

方向盘 陈抗

## 后疫情时期国际经济合作风向标

随着英国正式脱欧，欧洲一体化进程逆转已成定局，去全球化也在世界各地形成了明显的态势。美国和中国作为世界最大的两个经济体，在重建国际经济秩序方面会怎样合作，势必要对后疫情时期的世界经济发展，产生举足轻重的影响。不幸的是，过去几年来，这两个国家不是加强合作而是走向对抗，这给世界经济的复苏和发展前景投下了阴影。

不过，在将要跨入2021年时，我们似乎看到一线新希望。15个亚太地区国家签署了《区域全面经济伙伴关系协定》（RCEP），形成占世界经济总量30%的最大贸易圈。中国国家主席习近平也在亚太经济合作会议（APEC）领袖峰会上提出，中国将积极考虑加入《跨太平洋伙伴全面进展协定》（CPTPP）。

CPTPP为什么是进步的？它与RCEP有什么不同？中国加入CPTPP对于国际经济合作的发展趋势，有什么指标性的意义？中国加入CPTPP的意愿和可能性究竟有多大？

### 从自由贸易到公平贸易

报刊杂志和网络常常可以看到这样的评论，认为CPTPP是目前最高标准的多边贸易协定，而RCEP的标准则不那么高。贸易协定的标准高低到底是什么意思？

早期贸易协定的关注重点是自由贸易，针对的是关税和非关税壁垒，以及进口限额等贸易保护主义政策。目的就是要开放国内市场，让进口商品与国产商品在国内市场上公平竞争。RCEP就属于这一类自由贸易协定。从关税及贸易总协定（GATT）衍生出来的世界贸易组织，其谈判和纠纷解决机制的重点也是自由贸易。

可是，在发达国家，不少人认为这类贸易协定并没有带来公平竞争。1999年世贸组织在西雅图开会时，就有美国制鞋业的失业工人抗议游行，认为他们是不公平竞争的牺牲者，因为发展中国家制鞋厂商可以雇佣工资低廉的童工。

记得当时有记者采访一位十几岁的少年，他说的一句话令人印象深刻：“我的耐奇鞋便宜了几块钱，可是我（在耐克厂工作）的父亲却失去了工作。”从那以后，更多人开始关注生产过程中的成本差异所带来的不公平竞争。

他们发现，除了劳工标准和劳工权益保护，在环境保护和知识产权保护等方面，发达国家的厂商都面临更高的合

规成本而处于竞争劣势。反过来，在发展中国家，工人的福利和劳动保障标准都订得比较低，环境保护和产权保护也不受重视，这里的厂商所面临的营商环境，在成本上反而处于相对竞争优势。

在同一发达国家，原来竞争力相当的两家企业，如果其中有一家搬到了发展中国家，留下来的另一家就要面临强大的竞争压力。即使在同一个发展中国家，厂家从社会保护标准高的地区迁移到标准低的地区，也会获得成本优势。于是，发达国家的制造业企业乘全球化的东风纷纷出走，造成本国产业空洞化和工人的大面积失业。

于是，受自由贸易负面影响者通过工会和环保组织发出呼声，要求在贸易协定中加入公平贸易的条款，协调签约国不一致的社会保护标准，防止在竞争中竞相降低标准。但是，这类呼声在相当长时间内没有受到重视。发展中国家认为，他们的国情不同、关注重点也不同，社会保护标准也不可能与发达国家一致。

发达国家的企业因为可以搬迁到发展中国家去赚取更高的利润，也不觉得有必要注重公平贸易。精英认为，全球化是实现全球统一自由市场的必然发展方向，提倡公平贸易则被认为是贸易保护主义的一种表现而不予理会。

然而，随着全球化的不断深入，发达国家收入不平等越来越严重。由于财政捉襟见肘、无法对自由贸易产生的输家进行补偿，原有的社会契约被破坏，社会矛盾不断激化，逐渐演变成政治上的两极分化，动摇了民主国家的制度基础。显然，目前这种强调自由贸易而忽视公平贸易的国际贸易体系，已经无以为继。

数据显示，公平贸易的呼声在发达国家已经受到认真对待。在近些年签署的双边贸易协定中，发达国家越来越重视劳工权益保护和环境保护的条款。伯德森（Bastiaens）和波茨尼科夫（Postnikov）两位学者2020年发表的研究结果发现，在贸易协定中加入社会保护条款，会增加发达国家民众对自由贸易的支持。

所以，要在发达国家与发展中国家之间继续发展贸易，就不能回避公平贸易的诉求。从这个角度看，关注公平贸易的新一代贸易协定标准更高，相对于只关注自由贸易的老一代贸易协定是一种“进步”。

CPTPP是第一个注重公平贸易的多边贸易协定，在劳工权益保护、环境保护、知识产权保护等方面，都为多边贸

易协定订立了新的标准。除此之外，CPTPP对互联网的自由化也有规范、要求数据自由流通，它还关注国有企业以及国家补贴对公平竞争所产生的扭曲作用，对纠纷解决机制也有更明确的规定。

### 中国加入CPTPP两大指标意义

CPTPP的前身是《跨太平洋伙伴关系协定》（TPP）。在美国退出TPP谈判后，余下的11个国家在2018年完成谈判并签署CPTPP。美国的退出，使得一些原先受美国关注的条款被排除在协议之外，但是TPP协议文本中关于国有企业的那一章，却一字不改地被纳入CPTPP，要求缔约国要分享各自国有企业的信息，也明文禁止和限制给予国有企业优惠待遇。

不少人对中国愿意加入CPTPP感到意外，因为中国一向认为，国有企业是中国经济模式的主要特征，选择合适的经济模式是国家的主权，它不受世贸组织禁止，也不应该被牵扯进贸易谈判。中国的这一立场十分明确，在中美贸易谈判中也不曾有所退让。

如果中国愿意与CPTPP缔约国谈判讨论国有企业问题，说明它接受将国有企业纳入贸易谈判和贸易协定的合理性，这对国际经济合作的前景无疑具有指标性意义。

另一方面，早在1990年代，发展中国家就将劳工权益保护和环境保护，从世贸组织的议题中排除掉。美国因此对世贸组织失去信心，认为它没有能力有效地解决贸易问题。由于世贸组织管理架构不足以维护公平贸易，美国开始另起炉灶，通过替代渠道建立新贸易规则。

中国则一贯认为，即使现有的贸易规则须要修改，也必须走多边路线、通过改革世贸组织的方法来进行。任何撇开世贸组织的方式都是放弃贸易多边主义，是贸易保护主义的行为。

如果中国愿意与CPTPP缔约国谈判公平贸易条款，说明它意识到改革世贸组织的难度，愿意在CPTPP这样的多边谈判框架中，寻求对贸易规则的改进，这对世界贸易治理框架的演变，有重要的指标性意义。

总的来说，中国加入CPTPP是一个重要的风向标。如果中国与日本、加拿大、澳大利亚等发达国家，在社会保障标准和国有企业等问题上能够取得共识，中美两个大国在公平贸易和改革世界贸易治理框架这两个议题上的立场就会更加接近，国际经济合作的前景就将



特约漫画 王锦松

大为改观。

### 中国加入CPTPP的意愿和可能性

不少人对于中国加入CPTPP持怀疑态度。有人认为，中国加入CPTPP只是想要主导竞争规则的制定权，其结果会降低CPTPP的标准。这种说法经不起推敲，因为加入CPTPP必须得到现有成员国的一致同意，CPTPP的11个缔约国中，有七个同时也是RCEP的成员国，降低CPTPP标准对这些国家不会有任何的吸引力。

还有人认为，中国加入CPTPP是国际形势所逼。中国面对的国际环境，在美国特朗普政府卸任后，不但不会有明显改善，反而会因为拜登总统更善于联合欧洲和日本等国家，对中国采用统一立场，而陷入更大的困境。如果在国有企业和产业政策上过于坚持己见，可能使国际社会产生中国不愿意改革的印象，从而陷入孤立。

另一方面，坚持以世贸组织作为多边谈判的平台也很难有所收获。美国对世贸组织批评，欧盟与日本颇有同感。没有这些主要贸易国的支持，世贸组织只能像多哈回合谈判一样陷入瘫痪。

中国加入CPTPP其实还有国内因素的考量。作为一个已经解决温饱问题的中等收入国家，民众对改善生态环境的需要和诉求明显上升，对996工作强度（早上9点上班，晚上9点下班，一周工作六天）和“过劳死”问题也开始关注、热议。近年来创新活动更加重要，也产生了加强知识产权保护的呼声。所以，劳工权益保护、环境保护、知识产权保护，在中国有很大的民意基础和呼声。

中国的中央政府因此也作出了一些反应：2008年开始实施的劳动合同法，2013年后发动多场“环保监管风暴”，2020年再次修改专利法，新增了惩罚侵犯知识产权行为的赔偿制度。

更重要的是，加入CPTPP还可以促进国有企业的改革。我们知道，改革往往是被逼出来的。在1990年代中期，中国的国有部门整体亏损，中央和地方政府都没有能力对国有企业继续补贴，逼出了“抓大放小”的重大改革。几年后，当改革初见成效、国有企业盈利状况改善的时候，国企改革意愿也随之下降，还出现“国进民退”的潮流。

目前的情况是，国有部门再次陷入低效益困境。根据国际货币基金组织的报告，尽管中国国有企业享受国家在土地和资金方面的优待和隐性补贴，资产回报率从2015年以来一直低于2%，生产力也只有私企的40%左右。如果能够以外力促进国企改革，对于提高资金使用的效率、增强经济的活力、实现经济增长方式的转变都至关重要。所以，中国考虑加入CPTPP也许是倒逼国有企业改革的一个战略考量。

综上所述，中国要加入CPTPP不但有强烈的意愿，也有坚实的民意基础。然而，这种“刀刃向内”的改革涉及既得利益，必然要受到来自体制内部的反对。能不能成功，要看改革领导人的政治智慧和魄力，还要看中国与CPTPP成员国如何互动和建立互信。

中国最近与欧盟签订的《中欧全面投资协定》，不仅扩大市场准入，对改善公平竞争环境、规范国有企业行为、规定政府补贴透明度义务、禁止强制技术转让等都达成一定的共识。

这个投资协定的签署，加大了中国加入CPTPP的可能性。今后五年，投资协定的顺利执行以及中国加入CPTPP的努力和进展，都将是后疫情时期国际经济合作重要的风向标。

作者是新加坡国立大学  
李光耀公共政策学院中国项目主任