doi:10.3969/j.issn.1003-5559.2021.05.007

中国FTA建设成效评估、制约因素及推进策略

■ 梁 刚 广西财经学院

摘 要:FTA是我国扩大对外开放以及与其他经济体扩大经贸合作的平台。在“十三五”期间,我国FTA建设取得了较大成就,与“一带一路”沿线国家FTA建设稳步推进,RCEP签署,与非洲国家缔结第一个自贸协定,且大力推进已生效贸易协定的升级。然而,就整体成效看,我国FTA经济领土覆盖率较低,货物贸易覆盖率有所下降,利用外资覆盖率和对外直接投资覆盖率过度依赖于中国香港,FTA中的规则及标准与国际最新经贸规则差距较大。中美战略博弈、地缘政治掣肘、逆全球化的影响及高标准经贸规则的挑战是中国推进FTA建设的制约因素。由此,在未来,我国需要面向全球拓宽FTA缔结空间,主动对接高标准经贸规则,激发潜在贸易伙伴与中国缔结FTA的动力,同时要做好FTA建设地风险防控。

关键词:FTA;自贸区;自贸协定;规则;标准

过去5年来,全球经济持续下行,贸易保护主义、单边主义思潮盛行。特别是在中美贸易摩擦、英国脱欧的影响之下,全球化进程遭到了重大挫折。加上2020新冠疫情的全球蔓延,国际环境更加复杂。基于此,自由贸易区(FTA)发展战略是我国进一步扩大开放和拓展国际合作空间的重要路径。在“十三五”期间,我国FTA建设取得了一定的成就,但也存在较大的问题。为此,为了更好地扩大开放和推行多边主义,我国需要调整FTA发展战略,大力推进已经生效的FTA提质增效,面向全球贸易伙伴构建高标准的FTA网络,不断推动“两个市场、两种资源”之间的衔接,为双循环新发展格局注入强大活力。

一、“十三五”期间中国FTA建设的成就

(一)“一带一路”沿线FTA建设在不断推进

在“十三五”期间,中国与“一带一路”沿线的格鲁吉亚、马尔代夫、柬埔寨商签了自贸协定。其中,格鲁吉亚是丝路经济带的节点地区,中格FTA作为我国与沿线国家达成的第一个自贸协定,对欧亚地区甚至是“一带一路”沿线各国均能够起到较好的示范作用。马尔代夫虽然经济体量小,但处于21世纪海上丝绸之路的中心地带,中马FTA的签订不仅可以丰富两国的经贸合作形式,也能更好地推进海上丝绸之路建设,令人遗憾的是,因印度的干预该协定至今未能生效。中柬FTA的样本作用更大,这是中国第一次与最不发达国家签订的自贸协定,也是将“一带一路”作为专章纳入的自贸协定,为中国与不发达经济体之间的经贸合作提供了新样态。另外,在此期间,我国还与以色列、摩尔多瓦、巴勒斯坦、巴拿马四国开展了FTA谈判工作,进展也比较顺利;与蒙古、孟加拉国、尼泊尔三国FTA商签可行性研究也已启动。

(二)区域全面经济伙伴关系协定(RCEP)正式签署

迄今为止,RCEP是全球经济体量和贸易规模最大的自贸协定,也是我国参与的第一个区域自贸协定。该协定作为5个“10+1”的组合,东盟始终处于中心地位。中国在谈判中发挥了重要的推动作用,加强与各方协商,促进了协定的达成。从2012年11月启动谈判到协定达成,先后举行了4次领导人会议、21次部长级会议和31轮正式谈判,除了印度退出外,2020年11月15日15国达成正式协议。RCEP是一个涵盖全球47.4%的人口、32.2%的GDP和29.1%的贸易量的巨型FTA,内容包括货物贸易、投资、服务贸易、技术合作等传统议题,也包括电子商务、知识产权、竞争政策、中小企业、政府采购等新议题,充分兼顾了域内发达成员方、发展中成员方和最

[基金项目]本文系2018年广西哲学社会科学规划研究课题“北部湾城市群绿色金融合作模式研究”(批准号:18FJY001)。

[作者简介]梁刚(1978—),男,广西财经学院教授;研究方向:贸易经济、创新创业。

不发达成员方的利益。

（三）与非洲国家缔结 FTA 实现了零突破

在 2016 年之前，非洲国家并未纳入到中国 FTA 建设网络。在“十三五”期间，中毛 FTA 的签署实现了与非洲国家缔结 FTA 零的突破。2017 年 12 月，两国正式启动自贸协定谈判，经过 4 轮的磋商，2019 年 10 月达成了正式协议。作为中国与非洲国家达成的第一个 FTA，不仅标准较高，而且覆盖的内容也比较广泛，既有传统的贸易投资等主题，也有技术合作等新议题。2021 年 1 月 1 日生效后，中毛双边货物贸易自由化率分别达到了 96.3% 和 94.2%；服务业领域开放部门超过 100 个，投资保护规则在原来 BIT 基础上也得到了升级。总体看，中毛 FTA 对于拓宽两国经贸合作领域，为中国与非洲其他国家贸易往来提供支点作用。

（四）现有自贸协定的拓展升级

在过去 5 年内，我国更加注重 FTA 建设的质量，大力推进已经生效的 FTA 升级谈判。其中，内地与港澳的 CEPA 规则与标准的全面升级，进一步深化了大陆与港澳的经贸合作关系。中国－东盟 FTA 升级版协定已经于 2019 年 10 月全面实施，更多的政策红利惠及到各国企业和民众，成为推进中国与东盟贸易升级的重要支撑点。中智 FTA、中新（新加坡）FTA、中巴（巴基斯坦）FTA 升级版协议也于 2019 年生效，中新（新西兰）FTA 升级版谈判已经完成，中韩 FTA、中秘 FTA 升级版谈判正在积极推进中。

二、“十三五”期间中国 FTA 建设的成效评价

（一）FTA 经济领土覆盖率不高

“经济领土”指的是一国已经生效自贸协定的贸易伙伴 GDP 总和，其总量占全球 GDP 总量的比重称为经济领土覆盖率。覆盖率的大小是衡量一国 FTA 建设质量的重要指标之一。在“十三五”期间，中国虽然新签了五个自贸协定，但在期间内生效只有中格 FTA，因格鲁吉亚经济体量小，对 FTA 经济领土总量贡献有限。至 2020 年 12 月底，中国已经生效的 FTA15 个，涉及到 23 个贸易伙伴。按照 IMF 的经济展望数据库，我国 FTA 经济领土总量由 2016 年的 8.1 万亿美元增加到 2020 年的 9.2 万亿美元，但覆盖率从 2016 年的 10.5%下降到 2020 年 10.3%。我国尚未与全球前 10 大经济体签署已生效的 FTA，FTA 经济领土总量及覆盖率远低于日韩、越南等国家。因此，我国应在推进 RCEP 生效的基础上，进一步加快与全球主要经济体的 FTA 谈判，力争在谈判对象上取得突破。

（二）货物贸易覆盖率有所下降

FTA 货物贸易覆盖率指的是一国与已经生效的自贸伙伴之间的货物贸易总额占其年度对外贸易总额的比重。该指标包括进口覆盖率和出口覆盖率两个方面，比率大小反映了 FTA 在一国对外贸易体系中的地位。在“十三五”期间，商务部数据显示，我国与已经生效的自贸协定自贸伙伴贸易额从 2016 年的 14234 亿美元上升到 2020 年的 17526 亿美元，但覆盖率并未得到增长。2016-2020 年，我国 FTA 货物贸易平均覆盖率约为 38.1%，比 2015 年下降了 0.4%。就出口覆盖率而言，2016- 2020 年这一数据平均为 35.9%，与 2015 年相比下降了 1.2%；就进口覆盖率看，2016-2020 年这一数据平均为 40.8%，比 2015 年上升了 0.6%，最高值是 2016 年（41.6%），2020 年回落到 40.5%。未来，我国应该积极推进与大型经济体缔结 FTA，进一步拓展自由贸易空间。

（三）利用外资覆盖率和对外投资覆盖率过于依赖中国香港

利用外资覆盖率指的是一国利用自贸伙伴的实际投资额占其实际利用外资总额的比重，这一指标主要反映自贸伙伴在一国引资体系中的地位。在“十三五”期间，我国利用自贸伙伴的外资呈增长态势，商务部数据显示，2016 年我国利用自贸伙伴的外资约 963.8 亿美元，2020 年这一数据上升到 1141.2 亿美元。相应地，利用外资覆盖率也由 2016 年的 75.4% 上升到 2020 年的 81.3%，与 2015 年末相比提升了 2.7%。但是，自贸伙伴的外资大多来自于中国香港地区，在整个“十三五”期间，来自于香港的外资额占实际利用自贸伙伴外资总额的平均比重保持在 68.1%，2019 年更是达 69.8%。对自贸伙伴的投资覆盖率指的是一国对自贸伙伴直接投资流量占其对外投资总流量的比重，可以反映一国自贸伙伴一国对外投资体系中的地位。在“十三五”期间，中国对自贸伙伴的直接投资流量呈下降态势，由 2016 年的 1325.7 亿美元下降到 2020 年的 1082 亿美元，年均降幅达 6.3%，然而对自贸伙伴的投资覆盖率却呈上升趋势，由 2016 年的 67.4% 上升到 2020 年的 78.4%。这其中，中国香港是主要接受中国投资目的地，2016 年接受中

国对外直接投资 1142.1 亿美元，到 2020 年有所下降，但也达到了 905.4 亿美元，中国对其他自贸伙伴投资较少。

（四）FTA 缔结标准不高

虽然在过去 5 年内，我国更加注重自贸区商签的质量，主动向高标准经贸规则靠拢。在货物贸易自由化方面，已经生效的 FTA 总体水平较高，如 CEPA 货物贸易自由化率达 100%，与澳、新加坡、智利等国家的货物贸易自由化率也超过 95%，最新生效的中格 FTA 货物贸易自由化率接近 94%。在服务贸易及投资方面，市场准入限制也出现了较大的放宽。如 CEPA 采用了“前国民待遇 + 负面清单”管理模式，RCEP 也采取负面清单模式，中韩 FTA 升级版也采取负面清单管理模式。在协定内容方面，中国缔结的 FTA 在不断拓宽覆盖领域，增加了新的议题。如中新（新西兰）FTA 增加了环境保护、竞争政策等内容，符合国际经贸规则的变化趋势。但总体看，与“全面与进步跨太平洋伙伴关系协定”（CPTPP）、欧日 EPA 等高标准协定相比较，我国签订的 FTA 无论是开放水平还是规则标准均与其差距较大。

三、中国 FTA 建设的制约因素

（一）地缘战略的掣肘

一直以来，推进与周边国家商签 FTA 是中国 FTA 建设的战略重点，但因为周边国家局势复杂，互信基础不强，在商签 FTA 中容易受到地缘竞争的掣肘。最典型莫过于印度，印度作为中国周边经济体量最大的国家，因历史原因，两国政治互信度不强。出于国家安全的考量，印度一直将中国视为竞争对手，并不断加强对中国的防范。在 RCEP 谈判中体现极为明显，印度就要求货物贸易建立一套单独的关税保护机制，当某国对印货物出口达到一定量时就触发该机制，进而征收保护性关税。就在 RCEP 达成后，印度还声称绝不加入中国主导的贸易协定，也不与中国签署任何关税优惠的贸易协定。不仅如此，中马（马尔代夫）FTA 迟迟不能生效、中斯（斯里兰卡）FTA 谈判停滞背后均有印度干预的身影。印度一直将印度洋、南亚次大陆视为自身的势力范围，对中国进入该区域持排斥态度，由此会严重影响中国未来与这一地区国家缔结 FTA 谈判。

（二）逆全球化思潮的影响

自 2008 年金融危机以来，全球经济增长停滞不前，为发达国家贸易保护主义、单边主义政策提供了温床和土壤，加剧了逆全球化思潮。英国脱欧就是这一思潮的重要标志，欧美发达国家对外经济政策日趋保守。中国作为全球化的获益者，成为发达国家保守经济政策的批评对象，导致部分国家不愿意与中国缔结自贸协定。更重要的是，美国对华采取遏制战略，在贸易、科技等领域频起摩擦，使得部分国家出于贸易风险考量，对与中国开展 FTA 谈判持谨慎态度。加上中国制造能力强大，对大部分经济体的货物贸易均呈顺差态势，很多经济体担心与中国缔结自贸协定后开放市场会冲击本国相关行业。2020 年新冠疫情的全球蔓延，更是冲击了全球经济，进一步加剧了这一思潮，部分国家直接推行国家保护主义，对未来中国建设 FTA 网络会带来极大的挑战。

（三）高标准经贸规则本身带来的挑战

近些年来，在发达国家的推动下，FTA 的内容不断扩展，标准不断提高，越来越多的边境后议题被纳入其中。发达国家奉行这一规则导向，一方面是为了稳固自身在全球贸易体系中的优势，另一方面旨在削弱发展中经济体在全球贸易体系中的竞争力，谋求重新主导国际贸易秩序。如 CPTPP、USMCA 中均有单独的“国有企业”章节，不仅扩大了国有企业的范畴，还严格限制了国有企业的商业行为，要求建立透明、公平的非商业援助规则，取消政府补贴及市场优惠。USMCA 更是将原产地规则与工资标准相挂钩，引入劳工价值成分标准。同时，在新一代经贸规则中，发达国家扩大了知识产权保护范围并提高保护标准，加强执法以维护本国利益。由此，当前中日韩 FTA 以及正在研究的中欧贸易协定均面临着高标准规则的挑战，对国内经济体制改革提出了更高的要求。

四、中国 FTA 建设的推进策略

（一）面向全球扩充 FTA 谈判空间

当前，我国 FTA 构建是以亚洲国家和“一带一路”沿线为主，自贸区网络体系不够完善，与发达国家、大体量经济体 FTA 商签仍没有取得实质性突破。中毛（毛里求斯）FTA 已于 2021 年 1 月 1 日生效，与非洲国家缔结 FTA 取得了重大突破，对欧洲、美洲国家进行自贸区谈判依

然有很大的开拓空间。从缔结 FTA 数量看，中国是全球十大经济体中缔结自贸协定最少的国家，不仅少于欧盟、日韩等发达经济体，也少于越南等发展中国家。因此，在未来，我国应该以亚太为商签重点，以非洲、美洲等为重要补充，力争与欧盟、日本、巴西等大型经济体推进 FTA 谈判，进一步优化我国 FTA 网络。在亚太地区，借助于 RCEP 签署的基础，加快推进中日韩、中蒙、中以、中国与海合会、中斯、中尼（尼泊尔）等自贸协定谈判，启动中巴（巴西）FTA 谈判，并积极加入 CPTPP，积极推进亚太地区经济一体化进程。在欧洲地区，要积极推进与挪威等非欧盟国家的 FTA 谈判，在推进中欧 CAI 生效基础上与欧盟就缔结自贸协定加快磋商进程。在美洲、非洲区域，可以启动中阿自贸协定谈判，借助于中毛 FTA 生效的东风，与非洲大陆自贸区磋商，加快建立中非 FTA。

（二）主动对接高标准规则及标准

在未来，我国要以高质量发展作为指引，通过主动对接高标准经贸规则及标准，推进现有的自贸协定继续升级，带动新签自贸协定规则及标准的提升。第一，在市场准入方面。在利益对等的基础上，进一步提高贸易、投资的承诺水平，力争使得协定自由化率超过 97%，在进一步完善负面清单管理制度基础上扩大服务业市场开放，规范准入前国民待遇，建立稳定的投资争端解决机制。第二，在规则标准方面。要按照建立更高水平的开放型经济体制的要求，进一步提升知识产权、竞争政策、环境保护、透明度等标准，将电子商务、数字贸易、人工智能等新议题纳入到自贸协定的内容体系当中，力争取得这些新议题的主导权。第三，在贸易协定应用方面。通过数字技术，与自贸伙伴就原产地证书签署、核验等构建信息共享系统，推进证书核验、申领、签发的电子化。此外，不断加大力度推进自贸协定内容公开化，建立协定文本、规则内容等数据库，向企业免费发送应用指南，扩大对中小企业的覆盖面，定期免费为企业应用提供培训机会。

（三）激发潜在贸易伙伴与中国商签 FTA 的动力

在未来，我国在扩大对外开放的同时要积极落实自贸区构建战略，以更加包容、互惠的方式开拓自贸协定缔结空间，寻求与潜在贸易伙伴的利益交汇点，激发这些国家缔结动力。具体而言：第一，要进一步探索我国与发展中国家、最不发达国家缔结自贸协定模式。这方面可以以中柬 FTA 为范本，在市场开放等方面给予欠发达国家更多的单方优惠，在过渡期设置、自由化率方面采取更加灵活的方式；在规则领域，重视电子商务、环境保护、企业责任等条款的订立，创新中国与欠发达国家技术合作机制，结合各自的贸易禀赋和资源优势，开拓有更多的中小企业参与的经贸合作体系。第二，要注重自贸协定的经济效益分配机制建设。在与不发达贸易伙伴缔结自贸协定时，应该加强协定实施价值评估，跟踪协定生效后带来的产业失衡、收入分配不公等问题，加强与这些国家的政策协调和信息共享，建立符合我国利益的贸易援助制度，通过政策调整和技术创新来为欠发达贸易伙伴经济发展提供支持。

（四）注重 FTA 缔结的风险防控

在未来，我国需要在国际通行规则的基础上，完善我国市场开放风险防范机制。一方面，构建贸易救济协同机制。利用好自贸协定和多边贸易体制的相关救济机制，在贸易救济过程中要与贸易伙伴加强技术交流和信息沟通，提升贸易救济程序的透明度，完善贸易争端解决机制，减少贸易救济措施的滥用。同时，要引导企业合作布局海外市场，调整自身贸易利益分配。另一方面，构建我国企业发起贸易救济协助机制。在这个过程中，各级商务部门、行业组织要为企业寻求贸易救济提供法律、贸易等方面的技术帮助，向贸易伙伴寻求合理的补偿或赔偿，必要时按照协定要求强化技术壁垒来减少企业损失。另外，为了更好地加强预警机制建设，我国应该建立 FTA 综合预警及服务平台。在这个过程中，要充分利用好大数据、云计算等新技术，强化海关、商务等多部门协同，建立全国性的贸易救济预警机制，为企业提供贸易救济数据分析及趋势预测，加强企业、行业组织、研究机构、政府部门之间的沟通和交流。在信息共享方面，要加强对贸易伙伴贸易救济法律法规的翻译，帮助企业制定应诉指南，开展专项法律援助，提升企业应对能力。▲

参考文献：

[1]王蕊，袁波，宋云潇.自由贸易区战略实施效果评估及展望 [J].国际经济合作，2021(1)：12-22.

[2]全毅.我国推进区域合作和 FTA 建设的进程、目标与策略[J].国际贸易，2020(8)：11-20.