

# 跨大西洋贸易与投资伙伴关系协定(TTIP) 谈判及其对全球贸易格局的影响<sup>\*</sup>

周茂荣

2013年2月，美国与欧盟决定就TTIP举行谈判。旨在通过扩大双边贸易和投资，以促进经济增长、创造就业，最终摆脱金融危机的影响；提高国际竞争力，应对新兴经济体的挑战；在世界贸易组织（WTO）之外解决“边境线后”的贸易壁垒问题，并为21世纪的国际商品—投资—服务贸易制定新的国际规则。这一协定一旦达成，将会强化以美国为首的发达国家在当今国际经济关系中的主导地位；新一轮区域主义浪潮的形成将对以WTO为核心的多边贸易体系带来严重冲击；围绕21世纪国际经济规则的竞争将变得更加激烈；很可能在发达国家及与其有着紧密经贸联系的国家引发新一轮改革开放。

关键词：TTIP谈判 跨大西洋贸易与投资伙伴关系协定 国际贸易规则  
全球贸易格局

在美国和欧洲联盟的共同推动下，经过一年多的精心筹划，旨在达成一项雄心勃勃的、综合性的TTIP谈判已正式开始。这是继跨太平洋伙伴关系协定（TPP）之后，当前国际经济关系领域又一特别引人关注的重大事件。本文拟在简要阐述TTIP谈判的由来与进程之后，依次对TTIP谈判的原因、内容、重点难点及谈判前景、预期获益及其对全球贸易格局的影响展开论述。

作者周茂荣系武汉大学国际问题研究院教授。

<sup>\*</sup> 作者感谢匿名审稿专家对文章提出的宝贵建议，当然文责自负。

## 由来与进展

在美国和欧洲联盟这两个当今世界最大的经济体之间建立一个横跨北大西洋的自由贸易区，并非现在才产生的新想法，早在1990年代初就曾被提出过，但因当时双方关注的重点是WTO推动下的多边贸易自由化，这一想法暂时被搁置。在2007年德国担任欧盟轮值主席国时，这一想法再次浮出水面，但终因双方缺乏紧迫感、态度反复不定，而未能使其成为现实。<sup>[1]</sup>只是在2008年国际金融危机发生之后才使双方的态度发生了重大改变。

2011年11月28日在华盛顿举行的美国和欧盟领导人峰会决定成立关于就业与增长的高级别工作组（High Level Working Group on Jobs and Growth, HLWG），由美国贸易代表容·科克（Ron Kirk）和欧委会贸易委员卡雷尔·德古特（Karel De Gucht）共同领导，被赋予的使命是寻求新途径，强化双边贸易与投资关系，为双方创造就业、促进经济增长和提高国际竞争力。

2012年6月18日该工作组发表中期报告，在列举了扩展双边贸易和投资关系的各种政策选项之后，建议在美欧之间谈判缔结一项雄心勃勃的、综合性的跨大西洋贸易和投资协定。2013年2月11日该工作组发表最终报告，在详细列举了谈判应该涵盖的领域及未来协议的结构和内容、从综合协议所能获得的利益后，重申了中期报告中的建议，并希望双方领导人为开展此项谈判而尽快启动所必需的内部程序。

2013年2月12日，美国总统奥巴马在其国情咨文演说中宣布，美国政府已经决定与欧盟就TTIP举行谈判。同一天，欧委会向各成员国提出TTIP谈判指南建议，并公布了就欧美未来贸易关系的评估报告和TTIP潜在影响的深入研究报告。2013年2月13日，美国总统奥巴马、欧洲理事会主席范龙佩和欧委会主席巴罗佐在联合声明中宣布，基于高级别工作组的建议，美欧双方决定就TTIP开展谈判，并为此而启动各自必需的内部程序。随后，奥巴马按照美国“贸易授权法”规定，于3月20日正式向国会通报其启动TTIP谈判的决定。欧委会也于6月初从各成员国获得开展谈判的正式授权。

---

[1] 参见 Stormy-Annika Mildner and Claudia Schmucker, “Trade Agreement with Side-Effects? European Union and United States to Negotiate Transatlantic Trade and Investment Partnership”. [http://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/comments/2013C18\\_md\\_n\\_schmucker.pdf](http://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/comments/2013C18_md_n_schmucker.pdf).

根据2013年6月17日于英国北爱尔兰厄恩湖举行的G8峰会期间美欧双方领导人以及英国首相卡梅伦在共同会见记者时宣布的时间安排，TTIP第一轮谈判于2013年7月8-12日在华盛顿如期举行。在此轮谈判中，双方谈判代表就TTIP谈判所涵盖的20个议题的谈判框架和程序达成了一致。双方还同意，TTIP的第二轮谈判将于2013年10月7日在布鲁塞尔举行，但由于美国政府部门因财政僵局而暂时关门，TTIP的第二轮谈判被推迟到2013年11月11-15日在布鲁塞尔举行。2013年12月16-20日，TTIP的第三轮谈判在华盛顿举行，事后双方谈判代表对谈判所取得的进展都表示满意。双方的第四轮谈判将于2014年3月于布鲁塞尔举行。

以上所述表明，在双方的强力推动下，美国和欧盟组建TTIP的谈判进程正在快车道上不断取得进展。那么，推动TTIP谈判的原因何在？TTIP谈判的内容、重点难点及前景如何？TTIP对美欧双方有何潜在获益？它将对全球贸易格局带来什么影响？本文将逐一对其加以论述。

## 背景及原因

推动美欧双方加紧进行TTIP谈判的背景及原因主要在于：

其一，通过扩大双边贸易和投资，以促进经济增长、创造就业，最终摆脱金融危机的影响。

从2008年开始的全球性金融危机使大西洋两岸经济均遭受空前严重的打击。面对危机的系统性冲击，尽管美国和欧盟及其各成员国政府均采取了各种举措对经济实行空前有力的干预，但正如下页表1所示，直至今日无论是以GDP增长率还是以失业率衡量，危机的影响都还远未消除。在美国，危机虽然已在2009年秋季见底，但由于美国的去杠杆化过程尚未完成，致使经济复苏一直异常脆弱而不稳定。减税及庞大的财政开支，几乎使美国经济跌下财政悬崖，政府财政赤字及公共债务与GDP之比甚至比欧盟更高。为刺激经济降低失业，美联储还先后实施了三轮量化宽松货币政策，但美国经济却仍然疲弱不振，失业率始终居高不下。欧盟的情况则更甚，金融危机发生以前，欧盟尤其欧元区金融机构持有的“有毒资产”比美国同行更高，所以危机对欧盟及欧元区经济的打击也更大。为了拯救陷入严重困境的本国金融体系和防止经济的进一步下滑，欧盟各国政府不得不急剧扩大财政开支从而使欧盟各国私人领域的去杠杆化演变为公共债

务累积的过程。欧盟及欧元区总体的政府财政赤字和公共债务与GDP之比从2009年开始便持续超出“马约”所规定的“趋同标准”，希腊、爱尔兰、西班牙、葡萄牙等“南方国家”由来已久的债务超标以致公共财政不可持续的问题浮出水面，终于酿成了一场不断跌宕起伏、旷日持久的主权债务危机。欧债危机使欧盟及欧元区经济雪上加霜，经济复苏前景更加黯淡，重债务国甚至再次陷入衰退之中。欧元区本已很高的失业率从2010年以后更是节节攀升，持续高达两位数（详见表1），其中希腊、西班牙等国的失业率更是长期超过20%。欧元区经济的动荡也使欧元经受着自问世以来最为严峻的生死大考验。在经济高度相互融合相互依存条件下，欧债危机又通过贸易、投资以及信贷、资本市场等多种途径制约着美国经济复苏步伐。

表1 2007—2012年美国、欧盟的主要经济指标

		2007	2008	2009	2010	2011	2012
GDP 增长率(%)	美国	2.8	0.4	-2.6	2.4	1.8	2.2
	欧盟	2.9	0.8	-4.2	1.9	1.5	-0.4
	欧元区	2.6	0.6	-4.1	1.9	1.4	-0.6
失业率 (%)	美国	4.6	5.8	9.3	9.6	9.0	8.1
	欧盟	7.1	7.0	8.9	9.7	9.7	10.5
	欧元区	7.4	7.6	9.4	10.1	10.2	11.4
政府财政 赤字与GDP 之比(%)	美国	-2.9	-6.5	-11.3	-10.7	-10.2	-8.7
	欧盟	-0.9	-2.3	-6.8	-6.6	-4.4	-4.0
	欧元区	-0.6	-2.0	-6.3	-6.2	-4.1	-3.7
政府债务与 GDP之比 (%)	美国	49.3	56.0	68.8	78.2	85.9	90.0
	欧盟	58.7	61.5	74.2	80.2	82.5	85.4
	欧元区	66.3	69.3	79.2	85.3	87.3	90.7

资料来源：ECB: Statistics (Pocket Book), 2008—2012年各年第12期、2013年第8期。

正如欧委会2013年2月在一份题为《贸易、增长与就业》的报告中所指出的那样，在国内公共需求和私人需求都还疲弱的时候，外部需求对GDP的贡献便是欧盟最重要的经济增长来源。促进贸易是不利用严重受限的公共财政资源而又

能支持经济增长的极少数的途径之一。<sup>[1]</sup>通过进一步削减关税和非关税壁垒,相互开放市场、降低成本以扩展双边贸易和投资来摆脱金融危机的影响,便成了促成美欧双方开展 TTIP 谈判的直接动因。对此,跨大西洋贸易与投资专责工作组 2012 年 2 月发表的一份报告中也曾明确指出:“在这种财政紧缩、货币政策选项又极有限的时候,通过更为开放的贸易和投资政策,便成为双方创造就业、刺激经济增长以获取最大经济利益的最重要的政策工具选项”,“近年来的金融和经济危机强化了双方对于谈判一项可带来巨大经济利益的贸易和投资协议的需求”。该报告还指出:“更为深入的跨大西洋经济一体化对双方从目前经济危机中实现经济复苏都至关重要”,“寻求增长和就业现在决定着大西洋两岸的政治议程。在财政和货币政策都受到限制的时候,贸易和投资自由化可有助于跨大西洋两岸经济摆脱危机和创造新的经济机遇”。<sup>[2]</sup>

其二,提高国际竞争力,应对新兴经济体的挑战。20 世纪 80 年代以来,随着中国、印度等新兴经济体国际竞争力的增强和经济实力的提升,美国和欧盟在国际经济中的相对地位一直在不断下降。根据 IMF 数据,欧盟(27 国)在全球 GDP 中所占比例已由 1980 年的 34.1% 下降为 2011 年的 25%。在全球出口贸易总额中,1980 年欧盟占 22.7%,到 2011 年这一比例已降为 13.9%。美国在全球 GDP 和出口总额中的比重也在趋于持续下降。“虽然 TTIP 并不能改变这一趋势,但可以减缓它,部分原因是通过规模经济来实现,通过改善对于伙伴国家与消费者的市场准入以及降低在大西洋两岸伙伴从事工商业交易与投资的成本。”<sup>[3]</sup>

其三,最重要的原因在于,通过 TTIP 谈判,在 WTO 之外解决“边境线后”的贸易壁垒问题,并为 21 世纪的国际商品—投资—服务贸易制定新的国际规则。

随着经济全球化不断向前发展和信息与通信技术 (ICT) 革命及其成果的广泛应用,国际贸易的规模、速度与结构正在发生深刻变化,现在的进出口贸易已不能简单地被理解为是一国的某一企业生产了最终产品然后运销给另一国的消费

---

[1] Contribution from the Commission to the February 2013 European Council Debate on “Trade, Growth and Jobs”, <http://ec.europa.eu/trade>.

[2] “Transatlantic Task Force on Trade and Investment”, *A New Era for Transatlantic Trade Leadership—A Report from the Transatlantic Task Force on Trade and Investment*, Feb., 2012. <http://www.gmf.us/archives/a-new-era-for-transatlantic-trade-leadership/> (The Task Force was organized by the European Centre for International Political Economy (ECIPE) and the German Marshall Fund of the United States (GMF) in May, 2011.)

[3] Stormy-Annika Mildner and Claudia Schmucker, “Trade Agreement with Side-Effects? —European Union and United States to Negotiate Transatlantic Trade and Investment Partnership”. [http://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/comments/2013C18\\_mdn\\_schmucker.pdf](http://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/comments/2013C18_mdn_schmucker.pdf).

者的过程。关税壁垒的下降、外国直接投资（FDI）的增加、国际外包和全球供应链以及全球价值链的形成，使得贸易模式与国际分工都发生了根本性变化。现在，全球贸易越来越大的份额是产业内贸易，而且是在跨国公司内部而不是它们之间进行的企业内贸易，跨国公司根据自己的战略需要自由地在全球各地安排它们的产供销业务以获取竞争优势，实现利润最大化。全球生产链、全球供应链与全球价值链三位一体，国际商品贸易、直接投资与服务贸易紧密结合，相互影响，相互促进，使当今的国际商务活动变得空前复杂。所有这些变化使得欧美发达国家对国际贸易问题的关注越过了存在于一国边境线上的关税和非关税壁垒，进而转向了“边境线后”的各种壁垒。在他们看来，更为复杂的国际经贸关系需要有适应其需要的新的国际经济规则，而WTO的规则主要是针对边境线上的贸易壁垒，对于在21世纪的国际贸易中变得越来越重要的“边境线后”的贸易壁垒，诸如各国规则、标准的统一与兼容、从业资格的认定、电子商务、跨境物流、供应链、竞争政策、知识产权保护、政府采购的公平与透明以及国有企业商业行为的规范等，这些在WTO规则中至今仍无章可循。由于WTO多哈回合陷于停顿，耗时十多年而进展甚微，不得不使人对其解决当今日益重要而复杂的国际贸易问题的能力发生怀疑。正是作为对陷入停顿的多哈回合的一种替代，促使美欧发达国家力图在WTO之外，借助TTIP之类的区域性贸易谈判来为21世纪的贸易尤其是对“边境线后”的贸易问题制定新规则。TTIP谈判一旦在“边境线后”贸易规则的制定上取得成功，将会为WTO的多边谈判起到重要示范和推动作用。

这里还需指出的是，与欧盟开展TTIP谈判已成为美国政府全球战略的重要组成部分。奥巴马上台以来，为了实现亚洲再平衡，决心将“战略重心东移”，为此美国正在加紧与新加坡、新西兰、智利、文莱、澳大利亚、秘鲁、越南、马来西亚、墨西哥、加拿大以及日本等国举行TPP谈判，力图构建一个“面向21世纪的、高水平的跨太平洋自由贸易区”。在此背景下，与欧盟开展TTIP谈判，便成为美国实现“战略重心东移”而不致削弱其在北大西洋的战略与经济利益的重要手段。与之相对应，欧盟之所以同意与美国开展TTIP谈判，则主要出于对美国“战略重心东移”及其极力推动下的TPP谈判的担心，一方面担心欧美关系弱化，另一方面也担心一旦TPP协议生效执行，必然会使欧盟厂商在全球最富有的美国市场以及充满商机与活力的东亚市场的竞争中处于劣势。对于美国来说，与欧盟开展TTIP谈判也会使亚太国家担心在未来欧洲市场竞争中遭遇新的压

力，由此对亚太国家造成的压力显然有助于美国加快 TPP 谈判进程。很显然，TTIP 和 TPP 已成为美国实现“全球战略”的两翼，二者相互配合，相得益彰。

## 谈判的内容

根据“关于就业和增长高级别工作组”的建议和 2013 年 7 月 8–12 日在华盛顿举行的第一轮谈判所确定的 20 个议题，TTIP 谈判的内容主要包括三个领域。

### (一) 市场准入

1) 关税。尽管美欧双边贸易的平均关税税率已经很低——根据 WTO 的估计，欧盟为 5.2%，美国为 3.5%，<sup>[1]</sup>但正如表 2 所示，在某些产品的双边贸易中高关税依然构成贸易扩大的最重要障碍。更为重要的是，由于美欧双边贸易额巨大，例如 2011 年双边商品贸易额即达 6460 亿美元，相互贸易关税的任一削减都会为双方带来巨大的贸易利益。为此，美欧双方希望通过 TTIP 谈判在取消关税方面实现如下目标：“协议生效时实质性地立即取消所有双边贸易的关税，只有少量最敏感的商品的关税在较短时间框架内分阶段取消。”<sup>[2]</sup>

表 2 美国、欧盟双边贸易中部分产品的适用关税税率

欧盟对来自美国的产品		美国对来自欧盟的产品			
产品类	税率(%)	产品类	税率(%)	产品类	税率(%)
烟草类	98	烟草类	41	食品备料	21
纺织服装类	10~13	糖和糕点	31	鱼类和肉类备料	19
奶类	12	肉类	30	可可豆和巧克力	13
蔬菜、水果、糖、棉花、纱、内衣、皮革和陶瓷	7~8	蔬菜、饮料和奶制品	22~23	纺织、服装及配饰、谷物、面粉类备料	15~16

资料来源：根据 The European Centre for International Political Economy and the German Marshall Fund of the United States, *A New Era for Transatlantic Trade Leadership—A Report from the Transatlantic Task Force on Trade and Investment* 资料制表。

[1] “A Report from the Transatlantic Task Force on Trade and Investment”, *A New Era for Transatlantic Trade Leadership*, Feb., 2012. <http://www.gmfus.org/archives/a-new-era-for-transatlantic-trade-leadership/>.

[2] 关于 TTIP 谈判内容可参见 High Level Working Group on Jobs and Growth, *Final Report*, February 11, 2013. [http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2013/february/tradoc\\_150519.pdf](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2013/february/tradoc_150519.pdf)。具引号的内容均为直接引自该报告（不再注明）。

2) 服务贸易。美国和欧盟国家服务业发达, 在全球服务贸易中占有突出领先地位。美国和欧盟互为对方最大的商业性服务贸易伙伴, 2011年双边服务贸易总额共计3980亿美元, 其中美国对欧盟出口2250亿美元, 占其服务出口的38.4%, 自欧盟进口1730亿美元, 占其服务进口的41.1%。在双边服务贸易中, 美国的顺差高达520亿美元, 与其在双边商品贸易中的1000亿美元逆差形成鲜明对比。此外, 双方跨国公司的国外联营子公司还在当地市场销售数额巨大的商业服务。对于美欧双方而言, 服务贸易市场的进一步开放便成为TTIP谈判中扩大市场准入的重要内容。双方希望通过谈判就双边服务贸易达成“承诺将其约束在各自迄今在其他贸易协定已经达成的自由化的最高水平上, 在承认某些领域具有敏感性的同时通过消除长期存在的市场准入壁垒, 以寻求获得新的市场准入的机会”。值得指出的是, 在TTIP第一轮谈判结束后于2013年7月16日双方谈判代表会晤时, 又决定将金融市场的准入问题纳入TTIP谈判。<sup>[1]</sup>

3) 投资。美国和欧盟互为最大的FDI来源和投资目的地。据统计, 2011年底双边FDI投资存量已高达36670亿美元, 其中美国在欧盟27国的存量为20940亿美元, 占美国在全球FDI的50.4%, 欧盟27国在美国的投资存量为15730亿美元, 占流入美国的FDI存量的61.6%。<sup>[2]</sup>同一年, 设在欧盟内的美国子公司雇佣了420万人, 年销售额达2.4万亿美元, 而来自欧盟的公司也在美国雇佣了640万人, 年销售额达3.5万亿美元。<sup>[3]</sup>与此同时FDI还是推动双边贸易的最重要因素之一, 美国对欧盟出口的1/3、自欧盟进口的3/5都属于公司内贸易。<sup>[4]</sup>尽管双边投资对于美欧双方经济增长和就业有着如此重要的作用, 但是在双边投资领域的矛盾和问题也频频发生, 为了继续强化双边投资关系, 既需要进一步实行双边投资自由化, 也需要对双边投资提供更多保护。正因如此, 投资便成为TTIP市场准入谈判的重要内容。就此, 双方决心通过谈判, “根据迄今双方在其他谈判中已

---

[1] 美国贸易代表办公室: “Readout of Meeting Between U.S. Trade Representative Michael Froman and EU Internal Market and Services Commissioner Michel Barnier”, 网址 <http://www.ustr.gov/about-us/press-office/press-releases/2013/july/readout-amf-barnier>.

[2] J. S. chott and Cathleen Cimino, “Crafting a Transatlantic Trade and Investment Partnership: What Can Be Done”, Policy Brief of Peterson Institute for International Economics, Num., PB13-8, March, 2013. <http://www.iie.com/publications/pb/pb13-8.pdf>.

[3] Berend Diekmann (German Federal Ministry of Economics and Technology), *The Transatlantic Trade and Investment Partnership: Opportunity and Challenge for International Trade*, April 3, 2013.

[4] Transatlantic Task Force on Trade and Investment, *A New Era for Transatlantic Trade Leadership—A Report from the Transatlantic Task Force on Trade and Investment*, Feb., 2012. <http://www.gmfus.org/archives/a-new-era-for-transatlantic-trade-leadership/>.

达成的投资自由化和投资保护的最高标准来确定双边投资自由化和投资保护的条款”。

4) 政府采购。美国和欧盟国家政府采购市场的规模非常庞大,例如2007年欧盟及其成员国政府采购的商品和劳务就达20880亿欧元,相当于当年GDP的16.8%。同年,美国联邦及州和地方政府采购的商品和劳务总额达26742亿美元,占当年GDP的18.1%。庞大的政府采购为大西洋两岸企业提供了巨大的市场,也成为就业职位的重要来源。尽管美欧双方都是WTO关于政府采购的诸边协议(GPA)的签约方,但是政府采购市场的开放程度仍然很低,在欧盟及其成员国政府采购中仅有15%为GPA所涵盖,美国的这一比例更是只有3.2%,美国的50个州中迄今只有37个州承诺了GPA义务。2009年美国复苏与再投资法中的“购买美国货”条款更招致包括欧盟在内的国际社会的广泛批评。

在此背景下,通过谈判为双方企业打开政府采购市场便成为TTIP市场准入谈判的重要议题。为此,高级别工作组“最终报告”建议关于政府采购“谈判的目标是通过在国民待遇的基础上实质性地改善进入所有各级政府采购的机会来增进商业机会”。这也就意味着,将在国民待遇基础上的政府采购的承诺扩展到涵盖双方的各级政府,政府采购市场将更加公开和透明,双方均不得在政府采购实践中歧视来自对方的投标者。

## (二) 监管与非关税壁垒

为了有效降低“边境线后”的贸易壁垒对双边贸易所造成的不必要的成本以及繁杂、多余的监管而造成商业机会的贻误或丧失,扩展双边贸易并提升双方企业在全世界市场的竞争能力,需要寻求新途径,在维持对于健康、安全、消费者和环境保护的高标准的同时,加强双方在监管与相关标准问题上的合作,尽可能使标准与程序具有兼容与可比性能够为双方相互接受。为此,美欧双方决定将“监管问题(Regulatory Issues)和非关税壁垒”作为TTIP谈判的三大领域之一,这也被认为是双方将从TTIP中获益最多、最重要的领域。根据高级别工作组的建议,这一领域谈判的内容主要包括:

1) 在WTO的“卫生与检疫协议”(SPS)关键原则基础上,谈判达成一章具有雄心的“卫生与检疫附加条款”(SPS+),包括建立一套为解决双边卫生和检疫问题而持续改进对话和合作的机制,旨在使双边SPS措施的适用更公开、透明,避免造成不当延误,并将其仅限于保护人类和动植物生命与健康的必要程度。

2) 在与WTO的“技术贸易壁垒协议”(TBT)纪律相平行基础上,谈判达成

一章新的“TBT附加条款”(TBT+)，包括建立一套为解决双边TBT问题而持续改进对话和合作的机制，目的在于使规制框架、要求和相关标准制定过程更加公开、透明和更为趋同，以减少那些多余而繁杂的检测与认证要求，提升对双方合格认证机构的信任度，增进关于合格评估与标准化问题的全球合作。

此外，双方还决定在特定领域——诸如化工、汽车、药物以及其他健康领域(如医疗用品)等——就规制的兼容性开展合作，其中包括使双边商品和服务的各种规则更为连贯，制定和实施起来更加有效、成本更低，更加具有可比性，在重要规制制定过程的早期进行咨询和影响评估，对现行监管措施及其实施情况定期进行评估；以特定条款或附录形式列出旨在促进相互认同的特定的商品和服务领域监管的兼容性而作出的进一步承诺及其步骤，以减少这些领域因监管差异而带来的成本，并促成监管的融合、统一或相互认可；鉴于并非所有的监管差异都能一次性消除，双方同意建立一种识别机会、指导增进监管合作的机制，按照确定的目标和时限逐步推进监管的进一步趋同，使之成为一项“活的协议”(living agreement)。

### (三) 制定规则，共同应对全球贸易的挑战与机遇

TTIP谈判的重要目的之一在于，凭借其庞大经济规模和在当今国际经济关系中的影响力，来为21世纪全球贸易和投资制定新的规则，共同应对21世纪贸易带来的机遇和挑战，这样既有利于扩大双边贸易和投资，又可以此作为“大棒和胡萝卜”推动多边贸易谈判。根据高级别工作组的建议，这一领域的谈判主要涉及：

1) 知识产权。鉴于知识产权保护在当代国际贸易与投资发展中的作用愈益显著，双方力图通过谈判承诺维持和促进对知识产权的高水平保护，尤其是加强知识产权保护的执法。由于考虑到双方在现有知识产权保护体系等方面存在某些差异，例如双方对于地理标识保护和数据隐私权的保护等方面的明显不同，因此谈判并非意在使双方体制完全协调和统一，但双方将努力识别出在哪些方面可以缩小彼此的差异，双方还将本着不对结果抱有偏见的态度来探索和处理那些对方特别感兴趣的知识产权保护问题。

2) 环境保护、可持续发展及劳工保护。对于在21世纪的全球贸易与投资关系中变得越来越重要的环境保护与可持续发展以及劳工保护问题，双方力图在各自现有贸易协定已经达成的相关条款(例如欧洲联盟的贸易协定中关于“可持续发展”一章的条款以及美国在现有的贸易协定中关于“环境与劳工保护”一章的

条款)的基础上来探索进一步解决相关问题的途径,实际上就是将各自已经达成协议的相关条款适用于对方,并使之成为双方共同规则。

3) 其他相关规则。为了应对21世纪全球贸易所带来的机遇与挑战,美欧双方还谋求通过TTIP谈判,就全球性的相关规则、原则或合作模式达成双边协议。其中主要涉及:海关与贸易便利化,旨在确保采取超出WTO谈判达成的此类纪律的有效措施以促进双边贸易;竞争政策;国有企业及其他从政府获得补贴或特权的企业,主要是对其商业行为加以规范,防止其获得不当竞争优势;本土化要求造成的贸易壁垒,主要是指那些旨在以限制进口商品、服务或外国人所持有的知识产权为代价来保护、偏向或促进本国的产业、服务提供者或知识产权拥有者的措施;原材料和能源产品,主要针对此类产品的出口限制;中小企业政策,鼓励其发展并积极参与全球竞争;透明度。

高级别工作组的最终报告曾将TTIP谈判内容做了如下简要概括:

- 消除或削减诸如关税和关税配额之类的传统贸易壁垒;
- 消除、减少和防止商品、服务和投资的壁垒;
- 增进监管规则和标准的兼容性;
- 消除、削减或预防不必要的“边境线后”的各种非关税壁垒;
- 加强合作,以制定全球贸易规则与原则,实现共同经济目标。

## 重点、难点及谈判前景

美国和欧盟之间一向维持着全球最为紧密而复杂的双边贸易与投资关系。面对国际经济关系发展的新形势,尽管双方都希望通过谈判达成一项面向21世纪的、雄心勃勃的、综合性的双边贸易和投资协定,但在其谈判过程中仍会面临一系列困难和问题。

首先,双方谈判的实力存在非对称性。尽管美国和欧盟的经济总量大体相当,经济结构和经济发展水平以及企业的成本结构与生产率也基本相同,但双方谈判实力仍有明显差别:美方是一个成熟的联邦制国家,联邦政府在财政、货币等经济领域具有决策权。欧盟则是一个由28个民族国家组成的经济集团,欧盟单一市场尚不完善,欧元区的经济治理结构亟待改革,无论欧盟还是欧元区的决策过程都过于复杂,致使其效率低下。加之,欧盟核心成员(如法、德及北欧国家)与南方国家(如希腊、西班牙、葡萄牙)之间的经济发展、经济结构等方面

存在明显差距，尽管就总体而言，TTIP能给欧盟带来可观利益，但这种利益在各成员国之间以及成员国内部的分配都将是不平衡的，某些成员、某些领域可能会因TTIP而带来沉重的调整代价与利益受损。而欧盟统一财政政策的缺失，致使欧盟内部并没有一种有效的财政转移机制来矫正这种利益分配的不均，为了防止TTIP进一步加大欧盟内部中心国家与边缘国家的经济差异，欧盟在TTIP谈判过程中将不得不进行谨慎权衡。虽然欧盟各成员国均已授权欧委会与美国开展TTIP谈判，但实际上各国对此项谈判的利益诉求和关注重点并不相同，例如德国更多关注汽车及其零部件贸易，法国则更多关注其独具特色的影视产品市场是否会受到来自美国的冲击。如何平衡各成员国从TTIP中的获益与代价无疑会在很大程度上决定着欧盟在TTIP谈判中的态度及双边谈判的进程。

其次，TTIP谈判内容广泛，新旧矛盾交织：1) 双方谈判最大的难点在于农产品贸易问题。为了扶持集团内农业经济的发展，早在1960年代初，欧共体就开始实施共同农业政策，对集团内农业生产和农产品出口加以补贴，同时又设立农产品进口“门槛价格”以阻止美国农产品的进口。美欧双方围绕削减或取消农产品补贴的矛盾自乌拉圭回合以来就是多边贸易谈判的焦点和难点，至今未能完全达成一致。近年来，美欧农产品贸易摩擦又围绕转基因食品、含激素肉类制品而展开。尽管美国一直认为科学证明这类食品对人类健康无害，而且美国已在消费，但欧盟却从“预防性监管”原则出发，认为此类食品对人类健康的影响需要长期经验证明，因而对美国此类食品进口严加控制——只有经过欧洲食品安全局(EFSA)的严格安全检验才能进入欧盟市场，部分成员国甚至完全禁止其进口。在此次TTIP谈判中欧盟并不准备就此作出让步，而美国的资深议员们则扬言没有农产品贸易的自由化就没有TTIP，看来双方围绕农产品贸易问题将有一番激烈的博弈。2) 多年来，双方在波音与空客的补贴以及汽车及其零部件、化工产品(包括药品和化妆品)等工业品的相互贸易中的各种关税、非关税壁垒方面一直存在贸易摩擦，在TTIP谈判也不可避免会有一番较量。3) 双方在环境保护与温室气体减排、数据隐私权保护和影视产品贸易、金融服务及金融监管等近年才发生的分歧将成为谈判的新难点。关于“边境线后”贸易壁垒谈判中所涉及的监管协调、标准兼容、资格互认以及为21世纪贸易与投资制定规则等，多属以往贸易协定中没有先例的创新性议题，其谈判的难度将不言而喻。

尽管以上种种困难和问题对TTIP谈判前景带来了某些不确定性，但由于以下几点原因，按照双方预定的时限，如期在2014年本届欧委会任期届满和美国

中期选举以前结束 TTIP 谈判，2015 年使之开始生效执行仍有很大可能。

其一，双方决策者的政治决心。正如上面已经指出的那样，开展 TTIP 谈判是美欧双方最高决策者为适应当前国际经贸格局巨变和最终摆脱国际金融大危机的长期困扰而做出的重要抉择，具有必然性，其政治决心不容置疑。国际经济一体化历史说明，政治决心往往是国际经济一体化集团成功组建的前提条件之一。

其二，民众对 TTIP 谈判的支持。欧洲及其他地区一体化的经验证明，民众对一体化的认同是其成功的重要条件。通过扩大大西洋两岸的贸易和投资，实现双方经济增长和扩大就业机会，为双方多数民众所认同和支持，尤其在经受金融危机严重打击，经济长期不景气、失业居高不下的条件下。2010 年由美国著名智库皮尤研究中心对美国人所进行的一项民意调查表明，赞成与反对扩大美国对欧贸易的比例分别为 58% 和 28%，这也印证了 2007 年由设在华盛顿的美国公共政策与援助机构美国德国马歇尔基金会 (GMF) 调查的发现——64% 的美国人 and 69% 的欧洲人都支持通过使大西洋两岸贸易和投资更便利来深化美欧经济联系。<sup>[1]</sup>为了赢得工商界和民众的更多理解与支持，从 TTIP 谈判的筹备到谈判过程中，双方都注意听取和吸收利益相关者的意见和建议，这也有助于克服谈判的阻力。

其三，TTIP 谈判是由美国为一方，经各成员国授权的欧委会为另一方而开展的一项双边谈判，与 WTO 主持下的多边谈判参与成员方众多、谈判立场难以协调的情况具有很大不同。TTIP 谈判机制设计上也具有一定弹性和灵活性，尽管所定的目标很高，但在达成目标的具体步骤与时间安排上却有一定灵活性，它并不要求“一步到位”。例如最终目标是要实现全部取消双边贸易的关税，但也允许极少数最敏感的产品关税在尽短时间内分阶段取消；对于服务领域，目标是向对方进一步开放市场，但其做法是将各自迄今在其他贸易协定中已达成的自由化的最高水平给予对方服务提供商，相互投资自由化和投资保护也采取了类似做法。对于那些特别艰难、一时难以达成一致的重要议题，双方决定就开展合作设立持续对话机制，使之成为一项“活的”协议。

其四，TTIP 对美欧双方所能带来的巨大经济利益。毫无疑问，这将是决定 TTIP 谈判进程与最终成败的最重要因素。对此，将在下一节加以简要论述。

---

[1] The German Marshall Fund of the United States, “Moving to a Barrier-Free Transatlantic Market”, <http://www.gmfus.org/economics/tpsurvey/2007TPSurvey-FINAL.pdf>.

## 潜在获益与其对全球贸易格局的影响

迄今为止，各种研究机构<sup>[1]</sup>与学者从不同角度就TTIP的潜在利益进行了深入研究并得出了各种不同的结论。其中比较有代表性、引用率最高的是由欧委会职员所完成的、向理事会决策提供建议的题为《关于欧盟—美国贸易关系未来影响评估报告》<sup>[2]</sup>以及由欧委会通过合同委托位于伦敦的独立研究机构——经济政策研究中心于2013年3月完成和提交的题为《削减跨大西洋贸易和投资壁垒——经济评估项目的最终报告》<sup>[3]</sup>。该报告详细研究了现有的跨大西洋贸易和投资量及其现存障碍，然后用CGE和GTAP等经济计量模型估计了不同情境下TTIP可给欧盟与美国带来的潜在经济影响。从表3最后一栏可以看出，一项雄心勃勃的综合性的TTIP协议，每年可为美国增加GDP 949亿欧元，欧盟则可增加GDP 1192亿欧元，相当于每年给欧盟和美国的每个四口之家分别增加545欧元和655欧元的可支配收入。

表3 不同情境下TTIP协议的宏观经济效果模拟

	有限协议： 只消除关税	有限协议： 只服务贸易	有限协议： 只政府采购	综合协议： 不太具雄心	综合协议： 具有雄心
GDP变化					
欧盟(百万欧元)	23753	5298	6367	68274	119212
美国(百万欧元)	9447	7356	1875	49543	94904
双边出口(离岸价格计)					
欧盟对美国(百万欧元)	43840	4591	6997	107811	186965
美国对欧盟(百万欧元)	53777	2859	3411	100909	159098
出口总额(离岸价格计)					
欧盟(不含欧盟内,百万欧元)	43740	5777	7136	125232	219970
美国(百万欧元)	57330	5488	5942	142071	239543

[1] 如美国彼特森国际经济研究所、德国国际与安全事务研究所、美国德国马歇尔基金会、美国欧洲商会、欧盟消费者协会的相关研究机构等。

[2] Commission Staff Working Document, “Impact Assessment Report on the Future of EU-US Trade Relations”, Strasbourg, 12.3.2013.

[3] 该报告详见 [http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2013/march/tradoc\\_150737.pdf](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2013/march/tradoc_150737.pdf), 其摘要可见 EUROPEAN COMMISSION: MEMO, Brussels, 12 March 2013.

资料来源：Centre for Economic Policy Research (London), “Reducing Transatlantic Barriers to Trade and Investment: An Economic Assessment”, Final Project Report, March 2013.

该报告认为双方获益主要来自于贸易的增加。正如表3所示，在雄心勃勃的综合协议情境下，无论是美欧双边贸易还是各自对全球的出口贸易都会大幅增加。报告经过测算指出，双方几乎各领域的出口和产量都将得以增加，其中增加最多的是汽车及其零部件制造行业，由于双边汽车行业的进一步一体化和双方汽车安全标准的兼容，欧盟对美汽车出口预计可增加149%，对其余国家的出口将增加近42%，进口扩展43%。报告还特别强调，TTIP贸易自由化的关键是消除“边境线后”的非关税壁垒。高达80%的潜在经济获益都将来自于降低因官僚主义所致的管理成本和规制成本以及来自于服务贸易扩大与公共采购的自由化。此外，该报告还测算了TTIP对双方劳动力市场、竞争力以及环境等方面的影响。<sup>[1]</sup>

尽管美欧双方从TTIP的实际获益尚有待历史检验，但随着关税与非关税壁垒的削减或取消，一个跨北大西洋的一体化的贸易和投资市场终将形成，它将为北大西洋两岸带来巨大的经济利益却是确定无疑的。在受国际金融大危机困扰，美欧经济长期不景气的情况下，TTIP将会加剧内部竞争，为双方经济注入新的活力，为其逐步实现经济增长、降低长期居高不下的失业、提升国际竞争力增添新的动力。无可否认，在一个“你中有我，我中有你”、各国经济高度相互依存的世界，美欧经济的复苏与增长也在客观上可为新兴经济体和广大发展中国家扩大出口和吸引外资提供机遇，为世界经济的新一轮增长创造条件。

目前人们最为关注的是，随着TTIP以及美国正在同时极力推进的TPP谈判的结束，跨大西洋和跨太平洋的两个超大型经济集团将几乎同时被组建起来，其对全球贸易格局和以WTO为核心的多边贸易体系会带来何种影响。概括而言，这种影响主要有：

首先，强化以美国为首的发达国家在当今国际经济关系中的主导地位。在二战后的国际经济秩序的构建与运行中，以美国为首的发达国家凭借其强大的实力，一直占据主导地位。尽管从1970年代初发展中国家尤其近年来以“金砖国家”为代表的新兴经济体的崛起不断对此提出挑战，而且在全球GDP和出口总额中发达国家所占比重也在相对下降，但以美国为首的发达国家在国际经济关系

---

[1] 参见 Centre for Economic Policy Research (London), *Reducing Transatlantic Barriers to Trade and Investment: An Economic Assessment*, Final Project Report, March 2013.

中的主导地位并未从根本上改变。随着 TTIP 和 TPP 两个超大型经济集团的组建，将会重新强化发达国家尤其是美国在国际经济事务中的主导地位，新兴经济体在其中的地位和作用不断提升的势头可能会受到一定抑制，而广大发展中国家尤其最不发达国家的经济地位将会进一步被“边缘化”。

其次，新一轮区域主义浪潮的形成将对以 WTO 为核心的多边贸易体系带来严重冲击。TTIP 和 TPP 的组建本身就是新一轮区域主义浪潮形成的最重要标志，两大经济集团几乎包含了当今世界所有发达国家，其规模之大、涵盖领域之广远远超出战后的前两轮区域主义浪潮。此次浪潮形成的背景是进入 21 世纪以来国际贸易领域已经和正在发生的一系列根本性变化，尤其是全球价值链的形成与“贸易—投资—服务”三者的紧密结合、相互加强使国际经济关系变得更加复杂，以美国为首的发达国家急欲通过 TTIP 以及 TPP，以求在 WTO 之外为消除“边境线后”的贸易壁垒角力，并为 21 世纪贸易制定新的规则。日内瓦研究院与政策研究中心教授理查德·鲍德温 2010 年 11 月在 WTO 举办的一次研讨会上所发表的《21 世纪的区域主义：弥补 21 世纪的贸易与 20 世纪贸易规则的差距》<sup>[1]</sup>一文的题目便一针见血地道出了本轮区域主义浪潮的本质和目的。

区域主义与多边主义的关系是经济理论界一个长期争论的问题。我们既不能简单地认为一个区域集团的组建便是树立起一座贸易保护主义的堡垒——因为按照关税与贸易总协定（GATT）第 24 条的规定，在实质性取消自由贸易区或关税同盟等集团内贸易的关税及其他壁垒的同时不得提高对非成员国产品的贸易壁垒。但又不能不看到，由于区域性集团对非成员国产品实行差别待遇，使其在与集团内产品的竞争中处于不利地位，对集团内产品构成实际上的贸易保护，并从而产生贸易转移效应。所以从本质上看，区域主义是对 WTO 的无差别待遇原则的一种背离。新一轮区域主义与以往不同的是，区域集团对非成员国产品的歧视将不仅在于有无关税，更重要的是面对“边境线后”的非关税壁垒与贸易规则的不同待遇，其所受到的差别待遇不仅会造成商品贸易的转移，而且对“贸易—投资—服务”三者都会带来转移效应。美国主导下的本轮区域主义无疑会对以 WTO 为核心的多边贸易体系带来严重冲击。在此背景下，WTO 主持下的多哈回合谈判将会因新一轮区域主义的兴起而变得更加困难、更加久拖不决甚至无果而

[1] Richard Baldwin, “21st Century Regionalism: Filling the Gap Between 21st Century Trade and 20th Century Trade Rules”, Nov., 2010. [http://www.wto.org/english/res\\_e/reser\\_e/wkshop\\_nov10\\_e/wkshop\\_nov10\\_e.htm](http://www.wto.org/english/res_e/reser_e/wkshop_nov10_e/wkshop_nov10_e.htm).

终，还是因其迫使各主要成员方重新坐到谈判桌边并相互妥协、相互折中，最终使之圆满结束？人们将拭目以待。

再次，围绕21世纪国际经济规则的竞争将变得更加激烈。国际经济规则从来就是由国际经济竞争中的强者所制定并为其服务的。能否参加国际经济规则的制定，既取决于一国是否有足够的经济实力，又决定着所制定的规则能不能反映和维护该国应有的权益。之所以说21世纪的竞争在很大程度上是围绕国际经济规则的竞争，首先是因为谁能参与国际经济规则的制定谁就能赢得主动。美国强力推进TTIP和TPP的最重要目的之一便是在WTO之外为国际经贸关系中出现的新问题制定规则。一旦通过区域性谈判制定出新的规则，它就能以其为蓝本，凭借其在国际经济中的强大实力，很快将此类规则多边化，推广成为全球普遍接受的、通行的国际经济规则。因为不接受这些规则就不能进入发达国家市场，就将在围绕“贸易—投资—服务”的国际经济竞争中处于劣势，所以21世纪围绕国际经济规则的竞争又会表现为谁能更好地遵从国际经济规则，并能从中趋利避害。

最后，很可能在发达国家及与其有着紧密经贸联系的国家引发新一轮改革开放。面对因TTIP和TPP所带来的全球经贸格局的深刻变化，各国为了在全球价值链中占据更有利的地位，更好地实现经济增长和扩大就业、增强国际竞争力的目标，必然会主动或被动地尽可能努力去适应和遵从美国等发达国家主导制定的国际经济新规则，主动或被动地取消“边境线后”的各种贸易壁垒，其中包括各国规则标准的协调统一与兼容、从业资格的认定、电子商务、物流与供应链、竞争政策、知识产权保护、政府采购的公平与透明以及国有企业商业行为的规范、反对商业贿赂等等，所有这些无不要求在国内深化经济、政治体制改革和扩大对外开放。此轮改革开放的到来，从长远来看并非坏事，会为新兴经济体和广大发展中国家带来新的机遇，但短期内也会使其面临巨大挑战和压力。■