

# 跨太平洋伙伴关系协定(TPP):发展、影响及中国的应对



中国社会科学院亚太与全球战略研究院 沈铭辉

摘要: 2015年10月,美国与11国宣布完成跨太平洋伙伴关系协定(TPP)的基础协议谈判;“历史上标准最高”的贸易集团将应运而生。TPP中的新议题以及高标准,推动了全球范围区域贸易规则的改变,或将引发全球贸易体系的新一轮重构,但是TPP未必会取代世界贸易组织(WTO)。中国是否需要加入、何时加入,需要客观地分析成本与收益。

关键词: 跨太平洋伙伴关系协定 竞争性自由化 成本—收益 规则重构

## TPP的发展历程

自从2009年美国正式宣布加入跨太平洋伙伴关系协定(TPP)谈判,TPP就受到了各界的关注。2015年10月,美国与澳大利亚、文莱、加拿大、智利、日本、马来西亚、墨西哥、新西兰、秘鲁、新加坡和越南11国宣布完成TPP的基础协议谈判,前后持续了5年多的艰苦谈判告一段落,一个占世界经济总量约40%且号称“历史上标准最高”的贸易集团应运而生。

早在1997~1998年,亚太经合组织(APEC)的“部门自愿提前自由化计划”失败后,APEC工商界就希望以其他方式继续推动亚太地区的贸易投资自由化进程。一部分经济体开始尝试先行实现贸易投资自由化,即采取“21减X”的方式,让愿意先走一步的成员通过自愿谈判,在APEC范围内组成小型自由贸易协定(FTA),以推动“茂物目标”(Bogor Goals)的实现。基于上述考虑,特别是为了防止APEC进程彻底失败,1998年11月APEC峰会期间美国贸易谈判代表巴尔舍夫斯基非正式提出“太平洋五国FTA”(P5)倡议,美国希望通过P5构造一个APEC内部的贸易“核心集团”,以此作为推动和撬动APEC贸易投资自由化的工具。

基于各种原因,美国、澳大利亚最终并未加入这一贸易安排,仅新加坡和新西兰缔结了更紧密经济伙伴关系协定。对亚太地区贸易投资自由化抱有热情的几个太平洋小国始终没有放弃努力,智利、新西兰和新加坡于2002年宣布正式启动“太平洋三国更紧密经济伙伴关系协定”(P3 CEP)谈判;2005年7月,三国签署“跨太平洋战略经济伙伴关系协定”(Trans-Pacific Strategic Economic Partnership);2005年8月,文莱作为创始成员签署该协定。由于新加坡、新西兰、文莱和智利四国均是太平洋国家,因此该协定仍沿用过去的称谓,简称为P4,并于2006年5月正式生效。

2008年9月,小布什政府宣布加入P4并将其改为跨太平洋伙伴关系协定(TPP),同时邀请澳大利亚、秘鲁和越南加入TPP谈判。2009年11月,奥巴马政府宣布正式加入TPP谈判,澳大利亚与秘鲁随即也宣布加入TPP,越南则作为观察员参与TPP谈判。2010年3月,TPP第一轮谈判在墨西哥墨尔本正式启动;马来西亚于2010年10月第二轮谈判时正式加入TPP;加拿大和墨西哥于2012年10月宣布加入TPP;多次表示有意加入的日本于2013年7月正式加入TPP谈判。

收稿日期:2016-3-2  
2016年2月,TPP正式签署。

## TPP 产生的深层原因

美国经济遭受 2008 年国际金融危机重创后，迫切地需要找到新的经济增长点，出口贸易则成为了优先考虑的对象，应该说开拓亚太新市场是美国加入 P4 并推动产生 TPP 的重要目的。而中国、印度等新兴经济体的群体性崛起和亚洲区域经济合作进程加速，特别是 2008 年多哈回合谈判重回僵局，是美国加入 TPP 的最直接原因。

事实上，关贸总协定（GATT）、世界贸易组织（WTO）谈判遭遇挫折，已经不是第一回了。20 世纪 80 年代初美国希望开启新一轮多边贸易谈判的努力，由于欧共体不配合而遭到失败，美国不得不通过启动美国—加拿大 FTA，迫使欧共体同意开启乌拉圭回合谈判；随后，欧盟在农产品问题上拒绝妥协，导致乌拉圭回合久拖不决，为打破这一僵局，美国决定与加拿大、墨西哥等北美国家进行区域经济合作，旋即乌拉圭回合谈判完成。

上述做法就是后来美国贸易代表罗伯特·佐利克（Robert Zoellick）在 2002 年提出的竞争性自由化战略，即同时采取双边、区域和全球多个轨道的贸易谈判方式，利用美国市场的竞争性准入方式吸引外国开放，克服或者绕开障碍，增强开放的杠杆作用，强化美国在全球经济中与各地区的联系，恢复美国在多边贸易谈判中的领导地位。迫于美国代表的巨大市场，这一战略往往都会成功。例如，美国将美国—加拿大 FTA 扩大成为北美自贸区，并提出“开创美洲事业倡议”，希望将北美自贸区扩大至美洲自贸区，并在乌拉圭回合谈判问题上与南美国家保持合作；同时，美国也在亚太地区积极参与 1993 年召开的首届亚太经合组织领导人峰会，强力推动自由贸易与投资，促成该峰会对乌拉圭回合表示支持。通过上述双边和区域经济合作，美国以增强的贸易集团力量最终撬动了乌拉圭回合谈判。

作为 TPP 的主要推动者，美国至今未明确放弃多边贸易体系。正如萨缪尔森于 2004 年所言，尽管其他国家的技术进步导致美国的贸易条件有所恶化，造成美国的福利有所下降，但是即使这样，也比没有贸易时要强。可见，美国参与区域经济合作更多是为了弥补多边主义的不足，而非取而代之。从 20 世纪 80 年代的美国—加拿大 FTA 到现在的

TPP，美国参与或推动这些自由贸易协定的目的并非简单地“遏制”或“包围”其贸易对手，背后的深层原因在于，相对于欧盟、东亚或以中国、印度为代表的经济体而言，美国的相对经济实力有所下降，在推动 GATT/WTO 为代表的多边贸易谈判以维护其全球经济利益时，往往力不从心。从乌拉圭回合开始，美国必须借助北美自贸区、亚太经合组织等贸易集团，依靠集体实力才能撬动乌拉圭回合中欧盟、日本等贸易集团的谈判立场，进而完成谈判。进入 21 世纪，新一轮的多边贸易谈判复杂程度超过以往历次谈判，不仅涉及到美国与同为发达经济体的欧盟、日本之间的矛盾，更涉及到美国与崛起的新兴经济体集团之间的矛盾。在 2008 年 7 月的包括 35 个国家贸易部长的多哈回合谈判努力失败后，美国于 9 月便宣布加入 P4 并将其改造为 TPP。

## TPP 的潜在影响

经过艰难的谈判，TPP 协议谈判最终完成，是一个妥协的产物。例如，在美国和澳大利亚施压下，日本最终承诺通过 15 年将进口牛肉关税降至约 9%，10 年内逐步削减猪肉关税并将超过配额的惩罚性关税最高税率削减 90%；美国承诺提高加拿大蔗糖进口配额 1.92 万吨；新西兰在谈判最后时刻针对奶制品问题向美国、加拿大等国发难；知识产权中生物制药的数据保护年限在 5 年还是 12 年的问题上的拉锯战最后妥协为 5+3 年；国家—投资者争端解决机制（ISDS）最终不适用烟草业以换取澳大利亚的支持；以非约束性的货币论坛形式取代外币汇率操纵条款；美国用 20~25 年的时间取消轿车 2.5% 的关税和轻型卡车 25% 的关税等等。

必须承认，TPP 可谓一个全面的、高水平的贸易协定。从内容上来看，TPP 包括了 30 个章节，除了传统的货物贸易、原产地规则、海关、检验检疫、投资、服务贸易等内容外，还涉及商务人员流动、电子商务、政府采购、竞争政策、国有企业、知识产权、劳工、环境、能力建设、商业便利、中小企业、监管一致性、透明度、反腐败等一系列新议题，其中不少议题在亚太地区属于新议题，标准比本地区的多数自由贸易协定要高。

从区域层面来看，TPP 的影响已经产生。首先，

不少经济体，例如韩国、菲律宾、泰国、印尼等，表示愿意加入 TPP，以期获得巨大的美国市场。其次，一些新兴经济体已经切实感受到被排除在外的巨大压力，一如当年乌拉圭回合谈判时期的欧洲国家。因此一些重要谈判领域，如金融部门开放、准入前国民待遇、负面清单方式等规则或条款，在各种区域经济合作谈判场合已经出现了松动迹象。最后，鉴于中国、印度等新兴市场大国很难与美国达成双边自由贸易协定，短期内也很难加入 TPP，出于被排除在外的担心，这些经济体对参与其他自由贸易协定或多边贸易谈判的热情高涨，并且愿意做出更多的开放承诺。

从全球层面来看，TPP 引发了全球贸易体系新一轮重构，但 TPP 未必会取代 WTO。一方面，尽管 WTO 多哈回合谈判进展并不顺利，但是 WTO 仍然是目前参与国家最多的全球性多边贸易机制，而且是唯一的包容全球各种不同发展阶段国家或地区的多边贸易机制。WTO 的最惠国关税（MFN）是全球使用频率最高的优惠关税，其争端解决机制在全球范围具有约束力，这些特征是当前任何其他贸易机制所不具备的，任何一个国家都不可能轻易放弃 WTO。另一方面，从过去的经验看，美国不是区域主义的鼓吹者，全球利益仍是美国利益所在，因此 TPP 很可能只是美国借以撬动多边谈判的杠杆和贸易新规则的“孵化器”，而非寄希望以 TPP 取代多边主义。可见，WTO 在贸易领域发挥的独一无二的功能以及美国推动 TPP 的战略动机两个角度均表明，TPP 不太可能取代 WTO。

## 中国的应对

客观地说，积极推动 TPP 是美国无力全面推动多哈回合谈判的无奈之举。但是与乌拉圭回合之前历次推动 GATT 谈判相比，这次仅是方式方法上有所差异，其本质仍然是为了开拓全球贸易投资市场，维护美国的全球经济利益，从这个角度说，美国没有任何理由排除中国这个不可或缺的重要市场。在 TPP 谈判中，美国绕开中国无非是希望减少谈判障碍，不能再走多哈回合谈判的老路，这也是为什么 TPP 谈判国家多数是美国已经签署过 FTA 的贸易伙伴或其盟友的根本原因。

中国对 TPP 的态度始终是开放的，是否需要加入、何时加入等决策都需要建立在客观的成本—收益分析之上。TPP 既包括比较中性的传统市场准入议题，也涉及到相当多的贸易新规则，这些新规则对中国的影响差别较大。

另外，贸易新议题方面，TPP 既包括国有企业、劳工、知识产权等对中国的政治经济影响颇大的条款，也包括服务业、电子商务、环境保护、政府采购等，契合构建开放型经济新体制方向的重要领域。例如，TPP 国有企业条款要求应公布国有企业财务和股权信息，承诺实施国际劳工组织的核心标准，电子商务条款要求禁止公布源代码等等。这些问题一部分涉及中国的经济发展阶段尚没有能力接受过高水平的开放，也涉及中美关于网络自由和网络安全的不同理解和理念差异等。事实上，这些贸易新议题和新规则的影响已经不局限于纯经济领域，还涉及政治领域，因此一个稳妥的决策对于部门齐全、经济总量巨大的发展中的中国显得格外重要。

当前，全球贸易体系正处于新一轮重构期，自由贸易协定层出不穷，TPP、区域全面伙伴关系协定（RCEP）、服务贸易协定（TISA）等应接不暇。中国正在紧锣密鼓地与东盟十国、日本、韩国、澳大利亚、新西兰、印度进行 RCEP 谈判，并计划于 2016 年完成实质性谈判，届时有望与日本实现制度化的贸易安排。如此，中国如果再与美国完成相关的经贸安排（例如中美双边投资协定，BIT），基本上就以“化整为零”的方式实现了与 TPP 国家的经贸对接，有助于尽可能地减少 TPP 对中国的负面经济影响。

事实上，中国与美国之间的经济相互依赖程度很高，现在的关键问题是如何进一步处理好中美经贸关系，中美之间除了中美战略与经济对话和美中贸易全国委员会等经贸沟通渠道外，当前中美双边投资协定（BIT）是最为迫切的一个议题，另外，亚太自贸区（FTAAP）也正在联合战略研究，中美之间在经贸关系问题上实现合作发展的空间非常大。未来，全球贸易体系新一轮重构更离不开中美两国的共识与合作。☞

（责任编辑：王芬）