

· 区域经济一体化 ·

## TPP 与中美日经济一体化战略

何力\*

**摘要:** TPP (泛太平洋战略性经济合作协定) 正进入谈判最后阶段, 旨在建立不设例外的完全零关税亚太地区的自由贸易体制, 是亚太地区经济一体化的最新动向。美国在 TPP 中具有主导地位, 而其他谈判方则想通过 TPP 的建立而获得打开美国市场大门的钥匙。对于日本而言, TPP 则是其重大的战略选择, 表现出其“脱亚入美”的战略取向, 其目的在于将 TPP 变为实质上的日本自由贸易协定。中国有必要在战略高度审视其经济一体化对策, 积极应对 TPP 带来的新挑战。从中国国家利益出发权衡利弊, 中国应该积极参与到 TPP 谈判进程中。

**关键词:** 区域经济一体化; 广域经济一体化; TPP; CAFTA; APEC

### 一、TPP 的由来和背景

TPP, 全称“泛太平洋战略性经济合作协定”(Trans-Pacific Strategic Economic Partnership Agreement),<sup>①</sup> 是目前若干 APEC 成员国正在进行的广域经济一体化谈判。已经缔结协定的有新加坡、智利、新西兰、文莱四国。正式参加谈判的有美国、澳大利亚、秘鲁、马来西亚、越南五国。谈判以已经生效的新加坡等四国协议为基础, 从 2010 年 3 月在澳大利亚开始, 参加国有美国、澳大利亚、秘鲁、越南。同年 6 月在美国进行了第二轮谈判, 10 月在文莱进行了第三轮谈判, 马来西亚加入谈判, 谈判方成为九国。同年 11 月, 参加谈判的九国首脑在横滨 APEC 举行峰会, 确定在 2011 年 11 月夏威夷 APEC 之前谈判结束。这样, 2011 年谈判进度加快, 分别于 2 月、3 月、6 月、9 月、10 月在智利、新加坡、越南、美国、秘鲁进行了五轮谈判。2011 年 11 月 12 日到 13 日, 夏威夷 APEC 首脑会议上, 九国首脑确认了基本框架达成一致的成果, 但是在市场准入、知识产权以及国有企业待遇等领域方面各国立场还有分歧, 期待在 2012 年早日达成一致, 完成谈判。日本也于这次峰会上正式表明参加谈判。

TPP 的前身是新加坡、文莱、新西兰、智利四国于 2006 年成立的一个四国经济合作协定。它是亚太经合组织 (APEC) 框架下产生的一个经济合作协定。2002 年, 新加坡、新西兰和智利三国决定开始在三国范围内启动经济合作协定谈判。随后文莱的加入成为四方。它们的本意是想通过先行一步来促进 APEC 整体的贸易自由化, 而在没有其他成员跟进的情况下, 2006 年 5 月四国签署了经济合作协定。<sup>②</sup>

这四个国家虽规模不大, 但规定了全面废除缔约国之间货物贸易关税的具体日程: 新加坡即日起, 新西兰和文莱 2015 年起, 智利 2017 年起废除关税。值得注意的是该四国协定的空间范围, 缔约国只有四个, 但却分别分布在东西半球和南北半球。地处亚洲、南美洲和大洋洲三大洲, 有的相距近两万公里之遥, 相互之间的贸易和投资量以及经济依存度也不大。因此, 这已经脱离了当今典型的区域经济一体化的模式, 而是在空间上超越区域性的广域经济一体化。

该协定具有一般流行的自由贸易协定的内容, 即货物贸易自由化加上服务贸易市场准入、人员流动、投资开放等。也有若干关于环境、劳工保护、

\* 作者单位: 复旦大学法学院

① Trans-Pacific Strategic Economic Partnership Agreement 直译为“亚太战略性经济伙伴协定”, 参见维基百科日文版词条: 環太平洋戰略的經濟協力協定, <http://ja.wikipedia.org/wiki/%E7%92%B0%E5%A4%AA%E5%B9%B3%E6%B4%8B%E6%88%A6%E7%95%A5%E7%9A%84%E7%B5%8C%E6%B8%88%E9%80%A3%E6%90%BA%E5%8D%94%E5%AE%9A>, 2011 年 3 月 28 日访问。

② 其背景参见新西兰外交与通商部网站: Trans-Pacific Strategic Economic Partnership Agreement, <http://www.mfat.govt.nz/Trade-and-Economic-Relations/Trade-Relationships-and-Agreements/Trans-Pacific/index.php>.

知识产权保护等新内容。但是该协定最引人注目，使其从当今世界无数区域性或双边自由贸易协定中脱颖而出的是：在货物贸易方面，实行无条件无例外的零关税措施。而一般自由贸易协定则属分阶段撤销关税和非关税壁垒，而且容忍各缔约国就本国一些关键产业部门或产品，很多情况下是农业部门和农产品排除在自由贸易之外。因此，该四国协定实行的是真正的货物贸易无例外自由化。<sup>①</sup> 现实中大约只有欧盟才能达到这样的自由化水平。

2008年，美国决定以新加坡等四国协定作为基础和蓝本，将其提升为泛太平洋战略性经济合作协定（TPP），并开始和四国进行正式的双边谈判。<sup>②</sup> 奥巴马政府于2009年APEC峰会之际正式宣布参加TPP谈判，使得TPP谈判具有了全球性意义。除了上述正式参加谈判的九国外，表明参加谈判意向的有日本、哥伦比亚、加拿大、菲律宾、墨西哥等国。加拿大在奶制品上的犹豫使其宣布暂时不参加实质性谈判，保留观察员资格参与泛太平洋经济协定谈判。哥伦比亚（非APEC成员）、菲律宾也有强烈的参加意愿。菲律宾还企图直接寻求美国的支持。<sup>③</sup> 特别是日本作为全球性经济大国，表明参加谈判大大提升了TPP谈判的地位。对此，中国、韩国等国也对TPP表示了极大的关注。

## 二、TPP的内容、特征和性质

TPP的内容主要体现在原先的四国协定文本中。它由20章构成：前言；第一章，设立条款；第二章，定义；第三章，货物贸易；第四章，原产地规则；第五章，海关手续；第六章，贸易救济措施；第七章，卫生和植物检疫；第八章，贸易的技术壁垒；第九章，竞争政策；第十章，知识产权；第十一章，政府采购；第十二章，服务贸易；第十三章，短期入境；第十四章，透明度；第十五章，争端解决；第十六章，战略性合作；第十七章，行政及制度条款；第十八章，一般条款；第十九章，一般例外；第二十章，最终规定。<sup>④</sup>

现在进行的TPP谈判就是在该四国协定文本

的基础上，由参加谈判的九个国家就其内容分别列为各个议题，每个议题设有一个或更多的工作组进行实务性谈判。一共有24个工作组，就21个议题进行谈判。这21个议题分别是：货物贸易市场准入，包括农产品工作组、纺织品与服装工作组、制造业工作组；原产地规则；贸易便利化；动植物检疫（SPS）；贸易的技术壁垒（TBT）；贸易救济；政府采购；知识产权；竞争政策；服务贸易的跨境交付；服务贸易的商业存在；服务贸易的金融服务；服务贸易的电信服务；电子商务；投资；环境；劳动；贸易制度；争端解决机制；合作机制；跨部门事项。谈判的进程比较艰苦，谈判结果必须要经过参加谈判的九个国家批准才能得到认可生效。

此外还有《环境合作协定》、《关于劳工领域合作的备忘录》等文件。

尽管TPP与四国协定相比可能有一定的改变，但是四国协定的特征得到保留。

特征一是无例外的工业品贸易零关税措施。这也是TPP最大的亮点。一般的自由贸易协定虽然也有很多实行零关税措施，但是在是否存在例外问题上留有余地，采取了肯定清单或否定清单，对于一定的货物作出保留，并不彻底实行零关税。在TPP的货物贸易谈判方面，包括纺织品与服装在内的工业品都要做到无例外的零关税措施。一般而言，工业品除了少数例外以外，自由贸易协定规定其自由化或无关税方面阻力不大。纺织品与服装产品方面虽然保护主义十分严重，但是通过WTO《纺织品与服装协定》的10年过渡，市场准入和关税税率方面已经有了很大的进展，再在此基础之上实现零关税等完全的市场开放虽然也有一定难度，但是也不是不可及的目标。当然，如果2012年谈判成功，无例外零关税措施也不是立即实施。在协定草案的第一附件中将要规定分期分阶段撤销关税的货物清单。因此事实上设置了过渡期。在过渡期内，实际上仍然存在着各缔约国提出的特定商品的自由化例外。可以预料，这个清单中将会较多地包

<sup>①</sup> 其背景参见新西兰外交与通商部网站：Trans-Pacific Strategic Economic Partnership Agreement, <http://www.mfat.govt.nz/Trade-and-Economic-Relations/Trade-Relationships-and-Agreements/Trans-Pacific/index.php>.

<sup>②</sup> 石川幸一：《TPP（環太平洋戰略的經濟連携協定）参加を巡る論点》，國際貿易投資研究所，2010年11月2日，<http://www.iti.or.jp/flash137.htm>.

<sup>③</sup> Speech of President Aquino at the Council on Foreign Relations, New York City. The Office of the President of the Philippines, Sept 23, 2010, <http://www.gov.ph/2010/09/24/speech-of-president-aquino-at-the-council-on-foreign-relations-new-york-city/>.

<sup>④</sup> 文件原文及四国协定文本参见：<http://www.mfat.govt.nz/downloads/trade-agreement/transpacific/main-agreement.pdf>, 2011年3月27日访问。

括纺织品和服装产品。

特征二是农产品市场的全面开放，并实行零关税。这是谈判中最大的难关之一。目前WTO多哈回合谈判未取得进展的主要原因就是农产品有限自由化不能取得突破，更何况农产品的完全自由化了。而TPP恰恰就在于力图对此实现实质性突破。日本表明参加谈判后引起了国内很大的争论，其主要原因就在于此，即国内存在强大的农业保护主义势力。<sup>①</sup>而主张农产品全面自由化的加拿大未全面参与谈判则正好相反，则是对于泛太平洋经济协定谈判能否实现这一突破抱有担心。TPP谈判一旦成功，在规定的过渡期内的例外清单中也会包含若干国家的农产品。

特征三是覆盖面远远广于一般自由贸易协定。一般的自由贸易协定主要是贸易，也有的涉及到投资自由化的规定。美国参加的自由贸易协定一般还包括知识产权保护的机制。而TPP除了这些以外，还涵盖了更为广泛的领域，远远超过了WTO多哈回合谈判的议题所涉及的领域。特别是电子商务、环境和劳工。

特征四是双重争端解决机制，即一般的争端解决机制和投资争端解决机制的并行。除了一般争端解决机制处理解决与TPP协定的解释和执行相关的争端之外，在投资争端方面，为了促进和保障投资自由化，对于投资者与东道国之间的投资争端，TPP直接采取委托国际机构仲裁，即国际投资争端解决中心(ICSID)解决。这实际上弱化了东道国对外来投资及其投资者的控制权，更加有利于海外投资者。由于ICSID是世界银行集团的机构，受到美国影响，其裁决有利于美国及其公司在所难免，这也成为TPP谈判的一大难点。

特征五是其广域性。一般的经济一体化都是在相邻的特定区域内实施，所以也叫做区域经济一体化。但是TPP从其四国协定开始到九国谈判，都是一个跨越东西半球和南北半球的跨区域的广域经济一体化活动。虽然大体上也是在亚太地区范围之内，但是存在着非APEC国家，超出了APEC的范围，并且参加谈判的国家也各自分属不同的区域经济一体化组织。因此TPP是一个串联亚太地区若干区域经济一体化组织的跨区域的广域经济一体化协定和组织。

从经济一体化的发展看TPP的性质有两个方面。第一，从深度上看，TPP还是处于自由贸易区阶段，尚未进入到更深层次的经济一体化，即关税同盟阶段。尽管它实行全面的零关税措施，但是各参与国的海关和关境仍然存在。各参与国仍然实行自己的海关税则和海关法规。因此，TPP并非是像欧盟那样的高层次经济一体化组织。第二，从广度看，TPP已经超越了大部分经济一体化组织。特别是它在电子商务、环境、劳工领域的突破，将会给当今经济一体化提供一个全新的模式。

### 三、TPP的美国因素

TPP的原型本来只是四个小国的经济统合，而且这四个国家之间的相互贸易数额也是非常小的。如果没有美国这样的经济大国参与其中，这只是小国的游戏，在世界上并不起眼。但是一旦美国加入谈判，其性质就发生了根本的变化。这是因为美国是当今世界首屈一指的经济大国和贸易大国。再加上美国在国际政治、军事等方面的巨大影响力，一旦包括美国在内的TPP得以建立，美国就会在TPP中处于主导地位，TPP将会有强烈的美国色彩，并对很多国家产生强烈的吸引力。我们可以从以下几点来说明。

第一，美国有巨大的进口需求。美国人口虽然只有3亿多，但是美国人一般习惯于借贷消费，储蓄很少，或者根本不储蓄。美国人的巨大消费欲求使得美国成为世界最大的消费市场。在第二次世界大战后相当长一段时间，美国作为世界制造业中心，其强大的生产能力基本上能够满足美国人的消费需求。但是从上个世纪70年代开始，美国的制造业开始向海外转移，随之而来的是进口大量增加，以满足美国日益增长的消费需求。这就为很多国家的产品大量出口到美国创造了空前的机遇。

第二，美国是世界上首屈一指的贸易赤字国。大量进口和出口乏力使得美国产生了巨大的贸易逆差。美国的贸易赤字在2008年达到创纪录的8000亿美元。即使在金融危机后的2010年，美国消费减退，再加上美国政府促进出口政策等因素大大减少的贸易逆差，但其贸易赤字仍然超过5000亿美元。作为贸易逆差国，美国的国际贸易地位不仅没有被削弱，反而还得到加强。这是因为自20世纪80年代以来，在新自由主义经济的影响下，除了

① 代表性的观点见：加瀬良明，日本農業の視点から「TPP」はどう捉えられるのか。農中総研，調査と情報，2011年第1期。

少数资源类产品和一定程度受国家外贸管制的高科技产品之外，国际贸易基本上处于买方市场状态，出口方有求于进口方。美国作为能够大量进口、承受贸易赤字的国家，反而在国际贸易和谈判中处于更有利的地位。其市场对世界其他很多国家产生着很强的吸引力。

第三，美国有能力承受巨额的贸易赤字。美国拥有美元这一国际基轴货币。美元在国际贸易中是最常用的结算货币。美国拥有美元的发行权。这一地位决定了美国相比其他国家更能够承受巨大的国际贸易逆差。只要美元作为国际基轴货币的地位不变，美国在理论上不会发生国际支付的困难，也没有必要大量储备其他国际货币。美国还是国际金融和证券投资中心。美国利用这一地位能够从全世界吸纳大量的金融资产，回笼美元。美国还通过发行美国政府国债的方式回笼美元。这就大大缓解了美国贸易逆差带来的国际收支赤字的压力。这样，很多国家就可以安心向美国大量出口，获取大量美元，又以某种方式投资美国金融市场或者购买美国国债，将美元回笼到美国。尽管自由贸易下美国的国际贸易赤字越来越大，但是由于美国的美元回笼机制，使得美国在自由贸易体制下仍然能够获得最大的好处，享受最大的繁荣。虽然美国国内也有形形色色的贸易保护主义存在，但是从整体上看，美国仍然是当今世界自由贸易体制的最积极的维护者。

第四，美国经常利用它的这种市场优势，大打美国市场牌，吸引很多国家和经济体试图和美国订立自由贸易协定。美国作为建立WTO的主要推动者，当年是想通过WTO的多边贸易体制维护全球的自由贸易。但是WTO成立后在多哈回合等方面陷入僵局，使得美国开始另辟路径和一些国家或经济体建立更紧密的经济关系，缔结自由贸易协定。美国与若干国家相继订立了双边自由贸易协定，比如新加坡、哥伦比亚、韩国等等。但是，美国和欧盟、日本和中国等超级经济体之间由于存在着激烈的贸易竞争关系，未能订立自由贸易协定。

美国虽然是世界最大的单一国家经济体，但是并否认经济一体化对美国带来利益。这是因为经济一体化不但能够给美国带来更加价廉物美的产品，还能为美国的出口，特别是农产品的出口打开更广阔的市场。美国的经济一体化主要指向美国的近邻

国家，即区域经济一体化。美国1992年8月与加拿大和墨西哥签署了北美自由贸易协定（NAFTA），从1994年1月1日起建立了北美自由贸易区（NAFTA），实现北美区域经济一体化。美国还力图将北美自由贸易区进一步扩大到整个美洲，成立美洲自由贸易区，但是由于古巴、委内瑞拉、阿根廷、巴西等国的反对而难有进展。于是美国于2005年与中美洲国家以及多米尼加签署了《美国中美洲自由贸易协定》（U. S. - Dominican Republic - Central America Free Trade Agreement, DR - CAFTA），也是美国在区域经济一体化方面的一个进展。

20世纪90年代以来，东亚地区成为世界经济增长的主要中心之一，美国经济开始从大西洋海岸通过南方阳光带向太平洋海岸转移，使得美国开始对于亚太地区经济产生重大的关注。这表现在美国开始积极推动APEC框架下的经济一体化。由于APEC是跨区域的，所以APEC框架下的经济一体化超越了区域经济一体化的范围，实际上属于广域经济一体化。这样，美国在经济一体化方面有了一个向亚太地区发展的方向和动机。尽管APEC后来逐渐陷入空谈，美国开始与亚太地区若干国家间推进双边自由贸易协定谈判，并取得了坚实的成果。从1999年《美国-新加坡自由贸易协定》开始，美国先后与智利、澳大利亚、韩国等国签订了双边自由贸易协定，并与马来西亚、新西兰、菲律宾等国积极进行自由贸易协定谈判。同时，美国仍然没有对APEC放弃幻想，也在APEC框架下推进亚太广域经济一体化。在2006年APEC河内峰会上，美国总统布什还提出成立在APEC框架下的《亚太自由贸易协定》（Free Trade Agreement of Asia-Pacific, FTAAP）。但是对此提议响应者寥寥无几。受此打击，美国政府才终于意识到APEC框架下的亚太广域经济一体化没有什么前景，于是在APEC继续高调空谈的同时改走现实路线，改变以往的APEC本位的立场，开始注意到新加坡等四国协定。

美国于2008年决定以该协定为基础和蓝本，将其提升为泛太平洋战略性经济合作协定（TPP），并开始和四国进行正式的双边谈判。<sup>①</sup>2009年奥巴马

<sup>①</sup> 石川幸一：《TPP（環太平洋戰略的經濟連携協定）参加を巡る論点》，國際貿易投資研究所，2010年11月2日，<http://www.iti.or.jp/flash137.htm>。

马政府承袭了布什政府的这一政策，于2009年APEC峰会之际正式宣布参加TPP谈判。这标志着美国新的亚太广域经济一体化政策的创新开始。其实美国没有必要为了推进与新加坡等四国的贸易投资自由化而参加TPP谈判。因为新加坡和智利早已和美国有自由贸易协定，而新西兰也即将和美国订立自由贸易协定。美国参与TPP谈判的目的明显在于吸引若干APEC成员参加，架空空谈的APEC，取而代之，主导亚太广域经济一体化。美国利用2011年11月作为APEC东道主的机会强力推行它所主导的TPP计划。正如美国负责APEC事务的资深官员麦克拉克所说：“没有人会在APEC论坛上讨论自由贸易协定问题……，TPP是目前为止可以让各国坐在一起讨论有关21世纪自由贸易协定的唯一途径……，TPP为构建亚太自贸区提供了一种可能。”<sup>①</sup>

由于美国加入TPP谈判，这为其他一些APEC亚太国家带来无限的遐想。TPP在性质上是一个超级自由贸易多边协定，使得那些盯住美国市场的国家绝不会放过这个机会，把参加TPP谈判当作一个打开美国市场大门的千载难逢的机遇。因此，在TPP中，美国成为最大的关键要素。

#### 四、日本与TPP

近年来，TPP一直是日本各界争论的焦点之一。日本民主党政府本来准备在2011年6月正式决定是否加入TPP谈判，以便能够赶上2011年底谈判的结束，从而有可能成为TPP创始缔约国。但是由于3月11日东日本大地震发生，日本各政党和政治势力举国一致投入到救灾工作，于是决定延期参加TPP谈判。<sup>②</sup>到2011年10月，在上任不久的野田内阁主导下，日本的地震救灾工作基本上处理完毕，开始准备加入TPP谈判。

日本是否参加TPP谈判和加入协定关系到处于传统的强大盟国美国和新兴崛起的中国之间的日本对未来应该做出如何选择的战略性问题。<sup>③</sup>日本民主党2009年上台后历经两届内阁。第一届内阁的鸠山首相提倡“东亚共同体”，表现出若干疏远

美国的倾向，开始接近中国。这里所倡导的东亚共同体显然是指中日韩三国，但是后来逐渐扩大到东盟国家，即“10+3”。后来一再加码，澳大利亚、新西兰、印度也来凑热闹，成为所谓“10+6”。最后美国也指出东亚共同体必须要有美国的参与。俄罗斯也出来表态。美俄的掺和实际上意味着所谓东亚共同体只成为空谈。鸠山的“脱美入亚”姿态虽然并没有明确化，但却遭到来自国内的各种强烈抵制，也受到来自美国的各种变相压力。最后鸠山内阁终因在冲绳美军基地迁移问题上陷入僵局而辞职，成为短命内阁。他的东亚共同体朦胧理想也化为空中楼阁。

在这样的背景下上台的菅内阁首要任务是修复日美关系，重获美国的信任。特别是先后担任国土交通大臣和外交大臣的前原诚司任下发生了钓鱼岛事件引起了中日关系的空前恶化，一方面向美国表明了与鸠山内阁的“脱美入亚”决裂的姿态，另一方面提起了加入TPP谈判的话题，并把它放到了“平成开国”的战略高度。

菅直人首相最初是在2011年11月13日横滨举行的APEC工商领导人峰会上提到“平成开国”的。他将此比作明治维新，声称日本已下决定再次打开国门，即第二次开国。他透露，日本内阁已于11月9日通过《全面经济合作基本方针》，将决定是否进行TPP谈判。<sup>④</sup>2011年1月5日，菅直人在日本三大经济团体联合举行的新年招待会上再次强调要推动“平成开国”，具体而言就是将在2011年6月将作出参加TPP谈判的最终决断。不过这次他将“平成开国”称作是日本的第三次开国，大概是顾及到美国，将美国主导的二战后民主化算作第二次开国。<sup>⑤</sup>但是这一进程被突如其来的东日本大地震打断。由于地震救灾不力等原因，菅内阁于2011年8月底黯然下台，取而代之的野田佳彦新首相获得了比较高的民意支持率，在地震救灾取得一定进展后，便可以推行TPP谈判这一决定日本未来走向的长期战略决策了。

① 陈沁：《美国亚太自贸区布局欢迎中国参与》，财新网，2011年4月26日，<http://overseas.caing.com/2011-04-26/100252600.html>。2011年4月30日访问。

② 一体改革、TPP先送りも，MSN産経ニュース，2011年3月30日，<http://sankei.jp.msn.com/politics/news/110330/plc11033001060001-n1.htm>。

③ 石田信隆：《TPPと戦略的経済連携》，《農林金融》，2010年第12期。

④ 平成22年11月9日閣議決定：包括的経済連携に関する基本方針，首相官邸・主な報告書・答申等，<http://www.kantei.go.jp/jp/kakugikettei/2010/1109kihonhousin.html>。

⑤ 菅直人：《将推动“平成开国”》，《国际金融报》，2011年1月8日。

表面看，加入 TPP 的谈判似乎只是一个经济课题，反映日本工商产业界的意愿，作为日本摆脱“平成不况”带来的“失落的二十年”。但是如果把它放入日本在与中国和与美国的关系中，乃至日本是“脱美入亚”还是继续维持在美日同盟基础上保持与亚洲一定距离的现状的大视野中，它实际上反映了日本的重大战略取向。日本有人认为，东盟由于与中国成立了中国—东盟自由贸易区，已经为中国主导，所以也要疏远东盟，有必要投向美国主导的 TPP。<sup>①</sup>

在区域经济一体化成为世界趋势的今天，日本一直处于经济一体化潮流之外。多年以来在美欧经济霸权的夹缝中靠自己单打独斗，艰难地打出一片天地，并在“平成不况”年代苦苦支撑的日本，在没有经济一体化伙伴的相互支撑下，如今已是心力交瘁。所以，日本走向经济一体化势在必行。日本的经济一体化之路大体上可以有三个路径：面向中韩的东亚共同体；面向东盟的“10+1”，进而发展为“10+3”或“10+6”；面向亚太泛太平洋经济圈的 APEC。面向中韩的东亚共同体构想鸠山内阁曾经尝试过。但如上所述以失败告终，除了内政和外交原因外，中日韩三国间复杂而微妙的关系也难以得到中韩的实质性回应和互动，其结果是不断扩大范围，与东盟推进的“10+3”乃至“10+6”重叠，受到美俄搅局变得虚无缥缈。面向东盟的“10+1”则由于缺乏面向中美那样巨大经济体的规模效应，因为东盟国家经济份量不大，不足以拯救日本经济。面向亚太泛太平洋经济圈的 APEC 只是徒有虚名，真正具有实际内容的正是 TPP。

如果美国不加入 TPP 谈判，那么 TPP 对日本不会产生如此吸引力。但是美国加入的话就另当别论了。因为美国的经济规模超过参与 TPP 谈判其他国家总和数倍，再加上贸易额和美国庞大规模的进口，日本参加 TPP 谈判就是和美国谈判如何获得进入美国市场的敲门砖。日本处理完东日本大地震救灾事务后可能会将 TPP 谈判作为主要课题。<sup>②</sup>在日本加入 TPP 成为现实时，由于日本和美国两国的 GDP 和相互之间的贸易额将在 TPP 各成员中占据绝大部分，相比之下其他各国的部分几乎可以忽略不计，因此 TPP 的本质和核心就是日美

FTA。美国虽然和韩国、新加坡、智利等有自由贸易协定，与加拿大和墨西哥同处于 NAFTA 之中，享受自由贸易协定待遇，但是日美两国经济规模太大，两国间贸易和其他经济摩擦常年不断，以至于经常成为两国国内政治和政党论战的话题。所以，无论从日本方面还是美国方面，都不太可能直接发起日美 FTA 谈判。即使发起谈判，谈判也将是旷日持久，难有结果。但是如果是在 TPP 的多边框架下，日美两国都成为 TPP 成员，两国之间自然能够实现自由贸易，而且是无条件无例外的自由贸易。日本向美国出口汽车、化工、机械等产品不会再受到美国的限制，而美国的农产品也将长驱直入，无障碍进入日本市场，必将大大扩大两国贸易和市场，成为两国经济发展新的动力。

因此，菅内阁及其后继者野田内阁摒弃鸠山内阁提出的东亚共同体构想，推进参加 TPP 谈判，明显具有疏远中国和亚洲，面向太平洋进一步靠近美国的战略转向趋势。这里的“平成开国”并不意味着向中韩和亚洲开国，而是向 TPP 成员开国，本质上就是向美国开国。通过日本又一次向美国等开放国门，也同时敲开了美国的国门。虽然 TPP 只是经济合作协定，然而在日美政治军事联盟基础之上有了这样一个全面的经济合作的协定，就意味着日本的经济将更加向美国倾斜，同时有疏远中国和亚洲的倾向。所以，这是日本一个事关未来的重大战略决策，意味着日本民主党政权的战略取向由亚洲转向美国。日本还有意将参加泛太平洋经济协定作为对抗中国崛起的一个战略。<sup>③</sup>

#### 五、中国的经济一体化战略与 TPP 对策建议

21 世纪以前，中国对区域经济一体化没有兴趣。除了那时中国主观愿望不强烈外，客观上中国也地处区域东北亚这个经济一体化空白区域。直到 2000 年，中国才走出经济一体化的第一步：加入《亚太经社委员会发展中成员之间贸易谈判第一协定》（First Agreement on Trade Negotiations among Developing Member Countries of the Economic and Social Commission），也称《曼谷协定》。该协定是在联合国亚太经社委员会主导和推动下于 1975 年在泰国曼谷签署，对于成员国之间

① 農林中金総合研究所：《TPPに関するQ&A》，2011年2月17日，<http://www.nochuri.co.jp/skrepo/pdf/sr20110217tpa.pdf>。

② NY 紙、「菅首相はTPPに参加するまで辞めない」と報道，日本インタビュー新聞社=Media-IR，2011年2月26日，[http://news.finance.yahoo.co.jp/detail/20110226-12411044-scncf-bus\\_all](http://news.finance.yahoo.co.jp/detail/20110226-12411044-scncf-bus_all)。

③ 中国に対抗 環太平洋協定参加へ，産経新聞，2010年10月16日。

的贸易进行优惠安排,目前有印度、韩国、孟加拉国、斯里兰卡、老挝、巴布亚新几内亚、中国7个成员。该协定总体上所涵盖的产品并不多,对于中国参与区域性经济一体化并不具有全面意义。<sup>①</sup>

中国—东盟自由贸易区(CAFTA)的创建是中国参与区域经济一体化的第一个具有重大意义的举动。东盟是一个在20世纪成功从意识形态型国际组织向脱意识形态的经济贸易型国际组织转型的区域经济一体化组织。它取得了巨大的经济成就的同时,也因其包容性获得了国际普遍认可。东盟与东北亚三国都有着非常密切的经济贸易交往,这些双边贸易额甚至远远大于东盟内部成员间的贸易额,因此东盟与东北亚三国之间发展更密切的经济贸易合作,乃至建立东盟和东北亚的东亚广域经济一体化的意愿特别强烈。这与中国在经济一体化战略不谋而合。在2001年第五届中国—东盟领导人会议上,双方同意于10年内建立CAFTA,并授权中国与东盟各国经济部长和高官尽快开始谈判。为了支持东盟一体化进程,中国宣布,将率先向东盟三个最不发达国家老挝、缅甸和柬埔寨提供特惠关税待遇。次年11月在第六次中国—东盟领导人会议上,双方共同签署了《中国东盟全面经济合作框架协议》(CAFTA协议),决定到2010年1月1日建立CAFTA。这标志着CAFTA建设的全面启动。

2004年1月,中国—东盟双方启动了“早期收获计划”,600种农产品先行降低关税。同年11月,在第8次中国—东盟领导人会议上,中国和东盟签署了CAFTA项下的《货物贸易协定》。它包括23个条款和3个附件。该协定的实施,标志着中国—东盟间的全面降低关税的进程开始启动。首批7445种商品的关税降到20%左右。2007年1月,中国—东盟签署了CAFTA项下的《服务贸易协议》,开始了CAFTA向纵深发展。2009年8月,在泰国举行的第八次中国—东盟经济贸易部长会议上,中国—东盟签署了CAFTA项下的《投资协议》,完成了CAFTA协议规定的CAFTA的主要领域的建设。在此基础之上,2010年1月1日,CAFTA如期全面建成。中国与东盟6个老成员之间超过90%的产品实行零关税。中国对东盟的平均关税从自由贸易区建设之前的9.8%降至0.1%,

东盟6个老成员对中国的平均关税也从之前的12.8%降至0.6%。到2015年,中国与东盟4个新成员之间的贸易自由化水平也将达到同样水平。双方的服务业也将进一步向对方开放,投资环境大大改善。<sup>②</sup>2005年7月20日双方签署了《争端解决机制协议》,CAFTA完成了从实体法规则到程序法规则的构建。CAFTA成为东盟推行“10+1”最成功的模式。

显然,CAFTA是中国倾注了全部精力精心打造和参与的经济一体化。中国的经济一体化战略无疑是以此为核心,围绕着CAFTA而展开的。由于CAFTA的成功示范效果,日本和韩国也相继与东盟成立了“10+1”模式的经济一体化。日本—东盟之间缔结的是《日本—东盟经济伙伴协定》,即AJCEP,韩国—东盟之间缔结的是《韩国—东盟自由贸易协定》,即KAFTA。AJCEP与KAFTA是在CAFTA协定之后缔结的,很大程度上参照了CAFTA的模式,受到CAFTA协定的很大影响。特别是KAFTA,先制定框架协议,然后相继完成《货物贸易协定》、《服务贸易协定》、《投资协定》、《争端解决机制协定》四大具体协定,构成一个完整的从实体法到程序法的协定规则体系,完全是CAFTA模式的翻版。

CAFTA建设的开始正巧是中国加入WTO的年份。由于中国抓住了WTO多边自由贸易机制带来的机遇,经济和贸易得到极大的发展,经济规模和国力得到空前增强,短短10年已经一跃成为世界第二经济大国、贸易大国,并且在出口总额和外汇储备等方面居于世界首位。因此,CAFTA的成功也导致中国在东亚地区的存在感大大增大,中国已经在东盟推进的与东北亚三国之间的三个“10+1”模式中占据了主导地位。

TPP的泛太平洋广域经济一体化和东亚经济一体化之间出现了竞争关系,实质上就是美国主导的广域经济一体化与中国主导的经济一体化之间的竞争。美国和中国的经济和贸易规模分别是世界第一和第二,因而经济规模第三的日本的动向成为一个比较关键的因素。如前所述,日本已经表现出强烈的“脱亚入美”倾向,这势必对中国的经济一体

① 何力:《国际经济法论》,上海人民出版社2002年版。

② 《综述:中国—东盟自贸区推动区域经济一体化新航程》,中国新闻网,2010年1月8日,http://www.chinanews.com.cn/cj/cj-gncj/news/2010/01-08/2060544.shtml,2010年10月29访问。

化战略产生重大影响。

面对 TPP 的兴起和发展，中国已经对其动向表示出一定关心，开始收集相关情报。但是，目前中国对此的研究和掌握的情报信息还比较贫乏，特别是 2011 年夏威夷 APEC 前后面对 TPP 谈判的快速进展和日本表明参加 TPP 谈判，显得非常突然，以至于中国有关方面发言人在被问及此事和中国的立场时，表明中国还没有收到有关加入谈判的邀请。其实参加 TPP 谈判并不需要邀请，因为它毕竟是一个在 APEC 大框架下，只要是 APEC 的成员，只要表明参加的态度，都是可以参加到谈判进程中去的。就连非 APEC 成员哥伦比亚都大胆表明有参加的意愿。中国感到很突然的主要原因是，TPP 进展太快，并且一旦在很短时间内达成协议，预计到 2015 年就可以基本实现协定所规定的主要目标。而中国对此还难以适应，难以作出必要的法律和调整。但是，这种静观其变，消极应对不一定符合中国的国家利益。这是因为 TPP 实际上是世界经济格局的一次大洗牌。特别是如果日本加入其中，中美、中日和美日经济贸易关系将会出现重大的变数。因此，笔者认为，这是中国重新审视经济一体化战略的时机，应该采取以下对策加以应对。

第一，突破传统的区域经济一体化的空间观念，树立广域经济一体化的全新概念。CAFTA 在某种意义上就是广域经济一体化，但是它没有脱离地理相邻性。对于像 APEC 框架下的 FTAAP 的广域经济一体化，由于其几乎陷于空谈，中国并未也无必要认真应对。但是 TPP 的出现，使得脱离地理相邻性的广域经济一体化具有了极大的现实性。这就使得亚太地区一些在区域经济一体化中陷入僵局的国家，或者试图追求更佳经济一体化效应的国家开始从 TPP 广域经济一体化中找到发展的方向。因此，中国国际经济法学界必须要对广域经济一体化现象进行研究，探讨它和区域经济一体化的共性与特征，并进行相应的法理解释。对于广域经济一体化的现实版 TPP，必须站在国家战略层面上，对其由来、发展以及为什么能够得以如此迅速发展和被很多国家所接受进行深入的分析解释，为我国作出正确的决策提供理论上的帮助。

第二，改变目前对 TPP 的消极应对的做法，加强对 TPP 的研究和评估。面对泛太平洋地区若

干重要国家推动的 TPP，我国学术界和政府有关部门还显得研究和准备不足，不足以应对 TPP 的迅速进展给中国乃至全世界经济贸易格局的巨大冲击。特别是对于日本参与 TPP 对中日经贸和政治关系的影响还没有任何研究和评估。因此，加强对 TPP 以及日本加入 TPP 动向的研究已成为当务之急。

第三，中国自身也可以积极考虑参加到 TPP 谈判之中，以此作为中国未来经济一体化即国际经济合作的突破口和战略大转折。任何重大的战略决策都必须权衡中国的国家利益何在。经济一体化战略的核心就是看能否促进中国的出口和向海外投资，中国国内产业是否会受到更大的不利冲击。中国作为世界首屈一指的出口大国和外汇储备大国，经济贸易自由化显然符合中国最大的国家利益。目前“中国制造”的产品的主要市场毕竟是发达国家，特别是美国、欧盟和日本。欧盟本身就是一个地理上封闭性的区域性经济一体化组织，中国是不可能参与其中的。因而中国需要进行战略突破的还是美国和日本。TPP 的成立，如果中国不在其中而日本在其中，就会严重恶化中国在这两大市场的环境和条件。如果中国参加其中，实际上就构成了中美日自由贸易区。即使日本不参加，中国参加了，对中国的好处则更大。由于中美贸易长期不平衡状态，美国不时会对中国实行贸易保护主义。至于中美之间直接启动自由贸易协定谈判，在中美政治环境下更不可想象。但是如果中国以参加 TPP 的方式，获得与美国之间贸易的无条件无例外的零关税待遇，会使得中美贸易大大突破。因日本参与 TPP 对中国可能造成的困难也得以抵消。对于中日关系而言，由于中国和日本难以直接进行双边或东亚区域性多边自由贸易谈判，也可以在 TPP 的框架下实现事实上的中日自由贸易。这与中国和日本在东盟加强自由贸易区建设之举可以相互促进。应该肯定的是，由于 TPP 是借用了 APEC 的名义，多少也在 APEC 框架下推进。因此从经济一体化上说，它应该是一个对内开放、对外封闭的经济一体化行动。中国作为 APEC 的重要成员，参加 TPP 谈判，成为正式的 TPP 成员，并不存在法律上的障碍。而且，美国也没有理由反对中国参加 TPP 谈判。<sup>①</sup>

<sup>①</sup> 陈沁：《美国亚太自贸区布局欢迎中国参与》，财新网，2011 年 4 月 26 日，<http://overseas.caing.com/2011-04-26/100252600.html>，2011 年 4 月 30 日访问。

第四,进行体制和法制上的必要调整,应对和消除 TPP 的消极因素。我们必须看到,在中国参加 TPP 的情况下,TPP 的无条件无例外零关税措施将会使得中国农业和农产品失去最后的保护伞。全面开放中国农产品市场给我国国内经济带来的冲击绝不亚于中国入世。它对中国其他经济部门和经济领域也会带来不同的经济效果,有的是正面的,有的则是消极的。特别是在服务贸易领域中的进一步开放将会超过中国入世关于服务贸易方面的市场准入承诺。所有这一切都必须要做好必要而充分的论证。中国目前在知识产权、环境保护、劳工保护等方面也还有很多法律制度上的薄弱环节。如果中

国要参加 TPP 的谈判,也必须在国家管理体制和法律制度上进行大规模的改善和调整。虽然笔者主张中国应该积极参与 TPP 谈判,并且尽早加入 TPP,但是在国内体制和法律制度还没有充分调整完毕,关于 TPP 对国内农业以及其他经济部门的正负影响还没有充分评估和论证之前,还是不能贸然启动相关程序。毕竟 TPP 谈判并没有设立参加的最后期限。即使像日本、加拿大等国,也都是要在国内充分讨论和论证完毕后才正式启动其 TPP 的谈判和加入程序。

(责任编辑 周 阳)

(上接第 89 页)题的判定,中国寸步不让……这使我们对中国之后如何恰当处理其他敏感、核心问题充满了信心和期待。

#### 四、结语

后金融危机时代,中国作为世界第二大经济体已遭遇以及即将面临的贸易争端形势,任重道远、荆棘遍布。国际贸易争端急剧增多只是国际贸易恢复和发展的小插曲,整个国际贸易的发展仍在向开放自由的方向前进。根据 WTO 的统计数据显示:

全球货物出口和 GDP 增长在 2009 年经历了 10 年以来唯一一次负增长之后,2010 年显示出强劲的增长势头,增长幅度分别约为 14% 和 4%。<sup>①</sup> 所以中国面临的国际贸易大环境是良好的,贸易争端在法律和外交框架内可以得到合理解决。我们需要在详尽分析法律问题的基础上,尝试用不同的解决机制和外交方法高效、明智地解决问题,为新时期我国“十二五”规划的实施保驾护航。

(责任编辑 周 阳)

<sup>①</sup> WTO, International Trade Statistics 2011, Chart 1—Volume of world merchandise exports and gross domestic product, 1950—2010, [http://www.wto.org/english/res\\_e/statis\\_e/its2011\\_e/charts\\_e/chart01.xls](http://www.wto.org/english/res_e/statis_e/its2011_e/charts_e/chart01.xls), last visited on 20 February 2012.