

国际贸易协定谈判的新发展与新规则*

李春顶

[摘要]近年来,多边、诸边和区域国际贸易协定的谈判快速发展。在多边贸易协定谈判方面,巴厘一揽子协定达成了多哈回合的第一个成果;在诸边贸易协定谈判方面,服务贸易协定、信息技术协定和政府采购协定在不同领域并驾齐驱,推动了相关领域的开放;在区域贸易协定谈判方面,跨太平洋伙伴关系协定、跨大西洋贸易和投资伙伴协定、区域全面经济伙伴关系协定呈现了取代多边贸易体系的趋势。随着多层次国际贸易协定谈判的推进,新的国际贸易规则正在逐步形成和发展,我国的国际经济政策也需要做出有效的反应和调整。

关键词: 贸易谈判 世界贸易组织 区域一体化 新规则

JEL 分类号: F13 F42 F50

全球金融危机之后,国际贸易协定谈判呈现了新一轮快速发展的态势,多边、诸边和区域贸易协定谈判全面推进。在多边贸易协定谈判领域,多哈回合取得了十几年来首次突破并达成了部分协议。在世界贸易组织(WTO)框架下的诸边贸易协定谈判领域,全球服务贸易协定、信息技术协定和政府采购协定不断发展。在区域贸易协定谈判领域,一系列区域一体化谈判陆续启动,影响较大的有跨太平洋伙伴关系协定、跨大西洋贸易和投资伙伴协定以及区域全面经济伙伴关系协定。不同类型贸易谈判的目标不仅仅局限于推动多边、诸边和区域的贸易一体化,更重要的是有望建立新的国际贸易规则。

一、多边贸易协定的谈判

多边贸易体制是指世界贸易组织所管理的体制。“多边”是相对于区域或者其他数量较少的国家集团所进行的活动,世界上大多数的国家都是世界贸易组织的成员,但仍然有少数国家不在其列。故而,世界贸易组织的体制称为多边贸易体制,而不是全球贸易体制或者世界贸易体制。

多哈回合是世界贸易组织的第一轮多边贸易谈判,于2001年11月在卡塔尔首都多哈举行的部长级会议上正式启动,又称“多哈发展议程”。多哈回合的宗旨是促进世贸组织成员削减贸易壁垒,通过更公平的贸易环境来促进全球特别是较贫穷国家的经济发展。谈判包括农业、非农产品市场准入、服务贸易、规则谈判、争端解决、知识产权、贸易与发展以及贸易与环境共8个主要议题。多哈回合虽然是多边谈判,但谈判主角是美国、欧盟和由巴西、印度、中国等发展中国家组成的“20国协调组”。

多哈回合目前经过了九轮谈判。2001年11月发起了第一轮谈判,计划在2004年底达成协议,并且确定了8个谈判领域。2003年9月,第二轮谈判在墨西哥坎昆举行,由于各成员国无法达成共识,多哈回合谈判陷入僵局,不能按最初计划在2005年1月1日前结束。其中,农业问题成为

* 李春顶,中国社会科学院世界经济与政治研究所,副研究员,经济学博士。

分歧的核心。2004年8月,第三轮谈判开启,世界贸易组织总理事会议上达成《多哈回合框架协议》,同意将结束时间推迟到2006年底。协议明确规定美国及欧盟逐步取消农产品出口补贴及降低进口关税,为全面达成协议跨出了重要一步。2005年12月,多哈回合第四轮谈判遭遇各方利益的冲突和矛盾,2006年7月27日,谈判全面中止。2007年1月,谈判恢复并启动了第五轮,但再次无果而终。2008年7月,第六轮谈判在日内瓦举行,试图在农业和非农产品市场准入问题上取得突破,但最终还是以失败告终。第七轮谈判于2009年11月在日内瓦拉开序幕,历时8年的多哈回合谈判依然没有打破僵局,但继续承诺2010年结束多哈回合谈判。第八轮谈判于2011年12月在日内瓦举行,正式批准俄罗斯加入世界贸易组织,由于各成员在一些谈判领域分歧较大,谈判陷入困境。

多哈回合多边贸易谈判的最新进展发生在2013年12月的第九轮谈判上,这也是世界贸易组织的第九届部长级会议。谈判达成了历经10多年的多哈回合第一份成果,“巴厘一揽子协定”以159个成员国全数通过,打破了多哈回合谈判零的突破,具有重要意义。表1归纳了多哈回合各轮谈判的情况。

表1 世界贸易组织多哈回合谈判情况

谈判	时间	地点	主要内容
第一轮谈判	2001年11月	瑞士日内瓦	确定了8个谈判领域,计划在2004年底达成协议。
第二轮谈判	2003年9月	墨西哥坎昆	由于发达国家在削减农业补贴和农产品关税问题上不肯做出实质性让步,会议无果而终。
第三轮谈判	2004年8月	瑞士日内瓦	达成《多哈回合框架协议》,同意将结束时间推迟到2006年底。协议明确规定美国及欧盟逐步取消农产品出口补贴及降低进口关税。
第四轮谈判	2005年12月	中国香港	在取消棉花出口补贴和农产品出口补贴及向最不发达国家开放市场问题上取得进展,但多哈回合谈判仍未全面完成。
第五轮谈判	2007年1月	瑞士日内瓦	谈判重新启动,但无果而终。
第六轮谈判	2008年7月	瑞士日内瓦	试图在农业和非农产品市场准入问题上取得突破,但以失败告终。
第七轮谈判	2009年11月	瑞士日内瓦	会议未能在推动多哈回合谈判方面取得明显进展,但继续承诺2010年结束多哈回合谈判。
第八轮谈判	2011年12月	瑞士日内瓦	会议批准俄罗斯加入世贸组织,由于各成员在一些谈判领域存在较大分歧,多哈回合谈判陷入困境。
第九轮谈判	2013年12月	瑞士日内瓦	达成了多哈回合的第一份协议“巴厘一揽子协定”。

资料来源:作者根据WTO网站资料信息整理。

“巴厘一揽子协定”也被称为多哈回合谈判的“早期收获”,包括贸易便利化、农业、棉花、发展和最不发达国家四项议题共10份文件,内容涵盖简化海关及口岸通关程序、允许发展中国家在粮食安全问题上具有更多选择权、协助最不发达国家发展贸易等内容。在贸易便利化方面,协定决定尽快成立筹备委员会,就协定文本进行法律审查,确保相关条款在2015年7月31日前正式生效。

各方在声明中同意尽力建立“单一窗口”以简化清关手续。在农业方面,协定同意由发达经济体为发展中国家提供一系列与农业相关的服务,并在一定条件下同意发展中国家为保障粮食安全进行公共储粮。在棉花贸易方面,协定同意世界贸易组织所有成员为最不发达国家进一步开放市场,并为这些国家提高棉花产量提供协助。在发展议题方面,协定同意为最不发达国家出口到富裕国家的商品实现免税免配额制;进一步简化最不发达国家出口产品的认定程序;允许最不发达国家的服务优先进入富裕国家市场;同意建立监督机制,对最不发达国家享受的优先待遇进行监督^①。

然而,2014年“巴厘一揽子协定”的落实和实施并不顺畅。作为协定的重要组成部分之一,《贸易便利化协议》旨在优化货物通关措施,加速全球贸易。按照协议条款已经达成的规定,世界贸易组织总理事会会议需要在最后截止日期7月31日前,在成员(国)一致同意的基础上,将此协议正式纳入到世贸规则体系中,从而使其具有法定效力。但在截至日期之前,协议遭到了印度、古巴、玻利维亚、阿根廷和南非的反对。直到2014年11月27日世界贸易组织总理事会特别会议上,有关落实“贸易便利化”的议定书才最终得以通过,持续近4个月的僵局得以打破。贸易便利化议定书通过后,世贸组织各成员将开始依据各自的程序对议定书进行核准,根据协议条款最初的规定,在2015年7月31日前,三分之二成员核准接受相关议定书后协议即生效。但由于议定书的通过时间比原计划晚了近4个月,很多成员不太可能按期完成核准手续^②。

“巴厘一揽子协定”对国际贸易规则的意义主要在于:第一,增强了未来在多边框架下谈判贸易规则和贸易自由化的信心,具有重要的象征意义;第二,贸易便利化是贸易自由化的一方面,在贸易便利化上形成的规则和措施,同样也是国际贸易规则的一部分;第三,“巴厘协定”为后巴厘时代的贸易规则谈判提供了榜样和效仿对象,有利于未来的谈判。

二、诸边贸易协定的谈判

世界贸易组织框架下的诸边谈判(Plurilateral Negotiation)是在世贸组织框架下,部分成员采取自愿方式参与的具体领域协定谈判。诸边协定是世界贸易组织体系中早有存在的协议形式,1995年世界贸易组织建立之初,就签订有部分成员参加的四个诸边协议,分别是:民用航空器贸易协议、政府采购协议、国际奶制品协议、国际牛肉协议。目前,有影响力的诸边贸易谈判主要有:全球服务贸易协定(Trade in Service Agreement,简称TISA)、信息技术协定(Information and Technology Agreement,简称ITA)和政府采购协定(Government Procurement Agreement,简称GPA),分别体现了服务贸易、信息技术贸易和政府采购上国际贸易新规则的谈判。

(一)全球服务贸易协定(TISA)

“全球服务贸易协定”(TISA)谈判发起于2013年,是世界贸易组织框架下的诸边谈判,美国和欧盟等国家认为20年前达成的“服务贸易总协定”(General Agreement on Trade in Services,GATS)已经落后于时代,主张使用“负面清单”谈判模式推动达成更高标准的服务贸易协定。TISA阵营目前已有48个国家,覆盖了全球70%的服务贸易。

TISA起源于个别世界贸易组织会员在服务业相互签订各式自由贸易协议。目前,世界各国服务业市场缺乏系统、规范的国际规则,各国服务业开放的程度和诉求存在显著的差异,世界贸易组织多边体系下的谈判举步维艰。同时,服务业的形态日新月异、不断发展,也呼唤制订新的游戏规则。在此背景下,美国提议并组织21个世界贸易组织会员国组成“真正好友”(Really Good

① 参见:新华网“世贸组织首个全球贸易协定在巴厘岛达成”,2013年12月7日。

② 参见:新华网“世贸组织通过贸易便利化协议议定书”,2014年11月28日。

Friends,简称 RGF),共同推动服务业协议的谈判,加速全球服务市场的自由化。

2013年1月15日,美国贸易代表办公室(USTR)通知美国国会,将联合美国、欧盟、澳大利亚、加拿大、哥伦比亚、哥斯达黎加、中国香港、以色列、日本、墨西哥、新西兰、智利、挪威、秘鲁、韩国、瑞士、中国台湾、土耳其、巴基斯坦、巴拿马、冰岛等21个世界贸易组织会员(见图1),启动TISA诸边谈判。从参与的成员看,基本都是高收入经济体和地区,是服务业和服务贸易相对发达的国家或地区。

TISA事关服务贸易协定的谈判。美国一直主张在世界贸易组织框架之外建立单独的“国际服务协定”,而欧盟则希望将协定与世界贸易组织的服务贸易协定进行对接,成为世界贸易组织框架内的“诸边服务协定”。最终,谈判共识确定为协定结构以世界贸易组织服务贸易协定为基础,未来可成为世界贸易组织诸边协定之一,并可以使用世界贸易组织的争端解决机制。

在TISA谈判的时间安排上,谈判各方于2012年举行了数次公开技术层面的磋商,2013年正式启动谈判,提出各自市场准入的条件,计划在2013年底结束谈判并达成协议。但到目前为止,尚没有谈判接近达成的迹象。中国在2013年9月正式宣布希望参加TISA的谈判,但目前还没有获得成员国的批准;如果中国加入,将会进一步提高TISA的覆盖范围和影响力。

TISA的最新谈判仍然在进行中,就服务贸易涉及各领域展开讨价还价。自从2013年4月开启第一轮谈判以来,TISA共进行了9轮谈判,其中2013年进行了4轮谈判,2014年进行了5轮谈判(见表2)。各方在电子商务、金融服务、电讯服务、专业服务、国内监管和透明度、航空和海洋运输等领域的谈判取得了一定的进展。但何时能够达成协定,还没有时间表,预计还需要经历一段时间^①。

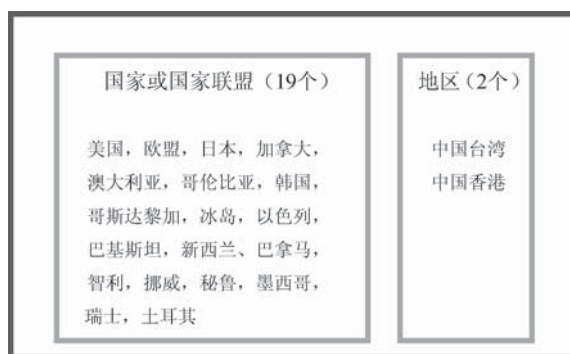


图1 TISA谈判参与成员

资料来源:作者整理。

表2 TISA在瑞士日内瓦各轮谈判简表

时间	谈判	主持国	时间	谈判	地点
4月27~5月3日	第1轮	美国	2月17~24日	第5轮	欧盟
6月24~28日	第2轮	欧盟	4月28~5月2日	第6轮	澳大利亚
2013年 9月16~20日	第3轮	澳大利亚	2014年 6月23~27日	第7轮	美国
11月4~8日	第4轮	美国	9月21~25日	第8轮	欧盟
/	/	/	12月1~5日	第9轮	澳大利亚

资料来源:作者整理。表3~5与此相同。

参与TISA谈判的21个成员占据了全球服务贸易的绝大多数份额。TISA成员服务贸易额占世界服务贸易总额的比重约为60%,服务出口占世界服务出口的比重约为61%,服务进口占世界服务进口的比重约为59%(见图2)。

^① 参见:澳大利亚外交和贸易部“TISA网页”,<https://www.dfat.gov.au/trade/negotiations/services/trade-in-services-agreement.html>。

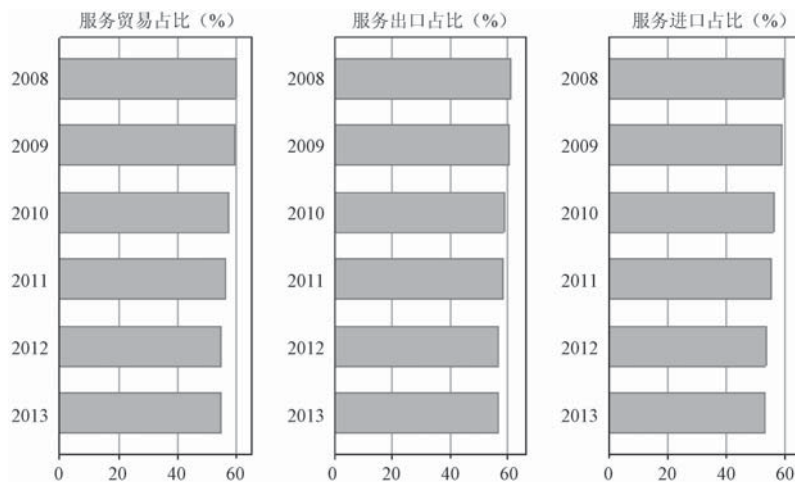


图 2 TISA 成员服务贸易占世界服务贸易总额的比重

数据来源:WTO 统计数据库, <http://stat.wto.org>。

TISA 谈判的目标是在符合“服务贸易总协定”(GATS)的基础上达成更高水平的协议,覆盖服务贸易的所有领域和模式,并在成员之间形成新的更好的服务贸易规则。谈判正式启动后,欧盟以及部分参与方进一步明确提出,TISA 不仅仅是参与成员之间的自由贸易协定,还应以纳入世界贸易组织体系为最终目标。因此,TISA 应该以世界贸易组织的“服务贸易总协定”(GATS)为基础,纳入一些 GATS 的核心条款,并强化现有规则,增加部分新规则,实现更高的自由化水平。在此基础上,应该吸引更多的 WTO 成员参与,以便在未来实现多边化。但美国对多边化的态度不够积极,而更关注协定的达成,形成高标准的服务贸易协定。

从目前的进展看,TISA 协定主体将基于 GATS,增加新规则和新的市场准入承诺,覆盖面更广。协定将包括文本、各方减让表和保留例外、新规则三个大的部分,国民待遇将采用“负面清单”方式,市场准入采用“正面清单”方式,设置承诺解读章节,包括锁定开放现状等。在新规则制定方面,由参与方提出议案,讨论达成一致后纳入最后协定。新规则可能涉及的领域包括:国内规制和透明度、信息通讯技术服务、金融服务、专业服务、运输与物流服务、海运服务、环境服务、能源服务、自然人移动、国有企业纪律、政府采购透明度等。

(二)信息技术协定(ITA)

“信息技术协定”(ITA)是世界贸易组织框架内协调信息技术领域贸易和投资行为的诸边协定规则。ITA 的扩容谈判是对现有规则的完善和修订,如果达成一致,能够形成协调信息技术领域的贸易新规则。

“信息技术协定”(ITA)是世界贸易组织项下 1997 年生效的诸边协定,最初签署方为 29 个,当前的成员规模已经增加到 76 个,成员涵盖全球 97% 的 IT 产品出口,旨在分阶段将信息技术产品的关税削减至零。中国在加入世界贸易组织谈判中承诺加入协定,并成为成员。协议生效 16 年来,产品目录一直没有变化。

2012 年 5 月,美国、日本和韩国在 ITA 委员会上提交了协商扩大协议品目录的建议,修改协议的商讨正式开始;7 月,谈判成员提出了包含 357 个品目的扩大协议品目录清单。目前共有 51 个国家和地区参加了 ITA 扩围谈判,这些国家的信息技术产品贸易额占世界贸易总额的 90% 以上。2013 年以来,谈判国家每月召开一次会议,对清单中的品目修订以及需要进一步增加的品目进行磋商。谈判国普遍认为敏感品和家电等很难定义为高新技术的 IT 产品,应从清单中删除,而应该将新型半导体、数字机器、医疗机器、半导体制造装置等加到清单中。ITA 修订不仅可以把技

术进步反映到协议中,而且有利于世界贸易组织争端的解决。

然而,ITA的扩围谈判并不顺利,2013年11月21日,美国突然宣布中止谈判,主要信息技术大国,如美国和中国等国的诉求和要价存在较大的分歧,何时能够以及是否能够达成协定很难预料。从最新进展看,中国和美国正在接触,逐渐建立互信,希望在2014年尽快启动中止的谈判,但目前还没有新的发展。

(三)政府采购协议(GPA)

“政府采购协议”(GPA)是在世界贸易组织框架下的一项诸边协议,目标是促进成员方开放政府采购市场,扩大国际贸易。GPA由世界贸易组织成员自愿签署,目前有15个参加方,包含43个国家和地区,以美国、欧盟、加拿大、日本等世界贸易组织发达成员为主。

GPA最初的版本是在“关税与贸易总协定”(General Agreement on Tariffs and Trade,简称GATT)的框架下于1979年达成,称为GPA 1979。GPA 1979虽然只针对参加成员,且覆盖范围仅限于各国中央实体采购公共产品合同,但标志着政府采购领域的国际规则诞生了。GPA 1979之后经历了多次修订,在GATT乌拉圭回合谈判期间,参与国非正式工作组展开新的谈判,进一步调整和扩大GPA的使用范围和涵盖内容,在1993年12月达成了《1994年政府采购协定》,称为GPA 1994。GPA 1994成为乌拉圭回合最后文件的组成部分,是世界贸易组织法律体系中的四个诸边协定之一。1997年,政府采购协定的参与国启动了新一轮的谈判,并于2006年12月8日就GPA 1994的修改本达成一致,形成了临时议定文本。在此之后,参与国就政府采购的覆盖范围进行谈判,在2011年12月的世界贸易组织第8届部长会议上达成一致,并于2012年3月通过了谈判结果,这就是《2012年政府采购协定》,称为GPA 2012。

GPA的基本目标是通过建立一个有效的关于政府采购法律、规则、程序和措施方面的权利与义务多边框架,实现更大程度的贸易自由化,改善现行国际贸易环境。GPA主要强调三个原则:一是非歧视性原则,即各缔约方不得通过拟定、采取或者实施政府采购的法律、规则、程序和做法来保护国内产品或者供应商,从而歧视国外产品或者供应商;二是公开性原则,即各缔约方有关政府采购的法律、规则、程序和做法都应公开;三是对发展中国家的优惠待遇原则,有关缔约方应向发展中国家,尤其是最不发达国家提供特殊待遇,如提供技术援助。

GPA 2012是金融危机以来全球贸易自由化方面的重要突破。从法律性质上看,新文本是GPA 1994的修订本,不是一个全新的协议,但文本内容更加充实。这些新的扩展包括有:其一,拓展了实施GPA的目标诉求。GPA 1979和GPA 1994的主要目标是通过取消政府采购领域的歧视做法,实现政府采购领域的贸易自由化,而GPA 2012的目标不仅限于实现非歧视,更把提高公共资源管理效率、反腐败等内容包含进来。其二,进一步扩大了涵盖的范围。GPA 2012涵盖范围进一步扩大,参加方承诺水平进一步提高,并改进了承诺形式。在新协定中,全部参加方共增加了约500个政府采购实体。在中央政府实体层面,欧盟各成员国共增加了150多个中央政府实体,在次中央政府实体层面,加拿大将省级地方政府列入了涵盖范围,日本、韩国、以色列等国家增加了地方实体开放范围。其三,明确了特殊和差别待遇原则。GPA 2012为发展中国家规定了“过渡性措施”,包括价格优惠和补偿等。其四,规划未来政府采购规则的发展。GPA 2012对未来政府采购的发展和议题提出了发展重点,包括公司合作伙伴关系以及与涵盖的采购项目之间的关系、中小企业、统计数据收集与汇报、可持续采购、国际采购安全标准等。

GPA绝大多数成员都是发达国家或者富裕的发展中国家,但这种情形正在发生变化。2004年新加入欧盟的捷克、爱沙尼亚、塞浦路斯、拉托维亚、立陶宛、匈牙利、马耳他、波兰、斯洛文尼亚、斯洛伐克等10个国家正式参加《政府采购协议》。2009年中国台湾地区、2011年亚美尼亚、2013年克罗地亚相继加入。当前,GPA的观察员包括印度、沙特阿拉伯、乌克兰、马来西亚、巴林等在内的

共 27 个国家或地区,中国、新西兰、乌克兰、阿尔巴尼亚等 10 个 WTO 成员正在进行加入谈判,另有 6 个国家承诺尽快启动加入谈判。

三、区域贸易协定的谈判

近年以来,新一轮区域经济一体化快速发展和推进,并且重点关注非关税壁垒的削减以及国际贸易新规则的构建。区域贸易谈判中,影响较大的主要有:跨太平洋伙伴关系协定(Trans-Pacific Partnership,简称 TPP),跨大西洋贸易和投资伙伴关系协定(Trans-Atlantic Trade and Investment Partnership,简称 TTIP),以及区域全面经济伙伴关系协定(Regional Comprehensive Economic Partnership,简称 RCEP)。

(一)跨太平洋伙伴关系协定(TPP)

“跨太平洋伙伴关系协定”(TPP)通常又称为“跨(泛)太平洋战略经济伙伴关系协定(协议)”,是一个由美国主导的旨在进一步推动亚太地区经济自由化的区域自由贸易协定(Free Trade Agreement)。

TPP 的发展历史可以追溯到 2002 年墨西哥 APEC 领导人峰会,时任智利、新加坡和新西兰领导人发起了太平洋三国更紧密经济伙伴(Closer Economic Partnership)关系的一体化谈判,被称为 P3-CEP。接着,在 2005 年 4 月的 P3-CEP 谈判中,文莱加入,形成了 Pacific-4(P4)。2008 年 9 月, Pacific-4 受到美国的关注,布什总统决定加入谈判,并提出 TPP 的设想与倡议;2008 年底,澳大利亚、秘鲁和越南决定加入。但 TPP 的发展被随后的美国大选搁置和中断。奥巴马总统执政后,明确提出美国要参与谈判并主导亚太地区自由贸易协议的制定,并于 2010 年 3 月在澳大利亚墨尔本启动了第一轮谈判。至此,美国主导的“跨太平洋伙伴关系协议”开始了正式协商进程。随后,在 2010 年 10 月的第三轮谈判中,马来西亚加入 TPP。2012 年 6 月,加拿大和墨西哥宣布加入 TPP 谈判并于同年 12 月正式加入。日本于 2010 年 11 月成为 TPP 观察国,于 2013 年 3 月正式宣布希望加入 TPP,6 月被邀请加入,在 2013 年 8 月的第 19 轮谈判中正式成为 TPP 成员。

TPP 的当前成员共有 12 个,分别是:美国、澳大利亚、文莱、智利、马来西亚、新西兰、秘鲁、新加坡、越南、加拿大、墨西哥、日本。2013 年 9 月韩国宣布加入 TPP 谈判,在不久的将来,韩国也可能会成为 TPP 的成员。根据 TPP 发展的规划,将在 2015 年之前实现 13 个成员的目标,即韩国加入 TPP。

TPP 涵盖了亚太地区的 12 个重要国家,包括了主要的发达经济体和不少发展中国家。建成之后,将成为现有的最大自由贸易区或区域一体化组织。TPP 成员的贸易总额约占世界贸易份额的 25%以上,出口总额占世界份额的约 23%,而进口总额占世界份额的约 28%(见图 3)。TPP 整体占据了世界贸易的约 1/4,这样的“巨型(Mega)”区域一体化组织对于全球贸易和经济的影响不言而喻。

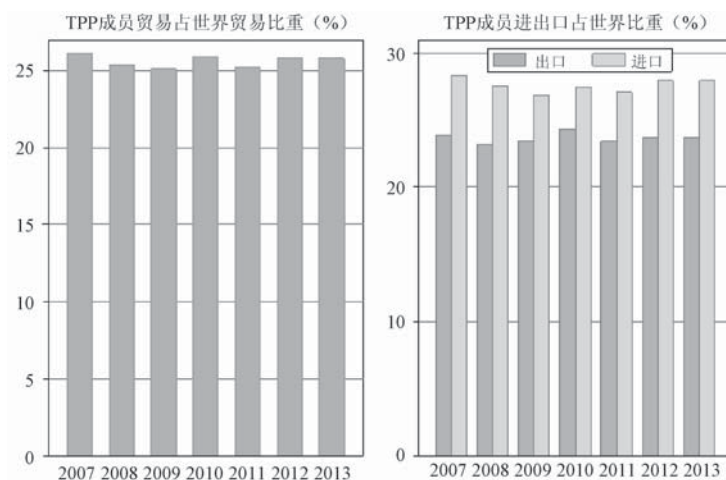


图 3 TPP 成员货物贸易占世界贸易额的比重

数据来源:WTO 统计数据库,http://stat.wto.org。

在 TPP 的时间进程安排上,已经启动了 20 多轮谈判;其中,2010 年历经 4 轮谈判,2011 年历经 6 轮谈判,2012 年历经 5 轮谈判,2013 年历经 6 轮谈判,2014 年截至 9 月已启动 2 轮部长级谈判和 2 轮首席谈判代表会议(见表 3)。按照 TPP 的原定计划,各成员要在 2013 年底签署协定,但至今尚未实现。

表 3 TPP 各轮谈判简表

	时间	谈判	地点	时间	谈判	地点
2010 年	3月15~18日	第1轮	澳大利亚墨尔本	2012 年	12月3~12日	第15轮 新西兰奥克兰
	6月14~18日	第2轮	美国旧金山		7月2~10日	第13轮 美国圣地亚哥
	10月4~9日	第3轮	文莱		9月6~15日	第14轮 美国利斯堡
	12月6~10日	第4轮	新西兰奥克兰	3月4~13日	第16轮 新加坡	
2011 年	2月14~18日	第5轮	智利圣地亚哥	2013 年	5月15~24日	第17轮 秘鲁利马
	3月24日~4月1日	第6轮	新加坡		7月15~24日	第18轮 马来西亚哥打基纳巴卢
	6月20~24日	第7轮	越南胡志明市		9月18~21日	第19轮 美国华盛顿
	9月6~15日	第8轮	美国芝加哥		11月19~24日	第20轮 美国盐湖城
	10月19~28日	第9轮	秘鲁利马		12月7~10日	部长会议 新加坡
	12月5~9日	第10轮	马来西亚吉隆坡		2月21~25日	2轮部长会议 新加坡
2012 年	3月1~9日	第11轮	澳大利亚墨尔本	2014 年	5月18~20日	谈判代表会议 越南河内
	5月8~18日	第12轮	美国达拉斯		9月1~10日	部长会议 澳大利亚悉尼
	/	/	/		10月19~24日	谈判代表会议 美国华盛顿
				12月12~17日		

2014 年的 TPP 谈判进展缓慢,2 轮部长会议都无果而终。目前,主要的分歧在美国和日本之间。美日双方在农产品和汽车的市场准入上各有保留和诉求,难以达成一致。在农产品市场准入上,日本希望保留大米、小麦、牛猪肉、乳制品和甘蔗等 5 类农产品的关税,用 10 年或者更长时间逐步取消,但与美国要求取消所有关税的原则存在分歧。在汽车市场准入上,日本要求美国废除汽车关税、制定取消汽车零部件税的时间表,但美国以国内汽车生产商的利益受损为由拒绝日本的要求。与此同时,在国有企业竞争和知识产权领域,美国与越南以及马来西亚也存在不同的意见。美国主张国有企业在与民营企业竞争上应该无差别地对待国内外企业,要求取消对国有企业的税制优待。拥有较多国有企业的越南担心快速市场开放会对国有企业造成影响,因而反对针对国有企业竞争的规则。在专利权等知识产权领域,美国与越南、马来西亚的意见也存在差别。

2014 年 7 月 5~13 日,TPP 首席谈判代表会议召开,就劳动和制度性事项举行磋商,化解这两个领域的争论。2014 年 9 月 1~10 日,首席谈判代表会议在越南河内再次召开,就知识产权保护、国有企业改革等分歧较大的领域展开了讨论。美国和日本希望在 2014 年 11 月前后达成基本妥协,为下一轮部长会议铺路^①。目前的形势看,TPP 谈判距离达成初步协定似乎已经不远。

TPP 的具体谈判议题和内容没有明确的信息。原因是 TPP 谈判过程对外严格保密,谈判结束前不对外公布技术文本,只能从公开的各国官方、美国贸易代表办公室公布的简报资料、谈判小组

^① 参见:中国新闻网“TPP 首席谈判代表会举行”,2014-09-04。

组成的情况以及部分谈判国在每轮谈判前提交的建议来分析协议的可能内容。TPP的定位是一个开放性的高水平和高标准的区域一体化安排,不仅要实现区域内的全面零关税,使区域内成员成为统一大市场,还会涉及各成员的国内政策,如监管、竞争政策、经济立法、基础建设、市场透明、反贪和金融业改革等。从现有的资料看,TPP涉及的议题将包括知识产权保护、劳工标准、环境标准、促进中小企业发展、金融监管、竞争政策、国有企业条款、经济立法、市场透明和反贪等多个领域。

TPP的发展目标在很大程度上是要构建并形成新的国际贸易规则,涉及的议题都与新的规则和标准息息相关,并且要在货物和服务贸易领域建设高度开放的一体化安排。在货物贸易上,要求各方做出的关税减让覆盖多达11000个税号的所有产品。在服务贸易和投资上,要求覆盖所有服务部门,包括金融和电信行业,并采取“负面清单”方式进行谈判;对于明确需要保护的服务部门,“负面清单”谈判方式允许各方保留现有国内保护措施,但不允许设置新的障碍,并承诺在协定生效后逐步取消管制,最终实现自由化。TPP一旦建成,对于国际贸易规则和标准的影响将是深远的。

(二)跨大西洋贸易和投资伙伴协定(TTIP)

“跨大西洋贸易和投资伙伴协定”(TTIP)是美国和欧盟正在推动构建的自由贸易区或区域一体化安排。TTIP达成后,将成为世界上最大的自由贸易区,囊括世界最大的两个发达经济体。

美欧建立自贸区的设想可以追溯到20世纪中叶。1949年加拿大曾提出“让北约成为军事和经济联盟”的建议,但遭到欧洲的拒绝。此后,美欧自贸区的提案不断涉及,但一直没有进入实际行动和建设阶段。

2013年2月13日,在八国集团(G8)峰会上,美国总统奥巴马、欧洲理事会主席范龙佩和欧盟委员会主席巴罗佐发表联合声明,决定在2013年6月底启动跨大西洋贸易与投资伙伴协议(TTIP)谈判,并计划在2014年完成谈判。至此,TTIP的设想正式公布于众。

2013年3月12日,欧盟委员会通过了与美国进行自由贸易协定谈判的授权书,2013年6月14日欧盟各成员国通过了欧盟委员会开启TTIP谈判的决议。2013年7月8~12日,美国和欧盟在华盛顿启动了TTIP的第一轮谈判,初步确定了谈判框架,包括农业和工业产品市场准入、政府采购、投资、服务、能源和原材料、监管议题、知识产权、中小企业和国有企业等20项议题。TTIP第二轮谈判于2013年11月11~15日在比利时布鲁塞尔举行,第三轮谈判于2013年12月16~20日在美国华盛顿举行,第四轮谈判于2014年3月10~14日在比利时布鲁塞尔举行,第五轮谈判于2014年5月19~23日在美国弗吉尼亚阿灵顿举行,第六轮谈判于2014年9月29日至10月3日在美国马里兰举行(见表4)。

表4 TTIP各轮谈判简表

时间	谈判	地点	时间	谈判	地点
7月8~12日	第1轮	美国华盛顿	3月10~14日	第4轮	比利时布鲁塞尔
2013年 11月11~15日	第2轮	比利时布鲁塞尔	2014年 5月19~23日	第5轮	美国阿灵顿
12月16~20日	第3轮	美国华盛顿	9月29~10月3日	第6轮	美国马里兰
/	/	/	2015年 2月2~6日	第7轮	布鲁塞尔

2014年已经启动的谈判并不顺利,5月19~23日的第5轮谈判在持续上升的政治阻力和公众抵制中拉开序幕,双方在部分议题上存在分歧,主要包括:协议是否涵盖金融服务行业、农产品和食物贸易监管、地方保护主义的政府采购规则以及投资者争端解决机制等^①。从当前的进展看,

^① 参见:中华人民共和国驻欧盟使团经济商务参赞处网站“TTIP第五轮谈判在阻力中启动”。

TTIP 没有达成协定的迹象。

美国和欧盟分别是全球第一大和第二大发达经济体,美欧的 GDP 之和约占世界的一半,平均每天贸易额达 27 亿美元,相互投资达 3.7 万亿美元。从美欧贸易占世界贸易的份额比例看,货物贸易总额约占世界的 43%,货物出口总额约占世界的 40%,货物进口总额约占世界的 46%;服务贸易总额约占世界的 50%,服务出口总额约占世界的 58%,服务进口总额约占世界的 45%(见图 4)。可见,美欧货物和服务贸易总和接近世界贸易的 50%。从美欧近年相互的贸易看,除了 2009 年全球金融危机外,其他年份中两者进出口贸易额都在不断增长,且增速较快;在贸易平衡上,欧盟处于顺差地位(见图 5)。故而,TTIP 如果建成,将是世界第一大超级自由贸易区。同时,美国和欧盟是世界最主要的服务贸易大国,双边相互投资额巨大,在服务贸易和相互投资上的合作空间很大。

从 TTIP 目前的谈判进展看,似乎达成一致并不容易。但从美国和欧盟政府层面的表态看,双方谈判积极性很高,达成协议的意愿很强。双方可查的约定包括:第一,尽可能取消跨大西洋贸易领域工业品和农产品的全部关税;第二,进一步开放服务市场,加强在公共支出、政策制定领域的合作;第三,在竞争、贸易便利化、劳工和环境领域制定最新规则;第四,加强知识产权保护力度,确定共同的目标和策略,推动在第三国市场和国际组织的实施。显然,美欧谈判和合作的领域主要在于非关税壁垒和制度规则方面。

美欧联合声明指出,一个高标准的跨大西洋贸易与投资伙伴关系将促进贸易与投资自由化,也将解决监管问题和其他非关税贸易壁垒。通过谈判,美国与欧盟将不仅有机会促进大西洋两岸的贸易与投资,也可能成为全球贸易规则的制定者和主导者,进而改变现有的多边贸易体系。可见,美欧自贸区建设所追求的主要目标是:促进相互的贸易与投资,而更重要的是构建新的国际贸易和投资规则。

尽管美欧国内的经济形势以及美欧的主观意图都有利于 TTIP 的发展,但作为全球最主要的发达经济体,产业的趋同和相互的竞争不可避免,相互的利益关切也存在差别与矛盾,要达成最终的自贸区安排并不容易。TTIP 建设和发展的主要障碍包括:其一,美欧内部的协调和审批不简单。欧盟内部成员较多,且利益存在一定的分歧,要通过内部复杂的审批程序,并不容易。美国方面,需要得到国会批准,背后利益集团的博弈不可避免。其二,“美国标准”和“欧洲标准”的差异

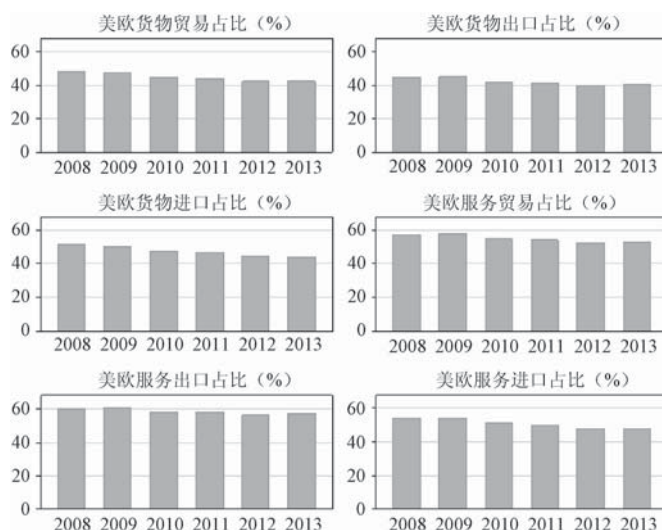


图 4 TTIP 美欧货物和服务贸易占世界贸易额的比重 (%)

数据来源:WTO 统计数据库, <http://stat.wto.org>。

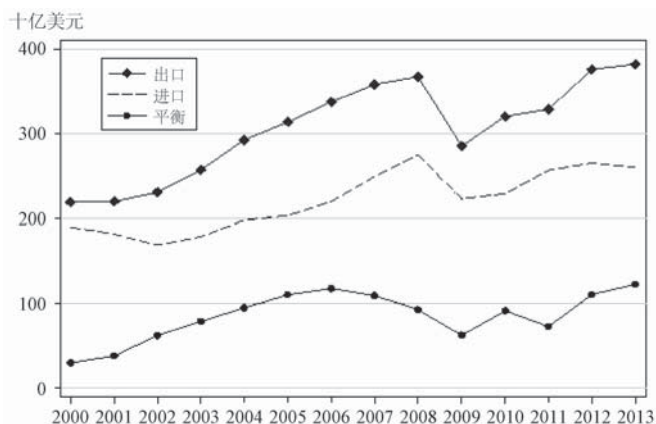


图 5 2000~2013 欧盟对美国货物贸易

数据来源:联合国 Comtrade 统计数据库。

较大,协调一致不容易。美国标准和欧洲标准在很多方面都存在差异,典型的如食品安全、农业补贴、知识产权、气候变化等领域。在食品安全方面,欧洲在销售转基因食品上有严格的限制,而转基因技术在美国却被大量使用。在农业补贴方面,欧盟对农业的补贴水平远高于美国。在知识产权领域,美欧之间也存在差异,例如美国公司可以使用消费者的个人信息数据,而欧洲却有最低标准的保护。其三,美欧产业存在明显的同质性和竞争性。美国和欧盟同属发达经济体,产业同质性较强,制造业主要集中于产业链高端的产品生产、研发和设计,服务业同在国民经济中占据重要地位。典型的事例如飞机制造领域的波音和空中客车的竞争。其四,在农产品补贴问题上,欧盟的补贴标准和程度都与美国存在差异,分歧较大。

(三)区域全面经济伙伴关系协定(RCEP)

“区域全面经济伙伴关系协定”(Regional Comprehensive Economic Partnership, 简称 RCEP)是由东盟国家提出,并以东盟为主导的区域经济一体化安排,是东盟成员国相互开放市场、实施区域经济一体化的组织形式。RCEP 的主要成员计划包括东盟 10 国和 6 个已经与东盟签署自由贸易协定的国家,即中国、日本、韩国、澳大利亚、新西兰和印度。按照东盟的计划,当 RCEP 建成到一定程度后,再商谈美国和俄罗斯的加入。RCEP 的目标是消除内部贸易壁垒、创造和完善自由的投资环境、扩大服务贸易,还将涉及知识产权保护、竞争政策等多领域,自由化程度高于东盟与现有 6 个国家已经分别达成的自贸协定。

2011 年 2 月 26 日,在缅甸内比都举行的第十八次东盟经济部长会议上,讨论了如何与其经济伙伴国共同达成一个综合性的自由贸易协议。会议结果是产生了组建区域全面经济伙伴关系(RCEP)的草案。在 2011 年东盟峰会上东盟十国领导人正式批准了 RCEP。2012 年 8 月底召开的东盟十国、中国、日本、韩国、印度、澳大利亚和新西兰的经济部长会议原则上同意组建 RCEP。尽管由于领土问题和在贸易自由化原则上的分歧,RCEP 各方步调未必能完全协调一致,但尽早达成自由贸易协定、增加经济活力已成为各方共识。目前 RCEP 货物贸易工作组、服务工作组和投资工作组都已经启动。RCEP 建设的初步计划时间安排是:2013 年初启动谈判,2015 年底完成谈判,之后进入实施阶段。同时,东盟经济共同体将于 2015 年建成。

RCEP 目前已经进行了 5 轮谈判。2013 年 5 月 9~13 日,RCEP 第一轮谈判在文莱举行,16 个成员国一致同意努力推进谈判,正式成立了货物贸易、服务贸易和投资三个工作组,并就货物、服务和投资等议题展开磋商。各方就三个工作组的工作规划、职责范围、未来可能面临的挑战等议题深入交换了意见,还就其他领域谈判问题进行了初步探讨^①。2013 年 9 月 23~27 日,第二轮谈判在澳大利亚布里斯班举行,贸易谈判委员会和货物贸易、服务贸易、投资等三个工作组召开了会议。货物贸易方面,各方重点讨论了关税减让和协定的章节结构及要素问题,并就关税和贸易数据交换、原产地规则、海关程序等问题进行了交流,决定成立原产地规则分组和海关程序与贸易便利化分组。在服务贸易方面,各方对协定章节结构和要素等问题展开讨论,并就部分国家感兴趣的部门开放问题初步交换意见。投资组就协定的章节和要素进行了讨论^②。

2014 年 1 月 20~24 日,第三轮谈判在马来西亚吉隆坡举行。谈判的重点内容包括市场准入模式、协定章节框架和相关领域案文要素等。除以往关于关税问题的 3 个领域外,与会国同意新设“知识产权”、“市场竞争”、“经济技术合作”、“纠纷解决”等 4 个领域的工作组会议并启动正式谈判^③。

① 参见:中国自由贸易区服务网“RCEP 第一轮谈判新闻稿”,2013-05-15。

② 参见:国家质量监督检验检疫总局网站“RCEP 第二轮谈判在澳大利亚举行”,2013-11-06。

③ 参见:中国贸易救济信息网“RCEP 第三轮谈判闭幕,新设知识产权等议题”,2014-01-26。

2014年3月31日~4月4日,第四轮谈判在中国南宁举行,针对一系列议题进行了密集磋商,在货物、服务、投资及协议框架等广泛的问题上取得了积极进展^①。2014年6月21~27日,第五轮谈判在新加坡举行,谈判的重点议题包括:货物贸易、服务贸易、投资、经济技术合作、知识产权、竞争和法律规则及机制。会议分别就上述议题召开小组会议进行深入讨论^②。第六轮谈判将于2014年12月在印度新德里举行(见表5)。

表5 RCEP各轮谈判简表

时间	谈判	地点	时间	谈判	地点
5月9~13日	第1轮	文莱	1月20~24日	第3轮	马来西亚吉隆坡
2013年9月23~27日	第2轮	澳大利亚	2014年3月31~4月4日	第4轮	中国南宁
/	/	/	6月21~27日	第5轮	新加坡

RCEP的目标是搭建一个高标准和综合性的经贸平台,不仅涉及消除贸易壁垒、完善投资环境、扩大服务贸易,还涉及知识产权、竞争政策等多个领域,自由化的程度将高于目前东盟与6个自贸区伙伴国现有的水平。RCEP建成之后,将在区域内形成新的国际贸易规则。

四、中国的政策选择

中国目前已经是世界第二大经济体,第一大贸易国,全球贸易格局和规则的变动对中国的潜在影响毋庸置疑。国际贸易新规则形成中,中国的参与度不高、话语权不大,尤其是区域一体化的发展如TPP和TTIP等,中国置身谈判体系之外。这些区域一体化安排一旦达成并且影响国际贸易和投资的新规则,中国只能被动接受而无法主动地参与规则的制定和形成。

国际贸易和投资新规则对于中国的经济影响是机遇和挑战并存。短期来看,新规则的标准和开放程度都较高,这对处于发展中国家和新兴经济体的中国来说,更多的是挑战和冲击。尤其是区域一体化的发展,必然会冲击中国的对外贸易和投资,同时较高的标准抬高了准入门槛和成本,对中国的贸易和投资提出了更高的要求。长期来看,国家贸易和投资新规则能够推动全球贸易和投资自由化的发展,开放更多的市场,能够促进中国对外贸易和投资活动。故而,长远来看的国际贸易和投资新规则与中国的利益一致,更多地带来机遇。

面对国际贸易和投资新格局以及新规则的变迁,中国需要一方面积极参与和融入新规则的形成过程,发挥中国作用,另一方面也需要未雨绸缪地应对新规则的挑战。

第一,积极参与国际贸易和投资新规则的重建。参与的方式包括寻求参加新的区域、诸边和多边协定的谈判,倡议和主导新的国际贸易和投资规则的谈判。积极参与国际规则重建,推动全球贸易投资自由化,有利于中国进一步拓展国际市场,发展海外投资。同时,作为现有国际贸易和投资规则的接受者,原有规则存在不合理的地方,需要通过参与谈判推进完善。另外,在当前国际贸易和投资规则的新发展中,中国多数置身事外,无法提出中国的诉求。积极参与新规则重建也有利于推动和刺激国内的改革。当前的中国改革处于深水区,积极参与新规则能够以开放促进改革。

第二,关注国际贸易和投资规则的发展动向。掌握最新的进展并准确评估可能存在的影响效应,及时根据发展动向制定相应的策略。全球金融危机之后的国际贸易和投资新规则快速推进,区

① 参见:中国贸易救济信息网“RCEP第四轮谈判结束,首谈知识产权”,2014-04-08。

② 参见:人民网“区域全面经济伙伴关系第五轮谈判结束”,2014-06-28。

域经济一体化的发展进程很快,需要密切观察规则发展的新动向。

第三,坚持多边和区域并重,适当强化中国在WTO体系中的作用。当前国际贸易和投资新规则的发展在多边、诸边和区域一体化中同时展开,中国需要有开放的心态,以多边和区域并重发展的方式参与新规则的建设。同时,无论从中国还是世界的共同利益角度出发,中国都应该坚持以WTO多边作为规则重建的主要方向。

第四,进一步深化国内改革,顺应新规则变化的方向。十八届三中全会揭开了进一步深化改革的序幕,全方位多层面的推动改革和对外开放,提升中国经济的竞争力,是迎接高标准新规则挑战的根本途径。深化改革的方向需要考虑新规则的变动趋势,应对规则变化可能带来的冲击和挑战。

五、总结

多边、诸边和区域贸易协定谈判在近年呈现了如火如荼的推进发展趋势。多边贸易谈判方面,世界贸易组织“多哈回合”取得了“巴厘一揽子协定”的第一个成果。诸边贸易谈判方面,“服务贸易协定”、“信息技术协定”和“政府采购协定”发起并推动了具体领域的贸易自由化。区域贸易谈判方面,“跨太平洋战略伙伴关系协定”、“跨大西洋贸易和投资伙伴关系协定”以及“区域全面伙伴关系协定”等“巨型自贸区(Mega FTA)”并行发展。多个层次和多种类型的贸易协定谈判将是未来一段时间内贸易一体化推进的主体与方向。

同时,贸易协定的达成并非易事。“巴厘一揽子协定”的落实在第一项的《贸易便利化协定》上就遭遇了困境且前途未卜,要推进多边贸易体系的实质进展将矛盾重重。诸边贸易协定谈判相对容易,不愿意参与谈判的国家会自动退出,但要达成广泛认可的高标准贸易协定同样面临困难。区域贸易协定谈判要达成参与国家多且标准高的一体化安排也会异常艰难。国际贸易一体化发展到当前的阶段,容易达成一致且能够开放的领域和层次基本已经实现了自由化,要进一步推动一体化的发展,需要妥协不同利益的诉求。

多边、诸边和区域贸易协定谈判的发展体现了多数经济体对于国际贸易新规则和进一步开放的要求,各类贸易谈判的议题都重点涉及新的规则和新的制度。新规则的变迁将是未来国际贸易谈判发展的主要方向。

参考文献

- 陈淑梅、全毅(2013):《TPP、RCEP谈判与亚太经济一体化进程》,《亚太经济》,第2期。
- 李玉梅、桑百川(2014):《国际投资规则比较、趋势与中国对策》,《经济社会体制比较》,第1期。
- 王金波(2014):《国际贸易投资规则发展趋势与中国的应对》,《国际问题研究》,第2期。
- 于津平(2012):《国际贸易新格局与全球贸易治理》,《南开学报(哲学社会科学版)》,第1期。
- Li, C. and J. Whalley (2014): “China and the TPP: A Numerical Simulation Assessment of the Effects Involved”, *World Economy*, 37, 169-192.
- Sauve, P. (2013): “A Plurilateral Agenda for Services? Assessing the Case For a Trade in Services Agreement (TISA)”, Swiss National Centre of Competence in Research, Working Paper, No.20130529.
- Seshadri, V. (2013): “Transatlantic Trade and Investment Partnership”, RIS Discussion Papers, No.185.
- Williams, B. (2013): “Trans-Pacific Partnership Countries: Comparative Trade and Economic Analysis”, CRS Report for Congress, R42344.

(责任编辑:程 炼)