

新地区主义与美国的对外贸易政策协调

于春海 雷 达

新世纪以来，多边贸易体系的进展滞后于国际分工的变化，由此导致新一轮地区主义浪潮。美国转向新地区主义，既体现了实现比较优势利益和培育长期优势的经济动机，也体现了降低政策协调阻力和主导新国际规则构建过程的政治经济动机。在多哈回合陷于停滞的背景下，新地区主义成为推进贸易自由化的主导力量，同时也为构建新国际规则提供了另一条可行路径。目前新地区主义的主要困境在于：一方面，如果不能实现地区主义的多边化，各种平行的地区主义就会导致国际间规则的多元化和不一致；另一方面，TPP和TTIP为实现地区主义的多边化提供了一种可行模式，但是作为美国在竞争规则制定权的过程中取得领先优势的策略选择，这使得新国际规则的构建过程呈现明显的“权力不对称性”。

关键词：新地区主义 对外贸易政策协调 多边贸易体系 竞争优势 政治经济分析

新世纪以来，在波及全球的新地区主义浪潮中，美国的对外贸易政策协调转向地区主义。特别是跨太平洋伙伴关系（TPP）、跨大西洋贸易和投资伙伴关系（TTIP）谈判的发起，使得新地区主义发展到了一个新的阶段。这不仅对美国自身有重要影响，而且对国际贸易体系以及中国的外部环境都有重要影响。为此，需要深入探讨其产生背景、经济和政治经济动因以及可能带来的影响。

从新地区主义到美国对外贸易政策协调的转向

新世纪以来，随着产品内国际分工的发展，产品贸易、国际投资和服务贸易

之间的相互联系和相互依存成为国际经贸交往的核心。为了支撑这种复杂的国际经贸交往，需要一个更加复杂的、涵盖“边界贸易壁垒”和“边界内壁垒”的新国际规则。^[1]但是受制于多种因素的困扰，多边框架下构建新规则的努力未能取得有效进展，多哈回合陷于停滞。^[2]在此背景下，世贸组织（WTO）成员纷纷选择“用脚投票”，从多边贸易体系转向地区贸易协议（RTAs），力图在地区层面上构建新的国际规则。新一轮地区主义浪潮随之而兴起，并在参与者构成、地理结构和协议内容等方面不同于历史上曾经出现过的地区主义。鲍德温等人称之为“新地区主义”或“深度地区主义”。^[3]

新世纪以来的新地区主义具有如下几个特征。第一，东亚地区成为推动新地区主义的主要力量。东亚地区在生产国际化进程中形成了一个较为完整的地区性生产网络，区域内贸易和投资关系迅猛发展，为了有效地协调、管理和规范地区内的生产网络，东亚地区开始频繁使用RTAs。2000—2010年，东亚地区所参与的RTAs达到46个，而此前50年间参与的RTAs只有5个。^[4]第二，产品内国际分工导致的全球价值链条具有显著的跨区域特征，为弥补国际规则缺口而出现的新地区主义也呈现明显的跨区域特征。2000—2010年，跨区域RTAs从68个增加到183个；区域内RTAs从64个下降到58个。^[5]第三，新地区主义的重点从“边界壁垒”转向“边界内壁垒”，呈现“深度一体化”特征。不仅针对WTO协议已经涉及和达成协议的问题，在RTAs中给出更强的承诺和规则；而且，在RTAs中引入WTO协议没有涉及的问题，特别是投资政策、竞争政策、资本流动、知识产权^[6]、环境和劳工标准等国内规则问题，^[7]将RTAs中与此相关的条款称为“超越

[1] Baldwin, R., “21st Century Regionalism: Filling the Gap Between 21st Century Trade and 20th Century Trade Rules”, WTO Staff Working Paper ERS-2011-08, May 2011.

[2] 对于多哈回合陷于停滞的原因分析，参见：Hufbauer C. G., and J. J. Schott, “Will the World Trade Organization Enjoy a Bright Future?”, Peterson Institute for International Economics, Policy Brief 12-11, May 2012; WTO, *World Trade Report 2013*, www.wto.org, 2013.

[3] Baldwin, R., “Global Supply Chains: Why They Emerged, Why They Mattered, and Where They Are Going”, CEPR Discussion Paper 9103, July 2012; WTO, *World Trade Report 2011: The WTO and Preferential Trade Agreements*, www.wto.org, 2011.

[4] 数据来自WTO, *World Trade Report 2011: The WTO and Preferential Trade Agreements*, www.wto.org, 2011.

[5] 数据来源同[4]。

[6] 主要是指《与贸易有关的知识产权协议》(TRIPs)中没有包含的知识产权问题。

[7] Subramanian A. and M. Kessler, “The Hyperglobalization of Trade and Its Future”, Peterson Institute for International Economics, WP 13-6, July 2013.

WTO 协议的条款”。2001—2010 年，这样的条款数量从 455 条增至 1180 条。^[1]第四，新地区主义的“深度一体化”特征在垂直 RTAs^[2]中表现得尤为明显。在 1990 年代以后，新兴经济体加入产品内国际分工体系，在全球复杂贸易中的地位和影响不断上升。由于新兴经济体内部的治理水平较低，知识产权保护、法律和基础设施较为薄弱，在这种情况下，新国际规则的缺位就成为一个严重问题。所以，在发达国家与发展中国家之间更迫切地需要通过地区贸易协议来构建新的国际规则。^[3]2001—2010 年，垂直 RTAs 中超越 WTO 协议的条款数量从 232 条增至 800 条。^[4]

无论是从名称还是从表象来看，“新地区主义”都不是新世纪以来才出现的。从 1990 年代开始，在小国与大国签订的 RTAs 中，由于经济规模、对外依赖性以及目标函数的差异，小国往往要对大国做出单方面让步，特别是在国内政治经济体制、法规和政策等方面向大国靠拢。佩罗尼 (Perroni C.) 和沃雷 (John Whalley) 等人将这一现象称为“新地区主义”。^[5]在大国参与 RTAs 的动机中，对贸易报复能力和整体国际谈判交易能力的追求超过了传统贸易利益，这导致 RTAs 不再以地理上的毗邻为前提，跨区域 RTAs 开始增多。在国际规则的制定过程中，大国之间的竞争日益转变为区域经济合作组织之间的竞争，这导致美国和欧盟与发展中国家之间签订的垂直型 RTAs 不断增加。因此，“新地区主义”不仅具有深度一体化的特征，而且也表现出跨区域和垂直型的特征。

但是必须注意到，新世纪以来的新地区主义与 1990 年代的新地区主义之间存在本质区别。新世纪以来，随着产品内国际分工的形成和发展，越来越多的国家和地区融入全球价值链条，并依附于全球价值链条发挥自身的禀赋优势或竞争优势。这从根本上改变了各国参与地区主义的动机和目标。首先，对于小国而言，接受 RTAs 中的深度一体化措施，不仅是为了获得大国的市场准入机会，更重要的是为了融入和管理全球价值链条。其次，大国在发起并签订跨区域 RTAs 的过程中，经济利益动机变得越来越重要，特别是贸易利益以外的非传统经济利

[1] 数据来自 WTO, *World Trade Report 2011: The WTO and Preferential Trade Agreements*, www.wto.org, 2011。

[2] 指发达经济体与发展中经济体之间签订的 RTAs。

[3] Baldwin, R., “Twenty-First Century Regionalism, Doha and the Future of the WTO”, The German Marshall Fund, Economic Policy Program, April 2011.

[4] 数据来源同[1]。

[5] 李向阳：“新区域主义与大国战略”，《国际经济评论》，2003 年第 7-8 期，第 5-9 页。

益。在产品内国际分工下，大国关注的是本国要素在全球范围所实现的增加值。这是大国通过 RTAs 推进深度一体化的最重要的经济利益考虑。最后，大国在竞争国际规则的过程中，不再满足于利用 RTAs 来积累筹码和国际谈判能力，而是在现行多边贸易体系以外利用 RTAs 启动新国际规则的制定过程。

在新世纪以来的地区主义浪潮中，美国对外贸易政策协调的转向尤为引人注目。作为最发达的经济体，美国凭借其巨大的国内市场规模，有能力与西半球任何国家单独缔结自由贸易区协定。^[1]但是在历史上，美国的对外贸易政策协调却更加偏好多边主义。这既是因为地区贸易协议的经济福利影响具有很大的不确定性，也是因为担忧地区贸易协议导致的贸易歧视及其对国际政治稳定性的不利影响。从乌拉圭回合开始，随着美国对外贸易政策目标的变化，单边行动和地区性贸易协议变得越来越重要。^[2]进入新世纪，在国内经济利益诉求、国内政治博弈以及多边贸易体系困境的共同影响下，美国加入了新一轮的地区主义浪潮，并成为其中重要的推动力量。截至 2014 年 6 月，美国与 20 个国家或地区签订了 14 个自由贸易协定，其中有 11 个是新世纪以来完成谈判并付诸实施的。目前两个尚处于谈判过程中的、具有重大影响的 TPP 和 TTIP 都是次贷危机以后才出现的。

美国对外贸易政策协调中的地区主义倾向具有显著的新地区主义特征。首先，美国所参与的主要是垂直型 RTAs。将目前处于谈判过程中的 TPP 和 TTIP 包括在内，美国在 2001 年以来所参与的 RTAs 中，垂直型 RTAs 有 10 个，水平型 RTAs 只有 3 个。其次，美国所参与的绝大部分是跨区域 RTAs。在 2001 年以来所参与的 RTAs 中，北美区域内的 RTAs 只有 1 个，其余 12 个都是跨区域 RTAs。最后，协议条款或谈判的重点议题从传统的边界贸易壁垒转向边界内壁垒，更多地考虑新贸易问题和跨领域问题。在 2001 年以来已经生效的 RTAs 中，只有美国—中美洲国家—多米尼加共和国（CAFTA-DR）仍然以关税和市场开放为重点，其余 10 个都包括投资政策、服务、劳工和环境问题、知识产权、海关程序、政府采购以及争端解决机制等条款。谈判中的 TPP 和 TTIP 不仅要实现全面的市场准入，更重要的是协调各国国内政策和规则，构建具有全球影响的新贸易规则。

美国对外贸易政策协调的转向，不仅顺应了新地区主义潮流，而且成为推动新地区主义走向新发展阶段的关键力量。特别是在次贷危机以后，随着 TPP 和

[1] 李向阳：“新区域主义与大国战略”，《国际经济评论》，2003 年第 7-8 期，第 5-9 页。

[2] Baldwin E., “US Trade Policy Since 1934: An Uneven Path Toward Greater Trade Liberalization”, NBER Working Paper 15397, October 2009.

TTIP的提出，美国利用RTAs的目的发生了明显变化。美国对RTAs的参与不仅具有重大的现实经济利益考虑，而且在争夺国际规则制定权的过程中，率先从注重力量积累转向在现行多边贸易体系以外启动和主导国际规则的制定过程。新世纪以来，面对新国际规则缺位的问题，美国、欧盟和东亚等经济体通过各自主导的RTAs，为主导和影响国际规则制定积累力量，相互之间缺乏协调的统一行动。这种分散的地区主义行动在一定程度上增加了新国际规则形成的难度。TPP和TTIP则是美国主导之下的涵盖主要经济区域的集体行动。这意味着，在未来一段时间内，RTAs对于大国之间的国际规则之争，作用已不限于积累谈判筹码和能力的手段，甚至成为大国在现行多边贸易体系以外制定新国际规则的平台。

美国转向新地区主义的经济考量

对外贸易政策协调的最终目标是服务于国内的就业和经济增长目标。为了更有效地实现这一目标，对外贸易政策协调必须满足相关性。所谓相关性是指政策协调中介目标与最终目标之间的关系，政策协调应该选择那些既具有竞争优势，又能够对国内就业和经济增长产生显著拉动作用的产业部门。通过对外政策协调为这些产业的扩张创造有利的外部条件。

（一）为发挥服务业竞争优势创造条件

从相关性要求出发，既要考虑产业部门是否具有竞争优势，也要考虑是否能够显著地拉动国内就业和经济增长。1998—2011年，美国存在贸易顺差的行业有27个，其中，除了农业，其他26个都是服务行业。^[1]由此可以认为，美国具有现实竞争优势的行业主要是农业和服务业。但是在服务业和农业的对比中，服务业对就业和经济增长的拉动作用远超过农业。在所有产业中服务业是增加值比率最高的，加之服务行业多是劳动密集型行业，所以，服务业具有很强的就业和收入创造效应。而且，服务业对整体经济增长具有积极作用，为其他产品或服务的生产过程提供关键投入，对于整个社会的生产和交换效率具有重要影响。金融、电信、网络、运输和物流等基础设施服务为其他产品和服务的生产过程提供了关键投入，是提高交换和商业效率的关键因素，对于整体经济的有效运行至关重要。计算机和信息技术、管理咨询、研发和测试以及设备安装和维护等专业和技术服

[1] 基于美国投入—产出数据分析的结果。这里没有考虑建筑业。

务，有助于推动技术进步以及新技术的广泛运用，是提高生产效率的关键因素。^[1]

从外部需求来看，生产国际化和全球价值链的形成，为美国优势服务行业提供了潜在市场。首先，在产品内分工条件下，生产过程的不同环节被配置在不同国家或地区。为了协调不同地点的生产活动，需要分销、电信、网络、金融以及其他基础设施服务。其次，随着新兴经济体收入水平的显著提高，整个社会基础设施建设和升级带来了对基础设施服务的巨大需求。最后，技术进步改变了服务的提供方式，特别是信息和网络技术的进步，使得远距离服务供给成为可能，这使得服务可贸易性的提高具备了技术可能性。^[2]

服务业的贡献、竞争优势以及外部需求条件，共同决定了服务业应该成为美国对外贸易政策协调重点关注的产业。为服务业竞争优势的充分发挥创造条件，就成为美国对外贸易政策协调的直接目标。^[3]那么，究竟应该创造什么样的条件？这取决于服务业竞争优势的实现渠道和主要障碍。服务业国际竞争优势的实现渠道主要有：1) 以有形产品为载体，通过有形产品的出口实现服务业的间接出口；2) 跨境服务贸易；3) 海外分支机构的服务销售。^[4]因此，需要进一步考察每个渠道的具体特征、表现和制约因素。

在有形产品的生产过程中，需要分销、金融、商业、专业和技术服务等中间投入。这样可以以有形产品出口为载体实现服务的间接出口。在2009年美国有形产品出口中，所包含的国内服务业增加值平均占比为22.2%。2009年，美国跨境服务出口为4998亿美元，通过有形产品出口实现的间接服务出口为2072亿美元。^[5]制成品出口是美国有形产品出口的主体。但是，现有的制造业并不是美国的优势产业，其扩张受制于国际竞争压力。近年来出现了一些制造业回流美国的现象，包括通用电气、开拓重工、福特汽车、通用汽车、谷歌和苹果等将某些制造环节迁回美国。麻省理工学院和波士顿咨询公司在2012年对美国制造业企业的调查也表明，越来越多的美国公司计划把部分制造业生产活动转移回美国。但

[1] USITC, *Recent Trends in US Service Trade: 2012 Annual Report*, USITC, Publication No. 4338, 2012.

[2] USITC, *Recent Trends in US Service Trade: 2008 Annual Report*, USITC Publication No. 4015, 2008.

[3] 农业也是美国具有较强竞争优势的产业。但是，农业在美国经济中的占比很低，对就业和经济增长的贡献相对较小。而且近年来，随着全球农产品供求关系的逆转，其他国家的单边行动已经大幅降低了农产品的贸易壁垒。

[4] USITC, *Recent Trends in US Service Trade: 2013 Annual Report*, USITC Publication No.4412, 2013.

[5] 根据 OECD-WTO 增加值贸易数据计算而来。

总体上,美国在现有主要制成品方面已经不具备必要的供应链或基础设施,制造业回流不可能成为一种大趋势。美国现有制造业生产过程的特点及其面临的扩张约束,都意味着制造业无法成为实现美国服务业竞争优势的主要载体。

基于美国现有的产业结构和总供给结构,服务业国际竞争优势的实现应该主要依赖直接的国际供给,包括跨境出口和海外分支机构交易。1996年以后,美国服务企业利用海外分支机构实现的服务销售规模超过美国直接的跨境服务出口。2010年美国公司海外分支机构销售的服务达到1.1万亿美元,而跨境服务出口只有0.5377万亿美元。不仅如此,在美国直接的跨境服务出口中,从美国母公司向海外分支机构的服务出口所占比重也显著上升,2011年达到22.5%。在实现美国服务业竞争优势的过程中,海外分支机构交易以及跨国公司内部交易的重要性显著提高。无论是通过美国企业的国外分支机构在国际市场销售服务,还是通过美国母公司向其国外分支机构直接出口服务,都反映出美国服务业国际竞争优势的实现越来越依赖对外直接投资。这既是全球贸易服务的边界壁垒居高不下的结果,也是信息和通讯技术进步推动的服务业生产国际化的结果。

在服务的直接跨境出口方面,政策性壁垒依然很高,包括边界壁垒和边界内壁垒。根据估算,服务贸易中的管制、许可和其他壁垒带来的影响等价于30%以上的关税税率。^[1]高贸易壁垒限制了服务业的可贸易性。在美国顺差行业和逆差行业的对比中,顺差行业的可贸易性远低于逆差行业。顺差行业主要是服务业,逆差行业主要是制造业。这说明服务业的可贸易性依然很低。限制服务业可贸易性的主要因素是政策性因素,包括服务市场开放、人员跨境流动、知识产权保护等。机构交易作为实现服务业竞争优势的另一个途径,其重要性已经超过了直接的跨境服务出口。但是,机构交易意味着首先要在其他国家建立分支机构,然后再为当地市场提供相关服务。这一渠道受到东道国投资政策、竞争政策、资本流动、商业便利、知识产权、政府采购和国有企业行为等边界内壁垒的影响更大。

在新的分工条件下,贸易政策的目标不再是简单地实现最终产品或服务出口利益的最大化,而是最大化美国公司所完成的增加值以及美国国内就业。^[2]因此,需要利用对外贸易政策协调,降低边界贸易壁垒、促进国外服务市场的开

[1] Jensen, J. B., "Opportunities for US Exports of Business Services, Congressional Testimony", Peterson Institute for International Economics, September 2012.

[2] Council on Foreign Relations, "US Trade and Investment Policy", Independent Task Force Report No. 67, 2011.

放、消除外部市场的边界内壁垒，更有效地将美国具有优势的服务供给能力与外部不断扩张的需求联系在一起。

（二）为孕育中的新技术优势培育外部市场

技术和人力资本方面的优势是美国现实竞争优势的基础。在长期中，美国竞争优势的基础不会从技术和人力资本优势回到劳动、资本和自然资源，而是新的技术和人力资本。奥巴马在2013年的《国情咨文》中提出，通过构建由一系列制造业中心组成的网络，使美国成为下一次制造业革命的中心。从中显示的美国未来技术变革的重点是新一代制造技术以及能源和环境方面的技术革新，这会成为美国未来竞争优势的基础。

那么，应该如何从技术革新带来的优势中获取经济利益？无论是新制造技术，还是能源和环境方面的新技术，对美国的最大价值并不是提升最终产品的供给能力。3D打印技术固然能够弥补美国在制造业上的劳动成本劣势，但是美国在消费类制成品方面已经不具备必要的供应链和基础设施。因此，从技术优势中获取最大利益的有效手段，不是利用新制造技术重建消费类制成品的生产过程，并与新兴经济体展开竞争，而是为新技术的扩散和广泛运用提供关键设备和服务投入。能源和环境技术革新同样如此。从能源技术革新中获取利益的有效手段，不是生产或开采更多的能源并大规模出口，而是出口利用新能源技术的设备和服务。环境方面的技术革新更不可能转变为环境的出口，实现利益的手段只能是环保设备和服务的出口。总之，从技术优势中获取利益的载体应该是运用和扩散新技术的设备和服务。^[1]

在新兴经济体劳动成本不断上升的背景下，制造业价值链的调整不是简单的淘汰或者在原有技术路径下的跨国重新配置，而是在利用新技术改造生产过程的基础上重构制造业价值链。面对不断加大的能源和环境压力，各国的调整方向也不是简单地改变能源进口结构或调整国内的生产结构，而是利用新的技术改善能源使用结构、改变能源开采方式、提高现有产业的能源使用效率和环境保护水平。由此带来的是对新技术的运用和扩散需求。在此基础上，环保和劳工标准在新兴经济体的推广和实施，有助于进一步刺激需求和培育市场。如果能够在全球范围内强化环保和劳工标准等，这将与新兴经济体迅速上升的劳动成本以及不断恶化的环境和能源问题叠加在一起，使得新兴经济体对美国新技术设备和服务

[1] 技术的直接转让固然可以带来收益，但是并不是好的实现比较优势利益的方式。一方面，技术跨境转让的交易成本比较高；另一方面，直接的技术跨境转让对国内生产和就业的贡献较小。

的需求迅速增加。这为美国的技术设备和服务提供了巨大的潜在需求，刚好契合上文所界定的美国实现新技术潜在利益的方式。

为了将美国的供给与国外的需求更有效地联系在一起，美国需要降低外部市场的边界壁垒和边界内壁垒。新技术可以在美国国内转化为相关设备和服务，然后再以产品和服务跨境出口的形式进入其他国家，这需要为产品、服务和人员的跨国流动创造有利条件，包括市场准入条件、市场竞争秩序、知识产权保护、人员的短期入境等方面的条件。当然也可以通过对外直接投资，在国外建立分支机构，然后再通过这些分支机构实现当地销售。在这方面需要的有利条件涉及投资政策、竞争政策、知识产权保护、人员流动、资本流动、政府采购等。

美国转向新地区主义的政治经济考量

在现实的政治经济约束下，对外政策协调还应该满足可行性要求。所谓可行性是指政策协调的重点内容和国别对象的选择应该兼顾协调过程的阻力，特别是来自国内和国外的政治经济层面的阻力，使得协调过程能够顺利完成，并达成最终协议。

首先，要降低国内的政治经济阻力。新世纪以来，美国国内对自由贸易的支持力量显著下降。1990年代后期以来，贸易开放在推动美国生产率、财富水平和生活水平提高的同时，并没有带来广泛的就业和收入增长。虽然在理论和实证研究中，对于贸易开放是否导致美国居民收入增长停滞、失业增加和收入差距扩大，还没有充分的证据和共识。但是，这种状况却导致美国公众对贸易开放的态度发生了变化，支持贸易自由化的力量显著降低。公众观念的变化改变了美国对外贸易政策形成过程中的政治分歧，新的贸易开放协议在国会中通过的难度变得越来越大。^[1]为了在保护主义与贸易自由化之间寻找一个平衡点，“自由及公平贸易观念”取代“自由贸易与保护主义之争”。^[2]自由及公平贸易是一种有选择的贸易自由化，也就是将贸易自由化限定在特定产业部门和特定贸易伙伴之间。通过产业部门的选择，将政策协调集中在美国具有比较优势并能够产生较大经济利益

[1] Council on Foreign Relations, “US Trade and Investment Policy”, *Independent Task Force Report*, No. 67, 2011.

[2] Baldwin E., “US Trade Policy Since 1934: An Uneven Path Toward Greater Trade Liberalization”, NBER Working Paper15397, October 2009.

的产业部门。这有助于强化美国国内支持贸易自由化的力量，同时避免保护主义力量的增强。在明确的产业导向和成本—收益权衡关系下，对外贸易政策协调能够获得更多的政治支持，包括对政府发起对外贸易政策协调的政治授权，以及对最终协议的政治支持。

其次，改变政策协调过程中的力量对比关系，降低谈判难度。相比于多边政策协调，双边或次多边政策协调更容易确定重点议题并达成最终协议。在多边协调中，各方的利益诉求存在显著差异，希望优先解决的问题显著不同，这样就很难体现美国所期望的产业导向，使得政策协调的议题过于宽泛。多边框架下的力量对比不明确，特别是考虑到相关国家之间可能的利益结盟，使得力量对比进一步模糊化，这会增加达成最终协议的难度。而且，新兴经济体经济规模、贸易规模和贸易影响力的上升，使得美国越来越难以主导多边贸易政策协调的走向。从多边主义转向地区主义，能够减少参与国之间的利益差异，更容易体现美国所期望的产业导向；利益差异的缩小以及力量对比关系的明晰化，不仅有助于最终协议的达成，而且有助于美国利益诉求的实现。

再次，将重点集中在能够给美国带来最大边际贡献的方向上。在美国所希望的产业方向上，新兴市场是最大的潜在需求来源。但是，新兴市场不仅存在较高的边界壁垒，而且在服务贸易、知识产权、投资和竞争政策、劳工和环保标准等方面的国内规则也不完善。这使得美国对新兴市场的竞争优势和出口潜力未能充分发挥。相比较而言，发达经济体的开放程度较高、内部规则较为完善。美国对其他发达经济体的竞争优势和出口潜力的发挥较为充分。因此，与新兴市场之间的政策协调自然成为美国开拓外国市场的重点方向，这一方向在动态意义上能够带来更大的增量贡献。不仅如此，美国与新兴市场之间的地区性政策协调，还能够避免在多边框架下过于复杂的力量对比关系。在美国占优的力量对比格局中，更容易实现美国国内规则向新兴市场的直接延伸，并成为规范地区性分工、贸易和投资关系的规则。这不仅有助于放大美国的竞争优势，而且有助于美国从既定优势中获取更大的经济利益。由此就不难理解，为什么美国在对外贸易政策协调中重视新兴经济体的同时，却刻意把中国、巴西、印度和俄罗斯等大型新兴经济体排斥在外。

最后，有助于美国在WTO多边框架以外竞争新国际规则的主导权。产品内分工条件下的贸易—投资—服务关系面临的规则缺口，阻碍了分工利益的充分实现。无论是发达经济体还是发展中经济体，对于新的生产和贸易形式，都持有欢

迎态度。这是各国政府需要新国际规则的根本动因。规则的作用不仅是规范市场行为，更重要的是能够改变各国基于禀赋条件的比较优势，并对最终的利益分配格局产生深刻影响。因此，各国所参与的国际竞争，不仅有微观主体的市场竞争，还有政府在国际规则制定过程中的竞争。美国政府发起对外贸易政策协调，同样也体现了美国政府参与竞争国际规则的意图。

为了更加有效地竞争国际规则，甚至主导国际规则的构建过程，需要选择合适的策略和手段。双边FTA作为地区主义的传统重点，能够协调双边规则和规范双边经贸关系。但是，双边规则很难直接上升为全球性规则。分别与不同国家展开双边协调，进一步协调多重双边关系和双边规则，这是走向全球规则的一种路径。但是，这一路径的最大问题是交易成本过高。WTO框架的多边协调是形成全球规则的另一条路径，但是这一路径同样面临很高的交易成本，在现实的国际政治经济约束下，难以有效地推进全球规则的构建。

TPP和TTIP为全球规则的构建提供了第三条路径。跨太平洋和跨大西洋经贸关系是美国对外经贸联系的关键部分。欧洲地区是美国对外经贸关系的传统重点，亚太地区是美国对外经贸关系的新兴重点。但是在这两种关系中，协调规则的难度是不一样的。美欧发达经济体的规则差异较小，并且具有相似的目标和价值观念。而且，欧洲地区在一体化进程中规则体系渐趋统一，美欧之间的政策协调更像是一种双边政策协调，协调过程的交易成本较小。这两者决定了美欧之间的规则协调较为容易，能够较为容易地形成统一规则。亚太地区不同经济体之间在经济发展水平和国内规则完善程度方面存在很大差异，缺乏统一的规则体系。这增加了美国与亚太之间的规则协调难度。必须注意到，虽然亚太地区特别是东亚地区，已经形成了较为完整的区域内价值链条，但是在关键技术设备和最终市场方面对欧美发达经济体具有很强的依赖性。美欧之间的规则协调和统一规则的形成，不仅能够给亚太地区带来示范效应，而且会产生竞争效应，增加亚太地区接受统一规则的压力。而且，中国、印度、巴西和俄罗斯等大型新兴经济体没有参与其中，这使得美国在与亚太发展中经济体的规则协调过程中处于力量占优的地位。

同样，由于亚太作为新兴市场在全球市场中的重要影响，美国与亚太之间的政策协调也会对美欧之间的政策协调过程产生示范效应和竞争压力。TPP和TTIP之间的相互示范和竞争效应，不仅有助于地区性规则的形成，而且有助于提高两者之间的兼容程度。基于亚太和欧美在全球经济中所占的地位，在“关键多数”

原则下，美国、欧洲和亚太之间形成的地区性规则，既可以通过WTO框架下的制度性安排上升为全球规则，也可以通过示范效应和竞争效应自发地演变为全球规则。这样，美国通过TPP和TTIP不仅推进了全球规则的构建过程，更重要的是主导了这一规则的形成过程。

对新地区主义影响及中国对策的初步思考

从历史经验来看，地区主义浪潮并没有对多边贸易体系构成显著威胁，而是与多边贸易体系的发展相伴而行。一方面，从欧盟到北美再到亚洲，地区主义带来的并不是歧视性和保护主义，而是“竞争性自由化”和地区性贸易开放的多米诺效应。另一方面，对地区主义潜在威胁的担忧，甚至使得各国加大了推进多边贸易体系进展的力度。从某种意义上讲，地区主义能够推动多边贸易体系的发展。多边贸易体系在1990年代以来的进展，包括乌拉圭回合的结束、WTO的成立、争端解决机制的建立，以及服务贸易、知识产权、投资和政府采购等问题进入多边贸易谈判的议程，都离不开地区主义的推动。^[1]

虽然关税和贸易总协定（GATT）第24条款允许在满足特定标准的情况下，RTAs可以不适用最惠国原则。这样，RTAs就可能对非成员产生歧视性。但是，WTO对于RTAs的基本原则是，使成员之间的贸易在更加自由的同时不增加对非成员的贸易壁垒。在这一原则之下，RTAs就能够补充多边贸易体系的不足，而不会损害多边贸易体系。特别是在多边贸易谈判进展缓慢的情况下，新地区主义事实上已经成为推动贸易自由化和贸易繁荣的主导力量。不仅如此，与WTO平行的地区主义能够通过“巨头效应”^[2]和多米诺效应，改变贸易政策背后的政治经济力量，这有助于多边贸易体系突破目前的困境。^[3]

如前所说，新地区主义的重点是规则问题，特别是各国国内规则的协调和国际规则的构建。各国从多边主义转向地区主义，主要目的是竞争新规则的制定权，或者是希望在竞争中取得领先优势。因此，在多边贸易体系发展到今天的背

[1] WTO, *World Trade Report 2011: The WTO and Preferential Trade Agreements*, www.wto.org, 2011.

[2] 通过地区贸易协议实现的贸易自由化，能够改变不同利益集团的力量对比。出口部门的相对扩张有助于增强支持自由贸易的利益集团的力量，进口竞争部门的相对萎缩有助于削弱反对自由贸易的利益集团的力量。

[3] Baldwin, R., “Twenty-First Century Regionalism, Doha and the Future of the WTO”, The German Marshall Fund, Economic Policy Program, April 2011.

景下，新地区主义所带来的最大影响是改变了国际规则的制定过程。在构建复杂的全球贸易规则的过程中，地区主义与多边主义相互补充，以多重速度和可变路径通向复杂的全球规则体系。在多边贸易体系进展缓慢的背景下，这为构建新国际贸易规则提供了另一条可行路径。^[1]

但是，在竞争新国际贸易规则的过程中，各种平行的地区主义会带来规则的多元化、分散化、不一致和不透明。如果出现这样的结果，即便地区主义的直接意图是便利新型贸易、投资和服务关系，但是规则的不确定性和在不同规则之间的频繁转换，却会极大地增加国际经贸交往的成本。因此，为了避免这种负面影响，必须在美国、欧盟、中国、印度、巴西和二十国集团（G20）其他成员的共同推动下，实现地区主义的多边化。^[2]

美国所主导的 TPP 和 TTIP 谈判，不仅具有显著的新地区主义特征，同时也呈现出明显的从双边走向多边的倾向。^[3]这不仅充分体现了美国竞争新国际规则制定权的意图，而且也是美国试图在这一竞争中取得“先行优势”的策略选择。相对于已有的地区性行动，TPP 和 TTIP 不仅具有规模优势，覆盖了全球一半以上的经济和贸易活动，而且在推动地区主义多边化的进程中处于领先地位。规模优势和先行优势结合在一起，使得构想中的 TPP 和 TTIP 的最终协议具有很大的可能成为全球新贸易规则的基准。

在中国、印度和巴西等大型新兴经济体缺席的情况下，美国在 TPP 和 TTIP 谈判中具有明显的占优地位。这意味着新国际规则的构建过程存在明显的“权力不对称性”。在全球经济和贸易中占据重要地位的新兴经济体，其影响力和异质性利益诉求不能充分体现在规则制定背后的博弈过程中。制衡力量的缺位和利益诉求的趋同，固然有助于谈判的推进和最终协议的达成，但是，所产生的规则更多地体现了美国的利益要求，甚至是美国内部规则的直接延伸和运用。这样的国际规则形成模式在一定程度上类似于 19 世纪的“霸权模式”。^[4]这对于新兴经济体的竞争优势以及国际分工利益，都将产生不利影响。

对于中国而言，如果 TPP 和 TTIP 成为未来国际贸易规则的制定平台，那

[1] WTO, *World Trade Report 2013*, www.wto.org, 2013.

[2] 同[1]。

[3] TPP 在发起之初就被赋予了一个重要使命，即要达成一个“有生命力的协议”，以确保协议能够适应新贸易问题和新成员加入而不断进行调整。

[4] Baldwin, R., “Twenty-First Century Regionalism, Doha and the Future of the WTO”, The German Marshall Fund, Economic Policy Program, April 2011.

么，这意味着中国再次被排除在国际规则的制定过程之外。对于一国在国际竞争中的地位以及利益分配，国际规则具有至关重要的影响，这已经无需赘述。因此，一旦被排除在新国际规则的制定过程之外，在未来很长一段时间内的国际竞争和国际分工利益的分配中，中国都将处于非常不利的地位。对于新国际规则制定权的竞争，应该成为中国未来一段时间内国际战略的重点之一。类似于上海自贸区这样的单边行动，有助于改善中国内部贸易环境，也有助于进一步提升中国在国际分工和贸易中的地位。但是如果不能融入地区性或多边性行动中，就无法改变中国目前在新国际规则竞争过程中所处的不利地位。为此，需要在单边贸易自由化的基础上，利用自身的经济和贸易影响力，主动发起地区性贸易政策协调。同时，应该重视WTO框架下的多边贸易谈判，在多边框架下借助于利益和力量结盟，推动多边贸易体系走出目前的多哈困境。借助于地区行动和多边行动，对抗新国际贸易规则制定过程中可能出现的“霸权模式”。

基于不断扩张的经济规模和市场规模，以及在东亚生产网络中的地位，中国有能力成为地区主义中的轮轴国。但是在目前的新地区主义中，要利用这种能力来影响国际规则的制定过程，中国目前最大的问题在于国内规则的不完善，甚至是空缺。为此，需要在兼顾现有RTAs进展的基础上，尽快完善知识产权、环境保护、劳工标准、竞争政策和资本流动等方面的国内规则。而且，国内规则的制定和完善过程应该具有一定的前瞻性，应该考虑到在未来与TPP中相关规则融合和竞争的可能性。同时，还应该大力推进与其他大型新兴经济体之间的政策协调，特别是国内规则的协调和融合，为迫在眉睫的新国际规则之争积蓄力量。■