

# 日本主导国际经贸规则制定权对中国的影响与借鉴

■ 赵楠婷 西安培华学院

**摘要:**进入新世纪以来,日本依托于区域贸易协定和双边贸易协定,在国际经贸规则重构中取得了主导权。日本的这一做法,对于中国参与国际经贸规则重构、中国对外贸易、中日韩 FTA 谈判及中国参与 WTO 改革等均带来了挑战。为此,中国应当借鉴日本的经验,完善 FTA 战略,依托于国内自贸试验区和自贸港来对接国际经贸新规,并主动参与 WTO 改革,以此来提升自身在国际经贸规则重构中的参与度与话语权。

**关键词:**日本;自贸协定;国际经贸规则;制定权

从上世纪 60 年代开始,日本政府、民间就提出了系列的参与、主导组建区域经济一体化组织的构想,但进展极为缓慢,将这些构想付诸于行动始于 2000 年 3 月开始的日本-新加坡自贸协定谈判。日本参与区域经济一体化组织进程与欧洲发达国家相比落后了整整 50 年,结果是日本错过了全球两次区域经济一体化的浪潮。从上世纪 50 年代到上世纪末期,全球没有日本参与的区域经济一体化组织,更没有日本主导组成的区域一体化组织。在世界经济区域化趋势日渐明显的背景下,日本感到了巨大压力。因此,进入新世纪以来,日本赶上了世界经济区域化的浪潮,通过主导区域协定、双边协定谈判,日渐取得了国际贸易新规制定的话语权。作为东亚近邻,日本在国际经贸规则中取得主导权对中国造成了一定的影响,其相关经验做法值得我国借鉴。

## 一、日本主导国际经贸规则制定权的方式

### (一)以区域贸易协定主导国际经贸规则制定权

1. TPP/CPTPP 迈出战略第一步。安倍政府在二次执政后迅速推出“日本再复兴战略”,认为 TPP 是日本参与区域经济一体化进程的基石。在 2013 年 10 月举行的内阁会议上,鉴于 TPP 谈判进展缓慢,安倍再次指出,日本应该发挥主导作用推进 TPP 谈判提速。安倍政府顶住了日本农协的压力,在农产品市场开放方面做出了最大让步,最终促成了 TPP 谈判的完成。当特朗普执政后宣布退出 TPP 时,安倍政府面临着进退两难的困境。一方面,安倍政府不断与特朗普政府加强沟通,劝说美国回归。但在美国回归无望的情况下,日本再次明确了自由贸易是日本新世纪经济秩序核心的立场,主动联合其他国家在 TPP 基础上组建 CPTPP。另一方面,为了尽快促成 CPTPP 的达成及生效,安倍政府采取了灵活性的谈判政策,对于成员方争议较大的规则实施冻结策略。从 2017 年 11 月开始谈判到 2018 年 4 月谈判结束,CPTPP 只用了 4 个月就达成了协议,体现了日本以区域贸易协定获取国际经贸规则制定权的决心。虽然与 TPP 相比,CPTPP 在某些规则及标准方面打了

折扣,在全球范围内依然是高标准的自贸协定,实现了日本主导国际经贸规则重构战略的第一步。

2. 主导 RCEP 谈判。在完成 TPP/CPTPP 之后,日本乘机推进 RCEP 谈判,继续扩大自由贸易经济圈。日本在 RCEP 谈判中采取的循序渐进谈判策略是值得关注的。在 2013 年首轮谈判中提出了各国普遍能够接受的货物、服务贸易及投资基本规则;到 2015 年第 10 轮谈判中,就涉及到货物、服务贸易及投资中的核心规则;此后多轮谈判中开始涉及电信、政府采购、知识产权、原产地等多个议题。RCEP 标准虽然不及 CPTPP,但涉及到的谈判议题绝大部分均是国际经贸新规中关注的问题,也是日本政府扩大自由贸易经济圈战略的现实体现。在第 27 轮谈判中,各方就市场准入、金融合作、电信服务、专业服务、自然人流动等达成了一致。RCEP 相关规则及标准虽然不及 TPP/CPTPP,但作为一个有着发达经济体、发展中国家和欠发达国家共同参与的区域贸易协定,依然不失为是一个高标准的贸易协定。

3. 主攻中日韩 FTA 谈判。基于

[基金项目]本文系陕西省人文社科研究项目“平成 30 年间日本内閣府对外经济合作舆情报告研究”(项目编号:PHKT2077)。

[作者简介]赵楠婷(1983—),女,西安培华学院副教授;研究方向:日本经济、日本国别与区域研究。

中日韩 FTA 进展缓慢, 韩国政府多次要求日本政府进行单独的日韩 FTA 谈判, 但未能得到回应。日本始终认为, 推进中日韩 FTA 谈判是构建东亚自贸区的基础, 三国分别进行双边谈判不如三方共同建立自贸区获利更大。虽然中国目前在服务业、投资、知识产权等领域做出的承诺与日本在中日韩 FTA 谈判中提出的要价还有一定差距, 但推动决心并未改变。日本政府已经多次表示, 未来的中日韩 FTA 应当是一个超越 CPTPP 的高标准自贸协定, 日本试图主导中日韩 FTA 规则制定权已经是不可回避的事实。在中日韩谈判的 8 年时间内, 经历了美国政府退出 TPP 并大力推行贸易保护主义, 中日韩三国均是贸易保护主义的受害方。面对全球贸易保护主义的冲击, 三国重新审视了建立中日韩 FTA 的现实意义, 为谈判带来了新的机遇。

## (二) 通过双边贸易协定来主导国际经贸规则制定权

1. 追求经济利益和战略价值的欧日 EPA。欧日 EPA 谈判启动于 2013 年, 但在 2017 年之前, 欧日 EPA 并不是双方谈判的最优先事项。对于日本而言, 自从开展 TPP 谈判开启后, 安倍政府将全部精力放在 TPP 谈判上, 对于推动欧日 EPA 并不热衷, 甚至公开表示不愿意在 TPP 降税规则确定之前与欧盟开展谈判。后来在美国退出 TPP 的情况下, 日本主导了 CPTPP 谈判, 此时日方也没有更多的精力来推进欧日 EPA 谈判。然而, 在 2017 年 7 月, 欧日双方突然加快了 EPA 谈判进程, 随着谈判的加速很快突破了双方在汽车及奶制品降税模式上的争议, 双方在分歧最大领域基本达成共

识。因双方均具有提速的意愿, 且有共同的战略诉求, 最终文本协议在 2018 年 7 月达成, 2019 年 2 月就正式生效。欧日 EPA 的达成, 对于中国造成了一定的压力, 有助于提升日本在中日韩 FTA 谈判中的主导权。

2. 约束新兴国家和主导国际经贸新规导向的日美 TAG。日美贸易协定 (TAG) 于 2020 年 1 月 1 日正式生效。但该协定带有一定的临时性色彩, 因为按照 2018 年 12 月日美双方领导人会谈结果。尽管如此, 日美贸易协定制定的最大动机并不是获取经济效益, 而是掌控国际经贸新规的导向权, 以及最大限度遏制中国等新兴经济体。当前, 在多边贸易谈判停滞不前的背景下, 国际经贸规则正处于重构时期, 以中国为代表的新兴经济体在全球经贸治理体系中的话语权日渐扩大。面对这样的局面, 美日希望通过双方的联手来继续主导国际经济秩序, 以高标准的经贸规则来掌控国际经济治理体系的主导权, 最大限度制约中国等新兴经济体。与美国保持步调一致, 能够在动态博弈中最大限度提升日本在国际经济治理体系的话语权。

3. 主导全球数字贸易规则的日美数字贸易协定。日美数字贸易协定作为 2020 年 1 月 1 日生效的日美 TAG 的附属品, 也于 2020 年 1 月 1 日生效, 这是全球第一大专门的数字贸易协议, 引发国际社会的广泛关注。该协定作为一个高标准的数字贸易协定, 确立了数字贸易的非歧视性待遇、跨境数据流动、禁止数据存储本地化、禁止跨境电商交易征税、禁止要求公开计算机源代码及算法 (包括限制政府获得) 等 11 项内容, 这些内容充分体

现了当前日美两国在数字贸易规则方面的具体诉求。另外, 协定中还确立了数字企业平台免责条款, 这与美国一贯的电子商务规则主张相一致。总体而言, 该协定生效对全球数字贸易及规则厘定带来了深远影响。

4. 体现共同价值观的日英 EPA。作为英国脱欧后首个与大型经济体达成的贸易协定, 对于日英双方来说均意义重大, 战略价值超过了经济价值。英国谈判代表参与欧日 EPA 谈判达 6 年时间, 对日本的出价或谈判底线比较清楚, 这为日英 EPA 快速达成奠定了基础。该协定在诸多的议题上, 与欧日 EPA 有很多重合的地方, 其中, 市场准入及农产品市场开放等问题, 基本上维持了欧日 EPA 的自由化水平; 在工业制成品贸易方面, 双方完全实现了零关税; 在能源贸易方面, 基本上维持了欧日 EPA 的水平。但在数字贸易领域, 日英 EPA 的部分条款实现了对欧日 EPA 的超越, 如跨境数据自由流动、跨境电商交易免税等。总体看, 日英 EPA 签署后, 双方进口关税已经分别降到了 3% 和 1%, 文本规则中的重心已经不在关税减让等方面, 而在于双方在经济领域的全面战略合作。

## 二、日本主导国际经贸规则制定对中国产生的影响

### (一) 削弱了中国参与全球经贸规则制定的参与权

日本与欧、美、英等发达经济体所构建的自由贸易协定, 有很多高标准、高水平的贸易规则。在全球新一轮国际经贸规则重构过程中, 日本通过与发达经济体缔结自贸协

定, 抢占了全球经贸新规制定的制高点, 掌控了国际经贸新规的主导权。不仅在参与方式排除了中国, 而且在贸易规则上针对中国, 对中国而言带来了较大的挑战。这些高水平、高标准的经贸规则暂时只能在发达经济体之间适用, 有些规则明显超出了我国当前的经济发展水平。在这种情况下, 如果中国没有参与权, 要想加入日本主导的自贸协定, 如 CPTPP, 盲目接受这些规则可能不利于中国产业结构转型和技术进步, 甚至还可能在全球价值链体系重构中导致地位下移。看上去极为公平的经贸新规则暗藏玄机, 以区域贸易协定取代多边贸易体系, 限制了新兴经济体的参与及竞争。对于中国而言, 如何提出符合适合中国国情及贸易发展水平的国际规则, 依然需要与发达经济体之间开展博弈。

## (二) 挤压了中国商品出口市场

长期以来, 日、美、欧是中国前三大贸易伙伴。2000-2002 年, 日本是中国最大的贸易伙伴, 美、欧位列第二、三位。从 2003 年起, 这一格局开始发生变化。欧盟超越日本成为中国最大的贸易伙伴, 日、美列为第二、三位, 这一态势一直持续到 2010 年。2011 年, 东盟超越了日本成为中国第三大贸易伙伴, 日本退居第四位, 欧、美排名第一、二位。这种格局一直持续到 2018 年。2019 年, 美国的地位下降到第三位, 欧盟、东盟位列第一、二位, 日本居于第四位。2020 年, 位次再度发生变化, 东盟超越欧盟成为中国第一大贸易伙伴, 欧、美位列二、三位, 日本还是居于第四位。从数据上看, 中国对美、欧的出口额均大

于日本与美、欧的出口额, 海关部门统计显示, 2020 年中国对美、欧出口额分别为 3.1 万亿元 (1 美元折合 6.5 元人民币)、2.7 万亿元; 日本对美、欧出口额分别为 121128 亿日元 (1 美元折合 103 日元)、96314 亿日元。从两国对美、欧出口结构看, 中国对美、欧出口的机电产品、运输设备、化工产品等与日本对美、欧出口的相关产品具有较强的竞争性。欧日 EPA 签署后, 日本对欧出口额明显增长, 中国对欧出口额也呈现增长态势, 但对欧盟的出口额低于对美、对东盟的出口额。中国对美出口的下降, 除了与疫情、贸易摩擦相关之外, 与日美贸易协定也有一定关系。

## (三) 加重了日本在中日韩 FTA 谈判中的筹码

中日韩三国互为重要的贸易伙伴, 是全球三大经济圈之一, 经济规模及贸易体量均超过了北美自贸区和欧盟。中日韩 FTA 谈判已经进行了 8 年多时间, 虽然有一定的实质性进展, 但距离达成文本协议还有很长的路要走。因中日在推进亚太经济一体化进程中存在主导权竞争, 中国始终不是日本优先缔结 FTA 的对象, 日韩近些年更是贸易摩擦不断, 日本并不急于推进中日韩 FTA 谈判。日本与欧盟、美国、英国等发达经济体签订贸易协定后, FTA 经济领土覆盖率大大提升, 且自贸协定质量很高。日本为了获得中日韩 FTA 的主导权, 会按照其战略需求, 必定会引入知识产权、国有企业、竞争政策、政府采购等高标准条款来迫使中方做出让步。另外, 最近几年来, 美日欧三方还酝酿签署美日欧 FTA, 在过去 5 次三国贸易部长声明中均指出要

推进三方自贸协定谈判, 致力于解决不公平贸易问题。这些声明虽然没有指名中国, 但其针对中国的倾向是不言而喻的。当然, 美日欧三方超级 FTA 建设目前还处于设想中, 但三方加强经贸合作的连带影响会很大, 在很大程度上会影响中日韩 FTA 谈判进展。

## (四) 干扰了中国参与 WTO 改革的进程

2017 年 5 月, 安倍与到访日本的 WTO 时任总干事阿泽维多发表共同声明, 声明中表示 WTO 要加强与日本这一自由贸易旗手的合作, 维持自由贸易秩序, 强化多边贸易体制的作用。2018 年 11 月, 阿泽维多再度访问日本, 阿泽维多对日本政府高举自由贸易大旗表示高度赞赏, 并称日本是 WTO 改革的“总协调人”, 寄希望日本在 WTO 改革中发挥更大的作用。在 WTO 改革问题上, 因为中美之间的改革建议差距较大, 部分主张达到了针锋相对的程度。中方一直希望应当维护 WTO 作为多边贸易体制的核心地位, 在此基础上进一步完善 WTO 规则, 并推进多边电子商务谈判进程; 美国则认为 WTO 决策机制、规则体系、争端解决机制 (尤其是上诉机构法官遴选规则)、特殊及差别待遇等问题必须彻底改造。中美的分歧根本差别就在于, 中方持改良态度, 美国持“革命”态度。日本、欧盟的立场处于中美之间, 但与美国更为接近。在日本与欧盟、美国签订贸易协定后, 日欧、日美之间关于国际经贸新规的认知上基本达成了一致, 这为其在 WTO 改革方面的主张进一步趋同提供了条件。一旦趋同性增加, 必然会淹没中国的主张, 既影响了中国参与 WTO 改

革的进程,也影响了广大发展中国家的利益。

### 三、日本主导国际经贸规则制定权对中国的启示

#### (一)完善 FTA 战略,提升国际经贸新规的参与权

自从 2002 年 11 月“中国 - 东盟全面经济合作框架协议”签署以来,在过去近 20 年时间内,中国 FTA 战略取得了巨大成就。商务部数据显示,截至到 2020 年底,中国已经与 26 个国家和地区签订了 19 个自贸协定,另外还有 11 个处于谈判阶段,10 个处于可行性研究阶段。自从党的十七大提出要积极参与区域经济合作到十八大三中全会提出要构建面向全球的自贸区网络以来,我国对外自贸区建设成就巨大,但与日本相比差距甚大。我国与全球 10 大经济体,尚未缔结双边 FTA,对外自贸区建设质量不及日韩,也不及越南等发展中国家。因此,要最大限度获得国际经贸新规的参与权,必须要进一步完善 FTA 战略。当前 FTA 战略的重心是立足周边,辐射“一带一路”沿线并开启与大型经济体缔结 FTA 的可行性研究及谈判进程,力争与全球 10 大经济体在双边 FTA 签署上取得突破。为此,中国应当以 RCEP 为平台,加强与日韩沟通,推进中日韩 FTA 谈判的提速,启动加入 CPTPP 可行性研究,将实现亚太地区经济一体化从愿景转变为现实,扎牢中国自贸区网络,逐步对接国际经贸最新规则,实现从原来规则的参与者到主导者。

#### (二)依托于自贸试验区和自由贸易港,对接国际经贸新规

面对新一轮国际经贸规则重构带来的挑战,中国应该不断扩大对外开放,以自贸试验区和自贸港建设作为契机,主动对接最新国际经贸规则,对对接中出现的新问题进行抗压及风险测试,并加强对最新经贸规则与中国经济结构适应性的研究。我国自贸试验区建设成就巨大,为我国将来在国际经贸规则制定体系中赢得主导权提供了经验支撑。为了更好地扩大开放,还需要进一步做好国际贸易新规对接工作。在对标国际经贸新规中推进制度改革和创新。一方面,要对多边贸易投资规则进行抗压及抗风险测试,如《贸易便利化协定》(ATF)、《政府采购协定》(GPA)、《国际服务贸易协定》(TISA)、《信息技术产品协议》(ITA)、《国际投资协定》(IIA)等;另一方面,在自贸试验区和自贸港内要主动对接 CPTPP、RCEP 等协定中的竞争政策、国有企业、环保政策、知识产权、电子商务等相关条款,对这些新规则的抗压和抗风险能力进行测试,为中国适应高标准国际经贸规则积累经验。另外,在对标过程中,要进一步推进自贸试验区、自贸港职能部门的放管服改革,以市场化、法治化、国际化为核心来创新市场准入、负面清单、贸易投资便利化及监管制度,在有条件的情况下,对这些制度创新在经济特区及沿海开放城市进行推广,进而不断推进中国国内经济体制改革力度。

#### (三)参与 WTO 改革,维护多边贸易体制

2018 年 7 月,美欧达成了零关税协定;2019 年 2 月,欧日 EPA 生效。这就表明,欧美日三方经济贸易同盟逐步成形。如果三方达成了

正式的 FTA 或 EPA,必然会在美国的主导下撇开多边贸易体制,向其他国家强力推行其构建的国际经贸规则,欧美日三方就成为了这个新规体系的缔造者。一旦欧美日三方建成了超级自贸区,WTO 的地位就会大大削弱,不利于发展中国家的利益。虽然 WTO 在决策机制、争端解决机制等方面确实存在较大的弊端,但在推进多边自由贸易、促进各国贸易权利平等、提升发展中国家贸易能力等方面起到了积极的作用。中国作为全球第二大经济体,应该主动参与 WTO 改革,坚决维护多边贸易秩序,防止自由贸易体制及现有的价值链分工被美国所打破。对于中国而言,应当发挥自身优势,联合金砖国家、东盟等贸易伙伴推进多边贸易体制改革。针对不同国家的不同情况,就各方 WTO 改革主张进行沟通;中国还应该主动放宽市场准入,降低关税,打造开放新姿态。另外,美国作为战后国际经济政治秩序的主导者,WTO 就是美国主导下的产物,没有美国参与的 WTO 改革是不完整的,中国应加强与美国的对话沟通,减少双方改革分歧,最大限度达成改革共识。▲

#### 参考文献:

- [1] 孙丽. 日本主导国际经贸规则制定的战略布局——兼谈日本在大阪峰会上的得与失[J]. 日本学刊, 2020(4): 59-84.
- [2] 孙丽, 赵泽华. 日本依托区域经济一体化主导国际经贸规则制定权的战略分析[J]. 现代日本经济, 2021(1): 83-94.