

美国“TPP 战略”与台湾加入之前景解析

信 强

(复旦大学 美国研究中心 上海 200433)

摘 要:近年来,美国所倡导和力推的“跨太平洋伙伴关系协议”(TPP)得到了台湾当局的积极响应。美国基于牵制中国主导的东亚经济一体化进程以及扩大对台贸易出口的双重动因,对台湾加入 TPP 表示支持。而台湾当局出于拓展“国际经贸空间”,提升美台实质性关系,并减少对大陆经济依赖度等多重目的,也积极谋求加入 TPP。但是受制于两岸关系的现实以及中美关系的大局,加之台湾岛内经济自由化程度远未达到 TPP 的要求,台湾当局加入 TPP 的过程势必困难重重。

关键词: TPP 战略;美台关系;东亚经济一体化

中图分类号: D827 **文献标识码:** A **文章编号:** 1002-1590(2013)02-0008-09

2009年11月,美国总统奥巴马宣布加入“跨太平洋伙伴关系协议”(Trans-Pacific Partnership Agreement, TPP)的相关谈判,并声称要努力将之打造成为“一个既可广纳成员,质量高,又适用于21世纪的区域贸易协定”。^[1]美国的加入一时间引起各方瞩目,也使得 TPP 赢得了国际间广泛的关注。

2012年5月20日,马英九在其第二任期的就职演说中明确提出,要争取在未来8年内加入 TPP,并要求岛内相关部门和企业为此尽快做好准备。7月13日,“美国在台协会”(American Institute in Taiwan)主席薄瑞光(Raymond Burghardt)在华盛顿公开表示,台湾谋求加入拟议中的 TPP “就政治观点而言是件好事”,美国将予以支持并“反对基于政治理由将台湾排除在该项协议之外”。^[2]这是美国现任高官第一次针对台湾加入 TPP 这一敏感议题的公开表态,从而使台湾加入 TPP 这一议题再度跃上台面。

一、“TPP 战略”及其对美台关系的潜在影响

当前备受关注的 TPP 是由“跨太平洋战略经济伙伴关系协议”(Trans-Pacific Strategic Economic Partnership Agreement, TPSEP)演变而来。TPSEP 最初由新加坡、新西兰、智利、文莱四国(简称 P4)于 2006 年 5 月正式签署生效,力求建立起一个横跨太平洋两岸的高标准的自由贸易区(FTA)。2009 年

基金项目:教育部人文社会科学重点研究基地重大课题“冲突与合作:中国海军战略转型与中美海上安全关系”(10JJDGJW007);上海浦江人才项目课题“中美海权博弈及其影响”;教育部人文社会科学重点研究基地重大项目“中美战略互动研究”(10JJDGJW008)

作者简介:信 强,男,复旦大学美国研究中心教授、副主任。

11月美国的高调加入,无异于为TPP所倡导的亚太地区贸易自由化进程注入了一针强心剂。此后,秘鲁、澳大利亚、越南、马来西亚等国相继加入TPP谈判,使得TPP谈判成员国的数量增加为9个(P9)。在美国的积极推动下,参加TPP谈判的国家数量迅速扩张,其所代表的经济贸易实力和市场规模也急剧攀升。^[3]2011年11月12日,APEC第19次领导人非正式会议在夏威夷檀香山召开,奥巴马总统在与参加谈判的其他8国首脑会晤之后,高调宣布达成TPP“P9”协议纲要文件。^[4]2012年7月12日,TPP的9个谈判成员国在美国圣地亚哥结束第13回合谈判,各国针对关税减免、投资、金融、电信、跨境服务及政府采购等议题进行了广泛协商,并取得了重大进展。2012年10月8日,加拿大和墨西哥正式加入TPP,并参加了在新西兰奥克兰举行的新一轮TPP贸易谈判。2013年3月15日,日本首相安倍晋三公开宣布,日本将参加TPP谈判。一个以美国为核心、规模巨大且充分“反映美国优先关注事项和价值观的亚太贸易协定”已初见雏形。^[5]

迄今为止,台湾当局已多次明确表达了希望加入TPP的政策意向,而美国政府对于这一议题的公开表态虽然不多,但显然是持欢迎态度。究其原因,主要在于接受台湾加入TPP,可以为美国带来重大的战略和经济双重收益。

首先,在地缘战略上牵制东亚经济一体化进程,制衡中国大陆的迅速崛起。冷战结束后,保持对东亚地区安全、政治、经济多边秩序和合作机制建设的强力介入,避免自身被边缘化甚至被排除在外,一直是美国亚太战略的指导原则。进入21世纪以来,中国经济一路高歌猛进,综合国力得到了迅速提升,并于2010年跃居全球第二大经济体。与此同时,以中国为主要引擎的东亚经济一体化进程也不断得到深化。尤其是随着中国大陆与香港和澳门相继签署《关于建立更紧密经贸关系的安排》两项协议之后,2010年6月,大陆与台湾签署了历史性的《海峡两岸经济合作框架协议》(Economic Cooperation Framework Agreement, ECFA),两岸经贸往来进一步正常化和制度化,大中华经济圈已隐然成型。

面对中国经济的迅速崛起,美国日益担心中国将主导蓬勃发展的东亚区域经济一体化进程。为了防止出现一个由中国主导的“东亚自由贸易区”,甚至由此导向一个以中国为核心、将美国排除在外的“东亚共同体”的产生,奥巴马政府开始对国家安全和经济战略重心做出调整,以“直接地和针锋相对地平衡中国的影响力”。^[6]2009年11月,奥巴马在访问日本时宣称美国是“太平洋国家”,并明确表示亚太地区的未来与美国“利害攸关”,美国希望以“更加正式的形式”参与亚太地区合作。^[7]2011年11月,国务卿克林顿在《美国的太平洋世纪》一文中指出:世界政治的未来将取决于亚太地区,今后10年美国国家战略的重要使命之一就是“大幅增加对亚太地区外交、经济、战略和其他方面的投入”。^[8]

在美国“重返亚太”的战略布局中,TPP无疑是牵制和消解中国在东亚地区经济影响力的最为重要的战略工具。首先,通过与部分东亚经济体谈判签署这一“高标准的自由贸易协定”,美国可顺势融入蓬勃发展的东亚经济,避免在区域经济一体化进程中被边缘化;其次,通过拉高TPP的准入标准,导致中国至少在短期内将被“排除在TPP之外”,而美国则可借机建立一个以其为主导的区域合作制度框架,推动在亚太地区形成符合美国要求的所谓“开放、自由、透明和公平的经济秩序”。^[9]第三,通过吸收日本、越南、文莱、新加坡和马来西亚等东亚国家参与TPP谈判,打乱中国所积极推动的东亚经济整合进程,进而重塑东亚地区现有区域合作与自由贸易格局,最终建立起一个以美国为核心的“亚太安全和经济架构”和“跨太平洋体系”。^[10]

作为美国多年来重要的“安全与经济伙伴”(security and economic partner),台湾始终是美国在制定对华战略以及东亚战略时不可或缺的一环。美国吸纳台湾加入TPP可以在地缘战略上收到“一石二鸟”的功效。第一,通过吸收台湾加入TPP,可以将台湾纳入美国所主导的亚太经济合作制度框架之内,削弱中国积极推动的两岸乃至东亚合作的驱动力,为美国所热衷的跨太平洋经济合作机制提供

助力,进而维护美国在东亚乃至亚太地区的地缘经济利益和领导地位;第二,吸纳台湾加入 TPP 可以有力地牵制不断升温的两岸经贸联系,在一定程度上减轻台湾对大陆的经济依赖度,维持台湾对大陆的离心力,进而迟滞两岸通过社会交流以及经贸整合最终走向政治统一的步伐,延缓中国大陆崛起和复兴的进程。

其次,促进美国对台出口,有助于美国经济复苏和增长。为了重振因金融危机而遭到重创的美国经济,2008 年上台的奥巴马政府决定实施“经济再平衡”策略,试图将经济发展模式从内需驱动转向内需与出口“双轮”驱动,以保障美国经济长期可持续的增长。^[11]在 2010 年国情咨文中,奥巴马明确宣称要在随后 5 年内使美国出口实现“倍增”,以此带动美国国内 200 万人的就业。为此奥巴马政府专门制定了“国家出口计划”(National Export Initiative),全力协助和推进美国企业进军海外市场。

鉴于欧洲经济因欧债危机而举步维艰,美国扩大出口的主要目标就是经济发展势头强劲的亚太地区市场,而其手段之一就是积极推动以 TPP 为代表的自由贸易谈判,借以降低和消除其他国家的关税壁垒,为美国商品进军海外市场扫清障碍。诚如奥巴马所言,借助 TPP 的签署能够“促进我们的经济,降低贸易和投资障碍,增加出口,为民众创造更多的就业机会”,进而拉动美国经济尽快走出困境。^[12]

就美台经贸关系而言,吸收台湾加入 TPP 无疑有助于提升美台双边贸易往来,尤其是扩大美国对台湾的出口。多年来台湾一直是美国重要的贸易伙伴之一,并且始终享有巨额的对美贸易顺差。美国贸易代表办公室 2011 年的统计数据显示,在传统的商品贸易领域,台湾目前是美国第 10 大贸易伙伴,第 15 大商品出口市场,第 10 大商品贸易进口来源地。2011 年双边商品贸易额约为 670 亿美元,其中美国对台出口约 259 亿,自台进口约 413 亿美元,美国对台贸易逆差为 154 亿美元,较之 2010 年增幅高达 57.4%。^[13]对于美台贸易逆差问题,美国往往将之归咎于台湾当局为保护岛内产业而采取的一系列措施,并屡屡为此向台湾当局施加压力,近几年来双方围绕“美国牛肉进口案”而展开的攻防战便是一个明显的例证,也对美台双边关系造成了相当负面的影响。一旦台湾加入 TPP,就必须根据 TPP 的要求全面取消既有的关税壁垒,届时,美国享有竞争优势的农产品、工业配件、电子及机械设备等商品便可毫无阻碍地大举进军岛内市场,进而缩减美国对台商品贸易逆差。

值得关注的是,较之于商品贸易,美国在美台服务贸易领域则具有较大的出口优势。以 2011 年为例,美台服务贸易总额约为 175 亿美元,其中美国对台出口 107 亿美元,自台进口 68 亿美元,美国享有 39 亿美元的贸易顺差,并且较之 2010 年增长了 31%。^[14]事实上,美国多年来一直是全球服务贸易出口的头号大国,在保险、计算机和信息、金融、通讯、交通等诸多服务贸易行业中的竞争力也均居于世界领先地位。基于此,美国一方面积极将几乎“所有服务业部门”都囊括进“P9”协议纲要文件中,其中包括电子商务、金融服务及投资等“P4”协议未曾涉及而美国却享有明显竞争优势的领域;另一方面,在美国的强烈要求下,TPP 专门设定了高标准的劳工权利、环境以及知识产权保护方面的条款,这些新增内容无不体现了美国所倡导的贸易标准,有助于提高美国产品和服务贸易的竞争力,进而占领和拓展海外市场。^[15]对于美国而言,如果台湾加入 TPP,届时不仅美台商品贸易,而且几乎全部服务贸易领域均须遵循“全面市场准入”原则,美国对台服务贸易出口势必会更上一层楼,从而使美国对台服务贸易顺差得到进一步扩大。

二、台湾当局对加入 TPP 的策略考虑

对于属于海岛型经济的台湾而言,对外贸易是其经济发展的生命线。多年来,台湾一直报怨无法

直接参与东亚乃至亚太地区贸易自由化谈判,也无缘融入不断深化的东亚经济一体化进程。马英九上台执政之后,随着海峡两岸三通的实现以及一系列协议的达成,两岸经贸关系逐步实现正常化和机制化,台湾经济也重现高位增长。在积极深化与大陆的金融、贸易和投资联系以便搭上大陆经济发展快车的同时,台湾当局也开始大力推动“经贸外交”,试图参与地区经济一体化进程,谋求在“全球经贸布局”中的有利地位。

一方面,台湾积极寻求对外签署双边自由贸易协定,以利于台湾的海外市场拓展。面对全球性的 FTA 热潮,自 2003 年 8 月起,台湾仅仅与巴拿马等中美洲 5 个“邦交国”签署了 4 项 FTA,但是由于台湾同上述国家之间的贸易额只占其外贸总额的 0.2%,由此而产生的经贸效益微乎其微。对此马英九曾在 2010 年 1 月颇为不满地指出“2000 年全亚洲只有 3 个自由贸易协定,去年(2009 年)已经有 58 个很重要的缺席者就是北韩和台湾,我们认为不能接受。”^[16]为此,在两岸签署 ECFA 之后不久,台湾旋即于 2010 年 8 月和 2011 年 10 月相继启动了与新加坡和新西兰签署“经济伙伴协议”的共同研究。此外,台湾当局也利用多种场合,一再表示希望能够与美、日、澳和东盟等重要贸易伙伴签署 FTA。2012 年 7 月 21 日,马英九在出席岛内关于经贸自由化的座谈会时便声称:2003 年起全球各地区都在竞相谈判和签署 FTA,但是台湾却由于大陆的“外交孤立”以及岛内强烈的保护主义心态,导致台湾大大落后,为此台湾要尽快落实与大陆的 ECFA 后续谈判,并努力与新加坡、新西兰和澳大利亚洽签 FTA。^[17]

在另一方面,台湾也将目光投向东亚以及亚太地区多边经济合作机制,尤其是对于美国所主导的 TPP 更是青眼有加。早在马英九于 2010 年 5 月正式提出“黄金 10 年”愿景之后不久,台湾当局便露出了对参与 TPP 谈判的兴趣。2011 年 11 月 14 日,就在奥巴马宣布 TPP9 国达成协议纲要文件之后第二天,马英九在岛内再度明确宣称,希望在未来 10 年内创造条件参加 TPP。2012 年 5 月 20 日,在赢得连任的就职演说中,马英九更进一步地明确要求台湾以“黄金 10 年”为愿景,力求“在未来 8 年内做好加入‘跨太平洋经济伙伴协定’的准备”,将准备时间又缩短了 2 年。^[18]据岛内《联合报》报道,2012 年 7 月 21 日,马英九针对 TPP 议题提出了 16 字箴言,希望台湾以“排除障碍、调整心态、八年入 T(TPP)、能快就快”的态度,尽快加入 TPP。^[19]

为了落实马英九“尽快加入 TPP”的要求,台湾“行政院”于 2011 年 12 月 15 日公布以加入 TPP 为长远目标的“自由经济示范区”试点规划,准备在 2012 年启动首个“自由经济示范区”——高雄南星自由贸易港区,结合加工出口区、科学园区和工业园区,营造友善的投资环境,吸引台商和外资来台投资,最终将台湾全岛打造成通关便捷且货品免税的“自由贸易岛”。为此,台湾“行政院”还宣布将成立跨部会规划小组,提出具体的增加和修订相关法规的计划,并于未来 2 年内完成立法和修法工作。

台湾当局之所以对加入 TPP 表现出如此浓厚的兴趣,主要有以下几点原因:

首先,融入亚太地区经济一体化,为提高台湾经济的国际竞争力服务。岛内市场狭小的台湾是典型的出口导向型经济体,其经济成长对国际经贸往来的依赖度高达 70%,因此,能否以最低的投资和贸易成本参与国际分工体系并进入海外市场,攸关岛内经济的发展。自 2000 年抱持“台独”理念的陈水扁上台之后,两岸关系波折不断,台湾也始终无缘跻身蓬勃发展的东亚地区经济一体化进程。

为了提振台湾经济,防止台湾继续在区域经济整合过程中被“边缘化”,马英九当局开始调整两岸和对外策略,积极谋求融入亚太地区自由贸易网络,进而拓展台湾的“国际经贸空间”。与此同时,台湾当局也希望“以压促变”,加强岛内投资与贸易的自由化、便捷化和透明度,借以提升岛内企业和产品的国际竞争力,促进出口以及经济增长。

TPP 作为一个方兴未艾的“高标准”多边自由贸易协定,开辟了 APEC 框架下自由贸易的先河,随

着参与谈判的国家日渐增多,有望发展成为一个亚太地区的“小型 WTO”。鉴于在参与亚太地区自由贸易网络方面台湾已远远落后于其他经济体,台湾迫切希望能够加入 TPP 这一多边自由贸易机制,借以改善其在国际贸易竞争中所处的“边缘化”地位。例如在 2011 年 11 月 15 日,马英九便不无忧虑地指出:环太平洋地区目前已有 9 国加入 TPP,如果未来越来越多的国家加入其中,“台湾又留在外边的话,我们将来怎么竞争?”^[20]2012 年 3 月 27 日,马英九再次指出:虽然为了创造加入 TPP 的条件需要付出一些代价,“可是我们不这样做的话,我们台湾的经济会逐渐被边缘化”。^[21]也正因为此,马英九将加入 TPP 视为台湾“融入国际经贸体系的历史机遇”,并积极加以推动。^[22]

其次,抗衡大陆对台湾的经济影响,减轻对大陆经贸的依赖。自 2003 年以来,大陆始终是台湾最大的贸易伙伴、最大的贸易顺差来源地、第一大出口市场和投资地,近年来台湾对大陆(含香港)的出口依存度一直高达 40% 以上。2011 年两岸经贸额首度突破 1 600 亿美元,同比上升 10.1%,大陆对台出口 351 亿美元,同比上升 18.3%,自台湾进口 1 249 亿美元,同比上升 7.9%。截至 2011 年 12 月底,大陆累计批准台资项目 85 772 个,实际利用台资 542 亿美元。^[23]此外,随着 ECFA 的签署以及“两岸经济合作委员会”的成立并投入运作,两岸经济合作的机制化进程也不断深化。

尽管近年来两岸经济往来日益频密,双边贸易和投资额也不断攀升,但是两岸之间在政治和安全领域的隔阂依然存在,岛内对于大陆对台湾的所谓经济“磁吸效应”也是忧心忡忡,担心由于两岸经贸互动的深化会危及台湾“经济安全”。为此,加速推进台湾与主要经贸伙伴签署 FTA,以及参加多边经济整合机制,便成为台湾当局抗衡和削弱大陆对台经济影响,维护台湾“经济安全”的重要手段。例如在 2010 年元旦讲话中,马英九便直言不讳地声称“不会一厢情愿,将台湾对外关系完全寄托于两岸关系的发展”,而是会采取“平衡原则,让两岸关系与对外关系相辅相成”。^[24]为此,马英九成立了由其亲自领军的“FTA 专案小组”,并明确表示在签署 ECFA 之后“继续与别的国家签自由贸易协议,是当局持续努力的目标”。^[25]而 TPP 作为涵盖亚太地区多个重要经济体的多边自由贸易框架,一旦台湾能够如愿加入,则可强化与其他经济体的经贸互动,从而在一定程度上降低对大陆贸易的高度依赖。

第三,改善和提升与美国的实质性关系。强化与美国这一“安全盟友和贸易伙伴的合作关系”,始终是台湾当局念兹在兹的“外交”重点。由于陈水扁当局不断冲撞美国两岸政策的红线,导致美台关系遭到了严重冲击。2008 年马英九上台后,誓言要使台湾从“麻烦制造者”转变为“和平缔造者”,着力修补和提升美台互信,美台关系也随之迅速回暖。但是,由于台湾当局对于美国牛肉进口的限制,美台经贸关系近年来龃龉不断,甚至导致美台“贸易和投资框架协议”(TIFA)谈判也被一再延宕。与此同时,两岸关系的大幅改善和提升,也导致美国部分反华政客担心两岸变得“过于亲密”,从而使美国在台海事务中被“边缘化”,丧失对台海局势的主导和掌控。面对这一情势,马英九提出的“加入 TPP”的诉求可以起到多重对美“外交”功效。

1. 积极要求加入 TPP 这一由美国主导,同时却将中国大陆排除在外的多边合作机制,可以向美国表达台湾当局不会因两岸关系的改善而“牺牲”美台关系的决心,展现马英九当局虽然“和中”但却“亲美”的政策意向,从而减轻美国对两岸关系迅速发展的担心。

2. 以推动加入 TPP 为契机,可以促使岛内根据 TPP 的高标准大幅提升市场自由化程度,为未来美国商品出口台湾排除障碍,减少类似“美牛案”的美台经贸摩擦,同时也可台湾商品进军美国国内市场创造条件,促进美台经贸关系的发展。

3. 尤为重要的是,对于任何一个经济体而言,加入 TPP 的实质就是与以美国为首的一系列国家谈判和签署 FTA。而推动洽签美台 FTA 无疑是台湾当局多年来梦寐以求的夙愿。通过启动相关的谈判,美台势必展开政治接触,台湾可借此推动和深化美台在政治和战略领域的实质性关系。

三、台湾谋求加入 TPP 之前景分析

“美国在台协会”理事主席薄瑞光一席美国“支持台湾加入拟议中的 TPP”的讲话,使台湾加入 TPP 这一议题引发多方关注。2012 年 8 月 8 日,美国贸易副代表迪米特里奥斯·马兰蒂斯(Demetrios Marantis)在华盛顿再度表示,包括中国大陆和“台湾在内”的亚太国家和地区可以根据自身条件决定是否准备参与 TPP 谈判,“任何国家只要符合 TPP 所要求的高标准,都可以加入”。^[26]目前看来,台湾当局对于加入 TPP 态度十分积极,而美国也向台湾当局伸出了橄榄枝。然而台湾在未来能否如愿以偿地加入 TPP,将取决于以下多方面的制约因素:

首先,中国大陆的态度和政策。台湾问题的特殊性在于,无论台湾当局试图加入何种国际组织,抑或是签署何种“国际协定”,中国大陆的态度和反应都是最具决定性的影响变量。以台湾谋求与其他经济体签署 FTA 为例,这不仅牵涉到台湾与对象国的利益调整和分配问题,更直接关系到如何在国际社会维护“一个中国”原则的政治问题。事实证明,多年来对于台湾洽签 FTA 的要求,任何一个与大陆建交的国家都不会罔顾大陆的反,不惜以损害甚至牺牲与大陆的关系而贸然与台湾展开协商。只有在大陆同意,或者至少是不反对的情况下,上述国家才会与台湾启动相关的谈判进程。对于台湾加入 TPP 这一问题,在笔者看来,中国大陆至少在近期而言不会予以同意或者默许,究其原因,主要在于以下几点:

1. 虽然两岸关系因台湾当局接受“九二共识”而得到了很大改善,但是马英九始终坚持“不统、不独、不武”的“三不政策”,坚持向美国购买先进武器装备,回避与大陆开展政治协商和对话,遑论签署两岸和平协议,由此导致两岸政治互信目前依然相当薄弱。

2. 与美国以及其他国家签署 FTA,不仅体现了台湾当局拓展“国际经贸空间”以促进经济发展的需求,也一直是台湾“拓展国际政治空间”的工具。在当前马英九当局“和中、友日、亲美”的对外政策框架下,加入 TPP 很有可能被炒作为“美台实质关系的重大提升”,成为台湾进一步在国际间拓展“生存空间”的敲门砖。

3. 时至今日,民进党依然抱持“台独”理念,拒不承认和接受体现一个中国原则的“九二共识”。在岛内选举政治体制下,一旦拒不调整“台独”分裂政策的民进党在未来选战中获胜,大陆在允许台湾参加 TPP 问题上所做出的让步,很有可能会遭到“台独”分子的恶意操弄,为其在国际间制造“一中一台”、“两个中国”甚至追求“台独”的目的服务。

其次,美国的台海政策考量。作为台湾的“安全支柱”和重要的经贸伙伴,美方无疑希望将台湾纳入 TPP 这一多边自由贸易机制,进一步强化台湾对美经济依赖,同时借助贸易自由化安排,降低美台之间的关税壁垒,帮助美国企业开拓和占领台湾市场。2010 年 7 月,负责东亚事务的美国助理国务卿帮办大卫·希尔(David Shear)便明确宣称:美国希望台湾以 ECFA 的签署为契机,在 WTO 框架下与包括美国在内的其他国家洽签双边经贸协定。^[27]前文引述的薄瑞光以及马兰蒂斯的讲话则明确表达了美国对于台湾加入 TPP 谈判的支持态度。

但是,在实际操作层面,美国会否接纳台湾参与 TPP 谈判则取决于美国对台海政策的通盘考量。换言之,美国必须充分考虑到该行为将对中美关系所造成的影响和冲击。随着中国成为世界舞台上举足轻重的权力中心之一,中美两国的共同利益也日趋广泛。在全球层面,无论是促进全球经济复苏和增长、应对全球变暖,抑或是防止大规模杀伤性武器扩散以及打击恐怖主义,都需要中美携手合作,才能有效地加以应对和解决。在亚太地区层面,中美也拥有一系列重要的共同利益,包括维持地区和

平与稳定、朝核问题以及伊朗核问题的解决等等。诚如中美于 2011 年 1 月发表的《联合声明》所言,两国之间能否建立起建设性的良性互动事关“亚太地区的和平、稳定与繁荣”。^[28]而就中美双边关系而言,两国在经济、金融领域的相互依赖日益升高,在安全和政治领域的合作也不断深化。尤其是当前美国深陷金融危机的泥沼,综合国力遭到严重削弱,为了尽快走出经济低谷,更是亟需与中国大陆展开务实合作。也正是为此,中美两国元首多次明确宣称要共同努力,建设“互相尊重、互利共赢的合作伙伴关系”。^[29]

美国对台政策的制定始终取决于中美关系的大局,服从于美国的全球战略利益。时至今日,在美国国家利益的天平上,中国大陆与台湾所分别具有的重要性早已不可同日而语。事实上,从奥巴马政府在处理涉台议题上的种种表现可以看出,美国不愿因台湾问题损害中美关系,甚或导致两国关系出现严重倒退。尽管中美两国之间始终存在着利益摩擦和冲突,在美国对华“两面下注”的战略框架下,美国也不会轻易放弃台湾这一牵制中国大陆的“王牌”,但是对于台湾加入 TPP 这一问题而言,如果大陆采取坚决反对的政策立场,很难想象任何一位美国总统会有足够的意愿和理由罔顾中国的核心国家利益,悍然接受台湾加入 TPP,从而导致中美关系横生波折,破坏中美关系合作的大局。

第三,台湾自身的制约因素。如前文所述,台湾试图以加入 TPP 作为其参加地区经济整合的敲门砖,推动台湾加入亚太自由贸易网络,减缓经济上被“边缘化”的危机。但是,作为一个涵盖领域广泛、高度自由化的多边贸易机制,TPP 树立了一系列超越 WTO 规范以及传统 FTA 模式的高标准,试图达成一个包括所有商品和服务在内的综合性、高质量的自由贸易协议,而如何达到这些标准,对于台湾而言无疑是一项严峻的挑战。例如,根据 TPP 规定,成员国必须将约 95% 的货品降至零关税,范围涵盖工业、农业、纺织成衣等约 11 000 项税目,并承诺根据一定的时间表对所有产品完全免除关税。此外,成员国还必须完全开放本国的金融、通讯、物流、教育、医疗、运输等服务业的市场,实现自由开放竞争,而目前台湾无论是市场自由化程度,抑或是经济开放程度都远远没有达到 TPP 的上述要求。

又如 TPP 对劳工权益和环境保护议题极为看重,美国则明确要求成员国必须承诺采用和维持“国际劳工组织”设定的五大劳工标准及其它基本原则,参加并履行全部“多边环境协定”(Multilateral Environment Agreements)七项国际公约的义务,如果不能接受则视同退出 TPP。而台湾目前的劳工和环境条件与国际标准仍有相当大的落差,如要加以调整则必然会牵涉到对大量现行法律法规的修订,殊非易事。^[30]

再如对于投资议题,TPP 要求成员国不得借助政府力量对私人企业形成不公平竞争,这将对台湾在电力、石油、邮政、电信等领域“龙头国企”的生产和运营构成沉重压力。此外,在投资自由化方面,美国所主张的“投资者 Vs 国家争端解决机制”亦即允许外资企业援引国际法相关规定起诉所在国政府,并谋求国际仲裁,也为台湾现行投资法律监管机制所不容。^[31]

由此可见,为了达到 TPP 所确立的近乎苛刻的准入门槛,台湾需要在市场开放、产业政策、劳工权益、环境保护以及政府职能等多个方面做出重大的制度调整和政策改变,甚至要为之付出相当高昂的政治、经济和社会成本。以农产品市场开放为例。台湾农渔民数量约有 100 万人,与之相关的人口则高达 400 余万人,具有相当强大的政治能量。早在陈水扁执政时期的 2002 年 11 月,由于担心外来农产品进口激增,岛内农渔会便动员了 13 万农渔民,在台北举行大规模游行,几乎导致游锡堃的“战斗内阁”为此“总辞”,农渔民的政治影响力由此可见一斑。为了保护竞争力相对脆弱的农渔业,进而争取农渔民的选票,台湾当局多年来始终对农产品的进口加以严格限制。在台湾加入 WTO 以及与大陆签署 ECFA 时,也都将农产品进口尽可能地排除在关税减让的清单之外。由于台湾对农业市场的贸易保护政策,屡屡导致台湾与其他国家之间的经贸摩擦,其中最为显著的莫过于扰攘多时的“美牛进

口案”。对此,薄瑞光便曾直言不讳地批评台湾“具有一些非常严重的保护主义习性,并且习惯于在贸易领域采取保护主义做法”,并警告说,尽管美国支持台湾加入 TPP 谈判,但是台湾“首先必须摒弃保护主义”。^[32]

由上述可见,农产品开放可谓是台湾实现贸易自由化最重要的“软肋”之一。但是根据 TPP 的规定,成员对于农、林、渔产品的进口不得设立任何限制,这意味着台湾行之有年的农产品保护政策将被迫取消,岛内农业将直面进口农产品强有力的竞争。更为严重的是,目前参加 TPP 谈判的美、澳、新西兰、智利等国均是农牧业产品出口的大国,一旦台湾加入 TPP,势必导致外来农产品进口的激增,对岛内农业造成严重冲击,损害数百万农渔民的切身利益。如何妥善应对这一问题,势必对台湾当局构成极为严峻的挑战。

事实上,对于上述一系列棘手的难题,台湾当局自身也有着较为清醒的认识。例如在 2011 年 11 月 15 日,当马英九提出“要在未来 10 年创造条件加入 TPP”时就坦承“我们距离一个高品质的自由贸易协定,还有相当长的路要走。”而所谓创造条件,就是目前台湾“还没有这样的条件”,因此台湾“不能够虚张声势,而是很务实的来看怎么样一步一步地能够到达这个条件”。^[33]在其连任就职演说中,马英九更是明确发出呼吁:“我们必须改变保护主义的思维,翻修不合时宜的法制,排除贸易和投资的人为障碍,为台湾打造一个真正自由开放、与国际社会接轨的经济环境。”^[34]由此可见,至少在可预见的未来,台湾要迈向 TPP 所要求的全面贸易自由化之路,依然任重而道远。

四、结 语

自 2009 年高调宣布加入 TPP 以来,美国便积极利用自身经济优势影响和塑造 TPP 谈判议程,借以强化美国在亚太经济体系中的主导地位。为了制衡中国经济崛起以及蓬勃发展的东亚地区经济一体化进程,同时促进对台商品和服务贸易出口,美国也对台湾加入 TPP 的意向表示支持。而台湾当局出于拓展“国际经贸空间”,提升美台实质性关系,并减少对大陆经济依赖度等多重目的,也积极采取措施,希望尽快加入 TPP。但是,鉴于目前两岸政治互信依然薄弱,台湾的这一意向很难得到大陆的认可。而美国基于全球战略利益的考量,也不会罔顾大陆的反而对予以“无条件的支持”。加之台湾岛内经济自由化程度远未达到 TPP 的要求,由此导致台湾加入 TPP 的过程势必困难重重。^[35]

注释:

- [1] [7] The White House, “Remarks by President Barack Obama at Suntory Hall”, Suntory Hall, Tokyo, Japan, Nov. 14, 2009 <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/remarks-president-barack-obama-suntory-hall>
- [2] [32] “Non-protectionist Taiwan Would Get Support for TPP Talks Entry: US Official”, *The China Post*, July 14 2012, <http://www.chinapost.com.tw/business/asia-taiwan/2012/07/14/347552/Non-protectionist-Taiwan.htm>
- [3] 根据国际货币基金组织估计,以 2010 年各国 GDP 为基准,参与 TPP 谈判的 12 国 GDP 规模约为 27 万亿美元,约占全球经济总量的 40%。具体可参见刘中伟、沈家文《跨太平洋伙伴关系协议(TPP):研究前沿与架构》,《当代亚太》2012 年第 1 期。
- [4] Office of the United States Trade Representative, “Outlines of the Trans-Pacific Partnership Agreement”, Nov. 12, 2011 <http://www.ustr.gov/about-us/press-office/fact-sheets/2011/november/outlines-trans-pacific-partnership-agreement>
- [5] [12] The White House, “President Obama at the Asia-Pacific Economic Cooperation (APEC)”, Nov. 13 2011 <http://www.whitehouse.gov/blog/2011/11/13/president-obama-asia-pacific-economic-cooperation-apec>
- [6] 吴心伯《论奥巴马政府的亚太战略》,《国际问题研究》2012 年第 2 期,第 65-66 页,第 74 页。
- [8] Hillary Clinton, “America’s Pacific Century” *Foreign Policy*, Nov. 2011, p. 57.
- [9] Kurt Campbell, “Principles of US Engagement in the Asia-Pacific”, testimony before the Subcommittee on East Asian and Pacific Affairs, Senate Foreign Relations Committee, Washington, DC, Jan. 21 2010 <http://www.state.gov/p/eap/>

rls/rm/2010/01/134168.htm

- [10] US Department of Defense, "Sustaining US Global Leadership: Priorities for 21st Century Defense", Jan. 2012 p. 2.
- [11] 杜兰《美国力推跨太平洋伙伴关系战略论析》,《国际问题研究》2011年第1期,第48页。
- [13] [14] Office of the United States Trade Representative, "US-Taiwan Trade Facts" <http://www.ustr.gov/countries-regions/china/taiwan>
- [15] Office of the United States Trade Representative, "Outlines of the Trans-Pacific Partnership Agreement", Nov. 12, 2011 <http://www.ustr.gov/about-us/press-office/fact-sheets/2011/november/outlines-trans-pacific-partnership-agreement>
- [16] 台湾《中国时报》2010年1月18日,转引自汪曙申、刘利琼《东亚新形势下的两岸关系评析》,《台湾研究》,2011年第3期,第7页。
- [17] [19]《马英九经贸计划受冷遇》,《环球时报》2012年7月23日,第10版。
- [18] [22] [34]《坚持理想、携手改革、打造幸福台湾——马英九就职演说》2012年5月20日。参见:<http://www.president.gov.tw/Default.aspx?tabid=1103&itemid=27201&rmid=2780>
- [20] [33]《马英九:10年内创造条件参加TPP》,台湾《中时电子报》2011年11月15日,参见:http://tw.ifeng.com/yaowen/detail_2011_11/15/10655054_0.shtml
- [21]《马英九:创TPP条件需要点牺牲》,新加坡《联合早报》2012年3月27日,参见:http://realtime.zaobao.com/2012/03/jz120327_054.shtml
- [23] 中华人民共和国商务部《2011年1-12月大陆与台湾贸易、投资情况》2012年2月3日,参见:<http://www.mofcom.gov.cn/aarticle/tongjiziliao/fuwzn/diaoca/201202/20120207949748.html>
- [24] 台湾《联合报》2010年1月2日,转引自汪曙申、刘利琼《东亚新形势下的两岸关系评析》,《台湾研究》2011年第3期,第8页。
- [25]《马“总统”:签ECFA后可减少和他国签FTA阻力》,台湾“中央社”2009年12月20日电。
- [26]《美贸易官员称TPP不排斥中国》,《参考消息》2012年8月10日,第16版。
- [27] David Shear, Keynote Speech at a conference on "Cross-Strait Relations in a New Era of Negotiation" hosted by Carnegie Endowment for International Peace, Washington, DC, July 7, 2010, <http://carnegieendowment.org/2010/07/07/cross-strait-relations-in-new-era-of-negotiation/1z7k>
- [28] [29] 中华人民共和国外交部《中美联合声明》2011年1月19日。参见:<http://www.fmprc.gov.cn/chn/gxh/tyb/zyxw/t788163.htm>
- [30] Office of the United States Trade Representative, "Outlines of the Trans-Pacific Partnership Agreement", Nov. 12, 2011 <http://www.ustr.gov/about-us/press-office/fact-sheets/2011/november/outlines-trans-pacific-partnership-agreement>; 吴福成《台湾参加TPP的愿景与挑战》,台湾《工商时报》2012年7月17日。
- [31] 沈铭辉《跨太平洋伙伴关系协议(TPP)的成本收益分析:中国的视角》,《当代亚太》2012年第1期,第16页。
- [35] 在此需要特别指出的是,台湾参加TPP扩大谈判与真正加入TPP是两个完全不同的概念。根据TPP相关规定,即便获准加入TPP扩大谈判,也并不意味着就能够最终加入TPP。随着情势的发展,例如由于美国总统换届导致美国对台政策发生重大改变,台湾并非绝无可能参加TPP扩大谈判,但是实现加入TPP的目标则远为困难得多。

(责任编辑:李 鹏)

TPP Strategy of US and Prospect of Taiwan's Participation

Xin Qiang

Abstract: The TPP initiative advocated by USA has received favorable responses from Taiwan administration. In order to contain China-led East Asian economic integration process and its expansion of export to Taiwan, the United States has expressed its support for Taiwan to join TPP. On the other hand, Taiwan is trying actively to take part in TPP so as to explore "international economic space", improve US-Taiwan essential relations and decrease its economic independence upon the mainland. However, constrained by the reality of Cross-Strait relations, the context of US-China interaction and the low degree of economic liberalization, Taiwan's participation in the TPP must be a very difficult mission.

Key Words: TPP strategy, US-Taiwan relations, East Asian economic integration