

区域全面经济伙伴关系协定(RCEP)

对上海经济的影响及应对策略

陈靓¹ 谈茜²¹

(1. 上海社会科学院 200020; 2. 上海 WTO 事务咨询中心 200336)

【摘要】: 作为目前全球最大的自由贸易协定 RCEP 的签署, 不仅有利于进一步改善区域贸易投资环境, 同时还有利于促进区域内价值链的发展, 为全球经济注入新的增长活力。作为中国推进制度型开放的起点, RCEP 协定在市场准入、规则协调等方面都展现出诸多新特点。研究发现, 落实 RCEP 协定对上海经济发展短期内不会形成重大负面影响, 长期来看则具有稳定器、引导器、推进器的作用。

【关键词】: RCEP 制度型开放 上海经济

【中图分类号】: F127.51 **【文献标识码】:** A **【文章编号】:** 1005-1309(2021)06-0041-007

2020 年 11 月 15 日, RCEP 正式签署。作为目前全球最大的区域贸易协定, 区域全面经济伙伴关系协定(RCEP)涵盖亚太区域 15 个国家(东盟 10 国、澳大利亚、新西兰、日本、韩国和中国)。2019 年, 区域总人口达 22.7 亿, 国内生产总值合计 26.2 万亿美元, 总出口额达 5.2 万亿美元, 均占全球总量约 30%。RCEP 主要包括序言和 20 个章节及 4 个自由化承诺附件, 不仅包括货物贸易、服务贸易和投资等传统议题, 也包括电子商务、政府采购、竞争等新议题。对中国而言, RCEP 的达成具有重要意义。一方面, 中国首次拥有自己的巨型区域优惠贸易协定, 与日本达成优惠贸易安排; 另一方面, 这有利于促进国内竞争, 提升国内国外两个市场的资源配置能力, 加强国际竞争合作, 推动经济高质量发展。

RCEP 作为我国新一轮对外开放和制度型开放构建的重要起点, 研究分析 RCEP 的特有安排和主要内容, 就上海未来在落实对接国家签订的高水平贸易投资协定的过程中, 较为客观、理性地分析可能的机遇和挑战, 为上海后续在新的起点上全面深化“五个中心”建设、加快建设具有世界影响力的社会主义现代化国际大都市, 提供总体性战略安排和对策建议, 具有较高的实践指导意义。

一、RCEP 中须重点关注的特有安排和主要内容

(一) 中日之间达成的首个优惠贸易安排, 将优化亚太地区供应链结构

RCEP 首次在中日、日韩之间形成优惠贸易安排, 成功联通东亚地区市场, 也是我国首次与居世界前 10 位的经济体(日本)签署自贸协定。2019 年, 日本是中国第四大贸易伙伴, 而中国是日本第一大贸易伙伴, 双边贸易额达 3147 亿美元(占 RCEP 贸易总量的 3.03%)。

作者简介: 陈靓, 经济学博士, 上海社会科学院世界经济研究所副研究员。谈茜, 上海 WTO 事务咨询中心统计分析部主任、助理研究员。

根据承诺,RCEP 生效后,中国将有 86.4%的产品(按税目计)参与对日本的自由化安排,其中,总税目中 86.0%的产品将最终实现完全自由化。中国对日本的平均税率将由目前的 7.5%降至约 2.2%的水平。^①RCEP 生效时,关税立即降为零的产品主要包括部分水产品、矿产品、化工品、纺织服装、机械产品和电气设备等。

同样地,日本将有占税目数 88.0%的产品参与对中国的自由化安排,这些产品的关税最终都将降为零,占贸易额的比重为 93.4%。RCEP 生效时关税立即降为零的产品主要包括水产品、部分坚果、果蔬、肥料、日用化工品、机械产品、电气设备、部分光学设备等。

作为全球主要的制造业大国,中日双边贸易主要集中于电子电气产品、机械产品、汽车和光学产品等。2019 年,中国与日本的电气电子产品和机械产品的贸易总额分别为 758.5 亿美元和 628.9 亿美元,分别占双边贸易总额的 24.1%和 20.0%。

中日两国在橡胶产品、机械产品、电子电气产品、纺织品、贱金属及制品等方面存在竞争性。其中,电气电子产品分别占 2019 年中日两国向全球出口总额的 26.9%和 21.1%;机械产品也分别占两国总出口的 16.7%与 19.4%。两国在陶瓷、玻璃、矿产品、化工产品等产品方面存在互补性,而机械产品和电子电气产品作为两国的主要出口竞争性产品,也同样具有较高的互补性,是两国双边贸易最主要的产品类别,展现出双方在这两个重点产业供应链整合与提升的广阔空间。

此外,RCEP 采用“原成分累积”原产地规则,使得产品原产地价值成分可在 15 个成员国构成的区域内进行累积,来自 RCEP 任何一方的价值成分都会被考虑在内,这个比例只要达到 40%,即被视为 RCEP 原产货物。这将显著提高协定优惠税率的利用率,有助于跨国公司更加灵活地进行产业布局,建立更精细更完善的产业链分工体系,降低最终产品的生产成本;不仅有助于扩大 RCEP 成员之间的贸易,还将极大地促进区域供应链、价值链的深度融合和发展。

(二) 基于“负面清单”模式的服务投资自由化,扩大贸易可能性

对于服务和投资自由化而言,RCEP 采取基于“负面清单”模式的共同而有区别的灵活安排。就服务贸易而言,各方可以根据自身情况,选择服务贸易开放的承诺模式。在一定的过渡期后,成员方将实现全面采用负面清单模式作出开放承诺的最终目标。^②在 RCEP 达成的最初阶段,为了提升服务贸易开放的承诺水平,对于采用正面清单模式作出承诺的成员方,需要作出相应的“增值要素”承诺,包括以下两部分内容:一是在已承诺开放的部门/分部门中,有选择地作出“未来进一步自由化”承诺,即对部分开放承诺主动适用“棘轮机制”,一方面锁定现有承诺开放水平,另一方面也确保未来的进一步开放;二是任选其一,作出“最惠国待遇”承诺或提供“透明度清单”。在已承诺开放的部门/分部门中,有选择地作出“最惠国待遇”承诺;或者选择提交无约束力的“透明度清单”,该清单需要列明已承诺开放的部门/分部门下的中央层级的现行不符措施,提升协定的透明度。

对非服务业(农林牧渔及制造业)投资而言,15 个成员方全部采用负面清单模式进行承诺。除了部分国家,出于保护国家安全等目的,作出“自判性”安全例外保留^③外,总体在非服务投资领域的开放,都维持在较高水平。

总体来看,中方通过 RCEP 可获得的其他成员方的服务投资市场准入水平较令人满意。一是东盟各方的承诺远高于“10+1”的水平,其中新加坡、马来西亚、文莱和印尼以负面清单模式做出承诺,使得承诺的透明度和可预测性大幅提高;二是澳大利亚、新西兰、韩国与中方已达成双边 FTA 的成员,在已有双边承诺的基础上,市场准入水平也略有提升;三是日本此前与中方尚未

^①最终税率的简单平均结果,下同。

^②根据 RCEP 第 8 章第 12 条的规定,对于采用正面清单方式作出承诺的缔约方而言,RCEP 要求其在不迟于协定生效之日后 3 年(老挝、柬埔寨、缅甸为 12 年),向服务和投资委员提交一份以负面清单方式列明的“不符措施拟议承诺表”,并提供同等或更高水平的自由化承诺。整个转换过程限定在 RCEP 生效之日后 6 年内完成(老挝、柬埔寨、缅甸为 15 年),最终实现以负面清单模式作出承诺的较高水平服务贸易自由化。

^③例如,澳大利亚在负面清单(附件三清单 B)条目 3 中规定:澳大利亚保留采取和维持任何其认为对于保护其关键安全利益所必须的措施的权利。马来西亚在附件清单(附件三清单 B)条目 39 中也有同样的表述。

达成 FTA, 而其在 RCEP 中的开放承诺基本接近其达成的其他高水平 FTA (包括 CPTPP) 中的最高水平。此外, 从中方重点关注的服务部门来看, RCEP 其他各方在建筑、医疗、房地产、金融、运输等部门都作了承诺, 并没有出现大规模的部门例外, 且承诺水平基本维持在较高水平。

RCEP 自由化承诺方式体现了灵活性和可行性, 充分考虑到了各方的发展差异, 在充分展示包容性的基础上, 利用增值要素承诺和负面清单转换要求, 分阶段逐步实现 RECP 区域内服务贸易自由化的目标。在兼顾并鼓励最不发达成员方积极参与区域内贸易的同时, 强调 RCEP 服务贸易相关条款和承诺的可预测性和透明度。此外, 中国与 RCEP 伙伴国服务贸易呈现出较强的互补性, 这一互补性主要体现在运输、建筑、保险和计算机等领域 (杜方鑫、支宇鹏, 2021), 且中方与日本首次达成服务投资相关的优惠安排, 为中国服务贸易提供者和投资者带来更广阔的市场, 同时也将扩大整个区域内服务投资的可能性。

(三) 贸易投资便利化和监管规则的协调统一, 降低贸易投资成本, 优化营商环境

RCEP 包含了高水平的贸易便利化条款, 同时也创造性地纳入投资便利化条款, 为打通区域内贸易投资边境后壁垒, 提供了扎实的规则基础。RCEP 为区域内服务贸易监管规则的协调提供了基本框架, 也为进一步开展专业服务资格认证和注册程序对话等奠定基础。同时, 贯穿于整个协定的透明度义务要求均在一定程度上, 为企业在 RCEP 区域内开展贸易、进行投资降低合规成本, 为各方营造一个积极、稳定和可预期的营商环境。

(四) 电子商务规则融入数字经济元素, 助力区域数字化升级

在 RCEP 电子商务相关条款和开放承诺方面, 中国实现了从以“电子商务便利化”条款为主的 1.0 版数字贸易规则, 向“逐步适应数字经济发展”的数字贸易规则 2.0 版的突破。RCEP 第 12 章 (电子商务) 第 14 条和第 15 条分别纳入了“计算设施的位置”和“通过电子方式跨境传输信息条款”。条款规定, 原则上各方“不得要求使用该方领土内的设施或将设施置于该方领土内, 作为进行商业行为的条件”, 同时, 也“不得阻止为进行商业行为而通过电子方式跨境传输信息”。当然, 考虑到 RCEP 各方数字监管水平的差异, 条款中也专门加入了“安全和公共政策例外”的内容。

RCEP 作为中国首次纳入带有数字贸易属性的自贸协定, 尽管与目前国际上的高水平协定相比, 尚未涉及“源代码”“数字产品”“互联网平台责任”等义务, 但毫无疑问, 这明确释放了我国将在后续自贸协定谈判中持续推进的积极信号, 同时也有将助力推进亚太区域内的数字化升级。此外, 中国将 RCEP 作为数字贸易规则的试验田, 通过率先在 RCEP 区域内实行跨境数据的有序流动, 在测试监管压力的同时, 这为将来随着数字经济全球化的发展, 能够跨出区域直面美国等数字经济大国的竞争积累经验。

二、RCEP 生效后短期内对上海的经济影响有限

RCEP 最大的特点, 体现在对已有“10+1”协定的整合, 以及对区域监管政策的协调统一。对中方而言, 与 RCEP 其他成员方之间, 除了与日本是首次达成自由贸易安排外, 都已签订双边自由贸易协定 (最早的中国一新西兰 FTA 已于 2008 年生效实施, 最晚的中澳、中韩 FTA 也于 2015 年生效实施)。在 RCEP 项下达成的自由化安排, 各方在货物贸易领域的承诺总体上低于已有双边承诺水平, 而服务和投资的开放情况, 也基本与此前持平。因此, 从短期影响来看, RCEP 生效后, 即便有日本这个因素, 也不会对我国总体经济造成冲击, 当然也不会显示出明显的拉动作用。

从上海的角度来看, 根据海关统计, 2019 年, 上海对日出口前 10 位产品, 主要集中在手机、数据处理设备和零部件、集成电路存储器、电气控制或电力分配装置、空调、洗衣机、液晶电视等。上海从日本进口的前 10 位产品, 主要集中在集成电路存储器和控制器、护肤品和其他美容品、偏振材料制的片及板、打印机、复印机、传真机用零件、片式多层瓷介电容器、工业化学产品及配制品、多功能工业机器人等。通过与 RCEP 货物贸易降税情况比较后发现, 协定生效关税立即降为零的产品, 均不是上海对日主要的进出口产品。相反, 大部分液晶面板和集成电路等产品, 都属于过渡期后关税降为零的产品 (表 1)。例如, 液晶

面板第 20 年关税降为零，之前维持在 5%。因此, 仅从降税情况来看, 短期内不会对上海相关产业和对日货物贸易造成重大冲击。

同时，由于服务本身具有很强的黏性, 投资决策也要配合投资者的战略目标和生产布局, RCEP 区域供应链和价值链的形成也需要一定时间的过渡，因此, RCEP 生效的短期内，对上海服务经济的发展同样不会产生重大的负面影响。

表 1 自日本进口的重点非零关税产品税率

税则号	商品描述	最惠国待遇/%	降税模式	最终税率/%
90138030	液晶显示板	5	20 年内降为零（第 20 年起）	0
87084091	自动换挡变速箱及零件	10	立即降低 40%	6
29024300	对二甲苯	2	例外	2
74031111	按重量计铜含量超过 99.9935%的阴极精炼铜	2	立即降为零	0
84571010	立式加工中心	9.7	例外	9.7
38249099	其他税目未列名的化学工业及其相关工业的化学产品及配制品	6.5	15 年内降为零（第 15 年起）	0
87032362	2.5L<排气量≤3L 的越野车	25	立即降低 40%	15
87084099	未列名机动车辆用变速箱及零件	10	立即降低 40%	6
87032351	2L<排气量≤2.5L 的小轿车	25	例外	25
90012000	偏振材料制的片及板	8	10 年内降为零（第 10 年起）	0

资料来源：根据 RCEP 中方减让表整理。

三、长期来看, RCEP 对上海服务经济具有稳定器、引导器、推进器的作用

服务作为全球价值链的重要投入，其重要性日益凸显。无论是作为价值链前端的研发服务, 还是作为价值链后端的维修安装等服务, 服务不仅起到了黏合价值链不同阶段的重要作用，同时还为价值链生产注入了个性化的特点。RCEP 各方在具有价值链特征的服务部门的开放承诺上, 都给予高度重视, 并做出了较高的自由化承诺，包括电信服务、金融服务、运输服务等。服务在区域内的高效流动，一方面将极大地促进区域价值链的发展，另一方面也有利于进一步发挥服务在价值链中的作用，促进区域内的服务贸易发展。

一般区域贸易协定除了涉及服务部门的开放外，更多的是协调成员针对服务业发展的边境内监管措施。RCEP 涉及服务领域的主要内容与规则基于国家层面，在一定程度上体现了各国的共同发展利益。RCEP 代表了区域服务业融合发展的未来目标和实现路径，因而，在总体把握区域和国家发展方向的基础上，协定的落实将对上海服务经济发展具有稳定器、引导器的作用。此外，由于协定本身框架规则的属性，需要通过多个部门的开放规则形成合力，结合上海自身发展的定位和方向，定能对上海经济的未来发展起到推进器的作用。

一是上海可以利用自身在服务业上的优势, 进一步打造先进制造业品牌, 发挥上海在 RCEP 区域中的中心节点地位, 利用 RCEP 服务国内国际双循环，以利于制造业与服务业的进一步融合。

二是“新金融服务”“支付和清算系统”等金融开放条款的落实，对跨境金融服务的提供、人民币国际化将会起到一定的

促进作用,有助于巩固并加强上海国际金融中心地位。例如,新金融服务条款明确了“在无须通过新法律或修改现行法律的前提下,每一东道国应当允许在其领土内设立的另一方金融机构提供其本国金融机构在类似情况下可以提供的新金融服务”。这类“新金融服务”被定义为“未在一方领土内提供,但已在另一方领土内提供和被监管的金融服务。包括与现有及新产品或者产品交付方式有关的一项服务”。^①另外,支付和清算条款也明确“每一缔约方应当在国民待遇的基础上,允许在其领土内设立的另一缔约方的金融机构进入由公共实体运营的支付和清算系统,并且以正常商业运行条件获得官方融资和再融资安排”。^{②③}尽管这两个条款都不涉及新的市场准入开放,但是均明确了相关金融服务提供者可以在其他成员方市场上享受的权利。新金融服务条款为中国金融服务模式创新并推广,提供了保障;而支付和清算系统条款,则为人民币国际化拓宽了道路。

三是电信服务开放、辅之电子商务规则的加强,通过公平、非歧视的规则,释放市场活力,将给广大电信和数字中小企业更多参与市场竞争的机会。一方面,可通过市场开放,吸引国外高端数字企业进入上海市场,带动上海数字产业发展;另一方面,通过区域内电信基础设施的协同发展,加上监管措施的统一协调,也能助力上海本土数字企业的“走出去”。

四是自然人移动和专业服务规则的明确,包括对具体类别的商务人员、专家、公司内部流动人员明确了准予入境和居留时限,以及鼓励各方开展专业服务资格认证对话等,这有助于上海吸引高质量人才参与科创中心建设,同时通过扩大各类商务人员的流动,提升贸易繁荣度和投资可能性,促进上海实现高质量发展。

五是数字贸易规则 2.0 将进一步促进上海数字化转型发展。对上海而言,利用数字技术,实现高端制造业和先进服务业的高质量融合发展,在当前数字经济高速发展的背景下,显得尤为重要。一方面,对标国际高水平的 RCEP 数字贸易规则,尤其是现有比较成熟的数字签名、数字认证以及无纸化贸易条款,可以大幅提高上海口岸的通关效率,降低贸易成本,有利于区域内数字经济的发展,为推动上海数字化转型创造有利的大环境。另一方面,上海可以充分利用 RCEP 在我国已有数字贸易规则上的突破,在允许商业行为相关数据跨境有序流动的基础上,依托临港新片区,在新片区内有针对性地就不同类型的数据有区别的跨境有序流动等重点问题,开展极限施压测试。在测试过程中,通过及时纠错与调整,建立系统、有针对性的监管体系,将为中国在数字经济中的开放、发展积累宝贵的实战经验。

四、上海对 RCEP 潜在挑战的应对策略

从我国自贸协定的缔约实践来看,无论从自贸协定的伙伴情况,还是从协定自身的规则水平来看,RCEP 无疑是目前质量最高、影响最大的协定。在新发展格局下,上海应站在高起点,推进制度型开放。通过对 RCEP 的研究,并在研究基础上,对标高水平国际经贸投资协定,如 CPTPP、美墨加协定(USMCA)等,持续关注国际高水平经贸协定对上海的影响。一方面,这有助于上海在我国下一步对外开放的进程中提前布局;另一方面,上海也可以根据高水平经贸规则的要求,为国家在上海自贸试验区和临港新片区率先进行开放试点和压力测试,提供丰富而宝贵的实践经验和决策依据。与此同时,也应当对 RCEP 实施后可能带来的潜在挑战,提前做好应对准备,在通过 RCEP 助力上海高质量发展的同时,最大限度地减低协定可能带来的负面影响。

(一) 重点监控中国对日产品关税削减可能带来的负面影响

从上述分析来看,RCEP 项下达成的中日优惠贸易安排在短期内不会对上海经济产生重大的负面影响。但由于货物贸易的分阶段降税安排、较为宽松的优惠原产地规则,加之服务投资领域的开放。在这些规则的共同作用下,在协定生效实施的不同时期,会给不同行业带来不一样的影响。

例如,对汽车制造而言,整车在现有基础上不降税,混合动力小轿车未包含在此次降税表的范围内,电动牵引车的关税将在 10 年内降为零,但大多数的汽车零部件均有不同程度的降税。由于零部件价格的下降,会促进汽车整车制造的发展。反而一些

^①RCEP 第 8 章附件一(金融服务)第 3 条(新金融服务)。

^②RCEP 第 8 章附件一(金融服务)第 11 条(支付和清算系统)。

汽车零部件生产厂家,会率先直面来自日本的竞争。此外,如何利用优惠原产地规则和区域内服务投资的开放,重新在区域内进行生产布局,也需要一定的时间才能看到调整的效果。

另外,由于关税逐步削减,加工贸易较一般贸易所具备的收益优势逐步减少,因此,部分产业也会出现从加工贸易向一般贸易转移的趋势,即企业进口产品,在本地加工生产后,可以直接选择在当地销售,也可选择再次出口。从这一点来看,随着一般贸易的比重增加,进口后在当地直接生产销售的比重也会相应增加,这在一定程度上会对当地相关行业造成冲击。

中日在 RCEP 项下开展贸易的影响,是一个复杂、动态的过程,需要进行长期、系统的观测。上海应加强对国际经贸谈判的重视,监测对日产品关税削减对上海的具体影响,配合协定规则落地,积极主动调整地方产业经济布局,下好先手棋。

（二）警惕成员方援引“自判性例外”，给区域内经贸活动带来不确定性

从 RCEP 签署的情况来看,除了在协定第 17 章（一般条款和例外）中援引 GATT 第 20 条（一般例外）和 GATS 第 14 条（一般例外），以及安全例外的内容外,包括澳大利亚、马来西亚、文莱等多个成员方均在服务投资开放负面清单中,加入了“自判性例外”保留,即“一方可以在服务投资领域保留和维持,其认为出于保护基本安全利益所必需的任何措施”。

越来越多的“自判性例外”保留,无疑为协定涵盖区域内经贸活动的开展带来诸多不确定性。因此,我们应加强对其他成员方“自判性例外”的研究,了解非市场因素的扰动对上海经济的可能影响。在研究协定开放条款带来经济影响的同时,也要密切关注这类兜底条款可能带来的负面影响。此外,通过国别研究,进一步梳理各国此类例外措施的制定机构、发布机构、国内程序等情况,对产业发展所面临的政治风险,能有较充分的认识。提前了解政府这类非市场因素的扰动,对产业发展的趋势作出判断,为提前应对奠定扎实的基础。

（三）关注原产地规则实施过程中可能给上海部分产业带来的冲击

目前,国际上“三零”协定（零关税、零补贴、零壁垒）已逐渐成为趋势。尤其是关税削减,大部分国家的优惠协定税率都维持在非常低的水平。在此背景下,对弱势产业的保护,以及扶持、培育新产业,往往通过协定设定的降税过渡期以及协定项下的原产地规则实现。

RCEP 采取较为宽松的原产地规则,从区域价值链调整、集聚和发展的角度而言,会为区域经济的发展注入活力。但同时,区域价值链的调整也难以避免,即在国内劳动力、原材料成本逐年上升的情况下,上海本土产业链有可能出现向 RCEP 区域外迁的可能性。这势必对优化上海产业布局,乃至对上海相关产业的就业,产生负面影响。反观美欧等国的缔约实践,在总体较为宽松的原产地规则上,辅之以特定行业原产地规则,较好地实现了发展与保护兼顾的目的。例如,美国在美墨加协定中,为了保护汽车产业,对部分车辆和零部件制定了特定的原产地规则,其中,汽车行业的区内产值含量不能低于 75%。对于不同的零部件设置不同标准,比如要求“核心零部件”的区域价值为 75%，“主要零部件”为 70%，“附加零部件”为 65%。其实质在于通过提高区域零部件含量的标准,尽可能排除域外国家产品进入区域价值链。这一做法可以为我们所借鉴,即通过加强对国际各类协定中原产地规则的分析,结合上海产业特点及在 RCEP 区域价值链中的地位,研究确定特定产业区域增值的门槛,以在后续 RCEP 协定升级谈判中推出上海方案。

（四）时刻跟踪关注上海与国内其他城市竞争优势的变动

习近平总书记反复强调,我国要“推动形成以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局”。其中,上海的定位是“国内大循环的中心节点、国内国际双循环的战略链接”。随着 RCEP 的生效实施,我国各城市与 RCEP 伙伴国之间的合作,也会因为地理优势等原因,得到巩固和加强,如山东与韩国、日本,广西与东盟等。因此,在此过程中,我们应该密切关注上

海作为国内大循环的中心节点地位的变化,与其他城市之间竞争力的变化,思考如何更好地发挥上海的自身优势,以及作为重要对外开放窗口在国内国际双循环的战略链接作用。

参考文献:

[1]《为区域和全球经济增长注入强劲动力——解读区域全面经济伙伴关系协定签署》,新华网,http://www.xinhuanet.com/2020-11/16/c_1126743168.htm.

[2]杜方鑫,支宇鹏.中国与 RCEP 伙伴国服务贸易竞争性与互补性分析[J].统计与决策,2021(8):132-135.

[3]张天桂.RCEP:特点、问题与前景[J].国际展望,2021,13(2):120-135,157-158.

[4]常亚杰.上海在双循环发展战略中的功能与路径选择[J].科学发展,2021(4):53-58.