

---

---

# 中国东盟自由贸易区谈判与运作： 艰巨性初探

沈红芳

**摘 要：**本文从主客观两个方面分析并预测中国东盟自由贸易区谈判与运作的艰巨性与曲折性。文章认为，阻滞 10 + 1 谈判与运作的因素主要缘于自由贸易区的参与主体在政治体制与意识形态、经济发展水平与发展机制、生产力要素等方面所存在的巨大差异，以及错综复杂的区域内国际关系。文章还认为，由中国政府率先提出的在 2010 年建成中国东盟自由贸易区的主要目的是在 21 世纪新的国际政治经济条件下，实现中国与周边邻国更为密切的“睦邻”关系。为实现 10 + 1 对中国政治意义的最大化，文章对规避 10 + 1 运作的负面影响提出了一系列建议。

**关键词：**中国东盟自由贸易区； 阻滞因素； 睦邻外交

**中图分类号：**F112    **文献标识码：**A    **文章编号：**1003-9856 (2003) 03-0019-07

2002 年 11 月 4 日，中国与东盟十国的领导人共同签署了《中国东盟全面经济合作框架协议》。根据框架协议的安排，中国东盟自由贸易区（以下称 10 + 1）将 2015 年建成。10 + 1 包括了货物贸易、服务贸易、投资和经济合作等内容，其中货物贸易是自由贸易区的核心。这项协议的签署表明了我国与东盟国家的双边经贸合作有可能进入一个新的有别于其他任何历史时期的发展阶段。然而，由于存在着各种错综复杂的阻滞因素，谈判并非一帆风顺。可以预见，10 + 1 的运作将是困难的，其过程必然是充满了曲折。阻滞 10 + 1 谈判与运作的因素主要缘于自由贸易区的参与主体在政治体制与意识形态、经济发展水平与发展机制、生产力要素等方面所存在的差异，以及错综复杂的区域内国际关系。

## 一、掣肘 10 + 1 谈判与运作的主观因素分析

---

收稿日期：2003 - 09

作者简介：沈红芳，女，上海人，厦门大学东南亚研究中心，南洋研究院副教授。

从主观因素分析,参与各方对成立 10+1 的目的性与必要性缺乏共识是 10+1 谈判步履维艰的主要原因。

中国政府在 2000 年底提出建立 10+1 的框架,笔者认为其真正目的是:在中国入世背景下,加强中国与东盟国家之间的友好邻邦关系,消除“中国经济威胁论”在东南亚的影响,以营造一个良好的周边政经环境。中国以为,与东盟缔结双边自由贸易协定一方面,可以为东盟产品的出口开放中国广阔的国内市场,让东盟近邻(有些成员国尚不是 WTO 的成员国)比欧美等发达国家更早和更优先享受到中国在入世所承诺的贸易自由化的好处。另一方面,鼓励中国企业对东南亚投资,以缓解东亚金融危机和中国入世之后,外资大规模涌入中国而对东南亚国家带来的负面影响和恐惧心理。中国政府深信,中国国内广阔的市场与中国企业的对东南亚的投资有助于带动东盟国家的经济振兴、有利于东盟经济的繁荣、并有利于世界多极化的进程。同时,也符合中国政治、外交和安全上的利益。

然而,东盟的一些成员国,尤其是五个老成员国(新加坡、马来西亚、泰国、菲律宾和印尼)并不能从主观上完全接受和认同 10+1 的建立会有利于它们的经济利益。反之,它们在不同程度上认为,通过 10+1 而建立的中国与东盟之间更为紧密的经济合作,会有损于东盟国家的经济利益。菲律宾、马来西亚、印尼政府均在不同场合表示,要真正地逐项地审查本国参与 10+1 的每一样产品,以确认该项产品在与中国同类产品的竞争中是否处于优势,然后决定是否将该项商品列入降税和自由贸易范围。菲律宾政府明确表示,菲律宾是否参与 10+1 经济合作,仍然有待于参众两院的通过,因此,菲律宾政府是否执行 10+1 协议的安排,至今仍处在考虑之中。

东盟老成员国之所以对 10+1 持不支持的态度,主要缘于以下考虑:

(1) 东盟一些老成员国尚未从内心深处承认中国为市场经济国家。它们认为,中国的商品对外竞争能力强,除了劳动力价廉之外,主要是中国政府过多的干预行为,包括政府为企业出口提供过度的财政支持与退税激励措施。而东南亚产品打不开中国市场的主要原因是中国国内缺乏自由经济的氛围。因此,由中国政府提出建立的这种紧密型的区域经济合作组织,必然会产生一种不公平的经济往来与竞争。与中国过密的经济合作还将会使东盟受到中国经济“溢出”效应的负面影响,这些影响包括了官商勾结、腐败、以及不正当的商业竞争等“败德”行为。

(2) 东盟的一些老成员国认为,中国对它们而言一直是争夺欧美商品市场和发达国家投资来源的竞争对手。尤其是在中国加入世贸组织之后,中国的商品在东盟本地市场以及第三方市场竞争的情况更为严重。10+1 将会进一步加剧中国商品在东盟市场和第三方市场的竞争,严重打击东盟的本地工业发展,并加剧失业状况。

(3) 东盟老成员国中的一部分右翼分子认为,中国作为一个拥有 13 亿人口的对外开放的社会主义大国本身,对东盟而言便是一直威胁。他们认为,中国在入世后经济对外开放力度的加强甚至会威胁到世界石油资源安全、海洋资源安全、粮食安全、乃至生态安全等各个方面。同时,中国经济的进一步对外开放还会造成对国际商品、资本、劳动力市场的冲击。据此作出推论:与中国的紧密的经济合作必然更会进一步给东盟小国

带来生存危机。

(4) 东盟的一些主要成员国认为, 10 + 1 是中国力图扩展其在东南亚政治经济影响的重要举措, 会破坏东南亚地区外国政治经济势力范围的分布。东盟不愿意看到中国的政治经济势力在东南亚的过度扩展, 而希望保持大国势力在东南亚地区的均衡分布。

但是, 东盟对成立 10 + 1 的立场在不久之后便有了逆转。2001 年 11 月 6 日在文莱首都举行的中国东盟领导人会议, 双方正式宣布, 已就组成自由贸易区的构想达成一致意见。笔者认为, 在上述因素主导之下的东盟仍能与 中国达成自由贸易区的协议, 是有其外交、政治与经济策略上的考虑。其真正目的是, 利用 10 + 1 这种紧密的合作形式, 以东盟 10 国的集体力量牵制中国在东南亚地区政治和经济上的大国影响, 更为有效地打好“中国牌”, 为东盟换取更多的经济实惠。具体而言, 可以得到以下目的:

其一, 东盟可以利用中国与之更为紧密的经济关系, 给美国、日本、台湾以及其他发达国家施加压力, 以获得更大的经济与政治利益, 包括经济上的援助、贷款和贸易优惠, 以及政治上的发言力度。

其二, 利用中国政府的财政实力, 加速东盟自由贸易区的基础设施建设, 解决东盟基础设施建设资金短缺的难题, “从而达到为东盟新成员国更有效地参与经济一体化提供便利, 缩小各缔约方发展水平的差距”。同时, 通过中国给予未加入 WTO 的东盟新成员国提供最惠国关税税率, 提供特殊和差别待遇及灵活性, 带动东盟新成员国的经济发展。

其三, 利用中国迫切希望与东盟建立自由贸易区的想法, 引入农产品“早期收获”栏目, 规定中国与老东盟国的部分农产品在三年内实现零关税, 中国与新东盟国的部分农产品则在 7 年内实现零关税。有关列入“早期收获”的具体农产品清单则依据中国与东盟各成员国谈判的情况而定。“早期收获”栏目的设立一方面考验中国要求与东盟进行紧密合作的诚意, 另一方面则为东盟国家的剩余农产品打开在中国市场上的广阔销路。

其四, 通过经济合作框架协议中规定的货物贸易原产地规则、争端解决机制、敏感类产品等条款, 有效地限制东盟与中国易货贸易的商品种类与商品量, 尤其对中国工业制成品对东盟的输出设置重重障碍, 达到保护东盟国家的制造业部门发展的目的。

其五, 由于现代贸易进出口额的相当大部分是跨国公司内部和合作企业之间的贸易转移, 因此推迟或拖延服务贸易和投资的谈判与合作, 可在实质上制约 10 + 1 向纵深发展。

## 二、掣肘 10 + 1 谈判与运作的客观因素分析

---

See Framework Agreement on Comprehensive Economic Co-operation Between the Association of South East Asian Nations and the People's Republic of China, Article 1, (d). <http://www.aseansec.org>.

从客观因素考察，笔者认为，复杂的区域国际经济关系，东盟各成员国之间经济发展的不平衡、政治体制和意识形态的多样性等客观原因，以及中国经济实力与“软力量”之间的差距是导致 10+1 谈判与运作步履维艰的重要外部因素。

### （一）复杂的区域国际经济关系是掣肘 10+1 顺利发展的重要原因

美国、日本等发达国家，以及韩国和台湾都对 10+1 的创立和发展表现明显的不安和密切的关注。美国官方认为，10+1 的成立将作用于东亚地区次经济领域内部的合作，不利于美国在该地区霸权地位的确立，并有益于美国的经济利益。尤其是在以美国为主而推动的亚太经济合作组织（APEC）在东亚金融危机之后陷于停滞，10+3 在美国的牵制之下亦难以有所作为的情况下，美国决不允许任何主导亚洲区域经济合作主导权，以及任何与之相抗衡的力量在东亚地区的崛起。毫无疑问，美国已经并正在运用其霸权、资本和援助金，拉拢东南亚国家，千方百计地阻扰 10+1 的运作。

将日本与韩国排斥在外的 10+1 理所当然不会受到日本、韩国的欢迎。尤其是正当日本政府、学术界和企业正在研究重塑东亚金融危机之后日本企业在东南亚形象，并改变日本企业在东南亚的经营策略之时，10+1 协议的达致，对日本企业而言无疑是一种挑战。在经济上，日本政府担忧 10+1 会削弱日本企业对东盟的出口竞争力，丢失日本跨国公司在东南亚传统的贸易、投资市场，并对日资企业在东南亚当地企业的生产与产品销售造成威胁。

韩国和台湾在 80 年代中期之后与东南亚的投资贸易等经济关系也十分密切，它们也同样认为 10+1 将有损于它们在东南亚的既得利益。80 年代之后，澳大利亚和新西兰一直对毗邻的东南亚地区安全给予密切关注，并积极参与亚洲地区的经济合作。作为美国北大西洋公约的成员国，它们在 10+1 问题上的态度从本质上而言也是“惟华府为马首是瞻”。可是表现形式有所不同，希望通过中国政府的奉献，在经济上带动东盟不发达国家的经济发展，缩短东盟内部经济发展悬殊的距离。

此外，继中国与东盟签署了自由贸易协定之后，美国、日本、澳大利亚、新西兰、印度和俄罗斯都与东盟签订或正在谈判签订双边自由贸易协定，加强与东盟的更为紧密的经济合作伙伴关系的协定，并允诺给予东盟更为优厚的待遇。与此同时，东盟各成员国与其他发达国家之间的双边经济合作协定的签订也正在紧锣密鼓的展开，这些举措已经成为阻滞和抵消 10+1 发展的有效的措施。

### （二）东盟国家经济发展的不平衡与多样性特点，使得任何形式的经济合作均难以顺利开展

新加坡国立大学教授（Teofilo. C. Daquila）的研究表明了东盟本身的经济合作并非顺利。他指出：“东盟自 1967 年成立以来，尽管采取了各种地区性措施，促进更为密切的地区经济一体化，然而，东盟的经济合作的进展极其缓慢。在过去的 30 多年期间，区内贸易额一直徘徊在东盟全球贸易总额的 15% 至 20% 之间。” 东盟自由贸易区的运

---

Regionalism and Bilateralism: Complimentary or Competing? From Abstracts of papers, 3<sup>rd</sup> International

行也并非顺畅，2003年1月1日形成并启动的东盟自由贸易区（6个老东盟成员国），亦未能使区内内部的贸易额达到一个显著的水平，尽管它们的96%以上的商品关税都降到了预定的0-5%之间。究其缘由，主要是东盟6个老成员国在各自削减关税的同时，增加设置了种类更多的非关税壁垒。此外，有关商品项目的免税规定也经常会因为成员国各自的特殊情况而有所变更，或者推迟执行。东盟执行贸易自由化能力的实证表明，东盟中国自由贸易区计划的执行也肯定不会是一帆风顺的。

### （三）中国的经济实力和“软力量”的薄弱也决定了10+1难以达到理想的终点

尽管中国的经济总量中有的指标，包括GDP、贸易总量和外汇储备在2001年达到世界第6位、第8位和第2位，但是，综合国力仍较弱。人均GDP在世界上仍排列居后，发展不平衡，二元结构严重，资源和环境的可持续性发展压力很大。尤为重要的是，中国的各种软力量，包括“内部软力量”（制度更新、人力资源、文化辐射力、凝聚力与亲和力和、高科技研发能力等）和“外部软力量”（如国际形象、国际机制的控制力、国际规则的创新力和国际义务的承担等）与发达国家相比差距甚大，远远不如新加坡，而与东盟其他老成员国相当。由于中国劳动力成本明显低于东盟，加上中国与东盟的大多数成员国产业与经济结构雷同，因此，东盟的一些老成员国认为，与中国的合作不可能象东盟与美国、日本、西欧和澳大利亚等发达国家合作那样，可以在经济上得到真正的实惠，反而充满了市场的风险。它们还认为，中国的经济实力决定了中国不可能在近期内树立起对外投资与对外援助的形象。因此，10+1的经济合作不可能产生中国的经济快速增长之效益“溢出”的奇迹。

## 三、10+1：政治意义大于经济意义

从东亚地区的各种经济合作，包括亚太经济合作组织（APEC）和东盟自由贸易区（AFTA）的实践过程和经济效益来看，没有一项经济合作在可被认为是成功的。上面所做的对10+1谈判与运作的艰巨性分析推断，10+1的经济意义将是有限的。然则，东亚区域经济合作的政治意义却不容低估。

APEC的展开为美国的经济与政治势力重返亚洲铺平了道路，ASEAN的存在则提升了东盟作为一个整体在东亚、乃至世界政治经济格局中的地位，解决了东南亚各个单一国家在对外事务上势单力薄的问题。鉴于我国政府所发起的建立10+1的主要目的是：在21世纪新的国际政治经济背景下，在中国入世之后，进一步发展与周边邻国的关系，属于“睦邻”经济外交的一个组成部分，其政治意义远远要大于经济意义。要使10+1对中国的政治意义达到最大化，同时规避负面影响，笔者认为必须处理好以下几个问题：

第一，必须正确处理好10+1，还是1+10的关系。中国应该明确和充分尊重东盟

在 10+1 的主体地位，明确中国的参与要符合东盟国家的发展与东盟内部整合的需要，还要很好地关注、理解和尊重当地的文化传统、社会意识和民族情感。

第二，必须转换我国在 10+1 运作中的角色。由于东盟的一些老成员国都是自由市场经济体制，参与主体是私营企业和公司，目的和动力是赢利。因此中国必须为东盟国家的参与主体提供各项透明度强的经济政策、及时与完备的商业信息、以及适合自由市场经济运转的机制。同时，我国政府也应该为本国企业，尤其是民营企业提供实质性的服务，包括制定我国企业对东南亚投资的激励政策，并及时地向本国企业提供东南亚国家的经济政策、人文、商情等信息。

第三，由于中国的产业结构与出口产品结构处于多层次的复合结构状况，能够满足东盟各成员国各阶层人士的消费需求。加上中国劳动力廉价，其出口产品在东盟大部分成员国的市场上竞争力较强，处于优势。中国入世之后，中国产品的输出已经对东南亚的中小制造业厂商形成严峻的竞争压力。要使 10+1 能够真正得到“睦邻”目的，我国必须将合作重点首先放在挖掘东南亚产品在中国国内广阔市场的潜力，促进东南亚产品向中国的输出，同时激励民营企业向东南亚投资这两个方面。东南亚国家的中小企业和弱势群体可能会受到较大程度的冲击，而且受冲击的情况和程度也不尽一致。为减少负面影响，应该进一步加强我国与东南亚各国政府之间的双边了解，以提供必要的帮助。

第四，在加强华商网络在 10+1 中的作用的同时，更要注重加强中国企业与东南亚本土商业网络的联系与沟通。东南亚地区是海外华人最主要的集聚区，但由于华人经济当地仍然是一个敏感的问题，东南亚的一些有识之士已在呼吁，中国与东南亚的经济联系不应该依靠华商的网络。如果 10+1 仅仅是华商在唱主角，更将不利于中国与东南亚国家关系的改善，也不利于华人在其认同的国度里生存。

第五，虽然指导 10+1 发展的进度与深度政策主要是通过政府之间的磋商而定，但是，实际参与者是各国的工商业阶层。因此，决定 10+1 发展的实际进程是企业，而不是政府。目前，双边企业在 10+1 中的缺位，已经引起了东盟与中国学术界的关注，并敦促政府推出行之有效的积极措施。为使 10+1 能够顺利运转，加强学术界、产业界和政府的沟通，乃至通力合作是不容置疑的。

#### 参考文献：

- [1] Framework Agreement on Comprehensive Economic Co-operation Between the Association of South East Asian Nations and the People's Republic of China, <http://www.aseansec.org>
- [2] Daquila, Teofilo C. "Regionalism and Bilateralism: Complimentary or Competing?" Papers submitted to 3<sup>rd</sup> International Convention of Asia Scholars, Singapore, 19-22 August 2003, p.209, organized by National University of Singapore.
- [3] Vanzi, Sol Jose. "RP Not Ready for China-ASEAN Free Trade Concept", Philippine Headline News Online. 10 November 2001.
- [4] Thomas, Nick. "Asia-China Trade a Danger to Taiwan", The Taipei Times. 14 June 2001.
- [5] Wong, John & Chan, Sarah. "China-ASEAN Economic Relations: Prospects and Challenges for an East Asian Free Trade Area", paper submitted to The International Conference on "Economic

and Political Development in Southeast Asia at the Beginning of the New Millennium Sept.20-23, 2001.

[6] Huang You. "What Is Looking For: China's Role in 10+1", Indonesia Focus, April 25, 2003.

[7] 曹云华：《前景光明道路曲折——评中国——东盟自由贸易区》，《东南亚研究》2002年第4期。

[8] 黄仁伟：《强国之道：中国崛起的国内外环境研究》，《新华文摘》2003年第6期。

[9] 黄庭满、李舒：《让企业在“东盟热”中唱主角》，《国际商报》2003年6月28日。

[责任编辑 金岩]

# ABSTRACTS IN ENGLISH

---

## Progress and Prospect of Sino-ASEAN Free Trade Area

Wang Qin

**Abstract:** The emergence of Sino-ASEAN Free Trade Area is by no means a contingency, but against the background that global trade liberalization has risen rapidly and China's accession to WTO has had an impact on the region. The Framework Agreement of Sino-ASEAN Overall Economic Cooperation has formally been signed between China and ASEAN, which defines and fixes the objectives, sphere, measures and timetable of Sino-ASEAN Free Trade Area, providing a basic framework for the establishment of the Free Trade Area. Indeed, Sino-ASEAN Free Trade Area will face a series of challenges from within and without the region in the process. However, between China and ASEAN, their common interests are much greater than differences, and the opportunities for cooperation much bigger than challenges.

**Key words:** Sino-ASEAN Free Trade Area; opportunity; challenge

## Progress of Sino-ASEAN Free Trade Area and Analysis of Its Advantages and Disadvantages

Lin Mei

**Abstract:** FTA between China and ASEAN is a process lasting for 10 years. Any progress made in FTA should be concerned during the period of FTA establishment. In fact, China and ASEAN begin to enjoy benefits from FTA since the tariff of vegetable and fruit between China and Thailand was reduced to zero from October 1, 2003. FTA between China and ASEAN will prove theoretically and practically to be a "win-win case". All ASEAN countries have changed their attitude towards FTA between China-ASEAN from "China Threat" to "China Chance". Of course, FTA between China and ASEAN will be faced with some challenges.

**Key words:** Sino-ASEAN Free Trade Area; progress; advantage and disadvantage

## Sino-ASEAN Free Trade Area: A Tortuous Journey

Shen Hong Fang

**Abstract:** This paper analyzes and prognosticates, from the aspects of subjective and objective factors, the difficulties and tortuosity that are confronted in the process of negotiations as well as operations of Sino-ASEAN FTA to realize its goal in the year of 2015. The restrictive factors are the gigantic differences in political system and ideology, economic developmental level and mechanism, and the productive factors of all the participants, as well as the intricate international relations within the region. The paper holds that the major purpose of Chinese government for establishing Sino-ASEAN FTA aims at promoting "good-neighbor relations" with ASEAN member countries under the context of China's Entry to WTO and the international political and economic dilemma in the 21<sup>st</sup> century. Therefore, Political significance of Sino-ASEAN FTA for the Chinese government surpasses its economic significance. Some suggestions are raised with an aim to evading some side effects that might be brought forth by the launching of Sino-ASEAN FTA.

**Key words:** Sino-ASEAN FTA; stumbling blocks; good-neighbor diplomacy; policy advice