

【区域开放与合作】

RCEP 协定生效面临的问题与风险防范*

沈洁

摘要:RCEP的成功签订标志着东亚一体化已取得阶段性进展,RCEP一旦生效意味着美国的亚太再平衡战略严重受挫。因此,在RCEP正式生效前,仍应高度警惕区域外部力量对协定内部成员国在经贸、军事、政治、文化等领域施加压力,干扰审批程序正常推进。从国家自主性和关联性两个角度出发,分析东盟、日韩和澳新等RCEP协定成员国的特点,便于更加有针对性地提出协定生效过程中可能面临的风险,并在此基础上提出相应的防范与应对策略。

关键词:RCEP;自由贸易协定;经济全球化

中图分类号:F061.5 **文献标识码:**A **文章编号:**2095-5766(2021)03-0122-08 **收稿日期:**2021-02-12

***基金项目:**国际关系学院中央高校基本科研业务费资金项目“新时代中国对外发展战略的国际政治经济学研究”(3262019T66)

作者简介:沈洁,女,国际关系学院经济金融学院讲师(北京 100091)。

一、问题的提出

2020年11月15日,《区域全面经济伙伴关系协定》(Regional Comprehensive Economic Partnership,以下简称RCEP)第四次领导人会议顺利举行,中国、日本、韩国、澳大利亚、新西兰及东盟十国的贸易部长共同签署这一协定。至此,涵盖15个国家、23亿人口、25万亿美元GDP和30%世界贸易总量的全球最大自由贸易区正式诞生。RCEP作为中国加入的最大自由贸易区,其成功签署无疑是对“中国封闭论”的有力回击,更是在当前民粹主义暗流汹涌背景下为推进经济全球化进程注入的一剂强心针。

不过,根据RCEP的规定,协定签署后各成员国首先需要依照各自适用的法律程序核准、接受或批准协议,并将相关文件交存于保管方。此外,协定生效需15个成员中至少9个成员批准,其中要至少包括6个东盟成员国以及中国、日本、韩国、澳大利

亚和新西兰中至少3个国家。鉴于协定已签署,接下来RCEP各成员国将各自履行国内法律审批程序,推动协定早日生效实施,在此过程中是否会出现变数尚不可知。

自贸协定在进入国内审批程序后遇到阻碍的情况并非没有先例。2015年,中澳自贸协定在历经10年谈判后正式签署,但澳大利亚工党和一些工会组织对自贸协定提出批评,认为其中一些条款为在澳投资的中国企业引入中国劳工提供了便利,将影响到澳本国劳工的就业机会。之后,针对工党提出的三项具体修改意见,澳贸易和投资部长安德鲁·罗布和工党“影子内阁”贸易部长黄英贤达成妥协方案,最终获得工党议会党团批准。根据这项方案,澳大利亚政府同意通过修改移民规定,而非中澳自贸协定的方式,来化解工党方面的担忧,扫清自贸协定生效障碍。虽然中澳自贸协定最终顺利生效,但考虑到RCEP体量规模远超现有双边FTA,且一旦生效即意味着东亚区域经济一体化程度显著加深,因此来自区域内外部的干扰因素势必更加

复杂,应该未雨绸缪,提前为可能出现的问题做好防范与应对。

二、干扰协定生效的风险因素

事实上,RCEP协定的缔约方既然能够成功达成协议,意味着内部成员国之间至少在经济目标上不存在分歧和异议。因此,协定生效前可能出现的主要风险将来自于缔约国范围之外,其中尤以美国的影响最为突出。RCEP签署时,正值美国总统大选如火如荼之际,也正是因为这一时间点上的“巧合”,使得华盛顿无暇东顾,一定程度上促成了协定的顺利签署。但是在美大选几近尘埃落定之后,拜登即表态不会对亚太地区的一体化态势置之不理,更重申美国在制定游戏规则中“必须”占据主导地位。虽然拜登并未说明其具体方案,但已有不少相关领域专家学者认为美国将重返TPP(跨太平洋伙伴关系协定 Trans-Pacific Partnership Agreement,以下简称 TPP),主张制定在国有企业、垄断、劳工、环境等方面“门槛”更高的自贸协定,以牵制中国。

近年来,美国插手东亚事务的案例比比皆是,国际上普遍认为其目的在于全方位阻挠中国的崛起,确保美国在世界范围内的霸权地位不动摇。以中日韩自由贸易协定(Free Trade Agreement,以下简称 FTA)的谈判过程为例,期间经历的一波三折大多都与美国从中作梗脱不开干系。表1中总结了中日韩 FTA 自构想提出,到经历 10 余轮谈判,至今

未能达成协议框架的过程中经历的重大事件。中日韩 FTA 构想自 2002 年由中方主导提出以来,由于三国间的领土争议和历史问题,加之东北亚区域复杂多变的局势,三方领导人会议两度暂停,中日韩合作一度陷入停滞状态(张司晨,2020)。期间,美国奥巴马政府通过实施重返亚太战略和推动构建 TPP,拉拢日韩盟国,拟通过 TPP 全面介入并主导东亚经济一体化进程,进而阻挠中日韩 FTA 的谈判。在美国因素作用下,2013 年 3 月,日本正式决定加入 TPP 谈判并明显表现出更加积极的态度,在中日韩 FTA 谈判上则犹豫不定、观望拖延。2013 年年底,韩国原本拒绝加入 TPP,但受到 2015 年美国奥巴马总统签署贸易“快速道”授权法案的影响,亦转变态度于 2015 年 TPP 首轮磋商结束后正式加入。日韩加入 TPP 无疑对中日韩 FTA 的推进造成阻碍,这一影响持续到美国在特朗普执政期间退出 TPP 之后才重有起色。

美国对于“离岸平衡手”角色的热衷与对自身霸权地位的执著使其尽一切努力阻止欧亚大陆大国的崛起与联合。中日韩三国一旦摒弃前嫌,坦诚合作,那么东亚将成为世界经济的重心,团结的东亚将使美国的存在和干预失去“抓手”,这是美国不愿看到的。长期来看,中日韩合作的潜力巨大,美国将试图操纵东亚合作的进程与节奏,保证中日韩三国的合作不超出美国的控制范围之外。适度制造和挑拨三国间的嫌隙与裂痕,也是美国一贯的做法(张鹏,2018)。

表1 中日韩 FTA 大事记

时间 (年/月)	事件
2002/11	时任中国总理朱镕基基于“10+3”东盟峰会首次提出中日韩三国建立自由贸易区的设想,并得到了日韩领导人的认可
2008/12	中日韩三国首次脱离“10+3”框架举行领导人会议,签署《推动中日韩三国合作行动计划》
2012/11	中日韩三国于柬埔寨举行经贸部长会议,正式宣布启动中日韩 FTA 谈判
2013/03	中日韩三方于韩国首尔举行第 1 轮谈判
2014/11	亚太经合组织(APEC)领导人非正式会议在北京举行,此后中日韩领导人会议重启
2018/05	第七次中日韩领导人会议发表联合宣言,重申将积极推动中日韩 FTA 谈判进程
2019/04	中日韩 FTA 第 15 轮谈判在日本东京举行
2019/12	第八次中日韩领导人会议在成都召开

资料来源:作者整理。

三、RCEP 成员国特点:基于自主性和关联性

由上文分析可知,美国将是阻挠 RCEP 生效的

最主要因素。现实情况也不容乐观,RCEP 成员国中日本、韩国、澳大利亚和新西兰都是美国的盟友,东盟的出口也长期依赖于美国市场。因此,美国若要出手“搅黄”RCEP,其方法和路径可谓“丰富

多样”。而且,目前大部分RCEP成员国抱有“两头下注”的希冀,既想扩大与中国经贸合作关系,又希望美国提供国家安全方面的保护,走大国平衡战略。

对此,本文通过国家自主性和关联性两个概念予以解释,其中自主性指一国或经济体的决策过程是否容易受到外部势力的干扰,若容易受到干扰则自主性弱,反之则自主性强;关联性指两国关系在不同领域之间是否存在明显的连带或传导效应,比如政治层面的不和乃至对立是否直接对经贸合作关系产生不利影响,以及影响程度的大小。不同国家的自主性和关联性组合可能存在明显差异,大体上可总结为表2中所示的四种类型。

表2 基于自主性和关联性的国家分类

A类国家: 自主性高&关联性低	B类国家: 自主性高&关联性高
C类国家: 自主性低&关联性低	D类国家: 自主性低&关联性高

A类国家自主性高且关联性低,意味着其一方面能够出于自身利益考虑问题,另一方面对于经贸合作的态度表现为“在商言商”,不会受到历史因素、地缘政治、意识形态等领域的干扰,是风险性最低的国家;B类国家自主性高且关联性也较高,针对这类国家而言,需要全方位把控双边关系,确保在其他领域也实现充分沟通和彼此互信,为两国间开展长期经贸合作奠定基础;C类国家自主性低但关联性也较低,这意味着即便两国存在矛盾甚至冲突的情况下,经贸合作也存在可能,因此对于这类国家应尽可能抓住其核心利益诉求,同时高度关注和防范外部势力的介入;最后,D类国家最易受到外部力量左右,而且不同领域间高度相关,在经贸合作中风险最高,甚至可能成为自贸区中的“特洛伊木马”,阻碍其他多边关系的建立和发展。基于这四种类型分析RCEP成员经济体的特点和变化趋势,有助于更有针对性地提出对策建议。

1.东盟自主性不断提高,且关联性保持低位

东盟国家作为RCEP协定的提出方和倡议方,始终在积极推动该协定落地生根。尽管部分东盟国家如越南、菲律宾等与中国存在领土争端等问题,但是对于拓展中国市场,构建东亚经济共同体能够带来的实际经济利益认知清晰。新冠肺炎疫情暴发并向全球蔓延后,中国最早与东盟开展抗疫

合作,推动整个东亚地区实现守望相助,务实合作的良好态势,与混乱无序的全球抗疫局面形成了鲜明对比(张洁,2020)。疫情不但没有对东亚区域合作态势产生负面影响,反而体现出中国在东盟外交中的重要地位和作用。在疫情常态化的趋势下,尽快实现复工复产,刺激地区经济复苏成为当下最重要的任务,东盟国家已经清醒地意识到了这一点,也势必将付诸行动,确保RCEP乃至更高级别的东亚合作顺利开展。

此外,东盟国家虽然致力于在大国博弈中谋求自身利益,重视与美国构建政治友好,经贸合作的关系,如2012年首届东盟—美国经贸部长会议发表的《联合声明》中指出:东盟和美国就建立经贸和投资领域的紧密合作关系进行了探讨,强调双方紧密合作对维护世界和区域经济发展至关重要(李鸿阶,2020)。但近年来,东盟各成员国的战略独立性和自主意识明显增强,不愿意在中美出现冲突时选边站,普遍奉行政治上向美国表态,经济上向中国靠拢的“周旋”策略。在其他非经济领域问题上,东盟国家也开始转向“就事论事”,与中国的对峙冲突有所缓解。如就南海问题而言,“搁置争议,共同开发”的方针是中国的一贯主张,菲律宾等国起初并不认可,但近年来菲律宾态度有所转变,如2018年11月,中菲签署《石油和天然气开发合作谅解备忘录》;2020年东盟峰会前,菲律宾能源部宣布取消在南海争议海域的石油勘探禁令,表示中菲已在南海共同开发油气资源问题上达成共识。菲律宾总统杜特尔特更肯定中国在菲律宾对外贸易、国民基础设施、道路交通以及电信通信行业等多领域所作贡献,认可中菲在民生经济方面联系密切。

相较之下,当时特朗普治下的美国则充满“不确定性”和矛盾性,而且美国的贸易制裁大棒还四处出击,这就使原来的美国盟友与伙伴国家增添了疑虑与观望情绪。特朗普执政期间多次缺席美国—东盟峰会,引起东盟国家的普遍不满。如2017年在菲律宾马尼拉举行峰会期间,特朗普提前离开;2018年在新加坡举行东盟峰会,特朗普直接“甩手”到欧洲,由副总统彭斯参加会议;2019年特朗普派出“降级代表团”参加东盟峰会。综合以上因素,东盟国家政策自主性正在增强,不同领域间关联性有限,近年来对美国依赖性和政治互信有所降低,因此在推动RCEP生效过程中“出尔反尔”的可能性

不高。

2. 日韩自主性有所增强,但关联性始终较高

相比东盟,日本对于RCEP的态度则经历了颇多曲折。从最初的“10+3”拓展到“10+6”,拉拢印度等域外力量进入,显露了日本希望在东亚稀释中国影响的意图;2013年,时任日本首相安倍晋三正式宣布加入TPP后,对RCEP采取消极应对的方式,即便在美国退出TPP后,仍主动承担起领导责任,并为美国返场保留通道;2018年以后,随着日本主导的全面与进步跨太平洋伙伴关系协定(Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership,简称CPTPP)和日欧EPA(Economic Partnership Agreement,经济伙伴协定)相继签约并正式生效,日本重新对RCEP谈判展示出积极态度,但在条款内容方面提出了“高标准”要求,且力争发挥主导作用;最后,在2019年末印度宣布退出RCEP谈判后,日本经济产业大臣梶山弘志曾公开表示“日本不会考虑在没有印度的情况下签署RCEP”(常思纯,2020)。即便在近日RCEP成功签署后,日本国内民众仍多有不满,认为RCEP协定中缺乏对知识产权和移民问题的相关规定,有损日本利益。

事实上,日本在RCEP谈判过程中表现出的反复态度正是其在国际环境变化背景下面临矛盾的直观反映。一方面,自20世纪50年代以来,美日同盟就是美国在西太平洋的重要堡垒。美国的威慑力使得日本的经济、科技和软实力均得以发展,随着日本的实力不断增强,二者之间的同盟关系逐渐由早期的单方面依赖转向各取所需。应对中国崛起是美日利益交汇之所在,美国近年来不断通过各种举措强化同盟^①,而日本则以此作为跳板,寻求美国的支持。菅义伟作为安倍晋三的接班人,其保守主义本质没有发生改变,日本外交不会放弃“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,平抑中国影响(项昊宇,2018)。其根本目的还是要维系现有国际规则和地区秩序,维护日本在全球和地区的既得利益。2020年11月,中国在完成RCEP区域自贸协定的签署后,释放出考虑加入CPTPP的合作信号。但对此日方却作出回应道:“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”,相当于“委婉拒绝”。而在2021年初拜登宣布就任

总统后,日本政府则第一时间公布了一系列拟对美国交流的话题,包括再次确认日美同盟的重要性,以及继续深入开展印太事务等。由此可见,美日同盟关系长期内将保持稳固,并势必会对中国的外部环境带来不可低估的影响,我们始终需要认清现实并保持警惕。

另一方面,也要看到日本在持续加强与美国的“特殊关系”的同时,寻求改善中日关系,力争使日本的大国外交“基本保持平衡与灵活”。日本能在RCEP、CPTPP和“印太战略”中游刃有余,说服“东盟10+3”扩容,实现合作利益最大化,与其自主性增强,坚持“以我为主”,采取适用性、灵活性的政策措施有关。尤其是在特朗普执掌美国期间,其表现出的机会主义倾向使得美日稳定坚固的同盟关系呈现出新的分歧。如特朗普主张美国与盟国之间要建立一种“权责均等”的合作机制,几番要求日本承担驻日美军的军费开支;“放任”日本修宪,同意其购买更多的先进武器,希望日本发展军事实力以分担美国作为“世界警察”的经济压力(凌胜利、刘琪,2018)。但是日本政府同样面临巨大的财政负担,到2019年,日本政府债务已达11.8万亿美元,与GDP比率高达238%,再叠加2020年突发疫情造成的不利影响,发展经济已成为当下的要紧任务,即便美日之间存在高额贸易逆差,20世纪80年代的“广场协议”恐难再上演。这些特点虽然并没有改变两国利益契合的基础,但是对日本而言是其提升国家自主性和国际影响力的机会。综合以上因素,通过外交、经济、安全等多种手段稳定和改善中日关系,将有助于缓解中国崛起所面临的美日同盟压力。

韩国与日本存在诸多相似之处,作为美国在东亚地区的同盟,日韩作为相对弱势一方,为了获得安全保护,必然会让渡一部分国家自主权,但是完成这种让渡之后,又势必将以最大程度上减少自主性的损失为目标,随着国际环境的变化,这种动态平衡也会相应调整。与日本相似,韩国对于中国的快速崛起忧虑颇多,但就RCEP协定而言,韩国接受起来并没有太多压力。RCEP谈判初期,韩国就表明了积极态度。由于韩国已经与除日本外的绝大多数RCEP成员国签署双边贸易协定,而且RCEP多数为发展中国家,产业优势与韩国基本不存在竞争性,因此对韩国经济造成的不利影响在可控范围内,有利之处则更为明显,包括大幅开拓市场,提高

已有双边 FTA 利用率等。而且,与日本不同的是,在美国牵头构建 TPP 之初韩国也并未急于加入,而是把中韩 FTA 作为首要对外经济战略任务来执行。作为 RCEP 和中日韩 FTA 的主要谈判成员,韩国在东亚以及亚太经济一体化进程中发挥着不可忽视的作用。韩国国内也充分认可 RCEP 的正面效益。据估算,RCEP 中长期内将为韩国带来年均 1.1% 的 GDP 提升效应、年均 11 亿美元的消费者福利效应、年均 3.8% 的出口扩大效应和 1.1% 的进口扩大效应(李天国,2020)。

最后,值得关注的是,中日韩三国关系在较好、矛盾不突出的时候,对自由贸易协定的谈判有较大推进;而在其中双边或三边出现较为突出的矛盾时,就会对三边自贸协定的谈判产生阻碍作用。三国政治关系及其首脑会议会谈的好坏,直接影响三边自贸协定谈判的成败。也就是说,在 RCEP 内部日本和韩国是不同领域间关联性较强的两个成员国,这种情况不但不利于 RCEP 顺利生效,更有可能阻碍未来中日韩 FTA 的推进和签订。这种关联性一方面来自成员国内部:一是三国在政治和安全方面缺乏互信,在历史问题上长期存在纠葛,这些矛盾经过积累酝酿后对国家间的经济往来合作也会造成伤害;二是美国的干扰构成最主要的外部不利因素,最直接的体现是在中日韩 FTA 的谈判过程中,每当谈判出现重大进展时,三国间的一些历史遗留问题总会恰巧“浮出水面”,引爆争议。总结来看,日韩自主性相对较差,在 RCEP 推进过程中存在不确定性,但是时任美国总统特朗普推行的外交策略使得美日、美韩关系呈现出一些新的矛盾点,倒逼日韩两国自主性有所增强;但与此同时日韩呈现出不同领域间关联性较高的特点,因此在推进自贸协定生效过程中应高度防范其他领域爆发矛盾或冲突,导致经济合作陷入停滞。

3. 澳新自主性相对较差,而关联性尚属可控

澳大利亚和新西兰作为“五眼联盟”成员,对中国崛起构成的威胁认知强烈,因而近年来不遗余力地在国际社会上排挤、挑衅和攻击中国,其中尤以澳大利亚气焰最盛。对于中澳关系的迅速恶化,国内民众的认知也经历了由惊讶、疑惑到反感、排斥的转变过程。澳大利亚在地理位置上与中国相隔甚远,彼此之间并无历史遗留问题或领土争端,且经贸关系日益密切,“远无仇、近无忧”,澳大利亚却

处处针对中国,不惜以交恶代价打压中国。澳大利亚深受美国影响,在国际层面已站定队伍。坚决扶持美国在印太地区霸权体系与秩序。方圆圆、黄贝(2020)基于清华大学国际关系研究院中外关系定量数据库做出的预测认为,由于澳大利亚试图在国际体系转型期提升国家实力及影响力,并在多个领域对中国的威胁认知不断增强,因此其与中国的双边关系分值将持续走低。

不过,尽管在执政的自由党—国家党联盟政府的政策导向下,中国企业家、投资者、消费者对澳大利亚的营商环境信心骤减,目前中澳间经贸往来仍十分密切,其根本原因在于两国间优势资源和产业结构的互补性。2009 年以来,中国稳居澳大利亚最大贸易伙伴和重要的投资来源国地位,中国对澳出产的铁矿石等资源存在敏感性,澳大利亚更依赖中国庞大的市场需求和增长潜力。这也是澳大利亚在政治、安全、意识形态等领域不断损害中国利益和名誉的同时,先后与中国签订中澳自贸协定并加入 RCEP 谈判并最终签署协议的根源所在。从这个角度看,中澳经济层面的相互依赖性将在较长时期内保持稳定,不容易因受到其他领域干扰或外部压力而滑向“脱钩”。也正是基于这种信心,中国近年来在对澳大利亚贸易方面也开始采取措施,诸如在合法合规的框架范围对澳大利亚大麦进口征收反倾销税和反补贴税,限制进口澳洲的龙虾、葡萄酒、糖类、木材等。目的是提醒澳大利亚政府,在当前大国博弈的国际环境下充当“两面派”无可厚非,但自告奋勇充当反华“急先锋”的姿态实属丑陋,中方已做好准备承担一定的经济损失,以儆效尤。

相比澳大利亚,新西兰在国际舞台上显得更加低调和务实,但其在推进 RCEP 顺利生效过程中可能发挥关键作用。虽然新西兰偏居南太平洋一隅,无论是地理位置还是综合国力,均处于国际政治舞台的边缘,但 20 世纪 80 年代中期,新西兰在反核立场上与美国发生分歧,拒绝美国军舰访问新西兰港口继而事实上失去了美国盟友的身份,这使得新西兰与美国之间的防务关系备受关注,也意味着新西兰的国家自主性得以相对提升。2010 年以来,新西兰与美国的防务与政治关系虽密切,但美国没有展现出将新西兰再次招入麾下的强烈意愿,而新西兰也似乎无意再成为唯美国马首是瞻的小盟国。“新型战略伙伴关系”是两国在新的国际环境下,考虑

到既往两国防务关系后作出的更加成熟的合作选择(赵婉廷,2020)。

与此同时,中新经贸合作不断开创新局面。2004年11月19日,中新两国政府宣布启动自贸区谈判,2008年4月7日顺利结束谈判,自2008年10月1日起正式实施,这是中国与西方发达国家签署的第一个全面自由贸易协定,涉及面广,层次高,涵盖货物贸易、服务贸易和投资合作等领域。中新FTA签订后十年,双边农产品贸易合作金额达91.14亿美元,较2008年增长近8倍(郑国富,2020)。2015年,中国“一带一路”倡议合作建设推进。新西兰作为加入中国“一带一路”倡议的首个西方发达国家,双方政府高度重视并积极推动双边经贸合作发展。由于中国经济稳步增长,综合国力增强,人民物质生活升级优化,对海外优质特色农产品进口需求强劲,中国已成为新西兰规模最大的海外市场和最重要的贸易合作伙伴,经济领域的良好发展态势也将对两国间的政治战略互信产生辐射效应。综合来看,澳新两国虽深受美国影响,自主性较低,但不同领域间关联性尚属可控。澳新的国家利益与其地缘特点密切相关,受自然条件所限,两国势必严重依赖对外贸易,因此涉及其核心经济利益时两国往往会权衡利弊,选择最优解。

四、可取的防范与应对措施

总而言之,东盟国家近年来自主性较高,处理国际事务时往往体现出“务实”特点,且不同领域间相互波及干扰的现象相对较少。此外,考虑到东盟是牵头推动RCEP签订的主导力量,相信其在敦促协议生效过程中也将发挥重要的正向影响。基于此,东盟国家基本可以归类为正在迈向A类国家的C类国家,但是也要密切关注美国等域外势力与东盟国家之间的往来,警惕其借南海等领土问题做文章,挑拨中国与东盟间良好稳定的互信基础。

日韩虽与美维持长期稳定的同盟关系,但自主性不断增强,可以视作是向B类国家过渡的D类国家。因此中国应以区域大国的姿态在不损害主权利益的情况下,创造合作的条件,寻找利益交汇点,引导他国转变思维,逐步从对抗走向对话。此外,我们有必要认真回顾总结过去几年来与周边国家关系的经验教训,进一步强化管控历史、政治、安

全、领土、意识形态等问题上存在的认知分歧和机制化建设。在此基础上加强战略沟通和军事安全对话,尤其是就各自发展战略和国防政策展开坦诚沟通,明确发出“互不视对方为威胁”的政治信号。

澳新尽管自主性较差,但在不同问题的传导和关联性方面尚处于可控范围内,比较恰当的归类是C类国家。我们应当清醒地看到,在美国加速对中国遏制和对澳大利亚既施压又拉拢之下,中澳关系在政治和安全领域的分歧可能会进一步扩大。但纷争并非中国与澳新关系的全部,我们不会容忍无底线的挑衅,但更不会步入偏离区域经济融合与发展的错误轨道。中国应善于使用“双轨制”来处理与像澳大利亚这样积极充当“马前卒”的美国军事盟国的关系,在维护主权的同时,加倍努力地推进区域经济合作与发展。从长远来看,这有利于增强中国的综合国力,特别是经济实力;同时,也有利于进一步加强亚太区域国家与中国的经济依存,通过长期的共同发展、共同繁荣,逐步化解美国在本地区的挑拨,耗损美国在本地区乃至全球军事霸权的经济基础。

除针对不同类型国家制定不同的应对策略外,中国接下来仍需在以下几个层面做出努力,以更好地融入亚太地区经济一体化进程。

1.适当关切RCEP成员国审批进度,敦促各方做好往来沟通

就本文关注的核心问题而言,当下最紧要的是确保RCEP协定的正式实施不受外界因素的干扰,顺利按期生效。因此,在不同层面(如领导人会议、部长级会议、政府层面的记者会等)适当关切成员国的审批进度,表达中方对区域自贸协定的高度期许能够起到积极的敦促作用。不过这种往来沟通需要把握好尺度,中国始终秉持“不干涉别国内政”的原则,若成员国在RCEP审批过程中遇到了障碍、出现了问题,应给予合作伙伴充分的信任和自行处置解决的空间。比如在本文引言中提及的中澳FTA审批进程中,虽然出现一些曲折,但澳方通过修订国内法律而非自贸协定来化解这一障碍,一方面维护了本国利益不受损害,另一方面保证了自贸协议的顺利批准。

事实上,澳方之所以加紧批准中澳FTA,除考虑到其能够为澳洲经济带来的可观增量外,中方释放的积极信号也发挥了一定作用。如中澳FTA谈

判期间(2005年4月—2015年6月),中国总理李克强在北京会见澳大利亚总理阿博特时表示希望双方共同努力,加快中澳自贸协定谈判进程;中澳FTA正式签署(2015年6月17日)后,中国国家主席习近平同澳总理阿博特第一时间互致贺信,中国商务部新闻办公室随后推出围绕货物贸易、签证、服务贸易、双边投资四个篇章的独家权威解读;2015年8月,人民网邀请澳大利亚驻华大使孙芳安女士接受专访,以《中澳自贸协定为两国经济关系奠定历史性基础》为题与网友进行在线交流;2015年12月8日,商务部投资促进事务局与澳大利亚驻华大使馆商务处联合举办中澳自由贸易协定解读研讨会,从多角度解读中澳自贸协定的内容。中澳FTA最终于2015年12月20日正式生效,为双边贸易的繁荣创造了良好条件,期间中国持续输出的正面表态不但彰显出扩大开放的决心,更提升了双边与多边合作的信心。

2.持续深化改革,对接高标准RTA,不断拓展经贸合作空间

2020年11月,习近平主席在APEC第二十七次领导人非正式会议上表示,中方将积极考虑加入CPTPP。这一方面表明中国将在目前RCEP的基础上继续推动制度改革与对外开放,达到更高的贸易投资自由化水平;另一方面也意味着现有的RCEP与CPTPP两条轨道并非完全独立,可能会在未来条件成熟时融为一体,为亚太经济共同体的建成做出贡献。不过,考虑到缔约方多为发达国家,CPTPP在诸如知识产权保护、数字贸易、国企治理、劳工和环境等方面设立了远高于RCEP的标准,以中国目前的实际情况不容易满足。但是,正因为当前的世界的表现形式的表现形式已发生重大改变,旧有的全球贸易体制变得不适应新情况,国际经贸规则开始由多边主义向区域化、碎片化发展,中国才应该把握机会,倒逼国有企业改革,强化市场在资源配置中的基础性作用,提高中国市场的承压能力,营造良好的法治化营商环境,争取参与到更高水平、高标准的区域自贸协定中。

相比CPTPP而言,仍在谈判进程中的中日韩FTA应该是中国近期最为关注的区域自贸协定。尽管RCEP的签署已经间接打通了三国之间的贸易壁垒,但中日韩FTA势必会在目前RCEP的基础上,根据三国的实际能力与需求提出更高的标准,形成

推动东北亚区域经济一体化的“RCEP+”。中日韩自贸区虽然只是三边自贸安排,但其GDP之和却占RCEP成员国经济规模的80%和世界经济总量的25%,经济体量已经超过欧盟。中日、中韩间年贸易额现已达到4000亿美元和3000亿美元,在亚太地区仅次于东盟10国。在未来的东北亚经济圈设想中,中日韩三国将各自保持相对独立的地位,继续发挥产业链上下游互补性,并进一步挖掘彼此经贸合作的潜力。此外,中日韩FTA最重要的意义在于中国完全参与了规则的制定过程,掌握着相当的话语权。与直接加入已经生效的CPTPP不同,中日韩FTA若能成型,中国将在此过程中积累丰富的谈判经验,探索适合中国发展的制度框架和实施途径,为贸易自由化和经济全球化做出更多贡献。

3.密切关注拜登政府的对华政策及印太战略,随时调整应对

本文探讨的很多内容与在任美国总统所采取的内外政策存在密切联系,比如特朗普上台后发布总统令退出TPP,严重挫伤了这一区域性贸易协定的重要性和影响力。也正是在此背景下,日本开始积极投身于RCEP的谈判进程,并一定程度上促成了RCEP的顺利签署。因此,考虑到美国方面可能产生的一系列不确定性和风险因素,关注拜登政府的对华政策以及印太战略的实时动向显得至关重要。

日前,拜登政府已表态“俄罗斯是美国最大威胁,中国是最大竞争对手”。这意味着尽管中美双方不处于敌对状态,但在具体竞争领域摩擦冲突不可避免,并且涉及的议题将从之前的以经贸问题为绝对核心转向多议题并重,比如拜登强调在5G、人工智能等产业和技术领域建立美国主导的规则体系,加大对华规制力度。不过,拜登认为特朗普推行的单边主义和贸易保护政策造成了全球贸易的扭曲,疏远甚至恶化了美国与盟友之间的关系,他主张利用美国现有优势建立更高标准,对等互惠,强调对“不公平贸易”等伤害美国利益的做法采取强硬措施,但不赞同所谓“新冷战”和与中国“脱钩”的说法。因此,拜登在任时期中美间的合作空间或将有所扩张,但仍要注意在敏感问题上两国面临的尖锐矛盾。如拜登明确表示在供应链问题上要减少对中国的依赖,对此中国应立足自身发展,保持战略定力,在不断挖掘对外合作潜力的同时推动形成“双循环”发展格局,为中国经济发展增添动力。

除对华政策的改变外,拜登上台后的一大重要转变即恢复与盟友间的密切关系,重返多边主义框架,增加共同利益。对于特朗普的政治遗产“印太战略”,拜登政府并没有表态批评,而是更有可能延续和深化这一战略的细节内容。拜登及其顾问认为,奥巴马时期制定的“重返亚太”战略是应对中国挑战的必要之举,更宣称在其治下的美国将会加强与日本、韩国和澳大利亚等传统盟国的关系,并继续深化与印度和印度尼西亚等国的“战略伙伴”关系。由此可见,拜登政府对于亚太地区的一体化进程十分关切,不可能接受美国被排除在亚太地区“游戏规则”的制定者范围之外,所以美国接下来的动作值得高度关注。此外,拜登政府仍可能重返TPP,拉拢日本、韩国、印尼、泰国等其他亚太经济体组建一个“由志同道合的国家组成的强大集团”,削弱RCEP的地区影响力,为中国参与制定国际经贸规则和进一步融入世界经济体系制造障碍。在这种情况下,我们应主动作为,加大开放力度,充分利用地缘上的邻近性和经济上的相互依赖性强化与周边贸易伙伴之间的经贸合作关系,以RCEP为基础推动构建亚太自贸区,依托“一带一路”倡议拓展欧亚大陆发展潜力,提升国家形象,传递中国理念。

注释

①包括同意和鼓励日本修宪,允许日本自卫队出征海外等。

参考文献

[1]新华网. 中澳自贸协定扫除最后障碍 预计年底批准生效

- [EB/OL]. http://www.xinhuanet.com/world/2015-10/22/c_128343455.htm, 2021-01-07.
- [2]张司晨. 依托中日韩FTA新进展推动东北亚区域合作实现新突破[J]. 东北亚经济研究, 2020, 4(1).
- [3]张鹏. 中日韩三边关系探析——三边与双边互动的视角[J]. 领导科学论坛, 2018(17).
- [4]张洁. 新冠疫情推动中国与东盟合作提速增质[J]. 世界知识, 2020(13).
- [5]李鸿阶. 《区域全面经济伙伴关系协定》签署及中国的策略选择[J]. 东北亚论坛, 2020, 29(3).
- [6]常思纯. 日本对RCEP政策的演变及展望[J]. 东北亚学刊, 2020(3).
- [7]项昊宇. 亚太大变局中日本战略选择和中日关系走向[J]. 和平与发展, 2018(3).
- [8]海峡快讯. 中国考虑加入CPTPP, 遭到菅义伟间接拒绝: 中国加入难度颇大[EB/OL]. <https://baijiahao.baidu.com/s?id=1688210975339423100&wfr=spider&for=pc>, 2021-01-23.
- [9]凌胜利, 刘琪. 特朗普治下的美日同盟关系及其未来走向[J]. 和平与发展, 2018(4).
- [10]李天国. 逆全球化背景下韩国亚太自由贸易区战略——基于RCEP、CPTPP规则比较[J]. 东北亚学刊, 2020(3).
- [11]周永生. 中日韩自由贸易的现实障碍与前景展望[J]. 学术前沿, 2020(9).
- [12]方圆圆, 黄贝. 美国印太盟友对华政策差异将持续[J]. 国际政治科学, 2020, 5(4).
- [13]赵婉廷. 退盟后新西兰与美国防务关系研究[D]. 华东师范大学, 2020.
- [14]郑国富. 中国与新西兰自贸区背景下双边农产品贸易发展的新动态、问题与前景[J]. 商学研究, 2020, 27(3).
- [15]张建平, 董亮. 《区域全面经济伙伴关系协定》与亚太区域经济合作[J]. 当代世界, 2021(1).

The Problems RCEP Execution May Face With and Ways of Risk Prevention

Shen Jie

Abstract: The successful signing of RCEP marks that the integration of East Asia has processed into a new stage. Once RCEP came into force, the Asia-Pacific re-balancing strategy of America would suffer a badly setback. Therefore, it is of great necessity to be vigilant and cautious of external forces bringing pressures to bear upon contracting states through trade, military, politics, and culture areas and to interfere the examination and approval procedure. From the perspective of national autonomy and relevance, the paper analyzes the features of ASEAN countries, Japan and South Korea, Australia and New Zealand, and on this basis raises up with risks we may face with before the agreement coming into force and corresponding approaches of prevention and confrontation.

Key Words: RCEP; Free Trade Agreement; Execution; Risk

(责任编辑:晓 力)