

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）。

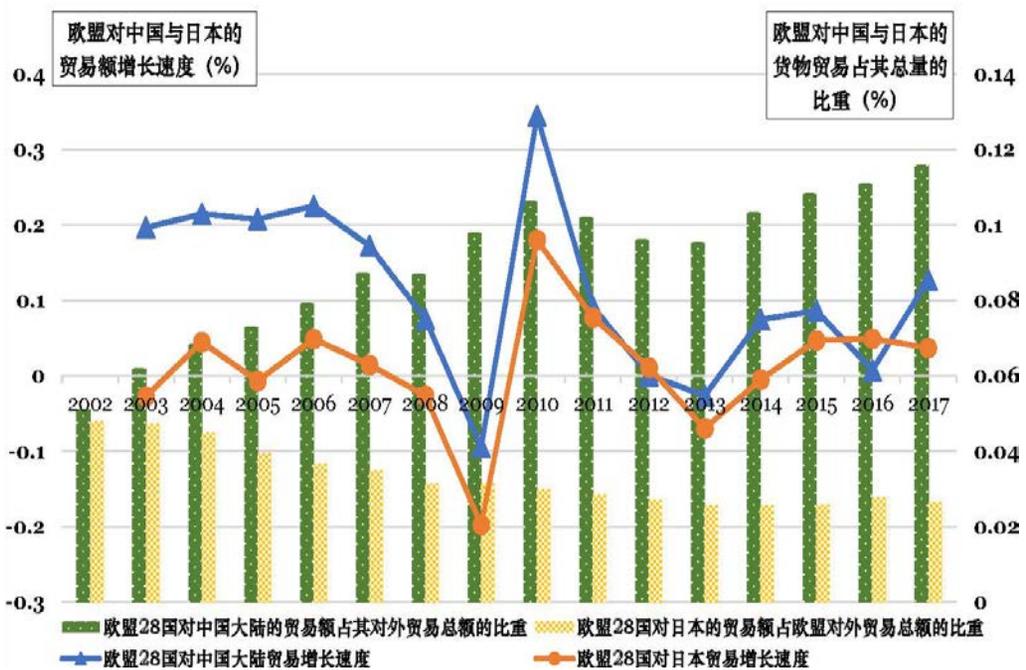


图 1 欧盟对中日货物贸易额在其货物贸易总量中的地位变化（2002—2017 年）

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.

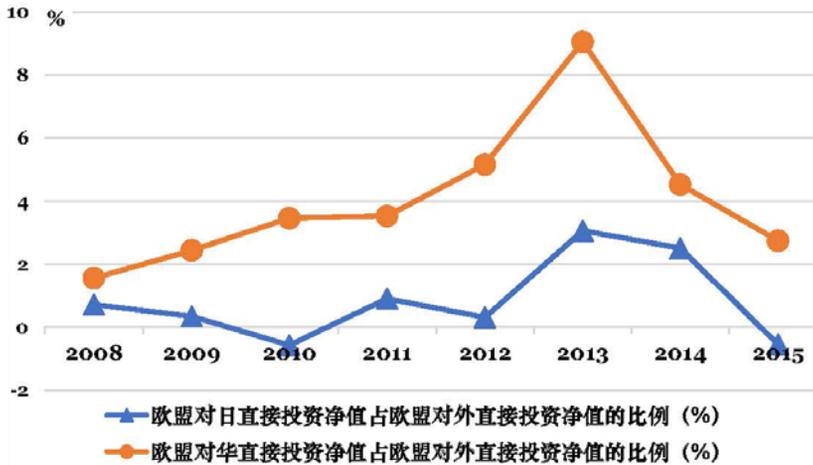


图 2：欧盟对中日直接投资净值占其对外直接投资净值的比例（2008—2015 年）

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]