



区域贸易协定新趋势下《跨大西洋伙伴协定》 的负面影响与中国的对策

曾令良

摘 要:近年来,区域贸易协定的发展呈现出新趋势,不仅数量急剧增加,而且内容和目标也扩展到投资、竞争、环境、知识产权、劳工标准、与贸易有关的知识产权等领域以及“贸易追加”议题。这种趋势带来诸多负面影响,而正在谈判的《跨大西洋伙伴协定》势必使这种负面影响更突出:它将带来贸易转移而非贸易增长的结果;将进一步侵蚀多边贸易体制的最惠国待遇原则;使优惠原产地规则变得更复杂;对多边贸易体制关于区域贸易协定的界定构成挑战;使陷入僵局的多哈回合更难走出困境。在跨大西洋和跨太平洋两大自由贸易区的夹击和欧美引领的各种双边自由贸易区的重重包围下,中国一方面应积极推动多哈回合前行,另一方面应加快和扩大与其他国家谈判建立自由贸易区,并争取尽早加入《跨太平洋贸易与投资伙伴协定》的谈判。

关键词:区域贸易协定;跨大西洋伙伴协定;跨大西洋自由贸易区;跨太平洋自由贸易区;中国对外贸易

一、区域贸易协定的新近趋势

长期以来,关于区域贸易协定(regional trade agreements, RTAs)的利弊之争一直没有间断。支持者认为,区域贸易协定是促进全球贸易自由化的“营造物”,它能率先在特定区域内促进货物流动和资源配置,甚至服务自由化,从而加快组成自由贸易区内国家的经济和社会发展,提高区域内生活水平,而且还可以为多边贸易体制的全球贸易自由化目标提供基础和积累经验。然而,持否定说者,认为区域贸易协定是全球贸易自由化的“阻碍物”,因为区域贸易协定违背多边贸易体制的最惠国待遇、透明度和可预见性等基本原则,并且区域贸易协定产生的效应是贸易转移,而不是贸易创造。

然而,理论上的长期争议并没有影响区域贸易协定持续和迅速发展。近年来,区域贸易协定在若干方面呈现出新的趋势和特征(Crawford & Fiorentino, 2006: 1-2, 16):

第一,区域贸易协定已成为绝大多数国家商业政策的核心,重心从多边贸易目标转向追寻优惠贸易安排。有些国家实行的是多边目标与区域目标并重,而更多国家则实行区域目标优先政策。尤其明显的是,一些过去青睐多边贸易自由化的国家越来越积极谈判缔结区域贸易协定。现在,除蒙古外的 WTO 成员都缔结了区域贸易协定。

第二,区域贸易协定的内容趋于复杂化。首先,很多新的区域贸易协定不再限于货物贸易的自由化,还包括服务贸易自由化。其次,规制的范围更广泛,超出了多边贸易体制的范畴,涉及广泛的经济政策及社会政策,如投资、能源、环境、劳工标准、企业社会责任等,有的甚至冠以“伙伴”的名称来界定彼此的关系,使区域贸易协定增添了政治或战略色

彩。新近启动的《跨大西洋贸易与投资伙伴协定》(以下简称《跨大西洋伙伴协定》)谈判就是典型的例子。

日内瓦国际贸易和可持续发展中心新近发布的一份研究报告表明,应对气候变化和可持续发展战略已经或正在成为一些区域贸易协定谈判或准备谈判的议题和内容。新一代区域贸易协定的主要特点有:在贸易规则中规定不同类型的义务免除条款,否则这些贸易规则将限制采取应对环境变化的国内或国际措施;为应对气候变化提供新的合作机制和方式,包括技术转让;增强气候友好货物和服务贸易,包括利用贸易和投资法直接鼓励清洁能源的发展(Gehring Markus w., et al, 2013)。

第三,发达国家与发展中国家间的相互优惠贸易协定增多,而一些发展中国家过去长期依赖的非对等的优惠协定减少。欧盟和美国近年来加快了与非加太和拉美国家缔结自由贸易区或伙伴协定的步伐,这些新型的协定实际上在逐步取代过去的优惠贸易协定。与此同时,发展中国家间的优惠贸易协定不断涌现,旨在加强南南贸易合作。

第四,除了区域内毗邻国家间的优惠贸易安排外,跨区域的优惠贸易安排也在迅速地形成之中。这意味着区域贸易协定已突破传统的地缘概念。新近缔结和正在启动谈判的自由贸易区协定的绝大多数属于跨地区国家之间的。这表明,在交通和通讯日趋便利的当今世界和未来,地缘条件已经不是自由贸易区或区域一体化的必要纽带,共同的经贸利益和战略目标才是关键的决定因素。

二、《跨大西洋伙伴协定》谈判的诱因

1995年,欧美领导人就以建立跨大西洋经济和贸易伙伴关系达成共识。后来,双方因担心这一举动影响新建立的世界贸易组织的运行和2001年发起的多哈回合,一直没有正式启动谈判。2011年11月,在欧美高峰会议上,双方最高领导人指示跨大西洋经济理事会成立一个就业与增长高级别工作组,其使命是“确定增加贸易与投资的政策和措施,以支持有利于相互的就业创造、经济增长和国际竞争力”。该工作组于2013年2月11日发布最终报告,得出结论:“一个应对广泛范围的双边贸易与投资问题,包括规制问题,有利于开发全球规则,并将提供最具有意义的相互利益”(EU DG Trade, 2013)。

根据高级别工作组的上述建议,2013年7月8日,美国和欧盟正式启动《跨大西洋伙伴协定》的谈判。整个谈判计划将在两年内完成。该协定被认为是“美国与欧盟在大西洋联合打造的一艘巨型航母”,未来的欧美自贸区被称之为“经济北约”(倪月菊, 2013)。目前,欧美的国内生产总值约占全球的五成,贸易额约占三成。这项协定若达成,将会是全世界规模最大的自由贸易协定,预计分别为欧盟和美国带来1190亿欧元和950亿欧元的贸易收入。可以预见,该协定的缔结不仅对大西洋两岸的贸易、投资和经济提供强劲的动力,而且对包括中国在内的全球经贸格局势必产生深远影响。

欧盟和美国之所以热衷于彼此的伙伴协定谈判,有着深刻的政治和经济原因。以下分别从欧盟、美国 and WTO 的不同角度进行剖析。

就欧盟而言,通过区域经济一体化来实现区域内各国经济和社会发展并最终实现区域和平与安全,有悠久的历史和丰富的经验。早在19世纪70年代,在欧洲大陆上就建立了世界近代史上的第一个区域经济一体化模式——德意志关税同盟。第二次世界大战后,为了经济复苏和持久和平,欧洲国家先后建立了多个以自由贸易区或关税同盟为基础的区域一体化组织。除了建立欧洲统一大市场外,欧盟还极力推动与其他邻国、地中海国家、欧盟成员国的海外领土和其他有关国家建立广泛的自由贸易区(有的以联系协定的方式建立)。根据有关统计,迄今欧盟与世界上30多个国家签署了自由贸易区协定,与70多个非加太国家缔结了伙伴关系协定。目前,欧盟正在与东盟国家(与各成员国单独谈判,其中与新加坡已签署自贸区协定)、加拿大、海湾合作组织理事会、俄罗斯、日本、南方共同市场和美国举行自由贸易协定谈判。

半个多世纪以来,欧盟通过自身的一体化建设和持续对外推行和拓展自由贸易区建设所带来的利益是显著的。在经济上,欧盟不仅较快地实现了战后经济复苏,而且实现了经济和社会的可持续发展。在政治上,欧盟一方面促进了共同外交与安全政策及防务政策的巩固,另一方面在国际层面,尤其是在发展中国家面前树立了最大的贸易施惠者和经济援助者形象。

从美国的角度来看,从西奥多·罗斯福政府开始,美国一直是国际贸易领域的引领者。自1985年美国与以色列缔结了第一个自由贸易协定以来,它先后与加拿大(1988年)、墨西哥(1994年)、约旦(2001年)、澳大利亚(2004年)、智利(2004年)、新加坡(2004年)、巴林(2006年)、摩洛哥(2006年)、阿曼(2006年)、中美洲国家(多米尼加、哥斯达黎加、厄瓜多尔、危地马拉、洪都拉斯、尼加拉瓜,2005年)、巴拿马(2011年)、哥伦比亚(2011年)等缔结了自由贸易协定。目前,美国与其他国家正在谈判或拟建的自由贸易区有:美洲国家自由贸易区(包括所有的西半球国家)、美国中东自由贸易区(包括中东的大部分国家)、跨大西洋自由贸易区(美国与欧盟)、美国与泰国自由贸易区、美国与新西兰自由贸易区、美国与印度尼西亚自由贸易区、美国与肯尼亚自由贸易区、美国与科威特自由贸易区、美国与马来西亚自由贸易区、美国与毛里求斯自由贸易区、美国与莫赞比克自由贸易区、美国与阿联酋自由贸易区、美国与南非关税同盟自由贸易区(包括南非、博茨瓦纳、莱索托、斯威士兰和纳米比亚)、美国与厄瓜多尔自由区、美国卡塔尔自由贸易区以及美国与台湾自由贸易区。

美国长期热衷于同其他国家或区域经济体签署自由贸易区协定的目的同样是显而易见的。首先,它可以通过这种途径逐步实现双边贸易自由化的价值和利益取向。尤其在多边贸易自由化道路不畅、受阻或行进缓慢的情况下,通过众多复合的双边自由贸易协定的累积,可以作为多边贸易自由化途径的替代或至少是弥补。其次,与其他国家签署自由贸易区协定可以长期和持续地保持美国产品和服务在世界各国的传统市场,同时又可以开辟稳定的新兴市场;反过来,它又可以保障本国的生产所需的原材料和人民的消费所需。最后,在政治上,美国通过自由贸易区协定可以增强其与传统盟友之间的关系,巩固其在美洲后院的安全与稳定,增强其在亚太地区和非洲的影响。

长期以来,欧美各自为阵,在全球范围内有选择地建立自由贸易区。如今,这两大经济贸易巨头为何启动跨大西洋自由贸易的谈判呢?

第一,摆脱金融危机,复苏经济增长是直接的诱因。2008年至2009年,美国经历了自二十世纪三十年代以来最严重的金融危机和经济衰退。这场危机对美国经济实力和全球地位带来了严重影响。美国经济出现负增长,经济实力受到一定削弱,失业率达到了危机前的两倍。近年来,虽然美国采取了大规模的金融机构援救措施和经济刺激措施,及时地遏制了危机的蔓延和恶化,并在中国等新兴市场经济体强劲增长的带动下逐步复苏和恢复增长,但是美国经济并没有完全走出困境(张斌,2010)。在这种情况下,美国积极推动建立跨大西洋自由贸易区,为拉动美国经济快速增长搭建新的平台。

始于美国的金融危机强烈地冲击着欧盟。首当其冲的是对欧洲银行系统和金融体系的侵蚀。接着,随着危机的进一步蔓延,欧盟的实体经济也遭受不同程度的影响。进入2010年,又爆发了新的主权债务危机。欧盟及欧元区近三年经济低迷,甚至出现负增长。失业率居高不下,2010年和2011年,平均失业率为9.7%,2012年12月,欧盟失业率上升到10.7%。危机还使欧盟内部成员国之间发展不平衡进一步加剧。人口老龄化问题严重且呈加速态势,势必加大欧盟财政负担(国务院发展研究中心“世界经济趋势与格局”课题组,2013)。在这种形势下,欧盟除了在内部制订新的经济发展目标(“欧洲2020战略”)、进行政治体制改革、强化金融监管、深化经济治理外,拓展对外贸易发展空间势在必行,而启动全球最大的自由贸易区协定谈判无疑是明智的举措。

第二,促进欧美与新兴经济体国家(中国、印度等国)的竞争力是长远的战略考虑。根据国际货币基金组织的统计,欧盟27个成员国(现为28个)上世纪80年代占全球GDP总量的34.1%下降到2011年的25%。在出口方面,欧盟在上世纪80年代占全球出口总量的22.7%,到2011年下降到13.9%。美国在全球GDP和出口中所占比重也一直在持续下降。建立跨大西洋自由贸易区有可能逆转这种下滑趋势。它可以通过改善彼此进入对方市场和消费者的条件,并减少彼此贸易和在对方投资的费用来扩大经济规模,至少可以减缓竞争力的下降(Mildner & Schmucker, 2013)。单就欧盟而言,它积极寻求与美国谈判跨大西洋自由贸易区还有另一个重要的原因。近两年来,美国一直致力于建立一个跨太平洋伙伴关系(Trans-Pacific Partnership, TPP)。目前,美国正在与11个亚太地区国家举行《跨太平洋贸易与投资伙伴协定》的谈判。可以想象,如果这一协定得以缔结,这一地区的贸易与投资将在优惠的条件下

进入美国市场,这无疑将对欧洲向美国的出口贸易与投资在竞争中处于不利的境地。因此,建立跨大西洋自由贸易区对欧盟而言势在必行。

第三,多哈回合停滞不前是重要的外因。WTO由三大支柱构成:一是监督现行的多边贸易协定及诸边贸易协定的执行,二是提供独特的争端解决机制,三是组织和主持多边贸易谈判。自1995年WTO成立以来,尽管前两个支柱一直运行正常,但第三个支柱却步履维艰,而正是这个支柱可以推动贸易体系的发展,促进新规则和协议的诞生。正如新当选的WTO总干事阿泽维多最近在接受采访时指出的,“多边贸易体系正在经历一个困难的时期。多边贸易体系和WTO的发展陷入了严重的停滞之中,且各成员还没有找到克服困难的办法。考虑到国际贸易和全球经济刚刚经历过2008年的金融危机,还充满不确定性,多边贸易的瘫痪就更令人担忧”(国际贸易和可持续发展中心,2013)。在这种情况下,美国和欧盟两大经济贸易体将热情和智力资源从多边贸易谈判转移到跨大西洋自由贸易区的谈判上,可谓是“另辟蹊径”或“绕行发展”。

三、《跨大西洋伙伴协定》谈判的目标

根据高级别工作组的最终报告,欧美谈判的主要目标和内容涉及(但不限于)五个方面:第一,取消货物贸易的传统壁垒,如关税和关税配额;第二,取消、减少或防止货物贸易、服务和投资领域的各种壁垒;第三,增强规章和标准的一致性;第四,取消、减少或防止不必要的各种非关税“边界内障碍”(behind-border obstacles);第五,加强就共同关心的有关全球问题规则和原则之开发,包括为实现共享的全球经济目标之合作(High Level Working Group on Jobs and Growth,2013:20)。

《跨大西洋伙伴协定》谈判的总体目标可以分别从内部和外部两个层面进行如下综合分析:

(一)《跨大西洋伙伴协定》的内置目标

毋庸置疑,谈判的首要目标,也是最直接的目标,是实现大西洋两岸的贸易和投资自由化,以此推动该区域的经济和社会发展。为实现这一目标,谈判着力于如下关键领域或事项的特定目标:

1. 零关税和高峰关税的削减

要在欧美建立没有关税壁垒的跨大西洋自由贸易区,首要目标是通过一揽子的方式消除所有关税。有研究表明,在优惠基础上双边取消关税可刺激贸易增长,从而促进经济增长和就业率提升(The Transatlantic Task Force on Trade and Investment,2012)。作为长期引领多边贸易体制的主要成员,美国和欧盟的工业品关税经过半个多世纪数轮谈判已降到很低的水平,平均为5%~7%(另有统计为3%~5%)。可以说,工业品的关税早已不是双方贸易的障碍。但农产品关税则是另一番情景。由于农产品贸易直到乌拉圭回合才纳入多边贸易的规制中,欧美的农产品关税一直维持在高水平上,甚至处于税率高峰。例如,在欧盟,高峰关税尤其体现在农产品方面(高达205%)。在美国,高峰关税主要体现在纺织品(42%)与服装(32%)、皮革和鞋类(56%)等产品方面。此外,欧美双方对于化工品、运输设备和药品都维持着高峰关税。这些高峰关税的削减也是谈判的一个重点。关税减让之所以是《跨大西洋伙伴协定》谈判的主要目标,还有一些重要原因(High Level Working Group on Jobs and Growth,2013:20):

首先,跨大西洋贸易相当大的部分是以货物内公司贸易为特征的。即使很低的关税也能对消费和生产产生抑制效果。由于很多的欧美公司的加工依赖进口的输入品(例如化工和塑料制品),很多货物供应链中的低关税仍然可以累积起来构成很大的贸易壁垒。因此,关税不仅影响一国境内消费或用于生产之产品的成本,而且还在实践中构成公司间货物贸易的一种税负。因此,关税降低了那些依赖进口货物加工并再出口最终产品之公司的竞争力。例如,沃尔沃轿车有40余个零部件供应商,其中大部分是欧洲公司。对公司间零部件贸易的关税并没有有效地保护欧洲公司的竞争力,反而增加了生产的成本。

第二,从操作层面来看,取消关税比起其他贸易形式在政治上可能更容易一些。与各种无形的非关税贸易壁垒相比,关税是一种有形的贸易壁垒,具有透明度,便于取消或削减。而且,通过谈判取消关税有助于为其他领域的谈判提供动力。

第三,跨大西洋自由区的零关税对于欧美经济具有巨大的福利潜能。鉴于欧美大规模和高程度的

公司内贸易或工业间贸易,跨大西洋经济可以从取消关税中获得巨大利益。根据最近一项研究,估计关税取消将为欧盟带来 0.3%~0.5% 的动态 GDP,给美国带来 1.0%~1.3% 动态 GDP;相应的福利收益,欧盟为 58~86 亿美元,美国为 59~82 亿美元。这比欧盟和美国从其他优惠贸易协定所产生的实际收益都要大(Erison, F. & Bauer, M., 2010)。

2. 非关税壁垒或规制壁垒的减少

削减非关税壁垒或规制壁垒,亦称之为“边界内障碍”,无疑是《跨大西洋伙伴协定》谈判的第二大关键目标。非关税壁垒一直被认为是贸易自由化的主要障碍之一,尤其实施零关税或关税削减到很低的水平之后,非关税措施便成为最主要的障碍。这是因为:(1)非关税壁垒大都属于贸易进口国或投资所在地国有关货物生产、流通和公司设立与经营的限制措施;(2)非关税壁垒数量众多,少则数以百计,多则数以千计甚至万计;(3)非关税壁垒种类繁多,而且不断出现新的非关税壁垒措施;(4)非关税壁垒具有灵和性或随意性,有关的权能机构在实际操作中有很大的自由酌处权;(5)关税壁垒大都缺乏透明度。理论和实践都证明,削减非关税壁垒能起到促进贸易、发展经济和扩大就业的积极作用。因此,近半个多世纪以来,削减非关税壁垒一直是多边贸易谈判的重点议题和目标。已有研究断言,就跨大西洋自由贸易区而言,如果双方的非关税壁垒减少 50%,可以使欧盟的 GDP 增长 0.7%,美国的 GDP 增长 0.3%,给欧盟带来的福利收益大约为 122 亿欧元,美国为 53 亿美元(ECORYS, 2009)。与多边贸易谈判相比,削减特定部门的歧视性和不必要的非关税壁垒措施在双边谈判中相对要容易一些。欧美舆论和有关界别大都看好欧美之间的非关税壁垒谈判,乐观其成,因为双边的价值观和取消非关税壁垒所带来的巨大商业利益是共同的。为此,有关的欧盟智囊机构建议:为了使不同部门的非关税壁垒的削减具有针对性,取得最佳的效果,应该允许不同领域的商业集团和其他私人利益攸关者实质性地加入谈判过程,因为它们在各异的商务活动中对各种非关税壁垒措施对贸易和投资产生的负面影响有直接和亲身的体验。这就是所谓的利益攸关者驱动的“自下而上”谈判。

值得关注的是,与取消关税谈判相比,欧美之间取消、削减或防止各种非关税壁垒的谈判要敏感和困难得多。这是因为很多的“边界内障碍”涉及国家的产业政策和社会政策,甚至与民族的文化、宗教和传统密切关联,具有很强的政治敏感性。在《跨大西洋伙伴协定》谈判中,特别敏感的非关税壁垒领域主要有:视听部门、食品标准(特别是转基因食品)、政府采购、航空运输等。

3. 促进欧美服务贸易自由化是《跨大西洋伙伴协定》谈判的第三大关键目标

无论是全球层面,还是跨大西洋层面,服务贸易在整个贸易和经济发展中的重要性日益提升。目前,服务业在美国 GDP 占 76.8%,在欧盟占 73.1%。然而,与货物贸易相比,服务贸易的开放程度要低得多。虽然跨大西洋服务贸易自由化能带来多大的潜在收益尚不确定,但是服务贸易壁垒的特点十分突出,主要表现为市场规章方面。有关研究估计,欧盟和美国服务行业中有超过 20% 隶属于生产市场的规章支配,这严重阻碍了国际服务贸易,而且这仅仅是指国际服务贸易一种限制形式。在欧盟,服务业规章限制水平最高的是电力部门,其次分别是机械租赁、分销、商业服务、运输和仓储、金融服务业。在美国,规章限制水平总体上略低于欧盟,限制水平高的部门主要是金融服务、分销、电子、邮政和电信。

欧盟和美国在服务业广泛存在的贸易壁垒和一些服务领域竞争的缺失,为双方谈判削减规章壁垒以促进服务贸易自由化提供了较大的空间。有关的研究机构建议,服务贸易壁垒削减谈判应包括所有的服务提供方式,谈判过程应仿照上述非关税壁垒的“自下而上”模式,允许服务贸易行业的利益攸关者参与其中。鉴于服务贸易行业的广泛性和特殊性,可以采用 WTO 的规制方法,首先谈判缔结服务贸易框架协议,类似于《服务贸易总协定》,适用于所有的服务部门,然后就特定的服务部门谈判专门的协议。但是,具体的服务贸易承诺表应采用“否定清单”(negative listing)方法,而不是 WTO《服务贸易总协定》的“正面清单”(positive listing)方法“^①负面清单的好处在于,它从一开始就设定市场应该是开放

^①根据 WTO《服务贸易总协定》承诺表的正面清单,成员将自己承诺提供市场准入和国民待遇的所有服务部门或活动明确地列入承诺表中,没有列入的不属于开放的范畴。负面清单通常在优惠贸易协定中使用,缔约方承诺除了明确列出不给予市场准入或维持歧视性限制的部门或活动之外,对其他所有的部门或活动都提供市场准入和国民待遇。

的,并自动地对新出现的服务贸易部门或活动开放,除非明确地设置某种壁垒(High Level Working Group on Jobs and Growth,2013:24)。

除了上述三大目标之外,在投资促进与保护、知识产权保护、竞争政策、环境保护、企业社会责任等领域谈判和缔结包含高标准的协定或条款,也是《欧美伙伴协定》谈判的延伸目标。

(二)《跨大西洋伙伴协定》的“溢出”目标

《跨大西洋伙伴协定》谈判除了上述本位目标之外,还有更深远的战略用意,即“溢出”目标。欧美通过建立跨大西洋自由贸易区可以聚合经济和政治能量,为设立全球贸易、投资和竞争等领域的新标准提供试验,或树立新标杆。实际上,通过区域或双边优惠贸易协定(如优惠贸易协定、自由贸易协定和关税同盟协定)确立新规则已有很多的先例。例如,欧盟率先在内部实行服务部门的自由化,并最终将这种自由化引入到GATT的乌拉圭回合。因此,跨大西洋自由贸易区谈判的延伸目标是,为WTO的多边贸易谈判施制定的新的规则施加影响。

如上所述,全球经济危机和欧洲债券危机给欧美经济和对外贸易带来了巨大的负面影响。尽管如此,美国和欧盟仍然是世界经济、易贸易领域的两大巨人,它们在货物贸易、服务贸易、技术与革新、专利与商标、多国企业、等方面长期所积累的硬实力和软实力,再加上长期的政治和军事力量,足以使美国和欧盟在全球贸易与投资领域的政策与规则制定方面仍然处于举足轻重的地位。在多哈回合受阻的情况下,它们希冀通过跨大西洋自由贸易区这个新搭建的贸易和规制平台,在市场准入、投资环境、农产品贸易、知识产权保护、竞争政策、环境政策、劳工标准,甚至人权保护等领域提升现行的规制水平或制定新的标准,并最终促使它们转化成为WTO的多边规则和制度。

四、《跨大西洋伙伴协定》的负面影响与中国的对策

首先,《跨大西洋伙伴协定》创立的跨大西洋自由贸易区给全球贸易将带来的结果势必是贸易转移大于贸易创造。长期以来,经贸学界对区域贸易协定贸易带来的效果是贸易创造还是贸易转移一直存有争议。笔者以为,区域贸易协定对于贸易的创造或促进作用取决于两个前提条件:一是多边贸易体制所推动的全球贸易自由化处于主导地位,而区域贸易协定所建立的自由贸易区处于辅助和补充地位,因为多边贸易体制所确立的最惠国待遇原则在适用的对象、空间和范围上都有普遍性,二是受多边贸易规则规制的贸易额占全球贸易总量的绝对优势,而区域贸易规则所管辖的贸易量相对较小(尽管数量相当大)。欧美是全球最大的两个经济贸易实体,彼此建立自由贸易区无疑会促进大西洋两岸间贸易的增长,继而带来投资与就业增长和经济发展。但这种增长势必以牺牲区域外的其他国家大西洋两岸出口增长为代价,因为广大的第三国不能享受大西洋自由贸易区内的各种关税和非关税美出口的相对减少。因此,《跨大西洋伙伴协定》对全球贸易所造成的影响很难说是一种贸易创造,更多或更可能的结果是一种贸易转移,即欧美与其他国家之间的贸易相当大的部分转移为大西洋自由贸易区内的贸易。

第二,《跨大西洋伙伴协定》将使其他国家与欧美分别与其他国家或地区建立的自由贸易区的实际作用贬值。如前所述,欧盟和美国在大西洋自由贸易区之外已经或正在与非洲、加勒比、太平洋、拉美、中东、东亚和东欧地区的许多国家签订了双边自由贸易区的协定。但是,这些双边协定分别是第三国同欧盟或美国单独缔结的,它们与跨大西洋自由贸易区没有直接的挂钩,只能享受欧美当中的一方的优惠,而不能享受欧美当中的另一方的优惠。例如,土耳其与欧盟建立自由贸易区(甚至关税同盟,但由于没有与美国建立此等关系,在美国市场就无法享受欧盟产品所得到的优惠待遇。同样地,非、加、太国家与欧盟缔结了《科托努协定》(后《洛美协定》),但因没有与美国签订类似的协定而不能在美国享受欧盟产品那样的特权。反过来,新加坡、澳大利亚、巴林和中美洲国家分别与美国缔结了双边自由贸易区协定,但它们没有与欧盟缔结同样的协定,因而不能在欧盟市场获得美国产品所享受的优惠待遇。总之,从长远来看,《跨大西洋伙伴协定》的生效,势必使那些只与大西洋两岸之一方缔结的双边自由贸易区协定的实际价值贬低,即产生“跨大西洋自由贸易区吞并其他双边协定”(TAFTA swallows bilaterals)的影响(Langhammer,2008:15)。

第三,《跨大西洋伙伴协定》势必对 WTO 有关区域贸易协定的实质条件构成挑战。多边贸易体制的核心原则是最惠国待遇,而《跨大西洋伙伴协定》是一种区域贸易协定,本质上与最惠国待遇原则是相悖的。虽然 GATT 第 24 条和 GATS 第 5 条分别规定了区域贸易协定可以是这一核心原则的例外,但同时又明确规定了一些条件。例如,GATT 第 24 条第 8 款规定自由贸易区和关税同盟内的关税免除应覆盖“实质上所有的贸易”,其对外关税不得高于此等协定缔结之前的水平。又如,GATS 第 5 条规定服务部门的经济一体化应具有“实质性的部门覆盖”(substantial sectoral coverage)。然而,正在进行的《跨大西洋伙伴协定》谈判最终是否包括农业贸易和与农业有关的服务贸易,尚不确定。在欧盟内部,补贴和价格控制是共同农业政策的核心,反对将农业纳入跨大西洋自由贸易区的呼声居高不下。例如,德国联邦议院绿党领导人就主张将农业排斥在大西洋自由贸易区之外。欧洲议会在 2013 年 5 月 23 日通过一项决议,请求将视听部门排斥在贸易谈判之外(EDN,2013)。不难预料,如果《跨大西洋伙伴协定》最终不包括农业和视听部门,由此而建立的自由贸易区很难说是符合上述 WTO 关于区域贸易协定的实质要件。这势必使 WTO 在区域贸易协定是否符合 WTO 之审查方面增添新的考验和挑战。

第四,《跨大西洋伙伴协定》将使本来就复杂的原产地规则更复杂,从而对贸易构成新障碍。产品的原产地是优惠市场准入(关税减免)的关键,只有自由贸易协定的缔约方境内生产的产品才能享受这种优惠待遇,其目的是防止非缔约方从这种优惠待遇中获取利益。在原则地规则方面,各国或地区除了制订普通关税的原产地规则外,每一项区域贸易协定都有自己的优惠原产地规则。当今世界的优惠原产地规则至少有 500 多种。原产地规则的这种“意大利面碗现象”(spaghetti bowl effect)尤其不利于中小企业,增加了它们出口贸易的成本(国际贸易和可持续发展中心,2013),因为它们不得不根据不同的自由贸易区标准和要求制造产品和准备不同的原产证明材料。《跨大西洋协定》谈判必然要为大西洋自由贸易区制订专门的优惠原产规则,这无疑给本来就繁多的原则规地增添新赘,有悖贸易自由化的宗旨。

第五,《跨大西洋伙伴协定》谈判势必使停滞不前的多哈回合无限期的延长。国际社会,尤其是广大的发展中国家对于多哈回合寄予厚望,因为它确立了“发展议程”。对此,发展中国家理解为,多哈回合将重点关注发展中国家的发展问题,着重完善已有的多边贸易规则,使它们能获得更多和更实质的优惠待遇。发达国家同意将发展作为多边贸易重点谈判的议题,是想换取发展中国家支持“新加坡议题”(投资、竞争、环境、劳工标准)的必要代价。发达国家与发展中国家对多哈发展议题理解的分歧和不同的期待,加上欧美之间和发展中国家之间在农业补贴、市场准入和规制壁垒等问题上的矛盾,致使多哈回合陷入僵局。在这种情形下,欧美对于多边贸易谈判的态度由积极转为消极,将人力和智力资源从多边贸易谈判转移到跨大西洋自由贸易区谈判,这无疑将影响多哈回合的推进。尤其值得注意的是,《跨大西洋伙伴协定》谈判除了关税、非关税壁垒和服务贸易等议题外,还列入了一些所谓的“贸易追加”议题,如“卫生和动植物检疫标准追加”、“贸易技术壁垒追加”和“新加坡议题”,从而继续引领多边贸易谈判朝着有利于自身的方向发展。然而,这种“迂回”策略在多哈谈判中未必行得通,因为这并没有解决发展中国家和发达国家之间原有的重大分歧。因此,欧美通过《跨大西洋伙伴协定》为多哈回合施压的做法,很有可能继续拖延多边贸易谈判的顺利完成。

最后,《跨大西洋伙伴协定》势必影响中国对大西洋两岸的贸易与投资。近年来,受经济危机和金融危机的影响,中国与欧盟和美国的贸易与投资都呈现出下降的趋势,尽管二者仍然是或将继续是中国的主要出口市场和投资目的地。如前所述,大西洋自由贸易区的建立必将带来贸易转移的效果,而这种贸易转移的最大受害者必然是中国,因为中国对外贸易的规模、总量排在前两位的一直是欧盟和美国。跨大西洋自由贸易区的建立势必挤占或取代相当部分的中国对欧美的出口份额。可以肯定地讲,在广大的第三国之中,受跨大西洋自由贸易区负面影响最大的无疑是中国,因为中国对欧美贸易比重最大,所受不利影响必然最大,所谓“树大招风”。更值得注意的是,中国如果不适当调整甚至改变现行的对外发展战略和对外合作途径,就很难弥补或克服跨大西洋自由贸易区所带来的影响,因为:第一,中国不是大西洋自由贸易区的国家,无法享受该自由贸易区的各种贸易与投资的优惠待遇,因为这种优惠待遇具有排他性,自由贸易区国家与非自由贸易区国家之间的贸易无法自动适用多边贸易体制中的最惠国待

遇原则;第二,中国与欧盟没有缔结自由贸易区协定,因而无法通过中欧双边的优惠贸易安排在一定程度上抵消或至少减少大西洋自由贸易区给中国对欧盟贸易带来的消极影响;第三,中国没有参加《跨太平洋伙伴关系协定》TPP的谈判,也没有与美国缔结自由贸易区协定,因而无法通过中美双边自由贸易安排和跨太平洋自由贸易区来抵消跨大西洋自由贸易区对中国对美贸易的负面影响。

由此可见,中国对外贸易和投资正面临着跨太平洋和跨大西洋两大自由贸易区和欧美分别引领的各种其他双边自由贸易区的夹击和重重包围之中。近来来,虽然我国与有关国家签订了一些自由贸易区协定,并正在谈判或启动另一些自由贸易区的谈判。但是,在跨大西洋和跨太平洋两大自由贸易区咄咄逼人的情势下,中国应及时采取相应的对策。从近期来看,中国必须加快已经启动的自由贸易区谈判的步伐,并积极拓展与其他国家建立自由贸易区的空间。从长远着眼,中国应从三个层面着手研究缓解上述两大自由贸易区的压力:第一,与欧盟谈判签订双边自由区协定;第二,与美国谈判签订双边自由区协定;第三,积极推动多哈回合的谈判进程,促其尽早拉下帷幕。当然,无论是哪一个层面的应对策略,要付诸行动并最终变成现实,势必困难重重,任重道远,因为无论是欧盟和美国,在贸易和投资领域,它们在很大程度上把中国看成是主要的竞争对手,甚至是威胁,而非合作伙伴。

五、结 论

近年来,区域贸易协定的迅猛发展不仅仅是数量的急剧增加,更重要的是其内容更加丰富,范围更加广泛,目标更加多样化。除了取消和削减关税和非关税壁垒以实现贸易自由化这一核心内容和传统的目标之外,还延伸到投资便利、环境保护、竞争政策、社会条款等与贸易有关的领域。

区域贸易协定的迅速繁殖有多方面的诱因,多边贸易体制允许其作为最惠国待遇原则的例外,为区域贸易协定蓬勃发展提供了法律依据。虽然WTO建立了区域贸易协定的审查机构,但无所作为,这促使了区域贸易协定“肆无忌惮”的滋生。多哈回合陷入僵局且前程未卜,促使欧美等WTO成员转移谈判平台,将重心转向缔结区域贸易协定。近年来爆发的经济危机和金融危机迫使欧美借助建立贸易与投资伙伴关系,拉动经济发展、贸易和就业的增长。中国、印度、巴西等新兴经济体的崛起驱使跨大西洋自由贸易区谈判的启动,欧美以此平衡这些新型经济体在世界经贸领域的影响和竞争力。

《跨大西洋伙伴协定》的缔结固然能为欧美摆脱金融危机的影响,促进区域内贸易与就业增长、投资便利和社会福利带来积极的效果。但是,从全球范围和长远着眼,其负面影响不可忽视。它更多的是带来贸易转移而不是贸易创造的效果,它增添了区域贸易协定“意大利面碗”现象侵蚀最惠国待遇原则,它使本来复杂的优惠原产地规则变得更加复杂化,从而加重了中小企业的对外贸易的成本。更重要的是,它势必延误多哈回合的多边贸易谈判走出困境。

《跨大西洋伙伴协定》势必对中国的对外贸易产生不利影响。跨大西洋自由贸易区、跨太平洋自由贸易区和欧美各自分别牵头与欧洲、拉美、非洲、亚洲有关国家谈判建立的众多双边自由贸易区,势必对中国形成夹击和重重包围的态势。为了突破这种“夹击”和“包围”,我国一方面应继续积极推动多哈回合的多边贸易谈判,另一方面要加快和扩大与有关国家和地区谈判签订自由贸易区协定的步伐。此外,中国还应积极探讨加入《跨太平洋伙伴关系协定》谈判的可能性,尽早加入这一新兴的区域一体化体制。

参考文献:

- [1] 国际贸易和可持续发展中心(2013). 阿泽维多访谈录. 桥, 1.
- [2] 国务院发展研究中心“世界经济趋势与格局”课题组(2013). 欧盟经济现状与前景. <http://www.cet.com.cn/wzsy/gysd/857593.shtml>.
- [3] 倪月菊(2013). 美欧谈判构建全球最大贸易区,“经济北约”重塑国际贸易格局. 中国社科院世经政所 IGI(国际问题研究)系列讨论稿.
- [4] 张 斌(2010). 全球金融危机冲击下的美国经济. http://www.ciis.org.cn/chinese/2010-05/07/content_3747318.htm.
- [5] ECORYS(2009). Non Tariff Measures in EU-US Trade and Investment: An Economic Analysis. <http://trade.ec>.

europa.eu/doclib/docs/2009/december/tra-doc_245623.pdf.

- [6] Erison, F. & Bauer, M. (2010). A Transatlantic Zero Agreement: Estimating the Gains from Transatlantic Free Trade in Goods. ECIPE. Occasional Paper, No. 4.
- [7] Gehring Markus, et al (2013). Climate Change and Sustainable Energy Measures in Regional Trade Agreements (RTAs): An Overview. ICTSD Programme on Global Economic Policy and Institutions. Executive Summary. Issue Paper, No. 3.
- [8] High Level Working Group on Jobs and Growth(2013). Final Report of the U. S. -EU High Level Working Group on Jobs and Growth. <http://iipdigital.usembassy.gov/st/english/texttrans/2013/02/20130213142506.html>.
- [9] Jo-Ann Crawford & Roberto V. Fiorentino(2006). WTO Discussion Paper No. 8, The Changing Landscape of Regional Trade Agreements. Switzerland: Geneva.
- [10] Rolf J. Langhammer(2008). Why a Market Place Must Not Discriminate: The Case Against a US-EU Free Trade Agreement. Keil Working Papers, No. 1407.
- [11] Stormy-Annika Mildner & Claudia Schmucker(2013). 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.
- [12] Transatlantic Task Force on Trade and Investment(2012). A New Era for Transatlantic Trade Leadership-A Report from the Transatlantic Task Force on Trade and Investment. <http://www.gmfus.org/archives/a-new-era-for-transatlantic-trade-leadership/>.

Negative Effect of *The Transatlantic Trade and Investment Partnership* under the New Tendency of Regional Trade Agreements and the Responses of China

Zeng Lingliang (Wuhan University)

Abstract: In recent years, there have been emerging some new tendencies of RTAs; not only speedily increasing in their numbers, but more importantly extending of their contents and objectives to investment, competition policy, environment, intellectual property rights, labour standards or “trade-plus” issues. Such tendencies would bring about negative effect in multiple dimensions and the TTIP in negotiation seems to intensify such effect; it would result in trade diversion rather than trade creation, further evasion of the MFN principle of the multilateral trade system, making the preferential rules of origin more burdensome, challenging the requirements of RTAs under the multilateral trade system and making the way out of dilemma for Doha Round even more difficult. Under the trapping of TTIP and TPP as well as heavy surrounding of various bilateral FTAs led by the EU and the U. S., China should actively push forward the Doha Round on the one hand, and speed up and expand negotiations of FTAs with other countries, and at the same time strive for participation of negotiations of TTIP as early as possible.

Key words: regional trade agreement; *Transatlantic Trade and Investment Partnership*; transatlantic free trade area; transpacific free trade area; foreign trade of China

■ 作者地址：曾令良，武汉大学法学院、国际法研究所、国家领土主权与海洋权益协同创新中心；湖北 武汉 430072。

E-mail: fxyzll@whu.edu.cn.

■ 责任编辑：李 媛

