

东亚合作新阶段的RCEP及其落实

◇ 刘均胜

11月2日,《区域全面经济伙伴关系协定》(RCEP)的保管机构东盟秘书处宣布,已收到文莱、柬埔寨、老挝、新加坡、泰国、越南6个东盟成员国以及中国、日本、新西兰、澳大利亚4个非东盟成员国提交的核准书,协定达到生效门槛,将于明年1月1日开始对上述10国生效。这意味着在当前逆全球化和贸易保护主义加剧的背景下,人口最多、规模最大和潜力最高的自贸区在东亚地区即将横空出世。

RCEP的生效不仅表明了东亚的决心和行动,而且标志着在区域合作方面后来居上,国际经贸秩序面临重大变化。相比于一般的自贸区,尤需对巨型自贸区RCEP今后建设中所面临的内外挑战引起足够的重视。

RCEP开启东亚合作的新阶段

东亚合作最初可以追溯到20世纪60年代的东盟成立,在1997年亚洲金融危机的刺激和“新区域主义”浪潮下,东亚地区的合作机制开始更多地建立起来。但东亚和欧洲、北美在区域合作上存在诸多明显的不同,其中最突出的是前者和后两者在地区架构的制度化程度上存在重大差异。在各种机制安排层出不穷的背后,东亚合作呈现多重架构的过度竞争和“制度过剩”。而欧洲和北美都是在一个相

对统一构架下,由明确主导国家引领的、制度性一体化。

2011年2月在第18次东盟经济部长会议上首次提出了RCEP的概念,这是东亚经济体谋求摆脱困境、深入推进合作的一种尝试。RCEP是在“东亚自由贸易区(EAFTA)”和“东亚紧密经济伙伴关系(CEPEA)”的基础上产生的。EAFTA和CEPEA之争表面上是区内国家对东亚合作缺乏共识,实际上反映了中日对东亚合作主导权之争。RCEP的提出不但可以缓和中日之争,而且通过确保包含区域外大国的区域合作来实现对区内大国的影响。此外,美国提出的建立“跨太平洋伙伴关系”(TPP)也是刺激东盟推动RCEP建立的一个重要因素。历经8年31轮谈判,2020年11月15日RCEP成功达成,这在东亚合作进程上具有里程碑意义。长期以来,东亚合作被认为是非正式的、不具强制性的功能性合作,而RCEP的出现标志着东亚合作向正式的制度性合作迈进。

RCEP是巨型的多边自贸协定(FTA),而RCEP之前在东亚地区主要是双边FTA。由于谈判参与方少、协调成本和审批难度低,双边FTA更容易达成。而且,当一国同多个国家构建双边FTA的时候,就会产生所谓“轮轴—辐条(hub-and-spoke)”现象,这使得东亚合作整体上难以推进。而且单个的双边FTA体量小,难以产生

大市场竞争效应和规模效应。更严重的是,重叠交织的双边FTA还会产生“意大利面碗效应”,降低了企业对FTA的利用率。

相比之下,RCEP是通过整合5个“10+1”FTA而建立的,属于巨型多边FTA。从规模上看,RCEP的总人口达22.7亿,约占世界人口总量的30%;总GDP达26.2万亿美元,接近全球GDP总量的33%;总出口额达5.2万亿美元,约占全球贸易总额的28%。从横向比较上看,RCEP覆盖的区域人口是《全面与进步跨太平洋伙伴关系协定》(CPTPP)的4.5倍、欧盟的5倍以上,制造业产出约占全球的50%,是全球对外直接投资(FDI)的重要目的地和来源地,也是全球投资增长的主要源泉和制造业的动力源之一。

从经济效应上看,RCEP将显著促进地区经济增长、贸易、投资和社会福利的提高。根据彼得森国际经济研究所的估计,到2030年RCEP每年将使全球GDP增加1860亿美元,并为成员国带来0.2%的经济增长。而布鲁金斯学会的最新的研究表明,到2030年RCEP年可为全球增加2090亿美元的收入,使世界贸易额增加5000亿美元。从覆盖范围上看,包括了东南亚和东北亚的经济体,而此前东北亚的中日韩之间是没有FTA的,可以说RCEP出现代表了东亚真正从整个区域上实现了合作。

RCEP是相对高质量的FTA，而RCEP之前的东亚地区的FTA大多是“浅的FTA（shallow FTA）”。到2015年，东亚经济体所签署的FTA中只有一半，包括投资自由化，以及与投资有关的争端解决机制和资本转移等条款。在竞争政策和政府采购条款上，东亚地区的FTA也存在较大差异，如在日本、韩国所签署的FTA中多包括这些条款，而在中国和东盟的FTA中一般很少包括。由于内部协调困难，东盟作为整体在与其他经济体签订的FTA中也没有政府采购等敏感条款。尽管一些东亚经济体的FTA中包括知识产权保护等条款，但在具体落实和法律的执行之间还存在着差距。

而RCEP在建立之初就将目标定位为现代、全面、高质量、互惠的区域FTA，这在其2012年公布的框架文件、指导原则和目标中都有明确的规定。从协定文本上看，RCEP由序言、20个章节和4部分承诺表共56个附件组成，超过1.4万页。这充分体现了协定内容的现代和全面性，基本涵盖了与贸易有关的各方面，如除了传统货物贸易所涉及的关税减让、原产地规则、技术壁垒、海关措施、检验检疫、贸易救济外，还包括投资、服务贸易、知识产权、政府采购、竞争政策、电子商务、经济技术合作和争端解决等新议题。

RCEP条款设定了较高的标准，以体现自贸区的高质量性。在货物贸易方面，总体上区域内90%以上的货物贸易将最终实现零关税，时间上分协定生效后立刻降税到零和10年内降税到零两类。RCEP达成的最重要一项成果是，统一了原产地规则，降低了企业利用优惠关税的难度。在贸易便利化上，提高卫生与植物卫生措施、海关程序

等方面的透明度，鼓励跨境资格认证和采取新技术以提高通关速度。

在服务贸易上，采取了渐进灵活性的开放策略。对日、韩、澳、印尼、马来西亚、新加坡和文莱采用负面清单方式，而中国等其余8个成员采用正面清单方式，并承诺将于协定生效后6年内转化为负面清单，老、柬、缅是15年内转为负面清单。值得一提的是，RCEP将金融、电信纳入开放范围，提高各经济体的监管透明度和规则一致性。此外，还设立了自然人流动章节，简化了审批手续和程序规则。

在投资自由化上，中国首次对制造业、农业、林业、渔业、采矿业这5个非服务业领域的投资采取负面清单制，表明了彻底锁定开放成果的决心。在营商环境上，RCEP规定给予国外投资者以最惠国待遇、全面的投资保护、投资促进和投资便利化措施。

在知识产权保护上，各方同意统一知识产权保护和执行规则，提高透明度和合作水平，促进跨区域的创新投资和知识流动。在电子商务上，RCEP达成了亚太区域首份范围全面、水平较高的诸边电子商务规则成果，涵盖促进电子商务的使用和合作、减少对数字贸易的限制和保护区域内消费者隐私安全等内容。

此外，在贸易救济、政府采购、竞争政策、中小企业、经济技术合作等领域，RCEP也达成了较高水平规则。

可见，RCEP作为巨型多边自贸区同之前的双边自贸区相比，在规模、内容、标准、制度化等方面都有显著的提升。东亚的自贸区格局开始有了一个整体的、全面的、相对高质量的合作框架，这标志着

东亚合作新阶段的开始。

RCEP建设中可能会面临的问题

在东亚合作的新阶段，RCEP的建设意味着东亚以整体参与到全球下一代贸易规则的制定之中，因此谈判条款的落实和未来RCEP的发展就显得尤为关键。RCEP的谈判过程并不一帆风顺，包括多次超过预定的谈判期限，且一开始就参与谈判的印度最后宣布退出……可见，RCEP成员在一些议题上还是存在着不少的分歧。

而且，从路径依赖理论来看，尽管RCEP的签署在东亚合作发展上是里程碑性质的事件，但RCEP的未来发展还是要受东亚合作发展惯性的影响。一些制约东亚合作发展的因素，并不会因RCEP的出现而消失，而是会在RCEP的建设和落实中体现出来。

一是合作的主导权之争仍然不可忽视。FTA是区域合作的一种制度安排，属于公共产品，同样面临供给不足的问题，需要主导国来提供。与法德共同主导的欧盟和美国单一主导的北美自贸区（现在的美加墨三国协议，USMC）不同，RCEP采取了东盟小国集体主导的模式。无论是相对于东亚内部的中日韩，还是外部的美国，东盟在经济总量、政治影响和安全力量上都处于相差悬殊的地位。面对区内外大国，东盟长期以来奉行“大国平衡战略”，致力于在大国博弈中谋求自身利益。这样，无论是在综合力量上，还是意愿上，东盟可能在未来RCEP建设中难以提供足够的公共产品。

RCEP生效后，主导权之争不

能忽视来自美国的影响。为了维护霸权地位,长期以来美国通过扮演“离岸平衡手”来干预亚太的区域合作。2009年美国制定“重返亚太”战略和推动构建TPP。用奥巴马的话说就是“不允许中国书写全球经济规则”。2017年特朗普上任后宣布退出TPP,但与中国连续进行了四轮贸易战。美国的对外政策一直在相对保守主义与区域主义间徘徊。因此,特朗普政府收缩亚太战略属于暂时的行为,而从长期看必然回归。

2020年拜登赢得美国大选后表示,不会对亚太地区的一体化态势置之不理,重申美国在制定游戏规则中“必须”占据主导地位。就任后,拜登宣称“重返亚太”战略是应对中国挑战的必要之举,要加强同日韩澳等传统盟国的关系,深化与印度和印度尼西亚等国的“战略伙伴”关系。

2020年9月新任的日本首相菅义伟宣称,不会放弃“日美同盟”基轴,将继续配合美国在全球推行所谓“价值观外交”,加大对“印太战略”的投入以平抑中国影响。对于中国表示考虑加入CPTPP,日本的回应是,“CPTPP要求成员国必须具有非常高水准的市场开放,中国恐怕很难达标”。

鉴于RCEP未来建设涉及下一代贸易规则制定等重大收益,而日美同盟背景下日本在经济、政治、安全等上又一贯受制于美国战略,中美之争可能会引发中日之争。在这种背景下,需要警惕RCEP在建设过程中可能会出现的主导权之争,这对东盟小国集体主导的协调能力可能是一种挑战。

二是在标准升级上面临困难。根据世贸规则,FTA存在合理性的

一个重要原因就是以建立更高标准的自贸区以推动全球或地区的贸易自由化。全球尤其是东亚地区生产价值链日益复杂和加深,这内在需要形成更高开放标准的地区制度构架。RCEP比照之前东亚地区的FTA标准有所提高,但要参与生产价值链基础上的下一代贸易规则制定,还需要在标准升级上做更进一步的努力。

与CPTPP相比及FTA发展的趋势看,RCEP被认为是更多地关注于关税和非关税壁垒削减,而不是知识产权保护等新议题。实际上,RCEP倡导在整合5个“10+1”FTA基础上以渐进方式推进区域经济合作,这样其内容和重点主要属于“WTO+”的范畴。而TPP是美国主导建立的一套高标准贸易规则的尝试,内容更多与“WTO-”有关。CPTPP虽然较TPP少了约5%的内容,但仍保留了大量涉及敏感行业或部门,自由化水平较RCEP更高。在CPTPP中,环境、劳工、国有企业与指定垄断条款都是单独的一章,而RCEP中则没有这些条款。RCEP成员之间的双边FTA涉及劳工标准条款的比例不到20%,明显少于CPTPP劳工标准覆盖率。环境和劳工是当前国际经贸中热点问题,美国总统拜登提出,对不关注环保的国家出口到美国的商品要征收碳调节费,同时认为,任何协定都应该包括劳工内容。国有企业是西方国家政府和企业所普遍关注的内容,这在WTO改革和大多数自贸协定中都多有体现。对于政府采购议题,RCEP主要规定了原则性内容,没有市场准入清单。实际上,RCEP在政府采购上的目的不是市场开放,而是要提高政府采购的公

平和透明度。

RCEP为了达成谈判,已经在标准方面做了灵活性较大的让步,考虑到FTA带有的强制性特点,未来这样的妥协空间不大。为了体现非歧视和包容性,RCEP对不发达成员采取了灵活性、适度性和渐进性的原则。如在货物贸易上,不发达成员的同期关税削减任务要少于其他成员,部分产品零关税有20年的过渡期,甚至一些敏感产品可以延迟到2040年。在服务贸易上,负面清单制在适用国家、时间上都做了区别性对待和安排。在知识产权和竞争等议题上,对不发达成员给与差别待遇,设立了“特定缔约方过渡期”“技术援助请求清单”“针对反竞争的适当措施”和“合作”等附件。在中小企业和经济技术合作上,针对落后成员给与更多的能力建设帮助。

由于标准上存在灵活性和差异性,这会给统一监管和执行造成困难。还有,亚太地区一直以来对经济技术合作的呼声很高,一些成员国可能在差别待遇的适用性和能力建设的有效性上采取机会主义做法,这会降低未来RCEP追求标准升级的动力。

三是内外干扰因素会影响合作的深层次发展。对区域合作或一体化组织来说,内部的区域认同和外部的区域环境是其发展的决定性因素。区域认同的内容包括身份认同、文化认同、区域利益认同,等等。从文化上看,欧盟和北美地区在文化上受相对单一的基督教影响,而东亚在文化上相对多元,儒家文化、佛教、伊斯兰教和印度教等同时并存。历史遗留问题和领土争端等则不利于形成身份和区域利益认同。

二战后东亚各经济体经历了经济高速增长,经济赶超导致民族国家意识的兴起和民族主义的出现。由于民族国家在相对利益的竞争,会加剧区域一体化或合作的难度。欧盟区域经济一体化之所以走得较为顺利,就是因为在欧洲一体化之前就已经经历了民族国家的崛起和民族主义的发展。相比之下,东亚的区域经济一体化却是与经济飞速发展下的民族主义强化同时出现,这会从深层次上影响RCEP的未来发展,不利于建设高水平自贸区。

影响RCEP发展的外部因素主要是东亚对外部市场的依赖和来自其他FTA的竞争。前者就是所谓的东亚“贸易转型”问题,即东亚通过扩大本地区内部对最终产品的需求,以降低对美国等外部最终产品市场的依赖。长期以来,“贸易转型”一直是困扰东亚合作的根本问题之一,这在RCEP未来发展中也需给与足够的重视。

而后者最突出的就是RCEP和TPP之间的竞争。TPP不包括中国,RCEP不包括美国,导致亚太地区出现双轨竞争的态势。美国、日本、东盟、中国四个主要行为体的竞争性互动成为TPP和RCEP之争兴起和演进的催化剂。2017年1月美国特朗普政府退出TPP,不过日本一直劝说美国重返CPTPP。2018年特朗普曾表示美国有可能重返CPTPP。在这种情况下,一些国家,包括哥伦比亚、印尼、韩国、英国和泰国等纷纷表示希望加入CPTPP。2020年在拜登当选美国总统后,美国重返CPTPP的可能性进一步提高。考虑到中美之间竞争的长期性,一旦美国重返

CPTPP,则与RCEP之间的竞争可能会重演。

CPTPP可能从两个方面对RCEP施加竞争压力和不利影响。一是在成员构成上,日本、新加坡等7个成员既属于CPTPP,又属于RCEP,这对RCEP的发展可能构成离心力。这些成员由于已经参与到高标准CPTPP中,所以在未来RCEP建设上可能会缺乏动力,或者对RCEP不发达成员在标准升级谈判上索要更多的筹码,从而不利于RCEP的发展。二是在标准上,特别是在下一代贸易规则上,CPTPP大大领先于RCEP,这样就会降低RCEP的吸引力。如果RCEP不能参与和引领下一代贸易规则,那么RCEP在未来众多的FTA中可能就是一根“宽面条”。这样的RCEP对其成员来说可能在货物贸易和战略层面的收益较大,但在市场开放和制度型规则上带来的收益则相对有限。中国被认为难以通过RCEP解决西方国家政府和企业所关注的问题,这也是中国提出加入CPTPP的原因之一。

除了CPTPP外,2019年达成的美日贸易框架协议也可能对RCEP的未来建设产生影响。美日协定被认为是美日同盟加强的结果和象征,存在损害基于多边框架的全球贸易规则的风险。美日贸易协定的存在会降低日本对RCEP的资源投入,使日本有了更多的谈判筹码,美国有了更多介入东亚的理由和手段。

结论和建议

在逆全球化和贸易保护主义的冲击下,欧美的区域一体化遭

遇挫折,东亚由于RCEP的达成而后来居上。RCEP属于巨型FTA,它的出现开启了东亚合作的新阶段。从覆盖广度、规模体量、议题范围、标准程度等方面看,RCEP都不同于之前东亚地区的FTA。尤其在区域制度上,RCEP使东亚合作有了整体性的制度构架,而原来是浅层次、竞争性的多层次架构。RCEP既反映又塑造着东亚新阶段的合作,使东亚地区可以参与和引领下一代贸易规则的制定。由于制度的非中性,下一代贸易规则的制定背后涉及重大利益格局的调整,因此RCEP的未来建设相比于一般的FTA要面临更多的挑战。加之东亚地区合作所具有的特定初始条件,未来RCEP建设需要重点关注的问题包括主导权之争、标准升级和内外因素因素的干扰,等等。

面对当前的逆全球化和贸易保护主义,中国的态度是“解决经济全球化进程中出现的矛盾,各国应该努力形成更加包容的全球治理、更加有效的多边机制、更加积极的区域合作。”RCEP是中国加入的第一个真正意义上的区域FTA,并首次在投资方面采取了负面清单方式。RCEP有利于产业链的区域重构,为中国向全球产业链的高端攀升提供了契机。尤其在新冠肺炎疫情导致的严峻国际经济环境下,面对全球产业链未来可能存在的撕裂或脱钩危险,中国提出构建以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局。在这种情况下,RCEP不但有助于确保当前区域产业链的运转,而且可以在中长期内倒逼国内深化体制改革来优化内部营商环境,最终有利于双循环新发展格局的形成。

对于RCEP建设中可能存在的主导权之争,中国要一如既往地支持东盟的主导地位,充分发挥东盟的大国协调作用。除了在RCEP框架下,中国还要在多边、双边层次上深化同东盟之间的关系,如建立和升级中国同东盟国家之间的双边FTA,这样的FTA可以采取更灵活的方式来覆盖RCEP之外的领域。同时,中国要积极推动中日韩合作,通过多层次的经济融合和利益绑定来弱化中日主导权之争。

对于标准升级上的困难,主要是要从制度上解决高标准与发展性二者之间的矛盾,形成激励、补偿和监督一整套机制。激励机制,就是如何从制度上鼓励RCEP成员中的发达经济体去带头推进与下一代贸易规则兼容的经济法规体系。补偿机制,对于RCEP不发达成员,未来要探索如何以有效方式对因标准升级所导致的利益受损产业和个体给予补偿,以及提供配套的能力建设。监督

机制,核心就是要探索建立综合的发展评价指数体系,以加强量化评估的公平性和透明性、执行的有效性,等等。

对于内外干扰因素,要有针对性地建立长效机制来具体分类解决。关于领土和领海争端,可探索通过增强战略互信来解决。例如,中国政府倡议建立中国——东盟命运共同体,形成相互依存、休戚与共的关系。在最近提出的中国——东盟“2+7框架”中,深化战略互信被放在首位。历史问题可通过政府与民间等多渠道来增进各地区人民的了解与沟通来解决,如中国“一带一路”倡议所强调“五通”中就有“民心相通”,东盟的“互联互通”中也有文化交流等内容。尽管历史和领土争端不利于东亚经济体形成区域认同,但在逆全球化和贸易保护主义背景下,东亚各经济体在利益上面临新的分化组合,这有助于形成新的基于利益上的区域认同。从利益

认同出发,配合长效机制,就可以渐进地培育文化、身份认同。

对于外部干扰因素,关键还是要培育区内最终产品的消费市场,只有这样才能增强东亚地区的发展自主性和凝聚力。区内最终产品消费市场需要有良好的市场基础设施和完善的制度设施。过去东亚地区缺乏便利的交通基础设施,导致生产主要集中在沿海地带,加之缺乏完善的货币、信用、担保等制度体系,所以东亚只能依靠外部市场实现货物和资金流的循环。中国的“一带一路”和东盟的基础设施规划都将提高区域内基础设施投资作为重点,未来,随着人类命运共同体理念的践行,中国应和RCEP其他成员一道,继续加大对区域公共产品的投资以减轻对区域外最终产品市场的依赖问题。

作者单位:中国社会科学院亚太与全球战略研究院

(上接40页)习近平主席强调,“当今世界,发展科学技术必须具有全球视野。”我国要以全球视野谋划和推动创新,更加主动地融入全球创新网络。通过国际科技合作,广泛借鉴国际先进经验,加强同各国科研人员的联合研发,在开放合作中提升自身科技创新能力,缩短瓶颈项目的研发时间。从PCT专利申请数据来看,中国对外科技合作最多的国家是美国。从2001年到2015年间,我国与美国联合申请专利占我国全部合作申请专利的40%以上。特朗普政府上台后,中美科技合作受阻,中美两国联合申请专利大幅下降。与此

同时,我国和日本、德国的国际技术合作得到大幅提升,相对弥补了中美科技合作的下降空间。但是,有些核心技术还是掌握在美国手中,美国通过长臂管辖,进一步影响其他国家和中国的科技合作。越是面临封锁打压,我们越不能搞自我封闭、自我隔绝,而是要采取更加开放的国际科技合作战略,强化国际技术交流与合作,推动科学技术的互惠共享。

(五)大力发展资本市场,更好服务创新企业

科技创新的高风险特征使得创新型中小企业高度依赖资本,靠企业自身积累和银行贷款来为创新融资是

不现实的。资本市场特别是风险投资基金更有利于价值发现,更有利于分散风险,更适于对新科技、创新创业的融资支持。因此,健全多层次资本市场体系,为创新型企业提供全面、系统的投融资服务,就显得至关重要。设立北京证券交易所,打造服务创新型中小企业主阵地这一重要决策部署,是多层次资本市场建设的重要环节,是深化资本市场改革、提升资本市场功能的重要安排。这有利于更好地服务创新企业,鼓励科技创新企业加大创新力度、激发创新活力。

作者单位:中国社会科学院世界经济与政治研究所/国家信息中心