

2014年TPP谈判述评

陈霞 | 彭慧

2014年,跨太平洋伙伴关系协定(TPP)谈判进入第五年。各方就市场准入、知识产权、政府采购、国企改革等敏感领域和重点问题展开谈判,在一定程度上弥合了分歧,但仍未最终达成协议。现将TPP 2014年全年谈判进展做综合分析,并对未来谈判进行展望和思考。

一、2014年TPP谈判进展

(一)谈判主要内容及进展

1.市场准入。在商品市场准入方面,多数成员国已经就关税减免达成初步共识,但一些成员国在某些特定产品的关税方面未达成一致意见,如美日等国关于农产品关税问题仍存重大分歧;同时,成员国在降低投资壁垒问题谈判上有显著进展,但在服务、投资、商务人员准入方面还需进一步磋商,逐步缩小分歧。

2.区域协定。在原产地规则谈判上取得较为明显进展;在海关、贸易便利化和物流等问题上,接近达成协议,承诺减少贸易中的复杂手续,为企业更便捷地推广产品提供便利;在打击走私和非法转运方面,努力兑现合作承诺,使TPP协定有利于企业和工人;在清除非关税壁垒方面接近达成一致;在促进监管合作方面,各成员国表示将以一种更好的方式确保政府维护公共利益的能力。

3.新贸易问题。2014年11月,TPP成员国贸易部长向领导人会议提交的

报告中,将互联网经济、环境保护、劳工标准、国企改革、知识产权等列为新贸易问题,表示妥善应对这些新问题有利于保持经济的活力和竞争力。在互联网经济方面,成员国一致同意制定互联

网规则,从而促进数字经济发展;在环境保护方面,承诺兑现已签署的多边环境协议,在制订环境标准方面的分歧进一步缩小;在劳工标准制定方面,接近达成一致,承诺将维护国际劳工组织规



定的劳工权利；在建立制度确保国企和私企在公平环境下竞争方面基本达成共识，但就国企改革仍存分歧；在知识产权领域的谈判上进展甚微。

4. 跨领域贸易问题。跨领域贸易议题谈判接近完成。各成员国将提高监管标准，鼓励监管一致性，通过采取一系列措施，加强透明度和监管流程；在深化生产和供应链方面基本达成协议，成员国一致同意确保 TPP 相关条款能使中小企业充分获益，从而为各国创造更多的就业机会；同时，各成员国同意为发展中国家提供能力建设，改善妇女和低收入人群的工作机会，鼓励各成员发展政府和社会资本合作（PPP）。

（二）谈判主要分歧和特点

1. 谈判密度加大，但收效甚微

为了力争在 2014 年底结束谈判，全年谈判密度加大，共举行了一次领导人会议，四次部长级会议，一次首席谈判代表会议，五次工作组会议，此外每月还都举行多轮双边或多边磋商。如此密集的 TPP 谈判和磋商在过去四年是极为少见的。但 2014 年谈判进展却并不如预想顺利，收效甚微，在市场准入、知识产权、国有企业、政府采购等敏感领域分歧仍难以弥合。具体来说，在市场准入方面，澳大利亚希望美国放宽糖业准入，新西兰要求美国准许其奶制品进入市场，越南则主张美国放宽纺织业的市场准入；在知识产权方面，尤其是在医药领域，美国主张延长新药的产权保护时间，而马来西亚、越南等发展中经济体则反对；在国有企业问题上，美国力主进行国企改革，但越南和新加坡因有国企较多，推进改革进度难能如愿，TPP 谈判的难度和复杂程度进一步加大。

2. 美日分歧突出，拖慢谈判进程

尽管 TPP 各成员在敏感问题上仍存分歧，但最大的分歧来自于美国和日本，双方在关税问题上一直僵持不下。美国代理副贸易代表卡特勒将日本农产品关税减让问题列为 TPP 谈判面临的首要挑战。日本坚持征收大米、小麦、白糖、奶制品、肉类（牛肉和猪肉）等五类农产品的进口关税，美国则希望尽可能长期保持对日本汽车的进口关税。日方提出在肉类产品关税问题上可考虑采取紧急进口措施，即在降低关税的同时，实施应对进口激增的保护措施，当进口量激增时立即启动恢复关税税率，但美方并未同意日方这一提议。同时，日本要求美国废除汽车关税，制定取消汽车零部件税的时间表，但美国以国内汽车生产商的利益受损为由始终不肯在汽车和汽车零部件进口关税上让步。原本奥巴马 4 月访日期间，希望能与日在关税

问题上有所突破，但最终也未能弥合分歧。美日分歧进一步拖累了谈判进程。

3. 美日加国内阻力日益突出，谈判陷入困境

就美国而言，首先是国内农业团体和汽车制造商施压，要求奥巴马政府在与日本的谈判中采取强硬立场，迫使日本取消关税，放开农产品市场准入。其次是贸易促进授权（TPA）问题，奥巴马政府迟迟未能获得国会对于 TPA 的快速通道，引起 TPP 其他成员国的不满。因为没有国会批准的 TPA，TPP 协议即使达成也很难获得国会批准。第三，在 11 月结束的中期选举中民主党惨败，共和党全面掌控国会，这意味着奥巴马政府将会面对一个更加不合作的国会，鉴于两党政治复杂，共和党也可能不会同意奥巴马在其任内完成 TPP 谈判。因此，美国国内的巨大阻力势必会影响到 TPP 的谈判进程。

在日本国内，一方面，农业团体多次进行激烈抗议，要求安倍政府在 TPP 谈判中不能让步，要保护大米、小麦、白糖、奶制品、肉类等农产品领域。另一方面，安倍又希望借助 TPP 推动国内结构性改革，但 TPP 谈判一直未能完成，对国内改革的影响有限，日本经济也未出现明显好转，加之 4 月消费税的提高又饱受争议，国内主张停止 TPP 谈判的不断增多。这些问题使安倍难以在农产品关税问题上作出让步，从而加大了与美谈判的难度。

TPP 谈判在加拿大国内也遇到极大阻力。加入 TPP，哈珀政府必须大幅减少对国内肉禽蛋奶等农产品的补贴和保护，遭到国内农业团体的激烈反对。如何在谈判中处理国内农副产品保护问题成为加政府谈判的难点和焦点，这对本已分歧重重的 TPP 谈判增添了不确定性。

二、TPP 未来进展分析

（一）TPP 谈判 2015 年能否完成仍



存不确定性

奥巴马自上任之初就积极推进TPP谈判,并期待2013年年内能达成协议,但由于多方原因,谈判未能如期完成。此后,TPP谈判结束的时间表一再推迟,从2014年初、奥巴马4月访问亚洲前后、美国中期选举前,最后2014年底完成谈判的愿望也落空。各成员国只能寄希望于2015年,但完成谈判的具体时间甚至2015年底前能否达成TPP协议都存在不确定性。在TPP即将达成协议的最关键阶段,美日间分歧难以调和,加之美、日、加等不少成员国都遭遇各自国内阻力,越南、马来西亚等也在国有企业、知识产权等敏感领域达到TPP的高标准也存在一定难度,这些都进一步加大了TPP达成协议的不确定性。此外,即使TPP 12个成员国最终达成协议,由于美国国内政治问题,特别是奥巴马政府未获得TPA,且丧失了对国会的控制权,国会极有可能对TPP成员国达成的协议进行修改,甚至拖延不批,不排除奥巴马任期内不被批准的可能。

(二)日本在美日分歧间做出妥协的可能性较大

TPP 12个成员国中,美国和日本推动TPP达成协议的愿望最为强烈。奥巴马政府希望借助TPP来实现其“重返亚太”的战略,安倍政府则试图借助TPP推进国内相关改革。但美日之间在关税问题上又存在巨大分歧。美国立场相对更为强硬,丝毫未表现出让步的意愿,并要求日本在农产品关税问题上做出让步。美国贸易代表弗罗曼甚至表示,如果日本不做出实质性让步,美国将呼吁各成员国达成一个11国协议,将日本排除在外。反观日本,在农产品关税问题上已经做出一些让步,提出了紧急进口措施等替代的解决方法。鉴于美日双方都希望尽快结束谈判,而且安倍对于通过TPP推动经济结构改革存有较大决心,美日双方终将在TPP谈判中有所妥

协,但日方做出让步的可能性更大。

(三)最终协议标准或被打折

TPP一直被标榜为高标准的自由贸易协定(FTA),其内容之多、标准之高、条款之严都加大了谈判的艰巨性。TPP各成员国在多份共同声明中一再表示,TPP谈判将坚持高标准,不会有所降低。但现实是,如果TPP继续坚持原来的高标准、严要求,将很难在国有企业、政府采购、知识产权、市场准入等敏感领域弥合各方分歧,完成谈判。在11月北京举行的TPP领导人会议上,各成员国共同发表声明,称将“灵活、创造性”地找到解决办法,在2015年尽快结束谈判。要想尽快结束谈判,美日之间首先要做出妥协,其他成员国也需做出让步,这就意味着目前的条款并不是刚性的,和最终的协议存在不少妥协的空间。

(四)韩国在谈判结束前加入TPP的愿望可能落空

韩国于2013年10月表达出加入TPP的意愿,2014年开始积极与TPP 12个成员国展开双边预备谈判,希望在TPP谈判结束之前尽快加入。但韩国的愿望有可能落空,因为现有成员的谈判已经十分深入,且TPP谈判一拖再拖,成员国都希望能尽快结束。现阶段成员国的首要目标就是在2015年尽快结束谈判。如果此时韩国加入,将进一步加大TPP的谈判难度和复杂性,也会拖累TPP的谈判进程,影响现有成员设定的目标和期限。美国贸易代表弗罗曼一再强调,任何新成员的加入都需等到现有12个成员国之间的谈判结束。因此,韩国可能无法在协议达成前加入TPP。

三、我国的应对策略

(一)继续对TPP持积极开放态度

我国对TPP应继续持积极、开放的态度,但在实际做法上可不必急于加入TPP。一方面,美国和其他成员国的首要目标是尽快完成谈判,不会在谈判结束

前继续吸纳新成员;另一方面,我国现阶段适应TPP的各项条款或者标准还存在一定难度,加入TPP要循序渐进。当前我国面临的重要任务之一是积极开展双边投资协定(BIT)谈判,尽早达成协议,为未来与美达成更高级别的自贸协定奠定基础。美贸易代表弗罗曼也公开表示,美国对华经贸政策的重点是深入磋商BIT,而不是TPP。相信有BIT作为基础,我国最终加入TPP将是一个水到渠成的过程。

(二)积极推动亚太自贸区建设

我国应抓住TPP谈判间歇期的有利时机,推动区域全面经济伙伴关系协定(RCEP),力争在2015年底前达成协议。在此基础上,尽快启动亚太自贸区(FTAAP)可行性研究,引领制定FTAAP路线图,同时促进FTAAP与TPP、RCEP等现有多边机制的互动。RCEP和TPP都是多边贸易体制的重要补充,二者可以相互促进,推动两机制未来可能的融合,为FTAAP进程累积基础。

(三)进一步推进区域和次区域自贸区建设

我国现在已与东盟、巴基斯坦、智利、新西兰、新加坡、秘鲁、哥斯达黎加、冰岛、瑞士签署了自贸协定。2014年11月,我国与澳大利亚签署了自贸协定意向书,2015年将正式签署自贸协定。中韩自贸区在两国领导人的力推下也结束了实质性谈判,中韩自贸协定也有望于2015年签署实施。我国自贸区网络不断扩大。TPP 12个成员国中,除美国、日本、加拿大、墨西哥外,都与我国签署了自贸协定。我国应继续推动中日韩自贸区谈判,在中加经济财金战略对话机制的基础上逐步发展与加的经贸关系,同时积极打造中国——东盟自贸区升级版,形成面向全球的高标准自由贸易区网络,进一步冲抵TPP带来的影响。

(作者单位:财政部亚太中心)

责任编辑 黄悦