



Policy Brief No. 201524

October 9, 2015

刘玮

sjz-liuwei@cass.org.cn

美国国会会批准 TPP 协议吗？^①

10月5日，跨太平洋伙伴关系协定（TPP）12个谈判国在美国佐治亚州亚特兰大举行的部长会议上达成基本协议。次日，美国总统奥巴马发表演说，乐观地预测 TPP 将会最终被国会批准，并声称经过激烈的公共辩论，公众将充分了解 TPP 给美国工人和商业带来的益处。

TPP 的支持者们未免高兴太早，TPP 协议还需要经历各成员复杂的国内批准过程才能真正实施。在日本的提议下，TPP 成员国同意，至少经过代表 85% 地区经济活动的 6 个以上成员国批准，协议才能落地。

美国国会成 TPP 落地最大难关

美国国会就是 TPP 落地的最大难关。7 月通过的“贸易授权法案”（又称快车道法案，TPA），推动了 TPP 进入实质谈判阶段，对于达成此次基本协议非常关键。但是，根据 TPA 法案，议案只有在规定期限内被国会批准才能落地。其中，国会只有同意和否决的权力，无权对法案进行修改。

TPA 法案规定，总统须在达成协议至少 90 天前向国会提交意向通知书。此外，总统要至少在签署协议 60 天前将整个协议文本公之于众。虽然 TPA 为国会审议贸易协议规定了明确的时间表，但是只有总统将贸易协定提交到国会，时间表才开始。总统提交协议的时间由国会领袖和总统商议。10月7日，参议院财政

^① 刘玮，中国社科院世界经济与政治研究所博士



委员会主席 Orrin Hatch 要求奥巴马政府应该在通知国会签署协议之前公布 TPP 文本。

TPP 谈判须遵守 TPA 法案中的指导原则

7 月通过的 TPA 法案，在授予行政部门“快车道”程序的同时，也对 TPP 谈判设定了明确的指导原则，要求谈判者在限制货币操纵、保护劳工和环境保护以及推动网络开放上设置有执行力的条款。

TPP 协议全文尚未公布，目前流出的信息只限于美国贸易谈判办公室发布的 TPP 协议纲要，以及零星披露的单个行业或产品的消减贸易壁垒措施。通过有限的信息可以发现，货币操纵条款、争端解决机制和例外条款的应用范围、烟草监管、生物制剂的知识产权保护、奶制品的市场准入以及汽车的原产地原则，并未满足国会议员的期望，将会引发新一轮的公共辩论。根据笔者的整理，已经有 23 位议员对 TPP 协议发表看法，其中有 9 位表示反对，1 位表示悲观，10 位表示需要进一步审议，而只有 3 位表示对协议支持（参见附录）。

两大议题成为争论焦点

对 TPP 协议的争论主要集中在两方面：

其一，货币操纵条款

美国贸易代表办公室官方公布的 TPP 协议纲要并未涉及货币操纵议题，没有满足国会两党对设立强有力的汇率规则的共同要求。

TPA 法案包括两个关于货币的核心谈判目标。第一个目标是，协议各方应避免以逃避有效收支调整、或者获取不公平的出口竞争优势而进行的汇率操纵。第二个目标则是希望通过强有力的规则、透明度要求、报告、监督与合作机制等方式，建立负责的汇率政策框架，解决汇率操纵问题。



9月15日，158位美国国会议员（超过国会三分之一的人数，其中有36位民主党议员和22位共和党议员）向美国总统奥巴马写信，呼吁奥巴马政府将可执行的汇率条款纳入TPP协议。虽然美国财政部已经着手进行TPP附属协定的谈判，试图建立一个委员会解决货币议题，但并没有设立强制性规则的迹象。众议院筹款委员会排名议员 Sander Levin 在对 TPP 协议的置评中表示，汇率操纵的议题并未达成令人满意的结果。共和党议员 Rosa DeLaruo 指出，协议并未满足国会要求建立强有力的货币操纵规则的要求，如果只以附属协定的方式进行规定，将无法满足可执行的货币条款的要求。她宣称，如果行政部门无法在 TPP 中纳入货币条款，国会将会有足够的反对票否决最终的协议。有22名共和党议员和6位在 TPA 法案中投赞成票的议员参与了呼吁汇率操纵条款的签名信。工业界也表达了对 TPP 未纳入汇率操纵条款的不满。福特汽车公司表示，“TPP 协议未能满足 TPA 法案规定的汇率操纵谈判目标，国会应否决协议，迫使行政部门重新进行谈判。”美国通信业工业协会声称，“如果6名支持 TPA 法案的议员都反对 TPP，那么最终协议可能失败。”美国通信业工业协会主席 Chris Shelton 也指出，任何贸易协定必须包括可强力执行的货币条款，以及可执行的劳工和环境标准，来解决不公平贸易问题。负责贸易的主要委员会（参议院财政委员会和众议院筹款委员会）和 TPA 法案中投赞成票的议员，将对 TPP 协议的批准发挥重要作用。

其二，烟草监管是否纳入国际争端解决机制

美国贸易代表办公室公布的 TPP 协议纲要表明，如果缔约方认为国际争端解决机制的裁决结果挑战了该国的控烟措施，可以否认裁决结果。将反烟草监管从争端解决机制中剥离出来，将会遭受美国商业和农业利益集团的反对。美国



商会、美国农业局联合会、美国贸易紧急委员会、全美制造业协会、全美对外贸易委员会和美国国际商业委员会在 9 月 28 日给美国谈判代表写信，指出“任何此类不必要的例外条款将会严重损害贸易体系的国际规则和 TPP 的前景”。许多国会议员也对产品的例外条款表达了强烈的反对意见，并宣称将此类例外条款纳入最终的 TPP 协议将会对整个协议的批准和执行带来风险。美国北卡州的 Thom Tillis 和 Richard Burr 两名参议员认为，将烟草从 TPP 中分离出来，是对整个农产品部门的歧视政策，为未来的贸易协定开了一个危险的先例。议员多数党领袖 Mitch McConnell 也激烈地反对将烟草监管作为例外剔除。

但是，民主党议员对将烟草监管从争端解决机制中分离出去表示了强烈的支持。在 9 月 30 日写给美国贸易谈判办公室的信中，28 位民主党议员（其中 11 位曾支持了 7 月份的快车道授权法案）督促美国贸易谈判代表 Michael Froman 确保烟草相关的挑战能够排除在争端解决机制范围之外。

此外，生物制剂的知识产权保护问题、农产品尤其是奶制品的市场准入问题和汽车原产地原则问题都会引起很多议员的不满。

国会反对力量可能被分化

尽管 TPP 协议会遭受来自国会的强烈反对，但 TPA 授予国会的“要么赞成、要么否决”的批准程序，以及奥巴马政府推动的一揽子协议计划，有可能消解国会总体上对 TPP 协议的反对声音。

TPA 授予国会要么“微笑放行”要么整体否决的批准权，保护了全体立法者免受来自具体产品或行业的压力。当无法对具体协议进行修改后，议员需要考虑是否由于协议没有涵盖本选区和利益集团的特殊利益，而对一揽子协议动用反对票。同时，只有当所有有争议的产业联合发动大多数议员时，才可能否决协议。此外，TPP 作为一个覆盖各行业监管规则、贸易和投资议题的综合性协议，



照顾了多数主要贸易利益集团的利益，其分配后果也会超越传统的美国两党政治极化的分野，分化国会中的反对力量。

TPP 协议最终落地仍旧是一个漫长的过程，美国国会的审批又将是一场激战。但是，TPA 的批准程序和 PPT 一揽子协议的性质增加了国会否决协议的难度。而且，奥巴马正处于第二任期的尾声，具有保留政治遗产的坚强决心。奥巴马很可能使出杀手锏对国会进行威胁，即如果协议被国会否决，他将会动用总统否决权，到时候国会必须依靠三分之二多数才能再次逆转。

对于中国而言，无论 TPP 能否顺利通过，都应该积极地参与此轮国际经贸规则调整。TPP 涉及的议题都是中国新一轮改革开放的攻坚议题，也是未来国际规则的演进方向。中国应处理好国内改革和国际协调的关系，为试点推进自贸区加入 TPP 协议和中美双边投资协定谈判做好充足的准备。



议员	政党	话语	态度
参议院多数党领袖 Mitch McConnell	共和党	意义重大，为美国带来利益。但是，严重关切一些核心议题。国会需要进行严密的审查，是否满足国会和美国人民需要的高标准。	未判断
参议院财政委员会主席 Orrin Hatch	共和党	协议只有满足在贸易授权法案中提出的美国人民和国会的高标准的目标，才能成功。虽然协议的细节正在逐渐公布，但很不幸，我担心协议可能会陷入失败的境地。接下来的几个月，我将仔细地核查协议是否满足国会的标准，促进美国人的商业和工作机会。TPP 是千载难逢的机会，美国不应该达成一个平庸的协议而无法为未来亚太地区设立高标准贸易规则。	悲观
参议员 Ron Wyden (TPA 的发起者)	民主党	关心货币操纵、劳工权利、濒临野生动植物贸易、烟草、数字信息的自由流动。曾专门写信给美国贸易谈判代表 Michael Froman，要求将烟草监管纳入争端解决机制。	未判断
参议员 Bernie Sanders	民主党	如果 TPP 协议通过，将会进一步损害消费者和美国人的工作机会。TPP 将会给予华尔街、跨国公司挑战美国国内法律的特权。	反对
参议员 Gary Peters	民主党	我不能支持未涵盖货币操纵规则和强力的劳工保护条款的 TPP 协议。我担心协议将会损害美国的汽车制造业和其它的制造业部门，给外国竞争者带来不公平的优势。	反对
参议员 John McCain	共和党	TPP 提供了一个降低关税壁垒、开放新市场和促进美国制造的出口，以及保持美国公司在世界上经济增长最快速地区的竞争力。它将为亚利桑那州带来超过 190 亿美元的贸易量，促进经济增长和外国直接投资，并创造至少 17000 个工作机会。	支持
众议院议长 John Boehner	共和党	贸易授权法案为美国人提供了审视协议的机会，国会必须确保协议满足美国的高标准要求。	未判断
众议院多数党领袖 Kevin McCarthy	共和党	国会通过贸易授权法案和问责法案，制定具体的谈判指标，并增加了国会的监督措施。我将会审查协议是否达到国会的要求。	未判断
众议院民主党领袖	民主党	需要国会进一步审查协议是否为美国人创造更多	未判断



Nancy Pelosi		的工作，促进经济增长。	
众议员 Whip Steny H. Hoyer	民主党	还有 90 天的时间对复杂的协议进行审查。	未判断
众议院筹款委员会 主席 Paul Ryan	共和党	协议只有在符合新的国会授权法案的指导原则下，才能在国会通过。	未判断
众议院筹款委员会 排名议员 Sander Levin	民主党	还有大量议题需要深入的审查，已经有部分条款尚未满足我们的目的。将烟草监管从争端解决机制中移除是允许国家保护公共安全的重要一步。越南和马来西亚在保护劳工权利上也做出了让步。	支持
众议院筹款委员会 贸易小组委员会主 席 Pat Tiberi	共和党	协议中很多复杂的议题还需要审查，确保有利于美国的经济增长和就业。非常高兴 TPA 使得 TPP 协议可以公之于众，让公众参与讨论。	未判断
众议院农业委员会 主席 K. Michael Conaway	共和党	我已经与 16 位同事一起向 USTR 谈判代表 Froman 表达了对大米和牛奶市场准入的关切，以及关于烟草监管的建议。同时，还包括对糖、牛肉和猪肉的关切。我要对协议进行仔细审查，看是否满足我们的要求。	未判断
众议员 Rosa DeLauro	民主党	我将会与其他国会议员进行一场电话会议，表达对协议的反对。我认为所谓的自由贸易协议将会减少美国人的工作机会，降低工资，无法保护消费者远离来自越南和马来西亚的危险的海产品。协议中劳工、环境和人权保护条款的执行力不足，我将尽一切可能阻止协议成为现实。	反对
众议员 Tim Ryan	民主党	我对协议深深的失望。缺乏公平的自由贸易威胁了美国制造业，将导致成千上万个美国人的工作流失到海外。TPP 不能提供实现公平竞争的基本标准。	反对
新民主党人联盟主 席、众议院筹款委 员会委员 Ron Kind	民主党	在接下来几周，我将会认真审查协议，确定协议是否提高了标准，并减少了我国工人、农民和商人公平竞争的障碍。我将尤其关注牛奶部分，看协议是否保证威斯康辛州牛奶出口商的公平竞争环境。	未判断
众议员 Henry Cuellar	民主党	TPP 协议将会促进美国和我所在选区的农产品和制造业的发展，并带来新的工作机会。作为最大的内陆港选区，达拉斯将会从贸易扩展中获益。因此，我支持协议。	支持



众议员 Debbie Dingell	民主党	对美国汽车产业和其它产业的工人来说是个坏协议。我们对秘密的附属协定仍旧是道听途说，无法获取准确的官方消息。作为贸易壁垒之母的汇率操纵问题，并没有在 TPP 谈判中得到充分的讨论。过往贸易协议中的附属协定最终都是无效的，我们对货币操纵的附属协定同样不要寄予厚望，要同协议的毁灭性影响做斗争。	反对
众议员 Mark Pocan	共和党	劳工标准仍然过低，货币操纵仍未被充分解决，汽车原产地原则弱化了，人权问题也没有得到合理解决。过去的协定已经给美国工人带来厄运，美国国会应该严格进行审查。	反对
众议员 Schakowsky DeLauro	共和党	对 TPP 协议非常失望，并没有满足公平贸易原则，提高美国工人、消费者和病人的生活。协议忽视了对汇率操纵问题的解决，争端解决机制将会允许公司挑战美国国内法。我对药物条款尤为关切，我国政府推动已有的贸易法增加品牌药物的利润，阻碍无商标药物的竞争，提高了消费者的成本。我确信国会将否决这一协定，促成一个促进公平贸易的不代表跨国公司的新协议。	反对
进步派国会小组联合主席 Raúl M. Grijalva 与 Keith Ellison	民主党	协议是公司和贸易代表谈判妥协的结果，忽视了工人家庭的声音。TPP 协议破坏工作机会、降低工资、威胁健康和标准，没有满足我们提出的原则。	反对

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）

