

欧盟与世界丛书

丛书主编：陈志敏 戴炳然

欧盟经济外交

欧盟在对外经济关系中的作用

EUROPEAN UNION ECONOMIC DIPLOMACY:
THE ROLE OF THE EU IN EXTERNAL ECONOMIC RELATION

[英] 斯蒂芬·伍尔考克 著

张晓通 等 译

欧盟与世界丛书

丛书主编：陈志敏 戴炳然

欧盟经济外交

欧盟在对外经济关系中的作用

EUROPEAN UNION ECONOMIC DIPLOMACY:
THE ROLE OF THE EU IN EXTERNAL ECONOMIC RELATION

[英] 斯蒂芬·伍尔考克 著

张晓通 等 译

 上海人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

欧盟经济外交:欧盟在对外经济关系中的作用/
(英)伍尔考克(Woolcock, S.)著;张晓通等译.—上
海:上海人民出版社,2015

(欧盟与世界丛书)

书名原文:European Union economic diplomacy:
the role of the EU in external economic relations

ISBN 978-7-208-12822-4

I. ①欧… II. ①伍… ②张… III. ①欧洲国家联盟
-国际经济关系-研究 IV. ①F114.46

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2015)第 038136 号



本书由上海文化发展基金会图书出版专项基金资助出版

欧盟经济外交

——欧盟在对外经济关系中的作用

[英]斯蒂芬·伍尔考克 著

张晓通 等译

世纪出版集团

上海人民出版社出版

(200001 上海福建中路 193 号 www.ewen.co)

世纪出版集团发行中心发行 上海商务联西印刷有限公司印刷

开本 635×965 1/16 印张 15 插页 4 字数 194,000

2015 年 4 月第 1 版 2015 年 4 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-208-12822-4/D·2638

定价 45.00 元

丛 书 主 编：陈志敏 戴炳然

丛书副主编：曹子衡 陈玉刚 丁 纯 潘忠岐

丛 书 顾 问：冯仲平 梅兆荣 宋新宁 伍贻康 夏立平

叶 江 [比利时]古斯塔夫·盖拉茨

复旦大学国际关系与公共事务学院

上海市欧洲学会

欧盟委员会让·莫内教授项目

对本丛书的出版给予了大力支持

丛书总序

20 世纪是欧洲大变身的百年。在这之前,欧洲因为率先实现了技术突破,发展了资本主义的生产方式和民族国家的政治形式而一跃成为世界的主宰。然而,欧洲列强之间的争斗也在 20 世纪上半叶引发了人类历史上最为惨烈的两次世界大战。其结果,一方面欧洲退出了世界超级强权的行列;另一方面,也为人类历史上全新的地区一体化实践开启了大门。意识到欧洲国家地位的衰落,也为了永久结束欧洲各国内部之间的战争,六个西欧国家在 20 世纪 50 年代初启动了欧洲一体化进程。经过半个多世纪的发展,欧洲联盟的成员国不断增加,具有了单一的货币,高度一体化的内部政策,统一的对外经济和商业政策,以及不断发展起来的共同外交和安全政策。欧盟的经济总量与美国相当,在对外贸易、投资和援助领域领先世界各国,其核心成员国占据了联合国安全理事会的两个常任理事国席位,在全球核大国俱乐部中也拥有两个席位。欧洲一体化让数个世纪的宿敌实现了和解,并让欧洲继续跻身世界主要力量的行列。

进入 21 世纪后,欧洲联盟经历大规模的扩大,目前成员国已经增加到 28 个,拥有 5 亿人口。此外,还有土耳其、马其顿、冰岛、黑山共和国和塞尔维亚等国被赋予入盟候选国地位,正在就加入欧盟进行谈判。2009 年 12 月,欧盟的《里斯本条约》最终生效,给欧盟一体化注入了新的动力。为了进一步提升欧盟在世界上的影响,条约对欧盟的原有对外政策体制进行了重大改革:赋予欧盟独立的国际法人地位;设立了常

设的欧洲理事会主席一职；设立了常设的欧盟外交与安全政策高级代表一职，统一负责欧盟政府间主义的外交与安全政策和超国家主义的原欧共体对外关系事务；建立了高级代表领导的欧洲对外行动署；原欧共体驻外使团全面转化为欧盟驻外使团，并受欧盟对外行动署的领导。

当然，在一体化继续向前推进的同时，欧盟也面临三大严峻的挑战。首先，欧洲联盟的深化或扩大进程正在进入瓶颈阶段，继续向前推动欧洲一体化的能力遭遇严重的信任危机。在扩大方面，土耳其的入盟问题迟迟不能解决，暴露出欧洲在扩大方面的困境；在深化方面，法国和荷兰民众 2005 年对《欧盟宪法条约》的否决显示欧洲民众对欧盟联邦化进程的努力缺乏支持，这将制约欧盟今后任何大幅度深化欧盟一体化的努力。其次，欧盟经济在 2008 年开始爆发的全球经济和金融危机中受创严重，不仅经济实力受到削弱，作为欧洲一体化最为重要的成就之一的欧元也因此陷入危机。作为一个主要依靠经济力量和制度吸引力来发挥国际影响的国际行为体，欧盟目前遭遇的经济困难将明显制约欧盟在国际上发挥影响的抱负。最后，可能也是影响最为深远的是，面对非西方世界的崛起，欧盟在全球政治经济中的长期地位陷入相对衰落。欧盟内部加强一体化的努力也许会放缓这一相对衰落的进程，但长期趋势似乎难以根本改变。

鉴于欧盟面临的上述挑战，国内外学者已经展开了对欧盟重要性的辩论，一些学者认为欧盟已经处在衰落的下降通道，一些学者坚持欧盟仍然是世界的第二超级强权。在本丛书的主编们看来，就长期趋势而言，欧盟在国际体系中地位相对下降也许是不可避免的；但在当下和未来 30 年中，欧盟以其联盟和成员国的实力与影响仍将是世界主要力量之一，今后也仍会在国际事务中发挥重要作用，因此也将是中国双边关系中的关键伙伴，以及中国全球战略中不可或缺的重要一环。对欧盟与世界关系进行系统和深入的研究，其意义不言自明。具体而言，对欧盟与世界关系的研究至少有以下四方面的重要意义：

第一，从国际关系研究而言，欧盟与世界各国、各地区和各个国际

组织的相互关系是当前国际关系研究的重要组成部分,对国际关系的全局有其影响,也是地区和全球问题解决过程中不能回避的方面。

第二,从对外政策的机制研究而言,欧盟的对外政策机制具有高度的特殊性,包含了超国家主义的对外经济政策和政府间主义的外交、安全和防务政策,形成了联盟和成员国共同参与欧盟对外关系的多层对外政策体系。在一定意义上,这是一个罗伯特·库珀(Robert Cooper)所谓的“后现代体系”,而不是一个放大的民族国家。对它的研究不仅可以丰富我们的国际关系和对外政策的理论研究,也是我们构想在其他地区或在全球层面发展区域或全球治理机制的经验源泉。

第三,就外交政策的模式研究而言,欧盟在国际舞台上发挥影响主要是以“民事力量”的面貌出现的,即主要依靠非军事手段来发挥影响。在欧盟周边地区,欧盟主要通过周边政策对周边国家的国内制度和内外政策实行“欧洲化”改造,在其他地区则依靠经济、规范和制度的影响力来扩大影响。对于实行和平发展外交战略和旨在推动建设和谐世界的中国而言,欧盟发挥影响力的方式显然有众多可资借鉴的地方,值得我们加以认真研究。

第四,就中欧关系研究而言,欧盟与中国的关系正在进入一个复杂化的新阶段。对于双方而言,双边关系既有着巨大的合作机会,也蕴含着各方面的挑战,需要双方站在更高的角度重新审视这一关系的各个方面和各个层次。同时,中欧关系已经全面超出双边关系的范畴,而具有日益重要的全球层面影响,既关系到中国和其他国家双边关系的发展,也关系到中国在地区和全球事务中影响力的发挥。

基于上述理由,本丛书的主编们提出了出版“欧盟与世界丛书”的设想,并得到了复旦大学国际关系与公共事务学院、上海市欧洲学会和欧盟委员会让·莫内教授项目的共同支持。复旦大学是国内最早设立欧洲研究的高校,在欧洲研究方面具有40多年的历史,聚集了一批在欧盟经济、外交、法律方面的研究人员。上海市欧洲学会作为联系上海欧洲研究学界的桥梁机构,近年来在推动上海欧洲研究方面作出了大

量的努力。从1998年欧盟委员会启动第一轮中欧高等教育合作计划以来,欧盟委员会对包括复旦大学在内的中国高校的欧洲研究提供了大力的支持,并通过陈志敏和戴炳然两位教授获得的让·莫内教授项目对本丛书的出版给予了直接的支持。我们相信,在三方机构的支持下,本丛书的出版将会是一个长期的和可持续的计划,必将有力推动中国学者对欧盟,特别是欧盟对外关系的研究。

最后,我们也要特别感谢上海人民出版社对本丛书计划的大力支持。上海人民出版社在国际问题研究领域有着高品质出版社的良好声誉。我们也希望在出版社各位同仁的努力下,本丛书的学术质量可以得到全面保证。

编者

目 录

丛书总序.....	1
第一章 欧盟的经济外交.....	1
一、欧盟经济外交如何运作?	3
二、欧盟在经济外交中扮演什么样的角色?	5
三、哪些因素决定欧盟经济外交的效果?	6
四、什么是欧盟的经济外交?	9
五、案例研究	12
六、本书结构	15
七、结论	16
第二章 分析框架	18
一、欧盟经济外交的分析框架	19
二、欧盟经济外交的决定因素	20
三、谈判进程有关的问题	43
四、要考虑的假设	46
第三章 欧盟对外贸易与投资政策的制定	51
一、欧盟对外贸易政策的发展	53
二、决策和谈判	58
三、欧盟对外贸易立法框架	70
四、贸易救济措施	71

五、塑造欧盟贸易外交的因素	74
六、欧盟在多哈发展议程(DDA)谈判中的案例	83
七、欧盟在多哈发展议程中的效率	91
八、结论	93
第四章 国际金融监管中的欧盟	97
一、欧盟政策的演变	100
二、欧盟在国际金融市场监管中的决策与谈判	109
三、影响欧盟金融外交的因素	118
四、欧盟应对危机的行动	124
五、有效性	128
六、结论	129
第五章 欧盟外部环境政策	134
一、欧盟环境政策的演变	135
二、决策与谈判	141
三、构成欧盟环境外交的因素	152
四、从海牙到哥本哈根的气候变化议题	159
五、有效性	166
六、结论	168
第六章 欧盟发展政策	171
一、欧盟发展政策的演变	172
二、欧盟发展政策的决策制定	176
三、塑造欧盟发展政策的因素	188
四、发展政策协调	193
五、结论	197

第七章 结论.....	200
一、欧盟在经济外交中扮演更重要的角色	200
二、欧盟作为论坛实体?	201
三、欧盟经济外交效率的假设	205
参考文献.....	211

第一章

欧盟的经济外交

本书的目的是帮助大家加深对欧盟经济外交的了解。所谓欧盟的经济外交,是指欧盟在对外经济政策领域的决策和谈判。本书要回答许多问题。第一个问题听上去简单,但实际较为复杂,即欧盟的经济外交是如何运作的。我们要研究决定欧盟政策偏好的内部决策进程以及欧盟在国际层面上如何开展对外谈判。第二个问题是欧盟在经济外交中发挥什么样的作用——什么时候欧盟是一个典型的行为体,各成员国目标一致,对外谈判时大家齐心协力;什么时候欧盟只是一个论坛或仅是一个学术上的分析层次,只是面更宽些而已,而真正的领导者却是成员国。本书要找出哪些因素决定欧盟所能发挥的作用。第三个也是最具挑战性的问题是哪些因素影响欧盟经济外交的实施效果。

在回答上述这些问题之前,有必要简要介绍一下欧盟在经济外交舞台上扮演的角色。欧盟在国际经济谈判中的地位是经过几十年时间逐步巩固的。在国际贸易领域,欧盟最初是从建立关税同盟开始,那时欧盟(那时还是欧洲经济共同体)的作用有限,但很积极;20 世纪 70 年代欧盟作用更为重要,但处于守势;而到了八九十年代才逐步变得更为主动和具前瞻性。在国际环境政策领域,欧盟已经在气候变化等关键性的国际谈判当中找到了一席之地。但欧盟在国际环境谈判方面崭露头角还是 20 世纪 80 年代的事情,要远远晚于欧盟在国际贸易谈判方面发挥重要作用的时间。在发展政策领域,欧盟,加上成员国和欧盟层面的官方发展援助,坐上了全球最大发展援助提供方的宝座。而在其

他国际经济关系的核心领域,如金融,欧盟的地位似乎还不够稳固。

让我们从更宽广的体系层面分析欧盟在国际经济谈判中的地位作用。从 20 世纪 40 年代布雷顿森林体系建立到 90 年代前后跨大西洋关系和发达国家俱乐部在国际经济关系中一统天下,欧盟在这个历史进程中已经崭露头角。但很长一段时间,欧洲经济共同体(European Economic Community)和后来的欧共体(European Community)都是美国的跟随者。¹在 20 世纪八九十年代,欧共体还是经济合作与发展组织(OECD)俱乐部模式的一部分。如同欧共体在不同政策领域的作用有大有小,欧共体在贸易领域发挥主要作用发端很早。在 20 世纪八九十年代,欧盟已经是影响世界贸易政策的四巨头之一,分别是美国、欧共体、加拿大和日本。但正如本书第三章所言,尽管欧共体在贸易领域“出道”很早,但是从“二战”结束到后来成为国际贸易领域的四巨头之一,欧共体在贸易领域的地位很大程度上是作为对美国领导地位的反应一步步发展起来的。直到 90 年代,欧盟才真正成长为在国际贸易领域具有领导雄心的行为体。不过在有些政策领域,如环境政策,联合国等包容性强的国际组织对政策的影响力很大。本书第五章表明,欧盟也已经从美国一家独大的阴影中走了出来。但在其他谈判和政策领域中,跨大西洋关系仍然发挥主导性作用,这包括国际金融市场规则的制定。这种情况直到 2008 年金融危机和二十国集团发挥更大作用后才有所改观。

经济合作与发展组织成员国组成的俱乐部在国际经济外交中曾长期占据统治地位。这种情况在 90 年代后随着主要新兴市场国家的崛起以及发展中国家要求在国际经济舞台上更有发言权而逐步改变。因此,欧盟在国际经济外交中的地位要放到这一国际经济秩序随着各经济体相对实力此起彼伏而出现体系结构调整的大背景中去审视。在国际谈判中欧盟能做领导者吗?如果无法独自领导,那欧盟是继续与美国及其他志同道合的经合组织成员国一起维持领导地位,还是寻求与新兴力量的合作?当议程是由志同道合的经合组织成员国商定时,

欧盟的成员国可能满足于让欧盟仅仅扮演论坛的角色,而非自主的行为体。但当议程是由非志同道合的国家共同商量时,成员国是否还是满足于让欧盟仅仅扮演“论坛”角色?在 21 世纪国际经济秩序愈发多极化的历史阶段,欧盟的角色作用将会对其实现国际政策目标和推进欧盟内部一体化水平产生系统性的影响。

《里斯本条约》(Treaty of Lisbon),即《欧洲联盟运行条约》(Treaty on the Functioning of the European Union)批准和生效后,欧盟内部对欧盟开展经济外交的争论进入到了一个新的阶段。这对欧盟既是挑战,也是机遇。挑战包括:《里斯本条约》赋予欧洲议会更大的权力,从而使得议会得以更深入地参与欧盟决策。民主代表性的提升虽然有助于加强欧盟,但也有必要确保欧盟经济外交的效率不受影响。《欧洲联盟运行条约》使得外商投资等政策领域上升为欧盟权限,使得欧盟相对于成员国能发挥更大的作用。条约修订也改变了成员国与欧盟委员会在欧盟决策过程中的力量平衡。还有一项挑战就是如何将欧盟的各项对外政策统一纳入欧盟共同对外行动,并置于欧盟对外行动署(European External Action Service)这一共同机构之下。《里斯本条约》将欧盟的三大支柱(欧共体、共同外交与安全政策和司法内政政策)合而为一,将贸易、环境、发展及人道主义援助与对外政策统一起来,这表明欧盟在国际舞台上将发挥更大的作用,但同时对欧盟实现跨政策领域的协调和统一提出了挑战。

一、欧盟经济外交如何运作?

本书对此问题的回答是从实践出发。主要是解释欧盟寻求达成共同立场的过程以及在国际谈判中如何代表这一立场。对于欧盟内外的,但主要是欧盟之外的政府和利益相关者而言,欧盟的决策程序神秘、复杂,有时候还让人有挫败感。

造成欧盟决策机制复杂的原因很多。就经济外交研究而言,欧盟

肯定不是一个典型的行为体,她需要协调 27 个成员国的立场,调和不同产业部门的利益,而且对外政策的目标还不尽相同。因此有必要了解 27 国的立场是如何协调整合成为一个统一共同立场。而要做到这一点,又需要理解不同欧盟机构的作用,这包括部长理事会、欧盟委员会和欧洲议会的作用,以及他们在不同阶段是如何影响欧盟经济外交决策的。对于美国等其他主权国家,机构因素对这些国家偏好的影响可能更大,但欧盟的偏好也受部门和其他利益的显著影响。²

这里还有一个权限的问题,即相关政策和对外谈判是欧盟权限还是成员国的权限。不同政策领域的权限归属是不同的,有时是欧盟和成员国共享。因此,即使欧盟在对外贸易政策方面有几乎全部的权限,但在金融法规或国际环境政策方面则是另外一回事。因此在欧盟和成员国都有权限的政策领域寻求协调和一致性就可能进一步变得复杂。

如同所有的政策制定,正式的政策制定的规定与实际操作可能不尽相同。例如,欧盟正式的决策程序规定,采取有效多数投票决定,但在现实情况中几乎总是争取达成共识。³ 影子投票也可以影响决策。换言之,大家不正式投票,但是否采取一项决定实际上是基于各成员国在头脑中的盘算,假设如果正式投票会产生什么样的结果。此外,决策和谈判行为还由于各项政策存在法律上规定的权限与事实上操作存在较大差别而变得更加复杂。而且国际贸易政策的情况与发展政策也不相同,协调不同领域的政策及确保政策相互衔接比主权国家难度更大。如同民族国家一样,欧盟经济外交也是随着条约变化以及欧盟内外部环境发展而逐渐发展的。

因此本书的一大贡献就是对欧盟不同政策领域的决策进行比较研究,包括贸易和投资政策、金融(特别是金融市场法规)、环境和发展政策。本书要回答的问题包括:谁是欧盟政策制定的主角?他又是如何影响政策制定?欧盟的谈判立场如何形成?谁代表欧盟对外谈判,这些谈判代表在多大程度上受到成员国或其他委托方的监督和控制?本

书对《欧洲联盟运行条约》如何影响欧盟的经济外交进行了新的评估，对上述这些问题给出了最新的答案。正如上面提到的，《欧洲联盟运行条约》将对外经济关系置于欧盟整体对外政策的大屋檐下，至少在文字上做出了这样的规定，而不像过去条约规定的那样，将欧盟的政策领域划分为三大支柱——欧共体政策、共同外交与安全政策、司法与内政事务。《欧洲联盟运行条约》生效，欧盟设立外交与安全政策高级代表职位以及欧盟对外行动署的成立，这些都大大激发了有关欧盟在外交政策领域作用的讨论。但这些改变也可能对欧盟的经济外交产生重要影响。在本书撰写之际，即2010年下半年到2011年初，条约修订所带来的影响尚未完全体现出来。针对条约条款尚存有不少针锋相对的解读，这些对欧盟的委员会程序(Comitology)和欧盟委员会、成员国在欧盟对外环境谈判中的地位都有重大影响。此外，欧洲议会的角色如何发展也需要逐步评估。

二、欧盟在经济外交中扮演什么样的角色？

要回答好这个问题我们不能仅仅描述欧盟在经济外交中是如何运作的，还需要做更多的分析。我们可能可以讲出欧盟在经济外交中同时扮演着许多角色。最主要的角色区分可能就是在国际经济谈判中作为独立行为体的欧盟和作为论坛或一个层次的欧盟。为说清此点，我举两个例子，一个是欧盟的对外贸易政策，一个是国际金融政策。在对外贸易政策中，欧盟委员会是欧盟对外谈判的唯一代表。在国际金融谈判时，成员国代表他们自己，有时候会有欧盟机构的参与。金融问题在欧盟层面和国际层面(国际货币基金组织、金融稳定委员会)是同步开展讨论的。所以说，在贸易领域，欧盟的角色是独立行为体，而在金融领域，欧盟更像是一个论坛。⁴

接下来有必要评估欧盟是哪一种类型的行为体。欧盟是倾向于跟着别人的倡议走，还是发挥领导作用或至少有发挥领导作用的抱负？

欧盟是不是一个能够运用市场力量或谈判技巧直接影响第三国的工具性行为体,还是一个供别人仿效、能够影响别人议程设定的规范性力量?⁵

考虑到议题不同欧盟角色就会相应不同的事实,我们要研究的重点不是欧盟是一个行为体还是一个论坛,我们要研究的是欧盟在什么时候扮演行为体的角色,什么时候扮演论坛的角色,以及是否能够找到决定欧盟何时扮演什么角色的关键性因素。同样,我们不关心欧盟是一个工具性力量还是一个规范性力量,而是关心欧盟如何将不同类型的力量,如市场力量,组合起来实施欧盟的经济外交。本书的目的也不是探讨欧盟是否拥有国际关系行为体的特质,而是分析欧盟在几个特定的国际经济政策领域扮演的角色和发挥的作用。⁶

第二章提出的分析框架就是用于分析欧盟在不同政策领域发挥的作用。这里需要考虑一系列因素,包括相对市场权力(这是结构性权力的来源之一)、欧盟内部现有法律的发达程度(这可能是欧盟规范性权力的主要源泉)以及欧盟内部的决策程序,这些可以决定欧盟实施工具性力量的能力。

最后,欧盟在国际经济谈判中发挥多大作用也处于不断发展当中,部分地要看欧盟内部一体化的进程,部分要看欧盟成员国如何应对各种外部刺激或全球性挑战。例如,欧盟在某一个政策领域是否能够实现更大的协调或一体化,要看成员国是否希望让渡主权,以便在对外经济谈判中能有更大的影响力。因此,本书将考虑在上述四大政策领域的欧盟内部政策的演进与经济外交的关系。

三、哪些因素决定欧盟经济外交的效果?

本书要回答的第三个问题难度是最大的:哪些要素决定欧盟经济外交的效果? 尽管很难给出圆满的答案,但这个问题显然是对于实务工作者而言最重要、对观察家而言最有趣的问题。所谓“有效果”,其定