

试析自由贸易协定的发展趋势 ——以日本在东亚地区的动向为例

钟乃仪

摘要： 世贸组织(WTO)谈判始终处于僵持不下的局面,以及世界经济长久处于低稳小步前进的状态,引发能活跃经济和保护利益的自由贸易协定(FTA)受到各国的普遍关注。北美自由贸易协定(NAFTA)、欧盟(EU)的实践告诉亚洲,对名为自由贸易协定而实为区域经济合作的 FTA,在肯定其能带来利益的同时也不否认存在弊端的基础上,积极利用 FTA 不仅可以促进成员国乃至合作区域的经济的发展,甚至能够与一般认为彼此间格格不入的 WTO 形成互补关系。

关键词： 区域主义;多边主义;多层次;互补

中图分类号： F 744 **文献标识码：** A **文章编号：** 1006-1894(2001)04-0054-05

一、东亚区域主义的抬头与自由贸易协定的受宠

进入 21 世纪后,东亚通过国与国(或区域)之间签定自由贸易协定来促使自由贸易区域的形成这一机遇似乎日见高涨,2000 年 11 月,在新加坡举行的 ASEAN(东盟)+3(中、日、韩)首脑会议上,东盟提议,为了促成以上述 13 国为范围的建立自由贸易圈而设置工作组,针对这一提案,各与会国首脑均表示了赞同意见。此前,中国在与东盟的双边非正式首脑会议上,就东盟因中国加入 WTO 后外国投资纷纷偏好于中国而冷落东盟的这一担心,建议率先在彼此之间推进贸易和投资的自由化,对此,东亚地区其他国家乃至世界其他地区都给予了积极肯定的评价。

值得一提的是,在亚洲经济中占有重要地位的日本,此次在促进自由贸易协定的推广上起有不小的作用。以日本为首,包括韩、新在内的这些东亚国家或地区,都是在经济发展程度上相对较高的国家,在彼此的贸易形态上都属水平分工型,尽管还存在一些需要保护的贸易领域,但相互间较易达成贸易合作是人所共知的事实。日本作为贸易强国,在以往的对外通商政策中,一直以原关税贸易总协定(GATT,现 WTO)的无差别最惠国待遇原则为基础,主张多国间无差别的贸易自由化。可是近年来,随着多边贸易组织内积重难返的矛盾激化,尤其是欧盟和北美自由贸易协定等区域合作的迅猛发展,使日本转而对区域合作的积极面抱

以肯定态度。当然,提倡推广自由贸易协定其实质是强调区域主义,由于区域主义优先考虑区域利益,因而极易强化域内成员为保护自身利益而选择内向型贸易政策,去年11月中旬在文莱召开的亚太经合组织(APEC)首脑会议上,与会的21个成员认真地讨论了亚太地区区域或两国间自由贸易协定的发展问题,确认了为充实、加强WTO多边贸易自由化原则而应该积极利用FTA这一主张。

相互缔结自由贸易协定的形式仅仅是区域合作的形式之一,经济学者巴拉萨依据合作的水平将区域合作的类型划分为以下5个阶段:A. 自由贸易区域(撤消区域内贸易壁垒);B. 关税同盟(A+对区域外设置共同关税);C. 共同市场(B+资本、劳动的自由移动);D. 经济同盟(C+各种税收、限制、经济政策的统一);E. 完全经济同盟(D+预算制度、货币政策的统一)。从目前的现实来看,相当于第一阶段即自由贸易区域的比较具有代表性且相对成熟的区域合作组织有欧洲自由贸易联盟(EFTA)和北美自由贸易协定,起步于50年代的欧洲经济共同体(EEC),经统一市场的完成、单一货币欧元的导入,目前已发展到欧盟阶段,随着合作水平的徐徐深入,它已越过了关税同盟,共同市场的阶段而正在朝着经济同盟这一最终阶段努力。

欧盟这一事例明显表示,自由贸易区域和关税同盟以上的经济合作形式在合作的性质上有着很大的区别:前者虽相互撤除成员国间的贸易壁垒,但在从通商政策为主的经济政策方面,各国则依然维持着独立性;后者不然,从通商政策开始,直至所谓属于“经济主权”的所有经济政策的统一将移权于欧洲委员会这一超国家机构。

从区域外国家的立场出发,作为交涉对象,与关税同盟型合作体这一一体化组织相比之下,如果是自由贸易协定这一松散型组织,必须与各成员国分别进行交涉。之所以如此,是因为在贸易障碍及其他通商政策上,作为关税同盟是统一的,而自由贸易协定则因成员国国情而异,为此,域外国家不得不对应有别。

尽管同样称为区域合作,但自由贸易协定和关税同盟在内涵上有着本质的区别,且在其成员国推进彼此合作的过程中,具有分别处于不同阶段而又相互关联、不断递进的关系。举例来说,以加入欧盟为最终目标,中东欧诸国在和欧盟缔结的欧洲协定里,就十分现实地以自己经济发展的程度和实力为基础,按自由贸易协定→关税同盟→……的方式划分为几个阶段。另外,仅就自由贸易协定本身的发展趋势而言,其内涵即被撤除的贸易壁垒所涵盖的贸易对象范围,也已远远超出商品和货物这一单纯的传统含义。若比较一下北美自由贸易协定和其雏形的美加自由贸易协定的话,我们就能明白,在后者已包含的服务及投资领域外,前者还追加了关于劳动和环境领域的补充协定,对象范围的扩大及深化由此可见。近年来,一些自由贸易协定的成员国在强调建立相互广泛合作的体制时,甚至连WTO现有规则的框架中尚未包括的竞争政策以及与贸易自由化无直接联系的人员交流和经济合作等问题也放入应引起重视的倡议内容中。

二、日新新经济合作协定与日韩自由贸易协定

按照最惠国待遇原则,仅以多边贸易自由化为通商政策基础的日本,如今也改变了自战以后以来长期坚持的上述政策基础。1999年12月应新加坡总理吴作栋的提议,经不足一年的努力,日新两国即对包括自由贸易协定在内的新经济合作协定达成了一致意见,日本在亚

洲寻找自由贸易协定的伙伴时为何首选新加坡?

首先,促使经济合作得以成功的首要因素是经济发展水平的相似性。众所周知,新加坡不仅在东盟十国集团内远富于其他成员国,即使在亚洲新兴工业经济群内也是首屈一指,其人均国民生产总值在亚洲仅次于日本;从贸易联系程度来看,在日本的出口中占第七位,进口占第十五位;在日本对外直接投资的趋向国中居第五位。这些数字表明,对日本来说,在亚洲各国中新加坡是最容易缔结自由贸易协定的对象。

其次,新加坡优良的经济、社会环境亦是经济合作的有利因素之一。该国海关通关手续、政府服务的电子化以及港口服务的自动化等有关商务服务的设施现代化程度较高,英语作为社会共用语言的使用程度较高,在人才培养方面比日本更为积极更为超前等等,近年来国际上对其评价直线上升。以国际经营开发研究所(IMD)的“世界竞争力 2000 年报告”为例,新加坡的国际竞争力在报告中仅次于美国居第二位,而曾经长期处于有力地位的日本如今却排在了第十七位,日本认为仅此一点,将新加坡作为自由贸易协定的伙伴就受益匪浅,值得自己引进、学习的长处不少。

目前日新之间的货物贸易额,已有 84%是零税贸易,有税贸易只占 1/7 左右。为此,在冠之以“新经济合作协定”的内容中,除全面撤除关税外,双方准备明确提出在服务、投资、电子交易领域的制度协调上进行全面合作的内容。另外,还酝酿增加伴随贸易手续的电子化、商务活动的频繁化而方便彼此人员往来等能够广泛拓展两国间经济活动的其他合作项目。甚至连在两国贸易额中只占 5%的农业领域,双方亦欲进行能够跟 WTO 规则相对协调的充分协商。新韩两国在对日贸易中基本处于赤字地位,为了较快解决这一长期困扰着的赤字问题,而当短期内又无法指望在 WTO 框架内达到有利于保护自身利益的目的时,以彼此降低关税甚至无关税来扩大贸易和经济合作的范围是一条值得探寻谋求解决的道路。

2000 年 11 月,日韩签署了进一步商谈自由贸易协定具体内容的协议书。据日方关于该协定而专门设立的研究会估计,如果日韩间贸易壁垒能够得以撤除,其市场的规模利益是相当可观的,届时双方的共同市场总量将超过 4 万亿美元,拥有相当于美国市场 90%的巨大规模。

一般认为,日韩经贸关系在相当程度上是一种竞争型关系,在计算机、音响、彩电、照相机等电子电器领域,双方间的水平分工已经进入到很高水准,特别是 IC(集成电路)产品,在已达 14 亿美元的进出口总额中,彼此间的贸易结构基本处于均衡状态。可以说针对这些领域,通过自由贸易协定的缔结可以赢得市场一体化的良好效果。至于作为产业支柱的汽车行业,由于其对其他产业的前后关联效果极强,所以韩国自培育期起就一直采取严格保护措施,其中包括禁止成品车的进口,为此日韩间的汽车贸易在以往始终维持在极低水平。随着韩国宣布取消进口多样化政策,预计不仅是成品车,包括零部件的贸易将日趋活跃。与上述电子电器领域不同的是,自由贸易协定的缔结对汽车行业意味着的不仅仅是促进贸易,甚至可能促成涉及整车及零部件等全行业间的日韩战略合作。关于机械产业方面,尽管目前两国间垂直分工的色彩还十分浓厚,但通过加速相互投资,向水平分工的转换未必遥遥无期。如果日韩间自由贸易协定还将投资保护协定及基准认证的相互承认、海关手续的简易化、知识产权制度的相互协调等内容包括在内的话,可以期待协定所带来的经济共同增长效果必将十分可观。

在日韩自由贸易协定中,最棘手的仍是农、林、水产品贸易问题,对双方来说,该领域都

是自由化程度最低的贸易领域,因此,日韩自由贸易协定还将面临艰难的讨价还价,如经相互妥协后彼此主张仍走不到一起的话,日本的“搁置农业,其他先行”式折衷提案估计将能够以“暂避分歧,携手前进”的既得利益而得到双方的赞许。

三、FTA、WTO 的规则区别与强调多层次经贸政策

WTO 协定里,针对区域范围的商品贸易,规定其参照 GATT 第 24 条、服务贸易则参照服务贸易总协定(GATS)第 5 条执行,尽管从增长势头来看,服务贸易大有追赶甚至超越商品贸易的气势,但作为必须遵照执行的规则,最基本的还是有关商品贸易的规则(即第 24 条)。

GATT 的第一条规定,凡自愿加入该组织的所有成员国必须首先保证履行“无差别最惠国待遇”这一义务,即基于用于进行贸易的产品原产地规则,在贸易对象国间必须给予一视同仁的优惠待遇。以关税率为例,当某种交易商品针对某成员国适用于最低税率时,该税率将被要求推广于所有成员国。可是,如果是关税同盟或 FTA 这一组织形式时,域内成员国间毫无疑问将撤除关税这一贸易障碍,而对域外任何第三国则统一关税壁垒,这种内外有别的关税制度从原则上讲是违背“无差别最惠国待遇”的,为此,GATT 在第 24 条中规定,在一定条件下可以例外条款的形式允许区域(贸易)合作排除在无差别最惠国待遇原则之外。针对 FAT 的可例外条件是以下 3 点:(1)不能因为 FTA 的缔结而将对第三国的原贸易壁垒有任何抬高;(2)FTA 成员国间撤除关税贸易障碍的范围实质上应涵盖所有贸易领域;(3)FTA 应该在适当期限内(一般以 10 年为限)完全形成。只要符合这 3 点条件,该 FTA 才被视为与 GATT 在追求各自的利益上大致目标一致。但是,至今已产生的 FTA,几乎没有一例是达到上述条件的。

关于条件(1),举例来说,美加 FTA 针对汽车的原产地规则,规定在域内的零部件调剂比率是 50%,该 FTA 扩大升级为北美 FTA 后,这一比率提高到 62.5%,此现象完全可以解释为对旧有贸易壁垒的任意抬高。某些成员国为了加入后能享受整车进出口无税化这一更大好处,以加入该 FTA 为价,在零部件进口调剂上甘愿用高成本从 FTA 域内进行调剂。这种因组织的存在而导致市场的人为隔离是造成因竞争削弱而导致价格扭曲的最主要原因,也是 GATT(现 WTO)借以限制 FTA 的最大口实。

一些 FTA 在成立前,以必要条件更趋复杂性为由,将难以自由化的农业领域排除于 FTA 之外的做法日见增多。

虽然排除条件(2)即“自由化应涵盖所有贸易领域”,FTA 的缔结将变得容易些,但是,如果世界各国都以“条件成熟”为标准,仅围绕对自己而言的成熟领域来缔结 FTA 的话,那么,以“无差别最惠国待遇原则”为基础的多边贸易体制将成为有名无实的虚体组织。尤其值得注意的是,被视作自由化困难(换言之,条件不成熟)因而排除在外的领域,很可能在这样的 FTA 下成为永远受保护的对象,照此下去,无疑会削弱就宏观世界水准而言的经济福利(广义富裕)的增加。

有如前述,日本在亚洲地区率先与新加坡就双方缔结 FTA 的细节进一步磋商达成一致意见,这意味着日本在过去所一直坚持的“只有基于无差别最惠国待遇原则的多边主义才能推动贸易的自由化”这一原则主张已有明显的转换,至少可以说明日本已开始重视采用多层次经贸政策的必要性,因为现实告诉它,只有以区域自由来补充和推动多边自由,世界贸

易的体制才能逐步趋于完善,之所以如此,主要出于以下原因:

第一,对日本来说,近年来东亚的重要性越来越显著。按区域划分的进口额方面,东亚已从 1990 年的 26% 上升到 1998 年的 34%,与跟往年基本持平的美(25%)、欧盟(14%)相比,东亚的贸易地位十分突出。

第二,日本的产业界已开始认识到不参与或推进区域合作将带来巨大的经济损失。自今年起,由于墨西哥政府将撤消马克拉特拉保税加工区,而日墨之间又未缔结 FTA,为此,原能因保税区而享受到无税优惠的日资汽车、电子电器企业将为在境外调剂零部件及原材料而加负最高达 20% 的关税,相比于跟墨结有 FTA 关系因而继续享有无税优惠的美和欧盟企业,其产品的竞争力很自然地处于不利境地。日本原本寄望于 WTO 的出面调停直至解决,如今则意识到跟墨积极缔结 FTA 倒是更为有效的解决办法。

第三,日本认为对 FTA 持积极支持的态度既能增强自己的国际竞争力,又能激活死气沉沉的国内经济。当前,在对世界贸易具有影响力的国家中,作为亚洲的主要贸易国而未参与区域合作的仅有日本、中国和韩国,通过欧美等国在这方面的实践,日本似乎已懂得 EU、NAFTA 的区域合作,不仅促进了贸易和投资的自由化,而且激发了相互间在法制协调和国内制度改革上的积极性,这将有损于以诱导外资流入来带动国内经济发展这一战略的实施。

正如上述,区域合作是一把双刃剑,除积极有利面外,必须始终清醒认识到还有加强内向性及闭锁集团化的消极不利面。为此,今后包括日本在内的东亚区域内贸易在积极推进 FTA 下的自由化同时,更应以彻底贯彻 WTO 的无差别最惠国待遇为原则,积极加强与北美、欧洲的区域间贸易,区域主义和多边主义相互补充乃至日臻完善未必不可能,或许可以这么说,只要几乎代表着世界贸易的亚美欧这三极间贸易呈自由、开放状态,那么 FTA 对世界经济的作用就应该被认为是积极的。

(作者单位:上海国际问题研究所)

=====

(上接第 53 页)

融制度,使发展中国家能获得更多的不带附加条件的发展基金,并采取切实有效的措施减轻发展中国家的债务负担。第三,必须改革旧的国际货币体系,保障发展中国家在国际金融机构中能享有平等的发言权和投票权。第四,必须改革旧的国际工业产权制度,促进有利于发展中国家的技术转让。

国际经济新秩序能否建立,归根到底取决于发达国家对南北关系的认识,诚然,建立国际经济新秩序是保障发展中国家的迫切要求,但从长远的角度来说,对发达国家也是有利的。随着经济全球化的进一步发展,各国间的经济联系将会愈加紧密。发展中国家对发达国家存在着依赖关系,他们需要发达国家的资金、技术和管理经验。发达国家的进一步发展也同样离不开发展中国家的资源和市场。有数据表明,发展中国家经济增长下降 3%,就会使发达国家经济增长率下降 0.8%,在这样一个彼此都相互依赖的世界经济体系内,只有共同发展,才能求得共同繁荣。而这不仅取决于南方国家集体的努力,从某种意义上说,更取决于北方国家的勇气,即北方国家有没有为了全人类的未来,牺牲一些既得利益的勇气。

(作者单位:上海对外贸易学院)