



Committed to Improving
Economic Policy.

Research Note

2016.12.23. (Y-Research RN16-263)

作者：Jeffrey J. Schott

翻译：朱映臻/第一财经研究院研究员

zhuyinzhen@yicai.com

www.cbnri.org

研究简报

热点

抓住痛点，TPP 并非无药可救

新上台的特朗普政府有机会为亚太国家制定一个全新的更好的贸易政策，这就需要对比什、奥巴马政府制定的贸易协定重新架构，并且修复竞选期间指出的 TPP 的关键问题。

2016 年 11 月 21 日，新当选总统唐纳德·特朗普明确表示他将在其上任理政的第一天退出跨太平洋伙伴关系协定（TPP）。对 TPP 的反对一直是特朗普竞选时的核心主题；他将 TPP 称为一个“灾难”，并发誓上任后将其撕毁。这也就意味着，他将不会向国会提交美国参与该协议所需的立法手续。

难道 TPP 就将至此成为历史了吗？民主党人希拉里·克林顿和伯尼·桑德斯的众多支持者确实是如此希望的。但许多代表着大量农业、工业群体的共和党人对 TPP 则表示支持，并指出，特朗普应该做的不是将其掩埋，而是应当修正它。虽然目前贸易并非他们的优先任务，但在首年大举推动税收改革、基础设施项目之后，共和党领导人可能

就会要求特朗普重启贸易协议谈判；而事实上部分领导人已经有此想法。

到目前为止，还没有迹象表明特朗普政府会考虑重新审议 TPP。新任命的商务部长威尔伯·罗斯视 TPP 为“愚蠢的交易”。相反，他赞成那些能够借助美国自身巨大市场，让其贸易伙伴做出更多让步的双边谈判。然而，在对 TPP 及其他一众选项进行仔细的尽职调查后，或许他会有所改观，采取不同的行动方式。

特朗普与伯尼·桑德斯对 TPP 的批判非常相似，让人联想到 20 世纪 90 年代初，民主党左翼与共和党右翼联手反对北美自由贸易联盟时的场景。竞选文件指责称正是包括北美自由贸易协定、韩美自由贸易协定在内的多项贸易协定导致了美国出现贸易逆

差，以及大规模岗位流失。这段引述看似颇有道理，但实则不懂经济。因为事实上近年来大量贸易逆差往往与就业增长同时出现，反映了美国较其他主要经济体更强劲的增长。

威尔伯·罗斯曾给出两个具体原因来说明为何 TPP 是一个糟糕的买卖：美国官员做出过多的让步；TPP 的汽车原产地规则允许中国及其他国家搭便车进入美国市场。在这两点上，他的说法都有些问题。

就第一点来看，罗斯认为 TPP 的其他 11 个合作伙伴，每一个都要求比其他同伴获得一些不同的、额外的条款，美国为此付出太多。而一对一的谈判则能够避免这种导致美国做出越来越多让步的需求。但事实并非如此。

实际上，美国在 TPP 中做出的让步是非常有限的。美国市场已基本对世贸组织（WTO）所有成员国开放，而且美国谈判者并没有对美国现有的条例做出重大改变。在设置保护壁垒的地方，也只是勉强承诺做一些小的或是部分改革。甚至于 25 年内不会取消对进口汽车征收 2.5% 的关税。与此同时，美国却通过 TPP 使长期受保护的亚洲市场取得实质性开放。这不仅是听上去的好买卖，实际情况更优。美国收获的是 TPP 合作伙伴双重回报。不仅能在 11 个市场上受益于互惠减让，同时，因为帮助这些国家通过 TPP 获得比起他们自己双边谈判能够得到的更优地进入日本、越南及其他市场，美国从这些国家获得远多于所期望的市场准入，以及对新投资和知识产权规则的支持。因此，TPP 其实是创造了更多的美国收益，并且减少了妥协。

第二点，关于汽车原产地规则的说法似乎令人信服，但事实同样并非如此。原产地规则规定了在 TPP 和其他自由贸易协定下

优惠关税待遇的标准。如果商品不符合资格，那么将依照其他世贸组织成员所享受的最惠国待遇处理。美国最惠国汽车关税为 2.5%，而根据 TPP 协议，美国在 25 年内不予以关税优惠。也就是说事实上，美国汽车进口并不包含在 TPP 协议中！的确，一些美国汽车零件的关税稍高，但很快会逐步废除，但罗斯关注于日本和其他出口到美国的中国零件，不过这并不是个大问题，因为通过最惠国待遇贸易依旧可以相对不受阻碍地继续进行下去。

可以肯定，TPP 还有其他缺陷，并需要得到修正。两个特别值得关注的分别是：增加新义务条款以防货币操控；重新审视投资者与东道国争端解决机制（ISDS）条款。重新开启 TPP 谈判可以相对容易地解决这些问题，并能在国会获得两党支持。

汇率操纵

首先，TPP 国家对于货币操纵所做的承诺应当同 TPP 条例一同纳入 TPP 公约，并受 TPP 争端解决程序的约束。这项修正案将成为 TPP 的重大改变，解决最受双方诟病的问题。这一改变应符合 2016 年 2 月颁布的旨在阻止一些亚洲国家在过去十年中普遍存在的掠夺性行为的贸易执法和贸易便利化中所载的美国法律新规。有关汇率的规定可从联合声明中现成提取，并依据美国新法律对货币操纵定义做些细化。

其他 TPP 国家应该接受这一重大内容扩充——为避免协定实施长期延迟，这个代价实在不算什么。日本的支持至关重要。尽管对 TPP 有关货币规定保持警惕，但日本已经签署了联合声明，并在七国集团中接受了类似的承诺。此外，如果 TPP 对货币操纵的定义遵循美国法律并避免量化宽松政策（美国、日本坚持于此），那么他们不必改变现行政策。而且，其他 TPP 国家目前都没进行

货币操纵，因此他们也不用改变现有政策。当然，他们必然会受到竞争性贬值或抑制其货币升值能力的限制。

投资者与东道国争端解决机制（ISDS）

针对 ISDS，TPP 修复有两条路：修订现行规程或者完全摒弃。鉴于这种选项，主流共和党人和许多跨国公司可能会偏向于前者。尽管通过明确各国政府在其他改革中为公共利益进行监管的权利，TPP 已经大大改善了过去自贸区条例，但仍有许多改进空间。金融服务部门，在开始私人诉讼程序之前，需要得到国家主管部门的特别批准，方可使用 ISDS。改进、放宽该规定，可以通过增加要求来实现，要求每个 ISDS 申请提交后由政府法律授权机构于 30 日内完成审查，以确保索赔符合 ISDS 诉讼的资格。这项审查基本上提供了启动 ISDS 诉讼的先决条件。这样既限制诉讼不被滥用，同时不会剥夺私人投资者仲裁小组的权利。

但特朗普的基层支持者们或许并不认同，还要求退出 TPP。这拨人的意志折射出了民粹主义担忧。相较于过去的自由贸易协

定条款，ISDS 的改变赋予跨国公司太多权利，可能会削弱监管保护力度或放缓新的监管进程。

在 TPP 谈判期间，曾提出完全取消 ISDS，但最后被否决了。一些国家认为 ISDS 有助于加强国家法律体系，并带给投资者更大的可预测性。ISDS 就保护美国海外投资而言确实有所益处，对于那些在司法程序不合标准的国家进行投资的来说极具价值。但是，今天的大多数国家正在试图吸引投资，会避免危及声誉、影响新投资的间接征收。简而言之，该程序是有价值的，但并不值得为此对贸易协定施加政治负担，可以从 TPP 协议中删去。

总的来说，新上台的特朗普政府有机会为亚太国家制定一个全新的更好的贸易政策。如上所述，对布什、奥巴马政府制定的贸易协定重新架构，能够修复竞选期间指出的 TPP 关键问题，并为美国经济带来重要的新好处。

