



Policy Brief No. 202103

November 9, 2021

苏庆义: mathe_sqy@163.com

中国加入 CPTPP 的前景如何^①

9月16日，商务部官网发布的中国正式申请加入全面与进步跨太平洋伙伴关系协定（CPTPP）的新闻引发广泛关注。其实，中国对待 CPTPP 的态度一直备受关注。在跨太平洋伙伴关系协定（TPP）尚未完成谈判之时，中国就表示对 TPP 持开放和包容的态度。在特朗普政府宣布退出 TPP 之后，中国并未明确表态是否愿意顶替美国，但在 2017 年 3 月参加了 TPP 剩余 11 国在智利举行的会议。2020 年 5 月，中国对加入 CPTPP 的表态出现微妙变化。李克强总理在出席两会闭幕之后的记者会时表示，“对于参加 CPTPP，中方持积极开放的态度。”2020 年 11 月 20 日，习近平主席在以视频方式出席亚太经合组织（APEC）领导人非正式会议时发表讲话，提到：

^① 苏庆义，中国社会科学院世界经济与政治研究所研究员。本文已发表于《英大金融》，2021 年第 10 期。



“中方将积极考虑加入全面与进步跨太平洋伙伴关系协定。”这是习近平主席首次在国际场合针对 CPTPP 做出的表态。从表态积极考虑加入到正式申请加入，仅经历半年多的时间，表明中国一直在积极准备与加入 CPTPP 相关的工作。

那么，中国加入 CPTPP 的前景如何呢？TPP 由美国主导谈判完成，普遍被认为是奥巴马政府重返亚太时在经贸领域的抓手。其规则特征一方面是高标准，另一方面是有诸多针对中国的条款。即便特朗普就任美国总统之后，宣布美国退出 TPP，依然拥有针对该协定的影响力。事实上，即便中国已正式申请加入 CPTPP，国内仍然存在许多反对中国加入 CPTPP 的声音。其理由便是，美国和 CPTPP 缔约方不可能接受中国加入，而且中国无法接受其中的敏感条款。尤其是，在中美关系发生深刻变化的今天，中国加入 CPTPP 的前景不容乐观。

中国加入 CPTPP 的前景受到四个因素的影响。一是中国加入 CPTPP 的决心；二是美国和 CPTPP 缔约方对待中国加入的态度；三是中国进入加入程序之后的谈判情况；四是一些偶发性的因素。

第一，中国加入 CPTPP 的决心很坚定，但会根据形势变化调整加入的节奏。

中国加入 CPTPP 的决心是影响加入前景的内部因素，主要受到利弊权衡的影响。考虑到没有 CPTPP 缔约方邀请中国加入，中国申请加入是自身主动做出的决定，这意味着中国认为加入 CPTPP 利远大于弊。这也表明，



中国加入 CPTPP 的决心是很坚定的。在美国退出 TPP 之前，因为该协定并未生效，中国并不适合认真考虑加入 CPTPP。即便美国退出，在 CPTPP 重新签署之前，中国也不适合考虑加入的问题。一是时机并未成熟，二是加入 CPTPP 会影响区域全面经济伙伴关系协定（RCEP）的谈判。2018 年下半年开始，中国已可以考虑加入 CPTPP。当时 RCEP 虽然尚未完成谈判，但是进度已经十分可观。在 2018 年年底 CPTPP 生效，尤其是 2019 年中美关系趋势已十分明朗、RCEP 亦宣布完成谈判之后，中国加入 CPTPP 的时机已经比较成熟。而推动中国加入的因素，除国内国际形势的变化之外，最重要的是利远大于弊。

一个国家是否加入某个自贸协定，往往基于成本收益的比较分析进行判断。只有当加入某个协定的收益大于成本时，该国才有可能选择加入某个协定。加入协定的收益和成本来自开放、规则、政治三个维度，外加谈判收益和成本。开放收益是指货物贸易、服务、投资、政府采购等市场开放的收益。开放成本是指开放对本国市场和企业造成冲击，甚至会影响经济安全。规则收益是指通过对接国际规则降低企业交易成本，为了对接规则进行的改革起到促进自身经济发展的作用。规则成本是指因为对接规则带来的风险，比如因为改革过程中出现的制度不适应，影响到社会稳定，甚至影响到整个制度的稳定性。政治收益是指在谈判过程中和自贸协定生效之后，自贸协定缔约方强化政治关系，甚至还有额外的收益。政治成本是指为了加入某个协定需要付出政治资源获得缔约方的认可，同时也包括



因为加入某个协定而可能损害与不在协定里的国家的政治关系。谈判收益是在谈判某个自贸协定的过程中提升自身的谈判能力，乃至参与全球贸易治理的能力。谈判成本是指一国为了谈判自贸协定付出的各类成本。中国对待加入 CPTPP 的态度在 2015-2020 年发生了变化。基本逻辑是中国加入 CPTPP 的收益和成本发生了变化，从而使得收益大于或者足够大于成本。具体而言，随着时间的推移，主要是成本降低了，收益则大体不变。这使得中国倾向于做出加入 CPTPP 的决定。

但应该看到，中国不会一味只强调成功加入，会根据形势变化调整加入的节奏。加入 CPTPP 符合中国的利益。这意味着，即便对于在中国缺席的情况下，由美国主导制定的国际经贸规则，中国也不会一味地排斥。此外，这也彰显中国积极参与构建世界贸易体系、推动经济全球化的决心。但是，中国加入 CPTPP 面临诸多挑战。一是 CPTPP 缔约方和美国是否会同意中国加入，从而让中国进入谈判阶段。二是在谈判阶段，CPTPP 缔约方是否会提出远高于 CPTPP 平均水平的要价。三是美国是否会极力阻挠中国加入 CPTPP。如果中国愿意做出较大的让步，依然不能获得 CPTPP 缔约方和美国的理解，从而不符合权利和义务相平衡的原则，那么中国必然会放慢加入 CPTPP 的节奏。

第二，美国和 CPTPP 缔约方对中国加入的态度存在较大不确定性。

从外部因素来看，美国是中国加入 CPTPP 面临的最大的不确定性因素。这包括美国重返和不重返两种情形。如果美国在中短期内重返，中国加入



需要直接争取到美国的支持以及谈判过程直接面临其要价。中国加入的难度将明显增加。如果美国不重返，鉴于美国在 CPTPP 的影响力，美国的反对也是中国加入的前提条件。在完成谈判之后，由于美墨加协定“毒丸条款”的存在，美国可以审查谈判文本。这意味着中国的出价必须要得到美国的认可。美国重返的可能性在中短期内很小，一是因为美国若重返，必然要升级环境和劳工等条款，难以得到 CPTPP 缔约方的认可；二是美国国内政治对重返的支持力度也存疑。任何一种情形下，美国的对华（经贸）政策以及中美关系都至关重要。

在 CPTPP 缔约方中，日本当然是最重要的。中国加入给日本带来的好处是经济收益，但是也会让日本损失 CPTPP 主导权和美国的盟友利益等，因此，日本可能比较摇摆，但是并非不可争取。除日本外，澳大利亚、越南、加拿大和墨西哥都是不确定性因素。如此看来，在 CPTPP 缔约方中，有六个是比较容易争取到支持的，剩余的需要努力争取。在中国台湾也申请加入的情况下，CPTPP 在考虑是否支持中国加入时，需要考虑更多的因素。

第三，中国进入加入程序之后的谈判将是漫长的拉锯战。

在 CPTPP 缔约方同意中国进入加入程序之后，就将进入漫长的谈判阶段。不同于英国等加入方，CPTPP 缔约方对中国的要价将会比较高。但是中国的谈判筹码也更大，那就是自身强大的市场，能给 CPTPP 带来更大经济收益。谈判内容主要是两部分：一是市场准入，二是规则谈判。



市场准入包括货物贸易、服务贸易、投资、商务人员临时入境、政府采购、国有企业等，这是最难的。中国能够进入谈判阶段，则证明中国提交的出价已经达到 CPTPP 平均水平。但是，CPTPP 缔约方不会满足于这一出价。这就面临谈判的博弈。

除市场准入之外，规则谈判也有一些分歧大的领域。如果说中国尚可以在市场准入谈判中，通过其他领域的让步换得例外和过渡期之外。敏感条款对中国例外的可能性很小，只有可能争取一定的过渡期。其中，对中国可能带来制度影响的国有企业和劳动条款最为敏感。并非整章的内容带来挑战，其挑战主要包括两方面：一是某些敏感的款可能会带来系统性的影响，二是整个的理念可能会影响到中国在国有企业和劳工的国内制度。在争取例外不太可能的情况下，争取一定的过渡期是可能的。

需要指出的是，中国拥有巨大的市场规模，其加入将为 CPTPP 缔约方乃至亚太其它经济体带来巨大的经济利益。因此，CPTPP 缔约方并不一定会单纯地否定中国的加入。但如果 CPTPP 缔约方人为地设置较大的障碍，违背权利和义务相平衡的原则，使得中国的加入遥不可及，则 CPTPP 缔约方乃至亚太地区将失去一次重要的获利机会。

第四，中国加入 CPTPP 还会受到一些偶发因素的影响。

除上述提及的因素外，还有一些偶发因素会影响到谈判。比如中国和美国或者其他缔约方之间因为某些突发的影响到两国关系的因素，在一段时期关系紧张，甚至中断交往，导致加入程序或谈判受阻。这些因素暂时



不需要考虑，但是应该看到，在中国加入 CPTPP 的过程中，可能会有一些难以预料的困难需要去克服。

综上所述，中国加入 CPTPP 必然是一件非常困难的事情，需要耗费多年，乃至十余年。无论是内部困难还是外部困难都比中国入世时更大。中国入世时，美国是持支持态度的，欢迎中国入世，只是具体谈判面临的困难。对于中国而言，虽然在市场准入和规则对接方面面临不少困难，但入世不涉及中国的根本制度。况且，加入一个多边的贸易组织是必然的，而加入 CPTPP 并非必然，主要取决于中国的综合考量。不过，这正说明中国迎难而上的勇气。既然中国已经正式申请加入，那就说明，已经做好了应对各种困难的准备。



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、马涛研究员、张琳博士、苏庆义研究员和石先进博士、马盈盈博士。

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）

