

# TPP 未来发展面临的三大问题

仇朝兵

**内容提要** 美国主导的 TPP 谈判历时 5 年并已取得很大进展。但其未来发展还面临一些重要问题:第一,未来谈判面临的问题,特别是与日本在市场准入等问题上尚存在很大分歧;第二,谈判完成后的批约问题,各国都会面临国内利益集团竞争的压力,在美国最突出地表现为总统“贸易促进权”问题;第三,TPP 与亚太地区其他多边机制的互动,特别是与 RCEP 互动的前景值得关注。

**关键词** 美国 TPP 贸易促进权 RCEP

从 2010 年 3 月 15 日,跨太平洋伙伴关系协定(以下称 TPP)首轮谈判在澳大利亚墨尔本举行并达成建立面向 21 世纪高标准、全面自由贸易协议的共识,到 2013 年 7 月 15-24 日在马来西亚哥打基纳巴卢(Kota Kinabalu)举行的谈判,TPP 谈判一共进行了 18 轮,作为一个美国主导的、正在谈判过程中的多边自由贸易协定,TPP 的未来发展不可避免地面临着一些问题,本文拟对 TPP 谈判及未来发展中面临的问题进行探讨。

## 一、未来谈判过程中存在的问题

由于 TPP 谈判采用的是闭门谈判的形式,外界难以获得关于谈判的充分信息,特别是各方在众多议题上的具体立场。从美国贸易代表办公室公布的信息,虽无法准确判断 TPP 谈判的细

节,但可以大致对 TPP 谈判的进展做出判断。

在 2010 年 3 月 15 日-19 日(澳大利亚墨尔本)举行的第一轮谈判中,TPP 国家谈判代表思考了进一步打开 TPP 各国市场、扩大贸易和支持就业的可能的方法;讨论了如何设计协定,使之能推动地区一体化、规则一致性、竞争力、透明度和发展,以及鼓励中小企业参与贸易和推动诸如劳工和环境等其他议题的方式。

2011 年 11 月 12 日,TPP 国家领导人就达成 TPP 谈判纲要协定发表声明。声明表示,TPP 各国已达成一个里程碑式的共识——“达成一个广泛、下一代的、能够促进贸易和投资自由化并解决新的和传统贸易议题和 21 世纪挑战的地区协定”。到 2013 年 7 月 24 日,TPP 各国在第 18 轮谈判之后发布的声明中表示,包括市场准入、原产地原

则、技术性贸易壁垒、投资、金融服务、电子商务以及透明度等各谈判小组已就这些章节法律文本的许多技术性议题达成了协议,为管理它们之间的贸易和投资关系确立了规则。

2013 年 11 月 19-24 日在美国犹他州盐湖城举行的 TPP 国家首席谈判代表会议发布的声明显示,TPP 各国代表在谈判中解决了许多突出问题,包括知识产权、跨境服务贸易、临时准入、环境、市场准入、国有企业、投资、金融服务、卫生与植物检验检疫问题、政府采购、劳工、电子商务、法律议题、技术性贸易壁垒和原产地原则等。

2014 年 9 月 10 日,河内会议的会后的声明表示:12 个 TPP 国家在会议期间成功解决了许多议题,并在其他领域缩小了分歧;各方在国有企业、知识产权、投资、原产地原则、透明和反腐败及

劳工等问题上取得了重要进展;将会继续努力为商品、服务/投资、金融服务以及政府采购等相互进入对方市场的特惠准入达成一揽子方案。

TPP 国家贸易部长和首席谈判代表 2014 年 10 月 27 日发表的联合声明显示,谈判各方在 TPP 协定的两个组成部分——市场准入谈判和贸易与投资规则谈判方面取得了重大进展。TPP 国家贸易部长在 11 月 10 日提交其领导人的报告中也明确表示各方已制定了联合工作计划,以加速谈判进程。但该报告同时也指出,谈判还需处理的关键挑战是,确定达成包含商品、服务、投资、金融服务、商务人员的临时入境以及政府采购等内容的一揽子承诺的路径;还要继续为协定文本中的其他议题,包括知识产权、国有企业、环境和投资等寻找解决办法。2015 年 1 月 27 日,美国贸易代表迈克尔·弗罗曼 (Michael Froman) 在国会众议院筹款委员会作证时表示,TPP 最后协定的轮廓越来越清晰,各方已经在市场准入谈判及解决诸如知识产权、数字贸易、与国有企业的竞争以及劳工和环境保护等 21 世纪议题方面取得了重要进展。

从历次谈判,特别是最近几次发布的声明及迈克尔·弗罗曼在国会作证时的说法来看,TPP 谈判在绝大多数领域取得了实质性进展,并已接近完成,但 TPP 各国之间在一些议题上还存在不小的分歧,需要通过进一步谈判来化解。参与 TPP 谈判的各国经济实力、经济结构、科技实力相差

比较大,市场发育程度不同,抵御竞争压力和风险的能力也不一样,各个部门、行业和利益集团的关注不同,追求和实现各自利益的方式不同。谈判各方在讨论自己面临的挑战与风险、收益预期等问题时,都必须充分考虑各自不同国情、国内不同部门、不同行业的关注等。因此,在未来谈判过程中,谈判涉及的内容更加敏感,TPP 各国为最大限度地维护各自利益,做出妥协和让步的难度可能会变得更大。

目前,TPP 各国谈判存在分歧的领域主要有国有企业、知识产权、投资、原产地原则、透明和反腐败、劳工和市场准入等。在众多分歧领域,最突出的是市场准入问题。

美国与日本之间从 2013 年 8 月开始平行的双边谈判,重点也是市场准入问题。在美日双边之间,当前的主要分歧是日本对农产品进口的关税和对汽车的非关税壁垒。农产品,特别是大米、牛肉、猪肉、乳制品和糖等在日本是特别敏感的领域,这主要是由于日本国内农业利益集团在其国内政治中的强大影响。在 2014 年 5 月于新加坡举行 TPP 国家贸易部长会议上,日本代表甘利明 (Akira Amari) 表示,日本将不会取消它所谓“神圣的”农业部门——乳制品、糖、大米、牛肉、猪肉、小麦和大麦——的关税。日本希望其农业部门能够得到特别待遇,包括从协定中排除某些“敏感”产品或对其进行特别保护。

针对于日本在农产品问题上立场,美国国内相关利益集团也对

美国政府及美国贸易代表施加了压力。2014 年 5 月 28 日,美国猪肉生产者协会 (NPPC)、国际乳制品协会 (International Dairy Foods Association)、美国小麦种植者协会 (National Association of Wheat Growers)、美国稻米协会 (USA Rice Federation)、美国小麦协会 (U.S. Wheat Association) 等组织呼吁奥巴马政府达成一个不含日本的 TPP,除非日本同意为美国提供重要的市场准入。2014 年 7 月 30 日,140 名国会众议员致信奥巴马总统表示,如果美国谈判代表接受任何未能完全清除对美国农产品的一切贸易壁垒的建议,将会危及国会对 TPP 的支持。他们特别指出,日本要求对其农业部门的特别待遇,包括豁免其某些敏感产品的关税清除,这种立场是无法接受的。

鉴于目前分歧主要集中在政治上比较敏感且攸关各方实际利益的领域,TPP 谈判能否完成,将取决于 TPP 各国能否展现出足够的政治意志,相互做出必要的妥协和让步,化解各谈判领域的分歧。当然,其前提是 TPP 各国首先在国内就相关议题达成共识,特别是在那些可能会与各国国内法相冲突、甚至会威胁到其国内法律制度的主权和自主性的议题上达成共识。

随着 TPP 各国社会政治、经济形势的变化,有助于 TPP 谈判的因素也可能在某些时刻出现并可能逐步发挥主导作用,从而影响各国的谈判立场和政策选择。比如,日本农业合作社 (Japan Agriculture, JA) 一直反对 TPP,但由于日本国内选举制度的改革,其政治

影响在降低。代表日本商业和制造业利益的经济团体联合会(Keidanren)的影响力日益增加,很可能抵消日本农业合作社在未来日本贸易政策制定过程中的影响。这可能有助于日本最后在农业问题上做出妥协,从而为完成 TPP 谈判扫除一个重要障碍。

TPP 谈判是一项非常复杂的工作,因为它超越了通常的降低关税和非关税壁垒等贸易问题。TPP 各国经过数年谈判依然存在分歧的议题,更多与各国国内政策及国家主权问题交织在一起,像农产品、知识产权、服务业与投资等都属于在政治上比较敏感的领域。相关议题的谈判及政策选择,在各国内部引起的争论更多。由于参加 TPP 谈判的国家包括发达的工业化国家、中等收入国家和发展中国家,如果实施的话,TPP 可能会导致一些成员国经济的根本重组。这必然会引起各国内部相关产业或利益集团的争论。各方必须做出非常困难的决定,这些分歧领域如何实现妥协,有待于进一步观察。

## 二、批约过程中面临的问题

在 TPP 谈判完成后,影响其发展的一个重要问题是 TPP 各国的批约问题。未来协定批准在不同国家可能也面临不同的障碍。各国能否顺利完成批约程序,取决于各国内部的政治生态和利益集团的互动。受 TPP 协定影响较大的行业或部门,如果其诉求未能在 TPP 谈判过程中得到充分的尊重和考虑,可能会把战场转移

到协定的批准程序上来,在协定批准环节设置一些障碍。由于各国政治体制和社会经济状况差异,各国的批约程序和国内相关利益集团的竞争都会对协定的批准或生效产生重大影响,有可能会成为阻碍 TPP 未来发展的一个重要因素。同时,和在谈判期间一样,批约过程也会遭遇到国内政治的影响。

从美国来看,问题更突出地表现在总统“贸易促进权”(TPA)问题上。国会最近一次给予总统“贸易促进权”是在 2002 年,2007 年到期后国会尚未把这一授权再授予行政部门。人们普遍认为,在没有“贸易促进权”的情况下,任何贸易协定立法要想获得通过都是极其困难的,因而也就难以生效。没有“贸易促进权”,国会不可避免地会坚决要求重新拟定协定文本的条款,增加或删减已完成谈判和达成协议的义务,或者在立法过程中把协定排除在外。协定的其他各方不可能同意重新谈判条约的重要部分,以回应国会的要求。因而,作为一个实际问题,“贸易促进权”被视为让任何贸易协定成为法案所必不可少的。谈判达成的任何 TPP 协定生效之前,国会两院必须通过实施协定的立法。

“贸易促进权”,也就是之前所谓的“快速通道”(乔治·沃克·布什总统在 2001 年要求国会授予“快速通道权”。2002 年《贸易法》第 21 部分正式把这一权力称为“贸易促进权”),是美国国会与行政部门之间长期争论、合作与妥协的产物。它是一种程序性机制,

主要是通过限制立法机构的委员会审议和禁止全体会议修改,并在规定时间内把行政部门谈判达成的贸易协定提交国会进行“或批准或否决”的表决。1974 年《贸易法》第 5 章第 151 节规定:在一个贸易协定(或双边商务协定)被提交众议院和参议院的同时,众议院多数党领袖本人和少数党领袖,或由众议院多数党领袖和少数党领袖指派的众议员,应对总统提交的关于该协定的实施法案(或双边商务协定的批准决议)做出说明(introduce);参议院多数党领袖本人和少数党领袖,或由参议院多数党领袖和少数党领袖指派的参议员,也应对该协定的实施法案(或双边商务协定的批准决议)做出说明;参众两院不能对实施法案或批准决议做出修改,也不能以各种方式拖延其应用(application);实施法案或批准决议提交至参众两院相关委员会后,必须在 45 天内完成审议;参众两院必须在相关委员会提交关于实施法案或批准决议的审议报告之后 15 天内分别就实施法案或批准决议进行投票表决;在众议院和参议院的全体审议过程中,对实施协定或批准决议的辩论不能超过 20 个小时,支持一方和反对一方的辩论时间相等。

自 1974 年第一个“快速通道立法”(fast-track legislation)成为法案起,国会一直按照贸易对国家安全与经济增长的重要性定期给予总统“贸易促进权”。“贸易促进权”在限制国会改变行政部门与外国达成的贸易协定的可能性的同时,也强化了国会在贸易问题上的发言权和在美国贸易政策



制定过程中的作用。根据“贸易促进权”的规定,国会也对总统进行贸易谈判设定了详细的标准。“贸易促进权”要求总统进行每一个协议的谈判前要得到批准,国会对此有否决权;在谈判过程中,需要和国会协商;协议签署前至少90天要提交国会。关于贸易协定中的劳工和环境问题,“贸易促进权”还要求总统创设协商机制,以促进对核心的国际劳工组织(ILO)的劳工标准和保护环境与人的健康等的尊重。

奥巴马政府虽然在参加 TPP 谈判之前及谈判期间也按照“贸易促进权”的要求告知国会及相关委员会,并为之进行协商和咨询,也与美国商界、劳工、学术团体、私营部门、非政府组织等代表进行了磋商,但国会并未授予奥巴马总统这种权力。自2008年入主白宫之后,奥巴马总统也没有积极争取从国会得到这一授权。《美国总统2012年贸易政策议程与2011年年度报告》表示,“随着我们不断就谈判结果和新的参与者等问题与国会进行密切的协商,奥巴马政府将会研究关于新的贸易促进权的议题,因为它对于批准 TPP 及未来贸易协定是必要的。”《美国总统2013年贸易政策议程和2012年年度报告》明确表示,为促进完成、批准及实施开放市场的谈判,行政部门还将在贸易促进权问题上与国会合作。在2014年1月30日发表的国情咨文中,奥巴马又呼吁国会通过“贸易促进权”。

国会在2014年虽然未能给与总统这一授权,但还是采取了

一些重要行动。2014年1月9日,来自蒙大拿州的民主党籍参议员、参议院财政委员会主席马克斯·鲍卡斯(Max Baucus)、自犹他州的资深共和党籍参议员奥林·哈奇(Orrin Hatch)向参议院财政委员会(S.1900, Bipartisan Congressional Trade Priorities Act of 2014),共和党籍参议员、众议院筹款委员会主席戴夫·坎普(Dave Camp)向众议院筹款委员会(H.R. 3830, Congressional Trade Priorities Act of 2014)分别提出了一项更新总统“贸易促进权”的议案。同日,众议院发言人、共和党籍众议员约翰·博纳(John Boehner)敦促奥巴马总统化大力气确保民主党支持关于“贸易促进权”的立法。博纳说:“我期待我们能够看到一个得到两党支持的关于总统贸易促进权的议案,但……除非得到两党支持,这一法案不可能获得通过。这一问题已延宕数月,但行政部门并未予以足够关注,没有推动民主党领导人和民主党籍议员站出来投票支持。”但参议院民主党籍多数党领袖、参议员哈里·里德(Harry Reid)已明确反对给予“贸易促进权”授权。他表示,不会让该法案在参议院诉诸表决。民主党籍资深众议员桑德·莱文(Sander Levin)也公开反对,并表示准备提出一个竞争性的版本。

美国国内在 TPP 和总统“贸易促进权”问题上都存在对立看法。在“贸易促进权”法案形成过程中,各种力量和利益团体都想把自己及其所代表的诉求纳入其中。这种对立和竞争对于“贸易促进权”

的立法过程是必要的,其本身也是共识形成过程中必不可少的一部分。这为2015年奥巴马总统从国会获得这一授权积累了基础。另外,国会中期选举是2014年美国政治中的大事,它也影响着当时两党议员或候选人在 TPP 和“贸易促进权”问题上的拿捏。中期选举尘埃落定之后似乎是国会充分讨论这一问题的更好的时机。

2014年底和2015年初,随着 TPP 谈判逐步接近尾声,奥巴马政府加大了争取“贸易促进权”的力度。2015年2月20日,奥巴马总统再次敦促国会给予这一授权。他说,目前美国企业在其他国家出售的产品和服务已达到创纪录的水平,但还有巨大增长空间;世界上95%的潜在消费者生活在美国之外,而其中许多生活在亚太地区。因此,国会应该在“贸易促进权”问题上采取行动。除直接影响国会议员外,美国贸易代表迈克尔·弗罗曼也在积极游说美国各行业代表及相关人员。2015年1月21日,弗罗曼在美国市长会议组织(U.S. Conference of Mayors)发表演讲,争取各城市市长并通过他们争取选民对 TPP 和“贸易促进权”的支持。2月2日,弗罗曼在州农业部全国协会温特政策会议(National Association of State Departments of Agriculture Winter Policy Conference)演讲中表示,需要通过该组织影响美国广大农牧场主,使之认识到 TPP 能够为美国工人、农场主、商界创造公平的竞争环境,保护美国的竞争力,创造就业,从而支持行政部门从国会获得“贸易促进权”。2

月23日,弗罗曼又在全国各县代表协会(National Association of Counties)演讲中,阐述了TPP对于保护工人、环境、解决一些新问题等提供的机会和好处,然后强调了获得两党支持的“贸易促进权”的重要性。

没有“贸易促进权”,行政部门谈判的TPP协定未来在国会批准过程中很可能在利益集团的压力下被修改。对于TPP的未来发展来说,这无疑是一个潜在的挑战。从两党议员目前对“贸易促进权”的态度来看,国会有可能在2015年上半年给予行政部门这一授权。总体而言,共和党籍议员,除了更加保守的议员外,是倾向于支持给予奥巴马这一授权的。2015年2月19日,众议院筹款委员会主席、共和党籍众议员保罗·瑞安(Paul Ryan)在访问日本期间表示,两党议员拟订的“贸易促进权”立法已进入最后定稿阶段,并预料2015年春能够在国会通过。但也有民主党籍议员反对国会批准TPP,除非它解决汇率操控问题。奥巴马需要更多做民主党籍议员的工作,以获得两党一致的授权。

当然,对于“贸易促进权”对TPP的可能影响,也存在不同的看法。2013年12月19日,凯托研究所贸易政策分析师威廉·华生(K. William Watson)撰文表示:“尽管贸易促进权可能是有用的,但华盛顿当前的政治氛围降低了其效用,TPP谈判后面的阶段会增加贸易促进权造成更多坏处而非好处的风险。”“与40年前创设快速通道时相比,贸易政策

已变得更具党派性了。在共和党控制众议院和民主党入主白宫的情况下,即便没有贸易促进权,TPP通过的前景也非常看好。”“尽管从授予快速通道得到的好处目前是微弱的,但代价却是现实的。为得到这一加急程序,国会将在‘贸易促进权’立法中设定谈判目标,这是总统为使协定得到快速通道待遇必须接受的。如果TPP谈判像行政部门宣称的那样进展良好,增加新的谈判目标将会延迟甚至可能阻止协定的完成。”“只有在减少,而不是增加谈判目标的情况下,‘贸易促进权’才可能促进TPP谈判。”“国会制定的显示出其敏感性的法案,能够给外国谈判者提供信息并为其提供保证,但这也会降低美国谈判者做出必要让步以完成协定谈判的灵活性。”“快速通道能够缓解的真正危险,不是完成谈判,而是协定在国会的通过。过去,通过快速通道立法施加国会的谈判目标是明智的,因为不能满足国会要求的协定不可能在国会被批准。但现在,国会通过贸易协定在很大程度上是按照政党划线的,不论其内容为何。”

无论国会是否会给予总统这一授权,无论TPP在何种情况下在美国国会得以通过,美国国内围绕贸易政策所涉及问题的争论都不会停止。确实,在2011年通过美国与韩国、哥伦比亚、巴拿马等国的自由贸易协定之后,美国国会关于贸易政策的争论变得更具党派性,民主党内的很多议员也怀疑这些自由贸易协定的好处。舆论也很关注TPP给美国主

权和民主带来的危险。有些国会议员和一些利益集团也怀疑TPP可能不是像奥巴马宣称的那样增加就业,而是会造成就业机会的流失。他们还批评TPP谈判缺乏透明度。普通美国公民无法看到TPP文件,只有“经批准的贸易顾问”才看得到。而这些顾问都是来自工业、农业、服务业、劳工、州与地方政府以及公共利益团体的代表,也不包含国会议员及其工作人员。更有甚者,TPP协定草案还包括禁止协定正式被批准后3年内向其成员国公民公布的特别条款。电子边疆基金会(Electronic Frontier Foundation)国际政策分析师马伊拉·萨顿(Maira Sutton)对奥巴马政府批评道:“仅仅听取公司的诉求,它已疏远了自己的政党、公共利益集团,以及最重要的是,疏远了他们所代表的人们。除非美国贸易代表彻底改变谈判这一协定的方式——使谈判真正透明,并从吸收公众的看法——否则,总统将不得不陷入为糟糕的协定和糟糕的过程进行辩护的境地。只要TPP依然是完全由狭隘的利益所推动的过程,我们将竭力确保使之一事无成。”

所有这些都表明,即便有关各方在不久的将来完成TPP谈判,其在美国的批准还会面临一些问题。在其他参与TPP谈判的国家,对TPP也存在不同看法或反对,未来协定批准过程也可能遇到各种障碍。

### 三、不同多边贸易安排之间的相互影响

即便TPP诸国完成谈判,达

成协定并在各国顺利完成批约程序,且各成员国也都按照协定规定进行了法律和制度性调整,由于各国的社会环境、法治建设的程度差异,这些法律和制度性的变化短期内可能更多只是停留在文字上,而不是在具体实践中。这会让 TPP 协定的实施在相当长的时期内与美国的意图存在很大距离,TPP 协定生效后新问题、新挑战依然会层出不穷。

目前的 TPP 国家之间或与非 TPP 国家之间都签署了许多自由贸易协定,TPP 与业已存在的双边和多边贸易协定之间的相互影响,也可能是 TPP 未来发展面临的一个重要障碍。TPP 各国在国内都面临着规则不一致所带来的问题。不同行业或部门在面对不同的规则时,必然会选择更符合自身利益的做法。这可能会反过来影响到 TPP 协定实施的效果。

在 TPP 的未来发展问题上,TPP 国家特别是美国的目标不是有限的,它试图推动整个亚太地区的经济一体化,打开亚太市场。在美国积极推动和主导 TPP 谈判的同时,亚太地区其他形式的自由贸易谈判也在积极进行,各国相互间已签订了许多双边和多边自由贸易协定,就像“大碗面”一样相互交织在一起。目前,在参与 TPP 谈判的 12 个国家中,美国与其中 6 个国家(澳大利亚、加拿大、智利、墨西哥、秘鲁和新加坡)已签署了自由贸易协定。在 2012 年 11 月底的东亚峰会上,东盟倡议谈判建立“地区全面经济伙伴关系”(以下

称 RCEP)。“地区全面经济伙伴关系”的目标是建立包括东盟十国和中、日、韩、澳大利亚、新西兰和印度等国的世界上最大的自由贸易区。这样,就存在亚太地区经济一体化的两种不同路径之间相互影响的问题:以“10+6”为代表的排除美国的“亚洲路径”和美国积极推动的“跨太平洋路径”(TPP)。澳大利亚、文莱、日本、马来西亚、新西兰、新加坡和越南既参加了 TPP 谈判,也参加了 RCEP 谈判。

目前国内外各界对于 TPP 和 RCEP 这两种路径大致有两种看法。

第一种看法认为,这两种路径都是可能的,而且在很大程度上是互补的。每一种路径都应该产生实质的收益;每一种路径都可能发展;每一种路径都会推动另一路径的进展。两种路径将会相互竞争,但都能推动形成统一的地区性协议。前美国贸易代表蒂姆·斯特拉福德(Tim Stratford)认为,经过不断发展,早期加入 TPP 的成员国能够展示出下一代贸易协定的好处,激发其他国家,包括中国等在做好准备后加入 TPP 的信心;RCEP 可以为尚未做好准备的欠发达国家未来承担 TPP 的高标准义务打下基础;长远来看,为亚太地区建立起“超世贸”(WTO plus)标准的单一贸易和投资制度将是一个建设性的重要目标。新加坡东南亚研究所(ISEAS)东盟研究中心研究员达斯(Sanchita Basu Das)认为,“RCEP 和 TPP 都是雄心勃勃的地区贸易安排,都将涉

及复杂的谈判过程,都有处于不同经济发展阶段的多个国家和部门参与其中,这些国家和部门可能已准备好或尚未做好自由化的准备。尽管最初 RCEP 和 TPP 可能导致两种贸易安排之间的竞争,但它们都是走向亚太自由贸易区(FTAAP)的可能道路。”

但另一种可能似乎也不能完全排除:两种一体化的路径同时并存,但又相互干扰、相互冲突;美国力推的“跨太平洋路径”无法真正确立高水平的贸易规则,“亚洲路径”在 TPP 的影响下也无法真正实现,因而也就无法在亚太地区真正确立统一的贸易规则。澳大利亚国立大学研究知识产权的副教授马修·里默(Matthew Rimmer)认为,“TPP 和 RCEP 从根本上是紧张和冲突的——从成员国、目标、原则和文本等方面看都是如此。它们是相互竞争的而不是和谐共生的。”也有评论认为,RCEP 是一个严格的经济行动,而 TPP 并不局限于经济合作。TPP 的政治影响引起人们对其“背后议程”的怀疑。TPP 国家在地理上非常分散,经济发展程度差异很大。确实更多是政治上的友好关系把它们与美国捆绑在一起的。而 RCEP 在降低关税和贸易自由化方面并不追求与 TPP 同样水平的标准,谈判允许不触及敏感内容,这对未达到 TPP 的高标准的国家来说可能更具吸引力。但对美国来说,即便 RCEP 开放其加入,它也可能因不利于其企业和工人而拒绝加入,因为 RCEP“排除了对美国商业贸易非常重要的条款——关于服务业、



投资以及知识产权的规范以及关于劳工和环境的可强制执行的条款”。

持这些看法者立论的基础是中美之间的“竞争”或“冲突”。美国被视为 TPP 背后的引擎,作为世界第二大经济体的中国未参与其中(或者说被排除在外);中国被视为 RCEP 的一个主要创始会员国,美国也未参与其中。有种看法认为,奥巴马政府是故意把中国排除在 TPP 之外的,因为美国在与中国进行一场贸易战争,竭尽所能地从经济上和军事上孤立中国。印尼大学讲师巴金达(Beginda Pakpahan)评论道:“由于美国和中国之间的紧张,TPP 和 RCEP 可能会陷入冲突,因为它们都想塑造东南亚和东亚地区的经济合作,以确保其经济利益。因而,美、中两国之间的对抗将会成为影响地区经济结构发展的主导因素。”中国国内学界也有一些学者把美国积极推动和主导 TPP 谈判的做法视为美国“重返亚太”或亚太“再平衡”战略的经济支柱,或视之为遏制中国的重要手段。

经过 30 多年的改革开放,中国经济实力和综合国力都得到极大提升,已跃居世界第二大经济体。近年来,中国与周边一些国家的领土和领海主权争端再起。美国实施亚太“再平衡”战略,从政治、经济、军事、文化等全方位加大对亚太地区的力量和资源投入,强化了与盟国及其伙伴国家的政治与外交关系,增加了在亚太地区的军事存在,还一直维持着强大的文化渗透。经济上试图

通过构建 TPP,深化和扩大与亚太国家的经济贸易关系。中美两国之间在一些国际问题上确实存在分歧,甚至是比较大的分歧。中美两国之间确实存在一种消极的竞争态势。美国也不断在中国与周边国家的领土主权争端中见缝插针,强化其在亚太地区的存在。美国政治人物也不断利用各种场合或机会批评中国。美国的作为很难不被人们理解成为对中国的“遏制”和“防范”。亚太地区贸易规则的混乱状态本身就是亚太地区国家间差异、矛盾和各国间复杂关系的反应。经济上的深度一体化,需要以政治和安全领域的高度互信为基础。亚太地区主要大国之间的互动,也必定会影响亚太地区经济一体化的这两种路径之间的互动。若大国间能够在安全领域达成共识,在经贸领域的关系也就更容易取得突破和进展。

基于对当前亚太地区主要大国之间关系的现状和未来相当长时期内发展前景的理解,这两种路径互动的结果可能是:在未来相当长时间内,该地区既不能确立统一的贸易规则,真正实现经济一体化,更无法在政治和安全领域形成统一的机制性的安排。这样,TPP 只能是一个具有友好政治关系的国家的经济一体化,而且它还不可避免会受到这一地区复杂政治、安全关系及其他贸易安排的影响。这是亚太地区经济一体化面临的重大挑战,是对亚太地区各国政治智慧的一种考验。

#### 四、结语

对于美国来说,TPP 既具有

经济上的重要性,也具有战略上的重要性。奥巴马政府如此积极地主导和推动 TPP 谈判,已充分显示出它在美国亚太战略乃至全球战略中的地位。解决 TPP 未来发展面临的这些问题都有一定难度,但十二个国家愿意聚集到一起进行谈判已表明了 TPP 成功的前景。

TPP 的未来发展首先将取决于相关各国国内共识的达成和各国达成妥协和让步的政治意志;完成谈判并达成协定后,各国在完成批约程序的过程中可能还会面临一些不确定因素,这可能导致协定生效时间的延宕。作为一个地区性自由贸易协定,TPP 的未来发展或运作并不仅仅受制于其成员国之间的互动,它还会受到更大的亚太范围内其他国家及其他贸易安排的影响。

另外,任何国际制度的发展和形成都有其独特的历史特点。从历史上看,在国际形势与国际格局出现危机或动荡的时期,形成革命性的国际制度所需要的时间相对较短;而在国际局势相对处于和平稳定的时期,各国间在涉及国际制度或国际规范等的重大问题上形成共识可能需要更长的时间。危机和动荡往往更能促使人们思考和推动应对危机的制度建设,而且政治人物在这样的时期更容易展示出领导力和达致问题解决的政治意志。与之前的国际制度的形成相比,TPP 谈判进展应算是比较快的。它所面临的问题和障碍,也是过去几十年来国际贸易中面临的重要问题。为这些问题找到能够

为多方接受的解决办法，注定是一个相对不太顺畅的过程。

(作者单位:中国社会科学院美国研究所)

#### 参考文献:

“Agriculture Groups Urge TPP Deal Without Japan,” The National Pork Producers Council, May 28, 2014.

“‘Fast Track’ Trade Debate Ramps Up in Washington,” Bridges Weekly, Vol. 18, No. 4, February 6, 2014.

“Joint Statement of the Ministers and Heads of Delegation for the Trans-Pacific Partnership Countries,” Office of the United States Trade Representative, October 27, 2014.

“Lawmakers Want Good TPP Deal For Agriculture,” The National Pork Producers Council, July 30, 2014.

“NPPC Focusing On TPP As TPA Bill Introduced,” The National Pork Producers Council, Jan. 9, 2014.

“TPP Negotiators Make Important Progress on Agreement,” Office of the United States Trade Representative, September 10, 2014.

“Trans-Pacific Partnership Trade Ministers’ Report to Leaders,” Office of the United States Trade Representative, November 10, 2014.

Bramhall, Stuart Jeanne, “Will the RCEP Kill the TPP and Why You Never Heard of Either One,” Dissident Voice: A radical newsletter in the struggle for peace and social justice, December 8, 2012.

Das, Sanchita Basu, “RCEP and TPP: Next stage in Asian regionalism,” Asia Pathways: A Blog of Asian De-

velopment Bank Institute, July 3, 2013.

Fergusson, Ian F., William H. Cooper, Remy Jurenas & Brock R. Williams, “The Trans-Pacific Partnership (TPP) Negotiations and Issues for Congress,” CRS Report, December 13, 2013.

Froman, Michael, “Remarks at the National Association of State Departments of Agriculture Winter Policy Conference,” Office of the United States Trade Representative, Washington, D.C., February 2, 2015.

Froman, Michael, “Remarks at the U.S. Conference of Mayors,” Office of the United States Trade Representative, Washington, D.C., January 21, 2015.

Froman, Michael, “Remarks to the National Association of Counties,” Office of the United States Trade Representative, Washington, D.C., February 23, 2015.

Froman, Michael, “Statement at the House Ways and Means Committee,” Washington, D.C., January 27, 2015.

Haelle, Paul & Tim Stratford, “The TPP and RCEP: Regional Trade Agreements with Tim Stratford,” Carnegie-Tsinghua Center for Global Policy, July 30, 2014.

Jasper, William F., “Regional Scheme for the Pacific Rim,” New American, Vol. 29, No. 17 (September 2, 2013).

Kurtenbach, Elaine, “US Lawmakers Say Agreement on Trade Promotion Authority Near,” Associated Press, February 19, 2015.

Lewis, Meredith Kolsky, The Trans-Pacific Partnership: New Paradigm or Wolf in Sheep’s Clothing? Boston College International and Comparative Law Review (2011), Volume

34, Issue 1.

Nambiar, Shankaran, “Agreeing to the TPP and the RCEP,” The Edge Financial Daily, February 20, 2013.

Obama, Barack, “Weekly Address: We Should Make Sure the Future Is Written by Us,” White House, February 21, 2015.

Pakpahan, Beginda, “Will RCEP compete with the TPP?” East Asia Forum, November 28, 2012.

Petri, Peter A., “The New Mega-regionals: the TPP, RCEP and beyond,” Asia Pathways, May 22, 2014.

Petri, Peter A., Michael G. Plummer, & Fan Zhai, The Trans-Pacific Partnership and Asia-Pacific Integration: A Quantitative Assessment, East-West Center Working Papers, Economic Series, No. 119, October 24, 2011.

Pollmann, Mina, “The TPP and Japanese Agriculture,” The Diplomat, July 23, 2014.

Rimmer, Matthew, “Trade war in the Pacific: ASEAN and the Trans-Pacific Partnership,” The Conversation, November 30, 2012.

Speaker Boehner’s Press Office, “Boehner Urges POTUS to Lead on Trade Promotion Authority,” January 9, 2014.

Sutton, Maira, “TPP Is Right Where We Want It: Going Nowhere,” Electronic Frontier Foundation, April 25, 2014.

Watson, K. William, “Challenging the Conventional Wisdom on Fast Track,” Cato Institute, January 8, 2014.

Yoon, Suthichai, “TPP vs. RCEP: A new Washington-Beijing tug-of-war?” The Nation, December 6, 2012.