

日本的广域经济合作战略： 新动向、新课题

刘 瑞

[内容提要]近年来,在美英等发达国家逆全球化背景下,日本在广域经济合作领域主动作为,2018年以来,CPTPP、日欧EPA等“巨型FTA”相继生效,RCEP谈判更为务实灵活。在国际贸易规则重塑过程中,日本显示出前所未有的主导意识和进取姿态,其战略目的在于为国内经济增长助力;树立“自由贸易旗手”形象,在多边经贸规则制定中占据主动;影响美国的态度,使其成为日本抵御美国压力的筹码等。在经济全球化受阻的困境下,我们一方面无法期待日本放松与美欧联手针对中国;另一方面,由于中日两国均将贸易自由化和区域一体化作为政策重点,在中日关系回暖背景下,应建设性地推进两国共同应对区域经济合作新议题。

[关键词] 广域经济合作 巨型FTA CPTPP 日欧EPA RCEP

2019年6月,日本首次作为东道主举办二十国集团(G20)领导人峰会。在全球经济不确定性风险日益增大的背景下,日本利用主场外交优势,强调多边贸易合作的重要性,并表示要搭建中美间的桥梁,扮演推动国际合作的协调角色。近期日本在全面推进广域经济合作方面主动出击,在亚太、欧洲及东亚地区取得多项积极成果。本文在梳理日本广域经济合作成果的基础上,分析其积极推动区域经济合作的战略意图及特点,并提出中日两国共同推动区

域经济合作面临的新课题。

一、全球视角下广域经济 合作发展概况

多哈回合谈判陷入停滞以来,面对高涨的贸易保护主义,世界贸易组织(WTO)无力塑造适应全球经济新变化的多边贸易规则。与此同时,主要国家将贸易战略方向转为自由贸易协定(Free Trade Agreement, FTA)和经济伙伴关系协定(Ecom-

mic Partnership Agreement, EPA)^①,其中,以巨型 FTA(Mega FTA)为主要形式的广域经济合作发展迅速。

作为以无歧视待遇(无差别待遇)和贸易自由化等作为基本原则的 WTO 的补充,FTA 旨在在特定成员国、特定区域、特定范围内消除贸易壁垒。1990 年代以来,经济一体化及产业国际化进程加速,现有的全球价值链解构与新型价值链、产业链和供应链重构并行发展。1993 年北美自由贸易协定(NATFA)签订以来,全球自贸协定迅速增加。截至 2018 年末,向关税贸易总协定(GATT)及 WTO 通报的区域贸易协定(Regional Trade Agreement, RTA)累计 682 件,其中有效 RTA 为 468 件,而这两项指标在 1948 年(GATT 成立后第二年)至 1994 年(WTO 成立前一年)分别只有 148 件和 43 件。^②

其中,在区域经济一体化进程中,巨型 FTA 的发展令人瞩目,其代表性合作机制包括《跨太平洋伙伴关系协定》(Trans-Pacific Partnership Agreement, TPP)、《跨大西洋贸易与投资伙伴协定》(Transatlantic Trade and Investment Partnership, TTIP)、《区域全面经济伙伴关系》(Regional Comprehensive Economic Partnership, RCEP)和日欧 EPA 等。其特点主要有二,一是机制方面,巨型 FTA 超出 WTO 等贸易领域,规则制定覆盖面更广,议题更加丰富多元。^③二是参与主体方面,与双边 FTA 不同,成员国数量更为广泛,涵盖资源国、生产国、消费国等多重层次,对全球产业供应链、价值链影响更大。^④表 1 比较了主要巨型 FTA 相关的经济、社会指标。

巨型 FTA 在一定程度上克服了双边贸易协议带来的负面效应,其中最具有代表性的有意大利面碗现象(spaghetti bowl

phenomenon)和贸易转移效应(Trade Diversion Effect)等。意大利面碗现象由美国学者杰格迪什·巴格沃蒂(Jagdish Bhagwati)于 1995 年首次提出,是指在双边 FTA 或 RTA 等特惠贸易协议下,分散且碎片化的各自不同的优惠制度和原产地规则条款如同碗里一根根纠缠在一起的意大利面条。^⑤巨型 FTA 在推动区域一体化、确定各经济体贸易安排路径方面能够发挥一定的作用。在经济一体化理论中,雅各布·维纳(Jacob Viner)于 1950 年开创性地提出了以贸易创造和贸易转移效应衡量关税同盟的研究框架,指出关税同盟可以带来成员国之间更多的货物贸易,但也可能发生非成员国与成员国之间交易量减少的贸易转移效应。^⑥巨型 FTA 可以在一定程度上弱化贸易转移效应,提升贸易创造效应的规模和空间。

① 根据日本外务省的定义,FTA 是指在特定国家和地区间,以减免货物关税或消除服务贸易壁垒等为目的的协定。EPA 是在贸易自由化基础上,制定投资、人员流动、知识产权保护、竞争政策等领域的规则,是包含广泛领域的合作要素、强化更广泛经济关系的协定。日本最初以推动 EPA 为主,近年来全球签署的 FTA 与日本的 EPA 内容趋同,不仅包含关税优惠和贸易自由化,也涵盖多个新领域。参见日本外务省官方网站 <https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/fta/>。

② WTO RTA Database, https://www.wto.org/english/tratop_e/region_e/region_e.htm。

③ 贺平《日本自由贸易战略新动向及其影响》,载《国际问题研究》2018 年第 6 期。

④ 日本内閣官房 TPP 政策对策本部「TPP 協定交渉について」,2014 年 4 月。

⑤ Jagdish Bhagwati, "U. S. Trade Policy: The Infatuation with Free Trade Areas", in Jagdish Bhagwati and Anne O. Krueger (eds.), *The Dangerous Drift to Preferential Trade Agreements*, Washington, DC: American Enterprise Institute Press, 1995, pp. 1-18.

⑥ Jacob Viner, "The Customs Union Issue", Carnegie Endowment for International Peace, 1950, pp. 41-45.

表 1: 主要巨型 FTA 概况比较 (数据基准: 2017 年)

| | 国家数量 | 人口 | | 名义 GDP | | 自由化率 | 状态 |
|---------|------|------|-------|--------|-------|----------------|------|
| | | 亿人 | 比重 | 万亿美元 | 比重 | | |
| TPP | 12 | 8.3 | 11% | 30.1 | 37.6% | 98%—99% | 已签署 |
| CPTPP | 11 | 5.1 | 6.7% | 10.6 | 13.3% | 98%—99% | 已生效 |
| 日欧 EPA | 29 | 6.4 | 8.5% | 22.2 | 27.8% | 日本约 94% 欧盟 99% | 已生效 |
| RCEP | 16 | 35.8 | 47.4% | 25.4 | 31.8% | 约 94%—99% | 谈判中 |
| 中日韩 FTA | 3 | 15.6 | 20.7% | 18.4 | 23.1% | — | 谈判中 |
| TTIP | 29 | 8.4 | 11.1% | 36.7 | 46% | — | 谈判中止 |

资料来源: IMF, *World Economic Outlook Database*, April 2019; World Bank, *World Development Indicators*.

可以看出,巨型 FTA 体现出明显的广域经济合作特征,即区域多边化、跨区域化和规则体系化,因此在理论与实践,日本政界、学界均将广域经济合作与巨型 FTA 视为一体,巨型 FTA 也成为广域经济合作的代名词。

二、日本广域经济合作的动向及成果

(一) 国际环境变化与日本广域经济合作进展

伴随技术进步及产业供应链的国际化、复杂化和多重化,作为代表重视需求的“20 世纪贸易”的多边机构, WTO 无法适应以供给为核心的“21 世纪贸易”变化,^①即理查德·鲍德温(Richard Baldwin)描述的“贸易、投资、服务、知识产权”结合体^②。在此背景下,美国奥巴马政府开始积极尝试广域经济合作,推动 TPP 和 TTIP 谈判^③。

2010 年美国首先启动其主导的 TPP 谈判,打造“21 世纪具有里程碑意义的贸易协议,为全球贸易设立新标准,并解决下一代际课题”^④。2013 年 7 月,美国与欧盟之间 TTIP 启动第一轮谈判。这一年,日本也正式拉开巨型 FTA 时代的序幕。^⑤

亚太地区成为日本巨型 FTA 谈判的主战场。2013 年 3 月,中日韩 FTA 首轮会谈在韩国首尔召开。5 月, RCEP 在文莱开

启第一轮谈判。7 月,日本正式加入 TPP 谈判,成为第 12 个参与国,同时在东亚和亚太两条轨道推进亚太自贸区(Free Trade Area of the Asia - Pacific, FTAAP)建设。在同一时期,欧洲也加入与日本缔结巨型 FTA 的行列,2013 年 3 月,日本与欧盟决定进行 EPA 谈判,4 月完成首次会谈。2015 年 10 月,12 个成员国结束 TPP 谈判,达成相关协定。2016 年 2 月 4 日,成员国在新西兰奥克兰正式签署协议。TPP 涵盖 21 个领域,共 30 个章节,覆盖投资、知识产权、国有企业、环境、劳动等传统 FTA 未涉及的内容,旨在形成高水平的符合亚太地区贸易新秩序的经济合作协定。^⑥

① Richard Baldwin, “21st Century Regionalism: Filling the Gap Between 21st Century Trade and 20th Century Trade Rules”, *CEPR Policy Insight*, No. 56, 2011.

② Richard Baldwin, “21st Century Trade and 21st Century WTO”, *RIETI Report*, 2012, https://www.rieti.go.jp/en/special/p_a_w/014.html.

③ 角田昌太郎:「メガFTAの動向」,国立国会図書館「調査と情報 ISSUE BRIEF」,No. 1057、2019 年 5 月 18 日。

④ The USTR, “Summary of the Trans - Pacific Partnership Agreement”, 10/04/2015. <https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/press-releases/2015/october/summary-trans-pacific-partnership>.

⑤ 菅原純一:「メガFTA時代の幕開け」,2013 年 12 月 10 日、https://www.mizuho-ri.co.jp/event/conference/pdf/sugawara_131210reference.pdf.

⑥ 日本経済産業省「通商白書 2018」。

美国积极主导并大力推动的广域经济合作在特朗普总统上台后戛然而止。特朗普以“美国优先”为执政理念,极力推行贸易保护举措,甚至对盟国也祭出惩罚性关税政策。在自贸区建设方面,美国以双边取代多边谈判,弃其主导的巨型 FTA 于不顾。2016年,反映全球最大经济体量的 TTIP 谈判陷入停滞;2017年1月,特朗普宣布美国退出 TPP。

(二)日本推动广域经济合作的进程及成果

美国缺席 TPP 后,作为剩余 11 国中经济体量最大的国家,日本逐渐承担起引领作用,一方面极力游说特朗普政府重回谈判桌,另一方面积极协调其他 10 国在 TPP 基础上重新谈判。2017年3月,TPP 部长级会议就美国脱离 TPP 之后的亚太经济合作进行讨论。2017年5月,亚太经合组织(APEC)贸易部长会议在越南河内召开,11国发表联合声明,一致同意即使美国退出 TPP,也要在评估次优选项的基础上,尽早推动签署全面的、高水平的协定。同年11月,在越南岷港举行的 APEC 第25次领导人非正式会议中,11国就达成基本框架协议发表联合声明,并决定将 TPP 名称变更为“全面与进步的跨太平洋伙伴关系协定”(Comprehensive Progressive Trans - Pacific Partnership, CPTPP)。^①2018年1月,11国在东京召开高级别事务会议,对最终文本及冻结项目达成一致。同年3月8日,11国代表在智利签署 CPTPP 协议。新协议规定,只需任意六国完成必要的国内程序 60 天后该协议就生效,截至 2018 年 10 月 31 日,墨西哥、日本、新加坡、新西兰、加拿大及澳大利亚相继完成国内程序,^②2018 年 12 月 30 日,CPTPP 正式生效,占全球国内生产总值(GDP)13.2%、

覆盖约 5 亿人口的大型新经济圈问世。

与此同时,日本与欧盟的 EPA 谈判也取得巨大进展。^③日欧 EPA 提案源于 2009 年日欧定期首脑磋商。2013 年 3 月确定谈判意向,同年 4 月举行首次谈判。伴随英国脱欧、美国退出 TPP,日欧双方的谈判进程提速,截至 2017 年 7 月,双方经过 18 次会谈达成框架性协议,同年 12 月谈判达成一致。2018 年 7 月,日欧 EPA 在东京举行签字仪式,同年 12 月相继获得日本参议院和欧盟议会通过,2019 年 2 月 1 日正式生效。日欧 EPA 涵盖约 6 亿人口,占 2017 年全球 GDP 的 27.8%,占全球贸易总额 36.9%,成为目前全球规模最大的自贸区。

日本将两大巨型贸易圈作为建立多边和跨区域自由贸易体系的阶段性成果,在以东盟为主导的 RCEP 谈判中,态度也转为积极。2018 年 7 月,RCEP 第五次部长级会议在东京举行,这是 RCEP 首次在东盟国家以外召开。RCEP 涵盖全球近半人口,占全球贸易的 40%,占全球经济总量的三成,且包含与日本未缔结 EPA 的中国、韩国等最重要的贸易伙伴,潜力巨大。RCEP 协议达成后,将成为全球最大的自贸区。其对日本经济的提振效果约为 5 万亿日元,将拉升 GDP1.8%。目前,RCEP 已完成 18 个领域中的 7 个领域谈判。^④2018 年 11 月,第二届 RCEP 领导人会议在

① 日本内閣官房 TPP 等政府対策本部「TPP11 について」。

② 2018 年 11 月 15 日,越南成为第七个完成国内程序的成员国。参见日本内閣官房 TPP 等政府対策本部「TPP11 参加国の動向について」。

③ 张季风等《关于日欧 EPA 的深度分析:内容、诉求及影响》,载《日本学刊》2018 年第 5 期。

④ みずほ総合研究所「RCEP 交渉年内実質妥結見送り、2019 年交渉妥結を目指すも、難題は依然残る」。

新加坡举办,会后发表联合声明,对2018年RCEP取得的实质性进展表示肯定,并表明了2019年达成“全面、现代、高水平、互惠”协议的决心。^①

可以看出,在全球主要四大巨型FTA中,除中断的美欧TTIP外,日本参与并积极推动了其他三大巨型FTA的进程,在广域经济合作中发挥着积极的主导作用。尤其与参与最初由美国主导的TPP相比,日本为达成TPP11不遗余力,表现出日本近年来在多边贸易谈判中少有的引领作用。^②

三、日本积极推动广域经济合作的战略意图及特点

(一) 战略意图及影响

面对复杂多变的国际环境,安倍政府积极推动TPP、日欧EPA等巨型FTA,有其深刻的现实背景和战略考量。

一是为国内经济增长助力。安倍第二次组阁后,推出以“三支箭”为政策支柱的“安倍经济学”。其中FTA成为“第三支箭”,即经济增长战略的重要工具。2015年6月,日本政府通过《日本再兴战略修订版》,提出日本的FTA覆盖率将从2012年18.9%提升至2018年的70%的目标,并力争于2020年实现中坚企业、中小企业出口规模倍增的愿景(以2010年为基准)。^③

从FTA覆盖率来看,如图1所示,2017年日本FTA覆盖率仅为23.3%,低于美、欧、韩等经济体。CPTPP与日欧EPA生效后,日本的这一比率将提升至36.5%,RCEP签署将进一步将日本FTA覆盖率拉升至64.1%,接近70%的目标值。

剔除重复部分,2018年CPTPP和日欧EPA的经济总量约占全球35%。从区内贸易看,日本对CPTPP的贸易量为

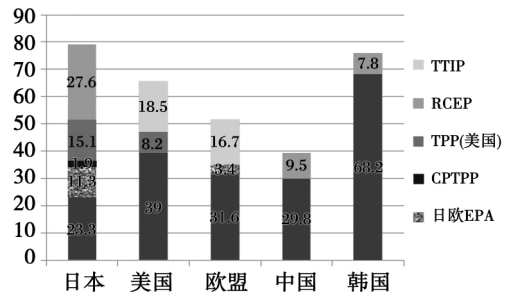


图1: “巨型 FTA”生效后主要国家或地区 FTA 覆盖率变化比较 (2017 年)

资料来源:長島忠之「TPP11の概要について」2019年3月13日,http://www.maff.go.jp/j/kokusai/kokkyo/food_value_chain/attach/pdf/0312haifu_gfvc-14.pdf。

15.2%,对欧盟约为11.5%,^④两大贸易圈为日本企业提供了重大商机。日本也将巨型FTA作为最有力的新的增长引擎。据日本政府测算,CPTPP和日欧EPA共计将拉动日本GDP增长约2.5%,达到13万亿日元,并增加1.2%的劳动供给,创造75万个就业岗位(参见表2)。两大贸易圈为日本企业在全球的商品供应链和价值链布局提供了更加多元化的选择。

表2: CPTPP及日欧EPA对日本经济的拉动效果

| | CPTPP | 日欧EPA |
|-------------|-------------------|---------------------|
| 创造GDP总量 | 7.8万亿日元 | 5.2万亿日元 |
| 提升GDP增长率 | 约1.49% | 约0.99% |
| 创造就业(人数及占比) | 约46万人 (约0.71%) | 约29.2万人 (约0.45%) |

资料来源:日本内閣官房TPP等政策对策本部「日EU・EPA等の経済効果分析」2017年12月21日。

- ① 人民网《李克强出席第二次RCEP领导人会议》,2018年11月15日。
- ② 菅原淳一:「大筋合意に至ったTPP11」,みずほ総合研究所,2017年11月13日。
- ③ 日本内閣府「「日本再興戦略」改訂2015 未来への投資・生産性革命」,2015年6月30日。
- ④ 日本財務省貿易統計,http://www.customs.go.jp/toukei/suui/html/time.htm。

二是树立“自由贸易旗手”的形象,在多边经贸规则制定中占据主动。根据协议安排,CPTPP生效后,日本以外的其他国家将最终对全部品种基本取消关税。日本也将最终取消100%的工业产品、82.3%的农林水产品的关税。在日欧EPA中,日本将逐步对94%的品类、欧盟对99%的品类分别实施零关税,此外还将提升投资、服务领域的自由化程度。日本期待推进TPP11、RCEP和日欧EPA三大巨型FTA,以对抗和逆转贸易保护主义,在严峻的国际贸易环境下发挥重要作用。^①日本内阁府指出,在全球贸易保护主义势力抬头并蔓延的背景下,日本高举自由贸易大旗,率先推动日欧EPA与TPP11的签署,不仅在全球起到了示范作用,也为日本在亚太和欧洲地区的发展奠定了重要基础,使其战略关系进一步强化。^②

2017年6月,日本政府推出《未来投资战略2017》,将日本定位为“自由贸易旗手”,力争在构建新型广域经济秩序中发挥核心作用,成为全面、均衡、高水平规则制定的引领者。^③2018年9月,安倍首相在联合国发表演讲,向世界表明日本作为“自由贸易旗手”主导加强全球经济体系建设的决心。^④巨型FTA将对正在进行的RCEP和中日韩FTA谈判产生间接压力。日本一方面享受包含中韩在内的RCEP区域经济发展红利,另一方面安倍政府通过加入TPP,力图在亚太和东亚的区域经济制度构建中占据主动地位,将CPTPP和日欧EPA作为RCEP和中日韩FTA的谈判标准。^⑤同时,日本视日欧EPA为连接亚欧的全面的、先进的贸易规则,并试图将其打造为WTO规则制定及其他FTA或EPA谈判交涉的样本和参照,进而演化为21世纪经济秩序的世界标准。^⑥在RCEP谈判

中,日本虽然开始重视灵活性,但其设置高水平规则、加大谈判筹码、在东亚区域经济安排中占据话语主导权的意图从未改变。

三是试图影响美国的态度,使其成为日本抵御美国压力的筹码。CPTPP和日欧EPA等巨型FTA的签署,一方面对美国的单边保护主义形成一定压力,为美国重返TPP腾挪了空间。美国退出TPP,导致CPTPP的人口全球占比从11%降至7%,名义GDP的全球占比从38%降至13%,贸易总量的全球占比从26%降至15%。对日本而言,冻结了知识产权、政府采购、投资等章节相关条款的CPTPP似乎更常被称为TPP11,促进美国复归TPP,还原其原本形态一直是日本的期待。在TPP和日欧EPA的框架下,美国在日本农产品市场的竞争力削弱,与澳大利亚、新西兰、加拿大等国的牛肉、猪肉、小麦、乳制品、红酒等以低关税进入日本相比,美国牛肉出口日本时仍被征收38.5%的关税,因而其出口遭受打击。为争取总统连任时赢得农业票仓,特朗普也对是否重新加入TPP协定表示出犹豫和反复。^⑦

另一方面,通过巨型FTA,日本力图在

-
- ① 清水一史「保護主義を逆転させる3つメガFTA」,『世界経済評論』,No.1121,2018年7月30日。
 - ② 日本内閣府 TPP等総合対策本部「総合的なTPP関連政策大綱」,2017年11月25日。
 - ③ 首相官邸「未来投資戦略2017 Society 5.0の実現に向けた改革」,2017年6月9日。
 - ④ 「安倍晋三首相「自由貿易の旗手」へ決意」,『産経新聞』2018年9月26日。
 - ⑤ 张蕴岭《日本的亚太与东亚区域经济战略解析》,载《日本学刊》2017年第3期。
 - ⑥ 上古田卓「日・EU経済連携協定の特徴と論点」,『立法と調査』,NO.410,2019年2月。
 - ⑦ 如特朗普总统在2018年1月瑞士达沃斯会议接受电视采访中提及,“如果符合美国利益,仍会重新考虑TPP”,但之后又加以否定。

日美双边贸易谈判中争取有利空间,获取一定的筹码。2018年9月,日美首脑会谈发表共同声明,明确表示要进行两国双边贸易谈判,其中日方称之为货物贸易谈判(Trade Agreement on Goods, TAG),美方称之为贸易协定(United States - Japan Trade Agreement, USJTA)。^①2018年12月,美国贸易代表办公室(USTR)公布对日谈判清单,列举了22项内容,包括知识产权、汇率条款、服务、投资等非关税壁垒,^②双方在这些方面分歧严重。2019年4月,日美开始首次磋商,讨论以农产品和汽车为主的货物贸易,并确定在“合适时机”探讨电子商务贸易规则。^③为避免美国对日本汽车及零部件加征制裁关税,日本可能被迫做出一定让步。但对美国的牛肉等农产品厂商而言,CPTPP和日欧EPA削弱了其出口日本市场的竞争力,而且日美双边谈判拖延越久,越不利于美国的农业部门,因此特朗普虽然提出了自由化水平应高于TPP,但事实上,尽早达到TPP的关税水平将有利于提高其支持率。对美国而言,希望日本开放农产品市场。而对日本来说,日本汽车及零部件出口约占对美贸易逆差的80%,要求同等程度开放汽车领域的美国市场、降低关税尤为重要。

2019年5月,特朗普作为令和时代首位国宾访日,提出贸易谈判结果将在今年8月即日本参议院选举之后公布,但从某种意义上说,这意味着在新期限下谈判进程加速,^④其动向值得关注。

(二) 战略特点

伴随复杂的国际国内形势,日本积极调整区域合作一体化战略,其自由贸易战略的演变主要表现出以下特点。

第一,战略姿态从内向低调转向主动进攻。二战后,日本以“贸易立国”为经济

战略,1955年日本加入关税与贸易总协定,1994年成为WTO创始成员国,作为多边自由贸易政策方面的“优等生”,日本一直坚持以GATT、WTO为中心的贸易政策,对FTA等区域框架下的经济合作并不积极。伴随亚洲尤其是东亚地区其他国家与日本的经贸关系变得密切,加之1998年亚洲金融危机后东亚各国对经济合作的重要性取得共识,日本政府开始改变对外贸易战略,实行以WTO为核心、以双边FTA、EPA为补充的多层次贸易体制。^⑤

2002年与新加坡签订首份FTA以来,日本在双边或区域自贸协议方面取得进展。截至2019年3月,日本与21个国家和地区签署或生效了18个EPA、FTA,其中包括十二国签署的TPP协议。日本与这些协议对象国之间的贸易规模占其贸易总量的51.6%;若不计入美国,只考虑TPP11,这一比例将降至36.5%。目前日本与哥伦比亚、土耳其之间的双边EPA谈判正在进行,同时在广域合作中,日本将继续推进中日韩FTA、RCEP谈判。^⑥如果将这些正在谈判中的EPA、FTA与已生效、已签署的EPA都计入在内,日本与对象国之间的贸易额在其贸易总量中的占比将升

① 「米国は「USJTA」、{TAG}との違いが鮮明に」、『朝日新聞』2018年12月11日。

② Office of the United States Trade Representative (USTR), United States - Japan Trade Agreement (USJTA) Negotiations; Summary of Specific Negotiating Objectives , December , 2018 .

③ 日本内閣官房 TPP 等政府対策本部「日米物品貿易協定 第 1 回交渉について 茂木大臣による記者会見の概要(2019年4月16日)」。

④ 「日米貿易交渉、トランプ氏「8月非常に良い発表」、『読売新聞』、2019年5月27日。

⑤ 日本通商産業省「通商白書1999年」。

⑥ 日本外務省「日本のEPA・FTAの現状」。

至85.8%。^①

安倍第二次执政后,自由贸易战略被提升到新的高度。无论是追随美国加入 TPP 谈判,还是美国退出后竭力推动 CPT-PP 的达成,日本均积极作为,主动担当自由贸易旗手。其动因主要有四,一是来自同样以贸易立国为战略的韩国等其他国家的竞争性压力;二是推动国内改革,为“安倍经济学”背书;三是在亚太和东亚区域打造规则样本;四是协美联欧,防范、制衡快速崛起的中国。

第二,利益导向从地缘经济向地缘政治转变。从2002年日本与新加坡签署首个 EPA 起,东亚对日本而言一直是战略优先度最高的 FTA 目标区域。单纯计算经济利益,以东亚为主体的 RCEP 对日本经济的提振效果明显高于 TPP,但在日本对其广域经济战略进行排序时,TPP 及脱美后的 CPTPP、日欧 EPA,其优先度均高于 RCEP 及中日韩 FTA。^② 这反映出相比纯粹的经济利益,日本更重视自由贸易的政治象征意义和价值取向的强烈愿望,即力图为区域和全球经贸的新一轮变革建章立制,确立规则优势和先机,确保本国资本利益的最大化。为说服美国重回 TPP 和多边贸易框架,日本一方面强调美国维持亚太地区稳定符合两国共同利益,另一方面与美国共筑印度洋太平洋构想,扩大与深化广域合作的成果。^③

作为“安倍经济学”及日本外交的重大成果,两大巨型 FTA 不仅对日本经济产生积极影响,更为亚太区域一体化进程带来新一轮复杂因素。一方面作为顺应全球价值链发展的区域自由化体制,巨型 FTA 进一步加强了 WTO 改革的紧迫感。另一方面,巨型 FTA 的分散型区域体制特征可能加剧全球贸易规则的碎片化,不利于谈

判成果向多边化转换。在全球经济再平衡过程中,经贸规则的重构将给日本在经济利益和政治考量中带来更多选择。

第三,政策议题制定方面,从国际秩序追随者向引领者转变。特朗普执政后,美国在多边贸易谈判中的缺位将日本推向全球经贸合作最前沿。在从 TPP 向 CPTPP 转变的关键节点上,日本以全球参与者为切入点,展开更为积极主动的外交。一方面力劝加拿大等摇摆国家留在 TPP 框架中,并发挥领导力,冻结原有文件中与美国相关的 22 处条款,推动低配版 TPP 尽快成形。^④ 另一方面,加快日欧 EPA 谈判进程,所涉内容除货物贸易外,还进一步推动服务和投资自由化进程,涉及知识产权、金融服务、电子商务、国有企业规则、原产地规则等广泛领域,使之成为构筑 21 世纪规则的经济合作协议。与此同时,日欧启动“战略伙伴关系协定”(SPA)谈判,内容涵盖政治对话、区域和全球挑战应对合作及部门间合作等一揽子合作框架。这些展现出日本作为区域合作引领者的国际形象。

2019年1月,安倍首相在达沃斯论坛首次提出全球数据治理新概念。2019年6月9日,作为 G20 峰会的风向标和先锋,G20 贸易和数字经济部长会议以及财长和央行行长会议将数字经济这一原本应由 WTO 讨论的议题列入公报,推动数字经济的税收制度改革。日本在政策议题制定领

① 日本外務省「我が国経済連携協定(EPA)の取組」, <https://www.mofa.go.jp/mofaj/files/000282811.pdf>。

② 蔡亮《安倍政府区域一体化政策的战略意图剖析——基于机会窗口与规则收益的视角》,载《日本学刊》2019年第1期。

③ 経済同友会「経済連携のさらに拡大と深化に向けて」,『2018年度経済連携委員会報告書』,2019年5月。

④ 日本経済産業省「通商白書2017」。

域开始引导 WTO 的讨论方向,表现出在规则制定方面力图占据战略主动的主导意识。

四、中日共同推动广域 经济合作新课题

在 2019 年 6 月召开的 G20 领导人峰会中,日本发挥主场外交优势,把推进多边国际贸易制度改革、推动国际合作等作为重要议题。中国可携手日本进一步探索经贸合作新议题,在区域及全球经济的稳定与发展中发挥建设性作用。

(一) 理性认识并发挥日本的“桥梁”作用

在中美贸易结构性矛盾难以在短期内解决、贸易摩擦呈现长期化趋势的背景下,作为全球第三大经济体的日本无法独善其身,多次表示愿意充当中美之间的“桥梁”,疏通中美分歧。从政治经济角度来看,日本在一定程度上具备“桥梁”的资质。一是自上世纪 60 年代起,日本经历了大量对美贸易摩擦并积累了相关经验;二是 CPTPP、日欧 EPA 等巨型 FTA 生效后,日本在重构国际合作规则体系中占据主动和先机;三是在强化日美同盟的同时,作为安倍内阁的重要外交成果,改善中日关系是日本周边外交的重要支柱。

协调好中美关系,是保证 WTO 等基于规则的多边组织成功的关键。^① 日本的桥梁作用主要表现在制度性建设方面,通过推进规则制定,搭建共同合作平台,创造中美都可能参与的规则环境,如 WTO 改革、东亚峰会以及未来的亚太自贸区均需中、美、日及各国共同参与建设。

(二) 建设性推进区域合作领域新议题

在逆全球化和保护主义抬头的环境下,2018 年 RCEP 谈判取得一系列实质性

进展,各国形成共识,力争 2019 年达成框架协议。目前后续谈判已进入关键时期,但仍面临巨大的难题,如各国自由化率认定标准、印度市场准入阻力等。澳、印、泰及印尼等成员国的大选也为谈判进程带来复杂因素。虽然东盟在 RCEP 中发挥着核心作用,但从经济体量和承担国际责任等角度来看,中日两国应发挥“实质推动者”的作用,协调各方诉求,弥合利益分歧,强化务实合作,打造基于规则、高水平且具有灵活性的全球最大规模的自贸区,促进亚太区域经济一体化发展,为全球自由贸易格局的形成提供新样本。

中日韩 FTA 与 RCEP 谈判同时起步,已历时六年,持续了 14 轮谈判。当前,经济全球化和自由贸易体制受到冲击,外部环境压力加大,中日韩三国领导人达成积极推动协议谈判进程的共识。从时间维度来看,RCEP 的签署或将快于中日韩 FTA,并为三国 FTA 的协商提供参考。从价值维度看,三国均追求达成高水平、高附加值的自贸协定,避免其功能被 RCEP 覆盖。这主要表现为开放程度更高、自由化范围更广等特点,即贸易自由化率高于 RCEP,谈判范围从传统货物贸易扩展到服务贸易甚至投资自由化领域。虽然谈判难度增加,但只有加强合作,认清三国的共同利益,充分发挥产业间互补性,才能为东亚经济资源的合理配置及全球贸易自由化争取更大的发展空间。

(三) 正确评估并合理利用日本主导的广域经济合作框架

目前,美国试图通过推动美加墨、美欧、美日等双边协议,在未来形成美日欧零

^① 倪月菊《日本应对 WTO 改革的政策动向》,载《国际问题研究》2019 年第 2 期。

关税联盟。如果加上已经成形的 CPTPP、日欧 EPA, 中国将被排斥在占全球 GDP80% 的自由贸易圈之外。^① 为实现战略突围, 我国应进一步融入经济全球化, 主动与国际规则接轨。

对于日本主导的广域区域合作框架, 中国应前瞻性地研判其现实意义及发展前景。2019年1月在东京举行的第一次 CPTPP 部长级会议明确表示, 期待并将促进更多国家和地区经济体加入 CPTPP。^② 目前, 印尼、韩国、菲律宾、泰国等 RCEP 成员国及英国、哥伦比亚、中国台湾等有意入伙, 我国虽未明确表态加入 CPTPP, 但表示会根据自身情况和发展需要, 建设符合世贸组织原则的、开放透明和互利共赢的区域网络。^③ 因此, 有必要深入分析 CPTPP 的条款及内容, 研判加入这一实行更高标准的区域合作协定是否有利于我国参与全球贸易体系建设, 是否有利于促进我国经济转型升级和产业升级, 是否符合我国核心利益。

(四) 联合日欧, 在全球贸易新秩序构建中赢得主动

目前, 以 WTO 为代表的多边自由贸易体制面临重大变革, 其中特朗普以“美国优先”为利益导向, 一方面在全球挑起贸易战, 签订包含“毒丸条款”的美墨加协定(USMCA), 推进美欧及美日双边贸易谈判等, 试图颠覆 WTO 的多边规则。另一方面, 美国联合欧日提出 WTO 改革动议, 五次发表关于全球贸易秩序的联合声明, 并向 WTO 提交了提高透明度及补贴政策通报要求的改革方案, 针对中国的意图明显。

构建国际政治经济新秩序, 要摒弃丛林法则, 实现合作共赢。^④ 我国支持 WTO 现代化改革, 并提出改革的三大原则和五

点主张。此轮 WTO 改革面临前所未有的复杂性和艰巨性, 我国应积极参与改革进程, 防止在国际经贸规则重塑中被边缘化。比如, 中国决定加入 WTO 电子商务多边协议谈判, 这有助于维护自身及发展中国家的关切, 使自身在未来全球规则的制定中处于有利地位。

同时, 中国要与日欧等国在 WTO 改革问题上展开沟通与合作。日本希望在 G20 峰会发挥领导力, 支持多边贸易体制, 将美国拉回多边平台, 这也是中国、欧盟等的共同愿望。值得注意的是, 美国的政策偏好仍然是影响日本的重要变量, 在涉及中国的重大利益规则的议题上, 如非市场导向问题、补贴和国有企业问题以及强制技术转让技术等, 日欧更多是附和、追随美国, 并寄希望于在改革中维护自身利益, 甚至可能出现美日欧主导以提案而非谈判方式推进相关改革的极端局面, 即通过投票表决方式将中国排除在 WTO 之外, 或迫使中国接受不利条款。我国应高度重视 WTO 改革的方向, 与日本密切沟通, 将反对贸易保护主义、注重国际规则作为共同的重点议题。■

[刘瑞: 中国社会科学院日本研究所]

(责任编辑 宋阳旨)

① 王耀辉、屠新泉《中国应抢在美国返群前加入 CPTPP》, FT 中文网 2019 年 2 月 10 日。

② 「環太平洋パートナーシップに関する包括的及び先進的な協定閣僚声明(仮訳)」, 2019 年 1 月 19 日。

③ 《中国商务部就 CPTPP 最新进展作出回应》, 人民网 2019 年 1 月 11 日。

④ 朱艳圣《人类命运共同体理念与构建国际政治经济新秩序》, 载《国外理论动态》2018 年第 11 期。