

CIIS研究报告

“跨太平洋伙伴关系协议”的新进展
与有关各方的战略考量

第 10 期
2015年4月



中国国际问题研究院
CHINA INSTITUTE OF INTERNATIONAL STUDIES



中国国际问题研究院简介

中国国际问题研究院系中华人民共和国外交部直属专业研究机构，主要对当前国际政治和世界经济等领域的重大问题进行中长期战略研究，对国际事务中重要的现实和热点问题做出及时分析，提出意见和建议，以供决策参考。

研究院前身为创设于1956年的中国科学院国际关系研究所。1958年更名为国际关系研究所，1986年更名为中国国际问题研究所。1998年，国务院下属的中国国际问题研究中心并入该所。2014年更名为中国国际问题研究院。

国研院现设7个研究部与7个研究中心。研究部分别为美国、亚太安全与合作、欧洲、发展中国家、欧亚、国际战略、世界经济与发展研究部；研究中心为中美关系、上合组织、军控与国际安全、能源战略、全球治理、海洋安全与合作研究中心、“一带一路”研究中心。所里另设科研处、对外联络处等部门负责科研管理和对外交流。

国研院现有研究人员逾百人，其中约40%具有高级职称。从1992年起，每年都有研究人员因贡献突出而享受国务院颁发的政府特殊津贴。迄今为止，共有49人享受过这一殊荣。

国研院图书馆是目前国内一流的国际问题研究专业图书馆，现有中、英、法、俄、德、日、西共7个语种约30万册图书。馆藏范围涵盖政治、经济、军事、外交、国际法等学科。

院内专设编辑部，负责编辑出版双月刊《国际问题研究》和China International Studies。其中，《国际问题研究》杂志创刊于1959年，是国内创办时间最早的国际政治类学术期刊之一。China International Studies创刊于2005年，是中国首个公开出版的外交与国际政治类英文学术期刊。

CIIS研究报告

“跨太平洋伙伴关系协议”的新进展
与有关各方的战略考量

姜跃春、张梅、李晓玉

第 10 期

2015年4月

中国国际问题研究院
CHINA INSTITUTE OF INTERNATIONAL STUDIES

作者简介

姜跃春，中国国际问题研究院研究员，享受国务院政府特殊津贴。现任中国国际问题研究院世界经济与发展研究所所长、中国国际经济关系学会常务理事、中国太平洋经济合作委员会委员、中国日本经济学会常务理事、中国中日关系史学会常务理事、中华日本学会常务理事等职。研究方向：世界经济、东亚区域合作、中日关系。

张梅，中国国际问题研究院世界经济与发展研究所副研究员。1991年毕业于中国人民大学国际经济系，同年入院工作，1999-2001年在中国驻津巴布韦使馆政治处工作。曾参与中财办、外交部等单位课题的研究和写作。研究领域：世界经济动向与趋势、中国经济外交。

李晓玉，中国国际问题研究院世界经济与发展研究所研究实习员。2012年毕业于南开大学世界经济专业，2012年7月入院工作。分别于2010年和2012年获得管理学和法学双学士与世界经济硕士学位。研究领域：区域经济合作、欧洲经济。



摘要

2008年美国高调宣布介入“跨太平洋伙伴关系协议(Trans-Pacific Partnership, TPP)”谈判以来,不仅使TPP规模迅速扩大,其影响力也迅速上升。

TPP谈判进行至今,已经完成了二十多轮谈判。其谈判的主要内容包括约29章¹,涉及到货物贸易、原产地规则、贸易救济措施、卫生和植物卫生措施、技术性贸易壁垒、服务贸易、知识产权、政府采购和竞争政策等众多议题。TPP的主要特点:设立前所未有的高标准,试图建造国际贸易新规则;各成员国经济发展水平悬殊,参与谈判的诉求差别明显;美日两国是该协议中的两大主角,双边谈判成功与否成为掣肘TPP进展的关键因素,等等。经过近几年的谈判,TPP已经在部分议题取得进展,但随着谈判的深入和成员国的增加,谈判逐步进入“深水区”,部分谈判的难点不断侵蚀TPP谈判所设定的目标,而谈判所设立的最最终期限也被一再拖延。

美国高调介入TPP的主要考虑一是要分享亚洲新兴经济体高速增长的红利,借此打开亚太市场,实现“出口倍增计划”;二是要影响乃至主导亚太地区经济合作的发展方向。这是因为近年来亚太地区多种经济合作框架进展迅猛,并出现脱离美国倾向,美国面临被排挤出该地区的黯淡前景。三是“多哈回合谈判”陷入困境的背景下,美国深深感到,现有的世界贸易组织(World Trade Organization, WTO)协定背景下的国际经济秩序和规则已经越来越不利于美国经济

1 Fergusson I F, Cooper W H, Jurenas R, et al. “The Trans-Pacific Partnership Negotiations and Issues for Congress”. Congressional Research Service Reports 2013. <http://fpc.state.gov/documents/organization/203883.pdf>.

的发展，美国通过 TPP 重新制定有利于西方经济的国际贸易新规，从而维护美国在未来全球经济秩序中的主导地位。

日本加入 TPP 谈判的主要考虑是进一步强化日美同盟关系。东亚地区，中日关系因钓鱼岛撞船事件再次恶化，朝鲜半岛持续紧张的局面，导致日本非常欢迎美国“重返”亚洲，日本希望通过参加 TPP 来表明支持美国的立场，借以修复因普天间基地搬迁问题造成的日美关系的裂痕，实现日美政治安全经济的全面捆绑。其次，有助于维持日本在亚太区域合作中的主导地位。随着中国经济不断崛起，中国在亚太区域合作中的影响力日趋上升，而日本在该地区的影响力“风光”大减。加入 TPP，美日两国自然而然成为该框架的主导者，既有利于在经济上保持对中国的优势，使中国的影响力受到制约，更有助于日本保持在亚太区域合作进程中的主导地位。最后，由于 TPP 乃超 WTO 的地区间经济合作框架，也是高水准的 FTA，它将确立一种新的反映发达国家利益诉求的贸易体系的新规则。日希望在新规则谈判初期加入，以增加日本在国际规则制定中的发言权和影响力，以避免在未来国际贸易新秩序中陷入被动。

东盟作为一个整体，往往能通过集体行动为成员国参与区域经济一体化带来更大的竞争力和话语权。但由于经济发展水平和利益诉求的差异，东盟成员也保持了单独参与区域经济合作的独立性和自主权。在参加 TPP 问题上，东盟成员国步调不一、态度千差万别，在可预见的的时间里，很难以整体加入 TPP。因而东盟希望借助 RCEP 的合作框架，以增加东盟作为整体的凝聚力，应对 TPP 进展给东盟带来的冲击，进一步巩固它在东亚区域合作中的主导地位。

TPP 作为美国统合亚太地区经济合作的工具，将对该地区现有合作框架产生强大冲击，同时，它作为美国对外经济战略之一，将对未来国际贸易新规则的制定发挥重要的引领作用，同时也将对未来国际贸易格局和世界经济秩序产生深远影响。

中国作为亚太经济大国，应该在未来亚太区域合作进程中发挥作用。历史经验证明，有关亚太地区任何形式的区域经济合作，如果没有中国的参与都难以取得健康发展，为此，中国应该在努力推进亚太自贸区建设的同时，密切关注 TPP 进展，加大力度深化国内体制改革，为将来参与亚太地区经济一体化进程创造条件。



目 录

第一章 “跨太平洋伙伴关系谈判”的新进展	1
一、TPP谈判的进展	1
(一) 关于市场准入	2
(二) 关于知识产权	3
(三) 关于原产地规则	5
(四) 关于劳工规则	6
(五) 关于环境问题	7
(六) 关于国有企业	8
二、TPP谈判的主要特征	10
(一) 高标准、广范围，希冀引领国际贸易新规则	10
(二) 成员国之间经济水平各异，谈判中诉求差别明显	10
(三) 美日双边谈判成为掣肘TPP的关键因素	11
(四) TPP协定或将成为亚太地区新“面条碗”	13
第二章 TPP对未来国际经贸格局的影响	15
一、冲击现有的国际贸易格局	15
二、影响和制定未来国际经济规则	16
三、影响未来亚太区域合作的发展方向	18
第三章 美国介入TPP的主要内外背景	21
一、拯救美国经济，实现对外贸易倍增战略	21
二、重返亚太并力图成为区域合作的主导者	22
三、抑制中国在亚太地区日益上升的影响力	23
四、重新建立国际贸易规则 and 世界经济新秩序	24

第四章 日本加入TPP的主要战略考虑	25
一、实现与美国政经、安全的全面捆绑	25
二、维持日本在亚太区域合作中的主导地位	26
三、争取国际经济新规则制定先机	26
第五章 东盟国家参与TPP的多重选择	29
一、东盟谈判参与国对谈判的不同判断	29
(一) 新加坡对TPP进展乐观	29
(二) 文莱强调会适度保护中小企业	30
(三) 越南参与TPP谈判态度坚定	30
(四) 马来西亚对TPP既期待又忧虑	31
二、东盟其他成员对加入TPP的不同考虑	32
(一) 菲律宾努力未果只能宣布放弃	32
(二) 泰国的加入进程因政局动荡陷入停顿	33
(三) 印尼仍在审慎权衡加入的利弊	34
(四) 缅甸、老挝和柬埔寨目前尚无加入的可能	34
三、东盟国家对TPP谈判进程的不同判断	35
(一) 东盟参与国对谈判达成最终协议充满信心	35
(二) 美国日本是TPP谈判进展的关键	35
(三) TPP的确给东盟参与国带来经济效益	36
(四) 东盟兴趣国的加入尚需时日	37
四、TPP对东盟的局限性和冲击	37
(一) 在TPP中, 东盟的参与度和影响力都存在局限性	38

(二) TPP可能给东盟带来的经济效益存在不确定性	38
(三) TPP挑战了东盟在东亚经济合作架构中的主导地位	39
(四) 东盟成员间协调经济和政治利益的难度增大	39
五、东盟希望TPP和RCEP共存，为其带来更多的选择	40
(一) 东盟希望牵头成立RCEP的主要考虑	40
(二) 两个机制在成员组成、自由化水平等方面明显不同	40
(三) 东盟希望从两个机制的共存和互补中更多获益	41
第六章 中国的政策选择	43
一、继续强调“开放”理念，重视多边经济合作	43
二、推进亚太自贸区建设，实现地区合作的“包容性”发展	44
三、努力推进“一带一路”建设，开创对外开放的新格局	45
四、积极参与RCEP，打造东亚合作“升级版”	45
五、加快中韩FTA谈判进程，带动东北亚区域合作进展	46
六、强力推进国内改革，适应世界发展趋势	47



第一章 “跨太平洋伙伴关系谈判”的新进展

一、TPP谈判的进展

TPP的雏形始自2003年新加坡、新西兰和智利三国所做的对亚太地区贸易自由化的探索。随着文莱的加入，2006年这四个国家缔结了“跨太平洋战略经济伙伴关系”（Trans-Pacific Strategic Economic Partnership, P4），成员之间彼此承诺在货物贸易、服务贸易、知识产权以及投资等领域相互给予优惠并加强合作。协议采取开放的态度，欢迎任何APEC成员参与。2008年3月，美国加入P4关于投资和金融服务部分的谈判，随即宣布全面参与谈判，并将P4更名为“跨太平洋伙伴关系”，即现在的TPP。目前，TPP成员国已经从最初的4国（文莱、智利、新西兰和新加坡）发展到今天的12个成员国（美国、澳大利亚、秘鲁、越南、马来西亚、墨西哥、加拿大和日本），另有潜在成员国泰国、哥斯达黎加、哥伦比亚、中国台湾、韩国、菲律宾、印尼、印度和孟加拉。TPP谈判进行至今，已经完成了20多轮谈判。其谈判的主要内容包括约29章¹，涉及到货物贸易、原产地规则、贸易救济措施、卫生和植物卫生措施、技术性贸易壁垒、服务贸易、知识产权、政府采购和竞争政策等众多议题。TPP被誉为高标准、广范围、“下一代”的新自由贸易协定，旨在为亚

1 Fergusson I F, Cooper W H, Jurenas R, et al. "The Trans-Pacific Partnership Negotiations and Issues for Congress", *Congressional Research Service Reports* 2013. <http://fpc.state.gov/documents/organization/203883.pdf>.

太地区乃至世界贸易自由化提供模板。经过近几年的谈判，TPP已经在部分议题取得进展，但随着谈判的深入和成员国的增加，谈判逐步进入“深水区”，部分谈判的难点不断侵蚀TPP谈判所设定的目标，而谈判所设立的最最终期限也被一再拖延。

（一）关于市场准入

货物、服务和农业的市场准入往往是自由贸易谈判的核心，TPP的谈判也不例外。市场准入问题主要涉及货物、服务的市场准入、投资和农业的市场准入几个部分。由于谈判成员国发展水平的悬殊差异，使得TPP谈判中有关市场准入的章节的谈判并不顺利。TPP谈判之初，便标榜TPP最终会实现在成员国间广泛的市场准入、全面削减关税和非关税壁垒。但是随着谈判的深入，成员国之间的分歧逐渐显现，尤其是日本加入谈判使得谈判的形势发生巨大的变化，完全的关税削减也犹如空中楼阁，实现的前景暗淡。

总体而言，TPP市场准入条款主要依靠双边谈判进行，美国的立场是谈判国之间已存的FTA协定中关于市场准入的部分原则上将不再重启谈判，例如美国已经和其他谈判国达成的市场准入和关税减让水平将不再重新在TPP框架内另作调整，故而谈判的焦点主要集中于与仍不存在双边自贸协定的国家间。但澳大利亚等国家仍希望能扩大已达成的FTA协定中的市场准入范围和最终达成统一的TPP关税削减条款。²

目前市场准入部分谈判的难点主要集中在美日双边关于日本的农产品中所谓“五大圣域”和日本出口美国的轿车及轻型卡车关税的谈判。2013年4月日本国会通过的《关于参加TPP谈判的决议》中明确规定将大米、小麦、牛肉猪肉、乳制品和糖料资源作物等重要农林水产

2 “Australia Seeks Uniform Tariff Deals In TPP, Sees U.S. Flexibility On Sugar”, *Inside U.S. Trade*, 11/07/2014, <http://insidetrade.com/Inside-US-Trade/Inside-U.S.-Trade-11/07/2014/australia-seeks-uniform-tariff-deals-in-tpp-sees-us-flexibility-on-sugar/menu-id-172.html>.

品作为TPP谈判的例外或继续协商的对象，如若不能保证这五类“神圣领域”，不惜退出谈判。在后续多轮谈判中，日本坚持把五类“神圣领域”列为削减关税的例外，同时在汽车领域坚持原有的环境标准和安全标准并要求美国削减汽车进口关税。与日本的诉求相对，美国要求日本放宽汽车进口的环境标准与安全标准这一实质上的贸易技术壁垒，并全面削减农产品进口关税。美日双方在农产品市场准入和汽车贸易谈判问题上相持不下，美国步步紧逼，日本则寸步不让，一度曾有美国国会议员提出TPP其他谈判国应绕开日本先行缔结协定，更有议员为提高谈判筹码而提出将日本的汇率管制问题纳入谈判范畴。其他谈判国更是“坐山观虎斗”，在美日达成协定之前，均保留立场，拒绝做出实质性妥协，导致谈判进程一拖再拖。美国贸易代表弗罗曼近期表示，日美农产品市场准入谈判中，不仅牛肉已经取得了重大进展，奶制品、坚果、酒类等领域也取得了进展，但大米的市场准入谈判仍难以推动。³

除主要由双边谈判进行的关税削减和非关税壁垒问题外，涉及诸多国家的农业出口补贴问题仍是阻碍谈判取得最终成果的难点之一，这一难点在近两轮的谈判中都未能取得理想的进展。⁴

（二）关于知识产权

作为为数不多的谈判文本被泄露的章节，TPP知识产权部分的谈判内容及各方立场可被公众所了解。2014年10月16日，维基解密在其网站上公布了TPP有关知识产权章节的2014年5月16日的草案文本⁵。在TPP的规则谈判中，有关知识产权的部分始终处在争议的中心，一再拖累谈

3 “Froman Expects TPP Completion In 2015; Aims For Passage By Year's End”, *Inside U.S. Trade*, 12/04/2014, <http://insidetrade.com/201412042485490/WTO-Daily-News/Daily-News/froman-expects-tpp-completion-in-2015-aims-for-passage-by-years-end/menu-id-948.html>.

4 “At Ministerial, TPP Countries Remain At Odds Over Export Subsidies Rules”, *Inside U.S. Trade* - 11/07/2014, <http://insidetrade.com/Inside-US-Trade/Inside-U.S.-Trade-11/07/2014/at-ministerial-tpp-countries-remain-at-odds-over-export-subsidies-rules/menu-id-710.html>.

5 “Secret TPP Treaty: Intellectual Property Chapter Working Document for All 12 Nations with Negotiating Positions”, *WikiLeaks*, <http://wikileaks.org/tpp-ip2>.

判的进程。此次被泄露的文本长达77页，多达32018个词，涉及专利、商标、互联网域名、地理标志、版权及邻接权、加密卫星和电缆信号节目、农业化学品、药品数据、商业秘密等知识产权客体，详细规定了各种知识产权保护客体的管理和执法措施，旨在保障知识产权对经济增长的贡献的同时，让成员国享受科学及技术进步所带来的便利。

知识产权部分谈判的主要推动方为美国、日本等发达国家。美国提出以《美国—韩国自贸协定》所达成的知识产权保护标准作为TPP谈判的基础，而这一保护水平已经超越了《与贸易有关的知识产权协议》（TRIPS）所规定的水平。在最新解密的知识产权章节草案中，美国和日本坚持在制药和专利领域加入有利于产业的条款，例如对挽救生命的药品实施一个自动垄断期，专家称美国正在推动将12年作为最高年限，这意味着对于需要这些药物的患者而言，在独占期结束之前必须要为这些药物支付昂贵的费用。⁶ 而版权领域，文本草案显示将版权保护期限延长至作者有生之年加死后50年至100年，据相关人士称，70年可能会成为最终文本的选择。公共知识组织（Public Knowledge）表示：“该协议将阻碍环太平洋的发展中国家发展本国创造力和限制对知识的获取。它还威胁将美国的法律和政策困在一个为21世纪设计的体制中，伤害国会进行必要改革的能力。”⁷ 具体而言，知识产权部分争议的重点内容之一是关于药物的知识产权保护。药物的专利保护涉及到协定各成员国的国民能否以便利的方式获取最新的药物。美国在药物的知识产权保护方面存在保护程度不同的两种标准：一是在《美国—韩国自贸协定》中规定的严格标准，另一个是在“五月十日协议”基础上的对发展中国家（哥伦比亚、秘鲁和巴拿马）所采取的较为宽松的标准。根据已泄露的资料显示，TPP谈判将采取区分成员国发展阶段的方式，分别采取较严

6 “Wikileaks Publishes Purported Consolidated Text Of TPP IP Chapter From May Vietnam Meetings”, *Inside U.S. Trade*, <http://insidetrade.com/201410162483374/WTO-Documents/Text-Documents/wikileaks-publishes-purported-consolidated-text-of-tpp-ip-chapter-from-may-vietnam-meetings/menu-id-174.html>.

7 同上。

格和较宽松的不同知识产权保护水平。区分不同发展阶段的标准目前仍存在争议，美国倾向于使用世界银行划分发展中国家和发达国家的收入标准，而墨西哥等国则更倾向于使用以联合国开发计划署公布的人类发展指数（Human Development Index, HDI）为基础进行划分，但最终哪种方案能够得以采纳仍没有定论。

（三）关于原产地规则

原产地规则（Rules of Origin, ROO）是指用来规定哪些产自成员国的产品可以享受自由贸易协定的优惠待遇的条款。在2005年制定的P4协议中，关于原产地规则的规定体现在第四条中，共有18款及4个附件，包括原产地标准、微量条款、累积规则、直运规则、原产地证明等相关规定，TPP中原产地规则的谈判也是基于P4文本。

TPP谈判各方均认同在任何TPP成员国生产的原材料和零部件可以在判定成品来源地时按照比例累加，以便由不同成员国制造的配件所构成的商品可以被认作原产自TPP域内，从而符合享受域内优惠待遇的条件。关于原产地规则的谈判重点集中在纺织品和服装生产的部分，主要争议集中在美国 and 越南之间。一直以来中国是美国进口纺织品的第一大国，TPP谈判达成之后越南有望成为中国的有力竞争者。美国一直以来坚持“从纱线开始”（Yarn-Forward）规则作为纺织产品的原产地认定标准，要求从纺纱到最终成衣，一件服装的整个制作过程都在该自由贸易区内完成，才可以认定该产品产自该自由贸易区，从而可享受优惠待遇。这一规则的支持者还包括墨西哥和秘鲁。⁸ 而在生产中大量使用来自中国的纺织原料的越南服装制造业则寻求在TPP中采用限制更为宽松的“裁剪缝制”（Cut and Sew）规则及原料短缺清单（Short-Supply

8 “ROO, IP, Investment, SOEs Among Groups Meeting At Ottawa TPP Round”, *Inside U.S. Trade*, 07/11/2014, <http://insidetrade.com/Inside-US-Trade/Inside-U.S.-Trade-07/11/2014/roo-ip-investment-soes-among-groups-meeting-at-ottawa-tpp-round/menu-id-710.html>.

list)，以期在使用非TPP成员国的材料的同时享受自贸区的优惠待遇。但由于美国在市场准入问题上采取双边协定组合的方式，也给原产地规则中的累计规则的制定造成困难，但据最新的消息，原产地规则已基本完成谈判。⁹

（四）关于劳工规则

在2011年11月宣布的TPP谈判框架中便表明该协议将单独设劳工规则一章，但该框架措辞含糊不清，仅说明该章会包含“有关劳动权利保护的承诺，确保建立在各国共同关心的劳动问题上进行合作、协调和对话的机制”。由于劳动标准议题的高度争议性，TPP谈判在这方面的进展一直比较缓慢。根据美国贸易代表办公室网站公开的谈判内容，前8轮谈判基本停留在相互的交流与对话。第9轮谈判接近尾声之时，美国率先提出了劳动标准的建议谈判文本，其要求据悉甚至高于美国根据2007年新贸易政策与秘鲁、哥伦比亚、巴拿马和韩国等国谈判或重新谈判签订的双边自由贸易协定。第11轮谈判时，谈判各方对于美国提交的文本进行了较深入的讨论。谈判方本计划在第15轮谈判时完成大部分谈判，但在该轮谈判结束后分歧仍然非常大。加拿大在第17轮谈判时也正式提出劳工标准的建议文本，在强制实施机制方面与美国存在较大的差异。

劳工问题一直以来便是TPP各国间谈判的难点，美国与其他发展中成员国之间存在诸多争议。相较于其他谈判问题，劳工问题的谈判仅仅处在初级阶段。美国一直以来在自由贸易谈判中坚持各方必须采纳1998年国际劳工组织的《关于工作中的基本原则和权利宣言后续措施》（国际劳工组织宣言）中所包含的5条国际公认的劳工权利：自由结社；集体谈判；消除一切形式的强迫或强制劳动；有效废除童工；消除就业和职业方面的歧视。据称，美国在TPP谈判中进一步提出各成员国在采纳和

9 “TPP Leaders Say End 'Coming Into Focus,' But Avoid Setting New Target”, *Inside U.S. Trade*, 11/14/2014, <http://insidetrade.com/Inside-US-Trade/Inside-U.S.-Trade-11/14/2014/tpp-leaders-say-end-coming-into-focus-but-avoid-setting-new-target/menu-id-172.html>.

落实国际劳工组织的核心原则之外，还要制定与最低工资要求、工作时间、职业健康和安全有关的劳动法。¹⁰ 越南和文莱在这一问题上坚持反对将劳工权利纳入争端解决机制，越南因为缺乏独立的工会组织而备受美国诟病。其他国家也同样存在与美国立场冲突的问题，在美国劳工部资助的最新研究报告中明确指出马来西亚的电子产品出口企业存在严重的强制劳动问题，¹¹ 这将进一步引发美国与相关国家在这一问题上的分歧。

（五）关于环境问题

环境保护条款并不是TPP谈判中新出现的议题，以往的自由贸易谈判中这一议题都在不同程度上被涉及，但多数自贸协定仅规定协定签署国遵照本国的环境保护法律规范和已加入的国际多边环境协议，并辅之以争端解决条款。作为二十一世纪的自由贸易协定，TPP谈判过程中，环境保护问题被提高到了新的层次，美国贸易代表办公室于2014年1月15日发布的公告曾称：“美国在TPP谈判中环境保护问题的立场是：环境保护是美国的一个核心价值观，美国将坚持TPP必须包括一个强有力的、可全面执行的环境章节，否则美国将不会达成协议。”

根据维基解密2014年1月15日解密的2013年11月24日发布的环境章节主席报告及关于环境章节的合并文本，¹² 环境章节包括约十八个条款，达成一致的包括：目标、总体承诺、程序性事务、公众参与机会、公众提交、公司社会责任、促进环境绩效的自愿性机制、合作框架、机构安

10 “USTR Tables TPP Labor Proposal That Goes Beyond May 10 Template”, *Inside U.S. Trade*, 01/05/2012, <http://insidetrade.com/201201052386495/WTO-Daily-News/Daily-News/ustr-tables-tpp-labor-proposal-that-goes-beyond-may-10-template/menu-id-948.html>.

11 “Forced Labor in the Production of Electronic Goods in Malaysia”, *Verite*, 09/22/2014, <http://www.verite.org/research/electronicsmalaysia>.

12 “Secret Trans-Pacific Partnership Agreement (TPP) - Environment Consolidated Text”, *WikiLeaks*, <https://wikileaks.org/tpp-enviro/>.

排和外来入侵物种等。¹³ 其他国家如新西兰和智利共同提交了关于贸易和气候变化的方案，新西兰和智利又分别提交了海洋渔业和渔业补贴的提议，澳大利亚提出对环境产品和绿色技术的完全关税减免的方案，美国更是在现有的基础上提出在TPP中要坚持“环境保护、核心承诺和公众参与”，涵盖对非法采伐、海洋渔业和濒危物种保护的条款，及执行和承担有关植物和野生动物非法贸易的国内法律或规章制度的义务，要求各成员国遵守多边环境保护协议的承诺，并将相关利益攸关方纳入环境保护条款的监管体系当中。虽谈判各国均对环境问题提出了各方提案，但在这一部分的进展并不顺利。首先，环境保护问题多属于“边境内议题”，归属各国国内法规制范畴，如适用范围只包括中央政府层面还是也包括地方政府，多边贸易协定规制力度有限；其次，为解决环境问题所拟建立的贸易争端解决机制可能缺乏可执行力和约束力，美国提出如果TPP缔约方没能有效采取相关措施履行相关多边条约则会受到争端解决机制的惩罚，遭到了其他各国的反对；再次，各个成员国在环境问题立场上分歧巨大，发达经济体与发展中经济体之间尤为明显。

（六）关于国有企业

在过去十年中，国有企业得到了前所未有的巨大发展。以中国为代表的新兴经济体借助国家资本主义的发展方式实现了经济增长奇迹。以美国、澳大利亚等国为代表的发达经济体一直致力于将对国有企业的规制纳入现有国际贸易的规则体系，实现国有企业与私营企业之间的公平竞争。国有企业的定义关系到规则的规制范围，从而成为了各方争议的焦点，中美关于“国有”的概念更是有较大差距。据目前可获得的信息，美国拟在TPP规则中采用其在《美国—新加坡自由贸易协定》下关

¹³ 李丽平，张彬，陈超：《TPP环境议题动向、原因及对我国的影响》，《对外经贸实务》，2014年第7期。

于新加坡国有企业的定义，¹⁴ 即指具有有效影响力的企业。¹⁵ 按照该协定附件12A，有效影响力是指政府的表决权在20%以上。而且即使国家不直接所有，通过国有控股公司或其他国有企业间接所有的表决权也要加算在内，定义非常复杂。

虽在以往的自由贸易协定中对国有企业的规范偶有提及，但目前仍没有对国有企业进行全面规制的自贸规则，TPP旨在这一领域实现突破。而实现的途径便是在TPP协定中采纳“竞争中立”原则（Competitive Neutrality）。“竞争中立”要求政府的商业行为不应当仅因其公有制地位而获得相较于私营竞争者的竞争优势。实施竞争中立政策的目的在于消除因公有制性质所造成的资源配置扭曲，提高竞争效益。如果不适用竞争中立政策，资源配置则会因为政府商业行为而遭到扭曲，继而影响私营竞争者的投资行为，影响市场的公平竞争秩序。在目前的TPP谈判当中，国有企业的规制部分首当其冲的是国有经济占GDP总值40%的越南，和拥有重要国有经济部门的马来西亚和新加坡。美国在以往签订的自由贸易协定中坚持对国有企业适用国民待遇、无歧视和透明度的条款，同时支持各国设立和保有国有企业的权利。在TPP谈判中关于国有企业规制部分的争议点主要在于协定适用的国有企业层级（国有、联邦所有或地方所有）和具体企业及部门的例外保护。对于美国这样以州及地方层级国有企业为主的国家强调TPP协定的规则应用以规范国家及联邦层面的国有企业；而越南则要求在最终文本中将某些企业排除在规制之外。据悉，TPP已达成的共识中包括为废除国有企业的优惠待遇设置了3到5年过渡期，并严格控制每个缔约国要求的国有企业例外数量，¹⁶ 在此期间督促新兴市场国开放市场。

14 徐昕：《TPP国有企业规则对我国的影响极其应对》，《理论探索》，2014年第5期。

15 参见《美国—新加坡自由贸易协定》第12章第3.8条。

16 “Froman: U.S. Engaging In Bilateral Talks With TPP Parties On SOE Exceptions”, *Inside U.S. Trade*, <http://insidetrade.com/Inside-US-Trade/Inside-U.S.-Trade-10/03/2014/froman-us-engaging-in-bilateral-talks-with-tpp-parties-on-soe-exceptions/menu-id-710.html>.

二、TPP谈判的主要特征

(一) 高标准、广范围，希冀引领国际贸易新规则

TPP谈判由新西兰、新加坡、文莱、智利、美国、澳大利亚、秘鲁、马来西亚、越南、加拿大、墨西哥、日本等十二国参与，标榜将建立“下一代”的国际贸易新规则，全面实现零关税、覆盖国际贸易的各个方面。从广度来看，TPP谈判囊括了总和占世界GDP约40%的12个成员国，横跨太平洋两岸；从人均GDP排名124位的越南到世界最发达经济体美国。从谈判范围来看，TPP谈判涵盖了商品和服务的市场准入、知识产权、原产地规则、贸易的技术壁垒、投资、竞争政策、贸易救济等传统的自由贸易谈判议题，亦涉及了劳工标准、环境问题、国有企业、监管一致性等横向议题。据称协定的文本将包括29章，涵盖国际贸易规则的各个方面。从深度来看，TPP谈判以全面实现零关税为目标，以全部贸易品为标的，旨在达到最大程度的贸易自由化。TPP谈判框架一经提出就引起了全世界的关注。作为经济危机背景下促进贸易自由化的有益尝试，TPP提出了高于WTO等多边贸易体制的贸易自由化水平的谈判目标，将诸多“超WTO议题”纳入谈判框架，极大地改变了国际经贸格局。

(二) 成员国之间经济水平各异，谈判中诉求差别明显

由于各国发展水平相差较大，全面实现自由贸易与零关税对于部分国家而言，将付出巨大的经济成本和社会成本。TPP成员国中最不发达的经济体为越南，相较于其他成员国，其比较优势在于丰裕的劳动力资源和劳动密集型产业，如纺织和服装业。所以越南的主要谈判诉求在于最大限度打开美国等发达经济体市场。与之相对，美国的资源禀赋主要集中在资本、技术方面，考虑到对中小企业及其所创造的就业岗位的保

护，美国在纺织品领域主要的谈判诉求在于防止域内廉价的纺织品冲击本国的纺织企业。基于对美国纺织和服装生产业者的保护，美国在原产地规则当中坚持“从纱线开始”原则，严格规定从纱之后的纺织制造工序都由TPP成员国内部完成。越南纺织品原料主要从中国进口，如果严格按照“从纱线开始”原则，将大大提高越南出口纺织品的成本，降低关税水平所带来的成本优势也将大打折扣，故而越南必将在谈判中对美国的要求加以反对。TPP协议谈判涉及的知识产权、劳工标准、环境标准、竞争政策等新国际贸易规则始终作为谈判难点，各成员国在新规则的具体标准方面分歧巨大。

TPP协议谈判共分29章，成立了近30个工作组针对相关领域展开谈判。美国力推TPP谈判的目的之一便是建立新一代国际贸易规则，其中涉及到诸多未曾在已有的自由贸易协议当中明确规定的领域，各国均在不同的议题上存在分歧。以竞争政策为例，美国重提“竞争中立”概念以规制国有企业的竞争行为，但TPP成员国中马来西亚、墨西哥、新加坡和越南最大的企业都是国有企业，日本的第二、第三大企业也同为国有。新加坡的两大主权财富基金淡马锡控股新加坡政府投资公司更是对世界经济有更为深远的影响。这些国家必然将在“竞争中立”问题上与美国针锋相对。此外，TPP协定中提出的投资者-国家贸易争端解决机制（ISDS）¹⁷ 受到了澳大利亚等国的强烈反对；环境标准问题相较于其他问题更为复杂，各国均难以推动这一领域的谈判进程；美国强调严格知识产权的保护与延长专利和版权的保护时间，这一提议受到了多数发展中国家的强烈反对。

（三）美日双边谈判成为掣肘TPP的关键因素

在2013年7月日本正式加入TPP谈判之前，美国是谈判中无可争议的

¹⁷ 投资者—国家争端解决机制（Investor-State Dispute Settlement, ISDS）是指根据国际法或投资协定，允许投资者以投资东道国作为当事另一方，将投资争端诉诸国际仲裁法庭的机制。

主导力量。虽然美国作为TPP谈判的主导力量，但其本身存在诸多阻滞因素使得谈判一再延长。首先，作为此届政府在经贸领域的重大政绩，奥巴马总统迫切希望在其任内完成TPP谈判。但最近政党之争日趋白热化，在关键问题上各政党均针锋相对。2014年11月民主党在中期选举中全面失利，失去了参议院的控制权，留给奥巴马一个参众两院“皆在人手”而更易掣肘的国会。其次，美国同样在农产品贸易方面存在诸多阻碍。自上个世纪三十年代以来，美国就反对在农产品领域的自由贸易，奥巴马政府如果想获取农业部门的支持则必须要求国会通过新的农业法案（the US Farm Bill），但是截至目前，参议院已通过，而众议院则迟迟未做出表决。如果新的农业法案无法得到通过，美国农业部门及行会将会极力反对TPP谈判，而美国政府为了保护农业利益与农业就业，也将在谈判中采取较为强硬的立场，这一姿态将无益于最终协定的达成。最后，迄今为止，奥巴马政府还并未得到国会对于TPP谈判的授权，也即所谓的“快车道”（Trade Promotion Authority, TPA）。1989-1994年间，美国前总统克林顿曾获得国会授权，从而得以参与并最终完成WTO乌拉圭回合的谈判。奥巴马政府能否得到国会授权，何时能得到国会授权都将是未知数，这一未知将为TPP谈判的前景带来更大的不确定性。

2013年3月，日本首相安倍晋三宣布日本加入TPP谈判，在与各谈判国的双边协商后，于2013年7月正式参加谈判。日本的加入，为谈判带来了更大的市场机遇，同样，也带来了更大的谈判难度。美日之前并无双边自贸协定（Free Trade Agreement, FTA），美日双方也将TPP视作缔结双边FTA的契机。日本在市场准入方面的保守态度已经招来各成员国不满，新西兰总理就曾公开表示，如果日本不在关税减让及市场开放方面做出让步，TPP其他成员国应先行缔结协定。¹⁸

18 “NZ PM Suggests Completing TPP Deal Without Japan if It can't Meet Ambition”, *World Trade Online*, July 2, 2014.

（四）TPP协定或将成为亚太地区新“面条碗”

“面条碗”（Spaghetti Bowl Phenomenon）源于巴格沃蒂（Bhagwati）1995年出版的《美国贸易政策》一书，指在双边自贸协定（FTA）和区域贸易协定（RTA）下，各个协议的不同优惠待遇和原产地规则错综复杂，彼此交叉，难以理清。亚太地区是世界上贸易活动最为活跃的地区之一，亚洲国家也因为外向型经济而对缔结自由贸易协定兴趣浓厚。仅在2000年到2005年间，亚洲的自由贸易协定就从3个跃升至22个，并在2012年达到71个，这其中有64个自贸协定已经生效，双边自贸协定占到全部自贸协定的76%。纷繁的双边自贸协定给不同国家和企业造成适用自贸规则的困境，为解决这一“面条碗”难题，TPP等多边自贸谈判应运而生。TPP谈判框架曾明确提出，在全部成员国之间普遍实现零关税、全面的市场开放等目标，但由于日本的谈判立场，这一目标也受到了极大的侵蚀。日本谈判代表已明确表示，日美之间所达成的关于关税削减及市场准入的妥协和让步，并不能够自动适用于其他成员国，未来日本可接受的TPP协定应为日本与各个成员国单独谈判所达成的多个双边自贸协定的总和。美国在TPP谈判中坚持对已缔结的自贸协定不再重新进行谈判，如美国拒绝澳大利亚关于重开对糖类产品市场准入的谈判要求。美国与澳大利亚、新加坡、加拿大、墨西哥、秘鲁和智利等六个TPP成员国签订了自由贸易协定，其中存在着水平各异的原产地规则、市场准入和关税减让。按照目前的谈判进程，能够最终达成单一的、适用于所有成员国的TPP协定的可能性已被大大降低。如果最终TPP协定由一系列双边自贸协定组合而成，其作为“下一代自由贸易协定”的地位将不复存在，而集中缔结的多个双边自贸协定将大大加重亚太地区的“面条碗”效应。





第二章 TPP对未来国际经贸格局的影响

一、冲击现有的国际贸易格局

美国在高调介入TPP之后即启动了TTIP（“跨大西洋贸易与投资伙伴协议”）谈判，并得到了欧洲的响应。日本与欧洲也宣布正式启动日欧FTA谈判。美欧日之所以积极投入到多边、高端FTA建设的主要用意在于重塑国际贸易格局，并在其中占领有利地位。2001年启动的多哈回合谈判持续了十几年一直鲜有进展，而自贸区协定却满天飞，欧盟与80多个国家商谈自贸区协议，而美国已经建成了20多个自贸区。TPP和TTIP作为美国在全球贸易领域推行的“两洋战略”如能按期实现，那么将建成美国在全球贸易中的两大“主战区”——亚太地区 and 欧洲，并将给全球贸易版图带来重要影响。TPP签署后，经济总量占全球40%，贸易额占全球三成以上。TTIP建成后，经济规模将占全球45%上下，全球贸易额三分之一。这两个巨型自贸区合在一起经济规模约占全球的85%，约占全球贸易额的65%以上。随着这两大自贸区的建立，两洋之间必将出现“贸易扩大”和“贸易转移”效应，即是说会明显增加和刺激美欧的贸易和出口，而处于两大自贸区以外的国家贸易和出口相应会明显下降。据有关权威机构分析预测，中国对美国的出口可能减少30%以上。显而

易见，美国加速推动TPP和TTIP在太平洋和大西洋两端“双管齐下”，推进“两洋贸易战略”，将对世界政治经济格局产生重要影响，尤其对中国等新兴经济体的影响不可低估。

美国“两洋”战略的提出集中反映出重塑国际贸易新秩序的良好用心，日、欧全力配合也看出西方主要发达国家已经将贸易发展重心从推动WTO下的多哈回合转移至发展跨地区的FTA上。美国着眼未来全球经济的“全球化”方略，也是美欧日等发达国家经济体继续稳固其在全球贸易格局主导地位的根本所在。一个以发达经济体为主导，试图“排除”新兴经济体国家的新型全球贸易格局开始显现。

二、影响和制定未来国际经济规则

TPP是一个涵括商品贸易、服务贸易的综合协议，而服务贸易和部分高级商品贸易谈判，不可避免地将涉及政府补贴、知识产权保护规则等贸易伙伴国内政策的制定。

TPP目前集中体现了奥巴马政府希望用美国的贸易标准、市场标准和技术标准，重新主导亚太区域多边合作的战略构想。金融危机之后欧美经济持续低迷，主导世界的能力下滑，而新兴经济国家的群体性崛起成为世界经济中的重要力量。为此美国认为，现有的世贸规则对发达国家的好处正在下降，美国希望在其优势明显的服务业、环境、知识产权等方面制订有利于西方国家的国际标准。这样既可以有利于让美国在不削减本国福利的前提下，使本土制造业重新获得竞争优势；也可以通过把持国际环保政策和法规，强迫缔约国购买美国制造的节能减排设备或新能源产品，重振美国制造业。当然这些新标准对包括中国在内的新兴经济体而言也是很好的制约。

TPP与传统意义上的FTA在贸易和出口领域的发展目标和路径有相重合的地方，但TPP的重要特色是打造“下一代”贸易规则，申请加入的国家需要同所有成员国进行“一对一”谈判，并接受TPP的相关条款。值得关注的是，TPP还覆盖了原产地规则、贸易救济、动植物检疫、技术贸易壁垒、服务贸易、知识产权、政府采购和竞争政策等广泛议题和关于劳工标准与环境的两个备忘录，同时金融服务与投资条款尚在谈判中。这些远远超出了传统FTA所涉及的内容。从TPP谈判进展看，它绝非只是着眼于地区经济整合出台的地区发展战略，而是美国力图引领和掌控新一轮国际贸易规则主导权的重要全球战略的重要组成部分。

从TPP的发展脉络和已经透露出来的信息和主要内容表明，未来的全球贸易规则将沿着三个方向发展：第一，货物贸易将进一步与环境标准、劳工标准等发达国家占优势的国内事务挂钩；第二，服务贸易与投资保护将是新一轮全球贸易规则制定的核心和重点；第三，否定发展中国家区别对待原则，美国式“市场至上主义”将成为新一轮全球贸易规则制定的基本理念。回溯战后全球贸易规则制定的历史还可以发现：美国一贯的手法是先把国内法律转为区域贸易规则，再通过区域贸易规则撬动多边贸易谈判。这次TPP也同样，是美国企图主导新一轮全球贸易规则制定的跳板和前奏。TPP确实对中国和广大发展中国家形成挑战和一定的压力，但是，也给中国和广大发展中国家带来新的机遇。中国应该沉着应对挑战，积极寻找机遇，以更深、更广地融入经济全球化的洪流中去。

三、影响未来亚太区域合作的发展方向

对美国而言，欧洲国家的联合已经成为一个历史的教训，它决不能容忍在东亚地区再出现一个排他性的区域经济合作组织。20世纪90年代以前，包括日本、马来西亚、澳大利亚等国提出的区域经济合作方案均因美国的反对而流产。1993年，在美国的推动下，首次APEC峰会在美国西雅图举行，美国希望有APEC来整合亚太地区经济合作，但因1997年亚洲发生金融危机期间，APEC未能发挥出应有的作用而让亚洲国家深感失望，导致APEC被逐步边缘化。为了实现亚太区域合作的新突破，小布什政府在执政的最后几个月宣布将加入“跨太平洋战略经济伙伴关系协定”，时任美国贸易代表苏珊·施瓦布明确阐明了该协定作为构建亚太区域贸易秩序平台的潜力：“我们对这一高标准的协定尤其感兴趣，它可以作为推动泛太平洋地区乃至更大范围的贸易、投资自由化和一体化的工具。”

作为重要的区域战略安排，美加快在亚太推进TPP谈判的主要目的是加快“重返”亚洲的速度。目前加入TPP谈判的不仅有大洋洲的澳新，也有美洲的加拿大，东盟部分国家早已身在其中，日本加入后，不仅使TPP经济规模上升7个百分点，仅美日两家GDP总量将占TPP加盟国GDP总额的91%，显然为美操控亚太事务提供了最大的助力，也对东亚地区现有的“10+3”、“10+6”、“10+1”等合作框架带来冲击。过去20年间，亚太经合组织一直是亚太地区最大区域经济合作组织。一旦TPP生效，亚太经合组织成员必然会分为两大阵营：TPP成员与非TPP成员。由于亚太经合组织成员所做出的承诺本身就缺乏约束力，未来它在区域合作的影响将会下降，对非TPP成员的吸引力也会减弱，除非某些成员要以此为平台要求加入TPP。更为重要的是TPP的最终目标是建立覆盖APEC所

有成员的亚太自由贸易区协定，一旦TPP最终目标达到就意味APEC成员绝大部分变成了TPP成员，APEC机制存在的必要性将受到质疑。而东亚现存的各种经济合作框架也将受到冲击。过去十余年，区域内大国围绕东盟所开展的“10+1”合作取得进展，而“10+3”与“10+6”将因日本加入TPP谈判而受到影响。日本与部分东盟国家选择加入TPP会进一步降低对“10+3”与“10+6”的需求，亚洲区域合作有陷入停滞的危险。





第三章 美国介入TPP的主要 内外背景

TPP是美国在多哈回合谈判陷入困境，自身经济实力相对下降，中国经济实力不断上升的背景下，对未来国际贸易规则的新构想和规划。TPP一旦与美国欧盟“跨大西洋贸易与投资协定”同时实现，将对全球国际贸易规则和多哈回合谈判产生重大影响，并对中国未来经济发展外部环境产生长远的影响。

一、拯救美国经济，实现对外贸易倍增战略

二战以来全球贸易体系基本上由美国、欧洲主导，区域合作也是美欧走在前头。但本世纪以来，国际经济贸易格局已发生了重大变化：西方国家在全球贸易中的地位明显下降，七国集团占国际贸易中的比重日趋下降，而新兴市场和发展中国家在国际贸易中的份额不断上升，尤其是中国业已成为最大出口国，货物贸易总额大有赶超美国之势。美国认识到，在现有的国际经济秩序中，世贸组织（WTO）多哈回合谈判陷入僵局，美国等西方国家的优势似乎不复存在，美国通过WTO推行其全球贸易战略的阻力越来越大，为此美国希望通过修改国际贸易规则，重新建造有利于美国为首的发达经济体的国际经济秩序。西方经济在金融危

机之后的几年里仍未摆脱危机影响，发达经济体总体上仍处在低速复苏和不确定阶段。加上“第三次产业革命”高潮还未到来，大规模产业化及新支柱产业还没有形成。美欧日等西方经济体财政捉襟见肘，量化宽松政策的提振效果也不显著，刺激经济的手段几乎用尽，只好将走出危机的希望寄托在外部市场上。美国希望通过建立TPP和TTIP分享全球特别是亚洲等新兴经济体高速增长的红利，借此打开亚太市场，实现“出口倍增计划”。为了打开国外市场，促进美国出口，美国认为其主要突破口之一就是向亚太地区乃至世界推销有利于自己的“自由化标准”。其实，美国大量的跨国企业早已经布局好东亚市场，一旦TPP正式启动，美国将是最大的受益者，而亚洲其他国家虽然也能享受同等的关税减免待遇，但由于赴美的运输成本和产业集群效应低而导致的交易成本增加会使得关税效应大打折扣。另外，美国技术创新能力和资本运作能力方面有着鲜明的比较优势，通过打开外部市场的游戏规则设定，来谋求危机后美国在全球市场中的最大利益。因此，美国一方面需要构建新的贸易体系为其产品和服务打开通路，为自己赢得产业调整的时间和机会，另一方面也需要通过建立新的标准维护其仅存的技术和金融优势，为美国企业创造“更自由”且有利于美国企业的贸易环境，因此在亚太地区强力推进TPP，在大西洋高调推进TTIP成为近年来美国对外经济战略的重要主张。

二、重返亚太并力图成为区域合作的主导者

过去40年来，可以说环太平洋地区是全球经济最有活力的地区，各经济体因此得以享受巨大的经济繁荣，东亚区域经济合作取得了长足发展，但美国在该地区的影响力却逐步下降，并出现被边缘化的危险。美国在亚洲有重大战略利益存在，亚洲也是经济增长最活跃的地区，美国

难以承受被逐出亚洲的危险。美国更认识到，在未来地区经济发展的进程中，如果美国失去对地区经济格局的主导能力，则被排挤出该地区的黯淡前景将成为现实。这是美国介入TPP的重要原因之一。美国希望将一般军事和战略的优势，转化为经济上的主动权及主导权，从而奠定其在亚太未来霸权地位的新根基。以扩大的历史视野来看，世界经济格局的变化，在当代无疑是地区和全球力量格局变化最主要推手，失去地区经济话语权的建构及主导能力，自然意味着地区战略影响力的衰落。美国高调介入TPP的重要考虑就是拆散东亚现有合作架构，重构亚太和全球贸易版图，强化其在全球经济的主导地位。

三、抑制中国在亚太地区日益上升的影响力

本世纪以来，世界经济的突出特征是新兴市场国家的群体性崛起，在此过程中，最具有地缘战略意义的变化就是中国在亚太地区乃至全球经济当中的影响力不断上升。中国的崛起也使美国更加意识到，在未来地区经济发展的进程中，如果美国失去对地区经济格局的主导能力，则美国被排挤出该地区的黯淡前景将成为现实。尤其是在西太平洋地区，美国处于单边优势的军事地位，进而其总体控制和影响地区事务的能力，可能遭遇挑战。影响美国对华战略认知的另一个关键因素是，中美两国虽然发展出诸多不同于冷战时期美苏关系的共同利益，以及开始尝试系列的对话机制，但总体来说，两国并没有发展出互信和可靠的战略合作关系框架，也缺少共同管理未来战略风险及控制地区危机的平台。这种结构缺乏的现状也直接推动了美国对华的预防性战略思维：美国认为中国如何运用新的国际权力具有不确定性，而美国需要为最坏的情况做好准备。从地区和中美经济发展的角度，人们清楚地看到，中美两国并不存在进行军事对抗的前提，相反两国进行合作的基础却在日益扩

大。美国决策者势必也能意识到，军事对抗或军备竞赛既不能解决两国各自经济的现实与前景问题，更不能奠定两国可以保障未来的结构。而TPP作为美国推进其亚太战略的主张，不仅可帮助美国掌控地区经济的未来主导权，更重要的是也能作为向中国进行经济施压以获取更大经济让步的重要手段。

四、重新建立国际贸易规则 and 世界经济新秩序

如上所述，在世界贸易组织（WTO）主导下的“多哈回合”谈判陷入停滞的背景下，美国深深感到，现有的世界贸易组织（WTO）背景下的国际经济秩序和规则已经越来越不利于美国经济的发展。另外，在近年世界经济发展过程中，由于环境、劳动、投资、政府采购、技术标准以及国有企业地位等领域没有共同规则，国际贸易中出现的问题与摩擦很多。欧盟、中国和日本都拥有自己特有的制度，统一起来并非易事。近年来，国际间有关建立新的国际规则的主导权之争日趋激烈。只有抢先团结更多伙伴、建立起具有实际效果的多边协定，才能有望成为未来“国际标准”的主导者。美国希望通过TPP这一合作机制，抢先制定“下一代”贸易规则，从而掌握世界贸易规则制定的主导权。以扭转美国在国际竞争中的颓势，遏止中国等新兴经济体的崛起。美国推出TPP框架协议内容，一开始就赋予其两个基本特征：一是开放的区域主义，即TPP向所有APEC的21个成员国持开放态度；二是提出适应21世纪高质量的自贸区协定。两者的重点是在“高质量”上，美国所谓的高质量，是以一系列不同以往的贸易投资新规则作支撑的，其实质是尽可能固化和放大美国的竞争优势，最大限度弱化新兴经济体特别是中国的优势。



第四章 日本加入TPP的主要 战略考虑

一、 实现与美国政经、安全的全面捆绑

2009年日本民主党上台以后，日本对外政策开启双翼外交时代，为此积极开拓与中韩关系，继续巩固与东南亚国家关系，并强力推动东亚共同体构想。鸠山外交受到国内在野党严重质疑，尤其是在东亚共同体问题上因未明确美国参加招致美国不快。有评论认为鸠山下台是因“目无美国”所致。为此，菅直人上台后，启用前原诚司等亲美派组阁，在对美对华外交上做出明显的“纠偏”性调整。同时，强化日美同盟关系也是日本外交的重要考虑。面临中国崛起、中日关系因钓鱼岛撞船事件再次恶化，以及朝鲜半岛持续紧张的局面，日本也欢迎美国重返亚洲，并希望通过参加TPP来表明支持美国亚洲战略和亚太自由贸易战略的立场，借以修复因普天间基地搬迁问题所造成的日美关系的裂痕，重新修好和巩固日美同盟关系，增加其与中国抗衡的砝码。此外，美国是日本第二大贸易对象国，是日本重要的出口市场。然而，因农产品市场不开放，日本多年来虽然一再试探与美国的FTA谈判，却一直没有得到美国的首肯。参加TPP谈判，就能给日本带来与美国谈判FTA的机会，从而实现日美经济的有利捆绑，既有助于提升日本在亚洲地区的地位，又有利于日本在全新的亚太合作框架中赢得主动。

尽管日美同盟是日本外交“基轴”，但近年两国在基地等问题上摩擦日趋频繁，在目前中日关系因钓鱼岛问题而不断升级背景下，日本在安全上寻求美国这把“保护伞”显得更加重要，日本加入TPP不仅可以得到经济上的好处，也通过强化日美关系，以使其在该地区安保环境中发挥更大作用，更有利于增强其在该区域的影响力和发言权。

二、维持日本在亚太区域合作中的主导地位

中国崛起是本世纪以来世界经济中的重大事件，也是亚洲大国日本心中的一块“重石”。尤其是近年来，中国在亚太区域合作中的影响力日趋增大的背景下，更使日本在该地区影响“风光”大减，为此，尽管北有中日韩FTA吸引，南有“区域全面经济伙伴关系”（RCEP）牵连，但日本仍将战略重心转向争议不休的TPP。这是因为，日本若加入TPP，美日两国的GDP总量将占TPP全部加盟国GDP规模的91%，TPP将成为事实上的“美日自由贸易协定”。TPP自然而然形成美日共同领导的局面，有利于日本借助美国的亚太再平衡战略，在经济上保持对中国的优势，使中国在亚太舞台上力显单薄，影响力自然受到制约，有助于日本保持在亚太区域合作进程中的主导地位。当然日本不会轻易放弃中国市场，仍将采取中日韩FTA和TPP“两头下注”，同步推进的策略，利用双边和多边FTA体制，兼获各种贸易安排的实惠，抵消风险。

三、争取国际经济新规则制定先机

TPP乃超WTO的地区间经济合作框架，也是高水准的FTA，一旦达成协议，不仅极有可能成为亚太自由贸易区的主导框架，也可能代表未

来国际贸易规则的基本方向。随着以美国主导的“跨太平洋伙伴关系协议”（TPP）和“跨大西洋贸易与投资伙伴协议”（TTIP）谈判的不断推进，未来全球贸易的规则制定权正在逐步西移。以美国主导的发达国家试图撇开发展中国家的利益诉求，在现有的多边贸易体系外，通过TPP和TTIP框架确立一种新的反映发达国家利益诉求的贸易体系和规则，再逐步使之成为未来亚太自贸区建设的新规则和全球贸易秩序的新规则。TPP试图塑造以美国为中心的亚太地区新秩序，TTIP则通过一种前所未有的方式把全球最大的两大经济体联系起来，反映出美欧等国力求通过携手合作来维持其在全球经济治理中的主导权的强烈意愿。日希望在新规则谈判初期加入，以增加日主导国际规则制定中的发言权和影响力，以求掌握未来全球经济新秩序的战略优势。





第五章 东盟国家参与TPP的 多重选择

由于国情不同以及TPP高标准的障碍，目前，东盟10国当中只有新加坡、文莱、马来西亚和越南4国参与了TPP谈判。菲律宾努力未果近期宣布放弃，泰国曾表示了加入的意愿，但因国内政局动荡暂时停顿。印尼仍在研究探讨阶段，缅甸、老挝和柬埔寨目前还看不到加入的可能性。

一、东盟谈判参与国对谈判的不同判断

新加坡和文莱是TPP的前身P4的成员。2009年3月，TPP的四个初始缔约方同意接受越南以“联结成员”的身份加入P4谈判。马来西亚是在2010年10月TPP第三轮谈判中正式加入。在东盟成员中，只有新加坡和美国签有自由贸易协定，美国也曾试图与东盟其他一些国家签署双边自贸协议，但因各种原因搁浅。另外3个参与谈判的东盟国家文莱、越南、马来西亚，并未与美国签有双边自由贸易协定，谈判难度也会更大。

（一）新加坡对TPP进展乐观

早在2004年，新加坡就和美国签署了与TPP重合度很高的双边自由

贸易协定。TPP谈判的高标准目标契合其一贯践行的贸易自由化理念。新加坡从P4的创始成员到现在的TPP谈判，始终发挥着积极的促进作用，曾主办了几次部长级会议，包括2013和2014年的部长级会议。新加坡并不认同美国控制TPP谈判的说法，总理李显龙在2014年7月的谈话中强调，他并不认为TPP是美国控制的方式。新加坡还认为，国有企业不应成为加入TPP谈判的障碍，“加入自贸协定会令整个经济体都受到一定的影响，最终目标是为所有企业包括民营、国有、外资企业，营造一个更为公平的竞争环境，而不是对某类企业施加负面影响”。新加坡对TPP进展持相当乐观的态度。李显龙总理在2014年11月表示，TPP“年底如果做不到，明年年初应该可以做到”。

（二）文莱强调会适度保护中小企业

文莱也是TPP的创始成员，一贯奉行贸易立国的经济政策，其经济主要依赖石油和天然气出口，生活消费品和生产资料几乎完全依靠进口，加入TPP有助于促进文莱进出口市场多元化。文莱外交与贸易部第二部长林玉成在2014年3月举行的立法会上表示，文莱谈判代表不会屈从于任何谈判方压力而做出有损国家利益的承诺。保护文莱中小企业利益是文参加TPP谈判的基本前提，小范围经济领域将仅供国内企业竞争，不对他国开放。文莱经济规模有限，在TPP中属于搭便车者。

（三）越南参与TPP谈判态度坚定

越南是TPP成员中人均GDP最低的国家，也是最晚加入WTO的国家（2007年）。越南认为加入WTO并未达到预期目标，视TPP为促进国家全面发展的战略机遇。越南工贸部副部长、TPP谈判代表团团长陈国庆2014年6月在演讲中表示，TPP对于整个越南经济而言主要是机遇。越南进出口政策的战略目标之一是努力实现市场、贸易伙伴多元化，避免过

多依赖某个市场。TPP成员包括美国、日本、加拿大等大国，零关税待遇既可以为越南向这些大国扩大出口创造新机遇，也有利于越南改善出口市场结构。加入TPP还有助于越南增长模式革新和生产效率提高。但向国外产品、服务和企业开放市场，越南将面临竞争压力，部分行业如农业遇到的困难将更加突出。

（四）马来西亚对TPP既期待又忧虑

马来西亚曾与美国进行双边FTA谈判，但在2008年陷入停顿。主要阻碍是美国认为马政府实行的是有利于马来人和马来人公司的采购政策，同时2007年美国总统贸易促进权到期，也是马来西亚不得不中断与美国进行自贸协议谈判的重要原因。此后，马来西亚在2010年10月正式加入TPP谈判，希望借此进一步融入亚太区域一体化并打开美国市场。马来西亚对TPP评价和期待都很高，认为“TPP非一般传统关税贸易谈判可比拟”，在当前世界经济低速增长的情况下，由于自身对外部市场依赖度高，更需要借助TPP打开国外市场，提振本国经济。马总理纳吉布2014年6月表示：“马来西亚国内市场狭小，内需难以支撑国家经济，加入TPP依靠国际市场支持，才能带来更多投资，制造工作机会及提升素质，但政府不会牺牲国家利益。”

另一方面，马来西亚作为新兴的制造业国家，国有企业在国民经济中占重要地位，对美国强行推动的一些涉及国有企业、政府采购等敏感领域的条款持谨慎甚至反对态度。2013年7月TPP第18轮谈判前，马来西亚前总理马哈蒂尔公开批评美国“再次试图让他们的大公司渗透小国市场，特别是政府采购领域”。马国际贸易及工业部长穆斯塔帕·穆罕默德称，他担心美国对马来西亚政府施加要求，放松对国企的控制。近期谈判进展显示，美国在一些马来西亚关注的具体领域表现出了一定的灵活性。美方已同意将马土著政策灵活融入TPP协议，美国贸易代表弗罗

曼2014年7月访马期间表示，美国认同马土著政策的重要性，并愿意在符合TPP整体宗旨的前提下，探讨把土著政策灵活融入协议。弗里曼2014年8月还表示，可负担药品的准入成为当前TPP谈判重点关注的问题，各方正共同努力，确保像马来西亚这样的较小经济体能获得时间做出必要调整。

二、东盟其他成员对加入TPP的不同考虑

东盟其他6个成员中，菲律宾考虑到加入TPP的难度和复杂性已决定放弃。泰国政府曾表示了加入兴趣，但受政局动荡影响，近期没有新进展。印尼仍在研讨阶段，而缅甸、老挝和柬埔寨目前只是旁观者。

（一）菲律宾努力未果只能宣布放弃

关于加入TPP谈判事宜，菲曾利用多种渠道与主要参与方进行探讨。在2014年3月举行的贸易和投资框架协议下的会谈中，菲美已经就菲感兴趣的加入TPP问题开始技术性咨询，为菲政府研究是否加入TPP谈判提供详细资料。菲贸工部长多明戈2014年4月在奥巴马访菲后表示，他感觉到美国对菲加入TPP持积极态度，已有研究表明TPP将给菲律宾带来巨大福利，菲加入TPP宜早不宜迟，美国和其他TPP成员已表示愿意对此给予协助。菲贸工部副部长克里斯托波2014年8月称，将派遣代表团赴日本和加拿大，评估菲加入TPP的可行性，最终于年内完成和相关TPP成员国的技术咨询，为菲最终是否加入TPP提供决策参考。

但加入TPP对于菲律宾来说，还面临着许多障碍，改革措施难以一蹴而就。菲对外国企业在关键领域的投资和股权限制是亚洲地区最严格的之一。美国商会负责人曾表示，如果菲律宾有意加入TPP，必须实行

高标准的市场开放措施，修改宪法中对外国投资占股份额的限制条款。2014年7月，菲国会通过了新的外资银行法修正案，对外资银行准入和经营范围实行全面开放，总统阿基诺已签署该修正案。但菲还必须在银行业外的许多其他领域同样推进开放。菲贸工部长多明戈2015年3月底表示，阿基诺政府已明确放弃加入TPP，称“如果加入TPP，菲方必须废除对相关领域的外资限制，甚至宪法都必须做出调整，而2016年6月阿基诺政府任期届满，在时间上无法完成法律修订工作”。¹⁹

（二）泰国的加入进程因政局动荡陷入停顿

美泰两国曾就建立双边自贸协议进行过探讨，2006年泰国因军事政变引发政治危机，导致自贸协议谈判半途而废。除了美国与智利，泰国与大部分TPP谈判方都有自由贸易协定。泰国政府一度对加入TPP比较积极。2012年11月，泰国总理英拉在与美国总统奥巴马会谈中表达了加入TPP的意向，在会谈后的联合声明中，泰方表示将启动相关研判程序，为加入TPP谈判作准备。泰国副总理兼商业部长尼瓦塔隆2013年9月表示，泰国正在考虑是否要加入该协定，目前正在听取大众的意见，并将向泰国众议院申请批准，泰国希望美国继续支持泰加入该协定。但2013年底，泰国政局开始持续动荡，经济遭受重创。2014年5月，现任总理巴育发动军事政变，英拉政府被推翻。泰国参与TPP事宜未能有新的进展。

泰国舆论担心竞争对手马来西亚和越南已经加入TPP，如果泰国游离于门外，必将处于不利的竞争地位。但泰国学术界有不少反对加入的声音，认为TPP的标准很高，尤其是在服务、劳动、环境、知识产权保护等领域，泰国可能难以达标受益。而且，如果加入TPP，将冲击泰国部分行业，偏离泰国一直参与并致力东盟一体化进程。泰国舆论十分

19 《菲律宾放弃加入TPP》，中国商务部网站，2015年4月1日，<http://www.mofcom.gov.cn>。

关注美国中期选举后政治格局的改变，倡导自由贸易政策的美国共和党究竟会对美国参与TPP谈判的立场带来哪些变化，是否会波及本国参与TPP的努力等问题。

（三）印尼仍在审慎权衡加入的利弊

印尼政府曾明确表示暂不考虑加入TPP，认为该国在工业特别是服务业上的竞争力严重不足，仓促加入难以抵御外部冲击。印尼作为东盟的大国，更关注东盟一体化的进展，担心TPP会削弱东盟的凝聚力和向心力。印尼贸易部高官认为，TPP的有关要求对印尼等发展中国家而言门槛过高，短期内印尼将不会考虑参与该协议谈判。总统佐科·维多多在2014年11月称，印尼不想只成为美国或中国等大国的经济市场，除非亚太自贸区 and TPP能为印尼带来真正的实惠，否则印尼不会贸然加入。与美国和中国等国的商品和服务相比，印尼的产品竞争优势不明显，印尼政府将从长计议，对两个自贸区进行认真研究，确定印尼的定位及优势产品后，再决定是否加入。在参与区域经济一体化的过程中，印尼必须十分谨慎，不能受到大国利益的牵连。²⁰ 但印尼贸易部长吉达2013年4月曾暗示，一旦RCEP、印尼与韩国全面经济伙伴关系协议等多、双边合作谈判取得重要进展，将极大增强印尼与周边国家开展自贸合作的信心和决心，印尼将不排除加入TPP的可能性。

（四）缅甸、老挝和柬埔寨目前尚无加入的可能

这三个国家是东盟当中经济相对落后的经济体，迄今为止看不到他们加入TPP的可能性，除非美国和其他TPP成员同意APEC外的国家加入。TPP废除所有关税的严格条款，也令这些国家望而却步。柬埔寨国务兼商业大臣占巴曾表示，TPP的标准太高，柬埔寨目前并不希望成为

20 《印尼对参与亚太自贸区和TPP持谨慎态度》，2014年11月13日，驻印尼使馆经商参处网站，<http://id.mofcom.gov.cn/article/sqfb/201411/20141100799673.shtml>。

TPP的成员，现在还不是柬埔寨加入的合适时机。这些国家只能寄希望于通过其他机制参与区域合作。

三、东盟国家对TPP谈判进程的不同判断

从2010年开始，TPP谈判已经进行了四年，达成最终协议的时间一再推迟。一些观点认为美国或很难实现最初的设想，也有分析预估谈判甚至可能还需要3至4年才能达成最终协议，但这些似乎并未动摇东盟参与国对谈判的信心。TPP谈判步入紧张的最后阶段，令新成员的加入难度增大。

（一）东盟参与国对谈判达成最终协议充满信心

参与国的看法是，讨论一个自由贸易协定（FTA）通常需要四五年时间，更何况TPP议题广度和深度空前。而且新成员特别是日本的加入，使谈判难度徒然增加，比计划的期限推迟可以理解。谈判依旧是在不断取得阶段性进展，何时能达成最终协议以及何种程度的协议，目前不好确定。但东盟参与国都相信，能从TPP的贸易自由化进程中受益，认为谈判方向与当前这些国家的努力目标是一致的，即提升与主要贸易伙伴特别是美、欧等发达国家的贸易自由化水平，多方向拓展出口市场。

（二）美国日本是TPP谈判进展的关键

针对当前美日在谈判中的僵持局面，新加坡认为各国国内的政治因素在很大程度上决定着TPP谈判的成败，完成谈判涉及很多工作，需要极大的政治决心去说服国内经济不同部分，接受TPP以及更强烈的外部竞争。

马来西亚认为，美国中期选举后，共和党控制了参院，这将进一步威胁美国主导的TPP的命运。新加坡经济学家表示，奥巴马下一步的举措将决定美中期选举结果如何影响亚洲。亚洲将关注奥巴马能否获得国会“快轨”授权，并在通过TPP协定上有更大自主权。如果奥巴马在TPP问题上能争得共和党支持，也许会有转机。

对于日本坚持不开放农业阻碍TPP谈判，新加坡总理李显龙表示：“日本非常需要开放农业市场，如果日本要在亚太及全球经济中充分发挥角色并振兴经济，按照‘安倍第三箭’，这是不可避免的改革。日本可以暂时拖延，但如果最终不改变规则，更接近其他国家的安排，对日本是不利的。”

（三）TPP的确给东盟参与国带来经济效益

参与TPP谈判的东盟国家有望获得零关税待遇，可最大限度地打开TPP成员包括美国、澳大利亚等发达成员的市场。随着TPP谈判越来越接近尾声，令许多跨国企业看好TPP东盟成员的未来前景，纷纷抢滩越南投资布局，越南部分行业正从TPP预期中受益。纺织服装企业正时刻关注越南参与的TPP进展情况，已有来自中国大陆、日本、韩国、奥地利及台湾地区的十几家纺织和印染企业计划在越设厂。2014年，越南果蔬、渔业、制鞋、成衣等行业对美国出口激增。前9个月，越南对美国的海鲜出口额已达13亿美元左右，美国已成为越南最大的海鲜出口市场。2013年9月至2014年8月，越南对美成衣出口额同比增长了14.85%，成为仅次于中国的第二大对美成衣出口国。另据越南美国商会2014年11月报告预测，2014年越美贸易有望达到349亿美元，而2012和2013年分别为249和297亿美元，双边贸易将连续两年迎来近20%的增长。越对美出口2014年预计为294亿美元，增长19%。其中，纺织服装产品预计将达98亿

美元，占越对美出口额的33%。²¹ 报告援引美国服装鞋帽协会负责人的话称，“过去美国主要自中国和孟加拉进口纺织服装产品，但现在越南成为主要进口国，而且这一趋势短期内不会改变”。除成本低外，正在商谈中的TPP协定是造成出口增长的原因之一，外国企业扩大了对越纺织服装及配套产业的投资。

（四）东盟兴趣国的加入尚需时日

根据规定，任何有兴趣加入TPP的APEC成员，都必须与TPP现成员进行双边磋商并一致同意后才能加入。而根据新加坡的表态，谈判目前进入了紧张的最后阶段，已接近完成，留给任何有兴趣加入的国家完成上述程序的时间已不多。针对韩国加入TPP的可能性，美方曾于2014年1月表示，TPP谈判实际上已进入收尾阶段，要让新的国家参与进来非常困难。美韩自由贸易协定已生效两年，被认为与TPP相似度达90%，韩国也被认为是最可能加入TPP的潜在成员之一，正积极与一些谈判国美国、墨西哥、智利、秘鲁、马来西亚、新加坡等进行双边磋商，就韩国加入TPP的可能性和具体程序进行讨论。东盟国家在现阶段加入TPP不是一厢情愿就能如愿以偿的。

四、TPP对东盟的局限性和冲击

虽然东盟一些国家通过参与TPP谈判，有望达到扩展亚太市场、增进与美国经贸联系的初衷，但从整体看，东盟参与TPP面临着一些难以逾越的障碍和经济上的风险，更对东盟的中心作用和一体化进程带来负面影响。

21 《越南对美贸易额激增 欲取代中国出口大国地位》，国际在线，2014年11月5日，<http://gb.cri.cn>。

（一）在TPP中，东盟的参与度和影响力都存在局限性

目前，东盟10个成员中只有4个参与了TPP谈判。有兴趣的东盟成员也难以在近期走完规定程序迈入这道门槛，经济相对落后的成员更是被排除在TPP的视线之外。在可预见的相当长时间里，TPP将只是东盟部分成员融入亚太区域合作的渠道之一。尽管目前在TPP12个成员国中，东盟占了1/3，但从经济规模看，与美、日、澳等大国相比相去甚远。在大国加入谈判后，美日等国的立场成为决定谈判成败的关键，东盟参与国基本无力左右谈判整体进程，能发挥的作用也相对有限。

（二）TPP可能给东盟带来的经济效益存在不确定性

TPP对东盟国家的出口促进作用比较明确，但对经济的总体影响并非这么简单。美国彼得森国际经济研究所报告称，TPP并不如想象那么有效，美国以外的TPP成员GDP同比增幅不会超过1%，一些东南亚经济体甚至可能下降。根据Petri, Plummer & Zhai模型，2025年TPP对东盟各国累计附加值影响不一，其中印尼、菲律宾和泰国的累计附加值将分别下降0.4%、0.5%和0.6%，马来西亚、新加坡、越南将分别增加5.1%、1.9%和4.4%，文莱不受影响，其他东盟国家将下降0.9%。²² 东盟国家的研究机构、产业界在参与TPP问题上争议很大，一些言论还具有广泛的社会影响。2014年10月，马来西亚反对TPP组织引述联合国贸发会议报告称，一旦马签署TPP协定，马每年将面对3亿美元的贸易赤字，其中与美国的贸易逆差更达9亿美元。进口将大幅提升，预计美国电子产品进口将会上升61%，日本汽车产品进口增加97%，钢铁产品进口增加90%，导致马在进出口平衡中陷入逆差，上述产业将直接与跨国公司竞争，处境会更加艰难。虽然不同研究报告的结论有一定出入，但可以确定的是，东盟国家普遍经济规模不大，TPP相对激进的开放模式对这些国家国内市

22 《印尼贸易部与美国国际开发署组织专家讨论RCEP作用及风险》，驻印尼经商参处网站，2013年7月4日，<http://id.mofcom.gov.cn/article/ziranziyuan/huiyuan/201307/20130700187270.shtml>。

场和相关产业的冲击将是巨大的，这也是东盟国家的政府在此问题上谨慎决策的原因。

（三）TPP挑战了东盟在东亚经济合作架构中的主导地位

东亚地区现存的“10+1”、“10+3”、“10+6”和“10+8”等合作机制，都是以东盟为轴心逐渐发展起来的。东盟希望未来东亚甚至亚太一体化进程中仍能继续以其为主导，并力求发挥更大影响力。TPP在美国的主导下影响不断扩大，令东盟担心未来的东亚和亚太经济合作机制将逐渐从其主导的现有模式转移至TPP，东盟存在被边缘化的危险。“TPP直接击穿了以东盟经济共同体为轴心、以现有五个‘10+1’ FTA为主线的东亚自贸区网络。”²³

（四）东盟成员间协调经济和政治利益的难度增大

东盟国家作为一个整体参与区域经济一体化合作的出发点与根本目标，是不断提升东盟内部成员之间的凝聚力和综合政治经济实力。东盟往往能通过集体行动参与区域经济一体化为自己带来更大的竞争力和话语权。但对TPP而言，由于只有部分成员加入，东盟被分化为TPP参加国和非参加国，以集体行动方式开展“大国平衡”的战略受到一定牵制。因此，如何在未来区域经济合作中继续以一个声音说话，成为东盟必须直面的棘手难题。成员的分化和离心倾向将给东盟的团结和稳定带来实质性冲击。

²³ 李文韬：《东盟参与TPP轨道合作面临的机遇、挑战及战略选择》，《亚太经济》，2012年第4期，第30页。

五、东盟希望TPP和RCEP共存，为其带来更多的选择

基于无法整体加入TPP的现实，东盟迫切需要借助其他渠道谋求在区域经济一体化中有所作为，这也成为东盟一方面不放弃跻身TPP，同时又牵头建立区域全面经济伙伴关系协定（RCEP）最直接动因。

（一）东盟希望牵头成立RCEP的主要考虑

RCEP是以东盟为主导，包括东盟10国与中国、日本、韩国、澳大利亚、新西兰、印度共16个成员的区域自由贸易协定。RCEP将整合东盟与6个自贸协定伙伴国已经签署的5个“10+1”协议，建设目标是消除内部贸易壁垒、创造和完善自由的投资环境、扩大服务贸易，还将涉及知识产权、竞争政策等多个领域。2012年底启动，计划2015年达成协议。

东盟认为，RCEP是东盟巩固和发展在区域合作中主导作用最可行的途径，有利于东盟国际地位的提升和在国际事务中发挥更大的作用。东盟10国都能共同参与到与伙伴国的一体化进程，可避免成员被经济发展的门槛隔断，有助于东盟维护整体发展和稳定的根本目标。

（二）两个机制在成员组成、自由化水平等方面明显不同

TPP成员除早期的新加坡、新西兰、智利和文莱四国外，还包括后续加入的美国、加拿大、秘鲁、马来西亚、越南、墨西哥、澳大利亚、日本，共12个谈判参与国。TPP正努力通过增加新成员来扩大其影响力，已表达了兴趣的潜在成员目前接近10个左右，包括韩国、菲律宾

等。RCEP成员包括东盟10国和6个自贸协议对话伙伴国。由于2012年底刚启动，扩员计划还不明晰。两者部分成员是重叠的，如澳大利亚、新西兰、新加坡、马来西亚、越南、文莱、日本7国都是同时参加了两个机制。

两个机制在议题范围和自由化要求上差异悬殊。TPP以高标准、宽覆盖为标志，偏重于标准和规则的制定，不仅废除所有关税，而且原则上不承认例外，具有较高的约束力，议题涉及知识产权、劳工标准、环境标准等敏感领域，代表着多边自贸协定的未来方向。RCEP重点在于整合东盟现有的5个自贸区协议，并不触及劳工、环境、政府采购等敏感问题，谈判目标更易实现。

（三）东盟希望从两个机制的共存和互补中更多获益

东盟一贯奉行大国平衡的外交政策，东盟牵头建立RCEP并非为了对抗TPP，而是希望能借助TPP和RCEP两条轨道实现两大核心目标，即通过TPP深化与美国及跨太平洋一些国家的经贸关系，依靠RCEP巩固其在东亚区域合作中的主导地位。

东盟成员经济发展水平相差悬殊，新加坡人均收入是老挝、缅甸等国的50倍。TPP和RCEP在开放领域和自由化水平上的不同特点，不但降低了两者同质竞争的可能性，还可为东盟发展程度不同的国家参与区域合作，提供差异化的路径选择。两个自贸协定覆盖的成员范围和扩员前景不尽相同，一个横跨亚太，一个以东亚为重点，反而更有利于东盟拓展不同的出口市场。TPP和RCEP均是构建亚太自贸区(FTAAP)的重要支撑，东盟将从更大范围的亚太自贸区受益。

RCEP可作为东盟所有成员现阶段的贸易自由化方向。RCEP中发展

中国家比重较大，以渐进性和过渡性为特征，能照顾到参与国的不同发展水平。谈判原则也强调了会对东盟最低水平成员国如柬、老、缅等给予特殊待遇加额外灵活机制，可有效帮助东盟缩小成员间的经济发展差距，推动一体化进程。

发展水平较高的东盟成员不会满足于RCEP的合作，参与TPP将是这些国家目前或未来的贸易自由化目标。从中不仅能分享高水平自贸协议的好处，还可密切与美国、加拿大、墨西哥、秘鲁等非RCEP成员的经贸往来。对这些国家来说，只要条件成熟，多方向拓展经济利益是更为明智的选择。正如新加坡总理李显龙所说，“TPP和RCEP两个自由贸易协定同时存在有其必要。因为两个都是次区域自贸协定，都没法涵盖所有国家”。

综上所述，TPP的高标准、高门槛决定了东盟国家在参与TPP的决策和进程上多样性突出。东盟4个参与国由于经济规模无法与美日等大国匹敌，在谈判中的作用和影响力有限。东盟国家在密切关注TPP进展的同时，也认识到TPP轨道对于东盟的局限性和负面影响，更希望利用TPP和RCEP各自的优势，以双轨并进的方式融入亚太合作。



第六章 中国的政策选择

迄今为止，亚太地区合作框架纷繁多样，小到“10+1”，大到APEC，都在一定意义上推动了亚太地区经济发展。TPP作为近年来亚太区域合作的主要路径之一取得长足的发展。中国作为亚太地区经济大国在目前尚未参与到TPP谈判当中的情况下，需要对亚太区域合作采取相应的政策。

一、继续强调“开放”理念，重视多边经济合作

经济全球化是当前和未来世界经济发展的重要趋势，任何国际经济活动都将在此背景下展开。而从目前发达国家动向看，尤其是美、欧、日等主要发达国家已将贸易发展重心从推动WTO下的“多哈回合”转至发展跨地区FTA上。一个以发达经济体为主导，试图“排除”新兴经济体的新国际贸易格局雏形渐显，WTO面临被“架空”危险。中国作为世界贸易大国和WTO机制的受益者，应力保WTO框架的持续有效运行。利用WTO在第九次部长会议取得了历史性突破的机会，积极寻求WTO自身缺陷的改革方向，确保WTO的健康发展。同时，在多边场合强调全球化背景下的“开放”理念，强调WTO在多边贸易中的作用。另一方面，中国是世界贸易大国，也是自由贸易的支持者，对TPP的发展亦应保持

开放心态，密切跟踪研究TPP谈判议题和进程，深入研究TPP的相关条款和规则。如果TPP对中国开放，则可以根据世界经济形势、国际政治格局，权衡自身综合利益，选择合适时机参与TPP谈判。当然，在谈判过程中，中国应该主张多样化、包容性和渐进性的自由化进程，强调经济发展阶段的差异性和敏感领域的差异性，在环境与贸易、劳工标准等争议较大的议题上寻求最大利益交汇点，争取规则制定的话语权。

二、推进亚太自贸区建设，实现地区合作的“包容性”发展

当前，亚太地区合作出现多路重叠、纷繁复杂的碎片化。亚太地区是世界经济中最具活力和潜力的地区。但迄今为止该地区尚没有一种“全覆盖”的自贸安排。现有的双边和小区多边的自贸安排尽管具有灵活性，但对全地区整体发展仍然难能发挥引领作用。第22届APEC北京会议发表的“北京方案”明确宣布启动亚太自贸区（FTAAP）进程。这是亚太地区合作从“孵化器”到现实行动的重要升级。亚太自贸区建设有利于进一步整合本地区各种多双边合作机制，使各类自贸安排相互融合、相互促进，它将进一步弥合各经济体间的发展差距，既突出发达经济体的优势，又照顾发展中经济体的诉求，力求在标准和水平上照顾各方舒适度，使处于不同发展水平的经济体都能在亚太大市场中共享合作机遇，实现亚太各经济体包容式发展。根据各方达成的共识，未来几年，中国应该协调有关各方开启有关问题的联合研究，并为尽早启动相关谈判创造条件。

三、努力推进“一带一路”建设，开创对外开放的新格局

“一带一路”是近年来中国提出的对外经济发展的重要倡议。它将中国内部深化改革、扩大开放与外部广域地区经济一体化相互联通，目标是实现沿线国家互利共赢，共同发展，完全反应了中国一贯倡导的和平发展、合作共赢、相互支持的三大外交理念。中国东部沿海的发展并不意味着中国发展的全部内涵。没有中西部特别是西部地区的经济发展，东西部地区的经济发展差距将日趋增大，“一带一路”倡议的提出是实现中国经济社会整体协调发展重要思路。“一带一路”涉及的周边国家多为新兴经济国家，他们需要尽快实现本国经济快速发展，中国如果将自身优质产能与这些国家实现产业结构的有效对接，无疑将是共赢的选择。中国通过这一战略的推荐，可以实现进一步对外开放的新格局，周边国家也将在与中国的互联互通中得到发展的实惠，实现与中国的共同发展。

四、积极参与RCEP，打造东亚合作“升级版”

中国-东盟自由贸易区是我国对外洽谈的第一个自由贸易区，也是世界上由发展中国家组成的最大贸易区，目前中国是东盟的第三大贸易伙伴，而东盟则是中国第四大贸易伙伴。自贸区建立以来，双方的贸易往来和投资规模不断扩大，目前为止，中国与东盟双方约有7000种产品享受零关税待遇，这不但使得中国无论是加工贸易还是非加工贸易都可零关税地进口原材料，也使东盟出口中国93%的产品实现了零关税，双方

实现互利共赢。面对TPP的“火爆”进展，东盟国家心态极为复杂。参与TPP谈判国希望拉近与美关系，避免过度依赖中国，但也担心TPP所设高标准难以承受。而未加入TPP谈判国家，则担心东盟的地区主导地位受到威胁。东盟全力推进“区域全面经济伙伴关系”（RCEP）作为本地区合作的重要框架，在地区合作进程中将发挥着不可替代的作用，中国须在已有合作框架的基础上，适度提高合作门槛，深化合作内涵，在资金、关税、项目、制度的多方面提升合作水准的“升级版”，使之既有利于顺应未来国际贸易演变新趋势，也有利于支持东盟的主导地位，进而达到推进中国周边自贸区战略进程，有效规避和减轻来自TPP进展给我带来的压力和挑战。

五、加快中韩FTA谈判进程，带动东北亚区域合作进展

中日韩三国经济总量约占世界的21%和亚洲的70%，在全球经济中占举足轻重的地位。中日韩合作不仅有利于三国的利益，也将有助于推动东亚地区其他合作框架向纵深发展。尽管如此，但因中日、日韩在历史、领土问题上均存在分歧，尤其是中日钓鱼岛问题已使两国关系陷入建交以来最为严重的局面，导致中日韩合作难有根本性进展。从当前日韩对华投资动向看，两国都在转型升级，以往以出口加工为主的投资模式逐渐被扎根中国市场的当地销售型模式所取代，现代服务业、高端制造业、绿色经济、节能环保将逐渐成为两国对华投资的新增长点。由于中韩之间已经结束自贸区实质性谈判，这将给日本带来压力，在中日首脑于北京APEC期间已经达成“四项原则共识”的背景下，中日关系将出现一定程度的缓和，无疑将使日本在东北亚区域合作问题上采取更加积极姿态，从而对推动东北亚地区一体化进程产生积极影响。

六、强力推进国内改革，适应世界发展趋势

TPP作为一个高端FTA，尽管尚未完成谈判，但它在贸易自由化、便利化等方面代表了国际贸易未来发展的基本方向，因此它对成员国的要求前所未有的。中国于2001年成功加入WTO之后，经济发展获得明显加速，“以开放促发展”获得空前成功。从长远来看，TPP中的很多议题亦符合中国的潜在利益，如TPP对新贸易挑战应对的关注、对中小企业发展的关注和对高新技术以及绿色技术的关注，都与我国需要解决的现实问题高度相关。因此，我应顺应时代潮流，把加入TPP谈判变成“以开放促发展”历史机遇。TPP作为亚太地区经济合作机制，其许多条款和规则对中国来说很难在短时期内达到。例如，大量国有企业享有行业“特权”，导致与非国企和外企之间存在某些不公平竞争情况。在知识产权保护方面，中国在政策透明度，政府采购，投资、规制一致化等方面也存在很大的改革空间。在环境保护方面，中国的法律、法规还有诸多不完善和空白的地方，还有一些规定与实际情况脱节，无法满足国际环境保护的标准。中国必须利用TPP进展的契机，加大国内经济体制改革的力度，在国企改革、劳工标准、知识产权等多个方面加快改革步伐，使之适应时代的变化和发展。既要看到美、日试图通过TPP主导亚太区域合作进程、制约中国的一面，也须承认其重建世贸规则、推进贸易自由化的一面。为顺应这一趋势，需为择机实现区域合作的全面“对接”做好自身经济结构和政策调整。



已发布《CIIS研究报告》目录

第一期 2013年9月

中美新型大国关系：挑战与契机

作者：阮宗泽、刘飞涛、沈雅梅、崔磊、杜兰

第二期 2013年9月

追寻“世界梦”——中国推动建设和谐世界的进展评估与未来展望

作者：陈须隆

第三期 2014年6月

网络战备、军控与美国

作者：滕建群、徐龙第

第四期 2014年6月

欧盟国际地位及其影响力变化

作者：崔洪建、金玲、王毅

第五期 2014年7月

全球治理：新兴国家与传统国家的合作与竞争

作者：王毅、金玲、韩璐、杜兰、李晓玉

第六期 2014年7月

中美合作共赢潜力探讨——两国在东南亚、南亚、中东、非洲和拉美地区的合作

作者：贾秀东、王友明、王洪一、苏晓晖

第七期 2014年9月

推进“一带一路”能源资源合作的外交运筹

作者：石泽、杨晨曦

第八期 2015年3月

新时期的中印关系：现状、趋势及对策

作者：蓝建学

第九期 2015年4月

中国周边新外交：从经略中求稳定

作者：阮宗泽、陈玉荣、蓝建学、宋均营、郭金月

第十期 2015年4月

“跨太平洋伙伴关系协议”的新进展与有关各方的战略考量

作者：姜跃春、张梅、李晓玉

《CIIS研究报告》简介

《CIIS研究报告》是中国国际问题研究院研究人员撰写的、不定期发布的专题研究报告。报告选题瞄准当前国际形势的热点和中国外交的重点，将形势研判、学理探讨和政策分析融为一体，力求做到观点鲜明、语言精练、资料详实、立论有据、分析透彻。

《CIIS研究报告》同时发布中英文版，并在国研院网站提供全文下载。报告反映的是作者本人或相关课题组的观点，并不等同于国研院的立场。

内容提要

本报告共分六个部分。第一部分主要论述了TPP的产生和在谈判进程中所取得的最新进展和遇到的困难。迄今为止，TPP谈判已经完成了二十多轮，涉及减免关税等众多议题。第二部分重点论述了TPP对未来国际经贸格局所产生的重要影响。第三部分论述了美国加入TPP谈判的主要目的是主导亚太区域合作进程，建造有利于发达国家的新秩序，设立未来的国际规则。第四部分则重点分析日本加入TPP谈判的主要考虑是进一步强化日美同盟关系和制约中国在东亚地区的影响力。第五部分从东盟参与亚太区域一体化的角度，分析东盟国家参与TPP的不同情况和各自考虑，并对东盟主推的RCEP前景进行了剖析。第六部分主要论述了中国应有的政策选择。

编辑：科研处

地址：北京市台基厂头条三号中国国际问题研究院 邮编：100005

电话：010-85119556 电子邮箱：keyan@ciis.org.cn 网址：www.ciis.org.cn