011, p. 35, https://www.iss.europa.eu/sites/default/files/EUISSFiles/op89_The_internal-external_security_nexus_0.pdf.

^② 夏添恩：《英国脱欧对中欧中关系的影响》，《国外社会科学》2017 年第 5 期，第 157-159 页。

欧盟建立“欧日经济伙伴关系” 的战略机理探析*

忻 华

【内容摘要】 当前欧盟在持续强化针对中国的贸易保护的同时，正在加速建立“欧日经济伙伴关系”架构。借助“复合双层博弈”的视角分析“欧日经济伙伴关系”的利益格局，可以发现：在欧日双边层面，欧盟对日本核心利益诉求的照顾与满足，要多于日本对欧盟核心利益诉求的照顾与满足；在欧盟内部，不同的社会利益群体、工商界的不同行业、处于意识形态谱系不同位置的政党对这一架构的诉求存在对立；总体而言，欧盟推进对日经济合作的心态显得较为急切。欧盟加速建立这一架构的战略动因，是要解决在双边、地区间和全球层面的三重决策困境。欧盟对这一架构的推进程度，受到日本自身经济条件和美国主导的全球战略同盟体系的双重限制。这一架构的建立，将导致欧盟在中国与日本之间展开博弈时的决策意向与总体态度出现愈加明显的差异，从而对中欧关系产生结构性的长远影响。

【关键词】 欧盟 “欧日经济伙伴关系” 战略机理 日本态度 中欧关系

【作者简介】 忻华，上海外国语大学欧盟研究中心常务副主任、上海市欧洲学会学术研究部主任（上海 邮编：200083）

【中图分类号】 D814.1

【文献标识码】 A

【文章编号】 1006-1568-(2018)06-0095-25

【DOI 编号】 10.13851/j.cnki.gjzw.201806006

* 本文为教育部哲学社科规划项目（13YJCGJW013）、上海市哲社规划中青班专项课题（2012FGJ001）和上海市教委科研创新重点课题（KB1591210）的阶段性的研究成果。

当前在经济和战略两个领域，欧盟在逐渐靠近日本，同时中欧关系遇到了严峻的问题。在经济领域，2017 年 12 月 7 日欧盟宣布已基本完成关于“欧日经济伙伴关系协议”（EU-Japan Economic Partnership Agreement, EPA）的谈判。^① 欧盟委员会主席容克（Jean-Claude Juncker）称赞该协议是“欧盟的最佳选择”^②。2018 年 7 月 17 日，欧盟与日本正式签署此协议。与此同时，2017 年 12 月 20 日欧盟委员会发布了长达 466 页的《关于中国经济明显扭曲的情况》的报告，强烈批评和否定中国的基本经济制度。^③ 2018 年 4 月 16 日，经过一年多的立法审议，欧盟理事会确立了更为严苛的反倾销与反补贴法规，矛头指向中国。^④ 在战略领域，从 2016 年至 2018 年的历次欧日首脑峰会都发表了联合声明，强调欧日“战略伙伴关系”“掀开了新的一页”，“向前迈开了历史性的一步”。^⑤ 与此形成对照的是，2016 年和 2017 年的中欧首脑峰会没有形成联合公报，表明中欧之间出现较深的分歧。2018

^① 在 2017 年 7 月之前，欧盟与日本对这一拟议中的双边经济合作架构的提法并不一致，欧盟一直将这一架构称为“欧日自由贸易协定”（EU-Japan Free Trade Agreement, EU-Japan FTA），而日本方面一直将其称为“欧日经济合作伙伴关系协定”（EU-Japan Economic Partnership Agreement, EU-Japan EPA）。直至 2017 年 7 月 6 日欧日双方达成原则性协议时，欧盟方面才采纳日本方面的提法，此后欧盟官方文件也将这一协定称为“欧日经济伙伴关系协定”。本文谈及这一架构时，统一使用“经济伙伴关系协定”（EPA）的提法。

^② European Commission, “Joint Statement by the President of the European Commission Jean-Claude Juncker and the Prime Minister of Japan Shinzo Abe,” December 8, 2017, http://europa.eu/rapid/press-release_STATEMENT-17-5182_en.htm.

^③ *Commission Staff Working Document on Significant Distortions in the Economy of the People's Republic of China for the Purposes of Trade Defense Investigations*, (Brussels: European Commission, December 20, 2017).

^④ Council of the European Union, 15303/17, Outcome of the Council Meeting, 3581st Council Meeting, Brussels, December 4-5, 2017; *Official Journal of the European Union*, December 12, 2017, L 338/1, Regulation (EU) 2017/2321 of the European Parliament and of the Council of December 12 2017 amending Regulation (EU) 2016/1036 on Protection against Dumped Imports from Countries not Members of the European Union and Regulation (EU) 2016/1037 on Protection against Subsidized Imports from Countries not Members of the European Union, http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2017/december/tradoc_156470.amend.en.L338-2017.pdf; Council of the European Union, Press Release, 198/18, “Council Adopts Its Position on A New Legal Framework Against Unfair Trade Competition,” April 16, 2018, <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2018/04/16/council-adopts-its-position-on-a-new-legal-framework-against-unfair-trade-competition/>.

^⑤ Council of the European Union, “Statement following the 24th EU-Japan Summit,” Brussels, July 6 2017, 446/17, <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2017/07/06/eu-japan-summit-statement/>; The Council of the European Union, Joint Statement of the 25th EU-Japan Summit, July 17, 2018, <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2018/07/17/eu-japan-summit-joint-statement>.

年的中欧首脑峰会发表了联合声明，列出了期待共同合作的领域与计划，但并未提出推进合作的具体措施。^①

尤为值得关注的是，欧盟希望联合美国和日本以共同压制中国的战略考量也在增加。不仅布鲁塞尔的智库人士有这样的筹划，^② 欧盟决策层也有此设想。^③ 从2017年12月上旬至2018年9月底，美国、日本和欧盟负责贸易事务的最高层官员三次举行会晤，发表三边联合声明，表示要为世贸组织确立新的规则体系，以抵制某些“第三方国家”的“非市场导向的政策”，实际上是在不点名地抨击中国。^④ 因此，在欧日关系向前推进的同时，中欧关系蒙上了阴影。

现有文献对欧日 EPA 的关注度并不是很高。聚焦于这一架构的智库分析材料数量有限，^⑤ 而关于欧日关系和欧日经济外交的基础研究的相关著

^① The Council of the European Union, Joint Statement of the 20th EU-China Summit, https://eeas.europa.eu/delegations/china/48424/node/48424_en.

^② Francois Godement, “Trump Cannot Bring Europe and China Together,” European Council on Foreign Relations, July 6, 2018, https://www.ecfr.eu/article/commentary_trump_cannot_bring_europe_and_china_together; and “EU Sees China Plan Emerging from Fog of Trump’s Trade War,” *Politico*, August 24, 2018, <https://www.politico.eu/article/donald-trump-china-eu-trade-sees-method-in-trumps-trade-madness-china/>.

^③ “Joint U.S.-EU Statement Following President Juncker’s Visit to the White House, Washington,” European Commission, July 25, 2018, http://europa.eu/rapid/press-release_STATEMENT-18-4687_en.htm.

^④ 美国贸易代表莱特希泽 (Robert E. Lighthizer)、日本经济与产业大臣世耕弘成和欧盟委员会贸易委员马尔姆斯特伦 (Cecilia Malmström) 2017年12月在布宜诺斯艾利斯、2018年5月在巴黎、2018年9月在纽约举行会晤，这三次会晤都发表了联合声明，其内容基本相同，即批评所谓“第三方国家”的“非市场导向政策”，包括国有企业运作、产业补贴、产能过剩、强制技术转让等方面，同时表示要联合采取措施，改革世贸组织，确立新的国际贸易规则体系，其矛头指向中国。三次会谈的三边联合声明的内容，可见于美国贸易代表办公室 (USTR) 的网站。

^⑤ 智库研究报告多着眼于分析欧日战略关系的走向，及其对大国关系的影响，聚焦于欧日 EPA 架构的智库分析材料仅有数份：Gabriel Felbermayr et al, “On the Economics of an EU-Japan Free Trade Agreement,” Final Report of the Ifo Institute on Behalf of the Bertelsmann Foundation, March 3, 2017, <https://www.bertelsmann-stiftung.de/en/publications/publication/did/on-the-economics-of-an-eu-japan-free-trade-agreement/>; Junichi Sugawara, “Significance of the Japan-EU EPA-the Agreement in Principle: Restart of Japan’s Trade Strategy,” Mizuho Economic Outlook and Analysis, July 12, 2017, <https://www.mizuho-ri.co.jp/publication/research/pdf/eo/MEA170814.pdf>; Hanns Gunter Hilpert, “The Japan-EU Economic Partnership Agreement: Economic Potentials and Policy Perspectives,” SWP, <https://www.swp-berlin.org/en/publication/the-japan-eu-economic-partnership-agreement/>, November 2017; Michael Frenkel and Benedikt Walter, “The EU-Japan Economic Partnership Agreement: Relevance, Content and Policy Implications,” ZBW-Leibniz Information Center for Economics, December 2017, <https://link.springer.com/article/10.1007/s10272-017-0704-5>; Soko Tanaka, “Japan-EU EPA

述,则鲜见专门观察和阐述这一架构的成果。^①但是,当前欧盟在对日本乃至整个东亚的决策中,欧日 EPA 架构占据着重要位置,欧盟对这一架构的关注度很高,其相关的决策活动也极为密集。欧盟有关这一架构的战略考量与决策意向,深刻影响着欧盟与东亚地区、特别是与中国和日本这两个大国的关系。本文着眼于分析欧盟逐渐确立欧日 EPA 架构的战略机理,希望为厘清欧盟在中国与日本之间开展博弈的特点、规律与根源,提供一幅具有一定数据精度和分析深度的学术图景。

一、欧盟建立“欧日经济伙伴关系”架构的利益格局

现有的文献多通过“双层博弈”的视角来构建关于对外经济谈判的分析框架。^②鉴于欧盟是带有超国家特征的国际组织,具有特殊性,研究欧盟贸易政策的文献将“委托—代理”模型(Principle-Agent Perspective)与“双层博弈”(Two-Level Game)框架相结合,提出了“复合双层博弈”(Synthesized Sets of Two-Level Game)视角,用以分析影响欧盟贸易决策的宏观结构。^③这

Moving towards Ratification: Its Significance and Prospects,” JIIA, July 11, 2018, http://www2.jiia.or.jp/en_commentary/201807/11-1.html; Sonali Chowdhry, André Sapir, and Alessio Terzi, *The EU-Japan Economic Partnership Agreement*, Brussels: European Parliament, September 2018, http://aei.pitt.edu/94531/1/EXPO_STU2018603880_EN.pdf.

^① 聚焦于欧日关系和欧日经济外交的学术著述主要有: 有 Oliviero Frattolillo, *Diplomacy in Japan-EU Relations: From the Cold War to the Post Bipolar Era*, London and New York: Routledge, 2013; Jorn Keck, Dimitri Vanoverbeke, and Franz Waldenberger eds., *EU-Japan Relations 1970-2012*, London and New York: Routledge, 2013; Maaïke Okano-Heijmans, *Economic Diplomacy: Japan and the Balance of National Interests*, Leiden and Boston: Martinus Nijhoff, Publishers, 2013 等。但这些著述并没有谈到欧日 EPA 架构, 目前所见的基础研究文献中仅有两篇论文对这一架构展开了专门论述: Frederik Ponjaert, “The Political and Institutional Significance of an EU-Japan Trade and Partnership Agreement,” in Paul Bacon et al eds., *The European Union and Japan: A New Chapter in Civilian Power Cooperation?* London: Ashgate, 2015; Hitoshi Suzuki, “The New Politics of Trade: EU-Japan,” *Journal of European Integration*, Vol.39, No. 7, November 2017, pp. 875-889.

^② 关于“双层博弈”的基础文献, 可见: Robert D. Putnam, “Diplomacy and Domestic Politics: the Logic of Two-Level Games,” *International Organization*, Vol. 42, No. 3, Summer 1988, pp. 427-488; Leonard J. Schoppa, “Two-Level Games and Bargaining Outcomes: Why Gaiatsu Succeeds in Japan in Some Cases but Not Others,” *International Organization*, Vol. 47, Number 3, Summer 1993, pp. 353-386.

^③ Alasdair R. Young and John Peterson, *Parochial Global Europe: 21st Century Trade Politics*, Oxford: Oxford University Press, 2014, pp. 36-40.

一视角认为，欧盟的对外经济谈判存在两个“双层博弈”架构，即欧盟谈判者在对外谈判对象和欧盟决策体系之间的运作，和欧盟决策体系在成员国政府和欧洲公民社会之间的博弈。本文借助“复合双层博弈”的视角，归纳欧盟从 2013 年 3 月启动对日“经济伙伴关系”谈判以来的博弈态势，分析这一谈判所形成的利益格局，发现了两个特征。

(一) 欧盟与日本之间的利益分配的不平衡

从 2013 年 3 月谈判启动以来，欧盟将其处理对日关系的主要资源和精力都投入此项谈判之中。由于在技术标准协调和日本公共采购市场开放的问题上，日本政府一直不肯松动其立场，直至 2015 年谈判进展缓慢，此后又两度陷入僵局。2017 年初特朗普就任美国总统之后，欧日之间的谈判速度明显加快，至 2018 年 4 月，欧盟委员会贸易总司公布了最新定稿的“欧日经济伙伴关系协定”的文本，其政策架构已经成型。将协议文本中关于谈判中的争议焦点的各项安排，与欧盟和日本双方在谈判之初的立场与诉求进行对比，可以看出欧盟与日本之间的利益分配的具体格局（见表 1）。

表 1 欧盟与日本在 EPA 协定谈判上的博弈和最后确定的利益格局

立场比较 争议焦点	欧盟的初始 立场 ^①	日本的初始 立场 ^②	当前已达成的 EPA 协定所确立的安排 ^③
欧盟针对进口汽车与电器的关税与非关税壁垒	同意取消汽车市场的部分关税，但不同意与日本协调技	要求欧盟免除对进口汽车的关税，并实施与日本相协调的	欧盟针对从日本进口的汽车和电器的进口关税在 7 年内全部降为零，在汽车产品的技术标准

^① 关于欧盟对 EPA 谈判的初始立场，参见欧盟理事会 2012 年向欧盟委员会发布的启动 EPA 谈判的指令文件：Council of the European Union, Brussels, November 29, 2012, 15864/12, ADD 1 REV 2, Directive for the Negotiation of a Free Trade Agreement with Japan.

^② 关于日本对 EPA 谈判的初始态度，欧洲议会的两份分析材料做了系统的说明：European Parliament Policy Briefing, “Japan and Prospects for Closer EU Ties,” October 5 2017; European Parliament, At a Glance, “EU-Japan Trade Deal Finalized,” December 14, 2017.

^③ 目前最新公布的欧日 EPA 协议的文本，是欧盟委员会贸易总司于 2018 年 4 月 18 日在其官网上公布的文本。详见：“EU-Japan Economic Partnership Agreement: Texts of the Agreement,” August 2018, <http://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=1684>.

	术标准。	产品技术标准。	上与日本协调一致，并放松对“原产地规则”的适用。
日本对食品和农产品的关税与非关税壁垒	要求日本免除所有关税，并将非关税壁垒减到最少。	日本希望保护小型家庭农场，并保持对酒类、乳制品等产品的关税壁垒。	日本对从欧盟进口的部分种类的农产品征收的关税在 15 年左右降为零，一部分则降至 9% 至 12.5% 左右，一部分保留原有关税，但提供免税配额。
日本公共采购市场的开放问题	要求日本完全开放公共采购市场，重点消除铁路部门对国外厂家的市场准入限制。	日本不愿开放公共采购市场，不打算明确承诺。	日本同意对欧盟开放 48 个人口规模在 5 万至 30 万之间的所谓“核心城市”的政府采购市场，并同意欧盟企业参与日本中央政府所辖铁路部门的采购招标。
投资争端解决机制	要求日本同意采用有主权国家司法当局参与的“多边投资法庭体系”。	日本希望采用美国推崇的由国际商业仲裁机构主导的“投资者—国家争议解决机制”（ISDS）。	仍未谈拢，需要进一步磋商。

资料来源：笔者自制。

从表 1 可见，EPA 谈判启动之初，欧盟与日本各自都有明确的利益诉求，但在 2018 年 4 月谈判基本完成、协议文本公布之时，欧盟对日本核心利益

诉求的照顾与满足，要多于日本对欧盟核心利益诉求的照顾与满足。对于日本在谈判中最关切的利益焦点，即欧盟汽车市场的开放问题，欧盟几乎完全满足了日本的要求，承诺在一定期限内将针对日本汽车产品的关税降为零，并在技术标准上与日本逐渐协调一致，这意味着在欧洲汽车市场上，欧盟将全部撤除面向日本的关税和非关税壁垒。但同时，日本并未完全满足欧盟的核心利益诉求。欧盟对日本的食物和农产品市场寄予厚望，亟盼开放，但日本对于从欧盟进口的食物和农产品的所有种类中的 25% 左右，仍保留 9%—12.5% 的关税，或保留原有关税但提供免税配额。欧盟期待日本全面开放公共采购市场，^① 而日本仅允许欧盟供应商进入 48 个人口规模在 30 万左右的日本中小城市的公共采购市场，并参与中央政府采购铁路产品的竞标活动。实际上，这 48 个城市只占日本城市总数的 5.9%，其人口只占日本总人口的 15%。^② 因此，日本的公共采购市场的大门只是对欧盟“开了一条缝”。欧盟与日本在“经济伙伴关系协议”中的利益分配的不平衡性，说明欧盟向日本靠近的心态较为急切。

（二）欧盟内部利益博弈的三对矛盾

欧盟内部的不同社会群体对“欧日经济伙伴关系协议”存在相互对立的利益诉求，形成了几对矛盾。

首先，在欧洲公民社会层面，欧洲工商界与工会社团和社会公益组织之间存在对立。欧洲工商界总体上支持该协议，希望能借此消除日本对欧贸易壁垒。工会社团则担心该协议会引发“产业空心化”，致使制造业工作岗位流失。而社会公益组织认为该协议会过度增强欧日双方大公司的力量，损害欧洲的民主体系，导致环境恶化和劳工生活水准降低等问题。

欧洲不同社会群体对欧盟决策施加影响的路径与方式亦存在较大差异。一般而言，向欧盟贸易委员贸易总司的执政团队成员开展政治游说，进行面

^① Euractiv, “EU-Japan FTA Would Boost Growth More Than TTIP”, June 17, 2016, <https://www.euractiv.com/section/trade-society/news/eu-japan-fta-would-boost-growth-more-than-ttip/>.

^② EU-Japan EPA: The Agreement in Principle, July 6, 2017, http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2017/july/tradoc_155693.doc.pdf; see The World Factbook, <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/fields/2212.html>.

对面会谈，是影响欧盟贸易决策的最直接方式。本届欧盟委员会贸易委员马尔姆斯特伦（Cecilia Malmström）及其团队自上任以来，对此类会谈留有明确的记录。本文对其中涉及欧盟对华与对日贸易决策的会谈进行了统计（见表 2）。鉴于本届欧盟委员会对日贸易决策的中心议题就是欧日 EPA 协议谈判，因而表 2 能够反映出欧盟内部不同社会群体对于该协议的利益博弈的态势，及其对中欧和欧日贸易关系的关注度和利益相关性的差异。

如表 2 所示，为影响欧盟对华与对日贸易决策，工商界较多地使用直接会谈的形式，通过政治游说，向欧盟决策层、主要是欧盟委员会施加影响。工会社团与社会公益组织则很少使用政治游说的方式，而是更多地诉诸街头运动，借助动员大众、制造舆论声势的方式，间接地影响欧盟决策。在欧洲工商界内部，综合性利益集团，制造业和农业利益集团，以及一些大公司，开展政治游说的次数非常多，具有较高的组织化程度和较显著的决策影响力。具体而言，在对日贸易决策议题上，农业利益集团具有比制造业利益集团更为强大的组织能力和影响力，与综合性利益集团和大公司相比也略胜一筹；而在围绕对华贸易决策的游说中，大公司的运作能力和影响力明显超过工商界的各种利益集团。此外，工商界尤其是制造业利益集团和大公司，围绕对华贸易政策进行的会谈与游说明显多于关于对日贸易政策的相关活动，这表明在欧洲工商界看来，中欧经济关系的重要性超过欧日经济关系。

表 2 欧盟委员会贸易总司为处理针对中国和日本的贸易决策而举行的带有听取政治游说性质会谈的类型统计（2014 年 4 季度—2018 年 2 季度）

会谈涉及的决策议题及 参加会谈的社会利益群体	涉及欧盟对华 贸易决策		涉及欧盟对日 贸易决策	
	会谈 次数	占此类议 题会谈总 数的比例	会谈 次数	占此类议 题会谈总 数的比例

与 工 商 界 利 益 集 团 的 会 谈	与综合性利益集团(覆盖多个行业和领域的商会、产业协会、双边工商理事會等机构)代表的会谈	36	19.6%	28	21.5%
	与制造业利益集团代表的会谈	33	17.9%	15	11.5%
	与金融业利益集团代表的会谈	2	1.1%	2	1.5%
	与交通运输业利益集团代表的会谈	3	1.7%	1	0.9%
	与农业利益集团代表的会谈	28	15.2	29	22.3%
与工会社团代表的会谈		3	1.6%	2	1.5%
与非政府组织、公益组织和政见社团的代表会谈		8	4.3%	7	5.4%
与从事政治游说业务的公关咨询公司、律师事务所的代表会谈		17	9.2%	12	9.3%
与大公司的代表会谈		43	23.4%	25	19.2%
与智库和大学的代表会谈		11	6%	9	6.9%
总计		184	100%	130	100%
相关的会谈数占贸易总司对外会谈总数(共计 780 次会谈)的比例		780	23.6%	780	16.7%

资料来源：作者自行统计。

其次，在欧洲工商界内部，不同行业对欧日 EPA 的态度也存在显著差别。制造业人士对该协议持一定的保留意见，特别是汽车制造商颇有微词，认为欧盟向日本零关税开放汽车市场显得欠考虑。全欧洲最大的汽车制造业利益集团“欧洲汽车生产商协会”(ACEA)的秘书长约奈特(Erik Jonnaert)发表声明，认为该协议对日本汽车产品的进口放松了关于“原产地规则”的要求，是一大倒退，对此表示不满，并认为该协议难以消除日本的非关税壁

垒。^① 但农产品生产商大多支持欧盟推进对日 EPA 谈判。会员数量最为庞大的欧洲农业利益集团“柯帕—科杰卡联盟”（Copa & Cogeca）在 2013 年谈判启动之后几次发表声明，呼吁加速谈判，并在 2017 年 7 月谈判接近尾声之时，将该协议今后会带来的收获描述为“天上掉下的最大的馅饼”（Biggest Windfall）。^② 本文对聚焦于欧盟对日与对华贸易决策的游说团体进行了行业分布统计（见表 3）。

表 3 欧洲工商界对欧盟委员会贸易总司举行带有政治游说性质的会议数量的行业分布统计（2014 年 4 季度—2018 年 2 季度）

双边经济关系 类型		中欧经济关系	欧日经济关系
开展游说的社团分布			
综合性利益集团（涵盖多个产业和领域的商会、产业协会、双边工商理事会等机构）		●9 家全欧洲层面的利益集团 ◆11 家成员国层面的利益集团	●7 家全欧洲层面的利益集团 ◆6 家成员国层面的利益集团
制造业	汽车制造业	◇4 家公司	●3 家全欧洲层面的利益集团 ◇6 家公司
	飞机制造业	◇1 家公司	◇1 家公司
	化工业	●1 家全欧洲层面的利益集团 ◇2 家公司	无
	制药业	◇1 家公司	无

^① Erik Jonnaert, “Message from the Secretary General-July 2017,” European Automobile Manufacturers Association, July 26, 2017, <http://www.acea.be/news/article/message-from-the-secretary-general-july-2017>.

^② Ritsuko Ando and Elizabeth Miles, “European Farmers Cheer Market Access in EU-Japan Trade Deal”, July 6, 2017, <https://www.reuters.com/article/us-eu-japan-trade-reaction/European-farmers-cheer-market-access-in-eu-japan-trade-deal-idUSKBN19R1RD>.

	电信与通信设备制造业	◇5 家公司	◇3 家公司
	能源设备业	◇2 家公司	无
	钢铁与有色金属业	●4 家全欧洲层面的利益集团 ◆2 家成员国利益集团 ◇4 家公司	●2 家全欧洲层面的利益集团
	纺织服装业	●1 家全欧洲层面的利益集团	无
	欧洲农业	●9 家全欧洲层面利益集团 ◆4 家成员国层面利益集团 ◇2 家公司	●10 家全欧洲层面的利益集团 ◆5 家成员国层面的利益集团
交通运输业	铁路运输	●1 家全欧洲层面的利益集团	
	港口与海运	●1 家全欧洲层面的利益集团	
	快递服务	◇1 家公司	◇1 家公司

资料来源：作者自行统计

表 3 显示，力求影响欧盟对日 EPA 谈判的欧洲工商社团，主要集中于汽车制造和农业这两大行业；而对欧盟对华贸易议题开展游说的工商社团数量更多，且行业分布更为广泛，其中农业的游说团体最多，接下来依次为钢铁业、电讯与通信设备制造业、汽车制造业等。这既反映出目前中欧经济关系比欧日经济关系密切，也反映出农业、钢铁业、汽车制造业等行业的组织化程度高，行动力强，因而对欧盟对华与对日贸易决策具有显著影响力。

再次，处于欧洲政治谱系不同位置的政党对“欧日经济伙伴关系”架构的态度也存在差别。在欧盟层面，较多地代表工商界利益的中右翼党团“欧洲人民党”（EPP）支持该架构，^①而致力于维护环保和劳工权利等社会公益的绿党等左翼政党组成的党团“绿党—欧洲自由联盟”（Greens-EFA）则明确表示反对，^②2014年以来两者在欧洲议会展开了持久的争论。前者的影响力更大一些，因而欧洲议会和欧盟成员国政府总体上都支持提升欧盟对日贸易与投资关系。

二、欧盟加速建立“欧日经济伙伴关系”架构的战略动因

在当前，欧盟之所以通过加速推进对日战略性双轨谈判，借助基本达成的EPA和即将达成的“战略伙伴关系协定”（SPA），摆出向日本靠拢的战略姿态，是因为欧盟对外决策遇到了双边、地区间和全球三个层面的决策困境，不得不重新审视并深刻调整其对外政策的基本架构。

（一）双边层面：欧盟面对“新日本悖论”的决策困境

在20世纪80年代，欧美战略研究界曾提出过“日本悖论”（The Japan Paradox），认为当时的日本在国际社会是“经济巨人，政治侏儒”，虽掌握了巨额财富，却无法转化为强大的国际政治影响力。^③自2008年以来，欧盟决策层和智库的部分人士感到，欧盟与日本虽然拥有共同的价值观，相互认同程度很高，盟友关系牢固，但双边关系却一直没有发展，因而提出了“新日本悖论”，或称“日本的全球化悖论”，以概括欧盟与日本的双边关系在冷战结束以来长期停滞和衰退的状态。^④

^① Press Release, “EU-Japan Trade Deals: We Choose Free Trade over Protectionism,” EPP Group in the European Parliament, July 5, 2017, <http://www.eppgroup.eu/press-release/EU-Japan-trade-deal:-we-chose-free-trade-over-protectionism>.

^② Press Release, “JEFTA: An Agreement that Perpetuates Mistakes,” Greens/European Free Alliance in the European Parliament, July 16, 2018, <https://www.greens-efa.eu/en/article/press/an-agreement-that-perpetuates-mistakes/>.

^③ Yoichi Funabashi, “Japan and the World Order,” *Foreign Affairs*, Vol. 70, No. 5, 1991/92, pp. 58-74.

^④ Peter Mandelson, “Unfinished Globalization: Investment and the EU-Japan Relationship,” SPEECH/08/210, Tokyo, April 21, 2008; Mathieu Duchatel, “Europe and Japan,” European Council on Foreign Relations, December 2, 2015; Mathieu Duchatel, “The New Japan Paradox,”

实际上，进入 21 世纪后，随着经济全球化的扩展和加速，欧盟与日本的经济关系在冷战结束后反而趋冷。特别是 2001 年中国加入世贸组织之后，中国市场的巨大潜力和经济的庞大体量吸引了越来越多的欧洲企业，在欧盟对外经济关系中，中欧经济关系的重要性不断提升，已远远超越欧日经济关系。在贸易和投资领域，中国与日本在欧盟对外经济关系中所占份额的差距在不断拉大（见图 1 和图 2）。

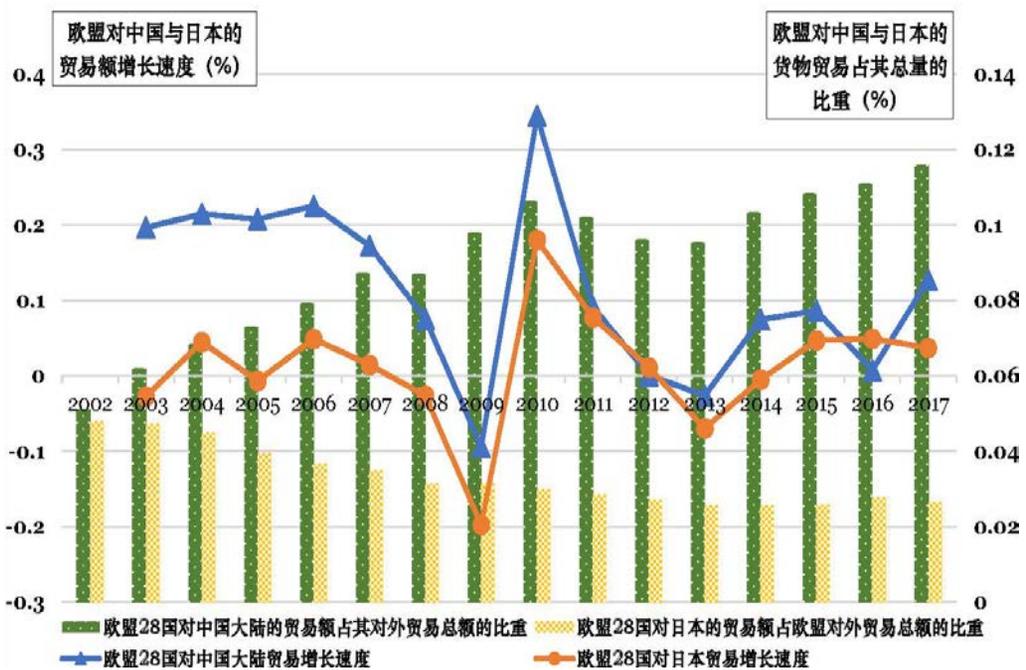


图 1 欧盟对中日货物贸易额在其货物贸易总量中的地位变化（2002—2017 年）

资料来源：作者根据欧盟统计局的数据计算并绘制。

European Council on Foreign Relations, December 7, 2015, https://www.ecfr.eu/article/commentary_the_new_japan_paradox5044; and Pascal Lamy, “How Can Japan-EU Trade Relations be Improved? What Has Prevented Closer Ties in the Past?” European Council of Foreign Relations, December 14, 2017, https://www.ecfr.eu/article/how_can_japan_eu_trade_relations_be_improved_what_has_prevented_closer_ties.

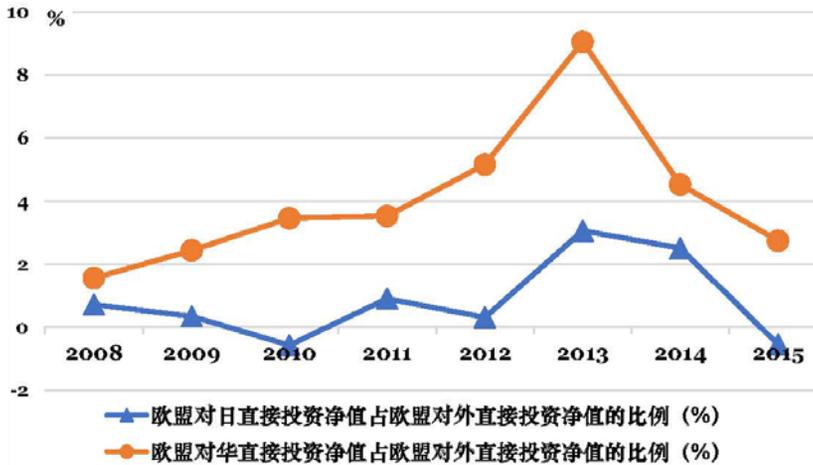


图 2：欧盟对中日直接投资净值占其对外直接投资净值的比例（2008—2015 年）

资料来源：作者根据欧盟统计局的数据计算并绘制。

欧盟委员会的综合统计也显示，1999—2016 年间，欧盟从日本进口额占其进口总额的比重从 10.2% 下降至 3.9%，对日本出口额占欧盟出口总额的比重从 5.3% 下降至 3.3%，其中 2006—2010 年的五年间，欧盟对日出口额平均每年下降 0.6%，从日本进口额每年下降 3.2%。^① 早在 2008 年，日本防卫研究所的学者鹤冈路人（Michito Tsuruoka）就提出，日本与欧盟之间存在着“反向的期待值赤字”，即日本对发展欧日双边关系缺乏热情，期待值远低于双边关系的潜力。^② 当时的欧盟其实存在同样的情况。^③ 这种期待值赤字

^① Commission Staff Working Document, *Impact Assessment Report on EU-Japan Trade Relations*, Brussels: European Commission, July 2012, p. 9, http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2012/july/tradoc_149809.pdf; European Parliament, Briefing, “EU-Japan Free Trade Agreement Within Reach,” July 2017, p.2, [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2017/608648/EPRS_BRI\(2017\)608648_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2017/608648/EPRS_BRI(2017)608648_EN.pdf).

^② Michito Tsuruoka, “‘Expectations Deficits’ in EU-Japan Relations: Why EU-Japan Partnership Cannot Flourish,” *Current Politics and Economics of Asia*, Vol. 17, No. 1, 2008, pp. 107-126.

^③ European Parliament, Briefing, “Japan and Prospects for Closer EU Ties,” October 2017, p. 3, [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2017/608739/EPRS_BRI\(2017\)608739](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2017/608739/EPRS_BRI(2017)608739)

与其盟友关系极不相称，却一直没有改观。2018年9月“布鲁盖尔研究所”（Bruegel）提交给欧洲议会的研究报告指出，2013年以后，欧盟对日本的直接投资额每年仅有0.5%的增长，2016年只占欧盟对外直接投资总额的1.1%。^①可见当前欧日经济关系的发展依然相当缓慢。

2014年新一届欧洲议会和欧盟委员会成立后，欧盟决策层为了避免欧盟在世界经济和全球治理的新一轮变局中趋于边缘化，并有效应对欧盟周边趋于碎片化的动荡形势，对自身在国际社会的角色定位做出了重大调整，不再满足于充当一个推动地区经济一体化的“规范性和非军事的强权”，而是致力于成为“更强有力的全球性行为体”，在全球事务和欧盟以外的地区事务中发挥更加突出的影响。^②为此目的，欧盟希望进一步提升与自己的两大传统盟友美国和日本的双边关系。然而，这时欧盟却发现，与日本之间虽然一直是战略盟友，但却未有实质性和制度化的双边合作架构。换言之，“新日本悖论”成为欧盟对外战略的一块短板。有鉴于此，2015年以来欧盟加速推进欧日EPA谈判的一个意图，就是要借此解决“新日本悖论”，扭转欧日双边关系长期以来较为冷淡的态势。

（二）地区间层面：欧盟“重返亚洲”的宏伟计划不见成效的决策困境

2011年11月以后，美国提出了“重返亚洲”（Pivot to Asia）和“亚太再平衡”（Rebalancing toward Asia）的战略，将其全球战略的重心逐渐转移至亚太地区，欧洲在美国全球战略中的地位迅速下降。^③在经济领域，2013年至2015年，美国主导的“跨太平洋伙伴关系协定”（TPP）谈判也在逐步

_EN.pdf.

^① Sonali Chowdhry, André Sapir, and Alessio Terzi, *The EU-Japan Economic Partnership Agreement*, Brussels: European Parliament, September 2018, p.13, http://aei.pitt.edu/94531/1/EXPO_STU2018603880_EN.pdf.

^② Jean-Claude Juncker, “A New Start for Europe: My Agenda for Jobs, Growth, Fairness and Democratic Change,” European Commission, July 15, 2014, http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-14-546_en.htm.

^③ Office of the Press Secretary, “Remarks by President Obama to the Australian Parliament,” White House, November 17, 2011, <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2011/11/17/remarks-president-obama-australian-parliament>; Kenneth G. Lieberthal, “The American Pivot to Asia: Why President Obama’s Turn to the East is Easier Said than Done,” *Foreign Policy*, December 21, 2011, <https://foreignpolicy.com/2011/12/21/the-american-pivot-to-asia/>; and Mark E. Manyin, et al., “Pivot to the Pacific? The Obama Administration’s ‘Rebalancing’ toward Asia,” Congressional Research Service, March 28, 2012, <https://fas.org/sgp/crs/natsec/R42448.pdf>.

推进,更凸显出亚太地区的战略重要性。欧盟感受到很大压力,又不甘心被美国边缘化,希望能作为一个“全球性行为体”对亚太事务发挥影响,因而以2012年11月在老挝举行的“亚欧峰会”(ASEM)为契机,^①陆续提出了对亚太地区的新的政策主张,形成了欧盟自己的“重返亚洲”计划。然而,欧盟未能实现其“重返亚洲”的雄心,至今在亚太的地区事务中仍处在相当边缘的位置。这一尴尬的局面是欧盟面临的第二层决策困境,也是欧盟积极推进对日“经济伙伴关系协议”谈判的另一项战略动因。

2011年美国推出“重返亚洲”计划后,欧盟及其成员国的部分决策者立即产生了危机感,推动欧盟制订针对亚太地区的新的政策架构。2012年7月,欧盟四个重要成员国意大利、波兰、西班牙和瑞典的外交部长联合发起倡议,推动欧盟制订新的对外战略。2013年2月欧洲议会为此举行专门会议,瑞典外长卡尔·彼尔德特(Carl Bildt)称,“亚洲的崛起在改变世界”,而波兰外交部长斯卡罗斯基(Radoslaw Sikorski)则认为,世界经济格局的变迁使欧盟处于不利境地,所以需要重新定义欧盟的共同战略目标。^②以相关研究报告为基础,欧盟在2016年6月出台了“外交与安全政策的全球战略”,系统阐述了新的政策架构,明确提出要“深化对亚洲的经济外交,大幅度提升欧盟在亚洲地区安全中发挥的作用”。^③同时,欧盟加大力度推进与亚太之间的自由贸易谈判,2011—2015年先后与韩国、新加坡和越南达成了所谓“新一代”的自由贸易协定。

然而,欧盟“重返亚洲”的计划收效甚微。一方面,欧盟对2012年以来亚太地区出现的多次战略对抗,如朝鲜核危机和东海与南海的海洋权益争端,并不能发挥实质性的影响。“在东亚安全事务中,人们普遍认为欧盟是一个边缘性的行为体。”^④另一方面,对于亚太的地区经济一体化进程,如

^① Jonas Parelló-Plesner, “Europe’s Pivot to Asia,” East Asia Forum, November 12, 2012. <http://www.eastasiaforum.org/2012/11/12/europes-pivot-to-asia/>.

^② Press Releases, “External Policy: EU Must Raise Its Game or Become Irrelevant, Say MEPs,” European Parliament, February 22, 2013, <http://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20130218IPR05925/external-policy-eu-must-raise-its-game-or-become-irrelevant-say-meps>.

^③ European Union External Action Service, “A Global Strategy for the European Union’s Foreign and Security Policy,” June 2016, https://eeas.europa.eu/archives/docs/top_stories/pdf/eugs_review_web.pdf.

^④ Mathieu Duchatel and Fleur Huijskens, “The European Union’s Principled Neutrality on the

东盟自由贸易区（ASEAN FTA）的建设和东亚“区域全面经济伙伴关系协定”（RCEP）谈判，欧盟的影响力也并不大。在此情势下，通过发展对日关系，尤其是经济合作关系，来改变欧盟在亚太地区事务中的边缘位置，巩固和拓展欧盟的影响力，自然在情理之中。欧洲的有关智库报告认为，欧日EPA架构有助于增强欧盟在亚太地区的经济存在与政治相关性。^①

（三）全球层面：欧盟在推进全球化的事务中难以在中美之间选边的决策困境

以2016年6月英国的脱欧公投为标志，反对全球化和地区一体化的民粹主义力量在欧洲兴起，前所未有地撼动了欧盟固有的观念体系和制度大厦。面对危机，欧盟希望在外部力量的支持下，继续推进经济全球化和地区一体化，改善全球治理的制度架构，巩固世贸组织主导的国际多边贸易体系，以稳定欧盟的根基。中美作为世界上规模最大的两个经济体，最有能力帮助欧盟继续推进全球化和欧洲一体化，然而在新形势下，欧盟在致力于推进全球化的事务中既无法再依靠美国，也不愿去信任中国，在中美之间难以做出抉择，这成为欧盟面临的第三层决策困境。欧盟感到，必须在中美之外寻找可以信赖的第三方力量，因而将注意力转向了日本。

欧盟是借助经济全球化的历史潮流而发展起来的实体，其赖以立足的价值观集中表现在认同全球化、支持地区一体化和推崇自由贸易的一整套理念上。2017年1月特朗普上任以来，推行贸易保护主义、经济民族主义，奉行右翼保守主义理念，将美国带入反对全球化和地区一体化的轨道，强烈冲击着欧盟推崇的价值观，令欧盟决策者深感震惊。2017年5月特朗普对欧盟总部的访问，2017年3月和2018年4月德国总理默克尔对美国的两次访问，2018年5月特朗普政府退出伊核协议的决定以及对欧盟产品启动贸易制裁的决定，使美欧之间的矛盾愈发尖锐。2018年5月欧洲理事会主席图斯克（Donald Tusk）在欧盟首脑峰会的演讲中直言，美国这样的朋友几乎与

East China Sea,” SIPRI Policy Brief, February 2015, <https://www.sipri.org/sites/default/files/files/misc/SIPRIPB1502d.pdf>.

^① Sonali Chowdhry, André Sapir, and Alessio Terzi, *The EU-Japan Economic Partnership Agreement*, p. 47, Brussels: European Parliament, September 2018, http://aei.pitt.edu/94531/1/EXPO_STU2018603880_EN.pdf.

敌人无异。^① 欧盟已逐渐意识到,在今后推进全球化和欧洲一体化的进程中,欧盟不能再指望获得美国的支持。^②

在美国政治逐渐民粹化的同时,中国对全球化和地区一体化仍然表示认同和支持。然而,欧盟决策者对中国独特的发展路径和经济制度持有相当强烈的负面态度,^③ 而且随着中国对欧盟的出口和投资的迅猛增长,欧盟决策层越来越将中国视为瓦解欧盟内部市场、破坏欧盟经济稳定、撼动欧盟价值观的一个巨大的潜在威胁,不断推出针对中国、更为严苛的贸易保护和投资审查政策,并出台报告指责中国经济运行“严重扭曲”^④。由于严重缺乏对中国的战略信任和价值认同,欧盟当前不愿与中国积极开展合作以共同推进全球化,甚至考虑与日本和美国联合起来,共同构建新的国际贸易规则体系,以挤压中国。

在此情形下,欧盟对继续支持全球化的日本安倍政府寄予厚望,将其视为中美之外能够塑造全球化进程的第三方力量。2017年1月特朗普上任后,

^① Council of the European Union, Press Release, Remarks by President Donald Tusk ahead of the EU-Western Balkans Summit, May 16, 2018.

^② David Frum, “Trump’s Plan to End Europe: Why Does the President Want to Undo the Post-WWII Order?” *The Atlantic*, May 2017, pp. 13-45; Jeremy Shapiro and Dina Pardijs, “The Transatlantic Meaning of Donald Trump: A U.S.-EU Power Audit,” *The European Council of Foreign Relations*, September 2017, https://www.ecfr.eu/publications/summary/the_transatlantic_meaning_of_donald_trump_a_us_eu_power_audit7229; Constanze Stelzenmuller, “Normal is Over: Europeans hope that the Trump era is an anomaly, But the transatlantic divide has never been so stark,” a publication of the “Transatlantic Initiative” jointly supported by Brookings Institution and Robert Bosch Foundation, February 2018, https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2018/02/fp_20180201_normal_is_over1.pdf.

^③ 欧盟对中国基本经济制度的强烈负面态度,集中表现在欧盟对“中国市场经济地位”问题的态度上。由于对中国的基本经济制度持有根本否定的负面态度,欧盟拒绝承认中国应该拥有的市场经济地位的态度实际上是相当坚决的,虽然欧盟决策者在会见中国领导人时没有明确地表露出自己的态度。2015年12月至2016年11月欧盟委员会和欧洲议会出台的一系列分析报告都认为中国不是市场经济国家。2017年3—5月欧盟委员会贸易委员马尔姆斯特伦在多个场合明确表示,中国的经济体系“离市场经济还差得远”。详见:EU Trade Commissioner Cecilia Malmstrom, “A Progressive Trade Policy in a Protectionist Age,” Speech in EESC Plenary Session, Brussels, March 29, 2017, http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2017/march/tradoc_155454.pdf; “Europe’s Progressive Trade Policy,” Speech on the European Business Summit, Brussels, May 22, 2017, http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2017/may/tradoc_155601.pdf; “Trade in a Protectionist World,” Speech in the Lunch hosted by the Friedrich Naumann Foundation, Hamburg, May 23, 2017, http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2017/may/tradoc_155604.pdf.

^④ European Commission, SWD (2017) 483 final/2, *Commission Staff Working Document on Significant Distortions in the Economy of the People’s Republic of China for the Purposes of Trade Defense Investigations*, Brussels, December 20, 2017.

欧盟与日本迅速接近，一拍即合，^① 双方迅速加快了战略性双轨谈判的进程，在 2017 年 7 月 6 日初步达成关于建立 EPA 和“战略伙伴关系”的原则性协议，在 2017 年 12 月 8 日完成关于欧日 EPA 的大部分谈判。欧盟对这个协议赋予深远的含义和宏大的定位，借以向世界宣示欧盟与日本共同推进全球化的决心。2017 年 5 月 11 日，负责贸易事务的欧盟委员会副主席卡泰宁（Jyrki Katainen）表示，“有了欧日 EPA，我们才能表明自己是全球性的行为体，才能够认真履行我们领导（全球化）的职责。”^② 2017 年 12 月 8 日，在欧日双方基本完成该协议的谈判之时，马尔姆斯特伦称，这一协议“向其他国家发出了信号，要重视推进全球化和公平自由的贸易。”^③ 2018 年 4 月 18 日，欧盟委员会主席容克在将协议文本提交欧盟理事会审议时指出，该协议“向世界发出了清晰明确的信号”，即欧盟与日本“将站在一起共同捍卫多边主义和反对保护主义”。^④ 由此可见，在美欧之间的裂痕不断加深、中欧关系持续趋冷的背景下，欧盟向日本靠拢，是其为继续支撑固有的价值观体系、推进全球化进程而做出的战略抉择。

三、欧盟推进“对日经济伙伴关系”架构的战略局限

目前欧盟和日本仍处在彼此相互靠近的持续进程之中。日本决策层、战略研究界和工商界对“欧日经济伙伴关系”架构的态度都比较积极，希望借

^① Euractiv, “Tokyo targets EU Trade Deal by End of 2017,” January 5, 2017. <https://www.euractiv.com/section/trade-society/news/tokyo-targets-eu-trade-deal-by-end-of-2017/>, POLITICO, “EU Reaches for the Rising Sun,” March 20, 2017. <https://www.politico.eu/article/eu-japan-trade-trump-agriculture-news-brussels-shinzo-abe/>.

^② European Commission, Vice-President Katainen’s Speech at the Japan-EU Business Round Table, Brussels, July 11, 2017, https://ec.europa.eu/commission/commissioners/2014-2019/katainen/announcements/vice-president-katainens-speech-japan-eu-business-round-table-brussels-11-july-2017_en.

^③ Joint Statement by the President of the European Commission Jean-Claude Juncker and the Prime Minister of Japan Shinzo Abe, Brussels, December 8, 2017, https://eeas.europa.eu/delegations/japan_en/37103/Joint%20Statement%20by%20the%20President%20of%20the%20European%20Commission%20Jean-Claude%20Juncker%20and%20the%20Prime%20Minister%20of%20Japan%20Shinzo%20Abe.

^④ European Commission, Press Release, “European Commission Proposes Signature and Conclusion of Japan and Singapore Agreements,” Strasburg, April 18, 2018, <http://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=1826>.

助这一架构达到三点目的。第一，在双边层面，提升欧日战略伙伴关系，同时推动日本的经济增长。在 2018 年 4 月 12 日欧盟委员会与日本外务省在哥本哈根联合举办的第一届“欧日 EPA 论坛”上，曾担任欧日 EPA 谈判日方首席代表的铃木庸一（Yoichi Suzuki）就提出，欧盟与日本拥有“共同价值观”，因而欧日 EPA 具有持久的战略意义，能促使彼此关系不断深化。^① 而日本国际问题研究所发布的一份评论则认为，欧日 EPA 架构从长期来看会使日本的 GDP 增加 2.5%。^② 第二，在多边和地区层面，借重欧盟的力量，使日本在与美国和中国进行周旋时掌握更多的筹码。为反制特朗普政府的经济民族主义和贸易保护主义，目前日本正在力推“全面与进步跨太平洋伙伴关系”架构（CPTPP），同时也正在与中国等东亚经济体就 RCEP 架构展开谈判。一旦与欧盟形成稳固的双边合作体系，日本通过 CPTPP 和 RCEP 两大架构与中美两大经济体展开博弈时，无疑将获得更大的主动权。瑞穗集团研究所的研究报告和日本国际问题研究所发布的评论中都谈到了这一点。^③ 第三，在全球层面，鉴于当前经济全球化遭遇逆流，世界经济出现新的变局，日本可以通过与欧盟的协作，在塑造全球经济治理和国际多边贸易体系的新规则的博弈对垒中，增强自身的影响力与话语权。代表工商界利益的日本经济团体联合会早在 2015 年就提出，欧日 EPA 架构能够推进一个“新的世界经济秩序”^④。而瑞穗集团研究所、日本国际问题研究所和外务省前首席谈判代表铃木庸一发表的上述报告与评论也都谈到了这一点。

然而，虽然目前欧盟和日本对欧日 EPA 架构都怀有较高的热情，表现出相当积极的态度，但是，欧盟与日本相互靠近的进程还是有限度的。由于受到以下两方面的结构性因素的限制，欧盟与日本的合作在经济和战略两个领域都难以达到真正的双边战略盟友的高度。

^① See “The 2st EU-Japan EPA Forum,” <https://www.eujapanforum.com/>.

^② Soko Tanaka, “Japan-EU EPA Moving towards Ratification: Its Significance and Prospects,” JIIA Commentary, p.2, http://www2.jiia.or.jp/en_commentary/201807/11-1.html.

^③ Junichi Sugawara, “Significance of the Japan-EU EPA-the Agreement in Principle: Restart of Japan’s Trade Strategy,” Mizuho Economic Outlook and Analysis, July 12, 2017, p.6, <https://www.mizuho-ri.co.jp/publication/research/pdf/eo/MEA170814.pdf>.

^④ Keidanren (Japanese Business Federation), Recommendations for Japan-EU Regulatory Cooperation: Looking Beyond Concluding the EPA/FTA, March 17, 2015, http://www.keidanren.or.jp/en/policy/2015/024_recommendations.html.

（一）日本经济体系总体条件的限制

首先，日本的经济体量和市场规模毕竟远不如中国。虽然日本仍是仅次于中国的世界第三大国家经济体，但其相对位置不断下降，日本经济体量在2010年与中国基本相当，2015年以后下降到不及中国的一半，到了2016—2017年仅相当于中国体量的41%—43%。中国的GDP总量在2010年不到世界总量的10%，在2015年以后占世界总量的15%左右。^①从长期来看，欧洲企业要拓展对亚太的贸易与投资，欧盟要与亚太之间构建能够塑造全局的自由贸易与投资架构，就必然要考虑中国的庞大体量，正视中国在亚太和世界经济中所占据的突出位置，所以欧盟在发展对东亚的经济合作关系时，难以将注意力全部集中到日本，更不可能真正绕开中国。“布鲁盖尔研究所”在2018年9月28日提交给欧洲议会的研究报告也承认，中国经济的不断增长，是导致日本在欧盟对外经济关系中的重要性不断下降的重要因素。^②

其次，日本推动经济运行的独特的制度文化，包括政府管制经济的行政惯例和法律实践，以及公司企业拓展业务的方式，都与欧盟存在相当大的差异，欧洲工商界拓展对日本的合作关系会遇到很大阻力。例如德国国际与安全事务研究所（SWP）的亚洲研究团队主任希尔伯特在2017年11月曾明确指出，日本长期形成的“圈内人”文化使欧洲企业很难融入日本经济，欧日EPA生效之后，欧洲公司要进入日本市场依然会相当困难。^③

（二）美国主导的全球战略同盟体系的既有架构的限制

二战结束至今，欧洲和日本都是美国全球战略同盟体系的组成部分，欧盟和日本的对外战略取向，不论是对外经济政策的总体架构还是对外安全战略，都要在一定程度上适应美国确立的全球战略的基本框架。尽管特朗普上任后美欧之间的裂痕在不断加深，但美国仍然主导着以北约为核心的欧洲战略防御体系，制约着欧洲的安全环境，塑造和影响着欧盟对自身安全形势的

^① 作者根据IMF的数据计算所得。

^② Bruegel, A Study on the EU-Japan Economic Partnership Agreement, Report Requested by the INTA Committee, Policy Department of DG EXPO, European Parliament, PE 603.880, September 28, 2018, P. 7.

^③ Hanns Gunther Hilpert, “The Japan-EU Economic Partnership Agreement: Economic Potentials and Policy Perspectives,” SWP Comments, November 2017, <https://www.swp-berlin.org/en/publication/the-japan-eu-economic-partnership-agreement/>.

认知。虽然欧盟从 2016 年 11 月以来也在陆续出台一系列措施以加强欧盟自身的军事力量建设，如发行“欧洲防务债券”、强化“欧洲防卫署”和“欧盟军事委员会”等战略安全评估与决策机构等，甚至在考虑组建由欧盟自行掌控的独立的军事力量，^①但在面对“阿拉伯之春”后的中东乱局和乌克兰危机这样的严重威胁欧盟安全的周边动荡形势时，欧盟仍然离不开美国的支持与协助。因此，欧盟发展对日合作关系，必须考虑美国的意向，在战略安全层面不太会明显悖逆美国的态度与立场。在“低政治”领域，即技术性较强的贸易与投资等领域，欧盟能够以较快的节奏推进对日合作，一般不会遭遇美国明显的阻力，但如果将欧日合作架构拓展到“高政治”领域，即外交、安全等战略性较强的领域，则必然要考虑美国的态度。简而言之，欧盟和日本对美国都存在相当程度的依赖，在未来一段时期内恐怕仍难以摆脱美国的束缚，难以将其合作关系提升到单独的双边战略同盟的高度。

四、欧盟建立“欧日经济伙伴关系”对中欧关系的影响

中国和日本是亚太地区经济规模最大、战略意义最重要的两个国家，且存在一定程度上的矛盾与对立。欧盟对其中一方的战略认知或决策意向出现变化，必然会影响到对另一方的政策与态度，两者互相牵扯，不可能截然分开。目前欧盟向日本靠近的态势，必然给欧盟处理对华关系带来微妙而深刻的影响。具体而言，这种影响表现在两方面。

（一）导致欧盟处理对日和对华经济关系的决策意向出现变化

2013—2014 年，欧盟分别启动对中国和日本的经济合作谈判之后，中欧投资协定谈判趋于停滞，而欧日双轨谈判，尤其是欧盟对日“经济伙伴关系协定”的谈判则逐渐加速，随着两者推进速度的差异越来越显著，欧盟处理对日和对华经济关系的决策意向也出现了变化。从欧盟贸易战略文件、欧盟与中日分别举行的历届首脑峰会和年度工商峰会的公开谈话中，都可以看

^① POLITICO, “A European Pentagon: An Obscure Defense Agency Will Play a Key Role as the EU Embarks on Greater Military Cooperation,” February 17, 2017. <https://www.politico.eu/article/the-eus-not-quite-pentagon-european-defense-agency-jorge-domecq-eu-military-cooperation/>.

出这一变化。

欧盟委员会贸易总司在 2010 年和 2015 年两次公布具有白皮书性质的欧盟贸易战略文件。^① 2010 年的贸易战略文件视中国为“欧盟第二大贸易伙伴”，将日本排在中国之后，而 2015 年的贸易战略文件则将日本排在中国之前，首先阐述欧盟希望达成欧日 EPA 的计划，指出这是欧盟当前要“予以优先考虑的战略选项”，然后再阐述欧盟对中国的政策，且言辞冷淡，直言中国“应满足欧盟提出的条件”。2013 年至今，欧盟与中日两国领导人分别举行了 4 届双边首脑峰会，欧盟与中日工商界分别举行的双边年度工商峰会一般也在首脑峰会召开前后举行。^② 对比欧盟在首脑峰会和工商峰会上对欧日经济关系和中欧经济关系的评价，也可以看到类似的细微变化。总之，欧盟意图将欧日 EPA 架构作为抓手，大幅度推进对日关系。与此同时，欧盟对中欧经济关系的负面态度却在逐渐增强，并逐步制定越来越严苛的政策，以抵制中国产品和投资流向欧洲。

（二）促使欧盟对欧日和中欧战略伙伴关系的总体态度出现差异

在欧盟看来，“经济伙伴关系协议”是“战略伙伴关系协议”的基石，而后者是前者的延伸。在 2017 年 7 月 11 日的“欧日工商圆桌会议”上，欧盟贸易委员马尔姆斯特伦提出：“经济伙伴关系协议不仅是一项自由贸易协定，更是欧盟与日本之间的战略联盟架构”。^③ 换言之，在欧盟看来，推进对日“经济伙伴关系”，是巩固和提升欧日“战略伙伴关系”的方式。进而言之，2014 年 9 月新一届欧盟委员会启动后，欧盟领导层越来越多地关注

^① 2010 年的欧盟贸易战略文件由当时的欧盟委员会贸易委员古切特（Karel De Gucht）署名公布，即：European Commission DG Trade, “Trade, Growth, and World Affairs: Trade Policy as a Core Competent of the EU’s 2020 Strategy,” COM (2010) 612, November 2010, http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2010/november/tradoc_146955.pdf; 2015 年的欧盟贸易战略文件由现任欧盟委员会贸易委员马尔姆斯特伦署名公布，即：European Commission DG Trade, “Trade for All: Towards a More Responsible Trade and Investment Policy,” European Union Publication Office, October 2015, http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2015/october/tradoc_153846.pdf.

^② 欧盟与日本举行的双边工商界年度峰会一般被欧盟方面称为“欧盟—日本工商圆桌年度会议”（EU-Japan Business Round Table Annual Meeting）。

^③ Cecilia Malmstrom, “The Benefits of an EU-Japan Free Trade Agreement,” Speech at the EU-Japan Business Round Table, Brussels, July 11, 2017, http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2017/july/tradoc_155745.pdf.

和谈论日本和欧日关系，而对中欧关系尤其是中欧战略伙伴关系则谈得少了。可见，随着“欧日经济伙伴关系”协议谈判的节节推进，日本在欧盟对外战略布局中的地位在逐渐上升。对比欧盟领导人在 2013 年以来的历届双边首脑峰会上发表的言论，可以看出欧盟在总体战略的层面看待和评估中国与日本的态度，逐渐出现了差异。

2013 年以来，欧盟对中国与日本的态度出现了这样几点差异。第一，欧盟对欧日战略伙伴关系的总体定位虽然没有变化，并希望“掀开新的篇章”，但对中欧战略伙伴关系的定位与预期却逐渐变得比较模糊。前任欧盟理事会主席范龙佩在 2013 年仍然期待“将中欧战略伙伴关系提升到新的高度”，^① 而 2014 年以后的新一届欧盟领导层不再阐述对中欧关系的战略定位，反而坦言存在分歧。2016 和 2017 年中欧首脑峰会都未能发表联合公报。第二，在经济合作层面，欧盟对中国的总体态度显示出一定程度的负面色彩，而对日本的期待则不断提升。第三，在战略安全层面，欧盟对安倍政府的“积极和平主义”战略构想明确表达了认同和理解的态度，而对中国的“新型大国关系”等外交战略基本理念却谈论得较少，由此可见，欧盟对中日的战略认知与定位存在着差异，并且这种差异在增强。

（三）中国的应对之策

在当前，特朗普政府执意推行经济民族主义和贸易保护主义政策，对欧盟发起贸易制裁，美欧矛盾更加尖锐；另一方面，2017 年 12 月以来的三次美日欧三边贸易官员会晤，均显露出欧盟意欲联合美国和日本，在世界经济事务中压制中国的倾向。在此形势下，欧盟对“欧日经济伙伴关系”的期待将进一步增强。笔者认为，可从以下几方面着手，思考中国的应对之策。

第一，设法彰显中欧关于世界经济发展方向的共识，尽力避免出现美日欧针对中国开展三边协作的情形。中国可借助中欧之间的各项对话机制，强调中国致力于继续推进全球化的坚定立场，耐心地阐释中欧关于维护国际多边贸易体系和全球经济治理架构的共识，强调中欧共同面临特朗普政府贸易战的压力，并尽力促使欧盟认可关于世贸组织改革的“中国方案”。

^① Press Release, “The 16th EU-China Summit in Beijing,” European Commission, November 21, 2013, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-1099_en.htm.

第二,为保持中欧贸易与投资关系的健康发展,中国可考虑采取若干措施。首先,“欧日经济伙伴关系”架构会导致中欧双边贸易与投资格局出现一定的转移效应,特别是中国的汽车、电器和其他一些高端消费品制造业可能会面临对欧出口市场份额缩小和投资受阻的压力,中国应做好预案,消除此类转移效应的负面影响。其次,中国可以考虑释放一些积极信号,以吸引欧盟加快推进中欧投资协定谈判,如考虑向欧盟企业适度开放金融服务业和政府采购市场,继续优化欧洲企业在华营商环境等。

第三,准确把握欧盟的价值观念、思维方式与话语体系,从观念层面入手,对欧盟持续开展“润物细无声”的公共外交活动。欧盟一直强调自身是“规范性的力量”,看重理念和价值观的作用。2015年以来,随着亚太战略形势和欧日EPA谈判速度的变化,日本的财团、公司和非政府组织在布鲁塞尔愈加频繁地开展政治游说,组织学术研讨与交流活动,打出“欧日共同价值观”和“中国威胁论”的牌,潜移默化地深刻影响着欧盟对亚太决策的分析视角和话语体系。有鉴于此,中国需要使用欧盟能够理解的话语和观念,强化对欧公共外交,阐释中欧之间的共识,展示中国提供“国际公共产品”的意愿,并将有关“一带一路”倡议和中国与中东欧“16+1”合作机制的叙事纳入这样的架构,以争取欧盟的理解和认同。

总之,形势的变化对中欧关系的未来发展提出了新挑战和新要求,需要我们加以妥善应对。

[收稿日期: 2018-08-25]

[修回日期: 2018-10-18]

[责任编辑: 孙震海]

亚洲经济一体化的现实路径与 推进策略

——共建“一带一路”的视角

张天桂

【内容摘要】 亚洲区域经济合作已形成相对复杂的 FTA 网络，亚洲经济一体化的现实推进路径也因此呈现出相对明显的“多向化”特征，博弈氛围相对较浓，整体的区域经济一体化构建难度相应加大。而以基础设施互联互通为优先领域、贸易投资合作为重点内容的“一带一路”建设，是秉持共商、共建、共享的理念、推动开放包容、促进共同发展的新型合作，可以与区域经济一体化相互促进、相辅相成。因此，随着“一带一路”建设在亚洲的不断推进，亚洲地区要进一步充实功能性合作，不断增强推动亚洲经济一体化的政治意愿、共同意识和身份认同；进一步发展新型合作模式，不断增强互联互通对亚洲经济一体化的基础性支撑作用；进一步扩大现有的 FTA 网络，不断加强次区域制度性经济一体化；进一步推动区域经济一体化的机制整合，不断加强与“一带一路”建设的互动，以更符合亚洲特点的方式积极突破亚洲经济一体化发展的现实困境。

【关键词】 亚洲经济一体化 区域经济合作 功能性合作 一带一路

【作者简介】 张天桂，上海社会科学院世界经济研究所助理研究员（上海 邮编：200020）

【中图分类号】 F114.46 **【文献标识码】** A

【文章编号】 1006-1568-(2018)06-0120-19

【DOI 编号】 10.13851/j.cnki.gjzw.201806007

尽管逆全球化思潮渐起,但经济全球化的发展趋势和基本方向没有发生根本性改变,只是从对前进中客观存在的发展失衡、公平赤字、治理困境等问题的深刻反思中,逐步走向更加开放、包容、普惠、平衡、共赢的新阶段。中国倡议的“一带一路”,正是秉持共商、共建、共享的理念、推动开放包容、促进共同发展的新型合作,与包容性全球化的发展方向相吻合。而起步较晚的亚洲经济一体化虽然发展较快,区域内贸易比重和外商直接投资(FDI)流入量的份额均超过55%,^①已形成相对复杂的自由贸易区(FTA)网络,但亚洲共同意识和身份认同仍相对欠缺,正处于发展关键期的亚洲依然需要进一步提升区域经济一体化水平。显然,共建“一带一路”的理念和实践,更符合域内经济体极富文明多样性、发展差异化的区域经济一体化的现实特点,有助于推动区域合作突破困境,继续前行。

一、亚洲经济一体化与“一带一路”建设

20世纪90年代以来,以FTA为主要形式的区域经济一体化获得快速发展。与区域经济一体化在全球的发展大体一致,亚洲区域经济合作同样以双边/多边FTA为基本形式和主要内容,且不同规模的“轮轴—辐条”体系及其相互之间交叉重叠,已形成复杂的FTA网络格局。尽管如此,亚洲整体的区域经济合作仍更多由市场所驱动,制度性安排几无实质性进展可言。

(一) 区域经济一体化的基本动力

世界经济政治发展不平衡规律是区域经济集团化发展的基本原因。^②与区域经济一体化愈加丰富的实践相适应,区域经济一体化理论日趋多样,不断深入。传统区域经济一体化理论从贸易自由化的收益出发,聚焦FTA的贸易创造、转移、条件等静态效应。此后的理论扩展,还是从经济视角关注规模经济、投资、竞争、增长等动态效应。随着FTA的实践与发展,学者们主要从政治经济学出发,关注其非传统收益和非对称性,探究FTA网络

^① ADB, *Asian Economic Integration Report 2017*, Manila: Asian Development Bank, 2017, p. vi.

^② 陈昭方:《战后世界经济发展不平衡研究》,武汉大学出版社2000年版,第181页。

化的潜在运行机制。诺曼·D.帕尔默(Norman D. Palmer)正是在《亚洲和太平洋地区的新地区主义》中首次提出“新地区主义”概念;安德鲁·赫里尔(Andrew Hurrell)强调,地区主义的产生可用社会凝聚力、经济凝聚力、政治凝聚力、组织凝聚力和地区内聚力五种变量解释。^① FTA 中大国与小国的收益并不一致,前者更多关注非经济收益,力争扩大自身与其他大国竞争时的贸易报复能力和国际谈判交易能力,后者更多考虑以市场准入机会为代表的经济收益。某些经济体在明显无法获得贸易创造效应的情况下依然参与其中,是因为可能获得保持政策的连贯性、发出信号、提供保险、提高讨价还价的能力、建立协调一致机制五方面的收益。“轮轴—辐条”体系具有内在的自我扩张动力。^② 多米诺骨牌效应表明双边 FTA 会受到激发而接连发生。^③ 理查德·鲍德温(Richard Baldwin)指出,21世纪贸易的核心特点体现在贸易—投资—服务纽带,21世纪区域主义关注的是构建能够促进贸易—投资—服务纽带发展的贸易规则。^④

(二) 亚洲经济一体化的现实困境

亚洲经济一体化的发展相对滞后,很大程度上是由于亚洲的人口和面积均居世界首位,内部经济体的差异性、多样化和复杂度异常明显。这些差异不仅包括相对较大的经济发展差距,使各方在经济合作的基本态度和主要目标、利益诉求、妥协承受程度方面存在较大分歧,因此经济政策的协调和融合更为不易;还包括意识形态、经济体制和政治制度的差异,尤其是宗教信仰有别、发展道路多元、文明多样,域外大国利益集中,外部依赖相对较强,非传统安全挑战增加,地缘政治敏感而复杂,安全利益和诉求分歧较大。

这也意味着,亚洲经济一体化相对较多地受到非经济因素尤其是安全和域外因素的影响与牵制,亚洲共同意识和身份认同相对欠缺。亚洲地缘政治

^① 参见范祚军等:《中国—东盟区域经济一体化研究》,经济科学出版社2016年版,第57页。

^② 参见张彬等:《国际区域经济一体化比较研究》,人民出版社2010年版,第58-60、63-64页。

^③ 马述忠等:《双边自由贸易区热的政治经济学分析——一个新区域主义视角》,《世界经济研究》2007年第10期,第53页。

^④ Richard Baldwin, “21st Century Regionalism: Filling the Gap between 21st Century Trade and 20th Century Trade Rules,” WTO Staff Working Paper ERSD-2011-08, pp. 8, 31.

和地缘经济及其与世界经济之间的互动关系说明,亚洲经济一体化不能仅靠市场的力量推动。^①

需要强调的是,2008年全球金融危机爆发后亚洲经济活力的不断增强和潜力的逐步显现,加之亚洲国家的整体性崛起,进一步强化了区域内战略博弈的复杂性和激烈程度。而中国经济实力和国际地位的不断提升,使亚洲经济体的实力对比进一步拉大,发展的不平衡性凸显。一方面,亚洲经济体对中国的期待和疑虑同步增加。既希望更多分享中国的发展红利,又担忧自身发展空间被中国所挤占;既希望中国承担更多地区责任,又担忧自身发展会更多依附于中国。^②另一方面,域内经济体为此所各自进行的战略调整及其相应产生的放大效应和利益博弈,使诉求协调的难度和区域经济一体化的不确定性进一步增加。

(三) “一带一路”推动亚洲经济一体化

“一带一路”倡议坚持“和平合作、开放包容、互学互鉴、互利共赢”的丝绸之路精神,^③其以五通为合作重点,既是开放包容的合作平台,也是推动共同发展的新型合作模式,无疑也更符合亚洲经济一体化的现实发展特点,能够和区域经济一体化相互促进、相辅相成,助力其突破现实发展困境(图1),取得切实进展。

第一,随着“一带一路”倡议在亚洲的实施,尤其是与亚洲各国发展战略的有效对接和契合各方共同利益的早期收获的逐渐取得,这些行动和成果不但可以使亚洲各国更为真切地感受到合作共赢、共同发展的优势和好处,而且有利于构建亚洲经济一体化所需要的政治互信和亚洲共同意识,使身份认同在政策沟通、民心相通的作用下不断增强,政治意愿也相应得以提升。

建构主义认为,观念、文化、认同能够增进行为体之间的信任与合作,

^① 王玉主:《“一带一路”与亚洲一体化模式的重构》,社会科学文献出版社2015年版,第19页。

^② 刘振民:《坚持合作共赢 携手打造亚洲命运共同体》,《国际问题研究》2014年第2期,第5页。

^③ 《共建“一带一路”:理念、实践与中国的贡献》,《法制日报》2017年5月11日,第2版。

相互依存、共同命运、自我约束影响着集体身份的形成。^① 而异质文化在交流碰撞基础上的吸纳认同构成了整合国际关系的重要因素。^② 旅游业既是各国经济交流的重要途径，也是文化交流、民心相通的重要载体。亚洲经济体的“亚洲游”^③ 特征突出，2016 年超过 70% 的亚洲出境游是在亚洲内部进行，2017 年中国入境外国游客中有 74.6% 来自亚洲。^④ 亚洲区域内人文交流的日渐密切，也充分反映出域内各经济体谋求共赢、和平、繁荣的共同利益诉求和民心所向，有利于共识的达成与扩大，也有利于战略互信的建立与深化，对亚洲区域经济一体化新型合作机制的形成与发展发挥积极作用，产生“1+1>2”的叠加效应甚至“2×2>4”的乘数效应。^⑤

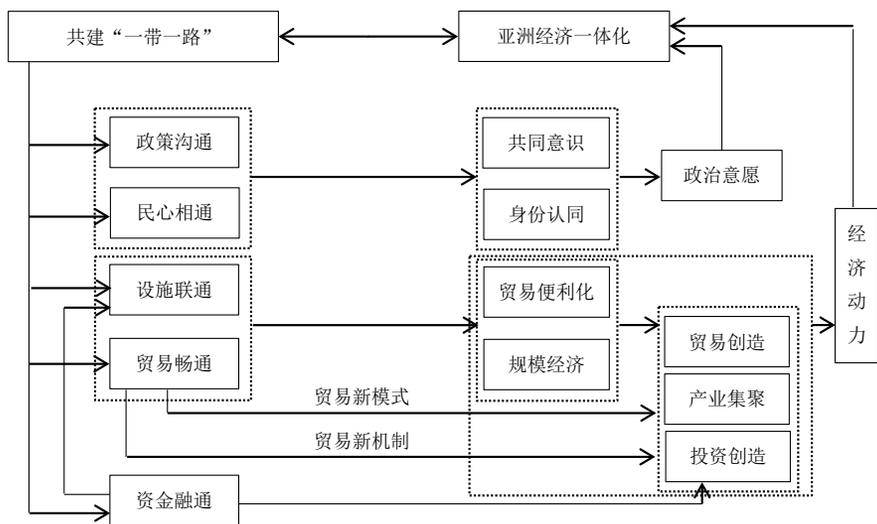


图 1 “一带一路”推动亚洲经济一体化发展的机制

资料来源：作者自制。

^① 参见范祚军等：《中国—东盟区域经济一体化研究》，第 94、99 页。
^② 张骥等：《国际政治文化学导论》，世界知识出版社 2005 年版，第 27 页。
^③ 林桂军主编：《博鳌亚洲论坛亚洲经济一体化进程 2018 年度报告》，对外经济贸易大学出版社 2018 年版，第 54 页。
^④ 数据来源于亚洲开发银行《亚洲经济一体化报告 2017》和中国国家旅游数据中心。
^⑤ 李克强：《共同开创亚洲发展新未来》，《人民日报》2014 年 4 月 11 日，第 3 版。

第二，设施联通、贸易畅通既促进贸易便利化、规模经济的发展，又与贸易新模式、新机制及资金融通形成合力，进一步释放贸易投资一体化的积极效应，推动要素的高效流动，市场的深度融合，使构建亚洲经济一体化的基础支撑更加牢固，经济动力更为强劲。

亚洲经济一体化的进一步推进迫切需要缩小内部发展差距，解决发展的不平衡、增长的不均衡问题。早在 2009 年亚洲开发银行关于亚洲基础设施的评估报告就已强调，亚洲大部分经济体基础设施质量低于世界平均水平，如果这一状况得不到显著改善，就会继续成为增长的瓶颈。^① 根据亚洲开发银行 2017 年的报告，亚洲经济体在基础设施建设方面依然存在明显差距，许多经济体因港口、铁路、道路建设落后而无法与更广阔的外部市场高效联通。另据预测，2016—2030 年，亚洲发展中经济体的基础设施建设投资需求将超过 22.6 万亿美元，与 2009 年报告所预测的 2010—2020 年平均每年 7500 亿美元相比翻了一番。^② 在贫富差异巨大、基础设施建设水平参差不齐的亚洲，只消除制约一体化的主观性制度障碍而不解决基础设施等客观性物理障碍，无法实现真正的一体化。^③ 截至 2018 年 6 月，亚洲基础设施投资银行共在菲律宾、缅甸、印度尼西亚、巴基斯坦、孟加拉国、印度、塔吉克斯坦、阿塞拜疆、格鲁吉亚、阿曼、土耳其等 13 个成员国展开基础设施投资，^④ 所批准的项目投资超过 53 亿美元，带动各类公共和私营资本 300 多亿美元，^⑤ 且仅有 1 个项目位于非亚洲经济体。基础设施互联互通，既符合亚洲广大经济体的利益诉求，也是区域经济融合发展的基本条件，^⑥ 不仅有利于推动生产要素的自由流动，有机整合内部市场，密切区域之间尤其是相对落后的内陆次区域之间的经贸联系，降低贸易运输成本，而且也有利于形成规模经济效应，挖掘并释放贸易投资合作潜力，扩大区域经济合作受益面，促进区域均衡发展，为亚洲经济一体化创造新机遇，提供新动能。

^① ADB and ADB Institute, *Infrastructure for a Seamless Asia*, Tokyo: Asian Development Bank Institute, 2009, p. iii.

^② ADB, *Meeting ASIA's Infrastructure Needs*, Manila: Asian Development Bank, 2017, p. xi.

^③ 王玉主：《“一带一路”与亚洲一体化模式的重构》，第 20 页。

^④ 根据亚洲基础设施投资银行网站资料汇总得出。

^⑤ 《亚投行已批准投资超过 53 亿美元》，《深圳特区报》2018 年 7 月 3 日，第 A12 版。

^⑥ 李克强：《共同开创亚洲发展新未来》。

第三，“一带一路”在积极利用亚洲既有制度性区域经济一体化所提供的良好合作基础与平台的同时，也成为亚洲区域经济一体化拓展、深化及多层互动发展的新载体。

“一带一路”建设在已建有 FTA 经济体的相对快速推进和早期收获，同它们能够相对更好地推动合作进程、保护合作利益有着或多或少的关系。区域经济一体化还可从特定平台入手。无论是“一带一路”所倡议的国际经济合作走廊、“丝路电商”，还是加速提升的境外经贸合作区、跨境经济合作区，都有可能在适当的时机将潜在的制度性需求转化为现实的制度性供给。随着“一带一路”建设逐步涌现并日渐丰富的次区域经济合作机制，如正在建设的澜湄合作新机制、拟打造的中国—东盟东部增长区“4+1”合作新平台，已成为中国—东盟经济一体化升级的新亮点，并为东盟次区域经济合作的深化、整体经济一体化进程的加快提供了新动力，有利于中国和东盟在亚洲区域经济一体化中积极作用的发挥。除提升既有制度性区域经济一体化水平外，“一带一路”沿线地区 FTA 的不断增加及其网络的不断扩容，也使亚洲区域经济一体化的全方位、整体性推进态势愈加明显。

二、亚洲经济一体化的现实路径

亚洲经济一体化在逆全球化思潮渐起之时，因“一带一路”倡议的落地实施而展现出不同于北美、欧洲的全区域加速发展态势。^①而“轮轴—辐条”效应也使亚洲经济体主动或被动地专注于自身的 FTA 网络，整体的区域经济一体化构建难度相应加大。虽然次区域的制度性经济一体化进程发展相对较快，但无论是纳入澳大利亚、新西兰、印度的泛东亚区域的区域全面经济伙伴关系（RCEP），还是具有亚太属性的跨太平洋伙伴关系协定（TPP）/全面与进步跨太平洋伙伴关系协定（CPTPP）、亚太自由贸易区（FTAAP），都在某种程度上意味着亚洲经济一体化的现实推进路径呈现明显的多层次、多框架并存的多向化特征，博弈氛围相对较浓，整合更为不易。

^① 王军等：《博鳌亚洲论坛亚洲竞争力 2018 年度报告》，第 13 页。

“一带一路”作为开放包容的合作平台与推动共同发展的新型合作模式，一方面，在建设实践中应以更具灵活性和针对性的项目驱动，有效突破亚洲经济一体化的客观障碍，为基于规则的制度性区域经济一体化提供新机遇、新路径和更为强劲的合作意愿和动力，使亚洲区域内的 FTA 不断增加；另一方面，随着自身建设进程的不断推进，“一带一路”也会生发出愈加明确的制度需求，在积极利用并持续提升既有制度性区域经济一体化的同时，使分散的 FTA 向核心贸易集团靠拢。^①虽然 RCEP、TPP/CPTPP、FTAAP 尚处在不同阶段，也面临不同的问题，并存在相对复杂的博弈，但这些机制尤其是 RCEP 的构建，不但可以切实加快“一带一路”建设，而且相对于亚洲目前正在推进的其他 FTA，更具核心贸易集团的能力，能够相对有效地满足共建“一带一路”的制度需求，推动亚洲整体区域经济一体化。

（一）FTA 网络

亚洲区域经济合作大体可分为亚洲整体，次区域如东亚、南亚等，单一经济体如中国、日本等各自展开的三个层次的合作。东盟经济共同体、五个“10+1”FTA、南亚区域合作联盟、海湾合作委员会（简称“海合会”）、欧亚经济联盟这些区域合作机制的建设，正在为亚洲统一大市场的形成和整体经济一体化提供必要的基础性支撑。

在东亚次区域，东盟不但与亚洲最为重要的经济体中国、日本、韩国、印度以及泛东亚的澳大利亚、新西兰均已建立了 FTA，而且正积极主导并努力推动 RCEP 谈判取得实质性进展。东盟经济共同体也于 2015 年底宣布建成，在次区域经济一体化乃至亚洲区域经济合作中处于毋庸置疑的“轮轴”地位。日本推动构建的 FTA 绝大多数隶属于东亚次区域及泛东亚区域，且与除老挝、柬埔寨、缅甸以外的东盟成员国和南亚的印度分别建立了 FTA，并在美国退出 TPP 后以主导者的身份引领 TPP 其余 11 国最终达成 CPTPP，是东亚次区域 FTA 网络的又一“轮轴国”。在南亚次区域，不仅有包括所有南亚 7 国的南亚区域合作联盟，印度还与不丹、尼泊尔、斯里兰卡单独建立了 FTA，是次区域经济一体化当仁不让的主导者和“轮轴国”。在西亚次

^① 马述忠等：《双边自由贸易区热的政治经济学分析——一个新区域主义视角》，第 53 页。

区域，覆盖范围相对较广的经济一体化组织是海合会。在中亚次区域，中亚 5 国均已加入由西亚和南亚经济体伊朗、阿富汗、巴基斯坦发起的经济合作组织，且作为独联体国家，它们之间多数建立了货物贸易 FTA，也与俄罗斯有着千丝万缕的联系，除签订了独联体成员之间的自由贸易区条约之外，还有以货物贸易关税同盟形式存在并扩展至服务贸易的欧亚经济联盟（图 2）。

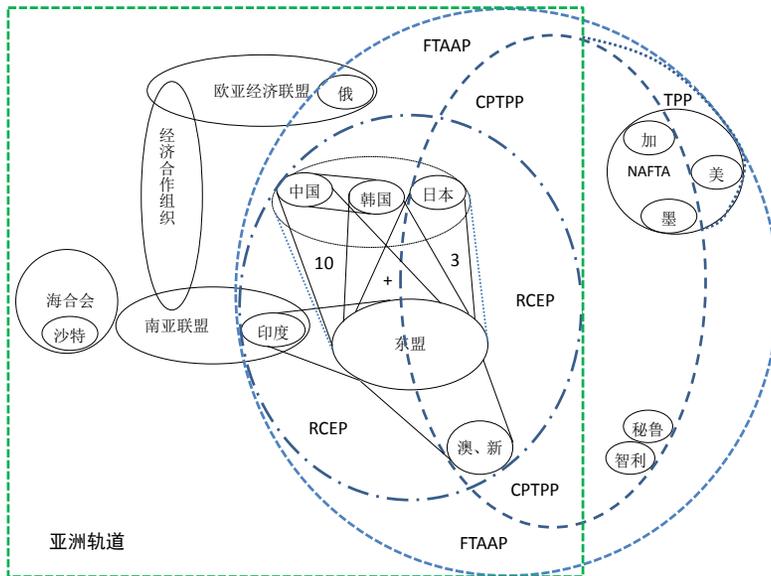


图 2 亚洲区域经济合作基本格局

资料来源：根据亚洲区域经济合作发展情况自制（实线表示已生效）。

（二）RCEP

RCEP 是谈判中的东亚次区域参与成员最多、规模最大的自由贸易架构，无论是经济体的范围还是成员的经济体量与地位，都是亚洲经济一体化毋庸置疑的重要支柱。截至 2018 年 7 月底，RCEP 谈判共举行 23 轮。尽管到目前为止尚未达成实质性的共识，但是现代、全面、高质量、互惠的一揽子经济伙伴关系协定的既定目标始终得以坚持。就目前而言，RCEP 协定框架共包括货物贸易、原产地规则、服务贸易、自然人移动、投资、竞争、知识产权、贸易救济、电子商务、争端解决等 16 个章节和服务贸易金融服务、电

信服务 2 份附件。在经济技术合作、中小企业、海关程序与贸易便利化、政府采购章节，各方已达成一致；技术法规与合格评定程序、卫生与植物卫生措施章节亦取得重要进展；货物贸易、服务贸易、投资等核心领域的实质性出价和要价仍在进行中。虽未涉及国有企业和指定垄断、环境、劳工议题，但 RCEP 已超越传统的自由贸易协定，不仅纳入边界后措施，取消贸易、投资的非关税壁垒，覆盖知识产权、竞争、政府采购等新兴议题，还强调经济技术合作，推进跨境电子商务。尤为重要的是，RCEP 更注重缩小发展差距和实现多边收益最大化，强调考虑成员发展水平，尤其对最不发达成员展示适当的、额外的灵活性；力求在拓宽并深化经济一体化、促进区域经济增长的同时，推动区域经济的公平发展。2017 年 11 月，RCEP 谈判领导人联合声明《驱动经济一体化 促进包容性发展》进一步明确，以市场准入、规则、合作为三大支柱，并保障成员维护合法公共政策目标的权利；整合现有“10+1”FTA，并在尚未构建双边 FTA 的东盟自由贸易区伙伴间建立新的经济联系。^① 也正是因为自身具有的包容性、开放性，尤其是高标准的适度性和非歧视与包容度更符合亚洲经济特点，并尽可能兼顾各成员的发展水平，以各方均感舒适的方式推进，与成员及其相互间既有的及潜在的 FTA 并存，使 RCEP 无论是规则条款的相对高标准还是可行性，都对亚洲其他经济体产生相对较强的吸引力，有利于东亚次区域制度性经济一体化向亚洲其他区域的延伸和拓展，从而使亚洲更大范围区域经济一体化的机制整合成为可能，是亚洲经济一体化极为重要而现实的推进路径。

需要强调的是，成员方发展水平的差异性以及由此产生的利益诉求的复杂性，使整合现有五个“10+1”FTA 的困难程度远超预期。东盟作为 RCEP 谈判主导者的态度极为重要。随着东盟经济共同体宣布建成，以及全球贸易保护主义愈演愈烈，东盟关于谈判紧迫性的认知和推进其尽快取得重大进展的意愿提高。2018 年东盟轮值主席国新加坡总理公署部长明确表示，东盟和中国 2018 年最优先的任务是完成 RCEP 谈判。^② 尽管如此，尚未同中国

^① 《驱动经济一体化 促进包容性发展》，《国际商报》2017 年 11 月 16 日，第 A3 版。

^② 王海林：《中国愿为区域经济一体化进程贡献力量》，《人民日报》2018 年 1 月 31 日，第 21 版。

展开双边 FTA 谈判且始终保持警惕与防范的日本、印度的态度同样关键。日本已经参与 CPTPP，并与欧盟签订“经济伙伴关系协定”（EPA），因此发挥自身规则优势、一步到位形成高标准协定的要求自然相对强烈。同时，既然联合应对贸易保护主义的迫切需求可以使日本与欧盟的 EPA 取得突破，也很可能会使日本在 RCEP 谈判中的妥协与灵活性增加。实施“东进”政策的印度对 RCEP 的态度极为微妙和复杂，除本身关税水平相对较高且固守自身国情和产业发展需要以外，其国内一直纠结于对华贸易逆差问题，担心自身利益会因中国而受损。据印度媒体报道，印度政府已成立了由商务部长、财政部长、国防部长、住房和城市事务部长组成的专家小组，重新审视 RCEP 的影响并为政府决定去留提供参考。^① 综上所述，RCEP 谈判于 2018 年如期完成的可能性上升，但压力依然不小。

（三）TPP/CPTPP

TPP 虽然在 2016 年 2 月正式签署，但由于其主导者美国于 2017 年 1 月正式宣布退出，按照其第 30 章最终条款规定的最低生效条件，TPP 已无生效可能。而 2018 年 3 月正式签署的更注重全面平衡和完整性的 CPTPP，正是其他 11 个成员在日本引领下达成的尽管尴尬但较为理想的结果。尽管未能尽如日本所愿，但 CPTPP 还是以冻结而非删除 TPP 条款的形式在美国退出仅仅 1 年的时间内就达成并签署，且生效条件大为降低，只要其中 6 个或 50% 的成员完成国内批准程序即可。鉴于墨西哥、日本、新加坡已完成国内立法程序，而新西兰早已批准了 TPP，因此 CPTPP 很可能于 2018 年底或 2019 年上半年生效。

美国参与并主导 TPP 的重要目的之一是实现“亚太再平衡”、构建并推行新的全球贸易规则，而日本主导并引领 CPTPP 的重要目的之一是制衡中国、谋求亚洲区域经济合作的主导权，两者与东盟主导、中国力推的 RCEP 的博弈不言而喻，尤其是 CPTPP 的达成在一定程度上使本就相对复杂的利益格局更为微妙。而之所以将包括为数不少的泛亚洲域外经济体的 TPP/CPTPP 同样视为亚洲经济一体化重要的现实推进路径，还基于以下两方

^① 胡博峰等：《印度成立部长小组评估 RCEP》，《环球时报》2018 年 8 月 8 日，第 3 版。

面的考虑。一是就经济体量而言，尽管覆盖 4.98 亿人口的 CPTPP 仅占据世界 GDP 的 13.5%、世界贸易总额的 15%，与占据世界 GDP 的 40%、世界贸易总额 30% 的 TPP 相比大幅缩小，但其影响力依然不容小觑。二是就规则标准而言，CPTPP 基本沿用了 TPP 的协定框架和承诺范围，保留了超过 95% 的内容，尤其是货物贸易开放基本保持了 TPP 的水平，暂缓实施的条款集中于第 9 章投资、第 15 章政府采购、第 18 章知识产权，依然不失为全面而严格的自由贸易协定，对全球贸易规则的制定更具影响力。而“开放性加入”条款也意味着 CPTPP 对某些原本有意加入 TPP 却受困于其过高门槛的亚洲经济体更具吸引力，目前韩国和东盟成员国印度尼西亚、菲律宾、泰国均表态希望成为 CPTPP 的一员。

（四）FTAAP

FTAAP 是进一步深化 APEC 区域经济一体化的主要手段和重要驱动力，其第一个实质性动作^①——集体战略研究报告已于 2016 年发布，而 APEC 共有包括 TPP 成员在内的 21 个经济体，FTAAP 也因此成为目前立足亚太、覆盖最为广泛的 FTA。根据已获通过并在《实现 FTAAP 的可能路径》等声明和宣言中反复强调的原则及目标，FTAAP 是全面的、高质量的，包含并解决“下一代”贸易和投资议题，“在继续推动边界市场准入自由化的同时，加强跨边界和边界内生产网络的联通”^②。FTAAP 建立在 APEC 框架之外、与 APEC 进程平行推进，并通过包括 TPP、RCEP 在内的现有区域贸易安排的可能路径加以实现。2016 年《FTAAP 利马宣言》指出，应继续讨论 FTAAP 可能涵盖的要素，并在 2020 年前就相关可能路径对推动实现 FTAAP 的贡献进行评估。截至目前，APEC 已将加强中小企业参与全球生产链、促进全球供应链、促进有效、非歧视和市场导向的创新政策、贸易协定的透明度、供应/价值链中与制造有关的服务等纳入“下一代”贸易和投资议题。

显然，以何种路径实现 FTAAP 具有极为重要的意义，RCEP 现有的水平与 FTAAP 的目标仍存在一定差距。早在美国强力主导 TPP 之时，就有学

^① 中国商务部副部长王受文在接受采访时的表示。参见陈光：《亚太自贸区建设迈出重要一步》，《国际商报》2016 年 11 月 22 日，第 A1 版。

^② 转引自《亚太经合组织第十八次领导人非正式会议宣言》（中国外交部国际司翻译）。

者指出，RCEP、TPP 谁发展得快、发展得好，谁就有可能在亚太区域设立并推行新的有利于自身的贸易规则 and 标准。^① 就目前进展看，通常认为的实现 FTAAP 的若干种可能路径——RCEP 和 TPP 的各自扩容、相互融合及与二者并存的标准介于中间的“伞形协定”，将在一段时间内演变为 CPTPP 替代 TPP 发挥相应的作用，CPTPP 已占有一定的先机。无论 TPP/CPTPP 如何发展，充分利用窗口期使 RCEP 谈判尽快达成协定并生效，是包括中国在内的众多东亚经济体更好参与并主动推进 FTAAP、亚洲经济一体化的重要基础。而基于 RCEP 实现 FTAAP，需在扩容的同时充分发挥 APEC 的孵化器作用，加强互联互通，循序渐进提高标准，拓宽领域和议题。

考虑到 TPP/CPTPP、RCEP 成员的差异性，尤其是非 APEC 成员印度和东盟经济体老挝、柬埔寨、缅甸的存在，使 FTAAP 在推进过程中必然会超越现有 APEC 成员。《FTAAP 利马宣言》鼓励以包括 FTA 信息交流机制在内的适当方式，向 APEC 贸易投资委员会报告 FTAAP 可能路径所取得的进展，保持相互间的开放、透明、包容与借鉴；强调落实能力建设计划，提高成员参与高质量、全面和富有雄心的自由贸易协定的能力。FTAAP 也将在兼顾平衡中，相对于 TPP/CPTPP、RCEP 产生更为积极的整体经济效应，有效地缓解亚太区域双边/多边 FTA 网络化的“意大利面碗”效应。尽管 2017 年 APEC 第 25 次领导人非正式会议依然强调致力于全面系统推进并最终实现 FTAAP，但鉴于奉行“美国优先”政策的特朗普对多边贸易协定的消极态度，FTAAP 能否继续实质性推进还有待进一步观察。

需要强调的是，一方面，尽管纯粹东亚地理范畴的“10+3”一直未能启动类似 FTA 的制度性经济一体化，但是其已成为东亚区域合作公认的主渠道，“东亚经济共同体 2020 愿景”也为 2012 年“10+3”领导人会议所接受。2018 年，习近平主席参加博鳌亚洲论坛年会时也重申推动制定东亚经济共同体蓝图。另一方面，从理论上讲，尽管南亚区域合作联盟、海合会、欧亚经济联盟都有可能进一步发展成为亚洲经济一体化的推进路径，但是就目前状况和发展态势看，此种可能性仅仅停留在理论层面。更现实的情况是它们

^① 全毅：《TPP 和 RCEP 博弈背景下的亚太自贸区前景》，《和平与发展》2014 年第 5 期，第 83 页。

通过融入以东亚次区域为主体的经济一体化，共同推进亚洲经济一体化。

三、亚洲经济一体化的推进策略

由于地域辽阔、国家众多、差异巨大，亚洲区域以市场为主要驱动的功能性经济一体化在继续向前推进的同时，以双边/多边 FTA 为主要形式的制度性经济一体化也会加速拓展和深化，跨区域、次区域、双边 FTA 共同发展的碎片化状态也会持续。事实上，即使 RCEP 协定签署并生效，美国能够相对较快地重返 TPP 或加入 CPTPP，FTAAP 取得实质性突破，整个亚洲范围内的制度性经济一体化也不会很快出现。尽管如此，随着共建“一带一路”的不断推进，中国应着重从以下四方面推动亚洲整体的区域经济一体化不断向前发展。

（一）进一步充实功能性合作，不断增强亚洲共同意识和身份认同

亚洲的一体化最初就具有明显的功能主义色彩。^① 东盟话语体系中的功能性合作在某种程度上正是对国际发展方面能力建设的创造性替代，而帮助东盟加强内部凝聚力是其功能之一。通过先易后难的方式，东盟内部的功能性合作已经外溢到其他地区，^② 例如，作为共同应对 1997 年亚洲金融危机的产物，“10+3”从经济金融合作起步并以此为重点，已覆盖 20 多个领域，拥有 67 个不同级别的对话与合作机制。

尽管功能性合作并不能从根本上解决困扰亚洲区域经济一体化的政治意愿问题，但其能够通过官民并举、多元行为主体的协同参与，^③ 强化共同利益，并使合作中的各方更为真切地感受到一体化带来的实实在在的利益，对改善区域内经济体之间的政治关系、增强内部凝聚力起到积极的促进作用，并率先在共同关注的领域突破制度障碍取得合作成果。无论是戴维·米特兰尼（David Mitrany）的扩展说，还是厄恩斯特·哈斯（Ernst B. Haas）

^① 贺平：《区域性公共产品、功能性合作与日本的东亚外交》，《外交评论》2012 年第 6 期，第 112 页。

^② 查道炯：《南海地区功能性合作——中国的视角》，《中国—东盟研究》2017 年第 2 期，第 103-110 页。

^③ 贺平：《区域性公共产品、功能性合作与日本的东亚外交》，第 112 页。

的外溢论，均认为一个功能领域的合作会扩散、外溢到其他具有共同利益的领域，并通过合作过程中的学习增加信任、减少猜疑，推动合作态度的改变，从而在更大范围、更广领域展开更深入的合作。^①

而共建“一带一路”以政策沟通为重要保障，既开展互联互通、产能、贸易投资领域的务实合作，也重视推动沿线国家间的人文交流。^②随着“一带一路”倡议不断落地实施和深入推进，应进一步充实亚洲区域范围的功能性合作。针对不同经济体的利益诉求及迫切程度，亚洲国家应加大生态环保、人力资源、卫生健康、科学技术、信息、减贫、海洋等方面的合作力度。建构主义认为，国家互动形成的共有知识建构国家身份，而国家身份决定利益认知和行为选择。^③显然，以共建“一带一路”为契机，推进亚洲的全方位、宽领域、多层次的功能性合作，能够积极推动国家之间的发展战略对接、经济政策协调，深化经济合作、缩小发展差距、实现共同发展。在此过程中，需要加深相互依赖和融合，认同并扩大共同利益，增进彼此之间的战略互信，并在人文交流的推动下挖掘更多的合作动力，进而主动塑造并强化亚洲共同意识、身份认同。此外，要更为有效地协调利益分歧，减轻源于依赖加深的疑虑和猜忌，达成并增强启动和深化区域一体化的政治共识，推动率先建立特定领域的制度。

（二）进一步发展新型合作模式，增强互联互通的基础性作用

习近平主席将“一带一路”比喻为亚洲腾飞的两只翅膀，认为互联互通是两只翅膀的血脉经络。建议以经济走廊为依托建立亚洲互联互通的基本框架。习主席也曾强调促进基础设施建设和互联互通是共建“一带一路”倡议的核心内涵之一。^④随着“一带一路”倡议在亚洲内陆地区的不断落地实施

^① 梁林：《功能性合作与约旦—以色列和平进程（1967—1994）》，外交学院2005年硕士研究生学位论文，第3-5页。

^② 《共建“一带一路”：理念、实践与中国的贡献》，《法制日报》2017年5月11日，第2版。

^③ 阮建平等：《深化中国—东盟合作：从“利益共同体”到“命运共同体”的路径探析》，《南洋问题研究》2018年第1期，第11页。

^④ 习近平：《联通引领发展伙伴聚焦合作》，《人民日报》2014年11月9日，第2版；习近平：《抓住世界经济转型机遇谋求亚太更大发展》，《人民日报》2017年11月11日，第2版。

和深入推进，中国应依托国际大通道，进一步发展以富有包容性的国际经济合作走廊为重要纽带，以境外经贸合作区为关键节点，以跨境电子商务为渠道拓展的新型合作模式，不断增强互联互通对区域经济合作的基础性支撑作用和辐射效应，使亚洲经济一体化获得更为强劲的新动力。

新亚欧大陆桥、中蒙俄、中国—中亚—西亚、中国—中南半岛、中巴、孟中印缅六大国际经济合作走廊，是率先启动并取得重要成果的示范性合作。其中，新亚欧大陆桥经济走廊建设所依托的中欧班列已初步形成西、中、东三条运输通道，仅 2017 年就开行 3 271 列，为此前 6 年的总和，^① 成为沿途经济体促进互联互通、提升经贸合作水平的重要平台；而中国—中亚—西亚经济走廊建设则以能源合作为主轴，以基础设施建设、贸易和投资便利化为两翼；^② 孟中印缅经济走廊更是连接东亚、南亚、东南亚三大次区域。随着六大国际经济合作走廊建设的不断推进，不但沿线国家间的战略互信日渐增强，而且区域内经济要素流动程度、资源配置效率和市场融合深度得以提高，其所产生的贸易创造、投资促进、产业聚集、空间溢出效应也将对区域价值链的构建与延伸、生产网络的完善与重构起到积极的作用，^③ 并催生保障其持续健康发展的制度建设需求，使区域经济一体化的发展拥有更为有利的基础条件和环境氛围。

国际产能合作是亚洲经济一体化深入推进的重要载体，要以投资带动贸易，合作建设境外经贸合作区，促进产业集群发展。中国与哈萨克斯坦、吉尔吉斯斯坦、格鲁吉亚、柬埔寨、越南、阿联酋、伊朗等国已分别签订关于加强产能合作的框架协议或谅解备忘录，《中国—东盟产能合作联合声明》《澜沧江—湄公河国家产能合作联合声明》也已发布。在已确认通过中国商务部、财政部考核的 20 个国家级境外经贸合作区中，就有 14 家分布在亚洲区域。随着国际产能合作的不断推进，尤其是境外经贸合作区建设成效的日渐显现，相关经济体的内部市场将进一步整合，进而促进各自优势产业的互

^① 杨骏：《全国中欧班列今年已开行 3271 班》，《重庆日报》2017 年 12 月 27 日，第 20 版。

^② 习近平主席在 2014 年中国—阿拉伯国家合作论坛第六届部长级会议上提出。

^③ 王金波：《从走廊到区域经济一体化：“一带一路”经济走廊的形成机理与功能演进》，《国际经济合作》2017 年第 2 期，第 9 页。

动与升级，并释放出更大的市场潜力，以点带线、从线到面的辐射效应相应增强，使亚洲区域经济一体化的基础得以进一步夯实。

创新贸易方式，发展跨境电子商务。中国正积极推动建设“丝路电商”，除中国—东盟 FTA 升级相关议定书纳入跨境电子商务之外，中国—格鲁吉亚 FTA 第 12 章合作领域列明“电子商务”条款，已签署的中国—欧亚经济联盟经贸合作协议也有电子商务议题，正在推进的 RCEP 谈判同样包括电子商务章节。柬埔寨商业部、越南工贸部、哈萨克斯坦国民经济部、俄罗斯经济发展部分别与中国商务部签署《关于电子商务合作的谅解备忘录》，中柬电子商务合作机制已于 2018 年启动。随着“丝路电商”行动计划的不断落实和跨境电商平台的不断建设，跨境电子商务贸易新业态将进一步快速发展，不但可以拓展贸易渠道，更为快捷地满足多样化、差异化的市场需求，而且能够减少中间环节、节省贸易成本，使更多的中小企业更好地参与国际贸易、开拓国际市场，自由贸易的市场潜力得以进一步释放，并推动相关经济体数字经济的发展，使区域经济一体化更具活力与动力。

（三）进一步扩大 FTA 网络，加强次区域制度性经济一体化

贸易畅通既是共建“一带一路”的合作重点，其着力解决的贸易投资便利化问题也是亚洲经济一体化深入推进的重要方向。已有研究显示，“一带一路”沿线亚欧国家的贸易便利化水平每提高 1%，区域内贸易流量就将增加 1.49%，远超降低关税对双边贸易的促进作用。^①

应积极推动“一带一路”亚洲沿线双边/多边 FTA 的建设，进一步扩大亚洲的 FTA 网络，更为有效地提升区域贸易投资自由化、便利化水平，营造开放、透明、稳定的营商环境。这可以使亚洲区域内经贸关系更加密切，有助于全方位、整体性推进亚洲区域经济一体化。虽然次区域制度性经济一体化建设的日渐强化有可能加剧亚洲区域经济一体化的碎片化程度，但是西亚、中亚以及南亚次区域的广大内陆国家能够借此与区域经济一体化相对活跃的东亚更为有机地联系在一起，促进要素流动尤其是 FDI 的流入，推动产业转移尤其是价值链的延伸和贸易投资壁垒的取消，切实释放贸易潜力、扩

^① 孔庆峰等：《“一带一路”国家的贸易便利化水平测算与贸易潜力研究》，《国际贸易问题》2015 年第 12 期，第 164 页。

大区域内贸易和投资，进而提供发展动力、创造发展空间，实现优势互补、利益交融、联动发展、互利共赢，为亚洲区域经济一体化的持续、包容性发展和未来整合奠定更为坚实的基础。

作为亚洲最大的经济体和贸易体，中国应根据发展需要和实际情况，遵循深度区域经济一体化的新标准，按照经济合作不断深化对贸易投资便利化的新要求，适时升级中国—东盟、中国—新加坡、中国—韩国、中国—巴基斯坦、中国—新西兰等既有 FTA，着力解决业已显现的问题，切实提高 FTA 优惠规则的利用率，进一步释放贸易创造、投资促进、产业集聚效应。除加强内部驱动力外，中国还将 FTA 不断向亚洲更广的区域延伸，例如，2018 年 1 月生效的中国—格鲁吉亚 FTA 开创了中国与欧亚地区国家签署 FTA 的先河，2018 年 8 月生效的中国—马尔代夫 FTA 是马尔代夫首次签署双边 FTA，2018 年 5 月签署的中国—欧亚经济联盟经贸合作协议在一定程度上意味着中亚次区域已迈出融入亚洲 FTA 网络关键的一步。为了在合作中扩大利益共识，中国应积极开展有利于改善东道国民生和增强东道国自主发展能力的合作，约束企业行为，承担社会责任，提供公共产品，有针对性地提高参与区域经济一体化国家的积极性，进一步加快中日韩、中国—斯里兰卡、中国—以色列、中国—海合会 FTA 谈判，争取早日取得实质性突破。积极推动中国—俄罗斯欧亚经济伙伴关系协定、中国—巴勒斯坦自由贸易协定尽早开启谈判进程，尽快完成对中国—尼泊尔、中国—孟加拉国、中国—蒙古自由贸易协定的联合可行性研究，适时选择有战略意义的经贸伙伴展开 FTA 联合可行性研究，东西并重、进一步完善亚洲 FTA 网络格局。无论是“轮轴—辐条”效应还是多米诺骨牌效应，中国构建更具包容性的“一带一路”FTA 网络，都会对在亚洲范围内推进区域经济一体化相对较快的东亚经济体产生积极的示范效应。以多头并进、多层互动的方式，推动亚洲 FTA 网络的扩大和次区域制度性经济一体化，并不断增强内部驱动力，持续推动亚洲整体区域经济一体化。

（四）进一步推动经济一体化的机制整合，加强与“一带一路”的互动
从一体化理论的角度讲，相邻两个区域性集团的劣势一方为避免处于受

损境地，要么通过提高自身的一体化程度加强经济实力，要么成员国寻求与强势一方的协调、合作甚至加入其中。^① 彼得·派特瑞（Peter Petri）等指出，当区域内双边和多边安排达到饱和时，自由化进程将促成它们的整合。^② RCEP 在某种程度上正是泛东亚次区域制度性经济一体化机制整合的第一步，也是极为关键的一步。随着以双边 FTA 为代表的制度性经济一体化在亚洲区域内的全方位、多层次推进，中国应更加主动地利用“一带一路”不同于规则先行的传统区域经济一体化的灵活性优势及其落地实施过程中的新路径、新动力、新机遇和迫切的制度建设需求，推动战略对接、政策沟通、项目主导、潜力释放。一方面，要积极推进亚洲经济融合急需的互联互通与产能合作，特别是更积极推动契合亚洲广大经济体利益诉求且被视为区域经济融合发展基本条件的基础设施互联互通，促进区域均衡发展，夯实亚洲经济一体化基础硬件。另一方面，要不断提升既有制度性经济一体化水平，充分发挥其经济效应和制度优势，创造新的经济增长点，建立新型合作模式，建立健全区域价值链，增强内生动力，减轻外部依赖，促进利益深度融合。要以不断提升政治意愿、增强合作动力为基础，适时推动区域经济一体化的机制整合，不断奠定整体制度性经济一体化发展的基础。

最后，需要强调三点。一是亚洲一体化的推进应由易到难、由点及面，以双边促多边、从次区域逐步拓展，这是一体化发展的通用和可行路径。二是就亚洲的现实发展和多样化特点而言，不同层次 FTA 的构建，多种区域经济合作机制的并存，使区域经济一体化制度性安排如何实现相互补充、协同发展，成为非常现实的问题。三是坚持亚洲区域合作的包容性、开放性，同时应尽可能加强各种 FTA 之间的协调，并对有关条款进行必要的规范化，以规避“意大利面碗”效应，为机制整合创造更好的条件。

[收稿日期：2018-08-05]

[修回日期：2018-09-19]

[责任编辑：杨立]

^① 王鹤：《欧洲自由贸易联盟》，经济日报出版社 1994 年版，第 87-88 页。

^② 唐国强等：《亚太自由贸易区：路线图与优先任务》，《国际问题研究》2015 年第 1 期，第 80 页。

气候机制的复杂化和 中国的应对*

汤 伟

【内容摘要】 机制复杂化已成为全球治理的突出现象，气候作为全球环境治理的核心议题更是如此。本文以气候治理作为视角，分析说明三类全球治理机制的复杂化现象：围绕框架公约构建起来的机制复合体、垂直和水平两个维度构建起来的机制集群、以及问题领域交叉渗透形成的机制联结。气候机制复杂化有利于调动行为主体积极性和规范扩散，但也会造成臃肿、竞争、摩擦和相互抵消的情况，甚至产生权利和义务的再分配效应，进而赋予大国更多自由选择权。目前国际社会为实现三类机制复杂化的协同做出了艰苦努力，除了强化国际领导，还设计出协议连接、制度联系的解决路径。中国参与复杂化的气候治理机制需要着眼于资金效率、碳排放统计等基础能力建设的提高，一方面与欧美合作共同实现国际领导的供给，另一方面也需要在机制复合体、机制集群、机制联结这三方面都有针对性的措施，分层次、分阶段、分领域推进。

【关键词】 机制 气候变化 机制复合体 机制集群 机制联结

【作者简介】 汤伟，上海社会科学院国际问题研究所副研究员（上海 邮编：200020）

【中图分类号】 P467 D815 **【文献标识码】** A

【文章编号】 1006-1568-(2018)06-0139-18

【DOI 编号】 10.13851/j.cnki.gjzw.201806008

* 本文系国家社科基金重大项目“中国参与全球治理的三重体系构建研究”（12&ZD082）、上海市规划课题《面向 2030 的中美气候合作路径研究》（2015BGJ002）的阶段性成果。

气候变化无疑是当前国际社会最为关注的环境治理议题,《气候变化框架公约》及其附件《京都议定书》和《巴黎协议》虽为国际社会确立了治理主渠道,但并未取得令人满意的绩效。一个重要原因就在于主渠道之外出现了形式多样的正式和非正式机制,和框架公约形成了双轨并行的格局。一轨以框架公约为核心治理进程,同时又有不同谈判集团主导着性质各异、内容不同的多个次级议题治理进程;另一轨包括双边与多边气候协议、科学知识网络与非政府组织(NGOs)行动网络等,两轨机制交错、层次感应、形成典型的“意大利面碗”效应。^① 罗伯特·基欧汉(Robert O. Keohane)和戴维·维克多(David Victor)指出气候治理的多个不同领域因不同制度而松散联系在一起,没有清晰划分也不知道如何连接,呈现出乱而不碎的局面。^② 这种层次交互、议题互嵌对治理体系的深化产生何种影响并不清晰,随着中国对全球气候治理体系参与的日益深入,需要对这一发展趋势做出响应并采取有效对策,因此值得深入探析。

一、机制复杂化的三种类型

机制复杂化无疑是当前国际机制理论研究的最新领域,^③且不限议题和区域呈现出全面弥漫态势。事实上,最早对机制复杂化开展研究的是卡尔·罗斯特兰(Kal Raustiala)和戴维·维克多的经典论文《植物基因资源的机制复合体》。^④ 根据斯蒂芬·克拉斯纳(Stephen Krasner)的解释,机制是行为主体围绕既定问题领域一连串隐含或者明确的原则、规范、准则和决策程序,是国家用来实现自身利益,并确保相互信守承诺的装置,其形式是建立在单一条约之上,机制间相互独立、并有着等级性特点。随着问题的复杂化,

^① Maria Ivanova and Jennifer Roy, “The Architecture of Global Environmental Governance: Pros and Cons of Multiplicity,” Centerforunreform.org, May 25, 2018, <http://www.centerforunreform.org/node/234>.

^② Robert O. Keohane, and David Victor, “The Regime Complex for Climate Change,” *Perspective on Politics*, Vol. 9, No. 1, March 2011, pp. 7-23.

^③ 王明国:《国际制度复杂性与东亚一体化进程》,《当代亚太》2013年第1期,第4-32页。

^④ Kal Raustiala and David Victor, “The Regime Complex for Plant Genetic Resources,” *International Organization*, Vol. 58, No. 2, April 2004, pp. 277-279.

与之相关的行为主体、利益、规范、政策工具越来越多，机制数量也日益增多，机制间感应、互动日益频繁，使得感应和互动通道却越来越难以辨识。卡尔·罗斯特兰和戴维·维克多最早给出了机制复合体的核心定义，称其是某一特定问题领域的一系列部分重叠且非等级化的机制组合。不同机制由不同组的行为主体构建而成，这些行为主体可能重叠也可能完全不同，然而这些机制相互感应共同构建的范围、性质、层级和时间等要素显著不同于单一机制，其演进规律也并不相同。^① 其后越来越多的学者对机制复杂化的成因、类型、过程与后果进行深入分析。^② 奥兰·扬（Oran R. Young）将机制间的关系分成嵌入（embedding）、镶嵌（nesting）、聚集（clustering）和重叠（overlapping）四类，并对机制互动进行横向和纵向的划分。^③ 机制互动有很多内容，譬如认知、规范、具体行为和影响，然而在微观层面互动驱动力究竟是什么并不清晰，需要详细的经验性分析。笔者认为，机制复杂化的概念要比复合体宽泛，不同问题领域的复杂化也有着不同类型，进而其产生演变的动力和路径也不同，对治理后果和各类行为主体的影响也相去甚远。

目前，机制复杂化主要有三种类型。

第一类是以某个机制为核心形成的机制复合体（Regime Complex）。^④ 解决某个问题需要构建国际机制，而这个机制常常只是作为起点的原初机制。原初机制虽然规定了各项权利义务，但这种权利义务常常存在“战略模糊”和不确定性，需要更加细致的协议和文本予以支持。原初机制也需吸引更多数量和类型的行为主体参与以提升自身的合法性和治理效能，更好应对未能预料的新情况，这样就需要衍生协议、备忘录和各种支撑机制。如此一来，原初机制和这些次级机制之间就构建了机制复合体。原初机制和新的细化协议的关系值得探索，前者对后果的选择范围有所限制，由此复合体扩张遵循一定的轨迹，但臃肿程度也和原初机制有着直接关联。显然，原初机制属于

^① Kal Raustiala and David G. Victor, “the Regime Complex for Plant Genetic Resources,” pp. 277-279.

^② 详细介绍参阅仇华飞、张邦娣：《欧美学者国际环境治理机制研究的新视角》，《国外社会科学》2014年第5期，第49-57页。

^③ [美]奥兰·扬：《世界事务中的治理》，陈玉刚、薄燕译，上海人民出版社2007年版。

^④ 这里的机制复合体的概念内涵远比许多学者使用的要小，仅指核心机制的构建以及衍生的部分。

核心，后面更多更细致协议都是服务于该机制或者促进该机制落实，可以称之为附属机制或者次级机制，这意味着机制复合体内部存在等级制。

第二类是具体问题领域内部形成的机制集群（Regime Cluster）。机制集群突出表现在不同行为主体围绕同一问题领域创造出不同的法律协议和制度安排，然而这些法律协议和制度安排并无共同认可的权威对它们之间的关系予以裁定，结果围绕核心机制达成的共识不会自动衍生、拓展到其他机制，^① 由此机制间并无明确和隐含的联系。同一领域机制为何增多，一种功能主义的解释是，当前机制难以满足问题解决的需要，利益攸关方为更好解决问题只能另行构建，机制增多并和原有机制产生感应互动；一种是政治学的解释，基欧汉和维克多认为利益高度分散，机制权利义务分配不确定性增多，行为主体也无法在某一机制中都获得自己想要的东西，由此激励部分国家构建了机制的机会主义。奥兰·扬认为机制也有空间尺度，不同空间尺度的治理机制也会垂直交互，即全球和区域、次区域和双边等，次国家层面的机制也会对多边机制构成影响，由此机制集群不仅仅是议题内部水平维度正式和非正式的划分，还可以有垂直维度的划分。

第三类是以不同问题领域交叉渗透造成的机制联结（Nexus）。^② 随着全球环境系统的变化，不同问题领域的连通性、纽带性越来越强，某一具体问题领域的治理方案常常受到其他问题领域制度框架和实践的约束，联结现象越发凸显。所谓联结，其实就是传导性和联系性。传导性是指一种某问题领域的治理机制传导到其他问题领域，而联系性则强调不同议题的渗透性，这两种属性导致具体问题很难在自身范围内得到解决，必须和相关领域机制有所协同，譬如气候—能源—水—粮食渗透交叉密切。^③ 罗斯特兰和维克多

^① Karen J. Alter, and Sophie Meunier, "The Politics of International Regime Complexity," *Perspective on Politics*, Vol. 7, No.1, March 2009, pp. 13-24.

^② 联结而非纽带更能说明 Nexus 的含义。目前公开的中文文献使用纽带一词有于宏源：《浅析非洲的安全纽带威胁与中非合作》，《西亚非洲》，2013年第6期；但笔者参与的李少军主编的《国际安全概论》一书中，经过和任晓教授、李开盛研究员的讨论，联结更能有效反映 Nexus 一词的含义。参见：李少军主编：《国际安全概念》，中国社会科学出版社2018年7月版，第199页。

^③ Karen N.Scott, "International Environmental Governance:Managing Fragmentation Through Institutional Connection," *Melbourne Journal of International Law*, Vol. 12, No. 1, June 2011, pp. 1-40; and Franz Xazer Perrez and Daniel Zieggerer, "A Non-institutional Proposal to

解释的植物基因资源就有五个源自不同领域的国际协议，而这五个国际协议通过基本机制（Elemental Regime）相互联结，某个协议微小成分变化很快会传递到别的协议。机制联结的产生，其实在一定意义上是一种自然现象。例如，国内某个具体问题的立法就很难避免受到其他问题和法律法规的渗透影响。也就是说，随着经济社会复杂性和管理制度密度的提升，不同领域机制的相互交叉渗透几乎是必然趋势。这就提出一个问题，一个问题领域的核心机制和其他领域机制是何种关系，是统摄还是根据实际治理的需要进行调整，显然没有统一的答案。奥兰·扬也认为机制联结可分为功能性和政治性两个类型，功能性居多，但人为建构的政治性也很常见。机制联结也有水平和垂直两个维度，水平维度譬如全球环境和贸易议题交叉；^① 垂直维度也不鲜见，譬如贸易规则就对不同地区的森林治理、生物多样性有着不同的影响。因此，无论是水平方向还是垂直方向，协同、摩擦、矛盾、冲突等性质各异的情况也都存在着。

机制复杂化的三种类型说明国际社会不仅要关注围绕具体问题构建而来的机制，而且需要对机制发展变迁的背景和整个环境系统有更多关注。全球治理体系不同问题领域、不同维度、不同空间尺度的规则制定和执行系统相互影响、渗透、缠绕，基本不可能单独获得解决。这说明机制所处的系统环境出现了根本性的变化。第一，政府、市场和非政府等行为主体类型增多，多元多层的关系需要协调。第二，各种问题相互贯穿、渗透，不再有纯粹的政治、经济、贫困或者环境问题。第三，局部经验提炼出来的治理模式不可能适用于所有情况。^② 利利阿纳·安多诺娃和马修·霍夫曼指出，目前从地方到全球、从社会到大型跨国网络囊括了不同行为主体，扩张的复合多元主义和全球治理空间重新组织在治理实验创新领域做出巨大贡献，新的更加多元的道路和集体行动准则正在开启。^③

Strengthen International Environmental Governance,” *Environmental Policy and Law*, Vol. 38, No. 5, 2008, pp. 253-261.

^① 奥兰·扬：《世界事务中的治理》，第156-161页。

^② André Broome, Liam Clegg, and Lena Rethel, “Global Governance and the Politics of Crisis,” *Global Society: Journal of Interdisciplinary International Relations*, Vol. 26, No. 1, January 2012, pp. 3-17.

^③ Liliana B. Andonova, and Matthew J. Hoffmann, “From Rio to Rio and Beyond: Innovation

二、气候治理体系的复杂化

在全新的环境系统驱动下，几乎所有领域都在经历机制的复杂化，气候作为全球环境治理的核心议题更是如此（见表 1）。

首先，围绕《框架公约》形成机制复合体。《京都议定书》将国际社会分为承担不同权利义务的两大阵营，同时出于提升减排效率和降低成本的需要，设置了若干制度和政策创新，包括碳排放权交易体系、清洁发展机制、核查机制、资金技术机制等，构建起一整套呈现为聚合状的气候治理体系。然而各国经济发展、治理能力以及碳排放格局的变化，导致权力和利益日益分散，国家诉求也有所不同，由此产生诸多激烈博弈的谈判联盟。2014 年《巴黎协议》实现自上而下向自下而上的模式转变，该模式要求各国自主决定贡献，并辅之以五年定期更新和盘点机制，不断提升各缔约方“识别全球减缓合作努力与科学认知要求的差距”的能力，进而进一步增强各缔约方自主减排行动的动力。相较于《京都议定书》，《巴黎协议》对资金机制、碳排放统计考核体系有了新的更细致的要求，谈判联盟也更加分散化，执行机制也逐步成为独立运行的机制，机制复合体特征进一步显现。

其次，水平和垂直两个维度构造的机制集群。《京都议定书》生效后，国际社会不仅分裂为各种谈判联盟，而城市、跨国公司等非国家行为体影响力也有所上升，这些行为主体出于各种目的构建不同层次、形式多样的正式和非正式机制。第一是非正式机制，美国分别于 2004 年、2005 年、2007、2009 年倡导成立了全球甲烷倡议（GMI）、亚太清洁发展与气候伙伴关系（APP）、主要经济体能源安全与气候变化会议（MEM）、主要经济体能源与气候论坛（MEF）等，中国也倡导成立了基础四国气候变化部长级会议。第二是多边机制和国际组织也陆续将气候议题作为核心工作议题，发布了自身业务与气候治理相关的政策文件等。G20、G7 等国际峰会陆续发布了一系列声明、倡议以进行政治推动，世界银行也把气候融资绿色金融作为工作重

in Global Environmental Governance,” *Journal of Environment & Development*, Vol. 21, 2012, pp. 57-61.

点，全球环境基金将气候变化作为核心业务。第三是垂直维度，区域和次国家层次也出现了气候治理安排，欧盟、东盟等地区组织都将气候治理作为重要议题。美国和加拿大部分州/省共同出台《区域性温室气体倡议（RGGI）》，C40 这样的低碳城市联盟也开始出现；在微观层面，大企业联盟响应市场需求推出低碳标识。显然，这些正式和非正式机制及框架公约形成了包含、竞争、补充、交叉、平行、取代等多种关系。^①

表 1 气候机制复杂化的类型

围绕框架公约展开	气候机制复合体	碳排放权交易体系/统计考核体系/碳汇
		绿色气候基金（资金机制）
		联合国政府间专家委员会（专家评估等）
		低碳技术转移和适用
		减缓与适应
议题内部的机制多样化且涉及层次交互	机制集群	双边倡议、协议（中美、中法）
		非正式机制，如亚太清洁机制等伞形联盟等
		次国家机制，如 C40、城市联盟等
		俱乐部（G7，G20）等、世界银行等有关的涉及气候的项目、倡议、协议
议题嵌入	机制联结	《蒙特利尔议定书》《生物多样性公约》《联合国森林战略规划（2017—2030 年）》等公约、协议
		民航、海事等领域
		知识产权、贸易（WTO）、投资等领域清洁能源和低碳技术条款
		更广泛的全球金融（融资和基金）、经济、军事、核技术、国家安全等

资料来源：作者自制

再次，与其他领域机制渗透、交叉形成的机制联结。气候变化与生产生

^① 高翔、王文涛、戴彦德：《气候公约外多边机制对气候公约的影响》，《世界经济与政治》2012 年第 4 期，第 59-71 页。

活息息相关，任何有效的深度治理都要求社会—政治、技术—经济和组织形式的转变，由此相应的气候治理机制必然和这些领域的制度安排联系起来。然而不同领域协同的进展缓慢，在全球着力应对经济与金融危机期间，气候治理在全球治理体系中的位置也发生了变化，投入力度大幅减少，不仅预期中的减排目标没有实现，而且后哥本哈根谈判也出现重大失利；航海航空农业也是释放大量温室气体的重要领域，而国际民航、海事和农业等相关组织的核心减排机制并未构建与《京都议定书》融合为一体的减排机制；更为严峻的是，目前自由贸易还导致温室气体问题随着商品转移，国际气候制度设计却在应坚持生产者责任还是消费者责任问题上争执不下。此外，《联合国框架公约》政策工具和次级议题也离不开国际社会基础性机制，譬如绿色气候基金邀请世界银行作为托管人，按照资本市场法则运行以求效率的最大化。清洁能源、知识产权机制、金融等市场机制也深层次影响着气候治理体系的运行和实际成效。

三、气候机制复杂化的影响

机制是行为主体围绕解决问题产生的，因此机制有效性一直是学界研究的重点，然而机制数量增多、相互渗透感应的复杂化对机制有效性和治理效果产生何种影响也受到相当关注。学术界从运行与后果两个层面对此进行了分析。在运行层面，机制复杂化确实拓展了各类行为主体参与的机会和渠道，相互之间的接触机会显著增多、信息流动更加充分，^① 由此各类行为主体获得了充分施展自身能力的机会。然而，在复杂化的机制环境下，有的政策和行动符合某项机制却违反另一项机制，抵消机制各自的规制效应，削弱了机制本身搭建的因果关系。《生物多样性公约》和知识产权贸易协议都是关系到基因保护以何种方式展开的主流机制，前者要求缔约方尊重生物基因资源的占有主权，而后者聚焦有利于基因资源的知识产权保护，互不相干的谈判

^① Amandine Orsini, "Multi-forum Non-state Actors: Navigating the Regime Complexes for Forestry and Genetic Resources," *Global Environmental Politics*, Vol. No. 3, August 13, 2013, pp. 34-55.

架构和关键条款分歧使南北激烈博弈，美国最终放弃对《生物多样性公约》的签署。复杂化还产生权利义务的再分配，机制无论构建还是适用都需要丰富的法律训练、技术知识和人力资本。显然，拥有人力资源禀赋的行为主体具有利用复杂机制环境推进自身利益的额外动机，能获得更多的议程设置、选择和构建的机会，并强化自身的谈判地位。奥巴马就意图构建和推进 TPP，这对以 WTO 为基础的多边自由贸易体系产生竞争效应的同时也体现了美国的大国权利。弗兰西斯·福山（Francis Fukuyama）曾明确指出美国在国际制度环境中游刃有余，通过创造竞争性机制获取了很大便利，也使相关国家获取额外的选择权，^① 后果是削弱了所有行为主体遵从法律义务的强迫感，反而产生全球制度公地。^② 也就是说，机制复杂化赋予某些关键行为主体可以逃避核心机制的强制性义务而故意构建相对宽松、约束力不那么强的非正式机制。从成效层面看，机制复杂化往往使治理具体过程难以辨识，是改善还是恶化难以断定，甚至引发经久不断的争论。一些学者认为，复杂化避免了核心机制因为核心国家的退出而造成失效，^③ 还在机制间创造出竞争效应激励核心机制的效率，或者更从整体角度设计治理机制，C40 的技术领导力和规范创新能力就和框架公约形成了某种程度的竞争，迫使框架公约提升政策工具的运作效率。当然机制复杂化也可能使核心机制臃肿、阻塞甚至湮没和崩溃。因此机制复杂化究竟是积极面还是消极面占据上风，不能一概而论，不同问题领域的复杂化效果也相去甚远。^④

复杂化给气候治理造成何种影响难以辨识，机制增多确实拓宽了各层次、各领域行为主体的参与渠道，调动了各方的力量和积极性。目前许多双边和多边机制也都将低碳经济作为协议的重要内容，次国家机制 C40 也提出

^① Eero Palmujoki, "Fragmentation and Diversification of Climate Change Governance in International Society," *International Relations*, Vol.27, No. 2, June 2013, pp. 180-201.

^② Daniel W. Drezner, "The Power and Peril of International Regime Complexity," *Perspective on Politics*, Vol. 7, No. 1, March 2009, pp. 65-70.

^③ Ivanova and Roy, "The Architecture of Global Environmental Governance: Pros and Cons of Multiplicity."

^④ 王明国：《机制复杂性及其对国际合作的影响》，《外交评论》2012 年第 3 期，第 144-145 页。感谢评审专家的意见，机制复杂化确实多数时候是自然发生过程，并不一定有着价值判断，然而对期望中的治理后果有着何种影响应该予以关注，正是这种影响才使国际学术界如此关注机制复杂化。

了一系列行之有效的符合城市实践的技术方案和行动路线图。这些机制在推动相关价值体系和技术知识向全社会扩散，贸易、生物多样性、减灾等诸多领域都接纳低碳规范，全球可持续发展 2030 议程更将低碳经济作为核心目标。但是，不容忽视的是，机制因复杂化也出现了一系列急需管控的问题。

表 2 气候机制复杂化的积极意义

	行为主体	规范	机制
以框架公约为主的机制复合体	普遍意义上的主权国家	共同但有区别的责任	《公约》和《巴黎协议》形成主流地位
气候机制集群	更多的行为主体以更多的形式和更多的渠道参与进来	为气候治理尽可能做出贡献并有所推进	协同，例如中美双边协议；支持，例如 G7、G20 倡议；补充，例如中国的南南基金 C40 等
气候机制联结	几乎所有的行为主体都直接或间接参与	世界的复杂性	推动气候治理体系在各个领域渗透和落实，例如清洁能源、航海航空，农业，森林等

资料来源：作者自制

首先，核心机制复合体更加臃肿，利益和规范两个维度的冲突都有所增强。^① 气候治理模式由自上而下的强制性减排分配向自下而上的承诺+核查方式转变，虽然有助于国际社会协议的达成，然而“共同但有区别的责任”这一核心规范内涵发生了质的变化。^② 例如，公约内部南北两大阵营几乎不复存在，谈判联盟不断分化组合，随着美国退出《巴黎协议》、欧盟和小岛国联盟立场接近，中国越来越多地承担了发达国家的义务，利益更加碎片化、整合难度继续加大。资金、技术等次级议题与框架公约不协调的情况日益突

^① 李慧明：《全球气候治理制度碎片化时代的国际领导及中国的战略选择》，《当代亚太》2015 年第 4 期，第 128-156 页。

^② 汤伟：《迈向完整的国际领导——中国参与全球气候治理的角色分析》，《社会科学》2017 年第 3 期，第 24-32 页。

出，中印等发展中大国需要履行发达国家同等义务却不能监督发达国家的履约状况，核心精神不符合公约强调的“共同但有区别的责任”，规范冲突态势明显。公约政策工具和技术议题的独立运营加大了公约整体的复杂程度。

其次，机制间竞争、摩擦、冲突有所增多。在水平维度上，气候议题已成为许多国际组织、多边峰会讨论的焦点，然而主要大国和谈判联盟围绕资金、技术和减排的博弈依然激烈，不愿承担过多责任，结果出现了形形色色的公约外非正式机制。美国布什政府退出《京都议定书》后随即构建了一系列非正式机制，冲击公约的主流地位，又通过伞形联盟和正式机制的互动构建复杂化的机制环境。这种机制环境一方面成为诸多博弈主体展现自身利益和意愿的场所，另一面也为许多其他国家提供了选择空间。在垂直维度层面，C40 等核心大城市减排联盟则从城市实践层面发挥重要的技术领导和规范创新角色，部分实现了对框架公约领导力的替代。

表 3 气候机制复杂化潜在的不利影响

复杂化路径	行为主体	规范	机制层面
气候机制复合体	美国退出《京都议定书》和《巴黎协议》，对非政府组织吸纳不足	共同但有区别的责任含义变化	一些次级机制如资金、技术等发展中国家代表性不足。不同谈判联盟导致机制内部分裂
气候机制集群	有可能重叠交叉、也有可能无关	体制选择，赋予美国等大国更多的自由度和行动空间	公约外非正式机制与公约形成矛盾、摩擦甚至竞争关系；C40 等城市联盟接管部分领导权；
气候机制联结	完全无关也可能重叠	议程设置优先性和各种难以预料的影响	新建立的制度和现存制度的一致性问题的，不同领域以出乎预料的方式相互影响

资料来源：作者自制

再次，与主要领域的核心机制协同短期内难以实现。第一，议程设置受

到更高级政治的冲击。2008 年，全球主要国家以重振经济为施政重点，伞形联盟国家要么退出协议要么明确表示无法履约；近期美国特朗普政府高度注重再工业化，退出《巴黎协议》，全球气候治理再次遭受冲击。第二，受到其他领域既有机制的制约。这些原有机制虽然在各自领域运转良好，但是框架公约如何与其协同却并无明确路径，也无有效切入点。例如，碳排放是生产者负责还是消费者负责，涉及生产国和消费国的巨大利益调整，当前无解，粮食、水、能源、农业等领域也存在类似情况。第三，公约核心政策工具受到市场规则制约，资金机制遵循的是使用效率而非“共同但有区别的责任”，因此绿色气候基金被托管于世界银行，导致其被发达国家主导，发展中国家的代表性因此不足；低碳技术转移受到市场化的知识产权机制的制约，发展中国家尤其中国、印度这样的大国不得不为低碳技术和工业减排技术的获得而付出更多成本。

四、气候机制复杂化的协同

机制复杂化产生了难以辨识的后果。欧洲学者比尔曼等认为，国际社会中无论主体、制度还是规范都有核心与边缘、主要与次要之分，^①也有一些学者认为并不需要过分强调核心与边缘的划分。^②笔者认为，某个具体问题领域的核心国际机制仍旧应该是能得到有效辨识的。框架公约和《巴黎协议》是气候治理体系的核心机制，其他机制都围绕《框架公约》产生影响，其他问题领域的机制关联也主要通过框架公约产生联结效应。基欧汉和维克多认为，构建一体化的综合性的气候治理体系不太可能，^③应对复杂化最现实的路径是技术层面的协同、连接，而协同、连接最有效的方式是使机制碎片得到更多的啮合、感应、交融。国内学者认为气候治理的行为体已异常多元，

^① Frank Biermann, Fariborz Zelli, Philipp Pattberg and Harro Van Asselt, “The Architecture of Global Climate Governance: Setting the Stage” in Frank Biermann, Fariborz Zelli, and Philipp H. Pattberg, eds., *Global Climate Governance Beyond 2012*, (Cambridge: Cambridge University Press, 2010).

^② Nils Simon, “Fragmentation in Global Governance Architectures: The Cases of the Chemicals and Biodiversity Cluster.”

^③ Keohane, and Victor, “The Regime Complex for Climate Change,” pp. 7-23.

利益界定和行动过程更加复杂，关键是需要更强有力的国际领导，尤其是提供方向型和理念型的领导。认为只有有效的国际领导才能帮助各类行为主体清晰界定自身的行为方向和相应成效，从顶层角度弱化离散趋势，强化凝聚力。^① 国际领导是一种政治解决方案，政治解决方案需要合作才能实现。目前“逆全球化”态势明显，在世界主要大国有意从全球治理中退出的大背景下，政治解决方案似乎难以达成。各国学者试图从技术层面提出协议连接（Connection）、制度联系（Linkage）的解决路径。

（一）协议连接和制度联系尚无普遍规律

在目前，尚无有效手段对此加以实践，而只能基于实验主义精神来进行尝试，其中，机制秘书处往往扮演特殊角色。事实上，机制复合体、机制集群、机制联结大不相同，机制秘书处在协同过程中的功能承担也有显著差异。机制复合体内部碎片化，核心国家和机制秘书处需要提供国际领导，通过和不同的行为主体尽可能达成共识以结成最广泛的联盟，并争取形成方向性的一致；而机制集群有着不同的核心发起者和追随者，核心诉求差异甚大，例如自由贸易方面有 FTA、TPP 和 WTO 等不同形式的合作模式，机制秘书处之间就需加强沟通和协调，看能否取得基本一致。机制集群和机制联结在推进机制间对话和协同方面有共同之处，凯伦·斯科特（Karen Scott）认为存在三种技术路径。第一，签署谅解备忘录或者构建合作性制度安排。在这方面，多边环境机制最为典型。《生物多样性公约》和国际组织、大学、非政府组织及其他多边环境协议签订了许多合作备忘录，建立了信息通报、互派观察员、合作小组、联络官等不同形式的制度化沟通方式。第二，使机制间联系成为更广泛或者更深入合作活动的一部分。这方面案例包括：《生物多样性公约》缔约方大会要求执行秘书处邀请相关的公约、机制等共同组建联络小组，以对生物多样性的各项工作进行综合评估；全球五个区域性金枪鱼捕捞协议联合开启横滨进程以协调相互的政策和行为；关于化学材料和有毒废物管理的巴塞尔、斯德哥尔摩、鹿特丹三个公约秘书处建立共同工作小组，以推进制度化的信息交流和政策协调。第三，多边机制在执行层面相互支持。

^① 李慧明：《全球气候治理制度碎片化时代的国际领导及中国的战略选择》，第 128-156 页。

国家常常围绕某个多边协议产生争议，而其他多边机制却又基于自身政策立场对其中一方给予支持。例如，英国西北海岸混合燃料污染引发爱尔兰和英国两国争议，爱尔兰分别援引联合国海洋法公约以及巴黎公约对英国提起诉讼，而案件最终在欧盟框架内得以解决，尽管海洋法、巴黎公约、欧盟等多边机制对此并无实质性互动却相互提供了政治和法律支持。^① 确实，通过机制秘书处进行协议连接、强化制度联系能够取得成效，但缺陷也是明显的。首先，未超越“共识”，从备忘录签署到实际执行再到具体成效还有相当距离。其次，机制秘书处常常受到资金技术和组织能力等实践能力的制约，缺乏足够的协调能力和意愿。再次，未能为非政府组织、私营企业等其他行为主体的有效参与留下空间，他们可以发挥何种作用并不清晰。

（二）路径和方法的不同及机制联结的难点

和机制复杂化一致，在气候治理体系中，机制复合体、机制集群、机制联结实现协议连接和制度联系的路径及方法有所不同。机制复合体主要是内部谈判联盟的协同，^② 巴黎协议尽管实现了治理模式转变，^③ 但是谈判联盟仍在持续分化，企业、次国家和其他行为主体更为离散。在碳排放、资金、技术、核查等政策工具和技术性议题上，“区别”日益模糊，“共同”却日益突出。中国和印度等发展中大国为维护核心规范做出了艰辛努力，明确要求增强发达国家履约的透明度和可核查性，然而效果极为有限，这一协同更多的是政治博弈，短期内进展有限。机制集群的协同关键是秘书处如何保持开放性和创新性。诸多国际组织、不同国际峰会所发表的声明或倡议一般都支持公约谈判，因此集群协同的关键便是如何与公约形成竞争关系。事实上，这些竞争性机制为不同尺度、不同维度的技术实践提供了部分解决方案。要实现机制集群协同，一方面需要强化开放性，给可能的技术方案或者创新性治理机制留下接口，另一方面竞争性机制也需清晰自身定位，提升自身的合法性、影响力和联动性。确实，框架公约通过边会或者赋权不同行为主体的

^① See Karen N. Soett, “International Environmental Governance: Managing Fragmentation through Institutional Connection,” pp. 1-40.

^② 李慧明：《全球气候治理制度碎片化时代的国际领导及中国的战略选择》，第 128-156 页。

^③ 汤伟：《迈向完整的国际领导——中国参与全球气候治理的角色分析》，第 24-32 页。

咨商地位的形式，为不同行为主体提供了参与渠道和窗口，然而这仍需与各相关机制的秘书处建立制度化的信息交流和通报机制，给各种地方性的创新努力尽可能予以政治和物质支持。

机制联结目前最难以协同。联结效应分为三种情况。首先，在议程设置上受到经贸、军事、政治安全等高政治的冲击，国际社会仍需确保将气候治理置于可持续发展的核心。其次，不同领域的核心机制有着自身的核心规范、实践标准和过程，跨领域机制除了对话和信息通报、设立具体项目和联络小组，更需政治智慧处理具体案例。欧盟试图长臂管辖航空减排，从机制衔接角度出发，航空和减排这两个领域有着自身的技术规范和统计方法学，如何将公约规范应用到行业减排仍不明确。低碳技术转让是另一个典型案例，低碳技术多属于高科技和工业核心技术，这种转让不仅涉及知识产权，还关系到以工业竞争力为核心的大国战略竞争，因此只能本着实验主义精神以个案化的方式处理，从符合条件的具体项目做起。再次，能源、农业、海洋等领域也都有各自的规范和规则体系，如何增进与框架公约的协同也需要各方面的支持和配合，遇到障碍时更需根据具体情况开展工作。

五、中国如何应对气候机制的复杂化

未来 15—30 年是全球气候治理体系发展的关键期，随着特朗普政府宣布美国退出《巴黎协议》和机制复杂化的进一步呈现，中国以其人口规模和经济快速发展态势被迅速推向治理前台。这种推力不仅是国际舆论对我国碳排放与日俱增的压力以及内部资源约束共同塑造的结果，也是人类命运共同体建设的体现。习近平总书记明确提出：“应对气候变化，这不是别人要我们做，而是我们自己要做，是中国国内可持续发展的客观需要和内在要求，事关国家安全。”在以最低成本最高收益方式实现治理绩效方面，中国必须在应对机制复杂化方面有所响应。以公约和巴黎协议为核心的机制复合体，公约内外的机制集群，以及与其他领域相互影响相互渗透的机制联结三类状况相对应，中国应有不同的应对策略。

（一）机制复杂化需要足够有效的国际领导

机制复杂化的重要原因之一，是国际领导乏力。以欧盟为例，它本来是气候治理的领导者，在规范创新、资金技术供给等实践方面都扮演着极为积极的角色。然而利益日益分散和欧盟政治经济困境的加剧，使得其国际领导日益力不从心。^① 欧盟不仅在航空航海的跨国减排方面遭到中美的共同阻击，巴黎协议达成过程中甚至有所边缘化。目前美国已退出《巴黎协议》，特朗普政府也明显缺乏国际领导和深度参与全球经济治理的意愿。既然欧美在整合复杂化局面时都存在各自的障碍和困难，那么是否意味着中国可以有更大作为？的确，中美合作推动治理模式转型，并达成巴黎协议。然而研究证明，中国在碳排放统计、资金使用效率和技术储备方面与欧美仍相距甚远，这意味着中国即使具有发挥国际领导的政治意愿也缺乏足够的技术支撑能力。^② 因此，整合气候机制复杂化的国际领导需要中美欧的政治合作，以共同发挥领导力。在这方面，中欧可就美国领导的非正式机制与框架公约如何互动、中欧美就框架公约与其他次国家机制的衔接等开展讨论，进而强化机制秘书处的行动力。

（二）面对不同类型的机制复杂化，中国的基础能力还需要强化

尤其是在技术层面，中国应根据具体情况采取不同策略。对机制复合体，中国气候外交应保持适当的政策灵活性。一方面，着眼于巩固强化框架公约和巴黎协议主渠道的目标，要提升针对不同行为主体的协同能力；另一方面，要保持对各类政策工具和次级领域全过程全领域的参与。例如，在碳排放交易体系、绿色气候基金、适应基金等方面，均应如此，以尽可能在发展中国家代表性、实际运作方案、资金捐赠方面提出创新性建议、做出符合自身能力的贡献，形成治理合力。对于公约外的机制集群，中国应从推进大国关系和公约关系的双重视角来应对。事实上，中国加入了亚太清洁与气候伙伴关系（APP）、主要经济体能源安全与气候变化会议（MEM）等非正式机制，还发起召开了基础四国气候变化部长级会议，在 G20 以及其他国际组织等多

^① 庞中英：《效果不彰的多边主义和国际领导赤字——兼论中国在国际集体行动中的领导责任》，《世界经济与政治》2010 年第 6 期，第 4-18 页。

^② 汤伟：《迈向完整的国际领导——中国参与全球气候治理的角色分析》，第 24-32 页。

边场合积极推动巴黎协议的谈判和生效。可见，中国确实在推动水平维度机制集群的协同并以此作为大国关系的重要内容，当然在充分挖掘垂直层面的机制集群效能方面还应争取有更多作为。例如 C40 这样的大城市减排联盟、以及市场机制驱动下的碳标识行动等，这都需要适当的制度分权和政策分权等，赋予行为主体更多参与渠道。因此，中国对机制集群的参与策略就需要分层次，区别国际—区域—双边—一次国家来分类处理。而分类处理显然需要大量精细化的外交操作和内部改革。对机制联结来说，领域间渗透不仅是社会意义上的互动，还有一个科学理解的过程。显然，对全球气候治理体系许多交叉议题的科学理解还处于初级阶段。在这一背景下，中国要做的就是分步走，根据科学理解的进展，以及机制间互动过程的成熟度做出安排，适时适宜地推进有关工作。

结 束 语

机制复杂化已成为许多全球性问题的治理趋势和核心特征，这种复杂化有着环境系统的成因，即人类事务的管理本来就异常复杂、相互渗透、相互影响，只是为了更好地理解客观世界，需要简化管理，继而在分领域的基础上构建管理机制。随着全球化的进展和各类行为主体活动能力和空间的增多，越来越多的行为主体和要素卷入到治理机制中来，价值、行为、互动过程、利益分配等协调难度空前增大。和许多其他机制复杂化的研究不同，本文以气候治理为重心，提炼出了三种类型的复杂化。即围绕框架公约为核心的机制复合体，公约内外或协同或竞争的机制集群，以及与气候机制和其他领域机制互动感应、影响渗透形成的机制联结。本文在理论上试图拓展传统机制复杂化研究的范围和视界，期望能从更广泛的系统角度理解复杂化的类型、演化路径和动力机制，以及可能的后果。复杂化不仅在有限的议题范围内从垂直和水平两个维度带来行为主体的增多、规范的相互碰撞以及机制互动形成的聚合，更具有环境系统变化的含义。由此在分析国际问题—国际机制—国际合作的简单因果链条被复杂化扰动的诸多因素和症结时，就有了更

多的分析路径,进而争取准确识别出是哪些因素导致了机制的复杂化,核心机制内部的行为主体的变化、规范更新的具体运行过程。对于具体问题领域机制的增多抑或减少,则分析是哪些因素导致了这些机制数量或者质量的变化,包括探讨是否为其他问题领域的交叉渗透所引发。这种分析框架事实上也有着政策上的含义,除了相对清晰地了解复杂化的过程和不同路径,也为如何推进机制之间的协同,即机制联系和连接路径有了进一步的思考。譬如核心机制内部不同行为主体的协同需要更多的国际领导力,而核心机制和政策工具之间的关系也需要精心构造。机制集群赋予了大国选择和构造新机制的机会,然而不同机制出现冲突和竞争时如何协同则是对政治智慧的考验,核心机制的开放精神和新机制的主动对接显得弥足珍贵。气候治理等过度的政治化的议题不妨通过机制间的沟通以及一些共同的技术层面来解决。机制联结的主要政策含义则是要在科学层面上有更多的投入,在项目实施层面上充分发挥实验主义精神。中国是正在崛起的大国,越来越擅长构建和运用多边主义机制,因此也有了选择和创造机制的空间,然而如何通过和欧美合作或者单独为核心机制提供领导力仍需长时间准备,可以根据科学理解和机制互动的成熟度稳步推进。这在相当程度上取决于自身的制度和政策创新,以及科学理论和相关领域的人才储备。就气候机制的复杂化而言,中国应着眼于自身技术能力建设的需要,对机制复合体、机制集群和机制联结采取不同的策略,包括分领域、分层次和分阶段等。分领域即在主要分支领域和次级议题上都要积极参与,避免初期参与不足事后过度反对的情形发生。分层次即在国际—地区—国家—次国家都要根据治理需要积极参与。分阶段则是指根据自身治理的目标和所处经济社会发展阶段稳步推进,最终在与其他核心行为主体实现协同的同时使公约机制更加开放、更具整合能力。

[收稿日期: 2018-04-07]

[修回日期: 2018-07-29]

[责任编辑: 樊文光]

ABSTRACTS

Economic and Trade Order and Governing Norms in the Age of Globalization

CHEN Deming

ABSTRACT: Based on a survey of the historic inevitability and future trajectory of economic globalization, an interpretation of trade frictions and governing norms, and an analysis of the restructuring of economic and trade rules, the article focuses on the current round of trade tension between Beijing and Washington and predicts its end results. The global economic governance architecture erected after the end of the Second World War has generated a wide range of international rules, norms, and regulations for the sustainable growth of the world economy and created a favorable framework for stable and predictable economic development. Despite the ebb and flow, globalization is an irreversible trend. While the dominant role of the rules-based multilateral trading system in promoting global free trade has not been challenged, in the effort to make viable economic and trade rules and norms, national governments and international bodies should accommodate and balance new and emerging aspirations of both developing countries and advanced economies. Reorganization of rules involves such areas as finance, trade statistics, trade in services, government procurement, investment, competitive neutrality and state-owned enterprises, and intellectual property. At present, the size of America's service industry accounts for one third of America's total GDP, making it more difficult for the traditional manufacturing sector to return. Blaming foreign trade for the current economic difficulties amounts to nothing. The duration of the bilateral trade dispute depends on the dynamics of U.S. domestic politics. Although China may suffer more from trade disputes in the short term, in the long run, trade tensions may force Beijing to accelerate the pace of supply-side reforms and the shift from high-speed growth to high-quality performance.

KEYWORDS: economic globalization, rule reorganization, U.S.-China trade friction, strategic competition

Adjustment in the Trump Administration's International Investment Policy and Its Impacts

WU Qisheng

ABSTRACT: Since coming to power, the Trump administration has launched a series of international investment policies that were different from previous administrations, including frequently intervening in outward FDI of U.S. manufacturing companies, strengthening national security scrutiny of inward FDI, emphasizing national economic sovereignty, and downplaying investment dispute settlement mechanisms. The adjustment of U.S. international investment policy is mainly rooted in the Trump White House's economic nationalism. The main purpose is to promote the return of manufacturing and consolidate the manufacturing base by intervening in the flow of transnational capital and commodities. The changes in the Trump administration's international investment policy will have wide-ranging impacts on the international investment environment, international investment rules, Sino-U.S. investment relations, and Chinese outward FDI. To alleviate the negative impacts caused by Trump administration's policies, China should further enhance its attractiveness to foreign investment by reducing corporate taxes and optimizing the business environment. China also should actively negotiate new trade and investment agreements with major economic partners, especially those along the "Belt and Road," to open up new markets for China's outward FDI.

KEYWORDS: Trump's economic new deal, FDI, foreign investment scrutiny, investment agreement

How to Stabilize Sino-U.S. Relations Amid Growing Strategic Competition: A Subnational, People-to-People Exchange Perspective

PAN Yaling

ABSTRACT: With strategic adjustment by the Trump administration and China-America trade war started, the Sino-U.S. relationship has entered a period of strategic uncertainty that may last for a relative long time. With increasingly

intense strategic competition, it is more important than ever to maintain and strengthen the role of bilateral people-to-people exchanges as a pioneer, a crawler, and a guardian in this bilateral relationship. Despite the deterioration of the overall operational environment, people-to-people exchanges are showing huge potential at the subnational level. The intensity of people-to-people exchanges at the community level remain low and thus has great potential. Differences in political system also mean that there are plenty policy room between Beijing and Washington. However, subnational people-to-people exchanges have profound weakness, as manifested in the lack of collaboration with local economic cooperation between two countries and understanding about transformation of American society. Therefore, China should fully exploit the social impacts of Sino-U.S. economic cooperation, especially trade, investment, and employment, on U.S. state and congressional districts, and make best use of the transformation of American community structure, for promoting innovations of strategy, means and institutions, on the basis of the existing exchanges, for laying down a solid social foundation for the sustained, healthy and stable development of Sino-American relations.

KEYWORDS: Sino-American relationship, people-to-people exchanges, economic cooperation, social transformation, electoral district and election.

The Dynamics of Transatlantic Relations and the Trump Administration: Changes, Motives, and Impacts

ZHANG Pei and SUN Chenghao

ABSTRACT: Under the slogan of American First, the Trump administration's policies have undermined U.S.-Europe relations, where Washington departs from its traditional policy positions on Europe by disrespecting European interests, disregarding European voices, and dismissing coordination with Europe in trade, security, and international affairs. In this context, a grand debate about transatlantic relations is on-going in Europe and a "two-fold compartmentation" policy is taking shape. The new round of changes in U.S.-Europe relations is the product of both historical trend and politics of the day, namely strategic adjustment under Trumpism with Jacksonism at its heart, diverging views from the United States and Europe of the world and of power, and declining strategic value of Europe in the context of rebalancing to Asia. This change reveals

significant divergences between Washington and Brussels in terms of the so-called “Liberal International Order,” and the impact will be extended longer than Trump’s presidency. The uncertainty in U.S.-Europe relations presents more challenges to the European project, and aggravates the crisis facing the “Liberal International Order.” While continuing to push for stabilization of China-U.S. relations, China should be aware of both the “two faces” and flexibility of European foreign policies, and continue to be the upholder and reformer of the current world order.

KEYWORDS: Europe-America relations, Transatlanticism, Trump doctrine, international order

EU Policy Adjustments and Sino-EU Relations in the Face of Multiple Crises

FENG Cunwan

ABSTRACT: Since the dawn of the twenty-first century, crises have popped up one after another in the European Union, casting doubt on the Union’s legitimacy, retarding its further integration, and complicating its relations with the rest of the world. To overcome the multiple crises, the Union has launched a comprehensive campaign of strategic adjustment in terms of internal governance and external action. After the United Kingdom voted to exit from the Union, Brussels have released a series of strategic documents and political reports, not only illustrating the Union’s achievements over the past decades but also charting its future courses; reached a number of free trade agreements with other parts of the world with the aim of consolidating its position in the multilateral trading system; and reexamined and rebalanced its relationships with the United States and China. Whereas Brussels and Washington are diverging on a growing number of issues, Brussels has been making serious efforts to recalibrate its China policy and strengthen ties with Beijing at the national, regional, and global levels. At the same time, Brussels is also suspicious of Beijing’s strategic intentions hidden behind the “16+1 cooperation model.” As China continues to emphasize the

growing strategic importance of closer China-EU cooperation, the development and dynamics of Brussels's China policy will be one of the decisive factors in the future of bilateral relations.

KEYWORDS: Brexit, European integration, multi-speed Europe, Sino-EU Relations

Analysis of the Strategic Rationale behind the EU-Japan Economic Partnership Agreement

XIN Hua

ABSTRACT: Even as the European Union is stepping up trade protection against China, it is also building up a framework of EU-Japan economic partnership. Adopting the “synthesized sets of two-level game” perspective, the article argues that: at the bilateral level, the EU accommodates Japanese core interests and demands far more than Japan accommodates the Union's core interests and aspirations; and within the Union, there are conflict of interests among the social interest groups, business communities, and political parties of diverse ideological stripes. The Union is more eager to strengthen cooperation than Japan is because Europe is facing a triple policy dilemma at the bilateral, regional, and global levels. Progress toward a full-fledged EU-Japan economic partnership will depend on Japan's economic performance and the evolution of the U.S.-led global alliance system. The full establishment of the framework of EU-Japan economic partnership will lead to differences in EU's policy orientation and general attitudes with respect to Japan and China and thus exert a long-term structural impact on the Sino-EU relationship.

KEYWORDS: European Union, EU-Japan EPA, strategic rational, Japanese attitude, Sino-EU relationship

Paths and Promotional Strategy for Asian Economic Integration: A BRI Perspective

ZHANG Tiangu

ABSTRACT: Intricate FTA networks have been established in Asia, making the path toward regional economic integration a multi-directional one full of

competing visions. China's Belt and Road Initiative is a new model of economic cooperation based on openness and inclusiveness, giving priority to infrastructure building and trade and investment with the aim of promoting deeper regional integration. Advancement of the Belt and Road Initiative and progress toward further regional integration require greater political resolution, collective awareness, and a stronger sense of common identity on the part of all regional players. More new models of economic cooperation are also needed to strengthen the positive role of greater interconnectivity in boosting economic integration. Existing FTA networks have to be expanded to play a more institutional role at the subregional level and institutional alignment has first to be strengthened before economic integration can be elevated to a new height.

KEYWORDS: Asian economic integration, path, strategy, the Belt and Road Initiative

The Complexity of Climate Governance and China's Response

TANG Wei

ABSTRACT: The regime complex has been a prominent phenomenon in today's global governance reality, especially in the global climate governance landscape. The complexity of regimes can be classified into three categories, namely, a regime complex centered on the Paris accord, a two-dimensional (vertical and horizontal) regime cluster, and a regime nexus revolving around specific issues. On the positive side, the regime complex is capable of mobilizing multiple resources and producing new norms and rules. But on the negative side, it may also generate red tapes, malicious competition, and offsetting effects among different institutions. Current international effort to strengthen coordination among the three categories include enhanced international leadership, agreement linkages, and institutional associations. China's active participation in the regime complex must give priority to issues such as fund efficiency and carbon statistical capacity. China needs to work with the West to enhance international leadership on the one hand, and take targeted measures to promote greater coordination among the three categories in an incremental manner on the other.

KEYWORDS: international regime, climate change, complex, cluster, nexus