



TPP 与 RCEP：大型自由贸易协定以及贸易与安全的关联

维诺德·阿加沃尔¹

编者按：进入 21 世纪以来，大量自由贸易协定在亚太地区乃至全球兴起，既加速了贸易自由化的进程，又带来复杂的地缘政治、国际规则和国内改革问题。当前，美国和中国正在推动两个大型自由贸易协定——TPP 和 RCEP。前者不包含中国，后者不包含美国，两者将如何竞争或调和，将深刻影响地区和全球的政治经济秩序。本期就这一问题摘译美国加州大学伯克利分校阿加沃尔教授的研究报告。作者分析称，为了应对美国国内对自由贸易的质疑，TPP 的拥护者们过分强调了其制衡中国的战略价值，忽视了其本身的优点。他还认为，RCEP 如得以实现，将不会对美国的出口产生直接影响，但无疑会增强中国在亚太地区的经济实力。

世界贸易在第二次世界大战之后蓬勃发展，带领世界经济迈向高增长、高效率。几十年来，在关贸总协定（GATT）和世界贸易组织（WTO）的支持下，国家间成功地就削减关税及非关税壁垒进行了一轮又一轮的谈判。但是 2015 年 12 月，在经过 14 年没有成效的谈判后，世贸组织成员决定终止多哈回合的谈判。

在多哈回合被终止前，对多边会谈收效甚微的失望情绪已经日渐增长，这促使许多国家探索国际贸易自由化的其他渠道，包括双边自由贸易协定，小范围地区协议，经济部门协议，以及最近将跨地区的国家连结起来的大型自由贸易协定。

¹ 维诺德·阿加沃尔（Vidod K. Aggarwal）是美国加州大学伯克利分校政治系教授、商学院教授，伯克利亚太经济合作研究中心主任。本文是美国东西方中心的系列研究报告之一，英文原文载于东西方中心网站：<http://www.eastwestcenter.org/publications/mega-ftas-and-the-trade-security-nexus-the-trans-pacific-partnership-tpp-and-the>。

两个最突出的大型自由贸易协定囊括了亚太地区的国家，一是初见成果但尚未获批的跨太平洋伙伴关系（TPP）协定，二是已提上议程的区域全面经济伙伴关系（RCEP）协定。

每个协议的支持者都有着热切的期望和大胆设想。TPP 的倡导者声称此举可以回击包含中国的 RCEP 协定，增强美国在太平洋地区的战略地位，以此作为对美国国内的自由贸易怀疑论者的回应。而 RCEP 的拥护者则宣称它将成为 TPP 的敲门砖，而非与之竞争，这两个协定最终都将纳入亚太经合组织（APEC）所支持的亚太自由贸易协定（FTAAP）中。

在关注这些言论之前，让我们首先来了解这两份协定产生的制度背景及其性质。

跨太平洋伙伴关系（TPP）

2015 年 10 月，12 个来自亚洲及美洲的国家就 TPP 达成共识。除了美国和加拿大，此协定包括三个拉丁美洲国家（智利、墨西哥和秘鲁），四个东南亚国家（文莱、马来西亚、新加坡和越南），以及三个美国的传统合作伙伴（澳大利亚、日本和新西兰）。TPP 将缔造一个涵盖全球 8 亿人口和将近 40%GDP 的自由贸易区。

创建一个亚太自由贸易协定的想法始于 2006 年，得到 APEC 商业顾问委员会的热切支持。但由于 APEC 缺乏机制来促成贸易谈判，且包含 21 个迥然不同的经济体，促成 FTAAP 的努力遇到了很大的挫折。与此同时，2002 年，智利、新西兰和新加坡创建了跨太平洋战略经济伙伴协定（TPSEPA，后来也称 P4），随着 2005 年文莱的加入，这项协定蓬勃发展。它倡导超越仅仅消除边界壁垒的传统自由贸易，将通常被认为是境内措施的知识产权管理、原产地规则以及政府采购纳入协定。2008 年 9 月，布什政府表达了加入 P4 的意愿，随后，此协定便演变为 TPP，作为美国自己亚洲战略的一部分。不久，澳大利亚、秘鲁和越南也表达了加入的意愿。

2009 年 11 月，奥巴马政府确认了加入 TPP 谈判的意愿。经过数年冗长的谈判，协议终于在 2015 年 10 月达成。但是，尤其在美国，TPP 协定的批准仍然是未知数。此项协议的很多具体领域有明显的争议性，这些争议将成为 TPP 获批的桎梏。

首先，关于知识产权的条款，TPP 效仿了目前的美国法律，这引发了美国国内以及其他国家的不满。美国之外的 TPP 成员国抵制将自己的版权保护扩大到美国那样的范围，认为这侵犯了它们的主权。而一些美国的利益集团则担心，在签署 TPP 之前会冻结知识产权立法，那将无法满足数字化创新对立法的需求，并固化千禧年数字版权法案等具有争议的政策。

在医药领域，国会成员表达了对与日俱增的知识产权管理将使发展中国家更难获得药品的担忧，尤其是那些廉价的一般药品。用于治疗类风湿性关节炎、银屑病、克罗恩病等疾病的生物制剂类药物，也是一个备受争议的领域。医药行业为增加对此类专利的保护而游说，防止竞争对手在没有花费同样的资源和进行临床试验的条件下抄袭和销售生物仿制品。美国现行法律保护这类药物 12 年，但饱受批评，于是美国提出了保护 5 年或 8 年的双轨制。

第二，汇率操纵问题也引起了许多争议。TPP 对于汇率操纵还没有达成明确的一致，只有一份缺乏约束机制的反操纵声明。

第三，尽管 TPP 声称国有企业没有凌驾于私人企业之上的特权，但东南亚国家国有企业复杂的所有权结构给如何执行这项条款留下了许多仍未解决的问题。对于自由市场的支持者来说，承认其他国家的国有企业实际上已经与 TPP 的初衷相悖。

第四，TPP 中的投资者与东道国争端解决（ISDS）条款赋予外国公司通过有约束力的仲裁就可能减损其盈利能力的规制起诉一国政府的权力，这使得企业可能因为政府实施旨在促进可持续发展、人权以及知识产权的条例而获得赔偿。尽管 TPP 包含一个有关烟草的例外条款，将反烟措施排除在投资者与东道国的争端外，但是由于赋予外国公司广泛的权力，国家制定涉及公共健康和产品安全的法案的权力变得模糊了。

站在总体经济的立场上，由于庞大的规模以及涉及国家的多样性，预测 TPP 的影响是一件十分棘手的事情。根据一项被广泛引用的发表于 2012 年（2016 年更新过）的研究，如果 TPP 协定被迅速履行，到 2030 年美国的实际收入将增长 1310 亿美元，日本也将获得大约同等数额的收益。但与此同时，2016 年，世界银行运用可计算一般均衡模型研究发现，TPP 对美国 and 澳大利亚 GDP 的影响将是微不足道的，该地区的非 TPP 成员国遭受的损失也会很小。这些差距显著的预测

表明，TPP 对经济的影响有很大的不确定性。

随着反对自由贸易与全球化的呼声越来越高，奥巴马政府（以及之前的布什政府）开始从经济以及安全两方面强调 TPP 对于制衡中国的重要性。

“TPP 意味着由美国来书写 21 世纪世界的规则。涉及亚洲——这个目前世界上发展最快的地区时，各国正在争夺规则的制定权。如果我们不通过这项协议，就意味着美国不去制定这些规则，像中国一样的国家就会去制定规则，而这只会威胁到美国的企业和工人，同时也将破坏美国在世界上的领导地位。”

贸易谈判往往同时反映安全和经济上的利益。尤其是关贸总协定（GATT），在冷战的背景下具有重要的安全色彩。本世纪初期，布什政府签订的双边自由贸易协定也都带有明确的政治和安全目的。

不同的是，美国国内反对贸易自由化的呼声使得推行 TPP 非常困难，这导致对中美关系以及太平洋广泛的安全问题的过分强调。2015 年 5 月，白宫收到一封来自七位前国防部长以及十位军事首脑的信，其中指出：中国已经在追求地区自由贸易的替代方案。TPP 结合 TTIP（跨大西洋贸易与投资伙伴关系）将有助于美国以及它的最亲密盟友们塑造国际贸易的规则。该信指出：

“利害关系是显而易见的。TPP 和 TTIP 有着巨大的战略意义，如果我们不能保证这些协定付诸实行将会带来十分严重的战略后果。不仅在亚太地区，甚至还包括大西洋地区，我们的盟友和伙伴们将质疑我们的承诺，怀疑我们的决心，不可避免的寻找其他合作伙伴。美国的声望、影响力和领导力将危在旦夕。”

现任美国国防部长阿什顿也强调了这一战略主题。他指出：

“你也许没想到从国防部长口中听到这样的话，但从最广义的再平衡战略上讲，TPP 对我来说与一艘航空母舰同样重要。”

那么对于这些从经济和安全上制衡中国的说法，中国方面作何反应呢？尽管中国学界和评论家们都声称美国力推 TPP 是为了遏制中国，但中国官方的回应是讲究分寸的。比如，外交部发言人陆慷告诫他国“不要将经济与贸易问题政治化”。国家主席习近平在 2015 年 11 月举行的 APEC 峰会上也告诉 TPP 成员国：“要让贸易协定具有开放性和包容性，尽最大努力促进本地区经济开放并维护多边贸易体制。”

然而随着美国大选的临近，民主党和共和党的候选人都已经表态反对 TPP，

未来 TPP 不太可能容易地通过。在这种情况下，有人会故意把 TPP 置于经济与战略制衡的语境下，这会转移对协定具体内容的注意力。

区域全面经济伙伴关系（RCEP）

简称 RCEP 的大型自由贸易协定是由被称为“东盟+6”的 16 个国家组成的。它将东盟的十个成员国（文莱、柬埔寨、印度尼西亚、老挝、马来西亚、缅甸、菲律宾、新加坡、泰国和越南）与六个重要的地区经济伙伴（澳大利亚、中国、印度、日本、韩国和新西兰）联系在一起。这六个国家已经分别与东盟签署了自由贸易协定。东盟最初于 1967 年冷战期间作为一个地区安全论坛而建立，逐渐将职能拓宽到包括促进地区贸易自由化的诸多领域。“东盟+3”成立于 1996 年，囊括了东盟十个成员国以及中国、日本和韩国，随着澳大利亚、印度和新西兰的加入，最终拓展成为“东盟+6”集团。

日本首先提出覆盖“东盟+6”自由贸易区的设想。之后，随着 TPP 的推进，最初强烈支持“东盟+3”的中国同意了“东盟+6”的方案。东盟中未参与 TPP 谈判的国家也热衷于促进贸易自由化，这包括东盟成员国中人口最多的四个国家当中的三个：印度尼西亚、泰国和菲律宾。

RCEP 被正式推出是在 2012 年 11 月。到 2013 年 5 月，官方针对三个最希望达成共识的问题成立了工作小组，这些问题包括商品贸易、服务贸易与跨境投资。与致力于制定国际贸易“黄金准则”而很少容忍个别国家例外的 TPP 形成对比的是，RCEP 呈现出相当高的包容性，它致力于解决传统的贸易问题，而不像 TPP 那样全面干预国内政策以及管辖问题。截至目前，RCEP 已经完成了 11 轮谈判。尽管参与者们设定 2016 年底为目标，但考虑到相对乏力的谈判进展，这一期限显得过于雄心勃勃。

RCEP 将会开拓世界上最大的自由贸易区。尽管它占世界 GDP 的 30%，不及 TPP，但是它却连结了超过 30 亿人口。关于 RCEP 对美国贸易潜在影响的研究显示，它对美国出口的影响极为有限，因为美国出口的产品很少与 RCEP 成员国的产品构成竞争，这样的例子包括飞机、医疗器械和药品。虽然 RCEP 可能不会直接损害美国企业，但是很明显该条约将通过扩大贸易增强中国在该地区的经济实力。

FTAAP、TPP 与 RCEP 在体制上能互相适应吗？

美国和中国都继续推进竞争性的大型自由贸易协定，2014 年 11 月，中方表达了复苏 FTAAP 的兴趣。在 2014 年 11 月北京召开的 APEC 峰会上，中国国家主席习近平提出了几项旨在增强亚太地区贸易与合作的议题，其中就包括了 FTAAP。由于 10 年前 FTAAP 刚刚被提出时遭到冷遇，中国对于复苏 FTAAP 的提议让人感到惊讶，尽管如此，它还是受到了 APEC 成员国领导，包括奥巴马总统的支持。此外，奥巴马总统还宣称，美国不打算把 TPP 作为遏制中国的工具，这个协定将与 RCEP 一起构成像 FTAAP 那样的全区域自由贸易的基石。分析家预计，FTAAP 将包含比 RCEP 更高的标准，但很可能达不到 TPP 的“黄金准则”，因为中国和其他的亚洲国家看起来还没有做好接受 TPP 广泛规定的准备。

从体制上看，TPP、RCEP 和 FTAAP 能很好地结合在一起吗？从概念上讲，有三种方法可以避免制度重叠带来的冲突：分层有序的嵌套协议、水平分工或是简单的独立授权。嵌套的一个例子是世贸组织（WTO）与区域自由贸易协定的关系。水平分工可以从国际货币基金组织（IMF）和世界银行的关系中看出，前者专注于短期内借贷的平衡，而后者着眼于长期的项目。

对于在 FTAAP 框架下，RCEP 可以成为它的部分成员国通往更广泛、更自由的 TPP 的踏脚石的建议，由于之前有深受怀疑的先例，前景并不被看好。1994 年，欧盟（EU）和欧洲自由贸易区（EFTA）建立了包含它们两者的欧洲经济区（EEA），允许东欧国家加入 EFTA 作为成为正式欧盟成员国的敲门砖。然而，最终 EEA 未能如愿推动申请国加入欧盟的进程。尽管 EEA、EFTA 和 EU 继续共存，但显而易见的是，欧盟占据主导地位，嵌套的方法并未行之有效。就 TPP 和 RCEP 来说，它们很有可能共存下去，但截然不同的目标导致的不兼容性可能阻碍两者之间愉快的协调。

虽然两者都是贸易协定，但 TPP 和 RCEP 有着显著的差别。RCEP 倾向于采取中国的方法，先签署框架协定再进行谈判，并且，它比起 TPP 更少地关注各国的内政。由于亚洲国家都推行积极的产业政策，似乎不太可能接受严重束缚政府行为的规则。中国和其他参与者显然可以从 RCEP 的市场开放中受益，但中国企业担心它们会受到 TPP 的负面影响，因为它们向美国出口的商品诸如电子产品和纺织品都与 TPP 内其他国家有着高度的部门相似性。TPP 最终版本的通过强烈地刺

激了 RCEP 的谈判。就 FTAAP 而言，虽然美国和中国共同主持着有关利益和愿景的研究，但充其量它只是一个长期的目标。

结论

随着各种可供选择的贸易协定的兴起，许多国家创造了一系列复杂而难以管理的协定，这些协定实际上反而可能破坏贸易的开放度。每项协定都有自己的规则和程序，各种例外和限制经常导致企业难以对全球贸易进行供应链管理。这对大公司无疑是一个挑战，对小企业来说更是一场噩梦。在此背景下，创造所谓的大型自由贸易协定的举措应该予以积极对待。

然而，相关协定的谈判和批准并非已成定局。反全球化情绪在美国的蔓延也促使奥巴马政府（以及之前的布什政府）过于强调这些协定在安全上的好处。因此，未来几年为通过 TPP 而进行的努力将带有从经济和安全上制衡中国的浓重色调。虽然中国方面的反应一直比较克制，但这些争论很容易制造紧张气氛，并且难以突显 TPP 本身的优点。

鉴于亚太地区存在两个大型自由贸易协定——以中国为首的 RCEP 和以美国为首的 TPP——之间的竞争，如何调和两者关系的讨论引起了对于复兴 FTAAP 的兴趣。然而目前来看，FTAAP 仍然是一个遥远的目标。

尽管如此，如果这两个大型自由贸易协定都能付诸实施，它们必将影响亚太地区政治、经济关系的走向。考虑到美国正寻求与欧盟建立第三个主要的大型自由贸易协定——跨大西洋投资与贸易伙伴关系（TTIP），围绕谁来制定 21 世纪贸易规则的竞争将会加速。

（李许源摘译，归泳涛校）