



Working Paper No.201906

July 24, 2019

苏庆义: mathe\_sqy@163.com

## 中国是否应该加入 CPTPP? <sup>①</sup>

**摘要:** 在《全面且先进的跨太平洋伙伴关系协定》(CPTPP) 正式生效并开始考虑成员扩容之后, 中国面临是否应该加入 CPTPP 的抉择。本文认为, 与四年前《跨太平洋伙伴关系协定》(TPP) 刚完成谈判时的情形相比, 中国面临的国际国内形势都发生了较大变化。这些变化都有利于中国加入 CPTPP。中国加入 CPTPP 不仅必要而且可行。必要性体现在: 美国未来重返 CPTPP 的可能性非常大, 中国尽早加入 CPTPP 能带来经济层面、深化自身改革开放、参与全球经济治理三方面的收益, 并有利于应对中美经贸摩擦。可行性体现在: 与 TPP 刚完

---

<sup>①</sup> 苏庆义, 中国社会科学院世界经济与政治研究所副研究员。本文系国家自然科学基金青年项目“TPP 对亚太价值链和中国参与亚太价值链分工的双重影响评估研究”(批准号: 16CGJ001)、教育部人文社会科学重点研究基地重大项目“垂直专业化视角下中国贸易发展的世界效应研究”(批准号: 16JJD790010) 的阶段性成果, 已发表于《国际经济评论》2019 年第 4 期。作者感谢余永定研究员对本文写作的督促、宋泓研究员给予的写作建议、东艳研究员和徐奇渊研究员在讨论中给予的启发。文责自负。



成谈判时的情形相比，中国的制度和政策与 CPTPP 规则的差距已缩小；CPTPP 开始考虑成员扩容问题；美国不属于 CPTPP 成员，程序上无法阻挠中国加入；中国在中美经贸磋商中积累了谈判高标准国际经贸规则的经验。当然，中国加入 CPTPP 确实面临不少困难，本文提出了化解这些困难的方法。总之，中国应该作出加入 CPTPP 的决定。

**关键词：**CPTPP 国际经贸规则 必要性 可行性

2018 年 12 月 30 日，《全面且先进的跨太平洋伙伴关系协定》（CPTPP）正式生效。CPTPP 是在美国退出《跨太平洋伙伴关系协定》（TPP）之后，其余 11 个 TPP 成员国重新命名并重新签署的贸易协定。随着 CPTPP 的正式生效，以及之后开始考虑新成员的加入问题，关于中国是否应该加入 CPTPP 的争论又热起来。<sup>②</sup>实际上，2015 年 10 月，当 TPP 完成谈判时，已经有一波关于中国是否应该加入 TPP 的争论。<sup>③</sup>如今，时间已经过去近四年，争论的背景和原因都已发生变化。中

---

<sup>②</sup> 如白洁和苏庆义（2019）、王辉耀（2019）等学者已明确提出中国应该加入 CPTPP 的建议，不过只是观点表达，没有详细论证。实际上在 2018 年 3 月 CPTPP 被签署后，中国、美国以及 CPTPP 成员国的官员、学者已经开始内部讨论中国是否应该加入 CPTPP 的问题。参见：白洁、苏庆义：“CPTPP 的规则、影响及中国对策：基于和 TPP 对比的分析”，《国际经济评论》，2019 年第 1 期，第 58~76 页；王辉耀：“主动加入 CPTPP，以‘加群’来为中美贸易争端‘减震’”，FT 中文网，2019 年 1 月 8 日。国外也有学者表达中国应该加入 CPTPP 的观点。

<sup>③</sup> 在 2008 年 11 月美国正式宣布加入 TPP 的前身《跨太平洋战略经济伙伴关系协定》（TPSEP）时，国内政府部门和学者就开始关注 TPP。尤其是随着新成员的不断加入，在 2012 年 TPP 已经包括 12 个亚太地区的国家后，国内外关于中国是否应该加入 TPP 的争论开始多起来。但 TPP 真正引起关注和热烈争论的时间点应该是 2015 年 10 月 TPP 完成谈判时。美国



国需要更加严肃地思考到底是否应该加入 CPTPP。<sup>④</sup>本文拟从国际国内形势的变化，加入的必要性、可行性、面临的困难等四个方面来分析中国是否应该加入 CPTPP，并据此提出相关建议。

## 国际国内形势的变化

在当前时期，争论中国是否应该加入 CPTPP，和四年前热议中国是否应该加入 TPP，背景和原因也即国际国内形势都已发生变化。最大的变化背景是美国已退出 TPP，不是 CPTPP 成员国。此外，变化的外部背景（国际形势）还包括：CPTPP 已经开始生效；与 TPP 规则相比，CPTPP 规则的标准有所降低；许多 CPTPP 规则已经开始成为国际经贸规则的趋势，如世界贸易组织改革、已经生效的欧加自贸协定和欧日自贸协定、谈判完成的美墨加自贸协定（USMCA）都会涉及类似的高标准国际经贸规则。对于中国而言（国内形势），一方面经过四年的深化改革和扩大开放，自身各项制度或政策与 CPTPP 规则的差距大大缩小；另一方面，在中美经贸摩擦发生的背景下，加入 CPTPP 很

---

退出 TPP 后，也有一波关于中国是否应该加入 TPP 以弥补美国空缺的讨论，但当时不确定性太大，其余 TPP 成员国尚未决定如何应对美国退出。

<sup>④</sup> 需要强调的是，应该区分两个不同的问题：中国是否应该加入 CPTPP、CPTPP 成员国是否会同意中国加入。笔者研究的是第一个问题，并认为第二个问题是中国加入 CPTPP 面临的困难。



可能会成为中国应对中美经贸摩擦的一步好棋。

### （一）国际形势的变化

美国退出 TPP，不是 CPTPP 成员国。众所周知，尽管美国不是 TPP 创始成员国，但是美国加入 TPP 之后便成为 TPP 谈判的主导者和协调者。奥巴马政府更是将其视为执政的重要政绩，推动 TPP 在 2015 年 10 月完成谈判。在奥巴马执政的最后一年，未能争取到美国国会的支持，美国未能通过 TPP。特朗普上台以后，为履行其竞选承诺，签字退出 TPP。其余 11 国更名并签署 CPTPP，美国不是该协定的成员国。这一变动有利于中国加入 CPTPP。当美国是 TPP 成员国时，如果中国加入 TPP，需要征得美国同意，并需要和谈判能力最强的美国进行谈判，参考中国入世时和美国进行的拉锯式谈判，毫无疑问，中国加入的难度非常大。现在美国不是 CPTPP 成员国，中国加入 CPTPP 不需要征得美国的同意，在谈判过程中，便减少了一个谈判能力最强的成员，中国加入的难度大大降低。

相比 TPP 在完成谈判后还面临是否能够在各成员国通过和生效的问题，CPTPP 已经开始生效。在 2015—2016 年争论中国是否应该加



入 TPP 时，TPP 只是完成谈判，距离生效还有很大距离。<sup>⑤</sup>其中，TPP 生效最主要的阻力来自美国。根据当时 TPP 生效的规则，至少需要美国和日本通过，TPP 才能生效。<sup>⑥</sup>但是在奥巴马执政的最后一年，尽管其尽力推动美国国会通过，但未能成功。在 TPP 未生效时，TPP 不可能考虑成员的扩容问题。因此，当时争论中国是否应该加入 TPP，实际上是在争论：当 TPP 在将来的某一天生效之后，中国是否应该加入。至于哪一天生效，当时并不知道。现在情况不一样，因为 CPTPP 已经生效。对于中国而言，考虑是否加入一个已经生效的协定是一个更加现实的问题。

CPTPP 规则相比 TPP 规则标准有所降低。CPTPP 规则对 TPP 有所修改，其中最主要的修改是对富有争议的条款进行搁置或曰暂停。<sup>⑦</sup>暂停条款由日本推动，根据 CPTPP 成员国的官方表述，一共 22 条，大多是 TPP 谈判时由美国提出的。这 22 项条款涵盖海关监管与贸易便利化、投资、服务贸易中的跨境交付、政府采购、知识产权、透明度与反腐败等一般条款以及针对金融服务、电信服务、邮政服务和环

<sup>⑤</sup> 当然，在 2015 年 10 月之前关于中国是否应该加入 TPP 的争论中，TPP 甚至还未完成谈判。

<sup>⑥</sup> TPP 的生效条件是：要求至少占到 TPP 经济总量（参考 2013 年的 GDP）85% 的 6 个成员国通过批准。美国占 12 个成员国经济总量的 60.4%，日本占据 17.6%。这意味着美国和日本拥有生效的否决权，如果这两个成员国不能完成国内程序，则 TPP 就无法生效。

<sup>⑦</sup> 白洁、苏庆义：“CPTPP 的规则、影响及中国对策：基于和 TPP 对比的分析”，《国际经济评论》，2019 年第 1 期，第 58~76 页。



境服务的特定部门条款。其中，对投资和知识产权条款的搁置尤为突出，这适当降低了 CPTPP 的规则标准。中国加入的难度也就相应降低。许多 CPTPP 规则已经开始成为国际经贸规则未来的发展趋势。除 CPTPP 外，目前有影响力的高标准自贸协定还有 USMCA、欧加自贸协定、欧日自贸协定等，以及美欧提出的“三零”谈判。<sup>⑧</sup>这些高标准自贸协定基本都包括了 CPTPP 中的内容。CPTPP 已经成为未来的高标准自贸协定的模板。更为重要的是，CPTPP 中的许多规则还会在美欧日的推动下逐步成为世贸组织改革要考虑的内容，比如国有企业、补贴、竞争中性、电子商务等。<sup>⑨</sup>尽管 CPTPP 规则由美国主导制定，但是不可避免地要成为未来国际经贸规则的参考。

## （二）国内形势的变化

中国自身制度和政策与 CPTPP 规则之间的差距缩小。2015 年至今，中国在深化改革、扩大开放方面又推出了许多举措。2017 年 3 月，国务院批复在辽宁、浙江、河南、湖北、重庆、四川、陕西等 7 个省市成立自贸试验区。中国的自贸试验区范围不断扩大、数量不断

---

<sup>⑧</sup> 欧加自贸协定、欧日自贸协定均已生效，USMCA 已完成谈判。“三零”谈判（零关税、零壁垒、零补贴）是 2018 年 7 月底，美国总统特朗普与欧盟委员会主席容克在会谈时提出的，目前该谈判尚未启动。

<sup>⑨</sup> 美欧日三方贸易部长会的多次声明以及欧盟提出的世贸组织改革建议均涉及这些领域。



增加，许多规则已经在自贸试验区先行先试，并推广到全国。中国还在 2018 年 4 月宣布设立海南自由贸易港。<sup>⑩</sup>除自贸试验区外，中国还在许多领域推出改革举措（具体后续会有分析）。随着近几年的改革开放，中国对高标准经贸规则的接受能力明显提升。2018 年 12 月的中央经济工作会议还首次提出“制度型开放”这一概念：“推动由商品和要素流动型开放向规则等制度型开放转变。”中国对制度型开放的推进本身就是要对接国际高标准经贸规则。

相比四年前，中国还需要思考应对中美经贸摩擦之道。四年前，作为“亚太再平衡”战略的一部分，美国主导 TPP 确实有针对中国的意图，一是 TPP 规则本身有许多针对中国的成分，二是美国主导 TPP 有战略上在亚太范围内挤压中国的意图。<sup>⑪</sup>换言之，当时美国已经开始考虑将中国作为竞争对手。对于中国而言，当时的权衡非常困难，加入或不加入都很难受：如果不加入，则会被排斥在美国主导的贸易协定安排之外；如果加入，则需要接受美国的谈判要价，任美国宰割。目前而言，由于中美经贸摩擦，美国打压中国的意图已经非常明显，

---

<sup>⑩</sup> 2019 年 6 月 28 日，习近平主席在日本大阪举行的二十国集团（G20）领导人峰会上宣布，中国将新设 6 个自贸试验区，并增设上海自贸试验区新片区。

<sup>⑪</sup> 时任总统奥巴马在 TPP 完成谈判后的演讲中，明确提到，21 世纪的国际经贸规则应该由美国书写。不少接近美国政府部门的美国学者在私下交流中，也明确表示，TPP 规则就是美国专门针对中国来制定的，其高标准让中国在短期内无法满足。



CPTPP 却可以成为中国应对美国的方法。如果中国不加入 CPTPP，未来还需要面临美国重新加入 CPTPP 之后的战略挤压；如果决定加入，则不需要再同美国谈判，不会受美国要价的威胁。

### （三）中国应尽早作出加入 CPTPP 的决定

上述六大背景的变化，都使得在思考中国是否应该加入 CPTPP 时，越来越倾向于得到肯定的答复。经过四年的时间，当中国在思考是否要加入 CPTPP 的时候，需要更加严肃和认真，需要经过论证给出自己的答案，而非像四年前那样仅仅是一个争论而不需要结果，抑或像四年前在争论时除支持和反对的观点外，还有持观望、等一等看一看的观点。<sup>⑩</sup>时不我待，中国现在不能再有观望态度，而应该尽早作出是否加入 CPTPP 的决定。

经过四年的变化，现在反对中国加入 CPTPP 的理由，比四年前反对中国加入 TPP 时更加多元化。由于尚没有中国学者公开反对中国加入 CPTPP，笔者在私下里和学者们交流时了解到，反对中国加入

---

<sup>⑩</sup> 比如当时持支持中国加入 TPP 态度的学者有宋泓（2016）、余淼杰和张睿（2016）等，张建平（2016）认为短期内中国不具备加入 TPP 谈判的客观条件，苏庆义（2015）则认为“速速加入论”和“不加入论”都不可取，应该客观判断。参见：宋泓：“中国加入 TPP：需要多长时间？”，《国际经济评论》，2016 年第 2 期，第 57~70 页；余淼杰、张睿：“以我为主，为我所用：中国应积极主动寻求加入 TPP”，《国际经济评论》，2016 年第 2 期，第 39~56 页；张建平：“中国与 TPP 的距离有多远？”，《国际经济评论》，2016 年第 2 期，第 71~86 页；苏庆义：“如何看待 TPP”，《中国远洋航务》，2015 年第 11 期，第 22~23 页。





CPTPP 的理由主要有三个：第一，中国没有必要加入 CPTPP，把正在谈判的自贸协定做好就已经足够；第二，对中国加入 CPTPP 面临的困难有所顾虑，比如可能会影响区域全面经济伙伴关系协定（RCEP）谈判、CPTPP 成员国不会同意中国加入、美国会阻挠、中国无法满足 CPTPP 规则的高标准等；第三，CPTPP 规则由美国制定，不符合中国利益。与此相对比，四年前反对中国加入 TPP 的原因较为单一，理由是该协定由美国主导，而且中国和 TPP 规则差距较大，因而不宜加入。如果说四年前反对的理由还可以理解，加入一个由美国主导的贸易协定确实面临很多困难。但是现在反对中国加入 CPTPP 的理由并不充分，原因如下。

中国在亚太范围已经签署的较为重要的自贸协定是中国—东盟自贸协定（包括升级版）、中韩自贸协定、中澳自贸协定。正在谈判甚至包括正在研究的自贸协定较为重要的包括 RCEP、中日韩自贸协定、中韩自贸协定第二阶段谈判。虽然中韩自贸协定的标准比较高，但是仍然无法和 CPTPP 相比。RCEP 则不仅标准过低，而且面临印度给谈判带来的巨大困难。中日韩自贸协定谈判则因为政治因素的干扰而面临较大不确定性。很显然，这些已有、已谈判或正在研究的自贸协定无法替代 CPTPP。中国加入 CPTPP 确实会面临很多困难，但是不能因



为面对困难而拒绝加入。这些困难只是中国决定要加入时需提前想好解决方案的因素，而不应该成为不加入的理由。对于 CPTPP 规则是否符合中国利益，CPTPP 规则确实由美国主导制定，不是所有规则都完全符合中国利益，但即便是世贸组织规则对中国也是有利有弊，而且世贸组织规则也是由美国主导制定。因此，不能以 CPTPP 规则由美国主导为由反对中国加入。对于中国而言，主要应该基于加入 CPTPP 的收益的大小来进行考虑。至于加入 CPTPP 可能带来的困难和损失，则应该尽量避免并想办法进行应对。

## 中国加入 CPTPP 的必要性分析

### （一）中国加入 CPTPP 对自身有利

在考虑是否加入一个自贸协定时，中国首先需要考虑是否对自身有利，这是最基本的判定条件。中国加入 CPTPP 能带来经济层面、深化自身改革开放、参与全球经济治理等三方面的收益。

第一，中国加入 CPTPP 能获得巨大的经济收益。为量化分析经济收益，我们计算 CPTPP 保持目前规模、扩容、美国重新加入等不同情景下的经济效应。基于李春顶教授构建的全球一般均衡数值模型的测



算结果，虽然在中国不加入 CPTPP，CPTPP 保持现有 11 个成员国规模下，中国的社会福利、国内生产总值（GDP）、制造业就业、进出口都会因为 CPTPP 的生效而有所增加，但是，在任何情景下，中国加入 CPTPP 获得的收益都将比不加入有大幅增加。在不同情景下，中国加入 CPTPP 将会拉动 GDP 增长 0.74~2.27 个百分点、出口增长 4.69~10.25 个百分点，均显著优于当前中国不加入 CPTPP 时 GDP 仅增长 0.25 个百分点、出口仅增长 0.09 个百分点的情景（结果见表 1）。美国彼得森国际经济研究所佩里和普卢默的研究也表明，中国加入 CPTPP 能获得巨大的经济收益。<sup>⑬</sup>该研究表明，如果中国不加入 CPTPP，中国的总收入将因为 CPTPP 的贸易转移效应损失 100 亿美元；若加入则能获得 2980 亿美元的收益。如果 CPTPP 能够扩容，中国不加入的损失上升到 530 亿美元；在 CPTPP 扩容后，若加入则能够获得 3250 亿美元的收益。<sup>⑭</sup>

---

<sup>⑬</sup> Peter A. Petri and Michael G. Plummer, “China Should Join the New Trans-Pacific Partnership”, Peterson Institute for International Economics Policy Brief 19-1, January 2019, available at: <https://piie.com/system/files/documents/pb19-1.pdf> [2019-06-09].

<sup>⑭</sup> 目前对加入 CPTPP 表达兴趣的经济体包括：哥伦比亚、印度尼西亚、泰国、菲律宾、韩国、中国台湾、英国。Petri 和 Plummer（2019）在模拟时将印度尼西亚、泰国、菲律宾、韩国、中国台湾作为新成员，李春顶教授的模拟将哥伦比亚、印度尼西亚、泰国、菲律宾、韩国作为新成员。但两者的结果不会有实质性差别。Peter A. Petri and Michael G. Plummer, “China Should Join the New Trans-Pacific Partnership”, Peterson Institute for International Economics Policy Brief 19-1, January 2019, available at: <https://piie.com/system/files/documents/pb19-1.pdf> [2019-06-09].



表 1 不同情景下 CPTPP 给中国带来的经济效应（单位：%变动）

不同情景		GDP	社会福利	制造业就业	出口贸易	进口贸易
中国不加入 CPTPP	情景 1 CPTPP11 现状	0.249	0.105	0.378	0.092	1.141
	情景 2 CPTPP11+5 哥伦比亚、印度尼西亚、泰国、菲律宾以及韩国成为第一批扩容国	0.306	0.033	0.457	0.10	1.372
	情景 3 CPTPP11+5+美 5 国加入 CPTPP，美国重返 CPTPP	0.004	0.049	0.006	2.55	0.077
	情景 4 CPTPP11+美 美国短期内重返 CPTPP	<b>-0.044</b>	0.166	0.434	1.545	1.375
中国加入 CPTPP	情景 5 CPTPP11+中 中国作为第一批扩容国单独加入	0.735	0.386	1.722	4.69	5.339
	情景 6 CPTPP11+5+中 中国和其他五国加入	0.908	0.595	2.941	6.52	9.299
	情景 7 CPTPP11+5+美+中 5 国加入 CPTPP，美国重返 CPTPP，中国加入	<b>2.269</b>	1.485	3.642	10.247	12

数据来源：根据中国农业大学经济管理学院李春顶教授的数值模拟结果得出。

第二，中国加入 CPTPP 有利于深化改革、推进制度型开放。中国的“入世”经验表明，加入一个自身暂时无法满足标准的协定，为尽量满足其标准，加入前的谈判过程本身就是中国不断深化改革开放的过程。当加入该协定后，为满足承诺，也是中国不断完善自身法律法规、政策、措施和做法的过程。也就是说，加入标准高的协定有助于倒逼自身改革开放。在中国改革开放进入深水区后，尽管推进改革开放的动力不减，但是推进困难明显加大，非常需要通过外部的协定倒逼自身改革开放。尤其是，中国已作出从推进商品、要素开放向推进制度开放的决定，加入 CPTPP 正好满足自身推进制度开放的需求。



第三，中国加入 CPTPP 有利于参与全球贸易治理体系建设。目前亚太经济一体化的可能路径有三个：亚太自贸区（FTAAP）、CPTPP、RCEP。中国已经参与 FTAAP 和 RCEP，如果中国再加入 CPTPP，有利于在亚太经济一体化中参与整合这三个路径。中国加入 CPTPP 还有利于未来谈判其他高标准自贸协定，如以更高标准推进中日韩自贸协定谈判，谈判中加自贸协定等与发达经济体的自贸协定。另一方面，从多边视角来看，世贸组织改革已经成为必然趋势，改革的重要内容是贸易规则层面的重塑，CPTPP 一些规则未来也会纳入到世贸组织的多边层面。中国加入 CPTPP 的谈判过程也是一个提升规则接受能力的过程，有利于自身在参与世贸组织改革中掌握主导权。实际上，如果说中国“入世”是参与已有的多边贸易规则，那么，中国加入 CPTPP 则意味着主动出击，积极参与到多边贸易规则的更新过程中。<sup>⑮</sup>

此外，目前的高标准自贸协定中，只有 CPTPP 的成员国差别非常大，这表明 CPTPP 是一个协调各成员国不同利益之后谈成的贸易协定。已经谈成或正在谈的高标准自贸协定无非是欧加自贸协定、欧日自贸协定、美墨加自贸协定、美欧自贸协定谈判（或二零谈判）。毫无疑

---

<sup>⑮</sup> 不少学者认为中国加入 TPP 或 CPTPP 是“二次入世”，这显然不准确。中国加入 CPTPP 是比“二次入世”更有意义的事情，是“改世”，因为这意味着中国为参与多边贸易规则的改革作准备。



问，这些贸易协定都是发达国家之间的贸易协定，其包容性相对有限。TPP 虽然由美国主导谈判，反映美国贸易理念，但是为完成谈判，仍然兼顾了其他成员国利益。<sup>⑥</sup>TPP 既有发达国家也有发展中国家，既有资本主义国家也有社会主义国家，既有（超级）大国也有小国，既有北美南美国家也有亚洲和大洋洲国家。其谈成一方面是因为美国主导力强，但也表明高标准国际经贸规则可以被差异较大的国家共同接受。如果说中国可以参与一个高标准自贸协定以便提升自身参与全球贸易治理的能力，CPTPP 是目前最好的选择。

## （二）从长期视角来看，美国重返 CPTPP 的可能性非常大，中国应把握住美国特朗普政府退出 TPP 的有利时机

对于 CPTPP 的未来成员构成，其未来走势存在四种情景。

情景一：CPTPP 成员扩容受阻，美国没有重返，维持目前 11 个成员国的规模，即 CPTPP 的前景是 CPTPP11 国。目前，存在加入 CPTPP 可能性的经济体有 7 个，分别是哥伦比亚、韩国、印度尼西亚、泰国、菲律宾、英国、中国台湾地区。这 7 个经济体加入 CPTPP 都存在不同程度的困难，比如韩国因为韩日政治问题可能被日本拒绝加入，

---

<sup>⑥</sup> 东艳、苏庆义：“揭开 TPP 的面纱：基于文本的分析”，《国际经济评论》，2016 年第 1 期，第 37~57 页。



英国首先需要解决棘手的脱欧问题才能申请加入，印度尼西亚则很难满足 CPTPP 的高标准要求。如果这些经济体无法顺利克服困难，则可能会耗费较长时间才能加入 CPTPP。与此同时，美国也因为国内政治问题没能在中短期内重返 CPTPP。CPTPP 将在一定时期维持目前 11 个成员国的规模。

情景二：美国不重返 CPTPP，而 CPTPP 成员扩容工作进展顺利，在未来几年不断有新成员加入 CPTPP，即发展前景是 CPTPP11 国+X，X 为新成员。在此情景下，美国因为种种原因没能重返 CPTPP，但 CPTPP 成员扩容进展较为顺利。不确定的是哪些经济体会加入，以及新成员的数量。但只要美国不重返，这些成员的加入不会改变 CPTPP 的格局。

情景三：美国重返 CPTPP，与此同时 CPTPP 成员扩容受阻，CPTPP 又回到 TPP12 个成员国的状态，即发展前景是 CPTPP11 国+美国。美国重返也基于特朗普能否连任总统而分为两种情形：一是 2020 年特朗普成功赢得美国大选，成功连任，为了寻求新政绩，或者想法有所转变，决定重返 CPTPP；二是特朗普连任失败，新总统上台之后由于执政理念的不同而重返 CPTPP。与此同时，申请加入 CPTPP 的经济体因为种种原因没能加入。那么此情景又重回美国退出



CPTPP 之前的状态，即原有的 TPP 回归。

情景四：美国重返 CPTPP，新成员扩容工作进展也很顺利，即 CPTPP 的发展前景是 CPTPP11 国+美国+X。这是对 CPTPP 最为顺利的一种情景，也应该是现有 CPTPP 成员国最希望看到的情景。在情景三的基础上，除美国重返 CPTPP 之外，CPTPP 不断吸纳新成员，该协定的成员数量不断增加。

上述四种情景都有可能出现。短期内，尽管会有经济体申请加入 CPTPP，但需要完成特定的加入程序，也需要谈判时间，不会很快就完成谈判过程，美国在未来两年即特朗普第一个任期的后半段也很难重返 CPTPP，CPTPP 将维持目前 11 国规模（情景一）。中期内，情景二和情景三的可能性均存在，即美国重返 CPTPP 或 CPTPP 成功完成扩容工作。这两种情景意味着未来五年左右的时间 CPTPP 要么会迎来新成员，要么会迎来美国这一老成员。长期内，很可能会是情景四，即形成 CPTPP11 国+美国+新成员的格局。CPTPP 的规则由美国主导谈判完成，并且对美国有利，未来十年左右的时间，美国重返 CPTPP 的概率非常高。与此同时，CPTPP 吸纳新成员尽管可能会遇到一些曲折，但长期来看，CPTPP 无法吸纳至少一个新成员的可能性非常低。

其中，情景四对中国最为不利，情景三也会给中国带来较大不利





影响，情景一对中国最为有利，情景二也很难对中国造成负面影响。如果美国重返 CPTPP，无论 CPTPP 是否能够吸纳新成员，都会对中国不利。其中，情景四（CPTPP11 国+美国+新成员）意味着 CPTPP 不断扩大其影响力，对中国最为不利；即便仅有美国重返的情景三也因为 TPP 的回归会给中国带来较大不利影响。如果美国不重返，无论 CPTPP 是否扩容，该协定的战略影响力和给中国带来的战略压力都很有限。从经济效应来讲，根据表 1 的模拟结果，如果 CPTPP 维持现有 11 国规模，并不会给中国带来负面影响，反而会因为全球价值链分工给中国带来一定的好处，尤其是如果 CPTPP 扩容，中国会因此得到更多的经济收益。但如果美国重返 CPTPP，无论 CPTPP 是否扩容，该协定给中国带来的经济收益都非常有限，甚至在仅美国重返 CPTPP 的情景三下，中国的 GDP 也会受损。

既然从长期的视角来看，美国必然会重返 CPTPP，并对中国造成不利影响，那么，对中国而言，最优的策略是在美国重返之前提出加入 CPTPP 的申请，并尽力往前推进。鉴于短期内美国重返 CPTPP 的可能性很小，中国加入 CPTPP 的时间窗口至少有两年。如果特朗普第二任期或新总统（特朗普连任失败）仍决定不重返 CPTPP，中国有长达 6 年甚至更长时间的机会期。中国应充分利用这一难得的时间窗口谋



划加入 CPTPP。

### （三）中国加入 CPTPP 有利于更好地应对中美经贸摩擦

特朗普上台以后，中美之间发生持续性、战略性的经贸摩擦。其不同于普通的经贸摩擦，原因在于：一是目前的中美经贸摩擦规模大，涉及双方绝大部分货物贸易的加征关税；二是反映了整个中美关系的变化，美国已经正式将中国看作竞争对手，视中国崛起为自身威胁。<sup>①</sup>中美目前的双边贸易谈判，其目的主要在于解决美国的关切，其内容主要涉及美国“301 调查”报告，辅之以其他美国关切的议题。双方一旦基于共识达成协议，对于美国而言，最关心的是中国确实能够履行承诺，切实做出改变。因此，中美双边谈判除达成协议需要双方努力外，最重要的是协议的执行问题。一方面，该双边协议会建立相应的执行机制。另一方面，对于中国而言，美国的诉求与 CPTPP 规则有诸多重合之处，中国为满足 CPTPP 规则而作出的改进也有利于更好执行中美双边协议。CPTPP 本身也有执行机制，如果中国加入 CPTPP，CPTPP 成员国也会监督中国对该协议的执行。因此，中国加入 CPTPP

---

<sup>①</sup> 2017 年年底，美国白宫发布《国家安全战略报告》，正式将中国视为“竞争对手”。



能有效解决中美双边协定的执行问题。<sup>⑮</sup>

另一方面，就像奥巴马执政时期，美国欲拿 TPP 作为战略上遏制中国的工具，CPTPP 随时可能会因为美国的重新加入，而被美国拿来作为遏制中国的工具。如果中国加入 CPTPP，美国将失去这一有效工具。<sup>⑯</sup>

## 中国加入 CPTPP 的可行性分析

(一) 从规则接受难度来讲，与 **TPP** 刚完成谈判时相比，尽管仍有不少接受难度较大的规则，但是中国现在加入 **CPTPP** 的难度已大大降低

前述已指出，CPTPP 对 TPP 文本中的 22 项条款进行了搁置处理，从而适当降低了 CPTPP 规则标准，也就降低了新成员加入时的谈判难度。与四年前相比，中国对高标准规则的接受能力也在增强。四年来，中国继续深化改革开放，在许多领域都做出重要改善，或者已经制定

---

<sup>⑮</sup> Petri 和 Plummer (2019) 也认为中国加入 CPTPP 是应对中美经贸摩擦的好方法。不仅有利于解决美国的关切，而且能让其他国家确信中国的改革。参见：Peter A. Petri and Michael G. Plummer, “Why the CPTPP Could Be the Answer to the US-China Trade War”, January 11, 2019, Peterson Institute for International Economics website, available at: <https://piie.com/commentary/op-eds/why-cptpp-could-be-answer-us-china-trade-war> [2019-06-09].

<sup>⑯</sup> 时至今日，仍有不少美国学者认为特朗普政府退出 TPP 是愚蠢的决定，并敦促其尽快重返。



改革的计划和时间表（表 2）。如关税壁垒和非关税壁垒、知识产权、外资准入、服务业开放等等。这使得中国离高标准规则的距离越来越近。根据宋泓的研究，如果 2015 年中国决定加入 TPP，那么将需要大约 10 年的时间完成加入程序。<sup>②</sup>四年已经过去，如果中国现在决定加入 CPTPP 并进入谈判程序，将需要大约 6 年的时间。

表 2 2015 年 10 月以来中国改革开放领域的进展及对应的 CPTPP 规则

对应的 CPTPP 规则	中国改革开放领域的进展
货物的国民待遇与市场准入	2016 年 1 月 1 日起，降低部分日用消费品进出口关税。 2017 年 12 月 1 日起，进一步降低部分消费品的关税，这些消费品涉及到 187 种类别。 2018 年有 4 次大范围降低关税，关税总水平已经从上一年度的 9.8% 降至 7.5%。尤其是 2018 年 7 月 1 日对 1449 个税目的日用消费品降关税，11 月 1 日下调 1585 个税目的关税税率。 2019 年 4 月，习近平在第二届“一带一路”国际合作高峰论坛开幕式上的主旨演讲指出，中国将进一步降低关税水平，消除各种非关税壁垒。
非关税壁垒	世贸组织的《贸易便利化协定》自 2017 年 2 月 22 日正式生效，中国作为签署方，认真履行协定义务。
投资	近两年，已全面落实准入前国民待遇加负面清单管理制度。2019 年 3 月通过《外商投资法》。
服务业	2018 年 6 月底，国家发改委和商务部分别公布了《外商投资准入特别管理措施(负面清单)(2018 年版)》。两部委称，2018 年版负面清单自 2018 年 7 月 28 日起施行。2018 年版负面清单由原来的 63 条缩减至 48 条，在银行、汽车、铁路干线网、电网、加油站等 22 个领域推出一系列重大开放措施。其中包括，大幅扩大服务业开放，比如在金融领域，取消银行业外资股比限制，将证券公司、基金管理公司、期货公司、寿险公司的外资股比放宽至 51%，2021 年取消金融领域所有外资股比限制。
商务人员临时入境	近些年中国在自贸区和双边自贸协定谈判中进一步放松了自然人流动限制，特别是中韩自贸协定中的自然人流动承诺水平达到了与 CPTPP 相当的水平。
电子商务	2019 年 5 月 13 日，中国向世界贸易组织提交《中国关于世贸组织改革的建议文件》。建议包括推进电子商务议题谈判开放、包容展。

<sup>②</sup> 宋泓：“中国加入 TPP：需要多长时间？”，《国际经济评论》，2016 年第 2 期，第 57~70 页。



政府采购	习近平主席在博鳌亚洲论坛 2018 年年会开幕式上的主旨演讲指出，中国加快加入世界贸易组织《政府采购协定》进程。
竞争政策和国有企业	2018 年 10 月 14 日，中国人民银行行长易纲在 G30 国际银行业研讨会发言，提出“考虑以竞争中性原则对待国有企业”。这是中国部级以上官员首次对“竞争中性”正面表态。 2019 年 3 月，李克强总理在政府工作报告中指出，按照竞争中性原则，在要素获取、准入许可、经营运行、政府采购和招投标等方面，对各类所有制平等对待。
知识产权	2018 年，中国重新组建国家知识产权局，完善执法力量，加大执法力度，显著提高违法成本。

资料来源：作者整理。

当然，仍需要从规则角度分析中国对于某些具体规则的接受难度。可以从两个维度理解接受规则的难度，一是中国国内现有的制度或政策和 CPTPP 规则的距离，二是如果存在距离，中国为达到 CPTPP 高标准而改变现有制度或政策的难度。原因在于，即便中国有些制度或政策离 CPTPP 规则较远，但是如果改革和改进难度较小，中国对该规则的接受难度仍然不算大。基于此，我们可以将 CPTPP 规则分为四类：第一类是没有接受难度（包括接受难度非常小的规则），中国离这一类规则的差距很小或者没有差距，或者即便有一些差距，中国对标规则的难度也很小。第二类是接受难度中等，中国离这类规则的差距不小，但是中国在相关领域的改革或改进阻力较小，对标规则的难度不太大。第三类是接受难度较大，中国离这类规则的差距较大，而且中国为对标规则需要作出的改革或改进阻力较大，甚至有非常大的阻力，但这些规则仍可以谈判。第四类是不可能接受的规则或者需要经历非



常长的时期才可能接受，主要是电子商务中的数据跨境自由流动和劳工中的允许自由结社和集体谈判等条款，这两个条款对中国的制度和社会稳定带来的风险较难评估。因此，笔者认为，在可预期的未来，中国不可能接受这两类条款。综合白洁和苏庆义、佩里和普卢默、肖特等的研究，我们将 CPTPP 规则的分类情况列于表 3 中。<sup>21</sup>

表 3 CPTPP 规则的接受难度分类

接受难易程度	条款（以下是 CPTPP 的具体章节名称）
没有接受难度	原产地规则、纺织服装、海关管理和贸易便利化、贸易救济、合作与能力建设、发展、管理和机制条款、争端解决机制、其他
接受难度中等	卫生与植物卫生措施、技术性贸易壁垒、跨境服务贸易、金融服务、商务人员临时入境、电信服务、政府采购、竞争政策、监管的一致性、环境、中小企业、透明度与反腐败
接受难度较大	货物的国民待遇与市场准入、投资、国有企业和指定垄断、知识产权
不能接受	电子商务（数据的跨境自由流动条款）、劳工（允许自由结社和集体谈判等条款）

注：

（1）CPTPP 文本一共 31 章，除去导言，一共 30 章，为了分析的简便，本文将初始条款、例外和一般条款、最终条款、竞争力和商务便利化等四章合并为“其他”章节，因此表 3 合计有 27 个分项。

<sup>21</sup> 白洁、苏庆义：“CPTPP 的规则、影响及中国对策：基于和 TPP 对比的分析”，《国际经济评论》，2019 年第 1 期，第 58~76 页；Peter A. Petri and Michael G. Plummer, “China Should Join the New Trans-Pacific Partnership”, Peterson Institute for International Economics Policy Brief 19-1, January 2019, available at: <https://piie.com/system/files/documents/pb19-1.pdf> [2019-06-09]; Jeffrey J. Schott and Zhiyao (Lucy) Lu, “China’s Potential for CPTPP Membership: Opportunities and Challenges”, The 8th CF40-PIIE Economists Symposium Conference Papers, May 11, 2019.



(2) TPP 每一章包括许多条款，其中有些条款，中国可能没有接受难度，但有些条款可能接受起来难度较大。表 3 的划分依据是，根据某一章中国接受难度最大的条款来划分。比如，中国对于某一章绝大部分条款没有接受难度，但存在接受难度较大的一条，则将该章归类为接受难度较大的一章。

资料来源：作者整理。

从表 3 可以看出，CPTPP 有一部分规则没有接受难度。大部分规则属于接受难度中等，即尽管中国目前离这些规则有一定差距，但是要么属于中国自身改革开放的方向，要么对标这些规则的难度不太大，要么这些规则本身属于较为“中性”的规则，不会对中国造成负面影响。中国经过一段时期的改进完全可以接受这些规则。有一部分规则的接受难度较大，包括：货物的国民待遇与市场准入、投资、国有企业和指定垄断、知识产权等。不能接受的条款主要蕴含在电子商务和劳工这两个章节中。后续我们还会专门分析这些规则。整体而言，中国接受 CPTPP 规则确实有不少困难，但也不应高估其难度。

## （二）CPTPP 已经开始生效，其成员已开始考虑该协定的成员扩容问题

在 CPTPP 已经生效后，为扩大 CPTPP 的影响力、提高其为成员带来的经济收益，其必然会考虑增加成员的问题。2019 年 1 月 19 日，在东京召开的 CPTPP 首次部长级会议就 CPTPP 的成员扩容事宜进行了



探讨。那么，对于 CPTPP 成员国而言，是否会欢迎中国的加入呢？从目前公开的资料来看，至少没有 CPTPP 成员国表示过反对中国加入。从各方面了解的信息，包括笔者与 CPTPP 成员国官员和学者的直接交流来看，大部分 CPTPP 成员国对中国加入 CPTPP 持欢迎态度。模拟结果显示（表 1 以及彼得森国际经济研究所的模拟），与中国不加入相比，中国加入 CPTPP 后现有 11 个成员国的社会福利、GDP、制造业就业、进出口等的获益程度都会大幅增加。因此，从经济利益的角度来看，CPTPP 成员国没有理由反对中国加入。当然，从非经济因素来看，可能会有成员对中国加入持摇摆不定的态度，这些成员需要中国通过努力去争取。

### （三）与 TPP 时期相比，中国加入 CPTPP 面临的美国因素的困难降低

如果特朗普政府接受奥巴马政府留下的遗产，美国没有退出 TPP，并推进其生效，那么如果中国作出加入 TPP 的决定，TPP 是否接纳中国，主要由美国来决定。鉴于美国主导 TPP 的战略意图，其同意中国加入、至少短期内同意的可能性非常低。即便美国同意，由于美国强大的谈判能力，中国加入的谈判过程也会非常曲折。也就是说，在





TPP 时期，即便中国提出申请加入 TPP，美国因素也是中国面临的巨大困难。在 CPTPP 时期，由于美国不是 CPTPP 成员国，至少从程序上来讲，中国加入不需要征得美国的同意。即便美国想发挥影响力，也只能在外围通过影响其盟友是否同意中国加入来发挥作用，这与美国作为成员国直接影响中国的加入有本质区别。况且，特朗普政府目前在经贸领域的战略和政策重点是在双边谈判中以实力为基础迫使对方做出让步，其重点不在区域层面的谈判。反观 CPTPP 成员国，目前的 CPTPP11 国不会像美国那样有明确的反对理由。如果 CPTPP 同意中国加入，谈判难度与中国加入 TPP 相比，也会大大降低。

（四）中美双边谈判中，中国已经同意美国提出的许多诉求，这些诉求和 CPTPP 规则有不少重合之处，中国已经在中美经贸磋商中积累了谈判高标准国际经贸规则的经验

中美经贸摩擦的起因是美国基于其国内法对中国发起“301 调查”，调查报告的全称是《基于美国 1974 年贸易法第 301 条款所做出的针对中国的技术转让、知识产权和创新相关的法律法规、政策和措施的调查结果》，主要包括四个领域：技术转让、许可限制、对外投资、网络安全。中美双方为化解经贸摩擦，截至 2019 年 5 月，已



举行 11 轮高级别经贸磋商。根据公开报道，中美谈判涉及的领域超过了“301 调查”报告的范围，实际上已包括美国对中国的所有关切，包括技术转让、知识产权保护、非关税壁垒、服务业、农业、贸易平衡（关税壁垒）、汇率，还涉及国有企业、补贴等。除汇率外，其他谈判内容均包括在 CPTPP 中。在合并无关紧要的章节后，CPTPP 包括 27 章内容，有一半章节的内容都被中美双边谈判涉及（表 4）。尽管特朗普政府退出了 TPP，但其谈判成功的 USMCA 和 TPP 规则实际上一致性很高，高标准程度类似，特朗普政府对经贸规则的要求实际上接近 TPP。这意味着，中国经过和美国的双边谈判，已经积累了谈判大部分 CPTPP 高标准经贸规则的经验，而且对于接受这些规则已经有相应的研究和判断，如果中美双边谈判完成（实际上已经完成绝大部分内容），中国加入 CPTPP 的谈判难度会大大降低。

表 4 中美双边经贸磋商与 CPTPP 规则的重合之处

中美双边谈判涉及的 CPTPP 规则	中美双边谈判未涉及的 CPTPP 规则
关税壁垒（货物的国民待遇与市场准入）、非关税壁垒（海关管理和贸易便利化、卫生与植物卫生措施、技术性贸易壁垒）、投资、服务业（跨境服务贸易、金融服务、商务人员临时入境、电信服务）、电子商务、竞争政策、国有企业和指定垄断、知识产权	原产地规则、纺织服装、贸易救济、政府采购、劳工、环境、合作与能力建设、发展、中小企业、监管的一致性、透明度与反腐败、管理和机制条款、争端解决机制、其他

资料来源：作者整理。



## 中国加入 CPTPP 面临的困难及应对方法

虽然中国面临的背景变化倾向于支持中国加入 CPTPP，中国加入 CPTPP 也具有必要性和可行性，但如果中国作出加入 CPTPP 的决定，确实会面临不少困难，并不会很轻松就能加入。中国不仅需要识别这些困难，更重要的是找到化解这些困难的方法。

### （一）中国面临让所有 CPTPP 成员国同意其加入的困难

CPTPP 有自己的加入程序，类似于加入世贸组织的程序。<sup>22</sup>有意向加入的经济体先非正式地同 CPTPP 成员国沟通，然后正式向 CPTPP 提出加入申请。如果 CPTPP 委员会同意，则成立加入工作组。在加入工作组第一次会议上，欲加入 CPTPP 的经济体应该阐述自己为达到 CPTPP 规则标准已经做出的努力或即将付诸实施的行动。之后，欲加入 CPTPP 的经济体应提交市场准入报价，包括自己希望赦免开放的领域。只有当 CPTPP 成员国都同意该报价，才能正式启动谈判程序。谈判会在欲加入 CPTPP 的经济体和工作组之间进行，也会根据需要在欲

---

<sup>22</sup> Jeffrey J. Schott and Zhiyao (Lucy) Lu, “China’s Potential for CPTPP Membership: Opportunities and Challenges”, The 8th CF40-PIIE Economists Symposium Conference Papers, May 11, 2019.



加入 CPTPP 的经济体和 CPTPP 成员国之间进行双边谈判。谈判完成获得工作组认可，工作组向 CPTPP 委员会提交书面报告。CPTPP 委员会批准后，则进入欲加入 CPTPP 的经济体和 CPTPP 成员国的国内批准程序。当各国都通过之后，欲加入 CPTPP 的经济体将成为正式的 CPTPP 成员。

虽然 CPTPP 成员国已经开始讨论扩容问题，但是真正启动扩容程序，也需要一定的时间。目前对于 CPTPP 成员国而言，一方面是推进其余 4 个成员国完成国内批准程序，另一方面是在 CPTPP 生效后，各成员国需要改革或改进国内制度和政策，以便尽快满足 CPTPP 中的承诺和规则。因此，在实际扩容之前，CPTPP11 国会把精力放在 CPTPP 本身的运行上，只有当 CPTPP 真正能够良序运行之后，CPTPP 才会启动扩容程序。

如果中国作出加入 CPTPP 的决定，CPTPP 也决定扩容，中国面临的首要不确定性或困难就是征得所有 CPTPP11 个成员国的同意。在 CPTPP 成员国都同意后，才能进入谈判程序。尽管没有 CPTPP 成员国明确表示反对中国加入，但是具体操作起来，对于那些尚不支持中国加入的成员，中国和支持中国加入 CPTPP 的成员是否能够说服其支持中国加入呢？因为对于 CPTPP 成员国而言，扩容首先考虑的对象可能



是小国而非谈判难度大的大国，而且他们担心中国的加入会影响日后美国的重返。中国也需要让他们确信中国能够深入推进改革以便满足 CPTPP 规则的要求。另外，一些 CPTPP 成员国可能也有自己特殊的考虑因素，比如，由于日本出于对自身在亚太经济一体化中扮演角色，以及处理和中国关系的考虑，是否会同意中国加入呢？又比如，由于“孟晚舟事件”影响了中加关系，加拿大是否会同意中国加入呢？再比如，由于越南的外交战略是希望在美国和中国之间取得平衡，是否会同意中国加入，从而破坏其平衡战略呢？

为克服上述困难，中国一方面需要在对标 CPTPP 规则方面表现出切实的行动力，另一方面需要付出外交努力去争取 CPTPP 成员国的支持，增信释疑，让它们相信中国的执行力。中国对于贸易协定的执行力本来不是问题，但由于美国单方面的指责造成其他国家的误解，导致有些国家误认为中国对于承诺的执行力不强。比如美国对中国没有履行入世承诺的指责，美国在“301 调查”中对中国在知识产权、技术转让等方面的指责等。对于中国而言，只能通过持续深入的改革来让 CPTPP 成员国确信中国对标 CPTPP 规则的努力，比如在自贸试验区更大范围地试行相关规则，并尽快推广到全国，抓紧落实没有完成的十八届三中全会改革任务。对于某些目前还不支持中国加入 CPTPP 的



成员国，中国需要通过不同方式在不同场合与其保持接触和沟通，争取到这些国家的支持。

对于 CPTPP 成员国担心中国加入会影响美国重返的问题，根据笔者和 CPTPP 成员国的学者官员交流时了解到的信息，他们认为如果中国和美国达成双边贸易协定，将有利于它们接受中国加入，因为这不仅意味着中美之间（经贸）关系缓和，美国认可了中国的努力，也会监督中国的执行，而且还意味着中国在大部分 TPP 规则上都愿意作出改进，让 CPTPP 成员国相信中国深化改革和扩大开放的决心。从这一点来看，中美之间达成双边协定也有利于中国加入 CPTPP。由此，中国加入 CPTPP 和中美之间的双边协定是正反馈机制，一方面中国达成双边协定有利于中国加入 CPTPP，另一方面，中国加入 CPTPP 也有利于让美国相信中国的执行力，从而更愿意和中国达成双边协定。

## （二）中国加入 CPTPP 还面临美国方面带来的不确定性

尽管美国不是 CPTPP 成员国，但是鉴于中国加入 CPTPP 带来的巨大的经济和战略影响，美国是否会阻挠呢？尽管美国不是成员国，但是美国依然可以通过影响 CPTPP 的主导成员日本以及其他盟友来影响 CPTPP 成员国的决定。只有在美国不反对中国加入的情形下，中国加



入 CPTPP 才更具可行性。另一方面，由于 USMCA 中的“毒丸条款”，加拿大和墨西哥通过 CPTPP 和中国签署协定，是否会激活“毒丸条款”，即需要先征得美国同意，加拿大和墨西哥才能同意中国加入，也是需要考虑的问题。

为应对美国的影响，中国需要在作出加入 CPTPP 的决定后，同美国保持沟通。中国可以在沟通时讲明中国加入 CPTPP 会给美国带来好处。第一，中国加入 CPTPP 有利于中国遵守高标准国际经贸规则，从而减少美国对中国不遵守规则的抱怨。如果中国愿意主动做出改变，将国内规则对标国际高标准该规则，这会给美国带来好处，美国理应欢迎。第二，中国加入 CPTPP 有利于中国执行中美双边贸易协定（如果达成的话）。对于中美双边贸易协定，美国最关心的还是中国执行协定的效果。除在中美双边协定中建立执行机制外，中国加入 CPTPP 后将接受 CPTPP 所有成员国的监督，而且 CPTPP 本身有争端解决和监督机制，这相当于大大强化了对中国的监督，从而有利于中国执行中美双边协定，这符合美国自身的利益。至于 USMCA “毒丸条款”的影响，还无法具体评估。虽然该条款针对中国，并限制了 USMCA 成员与中国谈判自贸协定的行为，但由于该条款尚未被激活，对中国与加拿



大和墨西哥谈判自贸协定的影响还有待观察。<sup>23</sup>

### （三）中国需要和 CPTPP 成员国共同考虑如何协调对中国来说接受难度较大或不能接受的规则

如上所述，对于中国而言，接受难度大或不能接受的规则其实就是货物的国民待遇与市场准入、投资、国有企业和指定垄断、知识产权、电子商务、劳工这六个方面。这六个方面实际上又可以分为两类，一是电子商务、劳工这两个与中国的法律法规或经济体制有较大冲突的规则；二是国民待遇与市场准入、投资、国有企业和指定垄断、知识产权等四个方面，虽然接受难度很大，但是符合中国未来的改革方向，也是未来会逐步扩散到区域和多边的规则。

电子商务的冲突在于，CPTPP 的规则会促进数据的跨境流动，禁止数据本地化要求和对软件源代码的披露，但是中国的《网络安全法》对于关键信息提出了本地化要求，《网络安全法》第 37 条规定：“关键信息基础设施的运营者在中华人民共和国境内运营中收集和产生的

---

<sup>23</sup> 有些观点认为，这一条款可能仅仅意味着当加拿大和墨西哥与中国签署自贸协定时，在签署之前应该把谈判完成的文本交给美国审查，而非否定了加拿大和墨西哥与中国签署自贸协定的权利。参见：Peter A. Petri and Michael G. Plummer, “China Should Join the New Trans-Pacific Partnership”, Peterson Institute for International Economics Policy Brief 19-1, January 2019, available at: <https://piie.com/system/files/documents/pb19-1.pdf> [2019-06-09] .





个人信息和重要数据应当在境内存储。”但是，中国的《网络安全法》依然对此留有了余地，允许适当的非本地化要求：“因业务需要，确需向境外提供的，应当按照国家网信部门会同国务院有关部门制定的办法进行安全评估；法律、行政法规另有规定的，依照其规定。”而且，目前在世贸组织的框架内，包括中国在内的许多成员正在谈判这一内容。允许数据跨境流动是否会成为规则趋势仍然需要观察，主要看以美国为代表的发达国家的博弈能力。<sup>24</sup>但中国应未雨绸缪，应该在自贸试验区开展一定的先行先试。CPTPP 的劳工规则允许自由结社和集体谈判，但是中国目前的工会受中华全国总工会的领导。笔者认为，中国很难接受这一条，劳工这一内容可能是所有规则中中国最难接受的。解决电子商务和劳工冲突的方法只能是对中国设置例外条款。国民待遇与市场准入主要是货物零关税的规则，CPTPP 和其他高标准经贸规则一样，有零关税的理念，即绝大多数商品在协定生效后降到零关税，一小部分设置不同时间的过渡期，另一小部分允许保留关税。在 CPTPP 生效后的第一年，大多数产品都降为零关税。澳大利亚、新

---

<sup>24</sup> 2017 年 12 月，在阿根廷召开的世界贸易组织部长级会议发布《电子商务联合声明》。该声明由 71 个世贸组织成员（包括欧盟及其 28 个成员国）签署，签署方在声明中承诺“共同开展探索性工作，为今后世贸组织关于电子商务的谈判做准备”。2019 年 1 月 25 日，在瑞士达沃斯举行的电子商务非正式部长级会议上，中国和澳大利亚、日本、新加坡、美国、欧盟、俄罗斯、巴西、尼日利亚、缅甸等共 76 个世贸组织成员签署《关于电子商务的联合声明》，确认有意在世贸组织现有协定和框架基础上，启动与贸易有关的电子商务议题谈判。在 G20 大阪峰会期间举行的领导人数字经济特别会议上，数据自由流动成为各方关注的焦点。在关于数据的流动性方面，目前各方仍存在分歧，美国是数据自由流动的支持者。



西兰、文莱、加拿大、智利、美国等六国的零关税比重都将达到 90% 以上，日本、马来西亚、秘鲁等三国的零关税比重也将达到 80% 以上。墨西哥和越南零关税的比重相对较少，但也分别要达到 76.99% 和 64.22%。<sup>25</sup>而中国参与的目前减让力度最高的中韩自贸协定，协定实施一年后中国零关税比重仅为 57.02%。尽管中国目前的平均关税已下降到 7.5%，并会继续下降，但是零关税对中国仍是一个较大的挑战。为解决这一挑战，中国应尽快将自贸试验区扩展到自由贸易港，大幅增加零关税商品的比重。并且建立相应的贸易调整援助机制，对于受到进口商品冲击的本国产业予以援助。另一方面，在谈判时，中国尽量争取到较低的立即实施的零关税比重，而增加有过渡期的产品比重，并设置较长的过渡期。

投资、国有企业和指定垄断、知识产权这三个规则实际上已经是中美双边经贸磋商的重要内容。其中，中国已经承诺愿意践行竞争中原则，未来会加大国企改革力度，而且国企是许多国家都关心的议题，也是未来世贸组织改革的重要内容。中国只能顺应趋势，让国企行为符合国际规则。知识产权方面，中国会因为和美的双边经贸磋商而让自己提升接受 CPTPP 的能力。投资方面则因为中国已经和美国

---

<sup>25</sup> 东艳、苏庆义：“揭开 TPP 的面纱：基于文本的分析”，《国际经济评论》，2016 年第 1 期，第 37~57 页。



有过谈判双边投资协定（BIT）的经验，也正在和欧盟谈判中欧 BIT，相信经过努力可以接受相应的规则。

### 结论及建议

本文的分析表明，随着中国自身和外部环境的变化，中国应倾向于作出加入 CPTPP 的决定。而且，中国加入 CPTPP 不仅具有必要性，也具有可行性。当然，中国加入 CPTPP 确实面临一些困难，为化解这些困难，中国一方面自身应切实通过深化改革对接规则，另一方面，也应该和 CPTPP 成员国以及美国保持沟通，通过沟通争取到这些国家的支持。总体而言，中国应作出加入 CPTPP 的决定。

为使得现有 CPTPP11 国同意中国加入，并进入谈判程序，中国应制定加入时间表，并统筹官产学各界行动。中国应尽快对加入可行性进行详细论证，并一对一地向 CPTPP 成员国表达加入意向，然后在 CPTPP 启动扩容程序后，根据 CPTPP 程序非正式地向成员国提交相关材料，在此基础上，正式向 CPTPP 提出申请。官方和政府层面，一是商务部应尽快委托智库完成加入 CPTPP 的可行性研究报告；二是利用中日政治关系重回正常轨道的契机，优先争取到日本这一 CPTPP 主导成员国对中国加入 CPTPP 的支持；三是同 CPTPP11 国保持接触，争取



这些国家的支持。除日本外，起关键作用的成员包括澳大利亚、新加坡、越南、加拿大等国家。由于中国与加拿大的外交政治关系因为华为“孟晚舟事件”受到严重影响，中国可考虑延后和加拿大的接触，等待合适的机会再与加拿大沟通。政府部门应征集产业界对中国加入 CPTPP 的意见，以便评估利弊。政府部门还应高度重视智库发挥的作用，可委托智库举办关于 CPTPP 的研讨会，邀请 CPTPP 11 个成员国以及表达加入意向的国家的高水平智库学者、驻华大使讨论 CPTPP 未来前景，以此表明中国对于加入 CPTPP 的态度。总之，中国应尽快行动起来。

当然，中国也应做好被 CPTPP 拒之门外的准备。加入 CPTPP 的前提是认同并愿意遵守 CPTPP 规则，中国应基于各项规则标准的高低和自身改革开放时间表统筹推进改革。中国也应做好被 CPTPP 拒之门外的准备，即在中国提出申请加入 CPTPP 意向后，无法顺利获得所有 11 个成员国的同意，或者由于美国阻挠，暂时无法加入。在此情景下，对中国最好的选择依然是对标 CPTPP 规则进行改革开放。原因在于，美国重返之后，中国只能通过谈判其他高标准自贸协定来缓解 CPTPP 的压力，如果从现在开始就向高标准规则看齐，未来中国谈判其他高标准自贸协定的难度将大大降低。此外，CPTPP 许多规则会体



现在世贸组织改革之中，从而演变为多边规则，中国按照加入 CPTPP 的要求深化改革开放也有利于参与世贸组织改革，并做好接受未来多边规则的准备。

最后，需要指出的是，笔者支持中国加入 CPTPP，但在当前的国际国内形势下，也有学者不支持中国加入 CPTPP，中国的政府部门也没有作出决定。本文的目的一方面是论证中国应该加入 CPTPP，但更重要的是，希望本文能够起到抛砖引玉的作用，引起国内政府部门和学者对该问题的重视。中国应该看清楚美国退出 TPP 给自身加入 CPTPP 带来的机遇期，不要错失这一难得的机会，并尽早作出加入的决定。即便中国决定不加入，也应该坚持对标高标准国际经贸规则，并准备好应对美国重返 CPTPP 的对策。从 TPP 谈判时、完成谈判，直到美国退出 TPP，再到 CPTPP 签署和生效，中国是否应该加入 TPP 或者 CPTPP 都是一个非常引人关注的话题。如果说之前中国还没有做好准备或时机尚未成熟，那么，当前时机已经成熟，中国应作出决定，并做好准备。



**IGT 简介：**国际贸易研究系列（Inside Global Trade）是由中国社会科学院世界经济与政治研究所国际贸易研究室组织和发布的。该系列涉及的研究领域主要为国际经济与贸易；主要成员包括余永定研究员、宋泓研究员、姚枝仲研究员、倪月菊研究员、田丰研究员、东艳研究员、李春顶教授、高凌云研究员、马涛副研究员、张琳博士和苏庆义副研究员。

**声明：**本报告为非成熟稿件，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国际贸易研究室所有，未经许可，不得以任何形式翻版、复制、上网和刊登。本报告仅代表作者的个人观点，并不代表所在单位的观点。

欢迎通过扫描下面的二维码订阅和关注我们的微信公众平台（微信号：iwep\_ite，名称：社科国贸）

