

中国与TPP的距离有多远？^{*}

张建平

跨太平洋伙伴关系协定（TPP）的实质是从自由贸易协定走向自由经济协定。2013年中国对TPP的态度发生了根本性转变，认为TPP是走向亚太一体化的可能路径之一，但转变前关于TPP的阴谋论等以及转变后的立入论，均不客观、不现实。虽然目前TPP达成基本协议且中国持开放态度，但中国距TPP有很大距离。除在货物贸易自由化水平、服务贸易市场准入和投资规则的巨大开放水平差异外，标准与认证、环境保护、知识产权、劳工标准、政府采购等边界后问题对中国的现实管理体制和机制构成了严峻挑战。短期内中国不具备加入TPP谈判的客观条件。中长期如没有获得应有的尊重和规则制定权，中国也不应加入TPP，而应通过寻求区域全面经济伙伴关系（RCEP）轨道与TPP轨道融合方式，走向亚太自贸区，并寻求合适时机进行改革与调整，有条件地寻求21世纪经贸规则话语权。加速新一轮改革开放，推进RCEP谈判和一带一路建设，发挥大小自贸区网络叠加效应可助中国平衡TPP的负面影响。

关键词：TPP 自由贸易协定 RCEP 一带一路

随着亚太经合组织（APEC）区域经济一体化进程不断加速，美国在全球以北美自由贸易协定（NAFTA）为主体、以TPP和跨大西洋贸易与投资伙伴关系协定（TTIP）为两翼的“一体两翼”自贸区战略也在加速推进，结合欧日自贸区正在谈判，发达经济体正试图构建21世纪新的国际贸易与投资规则体系。从2011年底TPP谈判突然加速推进，至2015年10月TPP 12个成员达成基本协议并于11月公布协议文本，TPP已引起了中国政府、企业和学界的广泛关注和密切的跟踪

张建平系国家发展和改革委员会对外经济研究所研究员。

^{*} 中国人民大学硕士研究生王荣成、韩瑞颖，北京大学硕士研究生潘竞男、刘阳阳、陈傲寒和清华大学硕士生韩晓宇为文章编辑和修改做出了贡献。

研究。如何客观认识 TPP 及其对中国造成的影响，中国与 TPP 之间的距离到底有多远，中国是否有条件加入 TPP，中国是否应当加入 TPP 谈判，什么时候加入 TPP 谈判，TPP 是否会替代世界贸易组织（WTO）成为全球新的贸易投资规则体系，都是中国目前所需要面对的现实问题，需要寻求解决方案。

TPP 的实质：从自由贸易协定走向自由经济协定

TPP 最初是由亚太经合组织成员国中的新西兰、新加坡、智利和文莱四国发起，从 2002 年开始酝酿的一组多边关系的自由贸易协定，原名亚太自由贸易区，旨在促进亚太地区的自由贸易。^[1]2008 年美国宣布加入，提出要创建一个高标准、更广泛的地区合作协定，此后热度渐高。澳大利亚、秘鲁、越南、日本等国陆续加入。2015 年 10 月，美国等 12 国经贸部长发表联合声明，宣布 TPP 取得实质性突破，美国等 12 国就 TPP 达成一致。参与 TPP 谈判的国家包含发达国家、中等发达国家和发展中国家共 12 个成员，从产业结构和贸易上来看，有以低端制造业为主的国家，也有以服务、技术和尖端制造业为主的国家。

传统的贸易自由协定通常会聚焦于贸易和投资自由化、便利化的问题，更主要的是强调要降低比如说关税壁垒、非关税壁垒、促进贸易投资自由化，同时也配以一些便利化的措施。但是现在的 TPP 已经远远超越了贸易和投资的范畴，延伸到很多国家的企业治理模式、跨国公司的治理方式、政府采购协议、环境保护、劳工、知识产权。TPP 要打造高标准、宽覆盖、面向新世纪的自由贸易规则，谈判议题增加了许多过去自由贸易协定（FTA）未涉及的议题，如劳工、环境、金融服务、合作与能力建设、国有企业、反贪腐、技术标准等。^[2]

传统的贸易自由协定通常只有十几个章节。2015 年 11 月公布的 TPP 协议文本共有三十章内容，覆盖范围广泛，包括货物贸易、投资、贸易救济、贸易的技术壁垒、服务、电子商务、政府采购、知识产权、劳工、环境等章节。除了对 FTA 处理问题的传统方法进行更新之外，TPP 也体现了一些新的、正在抬头的贸易问题和交叉性问题。涉及政府采购协议、国有企业和指定垄断以及中小企业，这些国有企业参与国际贸易投资的问题，小企业利用贸易协定的能力问题等。

[1] 陆建人：“美国加入 TPP 的动因分析”，《国际贸易问题》，2011 年第 1 期，第 43~52 页。

[2] 张建平、李婧舒：“TPP 的问题与挑战——以谈判各方冲突为视角”，2012 年太平洋经济合作理事会（PECC）会议论文。

围绕着 TPP 谈判对众多核心问题逐渐形成共识, TPP 已不仅仅是一个普通的 FTA, 而是成为了正在显现雏形的 21 世纪新的国际贸易与国际投资规则, 是一份典型的自由经济协定, 代表了新的国际贸易投资规则方向。TPP 谈判的主要内容几乎将所有涉及货物和服务贸易的因素都囊括其中, 构成所谓“高标准、高质量” FTA 的基本特征, 目的就是通过建立新标准形成未来美国 FTA 谈判的基准样本, 节约谈判资源, 当然也可能成为未来新兴发展中国家贸易利益损失的潜在因素。^[1]陈淑梅、全毅指出, 按目前的发展趋势, TPP 或将改变亚太地区现有经贸格局, 深刻影响后危机时代的全球经贸关系和区域经济合作, 并且在多边贸易体制改革成本较大的情况下, 美国正计划将劳工标准、环境标准等议题纳入谈判, 希望把 TPP 打造成 21 世纪经贸规则的标准模板。^[2]

中国与 TPP: 从消极到客观的态度转变

2011 年在美国火奴鲁鲁召开的 APEC 年会上, 由于 TPP 的快速扩容和谈判进程加速, 使得中国对 TPP 的关注和研究不断增加。然而由于 TPP 谈判信息发布有限, 以及其在谈判内容、标准和目标的设置方面有别于一般的区域贸易协定, 使得中国学术界、政界以及媒体对 TPP 的认识出现了很多不同的观点和看法, 也形成不少误区。

在 2013 年之前, 中国学术界充满着批评、反对、抗衡 TPP 的观点和言论。作者于 2012 年 12 月在北京的太平洋经济合作理事会年会上发表了演讲“中国对 TPP 的态度”, 总结了当时的七种主观言论。一是阴谋论, 认为 TPP 是美国针对中国精心策划的阴谋。实际上, 美国没有那么聪明。TPP 在 2005 年由新加坡、新西兰、智利和文莱发起之初并没有美国参与, 美国直到 2008 年爆发金融危机后才宣布加入 TPP。二是悲观论。持悲观论的学者认为 TPP 会打破东亚区域合作格局, 使东亚区域合作变得没有价值和意义。不过随后中韩自贸区和中日韩自贸区谈判的先后启动证明这一观点站不住脚。三是等待论。TPP 在标准的设置方面高于一般贸易协定, 一些人士认为中国要想加入 TPP 谈判只有在自身标准和条件达

[1] 刘中伟、沈家文:“跨太平洋伙伴关系协议 (TPP): 研究前沿与架构”,《当代亚太》, 2012 年第 1 期, 第 35~59 页。

[2] 陈淑梅、全毅:“TPP、RCEP 谈判与亚太经济一体化进程”,《亚太经济》, 2013 年第 2 期, 第 3~9 页。

成时才能进行，目前只能等待。这种消极观点不利于推动亚太地区的经济合作、发展和繁荣。中国正确的态度是要积极研究和跟踪 TPP，并探讨亚太一体化的多种途径。四是搅局论。搅局论是阴谋论的发展，有学者认为不能任由美国利用 TPP 规制中国发展，要运用各种途径和手段破坏 TPP 谈判进程。实际上这是不可能发生的事。五是抗衡论。抗衡论是阴谋论的又一发展，认为中国应当用中日韩自贸区 and 区域全面经济伙伴关系（RCEP）抗衡 TPP。殊不知，日本是 TPP 成员，韩国很容易加入 TPP，RCEP 近半数成员是 TPP 成员，抗衡是无法进行的。六是规制论。这种观点认为 TPP 是美国借以规制中国的工具。实际上，如果中国接受 TPP 规则并加入，这个观点才成立。假如中国不加入 TPP，中国就无法被规制。七是排他论。这种观点认为，以美国为首的发达国家故意利用 TPP 排斥中国，不让中国加入。这种观点与美日等国政府和学界欢迎中国加入 TPP 的态度和事实不符，美国和日本没有从主观上排斥中国，而是由于标准和理念不同，中国目前无法加入。何况 TPP 与任何区域贸易协定一样，属于有意者加入，未加入者不宜说他国故意排斥。

2013 年 5 月中国对 TPP 的态度发生了根本转变。在 2013 年 5 月，中国外交部宣布“TPP、10+3 和 10+6 都是亚太区域一体化的可能路径”，中国商务部发言人公开表态“中国将积极研究 TPP 对中国经济的影响，并研究加入 TPP 的可能性”。此时的中国已经不把自己放在 TPP 的对立面，而是以积极的态度寻求加入 TPP 谈判。

然而，就在态度转变不久又出现了对 TPP 的认识新误区。随着 2013 年 5 月中国外交部和商务部对 TPP 态度的转变，很多学者转而认为，中国应当立即加入 TPP 谈判。这种 180 度的观点逆转，给亚太很多经济体，特别是美国和日本带来了很大不解，这种观点可被简称为“立入论”。这种观点忽视了中国与 TPP 标准之间的距离，没有考虑中国加入 TPP 的现实途径，操作上不可取。当前中国不具备加入 TPP 谈判的现实条件，需要在很多领域进行新一轮改革开放。中国需要加强对 TPP 的跟踪研究，缩短与 TPP 规则之间的差异和距离。简言之，中国的优先选择应当是通过推进中韩、中日韩自贸区谈判，加速推进 RCEP，营造东亚经济一体化轨道。

通过上述分析可以看出，不论阴谋论、制衡论、排他论，还是立入论等，都是主观的、片面的、不现实的。如何正确、客观认识和对待 TPP 在亚太区域经济

一体化进程中的地位和作用,是对中国战略与智慧的考验。^[1]中国在寻求加入 TPP 谈判的过程中要清楚认识自身条件和 TPP 规则之间的差距,以理性、认真的态度对待 TPP。考虑到中国周边许多国家都是 TPP 的谈判成员,中国不应把自己放在 TPP 的对立面,即使不包含中国的 TPP 将使中国经济受到冲击。^[2]2014 年李克强总理公开表示“中国对 TPP 乐见其成”。由此可见,中国对 TPP 的认识正在逐步深入和改变,中国正在逐渐形成对 TPP 相对客观和现实的认识。

可以说,TPP 代表了更高标准、更高水平的贸易投资自由化和便利化安排,代表了区域贸易协定的一个发展方向。倘若中国对 TPP 持反对态度,那么就会把自己置身于 12 个经济体的对立面,不利于整个亚太经济一体化进程,中国应该尊重 TPP 的轨道。伴随着 TPP 的日益发展,亚太以及其他地区的经济体,也可能会加入 TPP。TPP 的战略意义已经远远超过其自身的传统经济含义。^[3]因此,中国应从全局出发,客观、理性地对待 TPP。并且,无论是 TPP,还是 RCEP,这些巨型自贸协定,都是未来走向亚太一体化的关键途径之一。

中国距离 TPP 有多远?

全球价值链正在改变国际贸易和投资格局,塑造国际竞争新优势,为发展中国家提供了新的发展机遇,也带来了新的风险与挑战。它要求传统的以边界措施和市场准入问题为核心的贸易政策向以边界内措施和规制融合为核心的第二代贸易政策转变,以实现公平竞争、消除深层经济扭曲和塑造良好的商业和法治环境。^[4]目前中国与 TPP 的差距,正是体现在中国在面对贸易规则转变中所处的困境。这一差距集中体现在中国暂时无法满足 TPP 提出的加入规则,TPP 设立了高于 WTO 的服务贸易标准,要求全面开放服务领域,在边界问题和边界后问题方面均有很高的要求,加入 TPP 对中国而言挑战重重。尤其在解决边界后问题方

[1] 张建平:“客观看待 TPP”,参见 http://www.cssn.cn/dybg/gqdy_gdxw/201406/t20140606_1198984.shtml。

[2] 彭支伟、张张伟:“TPP 和亚太自由贸易区的经济效应及中国的对策”,《国际贸易问题》,2013 年第 4 期,第 83~95 页。

[3] 沈铭辉:“跨太平洋伙伴关系协议(TPP)的成本收益分析:中国的视角”,《当代亚太》,2012 年第 1 期,第 5~34 页。

[4] 盛斌、陈帅:“全球价值链如何改变了贸易政策:对产业升级的影响和启示”,《国际经济评论》,2015 年第 1 期,第 85~97 页。

面，中国面临的任务十分艰巨。可以说TPP就是美国用来增强全球领导力，进行经贸规则变更的工具。而中国若要加入，必然要付出代价。^[1]

（一）边界问题：跨国贸易与投资的新标准

1. 货物贸易自由化：中国主要面临规则挑战

从国际经济贸易的角度来看，TPP一旦谈判成功并达成最终协议，将对中国的对外贸易和相关产业产生间接影响乃至直接影响。^[2]TPP将推动实施100%货物贸易零关税，敏感产品可有10~15年过渡期，没有例外。在中国目前已签署的FTA中，货物贸易自由化水平与发达国家有明显差距，中国在中高端制造业领域将可能面临美、加、澳、日、韩等国产业的冲击。在RCEP谈判中，中国主张使用两张关税减让表，就是考虑到许多产业的敏感度。目前中韩自贸区的货物贸易自由化水平在85%左右。在中日韩自贸区谈判中中方提升自由化水平也面临挑战。对于TPP的高自由化水平，笔者认为中国在近五年内难以达到。

而在货物贸易规则方面，中国受到更严峻的挑战。例如在纺织品与服装行业，TPP单设了苛刻的原产地规则，限定越南纺织品只有在其织纱原产自越南时才享受免关税待遇。而目前越南50%的纱布来自中国，原产地原则就使得这50%的纱未来可能不能享受零关税。目前已有些中国纺织企业向越南转移，投资转移效应将会显现。考虑到中国有30%~40%的货物贸易属于加工贸易，这意味着即使加入TPP，中国很多加工贸易产品也无法享受零关税待遇，且可能出现产业转移现象。所以从整体上来讲，TPP将对中国的出口产生负面影响，对中国的国民收入也有负面影响，进一步就会带来就业的减少和产业的流失。

2. 服务贸易：市场准入是难题

服务贸易是美国的核心竞争力，为美国带来巨大的贸易顺差，因此较货物贸易而言，美国更注重推动扩大服务贸易的开放度。然而传统WTO的主要目标是降低国际间的货物贸易壁垒，后在美国的推动下，WTO才有了服务贸易协定。然而，由于发展中国家的反对，金融和电信这些敏感领域的服务贸易一直没有实现实质性的开放。

在服务贸易领域，TPP设立了超越WTO的高标准规则。在承诺方式上，TPP

[1] “TPP，美国要取政治上的势 经济学家张燕生认为，面对它中国要有‘狼来了’的心态”，《环球人物》，2015年第27期，第56~57页。

[2] 丛立先：“《跨太平洋伙伴关系协议》知识产权谈判对我国的影响及其应对策略”，《国际论坛》，2014年第5期，第46~52页。

要求开放全面服务领域,并实施负面清单管理。在服务提供模式方面,商业存在与服务贸易规则分立,由投资章节规则约束。服务贸易的重点领域在于金融服务和电信服务,美国力主将两部门独立设章,全面取消股比限制,运营商可自动自主选择服务商。

金融和电信服务的开放将影响国家金融体系的稳定和国家信息系统的维护。TPP 要求减少这两大领域的准入限制,对外资和内资一视同仁。考虑到中国的现实情况,没有充分准备的大幅度开放必然会引起社会动荡。特别是最近一次的股灾和现阶段的人民币贬值,显示出互联网和金融创新带来的机遇与挑战并存,未来的开放应是一个权衡利弊、循序渐进的过程。

金融服务贸易的开放要求允许外资独资控股,这将导致国内银行失去现有垄断优势,其竞争力将面临严峻考验。与此同时,如果将现有的国内银行业务对外资银行开放,那么外资银行对中国金融的参与度和影响力也将随之提高,这对金融监管也提出更高的要求。

电信服务贸易的开放将导致对国家安全的更大威胁。根据 2014 年 8 月新修改的《中华人民共和国电信管理条例》规定,外商在中国设立电信企业,其股权比例不得超过 49%,并且对其经营的业务范围有限制。《上海自由贸易试验区总体方案》降低了要求,允许外资比例超过 49%,甚至允许外资独营,并且对外企开放网络内容提供(ICP)等原来未曾开放的业务,但仍要求严格的审查制度。

中国在加入 WTO 时承诺的服务贸易开放水平是中国服务贸易开放的底线。目前中国有不少服务子行业未开放或仍存股比限制。由于中国刚加入服务贸易协定(TISA)谈判,在服务贸易开放方面缺乏经验,并且考虑到中国金融、电信等服务行业准入门槛高、既得利益集团势力强,因此扩大服务贸易开放程度难度很大。TPP 超越 WTO 的高标准服务贸易规则对中国目前的发展状况来说是个严峻挑战。

3. 投资: 准入前国民待遇问题和负面清单障碍

2000 年以来,中国先后签署了 34 个双边投资协定(BITs),但对外商直接投资企业的设立、收购和扩大中均未承诺准入前国民待遇和负面清单管理。无论是 TPP,还是东盟与日、韩、澳新、印的四个 10+1,均将推行准入前国民待遇和负面清单管理,这对中国目前的外商直接投资管理体制和模式带来了直接挑战。

中国目前正在与美国开展 BIT 谈判。此前中美之间有投资协议全文,其中 8 个条款确立了美国对华投资利益。美国的 BIT 基于美国国家安全法案,其模板十

分复杂，在最低待遇标准（Minimum Standard of Treatment）问题上要求公平公正，全面保护安全，在核能、采矿、航空运输、证券、保险等给出了行业例外。正是由于中美之间没有BIT，在投资方面，美国对中国投资者进行了大量安全审查，使很多中国企业感受到了明显歧视，例如中国投资有限责任公司和华为。

准入前国民待遇和负面清单管理对中国国内的投资管理体制的改革和开放带来了挑战，也对中国经济管理能力提出了巨大挑战，因为对外资企业的管理模式同样要应用于国内投资者，从而倒逼中国国内投资体制改革。这项改革也与中国的产业结构调整、金融改革和外汇管理改革等高度相关。上海自贸区试图进行这方面的试验，但从目前公布的上海自贸区负面清单看，与过去的正面清单比较，突破相对有限。全国范围内的负面清单目前正处于研究过程中。如何推进该领域改革，对中国是艰巨任务，需要时间。

（二）边界后问题：深化国内改革的新方向

事实上，TPP之“高水平”就在于传统自贸安排多聚焦于关税、贸易壁垒等边界措施，而TPP以很大篇幅对环保、劳工、国有企业、政府采购等边界后议题加以规制。TPP从本质上来说是自由贸易协定，但它又不是单纯的自由贸易协定，因为它涉及到了边界后的问题。边界后问题是自由贸易协定中的可持续发展问题，具有社会发展和进步的理念。可以说TPP更多体现了发达国家的利益诉求，因为在全球产业转移过程中，发达国家将劳动密集型产业等大量制造业转移至发展中国家，而生态、劳工等问题显然都集中在这些阶段。TPP对中国构成的真正巨大挑战，正是来自于这一系列的边界后问题，包括标准一致化、国企治理、环境保护、劳工标准、政府采购和知识产权保护等内容。所有这些内容在TPP谈判协议文本中都是单独章节，具有非常细致的考量和安排。

1. 标准和认证

标准一致化和第三方认证是目前国际通行做法，也是TPP的追求目标，但美国和中国对于标准的认识和标准的制定实施机制存在巨大差异。美国认为标准应由企业或行业组织制定，政府不能制定标准。而中国是基于《标准化法》，由中国标准化委员会制定实施国家标准，中国认可委员会对标准和相关机构进行认证。但现实是美国能源之星技术法规对中国产品已经产生了巨大影响。美国食品安全法案新规实施导致食品监管日趋严格，强调生产者的防范责任和义务，要求全链条监管和从农产品到餐桌的全过程认证。认证则必须由第三方审核和认证机构执行。中国企业如果为此调整质量管理体系，成本将增加20%以上。同时，第

三方认证由于涉及到非政府组织等敏感议题,目前在中国较为薄弱。因此,中国与 TPP 成员在这一领域存在很大分歧。

2. 环境保护

现在 TPP 已设置有专门的环境章节,总体上要求贸易投资自由化不能以牺牲环境为代价,并要求不应为鼓励外资而减轻环境保护力度,保护环境优先,不能影响环境敏感性关注。如为保护生物多样性,对海洋捕鱼领域要求高透明度和行政司法程序,也是 TPP 的重要内容。^[1]同时,也要求避免成员方利用环境保护条款进行不合理诉讼。

TPP 尽管只是一个贸易协定,但是在美国亚太“再平衡”战略下,已成为美国实现其政治、经济等目标的工具和抓手。环境内容不仅仅来源于环境保护本身,其背后还隐藏着产业、经济、贸易和政治利益。美国认为在自由贸易环境下,缔约一方降低环境标准变相等同于对产业进行补贴,使得降低环境标准一方更能获得竞争优势,从而增强了其产业的国际竞争力。因此,TPP 中环境内容除环保本身外,更是一个经济、政治、贸易以及环境利益的综合。^[2]然而,美国和日本这样的发达经济体并不考虑制造业目前大部分已经转移到发展中经济体、环境保护的压力也在这些经济体的现实。

其实早在 1994 年,从 NAFTA 开始,美国就全力推进环境标准和劳工标准,并要求美国签署的所有 FTA 都要覆盖这些领域。美国将这些标准不仅成功推销到了智利、秘鲁这些国家,并间接向中国这样的发展中国家施加影响,例如智利和秘鲁在与中国谈判 FTA 时也要求谈判环境和劳工问题。^[3]美国、加拿大和墨西哥 3 国签订的 NAFTA,首次附加签署了《北美环境合作协议》,在许多环境保护规定和措施方面,比世界贸易组织有了较大突破。虽然中国与瑞士的 FTA 第一次有了环境保护章节,但中国目前在环境保护标准的制定和执行、环境数据的监测和透明度以及非政府组织的参与方面,与美国和 TPP 的要求有很大差距,这种距离属于体制机制问题,非短期内能解决。

[1] “TPP 协议全文今公布,成员国几家欢喜几家愁”,<http://business.sohu.com/20151105/n425422363.shtml>。

[2] 李丽平、张彬、陈超:“TPP 环境议题动向、原因及对我国的影响”,《对外经贸实务》,2014 年第 7 期,第 11~14 页。

[3] 张燕生、张建平:“自由贸易协定与可持续发展”,《二十一世纪》双月刊,2010 年 4 月号,总第 118 期,第 14~20 页。

3. 劳工问题

TPP推行国际劳工组织（ILO）对劳工基本权利的基本承诺，包括允许自由结社和集会，允许集体谈判工资，禁止强制劳动，取消童工，取消性别歧视，男女同工同酬等。在TPP之前，劳工条款主要见于发达国家主导的双边贸易协定，例如作为NAFTA组成部分的《北美劳工合作协定》、《美秘自贸协定》、《美韩自贸协定》、《加秘劳工合作协议》等。近年来中国签订的双边自贸协定中也包含有劳工问题，比如2008年签订的中国—新西兰FTA就包括了《劳动合作谅解备忘录》，但就协议内容看（包括定位、劳工权利定义、争议协调机制等），中国对劳工问题持保留态度。此外，TPP要求所有成员国承诺通过法律管理最低工资、工作时长、职业安全和健康等。上述所有内容必须完全可执行，并以贸易制裁为支持。为在TPP各方之间快速解决劳工问题，“劳工”章节也将建立一个劳工对话机制，由各方自愿选择，以解决发生在各方之间的劳工问题。

然而，在国际劳工组织的八个核心公约中，有四个中国尚未批准，如结社自由、禁止强制劳动、集体谈判工资等。这些规则都是对中国现有法律和政治体制而言非常敏感的内容，并与中国的《工会法》相冲突，短期难有体制上的改变和对外承诺。仅此就会对中国参加TPP谈判形成制度上难以逾越的障碍。

4. 国企治理

TPP正在推动有关国有企业规制的新规则。TPP协定第17章制定了国有企业在全球经济环境下经营的详细规定，并称是第一份寻求解决国有企业商业活动问题的自由贸易协议，即国有企业同私营企业在国际贸易与投资方面的竞争，其大部分关键内容都是新规定。^[1]例如，国企之间不得相互给予优惠、获得融资优惠，关联企业不得关联交易。国有企业不能制造不公平竞争。补贴和融资要与非国企一致。这些规定源于美国主张市场自由化，认为国有企业依靠垄断和国家支持在全球进行大肆扩张，严重扰乱世界经济秩序。中国国有企业也曾因享受低利率贷款和补贴等问题被美国和欧盟提起过诉讼。

可以说TPP国企改革目的在于，消除国家通过税制和补贴的方式给予国有企业的特殊保护，让外资企业在平等条件下与国有企业竞争，这对拥有强大国有企业的中国来说，影响巨大。中国国有企业虽然进行了股份制改革，但仍与TPP的要求差异较大，而且短期之内难以快速改变。TPP要求政府取消对国有企业的补

[1] “TPP究竟是个啥？美国官方摘要文本来了”，<http://toutiao.com/i6203258172267135489/>。

贴并提高企业决策的透明度,包括贷款利率和税率,企业构成人员及其党派身份等信息均需披露,这大大不同于中国国有企业以往的管理体制。与此同时,那些管理体制落后和运行效率低下的国有企业在失去政府支持后能否继续保持其竞争力是需要怀疑的,这对中国相关产业也将是重大考验。

5. 政府采购

TPP 成员将在遵循透明、可预期、非歧视规则基础上对成员全面开放政府采购大市场的互相准入,预计总金额占 TPP 成员 GDP 的 12%~13%。在“政府采购”章节中,TPP 各缔约方承诺实行国民待遇和非歧视核心原则,同意及时公开有关信息,留给供应商充足时间,以获取投标文件并进行投标。各方同意使用公平且客观的技术要求,仅依据招标公告和标书上所明示的标准决定中标结果,且设立正当法律程序以便质疑或评估对结果的申诉。所有缔约方均同意接受一份该章节所涉及的实体和活动的正面清单。TPP 所推行的政府采购标准,将高于 WTO 的政府采购协议(GPA)和建设—运营—转让(BOT)特许经营合同规范。

中国目前还没有加入 WTO 的政府采购协议,这一点成为发达国家指责中国没有完全履行加入 WTO 承诺的口实之一。中国正在与欧盟开展双边政府采购协议谈判,虽然多年来进行了 4~5 轮谈判,但目前尚未取得明显进展。中国目前在国内已经制定了政府采购法,实施了政府采购,包括制定绿色政府采购清单,但在政府采购的对外企开放、透明度、第三方监督等方面距规范、透明度较高的国际惯例仍有很大距离。政府采购成本高、程序繁琐、监督不足等现象较为严重。由此可见,中国要想在该领域对接 WTO 规则,并进一步对接 TPP 的规则,路还很长。

6. 知识产权保护

与贸易有关的知识产权保护是 TPP 谈判过程中的高度敏感内容,涉及到医药、出版、生物制药专利等,也是难点和争议焦点。在知识产权章节的最终协议文本中包含制药业相关的一些安排。美国在 TPP 谈判中强力推行 TRIPS+,这与美国的国家利益高度相关,因为美国拥有全球 2/3 的核心专利,尽管澳大利亚和新西兰认为 TRIPS 已足够。这意味着美国国内法正在多边化,并试图上升为国际公约。美国制药企业正在努力推动药品在缔约方取得仿制药时间,知识产权保护(IPR)要延长很长时间,美国的出价是 12 年。经讨价还价,最终定位于 5~8 年的独家保护期。具体而言,就是 TPP 为成员国提供两种可选项,一种是自该生物制剂在该国被批准销售之日起,8 年内禁止他人仿制;另一种是如果成员国能采取

其他措施达到相同的市场效果，也可以为该生物制剂提供5年保护期。^[1]中国目前医药行业严重依赖仿制药，如果接受TRIPS+，必将对中国医药行业和社会医疗保障体系产生重大冲击。美国还主张扩大知识产权保护范围和延长保护期限。例如将版权有效期延至70年，而中国目前版权保护期是50年。中国的知识产权保护制度近年来已有长足发展，但与国际要求还有相当大差距。^[2]

7. 电子商务和互联网自由

TPP里还有不少方面涉及数字领域的商业活动，比如，禁止成员国设定任何加密产品的禁令、要求成员国立法禁止网络黑客窃取商业机密、禁止成员国政府要求软件企业在进入本国市场经营时披露其源代码，还提出一些数据隐私监管的要求。

TPP将推动实现跨境数据的自由流动和在互联网上的自由操作，不能有任何限制性措施，不能阻止向本国传递任何信息。数字产品要享受非歧视性待遇，对网上音乐作品不能征收关税，推动网上合法自由下载等内容。中国目前正处于经济与社会转型时期，各种社会矛盾正在日益显现，社会不稳定因素增多，为了维护稳定的发展环境，中国需要对互联网这样的新媒体采取必要限制性措施。美国斯诺登事件和美国窃听案使中国短期内更加难以接受互联网自由条款。同时，中国目前要求信息服务商提供源代码、服务器必须设在中国以及数据流通的一些管制措施都与TPP的规则相左。

综上所述，中国距离TPP距离很远。除了货物贸易自由化水平、投资准入前国民待遇、负面清单和加大服务业市场准入等尖锐的边界问题外，政府采购、国有企业、环境保护、知识产权保护和劳工标准、产品标准等边界后问题，每一个领域都对中国现有的管理体制和机制构成新的挑战，也对中国新一轮的改革开放提出了更高的要求 and 标准。^[3]

[1] 郭丽琴：“TPP全文公布，细节中暗藏哪些‘魔鬼’”，<http://www.yicai.com/news/2015/11/4707939.html>。

[2] 仇朝兵：“‘跨太平洋伙伴关系协定谈判最新进展及未来发展前景’研讨会综述”，《美国研究》，2014年第6期，第118~122页。

[3] 龙永图：“中国需要对TPP有一个正确的认识 and 态度”，<http://opinion.hexun.com/2015-11-27/180839726.html>。

中国是否应当加入 TPP 和是否有条件加入

基于前述分析,中国目前显然不具备加入 TPP 谈判的客观条件。中国作为最大的发展中国家,与 TPP 的高标准规则体系差距很大,短期内没有办法加入。如果中国宣布加入 TPP,需要考虑很多领域的改革问题,既包括降低关税壁垒,也包括降低非关税壁垒;既包括解决边界的问题,更需要解决边界后的问题。如果在条件不具备的情况下贸然宣布加入 TPP 谈判,可能会被美日婉拒,正如中国过去曾明确表态希望加入 TISA 谈判而被拒绝。

此外,尽管 TPP 代表了未来国际经济与社会进步、发展的方向,但是对发展中国家的适用性如何,仍有待观察。目前从马来西亚反映的情况看,由于 TPP 将冲击马来西亚的医疗保障体系和土著人权利,而保护土著人权利写进了马来西亚宪法,是否马来西亚需要为 TPP 而修宪?对于越南而言,政府采购、国有企业改革和劳工问题、环境保护问题,如何在短期内构建符合 TPP 要求的体制机制,存在很大疑问。

从时机上看,中国已经错过了 2011 年加入 TPP 谈判时的成员开放时期。现在中国要加入 TPP,需要按照美国和其他发达国家制定的 TPP 加入规则,需要全面接受 TPP 已经形成的规则体系,并与 TPP 成员国进行一对一的预谈判,获得所有成员许可。可以想象,中国在与 12 个成员国进行双边预谈判过程中,必然会遭遇美日这样的发达经济体所提出的前提条件和承诺。美国和日本必然要求中国首先形成负面清单管理模式,签署全球政府采购协议,全面开放服务业,签署国际劳工组织的基本协议等。每一个边界和边界后问题的改革,在中国都是一个中长期问题而非短期问题。基于这样的判断,短期内中国不具备加入 TPP 谈判的现实条件。未来中国积极参加和推动 RCEP 谈判,通过 RCEP 轨道与 TPP 轨道寻求融合、走向亚太自贸区是较为可能和可行的方式,因为这将为中国寻求到合适的时机进行改革与调整。

中国非常担心由于没有参加 TPP 谈判而失去参与 21 世纪贸易投资规则制定权。即使对于日本和韩国而言,加入 TPP 谈判的经济效益都相对有限,其加入 TPP 的目标是参与新规则的制定和同时推进国内的改革,其规则效应大于市场效应。中国作为世界第二大经济体,非常渴望主动参与和引导国际经贸规则制定,拥有话语权和主导权。然而,美国总统奥巴马显然给中国浇了冷水,在其国会咨

文中公开声称, 21 世纪的经贸规则只能由美国制定, 决不能让中国来书写。这对中国加入 TPP 显然构成了一大障碍, 因为美国没有给中国应有的尊重, 尽管美日主流观点都欢迎中国加入 TPP, 日本学者甚至形容中国加入 TPP 相当于中国二次入世。

中国正在大力推进新一轮的改革开放进程, 努力寻求改革红利。虽然短期难以加入 TPP 谈判, 但作为全球和亚太贸易与投资自由化和便利化的重要推动者, 中国需要密切跟踪和研究 TPP 的发展趋势和方向, 了解中国与 TPP 新规则之间的现实差距, 寻求未来与 TPP 成员国共同走向亚太自贸区的可行途径。中国要理性、客观地对待加入 TPP 谈判的问题, 中国是否加入 TPP 谈判需要新的形势下进行新的判断和决策。

虽然短期难以加入 TPP 谈判, 但可以明确, 中国奉行“搭台论”, 不会反对 TPP 平台搭建, 中国自然也希望美国不要反对中日韩 FTA 和 RCEP 平台搭建。美国可以搭建 TPP 平台, 中国可以搭建 RCEP 平台, 美国和中国要相互尊重。

TPP 对中国的负面影响及中国的对冲平衡

TPP 作为一个区域贸易协定, 在一定程度上对中国的出口和国民收入会产生负面的影响。由于 TPP 成员国之间关税和非关税壁垒的拆除, 这 12 个国家之间的相互贸易会增加, 那么它们原来对中国产品的消费需求可能会被成员国替代, 这就是“贸易转移效应”。比如像纺织服装这类劳动密集型产品, 越南的产品由于消除了关税, 在美国市场上就会比中国产品更有竞争力, 进而替代中国产品。目前中国和越南在美国的纺织品市场份额分别是 37% 和 9%。TPP 实施后, 越南必将逐渐蚕食中国份额。还有电子产品和机械产品, 来自于马来西亚和日本的产品在美国市场上可能也会替代中国的产品。美国彼得森经济研究所在两年前曾做过预测, 如果按 2007 年美元计价, 到 2025 年假设中国仍然不在 TPP 范围内, 那么中国将遭受近 600 亿美元的贸易损失。

与贸易损失关联的还有产业转移和全球供应链的重构。例如 TPP “原产地规则”规定, 在越南制造的服装如出口到美国, 除非它从纺纱这个环节就开始在越南生产, 才能被认定为原产于越南。这样, 未来可能就会有纺纱厂从中国被迫转移到越南去。所以从整体上来讲, TPP 将对中国的出口产生负面影响, 加速中国的制造业向 TPP 成员转移, 对中国的国民收入也有负面影响, 进一步就会带来中

国就业的减少和产业流失。制造业转移具有双重属性，劳动密集型和传统产业加速转移符合中国调结构的要求，但如果在短期内转移速度过快，或造成中高端产业跟随转移则将对中国产生消极影响。

TPP 对于中国更大的负面影响体现在规则制定方面。TPP 的高标准以及涉及到国内经济治理的规定，例如劳工、环保、知识产权等，使得中国在新一轮的贸易投资规则制定中处于被动的状态。在未来的区域经济合作和全球合作中，中国如何积极参与到规则制定当中成为一个很大的命题。特别是在允许跨国公司对东道国政府提起诉讼方面，TPP 做出了大胆的史无前例的突破，但是对于中国这样的发展中经济体，处在法治建设仍然有待完善的过程中，要想接受难度极高。

面对这样的状况，中国应该采用多种手段来对冲和平衡 TPP 的负面影响。

首先，中国应当加速推进 RCEP 轨道的建设和谈判进程。RCEP 是当前亚洲地区规模最大的自由贸易协定谈判，成员方人口约占全球人口 50%，国内生产总值、贸易额和吸引外资接近全球 1/3。中国已经签署和实施了中澳自贸区和中韩自贸区，正在推进中日韩自贸区谈判，这都有利于助推 RCEP 尽快达成协议，以体现发展中国家的规则诉求和话语权。

其次，中国需要加快一带一路新型国际区域合作平台建设。一带一路是中国在全球国际区域经济一体化加速、国家经济合作日益增强的大背景之下，首次成功倡议的国际区域经济合作平台。面对 TPP 带来的挑战，中国应该加快一带一路的平台建设，加快转变发展方式，加速调整经济结构，拓展新的贸易和投资增长空间，探索新的国际区域合作模式和规则，灵活运用各种政策和市场工具，积极识别应对风险，通过一带一路区域的贸易和投资创造平衡 TPP 带来的损失。

再次，加快实施自由贸易区战略和积极推广“1+3+N”自贸试验区进程。加快实施自由贸易区战略是中国新一轮对外开放的重要内容。要以周边为基础加快实施自由贸易区战略，形成辐射一带一路和面向全球的高标准大自贸区网络。^[1]同时，在上海、广东、天津、福建四个小自贸区基础上，加快小自贸区复制和推广，尽快形成“1+3+N”的自贸区格局，形成制度创新。^[2]大小自贸区网络的叠加效应将为中国带来新的贸易创造和投资创造，平衡 TPP 的损失。

最后，中国需要加快改革开放，加快构建开放型经济新体制。面对 TPP 带来

[1] 参见：《国务院关于加快实施自由贸易区战略的若干意见》国发〔2015〕69号。

[2] 东艳：“中国加入 TPP 与美国加入亚投行是相似命题”，<http://www.nbd.com.cn/articles/2015-10-12/952380.html>。

的负面影响，中国应该保持客观理性的态度，必须加快改革开放进程，^[1]推动负面清单管理制度尽快到位，加大服务业开放力度，加大边界后问题的改革力度，积极构建中国的开放型经济体制，从全球市场当中获得增长点，从而在一定程度上平衡中国在 TPP 市场上可能带来的损失。

结 论

未来中国是否加入 TPP，将取决于多种因素考量。一是要全面综合评估 TPP 规则对中国经济产生的影响程度；二是要跟踪考察 TPP 规则是否适合发展中经济体（例如越南和马来西亚）的发展需求；三是中国自身新一轮改革开放进程能否缩短中国与 TPP 规则之间的距离；四是美国和日本是否能够对中国加入 TPP 并拥有规则话语权展示足够的尊重与诚意；五是 RCEP 能否在 2016 年达成基本协议并向前推进。如果美日抱定中国不能参与制定规则、只能接受规则的态度，中国不应主动加入 TPP，以免重蹈加入 TISA 的覆辙。中国的主动应对，需采取用杠杆（中韩自贸区）、撬核心（中日韩自贸区）、构平台（RCEP）、构网络（全球自贸区）的路径推进贸易投资自由化和便利化，选择通过推动 RCEP 轨道走向亚太自贸区，进而寻求规则话语权。中国也应通过建设一带一路新型国际区域合作平台，寻求新的贸易投资自由化和便利化模式与规则。最根本的应对，是要加速中国新一轮改革开放步伐，构筑开放型经济新体制，形成大小自贸区的网络叠加效应，通过寻求新的贸易创造和投资创造，平衡 TPP 的负面影响。■

[1] 魏建国：“TPP 的挑战，正是我们努力的方向”，http://opinion.huanqiu.com/opinion_world/2015-10/7709450.html。

How Long the Negotiation Process Will Take if China Applies for Joining into TPP Now?

Song Hong

57

The key research question of this paper is that how long it will take if China decide to apply for joining into the TPP. After analyzing the accession procedure, requirements of TPP, and China's possible commitments, the consideration of the US, this paper conclude that it will take more than 10 years for China to join into TPP. Some implications of this conclusion also are discussed.

How Long Distance Is China from the TPP?

Zhang Jianping

71

The nature of the TPP is a transition of trade liberalization agreement to economic liberalization agreement. China's attitude toward the TPP fundamentally changed in 2013 as it started to take it as a possible way to achieve Asia-Pacific integration. The "conspiracy theory" and other misjudgments before China changed its attitude and the argument that China should instantly join the TPP are all not rational. Although the concerned parties have reached basic consensus on the TPP and China is open to it, it may still take a long time for China to join it. China has a big gap with the requirements of the TPP in terms of liberalization of trade of goods, market entry of trade of services and investment rules. Moreover, the TPP requirements in standards and certifications, environmental protection, intellectual property rights, labor standards, and government procurement all pose a great challenge to China's current management systems. In the short term, China is not well prepared to join the TPP. In the middle and long term, if it cannot have the due respect and rule-making rights from the TPP, it should not join it; instead, it should seek to establish the Asia-Pacific free trade area through the integration of RCEP and TPP; it should also

make use of appropriate opportunities to conduct reform and seek power in making of international trade rules in the 21st century. China can accelerate the new round of reform and opening-up, push forward the RCEP negotiation and implementation of the Belt and Road Initiative, and bring out the combined role of existing free trade areas to offset the negative impact of the TPP.

Policy Housing Finance: International Experiences and Implications for China

Wang Lina

87

Policy housing finance is a special financial arrangement by the government to solve the housing shortage problem. In the developed countries, policy housing finance usually is more market-oriented and commercial financial institutions are the main players in providing support for buyers. China's public housing fund program has contributed to the country's efforts to transform the subsidized distribution-based housing system into the market-oriented model, but its low coverage ratio, low efficiency of capital use and porous lending mechanism have led to many problems. In the long run, the current public housing fund system should be improved to become a real policy housing finance institution.

The Evolutionary Logic and Reform of China's Local Fiscal System

Wang Ruimin, Tao Ran and Liu Mingxing

101

This article reviews the institutional change of China's local fiscal system in the context of the economic transition since the late 1970s. We argue that "fiscal contracting system" in the 1980s was endogenous to China's specific transitional path, rather than an institutional