

《跨太平洋伙伴关系协定》讲座第二部分

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)，现刊登讲座第二部分。

当前普遍使用的国际贸易补偿法规于1995年伊始写入世贸组织章程，它的前身是《关贸总协定》。此后签订的国际贸易协定没有修改重要原则。

面对不正当竞争(或是进口激增)威胁本土产品时，进口国有三个选择。一，调查是否存在倾销——出口价格低于成本、或是国内售价；二，出口国是否为生产、出口产品提供世贸组织禁止的补贴；三，进口激增是否影响本土产品的竞争力。选项三被称为保障措施并不需要证明存在不正当贸易，只要贸易令人意外地突然激增导致本土产业受损就可实施。这三个选项都需要证明本土产业遭受实质性损害、或是受实质性损害威胁。当答案是肯定时，就可征收惩罚性关税。贸易保障措施还包括临时配额以及关税配额，其他情况下不能使用配额措施。

TPP不会改变这些规则。《北美自由贸易协定》创立了解决贸易补偿争端的新机制，涉案企业可选择双边仲裁而非当地法庭。例如，当加拿大或墨西哥上诉美国商务部或是美国国际贸易委员会裁定时，他们可以利用美国国际贸易法庭、然后上诉至美国联邦巡回上诉法院，但也可以根据《北美自由贸易协定》、要求成立包括本国贸易专家在内的双边仲裁小组。

在TPP框架下，加拿大和墨西哥保留了这一选择，但其他国家却没有机会寻求双边仲裁，他们只能通过当地法院上诉。

TPP是一国际贸易协定，旨在减免、消除关税。该协议很重要的支持者——总统出口委员会这样介绍：“这一协议将立即消除当前文莱、日本、马来西亚、新西兰和越南对美工业制品征收的关税中的98%关税，同时消除很多对农产品关税，消灭限制美国服务业产品出口的障碍，为在代表40%全球经济的国家间促进电子商务发展建立新规则，为美国各行业出口创造新机会。”

那么自由贸易的支持者对这一协议还有什么不满之处呢？答案是这一协议并不马上消除所有关税，而且这一协议也不仅仅涉及关税，还包括知识产权规则和其他妥协。不同利益集团对 TPP 带来的益处有不同看法。

TPP 签字国试图通过补充协议克服不同意见。为了让利益相关者及美国议员满意，贸易代表弗罗曼承诺签署补充协议，其实 TPP 已经包含许多补充协议了。日本有 7 份补充协议涵盖汽车、农业和配额，共 86 页。美国有一份 5 页、限制国外房产抵押贷款机构的补充协议，美国在金融危机后采取此举并不令人意外。美国多份共长达 104 页的补充协议对降低关税做出详细规定。澳大利亚和新西兰则约定不相互使用第 9 章，也就是投资者起诉当地政府损害投资的行为。其他国家的投资者依然可以起诉澳大利亚或新西兰政府，但是这两个国家之间不可以使用这一章节。

美国和澳大利亚之间有一份补充协定，承诺当美国给 TPP 以外的国家（如欧盟）更多数据保护时，澳大利亚也将享受这类保护。澳大利亚和日本间的 6 页补充协定对澳洲大米出口做出规定。此外还和越南签订了 5 份补充协议，在政府采购中保护原著民。其他 TPP 签字国也有类似补充协议，所以某家公司或律师不能仅仅研究 6000 多页正文。

澳大利亚的《金融回顾》（Financial Review）评估了各国最主要的担忧和利益所在，概括了每一个国家为什么可能会或不会最终成为 TPP 成员国。

我在此将提供更详尽地解释，阐明为什么完成、批准 TPP 仍令人怀疑。

- **显著的本土经济利益**

一概而言，TPP 为新药提供 8 年知识产权保护，但美国制药企业已经习惯于并要求 12 年的知识产权保护，因此不支持这一协议。

虽然大多数大米市场允许进口，但日本依然不开放本国大米市场。美国大米出口商看到它们非但没有进军日本市场的机会，相反还要在墨西哥面对越南的竞争，因此不支持这一协议。

加拿大对乳制品供给管理做出重大让步，当然实施时间将非常漫长，但新任加拿大农业部长强调政府将一如既往地支持这一系统。日本承诺将用 16 年时间逐步废除奶酪和冰淇淋关税。美国乳制品产业代表告诉美国政府：“今后消除关税的协议不应以这一协议为典范，”但他们不愿意明确表态是否会反对这一协议。

美国食品和商业工人联合会却不愿含糊其词：该工会反对 TPP，因为这一协议将促使美国企业迁址至工资水平更低的 TPP 成员国。其他工会也反对这一协议，因此民主党总统候选人和大多数民主党议员都反对这一协议。

虽然猪肉生产企业支持这一协议，它们同时有所保留，因为日本可能将采取措施抵消 TPP 对市场的冲击。据路透社去年 11 月 24 日的报道，日本计划给牛肉、猪肉农户提供更多补助，政府覆盖的损失将从 80% 提高至 90%。

种植烟草的农场主和代表他们的议员尤其失望。烟草被单独排除在投资者——政府争端解决机制之外，即政府可以管理、或限制烟草，而烟草投资者无法抗议并取得赔偿。以公共卫生为由将烟草排除在外，这让来自烟草州的参议院多数党领袖麦康奈尔非常不满。他已经宣布 11 月大选前将不对 TPP 投票，他决定参议院工作日程。虽然他并没有说烟草条例是动机，但这无疑是因素之一。

环保组织都对 TPP 持批判态度，他们认为投资者——政府争端解决机制将促使公司阻挠环境改革。

福特公司也积极反对 TPP，认为原产地规则非但没有打开日本市场，相反帮助日本汽车和汽车零部件生产商拓展北美市场。

这些公司和组织都有自己的游说力量和国会目标，形成反对 TPP 势力。谈判高度保密，虽有少量文本泄密，但大多数章节不为人知。只有认为自由贸易向海外输送工作机会的工会和熟悉投资者——政府纠纷、认识到政府很难紧缩环境保护政策的环保组织，早在看到 TPP 文本前就坚决反对这一谈判。去年 10 月 5 日亚特兰大签字仪式后，看到协议文本且对具体章节不满的特殊利益团体纷纷开始发动国会反对力量。

国会

国会从一开始就是最显著的阻碍势力，只不过大家都不愿正视这个问题。追溯至 19 世纪，总统（甚至包括民主党总统在内）都转向自由贸易，但国会反对自由贸易。这并不令人惊讶，因为总统对经济整体负责，而自由贸易有助于发达国家向价值链上端移动、把低工资工作换成高工资工作，但是国会议员却只对较小的选区利益负责。当低工资的组装生产线移植到海外时，这或许对经济整体有益，可国会议员在竞选时却无法愉快地面对失业工人。

现任国会稍稍偏离了历史轨迹，即“所有的政治都是区域政治”这一议会机构下的政党约束。当前国会议员多根据政党理念投票，因此有时会与选区意志相左。这一现象在共和党反对奥巴马医疗改革法案中表现得尤为明显，在国际贸易中也表现得非常明显。

共和党人喜欢被视为自由贸易者，同时视民主党人为贸易保护主义者。但这样简单划分评价总统并不准确，这样评价当前国会也不太合适。虽然支持 TPP 的共和党人超过民主党人，因为民主党人大多和工会和环保组织联盟，但很多保守派共和党人因反对奥巴马而反对 TPP。尤其看到奥巴马在 2015 年取得一系列国际成就，他们更不愿意让他在总统任期最后一年取得另一令人瞩目的成就。

这一观点在共和党总统候选人中尤为明显。兰德·保罗反对快轨授权（TPA）因为他认为这将把国会的权利授予总统，但同时强调他支持自由贸易。现任总统的自由贸易谈判令他怀疑，所以他可能支持或反对。其他总统候选人桑托勒姆、鲁比奥、克里斯蒂和卡森都支持 TPP，然后又表示怀疑。他们虽然认为自由贸易有益，但怀疑总统谈判的这一协议。他们的言论说明，如果他们当选总统，他们可能双手拥抱 TPP。现在他们不需要出面反对 TPP，只需要站在国会领导人身后、让他们不就 TPP 投票。众议院议长保罗·瑞安以及其他议院领导担心在跛脚鸭阶段（即国会换届阶段）之前就 TPP 投票。也就是说虽然没有遭遇公开反对，TPP 已经被剥夺国会投票的机会了。例如，众议院近 40 位保守共和党人组成的自由党团不需要反对 TPP，只需要反对跛脚鸭国会就 TPP 投票、要求让新任总统决定是否接受这一协议就足以阻碍 TPP 进程了。参议院领导人麦康奈尔和金融委员会主席奥林·哈奇（Orrin Hatch）已经表示，在 11 月大选前不会就 TPP 投票（美国的

政治家都知道贸易协议在大选是极具争议的话题，而共和党在参众议院都占多数，因此涉及面更广）。

选举

今年 11 月美国大选不是唯一影响 TPP 的选举，去年举行的加拿大大选中自由党取代了签署 TPP 的哈珀政府，并拒绝接受这一协议。虽然奥巴马政府和哈珀政府的关系不佳，但仍寄希望于加拿大。安倍政府一直不急于谈判，直到美国国会给予奥巴马政府快轨授权（TPA）后才加入。即当他知道国会只能批准或否决 TPP 时，才正式摊牌。自 10 月 5 日以来，安倍催促美国国会尽快通过 TPP，不仅因为他想向日本国会递交已经走完美国国内程序的终稿，同时也因为日本上议院将在 2016 年 7 月前举行选举，下议院将在 2016 年 12 月前举行选举。安倍相信 TPP 是支持安倍经济的案例。没有 TPP，安倍政府的竞选将面临更多难题。他的修宪和军事化主张已经让他在日本国内很不受欢迎，所以他需要 TPP、需要美国批准这一协议。如果安倍竞选失败，日本将抛弃 TPP。而没有日本，现任或下届国会将不会批准 TPP。秘鲁也将在 4 月举行大选，现在很难预测选举结果及对 TPP 的影响。越南将在 2016 年 5 月进行大选，但不会影响越南立场。因为，首先共产党控制的国家将不会因为选举改变方向，其次越南是 TPP 最大的赢家。同时在马来西亚的支持下，越南在国有企业条款上也实现了愿望。

投资者——国家争端

外企投资意味着给经济发展提供更多资金，许多国家都积极争取外资。但是，投资者也希望能够确保他们的投资价值，担心政府肆意妄为可能将剥夺投资价值。为保护投资者，全世界各地的政府已经签署 3 2 0 0 个双边投资协定。从《北美洲自由贸易协定》开始，双边投资协定一般都包括投资者——国家争端章节。TPP 也包括这一章节，即第 9 章。

前文说到，环保组织尤其反对投资者——国家争端解决机制。它们相信这让外国投资者比本国投资者更占优势：当地企业必须通过当地法院解决争端，然而国外投资者可在当地法院和国际法庭之间做出选择。当地企业必须接受新法规条例，而国外投资者可声称在某些条件下做出投资决定，因此政府不可以未经投资者同意就修改这些条款。只要政府

仍然希望吸引外资，就必需在某种程度上满足他们的需求。《北美洲自由贸易协定》包含这些投资者保护条款，主要因为在1980年代初，墨西哥吸引大量美国石油投资。加拿大和美国为鼓励对外投资，坚持墨西哥必须允许国外投资者跳过墨西哥法庭、选择国际争端解决机制。

和《北美洲自由贸易协定》一样，TPP包含允许当国外投资者被没收或减少投资时，跳过当地法庭挑战政府行为的条款。TPP包括“标准”条款——国际法认可的最低标准、给予国外投资者国民待遇、确保自由转移包括投资收益在内的资金。但TPP也包括非“标准化”双边投资协定元素，虽然它们已被包括在2012年版的“双边投资协定模板”中。总体来说，虽然批评者认为这些元素为国外投资者提供太多优势，TPP条款仍被誉为“最先进的”的21世纪协定，这些条款为国外投资者提供更多保护的同时可让政府快速解决妄动法律行为。

TPP最显著的进步之处包括仲裁员行为准则，保护投资者免受不宜令人察觉的利益冲突影响，尤其是那些经常被政府选为仲裁委员会成员的仲裁员面临的利益冲突。国际仲裁的难题之一是仲裁员数量较少，他们中很多人很少做其他事情、依靠政府指派的仲裁案件为生。例如国际投资争议解决中心的仲裁员都为政府提名。TPP同时引进了监督仲裁员的委员会，并包含加快解决管辖权争议的条款。涉案方还可就裁决草案发表意见，提供修改裁决的空间。

美国已经和许多TPP成员国签订了双边贸易协定，但是只和其中六国签订了双边投资协定。TPP将一石数鸟地弥补所有不足，最显著的是日本，其次是澳大利亚（《美澳自由贸易协定》不包括类似条款）和越南。

在TPP谈判日趋重要时，美国拉加拿大和墨西哥入盟、希望用TPP取代《北美洲自由贸易协定》，但是《北美洲自由贸易协定》依然独挡一面。对某些国外投资者来说，《北美洲自由贸易协定》第11章中的条款比TPP条款更适宜。例如，烟草公司不能利用TPP挑战国外政府行为，但《北美洲自由贸易协定》却允许它们在协议三国内采取这类行动。同时投资者不能同时利用《北美洲自由贸易协定》和TPP解决投资争端，但是烟草公司可能希望在《北美洲自由贸易协定》成员国注册成立公司以便利用该协定条款。

如果协议失败将怎样？

讨论的最后一个问题是虽然 TPP 谈判国已于 2015 年 10 月 5 日完成谈判、今年 2 月 4 日正式签字，最后 TPP 不能付诸于实施将怎样。虽然本所的美中贸易法专栏在过去一年里疏于发表，但早在两年前我们就提出美国过分注重 TPP。TPP 是非安全、非军事侧向亚洲政策的核心，同时也饱含失败危险——或是因为国会、或是因为贸易伙伴等等。我们现在依然相信美国对 TPP 投资太多，问题和风险并存。

奥巴马政府不仅将 TPP 介绍成亚洲政策的基石和关键，同时把 TPP 列为未来贸易协定典范。这一观点迫使欧盟不仅关注 TPP 条款，还密切关注该协定是否能够通过。当前另一正在进行的重要贸易谈判是《跨大西洋贸易与投资伙伴协定》（TTIP），当 TPP 的各种问题无法得以解决时，TTIP 也停滞不前。同时需要指出的是，TPP 不涉及标准及规则，但这却是 TTIP 的核心。改变关税往往比改变标准及规则简单得多。

亚洲四大经济体中，中国、韩国和印度都没有参与 TPP。不久前和美国签订双边贸易协定的韩国决定暂不参与谈判，但同时保留以后参与这一协定的可能性。2015 年 10 月 5 日谈判后，日本希望中国有朝一日会加入谈判。同时，中、日、韩三国签订了贸易协定并在其他领域取得突破（日本采取初步措施就二战遗留问题和前敌人和解；日韩也就“慰安妇”达成协议）。中国发起成立了亚洲开发银行，欧洲及亚洲国家纷纷加入，但美日抵制中国的举措。

这些新进展非但没有团结亚洲和美国、促进国际贸易和合作，相反却把亚洲分裂成以美日为中心的一派和以中国为中心的另一派。美国的军事介入和安倍的安全合作使这一分裂更加明显。

几乎毫无疑问，即使奥巴马政府反复催促，美国国会也不会在日本选举（2016 年夏）、或是 11 月美国大选前就 TPP 投票。没有 TPP，安倍政府可能面临比民调显示更糟糕的政治困境。如果安倍竞选连任失败，日本议会对 TPP 的眷恋之情也将消失。

没有日本的参与，美国国会更不会支持 TPP，哪怕是稀释后的协议（农业领域不完全的承诺、就汽车及汽车零部件做出的妥协）。许多国会议员认为，新总统上台后可能会

重新谈判 TPP，但是这一协定和小布什谈判、奥巴马政府重新谈判的三个双边贸易协定不同。TPP 是与 11 个国家谈判的多边协定。新一届澳大利亚政府已经暗示不可以也不会重新谈判 TPP。美贸易代表弗罗曼提出通过双边补充协定满足美国内利益集团的愿望，但却不能保证其他 TPP 成员国会答应这些双边修订。进入 2016 年，那些曾提出建议、并积极支持 TPP 谈判的美国商业机构研读协议两个多月后仍默不作声，例如美国商会和美国制造商协会。

奥巴马政府警告说如果美国国会不通过这一耗时十年完成的协议，美国将大失颜面，也将失去威信。奥巴马政府有些夸大谈判时间，最先加入谈判的四国的确花了十年时间。但对美国而言，只用了不到一半的时间。

中国和其他亚洲最重要的经济体签订了贸易协议，但美国却未能将亚洲最重要的国家包括在内。美国的亚洲经济政策也不再是美国的亚洲经济政策，而是替日本打战略牌，与此同时中国却继续成长。

美国处于两难境地。如果不顺利完成 TPP，则让美国在亚洲、乃至欧洲失去威信。如果成功完成 TPP，就将认可在中国周边遏制中国的政策，但又很难遏制中国。奥巴马政府努力推动一项无论如何结局都不完美的战略。

我们一直对 TPP 持怀疑态度。我们认为它作为亚洲政策的基石可能并不坚固。自 2013 年 7 月日本加入谈判以来，TPP 变得不必要的、非促进性的对抗中国。它带有太多使命但又带有很多不确定性因素，似乎不足以胜任地缘战略的重任。因此我们认为与其完成主要建立在美日联盟基础上的协议、寻求不令人满意的结果，不如重新思考中国在亚洲的地位以及中美关系。我们认为 TPP 把中国排除在外的架构在国会可能颇受欢迎，但却不足以克服国会对奥巴马政府的反感，因此不足以抵消 TPP 隐含的、不必要的对抗中国的长期影响。

参议员麦康乃尔声明在 11 月大选前，参议院将不会就 TPP 投票。众议院议长瑞恩暗示可能会在跛脚鸭期间投票，但招来共和党内主要派别的反对，而且此举将限制可能出

台新亚洲政策的下一任总统。我坚信尚未对 TPP 表态的总统候选人在 11 月前不会公开表态，同时那些似乎想支持 TPP 的候选人将在大选前改变他们的态度。

美国国际贸易委员会将在 5 月提交评估报告，评价 TPP 是否有益美国经济。这份报告应该很重要，但也可能不具任何影响。

对于美国企业来说，TPP 迫使它们在中日间做出选择。美国企业长期以来都希望进军日本市场，但进展微弱。从战略和经济着眼，我们认为现在可能是关注中国的时机。

商业运作需要计划。许多评论家呼吁现在开始计划，但我们却不这么呼吁。先前的贸易协定谈判预示，当 TPP 迎来风平浪静时，也说明它在 2019 年前不会带来显著变化。从现在到 2019 年，政治经济环境可能发生很多变化。

2014 年 5 月，我们在本博客的预测中对完成 TPP 谈判深表怀疑。现在我们有理由相信，在奥巴马政府任期内无法完成通过 TPP，新总统就任前不会就该协议表决。美国大选可能决定 TPP 的未来，日本大选同样将产生影响，其他成员国也可能改变协议最后内容。但最终 TPP 一定会获得通过。

翻译：朱晶