



IPER 工作论文 第 1404 号  
2014 年 8 月 14 日

徐秀军  
xjxu@cass.org.cn

## 跨太平洋伙伴关系协定谈判中的利益诉求与中国对策\*

### 内容摘要

由于跨太平洋伙伴关系协定（TPP）主要谈判成员利益诉求不同，结束谈判达成协定的期限多次延后，至今谈判成员仍未就谈判议题达成一致。对于目前世界上唯一的超级大国和亚太地区最重要的经济体美国而言，TPP 支撑着其在亚太地区的战略利益及其在全球经济格局中的战略意图。对于日本而言，加入 TPP 谈判主要出于维系日美同盟关系的政治考虑，因而难掩 TPP 可能对其部分国内部门带来冲击的忧虑。对于东盟而言，TPP 谈判在客观上使东盟产生了分化，也使其长期以来积极推动并起轴心作用的东亚合作进程变得更加艰难。尽管 TPP 谈判以及缔结协定后的未来发展面临诸多挑战，但作为未加入 TPP 谈判的亚太最大经济体，中国必须对其予以足够的重视。在策略选择上，中国应继续积极推动东亚地区经济一体化，逐步将战略重点从东亚合作转向亚太区域合作，同时要练好内功，随时做好加入 TPP 的准备。

**关键词：**跨太平洋伙伴关系协定；利益诉求；中国对策

---

\* 本文已发表在《长江论坛》2014 年第 1 期。



## 一、缘起与进程

追根溯源，跨太平洋伙伴关系协定（TPP）最早曾是美国提出的一个倡议。在 1998 年 11 月 APEC 峰会期间，时任美国贸易代表的巴尔舍夫斯基非正式地倡议建立一个由美国、澳大利亚、新西兰、智利和新加坡组成的“太平洋五国自由贸易区”（P5 FTA），并以此作为 APEC 的“核心集团”。但随后由于美国将外贸战略重点放在双边 FTA，这一倡议最后未能付诸实践。尽管如此，智利、新西兰和新加坡三国对这一跨太平洋区域贸易安排仍然表现出深厚的兴趣，并积极推动这一进程。在 2002 年 10 月墨西哥举行的 APEC 领导人非正式会议期间，三国领导人宣布正式启动“太平洋三国更紧密经济伙伴协定”（P3 Closer Economic Partnership Agreement）谈判。在 2004 年第二轮谈判中，文莱成为观察员，后于 2005 年 4 月第五轮谈判中成为正式谈判方。2005 年 7 月，四国签署了“跨太平洋战略经济伙伴关系协定”（Trans-Pacific Strategic Economic Partnership, P4）。2006 年 5 月，该协定正式生效。

跨太平洋战略经济伙伴关系协定主要条款包括 20 项，内容涉及货物贸易的市场准入、海关程序、原产地规则、贸易技术壁垒和贸易救济、动植物检验检疫、知识产权、政府采购、竞争政策和争端解决机制等方面。在货物贸易的关税削减方面，协定生效后四国间 90% 的贸易商品免除关税，并最终在 2017 年前消除所有进口关税。<sup>1</sup>在协定生效两年后，四国再进行投资和金融服务的谈判。此外，四国还签署了具有约束力的《环境合作协定》和《劳工合作备忘录》。

从经济规模上看，TPP 的四个初始成员国都不大，因此协定签订后的福利效应和影响并不显著。但四国市场开放程度较高，而且由于新加坡和文莱是东盟成员国，新西兰与澳大利亚签订有双边自由贸易协定（FTA），这样就通过 P4 将澳

---

<sup>1</sup> Ministry of Foreign Affairs and Trade of New Zealand, *The New Zealand - Singapore - Chile - Brunei Darussalam Trans-Pacific Strategic Economic Partnership*, Wellington, 2005.



新自贸和东盟自贸区联结到了一起，并且将范围扩展到南美国家。因此，P4 在实际上充当了建立更大范围的 FTA 网络的联结作用，其成员可以通过彼此的 FTA 网络，间接实现开拓亚太市场的目标。与现有的多数 FTA 和区域贸易安排（RTA）相比，P4 没有设立严格的排他性条款，而是一个开放性的协定，明确表示欢迎非成员经济体的加入，尤其是对 APEC 其他成员开放，这为后来 TPP 成员国的扩展提供了协定基础。

2008 年 2 月，曾作为 P5 FTA 倡议者的美国将目光重新投向 P4，明确表示加入 P4 投资和金融服务业谈判的意向。9 月，时任美国贸易谈判代表施瓦布表示美国将考虑于 2009 年开始参与 TPP 框架下的自由贸易谈判。11 月，澳大利亚和秘鲁正式承诺加入 TPP 谈判。2009 年 3 月，TPP 的四个初始成员国同意接受越南以“联结成员”的身份加入 TPP 谈判。11 月，美国总统奥巴马在日本进行国事访问期间宣布，美国将正式加入 TPP 谈判进程。

2010 年 3 月，由新西兰、新加坡、智利、文莱、美国、澳大利亚、秘鲁和越南八国参加的 TPP 首轮谈判在澳大利亚墨尔本举行，这是 P4 转变为 P8 的第一次正式谈判。八国代表就如何建立一个“面向 21 世纪的高标准、全面的自由贸易协定”进行了深入讨论，谈判涉及的议题主要包括关税、非关税贸易壁垒、电子商务、服务和知识产权等，并讨论了将 TPP 扩大到亚太地区所有国家的长远目标。在 TPP 的谈判进程中，马来西亚、墨西哥、加拿大和日本陆续加入谈判，从而使参加 TPP 谈判的成员国扩大为 12 个，并因此使 TPP 成为全球最重要的谈判团体之一。IMF 数据显示，2013 年 TPP 谈判成员按市场汇率计算的 GDP 总和达 28 万亿美元，约占全球 GDP 总量的 38%。<sup>2</sup>2013 年 8 月，第 19 轮 TPP 谈判在文莱举行。这是现有 12 个谈判成员国首次全程参与的谈判。10 月，在新加坡 TPP 部长级会议上，谈判各方再次确认了全面取消关税的原则，但在关键的货物市场准入等领域的分歧依然明显。12 月，新一轮 TPP 部长级会议在新加坡举行。由于谈判各方在取消关税、知识产权、公平竞争和环境等领域上分歧难以弥合，原计划

<sup>2</sup> IMF, *World Economic Outlook: Transitions and Tensions*, October 2013.



于 2013 年底结束的 TPP 谈判未能如期实现谈判目标。

截至 2014 年 2 月，TPP 谈判已走过了近 4 年历程。在此期间，谈判各方结束谈判达成协定的时间表一拖再拖，而能否在 2014 年上半年达成当初设想的“高标准”的自由贸易协定仍存悬念。之所以 TPP 谈判一再“失速”，并且举步维艰，主要缘于各谈判成员拥有各自的利益考量，潜藏在 TPP 谈判背后的是主要谈判成员不同的利益诉求。

## 二、美国的战略考虑

作为目前世界上唯一的超级大国和亚太地区最重要的经济体，美国的参与对 TPP 的发展产生了至关重要的影响。纵观美国为推动 TPP 谈判所做出的努力，可以说在美国自由贸易协定谈判历史中前所未有的。缘何美国自一开始拉拢几个规模不大的经济体如此积极推进 TPP 谈判？究其原因，TPP 支撑着美国在亚太地区的战略利益及其在全球经济格局中的战略意图。

从浅层次的利益考虑来看，对美国而言，在全球经济危机后推动 TPP 谈判的意义在于它有助于解决美国国内经济问题，也即是通过推动建立 TPP 来实现其“出口倍增”计划，并以此来促进就业。国际金融危机后，美国出口大幅滑坡、失业率居高不下。为了加强与亚太区域的贸易联系，实现其 5 年之内出口翻番、创造 200 万个就业机会的政策目标，美国需要开拓更多的亚太经济体市场，以提升出口总量，从而逐步实现“消费驱动”向“出口驱动”转变。

从深层次的战略考虑来看，美国大力推动 TPP 谈判，至少有两个影响亚太以及全球格局的战略意图。一方面，TPP 可以作为美国应对亚洲新兴力量崛起、布局亚太秩序的重要手段。自奥巴马政府上台执政以来，美国的对外战略从观念到实践都出现了相应的调整，美国的全球利益和战略重点不断“东移”，原有的以安全—贸易为主轴的东亚战略面临着中国崛起以及东亚经济一体化迅速发展的挑战。为了避免置身东亚地区合作机制之外，美国调整了东亚战略考虑，确定“重



返亚洲”战略，从而主导亚太经济合作的未来，塑造以美国为中心的亚太地区新秩序。这一战略调整在实践上的重要表现是，美国重新认识到 P4 的战略价值，并作为一套建立东亚、东南亚地区秩序的新方案的核心内容。另一方面，美国可以通过 TPP 谈判主导未来全球经济治理尤其是国际贸易规则。TPP 被称为“21 世纪的自由贸易协定”，它包括知识产权保护、劳工标准、环境标准、安全标准、技术贸易壁垒、动植物卫生检疫、促进中小企业发展、竞争政策、政府补贴、反贪、限制国有企业等内容，标准之高和覆盖领域之广远远超过一般自由贸易区协定。在 TPP 谈判中，美国一直牢牢控制谈判的主导权，尤其是在规则制定方面的主导权。与以往的经济合作协定不同，TPP 增加了“战略合作”内容，这些内容更有助美国推行有利于自己的贸易标准。TPP 谈判将贸易问题与劳工、环境、绿色技术等新问题挂钩，开辟了贸易领域的新规则，对于未来的国际贸易规则的影响意义不言而喻。TPP 也因此被认为是美国在 WTO 之外推动自由贸易的新途径。正如美国前国务卿希拉里·克林顿所言，TPP 谈判目的在于塑造下一代的全球贸易规则。美国通过 TPP 确立未来国际贸易协定的“样板”，以此主导未来国际贸易规则，从而谋求长远的制度收益。

如果仅将 TPP 作为一个贸易协定来看，它将成为美国构建亚太自贸区（FTAAP）的基础。美国与当前参与 TPP 谈判的各国的贸易仅占美国贸易总量的一小部分，因此 TPP 本身对美国的效益相对较小。但通过将各种途径整合起来，FTAAP 能够带来较大的效益增量。美国布朗戴斯大学教授彼得·皮特里（Peter A. Petri）和经合组织（OECD）政策部主任迈克尔·普卢默（Michael G. Plummer）认为，目前美国直接推行 FTAAP 谈判仍未具备有利的政治环境，部分是由于美国的经济和政治仍在忙于应付“大衰退”所造成的后果。<sup>3</sup>因此，对美国而言，以 TPP 为突破口，循序渐进地推进 FTAAP 是目前唯一可行的途径。

但是，值得关注的是，美国政府大力推行 TPP 谈判时，却遭到了国内奉行贸

---

3 Peter A. Petri and Michael G. Plummer, *The Trans-Pacific Partnership and Asia-Pacific Integration: Policy Implications*, Peterson Institute for International Economics Policy Brief PB12-16, June 2012.



易保护主义政党的阻挠，这使奥巴马政府面临新的抉择，也使 TPP 能否谈判成功充满新的变数。<sup>4</sup>

### 三、日本的顾虑与态度

早在 2009 年新加坡亚太经合组织（APEC）会议期间，日本外相冈田克曾表示，向美国总统奥巴马表明要加入 TPP，日本对这个架构也有着浓厚兴趣。2009 年 12 月，《日本经济新闻》透露，日本经济产业省已把加入 TPP 的目标方针纳入政府制定的经济成长战略，并认为这是深刻连结亚洲经济的有力基础，进而可考虑建构一个网罗 APEC 全区域的自由贸易区。

2010 年 10 月，在临时国会上日本首次提出应参加 TPP 谈判，但这一提议在国会中引起了广泛争议，赞成派与反对派意见僵持不下。执政党民主党中主张尽快加入 TPP，以时任首相菅直人为首，包括内阁官房长官仙谷由人、外相前原诚司等，其目的在于争夺未来“亚太经合组织自由贸易区（FTAAP）”的主导权。他们认为，要提高日本经济竞争力，必须积极与包括 APEC 在内的国家和地区签订经济合作协定。如不参加 TPP，日本将无法参与 APEC 地区贸易、投资规则的制定，更无法获得经济发展所需要的市场。11 月 1 日，日本 3 大经济团体——日本经济团体联合会、日本商工会议所和经济同友会在东京举行紧急集会，强烈要求政府在 APEC 上表明参加 TPP 的意愿，尽早参与协定磋商。11 月 13 日，在横滨召开的 APEC 领导人非正式会议上，日本首相菅直人宣布将与有关国家开始协商谈判 TPP。但由于来自国内农业领域的反对声音，日本此后在加入 TPP 谈判问题上一直未能取得实质性进展。农业部门则认为，如果日本加入 TPP，农业将受到严重打击，从而进一步降低日本的食物自给率。日本农业面临各种难题，一是从业人员老龄化；二是从业人口不断减少；三是经营规模小。为保护国内农业，长期以来，日本对进口农产品征收很高的关税。日本目前签订的 FTA 中，都把农

<sup>4</sup> Dan Ikenson, “The President’s Indifference Imperils the Trans-Pacific Partnership”, *Forbes*, December 6, 2013.



产品作为关税减免的例外。但是，一旦加入 TPP，包括农产品在内的所有关税都得逐渐撤除。因此，农林水产省和农业团体率先对 TPP 表示强烈反对。

2011 年 3 月，日本东北部发生地震并引发海啸和核泄露，给经济带来沉重打击，这也迫使日本政府重新考虑加入 TPP 谈判的紧迫性。这一方面有助于确保具有竞争力的日本制造业进入 TPP 成员市场，另一方面也有利于促进农业的结构性改革，提高农业的生产率。为此，日本政府对 TPP 的兴趣又有所增加。2011 年 11 月 11 日，首相野田在“综合经济合作相关阁僚委员会”上表示决定加入 TPP 谈判。但由于美国等 TPP 谈判成员认为日本仅仅是表明了加入事前协商，而不能看成日本的立场已经确定，因此未能让日本参加 12 日举行的 TPP 谈判成员国领导人会议。日本的立场不坚定充分表明，日本在是否加入 TPP 谈判问题上十分谨慎，顾虑重重。

2012 年 11 月，经过国内长期的激烈辩论之后，时任日本首相的野田佳彦力排众议，促使日本政府做出加入 TPP 谈判的决定。2013 年 3 月，日本首相安倍晋三正式宣布日本将加入 TPP 相关谈判。然而，促使日本政府加入 TPP 谈判的主要因素，并非出于 TPP 给日本带来的经济收益，而是出于维系日美同盟关系的政治考量。野田佳彦曾表示，东亚的安全保障环境已日益严峻，日美同盟的重要性与日俱增，加入 TPP 谈判有利于维护和巩固两国同盟关系。由于政治考虑优先，诸多不成熟的国内市场条件成为日本参与 TPP 谈判的掣肘。在谈判中，日本竭力保护其医疗和农业，尤其是力争大米和砂糖等 5 种农产品的关税保护，从而使关税取消等领域的谈判难以取得实质性进展。日本也因此成为 TPP 谈判的一个阻碍因素。

#### 四、东盟成员的谈判立场

在 TPP 谈判成员中，有 4 个东盟成员国，除了新加坡和文莱这两个 TPP 的创始成员之外，越南和马来西亚也加入了 TPP 第二阶段谈判进程。依托集团力量，实行大国平衡战略，捆绑经济利益，在区域经济合作中发挥枢纽作用，积极实施



FTA 战略是东盟内部形成共识。但对于参加 TPP 谈判的东盟成员国而言，各自的战略考虑和面临的问题也不尽相同。

作为多边贸易集团和全方位、透明、高质量自由贸易区的坚定支持者，新加坡认为 TPP 将是第一个联结亚洲、澳洲和美洲三大洲的多边贸易协定，符合新加坡的贸易政策和建立自由贸易区的战略。对于新加坡来说，TPP 比亚太自由贸易区在政治上更可行，也更有吸引力。权衡地看，考虑到 TPP 涵盖的内容及其所带来的推动力，这一协定将给新加坡现有的地区和双边的自由贸易区带来好处。而且 TPP 的扩大，将有助于增加新加坡在亚太区域的影响力，从而在未来亚太区域秩序的构建上占据有利的地位。<sup>5</sup>

关于越南加入 TPP 的原因，主要包括经济、政治和内在需求三个方面。经济上，TPP 是一个综合性的协定，是实现 FTAAP 的关键；将有力推动越南与其他成员国的贸易投资；克服当前众多的 FTA 的弱点。政治上，将拉近与美国的关系，有利于进入美国市场，有利于与美国建立 FTA，有利于美国承认越南的市场经济地位；与主要经济体建立伙伴关系；与美国谈判时多边比双边更好；作为创始成员有优势。内在需求上，96.94% 的受调查越南人支持加入 TPP，认为越南加入 TPP 将使越南成为一个重要的伙伴和新兴的国家、有希望的市场和地区其他发展中国家加入 TPP 的榜样。同时，TPP 能够为越南经济发展与促进出口、贸易便利化和供应链的效率提高、服务产业的升级、加速国有企业的私有化、开放政府采购部门、有效进入其他国家市场等提供新的机遇，还能有利于促进越南国内市场的改革。<sup>6</sup>

对于文莱来说，TPP 有利于促进经济多元化，同时期望在“下一代”全球多边自由贸易协定中发挥参与者和协调者的作用，以此提升国际地位。而马来西亚也想搭乘 TPP 的便车，意欲在新建立的自由贸易区中分得一杯羹。

5 林玉海：《TPP：新加坡视角与 FTA 战略》（唐奇芳译），载唐国强主编：《跨太平洋伙伴关系协定与亚太区域经济一体化研究》，世界知识出版社，2013 年，第 237-248 页。

6 Ho Hong Hanh：《越南加入 TPP 的意义》（张键译），载唐国强主编：《跨太平洋伙伴关系协定与亚太区域经济一体化研究》，世界知识出版社，2013 年，第 249-264 页。



尽管参与谈判的东盟成员均以积极态度加入谈判，但其能否都达到 TPP 所设定的“高标准”一直饱受外界质疑。目前，越南的市场经济地位尚未得到美国承认，同时在国有企业、劳工和环保条款、知识产权等方面，越南是作为 TPP 规则的接受者还是挑战者仍不得而知。2013 年 10 月，马来西亚首相纳吉表达了关于 TPP 的最新立场，如果在国有企业、政府采购、知识产权及投资争端等议题上损害其国家利益，马来西亚将退出谈判。这些因素增加了 TPP 谈判结果的不确定性。

在如何应对 TPP 的问题上，东盟在一定程度上面临着两难选择，成员之间也出现了分化。一方面，基于既定的区域经济一体化和 FTA 战略，东盟对 TPP 持开放性的态度。另一方面，考虑到自身的综合实力，东盟也担心在范围更广的多边合作机制中被弱化，从而失去目前在东亚区域经济一体化进程中的主导地位。在客观上，TPP 谈判使东盟长期以来积极推动的以其为轴心的东亚合作进程变得更加艰难。

## 五、中国的选择

从谈判历程以及主要谈判方的利益分歧来看，TPP 谈判以及缔结协定后的未来发展面临诸多挑战。归纳起来，主要有以下几个：一是难以就高标准的贸易规则达成一致。TPP 既然被标榜为“21 世纪的高质量的 FTA”，其内容之多，条款之严，门槛之高自然也是其他 FTA 望尘莫及的。这对参与谈判的成员来说，要想在这些问题上达成一致并形成最后协定，任务十分艰巨。二是谈判成员国现有双边 FTA 与 TPP 关系的复杂性。在参加谈判的 12 个国家中，很多成员之间都签订了双边 FTA。TPP 与谈判成员之间的双边 FTA 的关系非常复杂，既有内容相互重叠的，又存在很多没有覆盖到的领域。三是 TPP 未来的成员扩大问题。TPP 要想在亚太地区发挥更大的影响，必然面临成员扩大的问题。此外，值得注意的是，各谈判成员签署的 TPP 文本在批准程序上还存在一个大问题。由于美国总统的“快速通道授权”（Fast-Track Authority）已于 2007 年中到期，美国国会在审议这一协



定时可以对协定的任何一条提出修改。这意味着，美国谈判代表同意或签订的内容不一定能毫无变更地获得国会批准，一旦国会提出修改意见，将会拖延协定生效的时间。

尽管 TPP 谈判面临诸多困难和挑战，但美国等主要谈判方一直没有停止推动完成谈判并缔结协定的努力。一旦 TPP 建成，将会对亚太地区乃至全球贸易格局产生深远影响。因此，中国必须对其予以足够的重视。首先，TPP 框架协定达成后，其所确定的贸易规则将成为未来亚太自贸区建设及至全球贸易规则的样板。TPP 的各项条款主要是按照美国的构想和意愿进行设计和制定的，其中很多标准和准则对中国都有潜在的不利影响。其次，如果 TPP 进一步扩员，将会对中国造成直接影响。这不仅会影响中国目前积极推动的东亚一体化进程，同时对中国的对外贸易带来的负面影响不可低估。最后，如果 TPP 成员国的合作超越经济领域，逐步涉及政治、安全和军事等领域，从而发展成为一个综合性的合作平台，将会使 TPP 成为战略上对中国不利的遏制因素，使中国在东亚和亚太地区的主导权受到很大威胁。因此，中国应加强研究 TPP 的动态研究和前瞻分析，积极采取应对策略，尽可能减少对中国经济和贸易带来的不利影响。

首先，近期来看，继续积极推动东亚地区经济一体化是应对 TPP 的现实选择。当前在东亚和亚太地区的经贸合作机制有 APEC、东盟+1、东盟+3、东亚峰会、中日韩峰会等，此外 FTAAP、“亚太共同体”（日本）、“东亚共同体”（澳大利亚）和扩大后的 TPP 也在积极推动之中。从现实来看，建立以区域全面经济伙伴关系（RCEP）框架的区域合作更符合中国利益，也有利于掌握东亚区域一体化的主动权。东亚经济一体化的深入发展，在近期能够在一定程度缓解和抵消 TPP 对中国以及其他未加入 TPP 的东亚国家带来的冲击。

其次，从长远来看，应逐步将战略重点从东亚合作转向亚太区域合作。与东亚合作相比，亚太合作将具有更为广阔的发展前景，并且由于美国因素的存在，东亚合作发展难以一帆风顺。作为一个经济上处于快速上升期的国家，中国既要立足东亚，更要放眼亚太，力争在未来亚太地区贸易体系中占据有利地位。作为



FTAAP 的实现途径之一，TPP 的长远目标是建立范围更为广泛的 FTAAP，这与中国的亚太区域战略是一致的。而且随着中国实力的上升，必将从东亚大国迈向亚太大国和全球大国。

最后，从自身来看，练好内功，随时做好加入 TPP 的准备。TPP 作为亚太地区新的贸易安排，一旦达成最后框架协议，将会成为中国推进地区一体化战略不得不面对的新的战略选择。与其坐视不理，消极对待，不如以积极态度争取加入 TPP。不可否认，TPP 是美国主导下的贸易规则体系，但 TPP 的一些新条款对推动我国国内一些领域的改革具有促进作用。从中国三十年发展的历史来看，中国的经济成就正是在现有国际规则框架下积极参与全球经济交往，不断调整自身的过程中实现的。而且一旦中国加入 TPP，既可以从内部破除对我国的贸易壁垒，也可以巩固现有的贸易伙伴关系。因此，现阶段应该着重研究加入 TPP 需要解决的关键问题以及选择加入 TPP 的最有利时机。

(作者单位：中国社会科学院世界经济与政治研究所)

**IPER 系列简介：**国际政治经济学研究系列 (International Political Economy Research, IPER) 包括政经观察和工作论文两个子系列，由中国社会科学院世界经济与政治研究所国际政治经济学研究室组织和发布。

**责任条款：**本报告非成熟稿件，仅供内部讨论。报告版权为中国社会科学院世界经济与政治研究所所有，未经许可，不得以任何形式翻版、复制、上网和刊登。本报告仅代表研究人员个人看法，并不代表作者所在单位的观点。