

世纪之交国际双边自由贸易 谈判的动态与中国的对策

朱文晖

20 世纪后半期，在世界经济走向全球化的过程中，以自由贸易区、关税同盟等形式形成的区域经济集团化是其中一个重要的组成部分。20 世纪末期，随着北美自由贸易区的实施，以及欧元的诞生，北美和欧洲两大主要经济区域的经济集团化进展十分顺利。但是，20 世纪 90 年代后期，特别是 1999 年以后，新加坡、日本、美国、墨西哥等国家积极进行自由贸易协议(FTA)谈判，并在短时间内达成了美国与新加坡、墨西哥与欧盟、日本与新加坡等多项具有重大意义的双边自由贸易协议，从最大的经济体美国、发展中的经济体墨西哥、到亚洲的城市经济体新加坡，都将建构以自己为核心的双边自由贸易协议网络当作本国对外关系的重要组成部分，这在相当程度上为世界经济的区域集团化和一体化进程增加了不同的内涵。本文主要回顾近年来世界主要国家进行双边 FTA 谈判的进程及其原因，并探讨中国在这个方面的对策。

新加坡和日本推动双边 FTA 的进展

从 20 世纪 60 年代以后，以欧洲经济共同体为代表，区域经济集团化成为国际经济关系发展的一股潮流。但在相当长时间内，全世界经济增长最快、国际贸易和国际投资发展势头最猛的东亚地区并未加入这股潮流。直到 1989 年，亚太经济与合作组织成立以后，东亚地区才逐步形成了 APEC 这样一个松散而开放的区域经济一体化机制。从实践上看，不具备排他性、对其成员缺乏约束力的亚太经合组织与以 FTA 为代表的区域经济集团之间有本质的区别。不过，1999 年以后，形势出现了新的变化，东亚部分国家和地区加速谈判和签署具有排他性的双边自由贸易协议，已经成为一种潮流。在这个潮流当中，最积极者当属新加坡和日本。

与香港一样，新加坡本身是一个奉行自由贸易的城市经济体，但近年来它在签署双边自由贸易协议方面的进展很大。新加坡政府认为：“双边 FTAs 可以加速贸易自由化的趋势，强化多边贸易体系。作为不同成员国之间的强制性法律协议，通过降低出口货物的关税、简化海关手续、加速各种商业和专业服务的市场准入、令我国的商人更易于进入其他国家的市场、在这些国家获得更好的投资条件等，FTAs 会加强贸易流和投资流。它为我们的商业在全球范围内成长和扩张提供了一个框架，这反过来又可以给新加坡提供更多的就业机会。”¹

从 1999 年秋天开始，新加坡政府到目前已经完成了与大部分贸易伙伴的谈判。其行动的标志是 1999 年 9 月 11 日，新加坡总理和新西兰总理宣布启动双边的自由贸易谈判，2000 年 8 月 18 日，双方完成新西兰与新加坡更紧密经济伙伴关系安排的谈判，该协议于 2001 年 4 月 15 日生效。2000 年 10 月，新加坡启动与日本的谈判，2001 年 10 月，日本和新加坡的双边自由贸易谈判基本达成一致，2002 年 1 月双方签署协议，2002 年 11 月 30 日日本和新加坡经济伙伴关系安排正式生效。此外，

¹ 新加坡政府贸易工业部网站 (www.mti.gov.sg)

2003年1月1日，新加坡和欧洲自由贸易协议区（由瑞士、冰岛、列支敦士登、挪威四个国家构成）之间的双边 FTA 协议生效。2003年7月28日，新加坡与澳大利亚的 FTA 生效。新加坡在双边 FTA 方面的最大突破是美国。2003年5月6日，新加坡总理与美国总统布什在华盛顿宣布，双方已经达成美国与新加坡的 FTA，该协议在7月25日和8月1日分别被美国众议院和参议院批准，美国总统布什于8月3日正式签署了该法案。这是美国与东亚国家签署的第一个双边 FTA，新加坡政府称，该协议为一个世界级的协议，它不但超越了双方在世界贸易组织框架下的承诺，而且在知识产权保护、电子商务、ICT 服务、原产地原则和海关合作方面，还超越了北美自由贸易协议的内容。

目前，与新加坡正在进行的双边谈判有8个，包括墨西哥、加拿大、韩国、印度、约旦（以色列和约旦是最先与美国签署双边 FTA 的亚洲国家）、斯里兰卡，并通过“十加一”的机制，在东盟的框架内与中国进行谈判；此外，新加坡还于2002年10月在墨西哥参加 APEC 首脑会议时，启动了与智利和新西兰三国间的 FTA 谈判，由于牵涉环太平洋三大洲的三个国家，故称为“环太平洋三国（Pacific 3）”，目标是2004年11月 APEC 领导人在智利开会时完成谈判。而且其中98-99%的承诺将会是三向的，目的是在共同遵守一定秩序的前提下，宽松地吸纳更多自由贸易或开放经济体加入他们的行列。笔者预计，新加坡与墨西哥和加拿大的谈判将会很快完成，如果新加坡同北美自由贸易区的美、加、墨三国同时签署双边协议，将意味着新加坡实质上进入了北美自由贸易区。从全球范围看，新加坡是最积极进行双边自由贸易谈判的国家，也是取得成就最大的国家之一。

表一：新加坡签署的双边 FTAs

	美国	新西兰	日本	欧洲自由贸易区 (EFTA)*	澳大利亚
启动	2000年 11月	1999年 9月11日	1999年 12月8日	2000年 12月12日	
开始	2000年 12月4日		2001年 1月31日	2001年 5月4日	2000年 11月15日
进展情况		6轮谈判	4轮谈判	3轮谈判	10轮谈判
完成	2003年 1月16日	2000年 8月18日	2001年 10月	2001年 11月8日	2002年 11月
签订	2003年 5月6日	2000年 11月14日	2002年 1月13日	2002年 6月26日	2003年 2月17日
生效	2004年 1月	2001年 1月1日	2002年 11月30日	2003年 1月1日	2003年 7月8日

*EFTA(European Free Trade Association)包括: 瑞士, 冰岛, 列支敦士登和挪威。

资料来源：根据新加坡政府贸易工业部网站(www.mti.gov.sg)资料整理。

表二：新加坡正进行 FTA 谈判的国家

	墨西哥	加拿大	东盟+中国	韩国	印度	约旦	斯里兰卡	环太平洋三国*
启动	1999年 12月	2001年 10月21日	2001年 11月	2002年 11月14日	2002年 4月8日	2003年6 月23日	2003年 8月29日	2002年 10月
开始谈判	2000年 7月	2002年 1月21日		2003年 3月5日	2003年 5月27日		2004年 中旬或更 早	2003年 月24-26 日
进展情况	完成6轮 谈判	完成6轮 谈判	2002年11月 4日签订了框 架协议, 是 ACFTA*谈判 的基础	联合研究 小组已于 2003年10 月7日分 别向两国 政府递交 了报告。两 国同意于 2004年初 正式启动 谈判, 并在	2003年3月 完成了联合 研究报告, 建 议在12-18 个月内完成 FTA谈判, 并 签订协议。正 式谈判已进 行了五轮。	将开始做 联合研究 工作	已开过两 次准备会 议	第二轮 谈判将 于2003 年11月 24日那 星期在 智利举 行

				一年内完成。				
预计完成		2003 年内	从 2002 年开始 10 年内完成	2005 年				2004 年 11 月
备注		截至 2004 年 2 月底，谈判虽已取得相当进展，但双方均未宣布完成						

* ACFTA: ASEAN-China FTA

* 环太平洋三国包括：新加坡、智利和新西兰。

资料来源：根据新加坡政府贸易工业部网站（www.mti.gov.sg）资料整理。

另外，东亚最发达的国家日本在这个方面也比较积极，在与新加坡达成双边 FTA 的同时²，日本的目光也瞄准了北美。2002 年 10 月，日本和墨西哥的领导人表示，双方同意启动日本和墨西哥经济伙伴关系安排的谈判，并表示希望在一年左右的时间范围内达成正式协议。2002 年 11 月 18-19 日，双方的第一轮谈判在东京举行，之后又进行了 11 轮，2003 年 10 月，双方政府表示谈判会继续。2002 年 11 月 5 日，日本与东盟 10 国的“十加一”峰会上，也达成了 10 年形成经济伙伴关系的意向；后于 2003 年 3 月成立了由日本和东盟政府官员组成的委员会，并于 2003 年 10 月签订了实现经济伙伴关系的框架协议。日本还同步启动了日本与泰国、日本与菲律宾和日本与马来西亚的双边谈判。2002 年 7 月，日本和韩国成立了由政府官员、企业家和学者组成的共同研究小组，希望在两年内完成这方面的研究报告。2003 年 6 月，同意尽快开始 FTA 谈判；11 月确定本年度启动谈判，并预计在 2005 年完成。此外，日本政府的东亚研究小组在 2002 年 11 月 4 日提出了成立东亚自由贸易区（“十加三”）的研究报告。

² 当时日本也启动了与韩国的谈判，不过未能取得成功。

表三：日本正在进行 FTA 谈判的国家

	墨西哥	东盟 10+1	泰国	菲律宾	马来西亚	韩国	东盟 10+3
启动	2002 年 10 月 (预计约一年完成)	2002 年 11 月 5 日	2002 年	2002 年	2003 年	2002 年 3 月	2002 年 11 月
开始谈判	2002 年 11 月					2003 年	
进展情况	已完成 11 轮谈判, 2003 年谈判遇到了阻力, 如: 日对墨农产品出口有保留。2004 年 1 月在日本继续谈判, 3 月底将知道是否签订 FTA。	2003 年 3 月成立了政府官员组成的委员会, 2003 年 10 月签订了实现经济伙伴关系的框架协议。	双方工作组完成了工作 (5 次会议), 并召开了 3 次工作组会议。	双方工作组完成了工作 (5 次会议), 并进行了第 1 次协调小组会议。	双方工作组完成了工作 (2 次会议), 并召开了第 1 次联合研究组会议。		
预计完成		10 年内				2005 年	

资料来源：日本经济、产业和贸易省网站 <http://www.meti.go.jp>。

日本和新加坡等东亚国家对待双边 FTA 的态度，为何在 1999 年底发生如此重大的转折呢？笔者认为，其原因主要包括以下三方面因素。

第一，20 世纪 90 年代以后，世界经济在走向全球化的同时，区域经济集团化的趋势越演越烈，东亚国家在美欧市场上受到的排他性压力越来越大。这个趋势主要由欧洲经济共同体的扩大和深化为欧盟、以及美加自由贸易区纳入墨西哥而发展成为北美自由贸易区引领。2002 年，由美国、加拿大和墨西哥组成的北美自由贸易区人口为 4.11 亿，GDP 为 11.1 万亿美元；由 15 个欧洲国家组成的欧盟人口为 3.76 亿，GDP 为 7.8 万亿美元。全世界最发达的国家、规模最大的市场已经被区域经济集团化的范围涵盖。东亚国家长期实行出口导向战略，其出口商品多以美国和欧洲为主要市场，这两大区域贸易集团的日益

深化，对东亚地区未来的出口形成了强大的贸易替代效应。根据日本经济、产业和贸易省的研究，墨西哥加入北美自由贸易，引起日本对墨西哥的出口减少，导致日本的国内生产减少了 6 千亿日元，损失了 3 万个工作岗位³。同样，从 80 年代晚期后中国一直是美国最大的纺织品和服装产品进口来源地，但在墨西哥加入北美自由贸易协议三年后的 1997 年，它已经取代中国成为美国最大的纺织品和服装进口来源地⁴。而在中国加入 WTO 谈判中，最迟完成与中国谈判、在例外条款中保留最多不公平条款的国家，也正是从北美自由贸易协议中得到好处最多的墨西哥⁵。在这种情况下，如果不能有效地渗透到这些自由贸易区内，东亚国家的出口将失去长期增长的保证。

第二，1997-1998 年东亚金融危机发生后，东亚经济的增长方式发生重大改变，各国内部的经济和彼此之间的经济关系都在进行新的调整。东南亚地区本身已经存在一个自由贸易机制 --- 东盟。这个 1967 年成立的组织，已经从最初的新加坡、马来西亚、印度尼西亚、菲律宾和泰国五个国家，发展到包含文莱、越南、老挝、柬埔寨、缅甸在内的 10 个国家。东盟本来是一个政治组织，到 80 年代以后日益发展成为一个经济组织。东盟原来制定了一个从 2003 年到 2010 年分国家、分阶段实现自由贸易的构想，各成员国也希望模仿欧洲“用一个声音说话”的做法来强化自己的地位。但是，东南亚金融危机的爆发，不但破坏了印度尼西亚等地的内部经济，还大大打乱了该地区经济一体化的进程，在这种情况下，传统上以东南亚为腹地的新加坡认识到，东南亚已经告别了过去长达 30 年的高速增长阶段，新加坡未来的发展必须超越东南亚。因此，新加坡政府摆脱了东南亚自由贸易区的框架，迅速启动了与主要发达国家和

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

⁴ 朱文晖著《中国出口增长奇迹》，经济科学出版社，北京，1998 年，

⁵ 见中国加入 WTO 议定书第 117 页，附件七 - WTO 成员的保留。在中国入世的议定书中，共有七个国家对中国进口产品有保留条款。其中阿根廷、欧盟、匈牙利、波兰、斯洛伐克、土耳其六个国家分别只涉及 1-3 类产品，而且是有限度的保留，即它们会在过渡期内逐步放宽这些保留条件；但墨西哥政府对中国进口商品的保留项目多达 20 类，涵盖的范围最广，远远超过其他六国的总和，而且保留条件最为苛刻，要到 2006 年的最后期限才取消。

具有战略优势的国家间的双边 FTA 谈判，并在三年时间内就形成了一个全新的双边 FTA 网络，为新加坡的对外关系增添了新的战略性内容。

同样，泡沫经济破灭后经历 10 年停滞不前的日本，看到自己产品在美国和欧洲市场的占有率在节节下降，也认识到自己的竞争力在不断下滑，因而做出决策，希望通过加速形成与新加坡、东南亚和墨西哥的双边自由贸易安排，来扭转自己在全球国际贸易中的不利地位。

第三，日本和新加坡自世纪之交展开的对外贸易谈判进程中，全球最大的新兴市场中国并不在重点谈判之列。实际上，2002 年，中国已经超过美国成为日本的最大进口来源地，同样，中国和新加坡的贸易和投资关系也在新加坡的对外关系中扮演极为重要的角色。但是，两国在积极与其他国家进行双边贸易谈判时，都有意识地把与中国的谈判纳入到“十加一”和“十加三”的多边框架下进行，避免与中国直接接触。因为中国在这个时期里经济的崛起，特别是在东亚金融危机中显现出来的责任感和强大的经济实力，改变了日本在东亚地区经济中原来的领导地位，也影响了新加坡与其东南亚经济腹地的关系。日新之间签署双边 FTA，以及分别加速与区外国家签署 FTA，同时又回避与中国进行双边谈判，可以看作是它们平衡中国经济在东亚地区影响力的一种战略转折，这也从侧面反映出日、新两国对中国经济发展及其在区内影响力上升和领导能力强化的担忧。

美国推动双边 FTA 的进展

作为全世界最大的经济体和最开放的市场，长期以来，美国以自由贸易的倡导者自居，并不重视具有排他性质的 FTA。美国在这方面的首次尝试，是 1985 年与具有特殊关系的以色列签署了双边 FTA，由于以色列无论在国际贸易还是在地区经济发展方面，都不具影响力，美国的这次行动并未引起国际社会

的关注。1986年，美国启动美加 FTA 谈判，并于 1988 年签署了美加 FTA。在此基础上，1993 年美国、加拿大和墨西哥三国共同签署了北美自由贸易协议（NAFTA），该协议于 1994 年 1 月 1 日生效，形成了一个涵盖 4.11 亿人口、11.1 万亿美元的区域经济集团。1994 年 12 月，在迈阿密召开的美洲国家首脑会议上，美国又提出了在 2005 年建立包括整个西半球在内的美洲自由贸易区（FTAA - Free Trade Area of the Americas）的设想。但在此后相当长一段时间内，在克林顿政府两个任期内，美国建构区域 FTA 的步伐明显放慢。在此期间，美国只是在 1996 年将与以色列签署的双边 FTA 扩展到巴勒斯坦地区（与当时克林顿政府积极推动巴以和解有关）。2000 年 10 月 24 日，美国又与约旦签署了 FTA。

进入 21 世纪以来，特别是布什上台以后，美国对双边 FTA 谈判的态度有了重大改变，并迅速在南美洲经济自由化程度最高的智利和亚洲的新加坡取得了突破。2000 年 11 月，美国启动了与智利的自由贸易谈判，经过 14 轮谈判之后，双方在 2002 年 12 月达成了协议，是美国与南美洲国家的第一个自由贸易协议。该协议于 2003 年 6 月 6 日由两国正式签订，经美国众、参两院批准后，8 月 3 日经总统签署成为正式法律。该协议内容主要包括：超过 85% 的美国消费品和工业品立即实施零关税，剩余产品在 4 年内取消关税；75% 的农产品于 4 年内享受零关税，所有关税及配额在 12 年内全部取消；10 年后所有非农业品实施零关税及无配额限制。美国与智利的谈判有一个特殊的背景，即在建构北美自由贸易协议之初，智利曾经参与谈判，后来因种种原因退出，但智利陆续完成了与墨西哥和加拿大的谈判，美国是北美自由贸易区三国中最后完成与智利谈判者，这也意味着智利实质上已加入北美自由贸易协议了。

完成与智利的谈判后，美国开始加速美洲自由贸易区的建设。其突破口是中美洲自由贸易区（CAFTA），它包括哥斯达黎加、萨尔瓦多、危地马拉、洪都拉斯和尼加拉瓜五个国家。美国与 CAFTA 谈判启动的时间是 2003 年 1 月 8 日，6 国经过 9 轮

谈判后，于当年的 12 月 17 日准时完成了协议的谈判工作，这是美国双边自由贸易谈判中时间最短的，也意味着美国可能对中美洲做出重大让步，具体协议草案会于 2004 年 1 月对外公布。同时，美国还宣布 2004 年会将多米尼加纳入此协议，并公开表示继玻利维亚、厄瓜多尔后，与巴拿马、哥伦比亚和秘鲁三个国家展开双边 FTA 谈判的愿望。

美国与智利的 FTA 谈判及审批的过程是与新加坡同时进行的（由于新加坡正在加速与加拿大和墨西哥的谈判，预计也能很快取得突破，届时新加坡将与智利一样，实质上进入北美自由贸易协议）。在亚太地区，除了新加坡外，美国推动自由贸易协议的另一个重点是澳大利亚。该谈判于 2002 年 11 月 13 日启动，预计在 2004 年内完成。

另外，美国 FTA 谈判还扩展到了海湾的阿拉伯国家，与巴林的 FTA 协议谈判于 2003 年 8 月 4 日启动。

此外 2002 年以后美国启动了与非洲部分国家的 FTA 谈判，首先进行的是美国与摩洛哥的双边 FTA 谈判。摩洛哥属于阿拉伯国家，位于欧洲、非洲和中东的交汇处，是个新兴的市场。目前，美国产品进入摩洛哥面对平均超过 20% 的关税。美国认为，与摩洛哥签订 FTA，能够加强美国在摩洛哥、以至北非和西非地区的贸易和投资，同时，该协议能够在整个区域内宣传和加强美国的价值观念。美国与摩洛哥的 FTA 谈判原计划在 2003 年底完成，最后于 2004 年 3 月 2 日双方贸易代表完成谈判，达成协议，并发表了联合声明。双方政府随即会各自在国内履行必要的议会和法律手续，从而使 FTA 协议能够正式签署。这是美国继约旦后，与第二个穆斯林国家的 FTA。

在非洲南部地区，美国也有所行动。2002 年 8 月 6 日，布什政府修订了“非洲增长与机遇法案”(African Growth and Opportunity Act (AGOA)，修正后的法案被称为 AGOA II)⁶。根据该法案，美国于 2002 年 11 月 4 日启动了南部非洲关税同盟 SACU (包括博茨瓦纳、莱索托、纳米比亚、南非和斯威士兰)

⁶ 该法案于 2000 年 5 月 18 日通过 (被称为 AGOA I)，有 38 个非洲国家可以享受 AGOA 法案。

的 FTA 谈判，目标是在 2004 年内完成谈判。美国政府贸易谈判代表指出，SACU 五国是美国在散哈拉沙漠以南地区最大的出口市场。由于欧盟与南部非洲有类似自由贸易协议的框架，美国商人在南非的竞争处于不利地位，这将是美国与散哈拉沙漠以南地区签订的第一个自由贸易协议，它能够平衡上述不足，加强美国与南部非洲各国的合作；而且，这表明了美国“非洲机遇与增长法案”的成功。

表四：美国签署的 FTAs

	以色列	NAFTA	约旦	新加坡	智利
启动				2000 年 11 月	2000 年 11 月 29 日
开始					2000 年 12 月 6 日
进展 情况					共举行了 14 轮谈判
完成					2002 年 12 月
协议签订		1993 年	2000 年 10 月 24 日	2003 年 5 月 6 日	2003 年 6 月 6 日
生效	1985 年	1994 年 1 月 1 日	2001 年	2004 年 1 月	2004 年 1 月

资料来源：根据美国贸易谈判代表办公室的资料整理。

表五：美国正进行 FTA 谈判的国家

	摩洛哥	中美洲五国 (CAFTA)	澳大利亚	南部非洲 关税同盟 (SACU)	巴林	FTAA
启动	2002 年 4 月 23 日	2003 年 1 月 8 日	2002 年 11 月 13 日	2002 年 11 月 4 日	2003 年 8 月 4 日	1994 年 12 月
开始	2003 年 1 月 21 日	2003 年 1 月 27 日	2003 年 3 月 17 日	2003 年 6 月 2 日	2004 年 1 月	
进展 情况		经过 9 论谈 判，已完成。	2003 年举行 了 5 轮谈判	4 - 6 周举行 一轮谈判		

		协议的文字 草案将于 2004 年 1 月 公布				
预计 完成	2003 年底	2003 年 12 月 17 日完成谈 判	2004 年内	2004 年内		2005 年
备注	2004 年 3 月	已经完成谈 判	2004 年 2 月 8 日			

资料来源：根据美国贸易谈判代表办公室的资料整理。

上述进程表明，2000 年底开始，美国对双边 FTA 的态度发生了明显变化。在美国启动与智利和新加坡谈判期间，克林顿政府还没有将权力移交给下任总统（由于计票的误差，当时还不清楚到底是布什还是戈尔当选），因此，美国对双边 FTA 态度的转变主要不是共和党上台引起的。但在布什上台以后，特别是“9.11”事件后，双边 FTA 又成为美国共和党政府处理国际关系的一种政治手段，美国推动双边 FTA 的进程大大加快。在这个过程中，以下几个方面值得重视。

第一，美国希望强化与不同国家和地区的双边 FTA，在战略上与欧盟进行竞争。欧元的出台，意味着欧洲的经济和政治整合步入了一个新阶段，欧盟日益成为一个经济和政治的实体。随着欧盟的东扩，欧盟在国际经济和政治事务中的发言权肯定越来越大。在这个背景下，单靠美国一个国家的能力来与欧洲抗衡，从长期看有一定难度。而且，北美自由贸易区始终只能是一个单纯的自由贸易协议，现在看来，在美国和加拿大、墨西哥之间，基本不存在经济和货币同盟的可能性，更不可能走上政治整合的道路。因此，从区域经济集团化的角度看，美国必然要超越北美自由贸易区的框架，将自由贸易协议延伸到亚洲、大洋洲、非洲和美洲的其他地区，逐步建构一个以美国为核心的经济集团，或者通过多个双边 FTA 安排来有效扩大自己的影响。而且，在建构这种新型区域经济集团的同时，必然要考虑对方与美国战略利益的相关性，以取得潜在的战略均势（例如，美国国会就曾经出台过美国与英国建立双边 FTA 及其对欧

盟的冲击的研究报告)。

第二，美国在选择双边 FTA 的对象时，并不是主要从经济角度考虑，而有相当成分的政治因素，政治方面的因素在“9.11”事件后的比重甚至越来越大。例如，在选择与摩洛哥进行谈判时，美国方面明确表示，摩洛哥是美国可靠的盟友，“9.11”事件发生后，摩洛哥是第一个站出来谴责恐怖主义分子的非洲国家，而且它一直就是与美国站在同一阵线的。该谈判的目的之一就是加强了与摩洛哥的友好关系。也因此，为了达到政治的目的，美国可以在进行双边 FTA 谈判时，给对方足够的让步。例如，中美洲自由贸易区的谈判，双方用了不到一年时间就完成了，比与美洲最开放的智利和全世界最开放的新加坡两国的谈判时间都短，这极可能意味着美国会作出大幅度让步。同样，由于“9.11”事件后美国和澳大利亚的战略关系日益密切，美国和澳大利亚之间的 FTA 谈判虽然理论上障碍很大（特别是涉及到农产品），但进程应该很快。又如，2003 年 8 月 4 日，美国又启动了与海湾小国巴林的谈判，其原因就是巴林具有重要的战略地位。因此，从趋势上看，美国在未来一段时间推动双边 FTA 谈判的进程还会加速，以双边 FTA 来达到其政治和战略目标的成分可能进一步增加⁷，双边 FTA 网络将成为美国对外政治和经济关系的一个重要方面。

墨西哥推动双边 FTA 的进展

虽然近年来新加坡和美国在积极地推动双边 FTA，但从全球范围看，在这个领域，行动最早、成就最大的国家应该是墨西哥。从 1992 年与智利签署第一个双边 FTA 开始，接着是墨西哥成为北美自由贸易区的一员。如表六所示，到 2001 年墨西哥已经签署了 11 个 FTAs，其 FTA 的伙伴涵盖美洲、欧洲和亚洲三大洲的 32 个国家。在这些协议中，最重要的是 1994 年 4 月 1 日生效的北美自由贸易协议和 2000 年 1 月 1 日生效的欧盟 15

⁷ 例如，在伊拉克战争期间，美国总统布什曾经提出过建立美国与中东的自由贸易区的设想。

国与墨西哥的自由贸易协议。目前，墨西哥正在与世界第二经济大国日本进行双边 FTA 的谈判，一旦谈判成功，墨西哥将成为唯一一个与世界上三大主要经济体都有 FTA 关系的国家。

过去 10 年来，各种 FTA 对墨西哥经济的好处非常大。根据墨西哥经济部长 2002 年的统计⁸，在双边 FTA 生效之后，墨西哥与智利的双边贸易增加了 702%，与玻利维亚增加了 22%，与哥伦比亚增加了 103%，与哥斯达黎加增加了 566%，与委内瑞拉增加了 130%，与尼加拉瓜增加了 78%。在墨西哥与欧盟 FTA 生效的头 18 个月，墨西哥与欧盟的双边贸易增加了 28.6%。在这些协议中，对墨西哥好处最大的是北美自由贸易协议。通过该协议，墨西哥巩固了其作为美国第二大贸易伙伴的地位。2001 年，美墨双边贸易超过 2450 亿美元，比签署协议前的 1993 年增长了 188%，美墨之间的贸易增长率超过美国与其他主要贸易伙伴的双边贸易增长率（包括中国、德国、韩国和英国），在美国的进口中，来自墨西哥产品的增长速度是其平均水平的两倍。因此，墨西哥产品在美国进口市场中的比重，从 1993 年的 6.8% 上升到 2002 年的 12%。墨西哥与加拿大之间的贸易额，则从 1993 年的 40 亿美元增加到 2001 年的 120 亿美元。由于墨西哥在北美自由贸易区的战略地位，墨西哥成为全球对外商直接投资最有吸引力的国家之一。1994 年以后，墨西哥平均每年吸引的外商直接投资为 140 亿美元，是此前六年年均水平的三倍。墨西哥经济部长指出，在 10 年前，根本不可能预计到墨西哥会成为世界第七大贸易体和拉丁美洲第一大贸易国。2001 年，墨西哥占了拉丁美洲出口的 46% 和进口的 47%。他认为，正是依靠这些 FTAs，墨西哥才能在石油价格下跌、国际资本流动放慢、全球经济衰退等不利环境中保持增长的势头。

⁸ <http://usinfo.state.gov/journals/ites/1002/ijee/ftaa-derbez.htm>

表六：墨西哥签署的 FTAs

国 家	实施时间	关税自由化进程
智利	1993 年	10 年，于 2004 年完成
NAFTA	1994 年	15 年
哥伦比亚及委内瑞拉	1995 年	10 年
玻利维亚	1995 年	10 年
哥斯达黎加	1995 年	10 年
尼加拉瓜	1998 年	10 年
乌拉圭	1999 年	
欧盟	2000 年	10 年
以色列	2000 年	
欧洲自由贸易区 (EFTA)	2001 年	10 年
中北美洲三国市场 (危地马拉、洪都拉斯、萨尔瓦多)	2001 年	12 年

资料来源：<http://egade.sistema.itesm.mx/investigacion/documentos/网站>，及墨西哥经济部网站 <http://www.economia-snci.gob.mx>。

表七：墨西哥签署的其他经济互补性协议

国 家	实施时间	内 容
阿根廷	1998 年	在拉丁美洲自由贸易协议 (LAFTA) 原则下对部分受保护产业的补偿协议
秘鲁	2000 年	在涉及到北美自由贸易协议部分领域时，逐个产业进行自由化
乌拉圭	1999 年	逐个产业自由化，以及原产地原则、标准和贸易争端解决机制
巴西	2000 年	补偿协议，汽车产品、光学材料的部分领域自由化，以及原产地原则、标准和贸易争端解决机制

资料来源：<http://egade.sistema.itesm.mx/investigacion/documentos/网站>。

目前，墨西哥正在进行的 FTA 谈判包括美洲自由贸易区 FTAA，南方共同市场 (Mercosur) 成员国 (巴西、阿根廷、巴拉圭和乌拉圭)，欧盟新成员及与日本的谈判。因此，从全球范围看，墨西哥是从 FTA 中获得好处最大的国家。墨西哥也十分了解 FTA 的战略意义和谈判策略。在谈判过程中，对于有求于

它的国家（如欧盟、日本等），墨西哥一般采取较高的标准（正如其在与中国进行入世双边谈判时的苛刻态度一样）；对实力较弱、墨西哥控制力较强的部分拉丁美洲国家，则采取较宽松的做法。照这个趋势发展下去，墨西哥应该在短时间内可以与自己希望的所有国家签署 FTA，形成一个以自己为中心的 FTA 网络。

中国进行双边 FTA 谈判的对策探讨

改革开放的 25 年，也是中国与世界经济接轨的 25 年，在这个期间，中国是经济全球化的最大受惠者之一。1980-2002 年，中国是全球进出口贸易地位崛起最快的国家，中国经济融入世界的一个重大标志，是经过 10 多年的艰苦谈判后，2001 年 11 月中国正式加入世界贸易组织，这表明中国已经融入全球多边贸易体制。而中国入世近两年来的表现，更加证明了中国产品的竞争力和中国市场的吸引力。近期来国际经济界讨论中国成为“世界工厂”的前景、讨论中国“输出通货紧缩”，以至于重估人民币汇率等，都是在这个背景下发生的。在这个过程中，我们已经逐步看到了从墨西哥到日本等不同国家对中国经济崛起和中国产品出口的戒心。也正是在这个历史的巧合之下，在世纪之交国际双边 FTA 谈判日益成为一种新的趋势。从客观后果上看，很可能是中国刚刚加入了 WTO 的多边贸易体制，却又被过去三年来不同国家积极签署的双边 FTA 体制排除在外⁹。

当然，在 2001 年底之前，中国对外贸易谈判的重点是早日加入 WTO，无论国内外条件都不允许中国将精力转向区域性 FTA、特别是双边 FTA 谈判。在成功加入 WTO 后，中国随即启动了与东盟国家的“10+1”进程和内地与香港之间“更紧密经贸关系安排（CEPA）”的磋商。2003 年 6 月 30 日，内地与香港的 CEPA 正式签署，内地与澳门之间的 CEPA 也于 10 月签署。但从

⁹ 世界贸易组织 2003 年最新出版的《世界贸易报告》，也花了相当大的篇幅讨论 FTA 的发展及其与 WTO 多边贸易体制的关系。

中国取得的成果看，内地与香港和澳门的 CEPA 是“一国两制”框架下一国内部的事务，中国与东盟的“10+1”才刚刚进入谈判阶段，离达成协议差距甚远。而且，东盟将与中国的自由贸易协议摆在其与日本、美国、印度的自由贸易协议同样的位置，中国并未能形成相对的战略优势。应当说，本文所描述的双边 FTA 进程出自各国本身的政治、经济发展的需要和国际战略的考虑，在这个过程中，初期中国是被不自觉地排除在外的。随着中国外贸地位的进一步上升，中国又很可能成为其他国家建构 FTA 时的防御性因素。从过去三年的经验看，未来一段时间内各国间 FTA 谈判的进程应该会进一步加速。如果不采取积极的态度，长期看来，中国目前在这个方面的战略劣势会进一步恶化。从这个意义上讲，中国在 FTA 谈判的战略选择值得我们高度重视。

第一，从谈判对象上看，由于中国可以选择的对象有限，中国应该在有限的谈判对象中尽快取得突破。由于中国加入 WTO 以后还需要一段时间来调整 and 适应，也由于地理、经济和政治等多方面的原因，短期内中国既不可能加入世界任何主流的 FTA，也不可能与主要的经济大国签署 FTA。因此，中国近期 FTA 谈判的对象，只能局限于东盟、以色列、澳大利亚、新西兰、智利、以至中亚和非洲的部分国家¹⁰。在与澳大利亚的合作方面，中国已经迈出了一步。2003 年 10 月 24 日温家宝总理访问澳大利亚时，与其贸易部长联合签署了中澳经贸合作的框架协议，这是中澳关系史上的一个重要里程碑。双方政府同意共同推动两国的贸易和投资合作，并承诺于 2005 年内共同完成对 FTA 的可行性研究。在与东盟的谈判中，由于东盟涉及到 10 个国家，中国应该仿效日本的做法，采取“10+1”和双边谈判同步推进的策略。中国可以选择泰国和马来西亚等国作为突破口，尽快

¹⁰ 韩国也可能是一个潜在的对象。从中国的角度来看，中韩之间的经济互补性极强，而且韩国长期对中国享有贸易顺差，韩国应该是中国进行双边自由贸易协议谈判的主要对象，但韩国方面的积极性不高。韩国的一位外交官认为，韩国在农产品和劳动密集产品方面的贸易保护主义比较强。当然，韩国又非常看重中国市场增长的潜力。例如，韩国上任的金大中政府专门在仁川机场和济州岛开辟自由贸易特区，吸引中国的货物和游客。如果中国能够以进一步开放自己的市场换取中韩自由贸易协议，将是中国在这个方面的一个重大突破。

取得突破。在某种意义上，在特定的历史阶段，中泰等国之间双边谈判的重要性甚至可能高于“10+1”的整体谈判。而从总体上看，中国必须尽快将注意力转移到建构双边 FTA 关系上来¹¹。

第二，从谈判策略上看，中国必须从政经结合的综合战略角度考虑，以主动让步尽快达成协议。上述可能谈判对象的经济竞争力，基本都不如中国。因此，中国在谈判策略上，可以学习美国的经验，采取早让步、早成功、早受益的务实做法。例如，2003年6月18日，中国和泰国签署了《中华人民共和国政府与泰国政府关于在中国——东盟全面经济合作框架协议“早期收获”方案下加速取消关税的协议》。根据该协议，中泰两国的水果和蔬菜贸易共涉及188项产品的进出口关税税率，从2003年10月1日起，从原来的25%-30%降低到零。此项安排向所有东盟成员开放，欢迎并鼓励其他东盟成员参加。这次谈判的实质，就是中国以开放部分市场的务实行动，来表明自己的积极态度，以取得谈判的整体主动权。以中国庞大的进口市场和每年巨大的进口增量，在采取务实的策略后，中国应该具有一定的谈判能力，并能够通过先行与前述 FTA 者的示范效应推动其他国家的谈判。

第三，充分发挥香港和澳门的作用¹²。香港和澳门是自由贸易港，完全可以仿照新加坡的模式，加速它们与不同国家和地区经济集团的双边 FTA 谈判。如果港澳的对外 FTA 谈判能够取得一定的进展（特别是香港与英国、加拿大等英联邦国家之间的贸易关系，澳门与葡萄牙等南欧国家和其他葡萄牙语系国家的贸易关系），就能够在战略上减缓中国内地目前的孤立地位。

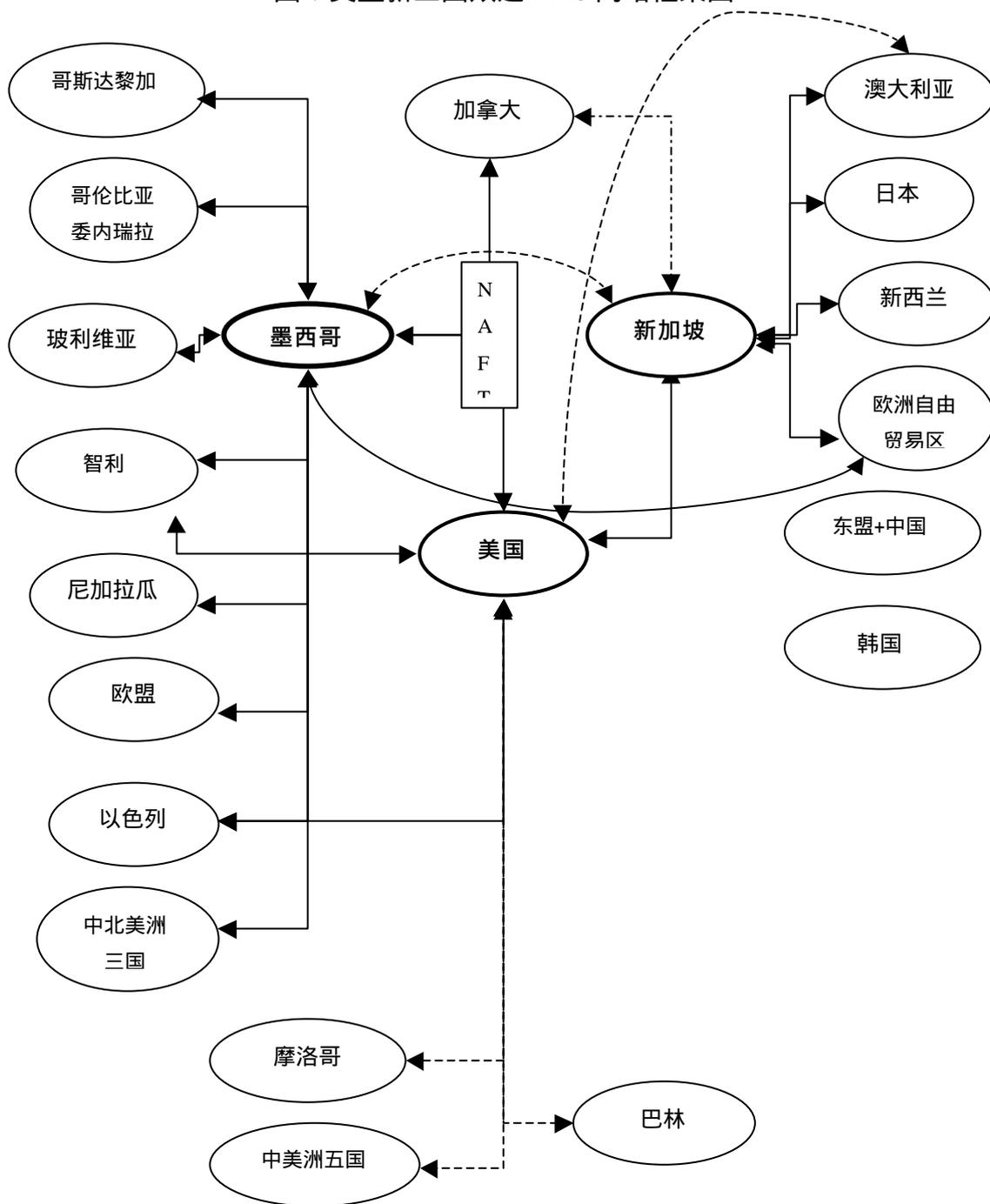
¹¹ 笔者2003年9月曾经与一位参与中国与东盟“10+1”谈判准备工作的学者探讨，总体感觉北京有关方面对双边 FTA 的重视程度明显不够，特别是不重视中国与亚洲以外地区的联系与磋商，中国在目前阶段的注意力还是集中在东亚地区的多边体制安排，特别是对建构“10+3”的自由贸易区有不切实际的幻想。

¹² 台湾的问题比较复杂。在内地与香港签署 CEPA 后，中国国台办有关官员呼吁在两岸之间也建立类似的安排。学者们倡议的“大中华经济圈”开始浮出水面，但这是一个棘手问题。从经济上看，两岸经济整合程度日深，两岸之间完全可以签署类似的协议。但是在台北，连两岸“三通”直航都成为问题，更不可能在这个方面取得突破。而从政治层面看，台湾和美国（特别是美国国会）的一些政客已经将自由贸易协议当成了新话题，他们倡议建立美台自由贸易协议（日本方面也有类似趋势），此举势必在两岸之间形成一轮新的外交攻防战。

因此，香港和澳门特区政府，应该采取更为进取的做法，积极地与不同的国家和地区展开 FTA 谈判，进而通过内地与香港和澳门的 CEPA 的作用，加速内地和这些国家的经贸关系。

综上所述，近年来的国际趋势表明，FTA 已经成为许多国家对外经贸政策的重要方面，签署双边 FTA 协议已经成为一个政治和经济的综合的战略问题。在这方面，刚刚加入 WTO 多边贸易体制的中国目前已经居于战略劣势，必须以新的思维，积极的姿态，以务实的策略，尽快取得突破。在这个过程中，中国在重视地区性的 FTA 的同时（如中国与东盟的“10+1”），更要借鉴美国、墨西哥、新加坡等国的做法，将精力尽快投入到建构以中国为中心的双边 FTA 网络当中来。

图：美墨新三国双边 FTAs 网络框架图



注：本图只以美国、墨西哥和新加坡为中心进行分析，没有分析其他国家（如智利和加拿大等）之间的 FTA 关系。

作者系香港理工大学中国商业中心研究员、综合开发研究院（中国·深圳）特聘主任研究员

《脑库快参》是综合开发研究院编印的一种内部参阅资料。

《脑库快参》的对象是社会精英和高品味的读者群：各级政府决策部门、大学和研究机构的学者及海内外各类企业和机构的高层管理者。

《脑库快参》以重大政策和重大现实经济问题的分析研究为主要内容，同时选登国内外最新重要经济动态和信息，发表富有价值和启发性的评论文章。

《脑库快参》注重思想性、启发性和政策性，努力做到思想敏锐、观点鲜明和理论超前，同时坚持文字上的生动活泼和流畅可读。

《脑库快参》将不定期编印，每期一个主题，每篇文章三、五千字甚至更长一些不等。

《脑库快参》以综合开发研究院研究人员所撰写和摘编的稿件为主，同时也广泛欢迎社会各界及学者积极参与。

地址：深圳市银湖路金湖一街 CDI 大厦

邮编：518029

电话：0755-82487878、82471317

传真：0755-82410997

网址：<http://www.cdi.com.cn>

联系人：郑宇劼 电邮：zyj@cdi.com.cn

责任编辑：张朝中 电邮：zhangchzh@cdi.com.cn