

试析印度对 RCEP 的政策立场及其变化*

蒋芳菲

摘要】印度参与 RCEP 谈判的过程经历了从“犹豫不决”到“积极推进”再到“宣布退群”的“纠结”过程，它既体现了近期印度政府对 RCEP 态度和立场上的急剧转变，也反映了长期以来印度在 RCEP 政策上的反复不定。印度对 RCEP 的兴趣主要源于经济、政治和战略上的潜在长期收益，以及 RCEP 与印度社会经济发展现状和需求之间更高的契合度。然而，受短期经济成本和相对收益差异、RCEP 自身缺陷、成员国之间互信不足等一系列因素的影响，印度始终未能打消疑虑，为加入 RCEP 做好物质上和心理上的充分准备。随着印度国内对 RCEP 问题的高度“政治化”和“特朗普冲击”下中美关系和亚太地区局势的急剧变化，莫迪政府在国际—国内双重博弈中对 RCEP 的利益偏好已出现重大变化，这是导致印度最终决定退出 RCEP 的最主要原因。

关键词】亚太区域经济合作 RCEP 谈判 印度“退群” 莫迪政府

作者简介】蒋芳菲，中国社会科学院文学研究所助理研究员，中国社会科学院大学亚太系 2017 级博士研究生。

中图分类号) D819 文献标识码) A 文章编号) 1000—2952 (2020) 05—0134—11

自 2013 年 5 月正式启动至今，包括东盟十国和中国、日本、韩国、澳大利亚、新西兰、印度共 16 个成员国在内的区域全面经济伙伴关系协定 (RCEP) 谈判已经历了 7 年长跑。这项协议涵盖了全球约一半人口、32.2% 的全球 GDP、29.1% 的全球贸易以及 32.5% 的全球投资，达成后将成为全球涵盖人口最多、最具潜力的区域自贸协定。^①2019 年 9 月底于泰国举行的 RCEP 第九次部长级会议和贸易谈判委员会会议上，16 个成员国就协定 80.4% 的文本达成一致，并重申确保在 2019 年底前结束谈判。^②然

* 本文系教育部哲学社会科学研究重大攻关项目“我国海外重大基础设施投资项目风险防范机制研究”(18JZD046)、中国社会科学院亚洲研究中心项目“东亚区域合作中的信任问题研究”(YYZX2019002)、教育部中外人文交流专项研究课题项目“中美竞争合作新常态对中外人文交流的影响及对策研究”(JWRW20—FB005)的阶段性成果。

① 《推动伙伴关系加强区域合作——东盟峰会及东亚合作领导人系列会议前瞻》，中国政府网，2019 年 11 月 2 日，http://www.gov.cn/xinwen/2019/11/02/content_5447908.htm，2019 年 11 月 4 日。

② 《称仍支持 RCEP 谈判——莫迪：要印度开放市场相应领域也应开放》，《联合早报》2019 年 11 月 4 日，<https://beltandroad.zaobao.com/beltandroad/news/story20191104-1002370>，2019 年 11 月 4 日。

而，正当世界期待 RCEP 谈判能圆满落幕时，2019 年 11 月 4 日，作为 RCEP 谈判主要成员国之一的印度却突然宣布“退群”，引起国际社会一片哗然。^① 鉴于印度对 RCEP 谈判进程和走向的关键性作用，^② 本文试图从印度国内政治经济状况、对外关系以及 RCEP 谈判进程等维度剖析印度对 RCEP 的政策立场及其变化，以期寻找推进 RCEP 谈判和亚太区域合作的突破口。

一、印度参与 RCEP 谈判的总体情况

区域全面经济伙伴关系协定的概念，最早于 2011 年 2 月由东盟第十八次经济部长会议正式提出。2011 年 11 月，第十九次东盟领导人会议通过了《东盟区域全面经济伙伴关系框架文件》，强调将在《东盟宪章》原则指导下建设地区全面经济伙伴关系，以维持东盟在区域合作框架中的核心地位和作为主要推动力的积极角色。^③ 2012 年 8 月，东盟经济部长在柬埔寨西恩里达成了《区域全面经济伙伴关系谈判目标与指导原则》。同年 11 月 20 日，在柬埔寨金边举行的东亚领导人系列会议期间，东盟十国、中国、日本、韩国、印度、澳大利亚和新西兰共 16 个国家的领导人共同发布《启动区域全面经济伙伴关系协定谈判的联合声明》，同意于 2013 年正式启动 RCEP 谈判。

自 2012 年 11 月正式宣布加入 RCEP 谈判以来，印度参与 RCEP 谈判的过程可分为三个主要阶段：

1. 起步阶段：印度“三心二意”，谈判进展缓慢（2013 年 5 月—2016 年 2 月）

在 2013 年 5 月 RCEP 第一轮谈判中，各谈判成员国便正式成立了货物贸易、服务贸易和投资三个工作组。然而，在接下来的四轮磋商中，由于印度与其他成员国在货物贸易和服务贸易等领域以及谈判模式等方面分歧较大，谈判进展十分缓慢。2014 年 8 月，在其他 15 个成员国的主管部长均出席了 RCEP 第二次部长级会议的情况下，印度主管 RCEP 谈判的商业与工业部部长尼玛·西塔拉曼（Nirmala Sitharaman）却借故缺席了此次会议，改由该部联席秘书苏曼塔·乔杜里（Sumanta Chaudhuri）代为出席，一度引起了其他成员国的诸多疑虑与不满。^④ 更为关键的是，印度代表提出，其关税削减的覆盖率不能超过 40%，这与其他国家期望达到的货物贸易开放水平（超 90%）分歧很大，从而导致 RCEP 谈判陷入僵局。当时日本等国还曾提议其他 15 个成员国率先达成协议，印度再视机决定是否参与协议。^⑤

2014 年 12 月，在东盟等其他成员的积极协调下，第六轮谈判在印度举行，RCEP 谈判终于重回“10+6”的轨道。然而，直至 2015 年 10 月在韩国举行的第十轮谈判，各国才真正就货物贸易、服务贸易、投资等核心领域展开实质性磋商，^⑥ 这也意味着东盟与其他成员国于 2015 年结束 RCEP 谈判的计划已化为泡影。2016 年 2 月，美国、日本等 12 个成员国正式签署跨太平洋伙伴关系协议（TPP）。

① India Decides Not to Join Mega RCEP Trade Deal as Key Concerns not Addressed, *The Times of India*, November 4, 2019, <http://timesofindia.com>, 2019 年 11 月 4 日。

② 章玉贵：《RCEP 谈判的关键是印度》，《第一财经日报》（A12），2019 年 2 月 25 日。

③ ASEAN Framework for Regional Comprehensive Economic Partnership, June 12, 2012, Bali, Indonesia, https://asean.org/static_post=asean-framework-for-regional-comprehensive-economic-partnership, 2019 年 11 月 9 日。

④ The Second Regional Comprehensive Economic Partnership (RCEP) Ministerial Meeting Joint Media Statement, August 27, 2014, Nay Pyi Taw, Myanmar, <https://asean.org/the-second-regional-comprehensive-economic-partnership-rcep-itersessional-ministerial-meeting/>, 2019 年 11 月 9 日。

⑤ 「RCEPインド関係が欠席、合意見送り貿易自由化に慎重」，「産経新聞」，2014 年 8 月 28 日；菅原淳一：「RCEP 交渉 15 年末合意に黄信号？第 2 回関係会合の評価」，みずほインサイト，2014 年 9 月 1 日，转引自贺平：《印度对 RCEP 的政策取向：症结与出路》，《国际问题研究》2016 年第 4 期，第 77 页。

⑥ 《〈区域全面经济伙伴关系协定〉（RCEP）第十轮谈判在韩国釜山举行》，中国自由贸易区服务网（商务部国际司），2015 年 10 月 23 日，http://fta.mofcom.gov.cn/article/rcep/rcepnews/201510/28975_1.html, 2019 年 11 月 9 日。

同月，在文莱举行的第十一轮 RCEP 谈判中，其他 15 个成员国对印度“只关注本国劳动力出口、不愿意开放本国市场”的保护主义立场和“具有防御性、阻挠性和三心二意”的行为再次集体表达了强烈不满，甚至对印度发出了“最后通牒”，表示如果印度不愿意降低关税就彻底退出 RCEP 谈判。^①

2. 加速阶段：印度逐渐妥协，谈判不断攻坚（2016 年 4 月—2019 年 10 月）

面对 TPP 谈判结束和其他 RCEP 成员国的催促，印度经过再三权衡比较，最终选择继续参与 RCEP 谈判。在这一阶段，莫迪政府一方面授权印度智库、高校及相关研究机构对 RCEP 开展更加深入、全面的研究，并积极向国内持反对意见的农业部、钢铁部等相关政府部门、利益集团和民众论证印度加入 RCEP 的重要性和必要性，另一方面印度参与 RCEP 谈判的态度也明显更加积极，并表现出比第一阶段更强的妥协意愿。

2016 年 4 月，RCEP 第十二轮谈判因印度开始在市场准入等关键议题上做出一些重要让步而取得积极进展。此后，随着印度方面阻力的减小，RCEP 谈判开始明显加速，不仅各国开展谈判的频率明显增加，各成员在货物、服务、投资三大核心领域的市场准入问题上也开始展开日益深入的实质性磋商，并逐渐在原产地规则、知识产权、经济技术合作、电子商务、中小企业、政府采购、争端解决等方面达成了初步共识。2018 年 11 月 14 日，莫迪出席第二届 RCEP 峰会，并重申印度致力于早日达成高质量、全面、平衡的区域经济伙伴关系协定。^② 会后发布的领导人联合声明对所有成员在商品和服务市场准入等方面取得的实质性进展表示满意，并表达了在 2019 年结束 RCEP 谈判的意向。^③ 自 2019 年 9 月开始，印度商业与工业部部长戈亚尔（Piyush Goyal）连续出席在曼谷密集举行的部长级会议，态度也较为积极。^④ 截至 2019 年 10 月，各方已就协定 80.4% 的文本达成一致。

3. 结束阶段：印度宣布退出，谈判再现波折（2019 年 11 月至今）

2019 年 11 月 4 日，第 3 届 RCEP 峰会在泰国曼谷举行。当晚，16 国领导人发表联合声明，称各国领导人均出席了此次峰会，除印度外的 15 个成员国已结束全部 20 个章节的文本以及实质上所有市场准入问题的谈判，目标是于 2020 年 2 月正式签署协议。印度仍有一些重要的突出问题尚未解决，所有成员国将共同致力于解决这些问题，而印度最终是否加入协议将取决于这些问题能否得到有效解决。^⑤ 同日，《印度时报》等多家印度媒体及印度外交事务发言人库玛尔（Raveesh Kumar）、外交部东方秘书辛格（Vijay Thakur Singh）陆续发声，表示印度认为 RCEP 的保障设施仍存在重大缺陷，最新一轮 RCEP 谈判未能反映该协议的指导性原则（guiding principles），且未顾及印度的一些“关键顾虑”，因此印度已决定不加入 RCEP。^⑥ 尽管会后各成员国均陆续启动了文本的最终审核

① Suhasini Haidar, Trading Bloc to India; Cut Tariffs or Exit FTA Talks, *The Hindu*, April 20, 2016, <https://www.thehindu.com/news-national/trading-bloc-to-india-cut-tariffs-or-exit-fta-talks/article8495314.ec>, 2019 年 11 月 9 日。

② Kirtika Suneja, RCEP Countries Acknowledge “Substantial Progress” in Final Stages of Talks as Agreement Pushed to Next Year, *Economic Times*, November 15, 2018, https://economictimes.indiatimes.com/news/economy/foreign-trade/rcep-countries-acknowledge-substantial-progress-in-final-stages-of-talks-as-agreement-pushed-to-next-year/articleshow/66633560.cms?utm_source=contentofinterest&utm_medium=text&utm_campaign=cppst, 2020 年 4 月 29 日。

③ Joint Leaders’ Statement on the Regional Comprehensive Economic Partnership (RCEP) Negotiations, November 14, 2018, Singapore, <https://asean.org/joint-leaders-statement-regional-comprehensive-economic-partnership-rcep-negotiations/>, 2019 年 11 月 9 日。

④ The 7th Regional Comprehensive Economic Partnership (RCEP) Ministerial Meeting Joint Media Statement, September 8, 2019, Bangkok, Thailand, <https://asean.org/joint-statement-7th-regional-comprehensive-economic-partnership-rcep-ministerial-meeting/>, 2019 年 11 月 9 日。

⑤ Joint Leaders’ Statement on The Regional Comprehensive Economic Partnership (RCEP), November 4, 2019, Bangkok, Thailand, <https://asean.org/joint-leaders-statement-regional-comprehensive-economic-partnership-rcep/>, 2019 年 11 月 9 日。

⑥ India Decides Not to Join Mega RCEP Trade Deal as Key Concerns not Addressed, *The Times of India*, November 4, 2019, <http://timesofindia.com>, 2019 年 11 月 4 日；Mie Oba, The Implications of India’s RCEP Withdrawal, *The Diplomat*, November 14, 2019, <https://thediplomat.com/2019/11/the-implications-of-indias-rcep-withdrawal/>, 2019 年 11 月 15 日。

工作，RCEP 谈判看似“终点在望”，11 月底却再次传来日本可能暂不签署协议的消息，^① 从而为协议的签署再添不确定性。

可以看出，印度参与 RCEP 谈判的过程总体经历了一个从“犹豫不决”到“积极推进”再到“宣布退群”的“纠结”过程。一方面，这个过程体现了近期印度政府对 RCEP 态度和立场上的急剧转变。首先，自谈判正式启动以来，尽管谈判进展比较缓慢，但莫迪政府一直对 RCEP 饶有兴趣并寄予厚望，也屡次在官方言论中表达了“积极参与、谨慎推进”的基本立场。^② 然而，在谈判的最后关头，莫迪政府不仅正式宣布退出协议，还公然对 RCEP 及其成员国表达了种种不满。其次，面对国内的反对声音，莫迪政府长期以来一直在积极论证“为何印度需要成为 RCEP 的一部分”，以及“退出 RCEP 将会如何导致印度被孤立”。然而，自 2019 年 11 月以来，莫迪政府辩护的焦点已微妙地转变为“为何退出 RCEP 更有利于维护印度的国家利益”。^③

另一方面，这一过程也反映了印度长期以来在 RCEP 问题上的“举棋不定”和“反复无常”。一是印度尽管在言论上对于加入 RCEP 态度积极，但在实际谈判过程中却一直对降低市场准入门槛保持了较高的警惕性和较低的妥协意愿，从而导致印度从一开始就成为了 RCEP 谈判进程中“拖后腿”的主要角色。二是印度曾因缺席 RCEP 部长级会议、与其他成员在关税削减覆盖率有重大分歧等原因多次制造“退群危机”。这说明印度对于加入 RCEP 并未下定决心，因此印度退出 RCEP 谈判其实早现端倪。

那么为何印度会选择加入 RCEP？又为何会在谈判中表现出种种不合作、反复性行为？为何印度坚持参与了长达 7 年的谈判，却在各国即将达成妥协的关键时刻突然宣布退出协议？

二、印度参与 RCEP 谈判的背景及主要动力

莫迪政府对 RCEP 的兴趣主要源于两个因素：一是 RCEP 能够给印度带来经济、政治、战略上的潜在长期收益，从而使 RCEP 对印度具有较强的吸引力；二是与 TPP 等其他区域贸易协定相比，RCEP 更加符合印度的发展现状和利益诉求。可以说，印度选择加入 RCEP 的决定既包含了莫迪政府长远的利益考量，也在一定程度上是迫于现实的无奈。

其一，在 WTO 谈判停滞不前、经济危机余波未了、TPP 来势汹汹的背景下，RCEP 为印度应对经济危机和 TPP 的负面影响、提振国内经济提供了重要契机。2008 年全球金融危机使国际贸易和世界经济遭受重创，印度国内经济也受到冲击。但由于以印度为代表的发展中国家与美国在农业和非农产品市场准入问题上长期存在的分歧难以消除，WTO 多哈回合谈判屡次受挫，进展缓慢，美国主导建立的既有国际贸易体系弊端日益凸显。这些现实因素都促使印度不得不更多地考虑依托区域贸易协定来提振国内信心，为本国经济发展注入新的活力。而与美国主导的 TPP 等其他高水准区域合作机制相比，相对低水平的 RCEP 对成员国经济发展水平多样性的尊重和对能力建设的重视，更加符合印度国内经济发展的现状和需求。^④ 因此，对印度来说，加入 RCEP 不仅将有助于弥补 WTO

① Isabel Reynolds, Japan won't Sign China-Backed Trade Deal if India Doesn't Join, *Bloomberg*, November 29, 2019, <https://www.bloomberg.com/news/articles/2019-11-29/japan-won-t-sign-china-backed-trade-deal-if-india-doesn-t-join>, 2019 年 12 月 6 日。

② Piyush Goyal to Attend 9th RCEP Intersessional Ministerial Meeting in Thailand, Press Information Bureau, Ministry of Commerce and Industry, Government of India, October 10, 2019; 贺平：《印度对 RCEP 的政策取向：症结与出路》，《国际问题研究》2016 年第 4 期，第 75~88 页。

③ Nandini Sarma, Free Trade after RCEP: What Next for India? *ORF Issue Brief*, No 353, April 2020, Observer Research Foundation.

④ Sanchita Basu Das, RCEP and TPP: Comparisons and Concerns, *ISEAS Perspective*, No 2, 2013, Singapore; David Nellor, TPP and RCEP: The Hare and the Tortoise? *Gateway House; Indian Council on Global Relations*, May 20, 2015, <https://www.gatewayhouse.in/tpp-and-rcep-the-hare-and-the-tortoise/>, 2019 年 11 月 15 日。

的缺失和不足,应对经济危机和TPP对印度经济造成的负面影响,也有助于吸引区域内外各国对印投资,从而为印度带来巨大的长期经济收益。这些潜在的“经济诱惑”是印度愿意参与RCEP谈判的主要动力之一。

其二,随着世界经济增长重心不断向亚太地区转移,RCEP是印度开拓亚太市场、融入东亚生产网络的重要桥梁。^①在RCEP谈判成员国中,印度分别于2005年和2011年与新加坡、马来西亚达成了双边综合经济合作协定(CECA),于2010年与东盟达成了FTA,分别于2010年和2011年与韩国、日本签署了双边综合经济伙伴协定(CEPA)。对印度而言,加入RCEP不仅有利于整合印度与这些贸易伙伴之间的双边贸易协定,巩固与东盟的战略合作关系,也可以为印度企业开拓中国、澳大利亚和新西兰等市场提供便捷通道。同时,RCEP能够帮助印度与东亚生产网络中的核心国家(中、日、韩)之间形成多边贸易投资便利化机制,从而为印度融入东亚生产网络、成为区域价值链重要一环提供契机。^②

其三,RCEP有望成为印度利用服务贸易优势、推动域内服务贸易自由化的重要平台。与中国等其他东亚国家相比,印度虽制造业略逊一筹,但在服务业领域具有较强的竞争优势,且近年来一直是服务贸易的主要顺差国。根据印度商工部和世界银行最新数据统计,印度服务贸易出口额已占印度出口贸易总额的40%以上,2018年印度服务贸易占印度GDP的12.106%,2019年4—11月印度服务贸易出口额达1420.2亿美元,同比增长7.47%,服务贸易顺差额高达527.8亿美元。^③因此,印度一直希望通过RCEP实现成员国之间的服务贸易自由化,用货物贸易领域的关税减让换取其他成员国在服务贸易自由化方面的承诺。正如印度商工部前书记阿贾伊·杜阿(Ajay Dua)在接受采访时所指出的,“印度希望成为RCEP一员的一个重要因素是印度认为其相对于其他成员国的竞争优势——服务贸易在这一协定中能够得到尊重和认可,服务也可以像商品一样在区域内自由流动”。^④

其四,RCEP为印度深化国内政治经济改革创造了新的机遇。随着20世纪90年代的经济自由化的改革红利消耗殆尽,莫迪政府不得不通过新一轮的政治经济改革来调整产业结构,解决高财政赤字、高通货膨胀率等经济结构性问题。因此,莫迪上台后不仅提出了包括5个“T”(贸易、人才、旅游、传统、技术)在内的“印度品牌”(Brand India)战略,还提出了印度制造(Make in India)、数字印度(Digital India)、技术印度(Skills India)等倡议。对莫迪政府来说,RCEP既可以成为实践上述改革倡议的重要载体之一,也可能使印度在更加开放的市场中以“开放红利”激发新的“改革红利”。^⑤

其五,加入RCEP可以为印度践行“东进政策”(Act East Policy)、实现大国目标奠定基础。莫

① Kyle Robert Cote and Purna Chandra Jena, India's FTAs and RCEP Negotiations, Discussion Paper, CUTS Centre for International Trade, Economics & Environment (CUTS CITEE), September 2015; Kristy Hsu, The RCEP: Integrating India into the Asian Economy, *Indian Foreign Affairs Journal*, Vol 8 (1), 2013, pp. 41-51.

② Ram Upendra Das and Jay Dev Dubey, Mechanics of Intra-Industry Trade and FTA: Implications for India in RCEP, Research and Information System for Developing Countries, Discussion Paper No 190, March 2014; Amitendu Palit, *The Trans-Pacific Partnership, China and India: Economic and Political Implications*, Abingdon: Routledge, 2014; Amitendu Palit, RCEP: An Indian Perspective, in Sanchita Basu Das and Masahiro Kawai, eds., *Trade Regionalism in the Asia-Pacific: Development and Future Challenges*, Cambridge: Cambridge University Press, 2016, p. 170.

③ Trade in Services (% of GDP) 2018, The World Bank Data (Open Access), <https://data.worldbank.org/indicator/BG.GSR.NFSV.GD.ZS>, 2019年12月6日; India's Foreign Trade: November 2019, Press Release, Government of India, Ministry of Commerce and Industry, December 13, 2019, https://commerce.gov.in/writeraddata/UploadedFile/MOC_637118556891097965_Press_Release_Nov_2019.pdf, 2019年12月6日。

④ India's World: RCEP-Challenges and Way Forward, Rajya Sabha TV, September 9, 2019.

⑤ Bipul Chatterjee and Surendar Singh, Why RCEP is Vital for India, *The Diplomat*, March 3, 2015, <https://thediplomat.com/2015/03/why-rcep-is-vital-for-india/>, 2019年11月15日。

迪政府上台后，迅速将印度总理拉奥（Narasimha Rao）提出的“东望政策”（Look East Policy）进一步调整为更加积极的“东进政策”，不仅表达了与东盟和其他东亚国家加强合作的意愿，也向世界传达了印度希望作为一个大国积极融入亚太、参与地区秩序构建的信号。近年来，随着中国的迅速崛起，东盟、美、日、澳等国都希望通过“拉拢”印度来实现区域内大国之间的微妙平衡，这也恰好与印度走向亚洲地缘政治经济中心的大国目标“不谋而合”。因此，在很大程度上，参与 RCEP 既有利于印度提升在亚太地区的影响力，也可以充分利用中国崛起给印度带来的战略机遇，从而为印度实现大国目标奠定基础。^①

三、印度对 RCEP 政策立场变化的主要原因

如前文所述，印度对 RCEP 的政策立场变化实际上有两个层面：一是印度长期以来对 RCEP 政策立场的反复不定；二是印度从希望加入 RCEP 到决定退出的急剧转变。本文认为，受短期经济成本和相对收益差异、国内改革进程、RCEP 自身缺陷、成员国之间互信不足等一系列因素的影响，印度始终未能打消疑虑，为加入 RCEP 做好物质上和心理上的充分准备，这是导致印度对于加入 RCEP 犹豫不决、政策立场反复不定的根本原因。但美国主导下的 TPP 谈判及其可能对印度经济造成的负面影响，大大增加了印度加入 RCEP 的必要性和迫切性，这也是为什么 TPP 谈判结束后印度对 RCEP 谈判的态度变得更加积极。然而，随着印度国内对 RCEP 问题的高度“政治化”和“特朗普冲击”下中美关系和亚太地区局势的急剧变化，莫迪政府对 RCEP 的利益偏好已出现重大变化，成为导致印度最终决定退出 RCEP 的最主要原因。

第一，印度对 RCEP 的政策立场受到了莫迪政府利益偏好变化的影响。印度长期以来在 RCEP 谈判过程中的言行不一、反复不定是印度在短期利益与长期利益、绝对收益与相对收益之间再三权衡、疑虑难消的表现。退出 RCEP 的决定，本质上反映了印度利益偏好的变化和对于自身经济实力与发展前景的信心不足。

由于印度产业结构较为低下，国内制造业相对羸弱，要实现以“开放促改革”的跨越式发展、推动产业结构升级、打入亚太市场必定是一个长期过程。尽管莫迪政府深谙 RCEP 能够为印度带来一系列经济、政治、战略上的长期收益，但中短期内印度需为此付出的成本，与其他成员国之间相对收益上的差异，以及短期利益损失与长期收益之间转化的难度，是导致其决心难定的根源。^②一方面，由于印度在 RCEP 成员国中一直处于区域价值链的最低位之一，RCEP 给印度带来的福利变化远远小于日本、韩国等其他成员国。^③另一方面，印度对中国等其他 11 个 RCEP 谈判成员国长期存在贸易逆差，且近年来有持续扩大的趋势，尤其对中国的贸易逆差额已占到印度对这些国家贸易逆差总额的一半以上，这不仅已引起了印度政府的高度重视，也在印度国内产生了一定的政治影响。^④因此，莫迪政府既担忧达成 RCEP 后中国等其他成员国廉价商品的大量涌入会对其国内制造业、农

① 李丽：《印度 FTA 战略及其对中国的启示》，《印度洋经济研究》2014 年第 2 期，第 94~105 页；杨宏玲：《中印自由贸易区的可行性及推进战略研究》，《河北大学学报》2012 年第 5 期，第 37~39 页。

② Debashis Chakraborty, Julien Chaisse and Xu Qian, Is It Finally Time for India's Free Trade Agreements? The ASEAN "Present" and the RCEP "Future", *Asian Journal of International Law*, No. 9, 2019, pp. 359-391.

③ Amitendu Palit, Regional Supply Chains in Asia: Examining India's Presence and Possibilities in the RCEP, Working Paper, CWS/WP/200/20, Centre for WTO Studies, November 2014.

④ Vikas Dhoot, MPs Fret over Trade Deficit with ASEAN, *The Hindu*, August 26, 2017; Debashis Chakraborty, Julien Chaisse and Xu Qian, Is It Finally Time for India's Free Trade Agreements? The ASEAN "Present" and the RCEP "Future", *Asian Journal of International Law*, No. 9, 2019, p. 391; Mie Oba, The Implications of India's RCEP Withdrawal, *The Diplomat*, November 14, 2019, <https://thediplomat.com/2019/11/the-implications-of-indias-rcep-withdrawal/>, 2019 年 11 月 15 日。

业等相关产业都造成较大冲击,也担心即便其他成员国放低准入门槛,短期内印度商品也难以快速打入亚太市场,反而可能进一步加剧印度的贸易失衡问题。^① 如果无法充分调动国内资源将这些短期经济损失有效转化为长期收益,那么对印度来说在 RCEP 框架下开放国内市场反而会弊大于利。正是出于这些忧虑,莫迪政府在谈判过程中曾授权印度国际经济关系研究理事会 (Indian Council for Research on International Economic Relations)、新德里区域贸易中心 (Center for Regional Trade, New Delhi)、印度班加罗尔管理学院 (IIM-Bangalore) 等多个机构对印度加入 RCEP 的利弊得失进行反复研究。由此可见,印度政府在 RCEP 政策上纠结反复的过程实际上是其对不同利益进行理性计算的过程,而退出 RCEP 的决定实际意味着莫迪政府在这个复杂的利益计算过程中已出现利益偏好和计算结果上的重大变化。

第二,印度对 RCEP 的政策立场受到了国内政治经济环境的影响。印度从积极参与到宣布“退群”本质上并不是技术磋商层面的问题,而是印度国内对 RCEP 问题高度“政治化”的表现,映射了莫迪政府治理能力上的不足和在处理国内—国际双重矛盾时的力不从心。^②

自 2016 年启动一系列经济改革以来,印度 GDP 增速连续出现滑坡,国内贫富差距不断扩大,失业率攀升,这些都使莫迪政府在 RCEP 谈判中面临了较大的国内政治舆论压力。加上既有双边 FTA 对印度产业的“反向激励”作用,印度产业界在市场开放和规则改革等问题上对莫迪政府也形成了较大的政策阻力。^③ 据外媒报道,为抗议莫迪政府通过的一项新立法,印度全国总工会于 2019 年初发起了一场参加人数高达 2 亿的全国大罢工。^④ 更有甚者,莫迪政府刚在 9 月 30 日举行的 RCEP 第 28 轮磋商中就减免关税做出关键性妥协和让步,10 月印度国民志愿服务团 (RSS) 的附属民族主义经济组织 Swadeshi Jagran Manch (SJM) 就针对 RCEP 问题发起了一场持续 10 天的全国性游行示威,这是 SJM 首次对执政党发起如此声势浩大的示威抗议活动。^⑤ 由此可见,印度对 RCEP 态度的急剧转变本质上并不是与成员国在技术磋商层面的分歧,莫迪政府也并不是完全没有与其他成员国达成妥协的意愿。印度国内政治、经济、社会环境的恶化和国内民众对 RCEP 问题的“政治化”倾向,才是导致莫迪政府对 RCEP 政策立场出现急剧转变的最主要因素。面对国内这种政治环境,莫迪政府不仅很难稳定地从长期利益和经济利益的角度看待 RCEP,也更加不敢在国内矛盾激化时贸然加入 RCEP,进一步损害其国内选民基础。从这个角度来看,印度退出 RCEP 谈判的决定在很大程度上也体现了莫迪政府在协调国内各方利益和缓解国内舆论压力上的治理能力不足。

第三,印度对 RCEP 的政策立场在很大程度上受到了美国和 TPP 谈判进程的影响。莫迪政府对

① Sreeram Chaulia, Why India Walked Away from Asia's Mega Free Trade Deal, CNA, November 7, 2019, <https://www.channelnewsasia.com/news/commentary/why-india-left-rejected-rcep-trade-asean-china-modi-12071704>, 2020 年 4 月 29 日。

② Amitendu Palit, Domestic Politics Force India's Withdrawal from RCEP and Broader Trade Disengagement, *Asia Pacific Bulletin*, East-West Center, No. 494, November 26, 2019.

③ Nilanjan Ghosh, FTA-fetishism to Hurt Indian Industry in the Long Run, *Observer Research Foundation*, November 16, 2015; Bipul Chatterjee and Kyle Cote, Mega Regional Trade Agreements and the Indian Economy: An Analysis of Potential Challenges and Opportunities, *World Commerce Review*, September 2015, pp. 110-117.

④ Juan Andrés Gallardo, General Strike in India: 200 Million Workers Oppose the Government's Labor Law, *Left Voice*, January 10, 2019, <https://www.leftvoice.org/general-strike-in-india-200-million-workers-oppose-the-government-s-labor-law>, 2019 年 12 月 6 日; Some 200 Million Workers on Strike Against India's Prime Minister Modi, *AsiaNews it*, August 1, 2019, <http://www.asianews.it/news-en/Some-200-million-workers-on-strike-against-India's-Prime-Minister-Modi-45915.html>, 2019 年 12 月 6 日。

⑤ Gyan Varma, RSS Affiliate Swadeshi Jagran Manch Starts 10-day Nationwide Protest Against RCEP, *Livemint*, October 10, 2019, <https://www.livemint.com/news/india/rss-affiliate-swadeshi-jagran-manch-starts-10-day-nationwide-protest-against-rcep-11570705535646.html>, 2019 年 12 月 6 日。

RCEP 政策立场的反复变化和“退群”行为实际上也反映了印度在 TPP 和 RCEP 之间的权衡比较以及“特朗普冲击”下印度在区域政策上的两难困境。

2013 年 7 月，也就是 RCEP 成员国正式启动谈判后的两个月，美国副总统拜登便在访问印度时正式向印度发出了加入 TPP 的邀请。此后一段时间，奥巴马政府也多次释放了期待印度加入 TPP 的信号。尽管美印双方都十分清楚印度尚不具备加入 TPP 的客观条件，但很大程度上，美国的邀请和印度对 TPP 和 RCEP 进行综合比较与评估的过程都直接影响了印度在 RCEP 谈判初期的表现。此后，印度政界、学界和商界日益明确的一点是，在印度目前的产业结构和经济发展水平下，加入 RCEP 更加符合印度的国家利益和战略目标：如果贸然加入 TPP，与美国等发达国家直接进行市场对接，印度国内市场将遭受比加入 RCEP 更加严重的冲击；如果不加入 TPP，该协议引起的贸易和投资转移效应又将会给印度经济造成较大负面影响，甚至使印度成为 TPP 非成员国中的最大受害者。^① 因此，在 TPP 谈判结束的“刺激”和其他 RCEP 成员国的“催促”下，印度不得不做出抉择，试图依托 RCEP 来应对 TPP 对印度经济的冲击。

然而，2017 年特朗普上台后，美国先是高调宣布退出 TPP，大肆宣扬“印太战略”，随后强势挑起对华贸易战，亚太地区局势开始呈现一系列快速而微妙的变化。在这一背景下，印度在 RCEP 问题上的政策和立场也再次出现动摇。一是美国的退出使得 TPP 名存实亡，印度通过加入 RCEP 来应对 TPP 负面影响的迫切性有所下降。二是随着中美、中印战略竞争的不断加剧和美国“印太战略”的出台，印度对于融入亚太地区的疑虑显著增加。一方面，印度并不愿意过早地在中美之间“选边站”，以免过早卷入中美双方争斗或地区争端。相反，印度更希望能够坐收中美贸易摩擦的“渔翁之利”，趁机吸引更多外资流入。另一方面，印度也担忧贸然加入 RCEP 会给中国更多“可乘之机”，加剧印度在双方竞争中的失利地位，甚至可能给印度带来经济安全或政治安全上的风险。^②

第四，印度对 RCEP 的政策立场也受到了 RCEP 谈判结构与进程的影响。莫迪政府对 RCEP 的长期疑虑和立场转变实际上也反映了 RCEP 自身存在的一些深层次缺陷，以及印度与其他 RCEP 成员之间的互信不足。

RCEP 谈判本质上是在东盟主导下对 5 个“10+1”双边 FTA 进行整合的艰难过程。由于不同成员国之间经济发展水平差距很大，经济实力悬殊，既有的这些双边 FTA 在贸易门槛和原产地规则等方面都差异明显，整合这些双边 FTA 的困难程度甚至高于重新建立一个新的 FTA，也势必会引起成员之间的利益博弈和讨价还价。^③ 但内部凝聚力和自身实力的不足，以及对“东盟中心”地位的追求，导致东盟在地区大国之间进行利益协调和凝聚共识的能力和意愿都有限，因此 RCEP 谈判一直是“重进程、轻进展”。^④ 在技术磋商层面，东盟在采用哪个双边 FTA 作为参照标准、如何有机整合 5 个差异巨大的双边 FTA 等核心问题上，一直缺乏足够清晰的思路和方案，这在一定程度上也加剧了印度与其他成员国之间的矛盾。此外，从谈判过程和整体结构来看，出于对国家信息安全等方

① Badri Narayanan and Sachin Kumar Sharma, An Analysis of Trans-Pacific Atlantic Partnership (TPP): Implications for Indian Economy, Centre for WTO Studies, Indian Institute of Foreign Trade, New Delhi, India, 2014; Golam Ahmed Faruqui, Laila Arjuman Ara and Qamruzzaman ACMA, TTIP and TPP: Impact on Bangladesh and India Economy, *Pacific Business Review International*, No 2, 2015, pp. 59-66; Jagannath P. Panda, Factoring the RCEP and the TPP: China, India and the Politics of Regional Integration, *Strategic Analysis*, Vol 38 (1), 2014, pp. 49-67.

② Kristy Hsu, The RCEP: Integrating India into the Asian Economy, *Indian Foreign Affairs Journal*, Vol 8 (1), 2013, pp. 41-51.

③ Yoshifumi Fukunaga and Ikumo Isono, Taking ASEAN+1 FTAs towards the RCEP: A Mapping Study, ERIA Discussion Paper Series, January 2013; 樊兢、曹鑫：《区域经济一体化背景下 RCEP 的进展、阻碍及中国对策研究》，《经济研究参考》2017 年第 65 期，第 72~76 页；刘钧胜、沈铭辉：《RCEP 谈判结束为何一再逾期？》，《中国远洋海运》2018 年第 3 期，第 22~25 页。

④ 王玉主：《RCEP 倡议与东盟“中心地位”》，《国际问题研究》2013 年第 5 期，第 46~59 页。

面的考虑, RCEP对电信、信息服务贸易等领域的开放一直都持较为谨慎的态度, RCEP最终仍更加注重实现货物贸易自由化、便利化, 着力于消除成员国之间的关税壁垒。这与印度希望利用服务贸易优势、增加服务贸易出口的目标差距较大, 从而也引发了印度对RCEP本身的疑虑和不满。^①因此, 印度对RCEP政策立场的反复不定, 客观反映了整合既有双边FTA的困难程度和东盟领导力的不足, 印度的退出更是表达了印度对于RCEP谈判结果不达预期、协议结构不利于己的不满。

同时, 印度一直与中国、东盟等其他成员之间存在一定的互信不足问题。RCEP谈判成员国内部一直都对印度究竟是否属于“亚太”这个大集体心存疑虑, 对于区域经济合作究竟应向“印太”发展还是坚持以“亚太”为核心也分歧较大。在“特朗普冲击”下, 这些疑虑和分歧甚至有进一步扩大的趋势。^②一方面, 成员国之间的分歧和它们对印度态度上的差异使得区域经济合作开始在发展方向上呈现出更大的不确定性; 另一方面, 作为RCEP谈判成员国中唯一的南亚国家, 这种分歧和质疑反过来也进一步增强了印度的“被边缘感”和“地缘孤独感”。这在很大程度上既增加了印度对于自身在亚太区域合作中身份定位的疑虑, 也影响了印度通过RCEP融入亚太地区的信心和决心。

四、印度退出RCEP的影响

首先, 对印度来说, 退出RCEP短期内可能在一定程度上有助于保护印度的落后产业, 稳定莫迪政府的国内统治基础, 甚至可能会给部分被保护行业带来暂时的提振。但从长期来看, 印度此举将有损印度经济的长期竞争力。退出RCEP不仅意味着印度很可能错失融入亚太市场和东亚生产网络、获得长期发展机遇的大好机会, 也意味着莫迪政府提出的“东进政策”和一系列国内经济改革倡议都将失去重要经济基础和载体。同时, 印度的“退群”行为也在很大程度上加深了印度与其他RCEP成员之间的隔阂, 并有损印度的国际信誉。这不仅会让其他成员国再次认识到, 印度并非一个容易合作的伙伴, 也让世界各国看到了印度开放市场的难度, 从而可能会影响各国投资者对印度政治状况和经济潜力的预期, 给印度带来更大的长期经济损失。

其次, 对RCEP其他成员国来说, 印度的退出将带来一系列复杂而深远的影响。一是印度的退出意味着RCEP成员国之间互惠空间和经济机遇的大幅缩减。目前印度仅与东盟、日、韩等国签署了双边FTA, 东盟与其他6个成员国中的5个成员国有双方FTA, 加上中日韩自贸区谈判正在进行中, 如果印度彻底退出, RCEP能够给其他15个成员国带来的贸易创造效应和贸易转移效应都将十分有限。也就是说, 即便其他15个成员国顺利签署协议, RCEP对域内各国经济带来的实际福利改善也可能远不及预期。二是印度的退出意味着东盟、日本等其他成员希望借RCEP联合印度、制衡中国的企图落空。东盟可能会担心自身在区域经济合作中的“中心地位”将被日益强大的中国所取代, 从而进一步加强对中国防范。日本也可能采取更多措施对冲中国的地区影响力, 讨好美国的同时也为印度重新回归创造机会, 甚至故意延后RCEP签署或落实协议的时间。^③三是印度的退出意味着中印在RCEP框架下增强互信、深化合作的愿望也将被搁浅。虽然中国已成为印度最大的贸易伙伴, 但中印之间尚未签署双边FTA, 印度也是中国“一带一路”建设中的阻力国之一。因此RCEP本可以

① B. P. Sarath Chandran, India in the Regional Comprehensive Economic Partnership (RCEP) — Need for Caution, Munich Personal RePEc Archive (MPRA) Paper, No. 84201, 10 February, 2018, UTC; Arpita Mukherjee, Avantika Kapoor, India and Trade Facilitation in Services (TFS) Agreement: Concerns and Way Forward, Indian Council for Research on International Economic Relations, ICRIER Working Paper No. 347, October 2017.

② 蒋芳菲:《“特朗普冲击”下的亚太区域经济合作: 挑战与应对》,《经济论坛》2019年第11期,第52~58页。

③ Mattias Peer, Indiens Absage an den Freihandelspakt RCEP spielt China in die Hände, *Handelsblatt*, November 5, 2019, <https://www.handelsblatt.com/meinung/kommentare/kommentar-indiens-absage-an-den-freihandelspakt-rcep-spielt-china-in-die-haende/25191822.html?ticket=ST-10795672-Sc4ednu6kBigtbq9Khe-ap3>, 2019年12月18日。

为中印两国深化互信与合作、创造发展机遇提供基础和平台，印度的退出不仅使中印两国签署双边 FTA 的希望变得更加渺茫，也给中国获取印度对“一带一路”的支持增加了更多阻力。

再次，对亚太地区来说，印度退出 RCEP 谈判无疑是亚太区域经济合作进程中遭遇的一次重大挫折。长达 7 年的 RCEP 谈判长跑已使各国都消耗了大量的物质成本和时间成本，印度在最后关头决定退出，不仅打击了其他成员国结束 RCEP 谈判进程的决心和推进亚太区域合作、捍卫多边国际贸易体系的信心，未来域内经济增长和繁荣发展也会受到一定的负面影响。其次，尽管印度短期内签署协议具有较大困难性，但并不能排除印度重返 RCEP 谈判的可能性。因此，这意味着各国未来可能将会为解决印度的顾虑而不得不消耗更大的谈判成本，甚至可能会延后协议签署或落实的进程。但另一方面，印度此次退出 RCEP 也有利于提醒域内各国加强对亚太区域合作经验与教训的总结和反思，冷静思考区域合作的发展方向，努力解决 RCEP 及其成员国自身存在的一系列深层次问题，寻求能够更好地推进合作、实现互利共赢的模式与路径。

最后，对世界经济来说，在美国特朗普政府经济单边主义和贸易保护主义正不断削弱多边国际贸易体系根基的背景下，印度的退出及其表现出来的贸易保护主义倾向可能会进一步降低和损害世界各国企业和投资者的预期和信心，因此对整个国际经济秩序的稳定性和世界经济的增长都可能造成一定的负面影响。然而，即便印度彻底退出，RCEP 所涵盖的区域仍将是世界上最大的自贸区。因此，其他成员国若能在印度缺席的情况下尽快签署并落实协议，仍能够为提振市场信心、促进世界经济增长、捍卫多边国际贸易体系打下一剂强心针。

综上所述，作为亚太区域合作进程中由东盟主导的主要合作框架之一，RCEP 谈判过程既集中体现了亚太区域合作面临的现实困境与挑战，也反映了印度和其他成员在理想与现实之间的努力和挣扎。考虑到成员之间经济发展水平、政治制度和历史文化等方面的差异，以及合作中可能涉及的成本与收益的不平衡（unbalanced cost and benefit）、政策协调（coordination problem）^①、搭便车（free riding）^② 等问题，无论是亚太区域经济合作还是 RCEP 谈判本身都是一个政治与经济因素之间相互作用、各国利益不断协调重组的复杂过程。印度长期以来在 RCEP 谈判中的心猿意马、反复不定，尤其是莫迪政府退出 RCEP 的决定，本质上反映了亚太区域合作进程中的“社会两难”（social dilemma，也称“社会困境”），^③ 即在亚太这个交错复杂的动态国际关系网络系统中，存在共同利益和长期互动的成员国家在个体利益最大化与群体利益最大化之间面临的两难选择困境。^④ 因此，如何让追求自身利益最大化、随时可能选择背叛的国家转变为愿意为实现互惠共赢而相互合作、愿意为他国和群体的长期共同利益而让渡或牺牲部分个体短期利益，是走出亚太区域合作困境、推动 RCEP 谈判进程稳步向前的关键所在。

（责任编辑：王华）

① 本文所指的政策协调问题主要是指“让所有成员就某一特定目标或结果达成一致，并采取合作行动”。关于多边合作中的协调问题研究，参见 Thomas C. Schelling, *Micro-motives and Macro-behavior*, New York: W. W. Norton, 1978; Andrew H. Kydd, *Trust and Mistrust in International Relations*, Princeton: Princeton University Press, 2005.

② Richard Cornes and Todd Sandler, *The Theory of Externalities: Public Goods and Club Goods*, Cambridge: Cambridge University Press, 1996.

③ R. M. Dawes, Social Dilemmas, *Annual Review Psychology*, No. 31, 1980, pp. 169-193.

④ Barry Buzan, From International System to International Society: Structural Realism and Regime Theory Meet the English School, *International Organization*, Vol. 47 (3), 1993, pp. 327-352; 秦亚青：《关系本位与过程建构：将中国理念植入国际关系理论》，《中国社会科学》2009 年第 3 期，第 75~80 页；季玲：《国际关系中的情感与身份》，中国社会科学出版社 2015 年版，第 59~66 页。

An Analysis on India's Policy Stance Toward RCEP and Its Changes

Jiang Fangfei

Abstract: India's participation in the RCEP negotiations has gone through a "tangled" process from "indecision" to "active advancement" to "announcing withdrawal". This process not only reflects the recent sharp change in India's stance and attitude towards RCEP under the Modi administration, but also reveals the fact that India has been of two minds about its RCEP policy for a long time. Generally speaking, India's interest in RCEP mainly lies in the potential long-term economic, political and strategic benefits of joining RCEP, as well as the fact that RCEP meets the status and needs of India's socio-economic development better than other regional trade agreements, such as TPP. However, due to factors such as potential short-term economic costs, disadvantages in relative returns in comparison with other RCEP members, defects of the RCEP and insufficient mutual trust among member countries, India still has not been able to dispel doubts and get prepared to join RCEP physically and psychologically. As the RCEP issue becomes highly politicized domestically and the China-U. S. relationship and the Asia-Pacific situation change drastically under the "Trump shocks", the interest preferences of the Modi administration have undergone significant changes in the international-domestic dual game. This is the most important reason for India's final decision to withdraw from the RCEP.

Keywords: Asia-Pacific regional economic cooperation; RCEP negotiations; India's "withdrawal"; Modi administration