

# 中国加入 CPTPP 的可行性及策略路径

■ 常 静 湖北第二师范学院

**摘要:** CPTPP 作为日本主导的高标准自贸区,对我国带来的影响是多方面的,有利有弊,加入其中能够最大限度减少不利影响。CPTPP 绝大部分条款的要求中国均能满足,部分条款的要求与中国国内经济体制改革方向一致,少数条款的要求与中国国内现行规则的差距在缩小,加上大多数 CPTPP 成员国的支持,在 RCEP 协议签署后,中国加入 CPTPP 的条件已然成熟。中国应该尽快推进加入谈判,借助于 RCEP、APEC、“10+3”平台加强与各国谈判,并推动现有的 FTA 和 BIT 升级谈判,在自贸区(港)建设中先行先试 CPTPP 规则,进而从根本上减少加入的阻力。

**关键词:** CPTPP; 中国加入; 策略路径

2020年11月20日,习近平主席在 APEC 领导人非正式会议上表示,为了更好地推进亚太经济一体化进程,中国会考虑加入“全面与进步跨太平洋伙伴关系协定”(CPTPP)。中方的这一表态引发了全球的高度关注。随后,澳大利亚、新西兰、马来西亚等国对中国坚持多边主义和自由贸易的立场表示欢迎,愿意接纳中国成为 CPTPP 成员国。脱胎于 TPP 的 CPTPP 是在美国退出后日本主导下的一个高标准的自贸协定,其开放程度超过了任何一个 FTA。同时,RCEP 于 2020 年 11 月 15 日正式达成协议,标志着全球最大的自贸区正式启动。而日本、澳大利亚等 7 国同时是这两个自贸区的成员国,CPTPP 和 RCEP 在地域分布和成员国方面多有重叠之处。在这样的背景下,中国选择加入 CPTPP 能够在一定程度提升其在亚太地区经贸合作中的话语权。从 CPTPP 的条款看,虽然国有企业、知识产权、劳工权益等条款上对中国的针对性较强,部分条款甚至涉及到中国基本经济制度。但在中国全面深化改革、主动扩大各行业对外

开放度的今天,加入 CPTPP 可以用其高标准规则来对国内经济体制改革形成倒逼态势,从而更好地推动我国对外开放的高质量发展。

## 一、CPTPP 对中国带来的影响

### (一)为中国高水平对外开放提供了参照标准

CPTPP 作为美国退出后日本主导成立的大型自贸协定,其在贸易投资、知识产权、竞争政策、技术壁垒、电子商务等议题上构建了高标准的规则体系,为推动亚太地区经贸一体化进程构筑了范本。如今,在多边贸易体制日渐边缘化的时期,我国坚定不移地推进对外开放,力图打造全新的对外开放新格局。就国内政策而言,2020 年初至 2021 年初,我国围绕服务贸易深化创新、金融业扩大开放、稳外贸稳投资等方面出台了多项政策文件;大力推进海南自贸港建设,出台了《海南自贸港法》征求意见稿。在这些政策文件及立法草案当中,关于贸易投资、市场准入、知识产权保护等方面的

相关规则与 CPTPP 较为接近,特别是在海南自贸港实施方案的相关政策文件中,我国主动对接 CPTPP 数字贸易、服务贸易、航运政策等标准,进一步彰显了我国新时代对外开放的决心。就国际动向而言,2020 年 11 月中旬,经过我国与其他贸易伙伴的共同努力,RCEP 正式签署,亚太地区经济一体化进程更进一步。而 RCEP 当中的部分规则是借鉴 CPTPP 相关规则。由此可见,CPTPP 构建的高标准经贸规则,不仅为我国国内经济体制改革提供了规则参照,也为我国进一步融入亚太区域价值链提供了对接平台。

### (二)CPTPP 的外溢效应同我国与域内“一带一路”国家深化经贸合作互为支撑

CPTPP 生效两年来,经济、规则等方面外溢效应日渐凸显。而“一带一路”建设也处于深入推进阶段,CPTPP 外溢效应与“一带一路”经贸合作深化互为支撑。一方面,CPTPP 域内不少国家是“一带一路”建设的重点区域,如东南亚几个国家。通过 CPTPP 的实施,将高标准的经贸规则在“一带一路”建设的国家推行,

[作者简介]常静(1980—),女,湖北第二师范学院数学与经济学院副教授,博士;研究方向:对外贸易。

可以在很大程度上改善这些国家贸易投资软硬件环境,并能够推动这些国家的国内经济政治制度改革,从而为中国与这些国家之间的经贸合作提供了有效的制度支撑,不仅能够降低贸易投资成本,还能够提升贸易投资效率。另一方面,我国与CPTPP 域内“一带一路”沿线国家深化经贸合作,反过来进一步释放了CPTPP 的贸易、规则等外溢效应。如我国企业在CPTPP 域内“一带一路”沿线国家进行投资,不仅需要遵守CPTPP 的投资规则,而且还能够借助于CPTPP 的零关税及原产地规则在CPTPP 域内销售,进而能够扩大CPTPP 区域贸易体量。这样我国的投资企业在吸纳CPTPP 高标准投资规则的同时还能够提升与CPTPP 域内国家之间的贸易量。CPTPP 的规则、经济等方面的外溢效应与我国深化域内“一带一路”国家的经贸合作能够相互促进与相互支撑。

### (三)增加了中国参与国际经贸新制定规定的不确定性

CPTPP 是一个高标准经贸协议,内含多个新的国际经贸规则,对未来WTO 改革以及多边、区域性贸易规则的制定有重要影响。首先,CPTPP 会影响未来多边经贸规则的制定和WTO 改革。如在跨境数据流动、政府采购、环境保护、劳工权益等方面制定了较为严格的规则,并将这些规则与贸易争端解决机制相挂钩,同时还在WTO 争端解决机制的基础上制定了新的“玩法”,解决程度比WTO 规则或其他的区域贸易协定更加复杂。因CPTPP 涵盖的人口和GDP 总值较多,在全球具有重要影响力,极有可能对未来多边贸易规则和WTO 改革造成影响。可见,CPTPP 生效抬升了日本在WTO 改革

及国际经贸新规中的影响力,日本影响力的提升自然不利于“中国声音”的传播。其次,CPTPP 会影响亚太地区经贸规则的制定。日本主导了CPTPP 的达成,将其贸易主张注入其中,成为亚太地区经贸规则的标准。如RCEP 中的电子商务专章中大部分规则就是借鉴CPTPP 电子商务规则。由此看,CPTPP 的生效同样提升了日本亚太经贸新规中的话语权。对于中国而言,要摆脱国际经贸新规制定权的不确定性及日本带来的不利影响,就需要加入其中并接受CPTPP 规则,这样我国提供的国际经贸新规“中国方案”才会更具说服力,也就会被更多的国家所接受。

### (四)延缓与中国相关的自贸协定谈判进程

商务部数据显示,截至到2021 年1 月,中国已经与26 个国家和地区签署了19 个自贸协定,另外还有中日韩等10 个自贸协定正在谈判过程中。一直以来,加强与亚太各国的经贸合作是中国推进自贸协定谈判的核心战略,CPTPP 的生效对中国形成了一定的“包围”之势,对中国扩大自贸协定“朋友圈”带来了压力。一方面,CPTPP 的生效在一定程度上会延缓亚太自贸区(FTAAP)谈判进程。就FTAAP 而言,从2010 年“横滨宣言”以来,我国就极力主张升级现有APEC 机制,推进亚太自贸区谈判,以更好地推进亚太区域经济一体化进程。但因为先后有TPP、CPTPP、RCEP 的影响,亚太自贸区谈判进展缓慢。特别是CPTPP 生效后,其域内区域涵盖了亚太大部分国家,相关标准比RCEP 要高。在这种情况下,亚太地区部分国家并没有推进FTAAP 的谈判动力。另一方面,CPTPP 的生效对中日韩自贸区谈判

也会有一定影响。推进中日韩FTA 建设是我国对外自贸区建设的重点,中日韩三国产业优势的互补性较强,从2013 年3 月至2019 年底,三方共举行了16 轮谈判,取得了较大的进展。但从2018 年CPTPP 生效后,日本的谈判动力有所下降。2021 年1 月,韩国政府宣布加入CPTPP,得到了日本的热切响应。在中日、中韩贸易结构日渐趋同化的情况下,一旦韩国加入CPTPP 后,中日韩自贸区谈判进程更会推后。对于我国而言,只有加入了CPTPP,与日韩一起在CPTPP 框架内构建中日韩自贸区更具现实意义。

## 二、中国加入CPTPP 条件基本成熟

### (一)多数条款的要求对中国加入不构成障碍

中国既考虑加入CPTPP,由此表明中国与其他贸易伙伴所签订的双边或区域贸易协定中的规则已经与CPTPP 规则比较接近。实际上,协定中80%的条款中国基本上符合要求,包括大多数商品的市场准入要求、贸易便利化措施、技术贸易壁垒等。在中国对外签订的16 个FTA 中,中韩FTA 标准最高,多数内容符合CPTPP 规则的要求。如在市场准入方面,中韩FTA 关于关税减让、过渡期等规定与CPTPP 相差无几,在免税配额方面的要求甚至还低于中韩FTA。而贸易便利化、技术性贸易壁垒等领域的标准中国完全符合条件,如中韩FTA 中关于贸易便利化的规定甚至比CPTPP 规定的内容更加全面。其他的如市场监管、竞争政策、反腐败、透明度等规则中所涉及到的执行措施及国内制度改革等,

也不构成中国加入的障碍，中国国内经济制度及执法机制基本上符合CPTPP的要求。可见，在绝大部分内容上，中国加入并无实质障碍。

## （二）部分条款的要求与中国改革方向是一致的

目前，CPTPP中的环保政策、劳工问题、知识产权等条款，我国暂时还不能达到其要求，但其规定的内容及原则符合中国经济体制改革和扩大开放的要求。如在环保政策方面，虽然CPTPP在执行措施上的要求要多于中韩FTA中的规定，但这些内容本身是符合中国环保政策要求的，如加强臭氧层保护、加强海洋污染治理等。中韩、中瑞等FTA中纳入了环保政策，说明中国与贸易有关的环保政策并不排斥，提高环保质量达到CPTPP的要求并不难。在劳工问题上，CPTPP采用的是国际劳工标准为基础，虽然中国加入的劳工条约要少于美日，但劳工权益保护也基本上处于CPTPP的平均水平，而主要的争议在于社会保障体系和工会权利等，这些方面中国暂时还达不到要求，但中国正在推进这方面的改革，如正赋予工会相对自由、独立的地位。在知识产权保护方面，虽然我国与美日等国家差距较大，但整体保护水平高于CPTPP平均水平。而且中美第一阶段经贸协议达成后，中国正在加紧修订知识产权方面的立法，并不断提升知识产权执法效率和司法保护水平，有理由相信一旦中国加入CPTPP，知识产权条款不会成为阻碍条款。总体看，环保、劳工、知识产权等条款中国暂时不能完全达到要求，但与中国改革方向是一致的，不会成为中国加入的障碍。

## （三）少数条款的要求与中国现

### 行规则之间的差距正在缩小

这方面的条款包括投资规则、部分商品的市场准入等。这些条款同样不会对中国加入构成障碍。在投资规则方面，中国实施的负面清单制度与CPTPP绝大部分成员国的负面清单制度差不多，中国只需要进一步改革负面清单制度，就能够满足CPTPP的要求。投资规则中另一个问题就是资本流动问题，CPTPP要求跨境资本能够自由流动，这与中国现行规则有一定差距。对中国而言，推进跨境资本自由流动改革难度较大，但在过渡期内只要能够妥善安排是可以达成的。在部分敏感产品市场准入方面，如汽车、农业、能源等，尽管汽车及零部件等领域对中国可能会带来冲击，但可以借鉴中韩FTA过渡期的经验，这样就能够逐渐减缓加入CPTPP后对其国内汽车产业造成的冲击，而农业、能源对于中国而言并不属于特别敏感的领域，只要中国做好应对措施，并利用好CPTPP中的差别待遇条款，所造成的冲击比较小。

## （四）极少数条件的要求与中国国内先行规则差距较大

这方面主要指的是政府采购和国有企业等条款，这两个条款就目前形势看，可能会成为中国加入CPTPP的障碍。中国对于政府采购包含的实体、地域范围十分谨慎，尚未加入《政府采购协定》。但中国从2007年加入该协定谈判，过去13年间已经参与了多轮谈判，与各缔约方的差距正在缩小。在国有企业改革方面，因为中国各级政府给予国企的补贴较多，致使部分国家认为国有企业享有独特的市场地位。国企改革比较复杂，涉及到中国经济体制机制等多个方面，中国政府

对此比较谨慎。虽然这两个问题改革难度大，但中国一直在稳步推进，如2018年底确定的国企混改、市场竞争等原则，与国际经贸规则的差距正在缩小，同时对国内经济问题也没有造成什么负面影响。这就表明，中国国企改革路径是正确的，虽然过程困难，但要达成CPTPP的要求是完全可能的。

## （五）CPTPP大多数成员方对中国加入持欢迎立场

CPTPP并非封闭性贸易协定，其明确规定只要得到各成员方的同意后就可以加入其中。目前，大多数成员方是支持中国加入的。如澳大利亚表示，让中国、印尼加入其中，可以扩充CPTPP的容量，符合各方利益。新西兰也表示，接纳中国加入CPTPP，是推进亚太经济体一体化的基础。马来西亚也认为，没有中国的CPTPP是不完整的，应该为美国在亚太地区战略收缩提前做准备。日本对中国加入CPTPP并不十分积极，两国之间是竞争关系，但也不排斥，有谈判余地。美国当初筹建TPP的目的就是要将中国排除在亚太经贸圈之外，如果拜登能够顺利执政，美国可能会重返CPTPP，中国应该在美国重返之前加紧推动加入CPTPP谈判。

## 三、策略建议

### （一）落实高层意图，尽早启动谈判

近期，习近平主席、李克强总理、商务部发言人均在不同场合提到中国对加入CPTPP持开放态度。中国应积极落实高层意图，启动对加入CPTPP进行研究，加强与域内各方的对话协商，尽快启动加入谈

判。一方面,加强与支持中国加入 CPTPP 的国家进行谈判,进一步夯实这些国家对中国加入的支持根基。当前,澳大利亚、新西兰、马来西亚等国家明确表态支持中国加入,中国应“趁热打铁”,就加入 CPTPP 的要求、方式、目标等进行谈判,力争将支持落实到文本协议中。另一方面,要加强与日本及暂未表态的国家进行沟通。日本作为 CPTPP 的主导者,既是规则与标准的主导者,也是域内经济及贸易的主导者,日本对中国加入的反应并不积极。但经过疫情后亚太区域经济遭遇重创,且 RCEP 已经签署。中国应利用此契机,加强与日本的对话。对于未表态的国家,中国也应该加强沟通,就中国当下的开放决心、加入意义等与这些国家开展谈判。总之,中国应该组织专门的谈判机构,在加快研究的同时,针对不同国家制定分步骤、分层次的谈判策略,力争尽快达成加入协议。

### (二)利用好 APEC、“10+3”等平台,积极与域内各方展开对话

2020 年 11 月在马来西亚吉隆坡召开的 APEC 峰会上,中方与参会各方就抗疫、贸易投资便利化、数字经济创新等主题开展了广泛的讨论,并达成一致共识。2021 年峰会在新西兰举行,中国可以利用这个平台,与 CPTPP 域内各国开展单独谈判,争取达成初步共识。APEC 对成员的约束性不高,是一个相对开放的多边平台,向各国表达中国加入的意愿和态度。实际上,利用 APEC 开展经贸合作已有先例。日本在当年美国退出 TPP 之后,就利用 APEC 平台,分别与各国开展单独对话,在推动 CPTPP 达成上起到了重要作用。另外,东盟主导的“10+3”也

是一个较好的对话平台,日本、东盟部分国家是域内成员方,而中国、韩国、印尼等国均有加入意愿,因此可以充分利用该平台,与韩国一起,加强与各方接触,力争达成初步成果。

### (三)以 CPTPP 规则及标准为基准推动现有的 FTA、BIT 升级谈判

中国目前与 CPTPP 成员方均签订了 FTA 或 BIT 协议。其中与澳大利亚、智利、新西兰、文莱、新加坡等八国签署了 FTA,与日本、澳大利亚、越南、马来西亚、新西兰等 8 国签署了双边投资协定。中国与 CPTPP 成员方有较好的经贸合作基础。可以进一步以 CPTPP 贸易、投资的相关规则及标准作为依据,推进现有的 FTA、BIT 升级谈判。一方面,中国能够满足大多数 CPTPP 条款的要求,还有部分条款与国内经济体制改革方向一致。以此为前提,与澳大利亚、新加坡、新西兰、文莱等 8 国就现有的 FTA 进行升级谈判,在贸易便利化、市场准入、原产地规则等条款上主动对接 CPTPP,构建中国与 CPTPP 域内成员方规则同质的格局。另一方面,中国应尽快与日、澳、越、马等 8 国升级现行的 BIT 进行谈判。在投资便利化、资本跨境流动、电子商务等规则尽可能最大限度实现与 CPTPP 规则的对接,重塑中国与 CPTPP 域内各方投资自由化的新格局。通过升级自贸协定、投资协定,最大限度减少与域内各国的规则及标准分歧,从而为加入奠定基础。

### (四)深化对外开放力度,利用自贸区(港)先试先行 CPTPP 规则及标准

在疫情流行全球经贸大幅下滑的背景下,中国继续坚持对外开放

立场并扩大对外开放力度,如自贸区扩容、RCEP 签署、中欧 BIT 签署等。由此,中国应该将 CPTPP 相关规则及标准纳入到自贸区(港)建设中,将自贸区(港)打造成为应对国际经贸先进规则的试验阵地,大力提升我国对外开放水平,减少加入 CPTPP 的阻力。具体而言:第一,自贸港的开放力度要高于现有的国内自贸区,将 CPTPP 规则及标准纳入到其开放性经济体系建设阻力较小,如市场准入、投资规则等条款,将这些条款在自贸港进行推行,可以检验中国应对 CPTPP 的抗压性并及时总结不同类型规则及标准所形成的经验。第二,用 CPTPP 高标准自贸规则对接自贸港建设的同时要进一步加大自贸区的税收、金融改革力度,如在上海自贸区新片区对照 CPTPP 规则开展跨境金融服务,确保配套机制能够与高标准经贸规则相适应。第三,在先行先试改革中,一些涉及到中国与 CPTPP 差距较大的规则所形成的经验,可以在国内自贸区或经济特区进行试验,逐步由点到面的推广,进而减少加入之后带来的改革阵痛。▲

#### 参考文献:

- [1] 逯新红. 中国加入 CPTPP 的时机与条件是否成熟[J]. 金融与经济, 2019(9): 63-67.
- [2] 苏庆义. 中国是否应该加入 CPTPP [J]. 国际经济评论, 2019(4): 107-127.
- [3] 刘向东, 李浩东. 中国提出加入 CPTPP 的可行性与实施策略分析 [J]. 全球化, 2019(5): 57-69.
- [4] 刘斌, 于济民. 中国加入 CPTPP 的可行性与路径选择[J]. 亚太经济, 2019(5): 5-13.