

孙靓莹

赵忠秀

maggie036@aliyun.com

美国贸易政治中的国会与 TPP 审议

摘要：二战后期以来，亚太一直是美国遏制共产主义和制衡中国崛起的战略基石，这一趋势在奥巴马政府“亚洲再平衡”战略中得到进一步加强。以TPP多边贸易谈判为载体，美国的外交、经济和军事政策重点正在逐步转向亚太地区。国会是美国贸易政策审议的重要机构，本文首先分析了国会在美国TPP谈判国内贸易政治博弈过程中所发挥的作用，并深入分析了不同利益集团在国会审议TPP过程中所产生的影响。最后，本文以贸易数据为基础，展示出美国国会各州在TPP各轮渐进谈判中对不同国家的出口贸易地理情况，探讨出口贸易地理与产业利益集团对国会游说行为的互动关系。

Abstract: Since the World War II, Asia-pacific region has been the strategic cornerstone for the U.S. to contain Communism and counterbalance China. This tendency has been reinforced since the initiation of the U.S.'s Rebalance Towards Asia Strategy. TPP negotiation is a carrier that represents the transformation of U.S. foreign, economic and military policies towards Asia-pacific region. U.S. Congress is an influential political institution in U.S. trade policy review system. This paper analyzes the U.S. Congress's role in the domestic trade politics and the specific mechanisms how U.S. Congress influence TPP negotiation. Besides, this essay discusses different interest groups that exert influence on the Congressional trade review mechanism. Export data in 2010 is used to show geographically how state export to TPP participating countries evolved in different stages of the negotiation. In fact, lobby behavior of the interest groups is closely related to trade geography and its interaction with the U.S. congress.

关键词：美国国会 贸易政治 TPP 出口贸易地理

Keywords: U.S. Congress; Trade Politics; TPP; Export Trade Geography

近年来亚洲区域内贸易比重不断上升，以中国为经济重心之一的亚洲经济秩序初现端倪，亚洲各国对北美和欧洲的依赖正在逐渐减弱。亚洲内部贸易向心力的加强，使美国担心自身被排除在亚太主流经济组织之外。¹为确保美国在亚太地区的经济引力、参与并主导亚太地区经济发展，美国希望利用《泛太平洋战略经济伙伴关系协定》（Transpacific Partnership Agreement，简称 TPP）将经贸问题与美国外交关系目标相结合，在进一步改善美国与亚太国家经贸关系的同时，积极影响亚洲一些国家对美国参与亚洲事务的看法。

从加入 TPP 谈判伊始，美国行政部门始终对尽快达成 TPP 谈判寄予厚望，总统奥巴马也反复敦促希望尽快完成 TPP 谈判。²然而，TPP 谈判进行至今，并没有能够如期结束，美国行政部门与国会之间的府会矛盾是目前 TPP 谈判进展缓慢的主要内因。可以预见，在本届奥巴马政府期间，国会与行政部门之间的竞合博弈、特别是国会内部贸易政治生态都将对美国贸易政策议程产生深远影响。

一、 美国国会在 TPP 协议国内贸易政治博弈中的角色

从美国宪法规定上看，贸易不仅和总统的外交权有关，也和国会管理对外贸易的权力有关，无论总统或国会都无法独享制定贸易政策的权力，这是美国三权分立体制设计下的必然结果。因此，国会与以总统代表的行政部门的互动对美国贸易政策的制定产生相当影响。³总统可以按照自身意愿进行国际贸易协议的谈判，但该协议是否拥有法律约束力则需要国会投票决定。历史上，美国国会不断调整在贸易协议谈判问题上与行政部门之间的协调方式，在遭遇危机之后被迫适应并演化出针对国内受损产业及工人的国内贸易调整援助机制已成为府会之间的常态。

（一）国会在贸易审议过程中的角色

¹ 从 2000 年到 2011 年，在对 TPP 国家与世界其他国家和地区的贸易情况的分析中可以看出，中国在亚太地区的经济影响力越来越大。2000 年，美国对除美国之外的 TPP 国家出口占到总额的 16%。到 2011 年，美国的比例下降至 11%。同期中国对除美国之外的 TPP 国家出口从 6% 上升到 15%。中国比例的上升在进口和出口两个方面都得以体现。在 2000 年，美国是 TPP 其他成员的最大进口国，从除美国之外其他 TPP 国家的进口占到总额的 16%。到 2011 年，这一比例下降至 7%。而中国对此的比例则从 2000 年的 4% 上升到 17%。引自：《博鳌亚洲论坛亚洲经济一体化进程 2011 年度报告》，北京对外经贸大学出版社，2011 年，第 10-11 页。

² 美国总统奥巴马在 2013 年 3 月初向国会提交的《2013 年总统贸易政策议程》中提到，希望能够在 2013 年年底达成 TPP 贸易谈判。引自：新华网，http://news.xinhuanet.com/2013-03/02/c_124406364.htm

³ 美国宪法第一条第 8 款（Article I Section 8）规定，国会拥有“监管对外贸易”。该条款也授权国会“制定和征收……关税”。另一方面，宪法第二条第 1 款和第 2 款规定，总统有权执行贸易政策、与外国签订贸易条款或协定。

国会宪法赋予的管理贸易机构，国会决定如何与行政部门之间分权互动管理贸易。目前，美国国会通过多个渠道对 TPP 谈判施加影响。从国会法定职能上来说，国会参与的方式包括在收到 TPP 最终协议文本之前举行听证会征询审议各方意见，与美国谈判代表举行磋商，对谈判具体细节和内容的设置进行监督，并且从立法的角度审议最终 TPP 贸易协议。在诸多角色中，最为重要的仍然是审议**贸易促进授权**（Trade Promotion Authority, 简称 TPA, 即快速通道授权），这一授权虽非美国批准贸易协议的必要条件，但却是最常用到的途径。目前，美国国会还没有针对贸易促进授权展开审议，这也符合奥巴马政府在 TPP 谈判所采取的策略。

1. 审议贸易促进授权

在美国近代贸易政策审议历史上，从 1974 年到 1994 年间美国总统一直拥有国会 TPA。⁴从 1994 年开始，受到北美自由贸易区协议以及乌拉圭回合多边贸易协议审议的影响，国会有 8 年时间没有给与总统 TPA 授权。在 2002 年，由共和党占多数党的国会终于通过《2002 年两党贸易促进授权法》法案，授予时任共和党总统小布什 TPA。最新一次的 TPA 已于 2007 年 7 月 1 日失效，奥巴马成为自 1974 年快速通道授权问世以来，就任期间没有 TPA 最长，同时又承诺致力于大规模多边贸易谈判的美国总统。快速通道授权的初衷是通过提高美国参与国际贸易协议的谈判效率和效果，增强当时美国与欧盟及日本竞争的實力。从机制设计上看，国会希望加强了对贸易协议的审议掌控，但在实践中行政部门对贸易政策议题以及非贸易政策议题的控制却大大提高。

目前 TPP 谈判中，奥巴马政府是按照假定已经取得 TPA 授权后的模式进行，行政部门遵守申请 TPA 的相关程序，如 2009 年 12 月 14 日按照已失效的 TPA 规定，时任美国贸易代表柯克在谈判开始前 90 天前就加入 TPP 谈判正式通知国会。尽管奥巴马政府第一届任期就已经开始 TPP 谈判，但到目前为止美国行政部门并未得到国会授权，这也影响到美国在与其他 TPP 成员谈判中的谈判可信性和谈判效力。

⁴ 自 1974 年国会首次通过快速通道授权（Fast Track Authority, 即贸易促进授权 TPA 前身）以来，快速通道授权以法案的形式被国会批准五次；在审议自由贸易协议时，共被引用十三次。在快速通道授权下，美国贸易政治历史上极富争议多边贸易协议如，《北美自由贸易区协议》、乌拉圭回合《关税与贸易总协定协议》、《美国—多米尼加—中美洲自由贸易协议》等被审议通过。引自：Todd Tucker and Lori Wallach. *The Rise and Fall of Fast Track Trade Authority*. Washington, D.C.: Public Citizen, 2009, P5

从 TPA 授权内容上看，(1) 总统可以在国会同意的前提下，选择贸易协议伙伴国，就贸易协议内容，以及超越贸易议题以外的内容进行谈判，并代表美国签署该协议；(2) 该授权预设国会审议贸易协定的特殊程序性规则，允许行政部门起草法律文本，对于由总统或行政部门提交的议案，国会要在规定的时间内进行投票表决；(3) 禁止附加修正案，停止参议院正常审议规则，参众两院的大会讨论时间也被严格限定。⁵

2. 沟通谈判目标与谈判内容。一旦国会授予总统TPA，该授权法律条文中即包括谈判目标这一内容。谈判目标提醒总统及行政部门谈判人员，他们是作为国会的代理人行事。如何设立谈判目标，是府会之间权力角逐的实际体现，例如国会在1998年拒绝授予克林顿快速通道授权，主要原因是表达对行政部门忽视劳工权利和环境保护议题的不满。

70年代快车道授权刚刚问世时，贸易协议还基本上只是包括传统贸易议题，如关税、配额和反倾销政策。在国会历次授权TPA时，通常涵盖的谈判目标主要包括如降低贸易壁垒、保护外商投资和知识产权、确保参与方保护环境及工人权利、建立有效的争端解决机制、保护美国实施贸易救济法律的权力等等。

对于 TPP 而言，现有 29 章内容当中，只有 5 章的内容直接与贸易有关⁶，其余章节内容实际上涵盖了广泛的公共政策问题。除非国会在整体上直接禁止在贸易谈判协议中加入非贸易的管理类议题，否则国会需要极大加强在制定和审议非贸易议题条款方面所发挥的作用。国会需要保证就非传统贸易的贸易管理类条款与现有美国国内政策目标保持一致。如果奥巴马政府希望成功获得 TPA，那么在现有 TPP 谈判协议内容就要照顾到国会观点，除了上述内容外，还要包括更多国

⁵在行政部门将上述议案递交国会审议后，参众两院需在 90 个工作日内就是否同意该立法进行表决。这类议案被自动递交众议院筹款委员会和参议院财政委员会。但是，如果上述两委员会中任意一个委员会不能在 45 个立法工作日内将该议案提交大会审议，该议案自动使用释放规则 (discharge rules)，绕过委员会审议程序直接提交大会。众议院应在 15 个立法工作日内在众议院大会投票表决。也就是说在 60 个立法工作日内，不论提交法案中变更哪些美国国内法律，众议院都必须就总统递交的贸易协议议案进行投票表决。参议院财政委员会在众议院表决后会有额外 15 个立法工作日审议时间，即众议院投票表决 15 个立法工作日后，该议案被自动递交给参议院大会。参众两院大会投票表决时不得使用一般国会大会程序规则，其中参议院中一致同意规则、辩论和结束辩论规则均不适用于议案审议，同时议案不得附加修正案。参众两院的辩论时间需被控制在 20 小时内。

⁶

会关注议题，如与现有 *TPP* 谈判国日本有关的汇率操纵问题。

此外，国会目前关注的议题还包括未来 *TPP* 协议的制度结构设定问题。国会希望该协议能够有足够的灵活性，可以在未来扩大或接受新成员。国会还要求行政部门保证国会有足够的参与和决定权，决定未来新成员的加入方式，例如是逐一批准，还是采取类似 *WTO* 准入的方式。此外，就 *TPP* 谈判内容而言，国会还将考虑是否专门针对 *TPP* 设立秘书处或其他机构来负责谈判。

3. 在国会与总统“有限贸易谈判授权+贸易调整援助 (*Trade Adjustment Assistance, TAA*)”的贸易政策审议模式下，国会也将相应出台贸易救济措施计划。国会此前任何针对贸易促进授权的立法讨论都会伴随贸易调整援助的实施，旨在帮助因为自由贸易协议签署而丢掉工作的工人。⁷贸易调整援助在2011年10月份重新生效，配合国会在同期批准的三项自由贸易协议（与巴拿马、哥伦比亚和韩国签署的自由贸易协议）。2013年贸易调整援助失效后，如果国会批准快速通道授权，贸易调整援助必将是其中一环。

4. 衡量及平衡*TPP*对现有美国贸易立法系统的潜在影响。*TPP*协议签署后，其法律效力将优先于美国联邦和州法律，这也引起美国国会作为立法机构的严重关注。根据已知的*TPP*协议内容，其中某些规定与奥巴马本身国内经济政策相左，对美国联邦立法、各州立法都会产生影响。例如购买美国货条款、处方药品价格以及所谓的互联网自由等等。其中，奥巴马曾提出税收抵免 (*tax credit*) 政策帮助国内制造商，这与美国贸易谈判代表努力禁止在美国联邦采购合同中优先“购买美国货”的努力相冲突。美国贸易谈判代表的政策立场认为，禁止“购买美国货”的规定可以帮助打开国外政府采购市场，这有利于美国制造商出口。不过由于美国政府采购市场的规模要大于其他*TPP*国家政府采购市场的规模总和，美国国内工会担心此举会进一步加剧美国制造业工作的外流。一旦美国签署贸易协议，美国必须保证所有的联邦和州法律都与贸易协议内容相符合，美国在单方面修改贸易法律时将受到诸多掣肘，甚至面临国际多边组织如*WTO*及世界银行的制裁。这也使得在国会审议*TPP*协议时，存在更多的困难和不确定性。

⁷ I.M.Destler. *American Trade Politics*, Washington D.C. Institute for International Economics, June 2005; Sharyn O´Halloran: *Politics, Process, and American Trade Policy*, p128-137

（二）行政部门通过加入安全和战略因素，影响国会贸易政治生态

美国所有签署的贸易协议中，外交政策目标都是核心之一。对美国而言，亚太地区的战略重要性日益凸显。二战后期以来，亚太一直是美国遏制共产主义以及近来制衡中国崛起的战略基石。这一趋势在奥巴马政府“重返亚洲”战略中进一步加强，美国的外交、经济和军事政策重点正在逐步转向亚太地区。TPP 被认为是美国“再平衡”亚洲的一项重要内容。⁸

从奥巴马领导的行政部门的现实意图看，与之前各轮多边贸易谈判不同，当前行政部门推行先进行多边贸易谈判再向国会申请谈判授权的两阶段行动计划，民主党人奥巴马目前尚未就 TPA 问题亲自与国会进行接触。而与此对应，国会在明确了解谈判内容之前，也无意对贸易谈判进行贸易授权。美国行政部门若想说服国会同意贸易协议法案带来的贸易改革，强有力的论据之一就是要达成重要的外交政策和安全利益目标。否则，国会不会轻易同意修改美国现行贸易实践规则。在众议院《北美自由贸易区协议》审议过程中，持支持态度的议员比反对的议员多 34 票，但获得该票数的关键原因是参谋长联席会议主席科林·鲍威尔在国会的作证发言。鲍威尔在发言中认为，该贸易协议对美国与墨西哥之间的边境安全有重要影响。⁹

（三）国会与行政部门互动的影响因素

奥巴马就任美国总统伊始，经济危机迫使其不得不集中精力解决国内稳定的问题。而贸易动议在失业加剧的情况下，显然只是一副政治毒药。2009 年末，随着国内经济渐趋稳定，奥巴马开始重新重视亚洲以及中国在该区域内经济主导地位的问题，贸易得以重新回到议事日程。

根据上文分析，奥巴马第二任期期间国会通过授权 TPA 进而通过 TPP 审议的可能性较低。TPA 以及最终 TPP 协议文本能否在国会中获得通过，主要取决于国会立法审议机制、党派政策立场对比等多种因素的协同作用。在目前第 113 届国会中，占据多数党地位的民主党并未取得参议院超过三分之二的多数席位。根据

⁸ CRS: The Trans-Pacific Partnership Negotiations and Issues for Congress, 2012-09-05

⁹ The Trans-Pacific Partnership: A Quest for a Twenty-first Century Trade Agreement, Edited by C.L. Lim, Deborah K. Elms and Patrick Low, Cambridge University Press, 2012, p49.

参议院特殊的院制规则，除非取得参议院三分之二议员的同意，否则持反对意见的议员可以通过冗长辩论（*filibuster*）来阻止议案通过。民主党人谢罗德·布朗（*Sherrod Brown*）就表达过类似的保留意见，希望能够在 *TPP* 中加入汇率操纵等内容。¹⁰ 时任参议院财政委员会主席民主党参议员鲍卡斯（*Max Baucus*）已经开始领导贸易促进授权的相关立法工作¹¹，他可能会获得参议院共和党人的支持。当前参议院审议 *TPA* 授权的主要障碍在于争取左翼民主党，特别是来自于锈带民主党人的支持。在众议院中，共和党掌握着多数党席位。众议院负责贸易协议审定的筹款委员会资深民主党议员莱文（*Sander Levin*）曾指出关于 *TPA* 立法还没有涉及到具体议员，在国会工作人员层面上也尚在初步构建中。¹² 国会共和党人对于 *TPA* 审议表示支持，但共和党茶党成员对给与总统更多权力表示保留。在过去的贸易协议审议中，总统想要通过议案主要依靠共和党人的投票支持。而对于未来 *TPA* 或 *TPP* 的投票，共和党内部存在的意见分歧会进一步削弱共和党的总体支持力度。对行政部门权力不满的茶党成员与重视工会的民主党成员组成联盟，成为 *TPP* 国会审议过程中的最大潜在障碍。

二、国会 *TPP* 审议中的利益集团

贸易政治的政治经济学分析在理解经济利益转化为政治活动的研究中有两个基本理论框架。¹³ 第一个框架基于新古典要素自由流动假设，认为如果贸易带来市场条件变化，生产要素在不同的经济活动之间可以无障碍地进入和退出。第二个框架则认为至少在短期内，一个或多个要素无法流动。不可流动性意味着国会立法或者其他（由贸易产生的）扰动的影响是施加在不同产业上的：劳动或资本遇到进入或退出壁垒时，在最终各部门之间同种要素收入实现均等化之前，该产业会面临巨大的收入增加或损失。因此，企业或产业会致力于采取政治行动，而

¹⁰<http://www.washingtonpost.com/blogs/wonkblog/wp/2013/06/07/sherrod-brown-on-slow-tracking-obamas-trade-agenda/>

¹¹<http://www.finance.senate.gov/newsroom/chairman/release/?id=0021bd8e-4ecd-438d-a9eb-23fe596320a5>

¹² <http://levin.house.gov/levin-remarks-trade-peterson-institute-international-economics>，2013年7月23日接受彼得森国际经济研究中心专访。他拒绝就是否能够在2013年通过 *TPA* 授权立法做出回应，但强调 *TPA* 立法应该可以加强国会具体贸易协议谈判中的作用，这也有助于达成两党一致的结果。

¹³ James E. Alt and Gilligan J. Michael, 1994, The Political Economy of Trading States: Factor

Specificity, Collective Action Problems, and Political Institution, *Journal of Political Philosophy* 2 (2): 165-92.

不是改变产品或生产工艺。¹⁴无论在新古典框架下还是在要素不可流动的情况下，该理论实际上将要素市场性质与经济利益在政治体制中表达的实证测量方法联系了起来。

在分析美国利益集团通过游说行为影响美国国会贸易政策制定的理论中，主流的观点认为利益集团对美国国会的游说涉及政策议题面广，游说具有显著的政策效果。¹⁵利益集团通过参与政策议程的设定，制定政策备选方案，通过劝说、动员国会委员会或小组委员会的议员来实现自己的利益目标。国会议题的政治分歧最通常的假设是产业利益分歧而非要素利益分歧，而大部分国会政治都牵涉到利益集团（产业）分歧。¹⁶

（一）产业利益集团与国会选区的互动影响

随着美国对外贸易谈判进程的推移以及国内主要产业的发展，针对 TPP 谈判的国会内部贸易政治互动也出现了新的特点。贸易政治不是是否支持自由贸易的较量，而分化演合成为各产业利益的博弈，成为在 TPP 中获益的产业及利益集团与在 TPP 受损的产业及利益集团的对立。在谈判内容及谈判条款设定上，制造业、服务业和农业内部的具体行业都会力争对国会游说以达到对自己最为有利的条款，抵制由于自由贸易协议带来的冲击。从美国从 TPP 谈判国家进口产品结构分析可以看出，产业利益集团将集中游说主要领域包括：

1. 农业利益集团。其中主要包括奶制品、糖类和牛肉利益集团。美国从澳大利亚、智利、新西兰、秘鲁主要进口农产品和自然资源产品，这也是美国农业，特别是传统上规模较小但游说力量极强的糖类、牛肉、奶制品出口行业极力游说反对的政策领域。美国至今仍拒绝将澳大利亚的蔗糖和新西兰的奶制品纳入 TPP 谈判。美国农产品出口补贴构成目前也是谈判关键障碍之一。

¹⁴ James E. Alt, Fredrik Carlsen, Per Heum, and Kare Johansen, 1999, Asset Specificity and the Political Behavior of Firms: Lobbying for Subsidies in Norway. *International Organization* 53 (1): 99-116.

¹⁵ 有代表性的分析如: John R. Wright 1990. "Contributions, Lobbying, and Committee Voting in the U.S. House of Representatives." *American Political Science Review* 84: 417-38; Bruce C. Wolpe: *Lobbying Congress: How the System Works*. Washington, DC: Congressional Quarterly. 1990.

¹⁶ Theodore J. Lowi, *American Business, Public Policy, Case Studies, and Political Theory*. *World Politics* 1964,16 (14): 677-715

2. 制造业利益集团。其中主要包括纺织品和汽车制造厂商及汽车工人联合会。美国主要从越南进口纺织品，目前美国纺织业对来自越南纺织品的原产地规则问题开展积极游说，对原产地认定支持北美自由贸易区的原产地规则，即“从纱认定”（“yarn-forward”）方式，要求从棉纱开始，服装制作的全过程必须在 TPP 成员国内加工。除纺织品外，对于服装、鞋类等劳动力密集产品，美国在谈判中可能参考已签署的自由贸易协议，设置最长可达 10 年的过渡期。以日本为最典型代表，包括新加坡和马来西亚两国均向美国出口并进口电子机械和机械产品，而这已经引起了五大湖地区美国三大汽车公司克莱斯勒、福特和通用电气的不满。底特律三大汽车制造商以及全美汽车工人联合会（United Auto Workers Union）表达了对 TPP 最严重的关切。除了涉及日本汽车市场准入问题以及轻型货车关税问题外，他们还要求奥巴马政府针对日本汇率低估或操纵行为在协议中采取某种形式的保护措施。这得到了包括谢罗德在内的美国国会部分人士的支持。¹⁷以汽车制造业为代表的美国制造业对 TPP 持抵制态度，希望通过各种措施抵制外国汽车对美出口。在对其他国家出口方面，则希望缩短开放过渡期或在 TPP 生效后立即实现自由化。

3. 在服务业利益集团中，金融服务业及电信业利益集团也正在加紧对国会的游说。

金融服务业和电信服务业是美国在 TPP 服务业谈判中获益的主要产业。金融和电信两个服务业在 TPP 协议文本中均被独立设章，足以凸显其重要性。对于金融服务谈判，美国在谈判方式上倾向采用“否定清单”，即除列入否定清单的保留措施外，所有其他所有部门一律开放。金融机构与金融服务跨境贸易是金融服务业关注的焦点，而金融监管方面却鲜有涉及。实际上，金融服务业对推进美国对外自由贸易谈判雄心勃勃，在美国与欧盟目前正在进行贸易协定谈判中，甚至更加支持谈判对手欧盟。¹⁸在 TPP 谈判中，金融服务业等也积极支持甚至先于国会参与到 TPP 的文本起草当中。¹⁹通讯服务业主要关心的谈判内容则包括保障各方电信基础设施的共享、确保各方公共电信服务提供商传输网络的互联互通、对海底电

¹⁷ http://www.ftchinese.com/story/001051660#adchannel=NP_Other_story_page

¹⁸ <http://www.ftchinese.com/story/001051317?page=2>

¹⁹

<http://tppinfo.org/2012/06/27/130-members-of-congress-speak-out-against-secrecy-in-tpp-negotiations/>

缆电信服务给予非歧视待遇、确保独立的监管机构对电信服务业进行监管、提高透明度、确保企业有提出上诉的权力等内容。

在知识产权议题上，除了美国商会以及与知识产权有关的律师协会之外，还具体涉及到很多产业集团，如以版权为基础的相关产业的知识产权联盟和某些具体行业协会，如医药制造商、商业软件联盟等。在TPP知识产权议题上，TPP在地理标志、互联网域名、版权保护、专利保护、药品定价等多个方面的规定远高于《关贸总协定知识产权协议》的水平，甚至高于《美韩自由贸易协议》。美国制药公司一直在推动强制性专利联动和专利期限延长，如此将大幅推高新西兰、澳大利亚等国药品价格，因此关于药品专利的讨论将异常困难。

表 1 TPP 谈判中其他国家与美国在具体领域内存在的潜在冲突

	与美国谈判中将涉及到的产业和利益集团问题
澳大利亚**	(1) 反对在 TPP 谈判中加入投资者与东道国投资争端解决机制。 (2) 加快对美糖类、牛肉及奶制品出口自由化。
加拿大**	(1) 希望能够就其奶制品及禽类产品供应链管理项目进行谈判，美、澳和新西兰认为此提议是加拿大加入 TPP 中的障碍。 (2) 是美国“特别 301”“优先观察名单”国家
马来西亚	(1) 自由贸易协议谈判因为诸如政府采购行为等问题被搁置。 (2) 希望向美出口糖类及奶制品，此类产品目前受到美国关税配额限制。
秘鲁**	(1) 在双边自由贸易区协定中，秘鲁同意知识产权规定，保护美国药品市场准入。秘鲁担心在 TPP 中会采取更严格的专利保护条款 (2) 秘鲁仍在美国知识产权“观察名单”中。
墨西哥**	(1) TPP协议可能会考虑一些新议题，如墨西哥汽油业对外商投资开放等。 (2) 美国农产品出口商希望在TPP中加入简化动植物检验检疫要求和降低墨西哥非关税壁垒等议题。 ²⁰
文莱	(1) 文莱是美国知识产权“观察清单”国家。
新加坡**	(1) 由于国有企业在新加坡经济中的重要性，新加坡投资控股公司担心此举会使其在与私营部门竞争中处于不利地位。
新西兰	(1) 美国对新西兰药品管理办公室将往往由美国制造的“新型药品”置于一般类型药品的做法表示不满。 (2) 新西兰政府将增加对美奶制品出口作为首要任务，这遭致美国奶制品利益集团反对。
越南	(1) 在谈判中最关注服装和鞋类产品的市场准入问题。 ²¹ (2) 关注有关国有企业规定。目前越南国有企业占 GDP 比例近 40%，很有可能在谈判中表示反对。 (3) 美国将越南认定为“非市场经济”国家，此外还存在劳工、知识产权保护以及腐败等其他待解决问题。 (4) 越南仍在美国知识产权观察名单中。
智利**	(2) 智利仍然是美国“特别 301”“优先观察名单”国家。
日本	(1) 日本农业，特别是稻米种植和健康保险行业将会受到冲击。 (2) 美国希望日本放开对美国牛肉、美国产汽车，和保险及快递行业的准入限制。

²⁰ 此前美国农产品出口商一直抱怨墨西哥对进口产品的繁复的检验检疫规定。

²¹ 在谈判中越南主张“裁剪及缝纫”法作为原产地规则，这样越南可以从非 TPP 国家进口原材料，而仍然享受 TPP 协议中的优惠待遇。而美国纺织和服装行业利益集团则反对此项提议。

资料来源：根据 CRS 报告整理。（CRS Report: The Trans-Pacific Partnership Negotiations and Issues for Congress, June 13th 2013）

**国家为目前与美国签署有自由贸易协定协议的国家。

（二）意识形态对国会在贸易议题审议的影响

美国国会议员的意识形态主要以自由派（Liberals）和保守派（Conservatives）为主。代表自由派意识形态的是美国民主党（Democrats），而代表保守派意识形态的是美国共和党（Republicans）。在众多具有重要政治影响力的议题上，国会议员投票结果的分歧部分根源于意识形态分歧，意识形态差距扩大是党派对立投票的重要原因。

在经济领域，自由派与保守派的主要区别在于政府在经济中的作用以及经济再分配问题。是否支持自由贸易意味着每个议员要在各自不同的选区利益背景下，对诸如市场中政府应该发挥何种作用、政府如何进行再分配等问题做出选择。传统上，保守派国会议员会更支持自由放任（Laissez Faire）经济学，降低政府对经济的干预、强调发挥自由市场的自我调控作用。保守派议员强调并重视个人责任与独立，反对由政府通过税收和福利的手段进行再分配。因此，保守派议员更支持自由贸易。²²在意识形态谱系的另一端，自由派议员认为政府应该在管理经济中扮演重要角色，纠正财富分配的不平等。与“自由贸易”（Free Trade）相比，他们对“公平贸易”（Fair Trade）更为青睐，强调环境标准和劳工问题的重要性。²³此外，介于自由派和保守派之间的中间温和派国会议员往往并不鲜明地支持或反对自由贸易。对这些温和派议员来说，在议员选举中获胜是因为他们能够避免党派分歧，他们的投票记录也并不极端。因此，意识形态温和派议员在贸易议案的投票上与意识形态强硬派议员不同，他们更多是出于竞选连任的目的而选择支持或反对自由贸易协议。

21 世纪以来，国会对法案审议及投票的结果日益趋于党派分裂，而与国会日益两极化的趋势不同，虽然贸易议题本身是高度两极分化的，但如《美国—多米尼加—中美洲自由贸易协议》还是获得了两党一致性的支持。这说明在国会贸易

²² Helen V. Milner, and Dustin H. Tingley. 2011, "Who supports Global Engagement? The Sources of Preferences in American Foreign Economic Policy." *International Organization* 65(01): 37-68

²³ Keech, William R and Kyoungsan Pak, 1995, "Partisanship, Institutions, and Change in American Trade Politics." *Journal of Politics* 57:1130-1142. Conley, Richard S, 1999. "Derailing Presidential Fast-track Authority: The Impact of Constituency Pressures and Political Ideology on Trade Policy in Congress." *Political Research Quarterly* 52(4): 785-799.

议案审议中，介于强硬自由派与保守派之间的中间温和派议员发挥了重要作用。在过去 10 年中，美国签署的 11 个优惠贸易协议（Preferential Trade Agreement）中，8 个是获得两党一致的投票结果。²⁴

在美国与其他国家谈判并签署自由贸易协议的过程中，利益集团之间长期政治的较量背后也反映出意识形态的差别与较量。行业协会、劳工组织、人权组织和环保组织的观点体现出的是自由派观点。举例而言，劳工权利是美国在进行优惠贸易协议谈判过程极具争议性的议题。支持劳工权利的组织如国际劳工权益论坛（International Labor Rights Forum）等曾严厉批评《美国—多米尼加—中美洲自由贸易协议》，认为其“缺乏必要条款保护和执行工人权利”。²⁵在《美国与哥伦比亚自由贸易协议》的审议问题上，哥伦比亚国内针对有组织工会的暴力袭击是美国国会推迟该协议批准的重要因素。²⁶由此可见，自由派对自由贸易的支持度更低。

支持贸易自由化的议员一般都来自于国会保守主义阵营，但随着党派分歧在意识形态领域的加剧，极右保守派的出现会改变其对自由贸易问题的态度。例如，茶党的出现就影响了共和党议员候选人在 2012 年选举时所采取的宣传策略。²⁷意识形态的分歧将会对贸易法案产生影响。极右保守主义者在政府有限作用和自由市场重要性的问题上与温和保守主义者相同，但相比较之下，极右保守派议员会更为集中地关注国内议程和事务，如防止美国工作流失等问题。他们还认为自由贸易并没有更好地保护美国利益，从而反对自由贸易。例如，最近的一次调查显示，茶党支持者中的大多数（62%）认为自由贸易对美国有害无益。²⁸

三、 美国国会选区出口贸易地理

从目前总体上看，国会各州对参与 TPP 谈判的其他国家出口呈现中部相对较高，东西部较低的特点。通观 TPP 谈判整个过程，呈现出明显渐进式发展状态，随着谈判深入，参与国家也日渐增多。美国国会各州对 TPP 国家出口比重分布也

²⁴ 与哥伦比亚、巴拿马和韩国的自由贸易协议是在共和党占多数的情况下获得通过的，并非必须民主党投票通过，不过上述协议仍然取得了民主党不低于 17% 的支持率。

²⁵ Changing Global Trade Rules: CAFTA-DR, International Labor Rights Forum

²⁶ “The Horrific Costs of the U.S.-Columbia Trade Agreement.” The Nation, May 31, 2013, <http://www.thenation.com/article/174589/horrific-costs-us-colombia-trade-agreement>

²⁷ “Republicans Rethink’ 12 Playbook.” The Washington Post, September 17, 2010.

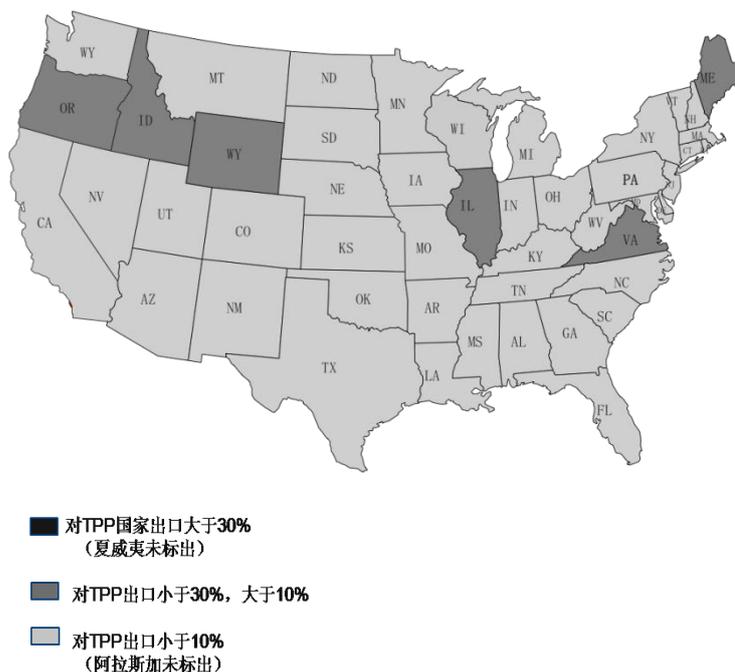
²⁸ Jeffrey Kucik, Ashley Moraguez, The Domestic Politics of Trade Agreement Ratification____
<https://www.princeton.edu/politics/about/file-repository/public/PTA-Voting-in-the-US-House-Kucik-and-Moraguez.pdf>

发生了明显的变化。

1. 国会选区对 TPP 各谈判国家出口贸易地理分析

美国与 TPP8 国²⁹之间的贸易主要集中于若干国家。2011 年美国与 TPP8 国之间的贸易额仅占美国整体贸易量的 5%，贸易基本保持平衡。2011 年在美国对 TPP8 国接近 1050 亿美元的出口中，约有一是出口至澳大利亚和新加坡，进口方面，约有 70% 的进口（近 910 亿美元）来自马来西亚、新加坡和越南。³⁰根据美国各州对 TPP8 国出口占各自州全部出口总额比重情况（图 1）分析可以看出，绝大部分美国国会州对 TPP8 国出口总和在 10% 以下，这种出口占比情况与国会各州对中国出口类似。其中出口比重较高的州有 6 个³¹，但出口比例均未超过 30%。可见在国会各州出口上，TPP8 国的重要性程度较低，在此阶段 TPP 对美国经济与美国出口增长并没有显著影响力。

图 1 美国国会各选区对 TPP8 国出口占比情况



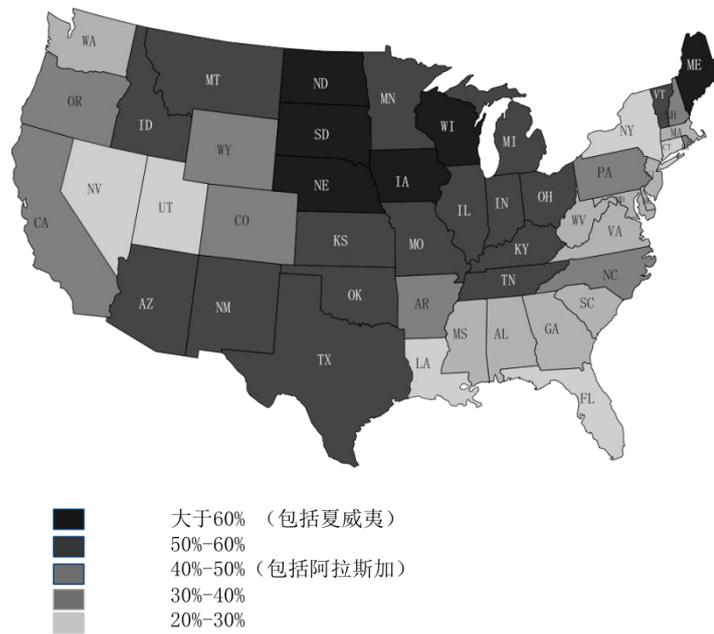
资料来源：美国商会网站数据库（2010 年美国国会各选区贸易数据）

²⁹ 美国与 TPP8 国的贸易谈判是指美国与文莱、智利、新西兰、新加坡、澳大利亚、马来西亚、秘鲁和越南之间的贸易谈判。

³⁰ 美国国会研究服务报告：Trans-Pacific Partnership (TPP) Countries, comparative trade and economic analysis, 2012-2-18, R42686。

³¹ 其中包括爱达荷州、伊利诺伊州、缅因州、俄勒冈州、弗吉尼亚州和怀俄明州。

图 3 美国各州对 TPP11 国（TPP8 国+日本+加拿大+墨西哥）情况（百分比）



资料来源：美国商会网站数据库（2010 年美国国会各选区贸易数据）

* 其中图中未显示夏威夷 68%；阿拉斯加 41%。

由此可以看到，TPP 各阶段谈判成员国数量的增加，极大地加强了 TPP 谈判国整体对美国各州的经济引力。TPP 协议中未来可能包含的进一步开放贸易、扩大区域合作的条款也会进一步提高美国对这些国家的出口。作为国会选区的各州，在未来国会审议 TPA 授权及 TPP 最终协议文本时，与 TPP 其他成员国间的重要贸易往来，也会极大地影响各个选区议员的投票行为。

2. 国会出口贸易地理与产业利益集团分布的互动影响

产业利益集团对美国国会的影响有两个方面，其一是产业利益集团选择理念相类似的国会议员进行游说，这与国会议员所处的国会委员会直接相关；另一方面是根据产业利益集团在本选区所带来就业机会的情况，国会议员选择性地支持产业利益集团与工会的政策主张和观点。就业水平是产业通过国会选区的地理位置影响议员政治行为的重要因素之一。

按照前文分析的顺序分别来看，美国糖类产业在地理位置分布上主要集中于南部沿海地区和西部地区。³⁴而牛肉业分布较广，主要集中在中西部、西部、东部以及南部地区。³⁵传统上，对于美国糖类这样规模较小，但游说力量集中的产业，通常会对美国参议院施加重要影响。而美国牛肉业地理分布空间较为广泛，将分别在参众两院影响议员投票及政策走向。对于美国汽车工业地理分布而言，从2012年美国各州制造业直接就业数据情况考察，就业比例在各自州中较高的州主要分布在美国中东部地区、加利福尼亚州和德克萨斯州。这也是传统美国汽车工业较为密集的地区。³⁶美国纺织业经过上世纪90年代和本世纪初的调整和转型，正朝着高度自动化生产转型，从区位分布上也从传统的新英格兰地区转向美国南部地区。³⁷从美国金融服务业在国会选区中的就业分布密度上来看，金融服务业主要集中在分布在美国东西两侧海岸地区。³⁸这些地区对TPP11国出口相对比例较低，作为未来美国发展对TPP国家出口的重点领域之一，金融服务业将成为这些地区推动TPP谈判的主要游说力量。此外，美国在贸易协议谈判中，通常会利用协议文本作为施压手段，使谈判对手做出更多让步。对于电影娱乐业、制药公司以及其他涉及版权和专利权的利益集团来说，虽然这些利益集团游说能量巨大，但在国会选

³⁴ Omer Gokcekus, Justin Knowles and Edward Tower, Sweetening the Pot: How American Sugar Buys Protection, <http://public.econ.duke.edu/Papers/Other/Tower/sweet.pdf>, 南部沿海地区是美国甘蔗的主产区，包括佛罗里达州、夏威夷州、路易斯安那州和德克萨斯州。甜菜产地中，西部地区包括加利福尼亚州、俄勒冈州、华盛顿州、内华达州、爱达荷州、怀俄明州和科罗拉多州以及美国北部靠近美国与加拿大边界线的明尼苏达州、蒙大拿州、北达科他州、密西根州。

³⁵其中包括中西部的堪萨斯州、内布拉斯加州、南达科他州，俄克拉荷马州和科罗拉多州；西部地区的加利福尼亚州、华盛顿州和俄勒冈州；东部地区的田纳西州、明尼苏达州、宾夕法尼亚州和佛罗里达州；以及南部地区的德克萨斯州。

³⁶ Fact #784: June 17, 2013, Direct Employment of Motor Vehicle Parts Manufacturing by State, <http://energy.gov/eere/vehicles/fact-784-june-17-2013-direct-employment-motor-vehicle-parts-manufacturing-state>, 中东部地区各州包括密西根州、伊利诺伊州、印第安纳州、俄亥俄州、宾夕法尼亚州、肯塔基州、田纳西州、南卡罗来纳州、北卡罗来纳州、阿拉巴马州、德克萨斯州和加利福尼亚州。

³⁷ Textile industry comes back to life, especially in South, U.S. Today, February 5th, 2014 <http://www.usatoday.com/story/news/nation/2014/02/05/stateline-textile-industry-south/5223287/>, 包括佐治亚州、路易斯安那州、北卡罗来纳州、南卡罗来纳州、田纳西州和弗吉尼亚州。

³⁸ Richard Florida, The New Geography of Finance, <http://www.citylab.com/work/2012/10/new-geography-finance/2886/> 具体来看，西海岸地区包括加利福尼亚州、亚利桑那州和德克萨斯州，东海岸地区包括北卡罗来纳州、佛罗里达州、佐治亚州、宾夕法尼亚州、康涅狄格州等。

区上，并不占据主导优势。³⁹他们通常会集中针对国会中与贸易谈判有关委员会和小组委员会，做出较为集中的游说行动。

总体而言，美国国会在美国 TPP 谈判及其国内审议中起到了至关重要的作用。国会对贸易协议谈判议程的管理、美国国内利益集团对国会的游说以及美国各国会州与 TPP 其他成员国的贸易规模都将成为塑造国会贸易政治的重要因素，将继续在未来影响 TPP 协议的在国会的审议过程。

³⁹<http://www.washingtonpost.com/blogs/the-switch/wp/2013/11/13/leaked-treaty-is-a-hollywood-wish-list-could-it-derail-obamas-trade-agenda/>

参考文献：

1. 《博鳌亚洲论坛亚洲经济一体化进程2011年度报告》，北京对外经贸大学出版社，2011年
2. John R. Wright: "Contributions, Lobbying, and Committee Voting in the U.S. House of Representatives", American Political Science Review 84, 1990
3. Bruce C. Wolpe: Lobbying Congress: How the System Works. Washington, DC: Congressional Quarterly. 1990
4. I.M.Destler. American Trade Politics, Washington D.C. Institute for International Economics, June 2005;
5. Sharyn O'Halloran: Politics, Process, and American Trade Policy, the University of Michigan Press, 1994
6. William R Keech, and Pak Kyounghan, 1995, "Partisanship, Institutions, and Change in American Trade Politics." Journal of Politics 57:1130-1142. Conley, Richard S, 1999. "Derailing Presidential Fast-track Authority: The Impact of Constituency Pressures and Political Ideology on Trade Policy in Congress." Political Research Quarterly 52(4): 785-799.
7. Helen V. Milner, and Dustin H. Tingley, "Who supports Global Engagement? The Sources of Preferences in American Foreign Economic Policy." International Organization, 2011, 65(01): 37-68
8. 美国国会研究服务报告，CRS Report: The Trans-Pacific Partnership Negotiations and Issues for Congress, 2013-7-13, R42694
9. 美国国会研究服务报告：Trans-Pacific Partnership (TPP) Countries, comparative trade and economic analysis, 2012-2-18, R42686

免责声明：

本报告非成熟稿件，仅供内部讨论。版权为中国社会科学院世界经济与政治研究所全球经济治理研究室、经济发展研究室所有，未经本中心许可，任何机构或个人不得以任何形式翻版、复制、上网和刊登，如有违反，我们保留法律追责权利。

联系邮箱：iwep100732#163.com