

两岸四地建立自由贸易安排的若干问题

戴芷华

摘要: 本文在分析和介绍区域贸易协定发展的基础上,阐述了我国对于区域贸易协定的基本立场和态度,剖析并提出了海峡两岸建立自由贸易协定所存在的困难和可能解决的途径,以期对我国国际贸易的进一步发展和区域贸易领域的实践有所启示或帮助。

关键词: 区域贸易协定; 两岸经贸关系; 海峡两岸自由贸易协定

中图分类号: F752 **文献标识码:** A **文章编号:** 1006-1894 (2006) 03-0023-05

当前,全球的国家 and 地区,特别是西半球和亚太地区,都在致力于建立与扩大各自洲际范围内的区域性贸易安排;甚至将区域贸易协定的发展目标扩展到区域之外,一些跨区域和交叉性区域贸易协定正逐步增加。面对各国纷纷谈判并签署区域贸易协定的热潮,为增强我国在世界贸易中的竞争力,避免因众多区域贸易协定而被边缘化,我国有必要加入到这一浪潮中去。中国事实上也顺应了此区域主义的潮流,自加入WTO后,在重视多边贸易体制的同时,已将贸易政策的重心逐渐转向了区域,在亚太以及更远地区,逐步与多个国家和地区达成了或正寻求达成优惠性贸易安排。尤其是,中国内地与香港和澳门在2003年分别达成了《内地与香港关于建立更紧密经贸关系的安排》和《内地与澳门关于建立更紧密经贸关系的安排》(以下合称“CEPA”),并于2004年1月1日正式生效实施。CEPA的到来不仅引发了人们在经济上的憧憬和在法律上的争议,也引起了众多学者和政治家们对建立包括台湾在内的两岸四地“大中华自由贸易圈”的构想。

一、区域性贸易协定的发展与现状

区域性贸易协定是当今多边贸易体系中的一个重要特征。作为GATT / WTO最惠国原则的最大例外,区域性安排与多边组织平行存在,其成员的重叠性已成为经济全球化渐次提高的一种现象。与过去几十年相比,区域性贸易协定在过去的10年间正在以前所未有的速度增长。自1995年1月以来,向WTO通知的新区域性贸易协定达195个(其中生效的有132个),平均每年有11个,然而,在GATT时期的45年中每年的通知数量还不到3个。同时,多哈发展回合中多边贸易谈判的进展缓慢也进一步加速了区域性贸易协定的快速发展。仅仅在2004年1月至2005年2月期间,向WTO通知的区域性贸易协定数量就达到43

个,此已成为历史上区域性贸易协定诞生最多的一个时期。

除了数量上的持续增长外,当今区域性贸易协定在一体化程度上也不断深化。关税同盟和自由贸易协定涵盖范围全面,特别是最近的协议通常都超出了WTO规则的框架,条款涉及投资、竞争、知识产权、环境和劳工等诸多领域。

在众多已达成的或尚处谈判阶段区域性贸易协定中,扩张与合并已然成为最引人注目的总特征。一方面,以洲际为范围的自由贸易集团正在形成。在欧洲,以欧盟(EU)为代表;在美洲,以北美自由贸易区(NAFTA)和南方共同市场(MERCOSUR)为代表;在亚洲,以东盟(ASEAN)为代表。另一方面,区域性贸易协定的发展还呈现出跨区域和交叉性之态势。此外,区域性贸易协定也不再仅是国家/地区与国家/地区之间达成的协定,而更多的情况是在区域性贸易协定与区域性贸易协定之间或者区域性贸易协定与另一个国家之间达成新的区域性贸易协定,交叉性区域性贸易协定的产生使得国际贸易关系正变得日益复杂。同时,发展中国家正越来越成为区域性贸易协定的重要参与者。至2005年2月,在已通知的货物贸易区域性贸易协定中,由发达国家与发展中国家签订的占到29%,由发展中国家与发展中国家签订的占到21%。

二、中国对于区域性贸易协定的基本立场和态度

从区域性贸易协定在全球范围内遍地开花的趋势可以看出,区域性安排已成为当今世界许多国家贸易政策的中心,中国也正在规划着自己的区域性自由贸易战略。

中国的贸易政策,从“多边战略”到“区域战略”,经历了一个转变过程。这一理念的转变发生在20世纪90年代初,1991年中国加入亚太经济合作组织(APEC)并开始参与其经济事务;加入WTO后,中国进一步意识到区域贸易一体化的重要性,参与区域贸易安排的步伐也显著加快。2001年中国正式加入曼谷协定,这是中国加入的第一个具有实质性优惠贸易安排的区域贸易组织。2001年上海合作组织(SCC)成立,达成了《关于区域经济合作的基本目标和方向及启动贸易和投资便利化进程的备忘录》。2002年,中国与东盟签署《东盟—中国经济合作框架协议》,拟到2010年逐步建成中国—东盟自由贸易区,相关的“早期收获计划”当前已在实行中。2003年,中国与东盟、韩国和日本签署《关于推进成立东亚自由贸易区联合宣言》,就计划建立东亚自由贸易区达成共识。2005年4月5日,中国与巴基斯坦两国政府签署了《关于自由贸易协定早期收获计划的协议》。据悉,中国目前已先后启动了与南部非洲关税同盟、海湾合作委员会、智利、新西兰以及澳大利亚的自由贸易区谈判。此外,中国与南方共同市场、印度、泰国、冰岛的自由贸易区谈判也正在准备与计划中。

在积极地与其他国家达成区域性贸易安排的同时,由于历史原因,中国就一国之内“两岸四地”的状况,也正在努力构建中国国内的区域性贸易安排。中国内地与香港、澳门分别达成的CEPA已于2004年1月1日生效,CEPA的生效正是构建“大中华自由贸易区”的一个良好开端。

三、构建“大中华自由贸易区”的设想

(一) 构建“大中华自由贸易区”(暂定名)的可行性

随着香港、澳门的回归,以及中国内地、中国台北的相继入世,中国在WTO中便拥有了4个席位,出现了“一国四席”的特殊局面。中国(内地)、香港、澳门和台湾所具有的双重身份,使得四者一方面均是WTO的正式成员,而另一方面又都是一国国内的关税区。利用WTO的例外规定,在两岸四地之间建成区域性贸易安排,从而达到在两岸四地之内施行更优惠贸易政策的目的。

除了国际法规则层面上的必要性外,由于地理上的毗邻、经济上的互补和文化上的同根,经济整合同时顺应了两岸间经贸合作和文化交流的内在需求。此外,在政治上也能更加明确两岸四地在WTO体制中的法律地位,防止“台独”分裂主义将台湾“入世”政治化,从而可以有助于中国在“一国两制”制度下早日实现祖国统一。

在GATT第24条中,关于区域性贸易安排规定了两种类型,即关税同盟和自由贸易区。考虑到中国实行“一国两制”,两岸四地之间政治、经济和法律制度的不同以及经济发展的不平衡,选择自由贸易区模式更适合中国国情。两岸要建立“自由贸易区”,首先必须通过双方协商实现经贸关系的正常化。

2004年1月1日,内地与香港、澳门达成的CEPA生效,这是构建整个大中华自由贸易区的第一步有益实践。从CEPA的性质来看,原则上应当属于GATT第24条所规定的“旨在建成自由贸易区的临时协定”。最终能否建成大中华自由贸易区,关键在于两岸四地签署CEPA的可行性,而这在很大程度上取决于内地与台湾的关系。

(二) 两岸经贸关系的现状与特点

1. 两岸经贸发展迅速 据中国商务部统计,1979年两岸贸易总额为0.76亿美元,2001年增加到323亿美元,增长了425倍,发展速度迅猛。根据商务部的统计,2004年两岸贸易总额为783.2亿美元,较上年同期增加34.2%,台湾成了内地第七大贸易伙伴。两岸如此紧密的经济是在很大的政治障碍下实现的,换句话说,如无此政治障碍,两岸的经贸关系将发展到更高的层次。

2. 两岸经贸互补性较强 受两岸经济发展水平的影响,两岸经济结构、产业结构及生产技术水平存在着一定差别。台湾基本形成了以服务业和高科技产业为主导的经济结构,进而进入了新经济发展时期。台湾产业结构的调整是在台资大规模地向海外转移,尤其是向内地转移的过程中实现的。台湾传统产业及部分高科技产业移至内地生产,使两岸逐渐形成垂直分工与水平分工并存的产业分工合作格局,其比较优势侧重于产品与技术研发、中高端产品制造及上游原料与零组件生产。而由于内地承接了台湾及其他发达国家和地区转移的传统产业,高科技产业中的低端生产环节,在国际分工体系中,内地已成为劳动密集型产品的重要生产基地。正是两岸产业分工与合作格局的形成与发展,带动了两岸贸易强劲增长,也加强了两岸经贸的互补性。

3. 海峡两岸贸易不平衡,台湾对内地贸易持续顺差 据中国商务部统计,2001年内地向台湾出口50亿美元,台湾向内地出口273亿美元,台湾对内地贸易顺差达223亿美元,占两岸当年贸易总额的82%。内地是台湾第二大出口市场和最大的贸易顺差来源地。据台湾“经济部”的“两岸贸易情势分析”报告显示,台湾对内地贸易总额2004年估计为505亿美元,较上年同期增长36.6%,占同期对外贸易总额18%。而对内地出口金额为371.97亿美元,较上年同期增长31%,台湾自内地输入金额为133.4亿美元,较上年同期增长逾54%,

占进口总额9.7%，贸易顺差238亿多美元，较上年同期增长20%。

4. 两岸贸易依存度越来越大 1988年，内地对台湾的贸易依存度2.65%，2001年上升至6.0%，而同期台湾对内地贸易的依存度则由2.74%上升至11.3%。从单项指标看内地对台湾的进口依存度大，由同期的4.16%上升至12%；而台湾对内地的出口依存度大些，由3.7%上升至19.3%。截至2002年9月份，台湾从内地输入占进口总额6.8%，较上年同期增长1.5个百分点，台湾对内地输出占出口总额24.7%，较上年同期增长5.6个百分点，两岸之间相互依赖程度有增无减。

5. 内地经济稳定增长，内地台资企业快速发展 2004年，内地GDP达136 515亿元，增长率为9.5%。加入WTO后，逐步取消贸易壁垒，国际市场对两岸产品，特别是内地产品的限制减少，2004年，内地进出口总额达到11 548亿美元，在世界贸易中排名上升到第三位。同时内地台资企业出口贸易的扩张，促进了台资企业的发展。

6. 台商对两岸经贸促进作用加强，内地无疑是台商最好的投资场所 台商在内地投资已经给台湾企业带来重要利益，如台湾电缆业华新企业的内地子公司的营业利润为22.9亿元，是台湾母公司利润2.5亿元的9倍还多；台湾远东纺织企业每年亏损，而其上海公司却盈利超过8亿元。2004年，以产业而言，电子、水泥、塑化、钢铁等行业增长最为明显，投资内地收益金额排名中，前5位全部为台湾电子股，分别为鸿海、建兴电、华映、广达和华胜，台商极大地促进了两岸经贸关系的发展。

7. 2005年以来，两岸农业交流与合作获得了有利契机和广阔空间 两岸农业界民间往来频繁，形成了多层次、宽范围的农业合作渠道。来自第三届中国国际农产品交易会的信息表明，两岸农业与交流已进入全新阶段并取得丰硕成果。这种合作促进了两岸农业经济持续发展，“是一个双赢的结局”。第三届中国国际农产品交易会吸引了40多家来自台湾的农业团体和企业，它们共带来了20多种台湾时鲜热带水果以及200多种农产品深加工制品，拓展了台湾农产品在内地的知名度。

（三）台湾和内地当局对构建自由贸易区的不同态度

内地一贯奉行“一国两制”方针，积极拓展与台湾的经贸往来，致力于实现两岸“三通”。2005年，内地开始推行“春节包机”政策，并积极鼓励两岸客运包机“节日化”、“常态化”，其意图就是希望早日实现两岸直接“通航”。

在中国和台湾地区相继加入WTO之后，内地欲与台湾建立区域性自由贸易安排的愿望日益强烈。内地曾在与香港、澳门签署CEPA后，向台湾提出建立CEPA的愿望，却被台湾当局拒绝。2005年，中国国民党主席连战，亲民党主席宋楚瑜相继访问内地时，胡锦涛总书记在与他们的会谈公报中也分别提到，在两岸恢复协商后，将就建立两岸共同市场/两岸共同贸易区等长期、稳定的相关机制问题进行磋商和讨论。一段时间以来，内地采取积极和务实的措施，认真落实胡锦涛总书记与连、宋就促进两岸关系改善和发展达成的有关共识，诸如对15种台湾水果实施进口零关税，对在内地高校就读的台湾学生与大陆学生同等收费，对台胞往来内地进一步提供方便，放宽台胞在内地就业的有关规定，以及批准台湾4家航空公司飞越内地有关空域，向内地台商提供开发性贷款等。此外，内地有关部门负责人近日表示，要促成两岸双向直接投资，直接贸易和直接通汇。要扩大领域，提高层次，例如加强农业合作，扩大台商在农业领域的投资，增加台湾农产品在内地的销售；

推动两岸银行,保险,证券,运输等服务业合作;推进高新技术,基础科学等方面的交流与合作,努力提高自主创新能力,创立中国人的技术标准,知识产权和品牌,从而建立互补互利,务实有效的两岸经济合作机制。

以上足以证明,内地欲与台湾地区增进经贸往来,并有达成类似CEPA的区域性贸易安排的强烈愿望,而与此相反的却是台湾当局的态度和立场。现台湾当局对内一向热衷于搞“台独”,对外则利用“经援外交”扩展其“国际生存空间”,并且不惜牺牲岛内的经济利益。台湾当局早在1979年对于内地提出的实现“三通”报以“不妥协、不接触、不谈判”的回应,之后台湾当局始终坚持“三不政策”,致使全面、直接和双向的“三通”迟迟无法实现。

在规划其区域性贸易安排方面,早在1986年,台湾就提出与美国签约,后又推动与中美洲国家和马其顿签约,均未成功。加入WTO后,台湾当局重点锁定美国、日本、新加坡和新西兰等国。但由于美台之间政治贸易关系复杂,日本、新加坡和新西兰对与台湾签署自由贸易协定都持谨慎态度,致使该计划受阻。此后台湾将工作重心转移至与其有“邦交”的中美洲国家,先申请成为“中美洲统合体”的“域外会员”,之后又与受其“经援外交”影响较大的中美洲国家巴拿马开启自由贸易协定谈判,终于在2003年与巴拿马签署了台湾目前惟一的一个自由贸易协定。事实上,台湾与巴拿马之间贸易量占不到台湾外贸总额的千分之一,巴拿马的关税优惠对台商而言受益甚微,应当说台巴签署自由贸易协定其政治意义远远大于经济意义。台湾的主要贸易伙伴在亚洲,尤其是在内地。台湾当局放弃与其主要贸易伙伴建立自由贸易协定,反而舍近求远、舍本逐末向美国和中美洲国家发出要约。这是由于台湾当局一直坚持“台独”分裂主义,在国际交往上“拼经济”为虚,“拼政治”为实,拒绝与内地建立自由贸易协定。另一方面,其他国家(尤其在亚洲)因迫于中国政府对“台独”的“打压”不愿与台湾签约,这使得台湾很难在亚洲太平洋地区与其主要贸易伙伴展开自由贸易协定谈判。

(四) 建立海峡两岸自由贸易协定的途径选择

两岸的入世在客观上推动了建立两岸自由贸易协定的可能性,但是目前政治上和法律上的分歧决定了两岸经济整合的进程是渐进式的。两岸间建立自由贸易协定,法律上和政治上的因素都应当予以考虑,缺一不可不能实现。笔者以为不妨在港、澳与台湾三地之间先建立CEPA,这样可以降低政治敏感度,同时三者又同为WTO成员从而符合WTO规则。事实上,由于内地与港澳间CEPA的存在,若台湾与港、澳再达成CEPA,则台湾已经间接地向内地开放。间接开放就意味着两岸经贸关系会更加紧密,之后,内地可以进一步与台湾就两岸间的自由贸易协定展开谈判。当前构建两岸四地“大中华自由贸易区”最大的困难在于台湾,若能在海峡两岸达成类似CEPA的“旨在建成自由贸易区的临时协定”,那么最终实现“大中华自由贸易区”的构想就指日可待了。

综上所述,无论是经济发展趋势还是国际社会局势,都对推进海峡两岸的经贸往来和经济整合起着积极作用。2005年连、宋相继访问内地后,两岸和解更呈现出一个新的前景。但是,我们也应该看到,内地与台湾建立自由贸易区并非一朝一夕。岛内“台独”势力仍然强盛,台湾对内地的态度左右摇摆不定,这使得两岸今后的经贸关系发展充满变数。在目前台湾岛内歧视性立法尚未完全废除,两岸“三通”仍未真正实现的情况下,建立两岸四地“大中华自由贸易区”确实存在很大的困难,需要我们长期不断努力。

(作者单位:上海对外贸易学院)