

# 后 TPP 的通商构想 ——没有美国的多边贸易尝试

古城佳子（东京大学教授）

TPP 剥夺雇用”。美国大选将贸易政策作为争论焦点致使特朗普总统上台。美国的贸易政策是否走保护主义路线，如果这样，如何解决贸易纷争。纵观 TPP 挫折后世界贸易的走向。

**美**国特朗普政权的上台，不断让人们担忧国际经济秩序的不稳。期待本稿发表之际，特朗普总统结束就职演讲，关于国际秩序具体的政策能给出明确的方针，一月份特朗普作为下届总统举行的第一次记者招待会的主张，几乎和选举中的主张没有变化，也没有明确美国对于国际经济的具体方针。因此，国际秩序的不透明性和不确定性正在加大。

## 在美国国内贸易政策作为争论焦点

可以说特朗普总统依靠主张优先改变通商政策，而在大选中胜出。脱离 TPP（跨太平洋战略经济伙伴关系协议）、重新开始磋商北美自由贸易协议（NAFTA）、批评中国为汇率操纵国等主张为特朗普的主要主张。比起日本在 2010 年前后对是否参加 TPP 磋商时日本国民显示很高的关心度，相比之下，美国在 2010 年决定参加 TPP 磋商，而美国国民几乎不感兴趣。

那么为什么在美国总统大选中，TPP 成了主要的争论焦点呢？这是因为 TPP 剥夺了国内就业机会的主张得到了广泛的支持。这个观点是在预选阶段，民主党的桑德斯上院议员提出的主张，时任 TPP 磋商的国务卿希拉里候补因为选举很胶着不得不表明反对 TPP。在选举前的民意调查中，有 72% 的特朗普支持者回答自由贸易协议（FTA）会给美国带来不好的结果。有 66% 的人回答 TPP 也会带来同样后果。此外，迄今为止支持自由贸易的共和党的支持者中也有 68% 的人持有同样看法（均来自 Pew Research Center 2016 年 10 月 27 日的舆论调查）。特朗普总统受到工资不增加，对将来感到不安而反对 FTA 的人们的支持，在一段时间美国的贸易政策将会倾向于保护主义路线吧。这会给国际经济秩序带来怎样的影响呢？



古城佳子（东京大学教授）

## 背向多边主义的特朗普政府

特朗普总统的旗帜鲜明提出优先经济的方针，推出美国第一主义，彰显保护主义和一国主义的倾向。因为有了这个倾向，成立了国家贸易委员会，并任用对中国采取严厉态度的倾向保护主义的彼得·纳瓦罗任主席。

但是，美国采取保护主义政策和一国主义在美国历史上并不罕见。美国主导以第二次世界大战后自由主义经济为中心的经济格局，被看成是自由主义经济体制的领导。但是，实际上在 80 年代以后，在面对不景气和经济危机之际，美国时常采取保护主义和一国主义式手段。比如，里根和布什政府之后的克林顿政府，为呼吁摆脱经济停滞和财政赤字，在外交政策上也提出最优先恢复美国就业的“经济安全保障”政策。当时，对美国最大的贸易赤字国家日本制定了数据目标并发动实际谈判，还单方面复苏了特别 301 条款的举措。此外，奥巴马政府还将购买美国产品条款插入经济对策法中。

那么，特朗普总统的保护主义路线、一国主义路线不值得担忧吗？答案是并不是。

第一，特朗普在大选期间，明言要退出世界贸易组织（WTO），表明反对多边主义的态度。迄今为止，美国没有主张过否定自己主导的多边贸易体制。自由贸易主义体制是根据多边的合意构筑而成的规则，各国根据规则，发展贸易，让国际经济安定发展。当然，如何推动自由贸易发展是一个巨大课题，而很明显多边主义一直在防止因保护主义的台头所带来的与它的对立。特朗普总统主张的单方抬高双边的关税，是违背了多边贸易规则的做法。此外，特朗普政府将贸易磋商视为零和博弈，至少和以从贸易中得到的利益作为“共同的利益”为前提进行的贸易磋商相悖，令人担忧。

第二，美国的贸易保护主义风潮向其他国家蔓延。保护主义的弊端是各国开始优先本国利益，采取以邻为壑的政策，造成国家间的对立。美国高关税法（不顾超过 1000 人的经济学者对在 1930 年成立的法律）斯姆特-霍利关税法的问题在于，比世界恐慌的影响，诱发其他国家的保护主义，成为产生集团经济的导火索。令人担忧的是主导二战后的自由主义经济体制的美国旗帜鲜明的推出保护主义，或将促使其他国家倾向于保护主义化。

第三，特朗普总统就世界秩序如何认识尚不明确。国际经济秩序的安定对维护国际关系的安定是不可获缺的要素。美国签署 FTA 不单单是因为经济的理由。NAFTA 也不只是为寻求经济效果，也存在对北美地区的政治安定的目的。奥巴马总统在亚太再平衡战略中，将 TPP 定位在重要的政策是因为围绕来自中国的安全保障上的观点而至。如果特朗普新政府缺乏围绕促进 FTA 的这些认识的话，难免造成国际秩序的不安定化。

## TPP 失去的政治意义

特朗普总统表示在上任后即刻宣布退出 TPP，TPP 的生效实乃困难。而如果 TPP 实现的话，对亚太地区给予的影响不仅仅限于经济，在形成经济交流的规则上来看，政治外交的意义也很深远。因为世界的 GDP 的 40% 的国家在竞争政策、环境、电子商务、知识产权保护等“WTO 加（比 WTO 更加自由化）”达成协议，不仅仅在贸易领域，在其他领域，不限于该地区，形成整个世界的规则上，无疑将会占据主导地位。奥巴马总统，在 TPP 达成基本协议后，提名中国表示，“全球经济的规则，不能让中国制定，必须由我们制定”，在争夺亚太地区制定规则主导权上，显示奥巴马政府格外重视 TPP。

亚太地区是鉴于中国的崛起，在安全保障和经济的两个领域建立起不同的关联性。在

安全保障方面，伴随中国的崛起，中国和周边各国之间的关系变得紧张。相反，在经济上，世界金融危机之后，亚太各国和中国间的经济关系更加紧密，中国经济所起的作用很大。在这两个不同的关联上，防止安全保障和经济同时陷入同样的对立构造在维护该地区和平稳定上极其重要，所以以 TPP 为中心，根据规则强化该地区的合作关系，扩大该地区的合作关系被给予期待。可是 TPP 的挫折，这个期待也就成了泡影。

那么，能否寄希望于区域全面经济伙伴关系协定（RCEP）上呢？比起达成基本协议的 TPP，RCEP 还在发展中。此外，TPP 达成的协议比 WTO 更加自由化，而 RCEP 争取到达的自由水平不高。想主导 RCEP 的中国，国家介入的力度大，去年，欧盟、美国、日本在 WTO 中，不承认中国作为市场经济国的地位。在去年 12 月的 RCEP 磋商会议上，就早期实现协议达成一致意见，但以关税自由化程度为首的焦点问题上有分歧，仅在十五个领域中的两个领域上达成协议而已。此外，被认为可能对 RCEP 的协议产生影响的中日韩 FTA 因韩国内政的不稳协议没有进展。

以为日本为首的既参加 TPP 也参加 RCEP 的框架成员国，迄今为止优先参加 TPP 的磋商，而由于 TPP 受挫，开始重视 RCEP 磋商，如若要求实现高水平的自由化的话，协议本身还会拖延。美国如果对中国采取强硬的贸易方针，中国可能加速 RCEP 的协议进程，以和美国对抗的形式主导自由化程度不高的 RCEP 能对地区稳定做出哪些贡献还存疑问。

## 差距问题左右通商政策

美国反对自由贸易协议以及英国脱欧会对近年贸易政策的一大特征，即构筑巨大 FTA 造成停滞。TPP 挫折，美欧之间的 FTA（TTIP）也变得不透明。日本和欧盟之间的 FTA 还在磋商中，因英国的脱欧，磋商或许或拖延。迄今为止 FTA 的急剧增大，被说成是进入巨大 FTA 时代，然而，自由贸易给国内带来的利益分配问题最终明显演化成政治问题。自由贸易不会带来国内差距，但由于认为自由贸易会剥夺就业机会的人增加的话，就会动摇自由贸易体制的国内基础。

美国在贸易政策具有决议权的是议会，不单单是政府就能推动贸易政策。因此，特朗普总统主张的政策很难如愿以偿地实施，但可以预测对保护主义政策的诉求会增加。对日本来说，必须有自由的贸易环境，为了参与自由贸易要实现平衡日本国内差距，取得国内支持至关重要。进一步说，对美国以及其他国家的保护主义的政策，应该根据 WTO 解决纷争的规则，予以对抗。在 RCEP 磋商中，日本争取程度高的自由化水平，尽力维持东亚地区协调框架，可以说对地格外重要。

[译自《外交》，Vol. 41，2017 年 1 月刊，PP. 64-68。本文经城市出版社同意翻译转载。]

---

### 古城佳子

东京大学教养学部毕业。该大学研究生院社会学部硕士课程修了。获得普林斯顿大学博士号（Ph. D.）。任国学院大学助教授后，就任东京大学大学院综合文化研究所教授。著书有《经济性相互依存和国家》等。

---