

欧盟对日战略性双轨谈判的机理分析^{*}

忻 华

内容提要 欧盟当前正对日本同时推进两项谈判,即“欧盟-日本战略伙伴关系协定”和“欧盟-日本自由贸易协定”谈判,形成战略性双轨谈判的架构,这是欧盟对日政策长期演进的最新阶段。欧盟希望作为“规范性”和“非军事”强权对东亚局势发挥更大影响力,同时打算将欧日之间的自由贸易架构建成连接美国主导的“跨太平洋伙伴关系”和美欧“跨大西洋贸易与投资伙伴关系”架构的中间环节,以参与重构世界经济格局,这是欧盟启动和推进对日双轨谈判的战略考量。从“双层博弈模型”的视角展开分析,可以发现欧盟对日谈判存在两个结构性矛盾:在欧盟内部,其决策层、战略界、政党和利益集团等不同群体对两项谈判的利益关切和所持态度各有不同;在双边层面,欧盟较多关注双边自由贸易谈判,急欲参与塑造当前国际经济治理机制的新格局,日本则更关注战略安全合作,意欲借助“共同意识形态”这张牌拉近欧盟以制衡中国。欧盟对日双轨谈判必会深刻影响中欧关系,尤其是当前正在推进的中欧双边投资协定谈判。

关键词 欧盟 日本 双轨谈判 中欧关系

作者简介 忻华,上海外国语大学欧盟研究中心副教授,上海欧洲学会理事,国际关系学博士,主要研究欧盟对外政策、欧洲智库、欧洲利益集团与游说政治等。

2013 年 3 月 25 日,欧盟对日本同时启动两项具有重要战略意义的框架性谈判,即“欧盟-日本战略伙伴关系协定”(SPA)谈判和“欧盟-日本自由贸易协定”(FTA)谈判。截至 2015 年 5 月底,SPA 已进行了 7 轮谈判,FTA 已进行了 10 轮谈判,一个战略性双轨谈判的架构已经建立起来。实际上,早在 2003 年欧盟就宣称已与日本建立起“战略伙伴关系”。在这一“战略伙伴关系”运作了 10 年之后,欧盟启动上述两项谈判,这表明国际战略格局和世界经济体系的总体形势,以及欧盟和日本在其中的位置,都已出现重大变化。欧盟运作和推进对日本的战略性双轨谈判,重新界定和阐释欧盟与日本之间的双边关系的战略框架,进而调整其对整个东亚地区的政策导向。这一战略性双轨谈判将对欧盟对华政策产生深刻影响。

一、欧盟对日战略性双轨谈判的政策源流

当前欧盟对日战略性双轨谈判,是欧盟对日政策长期演进的最新阶段。从 1951 年“欧洲煤钢联营体”建立至今,欧盟(包括其前身欧洲经济共同体和欧洲共同体)对日政策的演变,一直与美国的全球战略架构密切相关。一方面,美国的全球安全与经济战略及其对日本的政策,塑造了欧盟对日政策的基本架构与总体方向。每当美国对其主导的战略同盟体系和国际贸易与金融治理机制作出重要的结构性调整之时,欧盟必然会调整其对日政策的架构。但另一方面,欧盟对日政策的路径选择与变化节奏,由欧盟自身的经济与政治格局演变的内在逻辑决定,并非机械地配合美国的战略调整,因而欧盟和美

^{*} 本论文为上海市教委“阳光计划”项目(项目编号为 102YG06)的阶段性研究成果。

国的对日政策也常会出现差异,甚至是相反的运作。

回顾 1951 年至今 64 年间的欧盟对日政策,可以发现三个特点。其一,欧盟在政治层面、尤其是在战略与安全层面,对日本一直较为认可和支持,而在双边经济关系层面则一直对日本有较多的抵制和负面评价,呈现出一定程度的“政热经冷”态势。其二,欧盟在处理与日本的双边贸易与投资不平衡问题上的态度与立场,呈现出与美国相反的变化。从 1950 年代至 1970 年代早期,美国对日本在双边贸易中的顺差一直表现得较为宽容,以各种方式将日本纳入其主导的全球贸易与金融治理机制;而 1950 年代的欧洲经济共同体和 1960~1970 年代末的欧共体,对日本在对欧贸易与投资中的顺差表示了强

烈不满,在对日贸易谈判中采取远比美国强硬的态度。到了 1980~1990 年代,美国对日本的态度趋于严厉,多次威胁要使用“超级 301 条款”打击日本对美贸易,而欧共体和其后的欧盟则随着欧洲经济一体化的深化与拓展,在 1982 年以后逐渐缓和了对待欧日双边经济关系的态度。其三,欧盟方面密集实施的对日贸易谈判,影响了全球多边贸易谈判的议程设置,前者实际上可视为对后者的铺垫和准备。例如,1960 年代初欧共体各成员国对日谈判所聚焦的倾销问题,成为 1963~1967 年肯尼迪回合谈判的重要议题;1970~1972 年欧共体委员会对日谈判所关注的非关税壁垒和市场开放问题,成为 1977~1979 年东京回合谈判重点争议的问题。

表 1 美国与欧盟对日本的态度变化之比较

时间	美国对日态度	欧盟(包括欧洲经济共同体和欧共体)对日态度
1950 年代	1951 年带领西方阵营对日本签署“和平条约”,并签署“美日安保条约”;1955 年吸收日本加入“关贸总协定”(GATT)。	1955 年欧洲经济共同体对日本加入“关贸总协定”持保留态度,强烈担心日本借助“关贸总协定”的架构对其倾销纺织品。
1960 年代	1960 年修订“美日安保条约”;1965 年吸收日本加入“经济合作与发展组织”(OECD),开始将日本视为“正常经济体”。	欧共体对日本对欧贸易巨额顺差强烈不满,在 1962~1965 年拒绝了池田勇人的“自由世界三支柱”的构想,同时各成员国开展了对日双边贸易谈判。
1970 年代	“尼克松主义”出台,美国要求日本承担更多的防卫义务,同时向日本施压,要求其开放市场;1979 年日美发表“牛场信彦-斯特拉斯联合声明”,表示日本将会加速削减关税。	1970 年欧共体委员会开始主导欧日贸易谈判,坚持要求对日本对欧贸易与投资采用保护条款,导致 1972 年欧日贸易谈判彻底破裂,陷入停顿;1978 年欧共体与日本发表“牛场信彦-哈夫卡普联合声明”,表示将继续磋商双边经济问题。
1980 年代	从 1980 年开始实施制度化的美日双边贸易谈判,对日态度趋于严厉,1985 年和 1987 年达成“广场协议”和“卢浮宫协议”,1988 年出台“综合贸易与竞争法”,确立“超级 301”条款。	1982 年欧共体援引“关贸总协定”第 23 条对日本发起贸易谈判,使欧日贸易争端达到顶点,此后随着日本实施对欧贸易限制,欧日贸易争端渐趋缓和。
1990 年代以后	1993 年克林顿政府发表“美日关于新经济伙伴关系的联合声明”,1996~1997 年美国修订“美日安保条约”,确立“美日安全防卫新指针”,随着冷战结束和日本经济进入“失去的 10 年”,美日贸易争端逐渐缓和。	1991 年欧共体与日本联合发表“海牙声明”,确立欧日关系的新框架;1993 年欧盟将日本确立为“战略伙伴”;2001 年“欧盟-日本合作行动计划”出台,但同时双方在各自对外经济关系中的地位逐渐下降。

冷战结束后,欧洲地区一体化进程加速,使欧盟对日政策进入新阶段。欧盟大致以 10 年为一个阶段,逐次运作和调整其对日政策,继而演进到当前对日双轨谈判的阶段。1991 年 7 月 18 日,欧共体与日本联合发表“海牙声明”,对欧日关系作出了为期 10 年的远景展望,强调要在《联合国宪章》、“关贸总协定”和“经合组织”框架内,发展双边的经济与政治关系。^① 在冷战结束后的第二个 10 年的伊始,即

2001 年,欧元区已经成立,欧洲一体化的经济与货币联盟初具规模,经济全球化和地区一体化成为国际潮流,在此背景下,欧盟推出了“欧盟与日本行动

^① Joint Declaration on Relations between the European Community and its Member States and Japan, July 18, 1991, http://eeas.europa.eu/japan/docs/joint_pol_decl_en.pdf. (上网时间:2015 年 5 月 24 日)

计划:塑造我们共同的未来”的官方文件,^①对战略、经济、文化三个层面的双边关系的远景作出了详尽的规划和阐释,希望欧盟与日本能够协力推进欧洲与东亚的地区一体化。而欧盟 2013 年 3 月 25 日启动对日战略性双轨谈判,是对 1991 年“海牙声明”和 2001 年“欧盟与日本行动计划”的继承与更新,这两项谈判向前推进的速度与节奏,及其内容变化,直接决定着欧日关系的走势,对未来的欧日关系发挥着“议程设置”的决定性作用。^②

二、欧盟持续推进对日双轨谈判的战略考量

当前,国际战略安全格局和世界经济体系都在经历着新一轮的重大调整。国际战略安全格局方面,2011 年以来美国从伊拉克和阿富汗撤军,并推行“亚太再平衡”战略,导致世界各地原有的均势受冲击,“伊斯兰国”的崛起,乌克兰危机的出现,乃至东亚沿海主权冲突的加剧,表明局部紧张形势有增无减;世界经济格局方面,美国和欧盟经济尚未完全摆脱国际金融危机与主权债务危机带来的萧条,而“金砖国家”却在逐渐崛起,为扭转对自身不利的变局,美国自 2011 年以来积极运作“跨太平洋伙伴关系”(TPP)谈判和美欧“跨大西洋贸易与投资伙伴关系”(TTIP)谈判,使现有的围绕世界贸易组织而形成的全球贸易与投资的规则体系面临新的变数。在此宏观背景下,欧盟对形势变化的战略考量,是促使其启动并推进对日战略性双轨谈判的动力来源。

(一) 欧盟对当前东亚安全形势和欧日双边安全关系的战略考量。自 2009 年底“里斯本条约”生效以后,欧盟设立了对外行动署和欧盟外交与安全政策高级代表,希望能对欧盟以外的地区安全事务发挥更大的影响。而日本对中国的敌意日渐强烈,急欲拉近欧盟以制衡中国。欧盟与日本相互接近,其互动的过程,深刻地影响了欧盟对东亚安全形势和欧日双边关系的评估。

2013 年以来,日本向欧盟积极推销自己的“天然盟友”形象。由于北约在欧洲战略安全领域发挥着重要作用,日本首先积极拉拢北约,获取北约的首肯和支持,进而借助北约的影响,促使欧盟更加积极

地推进与日本之间的“战略伙伴关系协定”谈判。2013 年 4 月 13 日“日本与北约联合声明”发表,当时的北约秘书长拉斯穆森(Anders Fogh Rasmussen)称日本为“天然的伙伴”。^③此后至 2014 年 3、4 月间,欧洲议会的主要党团及相关议员纷纷表态支持欧盟与日本构建起新的战略伙伴关系,欧洲议会还通过决议敦促欧盟理事会等机构加快相关谈判进程。^④正是在北约的影响下,欧盟明显加快了与日本谈判“战略伙伴关系协定”的步伐。

欧盟方面,近年来其对东亚地区的不稳定局势,尤其是中国周边的东海、南海和朝鲜半岛等的突发性紧张局势,以及东亚战略格局的演变愈加关切;并且由于欧盟提升了对自己的外交定位,希望作为“规范性”和“非军事”强权对国际事务发挥更大作用,因而在日本的推动下,欧盟联合日本来强化自身对国际安全格局和东亚地区事务的影响力的意图也渐趋强烈。2011 年至今的 4 次欧日首脑峰会表明了这一点。2014 年 5 月的第 22 次欧日首脑峰会上,欧盟明确表示希望自身“能成为更有效的安全提供者”,^⑤当时的欧盟理事会主席范龙佩表示“欧盟愿意为东亚地区的和平与安全作出更加实质性的贡献,也愿意更加密切地介入该地区的地区架构之中”。^⑥2015 年 5 月底第 23 次欧日首脑峰会的联合

① *Shaping Our Common Future: an Action Plan for EU-Japan Cooperation*, European Union-Japan Summit, Brussels, 2001, http://eeas.europa.eu/japan/docs/actionplan2001_en.pdf. (上网时间:2015 年 5 月 24 日)

② Matthias Bauer et al, “Trans-Pacific Partnership: a Challenge to Europe”, *Policy Briefs of ECIPE*, No.9, 2014.

③ *Joint Political Declaration between Japan and the North Atlantic Treaty Organization*, April 13, 2013, http://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_99562.htm?selectedLocale=en. (上网时间:2015 年 5 月 25 日)

④ 欧洲议会党团“欧洲人民党”为此专门举行了听证会,详见“EPP Group Hearing: the EU-Japan Strategic Partnership Agreement”, January 30, 2014, http://www.eu-asiancentre.eu/events_details.php?event_id=99 (上网时间:2015 年 5 月 31 日);欧洲议会的决议详见: *Report Containing the European Parliament's Recommendation to the Council, the Commission, and the European External Action Service on the Negotiations of the EU-Japan Strategic Partnership Agreement*, European Parliament, A7-0244/2014; 欧洲议会相关议员的表态,最有代表性的阐述可见: <http://www.eppgroup.eu/mep/Alojz-PETERLE>. (上网时间:2015 年 5 月 25 日)

⑤ *The EU and Japan: Acting Together for Global Peace and Prosperity*, Joint Press Statement, 22nd EU-Japan Summit, Brussels, 9577/14, PRESSE 274, May 7, 2014.

⑥ “Press Remarks by President of the European Council Herman Van Rompuy following the 22nd EU-Japan Summit”, Brussels, EUCO 102/14, PRESSE 275, PR PCE 92, May 7, 2014.

声明则提出,面对全球性的挑战,“欧盟与日本有共同的利益和责任展示联合的领导力”。^①在 2014 和 2015 年的欧日首脑峰会上,欧盟方面越来越明确地支持安倍的“积极和平主义”政策,并逐渐深入探讨日本参与欧盟“共同安全与防卫政策”(CSDP)架构的事项。^②同时,2011 年至今的 4 次欧日首脑峰会对

中国周边的东海、南海、缅甸、朝鲜等问题的讨论也趋于详细和具体,欧盟的关注点逐渐集中到了欧盟与日本建立危机管理合作机制的问题上(详见表 2)。总之,欧盟对东亚形势的战略关切及其希望参与东亚地区事务的意图,是促使其持续推进对日本的“战略伙伴关系协定”谈判的重要动力。

表 2 2011~2015 年 4 次欧日首脑峰会显示的欧盟对安全形势的战略考量

会议 议题	第 20 次欧日首脑峰会 (2011 年 5 月 28 日,布鲁塞尔)	第 21 次欧日首脑峰会 (2013 年 11 月 19 日,东京)	第 22 次欧日首脑峰会 (2014 年 5 月 7 日,布鲁塞尔)	第 23 次欧日首脑峰会 (2015 年 5 月 29 日,东京)
对欧日战略安全关系的定位	再次强调双方的“密切伙伴关系”。	强调应将欧日双边关系“提升至更具战略性的更高层面”。	申明“在共同的价值观与原则的基础上”发展“更广泛的伙伴关系”。	欧盟理事会主席图斯克强调,日本是世界范围内与欧盟最密切的“想法相同”的全球性伙伴与朋友之一。
对欧盟自身的安全战略的定位	未提及	未提及	欧盟表示希望自身“能成为更有效的安全提供者”,愿意“更密切地介入东亚的地区架构之中”。	强调欧日联合在全球经济和国际关系中所占的重要位置,认为应“联合起来”,共同“对全球性挑战等事项展示联合的领导力”。
对日本对外安全战略的态度	未提及	欢迎日本为地区与全球和平与安全作出更积极的贡献。	认可安倍的“积极和平主义”,愿意探讨日本如何参与“共同安全与防卫政策”架构的合作。	明确支持安倍的“积极和平主义”,并积极探讨日本与欧盟“共同安全与防卫政策”开展协作的事项。
对东亚地区形势的态度	只提及对朝鲜问题的关注。	对东亚海上形势、南海、东盟、缅甸和朝鲜问题表示明确关注。	对东亚海上形势、东盟、缅甸和朝鲜问题表示明确关注,并主张建立危机管控与沟通机制。	高度关注东海、南海形势和朝鲜问题,希望与日开展危机管理方面合作,拓展伙伴关系。

资料来源:由作者根据欧盟理事会官网上关于 2011~2015 年四次欧日首脑峰会的 15 份官方文件整理而成。

(二) 欧盟对当前国际经济体系格局演变的战略考量。随着“金砖国家”特别是中国经济的迅速发展,欧盟与日本在世界经济体系中的位置发生了变化。一是欧盟和日本在世界经济中的重要性都在不断下降。日本自 2010 年被中国赶超后,不再是世界第二大经济体;欧洲自 2009 年底爆发债务危机以来,经济一直复苏乏力,增长缓慢。因而双方都迫切希望拓展对外出口与投资的渠道与场所,为经济增长找到新的动力。二是欧盟和日本在对方的对外经济关系中的地位也在下降。根据欧盟委员会的统计,在 2006~2010 年的 5 年间,欧盟对外出口总额年均增长 3.8%,但对日本的出口年均下跌 0.6%,同一时期日本的对外出口年均增长 3.1%,但对欧盟的

出口年均下跌 3.2%。2000~2008 年间,欧盟从日本的进口额在欧盟进口总额中所占比例从 9.3% 下降到 4.8%,同期欧盟对日本的出口额在欧

① Joint Press Statement, 23rd Japan-EU Summit, Tokyo, May 29, 2015, <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2015/05/29-joint-press-statement-eu-japan-summit/>. (上网时间:2015 年 5 月 30 日)

② “Remarks by President Donald Tusk at the Press Conference following the EU-Japan Summit in Tokyo”, <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2015/05/29-tusk-remarks-press-conference-eu-japan-summit/>; Joint Press Statement, 23rd Japan-EU Summit, Tokyo, May 29, 2015, <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2015/05/29-joint-press-statement-eu-japan-summit/>. (上网时间:2015 年 5 月 30 日)

盟出口总额中所占比例从 5.4% 下降到 3.2%。^① 因而欧盟决策层认为, 欧盟与日本之间经济联系的相对弱化, 与两者作为世界最主要经济体的地位不相称, 双边经济关系还有很大的发展空间。

与此同时, 近年来美国正在积极布置和筹划新的国际经济体系的制度架构, 打算绕开世贸组织, 筹建以 TPP 和 TTIP 为基本架构的所谓“一体两翼”的世界经济新格局。欧盟决策层和战略界面对 TPP 谈判的渐次推进, 意识到亚太地区在世界经济体系中的位置正在迅速提升, 为避免在世界经济体系的新变化中被边缘化, 将“欧盟-日本自由贸易协定”架构视作连接美国主导的 TTIP 和 TPP 架构的关键性中间环节, 意图重新构建由“美国-日本-欧盟”战略三角主导的世界经济秩序。布鲁塞尔智库“欧洲国际政治经济学研究中心”(ECIPE) 发表的 2014 年第 9 期政策短评, 以“TPP: 对欧洲的一个挑战”为题, 指出 TPP 架构将在亚太地区国际经济新格局中发挥“议程设置”的作用, 成为新的制度支柱, 欧盟若不能加快针对亚太的经济合作的制度构建, 就会被进一步边缘化。^② 欧盟委员会贸易委员马尔姆斯特伦(Cecilia Malmström) 于 2015 年 3 月 13 日在斯德哥尔摩经济学院发表关于“欧盟-日本自由贸易协定”的专题演说, 将该协定与 TTIP 和 TPP 相提并论, 表示“欧洲正在摆弄的自由贸易协定的全球拼图中, 日本是必不可少的一块”; 与 TTIP 谈判相比, “在一些领域与日本达成协议在经济上具有更显著的意义”。^③ 而欧盟委员会主席容克(Jean-Claude Juncker) 在 2015 年 5 月 29 日的第 23 次欧日首脑峰会上强调, “欧盟-日本自由贸易协定”将与 TTIP 协定一道成为“我们最大和最重要的贸易政策安排”。^④ 因此, 欧盟目前积极推进“欧盟-日本自由贸易协定”谈判, 包含着重构世界经济格局的战略考虑。

三、欧盟对日战略性双轨谈判 的内在结构性矛盾

现有文献为阐述国际双边贸易谈判的决策机制, 提出了“双层博弈模型”理论。该理论认为, 参与国际双边谈判的决策者在两个层面实施政治博弈, 一个是国内层面, 各类压力集团通过国内利益代

表机制的渠道向决策层施压, 使其形成某种决策偏好; 另一个则是谈判双方形成的国际双边层面, 决策者在此层面试图最大限度地实现国内利益诉求。国内层面是最重要的, 这一层面的选民团体联合组成的“赢家格局”决定着谈判结果。^⑤ “双层博弈模型”可以分析国际双边谈判的微观运作结构及其影响要素, 但实际上, 特定国际谈判的决策模式与运作结构要比这一模型的描述复杂得多。

从更为宏观的角度来看, 当前欧盟与日本的双边关系实际上是包含五个层面的互动博弈机制。一是全球层面的多边机制中的欧日互动, 主要是在世贸组织、“八国集团”(G8) 和“二十国集团”(G20) 等制度架构中的欧日双边博弈; 二是地区间层面的互动, 即亚欧首脑峰会(ASEM) 机制, 这一机制是欧日互动的重要平台与渠道; 三是双边首脑层面的接触, 即大致上一年一度的欧日首脑峰会; 四是双边政府与民间共同参与的双边多领域对话机制, 与中欧战略对话机制有些相似; 五是双边民间的接触, 特别是双方财经界的制度化交流架构, 如双方的“商业圆桌对话”、“欧日产业合作中心”、“欧盟门户项目”等。欧盟有一些运作已经较为成熟的政策工具架构, 如“与工业化国家合作工具”(ICI) 等, 对上述欧盟与日本的互动机制提供资金支持。这五个层面的欧日互动机制, 是影响欧盟当前对日双轨谈判的最直接的决策环境。在上述五个层面的欧盟与日本互动机制的宏观背景下, 将当前欧盟对日谈判置于“双层博弈模型”的视角下进行分析, 可以发现, 欧

① Commission Staff Working Document, “Impact Assessment Report on EU-Japan Trade Relations, Accompanying the Document Recommendation for a Council Decision Authorizing the Opening of Negotiations on a Free Trade Agreement between the European Union and Japan”, Brussels, July 18, 2012.

② Matthias Bauer et al, *Trans-Pacific Partnership: a Challenge to Europe*, Policy Briefs of ECIPE, No.9, 2014.

③ Cecilia Malmström, “EU-Japan FTA: Opportunities and Challenges, Conference on Trade Relations between EU and Japan, Stockholm School of Economics”, March 13, 2015, http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2015/march/tradoc_153229.pdf. (上网时间: 2015 年 8 月 5 日)

④ Statement by Jean-Claude Juncker, President of the European Commission, at the Joint Press Conference following the EU-Japan Summit at Tokyo, May 29, 2015, http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-15-5079_en.htm. (上网时间: 2015 年 6 月 1 日)

⑤ Robert D. Putnam, *Diplomacy and Domestic Politics: the Logic of Two-Level Games*, *International Organization*, 42 (3), Summer 1988.

盟对日谈判的“双层博弈”体系存在两项结构性的内在矛盾。

其一,在内部层面,欧盟决策共同体内的决策层、战略界、政党和利益集团等不同群体对两项谈判的利益关切各有不同,因而形成了不同的态度。对于“欧盟-日本战略伙伴关系协定”,欧盟内部的意见较为一致,普遍持积极态度和正面评价。欧洲议会主流右翼党团“欧洲人民党”在 2014 年 1~4 月间召开了一系列听证会,为“欧盟-日本战略伙伴关系协定”的谈判提供支持。欧洲议会外交事务委员会在 2014 年 3 月 26 日通过决议,敦促欧盟理事会和欧盟委员会加快关于该协定的谈判。^① 同时欧洲战略界的一些知名智库和研究者也表示支持。^② 在 2015 年 1 月下旬日本外相岸田文雄访问欧洲和 2015 年 4 月底英国大选前夕,欧洲智库关于加强欧日战略安全合作架构的讨论进一步增加。^③

然而,对于“欧盟-日本自由贸易协定”,欧洲内部不同群体众议纷纭,意见不一。一方面,欧盟内部的各类利益集团对此非常关注,且存在较大分歧。工商业利益集团,除汽车等产业的人士之外,对这一协定的支持度较高,而欧盟层面的工会组织和环保组织则持怀疑和否定态度。在工商业利益集团中,电信、化工、农产品等产业的工商界人士,对这一协定的兴趣很大,但以欧洲汽车生产商协会(ACEA)为代表的汽车业利益集团则对此谈判表示强烈质疑和抵制。同时,一些工会和环保组织则对该协定在人权、劳动、环保标准和欧洲就业等方面的影响表示担忧,并作出了负面的评价。^④ 另一方面,各利益集团的分歧通过利益代表机制向上传递,使欧盟决策层也形成了相似的分歧。欧盟委员会总体上表示支持该协定,但欧洲议会的部分左翼党团议员和代表汽车业利益的议员,则表示不满和反对。^⑤

其二,在双边层面,欧盟与日本在谈判中的关注重点存在差异。欧盟方面对双边经济关系的发展寄予厚望,其关注的焦点在于“欧盟-日本自由贸易协定”的谈判,但日本方面则更加关注战略安全层面的双边合作,更多地聚焦于“欧盟-日本战略伙伴关系协定”的谈判。欧盟与日本对双轨谈判关注焦点的差异,使这两项谈判进程的速度和节奏可能会出

现不协调。

欧盟方面强调,欧盟与日本都面临着相同的困境,那就是双方因“金砖国家”崛起而在世界经济体系中被日益边缘化,因而希望与日本强化双边经济合作,一方面共同巩固和提升双方在世界经济体系中的地位,另一方面则共同参与塑造当前国际经济治理机制的新变局,从而在当前为世界制定新的游戏规则的游戏规则的博弈对局中占有一席之地,争夺主导权、话语权与影响力。欧盟决策层在谈论“欧盟-日本自由贸易协定”谈判时频繁使用的话语就是“改变游戏规则”。早在 2011~2012 年,欧洲议会为表示支持启动“欧盟-日本自由贸易协定”谈判,通过了两项决议,希望这一谈判能够“改变游戏规则”,^⑥ 欧盟理事会前任主席范龙佩在 2013 和 2014 年两次欧日首脑峰会上的谈话,首先聚焦的具体议题都是“欧盟-日本自由贸易协定”谈判的进度,及其对世

^① European Parliament, *Report Containing the European Parliament's Recommendation to the Council, the Commission and the European External Action Service on the Negotiations of the EU-Japan Strategic Partnership Agreement*, March 26, 2014, A7-0244/2014.

^② Friends of Europe, *EU-Japan: Ready for a New Stage in Relations?* Spring 2014, Brussels; Cesar de Prado, *Prospects for the EU-Japan Strategic Partnership: a Global Multilevel and Swot Analysis*, Florence & Tokyo, December 2014, EU-Japan Center for Industrial Cooperation.

^③ Dr. John Swenson-Wright, “UK Election Notes: Foreign Policy Opportunities: Security Cooperation with Japan”, April 23, 2015, <http://www.chathamhouse.org/expert/comment/17500> (上网时间: 2015 年 5 月 25 日); Sarah Raine and Andrew Small, *Waking up to Geopolitics: a New Trajectory to Japan-Europe Relations*, the German Marshall Fund of the United States, May 2015.

^④ 见 Borderlex, “Car and Train Industry may Quash EU Japan FTA Talks”, <http://www.borderlex.eu/car-train-industry-opposition-may-quash-goal-clinch-eu-japan-fta-2015/> (上网时间: 2015 年 5 月 24 日); European Commission, “Meeting on the Trade Sustainability Impact Assessment in Support of Negotiations of a Comprehensive Trade and Investment Agreement between the EU and Japan”, *Draft Inception Report*, February 5, 2015.

^⑤ European Parliament, “Press Release, Start Free Trade Talks with Japan but Make Room for EU Car Sales, Say MEPs”, October 25, 2012, <http://www.europarl.europa.eu/news/en/news-room/content/20121024IPR54372/html/Start-free-trade-talks-with-Japan-but-make-room-for-EU-car-sales-say-MEPs> (上网时间: 2015 年 5 月 25 日); European Commission, “Meeting on the Trade Sustainability Impact Assessment in Support of Negotiations of a Comprehensive Trade and Investment Agreement between the EU and Japan”, *Draft Inception Report*, February 5, 2015.

^⑥ European Parliament Resolution of May 11th 2011 on EU-Japan Trade Relations, (2012/C 377 E/04), *Official Journal of the European Union*, C 377 E/19, December 7, 2012; European Parliament Resolution of October 25th 2012 on EU Trade Negotiations with Japan, (2012/2711(RSP)), *Official Journal of the European Union*, C 72 E/16, March 11, 2014.

界经济格局的影响。他在 2013 年峰会上指出,这一协定将会“改变游戏规则”;在 2014 年峰会上则谈到,通过这一协定开放双方的市场“将有利于世界范围的贸易和经济增长”。^① 2015 年 3 月 13 日欧盟委员会贸易委员马尔姆斯特伦在斯德哥尔摩经济学院针对“欧盟-日本自由贸易协定”谈判发表专题演说时也谈到“我们曾经视为发展中国家的那些伙伴们,现在已是全球主要的行为体了”,所以欧盟“需要调整和改变”;她甚至认为与 TTIP 谈判相比,欧日间付出同等的力气,可以“更容易”获取进展,因为与美国的体系相比,欧盟的贸易管制体系与日本更相似。^② 2015 年 4 月 17 日她在马斯特里赫特大学发表关于欧盟贸易政策的演讲时再度强调,欧盟之所以推进与日本和美国等国家之间的贸易谈判,是因为“中国、印度和其他新兴国家的崛起,意味着在为未来制定规则的方面,欧洲和美国都将处于更弱势的位置”,“如果我们不能一起塑造全球化,那就只能让别人替我们这么做!”^③ 欧盟决策者对国际经济格局变化的忧患意识,和通过推进欧日自由贸易谈判来争夺国际经济体系的主导权的迫切心态,由此可见一斑。因此,在 2015 年 5 月 29 日欧日首脑峰会上,欧盟理事会主席图斯克(Donald Tusk)强调“贸易与投资仍是双边关系的基石”,^④而欧盟委员会主席容克发表的声明则通篇只谈双边经济关系,并反复敦促日本方面拿出劲头,加速双边自由贸易谈判。^⑤ 由此可见,在目前的双轨谈判中,欧盟方面的关注焦点是贸易谈判,其最关心的是如何拓展欧盟对日经济关系。

相比之下,日本方面关注的焦点主要不在经济层面,而在战略安全层面。当前为推进双边战略安全合作,日本方面注意凸显其与欧盟之间共同拥有的价值理念和意识形态,有时可谓达到了处心积虑的程度。在此基础上,日本方面在各种场合谈及东海和南海不稳定形势,以此方式旁敲侧击地提醒欧盟注意中国的崛起对东亚战略安全的挑战。实际上,日本长期以来一贯注重借助共同意识形态的话语体系与战略观念,向欧洲媒体和社会舆论刻意强调日本与中国在意识形态上的差异,促使欧盟靠近日本而疏离中国。在当前的欧日双轨谈判中,日本

方面继续实施这样的策略。2015 年 4 月日本外交部在阐述“欧盟-日本自由贸易协定”带来的好处时,首先谈到的就是“日本和欧盟是重要的全球伙伴,拥有共同的基本价值理念”。^⑥ 前任日本驻欧盟大使盐尻孝二郎在 2014 年 1 月 30 日参加欧洲议会右翼党团“欧洲人民党”关于“欧盟-日本战略伙伴关系协定”的听证会时,宣称“欧盟和日本都致力于在国际社会推进和平、人权、民主和法治”,因而这一协定的基础是“共同的价值观和利益”。^⑦ 现任日本驻欧盟大使片上庆一在 2014 年 7 月 22 日的就职声明,以及在 2015 年 3 月 5 日于布鲁塞尔智库“欧亚中心”发表的演说,也都是开篇即强调欧盟和日本拥有共同的价值观,然后才述及欧日双轨谈判的情况。^⑧ 在密集地打出“共同意识形态牌”的同时,日本以各种形式提醒欧洲人关注东亚沿海的紧张形势,突出日本与北约的紧密联系,推销安倍的“积极和平主义”,并将这些议题与“欧盟-日本战略伙伴关系协定”的谈判或明或暗地联系起来。日本外相

① Press Remarks by President of the European Council Herman Van Rompuy following the 22nd EU-Japan Summit, Brussels, EUCO 102/14, PRESSE 275, PR PCE 92, May 7, 2014.

② Cecilia Malmström, “EU-Japan FTA: Opportunities and Challenges, Conference on Trade Relations between EU and Japan”, http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2015/march/tradoc_153229.pdf. (上网时间: 2015 年 8 月 5 日)

③ Cecilia Malmström, “EU Trade Policy: Why should European Citizens Care?” http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2015/april/tradoc_153346.pdf. (上网时间: 2015 年 5 月 24 日)

④ “Remarks by President Donald Tusk at the Press Conference following the EU-Japan Summit in Tokyo”, <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2015/05/29-tusk-remarks-press-conference-eu-japan-summit/>. (上网时间: 2015 年 5 月 30 日)

⑤ “Statement by Jean-Claude Juncker, President of the European Commission, at the Joint Press Conference following the EU-Japan Summit at Tokyo”, http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-15-5079_en.htm. (上网时间: 2015 年 6 月 1 日)

⑥ “Japan-EU EPA”, <http://www.mofa.go.jp/files/000013835.pdf>. (上网时间: 2015 年 5 月 25 日)

⑦ EPP Group Hearing “the EU-Japan Strategic Partnership Agreement”, January 30, 2014, http://www.eu-asiacentre.eu/events_details.php?event_id=99 (上网时间: 2015 年 5 月 30 日)。此后盐尻孝二郎在 2014 年 3 月 11 日参加布鲁塞尔智库“欧洲之友”举办的欧日对话论坛时,再次表示“日本和欧盟都是成熟的民主体系”,“因我们应该相互合作,以加强民主,支持基本人权需求,并强化对世界的治理”。Friends of Europe, “EU-Japan: Ready for a New Stage in Relations?” Brussels, Spring 2014.

⑧ “Ambassador’s Message”, http://www.eu.emb-japan.go.jp/Ambassador_Katakami_message.html “EU-Japan: How to Move Forward”, EU-Asia Center, March 5, 2015, http://www.eu-asiacentre.eu/events_details.php?event_id=125. (上网时间: 2015 年 5 月 30 日) 此外,2013 年以来每年的日本外交蓝皮书在阐述日本对欧洲的外交政策时,也总是首先强调双方拥有共同的“价值观念”。

岸田文雄在 2015 年 1 月下旬与英、法、德三国外长及北约、欧盟的代表会面之时,在 2015 年 4 月与欧盟外交与安全政策高级代表莫盖里尼 (Federica Mogherini) 会面之时,日本首相安倍晋三 2015 年 5 月与比利时首相米歇尔会面之时,以及 5 月 29 日与欧盟方面举行首脑峰会之时,实际上都采用了上述策略。由于日本的运作,2013 年至今三次欧日首脑峰会的联合声明都明确表达了对东亚海上安全、特别是东海与南海局部紧张形势的担忧,欧洲一些媒体都已看出,其矛头明显指向中国。^①当然,欧盟方面虽然对日本的安全战略立场表示一般性的理解和认可,但与美国不同的是,在牵涉到中国的战略安全问题上,欧盟避免作出详细的阐释或明确的承诺。

当前欧盟对日谈判的这两项结构性矛盾,在未来可能会深刻影响欧盟对日双轨谈判的节奏、速度与路径选择。“欧盟-日本战略伙伴关系协定”的谈判可能会较为顺利,其速度和节奏可能会快于“欧盟-日本自由贸易协定”谈判,而前者可能会对东亚地区的安全格局和国际战略格局都产生一定的影响,使欧盟与中国、韩国和东盟等行为体的关系发生连锁变化。

四、欧盟对日战略性双轨谈判 对中国的影响

毫无疑问,欧盟对日政策的任何变化,都会对中欧关系产生影响。当前欧盟对日本的战略性双轨谈判,会潜移默化地影响和改变欧盟与东亚地区间关系的战略格局和政治生态,进而影响乃至制约中欧关系的发展态势。特别是,这一双轨谈判体系会直接牵制当前“中国-欧盟双边投资协定”谈判的速度与节奏。因此,中国决策层和战略界应密切追踪这一双轨谈判的最新变化,并注意追踪和分析以下几点。

首先,应注重观察欧盟对日本的双轨谈判、尤其是“欧盟-日本自由贸易协定”谈判的议程设置和谈判条件的变化,追踪欧盟方面在其中讨价还价的过程与细节,分析其中所隐含的欧盟内部各类群体的利益诉求与战略考量的变化,为稳妥运作“中国-欧盟双边投资协定”谈判提供有效的预警信息。欧盟在“欧盟-日本自由贸易协定”谈判中,强烈反对日

本方面在食品和农产品等产业上征收进口关税,以及在汽车和铁路机车制造等产业上对进口产品实施不合欧盟习惯的技术标准,强烈批评日本方面保护本国投资和产业的非关税壁垒,以及对外界关闭日本政府采购市场的做法,并提出了自己的要求与方案。欧盟委员会贸易总司和欧洲议会的政策文件都强调对日谈判要为欧洲建立“公平的竞技场”。^②实际上,上述关于非关税壁垒、市场开放和贸易与投资公平性的问题,是欧盟内部社会群体在对外经济关系领域的利益诉求最集中的焦点,反映了欧盟内部的政治力量结构和利益关系的演进方向;而欧盟在对日本的谈判中提出的要求与方案,是欧盟认定的维护和推进欧盟内部利益的政策方案的最佳组合。欧盟在推进对华投资协定谈判时,很可能会关注相似的领域和问题,提出相似的方案和条件。相对于中欧投资协定谈判,“欧盟-日本自由贸易协定”谈判启动时间早,运作节奏快,因而后者透露出来的信息,必能为中国方面处理对欧盟的双边投资协定谈判提供借鉴和参考。

其次,日本方面非常注重运用“意识形态”牌构建自己的良好形象,增强欧洲社会舆论对日本的正面评价,从而强化欧盟方面在上述双轨谈判中对日本的战略与价值认同,促使其减少对日施加的压力和阻力,并进而间接地恶化中国在欧洲的舆论环境,疏离中国与欧盟的关系。有鉴于此,中国战略界应强化对欧洲社会的舆情评估,并厘清在欧盟当前对日双轨谈判和对华双边投资协定谈判的进程中,欧洲社会针对中国和日本的舆情变化的差异,及其所包含的欧盟内部的政治力量结构与民众利益诉求的变化。

欧美民意调查机构的数据显示,在 2005 年至今的 10 年间,欧洲民众对中国的国际形象的评价,相对其对日本的国际形象的评价呈现出恶化的趋势,

^① EU Business, “Japan, EU Agree to Speed up Talks over Stalled Free Trade Deal”, May 29, 2015, <http://www.eubusiness.com/news-eu/japan-diplomacy.11iw/>. (上网时间: 2015 年 5 月 29 日)

^② European Parliament Resolution of October 25th 2012 on EU Trade Negotiations with Japan, (2012/2711(RSP)), *Official Journal of the European Union*, C 72 E/16, March 11, 2014; European Commission, *The Trade and Investment Barriers Report 2015*, COM (2015) 127 final, Brussels, March 17, 2015.

并且总体而言,欧洲民众对日本的评价始终要比对中国的评价高出许多。如表 3 所示,2006 年和 2014 年,英国广播公司国际部会同“全球调查公司”(GlobeScan Inc.)对全世界 33 个国家的民众对主要大国的态度进行的调查结果显示,2006~2014 年九年间,欧洲主要国家对中国持正面评价的人数占总数的比例,在德、法、西班牙三国有较大幅度的下降,在英国 2013 年略有下降,2014 年有所回升,在波兰没有变化;而同一时期欧洲对日本的正面评价,在德国和西班牙出现一定程度的下降,在波兰基本持平,在英国和法国则有大幅上升;并且欧洲民众对日本

持正面评价者占总数的比例,与对中国持正面评价者占总数的比例相比,总要高出 1/3 到一倍左右。^①美国“皮尤研究中心”(Pew Research Center)也得出相似的结论。该机构 2013 年 7 月 18 日出台的调查报告认为,从 2011 年到 2013 年的三年间,欧洲民众对中国的正面评价出现明显的下降,英国下降了 11 个百分点,法国下降了 9 个百分点,德国下降了 6 个百分点;而该机构在 2015 年 6 月底的调查显示,与 2013 年相比,民众对中国的正面评价,在英国下降了 3 个百分点,在西班牙下降了 7 个百分点。^②

表 3 2006 年与 2014 年欧洲主要国家民众对中日两国的评价

对中国国际影响持正面评价者占受访者总数比例				对日本国际影响持正面评价者占受访者总数比例			
	2006 年 1 月 占比(%)	2014 年 6 月 占比(%)	持正面评价者占总 数比例的增减幅度		2006 年 1 月 占比(%)	2014 年 6 月 占比(%)	持正面评价者占总 数比例的增减幅度
英国	40	49(2013 年 为 37)	增加 22.5%	英国	57	65	增加 14%
德国	31	10	减少 67.7%	德国	54	28	减少 48.1%
法国	31	26	减少 16.1%	法国	47	58	增加 23.4%
西班牙	45	24	减少 46.6%	西班牙	69	46	减少 33.3%
波兰	28	28	无变化	波兰	58	59	增加 1.7%

资料来源:作者根据英国广播公司国际部会同“全球调查公司”(GlobeScan Inc.)实施的全球民意调查报告“World Public Opinion Poll”的数据统计绘制。

上述调查数据表明,当前欧洲大众舆论对欧日关系和欧中关系的看法不同,对中国和日本两国的国际形象的评价也不同,这意味着欧盟对日本进行的战略性双轨谈判,与欧盟当前同中国进行的双边投资协定谈判相比,所面临的大众舆论环境和相应的舆论压力有很大差异,并且由于日本方面在目前对欧盟的谈判中有意识地运用“意识形态牌”,并刻意强调东亚战略安全形势的不稳定性,上述差异可能还会沿着不利于中国的方向扩大。

总之,日本在欧盟对外政策中所占据的地位并不低于中国,并且在欧盟处理对外战略与安全问题的政策体系中,日本由于在很大程度上赢得了欧盟对其价值体系和意识形态的认同,因而可能比中国占据更有利的位置,获得更多的信任和支持。随着

美国在战略安全层面逐步实施“亚太再平衡”战略,在国际经济制度层面逐渐构建“一体两翼”的 TTIP 和 TPP 架构,欧盟会亦步亦趋,加紧推进“欧盟-日本战略伙伴关系”和“欧盟-日本自由贸易协定”两项架构的谈判。因而在可预见的未来,欧日关系会进一步加强,并对中欧关系和东亚地区的国际格局,甚至对全球战略安全格局和世界经济体系,产生深刻影响。○ (责任编辑:沈碧莲)

① 英国广播公司国际部在 2006 年的调查报告详见于: http://www.globescan.com/news_archives/bbc06-3/; 在 2014 年的调查报告详见于: <http://downloads.bbc.co.uk/mediacentre/country-rating-poll.pdf>。(上网时间:2015 年 8 月 6 日)

② Pew Research Center, “America’s Global Image Remains More Positive than China’s”, July 18, 2013, <http://www.pewglobal.org/2013/07/18/americas-global-image-remains-more-positive-than-chinas/>; Pew Research Center, “Global Indicator Database, China Image”, June 2015, <http://www.pewglobal.org/database/indicator/24/>。(上网时间:2015 年 8 月 6 日)