

欧盟全球治理观的实用主义转型^{*}

任 琳 程然然

【内容提要】 进入 21 世纪特别是 2008 年全球金融危机之后,受新兴国家群体性崛起和自身内外交困等现实因素影响,欧盟全球治理观呈明显的实用主义转型态势,具体表现为积极响应“一带一路”倡议、为 IMF 份额改革做出让步、在 TTIP 和区域安全等领域与美国保持协调等。欧盟全球治理观的实用主义转型并不意味着对其传统规范导向的全然摒弃。很大程度上,在实用主义与规范导向之间的实用主义选择,成为欧盟全球治理观转型的另一重要特征:在其有利于欧盟利益时,规范导向可能再度成为主导性理念;反之,实用主义全球治理观可能占据主导。作为当今世界主要的实力中心,在防范全球经济风险、推动可持续发展等方面,中美欧三方需要逐步摒弃分歧、增加对话、加强合作,共同塑造未来世界的格局。

【关键词】 全球治理 治理理念 欧盟 中美欧关系

【作者简介】 任琳,中国社会科学院世界经济与政治研究所助理研究员;程然然,中国社会科学院人口与劳动经济研究所博士后

【中图分类号】 D5

【文献标识码】 A

【文章编号】 1006-1568-(2015)06-0136-17

【DOI 编号】 10.13851/j.cnki.gjzw.201506009

^{*} 本文受到教育部优秀留学回国人员科研启动基金“全球治理与区域治理”的资助,同时系国家社科基金青年项目(14CGJ012)“新安全观视野下新兴国家参与全球治理的制度性权力建构及其路径选择”的中期成果。

欧盟参与全球治理的理念或其全球治理观有一个从萌芽到成熟的过程。自本世纪初发布《欧洲治理白皮书》开始，欧盟先后通过《欧洲发展政策》、《欧洲安全战略》、《全球的欧洲》以及《欧洲 2020 战略》等一系列政策性文件，促成了欧盟全球治理观念的逐渐成型。但在相当长一段时期内，欧盟的全球治理观以价值或规范为导向，借助贸易、对外援助等手段，向外输出价值理念。随着内外形势变化特别是受 2008 年全球金融危机和新兴大国群体性崛起影响，欧盟的对外政策在保持规范导向之外，也越来越强调实用主义。欧盟全球治理观的这一实用主义转型有着远超出欧盟自身的国际政治意义，进一步凸显了中国、美国、欧盟在全球治理议题上强化合作的必要性。

一、欧盟全球治理观的转型态势

相对于单纯规范导向的规范外交，欧盟的全球治理理念在 2008 年全球金融危机之后正不断充实，越来越多的动向表明欧盟及其成员国在对外事务中越来越持实用主义态度。正如罗朗·柯恩一达努奇（Laurent Cohen-Tanugi）所指出的，“由于不能成为巨型国家，欧盟应该计划成为一个有战略利益需要维护的强大实体，而不是一个充当‘全球治理’先锋的玩偶国家”。^① 随着合作伙伴日趋多元化，无论是维持原有的欧美同盟关系，还是开拓更广泛的合作对象，欧盟都正从自身实际需要出发，通过寻找一种有效的平衡，谋求利益最大化，其全球治理观的实用主义发展态势相当明显，具体体现为：

第一，欧盟接受国际货币基金组织（IMF）进行份额改革、将部分投票权让予新兴国家的方案。欧盟国家在国际金融体制中的“超额代表”问题由来已久。根据 IMF 规定，成员国投票权应当反映下列变量的加权平均值，即 GDP（50% 权重）、开放度（30% 权重）、经济波动性（15% 权重）及外汇储备（5% 权重）。^② 由于新兴经济体的迅速崛起和发达国家金融危机、主权债务危机

^① 柯恩一达努奇认为，所谓巨型国家即该“经济体都代表一个巨大的内部市场，有能力形成内部增长的基础和吸引国外投资，正是这张王牌使它们能够增加出口和大量吸收国际资本，从而充分享受全球化带来的好处”。[法]罗朗·柯恩一达努奇：《世界是不确定的：全球化时代的地缘政治》，吴波龙译，社科文献出版社 2009 年版，第 90-91 页。

^② 廖凡：《中国国际法年刊（2010）》，世界知识出版社 2011 年版。

导致的经济衰退此消彼长，使得公式计算结果与实际投票权偏差越来越大，成员国经济体量与投票权不相匹配的情况愈发明显，修订现有国际金融运行规则的呼声也日渐强烈。作为对呼声的回应，IMF于2010年出台了份额和治理改革方案，拟向发展中国家转移总计6%的投票权，同时将份额从2385亿特别提款权增加1倍至4770亿特别提款权（约合7370亿美元）。改革方案落实后，中国的份额将从3.72%上升至6.39%，成为继美国和日本之后的第三大成员国。拥有十大投票权份额的国家中将有四个新兴经济体，分别为俄罗斯、中国、印度和巴西。按照IMF的运作规则，该方案需要85%以上表决权才能通过。但因美国占16.8%的投票权，而美国国会迟迟未予批准该方案，导致改革事实上搁浅。目前，该方案已获得144个国家批准，占76%的表决权。鉴于方案最后期限将至，2015年6月12日IMF执行董事会决定，将发展中国家投票权方案的最后期限顺延3个月至2016年9月底。^①

事实上，IMF长期以来一直由欧盟把持。欧盟在IMF内拥有32%的投票权，超过美国的16.77%，24名执行董事中有9名来自欧洲，占比37.5%。^②因此，欧盟对于该改革方案的态度非常重要。但与美国不同，欧盟内部对该改革方案的支持由来已久。欧盟早在2010年初于斯洛文尼亚举行的财长会议上就已达成一致，承诺支持该改革方案。时任轮值国主席斯洛文尼亚财长安德烈·巴尤克称，欧盟支持在成员国内部合理地分配份额和投票权以增强该机构的权威性。^③时任欧委会主席巴罗佐也曾公开表达对IMF投票权改革的支持。^④而IMF总裁、法国人拉加德甚至公开表达对美国国会迟迟未予批准改革方案的不满，并多次呼吁美国加快批准进度。^⑤客观地讲，IMF改革对美

^① “IMF Executive Board Approves Extension of Current SDR Currency Basket Until September 30, 2016,” Press Release, No.15/384, IMF, August 19, 2015, <http://www.imf.org/external/np/sec/pr/2015/pr15384.htm>.

^② “IMF Executive Directors and Voting Power,” IMF, last updated: October 16, 2015, <http://www.imf.org/external/np/sec/memdir/eds.aspx>.

^③ “President Barroso on EU priorities for G20 Summit in Toronto,” EC Press Release Database, MEMO/10/192, May 13, 2010, http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-10-192_en.htm.

^④ 陈燕鸿、黄梅波：《欧盟提升在国际货币基金组织中的影响力：设想与困境》，载《欧洲研究》2013年第2期，第52-68页。

^⑤ 2015年4月9日，拉加德在美国大西洋理事会发表演讲时再次呼吁美国国会批准IMF份额和治理改革方案，并表示IMF将与包括亚投行在内的区域机构加强合作。Christine Lagarde, “Lift Growth Today, Tomorrow, Together,” IMF, April 9, 2015, <https://www.imf.org/external/np/speeches/2015/040915.htm>.

国和欧盟的利益影响最大，欧盟顺应潮流、接受变革的态度与美国的故意拖延、消极抵制形成了鲜明对比，这充分表明欧盟全球治理观的务实转向。

第二，欧盟积极响应中国提出的“一带一路”倡议。“一带一路”是中国政府于2013年9月和10月提出的经济合作概念，并逐步成型。中国国家发改委、外交部和商务部于2015年3月联合发布的《推动共建丝绸之路经济带和21世纪海上丝绸之路的愿景与行动》标志着“一带一路”战略正式进入实施阶段。“一带一路”在欧盟政界、商界和学术界引发广泛关注和热情。包括布鲁格（Bruegel-The Brussels-based economic think tank）在内的多家欧洲智库先后召开“一带一路”相关学术研讨会，发表深化合作构想的论文。欧盟成员国中，在中国与德国于2014年10月签署的《中德合作行动纲要》中，率先提及“丝绸之路经济带”的概念。正如德国驻华大使柯慕贤称：“德国欢迎各大洲和国家间贸易通道的扩展，这条路为中德合作开辟了新机会。”^①2015年6月6日，外交部长王毅在访问匈牙利期间代表中国政府与匈牙利政府签署了《中华人民共和国政府和匈牙利政府关于共同推进丝绸之路经济带和21世纪海上丝绸之路建设的谅解备忘录》。这是中国与欧盟成员国签署的第一份完全意义上的“一带一路”建设谅解备忘录。此外，李克强2015年6月访问法国期间，与法方签署了《开发第三方市场合作协议》。法国驻华大使顾山也曾公开表示，欧盟对于中国的“一带一路”计划非常感兴趣。^②

值得关注的是，中国推动“一带一路”适逢欧盟推进其“欧盟战略投资基金”规划。该规划是“容克投资计划”的衍生，基金总额高达3150亿欧元；该规划与“一带一路”的关系已成为国际社会的关注焦点。事实上，正如中国驻欧盟大使杨燕怡所称：“一带一路与欧盟战略投资基金存在相通和契合之处。”^③李克强总理在2015年6月28日访欧期间，公开表示中国将参与该投资计划，实现“一带一路”与该基金的对接。中国相关部委也已经正式启动对接具体工作，与欧盟探讨合作方式。欧盟驻中国大使史威斯古特于2015

^① 曹辛、刘迪：《欧洲欢迎“一带一路”吗》，载《南方周末》2015年6月26日，<http://www.infzm.com/content/110331>。

^② 同上。

^③ 《杨燕怡：“一带一路”倡议同容克投资计划对接是一个过程》，中国日报网，2015年6月27日，http://cn.chinadaily.com.cn/2015-06/27/content_21121622.htm。

年7月底在接受媒体采访时也公开表示，欧方将与中国建立对接互联互通平台。^①目前，丝路基金已经顺利启动，一批基础设施互联互通项目已在稳步推进。多个亚欧国家正大力建设港口基础设施，发展航运业、渔业和渔产品加工业，规划临港产业园区、特区、保税区及自贸区。

第三，欧盟及其成员国积极呼应美国推动的跨大西洋贸易与投资伙伴关系协定（TTIP）谈判。TTIP实质是借助规则构建，搭建新型的欧美自贸区。相关研究显示，该自贸区的达成将分别为欧盟和美国带来1190亿和950亿欧元的产值。^②然而，由于欧盟内部在农业等特殊产业上各成员国诉求不一，使欧盟和美国逐渐认识到按照既定时间与路线图达成全面自贸区的可能性较小。2015年7月8日，欧洲议会以436票赞成、241票反对的结果通过相关谈判决议，标志着欧盟内部统一了对美谈判立场。决议内容包括，为欧盟公司打开美国市场准入门槛，维护欧盟标准，同时构建新的争端解决机制以代替当前的投资者起诉国家争端解决机制。^③目前，谈判已进行到第10轮，双方的分歧主要集中在食品安全标准和争端解决机制。

早在上世纪60年代，欧美谋求建立自贸区的想法就已开始萌芽。当时美国政府提出建立北大西洋自贸区（North Atlantic Free Trade Area, NAFTA）的倡议，但在冷战阴云笼罩全球的历史背景之下，该倡议并未得到欧盟国家的积极响应。冷战结束后，美国又提出建立跨大西洋自贸区的倡议（TFTA）。与北大西洋自贸区相似，该倡议仍更多关注政治领域的合作而非经济领域。由于类似军事合作组织北约的存在，欧盟国家对该倡议同样未表现出积极的态度。^④进入21世纪以来，情况发生了变化。首先是在时任美国总统小布什和德国总理默克尔的推动下，“跨大西洋新议程”（New Transatlantic Agenda）于2007年正式被“跨大西洋新型经济伙伴关系”（New Transatlantic Economic

^① 《欧盟：一带一路将对欧洲投资计划》，载《联合早报》2015年7月5日，<http://www.zaobao.com.sg/realtime/china/story20150705-499491>。

^② 《跨大西洋贸易与投资伙伴协议》，新华网，2014年1月29日，http://news.xinhuanet.com/ziliao/2014-01/29/c_126078509.htm。

^③ “TTIP: Ease Access to US Market, Protect EU Standards, Reform Dispute Settlement,” *European Parliament News*, July 8, 2015, <http://www.europarl.europa.eu/news/en/news-room/content/20150702IPR73645/html/TTIP-ease-access-to-US-market-protect-EU-standards-reform-dispute-settlement>。

^④ 巩胜利：《全球贸易格局演变的新趋向与中国的应对策略》，载《新金融》2013年第11期，第20-24页。

Partnership) 取代。随后, 2013 年双方启动全新的 TTIP 谈判。欧委会前主席巴罗佐和美国总统奥巴马分别在不同场合对 TTIP 的重要性加以宣传。欧委会前贸易委员德古赫特甚至明确指出: “TTIP 关系到西方世界在全球经济中的分量和地位。”^①

从美国和欧盟角度来看, 相继爆发的金融危机和主权债务危机使两大经济体长期陷入低迷。尽管连番的财政和货币政策收到一定效果, 但也使得各自的国内政策空间进一步缩小。通过贸易和投资这两驾马车进一步提振经济成为唯一的选择。需要指出的是, 美欧之间关税水平本就不高, 通过自贸区进一步降低关税的实际效果有限。事实上, 美国和欧盟均希望通过 TTIP 重塑高标准的国际贸易规则, 为应对新兴经济体崛起争取主动。因此, 欧盟在 TTIP 问题上的实用主义转向, 一方面是为通过服务贸易和投资进一步提振经济, 另一方面则是为了制定符合发达国家利益的国际标准。正如德古赫特所言, “欧盟和美国将共同就投资、政府采购、非关税贸易壁垒、知识产权、环境与就业、竞争政策、国有企业的发展等方面制定共同的标准。”^②

二、欧盟全球治理观转型的动因分析

沃尔克·史丹泽 (Volker Stanzel) 将欧盟全球治理观念转型的时代背景总结为: 其一, 在后冷战时代, 支撑世界秩序的规则不断出现, 新兴的政治经济力量逐步涌现并参与到治理世界事务的活动当中; 其二, 在全球化时代, 世界被有形和无形的联系起来, 国际社会各行为体处于深度相互依赖的关系网之中; 其三, 中国崛起带动东南亚—南亚等新的世界中心不断涌现。^③ 柯恩—达努奇也从全球战略的角度出发, 回答欧盟全球治理观实用主义转型产生的原因, 认为“当今欧洲——作为一项政治工程, 又作为一个大陆实体——

^① 《欧洲智库: 跨大西洋贸易与投资合作是希望还是炒作》, 亚太财经与发展中心, 2015 年 3 月 5 日, http://afdc.mof.gov.cn/pdlb/yjcg/201303/t20130318_779522.html。

^② “Statement by EU Trade Commissioner Karel De Gucht on the Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP) Ahead of the Second Round of Negotiations,” EC Press Release Database, September 30, 2013, http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-835_en.htm。

^③ [美]沈大伟、[德]艾伯哈德·桑德施耐德、周弘主编:《中欧关系: 观念、政策与前景》, 社会科学文献出版社 2010 年版, 第 237-256 页。

一所面临的问题是面对美国和新兴亚洲强国所拥有的活力要避免被边缘化。”^① 这些外部背景性因素加上欧洲的现实困境，共同塑造了欧盟的治理理念。笔者认为，欧盟全球治理观的实用主义转型主要出于以下动因：

第一，全球化改变了人们对安全和地缘政治的传统认知。全球化以席卷全球的态势推广开来，将国际社会各种行为体前所未有地联系在一起。各国对安全的认知与以往大不相同。在过渡到全球化时代的新安全观之前，在传统地缘政治框架下，各国对安全的认知塑造了国家间政治的基本形态。以中欧关系为例，尽管双方并不存在根本性的地缘冲突和难解的地缘难题，却面临美国对亚欧地缘政治的整体布局的限制。因此，独立的欧洲对华政策一直没有成型，亚欧联合始终缺乏足够动力。

全球化改变了人们对安全内涵的认知，安全的主体、客体和治理发生了重大变化。国家与非国家行为体都成为安全的主体；安全涉猎的客体领域骤然丰富，包括政治、经济、环境、社会等等；治理这些种类繁多、不确定性大的安全隐患，需要从地方、国家、区域及全球等多个层次采取措施，需要全球合作，没有一个国家处于安全的“避风港”。在全球化时代，传统安全概念向“新安全观”^② 转向，涵盖了多元性、综合性、合作性。随着各行为体对新安全观的认知不断加深，地缘政治的考虑变得更加碎片化。欧亚合作受到冷战思维的牵制越来越少，在防范全球金融风险、反恐等领域内的合作也打破了所谓的“地缘隔绝”。世界被前所未有地联系起来。就欧洲而言，理解全球化、新安全观，就意味着主动或被动地获取更多的摆脱欧美传统同盟关系束缚的机遇。

第二，新兴国家的群体性崛起及其积极参与全球治理，一定程度上改变了欧盟对世界形势的认知。自上世纪50年代以来，部分拉美和东南亚的新兴工业化国家表现出强劲的经济增长态势，显示出赶超发达国家的潜力。然而进入70年代后，除“亚洲四小龙”外，主要拉美国家均陷入“中等收入陷阱”。虽然亚洲四小龙成功晋升为高收入国家，但经济总量的限制决定其仍不足以挑战欧美发达国家对世界经济秩序的主导。进入新世纪以来，以中国为代表

^① [法]柯恩—达努奇：《世界是不确定的：全球化时代的地缘政治》，第90-91页。

^② 任琳、徐奇渊：《新安全观视野下的中欧关系》，载《德国研究》2015年第1期，第31-44页。

的新兴经济体快速崛起，深刻改变了全球经贸格局。新兴国家的群体性崛起不同于上世纪新兴工业化国家的相对孤立，表现出规模性特征。据统计，从2001年至2008年，分别有101个、73个和47个新兴经济体的经济增速分别超过全球平均增速1、2、3个百分点。从2001年到2010年，经济总量最大的十个新兴经济体占全球经济总量的比重从14.1%上升至24.2%，对全球经济增长的贡献率达到34.6%。^① 新兴经济体基本可分为三个梯队，第一梯队为金砖五国，包括中国、俄罗斯、南非、印度和巴西；第二梯队即所谓的“新钻”国家，包括墨西哥、菲律宾、土耳其、印尼、埃及、伊朗等11个国家；第三梯队为其他国家。从经济规模来看，金砖五国的国内生产总值（GDP）总量已经与七国集团（G7）成员国的总和相差无几，如果按照购买力平价计算则基本持平。按中国当前的发展速度，在2020至2030年间，经济总量超过美国的概率较大。

如何更好适应新兴经济体的崛起以便在变化的环境中维持欧盟的竞争优势，已成为欧盟内部重点研究的议题。正如时任欧洲理事会主席范龙佩所言：“我们要学会适应不断变化的世界，欧盟和中国在这一过程中应该是合作伙伴，我们能够而且应该在一起做更多的事情。”^② 其实，欧盟与新兴经济体的关系绝非零和博弈。以开放的心态看待世界经济格局的变化，并采取积极的态度寻求合作机遇，也体现出欧盟在全球治理中的实用主义转型。

第三，欧债危机使欧盟的一体化设想陷入泥潭，经济复苏任务艰巨。债务危机通常指一国在国际借贷中的负债超过自身偿还能力。欧债危机始于2009年10月，当时希腊政府公布的财政赤字和公共债务占国内生产总值的比例分别为12.7%和113%，远超欧盟《稳定与增长公约》所要求的3%和60%的水平。这引起国际社会一片哗然，包括标准普尔在内的三大信用评级公司随后相继下调希腊主权信用等级，债务危机爆发，并蔓延至爱尔兰、葡萄牙、西班牙和意大利等国，迄今仍未结束。毋庸置疑，欧元区的建立对于促进欧洲一体化进程发挥了极为重要的作用。但欧元区统一的货币政策与各成员国间分散的财政政策客观上减少了成员国政府应对经济问题时的可用政策工

^① 方晋：《新兴经济体崛起》，中国发展出版社2012年版，第23页。

^② 《范龙佩中国行：救火？求救？》，载《国际金融报》2011年5月17日，第1版。

具。2008年美国金融危机的爆发对欧元区国家经济造成一定冲击，为尽快走出危机，欧元区各国政府只能通过扩张性财政政策来调节经济。虽然有明确规定要求政府公共债务占GDP比重不能超过60%，但在缺乏惩罚机制的背景下，该规定形同虚设。政府不断举债最终导致财政收入无法覆盖支出，从而诱发危机。

客观来看，欧债危机对欧洲一体化进程产生了严重的负面影响。欧盟28个成员国中有19个国家加入了欧元区。欧债危机使得原本有意加入欧元区的国家开始持观望态度，已经加入欧元区的部分国家尤其是东欧国家，为筹资解决希腊等国债务问题承受着来自国内反对党、舆论和纳税人的多重压力。正如部分学者指出的，欧元区各成员国之间经济发展不平衡及产业结构不合理问题是造成本次债务危机的主要原因。^①此外，欧洲央行也在其官方通讯刊文指出，目前欧元区创始成员国的分化程度已超过欧元区成立之初。近15年来，与加入欧元区之前相比，部分欧元区国家如西班牙和葡萄牙的经济水平并无显著增长；部分曾经的高收入国家，如意大利，近年来糟糕的经济表现使其与其他高收入国家差距逐渐扩大；以希腊为代表的国家经济甚至与欧元区平均水平越拉越大。^②同时，欧盟在能源、电信、劳动力、金融市场融合等方面也存在很多问题，如欧盟能源融合程度仍处于1999年的水平，各国能源价格相差较大，成本更是美国的两倍；在劳动力领域，尽管人员流动不受限制，但各成员国职业资格要求千差万别，客观上阻碍了自由流动。^③所有这些都说明，在解决各国经济发展不均衡问题上，欧洲很难实现真正的全面一体化。

第四，欧盟参与全球多边治理受挫，最明显地体现在世界贸易组织(WTO)多哈回合谈判和联合国气候变化谈判中。WTO多哈回合谈判始于2001年在卡塔尔首都多哈举行的世贸组织第四次部长级会议，并以2003年坎昆会议的

^① 黄梅波、黄飞翔：《欧洲主权债务危机：根源及解决路径》，载《福建论坛》（人文社会科学版）2012年第1期，第50-56页。

^② European Central Bank, *Economic Bulletin*, Issue 6, 2015, pp. 3-29, <https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/ecbu/eb201506.en.pdf>.

^③ 《朗诺：欧洲区域经济一体化及其对新兴经济体的启示》，中国（海南）改革发展研究院，2014年11月17日，http://www.cird.org.cn/wearecird/Research/Briefing/201411/t20141117_211837.htm。

失败为转折点。谈判原定于 2005 年 1 月 1 日结束，但因谈判陷入僵局难以在既定时间内完成，在 2004 年举行的世贸组织总理事会上达成了《多哈回合框架协议》，将谈判结束时间推迟到 2006 年年底，但此后的多次谈判仍无果而终。2006 年 7 月 22 日，世贸组织总理事会正式批准谈判中止。虽然此后各方仍努力恢复谈判，但终因发达国家和发展中国家在农产品问题上难以达成一致，时任世贸组织总干事拉米于 2008 年 7 月 29 日正式宣布谈判破裂。

多哈回合是 WTO 成立后的第一次多边贸易谈判，涉及议题包括农业、制造业、服务业、贸易规则、知识产权、发展、贸易与环境等方面。谈判之初，农业和农产品准入问题就被认为是分歧最集中的两个领域。实际上造成谈判失败的直接原因正是发达国家和发展中国家在农产品特殊保障机制议题上难以达成一致，^① 而背后更深层的原因则是发展中国家对发达国家贸易保护主义抬头的的不满。事实上，不仅多哈回合谈判受阻，发达国家和发展中国家在劳工保护问题上也存在较大分歧。发达国家试图在世贸组织框架下推动承认国际核心劳工标准以及签署劳动公约等问题的谈判，但至今尚未取得积极进展。这促使欧盟放弃多边框架，开始寻求通过双边自贸协定或伙伴关系协议，以普惠制为条件，引导发展中国家接受欧盟认可的劳工标准。这也从另一角度证明了欧盟已经认识到世贸组织框架下多边治理努力的失败。

在 WTO 多哈回合谈判陷入困境之际，联合国气候变化谈判也陷入僵局。气候谈判的最终目标是将温室气体浓度稳定在一定水平。^② 共有 195 个国家参与了《联合国气候变化框架公约》下的谈判，自 2007 年以来，围绕气候变化问题已经进行了多轮国际谈判。其中具有重要意义的标志性成果分别为 2007 年 12 月通过的《巴厘行动计划》、2009 年通过的《哥本哈根协议》和 2010 年通过的《坎昆协议》。目前发达国家和发展中国家的分歧主要集中在减排目标和对发展中国家资金援助两个议题上。发展中国家要求发达国家在 2020 年前将温室气体排放在 1990 年水平基础上减少 40%，发达国家中仅有欧盟成员国挪威做出承诺。在援助资金方面，欧盟认为每年需要 1 000 亿欧元帮

^① 何志鹏、孙璐：《贸易公平与国际法治：WTO 多哈回合反思》，载《东方法学》2011 年第 2 期。

^② 《联合国与气候变化：谈判进程》，联合国网站，<http://www.un.org/zh/climatechange/negotiations.shtml>。

助发展中国家完成减排目标，但发达国家间就该资金分担比例问题迟迟难以达成一致。^①事实上，欧盟一直对应对气候变化持积极态度。通过《欧盟气候变化计划》（ECCP）、《综合污染防治法案》（IPPC）和欧盟温室气体排放贸易体系（EUETS）等政策，欧盟在内部已经建立了较为完备的环境保护和减排体系。然而，在面对利益错综复杂的气候变化谈判时，欧盟内部乃至发达国家间短期内仍难以达成一致。

三、欧盟全球治理观实用主义转型的影响

近年来，多极化世界蓄势成型。以金砖国家为代表的新兴经济体对世界经济增长的贡献逐步上升，但由于IMF和世界银行等机构内的投票份额没有及时调整，全球实力格局与既成全球治理体系存在“不对称性”。作为区域一体化最为成功的国际组织，欧盟全球治理观的实用主义转型必然对全球政治角力和国际关系格局产生一系列影响。

第一，欧盟全球治理观的实用主义转型对欧美关系的影响。欧美盟友关系向来是美国外交的“战略后方”，美国战略界不乏对欧亚大陆联合的担忧：“就地缘政治而言，美国是欧亚大陆海岸外的一座岛屿而已；欧亚大陆的资源与人口都远远超过美国。不论冷战存在与否，单个大国主宰欧亚大陆两大范围之一（欧洲或亚洲），都会对美国构成战略意义上的危险”。^②防止欧亚联合的外交思路一度占据主流。

欧盟和美国是传统的战略盟友，双方有着共同的价值观和理念。二战结束以来，欧盟一直扮演着美国追随者的角色，在各种国际事务中呼应美国的主张。进入新世纪以来，欧美在国际事务中的分歧逐渐显现，并广泛存在于政治、经济、社会等各个领域：从多哈回合谈判到IMF份额改革；从气候变化谈判到亚洲基础设施投资银行组建；从对俄制裁到巴以冲突。这一方面是由于欧盟不甘落后，试图在部分国际事务的话语权上追赶美国；另一方面则是欧盟全球治理观的实用主义转型，使其区别于美国傲慢的姿态和迟缓的变

^① 吕江：《破解联合国气候变化谈判的困局——基于不完全契约理论的视角》，载《上海财经大学学报》（哲学社会科学版）2014年第4期，第95-108页。

^② [美]亨利·基辛格：《大外交》，顾淑馨、林添贵译，海南出版社1998年版，第753页。

革。

尽管如此，欧盟在使其合作伙伴多元化的同时，为避免自我边缘化，也积极参与美国主导的“再全球化”进程。具体表现为重视北约（NATO）和七国集团（G7）内的欧美对话，联合商定全球经济、政治和安全核心议题的对策，旨在设定影响全球治理的议程。因此，欧盟在与新兴国家拓展多方位合作关系的同时，也借助传统对话平台夯实欧美同盟关系，并在两者之间寻求平衡，试图谋求欧盟利益的最大化。美国将大西洋联盟视为其主导的国际秩序之基石，视欧盟为该秩序的坚强后盾。在欧盟合作伙伴多元化的同时，欧美同盟关系维持相对稳定，并将在全球层面持续发挥作用。

第二，欧盟全球治理观实用主义转型对中欧关系的影响。欧盟与中国在历史上没有实质性的利益冲突和根本性的地缘政治矛盾，塑造积极的双边关系符合彼此利益。事实上，欧盟成员国对中国“一带一路”倡议的积极响应，正是欧盟在新兴经济体日益崛起、世界经济整体不景气以及欧元区陷入债务危机的大背景下所作出的务实选择。

2013年11月发布的《中欧合作2020战略规划》中明确提出：“中欧将致力于建立基于规则的，更加有效、透明、公正、合理的国际治理体系，强调多边主义和联合国在国际事务中的核心作用，重视二十国集团等多边组织和平台的作用。加强在双边层面，特别是二十国集团和世界贸易组织，在全球经济治理问题上的协调。”^① 李克强总理2015年6月28日出访欧盟期间，在中欧工商峰会上明确指出：“中欧关系定位从‘建设性伙伴关系’发展到‘全面伙伴关系’，再升格为‘全面战略伙伴关系’，实现了历史性飞跃。中欧关系已成为世界上最重要、最稳定和最富建设性的伙伴关系之一。”^② 2015年在第十七次中欧峰会上达成了多项共识，进一步夯实了未来中欧合作的基础。^③ 中欧双方有待进一步扩展的合作领域^④ 广泛，包括贸易、投资、

^① 《第十六次中欧领导人会晤发表〈中欧合作2020战略规划〉》，新华网，2013年11月24日，http://news.xinhuanet.com/fortune/2013-11/24/c_125752294.htm。

^② 李克强：《携手开创中欧关系新局面——在中欧工商峰会上的主旨演讲》，外交部网站，2015年6月29日，http://www.fmprc.gov.cn/web/ziliao_674904/zt_674979/dnzt_674981/lzlt/lzlcxblsfgom_674991/zxxx_674993/t1277064.shtml。

^③ “EU-China Summit, Brussels, 29/06/2015,” European Council, June 29, 2015, <http://www.consilium.europa.eu/en/meetings/international-summit/2015/06/29/>。

^④ “EU and China Launch New Co-Funding Mechanism for Research and Innovation,” European

产能、科技创新、基础设施合作、食品、农业^①、卫星导航系统^②等。各种合作一旦落实，很有可能成为拉动彼此经济增长的新动力。以基础设施投资等相关产业为例，中国在技术层面的需求与欧洲的技术优势相对接；而欧洲基础设施相对老化，更新换代的需求与中国发达的基础设施建设能力相对接。双方在产能、技术和市场层面上的合作潜力巨大。

在看到合作面的同时，也应该注意到欧盟全球治理观实用主义转型的两面性。一方面，欧盟重视与中国合作，并借助多边平台等治理机制，共同治理全球化带来的各种问题；另一方面，欧盟也担心来自中国日益增强的竞争力，可能会对欧盟的全球治理主张带来挑战。因此，欧盟往往在加强中欧务实合作的同时，在既有治理体系和新兴治理平台上强化传统的美欧同盟，向中国施压，在双边平衡与运筹中获益。在多边舞台上，中欧之间既有共识也有分歧。如何化解异议、推动合作、谋求共赢，是摆在中欧面前的现实议题。可以认为，“伴随着欧盟的务实性转变和对中国期待的增加，中欧双方的竞争面会同时扩大；如何管控分歧，缩小对‘互惠性’的认知差距，是缓解竞争压力和增加合作面的关键”。^③

第三，欧盟全球治理观实用主义转型对世界格局的影响。新兴经济体的全面崛起促成了世界格局的多极化，推动了国际体制机制的变革。一方面，全球经济增长引擎从发达国家转移至新兴经济体，传统分工格局亟待调整，高附加值产品在新兴经济体出口占比越来越大。另一方面，G8等传统国际合作组织已逐渐为二十国集团（G20）所取代，IMF份额改革的势头不可逆转。新兴经济体开始在政治、经济等领域寻求相应的地位。然而，必须认识到，新兴经济体在金融、人才教育、劳动生产率等方面与发达国家相比仍有差距，单纯的经济总量因素无法从根本上影响发达国家在国际格局中的中心地位。客观认识新兴经济体的地位及其与发达国家的关系，成为欧盟全球治理观念

Commission, September 7, 2015, <http://ec.europa.eu/research/iscp/index.cfm?lg=en&pg=china>.

^① “Food, Agriculture and Bio-Technology (FAB Flagship Initiative),” *EU-China Cooperation on Research and Innovation*, 2015, http://ec.europa.eu/research/iscp/pdf/policy/2_eu_CHINA_FAB.pdf#view=fit&pagemode=none.

^② “EU-China Cooperation on Research and Innovation—Aviation,” 2015, http://ec.europa.eu/research/iscp/pdf/policy/3_eu_CHINA_Aviation.pdf#view=fit&pagemode=none.

^③ 金玲：《欧盟全球治理新思路及对中欧关系的影响》，载《国际问题研究》2013年第2期，第59-71页。

实用主义转型的基础。

可以认为，欧盟全球治理观的实用主义转型并不意味着其完全摒弃其规范导向。欧盟参与全球治理、关注全球多边对话主要是出于服务自身战略与经济利益的“功能性”定位。“功能性”的实用主义选择考虑到世界力量多极化的大趋势，也考虑到了在美国与以中国为代表的新兴国家力量之间谋得平衡的重要性。当规范导向有利于欧盟利益时，它就可能成为欧洲参与全球治理的主导性理念；反之，当实用主义导向有利于欧盟利益时，规范导向就可能让位于实用主义导向的全球治理观。因此，欧盟并非重视多边主义的外部形式，而是看重参与多边对话的有效收益；而这本身也是一种实用主义的表现。在欧盟现有的经济、政治和社会条件下，欧盟“单枪匹马”构建全球治理多边机制的能力与诉求相去甚远。因此，欧盟认识到以中国为代表的新兴国家的作为或不作为都会深刻影响到世界的未来走向，需要加以重视。同时，欧盟在内外问题突出、国际地位又相对衰落之际，借助务实而平衡的外交，来继续推广其全球治理主张，强化现实利益导向。

结 束 语

欧盟全球治理观的实用主义转型，根本上反映了当前国际体系的深刻转型：一方面，从西方到非西方或新兴大国的权势转移势不可挡；另一方面，无论是新兴大国、欧盟还是美国，都难以实现对全球治理议程的单独主导。在这一背景下，大国或大国集团特别是中国、欧盟和美国联手共同推动全球治理，是国际社会的可行选择。无论从双边还是从多边关系角度，中美欧在全球治理上的合作都具有重要潜力。一方面，中、美、欧有着相对稳定的双边合作：中欧经贸关系稳定发展，中欧全面战略伙伴关系既着眼双边，又着眼全球，具有前瞻性和战略性；中美高层对话频繁，双边关系总体稳定。双方虽在一些问题上存在矛盾，但在重大的双边、多边和全球性问题上，中美的共识也越来越多；美欧伙伴关系的基本状态是制约与合作并存，竞争与合作并存。另一方面，中美欧在彼此关心的、紧迫的全球性问题方面的共识也为共同推动全球治理奠定了基础。在防范全球经济风险、推动持续经济增长

等方面，三方需要逐步摒弃分歧、增强对话、加强合作；在消除贫困、环境保护、医疗保健和改善能源利用率等方面，三方尚有很大的合作空间。

就合作的可行性来说，中美欧都是重要的多边国际组织和新兴全球治理对话平台的成员国，如联合国、世界银行、IMF、G20等。借助这些平台和对话机制，中美欧能够通过实质性对话来落实合作，提升全球治理的效果和效率。还有学者建议，“设立其他一些非正式的机制：例如‘四国集团’或‘广场协议+’，或者让中国加入其中成立一个新的‘九国集团’或‘八国集团+’等机制，以提升这三个关键的实力中心进行有效和实质性协商的能力”。^① 尽管中美欧仍存在不少差异性的利益和诉求，在部分领域内的分歧和矛盾还比较明显，但中美欧之间的合作仍有利于世界的和平与发展，有利于诸多难解的全球性问题的有效治理。只有摒弃猜疑，增进互信，才能够彻底克服“霍布斯森林”式的零和关系，培育健康的合作关系。

[收稿日期：2015-09-29]

[修回日期：2015-10-18]

[责任编辑：杨立]

^① [美]沈大伟、[德]艾伯哈德·桑德施耐德、周弘主编：《中欧关系：观念、政策与前景》，第274页。