

---

---

# 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

蔡 亮

**内容提要:** 日本认为虽然在综合国力上相对中国处于劣势,但在亚太区域一体化过程中确立对华制度优势、获取规则收益的机会窗口仍在。因此,安倍政府在区域一体化政策上采取了先 TPP 后 RCEP 的次序选择,意图让 TPP 扮演向 RCEP 输出规则的桥梁角色,牵引 RCEP 实现 TPP 那样的高自由化率。这导致了 RCEP 谈判在“急进”与“渐进”之间竞争激烈,即以日本为代表的发达国家坚持“毕其功于一役”的立场,而以中国为代表的发展中国家则强调应奉行循序渐进的方针,RCEP 谈判旷日持久却收效甚微的肇因正在于此。直到 CPTPP 和日欧 EPA 成形后,日本认为已在经贸规则的建章立制方面抢占了先机,对 RCEP 谈判的态度开始转向积极,并在立场方面表现出一定的灵活性。现阶段,中日两国已围绕尽快推动 RCEP 达成框架协议达成共识,RCEP 谈判在 2018 年取得了一系列实质性进展。

**关键词:** 安倍政府 区域一体化 TPP CPTPP RCEP 规则收益

**作者简介:** 蔡亮,上海国际问题研究院外交政策研究所副研究员。

**中图分类号:** F131.3 **文献标识码:** A

**文章编号:** 1002-7874(2019)01-0094-23

**基金项目:** 国家社会科学基金重点项目“战后日本价值观念思潮的嬗变与中日关系研究”(编号:14AGJ008)、教育部社会科学重大课题攻关项目“战后日本政治、外交实质和未来走向研究”(编号:14JZD033)。

美国主导的“跨太平洋伙伴关系协定”(TPP)和由中日共同倡议、东盟主导推进的“区域全面经济伙伴关系协定”(RCEP)可谓是近年来亚太地区令人瞩目的两大自由贸易协定(FTA)。鉴于中美的经济体量远超其他国家,且彼此存在现有身份和潜在收益的互斥性,TPP 和 RCEP 也被视为两国在亚太地区进行经济治理博弈的平台。出于在中美博弈框架下谋求一种动态平衡的考量,日本成为参与两大谈判的唯一大国,但安倍政府的区域一体化推进次

序是先 TPP 后 RCEP，因此在很长一段时期内并未对 RCEP 给予足够关注。日本参与 TPP 谈判与美国因素息息相关，但即便在特朗普宣布退出 TPP 后，安倍政府仍未将重心置于 RCEP，而是竭力推动 TPP 其余十国重开谈判，继而主导了“全面且先进的跨太平洋伙伴关系协定”（CPTPP）的成形。直到 2018 年，日本才开始将重心转向 RCEP，希望早日达成协议。

就对日本经济的提振效应而言，相比 TPP 出现了正负两极的测算结果，各界一致肯定 RCEP 的正向作用。从单纯的经济视角来看，安倍政府采取先 RCEP 后 TPP 的次序选择似乎更为合理，它反其道而行之势必有其他考量。

随着中日两国综合国力的此长彼消，日本担忧与中国加强合作会导致收益分配出现不利于己的结果，同时又认为自己依旧是国际社会的“一流国家”，与中国围绕经贸规则展开竞争的机会窗口仍在。RCEP 作为中日均参与的多边 FTA，成了日本眼中与中国进行经贸规则竞争的重要平台之一。日本希冀 RCEP 能够最大限度地将其对于经贸规则的各项诉求纳入其中，这就需要有一个现实参照物。于是，一方面 TPP 成了日本向 RCEP 输出经贸规则、牵引 RCEP 实现“TPP 化”的现实参照物，另一方面先 TPP 后 RCEP 的次序选择也有利于安倍内阁在区域经济一体化上抢占战略先机，为其谋求在 RCEP 谈判中掌握主导权增添底气。这也是为什么在美国退出 TPP 后，日本仍竭力推动 CPTPP 成形的根本原因。<sup>①</sup> 日本认为，虽然自身的综合国力对华已处于劣势，但如果能够引导 RCEP 和中日韩 FTA 的谈判朝着其所擘画的方向发展的话，经济上可借以加速区域价值链和供应链的整合，降低交易成本和规则壁垒，更好地进入中国及其他亚太国家市场，以收获更多的经济红利；政治上有利于日本在区域经济一体化的建章立制方面引领谈判的方向，确立对华的规则优势。这种由规则导向所蕴含的“报酬递增”(increasing returns) 和“框设效应”(framing effects)<sup>②</sup> 便是安倍政府亚太区域一体化政策所寻求的规则收益。

## 一、日本对华博弈中的机会窗口与规则收益

对于中日之间问题的根源，王毅曾精辟地总结说，“中国的发展已给日本

<sup>①</sup> 参见朴英爱、金香兰《美国退出 TPP 对日本 FTA 战略的影响及其走势分析》，《现代日本经济》2017 年第 4 期。

<sup>②</sup> Douglass C. North, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge: Cambridge University Press, 1990, pp. 18, 95.

带来了重要利益”，但“日本在心态上还不能真心接受和欢迎最大的邻国中国重新发展和崛起”。<sup>①</sup>中日比邻而居，历史瓜葛与地缘矛盾纠结缠绕，表层的现实利益纠葛与深层的战略结构疑虑交织叠加，使得两国关系较别的双边关系更为复杂敏感，也导致日本对中国崛起带来的各种冲击远较美欧等国来得直观和强烈。造成这一局面的原因除了历史认识、领土争端及台湾问题等外，还与日本在自身国家定位基础上形塑的对华认知息息相关。

#### （一）战后日本的国家定位与对华认知的形塑

众所周知，战后日本在吉田茂的引领下将自身融入美国的同盟框架体系中。尽管“美主日从”的非对称性同盟体制因导致日本牺牲了国家自主性而在日本国内备受诟病<sup>②</sup>，但日本对美国主导的自由主义国际秩序是深表认同的，即认可自由、民主、人权与法治是支撑世界稳定与繁荣的基本价值。<sup>③</sup>从价值角度来看，日本自觉地将自身定位为美国主导的自由势力均衡（a balance of power that favors freedom）体系中的一份子，属于体系内的满意现状国家，愿意协助主导国巩固这一体系。<sup>④</sup>如2013年12月17日出台的《国家安全保障战略》便明确指出：“维护以自由、民主为基础的和平环境，确保国家生存与发展……日本作为海洋国家，应强化基于自由贸易、公平竞争的亚太经济秩序，积极构建高度稳定、透明的国际环境；维护基于自由、民主、人权和法治等普遍价值及相关规则的国际秩序，增进日本的国家利益。”<sup>⑤</sup>日本认为，亚太地区的和平与繁荣得益于美国主导的国际秩序，日本作为美国的主要盟国和这一秩序的主要受益者，应在强化日美同盟的基础上，

① 《王毅：中日关系的根本问题是日本能否真心接受中国发展和崛起》，新华网，2015年6月27日，[http://www.xinhuanet.com/world/2015-06/27/c\\_127958137.htm](http://www.xinhuanet.com/world/2015-06/27/c_127958137.htm) [2018-12-25]。

② 高坂正堯『宰相 吉田茂』、中央公論新社、2006年、144頁。James Morrow, “Alliances and Asymmetry: An Alternative to the Capability Aggregation Model of Alliances”, *American Journal of Political Science*, Vol. 35, No. 4, 1991, pp. 904-33. Kent E. Calder, “Securing Security through Prosperity: The San Francisco System in Comparative Perspective”, *The Pacific Review*, Vol. 17, No. 1, Jan. 2004, pp. 135-57.

③ 外務省『平成30年版外交青書』、2018年、[https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/bluebook/2018/html/chapter0\\_01.html](https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/bluebook/2018/html/chapter0_01.html) [2018-12-25]。

④ Ronald L. Tammen et al., *Power Transitions: Strategies for the 21st Century*, New York: Chatham House Publishers, 2000, p. 6. Richard Little, *The Balance of Power in International Relations: Metaphors, Myths and Models*, Cambridge: Cambridge UP, 2007, p. 67. Adam Quinn, “‘The Deal’: The Balance of Power, Military Strength, and Liberal Internationalism in the Bush National Security Strategy”, *International Studies Perspectives*, Vol. 9, No. 1, 2008, pp. 40-56.

⑤ 内閣官房「国家安全保障戦略について」、2013年12月17日、<http://www.cas.go.jp/jp/siryu/131217anzenhoshou/nss-j.pdf> [2018-12-25]。

与共享该价值的国家携手并进，共同巩固建立在规则基础上的地区秩序。<sup>①</sup>

进一步而言，日本认为维系这种同盟体系的理念基础是所谓的“相同价值观”。<sup>②</sup> 体系内的成员一方面对此同质性有认同<sup>③</sup>，另一方面当面临一个它们认为“价值观”不同的“异质性”国家崛起时，会倾向于将之定性为意欲颠覆既有国际秩序的新兴霸权国家，因此体系内的各成员有义务团结一致，以维持国际秩序为“共同目标”，共同对抗“异质性”的新兴国家。<sup>④</sup> 中国是当下国际政治中最具潜力的崛起中国家，自然也最为它们所关注。尽管中国一再强调要和平发展，并不断重申“始终做世界和平的建设者、全球发展的贡献者、国际秩序的维护者”<sup>⑤</sup>，但仍不可避免地被美日等西方国家视为价值观上的“异质者”。它们倾向于认为中国是正在挑战由美国主导的自由主义国际秩序的修正主义国家<sup>⑥</sup>，中国在亚太地区的各种言行就是试图排斥美日在区域内的各项制度安排和影响<sup>⑦</sup>。基于这一认知，日本强调中国崛起是东亚地区最大的不稳定源头<sup>⑧</sup>，主张以日美同盟为核心，“并与更多‘志同道合’的国家巩固建立在规则基础上的地区秩序，同时考虑采取威慑、接触、劝服等多种方式，规范中国在地区政治和经济发展中的角色”<sup>⑨</sup>。

诚然，自2017年以来，安倍多次表现出改善和发展日中关系的积极意愿，两国关系也随之趋暖，尤其是随着2018年两国总理实现互访，双边关系呈现出近年来少有的“阳春天气”。对日本的这一转变应如何评判呢？

① 安倍晋三『美しい国へ』、文藝春秋、2006年、160頁。首相官邸「内閣総理大臣談話」、2015年8月14日、<http://www.kantei.go.jp/jp/topics/2015/150814danwa.pdf> [2018-12-25]。

② 湯川拓「国際社会における規範としての勢力均衡とその存立基礎」、『国際政治』2014年3月号、128—129頁。

③ Michael Sheehan, *The Balance of Power: History and Theory*, London: Routledge, 1996, p. 98.

④ 大矢根聡「新興国の訓化—1970年代末の日本のサミット外交—」、『国際政治』2016年3月号、87—88頁。

⑤ 习近平《决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告》，《人民日报》2017年10月28日。

⑥ 遠藤乾・大芝亮・中山俊宏・宮城大蔵・古城佳子「国際秩序は揺らいでいるのか」、『国際問題』2018年1・2月号、6頁、9頁。

⑦ Richard McGregor, *Asia's Reckoning: China, Japan, and the Fate of U.S. Power in the Pacific Century*, Vikings, September 2017, p. 10.

⑧ 神谷万丈「東アジア地域秩序の動向—リアリズムの立場から—」、『国際問題』2013年7・8月号、10頁。

⑨ Noboru Yamaguchi, “A Japanese Perspective on U.S. Rebalancing toward the Asia - Pacific Region”, *Asia Policy*, No. 15, January 2013, p. 7. Interim Report, *U.S. - Japan Commission on the Future of the Alliance*, The Sasakawa Peace Foundation and Center for Strategic and International Studies, July 14, 2014, p. 2.

从内部的长效性因素看,中日之间的地理相邻性和利益的高度交融性使得日本无论在安全还是经济上均承受不起与中国“硬碰硬”所带来的损失,需要在对华关系上保持务实的一面。毋庸讳言,为因应“特朗普冲击”,降低美国在日美双边贸易上寻求“单边获利的零和立场”对日本安全和经济造成的损害,是安倍调整对华关系的最大阶段性外部因素。<sup>①</sup>因此,尽管安倍在访华时明确表态愿同中方在广泛领域加强合作,“拓展共同利益——共同致力于地区稳定与繁荣”,“推动区域经济一体化,共同应对全球性挑战,维护多边主义,坚持自由繁荣,推动建设开放型世界经济”<sup>②</sup>,还提出了发展两国关系的三点“意见”——“从竞争到协调”、“从威胁到合作伙伴”以及“发展自由公正的贸易体系”<sup>③</sup>,但需要强调的是,日本只是在策略层面上将政策从“威慑”或“制衡”调整为“接触”或“劝服”,而意图用规则约束中国的目的并未有根本改变。中国学者阎学通在研究中美关系时,曾用“假朋友”理论来解释为何两国关系时好时坏。他指出,崛起国与守成国的关系具有性质和策略的二重性特征。“假朋友”的性质由双边关系的安全困境决定,这一性质使双边关系总体上趋于负面,但“假朋友”的策略又具有暂时缓解双方紧张状态甚至改善双边关系的功能。<sup>④</sup>中日关系具有鲜明的“假朋友”特征,上述结论对分析中日关系现状也颇具解释力。

## (二) 机会窗口与规则收益

在国际政治的语境中,“窗口”这一术语由曾在美国国防部供职的詹姆斯·韦德(James Wade)于20世纪70年代率先提出,最初的意涵是指客观上一个国家相对实力即将衰落或正在衰落的一个时期。<sup>⑤</sup>“机会窗口”分析的是当相互竞争国家间均势发生了难以逆转的转移时,衰落一方认识到己方对他国的影响力和主导力虽然下降,但还未到质变程度,因此己方存在正在减

<sup>①</sup> Yuki Tatsumi, “Abe and Trump’s Friendship without Benefits”, *Australia & Japan in the Region*, Vol. 6, No. 4, 2018, pp. 25–38.

<sup>②</sup> 《习近平会见日本首相安倍晋三》,新华网,2018年10月26日, [http://www.xinhuanet.com/politics/leaders/2018-10/26/c\\_1123620183.htm](http://www.xinhuanet.com/politics/leaders/2018-10/26/c_1123620183.htm) [2018-12-25]。

<sup>③</sup> 「日中新時代へ三原則」、『日本経済新聞』2018年10月26日。

<sup>④</sup> Yan Xuotong and Qi Haixia, “Football Game Rather than Boxing Match: China – US Intensifying Rivary Does not Amount to Cold War”, *The Chinese Journal of International Politics*, Vol. 5, No. 2, Summer 2012, pp. 105–28.

<sup>⑤</sup> Peter Pringle and William Arkin, *SIOP: The Secret U. S. Plan for Nuclear War*, New York: Norton, 1983, p. 196.

弱的进攻性机会。<sup>①</sup>具体到日本而言，一方面在经历了所谓“迷失的二十年”之后，民众的自信心严重受挫，社会也越来越呈现出一种焦虑失衡的状态，对国家的未来疑虑重重，另一方面经历过明治维新的近代辉煌和战后经济崛起所带来的大国荣光在日本社会的心理投射恰恰是不甘于国家就此“沉沦”。以此为背景，日本希冀能有一个强有力的领导人通过国家政治调整解决社会问题，并积极应对国际化竞争，全方位地彰显国际影响力，以重塑一个值得夸耀的国家经历来“治愈”日本社会焦虑失望的心态。因此，安倍明确发出“日本不是也永远不会沦为二流国家”<sup>②</sup>这样的大国化宣言，可以说恰好与日本欲进行一搏的社会心态相契合。另外，从客观层面而言，今天的日本得益于在全球价值链中的高端地位，经济总量稳居世界第三，综合国力仍名列世界前茅。概言之，日本认为依托强大的经济实力，并配合运用其他软实力，维持其大国优势地位的机会窗口尚未尽失。

美国麻省理工学院教授斯蒂芬·范·埃弗拉（Stephen Van Evera）的研究认为，处于衰落的一方如果认为它不可能与崛起国并驾齐驱，就会抓住权力转移过程结束前的机会窗口，把握住虽然正在减弱但仍属于进攻性的机会，开展针对崛起国家的竞争，借以获得“抢先行动的利益”。<sup>③</sup>正如日本京都大学教授中西宽所指出的，“当今的国际政治大国已从直接的权力斗争转向了围绕规则和制度的竞争”。<sup>④</sup>因此，日本认为尽管自身在综合国力上相对中国已处于劣势，但机会窗口仍未逝去<sup>⑤</sup>，若在特定领域如利用软实力稳定和引领现有秩序、规则等方面擘画得当，日本仍可以与中国抗衡甚至占据优势<sup>⑥</sup>。

通常而言，国际规则泛指在国家之间的交往过程中逐渐形成，并在国际范围内约束着包括国家在内的主体活动的一系列具体规则和决策程序。<sup>⑦</sup>狭义

① 斯蒂芬·范·埃弗拉《战争的原因：权力与冲突的根源》，何曜译，上海：上海世纪出版集团，2014年，第88—89页。

② 安倍晋三「日本は戻ってきました」、首相官邸、2013年2月23日、[http://www.kantei.go.jp/jp/96\\_abe/statement/2013/0223speech.html](http://www.kantei.go.jp/jp/96_abe/statement/2013/0223speech.html) [2018-12-26]。

③ 斯蒂芬·范·埃弗拉《战争的原因：权力与冲突的根源》，第46页。

④ 中西宽「勢力圏競争が抱え込む不確実性—超カオス時代の大国間政治—」、『中央公論』2015年6月号、93頁。

⑤ Richard McGregor, *Asia's Reckoning: China, Japan, and the Fate of U. S. Power in the Pacific Century*, p. 10.

⑥ 遠藤乾・大芝亮・中山俊宏・宮城大蔵・古城佳子「国際秩序は揺らいでいるのか」、『国際問題』2018年1・2月号、13頁。

⑦ Peter Hass, Robert Keohane and Mare Levy, *Institutions for the Earth: Sources of Effective International Environmental Protection*, MIT Press, 1999, p. 5.

上,它意指对国家行为和国际互动有约束力的规定,是政府之间经协商同意而达成的、涉及某一问题领域的明确规则;广义上,除了指令性规定外,它还包括指导性原则和规范,以及各种制度性安排。国际规则可能是国际法、道义准则、习惯或者既有惯例,也可能只是操作规则或者“游戏规则”。<sup>①</sup>在经济全球化和区域一体化的时代,“贸易为国家提供了一条通过发展经济而非军事征服来改变自身国际地位的途径”。<sup>②</sup>显然,日本所强调的秩序和规则竞争主要指的就是经贸规则。

传统的双边或多边 FTA 主要是为了互相开放市场,因在区内实行不同程度的自由贸易,而对外部市场实行保护贸易,使得区内的交易成本(transaction costs)随之降低,进而导致区内与区外的贸易方原有的贸易方向发生转变,产生贸易转移(trade diversion)效应。<sup>③</sup>但随着全球价值链的形成和商品水平位移的出现,资本的全球配置日益成为趋势,主要发达经济体的对外经济政策偏好也从为工业品寻找市场转变为保护对外投资的利益,以期加速区域价值链和供应链整合,降低交易成本和规制壁垒。以此为背景,主要发达经济体越来越青睐于将综合性、高标准的 FTA 视为制定新一代国际经贸规则的主要路径。<sup>④</sup>其内在逻辑从关注“互相开放市场”转为更加注重“互相保护资本”,因而十分关注促进国际生产网络中商品、服务、资本和人员的自由流动,强调包含资本流动、对外直接投资(FDI)保护、竞争和国有企业等规则的建构。<sup>⑤</sup>

对于在经贸规则的建章立制过程中获得主导权的行为体而言,通过设定自由化率高的经贸规则而获得的规则收益,既包括经济上的“报酬递增”,也包括政治上的“框设效应”,并由此产生决定新一轮经贸规则的路径依赖,进

① 参见潘忠岐《广义国际规则的形成、创制与变革》,《国际关系研究》2016年第5期,第3页。

② Joseph S. Nye and David A. Welch, *Understanding Global Conflict and Cooperation: An Introduction to Theory and History* (10th ed), Boston: Pearson, 2017, p. 68.

③ J. Michael Finger and L. Alan Winters “Reciprocity in the WTO”, in Bernard Hoekman, Aaditya Mattoo and Philip English eds., *Development, Trade, and the WTO: A Handbook*, Washington, D. C.: World Bank, 2002, p. 50.

④ Daniel W. Drezner “The System Worked: Global Economic Governance During the Great Recession”, *World Politics*, Vol. 66, No. 1, 2014, p. 153. Silke Trommer “The WTO in an Era of Preferential Trade Agreements: Thick and Thin Institutions in Global Trade Governance”, *World Trade Review*, Vol. 16, No. 3, 2017, p. 521.

⑤ Richard Baldwin “WTO 2.0: Governance of 21st Century Trade”, *Review of International Organizations*, Vol. 9, No. 2, 2014, p. 280. Richard Baldwin “The World Trade Organization and the Future of Multilateralism”, *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 30, No. 1, 2016, p. 111.

而影响世界经济格局和力量对比的变化。<sup>①</sup>从经济角度而言,因 FTA 中生产网络的贸易流量增加而溢出的“贸易创造”(trade creation)效应会让全体参与者或多或少受惠。如发展中经济体可借此将农产品和轻工业产品打入发达经济体的市场,并借助在人力资源等方面的优势嵌入全球价值链。<sup>②</sup>而发达经济体借助对服务业开放、投资保护和技术转让等规则的主导,可以逐步加大对发展中经济体市场的掌控,从而实现“报酬递增”。<sup>③</sup>从政治角度而言,发达经济体围绕投资、竞争、政府采购和贸易便利化等议题进行高标准设定,本质上是为了本国的跨国资本利益,以强大的综合国力和先进的国内经济治理为后盾,有效削弱发展中经济体的政策自主权,压缩其国内政策空间,实现“框设效应”。一般而言,发展中经济体缺乏资本和技术,且国内经济制度和治理水平相对落后,为进入发达经济体市场、吸收发达经济体的投资,主观上不得不顺从发达经济体的意愿,签署由其主导的 FTA。<sup>④</sup>而且,发展中经济体在客观上也不具备规则制定的议价能力,最终只能以压缩国内政策空间来换取发达经济体的资本和市场,落得“被人牵着鼻子走”的下场。<sup>⑤</sup>

具体到安倍政府的亚太区域一体化政策,其打出的口号是构筑战略性通商关系和推进经济合作,重点是以 TPP 为范本在亚太地区构筑新的经贸规则,借以提升 RCEP 及中日韩 FTA 的自由化率,并在规则层面发挥主导作用。<sup>⑥</sup>因此,日本在 RCEP 谈判中始终坚持输出 TPP 谈判中所确定的经贸规则、牵引 RCEP 实现“TPP 化”的立场。

在奥巴马政府时期,安倍的思路是在同盟框架内积极配合美国的全球及亚太各项战略,通过扮演美国以外的“次核心”角色来争取主动权。但 TPP 因美国的退出而胎死腹中,特朗普政府打着“美国优先”的旗帜,推行以实

① Douglass C. North, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, pp. 18, 95.

② Gianluca Orefice and Nadia Rocha “Deep Integration and Production Networks: An Empirical Analysis”, *The World Economy*, Vol. 37, No. 1, 2014, p. 125.

③ 参见张宇燕《发展中国家如何实现长期增长》,《人民日报》2015年7月12日。

④ Julia Gray “Domestic Capacity and the Implementation Gap in Regional Trade Agreements”, *Comparative Political Studies*, Vol. 47, No. 1, 2014, pp. 55-84.

⑤ Kaoru Natsuda and John Thoburn “How Much Policy Space Still Exists under the WTO? A Comparative Study of the Automotive Industry in Thailand and Malaysia”, *Review of International Political Economy*, Vol. 21, No. 6, 2014, pp. 1346-77.

⑥ 首相官邸『日本再興戦略』,2013年6月14日、[https://www.kantei.go.jp/jp/singi/keizaisaisei/pdf/saikou\\_jpn.pdf](https://www.kantei.go.jp/jp/singi/keizaisaisei/pdf/saikou_jpn.pdf) [2018-08-29]。

现“对所有美国人更自由和更公平的方式扩大贸易”<sup>①</sup>为目标的单边主义对外贸易政策。这一方面让日本认为自身的安全和经济可能受到严重损失<sup>②</sup>，担忧由美国主导的自由贸易体制有崩溃之虞<sup>③</sup>，另一方面也让日本发觉这有利于其在形塑地区秩序乃至国际秩序方面发挥更大的自主作用，扮演“半美国”的标杆角色<sup>④</sup>。现阶段，安倍政府通过主导 CPTPP 成形和与欧盟签署“经济伙伴关系协定”（EPA），不但为其在 RCEP 及中日韩 FTA 谈判中坚持既定立场增添了底气，还显示出其在维护自由开放的国际经济秩序方面发挥带头作用，并在引领全球经济规则秩序方面已处于领先地位。

## 二、安倍政府参与 TPP 及主导 CPTPP 的战略意图

日本政府自 2002 年出台《日本的 FTA 战略》后，其 FTA 政策呈现出两个特征：一是采用 EPA 模式。相比一般的 FTA 以取消关税和其他贸易限制为核心，EPA 还涵盖了投资、服务、人员流动及金融货币等领域。二是以 2010 年《关于全面经济合作的基本方针》和 2013 年《日本振兴战略》的出台为契机，明确提出日本不但要与世界主要贸易国建设高水平的 FTA，还要在亚太地区构筑由日本主导的经贸规则，成为全球贸易投资规则制定的重要参与者。<sup>⑤</sup> 安倍政府意图借此在亚太新一轮经贸规则的建章立制过程中构筑对华的制度优势，获取最大的规则收益。无论是加入美国主导的 TPP，还是力推 CPTPP 的成形，均是上述战略意图的努力实践。

### （一）安倍政府加入 TPP 的政经考量

TPP 是由美国主导的号称综合性、高水平、代表 21 世纪新型 FTA 的跨区域自由贸易协定，凝结了美国意图重新引领全球贸易谈判议程、强化安全同

① Office of the United States Trade Representative, “2017 Trade Policy Agenda and 2016 Annual Report of the President of the United States on the Trade Agreements Program”, March 2017, [https://ustr.gov/sites/default/files/files/reports/2017/Annual Report 2017. pdf](https://ustr.gov/sites/default/files/files/reports/2017/Annual%20Report%202017.pdf) [2018 - 12 - 26].

② Yuki Tatsumi, “Abe and Trump’s Friendship without Benefits”, *Australia & Japan in the Region*, Vol. 6, No. 4, 2018, pp. 25 - 8.

③ 浦田秀次郎「崩壊の危機に直面する自由貿易体制」、『国際問題』2018 年 12 月号、2 頁。

④ Lully Miura, “US - Japan Cracks Are Starting to Show”, September 5, 2018, <http://www.eastasiaforum.org/2018/09/05/us-japan-cracks-are-starting-to-show> [2018 - 12 - 26].

⑤ 首相官邸『包括的経済連携に関する基本方針』、2010 年 11 月 6 日、<https://www.kantei.go.jp/jp/kakugikettei/2010/1106kihonhousin.html> [2018 - 08 - 29]。首相官邸『日本再興戦略』、2013 年 6 月 14 日、[https://www.kantei.go.jp/jp/singi/keizaisaisei/pdf/saikou\\_jpn.pdf](https://www.kantei.go.jp/jp/singi/keizaisaisei/pdf/saikou_jpn.pdf) [2018 - 08 - 29]。

盟和重建国际规则的巨大战略野心。从内容看，随着贸易自由化与投资保护、国际税收、环境保护等议题日益紧密地交织在一起，TPP 不仅纳入了促进互相关税减免和市场准入等内容，还大量涉及消除市场监管体系差异和制定高标准的投资保护、知识产权保护、劳工、环保等政策。从路径看，美国通过“区域撬动多边”的迂回手法，致力于将谈判签署的协定转化为国际通行的制度规范，借以有效维系以美国为中心、日欧为侧翼的制度霸权。在奥巴马主政时期，美国就是以“北美自由贸易协定”（NAFTA）为躯干，以 TPP 谈判和“跨大西洋贸易与投资伙伴协定”（TTIP）谈判为侧翼进行联动布局的。

作为回应，安倍不顾国内的强烈反对，于 2013 年 3 月 15 日宣布参与 TPP 谈判，展示出积极配合美国战略布局的姿态。此外，日欧也认识到，若日欧自由贸易区建成，无疑将成为连接美国主导的 TTIP 和 TPP 框架的关键性中间环节，对双方参与重构世界经济格局具有重大意义。以此为背景，美日欧三方借 TPP、TTIP 及日欧 EPA 这三大“巨型 FTA”（mega-FTA）<sup>①</sup>，构筑起三大主要发达经济体之间互动的全球贸易新一轮规则制定的蓝图。

上述三大“巨型 FTA”排除了以中国为代表的新兴经济体，因此一旦达成协议，不但等同于美日欧在自由贸易协定方面对中国完成合围，更意味着西方世界在贸易规则的建章立制方面对中国等新兴经济体确立了主导权。（参见图 1）而在美国的战略擘画中，日本的角色至关重要。以 TPP 为例，美国对自身的定位是战略主导者，希望日本能够积极扮演推动 TPP 成形的战略辅助角色，中国则被视为战略对象。唯有如此，才能对华形成巨大压力，让中国面临要么被孤立、要么被迫接受规则加入其中的窘境。

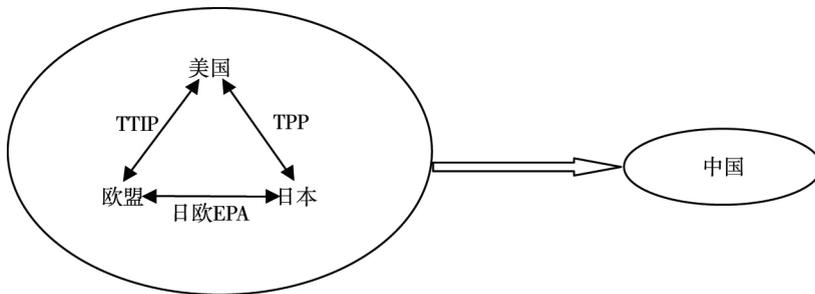


图 1 美日欧擘画经贸新规则的战略意图图

<sup>①</sup> 内田聖子「メガFTAの現実—メガFTAの行方とあるべき貿易ルールへの模索—」、岡田知弘・自治体問題研究所編『TPP・FTAと公共政策の変質』、自治体研究社、2017年、20頁。

但在日本国内，围绕是否加入 TPP 问题却一直争论不休，甚至有 TPP 让日本社会“一分为二”之说。即使在日本正式参与 TPP 谈判后，其国内围绕加入 TPP 对日本到底是利大还是弊大的争论也一直延续。反对日本加入 TPP 的观点，总结起来主要是三点：首先是来自以“日本农业协同组合”（“农协”，JA）为代表的各利益集团的反对。<sup>①</sup> 其次是日本国内农业、经济领域的一些学者认为 TPP 过于重视资源分配的效率性，因而会极大地改变日本传统的“田园型都市”国家面貌。<sup>②</sup> 最后是一些学者质疑 TPP 对日本经济的提振功效。他们批评说，安倍政府于 2015 年 12 月 24 日公布的测算结果<sup>③</sup> 是以社会完全就业为假设前提的，其乐观的预估是在为安倍强推 TPP 背书，与实际状况严重不符。<sup>④</sup> 日本东京大学教授铃木宣弘测算的结果就显示，TPP 不但会对日本农业造成 1.5 万亿日元的损失，还会波及第二、第三产业，连带损失达到 3.6 万亿日元，并造成 76.1 万人失业。<sup>⑤</sup> 更有甚者测算认为 TPP 将导致日本农业损失 10.54 万亿日元，并造成 190 万人失业，非但无助于提振日本经济，反而会带来负增长。<sup>⑥</sup>

对安倍政府而言，TPP 作为“安倍经济学”的重要环节，在国际层面主要是借此实质上缔结日美 EPA，提升日本商品在美国市场上的竞争力，在国内层面则主要以 TPP 形成倒逼机制，推动国内的经济结构改革。而在安倍最关注的政治意涵方面，TPP 被其视为重要的机会窗口，一方面意欲借此与美欧共同擘画世界经贸新秩序，强化规则建构在区域经济一体化中的重要性，以巩固其在区域乃至全球价值链中的地位，另一方面也可彰显日本是高水平世界贸易规则的牵引者，并在 RCEP 及中日韩 FTA 谈判中扮演规则制定主导者的角色。<sup>⑦</sup> 安倍曾明言，不应以单纯的经济利益来衡量 TPP 对日本国家利益

① 如“农协”就认为农业是日本经济的弱项，但 TPP 要求的开放力度太大，会对日本农业造成灭顶之灾。

② 農文協編『TPP 反対の大義』、農文協ブックレット、2011 年、9—11 頁。宇沢弘文『社会的共通資本』、岩波新書、2014 年、30 頁。

③ 其结果显示 TPP 对日本经济的提振效果为 13.6 万亿日元，约占日本国内生产总值（GDP）的 2.59%，并可新增 79.5 万个就业机会。参见：内閣官房「TPP 協定の経済効果分析について」、[http://www.cas.go.jp/jp/tpp/kouka/pdf/151224/151224\\_tpp\\_keizaikoukabunnseki01.pdf](http://www.cas.go.jp/jp/tpp/kouka/pdf/151224/151224_tpp_keizaikoukabunnseki01.pdf) [2018-08-29]。

④ 服部信司『TPP 協定の全体像と日本農業・米国批准問題』、農林統計協会、2016 年、81—84 頁。「TPP 甘い試算 対策効果を過大に評価」、『日本農業新聞』2015 年 12 月 25 日。

⑤ 岡田知弘・自治体問題研究所編『TPP・FTA と公共政策の変質』、自治体研究社、2017 年、96 頁。

⑥ 山田正彦『TPP 秘密交渉の正体』、竹書房新書、2014 年、50 頁。田代洋一『TPP = アベノミクス農政一批判と対抗』、筑波書房ブックレット、2013 年、23 頁。

⑦ 首相官邸『日本再興戦略 2016—第 4 次産業革命に向けて—』、2016 年 6 月 2 日、[https://www.kantei.go.jp/jp/singi/keizaisaisei/pdf/zentaihombun\\_160602.pdf](https://www.kantei.go.jp/jp/singi/keizaisaisei/pdf/zentaihombun_160602.pdf) [2018-12-26]。

的重要性，而应以更长远的战略视角来综合评估 TPP 对日本的重要意义。<sup>①</sup>

## (二) 安倍政府主导 CPTPP 的战略意图

2017 年 1 月 23 日，TPP 因美国特朗普政府的退出而胎死腹中。这无疑对日本冲击巨大，直接导致安倍政府的 TPP 战略意图沉沙折戟。<sup>②</sup> 作为因应之策，它应有哪几种选择呢？第一，将重点转向 RCEP；第二，放弃 TPP，转而与美国就双边自由贸易协定进行谈判；第三，游说特朗普政府回心转意，重返 TPP；第四，集结其他十国进行重新谈判，在 TPP 基础上缔结一个新的自由贸易协定。需要说明的是，从平衡性的视角而言，实际行动中往往是几个选项有所侧重地同时进行。

从经济角度考量，日本将工作重心转向 RCEP、推动各方早日缔结协议最符合其国家利益。众所周知，亚太地区不但已成为世界上经济最活跃的区域，更成为推动世界经济增长的最重要引擎。而 RCEP 恰可以有效地使区域内各成员按竞争优势和区位条件重新调整其在亚太地区的产业布局与生产网络，形成有效的国际生产分工体系。<sup>③</sup> 因此，从日本在全球价值链所处的位置来看，RCEP 对其的积极意义不言而喻。进一步而言，如果说 TPP 是日美 FTA 的扩大版的话，那么 RCEP 也可以说是中日 FTA 或中日韩 FTA 的某种变体。<sup>④</sup> 一方面，中国是日本最大的贸易伙伴，另一方面，RCEP 的提出本身就体现了中日两国求同存异，在维护区域经贸秩序等问题上秉持务实、合作立场的重要意义。因此，若 RCEP 能够早日结束谈判，不但对提振日本经济多有助益，对改善中日关系乃至维护地区局势的稳定与繁荣亦大有裨益。

然而，安倍内阁对 RCEP 的态度并未立即变得积极，而是仍秉持“求质不求速”的既定立场，并不急于推动 RCEP 达成协议。如在大多数谈判国希望尽快达成协议的情况下，日本经济产业大臣世耕弘成在 2017 年 9 月 RCEP 部长级会谈中依旧强调说，“应当达成高质量的协定”，“即使用更长时间，也

① 首相官邸「米国連邦議会上下両院合同会議における安倍内閣総理大臣演説」、2015 年 4 月 29 日、[http://www.kantei.go.jp/jp/97\\_abe/statement/2015/0429enzetsu.html](http://www.kantei.go.jp/jp/97_abe/statement/2015/0429enzetsu.html) [2018-12-26]。

② 日本国際問題研究所編『ポスト TPP におけるアジア太平洋の経済秩序の新展開』、2017 年 3 月、41—42 頁。

③ 参见王金波《从 TPP、TTIP 看国际规则的最新发展趋势及其对中国的影响》，《国际战略研究报告》2013 年第 20 期，第 3 页。

④ 大木博巳「日本の TPP 貿易、RCEP 貿易—TPP による対米輸出への影響—」、『国際貿易と投資』2016 年夏季号、92 頁。

要坐下来好好谈”。<sup>①</sup> 日本外务大臣河野太郎也明确表示，“低水平地完成谈判毫无意义”，除了市场准入外，在电子商务、知识产权等规则领域应尽可能达成“高品质”的协议。<sup>②</sup>

再看第二选项。众所周知，特朗普政府对外贸易政策秉持要求别国对己开放市场、但自己实施贸易保护的“单边获利的零和立场”。<sup>③</sup> 美国贸易代表办公室（USTR）就曾明确指出，“利用一切可能的资源与手段打开外部市场，并促使其他国家为美国的商业活动提供更为便利的政策环境”，“启动与主要贸易伙伴的谈判，以达成对美国更为有利的新合作方案”。<sup>④</sup> 基于此，美国对日本提出开展“自由、公正和互惠的贸易协商”的倡议，双方于2018年9月26日同意开展“美日货物贸易协定”（TAG）谈判。美国要求日本做出比TPP更大的对美让步承诺，以便确保从汽车到农产品的一系列美国产品获得更大市场准入。此外，日本对TAG的定位是“货物”贸易，美国却明言这是涵盖服务业、投资、知识产权和不公正贸易惯例等在内的双边自由贸易谈判。<sup>⑤</sup> 双方的立场分歧不言而喻。

至于第三、第四选项，安倍政府的选择是以第四为主、兼顾第三。它一方面竭力集结美国以外的十国重开谈判，并在保留TPP 95%左右的核心内容基础上推出CPTPP，另一方面又反复对美解释重返TPP的重要意义。2018年12月30日，CPTPP正式生效。CPTPP的自由化率比TPP稍低，而且冻结了TPP中有关知识产权章节的国民待遇、专利期限、数据保护、法律救济、政府采购章节的劳工权力条款和进一步谈判条款、投资者—政府争端解决条款（ISDS）、海关管理和贸易便利化、金融服务的投资待遇标准、电信争端解决机制的复议条款等20项内容，以待未来美国重返TPP后恢复生效。<sup>⑥</sup> 那么

① 「RCEP年内妥結、各国歩み寄り焦点あす、比で閣僚会合」、『朝日新聞』2017年9月9日。

② 河野太郎「二〇一八年日本外交の展望」、『外交』2018年1月号、6—19頁。

③ The White House, “Press Conference by President Trump after G7 Summit”, June 9, 2018, <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/press-conference-president-trump-g7-summit/2018-12-26>].

④ Office of the United States Trade Representative, “2017 Trade Policy Agenda and 2016 Annual Report of the President of the United States on the Trade Agreements Program”, March 2017, <https://ustr.gov/sites/default/files/files/reports/2017/AnnualReport2017.pdf> [2018-12-26].

⑤ “US, Japan Agree to Negotiate a Free Trade Agreement”, September 27, 2018, <https://www.apnews.com/386aeb73a3e24dc4b1e83af4f87572cc> [2018-12-26].

⑥ 内閣官房「TPP11協定の合意内容について」、2017年12月11日、[https://www.cas.go.jp/jp/tp/setsumei/pdf/tokyo2017/20171211\\_TPP\\_setsumeikai\\_shiryu01.pdf](https://www.cas.go.jp/jp/tp/setsumei/pdf/tokyo2017/20171211_TPP_setsumeikai_shiryu01.pdf) [2018-08-29].

CPTPP 究竟能为日本带来多大的经济利益呢? 首先, 日本 GDP 占 CPTPP 成员国 GDP 总量的 45% 左右, 成为主导国的同时, 也需要向其他成员国提供相应的公共产品; 其次, 澳大利亚、新加坡、马来西亚等十国并非日本最重要的贸易伙伴; 再次, 日本已与除加拿大、新西兰以外的八国签署了双边 EPA, 尽管这些协定的自由化率不如 CPTPP, 但 CPTPP 基本不能为日本带来多大经济实效却是不争的事实<sup>①</sup>, 甚至有学者测算认为其会对日本经济带来负增长<sup>②</sup>。

那么安倍政府主导 CPTPP 的政策意图究竟何在? 一是有利于日本在地区乃至全球范围内树立自身是国际多边自由贸易体制的维护者的形象。安倍政府一直以“重振强大日本”为己任, 竭力谋求在全球政治、经济及安全事务中扮演大国角色。日本清楚自身国力并不足以塑造地区秩序, 惯于选择通过强化日美同盟, 在同盟框架内积极配合美国各项战略擘画来争取主动权的路径依赖。但特朗普的“退群”把日本推到前台, 成了促使其发挥领导力、引领全球经贸新规则的契机。<sup>③</sup> 与此同时, 日本也明白仅靠 CPTPP 是独木难支, 因而加快推进日欧 EPA 的谈判进程, 使之成为构筑“高标准自由贸易体制”的另一重要支点。

始于 2013 年 4 月的日欧 EPA 谈判是双方战略性双轨谈判<sup>④</sup>的一部分。双方宣称要根据自由、开放、公平的贸易规则, 建立一个高标准的自由贸易区, 并在公平贸易和投资规则等领域为 21 世纪的经济新秩序树立典范。日欧 EPA 共分 23 章, 内容除货物贸易外, 还涉及原产地规则、政府采购、国有企业、知识产权等众多领域。与 TPP 谈判相仿, 因日欧在汽车、农产品等领域的分

① 安倍政府公布的测算结果显示 CPTPP 对日本经济的提振效果约为 7.8 万亿日元, 占日本 GDP 的 1.49%。但这是以社会完全就业为假设前提的, 若只考虑关税减免和扩大市场带来的成效的话, CPTPP 的提振效果约为 1.8 万亿日元, 占日本 GDP 的 0.34%。参见: 内閣官房「日 EU・EPA 等の経済効果分析」、2017 年 12 月 21 日、[http://www.cas.go.jp/jp/tpp/torikumi/pdf/20171221\\_eutpp\\_bunseki.pdf](http://www.cas.go.jp/jp/tpp/torikumi/pdf/20171221_eutpp_bunseki.pdf) [2019-01-02]。「新しく加わる国は2か国のみ!? 日本の狙いとメリットは何?」、<https://hunade.com/cptpp> [2018-12-26]。

② 川崎研一「台頭する地域統合の不確実性—代替的な地域貿易協定シナリオの経済効果—」、政策研究大学院大学『GRIPS Discussion Papers』、2017 年、256 頁。

③ Cory Baird “TPP Remains Largely Unchanged in Attempt to Lure back U. S. , Japanese Official Says”, *The Japan Times*, February 21, 2018.

④ 日欧为深化合作、促进共同繁荣、提升战略潜力打基础, 于 2013 年 3 月 25 日开启了战略性双轨谈判的架构: 一是启动了涵盖政治对话、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的“战略伙伴关系协定”(SPA) 谈判; 二是为提升双方贸易和投资流, 开发新的经济增长点和就业机会, 并在未来世界经济贸易的建章立制过程中掌握主导权, 启动了自由贸易协定的谈判。参见宋黎磊、蔡亮《冷战后欧日合作模式特征刍议》, 《欧洲研究》2017 年第 6 期。

歧较大，导致双方谈判延宕日久。但在 2016 年 TTIP 谈判中断和 2017 年特朗普政府宣布退出 TPP 之后，双方意欲树立作为维护自由贸易秩序旗手的形象，反而加快谈判步伐，并最终在 2018 年 7 月 17 日签署协定，2019 年初正式生效。<sup>①</sup> 根据该协定，日本约 94%（工业产品 100%，农产品 82%）的进口商品对欧盟分阶段免除关税，而欧盟约 99%（工业产品 100%，农产品 98%）的进口商品对日本分阶段免除关税。<sup>②</sup>

这样一来，CPTPP 和日欧 EPA 的成形，使得日本在 21 世纪经济新秩序的建章立制过程中占据一定的有利位置，借此它既可对美施压又可希冀特朗普政府改弦更张、重返 TPP，退一步而言，也有利于日本在 TAG 谈判中形成话语权。此动向还有利于日本在 RCEP 谈判中提升规则制定的话语权，增加与中国竞争的底气。日本一直意图扮演向 RCEP 输出贸易规则的角色，牵引 RCEP 实现“TPP 化”。因此，尽管 CPTPP 仅占世界经济总量的 13.5%，影响力远不能和占 36.3% 的 TPP、占 29.2% 的 RCEP 等量齐观，但这毕竟是现阶段唯一跨亚太区域的自由贸易协定，且泰国、韩国，甚至英国、哥伦比亚等域外国家也已表态要加入 CPTPP<sup>③</sup>，在客观上有利于日本巩固自身在区域价值链中的优势地位，在主观上也增强了日本用规则影响区域经济一体化的发展方向和谈判走势的意愿。

### 三、安倍政府对 RCEP 的政策取向

从表面看，RCEP 谈判由东盟主导，但这种主导并非源自东盟的综合实力，而是囿于中日因复杂、敏感的矛盾纠结导致领导力缺失，才使得东盟主导成为各方都能接受的折中方案。换言之，RCEP 进展顺利与否，主要还是取决于中日两国在谈判中的合作程度。

#### （一）安倍政府对 RCEP 的目标诉求

由东盟和中日韩澳新印六国组成的 RCEP 被认为是亚太地区最具潜力的自由化谈判机制和贸易投资框架安排，虽然其自由化率相比 TPP、日欧 EPA 等颇有不足，但从经济规模看毫无疑问可以被纳入“巨型 FTA”的范畴。

① 「日 EU、EPA 署名 経済圏 世界貿易 4 割」、『朝日新聞』2018 年 7 月 18 日。

② 内閣府「日 EU 経済連携協定（EPA）に関するファクトシート」、<http://www.mofa.go.jp/mofaj/files/000270758.pdf> [2018-08-29]。

③ 「米なき FTA 加速 保護主義の対抗軸に」、『日本経済新聞』2018 年 7 月 18 日。

表1 TPP、RCEP、日欧 EPA 及 TTIP 的经济、人口规模

	GDP		人口 (亿)
	总量 (万亿美元)	全球占比 (%)	
TPP	28.0	36.3	8.0
RCEP	22.6	29.2	34.5
日欧 EPA	23.1	29.9	6.3
TTIP	35.9	46.5	8.2

注：表中数据均为 2014 年的数据。

资料来源：内田聖子「メガFTAの現実—メガFTAの行方とあるべき貿易ルールへの模索—」、岡田知弘・自治体問題研究所編『TPP・FTAと公共政策の変質』、自治体研究社、2017年、21頁。

RCEP 的要旨在于构建区域内大市场和区域生产网络，挖掘并充分利用新兴市场及其中等收入群体的巨大消费力，且中、韩及东盟等日本最重要的贸易伙伴均参与其中，因此毫无疑问将成为拉动日本经济的最有力牵引。如从日企供应链角度而言，RCEP 集中了亚洲日企零部件进口的 90%—95%。进一步而言，RCEP 市场潜力巨大，到 2050 年其在世界 GDP 中所占比重将超过 50%。<sup>①</sup> 而且，各种测算结果虽不尽然一致，但不像 TPP 那样大相径庭，各方数据均显示为 RCEP 对提振日本经济有较大成效。比如，美国的测算结果是可以使日本经济增长率提高 1.79%<sup>②</sup>，日本国内的测算结果显示提振效果达 5.0 万亿日元<sup>③</sup>，也有观点认为，因关税减免可提高 1.5%、因非关税贸易壁垒取消或降低可提高 2.9%<sup>④</sup>。

仅从经济收益视角而言，安倍政府推行亚太区域一体化政策的优先顺序应该是先 RCEP 后 TPP，但为何事实上恰恰相反呢？安倍政府的战略意图是要建设以 TPP 为范本的高水平 FTA，并借此构筑由日本主导的亚太经贸规则。这一战略意图决定了日本对 RCEP 谈判的政策取向是“求质不求速”，主张牵引 RCEP 实现“TPP 化”，如在货物贸易、服务贸易、投资自由化水平及例外产品和领域等方面实施更大的开放。再如，RCEP 第三回合谈判中做出的增设竞争政策、知识产权保护、经济与技术合作、争端解决等四个工作小组的决

① 日本国際問題研究所編『ポスト TPP におけるアジア太平洋の経済秩序の新展開』、57—58 頁。

② Peter A. Petri and Michael G. Plummer, “ASEAN Centrality and the ASEAN – US Economic Relationship”, East – West Center, 2014, <http://scholarspace.manoa.hawaii.edu/bitstream/handle/10125/32922/ps069.pdf> [2018 – 08 – 29].

③ 作山巧『日本の TPP 交渉参加の真実—その政策過程の解明—』、文眞堂、2015 年、187 頁。

④ 日本国際問題研究所編『ポスト TPP におけるアジア太平洋の経済秩序の新展開』、250 頁。

定，即是日本竭力主张的结果。<sup>①</sup>

RCEP 就谈判内容而言共有 18 章，涵盖货物贸易、服务贸易、投资、原产地规则、金融、电信、自然人移动、电子商务及知识产权等 15 个领域，整体自由化率约在 85% 至 90% 之间。<sup>②</sup> 相比已有的大多数 FTA，应该说 RCEP 的自由化率并不算低。然而，若将之与安倍政府视为 FTA 范本的 TPP 相比，的确在“质”上存在一定的差距。TPP 的内容有 30 章、包含 1.8 万项商品、涉及 24 个领域（货物贸易占 3 个领域，其他 21 个领域基本属于相关贸易规则制定的范畴），自由化率高达 98%。<sup>③</sup> 其内容比 RCEP 多 12 章，如政府采购、国有企业、劳工、环境及横向议题等重要内容。进一步而言，在 RCEP 与 TPP 均涉及的内容中，TPP 的开放标准也高于 RCEP，如 RCEP 中货物贸易的自由化率理想目标是 95%，但在 TPP 中该指标数值接近 100%。此外，TPP 在服务贸易、金融、投资等领域的开放力度也非 RCEP 所能比拟。

虽然 TPP 和 CPTPP 中也有如越南那样经济发展水平相对较低的国家加入，但其自身经济体量有限，谈判议价能力较弱，基本就是扮演一个追随者角色，因而并不足以对谈判进展造成太大影响。相比之下，RCEP 因成员构成最为多元，成员国之间产业结构状况比较复杂，产业链和产业链的位阶差异较大，集体行动困境凸显得最为明显。

首先，以日本为代表的发达国家和以中国为代表的发展中国家之间围绕谈判议程设置和规则制定存在巨大分歧，关乎谈判的未来走向，是 RCEP 面临的最主要矛盾。相比日澳等发达国家要求牵引 RCEP 实现“TPP 化”、秉持“求质不求速”的立场，中国、东盟等是以早日完成谈判为最优先考量，至于自由化率问题应综合考虑各国经济结构和社会发展水平的差异，即使要追求高自由化率，也应循序渐进地制定相应的路线图，分阶段加以实现。

其次，RCEP 缺乏强有力的主导国来推动谈判的进程。如前所述，东盟在 RCEP 谈判中只能扮演“进程的促进者”（facilitator of process）角色，根本无

<sup>①</sup> Shintaro Hamanaka “Trans - Pacific Partnership Versus Regional Comprehensive Economic Partnership: Control of Membership and Agenda Setting”, ADB Working Paper Series on Regional Economic Integration, No. 146, December 2014, pp. 13 - 4.

<sup>②</sup> Shujiro Urata “Japan’s Trade Policy with Asia”, *Public Policy Review*, Vol. 10, No. 1, March 2014, pp. 1 - 31.

<sup>③</sup> 馬田啓一・浦田秀次郎・木村福成編著『TPPの期待と課題—アジア太平洋の新通商秩序—』、文真堂、2016 年、6 頁。

法胜任“实质的推动者”（driver of substance）一职。<sup>①</sup>从经济体量上看，中国GDP是日本的2.5倍左右，约占RCEP总量的一半。但是，日本在经济结构和发展水平上占有优势，而与市场规模相比，技术更具有等级性和垄断性，使得日本在RCEP谈判中拥有较大的议价能力。从另一角度看，中国并不具备美国在TPP中所拥有的主导力，甚至与东盟形成合力也不足以让RCEP加速度前进。因此，尽管RCEP细节谈判始于2013年5月，但直到2018年初各方仅就中小企业和经济技术合作这两个章节达成了共识。<sup>②</sup>以此为背景，谈判参与国中还涌动着另一股离心力，如马来西亚、泰国在2017年下半年就提出一个将印度、澳大利亚及新西兰排除在外的13国自由贸易圈的新框架机制等。<sup>③</sup>

最后，印度因素的掣肘。印度因担忧本国商品竞争力不强而提出了较低的市场开放目标。如各国希望印度对92%（中国希望至少是90%）的进口产品削减关税，但印度提出分三个层次（three-tier system）减让关税的应对办法，如对东盟提出的开放标准是十年内达到80%（立即开放部分为65%，其余开放部分为15%），对日韩提出的标准是65%，对中澳新三国的标准最低，仅为42.5%。<sup>④</sup>又如在知识产权领域，日本强烈要求严厉打击盗版问题，印度则希望制定某种较为宽松的规则。<sup>⑤</sup>与此同时，印度为助推本国信息技术（IT）人才走向海外，要求在人员流动方面提升自由化水平，这又与重视保护国内就业市场的东盟矛盾重重。<sup>⑥</sup>

安倍政府对RCEP的目标诉求是牵引RCEP实现“TPP化”，并由此主导RCEP的谈判，尤其在规则的建章立制方面取得对华的制度优势。但是，一方面日本清楚RCEP绝无可能达到TPP的高标准，如果坚持这种“毕其功于一役”做法的话，只会使RCEP中途夭折。<sup>⑦</sup>另一方面，日本的做法也是为先TPP（包括CPTPP）和日欧EPA、后RCEP这一次序服务的，这样可以有效地让RCEP谈判延宕。而当前者已经完成的情况下，意味着日本抢占了区域一

① Yoshifumi Fukunaga “ASEAN’s Leadership in the Regional Comprehensive Economic Partnership”, *Asia & the Pacific Studies*, Vol. 2, Issue 1, January 2015, pp. 103 - 15.

② 「〈RCEP〉年内合意 閣僚会合一致、保護主義に對抗」、『毎日新聞』2018年6月29日。

③ 「RCEP交渉厳しく」、『日本経済新聞』2018年4月26日。

④ 日本国際問題研究所編『ポストTPPにおけるアジア太平洋の経済秩序の新展開』、58頁。

⑤ 「RCEP合意 年内目標」、『日本経済新聞』2018年7月2日。

⑥ Shalini Bhutani “A ‘New’ Recipe for Trade”, February 20, 2017, [https://donttradeourlivesaway.wordpress.com/2017/02/20/a-new-recipe-for-trade/\[2018-12-26\]](https://donttradeourlivesaway.wordpress.com/2017/02/20/a-new-recipe-for-trade/[2018-12-26]).

⑦ 日本国際問題研究所編『ポストTPPにおけるアジア太平洋の経済秩序の新展開』、59頁。

体化的战略先机，可以在经贸规则建章立制的过程中占据主导地位的同时，适当在 RCEP 谈判中展现一定的灵活性。这样一来，既有利于日本实现对 RCEP 谈判的主导，又能够最大限度地获取制度收益，可谓“一石二鸟”。

基于此，在 2018 年 3 月于新加坡召开的 RCEP 第四次部长级会议上，安倍政府的谈判态度开始转为积极，在强调致力于实现高水平自由化目标的同时，也准备展现灵活性。日本负责谈判的经济产业大臣世耕弘成不但首次明确表示支持东盟寻求年内达成共识的意向，还倾向于同意给发展中国家在协定生效后留出一定的缓冲期。<sup>①</sup>

## （二）中国的区域一体化政策与中日在 RCEP 谈判中的协调

中国一直是国际多边贸易体制的坚定维护者。自 2002 年中国与东盟签署“全面经济合作框架协议”以来，中国不断推进区域一体化进程，加快开展各种 FTA 谈判的同时，逐渐将自贸区建设提升至国家战略层面。习近平主席在十九大报告中公开宣布“中国支持多边贸易体制，促进自由贸易区建设，推动建设开放型世界经济。”<sup>②</sup> 概言之，现阶段中国正在编制一张立足周边、辐射“一带一路”、面向全球的 FTA 网络（参见表 2）。

表 2 中国自贸区发展概况（截至 2018 年 12 月）

类别	亚洲	欧洲	非洲	美洲	大洋洲
已签署 (19 个)	东盟（+ 升级）、中国香港、中国澳门、新加坡（+ 升级）、中国台湾、韩国、巴基斯坦、格鲁吉亚、马尔代夫	瑞士、冰岛		智利（+ 升级）、秘鲁、哥斯达黎加	新西兰、澳大利亚
谈判中 (14 个)	RCEP、中日韩 FTA、海合会、斯里兰卡、以色列、巴基斯坦（第二阶段）、韩国（第二阶段）、巴勒斯坦	挪威、摩尔多瓦	毛里求斯	巴拿马、秘鲁（升级）	新西兰（升级）
研究中 (8 个)	尼泊尔、蒙古、孟加拉国	瑞士（升级）		加拿大、哥伦比亚	斐济、巴布亚新几内亚

注 “升级谈判”与“原谈判”作为两个不同谈判纳入统计，目前中国已与东盟、新加坡、智利完成了升级谈判。

资料来源 “协定专题”，中国自由贸易区服务网，<http://fta.mofcom.gov.cn/index.shtml> [2018 - 12 - 26]。

① 「RCEP 合意年内目標」、『日本經濟新聞』2018 年 7 月 2 日。

② 习近平：《决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告》，《人民日报》2017 年 10 月 28 日。

中国在 FTA 的开放进程中呈现出“先行先试、由点及面、梯度开放、循序渐进”的特点。在选择开放对象时,采取了先发展中国家和地区、后发达国家和地区的次序;在开放产业上,优先开放中国具有比较优势的产业,对较为弱势的产业给予适当保护,安排了一定的过渡期。总体而言,中国与其自贸伙伴实现了比世界贸易组织(WTO)水平更高的相互开放。如中国已签署的 FTA,在货物贸易方面,零关税产品税目占比以及零关税产品进口额占比基本都在 90% 以上。此外,在新形势下,中国签署的 FTA 所涉及的领域正拓展至知识产权、政府采购、环境保护、劳工权利、电子商务、中小企业等新议题,至于签署时间较早的 FTA,也正在通过签署《补充协议》或商谈 FTA 升级版的方式进行完善与升级。

需要指出的是,中国已签署的 FTA,无论是覆盖范围还是开放水平,仍与美日欧韩等有较大差距。前者的差距主要体现在自贸伙伴的经济实力和体量级别上,如在全球 GDP 排名前 20 的经济体中,中国的自贸伙伴只有韩国、澳大利亚、印尼及瑞士等四国,尚未与排名前 10 的国家签署 FTA。后者的差距则可以从货物贸易和服务贸易、投资两个方面来看。在货物贸易方面,美日欧韩等发达国家和地区缔结的 FTA 中,货物贸易最终零关税产品税目和进口额所占比例都达到 99% 以上。在服务贸易、投资的规则领域,美日欧韩等均采取“准入前国民待遇+负面清单”管理制度,而中国除了对港澳地区外,基本采取“准入后国民待遇+正面清单”模式。<sup>①</sup>

如前所述,在亚太区域一体化过程中,中日之间不仅自贸伙伴相互重叠,也共同参与 RCEP 和中日韩 FTA 谈判,但两个谈判均跌宕多年,未取得实质性成效。这说明中日的区域一体化政策既有相向相通之处,也存在鲜明的竞争特性。现阶段国家间的合作过程实质上也是彼此进行多次博弈的过程,其结果体现出一种各方虽不满意但能接受的次优平衡。日本以 TPP 为范本,挟 CPTPP 和日欧 EPA 为气势,竭力打造以“高质量贸易规则”为基础的亚太自由贸易体系,强调在国有企业、竞争政策、知识产权等领域形成于己有利、更加严苛的规则体系。<sup>②</sup> 其用意是为与中国争夺区域经济一体化的主导权服

<sup>①</sup> 《中国自贸区“朋友圈”扩围 正推进 14 个自贸谈判》,中国自由贸易区服务网,2018 年 7 月 3 日, [http://fta.mofcom.gov.cn/article/fzdongtai/201807/38199\\_1.html](http://fta.mofcom.gov.cn/article/fzdongtai/201807/38199_1.html) [2018-08-29]。需要提及的是,在中韩 FTA 第二阶段谈判中,已首次使用负面清单方式开展服务贸易和投资谈判。参见《中韩自贸协定第二阶段第二轮谈判在北京举行》,中国自由贸易区服务网,2018 年 7 月 19 日, [http://fta.mofcom.gov.cn/article/zhengwugk/201807/38340\\_1.html](http://fta.mofcom.gov.cn/article/zhengwugk/201807/38340_1.html) [2018-08-29]。

<sup>②</sup> 参见李光辉、袁波、张雪妍《中日两国的自贸区战略与合作思路》,载张季风主编《日本经济蓝皮书:日本经济与中日经贸关系研究报告(2018)》,北京:社会科学文献出版社,2018 年,第 280 页。

务，所追求的战略意图就是要把中国纳入以日本为核心的国际经贸合作体系中，除了更多地分享进入中国市场带来的经济红利外，还借以确保对华制度优势，获得规则收益。而中国虽然提出了“形成面向全球的高标准自由贸易区网络”的口号，但囿于中国在全球价值链中所处的中低端位置，整个产业升级和结构调整不可能一蹴而就。

以 TPP 为例，有学者就认为中国经济目前所处的发展水平与 TPP 各项要求之间的差距至少在十年以上。除在货物贸易自由化水平、服务贸易市场准入和投资规则等方面，中国与 TPP 存在巨大的开放水平差异外，TPP 中的标准与认证、环境保护、知识产权、劳工标准、政府采购等边界后问题，对中国的现实管理体制和机制也构成了严峻挑战。<sup>①</sup> 因此，中国采取水闸模式，分阶段缩小差距，以逐步摸索、稳步推进的方式发展和深化本国自贸区网络的做法，可称得上是找到了一条符合本国实际发展水平的切实有效的途径。这也是为什么中国会在 RCEP 谈判中强调协调各国利益、循序渐进地提高自由化标准路径依赖的原因所在。

相比之下，日本的做法可谓“毕其功于一役”。这使得当日本为满足自身利益而对 RCEP 谈判提出过高要求时，势必会遭到反弹，从而使谈判进程一再延宕。如日本为应对亚洲电子商务的快速发展，曾提出外国企业不得将服务器设置在本国，企业必须公开软件内容，应该严格限制国有企业享受优待等要求，中国和东盟都予以反对。可想而知，如果中日两国互不相让，RCEP 谈判势将延宕日久。而在中日都认为在当前全球贸易面临保护主义和单边主义挑战的背景下，RCEP 对于打造自由贸易体系、应对经济全球化和区域经济一体化的发展至关重要。

对中国而言，作为对中美贸易战的战略缓冲，实现贸易多元化和贸易自由化是重要的因应方针。RCEP 就是体现上述应对策略的重要平台，因此推动 RCEP 早日达成框架协议符合中国的国家利益。中国也清楚，要达成上述目标，离不开与日本的合作。而且，虽然安倍政府在自贸区政策的推行过程中有“夹带私货”的成分，但无论是 TPP 还是 CPTPP，作为一种国际制度，其涵盖的一些国际经贸新规则从根本上说是全球价值链的形成和世界经济多元化推动的结果。当全球价值链的分工模式特征体现为生产链条分布在不同的经济体时，它要求传统的以边界措施和市场准入问题为核心的贸易政策向以

<sup>①</sup> 参见张建平《中国与 TPP 的距离有多远》，《国际经济评论》2016 年第 2 期。

边界内措施和规制融合为核心的第二代贸易政策转变,以实现公平竞争、消除深层经济扭曲和塑造良好的商业和法治环境等等。这些要求既为中国的发展带来新的风险和挑战,也提供了新的机遇,即在一定程度上对中国加速全面深化改革、以适应未来更高标准的国际经济和贸易规则形成了外部倒逼压力。进一步而言,打造一个高水平但具有灵活性的 RCEP 与中国构建开放型经济新体制的目标和议程是一致的,且相关的经贸规则可为中国构建市场化、国际化与法治化的现代化营商环境和政府规制提供有益标尺和参考。

再反观日本,在推动 CPTPP 成形后,对 RCEP 的谈判也开始采取较为务实的态度,立场已调整为在市场准入和规则制定方面确保一定的水准为前提,准备展现灵活性,还倾向于同意给发展中国家在协定生效后留出一定的缓冲期。<sup>①</sup>此外,日本还认为在中美贸易摩擦渐趋白热化的背景下,中国一定也希望向全世界展示其维护自由贸易的立场,因此有望借日中关系改善的东风推动 RCEP 谈判取得进展。<sup>②</sup>这样一来,包括中日在内的各方在尽快结束 RCEP 谈判这一目标上就达成了一致。<sup>③</sup>

影响 RCEP 谈判进程的最核心因素是中日不能有效发挥“实质的推动者”作用。因此,现阶段中日在 RCEP 上体现出的务实合作态度意味着该问题在一定程度上得以消解。得益于此,虽然 RCEP 谈判未能在 2018 年内达成框架协议,但相比以往可以说取得了一系列实质性进展。如 2013—2017 年仅完成了两个章节的谈判,2018 年一年就完成了包括海关程序与贸易便利化、政府采购、争端解决等五个章节的谈判,另有知识产权、竞争和电子商务等三个章节基本完成谈判,货物贸易、服务贸易及投资等市场准入领域也已进入出要价谈判的冲刺阶段,谈判任务完成度从 2017 年的不足 50% 迅速提升到接近 80%。最后需要强调的是,RCEP 在后续谈判中仍会遭遇各种困难,如各国对自由化率的认定标准、印度在市场准入方面的让步空间等等。但相比过去,各国的立场显然更加统一,谈判意愿也更加积极,均希望能够早日完成谈判,因此一致同意力争在 2019 年内达成一个“现代、全面、高质量、互惠的协定”。<sup>④</sup>

① 「RCEP 合意 年内目標」、『日本經濟新聞』2018 年 7 月 2 日。

② 「〈RCEP〉年内合意 閣僚会合一致、保護主義に對抗」、『毎日新聞』2018 年 6 月 29 日。

③ 《区域全面经济伙伴关系 (RCEP): 积极推动谈判进程 打造自由贸易体系》,中国自由贸易区服务网,2018 年 7 月 4 日, [http://fta.mofcom.gov.cn/article/fzdongtai/201807/38204\\_1.html](http://fta.mofcom.gov.cn/article/fzdongtai/201807/38204_1.html) [2018 - 08 - 29]。

④ 《商务部: RCEP 谈判正加速推进,规则领域已完成七个章节》,中国自由贸易区服务网,2018 年 11 月 16 日, [http://fta.mofcom.gov.cn/article/rcep/rcepgfd/201811/39379\\_1.html](http://fta.mofcom.gov.cn/article/rcep/rcepgfd/201811/39379_1.html) [2018 - 12 - 26]。

## The Strategic Intention of Japan's Regional Integration Policy under the Abe Administration: From the Perspective of Window of Opportunity and Benefits of Rules

Cai Liang

From the Japanese perspective, Japan is currently at a relatively disadvantaged position to China in terms of national strength, however, there is still a window of opportunity for Japan to gain institutional advantages and benefits of rules in the process of Asia – Pacific regional integration. The Abe administration gives the priority to TPP negotiations rather than RCEP negotiations, with the intention of bridging TPP and RCEP and setting up rules of RCEP by following the high level of liberalization of TPP, which has triggered a fierce debate over the way to construct RCEP rules between developed and developing countries. Developed countries such as Japan, prefer a fast and complete way of liberalization within RCEP, while developing countries such as China insist on a gradual progress of liberalization. The debate has resulted in a time – consuming and low – efficient RCEP negotiations. Since the formation of CPTPP and Japan – EU EPA, Japan, thinking that it has seized the opportunity in the establishment of free trade rules and regulations, has become more positive and flexible in accelerating the RCEP negotiation. Furtherly, China and Japan have reached some consensus in the general direction of promoting the building of RCEP, which has also contributed to the substantial progress of the RCEP negotiation in the year 2018.

### 地域統合政策における安倍内閣の戦略的な意図について —機会とルールの利益の角度から—

蔡 亮

日本は、総合的国力では中国に劣るが、アジア太平洋地域統合の過程で中国に対する制度的優位性を確立し、ルールの利益を獲得する機会はまだ残っていると考えている。したがって、安倍内閣はアジア太平洋地域統合政策において、RCEPをTPPの後にするという優先順位をつけたが、その意図はTPPをRCEPのルール創出の橋渡しとし、RCEPにTPPのような高い自由化率を実現させようというものである。このような考え方はRCEP交渉を「急進」と「漸進」の激しい競争に導いた。具体的に言えば、日本を代表とする先進国は「一挙に実現させる」という立場を堅持し、これに対して、中国を代表とする発展途上国は「順を追って漸進する」という方針を強調している。RCEP交渉が長引きながら、なかなか捗らない理由はここにあると言えるだろう。CPTPPと日欧EPAが実現してから、日本は経済・貿易制度のルール確立においてイニシアチブを取ったと考え、RCEP交渉について積極姿勢に転じ、立場にも一定の柔軟性を示し始めた。さらに、中国と日本は、できるだけ早いRCEPの枠組みについての合意を進めるという方向で一致した。これらを背景に、RCEP交渉は2018年に一連の実質的進展をしたのである。

(责任编辑: 叶琳)