

国际问题研究

# TPP 最新动向、展望及 中国策略研究

彭可为 李文韬\*

**【提要】**2017年1月,美国宣布退出“跨太平洋伙伴关系协定”谈判。但除美国之外的11个TPP谈判成员国并未放弃努力,在2017年APEC领导人非正式会议期间联合宣布,已经就新的“TPP-1”协定的基本内容达成一致。本文以美国对外贸易政策转变为背景,深入分析美国退出TPP谈判的主要动因,并据此预测TPP谈判的未来走势。建议中国政府应继续密切关注并跟踪TPP谈判的最新动向,积极主动地制定相应的战略方针和应对措施,为我国更好地融入国际经济体系创造条件。

**【关键词】**“跨太平洋伙伴关系协定” 美国 “TPP-1”方案

〔中图分类号〕F114 〔文献标识码〕A 〔文章编号〕1000-2952(2018)01-0110-9

## 一、引言

2008年2月,美国突然重返并积极主导“跨太平洋伙伴关系协定”(Trans-Pacific Partnership Agreement,以下简称TPP)谈判进程。一时间,TPP成为亚太区域经济一体化最为引人瞩目的推进路径。然而,2017年1月23日,美国新任总统唐纳德·特朗普签署行政命令,决定兑现他在竞选期间所做的承诺:退出TPP协定。与此同时,白宫发言人斯派塞表示,这个措施将迎来美国贸易政策的新时代,特朗普政府未来将寻求与全球各地盟友加强双边自由贸易的机会。这就意味着美国政府从官方角度中断了80多年来支持多边或区域自由贸易安排的脚步,转向明确的贸易保护主义。<sup>①</sup>但除美国之外的其他TPP谈判成员并未放弃使之按时生效的努力,新的“TPP-1”方案很快就被提上了研究议程。在2017年APEC领导人非正式会议期间,11个TPP谈判国的贸易部长联合宣布,已经就新的“TPP-1”协定的基本内容达成一致,并将新的协议更名为“全面且持续推进的跨太平洋伙伴关系协定”,承诺尽快完成各自的国内审批程序后予以实施。

那么,导致美国新政府退出并迫使TPP谈判停摆的真正原因有哪些?未来“TPP-1”新方案的走势将会如何?在这种背景下,中国应制定哪些有效的应对措施?下文将对这些紧迫且关键的问题做出预判和回答。

<sup>①</sup> 参见《特朗普宣布废除TPP美鹰派议员:这是给中国机会!》, <http://news.qq.com/a/20170124/010046.htm?t=1485222240630>, 2018年1月2日。

## 二、TPP 谈判的最新动向及美国退出 TPP 谈判的原因

TPP 谈判的发展进程较为曲折，当前 TPP 谈判的最新动向可以描述为：TPP 谈判被迫停摆；各方积极策划替代方案。

### （一）美国退出 TPP 谈判及其主要原因

2016 年下半年，美国进入新一轮的总统大选周期。民主党候选人克林顿·希拉里和共和党候选人唐纳德·特朗普都在竞选中明确表示不支持奥巴马政府参与达成的 TPP 谈判文本，使 TPP 协定能否按时生效蒙上了一层阴影。这也反映出最终达成的 TPP 协定文本并未得到美国重要政治力量的全面认可。

2017 年 1 月 23 日，美国新任总统唐纳德·特朗普上任伊始就签署行政命令，决定退出 TPP 谈判，兑现了他在竞选期间所做的承诺。他解释说，TPP 协定是受特定利益集团驱使所造成的一个巨大灾难，这些利益集团正在试图“强奸”整个美国人民。与此同时，TPP 协定不仅会伤害美国的经济，同时也会伤害美国的独立性。<sup>①</sup>

根据 TPP 协定的生效规则，美国的退出就意味着已经完成的 TPP 政府间谈判成果将无法按时生效，整个 TPP 谈判陷入了被搁置的停摆状态。

美国决定退出 TPP 谈判主要是出于其国内因素的考虑，这些因素包括：

#### 1. 特朗普赢得美国总统大选的后续影响

特朗普赢得美国总统大选并不是依靠传统政治力量的支持，更多的是基于“美国中低白人阶层”对现行政治体制的不满情绪而获得的一种“意外成功”。这就要求政治根基不甚牢固的特朗普政府在赢得大选之后迅速履行其竞选承诺，在一些“夺人眼球”的议题上继续展现强势，维持支持率。

#### 2. 美国国内支持 TPP 协定的力量不够坚定

目前，美国国内支持 TPP 协定的政治和经济力量软弱。通常情况下，在国内经济不景气的条件下，贸易保护主义集团的力量更为强大，因为遭受损失的利益集团会拼尽全力阻碍自由贸易。与之相对，由于实施自由贸易而获益的部分利益集团虽然会因为打开国际市场而获益，但推迟或不签署相关的贸易协定并不会减少其既得利益。因此，在遇到阻力时就会因顾虑较多而放弃。

#### 3. 美国新政府短期内的的工作重心在国内问题上

短期内，特朗普政府的主要工作是解决美国国内的一系列严重问题，例如经济问题中的减税、加强财政支出用于基础设施建设、制造业回流提升就业等，或者是政治和社会问题中的移民问题、医保法案、枪支、堕胎等问题。因此，TPP 这种本来就存在较大争议的国际经贸问题被特朗普政府抛弃也就不足为奇了。

### （二）美国退出后 TPP 谈判的新动向

美国退出之后，其他 TPP 谈判成员并未放弃使之生效的努力，新的 TPP 替代方案正在积极筹划和酝酿之中。

2017 年 1 月 24 日，在得知美国新政府宣布退出 TPP 谈判之后，很多 TPP 谈判方的高级官员在多个场合立即发声，希望寻求新的替代方案以确保 TPP 协定不至于流产。澳大利亚贸易部长史蒂夫·席奥博在参加瑞士达沃斯的世界经济论坛期间，与加拿大、墨西哥、日本、新西兰、新加坡和马来西亚的代表进行了紧急沟通，并明确表示澳大利亚将努力与其他谈判方一起寻求在美国不参与的情况下延续 TPP 谈判的潜在可能路径，如首次提出的“TPP-1”方案、吸收印度尼西亚或者中

<sup>①</sup> 参见 How much truth is there in Trump's TPP claims? <http://www.bbc.com/news/business-38728059>, 2018 年 1 月 2 日。

国加入的各种备选方案。<sup>①</sup> 澳大利亚原外交部长和现任驻伦敦高级参赞亚历山大·唐纳也在媒体上表示, TPP 谈判将以其他的方式得以延续, 其中之一的备选方案就是邀请中国加入谈判。<sup>②</sup>

经过一段时间的相互试探和积极筹划, 不包括美国在内的“TPP-1”方案逐渐成型, 并得到了大多数 TPP 谈判方的认可。

2017年5月21日, 除美国之外的11个 TPP 谈判国贸易部长在越南召开的 APEC 贸易部长会议期间举行了特别会议。通过深入讨论, 所有与会部长一致同意在日本、澳大利亚和新西兰等国带领下, 争取在2017年11月的 APEC 领导人非正式会议之前完成“TPP-1”方案的细节谈判并评估其实施路径。同时也表示欢迎美国在任何时刻重返该谈判。<sup>③</sup>

2017年11月11日, 来自11个 TPP 成员国的贸易部长联合宣布, 他们已经就“TPP-1”方案的基本内容达成一致, 并将新的协议更名为“全面且持续推进的跨太平洋伙伴关系协定”(the Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership, CPTPP)。新达成的协定将不会修改 TPP 协定的原始文本, 只是将知识产权等20项条款采取“冷冻处理”的方式暂停实施。新版本 CPTPP 的生效条件降低为11个谈判国中有6国完成国内立法审批手续即可。

这种新趋势的形成主要是基于日本首相安倍晋三对待 TPP 谈判的立场出现了反转。虽然2016年11月10日, 日本国会通过了对 TPP 协定内容的审议, 使日本成为首个批准 TPP 协定的缔约方。但日本首相为了避免直接刺激美国, 曾经公开表示: “不包括美国及其两亿五千万消费者在内的 TPP 协定没有意义”。<sup>④</sup> 在安倍晋三访问美国前, 他也仅表示会向特朗普总统强调自由贸易的重要性, 而对 TPP 协定的未来避而不谈。

经过反复斟酌, 日本 TPP 谈判联络官石原伸晃(Nobuteru Ishihara)在2017年4月公开宣布, 安倍晋三首相已经重新评估了“TPP-1”方案, 新的结论是即使没有美国的加入, TPP 协定生效导致的贸易扩张也将为日本带来重要的战略利益和经济增长。因此, 日本将努力引领“TPP-1”方案的实施。<sup>⑤</sup> 同时, 为了显示对 TPP 谈判的重视, 日本副外长片上庆一(Keiichi Katakami)被任命为日本的 TPP 首席谈判代表。<sup>⑥</sup>

2017年5月11日, 新西兰议会批准通过了 TPP 协定文本的内容。自此, 新西兰成为继日本之后, 第二个批准 TPP 协定的缔约方。2017年5月17日, 新西兰总理比尔·英格利访问日本期间, 在东京与日本首相安倍晋三共同承诺要团结所有的缔约方, 并推动 TPP 协定尽快实施。<sup>⑦</sup>

墨西哥外贸部副部长胡安·卡洛斯·贝克(Juan Carlos Baker)也承诺继续与日本等经济体一起, 推动 TPP 协定在缺少美国参与的情况下尽快生效。同时, 他还强调新的“TPP-1”方案将不会做出重大修改, 因为各谈判方都不希望重新启动全面谈判。<sup>⑧</sup>

2017年6月7日, 越南总理阮春福(Nguyen Xuan Phuc)到访日本期间, 也与日本首相安倍晋

① 参见 Australia and New Zealand to Pursue “TPP 12 Minus One”, <http://www.bbc.com/news/business-38725807>, 2018年1月2日。

② 参见 Could China join the TPP? <http://www.bbc.com/news/av/world-australia-38729411/could-china-join-the-tpp>, 2018年1月2日。

③ 参见 TPP trade deal will continue without Trump, <http://www.bbc.com/news/39990686>, 2018年1月2日。

④ 参见 TPP: What is it and why does it matter?, <http://www.bbc.com/news/business-32498715>, 2018年1月2日。

⑤ 参见 Abe's pursuit of 11-party TPP likely to benefit Japan, <http://www.japantimes.co.jp/news/2017/05/22/business/abes-pursuit-11-party-tpp-likely-benefit-japan/#.WTdppoVOI7M>, 2018年1月2日。

⑥ 参见 Deputy foreign minister named as Japan's chief TPP negotiator, <http://www.japantimes.co.jp/news/2017/04/25/business/deputy-foreign-minister-named-japans-chief-tpp-negotiator/#.WTekqIVOLR6>, 2018年1月2日。

⑦ 参见 Japan, New Zealand leaders affirm commitment to future of TPP, <http://www.japantimes.co.jp/news/2017/05/17/business/japan-new-zealand-leaders-affirm-commitment-future-tpp/#.WTdxWqEYz5g>, 2018年1月2日。

⑧ 参见 Mexico vows cooperation with Japan to bring TPP into effect, <http://www.japantimes.co.jp/news/2017/05/25/business/corporate-business/mexico-vows-cooperation-japan-bring-tpp-effect/#.WTdpRIVOI7M>, 2018年1月2日。

三发表了联合声明，宣布两国将共同努力推动“TPP-1”方案尽快实施。<sup>①</sup>

11个TPP谈判方的首席谈判代表于2017年7月11日在日本神奈川县的箱根召开了首次会议。这次由日本召集的会议致力于讨论如何使TPP协定生效的具体路径。<sup>②</sup>但是，美国总统贸易谈判代表罗伯特·莱特希泽（Robert Lighthizer）则明确强调美国不会改变退出TPP谈判的决定。他表示：“特朗普总统做出了退出的决策，我也深表赞同。对于美国来说，双边贸易谈判是比多边谈判更好的选择。”<sup>③</sup>

## 二、新的 TPP 替代方案的发展趋势预判

国际政治经济形势瞬息万变。在美国新政府意外退出且群龙无首的背景下，新的TPP谈判未来如何演进，也成为本地区所有利益攸关方的关注重点。笔者预测，被命名为“全面且持续推进的跨太平洋伙伴关系协定”的这一替代方案不会是TPP协定的终结版本。未来两到三年的中短期内，上述新的替代方案会很快进入生效实施阶段，但其自由化水平、福利效果和全球影响力都将大幅度缩水。而未来三至五年的较长一段时期后，美国政府则有可能在内外压力的逼迫下重返甚至再次主导TPP谈判。到那个时候，原先12国参与的TPP谈判会在适当条件下“死灰复燃”。

### （一）“TPP-1”方案能在中短期内取得实际进展的政治经济动因

目前，除美国之外的TPP其他11个谈判成员国都已经表态支持尽快实施“TPP-1”方案。其中，尤其以日本、澳大利亚、新加坡、新西兰、越南等成员国行动积极，试图发挥引导作用。这些经济体倡导“TPP-1”方案主要是基于以下几个方面的考虑：

#### 1. 全面对外开放始终是自身经济发展战略的核心动力

无论是日本、澳大利亚、新西兰等发达经济体，还是新加坡、越南等发展中经济体都已经在经济发展的实践中将全面对外开放、积极融入国际经济体系作为实现经济增长目标的核心动力。各谈判方通过自由贸易的方式参与全球价值链的战略基调不会轻易改变，进而对达成诸边或多边自由贸易协定的步调也不会停止。只有借助巩固的经贸联盟和强国际约束力的自由贸易协定，积极融入全球和区域经济一体化进程，分享贸易自由化、便利化带来的经济福利，才能确保自身的快速发展态势和在本地区内的政治经济地位。

当前，亚太地区原有的垂直型雁行分工模式已经被复合网络型的新型国际分工所取代，表现为一种多边互补、垂直分工与水平分工交织的区域分工网络体系。上述经济体可以充分利用“TPP-1”方案构建彼此相互牵动又互为补充的动态经济协调发展机制。在这种新型的国际分工体系下，即便是没有美国参与的“TPP-1”方案，同样可以实现各成员国的出口结构和产业结构优化，通过产业升级、增加技术和资本的密集度以及技术创新来推动国内的经济的发展进程。

#### 2. 仍需借助较为广泛的合作平台实施“大国平衡”战略

在本地区的政治经济大国之间实施“大国平衡”战略是很多中小经济体参与亚太区域经济合作的基本原则和一贯立场。具体来讲，“大国平衡”战略即中小经济体始终坚持平衡美国、中国、俄罗斯等地区政治经济强国之间的力量对比，避免任何一个大国或集团把持、控制整个亚太地区的政治经济局势，并借此提高自身在地区内的政治声望和影响力。<sup>④</sup>

<sup>①</sup> 参见 Abe, Vietnam leader vow unity to bring TPP into force, <http://www.japantimes.co.jp/news/2017/06/07/business/abe-vietnam-leader-vow-unity-bring-tpp-force-rapidly/#.WTdneoVOI7M>, 2018年1月2日。

<sup>②</sup> 参见 TPP chief negotiators to meet in Japan in mid-July, <http://www.japantimes.co.jp/news/2017/05/30/business/tpp-chief-negotiators-meet-japan-mid-july/#.WTdogoVOI7M>, 2018年1月2日。

<sup>③</sup> Abe's pursuit of 11-party TPP likely to benefit Japan, <http://www.japantimes.co.jp/news/2017/05/22/business/abes-pursuit-11-party-tpp-likely-benefit-japan/#.WTdppoVOI7M>, 2018年1月2日。

<sup>④</sup> 参见李文韬：《东盟参与“TPP轨道”合作面临的机遇、挑战及其战略选择》，《亚太经济》2012年第4期，第28页。

在美国推行“退缩性”的贸易保护主义并果断退出 TPP 谈判之后，亚太地区的很多中小经济体认为本地区的区域经济合作出现了“力量失衡”——原先较为强势地主导规则制定的美国力量明显萎缩，而利用自身发展潜力尝试获取引领地位的中国力量得到了更大的施展空间。这就使得一直实施“跟随美国”战略的日本、澳大利亚、新西兰、越南等经济体，在失去美国这座靠山之后愈发需要“抱团取暖”，继续联手实施“大国平衡”战略，扮演矛盾协调者或力量平衡砝码的角色，利用加总起来的经济实力和谈判力量对中国的不断崛起加以约束和限制，进而保障其自身权益。在这一点上，对于推行“TPP-1”方案最为积极的日本来说是更为迫切的。

此外，部分经济体坚定地认为，美国在全球价值链中的地位仍不可或缺，短期内其他经济体难以替代，美国政府和利益集团也将很快重新认识这一点。因此，以日本、澳大利亚、新西兰等经济体为代表的部分成员国仍寄希望于先行达成缩减版的 TPP 协定并预留新成员加入的“后门”，保持住“TPP 轨道”的发展态势，并以此来敦促和劝说美国未来能再次融入和主导亚太经贸合作。

### 3. 面对新的“TPP-1”方案，谈判压力不大

从自由贸易协定谈判的技术角度来讲，原有的 11 个 TPP 谈判方对于重新启动乃至批准实施自由化水平明显降低的“TPP-1”方案压力不大。

首先，这些经济体的自身市场开放水平都较高，国内重点产业的市场开放承受力较强，“守方压力”不大。其次，现有的这些谈判方都在某些特定产业拥有强悍的出口竞争力，“攻方利益”显著。<sup>①</sup>再次，这些经济体都已经在有美国参加的 TPP 谈判过程中完成了广泛的国内产业压力测试，充分讨论和研究了 TPP 各条款可能带来的挑战与机遇，对于大幅度降低自由化水平和剔除部分敏感的社会条款后的“TPP-1”方案具有更强的适应能力，不存在强烈的抵触心理。

现有的 TPP 谈判方普遍认可其致力于构建的“下一代贸易与投资规则”，将因其高标准和全面性带来较强的示范效应，未来必将有更多的亚太经济体乃至全球经济体都会接受这种已经确立的高标准、高质量的 TPP 规则。如果这种情况能够实现，“TPP-1”方案的缔约成员国未来与其他经济体开展 FTAs/RTAs 谈判时将具有更高的出价能力和要价资本，能够更为充分地享受贸易自由化的福利效果。

### （二）美国可能在长期内重新返回并主导 TPP 谈判

美国支持和主导 TPP 谈判的政治经济利益仍然是十分巨大的。因此，美国政府在未来三至五年的较长时期内，由于内外部压力的逼迫而重返和主导 TPP 谈判的可能性较高。究其原因，主要有以下几点：

首先，美国国内的各派政治力量，无论是在最后关头做出诸多妥协的美国奥巴马政府官员，还是有惊无险最终批准 TPA 的美国国会，以及美国国内商业、劳工、环境等利益集团，在原 TPP 谈判期间已经充分讨论了该协定对于美国巩固其世界霸权地位的意义，即可以进一步巩固美国的全球经贸规则主导权，同时又为美国带来巨大的政治、经济现实利益。美国需要 TPP 或类似机制作为抓手来影响全球政治经济走势。换言之，美国不会永久选择内向化的发展方向，参与国际事务、管理国际事务、制定国际规制才是美国维持国际领导者地位的长远利益所在。

其次，当前特朗普政府实施的贸易保护主义方针和内缩政策是一种应激反应——是对美国参与国际经贸合作的成本与收益不平衡的一种自然反馈。做出退出 TPP 谈判的决策一部分是来自于特朗普当选后必须实施竞选政策的政治干扰，另一部分则来自于部分因为经济全球化而利益受损集团的社会干扰。

但对于美国来说，内缩式的封闭主义是没有前途的，这一点作为商人的特朗普总统是极为清楚

<sup>①</sup> 迄今，只有马来西亚等部分经济体表示，没有美国的参与将使其从 TPP 协定中获得经济福利改善大幅减少，从而对新方案兴趣索然。

的，也为现实的全球经贸实践所证明的。尤其是在当前美国经济保持稳定增长的态势下，自由贸易导向更可能逐渐占据上风。特朗普政府希望通过双边谈判实现“美国利益第一”战略也有些一厢情愿。当今世界，没有任何一个国家会因为合作伙伴是美国就同意承受贸易失衡带来的利益损失。短期内，特朗普政府可能会迫使其他亚太经济体采取减少出口、增加进口的吃亏政策。但长期内这种政策基调是不成立的。开展经贸往来的基础仍旧是平等互利。

因此，特朗普本人的商人性格及易变特征不能确保其彻底放弃 TPP，当他认为经过“改良”的 TPP 会为其带来更多的国内支持并使美国获益巨大时，很可能将转变立场，宣布支持 TPP 重启谈判或选择其他类似方案予以代替。特朗普政府有可能在站稳脚跟之后，即国内政治生态稳定后来化解国内相应的巨大压力，围绕 TPP 提出一套新的行动倡议，但实质上仍将是力图主导亚太经贸规则的制定。

此外，无论特朗普政府怎么表态，更为重要的是美国工商企业界的利益所在就是掌控新的经贸规则和新的增长点。<sup>①</sup> 在国际经贸合作中，美国企业不会主动退出全球价值链，不会放弃海外市场和原材料基地。没有新的竞争力来源，又选择内向型发展或者放弃对规制的把控，美国工商界将失去全球竞争优势。历任美国政府的政策制定都要遵从和服务于美国工商界的实际利益，这一点在未来也仍然会被贯彻。

因此，TPP 谈判很有可能在中短期内（2018 年下半年至 2019 年上半年）逐渐走出停摆状态，美国之外的 11 个 TPP 谈判方将会积极推动实施“TPP-1 方案”。但长期来看（2020 年~2022 年），TPP 谈判极有可能重新得到美国的认可而重启。

### 三、中国应对 TPP 谈判最新动向的政策建议

虽然 TPP 谈判的影响力正在因美国新政府的退出而迅速下降，但其“拉拢同盟国并遏制中国崛起势头”的战略围堵态势仍然存在。也就是说，TPP 谈判的暂时挫折并未给中国带来显著的实际战略利益，只是在某种程度上减轻了我国的外部压力——亚太地区的战略博弈、地缘安全和经济合作领域出现了暂时性的真空状态，中国寻求全球治理话语权的腾挪空间相对有所宽松。

从美国新政府退出 TPP 谈判的行动中同样可以预测到未来的中美经贸关系可能会受到较大考验。特朗普政府明确表态，美国在与中国的经贸合作中损失大于收益，尤其是没有预料到全球贸易自由化进程会导致中国掌握更强的国际影响力。因此，特朗普政府迫切需要在短期内采取一些标志性的行动来遏制中国的发展势头，从而保证自己获得较高执政支持率，未来再根据实际情况发展逐渐探索对华的政策方针。美国对中美经贸合作直接提出挑战的领域将集中于美国就业问题最为严重的部分行业和领域：如钢铁、轮胎、机械制造、汽车、农产品、肉类、乳制品等。得出这一判断的原因在于，特朗普政府不是仅仅关注全美的平均失业水平，<sup>②</sup> 而是着重于解决美国中西部“锈带”<sup>③</sup>的特定行业失业率畸高的问题。

在此背景下，中国应继续密切关注并认真分析 TPP 谈判的最新动向，并及早制定相应的战略方针和应对措施。

#### （一）坚持既定的主动开放战略，践行共赢理念

在未来的亚太区域经济合作中，无论是面对 TPP 谈判“替代方案”的新挑战，还是我国主动引领建设新的区域经贸合作机制，中国都不应打乱原有的战略部署和推进步伐，必须高调坚持开放、合作、互惠的基本原则。

<sup>①</sup> 例如，美国工商界正在全球范围内争夺数字经济领域的规则制定权。

<sup>②</sup> 目前，美国非农产业失业率居于历史的较低水平，仅为 4% 左右，远远低于其通常的 7% 的充分就业目标。

<sup>③</sup> 美国锈带主要指中西部一带的老工业区，通常包括伊利诺伊州、印第安纳州、密歇根州、俄亥俄州以及宾夕法尼亚州等地区。

一方面,这种立场和战略符合现今的全球经贸合作潮流,对亚太各经济体都会展现出吸引力,有利于巩固近年来我国已经初步建立起来的“负责任的地区大国”形象。另一方面,虽然我国的国内经济仍存在一定问题,但通过国际经贸交流促进增长与发展的基本诉求不会变,也不能变。这是中国保持经济发展速度,实现大国崛起梦想的必然选择。

中国在参与和引领亚太区域经济合作进程中,仍需坚持互利互惠的基本原则,使各参与方能够实现利益共赢。一旦美方坚持现在的孤立主义和保护主义政策,亚太其他经济体必然要制定新的战略应对措施,更为渴望中国的广大需求市场保持开放态势。中国应提前预测这种情况的发生,进而提出符合各方利益的互惠性合作规划,锁定双方的经济与政治利益。中国未来提出的新合作倡议和措施(如“一带一路”倡议和“亚太命运共同体”倡议)都应坚持合作共赢思想,并使之成为亚太构想,而非中国的单边倡议。开放、平等、以放弃一定的合作控制权和主导权为代价,引入一些国际利益集团加入中方倡议,共同推进国际合作项目,最终将中国倡议转化为国际合作框架,将成为我们建设自身引领力量和影响力的具体途径和抓手。

### (二) 认真借鉴 TPP 谈判的经验教训,贯彻主动作为的方针

TPP 谈判的进程曲折复杂,且其一举一动都会时刻牵动整个亚太地区的政治经济局势发生变化。中国应认真吸取和借鉴 TPP 谈判进程的各种经验教训,在未来参与和引领亚太区域经济合作进程中有效规避可能出现的各种问题。这些经验包括:

首先,TPP 的重要谈判进展及其战略目标的实现都依赖于强力引领者——美国的驱动,乃至当前“TPP 替代方案”实施的可能性也要基于日本、澳大利亚和新西兰等经济体的积极推动。区域和诸边自贸区的谈判仅仅依赖于多方之间的经济利益博弈是很难达成一致意见的,或者谈判持续的时间会过长。这就必须要有强力大国的积极主导和推动,甚至在必要时刻做出一些利益牺牲与让步才能及时完成谈判。

其次,区域经济合作也是各方对政治安全利益与经济利益综合考虑的结果。中国在参与和引领未来亚太区域经济合作进程中,也不能仅仅从经济互惠的角度出发,要提前分析各种备选方案对所有谈判方的政治和安全影响,才能准确把握其立场和政策。

再次,未来的区域经济合作已经不可避免地要包含敏感的下一代贸易和投资议题。中国国内各主管部门和工商界要勇于迎接挑战,并提出前瞻性的应对方案。否则,一味地选择回避是很难与其他谈判方在议题选择上达成默契的。

最后,中国应敢于引领未来区域经济合作的大方向,勇于预判未来的区域发展走势,不畏惧首先出招和果断行动,避免总是在遇到挑战之后再制定应对性措施,处处被动。2014年,中国在 APEC(亚太经济合作组织)合作框架下主动引领 FTAAP(亚太自由贸易区,Free Trade of Asia Pacific)合作议题就是一个很好的成功经验。为此,中国需要重视亚太区域经济一体化的趋势研究和人才储备,广泛利用外部专家学者对有关敏感问题保持长期跟踪,并与重要经济体的利益相关方开展直接接触与交流,进而调动其他经济体内部可能因中国的政策措施而受益的利益集团对其政府施加影响。

### (三) 确定暂时不加入 TPP 谈判的立场并密切跟踪其进展

综合本文针对 TPP 谈判历程和各成员战略考量的分析,并结合中国国内产业开放承受能力及经济体制改革步伐,中国在短期内加入 TPP 谈判是不具有现实可能性的。另外,已经完成的 TPP 福利效果实证检验研究也证明,TPP 协定(无论是包含美国的原有 TPP 协定,还是“TPP-1”的替代方案)实施后因贸易转移效应对中国造成的经济福利损害也较为有限。因此,中国应对 TPP 谈判的总体原则应该是保持战略定力,坚持开放态度,暂时不考虑加入。

但是,暂时不考虑加入 TPP 谈判并不意味着可以放松对 TPP 问题的跟踪和研究。当前,我们必须采取未雨绸缪的立场,密切跟踪研究 TPP 替代方案的谈判进展,并及时分析新进展对中国所处的

地区政治经济环境的深刻影响。

其原因在于：第一，TPP 协定仍旧是美国为主导的地区利益集团把控亚太政治经济主导权的重要手段和工具，防止中国在亚太地区谋求更大的话语权和影响力是其重要动因之一。因此，无论任何形式的 TPP 协定都有可能随时根据中国的经济发展状况和政治反应进行有针对性的演变。放弃跟踪研究和预测判断，则导致中国总是陷入“被动应对新挑战”的恶性循环之中。其二，TPP 的议题设计和自由化标准（乃至社会条款的设置）都可能在未来成为全球性规则。随着越来越多的经济体可能加入 TPP 谈判，这些成员必然尝试将 TPP 的“高标准、宽覆盖”模式应用到其他自贸区谈判之中，甚至是全球多边贸易谈判之中。中国不进行密切跟踪，则可能导致因为对新规则不熟悉而损失谈判利益。其三，TPP 通过高标准和全面性对谈判成员国的国内经济管理体制提出了苛刻的改革要求。通过跟踪研究各谈判成员国在实施规制改革过程中的经验和教训，可以在我国未来实施“以外促内”的改革倒逼机制时加以借鉴。例如，中国可以重点关注在自贸区谈判过程中，福利受损部门和福利得利部门之间如何进行利益补偿机制的建设。

#### （四）继续在 APEC 层面推动 FTAAP 进程

中国应充分利用在 2014 年 APEC 领导人会议上达成的“共同推进亚太自由贸易区建设”的《北京共识》以及 2016 年 APEC 领导人通过的《利马宣言》，巩固只有 FTAAP 进程才是亚太经济一体化主渠道的社会舆论。我国引导和推进 FTAAP 进程的基本原则是兼顾高标准和适度性的谈判原则，不断提升 FTAAP 的吸引力。

在未来推进 FTAAP 谈判的进程中，虽然 TPP 谈判停摆，但其谈判成员国很有可能自发地组成一个强力谈判集团，共同要求以 TPP 协定的自由化标准为基础来设计 FTAAP 的谈判体系与架构。换言之，FTAAP 谈判必须考虑到 TPP 协定对于未来亚太各层次自由贸易谈判的示范效应和基准效应。这也导致 FTAAP 谈判如果仅设定较低水平的自由化条款和不甚完善的社会条款是无法产生吸引力的。

因此，中国应呼吁 FTAAP 谈判必须涵盖高标准的货物和服务自由化条款，同时亦需逐步深入、循序渐进地列入有关投资开放、知识产权、政府采购、劳动力流动、中小企业、标准认证、国有企业待遇等社会条款内容。只有这样，才能充分体现中国对于亚太经贸规则制定的影响力和国际号召力，才能有效对冲 TPP 协定的制约效果。

与此同时，为了使 FTAAP 谈判能够涵盖更多的亚太经济体，中国还应强调真正的自由贸易谈判“好标准”不是一味的“高标准”，而是充分考虑各谈判成员国国内产业承受能力、经济发展现状和对外开放诉求的“适度标准”。中国在推进未来的 FTAAP 谈判进程中，要积极做好现有 TPP 谈判成员的思想工作，使其了解过高标准只能导致谈判进程的无休止停滞，兼顾包容性和适度性才是成功建设 FTAAP 这种多成员、大范围、极具复杂性的自由贸易区的必备条件。以此为基础的 FTAAP 谈判，对于那些国内仍无法接受 TPP 协定标准，但又不想被亚太区域经济合作边缘化的经济体来说吸引力将大大增加。

#### （五）积极拓展同美国更高层次的沟通与经济合作

即便是遭遇停摆甚至是签署实施“缩水版”的协定，TPP 的影响力也不会立刻消散。盲目乐观和消极应对的态度将使中国丧失难得的机遇期，敢于积极应对、直面挑战才是我国的最佳选择。我们必须清楚地认识到，我国的产业发展状况仍无法承受全方位和深层次的市场开放，不能同美国在贸易、投资等领域进行完全对等的市场准入谈判。但是，积极争取同美方在更宽领域、更大范围开展经贸合作，可能是中国抵御 TPP 协定带来巨大压力的“疏浚”渠道之一，同时也是我国与美国未来进行贸易投资自由化谈判的先行尝试。

我们必须认识到，“先入为主、互相猜测”，进而“避而不见、战略对抗”这样典型的冷战思维早已过时，这种思维方式对于我国应对 TPP 带来的地缘政治压力，不仅没有帮助反而耽误了自己进



行有力“反击”的最佳时机。我们也应当认识到，美国的最终战略并非针对中国，而是美国自身的全球利益最大化，中美两国之间并不一定要争个“你死我活”。美国以自身经济实力和政治影响力主导全球经济回暖进程，这个过程中离不开中国保持自身经济增速、市场开放和政治环境的稳定；而中国目前亦不具备足够能力以颠覆美国在全球范围内建立起来的一整套持续已久的秩序框架。两国应当以发展的眼光积极妥善处理新型大国关系，通过加强沟通协作不断增进互信，共同维持亚太地区乃至全球经济的稳定增长。

拓展中美之间深层次的经贸合作，应当坚持以下两点：

首先，进一步开通和拓展双方对话渠道。中美“经贸管道”是目前为止双方利用率最高、渠道最为顺畅的对话方式，其中中美商贸联委会（China-US Joint Commission on Commerce and Trade）和中美战略与经济对话（US-China Strategic and Economic Dialogue）曾经对于双方增进互信、破除偏见起到重要的沟通通道作用。然而未来不应止步于此，此类对话机制应突破观点交换和立场辩护的基本功能，应当进一步承担起搭建深入的实质性双边经贸合作平台的重任。在2017年4月，中国国家主席习近平访美期间与美国总统特朗普共同宣布建立的高级别“中美全面经济对话机制”就是很有益的尝试。

其次，中美双方不应忽视学界的交流，两国智库和研究机构应强化“一轨半”交流机制。美国的学术界因“旋转门”机制而较为成熟，在美对华政策决策中影响颇大，因而有许多美国智库也被视作“影子政府”和“影子内阁”。这就意味着除中美两国政府的沟通机制之外，中美智库以及学者之间的交流也会起到重要的推动作用。当政府之间的关系因误判和政治分歧导致一定裂隙的时候，为了避免信息交流渠道阻塞，学术界间的持续交流对于破除双方疑虑更具有关键作用。

本文作者：彭可为是国家教育行政学院办公室副主任、助理研究员；李文韬是南开大学 APEC 研究中心副研究员  
责任编辑：周勤勤

## TPP: Latest Trends, Outlook and China's Coping Strategies

*Peng Kewei Li Wentao*

**Abstract:** In January 2017, the United States announced its departure from the Trans-pacific Partnership (TPP) negotiations. However, the 11 remaining TPP nations have been still actively exploring the possibility of keeping a slimmed-down version of the partnership alive, and declared that they had basically reached a consensus on a new “TPP minus one” agreement on the sidelines of the 2017 APEC Economic Leaders’ Meeting. Based on the change of the US foreign trade policy, this paper deeply analyzes the main causes of its withdrawal from TPP negotiations, and accordingly predicts the future trend of the negotiations. Finally, the authors suggest that, in order to create better conditions for China to integrate into the international economic system, the government should continue to pay close attention to the latest developments of TPP negotiations, and actively formulate corresponding strategies and policy alternatives.

**Keywords:** Trans-Pacific Partnership Agreement; United States; “TPP minus one” agreement