

# 欧盟外贸政策与中欧关系

舒旻

## 一、引言

欧盟是世界上最大的贸易实体，在国际贸易中占有重要地位。2005 年欧盟的进出口量高达世界贸易总额的五分之一，其中商品贸易为世界的 17.5%，服务贸易占世界的 26%。在 2004 年东扩之后，欧盟一跃成为中国的最大贸易伙伴。近年来，中欧贸易在中国与欧盟关系中的重要性不断增强。

2006 年，欧盟的共同外贸政策（Common Commercial Policy<sup>1</sup>）出现了一些重要的变化。首先，欧盟内部的贸易保护主义有所抬头。在过去的一年中，欧盟对来自新兴市场，特别是中国的廉价进口商品采取了严厉的贸易保护措施。反倾销、反补贴、反吸收调查和诉讼屡屡成为欧盟国家保护夕阳产业的工具。其次，世贸组织的多哈回合谈判在 2006 年 7 月搁浅，欧盟和美国在农产品问题上的强硬立场是谈判中断的原因之一。鉴于多边贸易谈判的搁置，欧盟委员会于 2006 年末提出动议，启动欧盟与印度、韩国、东盟等国家和经济实体的自由贸易（FTA, Free Trade Agreement）的谈判，试图通过双边自由贸易的战略推动世界贸易的自由化进程。

近年来，中欧之间的经贸关系也不断深化。据欧盟统计，中国与欧盟 2005 年的贸易总量为 2099 亿欧元，双边贸易逆差达到创记录的 1063 亿欧元。2006 年 10 月欧盟委员会出台对华新的战略文件，首次把“贸易和投资”列为一个独立的政策文件<sup>2</sup>。欧盟贸易代表曼德尔森在 2005 年两次访华之后，于 2006 年 6 月和 11 月再次两度访问中国。在官方会晤的间隙，曼德尔森到中国人民大学发表讲演，并参加在成都举行的 2006 中国-欧盟投资贸易合作洽谈会开幕式。显然，欧盟越来越意识到中国在欧盟外贸中的特殊地位。欧盟外贸政策变动对于中国经济发展的影响也逐渐增强。2006 年欧盟新启动对华反倾销调查 12 件，是 2001 年

---

<sup>1</sup> Common Commercial Policy 也可以译作“共同商业政策”（见戴炳然《欧共同体条约集》，1993 年）。由于该项政策主要涉及欧盟的国际贸易谈判、反倾销和发补贴等贸易保护措施、知识产权的商业保护等领域，本文使用“共同外贸政策”以凸现该政策在欧盟对外关系上的影响。

<sup>2</sup> 2006 年 10 月 24 日，欧盟发布了第六个对华战略文件。文件由两个独立的部分组成：“EU-China: Close Partnerships, Growing Responsibilities”和“A Policy Paper on EU-China Trade and Investment: Competition and Partnership”（详见欧盟委员会新闻公告：“EU-China relations: Commission sets out its strategy”）。

中国加入世贸组织后欧盟对华反倾销最多的一年（见图一）。中欧贸易的巨额逆差也日益成为中国国际收支“双顺差”问题中亟待解决的一个课题。

那么，应该如何评价欧盟共同外贸政策的最新变化？2006年欧盟外贸政策变动可能会对中国经济外交产生怎样的影响呢？由于欧盟在经济领域的决策能力远远高于其在政治外交的活动能力，共同外贸政策是欧盟对外关系中少数几个能够在欧盟层面进行直接决策的政策领域<sup>3</sup>（Griller and Weidel, 2002）。所以，理解欧盟共同外贸政策需要从欧盟外贸政策的决策过程来进行分析。根据哈佛大学著名学者Robert Putnam（1988）提出的“双层博弈”（Two-Level Game）理论<sup>4</sup>，外交决策者一方面在国际领域参与国与国之间的讨价还价，力求达到本国利益的最大化；另一方面需要在国内对不同利益集团的政策偏好进行权衡，确保国际谈判的结果得到国内政治力量的支持。因此，外交决策者在国际谈判中的自由度（win-set）既受到国内利益集团和国内决策程序的限制，也受到外交决策者谈判方式的影响（Putnam, 1988: 442-450页）。在欧盟共同外贸政策方面，分析欧盟贸易代表如何在欧盟特定的外贸决策框架中协调欧盟内部各经济集团的利益并代表欧盟对外进行经贸谈判，是判断欧盟外贸政策变动趋势及其影响的重要途径。

本文将从“双层次博弈”的角度出发，首先具体考察2006年欧盟共同外贸政策的新动向。在此基础上，我们将分析欧盟外贸政策变动的制度、政治和经济基础，并探讨欧盟的外贸新政给中国经济发展带来的挑战。

## 二、2006年欧盟外贸政策的新动向

2006年欧盟的共同外贸政策出现了四个重要的变化。第一，贸易保护主义逐步渗入欧盟的决策领域，直接影响了2006年度欧盟共同外贸政策的走向。第二，世贸组织的多哈回合谈判7月被迫中止，欧盟委员会的多边贸易自由化原则遭遇挫折。第三，欧盟调整对中国的贸易战略，于10月发布欧盟第一份对华贸易政策文件。第四，双边自由贸易协定出现在共同外贸政策的前台，欧盟委员会12月启动与印度、韩国和东盟的双边贸易谈判。

---

<sup>3</sup> 其他在欧盟层面进行独立决策的政策领域包括共同渔业政策（Common Fisheries Policy）和共同汇率政策（Exchange Rate Policy），参见Griller and Weidel（2002）。

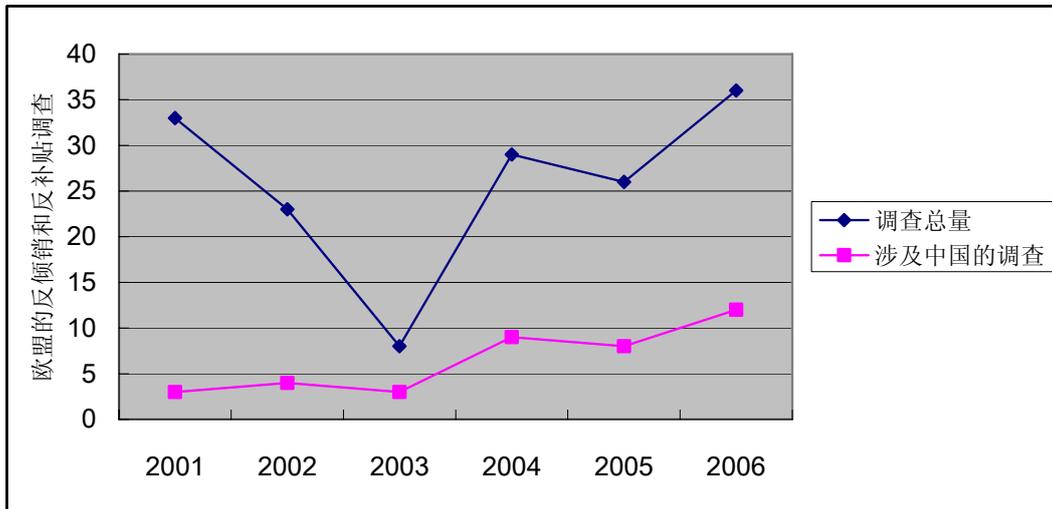
<sup>4</sup> “双层次博弈”理论也是欧洲一体化理论主要代表Andrew Moravcsik自由政府间主义的理论基础之一（详见Moravcsik, 1998; Cini, 2006）。

## 1、贸易保护主义抬头

2006年初欧盟经济的表现并不令人乐观。2005年欧盟25国的经济增长率仅为1.7%，比2004年下降了近0.7个百分点。欧盟的整体失业率虽然在2005年有所下降，但是主要欧盟经济体德国和法国的失业率仍高达9.5%和9.7%，欧盟25国的整体失业率维持在8.8%的高位。欧盟经济的低迷给欧盟的对外贸易带来了压力。据测算，2005年度外贸对欧盟经济增长率的实际贡献率为-0.1%<sup>5</sup>，对外贸易事实上拖了欧盟经济增长的后腿。2005年中国与欧盟之间的纺织品之争通过媒体的大肆宣传，更增添了欧盟经济受廉价进口商品威胁的舆论压力<sup>6</sup>。正是在这种情况下，欧盟地区的贸易保护主义在2006年有所抬头，并且逐渐渗入共同外贸政策的决策领域。

据统计，2006年欧盟反倾销和反补贴调查新启动36件，案件涉及17类不同的进口产品。在接受调查的15个国家中仅日本、韩国和美国是发达国家，其余13个发展中国家总共受到32次欧盟的反倾销和反补贴调查。无论从调查的数量上来看，还是从案件涉及的国家来说，2006年都是欧盟反倾销和反补贴的大年（见图一）。

图一、欧盟的反倾销和反补贴调查 2001-2006



数据来源：欧盟委员会对外贸易司

同时，欧盟内部关于反倾销的争议也日趋激烈，出现了不同利益集团以及不

<sup>5</sup> 见Statistical Annex of EU Economy: Autumn 2006, p. 209。

<sup>6</sup> 参见The Economist发表于2005年6月2日的评论“Textile-Trade Politics: A Knotty Problem”。

同成员国之间的多重矛盾和分歧。2005年7月欧盟地区的鞋类生产商联合对产自中国和越南的皮制鞋类产品发起反倾销诉讼。经过初步调查，欧盟委员会对外贸易司（DG Trade）决定于2006年4月起分阶段对中国和越南生产的皮鞋征收累进的临时反倾销税<sup>7</sup>，并继续就最终反倾销税进行调查。但是随着反倾销调查的深入，欧盟对外贸易司受到欧盟鞋类进口商越来越大的压力，要求欧盟委员会考虑征收反倾销税可能导致的鞋类价格上升和消费者损失等后果的呼声此起彼伏<sup>8</sup>。由于最终反倾销税的必须得到多数成员国的认可，中越皮鞋反倾销案在欧盟成员国中间也引发了罕见的分歧。一方面，以瑞典、丹麦、荷兰为代表的皮鞋进口国竭力反对对中国和越南的皮鞋征收高额反倾销税；另一方面，以意大利、葡萄牙和西班牙为代表的鞋类生产国则积极推动最终反倾销税的批准。双方互不相让，先后三次拒绝接受对外贸易司提出的最终反倾销税建议（Shu, 2006）。直到10月4日，也就是临时反倾销税失效的前两天，成员国的代表才最终达成妥协，决定对产自中国和越南的皮鞋分别征收为期两年16.5%和10%的最终反倾销税<sup>9</sup>。

需要指出的是，负责欧盟反倾销调查的欧盟委员会对外贸易司并不把反倾销视作贸易保护主义的工具。对外贸易司2006年2月发布的新闻公报宣称，“反倾销不是贸易保护主义措施，而是用关税提高非法低价进口商品的价格，以更好地体现它们的实际价值”<sup>10</sup>。长期以来，欧委会对外贸易司一直把自身视为贸易自由化的推动者和国际贸易秩序的维护者。一方面，它积极参与各类贸易谈判以促进国际贸易的自由化；另一方面，它又利用贸易保护的政策工具来维护欧盟对外贸易的秩序。然而，在欧盟内部贸易保护主义的压力下，对外贸易司的这种双重角色在2006年逐步向后者倾斜。

在2006年3月份举行的关于“可持续的对外贸易政策”的会议上，欧盟贸

---

<sup>7</sup> 具体而言，2006年4月7日至6月1日分别对产自中国和越南的皮鞋征收4.8%和4.2%的反倾销税，6月2日至7月13日分别对产自中国和越南的皮鞋征收9.7%和8.4%的反倾销税，7月14日至9月14日分别对产自中国和越南的皮鞋征收14.5%和12.6%的反倾销税，9月15日起分别对产自中国和越南的皮鞋征收19.4%和16.8%的反倾销税。可参见Commission Regulation (EC) No 533/2006，载*Official Journal of the European Union* L 98/3。

<sup>8</sup> 欧盟的鞋类进口商所组成的行业协会（鞋业进口和零售商协会，FAIR；欧洲运动产品工业协会，FESI；欧洲品牌类鞋业联盟，EBFC）多次发表联合声明，反对征收反倾销税。

<sup>9</sup> 一般情况下，欧盟最终反倾销税的时间跨度为五年（蒋小红，2004）。两年的征税期限很可能是欧盟成员国在最终反倾销税问题上相互妥协的结果。

<sup>10</sup> 参见欧委会对外贸易司文件“Anti-dumping investigation on Chinese and Vietnamese Footwear: questions and answers”。

易代表曼德尔森指出，“保护主义不是可持续的贸易政策，它的未来只有死路一条”<sup>11</sup>。但到了9月份，欧盟委员会已经在贸易保护问题上处于守势。在一则欧委会对外贸易司发布的新闻公报中，欧盟的外贸政策被明确定位在“确保欧洲对进口商品的开放”上<sup>12</sup>。曼德尔森坦言，欧盟内部不同利益之间的竞争直接威胁到贸易保护政策工具的有效运用<sup>13</sup>。贸易保护主义显然已不仅仅是舆论压力下的一种思潮，而且成为触动欧盟外贸政策的决策核心的问题。12月6日，欧委会发布政策绿皮书《欧洲的贸易保护政策与变动中的全球经济》，进一步提出“贸易保护是自由贸易的另一面，只有反对不公正的贸易行为才能更加有效地应对全球化”<sup>14</sup>。基于这份绿皮书，对外贸易司邀请成员国政府、商业组织、欧洲议会、非政府组织，及个人参与公开政策咨询（public consultation），为欧盟改革贸易保护的政策工具做准备。

## 2、多哈回合谈判遭遇挫折

就在欧盟内部的贸易保护主义由舆论压力转化为政策压力的同时，欧盟的共同外贸政策也面临着世界贸易组织多哈回合谈判带来的外部挑战。多哈回合始于2001年，旨在服务贸易、农产品和知识产权等领域促成国际贸易的发展。由于谈判涉及政治上极为敏感的农产品，多哈回合在启动后的五六年间进展缓慢<sup>15</sup>。对于欧盟来说，多哈回合谈判不仅是对外贸易政策的重要组成部分，而且牵涉到欧盟内部争执已久的共同农业政策的改革。

2006年多哈回合的农业谈判主要涉及两方面的内容：市场准入和国内支持。世界主要的农产品贸易实体美国、欧盟和G20（包括印度、巴西和中国）于2005年10月就这两个议题提出各自的提案。在市场准入方面，美国提出各国的平均关税削减幅度为66%；G20提议发达国家平均削减54%，发展中国家平均削减36%；欧盟的提案则认为发达国家平均削减幅度只需达到39%。在国内支持方面，G20提出美国削减80%；欧盟认为美国须削减60%，欧盟自己削减70%；美国提议美国自身削减53%，欧盟削减75%。综合看来，欧盟的提案未能达到其他农业贸易

---

<sup>11</sup> 参见欧委会对外贸易司文件“Sustainable Trade: observations on trade and protectionism”。

<sup>12</sup> 参见欧委会对外贸易司文件“Mandelson: October EU trade policy shake-up will reject protectionism at home, seek open markets abroad”。

<sup>13</sup> 参见曼德尔森的演讲“Europe competing in the world: Speech by Peter Mandelson at the Churchill Lecture”。

<sup>14</sup> 参见欧委会对外贸易司2006年12月6日的新闻公报“Press Conference on the Trade Defence Instruments Consultation”。

<sup>15</sup> 2004年的坎昆会议因为各国在农业问题上的分歧无果而终。2005年的香港会议虽然就取消农产品出口补贴达成初步协议，但是谈判没有触及农产品贸易其他方面的议题。

国的要求，而且美国和G20有联合起来合围欧盟之势。果然，2005年底各国纷纷对欧盟施压，要求欧盟开放农产品市场，并在市场准入问题上做出让步<sup>16</sup>。欧盟负责谈判的对外贸易司为了减轻外部压力并在农业谈判中占据主导位置，提出了欧盟内部谈判中经常使用的“挂钩”策略（issue linkage）：即欧盟在市场准入的让步应当与美国在国内支持上的让步和发展中国家在非农产品上的让步相互挂钩、互为前提<sup>17</sup>。这一“三重挂钩”提议得到了谈判各方的响应，并成为2006年多哈回合谈判的焦点。

为了能在“三重挂钩”的框架下获得更多的灵活性，欧盟对外贸易司努力协调各成员国在市场准入上的不同意见。在欧盟内部，以法国和奥地利为代表的农业大国反对在市场准入上让步，但德国、丹麦等国家则认为降低市场准入要求有利于欧盟在其他方面获得更多的利益，而英国由于一向主张改革欧盟的共同农业政策倾向于通过在市场准入问题上让步以推进多哈回合的进程。在贸易代表曼德尔森的积极斡旋下，欧盟最后同意在市场准入上的平均削减幅度由原先的39%提高到50%左右，但要求美国和发展中国家做出相应的让步。

然而，美国没有在国内支持问题上做出新的让步，反而继续以市场准入为借口批评欧盟的新提案让步程度不够。同时，以巴西和印度为代表的发展中国家表示，只有欧盟和美国在国家支持和市场准入问题上提出新的议案，才会考虑在非农产品上做出让步。多哈回合谈判的焦点于是落在美欧之间的相互协调和妥协上。然而，2006年7月举行的G6（欧盟、美国、巴西、印度、日本、澳大利亚）贸易部长会议仍然未能解决欧盟和美国在“三重挂钩”框架下的分歧。7月24日世贸组织总干事拉米宣布，暂时停止多哈回合谈判。欧盟2006年上半年积极推动的多边贸易谈判以失败而告终。

### 3、新的对华贸易政策

面对内部贸易保护主义抬头和外部多边贸易谈判受阻的双重压力，欧盟共同外贸政策在2006年下半年出现了两个重要的变化。一是欧盟着手调整对中国的外贸政策，二是欧盟提出与三个中国周边最重要的经济体进行自由贸易谈判。中国是欧盟最大的发展中国家贸易伙伴，巨额的对华贸易赤字是欧盟经济面临新兴

---

<sup>16</sup> 参见The Economist发表于2005年12月8日的评论“The EU’s Agricultural Policy: Europe’s Farm Follies”。

<sup>17</sup> 参见欧委会对外贸易司2006年6月30日发布的新闻稿“Mandelson sets out EU ‘landing ground’ for farm/manufactures deal”。

市场挑战的重要标志，同时直接影响对外贸易司对欧盟贸易的监控。10月24日欧盟对外贸易司发布首份对华贸易政策文件<sup>18</sup>。文件题为《竞争与合作：欧盟-中国贸易与投资的政策文件》，由三个部分组成：（1）中国的经济复兴；（2）欧盟与中国的贸易和经济关系；（3）欧盟的回应和行动策略。

尽管这份文件以中欧贸易为题，它涉及中欧经贸关系各个方面，并反映出欧盟共同贸易政策的几个新动向。第一，文件深入分析了中国与欧盟经贸关系中存在的几点争议，回应了贸易保护主义对新兴市场廉价进口商品的攻击。文件认为，欧盟从中国经济发展中获得的利益远远高于局部领域面临的损失。廉价的中国商品不但促使欧盟的生产商增强国际竞争力，并且“在2001到2005年使欧元区的通胀率降低了0.2%”（p. 6）。对于高速增长的欧盟对华贸易赤字，文件指出，虽然中国对欧出口大幅上升，但亚洲产品在欧盟市场的份额在过去的十年中并没有出现大的变化。换句话说，“对华贸易赤字一定程度上是中国产品替代其他亚洲国家出口的结果”（p. 8）。第二，文件首次把欧盟的对华贸易与投资放在一起考察，不但扩大了中欧经贸关系的内涵，而且显示出欧盟共同外贸政策的决策者试图代表欧盟海外投资者利益的愿望。在贸易方面，文件认为，欧盟产品仍面临着中国的关税和非关税壁垒。在投资方面，文件指出，欧盟投资者在华面临着技术转让和最低出口额的限制，并进一步提出中国知识产权保护、法律制度和金融体系的不健全阻碍了欧盟企业竞争优势的发挥。针对这些问题，文件详细陈述了支持欧盟在华投资企业的具体措施。第三，文件始终把中欧经贸关系置于世贸组织的框架之下，凸现多边贸易架构对欧盟双边经贸关系的影响。文件多处以中国加入世贸组织时做出的承诺为由，要求中国进一步开放对欧盟的贸易和投资，并提出将在2007年对中国履行世贸组织承诺的情况进行全面评估。对于中欧之间可能出现的贸易争端，欧盟表示将在对话难以解决问题的情况下诉诸世贸组织的贸易争端协调机制。文件希望，中国在世贸谈判中加强与欧盟的合作，为重新启动多哈回合谈判做出贡献。

总的来看，这份对华贸易文件是欧盟遭遇内部贸易保护主义压力和外部多边贸易谈判阻力的情况下积极调整共同贸易政策的产物。

#### 4、双边自由贸易协定“升温”

---

<sup>18</sup> 参见注释2。

虽然欧盟的对华贸易政策多处提及世贸组织的制度安排,但欧盟共同外贸政策 2006 下半年的第二个变化却与世贸组织的多边贸易谈判原则背道而驰。9 月 18 日,欧盟贸易代表曼德尔森在柏林发表的演讲,他一方面表示世贸组织的多边贸易体系是全球贸易自由化的基本途径,另一方面他又指出,“我们必须在欧盟现有的双边贸易协定(FTA)基础上,通过新的自由贸易协定来打开更多的海外市场 and 获得更为公平的贸易条件,尤其是在亚洲经济高增长地区”<sup>19</sup>。同日发表的对外贸易司新闻公报也提出:“双边贸易协定能够在世贸组织多边自由化的基础上,在服务贸易、政府购买市场、反垄断政策以及规制协调等领域发挥欧盟的竞争力,弥补世贸组织现有规定和标准的不足”<sup>20</sup>。欧盟在世贸组织多哈谈判中止后的两个月内,如此强调双边自由贸易协定的特殊作用,这一现象令人深思。显然,双边贸易谈判将成为欧盟共同贸易政策中一个不容忽视的走向。

10 月 6 日贸易代表曼德尔森在伦敦发表题为“欧盟贸易政策中的双边协定”的演讲,具体阐述欧盟共同外贸政策与双边贸易协定之间的相互关系<sup>21</sup>。他表示,欧盟计划与一些特定的经济实体就新一代的双边自由贸易协定展开谈判。这些经济实体包括东盟、印度、韩国和俄罗斯,它们代表了当今世界最具活力的市场。新一代的自由贸易协定将涉及谈判双方经贸关系的各个方面:包括商品贸易,服务贸易,非关税壁垒,以及投资、竞争和政府购买的规则。针于双边自由贸易协定与世贸组织多边贸易谈判之间的关系,曼德尔森解释说,“欧盟的政治承诺是,双边贸易协定扎根于更广泛的多边贸易体系,……成为未来多边贸易协定的基石”。由此可见,欧盟试图利用新一代的自由贸易协定超越世贸组织的结构性缺陷,在更广泛的领域内取得贸易自由化谈判的成果。

曼德尔森这份政策宣言很快就成为事实。12 月 6 日欧委会正式要求欧盟理事會授权它与印度、韩国和东盟国家就双边自由贸易协定展开谈判<sup>22</sup>。

### 三、欧盟外贸政策的政治经济分析

根据 Putnam (1988) 的“双层博弈”理论,欧盟的共同外贸政策变动反映

---

<sup>19</sup> 参见注释 10, 第 5 页。

<sup>20</sup> 参见注释 9。

<sup>21</sup> 参见曼德尔森在欧盟委员会网站上的个人主页,“Bilateral Agreements in EU Trade Policy”。

<sup>22</sup> 俄罗斯并未出现在欧盟委员会 2006 年 12 月公布的自由贸易谈判名单中。参见欧盟对外贸易司文件“European Commission requests negotiating mandates for bilateral trade agreements with India, South Korea, ASEAN”。

欧盟不同内部利益集团之间和不同成员国之间的利益交锋，同时受欧盟所参与的多边贸易谈判和双边经贸外交的左右，政策的具体走向也离不开外交决策者个人的影响。所以，理解 2006 年欧盟共同外贸政策的新动向需要考察决策者的个人基础，分析决策过程的制度基础，并深入研究外贸决策所依赖的欧盟内部利益基础和国际经贸环境基础。

欧盟贸易代表曼德尔森主管欧委会对外贸易司，他是决定欧盟共同外贸政策的关键人物。在 2004 年末出任欧盟委员会贸易代表之前，曼德尔森曾于 1998 年和 1999 年两次进入英国工党政府的内阁班子<sup>23</sup>。虽然他两次都由于媒体曝光的丑闻被迫辞职，但作为英国工党 1997 年竞选的高级策划者 (spin doctor)，曼德尔森一直与布莱尔领导的“新工党”保持着密切的联系。2004 年欧盟委员会换届，布莱尔推选他为英国唯一的欧盟委员会成员，出任握有实权的欧委会贸易代表一职。从政治信仰来说，曼德尔森是英国新工党政治理念的主要追随者之一，他信奉超越左派和右派的中间道路，并把市场自由主义作为达到社会平等的有效手段<sup>24</sup>。在曼德尔森的引导下，市场自由主义的确成为欧盟共同外贸政策的主要指导方针之一。2006 上半年的多哈回合谈判期间，曼德尔森奔走于各成员国之间，积极推动欧盟参与世贸组织的多边贸易谈判；下半年他又大刀阔斧改革欧盟的共同贸易政策，希望通过双边自由贸易谈判推进停滞的多边贸易自由化进程。

虽说如此，曼德尔森任职的欧委会并非欧盟共同外贸政策的最终决定机构，欧盟也不是市场自由主义的理想之地。根据欧共体条约，共同外贸政策属于欧盟第一支柱——欧洲经济共同体 (European Economic Community) 的一个部分。从决策程序来说，尽管欧盟委员会有权就共同外贸政策提出具体的议案，但这类议案必须由欧盟理事会投票通过，然后由欧盟委员会负责实施<sup>25</sup>。换句话说，虽然欧委会在共同贸易政策的决策过程中有提案权和实施权，但决策权实际上由欧盟理事会掌握。由于欧盟理事会由各成员国的官员组成，多数情况下理事会的决策是成员国利益相互妥协的结果 (Hayes-Renshaw and Wallace, 2006)。条约规定，理事会采用特定多数的表决方式对共同贸易政策进行表决。也就是说，即使有成员国反对欧委会的提案，只要反对的票数不超过特定的限额，理事会仍然会

---

<sup>23</sup> 曼德尔森 1998 年出任布莱尔政府的工贸部长，1999 年任北爱尔兰事务大臣。

<sup>24</sup> 参见 Mandelson and Liddle (1996)。

<sup>25</sup> 参见《欧洲共同体条约》第 133 条。

通过该提案<sup>26</sup>。共同外贸政策的这种决策方式促使理事会有效地监督欧委会对外贸易司的工作，同时也使欧委会的提案不会由于少数几个成员国的反对而搁浅。而为了避免提案遭到理事会的否决，欧委会往往也会在起草政策提案时就充分考虑各成员国的利益（Smith, 2004）。欧盟委员会和理事会在决策过程中的互动关系构成了欧盟共同外贸政策的制度基础。具体而言，这种由决策制度所决定的互动关系基于两种利益关系的内部平衡：一个是欧盟各成员国在理事会框架内的利益平衡，另一个是欧盟层面的不同利益集团在委员会框架内的利益平衡。

欧洲国家的经济结构相异，成员国对外贸的依赖程度不同，各国外贸商品的结构也存在差异。倘若某个产业的生产部门在个别欧盟成员国的集中，生产国和进口国就会在开放和保护该产业的欧盟市场问题上发生矛盾。由于贸易转移效应（trade diversion）的存在，开放欧盟市场意味着生产国必须在欧盟市场上与世界范围内的同类产品进行竞争，一定程度上威胁到生产国的国家利益；相反如果利用反倾销等手段保护欧盟市场，进口国就不得不在欧盟市场内部购买所需的产品，进口国不但会面临更高的产品价格而且将减少对该产品的消费。由于存在这样的利益冲突，2006年间欧盟成员国在共同外贸政策涉及的领域内几次出现分歧。在多哈回合谈判的农产品问题上，传统的农业生产国法国和奥地利极力反对降低欧盟农产品市场的准入门槛，而农产品进口国德国和丹麦却希望通过降低欧盟的市场准入标准来获得其他方面的贸易谈判成果。对产自中国和越南的进口皮鞋，欧盟的鞋业生产大国意大利、西班牙和葡萄牙积极推动反倾销税的实施，但是鞋类进口国瑞典、丹麦和荷兰几次对欧委会的最终反倾销税提案投反对票。

需要指出，成员国在欧盟理事会框架内的利益冲突并没有束缚住委员会的手脚。相反，欧盟委员会经常主动调解和利用成员国之间的矛盾，争取获得更大的决策空间。因为共同外贸政策的议题只需要获得特定多数的成员国支持，委员会通常使用一个的策略是通过改变提案内容扩大支持提案的成员国数量。在2006上半年的多哈回合谈判期间，欧委会对外贸易司确定了“三重挂钩”的世贸谈判策略。利用成员国在欧盟农产品的市场准入标准、美国对国内农业生产的支持程度，以及发展中国家的非农产品市场开放三个问题上不同的利益取向，曼德尔森轮番访问各成员国，说服相关国家在欧盟市场准入方面做出让步。虽然法国和奥

---

<sup>26</sup> 参见《欧洲共同体条约》第133条和第300条。

地利仍持有不同看法，但欧委会最终获得了其他成员国支持并在世贸组织谈判桌上给出 50% 的欧盟市场准入削减幅度，给多哈回合谈判带来了新的空间。欧盟委员会另一个常用的策略是利用时间差“诱导”理事会接受委员会的提案。2006 年 4 月欧盟委员会决定对产自中国和越南的皮鞋征收临时反倾销税，期限为半年，10 月 6 日到期。由于成员国之间的分歧迟迟得不到解决，到了 8 月中旬成员国之间仍然无法就欧委会的最终反倾销税议案达成协议。在这种情况下，欧委会再次提交已经被成员国否决的最终反倾销税议案，迫使理事会在临时反倾销税失效之前，在接受这份议案和不征收反倾销税中做出选择<sup>27</sup>。最后，成员国于 10 月 4 日以一票的差额通过了欧委会的议案，决定对中国和越南皮鞋征收为期两年的最终反倾销税<sup>28</sup>。

欧盟委员会由各成员国推选的政治家组成，尽管他们对外代表欧盟的整体利益，但是欧委会缺乏选民直接支持所赋予的决策合法性（Beetham and Lord, 1998; Schmitter, 2000; Chrysochoou, 2000）。为了获得间接和潜在的政治支持，欧委会经常主动邀请欧盟内的利益集团参与信息提供和决策咨询（Greenwood, 2003; Beyers, 2004）。对外贸易司在处理共同外贸政策时也不例外。首先，对外贸易司为了获得外贸决策所需要的专业知识和信息可以根据既定的制度规范与欧盟内部的利益集团进行接触。比如，反倾销调查的立案要求能够代表欧盟产业利益的行业协会发起诉讼。在调查过程中，对外贸易司会需要广泛地考察相关的利益集团的立场，通过平衡各方的观点来维护欧盟的整体利益。由此可见，2006 年欧盟的反倾销调查大幅上升，一方面与欧盟内部生产商不断地提出反倾销诉讼密切相关，另一方面也间接地反映出对外贸易司与欧盟进口商、零售商和消费者协会的联系还相对薄弱。其次，对外贸易司时常不定期地组织公开的政策咨询，收集欧盟内部各利益集团对共同外贸政策走向的看法。10 月 24 日欧委会发布新的对华贸易政策文件，而早在 5 月 8 日对外贸易司就开始了欧盟对华贸易政策的公开咨询活动。截至 8 月底对外贸易司累计收到 102 份对华政策咨询意见，其中参与的行业协会有 58 个、私人企业 21 家、非政府组织 9 个、地方政府 3 个、学者和个人意见共 8 份<sup>29</sup>。基于他们的建议，欧委会在对华贸易政策文件重点提出

---

<sup>27</sup> 参见欧委会对外贸易司新闻公告“EU Member States to decide on Commission proposal for definitive anti-dumping duties on certain leather shoes from China and Vietnam”。

<sup>28</sup> 参见 Council Regulation (EC) No 1472/2006, 载 *Official Journal of the European Union* L 275/1。

<sup>29</sup> 参见欧盟对外贸易司文件“Summary of The Results of the Public Consultation on the China

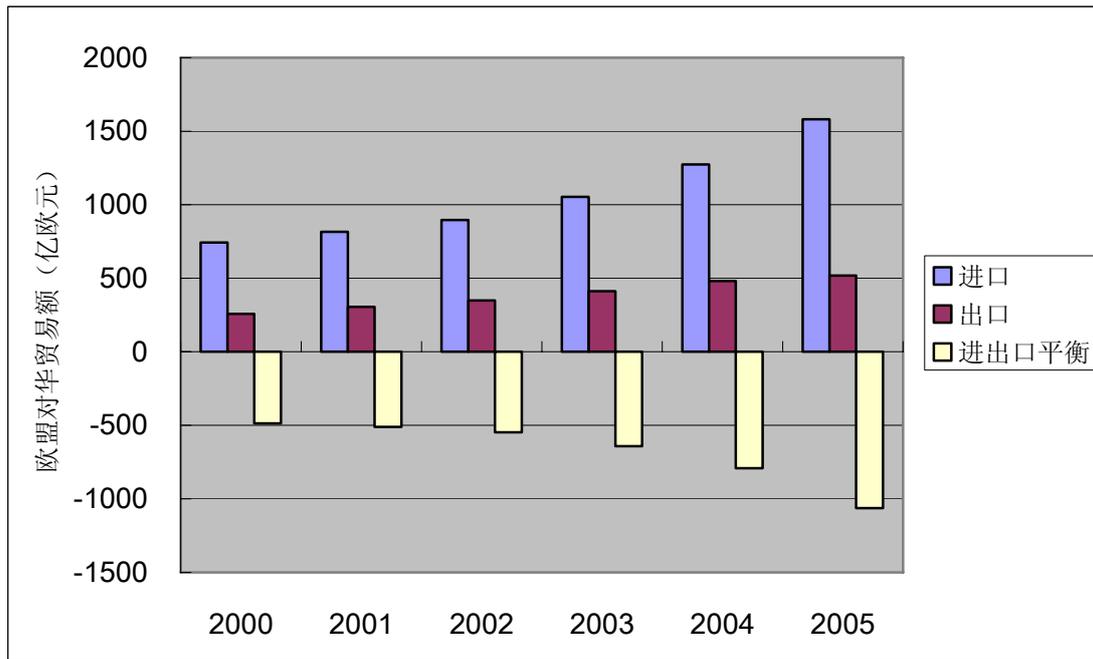
了保护知识产权，维护在华欧盟投资者的利益，以及要求中国履行世贸组织承诺等内容，为欧委会谈判新的中欧合作协定（PCA，Partnership and Cooperation Agreement）和中欧经贸关系的进一步发展奠定了基础。

2006年，曼德尔森和他领导下的对外贸易司致力于调解成员国之间的分歧，积极鼓励欧盟内部的利益集团参与共同外贸政策的决策过程。尽管贸易保护主义在欧盟宏观经济低迷的情况下有所抬头，但曼德尔森通过协调欧盟内部的不同利益、参与跨国跨地区的经贸谈判——在欧盟内部和外部进行“双层博弈”——仍使市场自由主义贯穿于欧盟的共同外贸政策。这一方面表现在7月多哈回合遭遇挫折之后欧盟积极推动的双边自由贸易谈判，另一方面也体现于10月欧盟新的对华贸易政策文件进一步推动双方经贸关系的决心。

#### 四、欧盟外贸新政对中国的挑战

2006年欧盟共同外贸政策的变动给中国的经济发展和周边外交带来了新的挑战。近年来，中国与欧盟的贸易关系不断深化。2004年欧盟与中国的贸易额高达1756亿欧元，欧盟成为中国最大的贸易伙伴，中国也成为仅次于美国的欧盟第二大贸易伙伴。一方面，这是欧盟2004年东扩后原先的东欧国家一并计入欧盟市场的结果；另一方面，这也是中国2001年加入世贸组织之后对外贸易持续高速增长的反映。2005年中欧双边贸易在2004年的基础上增长19.5%，达到创纪录的2099亿欧元。伴随着中欧双边贸易的扩大，欧盟对华贸易赤字逐年上升（见图二）。据欧盟的统计，2005年欧盟的对外贸易赤字总额为1088亿欧元，而中欧双边贸易给欧盟带来的赤字就达到1063亿欧元。在这种情况下，欧盟的贸易保护主义不可避免地会把矛头指向中国。

图二、欧盟对华贸易额 2000-2005



数据来源：欧盟委员会

面对 2006 年逐步抬头的欧盟贸易保护主义，中国应该采取怎样的应对策略呢？长期以来，我国一直实施扶植本国产业发展的战略性贸易政策（Krugman, 1986），出口企业享受政府的特殊待遇。比如，在购买生产原料和厂房设备时获得优惠，在申请贷款和资助时得到政府支持，在出口产品的同时享受退税等等。欧盟贸易保护主义的抬头要求我们重新审视我国战略性外贸政策。首先，特殊扶植政策的存在往往使对欧出口企业在应诉欧盟反倾销调查时处于不利的地位。近几年越来越多的中国对欧出口企业受到欧盟的反倾销调查<sup>30</sup>。由于欧盟的反倾销调查一般集中在产品价格的设定和企业的市场运作两方面，我国扶植出口企业的优惠政策往往成为制约企业应诉的软肋。欧盟的调查显示，中国出口企业在企业决策、财务制度、生产成本等方面存在着比较普遍的非市场化操作（蒋小红，2004）。迄今为止，只有为数不多的中国企业获得了欧盟承认的市场经济地位。其次，对出口企业的扶植政策也会在中国出口企业之间引发以价格为中心的恶性竞争。我国的战略性贸易政策存在实施主体多重性的特点，地方政府常常在全国性优惠政策的基础上给予本地企业附加的特殊待遇，以促进本地区的出口数量和经济发展。在这种特殊政策的激励下，出口企业更愿意在产品价格上做文章，通

<sup>30</sup> 据欧委会对外贸易司统计，自 2002 年起我国是每年受到欧盟反倾销调查最多的国家。

过压低价格谋求更大的出口市场份额。不同地区出口企业的竞争变相地演化为以产品出口价格为载体的不同地区间优惠政策的竞争 (regulatory competition), 中国的出口商品也因此成为贸易保护主义者攻击的对象。

应该看到, 欧盟对中国的巨额贸易逆差也反映出我国经济增长方式存在的缺陷。依靠出口拉动的经济增长方式不仅抑制了我国国内消费对国民经济的贡献, 而且给世界经济带来新的不平衡因素, 并一定程度上影响到我国的经济外交。我国经济目前面临的突出问题是国际收支经常项目和资本项目的“双顺差”(余永定、覃东海, 2006)。由于对外出口和外商直接投资在我国经济增长中起着举足轻重的作用, “双顺差”现象在短时期内不太可能有大的改观。一个比较可行的解决办法是, 鼓励外商在扩大内需方面进行投资, 并适当开放资本项目的流动, 从而逐步解决对外贸易和对内投资的“双顺差”问题。从这方面看, 欧盟新的对华贸易政策文件在对欧盟华投资问题上提出的建议值得我们进一步的研究。一方面, 适当扩大欧盟对中国内需行业的投资有利于减轻中国经济增长对于外贸的过分依赖。另一方面, 鼓励欧盟投资者在华开展业务能够扩大中欧经贸关系的内涵, 团结支持中欧经贸关系的欧盟利益集团。对中欧外交关系而言, 这也将间接地帮助曼德尔森领导的对外贸易司用自由市场主义对抗贸易保护主义, 保证中欧经贸关系的健康发展。

2006 年欧盟共同外贸政策另一个突出的动向是从世贸组织为平台的多边自由贸易谈判转向以双边经贸关系为载体的自由贸易协定。以 2006 年 7 月多哈回合谈判的中止为分界点, 在此之前欧委会致力于世贸组织的多边贸易谈判, 在此之后欧委会把越来越多的精力放到双边自由贸易协定上。值得注意的是, 在欧委会 2006 年 12 月公布的双边自由贸易协定候选国的名单中, 印度、韩国和东盟是欧盟首选的谈判对象。印度、韩国和东盟是中国周边三个最重要的经济实体。根据欧盟对华贸易政策文件的观点, 中国在过去十年中对欧贸易的大幅上升很大程度上是中国产品替代其他亚洲国家对欧出口的结果。一旦印度、韩国和东盟与欧盟签订全面的自由贸易协定, 势必导致中国对欧出口的逆向贸易转移效应。也就是说, 欧盟的中国产品进口商将更多地从这三个经济体中进口同类产品。而对欧盟投资商来说, 这也将是他们投资中国一个不利的因素。可以说, 欧委会与印度、韩国和东盟国家的双边自由贸易协定将给中国与欧盟的经贸关系带来长期而且

深远的影响。

中国和欧盟是两个奉行多边主义外交政策的重要经济实体。目前的中欧双边经贸关系已经带有很强的外部性。正如欧委会 2006 年的对华贸易政策文件所建议的，中国需要在利用世贸组织平台、重新启动多哈回合谈判、推动欧盟重返多边自由贸易谈判等方面有所作为。

## 参考文献

- 戴炳然 (1993) 《欧共体条约集》，上海：复旦大学出版社。
- 蒋小红 (2004) 《欧共体反倾销法与中欧贸易》，北京：社会科学出版社。
- 余永定、覃东海 (2006) “中国的双顺差：性质、根源和解决办法”，《世界经济》2006 年第 3 期。
- Beetham, David and Christopher Lord (1998) *Legitimacy and the EU*, London: Addison Wesley Longman.
- Beyers, Jan (2004) ‘Voice and Access: Political Practices of European Interest Associations’, *European Union Politics*, Vol. 5, No. 2, pp. 211-240.
- Chrysochoou, Dimitris N. (2000) *Democracy in the European Union*, London: I. B. Taurus.
- Cini, Michelle (ed.) (2006) *European Union Politics*, Oxford: Oxford University Press.
- Greenwood, Justin (2003) *Interest Representation in the European Union*, London: Palgrave.
- Griller, Stefan and Birgit Weidel (eds.) (2002) *External Economic Relations and Foreign Policy in the European Union*, Vienna: Springer-Verlag Wien.
- Hayes-Renshaw, Fiona and Helen Wallace (2006) *The Council of Ministers*, 2<sup>nd</sup> edition, New York: St. Martin’s Press.
- Krugman, Paul (ed.) (1986) *Strategic Trade Policy and the New International Economics*, Cambridge, MA: The MIT Press.
- Mandelson, Peter and Roger Liddle (1996) *The Blair Revolution: Can New Labour Deliver?*, London: Faber and Faber.
- Moravcsik, Andrew (1998) *Choice for Europe: Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*, London: The UCL Press.
- Putman, Robert D. (1988), ‘Diplomacy and Domestic Politics: the Logic of Two-Level Games’, *International Organization*, Vol. 42, No. 3, pp. 427-460.
- Schmitter, Philippe C. (2000) *How to Democratize the European Union... and Why Bother?*, Lanham: Rowman & Littlefield Publishers, Inc.
- Shu, Min (2006) *Domestic Struggles over International Imbalance: The Political Economy of Anti-Dumping Governance in the EU*, paper presented at the 3<sup>rd</sup> Fudan-Lund Economic Forum, Shanghai, China.
- Smith, Andy (ed.) (2004) *Politics and the European Commission: Actors, Interdependence, Legitimacy*, London: Routledge.