

简析 TPP 最终协议

陈霞

2015年9月30日至10月5日,跨太平洋伙伴关系协议(TPP)12个成员国在美国亚特兰大举行最后一轮部长级谈判,各方围绕知识产权、市场准入、国有企业、投资等领域的关键分歧进行谈判,最终就TPP协议文本达成一致。

TPP 最后一轮谈判的主要内容

(一) 知识产权

知识产权领域,TPP各成员国就新开发药品的专利保护期分歧较大。美国主张设置12年的药品保护期,从而使本国药企利润最大化;澳大利亚、日本等国则反对设置超过10年的药品保护期,澳大利亚主张设置5年的保护期。最终,美国做出妥协,各方同意将新开发药品的专利保护期设置为8年。

(二) 市场准入

农产品和汽车零部件的市场准入是此轮部长级会议的一大焦点。此前的数轮谈判中,日本与美国之间围绕大米、小麦、牛猪肉、奶制品、甜味作物五类农产品及汽车零部件的关税问题不断讨价还价。此轮谈判中,日美各退一步:日本同意新设美国和澳大利亚产大米的无关税进口配额,在TPP生效第13年达到总计7.84万吨;进口小麦的关税在TPP生效第9年削减45%;进口牛肉的关税从目前的38.5%到TPP生效第16年下调至9%;高价位猪肉的关税从4.3%分阶段下调,TPP生效第10年取消;低价位猪肉关税从目前的每公斤482日元到TPP生效第10年下调至50日元;黄

油和脱脂奶粉设定优惠进口配额,配额以鲜奶换算在TPP生效第6年达到7万吨;可可等甜味制品设置一定的无关税配额;美国则同意进口日本整车的关税分25年逐步取消;同时取消81.3%的日本汽车零部件的关税。

(三) 国有企业

越南和马来西亚等国在国有企业领域一直与美国等发达国家存在分歧,在历次TPP谈判中要求将本国更多的国有企业设为“例外”,以保护国有企业,而美国则主张减少“例外”。最终各方都做出让步,在TPP文本第17章节国有企业条款中特别设置了“例外”附件,同时各方将共享各国国有企业清单,如有需要也将提供关于本国国有企业的其他相关信息,如政府持有多少股份、政府对国有企业的非商业性援助有多少等,以限制对国有企业提供更多的特殊优惠。

(四) 投资领域

TPP谈判的一个重要领域是建立保障外国投资者待遇的有效规则,即纳入投资者—东道国争端解决机制(ISDS),这相当于赋予外国投资者超国民待遇,澳大利亚等国对此持有反对意见。一方面担心ISDS程序不透明,东道国或因对跨国公司等投资者赔偿问题而在某些关键政策领域陷入决策困境;另一方面可能会出现投资者滥诉现象,这会导致东道国过度保护外国投资者,扭曲本国市场。此轮谈判中各方同意纳入可防止投资者滥诉的措施,最终就ISDS达

成共识。

TPP 最终文本的内容框架及特点

(一) 内容框架

TPP最终文本包括30个章节,涉及货物贸易、通关和贸易便利化;动植物卫生检疫措施;技术性贸易壁垒;贸易救济;投资;服务;电子商务;政府采购;知识产权;劳工;环境;争端解决和制度条款等。在货物贸易、服务贸易、投资、政府采购和商务人员临时入境等章节还设置了具体的时间表。

(二) 主要特点

涵盖领域广泛。TPP基本协议文本涵盖的领域较为广泛,不仅包含了传统的贸易议题,还涵盖了本世纪出现的一系列新贸易问题和跨领域问题,如互联网和数字经济、国有企业参与国际贸易和投资、小企业利用贸易协定的能力问题等,更有劳工和环境保护等此前的贸易协议未能涉及的领域。

与既有贸易协议共存。TPP 12个成员国之间已有不少双边贸易协议或区域贸易协议,TPP文本明确表示,TPP与成员国之间既有的这些国际贸易协议,包括WTO协议、双边和区域协议共同存在,TPP不会排除这些协议。

设置过渡期和相应机制。TPP 12个成员国在语言、历史、规模和经济发展水平等方面都存有差异,国家的多样性和多元化对TPP而言不仅是一个独特的资产,同时也将带来巨大的挑战,如有些发展较为落后的国家很难达到TPP协

议设定的部分高标准。因此TPP文本明确指出,可为一些成员国设置特殊的过渡期和相应的机制,帮助这些国家进行能力建设,从而使其更好地实现或承担相应的目标 and 责任。例如,一些敏感商品的关税不会立即取消,而是设置了保护期,可在一段时间内逐步取消;又如,在原产地规则中设置“短缺供给清单”机制(short supply list),允许在一定条件下使用非TPP成员国生产的纱线和布料等原材料。

几点看法

(一) TPP达成协议是各主要方政治决断的结果

五年多来,经过几十轮密集且艰苦的谈判,TPP 12个成员国终于在市场准入、国有企业、知识产权等敏感且分歧较大的领域达成共识。最后关头,各主要相关方出于各自国内政治需要相互妥协,可以说是各方政治决断推动了协定的最终达成。首先,TPP是美国总统奥巴马“重返亚太”战略的重要基石,奥巴马将其视为任期内最重要的政治遗产,极力推动在2016年大选来临前尽早结束谈判。因此,美国在TPP谈判中对进口汽车关税、新开发药品保护期、国有企业等敏感问题一再做出让步。此轮TPP部长会前,奥巴马不仅与智利总统巴切莱特进行了磋商,还与日本、墨西哥、秘鲁等国领导人频繁通电话,意在化解分歧,力争在此轮结束谈判。其次,日本首相安倍晋三试图通过“三支箭”使日本经济摆脱通缩,恢复增长,但未能达到预期。对日本而言,TPP不仅是日本经济复苏的支柱,也是安倍实施新“三支箭”的关键。TPP达成协议对日本扩大出口、助推经济复苏有积极意义。为此,日本在农产品准入等领域做出了让步。第三,加拿大哈珀政府也希望在10月19日大选前结束谈判,以捞取政治资本。为此,加拿大在本轮谈判

中也做出了一定妥协。第四,澳大利亚、新西兰、墨西哥等国也希望尽早结束谈判,以便在世界经济复苏乏力的形势下为本国经济发展创造有利条件;越南、马来西亚等国则希望借助TPP推动国内相关领域改革。

(二) TPP标榜的“高标准”已大打折扣

TPP一直被标榜为21世纪高质量、高标准的自由贸易协定(FTA),原本设置了很多严苛的条件,包括各成员国在签署和实施协议过程中不得有保留或例外等。但由于12个成员国经济发展水平存在差距,在很多领域自始至终都存在严重的分歧:涉及知识产权保护的很多条款仅有美国一个成员国支持;美日之间在农产品关税问题上分歧较大;发达国家与发展中成员国在国企改革、农产品领域的市场准入、劳工和环境保护条款等领域分歧严重。在此情况下,如果TPP继续坚持原来的高标准,势必难以完成谈判。因此,TPP最终协议在原产地规则、国企改革等领域都设置了特殊机制和例外,在知识产权、农产品市场准入等领域也降低了标准。总体看,TPP是一个打了折扣的协议。对此,美国参议院财政委员会主席哈奇表示,TPP达成的基本协议没有达到美国国会期待的“高标准”。

(三) TPP何时生效仍是未知数

TPP虽已达成基本协议,但协议的生效还需通过各国国内的审批程序,协议在各成员国审议过程中恐将面临诸多挑战,最终能否生效仍存不确定性。TPP成员国既包括发达经济体,也有新兴经济体和发展中经济体,这些国家的政治体制和经济环境都存在差异,各国的审议程序也不尽相同,而且各国国内的利益集团和政治力量也会对协议的审批施加影响,甚至设置障碍。首先,美国2016年大选即将开始,美国国内恐无暇顾及TPP审批,加之国会两党斗争

错综复杂,已有不少议员明确表示反对TPP。民主党总统参选人桑德斯表示,他对TPP达成的基本协议感到失望,该协议将使美国丧失工作机会,并伤害消费者。因此他将在国会阻止TPP获得审批。美国民众也不断向政府施压,反对TPP。很多工会组织、环保机构、消费者维权组织和医疗保健机构组织民众游行,抗议TPP。因此,美国能否最终通过TPP审批存在较大不确定性。其次,由于日本在TPP谈判中做出让步,国内农产品市场的部分开放将对日本农业造成冲击,日本农会等相关利益集团必将对TPP审批施压。第三,由于加拿大经济持续减速,支持TPP谈判的加拿大哈珀政府在选举活动中陷入困境。加拿大国会下议院第一大在野党新民主党表示,若上台执政则不会拘泥于TPP协议。如果出现政府更迭,不排除新政府反对TPP,加拿大短期内难以完成国内审批程序。

(四) 我国应保持定力,积极应对

首先,我国应旗帜鲜明地继续支持以WTO为代表的全球多边贸易体制,维护已经确立的全球贸易规则,抵制任何形式的贸易保护主义,并推动WTO向更加高效、务实方向发展。同时,我国应重视TPP达成的协议,并妥善应对。要深入研究协议文本的内容,特别要深入研究涉及劳工、环境保护、ISDS、国有企业等敏感领域的相关条款,分析其可能对我国经贸和相关行业产生的影响。我国应保持定力,立足国内,深化改革,进一步扩大开放,推进与相关的区域、次区域自贸安排谈判,特别要推进中日韩自贸区、区域全面经济伙伴关系(RCEP)等谈判进程;全力打造中国—东盟自贸区升级版,有效落实“一带一路”战略,构建对我国有利的全方位开放新格局。

(作者单位:财政部亚太中心)

责任编辑 黄悦