

RCEP：特点、问题与前景^{*}

张天桂

【内容摘要】 作为世界最大的自由贸易安排，RCEP 所取得的突破不仅有利于改善区域贸易与投资环境、增强区域供应链、推动经济复苏，还为区域经济一体化、全球贸易自由化、基于规则的多边贸易体制注入了前行的动力。同时，它对中国贸易和投资的可持续发展、高水平制度型开放、实施自由贸易区提升战略、构建国内国际双循环相互促进的新发展格局也可以发挥积极作用。RCEP 以市场准入、规则、合作为支柱，具有开放包容、全面、高质量、互惠等诸多特点，并突出东盟方式与东盟中心地位。RCEP 的后续生效实施与适时升级，将面临成员差异性与利益诉求复杂性、外部因素牵制、既有 FTA 规则的多样性与整合的难度、区域身份认同与大国协调等现实问题的挑战，仍需要以渐进灵活的方式，不断推动其深化和拓展。中国应一如既往支持东盟的主导地位，推动 RCEP 尽快生效。既要助力东盟提升凝聚力、加强大国协调，也要加速推进中日韩 FTA 谈判、加快与东盟成员的 FTA 构建。应不断提高规则利用率，充分发挥 FTA 本应具有效应，以制度型开放营造良好营商环境，持续推动区域制度性经济一体化。

【关键词】 RCEP 高质量与互惠协定 东盟方式 美国因素 中国作用

【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】 F114.4 D815 **【文献标识码】** A

【文章编号】 1006-1568-(2021)02-0120-16

【DOI 编号】 10.13851/j.cnki.gjzw.202102007

^{*} 本文得到国家社科基金一般项目“中国 FTA 战略加快实施视角下 CPTPP 的应对研究”（19BGJ022）的资助。

在逆全球化思潮泛起、多边主义受到挑战、贸易保护主义升温、新冠肺炎疫情（以下简称“疫情”）使世界经济陷入衰退之际，《区域全面经济伙伴关系协定》（RCEP）的正式签署，是各方在变局中应对危机与挑战的重要结果。RCEP的作用已经超越亚太区域。联合国贸易和发展会议（UNCTAD）指出，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，拥有全球近50%的制造业产出，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。^①如此巨型的自由贸易协定，尤其是成员中既有发达经济体又有发展中和最不发达经济体，充满着多样性、复杂化与发展的不平衡性，富有未来发展潜力，其重要意义毋庸置疑。它不仅能够通过示范效应推动亚太经济一体化的进一步构建，有助于区域价值链的延伸和生产网络的完善，还可以为全球开放合作、贸易与投资自由化与便利化、应对不确定性注入新动力，有助于维护多边贸易体制、完善世界经济治理秩序、促进全球化持续发展。当然，RCEP后续的生效实施与适时升级，将面对成员差异性与利益诉求复杂性、外部因素的牵制与对外部的经济依赖等挑战，仍需要以开放包容、渐进灵活的方式，不断推动区域经济一体化的拓展与深化。

一、RCEP的基本特点

RCEP协定除“序言”外共包括20章及其17个附件和各方“关税承诺表”“服务具体承诺表”“服务与投资保留及不符措施承诺表”“自然人临时移动具体承诺表”4个市场准入附件。早在2012年，《RCEP谈判的指导原则与目标》就已明确，RCEP以现代、全面、高质量、互惠的经济伙伴关系协定为目标，并承认东盟在新兴区域经济架构中的中心地位。^②2017年，RCEP谈判首次领导人联合声明进一步指出，RCEP的3大支柱是市场准入、

^① UNCTAD, “RCEP Agreement a Potential Boost for Investment in Sustainable Post-COVID Recovery,” *Global Investment Trends Monitor*, November 2020, pp. 5-6, https://unctad.org/system/files/official-document/diaeiainf2020d5_en_0.pdf.

^② “2012 Guiding Principles and Objectives for Negotiating the Regional Comprehensive Economic Partnership,” Adopted in Phnom Penh, Cambodia on November 20, 2012.

规则、合作，并包含保障成员方维护合法公共政策目标权利的条款。^① 2020年，RCEP第4次领导人联合声明强调，RCEP涵盖此前东盟与非东盟RCEP国家间自由贸易协定未涉及的领域和纪律。^② 其特点可概括为三个方面。

（一）现代、全面、高质量、互惠

作为RCEP最初就设定的目标和承诺，“现代、全面、高质量、互惠”被反复重申和强调，并在谈判进程中及谈判相对艰难的时刻得到始终如一的坚持。虽然没有《跨太平洋伙伴关系协定》（TPP）以及美国退出TPP后实际签署并生效的CPTPP中自成一章的“劳工”“环境”“国有企业与指定垄断”条款，但RCEP总体上依然顺应区域经济一体化发展潮流，并超越传统自由贸易协定（FTA）。在对促进贸易投资自由化、撤除非关税壁垒、对“海关程序与贸易便利化”及“自然人临时移动”加以明确规定的同时，它还关注“标准、技术法规与合格评定程序”，并覆盖涉及相对更多边界后措施的“知识产权”“竞争”“电子商务”“政府采购”等新兴规则议题。其货物贸易整体自由化水平超过90%，不仅高于WTO标准，还以生效后关税即刻或10年内降至零为主。其原产地规则更以区域累积为原则，并将经核准的出口商声明及出口商自主声明纳入原产地证书类型。其海关程序与贸易便利化的整体水平亦超过WTO《贸易便利化协定》。^③ 而在贸易救济上则订有“禁止归零”条款，金融、电信、专业服务成为“服务贸易”的独立附件，投资准入也采用负面清单形式并适用棘轮机制。同时，尤其注重区域经济公平发展，考虑到各成员不同的发展水平及体现不同发展诉求，^④ 还专门设有“中小企业”“经济和技术合作”章节并作出加强合作的规定，力争实现货物和服务贸易、投资及规则领域利益平衡与多边收益最大化。

① 参见《驱动经济一体化促进包容性发展——〈区域全面经济伙伴关系协定〉（RCEP）谈判领导人联合声明》，商务部网站，2017年11月16日，<http://gpj.mofcom.gov.cn/article/zuixindt/201711/20171102671149.shtml>。

② 《区域全面经济伙伴关系协定（RCEP）领导人联合声明》，外交部网站，2020年11月16日，<http://russiaembassy.fmprc.gov.cn/web/zyxw/t1832614.shtml>。

③ 《商务部国际司负责同志解读RCEP（二）》，《国际商报》2020年11月17日，第2版。

④ 陈晨：《RCEP谈判整体上结束意味着什么》，《光明日报》2019年11月7日，第8版。

（二）开放包容、渐进灵活

这一特点不仅体现在对成员的开放准入、对贸易与投资及相关规则与程序透明的要求上，还体现在议题的开放、对不发达成员的相对包容以及差别性待遇上，更体现在以务实态度兼顾各方利益关切及发展、展示必要的灵活性、适度性、非歧视及包容度、渐进性等方面。根据“最终条款”第9条，协定将在生效之日的18个月后，向任何国家/单独关税区开放。对“服务贸易”章节的市场准入承诺，既有7个缔约方采用负面清单方式，也有8个缔约方采用正面清单方式，但后者中的新西兰、中国、泰国、菲律宾、越南须在协定生效后的6年内转化为负面清单方式，柬埔寨、老挝、缅甸则可于15年内完成转化。“投资”章节第18条明确规定，在协定生效后的两年内展开投资者与国家间投资争端解决机制的讨论，并在讨论开始后的3年内结束讨论。RCEP的谈判议题也体现了开放包容、渐进灵活的特点。随着谈判进程的推进，除最初就列明的7项议题外，各方还将考虑包括参与国间FTA已覆盖的其他议题及有关新兴议题的约定，^① 纳入“电子商务”“中小企业”“政府采购”“贸易救济”章节。最终签署的协定亦参照现有“10+1”FTA，考虑成员的不同发展水平和经济需求，设立特殊和差别待遇条款，给予柬埔寨、老挝、缅甸等东盟最不发达国家过渡期安排。在“知识产权”章节，专门有“特定缔约方过渡期”和“技术援助请求清单”两个附件；在“竞争”章节亦有“针对反竞争的适当措施”和“合作”两个附件，对文莱、柬埔寨、老挝和缅甸适用。根据“最终条款”第8条，缔约方应在协定生效5年后，每5年对协定展开一次一般性审查，以便对其进行修订和完善，从而应对与贸易和投资相关的新问题、新挑战。

（三）突出东盟方式与东盟中心地位，强调经济技术合作

第一，突出东盟的中心地位，服务更多国家。任何FTA的构建都应服务于并更好地促进东盟内部的经济一体化，确保、巩固并加强东盟在区域经济合作中的主导权，这是作为整体的东盟在对外推进区域经济合作方面一贯坚持的基本立场。2020年RCEP第4次领导人会议在见证协定签署的同时，

^① “2012 Guiding Principles and Objectives for Negotiating the Regional Comprehensive Economic Partnership.”

再次重申了 RCEP 由东盟提出的这一事实，既增强东盟在区域框架中的中心地位，也将促进东盟与区域伙伴的合作。最终签署的协定同样延续了东盟构建 FTA 对东盟成员差异性 & 灵活性的要求，并尽量以成员国均感舒适的灵活方式渐进，具有极为鲜明的东盟方式特色。“序言”亦再次明确，考虑到缔约方的不同发展水平和对灵活性的需要，应帮助最不发达缔约方更多参与协定，以便使其更有效地履行协定项下的义务和享受协定带来的利益。

第二，强调经济和技术合作及与各 FTA 之间的兼容性。经济和技术合作既是 RCEP 谈判伊始就列出的 7 项议题之一，也是最早完成磋商的一章（RCEP 协定“第十五章 经济技术合作”），更是 RCEP 作为自由贸易协定相对于 TPP/CPTPP 所独有的部分；其对区域共同均衡发展和利益平衡的强调，充分体现出缔约各方对发展的重视。该章第 2 条“目标”规定，RCEP 的经济和技术合作旨在缩小缔约方间的发展差距，并从协定实施中实现互惠最大化。根据该章第 3 条，除通常的货物、服务贸易和投资外，能力建设和技术援助还将侧重于知识产权、电子商务、竞争和中小企业等内容。该章第 6 条更是专门针对“东盟成员国中最不发达缔约方”的约定。根据“最终条款”第 2 条“与其他协定的关系”，若缔约方认为 RCEP 的某个条款与其和至少一个其他缔约方均参加的另一协定不一致时，各方应通过磋商达成均感满意的解决办法。这也意味着，RCEP 将与“10+1”FTA 和其他成员相互间既有的及未来的 FTA 并存，RCEP 的任何规定都不会减损上述 FTA 的条款与条件。RCEP 通过现代、全面、高质量区域经济一体化，将进一步扩大并深化区域价值链、支持多边贸易体制发展。^①

二、RCEP 的主要问题

由于 RCEP 的主导者为东盟，东盟区域经济合作通常面临的问题也一定会在 RCEP 的构建过程中或多或少反映出来。

^① 参见《〈区域全面经济伙伴关系协定〉（RCEP）第三次领导人会议联合声明》，商务部网站，2019 年 11 月 13 日，<http://www.mofcom.gov.cn/article/jiguanzx/201911/20191102912601.shtml>。

（一）成员差异性与利益诉求复杂性

最初的 RCEP 谈判包括 6 个区域经济合作机制安排^① 下的 16 个国家，目前签署协定的包括 5 个区域经济合作机制安排下的 15 个国家。成员间巨大的全方位差异使其利益诉求不可避免地存在较大分歧。面对世界经济复苏的不确定性和单边主义、保护主义、逆全球化思潮的升温及国际经济格局的深度调整、治理体系的加速变革，RCEP 更多基于成员差异性产生的利益诉求的复杂性进一步显现。谈判进程一拖再拖、持续 8 年之久，但最终协定的签署依然是不包括印度的“10+5”，也从侧面反映了各方利益博弈的复杂程度。根据协定“最终条款”，RCEP 自生效之日 18 个月后将开放加入，对原始谈判方印度，自生效之日起即开放加入。而生效 5 年后开始的一般性审查，则旨在更新和完善协定，以应对与贸易和投资相关的新问题、新挑战。显然，各成员间的发展差距不可能在短时期内缩小，分歧的存在极为现实且随时可能导致各成员提出新要求；成员差异性与利益诉求复杂性依然是 RCEP 后续扩容与深化将不得不面对的主要问题。作为高度多样化的经济体集团，RCEP 如何在全球和区域内部地缘政治与贸易关系紧张的形势下继续推进经济一体化，是其面临的关键挑战。^②

（二）既有 FTA 规则的多样性与整合的难度

RCEP 需参照并整合现有的“10+1”FTA，但现有“10+1”FTA 的自由化水平、开放程度均不尽相同。考虑到各方的妥协承受度和关注分散度，RCEP 通过整合规则差异相对较大的现有“10+1”FTA，以相对适宜的速度、可行的标准、适度的灵活性，构建现代、全面、高质量、互惠的规则，其弥合分歧、平衡利益的难度可想而知。仅以货物贸易为例，东盟—印度 FTA 关税清除覆盖率仅为 79.6%，印度更是只消除 78.8% 的关税；原产地规则要求同时满足“区域价值 35%”和“HS 编码 6 位税目改变”的标准，而其他 4 个“10+1”FTA 关税清除覆盖率则是 92%—95.7%，^③ 原产地规则均可选

^① 东盟和 5 个“10+1”FTA。

^② UNCTAD, “RCEP Agreement a Potential Boost for Investment in Sustainable Post-COVID Recovery,” p. 2.

^③ Yoshifumi Fukunaga and Ikumo Isono, “Taking ASEAN+1 FTAs towards the RCEP: A Mapping Study,” ERIA Discussion Paper Series, ERIA-DP-2013-02, January 2013, p. 8.

择适用“区域价值40%”或“HS编码4位税目改变”标准。这也从一个侧面解释了为什么印度在2019年宣布整体结束谈判时选择退出，并在2020年面对盛情邀请时仍始终缺席谈判，最终成为签署RCEP的局外人。协定的生效实施，总不免遇到各种具体规则执行问题，并有可能产生相应的争议，进而引发必要的修正。更何况协定已明确规定，生效5年后也会为适应与贸易投资相关的新问题与新挑战进行相应的更新与完善。而这期间既有的FTA同样也会适时升级，如东盟和韩国决定在RCEP签署后加强双方货物贸易协定敏感类产品的进一步自由化，东盟与澳大利亚和新西兰也因疫情而决定紧急推进三方FTA升级谈判。弥合分歧、平衡利益、更平等地共享开放利益，依然是RCEP生效实施后能否达到预期的关键。

（三）区域身份认同与大国协调

共同意识和身份认同是区域经济一体化极为重要的基础。最初的RCEP成员既有东亚国家，也有南亚国家，还有大洋洲国家，作为主导者的东盟自身的身份认同也一直未能取得预期的效果。在区域内部领土争端及历史遗留问题和区域外部非经济因素及大国博弈的不时冲击下，各国政治互信常显不足。随着美国的高调推动，日本、澳大利亚、印度参与的“印太”战略已日渐成型，东盟也在2019年6月出台其《印太展望》文件。虽然东盟的主导作用可在RCEP推进过程中相对有效地避免某些不必要的纷争，但由于要在尚未构建双边FTA的东盟伙伴间建立新的经济联系，所以中日、中印的协调对RCEP的顺利推进同样重要。而日、印两国对中国的警惕与防范从未放松，对区域经济合作谋求更大发言权更是孜孜不倦。由于印度与中国、韩国、澳大利亚、日本等国家存在不同程度的货物贸易逆差，2019年对华货物贸易逆差更是占其相关逆差总额的32.1%，印度一直担心开放市场可能导致各国尤其是中国商品的大量涌入，从而使其贸易形势进一步恶化，中小企业和农业将受到更大冲击。印度最后时刻决定不加入RCEP所给出的理由也是协定可能伤及本国企业。^①正因为如此，尽管RCEP始终强调对业已退出的印度保持开放，印度重返之路还是不得不面对棘手的问题。要共同成就地区包

^① 白阳等：《多国领导人称赞RCEP谈判进展大》，《环球时报》2019年11月6日，第2版。

容性发展，中国、日本、印度需要在 RCEP 框架中找到各自的位置。^①

（四）区域外部因素的牵制和对区域外部的经济依赖

对 RCEP 形成重要牵制的区域外部因素，依然是美国这个对东亚影响最大的国家。由于无论是主导者东盟，还是日本、韩国与澳大利亚，均在军事和安全上或多或少地依赖美国，其各自经济一体化的推进难免会美国受到影响。即使是南亚大国印度，也在“印太战略”日渐成型之时，面临着美国极具针对性的贸易保护主义措施和开放国内市场的压力。继 2019 年 6 月印度被美国取消发展中国家普惠制待遇后，2020 年 2 月又被美国从反补贴规则下发展中国家名单中移除。而与美国贸易谈判的推进、全面全球战略伙伴关系的构建，会否进一步增加印度不加入 RCEP 的信心与筹码，也仍待观察。

对区域外部的经济依赖，既包括市场，也包括资本、技术，美国同样重要影响因素。在当前的东亚区域生产网络中，日本和中国成为其他东亚经济体的主要出口市场，更多地起到通往区域外部的纽带作用。仅以货物贸易为例，2008 年国际金融危机爆发后，东亚各经济体更加注重扩大内需、整合区域市场。2019 年，对“10+6”国家进出口总额占东盟、中国、日本、韩国、澳大利亚、新西兰、印度对外贸易总额的比重分别为 59.4%、33.3%、47.3%、50.0%、67.7%、59.6%、28.4%，对不含印度的“10+5”国家进出口总额在东盟、中国、日本、韩国、澳大利亚、新西兰对外贸易总额中的比重分别为 56.7%、31.2%、46.2%、48.0%、65.0%、58.4%。^② 其中，中国是东盟、韩国、澳大利亚、新西兰的最大贸易伙伴、出口市场和进口来源地，还是日本的最大贸易伙伴和进口来源地。而中国的统计数据显示，尽管 2019 年东盟已超越美国成为仅次于欧盟的中国第 2 大货物贸易伙伴，但欧盟、美国在中国对外货物贸易总额中的比重依然为 27.2%；中国对“10+6”国家出口、进口所占比重分别是 29.7%、37.5%，对“10+5”国家也分别有 26.7%、36.7%，进口占比较出口占比分别高出 7.8%和 10.0%；中国对日本、韩国、

^① 杨海霞：《RCEP：一个独特包容的框架——专访中国现代国际关系研究院全球化研究中心主任刘军红》，《中国投资》2020 年第 9 期，第 47 页。

^② 根据中国海关、东盟秘书处、UN Comtrade Database、中国商务部《2019 年印度货物贸易及中印双边贸易概况》的数据计算所得。

澳大利亚、新西兰均处于逆差状态，合计达 1 711.1 亿美元；中国对“10+6”“10+5”国家分别为逆差 368.9 亿美元、937.3 亿美元，而对欧盟和美国则均处于顺差状态、合计高达 4 480.6 亿美元。美国仍是中国的最大顺差来源地。2019 年，美国是澳大利亚和新西兰的第 3 大、韩国的第 2 大货物贸易伙伴，也是日本的最大贸易顺差来源地、印度的第 1 大出口市场和顺差来源地，并取代中国成为日本的最大出口市场。这也是对 RCEP 依赖相对较轻的印度（出口仅占 19.7%），能够相对“容易”地作出不加入 RCEP 决定的原因之一。虽然 2020 年东盟首次跃升为中国的最大贸易伙伴，但是中国无论是对美进出口合计、还是单独的出口，其增速仍然分别比对东盟快 1.6、1.2 个百分点，对美国和欧盟的顺差也扩大至 4 493.3 亿美元。

（五）拜登新政府影响的不确定性

2021 年上任的新一届美国政府，会否改变以及能在多大程度上改变目前的政策，尤其是重返 TPP/CPTPP 的可能性有多大，均会对 RCEP 形成或多或少的冲击。作为民主党总统和奥巴马执政时的副总统，拜登存在重回“亚太再平衡”轨道的可能，那么已签署但未生效的 TPP 或者脱胎于 TPP 且已生效的 CPTPP 就有可能相应成为重要的经济抓手。但截至目前拜登政府尚未对此明确表态，相反却表示先集中精力解决疫情等国内问题，不考虑谈判任何新贸易协定。更何况美国国内一直存在相对较强的反对 TPP 的声音。综合来看，美国很快重返 TPP/CPTPP 的可能性相对较小；并且由于其极力推动的某些条款已被冻结，重返 TPP/CPTPP 的谈判也并非如想象中那么简单，仍需一定的时间。

根据拜登的竞选纲领、发表在 2020 年《外交事务》杂志上的《美国为何必须再次领导世界》一文和其宣布的“百日计划”与就职演讲，^① 拜登政府一方面将恢复多边主义、准备再次领导世界，并摒弃“美国优先”政策，重启盟友关系，修复同盟，再次与世界互动，重塑环境、贸易、技术、透明度等多边领域规则；^② 另一方面要完善国内供应链，扶植制造业和高科技产

^① Joseph R. Biden, Jr., “Why America Must Lead Again,” *Foreign Affairs*, Vol. 99, No. 2, 2020, pp. 64-76; Elena Moore, “Biden’s First 100 Days: Here’s What To Expect,” NPR, November 9, 2020, <https://www.npr.org/2020/11/09/932190347/bidens-first-100-days-here-s-what-to-expect>.

^② 钟飞腾：《全面解析拜登外交政策，至关重要的“对华三条”》，新京报，2020 年

业，支持制造业回流、维护科技霸权。一旦这些都付诸实施，美国以“统一战线”形式主导多边贸易规则，势必与 RCEP 形成某种程度的直接竞争，这对于 RCEP 中的 CPTPP 成员和有意加入 RCEP 的经济体将形成牵制，对 RCEP 全面生效和适时升级也将产生某种程度的影响。

三、RCEP 生效后的前景

协定的签署仅是起点而非终点，生效以及随后的适时升级，才是 RCEP 机遇与潜力得以释放并充分发挥成效的关键。按照“最终条款”第 6 条的规定，只要 6 个东盟成员国和 3 个东盟 FTA 伙伴即中国、日本、韩国、澳大利亚、新西兰中的任意 3 国履行完各自国内审批程序，RCEP 就可在其向协定保管方即东盟秘书长交存核准、接受或批准书之日起 60 天后正式生效。就目前发展态势看，尽管变数依然存在，尤其疫情的持续使经济全球化面临的阻力进一步增强，但在作为主导者东盟和中国继续展现出致力于区域经济一体化的强烈政治意愿推动下，加之 FTA 等国际经济合作的重要性在疫情冲击全球产业链、供应链之际进一步显现，RCEP 还是有望以相对较快的速度于 2021 年生效，从而在改善贸易投资环境、促进区域价值链发展、缓解外部压力、推动经济复苏的同时，为区域经济一体化、全球贸易自由化和基于规则的多边贸易体制注入极为重要的信心与动力。

（一）协定 2021 年生效的可能性较大，印度短期内重返的可能性较小

从协定签署前后各成员方关于协定紧迫性的认知和推进意愿来看，东盟至少 6 个成员国尽快完成国内批准程序促成协定生效的可能性相对较大。泰国副总理兼商务部长朱林（Jurin Laksanawisit）预计，RCEP 将在 2021 年年中开始实施。^① 中国也预计将于 6 个月内完成国内核准与实施准备工作。^② 韩国从 RCEP 谈判伊始就持积极态度，协定的生效有助于缓解韩日 FTA 谈

11 月 8 日，<https://www.bjnews.com.cn/detail/160482553415107.html>。

① 刘旭：《RCEP “建群” 撑自贸 G20 抗疫又发声》，《国际商报》2020 年 11 月 18 日，第 4 版。

② 姚文：《中国正在推进三大工作为 RCEP 实施做准备》，《国际商报》2021 年 1 月 15 日，第 1 版。

判长时间停滞、贸易关系因争端而僵持的局面。澳大利亚和新西兰均希望能够在 2021 年批准协定。^① 日本的态度仍旧相对积极，疫情对其经济的冲击还在继续，推进 RCEP 的尽早生效符合日本的经济需求。但在美国政府换届后形势变化、中美关系复杂演变和贸易摩擦常态化及日美贸易协定生效，以及中、日、美互动更加微妙的背景下，面对大选压力的日本政府更为看重何种利益，能在何种程度上坚持与之相关的立场，对 RCEP 的尽早生效特别是全面生效仍是一个潜在变数。

虽然 2020 年 RCEP 领导人会议专门发布了《关于印度参与 RCEP 的部长声明》，并通过协定“最终条款”第 9 条，明确自协定生效之日起即对印度开放，而且强调在协定签署后的任何时间，只要印度提交希望加入的书面申请，RCEP 签署方就将启动与之谈判，且在其加入前的任何时间均可以观察员身份参加 RCEP 会议及签署方举行的经济合作活动。^② 但就正推动“印度制造”的印度而言，莫迪政府因国内经济增长放缓、失业率高企而承受的压力本就比以往更大，产业保护的动机有增无减，疫情更可谓雪上加霜，对需做出相对较大妥协尤其是关税减让方能加入 RCEP 的疑虑更多、更深。在 RCEP 签署后的 2020 年 11 月 16 日和 18 日，印度外交部长苏杰生（Subrahmanyam Jaishankar）先后表示，大量受补贴与具有不公平生产优势的国外产品以开放、全球化之名在印度普遍存在，使印度的某些产业去工业化，政府决定提倡“自力更生的印度”政策；RCEP 不是印度的利益所在，它会使印度自身经济立刻遭受相当负面的影响，希望与欧盟缔结公正且平衡的自由贸易协定。^③ 这些举措是否意味着“东进”的印度已将其重返 RCEP 之门彻底关闭，仍有待进一步观察。

需要强调的是，虽然不加入 RCEP 可为印度目前不具竞争力的制造业、农业等赢得一定的缓冲与发展时间，但由此错失的出口机遇、外资吸引力和

① “About The Regional Comprehensive Economic Partnership (RCEP),” <https://www.dfat.gov.au/trade/agreements/not-yet-in-force/rcep>; Cabinet Minute of Decision, CAB-20-MIN-0469, November 11, 2020.

② 《关于印度参与〈区域全面经济伙伴关系协定〉（RCEP）的部长声明》，商务部网站，2020 年 11 月 15 日，<http://images.mofcom.gov.cn/www/202011/20201118100500957.pdf>。

③ 南博一：《RCEP 签署未包含印度，印度外长：期待与欧盟签署自贸协定》，澎湃新闻，2020 年 11 月 19 日，https://www.thepaper.cn/newsDetail_forward_10051984。

倒逼的改革压力、区域价值链重构机遇，很可能使之承受相对更大的损失，并很有可能因长期游离而最终被亚洲区域制度性合作边缘化。面对超出预期的经济放缓压力与前景，为实现 2024 年 GDP 达到 5 万亿美元的既定目标，印度计划投入 1.4 万亿美元用于基础设施建设，^① 并推进与东盟等既有 FTA 的升级、与欧盟等新 FTA 的构建、与美国贸易协议的商签。疫情的发生使印度难以维持原有的年度经济增长目标。印度中央统计局 2021 年 1 月预计，2020—2021 财政年度印度经济将下滑 7.7%，由缓慢增长转为萎缩。如果扩大内需未达预期、扩大出口与吸引外资遭遇阻力、“蓝点网络”计划推进基础设施发展前景有限，印度会否改变立场并以相对较快的速度重返 RCEP 同样有待观察。无论如何，手握最终决定权的依然是印度，而政治经济的博弈依然是其决策的关键。

（二）改善区域贸易环境、稳定区域价值链、推动经济快速复苏

亚洲未来需要进一步确保全球价值链的可持续发展，抵制保护主义，扩大内部市场，而 RCEP 可为实现上述目标奠定组织基础。^② 在世界经济增长不确定性进一步增加的形势下，RCEP 即使尚未生效而只是签署，也无疑会因更加明朗的预期而在一定程度上改善区域内的贸易投资环境，提振区域贸易投资信心，缓解成员方所面对的外部经济压力，对各成员方有效应对疫情、尽可能稳定供应链并在疫情后相对快速复苏的积极作用显而易见。

RCEP 的生效实施将使区域内部形成相对单一的市场与规则，不但市场准入进一步放宽，90%以上的货物贸易将在生效后即刻或在十年内实现零关税；而且非关税壁垒进一步降低，海关程序与贸易便利化整体水平超过 WTO《贸易便利化协定》，营商环境优化、贸易投资的制度性成本相应降低；尤其两国间尚未签订 FTA 的日本和中国、日本和韩国，首次在自由贸易协定框架下达成关税减让安排、享受贸易与投资便利化。而且成员国在原产地规则下可自行选择适用税目改变还是区域价值成分标准的区域累积原则，更可产生贸易红利的累加效应，并能相对有效规避“意大利面碗效应”，使内部

^① 胡博峰：《印度经济增速持续放缓》，《人民日报》2020 年 1 月 23 日，第 17 版。

^② 张宇燕等主编：《博鳌亚洲论坛亚洲经济前景及一体化进程 2020 年度报告》，对外经济贸易大学出版社 2020 年版，第 123、124 页。

贸易投资的创造效应进一步扩大。成员间的互补优势将得到进一步发挥，要素流动与资源配置更为自由高效，区域产业链、供应链及价值链更为稳定、融合度与韧性相应增强，区域产业布局更为合理，经济的协调均衡发展相应改善。UNCTAD 指出，到 2025 年，RCEP 有望推动成员国出口增长逾 10%，到 2030 年为区域 GDP 增长贡献大约 0.2 个百分点。^①

四、RCEP 生效后的中国策略

2020 年，中国与 RCEP 经济体的货物贸易占进出口、出口、进口总额的比重分别为 31.7%、27.0%、37.7%。东盟首次跃升为中国的最大货物贸易伙伴，日本、韩国、澳大利亚则分列第 4、5、8 位。^② 2019 年，中国对 RCEP 各经济体的直接投资流量占比为 11.9%，新加坡、印尼、澳大利亚、越南、泰国、老挝、马来西亚、柬埔寨分列第 3、6、7、9、11、13、14、20 大目的地；实际使用 RCEP 各经济体直接投资占比已超 12%。^③ 如此紧密的经济关系，使得 RCEP 对中国经济的积极作用毋庸置疑。中国应一如既往支持东盟的主导地位，积极推动 RCEP 尽快生效与适时升级。

（一）RCEP 生效实施对中国经济的积极作用

相关的作用主要体现在贸易与投资环境、制度保障、参与全球经济治理、对推动新型经济全球化进程发挥积极作用等方面。

第一，可使中国拥有相对公平而稳定的区域贸易投资环境与制度保障。例如，中国与日本首次在自由贸易协定框架下达成双边关税减让安排，可享受对方给予的 88% 税目产品零关税，并将对方享受零关税的税目比例从 8% 提高至 86%，贸易投资的空间及规模得到扩大和优化，一体化市场的潜力进一步释放，区域内产业链、供应链相对高效完备的优势进一步发挥，区域地位亦相应巩固。作为中国力推的亚太自由贸易区（Free Trade Area of the

① UNCTAD, “RCEP Agreement a Potential Boost for Investment in Sustainable Post-COVID Recovery,” p. 4.

② 在本统计中，欧盟作为一个整体贸易对象处理，进行各个国家（及地区）的排名计算。

③ 根据中国海关、商务部、国家统计局的数据计算得到。

Asia-Pacific, FTAAP) 实现的可能路径, RCEP 也使亚太区域经济一体化进程相应加速, 进而改善因中美贸易摩擦常态化及 CPTPP 生效而趋紧的贸易投资环境, 并缓解由此产生的关税等压力, 对稳外贸、稳外资发挥积极作用, 有利于对外贸易和投资的可持续发展及国际经济竞争新优势的加快形成。相关模拟结果显示, RCEP 将使中国的福利水平和对外贸易分别在均值上提高 1.116%、8.549%, 出口、进口贸易平均分别提高 5.683%、11.851%。^① 尤其需要强调的是, RCEP 还可对国内深化体制改革持续形成倒逼, 使中国不断优化内部营商环境、逐步提高对外开放水平和国内国际两个市场的资源配置能力与联动效应, 有助于全面开放新格局的形成以及更高水平开放型经济新体制建设和国内国际双循环相互促进目标的实现 (见图 1)。

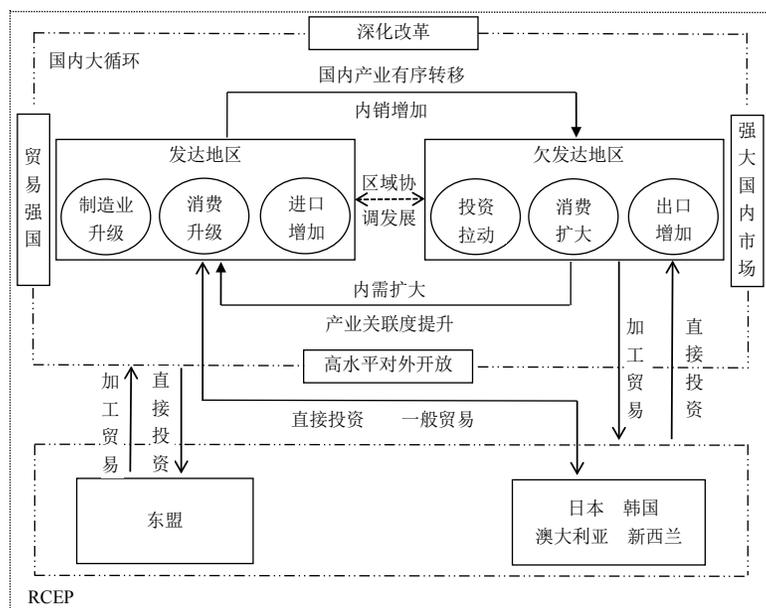


图 1 RCEP 与中国国内国际双循环相互促进的路径

资料来源：作者自制。

^① 李春顶等：《中国大型区域贸易协定谈判的潜在经济影响》，《经济研究》2018 年第 5 期，第 139 页。

第二，彰显中国反对保护主义、坚定支持并推动贸易投资自由化与多边贸易体制的大国形象和担当，提高中国在国际经济贸易规则制定中的话语权、主动性，有利于中国更为有效地参与全球经济治理，并对推动新型经济全球化进程发挥更积极作用。RCEP 既是中国签署的最大规模的自由贸易协定，也是中国首次与世界前十大经济体同处一个自由贸易协定之中。中国不仅在协定中首次作出包括投资负面清单、政府采购在内的承诺，还使服务贸易开放承诺、知识产权章节内容的全面程度达到了已有 FTA 的最高水平，^① RCEP 因此也在促进中国自由贸易区战略实施的同时，成为中国扩大对外开放的又一重要窗口与平台，有助于中国积极加入相对更高水平的 CPTPP。

（二）继续支持东盟主导，积极推动协定尽快生效与适时升级

第一，助力东盟凝聚力的提升，加强大国协调。东盟的领导地位与核心作用，既是东盟推进 RCEP 始终坚持的原则，也是 RCEP 面对利益诉求复杂性、规则整合困难等问题、避免某些不必要纷争的相对更为有效的路径。而将开放包容、渐进灵活作为重要特点的 RCEP，其对外部经济体的吸引力也相对较强。就目前来看，中国香港作为东盟对外构建 FTA 的第 6 个伙伴，且与新西兰、澳大利亚的自由贸易协定均已生效，成为 RCEP 成员相对较为容易。早在 2016 年 11 月，秘鲁贸易部长爱德华多·费雷罗斯（Eduardo Ferreyros）就已明确表示，希望有朝一日加入 RCEP。^② 随着 RCEP 建设进程的推进及全球区域经济一体化的发展，RCEP 后续的生效与实施、以及中国—东盟自由贸易区的后续建设，需要逐步提高标准并添加新议题的适时升级，以及接纳新成员的适时扩容；这依然需要东盟的牵头与协调。日本谋求区域经济一体化更大发言权的“执念”相当大程度上是因为中国，印度对加入 RCEP 前景的疑虑相当一部分也来源于中国，有鉴于此，中国在 RCEP 尽快生效并适时升级与扩容中的大国协调作用同样重要且关键。这其中除了抓紧按照自身计划完成 RCEP 国内核准与实施准备工作外，还需要持续助力东

① 《商务部国际司负责同志解读 RCEP（三）》，《国际商报》2020 年 11 月 18 日，第 2 版。

② 蓝雅歌等：《TPP 签约国纷纷想推 RECP 谈判》，《环球时报》2016 年 11 月 17 日，第 3 版。

盟经济共同体建设、增强其整体的凝聚力与竞争力，以更好发挥东盟的核心作用。同时，要在坚持原则的基础上，通过尽可能地沟通与适度妥协，尤其是在投资、电子商务、经济技术合作、中小企业等领域扩大共同利益，相应减轻日本以及潜在成员印度对 RCEP 与中国发展的疑虑。

第二，加速推进中日韩 FTA 谈判，通过东北亚三国的制度性整合，持续推动 RCEP 后续发展及亚太区域制度性经济一体化。RCEP 的签署，使中、日、韩三国之间建立起新的制度性经贸合作关系，也为同样历时 8 年但仍在艰难爬坡的三国 FTA 谈判的进一步加速和实质性突破奠定了新基础，注入了新动能。而中、日、韩三国在 RCEP 框架下打造“RCEP+”协定，既有利于 RCEP 的拓展与深化，相应减轻区域外部因素的牵制和对区域外部的经济依赖，也有利于“RCEP+”的示范与引领，相应促进区域产业链、供应链的延伸与融合，并可形成二者之间的相互促进局面，为 RCEP 后续扩容与适时升级及中国加入 CPTPP 奠定更坚实基础，有助于不断提升亚太区域制度性经济一体化的水平。

第三，加快与东盟国家的双边 FTA 建设，带动并促进东盟既有“10+1”FTA 的深化与拓展。无论是日本、韩国、澳大利亚、新西兰这样的 RCEP 成员，还是仍可能重返 RCEP 框架的印度，在推进与东盟的经济合作时都采取多边、双边并进策略。而截至目前，中国仅同新加坡构建并升级了双边 FTA、与柬埔寨签署了双边自贸协定。其中 2019 年 10 月中新 FTA 升级议定书才生效实施，2020 年 12 月两国宣布启动升级谈判。而中国与东盟的大多数国家之间的双边 FTA 进程相当滞后。因此，除按照 2020 年第 19 届中国—东盟经贸部长会议批准的落实中国—东盟 FTA 升级相关议定书第 5 章“未来工作计划”的下一步安排，进一步提升货物贸易自由化和投资自由化与投资保护之外，中国应加快与东盟成员国的双边 FTA 构建步伐，积极打造相对高标准的 FTA 网络，提升区域经贸规则制定的主动权。

[责任编辑：樊文光]