

亚太棋局的博弈：跨太平洋伙伴关系协定

吴湘宁

内容提要：跨太平洋伙伴关系协定（Trans-Pacific Partnership Agreement，简称 TPP）反映了美国对亚太区域经济合作的新构想。从本质上来说，该协定是用美国的贸易法原则以及美国对贸易所设想的“技术标准”与“市场标准”来重新规范和定义亚太自由贸易准则，这使得原本已经复杂多变的东亚一体化进程变得更加扑朔迷离。目前东亚合作在美国主导、日本主导、中国主导、东盟主导的模式中博弈。中国对于 TPP 的态度在本质上关系到亚太区域合作的未来。同时，中国自身也应对是否加入和怎样加入 TPP 制定战略规划与对策。¹

关键词：跨太平洋伙伴关系协定（TPP） 亚太区域合作 中国战略

在亚太地区，发达国家和新兴发展中国家之间，特别是中国与美国之间的利益和分歧直接牵制着地区的利益和矛盾以及全球利益和冲突。美国力求维护在这一地区乃至全球范围内的不可挑战的地位，而包括中国在内的新兴发展中国家对于国际空间以及对于新型国际秩序的诉求成为博弈产生的根源。跨太平洋伙伴关系协定（Trans-Pacific Partnership Agreement，以下需要时使用简称 TPP）在美国的大力推动下日趋成为平行于亚太经合组织（Asia-Pacific Economic Cooperation，简称 APEC）、统合双边自由贸易协定以进入新的区域自由贸易合作体制的多边协定。在规则使用和制度建设上，这个协定具有强烈的美国色彩，其本身蕴含着重要的地区战略意图，比如有学者指出：“TPP 是美国从区域经济战略的角度所设计且目的是为了牵制中国区域影响力的扩大”，同时极有可能成为未来亚太区

吴湘宁 北京大学国际关系学院博士后。

域经济合作的新载体。¹

跨太平洋伙伴关系协定 (TPP) 之所以取得如此快速的发展, 蕴含着深刻的政治、经济和战略因素。目前美国作为该协定背后主导力量的这一事实, 反映出在中国日益崛起、美国与亚太的经济联系已经全面超过欧洲的情况下, 美国对亚太区域合作进程的主导权十分重视, 因而采取了重大的经济、贸易与外交举措。由于亚太各国近10年不同的经济表现以及国家实力地位的相对变化, 区域经济合作的体制设计已经成为亚太主要经济体评估地区经济局势、维护自身利益、争取在区域合作架构中继续或重新拥有优势地位的新竞争领域, 反映出各方在亚太区域合作主导权上的争夺正在加剧。在充分理解跨太平洋伙伴关系协定出现的背景以及它与其他亚太区域合作机制的关系的前提下, 本文将从它的本质, 以及由此折射出的地缘政治与大国博弈出发, 比较现存的亚太地区经济贸易一体化方案。在此基础上, 深入分析作为新兴大国和重要的发展中国家的中国应该对此采取的对策和战略调整。

一、跨太平洋伙伴关系协定的经济内涵——亚太区域经济合作新构想

跨太平洋伙伴关系协定 (TPP) 从构想到成形, 本质上反映了亚太区域经济合作的新构想。澳大利亚的“亚太共同体”(Asia-Pacific Community) 方案、日本的“东亚共同体”(East Asian Community) 构想都在一定程度上成为这一协定的思想来源。TPP 本质上是用美国国内的贸易法原则、“技术标准”与“市场标准”来重新规范和定义亚太区域自由贸易原则。² 从这个意义上来说, TPP 脱胎于亚

1 具体观点详见: Shiro Patrick Armstrong, "Australia and the Future of the Trans-Pacific Partnership Agreement," December 9, 2011; EABER Working Paper, No. 71, <http://ssrn.com/abstract=1970129>; Richard Baldwin and Simon Evenett, "Why World Leaders Must Resist the False Promise of Another Doha Delay: Introduction to the Issues," A VoxEU.org eBook, http://pegged.cepr.org/files/policy_reports/Doha.pdf#page=73; Cai, Penghong, "Obama's APEC Summit Does Not Dispel China's Misgivings," Washington, D.C.: East-West Center in Washington, Asia Pacific Bulletin, No.139; John Ross, "Realities Behind the Trans-Pacific Partnership," November 18, 2011, http://www.china.org.cn/opinion/2011-11/18/content_23953374.htm; Bernard K. Gordon, "The Trans-Pacific Partnership and the Rise of China, What Japan Joining the TPP Means for the Region," November 7, 2011, <http://www.foreignaffairs.com/ARTICLES/136647/bernard-k-gordon/the-trans-pacific-partnership-and-the-rise-of-china?page=show>; 刘晨阳:《TPP的发展及其影响》,《太平洋经合研究》,2001年3月20日,第50—58页;盛斌:《亚太区域合作的新动向:来自竞争性构想的洞察?》,《国际经济评论》,2011年,第3期;陆建人:《TPP的特点与美国加入的动因》,《太平洋经合研究》,2011年3月20日;蔡成平:《日本加入TPP对中国的影响》, <http://www.ftchinese.com/story/001041639>。

2 C. Fred Bergsten and Jeffrey J. Schott, "Submission to the USTR in Support of a Trans-Pacific Partnership Agreement—Paper Submitted to the United States Trade Representative on the Trans-Pacific Partnership Agreement," January 25, 2010.

太区域经济合作的发展,同时与美国用其贸易、技术规则来引领和重塑亚太自由贸易格局的经济和政治能力密切相关。

2004年,亚太经合组织工商咨询理事会(APEC Business Advisory Council,简称ABAC)提交了一份题为《亚太自由贸易区方案的初步评估:为ABAC准备的一份文件》的报告,建议从2007年开始,建立由亚太经合组织现有21个成员组成的亚太自由贸易区(Free Trade Area of the Asia-Pacific,简称FTAAP)。这份报告指出:亚太自由贸易区的主要目的是要建立一个有约束力的、互惠的自由贸易区。这与亚太经合组织现行的非约束性特点和“开放的地区主义”不同。同时,亚太自由贸易区建立后,亚太经合组织内部现有的各种自由贸易区都将取消,变为单一的亚太自由贸易区。此外,亚太自由贸易区旨在实现高水平的贸易自由化,而不是现有亚太区域内各种自由贸易协定的简单统一。特别需要指出的是,这个贸易区不仅包括货物贸易,同时包括服务贸易、投资、贸易便利化、知识产权等,也就是要实现比世界贸易组织(WTO)更高水平的自由化,是综合性的新一代自由贸易协定。如果这个目标能够建成,将成为世界上最大的自由贸易安排,对国际经济贸易格局以及亚太地区经济一体化进程,特别是亚太经合组织各成员的政治经济利益产生深远的影响。¹不过,这份报告当时并没有得到包括美国在内的众多亚太经合组织成员的热烈回应。

美国始终一贯的立场,就是谋求建立一个把东亚国家纳入其主导之下的泛太平洋一体化组织,实现亚太经济一体化。

2006年开始,美国对建立亚太自由贸易区的态度变得积极起来。布什总统公开支持并呼吁促成这个贸易区,这是美国政府对东亚合作所发起的一次“较为全面的综合回应”。²从里根的“太平洋经济共同体”到老布什的“太平洋共同体”,再到克林顿的“新太平洋共同体”和小布什的“亚太自由贸易区”,美国始终一贯的立场,就是谋求建立一个把东亚国家纳入其主导之下的泛太平洋一体化组织,实现亚太

经济一体化。³

澳大利亚总理陆克文2008年6月提出,2020年将建立包括美国、中国、日本、澳大利亚、新西兰、印度、印度尼西亚等国在内的“亚太共同体”构想,其目的是亚太地区的主要国家能够在2020年之前建立一个区域性经济合作机构即“亚太共同体”,以利于亚太各国在政治、安全保障和经济发展等方面进行协商与合作。几乎与此同时,日本首相鸠山由纪夫提出了“东亚共同体”设想。但鸠山由纪夫版的“东亚共同体”重点是在由东亚三大经济体和东盟首先建立自由贸

1 刘晨阳:《TPP的发展及其影响》,《太平洋经合研究》,2011年3月20日,第50—58页。

2 张振江:《亚太自由贸易区:美国战略与中国应对》,《世界经济与政治》,2009年第4期。

3 James A. Baker III, "America in Asia: Emerging Architecture for a Pacific Community," *Foreign Affairs*, 70 (1990-1992).

易体。“东亚共同体”是在亚太经合组织框架内,由该组织为其成员提供“东亚共同体”构筑进程中所缺乏的技术性建议和经验;进而促进亚太经合组织构想的实现。¹

在亚太各国纷纷就如何推进区域经济一体化拿出各自的政治方案的同时,寻求从贸易技术和市场规范层面升级自由贸易进程的努力开始出现。2006年新加坡、文莱、智利、新西兰缔结了《跨太平洋战略经济伙伴关系协定》(Trans-Pacific Strategic Economic Partnership Agreement,即人们现在所称的“P4”,其缩写也是TPP)。2009年1月奥巴马政府上台之后,美国的国家安全与外交战略进行了不同于布什政府的重大调整,奥巴马政府在安全、外交和经济上剔除了布什政府的“反恐”主题,开始高速“重返亚洲”。2009年11月,美国总统奥巴马在访问东京时表示,美国将加入《跨太平洋战略经济伙伴关系协定》,²与现有会员国深入交往,共同塑造一个具有广泛基础的区域贸易协定,并相信参加该协定将给美国带来就业机会和经济繁荣。³按照美国贸易代表柯克的阐述,美国意在寻求与TPP现有和未来的会员合作,塑造一个大规模的、高标准的贸易规则平台,争取成功地整合亚太经济一体化进程,用美国的贸易标准、市场标准和技术标准重新塑造亚太经济区域化合作进程。⁴奥巴马总统在出席美国进出口银行年会时表示,TPP的谈判结果将为21世纪的贸易协定提供一个新标准——不仅有利于美国工人、商业和农民,而且“会与我们最为珍视的价值紧密相连”。⁵由此,TPP明确了原来亚太自由贸易区没有明确的包括劳工在内的21世纪贸易协定新标准的本质。

2010年11月,亚太经合组织领导人第18次非正式会议在日本横滨举行。在会议发表的成果文件《建立亚太自由贸易区的可能途径》中,《跨太平洋伙伴关系协定》(这时其英文缩写虽然还是TPP,但已经不同于原来P4时的TPP含义了)作为实践亚太自贸区构想的可能路径之一被正式写入文件。在2011年10月28日

1 刘昌黎:《论鸠山构想与中日共同推进东亚共同体》,《日本学刊》,2010年1期。

2 “跨太平洋战略经济伙伴关系协定”和“跨太平洋伙伴关系协定”中文译法相对不统一,但是根据美国贸易代表办公室(USTR)2009年12月份的官方声明来看(详见:<http://www.ustr.gov/about-us/press-office/press-releases/2009/december/trans-pacific-partnership-announcement>),此时美国已经明确了TPP的内涵的改变,即去除了战略经济(Strategic Economic),展示出美国意在将TPP构建成为一个面向21世纪的,涵盖面广,极富多样性的、全面的经济合作模板。TPP涵盖了服务、投资、竞争和法规一致性等领域,包括发展、中小企业等水平性的跨境问题。本质上凸显了新型贸易规则构建的态势。详见:<http://www.ustr.gov/about-us/press-office/fact-sheets/2011/november/united-states-trans-pacific-partnership>。

3 朱锋:《TPP,美国的“下一代”自由贸易规则?》,2011年11月14日,<http://opinion.hexun.com/2011-11-14/135197454.html>。

4 王宇:《美国绸缪贸易新规则——专访美国贸易代表柯克》,<http://news.hexun.com/2011-05-23/129865732.html>。

5 王龙宇:《奥巴马因何看中“跨太平洋伙伴关系协定”》,http://jckb.xinhuanet.com/bjjs/2010-03/15/content_211817.htm,2010年3月5日。

于秘鲁举行的 TPP 成员国第9轮谈判获得了决定性进展,通过了美国所拟定的涉及国有企业的相关贸易规则文书。¹

跨太平洋伙伴关系协定(TPP)的主要发展目标是实现成员国之间货物贸易的市场准入,成为最高级别、无障碍和有约束性的开放的自贸区。关税减免是其中的重要内容,即成员国90%的货物关税立刻免除,所有产品关税将在12年内免除。即100%撤销关税,不承认例外。目前TPP还不具备任何法律意义,它与传统意义上的自由贸易区(Free Trade Area,简称FTA)的在贸易和出口领域的发展目标和路径有相重合的地方。此外,申请加入的国家需要同所有成员国进行“一对一”谈判,并接受该协定的相关条款。值得关注的是,TPP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自由贸易区所涉及的内容。

随着中国崛起所带来的地区经济和战略影响力的不断扩大,亚太区域经济合作发展的任何构想几乎都包括有“包容中国”与“引导中国”的经济和战略含义。由鸠山首相所提出的“东亚共同体”构想继承了小泉纯一郎在执政期间所提出的“东亚发展倡议”(Initiative for Development in East Asia,简称IDEA)²的基本设想,延续了日本自民党政府长期推进东亚区域一体化的基本纲领与战略框架。两个方案都主张在“10+6”框架下由16国组成东亚共同体,即日本、中国、韩国、东盟10国,加上澳大利亚、新西兰和印度3国,同时也不排除美国的参与。寻求与东亚国家的和解与“友爱”团结,注重与中国、韩国等地区大国的主动协调与沟通,同时强调创建“亚洲共同货币”的重要性,并将其作为东亚共同体的核心支柱之一。³但是“东亚共同体”的目标与内容尚不明确,从某种意义上更多地

1 “TPP Negotiators Concludes Strong the Ninth Round of Negotiation,” October 28, 2011, <http://www.ustr.gov/about-us/press-office/press-releases/2011/october/tpp-negotiators-conclude-strong-ninth-round-negoti>.

2 小泉纯一郎在2002年的一份公开演讲中提出了 Community 的概念,但是采取的是模糊概念(Community)的方法,目的是与中国来竞争地区合作的主导态势。详见:“Speech by Prime Minister of Japan Junichiro Koizumi, Japan and ASEAN in East Asia—A Sincere and Open Partnership,” http://www.kantei.go.jp/foreign/koizumispeech/2002/01/14speech_e.html.

在2002年访问东盟途中,围绕 Community 这一当时不甚清晰的概念,小泉纯一郎提出了五个倡议。其中一个重要的就是东亚发展倡议“IDEA”。详见:“Message from Prime Minister Junichiro Koizumi to the Initiative for Development in East Asia (IDEA) Ministerial Meeting”, <http://www.mofa.go.jp/region/asia-paci/idea0208-1.html>.

3 Aurelia George Mulgan, “Hatoyama’s East Asian Community and Regional Leadership Rivalries,” East Asia Forum, October 13, 2009, <http://www.eastasiaforum.org/2009/10/13/hatoyamas-east-asia-community/>.

显现出来的是日本对于中国崛起的戒备和平衡美国在东亚地区利益的考量。¹ 澳大利亚提出的“亚太共同体”主张在2020年前创建一个欧盟模式的“亚太共同体”，从而形成一个广泛性的多边安全协调和对话机制，协调资源竞争、能源安全、气候变化、粮食保障、核扩散等重大问题，其突显出的是澳大利亚对于亚洲市场的重视。但不管是“亚太共同体”还是“东亚共同体”，由于区域内竞争性的政治与安全利益，作为一个战略概念难以赢得亚太主要国家的共识。亚太自由贸易区构想则希望在亚太经合组织的大框架下，切实推进投资与贸易自由化的自由贸易区发展路径。但这一构想的问题在于它难以跨越亚太经合组织成员对于“茂物目标”及其实现机制问题上早就存在的分歧。

二、跨太平洋伙伴关系协定对亚太经济合作的建设性作用

跨太平洋伙伴关系协定（TPP）对亚太经济合作的未来具有重要的“规则”推动作用，其建设性影响可以综合为以下几个方面。

首先，这个协定代表了对亚太区域经济合作的“创新思想”和“创新规则”。这具体体现在成员国可以利用该协定发展新技术与新兴产业部门、为中小企业的出口创造新机会、帮助企业参与新的生产与供应链，同时涵盖了环境保护、劳工权利、透明度与发展目标等诸多贸易规则中的“前瞻性元素”。比如，美国在谈判伊始就提醒各国，美国国会将不接受任何没有强有力的劳工和环境措施的TPP。尽管没有明确执行机制，但新加坡、新西兰、文莱、智利四国原先达成的协议（P4）专门附有有关劳工和环境的谅解备忘录的执行机制。

奥巴马政府力推TPP意味着美国力图借助亚太经济合作的平台，全力打造21世纪新的自由贸易规则和市场准入规则的战略规划，是奥巴马执政后美国贸易政策的一次重要调整，标志着美国在贸易谈判的模式与区域合作的路径上的战略转变。由于美国是世界最大的经济体和规则相对成熟和活跃的市场，美国在TPP构想中所希望打造的前瞻性的“贸易规则”和“市场规则”，在相当程度上代表了今后国际经济与贸易制度建设的发展方向。作为奥巴马政府亚太经济一体化的重大选择，TPP的关键是体现了为21世纪美国全球与地区贸易战略服务的特点，有望打造成美国务实、理想的贸易政策工具。TPP的这一意义不容低估，更不容忽视。

美国在TPP构想中所希望打造的前瞻性的“贸易规则”和“市场规则”，在相当程度上代表了今后国际经济与贸易制度建设的发展方向。

其次，这个协定在共同承诺的贸易规则“约束力”方面，比现有的亚太区域经济合作机制有了更大的发展。让亚太经济合作进程中的措施

1 Yang Lijun and Lim Chee Kia, "Hatoyama's East Asian Community and Sino-Japanese Relation," EAI Background Brief No.487, October 28, 2009, <http://www.eai.nus.edu.sg/BB487.pdf>.

与承诺具有了“约束力”和“执行力”，这是 TPP 的又一建设性作用。TPP 并没有依托现有的亚太经合组织框架，同亚太经合组织的议事与行动原则脱钩，强调要在确保“美国规则”的前提下决定准入国家，并强调商业规则以及市场准入承诺。为此，迄今为止，TPP 还并非一个“开放的区域经济组织”，同亚太经合组织所强调的“开放性的地区主义”格格不入。TPP 摒弃了原有的亚太经合组织框架下无所不包的“功能多样化”，集中于贸易与投资的自由化、便利化。不论 TPP 将推行何种新的贸易投资规则，事实上都有利于推动亚太地区一体化进程中的“规则升级”。

TPP 的第三个特点是“高标准、全面的”自由贸易协议。TPP 谈判的议题很广，包括市场准入、技术性贸易障碍、法律制度、跨境服务、竞争、投资、环境、农业、工业产品、纺织品、原产地规则、知识产权、劳工、动植物卫生检疫措施、海关合作、信息化、商业、商业人员出入境、金融服务、能力构建、政府采购和贸易救济措施等。客观地说，上述议题中存在难以解决的议题。以市场准入为例，美国打算保持现有的开放水平，并希望尚未缔结双边自由贸易区的成员自行谈判，这虽然得到了智利和越南的支持，却遭到了澳大利亚、新西兰和新加坡等国的反对。随着参加国的日益增多，有关问题的谈判会愈加困难。预示着 TPP 相关进程将面临诸多困难。

尽管美国高调提倡并大力推动 TPP，未来亚太区域经济合作的“TPP 路径”究竟如何发展，还值得深入观察。

首先，如何协调 TPP 与现存自由贸易区的关系是 TPP 未来发展需要面临的一个亟待解决的问题。TPP 创始成员国和新参加的成员国，相互之间都已通过多边或双边自由贸易协定建立了自由贸易关系，相互之间尚未建立自由贸易关系的成员国，都正在进行双边自由贸易谈判。关于如何协调现存的诸多双边自由贸易协定与 TPP 的关系，各个国家根据自己的利益诉求有不同的选择。比如美国主张 TPP 与现存的诸多自由贸易协定并存，同等有效，由各成员国自由选择对自己有利的协定或条款，开展自由贸易。这意味着美国希望继续保持其在已经签署的自由贸易协定中的各项权益、权利和义务。与美国的立场不同，新加坡、澳大利亚、新西兰等国则主张用 TPP 取代现存的诸多自由贸易协定。主张在加入方之间进行多边谈判，形成单一的、统一的市场准入时间表，真正建立一个的“21 世纪”的高水平的自由贸易协定。只有这样，才有利于消除诸多自由贸易协定叠加所形成的“面条碗”（spaghetti bowl）现象，降低交易成本。

其次，如何处理原有协定文本与制定新协定文本的关系，也是一个有争议的问题。美国一再要求各成员讨论谈判的“新思维”、“新路径”，这实际上是要求各成员按美国签署自由贸易区协定的范本，即按照美国的意图来制定 TPP 的新条款。但是，其他成员主张以新加坡、新西兰、文莱、智利四国原先达成的协定为范本，进行适当而必要的补充和修改。

再次、就说服亚太主要经济体加入而言, TPP 在发展过程中存在着各种各样的难度。其结果是, TPP 的发展在2011年事实上已经放慢。各成员的贸易规模、主要进出口产品大不相同, 观念和要求也很难统一, 这使得 TPP 每一步的进展都面临很大阻力。

三、跨太平洋伙伴关系协定对亚太经济合作的挑战

任何一种区域一体化方案提出的背后都是各相关国家特别是地区大国之间的博弈, 亚太地区一体化的进程也在此博弈中不断发生变化。比如澳大利亚提出的“亚太共同体”更多关注的是澳大利亚在亚洲市场的利益, 而日本的“东亚共同体”更多关注的则是“警戒”中国的崛起以及日本在东亚地区的利益确保。同样, 尽管跨太平洋伙伴关系协定(TPP)本身关注的是贸易投资推动亚太地区一体化以及新规则的推广, 但其提出和推动在事实上表现出的是地缘政治与大国博弈, 即大多数学界和媒体所主张的: 太平洋伙伴关系协定是美国借以重返亚洲的主要战略之一。¹

进入新世纪, 国际政治经济格局发生了巨大变化, 亚太地区成为推动全球经济增长的“发动机”。亚洲新兴经济体潜在需求巨大, 在全球有效需求不足的情况下, 扮演着向全球输出总需求的重要角色。2010年中国的国内生产总值(GDP)超过日本成为全球第二大经济体, 并连续两年成为全球经济增长第一引擎。中国的强大与快速崛起以及在此次国际金融危机中所展现出大国的力量, 新兴国家的快速崛起冲击着以美国为首的全球力量架构。在金融危机爆发后, 亚太地区的重要性日益提升, 使美国的实力产生了相对下降的态势。在亚太区域各主要经济体力量变化的大背景下, 美国全力推进 TPP, 其背后既反映了不以美国意志为转移的全球经济贸易格局的深层次变化, 也凸显了美国主动在其经济结构和政策层面上进行的战略性调整。

此外, 2009年, 东亚第15次峰会首次明确将以“10+3”机制作为实现东亚共同体长期目标的主要载体。2010年, 中国—东盟自贸区启动, 令美国倍感压力。此外, 日、韩、印、新等与东盟的自由贸易谈判也基本完成。“10+3”区域内贸易已占各国外贸的58%, 高于北美自贸区近3个百分点。2012年5月, 作为东亚经贸框架安排的重要组成部分, 中日韩自贸区(China-Japan-Korea Free Trade Area, 简称CJKFTA)谈判正式启动。三国经济总量约占全球的1/5。中日韩三国间建立自贸区可以加强三国经贸联系和促进东亚地区经济融合, 三国在诸多问题上若能达成共识, 被认为是将会有力地推进东亚一体化进程, 抗衡美国通

¹《TPP 是美国重返亚洲的战略布局》, 2011年11月21日, http://www.zhgnpl.com/doc/1019/1/2/2/101912217_2.html?coluid=59&kindid=0&docid=101912217&mdate=1121080312。

过 TPP 布局亚太的挑战,从而有助于东亚地区秩序的和平转型。在所有这些亚太区域内活跃着的各种区域合作进程中,美国却完全置身之外,有被边缘化的危险。美国知名智库彼得森国际经济研究所估计,一个没有美国参与的亚太自贸区可能使美国公司的年出口至少损失 250 亿美元,或者约 20 万个高薪岗位。¹

在此背景下,美国需要一个以其为主导的、横跨太平洋的亚太经济合作体系:在亚太地区最终实现包括农产品在内的全部商品贸易和资本交易自由化,进而赢得全球的战略优势。很明显的是,让 21 个成员全部能够就贸易自由化达成协议,基本上是一件不可能完成的任务,因此,TPP 成为美国实现亚太自由贸易区构想的核心框架。美国试图以 TPP 为突破口,建立以其为主导的横跨太平洋的亚太经济合作体系,通过 TPP 充分发挥其技术和金融优势,打开更多的亚太地区市场,以提升出口总量。美国时任国务卿希拉里·克林顿在 2010 年 10 月 28 日在夏威夷就美国的亚洲外交政策发表演讲时强调,美国在亚太地区奉行的是“前沿外交”政策,这一战略首要的一点就是要通过塑造亚太经济、建立美国主要的跨太平洋合作机制来重建美国在亚洲经济的领导地位。²希拉里在《外交政策》刊物上发表长篇文章《美国的太平洋世纪》指出,“未来的政治不是由阿富汗和伊拉克决定,而是由亚洲决定,美国处在这个行动的中心,是这个地区唯一拥有强大盟友网络的强国”,“我们要创造一个有规则的秩序——那就是开放、自由、透明和公正的秩序”,“美国是唯一具备在亚洲创造一个新秩序并充当亚洲警察的国家”。

TPP 背后确实有美国多样化的政治、战略和外交动机。从 20 世纪 90 年代的东亚经济论坛(East Asian Economic Caucus,简称 EAEC)到最近的亚太自由贸易区和亚太共同体,美国基本都在第一时间表示出了它的关切,其主要的观点都是集中于“亚洲地区的任何涉及安全、经济和商业的重要机制都不应该将美国排除在外”;“美国不会让一个没有美国介入的东亚共同体启动”。³

不能因为现在
主推 TPP 的是美国,
基于对美国战略动机
的怀疑,进而忽视对
TPP 应有价值的正面
认识。

但是,TPP 本身作为推动“下一代”贸易与投资自由化的方案,代表了趋势性的、高标准的 21 世纪贸易协议。不能因为现在主推 TPP 的是美国,基于对美国战略动机的怀疑,进而忽视对 TPP 应有价值的正面认识。同时,更不能因为中美之间存在着的经济、金融和贸易竞争而抛弃对 TPP 商业与市场价值的积极认知。媒体所炒作的“TPP 是美国针

1 张莱楠:《美国力图重塑亚太经济合作与贸易格局》,2011年8月, http://cbu.ec.com.cn/article/cbuzgjm/cbugd/201108/1155557_2.html。

2 Hilary Clinton, "Remarks on Regional Architecture in Asia: Principles and Priorities," January 12, 2010, <http://www.state.gov/secretary/rm/2010/01/135090.htm>。

3 《“东亚共同体”,中美如何接招?》,2009年11月16—30日, <http://www.chinausa.org.cn/uploadfiles/200912011259676380.pdf>。

对中国崛起所提出的亚太区域一体化方案”¹ 过于偏激。如前所述,新加坡、新西兰、文莱、智利四国原先达成的协议里专门附有有关劳工和环境的谅解备忘录,美国在谈判伊始就提醒各国,美国国会将不接受任何没有强有力的劳工和环境措施的协定。这一条款针对所有期望加入 TPP 的国家和地区,尽管对包括中国在内的发展中国家来说,这是一个非常棘手的问题。实事求是地说,TPP 的确反映出了美国的战略调整意图,但是同样也反映出了在新的国际政治经济形势的背景下,止步不前的亚太区域一体化需要注入新要素。而关注于劳工和环境等标准问题的 TPP 也就是在这样的背景下被寄予厚望,被期待能够推进 21 世纪最高标准的亚太区域一体化。只有同时关注 TPP 的这两个主要的特点,才能在亚太棋局的博弈中保持理智客观。

四、中国与跨太平洋伙伴关系协定

长期以来,中国对亚太区域一体化持积极态度。对于澳大利亚倡导的“亚太共同体”,中国也表示了支持。但是在 TPP 的问题上,中国一直没有明确表态。中国国内有一种意见认为,亚太经济合作进程应该继续坚持“无约束性”原则。如果强调“有约束性”,亚太经合组织便可能成为“第二个世界贸易组织”。有日本媒体评论说,“对于美国主导的 TPP,中国持冷淡甚至批评态度”。² 日本学者认为,从政治上考虑,中国不会轻易参加这一由美国主导的协定。其结果,未来亚太经合组织进程很可能分裂:以积极推进贸易与市场自由化的美国为首,经由 TPP,建立亚太自由贸易区集团;以对自由化持谨慎态度的中国为首,建立中国、东盟自由贸易区集团。³ 美国也有学者提出,“目前中国难以接受新的更高标准的贸易自由化方式,可能近期也不会参加 TPP,但是也不会推迟时间太久,因为 TPP 及亚太区域经济一体化也会为中国带来巨大利益。”⁴ 分析依据尽管不同,但是有一点是可以达成共识的:中国绝对不会同意无条件遵守它没有参与的谈判所制定的规则。如果中国将 TPP 视为从经济上“包围”中国的对抗,那么中国不仅不会加入 TPP,反而极有可能激励中国倾向贸易体系中多种多样的次区域合作。如果当真事态如此发展,不难想象一个没有中国加入的重要的亚太区域合作

1 Stan, "The Trans-Pacific Partnership, China & the Future of Intellectual Property Law Negotiations," November 20, 2011, <http://www.chinahearsay.com/the-trans-pacific-partnership-china-the-future-of-intellectual-property-law-negotiations/>.

2 "Asian Nations Cool toward TPP," Japan Press Weekly, November 23-29, 2011, <http://www.japan-press.co.jp/modules/news/index.php?id=2405>.

3 徐长文:《TPP 的发展及中日韩应对之策》,2011 年 5 月 2 日, http://www.csis.cn/details.asp?board_ID=12&topic_ID=268.

4 Cabin Online: "Reform Progress Puts China on a TPP Track," November 25, 2011, <http://english.caixin.cn/2011-11-25/100331554.html>.

组织的有效性和权威性。

在这场博弈中，有几个因素需要中国特别注意：

首先，TPP 成员国及其该地区重要角色的立场。美国目前的表态是，暂时还不会“说服”中国加入该协定，这是同美国目前一直拒绝承认中国“市场经济体”地位联系在一起的。由于 TPP 代表了更为发达的“市场规则”，从目前美国的立场来看，是两国之间就市场准入、产品的劳工和市场标准、人民币升值问题争议、国营企业等一系列中美经济和金融争议的延续，也是美国希望利用 TPP 进程对中国施压的重要考虑。然而，到2016年，根据2001年中国加入世界贸易组织的相关承诺，中国的“市场经济体”地位将自动生效。美国在2016年之后，将无法以“非市场经济地位”为理由阻止中国加入 TPP 的借口。2016年，可能会出现说服中国加入 TPP 的情况。

如前所述，TPP 的发展本质上反映出的是亚太棋局的艰难博弈。在这场博弈中，各个国家都想按自己的利益出牌，都想成为赢家。在世界经济、安全和政治中心均向亚太转移的背景下，作为一个大国，俄罗斯必然不会放弃成为亚太舞台上的重要角色。普京执政后持续推动“俄罗斯亚太战略”，借以强化其能源、资源的主导地位，早在2007年，普京就提出的“大卢布计划”以挑战亚太地区现有的货币合作格局。2012年俄罗斯首次承办亚太经合组织峰会，为准备该会议，俄投入资金约合213亿美元，筹备规模为历次亚太经合组织峰会之最。如此大手笔的投入，其意义已不局限于峰会本身。在一定意义上反映出作为亚太的重要一极，俄罗斯将成为牵制美国霸权的重要力量。

对日本来说，就是否应该加入 TPP，日本国内分成两大阵营。支持加入的人指出，日本的国内生产总值会因此而增加3万亿日元，协定将在更高层面上促进自由贸易，扩大日本出口，为日本企业带来更高的利益。同时日本国内亲美派认为日本要加强与美国的合作，而这种合作自然应该包括经济领域，TPP 是日美经济安保，是美国主导的对华包围网中的重要环节。野田内阁的时任首相辅佐官长岛昭久就认为，应该从日美共同构建亚太秩序的角度看 TPP 问题，他认为日美两国都是经济大国，以这两个国家为中心，建立 TPP 的规则，参加的国家越多，对于国家目标和战略意图不明确的中国就是一种规则约束。反对加入 TPP 的一派认为，加入该协定将加剧日本国内的滞胀问题，日本的农业将首当其冲地受到美国农产品的冲击，此外这个协定还将损害以农业为中心的经济利益链，比如，日本的医疗和医保也将因参加 TPP 而被迫自由化，如果日本的医院实行股份制，日本的全民健康保险制度也将面临民间保险业的竞争，从而引起日本现有医疗和医保制度的混乱。尽管如此，日本目前已经明确了对 TPP 的态度。早在2011年11月，日本时任首相野田佳彦就在夏威夷宣布日本将参加跨太平洋伙伴关系协定谈判。2013年3月，日本首相安倍晋三宣布将加入美国牵头的跨太平洋伙伴关系协定谈判，3月22日的内阁会议上，日本政府已经决定设立约100人组成的 TPP

谈判对策部。2013年4月13日,日本与美国就加入 TPP 的谈判达成协议,成为参与这一有着亚太地区十几个国家参与的新自由贸易区谈判的最新一员。有了日本的加入,TPP 自由贸易区涉及的经济总量将达到全球经济的40%,并包括了全球三大经济体中的两个。从表面上来看,加入 TPP 谈判预示着未来日本经济将向美国靠拢,借助美国的力量,令日本摆脱通缩。也有分析指出日本加入 TPP 完全是为了抗衡中国。事实上,作为中日韩自贸区的参与者,日本政府对中日韩自贸区以及 TPP 的重视本质上是为了在可能大的范围内确保更多的经济利益。

其次,中国对 TPP 的评估和定位。中国的迅速发展和在东亚区域经济一体化中的事实领导作用,令美国感到不安。在这个过程中,中国要面对东盟“大国平衡”的战略,要面对美国“制衡中国”的意图。但是,基于前文所做出的分析,即美国在行进中的亚太区域一体化进程中有可能成为政策/规则的制定者,¹“规则的制定者和其中的政策主导者是谁”在很大程度上决定着 TPP 未来的发展将会更有利于哪一个利益攸关方。因此,中国在此问题上应该有一个正面的、积极参与的态度。尽早参加 TPP 可以参与制定有利于本国的标准和规则,否则将来加入可能遇到意想不到的困难(譬如中国在加入世界贸易组织道路上的重重波折)。在美国构想的 TPP 中,对后加入 TPP 的成员提出严厉条件,即必须得到所有成员的同意,否则不能成为 TPP 成员。因此,如果 TPP 仍以飞速扩张的态势发展的话,那么中国越晚加入,所要面临的挑战就越大,需要协调的工作就愈加繁重。

同时,中国对 TPP 没有必要“强求”,但启动相关谈判、为谈判做准备、最终实现成为 TPP 成员,应该是中国应对战略的重要内容。随着成员的逐步增加,该协定占世界经济的比重会由目前的27.7%不断提升。目前 TPP 成员以及可能扩大的成员直接或间接地与中国有着重要的经济往来,参加 TPP 有利于中国企业开拓国际市场,符合目前中国企业走出去的战略选择。同时可能扩大的 TPP 会直接影响到中国作为主要参与者的东亚区域合作。加入 TPP 也有助于平衡日本希望以此牵制中国的想法。同时,中国积极融入 TPP 更加有利于中国充分利用美国的现行规则突破美日主导。此外,如果在亚太区域一体化的投资、贸易自由化领域没有中国的参与,那么中国在事实上被“孤立”,使中国在此地区内处于不利地位。对于加入 TPP 给国内相关产业带来的巨大挑战和压力的事实,如同在21世纪初中国加入世贸组织一样,必要的阵痛有助于相关产业的成长和相关规则的完善。当然,加入 TPP 意味着就大量政治、社会、经济议题需做妥

如果在亚太区域一体化的投资、贸易自由化领域没有中国的参与,那么中国在事实上被“孤立”,使中国在此地区内处于不利地位。

1 Shiro Armstrong, "China's Participation in the Trans-Pacific Partnership," East Asia Forum, December 11, 2011, <http://www.eastasforum.org/2011/12/11/china-participation-in-the-trans-pacific-partnership/>.

协，有必要提前对相关的机会成本进行核算。

再次，亚太经济合作进程的未来发展趋势和方向。从目前来看，今后亚太区域经济合作将会具有三个特点：第一，亚太经合组织框架和 TPP 进程将并存，短期内不存在 TPP 将取代亚太经合组织，或者该组织会因为 TPP 而逐步消失的悲观前景。即便美国现在主推 TPP，但亚太经合组织框架下的产业合作与自由化进程，仍然对美国有利；同时，亚太自由贸易区构想也会继续得到推动。在美国已经与亚太近 11 个国家签署有自由贸易区协定的背景下，亚太经合组织可以为美国寻求在亚太自由贸易区框架下的贸易与市场扩大带来机会。特别是针对非 TPP 国家来说，提升其市场和规则适应力，亚太经合组织和亚太自由贸易区仍然是美国认为最有效的政治和外交的推手；第二，亚太主要经济体之间的多边和双边自由贸易谈判将处于“长期并存”的僵局。短期内，中日韩双边或者三边层次上的自由贸易谈判都将难以获得实质性的突破，中美建立自由贸易区更是遥不可及。在这一背景下，单纯市场推动的自由贸易区进程已经陷入了新的瓶颈。亚太地区的经贸区域化进程已经越来越召唤政府推动的多边或者双边自由贸易进程；第三，亚太地区经济合作的主基调，很可能从“开放的地区主义”走向“开放的制度主义”，即不再简单地停留在成员国的选择，而是更多地着眼于亚太市场已有的规模、层次和前瞻性发展的需要，来建设和建立更高水平之上的区域经济合作进程。特别是在世界贸易组织多哈回合谈判难以取得进展的前提下，亚太经济合作的“开放的制度主义”很可能将指引未来国际自由贸易发展的方向。

从这三个特点来说，包括中国在内的任何一个亚太国家在亚太区域经济合作中的战略选择是有限的，各国无法长期背离这些区域经济合作的发展趋势，转而单纯地恪守亚太经合组织框架或者自由贸易谈判进程。对中国来说，应凭借当今全球第二大经济体的实力和影响力，协调各自的市场、贸易和产业政策，让自身的经济和贸易能力的发展与 TPP 并轨、共同在亚太经济中树立起“开放的制度主义”的大旗。这将是未来中国致力于自身经济成长和亚太区域合作发展的必由之路。对于 TPP 所主导的“下一代贸易投资规则”，中国应利用这一新趋势的发展动力，此举不仅有助于中国国内市场的转型升级，更有助于中国经济结构的转型。同时，这也是在全球经济和贸易体系中，中国真正能够从“贸易大国”、“产业大国”，走向“贸易强国”和“产业强国”的唯一选择。

从外交和政治关系的角度，在目前的亚太经合组织框架下，中美之间的对话很难进展下去。不论 TPP 是否能在可预见的未来有能力改变这一地区的贸易、投资规则，这个协定在事实上给中美之间在亚太区域一体化的问题上打开了一扇门，或者说为中国在亚太地区一体化的进程中提供了一个参与规则制定的机遇。中美之间的对话，有助于 TPP 的未来发展，有助于未来的亚太多边贸易规则和区域经济合作进程向着有利于中国国家利益和地区利益的方向发展。

如果我们能够首先确定中国迟早要加入跨太平洋伙伴关系协定（TPP）的战

略规划,那么,从目前开始,加强各项准备工作是当务之急。

第一,中国在 TPP 的问题上要避免简单化,避免单纯是参加或不参加的判断,而是应该着力于认清问题、把握现实,抓住该协定带来的机遇、化解挑战,为中国增加在亚太区域经济合作进程中的“话语权”。作为地区经济发动机的中国,任何一个地区和全球性的合作机制都很难完全避开中国而单独运转。很难想象一个和平和繁荣的亚太经济合作机制没有中国的参与。所谓的制衡/遏制中国的冷战思维并不利于理智、客观的政策制定。同样,抱着简单的对抗、遏制的思维更不利于中国未来的发展。在 TPP 的发展尚未明了时,如日本目前因国内的政治经济环境在 TPP 问题上一再延后,中国可以在加强与亚洲其他国家密切沟通的基础上,冷静等待加入的时机,并为加入做充分准备。中国经济发展到今天,已经远远超越了“走出去”的战略要求,而是要高质量、高水平、高要求地进入/融入和影响全球经济。TPP 所主导的下一代贸易规则,正好同中国经济的整体转型相吻合,与中国同世界经济关系的整体转型相匹配。目前中国企业走向海外、中国投资走向海外的许多人为限制,除了政治性因素之外,同中国经济的市场体制的整体转型不到位也有重要的关系。未来中国加入 TPP 的进程,同时也是中国企业和中国资本在共同接受的市场和贸易规则下更好、更快地走向海外的过程。TPP 的投资规则就值得我们高度重视和开发。

第二,加强和扩大与 TPP 成员国为缔结自由贸易协定的相关工作,既能有助于为中国未来加入 TPP 做准备,又有利于保持和扩大中国在亚太区域经济合作中的影响力。目前,中国已与五大洲的28个国家和地区完成了15个自贸区的建设安排。此外,中国还加入了“亚太贸易协定”(Asia-Pacific Trade Agreement)。目前 TPP 的主要成员国都与中国有着直接的和大规模的贸易往来,这是 TPP 无法长期将中国拒之门外的主要原因。如果我们能持续扩大与 TPP 成员国的双边自由贸易协定,至少在规则谈判上就能起到提前“接轨”的目标。其中,和澳大利亚的自由贸易谈判应该成为未来的重点工程。尽快启动中日、中韩自由贸易谈判,也是我们应该重点努力的方向。虽然中日、中韩自由贸易谈判事实上将会困难重重。但这一谈判进程,显然将会成为影响日本与韩国在 TPP 问题上对中国看法的重要途径。

第三,改善中国的对外贸易结构,加大中国对外贸易在亚洲市场的比重。一方面改善原有的低端制、劳动密集型产品在出口中的比例,同时改善中国对外贸易结构,到目前为止中国三大出口市场依然是美、欧、日,而不是已经建立自贸区的东盟。一般来说,区域内的贸易始终是推动全球贸易增长最主要的发动机,它的动力远远大于跨区域的贸易,中国应该加强对亚洲国家的出口。中国企业利用自由贸易协定的能力,相对于北美自贸区和欧盟的企业,还处于低水平状态,中国差不多有一半的出口企业从来没有利用过自由贸易协定。而在利用过这类协定的企业中,只有10%的企业获益。自由贸易区的出口量能占出口总额50%或

以上,这一数据在北美能够达到80%。¹如果政府能够有效地改善服务,让企业能够方便地接触自由贸易区的各种信息,既有利于中国企业更好地认识自由贸易协定带来的益处,促成中国企业开拓中有意识地培养、接触和适应 TPP 规则,又能反过来对政府加入 TPP 起到支持和促进的作用。

第四,明确需要保护的国内相关产业/行业,为加入 TPP 制定相关的“保护”策略。如同日本和韩国在农业上的坚定地不开放的态度,以及美国在汽车制造等领域开放的敏感一样,中国在发展的过程中同样面临着一系列需要保护的弱势产业。中国在加入世界贸易组织的过程中关税削减过多,服务领域市场的对外开放与中国国内服务业特别是金融服务业的发展不成正比,由此,中国在准备加入 TPP 的阶段就必须明确“例外”产业/行业。例如,食用糖在美国—澳大利亚自由贸易区中就被列为敏感产品而推迟了贸易自由化的时间,同时韩国与美国缔结自由贸易协定的过程中,稻米也作为例外处理。这些国家一方面在相关的弱势产业加大投入、提高竞争力,同时在谈判中就相关的敏感领域采取一定的坚持态度。在这方面,中国国内相关法规 and 政策的准备和制定的过程非常关键。

第五,加强中美商业、经济和金融对话与磋商机制,加强中美两国在亚太区域经济合作进程中的合作、协调与竞争,有效地营造和发展中美对于全球经济稳定和增长的共同责任。TPP 所强调的“下一代贸易规则”²能否推广,作为世界第一和第二大经济体的美国和中国的立场和反应显然将起着决定性的作用。中国需要警惕 TPP 背后的美国亚太经济和战略意图,而作为有着广泛共同利益的商贸领域,中美之间的合作应该是主基调。因此,如果在研究和介入 TPP 进程的同时,中国能够就未来的全球贸易规则和市场规则,提出自己的思路 and 主张,则既是促进中美合作的需要,也是对中国政府在国际贸易领域内的政策制定和执行能力提出了新的挑战。

1 杨希雨:《中国出口企业有一半没有利用过 FTA》, <http://finance.qq.com/a/20101208/005946.htm>。

2 贸易自由化的基本原则是取消成为货物进出口壁垒的关税。而“下一代贸易规则”,其重点是在投资、政府采购、标准与认证、竞争政策以及知识产权等新领域建立规则。核心是服务产业市场。此外,标准统一、监管改革和国有企业地位等市场制度设计也成为核心内容。这种贸易政策的目标与将目光放在货物贸易和关税上的“传统意义上的贸易自由化”有明显的区别。