



Policy Brief No. 201509

June 24th, 2015

东艳

maildongyan@163.com

从 TPA 投票透视美国贸易政策形成机制^①

跨太平洋战略经济伙伴关系协议贸易谈判（TPP）是美国重返亚太的一项大工程，这几个月，驾驶这艘跨太平洋巨轮的奥巴马总统对国会的贸易促进授权（TPA）翘首以待，有了这个通行证，他就可以借“快车道”在任期内完成对 TPP 亚太新航路的开拓。没想到美国国会 TPA 投票中暗礁不断，让奥巴马经历了海上过山车般的跌宕起伏。先是在参议院，2015 年 5 月 13 日，TPA 在美国参议院的第一次程序性表决中未获通过，在第二次程序性表决后方涉险过关，于 5 月 22 日参议院同时通过了 TPA 和 TAA 两项方案。而众议院那边也是激流澎湃，在 6 月 12 日的众议院投票中，奥巴马遭遇逆袭。以南希·佩洛西（Nancy Pelosi）为代表的众议院民主党议员借否决贸易调整援助计划（TAA）而反对 TPA，6 月 18 日，众议院第二次投票时对 TPA 单独表决，该项议案方得以以 218 : 208 险获通过。接下来参议院将对众议院通过的文本再次表决，两院统一后的文本将交由总统签署。TPA 对于奥巴马来说，可谓一步之遥，步步惊心。

最近关于 TPA 投票的乱局，在一定程度上反映了美国对外贸易政策制定中，国内各利益集团的利益纠葛和博弈状态。正如武寅研究员在《简明世界历史读本》一书中指的“影响今天生存与发展的所有重大问题都有历史根源。历史是

^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。



过去的现实，现实是历史的继续，未来是现实的投射。历史是人们现实和预测未来的唯一依据。”在美国贸易政策决策的历史中，美国国会与白宫的博弈、美国民主党与共和党之间及其背后所代表的各集团的博弈贯穿在决策过程的始终。

国会与白宫的贸易政策制定权之争

美国的三权分立体制下，总统与国会在贸易政策的决策权方面分享权力，并相互制衡。根据美国宪法规定，国会具有管理对外贸易政策的立法权，总统是贸易政策行政的核心。从 1789 年第一届国会成立到 1930 年，国会主导美国贸易政策的制定。《1934 年互惠贸易法》签订后，美国总统取得了大部分贸易政策的制定权，根据该方案规定，国会授权总统负责与外国政府进行谈判并就调整关税税率签订贸易协议。通过《1962 年美国贸易扩大法案》，国会又掌控了一部分贸易政策制定权。其中，规定国会设立特别贸易代表办公室，要求在贸易谈判中重视国内利益。最近 TPA 投票中捆绑的 TAA 就是最早在那时设立的。“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。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”。

美国在《1974 年贸易改革法》中，设置了“快车道谈判权”（fast track），这对总统与国会在贸易政策权的关系进行了重新规定。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。国会是否给总统“贸易促进授权”（TPA），是总统与国会双方在贸易政策制定权博弈中的集中体现，反映了以白宫所代表的国际利益与以国会为代表的国内利益之间的制衡。

民主党与共和党的贸易政策主张

格罗斯曼和赫尔普曼在《利益集团与贸易政策》一书中提出了“保护待售模型”等内生贸易政策理论模型。认为利益集团包括选举投票者、信息传播者和政治献金者，作为政策供给者的政府和作为政策需求者的利益集团之间的相互作用影响了贸易政策制定。在两党竞争的政治格局中，利益集团的差异通过民主党与共和党的不同主张而集中显示出来。贸易自由化和贸易保护主义的利益纷争由来已久。两党在不同时期对政策贸易偏好不同，如民主党经历了从支持自由贸易到倾向贸易保护的变化，而共和党的变化方向正好相反。选民基础影响两党的政策主张。目前，工会是民主党最重要的联盟之一，劳工组织倾向贸易保护，注重资本利益的共和党倾向贸易自由化。

对 TAA 和 TPA 的态度，体现了民主党和共和党向的政治主张。民主党支持 TAA，认为 TAA 作为贸易自由化的补偿机制，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，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。TPA 因为有利于贸易协定的签订，符合自由贸易者的利益诉求，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。

回顾历史，2002年，布什总统获得的贸易促进授权也主要依靠共和党的党内支持，当时布什面临的情况和奥巴马一样惊险，特别是在众议院投票中，仅以215:212票的微弱优势获得通过。奥巴马面临的情况比布什略微糟糕的是，这次反对总统的是自己人，民主党甚至通过否决自己一贯支持的TAA来阻碍TPA的通过。

前景展望

美国国内围绕TPA的利益博弈，直接原因还是各方对TPP这艘巨轮带来的是福是祸莫衷一是。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平等。然而，在全球日益紧密相联的今天，贸易自由化终将是主要潮流。奥巴马驾驶的TPP巨轮将带着他的其他小伙伴们向我们驶来。中国也如蛟龙出海，顺势而为。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。太平洋上波澜壮阔，中美应携手破浪前行，共谱亚太好声音。

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）

