

# 美国的区域合作战略：区域还是全球？

——美国推动 TPP 的行为逻辑<sup>\*</sup>

沈铭辉

**内容提要：**修正的新区域主义理论表明，经济大国追求区域合作的目标在于获得影响国际经济规则的能力。在相对实力下降的背景下，美国参与和推动 TPP 谈判，不仅有利于削弱东亚贸易集团的影响力，而且有利于美国通过其不对称的经济优势在亚太地区推广美国版本的贸易规则，进而对中国、印度和巴西等新兴经济体集团造成谈判压力，迫使它们在多边贸易谈判中接受美国的贸易标准，从而维护美国的全球贸易地位和利益。未来，无论 TPP 具体谈判进展如何，为了应对新兴大国的持续崛起，美国势必会继续加强在区域合作上的投入，以便在多边贸易体制内形成以美国为核心的贸易集团，巩固其相对新兴贸易集团的不对称经济地位，直至迫使这些贸易集团接受其主导的国际规则。

**关键词：**跨太平洋伙伴关系协定（TPP） 贸易集团 规则制定 有序的谈判

**作者简介：**沈铭辉，中国社会科学院亚太与全球战略研究院副研究员

## 一、引言

在二战后的绝大部分时间里，美国政府一直坚定地奉行全球多边贸易政

---

\* 感谢《当代亚太》匿名评审专家提出的中肯意见和建议，文中存在的疏漏或不足由笔者负责。

策，并成功地推动了关贸总协定（GATT）的 8 次谈判。<sup>①</sup> 美国之所以在 GATT 体系下主张非歧视性原则，反对其他地区的区域合作行为，始终充当多边贸易体制的倡导者，在于此举可以最大程度地维护美国的全球利益。<sup>②</sup> 然而，自 20 世纪 80 年代中后期起，美国的贸易政策发生了明显变化，开始接受并实施双边或区域自由贸易协定谈判。

鲍德温（Richard Baldwin）非常形象地将美国比作众多米诺骨牌中的一张，指出美国是因为受到了其他地区区域合作行为的“示范效应”的影响，其区域合作政策才发生了转变。<sup>③</sup> 这种“多米诺骨牌效应”或者“示范效应”也可以理解为美国加强区域合作行为的外部动因，即欧洲国家通过区域合作成功建成了欧共体，随后又进一步深化合作建立了欧洲联盟，这些排他性的贸易安排使得美国遭受了贸易转移效应的影响，致使美国不得不正视区域合作并调整其区域合作战略。更为重要的是，欧洲国家通过区域合作使得自身的整体经济实力大增，成为战后首个与美国经济实力相当的经济体；与此同时，日本也通过“雁行模式”发展战略，在东亚地区构建了区域生产网络，并成为东亚贸易集团的“领头雁”。<sup>④</sup> 由于欧、日贸易集团实力相对上升，在乌拉圭回合谈判中，美国首次无法控制多边贸易谈判的进程，其与欧、日在贸易自由化问题上的分歧使得谈判多次延期。<sup>⑤</sup> 基于此，美国不得不加强区域合作，以此作为平衡欧、日贸易集团的政策工具。<sup>⑥</sup> 在此次谈判

---

① Gary C. Hufbauer and Jeffrey J. Schott, “Strategies for Multilateral Trade Liberalization”, in G. Feketekuty and B. Stokes, eds., *Trade Strategies for a New Era: Ensuring US Leadership in a Global Economy*, New York, Council on Foreign Relations and the Monterey Institute of International Studies, 1998, pp. 125-141.

② Jeffrey J. Schott, “Assessing US FTA Policy”, in Jeffrey J. Schott, ed., *Free Trade Agreements: US Strategies and Priorities*, Washington, D. C. : Institute for International Economics (IIE), 2004, p. 361.

③ Richard Baldwin, “The Causes of Regionalism”, *The World Economy*, Vol. 20, No. 7, 1997, pp. 865-888.

④ Claude Barfield, “The United States and Asian Regionalism: The Long Road to the Trans-Pacific Partnership”, paper prepared for the ELSNIT Conference on “Revisiting Regionalism”, St. Gallen, Switzerland, October 21-22, 2011, p. 3.

⑤ 李向阳：《新区域主义与大国战略》，载《国际经济评论》2003年第4期，第8页。

⑥ Jeffrey J. Schott and Murray Gordon Smith, *The Canada-United States Free Trade Agreement: The Global Impact*, Washington, D. C. : Institute for International Economics (IIE), 1988, pp. 1-13.

## □ 当代亚太

中，美国不断通过对外展开双边或小型多边自由贸易谈判，释放其还可以通过其他替代方式推进市场开放的信号，藉此对欧、日造成压力并最终促成谈判。<sup>①</sup> 这种做法，即日后所谓的“竞争性自由化”贸易政策，是通过同时采用多轨道的方式，在全球、区域和双边层面上推动竞争性自由化，以此增强贸易自由化的杠杆作用，并在全球范围内产生影响。<sup>②</sup>

美国实施竞争性自由化政策的逻辑是，在区域贸易谈判中，谈判对象国如果接受美国的贸易规则，那么该国就可以获得额外的美国市场准入。美国希望以此推动更多的国家进行改革和开放，从而恢复美国在多边贸易谈判中的领导地位。<sup>③</sup> 然而，有学者认为，冷战后美国的贸易政策“没有远见”，其主导的贸易自由化被认为是“机会主义”式的自由化，整个贸易政策特别是区域合作战略缺乏总体设计，<sup>④</sup> 甚至这种竞争性自由化政策还会损害全球多边贸易谈判，进而制约美国全球贸易利益的最大化。<sup>⑤</sup> 类似的批评尤多见于关于区域合作是多边贸易谈判的“垫脚石”还是“绊脚石”的争论中。<sup>⑥</sup> 而且研究表明，以竞争性自由化为代表的美国区域合作政策确实面临着来自理论和现实操作等多个制约或限制，<sup>⑦</sup> 也不必然能够按照伯格斯坦

---

① Vinod Aggarwal and Kun-Chin Lin, “APEC as an Institution”, in Richard E. Feinberg and Ye Zhao, eds., *Assessing APEC’s Progress: Trade, Ecotech, and Institutions*, Singapore: ISEAS, 2001, pp. 177-190.

② Robert B. Zoellick, “American Trade Leadership: What is at Stake”, paper presented at the Institute for International Economics, September 24, 2001, p. 6.

③ 何永江：《竞争性自由化战略与美国的区域贸易安排》，载《美国研究》2009年第1期，第99～100页。

④ Vinod Aggarwal and Kun-Chin Lin, “Strategy without Vision: The U. S. and Asia-Pacific Economic Cooperation”, in Jürgen Rüland, Eva Manske and Werner Draguhn, eds., *APEC: The First Decade*, London: Curzon Press, 2002, pp. 91-92.

⑤ Vinod Aggarwal, “Reluctance to Lead: U. S. Trade Policy in Flux”, *Business and Politics*, Vol. 11, No. 3, 2009, pp. 1-2.

⑥ 关于“垫脚石”与“绊脚石”之争，参见 William H. Cooper, “Free Trade Agreements: Impact on U. S. Trade and Implications for U. S. Trade Policy”, CRS Report for Congress RL31356, April 19, 2006, pp. 12-14.

⑦ Mignonne M. J. Chan, “US Trade Strategy of ‘Competitive Liberalization’”, *Tamkang Journal of International Affairs*, Vol. 8, No. 3, 2005, pp. 17-19; Simon J. Evenett and Michael Meier, “An Interim Assessment of the US Trade Policy of Competitive Liberalization”, *The World Economy*, Vol. 31, No. 1, 2008, pp. 31-66; Richard Baldwin, “Is America Mis-Thinking Its 21st Century Trade Strategy?” May 16, 2011, <http://www.voxeu.org/article/america-mis-thinking-its-21st-century-trade-strategy>.

(C. Fred Bergsten) 的设想，迫使各国在稀缺的国外市场展开竞争，进而诱发各国进行有利于投资和贸易的经济改革。<sup>①</sup>

正如世界贸易组织 (WTO) 所指出的，追求传统经济收益（如贸易创造效应等）以及非传统经济收益（如增加未来贸易政策的可预见性、对投资的信号效应、取得更深层次的政策承诺等）仅部分地解释了各国加强区域合作的原因，深化政治合作、外交关系和国际实力对比等政治因素也推动了区域合作。<sup>②</sup> 可以说，美国区域合作的动机是多重的，既有经济考虑，亦存在政治动机。在经济实力相对下降的背景下，美国通过加强区域合作增强了自身的谈判实力，推行了美国版本的贸易规则，也有助于保障其全球贸易利益。

2009 年美国宣布加入跨太平洋伙伴关系协定 (Trans-Pacific Partnership, 简称 TPP) 谈判，引起了东亚国家的高度关注。尽管美国政府指出美国加入 TPP 并非针对中国，但在中国国内，美国“阴谋论”的论调始终不绝于耳。美国究竟为何推动 TPP 谈判？TPP 是否意在针对中国？TPP 是美国在亚太地区的贸易谈判个案还是其系列战略行为的一环？美国推动区域合作的最终目标究竟是什么？本文在探讨美国区域合作战略的基础上，尝试回答上述问题。

## 二、美国区域合作战略的政治经济分析

理论上，美国推动区域合作是对其他贸易集团的区域合作行为做出的被动反应，即如果美国不相应加强区域合作，就有可能遭受贸易转移效应导致的福利损失。因此，当 1986 年欧共体宣布建立欧洲单一市场时，作为一种战略反应，美国宣布与加拿大启动美加自由贸易协定谈判；当 1992 年欧盟签署《欧洲联盟条约》时，在美国的推动下，美加自贸区扩展为北美自贸区。此后，为了回应欧盟东扩，美国决定启动美洲自贸区谈判。<sup>③</sup> 但是，既然美国的上述举措是为了规避欧盟一体化可能产生的贸易转移效应，那么它

<sup>①</sup> C. Fred Bergsten, “A Renaissance for US Trade Policy?” *Foreign Affairs*, Vol. 81, No. 6, 2002, pp. 86-98.

<sup>②</sup> WTO, *The WTO and Preferential Trade Agreements: From Co-existence to Coherence*, World Trade Report, 2011, p. 8.

<sup>③</sup> 李向阳：《跨太平洋伙伴关系协定：中国崛起过程中的重大挑战》，载《国际经济评论》2012 年第 2 期，第 25 页。

为什么选择美洲国家而非欧洲国家作为区域合作的对象呢？

如果将影响国际经济规则的能力纳入新区域主义的考察视野，会极大地有助于我们回答这一问题。新区域主义理论表明，一国推动或参与区域合作，除了可以获得传统经济收益外，还可以获得非传统收益，其中，影响国际经济规则的能力往往是大国更为看重的区域合作目标。<sup>①</sup> 尽管美国当时可以通过与欧盟国家分别进行双边自贸区谈判来规避欧盟扩大对其产生的贸易转移效应，但由于美国与欧盟国家在农产品贸易等问题上一直存在不可逾越的障碍，甚至成为影响 WTO 谈判进程的主要障碍之一，因此，如果把欧盟国家作为区域合作的对象，美国完全没有把握能完成谈判；而且，面对已经形成的欧盟，更不可能再形成新的贸易集团来获得影响国际经济规则的能力。但是与加拿大、墨西哥等美洲国家进行区域合作，情况却完全不同，不仅这些国家主动要求与美国进行自贸区谈判，而且它们的经济实力较弱，在谈判中基本上全面接受了美国的要求。<sup>②</sup>

具体而言，美国通过与加拿大建立双边自贸区，不仅可以在乌拉圭回合中对日本和欧共体造成压力，迫使它们在谈判中作出妥协；而且，美加自贸协定中也包括了美国希望在多边贸易谈判中推动的知识产权、投资和政府采购等一系列新条款。<sup>③</sup> 随后，1992 年《欧洲联盟条约》签署时，欧盟的经济总量已经可以媲美美国，这更增加了美国推动乌拉圭回合谈判的难度。鉴于此，美国继而与墨西哥谈判达成北美自贸区，以对欧盟造成谈判压力；而且墨西哥还接受了美国关于劳工和环境的合作文件，以及知识产权和服务贸易等条款。可见，美国与加拿大、墨西哥等美洲国家开展区域合作，不仅能够获得传统的福利收益，有效地弥补和平衡欧盟一体化引发的贸易转移效应，而且可以利用其不对称的经济实力，迫使它们接受美国的贸易规则模板，在乌拉圭回合谈判中形成意见一致的贸易集团，对欧盟形成压力，最终获得影响国际经济规则的能力。

在国际贸易领域，一国对国际经济规则的影响力取决于该国向世界提供

---

① 李向阳：《新区域主义与大国战略》，第 7 页。

② 关于美国与自贸区谈判对象之间的经济实力对比及其不对称性，参见何永江：《竞争性自由化战略与美国的区域贸易安排》，第 104~106 页。

③ Richard E. Feinberg, “The Political Economy of United States’ Free Trade Arrangements”, *The World Economy*, Vol. 26, No. 7, July 2003, p. 1024.

出口市场的能力。欧洲国家通过建立欧盟克服了单一国家市场规模较小的局限，一个拥有与美国同等市场地位的欧盟构成了对美国主导国际经济规则的挑战，美国如果不通过区域合作形成更大的贸易集团，将有可能失去对WTO的影响力（尽管美国的影响力确实正在衰减）。事实上，美国的上述区域合作路径，即通过区域合作形成贸易集团，进而增加美国在多边贸易谈判中的筹码，最终获得国际经济规则制定的主导权，这种将区域贸易协定内的规则推广为多边贸易规则的过程亦被称为“有顺序的谈判”（sequential negotiation）。<sup>①</sup>正如美国经济学家吉弗里·肖特（Jeffrey J. Schott）在《自由贸易区与美国贸易政策》一书中所言：“美国一直在用双边主义作为胡萝卜和棍子来推进贸易自由化的进程。在‘关贸总协定’的谈判取得结果之前，双边主义既被用来补多边体制之‘漏’，又被用来为‘关贸总协定’的新一轮更为广泛的多边谈判建立样板。”

通过这一策略，美国首先在小范围的区域合作中通过其不对称的经济优势，以自身的市场准入作为交换条件，制定并迫使自贸区谈判对象接受有利于维护美国国际竞争力的贸易规则，进而增强全球贸易谈判中美国贸易议题的支持率，同时利用以美国为中心的贸易集团作为谈判策略工具，威胁其他贸易集团接受多边贸易谈判中的美国主张，否则美国将用区域合作取代多边贸易谈判。如此，迫于美国及其贸易集团所代表的巨大市场，美国的有顺序的谈判往往都会取得成功。例如，美国通过将美加自贸区扩大成为北美自贸区，把知识产权、服务贸易和投资等当时的贸易新议题推广至北美自贸区的范围内。其后，美国政府提出“开创美洲事业倡议”，希望将北美自贸区扩大为美洲自贸区，并在乌拉圭回合谈判问题上与南美国家保持合作；<sup>②</sup>同时，美国还在亚太地区积极参与1993年召开的首届亚太经合组织领导人峰会，积极推动自由贸易与投资，并推动该峰会对乌拉圭回合表示支持。<sup>③</sup>通过上述双边或区域合作行为，美国以增强的贸易集团压力“撬动”了WTO乌拉圭回合谈判，并成功地将包括知识产权、服务贸易和投资等在内的贸易新规

① 李向阳：《新区域主义与大国战略》，第6~8页。

② 徐世澄：《评布什的“开创美洲事业倡议”》，载《拉丁美洲研究》1990年第6期，第12页。

③ 1993年，亚太经合组织西雅图领导人峰会对乌拉圭回合所表示的支持，被视为美国就乌拉圭回合向欧盟施压的工具。参见 John Ravenhill, *APEC and the Construction of Pacific Rim Regionalism*, Cambridge: Cambridge University Press, 2002, pp. 93-94。

## □ 当代亚太

则推广至 WTO。此时，我们发现，虽然美国推动的部分区域合作谈判中止或失败了，但在全球层面，美国版本的贸易规则却在一定程度上得以进一步推广。从这个角度来说，与欧盟不同，区域合作对美国而言并非最终目标，它不过是美国在其相对实力下降的背景下，在全球层面推广美国贸易标准、影响国际经济规则的政策工具而已。

表 1 美国有顺序的贸易谈判概览

议题	美国—以色列自贸区	美加自贸区	北美自贸区	乌拉圭回合	美国—约旦自贸区	美国—新加坡自贸区	多哈回合
知识产权	第 4 条针对知识产权提供了连续的最惠国待遇和国民待遇	第 2004 条规定针对该领域在乌拉圭回合中协调立场	第 6 部分把国民待遇扩展到知识产权，并制订了具体的纪律	在与贸易有关的知识产权协议（TRIPs）中制订具体的纪律	第 4 条确立国民待遇原则，并制订了具体的纪律	第 18 章把国民待遇扩展到知识产权，并制订了具体的纪律	拓展了地理标志制度等
服务	与非约束性服务贸易宣言相伴随	第 14 章把国民待遇扩展到服务领域；对金融服务有专门的章节	第 12 章把国民待遇扩展到服务领域；对金融和电信服务有专门章节	贸易总协定把最惠国待遇扩展到服务领域	第 3 条把国民待遇扩展到服务领域；并制订了纪律	第 8 章把国民待遇扩展到服务领域；对金融和电信服务有专门章节	将服务贸易总协定（GATS）下保障措施、政府采购、补贴等规则纳入多边谈判
投资	阐明早期的一个双边条约限制使用与出口相关的绩效要求	第 16 章提供了国民待遇；禁止绩效要求；确立了没收、争端解决等领域的绩效要求	第 11 章提供了最惠国待遇和国民待遇；禁止绩效要求；确立了没收、争端解决等领域的规则	与贸易有关的投资措施协议（TRIMs）禁止章节只禁止某些绩效要求	（无对应条款）	第 15 章提供了最惠国待遇和国民待遇；禁止绩效要求；确立了没收、争端解决等领域的规则	成立工作组研究透明度、非歧视性、发展、保障条款、咨询、争端解决等领域的规则（2004 年该议题未进入谈判）
环境条款	（无对应条款）	（无对应条款）	在自贸协定中的某些条款得到了 1993 年北美环境合作协定的补充	（无对应条款）	第 5 条确立环境法等相关纪律	第 18 章制订了环境法等具体纪律	就环境产品和服务展开谈判；设立贸易与环境委员会

## 美国的区域合作战略：区域还是全球？□

劳工条款	(无对应条款)	(无对应条款)	在自贸协定中的某些条款得到了1993年北美劳工合作协定的补充	(无对应条款)	第6条确立遵守国际劳工组织“工作基本原则和权利宣言及后续”等纪律	第17章在国际劳工组织宣言基础上制订了纪律和合作机制	(无对应条款)
竞争政策	(无对应条款)	(无对应条款)	第15章确立了垄断和国有企业（尤其是在能源部门）的纪律	(无对应条款)	(无对应条款)	第12章确立了反竞争行为、垄断和国有企业纪律	成立工作组研究透明度、非歧视性、卡特尔、合作、能力建设等领域规则（2004年该议题未进入谈判）
电子商务	(无对应条款)	(无对应条款)	(无对应条款)	(无对应条款)	第7条确立了相关纪律	第14章确立了相关纪律	理事会设立工作方案研究电子商务
政府采购	第15条以双边条约确立了部分纪律	第13章确立了部分纪律	第15章确立了国民待遇及相关纪律	(无对应条款；政府采购协议独立于乌拉圭回合谈判)	第10条约定待约旦加入政府采购协议后再行谈判	第13章确立相关纪律	成立工作组仅研究透明度原则（2004年该议题未进入谈判）

资料来源：Craig Van Grasstek, “US Plans for a New WTO Round: Negotiating More Agreements with Less Authority”, *The World Economy*, Vol. 23, No. 5, 2000, pp. 673-700; 以及笔者根据美国贸易代表办公室网站 ([www.ustr.gov](http://www.ustr.gov)) 和世界贸易组织网站 ([www.wto.org](http://www.wto.org)) 的相关信息归纳整理所得。

乌拉圭回合后，为应对其他地区的区域合作，美国在双边层面上加强了区域合作。例如，1995年欧盟发表《巴塞罗那宣言》，与约旦、摩洛哥、埃及等地中海沿岸国家达成了以双边自贸区为基础的欧盟—地中海自贸区倡

## □ 当代亚太

议，推动了欧盟与中东地区的特惠安排向深层一体化方向发展。<sup>①</sup> 面对来自欧盟的压力，1994年，在约旦与以色列签署了关系正常化的《华盛顿宣言》后，美国接受了约旦国王阿卜杜拉二世积极推动的美国—约旦自贸区倡议，并于2000年10月迅速签署协议；<sup>②</sup> 随后，美国又与摩洛哥、巴林、阿曼迅速签署了双边自贸协议，并希望以这些双边自贸协议促进包括巴林、以色列、约旦、摩洛哥、阿曼和沙特等17国在内的美国—中东自贸区（MEFTA）谈判。以美国—约旦自贸区为例，尽管约旦经济发展水平有限，但仍然在环境、劳工、电子商务和政府采购等条款上接受了美国的规则约束，这些规则显然已经超出了乌拉圭回合承诺。美国与摩洛哥、巴林、阿曼等国签署的双边自贸协定在贸易规则上与美国—约旦自贸协定类似，在上述贸易规则方面超出了乌拉圭回合承诺。这些区域合作显然将有助于美国在多哈回合谈判中推动新贸易议题。

### 三、美国推动 TPP 的行为逻辑

在亚太地区，为了应对东亚可能出现的排他性贸易安排，美国也相应加强了区域合作。早在1990年12月，当马来西亚总理马哈蒂尔提出其“东亚经济集团”（EAEG）构想时，<sup>③</sup> 美国就感受到了在东亚地区可能被边缘化的危机。对此，时任国务卿贝克（James Baker）指出，美国反对“沿太平洋中间划一条线”。随后，美国利用亚太经合组织（APEC）作为政策工具，将该倡议改造成“东亚经济核心论坛”（EAEC），并将其并入亚太经合组织，<sup>④</sup>

---

<sup>①</sup> Gonzalo Escribano-Francés, “An International Political Economy View of EU-GCC Partnership”, paper presented at the International Conference on “Challenges of Economic Development for the GCC Countries”, Kuwait City, January 2005, <http://www.uned.es/deahe/doctorado/gescribano/GCC%20EU.pdf>.

<sup>②</sup> 美国—约旦自贸区不仅有利于维护美国与中东的经贸联系，防止被欧盟边缘化，更为重要的是，该自贸协定首次纳入劳工和环境条款。

<sup>③</sup> 马哈蒂尔在其EAEG构想中指出，为了应对西方国家的贸易集团，推动乌拉圭回合谈判，推动东亚经济发展，有必要联合东亚地区的国家，以便更好地维护发展中国家特别是东亚小国的利益。这样一个集团的成员应该包括东盟国家和中国、日本、韩国，而不包括澳大利亚、新西兰或者美国等区外国家。参见 [http://globalasia.org/pdf/issuel/Mahathir\\_GA11.pdf](http://globalasia.org/pdf/issuel/Mahathir_GA11.pdf)。

<sup>④</sup> 迫于美国的压力，非但日本始终未对该倡议公开表示支持，即使东盟内部也未形成统一意见。随后，作为妥协，东盟只得将该倡议改造成“东亚经济核心论坛”，并将其并入APEC，进而导致该构想名存实亡。

利用亚太合作取代了潜在的东亚合作。<sup>①</sup>

尽管如此，亚太经济合作进展并不顺利，主要原因在于 APEC 并非一个理想的贸易谈判载体，其缺乏双边贸易谈判这一竞争性自由化杠杆。在 APEC 内，由于包括众多发展程度各异的成员，美国难以形成有效的贸易集团，难以迫使其他成员方接受其方案。亚太区域合作进展缓慢尤其凸显了基于互惠主义的“盎格鲁撒克逊模式”与自主自愿、协商一致、渐进式的“亚洲模式”的尖锐矛盾，这也是 1995 年 APEC 大阪峰会期间，虽然美国按照北美自贸协定的贸易议题模板推动通过了《大阪行动议程》<sup>②</sup>，但最终仅以单边和自愿方式执行而草草了结的根本原因。类似地，1997 年，美国极力在 APEC 内推动部门自愿提前自由化（EVSL），也遭遇了同样的结果。<sup>③</sup> 尽管亚太区域合作进展不大，但此后东亚也未再出现排他性贸易集团或倡议，美国在该地区的贸易利益并未受到侵蚀；在全球层面，东亚也未形成足以抗衡美国经济实力的贸易集团。从这个角度来说，美国的全球利益得到了维护。

但是 1997 年的亚洲金融危机改变了这一局面。由于国际货币基金组织和 APEC 对危机反应迟缓，失望之余的东亚经济体普遍认为必须加强区域“自救”机制建设，相应地，东亚经济体的地区身份认同感也得到加强，<sup>④</sup> 东亚合作再次被提上议事日程。1997 年 12 月，中日韩三国领导人应邀参加东盟非正式领导人会议，并在事实上促成了“东盟 +3”合作机制。2000 年 11 月，朱镕基总理提议建立中国—东盟自贸区，得到了东盟领导人的积极响应，并在东亚地区内引起了一系列的区域合作连锁反应。为了应对中、日、韩纷纷与东盟展开自贸区谈判的势头，美国在 2002 年 10 月的 APEC 峰会上提出了“开创东盟事业倡议”，以规避可能产生的贸易转移效应，并平衡中

<sup>①</sup> Matthew P. Goodman, “U. S. Economic Strategy in the Asia-Pacific Region: Promoting Growth, Rules, and Presence”, paper presented at CNCPEC Seminar “New Development and Future Direction of Asia Pacific Regional Economic Integration”, Beijing, China, November 14-15, 2013, pp. 5-6.

<sup>②</sup> 亚太经合组织成员在关税、非关税壁垒、服务、投资、标准和一致化、海关程序、知识产权、竞争政策、政府采购、放松管制、争端解决、商业人员流动、实施乌拉圭回合谈判的决议、信息收集与分析等 15 个具体领域采取贸易投资自由化行动。

<sup>③</sup> 事实上，当时 APEC 的 18 个成员中，仅有 6 个成员表示愿意考虑实施；一些发展中成员，如智利和墨西哥，从一开始就明确表示不参与。参见陆建人：《APEC20 年：回顾与展望》，载《国际贸易问题》2010 年第 1 期，第 3~9 页。

<sup>④</sup> ADB, *Emerging Asian Regionalism: A Partnership for Shared Prosperity*, Mandaluyong City, Phil. : Asian Development Bank, 2008, pp. 71-72.

## □ 当代亚太

日韩三国在东亚地区的贸易影响力。鉴于东盟各经济体的经济发展水平差异过大，与东盟整体构建一个高水平的自贸区极其困难，而一个低水平的自贸区对美国而言作用又非常有限，<sup>①</sup> 美国选择了与该地区的发达国家新加坡首先进行双边自贸区谈判。一方面，美国—新加坡自贸协定确实满足了美国的高标准要求，该协定不仅包括高度开放的货物贸易、服务贸易和投资条款，而且在劳工、环境、竞争政策、电子商务、人力资源发展、国有企业、政府采购和知识产权等条款上制定了相当严格的标准。另一方面，该协定可以在东盟内部形成“竞争性自由化”压力，迫使东盟其他国家以接受高标准规则换取美国的市场准入，避免了东盟国家结成谈判同盟对美造成谈判压力。

与此同时，美国在 WTO 多哈回合谈判中遭遇了来自东亚贸易集团的挑战。具体而言，东亚合作进展迅速，不仅双边层面上中、日、韩三国与东盟的自贸区谈判均有不同程度的进展，更重要的是在区域层面上，“东盟+3”领导人于 2004 年底采纳了由东亚展望小组提出的以东亚自由贸易区（EAFTA）为路径最终实现东亚共同体（EAC）的建议，<sup>②</sup> 并同意建立东亚峰会（EAS）机制。这样，以“东盟+3”自贸区为基础计算的东亚贸易集团的 GDP 总量在 2004 年就已达到美国的 69%，以“东盟+6”自贸区为基础计算的东亚贸易集团的 GDP 总量在 2006 年更是达到美国的 82%。尤其值得注意的是，以中国、东盟、印度等为代表的亚洲新兴经济体的经济总量在 2004 年仅为美国的 28%，2008 年就已飙升至 50%。<sup>③</sup> 相应地，美国在多边体制内推动贸易新规则的阻力越来越大，其对国际经济规则的主导权受到了新的挑战。

然而，作为竞争性自由化和有顺序的谈判策略的重要一环，美国的“开创东盟事业倡议”谈判进展并不顺利，<sup>④</sup> 截至 2006 年，美国在亚太地区仅与新加坡、澳大利亚达成了双边自贸协定，这意味着美国不仅未能规避中、日、韩三国与东盟建立双边自贸区引发的贸易转移效应，还面临着整个东亚

---

① Amy Searight, “The United States and Asian Economic Regionalism: On the Outside Looking In?” in Mark Borthwick and Tadashi Yamamoto, eds., *A Pacific Nation: Perspectives on the US Role in an East Asia Community*, Washington, D. C. : The Brookings Institution, 2010, p. 56.

② Masahiro Kawai and Ganeshan Wignaraja, “Regionalism as an Engine of Multilateralism: A Case for a Single East Asian FTA”, ADB Working Paper Series on Regional Economic Integration No. 14, February 2008, pp. 5-8.

③ 根据国际货币基金组织世界经济展望（WEO）数据库计算。

④ 泰国和马来西亚分别于 2005 年和 2006 年与美国展开谈判，但最终都以搁浅告终。

形成贸易集团的风险。为了削弱潜在的东亚贸易集团的实力，更重要的是，为了增强自身在多边贸易体制内的影响力，美国一方面与韩国展开了双边自贸区谈判，另一方面于2008年2月宣布加入跨太平洋战略经济伙伴关系协定（Trans-Pacific Strategic Economic Partnership，简称P4）的投资条款的谈判，并于2009年正式加入了TPP。

有意思的是，大量研究表明，以“东盟+3”、“东盟+6”或区域全面经济伙伴关系协定（RCEP）为代表的东亚合作对美国可能产生的贸易转移效应非常小；甚至有研究表明，东亚合作非但不会损害美国利益，反而还会增加美国的福利收益。<sup>①</sup>因此，仅从贸易转移效应的传统角度无法对美国推动TPP的行为给出合理的解释，这也从侧面印证了美国推动区域合作的目的可能更多的在于获取非传统经济收益。因为，无论东亚合作在贸易转移效应上是否会减损美国的利益，为了维护其对多边贸易体制规则的影响力，美国都会针对东亚贸易集团相应地加强区域合作，以形成以美国为核心的增强的贸易集团。

根据美国的区域合作逻辑，面对东亚合作可能形成东亚贸易集团的压力，美国的最优选择就是凭借其不对称的经济实力，通过双边谈判方式使得TPP其他谈判方先行接受美国的贸易规则模板，如此，在平衡东亚合作可能引发的贸易转移效应的同时，形成以TPP为基础的贸易集团，以此在亚太地区甚至WTO内迫使其他经济体<sup>②</sup>接受其贸易规则。而这一贸易集团对象的选择原则，取决于其是否有利于美国取得区域贸易规则的制定权，因为只有首先通过区域合作形成贸易集团，才有利于获得国际经济规则的主导权。因此，与当年的美洲自贸区谈判相类似，美国此举旨在将已经与其签署双边自贸协定的亚太国家（即新加坡、智利、秘鲁、澳大利亚、加拿大和墨西哥）纳入TPP谈判，以便在谈判中形成以自身为核心的贸易集团，从而更有利于利用增强的贸易集团的不对称实力，通过有顺序的谈判策略，迫使TPP谈判方中的马来西亚、越南、新西兰、文莱和日本接受美国的贸易规则。当然，这种做法所造成的“副产品”也是相当明显的。相关计量研究表明，即使将关税减让、服务自由化和贸易便利化等可能引起福利变化的多种因素纳入可计算的一般均衡（CGE）模型，其福利分析结果依然表明，美国能够从TPP中获得的福利收益

---

<sup>①</sup> 参见沈铭辉：《跨太平洋伙伴关系协议（TPP）的成本收益分析：中国的视角》，载《当代亚太》2012年第1期，第5~34页。

<sup>②</sup> 主要是多哈回合中以中国、印度和巴西等为代表的新兴经济体。

## □ 当代亚太

十分有限，仅能使美国的 GDP 提高约 0.12%~0.53%。<sup>①</sup>

那么，美国是否会考虑将中国纳入 TPP，以改善其整体福利收益呢？答案是否定的，尽管澳大利亚和新西兰等国希望如此。因为，如果现在将中国纳入，那么在整个谈判中，美国将很难在政府采购、知识产权、技术标准、农产品、贸易与环境等议题上<sup>②</sup>形成对中国的非对称谈判实力，这样做只会导致 TPP 谈判的失败。因此，对美国来说，首先在目前的范围内达成 TPP 协定，然后不断吸收中小型经济体加入，最终在 WTO 范围构成对中国等新兴经济体的绝对非对称谈判实力，进而迫使新兴经济体接受美国的贸易规则，才是更为合理和现实的谈判策略。事实上，研究表明，鉴于中国的经济实力，美国利用不对称实力与中国进行双边谈判的有效性迅速下降。<sup>③</sup> 只有在多边贸易谈判中，美国通过与其他国家形成贸易集团，才能更有效地平衡以中国为代表的新兴经济体集团，迫使它们接受其贸易规则。<sup>④</sup>

正如美国学者佩特里（Peter A. Petri）等在其研究中所承认的，与新获得的市场准入相比，TPP 真正的竞争力来源于其高标准的贸易规则模板，即所谓的“21 世纪条款”。<sup>⑤</sup> 目前来看，这种高标准至少体现在以下几个方面：（1）全面覆盖自贸区谈判领域。除货物贸易外，还包括服务、投资和科技等领域；（2）不仅限于关税削减，还涉及到非关税壁垒、国内规制等边界内措施；（3）涉及一些非传统自贸区条款，如劳工、环境、发展、中小企业等条款。<sup>⑥</sup>

---

① Peter A. Petri, “Economics of the TPP and RCEP Negotiations”, paper presented at the CNCPEC Seminar on “TPP 2012: Progress and Challenges”, Beijing, China, December 2012, p. 16.

② Aaditya Mattoo and Arvind Subramanian, “From Doha to the Next Bretton Woods: A New Multilateral Trade Agenda”, *Foreign Affairs*, Vol. 88, No. 1, 2009, pp. 15-26.

③ 根据中国社会科学院亚太与全球战略研究院创新工程项目“未来 5~10 年中国周边环境评估”的预测，如果不考虑汇率变动，2017 年中国的名义 GDP 将达到 13.5 万亿美元，相当于同期美国经济总量的 71%，2022 年将达到 20.8 万亿美元，相当于美国的 78%。

④ Arvind Subramanian, “A Muscular Multilateralism to Engage China on Trade”, testimony before the Joint Economic Committee of the United States Congress, hearing on “Manufacturing in the USA: How Trade Policy Offshores Jobs”, September 21, 2011.

⑤ Peter A. Petri and Michael G. Plummer, “The Trans-Pacific Partnership and Asia-Pacific Integration: Policy Implications”, PIIE Policy Brief No. 12-16, June 2012, pp. 2-3.

⑥ Peter A. Petri, et al., “The Trans-Pacific Partnership and Asia-Pacific Integration”, paper presented at CNCPEC Seminar “TPP and Its Implications for Regional Economic Cooperation”, Beijing, China, December 8-9, 2011.

## 美国的区域合作战略：区域还是全球？□

具体而言，在 TPP 可能包含的 26 个贸易议题中，<sup>①</sup> 有 50% 的议题在亚太地区以往签署的全部 38 个自贸协定<sup>②</sup> 中是较少出现的（频率低于 50%），而农业、劳工、环境、安全标准和中小企业等条款出现的频率更是低于 10%，特别是商业便利化、文化和科技条款，更是全新的贸易议题。值得一提的是，TPP 包含的贸易议题绝大部分为边界内议题（behind-the-border），例如竞争政策、劳工、环境和知识产权等议题，占全部议题的比重高达 70%，而这些议题无不涉及国内法规或政策的调整。从这个角度来说，TPP 所涉及的贸易议题已经远远超出了传统的自贸协定，它要规制的问题也远远超出了传统的关税、海关措施、贸易救济和争端解决等边界议题（at-the-border）。可以说，对亚太地区的多数国家而言，TPP 是一套全新的贸易规则。

表 2 TPP 中的部分“21 世纪条款”

议 题	过去是否涉及	边界内措施	谈判内容	进展及争议
货物贸易	100	否	5~10 年内削减 95% 以上的关税；调整海关估价办法；设置敏感产品目录等	无进展；敏感产品目录和关税减让时间安排谈判困难；
服务贸易	91	是	要求国民待遇和最惠国待遇；资金自由转移和支付；透明度要求；禁止业绩要求等	有进展；外资股权限制有争议
技术壁垒	69	是	要求实行世界贸易组织相关规定；推动技术标准、规则的相互认可；建立合作机制	基本完成
竞争政策	66	是	采取措施抵制反竞争行为；确保对国有企业仅采取竞争性中性政策；要求实施国民待遇	无进展；竞争政策落后的国家或国有企业较多的国家将面临显著的改革要求
知识产权	77	是	要求签署相关国际条约；确保对侵权行为严格执行惩罚；反盗版和仿造	无进展；药品专利和版权保护期争议大

① 也有可能是 29 个议题，其区别仅在于谈判是将某些特定条款合并还是分列。

② 关于这些自贸区的具体情况，参见 Peter A. Petri and Michael G. Plummer，“The Trans-Pacific Partnership and Asia-Pacific Integration: Policy Implications”，p. 4。

## □ 当代亚太

投资	74	是	国民待遇和最惠国待遇；禁止业绩条款；确保自由和及时的资金转移；争端解决	有进展；开放部门和所有权限制；投资者—国家争端解决机制
政府采购	66	是	国民待遇；符合世界贸易组织规则；明确原产地规则；透明度要求等	无进展；包括日本在内仅4个国家签署GPA，3国是观察员；开放省级政府采购争议大
检验检疫标准	69	是	确保对人、动物、植物合适的保护；建立合作委员会；食品安全规则	基本完成
争端解决	91	否	设立争端解决专家组程序；确定惩罚机制；国际仲裁	有进展；具体规则的解释仍有争议
原产地规则	94	否	原产地规则；微量条款；例外等	有进展；累积制度、纱线的原产地规则争议
贸易救济	66	否	暂时、双边的保障措施及其适用限制	有进展；临时保障措施有争议
海关措施	86	否	透明度和提高监管水平	基本完成
人员短期流动	54	否	加速实施商务人员短期流动	基本完成
机制建设	43	否	建立监管实施委员会	基本完成
金融服务	26	是	国民待遇和最惠国待遇；约束对机构和交易的限制措施；允许跨境交易；争端解决	有进展；属于敏感部门
电子商务		是	确保信息跨境自由流动；禁止电子商务关税；确保信息保密	有进展；利用信息技术开展商务活动的相关规则有争议
电信服务		是	取消投资限制；对电信网络的自由、非歧视接入；相互认可等	基本完成
农业	9	否	关税配额；限制出口补贴；规范出口税和出口限制；限制保障措施	在特定产品如蔗糖、奶制品、大米存在争议
劳工条款	9	是	签署国际劳工组织公约；确保国内法与国际标准一致等	基本完成
环境	9	是	建立环境保护法规；补偿机制；确保公众参与；鼓励技术合作；设立联合委员会	无进展；接受多边环境公约；渔业补贴以及森林环境保护等

## 美国的区域合作战略：区域还是全球？□

安全标准	3	是	确保产品及服务安全的法规	存在争议，发展中国家强调微量原则而非最佳实践
规制一致性		是	国民待遇；透明、开放的政策环境	基本完成
中小企业	3	是	支持中小企业的联合战略；能力建设	基本完成
商业便利化	0	是	贸易投资、海关清关、检验检疫等方面合作；提高贸易相关规则的透明度；建立联合工作组	基本完成
文化	0	是	文化合作；规范对电影及其他文化产品进口的限制措施	有争议，涉及电影、音乐等进口限制措施
科技	0	是	在信息产业、采矿业等关键产业开展联合工作和技术转让	基本完成

注：表中第 2 列的数字表示某议题在过去的自由贸易协定中出现的频率（%）。

资料来源：Peter A. Petri, Michael G. Plummer and Fan Zhai, “The Trans-Pacific Partnership and Asia-Pacific Integration: A Quantitative Assessment”, East-West Center Working Papers, Economics Series, No. 119, October 24, 2011, pp. 9-11; Masahiro Kawai, “Japan’s TPP Approach and Challenges”, paper presented at CNPECC Seminar “New Development and Future Direction of Asia Pacific Regional Economic Integration”; Peter A. Petri, “The New Landscape of World Trade Policy”, paper presented at CNPECC Seminar “New Development and Future Direction of Asia Pacific Regional Economic Integration”.

相反，对美国而言，除了商业便利化、文化和科技条款外，TPP 所涉及的贸易议题并非新议题。通过对美国以往签署的自贸协定条款的对比分析，可以发现，这些条款中的大部分已经具有了高标准的特征。佩特里等从条款覆盖的全面性、条款深度和条款可执行度三个角度，对美国和东盟（可以代表目前东亚甚至亚洲的贸易开放水平）各自签署的自贸协定所涉及的 21 个条款进行了比较全面的横向比较。如图 1 所示，美国签署的自贸协定普遍比东盟签署的自贸协定得分高，尤其是在电子商务、国有企业、政府采购、服务、竞争政策、知识产权和劳工等条款上，表明美国在上述条款上的强势地位。另外，该研究充分表明，美国在对外进行自贸区谈判时具有明显的政策偏好，即格外关注服务、投资、知识产权、政府采购、劳工和环境等条款，并推动制定相应的规则。<sup>①</sup> 基于此，我们发现 TPP 中的“21 世纪条款”强调的内容与美国以往的

<sup>①</sup> Peter A. Petri and Michael G. Plummer, “The Trans-Pacific Partnership and Asia-Pacific Integration: Policy Implications”, pp. 2-3.

## □ 当代亚太

自贸区内容实质上是一脉相承的，TPP 不过是美国倡导的贸易规则在亚太地区的推广而已，或者说是“有顺序的谈判”。也许正如美国前贸易谈判副代表芭芭拉·威瑟（Barbara Weisel）所言，美国的目的是达成一套适用于所有亚太国家的规则，任何要加入的国家必须遵守此规则。<sup>①</sup>

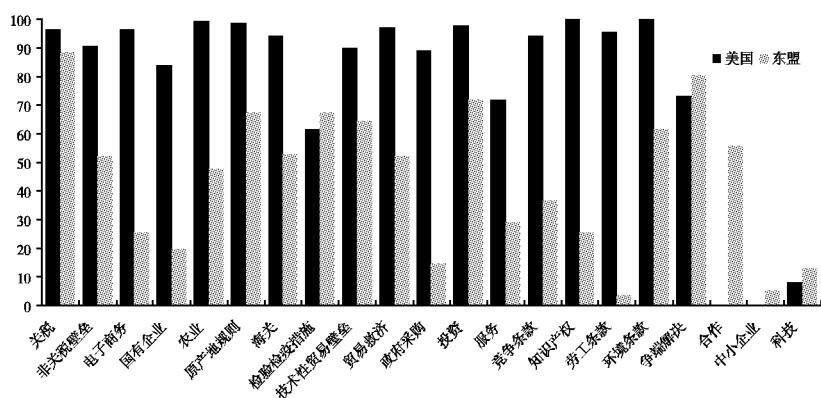


图 1 美国与东盟相关自贸协定主要条款开放度比较

资料来源：Peter A. Petri and Michael G. Plummer，“The Trans-Pacific Partnership and Asia-Pacific Integration: Policy Implications”，p. 4.

## 四、美国利用国际贸易规则约束新兴挑战者

事实上，从战略角度，无论通过双边方式的区域合作还是多边方式的 WTO 谈判，美国的竞争性自由化政策的实质都是为了维护美国企业的国际竞争力，进而维护美国的全球利益。一般而言，美国凭借其不对称的经济实力，在双边自由贸易谈判中，往往都能迫使对方特别是中小型经济体全面接受美国的要求。不过，鉴于这些国家在经济上并不重要，美国与其签署双边自贸协定的意图通常并不完全是为了获得对方的市场准入，而往往只是作为新规则的“孵化器”（如表 1 所示），增强贸易集团的实力，以主导更大范围的贸易谈判，并提供未来谈判的模板。<sup>②</sup> 另一方面，WTO 层面的多边贸易

<sup>①</sup> 转引自杜兰：《美国力推跨太平洋伙伴关系战略论析》，载《国际问题研究》2011 年第 1 期，第 50 页。

<sup>②</sup> Matthew P. Goodman，“U. S. Economic Strategy in the Asia-Pacific Region: Promoting Growth, Rules, and Presence”，p. 4.

谈判为美国企业进入全球市场，特别是以国际规则解决国际贸易新问题并约束新兴挑战者提供了帮助。历史上，伴随着日本和欧盟经济实力的上升，美国在国际贸易领域的优势地位多次受到挑战，鉴于这些经济体的实力，美国利用不对称实力与其进行双边谈判的有效性迅速下降。在这种情况下，美国唯有利用多边贸易谈判，与其他国家结成贸易集团，才能更有效地平衡新兴挑战者，在迫使后者接受其贸易规则的同时，将开放自身国内市场这一贸易谈判成本在全球范围内由所有 WTO 成员分摊，而非由美国独自承担。

具体而言，多边贸易体系已多次帮助美国解决国际贸易新问题，成为其将新兴挑战者纳入国际规范中的工具。例如，通过肯尼迪回合谈判，美国有效地缓解了欧共体一体化引发的欧洲国家对美国商品的歧视性待遇；东京回合谈判则制订了针对日本的反补贴和约束商品进出口的国际贸易规则，有效地应对了日本经济崛起对美国制造业竞争力的冲击；通过乌拉圭回合谈判，一方面在农产品方面对欧盟的农业补贴政策进行了约束，另一方面将更多的主要发展中国家纳入到多边贸易体系中，并根据自身竞争力的变化，将知识产权和服务贸易等新议题成功推广至 WTO，且成功制订了新的国际规则。<sup>①</sup>

21 世纪以来，以金砖国家为代表的新兴经济体成为世界经济增长的亮点。20 世纪 90 年代以前，金砖国家对全球经济增长的贡献率尚不足 20%，而进入 21 世纪以来，其对全球经济增长的贡献率已经高达 50%，广义上的新兴经济体对全球经济增长的贡献率则超过 70%。如果按购买力平价计算，到 2050 年，金砖国家的整体经济规模占世界 GDP 的比重将达到 40% 左右，而广大新兴经济体的经济规模占世界 GDP 的比重将达到 73%。<sup>②</sup> 根据联合国贸发会议发布的《2011 年世界投资报告》，2010 年，发展中国家的外国直接投资流入量占当年全球外国直接投资流入总量的 52%，首次超过发达国家；2010 年，新兴经济体对外直接投资占全球总量的比重已达 29%，全球前 20 大国际直接投资输出国中有 6 个是新兴经济体。2012 年《财富》500 强企业最新排名中，中国（包括香港地区）共有 73 家公司上榜，仅次于美国的 132 家，超过了日本的 68 家。在全球 500 强企业中，七国集团所占比重

---

① Arvind Subramanian, “A Muscular Multilateralism to Engage China on Trade” .

② Dominic Wilson, Kamakshya Trivedi, Stacy Carlson and José Ursúa, “The BRICs 10 Years On: Halfway through the Great Transformation”, Global Economics Paper No. 208, December 7, 2011, p. 5.

## □ 当代亚太

从 2001 年的 83.6% 降至 2010 年的 67.4%，而金砖四国所占比重则从 2001 年的 3.6% 上升至 2010 年的 13.4%。<sup>①</sup> 世界经济格局正在发生重大转变。

在这一背景下，尽管美国试图通过 WTO 多哈回合谈判对上述重大转变做出反应，但在区域层面，作为“垫脚石”的“开创东盟事业倡议”和美洲自由贸易区谈判却未能在重要贸易议题上获得突破，导致多哈回合中美国难以强推新的贸易规则以规范来自新兴经济体的挑战者。鉴于此，美国加入了 TPP，旨在形成针对中国、印度、巴西等新兴经济体的贸易集团，对其形成谈判压力，迫使它们在多边贸易谈判中妥协。与此同时，美国与欧盟也展开了跨大西洋贸易投资伙伴关系协定（TTIP）谈判，这将在多边贸易体系内形成实力更为强大的发达国家贸易集团，从而对新兴经济体造成更为强大的谈判压力，这不仅有利于迫使上述新兴经济体在多边贸易谈判中妥协，更有助于为下一轮多边贸易谈判设定规则模板。<sup>②</sup>

整体上，美国通过在 TPP 中强调边界内议题而非边界议题，试图对服务贸易、投资、知识产权、竞争政策和规则一致性等涉及国际贸易变化新趋势的贸易规则进行规范，在为本国企业开拓新市场准入的同时，以更严格的贸易标准增加其他国家企业的成本，并削弱新兴经济体的国际竞争力。与此同时，弱化货物贸易和贸易救济等传统边界议题谈判，例如，利用复合谈判方式最大限度地保护美国货物贸易的市场准入，利用“纺纱前沿”等严格的原产地规则削弱 TPP 谈判对象国的纺织业竞争力，以尽可能减少对美国国内制造业的冲击。

与制造业相比，可贸易服务业能为美国多提供 4 个百分点的就业，同时能提供平均约 5.6 万美元（比制造业更高）的高薪就业机会。鉴于美国的服务业具有显著的比较优势，<sup>③</sup> 美国重点对服务贸易规则进行了规范。首先，TPP 服务贸易谈判要求全面实施国民待遇，特别是准入前国民待遇，取消东道国对外国直接投资的审批，这将有助于防止新兴经济体在承诺开放服务贸易市场的同时，却藉由审批环节造成事实上的不开放。其次，推动采用“否

---

<sup>①</sup> 刘海霞：《世界格局重构下发展中国家的角色转变、历史定位与模式调整》，载《当代世界与社会主义》2013 年第 2 期，第 99~103 页。

<sup>②</sup> Matthew P. Goodman, “U. S. Economic Strategy in the Asia-Pacific Region: Promoting Growth, Rules, and Presence”, p. 4.

<sup>③</sup> J. Bradford Jensen, “Global Trade in Services: Fear, Facts, and Offshoring”, September 2011, <http://bookstore.piie.com/book-store/6017.html>.

### 美国的区域合作战略：区域还是全球？□

定列表”，即除保留措施外，其他所有部门一律开放。与“肯定列表”相比，通过“否定列表”方式，美国不仅可以获得更多的服务贸易市场准入，而且，未来出现的任何新服务部门也将对美国自动开放。最后，TPP 服务贸易谈判强调取消股权及业绩要求，减少各国对国内企业的保护。事实上，TPP 已经对多边贸易谈判产生了重大影响。由美国和澳大利亚等国发起、已经谈判近两年的服务贸易协定（TiSA）基本上采用了 TPP 服务贸易谈判的内容，即全面给予外资国民待遇，部门开放采用“负面清单”方式，原则上取消必须设立合资企业的各种要求，不得限制外资在金融、证券和法律服务等领域的控股比例和经营范围。尽管前期包括中国在内的金砖国家一直未加入该谈判，但是，鉴于未来 TiSA 很有可能多边化，成为 WTO 的新版服务贸易协定，中国已于 2013 年 9 月宣布加入该谈判。可以说，TPP 和 TiSA 在利用服务贸易规则规范新兴经济体方面已经迈出了重要的一步。

表 3 TPP 谈判争议议题及各方态度

议题	澳大 利亚	文莱	加拿大	智利	日本	马来 西亚	墨西哥	新西兰	秘鲁	新加坡	美国	越南
纺织、服装、 制鞋					◎	×		×		××	◎	
稻米、小麦、 牛肉	◎		◎		××	×					○	○
奶制品	◎		×		×			◎				
汽车	×				◎	×					××	
原产地规则					○	○	×		×		○	××
药品专利	×		×		○	××		×			○	×
版权	○	×	×	○		×		×	○	○	○	×
投资者—国家 争端解决	××	×			○	×	×	××	×		○	
国有企业	◎	×			○	××				×	○	××
政府采购	○	×	○		○	××			○	○	○	×
环境			○	×	○	××			×		○	××

注：◎代表积极推动；○代表支持；×代表反对或困难；××代表非常反对或非常困难。

资料来源：Masahiro Kawai, “Japan’s TPP Approach and Challenges” .

## □ 当代亚太

据《财富》杂志统计，2005年，世界500强企业中仅67家为国有企业，到2011年，该数字已上升至106家；特别是全球100家最大的跨国公司中，国有企业已高达19家，而来自中国等新兴经济体的国有企业在其中占据了重要地位。面对来自新兴经济体国有企业的强有力竞争，<sup>①</sup>美国相应加强了竞争政策方面的国际造法行动。一方面，TPP的国有企业议题要求取消国有企业补贴、取消对国有企业海外投资所给予的特惠融资措施、保护外国私营企业经济活动、撤销政府采购的优惠偏好等内容。同时，该规则要求在美国国内市场上，确保外国国有企业和国家支持的企业在投资美国市场或争取贸易机会时不会对美国公司带来不公正竞争；在国外市场上，要求制定国有企业在海外市场运营时应该遵守的规则，以使美国公司在海外市场上可以同国有企业竞争。<sup>②</sup>

2011年，美国副国务卿罗伯特·霍马茨（Robert Hormats）提出了“竞争中立”（competitive neutrality）概念，并指出要将此概念拓展至竞争法以外的其他领域。“竞争中立”旨在调整当前国际贸易领域的相关规则，以弥补现有的国际经济规则无法保证国有企业和私营企业公平竞争的缺陷。在美国的推动下，“竞争中立”原则已经进入多边机制——经济合作与发展组织（OECD）——的研究领域。根据OECD发布的《竞争中立和国有企业——挑战和政策选择》、《竞争中立——确保国营企业和私营企业间的公平贸易》等报告，OECD对国有企业的竞争优势进行了识别，并提出了“竞争中立”的政策目标，即确保税收中立、信贷中立和规则中立，保证国有企业与私营企业的利润率具有可比性，保证国有企业的价格形成方法反映其实际成本，保证非歧视性的政府采购等。<sup>③</sup>2012年4月，美国与欧盟联合发布了《欧盟与美国关于国际投资共同原则的声明》，双方表示，支持OECD在“竞争中立”领域的工作，认为该工作强调了国有企业和私营企业在既定市场上进行

---

① Robert D. Hormats, “Ensuring a Sound Basis for Global Competition: Competitive Neutrality”, 2011, <http://www.state.gov/e/rls/rmk/2011/163472.htm>.

② 沈铭辉：《跨太平洋伙伴关系协议（TPP）的成本收益分析：中国的视角》，第9页。

③ 参见 Antonio Capobianco and Hans Christiansen, “Competitive Neutrality and State-Owned Enterprises: Challenges and Policy Options”, OECD Corporate Governance Working Papers No. 1, 2011, [http://www.oecd-ilibrary.org/governance/competitive-neutrality-and-state-owned-enterprises\\_5kg9xfgjdhg6-en](http://www.oecd-ilibrary.org/governance/competitive-neutrality-and-state-owned-enterprises_5kg9xfgjdhg6-en); OECD, “Competitive Neutrality: Maintaining a Level Playing Field between Public and Private Business”, 2012, <http://www.oecd.org/daf/ca/corporategovernanceofstate-ownedenterprises/50302961.pdf>。

公平竞争的重要性。<sup>①</sup>这一声明的影响已经体现在《欧美就业和增长高级工作组报告》中，TTIP 谈判也已经明确纳入“竞争中立”议题。不难看出，美国通过区域合作在 TPP 和 TTIP 中制定“竞争中立”规则，同时将其进一步推广至 OECD，督促 OECD 制定“竞争中立”框架，希望推动“竞争中立”规则的多边化，甚至还提出 OECD 各成员国应对该问题做出“政治性承诺”。<sup>②</sup> 在 WTO 关于中国的特殊保障条款和市场经济地位等问题即将到期之时，美国强力推动“竞争中立”规则，无疑是在针对来自中国等新兴经济体的对外投资进行“国家安全审查”后，提出的又一重大约束性规则。该规则旨在从投资主体方面推动对现有国际和国内的竞争规则和反垄断规则进行多方面的补充和修订，一旦该规则成功上升为多边贸易规则，将全面削弱包括中国在内的新兴经济体的国有企业或政府关联企业的国际竞争力，并大幅增加这些企业对外直接投资的难度。

另外，美国通过在 TPP 内推动严格的知识产权、劳工和环境等条款，也将从削弱新兴经济体企业竞争力角度对新兴经济体造成深刻影响。研究表明，美国对知识产权的保护标准远超 TRIPS 水平，<sup>③</sup> 并在其签订的自由贸易协定中制定了很多具体条款，如果 TPP 采用美国的知识产权要求，将对新兴经济体的部分特定产业如医药行业（新兴经济体大量存在的仿制药行业）<sup>④</sup> 和互联网行业等产生极大的不利影响。美国坚持 TPP 谈判方承诺采用和维持国际劳工组织《工作的基本原则和权利宣言》及其后续文件规定的五大劳工标准，<sup>⑤</sup> 该规则不仅赋予美国以人权、劳动环境等为由，启动针对新兴经济体贸易保护主义的措施的权利，更重要的是，该规则允许劳工问题适用争

<sup>①</sup> 参见 USTR, “European Union Reaffirm Commitment to Open, Transparent, and Non-Discriminatory Investment Policies”, [http://www.ustr.gov/webfm\\_send/3337](http://www.ustr.gov/webfm_send/3337), 转引自王婷：《竞争中立：国际贸易与投资规则的新焦点》，载《国际经济合作》2012年第9期，第75页。

<sup>②</sup> 黄志谨：《国际造法过程中的竞争中立规则——兼论中国的对策》，载《国际商务研究》2013年第5期，第56页。

<sup>③</sup> Flynn Sean, Margot Kaminski, Brook Baker and Jimmy Koo, “Public Interest Analysis of the US TPP Proposal for an IP Chapter”, Draft Version 1.3, December 6, 2011, [http://inside-trade.com//index.php?option=com\\_iwpfile&file=dec2011/wto2011\\_4302.pdf](http://inside-trade.com//index.php?option=com_iwpfile&file=dec2011/wto2011_4302.pdf).

<sup>④</sup> Flynn Sean, Aidan Hollis and Mike Palmedo, “An Economic Justification for Open Access to Essential Medicine Patents in Developing Countries”, *Journal of Law, Medicine and Ethics*, Vol. 37, 2009, pp. 184-208.

<sup>⑤</sup> 参见 International Labour Organization (ILO), “Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work”, <http://www.ilo.org/public/english/standards/index.htm>.

端解决机制，这意味着新兴经济体本地企业将可能因为劳工问题受到其竞争者发起的仲裁诉讼，从而使自身的竞争力受到严重限制。TPP 的环境条款要求成员方承诺履行关于濒危野生动植物、消耗臭氧层物质、船舶污染、湿地、南极海洋生物、捕鲸和金枪鱼等七项多边环境协定（MEAs）的义务。根据此条款，美国要求所有缔约方均须建立相关的环境仲裁机构，<sup>①</sup> 并允许企业以相关环境问题为由提起针对其他企业或者国家的贸易仲裁，这可能导致来自新兴经济体的同行企业遭遇大量的仲裁诉讼，从而大幅增加其成本投入，进而导致其竞争力下降。不仅如此，根据环境条款，缔约国还被分级，如果一国在分级中落后，则必须通过自身或者他国的协助，对其相关的环境法规进行修订，例如，秘鲁、智利等国都在美国的压力下，对其国内环境立法进行了修订和改革。

总之，以 TPP 为代表的美国亚太区域合作战略产生的直接原因，是为了应对在东亚地区出现的日益明显的排他性区域安排。但在战略上，美国利用有顺序的谈判和竞争性自由化政策，以 TPP 构建增强的贸易集团，以便形成对中国、印度和巴西等新兴经济体集团的不对称经济实力，进而在多边贸易体制为代表的全球范围内推行美国的贸易标准。美国此举不仅试图从经济角度规范越南、中国、印度和巴西等新兴经济体，更意图从战略上通过国际规则全面削弱新兴经济体的企业竞争力，延缓新兴经济体的经济增长。

## 五、结论及展望

美国至今并未明确放弃多边贸易体制，正如 2004 年萨缪尔森（Paul A. Samuelson）所言，尽管其他国家的技术变动导致美国的贸易条件有所恶化，使美国的福利有所下降，但即便如此，也比没有贸易时要强。<sup>②</sup> 可见，美国推动区域合作更多是为了补充多边主义的不足，而非取而代之。美国之所以从 20 世纪 80 年代开始从多边主义转向区域主义，主要原因在于，相对

---

<sup>①</sup> Joshua P. Meltzer, “The Trans-Pacific Partnership Agreement, the Environment and Climate Change”, in Tania Voon, ed., *Trade Liberalisation and International Co-operation: A Legal Analysis of the Trans-Pacific Partnership Agreement* (forthcoming), <http://www.brookings.edu/research/papers/2013/09/trans-pacific-partnership-meltzer>.

<sup>②</sup> 转引自王冬：《美国多规制贸易政策的动因分析及对我国的启示》，载《当代经济》2011 年 9 月上半期，第 63 页。

于欧盟、东亚以及以中国为代表的新兴经济体而言，美国的经济实力相对有所下降，在推动 WTO 多边贸易谈判时，往往力不从心。特别是从乌拉圭回合开始，美国就不得不通过形成北美自由贸易区和亚太经合组织等贸易集团，依靠集体实力才得以“撬动”欧盟和日本在乌拉圭回合中的谈判立场，进而完成谈判。另外，区域合作所涉及的服务、电子商务、劳工、环境和知识产权等议题在多边贸易体制内较少涉及或未涉及，而这些领域往往关系到美国的竞争力，因此，通过区域合作，美国可以较快地获取新的市场准入；同时，通过有顺序的谈判方式，再逐步将这些议题推广至多边贸易体制。值得一提的是，区域合作还有助于实现美国的政治外交目标，而这些目标是通过多边贸易体制难以达到的。因此，从结果上看，只要世界上其他主要经济体在区域合作上无作为，美国会乐于维持现状，继续保持其在多边贸易体制下的固有地位；而一旦这些主要经济体通过区域合作行为损害到美国的利益，美国就会通过相应的区域合作行为加以应对，形成以美国为核心的贸易集团，以便在多边贸易体制内继续对其他贸易集团维持不对称的经济实力。根据这一逻辑，可以预测，伴随着新兴经济体群体性崛起，未来美国的区域合作趋势将会进一步加强。

在亚太地区，美国既面临着持续不断的东亚合作的冲击，也面临着中国经济崛起这一新挑战。在推动“开创东盟事业倡议”未果的情况下，美国选择了 TPP 作为应对上述挑战的政策工具。尽管研究表明 TPP 目前能够带给美国的经济福利有限，但是它的“21 世纪条款”不仅反映了美国的优势产业利益，而且有助于提高其企业的国际竞争力；更为重要的是，TPP 代表的是美国主导的贸易规则，<sup>①</sup> 美国的长期目标是将一系列新规则由 TPP 推广至亚太自贸区后，进而将其推广至 WTO 为代表的多边贸易体制。

不过，目前 TPP 谈判也受到了一系列因素的制约。从质量角度，谈判争议不仅触及农业、金融服务等传统敏感部门，而且还涉及竞争政策、知识产权、劳工和环境等边界内措施，这些领域不仅涉及国内法规的修订，更可能从规则上改变一国的国际竞争力。如果坚持理论上的“高标准”要求，那么 TPP 谈判将会漫长而充满争议，甚至有可能搁浅。当然，另一种可能性是 TPP 最终沦为一个妥协的产物，其“白金标准”被打折扣，即给予不同

---

<sup>①</sup> Peter A. Petri, Michael G. Plummer and Fan Zhai, “The Trans-Pacific Partnership and Asia-Pacific Integration: A Quantitative Assessment”, pp. 1-10.

## □ 当代亚太

国家不同程度的过渡期或者豁免。

从数量角度，TPP 目前的扩大机制很可能制约亚太地区经济大国的参与，进而限制 TPP 的影响力。TPP 扩大的好处是，后来者要全盘接受先入者制定的规则，从而减少相应的谈判成本。但是，这也意味着后来者丧失了参与制定规则的权利，这在大国看来是难以接受的。例如，欧盟之所以能成功实现扩大，前提是其吸收的基本是经济小国，而美加自贸区之所以能扩大为北美自贸区也在于墨西哥是经济小国，一旦涉及到类似于巴西和阿根廷这样的南美经济大国，其扩大为美洲自贸区的梦想只能以搁浅而告终。而且，经济小国一旦与美国达成 TPP，将很难再接受新的经济体加入。这是因为，经济小国除了希望获得美国的市场准入外，更大的利益来自其他国家为规避 TPP 的贸易壁垒而对率先加入 TPP 的小国进行的投资（即投资替代贸易）。例如，墨西哥加入北美自贸区后，就吸收了大量的外来投资。显然，如果率先加入 TPP 的经济小国轻易接受后来者的加入，那么它们对以规避贸易壁垒为目的的外资的吸引力将大打折扣。<sup>①</sup>

当然，从战略角度看，无论 TPP 谈判进展如何，美国为了应对东亚贸易集团，特别是中国、印度和巴西等新兴经济体的崛起，继续维持其国际贸易主导者地位，势必会加强其在亚太地区的区域合作投入，以便在该地区形成以美国为核心的增强的贸易集团，塑造针对中国等新兴大国的经济优势。理论上，只要上述新兴大国的经济实力持续增强，美国持续加强区域合作的政策导向就不会发生改变。从这个角度来说，美国正在推动的 TTIP 也有助于从战略上配合 TPP，以进一步在全球层面形成针对新兴大国的经济优势和谈判压力，迫使新兴大国接受其贸易规则，<sup>②</sup> 进而维护其全球贸易地位和利益。

---

<sup>①</sup> 上述判断基于如下假设：1. 继续保证采用全票通过的方式接纳新成员；2. 后申请加入的国家如果是经济小国，将不能付出足够的市场准入以换取先入者的选票；3. 后申请加入的国家如果是经济大国，由于其难以接受已经制定好的经济规则，所以即使其愿意付出足够的市场准入机会，同时先入者也愿意放行，这类国家也不会为寻求加入而放弃规则制定权。

<sup>②</sup> 事实上，这一做法已初见成效。中美战略与经济对话中双边投资协定已经取得重大突破，即放开准入前国民待遇和实施“负面清单”。这一突破也有可能延伸至 RCEP 的谈判。从这个角度看，TPP 已经成功地影响了新兴大国的贸易规则。