

中银研究产品系列

- 《经济金融展望季报》
- 《中银调研》
- 《宏观观察》
- 《银行业观察》
- 《人民币国际化观察》

作者：王若兰 中国银行研究院
电话：010 - 6659 6876

签发人：陈卫东
审稿：钟红 廖淑萍
联系人：梁婧 叶银丹
电话：010 - 6659 6874

* 对外公开
** 全辖传阅
*** 内参材料

RCEP 协议与全球经贸规则重塑*

经过7年的努力，RCEP协议迎来“终极突破”。2019年11月4日，《区域全面经济伙伴关系协定》（RCEP）第三次领导人会议在泰国曼谷举行并发表联合声明。除印度宣布退出谈判外，经过28轮磋商和18次部长级会议，RCEP15个成员国结束全部20个章节的文本谈判及所有实质性准入谈判，下一步将启动法律文本审核工作，致力于在2020年签署协定。RCEP达成后，必将推动亚太区域经贸一体化进程并对全球经贸规则重塑产生重大影响。本文主要研究了RCEP协议的主要内容、特点、意义及存在的问题，在此基础上分析了RCEP与其他自贸协定的区别，并展望了全球经贸规则治理的未来方向。

RCEP 协议与全球经贸规则重塑

经过 7 年的努力，RCEP 协议迎来“终极突破”。2019 年 11 月 4 日，《区域全面经济伙伴关系协定》（RCEP）第三次领导人会议在泰国曼谷举行并发表联合声明。除印度宣布退出谈判外，经过 28 轮磋商和 18 次部长级会议，RCEP15 个成员国结束全部 20 个章节的文本谈判及所有实质性准入谈判，下一步将启动法律文本审核工作，致力于在 2020 年签署协定。RCEP 达成后，必将推动亚太区域经贸一体化进程并对全球经贸规则重塑产生重大影响。本文主要研究了 RCEP 协议的主要内容、特点、意义及存在的问题，在此基础上分析了 RCEP 与其他自贸协定的区别，并展望了全球经贸规则治理的未来方向。

一、RCEP 协议的主要内容及特点

当前达成的 RCEP 协议成员国包括东盟 10 国、中国、日本、韩国、澳大利亚、新西兰 15 个国家。RCEP 协议将原先 15 个国家间的双边自贸协定纳入统一的框架之下。协议签署后，15 个国家将遵守共同的关税、原产地规则、投资准入、知识产权、竞争政策和电子商务方面的内容。

根据目前达成的协议来看，RCEP 的主要成就体现在以下四个方面：一是规定参与国之间 90% 的货物贸易将实现零关税；二是实施统一的原产地规则，允许在整个 RCEP 范围内计算产品增加值；三是拓宽了对服务贸易和跨国投资的准入；四是增加了电子商务便利化的新规则。

与现有的区域自贸协定相比，RCEP 具有以下三方面的特点。

第一，协议达成后将作为世界最大的自由贸易协定。虽然印度暂时退出 RCEP，但并不妨碍该协议成为世界上覆盖疆域最广、惠及人口最多、经济体量最大的自贸协定。从地理疆域来看，RCEP 横跨东亚、东南亚、南亚、印度洋和南太平洋；从人口来看，该协议所涉及的人口占全球总人口的 29%；从经济体量来看，成员国经济总量占全球 GDP 的 31.6%，双边贸易额占全球总贸易额的 28.5%。

第二，RCEP 协议秉持包容性开放原则。由于 RCEP 成员国既包括日本、韩国、新加坡、澳大利亚等高收入国家，也包括中国、马来西亚、印度尼西亚、泰国、菲律宾等中等收入国家以及柬埔寨、老挝和缅甸等低收入国家，因此 RCEP 协议旨在达成一个包容的、灵活的、互惠互利的自贸协定，以求达到不同经济发展水平的国家和经济体都能受益的初衷。例如，RCEP 协议设立了特殊和差别待遇条款，并给予最不发达的东盟国家额外的灵活性。

第三，RCEP 协议是唯一一个以发展中经济体为中心的区域贸易协定。RCEP 协议由东盟发起，所有其他参与国都是通过先与东盟构建“东盟+1”的自贸协定，再通过东盟作为节点将这些经济体联系在一起。因此，RCEP 协议内容并不一味地追求更高程度的开放，而是本着以“发展”为核心的利益诉求，最大程度地实现参与各国的经济利益平衡。

二、RCEP 协议的重大意义及尚未解决的问题

在当前保护主义思潮蔓延、贸易摩擦冲突不断的背景下，以东盟为核心，中日韩、澳大利亚和新西兰共同加入的 RCEP 协议对于亚太区域经济一体化以及全球经贸规则重塑都具有十分重大的意义。

RCEP 协议将提振域内贸易和投资，促进亚太乃至全球经济增长。RCEP 协议通过达成关税水平、原产地规则、投资准入等方面的统一承诺，大大降低了参与国之间的贸易成本和市场壁垒，极大地提升了贸易投资便利化水平。一方面将促进域内各类要素的高效自由流动，促进域内贸易和投资增长，另一方面域内营商环境的提高也将吸引更多的域外跨国企业投资和产业链转移，从而促进整个亚太及全球经济增长。以东盟为例，当前，东盟 10 国间贸易额占其贸易总额的比重只有 25%。而东盟与中国、日本以及其他 RCEP 成员国之间的贸易额占比分别为 15%、10%和 11%。东盟对 RCEP 域内贸易占到其总贸易额的 61%。RCEP 达成后，随着贸易成本的大幅下降，东盟与其他 RCEP 域内国家的贸易和投资额将会大幅提升。据测算，RCEP 协议将会促进东盟贸易总额在当前的基础上增加 61%。根据亚投行的预测，RCEP 签署后将会为全球带来 2600 亿美元

的收入。

RCEP 协议在提高贸易增量的同时，也会带来贸易和投资流的重新分布，改变当前的产业链和价值链格局。RCEP 成员国具有不同的资源和要素禀赋，市场结构层次多元。RCEP 达成在带来不同国家之间基于要素禀赋的上下游产业链合作的同时，会对域内及全球贸易投资流向产生影响：东盟的新兴经济体会承接更多来自发达经济体甚至中国企业的加工贸易，而中国企业则有望借助 RCEP 的自由便利化条件进入日本、韩国等发达国家市场。也就是说，RCEP 协议带来的要素自由流动将会打破当前的产业布局均衡，通过影响贸易结构和跨国公司投资流向，构造新的亚太以及全球范围内的产业和价值链。

第三，RCEP 协议将会对全球经贸规则治理带来重大影响。一方面，RCEP 为全球范围内建立更加开放、包容的国际经贸规则治理体系提供经验。RCEP 协议达成之前，亚太各经济体之间签订的大量自贸协定之间形成了“意大利面碗效应”¹。RCEP 在将 5 个“东盟+1”经贸规则纳入统一规则治理框架的同时，最大限度地保证了各国的利益平衡，满足了不同发展水平国家的利益诉求，为以 WTO 为代表的多边经贸规则治理改革提供了思路和经验。更重要的是，RCEP 体现了各国携手抱团应对逆全球化浪潮的决心，是发展中国家利益在全球经贸治理中的集中展现，必将打破当前以发达国家意志为经贸规则制定标准的现状。当前，在美国不断制造贸易纷争以及 WTO 多边经贸治理体系陷入停摆的情况下，各成员国能够搁置领土争端、地缘政治、历史遗留问题等，本着务实合作的态度最终达成 RCEP，实属不易。从达成的协议来看，RCEP 规定的 90% 零关税覆盖并非是全球零关税覆盖最高的自贸协定，而其在知识产权、劳动力市场、环境保护等方面也并未给参与国设置严格的条件和限制。这恰恰说明，RCEP 反映的是发展中国家以“发展”为诉求的核心利益，是以发展中国家为主导的经贸规则。如果 RCEP 能够在实施后大幅提升参与国经济发展和国民收入水平，那么将会为其他区域发展中国家制定区域贸易规则提供参考和借鉴，改变当前发达国家“一家独大”的规则制定

¹ “意大利面碗”现象一词源于美国经济学家巴格沃蒂 1995 年出版的《美国贸易政策》一书，指在各类双边自由贸易协定（FTA）和区域贸易协定（RTA）下，各个协议不同的条款就像碗里的意大利面条一样搅在一起，这种现象被称为“意大利面碗”效应。

惯性。

第四，RCEP 将会对当前地缘政治格局产生潜在影响。对东盟而言，RCEP 协议达成有利于其平稳应对中美贸易摩擦的冲击，并且减少对美国经济的依赖。通过将中国、日本等域内大国纳入一个合作框架，RCEP 可以防止东盟被撕裂成多个方向。同时，RCEP 有助于东盟维护其在亚太地区的地位，进一步扩大其经济和政治收益。对于亚太地区其他国家而言，RCEP 通过产业链和价值链融合打造利益共同体，而经济利益捆绑必然会对地缘政治产生潜在和深远的影响。

然而，当前 RCEP 仍然存在一些悬而未决的问题。印度最终宣布不加入 RCEP 成为最大遗憾。从短期看，印度不加入主要出于对其国内产业的保护以及对贸易逆差的担忧。当前，印度的农业和工业制造业仍比较落后，与 RCEP 国家间贸易逆差明显。在参与 RCEP 的 15 个国家中，印度与 11 个国家存在贸易逆差，且逆差规模呈现出不断扩大的态势。由于担心 RCEP 协议的零关税可能导致大量制造业和农产品特别是中国廉价商品进入印度市场，从而对本国相关行业造成冲击，印度选择暂不加入 RCEP。事实上，印度作为东亚峰会成员从一开始便参与了 RCEP 谈判。而在谈判过程中，印度执政党对 RCEP 秉持着相对积极的态度。但印度国内反对党国大党、执政的印人党的政治盟友国民志愿服务团及其背后的部分财团则坚决抵制，导致印度终究未能加入 RCEP。未来，印度内部政治力量的角逐是其能否重返 RCEP 的关键原因。

印度退出 RCEP 将会对今后的印度外交政策和全球政治格局产生很大影响。事实上，是否选择 RCEP 关系着印度在政治上是选择“亚太”战略还是“印太”战略的关键。从目前看，印度选择了特朗普政府的“印太”战略而退出 RCEP，预计未来印度将加快同欧盟和美国双边自贸谈判步伐。尽管印度为了消弭放弃 RCEP 对其融入亚太战略的负面影响，表示要与东盟国家开展“深层次接触”，并强调印度的“印太战略”与东盟的“印太展望”是互补的，然而，未来其再次返回亚太的可能性将变得更加渺茫。

日本于 2019 年 11 月底突发声明表示将与印度同进退。该声明虽延续了日本意欲通过拉拢印度制衡中国的一贯立场，但更多的是出于安倍对即将出访印度释放的善意（安倍原计划 12 月访问印度，后由于印度骚乱而取消）。在当前全球经济下行、国际

市场需求下降、美国贸易保护主义抬头的背景下，中日韩加强合作、抱团取暖是大势所趋。在2019年12月24日举行的中日韩成都峰会上，三方达成了关于继续推进RCEP、加快中日韩自贸协定谈判、持续推进“中日韩+X”合作的共识。

三、RCEP与CPTPP、USMCA的区别

美国退出《跨太平洋伙伴关系协定》(TPP)后，日本主导了《全面与进步跨太平洋伙伴关系协定》(CPTPP)谈判。《美加墨三国协议》(USMCA)则是美国、加拿大和墨西哥在2018年11月达成的三方贸易协定，取代此前的《北美自由贸易协定》。与CPTPP和USMCA相比，RCEP最突出的特点是以“发展”为协议的核心目标，集中体现发展中国家在全球经贸治理中的利益诉求。无论是RCEP参与国类型，还是协议达成的最终内容，都比CPTPP和USMCA体现出更多的包容性、灵活性和发展性。

RCEP更注重“灵活性”和“高标准”的权衡。RCEP成员国规模大、覆盖人口多，既包含了高收入和中等收入国家，也包含了更多的低收入、欠发达国家。因此，RCEP更加强调遵循以WTO为核心的多边贸易体制规则，侧重发展中国家的利益，注重“灵活性”和“高标准”之间的权衡。CPTPP协定是一个全方位严格的贸易协定，其在劳动和环境规则、竞争政策、国有企业、知识产权监管、互联网规则和数字经济等方面均设定了高标准。对于发展中国家而言，这样的“高标准”无疑为其发展带来众多掣肘和隐性壁垒。与CPTPP对发达国家和发展中国家适用同样的高标准贸易规则的做法不同，RCEP承诺对发展中经济体给予特殊和差别待遇，柬埔寨和缅甸等欠发达国家可以有更长的过渡时间。RCEP还将通过经济和技术合作条款对欠发达国家提供帮助。

但客观来看，RCEP协议缺乏CPTPP和USMCA的深度和广度。从关税水平来看，RCEP规定其零关税覆盖达到90%以上，并保持一定的农产品配额，低于CPTPP协议99%零关税、零补贴、零壁垒的“三零”标准。在服务贸易和投资准入方面，RCEP使用了正面引导+负面清单的规定模式，而CPTPP则只采用负面清单的模式。从协议覆盖的议题广度来看，RCEP的谈判领域和议题仍以传统议题为主，在规则制定方面十分有限。CPTPP和USMCA分别有30章和34章议题，而RCEP只有20章。RCEP不包含劳动或环

境章节。在争端解决条款方面，RCEP 包含一项投资者-国家争端解决条款，但其效力受时间约束。在电子商务章节，与 CPTPP 和 USMCA 不同，RCEP 并未包括禁止数据本地化的条款以减少电子商务的障碍。在竞争章节中，与 CPTPP 不同的是，RCEP 不包括关于国有企业的内容。但在知识产权章节中，RCEP 关于数字版权的规则超出了 CPTPP 中的相关内容。

RCEP 一个关键性突破在于为整个区域制定了共同的原产地规则。其一旦实施，RCEP 国家只需要一份原产地证书，这将使跨国公司能够方便地在 RCEP 国家质检运输产品，而不必担心每个国家或每个制造步骤的具体原产地规则标准。RCEP 域内的共同原产地规则将降低跨国企业在亚洲供应链的生产成本，从而对全球投资分布和产业链布局产生重大影响。

四、RCEP 与全球经贸规则治理方向

当前，全球经济持续下行，保护主义势头上升，WTO 多边贸易仲裁机构陷入停摆，过去被长期认可的国际经贸规则不断遭遇质疑与挑战。这背后最深层的原因是发达国家和发展中国家国际力量的根本性转变。

随着全球化发展，新兴市场和发展中经济体在世界贸易与投资中绽放异彩，经济实力总体大幅增强。特别是 2008 年以来，新兴市场和发展中经济体在世界 GDP 中的份额超过发达国家，且差距不断扩大。其中，以中国为代表的亚洲新兴市场快速崛起，约占过去三十年新兴市场 GDP 全球份额增量的 91%。国家实力和利益的加速分化，造成发达国家强烈不满，认为新兴经济体在此轮全球化浪潮中受益最大，搭乘了发达国家的便车。以美国为代表的西方国家对现行体制与规则提出修正需求，要求增加透明度、削减成员特殊与差别待遇、消除产业补贴、国有企业补贴、强制技术转让等，以维护其在技术与产业领域日益缩减的优势。而以中国为代表的新兴经济体则希望以多边经贸规则为基础，尊重并照顾发展中国家成员的合理诉求，不改变特殊与差别待遇、贸易自由化等基本原则和总体方向，与发达国家提议产生了重大分歧。

在发达国家和发展中国家的激烈博弈中，RCEP 应运而生。RCEP 协议和 CPTPP 协

议，反映了两类经济体的不同利益诉求。CPTPP 协议以“高标准”为导向，而 RCEP 以“发展”为核心目标。长期来看，RCEP 若能取得良好成效，将为其他发展中国家构建符合自己利益的区域经贸协定树立典范，必将打破当前以发达国家意志为经贸规则制定标准的现状。未来全球经贸规则治理方向或将朝着“发展”类规则治理与“标准”类规则治理并行的趋势发展。