

开放性战略自主视域下 欧盟贸易政策的实践动态 ——基于跨国社会力量的考察*

仇华飞 赵惠冉

摘 要：欧盟以开放性战略自主为原则的贸易政策调整在实践中成效有限。从社会维度看，这反映了跨国社会力量之间利益博弈的结果。在贸易自由化议程的推进过程中，要求市场保护和社会保护的跨国社会力量通过其代理组织反对共同市场的扩大准入，主张关注贸易协定的负面影响。在贸易防御议程方面，全球经营的跨国资产者代表和环保机构有条件地支持增加壁垒，这限制了对各国内部工商业的保护。在贸易与可持续发展议程中，跨国商业集团对人权和环保议题持有功利性态度，使企业无法真正承担社会责任。在这些相互制约的社会力量作用下，欧盟的贸易政策实践具有“拼凑性”特征。各项议程虽然均以“开放性战略自主”为目标，但未能显著增强欧盟的自主能力。

关键词：开放性战略自主； 欧盟贸易政策； 新自由主义； 贸易地缘政治

作者简介：同济大学 政治与国际关系学院 教授 上海 200092
同济大学 政治与国际关系学院 博士研究生 上海 200092

中图分类号：F755； F15； D814.1

文献标识码：A

文章编号：1005 - 4871(2024)04 - 0029 - 25

* 本文系国家社会科学基金重大研究专项“习近平全球治理理念与金砖国家参与全球治理实践研究”（项目批准号：20VGG001）的阶段性研究成果。

2021年2月,欧盟提出以“开放性战略自主”为基本原则调整贸易战略,意图将贸易工具纳入外交政策轨道,扩大欧盟的规范性和地缘政治影响。然而,连续三年的贸易政策实践报告表明,欧盟协调贸易和外交两个目标的实际进展总体有限。在开放层面,贸易协定的批准和执行受挫削弱了以自由化手段增强价值链韧性和可持续性的效果。在自主层面,欧盟虽然降低了对俄经济依赖,但跨大西洋贸易协调没能换取美国在技术竞争和产业补贴方面的让步,针对中国商品、中国投资的歧视性政策也未能给欧洲企业带来新的机会。2024年6月,欧洲议会选举落下帷幕。政治生态的持续右倾、极端势力影响力的进一步扩大,^①以及乌尔苏拉·冯德莱恩(Ursula von der Leyen)的连任预示着欧盟将加速地缘政治化进程。可以预见,贸易目标与外交目标之间的矛盾仍将继续贯穿欧盟对外经济政策始末,欧盟委员会协调二者的效果将在很大程度上决定“战略自主”的未来。在此背景下,深挖欧盟贸易实践转向的社会理由和社会博弈,对于理解开放性战略自主的内在矛盾与建设困境、妥善应对政策变化可能造成的负面影响、前瞻新一届欧盟委员会的政策宗旨具有重要的现实价值。

目前关于欧盟开放性战略自主的既有分析中,大量文献从国家间互动的角度出发,考察中美欧大三角、俄乌冲突等外部因素的影响,^②较少关注欧盟内部的矛盾分歧。而内部视角的解释多数强调成员国之间的利益冲突,特别是法德矛盾和东西欧之间的分歧,^③少数强调机构间权力博弈,^④缺乏对欧盟社会维度的关注。

① 金玲:《欧洲议会选举后的政治图景重构及其影响》,载《现代国际关系》,2024年第7期,第95-111页,这里第98页和102页。

② 赵怀普:《欧盟在中美欧互动中的多重角色与中欧关系》,载《国际论坛》,2023年第4期,第101-119页;黄颖:《欧盟的“战略自主”困境更加凸显》,载《世界知识》,2022年第10期,第17-19页;田德文:《欧盟战略自主的困境与出路》,载《当代世界》,2021年第12期,第36-40页;焦莉、严骁骁:《理解中美博弈下的欧洲战略自主:限度、立场与行为逻辑》,载《国际关系研究》,2021年第5期,第45-69页;L. Johan Eliasson/Oriol Costa/Patricia Garcia-Duran, “Is the EU’s Trade Policy Aligning with America’s Trade Policy?”, *Journal of World Trade*, Vol. 57, No. 2, 2023, pp. 231-252.

③ 伍慧萍:《欧洲战略自主构想的缘起、内涵与实施路径》,载《德国研究》,2021年第3期,第23-45页;宋黎磊、常晨:《俄乌冲突下欧盟战略自主的推进困境:双层欧盟视角的分析》,载《国际关系研究》,2023年第5期,第67-87页;彭姝祎:《欧盟战略自主的状况与发展趋势》,载《人民论坛》,2023年第5期,第100-103页;Alex Andrione-Moylan/Pieter de Wilde/Kolja Raube, “Varieties of EU Trade Politicisation in EU Public Debates”, *Global Policy*, Vol. 14, Special Issue, 2023, pp. 19-29.

④ 钟艺琛:《欧盟委员会的扩权与欧盟对华政策的嬗变》,载《欧洲研究》,2023年第4期,第1-29页;Wolfgang Weiss, “The EU’s Strategic Autonomy in Times of Politicisation of International Trade: The Future of Commission Accountability”, *Global Policy*, Vol. 14, Special Issue, 2023, pp. 54-64;Niels Gheyle, “Evading Vetoes: Exiting the Politicized Decision Trap in EU Trade Policy”, *JCMS: Journal of Common Market Studies*, Vol. 60, No. 6, 2022, pp. 1723-1740.

这些分析或是谈及社会行为体的观点，或是强调民粹主义势力的掣肘，^①或是考察个别行为体的影响，^②而没有对整体社会结构进行系统研究。

因此，学界虽然已经对欧盟的政策意图、政策工具进行了透彻的宏观探讨，但仍无法深入解释为何微观层面的政策效果不符预期，^③更未能运用一个统一框架，说明不同领域、不同议程存在的实践差异。由于既有文献对“国家间政治”的聚焦，使得欧盟政策本身被视为一种“均衡”的结果。而事实上，冲突始终存在。冲突中难以预料的矛盾、联合、斗争有可能使政策结果持续地偏离目标均衡，甚至南辕北辙。若要分析政策目标与结果之间的错位，就需要引入社会维度观察和描摹政治过程。从这一视角看，全球变革过程中的压力并不以既定方式引发某种反应，而是作用于关键社会行为体。社会行为体经过整合，组成有能力采取集体行动的社会力量，推动政策和话语向于已有利的方向发生转变。^④与此同时，欧盟始终面临超国家机构固有的合法性困境，其在政策调整过程中必然更加重视社会层面的诉求与行动，^⑤从而使实践结果在更大程度上体现出社会塑造的特征。

作为对既有解释的补充性研究，本文关注的核心是政策的实践过程。之所以聚焦贸易领域，是因为相较于产业和竞争政策，围绕贸易议题的社会斗争更加激烈，对中欧关系的影响也更为显著。在构建主导社会力量影响欧盟贸易政策实践的分析框架的基础上，本文将首先阐明当前国际政治经济秩序对不同社会力量利益诉求的影响，进而通过归纳利益代表对“开放性战略自主”的话语阐释和推进相关议程的政治行动，说明只存在表面共识的政策目标难以带来显著的政策效果。

一、跨国社会力量参与影响欧盟贸易政策实践的分析框架

长期以来，跨国行为体一直被视为欧洲社会的主导力量，并被认为对包括贸

① 冯仲平：《欧洲一体化、战略自主及中欧关系》，载《国际经济评论》，2023年第5期，第27-37页；郑春荣：《欧洲政治碎片化与中欧关系走向》，载《当代世界》，2020年第6期，第32-38页。

② Andreas Dür/Gemma Mateo, “Lobbying in the Face of Politicisation: Interest Group Strategies in Trade Policy”, *Journal of European Public Policy*, Vol. 31, No. 1, 2024, pp. 212-238; Niels Gheyle, “United We Stood, Divided We Transform? Exploring Coalition Transformation Divergence in the EU Trade Policy Field”, *Journal of European Public Policy*, Vol. 31, Issue 7, 2023, pp. 1955-1978.

③ Anna Herranz-Surrallés/Chad Damro/Sandra Eckert, “The Geoeconomic Turn of the Single European Market? Conceptual Challenges and Empirical Trends”, *JCMS: Journal of Common Market Studies*, Vol. 62, No. 4, 2024, pp. 919-937, here p. 924.

④ Bastiaan van Apeldoorn, *Transnational Capitalism and the Struggle over European Integration*, London and New York: Routledge, 2002, p. 2.

⑤ Raine Eising, “Institutional Context, Organizational Resources and Strategic Choices: Explaining Interest Group Access in the European Union”, *European Union Politics*, Vol. 8, No. 3, 2007, pp. 329-362, here p. 331.

易政策在内的欧盟政策的制定和执行具有重要影响。^①这种影响与欧盟作为国际体系成员所受到的结构性压力相互交织,共同塑造着欧洲一体化的动态走向。外部压力与内部动力着眼于欧盟政策的不同维度。一方面,国际体系的结构性压力预测限定了政策的“形式”,即角色定位、战略目标的选择。另一方面,政策的“内容”,包括为了实现目标所能调动的权力资源、所能使用的政策工具组合和所能获得的合法性支持,则由社会斗争中的赢家填充。^②尽管形式和内容在很大程度上相互构成,但在特定情形下也有可能指向不同的特征:结构性压力促使欧盟表现得像一个真正的“国家”,即由于竞争和社会化表现出与地位相近的大国类似的政策偏好;跨国社会力量则推动欧盟采取具有后威斯特伐利亚色彩的行动,如追求规范性引领。

近年来,在欧盟一系列政策不断发生方向性调整的过程中,体系性影响在战略层面有着明确的体现。但在欧盟争夺相对收益、强化硬实力、“不再天真”的大方针下,具体领域的政策目标和政策议程无疑由跨国社会力量参与塑造。跨国社会力量应对体系压力的立场以及不同立场之间的竞争深刻影响了政策“内容”和政策执行,并最终造成预期与结果的偏离。

(一) 跨国社会力量影响贸易政策实践的理论路径

在欧洲一体化理论中,重视跨国社会力量影响的主要有两条路径。在新功能主义路径下,原本地方性的商业机构、专业协会及公共利益组织由于决策方式的转变联合为泛欧利益团体,通过制度性渠道游说超国家机构,积极促使欧盟政策反映自身利益偏好。^③在外部环境发生变化的情况下,超国家机构有可能主动发起政策调整的动议,但政治议程只有在获得主要跨国社会力量支持的情况下才会真正被推动,其具体目标、资源、工具都有赖于主体之间的讨价还价。

在新葛兰西主义路径下,在生产分工中占主导地位的跨国资产阶级,通过与其他社会力量的谈判、妥协和斗争建构霸权,由霸权代理决定欧盟政策的实际内容。^④由于不认为欧盟机构存在一个无根无源的目标或诉求,新葛兰西主义将政

^① 张磊、查海峰:《国内利益集团对超国家机构决策机制的影响分析》,载《国际观察》,2018年第5期,第139-157页,这里第142页。

^② John Ruggie, “International Regimes, Transactions, and Change: Embedded Liberalism in the Post-war Economic Order”, *International Organization*, Vol. 36, No. 2, 1982, pp. 379-415, here p. 382.

^③ Justin Greenwood, *Representing Interests in the European Union*, London: Macmillan Publishers Limited, 1997, p. 1.

^④ Hans-Jürgen Bieling, “European Globalisation and World Order Politics”, in Petros Nousios/Henk Overbeek/Andreas Tsolakis (eds.), *Globalization and European Integration: Critical Approaches to Regional Order and International Relations*, London and New York: Routledge, 2012, pp. 175-193, here pp. 175-177.

策变化解释为对社会共识转变的回应。首先,体系的变化使得跨国社会力量出现了新诉求或改变了原有力量对比。然后,竞争性社会力量经由一系列谈判和斗争达成妥协,形成霸权共识。最终,超国家机构以共识性内容为基础制定政策、监督执行。

然而,随着跨国社会力量之间的共识空间不断压缩,欧盟委员会日益发挥自主性,通过创立新的贸易工具以回应内外危机,因此,传统路径越来越难以在维持基本假设的基础上对此做出解释。由于缺少对体系影响及传导方式的关注,新功能主义无法说明为什么政策走向是地缘政治化而非进一步自由放松。由于对欧盟机构自主性的弱化,新葛兰西主义难以阐释为何在霸权共识濒于瓦解的特殊节点上,跨国社会力量之间的斗争仍能在稳定框架内进行。

为了克服经典路径的不足,本文在新葛兰西主义的基础上,进一步强调了对欧盟委员会自主性的认可,以修正了的阿姆斯特丹学派的一体化学说作为理论核心。因为在危机期间,权力向中心机构集中本就属于惯例和常态。无论是出于维系合法性的考虑还是官僚制度内在的扩张倾向,欧盟委员会确实通过扩权充当了竞争性社会力量的黏合剂。但由于欧洲一体化的历史传统不具有明确的干预主义色彩,黏合工具和黏合效果又都是有限的,从而造成了当前的实践结果。

(二) 跨国社会力量影响贸易政策实践的分析逻辑

遵循主体—过程—结果的逻辑,本文提出跨国社会力量与主要超国家机构互动的一般框架(见图1):

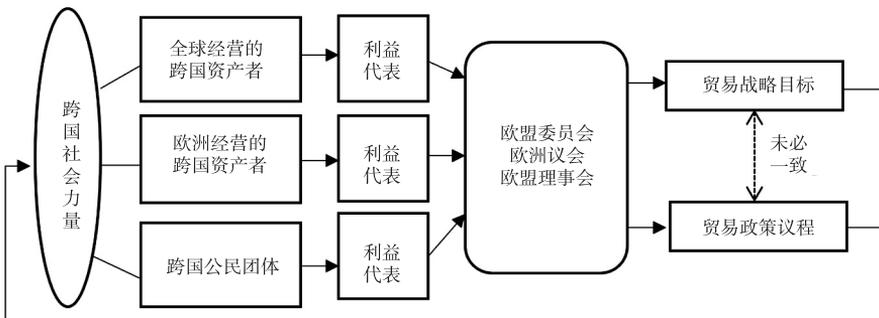


图1 跨国社会力量发挥影响力的机理

注:实线箭头代表可预期的、确定的作用,虚线箭头代表不确定的、实践后才可知的作用。

来源:作者自制。

1. 行动者:欧盟贸易政策实践中的跨国社会力量

在阿姆斯特丹学派视角下,被视为一体化进程重要组成部分的共同贸易政策,始终是欧洲外部环境与内部动态交互作用的结果。跨国社会力量既扎根于欧洲共

同市场,又参与了全球生产交往,遂构成影响贸易政策的主导势力。纯粹民族化的社会力量由于经济意义的下降和国家权限的让渡,越来越被排除在贸易决策之外,但可以被动地对欧盟政策做出反应。

跨国社会力量尽管都支持欧盟内部流通壁垒的消除,但仍对外部边界的开放持有竞争性立场。那些同时在世界市场和欧洲市场具有竞争优势的跨国资产者,由于能够在市场机制下实现收益最大化,往往主张自由开放,反对政府干预,在话语层面鼓吹自由贸易的神话。那些在世界市场上竞争力相对较弱、主要在欧洲范围生产经营的跨国资产者,为了提升自身竞争力,一般要求战略保护,在话语层面以双标的方式强调公平贸易。而随着泛欧公共议题的涌现,在跨国交往中催生出的跨国公民团体,通常不对开放或保护有特定要求,但倾向于强调贸易的社会影响,主张将贸易作为推进民主、人权、可持续等抽象价值的工具。

基于经济地位的差异,三种跨国社会力量对贸易政策的影响力是不均衡的。其中,有条件掌控跨国资本全球流动的跨国社会力量影响力最大。按照威廉·罗宾逊(William Robinson)的观点,这个强势团体正在越发自觉地构建共同利益和集体身份,并且作为全社会的代言人做什么是普遍利益和合法政策做出规定。^①要求贸易保护的和社会目标导向的团体实力较弱,整合程度也相对较低,在社会博弈中处于结构性劣势。欧盟贸易政策实践就是在这三种跨国社会力量的复杂妥协中开展。

2. 行动过程:跨国社会力量影响贸易政策的策略

为了使自身利益能够在贸易政策中得到最大程度实现,三种跨国社会力量均通过代理组织开展游说。这种组织本质上也是利益集团,但相对于普通利益集团,具有更广泛的代表性、更强的动员能力和更高的政治影响。^②于欧盟而言,与跨国社会力量代表对话可以降低沟通成本、提高机构间谈判效率、监督政策执行,^③因此双方的互动实际上是以一种高度制度化的方式进行的。

根据《里斯本条约》,欧盟委员会在贸易决策和执行中居于主导地位,从而构成利益代表的游说核心。与欧盟委员会相关负责人会面、参与公开意见征询、参加专

^① [美]威廉·罗宾逊:《全球资本主义论:跨国世界中的生产、阶级与国家》,高明秀译,北京:社会科学文献出版社,2009年版,第59-62页。

^② Justin Greenwood/Ruth Webster, "The Governability of EU Business Associations", *European Integration*, Vol. 23, No. 1, 2000, pp. 63-92, here p. 63.

^③ Justin Greenwood/Darren Halpin, "The European Commission and the Public Governance of Interest Groups in the European Union: Seeking a Niche Between Accreditation and Laissez-Faire", *Perspectives on European Politics and Society*, Vol. 8, No. 2, 2007, pp. 189-210.

家组和发起贸易投诉是输入集团诉求的主要方式,也是其影响政策导向的关键。由成员国代表组成的欧盟理事会通常在闭门会议中经由缺乏透明度的协商达成共识,较难受到各类外部团体影响。为此,代理组织需要通过成员国渠道开展游说。这包括接触成员国常驻布鲁塞尔代表、接触成员国政府或议会、接触地方政治权威等。欧洲议会在贸易议题上权限较低,参与团体间活动、与议会会面是其影响最终投票的主要方式。在制度化渠道之外,诉诸舆论支持、游行、示威等外部手段同样可以表达诉求、影响决策。为了减少合法性质疑,主要欧盟机构至少在象征性层面都倾向于向激烈的反对意见让步。

虽然原则上所有代理协会都可以综合利用全部手段输入政策要求,但一般而言,代表不同跨国力量的机构有不同的选择偏好(见表1)。跨国资产者由于经济地位高,利益代表倾向于直接与负责人会面,或通过专家小组、闭门研讨等内部方式影响政策输出。其中,代表全球主义势力的组织协会有条件与最高政治领导人对话。跨国公民团体则由于缺乏相关领域的专业知识,并且难以就价值性立场做出妥协,而在与欧盟机构的互动中处于弱势。提高民众、议会、地方性政府对贸易议题的关注度,进而通过公民运动、议员和地方权威的行动给决策核心施加压力是其惯用手段。^①

表1 三种跨国社会力量的诉求与游说

跨国社会力量	贸易诉求	典型话语	代理组织	游说策略
全球经营的跨国资产者	自由开放:减少壁垒、扩大准入	市场竞争力、经济效率	商会、行业协会、行业联盟	内部渠道
欧洲经营的跨国资产者	市场保护:歧视性监管、防御工具	公平竞争、战略需要	行业协会、行业联盟、地区协会	内部渠道
跨国公民团体	社会保护:实现可持续发展目标	社会责任、贸易正义	工会、人权组织、绿色组织	外部渠道

来源:作者自制。

3. 政策结果:表面共识下的竞争

对于超国家机构而言,贸易政策需要推动实现两个功能性目的:第一,维系一体化进程,保持自身在欧洲的地位;第二,通过运用市场性权力保障欧盟在世界体系中的地位。鉴于后一个目的以前一个目的的实现为前提,超国家机构需要以某种方式推动跨国社会力量达成妥协共识,进而动员各方支持政策实践。这种方式

^① Sophie Meunier/Rozalie Czesana, "From Back Rooms to the Street? A Research Agenda for Explaining Variation in the Public Salience of Trade Policy-Making in Europe", *Journal of European Public Policy*, Vol. 26, No. 12, 2019, pp. 1847 - 1865, here pp. 1850 - 1857.

就是引入联盟磁石(coalition magnet)。^①

联盟磁石代指能够将具有不同利益诉求的团体聚集到一起的理念,它通常多义且具有积极情感价值。欧盟委员会提出的长线贸易战略目标,本质上起到的就是联盟磁石的作用。通过操纵对当前问题及因果关系的解释,政治家们促使各种跨国社会力量把利益、期望投射到这一目标中,利用由此创造出来的共识空间推动政策变革。从“被管制的全球化”(Managed Globalization)到“全球欧洲”(Global Europe),再到当前的“开放性战略自主”(Open Strategic Autonomy),欧洲超国家机构创造性地运用这些理念的灵活性勾连起不同维度的政治议程,并赋予政策实践合法性。

然而,由于多种理解始终同时存在,各跨国社会力量均按照对自身利益最为有利的阐释推动贸易政策变革,在此过程中必然出现相互对立。^② 争夺议程控制权的斗争可能会导致不连贯的政策方案。在跨国社会力量之间共同利益较多的情况下,超国家机构的协调有可能促使各方就政策方向达成基本一致,从而实现既定战略目标。但在利益分歧较大的情况下,三种跨国社会力量政治影响的相互抵消将削弱政策变革的实际力度,阻碍战略目标实现(见图2)。

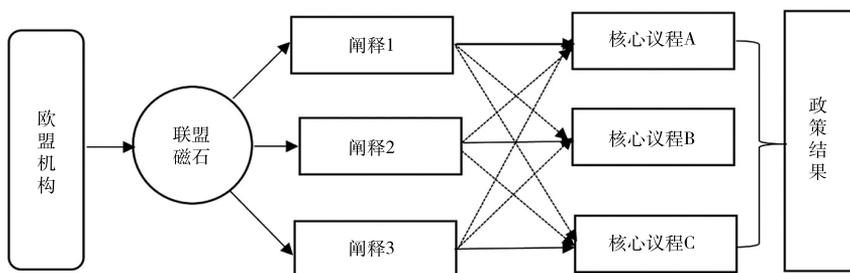


图2 跨国社会力量利益分歧较大情况下的政策结果

注:实线表支持,虚线表削弱。

来源:作者自制。

综上所述,受到全球政治经济动态直接影响的跨国社会力量构成了欧盟贸易政策制定与执行过程中的关键行为体。其通过代理组织游说欧盟,以期最大化地

^① Daniel Béland/Robert Henry Cox, "Ideas as Coalition Magnets: Coalition Building, Policy Entrepreneurs and Power Relations", *Journal of European Public Policy*, Vol. 23, No. 3, 2016, pp. 428 - 445, here pp. 429 - 430.

^② Puspaa Sharma/Carsten Daugbjerg, "Politicisation and Coalition Magnets in Policy Making: A Comparative Study of Food Sovereignty and Agricultural Reform in Nepal and Ecuador", *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, Vol. 23, Issue 5 - 6, 2021, pp. 592 - 606, here p. 598.

实现利益诉求。为了推动跨国社会力量达成妥协，欧盟委员会提出可以容纳竞争性解释的战略框架，虽然这能够凝聚目标共识，但也导致了各方围绕议程控制权的争夺。在跨国社会力量之间利益分歧严重的情况下，这也可能造成实际政策变革的缺乏。这正是欧盟当前以“开放性战略自主”为目标的政策实践所面临的困境。

二、“开放性战略自主”目标的提出和跨国社会力量的竞争性阐释

2020年以来，“慢全球化”、日益碎片化的全球治理体系和不断加速的地缘权力转移致使欧盟不得不面对双重危机^①：一是竞争力危机。随着新兴经济体和发展中国家群体性崛起并将提升全球产业链地位视为主要目标，欧盟传统优势产业面临比过去更为激烈的市场竞争。而在人工智能、半导体等前沿领域，欧盟相关产业已经落后于中美。二是脆弱性危机。新冠疫情和地区冲突引发的全球供应链断裂风险对欧盟企业的正常生产经营造成了冲击，对俄关系破裂导致的能源问题诱发了新一轮经济衰退，美国安全承诺的不可靠促使欧盟成员国军费激增，欧盟社会内部亟需恢复增长和稳定。

面对来自世界秩序层面的挑战，弱势跨国社会力量获得了质疑传统贸易政策取向的理由和行动空间。一方面，新冠疫情爆发以来其他经济体的保护主义政策降低了参与全球分工的预期收益，被搁置的减排计划危及《巴黎协定》的气候保护承诺，以“惠及所有人”(Trade for All)为口号的贸易实践不再能够帮助欧盟维护其全球利益。另一方面，全球产业链调整的区域化趋向增强了本就扎根于欧洲市场的资产者和劳工的议价能力，需要成员国批准的混合协议的增多拓展了地方性势力的政策影响，主张市场保护的跨国社会力量有条件推动其诉求获得更大程度的实现。

随着政治化趋向的增强，本不活跃的行为体也开始加入关于目标导向的争论。工业回流、合法保护等异质概念的提出使得贸易政策成为事关欧洲团结的关键阵地。最终，欧盟委员会发布了《贸易政策审议——开放、可持续和坚定自信的贸易政策》文件，将融合了地缘政治和正义意涵的“开放性战略自主”作为核心原则，在象征性层面终结了关于战略走向的公共探讨。^② 我们有理由认为，“开放性战略自主”已构成新的联盟磁石。^③ 这一概念固有的模糊性以及欧盟机构刻意避免的精

^① Scott Lavery/Davide Schmid, “European Integration and the New Global Disorder”, *JCMS: Journal of Common Market Studies*, Vol. 59, No. 5, 2021, pp. 1322 – 1338, here pp. 1324 – 1330.

^② Thomas Jacobs/Niels Gheyle/Ferdi. De Ville/Jan Orbie, “The Hegemonic Politics of ‘Strategic Autonomy’ and ‘Resilience’: COVID – 19 and the Dislocation of EU Trade Policy”, *JCMS: Journal of Common Market Studies*, Vol. 61, Issue 1, 2023, pp. 3 – 19, here pp. 4 – 5.

^③ Luuk Schmitz/Timo Seidl, “As Open as Possible, as Autonomous as Necessary: Understanding the Rise of Open Strategic Autonomy in EU Trade Policy”, *JCMS: Journal of Common Market Studies*, Vol. 61, No. 3, 2022, pp. 834 – 852, here pp. 835.

准解释,使其能够容纳广泛的观点和利益。战略自主与欧洲安全辩论之间的联系,则使得欧盟能够将贸易政策和外交政策相关联,灵活应对全球事态的发展。

在融合自身利益的基础上,跨国社会力量纷纷对“开放性战略自主”及欧盟框定的开放、可持续和自信三个维度的政策议程进行解读,以期影响后续政策实践。

(一) 全球经营的跨国资产者的利益诉求与政策期望

全球经营的跨国资产者的经营范围目前覆盖了医药、航空、汽车、信息技术、石油天然气、金属等欧盟优势产业,是最为成功的欧洲跨国企业和财团的集合。在欧盟2020年后的竞争力危机和脆弱性危机中,该团体具体面临三项问题:第一,新冠疫情、地缘冲突等全球性问题抬高了全球生产和流通成本;第二,其他国家和地区保护主义政策的推行阻碍了商品和投资的自由流动,压缩了跨国资本的市场空间;第三,欧盟创新不足和高质量劳动力的缺乏限制了跨国生产的转型进程,造成竞争力缺失。对全球经营的跨国资产者而言,更大程度开放的世界市场和自由流动既可以提高投资回报率、建立弹性供应链,还可以促使全球高精尖人才进入欧洲,因此欧盟不仅要保持内部市场开放,还要撬动更多地区更大程度的开放。

对于欧盟委员会提出的“开放性战略自主”原则,该团体的利益代表将其阐释为以开放促自主,即通过自由开放的贸易政策促进欧盟经济复苏,进而实现选择和行动自由。^① 在相关组织看来,危机中政治力量的保护措施应当是暂时的,进一步减少贸易壁垒和增加劳动力流动性才是恢复增长的不二法门。贸易政策的核心作用在于为生产要素流通提供政治便利,而不是干预正常经济运行。可持续发展问题虽然重要,但不能有碍于产业竞争力的提升。为此需要充分考虑实现道德目标的经济成本和责任主体,不要将抽象原则不切实际地应用于跨国企业。此外,反倾销反补贴调查已经足以应对“市场扭曲”,没有必要增加审查工具或扩大审查清单。因为在该团体看来,真正的公平竞争不是对等保护市场,而是以临时性防御撬动其他国家和地区的对等开放。

(二) 欧洲经营的跨国资产者的利益诉求与政策期望

欧洲经营的跨国资产者主要包括电信、铁路等具有公共服务性质的企业,期望拓展非欧市场但出口量有限的公司及大量欧盟生产、欧盟销售的中小微企业。新兴国家崛起引发的更为激烈的市场竞争、不断被抬高的生产的社会标准以及持续流失的投资,都促使该团体要求欧盟制定更具歧视性的监管框架。2020年后,在新冠疫情、地缘危机等负外部性因素的持续冲击下,这部分资产者在既有挑战之

^① Business Europe, “Open Strategic Autonomy: How Trade Policy Can Best Support European Competitiveness”, May 2023, p. 1. https://www.busesseurope.eu/sites/buseur/files/media/position_papers/rex/2023-05-23_trade_and_copetiveness_final.pdf, 访问日期:2024-06-17。

外,还需面对能源价格的激增及由此引发的通货膨胀、需求不振等一系列连锁问题,这进一步加强了其保护主义诉求。

在该团体代言人的阐释中,“开放性战略自主”的实质是以自主促开放,即先通过贸易、产业、竞争政策的相互配合提升欧盟产业竞争力,再去推动其他地区的市场开放。关于贸易协定,该团体主张优先考虑与乌克兰、摩尔多瓦、格鲁吉亚等东部伙伴加深经济联系,推动建立安全可控的全欧洲产业体系。鉴于世界贸易组织(WTO)上诉机构的停摆,欧盟应尽可能使用双边机制及共同市场优势解决贸易争端。为了实现高社会标准生产,欧盟应当允许给予企业补贴。与此同时,政府制定的惩罚性举措也应转变为新的贸易壁垒。在自信维度,该团体一致认为当前的防御措施不足以应对日趋严重的市场扭曲,主张通过降低防御工具的使用门槛、增加新的非关税手段以保护欧洲制造业,防止进一步的生产转移和投资流失。^①

(三) 跨国公民团体的利益诉求与政策期望

跨国公民团体成分非常多元,其中既包括推进劳工、妇女、少数族裔等各类弱势群体权益实现的公益组织,也包括以人与自然和谐共生为目标的环保组织。这些组织虽然目标迥异,但它们长期相互联合,共同反对市场力量对社会生活的侵蚀。在这些组织看来,任何经济增长或企业竞争力提升都不能以牺牲社会性目标的实现为代价。从根本上来说,当前的危机是威权国家破坏多边主义规则和资本权力俘获政府导致的。化解之道应该在于加强民主建设,即在贸易政策制定过程中更多地考虑公民诉求,防止大公司滥用市场权力,防止发展中地区逐底竞争,通过严格的社会标准推动实现公平过渡、公平转型。

这些社会目标导向团体将“开放性战略自主”理解为欧洲价值观的维系与全球传播。在此视角下,自由贸易和贸易防御都是“帮助各国公民以较低成本获得教育、住房、食物、水、健康、药品等基本保障”的工具。^② 可持续发展应成为贸易政策的核心而非以较低成本实现的额外目标。在开放议题上,该团体主张开放获取基本权利的渠道而不是市场,因此其希望欧盟成为联合国《2030 可持续发展议程》的引领者,以自由贸易政策帮助解决贫困、不平等、气候变暖等全球性问题,以民主透明的谈判程序保障弱势群体的经济利益。在保护议题上,该团体强调保护人的权利而不是经济收益,因此反对为了缓解能源危机扩大化石燃料开采,反对为了稳定

^① AEGIS Europe, “Second AEGIS Europe Report on the EU’s Trade Defence Instruments”, 2023, p. 1, https://static1.squarespace.com/static/5537b2f8e4b0e49a1e30c01c/t/651249e65ae1a41e084b9e9b/1695697383137/AEGIS+Europe+2nd+TDI+Report_FINAL.pdf, 访问日期:2024-06-17。

^② European Commission, “A Renewed Trade Policy for a Stronger Europe”, 16 June 2020, p. 2, https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2014_2019/plmrep/COMMITTEES/INTA/DV/2020/07-06/Renewed_trade_policy_EN.pdf, 访问日期:2024-06-17。

供应链增加资源损耗,反对为了降低成本减少劳工福利。其总体思路是:欧盟通过在世界性经济疲软中提供有吸引力的贸易方案巩固自身的规范性力量定位,增强韧性和影响力。

从三方表述来看,新冠疫情前跨国社会力量关于贸易政策形成的妥协共识已经濒于破裂,新的对立围绕贸易防御和可持续发展承诺的目的与程度迅速诞生。鉴于分歧较大,三种跨国社会力量均积极通过代理协会开展游说,一面推进表达自身诉求的议程,一面掣肘其他议程的实现。

三、跨国社会力量参与影响贸易自由化议程的实践与进展

推进贸易自由化是欧盟延续数十年的战略选择,也是其贸易政策的核心议程。为了使自由开放成为维护经济安全和地缘政治利益的首选方式,全球经营的跨国资产者通过欧洲工业圆桌会议(ERT)等代理机构进行了大量游说和公关。主张市场保护或社会保护的团体则结合了内部渠道和草根运动表达抗议,最终成功阻止了部分进程。

(一) 全球经营的跨国资产者的利益集团活动

基于经济和社会资源优势,全球经营的跨国资产者的利益代表不仅与欧盟成员国和超国家机构保持互动,还与其他国家的商业组织沟通联络。在欧盟贸易政策亟需对外部冲击做出回应的每一个关键时刻,相关商业协会都坚持强调对外开放的价值,从而维系自由化议程的主导地位。该团体的具体活动包括如下三个方面。

1. 框定优先事项

保证扩大市场准入和减少贸易壁垒始终是全球经营的跨国资产者的优先事项,也是欧洲工业圆桌会议的主要工作。这一由最成功的欧洲跨国公司首脑组成的商业团体,在2019年欧洲议会选举结束四个月之后,就与冯德莱恩、埃马纽埃尔·马克龙(Emmanuel Macron)和安格拉·默克尔(Angela Merkel)举行了闭门会谈,要求拓展以规则为基础的全球贸易,并在必要时采取强硬立场。鉴于美国对多边贸易机制的破坏,会议代表强调WTO改革的紧迫性,希望欧盟与其他经济体共同挽救自由开放的国际制度环境。但这些意见在2021年欧盟贸易政策审查中仅得到了部分体现,欧洲工业圆桌会议不得不迅速调整策略,主张将供应链多元化作为平衡开放与安全的首要方式,同时将游说重点转向双边层面的贸易进程。^①

^① ERT, "Making Open Strategic Autonomy Work — European Trade in a Geopolitical World", 2021, pp. 12 - 14, <https://ert.eu/wp-content/uploads/2021/09/ERT-Making-Open-Strategic-Autonomy-work-European-Trade-in-a-Geopolitical-World-July-2021.pdf>, 访问日期:2024-06-17。

2022年初,随着乌克兰局势急剧恶化,欧洲工业圆桌会议代表再次与法德政府首脑和欧盟委员会主席会面,在支持对俄制裁的基础上强调保持开放的必要性。欧洲商业联合会(Business Europe)则在与欧盟委员会贸易事务相关负责人的一系列会面中,主张通过新的贸易协定确保能源、关键原材料和零部件的替代供应来源,减轻武装冲突、制裁与反制裁带来的冲击。^①同年11月,由于美国公布了对欧洲生产负面影响巨大的《通胀削减法案》,欧洲工业圆桌会议代表与主张强硬反击的法国总统马克龙和欧盟委员会内部市场专员举行会谈,强调维持共同市场总体开放的基本方针,寻求以降低绿色领域投资壁垒的方式减小损失。2023—2024年,面对走向越发不确定的地缘政治局势,欧洲工业圆桌会议代表频繁会见瑞典、西班牙、奥地利、德国等成员国政府首脑,防止经济安全战略演变为单方面诉诸保护。与之相配合,巴斯夫、拜耳等世界500强公司推动工业界签署《安特卫普宣言》,主张以开拓世界市场的方式填补双转型带来的利润损失。

2. 鼓励贸易协定谈判

贸易协定是推进贸易自由化的主要工具,也是各方利益集团关注的核心。全球经营的跨国资产者代表不仅积极为贸易谈判提供行业信息和技术建议,还尝试为协议的通过进行舆论准备。在美欧技术和贸易分歧的协调进程中,欧洲工业圆桌会议联合美国商业圆桌会议(Business Round Table)多次发表立场文件,呼吁围绕新兴技术监管、全球贸易规则、双边贸易壁垒等关键问题提供有意义的具体成果。欧洲汽车制造商协会(ACEA)等行业协会也与其美国同行发表了联合声明,要求欧美实现标准互认,降低不必要的关税壁垒和流通成本。

在中欧推进投资协定谈判期间,中国欧盟商会出版了《欧洲商业在中国》,并会晤欧盟委员会执行副主席瓦尔迪斯·东布罗夫斯基斯(Valdis Dombrovskis),鼓励中欧加强经贸对话,制定积极的合作议程。欧洲服务论坛(European Services Forum)等行业组织负责人出面阐释中国市场的经济意义,欢迎新协定的问世。为了推进与南方共同市场(MERCOSUR)的自由贸易协定,欧洲商业联合会制作了一系列解释视频,邀请欧洲议会议员、公司代表向公众宣传拉美经济体的地缘政治价值。欧盟美国商会(AmCham EU)、欧洲酒业(The Brewers Europe)等二十多个商业协会向欧盟递交联合声明,希望在2024年6月欧洲议会选举之前完成与南方共同市场的贸易协定审批。

3. 发起社会项目

为了降低反对呼声,代表全球经营的跨国资产者的利益集团还在政府支持下

^① Business Europe, “Statement on the Invasion of Ukraine by Russia”, 2022, <https://www.business-europe.eu/publications/business-europe-statement-invasion-ukraine-russia>, 访问日期:2024-06-17。

发起了旨在推动贸易自由化议程的社会项目。^① 针对失业问题,欧洲工业圆桌会议在瑞典、西班牙和葡萄牙启动了再就业技能培训,以数字化绿色化创造的新职业为目标,弥补当前欧洲求职者与公司人才缺口之间的差距。该项目现已得到欧盟层面工会联合会的认可,并寻求向其他成员国扩展。针对中小企业的生存困境,欧洲工业圆桌会议推出了播客频道,介绍世界500强企业的转型经验和经营之道。欧洲商业联合会则在芬兰、意大利等国主办有欧盟委员会和欧洲议会代表出席的展销活动,希望通过公私合作帮助中小企业更好地应对转型挑战。尽管目前尚难对这些项目的实际效用做出判断,但其组织与运作方式都表明对企业的支持与保护可以停留在社会层面,开放的贸易政策本身不应发生动摇。

(二) 欧洲经营的跨国资产者的利益集团活动

作为经济全球化进程中利益相对受损的团体,欧洲经营的跨国资产者对进一步推进自由化持质疑态度。但实力和影响力的相对弱势使得这些要求市场保护的利益集团不会直接反对贸易协定谈判,而是试图在其中加入贸易防御的内容。而经济收益最大化的根本指向使得这些团体的质疑并不是“全盘否定”,其质疑内容与对象国和商品类别高度相关。该团体的具体活动包括如下两个方面。

1. 影响贸易协定的谈判和批准

总体而言,代表欧洲经营的跨国资产者的商业团体反对向新兴经济大国开放市场。七国集团(G7)协商贸易安排期间,欧洲钢铁协会(Eurofer)和欧洲铝业(European Aluminium)就积极联系美国同行发表联合声明,希望以跨大西洋协议为基础形成全球性的可持续安排。^② 这种安排本质上是利用绿色标准等非关税壁垒阻滞新兴经济体生产的钢铁和铝制品进入世界市场。在中欧投资协定谈判期间,宙斯盾欧洲(AEGIS Europe)多次代表保护主义行业联盟致信欧盟委员会,指责中国国有企业扰乱市场,要求将完善贸易防御工具(TDI)作为协定批准的前置条件。^③ 在该协定批准程序暂停以后,该组织依旧主张将中欧贸易摩擦与其他领域的贸易对话相勾连,试图借机扩大防御工具的适用范围。

然而,对于具有严重依赖性的特殊商品,这些团体赞同形成长期性、系统性安排。新冠疫情期间,由于来自中国的镁原料短缺,欧洲钢铁、铝、轮胎、金属等多个

^① 关于社会项目的价值可参见 Maria Green Cowles, "Setting the Agenda for a New Europe: The ERT and EC 1992", *JCMS: Journal of Common Market Studies*, Vol. 33, No. 4, 1995, pp. 501 - 536.

^② European Aluminium, "Global Arrangement on Sustainable Steel and Aluminium", November 2023, https://european-aluminium.eu/wp-content/uploads/2023/11/Global-Arrangement-PP-update_Nov-2023.pdf, 访问日期:2024-06-17.

^③ AEGIS Europe, "AEGIS Europe on the EU-China Comprehensive Agreement on Investment", 2020.

具有保护主义倾向的行业协会联合致信欧盟委员会，要求尽快与中国政府达成协议，稳定原料供应，防止停产危机。^① 当谈判对象转换为工业能力低下的发展中国家时，这些利益集团又转而支持自由开放。与南方共同市场的自由贸易协定达成后，欧洲陶瓷工业协会(Cerame-Unie)发表立场文件支持欧洲议会尽快完成批准程序。^② 其他协会则因利益不相关而保持了善意沉默。

2. 支持欧盟扩大

鉴于欧盟经济复苏需要开辟新的市场，以欧洲企业联盟(European Enterprise Alliance)为代表的中东欧商业组织积极倡导欧盟扩大，主张通过与新成员的经济整合激发市场活力，推动建立欧洲生产体系。为此，欧洲企业联盟邀请乌克兰企业联盟(SUP)加入该组织，并代表乌方参加欧盟委员会和欧洲议会组织的协商会议，在粮食安全、农产品贸易等议题上寻求利益覆盖与政策兼容。在成员国层面，欧洲企业联盟联合波兰企业家和雇主联盟(ZPP)，并在波兰政府的支持下，主办了有乌克兰企业参加的国际会议。这些集团主张从欧盟-波兰-乌克兰共同重建的视角，鼓励欧洲内部市场与乌克兰市场之间的要素流动，从而加快双方一体化进程。^③ 值得注意的是，这些活动并不代表相关组织主张向乌克兰全面开放欧盟市场。欧洲企业联盟与欧洲保护性行业联盟一道，反对取消所有针对乌克兰商品的防御举措。中东欧企业联盟的根本目的在于提前锁定在战后重建中的优势。

(三) 跨国公民团体的利益集团活动

由于全球贸易增速放缓，过去以贸易协定为载体推动欧洲价值全球传播的路径的可行性下降，跨国公民团体越来越将重点定位于打造欧洲模板，强烈反对把贸易自由化置于可持续发展之上。这就导致主要跨国公民团体均对近年来的贸易协定表示了不同程度的质疑或反对。

对于正在谈判的欧盟-印度、欧盟-印度尼西亚、欧盟-澳大利亚和欧盟-菲律宾自由贸易协定，人权观察(Human Rights Watch)、欧洲地球之友(Friends of the Earth Europe)、全球基督教团结会(CSW)等组织参与了欧盟委托的可持续性影响

^① Eurofer/European aluminium/ACEA et al., “Cross-Industry Group of European Metals-Producing and -Using Industries and Their workers Warn Against Catastrophic Impact of Chinese Magnesium Supply Shortage”, 2021, <https://european-aluminium.eu/wp-content/uploads/2022/08/2021-10-22-c-1.pdf>, 访问日期:2024-06-17。

^② ACEA/AmCham EU/The Brewers Europe et al., “Joint Industry Coalition Statement”, 11 January 2024, <https://cerameunie.eu/media/suyjcpqm/2024-01-11-joint-industry-coalition-statement-in-support-of-the-eu-mercosur-fta.pdf>, 访问日期:2024-06-17。

^③ EEA, “International Conference Europe — Poland — Ukraine”, 11 October 2022, <https://enterprisealliance.eu/wp-content/uploads/2022/10/International-Conference-Europe-%E2%80%93-Poland-%E2%80%93-Ukraine-Rebuild-Together-took-place-in-Warsaw-on-October-5-.pdf>, 访问日期:2024-06-17。

评估(SIA),要求谈判过程保持透明,并设立强有力的工具防范对人权、劳工权利及环境的负面影响。鉴于部分国家尚未批准国际劳工组织基本公约,这些组织建议双方商定一份有时限的路线图,做出可执行的公开承诺。而对于已经存在的人权或环境问题,这些组织要求欧盟加强与民间团体的对话,以建立投诉机制的方式促使对方开启国内改革。

对于尚待批准的欧盟-南方共同市场贸易协定,欧洲气候行动网络(CAN Europe)、欧洲绿色和平组织(Greenpeace European Unit)等跨国民间力量联合指责其损害民众发展权、忽视环境影响、无助于促进社会公平。^① 为了促使官方放弃该协定,这些组织借助推特、脸书等社交媒体,大量传播立场文件,与商业集团争夺舆论导向。经过动员,农民、工人、环保主义者纷纷走上街头,举行抗议活动,要求各级政府关注其诉求。在拉美民间组织支持下,欧洲社会活动家们还拟定了贸易自由化的替代方案,要求欧洲议会以此为基础对所有贸易协议进行全面审查。

对于已经搁置的中欧投资协定,欧洲工会联合会(ETUC)曾联合欧洲工业工会(industriALL)等其他民间力量公开致信欧盟主要机构,要求在其中纳入人权条款。^② 而对于欧洲议会已经批准的欧盟-加拿大全面经济和贸易协定(CETA),征收金融交易税以援助公民协会欧洲网络(Attac d'Europe)等反对团体正在成员国层面组织公民集会、签署请愿书并致信立法者,以避免资助剥削性工农业为由,要求成员国议会投票拒绝投资条款的全面生效。

(四) 政策进展

总体而言,在欧洲工业圆桌会议的影响下,欧盟委员会维持了自由开放的政策取向,并同意将供应链多元化作为维护经济安全的基本方式之一。跨国资产者之间在开辟发展中国家市场方面存在共识,因而欧盟与南亚、东南亚和南太平洋地区的贸易协议取得了一定进展。但跨国公民团体基于道德立场的抗议行动又使得这些协议的批准面临严峻挑战。最终,欧盟机构实际完成的项目包括:启动与新加坡、韩国的数字贸易协定谈判;恢复与印度、泰国、菲律宾的自由贸易协商;批准与新西兰、肯尼亚、智利、安哥拉的协议文本。为了回应对欧盟-南方共同市场贸易协定的广泛质疑,欧盟委员会于2023年新增了一项关于可持续发展的附加文书,目

^① Altec/Eurogroup for Animals/PowerShift e. V. et al., "Letter to EU", 2024, https://www.collectifstopafta.org/IMG/pdf/lettre_ue_-_mercosur_fin.pdf, 访问日期:2024-06-17。

^② Anti-Slavery International/Clean Clothes Campaign European Coalition/Campaign for Uyghurs et al., "Joint Appeal on the Inclusion of Enforceable Human Rights Clauses in the EU-China Comprehensive Agreement on Investment", 2021, [https://news.industrialall-europe.eu/documents/upload/2021/1/637468315502714887_JOINT%20APPEAL%20ON%20THE%20INCLUSION%20OF%20A%20HUMAN%20RIGHTS%20CLAUSE%20\(final\).pdf](https://news.industrialall-europe.eu/documents/upload/2021/1/637468315502714887_JOINT%20APPEAL%20ON%20THE%20INCLUSION%20OF%20A%20HUMAN%20RIGHTS%20CLAUSE%20(final).pdf), 访问日期:2024-06-17。

前与之相关的谈判正在民间社会的抵制中推进。随着抗议活动的重心转向成员国，预计贸易协议中涉及国家主权的内容不会轻易在成员国议会层面获得通过，特别是在法国、意大利、波兰等民族主义势力强大的国家。

通过综合使用外交、法律手段，2020—2022年，欧盟委员会在解决贸易壁垒方面取得了明显进展。其中，多数协商都是在既有贸易协定的框架下展开的，主要涉及农产品、医疗卫生产品、工业原料等领域。缺乏协议基础但仍使得对方做出较大让步的地区涉及埃及、委内瑞拉等低收入国家。在众多彼此联系的跨大西洋利益集团支持下，欧美协调的新平台贸易和技术委员会(TCC)实现了相互暂停五年大型民用客机关税、相互取消钢铁和铝加征关税、扩大药品和船舶设备标准互认等自由化成果。而欧盟和印度之间的类似协商则由于缺乏社会基础，尚未在卫生检疫、技术标准等关键准入门槛方面有所突破。

四、跨国社会力量参与影响贸易防御议程的实践与进展

从传统角度看，贸易防御工具及进出口限制仅构成欧盟贸易政策的支线，反映出主导社会力量对异质诉求的低程度兼容。^①但近年来世界秩序层面的新变化不仅提升了防御工具的政治意义，还使得一些原本反对市场保护的团体态度更为积极和宽容。随着欧盟委员会自主性提升并将地缘政治化视为防御议程的总体导向，跨国社会力量推动保护性政策进行大范围但充满不确定性的调整。

(一) 欧洲经营的跨国资产者的利益集团活动

相较于能够依靠亚洲市场缓解利润损失的全球经营的跨国资产者，主要以欧洲市场为基础生产经营的跨国企业在竞争力危机与脆弱性危机中损失惨重。为此，此类跨国企业依托行业协会，将贸易防御工具的增加和有效利用作为游说的核心。

1. 鼓动贸易保护

新一届欧盟委员会就任之初，欧洲钢铁协会、欧洲中小企业联合会(SME United)、欧洲陶瓷工业协会等利益团体就会晤东布罗夫斯基斯、萨宾·韦安德(Sabine Weyand)等贸易部门实权人物，要求减少“市场扭曲”带来的负面影响。^②在提交立场文件的基础上，宙斯盾欧洲代表行业联盟积极参与了欧盟委员会关于

^① Andrea Christou/Chad Damro, “Frames and Issue Linkage: EU Trade Policy in the Geoeconomic Turn”, *JCMS: Journal of Common Market Studies*, Vol. 62, Issue 4, 2024, pp. 1080–1096.

^② 与欧盟官员的会面情况参见 European Commission, “Meetings of Director-General Sabine Weyand with Organisations and Self-Employed Individuals”, <https://ec.europa.eu/transparencyinitiative/meetings/meeting.do?host=5f4689e0-014c-4bec-8125-f9e6d3592c86>, 访问日期:2024-06-17; European Commission, “Meetings of Executive Vice-President Valdis Dombrovskis with Organisations and Self-Employed Individuals”, <https://ec.europa.eu/transparencyinitiative/meetings/meeting.do?host=fbe1f6cd-3c9d-4c46-a011-e5da20af9f7c>, 访问日期:2024-06-17.

外国补贴、国际采购工具、外国直接投资筛选等防御工具的意见征询。在寄给理事会和议会的公开信中,该组织发出“去工业化”的警告,呼吁采取措施保护欧洲制造。

随着地缘政治危机愈演愈烈,欧盟暂停了部分贸易保护措施的实施,以防止供应链断裂和原材料价格过分上涨。此举遭到利益相关方的强烈反对。欧洲铝业因暂停对中国铝扁材征收反倾销税向欧洲法院提起上诉,并最终获得了暂停期不再延长的承诺。欧洲钢铁协会谴责对俄罗斯半成品钢铁产品给予制裁豁免,批评下游用钢行业为了短期经济效益牺牲绿色转型和地缘政治的长远目标。

2022—2023年,宙斯盾欧洲委托相关领域专家对欧盟贸易防御工具进行了两次全面评估,并通过看似中立的评估报告发出了简化投诉程序、降低使用门槛、充分利用现有工具的呼吁。该组织还在外商投资审查机制评估的意见征询中,倡导对成员国层次不齐的审查标准予以统一。除此之外,其他主张市场保护的利益集团还以参加欧洲议会论坛、发表媒体文章、与欧洲商业联合会辩论等方式宣传其政策主张,争取公众舆论的支持。

2. 渲染碳泄漏危机

由于能源价格的攀升,受到直接冲击的欧洲能源密集型产业的利益代表联合向欧盟委员会贸易总司施压,要求欧盟进一步扩大干预范围,配合产业政策帮助欧洲制造业度过难关。为此,欧洲造纸工业联合会(Confederation of European Paper Industries)、欧洲金属协会(Eurometaux)等行业组织多次参加欧盟委员会的高级别会议,声明现行举措无法有效防止碳泄漏,要求严格打击与减排相关的企业违规行为,在公平竞争的环境中实现绿色转型。

碳边界调整机制的立法倡议提出以后,欧洲钢铁协会与其他直接利益相关方一面参加欧盟委员会意见征询,一面发表联合声明,认为该方案不足以解决现有问题,呼吁在其有效性得以确认之前,保持工业补偿并形成出口解决办法,避免产量的短期大幅下降。综合宙斯盾欧洲及其他保护主义利益集团的实施意见,钢铁、铝、金属等欧洲能源密集型行业在碳边界调整过渡期的总体游说目标,是通过影响二级立法使碳税成为新的贸易壁垒。

(二) 全球经营的跨国资产者的利益集团活动

代表全球经营的跨国资产者的利益集团对不断增加的保护主义举措采用了“欢迎,但是”的策略。其在原则上赞同立法的现实必要,但主张通过抬高技术性门槛的方式对歧视性措施涉及的领域和范围加以限制,同时强调在实际使用过程中可能招致其他国家报复的风险。

对于《国际采购工具》(International Procurement Instrument,简称 IPI)和《外国补贴条例》(Foreign Subsidies Regulation,简称 FSR),主要利益集团均表示了有

条件的支持。欧洲商业联合会以发布立场文件的方式向欧盟委员会和公众传达了该类立法可能加重企业负担的担忧,要求在避免官僚主义的前提下筛选出真正违反公平竞争原则的少数外国公司并对其予以惩罚。数字欧洲(Digital Europe)等行业协会在公开意见征询中认同了加强内部防御的现实意义,但其强调不能以牺牲企业竞争力为代价。欧洲工业圆桌会议则通过专家背书的方式,从学术角度对文件中含糊不清的“外国补贴”“市场扭曲”等关键概念进行了严格限制,进而论证了缩小监管范围的价值。^①

对于《反胁迫工具》(Anti-Coercion Instrument,简称ACI),多数利益集团主张采取审慎态度。欧洲商业联合会在内部会议中要求保证欧洲工商界的参与,并防止在没有欧盟理事会决定的情况下采取行动。该联合会中的重要成员德国工业联合会(BDI)主张建立一种机制,以便对受地缘经济争端影响的公司进行补偿。^②

对于宙斯盾欧洲等利益集团利用碳边界调整机制获取竞争优势的企图,欧洲工业圆桌会议表示了默许,欧洲商业联合会代表下游行业在内部辩论中提出反对,联合会中的瑞典成员则通过委托调研和调研报告对这一行为进行了激烈的批判。对于欧盟委员会最新提出的境外投资风险评估,主要利益集团一致表示反对,并在意见征询中提出,出口管制工具足以防范安全风险,新提案很可能引发寒蝉效应,对欧洲的海外投资产生负面影响。

(三) 跨国公民团体的利益集团活动

由于与欧洲经营的跨国资产者在贸易防御议程中有较大范围的利益重叠,主要工会组织都采用了“搭便车”的行动策略,仅在话语层面提供了支持。例如,欧洲工业工会与宙斯盾欧洲联合举办了公共宣传活动,邀请欧盟委员会总干事倾听欧洲工业界的诉求。欧洲工会联合会在立场文件中对包括外国投资审查在内的防御性贸易政策表示了欢迎,鼓励欧盟更有效地应对竞争力挑战。^③其他工会组织也基本站在保护就业的立场上,认同增加贸易壁垒。

环保组织对贸易保护基本持反对态度,但这些批评声音同样仅停留在舆论层面。围绕碳边界调整机制的立法,大多数机构因其有助于推动其他国家工业脱碳而在原则上给予了支持。在公开意见征询中,包括欧洲气候行动网络、地球之客

^① ERT, “ERT Response to the Consultation on the White Paper on Foreign Subsidies”, September 2020, pp. 4 – 5. <https://ert.eu/wp-content/uploads/2020/10/Expert-Paper-ERT-Response-on-the-White-Paper-on-Foreign-Subsidies.pdf>, 访问日期:2024 – 06 – 17。

^② BDI, „Geökonomischem Druck entgegenzutreten: Anti-Coercion-Instrument“, 2022, <https://bdi.eu/artikel/news/anti-coercion-instrument/>, 访问日期:2024 – 06 – 17。

^③ ETUC, “ETUC Resolution on a Rights-Based Trade Policy For Workers and Jobs”, 2023 – 09 – 27, https://etuc.org/en/document/etuc-resolution-rights-based-trade-policy-workers-and-jobs#_edn7, 访问日期:2024 – 06 – 17。

(Client of the Earth)、沙袋气候运动(Sandbag Climate Campaign)在内的多个机构,强调对欧洲生产商的补偿和免费配额破坏了整体应对气候变化的努力,建议立即全面取消或至少缩短时限。部分绿色组织质疑碳泄漏是否真实存在,并怀疑碳税将导致对落后国家的事实惩罚,因此建议将取得的收入用于进一步的气候行动。

(四) 政策进展

总体而言,工会的认可和全球经营的跨国资产者的有条件支持,使得市场保护集团的多数政策主张得以实现。欧盟委员会《欧洲经济安全战略》的提出显然为贸易保护措施增添了合法性,并为贸易、产业与外交政策的统一协调开辟了道路。

在坚持自由开放政策导向的利益集团要求下,新防御工具或是需要较高门槛才能触发,或是适用范围受到限制。例如,反胁迫工具的使用需要在理事会同意的前提下经过复杂的评估,国际采购工具适用于500万欧元以上的大型招标,碳边界调整机制目前仅覆盖了钢铁、铝、水泥、化肥、电五个领域。在各项防御工具启动程序中,欧盟委员会对自由裁量权的保留、长达数月的调查咨询期和补贴的暂时性,都为具体问题中的内外协商创造了条件,也留下了巨大的政策不确定性。这使得防御工具的实际效果将留待数年以后才能体现。

在既有贸易防御工具的利用上,2020—2023年,欧洲行业协会发起并推动欧盟委员会确立了46项反倾销反补贴调查。与新冠疫情前相比,立案总数未见明显增加。其中,近一半调查由欧洲钢铁协会发起,其他调查发起人涉及化学、陶瓷、铝、电信、人造纤维、金属、车轮制造、风能、电动汽车等领域的欧洲生产商。调查主要针对中国,其次是土耳其、印度、印度尼西亚等新兴市场国家。关于保障工具,2022—2024年,欧盟启动了钢铁保障调查,并向欧洲主要钢铁生产商征求意见。从钢铁协会的公开立场来看,预计该组织将推动欧盟委员会做出延长关税配额制直到2026年的决定。外国投资审查条例也在成员国中逐步普及和统一。2020—2022年,被视为敏感并经历了筛选程序的案件比例从20%增长至55%,触发门槛明显降低,但最终因安全风险取消的交易大约仅有1%。

值得注意的是,2023年10月,欧盟在没有收到欧洲汽车行业实质性投诉的情况下启动了针对中国新能源汽车的反补贴调查。此举表明欧盟委员会对自由裁量权的滥用及其从更具竞争性、进攻性视角审视贸易防御工具的态度。这既与全球经营的跨国资产者和跨国公民团体的利益诉求相矛盾,也比贸易防御鼓吹者的态度更为激进。

五、跨国社会力量参与影响可持续发展议程的实践与进展

贸易与可持续发展是欧盟贸易政策的另一条支线。该支线在新冠疫情前被视为合法化对外市场扩张的工具,并不真正具有执行力。随着贸易政策的政治化,跨

国公民团体反对自由贸易的呼声日渐强烈，跨国资产者不得不在劳工权利和环境保护议题上做出让步。

（一）跨国公民团体的利益集团活动

与跨国商业团体相比，跨国公民团体掌握的经济社会资源较少，整合程度也相对有限。为了集中影响力，欧洲工会联合会一般在协调内部意见的基础上与接受度较高的环保组织开展合作，共同推进可持续议程。在这种非正式团结下，主要组织的活动包括以下两个方面。

1. 推动强化贸易协定中的可持续发展条款

2020年，在新任欧盟委员会就任之初，欧洲工会联合会、世界自然基金会欧洲政策计划(WWF EPO)等社会性团体就联合会晤东布罗夫斯基斯及其团队成员，要求改进自由贸易协定中可持续发展条款的执行问题。这些声音随后转化为欧盟委员会对2018年提出的15点行动计划的公开审查。在收集意见阶段，公平贸易倡导办公室(FTAO)、国际人权联合会(FIDH)、国际行动援助组织(Action Aid International)等世界性机构积极答复欧盟委员会提出的关键问题，并呼吁欧盟与公民社会团体合作，增加决策透明度，形成更具可行性的承诺。在内部审查期间，国际人权联合会与欧洲动物保护组织、德国工会代表、荷兰工会代表共同会晤欧盟高级官员，重申人权标准应成为自由贸易协定批准的前置条件，关税应与可持续发展目标的落实程度挂钩。审查结束后，前期较为活跃的组织又发表联合立场文件，呼吁欧盟委员会出台明确的路线图和时间表，落实《共同实现绿色和公正的经济增长》通讯中的议定目标。^①

为了监督实际执行情况，欧洲工会联合会及欧盟主要成员国工会、欧洲动物保护组织、欧洲山区协会(Euromontana)、欧洲妇女参与发展组织(WIDE+)等机构，通过参与民间咨询小组(Domestic Advisory Groups)的工作，持续跟进了多个地区的发展。荷兰基督教国际工会联合会(CNV International)通过欧盟官方投诉平台控告哥伦比亚和秘鲁违反劳工标准，导致采矿工人面临重大安全风险。国际人权联合会因发现越南任意逮捕环保主义者，推动欧洲议会通过了关于越南人权状况的决议，敦促欧盟委员会采取必要措施。但总体而言，由于难以就遥远国家的侵权问题动员大规模公民参与，这些组织能发挥的影响非常有限。

2. 推动加强企业责任

为了让公司在可持续发展治理中承担更大的责任，欧洲工会联合会联合46个

^① FIDH, "Joint Statement on the Review of Trade and Sustainable Development Chapters", 2022, https://www.fidh.org/IMG/pdf/tsd_platform_-_joint_statement_on_the_review_of_trade_and_sustainable_development_tsd_chapters.pdf, 访问日期:2024-06-17。

民间组织向冯德莱恩施压,要求欧盟委员会尽快开展覆盖所有公司全产业链的环境与人权尽职调查。^①其成员国附属机构还与欧盟理事会和成员国议会进行接触,呼吁采取措施弥补全球法律空白。随着《企业可持续发展尽职调查指令》(Corporate Sustainability Due Diligence Directive,简称CSDDD)草案面世,许多环境与人权组织发布立场文件,^②指出指令内容存在明显漏洞,声明将加强与之相关的宣传动员,广泛宣传民间的声音和诉求。

沿着内部游说路线,欧洲工会联合会与欧盟相关官员定期举行会议,还与法德代表团保持了密切沟通。^③欧洲企业正义联盟(ECCI)及其主要成员则与欧盟领导人多次会面,寻求跟进立法议程。在舆论层面,欧洲地球之友发起“正义是每个人的事业”公民运动。100多个民间组织在统一游说目标的基础上,联合动员群众向布鲁塞尔请愿,号召网友施压立法者,并公开批评某些成员国阻挠指令的通过。相关组织的最新立场表明,此类动员行动将一直继续下去,直至出现能改善劳动者权利的具体成果。

(二) 跨国资产者的利益集团活动

在避免承担社会责任方面,全球经营与欧洲经营的跨国资产者在利益方面高度一致并形成了事实上的联盟,开展游说,共同抵制可能危及企业竞争力的可持续发展诉求。对于贸易协定中的可持续发展条款审查,欧洲商业联合会通过立场文件表达了象征性支持。在意见征询中,该组织提出经济可持续是社会和环境可持续的基础,反对贸易协议包含过多与贸易无关的政策目标,要求欧盟委员会协调不同总司与发展中国家相关的政策重点,^④主张市场保护的利益集团则选择转移矛盾,强调可持续发展议程下欧盟企业与外国企业的公平竞争。

对于《企业可持续发展尽职调查指令》,全球经营的跨国资产者的利益集团都倾向于通过内部游说渠道弱化和淡化企业义务,避免因公开质疑指令内容引

^① ETUC, “Joint Open letter to President Von der Leyen: It is Time for You to Show Leadership on the Sustainable Corporate Governance initiative, 2021, <https://www.etuc.org/en/document/joint-open-letter-president-von-der-leyen-it-time-you-show-leadership-sustainable>, 访问日期:2024-06-17。

^② FIDH, “Corporate Sustainability Due Diligence Directive Must be Strengthened by EU Policy-makers”, 2022, <https://www.fidh.org/en/issues/business-human-rights-environment/european-union-corporate-due-diligence>, 访问日期:2024-06-17。

^③ ETUC, “Towards an EU Law on Mandatory Human Rights Due Diligence”, 2021, <https://www.etuc.org/en/document/towards-eu-law-mandatory-human-rights-due-diligence-indicative-roadmap-etuc-actions-2021>, 访问日期:2024-06-17。

^④ Business Europe, “Trade and Sustainable Development in EU Trade Agreements: Review of Current Approach”, 2021-10-29, https://www.business-europe.eu/sites/buseur/files/media/position_papers/rex/2021-10-29_review_of_tsd_15_point_action_plan_-_reply_to_public_consultation.pdf, 访问日期:2024-06-17。

发民众对自家产品的抵制。许多欧洲经营的跨国资产者由于企业体量较小，从一开始就被排除在尽职调查的范围之外，因此主要利益集团对该指令保持了沉默。少数涉及团体选择“搭便车”，加入全球经营的企业所主导的政策联盟暗中抵制指令内容。为了减小企业负担，欧洲工业圆桌会议联合欧洲金属、欧洲半导体、欧洲汽车配件、欧洲数字服务等欧洲行业协会以及美国和日本等外国在欧商会发表声明，要求将政策重点放在制定欧洲统一监管标准上来。这一建议的根本目的在于以现行成员国和欧盟法规中的较低标准为立法参考，为商业行为提供法律确定性。^①

欧洲商业联合会集合了更大范围的行业协会及有社会协商地位的欧洲商会（Eurochambers）、中小企业联合会，在立场文件中从技术性角度要求形成明确且简化的执行程序，减少对正常生产经营的冲击。^② 对监管董事、侵权诉讼等真正具有约束力的条款，商业集团以不具有可执行性为由在政策辩论中予以坚定否决。德国工业联邦联合会建议严格限制企业数量及其涉及的生产活动，避免惩罚性措施影响供应链多元化的既定方针。^③ 法国商业运动（MEDEF）认为指令要求的企业义务将产生有害的运营和财务后果，危及欧盟经济复苏和贸易增长。^④ 在两个协会的游说下，欧盟理事会中的法德代表数次采取“破坏性”行动，削弱了《企业可持续发展尽职调查指令》的约束力度。

（三）政策进展

虽然全球产业链调整的新趋向和欧盟内部的政治化浪潮为跨国公民团体提供了推动可持续贸易议程的机遇，但跨国资本的强势仍旧限制了公民诉求转化为法律约束。再加上欧盟委员会内部贸易总司的抵抗，最终欧洲人权和绿色组织取得的进展非常有限。

^① AIM/Amfori/AmCham EU et al., “Ensuring Harmonisation and Consistency Across Due Diligence Frameworks”, 2021, <https://ert.eu/wp-content/uploads/2021/12/Statement-harmonisation-of-due-diligence-frameworks.pdf>, 访问日期:2024-06-17。

^② Euro Chambres/Business Europe/SME United et al., “Joint Business Statement on the Corporate Sustainability Due Diligence Directive”, 25 May 2023, https://www.business europe.eu/sites/buseur/files/media/position_papers/legal/2023-05-25_cs3d_joint_business_statement_ahead_of_plenary_vote_and_trilogue.pdf, 访问日期:2024-06-17。

^③ BDI, “EU Regulation of Supply Chains Must be Made Manageable”, 2023, pp. 1-2, <https://english.bdi.eu/publication/news/eu-regulation-of-supply-chains-must-be-made-manageable>, 访问日期:2024-06-17。

^④ MEDEF, “La directive sur le devoir de vigilance : une menace réelle pour la compétitivité des entreprises européennes”, 2024, <https://www.medef.com/fr/communiquede-presse/article/la-directive-sur-le-devoir-de-vigilance-une-menace-reelle-pour-la-competitivite-des-entreprises-europeennes>, 访问日期:2024-06-17。

2022年6月,欧盟机构结束了对贸易和可持续发展政策的审查,并做出以多边协议和合作为基础采取全面措施、加强国别研究、扩大可持续发展条款适用贸易协定范围、扩大民间社会参与、加强监督和强制执行等六项承诺。^①从落实情况看,民间咨询小组与发达国家的互动成效明显,对发展中国家的干预往往受挫。在欧盟委员会的压力下,新加坡、韩国修订了国内劳动法,推动落实国际劳工组织基本公约;日本同意在欧盟协助下开展企业尽职调查,并寻求加强气候变化政策领域的合作;秘鲁、哥伦比亚承诺修订劳动法,但缺乏具体行动路线;越南也开始劳动法改革,但因劳资双方缺乏共识而搁置。执法方面,欧盟委员会对第一起投诉案件的处理非常低调,既没有争取国际舆论的支持,也没有施加政治压力,当然也没有改善受害工人的处境。国别研究方面,贸易协定的事后评估工作正在民间社会的参与下推进,但对第三国行为的影响还有待观察。

经过两年多的动员和斗争,《企业可持续发展尽职调查指令》行将走完立法程序。与民间倡导者们最初的设想相比,最终达成的协议文本向商业集团做出了巨大让步:年营业额达4.5亿欧元以上、员工人数达1000人的大型跨国公司才会受此规则影响,主要金融机构、技术公司均不在此列;调查针对上下游直接相关的企业活动;调查依据的国际文书或公约所规定的权利清单也大幅减少。指令在欧洲议会通过后,欧盟成员国将在两年时间内制定相应的国内法,细节化调查办法和诉讼流程。在公共财政紧张、企业竞争力下降的压力下,可以预见该项指令的效果在未来执行过程中仍将大打折扣。

六、结 语

2021年,欧盟委员会提出的“开放、可持续和自信的贸易政策”(Open, Sustainable and Assertive Trade Policy)是三十年来第一个明确承认经济全球化负面影响的长线战略。作为核心理念的“开放性战略自主”虽然为竞争性跨国社会力量创造出观念共识和对话基础,但也导致了全球经营的跨国资产者、欧洲经营的跨国资产者与跨国公民团体争夺议程控制权的利益博弈。

在贸易自由化议程中,欧盟委员会设想的多元化和弹性供应链方案,因保护主义势力的反对仅在部分地区取得了进展。基于重商主义或价值理念组织起来的抗议行动,使得已经完成谈判的投资贸易协议迟迟无法在欧洲议会通过,市场开拓遭遇严重挫折。在贸易防御议程中,欧盟委员会设计的惩罚性措施遭到自由贸易团

^① European Commission, “The Power of Trade Partnerships: Together for Green and Just Economic Growth”, 2022, <https://circabc.europa.eu/ui/group/8a31feb6-d901-421f-a607-ebbdd7d59ca0/library/8c5821b3-2b18-43a1-b791-2df56b673900/details>, 访问日期:2024-06-17。

体和环保人士的强烈抵制,但由于工业协会及工会的支持,新的政策工具在提高触发门槛后得以顺利建立。^①从目前的数据看,新工具增加了合规成本,但尚未对正常交易产生严重阻碍。在贸易与可持续发展议程中,尽管绿色组织、人权协会和工会付出了极大努力,但跨国资产者已不愿在宏观经济整体疲软的背景下做出让步。由于商业组织施压,冯德莱恩任职之初的绿色承诺大多终未取得实效。总的来看,欧盟委员会以贸易权力扩大地缘政治和规范性影响的战略路线并不成功。对转换成本和社会阻力的错误估计使得新政策不仅没有解决原有问题,还产生了新的困难。

这些困难体现为:首先,鉴于三年贸易政策实践的最大进展在于贸易防御议程,而新规定赋予了欧盟委员会近乎独享的自由裁量权,如何对这一机构进行民主监督、民主问责面临考验。其次,贸易合规成本提升的负面影响必然会在数年内逐步体现,但欧盟内部已经落后的制造业未必能在同样时间内恢复市场竞争力,届时,宏观经济将面临真正的风险。最后,贸易地缘政治化是欧盟的选择,但不是所有国家的决定。广大发展中国家希望继续在自由宽松的营商环境中实现现代化,欧盟贸易战略的调整方向扩大了南北裂痕,无益于人类共同利益的实现。

对于中欧关系而言,欧盟贸易防御工具进攻性与保守性并存的特点,使其在使用过程中存在较大风险,这将对双边经贸合作产生长期负面影响。^②但在短期内,由于供应链多元化受挫,欧盟市场对中国商品的依赖仍将持续。随着可持续贸易议程面临越来越多的阻力,欧盟强化绿色保护主义争取社会支持的倾向有所增强,中欧在绿色经济领域的竞争会表现得更加明显。2024年7月,冯德莱恩公布了一届任期的施政大纲。^③基于地缘政治考虑选择贸易合作伙伴有可能成为未来欧盟贸易政策的核心。届时,跨国社会力量之间将形成新的分化组合,演绎未来的实践动态。

责任编辑:朱苗苗

^① Sandra Eckert, "Business Power and the Geoeconomic Turn in the Single European Market", *JCMS: Journal of Common Market Studies*, Vol. 62, Issue 4, 2024, pp. 973-992.

^② 丁纯:《欧盟经济安全战略及其影响》,载《当代世界》,2024年第4期,第42-48页,这里第44-45页。

^③ European Commission, "Europe's Choice: Political Guidelines for the Next European Commission 2024-2029", 18 July 2024, https://commission.europa.eu/document/download/e6cd4328-673c-4e7a-8683-f63ffb2cf648_en?filename=Political%20Guidelines%202024-2029_EN.pdf, 访问日期:2024-07-22。