

中国 FTA 优先缔结对象选择标准研究

——以“一带一路”沿线国家为例

李 杨,邓钰凡

(对外经济贸易大学 中国 WTO 研究院,北京 100029)

摘 要:随着多哈回合谈判停滞不前,许多国家加快了区域贸易自由化进程,但中国 FTA 进程相对滞后,缺乏总体规划和缔约对象选择标准。2013 年习近平主席提出“一带一路”倡议,对中国实现对外开放新格局具有重要的战略意义,也为中国 FTA 进程提供了机遇。加强与“一带一路”沿线国家经贸合作,商签 FTA 时要重点考虑经济因素、政治因素等指标,优先选择与中国双边贸易额大、具有贸易潜力、战略资源丰富、技术水平较高、政治关系紧密、有助于地缘政治安全的国家和地区。

关键词: FTA “一带一路”;区域经济合作;区域贸易协定;贸易自由化

中图分类号: F757.12 **文献标志码:** A **文章编号:** 1002-462X(2016)08-0127-05

前 言

由于多哈回合谈判进展缓慢并多次陷入僵局,各 WTO 成员开始寻求签署区域贸易协定以推动贸易自由化发展。根据 WTO 的统计数据,截至 2016 年 2 月 1 日,全世界正在实施的区域贸易协定共有 419 个,这些区域贸易协定使各国在世界范围内形成互相交叉的自由贸易区网络。美国已基本形成以自身利益为中心的自由贸易区网络,新加坡、智利等凭借优越的政治、经济、地缘优势吸引发达国家与之构建 FTA,成为全球自由贸易区网络的轮轴国。对中国来说,只有积极构建自己的 FTA 网络,才能赢得国际经贸合作的主动权,避免在贸易自由化进程中被边缘化。十八届三中全会《关于全面深化改革若干重大问题的决定》中明确提出,要“加快自由贸易区建设,以周边为基础加快实施自由贸易区战略,形成面向全球的高标准自由贸易区网络”,但当前中国签署实施的 FTA 数量较少,尚未形成以中国为中心的

自由贸易区网络。

2013 年习近平主席在出访中亚和东南亚国家期间,先后提出共建“丝绸之路经济带”和“21 世纪海上丝绸之路”(简称“一带一路”)的重大倡议,通过加强与“一带一路”沿线国家的经贸合作,共同打造政治互信、经济融合、文化包容的利益共同体、命运共同体和责任共同体,这不仅对中国 FTA 发展提出战略要求,也为中国与沿线国家商签 FTA 提供了机遇。“一带一路”贯穿亚欧非大陆,连接着活跃的东亚经济圈和发达的欧洲经济圈,经济发展潜力巨大,中间腹地共有 65 个国家,如何建立选择经贸合作或签署 FTA 的优先对象值得重视。

一、中国 FTA 发展现状与问题

(一) 中国 FTA 起步较晚、数量相对较少

近年来,由于多边谈判停滞不前,为推动贸易自由化进程,世界各国签署 FTA 的数量日益增加。截至 2008 年,GATT/WTO 收到的 RTAs 通报有 421 个,到 2016 年 2 月 1 日,共有 625 个,其中 419 个有效。中国直到 2002 年中国才开始与东盟签署框架协议,之后 6 年时间,仅与中国香港、中国澳门、智利、巴基斯坦等 4 个国家和地区缔结 FTA 或类似经贸关系安排。近年来,中国积极寻求合适的国家建立 FTA,加快了 FTA 签署进程,并取得丰富成果。截至 2015 年底,中国已经与东

收稿日期:2016-06-23

基金项目:国家社会科学基金项目“国际经贸规则演变与我国自由贸易区战略实施研究”(16BGJ002);对外经济贸易大学中央高校基本科研业务专项资金资助(15YQ04)

作者简介:李杨(1979—),男,副研究员,经济学博士,从事世界经济、WTO 研究。

盟、智利、巴基斯坦、新西兰、新加坡、秘鲁、哥斯达黎加、瑞士、冰岛、韩国、澳大利亚签署自由贸易协定,并完成中国—东盟自由贸易协定升级版谈判,分别与中国香港、中国澳门签署更紧密经贸关系安排。中国正在进行的 FTA 谈判包括中国—海和会、中国—挪威、中日韩、区域贸易经济合作伙伴协定(RCEP)、中国—斯里兰卡、中国—巴基斯坦第二轮、中国—马尔代夫、中国—格鲁吉亚等,正在研究与印度、哥伦比亚、摩尔多瓦、斐济、尼泊尔等国家进行 FTA 谈判。从签署 FTA 数量看,中国远低于欧盟的 50 个、智利的 26 个和俄罗斯的 23 个。

(二) 中国签署 FTA 对象分散,尚未形成轮轴国的主导地位

目前,与中国已签署 FTA 的大部分是周边国家和地区,且主要以南南型模式为主,贸易创造效应小^[1],尚未形成以中国为中心的自由贸易区网络。虽然签署对象中有新加坡、瑞士、冰岛、新西兰、澳大利亚等发达经济体,但除澳大利亚外经济规模都较小,对中国的对外贸易影响有限。在谈的 FTA 中仅有挪威 1 个发达经济体,正在研究的 FTA 中则没有发达经济体。相较其他国家,中国尚未形成主导 FTA 签署的轮轴国地位,获利有限。然而墨西哥虽与中国同属于发展中国家,但经与美国、智利、哥伦比亚等国家签署 FTA 后,墨西哥获得轮轴国的贸易地位,成功地吸引日本、欧盟等发达经济体与其签署 FTA,从而成为全球 FTA 的核心国家,也是从 FTA 中获益最多的国家之一。而中国在当前的中日韩 FTA、RCEP 谈判中均未能掌握足够的话语权,且在 TTIP、TISA 等有可能主导未来国际经贸新规则的谈判中没有一席之地。

(三) 缺乏明晰的 FTA 战略规划,未能形成系统的谈判对象选择标准

虽然中国确定以周边为基础加快实施自由贸易区战略,但总体上缺少明晰的 FTA 战略规划,与其他国家和地区形成鲜明对比。在充分认识到 FTA 的重要性后,日本外务省于 2002 年 10 月颁布《日本的 FTA 战略》,确定以韩国和东盟为中心,在东亚和全世界范围内开展双边自由贸易,推动东亚自由贸易区及 WTO 多边贸易体制发展。韩国于 2003 年颁布《韩国 FTA 路线图》,将缔结 FTA 作为扩大对外经贸合作的重要战略举措。由于中国缺少明晰的 FTA 战略规划,在选择 FTA 谈判对象时随意性较强,无法最大限度地实现互利共赢。选择 FTA 谈判对象时,美国采取了整体利

益战略,主要选择具有较高战略地位和友好贸易关系的国家;新加坡采取自我保护战略,第一层次国家选择美国、日本等发达经济体,第二层次国家选择澳大利亚、欧盟、新西兰等具有较大发展潜力的经济体。

实际上,作为最大的发展中国家,中国在 FTA 谈判对象的选择方面存在两难:如果选择发达经济体作为谈判对象,容易丧失主导权。一方面中国目前较难接受发达经济体提出的高标准经贸规则,比如劳动标准、竞争政策等;另一方面由于发达经济体对外开放程度普遍较高,中国要价不多,更多是被要价。如果选择经济发展水平较低的经济体作为谈判对象,获利相对有限。一方面,中国与大部分发展中经济体贸易规模较小,短期内获得的贸易增长有限;另一方面,考虑到中国对外贸易总额和高速经济增长水平,很多国家与中国商谈 FTA 时都担心无法应对中国货物出口的冲击,更多地希望得到中国的市场。小国签署 FTA 时考虑的主要因素是对方能否给予更多的贸易减让^[2],从而将中国置于主动出价位置。

二、缔结 FTA 影响因素的理论分析

(一) 经济因素

经济因素对一国签署 FTA 的影响主要体现在以下两个方面:一是国内经济发展水平及经济发展趋势。日本 FTA 战略明确提出在确定对象范围和自由化水平时应考虑与伙伴国贸易现状,尤其是要注意谈判对象国对日本农林水产品的征税比例,考虑谈判对象国经济发展程度^[3]。二是两国间贸易发展潜力。新贸易理论认为,规模经济能使成本递减、收益递增,生产要素禀赋相似的发达国家相互开展越来越大的国际贸易正是为获取这种收益递增^[4]。一方面,庞大的贸易规模是产品具有稳定市场需求的重要前提,能够扩大企业生产规模,提高企业经营效益;另一方面,两国间互补的贸易结构有利于充分发挥比较优势,并且签署 FTA 后,能产生明显的贸易创造效果,对相关产业的冲击也较小^[5]。当然,在考虑经济因素中的贸易因素时,也要考虑资源供给、技术引进等因素。“一带一路”倡议为中国与中东地区能源资源合作提供了便利条件^[6]。基于政治、地缘、资源等优势,中国应积极推进与中亚、蒙古国、南亚等发展中国的区域贸易合作,充分利用这些国家丰富的能源资源,保证中国能源供给安全^[7]。

(二) 政治因素

政治因素是国家实现区域合作的重要影响因

素,一个国家是否决定加入 FTA,与社会福利、政治利益等因素有关^[8]。一方面,国家间缔结 FTA 的重要原因在于在区域范围内寻求政治联合和政治庇护,共同对抗其他区域集团。美国倡导跨地区的亚太经济合作组织,是为对抗区域一体化程度较高的欧盟。针对美国的威胁,欧盟则提出“大欧洲自由贸易区”战略,积极开展与拉美及亚洲地区的合作。俄罗斯联合独联体国家积极构建独联体国家经济联盟及欧亚经济共同体,以应对美国等霸权主义国家的威胁。另一方面,稳定的政治局势、和平的地缘政治环境有利于营造良好的发展氛围。世界银行的研究表明,区域贸易协定除促进贸易流动,也对消除政治冲突起到显著作用,欧洲区域合作的初始动机和最终目标就是政治^[9]。20 世纪 50 年代,欧洲成立煤钢共同体,开始实现欧洲一体化发展模式;欧盟的建立为实现地区和平与稳定奠定了坚实的基础。2002 年建立的非洲联盟把解决冲突、实现和平当作保障和推动非洲发展的第一位优先考虑。正在谈判的南亚自由贸易区协议,很大程度上也是为缓解印度和巴基斯坦紧张的关系。随着中国 FTA 经济效应的不断减弱,国际安全、石油安全及反对国际恐怖主义都在很大程度成为中国 FTA 战略考虑的因素。

(三) 地理因素

地理位置对一国政治地位和经济发展非常重要,是多数国家制定贸易战略的出发点和维护国家安全的主要因素。地理因素主要指区位优势,一般来说,气候优越、交通便利、基础设施健全等良好的区位条件有利于吸引更多国家与之进行合作与交流。实际上,初期的区域经济一体化是一些地缘临近的国家或地区,通过签订区域贸易协议,减少贸易壁垒,实现生产要素在成员国间的流动,从而将单独经济体融合成一体化程度较高的区域合作组织。早期欧盟各国、东盟各国以及北美自由贸易区的区域合作正是由于地理位置相近,有利于实现各国合作与交流,区域贸易协定方面更容易达成一致。随着信息技术的不断发展,国家之间由于距离原因引起的成本问题越来越小,从而形成的贸易隔阂也越来越小。当前背景下,跨区域的 FTA 正成为新的特点,比如目前影响最广泛的 TPP 和 TTIP 均是跨区域巨型 FTA。虽然“一带一路”沿线国家到中国的距离各不相同,但由于距离问题在 FTA 谈判中的重要性不断减弱,因此不考虑距离因素。

三、中国 FTA 优先缔结对象的选择标准及对“一带一路”沿线国家的适用

(一) 经济标准

1. 贸易标准

贸易标准主要包括双边贸易额、贸易结构互补程度方面,中国应优先与主要的贸易伙伴国签署 FTA,通过减少贸易比例促进本国出口,也有利于降低进口成本,稳定进口来源,提高贸易国际竞争力。

第一,双边贸易额是选择 FTA 对象时考虑的重要标准。双边贸易额大一方面表明双方具有坚实的贸易基础,另一方面也表明在此基数上的略微增长就能带来较大绝对数值的贸易增长,能够形成的贸易创造就更明显。“一带一路”沿线国家中,中国的主要贸易合作伙伴有缅甸、印度、越南、菲律宾、印度尼西亚、埃及、哈萨克斯坦、土库曼斯坦、泰国、伊朗、阿联酋、沙特阿拉伯、俄罗斯、马来西亚、黎巴嫩等。2014 年,与中国双边贸易额前五位的国家分别是马来西亚、越南、俄罗斯、泰国、印度。就相互贸易关系而言,中国分别是俄罗斯、缅甸、也门、哈萨克斯坦、土库曼斯坦、沙特阿拉伯、黎巴嫩的第一大贸易伙伴,是乌兹别克斯坦、斯里兰卡、乌克兰、马来西亚的第二大贸易伙伴。同时,俄罗斯是中国的第九大贸易伙伴;沙特阿拉伯是中国在西亚和非洲地区最大的贸易伙伴。由于缅甸、印度尼西亚、泰国、菲律宾、越南、马来西亚都属于东盟国家,且中国已与东盟签署自由贸易协定,未来与“一带一路”沿线国家商谈 FTA 时,可优先考虑俄罗斯、印度、哈萨克斯坦、土库曼斯坦、沙特阿拉伯、黎巴嫩等。如果计算某个国家与中国的双边贸易额占其进出口总额的比例,2014 年,“一带一路”沿线国家中与中国的双边贸易具有一定规模,但该比例低于中国出口额占世界出口总额比重的有俄罗斯、印度、卡塔尔、科威特、阿联酋、沙特阿拉伯、罗马尼亚、约旦、斯洛伐克、波兰、匈牙利、捷克、斯洛文尼亚、土耳其、以色列等国家,表明中国与这些国家的双边贸易具有巨大的发展潜力。

第二,贸易结构优势互补是实现更大 FTA 的重要前提。“一带一路”沿线国家大部分属于工业化中期国家,是经济欠发达的发展中国家,主要出口资源密集型产品,中国主要出口劳动密集型产品、资本密集型产品,能够形成互补。其中越南和印度从中国进口资本密集型产品所占比重较大,乌克兰进口商品主要是资源密集型产品和资

本密集型产品,矿产品进口达 29.54%,机电产品进口达 16.03%,机电产品从中国进口比例最高。埃及出口商品主要以资源密集型和劳动密集型为主。哈萨克斯坦进口商品中机电产品和运输设备占比例为 40.88%,矿产品出口比例达到 81.59%。随着中国经济发展水平的不断提高,对矿产品及油气消耗量日益增加,埃及、乌克兰、哈萨克斯坦需要进口大量资本密集型、技术密集型产品,中国能很好满足其对资本、技术的需求。因此,中国与埃及、乌克兰、哈萨克斯坦之间资源互补性合作优势明显。

2. 战略资源标准

石油和天然气是非常重要的能源,是保障国家经济社会发展和国家安全必不可少的战略性资源。中国油气资源消费居世界第三位,油气消费量增长幅度远大于国内油气供应量增幅,国内油气资源将形成长期短缺的局面。2015 年中国是世界最大的石油进口国,石油进口依赖度由 2005 年的 35% 提高到 60%。近年来中国矿产资源开发力度越来越大,许多战略性矿产资源量逐年增加,但矿产资源储量只有小幅增长,长期势必会造成大部分矿石供不应求,需要依赖从境外进口。因此,与资源丰富的国家商谈 FTA,有利于加强与这些国家能源资源合作,中国需要重点与资源输出国签署 FTA。

“一带一路”沿线国家中,阿富汗、孟加拉国、也门、印度尼西亚、埃及、伊拉克、沙特阿拉伯、哈萨克斯坦、土库曼斯坦、巴勒斯坦、伊朗、科威特、阿联酋、保加利亚、俄罗斯、马来西亚等国家油气资源丰富。截至 2014 年,俄罗斯已探明天然气储量 47.78 万亿立方米,占世界探明储量的 35%,位居世界第一位;石油探明储量 109.12 亿吨,占世界探明储量的 13%;土库曼斯坦天然气储量 7.5 万亿立方米,位居世界第六位;哈萨克斯坦天然气储量达 2.4 万亿立方米,石油储量达 40.92 亿吨,居世界第 12 位;阿联酋石油储量为 133.40 亿吨,占世界石油总储量的 9.5%,天然气储量为 6.09 万亿立方米,均居世界第七位;沙特阿拉伯原油储量 362.53 亿吨,占世界储量 16%,居世界第二位,天然气储量 8.31 万亿立方米,居世界第五位。从能源产量与国内消耗量来看,埃及、哈萨克斯坦、土库曼斯坦、巴勒斯坦、阿联酋、沙特阿拉伯、俄罗斯、马来西亚能源产量高于国内能源消耗量,有充足的能源用于出口。阿富汗天然气储量虽然只有 1250 亿立方米,但国内消费量仅占产量 2% 左右。

除油气资源以外,俄罗斯、印度尼西亚、蒙古

等都是重要金属矿产品生产国。俄罗斯煤储藏量 2016 亿吨,居世界第二位;铁储藏量 556 亿吨,居世界第一位。印度尼西亚矿业产值占 GDP 的 10% 左右。蒙古国矿业在国民经济中占重要地位,矿产资源丰富,包括铜、金、银、铅、铀、锌、铁、稀土等 80 多种矿产,并且是中国主要的铜进口国。乌兹别克斯坦、越南、菲律宾、乌克兰、马其顿、哈萨克斯坦、土库曼斯坦、巴勒斯坦、保加利亚部分金属矿产产量也居世界前列。

3. 技术标准

中国改革开放以来的经济迅速发展实践证明,与发达国家技术水平差距的不断缩小,主要得益于从发达国家引进的先进技术和设备。当前中国引进技术重点是:引进规模化生产的产业技术,实现批量生产,形成规模经济;引进高技术含量、高附加值的装备现代化技术,提高生产效率,节约成本;引进高新技术,推动高技术产业形成,缩小与发达国家的技术差距。通过与技术发达国家签署 FTA,不仅有利于吸引外资,获得先进技术,也有利于中国对外投资,通过投资该国高技术产业,主动掌握市场上无法获得的先进技术,通过技术回流实现引进技术的目的。虽然“一带一路”沿线大都是经济欠发达的国家,技术水平相对较低,甚至有些国家技术密集型产品大部分依赖国外进口,缔结 FTA 需要考虑的技术因素并不明显,但值得指出的是,俄罗斯、乌克兰、马来西亚、土耳其工业化相对较高,在资本密集型、技术密集型产品上有一定优势,在商签 FTA 时需要重点考虑,尤其是俄罗斯、乌克兰的军事技术等。

(二) 政治标准

政治亲密程度指应选择与中国政治外交关系密切的国家作为签署 FTA 对象国。自新中国成立以来,中国非常重视外交关系发展,本着求同存异的原则,积极与世界各国建立和平共处、友好合作的国际关系,经过长期努力,中国逐渐形成一套特有的伙伴关系体系。伙伴关系是国家间基于共同利益,通过共同行动,为实现共同目标而建立的一种独立自主的国际合作关系。截至 2014 年年底,中国同世界上 67 个国家、5 个地区建立了 72 对不同形式的伙伴关系。从政治亲密程度而言,与“一带一路”沿线国家商谈 FTA 时,可以优先考虑那些政治关系更亲密的国家,主要包括俄罗斯、阿富汗、印度、土耳其、哈萨克斯坦、白俄罗斯、沙特阿拉伯、埃及、伊朗等。

(二) 地缘安全标准

地缘安全标准是指 FTA 的签署应将是否有

利于维护国家安全稳定纳入考虑因素。中国地缘安全标准应该考虑以下两方面:

联合伙伴国来打击国际恐怖主义,为国内稳定发展营造环境。近些年,恐怖主义越来越成为影响中国和平稳定的重要因素之一,哈萨克斯坦、吉尔吉斯斯坦、塔吉克斯坦、乌兹别克斯坦、土库曼斯坦及土耳其等国都是恐怖主义和宗教极端主义活跃的国家。在这方面可以借鉴俄罗斯的经验,一方面积极与恐怖主义和宗教极端主义比较活跃的国家签署 FTA,通过贸易优惠促进对方国家经济发展,提高人民生活水平,循序渐进地消除恐怖主义;另一方面积极与曾遭到恐怖主义袭击的国家签署 FTA,通过经济贸易合作,多方面凝聚国际上渴望和平的力量,构建反恐同盟,联合打击不法分子,维护世界和平与发展。

平衡复杂的地缘政治关系,营造良好的周边环境。中国地域面积大,邻国繁多,地缘政治环境复杂。“一带一路”所在地区地缘政治问题正是中国地缘冲突的关键地区,领土、领海、民族宗教等问题矛盾重重。菲律宾、越南、马来西亚以控制南沙群岛岛屿数量多为借口,不断挑起事端;西南与印度的领土海洋权益冲突导致中印关系紧张,致使印度对中国不信任,认为中国会干预其在南亚和北印度洋地区的事务。中亚以及中东地区的民族宗教矛盾助长了中国藏独等不法分子的势力,扰乱了中国边疆地区稳定。同时,美国倡导亚太再平衡战略,在东南亚地区强化同菲律宾的军事同盟关系,在政治与军事方面给予越南更高层次的支持,试图将南海领土争端问题扩大化;在南亚地区干涉缅甸内政,通过军售等措施赢得印度信任,挑拨中印关系;在中亚地区发动阿富汗战争并将军事势力渗入哈萨克斯坦、吉尔吉斯斯坦,企图以此打压中国。

面对复杂的周边形势,一方面,中国要优先考虑与印度、菲律宾、越南、马来西亚、缅甸等国商谈 FTA,通过降低贸易壁垒,给予资金及技术支持等措施减少贸易摩擦,密切与各国的经济交流,赢得各国对中国的信任和依赖,以改善地缘安全环境。另一方面,要加强与中亚五国的经贸合作。中亚是中东的战略缓冲区,与中亚国家形成睦邻友好的周边关系有利于减轻中东战争、宗教争端等不安全因素的不利影响。哈萨克斯坦占中亚国家国土面积的 60%,在中亚地区具有较大的主导权,塔吉克斯坦与中国矛盾较少,都是中国需要优先

考虑的对象。虽然哈萨克斯坦对中国警惕度较高,但由于倾向信赖俄罗斯,中国与俄罗斯在中亚地缘安全问题方面有相同的利益,可通过加强与俄罗斯合作赢得哈萨克斯坦的信任,巩固中哈全面战略合作伙伴关系。

结 论

网络化日渐成为 FTA 的主要发展模式,发达国家和发展中国家均在积极寻求区域合作的新形式。虽然中国 FTA 发展初步取得系列成果,但由于缺乏明晰的 FTA 战略和系统的签署对象选择标准,使总体 FTA 效应不明显。缔结 FTA 的影响因素主要包括经济因素、政治因素和地理因素,在信息技术和交通技术不断发展的背景下,新时期地理位置因素将不再作为重要因素加以考虑。根据“一带一路”沿线国家的具体情况,依据贸易标准、战略资源标准、技术标准、政治亲密程度标准以及地缘安全标准,中国在选择“一带一路”沿线国家商签 FTA 时,在将已经与中国签署 FTA 的国家后,应重点考虑俄罗斯,其次应考虑哈萨克斯坦、土库曼斯坦、印度等国家,接下来可考虑塔吉克斯坦,最后可以考虑乌兹别克斯坦、埃及及西亚的主要石油国家(土耳其、伊朗、卡塔尔、科威特、阿联酋、沙特阿拉伯)。

参考文献:

- [1] 杨宏玲,靳静斐.我国与发展中国家建立 FTA 存在的问题及对策建议[J].财经视点,2012,(4):149.
- [2] FREUND C.Multilateralism and the endogenous formation of preferential trade agreements[J].Journal of International Economics,2000,52(2):359-376.
- [3] 曾霞.日本 FTA 战略研究[D].天津:南开大学,2014.
- [4] 王元璋,梁光伟,赵中杰.经济互补论——兼论我国对外贸易的发展战略[J].江汉论坛,2001,(10):20.
- [5] 李非.中国自由贸易区战略的实证研究[D].沈阳:辽宁大学,2013.
- [6] 潜旭明.“一带一路”战略的支点:中国与中东能源合作[J].阿拉伯世界研究,2014,(3):44-57.
- [7] GM.GROSSMAN,E HELPMAN.Innovation and Growth in the Global Economy[M].Massachusetts:MIT Press,1993.
- [8] 蒋玲媛,朱彤.区域经济一体化与世界多极化[J].求是,2006,(14):58. [责任编辑:房宏琳]