

“中国人文社会科学集刊AMI综合评价”入库集刊
复旦大学“学术期刊质量提升支持计划”资助立项

Journal of China's
Neighboring Diplomacy
Volume 6, Issue 2 (2020)

中国周边外交研究

第十二辑

复旦大学中国与周边国家关系研究中心 编

 世界知识出版社

图书在版编目(CIP)数据

中国周边外交研究.第十二辑/复旦大学中国与周边国家关系研究中心编.—北京:世界知识出版社,2023.12

ISBN 978-7-5012-6702-6

I. ①中… II. ①复… III. ①中外关系—研究 IV. ①D822

中国国家版本馆CIP数据核字(2023)第227587号

书 名	中国周边外交研究·第十二辑 Zhongguo Zhoubian Waijiao Yanjiu · Di-shi'er Ji
编 者	复旦大学中国与周边国家关系研究中心
责任编辑	罗庆行
责任出版	赵 玥
责任校对	陈可望
出版发行	世界知识出版社
地址邮编	北京市东城区干面胡同51号(100010)
网 址	www.ishizhi.cn
电 话	010-65233645(市场部)
经 销	新华书店
印 刷	北京虎彩文化传播有限公司
开本印张	710毫米×1000毫米 1/16 15%印张
字 数	290千字
版次印次	2023年12月第一版 2023年12月第一次印刷
标准书号	ISBN 978-7-5012-6702-6
定 价	88.00元

版权所有 侵权必究

为适应我国信息化建设，扩大本集刊及作者知识信息交流渠道，本集刊已被中国知网（CNKI）和万方数据（Wanfang Data）收录，其作者文章著作使用费与本集刊稿酬一次性给付。免费提供作者文章著作引用统计分析资料。如作者不同意文章被收录，请在来稿时向本集刊声明，本集刊将做适当处理。

《中国周边外交研究》

Journal of China's Neighboring Diplomacy

主管 复旦大学国际问题研究院
主办 复旦大学中国与周边国家关系研究中心

主编 杨 健
副主编 包霞琴 祁怀高 薛 松
编委 (以姓氏笔画为序)

左希迎	中国人民大学	石源华	复旦大学
卢光盛	云南大学	归泳涛	北京大学
包霞琴	复旦大学	关培凤	武汉大学
祁怀高	复旦大学	李皖南	暨南大学
杨 健	复旦大学	杨鲁慧	山东大学
吴心伯	复旦大学	吴寄南	上海国际问题研究院
[日本] 青山瑠妙	日本早稻田大学 (Waseda University)		
周方银	广东外语外贸大学	赵卫华	复旦大学
赵可金	清华大学	赵青海	中国国际问题研究院
赵明昊	复旦大学		
钟飞腾	中国社会科学院亚太与全球战略研究院		
费 晟	中山大学	夏立平	同济大学
郭 锐	吉林大学	薛 松	复旦大学
魏 玲	对外经济贸易大学		

[马来西亚] 黄子坚 (Datuk Danny Wong Tze Ken)
马来亚大学 (University of Malaya)

编辑部主任 温 尧

编辑部联系方式

投稿邮箱: ccmc@fudan.edu.cn

电 话: 86 21-6564 2939

传 真: 86 21-6564 2939

地 址: 上海市邯郸路220号复旦大学文科楼307室复旦大学中国与
周边国家关系研究中心

邮 编: 200433

目录

CONTENTS

卷首语..... 祁怀高 包霞琴 / 1

新冠疫情与周边外交

新冠疫情下中日关系面临的挑战与机遇..... 吴寄南 / 9

新冠疫情期间中国共产党的周边交往..... 温尧 / 23

周边国家对华外交

安倍内阁对华政策演变调整的动因分析..... 杨鲁慧 石敏 / 43

中印关系 70 年——解构印度对华的制衡战略..... 师学伟 沈霜霜 / 69

21 世纪以来菲律宾政府对华政策与菲中关系演变..... 程晓勇 / 87

周边国情研究

中美战略竞争下日本对南亚地区的政府开发援助外交.. 包霞琴 糜昱 / 107

周边区域合作

认知与共筑：国际社会对澜湄合作机制的意图认知与中国经略之策
..... 张励 / 127

美国战略界对《区域全面经济伙伴关系协定》的认知与应对..... 宋奥 / 146

中国边海事务

- 中国与印度尼西亚在纳土纳群岛附近水域的捕鱼活动争议及解决方式
..... 雷筱璐 / 173

书 评

- 南海油气共同开发的最新实践:《南海合作开发:政策、障碍与展望》评析
..... 洪 农 / 193

会议综述

- 第十届复旦大学中国周边外交研讨会综述..... 张泽宇 / 207
第四届“中国—东盟学术共同体”国际研讨会综述..... 贺嘉洁 / 216

附 录

- 复旦大学中国与周边国家关系研究中心简介..... / 225
《中国周边外交研究》征稿启事..... / 227
《中国周边外交研究》稿件体例及注释规范..... / 229
审稿专家致谢..... / 234

Contents

Preface of Volume 6 Issue 2 (2020).....*QI Huaigao and BAO Xiaqin* / 1

COVID-19 Pandemic and Neighboring Diplomacy

Challenges and Opportunities: Sino-Japan Relations under COVID-19
Pandemic *WU Jinan* / 9

The Communist Party of China's Neighborhood Outreach amid the
COVID-19 Pandemic *WEN Yao* / 23

Neighboring Countries' Diplomacy towards China

An Analysis of the Motivation of the Abe Cabinet's Policy Evolution
and Adjustment towards China.....*YANG Luhui and SHI Min* / 43

70 Years of China-India Relations: Deconstruct India's Balancing
Strategy towards China*SHI Xuewei and SHEN Shuangshuang* / 69

The Philippine Government's China Policy and the Evolution of Phil-
ippine-China Relations in the 21st Century*CHENG Xiaoyong* / 87

Studies on Neighboring Countries

Japan's Official Development Assistance Diplomacy toward South
Asia under the Sino-U.S. Strategic Competition.....*BAO Xiaqin and MI Yu* / 107

Regional Cooperation of Neighboring Countries

Cognition and Co-construction: The International Community's Cog-

nition of the Lancang-Mekong Cooperation Mechanism's Intention and China's Countermeasures	ZHANG Li / 127
U.S. Key Decision-Makers' Perception of and Response to the <i>Regional Comprehensive Economic Partnership</i>	SONG Ao / 146

China's Boundary and Ocean Affairs

The Dispute Concerning Fishing Activities Near Natuna Islands be- tween China and Indonesia and Its Solutions	LEI Xiaolu / 173
--	------------------

Book Review

Recent Practice of Joint Development in the South China Sea: A Book Review of <i>Cooperative Development in the South China Sea: Poli- cies, Obstacles and Prospects</i>	HONG Nong / 193
---	-----------------

Reviews on Symposiums

Review on the Tenth Fudan Symposium on China's Neighboring Diplomacy	ZHANG Zeyu / 207
Review on the Fourth NACAI International Symposium	HE Jiajie / 216

Appendix

Introduction on Center for China's Relations with Neighboring Coun- tries of Fudan University (CCRNC Fudan)	/ 225
Notice Inviting Contributions to the <i>Journal of China's Neighboring Diplomacy</i>	/ 227
Standards of Articles and Annotations of the <i>Journal of China's Neigh- boring Diplomacy</i>	/ 229
Acknowledgements to Reviewers	/ 234

美国战略界对《区域全面经济伙伴关系协定》的认知与应对

宋 奥

【内容提要】作为非成员国，面对《区域全面经济伙伴关系协定》(RCEP)，美国战略界的认知观念与政策取向呈现显著分化。认知上，美国战略界大体可区分为三派：轻视贬抑、刻意淡化的“忽视派”，深感威胁、寻求制衡的“强硬派”，乐见其成、鼓励支持的“工具派”。因应上，大体可区分为四种政策构想：主动融入（主动谋求加入），另起炉灶（签署双边协定以对冲），间接牵制（为其谈判及落地设置障碍），复旧如初（重返该协定）。但是，这四种构想是否会被拜登政府付诸实践，均将面临诸多因素掣肘。考虑到美国的认知态度和政策走向将对《区域全面经济伙伴关系协定》的实施效果、亚太区域经济一体化的发展前景产生重要影响，拜登政府对《区域全面经济伙伴关系协定》的认知和应对值得进一步追踪和关注。

【关键词】《区域全面经济伙伴关系协定》；美国战略界；认知；应对

【基金项目】本文是教育部国别和区域研究专项资金资助“后疫情时代的中日韩关系与东北亚区域合作研究”（项目批准号：2020-N60）的阶段性和成果。

【作者简介】宋奥，复旦大学国际关系与公共事务学院硕士研究生。

《区域全面经济伙伴关系协定》由东盟十国发起，旨在整合区域冗余、复杂、彼此妨碍的制度框架。2020年11月15日，第37届东盟峰会及东亚合作领导人系列会议举行。会议期间，《区域全面经济伙伴关系协定》十五国经贸部

长以视频方式正式签署该协定，各国随即转入国内法律审批程序。这标志着，8年谈判拉锯正式落下帷幕，《区域全面经济伙伴关系协定》已进入生效前的“最终冲刺”阶段。一经生效，《区域全面经济伙伴关系协定》将有力推动贸易自由化和便利化，为促进区域发展繁荣、助力全球经济复苏、巩固多边贸易体系、推动亚洲经济一体化注入新动能。

美国在亚洲地区存在广泛的经济利益与战略考量。因此，虽然美国并非《区域全面经济伙伴关系协定》成员国，但仍旧对《区域全面经济伙伴关系协定》的协议内容及其进展保持密切关注。美国国会研究服务局便把《区域全面经济伙伴关系协定》签署定位为需国会高度重视的核心贸易议题，重点关注三大方向：其一，《区域全面经济伙伴关系协定》将如何影响美国的经济和战略利益；其二，《区域全面经济伙伴关系协定》将如何影响美国在贸易自由化和贸易规则制定方面的领导地位；其三，美国应采取何种措施对《区域全面经济伙伴关系协定》予以回应。^①考虑到美国同域内国家密切的经贸往来及对域内国家巨大的政治及安全影响力，其态度及政策走向无疑会对《区域全面经济伙伴关系协定》的发展前景及实际效果产生重要影响。

然而，美国国内在关于贸易战略，特别是区域经济一体化政策的讨论中，长期存在着自由主义与现实主义的范式之争、区域主义与全球主义的路径之争，以及双边主义与多边主义的方法之争。受全局性争论的影响，美国战略界对于《区域全面经济伙伴关系协定》并未形成统一的战略认知，在本国所应采取的因应政策上也没有达成一致意见。随着《区域全面经济伙伴关系协定》的顺利签署、生效，这种认知分化与政策歧异更趋显著。梳理分析美国战略界对《区域全面经济伙伴关系协定》的差异化认知，对于探讨《区域全面经济伙伴关系协定》签署后美国的态度取向、研判美国贸易政策及亚太区域经济一体化战略的未来走势、分析中美围绕《区域全面经济伙伴关系协定》的潜在合作或竞争前景，具有充分的现实意义。

一、政局变动与美国亚太区域经济一体化战略的变迁

美国长期将多边自由贸易协定视为建构对本国有利的贸易规则、维护霸权

^① Andres B. Schwarzenberg and Rebecca M. Nelson, “International Trade and Finance: Overview and Issues for the 116th Congress,” Congressional Research Service, January 2020, p.34, <https://fas.org/sgp/crs/row/R45474.pdf>.

力量的有力工具，在引领区域自贸协定乃至巨型“自由贸易协定”（FTA）签署方面扮演领头羊角色。然而，随着美国贸易赤字攀升、经济波动不定，积极推动亚太区域经济一体化的政治气氛时过境迁，政策热情渐趋消退。相当数量的美国精英及民众开始对多边自贸协定是否真正有助于美国的国家利益产生怀疑。这种战略认知转变鲜明地体现在奥巴马政府与特朗普政府的贸易战略差异以及亚太区域经济一体化政策变迁之上，并在新一轮政局变动中得以延续。

奥巴马政府积极拥抱多边主义，高度重视亚太地区的贸易制度安排，格外强调美国在亚太地区经济秩序重构和贸易规则制定过程中的领导权。于其而言，确保形成中的亚太区域自由贸易安排“以美国的利益和价值观为基础，以提高全球贸易标准和建立公平竞争环境的强烈愿景为导向”，对于“美国人民的经济福祉、战略利益和国家安全”来说至关重要。^① 基于此，奥巴马政府于2009年11月正式加入《跨太平洋伙伴关系协定》谈判，希望借《跨太平洋伙伴关系协定》达成三个战略目标：首先，确保亚太地区贸易规则符合为美国利益服务的高标准；其次，提高美国企业的出口竞争力，深化美国同亚洲的经贸联系，帮助美国尽快走出2008年全球金融危机的阴影；最后，将中国排除在外，削弱中国的区域经济影响力，对中国形成制衡乃至“围堵”。

然而，美国各界对奥巴马政府的亚太区域一体化政策并非全盘接受。纵观奥巴马8年执政生涯，围绕《跨太平洋伙伴关系协定》的争议贯穿始终，相关政策终究在特朗普政府上台后宣告夭折。在特朗普政府看来，奥巴马政府的贸易战略错误地将地缘政治考量置于美国的经济利益之上。一方面，美国业已同诸多国家签署双边自贸协定。《跨太平洋伙伴关系协定》并不能创造更大的经济价值，反而在谈判中浪费了大量时间精力和政治资本。另一方面，奥巴马政府在协定谈判过程中就知识产权、国有企业等问题做出太多不对等让步，纵容他国展开不公平竞争。这使得他国产品大量涌入美国市场，进一步拉大贸易逆差、加剧产业空心化、造成大量就业机会外流，“极大损害了美国工人的利益”。^② 故而，在上任伊始，特朗普政府便宣布退出《跨太平洋伙伴关系协定》，转而将重心转向以所谓“公平贸易”取代自由贸易、以双边协商取代多边框架

^① Council of Economic Advisers Brief, “Industries and Jobs at Risk If the Trans-Pacific Partnership Does Not Pass,” November 2016, https://obamawhitehouse.archives.gov/sites/default/files/page/files/201611_cost_of_tpp_delay_issue_brief.pdf.

^② Robert E. Lighthizer, “Trump’s Trade Policy Is Making America Stronger,” *Foreign Affairs*, July 20, 2020, <https://www.foreignaffairs.com/articles/china/2020-07-20/trumps-trade-policy-making-america-stronger>, accessed December 20, 2020.

的“美国优先”战略。该战略所追求的目标是，利用美国的实力优势，在双边贸易谈判中迫使他国做出更多让步，构建起以美国为中心的双边自贸协定“轴辐体系”。可以说，亚太区域经济一体化问题已近乎在特朗普政府的政策议程中“销声匿迹”，甚至在很大程度上被打上负面标签。

但是，特朗普政府对美国传统贸易战略及亚太区域一体化政策的“离经叛道”也引起了诸多自由贸易拥趸和多边主义信徒的反对。这一矛盾在新一轮政局变动中继续现出端倪。与2016年两党候选人均明确公开反对《跨太平洋伙伴关系协定》的立场相异，最终赢得2020年总统大选的民主党候选人拜登誓言要“重建美国在区域贸易规则制定中的领导地位”。^①拜登曾在奥巴马政府时期着力推动《跨太平洋伙伴关系协定》谈判。在竞选中，他多次表示将重新审视《跨太平洋伙伴关系协定》的潜力，愿意在条款以符合美国利益方式得到修改的情况下重返其中。^②此外，两大政党、美国战略界及民众对贸易和区域一体化问题的态度也都发生了微妙变化。首先，民调数据显示，美国民众对自由贸易的观感较之2016年出现显著回暖。^③其次，随着拜登赢得大选，在特朗普政府执政期间饱受压制的自由贸易拥护者及《跨太平洋伙伴关系协定》支持者开始“全面反扑”。主张重振美国贸易领导地位、建构以美国利益为标准的贸易规则、深化美国同亚洲地区经贸合作的战略研究报告开始批量涌现。最后，以《美墨加协议》在共和党控制下的国会顺利通过为标志，两党开始重新对多边贸易协定表示出一定的支持。虽然尚无法判断上述趋势是否仅是建制派“为与特朗普贸易战略保持距离而表现出的临时倾向”，^④但这至少表明政局变动将继续对美国的贸易战略走向产生重大影响。“后特朗普时代”，美国的亚太区域一体化政策存在着根本变迁的可能。

^① Joseph R. Biden, “Why America Must Lead Again,” *Foreign Affairs*, January 23, 2020, <https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2020-01-23/why-america-must-lead-again>, accessed December 20, 2020.

^② Richard Holden, “Biden Will Back the Trans-Pacific Trade Partnership,” *The Financial Review*, August 25, 2020, <https://www.afr.com/policy/economy/he-s-no-milton-friedman-but-biden-will-back-the-trans-pacific-trade-partnership-20200825-p55oz1>, accessed December 20, 2020.

^③ 认为对外贸易是对美国经济利益威胁的美国民众比例从2016年的34%下降到2020年的18%。参见Lydia Saad, “Americans’ Vanishing Fear of Foreign Trade,” February 26, 2020, <https://news.gallup.com/poll/286730/americans-vanishing-fear-foreign-trade.aspx>, accessed December 20, 2020.

^④ Wendy Cutler, “Reengaging the Asia-Pacific on Trade: A TPP Roadmap for the Next U.S. Administration,” Asia Society Policy Institute, September 30, 2020, p.23, <https://asiasociety.org/sites/default/files/2020-09/A%20TPP%20Roadmap%20for%20the%20Next%20U.S.%20Administration.pdf>.

二、美国战略界对《区域全面经济伙伴关系协定》的差异化认知

在总体贸易政策和区域经济一体化战略随着政局变动持续变迁的宏观背景下，面对业已签署而本国身处其外的《区域全面经济伙伴关系协定》，美国战略界的认知因各自政治立场的差异出现明显分化。轻视贬抑、刻意淡化者有之，深感威胁、谋求牵制者有之，评价积极、鼓励支持者亦有之。大体上，可以划分为忽视派、强硬派和工具派。

（一）忽视派

“忽视派”以特朗普政府为代表，对多边自由贸易和区域经济一体化持怀疑态度，极力贬低《区域全面经济伙伴关系协定》的战略意义、经济价值、政策力度。

如前所述，为给自身美国优先、双边优先的贸易战略保驾护航，特朗普政府所秉持的政策基调是宣扬多边贸易协定的消极含义。在此情况下，如果大肆渲染《区域全面经济伙伴关系协定》对其成员国的经济红利和战略价值，以及对美国国家利益的潜在风险或战略威胁，无疑会显得不合时宜、自相矛盾。因为这势必会引出两个自然延伸的问题：其一，如果《区域全面经济伙伴关系协定》能够为其成员国带来极高的经济收益，那么更高标准、由美国所主导的《跨太平洋伙伴关系协定》为何会损害美国的利益？其二，如果《区域全面经济伙伴关系协定》构成了对美国贸易利益乃至国家安全的现实威胁，为何置身事外反而有助于美国的政策目标？由于在这两个问题上难以自圆其说，虽然对《区域全面经济伙伴关系协定》的进展并非全无警惕，以特朗普政府为代表的“忽视派”仍刻意对《区域全面经济伙伴关系协定》予以战略忽视。这主要表现在两个方面。

第一，特朗普政府降格了东盟及多边贸易事务在美国国家战略中的优先级，同时尽量避免就《区域全面经济伙伴关系协定》做出官方表态。

东盟在《区域全面经济伙伴关系协定》谈判中居于中心地位。在东盟系列峰会举办之际，《区域全面经济伙伴关系协定》成员国会择期举行谈判。这是外界了解《区域全面经济伙伴关系协定》进程的重要窗口，《区域全面经济伙伴关系协定》的诸多成果均在此间达成。故而，美国派遣参加东盟系列峰会的代表团成员级别及其所重点关注的议题，就可作为衡量美国政府对《区域全面

经济伙伴关系协定》战略重视程度的一个重要指标。

对比而言，奥巴马政府在《区域全面经济伙伴关系协定》谈判发起次年（2013年）便倡议启动了美国—东盟领导人特别峰会机制，而贸易及安全是该机制所关注的两大核心议题领域。从时间的关联性来看，该机制的设立显然带有奥巴马政府用以介入区域事务、影响东盟国家在区域经济一体化过程中的战略选择的意味。在实践中，奥巴马本人不仅自2014年起连续三年出席峰会，更频频在峰会期间积极为《跨太平洋伙伴关系协定》造势，暗示《跨太平洋伙伴关系协定》较之《区域全面经济伙伴关系协定》合作力度更深入、涉及领域更全面、贸易规则更完善。而奥巴马政府这种积极介入的姿态，也被普遍视作导致东盟各国在两大多边贸易协定之间摇摆不定、造成《区域全面经济伙伴关系协定》在2013—2016年谈判进展缓慢的主要原因之一。

到特朗普政府时期，虽然其表面强调同东盟的伙伴关系对美国繁荣、安全和福祉的重要性，却在实际行动中尽显忽视与轻慢之意。首先，特朗普政府始终未任命美国驻东盟大使等关键职位，造成美国在东南亚外交网络的空白。其次，美国—东盟领导人特别峰会的议题领域基本限于安全方面，经贸的重要性显著下降。最后，特朗普政府所派遣的代表团级别也大体呈逐年下降趋势（见表1）。特别是2019年11月，在《区域全面经济伙伴关系协定》成员国宣布结束谈判之际，特朗普政府仅派遣了刚刚走马上任的总统国家安全事务助理罗伯特·奥布莱恩（Robert C. O'Brien）率团出席，这被东盟视为一种“错误和侮辱”。其结果是，七个东盟成员国领导人缺席该年的美国—东盟领导人峰会。^①会后，美国国务院发言人还拒绝就《区域全面经济伙伴关系协定》谈判结束做出具体评价，仅轻描淡写地回应称，“美国不是正在进行的《区域全面经济伙伴关系协定》谈判的参加方，对我们尚未看到的文本进行评论为时过早”。^②2020年11月15日，在《区域全面经济伙伴关系协定》正式签署、协议文本公布后，特朗普政府也未就其做出任何表态，反而是还未就职的拜登在次日便召开了关于《区域全面经济伙伴关系协定》的简报会。从中足见，《区域全面经济伙伴关系协定》乃至东盟事务在特朗普政府的战略优先级中均显著下

^① Brian Klaas, “Trump Just Gave the Chinese a Major Trade Victory,” *The Washington Post*, November 5, 2019, <https://www.washingtonpost.com/opinions/2019/11/05/trump-just-gave-chinese-major-trade-victory/>.

^② “US Underscores Commitment to Indo-Pacific Region after RCEP Deal,” *The Korea Herald*, November 5, 2019, <http://www.koreaherald.com/view.php?ud=20191105000085>.

降。部分战略界人士也将特朗普政府的这种“忽视”视为导致美国区域伙伴转向中国、《区域全面经济伙伴关系协定》谈判进度加快的重要因素。^①

表 1 美国参与东盟多边峰会的官员级别

年份	最高级别官员
2013	约翰·克里，美国国务卿
2014	巴拉克·奥巴马，美国总统
2015	
2016	
2017	唐纳德·特朗普，美国总统（提前离席）
2018	迈克·彭斯，美国副总统
2019	罗伯特·奥布莱恩，美国总统国家安全事务助理
2020	

资料来源：作者根据相关资料自制。

第二，在有限回应中，“忽视派”着力淡化乃至贬低《区域全面经济伙伴关系协定》的合作力度与经济价值，将其污名化为象征意义远大于实际效果、充斥着“陈词滥调”的“纸老虎”。^②美国商务部长罗斯（Wilbur Ross）便认为，“《区域全面经济伙伴关系协定》根本算不上自由贸易协定。它一点也不像《跨太平洋伙伴关系协定》，也比不上我们和日韩的单独安排。我不希望外界夸大其词，这仅仅是一个非常低级的协定”。^③

总的来看，“忽视派”贬低《区域全面经济伙伴关系协定》的理由大体有四个。其一，《区域全面经济伙伴关系协定》的重点是关税减让。但是，东盟十国彼此之间的平均关税本就近乎于零，而加入《全面与进步跨太平洋伙伴关系协定》的七国之间彼此的关税减让力度也比《区域全面经济伙伴关系协定》

^① 如James Steinberg, “By Abandoning Asia’s Multilateral Organizations, US Empowers China,” *Nikkei Asia*, November 21, 2019, <https://asia.nikkei.com/Opinion/By-abandoning-Asia-s-multilateral-organizations-US-empowers-China>.

^② Mike Bird, “Asia’s Huge Trade Pact Is a Paper Tiger in the Making,” *The Wall Street Journal*, November 5, 2019, <https://www.wsj.com/articles/asias-huge-trade-pact-is-a-paper-tiger-in-the-making-11572943887>, accessed December 20, 2020.

^③ Suttinee Yuvejwattana, Bibhudatta Pradhan and Santosh Kumar, “India Pulls out of RCEP, Paves Way for 15 Nations to Sign China-backed Deal,” *Business Standard*, November 4, 2019, https://www.business-standard.com/article/current-affairs/india-pulls-out-of-RCEP-paves-way-for-15-nations-to-sign-china-backed-deal-119110401390_1.html, accessed December 20, 2020.

更大。特别是在印度退出后,《区域全面经济伙伴关系协定》不再包含减税余地最大的国家,也就不会对双边低关税国家的贸易合作产生具有实质性意义的推动。其二,《区域全面经济伙伴关系协定》生效后的实际经济价值乏善可陈。《区域全面经济伙伴关系协定》的关税减让承诺在20年内才能逐步兑现,中短期内对提升区域贸易流动和经济合作水平并没有显著价值。其三,《区域全面经济伙伴关系协定》有关条款容许成员国以政治原因加征关税,放大了成员国之间政治龃龉的经济负面意涵,限制了其实质的贸易促进作用。其四,最为关键的是,作为“低水平协定”,《区域全面经济伙伴关系协定》在劳工权益、环境保护、知识产权、国有企业、数字经济等美国更关心的贸易领域所做出的尝试有限,甚至完全不涉及。因而,《区域全面经济伙伴关系协定》并不足以被视为重构亚太地区新的高标准贸易规则的有效尝试。^①

(二) 强硬派

“强硬派”从战略而非纯粹贸易的角度出发审视多边自贸协定,着力渲染《区域全面经济伙伴关系协定》签署对美国所构成的威胁。在其认知中,《区域全面经济伙伴关系协定》将在四个层次危害美国的国家利益,也即经济、区域领导力、对华战略竞争及全球贸易秩序。

首先,《区域全面经济伙伴关系协定》的签署会使美国企业面临不公平的竞争环境,助推成员国贸易转移趋势,损害美国的经济利益。由于成员国数量范围有限,《区域全面经济伙伴关系协定》将不可避免地带有外部歧视性。一方面,《区域全面经济伙伴关系协定》将赋予成员国企业实质性关税削减及市场准入方面的优惠待遇。美国企业则被排除在外,不得不面临较之其区域内竞争对手更高的关税壁垒及更严苛的市场准入,在争夺市场时将处于不利地位。美国商会前高级副总裁塔米·奥弗比(Tami Overby)提出,由于《区域全面经济伙伴关系协定》将大幅降低乃至消除对包括中国在内的整个地区的出口关税,本身便享有成本竞争力的中国企业的产品价格优势将进一步凸显。而由于美国只同韩国、新加坡等少数域内国家签署双边自贸协定,美国出口商在区域内的市场份额将因歧视性待遇而被进一步挤占。换言之,美国企业进入区

^① U.S.- China Economic and Security Review Commission, *The 2019 Annual Report to Congress*, November 2019, pp.143-144, <https://www.uscc.gov/sites/default/files/2019-11/2019%20Annual%20Report%20to%20Congress.pdf>.

域市场所需越过的“山峰”将更为陡峭。^①另一方面,随着区域内贸易和投资壁垒的降低,《区域全面经济伙伴关系协定》成员国将更加重视彼此之间的贸易联系,逐步建构起完整的产业价值链。这不仅意味着亚洲地区将出现既往所缺少的终端消费市场,降低对美国市场的依赖度,^②而且将使美国因《区域全面经济伙伴关系协定》成员国间更多的内部消化而越发难以从亚洲获取相对廉价的原材料、零部件和工业制成品。^③长此以往,美国在生产及销售、进口及出口两端均将面临同亚洲“脱钩”(decouple)的趋势,也即“亚洲国家于区域内构建起更为完整而强大的产业价值链,在经贸往来上更大程度与美国相隔绝”^④的风险。

其次,《区域全面经济伙伴关系协定》的签署将放大美国退出《跨太平洋伙伴关系协定》决策的负面意涵,使美国在地区新贸易规则制定与新秩序安排建构的进程中处于袖手旁观的窘境。非此即彼的对抗性思维是“强硬派”认知的显著特征。中国一贯倡导由各国共同参与,而非由某一国家单独掌控区域贸易规则制定权。与此相异,“强硬派”却往往将亚太地区贸易规则建构的所谓“领导权”视为美国的自留地。按其逻辑,《区域全面经济伙伴关系协定》不仅仅是中国用以“填补”美国退出《跨太平洋伙伴关系协定》后所形成的权力“真空”的有力工具,更是中国对所谓“基于规则”的“公平竞争环境”“自由经济秩序”的威胁与挑战。^⑤美国贸易代表处前副代表温迪·卡特勒(Wendy Cutler)便撰文称,美国在塑造“印太”地区乃至全球贸易规则过程中的领导权可能受到《区域全面经济伙伴关系协定》签署的潜在影响。美国不应在中国试图推动《区域全面经济伙伴关系协定》,纵容本地区在保护知识产权及限

^① Tami Overby, *American Leadership in the Asia-Pacific*, S. HRG 115-710, 2017, pp. 39-45, <https://www.govinfo.gov/content/pkg/CHRG-115shrg36854/pdf/CHRG-115shrg36854.pdf>.

^② Takashi Terada, “RCEP Negotiations and the Implications for the United States,” The National Bureau of Asian Research, December 2018, <https://www.nbr.org/publication/RCEP-negotiations-and-the-implications-for-the-united-states/>, accessed December 20, 2020.

^③ Clark Packard, “Outcompeting China: A Roadmap for the U.S.,” *The Ripon Forum* 54, no.4 (October 2020).

^④ Keith Johnson, “While Trump Builds Tariff Walls, Asia Bets on Free Trade,” *Foreign Policy*, November 1, 2019, <https://foreignpolicy.com/2019/11/01/trump-tariffs-free-trade-RCEP-asean-india-china-bangkok/>, accessed December 20, 2020.

^⑤ Peter A. Petri and Michael G. Plummer, “U.S. Must Get Back into the Game in the Asia Pacific,” *The Hill*, October 23, 2017, <https://thehill.com/opinion/finance/356717-us-must-get-back-into-the-game-in-the-asia-pacific>, accessed December 20, 2020.

制国有企业等贸易议题上仅做出低标准限制之际作壁上观。^① 欧亚集团主席伊恩·布雷默（Ian Bremmer）亦警告，放任《区域全面经济伙伴关系协定》生效无异于“坐视中国及其他行为体定义贸易新规则”，将使美国成为“最大输家”。^② 可以说，这种对争夺区域贸易规则制定主导权的重视在美国由来已久，迄今仍在战略界颇具影响，且正随着中美战略竞争的持续进行而愈演愈烈。

再次，《区域全面经济伙伴关系协定》的签署会使美国在对华战略竞争中处于不利地位，造成中国“以美国为代价崛起”。这种竞争劣势主要表现在三个方面：其一，《区域全面经济伙伴关系协定》的签署将帮助中国开拓替代市场，实现供应来源多元化，削减美国对华经济制裁的实际效用。据彼得森国际经济研究所预计，在中美贸易战持续进行的条件下，到2030年，《区域全面经济伙伴关系协定》将每年为中国带来至少1000亿美元（全球共计2090亿美元）的额外收益，却对美国经济几无贡献。这种不对等的收益分配将使中国得以对中美贸易战的负效应形成有效对冲。^③ 其二，《区域全面经济伙伴关系协定》签署后，中国将能够以之为媒介，同成员国中的发达国家深化高新科技合作与知识交流，进一步提高产品附加值。特别是，中、日、韩可能借此在先进制造业领域构建一体化产业链。这会使美国对华进行科技钳制的难度进一步攀升。^④ 其三，《区域全面经济伙伴关系协定》的签署会使中国对区域内国家的经济乃至政治影响力进一步放大。一方面，《区域全面经济伙伴关系协定》能够为中国将自身经济资源转化为权力杠杆搭建起有力平台。另一方面，在《跨太平洋伙伴关系协定》缺位、“自由而开放的‘印太战略’”缺乏其所必需的经济内容和贸易基础的情况下，^⑤《区域全面经济伙伴关系协定》将化身地区经济乃至政治一体化的“战略支点”。域内国家对美国贸易承诺的信任度将进一步下降，

^① Wendy Cutler, “Reengaging the Asia-Pacific on Trade: A TPP Roadmap for the Next U.S. Administration.”

^② Ian Bremmer, “How Trump Gave China a Win on Trade in Southeast Asia,” *Time*, November 7, 2019, <https://time.com/5720756/china-trade-trump-win-southeast-asia/>, accessed December 20, 2020.

^③ 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,” Peterson Institute for International Economics, June 2020, <https://www.piie.com/system/files/documents/wp20-9.pdf>.

^④ Peter A. Petri and Michael G. Plummer, “The US Retreat from East Asia Is Costly,” Peterson Institute for International Economics, June 2020, <https://www.piie.com/blogs/trade-and-investment-policy-watch/us-retreat-east-asia-costly>, accessed December 20, 2020.

^⑤ Matthew P. Goodman, “Aria (Asia Reassurance Initiative Act) in Action,” S. HRG. 116-212, 2019, p.83.

美国同盟体系的政治离心趋势也会进一步凸显。^①

最后,《区域全面经济伙伴关系协定》的签署会使全球贸易体系的碎片性、对抗性和风险性进一步攀升,可能导向分别以美国和中国为中心的经贸集团“两极对抗”的“新冷战”局面。围绕地区贸易安排与多边贸易体制、区域一体化与经济全球化之间的关系,美国国内长期存在论争。部分学者主张,区域一体化是实现经济全球化的必要阶段和有力推动。另有观点则认为,相互割裂的地区贸易安排事实上是多边贸易体制的“绊脚石”。^②从后者出发,“强硬派”指摘《区域全面经济伙伴关系协定》试图在区域协议层面,而非在多边贸易体系层面协调贸易标准,事实上与促进贸易开放和自由化的初衷背道而驰。部分人士甚至将《区域全面经济伙伴关系协定》诬蔑为中国构筑以自身为中心的“贸易圈”(the China Sphere),^③打造“21世纪的朝贡体系”,^④乃至建构相互竞争、相互隔绝的贸易集团的“新马歇尔计划”的战略尝试,声称《区域全面经济伙伴关系协定》的签署将最终导致全球经济分裂和整体性损耗,阻碍真正开放、包容的全球贸易体系的建设与发展。^⑤

(三) 工具派

“工具派”普遍支持自由贸易,将《区域全面经济伙伴关系协定》看作美国可用以提振自由贸易信心、推动“亚太自由贸易区”(FTAAP)目标最终实现、将中国打造为“负责任的利益相关方”(responsible stakeholder)的有力工具。在美国对华全方位竞争倾向日趋明朗的背景下,此派在战略界目前相对人微言轻。但是,通过更开放的自由贸易和更深入的经济接触逐步“改造”中国,曾是美国长期奉行的主流对华政策。故而,此类观点在美国仍不乏市场。具体而言,“工具派”主要从以下三个方面建构《区域全面经济伙伴关系协定》签

① Ali Wyne, “How to Think about Potentially Decoupling from China,” *The Washington Quarterly* 43, no.1: 47.

② 贺平:《贸易与国际关系》,上海人民出版社,2018,第371—385页。

③ Hung Tran, “‘One World, Two Systems’: Takes Shape During the Pandemic,” Atlantic Council, September 8, 2020, <https://www.atlanticcouncil.org/wp-content/uploads/2020/09/One-world-two-systems-takes-shape-during-the-pandemic.pdf>.

④ Hal Brands and Charles Edel, “The End of Great Power Peace,” *The National Interest*, March 6, 2019, <https://nationalinterest.org/feature/end-great-power-peace-46282>, accessed December 22, 2020.

⑤ David Fickling, “Asia’s Big Trade Pact Will Hurt the Global Economy,” *Bloomberg*, November 6, 2019, <https://www.deccanchronicle.com/business/in-other-news/061119/asias-big-trade-pact-will-hurt-the-global-economy.html>, accessed December 22, 2020.

署的积极意涵。

首先,《区域全面经济伙伴关系协定》的签署有助于扭转保护主义盛行、反全球化浪潮风起的不利局面,重振地区经济活力。美国可以搭乘区域整体繁荣增进的列车,实现经济发展。卡托研究所研究员莱斯特(Simon Lester)指出,“自由贸易的伟大之处在于人人都能从中获益。如果中国主导的自由贸易协定(《区域全面经济伙伴关系协定》)有助于亚洲经济增长,美国也会因此繁荣”。^① 由于《区域全面经济伙伴关系协定》将推动区域内国家的贸易额度、福利水平和经济实力的整体性增进,主打高端产业链的美国企业将得以开拓一个更具消费能力和发展前景的庞大市场。虽然位于美国本土的企业将不可避免地面临一定的贸易壁垒,但它们一方面可通过双边贸易安排绕开歧视性待遇,另一方面也能够通过市场的整体性扩大来间接弥补损失。由此出发,《区域全面经济伙伴关系协定》所带来的更加繁荣的亚洲市场不仅不是对美国国家利益的威胁,反而是可以使美国贸易之火燃烧更旺的燃料。此外,《区域全面经济伙伴关系协定》推行的是基于生产地而非公司总部的原产地规则。对在《区域全面经济伙伴关系协定》成员国范围内已开展业务或计划向其扩张的美国企业而言,关税减让等优惠性待遇同样适用,因而也可从中实现对等收益。^②

其次,《区域全面经济伙伴关系协定》的签署有助于为实现作为亚太区域经济一体化最终目标的“亚太自由贸易区”做出有益探索。与“强硬派”相异,“工具派”倾向于以共存共进而非非此即彼的视角来看待《区域全面经济伙伴关系协定》的有关规则和标准。在“工具派”看来,《区域全面经济伙伴关系协定》签署至多只能算作亚太地区贸易新标准建构的起点。没有理由将《区域全面经济伙伴关系协定》视为某种上限,其签署更不意味着“21世纪贸易规则”的最终形成。在渐进主义理念的指导下,包括中国在内的诸多《区域全面经济伙伴关系协定》成员国,都已经不同程度表达对更广泛、更高标准贸易安排的兴趣。这表明,即便《区域全面经济伙伴关系协定》签署,未来也存在继

^① Simon Lester, “Chinese Free Trade Is No Threat to American Free Trade,” Cato Institute, April 22, 2015, <https://www.cato.org/publications/free-trade-bulletin/chinese-free-trade-no-threat-american-free-trade>, accessed December 22, 2020.

^② William A. Reinsch and Jack Caporal, “At Last, an RCEP Deal,” Center for Strategic and International Studies, December 2019, <https://www.csis.org/analysis/last-RCEP-deal>, accessed December 22, 2020.

续谈判、向更高标准改革的可能。^①此外，如美国企业研究所贸易政策研究员巴菲尔德（Claude Barfield）所言，鉴于区域国家在发展水平和人均收入上存在巨大差异，《区域全面经济伙伴关系协定》的相关规则更符合部分国家，特别是发展中国家和欠发达国家的现实需求。域内国家可在《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》的良性竞争与战略互补之间做出自主选择。一个动态演进的《区域全面经济伙伴关系协定》，将成为可供美国参考乃至加入、推动“亚太自由贸易区”目标最终实现的宝贵资源。^②

最后，《区域全面经济伙伴关系协定》的签署有助于将中国纳入由东盟主导、日韩澳等美国忠实盟友参与、以规则为基础的制度框架内，反推中国国内经济乃至政治改革，使中国“更好融入”区域秩序。通过开放贸易和经济接触将中国纳入美国及其盟友主导下的区域制度安排和秩序轨道之内，是前国务卿佐利克（Robert Zoellick）所倡导、多届美国政府所奉行的对华基本战略。就《区域全面经济伙伴关系协定》而言，彼得森经济研究所的米勒（Sean Miller）等人认为，中国和其他国家一样寻求通过国际贸易协议来“推动经济改革”。《区域全面经济伙伴关系协定》和《跨太平洋伙伴关系协定》《全面与进步跨太平洋伙伴关系协定》等高标准贸易规范之间的良性竞争，将“在中国内部为贸易自由化和必要的改革营造良好环境”。而且，随着贸易联系日趋紧密、发展水平渐次攀升，中国极有可能会在《区域全面经济伙伴关系协定》成员国中追求更高贸易标准的发达国家的引导下实现渐进式改革。对于中国目前所建构的所谓“国家主导型经济模式”，美国既不应急于求成，妄求一次性改变中国选择，也不应驱使中国回退到更近似计划经济的闭锁道路。从此出发，支持《区

^① Colin Grabow, “Responsible Stakeholders: Why the United States Should Welcome China’s Economic Leadership,” Cato Institute, October 3, 2017, <https://www.cato.org/publications/policy-analysis/responsible-stakeholders-why-united-states-should-welcome-chinas>, accessed December 22, 2020.

^② Claude Barfield, “An American (Non-Trumpian) Perspective on Asian Integration,” The Asian Forum, August 23, 2018, <http://www.theasianforum.org/an-non-trumpian-american-perspective-on-asian-integration/>, accessed December 22, 2020.

域全面经济伙伴关系协定》可能是现阶段应对中国挑战的最佳选择。^①而李克强总理的话语中对中国加入《全面与进步跨太平洋伙伴关系协定》谈判的兴趣，也传达了中国追求更高标准贸易规则的积极信号。

三、美国因应《区域全面经济伙伴关系协定》的政策构想及其阻碍因素

基于上述认知，美国战略界分化出的各派势力分别就《区域全面经济伙伴关系协定》提出了各自的战略因应构想，主要可分为以下四种。

第一，主动融入。“工具派”主张，美国不仅应鼓励成员国尽快将协议批准实施，更应主动谋求加入《区域全面经济伙伴关系协定》，积极引导《区域全面经济伙伴关系协定》成员国“查漏补缺”、就更高标准的贸易规则进行谈判。然而，由于当前政界普遍认为将中国纳入区域制度框架并不足以真正约束中国的“修正主义”行动，其主张难以上升为政府实际政策。美国加入《区域全面经济伙伴关系协定》的可能性非常有限。

第二，另起炉灶。在着力淡化却又对“强硬派”所警告的《区域全面经济伙伴关系协定》之“威胁”并非全无认知的情况下，特朗普政府所采取的应对战略是以所谓“公平贸易”取代自由贸易、以双边“互惠对等”协定取代多边贸易体制，在新的战略框架内消解《区域全面经济伙伴关系协定》签署的潜在风险。

在特朗普政府看来，“一带一路”倡议是中国雄心勃勃的区域经济一体化战略的“硬件”，而《区域全面经济伙伴关系协定》等多边自由贸易协定则是其运行所依托的“软件”。^②单纯对“软件”措施予以回应并不足以使美国在对华竞争中占据优势，唯有两方面同时出击，才能真正中和或消除中国雄心勃勃

^① 参见 Sean Miner, “Why China Wants a BIT with the United States,” Peterson Institute for International Economics, June 18, 2015, <https://www.piie.com/blogs/china-economic-watch/why-china-wants-bit-united-states>, accessed December 22, 2020; Simon Lester, “Chinese Free Trade Is No Threat to American Free Trade”; Colin Grabow, “Responsible Stakeholders: Why the United States Should Welcome China’s Economic Leadership”; Colin Grabow, “China and the US: Trading Places on Their Trade Positions?” Cato Institute, October 1, 2017, <https://www.washingtonexaminer.com/tag/donald-trump?source=%2Fchina-and-the-us-trading-places-on-their-trade-positions>, accessed December 22, 2020.

^② David Dollar, “The AIIB and the ‘One Belt, One Road’,” Brookings Institution, Summer 2015, <https://www.brookings.edu/opinions/the-aiib-and-the-one-belt-one-road/>, accessed December 22, 2020.

的多边策略对美国地区影响力的冲击。由此，特朗普政府推出了一系列旨在重塑美国亚太区域经济主导地位、恢复区域伙伴对美国承诺的信心的政策措施，试图在“战略忽视”的基础上对《区域全面经济伙伴关系协定》予以“后手牵制”。

硬件层面，基础设施投资与建设是创造贸易需求的重要来源。为制衡中国推动的所谓“不透明、带有政治附加条件、为中国国内企业提供不对等竞争优势”的“一带一路”倡议，特朗普政府相继推动诸多旨在提供替代性选择的制度创议和机构安排。2018年7月，美国国务卿蓬佩奥宣布成立旨在成为美国“印太战略”经济支柱，构建区域自由、公平、互惠、开放的贸易和投资环境的“印太商业论坛”（Indo-Pacific Business Forum）。首届论坛上，“印太基础设施倡议”（Indo-Pacific Infrastructure Initiative）启动，将提供首批规模约1.13亿美元的资金用以支持美国与域内国家在数字经济、基础设施建设、经济援助和能源倡议等领域的合作。2019年11月，在第二届论坛期间，美国又联合《区域全面经济伙伴关系协定》成员国日澳出台致力于促进“市场驱动、透明且财务可持续的基础设施发展”的“蓝点网络”（Blue Dot Network）动议，意图将其打造为美国推动“印太”区域经济合作的实际操作计划。

总的来说，面对“一带一路”倡议为各国广泛接受、《区域全面经济伙伴关系协定》谈判进程加速，而“印太战略”却在经济领域缺乏切实可行抓手的现实，特朗普政府逐步提出了一系列规模较小、相对零散的政策构想。这些政策尚不足以对中国所推行的区域经济一体化战略形成实质牵制，更多只是一种表达自身承诺的象征性措施。但是，这些政策也在一定程度上代表了在对华战略焦虑充斥的背景下，美国贸易保护主义者对中国所力的区域经济一体化予以政策回应的初步尝试。特朗普政府下台之后，此类政策主张仍将在共和党政界人士及美国战略界中具有一定影响力。

软件层面，特朗普政府同时加速与作为《区域全面经济伙伴关系协定》成员国的日本、韩国，特别是印度在双边层面的贸易协定谈判，意图以更高水平、更多领域的双边贸易协定来同《区域全面经济伙伴关系协定》竞争亚太区域贸易规则主导权。就经济合作而言，美国已经与《全面与进步跨太平洋伙伴关系协定》11个成员国中的6个签署了双边自由贸易协定，其关税减让力度较之《区域全面经济伙伴关系协定》有过之而无不及。由于现有的双边贸易网络所提供的贸易自由化程度远高于《区域全面经济伙伴关系协定》所提供的便利程度，美国可以借此保持对区域经济的深度介入。就规则制定主导权而言，双

边协定的谈判难度相对较低，更有利于高标准贸易规则的制定。美国战略与国际研究中心高级顾问迈克尔·格林便认为，21世纪贸易规则制定的关键并非关税减让，而是对数据、互惠和数字贸易的定义。《区域全面经济伙伴关系协定》在此领域建树甚少，而美国通过双边高水平贸易协定继续在贸易规则制定中扮演领袖角色。^① 例如，在《美日数字贸易协定》中，两国便确立了不允许强制数据本地化、确保数字产品的非歧视性待遇、实现数据无障碍跨境自由流通等贸易规则。在“忽视派”看来，较之《区域全面经济伙伴关系协定》中数字贸易领域的相关规定，这些规则更符合美国价值观，更有利于美国利益，且更大程度代表着未来贸易秩序的发展方向。而在此类以美国为中心的高标准双边贸易协定“专美于前”的情况下，“低水平”的《区域全面经济伙伴关系协定》无疑将“黯然失色”。换言之，美国及其盟友将继续通过签署双边高标准贸易协定把控先进贸易规则制定的话语权。即便《区域全面经济伙伴关系协定》签署，中国也并没有在贸易规则领域带来多少“新鲜空气”，只不过是继续沿着美国双边协议框架所划定的规则路线亦步亦趋地前进。^②

以双边取代多边的构想过度高估了双边自贸协议对区域规则制定的影响力。即便美国在双边贸易谈判中达成了较高标准的贸易规则，也不能使其自然上升为各国所普遍认同的规则共识，或强加给各国接受。甚至于，水平各异、标准不同的双边自贸协定，可能会进一步放大“意大利面碗”的负面效应、切断供应链完整性，彼此分割，阻碍美国同域内国家的贸易流通。比较而言，《区域全面经济伙伴关系协定》经历多年多边谈判，且成员国类型更为丰富。其本身便经历了凝聚共识的过程，充分考虑到了不同国家的利益诉求与发展实际。故而，《区域全面经济伙伴关系协定》中所包含的各项标准无疑更适于当前阶段，更容易被各国接受，也更有可能是供世界贸易组织改革及多边贸易规则未来演进所参考的蓝本。

第三，间接牵制。这是指通过接触与议题关联，对《区域全面经济伙伴关系协定》成员国中美国的盟友与伙伴进行分化拉拢，把《区域全面经济伙伴关系协定》在实际运行中的合作水平与效果限制在可接受的范围内。这是“强硬

^① Julie Mccarthy, “Asia-Pacific Nations Sign Huge Trade Deal with China While U.S. Sits It Out,” National Public Radio, 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>, accessed December 22, 2020.

^② Mike Bird, “Asia’s Massive New Trade Deal Is No Big Victory for Beijing,” *The Wall Street Journal*, November 16, 2020, https://www.wsj.com/articles/asias-massive-new-trade-deal-is-no-big-victory-for-beijing-11605510677?mod=searchresults_pos1&page=1, accessed December 22, 2020.

派”在美国短期内无法重返《跨太平洋伙伴关系协定》的情况下所设想的退而求其次的选择。新美国安全中心在其年度报告中便指出，中国近年来正大力推动“一带一路”倡议、亚洲基础设施投资银行、《区域全面经济伙伴关系协定》等美国身处其外的区域性安排。虽然美国不能加入或在部分情况下选择不加入其中，但并不应放弃对这些安排“施加影响力”的尝试。为“避免中国对自由民主价值观的破坏”，美国应该同参与其中的盟友或伙伴“深化接触、强化协调，共同影响这些机制的政策议程”。^① 根据现实发展实际，大体可将美国为《区域全面经济伙伴关系协定》谈判及落地设置的障碍总结为两类。

一是以在美印贸易协定谈判中做出让步为诱饵，引导印度化身《区域全面经济伙伴关系协定》谈判过程中的绊脚石，最终促成其退出。印度因经济基础相对薄弱、开放性较差，本身便对《区域全面经济伙伴关系协定》可能对本国经济造成的冲击心存顾虑，更倾向于达成符合本国利益、较低水平的双边特惠贸易协定。美国正是利用印度这一犹豫不决的心理，通过暗示愿意在双边贸易谈判中对印度做出让步，降低印度参与《区域全面经济伙伴关系协定》的政治意愿。2019年10月，在美印战略伙伴关系论坛（US-India Strategic Partnership Forum）期间，印度贸易部长戈亚尔（Piyush Goyal）一方面表示为维护国家利益，印度将不急于签署《区域全面经济伙伴关系协定》，另一方面却宣称印美已就双边贸易协定框架达成一致。2020年11月16日，印度外长苏杰生（Subr Jaishankar）在出席“德干对话”时指出，印度退出《区域全面经济伙伴关系协定》是为了“转向探索更符合印度产品和服务特点”的美国等发达国家的巨大市场。与之相应和，美国战略界也对印度退出《区域全面经济伙伴关系协定》、削弱其可能产生的价值的决定予以赞赏，认为此举将“削弱中国通过经济外交在区域内扮演主导角色的雄心”。^② 从两方表态的“一唱一和”中足见，美国是印度在《区域全面经济伙伴关系协定》谈判中长期制造障碍并最终决定退出的重要因素。印度未来是否会考虑重新加入《区域全面经济伙伴关系协定》，也将继续受到美国的制约与影响。

^① Ely Ratner, Daniel Kliman, et al., “Rising to the China Challenge: Renewing American Competitiveness in the Indo-Pacific,” Center for a New American Security, January 28, 2020, pp.38-39, <https://s3.us-east-1.amazonaws.com/files.cnas.org/documents/CNAS-Report-NDAA-final-6.pdf?mtime=2020116130752&focal=none>, accessed December 22, 2020.

^② Mike Bird, “China-India Violence Underlines Limits to Beijing’s Trade Leadership Dreams,” *The Wall Street Journal*, June 18, 2020, <https://www.wsj.com/articles/china-india-violence-underlines-limits-to-beijings-trade-leadership-dreams-11592469215>, accessed December 22, 2020.

二是将《区域全面经济伙伴关系协定》与政治、安全议题相捆绑，渲染“中国威胁论”，要求成员国抵制或退出《区域全面经济伙伴关系协定》，逼迫其选边站队。挑动地区政治矛盾、破坏经济合作基础，驱使《区域全面经济伙伴关系协定》成员国为获取美国安全保障而同中国保持距离，是美国亚太战略的重要一环。在出席东盟峰会期间，奥巴马曾频频以南海争端为由要求东盟国家充分考虑《区域全面经济伙伴关系协定》的政治及安全风险。特朗普政府时期，安全议题更是上升为美国同东盟关系的绝对核心。2020年11月13日，美国副国务卿克纳佩（Marc Knapper）便公然叫嚣考虑到中国在“民族宗教、港台问题、领土问题上的‘不良表现’”，日韩等美国盟友“不应顾及同中国的经贸关系”，妄称让中国参加任何形式的贸易协定都将是“最坏的决定”。^①而拜登提名的国务卿布林肯（Antony Blinken）、总统国家安全事务助理沙利文（Jake Sullivan）等亦频频通过各种渠道发声，希望盟友能从澳大利亚对华贸易摩擦中汲取教训，尽快同《区域全面经济伙伴关系协定》“脱钩”，以避免中国通过经贸杠杆进行政治施压、攫取地缘政治权力。

此类意图以安全顾虑切断对华经济联系的分化策略，很大程度上是美国在对区域经贸联系日益紧密的既成事实缺乏经济应对手段的情况下被迫采取的无奈之举。客观上，这种策略的确在一段时期内有效阻碍了《区域全面经济伙伴关系协定》的谈判进程。各国在“灵活性”与“高标准”问题上僵持不下、替代性选择分散谈判精力、政治摩擦频起导致谈判国参与意愿降低、印度态度游移不定等，都是《区域全面经济伙伴关系协定》谈判陷入“持久战”、久难见成的障碍。其间都不乏美国旁摇阴煽、居中作祟、分化拉拢的影子。从拜登及其团队的表态来看，这种政策有较大可能会在其上台后得以延续，以作为妨碍各国国内批准程序顺利推进、阻止《区域全面经济伙伴关系协定》最终落地生效的可能手段。

具有讽刺意味的是，美国以议题捆绑逼迫各国选边站队，却又主动消解自身区域经济影响力的矛盾政策，恰恰成为各国决意加速《区域全面经济伙伴关系协定》谈判的重要动力。如新加坡总理李显龙所言，《区域全面经济伙伴关系协定》的价值正在于其开放、合作与包容，“不刻意排斥任何一方、不形成

^① Marc Knapper, “Prospects for US-South Korea Cooperation in an Era of US-China Strategic Competition,” Brookings Institution, <https://www.brookings.edu/events/prospects-for-us-south-korea-cooperation-in-an-era-of-us-china-strategic-competition/>, accessed December 22, 2020.

对立集团、不强迫选边站队”。^①《区域全面经济伙伴关系协定》的顺利签署标志着，美国通过议题捆绑分化各成员国、妨碍《区域全面经济伙伴关系协定》进程的策略已近乎破产。此种僵化对抗、无视域内国家多元诉求、试图以安全议题胁迫域内国家跟随的冷战思维，明显滞后于时代发展，不符合亚太区域经济一体化的历史潮流。即便拜登政府未来沿袭此政策，动员盟友及伙伴与《区域全面经济伙伴关系协定》相“脱钩”，其所能达到的实际效果预计也将相对有限。

第四，复旧如初，押宝政权更迭。“强硬派”尤其寄希望于拜登政府，期望拜登政府能够在处理好国内议题后寻求尽快重返《跨太平洋伙伴关系协定》，以对《区域全面经济伙伴关系协定》形成有效对冲。这一建议的基本出发点是，特朗普政府反多边、反全球化的态度不过是美国贸易政策一种反常规的短期游移。拜登政府上台后，美国将迅速回归到其区域多边主义的战略框架内。重返《跨太平洋伙伴关系协定》则将是美国贸易政策回归正轨的一种最为直接、最为有效的渠道。

在必要性上，身为美国犹太人委员会亚太研究所主任的罗文博格（Shira Loewenberg）认为，“重新加入《跨太平洋伙伴关系协定》对巩固美国的战略目标、强化民主价值观、保障区域影响力、建构贸易标准、确保市场准入至关重要”。^② 具体而言，重返《跨太平洋伙伴关系协定》的价值主要体现在四方面：一是能够确立对华竞争优势，使美国获取同区域内志同道合的国家一道对抗中国“国家主导型经济模式”、约束中国不公平贸易行为的平台和渠道。二是能够重建域内国家对美国承诺的信心，强化美国同区域国家的经贸联系与政治凝聚力，巩固美国的亚太同盟体系。三是能够维护美国的经济利益，在新冠疫情大流行的背景下确保稳定而安全的供应链，开拓多元市场，助力疫情后的经济复苏。四是能够与拜登政府的深耕国内经济政策形成有效呼应。传统观点认为，加入《跨太平洋伙伴关系协定》会加剧就业流失与产业空心化，损害美国工人的利益。但“强硬派”则主张，在《区域全面经济伙伴关系协定》签署的情况下，美国企业为规避关税壁垒、利用《区域全面经济伙伴关系协定》原

^① Lee Hsien Loong, “The Endangered Asian Century: America, China, and the Perils of Confrontation,” *Foreign Affairs*, July/August 2020, <https://www.foreignaffairs.com/articles/asia/2020-06-04/lee-hsien-loong-endangered-asian-century>, accessed December 22, 2020.

^② Shira Loewenberg, “Opting Out of Trade Pacts Endangers US Interests in Asia Pacific,” *The Hill*, May 3, 2020, <https://thehill.com/opinion/international/485528-opting-out-of-trade-pacts-endangers-us-interests-in-asia-pacific>, accessed December 22, 2020.

产地规则，反而更有可能将工厂外迁至《区域全面经济伙伴关系协定》成员国。由此，美国继续不加入《跨太平洋伙伴关系协定》将不再意味着保护就业，而是会导致更多工作机会外流。^①

可行性上，在“强硬派”看来，《区域全面经济伙伴关系协定》仅仅是域内国家在美国退出《跨太平洋伙伴关系协定》后缺乏替代性选择的次优安排。较之中国，域内国家更期待“更遵循贸易规则、更加自由公平而开放”的美国的地区参与及领导。一旦美国决定重返《跨太平洋伙伴关系协定》，便是发出了美国将重建区域经贸联系、恢复政治信任的有力信号，而对中国在《区域全面经济伙伴关系协定》中过强的经济影响力缺乏有效制衡始终心怀担忧的区域伙伴，便将自然回归到美国所推动的区域贸易动议之中。既往《跨太平洋伙伴关系协定》贸易谈判的蓝本、《全面与进步跨太平洋伙伴关系协定》的存在，以及高标准的双边贸易协定中的有关安排，都可作为可供利用的资源或途径，为美国重返《跨太平洋伙伴关系协定》提供便捷通路。^②

目前来看，拜登及其团队的确在一定程度上表示出对重回多边主义、重新考虑加入《跨太平洋伙伴关系协定》的兴趣。拜登所提名的贸易谈判代表戴琦，在就职众议院筹款委员会民主党首席贸易顾问期间，便曾担任《跨太平洋伙伴关系协定》相关工作事宜的牵头人。^③巴尔舍夫斯基、波特曼、弗罗曼等前美国贸易谈判代表，卡特勒等贸易政策智库咨询人士，都不约而同地对戴琦的提名予以积极评价。在他们看来，戴琦的提名象征着拜登政府的贸易政策将重回正轨、重归专业，代表着拜登政府将认真考虑尽快重返《跨太平洋伙伴关系协定》谈判框架。^④而拜登本人作为奥巴马政府时期积极促进《跨太平洋伙伴关系协定》谈判的“自由贸易商人”，确实也多次释放出与志同道合的国家一道

^① Ho-fung Hung, “After RCEP’s Launch, the US Urgently Needs to Rejoin the TPP,” *The Diplomat*, November 18, <https://thediplomat.com/2020/11/after-RCEPs-launch-the-us-urgently-needs-to-rejoin-the-tppt/>, accessed December 22, 2020.

^② Robert A. Manning, “Trade and Financial Fragmentation: New Challenges to Global Stability,” *The Atlantic Council*, July 7, 2020, pp.5-7, <https://www.atlanticcouncil.org/in-depth-research-reports/issue-brief/trade-and-financial-fragmentation-new-challenges-to-global-stability/>, accessed December 22, 2020.

^③ Alex Fang, “Biden Taps Mandarin-Speaking Katherine Tai to Helm China Trade,” *Nikkei Asia*, December 11, 2020, <https://asia.nikkei.com/Politics/International-relations/Biden-s-Asia-policy/Biden-taps-Mandarin-speaking-Katherine-Tai-to-helm-China-trade>, accessed December 22, 2020.

^④ Alex Fang, “Ex-US Trade Chiefs Pin High TPP Hopes on Katherine Tai,” *Nikkei Asia*, December 18, <https://asia.nikkei.com/Politics/International-relations/Biden-s-Asia-policy/Ex-US-trade-chiefs-pin-high-TPP-hopes-on-Katherine-Tai>, accessed December 22, 2020.

制定高标准贸易规则，通过《跨太平洋伙伴关系协定》重新确立区域经贸存在并夺回贸易领导权的信号。

但是，存在意愿不代表拜登政府将会而且能够把重返《跨太平洋伙伴关系协定》付诸实践。可以说，“强硬派”指望拜登政府重返《跨太平洋伙伴关系协定》以制衡《区域全面经济伙伴关系协定》的建议过于理想化，把重返《跨太平洋伙伴关系协定》的过程想得太过顺利。其实至少在三重层面存在不确定性。

其一，拜登政府的立场及政策优先级。在拜登团队所提出的“重建美好未来”（Build Back Better）的过渡计划中，战胜新冠疫情、推动经济复苏、实现种族平等、应对气候变化被列为优先议程，而贸易问题并不在其核心关注之列。更为直观的表现是，尽管拜登在《区域全面经济伙伴关系协定》签署后第一时间表态称不会容许中国单独引领其他国家推动区域贸易合作，但他并没有提出具体而明确的政策。相反，他着重强调了在美国工人利益得到充分保证、高标准的环境与劳工权益保护条款被切实纳入谈判之前，不会寻求签署任何新的贸易协定。^①由此可见，拜登政府即便对重返《跨太平洋伙伴关系协定》持积极态度，也未必会为之投入足够的政治资本以追求其实现。至少在短期内，指望拜登政府上任后即刻行动、迅速加入《跨太平洋伙伴关系协定》以对《区域全面经济伙伴关系协定》形成所谓“掣肘”的战略仅是一纸空谈。

其二，美国国内的政治压力。围绕《跨太平洋伙伴关系协定》的政策争议不会随着拜登政府的上台而自然消失。相反，败选的特朗普所获得的历史第二高的7000余万选票证明，围绕《跨太平洋伙伴关系协定》议题，拜登政府将面临较之奥巴马政府更为复杂的政治环境。一方面，尽管民主党在众议院和参议院选举中均赢得胜利，但其领先优势十分有限。特别是在参议院，两党议员保持50对50的局面。民主党仅依靠作为参议院议长的副总统哈里斯所享有的“决定性一票”，保持着理论上的微弱多数。在此情况下，面对共和党议员极有可能施加的阻挠，拜登政府几乎不可能使重返《跨太平洋伙伴关系协定》这一重大政策议程在国会顺利通过。拜登便指出，本届政府能“完成多少工作”很大程度上取决于“参众两院共和党人的态度，以及如果麦康奈尔继续控制参

^① Alex Fang, “Biden Says US Needs to Align with Democracies After RCEP Signing,” Nikkei Asia, November 17, 2020, <https://asia.nikkei.com/Economy/Trade/Biden-says-US-needs-to-align-with-democracies-after-RCEP-signing>, accessed December 22, 2020.

议院，其会如何表现”。^①另一方面，表面平静的民主党内部关于《跨太平洋伙伴关系协定》也存在严重分歧。传统势力继续将《跨太平洋伙伴关系协定》等多边贸易协定视为美国和平与繁荣的关键，而以哈里斯、桑德斯为代表的左翼民主党人则将《跨太平洋伙伴关系协定》视为侵蚀国家主权边界、损害工人利益、造成制造业空心化和就业机会外流的罪魁祸首。这种内部分化进一步限制了拜登政府追求重返《跨太平洋伙伴关系协定》的意愿和能力。

其三，重新谈判的外部困难重重。美国退出后，其余成员国为确保通过，冻结了原《跨太平洋伙伴关系协定》中有关知识产权和国有企业等领域的部分条款，这恰恰是美国所关心的重点。无论美国是要重返《跨太平洋伙伴关系协定》、加入《全面与进步跨太平洋伙伴关系协定》，还是要以《全面与进步跨太平洋伙伴关系协定》条款为基础进行谈判，都势必需要与其他成员国就此进行谈判与协调。抛开时间成本不谈，《全面与进步跨太平洋伙伴关系协定》成员国并不会欣然接受美国的归来。它们对美国一夕退出谈判的教训印象深刻，对美国强加高标准贸易规则的可能、美国国内政治的复杂性以及国会批准的不确定性感到担忧，对重新谈判所需付出的政治成本也心存顾虑。^②换言之，如果美国重返谈判意味着大范围、大规模的条款修订，多数成员国对此都不会予以考虑。这就决定了认为《全面与进步跨太平洋伙伴关系协定》成员国不加阻碍、不计代价地欢迎美国重返其中的观点，更多只是一种基于美国中心主义的错误幻想。

四、结语

本文对美国战略界围绕《区域全面经济伙伴关系协定》的认知分化、政策倾向、掣肘因素及发展前景进行了简要梳理（表2）。这种分化，既是美国贸易政策中自由主义与现实主义的范式之争、区域主义与全球主义的路径之争、双边主义与多边主义的方法之争在新形势下的最新体现，也是美国国内政局变迁与政治斗争的象征。

^① Thomas L. Friedman, "Biden Made Sure 'Trump Is Not Going to Be President for Four More Years'," *The New York Times*, December 2, 2020, <https://www.nytimes.com/2020/12/02/opinion/biden-interview-mcconnell-china-iran.html>, accessed December 22, 2020.

^② Wendy Cutler, "Reengaging the Asia-Pacific on Trade: A TPP Roadmap for the Next U.S. Administration."

表2 美国战略界对《区域全面经济伙伴关系协定》的认知、应对与问题

派别	认知倾向	政策因应	掣肘因素	发展前景
忽视派	有意淡化	另起炉灶	相对零散，彼此分割， 实际效果存疑	政权交替，难以为继
强硬派	相对消极	间接牵制	缺乏主动，基础薄弱， 逼迫选边站队	继承发展
		复旧如初	优先级低，党争博弈， 谈判障碍重重	存在意愿，但较难达成
工具派	相对积极	主动融入	不居主流，人微言轻， 难成实际政策	趋于边缘化

资料来源：作者自制。

随着特朗普在大选中落败，既往占据主流的“忽视派”日渐式微，对《区域全面经济伙伴关系协定》秉持负面认知的“强硬派”则日益活跃。“强硬派”不仅通过咨询报告积极为拜登政府建言献策，也在即将走马上任的官员队伍中占据了一席之地。基于《区域全面经济伙伴关系协定》将威胁美国国家利益的基本认知，他们为拜登政府设计了“短期依靠盟友牵制，中长期回归《跨太平洋伙伴关系协定》，最终重掌区域贸易规则制定权”的政策框架。

从现实来看，“强硬派”所提出的这一很大程度上带有“奥巴马式”色彩的政策构想，并不一定会被拜登政府接受。“拜登经济学”更加青睐、更加强调的首先是一系列具有明确内部指向性、带有保护主义色彩的战略举措。例如，通过大规模更新基础设施创造就业机会、提高中产阶级收入；通过加大政府资金投入提高企业贸易竞争力；通过“买美国货”、产业回流降低对中国供应链的依赖度等。^①而在作为次要议题的对外贸易方面，拜登政府的关注点则主要有三个：一是如何处理特朗普政府的关税政策；二是如何解决中美“第一阶段”贸易协议的遗留问题；三是如何以环境保护、知识产权与技术转移限制为手段遏制中国的“不公平贸易行为”。重返《跨太平洋伙伴关系协定》需耗费大量时间精力、投入巨大政治资本，且未必能顺利实现，事实上也不在拜登政府的优先贸易议程之列。拜登及其团队此前多次做出的支持多边自贸谈判、

^① “Bidenomics: The Good, the Bad and the Unknown,” *The Economists*, October 3, 2020, <https://www.economist.com/leaders/2020/10/03/bidenomics-the-good-the-bad-and-the-unknown>, accessed December 22, 2020.

愿意重返《跨太平洋伙伴关系协定》的口头表态，或许更多只是为获取“强硬派”支持、安抚日本等盟友所释放出的“烟幕弹”。

在此情况下，面对《区域全面经济伙伴关系协定》，拜登政府未来或将陷入一种“心有余而力不足”的两难境地中。也即，虽然对《区域全面经济伙伴关系协定》签署的战略影响力有着充分认知，却在内外因素掣肘下无法腾出手来予以有效应对。犬牙交错的党争博弈、纷繁复杂的政策议程、呼声犹大的保护主义、顾虑仍存的盟友伙伴，都将成为摆在拜登政府面前的重要障碍。也正因此，拜登当下一方面声称将努力恢复美国贸易领导地位，另一方面却又强调将优先投资国内，不会贸然签署新的自由贸易协定。这种矛盾表态，正可谓是拜登政府自身举棋不定、难以弥合分歧的表现。

此外，《区域全面经济伙伴关系协定》能在何时完成国内批准程序、正式生效，也将成为影响拜登政府未来战略走向的一大变数。如果《区域全面经济伙伴关系协定》能够在较短时间内得以实施，美国对《区域全面经济伙伴关系协定》的战略重视程度想必将进一步抬升。拜登政府也便可能以此为契机，在国内唤起危机意识、凝聚政治力量，提高重返《跨太平洋伙伴关系协定》政策选项的实现可能。但如果《区域全面经济伙伴关系协定》各成员国因内外政治压力再次陷入长时间拉锯，拜登政府做出政策回应的紧迫性和必要性就将随之相对降低。

综合而言，拜登政府的亚太经济一体化战略将在多重因素塑造的政治立场左右下动态调整。然而，无论拜登政府未来将采取何种行动，面对业已签署的《区域全面经济伙伴关系协定》，其在某种程度上都已处于相对被动的战略态势。

U.S. Key Decision-Makers' Perception of and Response to the Regional Comprehensive Economic Partnership

SONG Ao

Abstract Regarding the Regional Comprehensive Economic Partnership (RCEP), as a non-member state, U.S. key decision-makers' perceptions and policy orientations have shown significant divergences. In terms of perceptions, we can generally divide U.S. key decision-makers into three major groups: those who belittling and de-emphasizing the significance of the RCEP; those who feel seriously threatened and appeal to confrontation; and those who welcome and support the progress of RCEP. For responses, four possible policy orientations are proposed: Firstly, Fusing into RCEP: join RCEP and lead its future "upgrading". Secondly, Hedging: sign bilateral free trade agreements. Thirdly, Balancing: set up obstacles to the RCEP negotiation and implementation. Fourthly, Rejoining TPP/CPTPP. Whether the Biden Administration will put any of these four policy options into practice, will be influenced or hampered by multiple factors. Considering that the United States still possesses a huge strategic influence on regional countries, the Biden Administration's perception of and policy response to RCEP deserves further attention.

Keywords RCEP; decision-makers of the United States; perception; response

Funding This article is a phased outcome of "The China-Japan-ROK Relations and Northeast Asian Regional Cooperation in the Post-pandemic Era" (No. 2020-N60).

Author SONG Ao, postgraduate student at School of International Relations and Public Affairs, Fudan University.