

TPP 高标准国际贸易规则对中国的挑战及应对策略

潘晓明

【内容提要】 美国力推的 TPP 谈判将确立继乌拉圭回合谈判之后的最新国际贸易规则，这将对国际贸易乃至国际经济体系产生深远影响。从推行全面市场开放到更完善的投资者保护，从对国有企业行为的规制到环境和劳工保护等新议题的引入，TPP 将导致现行国际贸易规则体系的重大调整。中国对包括 TPP 在内的自由贸易协定持开放立场，对其“高标准”表示“理解”和“欢迎”，并对加入 TPP 谈判持积极和开放态度。但 TPP 代表的高标准贸易规则确实不符合中国国情，加入 TPP 将带来重大的现实挑战。本文从分析 TPP 新贸易规则的高标准出发，结合中国实际，探究这些高标准国际贸易规则对中国经济造成的各种挑战。在此基础上，结合中国当前的经济改革，探讨如何进行结构调整，以应对 TPP 带来的挑战。如果说中国加入 WTO 为中国经济过去十多年的高速发展创造了机遇，那么目前应该利用 TPP 所带来的外部刺激，以改革促发展，为中国经济发展创造新机遇。

【关键词】 TPP 国际贸易规则 全球价值链 经济结构改革

【作者简介】 潘晓明，上海国际问题研究院世界经济研究所助理研究员

【中图分类号】 E74

【文献标识码】 A

【文章编号】 1006-1568-(2015)05-0096-16

【DOI 编号】 10.13851/j.cnki.gjzw.201505007

作为世界重要的大型自由贸易协定谈判之一，跨太平洋经济伙伴关系（Trans-Pacific Partnership，简称 TPP）谈判是推动现有国际贸易规则体系改革的重要力量。2015 年 6 月，美国国会参众两院通过贸易促进授权法案（Trade Promotion Authority）并获奥巴马总统签署。奥巴马政府以此授权，可以签署国际贸易条约而不必经过国会的逐条审议。这为 TPP 谈判扫清了障碍，推动谈判朝着最终达成协议迈出了重要一步。TPP 谈判进入最后阶段。2015 年 7 月的夏威夷部长会议就 TPP 中分歧较大的议题进行协商。虽然各成员国奋力冲刺，但有关汽车的原产地规则、奶制品的市场准入等问题，未能最终达成协议。TPP 谈判虽然存在障碍，但 TPP 达成协议只是时间问题。

面对即将诞生的 TPP，中国政府高度开放，表示愿意融入世界贸易体系，包括接受 TPP 在内的“高标准”贸易协定。^① 中国融入新的规则体系只是时间的问题，然而如何将新规则体系的高标准和自身的改革进程相结合，以发展促改革，为适应新的规则体系做好准备，这既是中国经济与世界深度融合过程中面临的挑战，也是中国成为世界经济领导者进程中的重要机遇。本文通过分析 TPP 谈判的重要议题以及所代表的高标准，探讨中国加入 TPP，接受这些高标准规则所面临的挑战，并结合中国经济结构改革，探讨如何进行调整，来推动中国更好地迎接挑战，利用 TPP 为中国经济创造更多的发展动力。

一、国际贸易规则体系变革的动力

现有的以世界贸易组织（WTO）为代表的国际贸易体系是第二次世界大战后建立的布雷顿森林体系的重要部分，也是国际体系中成员国最广泛的贸易协调机制。WTO 及其前身关税与贸易总协定（GATT）为战后 70 年国际经济秩序的稳定和国际贸易的蓬勃发展提供了机制上的保障。然而，随着经济全球化的发展和发展中国家国际经济地位的上升，国际社会的力量对比发生了变化，发展中国家作为国际贸易的重要参与者，希望在国际贸易规则的制定中体现其利益诉求，对发达国家主导的国际贸易体制构成了挑战。

^① Shannon Tiezzi, “Will China Join the Trans-Pacific Partnership?” *The Diplomat*, October 10, 2014, <http://thediplomat.com/2014/10/will-china-join-the-trans-pacific-partnership/>.

首先，多边国际贸易体系谈判功能失灵。自1947年以来，GATT和WTO对在世界范围内推动贸易全面开放、协调国家间贸易关系可谓功不可没。但根据WTO自身的制度设计，持续的关税减让和贸易规则更新必须通过其成员方的谈判才能实现。正如彼德斯曼（Ernst-Ulrich Petersmann）教授所言，如果把WTO比作一辆自行车，那么其谈判功能就是其中的一个轮子，必须要有定期谈判才能使WTO保持平衡，一直运转下去。^①然而，自2001开始，多哈回合谈判历经十几年，所取得的谈判成果乏善可陈。尽管2013年12月巴厘部长会议签订的巴厘一揽子协定在贸易便利化方面取得突破，但许多实质性问题仍无进展。WTO多边贸易体系的谈判功能陷入失灵状态；作为多边贸易机制，WTO无法从根本上推动国家间贸易的进一步开放和国际贸易规则的升级。发达国家主导的多边贸易体制一直以来通过谈判来调整成员方利益平衡的机制陷入僵局，多边贸易体系面临前所未有的危机。

其次，发展中国家和新兴经济体成为国际贸易体制中的活跃力量。发展中国家经济的普遍发展和新兴国家在国际经济体系中的重要作用，使它们要求拥有国际体系中的更大话语权，以反映其利益诉求。在WTO框架下，发展中国家特别是包括中国、巴西和印度在内的新兴经济体，希望影响国际贸易规则制定，以促进自身国家利益。^②2001年开始的WTO多哈回合谈判把“发展”作为主题，实际上是反映了广大发展中国家在国际贸易规则制定中要求关注发展问题的诉求。然而，新兴经济体和发展中国家与发达国家在WTO多哈谈判的重点上却各执己见。发展中国家要求发达国家取消农业补贴，开放国内市场；而发达国家则希望发展中国家进一步扩大服务贸易准入以及加强对知识产权的保护。多哈回合谈判争论的背后，是发展中国家和发达国家对国际贸易规则制定权的争夺。以美国为代表的发达国家将新兴经济体分享国际贸易规则制定权的诉求视为对现有体系的挑战。发达国家仍试图通过维持其在布雷顿森林体系下对贸易规则制定的垄断性权力，维持其在国际竞争中的优势地位。发展中国家和发达国家的意见僵持，是WTO多哈回合谈判迟迟

^① Ernst-Ulrich Petersmann, "Addressing Institutional Challenges to the WTO in the New Millennium: A Longer-term Perspective," *Journal of International Economic Law*, Vol. 8, No. 3, 2005, pp. 647-665, p. 649.

^② Sungjoon Cho, "The Demise of Development in the Doha Round Negotiations," *Texas International Journal of Law*, Vol. 45, 2010, pp. 573-601, p. 575.

难以推进的重要原因之一。

再次，多边贸易体系的衰落和地区主义的兴起。多边主义(multilateralism)和地区主义(regionalism)的此消彼长一直是国际贸易体系演进和发展的规律之一。早在20世纪90年代初，以北美自由贸易协定(North American Free Trade Agreement, NAFTA)为代表的区域自由贸易协定的出现推动了乌拉圭回合多边谈判共识的达成。而在20年后，WTO多边贸易体系的衰落则反过来带动了地区主义的蓬勃发展。大型区域自由贸易协定谈判成为21世纪第一个十年国际贸易体系发展的重要特征之一。美国、欧洲、日本、中国以及东盟国家成为大型区域自由贸易协定的重要推动者。目前正在进行的大型区域自由贸易协定的谈判除了TPP，还有区域全面伙伴关系(RCEP)和跨大西洋贸易和投资伙伴关系协议(TTIP)。这些大型区域贸易协定代表国际贸易规则变革的重要动力，成为影响国际贸易架构的主要力量。

最后，全球价值链的出现和大规模扩展，要求国际贸易规则更多地满足生产环节分布在不同国家和地区的价值链发展需要，减少贸易和投资的障碍。从上世纪90年代起，随着全球范围关税减让和运输成本的降低，跨国企业通过对外投资在发展中国家设立工厂，形成自己的生产网络，并且带动了世界范围内价值链的形成。^①这对传统意义以“边境以内”(behind the border)为出发点的国际贸易规则设计提出了挑战。^②加工品和零部件的频繁进出口，要求在削减货物关税及配额的基础上，简化通关手续，促进贸易便利化，从而加速货物的流转。与此同时，产业链的扩展使得产品生产与服务贸易更加紧密地结合在一起，对服务贸易要求有更大幅度的开放。另外，产业链的出现和扩张要求各国进一步削减投资藩篱，消除投资中的歧视，为投资者提供更多的保护。除了贸易领域的开放，产业链的拓展还要求加强各国法律协调，提高法律法规的一致性，从而减少经营成本和风险。因此，全球价值链的出现和发展，要求出台与之相适应的新的国际贸易规则。

^① Mitsuyo Ando, "International Production/Distribution Networks in East Asia," in Masahisa Fujita, Ikuo Kuroiwa, and Satoru Kumagai, eds., *The Economics of East Asian Integration: A Comprehensive Introduction to Regional Issues*, Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2011, pp. 93-122, p. 93.

^② Richard Baldwin, "21st Century Regionalism: Filling the Gap Between 21st Century Trade and 20th Century Trade Rules," *WTO Staff Working Paper*, ERSD 2011, August 2011, pp. 8-9.

二、TPP 和国际贸易规则的高标准

TPP 最早是由文莱、智利、新西兰和新加坡之间签署的自由贸易协定，并于 2006 年付诸实施。美国、澳大利亚、马来西亚、秘鲁和越南于 2008 年表示参加谈判。随后，加拿大和墨西哥于 2012 年 10 月正式加入谈判，日本于 2013 年 7 月正式加入谈判。美国主张 TPP 是代表“21 世纪高水平的”贸易协定，力图通过 TPP 影响今后的国际贸易规则谈判和发展方向。

从协定内容上看，TPP 立足于推进成员国间全面削减关税，扩大服务贸易开放，为投资者提供全面保障。TPP 还强化知识产权保护，减少跨境技术转移对生产网络带来的风险，并从全球价值链的角度要求各国提高规则的一致性。除此之外，它还将如环境、劳工、国有企业以及竞争政策等新议题引入贸易规则协商之中。^① 这些新的贸易规则通过将新的元素（如环境和劳工）引入国际贸易的竞争成本，以强化美国和日本等发达国家在国际竞争中的优势地位，使这些国家的跨国企业在长期的国际竞争中保持优势。TPP 的高标准主要包括以下几个方面：

（一）市场准入：全面推动货物和服务市场的开放

第一，货物贸易市场准入：通过零关税加速 TPP 成员国间的商品流动。与所有贸易协定谈判一样，关税减让是重要的谈判议题之一。在 2011 年夏威夷火奴鲁鲁举行的外长会议上，TPP 各成员国达成一致，即全面削减关税，将关税降至零，在国家间实现货物的自由流通。各国还承诺制定关税减让表，并按照减让表逐步对关税进行减让。然而，“零关税”对许多产业意味着失去关税的屏障，要与国外企业同一平台竞争。对于工业化程度相对较低的发展中国家而言，与发达国家的跨国公司竞争将会使其“脆弱产业”面临巨大挑战。可以认为，更高的关税标准将使发展中国家陷入更加被动的处境。即使是发达国家自身，也对这一更高关税标准持反对意见。例如，日本长期对其农产品实施严格保护政策；因此，开放农产品市场一直被视为关税减让的“禁区”。日本始终坚守的所谓“圣域”，涵盖大米、小麦、牛肉、猪肉、

^① “Trans-Pacific Partnership: Summary of U.S. Objectives,” Office of the United States Trade Representative, <http://www.ustr.gov/tpp/Summary-of-US-objectives>.

乳制品以及砂糖等六种农畜产品。妥协的结果是，发达国家和发展中国家同意划分出敏感产品（sensitive products），允许各国根据自身不同情况制定相应的关税减让表。根据各成员国的国情，赋予关税减让表灵活性和弹性，从而推动成员国对货物贸易实现更大幅度的开放。

在 TPP 成员国中，部分发展中国家与中国的早期发展相似，以纺织品作为主要出口商品，如越南。这使纺织品的关税减让成为有关货物市场准入的另一个重要内容。由于纺织品是劳动密集型产品，大幅度的关税减让不仅会冲击纺织产业，还会造成失业及社会稳定。这也是包括越南在内的发展中国家最为担忧的问题之一。美国同意延长发展中国家的关税减让时间表，使其可渐进地开放市场。但在有关纺织品关税的规定中，为了屏蔽非 TPP 成员国，美国还力图推行其在自贸区中适用的“纱线认定（Yarn Forward）”原产地规则，即从纱线生产开始到织布、剪裁的所有过程都在美国或 TPP 成员国境内，才能适用 TPP 条约下的优惠措施。这使得美国在其盟友间形成贸易网络，排除非 TPP 成员国参与竞争，有利于加强与盟友的经济合作，巩固和发展其亚太同盟体系。

无论是在 WTO 多边贸易体系下的关税减让，还是双边的自由贸易协定，通常都将关税维持在一定水平，以维护主权国家行使征收关税的权力。然而，“零关税”需要主权国家让渡相应的权力，消除国家间关税壁垒。对很多发展中国家来说，大幅关税减让会使原本脆弱的产业暴露在来自发达国家的竞争压力之下。美国和日本的市场竞争优势必然会冲击发展中国家的相关产业，使“脆弱产业”更加脆弱，甚至对后者的工业化进程造成负面影响。对于发展中国家来说，“零关税”带来的货物市场全面开放一方面提供了市场准入的机会，另一方面也是对其产业竞争力的严峻考验。

第二，服务贸易准入：推动服务市场的全面开放。服务贸易是美国拥有核心竞争力的重要行业之一。早在 20 世纪 90 年代初的乌拉圭回合谈判中，扩大服务贸易的开放度就是美国主要推动的议题之一。也正是由于美国的推动，WTO 规则才有了服务贸易协定，后者成为 WTO 的新支柱之一。然而，WTO 成立 20 年来，由于发展中国家的反对，金融和通信等敏感行业的服务贸易开放一直未能实现实质性的推进。美国的主要目标之一，就是希望通过

TPP 谈判推动金融和通信市场的开放。这也是奥巴马政府所推崇的“21 世纪贸易协定模型”的关键组成部分之一。^①

服务贸易的谈判主要包括以下几个方面：一是跨境贸易（cross-border services）。TPP 将采取“负面清单”（negative approach）的方式，将成员国不予以承诺开放的服务内容在条约的附件中予以罗列，未予罗列的项目都属于开放的范围。与“正面清单”（positive approach）相比，“负面清单”对于开放程度要求更高。二是金融服务。这里的金融服务是指保险及与保险有关的服务、银行及与银行有关的服务和其他具有金融属性的服务。在金融服务开放的问题上，美国将会着力放开建立商业机构的限制，允许国外投资者拥有 100% 的所有权，不必设立分支机构就可以提供跨国服务等。三是通信服务。推动成员国的电信市场开放以及提高有关电信市场规定的透明度是美国的谈判重点。然而，对于发展中国家来说，电信市场开放会使国家安全处于风险之下。发展中国家对自身安全的担忧是服务贸易谈判的最大障碍。

由此可见，TPP 除了通过“负面清单”的手段来推动服务贸易的全面开放之外，还着重推动金融服务和电信服务的开放。美国希望 TPP 成员国减少对金融和电信服务的准入限制，为美国的相关企业争取到更多的市场准入和投资机会。相比之下，大多数发展中国家的服务行业正处于起步阶段，在金融和通信服务等专业水平和服务化程度较高的行业，发展中国家很难与发达国家竞争。另外，金融和通信行业的服务开放还关系到国家金融体系的稳定和国家安全体系的维护。未做好充分准备就进行大幅度开放必然会引起动荡。然而，TPP 对服务贸易开放的高标准要求使得发展中国家不得不重振国内产业体系，迅速提高竞争力，以此来面对服务贸易开放带来的冲击和挑战。

（二）投资议题：投资范围扩大和投资者保护

投资者保护是投资议题的核心内容。美国希望通过增加对投资者的保护，减少美国跨国公司在海外设立子公司及运营过程中的障碍。特别需要指出的是，征收（appropriation）问题是美国推动谈判的重点内容之一。美国提出，不允许政府“直接或间接”对投资者进行征收。将间接征收也纳入协定，无

^① Ian F. Fergusson, William H. Cooper, Remy Jurenas, and Brock R. Williams, “Trans-Pacific Partnership Negotiation and Issues for Congress,” Issue Brief, Washington D. C.: Congressional Research Services, September 5, 2012, p. 20.

疑会将征收限制在更小的范围内。但是，技术上如何定义“间接”是谈判中的争论焦点。^① 除此之外，非歧视原则要求给予外资充分的保护和安全，而透明度原则试图将成员国政府经济管理的公权力限制在一定范围内，^② 从另一个方面对投资者给予更全面、更有效的保护。

有关投资的谈判还涉及国际贸易体制的改变，即引入投资者—国家的争端解决机制（Investor-State Dispute Settlement, ISDS）。TPP 关于诉讼主体的规定与 WTO 争端解决机制有着本质不同。现有的 WTO 争端解决法律机制规定只有国家才能成为诉讼主体。而在 ISDS 下，条约允许投资者对投资东道国违反 TPP 协议的行为提起诉讼，即非国家也可成为诉讼主体。在赋予企业更多维护自身权益的权利的同时，ISDS 对东道国从中央到地方的各级政府提出了两方面的更高要求：一是更高的政策制定要求，以适应 TPP 条约有关投资保护的相关规定；二是更高的应诉能力要求，由于面临被投资企业诉讼的可能，投资国的中央政府很可能不得不因地方政府的违约行为而应诉。

（三）国有企业议题：对国有企业的行为进行限制

国有企业正成为国际经济中的关注焦点。来自美欧发达国家的跨国公司抱怨中国国有企业在国际竞争中的优势地位，希望在国际贸易规则的层面上对国有企业进行规制。因此，国有企业成为美国在 TPP 谈判议程中竭力推进的内容之一。具体来讲，美国希望通过投资和竞争政策约束国有企业。^③ 在与投资有关的规定中，TPP 将明确限制成员国政府以有利于本国国有企业或行业领先企业的方式实施技术引进。针对国有企业的竞争政策规定包括三个方面：一是要求成员国强化反垄断法；二是规定成员国政府不得对国有企业进行不当支持，使其在竞争中拥有不当的优势地位，但是提供公共服务的国有企业除外；三是要求成员国政府提高支持和控制国有企业的政策和措施的透

^① Jeffery Scott, Barbara Kotschwar, and Julia Muir, “Understanding the Trans-Pacific Partnership,” *Policy Analyses in International Economics*, Vol. 99, Washington D. C.: Peterson Institute, January 2013, p. 32.

^② 贺小勇：《TPP 视野下的上海自贸区的法制思维与问题》，载《国际商务研究》2014 年第 7 期，第 29 页。

^③ 一直以来，美国政府以国有企业的背景为说辞，指责其所从事商业活动的某种政治意图。另外，美国还以国有企业在竞争中的优势地位为由指责其对市场竞争的扭曲，试图通过限制国有企业，使“国有企业不能侵害或损害市场准入条款中的其他方的利益”。参见 David A. Gantz, *Liberalizing International Trade after Doha: Multilateral, Plurilateral, Regional, and Unilateral Initiatives*, New York: Cambridge University Press, 2013, p. 284.

明度。

国有企业议题是 TPP 谈判的首创。在此前的国际贸易规则谈判中，国有企业从未作为单独的议题加以讨论。虽然包括越南、新加坡和马来西亚在内的国家都对国有企业议题写进 TPP 规则表示反对，但对国有企业进行规制仍将是 TPP 的新议题之一，并将影响今后的国际贸易规则体系。对正处于转型中的发展中国家来说，如何处理好国有企业以及国内经济结构和外部规制的压力之间的关系，将是其下一阶段参与国际竞争的重要挑战。

（四）保护环境和劳工：国际贸易规则的新议题

环境保护和劳工权利是 TPP 的另外两个新议题，也是 TPP 关注的焦点议题之一。在现有的国际贸易理论中，并未将环境和劳工作为要素计入国际竞争的成本之中。而 TPP 通过强调对环境和劳工的保护，力图将环境和劳工要素计入成本，从而使发达国家在国际竞争中占据优势地位。

具体来说，TPP 谈判从以下几个方面对环境进行保护：一是加强环境义务的履行，其可与条约的其他义务一样，适用于争端解决机制；二是加强 TPP 各成员国环境法的实施；三是对跨境野生动物走私、违法砍伐和捕鱼等破坏环境的行为加以规定；四是 TPP 还将建立渠道，使公众可以直接对成员国政府违反其环境承诺的行为加以关注，并要求当事国政府予以考虑并做出应对。这虽然与美国 FTA 战略相一致，但对亚太区域经济贸易协定赋予全面的环境保护，将产生更大范围的影响。

此外，TPP 还要求将保护劳工写进贸易条约。2011 年 12 月，在美国向 TPP 成员国提出的一份报告中，美国建议适用国际劳工组织的标准，要求成员国在其劳动法中对最低工资、工作时间、劳动安全和假期等提出意见。TPP 还要求各国政府允许公众监督其劳工权利承诺的履行情况，并建立咨询体制，为劳工保护提供制度保障。这些要求对于劳工保护程度较低的发展中国家而言都具有挑战性。

在国际贸易规则中强调环境和劳工保护有其历史进步意义。然而，对处于资本原始积累阶段的广大发展中国家来说，在短期内可能要面临生产成本提高和竞争优势丧失的问题。这些高标准的要求将是阻碍发展中国家发展的力量还是推动社会进步的力量，这取决于发展中国家的国内政策。

三、TPP 对中国产业发展的挑战

从扩大货物市场准入的角度讲，TPP 对中国的出口是利好的。此外，在提高投资者保护水平和减少投资藩篱方面，TPP 的新规则对当前中国企业走出去也具有积极意义。但从整体来讲，TPP 的框架及规则是出于美国维护其在全球价值链中的竞争优势，为保护自身利益而设计的。对处于全球价值链中下游的中国来说，上述框架和规则将带来许多挑战。思考中国在 TPP 规则下可能遇到的挑战并如何积极应对有着重要的现实意义。具体来讲，中国可能将面对以下几个方面的挑战：

（一）服务贸易全方位开放带来的风险

在中国加入 WTO 的十几年里，大量中国产品出口世界各地。中国也因此获得了“世界工厂”的美誉。但随着劳动力成本的增加，生产成本也在不断上升，中国产品在国际市场上的价格优势正在逐渐消失。扩大服务贸易输出将是中国对外贸易战略的新支撑点。^①从这个角度讲，TPP 提高服务贸易的开放程度与中国的对外贸易政策和 FTA 的战略重点是一致的。

然而，金融和电信服务的开放与商品和其他服务的开放不同，它将影响金融体系稳定和国家信息系统安全。TPP 要求对外资和国内资本一视同仁，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%，甚至允许外资独资，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。

（二）限制国有企业行为带来的不利影响

在 2008 年金融危机后，中国推出 4 万亿人民币的刺激方案，一些刺激政

^① Pan Xiaoming, "China's FTA Strategy," *The Diplomat*, June 1, 2014, <http://thediplomat.com/2014/06/chinas-fta-strategy/>.

策惠及国有企业。美国和欧盟曾因此在此在 WTO 的争端解决机制内对中国国有企业享受低利率贷款和补贴等问题提起过诉讼。^① TPP 作为新的贸易机制，成为美国规制国有企业行为的重要手段。美国提出限制国有企业行为的相关条款，实质上是通过限制政府对国有企业的有利政策和具体措施，从而避免国有企业在市场竞争中因与政府的直接或间接关系而占据优势地位。简而言之，TPP 是通过对国有企业的限制来维持美国企业在国际市场的竞争力。

作为国民经济的重要组成部分，中国的国有企业担负着在国际竞争中树立民族品牌和代表中国产品核心竞争力的重要责任。然而，TPP 要求削弱政府对国有企业的影响并提高企业决策的透明度，这对中国的所有制结构和国有企业长期以来的治理模式提出新的挑战。另外，部分国有企业在失去来自政府的支持后能否继续保持在国际市场的竞争力也是一个问题，这将不仅是企业也是中国相关产业面临的重大考验。

（三）引入环境和劳工标准带来的风险

在 TPP 谈判之前，环境保护和劳工权利并未纳入国际贸易规则体系。TPP 对环境和劳工标准作出明确规定，并要求建立强有力的保障机制。在中国，尽管环境问题日益突出，但环境并未作为要素反映在生产过程中，环境问责机制也相对欠缺。对于劳工问题，中国虽实施了《劳动法》并建立了劳动仲裁制度，但是劳工被侵权现象仍非常普遍。

在现有国际贸易规则体系中引入环境和劳工标准，实际上抬高了竞争门槛。这将使中国的高污染、劳动密集型企业受到冲击。具体来讲，这提高了对环保和劳动力的要求，短期内使企业成本上升。因此，靠廉价劳动力或低环保成本的企业竞争优势将不复存在。南方沿海地区处于全球价值链低端的、加工初级原料的出口企业将面临严峻挑战。另外，TPP 下的争端解决机制可受理一成员国对另一成员国关于环境和劳工问题的诉讼。由此，环境法将不再是“软法”，而是具备了“牙齿”。许多发达国家的 NGO 将利用这一争端解决机制来督促中国政府和企业执行标准，使中国面对更广泛的国际监督。

（四）政府和企业面临适应新规则的挑战

^① WTO, *United States—Definitive Anti-Dumping and Countervailing Duties on Certain Products from China*, WTO/DS379, August 31, 2012, https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds379_e.htm.

ISDS 争端解决机制的引入，将使投资企业在政府有关政策和行为不符合其承诺时，可诉诸仲裁解决争议。而中国目前各地方政府对遵守国际条约的意识还很淡薄，很多政策的制定和出台缺乏论证，并需确认在国际义务层面的合法性。但 ISDS 制度的引入将使地方政府的各种政策和行政行为置于外商企业的监督之下。一旦出现争议，各级政府应提交相关证据，积极应诉。这无疑给政府的执政和管理水平提出了更高要求。另外，随着中国企业走出去，企业在面对复杂情况以及在东道国违反相关法律规定时，要积极利用法律手段解决问题。这对企业适应各国法律制度，参与全球竞争提出了更高的要求。

四、以改革适应高标准的国际规则

对于 TPP 的态度，国内学界的的声音主要分成两种：一部分学者认为 TPP 的开放标准过高，与中国的国情相差甚远，对加入 TPP 持保留态度；^① 另一部分学者则认为中国应该参与 TPP 谈判，这能够倒逼国内改革。^② 就目前 TPP 谈判进程来说，中国已经失去了参与协商制定 TPP 规则的机会。但是，从长期来看，TPP 代表着新的国际贸易规则的制定方向，中国可以适应国际贸易规则为契机，以改革促发展，来应对高标准规则带来的挑战。

（一）推进国内改革，提升金融产业竞争力

十八届三中全会报告提出以金融体制改革为重要方向之一。其中，金融改革着力降低金融行业准入门槛，形成多元化竞争性的金融体系。报告虽未明确对国外资本放开的尺度，但是指明了建立“多元化”、“竞争性”的金融体系，这种竞争性市场对于培育国内企业的竞争力无疑具有积极意义。^③ 提

^① 陈一鸣、卢昊：《中美隔空争 APEC 峰会目标 美欲推 TPP 协定被指牵制中国》，载《环球时报》2011 年 11 月 9 日；蔡鹏鸿，《TPP 是美国再平衡战略梦 中国不应着急加入》，载《环球时报》2013 年 7 月 24 日；魏峰：《想做牺牲品？那么请加入 TPP》，观察者网，2013 年 5 月 31 日，http://www.guancha.cn/WeiFeng/2013_05_31_148187.Shtml；潘亮：《美国主导下的 TPP 实质是不平等条约》，凤凰网，2011 年 12 月 7 日，<http://opinion.hexun.com/2011-12-07/136082093.html>。

^② 何帆、杨盼盼：《中国不应缺席 TPP》，金融时报中文网，2013 年 6 月 18 日，<http://www.ftchinese.com/story/001050933>；魏建国：《中国可以加入 TPP 以谈判倒逼改革》，凤凰网，2014 年 4 月 11 日，<http://finance.ifeng.com/news/special/2013fortune/20130607/8117204.shtml>。

^③ 在党的十八届三中全会上，《中共中央关于全面深化改革的重大决定》指出，“扩大金

高中国金融企业的竞争力，是减少外资金金融企业进驻中国产生冲击的最有效方法。与此同时，中国应将思路从限制金融市场准入转向加大金融监管力度，从宏观金融监管转向微观企业内部实行“金股等国际通行的股权形式和有效监管”，着重提高建立金融市场的有序性和有效性。在金融全球化趋势加强、人民币国际化步伐加快的背景下，中国开放金融市场有着来自外部和内部的双重动力，稳定开放、竞争有序的金融体系才是金融体制改革的方向。

（二）深化国有企业改革，在谈判中为国有企业争取更大的贸易空间

在 TPP 谈判之前，一些发达国家已经通过国内法对国有企业参与投资和竞争的行为作出了限制。^① 国有企业在国际贸易和对外投资方面正面临不利局面。中国共产党十八届三中全会指出，要积极发展混合所有制经济。2014年8月，国家发改委公布国有企业改革方案，将在一些行业对私人资本开放，强调发展混合所有制是国有企业改革的突破口。这是国有企业改革的重要举措。面对国际上对国有企业的争议以及国内对国有企业改革的呼声，改革的思路已经从保护国有企业转移到保护民族和国家的竞争力上。换言之，既要推动和促进代表中国先进生产力和行业竞争力企业的发展，也要充分发挥民营企业的作用。改革开放30多年来，中国的民营企业得到了大力发展，在国际市场上形成了一批具有竞争力的品牌。允许私人资本注入国有企业，建立混合所有制企业，这一方面可有效利用私人资本，提高中国企业在国际市场的竞争力，谋求更大的竞争优势；另一方面还可以规避国际贸易规则中有关国有企业的敏感问题，从而有利于国有企业顺利参与国际竞争。

在坚持国有企业改革的同时，在国际贸易谈判中，中国可以从以下几个方面为国有企业争取空间：第一，限制国有企业的范围。2014年9月在越南河内举行的非正式磋商中，国有企业的定义和范围是主要谈判内容之一。国有企业限定在国家层面还是扩展到省或市的级别，其中有很多技术性问题。

融开放，在加强监管前提下，允许具备条件的民间资本依法发起设立中小型银行等金融机构”。以实现金融机构的多元化和推动金融机构间的竞争。另外，《报告》还明确指出，“发展普惠金融，鼓励金融创新，丰富金融市场层次和产品”。力图培养金融行业的整体竞争实力。

^① 加拿大2013年财政预算实施议案（Budget Implementation Bill）对其投资法案提出一系列修改，其中包括对国有企业进行界定以及在国有企业进行投资时实行实际控制审查。参见 WTO, *WTO Report on G20 Trade Measures (Mid-October 2012 to Mid-May 2013)*, June 13 2013, p. 16, http://www.wto.org/english/news_e/news13_e/g20_wto_report_dec13_e.pdf.

中国在谈判时，可以从自身的国情出发进行论证，尽可能将国有企业的范围缩小到最小。第二，主张将有关国家能源、水利和基础设施的国有企业列入适用例外。在 TPP 谈判中，墨西哥已经主张将其能源企业排除在国有企业之外。^① 通过扩大适用例外的范围，为相关企业争取更大的空间。第三，主张与国有企业相关的条款不具有强制性约束力（non-binding），即在国有企业不履行有关义务时，不构成违反条约的情况。总体而言，努力把与国有企业有关的协议作为自愿义务，从而避免在相关政策制定中对自身形成束缚。

（三）保护环境，改善劳动条件，扶持企业适应国际标准

如前所述，将环境保护和最低劳工标准写进贸易规则给中国现阶段的经济发展模式带来诸多挑战。但是，从社会发展的角度看，实现人与环境的共生和谐，增进人民福祉，是中国经济发展和社会进步追求的目标。中共十八届三中全会在环境问题上明确指出，“加快建立生态文明制度，健全国土空间开发、资源节约利用、生态环境保护的体制机制，推动形成人与自然和谐发展的现代化建设新格局。”^② 以环境为代价的粗放型增长方式虽然在过去的 30 多年里带来了经济发展，但环境破坏严重，无法实现经济的可持续增长。2013 年 11 月，李克强总理在谈到环境问题时也明确指出，“让制造污染的企业付出付不起的成本。”^③ 环境问题已经到了非整治不可的地步。中国进行保护环境，一方面要在事中、事后纠错，加大惩罚力度；另一方面更要强调事前预防，将环境成本内化到生产成本中，使环境保护成为生产者需要考虑的要素之一。企业引进环保技术、采取环保措施的成本低于其破坏环境所受到的惩罚；企业提高环境保护水平使其产品能够销往更多的国家和地区，那么企业将有动力改造环境设备，努力达到环境标准。在环境保护、国际贸易及经济发展之间建立的正循环将会对经济和社会发展带来深远影响。

经济发展的最终目标是提高人的福祉，不仅是环境问题，劳工问题也是

^① “Mexico Energy SOEs Likely Fall outside Scope of U.S. Proposal in TPP,” *Inside U.S. Trade's*, Vol. 30, No. 40, October 11, 2012, https://www.iamericas.org/news/energy/Iamericas_Mexican_Energy_SOEs_IJUST_10-12.pdf.

^② 张高丽：《大力推进生态文明 努力建设美丽中国》，载《求是》2013 年第 24 期，第 3 页。

^③ 《李克强：让制造污染的企业付出付不起的成本》，凤凰网，2013 年 11 月 14 日，<http://vip.v.ifeng.com/newsvip/shishizhitongchevip/201311/02c9deaf-fbe0-438e-95b6-6ab35b05b121.shtml>.

同样的道理。环境和劳工问题写入贸易规则，短期内会带来很多不利。但是从长远来看，这将会带来更多发展机会：小到企业大到国家，改革的一个基本思路就是如何转变发展模式，寻找新的增长点，并在迎接挑战中找到新的发展路径。另外，中国在制定相关政策时，可以给予企业更多环境保护补贴，帮助企业完成环境设备升级以及生产模式转变。WTO近年来的司法实践表明，国际贸易规则的解释朝着有利于环境保护的方向发展。^① 国家发改委应该与环保部和商务部合作，在制定相关产业政策时推动实现产业升级。在政策制定方面，商务部可以为发改委提供更多政策建议，在推动环境保护的同时，有效规避国际贸易规则。

（四）建立为企业提供贸易规则咨询的机构

亚洲各国企业利用自贸区的研究数据表明，亚洲企业对自贸区的利用程度普遍偏低。部分原因在于企业对自贸区的利用意识淡薄，自贸区的内容对企业而言过于复杂。^② 亚洲各国政府应该向企业提供更多有关自贸区的信息，包括自贸区培训和法律咨询服务。同时，还可以为出口企业提供更多的贸易法规和国际标准的政策咨询。在加入 WTO 之初，中国曾在上海等地建立了 WTO 咨询中心。这些机构的有效工作为中国企业适应 WTO 下的国际贸易规则和真正走出去提供了很好的支持。在新一轮贸易规则的制定以及 TPP 倡导的高标准贸易条件下，中国政府应当设立更多的服务机构，为企业提供咨询服务，帮助企业熟悉并有效利用新规则，从而最大限度地受益于规则的修订。

作为国际贸易体系现有规则的接受者，中国受益于 WTO 多边贸易体制，既实现了过去十多年的高速发展，也确立了在全球产业链以及国际竞争中的地位。2013年，中国超过美国成为世界第一大货物贸易国。2014年，中国的货物和服务贸易出口和进口分别达到其国内生产总值（GDP）的 22.6% 和 18.9%，^③ 贸易成为中国经济的主要支柱之一。中国作为国际贸易大国，适逢国际贸易新规则制定的契机，希望积极参与新规则的制定，来扭转其在国际

^① WTO, "United States—Import Prohibition of Certain Shrimp and Shrimp Products," WT/DS58/AB/R, November 21, 2001, https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds58_e.htm.

^② The Economist Intelligence Unit, *FTAs: Fantastic, Fine or Futile? Business Views on FTAs in Asia—A Survey by The Economist Intelligence Unit*, July 11, 2014, <http://www.economistinsights.com/countries-trade-investment/analysis/ftas-fantastic-fine-or-futile>.

^③ World Bank Database, <http://data.worldbank.org/country/china>.

贸易体系中的被动地位。但 TPP 的进展极可能使中国再度落后，美国将在 TPP 签订后不遗余力地推动新规则在地区乃至多边体系内为更多国家所接受。中国将再次面对与当年加入 WTO 相似的情形，即适用新规则使相关产业发展既面对机遇，也要面临挑战。分析新的贸易规则，评估新规则对产业发展带来的影响是中国积极应对挑战的重要途径。同时还应该将挑战转化为自身经济发展的机遇，将应对挑战的策略与中国当前的改革方案相结合，推动中国积极参与国际竞争并与世界经济深度融合。这将是中国经济调整结构、参与全球价值链分工的又一个发展机遇。

TPP 高标准的国际贸易规则极可能在较短时间内变成现实，对包括中国在内的新兴国家带来了重大压力。特别是，新兴国家目前都不同程度地面临经济发展困难，TPP 协定对这些国家来说既是挑战，也是机遇。在国际格局变化的背景下，中国和其他新兴经济体都谋求获得世界经济秩序中的更大话语权。新兴经济体参与国际经济秩序的诉求对美国等西方国家主导的布雷顿森林体系构成了挑战。作为回应，美国和其他发达国家仍然试图通过 TPP 和 TTIP 来延续其国际贸易规则制定的垄断性权力，将中国和其他新兴经济体排除在外。发达国家通过引入新规则，提高竞争门槛，强化其在国际市场上的竞争优势，遏制和阻挠新兴国家参与新一轮国际竞争。

因此，新兴国家应该在国际贸易规则制定等重大问题上加强协调与合作，形成合力，共同发声，从而提升它们在国际贸易体系中的整体影响力。一方面，新兴国家应加强联合，在新国际贸易规则的谈判中对新议题和高标准提出自己的观点和主张并协调一致，影响规则的发展方向；另一方面，新兴国家也应在贸易和投资开放方面进行深度合作，推动达成自贸协定，在新兴国家间形成统一市场，进而抵消发达国家通过 TPP 和 TTIP 产生的贸易转移效应。作为最大的新兴经济体，中国应该利用这个历史机遇，引领其他国家，推动国际贸易体系朝着有利于发展中国家的方向发展。

[收稿日期：2015-07-09]

[修回日期：2015-07-30]

[责任编辑：石晨霞]