

美韩自贸协定影响及对策

□ 郎 艺 冉 鹏

2012年3月15日,美韩自由贸易协定(FTA)正式生效。这是美国与东亚主要经济体签订的第一个FTA,也是继2011年7月1日韩国-欧盟FTA生效后又一重要事件。在美国全面推进“重返亚太”战略的背景下,美韩FTA具有多重影响,不仅强化了前者对东亚地区的经济渗透能力,同时对我倡导的中日韩自贸区建设将产生一定的干扰作用。此外,美韩FTA生效和跨太平洋战略经济伙伴关系协定(TPP)快速发展的叠加,将对东亚多个经济体产生冲击和示范效应,进而从更深层面影响亚太经贸和政治格局的演变进程。

背景和意义

美韩自由贸易协定以北美自由贸易协定(NAFTA)为蓝本,取消贸易中85%的工业品关税,其余15%的关税将在3—15年内逐步取消。内容涉及农产品、纺织品、原产地、海关清关制度、卫生检疫制度、技术壁垒、投资、服务、金融、电子商务、竞争性政策、政府采购、知识产权制度、劳工问题、环境和透明度问题等19个领域。

美韩FTA从谈判至生效,历时6年,是美国自1992年以来签署的最大规模FTA,也是与亚洲国家签署的最大规模的FTA。在当前复杂的国际政治及经济背景下,它对美韩两国都意义深远。

(一) 国际政治及经济背景

金融危机的经济背景。美韩

FTA谈判始于次贷危机前,当时整体经济环境较好,双方拓展经贸合作的意愿虽然积极但并不迫切。加之各自均面临一定政治压力,美韩虽然草签了协议,但在推动立法程序方面较为消极。2008年金融危机爆发,美国面临扩大出口、调整经济结构、去杠杆化和“空心化”等经济难题。亚太地区经济虽然也遭遇困难,但仍处于快速发展阶段,且市场潜力巨大。为迅速切入亚太特别是东亚市场,美国选择韩国为突破口,加快推动美韩FTA。

美国重返亚太的国际战略背景。2011年,伊战结束,美国得以抽身,加快“重返亚太”战略的步伐。美国国务卿希拉里·克林顿指出,未来10年将“把外交、经济、战略和其他方面大幅增加的投入锁定在亚太地区”。2011年11月,奥巴马首次参加东亚峰会,强调美国是“太平洋大国”,将长期“驻留”亚太,通过“坚持核心原则”和与盟友及伙伴的紧密合作,在“塑造”亚太地区未来中发挥“更大和更长远的作用”。韩国是美国在亚太地区的传统军事盟国(至今约2.85万美军部署在韩国41个基地中)。美韩FTA在军事、政治同盟的基础上,进一步强化了双方经贸同盟。

TPP快速发展的亚太经贸新格局背景。2002年,TPP由智利、新加坡、新西兰3国发起,截至2011年,参与或即将参与准入谈判的国家扩展到12个,GDP总量合计达24.843万亿美元,占全球GDP总量40%,在

APEC内GDP占比高达71.16%。在TPP快速发展的情况下,美韩都有加快FTA生效的意愿。

(二) 美韩FTA对双方重要且意义重大

1. 对美国的意义

一是经济利益,帮助美国扩大出口。美贸易代表办公室强调,美韩FTA是美近20年来最具经济重要性的FTA,有助于实现“五年倍增”计划。韩国的关税减让将使美国GDP每年增加100—120亿美元,美对韩的商品出口每年将增加100亿美元。

二是政治利益,配合美国推行的“重返亚太”战略及TPP,建立美国主导的亚太政治、经贸新秩序。相较而言,对于美国来说,美韩FTA的政治利益要大于经济利益。

2. 对韩国的意义

一是完善了韩国对外贸易结构。2011年7月1日,韩国与欧盟的FTA正式生效,经济规模超过北美自贸区。美韩FTA的生效使韩国成为第一个同时与欧盟和北美签订FTA并投入运行的亚洲国家,外贸结构进一步完善。

二是促进了韩国的经济增长。韩国发展研究院(KDI)指出,借助美韩FTA,输美产品将持续增加,年均增长约12.9亿美元,未来10年的GDP可提升5.7%,就业人口将增加35万。

三是强化国际竞争力。韩欧、韩美FTA的生效使韩国成功进入欧美两大自贸体系,对外投资及技术合作

的吸引力将显著增强,有助于推动与其他国家FTA的签订。此外,通过FTA,韩国服务业市场及相关监管法规实现了自由化,将极大增强韩国在服务业领域的国际标准和竞争力。此外,韩国对外8个FTA的相关贸易额占贸易总额的40%,在东亚的经济地位得到明显加强。

综上,美韩FTA虽然是经济领域的共同协定,但其意义已经超越了经济范畴,不但巩固了美韩同盟,更是满足了韩美不同的战略需求。虽然就其本身而言,FTA是双方相互妥协的产物,并非完整和均衡的自贸协定,但是美韩双方部分实现了既定目标,“以经促政”,使美韩同盟关系更加巩固。

美韩FTA对区域经济的影响

(一)对东亚地区经济体的冲击及示范效应

1. 日本

一是经济上的冲击。韩日两国的经济增长都较依赖出口,韩国电子及汽车工业的迅速发展,已经成为日本在国际市场上强有力的竞争对手,甚至形成了此消彼长的局面。美韩FTA的生效,再加上日元升值、国内人力成本上升等因素,日本汽车和高科技产品在美国市场将面临前所未有的压力。

二是贸易地位上的冲击。2002年,日本外务省公布了《日本的FTA战略》,提出了建立FTA的基本原则和构想,但行动迟缓。日本工业界认为,韩国已经成功构建了“全球FTA网络”,对日本取得了极大的贸易优势,令后者在海外市场处于不利地位。此外,日本在新能源、新材料等高附加值生产制造领域,长期奉行“留在本土”的原则,以防止技术外流。关税障碍则直接造成价格劣势,

进一步损害日企的海外竞争力。

面对美韩FTA生效所带来的冲击,日本拟采用如下策略:

一是加快推动日加EPA(经济伙伴协定,类似于FTA,内容更为广泛)谈判。2012年3月25日,日本首相野田佳彦与到访的加拿大总理哈珀表示将就签订日加EPA举行谈判。这是日本首次与G8成员国举行类似谈判。如果谈判成功,日本将直接进入北美统一大市场,获得与韩国在北美势均力敌的贸易地位。

二是加快参与TPP的准入谈判。日本经产省表示,在韩美、韩欧FTA生效的前提下,如果日本不加入TPP,也不与欧盟和中国签署FTA,可能令日本GDP减少10.5万亿日元,失业人口增加81.2万人。日本如果要重新获得对韩均势,必须认真考虑加入TPP,同时与欧盟就EPA谈判达成共识,否则日企只能向海外进行产业转移,造成国内产业空心化。

三是适时展开中日FTA谈判。鉴于中国已经成为日本第一大贸易伙伴,同时韩国在FTA领域取得快速进展,日本初步决定就签署FTA事宜与中国展开研究。日本贸易界普遍认为,“与中国的贸易自由化已刻不容缓”。在2012年5月的中日韩峰会上,日本将根据韩国态度与中国就FTA展开协调。

四是借助他国FTA扩大海外基地出口。由于对外FTA进程落后,同时日元波动风险剧烈,日本企业扩大海外生产并将出口比重向海外基地倾斜趋势明显,即利用他国缔结的FTA,选择最有利的海外生产和出口基地,扩大当地生产及出口。日本经产省指出,日本制造业从海外生产基地向第三国出口的规模已经由2001年的617亿美元上升到2010年的1888亿

美元,2011年度将达到2000亿美元。

2. 中国台湾

中国台湾地区的经济结构及出口导向政策与韩国较为接近,经济发展水平相当,其输美产品与韩国存在着“同质竞争性”。美韩FTA对台湾冲击较大,使其面对“贸易移转”压力,特别在电子、纺织、成衣、机械、塑料胶等产业影响更为明显,影响台湾出口金额约118亿美元,占其海外贸易的34.1%。与此同时,美韩FTA使韩国对外资更为开放,有利于吸引外资,据测算,每年可增加外资流入22—32亿美元,在一定程度上可能挤占赴台投资额度。对此,中国台湾地区拟采取以下措施:

一是深化与大陆的经贸合作。2011年10月14日,台湾地区领导人马英九表示,与大陆签订“两岸经济合作框架协议”(ECFA)即是应对美韩FTA的措施之一。ECFA有利于台湾借助大陆制造的成本优势提高在欧美市场的竞争力。

二是推动“台美贸易及投资框架协议协定”(TIFA)。马英九表示,将推动台美TIFA尽早签订。美国商务部副部长桑切斯则于2012年3月14日回应,美台有绝佳贸易基础,对签订TIFA感到乐观,它将给台湾带来正面作用和许多利益。

三是从长期着眼考虑与美签订FTA或加入TPP。台湾地区领导人已经明确表示,与美签订FTA是长远目标,并把加入TPP列入未来10年目标。

3. 东亚其他国家

美韩FTA具有一定的排他性,对东南亚的出口制造业形成挑战。以泰国为例,韩国出口到美国的汽车零部件关税将从8%降为零,而泰国出口到美国的同类产品关税最高达

30%。为了应对美韩FTA的冲击,更多东亚国家将会主动朝着以美国为主要对象的双边及多边FTA迈进。

(二)对东北亚经贸格局的影响

美国曾是韩国最大贸易伙伴,但2003年以来,降至中国、日本和欧盟之后,位列第四。美国在韩进口市场份额中占比从10年前的21%下降到9%,双方经济合作基础有所削弱。美韩FTA的生效将有利于美重拾对韩经济影响力,进而左右东亚经贸格局的未来演变进程。从目前韩国对中日韩FTA的消极态度判断,美韩FTA已经开始在发挥干扰作用。

(三)对亚太区域经济合作的影响

目前,WTO的多哈回合已经陷入停滞,亚太整体自贸区的建设未见显著成效,TPP扩容已成趋势,甚至可能将在APEC框架下发挥主导作用。从亚太经贸全局来看,美韩FTA成为TPP在地理结构上的有效补充,即在太平洋东西自贸框架的基础上,强化了美国在东北亚的经贸影响力。

此外,韩国已经与TPP的9个成员国中的6个签订了FTA。美韩FTA与TPP均脱胎于北美自由贸易协定,具有较强的兼容能力。从TPP准入谈判的规则来看,韩国只需与TPP的另外3国达成共识,并做适当调整即可加入。

综上,在美国“重返亚太”的战略背景下,在美韩FTA示范作用的影响下,同时也是出于“平衡”中国的考虑,亚太地区经济体加入美国主导的双边或多边FTA的意愿有可能高涨,或将加速TPP的扩张,彻底改变当前的亚太区域经济合作格局。

挑战及对策

(一)对我挑战

美韩FTA的贸易转移效应将不利

于我对外出口。我国的机电产品、化工产品、家具、陶瓷、玻璃、塑料及农产品在美韩进口市场中与韩美产品处于竞争关系。美韩FTA将令双方贸易成本快速降低,我国同类出口商品的低成本优势则递减。同时,以制约区外国家为目的的原产地规则对我国产品进入设置了新的障碍,非常不利于我对美韩出口。

美韩FTA的政治影响力将令东北亚政治经济形势更为复杂。该协定不仅有利于美韩提高外贸加强双向贸易与投资,更有助于强化美韩“军事同盟和经济同盟”,使两国经济、外交、安保同盟关系发展到更高层次,对中国周边安全带来新的威胁。美国国会研究处指出,美韩FTA在增强美韩贸易关系同时将牵制中国在亚洲地区的影响力。

在美韩FTA的影响下,日本可能加速参与TPP。美韩FTA对亚太地区经贸一体化可能起到“倒逼”作用。日本有可能向美国靠拢,加快参与TPP,沿着美国设定的方向推进,固化美国在东亚地区的政治经济影响力,进一步确立TPP在“亚太自贸区”建设中的绝对优势。

亚太经济体推动FTA可能形成高峰,新的经贸格局正在形成之中。在美韩FTA与TPP的双重作用下,中国一直倡导的“10+3”为主轴的东亚区域合作有可能面临分化,在东北亚地区的影响力受到削弱。美国希望通过该协定牵制韩国进入中国经济圈,加强自身同东亚市场的联系,同时打乱中日韩FTA建设计划,逐步确立以美为主导的亚太经贸新格局,形成实质上的针对中国的新贸易壁垒。不过,美韩FTA的生效也有可能从侧面对日本及中国台湾地区形成压力,增强后者与中

国大陆地区签订FTA及投资协定的动力。

(二)几点对策思考

东北亚经济一体化建设可分阶段进行。针对推动中日韩FTA阻力较大的现实,可以与韩日分别接洽FTA。据韩国国际经济政策学院测算,中韩FTA可在7—10年内令韩国GDP增长3.17%,高于美韩FTA的2%。此外,日本对中国一直抱有较强的竞争心理,一旦中韩FTA建成,日本必定迫切希望与韩国也签署FTA,进而最终完成中日韩FTA的建设,东北亚地区的经济格局也将大为改观。

酌情考虑参与TPP,从其内部化解对中国的围堵。当前,全球经济复苏快慢不一,发达国家和新兴市场国家都面临拓宽海外市场的需求。各国积极组建多边自贸区的意愿进一步加强了全球经济一体化的趋势。中国似应积极应对TPP,相机谈判,从其内部化解对我的事实贸易壁垒。

强化在亚太、中亚、东南亚和东北亚的区域合作。可以在战略全局上对美主导的区域FTA保持一定程度的均势,也可以吸纳不具备TPP准入资格的国家,赢得道义上的主动,利用这一时机,加快培育亚太地区的边缘市场,逐步提高在本地区的主导能力。

加快产业升级和内部改革,提升国际竞争力。中国产业还处在整个东亚产业结构链的中低端,我国要加快结构调整,提高自身的技术水平和国际产业分工中的地位,吸收发达经济体的技术和管理模式,弥补内部市场建设中的不足,提高在国际FTA谈判中的对话实力。

(作者单位:财政部亚太财经与发展中心 中国财政杂志社)