

《跨太平洋伙伴关系协定》讲座第一部分

费德门博士于 1 月 8 日在知识集团举办的讲座上介绍《跨太平洋伙伴关系协定》(TPP)，现刊登讲座第一部分，稍候将刊登第二部分。

知识集团早在去年就提议举办这一讲座，但我们认为时机尚未成熟——今年一月之前还没有达成协议，各国也没有签字。加拿大对美日间达成的汽车及汽车零部件原产地补充协议非常不满，同时加拿大大选于 2015 年 10 月 9 日举行，而选举结果将影响加拿大立场。此外还有其他许多不确定因素。

一月初，十二国已就协议内容达成一致，但尚未公布文本。协议文本超过 6000 页，还没有人逐字逐句地拜读。协议也没有完全完成，因为美国和几个国家还在讨论签订补充协议，我猜测其他国家可能也正在为此繁忙。

现在协议各国仍紧张地进行谈判，因为虽然各国政府首脑已经签字，但国内审批将非常漫长，这在美国尤其突出。多数民主国家实行行政、立法紧密结合的议会制，但是美国却将两者分离。当议会制国家首脑签署某一国际协定时，尤其当需要实施法案时，他知道议会中的大多数议员将支持他的签字，即通过或稍稍修改协定。但这在美国行不通。其次，议会制国家的选举可能改变议会中的多数党，例如 10 月 9 日加拿大大选。等到国内讨论协议时，签署该协议的领导人可能已经下台了，他的继任者也并不一定会批准这一协议。

因此，在一月讨论 TPP 可能有所欠缺。没有人熟悉所有条款，除谈判者外也没有人深入了解每一章节。近些年来奥巴马政府多次为谈判设置截止日期，因此可以理解为为什么急于签署、通过这一协议。但是还没有一位议员对这一协议表示满意（原因之一是很多人还没有阅读、学习、理解所有章节）。奥巴马政府急于完成谈判最主要的原因是在竞选年国会很难完成重大举措，更不用说近年来国会可谓一事无成。现在美国总统大选初选在即，TPP 很难获得国会批准。

今天的讨论具有预测性质，我将围绕三个主题：

- 1、什么是 TPP？
- 2、尚未完成的工作是什么？
- 3、当 TPP 完成后，带来益处吗？

我将从宏观角度分析这一协议，不仅仅局限于国际贸易，此外还将讨论地缘政治。奥巴马政府 2013 年宣布 TPP 是亚洲轴心战略的奠基石。亚洲轴心战略是战略性的，因此它基石也是战略性的。

另一位讲座者将对协议内容进行更详尽地分析，他将讨论物品贸易、服务贸易、投资、政府采购等等，并将分析四大章节的精华。同时，他将讨论 TPP 是否象宣传的那样是“高标准、21 世纪的协议让所有签字国受益”，他还将介绍企业将如何受益。我也将详尽介绍两个问题——贸易补偿和投资者与投资国间的争端解决机制。

什么是 TPP？

最先开始 TPP 谈判的国家是文莱、新加坡、新西兰和智利。它们从 2005 年开始谈判，希望建立横跨南美和亚洲的自由贸易区。这些国家在 2015 年仅有 28 万人口。对美国来说，它们没有任何战略或经济重要性，而且新加坡和智利已经与美国签署自由贸易协议。美国将新西兰排除在美澳自由贸易谈判之外，因为美国认为澳大利亚更为重要、而没有把新西兰当作重要的自由贸易伙伴。在 2005 年，美国对仅 50 万人口的文莱不感兴趣。

2008 年，澳大利亚、越南和秘鲁加入谈判。澳大利亚和秘鲁共有 5300 万人口，而且美国已经分别与它们签订了自由贸易协定。加上智利和新加坡的人口，这些已经与美国签订自由贸易协定的国家的人口占谈判国家人口总数的 80%。仅从经济角度分析（自由贸易协定的政治和战略意义大于经济意义），美国把它视为为美国产品打开市场的工具。因此如果这一多边协定仅仅为打开文莱和新西兰市场，似乎不够强有力。

2008年人口总数超过9400万的越南加入谈判后充分改变了谈判性质。越南是美国重要的新兴市场，且资源丰富。但越南是共产党领导的、非市场经济的发展中国家。让一发展中国家加入旨在消除保护主义、提高环保以及劳工标准的区域性协议谈判就象二十年前墨西哥加入《美加自由贸易协定》谈判、成立《北美洲自由贸易协定》一样充满争议。

越南的加入激发美国企业兴趣，同时也可管窥美国对华态度，因为中越一直以来是相互猜忌的敌人。

马来西亚于2010年加入谈判，是另一发展中国家，同时使参与谈判国家人数上升3000万。与此同时，曾在2008年大选中批评《北美洲自由贸易协定》的奥巴马政府在北美贸易伙伴还未加入TPP谈判时就将TPP塑造成这一协定的继承者。两年后，也就是2012年，加拿大和墨西哥加入谈判。此前加拿大因为致力于供应管理（政府推销并为奶制品制定价格）面临质疑，因此未能更早参与谈判。

直到此时，TPP才引起重视，但并非所有人的重视。对于美国企业而言，这一谈判鲜有新意。加拿大和墨西哥已经和美国签订自由贸易协定，打开越南市场虽然充满吸引力，但实现潜在价值充满挑战。2015年越南城市劳工的月平均收入是\$146美金，期待越南人民立即购买很多昂贵的美国产品不切实际。

这时，奥巴马政府开始关注小布什政府时期开始的谈判，开始响应亚洲国家希望借助美国介入抵抗中国的呼声。此前奥巴马总统已经宣称中美关系是二十一世纪最重要的双边关系，因此无法直白地宣称美国将加入遏制中国的阵营。因此，自相矛盾的言词就此开始。

第一个自相矛盾的地方是TPP开放式的、自发增加谈判成员（已经从4个国家增加到11个国家），欢迎中国在适当调整后加入谈判。但文莱、新加坡和越南加入谈判的目的并不是为了和中国抱团。强调“21世纪高标准协议”而把中国排除在外也不符合逻辑，因为越南已经加入谈判。同时美国在中国加入世界贸易组织十年后提出这一官方解释，可中国比越南早加入世贸组织六年。声称中国不符合条件，但越南达到标准是第二个自相矛盾的地方。两国都被视为非市场经济体，中国的入世协议承诺在2016年给予中国市场

经济体地位，但越南入世协议中没有类似条款。此外，虽然中国国有企业面临种种指责，中国比越南转向市场经济的历史却更为悠久。从经济着眼、仅就国际贸易而言，无法解释越南参与 TPP 谈判但中国却不够资格。这再次说明 TPP 的政治和战略意义远远超越经济意义。

当美国、墨西哥和加拿大加入谈判后，谈判重心开始向北美侧重，但仍未能吸引美国商业团体的兴趣。国会对此也没有太多兴趣，尤其是 2010 年中期选举后，共和党占多数的众议院旨在反对奥巴马总统的所有倡议。但不久情况又发生变化。

2012 年 12 月，也就是奥巴马再次当选总统后的一个月，2007 年离开日本首相官邸的安倍晋三再次当选日本首相。安倍有两大目标：首先通过“安倍经济”振兴日本经济，其次重塑日本军事实力，即通过修宪成为可以拥有独立军事实力的“正常化”国家。安倍需要美国的支持才能实现这两个目标。

奥巴马政府开始从阿富汗和伊拉克撤军，但并未退出全球事务。亚洲“轴心”从加强与中国的互动开始，但这不是参与 TPP 谈判的亚洲国家的目标，这些亚洲国家一开始就害怕中国。对日本而言，尤其是安倍首相来说，把矛头指向中国是他实现军事目标最好的借口。他需要美国对中国的军事发展不再保持沉默，尤其需要国会呛声。

安倍坚持重塑日美联盟。他把中国列为两国的共同敌人，先就海军情报官员 Lyle Goldstein 所称的“岩石和礁石”冲突向中方挑衅，然后说服美方相信日方的区域军事实力可以帮助美国遏制亚洲共产主义——冷战时期的美方思维。作为回报，美国将从经济上帮助日本，过去 60 年里也正是这么运作的。

安倍当选后七个月，即 2013 年 7 月，日本参加 TPP 谈判。几乎同时，美国对中国的语调也改变了。奥巴马政府不再暗示中国有朝一日也可以加入 TPP。相反为了获得快轨程序授权（TPA）——国会或是接受、或是否决，但不可修改贸易协定，奥巴马政府声称只有中国或美国能够制定 21 世纪国际贸易政策，而且应当由美国制定。同时，中国被描绘成区域军事威胁，虽然美国的军事支出仍然是中国的五倍，同时美国情报系统并未把中国预测为军事或经济威胁（与北韩形成鲜明对比）。

TPP 谈判不断壮大的原因之一是十多年来世贸组织多哈会谈停滞不前。中国和印度被描绘成罪魁祸首，他们也不是 TPP 成员国。多哈会谈被视为第一个为发展中国家服务的世界贸易谈判。发展中国家担心食品安全，发达国家希望更多的农产品贸易自由，同时发达国家更关注金融服务和知识产权等新贸易话题，但这些却不是多哈会谈的核心。

至 2015 年 4 月，日本已经成为 TPP 不可或缺的一部分。如果不与日本达成协议，那么将无法获得国会支持。亚洲三大经济体——中、日、韩三国中仅有日本加入 TPP 谈判。中国被排除在外，而韩国曾认真考虑参加、但却更偏爱《美韩自由贸易协定》提供的优惠政策，最终没有参加谈判。

奥巴马政府似乎认为他和安倍政府各取所需，他不断强调两国军事联盟，批评中国在“礁石”附近的挑衅行为，派遣美国海军舰船穿越中国领海附近，支持安倍修订日本宪法，虽然民调显示多数日本人安于二战后的平静局面。

作为回报，奥巴马希望安倍向美国及世界开放市场，尤其是农业和汽车市场。当日本汽车生产商不让美国汽车进入日本市场时，安倍却说日本人不喜欢美国汽车。同时，日本对进口稻米、小麦、大麦、牛肉、猪肉、乳制品、糖和淀粉制品都非常敏感，因此不能撤销这些贸易保护。美国商会等强大的游说团体却都暗示美日达成共识的重要性，于是 4 月在多边谈判的同时，美日开始双边谈判。美国一直试图打开日本市场，TPP 则是打开日本市场的最好机遇。

随后安倍访问华盛顿，奥巴马政府提出这是完成 TPP 谈判的决定性时刻。奥巴马承诺为日本提供军事支持，而安倍没有给予任何承诺。在联合新闻发布会上，奥巴马期望有朝一日在日本大街上看到更多美国汽车，但只字未提“农业”二字。最后达成的美日协议让加拿大和墨西哥愤怒，因为日本未对北美汽车开放市场，但美国却把日本汽车进入北美市场的原产地含量标准从 62.5% 降低至 30% 至 55%。

当日本成为 TPP 不可或缺的组成部分时，奥巴马政府也在积极争取国会对快轨程序授权（TPA）和对 TPP 的支持，对华强硬态度也越来越明显。日本在农业问题做出让步，但未能赢得美国农业利益集团对 TPP 的支持。美国乳制品行业发现日本仍然关闭市

场，也不满意加拿大政府控制购买、销售乳、肉、蛋供给系统。同时，TPP 汽车条款对加拿大非常不利，2015 年 10 月 9 日的大选迎来了新一届加拿大政府，新上台的自由党政府声称将重新检测全部 TPP 条款。新上台的国际贸易部长声明新政府不对 TPP 负责，也无法承诺给予支持。

TPP 是奥巴马政府执政最后一年最重要、但尚未完成的国际使命。他在 2015 年取得的成就令人意外但又引人注目——和伊朗就核问题达成协议、与古巴重建外交关系、控制气候变化协议等，美国还从伊拉克和阿富汗撤军。当然还有美中不足之处：如何应对更加复杂的中东局势，如何在叙利亚、克里米亚和乌克兰应对俄罗斯挑战等。但总体来说奥巴马总统应该对他取得的外交成就非常满意。

奥巴马政府侵犯国会权限后才取得这些成就。气候变化条约中，美国没有给出任何必须履行的承诺，所以国会无法审核奥巴马签署的宣言。伊朗核问题上，奥巴马让国会在很短时间里接受或否决这一协议。虽然很多国会议员对这一协议不满，但是奥巴马让他们相信中国和俄罗斯不会重新谈判这一协议，而欧盟和俄罗斯已经取消对伊朗制裁。所以，国会别无选择。

国会依然把持制裁古巴的权利，但奥巴马不让国会控制双边关系的其他领域。在无需国会批准的领域，他已经行使了统帅权利，但这一权利不涵盖贸易。履行 TPP 需要国会立法，所以奥巴马的这一成就和其他外交成就不同。

许多国会议员认为和伊朗达成的核协议不尽人意，应该重新谈判，但最后国会终于意识到无法重新谈判。同样很多议员要求重新谈判 TPP 协议，他们认为某些领域美国让步太多，有些领域未能充分打开国外市场。但这和重新谈判伊朗核协议一样不太可能。原因之一是双边补充协定可以修改协定，同时维护奥巴马政府的颜面。两者间最大的差别是，伊朗核协定不需要国会批准，但是国会可以否决 TPP。

目前总统候选人中只有杰布和卡西奇明确表态支持 TPP，卢比奥和卡森暗示他们可能会支持这一协定，三位民主党候选人都否决了这一协定。一些观察家认为这可能改变。奥巴马总统总爱说白宫视角和竞选者视角是两样的。肯尼迪总统上任后不久在记者会上说

了很有名的一句话，事情比他原来想像的要糟糕很多。候选人就任总统后也不一定坚持竞选承诺。至今，《北美自由贸易协定》仍然没有废除。但是十二位候选人在 2016 年 1 月 20 日之前不会改变他们的 TPP 立场。

奥巴马总统从共和党小布什手中继承了 3 个被国会否决的自由贸易协定。作为代表另一党派的新政府，奥巴马说服这些贸易伙伴可能需要重新谈判这些协定。这三个协定都稍有改动，今天已经成为奥巴马的国际贸易遗产一部分，但这只是完成布什的目标。没有 TPP，奥巴马就没有自己的政治遗产。

比国际贸易遗产更重要的是，TPP 是奥巴马政府国际战略的重要组成部分。这里，这一战略和遏制中国有关。我将在讲座第二部分、即下一博文中阐述。

翻译：朱晶