

战略排他与规则重构：试析美国 FTA 的贸易政策涵义

王中美¹ 徐乾宇²

(1. 上海国际问题研究院世界经济研究所, 上海 200020; 2. 上海社会科学院世界经济研究所, 上海 200025)

摘要: 自由贸易协定 (FTA) 作为美国贸易政策的三大工具之一, 其地位近年来逐步上升。通过对美国近 20 年签署的 FTA 文本的分析, 并将其与欧盟、日本各自签署的 FTA 进行比较, 可以发现, 美国的 FTA 在文本框架、基本条款、政策方向等方面一以贯之, 具有明显的贸易政策强化倾向, 较之其他国家的 FTA 标准更高, 特别是国境后规则。最近几年, FTA 作为三大贸易政策工具与美国单边主义相互补充, 进一步倾向于排他性、规则重构和控制强化。

关键词: 自由贸易协定; 贸易政策; 美国; 一致性与一贯性

中图分类号: D996

文献标识码: A

文章编号: 1006-1894 (2021) 04-0003-13

DOI: 10.13680/j.cnki.ibr.20210610.001

对大多数国家来说, 自由贸易协定 (Free Trade Agreements, 简称 FTA) 已经成为贸易政策的核心。在《关税与贸易总协定》(GATT) 签署后的 50 多年间, 即 20 世纪 90 年代以前, FTA 的数量和范围都十分有限。1994 年, 全球只有 47 项执行中 (in force) 的 FTA。2000 年, 这一数字上升到 93 项之后呈现井喷式的上升。截至 2020 年 6 月 1 日, 全球有 303 项正在执行中的 FTA。^①美国在 2000 年以后对 FTA 作为贸易政策工具更加重视。尽管美国签署的 FTA 数量并不是最多的, 却影响巨大。^②

一、二战后美国 FTA 作为贸易政策工具的一致性与一贯性

通过梳理二战后美国签署的 FTA, 并对照欧盟和日本的 FTA, 可以发现: 美国 FTA 具有强烈的贸易政策意图, 因此也具有比较突出的一致性与一贯性。一致性指的是同一时期的美式 FTA 基本是相似的, 而一贯性指的是不同时期的美式 FTA 仍然能发现清晰的传承特点, 只是标准可能升级, 如将美墨加协定与《北美自由贸易协定》(NAFTA) 对照发现, 尽管美墨加协定在一些“国境后规则”大幅升级, 但基本框

作者简介: 王中美, 上海国际问题研究院世界经济研究所所长, 研究员, 博士生导师, 研究方向: 国际贸易投资规则、反垄断法; 徐乾宇, 上海社会科学院世界经济研究所博士研究生, 研究方向: 国际贸易。

基金项目: 国家社科基金重大专项课题“‘一带一路’建设与国际经贸规则研究”(项目编号: 19VDL019); 上海市浦江人才计划项目“美式标准的国际贸易投资规则的沿革、趋势与中国的应对”(项目编号: 16PJC068)。

^① https://www.wto.org/english/tratop_e/region_e/region_e.htm.

^② Seiermann, Julia. Only Words? How Power in Trade Agreement Texts Affects International Trade Flows. UNCTAD Research Paper No.26, UNCTAD/SEP.RP/2018/8/Rev.1.

架和规制思路仍然是明显一致的。一致性与一贯性是 FTA 作为重要贸易政策工具的基础。

（一）初期 FTA 成为美国贸易政策工具（1949~2001 年）

FTA 在美国贸易政策工具中一开始并未占据重要的地位。二战后美国贸易政策的主要目标包括：确保国外市场对美国出口产品的开放、保护本国产业不会受到不公平贸易或者激增的进口的损害、出于外交或安全考虑进行贸易管制、推动全球贸易促进世界经济增长等。这些目标之间并不完全相关，在一些情形下还可能存在冲突（Cooper, 2014），但推动全球贸易自由化这一项始终要服务于美国自身利益，因此被放在贸易政策目标的最后。

实现这些目标的美国传统贸易政策工具包括 3 种：一是利用多边机制，促进以规则为基础的贸易体制的形成；二是运用单边机制，包括贸易战、威胁以报复、获取或确保其他国家的市场准入或阻止其他国家的 unfair 商业做法；三是双边或区域性 FTA。在 2002 年之前，美国在贸易投资协定方面的努力主要集中在多边层面，包括推动几轮 GATT 谈判。在 20 世纪 70~80 年代，与日本就半导体、汽车等产品进行的贸易战则是单边机制运用的典型例子。FTA 作为第三种贸易政策工具，在 20 世纪 80 年代后才开始得到运用。美国的第一份 FTA 在 1985 年与以色列签订，其战略结盟的意义大于经济意义。整个 20 世纪，美国只在 1987 年与加拿大签署了 FTA，1994 年将墨西哥也纳入，形成《北美自由贸易协定》（NAFTA）。这两项协定的签署有很强的地缘政治考虑，所以，即使在 NAFTA 签署后，仍然无法断言当时 FTA 已经成为美国贸易政策的固定工具。直到 1994 年在克林顿政府领导下，美国与西半球 33 个国家的部长建立协商小组，计划在 2005 年前建立美洲自由贸易区（FTAA），同年又与 APEC 其他国家签署《茂物宣言》。这两个举动被美国政策研究者认为确立了 FTA 作为美国第三种贸易政策工具的地位（Cooper, 2014）。在克林顿任内，美国与约旦、新加坡和智利都开始了 FTA 的谈判，因此这一时期 FTA 的重要性明显提升。

（二）21 世纪初竞争性开放战略下 FTA 地位提升（2002~2007 年）

布什政府明确提出了在推动多边谈判的同时也要重视双边与区域性谈判，即“竞争性开放（competitive liberalization）”战略。^①2002 年《贸易促进授权法案》的通过是标志性的转折点，布什政府加快了对外 FTA 的谈判进程（Cooper, 2014）。2002 年布什政府完成了与新加坡和智利的谈判，这两个 FTA 于 2004 年生效。2004 年与澳大利亚和摩洛哥分别签订 FTA 并获国会批准，此后与中美洲小国谈判并签署一系列 FTA，速度快而且数量集中。

^① 何永江. 竞争性自由化战略与美国的区域贸易安排[J]. 美国研究, 2009, (1).

尽管布什政府有强烈的意愿和积极的行动,这些 FTA 在美国国会通过却并不容易。在 FTA 的国内批准程序中,美国国内政治的复杂性构成了很大的阻碍。2007 年 5 月,在经过数个月的磋商后,布什政府与国会达成妥协,同意将一些政策优先点 (policy priorities) 纳入美国的 FTA 谈判与文本中,包括:承诺执行国际劳工组织《关于工作中的基础原则与权利的宣言》的 5 项核心劳工标准、承诺执行美国签署的 7 个多边环境协定的要求、保障可负担的生物医药产品的可获得性、保障港口安全以及保障投资者与东道国政府争端中的投资者权利。

尽管负责对外谈判的政府与国会就 FTA 必须同时纳入的政策点达成了一致,有些协定仍然因敏感问题受到阻碍,比如哥伦比亚的工会问题、巴拿马的避税天堂问题、韩国的汽车补贴政策问题等。布什政府在任期内与这 3 个国家都签署了 FTA,但是却未能与第 110 届国会达成如何实施这些 FTA 的协议。直到第 112 届国会,也就是奥巴马政府的首届任期内,经过长时间的博弈和磋商,终于在 2011 年 12 月通过了这些 FTA 的国内实施法案,^①同时通过的还有更新的贸易补偿法案。简而言之,贸易自由化下必然有国内利益相关方因此受损,这也是 FTA 在国内批准程序上屡受阻碍的原因之一。贸易补偿法案的通过在一定程度上解决了贸易受损方的补偿问题,有力地推动了美国 FTA 谈判的进程。

(三) 2008 年后全面推进巨型 FTA (2008~2015 年)

2008 年以后即美国金融危机后是值得关注的重要时段,这一阶段全球 FTA 谈判与签署进入高潮。从主要的 3 个发达成员美欧日的动向来看,对 FTA 都积极参与,但也有些差别:欧盟积极推进与美国的《跨大西洋贸易与投资伙伴协定》(TTIP)、与日本的 FTA 及与亚洲其他国家的谈判,这意味着欧盟的 FTA 伙伴会进一步多元化;日本较之从前有更强烈的结盟意愿,但在关税减让之外并没有形成更多的主导原则;美国则继续贯彻其“竞争性开放”的原则,对单边、双边、诸边或多边的所有途径都充分利用。

美国对 TPP 与 TTIP 的推动意味着“竞争性开放”战略的推行达到一个顶峰。与过去签署的所有协定不同,这两项协定被称之为巨型区域贸易协定(MEGA),具有政治与经济上的重大战略意义。所谓 MEGA,指的是涵盖 3 个以上国家、占世界贸易量 1/4 以上、内容涉及边境后 (behind the border) 管制协调的区域协定,要满足巨型条件,必须在范围、体量与深度上都达到相应的要求 (World Economic Forum, 2014)。

有学者认为,当时有几个因素促成了美国在 2008 年后热衷于 MEGA:一是 21 世纪以来因全球 FTA 高潮形成的错综复杂的 FTA 版图,这些标准不一、形式不一

^① 谈判经过第 110 届和第 111 届国会,中间贸易授权法案在 2007 年获得展期,在与第 112 届国会就一些关心问题(如韩国汽车的进出口问题)进行充分磋商后,才提交批准通过。

的 FTA 将提高美国的贸易成本，即意大利面碗效应问题（Capling and Ravenhill, 2011）；二是因为 TPP 的参与方都是较小的经济体，对它们的开放不会过多地影响美国国内进口竞争部门的利益；三是美国政府再次强调了亚洲在“安全”上的战略地位（Bergsten and Schott, 2010）。

（四）2016 年以后 FTA 成为贸易政策强化工具（2016~2020 年）

特朗普政府上台后，美国贸易政策全面转向强硬的单边主义。在立即退出 TPP 后，特朗普又提出要重新谈判 NAFTA，出现要颠覆一贯以来美国 FTA 模式的势头。^①在与韩国、加拿大和墨西哥的谈判中，美国特别强化 FTA 中的一些条款。例如，2008 年以后，美国对服务贸易开放的推进成为重中之重。在服务贸易领域，过去的美式 FTA 要求成员方取消对服务提供商的数量限制、实体类型限制和本地化要求，仅允许国防、金融、航空等少数特殊服务业设置例外。现在的美韩协定和美墨加协定对服务的跨境提供、商务人士临时入境、数字贸易等都加以特别详细的规范，要求进一步减少限制，提高便捷性。

更值得关注的是，为了强化美国主导权，美国在美墨加协定以后的 FTA 谈判中都特别重视“排他（exclude）”与“封阻（foreclose）”，目标则是重塑（reshape）供应链，FTA 的贸易政策涵义更加突出。例如，美墨加协定在原产地规则中要求 3~5 年内将汽车零部件本地成分比例从 62.5% 提升至 75%，对生产劳工的最低时薪也做了要求。这一规定就使得对美供应的汽车零部件生产将大量回迁北美，在美国以外生产的劳动力优势也将被削弱。为了达到目标精准的排他性，美国近年来也放弃了奥巴马任期内推进的 MEGA 谈判，全面转向双边贸易谈判。FTA 谈判对象和数量的变化使得其作为贸易工具服务于美国中短期利益的意图或更为突出。

二、新近美国 FTA 工具功能强化趋势

美国的 FTA 策略一直是以政府的强力推进为特征，特别是 21 世纪以后。但是，FTA 地位的提升或下降并非由一届政府主观意愿所能左右。目前多边进程拖沓而难有成果，单边措施又受到各方约束，其一定是短期的和临时的。FTA 促进了更有效率的、以规则为基础的合作与协调，就这一点来说没有比 FTA 更好的中长期政策工具了（Baldwin, 2011）。就美国 2000 年以后的 FTA 加以分析，并综合对照欧盟与日本的 FTA，^②可以发现以下几项突出的特点和趋势。

^① <https://www.wsws.org/en/articles/2017/05/22/naft-m20.html>.

^② 为了分析近年美国 FTA 的贸易政策涵义，本文遴选用于比较分析的代表性 FTA 包括（但不完全限于）：美墨加协定（2019）、美国与韩国 FTA（2018）、美国与智利 FTA（2003）、美国与新加坡 FTA（2003）、美国与澳大利亚 FTA（2004）、美国与哥伦比亚 FTA（2012）。同时，为了提供参照，本文遴选了欧盟和日本的代表性协定加以对比：欧盟与南非 FTA（1995）、欧盟与智利 FTA（2003）、欧盟与韩国 FTA（2011）、欧盟—哥伦比亚—秘鲁 FTA（2012）、日本与新加坡 FTA（2002）、日本与智利 FTA（2007）、日本与越南 FTA（2008）。这些 FTA 在立法技术上能完整地代表美欧日在对应时期的 FTA 特点。本文选取的 FTA 是参考美国国会、美国布鲁金斯协会、美国彼得森国际经济研究所、欧委会等报告中有关美国、欧盟贸易政策部分引用最多的代表性协定。

（一）以货物贸易带动服务贸易市场开放

大多数国家与美国缔结 FTA，最重要的考虑之一就是美国作为巨大的进口市场的价值。美国的平均关税水平已经很低，在 2.5% 左右，其中农产品较高，工业品较低。因此，大多数美式 FTA 首先致力于削减关税。美国所有的 FTA 都要求削减关税税号的覆盖率须达到或接近 100%，但时间表可以不同，仍然视谈判的结果而定。一般来说，至少 79% 的税号下的关税取消是立即完成的，92% 的税号下的关税取消是在 6 年内完成的，只有极少数情况可能允许时间更长的关税，大多数情况下只允许欠发达国家维持更长时间的关税。在所有美国 FTA 中，美国都同意保留或引入少量的关税配额来取代更长的过渡期。^①

通过向美国市场出口货物给予关税的特别优惠和减让，美国希望以此为筹码要求 FTA 对方相对应地提供服务贸易市场的准入。服务业是美国近些年来 FTA 的重点之一，美国宣称要在这些领域建立“黄金标准 (gold standard)” (Bergsten and Schott, 2010)。美国在其具有优势的服务领域不遗余力地推动开放，包括法律、保险、金融、医疗、教育、视听、电影、动漫等，都是美式 FTA 中普遍要求对方国家给予更大开放承诺的。即使对方是发展中国家，美国也要求互惠的开放。在与哥伦比亚的协定中，哥伦比亚放弃了原先国内法在专业服务上对外资企业必须雇佣本地员工的要求、外国银行分支机构资本入境须兑换成当地货币以及跨境服务的提供必须在进口国有居所的要求等限制。

（二）建立以负面清单为基础的投资准入规则

美式 FTA 往往要求所有已在负面清单中排除的行业部门（即已承诺开放的部门）此后不得再加以限制，即“棘轮效应”要求。例如，在美韩协定中，采用了“负面清单”加“棘轮效应”，即：除非清单中明确列出的，否则都视为自动开放；如果新的服务形式出现，除非 FTA 中已说明，否则都纳入 FTA 承诺开放清单。同时，对于服务的跨境提供也免除居所的要求。对比来看，欧盟对服务贸易的开放适用正面清单，被认为更温和。但是，正面清单或负面清单形式本身并不直接影响开放度。例如，欧盟与韩国的服务开放使用类似于 GATS 的正面承诺清单，但开放度要高于二者的 GATS 承诺。而且，尽管没有按照美国与韩国的 FTA 采用负面清单，韩国对欧盟的开放水平在一些领域可能更高，如允许欧洲企业的卫星服务可以直接跨境提供以及开放速递、某些辅助性空运和非工业化垃圾处理的运营权。

负面清单最大的优点是透明度与可预见性。负面清单给企业提供稳定的预期，对一些行业的准入可以做出准确的预判，从而降低投资的成本与风险。在全球范围内，

^① European Parliament. Comparing International Trade Policies: The EU, United States, EFTA and Japanese FTA Strategies[R], EXPO/B/INTA/FWC/2009-01/Lot7/36, February 2014: 29-30.

美式负面清单的被接受度逐年提高。即使是在较为封闭的日本，尽管它与亚洲国家的 FTA 仍然坚持适用正面清单模式，但是它与拉丁美洲国家的协定却都按 NAFTA 模式适用负面清单框架，因为这些拉丁美洲国家在之前与美国的 FTA 中已经采用了负面清单。例如，日本与智利 2007 年生效的 FTA 协定适用的是负面清单模式，只有金融服务保留正面清单；而日本与印度尼西亚、马来西亚、菲律宾和泰国分别签订的 FTA 则都适用正面清单。

表 1 部分 FTA 的服务贸易条款比较

FTA	清单	WTO+ 承诺		地方承诺	WTO+ 跨境提供承诺	非居所权利	敏感部门除外	最惠国待遇例外	非对称承诺条款
		市场准入	国民待遇						
欧盟—韩国	正面	√	√	√	√	×	√	√	×
欧盟—哥伦比亚	正面	√	√	√	√	×	√	—	√
美国—韩国	负面	√	√	有限	—	√	√	—	×
美国—哥伦比亚	负面	√	√	有限	—	√	√	—	√
日本—智利	正面	×	×	—	×	×	√	√	√
日本—越南	正面	√	√	—	√	×	√	—	—

资料来源：作者整理。

（三）实行更高的投资保护标准

美式 FTA 一直都将投资作为重要条款。在美式 FTA 中投资定义范围很广，包括企业、贷款、授权、知识产权等都可被认为是投资，如美韩协定。美式 FTA 要求签署国须“就新设、收购、扩大、管理、运作、营运和销售或者其他投资的处置方式”赋予对方国家的投资者和投资国民待遇。美式 FTA 还会专门规定最低的待遇标准，取消业绩要求和本地成分要求以及征收与国有化的补偿问题。^①

值得一提的是，美式 FTA 中坚持引入投资者与东道国的投资争端解决机制。例如，在美韩协定中，许多投资者与东道国的投资争端都能向解决投资争端国际中心（ICSID）和联合国国际贸易委员会（UNCITRAL）提交仲裁。在 NAFTA 和美国与智利协定中，也完全参照美式双边投资协定的模板，关于投资、待遇、征收、转移等界定以及投资争端解决机制的设定几乎如出一辙，而且都要求投资条款的效力要及于中央和地方政府以及被授权管理的第三方（表 2）。

由于投资管理与保护属于各国经济主权比较敏感的领域，各国的对外双边投资保护协定或 FTA 往往都规定得较为笼统和灵活，并不具有美式模板的一致性。以日本 FTA 为例，依据不同的对方国家，不同的 FTA 从文本结构、涵盖范围到调整程度都有明显的不同。其中，与拉美国家的 FTA 标准最高，因为拉美国家普遍接受了美式投资协定模板。例如，日本与智利的 FTA 基于 NAFTA 模式，赋予外资以设立后的平等待遇，以及在国家间争端上适用协商与仲裁、在投资者与东道国争端上适用

^① 美式 FTA 对投资、征收的定义都较为宽泛，对补偿的标准也设定得较高。例如，补偿要求是无延迟的、与征收之日市值相当的、完全可实现和自由转移的。

ICSID 或 UNCITRAL 机制。可以这么说,在投资规则的法条化和统一化方面,美国不仅先进,而且影响了越来越多的国家。

表 2 美式 FTA 投资一章的基本内容

条目	内容
国民待遇与最惠国待遇	给予国民待遇和最惠国待遇,国民待遇义务覆盖至区域级政府 国民待遇和最惠国待遇不适用于承诺表所列既有的不符措施,不符措施负面清单涵盖中央和区域级政府
保护标准	按国际法原则给予“公平公正之待遇”及“充分保障与安全”
征收与国有化及其补偿	征收与国有化的美式条件:“为公共目的、以非歧视方式、即时充分有效的补偿、符合正当程序” 允许投资相关资金自由且不受延迟地转入或转出(唯智利有限制)
公平竞争	不得对外资附加业绩要求和当地成分要求(如出口、自制率、原料采购、转移技术、高管与董事国籍等),但不排除东道国可以基于当地生产、用工、培训和基础设施建设等贡献给予特定优惠
对非成员的歧视	对于由非缔约方所有或控制的外资企业,东道国可以拒绝给予本章待遇
争端解决	可以将投资者与东道国的投资争端提交 ICSID、UNCITRAL 或其他任何仲裁机构或仲裁规则,但双方合同另有规定的除外

资料来源: European Parliament. Comparing International Trade Policies: The EU, United States, EFTA and Japanese FTA Strategies, EXPO/B/INTA/FWC/2009-01/Lot7/36, February 2014.

(四) 以严格的原产地规则实现排他意图

目前全球 FTA 采用的原产地规则有 3 种标准: (1) 税目变更标准 (change of tariff heading, CTH); (2) 价值增值标准 (value content/added, VC); (3) 技术要求标准 (technical requirements, TR)。税目变更标准可按照 HS 4 位、6 位或 8 位衡量,一般来说 HS 2 位是最严格的。而 VC 一般要求境内增值部分达到 25%~70%,最常见的要求是 40% 左右。TR 标准一般是对某项具体产品要求某项流程必须是在境内完成的。使得情况更复杂的是,有些 FTA 会要求同时满足两项标准,或者选择适用两项标准中的一项。^①

美国近些年来 FTA 采取的原产地标准都是 NAFTA 模式,如美韩 FTA 和美国—哥伦比亚 FTA。NAFTA 包括了最复杂的原产地标准,近 70% 的产品适用多重标准,45% 的产品 CTH 衡量至 HS 4 位,但其中只有 17% 的产品只按 CTH 标准,另有 42% 的产品衡量至 HS 2 位,相当严苛。在美墨加协定中,原产地规则一章长达 270 页,标准与 NAFTA 基本一致,部分收紧。美墨加协定规定,如果按 VC 标准,在计算本地增值部分时要区分是按交易价格还是按净成本,按前者则要求 60% 以上的本地增值,后者可以是 50% 以上的本地增值。^②

尽管美国的原产地规则依不同的协定对象而有所区别,但整体标准趋高,普遍

^① European Parliament. Comparing International Trade Policies: The EU, United States, EFTA and Japanese FTA Strategies[R]. EXPO/B/INTA/FWC/2009-01/Lot7/36, February 2014: 33.

^② Article 4.2(d)(iii), <https://ustr.gov/sites/default/files/files/agreements/FTA/USMCA/Text/04-Rules-of-Origin.pdf>.

高于其他国家标准。针对汽车、钢铁、纺织品、化学产品等美国进口数量最大的产品，美国制订了单独的原产地规则，从原料到零配件排除非成员产品，不让非成员“绕道”享受 FTA 的优惠税率。^①严格的原产地设定和直接的战略意图仍在于保护区域谈判的成果不外溢，同时对非成员造成一定的排挤和孤立。

（五）国境后规则涵盖范围广、标准高

美国 FTA 的文本框架一般分为主体部分和非主体部分。主体部分是一般 FTA 都具备的条款，反映了各成员的核心承诺，包括关税减让、原产地规则、服务、投资等几个部分，涉及关税及其适用、贸易便利化、服务开放和投资保护等内容。非主体部分的条款多是国境后规则（behind-border rules），并不是所有 FTA 都具备，美式 FTA 较为全面，欧日的 FTA 则会包含其中几项，规定相对粗疏。从两个方面来看，美式 FTA 都具有立法技术较高、条款较为细致全面、差异较小的特点。

全世界范围内 FTA 的主体部分框架（关税、非关税壁垒、农产品、服务准入、投资等章节）是相似的，但非主体部分却存在较大差异。非主体部分也构成 FTA 与多边贸易协定最大的区别，由于没有对应条款，非主体部分的许多条款目前游离在多边纪律之外，美式标准的影响力更加突出。其中，贸易便利化、动植物检验检疫措施、技术性贸易壁垒等还属于贸易自由化的延伸条款，在所有 FTA 中较为常见，但约束力度仍有较大的不同。竞争、劳工标准、环境标准、政府采购等都属于国境后的议题，尚不在多边规则调整范围内，即所谓“WTO-Extra”条款（WTO，2011）。对这些议题的调整也反映出美式 FTA 在文本上先进于多边贸易规则（表 3）。

特别值得关注的是，美国全面细致的国境后规则具有明确的产业导向。大多数情况下，FTA 中的知识产权章节都是对现有的国际知识产权协定的再确认或补充，除了 WTO 项下的 TRIPS 外，这些 FTA 会援引成员方都参与的专利、著作权、版权、商标等方面的国际条约，仅强调各方遵守的义务而不再加码。但是，美国和欧盟对外签署的 FTA 都会在知识产权保护上相较于 TRIPS “加价”。例如，TRIPS 规定的著作权保护期限是自然人作者有生之年和去世后 50 年，这也是《伯尔尼公约》的规定，但 TPP、NAFTA 以及欧盟的一些 FTA 都将此期限扩展为去世后 70 年；《巴黎商标公约》和 TRIPS 都规定商标保护期至少为 7 年，美式 FTA 则扩展至 10 年；相比于美国与日本，欧盟在地理标识的保护上要求更高，往往单列一章加以规定，而不是涵盖在商标下。

在专利保护的执法问题上，美式 FTA 规定也特别具体而且严苛。首先，TRIPS 规定的应受民事或刑事处罚的知识产权侵权应当是故意的（知道或应当知道），美国则试图纳入“无知侵权（innocent infringement）”，即要求法院或类似裁判机关在

^① What to Expect from the USMCA's New Origin Rules. 19 May 2020, <https://tax.thomsonreuters.com/blog/tax-rules-usmca-pt1/>.

侵权发生时判决侵权方向被侵权方支付赔偿,而无论该侵权是否为故意。^①美式 FTA 中还规定“预防性罚金(向被侵权人缴纳的超过实际损失额、目的在于防止侵权人进一步侵权的 3 倍罚金)”、^②民事程序中的“销毁侵权货物”裁定、^③销毁所有侵权中使用的材料、^④扩展民事程序涵盖所有侵权行为等。所有美式 FTA 都要求对知识产权侵权货物的边境措施适用进口货物、出口货物和转口货物,而 TRIPS 则只规定成员方有义务对进口货物采取这样的边境措施。

表 3 国境后规则的细分比较

美欧日国境后规则比较	
竞争	在欧美对外签署的 FTA 中,竞争都被作为重要的章节。欧盟的力度最大,不仅要求各成员国都应当有相应的竞争法和执法机构,而且要求各成员国之间应当协作执法,在一些特定事项(如卡特尔的调查)上加强合作。美国对合作执法的要求没有那么多高,美式协议将更多地关注授权垄断和国有企业问题。日本的 FTA 在竞争条款上很弱。
贸易便利化	在贸易便利化的推行上,所有 FTA 都是一致的,只是程度有所差别。几乎所有 FTA 都规定了海关法律和监管上的透明度、简化和协作,而且往往援引具体的国际协定要求所有成员方遵守。美国的 FTA 甚至要求成员方对违反这些协定的行为应当实施民事罚款或刑事处罚。欧盟的 FTA 一般只规定在出现违反的时候双方建立一个磋商框架。由于物流业发达,美国对外签订的 FTA 都纳入了要求对快递物流予以特别便利的条款。
政府采购	大多数国家签署的 FTA 中包括的政府采购条款或章节仍然是以 WTO 的《政府采购协定》(GPA)为蓝本。美式协定对政府采购的条款参照 GPA,但约束程度高于 GPA。政府采购规则中最大的问题是许多联邦政府无法将其承诺扩展至地方政府。总体来看,在政府采购问题上,发达国家与发展中国家的 FTA 更多地采用几何对称承诺,并不要求完全对等。
技术性贸易壁垒	大多数 FTA 会直接援引 WTO 的相关条款,一般不再增设新的标准和要求,但往往提高要求。相对于美国和日本,欧洲更重视 TBT 的问题,其 FTA 中有关 TBT 规制的内容和程度都要超过 WTO《技术性贸易壁垒协定》,美日一般只是再确认或援引 WTO 的协定条款。
动植物与卫生检验检疫	欧盟十分强调防范性措施,而美国则更多地相信科学检验手段,对防范性措施抱有怀疑态度。更值得一提的是,欧盟的 FTA 中独有一项“动物福利”问题,要求在检验检疫过程中对动物实施人道主义。
环境标准	环境和劳工问题一直是不同 FTA 差异最大的部分,很难从中归结出已经得到共同认可的模式。美韩协定可以看作目前为止环境章节最为具体的代表性 FTA。除了可以在违反环境标准时适用贸易惩罚措施,美韩协定还规定成员方应当鼓励提高环境标准,同时它对“对人类、动物或植物生命或健康构成危险”的定义也更为具体,但是美韩协定也未提及气候变化和相关承诺。
劳工标准	与环境标准一样,在劳工标准问题上也呈现出美国一国意志强烈的现状,它将是美式 FTA 未来的必备内容,而其他国家则仍在避免将贸易救济与劳工保护问题联系起来。美式协定一般重申五项基本劳工权利,并且要求劳工问题纳入争端解决机制。

资料来源:作者整理编撰。

三、美国 FTA 的贸易政策诉求分析

美国贸易政策目标涵盖很广,FTA 作为贸易政策工具因此也体现了综合性的利益诉求,影响十分复杂。进入 21 世纪以后,美国签订的 FTA 指向性日益明显,集中

① US-Singapore 16.9:8 or US-Morocco 15.11:5.

② US-Bahrain 14.10:7 or US-Oman 15.10:7.

③ US-Chile 17.11:12 (a) or US-Oman 15.10:10 (a).

④ Compare TRIPS Article 46 to US-Oman 15.10:10 (b).

于美国中长期贸易利益，如推动美国优势产业出口、强行打开对方市场、要求高标准的外资保护、增强原产地规则的歧视性以及促成对方国内法制改革。这些贸易政策倾向不断强化，甚至纳入短期利益考虑，如提高出口、就业和推行自愿出配额管理等。仅以贸易政策工具的定位来看，美式 FTA 在战略排他、规则制定和价值链控制方面都具有引领和示范效应，值得深入研究。

（一）美国 FTA 的战略排他目的

考虑到全世界范围内正在同时谈判诸多 FTA，FTA 的热潮在未来一段时间还将持续。学者们认为，FTA 的负面效应之一就是可能会对多边体制造成损害：它会分散多边努力的兴趣；它会进一步强化不对称、不兼容的规制结构；增强国际贸易与投资中的歧视，会引导更多的国家去追求特惠，正是这些特惠产生歧视和排他（Bhagwati，2000）。

从美国、欧盟与日本对外 FTA 主体条款的比较可以看出，开放度要求最高的是美国。美国削减关税的税号覆盖率接近 100%，同时宁愿允许对方国家采取关税配额，也会督促更快开放。但另一方面，美国在原产地规则上也是要求最严的。这意味着，美国希望 FTA 所达成的关税减让成果只限定在成员之间，尽量避免非成员“搭便车”现象。尽管这种封闭式 FTA 的做法引起了很多来自多边角度、效率角度和非歧视角度的批评（Antoni and Suominen，2003），但这一直是美国实现其贸易政策目标的重要保障。

新近达成的由东盟主导的《区域全面经济伙伴关系协定》（RCEP），虽然在体量上已经超过了美墨加协定和 CPTTP，但是西方很多专家和机构质疑 RCEP 与美国所主导的 FTA 的可比性：除了在规模和贸易占比上可称之为“巨大”，RCEP 仍将是一项主要聚焦于“边境上”开放的协定，即主要涉及关税、非关税壁垒和服务贸易开放，深度不足（Hamanaka，2014）。更值得注意的是，RCEP 设想为一项“开放性的协议”，它在原产地规则上适用更宽松的规则。

相比而言，美国已经签署或正在谈判的所有 FTA 都始终维护美国核心作用与权威地位。美国在 WTO 谈判回合中没有解决的“权重表决制”实际上通过 FTA 实现了：由在贸易上举足轻重的成员首先达成关键的减让和形成相应的规则，排除多边“协商一致”表决制的干扰，以引领未来的全球化（Gallagher and Stoler，2009）。另一方面，通过严格的原产地规则，美国也保证了这些协定的指向性，某种意义上又加剧了对非成员的歧视。^①这些趋势必须引起我们的警惕。

（二）美国 FTA 的规则固化效应

从前面的分析也可看出，近数十年全球签订的 FTA 都存在较大的相似性，特别

^① Kruger 的研究成果显示，原产地规则越严格，FTA 特惠适用门槛越高，那么贸易转移的可能性也越高。Krueger, Anne O. Free Trade Agreements as Protectionist Devices: Rules of Origin. in Melvin, James R., et al. Trade, Theory, and Econometrics: Essays in Honor of John C. Chipman [C]. Routledge Press, New York, 1999: 91-101.

是在主体部分，其措辞、条件和权利义务的设定等都趋同，这是因为现有的 FTA 都是在 OECD 和 WTO 的基础框架下经过数十年发展建构起来的（Hudgins，1996）。美国是 OECD 和 WTO 框架的主要设计者，因此很难断言在文本上是美国 FTA 影响了多边还是多边影响了美国的 FTA。我们可以发现，在 CPTPP 共 30 章的框架里，仍然包括关税减让、原产地规则、服务和投资等主体部分，基础原则仍然是国民待遇、公平贸易和竞争，与 WTO 主体部分是基本一致的。

由于多边进程停滞不前，FTA 可能会成为规则制定的主力。FTA 的达成往往兼有政治与经济的考虑，但从规则层面来说，最主要的几个贸易国家和地区——美国、欧盟和日本等，正在通过其 FTA 文本有效地影响未来国际贸易投资规则的形成。相对来说，美国由于文本的一致性、规范化和先进性始终居于引领地位。Baldwin 在研究了数年的 FTA 后明确指出，“至少在未来一些年内，在国际力量几何对称的格局中，仍将是富国书写规则。这种趋势应当引起全世界领导者的忧虑。”^①例如，在服务业开放方面，美国负面清单模式的推行是相当成功的。不仅是与美国直接签订 FTA 的国家必须接受这样的负面清单要求，而且这些国家在其后与其他第三国签订的 FTA 也会继续采用负面清单，如智利、菲律宾等。这就是一种典型的“就高不就低”的扩散效应。所有采用负面清单的国家都相应修改了国内法律，而且往往是重大修改，所以说负面清单模式是发展中国家外资体制迈向法制化、透明化的重要转折点并不为过。

值得关注的是，美国总是试图将最全面的国境后规则纳入 FTA 中，特别是在近些年其谈判的大型 FTA 中，这样的努力达到顶峰。例如，数字贸易、知识产权、竞争政策、国有企业、劳工、环境、中小企业、反腐败、信息公开与行政、宏观经济与汇率等内容在美墨加协定中都是专设一章，而之前的美式 FTA 很少如此全面。尽管包括美国国内仍然有很多人质疑这些条文的约束力，但从框架上来说，美墨加协定已经实现了美式文本的进一步完善。

仅从 CPTTP 来看，尽管美国退出了该协定，但是 CPTTP 完全基于与美国谈判的 TPP 文本，引导了整个亚太区域价值链所遵循的规则和标准，都将靠近美式要求。RCEP 成员与 CPTTP 成员有 7 个国家交叉，直接导致 RCEP 的框架和主要条款的设计、措辞、风格都与 CPTTP 接近，实际上深受美式规则的影响。简单来说，即使是置身事外的非缔约方国家和地区，也不得不在规则与制度上展开竞争，为获得贸易、投资和技术，向更高标准提升软环境。从这一点来说，深入到国境后的规制一致性在美国 FTA 的推动下已经开始，从历史经验来看也是不可逆转的。

（三）美国 FTA 的产业利益指向

二战以后，美国有关建设国际贸易投资规则的努力都是通过推动和引导数轮

^① <https://www.weforum.org/agenda/2014/07/trade-what-are-megareregionals/>.

GATT 谈判来实现的。通过将美式标准引入 GATT 的条款和实践中，美国成功地将 GATT 以及之后的 WTO 构建在这样的原则之上：自由化、非歧视、以规则为基础（Cooper, 2014）。乌拉圭回合消除贸易壁垒和非贸易壁垒，并将非歧视和自由贸易规则扩展至服务贸易与知识产权领域。但在此后的 20 年，尤其是多哈回合，美国希望在具有重大利益的服务贸易开放与知识产权保护上取得突破，却一再遭到多边博弈的阻碍。另一方面，世界经济的发展已经进入新阶段，技术的竞争，特别是数字贸易的竞争，将直接影响未来世界经济格局。^①为新的领域制定规则，强化美国在全球价值链中的利益，这是美国三届政府（包括奥巴马、特朗普与拜登政府）在多个场合特别是与国会的博弈过程中再三声明的 FTA 的重要政策含义。^②

美国对金融服务、专业服务、互联网服务、数据和服务的跨境提供、生物医药专利的特别保护等方面都率先在 FTA 中加以规范。在这些领域，它关系到美国跨国公司未来的关键产业利益，但很多美式 FTA 签署对象国家的国内对此尚无有效规范或标准不高。这些新领域的美式规则普遍反映出保护标准高和自由化程度高的特点，通过 FTA 要求更多的国家接受这些规则，即使这些国家相关产业尚未发展起来。美国在全球信息技术、人工智能、生物医药等核心创新能力上的优势将通过这些规则得到强化。

四、结语

尽管数量有限，发展时间也只有 30 多年，美式 FTA 的影响却非常深远。撇开政治与经济体量的因素不谈，其在文本和规则上的一致性和一贯性是其影响的基础，而排他性和高标准则是其贸易政策诉求的核心。除了在贸易与投资创造和转移上的直接影响外，美式 FTA 更体现为一种规则固化和控制强化上的效应。

美国在国际贸易投资规则上的引领是通过数十年的强化和拓展实现的，FTA 文本一脉相传；尽管因签约对象不同有所调整，但基本框架、主要内容和基础原则都没有实质性的变化；将国境后规则全面纳入并不断升级则是近 20 年的新趋势。美国的对外 FTA 贸易政策具有高度的一致性，这也能提供贸易伙伴确定性作为预期的成本和收益的判断基础。

最后强调的一点是，尽管 TPP 的挫折使得美国 FTA 特别是大型区域协定（MEGA）的发展仍然具有较大的不确定性，但是美国近年谈判的美韩协定和美墨加协定等是对美式 FTA 模板的延续和丰富。美国 FTA 强烈的贸易政策诉求即使因为短期因素出现中断，但总体趋势没有变化，即进一步排他和标准再提升。美国将引

① OECD. Trade Policy Implications of Global Value Chains [R]. Paris, May 2013, https://www.oecd.org/sti/ind/Trade_Policy_Implications_May_2013.pdf.

② White House. National Security Strategy[R]. February 2015, https://www.whitehouse.gov/sites/default/files/docs/2015_national_security_strategy.pdf.

领未来 5~10 年全球治理的碎片化，但又可能推动全球价值链的运行规则和布局方向按照美国利益诉求进一步变革和形成。

参考文献：

- [1] Aggarwal, Vinod K., Evenett, Simon J. A Fragmenting Global Economy: A Weakened WTO, Mega FTAs, and Murky Protectionism[J]. *Swiss Political Science Review*, 2013, 19(4).
- [2] Baldwin, Richard. 21st Century Regionalism: Filling the Gap between 21st Century Trade and 20th Century Trade Rules[R]. CEPR Policy Insight No. 56, 2011.
- [3] Bergsten, F., Schott, J. Submission to the USTR in Support of a Trans-Pacific Partnership Agreement[R]. Peterson Institute for International Economics, 2010.
- [4] Bhagwati, Jagdish. *The Wind of the Hundred Days: How Washington Mismanaged Globalization* [M]. The MIT Press Cambridge, MA, 2000: Foreword.
- [5] Capling, A., Ravenhill, J. Multilateralising Regionalism: What Role for the Trans-Pacific Partnership Agreement?[J]. *The Pacific Review*, 2011, 24(5).
- [6] Cooper, William H. Free Trade Agreements: Impacts on U.S. Trade and Implications for U.S. Trade Policy [R]. Congressional Research Service 7-5700/RL31356, Feb. 26, 2014.
- [7] Estevadeordal, Antoni, Kati, Suominen. Rules of Origin: A World Map[R]. Paper Prepared for the Seminar of Regional Trade Agreement and WTO, November 14, 2003.
- [8] Gallagher, Peter, Stoler, Andrew. Critical Mass as an Alternative Framework for Multilateral Trade Negotiations[R]. *Global Governance*, 2009.
- [9] Hamanaka, Shintaro. Trans-Pacific Partnership Versus Regional Comprehensive Economic Partnership: Control of Membership and Agenda Setting[R]. Asian Development Bank Working Paper Series on Regional Economic Integration No.146, December 2014.
- [10] Hudgins, Edward L. Regional and Multilateral Trade Agreements: Complementary Means to Open Markets[J]. *Cato Journal*. Fall/Winter 1995-1996.
- [11] Viner, Jacob. *The Customs Union Issue*[M]. Carnegie Endowment for International Peace, New York, 1950.
- [12] World Economic Forum. Mega-regional Trade Agreements: Game Changers of Costly Distractions for the World Trading System?[R]. Global Agenda Council on Trade, Foreign Direct Investment, July 2014-01.
- [13] WTO. *The WTO and Preferential Trade Agreements: From Co-existence to Coherence*[R]. World Trade Report 2011, at p.132.

Strategic Exclusion and Rule Reconstruction: On the Implications of the US FTA Trade Policy

WANG Zhongmei XU Qianyu

Abstract: The status of Free Trade Agreement (FTA), as one of the three major tools of US trade policy, has gradually risen in recent years. Through the analysis of the FTA texts signed by the United States in the past twenty years, and comparing them with the FTAs signed by the European Union and Japan, we can find that the US FTAs are consistent in respect of text framework, basic terms, policy direction, etc., with an obvious tendency to strengthen trade policy and higher FTA standards than other countries, especially post-border rules. In recent years, FTA, as a complement with US unilateralism in the three trade policy tools, tends to prefer exclusivity, rule restructuring and enhanced control.

Keywords: free trade agreement; trade policy; US; consistency and succession

(责任编辑: 金孝柏)