

## 概述川普當選美國總統後跨太平洋夥伴協定之可能走向

吳建緯 編譯

### 摘要

「跨太平洋夥伴協定 (Trans-Pacific Partnership Agreement, TPP)」由美國、日本等共 12 國在今 (2016) 年 2 月 4 日簽署，尚待各國完成國內批准程序。不過 11 月之美國總統大選由主張保護主義之共和黨候選人 Donald Trump (以下簡稱川普) 勝出，使 TPP 協定的未來發展非常不樂觀。選前歐巴馬政府雖極力希望國會能在卸任前之「跛鴨期間 (lame-duck session)」審查通過 TPP 協定，但多數議員認為必須待新總統上任後始得審查。其他成員國如日本、新加坡、澳洲、紐西蘭等，雖然皆表示希望 TPP 協定得以繼續進行，但亦有該協定已凶多吉少之心理準備。一般認為，川普於上任後會立即退出 TPP 協定，做為其大刀闊斧改革美國經濟現況的第一步棋，進而獲得美國人民之認同。

(本篇取材自：*Trump Pledges to Withdraw from TPP on Day One of New Administration*, INSIDE US TRADE, Vol. 34, No. 46, Nov. 25, 2016; *Obama Used APEC Summit to Push for Continued Engagement on TPP*, INSIDE US TRADE, Vol. 34, No. 46, Nov. 25, 2016.)

「跨太平洋夥伴協定」(Trans-Pacific Partnership Agreement, TPP) 一直以來都是美國總統歐巴馬重返亞洲的優先政策之一，不僅鞏固美國在亞洲的及地位，且允許美國和其在環太平洋地區的貿易夥伴們得以尋求迄今為止所有貿易協定中最高標準的規則——尤其在勞工權利和環境保護領域。如今，在對貿易採取保護主義之川普勝選後，TPP 協定之存續突生極大變數。若美國退出 TPP，抑或國會審查未能通過，則 TPP 幾乎確定無法生效，蓋依據 TPP 生效規定，美國 GDP 占 TPP 成員國 GDP 總和比例甚高乃達到生效門檻之必要條件<sup>1</sup>。

本文首先敘述川普新政府對於美國貿易政策之看法，了解其對於 TPP 協定等貿易協定可能採取的行動；再概述 TPP 協定於歐巴馬卸任前可能之發展；再列舉 TPP 協定其他成員國對於美國新政府上任後該協定之展望；最後做一結論，說明 TPP 協定未來可能的進程。

### 壹、川普對於美國貿易協定之看法和改革方案

川普於競選時期提出針對美國國際貿易的 7 大改革方案。其中，最受矚目的即為川普針對 TPP 協定的反對立場，以及希望與加拿大、墨西哥重新協商北美自由貿易協議 (North American Free Trade Agreement, NAFTA)，否則揚言退出之態度。因此，足以看出川普於美國未來貿易政策上趨於保護主義。川普

<sup>1</sup> TPP 協定生效需各成員國完成國內程序，或至少有 6 個締約方完成國內程序，且其國內生產總值 (GDP) 達所有締約方 85% 以上 (以 2013 年之計算為基準)，始得生效，參考：*Trans-Pacific Partnership Agreement*, art. 30.5 [hereinafter TPP Agreement].

之競選網站也提到，美國和其他 TPP 協定成員國之貿易赤字在 2015 年造成 200 萬個以上的失業人口，其中損失最大的為汽車及零件產業，有將近 74 萬個製造業勞工失業；並認為若 TPP 協定開始運作後將有更多的就業機會流失。TPP 協定也使美國貿易之競爭者更容易出口到美國市場，然同時其他國家繼續於美國出口時設立阻礙，例如 TPP 協定降低了美國對進口汽車的關稅，而他國之法律仍然限制美國汽車銷往海外。TPP 協定甚至留下一個讓中國提供零件給墨西哥製汽車之後門<sup>2</sup>。

又川普在今年 11 月 21 日釋出之錄製影片裡也提到其就職後 100 日內之首要政策之一就是立即退出 TPP 協定，聲稱其為美國之潛在災難，並尋求更公平互惠的貿易協定，希望將工作機會、產業等帶回美國本土。川普也提到，他的治國方向將以「美國優先」為核心基礎。不管是汽車、生醫、鋼鐵等任何產業，他希望下個世代的製造和創新都在美國本土進行，以創造更多財富和工作機會

## 貳、TPP 協定於歐巴馬卸任後之可能發展

儘管 TPP 協定前景堪慮，而其他成員國領袖開始尋覓替代方案，但歐巴馬總統於 11 月 19 日之「亞洲太平洋經濟合作 (The Asia-Pacific Economic Cooperation, APEC)」高峰會上呼籲其他成員國繼續進行國內審查，並強調美國將持續對於泛太平洋地區之貿易表示強大之支持。歐巴馬總統提到其他成員國皆明確表示希望 TPP 繼續進行，並且是以美國繼續為成員國之情況下進行，而有些國家已開始國內之審查程序。現任白宮經濟事務國家安全顧問 Wally Adeyemo 指出，如果美國不參與 TPP，其它國家例如秘魯仍會繼續尋找其他地區性的貿易協定，例如中國大陸提出的區域全面經濟夥伴關係協定 (Regional Comprehensive Economic Partnership, RCEP)<sup>3</sup>，這協定的門檻較 TPP 為低，將給中國一個為亞太地區制定規則的機會，並且增添美國之勞工和產業在同一水平競爭時之難度，這對美國之經濟發展來說舉足輕重<sup>4</sup>。

不過近來有些消息指出其他成員國可能在 TPP 協定生效機會渺茫的情況下轉而考慮其它勞工保護、生態保育上標準較低的貿易協定，這將使趨於保護主義的美國在亞太地區的地位和全球貿易的核心角色受到影響。多數國會議員亦認為不應在新總統上任前貿然通過 TPP 協定，如參議院共和黨領袖 Mitch McConnell 已表明該協定的命運將由新總統決定，他不會在川普就任總統之前將 TPP 協定交付議決，且眾議院議長 Paul Ryan 也表示他不會進行該表決程序<sup>5</sup>。

<sup>2</sup> Donald J. Trump's 7 Point Plan To Rebuild the American Economy by Fighting for Free Trade, DONALD J. TRUMP: MAKE AMERICA GREAT AGAIN ORNAMENT, available at <https://www.donaldjtrump.com/policies/trade/> (last visited Nov. 27, 2016).

<sup>3</sup> Peru – Still Hoping for TPP – Wants to Join RCEP, Too, INSIDE US TRADE, Daily News, Nov. 16, 2016.

<sup>4</sup> Obama Advisers 'Clear-eyed' about TPP's Fate in the Lame-duck, INSIDE US TRADE, Daily News, Nov. 11, 2016.

<sup>5</sup> Obama Administration Suspends Efforts to Pass TPP, FINANCIAL REVIEW, available at <http://www.afr.com/news/economy/trade/obama-administration-suspends-efforts-to-pass-tpp->

## 參、其他成員國對於 TPP 之展望

APEC 執行董事 Alan Bollard 表示，世界各地日益增長的反全球化聲浪為此次 APEC 秘魯高峰會首要討論議題<sup>6</sup>。Bollard 更提到，在川普新政府就任的情況下，TPP 協定恐將停滯一年以上，並使美國以外之其他 TPP 協定成員國考慮加入其他中國主導之貿易協定。另一方面，中國這次在 APEC 高峰會上不斷遊說各國支持由中國主導、與 TPP 協定打對台之「全面經濟夥伴關係架構 (Regional Comprehensive Economic Partnership, RCEP)」，取代美國在亞太經濟主導地位的意圖十分明顯。中國國家主席習近平在此次峰會的一次談話中表示，中國大陸將藉由推動 RCEP 和「亞太自由貿易區 (Free Trade Area of the Asia-Pacific, FTAAP)」，進一步支持經濟全球化<sup>7</sup>。

新加坡總理李顯龍也於 APEC 高峰會上表示若 TPP 協定無美國之參與或許仍可行，但過程將會冗長且艱辛，且對其他 TPP 協定成員國的經濟效益恐怕有限。其亦表示川普於選舉時之言論未必會轉化成實際措施，並舉例過去如大、小布希、柯林頓甚至歐巴馬總統在進入總統辦公室後往往會因現實考量，重新評估競選期間之承諾。然他也提到，此次川普團隊作風更加激烈，要做出調整機率也較小，只能繼續等待並觀察<sup>8</sup>。至於澳洲總理 Malcolm Turnbull 在 APEC 高峰會提及他與歐巴馬總統及其他 APEC 其他領袖皆肯定自由市場與貿易之重要性，不管是在美國、澳洲或世界各地，都將開創更多機會和商機。紐西蘭總理 John Key 則悲觀認為，TPP 協定在歐巴馬卸任前通過國會的機率相當渺茫，也不看好川普政府上任後能通過<sup>9</sup>。

最後，在 TPP 協定成員國中 GDP 數額僅次於美國的日本仍持續推動國內審查，認為此舉會為美國和其他 TPP 協定成員國帶來好的影響，並也可能使川普再度深入考量<sup>10</sup>。日本眾議院與參議院分別已於 11 月初和 12 月 9 日時通過 TPP 協定，完成國會之國內批准程序<sup>11</sup>。然日本也清楚 TPP 協定之不確定性，故有論者也認為，他們或許會採取替代方案，可能的方向如下：繼續進行沒有美國的 TPP 協定；跟美國協商一個雙邊貿易協定；或與他國建構自由貿易協定<sup>12</sup>。

## 肆、結論

---

20161111-gsnsfs (last visited Nov. 27, 2016).

<sup>6</sup> *Trump Pledges to Withdraw from TPP on Day One of New Administration*, INSIDE US TRADE, Vol. 34, No. 46, Nov. 25, 2016.

<sup>7</sup> *APEC Director: TPP Likely to be Shelved 'for a Year or so'*, INSIDE US TRADE, Daily News, Nov. 18, 2016.

<sup>8</sup> *Singapore's Prime Minister Says TPP without the U.S. 'not so Easy to Do'*, INSIDE US TRADE, Vol. 34, No. 46, Nov. 25, 2016.

<sup>9</sup> *TPP Opponents, Proponents Say the Deal Has no Chance in a Lame-duck*, INSIDE US TRADE, Daily News, Nov. 9, 2016.

<sup>10</sup> *Japan's Diet Votes to Ratify TPP*, INSIDE US TRADE, Daily News, Dec. 9, 2016.

<sup>11</sup> *Id.*

<sup>12</sup> *Japan Ratifies Trans-Pacific Partnership, Which Trump Has Promised to Leave*, WALL STREET JOURNAL, World News, Dec. 9, 2016, available at <http://www.wsj.com/articles/japan-ratifies-trans-pacific-partnership-which-trump-has-promised-to-leave-1481273551> (last visited Dec. 11, 2016).

在貿易全球化之際，美國總統大選結果出爐無疑為世界貿易投下了一顆震撼彈。TPP 協定旨在使泛太平洋地區之貿易更加自由化，並且加深勞工權利、環境保護、智慧財產等之規範。然而，在 2016 年美國總統大選中，由於美國工作機會減少且產業外移，守住美國本土之安穩富庶成為首要議題。縱使歐巴馬總統在任期最後的幾個月積極奔走遊說，但種種跡象看來美國國會應會待新總統就任後才重新啟動 TPP 協定之國內審查。吾人認為川普上任後，為使人民有感將大刀闊斧進行變革，TPP 協定極有可能成為首要開鋤的對象。因此，TPP 協定其他成員國將另尋雙邊或多邊之貿易協定，以取得對自身貿易有利之管道。惟共和黨一直以來主張之資本主義與自由市場經濟在川普上任後是否真會有如此劇烈之轉變，也令人好奇。總而言之，作風大膽、經商有道的川普於 2017 年 1 月上任後，究竟會如何處理 TPP 協定這個燙手山芋，值得吾人繼續觀察。

