

亚太自由贸易区(FTAAP) 可行性及韩国的应对

金佑炯 黄 鹏

摘 要: 1989年亚太经合组织(APEC)创设后, 尽管APEC成员对于在APEC内部创建区域FTA(Intra-FTA)的提议基本持保守或中立态度, 然而, APEC成员在推进FTAAP以加速成员之间的经济合作的必要性方面则取得了一致, 其目的和背景主要是为了应对当前区域经济整合的快速发展及多哈回合的悬而未决。探讨FTAAP并不与韩国自由贸易区的战略规划相抵触。本文将重点讨论FTAAP推进的方式以及可能遇到的难点以及韩国在已有的自贸区战略下如何应对FTAAP的推进。

关键词: FTAAP; APEC; 区域贸易协定; 策略

中图分类号: F114.46 **文献标识码:** A **文章编号:** 1006-1894(2011)05-0056-06

一、序 言

多哈发展议程(Doha Development Agenda: DDA)受阻和以FTA为中心区域主义的迅速发展, 导致APEC区域间经济一体化论的发展(Inter-regional economic integration), 即构建连接亚洲和太平洋国家的亚太自由贸易区(Asia-Pacific Economic Cooperation: FTAAP)。正如Fergusson和Vaughn (2009)所提出的中国经济规模的快速发展与日本发达经济的存在, 加速了亚洲国家之间的经济交流, 在签署FTA方面也起到了决定性作用。与此同时, 美国为了保住本国在亚洲地区的利益, 也在积极推进FTA。

在2004年APEC企业咨询委员会(APEC Business Advisory Council: ABAC)上初次提出的泛APEC自由贸易协定得到APEC会员认可的同时, 连接太平洋和亚洲的亚太自由贸易协议也被纳入APEC的常设议题。在2006年河内APEC首脑峰会上, 美国布什通过“河内构想(Hanoi Initiative)”提出APEC-wide的亚太自由贸易一体化设想后, 作为APEC的重要成员, 美国开始积极推进FTAAP, 并于2007年首脑峰会报告上提交了“区域经济一体化报告加速区域经济整合(Regional Economic Integration: REI)”, 并得到了各国首脑的支持。大多数成员一致强调对于FTAAP范围和目标的界定、落实等有必要提前做好系统的准备工作。并强调, 应以长远的眼光审视FTAAP, 对其可能性做进一步研讨, 而且FTAAP推进的目的, 并非取代DDA或者茂物宣言, 而是对其的互补及完善。

收稿日期: 2011-05-27。

作者简介: 金佑炯, 复旦大学管理学院博士, 韩国西江大学国际地区研究所研究员, pony30@sogang.ac.kr。黄鹏, 上海WTO事务咨询中心产业分析部主任, 经济学博士。

二、文献综述

ABAC初期研究报告结果显示, FTAAP若能得以实施, 全部APEC成员均将得益, 尤其是东亚国家, 所获得的经济收益将大于东亚自由贸易区。Bergsten et al.(2005) 根据乌拉圭回合期间美国为推动多边谈判而达成的北美自贸区的经验, 力主APEC成员应当着力推进FTAAP进而推动多哈回合的前进。而且关于FTAAP经济效应的多数研究结果也表明, 推进FTAAP对于APEC的所有成员都有积极的经济效应 (Scollay和Gilbert, 2001; APEC, 2002; KIEP, 2009)。根据Scollay (2001)可算一般均衡模型(Computable General Equilibrium: CGE), 贸易自由化层面主张的FTAAP比东亚自由贸易区、APEC最惠国待遇(MFN)更为有利。一个包涵所有APEC成员的FTAAP将比“10+3”或EAFTA得到更大的经济利益(Scollay 和Robert, 2004)。据APEC (2002) 和Scollary (2001) 经济效应具体模拟结果, FTAAP如实施, 与基础情景相比, 韩国GDP将增加2.73%, 福利将增加1.08%。Scollay(2004)预测推进FTAAP, 中国、日本都将获得巨大的利益。Jiang和Mckibbin(2008)的研究则认为如FTAAP能得以实施, 中国将得到比EAFTA, ACFTA更大的利益。

韩国对外经济政策研究院 (KEIP) 的研究中, 在假定APEC21个成员撤销其中19个成员之间的关税的前提下, 从各个成员的GDP、福利及出口等连锁效应来看, 除俄罗斯以外的所有APEC成员的GDP都将上一个新的高点。其中, 与基础情景相比, 越南的GDP增长将超过5%, 韩国将增加0.86%。而且, 据KIEP(2009)的研究, 如FTAAP是在泛太平洋经济合作伙伴协议 (TPP)^①的基础上扩大而成, 将使韩国经济GDP增长1.17%, 福利增长1.70%。

此外, 中国学术界对这一问题也已经有了一些研究, 蔡鹏鸿 (2005) 较早对APEC的亚太自由贸易区方案进行了梳理, 并呼吁中国考虑参加。盛斌 (2007) 认为从经济上讲, 中国加入FTAAP将获得巨大的静态与动态福利效应, 因为其主要的贸易伙伴和出口面临的贸易壁垒都集中于亚太地区。然而, 中国是否能够支持这一构想还要取决于一系列关键的政治与外交因素, 如果中国政府无法认同其中的某些条件和理念或者涉及中国利益的条款不具有足够的吸引力, FTAAP只将成为长期内经济上可行, 但近期内不具政治现实性的方案。李文韬 (2009) 则分别分析了美国和日本对于FTAAP的策略以及背后的原因。

此外, 对于同样在谋划中的东盟+1, 东盟+3 FTA等强化东亚内区域整合的行为, Funabashi, Bergsten等支持FTAAP的学者担心东亚内部的区域化和美国的美洲自由贸易协定(Free Trade Area of the Americas: FTAA)之间有可能会形成一个差别化贸易壁垒的鸿沟, 从而导致太平洋两端两极分化, 所以主张推进FTAAP。Bergsten (2005) 等的研究还提出, 包括美国在内的APEC成员推进FTAAP, 可在DDA协商中作为战略性底牌活用。

可以看到, 由于FTAAP涉及的成员数量众多, 从总体出发研究和从各成员的角度研究所得出的研究结论和建议也存在较大的差异。但基本共识是, FTAAP总体会带来利益, 但由于利益分配以及经济之外的因素的影响, 各成员推进FTAAP的策略也千差万别。

三、FTAAP的推进方式及预期推进难点

亚洲太平洋地区经济在全世界属于稳定且持续快速发展的地区。自1989年以来的近20

年间, APEC GDP总量和成员间的贸易额分别增长了3倍和3.95倍, 远远超过其他地区。当前, APEC约占全球GDP的53% (USD32兆), 贸易额约占了全球贸易的43% (USD17兆), 是全球规模最大的区域经济合作团体 (APEC, 2009)。而且, APEC成员间的贸易总额的年均增长速度达到了8.5%。2009年APEC区域内贸易已经占其贸易总额的67%, 远高于北美自贸区 (39.4%) 和东盟 (25.3%)。自1990年开始区域贸易协定在全球迅速蔓延以来, APEC的很多成员也以竞争姿态争相签署区域贸易协定。截止到2009年12月, APEC成员签署了111个RTAs/FTAs, 涉及37个的区域 (intra-APEC) RTA/FTAs已有94个生效, 其中区域FTA (intra-FTA)有43个, (APEC, 2009)。

尽管APEC成员之间在推进FTAAP问题上根本立场已经达成了一致, 但在具体问题上, 如推行时间表、推行方法, 涉及自由化的产品等问题上还没有达成实质性的共识。

在FTAAP的推进过程中, 美国在其中起到了至关重要的作用。美国初期并没有积极参与APEC, 但随着亚太区域在美国对外贸易中重要性的日益增加, 以及应对东亚新地区主义的出现, 美国政府也开始重视并着力推进FTAAP。2008年美国提出FTAAP和DDA是共生关系。Scolly(2001)的研究也指出如果形成排除美国的东亚自由贸易区, 美国每年将减少出口25亿美金。美国奥巴马总统在2010年美国TPP议题中提到: 将在发展最为迅速、区域贸易协定签署快速增加的亚洲市场发挥其积极作用。

1. 推进方式 从目前的进展来看, 如果FTAAP得以推行, 应当是低门槛和概括性的。因为在区域内发展中国家与发达国家的同时存在。具体的推进方式可以有两种, 一是整合APEC内部的各类FTA, 其中要注意这种整合应当是非约束式和自发式, 比如说在扩大ASEAN+3或者ASEAN+6实现东亚区域经济整合后, 再以与美洲和中南美地区的NAFTA协议连接进行亚太地区经济整合。但这个难度比较大。

另外一种推进方式是, 在现有的TPP协定的基础上, 以低要求 (如对个别产业和产品可作为例外处理)^②将其他国家纳入, 以此为基石整合区域内的各类自贸协定从而实现亚太区域经济整合。通过融入TPP这样的多边国家或地区可以更有力地推进FTAAP的进程。具体可以分为以下几个步骤: 第一阶段协议生效后的TPP向主体推进, 包括次区域的FTA和意愿加入的国家, 如美国, 澳大利亚, 越南, 秘鲁等; 第二阶段, 吸收外围的国家加入, 如韩国、日本; 第三阶段, 再通过与东盟这种区域组织联合以及次区域FTA的整合进一步推动FTAAP的进程。最终, 将把所有亚太经合组织成员均纳入到FTAAP之中。

2. 推进过程中的预期难点 FTAAP为与多边贸易体制并存应采取很多最惠国待遇的措施, 但由于各成员经济结构存在很大的差异, 各国保留对自己国家不利条款的可能性还是很高。结合WTO关于区域自由贸易的有关原则性规定, 对可能出现的几个纷争点罗列如下。

(1) 涵盖的领域。货物贸易、服务贸易、投资措施以及知识产权保护将是FTAAP推进过程中要涉及的领域。服务方面, FTA的安排中根据自由化方式分为两种, 即GATS方式和NAFTA方式。GATS方式主要以正面清单的方式明确不同的服务部门可以给予其他成员各种服务贸易提供方式下优惠安排。而NAFTA则是以负面清单的方式将服务贸易自由化中想保留的部分罗列出来, 为列出的部分则全部允许自由化。上述两种方式还在FTA中将服务开放与投资进行了连接, 主要体现在服务贸易提供方式的第三种, 即商业存在。相对来说, 发达国家倾向于NAFTA方式, 而发展中国家由于对自身服务业的发展并没有一个全面量化的评估, 则倾向于采取GATS的方式。而对于知识产权保护, 以美国为首的发达国家一直希望

将严格知识产权保护与贸易自由化挂钩,但这个实际上很难得到在研发方面处于劣势的发展中国家的同意。

考虑到区域内各成员发展水平(包括制造业和服务业)存在很大的差异,因此,如推进FTAAP,可行的涵盖领域还应当实在货物贸易领域。而在货物贸易领域,与DDA或是其他FTA一样,FTAAP中农业的协商是最为敏感的部分。特别是农业领域中的关税壁垒、区域协议中难以解决的出口问题及降低国内补助金等。预计美国等发达国家不会主张将农业补助作为FTAAP的谈判对象,但是发展中国家却在积极思考怎样商讨这个问题。这也是当前DDA谈判遇到搁浅的主要原因之一。而韩国、日本等国在对外FTA谈判中则一直里希望能将农产品作为关税削减的例外安排,其他国家还存在需要作出特殊安排的工业产品。考虑到WTO对FTA有涵盖产品应达到实质性贸易自由化的原则性要求,因此,仅在货物贸易领域,所涉及的农业补贴和例外产品关税削减的例外安排就将是一个重要的纷争点。

此外,关于原产地规则和贸易救济等议题,也没有成形的方案。如,WTO中没有对原产地规则做硬性规定,只规定缔结了区域贸易协定当事国可以自由地选择原产地规则。FTAAP缔结的话,如将区域内多样的FTAs的原产地规则改为单一的原产地规则,这将产生负面效应。因为,东盟缔结后原规定了统一的原产地增加值标准,但是美国和澳大利亚却采取了相反的措施,即以三次变更基准为基础的原产地规则,因此在推进FTAAP时,到底该采取哪一种方法必将成为焦点。而对于贸易救济中反补贴、反倾销、抵消关税等核心要素,在成员之间出现贸易救济措施的争端后,如何处理,是向WTO起诉等还是在FTAAP中规定单独的条款,目前尚无定论。

(2) FTAAP的区内安排与APEC开放主义宗旨的关系处理。APEC主要是立足于开放的地区主义,对于区域外部国家采取非排他性、无差别对待等原则。尤其是在1994年APEC首脑峰会上提出的目标,即阐明反对形成一个封闭的地区内部联盟,规定对会员有益的措施也同样适用于区域外的国家。因此开放的地区主义与FTAAP是否可以共存,这在以后的FTAAP推进过程中将是一个重要的试金石。如FTAAP能够真正形成,可能的结果将是最终放弃APEC的开放的地域主义或是在概念上做一些必要的修正。需要提及的是在1995年大阪行动议程(Osaka Action Agenda)上签署的贸易投资自由化一般原则第2条中对与WTO的相容性(WTO-consistency)做了规定,但是当遇到与GATT(unconditional MFN)第1条有冲突时,并未明确以哪一条为准,所以关于这一点需要在FTAAP推进的过程中,在APEC层面要进行深层次的协商。

(3) 推进的时间表。对于FTAAP最终实现的可能性,大多数APEC会员及学术界都持怀疑态度。主要理由有3个:一是区域内部大多数国家发展的层次不一,政治、文化社会风俗存在差异,而且APEC内部的大国也存在着博弈过程;二是APEC是一个为建筑共同体而由会员自发形成的组织,并不具有类似WTO的协商机制;三是FTAAP进展的时间表,将FTAAP作为一个长期的目标,这种观点已经得到了APEC成员的一致认可,预计从目前算起到真正进入谈判最少需要3年以上的准备。此外,即便是在货物贸易领域达成了一致,也存在履行期限的问题。由于APEC内部成员经济发展程度差异很大,各成员真正全面履行FTAAP肯定存在不同的过渡期。这不可避免地要与茂物宣言的目标产生关系,如果严格遵守茂物宣言,发达国家在2010年,发展中国家在2020年完成相应的贸易和投资自由化目标,那么FTAAP似乎就没有存在的必要性。事实上,2010年APEC会议已经结束,但是发达国

家却没有完成到2010年实现贸易自由化的既定目标,也就是说发达国家与发展中国家完成物茂目标的期限不可避免地要延长。那么FTAAP推进的唯一可能理由就只能是为了配合完成茂物宣言。

四、韩国的应对

综上所述,由于种种问题,FTAAP在目前看来仍是一个目标,离真正启动到最终达成一致还有很长的一段路要走。而韩国对外贸易主要依存亚太地区,对于APEC区域内经济一体化问题,一直将FTAAP为中长期的课题来推动。在2008年贸易投资委员会下设的贸易政策大会上专门对FTAAP问题进行了研究,并确定了所谓的“中间策略”,即作为推动FTAAP的主导力量成为发达国家与发展中国家沟通的桥梁。主要渠道是,通过与美国、澳洲、新西兰、中国、加拿大、墨西哥、秘鲁等国家进行FTA谈判,率先与主要会员构筑一个FTA网络,以便节省FTAAP推动进程所需的时间和行政费用。

上述战略与韩国此前公布的“FTA路线图”是不矛盾的,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。^③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”。而FTAAP中涉及到的重要的成员,与路线图中谈判目标的重要对象大部分是吻合的。甚至,FTAAP可以是韩国“FTA路线图”的第四个层次的补充。

(作者单位:复旦大学 上海WTO事务咨询中心)

注 释:

- ① 泛太平洋经济合作伙伴协议(Trans-Pacific Strategic Economic Partnership)简称TPP,2002年在墨西哥举行APEC会议时,经济开放程度较高的新加坡、新西兰和智利三国就建立FTA开始谈判,2005年4月文莱也参与谈判,2006年5月四国缔结FTA,TPP即由此发展而来。
- ② 由于TPP中四国的经济结构的特殊性,导致TPP减让标准很高,东亚许多国家,如日本、韩国等对此都抱有保留态度。
- ③ 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。

参考文献:

- [1] Ahn Se Young, “The Political and Economical Significance of the Korea-China FTA in the Post Korea-USA FTA Era”, Collection of Dissertations in Commemoration of the 30th Anniversary of the Korea International Economic Association, pp. 181-194. 2007.
- [2] ABAC, Driving Forward a Prosperous and Harmonized APEC Community, Report to APEC Economic Leaders, Hanoi, Vietnam, 2006.
- [3] ABAC, “A Single Market Agenda” for Asia-Pacific, Australia, August 2004.

(下转第80页)