

Policy Brief No. 18.003

Feb. 8, 2018

刘悦

徐奇渊

李佳智

美国推行三大国际机制的成败：启示和警示¹

在国际游戏规则中，美国数百年的长袖善舞，对中国有诸多启示和警示。虽然中国“一带一路”倡议和美国主导的三大国际合作机制有着根本不同，但并不妨碍从中汲取经验和教训。为此，本文选取了美国主导的三个标志性跨区域合作机制以作分析——二战后的马歇尔计划、新世纪的“新丝绸之路”计划以及奥巴马时期的跨太平洋伙伴关系协定（TPP）。

一、马歇尔计划：组织和平台有效

马歇尔计划，是二战后美国对西欧国家进行援助、协助重建的计划。计划实施期间，美国对欧洲提供了各类援助和贷款合计 133 亿美元，推进了欧洲经济、贸易的一体化发展，最终促成了欧洲经济新秩序，并对世界政治格局产生了深远影响。

美国发起成立欧洲经济合作组织（OEEC），是该计划能够成功的关键之一。

二战后，欧洲各国间存在较高的贸易、关税壁垒，市场分割程度较为严重。马歇尔计划强调，“欧洲作为一个整体”的复兴是美国提供援助的条件。欧洲“经济一体化”有助于欧洲经济的自身造血功能，减轻美国经济负担，甚至给美国带来巨大经济利益。同时，其也有助于大西洋联盟自身的整合，使得美国有效掌握领导地位，实现对苏联和德国的“双重遏制”。

¹ 本文已经发表在《财经国家周刊》

在此背景下，1948年美国发起成立了**欧洲经济合作组织**，由16个欧洲国家组成，后又扩容到非欧洲国家，并改名为**经济合作发展组织（OECD）**。同时，美国**经济合作署（ECA）**与欧洲经济合作组织进行双边对接，具体负责马歇尔计划的落实、协调分配援助物资等。

欧洲经济合作组织对配合马歇尔计划、整合欧洲经济起到了重要作用。例如，欧洲经济合作组织的协调和努力促成了**欧洲支付联盟（EPU）**在1950年9月成立。这一机构促进了欧洲与美国的自由贸易，同时也使得美元为本位的布雷顿森林体系在欧洲国家正常运转。

在“一带一路”沿线国家当中，存在某些面临碎片化、市场分割的国际区域。例如，在非洲、拉美的局部地区，存在市场分割、政策缺乏协调的问题，这在很大程度上制约地区的发展，也使外来援助、投资效率下降。

在构建人类命运共同体的主题下，中国可先行推动某些区域、次区域的市场整合。可以考虑依托“一带一路”高峰论坛平台，推动有关各方围绕构建“一带一路”合作与发展组织展开讨论，不断扩大共识，稳妥推进多边合作平台的建设。

二、新丝绸之路计划：败在离心离德

“新丝绸之路”因失败而被人淡忘。2011年7月，希拉里对外宣布“新丝绸之路”计划，呼吁打造一条以阿富汗为核心，贯穿中亚至南亚的交通与贸易枢纽，并试图建立一条由美国主导的“新丝绸之路”。同年10月，美国国务院向美国驻有关国家大使馆发电报，要求将美国的中亚、南亚政策统一命名为“新丝绸之路”计划，同时向伙伴国通报，该计划正式成为美国官方政策。但是，美国“新丝绸之路”计划中的众多项目仅停留于纸面，没有产生任何值得一提的成果，该计划也因此淡出人们的视野。

“新丝绸之路”计划失败的原因是，美国过度强调自身的地缘政治战略，忽视了各国经济发展、一体化的共同利益诉求，甚至将前述两者的关系推向了对立。

“新丝绸之路”计划具有强烈的地缘战略意图，计划虽然也希望推动能源、基础设施和区域经济合作，但其更重要的目的是削弱俄罗斯、中国和伊朗的影响，将

中亚的经济、贸易、外交及丰富的能源资源引向南方，并最终使其纳入美国的战略板块，构建一个由美国主导、排斥中俄的中南亚地缘经济板块。

与上述战略意图相比，中亚、阿富汗和南亚的经济社会发展只是处于次要地位，是实现前述真正战略意图的手段。在排斥中俄等国的背景下，“新丝绸之路”地区的经济发展，甚至与美国战略意图产生矛盾。

这种不尊重他国利益、仅考虑自身地缘战略的计划并未得到沿线国家的认同。同时，公开排斥中国和俄罗斯两国的参与，并挑拨中南亚国家和中俄的关系，导致“新丝绸之路”的道义感召力遭到削弱。

三、TPP：利益驱动、规则导向

TPP 是美国实现重返亚太战略的产物，旨在为美国制造商、农场主、服务提供者及中小企业在亚太市场赢得竞争机会。其前身为跨太平洋战略经济伙伴关系协定（又称 P4），由新西兰、智利、新加坡和文莱 4 国发起。

2008 年，美国决定启动与 P4 的谈判，之后澳大利亚、日本、马来西亚、越南等国陆续加入。2009 年 11 月，美国开始全方位主导谈判，协定也更名为 TPP。2016 年 2 月，TPP 取得实质性突破，12 个成员国签署了协定。不过 2017 年 1 月，美国总统特朗普签署行政命令，宣布美国退出 TPP。目前，其余 11 国仍在进行 TPP 相关谈判，但未有实质性进展。

TPP 可以说是基本失败了，但其在推行过程中也不乏有启发之处。

TPP 各缔约方之间历史文化、发展水平差异甚大，而协定内容的门槛相当之高，即便如此，12 国还是正式签署了协定，这在当时无疑大大超出了各界预期。

与现有的区域经济一体化机制相比，**TPP 的第一个突出特征是成员国跨度大、差异大**。例如，其成员国分布于亚洲、大洋洲、南美洲、北美洲，既包括美、日、澳等发达国家，也包括马来西亚、越南、秘鲁等发展中国家。**TPP 的第二个特征是规则导向和高门槛**，是“21 世纪高水平国际经济规则”。与多数自贸区不同，除了取消关税外，TPP 还要求成员国在知识产权保护、劳工权利、环境保护、政府采购、国有企业、争端解决机制等领域遵守相同的规则。

从 TPP 协定的内容和谈判方式来看，有两方面的特点。

一是合作要强调多元化、开放包容的理念，但是无规矩不成方圆，也应强调立规则、定约束。

二是对合作议题进行分类，基于单个或多个层面的议题进行利益平衡。例如，TPP 谈判的众多议题可分为三大类：传统自贸区协定通常包含的 13 个议题，一般发展中国家（例如中国）自贸协定正在接受的 9 个新议题，以及一般发展中国家参与协定尚未涉及的 6 个新议题。

在美国主导下签订的 TPP 协定，很大程度上体现了美国的国家战略利益。从其他发达国家来看，新议题领域设置了向发达经济体国内法规看齐的规则，因此日本、澳大利亚等国家也推动 TPP 协定的签署，甚至在美国退出的情况下还在留守坚持。

从其他发展中国家来看，因为 TPP 在传统议题领域实施较 WTO 有更加自由便利的规则，而且加入 TPP 意味着发达国家更为巨大的市场和来自发达国家的大量外商投资，这些巨大的利益，推动着各类成员国去接受较高标准的规则体系。更重要的是，这些驱动利益的基础是基于共同理念设计的规则，并最终通过市场机制来实现的。

免责声明：

本报告为非成熟稿件，仅供内部讨论。版权为中国社会科学院世界经济与政治研究所经济发展研究中心、国际经济与战略研究中心所有，未经本中心许可，任何机构或个人不得以任何形式翻版、复制、上网和刊登，如有违反，我们保留法律追责权利。

联系邮箱：shangjianzhuo@foxmail.com