

中韩两国自贸区战略对比 及双边自贸区谈判展望

黄 鹏 金佑炯

摘 要: 作为东亚重要的经济体, 中韩两国近年来都走在积极推进对外自贸区建设, 并取得了较大进展。尽管两国对外贸易依存度都处于较高的水平, 但由于经济规模、贸易规模的差异, 两国的自贸区战略也存在很大的差异。通过分析中韩两国的自贸区战略, 可以发现中韩之间构建自贸区将是下一步双方战略的交汇点。尽管自贸区的达成会造成双方国内行业利益的分配不均, 但双方政府可以通过在自贸区谈判中采取必要的例外或过渡期安排来完成双边的自贸区构建。

关键词: FTA; 战略; 贸易自由化; 路线图

中图分类号: F744 **文献标识码:** A **文章编号:** 1006-1894(2010)05-0064-07

在2001年之前, 中国和作为WTO成员的韩国并没有将主要精力放在对外自贸区的建设上。由于近年来多哈回合谈判受阻, 全球多边贸易自由化谈判没有取得实质性成果, 许多国家开始将主要精力转向自由贸易区建设, 区域贸易自由化趋势发展迅猛。在此背景下, 中韩两国也开始加快对外FTA的谈判进程, 并取得了较大的进展。

2004年11月, 胡锦涛主席和韩国卢武铉总统共同宣布启动中韩自贸区民间研究。在民间研究的基础上, 中韩自贸区官产学联合研究于2006年11月启动, 双方经过5次联合研究会议后, 于2010年5月28日正式结束。^①对于双边自贸区建设是否符合双方各自的自贸区战略以及下一步中韩双边自贸区建设走势将是本文的研究重点。

一、中国对外自贸区建设进程及具体战略推测

2000年11月25日, 在新加坡举行的第四次中国—东盟领导人会议上, 中国国家总理朱镕基提出探讨建立中国—东盟自贸区可能性的建议, 并得到东盟国家积极响应。这是我国首次对外提出自贸区建设构想。

2007年, 胡锦涛总书记在中国共产党第十七次全国代表大会报告中明确提出, 要“实施自由贸易区战略, 加强双边多边经贸合作”。这是中国首次将自由贸易区建设作为一个

收稿日期: 2010-09-03。

基金项目: 本文受到上海市教委“085工程”项目的资助。

作者简介: 黄鹏, 上海WTO事务咨询中心产业分析部主任, 复旦大学应用经济经济学博士后; 金佑炯, 韩国西江大学国际地区研究所研究员, 复旦大学管理学院博士研究生。

国家战略提出来。同时,这也说明中国建设自由贸易区的工作是实践工作在前,战略提出在后。

但是,即便中国对外自贸区建设已经开展多年,但中国自贸区具体的细化战略仍没有明确提出,类如中国对外自贸区建设的总体规划是什么、应当如何选择谈判对象、哪些自贸区对象应当先谈、哪些自贸区对象后谈等等问题都没有明确表述或公开。因此,我们只能从中国近年来对外自贸区建设实践中来加以判断总结。

(一) 中国对外自贸区建设的进展

迄今,我国已达成或正处于谈判进展中的自贸区共14个,涉及31个国家和地区。按地域来看,亚洲地区主要有中国香港、中国澳门、东盟、巴基斯坦、海合会以及新加坡;拉美地区主要有智利、秘鲁、哥斯达黎加;大洋洲主要有新西兰、澳大利亚;欧洲主要是冰岛、挪威;非洲有南部非洲关税同盟。

在上述14个自贸区中,已经正式签署协议的自贸区有8个,分别是中国与东盟、巴基斯坦、新加坡、智利、秘鲁、新西兰自贸区,以及中国大陆与香港、澳门的更紧密经贸关系安排,且均已经开始实施。2010年2月中国与哥斯达黎加结束谈判,已于2010年5月前签署协定。尚处于商谈阶段的自贸区分别是中国与海湾合作委员会、澳大利亚、挪威、冰岛、南部非洲关税自贸区。

此外,中国已经完成了与韩国和瑞士的自贸区联合可行性研究以及与印度的区域贸易安排联合研究,而中日韩三国自贸区联合研究^②筹备会议也于2010年1月26日在首尔举行。^③

(二) 中国对外自贸区战略

尽管中国政府迄今为止没有明确对外公布过自贸区建设的具体战略,但我们可以通过对中国近10年来自贸区建设过程中所涉及的自贸区伙伴与中国的双边经贸关系、谈判启动的先后以及完成谈判的先后等等指标来加以总结和推测。表1罗列了中国已达成/正在商谈/联合研究的自贸区伙伴的经济、贸易规模数据。

从经济规模对比来看,中国大多数自贸区伙伴(包括正在商谈和研究)属于中小经济体,即便是其中经济总量较大的印度、澳大利亚或者是韩国,均不及中国经济总量的1/3。而从贸易规模对比来看,与中国贸易规模接近的是东盟,其他贸易规模较大的分别是新加坡、中国香港、海合会、澳大利亚、韩国以及瑞士。但考虑到东盟和海合会分别是10个和6个国家的集合,而新加坡和中国香港对外贸易中又含有较大份额的转口贸易,因此,总体来看,中国上述自贸区伙伴的贸易规模基本同样属于中小规模。与此形成鲜明对比的是,中国的主要贸易伙伴欧盟、美国和日本在经济规模上分别是中国的3.28、3.14和1.13倍,而贸易规模与中国的比值则分别为132.45%、165.17%和60.32%。

从中国与上述自贸区伙伴(包括正在商谈和研究)的双边贸易来看,除东盟、中国香港和韩国外,其他自贸区伙伴在中国对外贸易总额中的份额不大,多数不足1%。相比中国最大的3个贸易伙伴,美国、欧盟和日本在中国对外贸易总额中分别占据13.04%、16.63%和10.42%。相反,中国与上述自贸区贸易伙伴的双边贸易总额在自贸区伙伴的对外贸易总额中则占据了相当高的比重,平均高达12.73%,说明自贸区安排对中国自贸区伙伴来讲更为重要。

表1 中国自贸区伙伴2008年经济及贸易规模分析

单位:亿美元

自贸区伙伴		经济规模 对比	贸易规模 对比	双边贸易额	双边贸易 平衡	双边贸易占自贸区伙 伴对外贸易比重	双边贸易占中国 对外贸易比重
已 实 施	东盟	29.42%	71.32%	2 310.72	-27.94	12.65%	9.03%
	巴基斯坦	3.89%	2.45%	69.98	49.84	11.17%	0.27%
	新加坡	4.20%	25.70%	523.88	122.63	7.96%	2.05%
	智利	3.92%	4.92%	175.13	-52.11	13.89%	0.68%
	秘鲁	2.94%	2.39%	74.46	-19.05	12.17%	0.29%
	新西兰	3.02%	2.46%	43.96	6.13	6.99%	0.17%
	中国香港	4.98%	29.84%	2 037.16	1 778.29	26.66%	7.96%
	中国澳门	0.43%	0.29%	29.08	22.96	39.49%	0.11%
	哥斯达黎加	0.69%	0.98%	28.87	-16.54	11.53%	0.11%
正 商 讨	海合会	19.59%	37.90%	924.48	-152.30	11.22%	3.61%
	澳大利亚	23.47%	14.74%	585.28	-140.40	15.51%	2.29%
	挪威	10.40%	9.84%	47.03	4.17	1.87%	0.18%
	冰岛	0.39%	0.43%	1.28	0.58	1.16%	0.01%
	南非	6.40%	6.69%	178.02	-6.10	10.39%	0.70%
研 究	印度	28.14%	20.17%	518.58	111.75	10.04%	2.03%
	瑞士	11.29%	14.98%	112.56	-34.47	2.93%	0.44%
	韩国	21.48%	33.48%	1 860.59	-382.49	21.70%	7.27%

注: (1)经济规模对比是指自贸区伙伴GDP与中国GDP相比,贸易规模对比是指自贸区伙伴对外贸易总额与中国对外贸易总额相比; (2)GDP数据来自世界银行,贸易数据来自World Trade Atlas数据库中国口岸统计数据。

综合分析下来,对于中国自贸区建设的具体战略,可以得出以下一些初步的判断:

1. 前期战略推测 在当前的国际政治格局下,中国政府目前不会主动寻求与自己最主要的贸易伙伴欧盟和美国进行自贸区谈判。而是首先选择一些贸易规模相对较小经济体启动自贸区谈判,其目的主要是积累谈判经验,逐步适应和检验自贸区对中国经济的影响。在选择贸易规模相对较小的自贸区伙伴时,基本选择双边贸易在其对外贸易总额比重较大或者说对外贸易对中国比较大的经济体。自贸区的模式基本属于“中小贸易规模的经济体通过自贸区绑定经济贸易大国”的模式。而且,从实践来看,多数自贸区想法是对方首先提出的。

作为亚洲的贸易大国和经济大国,中国与亚洲国家的自贸区构建主要目的以稳定周边为主,经济发展为辅,典型代表是与东盟自贸区的达成。而与同样作为亚洲大国的印度之间的自贸区可行性研究更多的是一种战略层面的试探。与欧洲国家的自贸区谈判,所选择谈判的国家更多是具有象征意义。而与非洲和拉美国家自贸区谈判,目前政治意义大于经济意义,或者说政治驱动大于经济驱动。

2. 今后趋向判断 尽管中国接下来的自贸区建设的具体规划仍未明确公布,但从我们推测出的中国总体自贸区战略来看,下一步的自贸区战略推进走势将有以下两点较为明确的轨迹可寻。

(1) 自贸区涉及领域仍将以货物贸易领域为主。从已经达成的自贸区以及当前正在谈判进程的自贸区来看,货物贸易的关税削减和配额取消仍是各方关注的焦点。对于影响货

物贸易的其他诸如TBT、SPS等非关税措施,由于难以量化其对贸易的影响,往往在谈判中较难达成共识。因此,这部分的贸易自由化谈判一般从贸易便利化的角度入手。

而对于服务贸易领域的自由化,由于中国在入世过程中已经对服务贸易作了较大的开放承诺,且当前多哈回合服务贸易谈判尚未形成明确的准入共识。因此,服务贸易谈判在今后一段时间内的自贸区建设中将处于次要地位。

(2) 自贸区伙伴将逐步向发达经济体倾斜。在中国自贸区推进中,随着澳大利亚、新西兰等发达经济体的加入以及中国对外自贸区谈判经验的积累,中国今后将会尽可能选择一些经济较发达的国家/地区作为构建自贸区的对象,如当前已经结束的中韩、中瑞自贸区可行性联合研究和已经开展的中日韩三国自贸区联合研究。

二、韩国对外自贸区建设进程及总体战略

多年来,韩国是全球多边贸易体制的受益者。对韩国来说,经济对外开放和出口增长是必然的选择,因此,韩国政府工作重点是努力遵守WTO规则并推动全球多边贸易自由化进程。但1992年欧盟的出现和1994年NAFTA实施后,全世界地区主义出现了蔓延。在韩国竞争国家积极地推进FTA的背景下,韩国作为经济的对外依存度达到75%以上的出口导向型国家,必须通过对外开放,确保稳定的资源和海外市场并积极地对应地区主义的扩大。

韩国对外的自贸区谈判工作自1990年代末开始。而且,与中国政府的最大差别是韩国政府于2003年明确提出了“FTA路线图”战略,其目标是使韩国在全球FTA网络中成为东亚FTA中心国家。

(一) 韩国对外自贸区建设进展

迄今,韩国已达成或正处于谈判进展中的自贸区共14个,涉及57个国家和地区。按地域来看,亚洲地区主要有东盟、新加坡、印度以及海合会;拉美地区主要有美国、智利、加拿大、秘鲁、哥伦比亚以及墨西哥;大洋洲主要有新西兰、澳大利亚;欧洲主要是欧盟、欧洲自由贸易联盟。

在上述14个自贸区中,已经正式签署协议的自贸区有5个,分别是韩国与智利、东盟、新加坡、印度、欧洲自由贸易联盟,且均已经开始实施。而且,2007年5月韩国与美国结束谈判,协定等待韩国国会的批准。2009年10月韩国与欧盟结束谈判,并于2010年4月前签署协定。尚处与商谈阶段的自贸区分别是韩国与新西兰、澳大利亚、哥伦比亚、加拿大、海合会、秘鲁、墨西哥。目前,韩国与日本准备重新启动2004年中断的韩日FTA谈判。

此外,韩国正在开展与俄罗斯、土耳其、中日韩的自贸区联合研究,而和南方共同市场、以色列、南部非洲关税同盟等国家在考虑正式启动FTA谈判。

(二) 韩国对外自贸区建设战略

在韩国政府明确提出“FTA路线图”的自贸区战略之前,首先选择对韩国经济冲击程度小的国家开展自贸区谈判,以期通过学习谈判经验,并试验自贸区对韩国经济的冲击程度。2004年韩国首次开始实施与智利的自贸区。

2003年“FTA路线图”提出后,韩国政府明确了其自贸区建设推进的方向和目标。“FTA路线图”实质是一个多轨道(Multi-track)推进的路线图,^④根据该路线图韩国对外自贸区建设分为3个层次依次递进:第一层次是和美国、日本、欧盟等大型经济体达成FTA,实现经济结构的先进化;第二层次是和中国、印度、巴西、俄罗斯金砖四国(未来可能的巨人经济体),以确保稳定和巨大的市场;第三个层次是澳大利亚、智利、新加坡、墨西哥等主要经济体和资源丰富的国家。^⑤通过上述3个层次的递进,韩国自贸区内贸易比重扩大到韩国对外贸易总额的75%以上,同时保证经济结构的先进化,强化产业竞争力,并确保稳定的石油等能源。“FTA路线图”战略将使韩国最终成为“先进通商国家”。

此外,尽管经济动因在韩国对外自贸区推进过程中起到了一定的主导作用,但其中也夹杂着许多不可忽视的政治因素。这个表现在韩国选择自贸区伙伴的谈判先后顺序上。由于韩国政治、经济等很多方面对美国的依存严重,多年来一直保持着对美国有倾向的政治外交政策。出于安保及维持与美国传统关系的角度,首先选择了与美国达成FTA、而把与自己相邻且经济联系日益紧密的中国放在了较为靠后的位置。

三、基于双方各自战略对中韩双边自贸区的展望

中国和韩国是亚太地区重要的经济体,在世界经济中也占有重要地位。1992年中韩两国建交后,双边贸易迅速增加。中韩双边货物额从1990年的28亿美元迅速增至2009年的1558亿美元。2009年,与韩国的货物贸易已经占中国货物贸易总量的7.1%,韩国已成为中国第四大出口方,第二大进口来源地。同年,与中国的货物贸易已经占韩国对外贸易总量的20.53%,中国已成为韩国最大的贸易伙伴,是韩国第一大出口方,第一大进口来源。^⑥

(一) 双方自贸区战略的交汇点

在此背景下,从双方自贸区接下来的可能进程来看,在中国当前的自贸区战略下,中国将逐步试探着与经济发达且贸易规模较大的经济体开展自贸区建设。对中国来说,韩国和日本是中国的近邻,由于历史问题,中日双方政府与国民的政治互信尚未解决,中日自贸区构建的政治障碍很大。而与韩国构建自贸区则不存在这一问题,因此,韩国将是中国下一步自贸区建设的重点。

根据韩国的FTA路线图,韩国已经基本实现了其第一层次的战略。东亚两大经济体中国和日本将是韩国下一步实现其第一、二层次战略的重要选择。而同样出于历史原因,韩国与日本在自贸区构建过程中遭遇了停滞。而中国作为韩国第一大出口市场,将是韩国下一步自贸区的优先选择。因此,两国自贸区联合可行性研究的启动是两国推行自贸区战略的必然交汇点。

(二) 双边自贸区建设前景展望

在当前情形下,双边自贸区建设在国际政治层面已不存在障碍,而国内行业在自贸区中的获益与受损将成为决定双方自贸区谈判顺利进行并正式达成协议的关键因素。从双方学术界对双边自贸区效应分析的研究结果来看,基本结论都是相似的。即中韩双方自贸区的达成对双方经济的总体效应是积极的,但利益在行业间分配不均匀。

除国内部门利益分配不均这一主要问题外,韩国领导人的更迭以及2008年金融危机也共同导致了此前中韩自贸区联合可行性研究时间的延长。但这些并没有改变中韩双方各自总体的自贸区推进战略,因此,中韩自贸区仍是双方的重要选择,这是今后两国对外推进自贸区趋势。但需要注意以下3点。

1. 韩国对农业超敏感性带来的障碍 由于韩国农业长期以来实行高度市场保护政策,国内农产品缺乏国际竞争力,国内农产品生产成本远高于中国。对韩国来说,农业部门^①的开放是非常敏感的问题。韩国政府在韩美FTA谈判的时候曾经历过韩国农民团体和市民团体^②大规模示威,极大地增加了韩美自贸区的谈判成本。考虑到中韩地理位置的接近以及中国农产品对韩国具有较大优势这一因素,可以预见的是如启动中韩自贸区谈判,韩国政府面临的韩国国内农民的压力不会低于韩美自贸区。

当然,对于中国,部分工业部门也会因为中韩自贸区受到一定的冲击,主要表现在化工和汽车行业。但从总体来看仍是双方政府如何处理利益在国内各行业分配不均的问题。在双边自贸区构建符合中韩双方各自自贸区战略以及双边经贸关系重要程度日益加深的大背景下,对于这一问题的处理完全可以在自贸区谈判中通过特殊安排来处理,比如利用一定比例的产品例外,或者是通过设立合理的降税过渡期来进行。

2. 自贸区涵盖范围的确定及互换 韩国追求在自贸区安排中高度自由化,要求大部分的产品包括服务、投资等90%以上的自由化。韩国认为,韩国通过中韩自贸区在制造业部门只能享受有限的优惠。因此,韩国希望将服务、投资等非产品部门的开放扩大并对韩国企业保护强化改善韩资企业的投资和营业条件。

但目前中国对外自贸区谈判主要涉及的仍是货物贸易的自由化,因此,如何在韩国敏感的农业部门例外和中国部分制造业、服务或涉及投资的某些敏感部门之间找到一个相互妥协的平衡点,将最终影响中韩自贸区谈判的进程。

3. 场外的美国因素 中韩自贸区构建在国际上不存在大的障碍,但仍需要注意的是,韩国多年来一直保持着对美国有倾向的政治外交政策。而且韩国政治、经济等很多方面对美国的依存严重。尽管多年来,随着中国和韩国的经济交流增加,中国在韩国经济和其他方面的重要性逐步增加了,但目前还远远不足以替代美国的角色。因此,中韩FTA的未来必须放在韩国政府的政治趋向中。

在此背景下,韩美关系、中美关系的变化均会对中韩自贸区的构建产生影响。对这个问题的解决,中国需要无论韩国政府的政治趋向如何,都应基于经济发展的观点出发来推动双方自贸区的建设。

(作者单位:上海WTO事务咨询中心 复旦大学)

注 释:

- ① 参见商务部“中国自由贸易区服务网”: http://fta.mofcom.gov.cn/article/chinakorea/koreanews/201006/2758_1.html。
- ② 2002年,中日韩三国领导人同意开展中日韩自贸区民间学术研究。2003~2009年,三国研究机构对建立中日韩自贸区的可行性进行了全面和深入的分析研究,并得出积极结论,认为建立三国自贸区可消除贸易壁垒,扩大区域市场,推动三国经济融合,实现三国互利共赢。参见: http://fta.mofcom.gov.cn/article/ftanews/201001/2069_1.html。
- ③ 根据商务部“中国自由贸易区服务网”公布信息整理, <http://fta.mofcom.gov.cn/>, 截至2010年9月2日。

- ④ 多轨道推进的“FTA 路线图”可以弥补韩国在启动对外自贸区构建中与其他国家相比所处的劣势地位,极大地加快了其对外自贸区的签署进度。
- ⑤ 由于韩国是缺少石油、天然气、煤等蕴藏资源,因此,确保能源和资源供给线在韩国对外自贸区战略中也占有重要地位,和资源富裕国家积极地推进自贸区谈判也是韩国自贸区实践中的重要一环。与海合会、哥伦比亚以及澳大利亚等国家的自贸区推进体现了韩国重视资源外交的重要性。
- ⑥ 数据来源: World Trade Atlas 数据库, <http://www.gtis.com>。
- ⑦ 特别是大米开放的问题更是敏感。到目前为止,和韩国达成自贸区的国家基本不涉及大米开放的问题。
- ⑧ 根据韩国统计厅的数据,2007 年农民人口占全国人口的 6.1%,共 327 万。

参考文献:

- [1] 刘重力,盛玮.中日韩 FTA 战略比较研究[J].东北亚论坛,2008,(1).
- [2] 廖小健,廖新年.韩国的 FTA 战略[J].外交评论,2005,(8).
- [3] 华晓红,庄芮.东亚区域经济合作:中国的战略与策略[J].亚太经济,2005,(4).
- [4] 김정수.최학수(2009),한중 FTA 의 경제적 효과 분석,국제통상연구.
- [5] 김세영.안병민.최명식(2009),한중 FTA 의 경제적 효과와 체결 가능성, 무역학회지.
- [6] 남영숙.이창수.지만수.정인교(2004),한중 FTA 의 경제적 파급효과와 주요 쟁점, 대외경제정책연구원.
- [7] 박상일.윤기관.정인교(2006),한중일과 미국간 FTA 체결이 한국의 무역구조에 미치는 영향에 관한 연구, 무역학회지, 제 31 권 제 4 호, pp.53-77.
- [8] 최원기(2006), 중국의 한중 FTA 추진 배경과 한중 FTA 전망,외교통상부 외교안보연구원.
- [9] 최원기(2007),한중 FTA 추진배경과 전망, 외교, 제 81 호.
- [10] 허흥호 정윤세(2009),한중 FTA 에 대한 한중 양국의 입장,한국경영사학회.
- [11] 한국외교통상부 2009 년 외교백서.

FTA Strategy Comparison between China and Korea and the Future of Sino-Korea FTA Negotiation

HUANG Peng KIM Woohyoung

Abstract:As two important economies, both China and Korea have been promoting the construction of Free Trade Agreement (FTA), and have made great progress in recent years. Although these two countries have great dependence on foreign trade, their strategies of FTA differ significantly because of the difference of economic and trade scales. It's found that an FTA between China and Korea is the focus of both countries' ongoing strategies. Although the FTA may cause unbalanced distribution of benefits among the domestic industries, the negotiations will be launched and successfully completed by making necessary exceptions or transitional arrangements for tariff reduction.

Key words: FTA; strategy; trade liberalization; road map