

DOI: 10.14015/j.cnki.1004-8049.2018.12.001

刘均胜:“特朗普贸易保护主义背景下的中日韩自贸区”,《太平洋学报》,2018 年第 12 期,第 1-11 页。

LIU Junsheng, “On the China-Japan-ROK FTA against the Background of Trump’s Protectionism”, *Pacific Journal*, Vol.26, No.12, 2018, pp.1-11.

特朗普贸易保护主义背景下的 中日韩自贸区

刘均胜¹

(1.中国社会科学院,北京 100007)

摘要:从特朗普贸易保护主义的特征和内容看,当前美国的对外贸易政策上发生了根本性的改变,即从二战后全球多边贸易体系自由化的推动者变为反对者。面对特朗普贸易保护主义,中日韩在维护全球多边贸易体系、地区生产网络联系和自贸区谈判等方面具有共同的利益和诉求,中日韩自贸区构建因此出现了新契机。当然,中日韩自贸区也面临诸多难题,如合作领导权、地区认同、敏感产业和自贸区标准等,导致其前景具有很大的不确定性。对此,如何把握和做好政策性前瞻具有重要意义。

关键词:贸易保护主义;全球多边贸易体系;中日韩自贸区(CJK FTA)

中图分类号:F114.41

文献标识码:A

文章编号:1004-8049(2018)12-0001-11

美国的贸易保护主义从 2008 年全球金融危机后开始抬头,到 2017 年特朗普上台后进一步强化,突出表现是 2018 年 7 月 6 日后中美之间爆发贸易战。从亚太区域经济合作的历史进程上看,美国一直是最重要的外部影响因素。^①因此,当前美国特朗普政府愈演愈烈的贸易保护主义必然会对亚太区域经济合作产生消极的影响。然而,一度陷于停滞的中日韩合作近期出现了向好势头。一是时隔两年半后中日韩领导人会议再次于 2018 年 5 月 9 日在

日本东京召开,中国总理李克强表示,在当前形势下,中日韩更应坚定地站在一起,加快中日韩自贸区谈判进程,提升区域经济一体化水平。^②二是 7 月 17 日欧盟和日本签署经济伙伴协定,旨在通过投资贸易新模式来推进高标准、自由、开放和公正的自由经济关系。可以说,这两件事都是出于应对特朗普的贸易保护主义压力而做出的,但是在客观上却对推动东北亚地区的中日韩自贸区(以下简称中日韩 FTA)具有重要意义。

收稿日期:2018-10-05;修订日期:2018-10-22。

作者简介:刘均胜(1974—),男,辽宁沈阳人,中国社会科学院亚太与全球战略研究院副研究员,经济学博士,主要研究方向:亚太经济、区域合作。

① 李向阳等著:《亚太区域经济合作发展方向与中国的选择》,社会科学文献出版社,2015 年版,第 5 页。

② 李克强:“加快推进中日韩 FTA 和 RCEP”,新华网,2018 年 5 月 9 日,http://www.xinhuanet.com/2018-05/09/c_1122806180.htm/。

一、特朗普贸易保护主义的内容和特征

随着西方民粹主义的泛起,2016年特朗普凭借反自由贸易等极端言论赢得大选,2017年他上任后所推行的政策带有强烈的孤立主义、国家主义、保护主义和重商主义色彩。^①目前来看,美国普通民众和精英人士对贸易保护的立场开始趋于一致:前者将失业、收入下降等归咎于自由贸易下的国际竞争;后者则担心美国同新兴市场国家经济上的竞争会危及美国为主导的国际秩序。^②鉴于当前的反全球化势头和西方民粹主义运动,特朗普的贸易保护主义政策在短期内将难以发生改变,因此有必要对其加以深入剖析。

第一,鼓吹贸易保护主义合理化。特朗普的纲领是“美国优先”,以实现“重振美国,要让美国再度伟大”的目标。理论上根据国民收入恒等式,如果出口小于进口,净出口为负,则意味着政策努力增加的需求将转移到国外,对国内经济的拉动作用就会大打折扣。用特朗普的话说,就是“保护才能实现繁荣和强大”,要“买美国货,雇美国人”,过度追求自由贸易导致了失业、制造业衰退和财富流失。

第二,贸易保护主义政策措施激增和公开化。根据全球贸易预警的统计数据,2017年美国共出台143项贸易保护主义措施,占全球新的贸易保护主义措施总数的17.1%,2018年1—7月底,美国出台的保护主义措施占全球比重的33%。^③尤其是,特朗普上台后公开采取关税壁垒的贸易保护主义做法。二战以来全球关税总体水平不断下降,通过关税减让实现贸易自由化的观念已深入人心。2008年全球金融危机后,贸易保护主义有抬头的趋势,不过大多采用非关税壁垒等比较隐蔽的手段绕过世界贸易组织(以下简称WTO)来实行。美国公开采取惩罚性关税等保护措施,目的是鼓励本国产品出口,限制外国商品进入,以促进企业投资和工作岗位的回流。

第三,借“公平贸易”之名行贸易保护主义

之实。特朗普将美国的贸易逆差和工人失业归咎于全球化下的“不公平贸易”。在国会演讲中,特朗普辩称“我坚信自由贸易,但它同时必须是公平贸易”。

特朗普所谓的“公平贸易”,就是要求其他国家的贸易政策措施应以美国为基准,完全向美国看齐,其产品进口关税要与美国一致,非关税措施也要受到有效限制。这种不顾各国经济发展水平和产业结构的不同,只是片面追求形式上的“对等贸易”,实际上反映了特朗普推卸国际责任,一切从美国利益和标准出发的民粹保守主义思想。

第四,以双边谈判和单边主义取代多边、区域层面的贸易自由化。作为经济全球化的主导者,西方发达国家对全球化下的收益分配格局并不满意。^④特朗普就认为多边贸易体系和区域性的自贸区没让美国获得多少利益,反而为外国商品占据美国国内市场提供了机会。^⑤特朗普威胁,他将向把生产活动转移出美国的企业征税,如果WTO对此阻止,则美国将退出WTO。在2017年4月的总统令中表示,美国将不再受WTO的国际贸易规则束缚,转而寻求单方面对不公平贸易行为征收较高的制裁关税。对于自贸区,特朗普一上台就签署命令退出“跨太平洋伙伴关系(TPP)”,叫停“跨大西洋贸易与投资协定(以下简称TTIP)”。特朗普还提出要重新谈判北美自贸区(以下简称NAFTA),甚至可能终止NAFTA。

特朗普热衷于双边贸易谈判和单边行动在

① 在美国政治中,如果新总统政策定位与前期的政策相比有较大的调整,而且在世界范围内引起较大冲击并深刻影响世界秩序的前景,则一般会被命名为某种主义,如所谓的“门罗主义”等。盛斌、宗伟:“特朗普主义与反全球化迷思”,《南开大学学报》(哲学社会科学版),2017年第5期,第38—49页。

② 李稻葵等:“清华中美经贸战略报告”,清华大学中国与世界经济研究中心,2018年7月9日,http://www.ccwe.tsinghua.edu.cn/。

③ 中华人民共和国国务院办公厅:“关于中美经贸摩擦的事实与中方立场”,2018年9月24日,http://www.scio.gov.cn/zfbps/ndhf/37884/Document/1638295/1638295.htm。

④ 李向阳:“‘反全球化’背景下中国引领经济全球化的成本与收益”,《中国工业经济》,2017年第6期,第30—35页。

⑤ 胡健雄:“本轮逆全球化和贸易保护主义兴起的经济逻辑研究”,《经济体制改革》,2017年第6期,第19—25页。

于,一是可以发挥美国的优势来最大限度地打开对方市场;二是更有针对性地将国有企业、环境保护、劳工标准等引入谈判;三是便于监督执行。日趋明显的单边主义表明,商人出身的特朗普在追求国家利益的政策选择上,更多的是从实用主义出发,而不顾国际经贸规则和维护全球多边贸易体系自由开放的责任。

二、中日韩 FTA 面临新契机

特朗普的贸易保护主义表明美国对外贸易政策正在发生根本性的改变,美国从二战后全球多边体系贸易自由化的推动者和维护者,变为反对者和阻碍者。无疑,这将对经济全球化和区域化产生重要影响。在此情况下,亚太经济一体化机制构建可能陷于停滞,也就是说一个开放的统一亚太大市场可能难以建成。^①但对于亚太内部一些次区域架构,如中日韩 FTA,反而可能是发展的契机。因为对于区域性的超国家治理机制来说,基于高度区域认同基础上的“区域主义”不可或缺,但对于次区域性质的中日韩 FTA 来说,其形成更多的是需要有基于利益的区域认同。受特朗普过激的贸易保护主义的冲击,亚太区域内各经济体在利益上面临重新分化组合,从而形成新的利益上的区域认同。

2.1 中日韩在对外贸易上都面临制裁并有共同的诉求

2017 年特朗普上任后,便密集推出一系列贸易保护措施,东北亚的中日韩因对美存在巨额贸易顺差而成为主要针对对象。表 1 归纳了特朗普上任首个“100 天”的贸易保护主义政策情况。从首个“100 天”和后续到 8 月的贸易保护措施看,其特点如下:

(1) 发起贸易保护调查的数量增多,反倾销和反补贴方面调查案件持续不断。涉案的有韩国化工产品、钢铁制品,日本金属制品等。^②

(2) 采取的贸易保护措施种类层出不穷。除了反倾销和反补贴,还有涉及国家安全的“232 调查”、涉及全球安全的“201 调查”“301

调查”“超级 301 调查”以及“337 调查”等。如 2017 年 4 月对外国钢铁制品的“232 调查”,6 月对中国铝业的“232 调查”。

(3) 对知识产权保护上升为重点,采取更为严厉的“337 调查”。“337 调查”具有申诉要求条件低、处罚严厉和调查期限短等特点。这导致近年来“337 调查”案件数迅速上升,涉及的产品领域不断扩大,结案的时间也越来越短,但用在知识产权保护方面还是前所未有的。2017 年 8 月特朗普专门签署了一份备忘录,对中国法规要求的合资公司分享知识产权问题展开调查。

(4) 单边主义倾向加强。如 2017 年 8 月,特朗普授权贸易代表抛开 WTO 争端解决机制,对中国在技术转让、知识产权和创新上的做法是否违反“公平贸易”发起“301 调查”,并表示这仅仅是一个开始。

可见,不仅中国成为贸易保护主义的重点针对对象,而且日韩两国产品也遭受调查。在遭受美国贸易制裁的前 10 个国家中,中、韩无论特朗普上台前后所受到贸易保护主义制裁的产品份额都高居前两位;日本则在特朗普上台后由第四位变为第五位。从相对数值上看,韩国在特朗普上台后产品遭遇保护主义的份额有显著上升,幅度为 4.3%,仅次于加拿大的 7.8%。从绝对值上看,中国最多(高达 4 622 亿美元),日本第四(1 322 亿美元),韩国第六(622 亿美元)。^③

回顾中日韩经济的发展历程,可以发现,对外贸易在三国经济增长中都发挥了举足轻重的作用。二战后,日本通过“贸易立国”实现了经济恢复和经济起飞,20 世纪 70 年代到 90 年代又通过对外投资,在亚太地区形成了“雁形模式”生产网络,商品和资金得以能在日本、韩国、东盟和中国之间高效率的自由流动。韩国在建国初期采取进口替代政策,后来转向出口导向

① 张蕴岭:“转变中的亚太区域关系与机制”,《外交评论》,2018 年第 3 期,第 2-11 页。

② 唐宜红、张鹏杨:“美国特朗普政府对华贸易保护的新态势”,《国际贸易》,2017 年第 10 期,第 38-43 页。

③ Chad Brown, “Steel, Aluminum, Lumber, Solar: Trump’s Stealth Trade Protection”, *PIIE Policy Brief*, June 2017, pp.16-25.

战略,在“出口第一”口号下,经济开始出现高速增长,到 20 世纪 70 年代一跃成为“新兴工业化国家”。相比日本,韩国经济更加依赖对外贸易,经济政策上更具外向性特征。^① 中国在过去 30 多年取得了平均 10%左右的令世人瞩目的经济高速增长,所依靠的就是投资加出口导向的粗放经济增长模式。^② 特别是 2001 年中国加入 WTO 后,参与国际贸易分工的程度逐步加深,进而成为“世界工厂”。无论是对外贸易,还是出口导向战略,都离不开当时的多边自由贸易体系,而这一体系主要是二战后由美国创立和维护的。如今,随着特朗普上台,美国变为多边自由贸易体系的反对者和阻碍者。^③ 这不但对全球贸易和投资有巨大的负面影响,而且可能会危及当前的全球多边体系和全球治理。中日韩作为多边贸易体系的受益者和参与者,在维护以 WTO 为代表的多边贸易体系上具有共同的诉求。正如本次东京中日韩领导人联合宣言所强调的,要维护和发展开放型世界经济,共同创造有利于开放发展的环境,坚定维护以规则为基础的多边贸易体系,反对保护主义和单边主义等。

表 1 特朗普执政首个“100 天”中所采取的贸易保护政策

对钢材发起危害“国家安全”的“232 调查”
对铝制品发起危害“国家安全”的“232 调查”
对韩国的对苯二甲酸二苎酯初步反倾销裁定
对印度、意大利和西班牙的成品凸缘钢的初步反倾销裁定
对巴西、韩国、墨西哥和波兰的乳液丁苯橡胶初步反倾销裁定
对日本、台湾地区和土耳其的加强钢筋初步反倾销裁定,对土耳其的该产品使用反补贴
对中国的硬木胶合板发起反倾销和反补贴
对澳大利亚和巴西、挪威、哈萨克斯坦的金属硅分别发起反倾销和反补贴、反倾销、反补贴
对中国的铝箔发起反倾销和反补贴
对阿根廷和印度尼西亚的生物柴油发起反倾销和反补贴
对白俄罗斯、韩国、俄罗斯、南非、西班牙、乌克兰、阿联酋和英国的碳合金钢丝发起反倾销
对意大利和土耳其的碳合金钢丝发起反倾销和反补贴
对中国的封箱订书钉发起反倾销调查
对中国和越南的工具柜和工具箱分别发起反倾销和反补贴,反倾销

资料来源:Chad Brown, “Steel, Aluminium, Lumber, Solar: Trump’s Stealth Trade Protection”, *PIIE Policy Brief*, June 2017, pp. 16–25.

2.2 中日韩之间密切的经济联系会放大贸易保护主义的危害

从东亚奇迹到世界经济重心的东移,中日韩一直以来是东亚经济繁荣的重要贡献者,加之地缘关系,三国在长期的经济发展过程中形成了较为密切的经济联系。这种密切的经济联系在遇到外部冲击时,如贸易保护主义的制裁,就会产生连锁反应,放大冲击的危害。

从贸易上看,中日韩之间贸易往来频繁,长期互为对方重要的贸易伙伴。2017 年三国之间贸易额高达 6 637.02 亿美元,年均增长超过 8.4%,高于全球贸易总额 2.3 个百分点。具体来看,2017 年中国与日本双边货物进出口额为 2 972.8 亿美元,增长 9.9%。其中,日本对中国出口 1 328.6 亿美元,增长 16.7%,占日本出口总额的 19.0%,提高 1.3 个百分点;日本自中国进口 1 644.2 亿美元,增长 5.0%,占日本进口总额的 24.5%,下降 1.3 个百分点。中国是日本第二大出口贸易伙伴和第一大进口贸易伙伴。^④

2017 年中国与韩国双边货物进出口额为 2 399.7 亿美元,增长 13.5%。其中,韩国对中国出口 1 421.2 亿美元,增长 14.2%,占韩国出口总额的 24.8%,下降 0.3 个百分点;韩国自中国进口 978.6 亿美元,增长 12.5%,占韩国进口总额的 20.5%,下降 0.9 个百分点。中国是韩国第一大贸易伙伴。^⑤

从对外直接投资(FDI)来看,三国之间投资在数量上与三国在世界国内生产总值和贸易上地位不符,但这也说明未来的增长空间相对更大。到 2016 年三国间相互投资累计达到 2 253.75 亿美元,日韩两国分别成为中国的第三和第六大外资来源地。^⑥ 2017 年三国之间的

① Byung-Nak Song, *The Rise of The Korean Economy*, 3rd edition, Oxford University Press Inc., New York, 2003, pp.86.

② 李晓、丁一兵:“世界经济增长困境与中国经济增长转型”,《东北亚论坛》,2017 年第 4 期,第 3–16 页。

③ 周琪、付随鑫:“美国的反全球化及其对国际秩序的影响”,《太平洋学报》,2017 年第 4 期,第 1–13 页。

④ 《国别报告》,中国商务部网站,2017 年 12 月, <https://countryreport.mofcom.gov.cn/new/view/110209>.

⑤ 同④。

⑥ 杜国臣:“中日韩自贸区将为全球经济带来新动力”,《经济日报》,2018 年 5 月 18 日。

投资合作继续保持良好势头,日韩分别上升成为中国第一和第四大外资来源地。

在上述贸易和投资的背后,是三国在地区生产链和价值链中的日益紧密的分工和合作。最初是中国从日韩进口资本品和零部件,然后在国内组装后,销往欧美发达国家市场。随着 2001 年中国加入 WTO,中国成为“世界工厂”,日韩从中国进口的资本品也不断增加。这样中国和日韩之间制造业的垂直分工比重开始下降,水平分工不断上升。^① 水平分工会进一步导致生产工序分工和中间品贸易的出现,随着中日韩之间生产链日益复杂化,三国间的贸易额也在不断地飞涨。同时,生产链也导致了中国对美国的贸易顺差持续增长,这主要是承接了过去日本、韩国等东亚经济体对美的贸易顺差。根据美国商务部经济分析局的统计,日韩等东亚经济体占美国总逆差的比值,由 1990 年的 53.3%下降为 2017 年的 11%,同期中国对美则相应从 9.4%上升为 46.3%。^②

不过生产链越复杂、中间环节越多,一旦某个环节出问题,则该条生产链甚至生产链体系都会出现问题。也就是说全球或区域生产链的高度发达必然会加剧生产链系统的脆弱性,其成倍地放大和收缩效果会造成地区贸易和生产的震荡。

据此,由于特朗普的贸易保护主义,中美之间发生贸易摩擦甚至贸易战,那么受到影响的不仅仅是中国,而且会波及与中国在生产链上密切联系的国家,如日韩。鉴于中日韩之间贸易很大比例是中间品贸易,如遇贸易制裁将影响上下游的生产,那么制裁的负面作用就会成倍的放大。从避免地区经济震荡的角度看,中日韩共同抵制贸易保护主义是理性的选择。

2.3 特朗普的贸易保护主义使中日韩 FTA 更具吸引力

如前所述,特朗普贸易保护主义的一个表现就是从多边转向双边谈判,为此在上任之初就签署命令退出 TPP,导致这个历经多年谈判的巨型 FTA 在最后关头搁浅。尽管日本在 2017

年越南亚太经合组织(APEC)峰会期间宣布除美国外 11 国就继续推进 TPP 达成一致,并将其改名为“全面且先进的跨太平洋伙伴关系协定”(以下简称 CPTPP),但没有美国参加的 CPTPP,无论在经济,还是政治上,其效果都大打折扣。

表 2 区域合作框架之间的比较(万亿美元)

框架	国内生产总值		人口(十亿)		总贸易额
	2011	2015	2011	2015	2011
CJK FTA	14.3 (20%)	18.7 (23%)	1.5 (22%)	1.5 (21%)	6.4 (17%)
TPP	20.7 (29%)	24.4 (30%)	0.66 (9.4%)	0.68 (9.4%)	7.8 (21%)
RCEP	19.9 (28%)	26.2 (32%)	3.4 (48%)	3.5 (48%)	10.1 (28%)
ASEAN	2.1 (3.1%)	3.1 (3.8%)	0.60 (8.7%)	0.64 (8.8%)	2.4 (6.5%)
APT	16.5 (23%)	21.8 (26%)	2.1 (31%)	2.2 (30%)	6.8 (24%)
APEC	38.8 (56%)	48.5 (59%)	2.7 (40%)	2.8 (39%)	17.6 (48%)
NAFTA	17.9 (26%)	21.1 (25%)	0.46 (6.6%)	0.47 (6.5%)	5.4 (15%)
EU	17.6 (25%)	17.5 (21%)	0.50 (7.2%)	0.50 (7.0%)	12.3 (33%)

注释:CJK FTA:中日韩 FTA; ASEAN:东盟自贸区; APT:10+3,即东盟+中日韩。表中的“%”均是与世界总量的对比。

资料来源:Sanchita Basu Das,“RCEP and TPP: Comparisons and Concerns”, *ISEAS Perspective*, No.2, 2013.

中日韩 FTA 虽然也属于巨型自贸区,但在自由化程度、谈判议题广度和深度,以及高标准等方面难以同 TPP 相比。这也是在 TPP 和中日韩 FTA 之间,日本优先把重点放在 TPP 上的重要原因。还有就是日本政府始终把配合美国战略调整放在首位,而对于中日韩 FTA,则担心与中国的政治安全等问题。在说服特朗普继续

① Justin Yifu Lin and Xin Wang, “Trump Economics and China-US Trade Imbalances”, *Journal of Policy Modeling*, Vol.40, No.3, 2018, p.10.
② “关于中美经贸摩擦的事实与中方立场”,见前注。

TPP 接连碰壁的情况下,日本的注意力和谈判资源被迫转向。对于韩国来说,特朗普上台后美韩 FTA 面临一定的不确定性。特朗普认为美国在同其他国家签订的 FTA 中让步过多,其他国家占了美国市场开放的便宜,导致美国经常项目逆差和失业。为此,特朗普不但提出要对 NAFTA 重新谈判,而且也要对 2012 年生效的美韩 FTA 进行谈判。美韩 FTA 在韩国构建自贸区网络化战略中具有重要意义,相对于日本和中国,美韩 FTA 使得韩国在美国市场准入上处于优势地位。不过,根据最近的报道,韩美已正式签署修正版 FTA,在美国的压力下,韩国做出了较大的让步。根据修正版的美韩 FTA,美国汽车厂商每年对韩国汽车出口的上限从 25 000 辆提高到 50 000 辆,目前美国对韩国出口卡车 25% 的关税措施将延长至 2041 年;韩国获得对美出口钢铁的关税永久豁免,但全年限额为最近 3 年年均出口量的 70%;增加美国对韩国的药品及农产品的出口,等等。特朗普表示这是一个“全新的贸易协定”,对双方来说都是公平、互惠的,有助于降低双方贸易逆差。^① 但对韩国来说,修正版的美韩 FTA 在重要性和吸引力上都下降了。从“对冲”其影响考虑,韩国也有动力寻机构建新的自贸协定。

实际上,中日韩 FTA 在经济规模、人口上不输于其他的合作框架(表 2)。其成员不但是亚洲经济的支柱,而且也是全球重要的贸易大国和投资大国:三国的经济总量超过 15 万亿美元,接近欧盟,占东亚的 90%,亚洲的 70%,全球的 20%。中日韩 FTA 建成后,除了带来巨大的贸易增长外,还会产生规模经济效应、竞争效应和集聚效应,从而在优化产业结构的同时,释放东北亚巨大的经济潜能。值得一提的是,中日韩 FTA 覆盖的总人口超过 15 亿,将形成一个巨大的消费市场,这在欧美最终产品市场贸易保护主义日益严峻的态势下具有特殊意义,可以说是世界经济可持续发展的新动力源。

当前中日韩还共同参与着“区域全面经济伙伴关系协定”(以下简称 RCEP)的谈判。RCEP 是 2011 年东盟提出并主导的区域一体化

经济合作,包括东盟 10 国和与其签订了自由贸易协定的中国、日本、韩国、澳大利亚、新西兰和印度,目标是达成一个现代、全面、高质量、互惠的区域自由贸易协定。尽管 RCEP 同中日韩 FTA 也存在一定的竞争,但从范围和成员上看,二者更多的是包含和促进的关系。RCEP 的成员数量更多,而且印度、澳大利亚、新西兰等非东亚国家加入使得区域认同更难,还有就是成员在经济发展程度、政治文化上相差过大,导致 RCEP 谈判久拖不决。RCEP 是在原有双边 FTA 基础上构建,而中日、中印等大国之间 FTA 阙如,以及在自贸区标准高低上成员难以取得一致,这些均构成 RCEP 推进的障碍。

从福利效应上看,研究表明 RCEP 下中、韩均有改善,分别为 0.085% 和 2.765%,但日本会出现福利损失,为 -0.049%;相比之下,中日韩 FTA 下三国的福利效应都有增加,其中韩国增加的最多;而且从对域外美国和欧盟的影响上看,中日韩 FTA 要小于 RCEP,这能减少来自欧美的反对。^② 这样来看,中日韩 FTA 在福利效应上更有优势,更容易获得成员的支持和减少非成员的敌意。

关于中日韩 FTA 建成后对三国在进出口、经济增长和福利上的影响,这方面的研究很多,从模拟的数据看三国都能从中获得很大的收益,中日韩 FTA 对三国有很大的吸引力。^③ 还有,无论是 RCEP,还是中日韩 FTA,日本都坚持谈判的高标准,相对来说这点在中日韩 FTA 上更容易实现。而一旦中日韩 FTA 谈判先完成,则可以极大地推动 RCEP 的谈判,并且由于中

① “文川会签新版美韩自贸协定”,中时电子报,2018 年 9 月 26 日, <https://www.chinatimes.com/cn/newspapers/20180926000292-260203>。

② Chunding Li, Jing Wang and John Whalley, “Numerical General Equilibrium Analysis of China’s Impacts From Possible Mega Trade Deals”, *NBER working paper*, No.20245, August 2014, p.32.

③ 可参见 Ariyasajakorn D J, “ASEAN FTA, Distribution of Income, and Globalization”, *Journal of Asian Economics*, Vol. 20, No.3, 2009;彭支伟、张伯伟:“中日韩自贸区的经济效应及推进路径——基于 SMART 的模拟分析”,《世界经济研究》,2012 年第 12 期;匡增杰:“中日韩自贸区经济效应再分析——基于 GTAP 模型的研究”,《经济问题研究》,2015 年第 3 期等。

日韩的绝对经济体量,可以增强东北亚国家在RCEP中的话语权。

此外,中日韩FTA有一定的谈判基础,前期做了大量的准备工作,这为今后谈判的开展提供了便利。中日韩合作的设想早在1990年代就出现了,2001年三国开始启动FTA的民间研究,2002年领导人会议上提出FTA构想,2010年三国正式启动官产学联合研究,2013年3月开始中日韩FTA第一轮谈判。到目前已经举行了13轮谈判,除了就货物贸易、服务贸易、投资等重要议题深入交换意见外,还成立了服务贸易、电信、金融服务、投资、竞争政策、知识产权、电子商务、环境等14个工作组。^①

三、中日韩FTA存在的难点和前景

3.1 当前中日韩FTA建设出现契机,但中日韩FTA的构建仍面临诸多困扰东北亚合作的关键性难题

(1)合作的主导权之争。从浅层次的区域合作走向深层次的区域一体化,主导权是一个难以回避的问题。中日韩FTA由于地缘政治和经济的原因,合作的主导权更是成为突出的问题。二战后,日本在东亚地区经济上独大,不过中国后来居上,2010年超越日本成为世界第二大经济体,这是日本自1968年以来首次退居世界第三大经济体。因此无论是在经济政治层面,还是社会心理层面,对中日两国来说都产生了巨大的震动。此后,中日在地区层面走向竞争性合作,争夺合作主导权成为突出问题。

“10+3”和“10+6”之争可以说是这方面突出的例子。“10+3”反映了中韩欲以东亚国家为中心建立合作机制,而“10+6”是日本主张的在“10+3”国家之外还包括澳大利亚、新西兰和印度。^②这样就可以通过澳新印来抗衡快速增长的中国,从而维护日本在东亚合作中的地位。

对于主导权之争,主要有三种解决方式。一是欧盟模式,就是法德两国共同分享主导权;二是北美自由贸易区(NAFTA)模式,美国独享

主导权;三是“小马拉大车”模式,就是在“10+3”合作中,由于占绝对力量的中日难以达成一致,相互妥协的结果就是将主导权交给相对弱小的东盟。这样就形成以东盟为“驾驶员”引领的合作,实际上是以东盟为中心的合作。

对于中日韩FTA来说,第二种主导权解决方式是难以被各方接受的,比较可行的是主导权共享,中日韩三方共同分享主导权;或者淡化主导权问题,先成立中日韩FTA来促进RCEP的建立,而中日韩作为成员,反过来可以借助RCEP这个平台来协调主导权问题。

(2)历史问题和领土争端等不利于增强政治互信。区域经济一体化内在要求的是民族国家权力的弱化,而经济赶超会导致民族主义的增强。欧盟区域经济一体化之所以走在前列,是因为欧洲在一体化之前就已经经历了民族国家的崛起和民族主义的发展。^③但是对于亚洲来说,发展区域经济一体化同经济飞速发展下民族主义强化同时出现,这点在东北亚尤为明显。中日韩在二战后都经历了经济高速增长,伴随着民族国家意识的兴起,历史问题、领土争端等逐渐成为热点问题。历史上中国的朝贡体系、日本对中韩的侵略历史,领土争端中的中日钓鱼岛问题、韩日独岛(日本称为“竹岛”)问题,近年来都有不断泛起和激化的趋势。

历史问题、领土争端等导致区域合作中难以建立政治互信,进而难以产生区域认同,最终影响深度的经济合作。

(3)基于现实主义上的相对利益考虑。现实主义认为,国家会像理性经济人一样通过对外战略和政策来最大化本国的利益。进而,一国更关心的是相对收益而不是绝对收益,因为即使两国都能从合作中获得收益,但收益的不

① 沈铭辉:“中日韩合作:新起点上再出发”,《中国远洋海运》,2018年第6期,第19页。

② 秦亚青主编:《东亚地区合作:2009》,经济科学出版社,2010年版,第224页。

③ 庞中英著:《全球治理与世界秩序》,北京大学出版社,2012年版,第92页。

平衡会影响两国的未来地位,这会使可能的合作难以达成。^①这种相对利益上的考虑是中日韩 FTA 多年来徘徊不进的一个重要原因。2002 年在中日韩领导人峰会上中国提议中日韩 FTA 可行性研究,这是 20 世纪 90 年代以来三国自贸区设想首次进入官方视野。不过,随后中日韩 FTA 并没有大的进展,主要原因是在与东盟建立双边 FTA 上,日本同中国展开竞争。东盟一直以来是日本重要的对外投资地和原材料来源地,双方关系密切。在看到中国和东盟稳步推进双边自贸区谈判后,相对收益上的考虑使日本感到压力。在中国-东盟自贸区签字的第二天,日本同东盟就发布了“全面经济伙伴共同宣言”。

直到 2011 年中日韩 FTA 再度升温,原因是 2009 年以来美国“重返亚太”和高调推动 TPP,美国的 TPP 战略改变了中日之间在区域合作上的博弈:对中国来说,保持东亚合作发展的势头比中日两国在合作方案上的分歧更重要^②;对日本来说,可以将东亚合作作为参与 TPP 谈判的讨价还价筹码。不过在中日恢复对中日韩 FTA 兴趣后,韩国则因为 2012 年 5 月中韩 FTA 谈判的启动而对中日韩 FTA 并不积极。原因是中韩 FTA 先于中日韩 FTA 可以让韩国比日本在中国市场赢得先机。随着 2012 年中日钓鱼岛争端和 2013 年 5 月日本加入 TPP 谈判,中日韩 FTA 谈判再次遭遇困难。日本不顾国内反对加入 TPP 的主要原因是为了强化同美国的同盟关系以抗衡来自中国安全压力。中国也将主要注意力转向 RCEP,以此抵消被排除 TPP 之外的不利因素。^③为了不在 TPP 上落后日本和参与地区规则的制定,韩国也在 2013 年 11 月宣布参加 TPP 的谈判。这些情况导致中日韩 FTA 的吸引力下降。

(4)农产品问题和敏感产业的开放。对日韩来说,农产品问题是构建 FTA 需要头等考虑的问题。中国相对于日韩在农产品上具有比较优势,日韩主要靠高关税和非关税壁垒来保护农业。根据中日韩 FTA 联合研究报告,中日韩三国农产品的加权平均关税税率为 8.0%,

15.8%和 99.8%。从农产品贸易上看,除个别年份外,三国农产品贸易量一直处上升状态,中国对日韩农产品贸易顺差也呈扩大态势。这更加剧了对来自中国农产品冲击的担心,而且政治上农协等团体在日韩国内选举上有较大的影响力,因此两国对于中日韩 FTA 谈判持谨慎态度。在 2015 年 1 月第 6 轮谈判中,日本对农水产品市场开放持消极态度,给谈判蒙上阴影。不过,由于日本已批准 TPP 协议和美韩 FTA 的达成,因此日韩在农产品上并非不能让步。

在工业品方面,日韩在资本密集和高端制造业上相对于中国有比较优势,而中国目前的产业结构还属于劳动密集型,很多部门的生产技术和工艺处于落后状态,尤其在创新型技术方面同日韩相比差距更大。

具体敏感产业来看,日本是农业、钢铁、能源和造船;韩国是农业、能源、服装和纺织等加工工业;中国是化工、汽车、电子信息、机械设备、金融、零售和中高端制造业。作为发展中国家,对于敏感产业中国希望在谈判中得到照顾,但实现的难度较大。

(5)关于自贸区标准和规则制定上的分歧。自贸区标准有高低之分,主要体现在关税非关税壁垒减让程度和议题范围上。如 TPP 要求从签署之日起就立即或分阶段取消非农产品全部关税,不允许有例外产品的存在。在议题范围上,低标准的自贸区主要是传统议题,如商品市场准入、服务贸易等。而较高标准的自贸区还涉及边界内规则等“超 WTO”议题,如知识产权、投资自由化、政府采购、劳工、环境等。还有涉及“下一代贸易”的横向议题,如规则一致性、国有企业、供应链等。

在中日韩 FTA 谈判中,日本由于已经批准了 TPP 协议,因此欲将 TPP 的标准和议题拿到

① 张宇燕、李增刚著:《国际经济政治学》,上海人民出版社,2008 年版,第 100 页。

② 李向阳:“跨太平洋伙伴关系协定:中国崛起过程中的重大挑战”,《国际经济评论》,2012 年第 2 期,第 17-27 页。

③ 唐国强主编:《亚太与东亚区域经济一体化形势与建议》,世界知识出版社,2013 年版,第 13 页。

中日韩谈判中,甚至以放弃谈判来威胁。日本希望提高关税减让程度和覆盖率,以及引入新的谈判议题。这样做的好处是,一是可以加强日本在中日韩 FTA 谈判中规则制定方面的话语权;二是可以提高要价,从而在其他谈判议题上获得有利于自己的筹码。

在东亚存在大量自贸区的前提下,提高自贸区的谈判标准具有合理的一面,如增强其吸引力,弱化“意大利面碗效应”。但是,片面强调自贸区的高标准,不顾成员国的实际经济发展程度,这会加剧自贸区谈判难度,不利于自贸区好处的公平分享。

实际上,日本在 TPP 转变为 CPTPP 上的做法可以借鉴。在美国退出 TPP 后,TPP 面临分裂的危险,日本、澳大利亚等希望继续建立,待 TPP 成型后再吸引美国加入;越南、马来西亚等则认为 TPP 吸引力下降且门槛过高;新加坡、文莱等采取观望态度。对此,日本通过劝说、保留争议条款和提供援助等使 TPP 转变为 CPTPP。日本向越南等国提供相关产业的政府开发援助(ODA)、在农产品、粮食加工等领域加大技术转移和增加日企投资等让步措施。

3.2 中日韩 FTA 前景的不确定性

中日韩 FTA 近来出现契机主要是中日韩应对特朗普贸易保护主义的一种区域解决方案。鉴于中美贸易战的前景与中日韩 FTA 构建中面临的诸多难题,中日韩 FTA 前景总体说来有以下四种可能:

(1) 特朗普的贸易保护主义政策在施行和效果上可控,与以中国为代表的国家所爆发的贸易战不会激化。^① 在这种情况下,中日韩 FTA 是對抗特朗普贸易保护主义的一个策略,中国等国家可能会更多地将精力放在扩大开放增加进口、改革贸易管理体制、保护知识产权等方面,这样中日韩 FTA 难以得到切实推进。

(2) 特朗普与以中国为代表的国家的贸易战不会激化,但在美国的孤立主义和单边主义下,全球化和区域化陷入低潮。在没有 TPP 的压力下,中日韩摆脱美国的外部干预,自贸区建

设获得较为宽松的环境,中日韩从长期考虑可能会尝试主动推进中日韩 FTA,在抵制特朗普保护主义的同时,获得亚太地区一体化建设的主导权。不过,中国有中日韩 FTA 和 RCEP 两种选择,而日本有 CPTPP、RCEP 和中日韩 FTA 三种选择,中日两国的态度成为关键。

(3) 特朗普不顾世界其他国家的反对,进一步强化贸易保护主义,威胁以 WTO 为代表的全球多边体系,与有关国家的贸易战激化,甚至同中国爆发“新冷战”。在这种情况下,东北亚生产网络遭遇冲击,区域经济出现震荡,中日韩 FTA 作为对抗贸易保护主义、引领贸易自由化、培育地区潜在巨大消费市场方面具有重要意义。尤其是中国为了寻找新的消费市场,“对冲”来自美国的压力,以及结盟的需要,中国可能会主动与日韩一起超越难题来推进中日韩 FTA 建设。

(4) 特朗普的贸易保护主义进一步强化,与中国贸易战激化,但不愿单独挑战世界,在亚太地区拉拢日韩等。在这种情况下,中日韩 FTA 由于 CPTPP 和 RCEP 的竞争,以及日韩对中美的“双面下注”难于深入推进,中国则将主要精力转向 RCEP 等区域架构。不过,由于美国作为外部力量的干扰以及 RCEP 自身存在的难点,CPTPP 相对 RCEP 更可能胜出。

四、结 语

当前特朗普的贸易保护主义标志着美国对外贸易政策和理念发生了根本性的转变,其内容可以概括为鼓吹贸易保护主义合理化、保护主义措施激增和公开化、打着“公平贸易”的幌子推行保护主义和热衷推行单边主义,等等。可以说,特朗普的贸易保护主义对经济全球化和区域化构成严重的冲击。对于亚太地区来说,从整体区域性的市场来看同样也面临

^① 张宇燕、冯维江:“从‘接触’到‘规锁’:美国对华战略意图及中美博弈的四种前景”,《清华金融评论》,2018 年第 7 期,第 24-25 页。

冲击,但对内部的次区域架构来说,由于力量和结构的重组,冲击之下反而会出现某种发展契机。

深入分析亚太区域合作的历史可以发现,支撑亚太区域合作的基础是地区内密切的经济联系,在过去的几十年中这种联系从单向循环的“雁形模式”发展到高度复杂和深度依赖的生产网络。这导致亚太地区的合作对外部冲击有一定的抵抗力,甚至呈现“危机驱动型”的特征,如 1997 年亚洲金融危机后正式展开的东亚经济合作和 2008 年全球金融危机之后蓬勃兴起的 FTA 潮流。鉴于特朗普的贸易保护主义的冲击和亚太区域经济合作的现实,作为次区域的中日韩 FTA 既存在契机,但其前景也有很大的不确定性,如何变“危”为“机”,实现“危机驱动型”的合作,成为亚太地区尤其是东北亚国家迫切需要面对的一个问题。

对中国来说,2018 年 2 月中下旬和 5 月中旬中美进行了两次贸易谈判,然而在达成谈判共识后,美国却单方面对中国加征关税,贸易霸凌主义表露无遗。因此对贸易保护主义可能演变为贸易战或新冷战要有足够的认识。在此情况下,抓住中日韩 FTA 合作出现的契机,有利于从地区合作的角度,借助区域国家集体的力量来抵御贸易保护主义冲击。从长期经济发展上看,推进中日韩 FTA 合作,可以有利于激活东北亚庞大的潜在消费市场,从而减少中国出口产品对美国市场的依赖。从地缘政治上看,可以在面临美国贸易战的同时,有利于瓦解美国对日韩的拉拢和结盟,从而避免在国际或区域贸易中被边缘化。

根据前文所述的中日韩 FTA 所面临四种前景,在总体推进中日韩 FTA 的同时,要审时度势地分情况采取措施,从时机把握和政策范围、力度等方面策略性地参与谈判。中日韩 FTA 四种前景实质反映的是中美、美国和东亚地区、美国和多边贸易体系,以及中美地缘政治上的博弈,因此推进中日韩 FTA 可以从难点问题、区域合作和多边体系三个层次来着手:

(1)对于难点问题,应重视固化已有谈判成

果,针对具体问题可采取分阶段、对等利益交换等策略灵活处理。例如对主导权问题,应通过共同分享或淡化来处理。强调 FTA 带来的绝对收益和福利的总体提高,更多地着眼于增量收益和福利的创造,做大蛋糕,而不是在相对利益上的计算。对于历史问题和领土争端这些短期内难以找到有效解决方案的难题,较为明智的做法是淡化处理、互利共赢和管控分歧。在中长期,可以通过加强三国之间民间交流、教育文化等增强国民之间的区域认同。

对于农产品问题,中国应争取日韩降低对中国农产品的市场准入门槛,加强与日韩在农业技术和产品标准方面的合作,完善中国产品的技术标准和认证体系,通过提高农产品质量来扩大出口。对于敏感产业问题,中国应对敏感产业做压力测试,采取过渡期或适度保护的政策。中国也可以在农业、纺织业等优势产业上通过利益让步来换取日韩在信息、金融等中国的敏感产业上让步。

对于中日韩 FTA 标准和规则上的分歧,中国应主张在自贸区谈判内容中加入发展议题,如能力建设等,同时要求日本应客观对待中日在经济发展水平上存在的差距,照顾中国的发展实际,给予适当让步。特别是,中国要从发展的角度正确认识 FTA 高标准问题,变外部压力为内部发展动力,积极推进国内改革,强化知识产权保护,鼓励创新和研发,大力发展高端制造业,以提升在全球产业链中的地位。这样可以从中长期内优化同日韩产业上的竞争。

(2)在区域合作上,要从“一带一路”的高度对中日韩 FTA 进行统筹。“一带一路”不是一个地理概念,而是新时期中国对外开放和推动周边合作的宏大规划。当前朝鲜半岛局势的缓和也有利于将东北亚合作纳入“一带一路”。“一带一路”国家的广阔的市场前景可以进一步增强中日韩 FTA 的吸引力,日韩企业可以通过三国间的 FTA 来分享“一带一路”所带来的更大范围的合作红利。

(3)在多边体系上,要重视形成全球化和区域化之间的良性互动。实践证明,战后多边贸

易体系对促进经济全球化和引领区域化发展具有不可替代的作用。经过长期发展, WTO 已形成一整套促进贸易和解决争端的机制。但在美国贸易保护主义冲击下, WTO 有弱化和边缘化的趋势, 特别是由于美国阻挠 WTO 上诉机构新法官的任命, WTO 的争端解决机制几乎濒临瘫痪。作为大国, 中国的积极支持对 WTO 非常重要。中国要坚定维护 WTO 的权威, 遵守其规则和支持对其进行必要的改革。中国支持全球多

边贸易体系, 既是对全球治理的参与, 也可以在 WTO 框架下解决中美贸易问题。在当前反全球化浪潮高涨的态势下, 推进中日韩 FTA, 尝试将其作为新贸易规则的试验场和孵化器, 这不但有利于加强全球化和区域化的良性互动, 而且可以向世界表明三国在贸易开放和自由化上的积极态度。

编辑 邓文科

On the China-Japan-ROK FTA against the Background of Trump's Protectionism

LIU Junsheng¹

(1. *Chinese Academy of Social Sciences, Beijing 100007, China*)

Abstract: Given the features and contents of Trump's protectionism, it's believed that the present US trade policy has undergone fundamental changes, transforming the US into an opponent of the global multilateral trade system rather than a facilitator. China, Japan, and the ROK share common benefits and resorts such as maintaining the global multilateral trade system, fostering the regional manufacturing network and negotiating on the free trade area. Against such a background, the establishment of the China-Japan-ROK Free Trade Area (CJK FTA) witnesses a new opportunity. However, the construction of CJK FTA also faces many difficulties, such as the leadership in cooperation, regional identity, sensitive industry protection and the standards of FTA, which shed uncertainties on the prospect of CJK FTA. Thus, it is important for China to make good preparations concerning regional policymaking in advance.

Key words: protectionism; global multilateral trade system; the China-Japan-ROK Free Trade Area (CJK FTA)