

DOI: 10.14015/j.cnki.1004-8049.2018.11.004

贺平、周倩茹：“身份悖论与印度自由贸易战略的困境”，《太平洋学报》，2018 年第 11 期，第 35-45 页。

HE Ping, ZHOU Qianru, “Identity Paradox and the Dilemma of India’s Free Trade Strategy”, *Pacific Journal*, Vol. 26, No. 11, 2018, pp.35-45.

身份悖论与印度自由贸易战略的困境

贺平¹ 周倩茹¹

(1. 复旦大学, 上海 200433)

摘要: 尽管印度的自由贸易协定数量众多且对象国多元化程度较高,但从货物贸易的关税减免率、服务贸易所涵盖的部门和领域、“新加坡议题”涉及范围等指标而言,其协议的水平普遍较低。这与印度在自由贸易战略上雄心勃勃的国家身份设定形成了鲜明的反差。“大国情结”、经济发展水平与产业结构、特殊利益集团牵制、在全球贸易规则制定上的“弱势地位”和“负面形象”是这一悖论产生的主要原因。印度的案例也为其他国家制定名实相符的自由贸易战略身份提供了诸多政策启示。

关键词: 印度; 自由贸易战略; 国家身份; 悖论

中图分类号: D83/87

文献标识码: A

文章编号: 1004-8049(2018)11-0035-11

在世人的一般印象中,印度是一个在自由贸易战略上相对谨慎、消极乃至落后的国家。一方面,尽管在多哈回合谈判等多边层次中,印度在多个谈判集团间转圜调处,积极为发展中国家代言,但整体上仍表现出防御性、反应性的特征。另一方面,在双边和诸边谈判中,印度的表现则更趋保守,已经签署的协议普遍质量较低,在关税减免率、服务贸易涵盖的部门和承诺开放度等诸多指标上难言先进。然而相对不为人所知的是,印度已经签署生效和正在谈判的

自由贸易协定(以下简称 FTA)^①数量在亚洲仅次于新加坡,排名第二。其 FTA 对象,除了南亚、东南亚等周边的发展中经济体之外,也不乏韩国、日本等发达国家,在现有谈判对象中出现了欧盟、澳大利亚等身影,甚至英国、美国等国也进入了后续谈判的政策视野。^②更为显著的是,在其政策文件和外交宣示中,印度频频提出高调的战略目标,强调要在世界贸易中占据“领导地位”,将自身定位于一个“自信而崛起的力量”。

收稿日期: 2018-10-13; 修订日期: 2018-11-23。

基金项目: 本文是国家社科基金青年项目“RCEP 与 TPP 背景下的中国亚太跨区域开放合作战略研究”(13CJ029)、教育部国别和区域研究课题“亚太区域合作的历史、现状与未来发展”的阶段性研究成果。

作者简介: 贺平(1979—),男,浙江绍兴人,复旦大学日本研究中心、金砖国家研究中心副教授,法学博士,主要研究方向:贸易政治学;周倩茹(1997—),女,四川自贡人,复旦大学国际关系与公共事务学院硕士研究生,主要研究方向:亚太区域经济合作。

① 印度所签署的贸易协定主要有特惠贸易安排(PTA)、自由贸易协定(FTA)、全面经济合作协议(CECA)、全面经济伙伴协议(CEPA)等。本文为叙述方便,如无特殊标注,统一以 FTA 指称上述各个类型的贸易协定。

② Emiko Fukase and Will Martin, “The Economic Potential of an India-US Free Trade Agreement”, *Journal of Economic Integration*, Vol. 31, No. 4, 2016, pp.774-816.

这一高调的自由贸易战略定位为何会与现实的政策表现之间产生巨大的落差?两者又为何长期并存?类似的悖论也出现在印度外交和国际谈判的整体风格上,地区安全需求、根深蒂固的传统思维和政治文化等因素成为重要的解释变量。^①但就区域和双边层次自由贸易战略的身份政治而言,相关的研究仍显匮乏,^②印度也由此成为一个颇为耐人寻味的案例。对其进行剖析,不但有助于加深对印度经贸战略的理解,也在身份政治的理论意义上对包括中国在内的其他国家不无启示。本文将首先梳理这一身份悖论在话语和行动等两个侧面的各自表现,分析其产生背离的主要成因,并进而基于印度的案例分析提出若干政策思考。

一、高调的自由贸易战略设定

印度在20世纪90年代开始加速经济自由化改革,在此之前几乎置身于FTA进程之外。尽管起步较晚,但其政策目标和进取姿态却雄心勃勃,在FTA的绝对数量、整体规模、地域范围上也颇具成绩。

首先,印度政府每五年制定一份《对外贸易政策》,不断提升自身在全球自由贸易战略中的身份定位(表1)。在2004—2009版的《对外贸易政策》中,曼莫汉·辛格政府就设定了要发展成为制造、贸易和服务的“全球轴心国”的目标。在辛格政府制定的2009—2014版《对外贸易政策》中,这一目标变身为世界贸易的全球参与者(Global Player),到2020年使印度在全球贸易中的份额翻番。在最新出台的《对外贸易政策2015—2020》中,莫迪政府提出的核心目标更进一步,到2020年要使印度成为世界贸易的“显著参与者”(Significant Participant),并在国际贸易话语体系中占据“领导地位”(a position of leadership),提升印度产品的市场份额和竞争力。到2019—2020年度,将印度的货物和服务出口从2013—2014年的4659亿美元增加至约9000亿美元,占世界出口份额的比例从2%上升到3%。^③在《印度对外贸易2015—2016年度

报告》中,莫迪政府自我评估认为,印度已经在全球占据了新的角色和地位,成为一支“自信而崛起的力量”,不再被动应对国际形势,而是在主动塑造乃至创建新的规则和体系。^④莫迪本人多次公开表示对印度在全球贸易和经济中所处地位的信心,将印度称为全球增长和稳定的“支柱”,并称印度所采取的促进对外贸易和出口的战略,将使其成为全球经济的“力量源泉”。^⑤

表1 印度对外贸易政策文件中设定的身份目标及定位

文件	身份目标及定位
《对外贸易政策2004—2009》	成为世界贸易的“主要参与者”,促进印度成为制造、贸易以及服务的“全球轴心”
《对外贸易政策2009—2014》	世界贸易的“全球参与者”
《对外贸易政策2015—2020》	世界贸易的“显著参与者”,占据“领导地位”
《印度对外贸易2015—2016年度报告》	在世界中占据新的角色和地位,成为“自信而崛起的力量”

资料来源:印度商工部。

从上述政府官方文件的表述中可以发现,印度在对外贸易中的身份设定以及自我评估一直居高不下,且不断跃升,从“参与者”进阶为“领导者”,甚至成为全球贸易的“轴心”,在目标数值上也更为具体,增幅显著。签订或升级FTA成为印度提升世界贸易份额和地位的重要手段。

① Amrita Narlika, “Peculiar Chauvinism or Strategic Calculation? Explaining the Negotiating Strategy of a Rising India”, *International Affairs*, Vol. 82, No.1, 2006, pp.59-76.

② 贺平:“日本自由贸易战略的新动向及其影响”,《国际问题研究》,2018年第6期。

③ “Foreign Trade Policy Statement (2015-2020)”, Ministry of Commerce and Industry of India, Apr. 1, 2015, <http://dgft.gov.in/exim/2000/FTPstatement2015.pdf>.

④ “Annual Report 2015-2016”, Ministry of Commerce and Industry of India, 2016, http://commerce.gov.in/writereaddata/uploadedfile/MOC_635986646213330230_annual_report_15_16_eng.pdf.

⑤ “India Can Become a Pillar of Global Growth and Stability: PM Modi”, *Hindustan Times*, Oct. 9, 2015, <https://www.hindustan-times.com/business/india-can-become-a-pillar-of-global-growth-and-stability-pm-modi/story-AAaVXW4aq2cJHmHmC3oc3L.html>.

其次,从 FTA 的发展速度和绝对数量来看,不能说印度在较低的起点、较短的时间内取得了长足的发展。根据亚洲开发银行的统计,截至 2018 年 5 月,印度已经签署生效以及正在谈判的 FTA 共有 29 个,^①而印度商工部的自我认定则数量更多,根据其统计,印度目前参与谈判的区域贸易协定(RTA)有 19 个,已经完成谈判的 FTA 有 19 个,其他相关的贸易谈判和协议有 23 个。^②

这一量的积累是在相对短的周期内完成的。从独立之后到 20 世纪 70 年代,印度主要实施“进口替代”战略,80 年代开始,采取“进口替代”与“出口导向”并重的战略,90 年代以后逐渐加大“出口导向”战略的力度,实施私有化、自由化、市场化和全球化改革,放宽外国商品和投资进入的限制,并探索进行区域和全球范围内的 FTA 谈判。1998 年,印度的 FTA 战略正式拉开帷幕,与斯里兰卡签署了第一个 FTA。自 2003 年世界贸易组织(以下简称 WTO)坎昆部长级会议之后,印度的 FTA 进程骤然加速,自由贸易协定的形式也呈现多样化发展。

再次,印度现有 FTA 伙伴国的地域范围、国家类型具有较大的广泛性。印度早期的 FTA 伙伴主要局限于南亚周边的发展中国家,如斯里兰卡、尼泊尔、阿富汗等。这些国家的经济规模与印度无法相提并论,双边贸易数额有限,在全球贸易舞台上也并不突出。这一状况在 2010 年前后出现了明显的变化。2010 年 1 月生效的印度—东盟 FTA 成为印度 FTA 战略中追求地域多元化的标志性转向。《对外贸易政策》等多份文件强调,为搭建印度参与全球贸易体系的框架,需要充分运行现有双边和区域贸易协定机制,并通过签订 FTA 等方式,扩大印度的市场规模、建立与全球各主要区域的贸易关系。为此,印度需要在积极维护现有贸易投资网络的基础上,进一步挖掘东北亚、中东、非洲、独联体国家等区域的市场潜力。2014 年之后,印度着力开展与伊朗等中亚国家、厄瓜多尔等拉美国家,以及格鲁吉亚等独联体国家的双边贸易协定可行性研究,扩大全球存在感,加速融入全球

贸易体系。例如,在制定拉丁美洲贸易发展计划时,印度强调要扩大已签署的印度—南方共同市场特惠贸易协定(PTA),尽快完成印度—智利扩大版 PTA 的谈判,并开启印度—秘鲁 FTA 的可行性联合研究。

二、相对滞后的自由贸易发展现状

如果仅从 FTA 的数量和范围来看,印度在自由贸易战略上的身份设定与现实状况似乎基本吻合。然而,对其发展现状仍需要一个冷静客观的评估。这一对 FTA 质量的评估主要涉及三个方面:FTA 中关于货物贸易的关税减免率,服务贸易所涵盖的部门和领域,以及 FTA 所涵盖的货物和服务之外的条款。^③

首先是 FTA 中关于货物贸易的关税减免率。一般认为,如果签署的 FTA 在 10 年内(任一或者所有的 FTA 缔结成员)至少削减 85% 的关税,则这一 FTA 可被认为是与世界贸易组织相符的,否则为“部分符合”。其次,服务贸易自由化的标准主要考察该 FTA 所涵盖的在服务贸易总协定(GATS)中的服务部门。涵盖了五个关键服务部门(商业和专业化服务、通信服务、金融服务、交通服务以及劳工流动)的 FTA 被认为是“全面的 FTA”(comprehensive),涵盖范围少于五个关键部门的 FTA 被归类为“部分的 FTA”(partial)。选择这五个部门作为衡量标准是因为它们既是创造服务贸易价值的主要部门,同时也往往是对境外资本和服务供应商进

① “Free Trade Agreements by Country”, Asian Development Bank, 2018, <https://aric.adb.org/fta-country>.

② “Trade Agreement”, Ministry of Commerce and Industry of India, 2018, <https://commerce.gov.in/InnerContent.aspx?Type=InternationalTrademenu&Id=32>.

③ Michael G. Plummer, “Best Practice in Regional Trade Agreements: An Application to Asia”, *World Economy*, Vol.30, No.12, 2007, pp. 1771 - 1796; Ganeshan Wignaraja and Dorothea Lazaro, “North-South vs. South-South Asian FTAs: Trends, Compatibilities, And Ways Forward”, UNU-CRIS, 2010, <http://cris.unu.edu/sites/cris.unu.edu/files/W-2010-3.pdf>; Ganeshan Wignaraja, “Deep Integration in Free Trade Agreements in China and India”, VOX, Jul. 4, 2012, <https://voxeu.org/article/deep-integration-free-trade-agreements-china-and-india>.

入设置多重监管障碍的部门。再次,“新加坡议题”可以用来衡量 FTA 在货物和服务之外的条款,主要包括投资、竞争政策、政府采购透明度和贸易便利化。这四个议题被有条件地包含在

多哈回合谈判中,但在多边层次,大部分世界贸易组织成员仍无力对其做出全面承诺。涵盖全部四个新加坡议题的 FTA 被认定为“全面的 FTA”。

表 2 印度部分已签署生效的 FTA 质量评估

	货物自由化率	所涵盖的服务部门	所涵盖的新加坡议题
亚太贸易协定(1976)	部分符合 WTO	无条款	无条款
印度—斯里兰卡 FTA(2001)	符合 WTO	无条款	无条款
印度—尼泊尔贸易协定(2002)	部分符合 WTO	无条款	部分(贸易便利化)
印度—阿富汗 FTA(2003)	部分符合 WTO	无条款	无条款
印度—新加坡全面经济合作协议(2005)	符合 WTO	全面	部分(投资、贸易便利化)
南亚 FTA(2006)	部分符合 WTO	部分	部分(贸易便利化)
印度—不丹贸易协定(2007)	部分符合 WTO	无条款	部分(贸易便利化)
印度—智利特惠贸易安排(2007)	部分符合 WTO	无条款	无条款
印度—南方共同市场特惠贸易安排(2009)	部分符合 WTO	无条款	无条款
印度—韩国全面经济伙伴协议(2010)	符合 WTO	全面	部分(投资、竞争政策和贸易便利化)
印度—东盟全面经济合作协议(2010)	部分符合 WTO	无条款(后于 2014 年签署服务投资协议)	部分(海关手续)
印度—马来西亚全面经济合作协议(2011)	符合 WTO	部分	部分(投资、贸易便利化)
印度—日本全面经济伙伴协议(2011)	符合 WTO	全面	部分(投资、竞争政策和贸易便利化)

数据来源: Ganeshan Wignaraja, “Economic Reforms, Regionalism, and Exports”, East-West Center, 2011, <https://www.eastwestcenter.org/system/tdf/private/ps060.pdf?file=1&type=node&id=32972>; 亚洲开发银行; 印度商工部。

根据上述标准可以发现,大部分印度已经签署的 FTA 难言“全面”,更谈不上“高标准”(表 2)。首先,在货物贸易关税减让上,由于担心国内产业整体以及部分特殊敏感产品受到外来冲击,印度在 FTA 中的货物贸易自由率普遍较低,且关税减让率往往低于对象国。例如,在印度—韩国全面经济伙伴协议中,印度承诺在 8 年内削减 85% 的关税,而韩国的关税削减则达到 93%,而在印度—日本全面经济伙伴协议中,日本关税减免覆盖 97% 的贸易量和 92% 的产品,而印度只覆盖 90% 的贸易量和 87% 的产品。^① 甚至在与发展中伙伴的 FTA 中也是如此,例如在与泰国谈判 FTA 的早期收获协议时,印度提出不纳入零关税商品清单的敏感产品高达 1 000 项,而泰国方面要求列入清单的数量仅为 100 项;在原产地规则上,印度坚持本地份额不低于 40%,也大大高于泰国所提出的标准。^② 双

方的分歧使得这一自由贸易谈判陷入僵局。因此有观点认为,整体上印度与南亚和东亚等国的 FTA 是一个“内生”而非“外生”的结果。换言之,在相当意义上,FTA 只是既有双边贸易规模的政策结果,而没有对贸易提升产生明显的促进作用。^③

上述评价在诸多国际组织的第三方报告中也有所体现。例如,世界贸易组织的贸易政策审议认为,尽管印度对于缔结 FTA 态度相对积极,但由于担心贸易转移,印度的 FTA 战略具有一定的保守性。2015 年的贸易审议报告将印度

① Ganeshan Wignaraja, “Economic Reforms, Regionalism, and Exports”, East-West Center, 2011.

② 卢欣:“印度区域经济一体化战略探析”,《东北财经大学学报》,2011 年第 4 期,第 75 页。

③ Manoj Pant and Anusree Paul, “The Role of Regional Trade Agreements in the Case of India”, *Journal of Economic Integration*, Vol. 33, No. 3, 2018, pp. 538-571.

FTA 所存在的问题主要归纳为三个方面:现有的 FTA 伙伴国主要集中在南亚邻国和东亚国家,所签订的 FTA 覆盖范围有限且涵盖较少的关税减免细目;FTA 中所承诺的关税自由化水平多取决于谈判的对象国;FTA 的利用率低,对于国内产业的影响并不显著。^① 经合组织(OECD)在 2014 年和 2017 年对印度的经济评估报告中也指出,印度的关税相比其他金砖国家和经合组织成员国依然很高,这阻碍了印度制造部门的生产率和竞争力。^②

其次,在服务贸易条款方面,印度所签署的 FTA 大多不涉及或者仅部分涉及服务贸易内容,仅有与新加坡、韩国、日本的 FTA 中包含关键的服务部门。一方面,服务贸易已经成为拉动印度经济增长的重要引擎,^③尤其是软件等信息技术服务业在国际市场上具有较强的竞争力,其服务贸易出口也比货物贸易出口表现得更为出色,2016 年印度的服务贸易出口占全球份额的 3.4%,排名第 8,货物贸易出口仅占全球总出口的 1.7%,排名第 20。^④ 另一方面,印度已签署的 FTA 中却较少涵盖服务贸易部门,从而使得 FTA 对印度服务贸易的增长贡献有限。在服务贸易的承诺方式上,印度的服务贸易协定也较为保守,仍主要采用“肯定列表”的承诺方式,而随着全球 FTA 水平的水涨船高,“负面清单”的方式正在逐渐成为主流。此外,根据伯纳德·霍克曼(Bernard Hoekman)对于服务贸易自由化的频度指标法^⑤,整体而言,印度在服务贸易承诺开放的深度和广度上都要低于 FTA 伙伴国,双方做出的承诺并不对等,尤其是与日本、新加坡等发达国家差距明显。

再次,在涉及货物和服务贸易之外的“新加坡议题”上,印度目前所签署生效的 FTA 中一般只包含 2~3 个议题。其中涉及投资条款的 FTA 数量较多,但其他的议题相当有限,尤其是政府采购,在印度所签署的 4 个相对质量较高的 FTA 中均没有涉及。政府采购通常占印度国民生产总值的 10%~20%,是其敏感领域,因此对其自由化慎之又慎,并将其作为政策工具,将这种特殊的市场准入给予国内的一些中小型企

业、乡镇企业等。例如,印度—韩国全面经济伙伴协议中并无政府采购议题的单独章节规定,仅有关于政府采购的合作条款。而印度与欧盟、欧洲自由贸易联盟(EFTA)进行的 FTA 谈判中,政府采购作为欧盟多数 FTA 的核心议题之一,也成为谈判的焦点和难点。^⑥

从时间上来看,印度在 2010 年以前签署的 FTA 大多为货物贸易协定,只有 2005 年与新加坡和南亚的 FTA 涉及服务贸易部门,仅印度—新加坡全面经济伙伴协议涉及新加坡议题中的贸易便利化和投资。2010 年之后,印度签署的 FTA 质量有所提高,货物贸易自由化程度上升,服务贸易 5 个关键部门基本覆盖,但服务贸易开放程度仍不高,“非关税壁垒”和“边境后规则”方面表现乏善可陈。

一言以蔽之,尽管印度在货物贸易自由化率及市场开放承诺覆盖率上有一定的提高,但其在“超越世界贸易组织”(WTO-plus)领域所涉及的贸易协定条款仍较少,与“21 世纪高质量的贸易规则”还存在较大差距。印度与欧盟、澳大利亚等发达国家的 FTA 谈判也正受困于此。

三、身份悖论及其原因

在过去的近十年中,印度频频提出了高调的对外贸易战略目标,FTA 数量可观、进展迅速,但是在实际的谈判和实施过程中,印度 FTA

① “Trade Policy Review Reported by The Secretariat 2011”, “Trade Policy Review Reported by The Secretariat 2015”, WTO, https://www.wto.org/english/tratop_e/tpr_e/tpr_e.htm.

② “OECD Economic Surveys: India 2014”, “OECD Economic Surveys: India 2017”, OECD, https://www.oecd-ilibrary.org/economics/oecd-economic-surveys-india-2017_eco_surveys-ind-2017-en.

③ 沈铭辉、周念利:“亚洲区域经济合作新领域:区域服务贸易自由化”,《太平洋学报》,2010 年第 2 期。

④ “World Trade Statistic Review 2017”, WTO, https://www.wto.org/english/res_e/statis_e/wts2017_e/wts2017_e.pdf.

⑤ Bernard Hoekman, “Tentative First Steps—An Assessment of the Uruguay Round Agreement on Services”, World Bank, May 31, 1995, <http://documents.worldbank.org/curated/en/160421468739499350/Tentative-first-steps-an-assessment-of-the-Uruguay-Round-agreement-on-services>.

⑥ Ranja Sengupta, “India’s FTA Choices Get More Ambitious”, *Economic and Political Weekly*, Vol.46, No.26, 2011, p.20.

的水平相对较低。由此形成了在自由贸易战略上“高身份标准”与“低行动能力”之间的显著悖论。出现这种反差的原因主要在于以下四个方面。

第一,印度高调的 FTA 战略得益于但同时又受制于其由来已久的大国思想。印度的国家定位高扬,“大国情结”浓厚,这势必也映射到 FTA 战略上要敢为人先、力争上游。印度的首任总理尼赫鲁就曾主张“印度不能在世界上扮演二等角色”,“要做一个有声有色的大国”。^①成为“一流国家”的思想根植于之后几乎每一个印度领导人和政治精英的意识中,其 FTA 战略也服从和服务于这一“大国战略”。《对外贸易战略 2015—2020》提出,FTA 不仅是印度扩大出口、融入世界贸易体系的重要手段,也是印度借以与世界各地区和主要经济体建立联系的重要方式。2015 年 7 月,上任不久的印度外交国务秘书苏杰生(Subrahmanyam Jaishankar)在公开演讲中也表示,印度期待“肩负更大的全球责任”,在外交上成为一个“领导力量”,而非仅仅是一个“平衡力量”。^②

南亚的“地区大国”是印度长期以来的核心身份之一,在此基础上,1992 年的拉奥政府和 2014 年莫迪政府分别推出了“东向政策”(Look East)和“东向行动”战略(Act East),战略重心进一步向东亚地区转移。为此,印度的 FTA 伙伴也从南亚国家向东亚地区扩散,先后与新加坡、东盟、韩国、马来西亚、日本等签署协议。莫迪政府执政之后形成了风格鲜明的“莫迪主义”,成为印度大国崛起的新战略,印度外长苏诗马·斯瓦拉吉(Sushma Swaraj)将其概括为“印度第一,周边优先,争做大国,重视侨民,强调落实”。^③印度的 FTA 战略也与之相配合,谋求与更多地区的国家开展谈判进程,在全球范围内发展其 FTA 网络。简而言之,印度提出的雄心勃勃的 FTA 战略以“立足南亚—进军东南亚—融入亚太—走向世界”为指导路线,究其根本是谋求大国地位、展示大国形象的一种手段。

可以发现,自由贸易的身份或形象往往超越纯粹的经济范畴,而具有一定的意识形态色

彩或象征意义,体现出鲜明的价值导向。在 FTA 战略背后,政治外交因素与经济福利考量难以彻底区隔。但是,在“大国意识”主导下,印度在选择 FTA 伙伴和推进谈判进程时,前者的权重往往高于后者,FTA 战略由此表现出一种“工具理性”,主要目的在于增强印度在该地区的影响力和在国际事务中的话语权,协助印度建立全球伙伴网络,FTA 本身的质量高低并不是最重要的指标。也正因如此,印度对自身自由贸易身份的设定也往往体现出超前性和务虚感,拉大了理想与现实之间的鸿沟。

第二,经济发展水平与产业结构仍在客观上制约印度成为自由贸易中名副其实的引领者。不少国家愿意与印度开展 FTA 谈判,无疑是出于对其庞大人口基数、高速增长态势、潜在消费能力的高度期待。莫迪上任之后,印度经济也确实取得了长足的发展。2017 年印度的国内生产总值(GDP)为 2.61 万亿美元,其增速从 2013 年开始连续保持在 6% 以上,2017 年达到 6.7%。根据世界银行的统计和预测,如果印度经济保持近年来的增速,则印度的国内生产总值有望在 2018 年超过英国,使印度成为全球第五大国别经济体,并有可能在 2024 年进一步超过排名在前的德国。

尽管印度拥有诱人的市场规模,但其在 FTA 中能够做出的现实开放承诺却极为有限。经济自由化程度不高直接导致了印度 FTA 的水平低下。一方面,这受到其长期“进口替代”战略和保护性政策的影响,在贸易领域实施相对封闭、国内产业优先的歧视性政策。印度的自

① [印]贾瓦拉哈尔·尼赫鲁著,向哲瀚、朱彬元、杨寿林译:《印度的发现》,上海人民出版社,2016 年版,第 493 页。

② “IISS Fullerton Lecture by Dr. S. Jaishankar, Foreign Secretary in Singapore”, Ministry of External Affairs of India, Jul. 20, 2015, <https://www.mea.gov.in/Speeches-Statements.htm?dtl/25493/iiss+fullerton+lecture+by+dr+s+jaishankar+foreign+secretary+in+singapore>.

③ “Remarks by External Affairs Minister at the Launch of the Book ‘The Modi Doctrine’ at IIC”, Ministry of External Affairs of India, Aug. 13, 2016, https://mea.gov.in/Speeches-Statements.htm?dtl/27314/Remarks_by_External_Affairs_Minister_at_the_launch_of_the_book_The_Modi_Doctrine_at_IIC_New_Delhi_August_13_2016.

由化改革一直是“谨慎自由化”的代表。在实行渐进自由化的同时,极力避免国内市场受到冲击,本国消费者对于别国的产品和服务也尚无充分接受的意愿。同时,印度也一直是世界贸易组织成员中使用贸易救济措施最频繁和活跃的国家之一。根据世界贸易组织的统计数据,从2008年1月到2018年9月,印度共使用贸易救济措施243次,发起反倾销调查231次,占同期二十国集团(G20)国家使用贸易救济措施次数的15.9%。^①

另一方面,印度能够做出的开放程度也受到国内产业发展的限制。例如,农产品一直是印度自由化的敏感领域。农业占印度国内生产总值的17%,但超过一半的人口从事农业相关生产,有近5亿农业人口参与投票选举。^② 印度政府担心,FTA的“过度”自由化会降低农民的收入和就业率,从而影响其支持率。印度的制造业基础相对薄弱,多为中小微企业,缺乏大型的制造业公司,产品国际竞争力较弱。印度政府也倾向于对制造业采取保护性的政策,限制对本国产品具有较强竞争力的工业品,如轮胎、钢铁等的进口。这就造成既有的FTA不但关税减让水平较低,而且存在大量的例外产品。由于大量例外条款的存在而造成内部“千疮百孔”,印度的FTA也被戏称为“瑞士干酪式的协定”。

第三,特殊利益集团对印度自由贸易战略的推进造成了重大的政治牵制,也由此使高调的国家整体身份出现某种“中空状态”。在探讨“国家身份”对贸易政策取向的影响时可以发现,这种传导机制往往需要通过一国国内结构和在政策议题上的“联盟构建进程”的中介才能发挥作用。^③ 在印度,工商业和农业利益集团通过制造公众舆论、法律诉讼、向政府部门提交请愿等方式,在FTA的国内讨论和谈判阶段施加巨大影响,迫使政府减少市场开放承诺或采取保护性的政策。因此,有观点认为,印度的贸易政策主要受到国内政治经济的影响,而不是国际经济秩序的拉动。^④ 由于国内联盟政治的敏感性,印度政府无法与势力强大的压力集团割

离。^⑤ 例如,印度喀拉拉邦(Kerala)占全国辣椒出口量的92%,印度—斯里兰卡FTA的签署生效使得喀拉拉邦辣椒价格下跌,导致当地生产商不满。2006年,印度辣椒香料贸易协会迫使中央政府对斯里兰卡辣椒进口实行上限为2500吨的配额限制,并指定一个港口以监测此类进口的数量和质量。^⑥ 在印度与韩国、日本、马来西亚等国签署全面经济伙伴协议时,钢铁、汽车、化工产品、纺织品、机械设备、农产品加工等行业的群体在其中积极游说。又如在区域全面经济伙伴关系协定(以下简称RCEP)谈判中,印度中央工会(CITU)、印度劳工协会(BMS)等团体组成了一个反对FTA的贸易联合委员会,向印度总理、商工部、农业部提交请愿信,要求停止诸如RCEP等“损害国家经济利益”的贸易谈判,称RCEP带来的深度自由化将会对印度的农业和制造业造成不可挽回的损害,甚至要求立即停止印度现在参与谈判和讨论的所有FTA,审查印度已签署FTA的经济效益。^⑦

第四,在全球贸易规则制定上的“弱势地位”和“负面形象”使印度暂无力涉足真正高水平的自由贸易协定。全球生产网络的扩散以及随之而来的分工体系的深化,极大地改变了对

① “Trade Monitoring Database”, WTO, Sep. 31, 2018, <http://tmdb.wto.org/SearchMeasures.aspx?lang=en-US>.

② Amrita Narlikar, “Is India a Responsible Great Power?” *Third World Quarterly*, Vol.32, No.9, 2011, p.1617.

③ Andrei P. Tsygankov, “Defining State Interests after Empire: National Identity, Domestic Structures and Foreign Trade Policies of Latvia and Belarus”, *Review of International Political Economy*, Vol.7, No.1, 2000, pp. 101-137.

④ Suparna Karmakar, “Political Economy of India’s Trade Negotiations Economic Significance of FTAs”, The European Trade Study Group, 2013, <https://www.etsg.org/ETSG2013/Papers/406.pdf>.

⑤ Jayanta Roy and Pritam Banerjee, “Why Isn’t India a Major Global Player? The Political Economy of Trade Liberalization”, European University Institute, 2013, <http://cadmus.eui.eu/handle/1814/28917>.

⑥ Jayanta Roy, Pritam Banerjee and Ankur Mahanta, “The Evolution of Indian Trade Policy: State Intervention and Political Economy of Interest Groups”, Knowledge Partnership Programme, www.ipe-kpp.com/admin/upload_files/Report_3_54_The_2552084041.pdf.

⑦ “Trade Unions Sound Alarm over FTAs; Say Hitting Economy”, *The Times of India*, Apr. 21, 2016, <https://timesofindia.indiatimes.com/business/india-business/Trade-unions-sound-alarm-over-FTAs-say-hitting-economy/articleshow/51931057.cms>.

于贸易和投资规则的需求。^① 在国际贸易中,关税减免不再是新一代贸易规则的关注点,非关税壁垒以及诸多“边境后措施”成为谈判的核心和最主要的障碍,而一国在生产网络中所处的位置将在很大程度上决定其偏好何种类型的贸易和投资规则。如美欧等国占据全球生产网络的轴心,掌握先进的技术、管理、资本等优势,在全球产业分工中也处于中高端的位置,因此更加注重资本流动、知识产权保护、竞争、投资等贸易规则的设立和推广。而印度则位于全球产业链中较为下游的位置,从事的也主要是生产组装等低附加值活动,因此更为关注产品出口、关税减免等传统议题。即便在那些易于融入全球生产网络的产品和零部件中,印度也仅有飞机零部件等少量产品处于全球价值链中的高端位置,汽车零部件、运输设备依然在生产网络中位于低端。^② 此外,印度的电子产品、电气机械以及其他的相关产品也尚未充分融入全球生产网络中,大型电子产品跨国公司(尼康、三星、LG等)在印度设立了生产基地,却主要从事面向印度国内市场的生产。^③ 在1995年至2011年期间,在全球价值链中,对最终产品的生产贡献的比例,印度从1.8%上升到3.4%,表现出明显的增幅。但尽管如此,与中国(同期从4.1%上升到16.2%)等国的差距仍相当显著。这说明印度的制造业竞争力仍具有巨大的提升空间。^④

此外,在营商环境、要素市场改革、税制改革、基础设施改善等方面的相对滞后也制约了印度在贸易和投资的自由化上迈出大的步伐。^⑤ 在世界银行最新公布的“全球营商环境”评估中,印度在190个经济体中仅位列100位,在创业、取得建设许可、资产注册等关键项目上更是接近于末尾。尽管纵向相比已取得了极大的提升,但这一排位仍与其政策宣示和大国地位形成鲜明的反差。^⑥ 印度在全球生产网络中处于低端位置受其国内繁复的税收制度、落后的基础设施建设、僵化的法律条款、较高的交易成本等因素影响。而一定程度上,印度融入全球生产网络程度较低与其高质量FTA的缺位是互为因果、恶性循环的问题;在全球生产分工以及价

值链参与度低,导致印度政府和产业界对于参与高质量的FTA缺乏内任意愿,也缺乏设定高标准贸易规则的能力,而高质量的FTA的缺位又使得市场开放和外向型经济发展难以得到外来机制化压力的推动,反过来阻碍印度融入全球生产网络和价值链。^⑦

尽管印度是RCEP谈判的一员,但仍离“跨大西洋贸易与投资伙伴关系协定”(以下简称TTIP)、“跨太平洋伙伴关系协定”(以下简称TPP)、日本—欧盟经济伙伴关系协定(日欧EPA)等真正意义上的“巨型FTA”相距甚远。为此,一方面,不少学者纷纷对“巨型FTA”可能对印度和南亚地区产生的经济影响作了量化研究。^⑧ 例如在TPP16国(即原先的12个TPP成

① Mark S. Manger, “Vertical Trade Specialization and the Formation of North-South PTAs”, *World Politics*, Vol.64, No.4, 2012, pp.622-658.

② Sadhana Srivastava and Rahul Sen, “Production Fragmentation in Trade of Manufactured Goods in India: Prospects and Challenges”, *Asia-Pacific Development Journal*, Vol.22, No.1, 2015, pp.33-66.

③ Prema-chandra Athukorala, “How India Fits into Global Production Sharing: Experience, Prospects, and Policy Options”, *India Policy Forum*, 2013-14, https://acde.crawford.anu.edu.au/.../wp_econ_2013_13_athukorala.pdf.

④ Kiyota Kozo, Oikawa Keita and Yoshioka Katsuhiro, “Global Value Chain and the Competitiveness of Asian Countries”, *The Research Institute of Economy, Trade and Industry*, August 2016, <https://www.rieti.go.jp/jp/publications/dp/16e080.pdf>.

⑤ Dhiraj Nayyar, “India’s Asian Trade Strategy”, in Shiro Armstrong and Tom Westland eds., *Asian Economic Integration in an Era of Global Uncertainty*, The ANU Press, 2018, pp.217-234.

⑥ “Rankings & Ease of Doing Business Score”, World Bank, 2018, <http://www.doingbusiness.org/rankings>.

⑦ 贺平:“印度对RCEP的政策取向:症结与出路”,《国际问题研究》,2016年第4期,第83页。

⑧ 例如可参见:Badri Narayanan and Sachin Kumar Sharma, “An Analysis of Trans-Pacific Atlantic Partnership (TPP): Implications for Indian Economy”, Centre for WTO Studies, 2014, <http://wtocentre.iift.ac.in/workingpaper/workingpaper14.pdf>; Golam Ahmed Faruqui, Laila Arjuman Ara and Qamruzzaman ACMA, “TTIP and TPP: Impact on Bangladesh and India Economy”, *Pacific Business Review International*, Vol. 8, Issue 2, 2015; Badri Narayanan G., Harsha Vardhana Singh and Dan Ciuriak, “Quantifying Trans-Pacific Partnership and Transatlantic Trade and Investment Partnership Spillovers on India”, in Harsha V. Singh, ed., *TPP and India: Implications of Mega-regionals for Developing Economies*, Wisdom Tree, 2016, pp. 133-197; Mohammad Masudur Rahman and Laila Arjuman Ara, “TPP, TTIP and RCEP: Implications for South Asian Economies”, *South Asia Economic Journal*, Vol. 16, No.1, 2015, pp.27-45.

员加上印度尼西亚、韩国、菲律宾、泰国)的情境下,到2025年,印度的收入有可能为-0.1%。^①为此,一个仅从经济学意义上自然推导的政策建议在于,对于印度等原先游离于“巨型FTA”之外的发展中国家而言,鉴于缺席所带来的负面冲击,印度也应伺机加入其中。另一方面,在进一步强调多边贸易自由化的同时,为了应对巨大的贸易转移效应,不少学者呼吁,印度应探索与现有“巨型FTA”中的若干个关键成员建立相应的特惠贸易安排。^②因此,在一段时间内,无论是加入拟议中的亚太自贸区(FTA-AP),还是与美国签署一个平行于TPP的双边FTA都成为热议的话题。^③但需要指出的是,“巨型FTA”固然为印度等发展中国家提高贸易竞争力和经济发展水平提供了一定的机遇,当务之急仍是加强国内的规制改革。^④否则,这种学术讨论无异于缺乏实际政策意义的纸上谈兵。

四、循名责实的政策思考

平心而论,循序渐进地开放本国市场、谨慎应对利益集团的特殊需求在几乎所有国家的FTA谈判中均有所体现,而追求大国地位、维护国家利益更是无可厚非。印度在激进的战略目标与相对滞后的政策现实之间的悖论,为其他国家设定合理的自由贸易身份提供了诸多启示,集中体现在如何处理好以下几对关系。

第一,“否定者”与“推动者”的关系。在双边层面,出于捍卫本国利益并为发展中国家积极代言的目的,印度往往采取防御性而非进攻性的姿态,表现为一个“否定者”(veto-player)而非“议程设定者”(agenda-setter)的角色。^⑤印度代表团的首席谈判官甚至被戏称为“不博士”(Dr. No)。^⑥这一整体上的否定性姿态在具体谈判中往往表现为“不可谈判”、“无法退让”的领域众多,人为地划定乃至扩大红线包围的“谈判禁区”。在农产品、投资、贸易便利化等诸多议题上,印度的这种“拒绝”(nay-saying)姿态

确实为包括自身在内的部分国家争取更大的调整空间和成长机遇提供了一定的帮助。^⑦然而,双边和诸边FTA谈判不同于多边谈判,本就是“志同道合”国家在具备大体共识的前提下、在政策细部调节各方利益的载体。各国有关主动参与的意愿自由,也完全可以在尚未做好准备的情况下采取静观或退出的政策选择。^⑧置身其中但又一味“说不”的取向,不但使谈判本身陷入冗长甚至夭折,也事实上损害了印度在谈判中的“号召力”与“可信度”。“否定者”的角色使印度有可能在一时阻止达成一些不利于自身的协议,但这一形象如长期固化,使印度很难自我进化为国际贸易的推动者和主导者,也限制了印度在全球贸易上制定和推广高质量规则的能力。

第二,“参与者”与“贡献者”的关系。前已述及,印度已经签署和正在谈判的FTA数量颇为可观,因此广泛参与、多方涉足可视为印度FTA战略的一种战术。但随之而来的问题在于对谈判进程和协议水平的实质贡献。简单地

① Peter A. Petri, Michael G. Plummer, and Fan Zhai, “The Effects of a China-US Free Trade and Investment Agreement”, in C. Fred Bergsten, Gary Clyde Hufbauer, and Sean Miner eds., *Bridging the Pacific: Toward Free Trade and Investment between China and the United States*, Peterson Institute for International Economics, 2014.

② A. Ganesh-Kumar and Tirtha Chatterjee, “Mega External Preferential Trade Agreements and Their Impacts on Indian Economy”, *Foreign Trade Review*, Vol.51, No.1, 2016, pp.46-80.

③ C. Fred Bergsten, “India’s Rise: a Strategy for Trade-led Growth”, Peterson Institute for International Economics, September 2015, <https://piie.com/sites/default/files/publications/briefings/piieb15-4.pdf>.

④ “Mega Regional Trade Agreements and the Indian Economy: An Analysis of Potential Challenges and Opportunities”, *World Commerce Review*, September 2015, http://www.worldcommercereview.com/publications/article_pdf/988.

⑤ Amrita Narlikar, “Is India a Responsible Great Power?”, *Third World Quarterly*, Vol.32, No.9, 2011, p.1614.

⑥ Alan Beattie, “Expectations Low as Doha Trade Talks Commence”, *Financial Times*, Jul. 21, 2008, <https://www.ft.com/content/392e46b6-574c-11dd-916e-000077b07658>.

⑦ Stephen Cohen, *India: Emerging Power*, Brookings Institution Press, 2002.

⑧ 贺平:“探析全球治理中的‘意愿联盟’”,《复旦国际关系评论》,2016年第1期,第196-216页;贺平:“跨区域主义:基于意愿联盟的规制融合”,《复旦国际关系评论》,2014年第2期,第264-287页。

说,这是谈判和协议背后“数量”与“质量”之间的一种权衡。套用“舰队效应”的借喻,同时参与尽可能多数量的舰队,有助于彰显本国的存在感和影响力,也有可能增强谈判群体的代表性,但鉴于其对谈判的贡献度,有可能加剧“短板效应”。

RCEP即这方面的鲜明例证。尽管从纵向的自我比较来看,RCEP在议题范围甚至深度上取得了一定的突破,但鉴于谈判所反映出的协议水平,是否称得上名副其实的“新时代的FTA”,恐怕仍需要打个问号。在RCEP谈判中,更为微妙的是,在服务贸易自由化(特别是自然人流动)、投资者—国家争端解决机制(ISDS)等诸多具体议题上,各个国家的政策立场与其整体经济发展水平并不能简单划上等号,这就进一步增加了通过“议题联系”实现不同议题间利益交换的难度。^①在2015年,印度曾提出过对中国和对其他国家关税削减分别为41.5%以及65%~80%的倡议。之后,印度将对中国、澳大利亚、新西兰的关税削减承诺提高到了74%,将对东盟国家的关税削减承诺提高至86%。尽管如此,这离其他国家期待的90%~92%的较高水平仍相去甚远,与CPTPP等高水平的FTA更是差距明显。^②有鉴于此,印度已主动短时退出过谈判,而少数谈判成员也已公开呼吁,部分成员应先期达成某种较高水平的协议,印度可视情况后续加入。

第三,“自赋身份”与“他赋身份”的关系。在国际关系中,身份具有“主体间性”,是“内在和外在结构建构而成的”,是自我持有和他者持有的观念的结合。^③自由贸易上的国家身份同样如此。一方面,“全球轴心”、“显著参与者”、“领导者”等可视为印度的“自赋身份”。另一方面,在国际社会,印度又往往被视为一个“难以信服的支点国家”(Unlikely Pivotal State),盖因其尽管拥有可观的市场潜力,但却在贸易政策上奉行高度防御主义的立场,难以实质性地推动FTA网络的扩散和深化。^④

毋庸讳言,身份作为一种目标和意愿,具有

提振士气、引领方向的作用,因此往往高于现实。但两者的偏离不应过大,渐次汇聚的时间不应过长。否则,这种显著差距的长期维持,不免使目标身份形同虚设,甚至形成某种反讽。无视这一差异,又进一步导致自我迷失和陶醉,强于自辩而疏于反思。不知是否是某种巧合,以贾格迪什·巴格瓦蒂(Jagdish Bhagwati)为代表的自由贸易激进主义者中,有相当部分为印度裔学者。他们的政策主张或许会为母国的贸易身份调试和政策调整提供另一个极端的某些启示。

五、结 语

印度作为一个新兴大国,已经签订了为数众多的FTA,但是其现有的FTA无论是在货物贸易自由化水平、服务贸易开放广度和深度,还是在经济福利效益上,都仍有很大的提升空间。这与其高调且雄心勃勃的对外贸易战略和国家身份设定形成了鲜明的反差,自赋身份与他赋身份形成错位乃至长期对立。

话语与行动、意愿与能力上的不匹配导致了这一悖论,使印度在自由贸易战略上仍相对偏好“分配型战略”(Distributive)而非“整合型战略”(Integrative)。印度要想实现在自由贸易战略身份设定上的名实相符,需要在意愿和能力上都寻求更大的突破。在意愿上,转变将FTA战略仅作为实现“大国战略”手段的传统思想;在能力上,提升其在全球生产网络中所

^① Malcolm Cook and Sanchita Basu Das, “RCEP’s Strategic Opportunity,” ISEAS Yusof Ishak Institute, Oct. 16, 2017, https://www.iseas.edu.sg/images/pdf/ISEAS_Perspective_2017_76.pdf.

^② Biswajit Dhar, “India’s Free Trade Woes,” East Asia Forum, Oct. 9, 2018, www.eastasiaforum.org/2018/10/09/indias-free-trade-woes/.

^③ [美]亚历山大·温特著,秦亚青译:《国际政治的社会理论》,上海人民出版社,2000年版,第282页。

^④ Mireya Solís and Saori N. Katada, “Unlikely Pivotal States in Competitive Free Trade Agreement Diffusion: The Effect of Japan’s Trans-Pacific Partnership Participation on Asia-Pacific Regional Integration,” *New Political Economy*, Vol. 20, Issue 2, 2015, pp. 155-177.

处的位置,改变印度在国际贸易谈判中的固有形象,更多采取前瞻性、进取性的姿态。特别是做出更大程度的贸易自由化承诺,提高印度在贸易议程设置和规则制定上的能力,从而有

效缩小其 FTA 战略宏愿与实际质量之间的差距。

编辑 邓文科

Identity Paradox and the Dilemma of India's Free-Trade Strategy

HE Ping¹ ZHOU Qianru¹

(1. *Fudan University, Shanghai 200433, China*)

Abstract: For India, despite highly diversified partner countries and a large number of free trade agreements, the effectiveness of which is generally low in terms of the tariff reduction rate of trade in goods, sectors and areas of trade in services, and the scope of the “Singapore issues”. The aforementioned reality contrasts sharply with India's national identity that calls for ambitions in free-trade strategy. The “great power complex”, economic development level and industrial structure, special interest groups, and the “disadvantageous position” and “negative image” in the formulation of global trade rules are the main reasons for such a paradox. Furthermore, the case of India has provided policy implications for other countries to formulate veritable national identities in free-trade strategy.

Key words: India; free-trade strategy; national identity; paradox