

制定中国区域经济合作总体战略的思考

周强 李伟

当前,以区域贸易协定(RTA)为代表的双边或区域贸易自由化的谈判不仅发展迅速,并且超出了原来的内涵,体现出各经济体对贸易自由化的认可和实现贸易自由化的愿望。

中国参与区域经济合作的进展情况

从双边角度看,自2001年我国倡议与东盟10国建立中国-东盟自由贸易区以来,我国已经与20多个经济体签订了自由贸易协定、或者正在开展建立自由贸易区的谈判。这些国家和地区包括与东盟10国的FTA,与我国的香港、澳门特别行政区的CEPA,正在与澳大利亚、新西兰、智利、海湾合作委员会(GCC)6国、南部非洲关税同盟(SACU)5国以及印度、巴基斯坦、冰岛等国进行的FTA谈判或可行性研究。在这些协定中,与东盟以及我国香港、澳门特别行政区的协定已经开始执行。

从我国选择的这些FTA伙伴来看,除智利、SACU、冰岛外,都在亚洲或者亚太地区,应包含在我国“大周边邻国”的概念中。纵观我国周边,在与我国直接接壤的15个国家中,除蒙古、朝鲜、不丹、尼泊尔、阿富汗这5个国家之外,我国与

其余接壤国家都签订了自由贸易协定或类似协议,或者是正在就此问题进行研究或谈判。例如,南面的越南、缅甸、老挝三国,包含在中国-东盟自由贸易区框架内;北面的俄罗斯以及中亚国家有一个上海合作组织合作机制,虽然经济合作尚未成为合作重点,但这个机制将是一个非常好的基础,将在加强安全合作的同时,逐步开展经贸和能源合作;与西面的印度和巴基斯坦也正在就自由贸易协定进行谈判。

除去这些陆地接壤的15个国家之外,我国还另有14个广义上的邻国,如韩国、日本、东盟、南亚的斯里兰卡、孟加拉等。我国也在同这些国家用各种形式积极开展合作,如与日本、韩国在探讨建立双边自贸区或三方自贸区的研究,甚至是包括整个东亚13个主要经济体的EAFTA;还有一些国家虽然没有以FTA的形式开展合作,但包含在一个较大框架内的,如与斯里兰卡、孟加拉的合作包含在曼谷协定框架下。

制定区域经济合作总体战略的出发点

参与区域经济合作对我国具有重要意义,这项工作已经不是做与不做的问题,而是如何做好问题。我国的区域经济合作总体战略思

路,主要应考虑两点,一是我国期望从区域经济合作中得到什么,二是我国如何选择开展区域经济合作的伙伴。

美国过去强调多边贸易自由化,现也开始转向区域和双边贸易自由化,已同14个国家签订有FTA协定。但在2000年之前,美国只与以色列、加拿大和墨西哥这三个国家建立了FTA,而在这14个国家中有8个是在2004年上半年完成的。可见其在区域和双边自由化态度上转变的速度之快。而且,美国目前正在和另外10个国家进行FTA的谈判。作为全球最成熟和最发达的市场经济,美国在区域经济合作战略方面的态度转变,对我国制定自己的区域经济合作总体方案具有一定的参考和借鉴意义。

当前美国强调FTA贸易政策的动机包括四点,一是提高其货物和服务贸易总量,二是促进投资流动,三是扩展其知识产权、劳工及环境的标准,四是体现其对地缘政治的关注。而且,其FTA政策的一个新特征是将一些全新要素包含在FTA框架之内,例如劳工标准、环境、知识产权等。从美国的角度来看,这些问题如果能够在区域层面成功谈判,将对其在多边层面推动

其他国家接受这些标准起到重要的促进作用。看得出,美国推行 FTA 战略的着眼点并不仅仅在于经济利益,同时也包括了其外交政策和政治目标。

美国对区域经济合作伙伴的选择,基于四个标准,即该伙伴对美国国内政治的影响、对实现经济政策目标的影响、伙伴国在国内、区域及 WTO 贸易改革方面的承诺,以及对美国外交政策的影响。更能明确代表美国政府观点的,体现在当时的贸易代表佐立克 2003 年 5 月 8 日在华盛顿国际经济研究所发表的演讲中:他提出了美国选择潜在 FTA 伙伴的 13 条标准,主要包括国会和国内商界的支 持、FTA 伙伴的认真程度、伙伴在环境、劳动力市场、经营环境、以及社会开放方面的总体水平、该伙伴在外交及安全事务方面与美国合作的程度、与该伙伴的 FTA 是否与该伙伴同美国竞争者达成的类似优惠协议相冲突等内容,这也是美国首次公布其甄选 FTA 伙伴的标准。

对于美国的经验和战略考虑,我国当然不可能完全照搬,但其中一些有益的经验 和出发点确实可以拿来为我所用。美国是世界上最大的发达国家,其巨大的市场对其他经济体有着极强的诱惑;而作为最大的发展中国家,我国经济持续高速发展,13 亿人口的大市场越来越开放,无论是对发达国家还是发展中国家都具有极强的吸引力,而进入这个巨大市场的机会也有可能成为我国在谈判中的筹码。

对未来开展区域经济合作的具体思考

一、继续积极推动多边贸易自由化

自由化

在以 WTO 为代表的多边贸易自由化举步维艰的情况下,借助更容易在小范围内实现的区域贸易协定确实可以在一定程度上促进多边体制的有效运作,但要实现更大的经济利益,还是需要通过多边贸易自由化。我国应意识到,区域经济合作只是最终实现多边贸易自由化的方法和路径,而不应是最终目的和结果。因此,我国在积极开展区域经济合作的同时,也应该与世界主要贸易国继续努力推动多边贸易自由化的进展。

二、要密切关注主要经济体的区域经济合作战略

我国参与区域经济合作,目的是为我国的经济发展服务。这既包括要使我国从 FTA 中获得经济收益,也包括采取措施减少其他国家间的 FTA 对我国可能构成的挑战。由于区域贸易安排对非成员具有合法的歧视性,对一个成员的优惠关税必然会对非成员产生贸易转移的影响。一个最好的例子就是当初墨西哥从北美自由贸易区受益,曾一度取代我国成为对美最大的纺织品出口国。因此必须要密切关注主要经济体的区域经济合作战略,作出适当的应对措施。

此外,我国在开展区域经济合作的过程中,也要考虑其中的政治因素。要想在已有外交成就的基础上获得更高的国际地位,就需要我国在目前水平上承担更多的国际责任和义务。将我国市场开放给一些发展中国家有助于确立我国的可靠大国形象。对那些可能与美国达成 FTA 协议的我国的友好国家,也同样提供给优惠进入中国市场的

条件,以降低我国的友好国家对美国的依赖程度。日本作为我国在亚洲的经济竞争对手,也可以考虑用同样的方式争取主动性。

三、设立专门机构来进行中国区域经济合作

美国贸易代表办公室设有专门的双边谈判机构和多边谈判机构;日本外务省于 2002 年 11 月 12 日成立了自由贸易区及经济伙伴关系协定总部,并在经济司内增设自贸区及经济伙伴关系处,具体负责双边 FTA 或 EPA 的谈判和规划。这样的机构设置有效地促进了美日统筹规划 FTA 战略的步骤和措施。我国在区域经济合作方面做了大量的工作,也取得了很大的成绩,但与美日相比,我国的谈判资源仍然相当有限,或许也在一定程度上掣肘了更有效地开展合作。我国可以考虑仿照美日的方式,在有关部委内部成立专门的机构负责自由贸易区的谈判。

四、合作伙伴应优先选择周边国家

我国地处亚洲,从政治、安全和经济上看,周边外交在我国外交全局中的重要性非常突出。外交要为经济发展服务,但同时也必须要认识到经济政策对外交的影响。我国与周边国家和地区的贸易额占我国外贸总额的 60%以上,从周边国家和地区获得的投资多年来占吸引外资总额的 70%以上,我国开展区域经济合作应该优先从周边国家中选择合作伙伴,把我们的经济发展机遇、把我们的市场开放机遇带给周边国家。

美国对周边国家的重视也给了我国很好的启示。美国将其区域经

济合作的重点放在了西半球，与加拿大、墨西哥、智利、中美洲 5 国、多米尼加共和国、安第斯共同体签订的 FTA，以及与巴拿马、哥伦比亚、厄瓜多尔、秘鲁开展的 FTA 谈判，目标就是为了最终建成整个西半球的美洲自由贸易区。而整个美洲占美国商品贸易 40%，远低于我国与周边国家和地区贸易额的比例。在我国谈判资源非常有限的情况下，应首先着力于大周边的概念进行 FTA 伙伴的选择。目前东亚的 13 个经济体正在中国的倡导下，开展建立东亚自由贸易区的可行性研究。从最早美国明确反对马哈蒂尔提出的 EAEC，到 10+3 (APT) 机制在没有美国干涉的情况下建立，再到目前开始研究东亚自由贸易区 (EAFTA) 的可行性，我国在周边开展区域经济合作所面对的环境正日益改善。在“经营”好东亚自由贸易区后，再以此作为平台，我国将会有更强的能力去主导更大范围的亚洲区域经济合作。

五、要在多个地区确定重点合作伙伴

美国区域经济合作的重点虽然主要是西半球，但并没有放弃其他地区，在非洲、亚洲、太平洋地区、中东都有 FTA 伙伴；欧盟也类似，在过去几年中与南非、墨西哥、智利、克罗地亚、马其顿及一些地中海国家完成了 FTA 谈判，正在与 MERCOSUR、叙利亚、海湾合作委员会进行谈判。

我国正在与亚洲之外的美洲、太平洋地区、中东、非洲国家谈判 FTA，这个大的方向非常正确，但应该对合作对象有明确的考虑，应重点考虑其他地区对我国有重要意义

的国家，如非洲的埃及、尼日利亚，美洲的墨西哥，中东地区的非 GCC 国家伊朗等，应该进入我们的视野作为下一步的目标。但对于媒体报道的与冰岛的 FTA 谈判，可能不是最好的选择。

六、在某些地区的合作伙伴选择上应谨慎

在某些地区的合作伙伴选择上应采取谨慎的态度。例如，拉美一向被视为美国的后院，如果过多地与拉美国家签订自贸协定，可能会引起美国的猜忌甚至阻挠。在拉美地区已同智利进行 FTA 谈判，如果再选择自贸协定伙伴，最好的候选国是墨西哥。墨西哥同智利的情况类似，也与很多国家谈判了自由贸易协定，同时也是我国的重要贸易伙伴，不太可能引起美国的干涉。

巴西作为南美的最大经济体，是我国在南美的重要伙伴，也是在国际舞台上具有重要影响力的发展中国家，但成为我国在美洲的 FTA 伙伴似乎时机未到。一方面，MERCOSUR 规定其成员与他国达成贸易协定必须要所有成员同意，而巴西是 MERCOSUR 的一员；另一方面，如果与 MERCOSUR 整体达成 FTA 协定，MERCOSUR 中的巴拉圭目前与台湾当局保持着所谓的“外交关系”，这在政治上造成了一定难度。

七、利用 FTA 实现我国有关产业的“走出去”

我国未来的 FTA 将是包含货物贸易、服务和投资等在内的综合性合作框架。我国政府鼓励企业“走出去”，而我国企业也确实在这方面取得了很大成就。在建成 FTA 的情况下，可以利用其中的投资协定，加

快国内企业“走出去”的步伐。一方面，走出去可以利用当地的资源和市场；另一方面，可以结合我国正在进行的产业升级，将一些产业转移到那些发展水平低于我国的 FTA 伙伴国。FTA 框架下的走出去有几个好处：一是有助于从整体上提高我国的贸易增长方式，二是有助于规避重要出口市场对我国有关产品的限制；三是探索将来更大规模的对外投资模式。

八、利用 FTA 推动其他领域的进展

我国可以利用 FTA 的谈判，推动其他领域的进展。在中国与东盟签署《全面经济合作框架协议》的同时，双方签署了《南海各方行为宣言》，显示了双方以和平方式处理本地区争议的决心。可以在一定程度上理解为，双方日益紧密的经济关系促进了经济领域之外的问题的解决。

此外，针对我国比较关心的市场经济地位问题，也可利用 FTA 推动更多国家对我国市场经济地位的认可，已经有越来越多的 FTA 伙伴正式承认这一点。还可以考虑尝试在 FTA 谈判投资协议中明确劳工输入比例等形式，推进我国劳动力走出去。其他领域的许多内容也可以尝试在 FTA 的框架内触及，毕竟市场容量赋予了我国一定的要价能力。当然，也要掌握好尺度，不要让我国开放巨大市场给 FTA 伙伴、期望共同繁荣的良好初衷，在我国的 FTA 谈判伙伴那里被误解为新的威胁。

IEC

(作者单位：周强 商务部，李伟 商务部国际贸易经济合作研究院)