

欧盟贸易政策范式转型及其影响*

□ 程卫东

〔摘要〕为应对国际格局演变带来的新形势与新挑战，欧盟自2015年以来出台一系列贸易政策文件，表明欧盟已从传统的自由主义贸易政策范式转向多元目标贸易政策范式。新的政策范式将非贸易事项与贸易联结起来，追求多元化贸易政策目标；同时，欧盟开始试图通过单边政策工具实现贸易政策目标。欧盟新贸易政策范式将导致国际贸易发展的不平衡，并影响国际关系的走向。但该政策范式能否持续、欧盟能否实现其贸易政策目标，还会受到欧盟内外诸多因素的制约。在欧盟贸易政策范式发生转型的情况下，中欧应以双方共同战略利益为基础，同时充分利用国际多边体制，共同探讨经贸合作的新模式，促进中欧关系健康发展。

〔关键词〕贸易政策、政策范式、欧洲联盟、中欧关系

〔作者简介〕程卫东，中国社会科学院欧洲研究所研究员

〔中图分类号〕F471.261

〔文献标识码〕A

〔文章编号〕0452 8832 (2024) 6 期 0070-19

欧盟自2015年发布《惠及所有人的贸易：迈向更负责任的贸易与投资

* 本文系国家社会科学基金重大项目“欧盟涉华经贸规则的转型与应对研究”（23&ZD165）阶段性成果。

政策》^[1]以来，其贸易政策发生了一系列重大变化。欧盟2021年发布的《开放、可持续和坚定自信的贸易政策》^[2]和2023年发布的《欧洲经济安全战略》^[3]，进一步确认并强化了欧盟贸易政策变化的方向与趋势，近些年欧盟新的贸易措施和立法也反映了这种新动向。很多学者注意到了这一现象，并试图以概括性术语对此作出定性和解释，比较典型的有：政治化、安全化、地缘政治工具、贸易保护主义等。^[4]这些术语虽然在概括欧盟贸易政策某些方面的变化是成立的，但不能适用于其他方面，不同的概括只是反映了欧盟贸易政策变化的局部特征。实际上，欧盟近年来贸易政策的变化表明其贸易政策范式已经发生重大转型，这不仅对欧盟贸易政策本身，而且对国际贸易、国际贸易规则及国际关系的走向都有重大影响。

一、欧盟贸易政策范式转型的背景

贸易政策范式体现了国家对于如何处理贸易问题、通过贸易要实现的目标，以及实现贸易目标的工具与措施等问题的基本认知与立场。^[5]贸易政策

[1] European Commission, "Trade for All: Towards a More Responsible Trade and Investment Policy," 2015, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015DC0497>.

[2] European Commission, "Trade Policy Review: An Open, Sustainable and Assertive Trade Policy," 2021, https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:5bf4e9d0-71d2-11eb-9ac9-01aa75ed71a1.0001.02/DOC_1&format=PDF.

[3] European Commission, "European Economic Security Strategy," 2023, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52023JC0020>.

[4] 相关观点与文献如：Luca Cabras, "Explaining the Politicization of EU Trade Agreement Negotiations over the Past 30 Years," *Italian Political Science Review/Rivista Italiana di Scienza Politica*, Vol.54, No.2, 2024, pp.1-16; Viktor Szép, "The Geopoliticization of EU Trade Policy: Exploring the Growing Links Between the Common Foreign and Security Policy and the Common Commercial Policy," *European Foreign Affairs Review*, Vol.29, No.4, 2024, pp. 427- 446; 张丽英、巩文昊：《欧盟贸易政策“武器化”的逻辑解构与法律回应——以〈反经济胁迫条例〉为例》，《欧洲研究》2024年第3期，第83-110页；程卫东：《欧盟新一轮贸易保护主义的新动向》，《人民论坛》2021年第34期，第92-96页。

[5] Peter A. Hall, "Policy Paradigms, Social Learning, and the State," *Comparative Politics*, Vol.25, No.3, 1993, p.275.

范式在很大程度上决定一国的对外贸易关系，大国的贸易政策范式通常会对国际贸易关系甚至整体国际关系都产生重大影响。

一个国家的贸易政策范式是在特定的国际格局以及国内政治、经济和社会情势背景下形成并发挥作用的，是多重因素综合作用的结果。如同其他政策范式一样，贸易政策范式包括四个基本维度：价值、问题、政策目标和实现目标的路径。^[1]这四个维度不是固定不变的，因此政策范式也不是一成不变的。范式变化有局部和根本性变化之分，只有当政策范式遇到重大挑战、不能应对所面临的问题或者产生不利后果时，才会发生转型。

二战后，国际社会普遍认同国际贸易在经济发展中的重要作用，在实践上贸易自由化也得到了美国的支持，再加上战后欧洲一体化是建立在经济一体化基础之上，经济一体化离不开欧洲国家间的自由贸易，因此自欧洲经济共同体成立之始，贸易自由化一直是欧盟（及其前身欧洲共同体）贸易政策范式的核心与基础。虽然在实践中欧盟贸易政策范式也会经常作出调整，主要表现为贸易防御措施不断增加，非贸易目标不断冲击、影响既有的贸易政策范式，条件性日益成为欧盟对外贸易协议的重要条款，欧盟在其内部政策与双边贸易协议中开始不断强调可持续发展目标等。^[2]但是欧盟的整体贸易政策目标一直是推动市场开放和贸易自由化。

自2008年金融危机以来，国际格局发生很多重大变化，欧盟也经历了多重危机，原有的自由主义贸易政策范式在结构性要素方面不断受到冲击，推动了欧盟贸易政策范式的转型。

第一，国际格局及国际贸易力量对比发生重大改变。国际社会正在经历百年未有之大变局，这一变局最突出的特征是包括中国在内的“全球南方”群体性崛起，按照实际汇率计算，目前“全球南方”的GDP占比已经接近世

[1] Pierre-Marc Daigneault, "Reassessing the Concept of Policy Paradigm: Aligning Ontology and Methodology in Policy Studies," *Journal of European Public Policy*, Vol.21, No.3, 2014, p.461.

[2] Katharina L. Meissner and Lachlan McKenzie, "The Paradox of Human Rights Conditionality in EU Trade Policy: When Strategic Interests Drive Policy Outcomes," *Journal of European Public Policy*, Vol.26, No.9, 2019, p.1275.

界总量的一半。^[1]随着国际力量对比的变化，“全球南方”在国际事务中发挥的作用越来越大，在国际经济交往中也越来越有竞争力，这引发了西方国家关于地缘政治与地缘经济的讨论与担忧，地缘政治与地缘经济日益成为国际贸易中的重要考虑因素。^[2]

国际大变局深刻影响各国的利益与国际力量对比，引发欧盟对制度与规则体系的反思。欧盟2021年贸易政策文件在对形势分析中认为中国的崛起从根本上改变了全球经济与政治秩序，并对全球经济治理体系和欧盟在全球及欧盟之内的公平竞争形成了挑战。^[3]不仅如此，欧盟对于贸易日益发展导致各国经济相互依赖的局面感到担忧，认为这会给欧盟带来经济风险。欧盟2023年《欧洲经济安全战略》中明确肯定了欧盟已经开始实施的“去风险”战略，并提出要使用贸易政策工具解决第三国“不公平竞争”以及“经济胁迫”等问题。^[4]

第二，国际贸易的影响远超经济范畴。贸易是商品与服务的跨国交换，与贸易相关的利益主要是经济利益。长期以来，关注贸易政策的主要是进出口商和生产商，在20世纪90年代之前，关于贸易政策的争论、博弈主要发生在代表不同经济利益的群体之间，公众很少参与其中。随着经济全球化发展与贸易的不断扩大，贸易逐渐成为社会各界关注的热点，对贸易及其影响关注的社会力量也不断增加，他们不断对贸易问题发声，加入影响贸易话语权的阵营中来。不同群体将自身关切与贸易关联起来，贸易问题日益政治化。^[5]对贸易的不同关注也反映在贸易认知上，贸易政策与法律要考虑、平衡的因素不断增加，非贸易因素在贸易中占有越来越重要的地位。

[1] 张蕴岭、张丽娟：《百年大变局下“全球南方”国家的战略选择》，《国际问题研究》2024年第5期，第46页。

[2] Viktor Szép, "The Geopoliticization of EU Trade Policy: Exploring the Growing Links Between the Common Foreign and Security Policy and the Common Commercial Policy," p.427.

[3] European Commission, "Trade Policy Review: An Open, Sustainable and Assertive Trade Policy," p.2.

[4] European Commission, "European Economic Security Strategy," pp.7-8.

[5] Luca Cabras, "Explaining the Politicization of EU Trade Agreement Negotiations over the Past 30 Years," p. 2.

欧盟较早认识到这一现象，并试图在贸易政策中作出回应。其2015年贸易政策文件直接以“惠及所有人的贸易”为标题，就是认识到现在已有更广泛的公众在关注贸易政策，欧盟因此提出贸易政策在致力于增长、就业与创新的同时，还要与欧洲模式的原则相一致，在创造经济机会的同时捍卫欧盟的价值观。^[1] 2021年的贸易政策文件将贸易与战略自主相结合，明确将贸易与安全联系起来。欧盟系列贸易政策文件提出的贸易政策重点反映了欧盟对贸易问题政治化的新认知，这一新认知必然会引导欧盟贸易政策范式的变化与重塑。传统以经济目标为主要关切的政策范式所代表的曾经的共识受到了现实的挑战，欧盟需要一种包括各种声音在内的新共识。

第三，美国贸易政策立场发生转变。自由主义贸易是二战后以美国为首的西方国家率先支持的贸易政策范式，并成为战后国际主流范式。但在国际格局发生百年未有之大变局的情况下，美国的贸易立场也发生了变化。两个因素的叠加促使美国改变了自由主义贸易的立场。一是美国国内贸易政策不断政治化。早在20世纪90年代美国与加拿大、墨西哥缔结《北美自由贸易协定》时，就引发了关于经济和社会权利、国内与国际问题的贸易政策辩论，贸易政策政治化开始出现。^[2] 随着贸易对美国弱势产业特别是制造业的冲击，因自由贸易而受损的阶层与追求环境保护和劳工保护等目标的社会运动结合起来，在美国汇聚成一股反自由贸易势力，对美国自由贸易政策形成巨大牵制。二是美国从国际贸易中获得的收益相对下降。2008年全球金融危机重创美国经济，加上中国、印度等国的崛起，美国认为这些国家从自由贸易中获得了大量的收益，同时担心自己在贸易中的利益受到侵蚀，试图采取不同的贸易政策，以求扭转自身在国际贸易中的不利局面。^[3]

[1] European Commission, "Trade for All: Towards a More Responsible Trade and Investment Policy," p.3.

[2] 塔玛拉·凯伊、R.L. 伊文思：《美国贸易政策变局》，杨培雷译，上海财经大学出版社2023年版，第15页。

[3] 徐崇利：《美国贸易政策及法律策略之变：样态与机理》，《中国法律评论》2023年第2期，第130页。

美国从两个方面入手限制自由主义国际贸易体系作用的发挥。一是以实力为基础，采取单方面措施或对其他国家施压修改与美国的贸易协议。2017年特朗普上台后，不仅迫使其他国家单方面向美国进一步开放市场，频繁利用国内法对其他国家采取贸易措施，如利用“337条款”对中国高技术企业发起一系列调查等，^[1]而且强迫加拿大、墨西哥重新签订《美墨加协定》。特朗普在第一任期内还多次提高一些产品的关税，拜登政府的贸易政策更加重视国内的公共目标，注重国家安全，出台了很多贸易保护措施。^[2]二是冲击维护自由主义贸易秩序的世界贸易组织，削弱该组织在维护国际贸易秩序中的作用。2019年12月，美国阻挠世贸组织争端解决上诉机构遴选新法官，使得该上诉机构因缺员正式停摆。时至今日，美国仍然拒绝批准新法官人选，使得上诉机构无法运作，解决争端的部分功能无法发挥作用。作为世界上实力最强大的国家和西方世界的领头羊，美国的贸易政策走向对包括欧盟在内的其他西方国家都产生了重要影响。

第四，贸易在欧盟对外政策中的地位发生重大变化。在《里斯本条约》于2009年12月生效之前，欧盟对外关系一直由不同部门使用不同的方法来处理，贸易政策与其他对外政策是各自独立的。但《里斯本条约》对此进行了改革，强调要加强欧盟对外关系与政策的一致性与协调性，贸易成为欧盟整体对外关系中的一部分，承担了推行欧盟价值观和实现整体外交政策目标的职能。《里斯本条约》的这一改革在实践中越来越引导欧盟贸易政策的走向。2010年欧盟贸易政策文件主要还是强调欧盟贸易政策应追求和支持联盟的经济利益，^[3]2015年政策文件则对贸易及其功能的定位有了重大转变，明确提出贸易政策不只是关涉利益，而且关涉价值，并提出有效的贸易政策应符合

[1] 关于美国对中国企业发起“337调查”情况，详见中国贸易救济信息网“337调查”案件公告，<https://cacs.mofcom.gov.cn/cacscms/view/notice/ssqdc#>。

[2] 徐崇利：《美国贸易政策及法律策略之变：样态与机理》，第135-139页。

[3] European Commission, "Trade, Growth and World Affairs: Trade Policy as a Core Component of the EU's 2020 Strategy," 2010, p.15, <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0612:FIN:EN:PDF>.

合欧盟发展与更广泛的外交政策。^[1]2021年政策文件将贸易与欧盟战略自主联系起来,提出开放战略自主的原则,将贸易政策置于地缘政治条件之中,考虑全球挑战与欧盟的地缘政治战略,这是一份欧盟最公开的地缘政治贸易战略。^[2]这些都表明,贸易对于欧盟来说不再只是单纯的经济活动,更重要的是它成为欧盟对外关系战略的一部分,贸易的经济属性从属于欧盟的对外关系需要。

在新形势下,欧盟认为其经济受到了来自多方面、多种形式的安全威胁以及不公平竞争。虽然自由贸易在总体上仍符合欧盟利益,但原有的自由主义范式不再能够帮助欧盟应对各种挑战。为应对新形势、新变化,欧盟在过去十多年中不断调整其贸易政策,贸易政策范式也处于不断重塑之中。欧盟贸易政策范式的渐变最终导致了它的质变,偏离了自由主义传统,形成一种新的政策范式。

二、欧盟贸易政策范式转型的方向与特征

欧盟贸易政策范式重塑的过程是一个探讨在贸易领域如何应对新形势、新挑战的过程,在摸索、探讨、对话过程中,欧盟逐渐确定了新贸易政策范式的发展方向,其核心内容是从自由主义贸易政策范式向多元目标的贸易政策范式转型,新范式也逐渐呈现新特征。

(一) 贸易政策目标多元化

在2015年之前,贸易自由化一直是欧盟追求的主要目标,此后逐渐发生了变化。据一项关于欧盟贸易政策范式关键词统计的研究,在2010年贸易政策文件中,与自由贸易相关的关键词比例为54%,与非贸易因素相关的关

键词(包括公平竞争、可持续发展及外交政策等)占比为46%;而在2015年的贸易政策文件中,二者的比例分别为22%和78%;到2021年贸易政策文件,自由贸易范式相关的关键词占比进一步下降到16%,非自由贸易的关键词则上升到84%,其中与对外关系相关的关键词占比从2010年政策文件中的11%上升到2021年政策文件中的39%。^[1]这一变化表明,在经济维度,欧盟不再只将贸易作为获取贸易利益的经济活动,而且逐步将之视为加强欧盟竞争力的一个重要工具,二者并重,竞争力有时甚至成为更优先的目标。在非经济维度,欧盟日益将贸易作为整体对外政策的一部分,服务于对外政策目标,^[2]特别是安全目标。

在2023年《经济安全战略》出台之前,欧盟已经开始在实践中通过贸易政策维护其经济安全,代表性的行动是2019年通过了《外国直接投资审查条例》。2023年的战略更清晰地提出了要使用各种贸易工具维护欧盟的经济安全,包括贸易防御、外国补贴、对外投资审查、出口控制、反经济胁迫等工具;该战略还进一步指出,欧盟应评估现有工具箱的有效性,在必要时发展新的工具以应对新的风险,特别是新技术如量子技术、先进半导体、人工智能等用于军事目的风险等。^[3]该战略表明欧盟将经济安全提高到前所未有的高度,在欧盟贸易政策中,在涉及战略与核心利益时,经济安全实际上已成为首要目标。

在新贸易政策范式下,贸易不再只是一种具有经济意义的对外经济活动,贸易本身具有了广泛的目标。当然,欧盟贸易政策范式重塑并不是完全抛弃原有的自由主义贸易政策范式,而是对该范式的扬弃。在新贸易政策范式中,自由贸易仍然占有一席之地,但受到越来越多的其他贸易目标的限制。欧盟贸易政策范式重塑,实质是为了维护欧盟的自主权,利用贸易实现欧盟的重

[1] European Commission, "Trade for All: Towards a More Responsible Trade and Investment Policy," 2015, pp.5-7.

[2] María J. García, "Implementation of EU Trade Agreements Under an Assertive, Open, and Sustainable Trade Policy," *Politics and Governance*, Vol.11, No.4, 2023, p.212.

[1] L. Johan Eliasson and Patricia Garcia-Duran, "New Is Old? The EU's Open, Sustainable and Assertive Trade Policy," *Global Policy*, Vol.14, No.S3, 2023, p.12.

[2] Jacques Pelkmans, "Linking 'Values' to EU Trade Policy—A Good Idea?," *European Law Journal*, Vol.26, No.5-6, 2020, p.392.

[3] European Commission, "European Economic Security Strategy," pp.2-3.

大对外政策目标，并从贸易中获得更大的战略利益。^[1]

（二）通过联结方法将非贸易事项不断纳入贸易政策之中

新贸易政策范式的政策目标涉及的很多事项原本不属于贸易领域，要在贸易领域实现非贸易目标，一个基本前提是将非贸易事项纳入贸易领域之中，将传统上不属于贸易的事项与贸易联系起来，并反映在贸易政策之中。欧盟所使用的方法被称为“联结”（linkage）。^[2] 联结不是简单地将非贸易事项与贸易联系在一起。在欧盟情形中，非贸易事项进入贸易政策领域需解决两个问题：一是联结的合法性，否则有可能被认定为违反欧盟法或国际贸易法而受到质疑和挑战；二是联结的非贸易事项属于欧盟的权能，否则欧盟无权对该事项进行决策。欧盟通过两个路径来解决这两个问题，从而将非贸易事项与贸易联系起来。

第一个路径是利用《欧洲联盟条约》第2条（关于联盟建立在价值观基础之上）及第21（2）条（关于联盟在对外关系中维护欧盟价值观等）的规定，将与价值观相关的事项纳入贸易政策之中。2015年的贸易政策文件明确提出欧盟贸易政策必须促进和捍卫欧盟价值观，该文件9次提到价值观，并在文件第4部分专门阐述了“基于价值观的贸易与投资政策”。2021年的政策文件继续强调欧盟的贸易政策是建立在价值观和利益基础之上，共有11次提到价值观。欧盟条约中规定的价值观范围广泛，如人类尊严、自由、民主、平等、法治及人权等，可持续发展既是一个独立目标，同时也被归于价值观范围之内。利用该策略，在2015年的贸易政策文件中，欧盟重点突出了社会公正、人权、劳工与环境标准、健康与安全保护等，并特别强调贸易政策中的可持续发展问题。^[3] 2021年政策文件一方面强调了价值观在发展双边贸易关系（特别提到了跨大西洋关系与中欧贸易关系）中的影响，另一方面继续强化欧盟已有

[1] L. Johan Eliasson and Patricia Garcia-Duran, “New is old? The EU’s Open, Sustainable and Assertive Trade Policy,” p.14.

[2] Jacques Pelkmans, “Linking ‘Values’ to EU Trade Policy—A Good Idea?,” p.392.

[3] European Commission, “Trade for All: Towards a More Responsible Trade and Investment Policy,” p.16.

的联结实践，特别是可持续发展、人权和劳工标准，此外还将一些新事项通过价值观纳入贸易政策之中，如将数字转型与贸易联系起来，提出贸易政策在实现欧盟数字转型目标中要发挥关键作用。^[1] 由于欧盟价值观涉及范围广泛的事项，因此，只要认为有必要，欧盟都可以将非贸易事项与贸易联结起来。

第二个路径是欧盟通过对有关术语的重新解释，改变一些术语原有的含义与性质，将其与贸易联系起来，为其取得制定政策的权能提供了可能性。在这方面突出的事例是对安全话语的重新塑造，并将之与贸易联系起来。1993年11月正式生效的《欧洲联盟条约》将共同外交与安全政策纳入欧盟框架内，但该条约规定的安全事务限定在传统安全领域，欧盟没有采取行动的权能。欧盟采取重新打造安全话语的策略。这一进程起始于2003年欧盟出台的第一份《欧洲安全战略》，该战略重新诠释、扩大了欧盟的安全观，将安全从传统安全扩大到非传统安全。在安全与贸易联结方面，欧盟关键一步是关注、识别贸易中的风险。2015年贸易政策文件特别提到全球供应链风险；2021年政策文件中安全成为重要关键词之一，多个领域如供应链、外国直接投资等的安全问题成为贸易政策关注的重点。2023年《经济安全战略》标志着欧盟打造安全话语已经完成，将安全与经济紧密联系在一起，提出了经济安全的概念。该战略中的经济安全不仅包括运用经济工具实现具体领域的安全，如投资领域，而且包括欧盟整体经济的安全。^[2] 这使得欧盟可以根据需要确定经济安全的性质、范围和拟采取的措施。以供应链安全为例，该事项上的安全既包括经济性质的安全，可以采取经济措施加以解决，如供应链多样化、再工业化等；也包括地缘政治性质的安全，可以使用非经济工具应对，如“去风险”等。欧盟通过安全话语的打造，将与经济相关的广泛问题安全化，使得安全与贸易紧密关联。上述两个路径都具有开放性，欧盟未来可以根据

[1] European Commission, “Trade Policy Review: An Open, Sustainable and Assertive Trade Policy,” p.14.

[2] Guri Rosén and Sophie Meunier, “Economic Security and the Politics of Trade and Investment Policy in Europe,” *Politics and Governance*, Vol.11, No.4, 2023, p.127.

战略需要，将更多事项与贸易联结起来，欧盟贸易政策范式和政策内容因而也具有某种不确定性。

（三）贸易政策工具单边化趋势不断加强

欧盟一直宣称自己是多边主义者，在自由主义贸易政策范式下，欧盟主要通过国际谈判和缔结国际协议来实施共同贸易政策，内部贸易立法主要是将国际贸易协议的内容转化为欧盟法。随着多哈回合进展缓慢以及国际地缘政治的变化，欧盟开始强调战略自主，主张在政策选择和打造世界秩序上的自主性。在此背景下，欧盟新的贸易政策范式在贸易目标确立与贸易问题的认知方面具有鲜明的自身特色，与现有的以世界贸易组织为代表的国际贸易法体系渐行渐远。欧盟难以通过多边机制推动其贸易政策目标的实现，因此越来越多地以单边措施来实践其新的贸易政策新范式，^[1]在涉及非贸易事项与目标时更是如此。

欧盟近年来的贸易措施单边化集中体现在新立法上。在经济安全方面，欧盟通过了《外国直接投资审查条例》（2019年）、《反胁迫工具条例》（2023年）、《关键原材料条例》（2024年），修订了军民两用品控制条例（2021年）等；在公平竞争方面，通过了《国际政府采购工具条例》（2022年）、《外国补贴条例》（2022年）等；在可持续发展和价值观方面，通过了《碳边境调节机制条例》（2023年）、《零毁林条例》（2023年）、《公司可持续发展尽责指令》（2024）、《欧盟市场禁止强迫劳动产品条例》（2024年）等。其中很多新立法兼顾了多重贸易目标，如投资审查条例、碳边境调节条例、公司尽责指令等，在其各自的主要政策目标之外，都旨在维护欧盟的国际竞争力。

欧盟不仅通过大量单边立法，还根据这些立法采取了很多单边措施，如对中国电动车进行政府补贴调查、荷兰限制光刻机对华出口、德国出台限制

中国在德投资芯片技术与产业的措施等。欧盟新的单边立法及其相关实践在范围上大大超过了世界贸易组织通过的国际协议的范围，很多新规则没有国际贸易规则上的依据，体现了欧盟贸易措施的单边性质。综上所述，欧盟新的贸易政策范式已经呈现出与原有自由主义贸易政策范式根本不同的发展方向与特征。

三、欧盟贸易政策范式转型的影响

欧盟是国际贸易格局中的重要力量，是国际贸易规则发展与实践的重要参与者，欧盟贸易政策范式的转型不论对国际贸易及贸易规则本身的发展，还是对国际关系的走向，都将会产生不可忽视的重大影响。转型后的欧盟贸易政策范式追求的目标远远超出了经济领域，包括了广泛的价值观与目标，其影响也相应地将超出经济领域，在国际层面、双边关系层面甚至企业层面，都将产生诸多影响。

（一）导致欧盟与各国贸易关系不平衡发展并进而影响国际关系走向

欧盟贸易政策范式强调价值观，包括了地缘政治与地缘经济因素，隐含了对不同贸易伙伴的不同待遇，对不同国家采取不同的规则或者在规则适用时区别对待，在法律上偏离了国际贸易法上确立的非歧视原则，在实践中则会对欧盟与不同国家的贸易产生不均衡影响。

欧盟强调与所谓的“志同道合”国家开展更多的合作。^[1]2021年贸易政策文件有7处提到与“志同道合”国家加强合作，2023年《经济安全战略》将与“志同道合”国家的合作作为实现经济安全目标的三个工具之一，对在政治制度与意识形态上与欧盟差异较大的国家则采取更多的限制性贸易措施，其结果必然是将贸易伙伴分为不同的国家阵营，对欧盟与不同国家的贸易产生直接的影响。以欧盟《公司可持续发展尽责指令》为例，根据瑞典全国贸

[1] Thomas Verellen and Alexandra Hofer, "The Unilateral Turn in EU Trade and Investment Policy," *European Foreign Affairs Review*, Vol. 28, Special Issue, 2023, p.6.

[1] Yelter Bollen, Ferdi De Ville and Jan Orbie, "EU Trade Policy: Persistent Liberalisation, Contentious Protectionism," *Journal of European Integration*, Vol.38, No.3, 2016, p.57.

易委员会发布的一项研究报告，受该条例影响程度最高的行业里，欧盟进口的产品有 42.5% 来自所谓的在可持续发展方面存在高风险的国家，其中中国占 10.1%，^[1] 这些国家有关产品对欧出口将会受到严重影响。由于欧盟贸易措施对不同国家产生的影响不同，将会引起被歧视国家的不满或者采取针对性的限制性措施。瑞典全国委员会的报告在对欧盟《关键原材料条例》评估后指出，该法案对欧盟与第三国合作及原材料的供应将产生消极影响，可能会引起其他国家的反制措施。^[2] 可以预测，欧盟新贸易政策范式将导致欧盟与很多国家间的贸易摩擦与争端不断增加，进而引起其他方面的争端、冲突与对抗。

在双边关系层面，欧盟贸易政策范式转型对中欧贸易关系的影响值得特别关注。中欧互为重要贸易伙伴，在传统自由主义政策范式下，中欧关系在过去五十年中取得了飞速发展，为中欧全面战略伙伴关系奠定了坚实基础。但在新的贸易政策范式下，中欧经贸关系将会越来越复杂。事实上，在贸易与投资方面，欧盟对中国采取了很多针对性措施，如对中国投资的审查、限制中国 5G 设备在欧洲的使用、对中国投资与贸易的补贴调查等。欧盟贸易政策范式转型对中欧经贸关系的影响已经开始显现。据欧盟的统计数据，2023 年中欧双边货物贸易额 7400 亿欧元，较 2022 年减少了 14%，其中中国对欧出口减少了 18%；^[3] 据中国商务部网站的消息，2024 年 1 至 9 月，中欧双边货物贸易额（未经季节调整）为 5415 亿欧元，同比下降 3.3%，其中中国对欧出口 3792 亿欧元，下降 3.4%。^[4]

由于贸易越来越多地与复杂的非贸易事项联系起来，在中国经济与技术

[1] Kommerskollegium, "The Cumulative Effect of EU Regulations on External Trade," 2024, p.14, <https://www.kommerskollegium.se/globalassets/publikationer/rapporter/2024/cumulative-effect-regulations-external-trade.pdf>.

[2] *Ibid.*, p.21.

[3] European Commission, "European Union, Trade in Goods with China," May 16, 2024, https://webgate.ec.europa.eu/isdb_results/factsheets/country/details_china_en.pdf.

[4] 《2024 年 1—9 月中欧贸易下降 3.3%》，商务部网站，2024 年 11 月 22 日，https://eu.mofcom.gov.cn/jmxw/art/2024/art_3dc17081ef6748d490635fb296667926.html。

日益发展且不断与欧盟形成竞争的情况下，欧盟对中国贸易的限制性措施将会更多。虽然欧盟一再强调其贸易政策不针对特定国家，但由于中欧在制度与实践上的差异，这些政策对中国都产生了直接重大影响，包括贸易政策中的安全措施、可持续发展措施等。欧盟中国商会 2024 年 12 月发布的报告指出，欧盟经济安全政策使中欧经贸合作承压，欧盟外国补贴法及相关调查严重打击了中企在欧洲运行的信心，担忧欧盟在数字领域的进一步泛政治化安全化。^[1] 如果欧盟继续对中国采取针对性措施，将不仅影响中欧经贸关系，还可能进一步影响中欧在其他领域的合作。

（二）制约国际贸易的发展

贸易政策的目标直接影响国际贸易的走向，自由主义贸易政策范式为贸易自由化保驾护航，引导、督促国家的贸易实践向自由化方向发展，但新的欧盟贸易政策范式所追求的目标将对自由贸易产生经常性的制约。从欧盟近几年的实践来看，在很多情况下，非贸易目标如安全对欧盟更具重要性，它所产生的实际效果将是限制贸易的发展。

不论欧盟贸易政策范式转型的初衷是什么，限制贸易发展的措施很容易被其他贸易伙伴认定为具有保护主义性质。一旦如此，它将在贸易领域产生两个直接后果。其一，如果被认为具有保护主义性质的贸易政策所产生的问题不能在世界贸易组织框架下得到解决，欧盟的贸易政策转型会引起镜像反应，引起其他国家采取同等或类似的立法措施，从而使得现行的以自由贸易为目标的国际贸易秩序发生动摇，贸易规则重新回归国家控制，贸易规则单边化将成为新趋势，为各种形式的贸易保护主义大开方便之门。其二，国际贸易将受到越来越多的限制，贸易自由化进程走向终结，贸易将受更多的国内经济形势、政策与目标的制约。这种贸易走向对全球经济合作与经济增长必然会产生消极影响。据欧洲国际政治经济研究中心 2023 年的一项研究，考

[1] 欧盟中国商会：《直面挑战 砥砺前行——中国企业在欧盟发展报告 2024/2025》，2024 年 12 月，第四、五、六章，<http://www.ccceu.eu/flagshipreports.html>。

虑到欧盟贸易措施本身对贸易的限制性影响及贸易伙伴可能采取的反措施的影响，欧盟贸易措施导致欧盟自身进出口的年损失将高达300亿美元到650亿美元之间，^[1]由此可以推算，它对整个国际贸易的影响将更大。

欧盟贸易政策范式转型在实践上具有贸易保护主义效果，考虑到欧盟在全球贸易中的地位及影响力，欧盟贸易政策范式转型及其实践，必将引起其他国家采取类似的措施或反制措施，全球贸易保护主义将因此全面上升，贸易对全球经济增长的贡献将会大大降低。这方面的历史教训是深刻的，贸易保护主义不仅导致国际贸易量的下降，而且也波及各国经济增长，导致各种经济、政治与社会问题出现。

（三）加重贸易相关企业的负担与成本

欧盟新的贸易政策范式赋予了企业越来越多的责任。传统自由主义贸易政策范式下，贸易主要与国家的关税、进出口措施、贸易待遇等政策问题相关，贸易政策及规制主要是国家和政府的责任，企业只是贸易中的一个经济行为体。在自由主义贸易体系中，私人企业不承担实现公共政策目标方面的直接责任。^[2]但是，在新政策范式下，贸易目标多元化，涉及的主体更加广泛，涉及的贸易规制也更加多样化，企业也承担了越来越多的责任。在这方面，一个突出的现象是，欧盟越来越多地将传统上属于政府责任的规制实施职能赋予企业。如欧盟《公司可持续发展尽责指令》规定，欧盟企业有责任对其交易对手履行可持续责任的情况进行尽职调查并承担相应的责任，企业不能再只根据市场情况做出交易决策，不再只是考虑效率与成本，而是还必须考虑非市场因素。同时，从非欧盟企业角度来看，与欧盟企业开展交易，将不得不根据欧盟相关法律的要求，提供大量的企业信息，包括可持续发展履责情况、企业独立性与自主性、与政府关系等方面的情况，这无疑将加重企业

[1] Matthias Bauer, Oscar du Roy and Vanika Sharma, "A Forward-Thinking Approach to Open Strategic Autonomy," *Policy Brief*, No.13, 2023, p.28, https://ecipe.org/wp-content/uploads/2023/11/ECI_23_PolicyBrief_13-2023_LY02.pdf.

[2] Csongor István Nagy, "The EU's New Regime on Foreign Subsidies: Has the Time Come for a Paradigm-Shift?," *Journal of World Trade*, Vol.57, No.6, 2023, p.907.

的负担，也导致企业不得不披露大量内部信息，这些都将显著地增加企业的责任与成本。欧盟中国商会2024年的报告也指出，欧盟企业可持续发展相关立法相继出台，企业担心成本可能会大幅增长。

另外，具体贸易中交易内容的政治影响评估也将进入企业的决策视野。虽然政治一直是商业的一部分，但企业通常只需遵循政府在政治上的明确要求，无须承担积极义务。新贸易政策范式下，欧盟部分贸易政策及相关的法律将政治影响评估的责任交给了企业。如在两用技术及其产品出口方面，欧盟相关法律规定，除了清单中的技术与产品外，对于非清单中的技术与产品，由企业承担影响评估的责任，要确保出口的技术与产品不得用于军事目的。

新的贸易政策范式使得企业交易对手的选择受到越来越多的限制。在成本方面，企业不仅要考虑自身与交易情况，还要考虑承担社会职责、规制职能方面的成本，这必然会影响企业的行为。在微观层面这将会影响到欧盟企业与具有特定制度特色与国情国家开展贸易的动力与积极性，间接影响到欧盟与这些国家的贸易。

总体来看，欧盟贸易政策范式转型虽然保留了自由主义贸易范式的核心要素，这为欧盟对外正常贸易关系提供了基础。但是，由于新的贸易政策范式中非贸易目标在很多情况下对自由贸易形成了重大限制，再加上欧盟不断采取单方面的贸易政策与措施，欧盟的贸易政策范式转型对国际贸易、国际关系及企业层面的影响更多将是消极的。

四、欧盟贸易政策范式转型的制约

从过去十多年欧盟关于贸易的讨论、出台的贸易政策文件以及对外贸易关系的发展来看，欧盟贸易政策范式转型已经成为现实，但新范式能否成为主导未来欧盟贸易政策稳定的主流范式，还存在着变数，受制于欧盟内外部的很多因素。

从外部因素看，欧盟贸易政策范式能否取得成效，在很大程度上取决于

国际社会特别是其主要贸易伙伴的反应。^[1]从欧盟贸易政策单边化走向及其限制贸易的效果来看,欧盟新的贸易范式将会受到其他国家的批评与压力。虽然新范式中的一些目标关切有其合理性,但是,对于这些目标是否属于贸易领域的主要目标,或者对于贸易如何帮助实现这些目标,目前国际社会并没有形成共识。贸易自由化仍然是主流,得到了大多数国家的支持。欧盟一方面希望从其他国家市场开放和贸易自由化中获得经济利益,又不愿意承担贸易自由化的成本与相应的责任,这种以自我利益为导向的贸易政策范式必将受到其他国家的批判。再者,如果其他国家都效仿欧盟的贸易政策范式,则为二战后带来繁荣与和平的国际贸易体系将会解体,国际社会将会陷入新一轮的争端与冲突,危及国际和平、安全与繁荣,这是国际社会所不愿看到的。欧盟贸易政策范式转型带来的单边主义措施越多,对国际贸易与国际关系的负面影响也将越大,导致的贸易冲突也将越来越多,欧盟贸易政策范式确立的目标不仅不能实现,反过来还会损害欧盟自身核心利益。

从欧盟内部因素来看,贸易政策范式转型及其在实践中作用发挥,也不可能一帆风顺。欧盟贸易政策范式转型将诸多非贸易事项纳入贸易政策中来,贸易政策的政治化程度将会越来越高。在这种情况下,贸易政策范式的共识性和稳定性就会受到影响,欧盟内部的各种力量、各利益团体都将加入关于贸易政策的讨论与争论之中,都试图影响贸易政策的制定与实践。这种发展趋势将会导致欧盟内部关于贸易政策的分歧加剧,贸易政策范式将会不断遇到各种挑战和危机,政策范式在实践中的指导作用和效用也将会受到影响。同时,欧盟内部支持贸易自由化的力量仍然强大,对欧盟逐渐偏离自由主义贸易的倾向也会形成制约。^[2]

[1] Guri Rosén and Sophie Meunier, "Economic Security and the Politics of Trade and Investment Policy in Europe," p.127.

[2] Fabienne Bossuyt, Jan Orbie and Lotte Drieghe, "EU External Policy Coherence in the Trade-Foreign Policy Nexus: Foreign Policy through Trade or Strictly Business?," *Journal of International Relations and Development*, Vol.23, No.1, p.45.

此外,欧盟贸易政策范式也将会受到以世界贸易组织法为核心的国际贸易法的制约。^[1]非歧视原则是现代国际贸易法的核心原则之一,欧盟新贸易政策范式下的贸易政策与实践,已对该原则构成挑战。在新贸易政策范式下,欧盟对广泛的贸易与非贸易因素进行权衡,因各贸易伙伴在国情、竞争力、政治制度、意识形态等方面的差异,针对这些差异,欧盟在不同领域、不同方面对其采取不同的贸易措施或实施不同的贸易条件,特别是在安全方面。随着安全的泛化与政治化,同样的贸易情形,欧盟将赋予不同的安全意义,对贸易伙伴国给予不同程度的待遇。“志同道合”这一术语越来越多地出现在欧盟官方和学术语境中,与这些国家开展更多合作,已成为新贸易政策范式下欧盟实践的一个突出的现象与特征。这些实践显然违反了非歧视原则,在世界贸易组织体系下受到挑战将是必然的。

欧盟贸易政策范式虽然已经发生转型,但还需经受实践的检验。检验来自两个方面,一是新的范式能否在欧盟内部成为一种共识,不仅是官方层面,而且在社会层面、市场层面能否成为一种共识;二是欧盟新的贸易政策范式能否得到国际社会的认同与接受。如上所述,在这两个方面,欧盟新的贸易政策范式都将面临诸多挑战。基于这些制约因素,欧盟贸易政策范式在转型与实践过程中,将不得不持续调整具体内容及政策范式诸要素之间的关系,以期通过对话与实践,包括双边与多边的交流与对话,形成一个内外部均认可的欧盟贸易政策范式。这将是一个艰难的过程。虽然欧盟贸易政策范式转型还有进一步调整的空间,但在贸易目标多元化与贸易与非贸易事项相联结这一核心要素上,在可预见的将来,欧盟将会继续坚持,并影响欧盟具体的贸易政策。

[1] Fabienne Bossuyt, Lotte Drieghe and Jan Orbie, "Living Apart Together: EU Comprehensive Security from a Trade Perspective," *European Foreign Affairs Review*, Vol.18, Special Issue, 2013, p.81.

五、结语

在国际格局演变和形势发展带来新挑战的情形下，欧盟的贸易政策范式作出相应的调整合乎常理，问题的关键是这种调整是否合理，能否解决欧盟所面临的问题，对国际贸易与国际关系将会产生什么样的影响。

欧盟新贸易政策范式关注贸易的公平性，关注可持续发展和安全等非贸易目标，这有其自身的合理性。但是，一方面，欧盟将经济安全泛化，把越来越多的非贸易事项纳入贸易政策，对贸易产生诸多限制性影响；另一方面，在贸易中应如何考虑非贸易目标、如何平衡贸易与非贸易目标、应采取什么样的措施支持非贸易目标，都还是悬而未决的问题，应在考虑各方利益的前提下由国际社会共同协商达成一致，而不能由少数国家以单边行动方式来确定。从上述两个方面来看，欧盟的贸易政策范式转型对全球贸易和国际贸易规则的发展来说都不是个好现象，也不可能帮助欧盟实现其预期的政策目标。

在非贸易事项上，由于欧盟与中国存在很多差异，欧盟贸易政策范式转型对中欧贸易将会产生较大负面影响，中国需要做好应对这种局面的准备。中欧双方应以相互之间更多的共同战略利益为基础，在加强互利合作的同时，充分利用国际多边体制，共同探讨经贸合作的新模式，防止或减少欧盟新贸易政策范式对中欧贸易现实或潜在的负面影响，促进中欧关系在新形势下健康发展。

【责任编辑：宁团辉】