

金融危机后日本 EPA 战略的动向及影响

中国社会科学院日本研究所 徐梅

随着全球缔结自由贸易协定 (FTA) 潮流的兴盛、金融危机形势下贸易保护主义的升温以及东亚区域经济一体化的进展,日本更加注重参与东亚一体化和全球经贸自由化的进程,加快推进自由贸易区的建设,以进一步深化对外经贸合作,改善商业投资环境,促进国内产业结构升级,扩大自身在地区和国际上的影响力。本文主要论述金融危机爆发以来日本经济伙伴协定 (EPA) 的进展情况,分析其新动向及影响等。

一、日本 EPA战略的新进展

2002年 10月,日本外务省发表了政策报告《日本的 FTA战略》,阐明缔结 FTA 建立自由贸易区将会给日本带来经济和政治利益,并确定了本国选择 FTA 谈判对象的标准,即:与对方建立自贸区,要有助于确保日本的经济利益、营造有利的政治外交环境、并具有谈判成功的可能性。2004年 12月,日本确定了《关于今后推进 EPA的基本方针》,开始明确将战略目标定位为缔结内容广泛的 FTA,即所谓的 EPA。2006年 4月,日本经产省又公布了《经济全球化战略》,提出今后五年内日本的“EPA行动计划”和“东亚 EPA构想”,日本开始加快缔结和实施 EPA的步伐。

自 2002年 1月与新加坡签署第一个 EPA到 2008年 12月底,日本已与墨西哥、马来西亚、智利、泰国、文莱、印度尼西亚、菲律宾、越南及东盟全体等 11个经济体分别签署了双边 EPA,所覆盖的贸易额相当于日本 2008年对外贸易总额的 15.9%

进入 2009年以后,全球金融危机不断深化,缔结 FTA成为各国和地区规避贸易保护主义风险、促进贸易稳定发展的一个重要途径。在东亚地区,中国于 2009年 1月与哥斯达黎加启动 FTA谈判,4月份与秘鲁签署 FTA,2010年 1月 1日起与东盟的自贸区全面运行,台海两岸之间的经济合作框架协议 (ECFA) 在积极推进中;韩国于 2009年 3月和 5月分别与秘鲁和澳大利亚启动谈判,8月份

根据日本外务省的定义, EPA(Economic Partnership Agreement) 即“经济伙伴协定”,是指“在特定的两个或两个以上的国家之间,以促进贸易投资自由化和便利化、取消国内限制及协调各种经济制度等、加强广泛的经济关系为目的的协定。”日本已签署或正在进行谈判的主要是 EPA。 FTA(Free Trade Agreement) 即“自由贸易区”,是 EPA的一个重要内容,指在两个或两个以上的主权国家或单独关税区之间签署的以取消货物关税等壁垒为目的的协定。由 FTA的缔约方所形成的特定区域被称为自由贸易区,它涵盖所有成员的全部关税领土。

[日] 外务省经济局:《日本的 EPA谈判 - 现状与课题 - 》, 2009年 10月。日本外务省网, <http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/fta>, 2010年 5月 7日下载。

与印度签署协定，10月份与欧盟草签 FTA，2010年 4月启动与土耳其的谈判。根据 2009年 12月韩国政府发表的有关对外经济政策推进战略，今后三年韩国将致力于推进中长期 FTA战略，促使与美国、欧盟签署的 FTA尽快生效，加快完成谈判中的 FTA，发展与新兴经济体之间的 FTA。近期有消息透露，韩国知识经济部正在积极考虑启动中韩 FTA谈判的可行性，以提升韩国商品的竞争力，中韩领导人在 2010年 4月底就中韩建立自贸区问题也表示要尽快结束共同研究。

在上述形势下，日本加快推进 EPA战略的步伐，并取得了一些进展。

1.日本——东盟 EPA

2008年 12月，日本与东盟全体签署的 EPA开始生效，日本立即对从东盟进口的 90%的产品（按贸易额计算）取消关税，在 10年内将这一比率提高到 93%，对其他部分产品逐步降低关税和放宽限制，还有少数产品未被列入自由化范围。同时，东盟六个老成员（新加坡、马来西亚、泰国、印度尼西亚、文莱、菲律宾）在 10年内对从日本进口的 90%的产品（按贸易额和种类数计算）取消关税，其他四个新成员将根据各自的经济发展状况，在未来 15~ 18年内对从日本进口的 85%~ 90%的产品（按种类数计算）取消关税。

在工业品领域，自协定生效之日起的 10年内，日本将对从东盟进口的几乎所有产品实行零关税；东盟多数成员对从日本进口的机械设备、汽车及零部件、钢铁等类产品将逐步减免关税。在农产品领域，日本对从东盟进口的榴莲、虾、虾制品等立即取消关税；对菠萝、香蕉等产品实行关税配额；对盐腌茄子、海蜇、咖喱制品等部分产品分阶段取消关税；对鸡肉制品、胶合板等产品实行减税；对大米、牛肉、猪肉、糖等农产品实行例外。

除实行货物贸易自由化之外，日本与东盟全体达成的 EPA还包括促进投资和服务贸易自由化、保护知识产权、完善商业环境和竞争政策、实施标准认证、简化通关手续及原产地规则、援助后四国等内容。关于东盟主要成员与日本单独签署的 EPA情况因篇幅所限，这里不一一赘述。

2.日本——越南 EPA

2009年 10月，日本与越南签署的 EPA生效。日越双方将在 10年内对 92%的货物贸易取消关税，日本对从越南进口的几乎所有工业品立即取消关税，越南对从日本进口的钢铁、汽车零部件、机电等产品放宽限制。在农产品领域，日本将对从越南进口的榴莲、冻菠菜、嫩玉米、天然蜂蜜、虾、冻章鱼等产品放宽市场准入限制；越南对来自日本的鲜花、苹果、梨、柑橘等产品放宽准入限制。

日越 FTA还在通关手续、卫生检疫、人员流动、服务贸易、知识产权、完善商业环境等方面做了规定。

3.日本——瑞士 EPA

2009年 2月，日本与欧洲国家瑞士签署 EPA，至此日本完成了到 2009年初至少与 12个国家和地区缔结 EPA的目标。日瑞协定已于同年 9月生效，两国将在 10年内取消 99%的货物贸易关税，对几乎所有工业品立即取消关税。瑞士对从日本进口的清酒、盆景、甜瓜、柿子干、山芋等产品立即取消关税。日本对从

瑞士进口的速溶咖啡、食品添加剂等立即取消关税，对部分乳酪、巧克力等产品实行关税配额制，对酒类产品分阶段取消关税。

双方还将在原产地规则、投资、服务贸易、人员流动、通关手续、电子交易等方面将进一步加强合作。

4 其他处于谈判或研究阶段的 EPA

日本与韩国在 2003 年 12 月围绕建立自贸区问题就已启动谈判，但由于双方在汽车、农产品市场开放、原产地规则等问题上存在较大分歧，经过六轮磋商后于 2004 年 11 月谈判陷入僵局。此后，日本一直都在努力促使日韩恢复谈判。韩国总统李明博上台以后，日韩关系有所改善，双方就恢复谈判开始进行接触和磋商。2009 年 7 月和 12 月，双方又召开了两次工作会议，都未果而终。值得注意的是，近期韩国媒体出现要求恢复日韩自贸区谈判的声音。

另外，2009 年 5 月，日本与秘鲁启动了 EPA 谈判；2010 年 4 月，日本与印度进行了第十三轮谈判，双方在开放医药、服务市场等问题上达成共识。日本计划在 2010 年使本国签署的 EPA 所覆盖贸易额占到日本对外贸易总额的 25% 以上。

二、日本 EPA 战略的新动向和特点

从上述日本 EPA 战略的进展情况看，主要有以下值得关注的新动向和特点。

（一）谈判对象的范围向广泛的区域外国家和地区扩展

截止到 2008 年底，日本签署的 11 个 EPA 中有 8 个是与东盟成员国及东盟全体之间的协定，可以说东盟是日本实施 EPA 战略以来最为看重的对象。在东亚区域内，韩国也是日本十分重视的 EPA 对象，日本一直在努力促使双方恢复谈判，但难以取得实质性进展；至于中国，鉴于诸多原因，日本至今未将其列入商谈对象。

这期间，区域内的韩国加快了与欧美国家的 FTA 谈判，并与美国率先签署 FTA（尚未签署），与欧盟也已达成协定，这对韩国意味着今后其与世界主要经济体之间的经贸关系将得到进一步发展，但对日本而言，则意味着其在欧美市场上与韩国的竞争将处于不利地位，会受到 FTA“排他性”所带来的负面影响。对此，越来越多的日本企业表示出对未来国际竞争力下降的担忧。

在上述情况下，日本开始把目光扩展到更宽广的区域外国家和地区，如：2009 年 2 月，日本与瑞士签署了 EPA，成为其与欧洲国家缔结的第一个协定。今后，跨区域的欧盟、美国、新西兰、加拿大、巴西、南非关税同盟等国家和地区都有可能成为日本的 EPA 商谈对象。

（二）农产品市场的开放是大势所趋

日本在进行 EPA 谈判中，农产品市场开放始终是一个难题。在与泰国、菲律宾、马来西亚和印度尼西亚等农业生产国进行谈判时，日本采取的原则是有保留地开放，即坚持保护“敏感产品”领域，对于对方国家关心的农产品尽可能实施

[日] 经济产业省：《通商白皮书》，2008 年 7 月，第 23 页。

减税。结果是，日本仍将大米及其制品、奶制品、牛肉、猪肉、砂糖及其制品、淀粉、金枪鱼等“敏感产品”排除在外，由此致使日本与泰国、菲律宾、马来西亚等东盟成员之间达成的货物贸易自由化率低于其他非农业生产国。

民主党执政后，明确提出将促进日本与美国进行自贸区谈判，这种提法向前迈进了一步。日本至今没有与美国就自贸区问题取得进展，一个主要障碍是对于农业强国的美国，日本不愿开放本国农产品市场。民主党如果在政权得以巩固之后，想要加快推进日本的 EPA战略和“东亚共同体”构想，就要涉及农产品市场开放问题，它将关系到日欧、日美、日中之间能否商谈和建立自贸区以及东亚经济一体化的进程。可以预见，只要区域经济一体化和自贸区潮流不止，日本不可避免地将会触动其敏感的农业问题。

（三）与区域内经济体之间的竞争态势有增无减

在推进自贸区建设和参与区域经济一体化方面，日本害怕落在中国、韩国等周边国家和地区之后。正因为如此，此前中国与东盟率先就 FTA问题达成一致后，很快催生了日本—东盟 EPA谈判。在与秘鲁建立自贸区问题上，日本也不甘落后。继韩国在 2009年 3月启动与秘鲁的 FTA谈判、中国在 4月份与秘鲁签署 FTA之后，日本简化了事前程序，仅用两个月的准备时间，匆忙于 5月份启动了日本—秘鲁 EPA谈判，这是日本迄今已签署和谈判的 EPA中准备时间最短、经历程序最少的一次。

日本之所以在建立自贸区问题上与邻国形成竞争和“追赶”之势，一方面是因为在区域经济一体化和 FTA发展趋势加强的外压下，不参与此会存在利益受损的风险。另一方面，日本也希望通过建立自贸区，降低原材料、零部件等关税，使本国产品更便利地进入对方市场，加强在服务贸易、投资自由化和便利化、竞争政策、知识产权、规格标准等方面的合作，进而深化对外经贸关系，推广自己的规则和标准，维护本国企业的长远利益，以便在未来的竞争中获取主动权。

（四）积极倡导和宣传“东亚共同体构想”

自 90年代末以来，日本开始积极参与东亚经济一体化进程。在小泉执政末期，日本提出“东亚 EPA构想”，力图发挥和利用自身在投资、节能环保、技术等方面的优势，推行其 EPA战略和东亚区域一体化构想。2009年 9月民主党执政后，首相鸠山由纪夫在许多重要场合积极宣传和推行“东亚共同体构想”，阐明日本重视亚洲的外交政策。但是，无论是小泉时期的“东亚 EPA构想”还是鸠山的“东亚共同体构想”，日本都没有脱离“10+6”框架，也不排除美国的参与。

从东亚经济一体化的实际进展情况看，进入 2010年，东盟六个老成员将率先实现内部贸易自由化（2018年将在东盟十国内部实现自由化）；中国与东盟自贸区正式运行（与东盟四个新成员的贸易自由化将分别推迟到 2014年和 2015年）。韩国与东盟自贸区将于 2011年建成，日本与东盟自贸区将于 2012年建成，也就是说，地理范围内的东亚框架下的三个“10+1”自贸区将在未来两年全面建成。

另外，东盟与澳大利亚、新西兰和印度在 2009年分别签署了 FTA，“10+6”

框架下的六个“10+1”自贸区也已成型；韩国在2009年8月与印度签署了FTA，并于同年5、6月份与澳大利亚、新西兰分别启动谈判；日本与澳大利亚和印度就自贸区问题正在进行谈判；中国与澳大利亚的谈判也在进行中，与印度的FTA正处于共同研究阶段。

可见，“狭义”和“广义”的东亚经济一体化都在以双边自贸区形式向前推进，这意味着原本错综复杂的东亚地区，通向一体化的路径将会是多形式、多层次、多方位的。今后要想顺利推进和实现东亚区域经济整合，有关国家和地区所面临的首要课题是在一体化的框架、合作的广度和深度及时间表等问题上尽快达成一致，而这也将是实现东亚共同体的关键一步。

（五）开始重视提高企业的EPA利用率

日本推进EPA战略的一个重要目的是为本国企业的对外贸易投资等活动提供便利，使其获得更多的优惠和利益。随着已签署EPA的陆续生效，日本开始重视扩大有关EPA的宣传工作，使本国企业充分了解相关知识，引导它们运用协定中的优惠政策。如2009年2月，在外务省牵头下、由经团连和商工会议所作后援召开了研讨会，一个重要议题就是探讨如何灵活运用EPA中的优惠措施、企业在实际运行中遇到的问题及对EPA的期待效果等。

根据日本贸易振兴会2009年11月进行的问卷调查（2010年3月公布），对于日本已生效的EPA，正在利用和研究利用协定中优惠税率的企业在被调查企业（指有效回答问卷）中占33.8%（包括与缔约对象没有贸易关系的企业），那些没有利用EPA的日本企业回答的原因主要是原产地规则复杂，成本较高；对FTA和EPA不了解；日本在一些领域的关税税率已较低，协定的优惠幅度缺少吸引力。今后，日本政府在加快推进EPA战略的同时，将会采取措施，提高企业对EPA的利用效率。

三、日本推进EPA战略的作用和影响

当今，FTA之所以快速发展，是因为它会促使缔约方在资源分配上更趋合理，也会导致部分利益从其他经济体转向缔约方，从而给缔约方带来经济上和政治上的利益。日本积极推进EPA战略，主要有以下积极作用和影响。

1 扩大对外经贸关系，促进经济和福利增长

从理论上讲，建立自贸区会给缔约方带来贸易创造、市场扩大、促进竞争等经济效果。因为FTA生效后，缔约方会减少和取消关税，削减非关税壁垒，消除歧视性待遇，营造公平、便利的贸易环境，这将有利于降低相互间的贸易成本和流通费用，促进缔约方企业进一步发展对外贸易，扩大海外市场，提高生产经营效率，从而给缔约方经济社会发展注入活力。

日本推进EPA战略，一方面可促使对方在日本具有相对优势的领域降低关

日本贸易振兴会海外调查部：《2009年度日本企业海外经营活动问卷调查》，2010年3月。日本贸易振兴会网：<http://www.jetro.go.jp>，2010年5月13日下载。

税,使日本企业能以更低的成本筹措原材料和零部件等,提高生产效率和产品竞争力,扩大出口;另一方面,也使日本在自身处于相对劣势的领域向对方扩大市场开放,增加产品进口,由此对外经贸关系会进一步扩大,进而拉动日本经济增长。当然,建立自贸区对一国经济贸易的拉动效果在一定时期内会较为明显,但未必具有可持续性。

另外,建立自贸区有利于增加社会福利,使日本消费者购买到价廉物美的商品和服务,享受自由贸易和经济合作的实惠。例如:随着日本老龄少子化社会的到来,国内对医护、技术等劳动力的需求增加,在日本与菲律宾签署的 EPA 中,首次涉及劳动力市场开放问题,日本将对来自菲律宾的工作调动、护理等人员放宽入境和在日居留限制,这有利于缓解日本老龄少子化社会的压力,提高国民生活质量。

2 改善商业投资环境,确保海外投资利益

随着 FTA 的快速发展,其内涵不断延伸。多数国家和地区签署的 FTA 不仅包括货物贸易自由化,也涉及有关强化投资保护条款、简化投资手续、推行投资自由化措施及争端解决机制等内容。日本缔结的 EPA 中更是无不例外地包含了有关投资的内容,这不仅将促使日本进一步完善本国的商业环境,增强对外资的吸引力,而且也会促进对方减少投资壁垒,改善投资环境,确保日本企业在海外的投资利益。

FTA 对缔约方投资领域的影响是多方面的。当某一 FTA 生效后,会给区外国家和地区造成一定的“贸易转移”损害,区外的企业只有进行直接投资才能享受到区内的关税等优惠措施。所以,区外企业为绕过关税壁垒,很可能会到日本进行直接投资,就地生产和销售,从而促进日本吸引外资。但同时,自贸区建成后在短期内也会产生贸易对投资的替代作用,在一定程度上也可能弱化投资的促进效应。因为随着关税水平降低和贸易壁垒减少,缔约方相互间的出口变得相对容易,已具备一定竞争力的产业没有必要再到当地去生产,而可以在本地生产后出口到对方市场。譬如,东盟是日本在东亚最主要的投资地和生产基地。原来一些日本企业为绕过贸易壁垒到东盟投资,而当日本—东盟 EPA 生效后,东盟关税明显降低,日本企业可以在本国生产成品后直接出口到东盟,特别是一些核心零部件、高技术材料等产品很可能会留在国内生产,以防止技术外溢。

需要指出的是,建立自贸区只是影响相关国家投资的一个因素,而最终是否进行和扩大海外投资,还取决于整体产业结构和布局、经济形势变化、自由化的进展以及相互间的政策协调以及企业的投资战略等诸多因素。

3 促进产业结构调整,提高产品的国际竞争力

在自贸区的建设过程中,部分产业在国际市场的竞争更趋激烈,每个缔约方的受益程度并不是均衡的,局部利益暂时受损难以避免。日本对进口的大部分制造业产品所征收的关税不到 2.5%,特别是机械设备类产品的平均关税已接近于零,对进口的纺织、服装、皮革鞋类轻工业品一般征收 5% 以上的关税,存在

世界贸易组织网: <http://www.wto.org>, 2009 年 1 月 26 日下载。这里指最惠国待遇关税。

较大的降税空间，而对进口的大米等“敏感产品”征收高额关税。所以，日本在 EPA 谈判中对农产品市场开放问题一直比较保守，害怕本国的弱势农业受到冲击和损害。

随着签署的 EPA 陆续生效，预计短期内会导致日本出口的一些制造业产品增加，使这些部门扩大生产，同时也会进一步开放国内市场，其处于相对劣势的部分轻工业品、农产品等领域将会承受一定的竞争压力，有可能会减少生产。其结果会促使日本在全面经济合作的框架下调整产业结构，使缺乏竞争力的产业改善条件，提高生产效率，更趋向资本和技术密集型，从而促进国内资源分配的合理化，提高产业的整体竞争力。

4. 营造有利的政治外交环境，提升地区和国际影响力

建立自贸区作为各国政治经济外交的一个重要内容和手段，不仅是缔约方在经济上的联盟，也是缔约方提高国际政治地位的一次良机。日本通过缔结 EPA 形成制度性的机制，有利于促进对外关系的稳定发展，逐步扩大在政治安全领域的合作，争取良好的政治外交环境，提升自身的地区和国际影响力，这也是近年来日本积极推动 EPA 战略的一个主要目的。

日本的 EPA 战略是以东亚为中心、以东盟为基础，优先除中国以外的区域内国家和地区，这种安排的目的实际上是要恢复和强化自身在东亚的领先地位，重新确立日本的优势。同时，与欧美国家所不同的是，日本在参与区域经济一体化的初级阶段，正赶上经济全球化和自贸区潮流日趋兴盛的形势，在优先考虑区域内国家和地区的同时，也注重推动与跨区域国家或地区的经济合作和自贸区建设，以改善本国企业的海外市场准入条件，促进贸易多元化，提高自身的国际地位和话语权。

综上所述，日本积极推进 EPA 战略，不仅可以获得贸易投资自由化所带来的经济利益、促进国内产业结构调整，而且有利于其扩大地区和国际影响力。从地区合作的角度来看，日本积极推进 EPA，客观上也有助于促进东亚区域经济一体化乃至东亚共同体的建设。比如，到 2012 年，作为东亚地区最大的发达国家日本，与本地区重要的经济体东盟将建成自贸区，标志着东亚自贸区建设向前迈进了重要一步。

但是，如果从自贸区外有关经济体的角度看，日本 EPA 战略会给这些国家和地区带来一定的“贸易转移”等负面效应。因此，在建立自贸区的世界潮流下，国家和地区之间的利益关系面临着新的调整，每一个身处其境的经济体既可能是某些自贸区的参与者，同时也可能被排斥在某些自贸区之外。各国和地区都有必要提高政府部门的协调谈判能力，努力促使自身产业结构升级，调整区域化对策和外交政策，妥善处理与相关国家和地区的关系，并应对有可能日益增多的非关税壁垒。（2010 年 5 月 20 日完稿）

发表于 2010 年 5 月 30 日召开的日本经济学会