

劝印度重返RCEP,日本为何改主意?

复旦大学日本研究中心副教授 贺平

在日本经济产业省一名副大臣放出风声称不会加入没有印度参加的“区域全面经济伙伴关系协定”(RCEP)后,10日日本经济产业省大臣开始了对印度为期两天的访问。有消息称,此行是为了向印度传达日本将支援印度数字产业的方针,并劝说对方重返RCEP谈判。

为什么日本的态度会有所改变?为什么选择数字产业?印度和日本回归RCEP有戏吗?为此,本版编辑特请专家做详细解读。



贺平

问:印度在加入RCEP问题上打退堂鼓是出于怎样的考量?

答:印度在RCEP谈判过程中始终持相对谨慎甚至消极的态度。因此,印度并非到了最后关头才临时起意打退堂鼓,更不是刻意为难、“反将一军”。事实上,早在2014年时,就有部分国家提议,RCEP谈判应将印度暂时排除在外,其余15国努力率先达成协议,印度再行参与,并视机决定是否签署协议。印度一度对此建议并未表示异议,甚至主动与谈判保持距离。耐人寻味的是,在日本学界和政策分析界,这一“分步走”方案时至今日仍颇有市场。

印度在最后关头难以迈出关键的一步,主要原因有三。

其一,这是印度在经贸领域“防御性多边主义”和“怀疑主义”的延续和再一次反映。印度从参与RCEP谈判之初,就面临着诸多历史性和结构性的障碍。例如,对印度政府而言,调和“亲商取向”与“反贸传统”的矛盾始终是个难题。反抗英国殖民统治的斗争经历、抵制外国产品的甘地主义、尼赫鲁的费边社会主义经济发展理念等历史传统产生了潜移默化的影响,造成印度在贸易领域相对闭关锁国的保护性政策和国内产业优先的歧视性政策。又如,印度受制于自身已有自由贸易协定(FTA)所产生的“副作用”和“反作用”。尽管印度已签署、生效或正在谈判的FTA高达28个,但与日韩等发达经济体签署FTA后,与期盼的状况不同,印度的出口和整体对外贸易并未出现明显增长。2016年,印度商工部一份内部报告甚至称,RCEP有可能使印度国内生产总值下降1.6%,这不能使印度国内更加忧心忡忡。

其二,RCEP对印度的经济诱惑在长期与中短期、加入收益与退出

1 壮士断腕 莫迪政府下不去手

成本间呈现高度的不平衡性。一方面,印度人均国内生产总值在RCEP的16国中仅排第14位。而RCEP其他成员又恰恰是印度对外贸易赤字的主要来源,占其总额的65%。相对羸弱的制造业基础确实使印度难以抵抗外来产品的大举进入,也可能使莫迪政府主张的“印度制造”计划陷入窘境。在乳制品等农产品上,印度农民也将面临来自新西兰、澳大利亚等同行的巨大竞争。因此,事实上2014年以来,印度实际平均关税不降反增,甚至临时将智能手机等产品关税大幅调高。另一方面,在亚太区域价值链中存在感和融入度低下,使RCEP对印度产业界的吸引力大打折扣。无论是前向参与还是后向参与,印度在RCEP所有成员国中均处于区域价值链的最低位之一。这成为一个恶性循环的问题:对区域分工和价值链参与度低,导致印度政府和产业界对参与高水平区域一体化缺乏内在意愿,而高质量区域FTA的缺位,又造成市场开放和外向型经济的发展难以得到外来机制化压力的推动。

其三,较严峻的国内政治经济形势迫使莫迪政府难以壮士断腕。2019年第二季度,印度实际经济增长率仅5%,失业率也节节攀升,与2014年莫迪刚执政时年均增长率7%-8%的喜人景象已不可同日而语。此外,莫迪领导的执政党在10月末的地方会议选举中意外败退,使其在经贸问题上面临更大的政治压力,缺乏当机立断的勇气。平息或弱化国内民众、反对党和部分特殊利益集团的严厉指责是莫迪的当务之急,毅然加入RCEP有可能火上浇油。同理,在政治生态和选举周期的作用下,国内因素出现有利于莫迪政府的变化时,其在RCEP问题上的立场是否会有所软化值得观察。

2

差别表态 日本想要拉拢印度

问:日本此前释放出“印度拒签、日本弃权”的信号,是出于怎样的考虑?如今又为何选择用数字产业“撬动”印度?

答:印度地处南亚,并非传统意义上的亚太国家,甚至不是亚太经合组织成员。印度跻身RCEP谈判,从一开始就有大量非经贸因素的作用,比如日本的支持和推动。时至今日,这些非经贸因素并未发生根本性改变。在这个意义上,对日本而言,没有印度的RCEP也就意味着未能实现相关的战略诉求。在纯粹的经济合作和区域一体化意义上,现有的RCEP或许是日本能够接受的,但RCEP成员构成及其规则体系的抉择,事实上取决于经贸因素与非经贸因素的权衡。近年来在日本力推的“自由开放的印太构想”中,印度是不可或缺的组成部分。日印近年来越走越近,两国频频强调在价值观认同上的共同点,而“自由贸易”恰恰是这一交集的重要体现。正如日本政府公开表示的,印度加入RCEP不仅具有经济方面的意义,也具有政治乃至安全保障上的重要意义。

值得一提的是,日本政府对于

印度与RCEP关系的表态并非完全一致,存在微妙的差别。经济产业副大臣牧原秀树固然在接受采访时已公开表示,“完全不考虑”没有印度参加的方案,但更高级别的日本领导人以及自民党高官的语气并不如此斩钉截铁,要婉转和艺术得多。因此,牧原秀树的这一立场或可视为日本政府试图释放的某种政策信号,具有一定的试探意味。

梶山弘志此次出访,希望在数字领域对印度提供援助,提高其产业竞争力,也使农业、渔业等传统行业可以利用日本企业的技术特长脱胎换骨。而数字产业突然出现在聚光灯下原因有三。

首先,数字产业可视为日本拉动印度重返RCEP的一个杠杆。为了防止国内产业受到的致命冲击和贸易赤字的进一步扩大,印度势必要求大量贸易保障措施和例外条款,而这无疑将使RCEP的规则体系变得千疮百孔,也造成不同国家间待遇的高低悬殊。但如果在货物贸易的关税减让和撤销、原产地规则等议题上无法实质性地满足印度的期待,就只能在其他相关议题上另辟

蹊径。因此,通过数字产业等议题的某种“补偿”,有助于印度在不同议题之间实现利益交换,也对其国内的特殊利益集团有所交代。

其次,众所周知,IT产业等服务贸易是印度的比较优势和主要诉求所在,但由于其他RCEP成员特别是发展中成员的抵抗,印度在RCEP相关议题上又难以得偿所愿。因此,印度与日本等国在这些领域开展深度合作具有较为坚实的基础,也具备了相对自信的底气。反过来,日本自身近年来在农业、中小企业等领域改革力度颇大,“六次产业”、“进攻性农业”“和食外交”等概念的频频推出和实践,也使日本确有这方面的技术和经验可供推广。

再次,数字产业是近年来安倍政府力推的产业。数字经济、人工智能等新议题作为安倍政府着力的重点,也顺理成章成为2019年G20大阪峰会的焦点之一。会后发表的《数字经济大阪宣言》邀请全球范围内的“志同道合者”共同搭乘这辆数字经济的“大阪快车”。梶山弘志的这次邀约可看作是在这趟“快车”上再次呼唤印度这一重要乘客。

3

好事多磨 如何决断考验日本

问:如何看待RCEP“临门一脚”前这一系列“突发”?

答:好事多磨,从TPP、美韩FTA等过往的FTA谈判案例来看,在签字前乃至在签字后发生重大变化都屡见不鲜。更何况,严格意义上RCEP尚未完全结束谈判。因此,RCEP在最终获得各国批准并生效前发生任何变故,都是谈判的一部分,各方恐怕也都需要对此有一定的心理准备和政策预案。更进一步而言,在任何一个涉及国计民生的重大谈判中,这种“变动”和“意外”往往不是单次的、定向的,而会产生一系列彼此作用的后续反应。因此,在RCEP中这一“突发”既不是第一次,很可能也不会是最后一次。

在一定意义上,RCEP在今年年底之前宣布15方之间在20个领域结束大部分谈判,已超出各界预期,可谓“惊喜”。同理,近来事态发生新变化乃至反转,并非完全出乎意料,更没有宣告RCEP谈判的末日。

尽管协议文本尚未公布,但从国新办吹风会上透露的信息来看,RCEP的货物贸易开放水平达到90%以上,属于一个较高质量的自贸协定。以印度现有的市场开放水平和外来冲击承受能力,恐怕离这一标准尚有一定距离。因此短期内,印度在现有规则体系下重回谈判桌有相当难度。换言之,即便印度回归,很有可能需要在若干重大议题上与其他各方重新达成某种形式的补充协议。值得一提的是,印度人口占到RCEP整体的37%,但贸易仅占7%。因此如果最终印度决意退出,尽管是一个巨大的遗憾,但中短期内对域内贸易的影响并不明显。

就日本而言,目前尚未正式因印度的缺席而“退出”RCEP,且其决策取向主要不在于协议文本本身。因此,日本会根据国际形势和各个双边关系的变化做出机动的抉择。

美国退出跨太平洋伙伴关系协定(TPP)后,日本一面奔走相告、极

力敦促美国重返,一面又充当起领导者角色,并最终使更名后的TPP尘埃落定。在RCEP中,日本会扮演怎样的角色值得关注。

日本曾是一个在自由贸易政策上相对内视、谨慎乃至保守的国家,既是双边FTA的“后来者”,在多边自由化进程上也鲜有独到的倡议和实践。但自安倍晋三2012年再度执政以来,日本成为最积极推动“巨型FTA”的国家,且频频收获阶段性成果,试图展现一马当先的正面形象。日本自身的凤凰涅槃是对印度的极好借鉴,而对RCEP的决断正再一次考验日本的角色定位与形象塑造。

RCEP是当今全球“超级FTA”三足鼎立的重要支柱,推动RCEP谈判积极稳妥地迈步向前,对包括中日印三国在内的亚太各国来说均重任在肩、时不我待。安倍将于12月中旬访问印度,RCEP势必是两国领导人交涉的重要议题。后续发展值得关注。

“诺曼底模式”峰会:信号积极,考验犹存

中断3年后,“诺曼底模式”四国(俄罗斯、乌克兰、德国、法国)峰会9日在法国举行。四国会后发布共同声明,为解决乌东部问题释放出积极信号,但彻底解决乌东部问题无法一蹴而就。

继续释放积极信号

乌克兰东部问题至今已有5年多时间。2014年4月,乌政府军和民间武装在东部顿巴斯地区爆发大规模冲突。同年6月,法国以纪念诺曼底登陆70周年为契机,邀请乌克兰、俄罗斯、德国领导人在诺曼底磋商,开创“诺曼底模式”。

经斡旋,冲突双方于2014年9

月和2015年2月在明斯克先后达成两份停火协议,确定了停火分界线。但由于双方缺乏信任,停火协议并未得到严格执行,“诺曼底模式”四国峰会自2016年后也暂停举办。

不过,今年以来各方释放出有意解决乌东部问题的积极信号,为此次峰会的举行创造了条件。在此基础上,峰会进一步释放了积极信号。巴黎政治学院国际关系专家巴迪认为,峰会能取得积极进展,是因为相关各国领导人都希望在乌克兰问题上寻求突破。俄总统普京希望通过外交手段而非军事手段取得一些成果;泽连斯基希望与乌前任总统在东部问题上划清界限;法国总

统马克龙则希望发挥重要调解人的作用。

具体落实考验犹存

乌东地区政治安排是俄乌的一个重要分歧。乌方要求俄先从该地区撤出武装人员和重武器,以恢复自己对该地区的控制权,再讨论给予该地区特殊地位等政治安排;俄方和乌东部民间武装则要求先用法律形式确认该地区的特殊地位并举行地方选举,再谈安全相关事宜。

此次峰会发表的共同声明说,为落实明斯克停火协议中的政治条款,各方表示愿意在“诺曼底模式”和三方联络小组框架下,为顿涅茨

克和卢甘斯克地区特殊地位安排的法律问题寻求共识。此外,各方认为有必要依照“诺曼底模式”和三方联络小组确定的版本,将“施泰因迈尔模式”纳入乌克兰立法。各方将要求外交部长等采取跟进措施,确保协议得到落实,并同意在4个月内召开下次“诺曼底模式”会议,着重讨论地区选举的政治和安全条件。

虽然声明显示各方在乌东地区政治安排方面达成一定共识,但如何具体落实仍考验各方智慧。

对乌克兰而言,如何平复国内反对声音是道难题。由于“施泰因迈尔模式”实质上是给予乌东地区特殊地位,因此乌政府10月初在同

意“施泰因迈尔模式”的文件上签字后国内反对声音很大。法国历史学家德坦吉认为,泽连斯基当选总统是解决乌克兰问题的“机遇之窗”,他的当选与乌克兰人民结束冲突的意愿直接相关。但他的回旋余地仍然有限,“因为人们希望结束冲突,但不是不惜一切代价”。

乌东部问题还受到大国博弈因素影响。俄方视乌克兰为战略屏障,西方国家则视乌克兰为遏制俄罗斯的工具,美国还希望利用乌东部问题阻止欧洲盟友与俄罗斯改善关系。对此,泽连斯基近日强调,不愿看到乌克兰“成为大佬们面前的一盘菜”。但做到这一点并不容易。在“诺曼底模式”下,乌克兰问题或能进一步缓和,但彻底化解危机还需要时间。

徐长春