

仇朝兵：《第八章 美国建立 TPP 的目标与障碍》，载周琪等著：《“再平衡”战略下美国亚太战略的目标与手段》，中国社会科学出版社，2018 年 1 月，第一版。

第八章 美国建立 TPP 的目标与障碍

从经济上看，亚太地区是世界上最有活力、人口最多和增长最快的地区。从战略上看，它对 21 世纪美国经济和国家安全利益也是绝对至关重要的。^① 因此，奥巴马政府一直努力致力于增进美国在亚太地区的存在及对该地区的关注。“跨太平洋伙伴关系”（TPP）是奥巴马政府“再平衡”战略在经济方面的一个重要支柱。随着奥巴马政府“再平衡”战略的调整和演变，“跨太平洋伙伴关系”在战略上的重要性日益凸显。2014 年 9 月 18 日，美国贸易代表迈克尔·弗罗曼（Michael Froman）在美国商会和战略与国际研究中心举办的关于 TPP 的研讨会上所作的演讲中强调：“超越纯粹的贸易内容来看，TPP 是美国亚洲‘再平衡’的一个核心部分。”^②

《跨太平洋伙伴关系协定》，又称《跨太平洋战略经济伙伴关系协定》（TPSEP），是由文莱、智利、新西兰和新加坡签订的环太平洋地区第一个多边自由贸易协定。在 2002 年 10 月墨西哥举行的亚太经济合作组织（APEC）领导人会议期间，智利、新加坡以及新西兰三国领导人宣布了谈判一个自由贸易协定的意愿。2003 年 9 月，三国开始正式谈判建立“太平洋三国更紧密经济伙伴关系”（P3 CEP）。2004 年 7 月，文莱在第二轮谈判中受邀作为观察员参与其中。2005 年 4 月，文莱正式参加了第五轮谈判。2005 年 6 月亚太经济合作组织贸易部长会议期间，智利、新西兰和新加坡等宣布成功完成《跨太平洋战略经济伙伴关系协定》谈判。8 月 2

① “Remarks by the President in Meeting on the Trans-Pacific Partnership,” November 13, 2015, <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2015/11/13/remarks-president-meeting-trans-pacific-partnership>.

② Michael Froman, “The Strategic Importance of TPP,” remarks at the U. S. Chamber of Commerce and Center for Strategic and International Studies Symposium on the TPP, Washington, D. C., September 18, 2014, <https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/speeches/2014/September/Remarks-by-Ambassador-Froman-at-US-Chamber-CSIS-TPP-Event#>.

日，智利、新西兰和新加坡三国签署了《跨太平洋战略经济伙伴关系协定》，同时，文莱被纳入该协定之中。该协定从2006年5月1日起逐步生效。该协定最初的目标是：到2006年1月1日，成员国间取消所有关税的90%；到2015年，所有贸易关税降为零。协议涵盖了自由贸易协定的所有主要内容，包括商品贸易、原产地原则、海关手续、贸易救济、卫生与植物检验措施、技术性贸易壁垒、竞争政策、服务贸易、知识产权、政府采购等。^①

小布什政府时期，美国与以色列、约旦、智利、新加坡、澳大利亚、摩洛哥、巴林、阿曼、秘鲁、哥伦比亚、巴拿马、韩国等国谈判签署了双边自由贸易协定。TPP的四个创始会员国经济规模相对较小，市场潜力也相对有限。在四国签订TPP时，美国对它并未表现出太大的兴趣。2007年次贷危机席卷美国并逐渐引发全球性金融危机，直到2008年2月，美国才同意开始与四国就金融和服务领域的贸易自由化进行对话。9月22日，小布什总统通知国会，他将与跨太平洋四国进行谈判。同日，美国贸易代表苏珊·施瓦布（Susan Schwab）宣布，美国将开始就加入TPP与四国谈判，并表示目的是塑造一个高标准的、基础广泛的地区协定。

由于全球性金融危机和民主党内部在贸易与全球化问题上存在深刻分歧，奥巴马在就任总统的第一年内实际上并无明确的贸易政策，主要是对美国贸易政策进行了全面审查。2009年11月的亚太经合组织领导人会议是对奥巴马政府的一个推动。鉴于这次会议未能就地区贸易谈判作出声明，奥巴马政府担心，这可能会严重损害其重返亚洲和发挥领袖作用的努力。^②于是，奥巴马总统在11月14日宣布，美国将与TPP国家进行接触，以塑造一个成员广泛的高标准的地区协定。12月14日，奥巴马总统正式通知国会，美国将与TPP国家进行谈判。

2010年3月15日，TPP首轮谈判在澳大利亚墨尔本举行，会议达成签署面向21世纪高标准、全面自由贸易协定的共识，并欢迎所有亚太经济合作组织成员和非成员参与。2010年10月，马来西亚宣布加入谈判。

① “Trans-Pacific Strategic Economic Partnership Agreement,” http://sice.oas.org/Trade/CHL_Asia_e/mainAgreement_e.pdf.

② Claude Barfield, “The Trans-Pacific Partnership: A Model for Twenty-First-Century Trade Agreements?” *International Economic Outlook* (Washington, D. C.: American Enterprise Institute), No. 2, June 2011, p. 2.

11月13—14日亚太经济合作组织会议期间，日本作为观察员国加入了关于 TPP 的讨论。2012年6月，加拿大和墨西哥宣布加入 TPP 谈判进程。2012年12月，在新西兰奥克兰举行的谈判期间，加拿大和墨西哥首次加入谈判，所有国家也都接受日本加入 TPP。2013年3月15日，日本首相安倍晋三正式宣布将参加 TPP 谈判。2013年7月，日本开始参加 TPP 谈判。2013年11月9日，韩国宣布将开始与12个 TPP 国家进行双边磋商。从2010年3月15日举行首轮谈判，到2013年8月23—30日在文莱举行谈判，TPP 谈判一共进行了19轮。此后，从2013年9月到2015年9月底，12个 TPP 国家又举行了23次首席谈判代表或贸易部长会议。整个谈判过程历时7年多。

2015年10月5日，12个 TPP 国家在美国佐治亚州亚特兰大市举行的部长会议上达成基本协议，这标志着 TPP 谈判最终完成。2016年2月4日，TPP 国家在新西兰的奥克兰签署 TPP 协定，TPP 进入批约阶段。本章主要探讨美国主导 TPP 谈判的动因，TPP 未来发展面临的问题和障碍，以及 TPP 协定对美国的亚太战略及地区安全环境或相关国家间关系可能产生的影响。

一 美国积极推动 TPP 谈判的动因

美国积极塑造、主导和推动 TPP 谈判的动机，可以从这样几个方面来理解。

第一，撬开亚太地区的广阔市场，为美国企业的海外发展和竞争创造一个美国所谓的“公平竞争的平台”，推动美国的对外出口，创造国内就业，实现经济振兴。

自2008年陷入因金融危机而引发的经济危机之后，美国经济在相当长的时间里复苏乏力，国内失业问题严重，社会矛盾加剧，甚至爆发了旷日持久的“占领华尔街”运动。重振美国经济成为奥巴马政府面临的一个严峻任务，也成为奥巴马政府积极塑造和主导 TPP 谈判的直接动因。2010年1月27日，奥巴马总统在国情咨文中明确提出了“五年出口倍增计划”。他说：“我们确立了一个新目标：我们将在未来五年中使我们的出口增加一倍，这将支持美国200万个就业机会。为实现这一目标，我们将会实施‘国家出口倡议’（National Export Initiative），这将有助于农

民和小商人增加其出口，并改革与国家安全一致的出口管制制度。”他继续说：

我们必须像我们的竞争者那样积极开拓新市场。如果其他国家签订贸易协定，而美国只是作为一个局外者置身事外，我们将会失去创造就业的机会。但实现那些利益还意味着强制实施那些协定，这样，我们的贸易伙伴才能按照规则行事。这就是我们继续塑造一个打开全球市场的多哈贸易协定，加强我们与亚洲以及像韩国、巴拿马和哥伦比亚等重要伙伴的贸易关系的原因。^①

奥巴马总统的这段话明确地点出了美国积极参与和主导 TPP 谈判的直接意图：为美国企业寻找市场，促进出口，创造就业，实现“出口倍增计划”的目标。

当美国和欧洲都陷于危机时，亚洲地区以其巨大的经济潜力和良好的经济表现，率先从危机中复苏并成为全球经济复兴和发展的引擎。亚太地区在全球经济中的地位越来越重要。2010年，东盟内部贸易占世界贸易总额的6.85%，东盟“10+3”之间的贸易占26.86%，“10+6”之间的贸易占30.25%，亚太经济合作组织所有经济体之间的贸易占世界贸易总额的48.72%。^②美国同亚太地区之间的贸易在其对外贸易中占有相当大的份额，亚太地区对美国的重要性更加凸显。亚太地区已经是美国制造业产品、农产品和服务业产品的重要市场。2010年，美国对整个亚太地区商品出口的总额为7750亿美元，比2009年增加了25.5%，占美国对世界商品出口的61%；美国对该地区农产品出口总额约为830亿美元，占美国对世界农产品出口的72%。2009年，美国私营服务业对该地区的出口总额为1770亿美元，占美国私营服务业对世界出口的37%；仅美国中小企业对亚太地区的出口就达1710亿美元。^③根据东西方中心

① The White House, “Remarks by the President in State of the Union Address,” January 27, 2010, <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/remarks-president-state-union-address>.

② Claude Barfield, “The United States and Asian Regionalism: The Long Road to the Trans-Pacific Partnership,” Paper Prepared for the ELSNIT Conference Revisiting Regionalism, St. Gallen, Switzerland, October 21–22, 2011, p. 35, <http://www.iadb.org/intal/intalcdi/PE/2012/09801a03.pdf>.

③ 数据来自美国贸易代表办公室网站, <http://www.ustr.gov/about-us/press-office/fact-sheets/2011/november/united-states-trans-pacific-partnership>.

2009 年所作的评估，美国出口创造的就业的 27% 是由亚太地区支撑的。这些数据足以说明，美国与亚太地区各国之间的经贸联系非常紧密，亚太地区是美国制造业、农产品和服务业的重要市场，对美国经济的发展与繁荣至关重要。

美国国内有人认为，美国与亚太地区的贸易关系仍存在各种被扭曲的状态，美国已对其进口实施了最惠国零关税待遇，其开放的市场使美国制造商易于受到外国各种不公正贸易行为的冲击。通过严格的 TPP 协定正面解决这些扭曲现象，有助于为未来若干年在该地区建立更具可持续性的贸易关系奠定基础。推动 TPP 谈判，为改变这种扭曲状态提供了一个重要机会。^① 通过参与、塑造和主导 TPP 谈判，在知识产权、环境与劳工标准、国有企业及受国家影响的企业、政府采购、服务业市场准入等问题上设定更高标准的规则，消除各种壁垒，可以帮助美国约束其他国家的经济行为，为美国工人和企业提供“公平的”竞争环境，有助于进一步打开亚太地区其他国家的市场，保护美国企业的创新能力和竞争力，深化美国与这一充满活力的地区的贸易与投资关系。

少数小国参与 TPP 不足以产生如此巨大的影响。最初签订 TPP 的四个创始会员国国土总面积约为 103.3 万平方公里，2011 年，其 GDP 总量约为 6643.6 亿美元，人口总数约为 2726.5 万。四国经济规模小，经济潜力也小，对亚太地区经济和贸易的影响不大，而对于美国来说，其更重要的目的还是要打开亚太地区主要经济体的市场。美国加入并主导 TPP 谈判之后，其他一些国家也纷纷加入。已参加谈判的 12 国，再加上有意参与谈判的国家（韩国和泰国），14 个国家的 GDP 总量达到约 278394.6 亿美元，人口 9 亿多，国土总面积 33241313 平方公里（见表 8-1）。如果在美国主导下 14 国 TPP 谈判达成协议，无论从经济规模、资源条件，还是从人口数量和人力资源来看，它都将是世界上规模最大、最具市场潜力的自由贸易协定。可以说，TPP 已经为美国进一步撬开亚太地区的广阔市场提供了一个强有力的杠杆。

① Testimony of Elizabeth J. Drake on Behalf of the American Shrimp Processors Association, Public Hearing before the United States International Trade Commission, March 2, 2010, www.usitc.gov/press_room/documents/testimony/131_034_006.pdf.

表 8-1

相关国家经济规模

国家	GDP (2011 年, 现价美元, 单位: 亿美元)	人口 (2011 年, 单位: 万)	面积 (单位: 平方公里)
文莱	163.6	40.59	5765
智利	2486.0	1727.00	756102
新西兰	1597.0	440.50	270467
新加坡	2397.0	518.40	710
四国总量	6643.6	2726.49	1033044
越南	1236.0	8784.00	331212
马来西亚	2879.0	2886.00	330803
秘鲁	1769.0	2940.00	1285216
澳大利亚	13790.0	2262.00	7692024
加拿大	17360.0	3448.00	9984670
墨西哥	11530.0	11480.00	1964375
美国	149900.0	31160.00	9629091
日本	58670.0	12780.00	377930
韩国	11160.0	4978.00	99828
泰国	3457.0	6952.00	513120
14 国总量	278394.6	90396.49	33241313
中国	73180.0	134400.00	9596961

资料来源: 各国 GDP 和人口数据来自世界银行网站, <http://www.worldbank.org/>; 各国国土面积数据来自联合国网站, <http://www.un.org/>。

第二, 在国际贸易层面上, 塑造面向 21 世纪的、更高层次的贸易规则, 进一步推进贸易自由化, 维护美国在国际贸易领域的领导地位。

智利、新西兰和新加坡三国从最初商谈建立更紧密的经济关系到签署“跨太平洋战略经济伙伴关系”协定, 就反映了亚太经合组织在推动本地区贸易自由化方面所面临的困境。1993 年的亚太经合组织西雅图会议发布了一个愿景声明, 提出了建立亚太经济共同体的设想: 寻求合作应对迅速变化的地区和全球经济所面临的挑战; 促进正在扩展的世界经济, 支持开放的国际贸易制度; 继续减少贸易和投资壁垒, 推动亚太地区内及亚太地区与全球贸易的扩展, 以及商品、服务、资本和投资的自由流动; 通过更高的收入、高技能和高薪工作以及增加流动性, 确保人民共享经济增长的

好处；通过改善教育和培训，提高识字率，提供保持经济增长所需要的技能，并鼓励对有助于艺术和科学发展的观念的分享；推动电信业和交通的进步，缩短本地区的时空障碍，把各国经济联系在一起，以促进商品和人员的快速、高效流动；保护亚太地区的空气、水和绿色空间的质量，改善环境，通过管理能源资源和可再生资源，确保可持续增长并为亚太地区人民提供更安全的未来。^① 1994 年第二次亚太经合组织领导人非正式会议发表的《茂物宣言》重申了这一愿景，并提出了实现这一愿景的措施：“强化开放的多边贸易制度；促进亚太地区贸易和投资自由化，以及加强亚太地区的发展合作。”^② 《茂物宣言》还规定发达成员不迟于 2010 年、发展中成员不迟于 2020 年实现贸易和投资自由化的明确目标。

美国一直倡导在亚太经合组织框架内推动贸易自由化。然而，亚太经合组织成员在社会经济发展水平和政治制度等方面差异巨大，内部也面临着不同的规则和限制；亚太经合组织各种会议做出的决定都不具有约束力，各国采取行动也都是基于自愿原则，因而，亚太经合组织未能建立起任何地区性执行机制。这种具有高度灵活性的模式虽然充分考虑和尊重了亚太地区各经济体之间的发展程度和制度等差异，但也使得亚太经合组织在推进贸易和投资自由化及消除各种贸易壁垒方面效果不彰。1997 年，为加速实现《茂物宣言》提出的目标，亚太经合组织成员经济领导人曾共同作出实施部门先行自愿自由化（EVSL）的决定，但随着 1997 年亚洲金融危机的爆发，这一计划即宣告失败，亚太经合组织推进其成员间贸易与投资自由化的进程明显减速甚至停滞，并间接影响了世界贸易组织新一轮谈判的进行。^③

1997—1998 年亚洲金融危机之后，东亚地区的经济一体化迅速发展，“10 + 1”“10 + 3”、东亚峰会等对话机制都得到加强，该区域内一些国家之间签署了许多双边和多边自由贸易协定，而美国则未参与其中。

到 2006 年，亚太经合组织把建立亚太自由贸易区（FTAAP）确定为

① “APEC Leaders Economic Vision Statement,” Blake Island, Seattle, November 20, 1993, <http://www.ehu.es/ceinik/tratados/9TRATADOSSOBREINTEGRACIONYCOOPERACIONENASIA/92APEC/IC921ING.pdf>.

② “1994 Leaders’ Declaration,” Bogor, Indonesia, Nov. 15, 1994, http://www.apec.org/Meeting-Papers/Leaders-Declarations/1994/1994_aelm.aspx.

③ 刘中伟、沈家文：《跨太平洋伙伴关系协议（TPP）：研究前沿与架构》，《当代亚太》2012 年第 1 期，第 37 页。

其长期目标，此后，又探讨了一些建立亚太自由贸易区的可能路径。但实际上，亚太经合组织 21 个国家和地区关于建立亚太自由贸易区的谈判已处于停顿状态。无论是在亚太经合组织框架内的谈判中，还是在世界贸易组织“多哈回合”的谈判中，美国在诸如知识产权保护、环境与劳工标准、国有企业、服务业、农产品、政府采购等问题上的立场与其他多数国家都有很大差异。这主要是由于美国在冷战之后再次实现了经济结构的重大转型，在农业、服务业、知识产权保护等问题上与其他大多数国家相比具有优势，因此现有的多边贸易框架已不能满足它进一步扩大出口的需求。从美国的角度来看，按照美国倡导的规则改造现有的世界贸易体制，确立更高标准的自由贸易规则更有利于拓展美国自身利益。

在既有的多边谈判进展缓慢或不利于美国的情况下，美国政府开始重视运用双边和地区贸易谈判策略来推动全球贸易谈判。小布什政府时期，美国与十多个国家签署了双边贸易协定。奥巴马政府看重关于 TPP 的倡议，把它当作进一步推动全球贸易谈判的重要工具。“与不愿进一步开放的亚太经合组织成员进行无休止的、短期内看不到成果的谈判不同，与具有进一步推进自由化之热情的小国谈判，成为建立更广泛的贸易区的更为可行的战略。”^① 2009 年 11 月 14 日，美国贸易代表罗恩·科克（Ron Kirk）在新加坡明确阐述了美国加入 TPP 的主要目标：与 TPP 国家（当前的及未来的）共同塑造一个地域广、规模大和标准高的，成功实现亚太经济一体化的平台；进一步在 TPP 框架中进行接触，以解决当前各协定间存在的巨大差异，为正在向前发展的 21 世纪贸易协定确立标准。^② 2011 年 11 月 12 日，奥巴马总统在第 10 轮谈判结束后致辞说：“在更大的程度上，TPP 有望成为未来贸易协定的范例，而不仅仅是亚太地区的一种贸易模式。”^③ 有美国学者也认为，TPP 能够创建一个包含美国在内的全面的、现

① Deborah Elms and C. L. Lim, “The Trans-Pacific Partnership Agreement (TPP) Negotiations: Overview and Prospects,” *RSIS Working Papers*, No. 232, S. Rajaratnam School of International Studies, Singapore, 21 February 2012, p. 2.

② “Address of United States Trade Representative Ron Kirk to the APEC CEO Summit in Singapore,” <http://www.ustr.gov/about-us/press-office/speeches/transcripts/2009/november/address-united-states-trade-representative->.

③ “Remarks by the President in Meeting with Trans-Pacific Partnership,” Hale Koa Hotel, Honolulu, Hawaii, November 12, 2011, <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2011/11/12/remarks-president-meeting-trans-pacific-partnership>.

代化的经济伙伴关系的样板；能够促进亚太地区更深刻的一体化；能够为整合现存贸易协定提供一种范例，从而改变亚太乃至更广泛地区各种规则交织、重叠的状况；有助于为美国向亚洲市场出口提供公平竞争的环境。^①

对于美国来说，TPP 谈判取得成果本身非常重要，这可能会影响世界贸易组织多边贸易进程及多哈发展议程（多哈回合）的多边贸易谈判。支持这种看法的人认为：（1）成功地谈判并实施 TPP 中提出的诸如国有企业 and 规范一致性等新的贸易规则，可以为未来 WTO 谈判提供一个模板；（2）TPP 各方若谈判成功并达成协定，可以促使其他地区经济体考虑加入，以确保它们能够在 TPP 市场中保持竞争力，从而进一步推动 WTO 更大的全球贸易自由化目标的实施；（3）TPP 有助于促进和确保国内经济政策改革的长期性，特别是在诸如越南这样的国家。^② 但对于美国来说，更重要的或许是通过 TPP 谈判牢牢把握住全球贸易谈判议题和议程的设定权，从而维护美国在国际贸易规则制订中的领导地位。

第三，在地区和全球战略层面上，通过签订自由贸易协定，强化美国与其他国家之间的联系纽带，巩固并深化其政治与外交关系，对其他国家施加更大的经济和政治影响，借以巩固美国在地区和全球的领导地位，维护美国的利益。

经济问题与政治、安全问题本就是密不可分的。国家间关系不可能是纯粹的经济或贸易关系，它总是与政治、外交和军事考量缠绕在一起。任何经贸关系都不可避免地会产生一定的政治与外交影响。经贸问题政治化和安全化在积极倡导自由贸易的美国的外交政策中表现得非常明显。外交与安全需要在美国的贸易政策制定中扮演重要的角色。^③ 通过在贸易问题上发挥领导作用，美国可以推动建立反映其利益和价值的全球秩序。^④ 美

① Peter A. Petri, Michael G. Plummer and 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, p. 6.

② Ian F. Fergusson, William H. Cooper, Remy Jurenas & Brock R. Williams, "The Trans-Pacific Partnership (TPP) Negotiations and Issues for Congress," CRS Report for Congress, R42694, December 13, 2013, p. 8.

③ Claude Barfield, "The United States and East Asian Regionalism: Competing Paths to Integration," *International Journal of Korean Studies*, Vol. XVI, No. 2 (Fall 2012), pp. 160-164.

④ Michael Froman, "The Strategic Case for Trade," remarks at the Wilson Center, Washington, D. C., November 19, 2014, <https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/speeches/2014/November/Remarks-by-Ambassador-Froman-at-the-Wilson-Center-The-Strategic-Case-for-Trade>.

国政府在考虑对外经贸关系时，安全和战略利益始终被置于非常重要的位置。这一点在冷战时期就表现得非常明显，冷战结束以来，从克林顿政府到小布什政府再到奥巴马政府亦是如此。美国的经贸政策经常被用作实现其外交或安全政策目标的工具，用来奖励盟友和追随者，或惩罚挑衅者和离心者，或者削弱敌国和竞争对手。

从第一任期开始时，奥巴马政府就非常重视亚太地区及美国与这一地区国家的关系。奥巴马总统的国家安全团队的战略评估认为，在世界范围内，美国的力量分布是不平衡的；在有些地区投入的力量过多，如中东地区，而在有些地区投入的力量过少，特别是亚太地区。2009年2月，国务卿克林顿在对亚洲协会的演讲中表示，美国既是一个大西洋国家，也是一个太平洋国家；美国在亚太地区的盟国和伙伴对美国的安全与繁荣至关重要；美国将承担更加严格和一贯的责任和义务。^①次年2月12日，国务卿克林顿在夏威夷东西方中心就亚洲的地区结构发表演讲时又再次宣称：“我们要重返亚洲，而且要留在这里。”^②2012年11月15日，美国国家安全事务助理托马斯·多尼隆（Thomas Donilon）在战略与国际研究中心（CSIS）的演讲中阐述美国“再平衡”战略时指出，所谓“再平衡”指的是奥巴马政府在世界范围内再平衡美国的力量，从资源、外交活动、与国家及地区组织的接触以及政策等方面增加对亚太地区的关注。其最终目标是：维持一种植根于经济开放、和平解决争端、民主治理和政治自由的稳定的安全环境和地区秩序。^③加强与亚太国家的经济贸易关系是美国“再平衡”战略的一个重要支柱。参与、主导和塑造 TPP 的发展是美国加强与亚太国家经贸联系的一项重大举措，符合美国的安全与战略利益。

奥巴马政府在亚太地区进行战略“再平衡”的一个重要背景是：2007年美国陷入金融和经济危机之后，中国经济的表现一枝独秀，综合国力大

① Hillary Rodham Clinton, “U. S. -Asia Relations: Indispensable to Our Future,” remarks at the Asia Society, New York, February 13, 2009, <http://www.state.gov/secretary/rm/2009a/02/117333.htm>.

② Hillary Rodham Clinton, “Remarks on Regional Architecture in Asia: Principles and Priorities,” Imin Center-Jefferson Hall, Honolulu, Hawaii, January 12, 2010, <http://www.state.gov/secretary/rm/2010/01/135090.htm>.

③ Thomas Donilon, “President Obama’s Asia Policy and Upcoming Trip to the Region,” Center for Strategic and International Studies (CSIS), November 15, 2012, http://csis.org/files/attachments/121511_Donilon_Statesmens_Forum_TS.pdf.

幅度提升；特别是通过签订双边和多边自由贸易协定，中国进一步深化了与亚太地区其他国家的关系，它在亚太地区的影响力也大为增强，美国对此感到了压力。为了推动亚太地区经济一体化和自由贸易区的发展，美国曾倡导建立涵盖亚太经济合作组织成员的亚太自由贸易区，但由于所涉及的经济体太多，需要协调和妥协的利益太广泛，实践已证明，短期内在亚太经济合作组织框架内难以实现这样的构想。近年来，亚太地区许多经济体之间签署了双边和多边自由贸易协定，经济联系的加强大大加深了亚太地区各国之间的联系，但美国对东亚地区经济一体化的发展一直存有戒心，担心它会削弱或稀释美国在东亚地区经济甚至安全事务上的影响力。^①

TPP 是一个自由贸易协定，像任何经济和贸易制度一样，它也不可避免地会带来政治上甚至文化上的影响。作为地区自由贸易协定的塑造者和领导者，美国想要凭借其强大的经济实力和经济规模，通过积极推动 TPP 谈判和发展，在扩大其在亚太地区的贸易利益的同时，增加其在政治和文化领域的影响力，牟取巨大的战略利益，即强化与盟国和伙伴国的经济联系，平衡中国日益增长的影响力，消解东亚地区经济一体化可能对美国领导地位构成的挑战，巩固其在亚太地区的存在和战略优势。

彼特森国际经济研究所经济学家 C. 弗雷德·伯格斯坦 (C. Fred Bergsten) 和杰弗里·斯科特 (Jeffrey Schott) 在 2010 年 1 月提交给美国贸易代表的一篇文章中强调，积极参与 TPP 对美国来说有两大好处：第一，增加和提高美国与亚太地区的经济联系，特别是抵消由亚洲国家间贸易协定所造成的对美国出口的歧视。第二，TPP 能够实现重要的安全目标。^② 在 2013 年彼特森国际经济研究所出版的《理解“跨太平洋伙伴关系”》一书中，斯科特等再次表达了类似看法：

无论从经济上还是从政治上看，TPP 都非常重要……然而，TPP 的价值远远超越了其对贸易和投资的推动。TPP 可以作为有益的谈判实验

① Amy Searight, "The United States and Asian Economic Regionalism: On the Outside Looking In," in Mark Borthwick and Tadashi Yamamoto, eds., *A Pacific Nation: Perspectives on the US Role in an East Asia Community*, Japan Center for International Exchange, 2010, pp. 43-75.

② C. Fred Bergsten & Jeffrey J. Schott, "Submission to the USTR in Support of a Trans-Pacific Partnership Agreement," paper submitted to the United States Trade Representative, January 25, 2010, <http://www.piie.com/publications/papers/paper.cfm?ResearchID=1482>.

室，能够为其他贸易倡议提供有益的范例。TPP 是亚太地区经济一体化的核心路径，有希望推动新的全球贸易对话。或许更重要的是它在加强亚太国家之间经济和政治关系方面的战略价值。^①

美国商会会长托马斯·唐纳休（Thomas Donohue）评论说：“全面、有强制力的市场开放的 TPP 对于创造贸易和扩大美国的就业具有很大潜力，也能够展示美国在该地区持久的领导地位。”^② 一些国会议员也认为，成功的 TPP 将深化美国与亚太地区的经济关系，把美国与其亚洲和拉丁美洲的贸易伙伴联系起来，还能使美国平衡中国在该地区的影响。^③ 事实上，TPP 绝不仅仅是一个纯粹的贸易协定，它还是亚太地区内的一场“地缘政治与外交攻势”和一种经济战。^④

美国主导的 TPP 谈判获得成功，这时成为美国主导亚太地区贸易结构、显示其影响力和“领导地位”的重要标志，人们预期，它在亚太地区的经济、政治和文化影响力也将会大大增强。美国国际贸易和金融专家伊恩·弗格森（Ian Fergusson）和亚洲事务专家布鲁斯·沃恩（Bruce Vaughn）在其报告中指出，通过参与 TPP，美国和其他 TPP 国家能够塑造区域经济结构，使之成为 TPP 和美国自由贸易区的综合标准。“相反，如果美国被排除在亚洲这一重要的经济结构之外，贸易可能从美国转移。经济联系还可以强化战略关系。如果美国的贸易联系因被排除在外而减少的话，它的战略利益和战略杠杆可能也会受到削弱。”^⑤

2013 年 3 月 1 日，奥巴马总统向国会提交的美国《2013 年贸易政策议程和 2012 年年度报告》已清晰地显示出美国在贸易政策和贸易议程方面的上述考量，并显示出 TPP 在美国贸易政策乃至全球战略中的重要地

① Jeffrey J. Schott, Barbara Kotschwar and Julia Muir, *Understanding the Trans-Pacific Partnership*, Peterson Institute for International Economics, 2013, p. 1.

② “U. S. Chamber Says Japan’s Intention to Join TPP Sends Positive Message to Negotiations,” <http://www.uschamber.com/press/releases/2011/november/us-chamber-says-japan%E2%80%99s-intention-join-tpp-sends-positive-message-negot>.

③ “Statement of Chairman Dave Camp (R-MI) Hill Launch of the U. S. Business Coalition for TPP,” April 18, 2012, <http://waysandmeans.house.gov/news/documentsingle.aspx?DocumentID=290941>.

④ Anthony Rowley, “What the TPP Is Really about,” *The Business Times* (Singapore), Feb 2, 2011.

⑤ Ian F. Fergusson and Bruce Vaughn, “The Trans-Pacific Partnership Agreement,” *CRS Report for Congress*, R40502, June 25, 2010, p. 6.

位。报告明确指出，美国将“进一步加紧与 TPP 国家的谈判，以确保在世界上发展最快的地区达成一个新一代、高标准的贸易协定”；“与欧盟展开谈判，以达成一项关于跨大西洋贸易与投资伙伴关系的协定，进一步强化世界上最强大的贸易关系”；“在世界贸易组织内部，继续为 21 世纪贸易自由化开辟前景广阔的道路，恢复世界贸易组织成员在日内瓦关于贸易便利化、扩大信息技术协定以及关于新的国际服务协定的谈判等工作”。^①

2014 年 6 月 16 日，美国贸易代表迈克尔·弗罗曼（Michael Froman）在美国对外关系委员会发表的题为“贸易的战略逻辑”的演讲中进一步阐述道，TPP 既具有经济上的重要性，也具有战略上的重要性。从经济角度来看，TPP 将会把占全球 GDP 40% 和占世界贸易 1/3 的国家联系在一起。从战略角度来看，美国正通过 TPP 与十多个国家合作，为处于变化中的重要地区制定规则。这些努力都要求以不但符合美国的利益，也符合美国价值的方式更新 21 世纪全球贸易体系的规则。他认为，美国的自由贸易政策之所以是战略性的，是因为它对于强化美国经济和安全至关重要，它能够帮助巩固美国与关键伙伴和盟国的关系，并促进全球发展。^②

2015 年 6 月 8 日，国务卿约翰·克里（John Kerry）和国防部长阿什顿·卡特（Ashton Carter）在《今日美国》（*USA Today*）撰文表示，从第二次世界大战起，美国在全球贸易制度方面的领导作用引领了历史上无与伦比的和平与繁荣时代，但现在这套基于规则的制度面临着另一种不甚开放的模式竞争；为复兴和扩展很好地服务于其利益的制度，美国必须从战略上发展和使用自己的经济力量。他们强调，TPP 的战略意义在于：

第一，TPP 将会深化美国的盟国和伙伴关系，强化美国对亚太地区的持久责任。达成 TPP 协定，将会再次确认在未来几十年里，美国仍将是该地区的领袖。第二，TPP 将有助于美国推动建立一种反映美国利益和美国价值的全球秩序。美国的成功不可能仅仅局限在经济领域。在推动全球增长的同时，美国还提供了一种促进合作、责任和更大程

① *The 2013 Trade Policy Agenda and 2012 Annual Report*, p. 1, <http://www.ustr.gov/sites/default/files/AnnualReport%20Final2013.pdf>.

② “The Strategic Logic of Trade,” remarks by Ambassador Michael Froman at the Council on Foreign Relations, New York, N. Y., June 16, 2014, *Law and Business Review of the American*, Vol. 20, No. 3 (Summer 2014), pp. 373-378.

度地尊重人的尊严的框架。第三，通过推动包容性发展，TPP 将有助于全球增长和稳定。^①

他们认为，这些战略利益超越了亚太地区。通过在贸易方面发挥领导作用，美国可以促进开启一种高标准的全球竞赛，发展一种基于开放和公平的全球经济，奖励遵守规则者并鼓励其他国家采取美国的高标准。

TPP 12 国达成协议之后，美国总统奥巴马在 2015 年 11 月 13 日与众多安全问题专家座谈时再次强调了 TPP 在战略上对于美国的重要性。他说：“如果我们不能通过 TPP，如果我们不能在该地区创建高标准的贸易和商业架构，这一真空将会被中国所填补，将会被我们经济竞争对手所填补。它们将会制定对我们不利的规则。”^②

二 美国在谈判中的具体诉求与 TPP 协定的主要内容

美国国内各界围绕 TPP 相关议题的争论，实际上也是美国贸易政策形成和制定过程的一个重要组成部分。回顾 TPP 谈判过程中各利益相关方围绕 TPP 的诉求与争论，有助于理解美国贸易政策的发展脉络和美国推动 TPP 的目标。尽管 TPP 协定文本已经公布，接下来，美国国内各界的关注点将主要集中在 TPP 各国的批约问题及批约后的实施问题上，但各方的争论不会随着基本协定的达成而消失，而是会延续或以新的形式呈现出来。回顾 TPP 谈判过程中各利益相关方（包括政府、企业、公民社会组织等）的目标、诉求与争论，也有助于理解未来 TPP 在各国批约过程中可能面临的争论以及 TPP 实施过程中可能面临的问题。

TPP 国家设想的协定是“全面和高标准”的“21 世纪的协定”：既要消除商品、服务和农产品贸易的关税与非关税壁垒，在包括对外直接投资

^① John Kerry & Ashton Carter, “Congress Needs to Help American Trade Grow,” *U. S. Today*, June 8, 2015, <http://www.usatoday.com/story/opinion/2015/06/08/tpp-tpa-trade-democrats-vote-house-obama-column/28566641/>.

^② “Remarks by the President in Meeting on the Trans-Pacific Partnership,” November 13, 2015, <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2015/11/13/remarks-president-meeting-trans-pacific-partnership>.

和其他经济活动等广泛议题上建立规则，还要解决日益全球化的经济所提出的新的和交叉性议题。目前正在谈判的协定文本共有 30 章，涵盖了 TPP 国家之间商业关系的各个方面，包括货物的国民待遇和市场准入、原产地原则和原产地程序、纺织品和服装、海关管理和贸易便利化、贸易救济、卫生与植物卫生措施、技术性贸易壁垒、投资、跨境服务贸易、金融服务、商务人员临时入境、电信、电子商务、政府采购、竞争政策、国有企业和指定垄断^①、知识产权、劳工、环境、合作与能力建设、竞争力和商务便利化、发展、中小企业、监管一致性、透明度和反腐败、管理和机构条款、争端解决等非常广泛的内容。这些内容大致可以分为四类：第一，市场准入问题；第二，规则问题；第三，新的和交叉性问题；第四，制度性问题。^②

（一）市场准入问题

市场准入问题涉及的内容非常广泛，TPP 谈判过程中及协定最终文本在这方面涉及的主要有货物与农产品市场准入及敏感农产品的边境保护问题、跨境服务贸易、政府采购、纺织品、服装和鞋类产品等。货物、服务和农产品的市场准入经常是自由贸易协定谈判的主要障碍。2011 年 11 月 12 日，当时的 9 个 TPP 国家领导人宣布的谈判纲要文件显示，TPP 国家的目标是致力于全面的市场准入，清除对商品和货物贸易及投资的关税与非关税壁垒，为工人和商家创造新机会，为消费者创造直接的利益。^③

在市场准入问题上，美国在 TPP 谈判中的目标是：对美国出口到 TPP 国家的产品取消关税和获得有商业意义的市场准入；在协定中包含解决长期存在的非关税壁垒，包括进口许可要求和其他限制的条款。其目的是为美国工业品、粮食和农产品、纺织品等达成一个广阔的免税贸易区，以帮助其出口商参与到亚太地区的价值链之中，并得以发展壮大。

① 在《跨太平洋伙伴关系协定》中，“指定垄断”指在本协定生效之日后指定的私营垄断者和一缔约方指定或已经指定的任何政府垄断者。

② Ian F. Fergusson, William H. Cooper, Remy Jurenas & Brock R. Williams, “The Trans-Pacific Partnership Negotiations and Issues for Congress,” *CRS Report*, R42694, December 13, 2013.

③ “Enhancing Trade and Investment, Supporting Jobs, Economic Growth and Development: Outlines of the Trans-Pacific Partnership Agreement,” November 12, 2011, <http://www.ustr.gov/about-us/press-office/fact-sheets/2011/november/outlines-trans-pacific-partnership-agreement>.

1. 货物的市场准入

在谈判过程中，TPP 国家同意确立与货物贸易有关的原则和义务，确保提供给其他每一个 TPP 国家的市场准入都是“雄心勃勃的、平衡的和透明的”。TPP 国家公布的协定文本中关于“货物的国民待遇和市场准入”一章，解决了 TPP 成员国之间清除关税和非关税壁垒的问题，对货物的国民待遇、关税取消与关税免除、进口和出口限制、进口和出口许可、农业出口补贴、出口信贷与出口信贷担保或保险、农业保障措施、现代生物技术产品贸易以及关税配额等问题作出了明确、详细的规定。目前，TPP 国家所享受的一般最惠国待遇关税水平从 0 到 10% 不等。“货物的国民待遇和市场准入”一章规定，除非另有规定，任何缔约方不得对原产货物提高现行关税，或采用新的关税税率；每一缔约方应依照各自的减让表逐步取消对原产货物的关税。^① TPP 协定包含了对 11000 多门类的商品逐步降低关税的时间表。

TPP 国家的市场对于美国农产品出口和农业发展意义重大。美国对 TPP 国家的农产品出口在过去几年里增长迅速。2014 年，美国对其他 TPP 国家农产品的出口总额为 626 亿美元，占当年美国农产品出口总额的 42%。^② 日本和加拿大分别是美国第四和第二大农产品出口市场。日本是美国小麦、玉米、大豆、牛肉和猪肉等农产品最大的出口市场，但它还维持着许多限制美国农产品进口的政策。美国对越南的农产品出口也面临高关税障碍，对澳大利亚、智利、秘鲁及其他 TPP 国家的农产品出口都受到严格的卫生与动植物检验检疫壁垒的限制。

乳制品、牛肉、糖及大米等敏感产品的市场准入是 TPP 谈判中争论非常激烈的问题。加拿大和墨西哥都采用对特定乳制品的高关税和卫生与动植物检验检疫措施限制进口。日本也采用高关税、严格的关税配额和投资限制等措施保护国内乳制品。新西兰则寻求对乳制品贸易边境限制的更大自由化以及对美国和加拿大市场更大程度的开放。而美国担心，这样的

^① 见《跨太平洋伙伴关系协定》第 2 章“货物的国民待遇和市场准入”第 2.4 条“关税取消”。本章所涉该协定文本内容，均引自中国商务部国际贸易经济合作研究院的中文译本，见 <http://www.caitec.org.cn/article/gzdt/xshd/201512/1453.html>。

^② “Why Trade Promotion Authority Is Essential for U. S. Agriculture and the Trans-Pacific Partnership,” February 2015, http://www.fas.usda.gov/sites/default/files/2015-02/tpa-tpa_feb_2015_0.pdf.

改革会压低乳制品在美国市场上的价格，最终会要求美国乳制品项目的彻底改变。^① 与美国维持其乳制品和糖类贸易限制的做法完全不同，美国还试图打开其他国家的大米市场，避免在 TPP 自由化中存在例外。日本则希望在 TPP 中不包含大米，以维持其对国内相关产业的保护。日本等国都限制美国牛肉进口，特别是 2003 年底在美国养殖场发现疯牛病之后，限制更趋严格。美国与澳大利亚在糖产品的贸易上也存在不同看法。美国—澳大利亚自由贸易协定未包含糖类产品，美国一直反对在 TPP 谈判中重新考虑现存市场准入时间表的要求，澳大利亚则试图推动美国进行糖类贸易改革。

TPP 协定最后规定（见该协定第 2 章 C 节关于农业的部分）：“各缔约方的共同目标是在多边取消对农产品的出口补贴，应同心协力以在 WTO 达成协定，取消此类补贴，并防止其以任何方式重新使用。”“任何缔约方不可对向另一缔约方领土出口的任何农产品采取或维持出口补贴。”^②

2. 跨境服务贸易

发达国家一直在推动服务业更大的市场准入，而发展中国家对服务贸易自由化则一直持比较谨慎的态度。在 TPP 关于服务业的谈判中，棘手的问题主要包括金融服务、电信业、保险业以及诸如电子商务和监管一致性等新议题。在金融服务方面，TPP 国家的谈判主要以最初四个创始会员国签署的协定文本为基础，目标是促进透明、非歧视、新的金融服务的公平待遇和投资保护，并为这些保护措施提供有效的争端解决方法。2008 年爆发的金融危机凸显了改善金融监管和跨国合作的重要性。鉴于资本控制对于避免和缓解金融危机所发挥的重要作用，102 名经济学家于 2012 年 2 月 28 日联名致信 TPP 国家贸易部长，建议在 TPP 协定中包含能使各国政府在不受制于投资者诉讼的情况下利用资本控制避免和缓解金融危机的条款。^③

服务业是提供美国就业岗位最多的部门。美国在其谈判双边和多边自

① Jeffrey J. Schott, Barbara Kotschwar and Julia Muir, *Understanding the Trans-Pacific Partnership*, Peterson Institute for International Economics, 2013, p. 21.

② 《跨太平洋伙伴关系协定》第 2 章“货物的国民待遇和市场准入”第 2.23 条“农业出口补贴”。

③ “Economists Issue Statement on Capital Controls and the Trans-Pacific Partnership Agreement,” February 28, 2012, http://www.ase.tufts.edu/gdae/policy_research/TPPAletter.html#statement.

由贸易协定中最优先关注的一直是为美国的服务提供商，特别是金融服务（包括保险和银行业）、专业性服务（包括法律服务业和私人教育服务业）、电信服务、快递行业和电子商务等扩大市场准入。确保 TPP 国家服务业市场自由化和公平的准入，有助于美国服务提供商在 TPP 国家市场业务的开展，支持其国内就业。

在跨境服务贸易方面，美国的具体谈判目标是：实现服务业公司的自由准入，使之能够得到比 TPP 国家其他自由贸易协定伙伴的服务提供商更好或同等的待遇，并在 TPP 国家市场中处于更公平的竞争环境；在 TPP 协定中包含这样的条款，使服务提供商不必在每一个 TPP 国家都设立一个办公室就能够提供服务；使对促进贸易非常重要的特定部门承担新的或更大责任；承诺实现外国金融服务和保险业市场自由化，同时保护一国政府在监管方面广泛的灵活性，包括金融部门的监管，并能够采取必要行动以确保金融体系的稳定与健全。^① 在谈判过程中，美国在推动“超服务贸易总协定”（GATS-plus）的市场准入，包括建立商业存在的权利、100% 的所有权、不要求建立商业存在的跨境服务条款等方面做出了努力。美国在跨境服务贸易方面的这些目标基本都得到了实现。

TPP 协定第 10 章就跨境服务贸易的国民待遇、最惠国待遇、市场准入、当地存在等方面做出了明确规定。其中第 10.6 条规定：“任何缔约方不得要求另一缔约方的服务提供者在其领土内设立或维持办事处或任何形式的企业或成为居民，作为跨境提供服务的条件。”^② TPP 协定第 11 章（“金融服务”）也对跨境金融投资的国民待遇、最惠国待遇、金融机构的市场准入、规范金融机构和跨境金融服务提供者行为的法规 and 政策的透明、金融服务领域的投资争端及争端解决机制等做了明确规定，以确保金融服务领域市场自由化；但同时，其第 11.11 条（“例外”）也明确规定，不得阻止一缔约方因审慎原因而采取或实施措施，保护投资者、存款人、投保人、保单持有者，或者保证金融系统的完整和稳定等。^③

3. 政府采购

政府采购是政府部门进行的商品和服务的采购。政府采购在一国经济

① “U. S. Objectives in the Trans-Pacific Partnership,” June 2014, <http://www.amchamvietnam.com/30444819/u-s-objectives-in-the-trans-pacific-partnership/>.

② 《跨太平洋伙伴关系协定》第 10 章“跨境服务贸易”第 10.6 条“当地存在”。

③ 《跨太平洋伙伴关系协定》第 11 章“金融服务”第 11.11 条“例外”。

中占有重要位置，也是全球经济的一个重要部分。在发达国家，政府采购大约占 GDP 的 10%—15%，在发展中国家一般占 GDP 的 20%。因而，政府采购成为各种企业激烈竞争的一个领域。打开 TPP 国家在这方面的市场，对于美国企业来说意义重大。

在世界贸易组织“乌拉圭回合”谈判中，15 个成员曾签署了一项《政府采购协定》（GPA），以规范各成员间政府采购活动，促进世界贸易自由化，促进政府采购法律、法规、程序和实践等的透明，在互利基础上为各成员企业创造贸易机会。美国是该协定的成员，一直寻求把政府采购条款包含在其自由贸易协定之中。在 TPP 诸国中，只有新加坡和日本是《政府采购协定》的成员。美国与澳大利亚、秘鲁、智利、新加坡等国签署的自由贸易协定和《北美自由贸易协定》（NAFTA）都包含关于政府采购的内容。

在 TPP 谈判过程中，各国对政府采购的基本原则和程序很容易就达成了一致，但最大的问题是，如何在扩大政府采购涵盖的范围以确保对相互间政府采购市场最大限度的准入和尊重各国的敏感关注之间实现平衡。美国的目标是：创建公平、透明和非歧视性的规则，以管理 TPP 国家的政府采购；推动实现 TPP 国家政府采购市场的自由化。

TPP 协定“政府采购”一章对采购的规则、程序、形式以及采购程序的透明度等也做出了具体、明确的规定。其中第 15.4 条关于“国民待遇和非歧视”的部分规定，对于有关涵盖采购的任何措施，每一缔约方（包括其采购实体）应立即和无条件地给予其他任何缔约方的货物和服务及其他任何缔约方的供应商不低于该缔约方（包括其采购实体）给予本国及其他任何缔约方货物、服务和供应商的待遇。^①

4. 纺织品和服装

美国的许多纺织品和服装在进入某些 TPP 国家时面临着较高关税，清除对纺织品和服装出口的关税和非关税壁垒，以提高其生产商在亚太市场的竞争力，是美国在 TPP 谈判中的一个重要目标。美国具体的谈判目标有：（1）清除对 TPP 国家纺织品和服装出口的关税；（2）确立“从纱开始”（yarn forward）的原产地原则，即纺织品或服装必须使用美国或 TPP 国家的纱线和布，目的是确保不符合该要求的非 TPP 国家的纺织品和服装

^① 《跨太平洋伙伴关系协定》第 15 章“政府采购”第 15.4 条。

不享有为 TPP 国家保留的好处；(3) 精心设计“短缺”清单，允许在不影响税收优惠的情况下从非 TPP 国家获得美国和其他 TPP 国家无法以商业方式获得的纺织品、纱线和纤维，并用于 TPP 地区的服装生产；(4) 制定严格的执行条款和海关合作承诺，提供原产地声明或优惠待遇的证明，若声明不能被证实则拒绝优惠待遇或禁止可疑货物进入；(5) 建立纺织品特别保护机制，若进口倾销给国内生产商造成严重损害或有导致严重损害的危险，允许美国及其他 TPP 国家对某些货物重新征收关税。^①

纺织品和服装的原产地原则是 TPP 各国谈判市场准入时激烈争论的一个问题。美国签署的自由贸易协定都规定了严格的“从纱开始”的原产地原则，要求用于生产服装的纱线产自一个签署自由贸易协定的国家，而其他国家签署的贸易协定中都规定了相对自由的原产地原则。^② 马来西亚支持自由的原产地原则，而墨西哥和秘鲁则支持严格的规则，以避免其产品在自己的国内市场和美国市场受到来自亚洲的竞争。美国模式的“从纱开始”规则可能会阻碍越南服装业的发展，因为其大多数纺织品是从中国和韩国进口的。因此，越南在推动“裁剪和缝纫”（cut and sew）的原产地原则，即从第三国进口的纺织品可获得免税待遇。美国服装零售商也支持这一立场，但其国内纺织品公司反对这一立场，认为属不公平竞争。

在最终达成的 TPP 协定中，关于纺织品和服装“微量条款”和“成套货物的待遇”的规定（见该协定第 4 章第 4.2 条）实际上非常接近美国倡导的、较为严格的原产地原则。

（二）规则问题

规则问题包括知识产权、原产地原则、技术性贸易壁垒、卫生保健技术和生物制药领域的透明、对外投资、竞争政策、贸易救助、劳工、环境等问题。这些问题尽管被列为规则问题，但实际上对市场准入也都有影响。关于规则问题的谈判，其目的在于确保在关税壁垒降低的情况下，这些规则不会被用作代替关税壁垒的保护措施。

^① “U. S. Objectives in the Trans-Pacific Partnership,” June 2014, <http://www.amchamvietnam.com/30444819/u-s-objectives-in-the-trans-pacific-partnership/>.

^② Jeffrey J. Schott, Barbara Kotschwar and Julia Muir, *Understanding the Trans-Pacific Partnership* (Washington, D. C., Peterson Institute for International Economics, 2013), p. 24.

1. 知识产权

TPP 国家关于知识产权问题的谈判，目标是加强和发展世界贸易组织《与贸易有关的知识产权协议》（TRIPS）规定的权利和义务，以确保在 TPP 国家之间确立一种关于知识产权的有效和平衡的方式。许多知识产权形式，包括商标、地理标识、版权与相关权利、专利、商业秘密、批准某些受管制产品所需数据，以及知识产权的实施和遗传资源及传统知识等都是 TPP 各国关于知识产权议题谈判的重要内容。TPP 国家同意在协定文本中反映对《TRIPS 与公共健康多哈宣言》（Doha Declaration on TRIPS and Public Health）承担共同责任。

在与其他国家签署自由贸易协定时，美国一直寻求增强对知识产权的保护。它曾推动现有的知识产权保护适用于数字媒体和在贸易协定谈判中包含类似于美国法律规定的知识产权保护标准，而这些保护标准超越了世界贸易组织《与贸易有关的知识产权协议》规定的水平。在 TPP 关于知识产权的谈判中，美国的目标是推动建立强有力的、体现最高水平的、平衡的规则，保护和推动美国知识产权密集型产品和服务对亚太地区的出口。具体目标包括：（1）强有力地保护专利、商标、版权和商业机密，包括反对网络盗窃商业机密；（2）承诺通过允许把受版权保护的著作用于批评、评论、新闻报道、教学、学术与研究等的限制或例外，使各国努力在其版权制度中实现平衡；（3）达成制药领域的知识产权条款，推动创新和新的、挽救生命的药物的开发，为不受商标保护的药物竞争创造机会，并确保人们以可承受的价格获得药物，同时也考虑 TPP 国家之间发展水平的差异及其国内法律和国际义务；（4）制定促进透明和关于商标与地理标识的法定程序的新规则；（5）制定强有力的和公平实施的规则，以打击商标造假和盗版行为；（6）为互联网服务提供商提供“安全港”，以及培育新的商业模式和数字环境下合法商业的技术性保护措施等。

知识产权是 TPP 谈判中争论最激烈的问题之一。各国对多个领域中适当水平的看法存在很大差别，如药品的专利权、版权及其实施等领域。有些国家更倾向于把世界贸易组织《与贸易有关的知识产权协议》条款作为基本的 TPP 知识产权保护框架，认为对知识产权过于严格的规范会阻碍创新，抬高药品价格，使技术进口国家处于不利的竞争地位。而其他国家，特别是美国，则希望在 TPP 中对世界贸易组织《与贸易有关的知识产权协

议》做一些增补，目的是把知识产权条款扩大到包含美韩自由贸易协定关于专利权、商标、版权和商业机密保护，以及商品与服务的网上支付保护等内容。^①

在药品专利权问题上，美国谈判代表提出了“进入窗口”建议，也就是在一段时期里，一个公司的药品在 TPP 国家获得销售批准时，可以从知识产权保护中获益。利用“进入窗口”规定的公司，将会得到一些保护，如数据专享、专利连接制度以及专利权延长等。支持这一机制者认为，“进入窗口”的规定能够支持创新和增加药品的销售机会，推动药品生产商把新药推向不生产这些药品的市场；但批评者认为，这会通过阻止低成本的、不受专利保护的药品进入市场，从而抬高药品价格，限制这些国家制定临床试验数据保护标准的能力。^②

在版权保护方面，美国希望通过谈判达成延长版权保护期限的协议。世界贸易组织《与贸易有关的知识产权协议》规定的版权保护期限是出版后不少于 50 年，而美国主张的版权期限是出版后不少于 95 年，或公司所拥有创新成果的专利权期限不少于 120 年。关于版权保护的例外范围，美国和澳大利亚提出把例外局限于“某些具体的与著作、唱片等的正常使用不冲突、不对版权所有者合法利益进行不正当歧视的案例”，而新西兰、文莱、智利、马来西亚和越南都反对美国的立场。

最后，TPP 协定第 18 章第 18.63 条规定的版权保护期限是不少于 70 年。这与美国的期望虽然有一定差距，但已大大超过了世界贸易组织《与贸易有关的知识产权协议》规定的不少于 50 年的基线。

2. 海关管理、贸易便利化和原产地规则

美国追求的是 TPP 地区的贸易便利化，支持美国物流、生产及与该地区供应链中其他行业实现深度一体化，通过清除繁琐和不透明的海关壁垒，降低美国的商业成本。它要求 TPP 协定相关条款应规定：（1）确保货物迅速通关，海关规则透明，具有可预见性；（2）进行密切的海关合作，以确保 TPP 国家合作预防走私、非法转载、偷税漏税，并确保遵守贸易法和贸易规则；（3）强有力和共同的原产地规则，以确保 TPP 的好处能够流

^① Jeffrey J. Schott, Barbara Kotschwar and Julia Muir, *Understanding the Trans-Pacific Partnership* (Washington, D. C., Peterson Institute for International Economics, 2013), p. 26.

^② *Ibid.*, pp. 26-27.

入美国和其他 TPP 国家，推动该地区供应链的发展。^①

在海关管理和贸易便利化问题上，TPP 协定第 5 章明确规定，缔约方应保证以可预测、一致和透明的方式执行其海关程序；各缔约方应依照其法律，通过信息共享和其他适当行动，就影响相互间货物贸易的重要海关事务开展合作。本章关于“自动化”“快运货物”以及“货物放行”等的规定，将会大大促进 TPP 各国之间贸易的便利化。

在原产地规则问题上，TPP 国家同意建立一套客观、透明和可预见的共同的原产地规则，以确定一种产品是不是产自 TPP 地区。TPP 协定第 3 章规定了非常细致、严格的原产地规则，对“原产货物”做出了明确界定，规定了确定原产货物区域价值成分（RVC）标准的计算公式；规定了较为严格的“原产地程序”，包括提出享受优惠关税待遇的诉请、原产地证书的填制、原产地核查等。

3. 技术性贸易壁垒（TBT）和卫生与植物卫生措施

世界贸易经历了关税的普遍降低之后，非关税壁垒在贸易中的影响越来越突出。技术性贸易壁垒和卫生与植物卫生措施，都可能构成重要的非关税壁垒。TPP 各国关于技术性贸易壁垒的谈判，目的是加强《世界贸易组织贸易技术壁垒协议》（Agreement on Technical Barriers to Trade of the World Trade Organization）（WTO/TBT）规定的权利和义务，取消不必要的技术性贸易壁垒，增加透明度，以促进 TPP 国家之间的贸易便利化，最大限度地避免技术性贸易壁垒对贸易的扭曲，促进监管者保护健康、安全和环境并实现其他合法的政策目标。

美国的目标是寻求在 TPP 内加强旨在消除无根据的技术性贸易壁垒并在该领域加强 WTO 规定的义务，确保以透明和基于科学的方法制定和实施卫生和动植物检疫措施的相关规则。具体包括：（1）提高透明度，减少不必要的检疫和认证成本，促进标准制定方面更大程度的开放；（2）承诺对与诸如酒类、医疗器械、化妆品、药物、信息与通信技术以及食品配方等关键部门产品有关的监管问题采取相同办法；（3）制定新的、可实施的规则，确保建立在科学的基础之上，并以透明、可预见和非歧视的方法实施卫生和动植物检疫措施，同时保护美国及其他 TPP 国家的监管机构，使

^① “U. S. Objectives in the Trans-Pacific Partnership,” June 2014, <http://www.amchamvietnam.com/30444819/u-s-objectives-in-the-trans-pacific-partnership/>.

之能够采取必要行动保护食品安全和动植物健康；(4) 建立改善对话与合作的机制，以解决卫生和动植物检疫措施和技术性贸易壁垒问题。^①

TPP 协定第 8 章要求“各缔约方应在可行和适当的情况下，相互合作，以保证有可能作为技术法规、合格评定程序基础的国际标准、指南和建议不会对国际贸易造成不必要的障碍”^②。该章对国际标准、合格评定程序、透明度、技术法规和合格评定程序的合规期限、制度性机制、监管合作、贸易便利化等方面的义务和规范都做了详细规定。其中关于透明度的规定，甚至要求“每一缔约方应允许其他缔约方的人员参与其中央政府机构的技术法规、标准和合格评定程序的制定。每一缔约方应允许其他缔约方的人员以不低于其给予自己人员的条件参与到此类措施的制定中”。^③ 这也体现出 TPP 作为一个多边自由贸易协定对其成员国国内治理的影响。

在卫生和动植物检疫措施方面，TPP 协定第 7 章规定的主要目标有：“在各缔约方领土内保护人类、动物或植物的生命或健康，同时通过各种方式处理并寻求解决卫生与植物卫生问题以促进并扩大贸易”；“加强世界贸易组织《实施卫生与植物卫生措施协定》(Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures)”；以及“保证缔约方实施的卫生或植物卫生措施不对贸易造成不合理障碍”等。^④ 该章要求，各缔约方应保证各自的卫生与植物卫生措施应基于科学原则，符合相关国际标准、指南或建议。

4. 对外投资

对外投资一直是美国在其自由贸易协定谈判中优先考虑的重要问题。在 TPP 关于投资问题的谈判中，美国的目标是：为在 TPP 市场的投资提供自由化的准入，实现对在 TPP 国家的投资企业和投资经营的非歧视待遇并降低或消除其他壁垒，包括禁止非法征用和明确指定性能要求；包含处理要求 TPP 国家投资者支持另一国家国内技术以使其国有企业、国内龙头企业或其他竞争者获益之做法的条款；确立仲裁程序，为在外国市场的美国投资者提供类似于美国已提供给外国投资者的基本法律保护规则。^⑤

① “U. S. Objectives in the Trans-Pacific Partnership,” June 2014, <http://www.amchamvietnam.com/30444819/u-s-objectives-in-the-trans-pacific-partnership/>.

② 《跨太平洋伙伴关系协定》第 8 章“技术性贸易壁垒”第 8.5 条“国际标准、指南和建议”。

③ 《跨太平洋伙伴关系协定》第 8 章“技术性贸易壁垒”第 8.7 条“透明度”。

④ 《跨太平洋伙伴关系协定》第 7 章“卫生和植物卫生措施”第 7.2 条“目标”。

⑤ “U. S. Objectives in the Trans-Pacific Partnership,” June 2014, <http://www.amchamvietnam.com/30444819/u-s-objectives-in-the-trans-pacific-partnership/>.

从 TPP 协定文本来看,美国在投资方面的谈判目标基本得到了实现。该协定第 9 章第 9.4 条、9.5 条和 9.6 条明确规定,每一缔约方应给予另一缔约方投资者国民待遇和最惠国待遇,并对“待遇”的最低标准做出了具体界定。本章第 9.7 条规定,缔约方不得对涵盖投资^①进行直接征收或国有化,或采取与征收、国有化等效的措施进行间接征收或国有化,除非符合 (a) 为公共目的; (b) 以非歧视方式进行; (c) 及时、充分、有效地支付补偿; 及 (d) 根据正当法律程序进行等条件。^② 是否包括投资者与国家争端解决条款是 TPP 各国在投资问题谈判中争议较大的一个问题。该协定第 9 章包含了投资者—国家争端解决条款,并且规定了详细仲裁程序,包括“提交仲裁申请”“各缔约方对仲裁的同意”“同意的条件和限制”“仲裁员的选择”“仲裁的进行”及“仲裁程序的透明度”等。

5. 竞争政策

长期以来,竞争问题已成为新一代自由贸易协定谈判的一个重要议题。如果贸易协定只能打开市场,但不能确保这些市场以健康的竞争性方式运行,它就无法充分实现经济自由化所可能带来的经济利益。许多双边和多边自由贸易协定都包含竞争条款,设定这些条款的目的是确保贸易和投资自由化的好处不被跨境反竞争行为所损害,国家设立的贸易壁垒不被其他形式的秘密限制措施所取代,也避免国家把竞争政策作为实现保护主义目标的政策工具。区域范围的竞争政策和制度有助于推动更深程度的一体化,并提高消费者福利。

美国在此之前签订的一些自由贸易协定,如《美国—新加坡自由贸易协定》和《美国—韩国自由贸易协定》,也包含关于竞争政策的条款。这些协定规定,美国及其他缔约国应通过信息交换和磋商,在实施竞争法方面进行合作;指定的垄断企业和国有企业的运作应遵守协定的规定,符合商业原则。^③ 美国的竞争政策是以其长期坚持的所谓公平竞争、消费者保护及透明等原则为基础的。美国寻求建立禁止反竞争商业行为及伤害消费

① 在《跨太平洋伙伴关系协定》中,“涵盖投资”(covered investment)对于一缔约方而言,指本协定生效之日已在一缔约方领土内存在或者此后设立、获取或扩大的另一缔约方投资者的投资。

② 《跨太平洋伙伴关系协定》第 9 章“投资”第 9.7 条“征收与补偿”。

③ See *The United States-Singapore Free Trade Agreement*, Chapter 12, “Anticompetitive Business Conduct, Designated Monopolies, and Government Enterprises”; *The U. S. -Korea Free Trade Agreement*, Chapter 16, “Competition-Related Matters.”

者的欺诈和虚假商业活动、确保私营部门企业和工人能够与国有企业进行公平竞争的规则。

TPP 协定第 16 章“竞争政策”明确要求：“每一缔约方应通过或维持禁止限制竞争性商业行为的国内竞争法，以提高经济效益和消费者福利，并且应针对此类行为采取适当措施。”该章对“竞争执法中的程序公正”做出了明确、细致的规定，并要求各缔约方主管国内竞争的机构之间进行相互合作与协调，以促进自由贸易区内对竞争的有效执法。此外，为提高执法政策的透明度，该章还规定，应另一缔约方要求，一缔约方应向其提供关于其竞争法的执法政策和实践以及相关的信息。

6. 贸易救济

实施贸易救济措施的目的是为受进口损害或受损害威胁的国内产业提供救济。常见的贸易救济措施主要有反倾销救济、反补贴税（CVD）救济以及保障措施。美国许多国会议员把这些贸易救济措施视为缓解不公平贸易进口和进口倾销之不利影响的一种重要贸易政策工具，认为美国应保留使用贸易救济的权利，以抵制不公平贸易行为和进口激增。

TPP 协定第 6 章（“贸易救济”）第 6.2 条（“全球保障措施”）规定，“本协定不影响各缔约方在 GATT 1994 年第 19 条和《保障措施协定》项下的权利和义务”；第 6.8 条（“反倾销和反补贴税”）规定，“各缔约方保留其在《1994 年关税与贸易总协定》（GATT1994，或简称关贸总协定）第 6 条、《反倾销协定》和《补贴与反补贴措施协定》项下的权利和义务”。^① 这些规定有助于确保美国生产商完全能够利用贸易救济法，包括保障措施、反倾销、反补贴税等，解决由于进口产品的大量倾销或外国对其出口产品的补贴而对其国内产业造成的损害；有助于增强美国推动外国反倾销/反补贴关税调查最佳实践的努力，使之与美国法律向其他国家出口商保证的正当程序和透明度相一致；也有助于确保美国出口商在面临其他国家发起贸易救济调查时能够利用正当程序，在透明的环境中进行自我辩护。

7. 劳工

在 TPP 之前各国间签署的自由贸易协定大都不包含劳工条款，即便包含也只是劝导性的，即劝导缔约国遵守劳工标准并使之与国际标准保持一

^① 《跨太平洋伙伴关系协定》第 6 章“贸易救济”。

致，而不把它作为贸易保护主义工具，不用降低劳工标准的方式吸引投资等。美国人把尊重劳工权利视为其核心价值观念，美国政府在此前签署的贸易协定中也一直重视要包含强有力的劳工条款。

在 TPP 谈判中，美国希望 TPP 国家执行和实施 1998 年《国际劳工组织关于工作中的基本原则和权利宣言》中强调的基本劳工权利，在协定中规定可接受的工作条件；制定规则，确保 TPP 国家不以影响贸易或投资的方式放弃或减损劳工法规，采取积极行动打击强制劳动生产的产品的贸易；建立咨商机制，以采取具体步骤解决可能出现的劳工问题；为公众设定他们认为 TPP 国家未能履行其劳工承诺时直接向 TPP 国家政府表达关注的手段，要求政府考虑并对其关注做出反应。美国在 2011 年 12 月底向其他 TPP 国家提交了一份关于劳工问题的建议。该建议包括，各国应支持国际劳工组织的核心原则，制定有关最低工资要求、工作时间和职业健康及安全等问题的劳工法律，采取措施减少使用强制劳动或童工生产的产品的贸易，以及把劳工法律应用于出口加工区和自由贸易区等。

TPP 协定第 19 章（“劳工”）规定，缔约方不得将劳工标准用于贸易保护主义目的；每一缔约方应在其法律、法规以及据此而采取的行动中，采取并维持国际劳工组织宣言所阐明的权利（结社自由和集体谈判权利；消除一切形式的强迫或强制劳动；废除童工；以及消除就业和职业歧视等），规定可接受的工作条件；不得以通过弱化或减少每一个缔约方劳工法提供的保护来鼓励贸易或投资；不得通过影响缔约方之间贸易或投资的持续或反复作为或不作为的方式，造成其劳工法未有效执行；应阻碍从其他来源进口全部或部分通过包括强迫或强制童工在内的强迫或强制劳动生产的产品。^① 更重要的是，该协定第 9 章还通过关于劳动法执行程序、缔约方之间的合作、合作性劳工对话、公众参与、劳工磋商的规定，确保协定的劳工条款是有约束力、可执行的。

8. 环境

在 TPP 关于“环境”问题的谈判中，美国想要实现的目标是：（1）确立强有力和可实施的环境义务，以及与 TPP 中其他义务适用相同的争端解决机制；（2）承诺有效实施国内环境法，包括实施多边环境协定，承诺不为促进贸易或投资而放弃或减损环境法提供的保护；（3）设立解决

^① 《跨太平洋伙伴关系协定》第 19 章“劳工”。

野生动物贩运、非法采伐和非法捕捞等行为的新条款；(4) 当公众认为某一 TPP 成员国未能兑现其环境承诺时，为其建立一种直接向 TPP 国家政府提出其关注的途径。^①

在自由贸易协定中包含更严格的环境政策一直是美国国内许多关注环境保护、气候和资源保护议题的非政府组织积极推动的目标。美国贸易代表弗罗曼 2014 年 6 月 17 日明确表示：“谈判完成后，TPP 将会包括所有已谈判完成的贸易协定中级别最高的环境条款，而且是完全可以实施的，也与本协定中其他义务一样适用相同的强有力的争端解决机制。”^②

TPP 协定第 20 章（“环境”）明确指出：“本章旨在推行相互支持的贸易和环境政策；促进高水平的环境保护和环境法律的有效实施；通过合作等方式提高缔约方处理与贸易有关的环境问题的能力。”它要求缔约方“不得通过持续或反复的作为或不作为，以影响缔约方之间贸易或投资的方式，导致其环境法未能有效执行”，“不得以弱化或减少各自环境法所提供的保护，以鼓励缔约方之间贸易和投资的方式，豁免或减损或提议豁免或减损其环境法”。^③ 它还在履行多边环境协定承诺、臭氧层保护、防止船舶对海洋环境的污染、促进和鼓励生物多样性、预防、检测、控制及在可能时消灭入侵外来物种、海洋渔业保护以及打击对野生动植物的非法获取和非法贸易等方面都做出了明确规范。更重要的是，TPP 协定第 20 章包含了关于环境问题的磋商及争端解决机制，这充分体现了这一条款的约束力。

（三）新的和交叉性问题

TPP 谈判涉及的诸多议题，有些是之前的自由贸易协定业已遇到的传统问题，有些是随着科学技术的进步和全球化的深入而出现的新问题。在日新月异的世界政治和经济形势下，面对新环境、新因素的影响，业已存在的传统议题也须以新的或不同的方式去认识和处理。在新近出现的议题

① “U. S. Objectives in the Trans-Pacific Partnership,” June 2014, <http://www.amchamvietnam.com/30444819/u-s-objectives-in-the-trans-pacific-partnership/>.

② Remarks by Ambassador Michael Froman at the Department of State “Our Ocean” Conference, Washington, D. C., June 17, 2014, <https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/speeches/transcripts/2014/June/Remarks-by-USTR-Froman-at-Department-of-State-Our-Ocean-Conference>.

③ 《跨太平洋伙伴关系协定》第 20 章“环境”第 20.2 条和第 20.3 条。

当中,也有一些是历史上一直存在但并未受到人们关注或重视的问题,它们只是随着世界贸易日益复杂、国家间经济交往日益密切才凸显出来。TPP 谈判中涉及的新的和交叉性问题主要包括监管一致性、国有企业、电子商务、竞争力和供应链以及中小企业等。

1. 监管一致性

监管一致性是随着经济全球化深入发展和国际贸易日益复杂化而凸显出来的一个问题。随着国家间贸易日益紧密、深化和活跃,各国国内和国家间的监管不一致及各种非关税壁垒的扩散给国际贸易造成的问题越来越突出。这些壁垒对具体企业的贸易收益等的影响更为直接和明显,已成为商业公司进入他国市场的主要障碍。监管一致性有助于促进国家间货物和服务贸易及投资的便利化及增长。

TPP 国家关于“监管一致性”的谈判,目的是在肯定 TPP 国家监管其经济以促进合法政策目标权利的同时,降低 TPP 国家之间的贸易成本。这就需要促进 TPP 各国监管制度的一致性,改善监管行为;清除不必要的壁垒,降低各种标准的地区性差异;提高决策过程的透明度,打击腐败;以更能促进贸易的方式进行监管,淘汰冗余的检测和认证过程;以及推动在特定规则议题上的合作等,通过这些措施使 TPP 区域内的贸易更加紧密。

在“规则一致性”问题上,美国在 TPP 谈判中的主要目标是:推动在规则制定和其他政府决策(包括迅速发布法律、规范、普遍适用的行政规定及其他影响贸易和投资的程序等)方面更多的透明度、参与和责任,为利益攸关方提供机会,在采取措施前先表达意见;承诺打击腐败和建立行为规范,以提高政府官员的道德标准。

TPP 协定第 25 章(“监管一致性”)规定,各缔约方应考虑设立和维持一个全国性的或中央的协调机构,以对拟议涵盖的监管措施进行有效的机构间协调或审议;各缔约方应鼓励相关监管机构进行监管影响评估;缔约方应开展和加强监管事项方面的合作。^①“卫生与植物卫生措施”“技术性贸易壁垒”以及其他各章中也包含与监管一致性有关的议题。

2. 国有企业

世界上绝大多数国家都有国有企业。20 年前,各国国有企业主要在自己国内开展经营活动;但在过去 20 多年里,各国国有企业的业务越来越

^① 《跨太平洋伙伴关系协定》第 25 章“监管一致性”。

多地向其他国家扩展。国有企业往往由于能从政府得到补贴、低息信贷、规则豁免、政府采购的特惠准入以及贸易保护等而获得相对于私营企业的竞争优势。随着各国国有企业经营活动向海外扩展,以美国为首的西方国家越来越重视国有企业的行为规范问题。美国力推关于“国有企业”的条款,其关注的重点不是企业的所有权属性,而是国有企业与私营企业的竞争规则问题,目的是为其私营企业创造与外国国有企业公平竞争的环境。TPP 国家原则上同意国有企业和私营企业应处于公平竞争的环境中。

在关于国有企业问题的 TPP 谈判中,美国追求的目标是:在竞争法实施方面,确立程序性公正的基本规则;各方承诺确保国有企业的活动与商业考虑一致并进行公平竞争,不从政府那里获得过度的有利条件,但同时允许政府为在国内提供公共服务的国有企业提供支持;在政府管制的性质和对国有企业的支持方面,设定能够提供透明度的规则。^① 美国希望在 TPP 协定中确立有约束力的规则,以确保国有企业和私营企业之间的“竞争中立”和国有企业从其政府获得支持的透明性。^② 澳大利亚也支持在国有企业和私营企业之间实行“竞争中立”的政策,但提出了无约束力原则。马来西亚希望在协定中体现灵活性,新加坡则反对美国提出的可能会影响淡马锡^③的建议。

美国国会在“国有企业”问题上的要求更加苛刻。2013年9月25日,民主党众议员、众议院贸易工作小组主席迈克·米肖(Mike Michaud)在致美国贸易代表弗罗曼的信中提出,对国有企业的规范应包含以下内容:第一,对美国商业企业来说,重要的是能够容易确认哪些实体是国有企业;第二,对国有企业的界定必须足够宽泛,以包括那些被政府认定为国有企业,或作为国有企业活动、开展商业贸易活动的公司;第三,对国有企业的规范必须适用于争端解决机制,这种机制必须能够对损害诉求做出有效反应;第四,包含在国有企业条款中的损害检验必须包含美国贸易法中的损害标准,以确保损害是可控的,并增加美国企业运用这些规范的能力;第五,TPP 应当提供一种透明的程序,以使利益攸关方能够对国有企

① “U. S. Objectives in the Trans-Pacific Partnership,” June 2014, <http://www.amchamvietnam.com/30444819/u-s-objectives-in-the-trans-pacific-partnership/>.

② Bill Krist & Samuel Benka, “On a Collision Course: State Owned Enterprises and Free Trade,” September 17, 2013, <http://americatradepolicy.com/new/#.VAlhpWeS0dU>

③ 淡马锡是一家总部设在新加坡的亚洲投资公司。

业的议题表达关注。^①

TPP 协定第 17 章（“国有企业和指定垄断”）对“国有企业”和“指定垄断”做出了明确界定，规定各缔约方应保证其国有企业在从事商业活动时依照商业考虑购买或销售货物或服务，保证其指定垄断依照商业考虑在相关市场购买或销售垄断货物或服务。它还规定，任何缔约方不得直接或间接向其任何国有企业提供非商业援助，从而对另一缔约方的利益造成不利影响；各缔约方之国有企业和国有企业不得通过使用该国有企业或国有企业向其他任何国有企业提供非商业援助，对另一缔约方的利益造成不利影响；任何缔约方也不得直接或间接向另一缔约方领土内涵盖投资的任何国有企业提供非商业援助，从而对另一缔约方的国内产业造成损失。^②关于透明度问题，TPP 协定规定，各缔约方应自本协定对该缔约方生效之日起 6 个月内，向其他缔约方提供或公布其国有企业名单及对垄断的指定或对现有指定垄断范围的扩大及其指定条件；应另一缔约方书面请求，一缔约方应迅速提供足够具体的信息，以充分说明一国有企业和指定垄断的活动或某些政策或项目如何影响或可能影响缔约方之间的贸易和投资。^③

TPP 关于“非歧视性待遇和商业考虑”“非商业援助”以及“透明度”的这些规定，为其成员国国有企业和指定垄断确立了高标准的行为规则，与美国在“国有企业”议题上的一贯诉求是一致的。

3. 电子商务与电信

随着世界范围内网络使用者数量的急剧增长，互联网应用创造了巨大的经济潜力，电子商务在国际贸易中的潜力日益凸显。电子商务主要依赖诸如移动商务、电子资金转账、供应链管理、互联网营销、在线交易处理、电子数据交换（EDI）、存货管理系统以及自动数据收集等技术。

美国在关于电子商务问题谈判中的具体目标是：（1）取消对数字产品，如软件和音像制品的关税和非关税壁垒；（2）给予电子传输的数字产品非歧视性待遇，并保证这些产品不会面临政府批准方面的歧视；（3）要求支持单一的全球互联网，包括确保符合政府因隐私权保护需要而进行规范的合法利益的跨境数据流动；（4）反对本地化要求的规则，即迫使公司

① “Rep. Michaud Presses USTR on State-Owned Enterprises in TPP,” September 25, 2013, <http://michaud.house.gov/press-release/rep-michaud-presses-ustr-state-owned-enterprises-tpp>.

② 《跨太平洋伙伴关系协定》第 17 章“国有企业和制定垄断”第 17.4 条和第 17.6 条。

③ 同上书，第 17.10 条。

把计算机设施置于它们试图开展业务的市场，而不允许由它们的网络中心提供服务；（5）承诺为电信供应商提供合理的网络接入；（6）促进基于技术和竞争性的选择，以解决手机国际漫游的高成本问题。美国希望通过挖掘和释放电子商务的巨大潜力，保持互联网的自由与开放，推动电信提供者的竞争性准入，确立数字贸易的规则。

美国提出的禁止国家阻碍跨境数据流动的建议与澳大利亚和新西兰所担心的对隐私权的侵犯是相矛盾的。澳大利亚和新西兰担心，禁止本地数据存储可能违反本国的隐私保护法。澳大利亚认为，私营部门的控制不足以保护隐私，因而建议在控制数据跨境流动方面给予政府更多的自由裁量权。美国高技术团体则支持不受限制的跨境数据流动，反对数据存储或服务地点本地化要求，以促进基于互联网的服务和云计算的发展。它们宣称，私营公司已拥有自己保护隐私的恰当机制，数据流动的边界开放不会影响隐私保护。越南和马来西亚或出于商业原因，或出于审查原因，都有本地内容限制。

TPP 协定第 14 章（“电子商务”）规定：“任何缔约方不得对一缔约方和另一缔约方的国民之间电子传输包括电子传输的内容征收关税。”^① 该章关于数字产品的非歧视性待遇、个人信息保护、电子商务网络的接入和使用原则、计算机设施的位置等的规定，基本体现了美国的政策目标，也反映出美国与相关国家之间的妥协。TPP 协定第 13 章（“电信”）明显体现了 TPP 各国在相关问题上的妥协。例如，由于各方对监管需求和方法看法各异，第 13.3 条规定每一缔约方可决定如何实施本章规定的义务。通过对“公共电信服务的接入和使用”“公共电信服务供应商的义务”“给予公共电信服务主要供应商的待遇”“竞争保障”“电信监管”“电信争端解决机制”及“透明度”等的具体规定，TPP 协定试图在尊重各国差异的情况下，尽可能实现电信领域的公平竞争。

4. 中小企业

各国对中小企业的界定有所不同，美国指的是雇员在 500 人以下的企业，在欧盟指的是雇员人数少于 250 人的企业，还有一些国家把雇员人数少于 200 的企业界定为中小企业。各国普遍把雇员人数少于 50 的视为小型企业。中小企业是美国经济的重要组成部分。1998—2004 年，中小企业

^① 《跨太平洋伙伴关系协定》第 14 章“电子商务”第 14.3 条。

占美国私营非农业国内生产总值的大约一半。中小企业还是创新、产品和服务的重要来源，其创新能力比大公司和大型企业更有效，^① 它们在促进就业和经济增长方面，都发挥着巨大作用。尽管中小企业在美国贸易中所占份额较小，而且经常是作为供应商为更大的出口制成品的供应链提供零部件而间接参与贸易的，但它们几乎吸纳了非农业私营部门一半的劳动力，所创造的就业岗位也比大公司多。因此，美国政府正努力推动其中小企业进入国际市场。

取消关税和非关税壁垒、简化海关手续、加强知识产权保护、推动电子商务以及建立更加有效和透明的监管机制，都将有助于增进中小企业的利益。美国在 TPP 谈判中希望达成：（1）承诺提供关于如何利用自由贸易协定的信息；（2）就 TPP 如何为中小企业服务进行定期评估。美国在 TPP 谈判中包含“中小企业”问题，就是要确保其签署的贸易协定能够反映其国内中小企业对外出口和海外投资的需要，为中小企业积极参与全球竞争提供条件。

TPP 协定第 24 章（“中小企业”）规定，缔约方应设法实行信息共享，设立或维持可公开访问的网站，登载关于该协定的信息（如 TPP 协定文本、摘要、协定中与中小企业相关规定的说明等），以便 TPP 各国中小企业能够充分利用协定提供的机会；设立中小企业委员会，确定帮助缔约方中小企业利用该协定商业机会的方式，如经验交流、研讨会或论坛、能力建设等。^②

除上述问题外，TPP 协定中的第 21 章（“合作和能力建设”）、第 22 章（“竞争力和商务便利化”）、第 23 章（“发展”）也都属于新的和交叉性议题。这些内容在整个 TPP 协定文本中所占篇幅虽然不大，相关规定也大都是原则性或劝导性的，但它们反映出该协定规范的不仅是贸易和投资问题，它还试图规范缔约国的内部经济与社会治理问题。可以预期，随着未来 TPP 协定的生效和实施，它对其成员国内部经济与社会治理将会有深刻的影响。

^① United States International Trade Commission, “Small and Medium-Sized Enterprises: Overview of Participation in U. S. Exports,” *Investigation*, No. 332 - 508, USITC Publication 4125, January 2010, p. xi.

^② 《跨太平洋伙伴关系协定》第 24 章“中小企业”。

（四）制度性问题

贸易协定中的制度性问题指的是争端解决、协定管理以及新成员加入协定的正式程序等议题。这些问题对自由贸易协定的运行与发展至关重要。美国试图把 TPP 塑造成一个“高标准”的协定，这种“高标准”既要求在“市场准入问题”“规则问题”和“新的和交叉性问题”等方面优于现有的贸易协定，也要求确保使协定有效运行的制度同样体现出其优势。

TPP 协定包含的制度性问题主要体现在其第 27 章（“管理和机构条款”）、第 28 章（“争端解决”）和第 30 章（“最终条款”）中，包括跨太平洋伙伴关系委员会的设立、职能及其运作，争端解决机制，以及新成员接纳程序等。

这里重点考察“争端解决机制”问题。

“争端解决机制”问题是影响自由贸易协定运行与发展的一个关键问题。美国希望在 TPP 协定中：（1）建立公正、透明、适用于整个协定的争端解决机制；（2）确立能够及时、有效地解决 TPP 内出现的争端的程序。美国之前签署的自由贸易协定及 TPP 最初四个创始国签署的协定都包含关于争端解决的条款。这些协定通常规定以合作的方式解决争端，成员国之间寻求通过磋商缓解不满，化解争议。其基本步骤是：第一，初步磋商；第二，举行代表相关国家内阁级贸易官员的联合委员会会议；第三，建立争端解决专家组。^① 争端解决专家组由三位仲裁员组成，争端双方各任命一位，第三位经共同同意后任命或在两国之外的人员名单中由抽签选定。争端解决专家组在做出决定后，败诉方应采取补救措施或对争端采取法律诉讼。否则，须做出赔偿或面临利益暂停或罚款。

谈判期间，TPP 各国之间或某些成员国内部就争端解决机制展开激烈争论的问题主要有两个：

第一，TPP 协定中是否应包括投资者—国家争端（ISD）解决机制。美国公司在全世界拥有大量投资。在存在强有力的司法制度和能够反对随

^① Ian F. Fergusson, William H. Cooper, Remy Jurenas & Brock R. Williams, “The Trans-Pacific Partnership (TPP) Negotiations and Issues for Congress,” *CRS Report*, R42694, December 13, 2013, p. 51.

意征用的法律的国家，投资者可以把争端诉诸东道国的法院。但在许多发展中国家，法院系统是低效或腐败的，这使得公司不可能获得补偿。因而，许多美国投资者敦促在美国签署的贸易协定中包含投资者—国家争端解决机制。投资者—国家争端解决机制使一国投资者能够直接起诉另一国政府。这一机制首先出现在《北美自由贸易协定》(NAFTA)中，美国当时把这一机制纳入其中是由于有些投资者担心，墨西哥法院在判决征用诉讼和外国投资者的其他诉讼时缺乏客观性和及时性。在 NAFTA 之后，除了美国—澳大利亚自由贸易协定之外，美国签署的所有自由贸易协定都包含投资者—国家争端解决机制条款。

随着过去 10 年间投资者—国家争端案件的数量和涵盖领域不断扩大，自由贸易协定和双边投资协定中关于外国投资者保护及其在投资者—国家争端仲裁过程中实施的条款变得越来越容易引起争议。许多人担心，这一制度会削弱国内司法制度，损害法律争端的公平解决，并打击旨在保护金融稳定、公共健康、环境可持续等的民主决策，从而从根本上改变投资者、国家及其他受影响各方之间的权力平衡。^① 于是，这一机制遭到来自各方面的挑战。

在 TPP 谈判期间，美国各州、一些非政府组织及美国的贸易伙伴都强烈反对在 TPP 协定中包含投资者—国家争端解决机制条款。美国 50 个州的代表曾表示担心该条款会对州的监管、法律和司法权力造成不利影响。^② 美国国内的环保及其他组织也反对进一步使用投资者—国家争端解决机制，认为这会在美国市场上给外国投资者比其国内公司更大的权力；而这种诉讼威胁会导致监管上的冷漠和官员的过分谨慎。^③ 在 2013 年 2 月 19 日致美国总统、贸易代表、美联储主席等的信件中，劳联—产联 (AFL-CIO) 等 14 个非政府组织建议改革美国贸易和投资协定政策的某些方面，以平衡投资者权利和更广泛的公共利益；用“国家—国家机制”取代“投资者—国家争端解决机制”，以确保政府在保护公共利益方面发挥关键作

① “Letter from Development, Labor, Consumer, Human Rights, and Faith-based Groups to President Obama on TPP, Financial Regulations, and Development Goal,” February 19, 2013, <http://www.citizen.org/documents/letter-to-obama-on-trade-financial-services-2-19-13.pdf>.

② Bill Krist, “Investor-State Dispute Settlement-Fix It, Don’t Ditch It,” October 29, 2013, <http://americatradepolicy.com/investor-state-dispute-settlement-fix-it-dont-ditch-it-2/#.VB0slslcTIU>.

③ Jeffrey J. Schott, Barbara Kotschwar and Julia Muir, *Understanding the Trans-Pacific Partnership*, Peterson Institute for International Economics, 2013, p. 34.

用。它们还建议，美国贸易和投资协定应重申政府在公共利益领域里监管外国投资者的权力。^①

美国在 NAFTA 之后签订的自由贸易协定都对有关投资者—国家争端解决机制的条款做了一些小的但很重要的修改。在 TPP 谈判期间，美国对进一步修改该条款也持开放态度。^② 但澳大利亚和新西兰都反对在 TPP 谈判中包含投资者—国家争端解决机制。

第二，争端解决是否涵盖 TPP 协定所有条款。由于各方对协定中所包含的某些议题持有不同立场和政策取向，TPP 国家对于争端解决是否涵盖 TPP 协定的所有条款存在不同看法。这突出表现在环境、劳工标准、知识产权等议题上。

2007 年，民主党控制的众议院与布什政府曾达成所谓的“5 月 10 日协议”。^③ 该协议明确要求，在此后美国签署的自由贸易协定中，劳工和环境条款应当是完全可执行的。美国建议环境争端适用于与商业争端同样的争端解决机制。但其他 TPP 国家都反对美国有关环境的建议，它们只希望在争端中进行磋商，而不愿像在商业争端中那样可能面临处罚。^④ 与美国

① “Letter from Development, Labor, Consumer, Human Rights, and Faith-based Groups to President Obama on TPP, Financial Regulations, and Development Goal,” February 19, 2013, <http://www.citizen.org/documents/letter-to-obama-on-trade-financial-services-2-19-13.pdf>.

② Jeffrey J. Schott, Barbara Kotschwar and Julia Muir, *Understanding the Trans-Pacific Partnership*, Peterson Institute for International Economics, 2013, p. 34.

③ 该协议规定，此后美国签署的自由贸易协定必须包含六项要求：（1）国际公认的、国际劳工组织《关于工作中的基本原则与权利的宣言》（1998）中规定的劳工标准。其中包括：自由结社、集体谈判、废除各种形式的强制劳动、有效废除童工和禁止最恶劣形式的童工，以及消除就业和职业方面的歧视等。（2）关于环境的协定必须包含一系列特定的多边环境协定，包括《濒危野生动植物种国际贸易公约》（CITES）、《关于消耗臭氧层物质的蒙特利尔议定书》（Montreal Protocol on Ozone Depleting Substances）、《海洋污染公约》（Convention on Marine Pollution）、《美洲国家热带金枪鱼公约》（IATTC）、《拉姆萨尔国际湿地公约》（Ramsar Convention on Wetlands）、《国际捕鲸公约》（IWC）以及《南极海洋生物资源保护公约》（CCAMLR）。（3）关于知识产权的协定，须规定给予参加自由贸易协定的发展中国家在保护药品制造商的专利权方面一定的灵活性，以使公众能够获得重要药物。（4）关于投资的协定，反对对美国投资者的“逆向歧视”，强调不应给予外国投资者超过美国投资者的更多的投资保护。（5）关于政府采购的协定，应当说明自由贸易协定各方可以在其政府合同中包含某些条款，要求供应商遵守商品生产国或服务提供国的核心劳工法律。（6）关于港口安全的协议应规定，根据“基本的安全例外”，一个外国公司在美国港口提供服务的计划，如果引起国家安全关注的话，可能会被取消。见 Sungjoon Cho, “The Bush Administration and Democrats Reach a Bipartisan Deal on Trade Policy,” *ASIL Insights*, Vol. 11, Issue 15 (May 31, 2007), <http://www.asil.org/insights070529.cfm>.

④ Bill Krist, “TPP Negotiations Put Progress on Reconciling Trade and Environment at Risk,” April 21, 2014, <http://americatradepolicy.com/tpp-negotiations-put-progress-on-reconciling-trade-and-environment-at-risk/#.VB20TMIcTIV>.

此前签署的自由贸易协定中关于环境问题的规定相比，这显然是一个倒退。关于劳工条款，美国的主要目的是避免来自劳工法律宽松或未强制实施劳工法律的国家以及未遵循国际公认的核心劳工标准的国家的“不公正”竞争。

在争端解决问题上，TPP 国家达成的协定是各方妥协的结果。

TPP 协定第 28 章（“争端解决”）要求各缔约方应对本协定的解释和适用达成一致，尽力通过合作和磋商就可能影响协定运行的任何事项达成各方满意的解决方案，并规定了“国家—国家”的争端解决机制，包括“场所的选择”“磋商”“斡旋、调解和调停”“专家组的设立、职权范围与组成”以及专家组的工作程序等。该章 B 节规定，自由贸易区内私人间的国际商事争议，应尽可能使用仲裁和其他替代性争议解决方式；任何缔约方不能以另一缔约方的措施不符合本协定项下的义务或未能履行本协定项下的义务为由，在其国内法下规定起诉任何缔约方的诉讼权利。^①

在“环境”问题上，该协定第 20 章（环境）则规定，相关问题若无法通过磋商解决，请求方可根据该协定第 28.5 条（磋商）进行磋商，或根据第 28.7 条（专家组的设立）设立专家组，寻求争端解决。而在“劳工”问题上，该协定第 19 章（“劳工”）则明确规定，各缔约方应尽力通过合作和磋商解决劳工领域的任何问题；任何缔约方不得在未寻求劳工磋商的情况下，将相关问题诉诸该协定第 28 章的争端解决。在知识产权问题上，TPP 协定暂未把缔约方之间知识产权领域的争端纳入第 28 章规定的争端解决机制，但为将来把此类争端纳入该争端解决机制留下了可能。^②

美国追求把 TPP 建成一个高标准的 21 世纪自由贸易协定的范本，为这些议题确立规则就是这一“高标准”的体现。然而，12 个 TPP 国家的社会制度、经济实力、经济结构、科技实力差别较大，市场发育程度、抵御竞争压力和风险的能力大相径庭，各个部门、行业和利益集团的关注各不相同，追求和实现各自利益的方式亦存在差异，为最终达成协定，各方不得不做出必要妥协。

① 《跨太平洋伙伴关系协定》第 28 章“争端解决”B 节。

② 《跨太平洋伙伴关系协定》第 28.3 条“范围”。

三 “再平衡”战略视野下 TPP 的成败

对于美国来说，TPP 既有经济上的重要性，也有战略上的重要性。奥巴马政府如此积极地主导和推动 TPP 谈判，已充分显示出其在美国亚太战略乃至全球战略中的地位。正如贸易政策与谈判咨询委员会（ACTPN）在 2015 年 12 月 5 日提交给美国总统、国会、美国贸易代表的报告中所言，尽管没有一个 TPP 国家能够完全实现其所有目标，但总体而言，TPP 达到了美国国会在 2015 年“贸易促进授权”法案中所设定的标准；TPP 将会扩展跨太平洋地区与美国的贸易和经济关系，大大提升美国在亚太地区的商业和战略利益。^①美国国防部长阿什·卡特（Ash Carter）也评论道，“更深的贸易关系”将会服务于其“更广泛的战略利益”。^②

但是，TPP 是否已经如奥巴马政府所期望的那样在其亚太“再平衡”战略乃至其全球战略中产生了预期影响呢？对这个问题的回答取决于对如下问题的判断：首先是如何认识 TPP 本身的成败，其次是如何认识 TPP 对亚太地区经济一体化及国家间关系的影响。尽管 TPP 各方同意，只要有 6 个缔约国完成适当程序，TPP 协定即可生效，但它同时要求这 6 个国家的 GDP 总量须占 12 个 TPP 国家 GDP 总量的 85%。这意味着，只要美国未完成批约程序，TPP 协定就不能生效。在总统大选期间，作为候选人的特朗普就对 TPP 提出了严厉批评。就任总统之后，特朗普在 2017 年 1 月 23 日签署行政命令，作为签署方正式退出 TPP，并宣称美国永久退出 TPP 谈判。^③然而，评价 TPP 的成败及其在美国亚太战略乃至全球战略中的影响，不能仅依据特朗普政府宣布退出 TPP 协定来做判断，而是既要把它放在奥巴马政府亚太“再平衡”战略的实践中进行考察，也要把它放在美国亚太

① The Trans-Pacific Partnership Agreement (TPP): The Report of the Advisory Committee for Trade Policy and Negotiations (ACTPN), December 3, 2015, <https://ustr.gov/sites/default/files/Advisory-Committee-on-Trade-Policy-and-Negotiations.pdf>.

② Ash Carter, “Remarks by Secretary Carter at the Global Chiefs of Mission Conference,” March 26, 2015, <http://www.defense.gov/News/Speeches/Speech-View/Article/606657/remarks-by-secretary-carter-at-the-global-chiefs-of-mission-conference>.

③ “Presidential Memorandum Regarding Withdrawal of the United States from the Trans-Pacific Partnership Negotiations and Agreement,” January 23, 2017, <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2017/01/23/presidential-memorandum-regarding-withdrawal-united-states-trans-pacific>.

战略发展的历史过程中进行考察。

（一）TPP 已产生了重要战略影响

如前所述，奥巴马政府是把 TPP 作为其亚太“再平衡”战略的重要组成部分予以推动的。与亚太地区国家的经贸关系是美国亚太战略的重要内容，也是其全球战略的重要组成部分。2010 年《美国国家安全战略》报告指出，美国领导地位的基础是繁荣的美国经济。不断增长的开放的全球经济是美国人民的机会之源和美国的力量之源。该报告提出要为经济增长建立更强大的基础，需要维持对于美国的繁荣及世界的和平与安全至关重要的国际经济制度，增加出口，努力为美国产品和服务打开外国市场。2015 年《美国国家安全战略》报告也强调，维持美国的领导地位，有赖于塑造一种新的、反映美国利益和价值观的全球经济秩序。该报告强调，为应对美国主导的贸易制度所面临的挑战，美国必须建立新的贸易规则，强化与其他国家的伙伴关系，并促进包容性发展。^① 2012 年 11 月 17 日，克林顿国务卿在新加坡管理大学（Singapore Management University）发表演讲时强调：“在现代历史上第一次出现一些国家在没有成为全球军事大国的情况下正变为主要全球大国的情况。因此，为维持我们在该地区的战略领导地位，美国也在强化我们的经济领导地位。”^② 美国国务院和国际开发署提交的《战略规划，2014—2017》文件指出，支持该地区的贸易自由化和经济发展在美国经济和战略利益中居于核心地位，是美国一个关键的优先关注。^③ 2015 年《美国国家安全战略》报告明确表示，美国希望通过 TPP（连同 TTIP），设立世界上最高的劳工权利和环境保护标准，支持更好的、更负责任的和更可持续的增长，同时清除对美国出口的壁垒，使美国处于涵盖全球经济 2/3 的自由贸易区的中心。美国的目标是利用这一地位，连同其技艺精湛的劳动力、强大的法治以及负担得起的能源的充足供应，使美国成为首选的生产平台（production platform）和投资目的地。^④

① National Security Strategy 2015, p. 15.

② Hillary Rodham Clinton, “Delivering on the Promise of Economic Statecraft,” Remarks at Singapore Management University, Singapore, November 17, 2012, <https://2009-2017.state.gov/secretary/20092013clinton/rm/2012/11/200664.htm>.

③ Department of State and USAID, *Strategic Plan, FY 2014-2017*, p. 18.

④ National Security Strategy 2015, p. 17.

TPP 作为奥巴马政府塑造对于美国的繁荣及世界和平与安全至关重要的国际经济制度的一种努力，无论其本身能否成功，都体现了美国的战略思想。尽管因特朗普宣布美国退出而无法使 TPP 生效，但这种努力本身已经产生了战略影响。12 个国家参与谈判并努力达成协定，本身就说明了 TPP 的重要影响。这些国家参与谈判并最终达成 TPP 协定，也表明了它们对区域经济一体化方面某些原则的共识。而且，在谈判过程中，各有关国家就协定所涉及的各种议题进行了广泛的交流、争论，这也有助于增进美国与这些国家的联系和相互理解，扩大美国的战略影响。

美国主导和推动 TPP 谈判的过程影响了相关国家关于贸易政策的讨论及其政策取向，特别是在未参与 TPP 谈判的国家，包括中国，也引起广泛的讨论。在 2011 年前后，中国国内学术界和舆论界对 TPP 的看法整体上比较负面，大都把 TPP 视为美国遏制中国的经济支柱，或者认为美国打算通过提高国际贸易规则的标准来打压中国。这些看法不一定准确、客观，而且对于塑造中国的国际形象、中国融入世界经济并提升其在水世界经济中的地位，也会产生负面影响。从另一个角度看，这些担心或疑虑恰恰反映了 TPP 作为奥巴马政府亚太“再平衡”战略的经济支柱可能产生的巨大冲击。随着 TPP 谈判逐步接近完成，中国官方对 TPP 的态度也变得更加积极和开放。

（二）TPP 体现的国际贸易规则已为相关国家所接受

从奥巴马政府积极参与和推动 TPP 谈判的进程以及最后 12 个 TPP 国家签署协定来看，TPP 谈判本身是成功的，这也表明它所体现的国际贸易规则已经为相关国家所接受。TPP 谈判的过程既是规则的形成和制定过程，也是规则扩散的过程。从奥巴马政府开始推动 TPP 谈判算起，整个谈判进程持续了大约 6 年。考虑到 TPP 确立了较高的标准（特别是关于劳工标准、环境保护、知识产权、国有企业等的规则）和协定涵盖的广泛内容（TPP 协定涵盖的领域超越了通常的降低关税和非关税壁垒等贸易问题），这样的谈判进度已经比较快了。在 12 个国家签署 TPP 协定之后，部分国家已经积极启动 TPP 协定的国内批约进程。目前，日本国会众议院全体会议和参议院全体会议已分别于 2016 年 11 月 10 日和 12 月 9 日通过了 TPP 协定批准案及相关法案；新西兰议会也于 2016 年 11 月 15 日通过了有关 TPP 法案的三读，该法案对新西兰的基本法律作出一些必要修订，以使新

西兰能够批准 TPP 协定。

在特朗普总统宣布美国退出 TPP 协定后，澳大利亚、日本、新加坡等国成为积极推动 TPP 的力量，它们还以各种形式对特朗普政府施加压力。澳大利亚贸易部长史蒂夫·席奥博（Steven Ciobo）在 2017 年 1 月 22 日表示，希望寻求替代方案继续推进 TPP，可能的选项包括“不包含美国在内的 TPP”。澳大利亚与相关各国就 TPP 替代方案进行了协商。新西兰贸易部长托德·麦克莱（Todd McClay）表示，TPP 其他国家的部长将于未来几个月开会，讨论如何挽救 TPP。日本首相安倍晋三和新加坡总理李显龙仍然是 TPP 的积极推动者。2017 年 10 月 23 日，安倍在会见日本主要商业组织负责人时表示，包括 TPP 在内的贸易伙伴的经贸协议是他执政的关键所在，他一定会领导各国签署该协议，以促进日本经济的增长。2017 年 10 月下旬，新加坡总理李显龙访问美国期间，在美国外交关系委员会发表演讲时说，美国退出 TPP 使其在谈判中的信誉受损，现阶段很多国家并不情愿与美国签署双边贸易协定。总之，虽然 TPP 因美国的退出而受到重创，但其余 11 国在 2017 年 11 月 11 日已就继续推进“全面且先进的 TPP”正式达成一致意见。这也表明 TPP 的基本精神已经得到这些国家的普遍认可。

（三）对 TPP 所涉议题的争论在美国国内将会继续

评论 TPP 的成败及其影响，也不能忽视美国国内与 TPP 相关的贸易政策辩论和政策形成过程。在奥巴马政府的第二个任期开始后，特别是在 2014—2015 年，美国国内各种力量（包括行政部门、国会和各种利益集团等）围绕与 TPP 和 TPA（总统“贸易促进权”）相关的各种贸易议题（行政部门与立法部门之间的宪法权力关系、自由贸易协定谈判的透明度、汇率操纵、劳工标准、环境保护、公平竞争、就业与福利、全球贸易规则制定及美国的全球领导地位等）进行了激烈争论。^① 作为塑造面向 21 世纪的国际贸易规则的一种努力，奥巴马政府推动的与 TPP 相关的政策主张都会在美国贸易政策发展演变历史中留下烙印。

特朗普政府宣布退出 TPP 协定，并不意味着美国国内围绕 TPP 和 TPA

^① 详见仇朝兵《“贸易促进权”之争及其对美国贸易政策的影响》，《美国研究》2016 年第 2 期。

争论的这些议题也会随之消失，它们在美国贸易政策争论和形成过程中已经存在了很长时间，而且在可以预见的未来也会继续存在。与任何贸易自由化措施一样，一项自由贸易协定可能会对某些部门产生积极影响，同时又会对其他部门产生负面影响，在美国经济中，它可能为一个部门创造贸易，但又可能导致其他部门发生贸易转移。国会议员必须衡量这项自由贸易协定对其选区、对美国整体以及对其他贸易伙伴的影响。不同自由贸易协定所面临的条件差异巨大，对其评估也会有很大的不同。而且，国会议员考虑的可能还不仅是自由贸易协定眼前的、静态的影响，还要考虑长期的、动态的影响，这在评估它们对美国经济的作用时占有重要地位。^① 美国国内相关问题的争论与国内政治局势的演进，都可能为 TPP 的未来命运带来转机。毕竟，TPP 是符合美国整体的经济和战略利益的，美国凭借它可以继续发挥其自第二次世界大战结束以来在制定世界贸易规则方面的引领作用。

（四）TPP 对亚太地区经济一体化的影响

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持续进行着，各国间已签订了许多双边和多边自由贸易协定，这些协定彼此交织在一起。在 12 个 TPP 国家中，美国已与其中 6 个（澳大利亚、加拿大、智利、墨西哥、秘鲁和新加坡）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”（RCEP），其目标是建立包括东盟 10 国和中、日、韩、澳、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”。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。

国内外各界对于 TPP 和 RCEP 这两种路径大致有以下两种看法：第一种看法认为，这两种路径都是可行的，而且在很大程度上是互补的。每一种路径都会产生实质性的收益，都可能发展，也都会推动另一种路径的发

^① William H. Cooper, “Free Trade Agreements: Impact on U. S. Trade and Implications for U. S. Trade Policy,” *CRS Report for Congress*, RL31356, April 9, 2002, p. 19.

展。两种路径将相互竞争，但都能推动形成统一的地区性协议。^① 美国前贸易代表蒂姆·斯特拉特福德（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，从而激发其他国家，包括中国，在做好准备后加入 TPP 的信心；RCEP 可以为尚未做好准备的不发达国家未来承担 TPP 的高标准义务打下基础；从长远来看，为亚太地区建立“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。^② 新加坡东南亚研究所（ISEAS）研究员珊芝达·巴苏达斯（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许多国家和地区参与其中，这些国家和地区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。”^③

然而，似乎也不能完全排除另一种可能性：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 从根本上说是相互竞争和冲突的——从成员国、目标、原则和文本等方面来看都是如此。它们是相互竞争的，而不是和谐共生的。”^④ 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。^⑤ TPP 国家在地理上非常分散，

① Peter A. Petri, 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, p. 4.

② Paul Haenle, Tim Stratford, “The TPP and RCEP: Regional Trade Agreements with Tim Stratford,” July 30, 2014, <http://carnegietsinghua.org/2014/07/30/tpp-rcep-regional-trade-agreements-with-tim-stratford>.

③ Sanchita Basu Das, “RCEP and TPP: Next Stage in Asian Regionalism,” July 3, 2013, <http://www.asiapathways-adbi.org/2013/07/rcep-and-tpp-next-stage-in-asian-regionalism/>.

④ Matthew Rimmer, “Trade War in the Pacific: ASEAN and the Trans-Pacific Partnership,” November 30, 2012, <http://theconversation.com/trade-war-in-the-pacific-asean-and-the-trans-pacific-partnership-10937>.

⑤ Suthichai Yoon, “TPP vs. RCEP: A New Washington-Beijing Tug-of-war?” *The Nation*, December 6, 2012, <http://www.bilaterals.org/?tpp-vs-rcep-a-new-washington&lang=en>.

经济发展程度差异很大。更多的是政治友好关系把它们与美国捆绑在一起的。^①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,允许在谈判中不触及敏感内容,这对尚未达到 TPP 高标准的国家来说可能更具有吸引力。但对于美国来说,即便 RCEP 向其开放,它也可能会因不利于其企业和劳工而拒绝加入,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”^②。

目前,TPP 因美国退出而陷入停滞,RCEP 似乎也未能取得实质性进展。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。亚太地区经济一体化发展缓慢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映。亚太地区主要大国之间的互动,必定会影响本地区经济一体化的深化。从目前情势来看,在未来相当长的时间内,该地区不太可能确立统一的贸易规则,真正实现深度经济一体化,更无法在政治和安全领域形成统一的机制性安排。这是亚太地区经济一体化面临的重大挑战,也是对亚太地区国家间关系和各国政治家智慧的一种考验。但无论 TPP 未来如何发展,它给本地区经济一体化所带来的影响都可能是深远的。关键不在于它最终是否成功,而在于它作为一种尝试或努力过程给国际贸易规则和区域经济一体化进程所留下的深刻烙印。

^① Shankaran Nambiar, “Agreeing to the TPP and the RCEP,” *The Edge Financial Daily*, February 20, 2013, <https://sg.finance.yahoo.com/news/agreeing-tpp-rcep-090003442.html>.

^② Ian F. Fergusson, William H. Cooper, Remy Jurenas & Brock R. Williams, “The Trans-Pacific Partnership (TPP) Negotiations and Issues for Congress,” CRS Report, R42694, December 13, 2013, p. 4.