

# RCEP 给中国带来的影响 及中国的未来选择

◎苏庆义

**摘要：**2020年11月15日，《区域全面经济伙伴关系协定》（RCEP）正式签署，预计2021年将会生效。在RCEP缔约方发展水平差异较大的情况下，以及谈判受到诸多干扰的背景下，能达到目前标准水平的协定实属不易。在货物贸易、市场开放、制度型规则和战略影响四个维度下考察，RCEP能给中国带来较大的经济收益和战略收益，但是带来的改革收益和开放收益有限。中国应该在积极稳固RCEP的同时，主动出击，化解加入CPTPP的各种困难，早日加入CPTPP。

**关键词：**RCEP 对外开放 CPTPP

## 一、从四个维度看待RCEP对中国的影响

首先，应该肯定，RCEP已经是目前中国签署的最高标准的自由贸易协定。在RCEP缔约方发展水平差异较大的情况下，以及谈判受到诸多干扰的背景下，能达到目前标准水平的协定实属不易。

---

作者苏庆义系中国社会科学院世界经济与政治研究所国际贸易室副主任。

在分析一个贸易协定带来的影响时，不能仅仅基于数值模拟的结果看对GDP、贸易投资或者福利的影响，这实际上只是对经济收益的分析。要全面看待一个协定带来的影响。我们认为，可以从货物贸易、市场开放、制度型规则、战略影响四个维度来分析RCEP给中国带来的影响。这四个维度分别对应经济收益、开放收益、改革收益、战略收益。

第一个维度是货物贸易。货物贸易又分为降关税、关税壁垒下降、原产地规则三个方面。无论是关税壁垒，还是非关税壁垒下降，其作用是促进商品更自由地流动。一方面，RCEP促进了协定缔约方的出口，从而有利于GDP的增长；另一方面，通过扩大进口，能够更好地满足消费、生产的需求。原产地规则实际上也会影响贸易成本。更加统一的原产地规则有利于区域内商品更自由地流动。原本不会被认定为原产的商品在协定生效后更容易被认定为原产商品，从而享受关税减让的好处。

第二个维度是市场开放。第一个维度实际上是商品市场的开放。但是为了和这一传统的开放相区分，我们将服务贸易、投资、政府采购市场开放作为第二个维度。服务贸易、投资、政府采购在协定里都有专门的市场准入清单，而且都可以根据正面、负面、混合等划分清单的模式。如果说，关税减让表中的关税减让幅度和过渡期长短反映了商品市场的开放力度，那么这些清单实际上就反映了服务、投资、政府采购市场的开放力度。

第三个维度是制度型规则。国际经贸规则是不断发展的，从传统的规则发展到现在的高标准规则。近些年，美国主推的一些旨在针对中国的规则，实际上都是制度型规则。这些制度型规则对国家贸易投资的影响大多是间接的，其本质是对一个国家自己的法律法规、制度进行约束，达到各国制度趋同的目的。当然，这里的趋同是指向美国制度的趋同。其实制度趋同在国际学术界是有争议的。为何就不能允许制度的多样化？制度型规则接受起来难，其原因在于需要一个国家的改革。而不仅仅像第一个和第二个维度那样，是简单的开放。改革和开放相比，面临的阻力更大，其风险评估也更难，而受益则不会很快见效。

第四个维度是战略影响。签署一个协定的影响不仅局限于协定本身，

还具有更广泛的战略意义。一是影响外部环境。签署协定属于强有力的信号释放，能让别的国家看到本国开放的决心。也可以通过更加紧密地发展与缔约方的经贸关系，强化自身发展的稳定性。二是可以强化和协定缔约方的政治关系。当相互之间经贸关系紧密时，政治关系也会变得更加牢靠。

通过上面四个维度，不仅可以看签署RCEP的影响，也可以回顾中国加入世贸组织带来的影响。加入世贸组织是中国首次融入世界贸易和国际分工体系，无论是货物贸易，还是服务贸易和投资的开放，都带来巨大的经济福利。其战略层面的意义也不言而喻——中国成功融入美国主导建立的体系，不仅强化了中美关系，还使整个西方接受中国。中国也通过经贸关系的强化发展了与诸多国家的政治关系。虽然加入世贸组织的时候，世贸组织的国际经贸规则还较少涉及制度型规则，但是对于当时的中国而言，也需要改变自身许多法律法规和制度，这其实就是高标准规则，因此在规则维度，中国也受益巨大。总之，中国当年加入世贸组织在经济、开放、改革、战略四个方面的收益巨大。

## 二、RCEP给中国带来的收益及其局限性

通过上面四个维度看RCEP给中国带来的影响，总体而言，RCEP主要从货物贸易和战略层面给中国带来较大的影响。在市场开放和制度型规则方面的影响有限。

### （一）收益：货物贸易和战略层面收益较大

从货物贸易、市场开放、制度型规则三个方面比较RCEP与CPTPP的差距，可以看出，货物贸易方面虽然尚存差距，但差距相对较小。在零关税方面，RCEP与CPTPP的差距一方面表现为最终零关税的比重要低于CPTPP 7至8个百分点；另一方面表现为协定生效当年立即零关税的比重远低于CPTPP。但RCEP最终零关税的比重超过90%。非关税壁垒方面，RCEP也大幅削减非关税壁垒。而且不容忽视的是，RCEP实施统一的原产地规则之后，原本不能

享受降关税待遇的产品可以更容易地被界定为原产商品，从而享受降关税。无论何种机构采用何种方法，货物贸易成本的下降都将给包括中国在内的RCEP缔约方带来巨大经济利益。

和CPTPP相比，RCEP在生产方面的优势在于，RCEP缔约方的发展水平具有层次感，区域内的技术、资本、劳动力都很充足。RCEP在消费方面的优势在于，有中国这个巨大的消费市场做后盾。RCEP对货物贸易的促进作用远非CPTPP能比。

从中日韩经贸关系和中国构建新发展格局的角度来看，收益也很可观。对比美墨加之间的经贸联系，中日韩作为近邻，其经贸潜力其实远未释放。中日韩之间的自贸协定谈判非常困难，原因在于历史和政治的牵绊。中日韩之间通过RCEP建立协定其实是三方都可以接受的方案。这将有力促进三国之间的经贸联系。

RCEP显然有利于中国的国内国际循环。RCEP许多国家与中国是近邻，将有力拉动国内周边省份与这些国家的经贸联系，从而带动国内循环。同时，RCEP整个区域内部实际上也可以循环起来，实现更加丰富的区域内循环，从而有利于中国与周边国家的国际循环。RCEP国家在产业链供应链方面的合作，则有利于中国构建更为安全的产业链供应链体系。安全和效率不可能同时达到最优，对于任何一个大国而言，不可能为了安全就生产所有环节，这会大大牺牲效率。这就要求通过强化政治关系，降低外部国家制裁中国的可能性。另一个好处是，RCEP国家即便与中国的政治关系有所波折，也会因为体量不够大，而不敢制裁中国。

RCEP还能给中国带来巨大的战略收益。在中美关系发生质变的背景下，无论总统是谁，美国都将压缩中国的活动空间。其中，在国际经贸领域，一方面表现为规则上对中国施压，让中国接受其制定的高标准规则；另一方面，在空间布局上，美国中短期内试图建立排斥中国的贸易协定。另外，在多边贸易体制徘徊不前的背景下，巨型自由贸易协定确实是未来的一个趋势。所谓巨型自由贸易协定，可以界定为美国、中国、欧盟、日本四大经济体中至少有两大经济体参与的协定。中国通过签署RCEP，成功与日本建立贸易协

定，从而拥有了自己的第一个巨型自由贸易协定。其战略意义不仅在于可以应对中美之间可能发生的脱钩以及美国建立平行体系的尝试，而且可以通过RCEP稳固与周边国家的经贸联系。对于任何一个大国而言，其崛起必然伴随着周边的稳固。在有了自由贸易协定之后，美国将美墨加之间的协定安排放在首位。

### （二）局限：市场开放和制度规则收益有限

比较而言，RCEP在市场开放和制度型规则两个维度给中国带来的收益有限。CPTPP毕竟由美国主导，服务业和投资的开放力度必然是最高的。RCEP则包括东盟的许多发展水平较低的国家，其开放程度不可能很高，这其实是可以理解的。对于中国而言，RCEP是第一个签署的投资章节采用负面清单模式的协定。但这其实只具有象征意义。对于中国而言，无论是服务还是投资，采用负面清单，早就不存在难度。近几年，中国在服务业和投资的开放力度越来越大，但最需要解决的是敏感行业的开放，而这恰恰也是CPTPP所要求的。

另外需要强调的是，RCEP的政府采购主要是原则性内容，没有市场准入清单。因此，在政府采购方面，RCEP谈不上市场的开放，主要是试图让采购变得更加公平和透明。其原因在于，RCEP缔约方大部分还不是世贸组织的《政府采购协定》（GPA）成员。

制度型规则带来的收益最小。虽然RCEP在电子商务、知识产权等规则方面确实迈出了重要一步，但是诸如国有企业、环境、劳工这些高标准规则有所缺失，而这恰恰是美国强调的规则。国有企业自不待言，无论是自由贸易协定，还是世贸组织改革，都是美国力推的内容，这也是西方国家普遍关注的内容。对中国来说，这方面很棘手，但也无法回避。环境和劳工则是拜登在竞选时强调的内容。拜登指出，对不关注环保的国家出口到美国的商品征收碳调节费，同时认为，任何协定都应该包括劳工内容。RCEP涉及这些内容的章节，和CPTPP相比有较大差距。这意味着，中国为执行RCEP所要作出的改革工作相对较少，RCEP制度型规则带来的收益自然也较小。

### 三、中国未来的选择：将加入CPTPP作为重点

市场开放和制度型规则分别对应服务和投资的开放以及国内改革。RCEP在这两个维度上给中国带来的促进作用有限，这意味着西方国家政府和企业关注的问题仍未通过RCEP得到解决。

下一步，中国仍需将加入CPTPP作为重点。实际上，如果以中国加入世贸组织作为自身融入世界贸易体系和国际分工的第一步，中国加入RCEP作为第二步，那么，未来中国加入CPTPP将是第三步。当前，已不再是争论中国是否应该加入CPTPP的阶段，而应该讨论中国如何加入CPTPP。

自第二次世界大战后至今，美国一直是世界贸易体系的主导者。其表现是，美国最初主导建立关贸总协定（GATT），在20世纪90年代牵头谈判的北美自由贸易协定（NAFTA）则是当时最高标准的自贸协定，并保持了15~20年的高标准，直到TPP谈判成功。根据NAFTA的经验，CPTPP将是未来15~20年最高标准的自贸协定。虽然美国当时主导谈判TPP，有遏制中国的考虑，但客观而言，TPP规则是美国为整个世界提供的公共产品，其规则也只有在美国的主导下才能显现出来，其他国家则可以在此基础上进行增减或者修改。TPP规则绝大部分都符合中国改革开放的方向。一小部分则需要中国运用智慧进行化解。中国在这方面应该拥有足够的自信。中国加入世贸组织之后的成功发展已经表明，中国有能力利用美国主导建立的规则来实现自身的发展。

中国当前加入CPTPP，当然需要考虑拜登政府上台之后也加入CPTPP的可能。CPTPP最新的动向是，英国政府已经公开表态加入CPTPP，并且已经征得CPTPP缔约方的同意。如果英国加入，将意味着CPTPP不再是一个区域性的贸易协定，而是一个跨区域的贸易协定。如果美国再加入，则极有可能会建立一个排斥中国的贸易体系。但值得一提的是，美国建立排斥中国的体系，并非其最终目的。其策略是，先排斥，再将中国融入。而中国融入的时间越靠后，美国则能通过高要价获得更高的利益。

拜登政府虽然还没作出加入CPTPP的决定，但是其重启TTIP（跨大西洋

贸易与投资伙伴协议)的可能性极大,这意味着美欧的再次联手。无论美国是否加入CPTPP,中国加入CPTPP只能宜早不宜迟。而且中国完全可以考虑提议和美国共同加入CPTPP。

中国加入CPTPP是大战略。从周边和欧美的区域和国别方向来看,眼下需要做的就是推动RCEP的生效和实施,完成中日韩自贸协定和中欧投资协定谈判,并继续主动与美国进行合作。一个协定最终的效应,不仅取决于其文本的标准水平,还取决于其执行力度,以及企业的利用率。因此,中国后续完全可以做很多工作以助推RCEP有效执行,帮助企业更好地利用该协定。在中日韩自贸协定谈判方面,三方已经达成继续在RCEP基础上进行谈判的共识。但该谈判的难度毕竟不小,而且即便标准比RCEP高不少,但边际收益依然有限。相对来讲,中日韩自贸协定的迫切性有所下降。中欧投资协定谈判则是当前的重中之重。中国要从战略高度出发,把握谈判节奏,尽快完成谈判。中美之间也有合作的可能性。拜登政府相比特朗普政府,对多边体系的支持力度要大,两国完全可以合作维护世贸组织的基本运行。

总之,RCEP的签署,对中国而言,确实意义重大。中国未来的路还很长,眼下的任务是完成中欧投资协定谈判,并推动RCEP的生效和实施。着眼长远,中国应该将加入CPTPP作为重点。