



Policy Brief No. 201508

June 23rd, 2015

东艳

maildongyan@163.com

TAA、TPA 与 TPP：美国贸易政策形成中的利益博弈^①

2015 年以来，跨太平洋战略经济伙伴关系协议（TPP）谈判进入后程，奥巴马极力推进在其任期内签署 TPP 协定。然而，2015 年 6 月 12 日，美国众议院未能通过“贸易调整援助”（Trade Adjustment Assistance—TAA）议案，这使原本已经准备进入“快车道”（贸易促进授权-TPA）的 TPP 谈判又暂时陷入失速状态。TPP，TPA，TAA，这三个与贸易相关的缩写代号交织在一起，在一定程度上反映了美国对外贸易政策制定中，美国国内各利益集团的博弈状态。

TAA: 美国贸易自由化的补偿机制

“贸易调整援助计划”（TAA）是美国对因全球化及贸易自由化而造成损害的美国工人、企业及农民提供救助的一种法律制度。该计划首先于 1962 年纳入《美国贸易扩大法案》（Trade Expansion Act of 1962）。时任美国总统约翰·肯尼迪认为“当基于国家利益角度而采取避免高关税的政策时，我们不能要求因贸易自由化面临竞争而遭受损失的一方承担全部损失，这些经济调整的成本应该由联邦政策承担”。随后的五十年间，TAA 计划不断扩展和完善，如 1993 年，北美自由贸易协定中加入了 TAA 计划（NAFTA—TAA），规定对因工厂从美国转移至墨西哥和加拿大而导致失业的美国工人提供保护。目前，美国 TAA 的救助计

^① 东艳，副研究员，中国社科院世界经济与政治研究所国际贸易研究室主任。



划包括职业技能训练、职业建议、年长工人的工资补贴、职位搜寻、补贴再分配，以及职业训练计划的收入支持等。在相关当事人认为贸易自由化对其职位有显著影响时，雇主、三个工人、工会、工人代表，以及美国职业中心代理人可以代表受损害的工人去申请贸易调整援助福利。TAA 计划有助于加速美国经济结构的调整过程，使失业人口快速找到新的就业岗位，体现了公平性，全社会各群体间通过重新分配而共同享有自由贸易带来的好处。

TAA 与 TPA 背后的利益制衡

贸易自由化和贸易保护主义的利益纷争由来已久。美国贸易立法的精巧之处在于，通过设立 TAA 计划，在自由贸易框架下建立一个内在调节机制，使其成为贸易自由化的一个积极应对方法，这一设定有效减缓了美国推进贸易自由化的压力。TAA 已经成为美国贸易政策的支柱之一，是各方利益平衡的一个重要工具。

TAA 和 TPA 日益交织在一起，反映了自由贸易和贸易保护的博弈与制衡。TPA 又被称为“快车道 (fast-track)”，其授予美国总统与其他国家进行贸易谈判的权利，国会对于总统提交的贸易协定，只能投支持或反对票，而不能逐条进行修改。TPA 旨在解决美国宪法制度下谈判权和立法权分立带来的贸易协定无法获得国会批准的风险，它保证了总统能够履行承诺，提高了与外国领导人谈判所需的可信度，加速贸易谈判进程。2013 年 7 月，奥巴马提出将 TAA 审议与 TPA 审议连接到一起，促进 TAA 从补偿机制向制度化发展。

节外生枝的 TAA 审议

2015 年 5 月 22 日，美国参议院同时通过了 TPA 和 TAA 两项方案，而在 6 月



12 日的众议院投票中，奥巴马遭遇逆袭。众议院的民主党议员南希·佩洛西 (Nancy Pelosi) 在发言中反对 TAA，该议案最终以 126: 302 而没有获得通过。来自共和党的众议院领导人 Kevin McCarthy 在 TAA 受到反对后，立即要求对不包括 TAA 的 TPA 进行投票，最后 TPA 以微弱的 219: 211 获通过，其中 191 票来自于共和党，仅有 28 票来自于民主党。

在对 TAA 和 TPA 的态度方面，民主党和共和党向来泾渭分明，民主党支持 TAA，认为该议案通过对美国工人提供补偿，可以减轻全球化对就业的不利影响。而崇尚重商主义的共和党支持 TPA，认为该议案可以促进新贸易协定的签署。

此次民主党为何节外生枝，转而反对 TAA 呢？如南希·佩洛西所指出的：她本人非常支持 TAA，但如果 TAA 能延缓 TPA 的通过，并且反对 TAA 是阻止 TPA 的唯一途径时，她呼吁大家反对 TAA。由此看来，通过反对 TAA 而阻碍 TPA 的通过，由此延缓 TPP 的签订，民主党的做法合乎他们一贯的逻辑。2013 年 11 月，151 名众议院民主党议员曾联名致信奥巴马，声明将坚决反对国会通过 TPA。而此次奥巴马再次“后院起火”就并不令人意外了。减小收入不平等是民主党的一贯政治诉求，许多民主党议员认为，自由贸易协定将对美国本土工人，以及一些制造业等行业造成巨大冲击，不仅会使工作机会将流向低薪的发展中国家，还会加剧国内的收入差距，因此贸易保护成为民主党的主要立场。

美国贸易政策的政治经济博弈

美国内部反对 TPP 的声音由来已久，在诸多理由中，最重要的一点就是其对美国就业市场的冲击，以及由此带来的收入不均等。特别是在 2014 年，北美自由贸易协定签订 20 周年，通过与 NAFTA 的效应对照来反对签订 TPP 等贸易协



定的声音高涨。除了工会组织、议员等，一些著名经济学家，如 Stiglitz, Krugman 等对 TPP 也持反对态度。Stiglitz 对 NAFTA 等自由贸易区没有达到理论预期效应给出了解释：签订 FTA 可以提高参与国福利水平，这一理论中有三个值得注意的假设：无风险的市场环境、工人在行业间自由流动、完全就业。然而在现实社会中，这三条假设都无法达到。理论上签订 FTA 后成员国工人应该由低生产率的行业流向高生产率的行业，而事实是工人由低生产率的行业流向零生产率的行业。理论上签订 FTA 应该降低失业率，事实上不仅增加了失业率还降低了工资水平。理论中强调获益者可以补偿损失者，最终达到比原先还好的水平，事实上获益者不愿意也没有补偿损失者，使得贫富差距增大。

前景展望

众议院没有通过 TAA，这给奥巴马的 TPP 谈判进程带来些麻烦，通过政治妥协，TAA 近期再次投票的结果或有改变。在全球化发展进程中，全球各国的经济利益通过全球价值链的联系更加紧密，形成你中有我，我中有你的局面。面对美国内部的政策博弈，TPP 谈判成员国正在静观其变。中国作为亚太地区的大国，对于 TPP 已不必过于紧张。近期，中韩自由贸易协定、中澳自由贸易协定已经正式签署，中国正在建设开放型经济体制框架下的自由贸易区新战略，逐步构建以周边为基础、亚太为重点、辐射“一带一路”、面向全球的高标准自由贸易区网络。中美双边投资协定谈判、中美战略与经济对话为两个大国的贸易投资合作提供了平台。亚太一体化将在竞争与相融中不断演进。



IGI 简介：国际问题研究系列（Inside Global Issues）是由中国社会科学院世界经济与政治研究所国际贸易研究室组织和发布的。该系列涉及的研究领域主要为国际经济与贸易；主要成员包括余永定研究员、宋泓研究员、姚枝仲研究员、倪月菊研究员、田丰研究员、东艳副研究员、李春顶副研究员、高凌云副研究员、马涛副研究员、张琳博士和苏庆义副研究员。

声明：本报告为非成熟稿件，仅供内部讨论。报告版权为中国社会科学院世界经济与政治研究所国际贸易研究室所有，未经许可，不得以任何形式翻版、复制、上网和刊登。本报告仅代表作者的个人观点，并不代表所在单位的观点。

欢迎通过扫描下面的二维码订阅和关注我们的微信公众平台（微信号：iwep_ite，名称：IWEP 国际经济贸易研究）

