
TPP 对上海经济的影响研究

王三谦¹

（上海市发展改革研究院 200032）

【摘要】：本文系统梳理了跨太平洋战略经济伙伴关系协定（TPP）的发展缘由和发展历程，从农业、政府采购、投资、成员扩大等多角度分析了 TPP 谈判进展中的问题和谈判趋势，归纳总结了 TPP 谈判进展对上海经济产生的影响，并结合上海发展自由贸易试验区的背景提出了针对性的改革建议。

【关键词】：TPP 发展趋势 改革建议 上海

一、TPP 缘由和发展历程

TPP 一般指跨太平洋战略经济伙伴关系协定、（Trans-Pacific Partnership Agreement, TPP），也被称作“经济北约”。前身是跨太平洋战略经济伙伴关系协定（Trans-Pacific Strategic Economic Partnership Agreement），是由亚太经济合作会议成员国中的新西兰、新加坡、智利和文莱四国发起，从 2002 年开始酝酿的一组多边关系的自由贸易协定，原名亚太自由贸易区，旨在促进亚太地区的贸易自由化。2011 年 11 月 10 日，日本正式决定加入 TPP 谈判，而中国没有被邀请参与 TPP 谈判。2013 年 9 月 10 日，韩国宣布加入 TPP 谈判。

跨太平洋伙伴关系协议将突破传统的自由贸易协定（FTA）模式，达成包括所有商品和服务在内的综合性自由贸易协议。跨太平洋伙伴关系协议将对亚太经济一体化进程产生重要影响，可能将整合亚太的两大经济区域合作组织，亦即亚洲太平洋经济合作组织和东南亚国家联盟重叠的主要成员国，将发展成为涵盖亚洲太平洋经济合作组织（APEC）大多数成员在内的亚太自由贸易区，成为亚太区域内的小型世界贸易组织（WTO）。

2005 年 5 月 28 日，文莱、智利、新西兰、新加坡四国正式发起跨太平洋伙伴关系，签订并生效的经贸协议显示，成员之间彼此承诺在货物贸易、服务贸易、知识产权以及投资等领域相互给予优惠并加强合作。

其中最为核心的内容是关税减免，即成员国 90% 的货物关税立刻免除，所有产品关税将在 12 年内免除。协议采取开放的态度，欢迎任何 APEC 成员参与，非 APEC 成员也可以参与。该协议的重要目标之一就是建立自由贸易区。

2006 年 5 月 1 日，跨太平洋战略经济伙伴关系协定对新西兰和新加坡生效，对智利和文莱生效的时间分别为 2006 年 11 月 8 日和 2009 年 7 月 1 日。

2008 年 2 月美国宣布加入，并于当年 3 月、6 月和 9 月就金融服务和投资议题举行了 3 轮谈判。

2008 年 9 月，美国总统奥巴马决定参与 TPP 谈判，并邀请澳大利亚、秘鲁等一同加入谈判。

¹作者简介：王三谦，上海市发展改革研究院信息咨询中心主任。

2009 年 11 月，美国正式提出扩大跨太平洋伙伴关系计划，澳大利亚和秘鲁同意加入。美国借助 TPP 的已有协议，开始推行自己的贸易议题，全方位主导 TPP 谈判。

自此跨太平洋战略经济伙伴关系协议，更名为跨太平洋伙伴关系协议，开始进入发展壮大阶段。日本外相冈田克也在 2009 年的新加坡 APEC 会议期间曾对美国总统奥巴马表明要加入 TPP，日本对这个架构也有着浓厚兴趣，对此日本内部有比较大的争论。

2010 年，马来西亚和越南也成为 TPP 谈判成员，使 TPP 成员数量扩大到 9 个。

2010 年 3 月 15 日，跨太平洋伙伴关系协议首轮谈判在澳大利亚墨尔本举行。参与谈判的共 8 个成员：美国、智利、秘鲁、越南、新加坡、新西兰、文莱和澳大利亚。此次谈判将涉及关税、非关税贸易壁垒、电子商务、服务和知识产权等议题。

美国较为强调的内容包括推动清洁能源等新兴行业的发展，促进其制造业、农业以及服务业的商品与服务出口，并强化对美国知识产权的保护。

2010 年 11 月 14 日，亚洲太平洋经济合作组织高峰会的闭幕当天，与会九国同意美国总统奥巴马的提案，将于 2011 年 11 月的亚洲太平洋经济合作组织峰会完成并发布跨太平洋伙伴关系协议纲要。

2011 年 11 月 11 日，日本首相野田佳彦宣布加入跨太平洋战略经济伙伴关系协定谈判。

2012 年 10 月 8 日，墨西哥经济部宣布，墨西哥已完成相关手续，正式成为跨太平洋伙伴关系协定（TPP）第十个成员国。墨西哥经济部指出，跨太平洋伙伴关系协定是有国际影响力的贸易组织，加入该协定为墨参与亚太地区经济事务提供了平台，为墨西哥出口打开了新的机遇之门，也有利于发挥墨西哥在全球供应链中的作用。

2012 年 10 月 9 日，加拿大遗产部长莫尔（James Moore）代表国际贸易部长法斯特在温哥华宣布，加正式加入《跨太平洋战略伙伴关系协定》（TPP）。

2013 年 3 月 15 日，日本首相安倍晋三正式宣布日本加入跨太平洋伙伴关系协议（TPP）谈判。安倍表示，参加 TPP 谈判符合日本的利益，但可能会对农业领域有一定影响，希望能够得到理解。

2013 年 4 月 12 日，日美两国政府计划发表进入前期协商的共识协议。日本届时将由 TPP 日方负责人甘利明公布协议内容。日本正在营造环境争取参加将于 2013 年 7 月举行的 TPP 谈判会议。

鉴于亚太经合组织（APEC）部长级会议定于 11 月 7 日、8 日在北京召开，TPP 谈判国的部长级官员届时将齐聚北京，其间共商关税及知识产权等棘手问题。

二、TPP 谈判进展中的问题和趋势

自 2010 年 3 月在澳大利亚墨尔本全面启动 TPP 谈判以来，到 12 月止共举行了四轮谈判，于 2011 年再举行五轮谈判，并于 2011 年 11 月亚太经济合作组织（APEC）领导人非正式会议前结束谈判。

TPP 成员间的自由贸易协定共有 11 个。除《跨太平洋战略经济伙伴关系协定》（Transpacific Strategic Economic Partnership Agreement, 也称 P4）外，其他协定（生效时间）包括：澳大利亚—智利自由贸易协定（2009 年 3 月 6 日）、澳大利亚—新西兰更紧密经济关系协定（1983 年 1 月 1 日）、澳大利亚—新加坡自由贸易协定（2003 年 7 月 28 日）、澳大利亚—美

国自由贸易协定（2005 年 1 月 1 日）、美国—智利自由贸易协定（2004 年 1 月 1 日）、美国—秘鲁贸易促进协定（2009 年 2 月 1 日）、美国—新加坡自由贸易协定（2004 年 1 月 1 日）、秘鲁—新加坡自由贸易协定（2009 年 8 月 1 日）、智利—秘鲁自由贸易协定（2009 年 3 月 1 日）、新西兰—新加坡更紧密经济关系协定（2001 年 1 月 1 日）。此外，美国还与越南签署了双边贸易协定（2001 年 12 月 10 日）。

由于成员间的贸易协定纵横交错，如何处理原有自由贸易协定与 TPP 的关系是谈判主要议题之一。澳大利亚为进一步扩大出口市场，坚持要求在原有自由贸易协定基础上继续贸易自由化进程。美国倾向于不受原有贸易协定的约束，达成一个全新的自由贸易协定。

TPP 谈判采取闭门磋商的方式进行，谈判结束前不对外公布技术文本。据媒体报道，谈判共涉及以下议题：农业、劳工、环境、政府采购、投资、知识产权保护、服务贸易、原产地标准、保障措施、技术性贸易壁垒（TBT）、卫生和植物卫生措施（SPS）、透明度、文本整合等。

（一）关于农业

农业将是谈判的重点和难点。虽然澳大利亚、新西兰等坚持达成高质量的贸易协定，但最终能否在澳大利亚—美国自由贸易协定基础上，在食糖、乳制品等农产品市场准入谈判上取得进展，无法预料。

从美国国内情况看，美国部分利益集团要求新的贸易协定不能突破原有自由贸易协定的相关规定，但农产品加工业则要求进一步开放农产品市场，因此美国于 2009 年多次通过举办听证会等形式进行国内政策协调，并将原定于 2009 年 3 月进行的首轮 TPP 谈判推迟到 2010 年 3 月。因此，农产品贸易能否最终实行全面自由化取决于澳大利亚、新西兰与美国的谈判，以及美国国内利益集团之间的博弈。

（二）政府采购

马来西亚同意在政府采购方面对国内相关立法进行修订，满足 TPP 成员的相关要求，因此被允许加入谈判。由此可以判断，TPP 成员将在政府采购方面放松管制，允许其他成员的企业进入其政府采购市场。

（三）关于投资

从澳大利亚、新西兰相关报道看，两国部分民间团体在第四轮谈判期间集会，表达对投资议题谈判结果的担忧。第二轮谈判期间，美国媒体也曾报道其国内不同团体对投资进一步自由化问题存在不同看法。

由此可以推测，投资议题存在较大争议，成员国政府对跨国公司投资的约束力可能会受到削弱，但具体结果取决于各方谈判和谈判最后的总体需要。

（四）其他议题

知识产权保护、劳工和环境标准等是美国、澳大利亚、新西兰等发达成员的重点关注。通过商谈 TPP 制定与上述议题相关的标准，是美国打造所谓新型、高水平自由贸易协定样板的重要内容。预计上述领域会取得积极进展。

（五）成员扩大

日本曾高调宣布“加入谈判”，但国内农业部门认为2010年3月政府出台的新农业补贴政策不足以弥补日本农业因加入 TPP 谈判可能遭受的损失。日本民主党政策研究委员会经过仔细研究和多次协调后表示，政府将在决定是否加入 TPP 前继续进行谈判收集信息（The government will continue negotiations for collecting information before deciding whether to join the TPP）。日本能否加入 TPP 将最终取决于其国内政治斗争及 TPP 是否最终放宽农产品市场准入谈判标准。

加拿大表示有兴趣加入 TPP 谈判，但由于其未能在乳制品、禽肉、禽蛋等供应链管理政策改革方面满足 TPP 成员要求，尚未被允许加入谈判。加拿大能否加入 TPP 取决于其能否开放本国乳制品、禽肉等农产品市场及 TPP 是否最终放宽农产品市场准入谈判标准。

韩国 2010 年 12 月初与美国完成韩美自由贸易协定补充协议的谈判。韩国与澳大利亚的自由贸易协定谈判进展顺利。韩国工业品竞争力较强，农渔产品保护程度较高，但其具有通过增加农业补贴在自由贸易协定谈判中开放农产品市场的成功经验，不能排除其未来加入 TPP 的可能性。

（六）美国通过 TPP 全面介入亚太区域经济整合进程

1、阻止亚洲形成统一的贸易集团，维护美国在亚太地区的战略利益

亚洲是美国战略利益的核心区域之一，除了政治、军事上占据主导地位。美国还要在经济上占据主导地位，以便巩固其在全球的领导地位。就区域经济合作而言，阻止亚洲形成统一的贸易集团是美国贸易政策的重要目标。美国学者认为亚洲形成一个将美国排除在外的贸易集团对美国不利。

彼得森国际经济研究所估计，一个没有美国参与的东亚自由贸易区可能使美国公司的年出口至少损失 250 亿美元，或者约 20 万个高薪岗位。美国通过 TPP 谈判，可以避免自身被排除在亚洲尤其是东亚区域经济合作之外，从而可以获得现实的经济利益和长远的战略利益。

2、全面介入东亚区域一体化进程，确保其地缘政治、经济和安全利益

2010 年 1 月 1 日，有 19 亿人口和 6 万亿美元 GDP 的中国—东盟自由贸易区正式建成，对东亚经济一体化进程产生重要影响。虽然，名义上是东盟主导整个东亚一体化进程，但是，中国的影响力始终是美国关注的焦点。

随着中国地位的提升，美国在亚洲的经贸影响力相应衰落，如果任由亚洲形成将美国排除在外诸多优惠贸易协议，那么美国出口企业和整体经济将会因此受到损害（Myron Brilliant, 2009）。美国通过 TPP 谈判可以对中国东盟 FTA 起到制衡作用，削弱中国经济在该区域的影响力，确保其东亚地缘政治、经济和安全利益。

3、重塑并主导亚太区域经济整合进程，稀释中、日等国的区域影响力

亚太区域经济整合进程明显加快，形成了“10+1”、“10+3”、“10+6”（东亚峰会，东盟十国、中国、日本、韩国、印度、澳大利亚和新西兰）等经贸合作机制。美国在该区域的贸易份额持续减少，有可能被排除于亚太区域经济合作之外。

在此背景下，美国认识到亚太区域对其国内经济的增长、就业能力的提升和大国地位的巩固具有基础性作用。美国不想再当旁观者，要采取切实的行动成为亚太区域经济整合的领导者，与太平洋对岸的政府、企业和公众进行沟通、交流与融合。通过区域经济合作打开新的市场空间，确保美国企业能够自由和公平地进入这些最具活力的出口市场。

因此，美国调动一切行政、经济和外交资源全面主导 TPP 谈判，打破亚太原有的区域经济整合节奏。通过对亚太区域经济一体化进程的介入，进一步稀释中、日等大国的区域经济和政治影响力。

4、开创并主导 21 世纪贸易协议的新标准

（1）TPP 将打破传统 FTA 模式，达成无例外的综合性自由贸易协议。

一般 FTA 谈判都涉及很多例外，包括产品和服务的例外，而 TPP 协议在这方面比较激进，试图打破传统 FTA 模式，创立新的 FTA 模式，制定高标准的贸易协议，使其成为亚太区域一体化进程的典范。

其实，FTA 模式的创新问题，在美国贸易政策中已经有所反映。例如，2008 年 12 月，美国著名智库彼得森国际经济研究院的贸易政策研究小组，给当选总统和第 111 届国会递交了一份贸易政策建议《A New Trade Policy for the United States》在谈到美国的 FTA 战略时，指出可以与中国、巴西甚至印度开展对话，但是不能按照传统的 FTA 模式去谈判，应该专注于基础服务业、能源和环境问题的谈判。

而此次美国高调参与 TPP 谈判，目的就是与 TPP 成员达成新型的自由贸易协议。该协议将无一例外地涵盖所有产品和服务。规则透明度是 TPP 谈判的优先关注点。亚太经济体之间规则和标准的差异为贸易和投资带来了很大障碍。增加规则的透明度和可预见性能够确保贸易商、投资者和消费者获得 TPP 协议带来的潜在好处。

（2）贸易协议新标准将更加关注工人和环境问题。

原有的贸易协议标准已经在国内引起强烈的政治冲突。由于美国制造业岗位流失严重，很多民主党议员将责任归咎于过去的自由贸易协议。面对国内的反对声音，奥巴马表示，与先前的协议相比，TPP 协议将对美国的工人和环境提供更强大的保护。跨太平洋伙伴协议谈判目的之一就是开创 21 世纪贸易协议的新标准：更加关注工人、中小企业、农民和环境。

（3）高举自由和公平贸易旗帜，意在维护美国出口利益。

奥巴马政府将履行贸易协议承诺。柯克作为贸易代表，负责清除不利于美国企业进入国际市场的贸易壁垒，敦促贸易伙伴遵守劳工和环境标准，制裁伤害美国企业权益的行为。

执行贸易协议，确保美国企业拥有自由和公平的市场准入机会。美国签署的贸易协议有利于美国的就业和企业，能够更好地保护工人权益和环境。

（4）在贸易协议中推行美国的全球价值观。

通过 TPP 谈判，提升美国在亚太地区的政治、经济和文化影响力，在与政府、企业和公众沟通、交流与融合的同时，推行美国的全球价值观。

为“五年出口倍增计划”提供战略保障。美国提出出口五年内翻番，意味着出口年增幅要在 15% 以上。跨太平洋伙伴关系协议是奥巴马“五年出口倍增计划”四大战略支柱之一。通过 TPP 谈判将美国未来出口战略的重心锁定在亚太地区。

东亚和太平洋地区有 19.3 亿人口和 5.7 万亿美元 GDP，是世界上经济增速最快的地区，GDP 年增速高达 8%。广阔的市场前景为美国出口倍增计划提供了实现的可能。

（七）TPP 谈判驶入“慢车道”

就在新一轮 TTIP 谈判结束前，为期两天的跨太平洋战略经济伙伴协定（TPP）部长级会议率先在新加坡落幕。跟之前多次谈判结果一样，与会各方未能达成协议。

参与谈判的 12 个国家经贸部长或贸易代表在会后发表联合公告说，各方一致认为，谈判要想取得最终成果仍需重点在市场准入和贸易规则两方面寻求进展，弥合分歧。

本轮会议决定，谈判各方将在接下来几周时间里就市场准入和贸易规则进行密集谈判，各国首席谈判代表也将在 7 月再次会面，各国也将继续各自国内的磋商进程。美国贸易代表弗罗曼会后承认，各方没有就达成最终协议设定最后期限和时间表，但找到了解决棘手问题的“前进路径”。

按照美国最初的设想，TPP 谈判原本要在 2013 年底完成，但目前仍看不到达成协议的明确时间表。多位美国政府官员、资深议员和贸易专家指出，由于谈判中最大的两个经济体美国和日本在市场准入上分歧较大，以及美国国会有关贸易谈判“快速道”授权的立法前景并不明朗，奥巴马政府高调主导和推动的 TPP 谈判正面临重重阻力，已经驶入“慢车道”。

三、TPP 谈判进展对上海经济产生的影响

美国主导的 TPP 会从以下几个方面对中国产生影响。

（一）对中国在亚太贸易结构中的地位及国际贸易收益的影响

尽管中国已是世界第二大经济体，在亚太地区的份量越来越重要，也不能以为“任何没有中国参与的全球性经济合作都已经难以奏效，”“一个没有中国参与的协定，它的意义会大打折扣。”有学者对美国加入 TPP 战略的经济效应的分析认为：美国加入 TPP 后，TPP 成员国在 GDP、贸易条件、福利等方面会受益，而区外国家的相关利益将会受损。

“中国将受到负面冲击。具体到产品部门，中国的机电产品、木材加工及化工制品、矿产资源以及其他工业产品的净出口均为正”，“而农林牧渔、加工食品、纺织品、交通运输产品等则会产生贸易逆差。”

有美国学者的研究认为，到 2025 年，目前 11 国参与的 TPP 将会为美国带来 240 亿美元的收入，为目前 11 个 TPP 成员国总共带来 740 亿美元收入；还会导致中国的收入损失 210 亿美元，因为 TPP 将会让亚洲其他出口国以更有利的条件进入美国市场。

美国主导的 TPP 到底会在多大程度上影响中国在亚太贸易结构中的地位和贸易收益，需要考察 TPP 未来发展的程度。亚太地区业已存在的双边和多边的自由贸易机制在发挥着作用，短期内 TPP 对亚太地区整体贸易结构不会产生太明显的影响，但这并不意味着长期影响也不大。

再就是，对中国来说，更重要的可能是在规则和议程设定等问题上的话语权。游离在 TPP 之外，而又不得不承受在与其成员国发展经济贸易关系时受其规则制约而带来的某些歧视性影响，这会让中国处于不利地位。

（二）对中国国内经济社会制度形成一定冲击

2007 年 5 月 10 日，布什政府与国会达成协议，就对外贸易协定形成了两党一致的共识。确立了与其他国家签署贸易协定时需要包含涉及劳工、环境、知识产权、投资、政府采购、端口安全(port security)等原则。关于劳工问题，该协议规定：在与

其他国家签署的贸易协定中，必须包含国际公认的劳工原则。

包括：结社自由、承认集体谈判权利、废除各种形式的强制劳动、废除童工以及废除就业和职业方面的歧视等。关于环境问题，该协议要求在美国与其他国家签署的自由贸易协定中，应包含特定的一些多边环境协议。奥巴马政府在主导 TPP 谈判的过程中，也坚持了这个共识的原则。

目前已有 11 个国家参加了 TPP 谈判，日本也正式参加了 2013 年 5 月在秘鲁首都利马举行的第 17 轮谈判。如果亚太地区主要经济体都加入 TPP，美国在市场准入、知识产权、金融服务、清除各种贸易壁垒、农业补贴、国有企业、环境与劳工标准等方面的主张将会在很大程度上成为亚太地区通行的贸易规则。

这很可能会影响到中国未来开展的自由贸易协定的谈判，形成进一步要求中国“接受更加开放的贸易、扩大其加入世界贸易组织时同意的降低贸易壁垒和保护知识产权的最低责任”的强大压力。在未来的对外贸易中，特别是在与 TPP 国家的贸易中，中国一些企业、行业将可能不得不面临一些制度和规则方面的新障碍，在竞争中处于不利地位。

特别是美国在谈判中还提议限制政府对国有企业的扶持，避免国企凭借政府特惠待遇和补贴在与私营企业的竞争中占据优势地位。有评论认为，尽管 TPP 关于国有企业的条款规范的是所有加入 TPP 的国家的企业的活动，但美国推动这些条款时，眼睛是盯着中国的。

在 TPP 的规则成为国际性贸易规则的情况下，这对中国国有企业未来的海外商业活动将是一种挑战。在知识产权、环境和劳工标准等问题上，中国也都会面临一些压力。无论中国是否加入 TPP，都是如此。

对中国来说，加入 TPP 将意味着对其它国家更大程度、更广范围的开放。但中国实现这种开放的时机和条件似乎尚不成熟。中国社会科学院张蕴岭教授曾评论道：“从经济上说，尽管中国已成为世界第二大经济体，但水平还是一个发展中国家，对市场开放的承受度有限，因此，很难成为一个站在制高点的规则制定者。”

TPP 号称是一种开放的贸易安排，只要符合其指导原则和基本条件，任何国家就可加入。但中国在某些领域的政策或制度，短期内无法达到 TPP 设定的条件。如果中国准备加入的话，将不得不面临美国及其他国家的压力，在环境与劳工标准、知识产权、国有企业、投资、政府采购等许多方面进行大幅改革。这都会让中国现行经济社会政策面临巨大挑战。

(三)对中国在亚太地区影响力的影响

众多国家参与 TPP 谈判，显示出的是对高标准贸易规则的认同，一定程度上也是对主导国家美国的认同。积极塑造和主导 TPP 之发展，有助于深化美国与亚太国家的关系，强化美国在亚太地区的战略地位。这在客观上与中国形成了战略上的竞争态势。

特别是在中国与周边一些国家出现冲突时，这些国家也试图拉住美国，以平衡中国的影响。周边国家在南海问题、钓鱼岛争端等问题上的表现，可以比较清晰地说明这一点。美国强化与亚太地区其他国家的关系，对中国构成了一定的战略压力，也会在一定程度上削弱中国的影响力。

美国把劳工标准、环保标准、知识产权保护、可持续发展等内容包括在 TPP 之中，也有传播诸如透明、劳工权利以及环境保护等美国核心价值的意图。美国力主把这些内容包含在它谈判签署的自由贸易协定之中，既是出于对自身利益的考虑，也在一定程度上反映着其自身的价值追求，体现着美国在国际事务中的道义诉求，使之站在一定的道德制高点上。

这些内容或诉求在短期内可能会在其他 TPP 国家中引起一些争议，因而也会延缓 TPP 的谈判进程，但长远来看，这有助于提

升美国的影响力。一种政策，如果要想赢得他国的赞同并被追随的话，必须在立足于现实的基础上带有一定的理想性：既要考虑自身的利益，也要适当兼顾他者的利益以及各方的共同利益。

TPP 对中国在亚太地区之影响力的影响，还体现在对亚太地区规则制订和议程设定能力的影响。只有参与到国际组织和国际机制中，积极主动地提出政策主张，才可能对议程设定和规则制订产生实质影响。中国游离在 TPP 之外，将会使自己在地区经济一体化、国际贸易规则制定等问题上的发言权受到影响。

(四) 几点建议

1、将 TPP 当作亚太区域经济整合的重要契机

TPP 是亚太区域经济一体化的重要推动力量，美国借此可以提升与亚太新兴经济体的经贸关系，创造出一个适合 21 世纪经济发展趋势的高标准区域经济合作平台。该平台涉及的经济体将占据全球一半的 GDP 和 40% 的贸易份额。这是一次巨大的机遇，中国应该抓住这一契机，在亚太区域整合中发挥与自身实力相对称的作用。

TPP 是高标准的贸易协议，包括所有货物、服务和农产品贸易，可以作为推动 APEC 区域一体化的重要动力，有可能成为亚太自由贸易区的重要基础。对于这一趋势，中国应该提前做好准备。

2、对美国在亚太区域经济一体化进程中的主导权保持谨慎

美国作为世界的“领袖”担心被排除在东亚区域一体化之外，因此积极与新加坡和韩国签署 FTA，与泰国和马来西亚积极进行 FTA 谈判。亚太区域经济整合的进程中需要主导力量的出现，美国以其强大的政治和经济影响力，试图主导亚太区域经济一体化进程。在主导权的问题上，中国目前无法直接与之抗衡。可以借助美国的力量，打开亚太市场，为中国出口企业开创更加便利的国际市场环境。

3、在适当的时候参与 TPP 谈判

亚太区域内出现了越来越多的双边自由贸易协议和区域贸易协议，各个协议具有不同的优惠待遇和原产地规则，“意大利面条碗”现象（就像碗里的意大利面条，一根根地绞在一起，剪不断，理还乱）日益显现出来。本来是促进自由贸易的 FTA 协议，反而成了进一步贸易自由化的障碍。通过谈判将亚太区域贸易协议整合成统一的 TPP，可以降低交易成本，减少区域内 FTA 的复杂和重叠。

中国前期可以密切跟踪研究 TPP 谈判议题和进程，根据世界经济形势、国际政治格局，权衡自身综合利益以后，选择合适的时机参与到 TPP 谈判中来。可以采取列席或者观察员的方式参与协商，待到时机成熟可以全面参与。

如果 WTO 多哈回合谈判继续停止、TPP 谈判进展十分顺利、中国台湾要求与其他经济体进行 FTA 谈判的舆论压力越来越大，中国可以果断加入 TPP 谈判，推动 TPP 成为亚太自由贸易区。不过从当前发展形势来看，美国并没有明确提出要中国参与，可见其具有更深层次战略考虑。

4、加快与东亚经济体实质性区域经贸合作进程

当前中国正在逐步履行 WTO 的承诺，多哈回合的谈判进程短期内不是中国的最优先关注点。中国仍然需要将更多精力用在区域经济合作领域，尤其是东亚区域经济合作领域。虽然东亚区域一体化的经济效益并不大，但是其政治和安全影响力却很大，

涉及美国与中国和日本争夺该地区的领导权。

中国需要加快实施区域经济一体化战略，采取分而治之的策略，巩固中国与东盟、智利、澳大利亚和新西兰的经贸合作关系，在主要领域进行实质性合作。中国希望与日本和韩国签署 FTA, 韩国态度比较积极，日本的反应比较冷漠。为此，中国可以先重点巩固与东盟和韩国的经贸关系，引导日本与中国进行自由贸易协议谈判。并以此为突破口，加快与东亚经济体实质性区域经贸合作进程。

5、制定应对劳工标准和绿色环境标准贸易壁垒的预案

美国希望通过 TPP 谈判，将其打造成一个 21 世纪贸易协议的标准模式。其实质是想继续主导新时期全球贸易规则，在多边贸易体制改革成本增大的情况下，转而依靠区域贸易协议，将其主张的多边贸易议题先行纳入到区域贸易协议谈判中来。可以预见，无论是在多边还是区域层面，劳工标准和绿色环境标准议题的谈判将会加快。

中国应该制定自己的谈判预案，制定切实的应对措施。未来中国企业将会面临来自劳工标准和环境标准的冲击。中国应该在国际劳工标准和绿色环境标准制定中发挥作用，体现自身利益，否则将会陷入被动局面。

6、在产业层面上做好准备：发展绿色制造业，提升现代服务业

美国做好了两手准备，如果多哈回合无法满足美国对劳工标准和绿色环境问题的关注, 那么美国将会借助 TPP 来推行这些标准。加之美国国内已经开始实行绿色制造业计划，有可能出台针对中国的绿色环境贸易措施。中国应该提前做好准备，发展绿色制造业。

TPP 协议达成将促使服务业的自由化进程将加快。在美国贸易代表办公室贸易政策委员会举行的 TPP 谈判征求意见会议上，美国服务业联合会（Coalition of Service Industries, CSI）提出服务业应该是 TPP 谈判的重点。因为美国服务业占据 GDP 的 80%, 吸纳了 80% 的就业人口。

在 TPP 谈判中美国应该重点关注快递服务、金融服务、电子支付、电子商务、电讯服务、视听服务、知识产权和能源服务等部门的市场准入、透明度和投资者保护问题。中国应该提升现代服务业发展水平，为区域经济一体化进程中的大国博弈提供坚实的国内产业支撑。

7、与美国进行新兴战略性产业合作

美国曾经并且仍然拥有生产效率最高的制造业，曾经制定过促进新能源利用的措施。正在制定激励清洁能源设备制造业的措施。这是具有国内外竞争力的新兴行业。中国可以借助美国发展绿色制造业的契机，在技术层面进行合作，减少贸易摩擦。

为清洁能源工业以及经济的稳定发展打下基础。可以在以下领域进行产业合作：风力发电、太阳能等能够产生能源的技术；电池、职能电网等能够储存和输送新能源的技术；电动汽车及零部件，碳捕获技术、减少温室气体排放的技术等。

四、给上海自贸区的改革建议

TPP 是上海自贸区设立的重要背景之一，自贸区改革的成功将有利于增强中国在国际贸易新秩序中的地位，也可为中国对接 TPP 做好准备。上海自贸试验区除了为确立市场在资源配置中起决定性作用的国内经济体制改革做好试验田，也应为先行试验国际经贸新规则新标准，为培育、参与和引领国际经贸规则制定提供制度基础。

这两个基本定位要求拟定上海自贸区条例的地方立法具有较强的开拓性和前瞻性，要与当前以 TPP、TISA、TTIP 和 BIT 四大重塑国际贸易投资规则的谈判趋势相适应。

制度创新是上海自贸区改革的核心，根据上海自贸区的总体方案，上海自贸区的核心改革内容分为以下四个方面：

（一）加快政府职能转变

上海自贸区的主要任务和措施中，“深化行政管理改革体制”是上海自贸区的首要任务之一，应按照市场化、国际化的要求，积极探索建立与国际贸易投资新格局和新标准相适应的行政管理体系，由注重事前审批转为注重事中与事后监管。

比如在自贸试验区内外商投资从审批制改为备案制、“先证后照”登记制、减少行政审批事项、货物入区“一次申报、一次查验、一次放行”等转变政府职能的举措相继推出，这种全新的行政管理模式将加快政府职能的转变，促进政府管理上新水平。

（二）投资领域改革

在投资改革领域，率先在试验区内对投资项目管理、外商投资企业设立、工商登记三个环节进行改革。此外，上海自贸区将进一步扩大六大服务业的开放，包括金融服务、航运服务、专业服务、商贸服务、社会服务和文化服务领域的开放。

上海自贸区将站在国家战略的高度，探索投资管理新体制，推动以负面清单管理模式为核心的投资管理体制改革，逐步与外商投资管理制度接轨。

（三）贸易领域的改革

上海自贸区将加快贸易领域发展，进一步推进国际贸易转型升级，鼓励跨国公司建立亚太地区总部，增强上海自贸区在亚太地区的根植力，大力提升国际航运服务能力。此外，“一线放开，二线管住”的监管服务模式是上海自贸区的一大亮点，这也是自贸区较目前各类保税区的显著区别。

所谓“一线放开”是指境外及自贸区货物不受海关监管，可以自由地进出自贸区；“二线管住”是指货物从自由贸易区出入非自由贸易区要依据本国海关法的规定，征收相应税收。

（四）金融领域的改革

上海自贸区涉及金融方面试点内容的包括利率市场化、汇率自由化、金融业对外开放、金融产品创新以及离岸金融业务等。在风险可控前提下，上海自贸区对人民币资本项目可兑换、人民币跨境使用进行先行先试；允许符合条件的民营资本与外资金融机构共同设立中外合资银行，以及符合条件的外资金融机构设立外资银行；若条件具备，逐步允许境外企业参与商品期货交易。综合起来，上海自贸区的金融形态近似于境内离岸金融。

五、给上海自贸区的发展建议

（一）政策制定应与国际深度接轨

上海应积极追踪 TPP/TIPP 的最新进展与国际贸易投资规则的最新动态，按照贸易便利化、金融国际化、投资自由化和法治化的理念，在投资、贸易、航运、金融和专业服务等领域的政策制定上充分对接 TPP/TIPP 等国际协议，以便更好地融入国

际贸易新体系。

（二）对外开放和对内开放共同发展

一方面，上海自贸区通过带动政府管理、金融、贸易、税收等一系列政策变革，可能为全国性的改革带来巨大的示范与带动效应，从而倒逼经济转型。另一方面，上海自贸区应积极主动的应对国际贸易格局的新变化，进一步推动全方位、各领域的对外开放，融入经济全球化发展的新浪潮中。

（三）金融创新要立足服务实体经济发展

上海自贸区通过金融领域的创新，建立适应新国际贸易形势的金融管理制度，充分发挥汇率和利率市场化在国民经济中的作用，大力推动上海成为国际金融贸易中心。但金融发展的根基是实体经济，金融创新应该立足服务实体经济的发展，加大对自主创新、低碳发展等领域的支持，加强产业的融合性，上海自贸区的发展才更具有可持续性。

（四）具体措施

1、对资本异常流动进行监测、预警和控制，防止套利资金大规模涌入

通过建立综合数据监测系统和共享数据库，构建资金异常流动风险指标体系，开发短期资金流动监测信息系统，对资金的流动进行可视化的、实时的监测，及时发现资金的异常流向，第一时间发现风险，将风险在萌芽阶段消除。

2、充分发挥自贸区的资金缓冲作用，提前分解和消化风险

自贸区设立的目的就是要通过在区内的改革实验找到可复制的经验，而金融开放创新是其中的核心内容之一，自贸区的金融开放必然会引起以自贸区为中心的资金流动，因此在某种程度上说，自贸区就是一个资金中转站或资金中心，而资金中心又是一个风险中心。

由于很大一部分进出国内的资金需要通过自贸区中转，因此我们可将自贸区视为一个资金集散地和缓冲池，通过对自贸区资金的流动状况预判资金的流向和可能存在的风险，并采取相应的措施使风险在自贸区内缓冲、分解和消化，从而减少向国内的传导。

3、建立相应的配套制度，防止区内区外双轨制下的金融套利

自贸区设立及其相应的金融改革方案，从客观上形成了区内外利率、汇率的双轨制（非对称制度），这种区内外非对称的利率汇率制度，决定了区内外存在着不同的利率决定机制和汇率形成机制。如果自贸区金融自由化，必然会存在区内外套利空间，引起资金大规模流动，从而引发资金流动风险。

如果不对这种风险加以即时控制，会造成金融市场剧烈动荡乃至危及国家金融安全，也会给宏观经济带来挑战。因此，在区内外利率汇率双轨制下，需要建立区内外相应的配套制度，对区内外资金的流动进行针对性的管理。

4、处理好“一线放开”与“二线管好”之间的关系，适度管制资金流动

上海自贸区是我国内陆的一块特殊区域，与香港和新加坡的全境开放有着明显不同，它们的境内外有着明显的区分，对资

本流动的管理相对容易。而上海自贸区在资金流动上要做到内外分离是很困难的，如果没有严格的“管好”措施，自贸区的金融开放也就相当于全国的金融开放，国际资本很容易通过自贸区流入国内，这必然会产生金融风险。

涉及公众参与自贸区立法的条款是《上海自贸区管理办法》的第 27 条。该条规定，自贸区有关政策措施、制度规范在制定和调整过程中，应当主动征求自贸区内企业意见。该条没有规定征求意见的主体和具体程序，例如谁来征求意见、征求意见的时间，通过怎样的途径和方式，需要征求多大比例的区内企业的意见，政府是否有义务回应企业提出的意见等。

在上海自贸区制定 2015 版负面清单过程中，建议政府选择某项公众普遍关心的投资立法作为试点，公开其草案，通过听证会、座谈会或网络发布公开征求意见等多种形式，让公众参与立法。公众表达意见的时间可以控制在 1-2 个月，公众参与的对象应当涵盖在自贸区内工作的个人和登记的企业，政府需要回应公众提出的重要问题。从个案立法公开中总结经验，逐渐过渡到常态公开，迈向规范化和制度化。