

韩国 FTA 政策与东亚区域主义的未来

[韩] 文 焮

内容提要 本文首先阐述了韩国过去与现在的贸易政策，以及韩国 FTA 政策从区域内向区域外的转变，并分别从国际、地区和国内三个层面详细分析了这一转变的原因。在此基础上，探讨了韩国跨区域自由贸易协定对东亚区域主义的影响。随着更多的亚洲国家签订自由贸易协定，将对东亚区域经济一体化产生积极影响。东亚跨区域自由贸易协定面临的最大挑战是，东亚各国是否有能力来共同协调相互间的利益。

关键词 东亚区域主义 韩国 自由贸易协定

作者简介 文焮，韩国庆熙大学国际关系学院教授。

一 引言

韩美自由贸易协定（以下表示为：KORUS FTA）带来的震动余波未平，韩国又加快了与欧盟之间自由贸易谈判的步伐。另外，韩国还同加拿大、墨西哥展开了自由贸易协定（FTA）谈判，并期待能够早日扫清障碍，尘埃落定。然而在另一方面，已持续多年的韩日 FTA 谈判却陷入僵局，难以在短期内取得突破性进展。韩中之间关于自由贸易安排的讨论尚处于初始阶段，主要以两国政府、企业以及学术界之间的共同研究为主。当前，韩国正在极力寻求与更多的国家开展特惠贸易安排，不仅仅局限于东亚内部，也包括非东亚国家。这似乎表明，韩国在选择合作者的时候，地域上的临近并不构成其主要利益考虑。

难道韩国的 FTA 政策已经彻底地从区域内转向了跨区域政策？如果答案是肯定的，那么是什么动机使韩国 FTA 政策扭转方向，从内视型转向外视型？韩国跨区域型的 FTA 政策又会对韩美、韩欧之间的自由贸易协定以及东亚区域主义的未来产生怎样的影响？本文将对这些问题进行分析。主要论点概括为以下几点。

(1) 从2005年起,伴随着由区域内向跨区域的转移,韩国FTA政策也正在实现从追随者政策向引领者政策转型。

(2) 转型的基本动机在于:第一,国际贸易体系环境的改变,例如跨区域FTA的激增;第二,东亚贸易安排进程的延迟与停滞,与日本的FTA谈判就是最好的例子;第三,出于国内政治的考虑,希望通过此FTA政策使韩国走出经济改革的困境,进一步开放经济。

(3) 韩国FTA的跨区域性将对东亚区域主义的未来发展产生复杂的影响。短期内,由于动机的减少,可能会对东亚区域共同体的发展造成消极影响;但是从长期来看具有积极意义,有利于促进区域内与区域外国家间的竞争。

二 韩国FTA政策的转变:从区域内的FTA到跨区域的FTA

2006年初,韩国总统卢武铉宣布韩国将与美国展开FTA谈判。这一消息一经公布立刻震惊了国内民众和相邻国家。韩国的FTA政策一直落后于国际大趋势,这一转变实属意料之外。即使在2005年底,韩国都没有公开地将美国作为其最优先考虑的合作伙伴。韩国一直将KORUS FTA视为其长期或中期目标,认为只有在与美国的近邻加拿大和墨西哥达成FTA合作之后才能考虑与美国的合作。另外,卢武铉总统在2003年的就职演说中强调促进“东北亚共同体的和平与繁荣”,表明韩国将在区域之外选择一个庞大的合作伙伴。卢武铉的这一论调被视为过分野心勃勃,并且与韩国一贯奉行的FTA政策相背离。

为了探究这一急剧转变的背后动机,首先有必要对韩国贸易协定政策的转变进行一下简单的回顾。简单来看,主要分为以下四个阶段:①1997~1998年的金融危机之前,持续寻求多边主义;②1998~2002年金大中时期,加强对区域主义在世界范围内广泛扩展的关注,首次提出追随者FTA政策;③2003~2004年,卢武铉掌权的第一阶段,扩大对FTA的寻求,主要关注于东亚国家和一些小国;④2005年至今,卢武铉政权的第二阶段,由追随型的FTA政策向跨区域的引领型的FTA政策转变。每一阶段的主要特点概括于表1。

在1997~1998年的金融危机席卷东亚之前,韩国像日本一样,是多边主义贸易体系最坚定的提倡者,并对以欧洲和美国为中心的世界经济所体现的排他性的区域主义表示严重关切。当一些东南亚国家(如马来西亚)在为其提倡的东亚经济体(如东亚经济集团)努力时,韩国却对这些倡议给予了冷淡的回应。在世界贸易组织的多边体系领导之下,加强贸易自由化、抑制紧密的区域主义是韩国贸易政策的首要考虑。而对于区域特惠贸易方案,只有体制化松散微弱的组织形式才能被视为次要机制,作为多边体系的补充,如亚太经合组织。

1997~1998年爆发的金融危机使东亚国家从睡梦中惊醒,大多数国家意识到它们之间紧密的依附性以及建构一个包括韩国、日本、中国、中国台湾、东盟国家在内的合作性方案的必要性。

表 1 韩国 FTA 政策的转变

政权(年)	主要政策导向	对 FTA 的态度	FTA 对象
1997/98 金融危机前	多边主义	忽视	亚太经合组织 (公开的区域主义)
金大中政权 (1998 ~ 2002 年)	对 FTA 的第一次努力(区域导向)	追随	智利、日本(共同研究)
卢武铉政权第一阶段 (2003 ~ 2004 年)	东亚和平与繁荣(区域导向)	以东亚国家、小国作为合作伙伴	日本(谈判) 新加坡 东盟 欧洲自由贸易协会
卢武铉政权第二阶段 (2005 年至今)	跨区域的双边 FTA	引领型的跨区域 FTA 寻求与大国的合作	加拿大、墨西哥、美国、印度、欧盟、 南方共同市场(共同研究) 中国(共同研究)

金大中总统上任伊始便面临着克服经济危机的艰巨任务，并立即展开由国际货币基金组织推动的各种经济改革项目。这一时期，韩国开始尝试与智利进行合作，将其作为试验 FTA 框架的首次尝试。比起韩智 FTA 带来的相对较小的经济收益，日本作为特惠贸易方案合作者的作用明显要大得多。1998 年日本提出倡议，作为回应，韩国与日本同意在两国最终达成 FTA 可能性的基础上组成共同研究的机制。至此，韩国开始将 FTA 作为其今后长期奉行的重要贸易政策。

在这一阶段，韩国首次采取积极的 FTA 措施出于以下动机。首先，由于 FTA 或类似的自由贸易方案引进了外部的刺激因素，因此被视为促进国内经济改革的有效工具。韩国希望韩日 FTA 能够为供求失衡的韩国市场注入竞争力，并促进韩国经济的结构改革。^① 其次，避免区域主义趋势的增长。区域主义仅仅为区域内部而非外部国家提供特惠待遇，孤立于是落后于区域主义趋势都是对韩国出口导向的贸易政策严重的威胁，这是韩国走出 1997 ~ 1998 年经济危机的关键。但是，作为向 FTA 迈出的第一步，从其对伙伴的选择及其追随措施可以看出，韩国 FTA 政策在这一时期尚处于初级试验阶段。

在第二阶段，韩国的 FTA 政策有所改进，但其依然表现为被动防御的基本特征。继任总统卢武铉与其前任拥有相似的政治背景，他提出“东北亚的和平与繁荣”作为其外交政策的定位。尽管对此定位的真正含义争论不断，但外界普遍认为，韩国把强化东亚区域合作作为其主要外交政策目标。除了正在进行的韩日 FTA 谈判外，韩国、日本、中国三国争相接触东盟以寻求制定特惠贸易方案，这一努力已取得了一些进展。基于这一时期东亚区域主义的乐观环境，当时存在一种关于区域 FTA 的不切实际的说法——在第一阶段，韩国、日本、中国可以围绕东盟分别创建起一个多层

① 这一逻辑称为 FTA 的“闭锁效应”，强调利用外部承诺来加强国内经济改革的可持续性。

FTA 网络；在第二阶段，这一网络将发展成为包括东盟和三国在内的东亚自由贸易区（EAFTA）。

然而，这一乐观的构想很快失去了动力。韩日谈判在自由化（尤其在农业领域）问题上出现了很大分歧，同时区域中的三大经济体也没有表露出足够的意愿推动自由贸易的制度化进程。如表 2 所示，在这一时期的所有 FTA 谈判，除了欧洲自由贸易协会外，都集中在东亚国家。

表 2 韩国在东亚地区的 FTA 伙伴

国 家	过程和结果
新 加 坡	2003 年 10 月谈判开始 2005 年 8 月签署 2006 年 3 月生效
日 本	2003 年 10 月谈判开始 第六轮谈判后陷入僵局(2004 年 11 月)
东 盟	2004 年 11 月谈判开始 2006 年 8 月签署商品合作(2007 年 6 月生效) 在服务上展开谈判
中 国	2007 年 3 月关于 FTA 可行性的第一轮共同研究

自 2005 年开始的卢武铉执政的第二阶段，韩国的 FTA 政策开始急剧转变。全新的政策相当具有野心和挑战性，被定义为“多途径、同步的措施”。其内容如下：“第一，韩国旨在寻求与发达经济大国或经济集团、有潜力的正在崛起的市场展开 FTA 合作；第二，韩国旨在寻求自由化程度高、覆盖范围广泛的 FTA；第三，韩国采取多途径的 FTA 谈判措施，意义在于必要时可以与多国同步展开谈判。”^①

表 3 显示出，在这一时期，韩国已开始与新伙伴展开 FTA 谈判，韩国的 FTA 政策伴随着由区域内向跨区域的转移，也正在实现着从追随者政策向引领者政策的转型。韩国摒弃了之前渐进的被动的措施，开始直接寻求与主要贸易体的广泛的 FTA，如美国、欧盟。更重要的是，韩国将 FTA 合作伙伴的视角投向了区域之外。地域因素不再构成其选择合作者的主要利益考虑。那么，为什么韩国的 FTA 政策转变的如此彻底、迅速？文章的下一部分将试图回答这个问题。

表 3 韩国跨区域的 FTA 伙伴

国 家	过程和结果
智 利	1999 年 9 月谈判开始 2003 年 2 月签署 2004 年 4 月生效

① 《韩国 FTA 政策》，外交与贸易部网站 (<http://sub.mofat.go.kr/english/econtrade/fta/issues/index.jsp>)。

续表 3

国 家	过程和结果
欧洲自由贸易协会	2004 年 12 月谈判开始 2005 年 12 月签署 2006 年 9 月生效
加拿大	2005 年 7 月谈判开始 2007 年 4 月第十轮谈判
墨西哥	2005 年 9 月谈判开始 2006 年 3 月第三轮谈判
美 国	2006 年 2 月谈判开始 2007 年 4 月达成
印 度	2006 年 2 月谈判开始 2007 年 4 月第六轮谈判
欧 盟	2007 年 5 月谈判开始 2007 年 7 月第二轮谈判
南方共同市场	2006 年 10 月关于 FTA 可行性的第四轮共同研究

三 韩国 FTA 政策为何转变?

韩国 FTA 政策转变的原因应分别从国际、区域、国内层面进行探究。每个层面上的多种因素复杂地相互影响着,促使韩国自 2005 年起开始采用更加主动的跨区域 FTA 措施。在这些因素中,最重要的是国际贸易体系的急速转变,区域贸易协定已在全世界广泛扩散。

1. 国际层面:跨区域 FTA 的扩散

当前国际贸易体系的一大特点是区域贸易安排(RTAs)的迅速涌现。区域贸易安排的数量从 20 世纪 80 年代后期开始逐渐增多,从 WTO 体系确立的 1995 年起增长加剧。RTAs 的激增表明,众多国家已采用 RTAs 作为其重要的贸易政策工具,这是一种分离且独立的政策而非对多边主义的补充辅助政策。

在跨区域的双边基础之上,产生了 RTAs 的新形式。与传统的 RTAs(区域内安排)相比,跨区域 FTAs(TRFTAs)在其前提条件、动机、扩散机制、长期目标上都具有其显著特征。经济领域和国际政治经济领域已有的大多数研究认为,所有特惠安排都在区域主义的类别之下,因此没有分析 TRFTAs 的独有特点。如表 4 所示,WTO 提供的数据表明,跨区域 FTAs 在所有 RTAs 中所占比重最大,其快速增长是导致 RTAs 激增的主要因素。

对比区域内安排和跨区域安排,二者间存在两方面的明显差异。就前提条件而言,TRFTAs 不同于区域内 FTAs,并不考虑成员间地理上的临近、经济流动的自然集中以及经济、社会、文化倾向。另外,在建立 TRFTAs 时,普遍认同并不重要,最重要的是相互开放特惠市场,从中获得相互均衡的收益。

表4 区域内 FTA 和跨区域 FTA 数量 (1995~2004年)

区域内和跨区域 FTA	数量(个)	百分比(%)
转轨经济	37	30.3
欧盟东扩 & 欧洲自由贸易联盟	20	16.4
亚洲(包括东南亚、中东、南亚、东北亚)	12	9.8
非洲	4	3.3
加勒比共同体	1	0.8
跨区域 FTA	48	39.3
总计	122	100

资料来源：世界贸易组织 (WTO)。

关于加入安排的动机, TRFTAs 主要关注从特惠市场中获得的经济贸易利益, 而非区域安全或是成员间更深入的一体化。在扩散机制上两种安排也存在区别。当邻国加入现有的区域集团(攀比机制, 如欧盟东扩机制)或是集团外的其他国家冲击现有集团(均衡机制, 如北美自由贸易区与欧盟), 传统的区域内安排将得到扩展, 从而避免孤立带来的麻烦。另外, 当国家在其伙伴市场寻求利益时正面临着强悍的竞争对手(先行者机制), 或是其他国家试图在竞争市场赶上第一推动者从而避免处于不利地位时, TRFTAs 将增多。因此, 一旦 TRFTA 建立起来, TRFTA 市场中那些具有相当大的出口利益的国家必须考虑加入 TRFTA, 从而避免被歧视, 并且它们会倾向于形成一个多层次的 FTA 网络, 在其中含有复杂的中心和辐射线。

表5 概括了区域内安排和跨区域安排的不同。

表5 区域内安排与跨区域双边安排的比较

不同	区域内安排	跨区域双边安排
先决条件	地理临近 经济流动集中 相似的经济、政治、社会、文化倾向 共同的区域身份	经济收益的期待均衡(通过相互开放特惠市场)
参与者动机	区域一体化 区域和平与安全 增强多边谈判的讨价还价能力 享受经济规模 促进国内经济改革 提高国内工业竞争力	出口市场中的先行者优势 出口市场中的后起者追随 吸引外资 享受区域中心地位 享受经济规模 促进国内经济改革 提高国内工业竞争力
扩散机制	攀比, 均衡	先行者和追随者 全球和区域中心—辐射结构
长期目标	具有普遍认同的区域共同体 区域一体化	高层次 FTA 对一体化无展望

2. 区域层面：东亚区域主义发展陷入僵局

尽管东亚地区贸易和投资高度集中，但是许多学者（Coleman, 1998; Kahler, 1995; Katzenstein, 1996; 等等）将其分析的重点集中于东亚地区的制度化僵局。即使在 20 世纪 90 年代到 21 世纪头 10 年间在区域经济合作上已取得了一些成绩（例如金融合作领域的厘米交换系统），但是，以东盟+3 国为中心的区域贸易合作依然继续无组织地发展着，表露出了严重的局限性。

为了理解韩国 FTA 政策近期的转变，我们有必要探寻一下亚太经合组织在单一自发基础上的贸易自由化的失败。更重要的是，韩日 FTA 谈判的延迟和停滞，以及在不远的将来建立东亚自由贸易区的低期望，这些都应当被看做导致韩国转变对 TRFTAs 态度的直接原因。东盟国家在贸易自由化承诺上的低层次一体化、所有区域内主体中存留的重商主义倾向、日本对保护其农业领域的固执态度、区域内两大国之间的历史敌对，所有这些都是造成东亚区域主义僵化延迟的因素。

由于区域一体化的低向心力，国家倾向于被指向 TRFTA 的离心力所影响，东亚现状恰恰证明了这一点。因为不满足于在东盟和亚太经合组织下的贸易自由化的速度与范围，新加坡已成为了 TRFTAs 的领跑者。同样，泰国、澳大利亚、新西兰也将其政策定位在相似的方向。现在，韩国就正在试图与它们一道主动积极地寻求 TRFTAs。

3. 国内层面：经济改革的闭锁与开放经济

最难解释韩国 TRFTA 政策的就是，促使卢武铉总统从渐进措施到激进措施政策急转的国内因素。众所周知，卢武铉政权核心选区和政治支持者来自低、中产阶级群体，他们对与贸易大国的 FTA 持反对，或至少冷淡的态度。因此，尽管政治资产预先解除，卢武铉寻求与美国、欧盟展开 TRFTA 的原因是理解韩国政策转变十分有意思的问题。

三种相互交织的因素需要进一步剖析。第一，正如广泛提到的，新 TRFTA 政策是用来促进政府“开放贸易国”政策和经济改革项目的制度化（FTAs 的闭锁效应）。通过与发达经济体间开展 FTAs，能够刺激竞争，促进韩国在医疗、娱乐、教育和金融服务领域的生产力和竞争力。

第二，卢武铉对让人印象并不十分深刻的经济表现提出了严厉的批评，如低经济增长率、高失业率、经济急剧分裂。另外，夹在高度发达的日本经济和急速增长的中国经济之间（被称为“三明治经济”）造成的恐惧感，在韩国商业集团和普通民众间广泛传播。所有这些因素都促使韩国的政策选择转向冒险与激进。

第三，由于卢武铉总统的政治支持主要来自低、中产阶级群体，因此这一点也可能会影响其新 FTA 政策的选择。即使卢武铉总统已然预见到了来自工人、农民、中小型企业的大量反对，但是他依然对说服这些群体保有一定的信心，毕竟他们是其政权的核心选区。

四 韩国 FTA 政策对东亚区域主义的影响

韩国的 TRFTA 政策究竟会对东亚区域主义的未​​来产生怎样的影响？考虑到韩国的跨区域

FTA 政策正处于初步发展阶段，因此目前回答这个问题还为时过早。另外，既有研究主要讨论在多边主义之上区域主义的影响（反之亦然），并不区分区域内安排和跨区域安排。因而，这一问题为分析两者关系提供了很多有价值的研究课题。

为了激起进一步的讨论，有关 TRFTAs 和东亚区域主义未来的许多改进措施已经展开。首先，考虑到 TRFTAs 的发展势头在短期内不会削减，我们期待看到 TRFTAs 在区域间持续急速的增长，那就是，更多的亚洲国家将在东亚区域内外参与多层次的双边安排。其次，一个复杂交织在一起的跨区域双边安排网络将发展起来，并对东亚区域主义的未来自具有双重影响（有些方面甚至是冲突的）。短期来看，通过将能源和资源从区域内合作转向跨区域合作，它可能会减少区域合作安排的动机。但是从中长期来看，TRFTAs 能够促进区域内外国国家间的竞争，从而对区域经济一体化产生积极影响。TRFTAs 的扩散机制将迫使东亚国家在东亚地区更激烈地寻求先进的制度化，从而避免由于 TRFTAs 在区域内的竞争和扩展造成的外部市场的落后者劣势。

因此，跨区域 FTAs 的扩散趋势中面临的最大挑战是，东亚国家是否有能力共同协调相互间的利益。更重要的是，它们是否有能力管理并引导国内的反对利益转向开放经济和更深入的一体化的方向上来。

（姚帅 译）

Korean FTA Policy and the Future of East Asian Regionalism

Abstract This paper first elaborates Korean trade policies of past and present, transformation from interregional to intraregional of Korean FTA policy and analyses reasons of this transformation from international, regional and domestic layers. On the basis of this, the effect of Korean inter-regional free trade agreements on East Asian Regionalism is discussed. The reach of free trade agreements between more Asian countries will have positive effects on East Asian Economic Integration. Whether countries of East Asia enable to jointly reconcile common interests or not will be the biggest challenges to East Asian inter-regional free trade agreements

Key words East Asian Regionalism, Korea, Free Trade Agreement

Author Introduction Mun Don, professor, Kyunghee University International relations Institute