

东亚一体化视角下的《区域全面经济伙伴关系协定》:守成与创新

陈绍锋

内容提要 2020年底,东盟10国和中、日、韩、澳、新西兰共15国正式签署《区域全面经济伙伴关系协定》。通过分析该协定与东亚其他经贸安排所呈现的“东亚特色”的异同,可以发现该协定在保持传统的同时,又有一些创新。从内容上看,《区域全面经济伙伴关系协定》延续了注重市场开放的规则重点,但拓展了议题的广度和深度。协定延续了“东盟方式”中决策遵循协调一致的原则,但又具有“硬性区域主义”的特征,建立了相关的监督执行、补偿和争端解决机制;从过程来看,该协定坚持“东盟中心性”,但却实现了部分的历史性突破;从前景来看,该协定与东亚其他经贸安排面临的挑战相似。概言之,它是介于传统与现代、东亚特色和欧式制度主义的经济安排;既契合了东亚实际,又对新型自贸协定的新动向有所关照。

关键词 国际政治经济学 《区域全面经济伙伴关系协定》(RCEP) 东亚一体化 区域一体化 东亚特色

* 陈绍锋:北京大学国际关系学院副教授。(邮编:100871)

** 感谢《国际政治研究》匿名审读专家的意见和建议,文章疏漏和不足之处概由笔者负责。

在多边贸易谈判陷于停顿,全球经济因受严重疫情打击之际,2020年11月15日,东盟10国和中国、日本、韩国、澳大利亚、新西兰共15个亚太国家正式签署《区域全面经济伙伴关系协定》(Regional Comprehensive Economic Partnership, RCEP)。该协定2012年由东盟发起,历经八年共计31轮正式谈判。协定的签署引起全球广泛关注,不仅因为它是迄今为止全球经济规模最大的超大型自贸协定,给单边主义和经济民族主义带来重大冲击,而且还因为协定的签署是在美国对华极限施压,以及美国新旧政府交替的大背景下中国加入的第一个多边经济协定,同时标志着东亚区域整合迈出历史性的一步。

学界和政策界多关注《区域全面经济伙伴关系协定》的经济及地缘政治的影响,但各方对这一协定的经济影响争议甚大。一种观点认为其胸无大志,其意义至多只是象征性的。《外交政策》称《区域全面经济伙伴关系协定》实际上是一种“中国风格”的贸易协议:“老调重弹而又缺乏效力。”^①与之相反的看法则强调《区域全面经济伙伴关系协定》将产生显著的经济影响,广为引用的是彼得森国际经济研究所(Peterson Institute for International Economics, PIIE)的一项研究,认为《区域全面经济伙伴关系协定》将为成员国的国内生产总值(GDP)带来0.2%的长期增长,并在未来十年使全球经济规模增加1860亿美元,而《全面与进步跨太平洋伙伴关系协定》(Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership, CPTPP)可提高1470亿美元;贸易战使该协议更具价值,因其将提升东亚国家间的相互依存,成员国间的贸易因此将增加4280亿美元。^②中国学者大多对《区域全面经济伙伴关系协定》持乐观看法,认为其实施对全球贸易、区域经济和中国构建新发展格局都是重大利好。^③

从秩序竞争的视角看,主流看法认为《区域全面经济伙伴关系协定》帮助中国获得了战略优势,而美国却沦为“输家”,因为这一协定可能对美国的东亚

① Salvatore Babones, “Cutting Through the Hype on Asia’s New Trade Deal,” *Foreign Policy*, December 2, 2020, <https://foreignpolicy.com/2020/12/02/trade-china-asia-rcep-tp/>, 2021-02-12.

② Peter A. Petri and Michael G. Plummer, “East Asia Decouples from the United States: Trade War, COVID-19, and East Asia’s New Trade Blocs,” Working Paper WP20-9, Peterson Institute for International Economics, June 2020, <https://www.piie.com/system/files/documents/wp20-9.pdf>, 2021-02-06.

③ 沈铭辉、郭明英:《大变局下的〈区域全面经济伙伴关系协定〉:特征、影响与机遇》,《当代世界》2021年第1期;张天桂:《RCEP:特点、问题与前景》,《国际展望》2021年第2期;平力群:《亚太区域经济一体化的步伐:以RCEP为中心》,《亚太安全与海洋研究》2020年第6期。

合作主导权形成制约和平衡；^①让中国获得一些加强其区域地位的关键方式，且是美国在亚太地区影响力下降的信号。^②更乐观的看法是将其视为以中国大陆为中心的东亚贸易体系的秩序回归，^③甚至反映了一种“中华治世”(Pax Sinica)，欲将整个东亚地区整合进中国领导下的全球秩序。^④

争议的产生既源于价值观的差异，又源于人们对这一协定的认识偏差。要客观评价其影响，就需要准确把脉这一协定的定位和特征。与本地区为数众多的一体化协定相比，^⑤《区域全面经济伙伴关系协定》是其“东亚特色”的另一附注，还是一种革新？将这一协定与一体化实践的“东亚特色”相比照，可以更清晰地认识前者的特性和发展潜质，更深入地洞察东亚地区经济一体化的全景，审视其发展的驱动力和面临的挑战。

根据美国密西根大学教授芭芭拉·凯里迈诺斯(Barbara Koremenos)、芝加哥大学教授查尔斯·利普森(Charles Lipson)和牛津大学教授邓肯·斯奈德(Duncan Snidal)的观点，国际制度的特征主要体现为成员资格、议题范围(即国际机制覆盖哪些议题)、集中程度(即一些重要的组织任务是否由单一焦点实体执行)、控制方式(即集体决定是如何做出的，特别是投票机制)和灵活性(即组织规则和程序如何适应新情势)等，但也包括其他重要的组织维度。^⑥这一概括有助于理解国际制度的特征，但它仅是对制度现状特征的静态描述，没有动态的过程特征的追踪。如果仅停留于此，人们就无法知晓这一现状是如何造成的，又将向何方演进。因此，有必要对过去如何导向这一结果的过程及其未来演进加以关注。对东亚经济一体化而言，仅从其现状特征的维度进行评估还容易得出东亚一体化失败或者技不如欧盟等其他区域的结论。鉴于

① 郑学堂、庄芮：《RCEP的动因、内容、挑战及中国对策》，《东南亚研究》2014年第1期。

② The Editorial Board, "Asia Deal Is Wake-up Call for Free Trade," *Financial Times*, November 17, 2020, <https://www.ft.com/content/9aa4c467-2cba-49e1-ade9-f349fe4c9e52>, 2021-02-03.

③ 王雪莹、翟东升：《日本重回亚洲，中美关系波澜再起！RCEP：千年来中国主导的东亚贸易体系归位》，《新财富》2020年12月14日，<http://www.xcf.cn/article/76069ceb3db911eba5e27cd30ac30fda.html>, 2021-05-07。

④ David Fickling, "Welcome to the Might-Is-Right Global Trade Era," *Bloomberg*, Nov. 16, 2020, <https://www.bloomberg.com/opinion/articles/2020-11-16/rcep-pact-reflects-return-to-might-is-right-global-trade-era>, 2021-02-03.

⑤ 根据世贸组织的统计，在东亚地区，已通告该组织的区域内商品和服务贸易协定数目有19个，而东亚国家和地区与区域外国家达成的双边和复边经贸协定高达69个。数据来源：WTO, "Regional Trade Agreements Database," <http://rtais.wto.org/UI/PublicSearchByCr.aspx>, 2021-05-07。

⑥ Barbara Koremenos, Charles Lipson and Duncan Snidal, "The Rational Design of International Institutions," *International Organization*, Vol.55, No.4, 2001, pp. 761-799.

此,本文尝试建立一个研究东亚一体化的“东亚特色”的分析框架。“东亚特色”是指东亚的区域经济一体化发展现状,以及地区相关国家在推动一体化过程中所呈现的与其他地区(主要指北美、西欧)一体化实践的不同特点。故此,它既有对结果特征的描述,也有对过程特征的再现。具体而言,论文将从三大维度来分析一体化的“东亚特色”,即着重现状维度的芭芭拉五要素,过程维度的“东盟方式”和阻碍东亚一体化发展的主要症结,以及前景维度下东亚一体化的发展前景及面临的挑战。当然,“东盟方式”在前两个维度下存在一定的重复,因为它既是过去推动东亚一体化的方式,也是一种对该地区一体化状态(包含对芭芭拉等枚举的其他三要素即集中程度、控制方式和灵活性)的描述。

尽管对东亚经济一体化的特点概括存在一定的争议,但主流观点认为,“东亚特色”在现状维度下,主要指一体化协定成员国的混杂性和跨洲性,协定广度与深度的有限性和所谓的“软性地区主义”,即卡赞斯坦所称的一种“自下而上主要由市场驱动的网络型的一体化”,而非基于正式规则或制度;^①在过程维度下,“东亚特色”主要指小马拉大车的“东盟方式”以及阻碍本地区一体化进展的主要症结在于域外大国的杯葛和中日主导权之争;而在前景维度下,东亚一体化面临的挑战包括安全合作与经济合作的不同轨,本地区对外部市场的严重依赖,协定的低利用和弱执行问题,各机制相互竞争等。本文将依据这些维度对《区域全面经济伙伴关系协定》进行检视,评估其对“东亚特色”的坚守与创新。

研究表明,《区域全面经济伙伴关系协定》既部分承袭了过去东亚一体化实践所体现的“东亚特色”,但在内容和方法上,又有新的突破,可视为是介于传统与现代、东亚特色和欧式制度主义的一种经济安排。本文将采用文本分析法和比较分析法进行研究,分析意在诠释该协议文本的深层涵义和功能,而比较分析意在通过该协定与传统一体化实践的“东亚特色”的对比,揭示《区域全面经济伙伴关系协定》在何种意义上是对传统的延续,在何种意义是一种创新。文章的第一部分和第二部分分别从成员国与议题视角下的“东亚特色”,以及现状维度下的“东盟方式”来审视该协定;第三部分从过程维度探讨“东盟

^① Peter J. Katzenstein, “Introduction: Asian Regionalism in Comparative Perspective,” in Peter J. Katzenstein and Takashi Shiraiishi, eds., *Network Power: Japan and Asia*, Ithaca: Cornell University Press, 1997.

中心性”以及困扰东亚区域一体化的主要症结；第四部分小结学界对这一协定的前景看法及东亚区域整合面临的挑战的视角来观察《区域全面经济伙伴关系协定》。

一、《区域全面经济伙伴关系协定》与成员国 及议题视角下的“东亚特色”

相比其他区域一体化，东亚的地区一体化实践有其鲜明的特色，而《区域全面经济伙伴关系协定》既有对“东亚特色”的坚守，亦有所突破。

第一，《区域全面经济伙伴关系协定》是当前东亚国家参与数量最多的自贸协定。单从成员分布来看，长期以来，东亚地区的一体化呈现的仍是碎片化图景，并不存在囊括地区内多数国家和地区在内的一体化协定，而《区域全面经济伙伴关系协定》是目前为止东亚国家参与数量最多的自贸协定。在东南亚，存在东盟；在东北亚，囊括中日韩三国的一体化协定仍缺位。东亚地区的一体化几乎都有区域外的国家参与其中。这一特点使研究者难以使用某一位词来确切表述所指代的区域，而通常只能使用更宽泛的“亚太”概念。例如，从地理位置上说，澳、新不属于亚洲；东亚难以指代包括印度在内的区域一体化。美利坚大学教授迈尔斯·卡勒(Miles Kahler)将这种打破地理界限的区域一体化定义为“志同道合的混边主义”(pluri-lateralism of the like-minded)，即目标相互一致的较小规模的政府集团，为追求这些目标而接受相关责任，但这些集团无须是地理意义上的。^①以成员国数目而论，如下页图所示，亚太经合组织(APEC)无疑是本地区最大的一体化组织，但缅、老、柬并未加入。同样，《区域全面经济伙伴关系协定》成员国也不限于东亚国家，而是包括域外的澳、新。不能说该协定是首个覆盖中、日、韩三国的自贸协定，但它包括的东亚国家数量要高于亚太经合组织，且一体化程度远高于后者。

第二，《区域全面经济伙伴关系协定》进一步推动了东亚地区在对话机制和交流平台等方面制度建设。东亚地区存在很多对话机制和交流平台，但缺乏统一的制度框架，尽管《区域全面经济伙伴关系协定》没有完全解决这一问

^① [美]迈尔斯·卡勒：《从比较的角度看亚太的地区主义》，载王正毅等主编：《东亚区域合作的政治经济分析：制度建设、安全合作与经济增长》，上海人民出版社2007年版，第89页。

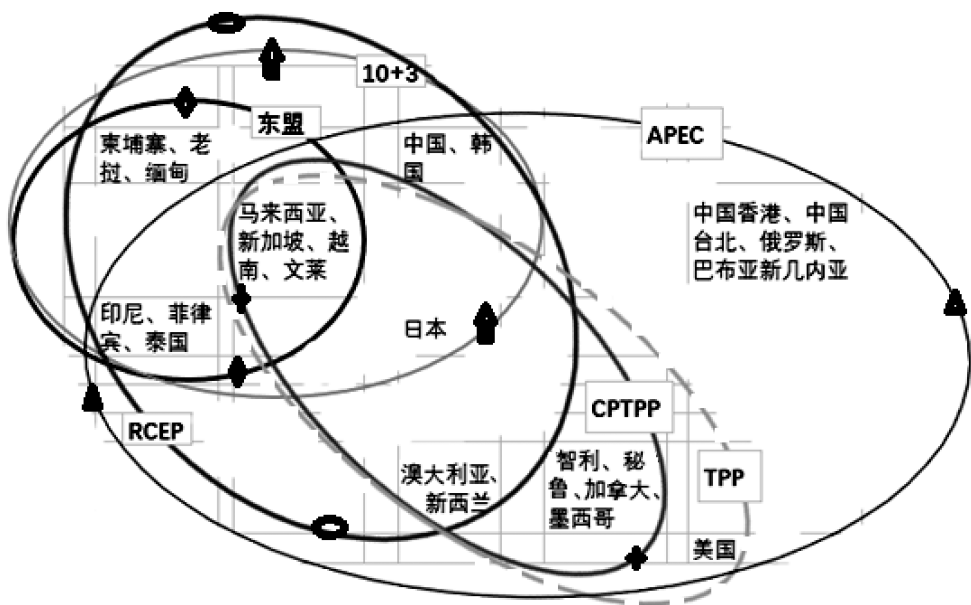


图 东亚各区域一体化机制的成员构成图

资料来源:笔者自制。

题,但却为实现这一目标大大迈进了一步。经济上,除“10+1”“10+3”和“10+6”等对话机制和众多的双边贸易协定,还存在亚太经合组织、中国—东盟自贸区、《全面与进步跨太平洋伙伴关系协定》等多边协定。这些机制有助于东亚的区域经济整合,但也形成了大量相互重叠的自贸协定网络,导致错综复杂的“意大利面碗效应”,大大增加了企业进行经贸合作的成本。由于缺乏统一的制度框架,在东亚涌现的各种形式的自贸协定安排呈现出一体化和分解同时并存的双向过程,使得泛区域层次的一体化在短期内很难实现。^①

在东盟领导下,《区域全面经济伙伴关系协定》力图整合既有的东盟与其六个贸易伙伴签订的五个不同版本的自贸协定(印度后来退出),大幅减少了各自贸协定间的差异及其所带来的“意大利面碗效应”,有效降低区域内市场主体的合规成本;采用负面清单推进投资自由化,提高商业环境的透明度和可预测性。因为诸多例外的存在,这一协定的问世没有完全解决统一的制度框架问题,但它却朝上述目标大大迈进了一步,助力区域内经贸规则的优化以及

^① 王兰、鲁萍:《缺乏统一制度框架的东亚经济一体化》,《教学与研究》2008年第3期。

整体营商环境的改善。

第三,从自贸协定涉及的议题范围来看,《区域全面经济伙伴关系协定》既有“东亚特色”的坚守,也有内容上的创新。当然,所谓“东亚特色”总是相对的。就其“坚守”而言,乃指该协定与众多存在于东亚地区的经贸安排一样,其关注重点仍放在市场开放。就协定覆盖的议题范围来看,与东亚国家签订的其他自贸协定相比,这一协定涉及的范围更广,不仅覆盖传统自贸协定所重点关注的货物贸易和投资议题,而且涵盖了新一代自贸协定所重点关注的议题,包括服务贸易、电子商务、数字贸易、金融、电信、中小企业与经济技术合作等,甚至纳入竞争政策、政府采购和自然人移动等过去视为高度敏感的事关主权独立的政策领域。对绝大多数东亚国家来说,这些“主权让渡”都是前所未有的。当然,与《全面与进步跨太平洋伙伴关系协定》相比,《区域全面经济伙伴关系协定》的议题范围更小(参见下表)。协定在服务贸易、投资和电子商务领域覆盖的内容较为有限,而对劳工、环境、国企、透明度和反腐败议题基本没有涉及,在农业方面的减税也有一定的限度。例如,日本对其“政治敏感”的农产品(稻米、牛肉、猪肉、奶制品和糖)仍维持较高的进口关税,而这些农产品关税在《全面与进步跨太平洋伙伴关系协定》下都得以减让。

表 《区域全面经济伙伴关系协定》和《全面与进步跨太平洋伙伴关系协定》覆盖议题的区别

关键议题	《全面与进步跨太平洋伙伴关系协定》章节	《区域全面经济伙伴关系协定》
服务贸易	10、11、13	有限覆盖
投资	9	有限覆盖
电子商务	14	有限覆盖
农业	第2章C节	有限覆盖
劳工	19	无
环境	20	无
国企	17	无
透明度和反腐败	26	无

资料来源:Cited from Juita Mohamad and Calvin Cheng, “The Regional Comprehensive Economic Partnership (RCEP): What This Means for ASEAN and Malaysia,” Institute of Strategic and International Studies, Malaysia, November 17, 2020, <https://www.isis.org.my/2020/11/17/the-regional-comprehensive-economic-partnership-rcep/>, 2021-03-02。

第四,《区域全面经济伙伴关系协定》的议题有进一步的深化和拓展。

首先,在货物贸易的自由化水平方面,《区域全面经济伙伴关系协定》生效

后区域内90%以上的货物贸易将最终实现零关税,这一比例与当前中国—东盟自贸区下的零关税比率相当,高于世贸组织的85%,低于《全面与进步跨太平洋伙伴关系协定》的99%(其中日本95%);但中国—东盟自贸区经过十年“黄金时期”才实现90%的比率,而《区域全面经济伙伴关系协定》尚需时日,但最晚需在10年内降税到零。从另一角度来看,《区域全面经济伙伴关系协定》的零关税比率又明显高于中国—东盟自贸区以及东盟其他的“10+1”自贸协定刚启动时的比率。^①

其次,在原产地规则方面,该协定的创新之处在于:一是使用区域累积原则,允许产品原产地的价值成分在15个成员国内进行累积。按照此前“10+1”自贸协定原产地规则不能算作某一国原产的产品,根据这一规定,在经过区域价值汇总后,有可能被认定为《区域全面经济伙伴关系协定》区域原产,享受《区域全面经济伙伴关系协定》优惠关税。此举有利于鼓励产业链在本区域内充分延展;二是在传统原产地证书之外,协定允许经核准的出口商声明以及出口商的自主声明。此举将推动原产地声明制由官方签证机构的签发模式转变为企业信用担保的自主声明模式,有助于各成员国节省行政管理成本及降低企业的经营成本,并提高货物的通关时效。^②

再次,在投资方面,15个缔约方都采用市场准入的负面清单制,对农业、林业、渔业、制造业和采矿业做出较高水平的开放承诺。在投资设立、取得、扩大、管理、经营、运营、出售或其他处置方面,每一缔约方给予另一缔约方投资者于国民待遇和最惠国待遇。^③ 这些措施大大提高了政策透明度,有助于改善区域内的投资环境。

最后,在服务贸易方面,15个成员国均做出了高于各自“10+1”自贸协定水平的开放承诺。包括日、澳、韩、印、新、马、文7个成员采用负面清单制承诺,而其余八个国家采用正面清单承诺,但需于协定生效后六年内转化为负面清单。^④ 因此,鉴于东亚国家巨大的差异性,《区域全面经济伙伴关系协定》的

① 以上数据根据商务部:《商务部国际司负责同志解读〈区域全面经济伙伴关系协定〉(RCEP)之二》,2020年11月16日, <http://www.mofcom.gov.cn/article/news/202011/20201103016087.shtml>, 2020-12-29;商务部:《中国—东盟自贸区建成10周年观察》,2020年11月26日, <http://www.mofcom.gov.cn/article/i/jyjl/j/202011/20201103018812.shtml>, 2020-12-29。

② 商务部:《商务部国际司负责同志解读〈区域全面经济伙伴关系协定〉(RCEP)之二》。

③ 《区域全面经济伙伴关系协定》(RCEP),第十章 投资,第3条和第4条。

④ 商务部:《商务部国际司负责同志解读〈区域全面经济伙伴关系协定〉(RCEP)之二》。

开放水平尽管不及《全面与进步跨太平洋伙伴关系协定》，但相比现有的“10+1”协定，它已然是一大进步，也是比较契合东亚实际的务实之举。

二、《区域全面经济伙伴关系协定》与东亚一体化的“东盟方式”

东亚国家在本地区的一体化实践中逐渐发展出符合亚洲实际的“东盟方式”(ASEAN way)，这种方式在集中度、控制方式和灵活性方面明显有别于欧洲一体化和建立北美自贸区的方式。尽管东盟官方并没有对“东盟方式”进行明确界定，但无论是东盟的政策制定者还是相关研究者，都认可并频繁使用这一术语。^①“东盟方式”的成型，一方面，植根于本地区国家在语言、文化、历史、发展水平和政治经济体制等方面的多元化需求；另一方面，也满足了它们基于被殖民的历史记忆而倍加珍视主权独立的需求。^②

但《区域全面经济伙伴关系协定》并非简单地沿袭“东盟方式”，^③而是在此基础上又有新的突破。第一，协定对“东盟方式”灵活性原则的突破，即具有“硬性区域主义”特征，成为一种正式的制度安排。在东盟 20 世纪 90 年代前的一体化实践中，灵活性原则集中体现为“非正式性”和“松散性”的特点，即东盟国家在进行区域合作时多偏好非正式的制度安排，主要采用声明、宣言、总体规划 and 行动计划等较为松散灵活的形式，而非采用更为正式的、法律化的工作方式。东盟希望通过这种灵活性，可以顾及成员国的多样性和差异性，避免引起相互间的冲突。对于成员国间的矛盾和冲突，东盟秉持和平解决、不干涉、安静外交、相互尊重和容忍的原则。^④但自 20 世纪 90 年代以来，东盟提出建

① 例如，东盟前秘书长塞韦里诺和索林，以及东南亚研究著名学者阿查亚都经常提及“东盟方式”，参见〔菲律宾〕鲁道夫·C. 塞韦里诺：《东南亚共同体建设探源：来自东盟前任秘书长的洞见》，王玉主等译，北京：社会科学文献出版社 2012 年版；Rodolfo C. Severino, “The ASEAN Way and the Rule of Law,” address at the International Law Conference on ASEAN Legal Systems and Regional Integration, sponsored by the Asia-Europe Institute and the Faculty of Law, University of Malaya Kuala Lumpur, September 3, 2001, https://asean.org/?static_post=the-asean-way-and-the-rule-of-law, 2020-12-25; Amitav Acharya, *Constructing a Security Community in Southeast Asia: ASEAN and the Problem of Regional Order*, London: Taylor & Francis Ltd, Routledge, 2014, 3rd Revised Edition.

② 徐立波、虞群：《“东盟方式”的发展演变》，《东南亚之窗》2005 年第 1 期，第 47—48 页。

③ 北京大学国际关系学院王正毅教授将“东盟方式”概括为灵活性、协商一致和政府间合作的原则和特征，参见王正毅：《东盟 50 年：走出边缘地带发展的困境了吗？》，《世界政治研究》2018 年第 1 期，第 47—52 页。

④ J. Haacke, *ASEAN's Diplomatic and Security Culture*, London: Routledge Curzon, 2003.

设“东盟自由贸易区”和“东盟共同体”,开启了其制度建设的步伐。灵活性原则主要体现为允许成员国以不同的时间表完成一体化设定的目标。例如,为实现东盟自由贸易区,1994年9月,东盟经济部长会议提出在2003年1月1日前对东盟内部贸易征收的关税降低到5%以下,但允许越南将其关税减让时限推迟至2006年,而柬、缅、老三国更可延至2008年。

道格拉斯·诺思将制度分为正式约束和非正式约束,前者是指“政治(及司法)规则、经济规则和合约。这些规则可以作如下排序:从宪法到成文法与普通法,再到明确的细则,最终到确定制约的单个合约,从一般规则到特定说明书,”而非正式约束包括“行为规范、行为准则和习惯”。^①因此,正式制度是一种以某种明确的形式确定下来,并有保障实施的监督和强制机制;而非正式制度更多的是指对人的行为不成文的规范和限制。构成正式制度所需的三大要素包括:强制功能(即通过强制性的协定阻止行为体的相互背叛或免费搭车行为)、监督功能、预期和补偿功能(即通过资源共享消除国际合作中因不确定性的存在而导致成员国对合作信心不足的问题)。^②可以说,东亚一体化的一个重要特点是“软性区域主义”(soft regionalism),这与欧盟的硬性区域主义形成鲜明对比。软性区域主义一在于它的低制度化和低法律化,一体化组织所做的任何决议很难上升为对成员国有约束力的制度规范,任何决议的通过需要成员国的一致同意。二在于其开放性,即加入的门槛较低,且能随时退出。三在于决议的执行缺乏奖惩机制,是否及如何执行完全取决于成员国的自觉。

尽管《区域全面经济伙伴关系协定》尚需各成员国立法机构的批准,但一旦付诸实施,它就不是一种松散的、非正式的制度安排,而是一种正式的制度安排,具有“硬性区域主义”的特征,这也是该协定对“东盟方式”的重要突破,其因在于它包含了正式制度所需的三要素:首先,《区域全面经济伙伴关系协定》规定应当遵循每一签署方依照其各自适用法律程序核准、接受或批准。^③因此,作为一份由相关成员国政府签署,并由其立法机构背书的正式协定,《区域全面经济伙伴关系协定》属于正式制度。它所规定的贸易、投资、知识产权、电子商务等条款内容均适用于各成员国,有助于市场主体形成稳定的预期,从

① [美]道格拉斯·诺思:《制度、制度变迁与经济绩效》,刘守英译,上海三联书店1994年版,第49—63页。

② 王正毅:《国际政治经济学通论》,北京大学出版社2010年版,第285—286页。

③ 《区域全面经济伙伴关系协定》(RCEP)第二十章 最终条款,第六条。

而减少交易费用,这与亚洲经合组织仅作为地区经济论坛的性质是完全不同的;其次,《区域全面经济伙伴关系协定》建立了相应的监督和执行机制。为保障协定的实施,约定每年召开《区域全面经济伙伴关系协定》部长会议,考虑与该协定相关的任何事项;设立由各缔约方指定的高级官员组成的《区域全面经济伙伴关系协定》联合委员会,其主要职能包括:考察与协定的实施、执行、修改、解释等有关的事宜,并设立秘书处及对其进行监督等;^①再次,《区域全面经济伙伴关系协定》设立了相关补偿机制。协定专门开辟“贸易救济”一章,建立了“保障措施”和“反倾销和反补贴税”两部分内容。在保障措施方面,协定设立了过渡性的保障措施制度,对各方因履行协议降税而遭受损害的情况提供救济;而在反倾销和反补贴调查方面,协定规范了书面信息、磋商机会、裁定公告和说明等做法,试图提升贸易救济调查的透明度和正当程序。^② 协定还另立“经济技术合作”章节,规定各方将合作实施技术援助和能力建设项目,促进协定更加包容和高效地实施,尤其是照顾最不发达成员的发展需要,促进各方充分利用协定发展本国经济,不断缩小成员间发展差距。^③ 最后,协定还建立了相关的争端解决机制。这套机制强调磋商解决,可在各个阶段进行,在核心原则上与世贸组织的相关机制类似,但在争端解决效率上又高于后者。特别值得注意的是,《区域全面经济伙伴关系协定》没有设置上诉程序,针对不同议题所建立的专家组具有较高的权威性,其裁定是最终的、有约束力的,且是可执行的。这是该协定与众多东亚自贸协定的重要不同。

当然,鉴于各缔约方经济发展水平的差异性,协定也允许更不发达国家对其国内某些脆弱产业实施保护和享受更长的过渡期;为文莱、柬埔寨、老挝、缅甸等国进行国内立法和完善监管体系提供了过渡期。

第二,《区域全面经济伙伴关系协定》很大程度上继承了“东盟方式”的协商一致原则。这一原则被视为东盟决策过程中最为核心的原则,也是东盟在决策机制方面区别于欧盟的重要方面。欧盟是民族国家将部分主权让渡给超国家机构的产物,它在诸多领域拥有超国家管辖权。作为一种具有法律约束力的、正式的国际机制,欧盟的决策过程不仅允许包括超国家机构、成员国政府、次国家政府、利益集团等多主体、多层次的参与,而且引入了多数表决制。

① 《区域全面经济伙伴关系协定》(RCEP)第十八章 机构条款,第三条。

② 《区域全面经济伙伴关系协定》(RCEP)第七章 贸易救济。

③ 《区域全面经济伙伴关系协定》(RCEP)第十五章 经济技术合作。

可以说,制度创新与制度化是欧洲一体化的重要特征,而其制度设置和决策机制是欧盟运转的核心。^①与欧盟不同,东盟既没有超主权的国际机构,东盟峰会的声明和决议也没有法律效力的强制性。东盟成员国参与一体化进程是希望以“一个大家都感到舒适的速度”进行合作,“其意思是最不情愿或最缺少信心的成员允许的速度前进”。^②

除了协定本身的生效条件,《区域全面经济伙伴关系协定》其他决策均遵循协调一致的原则。协定的生效无须所有成员国的一致同意,而仅需要15个成员中的9个及以上成员的批准,其中包括至少6个东盟成员国和其他5个成员国中的至少3个。这一做法与《全面与进步跨太平洋伙伴关系协定》类似。

一旦《区域全面经济伙伴关系协定》生效之后,其决策均依照协调一致的原则进行。首先是协定的修正,要求所有缔约方均以书面形式通报保管方,其已依据各自适用法律程序批准该项修正,且自修正之日起60天后生效,或在缔约方同意的其他日期生效。^③其次是协定各个层级的机构决策,包括部长会议“应当以协商一致的方式做出决定”;^④“《区域全面经济伙伴关系协定》联合委员会应当以协商一致的方式对任何事情做出决定”。^⑤协定还要求:联合委员会应当在其第一次会议中设立货物委员会、服务和投资委员会、可持续发展委员会以及商业环境委员会四个附属机构,但联合委员会可以设立其认为必要的其他附属机构。各附属机构“应当以协商一致的方式对职能范围内的事项做出决定”。协定特别附注指出:“如出席会议的任何缔约方未对拟议决定提出异议,则应当视为附属机构以协商一致的方式做出决定。如一缔约方未出席会议,该决定应当向该缔约方散发供其考虑,在需要时寻求澄清,并且该缔约方可以在该决定发布后14天内表达其承认。”^⑥上述条款均表明:《区域全面经济伙伴关系协定》在决策方面奉行协调一致的原则,这也意味着任一成员国的反对都将导致任一多数缔约方同意的决定的流产。

第三,《区域全面经济伙伴关系协定》体现了“东盟方式”的政府间合作特

① 邢瑞磊:《比较视野下的欧盟政策制定与决策:理论与模式》,《欧洲研究》2014年第1期,第127—140页。

② 〔菲律宾〕鲁道夫·C. 塞韦里诺:《东南亚共同体建设探源:来自东盟前任秘书长的洞见》,第18—22页。

③ 《区域全面经济伙伴关系协定》(RCEP)第二十章 最终条款,第四条。

④ 《区域全面经济伙伴关系协定》(RCEP)第十八章 机构条款,第一条。

⑤ 《区域全面经济伙伴关系协定》(RCEP)第十八章 机构条款,第四条。

⑥ 《区域全面经济伙伴关系协定》(RCEP)第十八章 机构条款,第七条。

征。东盟方式的第三个特征是东盟合作主要是政府间的合作,各成员国在发展和处理相互关系时具有明显的精英主义和国家主义倾向。精英主义倾向意味着成员国领导人对手中的权柄充满自信,东盟合作主要依赖他们的私交、信任和非正式沟通,信奉“安静外交”,基于共识和运用非冲突的方式来处理问题,^①故此他们反对建立有法律约束力的超国家机构。而坚持“不干涉”原则是国家主义倾向的突出体现。与之相对照,《区域全面经济伙伴关系协定》也具有明显的精英主义和国家主义色彩,在其谈判和签署阶段,协定主要是政府间合作的产物。然而,一旦该协定付诸实施,不能说其精英主义和国家主义色彩就此完全消退,但这一成色应该让位于市场主体。可以说,决定其成败的最终将主要取决于各国的企业和消费者。

三、《区域全面经济伙伴关系协定》与 过程视角下的“东亚特色”

从过程维度来看,导致一体化发展现状的动力主体和障碍因素同样值得关注。国际关系中的现实主义和政府间主义理论都强调一体化过程中大国的作用。地区内是否存在领导者,常被视为决定区域一体化能否成功的关键要素之一。^②领导者的作用在于:打破格局,协调参与各方利益,以及引导和带动市场的发展,推动市场价值的形成。^③在推动北美自由贸易区的建立及其后的革新中,美国的主导力量是不争的事实;在欧洲,法德和解后形成的“法德轴心”被视为是推进欧洲一体化进程最重要的领导力量;而巴西和阿根廷引领南美洲的一体化进程。在东亚,一体化进程是由东盟,而非大国推动的。

东亚的区域整合很大程度上体现了“东盟中心性”(ASEAN Centrality)的特征,《区域全面经济伙伴关系协定》也是“东盟中心性”的反映。特殊区情使得东亚难以复制欧盟或北美“大国驱动”的区域整合模式。经过多年探索,东

^① Daniel Seah, "I. The ASEAN Charter," *The International and Comparative Law Quarterly*, Vol. 58, No.1, Jan. 2009, p. 199.

^② Walter Mattli, *The Logic of Regional Integration: Europe and Beyond*, New York: Cambridge University Press, 1999, pp. 41-67; Douglas Webber, "Two Funerals and a Wedding? The Ups and Downs of Regionalism in East Asia and Asia-Pacific after the Asian Crisis," *The Pacific Review*, Vol.14, No.3, 2001, pp. 339-372.

^③ 方壮志:《区域领导者与区域经济一体化》,《世界经济》2002年第12期,第55—60页。

亚国家在推动地区合作进程中发展出一种“东盟中心性”，即以东盟为中心，依靠东盟组织和领导的“小马拉大车”的整合模式。“东盟中心性”主要是一个外向的概念，与之相对应的“东盟方式”则主要是一个内向型概念。“东盟中心性”包含多个层面的意思，既指东盟在东亚（或亚太）地区机构中处于核心地位，又指在东亚区域主义者的论辩和关于东亚地区合作的变化的规范和机制中东南亚居于轴心位置，^①还指通过与外来伙伴的合作，东盟在建构和巩固东亚（亚太）地区的多边合作框架中发挥中心或掌舵手的角色。^② 美利坚大学教授阿米塔·阿查亚（Amitav Acharya）认为，东盟中心性并非仅就东南亚而言，亦非否定其他国家的作用，它其实更关乎亚太地区一体化和地区架构的动力问题；更具体地说，东盟为更广阔的亚太地区合作提供了平台，如果没有东盟，“10+3”、东盟地区论坛和东亚峰会等地区机制均不可能创立。^③ 与“东盟中心性”相对应的，是东亚国家在本地区的一体化实践中逐渐发展出符合东亚实际的“东盟方式”，如前所述，这种方式明显有别于欧洲一体化和建立北美自贸区的方式。

尽管“东盟中心性”受到内外部的挑战，^④但《区域全面经济伙伴关系协定》没有跳脱“东盟中心性”。一方面，该协定是由东盟发起和推动，并得到其他六个国家赞成和支持。为应对《跨太平洋伙伴关系协定》的冲击，促进东亚经济一体化进程，东盟在2011年2月的第18次东盟经济部长会议上首次通过了建立区域全面经济伙伴关系的草案，并在2011年11月第19次东盟领导人会议正式批准了这一草案；另一方面，该协定是以四个“10+1”的自贸协定文本为基础，将四个文本（即东盟分别与中、日、韩及澳、新的自贸协定）化四为一的结果，旨在构建一个涵盖“10+5”的高质量、全面、现代、互利互惠的区域自由贸易协定。《区域全面经济伙伴关系协定》的“东盟中心性”还表现在以下协定内

① Amitav Acharya, “The Myth of ASEAN Centrality?” *Contemporary Southeast Asia*, Vol. 39, No. 2, January 2017, p. 274.

② H. Nishimura, et al., “Strengthened ASEAN Centrality and East Asia Collective Leadership: Role of Japan-ASEAN Cooperation as Development of Heart-to-Heart Diplomacy”, in S. Tay, et al., eds., *Collective Leadership, ASEAN Centrality, and Strengthening the ASEAN Institutional Ecosystem*, Jakarta: ERIA, 2019, pp. 126-136.

③ Amitav Acharya, “The Myth of ASEAN Centrality?” p. 274.

④ 这些挑战主要来自本地区的大国博弈、中国崛起、东盟内部的凝聚力和领导力等，参见 Amitav Acharya, “Doomed by Dialogue: Will ASEAN Survive Great Power Rivalry in Asia?” in Rozman G. and Liow J., eds., *International Relations and Asia's Southern Tier*, Asan-Palgrave Macmillan Series, Springer, Singapore, 2018.

容：该协定及其任何修订文本应当交存于东盟秘书长，东盟秘书长兹被指定为该协定的保管方；各签署方的核准书、接受书或批准书应当交存于保管方；其他国家或单独关税区可以通过向保管方提交书面申请的方式寻求加入这一协定。^① 协定的签署不仅有助于提升包容性，实现 2025 东盟共同体设想，而且对于加强东盟在地区架构和地区事务中的中心地位是非常重要的一步。^② 当然，也有学者认为，东盟在该协定谈判中的领导力只是“象征性的”，而非具有实质意义。^③

反观大国，它们在东亚一体化中的作用甚至是抑制性的。即便欧洲、北美等其他区域的一体化如火如荼地进行，并在实际中挤压东亚国家的国际竞争力，但东亚的区域一体化却依旧缓不济急。对这一问题存在多种解释，如“贸易结构差异论”“互信不足论”“三心二意论”“主导缺位论”“美国阻挠论”等。^④ 固然有诸多因素横亘其中，但笔者管见，问题症结仍在于域外大国的干涉和内部大国的矛盾，或如中国社会科学院亚太与全球战略研究院研究员李向阳所言：“亚洲区域经济一体化中的区域外国家与区域内国家作用的失衡”。^⑤

作为地区秩序的主导国，美国对于推动东亚区域一体化有着其他国家难以企及的影响力，但对于东亚一体化，美国却情绪复杂。新加坡前总理吴作栋直言：“美国不需要成为东亚地区机制建设的方方面面，但它不能也不应该被排除出东亚。”^⑥ 如果单以制度化程度来衡量一体化成败的话，欧洲得以成功而东亚一体化仍然踟躇不前的一个主要原因，在于作为霸权国的美国对这两个区域一体化不同的态度取向。而美国的态度又与两个地区一体化开启时的国际体系结构密切相关。概言之，美国支持西欧的整合以对付苏联；而对东亚的整合则抱持抵触态度。^⑦ 然而，有关美国对东亚区域一体化的态度取向，国内

① 《区域全面经济伙伴关系协定》(RCEP)第二十章 最终条款,第五条。

② Blake Berger, “What RCEP Means for the Indo-Pacific,” *The Diplomat*, January 1, 2020, <https://thediplomat.com/2019/12/what-rcep-means-for-the-indo-pacific/>, 2021-02-05.

③ Lukas Maximilian Mueller, “ASEAN Centrality under Threat—The Cases of RCEP and Connectivity,” *Journal of Contemporary East Asia Studies*, Vol.8, Iss. 2, 2019, pp. 177-198.

④ 对这些不同观点的介绍，参见吴泽林：《近年中国学界关于东亚一体化的研究述评》，《现代国际关系》2015 年第 10 期。

⑤ 李向阳：《亚洲区域经济一体化的“缺位”与“一带一路”的发展导向》，《中国社会科学》2018 年第 8 期，第 35 页。

⑥ 转引自刘阿明：《东亚共同体建设：关于现状与问题的思考》，《东南亚研究》2010 年第 1 期，第 53 页。

⑦ Mark Beeson, “Rethinking Regionalism: Europe and East Asia in Comparative Historical Perspective,” *Journal of European Public Policy*, Vol.12, Iss. 6, December 2005, pp. 969-985.

学界似有不同看法。一种看法认为,美国并不希望看到东亚高度一体化,而希望在东亚地区维持一种东盟主导、中日互相牵制的局面,以保全美国在东亚地区的主导作用。^① 国际关系学院教授林利民分析了20世纪80年代以来20余年间美国对东亚一体化的立场,认为美国的政策本质是“观望、回避、若即若离甚至不惜或明或暗地加以阻挠”。^② “对于霸权国美国来说,最好的办法就是通过跨区域的机制和双边联盟的办法,把东亚地区可能出现的一体化趋势‘化’掉。”^③ 美国的“军事同盟是东亚区域合作构建迟缓的症结所在”。^④ 另一种观点则认为,美国并非全然反对东亚一体化,而是反对没有美国参与的东亚一体化。北京大学国际关系学院张小明教授强调,美国是从其自身利益决定东亚经济合作的政策取向,美国反对的是封闭性或排除美国的东亚一体化,但对于开放式或包含美国的东亚合作则予以支持。^⑤

客观而言,断言美国自始至终反对东亚一体化,似与史实不符。毕竟,在20世纪90年代,当时的克林顿政府不遗余力地通过亚洲经合组织推进亚太经济体的贸易投资自由化和便利化;奥巴马政府的“亚太再平衡”战略实质是要以美国的方式来整合亚太的经济和安全秩序。面对东亚地区趋于复杂的地缘政治经济形势,美国的战略考量主要包括如下关切:一是东亚一体化的性质和发展方向;二是谁将在东亚一体化进程中发挥领导作用;三是东亚合作架构是否包括美国;四是东亚一体化与本地区现存的其他多边安排的关系;五是东亚一体化是否会削弱美国在本地区的双边同盟结构。^⑥ 依据其战略考量,美国不得不随情势的发展调整其对东亚一体化的战略。当然,有时这种调整也与美国总统的更迭密切相关。但是,美国的利益与东亚国家通过区域整合拓展自己的利益并不一致和同步,相反,美国往往以一己之私凌驾于东亚国家之上。即便是借助《跨太平洋伙伴关系协定》来推动东亚区域整合,也要夹杂本国的战略安全私利或借此打击战略对手,这不可避免地妨碍东亚一体化的推进。综合来看,美国的战略目标是要防止该地区任一国家借助东亚经济一体化而

① 郭才华:《影响东亚区域合作的美国因素》,《产业经济》2012年第7期。

② 林利民:《美国与东亚一体化的关系析论》,《现代国际关系》2007年第11期。

③ 宋伟:《试论美国对亚太区域合作的战略目标和政策限度》,《当代亚太》2010年第5期,第21页。

④ Mark Beeson, “Rethinking Regionalism: Europe and East Asia in Comparative Historical Perspective,” *Journal of European Public Policy*, Vol.12, No.6, December 2005, p. 982; 王胜今、张景全:《东亚军事同盟与区域合作之关系:一种机制视角的分析》,《国际安全研究》2013年第3期。

⑤ 张小明:《美国是东亚区域合作的推动者还是阻碍者?》,《世界经济与政治》2010年第7期。

⑥ 吴心伯:《美国与东亚一体化》,《国际问题研究》2007年第5期,第47—52页。

做强自己,^①特别是反对由中国主导,将自己排除在外的东亚一体化。美国的底线是:如果东亚一体化不能由自己主导和掌控,美国必然出手阻挠。

东亚一体化进展缓慢的另一个原因是域内大国的竞争互斥。作为地区内两个最大的经济体和拥有最大政治影响力的国家,中国和日本被寄予厚望,但后冷战时期的日本却长期对领导东亚地区一体化犹豫不决,及至后来,在需要中日协力推动地区整合之时又相互竞争。“冷战”结束后,东亚区域一体化的构想最早源于马来西亚前总理马哈蒂尔在1990年12月提出的由东盟和中日韩组成“东亚经济集团”(East Asia Economic Group, EAEG)的构想。马哈蒂尔希望由当时经济独傲亚洲的日本来领导东亚区域一体化。但是,日本的战略重心放在世界贸易组织和亚太经合组织,追求全球特别是亚太地区的贸易自由化,因担心此举将导致日美关系恶化,特别是影响其对美出口,日本态度消极,及至公开反对。而美、澳强烈反对一个全部由黄种人组成的经济集团的构想。鉴于美国的态度,1991年10月,东盟提议将建立“东亚经济集团”改为更务虚的东亚经济核心论坛(East Asia Economic Caucus, EAEC)。然而,日本迟疑不决,而美国依然反对。东亚经济核心论坛被迫降格为亚洲经合组织框架下的协商机构。^②1995年,东盟首脑会议倡议召开东盟与中、日、韩(“10+3”)领导人会议,但日本考虑到美国对东亚一体化的反对意见及澳、新未参加而未予响应。

1997年,亚洲金融危机为东亚经济一体化提供了某种契机。为预防金融危机的再次爆发,日本提出建立亚洲货币基金的构想,但这一建议因遭到美国的强烈反对而被迫搁浅。尽管如此,1997年12月,首次“东盟+3”领导人非正式会议终于在吉隆坡顺利举行,标志着东盟与中日韩合作进程的正式开启,也是东亚区域合作制度化建设迈出的第一步。自2000年起,领导人非正式会议改为正式会议。“10+3”机制和3个“10+1”机制自此形成,这些机制构成了东亚一体化的基本机制框架。2000年5月,为促进金融市场稳定,防止金融危机再度发生,东盟与中日韩共同签署建立区域性货币互换网络的《清迈协议》,正式开启了东亚地区的金融合作。但2003年后,中日合作因两国间日益加剧

① 信强:《东亚一体化与美国的战略应对》,《世界经济与政治》2009年第6期,第47—55页。

② 有关EAEG、EAEC及日、美的反应,参见郭定平:《东亚共同体建设的理论与实践》,上海:复旦大学出版社2008年版,第39—42页;赵宏伟:《东亚区域一体化进程中的中日关系》,《世界经济与政治》2010年第9期,第19—39页。

的政治斗争陷入僵持,不仅如此,两国在推动东亚地区一体化方面的竞争加剧,主要围绕下述议题:所谓的东亚区域合作的主导权问题、^①东亚共同体包括的对象范围、东亚一体化实现的路径等。诚如南开大学日本研究院教授乔林生所指出的那样:东亚一体化发展滞后的根本原因,是东北亚特别是中日间由历史问题、领土冲突、安全政策取向、信任赤字、意识形态、政治制度等造成的地区一体化的政治成本。^②

《区域全面经济伙伴关系协定》的签署,不能说完全打破了长期困扰东亚一体化进程的魔咒,却为促进东亚的地区融合提供了一个重大的契机。

第一,《区域全面经济伙伴关系协定》的一大特点是美国的缺位,但协定各签署国并不排斥美国将来的参与。美国没有参与东亚经济整合的自贸协定,这是第二次世界大战以来的第一次。但需强调的是,美国未列其中并非东亚国家排挤的结果。实际上,该协定并不是反美或排美的。无论是中国还是其他成员国,并没有将美国排挤出东亚一体化的意愿和能力。相反,如果美国参与其中,将极大地促进亚太自贸区的落地生根,这也是包括中国在内的东亚各国乐见的。

第二,美国对东亚一体化依然拥有较大的影响力。诚然,特朗普治下的四年严重侵蚀了美国的国际影响力,美国国内阶级、种族、地域的分化,新冠疫情的打击和经济失范损害了美国的道德感召力,但美国的衰落只是相对的。美国对东亚政治经济秩序巨大的影响力既来源于东亚国家和美国因美元霸权、东亚内需不足以及美国巨大的消费场所形成的特殊的融资关系,^③又源于美国及其同盟体系主导东亚地区安全格局以及美国在东亚广泛的利益存在。此次《区域全面经济伙伴关系协定》的签署受到美国干扰最小,很大程度上是因为特朗普政府反全球化及对多边主义的漠视,以及那时正处于美国国内两党为了总统选举而打得不可开交之时。

第三,日本签署《区域全面经济伙伴关系协定》意味着其外交独立性增强。固然,日本参加这一协定的重要动因是它能助其获取巨大的经济收益。作为

① 当然,也有个别学者认为:中日主导权之争“不仅不是阻碍要素,更可能是东亚地区合作的动因之一”,参见田凯:《中日竞争效应下的东亚地区主义》,《当代世界与社会主义》2018年第5期。

② 乔林生:《东亚合作与中日两国的政策选择》,《日本研究》2007年第4期,第62—66页。

③ 陈奉先、涂万春:《美国经常项目赤字的可持续性分析:基于东亚地区与美国之间的特殊融资安排视角》,《国际金融研究》2006年第8期。

高度依赖外需的经济体,协定有利于日本经济复苏,特别是中、韩两国,不仅与日本一衣带水、地理相邻,而且两国占日本对外贸易总额的 1/3,三国相互投资也极具规模。签署这一协定意味着日本首次得以与其最大的贸易伙伴国中国和第三大贸易伙伴国韩国达成自贸协定,得以清除日本与中韩的贸易壁垒。日本政府的统计显示,《区域全面经济伙伴关系协定》生效后,日本对华商品出口享受零关税待遇的商品比重将从 8% 大幅增加到 86%,而出口韩国的零关税比重将从 19% 提高到 92%;^①此外,该协定还有利于扩大日本在亚太的贸易和投资,特别是汽车出口,强化其遍布亚洲的供应链。

但经济上的考量并非唯一的决定性因素,否则,磕磕绊绊 19 年的中日韩自贸协定早该落地,但经济上的诱人前景并未能促成三国自贸协定的生成。日本政府签署《区域全面经济伙伴关系协定》显然有其他考量,而这些考量直接跟美国相关。^②概言之,特朗普主义及其幽灵的可能再现令美国变得不可靠,日本加入上述协定既是其对冲战略的一部分,又使得东京在之后与美国深化自贸协定谈判时更有底气。一方面,日本对特朗普对待盟友的作派心有余悸。在奥巴马政府的压力下,安倍政府罔顾国内激烈的反对意见,为加入《跨太平洋伙伴关系协定》执意调整国内产业政策,推进国内改革。在特朗普赢得选举后,安倍立即飞赴美国与特朗普见面,力陈《跨太平洋伙伴关系协定》在地缘政治经济上的利害关系。但特朗普上台伊始就退出这一协定,令日本大失所望。安倍政府不甘心此前的努力付诸东流,同时出于制衡中国的需要,决定挑起领导大任,建立《全面与进步跨太平洋伙伴关系协定》。特朗普对日本同样挥舞“贸易战”大棒,极尽恐吓之能事。由于特朗普政府推行单边主义、美国优先,对盟友锱铢必较甚至打压盟友,不仅破坏了全球自由贸易秩序,而且也促使日本转向自救,多面下注,对参与《区域全面经济伙伴关系协定》谈判的积极性大为提高。通过积极推进《全面与进步跨太平洋伙伴关系协定》《日欧经济伙伴关系协定》和《区域全面经济伙伴关系协定》等没有美国参与的多边合作,日本政府试图通过迂回的方式来规避和减轻特朗普保护主义政策的

① Takako Gakuto, “RCEP to Remove Tariffs on 86% of Japan’s Exports to China,” *Nikkei*, November 15, 2020, <https://asia.nikkei.com/Politics/International-relations/RCEP-to-remove-tariffs-on-86-of-Japan-s-exports-to-China>, 2021-02-20.

② RCEP 协议文本早在 2019 年底安倍时期即已接近完成,可以说,菅义伟政府是拾摘现成的桃子。

冲击。^①

另一方面,日本对特朗普主义可能的“回归”心存顾虑。《经济学人》认为特朗普主义是“一个包含孤立主义、任人唯亲、本土主义叙事、有表现欲的威权主义、企业税减让以及个人崇拜的混合体”。^② 尽管特朗普已经下台,但他成功地引入了一场对美国政治的民粹主义革命,其政治遗产——特朗普主义却仍将影响美国内政外交和国际政治。^③ 特朗普任下四面出击、不断退群、不讲规则、出尔反尔沉重破坏了第二次世界大战后建立的国际秩序。许多国家甚至包括其盟友对美国都不太信任。特别是在新冠疫情下,美国不仅自身抗疫不力,而且破坏国际合作。另一个前所未有的现象是:疫情之下,没有一个盟友向美国求助。在疫情肆虐、经济衰退、政治极化的情况下,特朗普仍然赢得了近50%的选票,说明民粹主义在美国仍有较深的根基,日后的大选仍有翻盘的可能,这也是包括日本等众多国家担忧的地方。而由美国大选导致的政治和社会分化以及国会山的混乱,更令其他国家大跌眼镜。可以说,美国国内政治和对外关系的种种乱象和作为,是刺激日本痛下决心签署《区域全面经济伙伴关系协定》的直接动力。

日本加入《区域全面经济伙伴关系协定》标志着日本开始致力于东亚地区经济一体化建设,并在外交方面具有更大的自主性,而非完全与美国亦步亦趋。当然,需要指出的是,日本最看重和倚重的依然是《全面与进步跨太平洋伙伴关系协定》,这也是日本早前在《区域全面经济伙伴关系协定》谈判时坚持引入《全面与进步跨太平洋伙伴关系协定》高标准,试图要求其他国家接受的原因。

第四,中日共同加入《区域全面经济伙伴关系协定》尚难以将其理解为中日的和解。协定的成立意味着中日和日韩首次达成双边关税减让安排。有论者将此次的中日合作比作欧洲一体化启动前的法德和解。对此需要从正反两方面进行分析。一方面,这一看法过于乐观。钓鱼岛争端、东海划界、历史认识、南海海权矛盾等长期存在的问题一个也没有消失,遏制中国的崛起亦成为日本的长期战略选择,这些都是限制中日关系发展的关键因素。同时,在中美

① 归泳涛:《日本与中美战略竞争:贸易战、科技战及印太战略》,《国际论坛》2020年第3期,第3—18页。

② Lexington, “Trump and Trumpism,” *Economist*, No.137, Nov. 7, 2020.

③ 滕建群:《论美国特朗普主义的兴起与影响》,《和平与发展》2020年第6期,第16—31页。

战略竞争加剧的背景下,日本在外交上的自主性受到更大的限制,特别在与中国和解的问题上,没有美国同意,日本很难迈出这一步。出于自身利益考量,美国运用“离岸平衡手”战略,并不愿意看到中日和解,而希望中日间相互竞争以及维持一定的紧张度,以利于美国加强其在东亚的存在;^①另一方面,中日同时加入《区域全面经济伙伴关系协定》的确打开了一个两国和解的机会之窗。自由主义和现实主义在看待经济相互依赖是否化解两国冲突这一问题上存在争论,欲断定何方孰对孰错实属不易,不如将二者的观点视为两种发展的可能性。可以说,国家间的竞合很大程度上取决于相互认知。日本对中国的发展陷入认知的困境:一方面,将其最大的出口市场视为促进日本经济发展的机遇;另一方面,又四处渲染“中国威胁论”,与中国进行战略对峙的同时,还联手美澳印,推动落实遏制中国的四国同盟。当然,任何的认知和政策因素并非变动不居,而是可以在不同程度上通过努力加以改变,即便是竞争对手,也是可以开展合作的。^② 伴随中国实力的增强和《区域全面经济伙伴关系协定》的实施所带来的共同利益扩大化,中日之间的认知亦有可能发生改观。从欧洲经验来看,法国与德国进行经济捆绑的方略的确大大助力欧洲大陆的和平。

四、《区域全面经济伙伴关系协定》与 前景维度下的东亚一体化

关于《区域全面经济伙伴关系协定》的发展前景,绝大多数的文献和报刊评论对其给予正面肯定。概言之,在全球层面,该协定打破当前以发达国家意志为经贸规则制定标准的现状,^③为陷入困境的全球经济治理和国际经贸规则谈判提供了一种新的思路,^④也对提振全球经济和全球化信心具有重要作用。^⑤

① 相关分析参见李永成:《美国现实主义者的“离岸制衡战略”及其对中日关系的分析意义》,《国际论坛》2007年第4期;节大磊:《霸权的黄昏?:现实主义理论与美国外交战略的演变》,《当代美国评论》2018年第1期。

② 孙忆分析了竞争对手国为何能开展合作,包括:为了规避不合作的风险;位于同一地区的竞争对手国因地区发展相关的利益结构变化而开展合作;双方的合作成本可控且易于承受。参见孙忆:《竞争者的合作:中日加强经济外交合作的原因与可能》,《日本学刊》2019年第4期。

③ 中宏国研:《解读 RCEP 与全球经贸规则治理方向》,2020年1月16日, www.china-cer.com.cn/hongguanjingji/202001161928.html, 2021-05-07。

④ 杨娜:《全球经济治理机制的革新与探索:以 RCEP 的构建为例》,《国际经贸探索》2020年第12期;王若兰:《RCEP 协议与全球经贸规则重塑》,《宏观观察》2019年第29期。

⑤ 沈铭辉、郭明英:《大变局下的〈区域全面经济伙伴关系协定〉:特征、影响与机遇》。

在地区层面,有利于东亚各国优化产业布局,重塑东亚生产网络。^① 改善地区发展环境、提升经济福利、增进政治互信、改善地区治理,推动地区经济复苏。^② 协定的签署有助于修正东亚长期存在的“成熟的生产网络、紧密的区域内贸易”与“缺失整体性经济性合作制度安排”的不平衡,为本区域提供更加可预期的稳定的商业环境,降低交易成本,提升区域内各国的社会福利。^③ 对中国而言,协定有助于中国对冲中美贸易摩擦升级的冲击,强化了中国在东亚区域价值链的地位。^④ 既为中国制造找到了“替代方案”,又为探索高质量共建“一带一路”找到了新路径。^⑤ 既为国内国际双循环提供了重要支撑,又为全球治理赤字、贸易保护主义抬头的当下提供了合作共赢的中国方案。^⑥

尽管其前景可期,但作为一项前所未有的事业,《区域全面经济伙伴关系协定》不可避免地面临一些挑战。因为这一协定承继了东亚区域一体化的诸多特性,其所面临的挑战也带有很强的“东亚特色”。

(一)《区域全面经济伙伴关系协定》仍可能面临大国政治的角力,特别是美国的搅局

如前所述,东亚区域一体化长期裹足不前的重要原因在于外部势力的干预,特别是美国反对一个没有自己参与的东亚一体化。现今亚太地区有两个巨型自贸协定,但美国都不在其中。《跨太平洋伙伴关系协定》是美国主动退出的,《区域全面经济伙伴关系协定》则自始至终没有美国的参与。拜登政府将如何应对后者仍有待观察,但美国搅局的可能性难以排除。拜登政府最主要的对外政策目标,就是要恢复美国主导的国际秩序,让美国重返世界舞台中心。其应有之义是美国要书写 21 世纪的全球经贸规则。在《区域全面经济伙伴关系协定》签署后的第二天,拜登在回答美国是否加入该协定的提问时并未正面回复,而是声称:“美国须联合其他民主国家,书写管理全球经贸的规则,

① 李浩东、林江:《区域主义视角下 RCEP 对亚洲各国经贸相互依存的促进作用、挑战及其对策建议》,《经济研究参考》2020 年第 23 期。

② 沈铭辉、郭明英:《大变局下的〈区域全面经济伙伴关系协定〉:特征、影响与机遇》。

③ 平力群:《亚太区域经济一体化的步伐:以 RCEP 为中心》。

④ 杨攻研、谭予婷:《RCEP 的起源、内容特征与经济影响评估》,《日本研究》2020 年第 4 期。

⑤ 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》,《亚太经济》2020 年第 5 期。

⑥ 李浩东、林江:《区域主义视角下 RCEP 对亚洲各国经贸相互依存的促进作用、挑战及其对策建议》。

而非让中国和其他国家向我们下达命令。”^①在其就任后的首次外交政策讲话中,拜登把中国定义为“最需要认真对待的竞争对手”(the most serious competitor)。为应对中国的“威胁”,拜登政府正在全面评估美国与中国竞争的“大战略”,对内要恢复经济,提升国力,对外欲联合盟友,建立全球性的抗中“实力基础”。面对美国的打压,中国在拜登上台之前完成了《区域全面经济伙伴关系协定》及与欧盟的投资协定,试图打破拜登的全球包围策略。可以预见,两国间的“激烈竞争”不仅短期内难以消解,而且仍将长期化、全面化。

对中美两国而言,理性务实的做法是两国同时加入《区域全面经济伙伴关系协定》和《全面与进步跨太平洋伙伴关系协定》,这既有利于全球贸易自由化,又能极大地提高中美两国的福利。尽管《区域全面经济伙伴关系协定》并非中国主导,但在一个“逢中必反”的政治氛围内,美国加入这一协定的可能性较低。在不加入的情况下,美国若要抵消《区域全面经济伙伴关系协定》的竞争优势,掌控国际规则的制定权,一个现实的途径是重返《跨太平洋伙伴关系协定》,另一个可能的途径是纠结其他“志同道合”的国家重新打造更高规格的自贸协定。然而,鉴于美国国内“铁锈地带”对自由贸易的敌视以及两党竞争的白热化,上述两种途径都无异于政治自杀,至少在拜登第一个任期内难以实现。尽管《区域全面经济伙伴关系协定》有助于稳定区域内的产业链、供应链,并推动其进一步合作发展,^②但拜登政府上台后针对中国的种种措施,如重启美、日、澳、印的“四方安全对话”(QUAD),并将其升级为“印太政策的基石”;拉拢日韩等盟友,欲重构芯片、稀土和重要制造业的全球供应链;为争夺新科技霸权而在5G、人工智能、量子技术等领域建立排他性的“民主技术联盟”;在无法与他国签署全面的自贸协定的情况下,拜登政府正寻求与其重要的商业伙伴签订有限的、以具体部门为基础的贸易协定,美国已与日本签订相关的数字贸易协议,正寻求与新加坡、澳大利亚、马来西亚和越南签订类似的贸易协议。^③这些举措意在加强美国在东亚的地区存在,巩固其在全球供应链和价值

① Julie McCarthy, “Asia-Pacific Nations Sign Huge Trade Deal with China While U. S. Sits It out,” NPR, November 17, 2020, <https://www.npr.org/2020/11/17/935322859/asia-pacific-allies-sign-huge-trade-deal-with-china-while-u-s-sits-it-out>, 2021-02-15.

② 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》,《亚太经济》2020 年第 5 期。

③ Alexander Feldman, “Trade Can Drive a Revived U. S. Strategy in Asia After Years of Neglect under Trump, the Region Needs Fresh Attention from Biden,” *Foreign Policy*, January 20, 2021, <https://foreignpolicy.com/2021/01/20/asia-trade-strategy-biden-trump/>, 2021-05-16.

链的地位,但将对东亚业已形成的供应链带来冲击,毒化《区域全面经济伙伴关系协定》成员国间关系,进而影响这一协定的实施。

(二)《区域全面经济伙伴关系协定》受制于东亚经济一体化进程中经济合作与安全合作相互溢出效应的不对称性挑战

与其他东亚区域一体化实践相似,《区域全面经济伙伴关系协定》面临东亚经济合作与安全合作二者溢出效应的不对称性挑战,即经济合作对地区安全合作相对较弱的溢出效应,以及与之相反的地区安全局势对东亚国家间经济合作的强溢出效应。回顾东亚区域一体化的实践,可以发现,区域内存在的领土争端和安全困境往往并未因成员国间不断增加的经济相互依赖而得以缓和与消解。相反地,地缘政治和安全上的矛盾激化常常会波及成员国间的经济合作。当然,这并非绝对,但这也意味着,未来《区域全面经济伙伴关系协定》的实施可能容易受到地缘政治博弈的波及。不幸的是,南中国海和钓鱼岛争端仍然悬而未决,中澳关系近来也矛盾重重,这些都给域外势力的介入以可乘之机。导致溢出效应的不对称性主要在于:东亚国家对主权的高度敏感性;外部势力的干预;经济与安全治理机制不对称;^①东亚地区的一体化是由政治和经济发展异质性极高的主体所组成,且经济区域一体化在很大程度上是市场自发形成的;以及本地区一体化的决策机制都是基于全体一致同意原则。

(三)《区域全面经济伙伴关系协定》难以改变成员国经济对东亚区域外市场的高度依赖

如同东亚的其他经贸协定,《区域全面经济伙伴关系协定》在加强东亚各国和地区的经济联系的同时,也深深地将东亚的生产活动内嵌于全球经济的大循环之中,形成了东亚的“世界工厂”地位和对外部消费市场的严重依赖。尽管协定有利于打造和夯实集团内更为高效的供应链和产业链,成员国间的相互贸易节节攀高,东盟甚至超过欧盟成为中国最大的贸易伙伴,但各签署国仍高度依赖美欧外部市场,主要因为《区域全面经济伙伴关系协定》圈内的中间产品贸易所占比重远超最终产品贸易,最终产品的内需不足仍难以支撑起圈内的经济大循环。这也意味着该协定的经济成长性易受外部市场变化的冲

^① 任琳:《制度视野下区域一体化研究的时间与空间向度》,《国外理论动态》2015年第8期,第117—125页。

击,这种依赖性又为外部势力干预《区域全面经济伙伴关系协定》的整合提供了机会和杠杆。需引起警惕的是,美国已开始利用其市场、资本、技术甚至安全保护可及性来分化东亚国家。尤其在经济周期下行时期,各东亚国家需要避免为了争夺国外市场而互相倾轧。

(四) 低利用和弱执行可谓是包括《区域全面经济伙伴关系协定》在内的东亚区域一体化面临的另一大挑战

以东盟为例,梳理该组织的发展历程可以发现,东盟善于提出各种雄心勃勃的建设目标,但这些目标往往沦为名不副实的口号。东盟在 2003 年首次提出建立由政治—安全共同体、经济共同体和社会—文化共同体三大支柱构成的东盟共同体的目标,并计划于 2020 年建成。其后东盟在 2015 年底宣布正式成立。但实际上,东盟政治—安全共同体更多地停留在概念层次,因为迄今东盟并没有共同的外交和安全政策,亦没有共同的安全部队;2014 年东盟十国外交部部长签署免签证协议,允许东盟各国人民在不用签证的情形下到其他会员国旅行十四天,东盟社会—文化共同体在此意义上有一定的实质性内容,但除此之外,东盟社会—文化共同体在其他方面的进展可谓乏善可陈。例如,东盟在各成员国公民的身份认同仍然较低,^①区域内人员的自由流动(包括生活和就业)受到严格限制。另外,东盟与其他国家签订了众多的经贸协定,但其利用率通常偏低。例如,2007 年至 2011 年东盟对韩国出口中的自贸协定利用率只有 26.7%,远低于欧盟、瑞士等国 70% 以上的自贸协定利用率,中国在自贸协定利用率方面也一直处于较低水平。^② 根据 2013 年中国海关总署公布的自贸协定利用率统计数据,除中国—巴基斯坦自贸协定利用率高达 71.97% 外,其他自贸协定的利用率均低于 35%。^③

① 诚如新加坡总理李显龙所言:“亚细安成员国觉得不容易共同取得进步的一个原因是,缺少很强的亚细安身份认同感,大家都优先强调身为新加坡人、马来西亚人或印度尼西亚人的身份。人们不把自己视为亚细安的一分子,一个例外是举行亚细安会议时,大家齐声欢唱,展示了理想的一面。然而,要实践这个理想,我觉得还有一段距离。”转引自何惜薇:《东盟共同体文件正式签署》,《联合早报》2015 年 11 月 23 日, <http://www.nanhai.org.cn/info-detail/21/2028.html>, 2021-02-19。

② 张凡:《提高自贸协定利用率需多方协同》,《中国贸易报》2020 年 12 月 8 日,第 A 版。

③ 中国国际贸易促进委员会:《中国—东盟自贸协定实施效果评估研究报告》,2018 年 12 月 26 日, http://www.ccpit.org/Contents/Channel_4256/2018/1226/1105543/content_1105543.htm, 2021-02-20。

(五)《区域全面经济伙伴关系协定》还受东盟自身发展局限性的挑战

诚然,“东盟中心性”促进了东亚的区域一体化建设,但反过来说,东亚一体化进程要受制于东盟的领导力。同样地,《区域全面经济伙伴关系协定》成功与否的另一关键取决于东盟。这可以从两方面来看:一方面,由于该协定遵循“东盟中心性”,这种中心性事关协定的落实和区域的进一步整合。但“东盟中心性”并非源自东盟自身超强的实力,而是因为区域大国各不相让而避让的产物,这也意味着东盟的作用更多的是只能在大国间发挥协调作用,而难以主导地区格局的改变。在各大国尚能和平相处,经济上互通有无之时,东盟的角色能够得以施展;但如果各大国走向对抗,甚至滑向“冷战”的边缘,东盟将变得更加被动;另一方面,由于东盟整体融入《区域全面经济伙伴关系协定》,而其中的最不发达经济体也来自东盟,东盟自身的整合事关《区域全面经济伙伴关系协定》的整体进展,其中的挑战也很明显。经济上,成员国经济发展高度不平衡,且东盟各国对外贸易高度依赖域外国家,区域内贸易仅为25%;安全上,一些成员国存在信任赤字或领土争议;一些国家时常还受政局不稳、种族冲突等内部矛盾的困扰。政治、经济、文化上的差异不可避免地影响到各成员国对推动区域整合的偏好、动力和利益选择。特别是一些不发达经济体在加入上述协定后,将面临较为严峻的市场开放和规制改革的压力。

(六)《区域全面经济伙伴关系协定》与其他经贸协定之间的机制竞争

此外,地区一体化的“东亚特色”还表现在本地区更严重的机制竞争。欧洲和北美也在一定程度上面临类似的问题,但由于东亚地区没有统一的经贸合作安排,不同机制的竞争更为激烈。《区域全面经济伙伴关系协定》在一定程度上缓解了上述问题,但也面临《全面与进步跨太平洋伙伴关系协定》的竞争。在内容上,无论是覆盖议题的范围还是深度,后者都居于上风。《区域全面经济伙伴关系协定》在降低商品贸易关税方面取得了较大进步,但如果要推进经济一体化,仅在降低关税方面做文章已显得不够。经历世贸组织多轮回合的贸易谈判以及各种形式的区域和双边经贸协定的签署,全球关税水平大大降低,全球贸易扩充的主要障碍已经不是有形的关税壁垒,而是各种形式的非关税壁垒。《区域全面经济伙伴关系协定》恰恰在非关税壁垒方面着力不

多。中国社会科学院世界经济与政治研究所副研究员苏庆义从货物贸易、市场开放、制度型规则三个方面比较了《区域全面经济伙伴关系协定》与《全面与进步跨太平洋伙伴关系协定》的差距,认为二者在货物贸易的差距相对较小,而在服务业和投资的开放力度、制度型规则方面则差距较大。例如,前一协定覆盖了电子商务、知识产权等规则,但在诸如国有企业、环境、劳工等高标准规则方面则基本没有涉及。^①

一种更极端的看法甚至认为,由于《区域全面经济伙伴关系协定》和《全面与进步跨太平洋伙伴关系协定》分别通过“先易后难”和“先难后易”的方式,二者代表了两种明显分化的地区经济一体化的发展路径,由此形成了两种不同规则或模式的制度竞争。^②但笔者管见,二者更多的是一种竞合关系,而非你死我活的零和博弈。一方面,二者主要在如下议题展开竞争:作为亚太地区内经济一体化的两个标杆,企业关注何者更有利于本企业贸易或投资的利润最大化、风险最小化;众多国家皆关注二者带来的经济收益孰高孰低;何者更吸引非成员国的加入;何者更能引领地区内经济规则的变迁;以及日澳等《全面与进步跨太平洋伙伴关系协定》成员国和美国是否出于战略竞争的考虑拒绝一些非成员国如中国的加入。另一方面,二者在诸多的贸易、投资、电子商务等方面存在制度或规则的共通性;同时,这也涉及如何看待这两个协定之间的竞争问题。机制的竞争对区域一体化并不一定起阻碍作用,适度的竞争反而可以刺激一体化的深入。如果中美经济不走向脱钩,对于亚太地区一体化而言,无论何者胜出,都意味着殊途同归,推动亚太自贸区的建成。当然,假若中美经济走向脱钩,拜登政府延续其前任对中国的战略打压和脱钩之举,两国之间的战略竞争将不可避免地延伸到东亚区域整合,《区域全面经济伙伴关系协定》和《全面与进步跨太平洋伙伴关系协定》恐难走向融合。

结 语

在东亚经济一体化的大棋局中,与现存的区域经贸协定相比,《区域全面

① 苏庆义:《RCEP给中国带来的影响及中国的未来选择》,《第一财经》2020年12月4日, <https://www.yicai.com/news/100864326.html>, 2020-02-20。

② 孙忆、罗仪馥:《“RCEP”到底签了什么,中国真是“最大赢家”吗?》,澎湃新闻,2020年11月18日, https://www.thepaper.cn/newsDetail_forward_10027969, 2020-02-20。

经济伙伴关系协定》到底有何创新和突破?作为主要由东亚国家推动和签署的自贸协定,协定不可避免地承袭了本地区区域一体化所固有的“东亚特色”,但难能可贵的是,无论在内容上,还是方式方法上,该协定又不拘泥于既有的东亚传统,而是力争有所创新和突破,是介于传统与现代、东亚特色和欧式制度主义的一种经济安排。

从现状维度来看,以成员数量而论,《区域全面经济伙伴关系协定》是涵盖东亚国家数量最多的协定。尽管这一协定的诞生没有完全解决东亚地区统一的制度框架问题,但它却朝上述目标大大迈进了一步。在议题的广度和深度方面,与大多数东亚自贸协定相似,该协定的规则重点在于市场的开放,但为了迎合巨型自贸区发展的趋势,《区域全面经济伙伴关系协定》既拓展了合作的广度,首次将电子商务、政府采购、自然人移动纳入协定范围,又进一步推进了传统自贸协定主要关注的商品贸易自由化的深度,对标国际最高标准和最先进做法,引入原产地累积规则,实施经核准出口商原产地自主声明制度。

在集中度、控制方式和灵活性方面,东亚国家在本地区的一体化实践中体现的是“东盟方式”的特点,《区域全面经济伙伴关系协定》延续了“东盟方式”,努力照顾到不同成员国的发展差异,寻求在各自舒适度的区间达成妥协;除了协定本身的生效条件,《区域全面经济伙伴关系协定》其他决策均遵循协调一致的原则。但该协定并非简单地沿袭“东盟方式”,而是力图有所突破。首先,这一协定并非一种松散的、非正式的制度安排,而是一种正式的制度安排,具有“硬性区域主义”的特征,这是《区域全面经济伙伴关系协定》对“东亚方式”的重要突破;其次,为保障其实施,该协定建立了相应的监督和执行机制;最后,协定也设立了相关的补偿机制和相关的争端解决机制,其针对不同议题所建立的专家组具有较高的权威性,其裁定是最终的、有约束力的,这是《区域全面经济伙伴关系协定》与众多东亚自贸协定的重要不同。

从过程维度来看,东亚一体化实践在很大程度上坚持“东盟中心性”,由东盟掌舵。《区域全面经济伙伴关系协定》亦是“东盟中心性”的反映,不仅协定本身是由东盟发起和推动,而且协定文本是以东盟与其五个贸易伙伴的自由贸易协议为基础,东盟秘书处负责协议保存。然而,受制于域外大国的干涉和内部大国的竞争互斥,特别是中日矛盾,东亚区域一体化长期以来裹足不前。《区域全面经济伙伴关系协定》的签署,虽不能说完全打破了长期困扰东亚一

体化进程的魔咒,但也实现了部分的历史性突破。《区域全面经济伙伴关系协定》没有美国参与,这是第二次世界大战以来破天荒的第一次。虽然如此,美国对东亚一体化依然拥有较强的影响力。上述协定的签署意味着日本外交独立性的增强,但这种独立性依然逃脱不了美日同盟的框架。中日共同加入该协定也不意味着中日和解,但却为促进东亚的地区融合提供了一个重大的契机。

从前景维度来看,《区域全面经济伙伴关系协定》面临的挑战也带有很强的“东亚特色”,表现在:协定仍可能面临大国政治的角力,特别是美国的搅局;低利用和弱执行的挑战;“东盟中心性”以及东盟内部的整合仍然是该协定成功与否的薄弱环节;作为两种不同的规则,这一协定还面临《全面与进步跨太平洋伙伴关系协定》的竞争。

如同现实生活中的个体,国家既不能事事拘泥于传统,需要有理想主义的情怀,但又不能枉顾国情和区情,脱离实际。如果说《全面与进步跨太平洋伙伴关系协定》代表了一种先进的理想和潮流,那么,《区域全面经济伙伴关系协定》则联结了传统和理想,契合了东亚的实际,又对未来有所关照。