
抓住 RCEP 政策机遇，精准推动 上海三大重点地区高质量发展

李欣欣¹

(上海市经济信息中心 200050)

【摘要】 面对 RCEP 带来的机遇和挑战，上海既应充分认识并应对 RCEP 可能带来的产业转移风险，研究推动产业链安全可控和能级提升，也应发挥上海重大平台作用，将 RCEP 开放政策与自贸试验区战略、区域发展战略相结合，更好服务国家发展需求，应对贸易全球化新趋势。

【关键词】 RCEP 自贸协定 临港新片区 虹桥商务区

【中图分类号】:F127.51 **【文献标识码】**:A **【文章编号】**:1005-1309(2022)01-0057-005

区域全面经济伙伴关系(RCEP)将于 2022 年 1 月 1 日生效，这是我国加入世界贸易组织(WTO)以来又一次全局性贸易开放，我国 1/3 的对外贸易将实现自由贸易，涵盖贸易额 1.4 万亿美元，亚太地区经济一体化将迈出重要一步。上海作为中国改革开放的桥头堡，深入研究 RCEP 政策机遇，既是在“双循环”新格局背景下宏观上迎合战略转型、更好服务国家战略的需要，也是微观上加强政策配套、实现产业链能级跃升、精准推动地区高质量发展的需要。

一、RCEP 的四大亮点与不同

RCEP 协议是对区域 5 个“东盟+1”(10+1)自贸协定的整合和升级。^[1]与此前中方参与的 WTO 协定及其他自贸协定相比，综合来看 RCEP 包括“加”“减”“乘”“除”四大不同。

(一)开放“加”

自由贸易领域增加更多开放门类和地区。一是货物贸易方面，由工业品开放扩大至农产品开放。中方承诺对 86%~90%的产品实现零关税。二是服务贸易方面，各国均在服务贸易领域作出远超各自“10+1”自贸协定的承诺，开放水平达到 15 方各自自贸协定的最高水平。中国尽管对服务贸易依然采取证明清单的方式承诺，但服务部门数量在加入 WTO 时承诺的 100 个部门的基础上(共 160 个部门)，新增开放 22 个部门，提高 37 个部门的承诺水平；同时，推出我国首张国际协定中的负面清单，并做出“棘轮”承诺，表明开放车轮只能向前，不能倒退。三是开放对象方面，首次与日本签署自贸协定。中日两国首次达成包括农产品在内的双边关税减让安排，日本出口至中国的零关税商品比例将从 8%扩大至 86%。

(二)程序“减”

RCEP 的海关程序与贸易便利化规则更为灵活和高标准，“减”去不必要的时间和流程，大大超越了 WTO 的相关承诺水平。

作者简介：李欣欣，金融学博士，上海市经济信息中心经济定量研究所副所长，高级经济师。

一是通关时限方面，RCEP 规定普通货物 48 小时通关，易腐货物 6 小时通关，快件 6 小时通关。该时效性规定大大超越了 WTO 以及我国已经签署实施的自贸协定中相关规则的承诺水平。二是中方首次在自贸协定中规定了集装箱和托盘临时免税或部分免税的情形和条件，包括入境的时限、口岸要求等规定。三是海关合作方面，最大限度简化程序，合理应对各方实际诉求。我国与 RCEP 其他 14 个成员国签订了 9 个双边行政互助协定，各方承诺将依据 RCEP 相关条款加强海关沟通和合作。

(三)优惠“乘”

打破全球自贸协定管理的“双边原产地规则”，改为“区域内原产地规则”，关税优惠可相“乘”。世界上多数自贸协定都采用双边原产地规则，即商品从 A 国进入另一个自贸伙伴 B 国，需要达到在 A 国的增值标准或生产要求，认定是 A 国原产货物，才能享受 B 国优惠关税。实践中，单一的原产地规则缺乏灵活性，也是影响自由贸易协定利用率的原因之一。^[2]RCEP 采用区域内原产地规则，商品从 A 国进入另一自贸伙伴 B 国，可以用协定中多个缔约方的中间品，来达到所要求的增值标准或生产要求，这样 A 国享受 B 国零关税的门槛明显降低，有助于成员方以更低的成本保护区域内生产者利益，进一步打通区域内生产网络(图 1)。

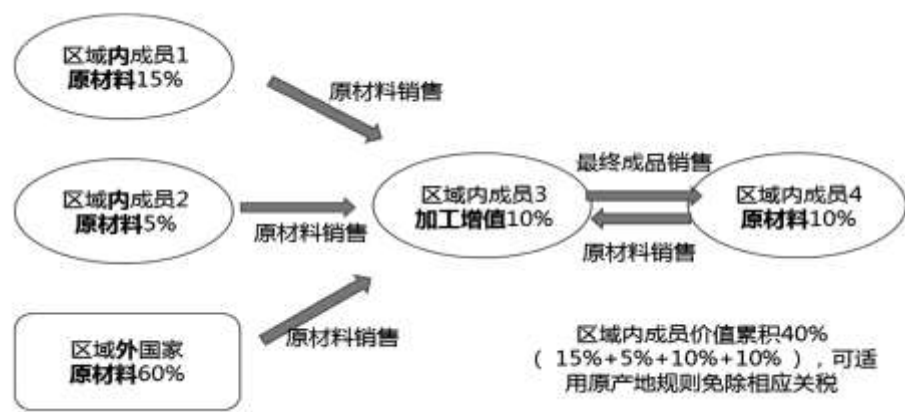


图 1 区域内原产地规则示意图

(四)壁垒“除”

在数字贸易和跨境投资领域去除关税及非关税壁垒。一是“除”去贸易数字化的数据流通壁垒。首次在亚太区域内达成全面、高水平的电子商务规则。RCEP 专设电子商务章，推动区域电子商务发展，为电子商务领域的合作提供制度保障。内容主要包括促进无纸化贸易、推广电子认证和电子签名、保护电子商务用户信息、保护在线消费者权益、加强针对非应邀商业电子信息的监管合作等规则。二是“除”去跨境投资资金流通壁垒。中国首次在国际协定中纳入非服务业投资负面清单，从而构成亚洲地区规模最大的投资协定。投资是自由贸易的重要方式，过去我国自由贸易协定中投资领域以正面清单形式存在，RCEP 是协定中的 15 方均对制造业、农业、林业、渔业、采矿业 5 个非服务业领域投资¹采用负面清单方式，除规定领域²外各方做出最惠国待遇(MFN)承诺，给予任何第三方的最优惠开放和市场准入待遇都会自动给予 RCEP 成员。同时，相较《外商投资准入特别管理措施(负面清单)》，还增加了国民待遇这项重要的义务。

二、RCEP 对地区发展的机遇和挑战

(一)三大机遇

RECP 在优化产业链、加快流通效率、优化地区产业布局三方面将起到重要作用。

一是促进企业更多采购区域内中间品，实现“投资虹吸”，有利于中国形成并集聚亚太地区总部。RCEP 经济体在高端制造业领域具有较为广阔的合作空间，或将带来高端制造业价值链的重构。^[3]域外跨国公司为享受区域累积红利，会加大对本区域的投资布局，中国市场最大、产业链最完整、营商环境和配套基础设施相对完善、技术创新能力较强，将成为跨国公司投资首选。

二是极大增加区域内中间品交换，做大“流量经济”，激发物流、金融等产业需求。基于不同情形产出模型分析可以得出，RCEP 成员经济体的进出口贸易、福利水平将都不同程度地增加。^{[4][5]}中国 RCEP 的区域原产地规则将带动货物贸易增长，特别是区域原产地累积将增加中间品交换，这将极大激发物流需求，同时可加强东盟国家产业链、供应链和价值链融合，推动金融结算、外贸型保险、投融资等供应链金融需求增长。服务贸易方面，RCEP 涉及自然人移动规则涵盖人员种类齐全，包括商务访问、公司内部流动人员等，同时部分成员国承诺人员配偶及家属可以获得相同停留期限签证，这将推动与人流相关的会展、旅游、教育等产业发展。

三是提升电子交易便利化，激发跨境电商潜力，为中小企业发展提供平台。RCEP 在促进无纸化贸易、推广电子认证和电子签名、保护电子商务用户信息、保护在线消费者权益等领域制定了专门规则，是数字经济及电子商务保障条款落地实施的最佳应用。同时，RCEP 在贸易便利化条款中，简化了海关通关手续和不必要的壁垒，提升了贸易便利化程度，尤其是快件、易腐货物的通关速度。

（二）三大挑战

一是降低东盟内各要素流通阻力，会加快产业转移速度，区内产业链分工将进一步加剧，同时产业外溢对供应链安全可控提出挑战。RCEP 提供的开放大环境将使我国传统外贸的转型困境更快地暴露于国际竞争之下，对我国政府如何有效应对来自国际市场的冲击，用好开放市场的同时增强产业链，确保供应链自主安全可控，培育出国际竞争新优势，推动产业链、价值链向更高层次跃升提出新的挑战。

二是拉平自贸试验区政策优势，倒逼我国探索更高水平的制度创新体制。自 2013 年上海自贸试验区成立以来，全国已建立 21 个自贸试验区，形成涉及贸易自由化、投资便利化（如外商投资准入负面清单）等领域可复制可推广的经验 200 多项。RCEP 是这些自贸试验区探索经验的政策集成，是国内改革的最新进展，其制度规则适用于全域，则拉平了当前自贸试验区的政策优势。同时，自贸试验区在对标国际高标准投资规则、开展风险测试和压力测试方面还存在一定差距，^[6]RCEP 对自贸试验区探索推动由商品和要素流动型开放向规则等制度性开放转变提出更高要求。

三是提升国内全域开放水平，对地方政府适应新规则、推动自贸协定与改革互动提出更高要求。一方面，当前自贸试验区应充分发挥各类开放平台压力测试功能，如对制造业、农业、林业、渔业、采矿业投资负面清单操作过程中跨境资金的追踪监管；另一方面，探索重点领域扩大开放过程中的配套政策完善，如服务贸易新增开放的 22 个部门，提高开放水平的 37 个部门的政策引导。

三、抓住机遇，精准推动三大重点地区高质量发展

面对 RCEP 带来的机遇和挑战，上海既应充分认识并应对 RCEP 可能带来的产业转移风险，研究推动产业链安全可控和能级提升，也应发挥上海重大平台作用，将 RCEP 开放政策与自贸试验区战略、区域发展战略相结合，更好服务国家发展需求，应对贸易全球化新趋势。

（一）临港新片区打好“探索牌”，做好“三个对标”，构建更高水平开放型经济新体制

浦东新区尤其是临港新片区应发挥“试验”优势，在 RCEP 对自贸试验区探索更高水平的开放新体制提出要求的背景下做好

“三个对标”，深化制度探索。

一是对标《服务贸易负面清单》，探索深化服务业开放。当前 RCEP 的服务贸易条款中，包括中国在内的 8 个成员国³依然采用正面清单方式，其中中国在通信、建筑、教育、环境、金融、健康、旅游等领域均未实现服务自由化。但同时，中方在协议中承诺，在不迟于协定生效之日后 3 年内⁴提交《服务贸易负面清单》，协定生效之日后 6 年内⁵实现服务贸易领域负面清单中的承诺。中国未来将转为全面负面清单模式，未开放领域负面清单怎么做、做到什么程度，哪些需要进行风险测试和压力测试，都是临港新片区应主动作为的。

二是对标 RCEP 中 170 项软性义务，探索将“边境后”规则作为内部管理的硬性约束，不断提升营商环境。RCEP 中包含 170 项软性义务，如“努力消除专业服务提供的资格、资历和许可要求等国内规制方面的壁垒”，“在可能的范围内通过互联网公布所有影响服务贸易的法律”，“鼓励成员在电子商务中使用可交互操作的电子认证”等。建议依托临港新片区探索将 RCEP 软性义务作为内部管理的硬性约束，使之成为上海进一步完善营商环境的改革方向，探索更高水平的开放经济新体制。

三是对标 CPTPP 等高标准自贸协定，为我国更好参与国际经贸规则制定探索道路。综合来看，相较 CPTPP30 个章节，RCEP 共 20 个章节，未涉及领域包括国有企业和指定垄断、劳工、环境、竞争力和商务便利化、发展、监管一致性、透明度和反腐败等。相较 CPTPP 等高标准自贸协定，RCEP 在知识产权保护、跨境数据流动等领域还存在一定差距。CPTPP 在知识产权领域保护范围更广、执法要求更严，它规定版权及相关权适用于国民待遇，将故意进出口假冒注册商标等侵犯知识产权的行为列入刑罚适用范围。在跨境数据流动和电子商务方面，给予数字产品非歧视待遇，规定不得强制要求计算设施设于境内、不得强制要求提供源代码等。临港新片区应密切关注 WTO 改革和自贸协定谈判新趋势，为我国更好参与国际经贸规则制定探索道路。

（二）虹桥商务区打好“枢纽牌”，做好“三个结合”，做优“五型经济”，构建“双循环”相互促进的新发展格局

虹桥商务区应将 RCEP 规则红利与《虹桥国际开放枢纽建设总体方案》（以下简称《总体方案》）政策红利紧密结合，打造“十四五”上海产业增长极，不断夯实上海国内大循环中心节点和国内国际双循环战略链接功能。

一是将 RCEP 与《总体方案》相结合，挖掘产业机遇，做优流量型、服务型、创新型经济。例如，用好金融领域扩大与 RCEP 成员国的双向服务和投资机遇，充分利用《总体方案》中“支持虹桥商务区内符合条件的企业开立自由贸易账户，为国际贸易企业等提供便利的跨境金融服务”等功能，加快东南亚贸易类金融在虹桥商务区集聚。借助国际互联网数据专用通道硬件优势及 RCEP 电子商务发展契机，集聚东盟地区互联网服务贸易服务企业，并引导推动跨境电商在东亚地区产业布局。

二是将 RCEP 与进博会相结合，承接“投资虹吸”，做大总部型、开放型经济。把握日本农产品开放机遇，借助进博会平台加大引进食品、农产品贸易总部。借助 RCEP 项下东盟国家对我国取消或降低摩托车整车进口关税机遇，⁶吸引摩托车、汽车产业链销售类总部集聚。

（三）长三角一体化示范区打好“产业牌”，引导构建“三张图”，打造长三角连接东南亚的制造业枢纽，谋求产业新动能

长三角生态绿色一体化发展示范区将国家战略与区域发展战略相融合，着力打好“产业牌”，打造长三角连接东南亚的制造业枢纽，培育国际竞争新优势。

一是建立长三角“外贸地图”，用好自贸协定优惠政策，推动地区经济增长。长三角各市应结合自身进出口结构充分利用区域累积规则，深入研究关税减让安排，指导企业用好自贸协定优惠政策，更好实现地区经济增长。

二是建立“东盟产业链地图”，监测地区产业链再调整布局，增强产业链供应链自主可控能力。长三角是中国制造业重地，

长三角城市群在应对隐藏风险，如产业外溢、产业转移速度加快等风险时，可结合生产布局提前谋划供应链优化调整，利用开放大市场进一步增强产业链供应链自主可控能力，以应对可能出现的来自国际市场的冲击。

三是建立“制造服务网络地图”，构建与制造业研发、设计、批发零售等环节相关的服务网络，带动产业链整体能级跃升。RCEP 带动货物贸易增长的同时，将极大激发对制造业相关服务的需求，为制造业相关服务网络带来发展机遇，推动地区服务业提质升级，实现经济高质量发展。

参考文献：

- [1]张国军. 亚太区域经济合作机制变迁与中国对策研究[D]. 对外经济贸易大学, 2016.
- [2]沈铭辉, 李天国. 区域全面经济伙伴关系：进展、影响及展望[J]. 东北亚论坛, 2020, 29(3):102-114, 128.
- [3]张彦. RCEP 区域价值链重构与中国的政策选择——以“一带一路”建设为基础[J]. 亚太经济, 2020(5):14-24, 149.
- [4]钱进. RCEP 的经济效应及产业产出分析[J]. 国际商务研究, 2021, 42(1):86-96.
- [5]李新兴, 蔡海龙, 蔡松锋, 谢家琦. RCEP 未来发展前景及潜在影响研究——基于 GTAP 模型[J]. 宏观经济研究, 2020(7):165-175.
- [6]张礼卿, 孙瑾. RCEP 投资便利化条款及其影响[J]. 长安大学学报(社会科学版), 2021, 23(2):24-29.

注释：

- 1 五大领域中, 制造业开放水平整体较高, 壁垒较少。农业、林业、渔业、采矿业各方通常规定在满足一定条件下实行市场准入。
- 2 主要包括涉及国家主权安全、重要基础设施以及行使政府职能的相关服务。
- 3 采用正面清单的 8 个成员国分别是中国、新西兰、柬埔寨、老挝、缅甸、菲律宾、泰国和越南。澳大利亚、日本、韩国、文莱、印尼、马来西亚和新加坡 7 国对于所有类型服务贸易和投资均采用负面清单。
- 4 其中, 老挝、柬埔寨、缅甸为 12 年。
- 5 其中, 老挝、柬埔寨、缅甸为 15 年。
- 6 如在 RCEP 项下, 印度尼西亚就摩托车 31 个税目给予中方零关税待遇, 31 个税目占全部税目的 88.5%。