



Policy Brief No. 201829

May 3, 2018,

苏庆义: mathe_sqy@163.com

美国重返 TPP：破镜重圆难^①

美国总统特朗普上台后做的第一件事就是兑现自己竞选时的承诺——签字退出跨太平洋伙伴关系协定 (TPP)。其余 11 个成员国只能无可奈何地接受“群主”的抛弃。在日本的带领下，TPP 剩余 11 国重整旗鼓，将 TPP 改名为 CPTPP（全面且先进的 TPP），对协定内容作了改动，并于今年 3 月份在智利圣地亚哥签署协定。正当 CPTPP 成员国以为一切都风平浪静之时，特朗普又拨动琴弦，释放了重返 TPP 的信号。无论是叱咤风云的 TPP，还是瘦了身的 CPTPP，注定不安生。

实际上，今年 1 月份，特朗普就释放了重返 TPP 的信号。特朗普在参加达沃斯论坛时，会议间隙接受媒体采访时表示：“我告诉你一个大新闻——如果我们能敲定一个比之前好得多的协议，我会加入 TPP。”然而，之后就没了消息。时间进入 4 月份，特朗普在与几个农业大州的州长和议员们

^①苏庆义，中国社会科学院世界经济与政治研究所副研究员，本文为《环球》约稿。



开会时，指示国家经济委员会主任库德洛和贸易代表莱特希泽研究美国是否应该重新加入 TPP。由此看来，特朗普似乎确实有重返 TPP 的打算。

特朗普想重返 TPP，至少有如下四点理由支撑了其想法。**第一，安抚批评他退出的人士。**TPP 是奥巴马时期重点推出的拳头产品，但特朗普一上台就退出，引发政界和学界广泛批评。许多政界和学界人士认为 TPP 对美国有利，能起到限制中国的作用，特朗普退出 TPP 是愚蠢的决定。特朗普提出重返 TPP，能起到团结这些异见人士的作用。**第二，意识到 TPP 是限制中国的好手段。**特朗普当初只看到了 TPP 对美国自身不利的一面，进而毅然退出 TPP。但他没看到 TPP 能限制中国的一面。TPP 不包括中国，其规则立意高标准，是奥巴马政府一手打造的贸易政策产品，中国想加入存在各种困难。中短期内无法加入，导致中国在经济、战略、规则等层面都受其负面影响。长期内，即便加入，中国也要接受以美国为主的成员国的要价，付出较大心血。随着时间推移，特朗普或许能看到 TPP 在限制中国上起到的作用。**第三，团结 TPP 成员。**特朗普宣布退出 TPP，让其他成员对美国大失所望，尤其是其盟友。特朗普宣布重返 TPP 能起到安慰盟友的作用，发挥一定的团结作用。**第四，缓冲中美贸易摩擦的负面影响。**当前，中美经贸关系较为紧张，即便对话磋商也难以完全消解。这一次中美贸易摩擦应该会在长期内存在，双方都将做好打持久战的准备。美国重返 TPP，和 TPP 成员国加强贸易和投资联系，能缓解中美贸易摩擦带来的负面影响。



当然，理由只能解释特朗普重返 TPP 想法的来源。特朗普是否会认真考虑此事，还值得观察。特朗普在释放重返 TPP 想法时，都讲到了有一个前提，那就是，重返 TPP 后能获得更有利于美国的条款。也就是说，特朗普的小心思一直未改，那就是极力争取美国利益，让美国再次伟大。这和他重谈北美自由贸易协定（NAFTA）、美韩自贸协定时的风格一样，要价很高。不然，特朗普断然不会认真考虑重返 TPP。4 月 17 日，特朗普在海湖庄园和日本首相安倍晋三进行会面后发了一条推特，讲到自己不喜欢 TPP，双边贸易协定更好。这表明，无论安倍晋三和特朗普在 TPP 问题上谈了什么，特朗普都没有明确答应安倍晋三重返 TPP。特朗普还是坚持自己原有的理念，即双边谈判。这个和特朗普政府发布的官方文件是一致的。美国贸易代表办公室（USTR）发布的《2018 贸易政策议程和 2017 年年度报告》指出，2018 年，特朗普政府将寻求和 CPTPP 成员国加强双边经贸关系，致力于和还没签署自贸协定的五个 CPTPP 成员国谈判双边自贸协定。可见，从美国方面来讲，特朗普重返 TPP 还仅停留在说辞的阶段。

从 TPP 其他 11 个成员国的角度来讲，当然欢迎美国重返 TPP，但更希望尽快推动 CPTPP 生效。作为 CPTPP 的推动者，日本当然希望美国能重返 TPP，一是巩固同盟关系，二是提升 TPP 的战略影响力。只要特朗普政府的要价不太过分，日本都会满足。但是日本更希望 CPTPP 早日生效，CPTPP 生效之后美国再加入并谈判。这样至少能保证先让 CPTPP 生米煮成熟饭。



所谓“十鸟在林，不如一鸟在手”。澳大利亚和新西兰的官方表态也都比较谨慎，欢迎美国重返 TPP 的前提是符合各方利益，并表示重谈会比较困难。其他成员国虽然没有表态，但从自身利益角度考虑，最佳的选择仍然是先推动 CPTPP 生效，再接受美国加入。TPP 原来的生效条件是至少六个成员国批准，并且这六个成员国的国内生产总值（GDP）应该占到 TPP 所有成员国 GDP 总量的 85% 以上。由于美国和日本的 GDP 比重都超过 15%，这两个国家都拥有否决权。美国和日本不批准，TPP 就无法生效。但是 CPTPP 的生效更加容易，无论成员国大小，只要有六个成员批准，就可以推动 CPTPP 生效。在这一生效条件下，预计 CPTPP 生效并不存在障碍。在 CPTPP 生效后，成员国会更加欢迎美国加入，因为无论美国如何要价，CPTPP 成员国都可以在享受 CPTPP 运行带来的好处的同时进行谈判，谈判是否成功都不影响成员国利益。而且需要指出的是，由于 CPTPP 已经生效，对于美国而言，准确的说法并不是重返 TPP，而是加入 CPTPP。美国也就不再是 CPTPP 的创始成员国。

由此，CPTPP 生效的条件并不难，CPTPP 成员国首先会推动 CPTPP 及早生效，然后欢迎并静候美国的加入。特朗普政府是否会真正加入 CPTPP，则是一个较为复杂的问题。只有在内外因素共同推动下，特朗普才会做出加入 CPTPP 的决定。内部因素，即特朗普政府经过研究，认为加入 CPTPP 符合美国利益，具有可行性，而且和日本要进行的双边自贸协定谈判因为



日本的原因很难启动。外部因素，即和中国的经贸关系进一步恶化，并将长期存在，而且中国推进的“一带一路”建设和东盟主导的区域全面经济伙伴关系协定（RCEP）谈判进展顺利，促使特朗普政府下定决心通过 CPTPP 来缓解压力。上述内外部因素既是未来促使特朗普政府加入 CPTPP 谈判的压力和动力，也是目前阻碍其加入的因素。

若是未来各种因素确实能推动特朗普政府加入 CPTPP，谈判难点何在？谈判过程中存在两类困难：第一是激活 CPTPP 暂停的 TPP 条款，第二是就特朗普政府新的要价进行讨价还价。CPTPP 搁置了 TPP 中的 29 项条款，主要是由奥巴马政府推动的符合美国利益的条款。由于美国退出，其余成员国自然暂停这些不符合他们利益的条款。这 29 项条款涵盖的领域包括海关监管与贸易便利化、投资、服务贸易、金融服务、电信服务、政府采购、知识产权、透明度与反腐败等。其中，对投资和知识产权的条款删减尤为突出。比如，在投资领域，对于投资协定的相关定义、仲裁等都进行了搁置，更多维护了东道国的主权，导致对外国投资者的保护程度削弱。在知识产权领域，CPTPP 国民待遇的保护对象减少，保护的内容减少，保护期限缩减，保护措施也不再严厉。这使得对知识产权的保护力度相比美国的预期大大降低。美国加入 CPTPP，必然要求激活这些条款，因为这些条款符合美国自身利益。但鉴于特朗普的风格，可能会在激活这些条款的同时要求更多，比如知识产权保护力度相比奥巴马政府的要求更高，投资保护



力度也更强。如果特朗普政府仅仅要求激活这些条款，谈判的难度应该不算大，因为毕竟之前已经谈成了。但如果特朗普要价更高，则谈判并不容易，因为这些条款原本就是在其他成员做出巨大让步、在非常艰难的情况下谈成的。

对于特朗普新的要价则只能根据特朗普在谈判 NAFTA、美韩自贸协定时的行动进行推测。应该主要是试图让其他 CPTPP 成员开放得更多。比如，要求其他成员货物降关税力度更大，零关税产品比重更大，服务业和投资开放力度更大。尤其是，对美国具有优势的产品，特朗普希望其他成员开放市场的力度更大，便于促进自身出口。除此之外，特朗普政府或许还会像 NAFTA 那样要求原产地规则中专门规定来自美国产品的比例。这些要价对于其他成员来讲都是非常难以接受的，除非特朗普政府也作出较大让步。而让步并不是特朗普政府的风格。因此，这些新的要价是谈判中最难的点。至于形式，则可能采取所有成员一起谈判的形式，也可能是美国和其他国家在 TPP 或 CPTPP 协定下签署双边的补充协定，比如和日本签署汽车贸易的补充协定。

总之，从美国方面来讲，特朗普政府是否真的想重返 TPP，还需要观察，需要在各种因素的推动下才能促使特朗普认真考虑此事。从 CPTPP 成员国的角度来讲，他们应该更希望推动 CPTPP 早日生效，然后再迎接美国



的加入。若特朗普政府确实做出加入 CPTPP 的决定，并开始谈判，谈判之路也不会顺利。一是要激活 CPTPP 搁置的 TPP 条款，二是特朗普政府也会有新的要价。特朗普任期内，美国重返 TPP，说起来容易做起来难。TPP 想要破镜重圆，并非易事。

IGT 简介：国际贸易研究系列（Inside Global Trade）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：社科国贸）

