

東亞區域經濟整合：困境與路徑

莊芮¹

(對外經濟貿易大學國際經濟研究院)

王悅媛

(對外經濟貿易大學世界經濟專業碩士研究生)

摘要

近年來，「區域全面經濟夥伴關係協定」(RCEP)與「跨太平洋夥伴關係協定」(TPP)競合發展的態勢，令東亞區域經濟整合面臨困境。原有的東亞區域經濟合作路徑如「10+3」、「10+6」等，已然被RCEP所取代，RCEP有利於進一步整合亞太眾多複雜的地區性合作機制，與此同時，還可以對美國借助TPP主導亞太區域經濟合作起到平衡和制約作用，但RCEP本身的內容及特點，決定了該機制的未來談判進程必然面臨內部FTA整合困難、東盟向心力和共同意志缺失等問題。從外部看，TPP推進速度較快，給東亞區域經濟合作帶來的壓力有增無減。基於這些背景，本文重點分析當前東亞區域經濟整合的困境所在，並以此為基礎，提出未來東亞區域經濟整合的路徑選擇：一是深化「10+1」合作；二是推進RCEP建設；三是依託APEC平臺推動「亞太自由貿易區」(FTAAP)。

關鍵字：東亞區域經濟合作、困境、路徑、RCEP、TPP

¹ 莊芮：對外經濟貿易大學國際經濟研究院副院長、教授、博士生導師；王悅媛：對外經濟貿易大學世界經濟專業碩士研究生。

2014 年伊始，東盟主導下的「區域全面經濟夥伴關係協定」(RCEP) 談判加速，與此同時，美國推動的「跨太平洋夥伴關係協定」(TPP) 談判進入尾聲，且美國與歐盟還在密集展開「跨大西洋貿易與投資夥伴關係協定」(TTIP) 談判。在內外壓力日益增大的情況下，東亞區域經濟合作何去何從，成為學界普遍關注的一個焦點。本文重點分析東亞區域經濟合作當前面臨的困境，由此提出未來推進東亞區域經濟合作的路徑選擇。全文分為四個部分：第一部分，文獻回顧，綜述國內外相關領域研究現狀；第二部分，亞太區域經濟合作動向，結合最新動態，探討亞太區域經濟合作新特點；第三部分，東亞區域經濟整合困境，分析東亞區域經濟合作面臨的內外夾擊問題；第四部分，東亞區域經濟整合路徑思考，提出未來推進東亞區域經濟整合的三條路徑。

一、文獻回顧

國內外學者對東亞區域經濟合作問題關注頗久，近年來的相關研究大致涉及三類問題：

(一) 東亞區域經濟合作現狀、特點。

王玉主、富景筠(2011)、李向陽(2012)、俞春英(2010)、楊定華(2010)等國內學者都對東亞區域經濟合作進行過現狀分析，多數認為東亞經濟合作以東盟成立為標誌，一直進展緩慢，並以東盟單一形式進行，直到 1997 年亞洲爆發金融危機，東亞各國才認識到加強合作的必要性，合作的領域和範圍不斷擴展，形式多樣化，到目前取得了積極進展，形成以下框架：第一，東盟區域經濟合作；第二，東盟與中、日、韓、印、澳新分別組成的雙邊經濟合作安排——「10+1」；第三，東盟主導的以五個「10+1」FTA 為基礎、涵蓋 16 國的「全面、高品質、互惠的區域自由貿易協定」——區域全面經濟夥伴關係協定(RCEP)。其中，王玉主、富景筠(2011)認為，下一步亞太地區最有可能形成強 TPP 和弱 RCEP 並行的新型雙框架模式。張利霞(2013)則提出，東亞區域經濟合作的一個顯著特點是以東盟為軸心，出現了小國主導、大國參與的奇特現象。張翰文、滿凱文(2010)認為東亞區域內經濟體數量繁多，並且各具特色，而開放的地區主義和靈活性必然是東亞區域經濟合作的基礎。

(二) 東亞區域經濟合作面臨的問題。

絕大多數學者在肯定東亞區域經濟合作取得成果的同時，也提出了其目前存在的問題和面臨的挑戰。**陸建人(2009)**認為東亞區內各經濟體和國家各自為政，傾向於建立次區域的雙邊 FTA，不重視多邊 FTA。東亞國家大多都是和經濟發展水準相當的國家建立雙邊 FTA，並由此形成了東亞地區相互交織的紛繁複雜的 FTA 網路。而對於多邊 FTA，由於各國情況的差異，特別是中日韓之間依然存在的競爭態勢，導致東亞多邊 FTA 的建設仍然進展緩慢。**王志民(2010)**也認為東亞地區沒有建立可行的多邊合作機制，區域內大多數國家還是應用傳統的雙邊協調機制來協調彼此間的利益，缺少相應的法律規範，沒有形成特定的制度，而且涉足的領域和解決的問題也相當有限。**張蘊嶺(2011)**指出東亞經濟合作面臨的突出問題是，以東盟為輪軸的「東盟+1」FTA 網路，由於在商品例外清單、降稅步驟、原產地規則等多個方面存在著較大差異，因此很可能會惡化目前東亞地區已經存在的「義大利麵條碗」效應，其直接結果就是提高了東亞地區企業利用 FTA 的交易費用，並導致部分 FTA 的利用率相對低下，這無疑增加了整個東亞區域經濟合作的困難。**王守貞(2009)**提出東亞市場上人員、資本、商品、生產要素的流通存在較大障礙，作為區域化實際效果之一的自由貿易景象還未出現。即使是東盟，雖然已經具備了一定的組織結構，但在具體方面的運作還遠不及歐洲統一市場。

(三) 中國推進東亞區域經濟合作的政策建議。

沈銘輝(2013)提出東亞合作的經濟意義不僅在於可以為中國在經濟轉型中提供必要的過渡，還將通過制度建設配合國內改革，為下一階段的中國經濟增長提供制度紅利；同時還是克服 TPP 與亞洲「麵條碗效應」等負面影響的有效手段。他認為伴隨著 RCEP 的提出，東亞合作獲得了新動力，中國有必要以務實、積極的態度投入 RCEP 談判中，以期通過 RCEP 助推中國經濟可持續發展。**袁波、王蕊(2014)**對東盟分別與中、日、韓、印、澳新達成的貿易自由化水準進行了比較，在此基礎上研究了 RCEP 未來的談判前景，提出中國在 RCEP 中應採取的應對措施，認為我國應敢於在 RCEP 談判中發揮主動作用，應有自信能接受規則與自由化水準較高的 RCEP 協議。

2011 年以來，國外學者對東亞區域經濟合作的研究集中於 RCEP 方面，如新加坡國際事務研究所的高級研究員 **Hank Lim(2012)** 從宏觀角度分析了 RCEP

的推進問題，提出原產地規則（Rules of origin, ROO）應簡化處理以便統一、服務貿易部門開放承諾應遵循更高標準等。更多學者將 RCEP 與 TPP 進行了比較，如澳大利亞學者 Matthew Rimmer（2012）、印尼學者 Beginda Pakpahan（2012）認為，RCEP 所實現的貿易自由化程度會低於 TPP，其談判範圍僅限於貨物貿易和部分服務貿易、投資等，明顯窄於 TPP；新加坡東盟研究中心的研究員 Sanchita Basu Das（2012）則指出，RCEP 比 TPP 更具靈活性，會兼顧各成員國需求。在 RCEP 之前，不少學者探討了東盟對外所簽的五個「10+1」FTA 問題，相關成果如 Rahul Sen, Mukul G. Asher 和 Ramkishan S. Rajan（2004）、Mukul G. Asher and Rahul Sen（2005）等。

上述文獻為本文展開研究提供了重要參考，鑒於亞太區域經濟合作出現了一些新變化，本文擬結合這種變化，進一步探討東亞區域經濟整合面臨的困境及未來發展的路徑選擇。

二、亞太區域經濟合作動向

2011 年 RCEP 出現之前，亞太區域經濟合作除了美國推動下的 TPP 外，充斥著各種錯綜複雜的雙邊 FTA，呈現顯著的「義大利麵條碗」格局。統計顯示，截至 2011 年 6 月，亞太地區共達成或正在籌建的區域貿易協定共 257 個，其中簽署並已生效的 109 個；已簽署但尚未生效的 29 個；基本框架已經簽訂但其他內容尚在磋商中的 19 個；FTA 方案尚在磋商中的 45 個；正在進行可行性研究的 55 個。在亞太地區的 257 個 FTA 中，雙邊 FTA 達 193 個，占總數的 75%，多邊 FTA 為 64 個，占比為 25%。²

RCEP 提出之後，亞太區域經濟合作儘管仍有不少雙邊 FTA，但總體格局開始向兩大機制和平臺「聚斂」：

一是 **TPP**。跨太平洋夥伴關係協定（TPP）最早由智利、新西蘭、新加坡三國於 2002 年 10 月展開談判，2005 年 4 月汶萊宣佈加入。2005 年 7 月，四國簽署「跨太平洋戰略經濟夥伴關係協定」（TPSEP），並於 2006 年 5 月 28 日生效。按照協定，成員方將在 2015 年前取消所有商品關稅。

² 數據來源：WTO database.

2008年2月，美國宣佈加入 TPP。2008年11月，在美國的影響下，澳大利亞和秘魯正式作出了加入 TPP 的承諾。2009年3月，TPP 的四個初始締約方同意接受越南以「聯結成員」的身份加入 TPP 談判，TPP 開始進入發展壯大階段。美國借助 TPP 的已有協定，開始推行自己的貿易議題，全方位主導 TPP 談判。自此，「跨太平洋戰略經濟夥伴關係協定」更名為「跨太平洋夥伴關係協定」（TPP）。

2010年3月15日，TPP 首輪談判在澳大利亞墨爾本舉行，會議達成建立面向 21 世紀高標準、全面自由貿易協定的共識，並承諾以開放姿態歡迎任何 APEC 成員和非成員參與。2010年10月，馬來西亞正式加入 TPP，成為第九個談判國，TPP 進入「P9」談判時期。2012年12月，加拿大和墨西哥正式加入 TPP 談判。2013年7月，日本正式加入 TPP 談判，成為第十二個談判國。截至目前，TPP 相繼進行了 20 輪談判，就相關議題和技術細節進行磋商，強調 TPP 是促進亞太地區經濟整合的最佳途徑。

二是 RCEP。「區域全面經濟夥伴關係協定」（RCEP）由東盟提出於 2011 年 2 月，目標是在東盟現有的五個「10+1」（即東盟分別與中國、日本、韓國、印度、澳大利亞和新西蘭簽署的 FTA）基礎上，構建一個涵蓋 16 國的全面、高品質、互惠的區域自由貿易協定。2012 年 8 月，東盟與中日韓三國經濟部長會議針對 RCEP 協定談判達成實質性共識，並通過《RCEP 談判指導原則與目標》；同年 11 月，在東亞峰會上，東盟 10 國與中、日、韓、印、澳新等 16 國領導人正式宣佈啟動 RCEP。

截至 2014 年 3 月，RCEP 進行了四輪談判。2013 年 5 月，RCEP 首輪談判在汶萊舉行，正式成立了貨物貿易、服務貿易和投資三個工作組，各方就三個工作組的工作規劃、職責範圍及未來可能面臨的挑戰等議題深入交換意見，同時就貨物貿易、服務貿易、投資及其他領域談判問題展開磋商。首輪談判期間，RCEP 的 16 個成員國一致同意努力推進談判，以實現 2015 年結束談判的目標。

2013 年 9 月 23-27 日，RCEP 第二輪談判在澳大利亞布里斯班舉行，貨物貿易方面，各方重點討論了關稅減讓模式和章節結構及要素等問題，並就關稅和貿易資料交換、原產地規則、海關程式等問題進行了交流，決定成立原產地規則分組和海關程式與貿易便利化分組；服務貿易方面，各方對協定章節結構、要素等

問題展開討論，並就部分各國感興趣的服務部門開放問題初步交換意見；投資組重點就章節要素進行了討論。此外，各方還就經濟技術合作、知識產權、競爭政策和爭端解決等議題進行了資訊交流。

2014年1月20-25日，RCEP**第三輪談判**在馬來西亞吉隆坡舉行。本輪談判中，各方繼續圍繞貨物貿易、服務貿易和投資領域的技術性議題展開磋商，具體包括：1.貨物貿易領域，各方建設性地討論了降稅模式、原產地規則、海關程式與貿易便利化等議題；2.服務貿易領域，各方探討了章節結構、要素及市場准入等一系列廣泛議題；3.投資領域，各方詳細探討了市場准入模式、章節要素等議題。為進一步推動談判在廣泛領域取得進展，各方還決定成立知識產權、競爭政策、經濟技術合作和爭端解決等四個工作組。此外，各方還就部分成員提出的新領域進行了資訊交流，並分別召開了知識產權、服務與投資的關係等兩場研討會。

2014年3月31日至4月4日，RCEP**第四輪談判**在廣西南寧舉行。這輪談判在前三輪談判成果基礎上，繼續就RCEP涉及的一系列議題進行了密集磋商，在貨物、服務、投資及協定框架等問題上取得了積極進展。貨物貿易方面，重點討論了關稅、非關稅措施、標準技術法規合格評定程式、衛生與植物衛生措施、海關程式與貿易便利化、原產地規則等議題；服務貿易方面，就談判範圍、市場准入領域等議題充分交換了意見；投資方面，就投資模式檔和投資章節要素進行了深入探討。此外，新成立的知識產權、競爭政策和經濟技術合作工作組也就相關議題進行了討論。談判各方決定，第五輪談判將於2014年6月在新加坡舉行。

顯然，TPP和RCEP競合發展的態勢，將對亞太區域經濟合作特別是東亞區域經濟整合產生深遠影響。

三、東亞區域經濟整合困境

從外部看，東亞區域經濟整合面臨的壓力主要來自TPP。在當前湧現的諸多區域貿易協定中，TPP明確指向「高標準」。按照初始設計，TPP要求各成員在十年內即到2015年削減全部產品的關稅，不允許有例外，內容涵蓋貿易、投資、金融、科技等多個領域的合作，以及知識產權、貿易爭端解決等，而且只要成員同意，還可進一步拓寬領域。近年來，TPP推進速度很快，到2014年2月已進

行了 20 輪談判。值得注意的是，TPP 目前 12 個成員中已包含 4 個東盟國家（新加坡、汶萊、越南及馬來西亞），而且泰國已表示有興趣加入談判，菲律賓也表示將積極研究，這使得東盟內部可能出現 TPP 成員與非 TPP 成員兩大陣營，如果任由其發展，東盟很可能面臨被分化的危險。2013 年 7 月日本正式加入 TPP 談判之後，韓國也顯露加入意願，東北亞這兩大經濟體對 TPP 的靠近，更使東亞區域經濟一體化的原有平衡遭受衝擊，今後東亞能否有效整合，再度增加不少變數。

然而歸根結底，東亞區域經濟整合最大的考驗還是來自內部，即 RCEP 本身的進展。RCEP 以整合現有的 5 個「10+1」FTA 作為基礎，每個「10+1」FTA 的開放程度均高於 WTO，但如何整合現有 5 個「10+1」FTA 並達成更高水準的區域貿易協定，將考驗 RCEP 各成員對於進一步開放的決心和信心。

總體而言，RCEP 面臨以下兩大挑戰：

第一，東盟-印度 FTA 與東盟-澳新 FTA 較難整合。

5 個「10+1」FTA 中，貨物貿易、服務貿易、投資協定等具體規定各不相同，因此在整合上存在不同程度的困難。在東盟—中國、韓國 FTA 中，貨物貿易協定在降稅時間安排、貿易自由化程度高低、敏感產品劃分等規定具有一定的相似性；服務貿易協定文本也極其相似，尤其在具體承諾方面，東盟與中國、韓國的協定文本採取了 WTO 的 GTAS 正面表列方式，唯一不同的是東盟與韓國 FTA 中增加了對金融服務領域的界定；另外，東盟和兩國針對投資協定相關的使用範圍、徵收條件、最惠國待遇以及爭端解決和透明度等方面的規定也基本高度一致。同時，兩協定均未包含知識產權、SPS/TBT、競爭和政府採購等內容，進而整合難度有所降低。

5 個「10+1」FTA 中，整合難度較大的是東盟與印度、澳新 FTA。在東盟—印度 FTA 中，貿易自由化程度最低，從而導致敏感產品協調較為困難。一是印度對東盟提出的敏感產品數量遠高於中國、日本、韓國和澳新，二是東盟各國對印度提出的敏感產品清單也大大高於中國、日本、韓國和澳新，眾多敏感產品的提出，表明東盟各國與印度在貨物貿易領域存在較大分歧和顧慮。澳大利亞和新西蘭是全球經濟自由度比較高的國家，所以，東盟與澳新 FTA 是 5 個「10+1」

中品質最高的一個 FTA，在貨物貿易領域，澳新對東盟最終將達 100% 的貿易自由化，東盟對澳新也將分別達到 96%、99% 左右的自由化程度，這一水準不僅高於東盟與中國、日本、韓國簽訂的 FTA，更高於東盟-印度 FTA，因此，RCEP 要求的貿易自由化水準將會使各方在談判過程中更加艱難。此外，由於日本、印度此前並未與東盟簽署服務貿易協定和投資協定，故而未來東盟如何在服務貿易談判和投資談判問題上整合這些成員，也是一個較大的挑戰。

第二，東盟內部的「向心力」和「共同意志」不足。

李皖南(2009)認為在東亞經濟合作中，無論是「10+1」，「10+3」還是「10+3+3」等模式，東盟的地位都相當獨特。東盟在亞太地區國際關係中的重要性，不是取決於東盟在 20 世紀 70 年代迅速發展起來的整體經濟實力，更不是其整體軍事實力，而是東盟在亞太地區國際關係中那種獨特的作用以及因此而奠定的重要地位。曹衛平(2002)認為這種獨特的地位和作用，體現在東盟在衝突中的協調性、角色的不可替代性、交往中的廣泛認同性，進而奠定了東盟作為亞太地區五極之一（美、中、日、俄、東盟）的地位。曹雲華、朱幼恩(2005)認為，東盟在東南亞乃至整個東亞區域經濟一體化進程中扮演的重要角色，是小國聯盟牽引地區大國開展區域經濟合作的典範。

可見，東盟憑藉長期的合作經驗、獨特的大國平衡戰略，逐漸在東亞經濟合作中發揮了主導地位和核心作用。然而，內部凝聚力不強和共同意志的缺失，也將影響東盟在東亞地區的主導地位。由於各個成員國的利益不在區域內，新老成員國間的經濟體系和經濟發展水準存在較大差距，加上民主價值觀的差異、社會政治體制不同，造成東盟各個成員國缺少相互信任和集體精神。東盟由於內部成員國宗教和政治制度的多元，造成了其一體化進程中自我整合意願，即共同意志這種內在驅動力的缺失。這種缺失會導致東盟一體化在深化和拓展的過程中遇到阻礙。東盟憲章雖然給出了一個貌似深刻的一體化目標（一個目標、一個身份和一個聲音），但這個目標更多體現的是一種程式化的表達，背後的基本推動力是缺失的，這種共同意志的缺失會阻礙 RCEP 的發展。

四、東亞區域經濟整合路徑思考

在內外夾擊之中，東亞各經濟體更需加強合作，突破困境。就目前而言，東

亞區域經濟整合較為適宜的路徑有三：

一是放棄「10+3」路徑，深化「10+1」合作。

東盟與中日韓即「10+3」的合作，源于馬來西亞總理馬哈蒂爾 1990 年提出的「東亞經濟集團」設想（後改為「東亞經濟論壇」），但是因為美國反對，日本消極，該論壇未能啟動。1995 年曼谷首腦會議，東盟提出與中、日、韓首腦會晤設想；1997 年底，首次東盟與中、日、韓領導人非正式會晤在馬來西亞吉隆坡舉行，與會領導人就「21 世紀東亞的發展前景、亞洲金融危機、深化地區經濟聯繫」達成諸多共識，對加強東亞地區協調合作釋放出明顯信號。以此為契機，東亞「10+3」合作機制逐步建立起來，「10+3」首腦會議也正式制度化。

從推進區域經濟一體化的角度看，東亞「10+3」合作路徑曾發揮了積極作用，如在中日韓自由貿易區談判啟動之前，有效推動了中日韓三國在「10+3」框架下的對話與合作，推動了東亞各國為構建「東亞共同體」所做的努力，等等。但不可否認的是，RCEP 啟動後，東亞區域經濟合作重心已偏離「10+3」的預定軌跡。RCEP 的出現，結束了長期以來東亞地區合作中「10+3」與「10+6」的路徑之爭，為東亞區域經濟合作增添了一個新平臺，但對「10+3」合作機制以及「10+3」基礎上的「東亞共同體」建設目標而言，無疑意味著一種變相的終結。加之中日韓自由貿易區談判的推進，更弱化了「10+3」的地區整合作用。因此，筆者認為，當前局勢下，東亞「10+3」合作路徑面臨名存實亡的可能，如果 RCEP 和中日韓自貿區談判都順利進行，那麼未來「10+3」即使繼續存在，也將更多地趨向於「論壇」性質，而非實質性的地區合作機制了。

鑒於上述，東亞各國首先應深化各自既有的「10+1」合作，以保障東亞區域經濟整合的基礎路徑暢通。

二是積極促成 RCEP。

RCEP 順應區域經濟合作的潮流，符合東亞大部分國家的利益訴求，推進方式適合東亞經濟發展水準，具有相當的發展潛力。如果 RCEP 成功簽訂，雖然會不可避免地對各國薄弱產業產生一定的衝擊，但同時也是一些經濟體（如中國）推動國內產業進行轉型升級的好機會，可以為其成員的經濟發展提供更加廣闊的市場。從區外角度來說，RCEP 在一定程度上可為成員國參與全球治理和區域經

濟合作贏得更大戰略空間和話語權，優化東亞的周邊環境，增強地區成員抵禦危機的能力，因此，東亞各國在對待 RCEP 的問題上應該採取積極態度，推動 RCEP 在部分領域的優先開放，為其穩步推進做出實質性貢獻。

三是依託 APEC，推動「亞太自由貿易區」(FTAAP)。

作為亞太地區較早的一個合作機制，APEC 多年的成果不容忽視，儘管近幾年進展緩慢，但其作用和影響理應予以高度肯定。東亞區域經濟整合離不開 APEC，因為 RCEP 的 16 個成員中，有 12 個同時也是 APEC 成員，只有印度、老撾、柬埔寨、緬甸屬於 RCEP 成員但尚未進入 APEC。APEC 區別於 TPP 等機制的主要特點，就是其開放性、靈活性。由於 RCEP 變數較多，所以東亞各經濟體不妨同時借助 APEC 平臺，在「鬆散的大家庭」裏，通過多個管道探討一些大家共同關心的問題，在溝通和探討過程中，為發展中國家爭取更多的話語權和參與規則制定的權利。APEC 運行 20 多年來，貿易投資便利化方面的成就非常突出，如簡化海關程式、實施「商務旅行卡計畫」等。以此為基礎進一步推動建設「亞太自由貿易區」(FTAAP)，有利於緩解東亞各國應對 TPP 的壓力，在更大範圍內促成東亞區域經濟整合。

參考文獻

- Anonymous. Full establishment of China-ASEAN Free Trade Area. *Filipino Reporter*, Vol.38, 2010.
- C. Fred Bergsten and Jeffrey J. Schott, Submission to the USTR in Support of a Trans-Pacific Partnership Agreement, Peterson Institute for International Economics, January 25, 2010.
- Gregory Chin & Richard Stubbs. China, regional institution building and the China-ASEAN Free Trade Area. *Review of International Political Economy*. Aug. 2011.
- Masahiro Kawai, ADB Institute, Tokyo, and Ganeshan Wignaraja, ADB, Manila: A closer look at East Asia's free trade agreements , <http://www.eastasiaforum.org>, Feb 1st, 2011.
- 汪占熬、陳小倩，「亞太區域經濟一體化的走勢及我國的對策」，*經濟縱橫*，第4期（2013年）。
- 沈銘輝，「構造區域全面經濟夥伴關係協定——走向統一的地區架構」，*東北亞論壇*，第4期（2013年）。

