

## 贸易糊涂账

作者：费德门

翻译：朱晶

### 贸易政治

跨太平洋战略经济伙伴关系谈判（TPP）和“贸易促进权”（TPA），谁先谁后？按字母或是逻辑顺序，显然应当是 TPA。从战略角度看，应当是 TPP。但从政治层面看，两者都不是。同时，跨大西洋贸易和投资协定（TIPP）虽然是最重要的贸易、经济发展谈判，但也不可能最先提上议事日程。准确地说，TIPP 无论是在议事日程上、谈判进程，还是政治重要性上都远远落后于 TPP 和 TPA。

**TPA：** 布什总统似乎认为应当重新命名克林顿政府的所有政策，因此将“快轨程序”改名为“贸易促进权”。“快轨程序”首先于 1994 年失效。在克林顿第二个四年里，国会拒绝重新授予总统这一权利。布什总统上台后将国际贸易谈判作为执政重点之一，于是重新命名为“贸易促进权”，并以 3 票的微弱优势勉强获得国会通过。但“贸易促进权”的有效期很短，布什总统尚未卸任就已失效。

美国宪法将国际商贸大权授予国会，但是庞大、众说纷纭的国会无法胜任国际谈判重任。历史上，美国总统由于达成的国际协议无法得到国会支持不止一次在国际舞台上大失颜面，最著名的莫过于威尔逊总统的国际联盟事件。

美国的贸易伙伴已经意识到美国总统的签字只有得到国会支持才有含金量，而且应当首先获得国会支持。如果总统未与国会充分沟通就将协议送交国会审议，国会一定会修改这一协议。美国的国际伙伴知道这意味重新谈判，或是通过美国总统，或是通过一百位参议员（公约，*treaties*），乃至 435 位众议员（协议，*agreement*）。

“快轨程序”（当今的 TPA）授予总统谈判、签署国际贸易协议的大权，国会只能接受或否决协议，无法修改协议内容。快轨程序法案因此包括谈判指南：总统可以做什

么、必须执行什么任务、什么可以接受、什么无法接受。快轨程序法案明确告诉总统国会工作重点以及谈判参照指标。

没有 TPA，总统既不了解国会重点，也没有国会支持。因此总统目标和重点可能偶然和国会重合，偶尔也可能受益于与国会频繁商讨，但总统没有国会支持，他的谈判似乎也同样冒风险。虽然 TPA 并不能保证国会全盘接受谈判协定，但是总统应当竭尽全力会知国会谈判内容，且不签署无法获得国会批准的协议。TPA 可称得上是衡量谈判协议的模板。

为使 TPA 具有实际意义，美国总统必需得到国会授权后再进行谈判，只有这样谈判对手和总统本人才知道谈判内容是否符合国会已经批准的协议框架。总统也可期望协议获得国会批准，因为国会已经充分了解谈判内容。

虽然逻辑顺序要求 TPA 处于优先位置，奥巴马政府执政五年来似乎一直相信这并非最重要。这一想法也并非没有道理。奥巴马从布什总统手中接过三份在 TPA 失效后签署的贸易协定。国会拒绝依照快轨程序否决或通过这些协定，而是要求对这些协议的劳工法、环境法等章节进行修改。恰好这些谈判伙伴或是弱小（巴拿马和哥伦比亚），或是对美国有所求（韩国），因此最终都同意重新谈判修改这些章节。奥巴马然后将这些重新谈判的贸易协定递交国会并获得批准，虽然他并没有 TPA 授权。

但是和弱小国家（巴拿马仅占美国贸易量的百分之一，哥伦比亚更微不足道）或是依附美国的战略盟友（韩国）签订的双边协定，并非多边谈判的先例。和一个贸易伙伴重新谈判并非难事，但是与多位贸易伙伴展开复杂的谈判并取得他们的信任却并非易事。

即使拥有快轨程序，多边谈判也可能异常艰难，布什总统已经在 WTO 多哈回合以及《美洲自由贸易协定》（FTAA）谈判中领教了苦涩滋味。正因如此，布什总统从多边转向双边会谈（澳大利亚、智利、新加坡、秘鲁、巴林、摩洛哥；以及和克林顿政府签订了协定、但与布什政府重新谈判的约旦；以及奥巴马政府重新与之谈判的三国）。FTAA 原为孤立巴西，面向中东的贸易谈判是为了美化深陷伊拉克、阿富汗战争的美国形象。这两大多边经贸谈判都被多个双边谈判所取代。布什政府谈判的协定中只有《美韩自由贸易

协定》具有较高经济价值。此外，布什政府与 TPP 十一位谈判伙伴中的四国达成双边协定，加上加拿大、墨西哥和韩国，美国已经和其中七位谈判伙伴签署了自由贸易协定。

面对缺乏透明度和缺少沟通的指责，奥巴马政府正努力拯救 TPA 谈判。奥巴马政府一开始承诺将在 2013 年底完成谈判，随后又将截至日期推至 2014 年 2 月。最后，据《美国贸易内幕》报道，美国贸易谈判代表办公室不得不在 2 月 11 日举行的内部会议上承认，TPP “谈判代表仍面临众多无法克服的差异，如知识产权、国有企业以及劳工权利。”

至今仍不得知韩国是否将加入 TPP 谈判，同时据《华盛顿贸易日报》报道“美日两国贸易官员无法就双边市场准入（包括汽车业）达成协议，这将阻碍于月底完成 TPP 谈判。”而据《美国贸易内幕》观察，奥巴马政府可能面临更糟糕的情形：一些民主党众议员将 TPP 和 TPA 混为一谈，抱怨谈判过于保密、未能与国会沟通。《美国贸易内幕》2 月 14 日的文章指出国会议员们或是因为 TPP 而对 TPA 充满敌意，或是反之。”

如果在展开 TPP 谈判前或是谈判初期将 TPA 授予奥巴马政府，议员将不会把两者混为一谈，政府和国会的沟通方式及内容也将有明确规定。换言之，对 TPP 的众多批评也可以避免。同时 TPP 前进的脚步也将更快一些，因为谈判伙伴对奥巴马政府将更有信心。本博客先前刊登的文章对此已经多有论述：《国会与贸易谈判》以及《茶党及奥巴马贸易政策》。

理论上，可在完成 TPP 谈判前通过 TPA 法案，然后确保 TPP 协定内容符合 TPA 规定。但是，这一可能性微乎其微。众议院筹款委员会主席共和党议员 Dave Camp 以及参议院金融委员会主席民主党参议员 Max Baucus 联合递交了 Camp-Baucus 议案，提议重新授予总统 TPA。但这一提案立即面临筹款委员会副主席、众议院少数党领袖以及参议院多数党领袖批评。参议院金融委员会主席 Max Baucus 于年初匆忙接受美国驻华大使提名，而他的继任者 Ron Wyden 却拒绝支持这一法案。据《美国贸易内幕》报道，Wyden 已经“明确表示 TPA 不是他当前工作重点。”

奥巴马总统直到 2013 年春季才对 TPA 表现出强烈兴趣，但任由国会处置。快轨程序 2002 年生效、2007 年失效。许多国会议员认为新的快轨程序法案应当包括新内容，例如民主党议员最关心“操纵”汇率、环保和劳工法。虽然《北美洲自由贸易协定》辅助文件中包含环保和劳工法，奥巴马总统在讨论双边协定时也非常重视这些内容，但它们不是国际贸易协定的传统内容。

Camp-Baucus 议案基本仿照 2002 年法案。自金融危机以来，民主党人一直试图修改美国贸易法，添加货币条款，但都以失败告终。众议院少数党领导人——Nancy Pelosi 和众议院筹款委员会副主席、民主党人 Sander Levin 也因为这一议案中没有货币条款，均发出反对声音。

此外国会分裂也给这一法案造成难以逾越的难题。通过这一议案需要 218 位共和党众议员的支持，但众议院议长 Boehner 承认他无法获得这些投票。有消息称 50 至 70 位共和党议员出于各种原因反对这一议案（如反对奥巴马，不相信奥巴马政府谈判及实施协定的诚意，法案的种种不足之处等）。支持快轨程序的众议院民主党人不足 50 人，而金融委员会新任主席 Ron Wyden 明确表示不会将该法案送交参议院全体讨论。

在二月初举行的众议院民主党党团大会上，当被问及是否会在快轨程序投票前将 TPP 协议内容会晓国会，奥巴马总统避而不答。毫不令人惊讶，两者相互牵制。去年 11 月，四分之三的民主党众议员写信告诉总统：虽然白宫已经公开支持 Camp-Baucus 议案，但他们将不会支持沿袭 2002 年版的 TPA 法案。

虽然奥巴马总统在 2014 年国情咨文演讲中以两句话的篇幅提到国际贸易，但他从未将国际贸易提升到最重要的执政重点。据《美国贸易内幕》报道，“根据白宫新闻发布会，总统与众议院民主党党团会面时并没有讨论贸易。”

民主党和共和党对快轨程序以及 TPP 命运的看法却是一致的。如果白宫不持之以恒地努力说服国会议员，则两个议案在 2015 年都无法通过，更不可能在奥巴马总统执政最后一年实现。即使国会给予总统这样的支持，总统依然需要游说力量教育、说服国会。

美国商会告诉美国贸易伙伴不用担心，因为这些议案迟早将获得国会支持。但是，数以百计的环境保护和劳工组织却竭力游说国会。截至目前，这些团体已经耗费的资金和人力或许还没有超越企业，但他们会增加开支、扩大影响。毫不令人惊讶，副总统拜登曾在公开场合对 TPP 的未来表示怀疑。

舍却 TPA，并不代表可以拯救 TPP 或是 TIPP。在今年 2 月 20 日举行的北美首脑会议上，墨西哥发言人指出美国正积极推进 TPP 谈判，争取早日结束会谈以吸引对 TPA 的支持。但这一策略似乎错解了国会：国会希望更多了解、参与 TPP 谈判，然而总统希望早日结束 TPP 谈判。总统表示他将努力促进贸易、振兴经济，但他并未全身心投入这一战斗、而是把目标转向其他方面。

## 其实这只是玩弄政治

奥巴马总统将 TPP 和 TIPP 视为振兴经济发展的辅助工具。一些经济学家赞同这一观点，而其他一些经济学家却持相反观点。

自签订《北美自由贸易协定》和《世贸组织协定》以来，美国签订的唯一一项具有经济意义的贸易协定是《美韩自由贸易协定》。俄亥俄州民主党众议员 Marcy Kaptur 抱怨说：自签订协定以来，美韩贸易赤字已经增长一倍。美国对韩出口减少，韩国对美出口却不断增加。在这种情况下，目前贸易谈判很难获得国会支持。

关于 TPP 谈判的种种宣传可谓天才之作。有的声称 TPP 将覆盖全世界近百分之四十的贸易，而这一计算方法把两个举棋不定的国家——韩国和日本包括在内。美日谈判难以逾越农业以及汽车领域的分歧。同时澳大利亚和新西兰明确表示，如果美日不进一步开放农产品市场，他们将拒绝做出实质性让步。韩国最主要的贸易伙伴是中国，但中国未参与 TPP 谈判；同时韩国已经和美国签订自由贸易协定，抢在大多数亚洲国家之前抢占了美国市场商机。所以韩国何必惹恼中国，并放弃自己的贸易优势呢？

TPP 的潜在影响力同时取决于加拿大和墨西哥的参与，但两国在过去多年里都未参与谈判。美国现在认为应当把两国包括在 TPP 谈判中，因为《北美自由贸易协定》需要更上一层楼以适应时代发展需求，而通过 TPP 谈判是实现这一目标的捷径。和韩国一样，加拿大和墨西哥已经占据《北美自由贸易协定》带来的优势，TPP 协定将减弱两国优势。在 2 月 20 日于墨西哥举行的北美首脑会议上，两国领导人没有对 TPP 表现出任何热情。据《华盛顿邮报》报道，长达 1600 字的闭幕式通告只用一句话提到 TPP。

美国并非 TPP 创始国。TPP 的雏形是一群较小的亚洲国家因害怕中国威胁，因此邀请美国参与谈判，希望借此制衡中国。美国一再声称 TPP 不是为了遏制或是将中国排除在外，而是高质量、提倡自由市场的协定，因此国有经济占主体的中国可能还未准备好。随后，美国表示欢迎中国参与 TPP 谈判。然而已经参与谈判、且在谈判国家中较为强大的越南可称得上比中国更具市场经济特征吗？而且越南经济也落后于中国经济，因此很难证明越南比中国更适合参与“高标准”贸易协定谈判。

本博客 2013 年 12 月 18 日刊登的《亚太和解胜于对抗》一文中提到，中日东海冲突等地缘政治事件将迫使美国更鲜明地表达真实意图。在这一冲突中，美国站在日本一边，同时公开对中国日益增长的实力表示担忧，但同时表示并不希望遏制中国。这些相互矛盾的言词显示 TPP 不仅关注国际贸易和就业机会，也同样关注亚洲战略平衡。

TPP 是 TIPP 的催化剂，因为欧盟担心奥巴马外交侧向亚洲将把欧洲抛到脑后。TIPP 谈判提醒美国虽然亚洲正在崛起，但世界贸易中心仍环绕大西洋而非太平洋，而且欧美具有相同的价值观、世界观。完成 TIPP 谈判比 TPP 更显得遥遥无期，开始谈判只是充分现示战略平衡的重要性。

贸易协定的政治重要性往往超越经济意义。TIPP 和 TPP 也不例外。它们的政治含义、围绕它们的政治都因美国国内 TPA 引发的政治问题而更加复杂。TPA 斗争更多是两党之间争夺国会的斗争，而不是针对国际关系或是贸易，但此刻总统面临的最大问题是党内阻力。

**内容无关重要**

TPP 是否是优质协定无关紧要。奥巴马告诉北美洲两位领导人，只要 TPP 是好协定，国会就会通过。令人遗憾的是，他的这一说法没有任何事实依据。435 位国会议员将根据本州选民的意见、以及将如何影响他们的 2014 年中期选举来投票。

因为他们在国际贸易领域的立场带有政治风险，将影响他们的政治生涯，议员们往往希望不举行投票。在选举年，他们也不太可能投票。Camp-Baucus 议案已经被国会领导否决，中期选举前多半不会讨论新草案。选举后、新一任国会上台前，也不会有重大突破。TPA 受中期选举劫持，TPP 受制于 TPA。TIPP 无法插队。因此国会政治将摧毁所有这些议案。

## 正面（负面）影响

即使这些贸易协定将带来正面影响，这些影响也不会奥巴马总统执政期间实现。虽然奥巴马总统一直是支持自由贸易的民主党人，他从未真正领会促进自由贸易需要投入巨大国内政治资本，而他总有其他更重要的任务。布什总统关心贸易，而不是医保制度；然而奥巴马总统在他第一任内明确表示将推进医疗改革，而非把中心工作放在贸易上。他发现改善已经签订的贸易协定比获得国会授权、谈判新协定更具优势。

当前是他执政第二阶段，奥巴马总统更深刻地理解到市场准入和美国生产力发展之间的紧密关系。他同时也了解到贸易互惠的重要性，打开国外市场同时需要清除国内某些贸易保护势力。这也意味这他将为贸易做出政治让步，但这恰恰是他最不愿意触及的。改善已经签订的贸易协定远比将贸易取代移民、财政预算、税收改革、限制财政赤字等倍受关注的话题容易。虽然与这些敏感问题相比，贸易更容易获得两党支持，奥巴马也不会用贸易取代其中任何一个更紧迫的政治任务。

奥巴马将新现实主义带入美国外交，从伊拉克、阿富汗撤军，回避棘手的海外干涉。批评者认为他缩减了美国海外实力范围，放弃美国影响力、缩减海外责任。但是贸易谈判却释放不同信息。

四十多个国家正积极和美国进行贸易谈判。也只因为美国的参与，他们才来到谈判桌前：他们相信奥巴马能实现顺利完成谈判的承诺。这些谈判体现了对美国的信任，可能是不切实际的信任，但却承认了美国的领导地位。

这一结论令人忧喜参半。虽然意识到奥巴马政府已经采纳新现实主义，美国的伙伴们仍然相信美国的领导地位、依然希望参与美国市场。但是承诺也意味着这些国家相信美国的信誉。这对美国既有益处，又有危害。

这些国际贸易谈判的政治催化剂却不尽人意。奥巴马恰好选择中日关系恶化、美国宣布将战略重心转向亚洲这一时机加强和日本的军事联盟。与此同时积极推进 TPP 谈判，而这一谈判不可能达成任何协议。

TIPP 谈判没有如此复杂的政治含义，例如不包括越南这样的非市场经济体，而且经济意义更大。但是 TIPP 谈判同样止步不前。参与 TIPP 谈判的国家承认，虽然与会国已经举行了无数次会谈，但是并未取得太多进展，也许这也不会让人过于失望。

未来三年内，国际贸易圈里讨论的将依然是 TPA，TPP 和 TIPP。贸易杂志也已经报道了无数次会议、公告……但是 TPA 和 TPP 互相纠缠，贸易政治变成一潭泥水。

现在应当是认清现实的时候了：无论是众议院、还是参议院，都不会就 Camp-Baucus 议案投票表决。新议案将取代这一议案，但是在 11 月中期选举前将不会讨论或就这一议案投票。截至 2014 年年底，TPP 谈判可能完成，但是必须在总统获得 TPA 之后。因此，更有可能的是 TPP 还尚未完成，新一届国会也不会让总统在任期最后 18 个月取得显著外交成就。

最后剩下的问题是：美国的信誉将在哪里。