



Policy Brief No. 201605

January 22, 2016

马涛: matao@cass.org.cn

当 TPP 遇上 TAA^①

2015 年 10 月 5 日, 12 个跨太平洋伙伴关系协议 (TPP) 成员国在美国亚特兰大达成基本协议, 标志着 TPP 谈判取得实质性突破, 经过五年密集谈判, 可谓“终成正果”。从 7 月到 10 月的短短数月, 从 TPP 谈判受阻到豁然开朗, 也算是意料中的“意外”。在区域贸易协定谈判过程中, 有很多与之相伴而生的法律法案, 这些法案影响着谈判的进程, 也与这些协定有着密切联系。

从 TPP 谈判进程受阻认识 TAA 制度

事实证明, 2015 年是 TPP 取得谈判实质性进展最关键时间点。在当时, 尽管谈判已经进入“快车道”(fast-track) 授权, 即美国国会通过了贸易促进授权 (TPA) 议案。但是, 由于大多数共和党人都不支持贸易调整援助制度 (TAA) 法案, 加上民主党为了阻止 TPP 谈成也反对该议案, 导致 TPP 谈判搁浅。由于两个议案绑定在一起, “快车道”议案无法成为法律。正是由于 TAA 法案没有通过美国参众议院审议, 导致 TPP 谈判一度受阻。客观地说, TAA 与 TPP 原本没有什么关系, 只是两个事物有了交集, 也就产生了联系。但从区域贸易协定和贸易政策的因应关系看, TAA 可能还真会对 TPP 产生深度影响。

^① 马涛, 经济学博士, 中国社会科学院世界经济与政治研究所副研究员。



贸易调整援助制度是一种国内救济措施，不会影响到美国贸易伙伴的利益，所以不易引起其他国家的关注。美国总统奥巴马向民主党发出呼吁，为了产业工人、其家庭和他们的社区避免受到损害，他敦促那些投 TAA 反对票的国会议员重新考虑该法案，捍卫美国工人的权益。

从表面上看，贸易调整援助制度法案影响了 TPP 的谈判进程，实质上却是美国各利益集团博弈的结果，只不过在形式上通过贸易政策表现出来。美国民主党否决了 TAA 法案，也就阻碍了向美国失业工人提供培训和收入支持的救济措施，对民主党籍的奥巴马则是一个重大非难。

2015 年 7 月，作为全球规模最大的区域贸易协定，TPP 谈判进程再次搁浅。尽管数月后 TPP 达成基本协议，这在某种程度上是国与国之间，以及各利益集团之间博弈的结果。当时，美国国内 TPP 的反对者主要担忧签订该协议会对美国经济诸多方面造成冲击，而 TAA 恰恰是美国贸易自由化对工人、企业和农民造成损害提供的补偿机制。由此可见，美国非常重视用国内救济措施来补偿外部冲击造成的产业损害。当然，美国也应该料想到，如果将其他国家排除在 TPP 之外，构筑高标准的贸易规则并严格实施，非成员国难免也会使用类似的国内救济措施加以应对。

TAA 制度在区域贸易协定中的作用

当前的区域贸易一体化进程，新的贸易投资规则不断衍生，由于区域贸易协定的要求和门槛较高，使得协议外国家很难适应高标准的经贸规则。这就必然会造成这些国家在全球化进程中的脱节，或者在全球生产格局中被边缘化，



也势必对国家或者某些产业造成损害。目前，全世界的区域贸易协定不断增多，所形成的“意大利面条碗”效应也更加显著，在促进国际经贸发展的同时，也给一些国家和地区参与区域一体化制造了重重屏障。

我们知道，美国贸易拓展法和贸易法中的 TAA 制度就是一种向经济全球化的美国受害者提供帮助的制度。该制度强调，当由于贸易政策的改变而引起进口增加或者向外国转移的，从而对国内同类或者直接竞争产品的生产者造成损害时，国家作为贸易政策的总体受益人对受到损害的工人及企业提供援助。可见，美国在积极推行贸易自由化的同时，也构建了保障国内经济安全的救济制度，以防范国内产业受到损害。

如果 TPP 严格推行其协议中的条款，不仅会给协议国家造成影响，更会影响到协议外国家的利益。贸易政策的外部性变化，既有受益方，也有受损方。所以，无论贸易救济措施，还是 TAA 制度，将是应对区域贸易协定的有效政策途径。TAA 制度不是维护国内产业的保护政策，而是针对自贸协定等贸易自由化对国内产业造成损害的有效应对之策。例如，众多国家曾经实施的“两反一保”贸易救济措施，就是 WTO 框架下合法的贸易政策。因此，尽管自由贸易协定推动了区域贸易发展，但会造成区域性的贸易壁垒，协定中强调的边界内措施会对协议外国家的经济造成伤害，那么，TAA 制度就是非协议国家对此的应对之策。

从原产地规则看我国构建 TAA 制度的必要性

以纺织品为例，TPP 文本规定，纺织品中从纺纱（纱线）开始确定原产地。所有的产品原材料必须在 TPP 缔约方内部购买，否则不能享受免税政策。比如，



作为 TPP 缔约方的越南，2009 年其纺织服装、皮革和制鞋业出口中的外国增加值仅次于中国的 420.3 亿美元，高达 87.7 亿美元。越南该产业出口中的进口中间品有 13.49% 来自中国，7.32% 来自韩国，6.22% 来自日本。若不考虑增加值贸易，越南从中国进口的纺织服装类产品的贸易额将会更大。如果协定真要严格实施上述原产地规则，那么越南就可能为享受免税政策而不从中国进口纺织服装产业中的原材料。因为协定明确规定，协议内成员该产业的进口原材料 50% 以上必须从协议成员进口，否则不能享受协议带来的优惠政策。

TPP 中的原产地规则更加强调了边界内措施和惯例，这也是对规则的重新定义，即该规则确保了缔约方将成为协议的主要受益者。由此看来，原产地规则可能人为地割裂了一些国家的某些行业参与全球价值链，造成这些国家的某些产业在全球分工体系中的重新调整。而取消进出口中的配额和其他数量限制，修改原产地规则中的累计原则可以鼓励区域价值链贸易的发展。所以，TPP 若实施较为严格的原产地规则，将会对一些国家的某些产业，如纺织业等造成深刻影响，即 TPP 成员之间的出口将会因为优惠政策（因为优惠措施都是针对原产地而设定的）而产生显著的创造效应，也会扩大成员国产业的竞争优势，但会伤害非成员经济体的国家和产业利益。

近期，国务院印发的《关于加快实施自由贸易区战略的若干意见》明确指出，研究建立贸易调整援助机制。在减少政策扭曲、规范产业支持政策的基础上，研究建立符合 WTO 规则和我国国情的贸易调整援助机制，对因关税减让而受到冲击的产业、企业和个人提供援助，提升其竞争力，促进产业调整。



TPP 所引致的贸易投资规则的变化,可能会在一定程度上倒逼我国国内改革,但并不是国内改革的全部动力。TPP 对我国未来发展既是机遇,也是挑战。面对 TPP 可能带来的冲击,需要有未雨绸缪的应对措施加以防范。TAA 制度可以作为维护我国产业安全的配套措施,也是亟须构建的产业损失预警体系的一种手段。因此,在我国还未建立防范因贸易自由化而产生的产业和就业损害的法律制度情况下,构建符合我国国情的 TAA 制度是有必要的。

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)

