

CPTPP 的扩容条款与路径 及中国加入面临的障碍^{*}

张天桂

【内容摘要】 CPTPP 的扩容条款由“加入”和“加入程序”构成。CPTPP 扩容前景良好，但路径相对分散。尽管从加入条款和扩容第一步看，CPTPP 淡化了扩容的成员属性与目标，但未来还是更有可能以 APEC 成员为基础，并不断呈现有利于 FTAAP 的亚太扩容图景。作为 CPTPP 得以签署与生效的最大推动者，日本的 FTA 战略随着地缘政治经济格局的加速重构而日益凸显进取态势，其寻求尽可能利用 CPTPP 的扩容来提升自身对区域经济合作的主导权。CPTPP 对扩容有协商一致的要求，使中国加入 CPTPP 非高标准规则层面的障碍进一步增加。中国既需要利用 CPTPP 所鼓励的非正式接触，就其成员感兴趣的问题或关注点进行一对一磋商，又需要加强与 CPTPP 创始成员及有意加入的经济体之间的双边 FTA 构建与升级，还要推进 FTAAP 另一可能路径 RCEP 的扩容与升级，尽可能减少地缘政治因素尤其是地缘经济分裂风险的干扰。

【关键词】 CPTPP 扩容路径 日本因素 双边 FTA RCEP

【作者简介】 张天桂，上海社会科学院世界经济研究所助理研究员（上海 邮编：200020）

【中图分类号】 F743

【文献标识码】 A

【文章编号】 1006-1568-(2023)03-0035-18

【DOI 编号】 10.13851/j.cnki.gjzw.202303003

^{*} 本文系国家自然科学基金一般项目“中国 FTA 战略加快实施视角下 CPTPP 的应对研究”（19BGJ022）的阶段性研究成果。

《全面与进步跨太平洋伙伴关系协定》（CPTPP）于 2018 年 12 月 30 日正式生效，截至目前已在 10 个成员间实施。^① 随着 2021 年 2 月英国正式向 CPTPP 保存方新西兰提交加入的书面申请，CPTPP 的扩容进程正式启动。2021 年 6 月，CPTPP 就做出了启动英国加入程序的决定，并设立了专门负责谈判的英国加入工作组；2023 年 3 月，宣布谈判实质性结束。中国也于 2021 年 9 月正式申请加入 CPTPP，但与英国加入的谈判不同，截至目前中国仍未能获准开启加入程序。学界对中国加入 CPTPP 的研究大多聚焦于中国有无必要、是否可能的分析，通过对 CPTPP 与《跨太平洋伙伴关系协定》（TPP）具体条款及中国既有自由贸易协定（FTA）规则的对比，探讨中国面临的规则障碍与应对的策略路径。^② 虽然已有学者在分析 CPTPP 加入程序中制度性权力的潜在表现、生成机理的基础上指出，加入谈判相比于规则谈判阶段更多体现非对称性的权力作用，来自 CPTPP 既有成员的非对称制度权力将进一步增加中国加入 CPTPP 的难度；^③ CPTPP 在实践上以英国的加入确立未来新成员加入的规则；^④ 中国获得成员一致同意难度高，CPTPP 扩容也会进一步抬升中国加入的谈判成本。^⑤ 但对 CPTPP 扩容的研究相对集中于中国、韩国等特定经济体加入的经济效益的定量分析。^⑥ 本文从

① 仅文莱尚未完成国内核准程序。

② 参见白洁等：《CPTPP 的规则、影响及中国对策：基于和 TPP 对比的分析》，《国际经济评论》2019 年第 1 期，第 58—76 页；苏庆义等：《中国加入 CPTPP：一个统一框架的分析》，《东北师大学报（哲学社会科学版）》2021 年第 3 期，第 63—72 页；中国法学会 WTO 法研究会 CPTPP 课题组：《加入 CPTPP，中国需要做什么》，《武大国际法评论》2021 年第 5 期，第 1—26 页；王晓红等：《加入 CPTPP：战略意义、现实差距与政策建议》，《开放导报》2022 年第 1 期，第 7—21 页。

③ 郝荻：《CPTPP 加入程序中的制度性权力及中国因应》，《世界经济研究》2022 年第 11 期，第 18—30 页。

④ 庞中英：《CPTPP：“英国加入模式”成为今后“高标准”？》，《世界知识》2022 年第 21 期，第 62—63 页。

⑤ 林佳欣：《英澳 FTA 背景下 CPTPP 的扩容谈判及对中国的启示》，《上海对外经贸大学学报》2022 年第 6 期，第 79—95 页。

⑥ Peter A. Petri, Michael G. Plummer, Shujiro Urata, and Fan Zhai, “Going It Alone in the Asia-Pacific: Regional Trade Agreements Without the United States,” Peterson Institute for International Economics Working Paper 17-10, October 2017, <https://www.piie.com/sites/default/files/documents/wp17-10.pdf>; 杜运苏等：《CPTPP 对全球制造业分工格局的影响——基于总值和增加值贸易双重视角》，《国际经贸探索》2020 年第 11 期，第 67—81 页；李春顶等：《CPTPP 经济效应的量化模拟及政策启示》，《亚太经济》2020 年第 3 期，第 12—20 页。

CPTPP 的扩容条款与扩容的可能路径出发，并结合 CPTPP 在其最大推动者日本的 FTA 战略演进中的角色与作用的分析，探讨中国加入 CPTPP 非高标准规则层面的障碍及其应对策略。

一、CPTPP 的加入条款与加入程序

继 CPTPP 序言第 5 条对“加入”予以简单规定后，2019 年 1 月，CPTPP 委员会首次会议专门以附件形式明确“CPTPP 加入程序”^①；强调对能够满足、遵守既有全部规则，并可以其为基准承诺就特定议题提出最高标准市场准入出价的经济体开放。

（一）CPTPP 加入条款对扩容成员属性与目标的淡化

TPP 在第 30 章最终条款中以“第 30.4 条”的第 6 款对“加入”予以详细规定，并将开放供加入的“国家或单独关税区”划分为“属亚太经合组织成员的”和“缔约方可能同意的”两类。而 CPTPP 仅在序言中以第 5 条短短一句话的形式对“加入”予以规定，即在协定生效之日后，只要遵守缔约方与其可能议定的条款与条件，任何国家或单独关税区均可加入。从这一变化也可以看出，CPTPP 相对于 TPP 已不再强调后来者的地域或组织成员属性。相类似的还有 CPTPP 的序言中仅明确“欢迎其他国家或单独关税区加入”，而 TPP 的序言中则提到通过鼓励其他国家或单独关税区的加入来扩大伙伴关系，以进一步加强区域经济一体化，并为亚太自由贸易区（FTAAP）奠定基础。

（二）CPTPP “加入程序”对扩容协商一致、特定议题最高标准市场准入出价的强调

CPTPP “加入程序”共包括“有意加入经济体的通知”“请求启动加入程序”“加入工作组”“委员会批准”“基准”5 款。概括地讲，有意加入的经济体均需通过严格的加入程序。其必须首先向 CPTPP 交存方正式提交请求加入的通知，CPTPP 委员会在合理限期内对其请求如果作出启动加入程

^① 参见商务部网站公布的 CPTPP 文本（含参考译文）。

序的决定，那么就会设立专门负责展开谈判的加入工作组。有意加入的经济体不仅须在加入工作组首次会议上证明自身已作的努力，并确定为遵守 CPTPP 义务需对自身法律法规进行额外修改之处，还应在此会议召开 30 天内向加入工作组提交自身的市场准入出价/不符措施。而各缔约方只有在认为这一出价与基准相一致时，才分别向有意加入的经济体确认或提交自身的市场准入承诺；进而通过加入工作组并酌情以双边渠道就市场准入出价展开具体谈判。CPTPP 委员会一旦就加入工作组在谈判结束后及时提交的有意加入经济体加入条款与条件的书面报告，作出予以批准及邀请有意加入经济体成为 CPTPP 成员的决定，就应正式向其致函告知决定。而有意加入的经济体则须在 6 个月内或经 CPTPP 缔约方同意予以延长的期限内，完成自身适用的法律程序，并向 CPTPP 交存方交存自身的加入书，证明自身已完成为遵守 CPTPP 义务对其法律法规所作的全部修改。有意加入的经济体只有在向 CPTPP 交存方提交加入书之日，或所有缔约方书面通知交存方已完成各自核准程序之日的 60 天（以较晚者为准）后，才能成为 CPTPP 成员。在这里，有三点需要注意。

第一，协商一致的决策方式。无论 CPTPP 委员会是否对有意加入的经济体启动加入程序、任命加入工作组主席、批准加入工作组提交的有意加入经济体的“加入条款与条件”，还是加入工作组向 CPTPP 委员会提交的自身批准的有意加入经济体“加入条款与条件”的书面报告，都需符合 CPTPP 第 27.3 条“决策”、第 27.4 条“委员会议事规则”的规定，即以协商一致的方式经所有缔约方同意。

第二，鼓励非正式接触和酌情经由双边渠道。对于有意加入 CPTPP 的经济体，既鼓励其在正式向 CPTPP 交存方提交加入申请前与 CPTPP 的所有既有成员就自身加入的兴趣进行非正式接触，也鼓励其在加入工作组成立后，除通过加入工作组谈判外，就各缔约方感兴趣和关注的问题与之进行双边磋商，尽管这并不构成谈判进程的组成部分。

第三，强调遵守既有全部规则，并以此为基准，承诺提出特定议题最高标准市场准入出价。CPTPP 创始成员通过取消关税及非关税壁垒实现的全面

市场准入承诺目标，是有意加入的经济体承诺水平的指引。后者必须证明自身将遵守 CPTPP 所有现行规则，并承诺就货物、服务、投资、政府采购、国有企业、商务人员临时入境等提出最高标准市场准入出价。而各缔约方认为其提交的市场准入出价与基准相一致，是各缔约方向其确认或提交自身市场准入承诺、加入工作组具体谈判得以展开的前提。

二、CPTPP 扩容的可能路径

由于经济体量大且处于全球经济增长重要中心的亚太区域，贸易制度先进且规则标准准入门槛较 TPP 又有所降低，CPTPP 具有先天的扩容条件与优势。就目前正式提交加入申请与明确表示加入意向的情况看，CPTPP 的扩容前景良好，影响力也有望进一步提升。

（一）CPTPP 业已展现的可能路径：相对分散但仍以亚太经济体居多

截至目前，除英国外，中国和非 APEC 成员厄瓜多尔、哥斯达黎加及乌拉圭等经济体，已先后正式向 CPTPP 交存方提交加入的书面申请。东南亚的泰国、印尼、菲律宾和东北亚的韩国等《区域全面经济伙伴关系协定》

（RCEP）成员及南美国家哥伦比亚，也已明确表达加入 CPTPP 的意愿。其中，韩国已于 2022 年 4 月由经济长官会正式签署申请加入 CPTPP 的书面决议，并计划开展相关国内程序、报请国会批准后提交正式申请。而由日本任主席的英国加入工作组首次会议已于 2021 年 9 月召开，英国加入 CPTPP 的谈判实质性结束的声明也已于 2023 年 3 月发布。

从申请加入的态势与开启谈判的情况看，这些经济体分属不同大洲，也并非均为太平洋两岸经济体，甚至将 CPTPP 视为 FTAAP 可能路径的 APEC 成员亦不占优，CPTPP 业已展现的扩容路径相对分散。英国作为首个申请加入并展开谈判、实质性结束谈判的有意加入经济体，远在大西洋东岸的欧洲。虽然其本身就是发达经济体、支持所谓基于规则的贸易体系并对外签订了多个高标准贸易协定，有利于保持 CPTPP 这一 21 世纪高标准贸易规则和市场准入水平，但也意味着作为后续加入模式基础参照物的 CPTPP 扩容的第一

步，就已偏离 TPP 相对聚焦于 APEC 成员的扩容路径，而其所具有的示范效应亦不容小觑。在 CPTPP 的影响力与吸引力日益增长的态势下，其主要创始成员向周边区域扩容的欲望与市场准入要价相应增强，而有意加入 CPTPP 的经济体的市场准入出价与高标准规则的压力则会被迫增大。尤其是随着地缘政治经济格局的加速重构，特别是地缘经济分裂风险的日趋显现，经贸合作也被政治化、意识形态化、安全化，亚太区域经济一体化的既定进程很可能因此受到损害。即使沿着目前的申请顺序开启相应的谈判进程，CPTPP 的扩容空间也已大大超出 APEC 成员的范畴，并向太平洋东岸、大西洋西岸与 CPTPP 大多数非美洲创始成员尚未建立双边或多边 FTA 的经济体倾斜。尽管如此，其仍然是除英国之外相对集中于太平洋沿岸的亚洲与美洲经济体。

（二）CPTPP 可能的扩容路径：相对清晰的促进 FTAAP 的亚太图景

虽然 CPTPP 相对于 TPP 在序言及其“加入”条款中特意对扩容成员的属性与目标进行了淡化，并将欧洲经济体英国作为开启扩容进程的第一步，但 CPTPP 生效后其委员会首次会议发表的部长声明就强调，在大力促进亚太及其他地区自由贸易与经济一体化中保持团结一致的重要性。此后 CPTPP 委员会举行的几次会议进一步明确，英国的加入将为 CPTPP 的扩容开创先例，促进亚太及其他地区的自由贸易、开放，并为有竞争力的市场及经济一体化提供机会，这对亚太及其他地区基于规则的贸易体系至关重要。^① 这一将“亚太地区”单独列出的表述方式也在某种程度上意味着，CPTPP 依然会将进一步促进亚太经济一体化作为自身的重要目标。

尤为重要的是，CPTPP 创始成员均为位于太平洋两岸的 APEC 经济体；尽管非 APEC 成员在已正式提出加入申请的经济体中占据多数，但 APEC 成员在已明确表示加入意愿的经济体中还是占据多数。CPTPP 创始成员和已正式、有意向提出加入申请的经济体三者相加覆盖 17 个 APEC 经济体，只有中国香港、巴布亚新几内亚、美国、俄罗斯 4 个 APEC 成员未在其中。在 FTAAP 另一可能路径 RCEP 的成员中，除东盟(ASEAN)新四国中的非 APEC

^① CPTPP 委员会相关会议声明参见新西兰外交贸易部网站。

成员缅甸、老挝、柬埔寨外，要么为 CPTPP 的创始成员，要么已正式或明确提出加入 CPTPP 申请。因此，CPTPP 未来更有可能的扩容路径是以 APEC 成员为基础，且相对集中于经济联系更为密切的太平洋两岸经济体。无论 CPTPP 扩容的主观意愿是否强烈，均会在 FTA 复杂的经济利益与战略博弈中不得不顺应亚太区域经济一体化的内在要求，以达到 21 世纪贸易发展的高标准规则从而为 FTAAP 奠定相应的制度基础，进而有利于 FTAAP 构建的相对清晰的亚太扩容图景（见图 1）。

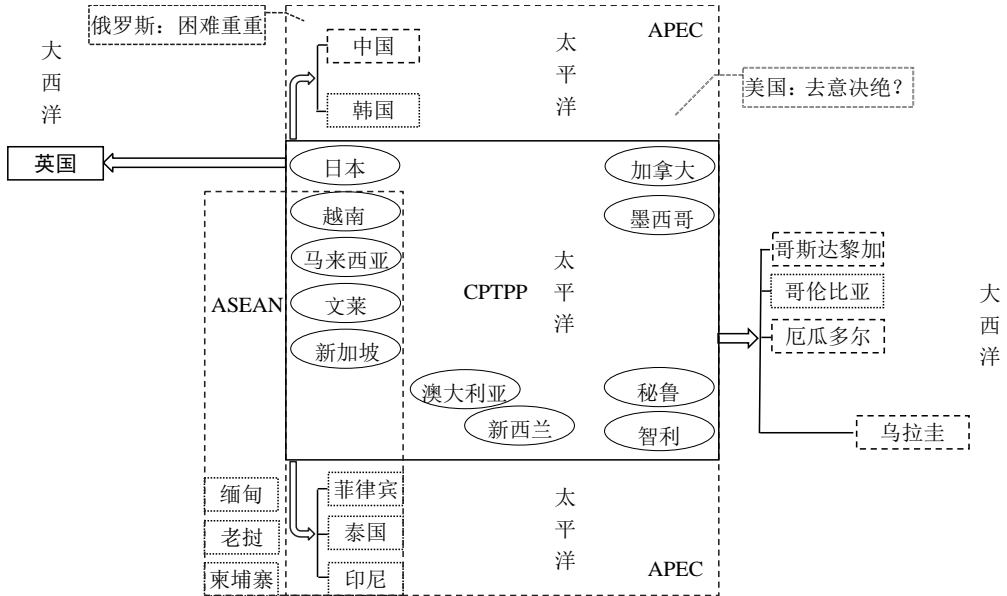


图 1 CPTPP 扩容的可能路径

资料来源：作者自制。

三、日本对中国加入 CPTPP 的考量

日本既是 CPTPP 成员中最大的经济体，也是其得以签署并生效的最大推动者，还在 2019 年成为 CPTPP 首任主席国，并于 2021 年担任轮值主席国时成为英国加入工作组的主席。而日本之所以在加入 TPP 并在美国退出后

选择坚持并引领 CPTPP，显然与自身具有鲜明“日本特色”^①的 FTA 战略演进有着密切联系。其中，变与不变共存，紧迫性日益凸显与摇摆不定同在，而中国因素也始终挥之不去。虽然 CPTPP 扩容进程开启后有利于中国加入的既有因素的作用相对增强，但在对华战略制衡与遏制强化之时，日本作为 CPTPP 主导者对接纳中国加入的难度相对上升。

（一）CPTPP 在日本 FTA 战略演进中的角色与作用

第一，CPTPP 是日本 FTA 战略重心从东亚转到亚太、构建 FTAAP 的基本路径与载体。日本在 2010 年 6 月的《新增长战略》中将到 2020 年构建 FTAAP 作为重要目标。同年 11 月在日本召开的 APEC 领导人非正式会议也首次确认，应通过推进“10+3”、“10+6”、TPP 等现有域内自由贸易安排，缔结全面的 FTA 来实现 FTAAP。^② 2011 年日本时任首相野田佳彦在宣布加入 TPP 谈判决定前表示已无必要再提东亚共同体，^③ 2014 年时任首相安倍晋三也在施政方针演说中将 TPP 视作日本的百年大计。^④ 也正因如此，日本在 2017 年 1 月美国退出 TPP 后，依然积极引领其余成员展开 CPTPP 谈判，并使之在相对较短的时间内完成签署并生效。需要强调的是，美国主导的“印太战略”经济支柱“印太经济框架”（IPEF）已于 2022 年 5 月启动，日本对此予以积极配合。但考虑到率先提出“印太战略”的原本就是日本，且仅就经贸合作而言，由“亚太”到“印太”的扩展最为关键的还是将印度洋沿岸的南亚国家印度纳入其中；而 RCEP 最初进行的无疑就是这一尝试，且印度已在 2022 年 9 月的 IPEF 首轮线下部长级会议上退出四大支柱之一“贸易”的谈判。从这一角度讲，日本 FTA/经济伙伴关系协定（EPA）的推进依旧以亚太区域为中心，其也在一定程度上反映出日本仍在说服并期待美国重返 TPP 的原因。

① 张蕴岭研究员曾将其形象地概括为“‘自发的’亚太情结，‘利益导向的’东南亚投入，‘本能的’与中国相争，以及‘缺乏感情的’东亚共同体认知等”。参见张蕴岭：《日本的亚太与东亚区域经济战略解析》，《日本学刊》2017 年第 3 期，第 11 页。

② 参见外交部国际司翻译的《亚太自贸区的实现途径》。

③ 王厚双等：《论美国东亚经济一体化战略的调整与日本的战略响应》，《日本研究》2015 年第 1 期，第 8 页。

④ 《第 186 届国会安倍内阁总理大臣施政方针演说》，日本首相官邸，2014 年 1 月 24 日，https://www.kantei.go.jp/cn/96_abe/statement/201401/24siseihousin.html。

第二，CPTPP 是日本 FTA 战略发挥“自由贸易旗手”作用的关键契机与平台。奉行“贸易立国”的日本，在“被迫”首次于美国“缺席”下以领导者身份^①引领 CPTPP 的签署与生效的过程中，愈加主动地展现自身维护多边贸易机制的形象与所谓责任担当。继 2017 年 6 月《未来投资战略 2017》将日本自身定位为“自由贸易的旗手”后，时任首相安倍晋三还于 2018 年 9 月联合国大会一般性辩论中明确表示，日本将为历史赋予自身的使命即维护和加强基于规则的自由开放的国际经济体系竭尽全力。^②而日本在逆全球化思潮持续蔓延中进一步取得包括 CPTPP、日本—欧盟 EPA、RCEP 签署并生效在内的极富意义的重要成果，也使其以前所未有的进取姿态所树立的“自由贸易的旗手”形象在全球范围内获得相对广泛的认可和相对积极的正面评价。需要强调的有两点。一是日本之所以能够较快推进 CPTPP 的签署与生效，与美国的默许甚至鼓励不无关系。二是尽管日本在亚太区域经济合作中的“独立自主性”因美国的“缺位”而较之以往有所突破与增强，但由于维护并强化日美同盟并以此为基础的对外政策不会改变。日本的 FTA 战略还是不可避免地受到美国的巨大压力及美国因素的严重制约。日美同盟的基石作用和“印太战略”及其经济支柱 IPEF、价值观外交及价值观同盟的重要性进一步提升，最终会在多大程度上影响日本发挥“自由贸易旗手”的作用，则仍有待进一步观察。日本首相岸田文雄 2022 年就曾在演讲中宣称，日本将化身连接美国与亚洲诸国的桥梁，促进 IPEF 成为具有包容性、可持续成长的平台。^③

第三，CPTPP 是日本谋求 FTA 战略对区域经济合作、国际经贸规则主导权的重要手段。时任首相安倍晋三就曾在 2013 年宣布加入 TPP 谈判时表示，日本不可以被动，不能只“等待”规则，而是要成为全球、地区、双边

① 参见贺平：《日本自由贸易战略的新动向及其影响》，《国际问题研究》2018 年第 6 期，第 38 页。

② 《安倍总理在第 73 届联合国大会上的一般性辩论演说》，日本首相官邸，2018 年 9 月 25 日，https://www.kantei.go.jp/cn/98_abe/statement/201809/_00002.html。

③ 《岸田总理在第 27 届国际交流会议“亚洲的未来”晚餐会上的演讲》，日本首相官邸，2022 年 5 月 26 日，https://www.kantei.go.jp/cn/101_kishida/statement/202205/_0013.html。

贸易规则的创建者；TPP 拉开了日本在区域贸易中占据一席之地的序幕，参与制定的新贸易规则不仅是 TPP 中的规则，也应成为此后 RCEP 和 FTAAP 规则的原案。^① 2019 年《增长战略的后续行动》进一步强调，通过缔结与扩展高质量 EPA，率先建立全面、平衡、高水平的全球规则。^② 而日本依托 EPA 谋求区域经济合作、国际经贸规则主导权也已取得实质性进展和阶段性成果。日本首次作为引领者使 CPTPP 得以相对快速的签署、实施，并于担任 CPTPP 轮值主席国时启动扩容进程，抢占亚太区域制度性经济一体化的先机，实现了自身通过 TPP/CPTPP 为亚太区域建立 21 世纪规则模板，并将其作为谈判蓝本延伸至其他亚太区域 EPA，进而推广至全球这一既定目标的第一步。更使 RCEP 进程因 TPP/CPTPP 的推进而相应加快、覆盖的议题扩展、规则标准亦有相应的提升，实现了自身借助 TPP/CPTPP 增强议价力，使 RCEP 成为“高标准协定”的又一既定目标。日本与欧盟的 EPA、与美国的贸易协定和数字贸易协定、与英国的 EPA 相继生效。日本在某种程度上成为发达经济体“抱团”制定并推进高标准国际经贸新规则的巨型 FTA 网络的“轴心”，其在相关领域的话语权和议题设置能力亦相应提高。

（二）CPTPP 开启扩容后日本对中国加入的考量与态度

日本既需要与中国这一东亚最大经济体的合作，又要限制中国在亚太经济合作中的作用；日本希望通过主导或与拥有相同价值观的同盟经济体共同引领区域制度性经济一体化进程，使中国因参与时间的较晚或“相对孤立”的地位而在一定程度上丧失调整规则的议价能力而成为被动接受者。这是日本 FTA 战略万变不离其宗的重要目标。作为 CPTPP 的主导者，日本无疑会尽可能利用 CPTPP 提升自身的区域经济一体化地位与作用，积极谋求包括政治大国地位在内的战略目标的实现，因此不会轻易接纳中国成为其中的一员。但随着 CPTPP 的不断扩容，其成为亚太区域经济一体化最重要的制度

① 《第 183 届国会安倍内阁总理大臣施政方针演说》、《安倍内阁总理大臣记者招待会》，日本首相官邸，2013 年 2 月 28 日，https://www.kantei.go.jp/cn/96_abe/statement/201302/28siseuhousin.html；2013 年 3 月 15 日，http://www.kantei.go.jp/cn/96_abe/statement/201303/15kaiken.html。

② “Follow-up on the Growth Strategy,” June 21, 2019, Prime Minister’s Office of Japan, <https://www.kantei.go.jp/jp/singi/keizaisaisei/pdf/fu2019en.pdf>。

性基础框架，从而为日本更好地发挥并拓展其主导权与领导力提供了平台。因此，CPTPP 扩容进程启动后，日本 FTA 战略的进一步推进对于中国加入 CPTPP 而言，消极与积极因素都需要考虑。

第一，日本巨型 FTA 的推进尤其是在亚太区域构建巨型 FTA，始终无法绕开中国。从某种程度上讲，这对于中国申请加入 CPTPP 是相对有利的因素。首先，日本仍需进一步提高自身 EPA 的货物贸易覆盖率。根据日本贸易振兴机构的数据，2022 年与已生效 EPA 伙伴的进出口额占日本货物贸易总额的 63.8%，^① 而中国是日本的最大货物贸易伙伴国，占其货物贸易的 20.3%，比 CPTPP 国家、美国分别高出 2.7% 和 6.4%。其次，CPTPP 和 RCEP 均为 FTAAP 业已明确的可能路径。仅就 FTAAP 的实质性推进而言，在 RCEP 生效后接纳中国成为 CPTPP 的一员，不但能使其相对快速地提上日程，而且会使之变得相对容易。尤为重要的是，这与日本依托 CPTPP 大力拓展国际经贸规则制定权空间、全力把握亚太区域制度性经济一体化先机的战略目标与初衷并不存在根本性矛盾。再次，日本“自由贸易的旗手”的定位需要表现出更加坚定地维护多边贸易体制和推动贸易投资自由化、便利化的立场，并使之切实转化为有效的行动。

第二，具有鲜明政治外交考量，获得区域经济合作主导权、国际经贸规则创建权是日本推进 FTA 战略的重要目标，这对于中国申请加入 CPTPP 是相对不利的因素。尤其是在日美同盟进一步强化，美国“印太战略”加速推进、IPEF 已启动的背景下，日本对美国的战略追随日益紧密。日本不但强调基于价值观同盟与伙伴关系的合作和集体实力与韧性的提升，而且加快自身“印太”政策的调整与布局，试图通过配合 IPEF 打造“自由、开放的印太”。根据东盟统计，日本与东盟之间的货物贸易总额已经由 2003 年为东盟与中国的 1.85 倍降为 2021 年的 35.9%，双方货物贸易额占东盟货物贸易总额的比重相应由 13.7% 下降至 7.2%。东盟与中国的货物贸易额则由 7.4% 大幅上升至 20.0%，而且东盟—中国自由贸易区于 2022 年 11 月宣布启动 3.0 版谈判。中国对东亚区域经济合作的积极主动参与，正是日本 FTA 战略形

^① 包括中国、韩国，但不包括美国（日美贸易协定、数字贸易协定无 FTA/EPA 之名，也不在日本向 WTO 通报的已生效区域贸易协定之列）；若将美国计算在内，则为 77.7%。

成并得到相对快速推进的重要原因。

日本希望通过 EPA 的构建尽可能形成对中国的战略包围、稀释中国的战略作用，其对有中国参与的且有可能提升中国影响力与主导性的东亚区域制度性一体化尤其谨慎。这也是日本将与中国构建 EPA 置于次要地位的重要原因，也是日本 FTA 战略将重心从东亚转向亚太乃至向两洋扩展的重要原因。岸田文雄在其就职及施政方针演说中宣称，“对中国坚持应该坚持的主张”。日本对中国加入 CPTPP 的态度，已由谨慎但总体欢迎转变为对中国目前是否达到可加入状态的质疑；岸田文雄在 2021 年 APEC 领导人非正式会议上声称，中国的某些做法不符合加入条件，将与其他成员合作维持 CPTPP 在市场与规范等方面的高标准。日本强化“战略捆绑”、对华战略制衡与遏制也呈强化态势，而日本的立场很可能意味着其采取相对强硬的政策。日本能否随着形势变化，不再过度执着于赢得谈判筹码而采取拖延策略，仍有待进一步观察。

四、中国加入 CPTPP 非高标准规则层面的障碍及应对

作为全球第二大经济体和亚太区域经济一体化的关键成员，无论 CPTPP 如何扩容，中国的加入对 CPTPP 的现实及潜在影响毋庸置疑是巨大的。但截至目前中国仍未能获准开启加入 CPTPP 的程序，除通常所强调的与 CPTPP 既有高标准规则的差距即规则性障碍外，显然非规则性障碍^①才是更为重要的原因。中国也需据此采取相应的策略。

（一）中国加入 CPTPP 的非高标准规则层面的障碍

CPTPP 创始成员在“加入程序”中拥有的制度性权力，^②会在一定程度上提升中国加入 CPTPP 的困难程度，尤其会放大作出启动加入程序的决定需面对的地缘政治经济障碍。而这既与“加入程序”中对协商一致、特定议题最高标准市场准入出价的要求有关，也与地缘政治格局加速重构下

① 如作出启动加入程序的决定。

② 参见郝荻：《CPTPP 加入程序中的制度性权力及中国因应》，《世界经济研究》2022 年第 11 期，第 18—30 页。

CPTPP 成员尤其是主导者的战略考量密不可分,还与地缘经济分裂风险日益显现时 CPTPP 扩容可能路径的相对分散存在关联。

第一,“加入程序”中的协商一致与 CPTPP 成员的态度分歧增加了中国加入的难度。协商一致是 CPTPP “加入程序”的基本决策方式,关于有意加入经济体的任何决定均需 CPTPP 所有成员一致同意,因此作出启动加入程序的决定也需要所有成员一致同意。虽然中国也积极与 CPTPP 成员就加入问题进行非正式接触、展开沟通与磋商,但就目前而言,CPTPP 成员对于中国加入未能形成共识,且存在着明显分歧。

在中国提出正式申请的 2021 年 9 月,新加坡、马来西亚、文莱均已明确表示欢迎与支持,越南也表示愿随时与中国分享自身加入的经验与信息。智利总统亦在 2022 年 11 月重申对中国加入的支持。尽管截至目前尚未看到秘鲁官方的公开表态,但综合考虑其在美国决定正式退出 TPP 前后的表现、对与中国双边 FTA 和经贸合作的认可,还是有理由对其立场持相对乐观的态度。虽为“五眼联盟”成员但对外政策具有明显独立性的新西兰对中国加入 CPTPP 也持开放态度,其时任总理曾在 2021 年 11 月美国全国广播公司的节目中强调,只要满足最低要求,就应允许中国加入 CPTPP。^①

当然,一些国家的立场摇摆不定。受到美国“毒丸条款”制约的墨西哥,其外长曾在 2021 年 9 月表示,“赞赏并欢迎”中国申请加入 CPTPP;但主管贸易的高官在同年 11 月接受采访时称,墨西哥未做任何决定,不会为吸纳中国而扭曲规则,CPTPP 相关事宜的决定权不在外交部而在经济部。^②同样,质疑的声音也不绝于耳。除日本外,始终以澳美同盟为自身外交政策基石的澳大利亚的态度,与在美国将要退出 TPP 时主张接纳中国相比,明显反转。澳大利亚时任贸易、旅游和投资部长不仅提出中国必须满足协定的“高标准”要求,并证明自身已履行 WTO 及现有贸易协定的承诺、遵守“自由开放的贸易规则”,^③ 还曾表示需首先恢复双方部长级沟通,才会考虑中国

① 北岸:《是否支持中国加入 CPTPP 新西兰总理表态》,《环球时报》2021 年 11 月 9 日,第 3 版。

② 步少华:《中国加入 CPTPP,拉美成员国将从中受益》,北京日报客户端,2021 年 12 月 14 日, <http://ie.bjd.com.cn/a/202112/14/AP61b85c75e4b0d5b7f360d27d.html>。

③ 刘程辉:《中国申请加入 CPTPP,澳大利亚贸易部长“提条件”》,观察者网,2021

加入的谈判进程。即使澳大利亚现政府展现出改善两国关系的意愿，对华态度也很难在相对较短的时间内作出根本转变。加拿大一直对中国是否能达到 CPTPP 的门槛并愿意修改自身法规以遵守 CPTPP 条款的义务疑虑重重。而 CPTPP “加入程序”对特定议题最高标准市场准入出价的强调，不仅意味着遵守 CPTPP 既有全部规则的必要性，也在某种程度上使有意加入的经济体的加入成本在 CPTPP 作出启动加入程序决定前的非正式接触中就被抬高。对中国而言显然更是如此。

第二，扩容成员属性的淡化及可能路径的分散与地缘政治经济格局加速重构的叠加效应。由于 CPTPP “加入”条款本就对扩容成员的属性与 FTAAP 目标进行了淡化，具有示范效应的扩容首先选择的也是亚太区域外经济体英国。日本于 2021 年 2 月在英国正式提交加入书面申请时就强调，这是 CPTPP 高水平贸易投资规则跨越亚太扩展至其他地区的第一步；^① 2021 年 9 月，CPTPP 委员会第五次会议在对英国表示欢迎的同时，认为如果英国加入将意味着 CPTPP 已超越亚太的地域限制。^②

在亚太区域始终具有重要影响的美国，强化“印太战略”并启动 IPEF，寄希望于在 2023 年 11 月 APEC 领导人非正式会议前就 IPEF 内容达成一致。地缘政治经济格局的重构也在“价值观同盟”经济体的供应链合作及“近岸贸易”“友岸外包”中不断加快步伐，地缘经济分裂的风险愈加显现。CPTPP 的 11 个成员中有 7 个（日本、新加坡、马来西亚、文莱、越南和澳大利亚、新西兰）参加了 IPEF，并且是全部四个支柱贸易、供应链、绿色经济、公平经济的谈判方，但美国的邻国加拿大、墨西哥和被其视为“后院”的拉美地区的智利、秘鲁并不在其中。

美国商务部长雷蒙多（Gina Raimondo）就曾公开表示，IPEF 标志着美国将重塑地区经济领导力，通过包括“限制向中国出口敏感产品”等协调出

年 9 月 18 日，https://www.guancha.cn/international/2021_09_18_607757.shtml。

① 时任日本经济再生大臣表示。参见常思纯：《疫情下日本对外经济战略新动向分析》，《东北亚学刊》2022 年第 3 期，第 74 页。

② 参见高梓菁：《日本新区域合作战略探析》，《国际问题研究》2021 年第 6 期，第 116 页。

口管制在内的“毒丸条款”，为地区经济体提供“替代中国”的方案。^① 美国贸易代表戴琪（Katherine Tai）亦曾宣称，IPEF 将履行美国作为地区国家合作伙伴的坚定承诺，并将有效限制中国日益增长的地区影响力。^② IPEF 以更为鲜明的地缘政治与意识形态色彩重构价值观同盟、推进供应链“去中国化”。无论其前景如何，都会在一定程度上对既有亚太区域经济一体化进程形成一定的冲击。^③ 除了区域内部经济体的分化之外，IPEF 还会放大非经济因素的影响，并使 CPTPP 成员尤其是发达经济体的态度发生或多或少的变化。在 FTA 战略博弈的复杂与激烈程度及协调难度上升的同时，或将进一步强化 CPTPP 扩容路径的相对分散化，进而不可避免地影响作出启动中国加入程序的决定。

（二）中国加入 CPTPP 非高标准规则层面障碍的应对策略

中国应对加入 CPTPP 非高标准规则层面的障碍，不仅需要持续深化改革，继续推进高水平对外开放，加快自由贸易试验区提升战略的实施，扩大规制、标准等制度型开放，营造国际化一流营商环境，有针对性地切实缩小与 CPTPP 既有的规则差距；也需要尽可能加深与 CPTPP 成员及有意加入的经济体与中国的经济联系和依赖程度，尤其是进一步释放中国国内大市场的潜力与优势。同时，需要增强中国可“全面达到 CPTPP 规则标准”、要有在市场准入领域作出超过自身“现有缔约实践的高水平开放承诺”^④ 的信心，减少一些 CPTPP 成员对阻拦中国加入寻找借口的机会。还需要密切关注 CPTPP 的扩容动态，按照 CPTPP “加入程序”，专门针对其作出启动加入程序的决策环节做好相应准备和更为充分的工作。在尽可能获得更多支持的同时，降低 CPTPP 扩容过程中对中国产生的负面冲击，降低启动及谈判成本，降低时间成本和难度。

① 参见中国外交部：《美国对华认知中的谬误和事实真相》，2022 年 6 月 19 日，https://www.fmprc.gov.cn/wjbxw_new/202206/t20220619_10706065.shtml。

② 参见周弋博：《美国贸易代表戴琪称：“印太经济框架”将有效反制中国》，观察者网，2022 年 5 月 22 日，https://www.guancha.cn/international/2022_05_22_640851.shtml。

③ 胡文利：《“印太经济框架”：不见经济前景只见政治意味》，《中国青年报》2022 年 5 月 26 日，第 9 版。

④ 李宁：《中方愿作出超过现有缔约实践的高水平开放承诺》，《国际商报》2022 年 10 月 28 日，第 2 版。

第一，加强与 CPTPP 成员及有意加入经济体的双边沟通，通过优先展开双边 FTA 谈判形成共识及制度保障。CPTPP “加入程序”鼓励非正式接触。考虑到中国加入 CPTPP 绝非易事，继 2023 年对中国加入持开放态度的新西兰后，疑虑重重的加拿大将在 2024 年担任 CPTPP 轮值主席国，任何有可能早于中国加入 CPTPP 的经济体都是未来需要磋商的对象，继续加强与 CPTPP 既有成员的双边沟通、磋商，充分了解其现实关切及潜在诉求，在尽可能达成基本共识，获得必要支持的基础上，适当将双边接触、沟通、磋商的范围扩展至有意加入的经济体，以早作预案。

英国在正式提交加入 CPTPP 的书面申请之前，已分别与日本、加拿大、智利、墨西哥、新加坡、越南签署了 FTA，与秘鲁的多边 FTA 也已实施。2020 年 6 月，英国—澳大利亚 FTA、英国—新西兰 FTA 开始谈判，分别在 2021 年 12 月、2022 年 2 月正式签署，成为英国脱欧后在自主谈判基础上达成的超出原欧盟 FTA 网络的新协定，为英国能够相对快速地获准启动加入 CPTPP 的谈判奠定了良好基础。

截至目前，中国尚未与 CPTPP 成员马来西亚、文莱、越南、墨西哥、加拿大、日本单独构建双边 FTA；与已提交加入 CPTPP 书面申请的乌拉圭的 FTA 联合可行性研究在 2022 年 7 月完成，与已明确表达加入 CPTPP 意向的哥伦比亚的 FTA 联合可行性研究早在 2012 年 5 月就已启动。基于此，中国可从中选择合适伙伴优先展开双边 FTA 谈判，尤其是加快与东盟成员国的双边 FTA 的构建步伐，推动 2023 年 2 月确认结束谈判的中国—厄瓜多尔 FTA 尽快签署与生效。通过有次序的谈判，尽可能为 CPTPP 作出启动中国加入程序的决定提供便利。

第二，升级与 CPTPP 既有成员及有意加入的经济体的双边 FTA，通过提质增效强化对中国持续提升 FTA 规则标准意愿与能力的信心。除升级议定书已于 2019 年 3 月生效的中国—智利 FTA、2022 年 4 月生效的中国—新西兰 FTA 外，尽快签署于 2023 年 4 月宣布实质性完成升级后续谈判的中国—新加坡 FTA 相关议定书，加快推进于 2022 年 11 月宣布启动的中国—东盟自由贸易区 3.0 版谈判，尤其是力争早日结束早在 2018 年 11 月宣布启动

的中国—秘鲁 FTA 升级谈判。对于已提交加入 CPTPP 书面申请的哥斯达黎加，其与中国的 FTA 早在 2011 年 8 月就已实施，可适时联合展开 FTA 升级可行性研究。对于已明确表达加入 CPTPP 意向的韩国，中国与其 FTA 第二阶段谈判早在 2017 年 12 月就已签署启动谅解备忘录，可按照双方达成的加快推进后续谈判的共识，适当加快谈判进程，争取早日取得实质性成果。双边 FTA 贸易投资自由化、便利化的进一步提升，尤其是覆盖议题及规则标准与 CPTPP 的接轨，不仅有利于激发双方贸易与投资合作的潜力，还能够推动双边关系迈上新台阶，为 CPTPP 作出启动中国加入程序的决定提供支持与助力。

第三，扩容并升级 RCEP，通过与 CPTPP 成员与规则的逐步融合，积极推进 FTAAP 可能路径建设，形成有助于中国加入 CPTPP 的良好外部环境与推动力。RCEP 已于 2022 年 1 月生效，随着菲律宾参议院在 2023 年 2 月批准了 RCEP 核准书，所有成员均已完成 RCEP 的国内核准程序。以开放包容、渐进灵活为基本特点的 RCEP，无论扩容还是升级均拥有相对较强的吸引力。根据 RCEP 第 20 章“最终条款”中的第 9 条“加入”规定，协定自生效之日起 18 个月后开放加入，任何国家或单独关税区均可申请；第 8 条“一般性审查”明确，为更新和完善协定，确保其与贸易和投资相关的问题及挑战得以有效应对，RCEP 缔约方应在协定生效 5 年后，并于此后每 5 年对其进行一次一般性审查。

中国商务部国际贸易谈判代表已在 2022 年 9 月召开的 RCEP 生效后首次部长级会议上表示，希望各方为 RCEP 向新成员开放加入做好准备。^① 而推动 RCEP 升级与 CPTPP 扩容一样，同为日本深化自身巨型 FTA 战略的主要任务，利用 CPTPP 高标准规则模板提升 RCEP 规则标准水平正是其推动 RCEP 升级的主要策略之一。^② 虽然掌握规则制定主动权依然是日本的重要目的，但毫无疑问，RCEP 的升级是中国与日本可以合作并且能够加强合作

① 刘明等：《中国愿与各方一道共同提高 RCEP 实施效果》，《国际商报》2022 年 9 月 20 日，第 1 版。

② 张永涛：《RCEP 升级中的日本因素与中国应对策略》，《现代日本经济》2022 第 3 期，第 43 页。

的重要契机与平台。

作为 FTAAP 的又一可能路径，RCEP 与 CPTPP 的文本相似度本就已达 49.25%，^① 同样超越传统 FTA，且新兴议题“政府采购”“电子商务”“知识产权”等也均自成一章。而要适时升级，除了逐步提高标准、进一步提升贸易投资自由化、便利化之外，还需要根据数字贸易、绿色经济等贸易投资合作新发展，进一步完善相关规则并纳入新议题、制定新规则，渐进灵活地对接 CPTPP 的高标准规则。RCEP 与 CPTPP 的共有成员本就已达 7 个。在接纳新成员适时扩容方面，除了 2022 年 RCEP 联合委员会会议再次重申对印度开放且其可随时重新参与之外，可优先选择 APEC 经济体、CPTPP 创始成员进行扩员，如东盟对外构建的第 6 个 FTA 伙伴、已于 2022 年 1 月提交加入申请的中国香港，以及早在 2016 年 11 月就曾明确表示加入意愿的秘鲁，进一步增大与 CPTPP 成员的重叠性。在进一步促进产业链、供应链的融合与延伸以巩固并构建更具韧性的区域产业链、供应链的同时，通过 RCEP 与 CPTPP 规则与成员的进一步融合，为亚太区域制度性经济一体化奠定坚实的基础，并尽可能减轻区域外部因素对中国加入 CPTPP 的牵制。

需要进一步强调的有三点。一是 RCEP 的扩容与升级，依然需要支持并发挥东盟的主导作用。二是中日韩 FTA 谈判的加速推进及其“RCEP+”协定的打造，不仅有利于 RCEP 的适时升级，还会在 RCEP 基础上进一步促进中日制度性经济合作，有助于弥合分歧。三是无论 CPTPP 如何扩容，中国都依然需要立足自身，加快自由贸易区提升战略的实施。在缓解 CPTPP 贸易投资转移效应、降低 CPTPP 扩容压力的同时，使高标准自由贸易区网络的构建和既有 FTA 的高质量实施尤其是高标准 FTA 承诺的切实履行，成为中国反对保护主义、维护多边贸易体制、扩大制度型开放、推动贸易投资自由化便利化的窗口与平台。提高中国对 CPTPP 的市场吸引力与履约可信度，为 CPTPP 作出启动中国加入程序的决定提供必不可少的氛围与助力。

[责任编辑：杨立]

^① 韩剑等：《RCEP 及亚太区域贸易协定整合——基于协定文本的量化研究》，《中国工业经济》2021 年第 7 期，第 86 页。