

## 东亚地区的双边FTA“热”与东亚经济一体化\*

李淑娟

[内容提要]进入新世纪以来,东亚地区掀起了一股双边FTA热潮。双边FTA形式的一系列特点契合了东亚地区的特殊现实,为该地区的一体化进程注入了新的活力。从长远来看,无论是出于建立地区大市场以获取规模经济利益的目的,还是为了应对其他区域集团的挑战,实现整个东亚地区范围内的经济一体化都是十分必要和迫切的。鉴于该地区目前双边FTA的发展中存在着一些影响全地区一体化目标实现的因素,如何及早采取对策,把双边FTA的发展纳入到东亚经济一体化的大框架下,在两者之间形成一种良性的互动,是目前东亚地区合作面临的一个重要课题。

[关键词]东亚地区; 双边FTA; 东亚经济一体化; 东亚自由贸易区

### 东亚地区的双边FTA“热”及其原因

东亚区域合作设想最早始于二十世纪六十年代,但由于区域内的诸多制约因素,一直没有取得实质的进展。到上世纪90年代,东亚地区的经济合作进程已经明显地滞后于世界上的其他地区,尤其是西欧和北美地区。虽然APEC的建立为东亚各经济体提供了进行经济合作的平台,但它毕竟是一个非制度化的合作框架,在推动地区合作的力度上无法与欧盟和北美自由贸易区这样的制度化区域合作组织相提并论。驱动东亚合作进程步入快车道的是亚洲金融危机的爆发。金融危机主要发生在东亚,危机带来的沉重打击使东亚各国(地区)痛切地意识到加强区域合作的必要性和紧迫性,而已有的区域合作框架APEC因其固有的局限性无法满足各国(地区)希望通过地区合作克服和防范危机的要求。在这种情况下,东亚地区开始探索新的地区经济合作模式。此后,包括区域、次区域和双边各个层次上区域合作模式相继确立和发展起来。相比较而言,以双边FTA为主要形式的双边层次上的合作发展最快,进展也最大。目前,东亚各国已经缔结的FTA有中国—东盟FTA、日本—新加坡FTA、日本—墨西哥FTA、新加坡—新西兰FTA、新加坡—美国FTA、新加坡—欧洲自由贸易联盟FTA、新加坡—澳大利亚FTA、韩国—智利FTA、韩国—新加坡FTA、泰国—巴林FTA、泰国—澳大利亚FTA;正在谈判的FTA还有10多个,正在协商和意向中的FTA就更多了。短短几年时间里,区域内各国已经签署、正在谈判和意向中的双边FTA已经超过40个,俨然掀起了一股双边FTA“热”。

东亚地区双边FTA这种快速发展的势头,是在全球多边贸易体制发展缓慢、双边FTA迅猛发展的大背景下出现的,同时双边FTA这种合作模式的特点也契合了东亚地区的特殊现实。

#### 1. 全球多边贸易体制发展缓慢,世界范围内双边FTA迅速发展

现有FTA的大多数不仅都是1995年以后特别是新世纪以后缔结的,而且除少数区域内FTA外,大多数FTA都是两国间或一个国家与一个经济联合组织间的双边自由贸易。根据WTO于2004年5月公布的107个FTA(不包括东欧10国加入FTA后自动失效的FTA和重复报告的FTA),由三个以上国家组成的区域性自由贸易区只有25个,其余82个都是双边自由贸易区,占76.6%。至于2004年缔结的FTA,则几乎全部为双边自由贸易协定;目前正在谈判、协商、意向中的FTA,大多也都是双边自由贸易。[①]

双边自由贸易协定之所以在世界范围内迅速发展起来,与WTO主导的全球多边贸易体制发展缓慢不无关系。乌拉圭回合后,WTO新一轮谈判迟迟未能开始,1999年召开的西雅图会议未果而终,一些贸易自由化要求强烈的国家对WTO框架下的多边自由贸易失去了信心和兴

趣。加之WTO的成员已达140多个，并且还在继续增加，多边自由贸易谈判将越来越困难，一些国家开始认识到“在进一步推进贸易自由化方面，WTO已未必是最好的舞台了”。在这种背景下，双边FTA因其涉及到的成员国少、差异性小、谈判双方的立场、利益协调起来容易、易于达成协议等一系列优点而受到青睐。也就是说，双边FTA是在多边自由贸易体制发展缓慢的情况下，为弥补多边自由贸易的不足而发展起来的一种合作模式。

2. 已有的地区或双边FTA产生的示范和竞争效应，激发更多国家迅速加入到双边FTA的行列。例如，墨西哥加入北美自由贸易区后，对美国的出口贸易显著增加。1997年墨西哥对美国出口额为859.37亿美元，居加拿大和日本之后为美国的第三大贸易伙伴。到2000年墨西哥对美国的出口额迅速增加到1359.2亿美元，增加了499.89亿美元，超过日本而成为美国第二大贸易伙伴。[②]这种示范效应刺激着其他国家或地区也积极谋求与美国缔结双边FTA。另外，一旦有关国家缔结了FTA，就会在与其关系密切的国家间引起竞争效应。例如，在美国和欧盟先后与墨西哥签署FTA后，墨西哥从日本的进口额下降了将近一半。[③]2003年墨西哥政府决定对有关大型成套发电设备等社会基础设施项目进行国际招标，投标企业仅限于墨西哥本国企业和FTA签约国企业，因为日本与墨西哥之间没有签署FTA，所以日本企业就没有在墨西哥投标的资格，这对日本经济界触动很大。[④]为了在竞争中化被动为主动，日本迅速与墨西哥展开缔结FTA的谈判并于2004年签署了双边FTA协议。

### 3. 双边FTA的特点契合了东亚地区的特殊现实

首先，东亚是世界上差异最大的一个地区。从经济方面看，经济发展水平存在着巨大差异，从发达国家（日本）到新兴工业化国家和地区（“四小”）到正在起飞的发展中国家（中国等）再到柬埔寨等落后国家共四个层次。发展水平差异过大容易导致短期内的合作目标不一致，因为处在不同层次的国家或地区对推动合作的利益出发点不同，如发达国家看重的是经济贸易自由化，以期实现比较利益的最大化；而发展层次较低的国家更为重视经济与技术合作，这种不同的利益需求必然会带来矛盾与摩擦，不利于合作的进行。而文化传统、政治制度、宗教信仰、民族的复杂多元化则不利于各国人民之间的相互了解，加之冷战的特殊背景，加重了东亚各国间的隔阂，使各国的地区意识比较淡泊，地区认同和归属感还没有牢固确立起来，难以形成地区一体化所必需的目标共识和凝聚力。其次，东亚各国（地区）没有平等参与地区合作的历史，区域合作的理念和认知都很弱。[⑤]再次，历史的纠葛和现实中的矛盾、尤其是中日之间的矛盾仍是制约东亚经济一体化的重要因素。虽然自亚洲金融危机之后，东亚各国已经普遍地意识到加强地区合作的必要性和重要性，也在努力加强沟通和了解，但现实中的这些阻碍合作的消极因素毕竟无法在短期内根本消除。基于此，东亚各国本着实用主义的原则，以双边FTA的形式追求贸易自由化的利益，应该说是应对现实的一种积极作为。因为双边FTA只有两个谈判方，可以避免过大的差异性，也不存在领导权之争，双方的立场、利益比较容易协调，易于达成协议，具有“短平快”的特点，契合了东亚地区的特殊现实，也满足了各经济体通过贸易自由化发展本国经济的需要。

综上所述，目前东亚地区掀起的这股双边FTA“热”不仅是受全球范围内双边FTA浪潮的影响，更重要的是这种模式契合了东亚地区的特殊现实。目前，双边FTA浪潮在东亚地区方兴未艾，已经成为东亚地区经济合作的主要形式，其蓬勃发展对于推动整个东亚地区的一体化进程无疑具有极其重要的意义。

#### 东亚地区双边FTA的发展对东亚经济一体化的意义

在目前建立区域层次上的自由贸易区尚不具备条件的情况下，作为推动贸易自由化的一种现实选择，双边FTA的建立和发展有望为整个东亚地区经济一体化的实现奠定必要的基础，注入新的活力。在东亚，双边FTA的建立还是新生事物，对于整个东亚地区的区域合作的影响在短期内还无法考察，但从理论上说，双边FTA的建立对东亚区域一体化进程至少具有如下几个方面的积极意义。

第一，双边FTA的特点决定了它比较容易取得成功。双边FTA只有两个谈判方，在对象

选择余地较大,各国可以先选择差异小、分歧少的对象进行合作,这样谈判成功的可能性较大,例如日新FTA之所以在很短的时间内便取得成功,就是因为城市国家新加坡与日本在农业问题上的矛盾很小,使得日新FTA得以暂时把日本政府棘手的农产品市场开放问题排除在外。成功的FTA实践对于坚定各经济体走地区一体化道路的决心是十分重要的。

第二,通过各国的双边FTA实践,可以为推动区域层次上的一体化积累丰富的经验。对东亚地区来说,制度化的区域经济合作才刚刚起步,东亚地区的特殊性决定了其一体化进程不同于其他地区,因此不能简单照搬其他地区合作的模式和经验,而必须探索适合本地区的独特模式。在两个经济体之间进行制度化合作,如果成功了,可以为将来参与更大范围的一体化合作积累经验,也可以将成功的经验向其他经济体加以推广;反之,即使失败了,影响面也不至于过大,还可以从中吸取教训,在以后的合作中避免走一些不必要的弯路。

第三,双边FTA从谈判到达成协议到最后实施需要的时间短,效率高,见效快。这一方面会鼓舞FTA双方谋求缔结更多的FTA;另一方面,对于那些暂时没有加入FTA的经济体也会产生强大的吸引力和压力,这些经济体或者会申请加入到已有的FTA中,或者会谋求建立新的FTA。目前东亚地区实际上已经出现了这样一种争相建立双边FTA的“多米诺”效应。例如,当中国与东盟2001年11月宣布建立自由贸易区时,日本为了挽回其被动和落后的局面,时隔1个多月就向东盟正式提出了建立日本—东盟自由贸易区的建议。受中国和日本的影响,韩国也决定建立韩国—东盟自由贸易区。再如,按印度尼西亚特别是越南的经济实力和产业发展水平,当前并不具备与日本开展自由贸易的能力。然而,在菲律宾、马来西亚和文莱继泰国之后都积极主动地与日本谈判和缔结FTA的形势下,为了避免在加强与日本的紧密经济关系中落伍和被动,两国最终也不得不下决心与日本研究和缔结FTA。〔6〕

第四,随着双边FTA和参与双边FTA的经济体的不断增加,必将以“积木”的方式,形成一个双边FTA“网”。随着各个双边FTA的实施,各个经济体的关税和非关税壁垒会不断降低,条件成熟时,只要各个双边FTA相互开放其成果,建立东亚自由贸易区、实现东亚经济一体化的目标就有望实现。〔7〕

第五,双边FTA可以和区域层次上的自由贸易协定同时发展、相互促进。其中,区域层次上的自由贸易协定可以为双边FTA的发展开辟道路,指引方向;而双边FTA可以对区域多边自由贸易起到补充和推动作用,因为区域多边贸易协定涵盖的国家较多,只能就一些大家共同关注的问题达成协议,而双边FTA由于成员少,可以在更多的领域达成协议,从而对区域层次上的贸易协定起到补充作用。

### 由双边FTA到东亚经济一体化:目标、问题与对策

双边FTA作为一种比较灵活的合作模式,能够暂时回避一些矛盾和摩擦,能够在较短的时间内,通过一些具体的协定和步骤推动双方的贸易自由化和其他领域的合作,取得一些实实在在的成效,这对于在区域合作中一度滞后的东亚地区是非常重要的。但是,从长远来看,无论是出于建立地区大市场以获取规模经济利益的目的,还是为了应对其他区域集团的挑战,实现整个东亚地区的经济一体化都是非常必要和迫切的。目前,东亚各国已经就东亚地区合作的目标达成共识,因此如何把现有的双边FTA纳入到东亚一体化的大目标下,在两者之间形成一种良性的互动,是目前东亚地区合作面临的一个重要课题。

#### 1.东亚地区合作的目标

东亚合作是从务实需要开始的,一开始并没有明确的目标。1998年韩国总统金大中在第二次“10+3”领导人会议上提议建立“东亚展望小组”,由东亚13国的26名各界知名人士研究如何加强东亚国家在经济、政治、安全、文化等方面进行中长期合作的问题,即为未来的东亚合作设计长远规划蓝图。在“东亚展望小组”于2001年向领导人会议提交的研究报告中,提出的主要建议包括:由“10+3”框架向“东亚”机制过渡;把建立东亚共同体作为东亚合作的长期目标;建立东亚自由贸易区和投资区;加强东亚地区的金融合作;推动东亚经济和政治合作的制度性发展;加强东亚各国在政治、安全、社会、文化、教育等领域的全面

合作。尽管这些建议没有立即被领导人采纳，但这一报告毕竟指出了东亚合作的一个大方向和蓝图。[8]2002年，“东亚研究小组”（成立于2000年，由东亚各国高官组成）对“东亚展望小组”的建议做出了积极评价，肯定了东亚自由贸易和投资区对推动东亚地区的贸易和投资可能发挥的作用。在“东亚展望小组”和“东亚研究小组”之后，2003年，在“10+3”各国政府的支持下成立了“东亚思想库网”，主要任务是继续加强东亚各国之间的对话、加深相互了解。该组织已于2003年和2004年召开了两次会议，讨论建立“东亚共同体”（东亚自由贸易区是其重要内容）的有关问题。2004年11月在老挝举行的“10+3”领导人会议同意建立东亚共同体。最近在中国的提议下成立了“联合专家小组”，对东亚自由贸易区进行可行性研究。[9]可见，东亚合作的目标已经越来越清晰了，那就是建立以东亚自由贸易区为基础的东亚共同体。

## 2. 东亚双边FTA合作中存在的问题及其潜在影响

东亚双边FTA是在没有统一目标和方向规划的情况下分别发展起来的，加之区域内各国之间还存在着各种各样的矛盾，使得现存的FTA不能形成一个完整的地区合作结构，存在着一些影响东亚整体合作目标实现的不利因素。

首先，各国在制定FTA战略时一般都有各自的实际考虑，往往都是本着先易后难的原则发展双边FTA，这样在一些国家之间就因政治的、经济的因素出现了双边FTA的“空白地带”。这方面，日本的双边FTA战略值得关注。考察日本已经签订和正在谈判和意向中的FTA，不难发现日本在选择FTA对象时首先是以能否掌握合作的主导权作为基本标准；同时，回避农产品市场开放问题是日本选择FTA伙伴的另一个重要考虑；而制约中国、与中国争夺地区领导权则是日本在东亚地区推行的FTA战略的另一个重要目的。基于这样的标准和目的，日本确定了首先与东盟国家和韩国缔结FTA的战略，把中国作为最后的考虑对象。[10]迄今为止，日本不但丝毫没有与中国缔结FTA的意向，而且对于中国主动建议的中日韩自由贸易区态度消极，[11]认为中国此举是在“出风头”，同日本争夺主导权等等。日本的这种明显排斥中国的双边FTA战略，造成了目前在东亚地区的三大经济体中国、日本和东盟之间中日FTA这条“边”缺失的奇怪局面。双边FTA发展不平衡的局面、尤其是中日双边FTA的缺失对于今后由双边FTA向东亚自由贸易区过渡是一个很大的障碍。

其次，在双边FTA中，谈判双方可以绕过一些困难的、又不影响大局的问题比较容易地达成协议，如日新FTA就绕开了日本的农产品市场开放这一对日本来说极其敏感的问题。在其他的双边FTA中，也或多或少地存在着类似的“例外”。那么要把这些存在着各种各样“例外”的FTA整合到区域多边框架下，就会面临相当大的困难，甚至会面临不可调和的矛盾。例如，日新双边FTA可以绕开农产品市场开放问题，但与其它东盟国家可能就回避不了这一问题。

再次，如果各国、尤其是区域内的大国（集团）过分依重于双边FTA，势必会影响他们将现有的双边FTA整合到东亚自由贸易区这一框架下的积极性。目前，东盟及其成员国在建立双边FTA方面态度积极，不仅与区域内的中日韩分别建立或者正在谈判双边FTA，而且与区域外国家发展双边FTA的速度也很快。例如，作为东盟成员国的新加坡，目前除了已经与日本、韩国建立了双边FTA外，还与区域外的新西兰、美国、欧自联、澳大利亚等国家缔结了双边FTA。除新加坡外，泰国对外缔结双边FTA的热情也很高，目前除了已经与巴林、澳大利亚缔结了FTA外，与日本的FTA也正在紧锣密鼓的谈判中。在新加坡和泰国的带动下，东盟其他成员国也纷纷积极谋求对外缔结FTA。东盟及其成员国对双边FTA的这种异乎寻常的热情不禁令人产生这样的担忧：东盟是否有足够的动力推动东亚自由贸易区的建立？考虑到东盟目前在东亚合作中的角色和地位，如果东盟出于现实的考虑和“大权旁落”的担忧而不愿推动双边FTA向东亚自由贸易区过渡，那么建立东亚自由贸易区将面临更大的困难。

## 3. 由双边FTA到东亚自由贸易区的对策与途径

针对双边FTA发展中存在的上述问题，要想实现双边FTA向东亚自由贸易区的顺利过

渡，下面几个问题必须解决。

首先，作为地区大国的日本必须放弃差别性和排他性的FTA战略。

20世纪90年代末以来，日本由单纯依靠多边贸易体系转向多边与双边并重，这种转变客观上有助于推动东亚地区的一体化进程，应该给予积极评价。但日本的FTA战略没有将东亚合作的整体性考虑在内，而是以追求自身的政治和经济利益最大化为目的，这使它在地区合作中发挥的作用大打折扣。鉴于此，今后日本必须放弃差别性和排他性的FTA战略，主动从地区整体合作目标出发重新构筑其双边FTA战略。其中，当务之急是尽早就与中国缔结双边FTA或建立中日韩自由贸易区展开研究，补上目前缺失的中日双边FTA这条“边”，使其东亚双边FTA战略真正起到推动东亚整体合作进程的作用。

其次，同为地区大国的中日两国之间必须进一步加强合作，共同推动东亚自由贸易区的早日建成。

近年来在东亚经济合作中之所以出现了“10+1”先行、中日合作滞后的态势，一个关键原因在于中日两国政治关系发展滞后，难以顺应东亚地区经济一体化的要求。实际上，无论是从中日作为东亚两个大国对本地区发展的国际责任来看，还是从中日两国自身的利益来看，中日两国都应该在推动东亚地区合作方面加大力度，加快步伐。对于日本来说，明智之举应该是积极寻求中日之间经济、政治上的合作，而不是采取防范与遏制中国的政策。社会经济的发展、区域联系的加强是不以人的主观意志为转移的客观存在。中国的发展是不可能遏制的，而排斥中国的东亚一体化政策不现实，也不可能实现。[12]对于中国来说，应该继续积极推动中日韩之间的三边合作，不能因为日本以往的态度不积极就放弃努力。所谓“精诚所至，金石为开”，只要中国是站在地区利益的高度，从全局出发，那么他所作的任何努力都是值得称道的，也必然会得到包括日本在内的其他东亚国家的认可。总之，东亚一体化的进程与前景，在根本上将取决于中日合作的快慢与成败。如果中日两国能突破政治障碍，携起手来，共同发挥“火车头”的作用，定能推动东亚合作从双边FTA逐步迈向和形成东亚自由贸易区，最终实现东亚共同体的目标。

再次，对东盟来说，虽然可以从多个双边FTA中获得多种不同的实际利益，但也应该意识到，建立东亚自由贸易区能够为其带来更大的利益，因为只有建立起用“同一个声音说话”的经济集团，才能在国际多边谈判中占据有利地位。实际上，东盟在当今东亚经济合作中的主导地位恰恰已经证明了这一点。但与欧盟、北美自由贸易区以及拟于2005年建成的美洲自由贸易区相比，东盟的规模和实力毕竟还相对弱小，只有通过联合东亚其他大国建立起东亚自由贸易区，才能与其他区域集团相抗衡。从这个意义上来说，东盟理应更加积极地推动东亚地区由双边到多边的联合。鉴于东盟与中国和日本之间均发展起了良好的经济、政治和安全合作关系，东盟应该积极利用这一特殊身份推动中日之间的合作，彻底放弃以往那种在大国之间搞平衡、“踩钢丝”的战略。[13]

最后，尽管目前已经提出了建立东亚自由贸易区和东亚共同体的目标，但这一目标还是比较笼统的，因此有必要尽早确定东亚自由贸易区的具体目标、内容、步骤等事宜。只有尽早启动东亚自由贸易区的进程，才能在双边FTA和东亚自由贸易区这一大目标之间形成良性的互动，即东亚自由贸易区框架为双边FTA的发展指明方向，双边FTA的发展反过来又为东亚自由贸易区注入活力、夯实基础。

总之，东亚自由贸易区能否早日建成、东亚一体化能否顺利实现，关乎到东亚每个国家的切身利益，各国只有站在地区整体利益的高度、从大局出发，使各自的双边FTA战略朝向有利于东亚自由贸易区实现的方向发展，促进东亚自由贸易区以至东亚共同体的早日建成，才能使东亚成为当今世界真正的“一极”。酝酿已久的东亚峰会即将于今年年底召开，这是否预示着东亚合作又将跨入一个新时代？我们期待着好消息的传来。

参考文献：

①刘昌黎,论东亚双边自由贸易的迅速发展与我国的对策,《世界经济与政治论坛》,2002年第6期。

②刘昌黎,世界双边自由贸易迅速发展的原因、特点与我国的对策,《世界经济研究》,2005年第4期。

③乔林生,日本的东亚经济合作政策浅析,《日本学刊》,2003年第5期。

④张蕴岭,探求东亚的区域主义,《当代亚太》,2004年第12期。

⑤张蕴岭主编,《世界区域化的发展与模式》,世界知识出版社,2004年版。

---

\*载《亚太经济》2006年第1期

[①]刘昌黎.世界双边自由贸易迅速发展的原因特点与我国的对策.世界经济研究,2005(4)

[②]冯昭奎.呼唤东亚合作的春天.<http://www.cet.com.cn/20020422/GUOJI/200204221.htm>

[③]日本经济、产业和贸易省网站, <http://www.meti.go.jp>

[④]张祖国.日本积极推进FTA战略的若干问题.日本学刊,2004(3)

[⑤]张蕴岭.探求东亚的区域主义.当代亚太,2004(12)

[⑥]刘昌黎.世界双边自由贸易迅速发展的原因特点与我国的对策.世界经济研究,2005(4)

[⑦]陆建人.亚太地区双边自由贸易协定的发展.载张蕴岭主编《世界区域化的发展与模式》.世界知识出版社,2004:144

[⑧]张蕴岭主编.亚太区域合作的发展.世界知识出版社,2003:38

[⑨]Shujiro Urata. Proliferation of FTAs in East Asia, for the presentation at PECC Trade Forum to held in Jeju, Korea on May 23-24,2005.

[⑩]日本经济产业省主张推进合作的顺序是日本—新加坡—墨西哥—东盟—韩国—泰国、菲律宾—中国台湾—中国,外务省的看法是日本首先应该与韩国以及东盟缔结FTA,在此基础上在中长期与包括中国在内的其他东亚国家或地区签订FTA。日本经济研究中心发表的题为《扩大的自由贸易协定与日本的选择》的研究报告,提出了九种FTA方案,并认为日本—新加坡—韩国—东盟四国—中国这一方案最优。

[11]2002年11月14日,朱镕基总理在第六次“10+3”领导人会议上,正式提出建立中日韩自由贸易区的设想。在2003年10月7日举行的第七次“10+3”领导人会议上,国务院总理温家宝再次呼吁研究建立东亚自由贸易区的可行性。但日本一直对建立中日韩自由贸易区“持保留意见”,2003年7月1日日本内阁发表的2003年度《通产白皮书》指出,日本将先行与韩国、泰国、菲律宾和马来西亚等国分别协议FTA,而对日本、中国和韩国间的FTA则将从中长期角度来“检讨”。

[12]乔林生.日本的东亚经济合作政策浅析.日本学刊,2003(5)

[13]唐世平,周小兵.东盟—中国—日本的合作及东亚的未来.国际经济评论,2001(11—12)