

# 美欧跨大西洋经济关系新进展\*

张丽娟

**内容提要:**近年来,影响美欧跨大西洋伙伴关系的主要经济因素是,“经济治略”主导了奥巴马第一任期的外交政策,经济衰退使美欧寻求跨大西洋关系建设新共识,亚洲崛起对国际经济新秩序产生重要影响。美欧传统经济合作机制持续稳固,双边经济依存度高,近年来在区域贸易中竞争也在加强,但盟友关系尚未改变。近期美欧跨大西洋经济关系突出了共同的“就业和增长”目标,美欧启动了“跨大西洋贸易与投资伙伴关系”谈判,期望以此重振本土经济,重构全球贸易体系。但是,美欧自由贸易区谈判仍然面临一些制约因素。

**关键词:**美国 欧盟 贸易与投资 跨大西洋伙伴关系

美欧作为盟友曾经共同主导创立了第二次世界大战后的国际经济新秩序,构建了以国际货币基金组织、世界银行和关贸总协定三大支柱为主体的全球金融、投资和贸易框架体系。自2008年美国金融危机、2009年欧洲主权债务危机爆发以来,美欧在国际经济秩序构建中的角色和作用面临前所未有的挑战:一方面,美欧本土各自受困于二战以来最严重的金融危机和经济衰退;另一方面,美欧还不得不面对“金砖五国”的崛起等新兴国际经济力量的挑战。2013年3月20日,奥巴马政府正式告知国会,美国政府将与欧盟进入旨在构建“跨大西洋贸易与投资伙伴关系”(Transatlantic Trade and Investment Partnership, TTIP)的务实谈判。美欧跨大西洋经济关系的未来走向备受关注。

\* 本文为2012年度国家社会科学基金重点项目“我国对美国商务外交策略研究”(项目批准号:12AGJ003)的阶段性成果。作者特别感谢匿名审稿专家对文章初稿提出的宝贵修改意见。

## 一 美欧跨大西洋经济关系的现实背景

众所周知,过去60年国际经济秩序的主要特征,是美国和欧洲分享了在世界银行和国际货币基金组织的领导权,并主导了关贸总协定(GATT)以及后来的世界贸易组织(WTO)框架下的多边回合谈判和全球贸易规则制定。为确保全球多边贸易体系的稳固,美欧曾约定双方之间不谈双边自由贸易协定。由此,美欧双方长期共同扮演着合作伙伴和国际经济秩序领导者的角色,也一直没有受到任何国际经济力量的实质性挑战。但自美欧自身陷入金融危机和经济衰退以来,原本只要美欧联手就有力量解决几乎所有全球性问题的范式被打破了,美欧作为国际规则领袖的传统地位受到新兴经济体的挑战,而亚洲的崛起似乎又为双方调整跨大西洋关系定位注入了重要的催化剂。综合起来,近年来影响美欧跨大西洋关系的经济因素主要包括以下几个方面:

### (一) 美国力推“经济治略”谋求复苏经济

2009年初,奥巴马上任伊始所面临的经济衰退,是美国自上世纪30年代大萧条以来最为严重的经济衰退。美国国民生产总值(GDP)在2008年第四季度至2009年第一季度出现了60年来最为严重的下滑,财政和贸易“双赤字”对美国经济发展的制约凸现,战争对美国经济的负担和负面影响也显现出来,加之制造业的衰退对就业的负面影响,这一切都决定了奥巴马的主要执政方针必须是经济治国。因此,在奥巴马的外交政策中,特别强调了“经济治略”(Economic Statecraft)的重要性,并将其置于美国外交政策议程的中心。时任美国国务卿希拉里·克林顿(Hillary Clinton)指出:“经济治略由两部分组成:一是我们(美国)如何运用全球经济的力量和工具以加强我们(美国)的外交和在海外的存在;二是我们(美国)如何去让外交和海外存在服务于增强国内经济。”希拉里强调:“我们(美国)已经把它作为一个核心的外交目标以强化我们(美国)在世界上的经济领导力和引领国内经济复苏。”<sup>①</sup>

在美国国内,对于奥巴马第一任期外交政策的评价普遍不高,这一方面由于美国国会政治近年来变得效率低下且错综复杂,另一方面也因为奥巴马不得不

<sup>①</sup> Hillary Clinton, “Economic Statecraft”, October 14, 2011, <http://www.state.gov/secretary/rm/2011/10/175552.htm>, last accessed on March 1, 2013.

面对国内经济衰退的现实困境,着力谋求恢复美国就业增长和经济复苏的路径,从而维持美国的经济霸权不会受到任何挑战。因此,美国外交策略中就增加了与经济利益有关的谈判筹码。在奥巴马的外交政策主张中,美国的国家利益主要围绕着如何将美国的军事和经济利益等“硬实力”与其“软实力”巧妙结合构建所谓的“巧实力”。由于民众对就业高度关注,奥巴马对外政策的主要目标均以产业界的“利益集团政治”和谋求连任的“选票政治”为轴心,在这样的前提下,“贸易政治”贯穿于美国贸易和外交政策的始终,保护就业、促进出口成为最主要的贸易政策目标,并与美国外交政策目标相互交融、相互补充,有时甚至不惜暂时牺牲双边外交,寻求国内利益集团的支持。2009年,奥巴马政府对来自中国的汽车轮胎启动特别保障条款就是典型的例证。

## (二) 欧债危机催生跨大西洋关系新共识

欧洲主权债务危机对全球经济和政治的影响颇为深远。受欧债危机困扰,欧洲已经分为三个阵营:(1)经济强劲的欧元区核心国;(2)经济乏力的欧元区外围国;(3)在可预见的未来仍徘徊在欧元区以外的欧洲十国。这三大阵营面临着截然不同的经济条件,而如何保持政治上的统一和共识还不得而知。<sup>①</sup>因此,欧洲对美国贸易和经济增长提供机会的优势正在逐渐被亚洲取而代之。

欧债危机还促使美国和欧盟之间的关系发生了微妙变化。一方面,美国希望有一个强大的欧洲,希望欧债危机顺利解决。正如美国对外关系委员会主席理查德·哈斯(Richard Haass)所言,美国应当支持欧洲一体化,因为一个强大的欧洲至少是美国潜在的战略伙伴,而一个弱势欧洲却不是。<sup>②</sup>另一方面,作为美国的长期盟友,欧债危机的蔓延使得欧盟本身已经成为世界经济问题的所在,在美国正需要欧盟市场帮助美国经济走出衰退之时,欧盟的大门却似乎正在关闭。

2012年5月,美国前贸易代表罗恩·柯克(Ron Kirk)在伦敦政治经济学院的演讲中称,二战后60多年来,美国和欧盟已经建立起世界上最大、最先进、深度一体化的贸易和投资关系。但双方现在面临的贸易和投资问题比过去那个时

<sup>①</sup> Stephen Flanagan, “A Diminishing Transatlantic Partnership?”, Center for Strategic and International Studies, May 2011, [http://csis.org/files/publication/110427\\_Flanagan\\_Financialcrisis\\_web.pdf](http://csis.org/files/publication/110427_Flanagan_Financialcrisis_web.pdf), last accessed on February 7, 2013.

<sup>②</sup> Richard Haass, “The Marriage Counseling for America and Europe”, *Project Syndicate*, July 1, 2004.

代更困难、更复杂。美欧正面临着共同的挑战,那就是促进就业和刺激经济增长。柯克强调,重要的是始终要记住美国和欧盟的贸易关系具有独特的平等和空前的规模,而且双边关系的成熟度与其规模大小相得益彰。因此,在这一关键时刻,美欧正在考虑的不是如何弱化双边同盟关系,而是如何寻求新的共识,即促进国内经济共同增长,在世界经济的变革中,既要支持全球繁荣,也要从中受益。

### (三) 亚洲崛起对国际经济新秩序影响加大

毋庸置疑,美欧作为二战后全球最重要的双边关系在国际政治和经济新秩序构建中发挥了主导作用。但这一曾经“独一无二”的双边关系正在全球治理中面临前所未有的挑战。这种挑战不是由于美国实力的衰落而导致的,<sup>①</sup>更主要的是由于新兴经济体的崛起打破了既有的平衡所引发的。

与第二次世界大战后的经济恢复与重建不同,美欧是当前全球经济衰退的制造者,而不是世界经济恢复和增长的引领者。后者的作用则由“金砖五国”等新兴经济体所取代,特别是中国经济对世界经济的引擎作用已是不争的事实。于是,美欧双边外交及美国的全球战略都在顺势发生变化,美国还提出了转向亚洲战略。<sup>②</sup>

2012年12月,美国国家情报委员会(National Intelligence Council, NIC)发表了题为“2030年的全球趋势:不一样的世界”(Global Trend 2030: Alternative Worlds)的报告。报告称:“随着其他国家的快速崛起,单极时代结束了,而美国治下的和平(Pax Americana)——始于1945年美国在国际政治中的支配地位——正在快速减弱。”报告认为,到2030年,亚洲在GDP、人口、军费开支和科技投资等方面的发展将超越北美和欧洲。在当代全球结构性转变中,全球经济的健康更多地依赖于发展中国家的表现。<sup>③</sup>

亚洲的崛起意味着美欧需要重新思考跨大西洋关系以及亚洲在国际经济政治新秩序构建中的作用。当前的局势是,美欧均在南亚和东亚竞争市场,并相继展开与东南亚各国探讨建立双边贸易与投资关系的框架协议。随着地缘政治发

① 美国实力的衰落是近年来争议最大的议题之一。

② 原文“Pivot to Asia”是否是指“战略重心转向亚洲”仍值得商榷。

③ The National Intelligence Council, “Global Trend 2030: Alternative Worlds”, December 2012, <http://www.dni.gov/index.php/about/organization/national-intelligence-council-global-trends>, last accessed on December 30, 2012.

生变化,亚洲已经成为未来国际经济和政治合作与博弈的重点区域。

美国认为,跨大西洋时代曾经给美国实力和全球领导力的稳固提供了有效的国际机制,而如何通过跨太平洋伙伴关系(Trans-Pacific Partnership, TPP)巩固美国经济实力和全球领导力更值得关注。伯格斯坦等主张,TPP 为美国提供了两个利好:首先,它将促进和加强美国与亚太地区的经济交往,特别是抵消由于亚洲的区域内贸易所产生的对美国出口亚洲的歧视;其次,TPP 可以实现重要的安全目标。<sup>①</sup> 自从 1989 年亚太经济合作组织(APEC)创始以来,越来越多的亚洲国家希望美国继续保持在亚洲的经济和军事存在,并期望以此制衡中国崛起带来的“威胁”。结果,正如我们所看到的,中国的邻邦期待与中国发展更为广泛和密切的经贸关系,但同时他们因自身缺乏安全感而刻意寻求美国在亚洲的军事和安全存在。

上述经济背景的变化,历史性地推动着美欧寻求跨大西洋经济关系新共识。随着全球化趋势的进一步加快,美欧间经济贸易合作的机制和途径、双方在全球贸易自由化方面的合作,以及双方各自内部经济目标与外部经济目标之间的协调与平衡等等,都更值得关注。

## 二 跨大西洋经济合作机制的主要特征

美国与欧盟是世界经济和贸易中最具竞争力的贸易伙伴,但同时又是最为平等和务实的贸易伙伴,这就决定了美欧传统的经济合作机制具备以下主要特征:

### (一) 美欧双边经贸合作机制稳固

1990 年签署的《跨大西洋宣言》(Transatlantic Declaration)建立了美国与欧盟的双边定期磋商机制。1995 年签署的《新跨大西洋议程》(New Transatlantic Agenda, NTA)进一步确立了双方在广泛领域的伙伴关系与合作框架机制,从而进一步增强和稳固了双边合作机制。1998 年的《跨大西洋经济伙伴关系》(Transatlantic Economic Partnership)确定了美欧在双边和多边层次上推动贸易

<sup>①</sup> C. Fred Bergsten and Jeffrey Schott, "Submission to the USTR in Support of a Trans-Pacific Partnership Agreement", Peterson Institute for International Economics, January 25, 2010, <http://www.iie.com/publications/papers/paper.cfm? ResearchID=1482>, last accessed on November 1, 2012.

和投资合作的共同行动纲领。

近年来,美欧围绕经济增长巩固合作机制。2007年,美国和欧盟签署了《加速跨大西洋经济一体化的框架协议》,并宣布成立“跨大西洋经济理事会”(Transatlantic Economic Council, TEC),确立了双方通过促进贸易和就业加快经济增长、深化双边合作的宗旨。2011年11月,双方同意建立“欧美关于就业和增长的高级别工作组”(EU-US High Level Working Group on Jobs and Growth),期望达成全面的跨大西洋贸易和投资协议,共同应对面临的经济衰退和就业压力问题,通过合作给双边带来重大经济利益。2012年4月发表的《美欧国际投资共同原则》(US-EU Shared Principles for International Investment)则旨在确保双方建立开放、透明、非歧视的投资政策环境。2012年12月,“美欧小企业促进备忘录”和“关于中小企业合作的备忘录”相继签署,进一步显现了双方在振兴经济方面更加具体务实的合作。

此外,美欧在贸易监管方面的合作程度也是全球贸易体系中最深入的。双方在有关减少规制的谈判和协商中包括了生产商、监管者和立法者等在内的更广泛的利益攸关者,这在其他双边贸易关系中还不多见。在美欧现存的跨大西洋对话机制中,既有跨大西洋立法者对话(美国国会和欧盟议会间的交流)、跨大西洋商业对话,还有跨大西洋消费者对话机制。

可见,美国和欧盟的贸易和投资合作机制成熟稳固。就贸易而言,双方在对方市场均存在巨大的商务利益,互为最大贸易伙伴;就主导权而言,双方在全球经济和贸易秩序的建立与维护方面具有相对平等的发言权;而就安全而言,取得欧盟的支持是美国赢得国际支持的关键。因此,美欧均有通过合作应对全球挑战、通过拓展贸易促进就业的内在需求,加之美欧合作是建立在双方共同的价值观和社会制度框架之下,跨大西洋经济合作有其必然性。

## (二)美欧双边经济依存度高

首先,美欧在货物和服务贸易方面均互为最大的贸易伙伴。2012年,美国对欧盟货物贸易占美国当年货物贸易总额的17%,而欧盟也是美国服务贸易最大的进口贸易伙伴,美国全年服务贸易的三分之一出口到了欧盟。作为世界贸易强国的集合,美国和欧盟贸易占世界贸易总额的三分之一强。美国对欧盟贸易在1993年之前主要为顺差,1993年之后持续逆差并在2005年达到逆差峰值,随后美国经济衰退和欧元债务危机,逆差持续缩小,2009年为612亿美元,

此后呈现继续扩大趋势,2012 年增至 1157 亿美元。

值得注意的是,贸易壁垒不是美欧贸易不平衡的主导原因,而宏观经济运行状况以及汇率的变动主宰着美欧贸易平衡的走向。美欧之间的关税贸易壁垒仅在有限的范围内存在,如农业、食品、纺织和服装,但这些领域也是美欧传统的贸易保护领域,保护的诉求也主要是国内利益攸关者和贸易政治的需要。

其次,在双边投资方面,美欧都是全球对外投资最主要的流入地,美欧之间的相互投资依存度更高。2010 年,在美国的外国直接投资中,欧盟占了 63%,而在欧盟的外国直接投资中,美国公司的投资占了近 50%。双方相互投资为美国和欧盟创造了大约 400 万个就业岗位。由于美国和欧盟主要工业国均在科学和技术方面处于世界领先地位,双边产业内贸易不断扩大。<sup>①</sup>

美欧经济的高度依存不仅具有双边意义,更具有全球意义,因为美欧经济在世界经济总量中居绝对主导地位。2005 年,美国和欧盟 GDP 总量占世界经济总量的比重为 57.61%,尽管近年来有所下降,但 2011 年仍高达 46.65%。(见表 1)

表 1 2005-2011 年美国 and 欧盟 GDP 及在世界经济总量中的比重

(单位:万亿美元)

年份	美国欧盟 GDP 占世界总量的比重 (%)	美国 GDP 总量及占世界的比重		欧盟 GDP 总量及占世界的比重	
2005	57.61	12.564	27.47%	13.766	30.14%
2006	56.58	13.315	26.91%	14.684	29.67%
2007	55.45	13.962	25.02%	16.977	30.43%
2008	53.05	14.219	23.23%	18.253	29.82%
2009	52.12	13.864	23.95%	16.306	28.17%
2010	48.46	14.447	22.88%	16.149	25.58%
2011	46.65	15.094	21.57%	17.552	25.08%

注:表中历年 GDP 数据为以当前美元价格调整后的数据。资料来源为世界银行官网, <http://databank.worldbank.org/data/>, 表由作者自制。

<sup>①</sup> William Cooper, "EU-US Economic Ties: Framework, Scope, and Magnitude", RL30608, CRS Report, December 21, 2011.

### (三)美欧在全球事务中的盟友关系尚未改变

首先,美欧在联合国事务中基本采取了务实合作的立场。英、法是联合国安理会常任理事国,对国际局势的稳定至关重要。作为世界事务中最重要的盟友,美欧在建设跨大西洋伙伴关系方面均采取了积极务实的推进策略。

其次,欧盟稳定符合美国的经济利益。尽管美国在帮助欧盟寻求解决主权债务危机等问题上难有作为,但美国始终认为,一个稳定的欧盟有利于美国经济,符合美国国家利益。

再次,当前面临的国际问题比以往任何时候都要复杂,美欧联盟解决世界问题的能力在下降,但美国已经注意到,美欧同盟弱化对世界的负面影响会更大。欧盟和美国联合应对新兴经济体的挑战,要比单边应对更为有效。“不论新兴经济体是选择挑战现有的国际经济秩序和规则,还是仅在其中提升他们自己,在很大程度上取决于美国和欧盟如何参与,不仅与他们(新兴经济体)还包括美欧间的彼此合作。”<sup>①</sup>

最后,对美国而言,还没有一个能够取代欧盟的同盟出现。这也是美国外交策略中不能忽视的现实。美欧“跨大西洋贸易与投资伙伴关系”实际上有可能把世界上最大的两个贸易区域联合起来,形成全新的国际贸易框架体系,这是美欧经济复苏的需要,也是美国维持其在全球经济和贸易体系主导地位的需要。

### (四)美国的亚洲转向并无忽略欧洲之意

美国提出转向亚洲战略后,全球学者开始研究其用意何在?甚至欧洲人也在怀疑美国全球战略的重心在欧洲面临主权债务危机并急需美国支持之时已经发生了转移。学术界还引发了关于美国对二战以来长期由美欧合作主导国际政治和经济秩序构建的格局进行重新定位的争论。对此,美国前国务卿希拉里·克林顿明确指出:“我们(美国)的亚洲战略转向不是转离欧洲,恰恰相反,我们(美国)希望欧洲更多参与亚洲,和我们(美国)一起不仅把这一地区作为一个市场,更要作为共同战略参与的中心。”希拉里还在不同的场合强调了欧洲是美国“最先想到的伙伴”,是不可或缺的盟友。事实上,美国的亚洲战略调整或者“转向”,并不意味着欧洲在美国的全球战略中的地位次于亚太,美欧同盟关系仍然

<sup>①</sup> Daniel Hamilton and Pedro Schwartz, “A Transatlantic Free Trade Area—A Boost to Economic Growth? New Direction”, January 2012, [http://transatlantic.sais-jhu.edu/publications/articles/TAP\\_op\\_ed\\_Jan\\_2012\\_final.pdf](http://transatlantic.sais-jhu.edu/publications/articles/TAP_op_ed_Jan_2012_final.pdf), last accessed on January 2, 2013.

坚固,只是双方面临着国内政治和经济问题的深度困扰,且短期内难有好转,而亚洲对奥巴马的经济复苏计划至关重要。

因此,简单地认为美国将战略中心从欧洲转到了亚洲,实际上是一种误读。欧盟对美国的战略意义不可替代,尽管奥巴马政府重新强调了亚洲对美国的重要性,但美国既没有离开过亚洲,也不可能主动降低或者弱化欧盟在美国全球战略中的地位。

综上所述,稳固的合作机制和高度的经济贸易依存使得美国与欧盟的合作关系增加了诸多的经济利益筹码。同时,美国与欧盟的伙伴关系是一种基于商务利益基础上的稳定的合作伙伴关系,在缺乏安全利益冲突的前提下,这一关系发展的主流是合作。随着美欧对经济利益实现的相互依赖逐渐加深,贸易与投资的扩大必然对跨大西洋关系产生推动。

### 三 美欧跨大西洋经济关系新进展

近年来,在对跨大西洋经济伙伴关系建设途径的探索中,美欧把合作的目标务实地确定为“就业和增长”。“跨大西洋贸易与投资伙伴关系”的构建,既有双边经济目标也有全球外交目标。双边经济目标以振兴经济走出危机为主,全球目标则期望通过跨大西洋经济关系的重塑,继续引领国际经济体系和危机后的国际经济新秩序构建。

#### (一) 跨大西洋经济关系以“就业和增长”为核心

贸易和就业增长成为美欧双方首脑峰会和跨大西洋对话机制的主要议题。2012年底双方签署的“关于中小企业合作的备忘录”,就具体地体现了美欧在经济和贸易合作方面的深度,如此深层次的商务合作,确为世界其他双边关系所不及。

美国前国务卿希拉里·克林顿在2012年11月的讲话中指出:“今后美欧伙伴关系的构建取决于双方能否像关注安全合作一样去关注经济合作。也许没有比跨大西洋两岸均趋弱的经济,更能够威胁到我们的安全和跨大西洋伙伴关系。如果我们对促进彼此经济关系是认真的,我们必须各自在本国建立较强的基础。但美国是为数不多的没有与欧盟谈判超越最惠国待遇的WTO成员国,因此,双

边应当把建立更紧密的贸易和投资关系作为跨大西洋同盟的一个主要战略目标。”<sup>①</sup>

2011年11月28日,美欧跨大西洋经济理事会峰会期间,双方同意建立“关于就业和增长的高级别工作组”,明确了工作组的主要任务是:确定能够促进贸易和投资增长从而利于相互创造就业机会和竞争力的政策和措施,并利用现有的对话和机制与公共和私营部门利益攸关者密切合作。美国和欧盟在就业方面的互动超过了世界上任何双边贸易伙伴。欧洲公司在美国的雇员和美国公司在欧洲的雇员,都为本土经济带来了重要的就业资源,要走出衰退、恢复经济,美欧采取共同行动扩大就业是明智的选择。

2012年2月,美国的德国马歇尔基金会(German Marshall Fund of the United States)和欧洲国际政治经济中心(European Center for International Political Economy, ECIPE)联合发表了题为“跨大西洋贸易领导力的新时代”(A New Era for Transatlantic Trade Leadership)的研究报告。报告指出,美欧在经济上遇到前所未有的困难之时,正是启动双边贸易和投资谈判之机,而美欧间新的贸易和投资动议应当成为努力创造增长和就业的重要战略组成部分。该报告认为,现在的挑战不是肯定或否定双边战略,而是要设计贸易战略——不管是双边、区域还是多边,只要能够产生增长和就业。与此同时,使这些战略能够最终为整个世界贸易体系创造正面促动,然后他们最终会导致非歧视基础上的全球贸易自由化。<sup>②</sup> 该研究建议将目标定位于一个无壁垒的跨大西洋市场(Barrier-free Transatlantic Market),旨在促进就业,引领经济增长。

欧洲国际政治经济中心主张签署欧美零关税货物贸易协议,并认为这一协议将产生双赢的结果。据估算,欧美货物零关税协议预计将为欧盟创造0.01%、为美国创造0.15%的静态收益,而欧美的动态收益预计分别达0.32-0.47%(约为460-690亿美元)和0.99-1.33%(约为1350-1810亿美元)。而福利收益将主要在欧美两大经济体之间分配,欧美的动态福利收益预计分别为580-

<sup>①</sup> Hillary Clinton, “A Revitalized Global Partnership US and Europe”, November 29, 2012, <http://www.state.gov/secretary/rm/2012/11/201223.htm>, last accessed on December 30, 2012.

<sup>②</sup> The German Marshall Fund of the United States and European Centre for International Political Economy, “A New Era for Transatlantic Trade Leadership”, February 2012, [http://www.gmfus.org/wp-content/blogs.dir/1/files\\_mf/taif\\_report\\_2012.pdf](http://www.gmfus.org/wp-content/blogs.dir/1/files_mf/taif_report_2012.pdf), last accessed on January 8, 2013.

860 亿美元和 590-820 亿美元。<sup>①</sup>

## (二) 美欧推动跨大西洋贸易投资伙伴关系谈判

美国和欧盟双边贸易的壁垒较低,贸易纠纷也较少。自世界多边贸易体系创立以来,由于美国和欧洲均在 GATT 以及后来的 WTO 中扮演着主导角色,因此,美欧之间并没有签署双边自由贸易协定。双方认为,彼此之间的自由贸易协定很可能导致 WTO 多边贸易体系的瓦解,因此,美欧似乎没有在彼此间的贸易自由化方面做太多努力。但 WTO 近年来在贸易自由化谈判上的步履维艰,加之欧盟和美国各自面临的严峻经济和就业形势,使得美欧不得不开始思考如何联手建立零关税协议,通过促进双边贸易和投资,创造就业机会,帮助美欧经济走出衰退。

美欧主要智囊机构提出的深化跨大西洋经济关系的具体策略,大致包括:(1)减少规制壁垒,从而消除双方由于制度不同而产生的贸易纠纷,特别是在技术创新领域;(2)谈判零关税协议,消除农业产品以外的所有关税,加速跨大西洋经济一体化。美国商会提出了签署“跨大西洋经济和贸易协定”(Transatlantic Economic and Trade Pact, TETP)的建议,期望消除关税、规制对等承认、制定最高标准的投资协议、签署服务贸易协议和更为广泛的双边政府采购协议;(3)谈判无壁垒投资协议。<sup>②</sup>

欧洲学者主张启动新的、更为综合的美欧贸易和投资自由化协议,并提出了建立“开放北大西洋繁荣区”(Open North Atlantic Prosperity Area, OAPA)的设想,认为欧美间不应当仅考虑建立双边自由贸易区,而是应当建立更为广泛的贸易和经济合作框架,OAPA 应是一个开放的俱乐部,应当向那些愿意加入的国家开放,只要他们愿意遵守与欧美创始者一样的规则。首先要邀请加拿大,然后邀请美洲其他国家加入,最终实现全面的大西洋贸易和投资自由化,实现欧美经济一体化。<sup>③</sup>

与美国已经签署的其他自由贸易协定和投资协议不同,美国商界对与欧洲

<sup>①</sup> Fredrik Erixon & Matthias Bauer, “A Transatlantic Zero Agreement: Estimating the Gains from Transatlantic Free Trade in Goods”, ECIPE Occasional Paper, No. 4, 2010.

<sup>②</sup> Raymond Ahearn, “US-EU Trade and Economic Relations: Key Policy Issues for the 112<sup>th</sup> Congress”, R41652, CRS Report for Congress, December 22, 2011.

<sup>③</sup> Daniel Hamilton and Pedro Schwartz, “A Transatlantic Free Trade Area—A Boost to Economic Growth? New Direction”, The Foundation for European Reform, January 2012.

的商务合作期待更高,由于双边经济和技术水平大致相当、制度对等程度较高,加之业已存在的各个层面的跨大西洋对话机制,从而使得商界对与欧盟的贸易促进更为乐观、更为务实,也更为具体。

2013年2月13日,美欧在共同发表的声明中强调:“通过谈判,美国和欧盟将有机会不仅扩大跨大西洋间的贸易和投资,而且将为促进多边贸易的全球规则的发展做出贡献”。美国总统奥巴马在国情咨文中还特别强调了美欧“跨大西洋贸易与投资伙伴关系”的建立对美国经济复苏的重要意义,美欧间甚至大有建设“经济北约”(Economic NATO)之意。欧盟委员会主席巴罗佐声称:“世界最重要的两个发达经济体之间未来达成的协议,将是一个改变游戏规则之举。通过共同努力,我们将形成世界最大的自由贸易区。这个谈判将设定标准,不仅就未来双边投资和贸易,包括规制问题,还要服务于全球贸易规则的发展。”<sup>①</sup>

尽管对“美欧自由贸易区”能否真正建成尚存在广泛的质疑,但美欧有关双边贸易自由化的谈判过程已经开始影响着全球贸易体系的未来,美欧试图通过建立全球最大的自由贸易区,重塑以贸易和投资利益最大化为特征的跨大西洋合作伙伴关系。

### (三)美欧将延续区域贸易协定的竞争

美欧是世界多边贸易体系的主要倡导者,因此,在WTO多边贸易谈判进展顺利的上世纪90年代以前,双方极力维护WTO作为全球唯一的多边贸易体系,在区域自由贸易协定的推进方面则进展缓慢,甚至在2001年底全球已签署的100余个双边自由贸易协定中,美国也只有3个。然而,多哈回合谈判的艰难使美国意识到,仅仅依靠WTO推进贸易自由化对美国经济的贡献是有限的,而与日益难以达成多边贸易协定相比,区域自由贸易协定则具有商谈时间相对较短和实现步骤相对简捷的特点。因此,从2002年开始,美国和欧盟在区域贸易协定的谈判和签署上开始全面提速。加之美国总统于2002年8月成功获得美国国会授予的“贸易促进权”(Trade Promotion Authority,简称“TPA”),又称“快速审批权”(Fast Track Authority),<sup>②</sup>使得美国政府推进区域贸易协定的谈判和签

<sup>①</sup> Statement by President Barroso on the Transatlantic Trade and Investment Partnership, Joint Press Conference, February 23, 2013, [http://europa.eu/rapid/press-release\\_SPEECH-13-121\\_en.htm#PR\\_metaPressRelease\\_bottom](http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-13-121_en.htm#PR_metaPressRelease_bottom), last accessed on May 1, 2013.

<sup>②</sup> 指国会授予总统与其他贸易伙伴国谈判并签署新贸易协定的权力。根据有关贸易促进权的规定,国会对政府谈判达成的贸易协定只能在严格的时限内不加修正地予以批准或否决。

署具备了国内立法框架的支持。

与美国一样,欧盟也在全球积极推动区域贸易协定谈判,并积极与国际组织和其他地区性国家组织发展广泛的多边关系。美欧在双边和区域贸易协定谈判上存在着显著的“追逐效应”,甚至存在明显竞争意图。美国与加拿大和墨西哥签署北美自由贸易协定后,欧盟与墨西哥贸易显著下降,贸易转向效应明显,于是欧盟-墨西哥自由贸易协定的谈判提上日程。

在亚洲,欧盟与美国相继与韩国签署了双边自由贸易协定。美国与亚洲各国定期举行高层首脑会议或部长级会议,其在亚洲的贸易增长迅速。欧盟也通过积极参与东盟事务,并与东盟大多数成员国以及中国、日本和韩国等定期举行亚洲-欧盟会议。欧盟和美国在亚洲有共同的贸易利益,但需要指出的是,双方在对亚洲的贸易政策问题上,并没有建立有效的内部对话机制和沟通平台,其主要原因是双方均需要亚洲市场,而在亚洲市场的争夺上,双方存在竞争。

在美洲,美国主导的美洲自由贸易区(Free Trade Area of the Americas, 简称“FTAA”)谈判虽搁浅已久,但美欧在中美和南美的双边和较小区域内的自由贸易谈判并没有停止。2004年5月,美国与中美五国(洪都拉斯、萨尔瓦多、危地马拉、尼加拉瓜和哥斯达黎加)签署了自由贸易协定。同年8月,多美尼加加入到美国-中美五国自由贸易协定,构成美国-多美尼加-中美自由贸易协定(简称“CAFTA-DR”)。而欧盟则致力于与主要伙伴国包括圣何塞集团(哥斯达黎加、萨尔瓦多、危地马拉、洪都拉斯、尼加拉瓜和巴拿马)、拉美南方共同市场(Mercosur)(阿根廷、巴西、巴拉圭和乌拉圭)、安第斯共同体(玻利维亚、哥伦比亚、厄瓜多尔、秘鲁和委内瑞拉),以及里约国家集团(阿根廷、玻利维亚、巴西、智利、哥伦比亚、厄瓜多尔、墨西哥、巴拿马、巴拉圭、秘鲁、乌拉圭和委内瑞拉)的双边和区域自由贸易协定谈判。欧盟与智利的自由贸易协定于2003年2月正式实施,美国与智利签署的双边自由贸易协定于2004年1月正式生效。

在非洲,美国在《非洲增长与机会法案》(Africa Growth and Opportunity Act, AGOA)框架下,推出了一系列促进非洲投资和贸易的措施,包括促进与南撒哈拉非洲国家的贸易。欧盟则大力支持在非洲、加勒比海和太平洋国家之间建立地区性组织,并于2012年11月与南部非洲发展共同体(Southern African Development Community, 简称“SADC”)签署了提供3600万欧元支持

南部非洲一体化的协议。

可以看出,美国和欧盟在区域经济利益争夺上仍构成潜在竞争,有时美欧间的潜在竞争还可能产生加速与第三方谈判进程的效应。比如,2005年中欧纺织品协定达成,就一度成为推动美国回到谈判桌,与中国继续就纺织品贸易问题达成协议的重要杠杆力量,于是中美纺织品协议随之于2006年在伦敦签署。再比如,2007年当美国与韩国通过谈判达成美韩自由贸易协定时,欧盟也在当年启动了与韩国的自由贸易协定谈判。结果,美韩自由贸易协定由于国会政治干预未果。2011年7月欧韩自由贸易协定正式生效,反过来迫使美国加速完成有关美韩自由贸易协定的签署,并于2012年3月正式生效。在一些新兴经济国家和地区,如金砖五国、特别是中国和印度,被美欧认为是各自全球战略中的重要市场。由于巨大商务利益的存在,这种竞争性也就更为突出。

综上所述,跨大西洋关系中添加了以建立“美欧自由贸易区”为目标的新元素,美国期望通过务实的经济、贸易和投资合作,重构由跨太平洋伙伴关系、跨大西洋自由贸易协定和北美自由贸易协定、甚至未来的美洲自由贸易协定共同主导的,涵盖亚洲、欧洲和北美乃至拉美的全球贸易框架新体系。

#### 四 实现跨大西洋自由贸易区的制约因素

美欧在贸易、投资和与贸易有关的知识产权等一系列贸易议题上均存在共识,且双边的贸易制度和政策基本对等,贸易规则、关税标准和管理程序及市场准入更为自由,而且政策的可预见性较强,特别是对美国的政治家们而言,欧盟是美国贸易政策中战略顾虑和政治顾虑最少的大市场。因此,美欧跨大西洋伙伴关系建设与美国在亚洲的商务外交相比,少了诸多政治和战略因素的困扰。但由于美欧均面临着经济危机、经济衰退和就业压力等棘手的经济问题,加之美国国会政治根深蒂固的影响,美欧最终实现跨大西洋自由贸易区可能会受到以下因素的制约。

第一,美国总统“贸易促进权”(TPA)和承诺关税减让的权力受到国会政治的限制。如果美国国会不授予总统上述权力,美国对欧盟贸易和投资的

自由化将成为空谈。奥巴马在第一任期没有就美国国会授予 TPA 提出申请,因而在推进区域和双边贸易协定谈判上基本没有作为。如果奥巴马在其第二任期仍不能获得 TPA,则美国政府在区域贸易自由化协定上仍难有建树。

第二,欧盟依旧被主权债务危机所困扰,何时走出欧元危机仍不明朗。欧元危机面临着三种可能的前景:一是乐观情景,问题逐渐得到解决,这种可能性有 10%;二是最有可能的情景,形势改善之前继续恶化,这种可能性有 65%;三是灾难情景,全盘崩溃,这种可能性有 25%。<sup>①</sup>不管哪一种情况出现,都已经改变了全球秩序构建的大背景,即:未来跨大西洋关系重构的真正威胁更主要的是来自美欧内部,来自美国霸权实力及其国家竞争力的维持力度,来自欧盟各成员国政府能否制定出有效的对策应对变化的世界,并仍然能够维持欧盟作为世界上强大的一极。这些都给美欧跨大西洋经济伙伴关系的建设增加了诸多不确定性。

第三,美欧在食品安全、汽车安全标准、转基因食品和环境规制以及碳贸易(Carbon Trading)等方面存在分歧,短期内恐怕难以找到有效的解决方案,这是双边贸易自由化的主要障碍所在。美国国内利益集团支持与否则也非常关键。因为美欧间的主要贸易壁垒是非关税壁垒,特别是规制壁垒。规制放松需要政府、立法者和产业界利益集团的共同参与,这在美国往往是一个漫长的贸易政治博弈过程。贸易政治的盛行可能会使商务外交的效率大大降低。美欧在 WTO 新议程的谈判中仍存在难以调和的矛盾。特别是在农业贸易自由化问题上,美国和欧盟内部政治和利益集团的博弈长期阻碍了农业贸易自由化的谈判,在农业补贴问题上,美欧虽有共识,但时有背离,国内政治障碍恐难以逾越。

第四,美欧在亚洲问题上仍缺乏合作。不能否认,美欧在亚洲的众多举措都与制衡中国有关。但美欧在中国问题上既有共识也有分歧。在经济领域的主要共识就是人民币汇率问题。美国和欧盟都认为人民币被低估了,应

<sup>①</sup> Douglas Elliott, "The Euro Crisis Faces Three Possible Scenarios", *Opinion*, Brookings Institute, August 9, 2012, <http://www.brookings.edu/research/opinions/2012/08/09-euro-scenarios-elliott>, last accessed on January 7, 2013.

该促使人民币升值。在知识产权谈判中,美欧也有共识,都认为中国应加强知识产权保护。但由于欧盟在亚洲没有军事存在,因此,欧盟与美国在中国军事实力或者军事威胁上存在分歧。美国对中国国防开支的增加十分敏感,欧盟则认为,即使中国的国防开支再翻两番也无法与美国的国防开支相匹敌,无需担忧。此外,欧盟不赞成美国采取的通过加强与印度合作以制衡中国的观点。美国与印度的合作并没有在美欧的跨大西洋合作伙伴关系框架下进行协商,这从某种程度上显示了美欧跨大西洋合作伙伴关系的战略性降低了。但针对中国问题,美欧最基本的共识是,世界需要一个稳定的中国,这是底线。<sup>①</sup>

最后,欧洲安全和防务政策(European Security and Defense Policy,ESDP)与北约(NATO)之间存在的悬而未决的问题逐渐增多,因此这一机制的有效性正在降低。如果欧盟经济和政治危机加深,欧盟在与美国合作构建全球经济政治新秩序中的整体效力将受到质疑。在反恐时代,欧盟是美国的主要战略联盟。但在全球经济衰退、欧洲深陷主权债务危机的今天,欧盟对美国的贡献可能是有限的,在深重的主权债务前提下甚至是负面的。虽然欧盟和美国的关系仍然非常重要,但美欧之间的双边关系不再是主导国际体系的唯一重要的伙伴关系。“G0”概念的提出表明了一种趋势,那就是,当今世界没有哪一个单独的国家或者国家联盟,愿意并有能力提供持续的全球领导力,美欧跨大西洋经济关系的未来仍不得不面临上述种种挑战。

(作者简介:张丽娟,山东大学经济学院教授;责任编辑:孙莹炜)

<sup>①</sup> Werner Weidenfeld, "Asia's Rise Means We Must Re-think EU-US Relations", with Commentary by Marcin Zaborowski, *Europe's World*, Spring 2007.