

跨太平洋伙伴关系协定(TPP): 趋势、影响及战略对策*

吴润生 曲凤杰

美国加入并主导 TPP 既有其内在短期的经济动因,更有其长远深刻的战略意图。从发展趋势看, TPP 的部分规则可能会逐步上升为国际贸易规则,其签署成功的可能性较大,但实现之前所宣称的“广覆盖、高标准”存在着不确定性。短期看,中国不加入 TPP 产生的负面影响相对有限,美国也很难实现借 TPP 成功牵制东亚一体化的目标;但从长期看,对于这一美国重返亚太、推动其战略重心东移的重要杠杆,中国应当立足当前,着眼长远,从全局和战略高度统筹谋划,深入开展跟踪研究,及早制定应对预案,为中国实现科学发展、和平发展创造有利的外部环境。

关键词: 跨太平洋伙伴关系协定 TPP 自由贸易协定 国际治理规则

TPP 的发展进程及主要特点

(一) TPP 的发展进程

跨太平洋伙伴关系协议(Trans-Pacific Partnership Agreement, TPP),是由美国主导、共有 12 个国家参与谈判的一项多边自由贸易协定。目前,该协定正处于谈判进程中,其发展进程大致可分为以下三个阶段:

酝酿阶段(1990—2000 年)。这一时期,全球区域经济一体化的势头迅速兴起,在亚太地区主要体现为亚太经合组织(APEC)的诞生。1994 年 11 月 APEC

作者均供职于国家发改委对外经济研究所。参与本文撰写的其他人员有:关秀丽、张哲人、李大伟、杜琼、季剑军。

* 作者感谢匿名审稿专家的宝贵建议,当然文责自负。

在《茂物宣言》中阐述了“开放的地区主义”理念，明确提出了发达国家和发展中国家实现贸易投资自由化的时间表和目标。在 APEC 的推动下，亚太地区各经济体的开放程度不断提升，经济合作领域迅速拓展，新加坡、智利等贸易自由化程度较高的国家开始考虑建立高标准的自由贸易区，这为 TPP 的出现奠定了重要基础。

起步阶段（2001—2008年）。这一时期，WTO 多边贸易体制进展缓慢，多哈回合谈判陷入停滞。与之相对照，区域自由贸易协定（FTA）呈现快速发展的态势。随着中国—东盟、韩国—东盟、日本—东盟等 FTA 的成功签署，亚太地区逐渐成为全球 FTA 的中心。受此影响，新西兰、新加坡、文莱、智利四国于 2005 年共同签署了跨太平洋战略经济伙伴关系协定（TPSEP），这也是 TPP 的前身。

快速发展阶段（2008 年至今）。2008 年下半年爆发的国际金融危机对世界经济产生了严重的冲击。出于应对金融危机和美国战略重心转移的需要，加上美国反恐战争和伊拉克战争基本结束，奥巴马政府将 TPSEP 作为美国介入并主导亚太地区经济一体化进程的重要杠杆，于 2008 年 11 月正式宣布加入 TPSEP。在美国的主导下，2009 年底 TPSEP 被更名为 TPP。这一时期，除美国以外，越南、秘鲁、澳大利亚、马来西亚、加拿大、墨西哥、日本等国相继加入谈判，从而使 TPP 成员国范围由最初的 4 国（P4）迅速扩大到目前的 12 国（P12）。迄今为止，TPP 已进行 21 轮谈判，取得了明显的进展。

（二）TPP 的主要特点

TPP 是跨区域的自由贸易协定，与以往自由贸易协定相比具有以下三个鲜明的特点：

一是成员国之间存在巨大的差异性和复杂性。从参与主体来看，各成员国在地理、人口、政治、宗教信仰以及经济发展水平和经济结构等方面存在的差异性和复杂性比较突出。各经济体遍及北美、南美、东亚和大洋洲，既有人口大国，也有人口小国；既有资本主义国家，也有社会主义国家；既有基督教国家，也有佛教国家，还包含儒家文化圈；既有发达国家，也有发展中国家；既有以制造业为主导产业的国家，也有以资源为主导产业的国家。这就决定了亚太地区经济体在涉及农业、劳工、环境、知识产权等方面的谈判时将会有着不同的利益诉求和较大分歧。倘若考虑韩国、泰国等潜在成员国，这种差异性和复杂性还会进一步增大。

二是协议内容的广度和深度超过以往任何自由贸易协定。从本质上看，TPP

仍属于一种 FTA 形式,但其框架协议中明确提出要树立为一个“21 世纪自由贸易协定的标杆、全球贸易合作的新标准”,因而其协议内容无论是广度还是深度,都明显超过以往任何一个亚太区自由贸易协定。从广度上看,它体现了全覆盖的特点,既包括商品贸易、服务贸易等传统 FTA 的条款,也包含知识产权、劳工、环境、临时入境、国有企业、政府采购、金融、能力构建等亚太区绝大多数 FTA 尚未涉及或较少涉及的条款。从深度上看,它体现了高标准的特点,目前虽未正式签署,但在关税减免、服务贸易、知识产权、劳工、环境、国有企业、政府采购等相关领域的最终标准都明显超出 FTA 的现有水平。在商品贸易领域,TPP 最终有望实现全部贸易品零关税。在服务贸易领域,FTA 的条款一般仅允许准入后国民待遇;在市场准入方面,也仅在特定部门中给予外资企业超出国内规定的市场准入待遇。而 TPP 则采取“准入前国民待遇+最惠国待遇+例外条款”这一自由化程度较高的方式,即对所有服务部门均给予准入前国民待遇和最惠国待遇,仅对国防、金融、航空等少数特殊行业设置例外条款。在知识产权领域,FTA 只是要求成员国遵守 WTO 的《与贸易相关的知识产权协议》(TRIPs),而 TPP 对知识产权保护所提出的要求则明显高于 TRIPs。此外,TPP 在劳工、环境、政府采购、国有企业等领域也提出不少高于 FTA 的内容和标准。

三是协议内容和标准更多体现美国自由贸易理念及其战略利益诉求。从价值理念看,TPP 在知识产权、劳工和环境及服务贸易等方面设置的“高标准”,带有显著的美式自由贸易特点,其主要目的在于维护美国的经济利益和战略利益。首先,TPP 框架协议明确指出,要在知识产权领域实施高于 WTO (TRIPs) 协议的标准。事实上,美国在技术创新和知识技术密集型产业方面具有明显优势,提高知识产权标准将有助于美国继续保持这方面的优势,并从技术贸易、技术转移和专利使用等方面获取更多的技术扩散收益。但对于发展中国家来说,将不利于以低成本获取先进技术。其次,TPP 协议中专门增设了劳工和环境条款,并将贸易与之相挂钩,通过强加于他国较高的劳工环境标准等,有助于美国借此对其他成员国的出口产品实施贸易制裁,以达到维护其自身利益的目的。最后,美国强调 TPP 谈判要实现统一原产地规则、全面减免关税、服务贸易的国民待遇和最惠国待遇,主要目的还是为了扩大对亚太区域的出口。国际金融危机爆发后,美国总统奥巴马提出了五年出口倍增计划,即到 2015 年美国出口增加一倍。而亚太地区作为一个快速成长的新兴市场,对于美国扩大出口、推动经济复苏和增长显然具有重要的意义。

对 TPP 发展趋势的基本判断

应该说，影响 TPP 走势的因素错综复杂、相互交织，既有有利因素，也有不利因素，涉及经济、政治、外交、军事等多个领域。

从有利于 TPP 推进的因素来看，主要有：

一是 TPP 并非“无本之木”。截至目前，参与 TPP 谈判的 12 个国家之间已开展了一系列富有成效的多双边经济合作，签署了大量的经贸合作协议，相互合作程度日益加深。以 FTA 为例，美国与秘鲁、加拿大、墨西哥、智利、澳大利亚、新加坡等 6 个 TPP 谈判国均签署了自贸协定，与马来西亚、新西兰等国家也有着长期自由贸易谈判的历史；智利与所有 TPP 谈判国都签署了自贸协定，其他各成员国也相互签署了自贸协定，如 TPSEP 等。这在很大程度上决定了 TPP 谈判的关键点只是在于如何将这些自贸协定统一在“同一套规则、同一个机制”下，而非从无到有、从零起步。

二是亚太地区国家对加入 TPP 有着现实的需求和内在动力。亚太地区经贸合作发展迅速，区域内经济体大多实行出口导向型发展战略，对市场进一步开放有着潜在的需求，并表现出参与 TPP 的较高热情和积极性，这将有利于 TPP 的持续推进。事实上，自由贸易是推动经济发展的催化剂，其溢出效应总体是利多弊少，大多数亚太经济体都可能希望借助 TPP 为其经济发展带来助力。

三是各成员国的产业互补性大于竞争性。虽然各成员国在农产品等少数敏感领域存在着较强的竞争关系，但总体上看其产业结构的互补性更为明显。美国、加拿大、日本等发达国家在高端制造业和现代服务业领域具有明显的优势，澳大利亚、新西兰、智利等国在资源型行业也有较强优势，而墨西哥、越南、马来西亚和秘鲁等国的优势主要体现在劳动密集型加工制造领域，这种互补的经济结构将有利于 TPP 协定的成功签署。

四是各成员国有望在非传统领域的谈判达成共识。由于美国、澳大利亚、新西兰、加拿大、新加坡等国的经济发展水平差距不大，且市场制度、政治制度、法律体系也较相近，这将有利于在知识产权、劳工、环境、电子商务、通讯等非传统议题谈判中达成一致。对于墨西哥、秘鲁、智利等国家来说，目前已与美国签署了自贸协定，且协定中对上述大部分议题也都作出了具体规定，这会促使这些国家在谈判中与美国达成妥协。至于越南、马来西亚等国家，虽然它们的立场

与美国等发达国家可能存在分歧,但在政治、军事、经济等方面却对美国有着较多的依赖性,从而使其最终妥协让步的可能性较大。

五是美国强大的影响力有助于 TPP 谈判成功。美国在政治、外交、军事领域也对其他成员国有着非常强大的影响力,这种影响力对谈判的推动作用是不可低估的。澳大利亚与新西兰、新加坡等国地理相邻,但澳大利亚在 TPSEP 成立后的数年里从来没有明确表示要加入该协议,而在美国宣布加入谈判后的一个月后就立即宣布启动加入谈判,应该说其背后的政治因素可能要强于经济因素。2012 年 6 月,美国同意加拿大、墨西哥两国加入谈判,其附带条件是对以前几次谈判的成果不能提出异议,这无疑凸显了美国的控制力和影响力。2013 年 3 月,日本正式宣布加入 TPP 谈判,虽然对其相关产业特别是农业的负面影响相当明显,但却可以借此进一步强化与美国的同盟关系。

六是奥巴马政府将会强力推进 TPP。这除了争取更大的经济利益和区域合作主导权以外,制衡和削弱中国在亚太地区的影响力也是心照不宣的。在美国的全球贸易战略中,TPP 的地位远高于其他自贸协定,奥巴马政府可能会借助各种力量以平衡国际国内矛盾,努力促成谈判早日完成,甚至为协议签署而在某些具体的条款上作出一定让步,从而为其实实施全球再平衡战略提供助力。

从不利于 TPP 推进的因素来看,主要有:

一是参与谈判成员国数量与谈判难度成正比。历史地看,完成自贸协定谈判至少需要 2 年左右的时间,而对于涉及国家多、领域宽、标准高的自贸协定,可能需要 3-5 年,甚至更长的时间。由于成员国数量较多,加上所提的相关标准和要求过高,可能导致谈判久拖不决。

二是部分敏感问题将对谈判进程构成制约。1) 农产品问题。澳大利亚、新西兰、美国、加拿大、日本等国在农产品特别是乳制品问题上的立场存在较大分歧。日本农林水产省公布的研究资料显示,日本加入 TPP 后,其粮食自给率可能会从 40% 下降至 13%,农业就业人口也将减少约 350 万人。为了保护国内的农业,日本与其他成员国谈判时主张将大米、小麦、牛猪肉、乳制品等农产品排除在取消关税之外。2) 知识产权问题。澳大利亚和新西兰等国认为,高标准的知识产权将会严重影响平行进口^[1]和仿制药的进口与生产;越南、马来西亚等国也

[1] 平行进口是指经销商将在他国申请专利权的商品转到知识产权所有者所在国销售的行为。由于某些国家的专利费用要低于知识产权所有者所在国,因此同一商品平行进口的价格要低于正常国内销售,这将减少专利所有者的收入。

对较高的劳工和环境标准提出异议。3) 日本的加入使敏感性问题的进一步增多。事实上, 美日在汽车、电子信息等产业均存在明显的竞争性, 而且日本在金融、医疗、农业等领域的贸易保护情绪相当浓厚。4) 在援引TPSEP的谈判方式和条款范围以及是否允许部分敏感产品存在等方面, 各成员国也存在较大的争议。

三是各国国内利益集团可能对谈判进程形成阻力。虽然加入TPP对参与国的经济发展和经贸合作会产生积极影响, 但由于在发展水平和资源要素禀赋上各国存在明显的差异, 国内部分产业发展会因加入TPP而受到较大冲击, 这是少数国内利益集团竭力反对的重要原因。如, 美国虽然是推进TPP谈判的主导力量, 但国内利益集团的意见分歧也很大。一方面, 美国部分产业如汽车产业, 担心受到其他成员国特别是日本可能带来的冲击, 从而频频向政府施加压力; 另一方面, 美国国内的农业、医药等利益集团出于自身利益考虑, 也要求美国政府在部分敏感问题上作出让步, 并强烈要求其他成员国进一步放开国内市场。

综合分析, TPP各成员国在相关问题上的共识大于分歧, 尽快达成基础协议框架的意愿较为强烈, 近期实现这一目标的可能性较大。可以预见, 在不久的将来, 韩国、泰国、菲律宾也会择机加入。至于俄罗斯和印度, 短期内加入的可能性并不大。随着成员国数量的增多, 未来3-5年TPP的谈判进程不会一帆风顺, 但最终签署的可能性依然较大, 从更长时期看TPP的部分规则可能会逐步上升为国际经贸规则。

TPP给中国可能带来的影响

TPP对中国的影响是多维度和多方面的。既有短期的影响, 也有长期的影响; 既有经济的影响, 也有非经济的影响; 既有局部的影响, 也有综合的影响。从目前的现实情况看, 短期内不加入TPP, 对中国经济和产业的总体影响是可控的和有限的, 加入TPP的综合收益不及“10+3”, 但TPP对中国参与推进东亚区域合作已构成现实的制约, 不利于中国提升在东亚事务中的地位 and 影响力; 从中长期看, TPP的持续推进, 可能会改变全球经济治理规则, 使中国与周边大国关系趋向复杂, 甚至会增加中国地缘政治与安全压力, 不利于中国继续抓住和用好重要战略机遇期, 对中国实现科学发展、和平发展带来较大挑战。

第一, TPP高标准条款短期内加大中国推进体制改革的紧迫性, 长期看可能会演变成对美国等发达国家有利的国际治理新规则。一方面, TPP非传统条款将

导致国内企业成本增加和国外制裁增多: 一是知识产权条款将以往免费获取的专利变为必须付费, 无法运用强制许可、专利撤销手段使用发达国家的专利, 增加企业引进先进技术的成本, 也不利于企业开展模仿创新和产品升级; 二是 TPP 列出的劳工条款, 实际上为发达国家对中国等非 TPP 成员的发展中国家实施贸易制裁提供了便捷“通道”或筹码; 三是环境条款与劳工条款类似, 也为发达国家实施贸易制裁提供了借口, 不利于中国相关产品的出口; 四是政府采购条款要求各成员国企业采取无歧视原则, 可能阻碍中国运用政府采购工具支持国内重点产业发展, 甚至可能对新能源汽车等战略性新兴产业发展构成冲击; 五是国有企业条款要求除提供公共产品的少数行业外, 国有企业不得享受任何优惠待遇, 中国钢铁、化工、金融、物流、通讯等拥有大型国企较多的行业有可能成为实施该条款的“重灾区”。另一方面, TPP 条款有助于美国重塑全球经济治理新规则。随着亚太地区参与国的不断增多, 势必会形成包括全球主要商品消费市场和供给地的大自由贸易区, 可能会对 WTO 现有框架下的多边贸易体制以及各类双多边自由贸易协定形成一种“颠覆性”冲击, 进而形成一套由美国主导的全球经济治理新规则。更为重要的是, TPP 涵盖环境保护、劳工权利、知识产权等有利于美国的诸多条款, 新规则一旦建立起来, 美国必将成为最大的获益者。

第二, 短期内中国不加入 TPP 负面影响有限, 但日本的加入将致使中国受到的负面效应显著扩大。日本是世界第三大经济体, 多年来位居中国第三、第四贸易伙伴, 是东亚生产网络的重要节点。日本加入 TPP 与否, 给中国带来的影响是显而易见的。日本加入 TPP, 中国不加入 TPP, 12 个成员国间关税水平于 2013 年一次性降至零。通过模型模拟, 首先计算出 2013—2022 年的现行关税不变情况下中国的 GDP、就业、价格、进出口等经济指标预测值, 以得到“基准情形”(Base Scenario); 然后, 假定与有关方(国家和地区)关税税率于 2013 年一次性降至零, 再测算以上相关经济指标的预测值, 以得到“冲击情形”(Shock Scenario)。

主要结论是, 由于贸易转移效应的存在, 如果日本加入, 不仅可以强化美国主导的亚太合作, 而且中国经济受损的程度将显著增大。

第三, 无论是短期还是长期, 中国加入 TPP 的综合收益均小于推动“10+3”。美国主导的 TPP 使东亚区域合作格局更趋复杂多变, 增加了中国推动中日韩自贸区和“中日韩—东盟”自贸区等谈判和实施的难度。就此而言, 加入 TPP 对中国的收益更多是一种“机会”收益, 是从政治经济多角度考虑的、相对于其他

东亚区域合作方式的一种比较收益。为此，需要通过建立CGE模型^[1]对三种“场景”进行一次性的关税降至零的模拟分析（见表1）。它们分别是：中国加入TPP（P12+C）、“中日韩—东盟”自贸区（10+3）和中日韩自贸区（CJK）。

表1 TPP及相关场景对中国经济发展的影响（%）

类别	指标	P12+C				10+3				CJK			
		2013	2017	2020	2022	2013	2017	2020	2022	2013	2017	2020	2022
经济增长	GDP	3.69	4.90	5.30	5.40	2.99	4.17	4.61	4.74	2.45	3.26	3.65	3.76
	GDP增长率	3.80	0.23	0.09	0.04	3.08	0.25	0.11	0.05	2.53	0.19	0.10	0.05
消费投资	居民消费	8.01	9.14	9.51	9.65	7.23	8.26	8.63	8.76	6.29	7.04	7.33	7.44
	总投资	1.26	1.27	1.89	2.54	2.13	2.06	2.54	3.09	2.09	2.14	2.51	2.95
对外经济	出口总额	24.99	28.54	27.93	26.84	18.75	22.80	23.00	22.35	14.15	16.25	16.63	16.28
	进口总额	52.08	74.72	83.28	85.70	42.65	62.21	70.46	72.97	33.77	46.38	52.62	54.69
	贸易差额	1.52	4.35	4.28	3.85	-1.97	2.16	2.73	2.58	-2.86	0.46	1.25	1.29
	利用外资(FDI)	0.36	0.48	0.51	0.52	0.29	0.41	0.45	0.46	0.24	0.32	0.36	0.37
经济增长的质量与效益	财政收入	6.63	8.90	9.71	9.95	4.87	6.93	7.73	7.98	3.80	5.30	5.99	6.22
	价格水平(CPI)	0.44	0.61	0.67	0.69	0.29	0.45	0.51	0.53	0.22	0.34	0.39	0.41
	劳动力需求	0.82	1.13	1.22	1.23	0.53	0.83	0.94	0.97	0.45	0.63	0.72	0.74
	城镇居民人均可支配收入	12.03	14.81	15.89	16.30	10.32	12.79	13.81	14.20	8.72	10.51	11.32	11.63
	农村居民人均纯收入	13.62	17.15	18.36	18.74	11.19	14.42	15.64	16.03	9.15	11.46	12.48	12.82
行业发展	农业增加值	0.09	0.05	0.03	0.03	0.12	0.08	0.07	0.06	0.13	0.11	0.10	0.09
	采矿业增加值	-3.50	-4.83	-5.21	-5.33	0.23	-0.93	-1.30	-1.42	1.40	0.47	0.17	0.07
	制造业增加值	8.61	10.93	11.26	11.12	5.33	7.77	8.37	8.38	4.10	5.75	6.30	6.36
	建筑业增加值	-0.25	-0.38	0.19	0.79	0.88	0.67	1.11	1.62	1.06	1.00	1.34	1.74
	电气水供应业增加值	0.47	1.19	1.47	1.52	0.46	1.19	1.51	1.59	-0.21	0.18	0.45	0.54
	服务业增加值	1.77	2.23	2.45	2.55	2.30	2.76	2.99	3.09	1.74	1.97	2.14	2.22

[1] 该模型为单国CGE模型。

资料来源: 作者 CGE 模型测算。

注释: 表中数字均为冲击情形相对于基准情形的变化, 正值表示增长, 负值表示下降; GDP 增长率和 CPI 为两种情形下两个指标的差值, 其余为百分比变动, 即冲击情形相对于基准情形变化的变分比; 除贸易差额、利用外资、财政收入、FDI、居民收入之外, 其余均为实际值。

主要结论是, 综合考虑增长、经贸、就业、产业发展等因素, “10+3” 将强化东亚生产网络内部主要节点国家的经济联系, 可以实现“以经促政”的目的, 有利于提升中国在东亚合作的地位和作用; 反观 P12+C, 更多是强化中国与消费市场的经济联系, 而中美在政治安全上的竞争和博弈是不会因经济联系更加紧密而消除的。可见, P12+C 的促进提升作用虽大于“10+3”, 但在政治上于中国不利, 在东亚经济合作上也不利中国地位和影响力的提升。“CJK” 的促进提升作用虽相对较小, 但却是中国未来深化东亚区域合作、打造中国—东盟区域合作升级版的现实选择和重要抓手。

第四, 短期看 TPP 导致亚太合作格局更趋复杂, 长期看则会强化美国的所谓再平衡战略和对中国的牵制。美国在推进 TPP 上“高调说、高调做”, 目的是为了在政治、军事、经济上重返亚太, 以谋求更大的利益。过去十多年来, 中国积极参与推动东亚经济合作, 取得了明显实效, 而美国的介入则会影响到中国在该地区作用的发挥。目前, TPP 的这种影响已经显现, 但更多体现在压力上, 实质性的损失还不大。从长期看, 一旦 TPP 成功签署, 中国面临的不仅是经济上的损失, 而且是东亚经济合作中影响力的削弱; 特别是, 美国与其政治安全盟友关系的进一步巩固和强化, 将会恶化中国周边乃至更大范围的地缘环境, 甚至可能危及中国长期谋求的和平发展环境。

第五, 短期内 TPP 导致中国与周边国家关系复杂化, 长期看则可能造成周边大国关系的重构。中国与日本、韩国、东盟、俄罗斯等周边国家有着密切的经贸关系, TPP 的出现以及美国“重返亚太”, 为这些国家谋求自身利益最大化提供了一条额外的路径, 导致中国处理好与这些国家关系的难度加大。就中日关系而言, 如果没有 TPP, 没有美国“重返亚太”, 中日韩自贸区的前景可能会更好, 中日关系也会相对“单纯”一些。就中国与东盟关系而言, 随着 TPP 的推进, 加之南海局势波澜起伏, 中国与东盟关系也趋于复杂化。历史地看, 东盟更倾向于与区域性大国单独签署 FTA, 以借助大国平衡外交实现自身利益最大化。目前, 虽然越南、马来西亚已加入 TPP 谈判, 泰国也向 TPP 伸出了“橄榄枝”, 但东盟

作为一个整体，尚未对TPP做出明确表态，这对中国是有利的。下一步如何利用好“10+1”等合作框架与机制，无论是对于深入实施自由贸易区、打造“10+1”升级版，还是对于强化周边国家关系、营造良好周边环境，都是一个重大的现实考验。就中俄关系而言，俄罗斯虽在经济上依赖中国，但随着美国重返亚太，俄谋求自身利益最大化的选择有所增多，在中国、日本、美国等大国之间搞平衡的空间增大。就中印关系来说，印度在冷战期间一直奉行“左右逢源”的取向，短期内会更多注重自身的利益诉求，单方面倒向美日的概率并不大。在当前的形势下，由于TPP、钓鱼岛、南海等问题不断升温，中国在东向、南向这两个战略上正面临越来越大的政治与安全压力。

战略对策思路

面对TPP带来的复杂严峻挑战，我们要立足当前，着眼长远，从全局和战略高度统筹谋划，深入开展相关分析研究，准确判断形势发展变化，及早制定有针对性的应对预案，努力营造于中国有利的区域合作新格局。

(一) 要坚持“辩证说，择机做”，努力构建于中国有利的亚太区域合作格局

为了维护自身战略利益诉求，美国既可能实施遏制中国的战略，也可能采取与中国合作的策略。但无论其动机如何，中国都不能以美国主导TPP为由来抵制参与TPP。因此，要坚持“辩证说”，即一方面强调深化亚太合作有利于世界经济复苏和维护地区安全，不反对TPP；另一方面则强调TPP在自由贸易、知识产权、劳工、环境等问题上有失公允，特别是对广大发展中国家不利。而“择机做”的关键在于，把握好应对TPP的时机，进一步明确中国多边区域合作的路线。中国自贸区战略大体可分为“东亚路线”和“亚太路线”。通过贸易依赖程度分析，“东亚路线”对成员国的正溢出效应是比较大的，而“亚太路线”对成员国的正溢出效应比较小。综合考虑经济依赖关系、主导地位竞争关系以及中国发展水平等因素，中国多边自由贸易区的优选次序是：“10+1”→中日韩→“10+3”→“10+6”（RCEP）→APEC（FTAAP）→TPP。坚持以周边为基础加快实施自由贸易区战略，着力打造中国—东盟自由贸易区升级版，进一步提升区内贸易投资自由化的便利水平；积极推进中韩、中日韩、RCEP自由贸易协定谈判。与此同时，抓紧推动与TPP成员开展自由贸易协定谈判，重新开始与澳大利亚进行

双边谈判, 尽早与加拿大商谈双边 FTA, 抓紧考虑与文莱、马来西亚、越南等国在 CAFTA 基础上再签署更优惠的双边 FTA (称之为 CAFTA+), 加快推动签署中美双边投资协定, 积极推动中墨双边 FTA 谈判等。

(二) 要坚持“统筹兼顾, 分而治之”, 妥善处理与主要大国的关系

TPP 成员的扩容是决定其影响力的关键。在美国重返亚太的背景下, 中国应采取“东拉、南拓、西稳、北进”的策略。“东拉”即拉住韩国和日本, 核心任务就是务实推进中韩日自贸区建设, 要在具体条款上体现各方利益诉求和中国的包容精神, 为建立“10+3”奠定基础。“南拓”即拓宽深化与东盟的经济合作, 把各个领域的功能性合作做实做深; 巩固和提升与台港澳的经济合作, 不断丰富拓展海峡两岸经济合作框架协议 (ECFA)、内地与香港关于建立更紧密经贸关系的安排 (CEPA) 的内容, 树立良好示范效应。“西稳”即稳定与印度关系, 要按照“以经促政”的思路, 进一步加强中印在能源、基础设施等重点领域的合作。“北进”即强化与俄罗斯的全方位战略协作伙伴关系, 共同应对美国重返亚太对中国形成的政治、经济和安全压力。要运用好上述策略, 关键在于: 一是要妥善处理好中美日三角关系。目前, 这种三角关系正在加速调整和演化, 中国与日本是战略对抗多于战略合作, 而与美国则是战略合作多于战略竞争。今后, 应努力形成中美关系强于中日关系的格局, 逐步推动形成“你中有我、我中有你”的良性互动局面。二是要积极利用好中美欧三角关系。目前, 虽然美国与欧盟已决定开展跨大西洋贸易与投资伙伴协议 (TTIP) 谈判, 但美国重返亚太对欧洲具有排他性。众所周知, 欧洲和美国在国际舞台上综合实力最为接近的两大经济体, 在中国与美、欧力量对比悬殊且存在一定竞争的情况下, 我们可以利用这一因素, 积极开展与欧洲国家特别是与欧盟成员国的对话与合作。除加强产业合作之外, 还应积极探索与欧盟开展自贸区谈判的现实可能性, 进一步拓展中国 FTA 的战略空间。三是要处理好中美俄三角关系。中国与俄罗斯在很多全球性问题上有着共同的立场, 不存在明显的战略对抗, 加强与俄罗斯的合作应是中国周边外交的优先方向, 着力夯实中俄政治安全合作基础, 坚持把中俄经贸合作放在发展两国关系的重要位置, 不断深化两国在能源安全、气候变化和国际金融体系改革等领域的务实合作。

(三) 要坚持“谨慎施策, 顺势而为”, 视事态变化决定加入与否

由于成员国和潜在成员国经济发展的不均衡、经济开放程度的差异、协议条款的严格约束性, 使得各方均需要反复权衡 TPP 与其他合作机制带来的利益差异

影响，这就意味着 TPP 成员国的扩张不会太快，对现有的区域合作机制也不会造成严重冲击。为了削弱 TPP 可能带来的冲击，中国应谨慎施策，多措并举，积极主动地推动全球区域性合作特别是亚太区域性合作。但需要指出的是，TPP 代表了更开放的贸易投资规则，更高的知识产权保护、环境和劳工标准，这些都是经济全球化的大趋势。若不考虑地缘政治等因素，加入 TPP 对中国也是有积极意义的，并非都是不利影响。更重要的是，一旦东亚合作被亚太合作所替代，如果中国坚持不参与，势必会造成更大的负面影响。对于中国来说，在东亚合作和亚太区域合作走向尚不明朗之前，短期内可不加入 TPP，但可考虑以适当身份介入。下一步，在继续做实做深东亚合作的同时，要辩证地看待 TPP，统筹好 FTA 和 TPP 的关系，认真搞好加入 TPP 的相关准备工作，并择机宣布加入，力争将参与 TPP 谈判作为中国推动整合亚太区域合作的重要契机。

（四）要坚持“未雨绸缪，强化内功”，抓紧为适应未来高标准和新规则做准备

TPP 对中国提升在亚太区域合作的地位和影响力已构成现实的威胁和影响，并在一定程度上给中国对外经济发展形成一种“倒逼”效应。现阶段，与其盲目应对谈判，不如抓紧研制相关应对预案，着力强化“内功”，这是我们应对 TPP 的根本之道。一方面，深入分析 TPP 对中国可能带来的负面影响，从战略层面着手研制科学可行的应对预案，切实建设好中国上海自由贸易试验区，为全面深化改革和扩大开放探索途径、积累新经验。另一方面，加快转变经济发展方式，积极推进经济结构调整和产业转型升级，不断完善政府采购、劳工、环境、知识产权保护等相关政策，着力提升综合国力、国际竞争力和国际影响力，努力推动中国经济发展再上新台阶。这既是中国实施“东拉、南拓、西稳、北进”策略的基石，也是积极有效地参与全球经济治理的重要前提。■