

人大国发院系列报告

专题研究报告

2014年1月 总期第11期

(世界经济与政治系列报告 WEP201401)

新地区主义与美国的对外贸易政策协调

于春海 (中国人民大学国家发展与战略研究院、经济学院)

雷达 (中国人民大学国家发展与战略研究院、经济学院)



国家发展与战略研究院

National Academy of Development and Strategy, RUC

人大国发院简介

国家发展与战略研究院（简称国发院）是由中国人民大学主办的独立的校级核心智库。国发院以中国人民大学在人文社会科学领域的优势学科为依托，以项目为纽带，以新型研究平台、成果转化平台和公共交流平台为载体，组建跨学科研究团队对中国面临的各类重大社会经济政治问题进行深度研究，以达到“服务政府决策、引领社会思潮、营造跨学科研究氛围”的目标。

国发院通过学术委员会和院务会分别对重大学术和行政事务进行决策。目前由纪宝成教授担任名誉院长兼学术委员会主任，陈雨露校长担任院长，刘元春教授担任执行院长。

地址：北京市海淀区中关村大街59号 中国人民大学国学馆（紧邻新图书馆）

电话：010-62515049

网站：<http://NADS.ruc.edu.cn>

Email: nads_ruc@126.com, nads@ruc.edu.cn

摘要

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。新地区主义在参与者结构、地理分布和协调深度等方面具有不同于以往的特征。美国转向地区主义，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考量。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）和“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我国的外部环境有重要影响。为此，我们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。

本文首先分析全球范围内新地区主义的产生原因和基本特征。在此基础上，从现实竞争优势的实现和长期竞争优势的培育这两个角度，分析美国转向地区主义的经济考量；从克服政策协调阻力和主导新国际规则构建过程这两个目标出发，分析美国转向地区主义的政治经济考量。最后，分析新地区主义对多边贸易体系以及国际规则制定过程的可能影响。

一、新地区主义的产生原因

新世纪以来，随着产品内国际分工的出现和不断延伸，越来越多的国家或地区被纳入同一生产价值链条中，依据自身的禀赋优势或竞争优势完成不同的生产环节。为了维系这种分工关系和全球价值链条，不仅需要跨境投资行为和产品交换，还需要服务的跨境流动。没有跨境投资行为，就无法实现生产过程的碎片化和跨国配置。没有产品的跨境交换，就无法完成产品在不同生产环节之间的转移，也无法完成最终产品的生产与供给。离开了服务的跨境流动，就无法有效协

调和管理分布于不同国家或地区的生产环节。在此背景下,产品贸易、国际投资和服务之间的相互联系和相互依存成为新世纪以来国际经贸交往的核心。¹

产品贸易、国际投资和服务之间的相互联系和相互依存,使得新世纪以来的国际经贸交往变得更加复杂。为了维系和便利这种复杂的国际经贸交往,需要更加复杂的国际规则。所以,新世纪以来的国际贸易规则构建过程,不仅涉及市场准入条件方面的传统“边界壁垒”,更涉及各种与投资和服务相关的“边界内壁垒”。²各国在产品技术标准、知识产权保护、竞争政策、投资政策、环境保护、劳工标准、政府采购、签证和人员短期入境等方面的规定,并不是专门为跨境产品交换、服务提供和投资而制定的,但是却能够对跨境贸易、投资和服务产生显著影响。³因此,新的国际规则的构建过程,需要深入到各国内部的政策、规则和制度安排。在完善和协调各国国内政策、规则和制度的基础上,形成一个能够支撑产品贸易-国际投资-服务相互依存关系的国际规则。

构建和完善国际经贸交往规则、并确保规则的执行,是WTO框架下的多边贸易体系的基本使命。无论是发达经济还是发展中经济,对于新的生产和贸易形式都持有欢迎态度,因此也希望为此构建新的国际规则。为了在多边框架下构建新的国际经贸交往规则,WTO成员在2001年发起了多哈回合谈判。多哈回合的谈判议程非常广泛,

¹ Baldwin R. (2011a) 21st Century Regionalism: Filling the Gap Between 21st Century Trade and 20th Century Trade Rules, WTO Staff Working Paper ERSD-2011-08.

² Baldwin (2011a).

³ World Bank. (2011) Doing Business 2011: Making a Difference for Entrepreneurs, World Bank.

不仅包括农产品、服务和非农产品的市场准入、知识产权、反倾销和反补贴规则、地区贸易规则、规则执行问题、贸易和环境、争端解决机制，还包括贸易相关的投资、竞争政策、政府采购政策、贸易便利或海关程序、小型经济、贸易、债务和金融、技术贸易和技术转移、技术合作和能力建设、最不发达国家、特殊和差别化待遇等。⁴广泛的谈判议程体现了多哈回合的目标和意图，希望通过全球新贸易规则的构建，便利新分工条件下的国际经贸交往，以此推动全球经济增长、提升落后经济体的发展能力和机会。

但是，受制于多种因素的困扰，多边框架下构建全球规则的努力未能取得显著进展，多哈回合陷于停滞。首先，作为多哈回合的重要议程之一，农产品和非农产品市场准入谈判的现实意义和价值显著下降。农产品供给约束以及农产品价格的迅速上升，使得农产品市场开放问题的现实意义显著下降。在全球价值链的影响下，各国通过单边行动已经大幅度降低了“边界贸易壁垒”，这就降低了多边行动的意义。其次，多哈回合从一开始就被界定为“发展回合”，这凸显了发展导向在多哈回合中的核心意义。但是，对发展问题的关注与WTO框架下的互惠原则之间存在明显冲突。特别是随着发展中经济的崛起，对发展中经济的差别化待遇难以在发达经济体之间取得“普遍共识”，也从根本上冲击多边贸易体系的互惠原则。⁵第三，在一揽子承

⁴多哈回合谈判议程的确定经历了很长时间。从2001年发起多哈回合的谈判，经过2001年多哈、2004年日内瓦和2005年香港三次部长会议，最终明确了多哈回合的主要议程。

⁵发展中经济体得到的特殊或差别化待遇，意味着发展中经济在获得发达经济给予的市场准入优惠时无需付出对等的市场准入优惠，这被看成是一种“搭便车行为”。Baldwin (2011a).

诺原则之下，必须在所有议题上都取得一致的基础上才能够达成最终的整体协议。受制于利益诉求和国内政治决策过程的差异，各国对于众多谈判议程有不同的优先性要求。随着经济规模和对外贸易规模的迅速增加，中国、印度、巴西和俄罗斯等大型新兴经济体对多边贸易谈判的影响与日俱增，这不仅加大了多边贸易谈判进程中的利益差异和冲突，而且改变了博弈过程中的力量对比状况。加之争端解决机制的强化，形成了所谓的“政策不可能三角”，即无法兼顾共识原则、普遍规则和严格执行。这增加了多哈回合达成一揽子协议的难度。⁶第四，发达国家内部反对贸易自由化的力量不断增强。源于对自由贸易负面影响的担忧，特别是对外部平衡、制造业就业、工资和收入分配的负面影响⁷，以美国为主的发达国家内部反对自由贸易的力量显著上升。

多哈回合的停滞使得新世纪以来的贸易-投资-服务关系面临“规则缺口”。由于产品内国际分工所导致的国际供应网络具有显著的地区性，这使得地区贸易协议（RTAs）成为制定新规则的主要载体。在此背景下，WTO 成员选择了“用脚投票”，从多边贸易体系转向 RTAs，力图在地区范围内构建新的国际贸易规则。新一轮地区主义浪潮因此而兴起。新地区主义超越了关税等传统边界贸易壁垒，涉及更深层次的制度安排，即边界内壁垒。市场的顺利运作需要非市场化

⁶ Baldwin (2011a); Hufbauer C. G., and J. J. Schott. (2012) Will the World Trade Organization Enjoy a Bright Future? Peterson Institute for International Economics, Policy Brief 12-11.

⁷ 虽然在理论和实证研究中还有没有充分证据表明贸易提高了发达国家的长期失业和收入不平等。但是在公众观念中，贸易政策对失业水平和收入分配有重大影响。这样的观念会影响公众对贸易政策的态度，进而影响发达国家的贸易政策走向。WTO. (2013) World Trade Report 2013, www.wto.org.

的制度，这是市场自身无法解决的，因此需要政府的力量和行动。制度具有公共产品特性，单一国家无法提供，因此需要多国之间的政策协调。但是在多边框架下，各国利益诉求和力量的差异使得制度构建过程中充斥投机行为、免费乘车行为和利益冲突，制度供给的效率较低，双边或地区主义可以将谈判集中在利益诉求相似的少数国家之间，能够更加有效地解决制度供给问题。

二、新地区主义的基本特征

事实上，在多边贸易体系形成和发展的历史过程中，地区主义一直相伴而行。20 世纪 60 年代以来，出现了三次地区主义浪潮。第一次地区主义浪潮是 20 世纪 50 年代至 60 年代的欧洲地区经济一体化。第二次地区主义浪潮出现在 20 世纪 80 年代和 90 年代，主要是欧洲经济一体化进程的深入发展和北美自由贸易协定的出现。新世纪以来出现的是第三次地区主义浪潮。⁸新世纪以来的地区主义，在参与者构成、地理结构和协议内容等方面具有不同于以往的特征，因此被称为“新地区主义”或“深度地区主义”。⁹

首先，东亚地区成为推动新地区主义的主要力量。欧美发达经济体延续了 20 世纪 90 年代的地区主义倾向，继续在参与成员数量相对较少、利益差异较小的平台上解决边界内贸易壁垒和国内规则不协调问题。亚洲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

8 WTO. (2011) World Trade Report 2011: The WTO and Preferential Trade Agreements, Geneva: WTO.

9 Baldwin (2011a); Baldwin, R. (2012) Global Supply Chains: Why They Emerged, Why They Mattered, and Where They Are Going, CEPR Discussion Paper 9103.

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，亚洲地区开始频繁使用 RTAs，成为推动新一轮地区主义浪潮的重要力量。从图 1 中可以看出，与 2000 年以前相比，全球 RTAs 数量的增长主要来自欧洲、北美和东亚地区。特别是东亚地区，2000 年至 2010 年的 10 年间，所参与的 RTAs 达到 46 个，而此前 50 年间参与的 RTAs 只有 5 个。

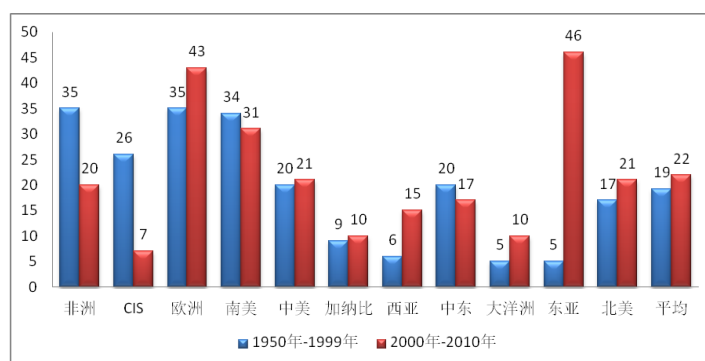


图 1 不同地区参与的 RTA 数量¹⁰

其次，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 年以来，在各地区所参与的 RTAs 中，区域内 RTAs 数量显著减少，跨区域 RTAs 的数量显著增加。1950 年至 1999 年的 50 年间，各地区参与的跨区域 RTAs 只有 124 个，而 2000 年至 2010 年的短短 10 年间就增加到 183 个。与此相反，区域内 RTAs 从 88 个下降到 58 个。欧洲、北美、南美、非洲和东亚经济体参与的跨区域 RTAs 数量都显著增加。特别是东亚地区，在 2000 年以后对跨区域 RTAs 的参与尤其频繁，所参与的跨区域 RTAs 从 2000 年以前的 3 个增加到 31 个。

¹⁰ 数据来自 WTO (2011)。

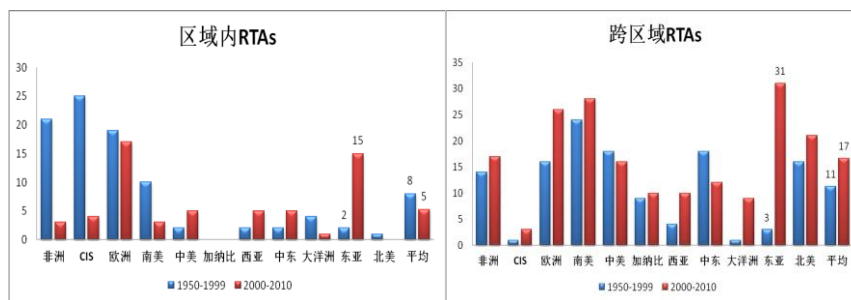


图2 不同类型 RTA 的数量¹¹

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。作为多边贸易协议以及传统 RTAs 的重点，市场准入优惠不再是新地区主义的主要目标。在大部分产品上，包括关税在内的传统边界贸易壁垒已经很低。2009 年，所有产品的平均关税税率只有 4% 左右，而且大约有 1/3 至 1/2 的进口产品已经是零关税，在此基础上进一步削减关税的空间很小。农业和高技术产品等敏感产品的进口关税税率依然很高，但是与 WTO 协议一样，RTAs 通常也将这些敏感产品排除在外。¹²而且，进一步削减关税的边际贡献也很小。就目前来看，虽然 RTAs 覆盖了一半左右的全球贸易，但是真正能从中享受到市场准入优惠的不超过 13%。在全球进口中，因为 RTAs 而享受 10% 以上优惠¹³的不到 2%。¹⁴

适应新的国际分工和复杂贸易对新规则的需求，新地区主义从边

¹¹ 数据来自 WTO(2011)。

¹² RTAs 的关税削减主要集中在那些关税税率较低的产品上，MFN 税率在 15% 以上的，有 66% 没有进行关税削减。参见：WTO (2011)。

¹³ RTAs 中的优惠税率与 WTO 协议中的 MFN 税率相比。

¹⁴ 这是 Baldwin(2011b)的计算结果，其中没有考虑欧盟内部贸易。Carpenter and Lendle (2010)考虑了包括欧美内部贸易在内的世界总贸易，在世界总贸易中，64% 被 RTA 覆盖，29.8% 享受优惠，但是只有 3.9% 能够享受 10 个百分点以上的优惠。Carpenter, T. and A. Lendle. (2010) How Preferential is World Trade? HEID Working Paper; Baldwin, R. (2011b) Twenty-First Century Regionalism, Doha and the Future of the WTO, The German Marshall Fund, Economic Policy Program.

界贸易壁垒转向边界内壁垒，并在两个方面突破多边贸易体系的困境。一方面，针对 WTO 协议已经涉及和达成协议的问题，包括农产品和非农产品关税、反倾销、反补贴、出口关税、政府补贴、贸易相关知识产权、服务、国有贸易企业、技术性贸易壁垒、卫生和检疫标准、政府采购以及贸易相关投资措施等，在 RTAs 中给出更强的承诺和规则。RTAs 中关于这些问题的条款被称为“WTO+条款”。另一方面，在 RTAs 中引入 WTO 协议没有涉及的问题，包括竞争政策、资本流动、TRIPs 中没有包含的知识产权、环境法、劳动市场规则、签证和政治庇护措施等。¹⁵RTAs 中关于这些问题的条款被称为“WTO-X 条款”。与 2000 年以前相比，在 2001 年以来新签订的 RTAs 中，包含的 WTO+和 WTO-X 条款数量显著增加。见图 3。这种变化体现了新地区主义的“深度一体化”特征。¹⁶

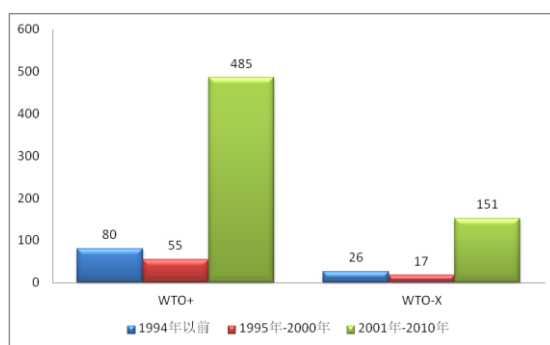


图 3 RTAs 中的 WTO+和 WTO-X 条款数量¹⁷

新地区主义的“深度一体化”特征在垂直 RTAs¹⁸中表现得尤为明

¹⁵ 在 2001 年多哈回合以来，有 1/3 左右的 RTAs 中出现关于竞争政策、资本流动、知识产权和资本流动的条款。其中，包含竞争政策条款的占 47%，包含资本流动条款的占 39%，包含 TRIPs 没有的知识产权条款的占 37%，包含投资条款的占 31%。参见：WTO (2011)。

¹⁶ WTO (2011); Subramanian A. and M. Kessler. (2013) The Hyperglobalization of Trade and its Future, Peterson Institute for International Economics, Working Paper, WP 13-6.

¹⁷ 数据来自 Baldwin (2011b)。

¹⁸ 发达经济体与发展中经济体之间签订的 RTAs。

显。2001 年以来，WTO+和 WTO-X 条款更多地出现发达国家和发展中国家签订的 RTAs 中。与 2001 年以前相比，RTAs 中 WTO+和 WTO-X 条款数量的增加，主要来自发达国家与发展中国家之间的 RTAs。见图 4。发达国家拥有高水平的知识产权、法律透明度和基础设施服务，即便没有新国际贸易规则，其国内规则也能够支撑复杂贸易。但是，在 20 世纪 90 年代以后，随着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 and 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、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贸易规则。

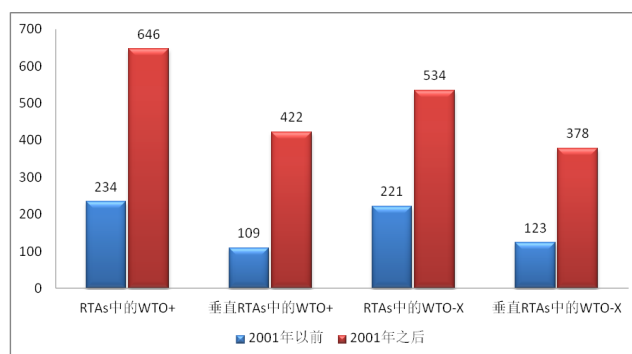


图 4 地区贸易协议中超越 WTO 协议的条款数量¹⁹

三、美国对外贸易政策协调的地区主义倾向

在历史上，美国在对外贸易政策协调中更加偏好多边主义。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

¹⁹ 数据来自 WTO (2011)。

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。但是从乌拉圭回合开始，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。²⁰进入新世纪，在国内经济利益诉求、国内政治过程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。

美国目前已经生效的或正在谈判过程中的地区性贸易协定绝大部分都是新世纪以来的产物。截至 2012 年 12 月，美国与 20 个国家或地区签订了 14 个自由贸易协定（FTA）。²¹其中，1985 年的美国-以色列 FTA 是美国参与的第一个地区性贸易协议；北美 FTA 是 20 世纪 90 年代除完成并生效的；美国-约旦 FTA 在 2001 年生效，谈判过程基本是在 90 年代完成的；另外 11 个是在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、并且具有重大影响的地区贸易协议，都是次贷危机以后才出现的。在次贷危机以后，适应经济复苏和“出口倍增计划”的需求，美国政府发起了“跨太平洋伙伴关系”（TPP）²²和“跨大西洋贸易和投资伙伴关系”（TTIP）谈判²³。

20 1988 年的“综合贸易和竞争力法案”极大地扩展了美国对外贸易谈判的目标，不仅包括不公平贸易实践、安全、农业和发展中国家等传统贸易谈判主题，也包括服务贸易、知识产权、工人权利、FDI 和争端解决机制等新的谈判议题。参见：Baldwin E. (2009) US Trade Policy Since 1934: An Uneven Path Toward Greater Trade Liberalization, NBER Working Paper15397.

21 分别是：美国-巴拿马（2012）、美国-哥伦比亚 TPA（2012）、美国-韩国（2012）、美国-阿曼（2009）、美国-秘鲁（2009 年）、美国-中美洲国家以及多米尼加共和国（CAFTA-DR）（2006、2007、2009）、美国-巴林（2006）、美国-摩洛哥（2006）、美国-澳大利亚（2005）、美国-智利（2004）、美国-新加坡（2004）、美国-约旦（2001）、北美自由贸易协定（1994）、美国-以色列（1985）。参见：USITC. (2013a) The Year in Trade 2012: Operation of the Trade Agreements Program, USITC Publication.

22 2009 年，美国政府提出了发起 TPP 谈判的意向。2011 年，美国、澳大利亚、文莱、智利、马来西亚、新西兰、秘鲁、越南和新加坡等 9 个参与成员确立了 TPP 谈判的基本框架和议程。截止 2013 年 10 月，在日本、加拿大和墨西哥加入以后，TPP 谈判的参与成员达

美国对外贸易政策协调中的地区主义倾向，并不是对历史上的地区主义的简单延续。首先，美国所参与的主要是垂直 RTA。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 RTA 中，垂直 RTA 有 10 个，水平 RTA 只有 3 个。²⁴其次，美国所参与的绝大部分是跨区域 RTA。在 2001 年以来所参与的 RTA 中，北美区域内的 RTA 只有 1 个，其余 12 个都是跨区域 RTA。第三，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 RTA 中，只有 CAFTA-DR²⁵ 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、劳动和环境问题、知识产权、海关程序、政府采购以及争端解决机制等条款。TPP 和 TTIP 的目的不仅是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、提高监管制度与标准的兼容性。因此，美国当前对外贸易政策协调中的地区主义倾向具有典型的新地区主义特征。

到 12 个。经过 19 轮的谈判，在产品、服务、投资、金融服务、政府采购和临时入境等议题的法律文本和附件上取得了显著进展，并且参与成员一致同意在 2013 年年底解决所有尚未解决的问题，并达成一个广泛的、平衡的地区协议，为新的国际贸易规则提供开创性标准。参见：Office of United States Trade Representative. (2013) Trans-Pacific Partnership Leaders Statement.

23 2013 年 2 月，“美欧就业和增长高水平工作小组”提出，从美欧双方的共同利益出发，应该通过签订一个广泛的协议，解决包括监管问题在内的双边贸易和投资问题，推动全球规则的重构。工作小组据此建议美欧领导人启动必要的国内程序，为发起广泛的贸易和投资谈判创造条件。当月，美欧共同宣布各自将启动必要的内部程序，为发起 TTIP 谈判创造前提。2013 年 6 月，美国总统、欧洲议会主席、欧盟委员会主席和英国首相共同宣布启动 TTIP 谈判，决定 2013 年 7 月在华盛顿举行 TTIP 第一轮谈判。参见：Office of United States Trade Representative. (2013) White House Fact Sheet: Transatlantic Trade and Investment Partnership, www.ustr.gov.

24 水平 RTA 是指发达经济体之间的 RTA，垂直 RTA 是指发达经济体与发展中经济体之间的 RTA。

25 美国-中美洲国家以及多米尼加共和国 FTA。

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。在现实的经济和政治约束下，为了更有效地实现这样的目标，对外贸易政策协调必须满足相关性和可行性要求。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，协调的中介目标是为这些产业的扩张创造有利的外部条件。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。美国对外贸易政策协调从多边主义向新地区主义的转变，体现了相关性和可行性要求。下文从这两个角度分析美国对外贸易政策协调转向地区主义的原因。

四、美国转向地区主义的经济原因

（一）为现实竞争优势的充分发挥创造条件

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。在 1998 年至 2011 年之间，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。²⁶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。²⁷在服务业和农业的对比中，服务业对就业和经

²⁶ 根据美国商务部经济分析局投入-产出统计的行业分类，共有 53 个行业，本文没有考虑建筑业。

²⁷ 在现有研究中，通常使用行业贸易余额占行业贸易总额的比率来刻画行业的显性比较优势。当这一指标为正值时，可以认为该行业具有比较优势。Council on Foreign Relations

经济增长的拉动作用远超过农业。服务业扩张也具有显著的正外部性，对经济增长和就业创造具有积极作用。在所有产业中服务业是增值比率最高的，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。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。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。²⁸此外，在服务业生产过程中，所需中间投入主要服务投入，服务投入占中间投入的比重达到 80%，服务业扩张具有显著的内在自我强化机制。

从外部需求来看，生产国际化和全球价值链条的形成，为美国优势服务行业提供了潜在市场。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。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。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。使得服务可贸易性的

(2011)认为美国的优势产业包括农业、复杂制成品和服务业。但是从显性比较优势指标中看不出美国在制成品上具有明显的比较优势。Council on Foreign Relations. (2011) US Trade and Investment Policy, Independent Task Force Report No. 67.

28 USITC. (2012) Recent Trends in US Service Trade: 2012 Annual Report, USITC, Publication No. 4338.

提高具备了技术可能性。²⁹

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。³⁰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。³¹这就需要进一步考察每个渠道的具体特征、表现和制约因素。

以有形产品为载体，通过有形产品的跨境出口实现服务业的间接出口。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，服务业增加值就会体现在有形产品的出口价值中，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。³²

29 USITC. (2008) Recent Trends in US Service Trade: 2008 Annual Report, USITC Publication No. 4015.

30 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，随着全球供求关系的变化，美国的农产品出口迅速增长。这意味着，在全球农产品供求关系逆转的背景下，其他国家的单边行动已经大幅降低了农产品的贸易壁垒。

31 在 WTO 的《服务贸易总协定》中，服务的国际供给方式有 4 种：1) 跨境服务供给；2) 外国人到本国消费服务；3) 自然人在短期中到另一国为当地个人或企业提供服务；4) 在国外建立分支机构并供给服务。在美国商务部经济分析局的统计中，第 1、2 和 3 归入跨境服务贸易，第 4 种方式归入分支机构交易。参见：USITC. (2013b) Recent Trends in US Service Trade: 2013 Annual Report, USITC Publication No.4412.

32 根据 OECD-WTO 增加值贸易数据计算而来。

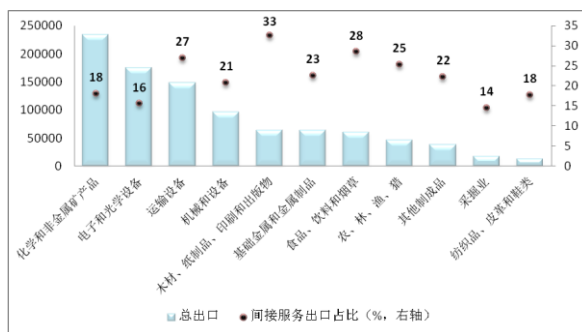


图 5 2009 年美国有形产品出口及国内服务业增加值占比 (%) ³³

总产出的市场实现方式有三种，即国内最终使用、中间投入和出口。2011 年，在美国服务产出的市场实现渠道中，出口、中间投入³⁴和国内最终使用的平均占比分别为 4%、37%和 59%。对于美国的国内最终使用，特别是其中占主导地位的私人消费，在未来一段时间内会受到较强的消费结构约束³⁵和总量扩张约束³⁶，对于服务业扩张的增量贡献不会很大。另一方面，在细分的服务行业中，分销³⁷、信息、金融³⁸以及专业和商业服务³⁹等，其产出具有较为明显的生产投入属性，私人消费过程难以完全吸纳相关产出。2011 年，在分销、信息、金融、专业和商业服务等行业中，依赖中间投入渠道解决市场实现的比例都在 40%以上。特别是专业和商业服务，这一比例高达 82%。见图 6。

³³ 国内服务增加值占比是指有形产品出口价值中包含的国内服务业增加值占比。根据 OECD-WTO 增加值贸易数据计算而来。

³⁴ 作为中间投入进入其他产品或服务的生产过程。

³⁵ 这里的消费结构是指私人消费中有形产品对无形服务的比率。

³⁶ 家庭资产负债表的修复过程以及对“过度消费文化”的反思和调整，会制约美国家庭消费的增长。

³⁷ 包括批发、物流和运输仓储等。

³⁸ 包括银行、证券、保险和租赁等

³⁹ 主要包括计算机和信息服务、管理和咨询服务、研发和测试服务、经营租赁、法律服务、设备安装、维护和修理、贸易相关服务等。

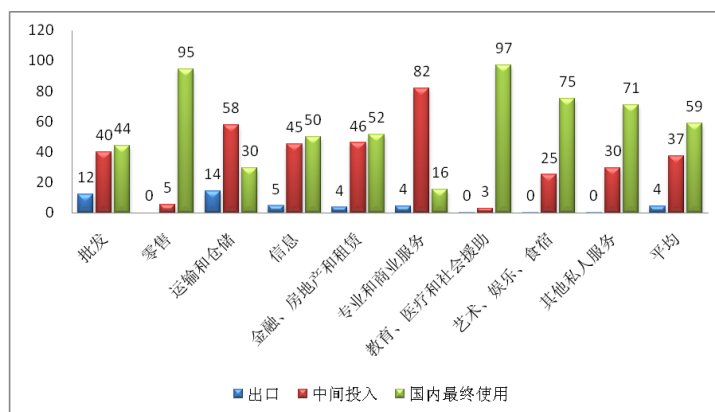


图 6 2011 年美国服务行业总产出的市场实现方式 (%) ⁴⁰

相比于初级产业和服务业，制造业的生产过程更加复杂，需要更多的中间投入。从图 7 中可以看出，无论是耐用制成品还是非耐用制成品，中间投入占总产出的比例都高于初级产业和服务业，这意味着制造业的增值率相对较低。进一步考虑到制造业具有高于其他产业的资本-劳动比，因此，美国现有制造业的扩张对工资的提升作用小于其他产业。制造业生产过程需要更多的中间投入，但是服务投入占比却低于其他产业。这意味着制造业发展对于服务业的拉动作用较小。而且，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。MIT 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。但是在总体上，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。美国现有制造业对服务投入的需求比例较低，以及现有制造业面临的扩张约束，都意味着

⁴⁰ 分别指出口、中间投入和国内最终使用占总产出的比重。其中的国内最终使用只包括国内私人消费和私人固定资产投资。根据美国商务部经济分析局的投入-产出数据计算而来。

制造业无法成为实现美国服务业竞争优势的主要载体。

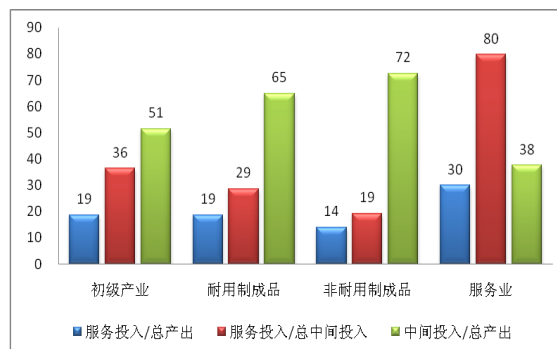


图 7 2011 年美国主要产业的中间投入⁴¹

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 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 5377 亿美元。见图 8。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，2000 年以来提高了近 4 个百分点，2011 年达到 22.5%。见图 9。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。

41 根据美国商务部经济分析局的投入-产出数据计算而来。

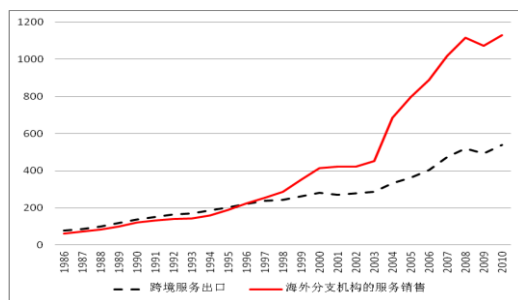


图 8 美国向国外供给服务的形式 (10 亿美元) ⁴²

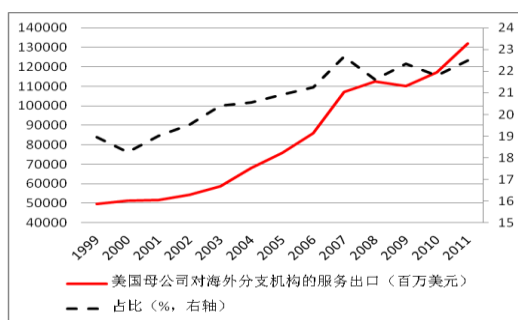


图 9 美国母公司对海外分支机构的服务出口 ⁴³

在服务的直接跨境出口方面，技术进步改变了服务的提供方式，使得远距离服务供给成为可能，这极大地提高了服务的可贸易性；但是另一方面，服务贸易的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。⁴⁴根据欧盟分行业和分国别的估算，电信服务的各种贸易壁垒折算成等价关税，在发达国家达到 24%，在发展中国家达到 50%；交通运输行业，分别是 17% 和 27%；建筑业分别是 42% 和 80%。⁴⁵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。

（见图 10）根据前面的分析，顺差行业主要是服务业，逆差行业主

⁴² 这里的海外分支机构是指美国母公司在海外控股的分支机构。数据来自 BEA。

⁴³ 占比是指占总跨境服务出口的比重。数据来自 BEA。

⁴⁴ Jensen, J. B. (2012) Opportunities for US Exports of Business Services, Congressional Testimony, Peterson Institute for International Economics.

⁴⁵ Council on Foreign Relations (2011).

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郭建投资建立分支机构，然后再为当地提供相关服务。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。

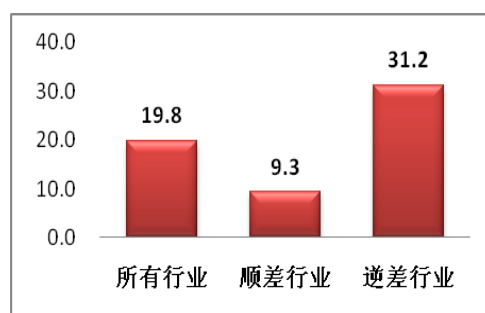


图 10 美国不同行业的可贸易性指标 (%) ⁴⁶

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。⁴⁷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。出于这样的动机，美国对外贸易政策协调的重点领域从传统的边界贸易壁垒转向边界内壁垒。

⁴⁶ 用贸易总额占行业总产出的比率来衡量行业的可贸易性，是根据美国 1998 年至 2011 年的投入-产出数据计算的平均值。

⁴⁷ Council on Foreign Relations (2011).

（二）培育长期竞争优势和潜在市场需求

技术和人力资本方面的优势是美国现实比较优势的基础。在长期中，美国比较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。⁴⁸从中显示的美国未来技术变革的重点是新一代制造业技术⁴⁹以及能源和环境方面的技术革新，这会成为美国未来比较优势的基础。

如何更有效地从技术革新带来的比较优势中获取经济利益？对于这一问题，我们必须认识到，无论是新的制造技术，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。3-D 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，不是利用新的制造技术重建消费类制成品的生产过程，并与新兴经济展开竞争。更有效的途径是将新技术转化为相应的设备和服务，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

⁴⁸ 美国已经在俄亥俄州的杨斯敦创造了第一个制造业革新中心，主要任务是培训 3D 打印的技术工人。美国政府还宣布启动三个新的制造业中心，同时还建议国会帮创建一个由 15 个制造业中心构成的网络。

⁴⁹ 计算机化制造业技术，即所谓的 3-D 打印技术。

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，为了实现技术优势的潜在利益，有效载体不是以新技术生产的产品，而是运用和扩散新技术的设备和服务。⁵⁰

随着新兴经济体国内劳动成本的不断上升，现有的制造业价值链条面临越来越大的挑战。制造业价值链条的调整不是简单的淘汰，也不是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制造业生产过程的基础上重构制造业价值链条。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。这为美国的技术设备和服务提供了巨大的潜在需求，刚好契合前面所界定的美国实现新技术潜在利益的方式。

在此基础上，环保和劳动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的需求迅速增加。为了将美国的供给与国外的需求更有效地联系在一起，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，

⁵⁰ 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。更好的方式是，将新技术转化为相应的设备和服务，为新技术的扩散和广泛运用提供关键设备和服务投入。

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。

五、美国转向地区主义的政治经济原因

从对外贸易政策协调的可行性要求出发,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。20世纪90年后期以来,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显著变化。华尔街杂志在1999、2007和2010年调查了美国人对于贸易开放的态度。1999年,39%的被调查者认为贸易开放是有益的,30%的被调查者认为是有害的;2007年,26%的被调查者认为是有益的,48%的被调查者认为是有害的;2010年,17%的被调查者认为是有益的,53%的被调查者认为是有害的。⁵¹

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。在历史上,美国对外贸易政策形成过程的政治分歧主要表现为“自

51 Council on Foreign Relations (2011).

由贸易与保护主义之争”。由于自由贸易能够获得更多的公众支持，所以能够主导对外贸易政策的形成过程。随着公众对自由贸易支持力度的下降，自由贸易与保护主义之争趋于激化。这改变了美国国会对于贸易开放的态度，新的贸易开放协议在国会中通过的难度变得越来越大。⁵²为了避免保护主义主导政策形成过程，需要在两者之间寻找一个平衡点。这导致“自由及公平贸易观念”取代“自由贸易与保护主义之争”，从而改变了美国对外贸易政策的走向。⁵³自由及公平贸易既不是普遍的贸易开放，也不是全面的保护主义，而是有选择的贸易开放，也就是将贸易自由化限定在特定的产业部门和特定的贸易伙伴之间。

相对于普遍的贸易自由化，具有明确产业导向的贸易自由化在成本和收益方面的权衡结果更加明确。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授权，以及对最终协议的政治支持。

其次是改变政策协调过程中的力量对比关系，降低谈判难度。相比于多边框架下的政策协调，双边或次多边框架下政策协调更容易确

⁵² 2001年，美国外交关系协会在关于美国贸易政策的审查报告中指出，在美国开放程度提高的同时，美国的就业和工资不断增加，这意味着贸易利益被广泛分享，贸易受益远超过成本。但是在2007年的审查报告中，对贸易收益与成本的权衡发生了显著变化，原因是2000年以来美国就业和工资的持续下降。参见：Council on Foreign Relations (2011).

⁵³ 参见：Baldwin (2009).

定重点议题、并达成最终协议。在多边框架下的政策协调中，各方的利益诉求存在显著差异，希望优先解决的问题也显著不同，这样就很难体现所期望的产业导向，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。

第三，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。⁵⁴

第四，从双边 FTA 向次多边的 TPP 和 TTIP 的转变，体现了美国在 WTO 多边框架以外竞争新国际规则主导权的意图。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，不仅是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，这也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，但是如前文所分析，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。多哈

⁵⁴ 在美国主导的 TPP 谈判中，对参与国的邀请具有明显的政治性。参见：Subramanian and Kessler (2013).

回合的停滞就是例证。

TPP 和 TTIP 的实践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。美欧发达经济体之间在规则层面的差异较小，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，而且还会产生竞争效应，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，⁵⁵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形成过程。

六、对新地区主义影响的思考

在传统观念中，地区主义赋予 WTO 成员“用脚投票”的选择，削弱各国推进多边贸易谈判的动力，甚至阻碍多边贸易体系的进展。⁵⁶但是从历史经验来看，这一观点缺乏充分的证据支持。20 世纪 90 年代以来，地区主义浪潮并没有对多边贸易体系构成显著威胁或阻碍，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，地区主义能够为多边贸易体系提供支持和进一步发展的动力。多边贸易体系在 90 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

⁵⁵ 在日本加入以后，TPP 能够覆盖全球 GDP 的 40%，全球总贸易的 30%；TTIP 覆盖全球 GDP 的 50%，全球贸易的 30%。

⁵⁶ Bhagwati(2008)认为，地区主义的盛行是导致多哈回合停滞不前的重要原因之一。Bhagwati, J. (2008) *Termites in the Trading System: How Preferential Agreements Undermine Free Trade*, Oxford University Press.

主义的推动。⁵⁷

虽然 GATT 的第 24 条款允许在满足特定标准的情况下，RTAs 可以不满足最惠国原则。在这种情况下，RTAs 就可能对非成员产生歧视性。但是另一方面，WTO 对于 RTAs 的基本原则是，应该使成员之间的贸易更加自由，同时不会增加对非成员的贸易壁垒。⁵⁸也就是说，在建立 RTAs 之后，非成员面对的贸易壁垒相对于以前不能提高。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 WTO 框架下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”⁵⁹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。⁶⁰

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，或者是希望在规则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

⁵⁷ 服务、知识产权、环境标准、投资和竞争政策等复杂议程，都是首先进入 RTAs 的，然后才被引入 WTO 的多边贸易谈判中。WTO (2011)。

⁵⁸ 服务贸易总协定的第 5 条款规定了 RTAs 在服务贸易自由化方面的基本原则，要求在削减成员之间服务贸易壁垒的同时不能增加对非成员的服务贸易壁垒。

⁵⁹ 提升支持自由化的力量，削弱抵制自由化的力量。

⁶⁰ Baldwin (2011b).

新国际贸易规则提供了另一条可行路径。⁶¹

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、巴西和其他 G20 成员的共同推动下，实现地区主义的多边化。⁶²

美国所主导的 TPP 和 TTIP 谈判，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。⁶³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领先优势的策略选择。相对于已有的地区贸易协议和地区性行动，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。规模优势和领先优势结合在一起，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

⁶¹ 但是这也意味着，WTO 在全球贸易治理中的核心地位受到损害，RTAs 在一段时间内可能取代 WTO 而成为全球贸易治理的主要场所。参见：Baldwin R. (2011c) 21st Century Regionalism and Global Trade governance, VOX; WTO. (2013) World Trade Report 2013, www.wto.org.

⁶² WTO (2013).

⁶³ 在 2011 年确立 TPP 基本谈判框架时，也界定了 TPP 的基本特征，其中之一就是要达成“有生命力的协议”，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。

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，固然有助于谈判的进展和最终协议的达成，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”。⁶⁴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，就无法改变我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”。

64 Baldwin (2011c).

供稿：中国人民大学国家发展与战略研究院。所有权利保留。任何机构或个人使用此文稿时，应当获得作者同意。如果您想了解人大国发院其它研究报告，请访问 <http://nads.ruc.edu.cn/more.php?cid=402>。