
日本的FTA外交

亞洲經濟研究所地域研究中心東亞研究小組研究員 竹內孝之

東亞區域主義和日中“競爭”關係

東亞區域主義的發展有三個方面，就是金融合作，FTA，區域組織。

其中第一方面的金融合作，是最早開始的。1997 年亞洲經濟風暴後，亞洲各國開始考慮亞洲區域合作的必要性。1998 年 10 月，日本政府提出包括向亞洲各國貸款 300 億美金的“新宮澤構想”（關於亞洲通貨危機支援的新構想）。1999 年 11 月，在馬尼拉 ASEAN+3 首腦會議同意研討亞洲區域金融合作。2000 年 5 月，在清邁 ASEAN+3 財務部長會議達成了“建立雙邊貨幣互換協定”（Chiang Mai Initiative）⁷¹。在金融合作發展過程，中國大陸認為日本想要掌握主導權。不過日本政府或日本銀行並沒有這樣意圖，而且承認未來中國大陸在亞洲金融合作發揮相當大的影響，是不可缺的成員。日本和（中國大陸以外）亞洲各國之間的貨幣協定都是，日本對對象國家單向地貸款的。但是日本銀行高官，訪問中國大陸的時候，強調“日中貨幣協定是平等協定，雙方都會貸款的”⁷²。但是因人民幣缺國際兌換性，中國大陸還懷疑日本有在亞洲貨幣合作掌握主導權的意圖，反對亞洲開發銀行發表亞洲共同貨幣單位的試算⁷³。

第二方面，FTA 跟金融合作不一樣。2001 年中國大陸加入 WTO 以後，

⁷¹ 日本外務省《アジア通貨危機以降の地域金融協力について》2004 年 5 月
http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/asiakeizai/asean_3ci.html.

⁷² 《日中中央銀行間協力の将来像：中国人民銀行研究生部（北京）における藤原副総裁講演要旨》
<http://www.boj.or.jp/type/press/koen/ko0212b.htm>.

⁷³ <アジアトレンド 共通通貨 試算公表が難航>《日経金融新聞》2006 年 10 月 1 日。

中國大陸沒有比日本不利的因素，而且有兩個優勢。一般來說，(1) 中國大陸的政治體制是非民主，農民的政治力量也特別小。所以關於推動 FTA，國內政治上的障礙很小。(2) 中國大陸可以按照「授權條款」(Enabling Clause) 哈簽 RTA (區域貿易協定) 原則」的例外。發展中國家之間的 RTA 不一定按照 GATT 第二十四條。所以中國大陸談判 FTA 的速度，比日本相當快。現在有日中兩國有自己的 ASEAN+1 FTA 構想。雖然韓國也要哈簽韓國的 ASEAN+1 FTA，但是談判程度完全不如日中。在這樣的情況下，日本的媒體和一些學者認為 FTA 外交上日中之間有競爭關係。

第三個方面，區域組織的構想跟金融合作或 FTA 有密接關係。經濟風暴以後，ASEAN+3 的輪廓出現。雖然 ASEAN+3 爲了推動各種經濟合作開不少會議，但是還沒有統籌機制。不過，從 1997 年，ASEAN+3 每年一次開國家首腦會議。2005 年第六次會議以後，ASEAN+3 應進，澳大利亞，紐西蘭，印度，開始“東亞首腦會議”⁷⁴。日本政府主張東亞“首腦會議”是未來建立“東亞共同體”的第一步。中國大陸不太願意擴大 ASEAN+3，成立 ASEAN+6 的東亞架構。

日本的 FTA 戰略

(1) EPA 的涵義和障礙

日星 EPA (JSEPA) 是 2002 年 1 月，日本第一次哈簽的 FTA。日本的 FTA 外交的基本說明，哈簽 JSEPA 後，2002 年 10 月由外務省發表⁷⁵。但是在日本政府內部，跟 FTA 有關的主要單位還有 3 個單位，就是經濟產業省，財務省，農林水產省。其中外務省，經濟產業省的態度比較積極。但是有單位不一定積極。2004 年爲了提高“省”之間的溝通，內閣建立“經濟聯携促進關係閣

⁷⁴ ASEAN+3 首腦會議不是被改稱爲東亞首腦會議，兩種會議都存在。

⁷⁵ (日本)外務省《日本の FTA 戦略》2002 年 10 月 <http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/fta/policy.html>.

僚會議”（促進經濟合作有關部長會議）。

日本哈簽的 FTA 都叫做 EPA（Economic Partnership Agreement，日文「經濟連携協定」）。EPA 有三個目的。（a）推動 WTO 談判，促進“新加坡議題”（投資，競爭，政府採購透明化，貿易便捷化）等問題。EPA 是 FTA + α （關於物品和服務的 FTA，投資協定，競爭政策，互相基準認證等）。EPA 的目標是不管按金額，按品種的標準，比 WTO 關於 FTA 規定還相當高的水平。（b）企業海外投資和當地運作便捷化（c）推動國內經濟自由化，促進國內和海外企業的競爭。1980 年代，美國要求日本推進經濟貿易自由化，取消政府對競爭限制。日美兩國開始“經濟構造協議”。當時，美國退日本的外交壓力被叫做“外壓”，給不少日本人（特別是受保護政策的業者）不好感覺。不過後來，日本歷代政權推動改革時口號，跟過去美國要求差不多。EPA 是製造“外壓”的手段之一。這是日本 FTA 外交的一個背景，又是日美之間沒有哈簽 FTA 的原因。

日本的農業是推動 FTA 上，敏感的問題。農林水產省原來反對 FTA，不過他們也慢慢改變態度，2003 年秋天同意哈簽 FTA。2004 年，日本跟墨西哥哈簽 EPA。墨西哥有大規模農業，可能是對日本農業有威脅。不過日本對墨西哥生產的豬肉，牛肉，雞肉，橙子，部份取消關稅。所以對日本 FTA 政策上，日墨 EPA 有特別的意義。看現狀來說，日本農業價格競爭力非常低。另一方面，日本農產品的品質不錯。而且日本農民的高齡化相當嚴重。所以政府要考慮培養新一代的高競爭力農業，開始出口高品質農產品。這樣變化也可是 FTA 的成果之一。

開放勞工市場也是 FTA 的成果。日菲 EPA 談判時，菲方要求日本接受菲籍救護士在日本工作。雖然這是只一個領域，有嚴格的條件，日本第一次開放勞工市場。

（2）哈簽戰略

日本政府有，先簽雙邊 FTA，才有多邊 FTA 的戰略。日本 FTA 外交有兩個重點，一個是 ASEAN，另一個是韓國之間的 FTA。但是最後的目標是完成 ASEAN+3 或東亞 FTA。ASEAN 不是關稅同盟，所以在多邊談判實現高水平 FTA 比較困難。當然日本不排除跟東亞以外國家哈簽 FTA（如日墨 EPA）。

日星 EPA 又是日本 FTA 外交的試點，又是日 ASEAN（多邊）FTA 的啓程點。新加坡已經實施自由貿易政策，差不多沒有農業，所以日本不會遭到太大的苦難。談判期間只有 1 年，非常順利。一方面新加坡對國內服務業還有一些限制，所以跟星國談判是一個好練習。2006 年為止，日本已經跟菲律賓，馬來西亞哈簽。跟泰國，印尼的談判完成（正在準備協定文件）。除了 CLMV，主要 ASEAN 國家和日本之間，會完成雙邊 FTA，開始日 ASEAN 包括性（多邊）EPA 的談判。

日韓 EPA 談判，從 2003 年開始，（當時）預定 2005 年完成。不過，韓國國內反對包括連大企業，勢力相當強力。2005 年以後，日韓政府每一年確認，“年內”完成的方針。但是現在為止日韓 EPA 沒有展望。哈簽日韓 EPA 後，日本政府會考慮日中 EPA 或日中韓 EPA。現在，已經由日中韓三國 FTA 非公式研究。這是由日本（綜合研究開發機構），韓國（對外經濟政策研究院），中國（國務院發展研究中心）進行。

但是現在還不是考慮日中韓三國 FTA 的階段。日本政府主張三國應該先談判投資協定，然後可以考慮 FTA。中國剛加入 WTO，沒辦法哈簽高水平 FTA。日中，日韓之間已經有雙邊投資協定。不過日中投資協定是 1988 年哈簽的，哈簽現行協定後，日本企業大量投資到中國，發現不少問題。所以務實上，投資協定比 FTA 重要。2003 年 10 月，三國首腦同意進行關於三國投資協定的共同研究⁷⁶。

⁷⁶ 詳細的內容，請看，（日本）經濟產業省《日中韓投資取決めのあり得べき形態に関する共同研究報告書》2004 年 11 月 29 日 <http://www.meti.go.jp/press/20041129004/20041129004.html>.

所謂“日中競爭”還是日中 EPA

東亞區域主義發展過程，日中兩國外交上好像有競爭。不過不管 ASEAN+3，ASEAN+6，東亞共同體，ASEAN 是東亞的中心。而且所謂“日中競爭”是意圖的問題。在金融合作上，中國大陸恐怕日本的主導權，但是日本沒有排除中國大陸。FTA 外交上，日中兩國有不一樣的哈簽戰略。不過一方面，中國政府高官（如中國駐日大使王毅，國務院副總理吳儀等等）提出哈簽“日中 FTA”的構想。2005 年 5 月，吳儀訪日是，23 日上午參加民間會議提出日中 FTA 問題，不過同日下午取消跟小泉首相會談的安排，回國。這可能是一種“以商促政”手段。

現在，日本和中國之間沒有雙邊 FTA 談判機制。但是兩國都認為 ASEAN+3 或東亞 FTA 是最後目標。日中分別有自己的 ASEAN+1FTA 構想。未來，日中兩國應該考慮，怎麼整合兩個 ASEAN+3。

日本民間企業會歡迎日中 EPA。日本經濟新聞（以財經新聞為主，對日本商人有影響力的報紙）等民間單位經常開關於東亞經濟合作的公開研討會，邀請中國的智庫研究員。代表日本大型企業的“日本經團聯”還沒提出日中 EPA，希望中國政府重視法制和改善投資環境。不過根據他們的聯問卷調查，日本企業認為中國是日本應簽 FTA 的第一位對象（印度是第二位）⁷⁷。

但是跟中國哈簽 FTA 有三個問題

（1）投資環境：

關於政府的干預或政策，保護知識產權等問題，FTA 沒有幫助。雖然 EPA 包括 FTA 以外的經濟合作項目。但是中國大陸的問題比較嚴重。這是日本政府先推動日中韓三國投資協定的原因。11 月 1 日，安倍首相也說“將來要考

⁷⁷ 日本經濟団体連合会《經濟連携協定の「拡大」と「深化」を求める》2006 年 10 月 17 日、参考資料 12 頁。

慮日中EPA。中國先應該解決保護知識產權問題，建立法制”⁷⁸。

(2) FTA 談判方式：

日本和中國的哈簽經貿協定的想法，有嚴重的差別。日本的談判方式只有一段。先有詳細的實現性研究（FS），產業和學術界共同研究等等。然後雙方政府哈簽完成的協定。先有雙邊 FTA 才有多邊 FTA。

中國的談判不一樣，先哈簽簡單的協定（WTO 規則上稱“中間協定”），然後進行多次磋商。最好例子就是 ASEAN+1—FTA。ASEAN 中國 FTA 先有多邊中間協定，才進行跟每一國之間雙邊補充協定談判。

以前 ASEAN 各國政府認為日本的談判比中國太慢，表示不滿。不過現在，日本和主要 ASEAN 國家之間雙邊 FTA 談判已經有相當大的進步，達到了應該考慮日 ASEAN—FTA 的具體內容。

(3) FTA 的水平和談判速度的差別：

但是中國和ASEAN各國之間的雙邊補充協定開始一部份物品貿易的零關稅，不如日本和主要ASEAN各國之間EPA⁷⁹。中港CEPA是中國第一次靠GATT24 條和GATS5 條哈簽的FTA。雖然CEPA也是多次磋商後哈簽的，但是已經完成的FTA。不過跟日星EPA比較，CEPA也有不少問題。新加坡和香港都是採用自由貿易政策的國家或關稅區域，沒有農業。日星EPA，中港CEPA都是日中各國第一次哈簽的FTA。所以比較這兩個FTA，就可以比較日中兩國FTA談判和哈簽的能力。

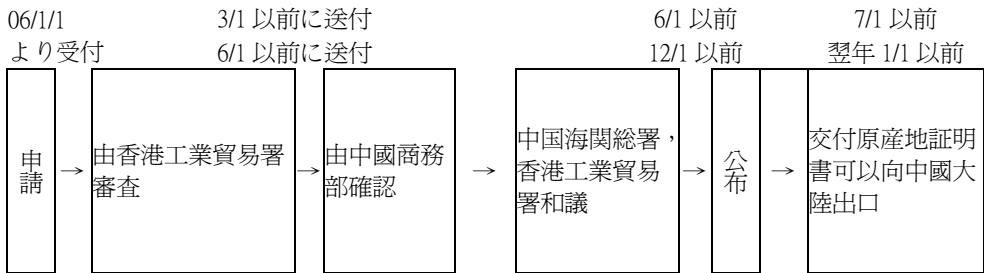
中港在 CEPA 談判哈簽 4 段協定。CEPA 以第二段的内容請 WTO 區域貿

⁷⁸ 「安倍首相：中国との EPA に向き姿勢」『毎日新聞』2006 年 11 月 2 日。

⁷⁹ 日本政府還沒考慮跟 CLMV 哈簽 FTA，因為日本是發展國家，不能哈簽優惠貿易協定，而且優惠貿易協定不是所日本政府考慮的，這點跟中國不一樣。

易委員會審查。中港開始談判後達到第二段，需要 3 年弱。比日星 EPA 談判長得多。而且 CEPA 地原產地規則還沒完成。關於還沒制定的物品原產地規則，有業者申請的時候，由中港兩地政府研討才決定。業者要等半年到一年的時間，不方便。在服務貿易 FTA，在 GATS 和 CEPA 的中國開放程度，不如日星 EPA，而且不如連日本按 GATS 開放程度（請看表 1）。另外中國的服務市場開放有城市或地區限制，資本比例限制等等，非常複雜。所以 CEPA 的開放程度，跟日星 EPA 不可相比。

圖 1。制定原產地規則過程（CEPA III 以降、每年實施）



(出所) 參考 CEPA 二次補充協議文件，由筆者製作。

表 1 服務貿易的開放項目數

總數	新加坡			日本			中国		
	GATS	GATS +JSEPA	新規	GATS	GATS +JSEPA	新規	GATS	GATS +CEPA	新規
154	62	139	77	102	134	32	84	94	10

(出所) 中国 WTO 加盟議定書、CEPA 協定各文書

FTA 到東亞共同體？

小泉首相訪問新加坡哈簽JS(日星)EPA的第二天 2002 年 1 月 14 日。提出 ASEAN+3 以外，包括澳洲和紐西蘭的“共同體”的初步構想⁸⁰。就是所謂的“東亞共同體”的開始。東亞共同體的定義還沒有。不少人以為FTA的發展型態是共同體。連日本政府官方文件也有一樣的看法。筆者認為，東亞共同體可能是廢除美洲國家的APEC類似組織，或擴大ASEAN經濟共同體的組織。APEC失敗FTA化，不過東亞共同體是以FTA為基礎的組織。所以如果東亞FTA完成的話，實現東亞共同體的可能性和發展性比APEC高。東亞和ASEAN的經濟共同體都跟歐盟不一樣，只是FTA+ α 的水平。

日本以外，韓國也積極推進東亞區域組織，過去金大中總統提出成立EAVG（1998 年 12 月）和EASG（2000 年 11 月），研討東亞的未來。202 年 11 月，EASG 向 ASEAN+3 高峰會議提出報告書，也主張推進東亞共同體。不過 EASG 的結論也沒有具體的構想。日本政府當中，外務省擔任推進東亞共同體。2004 年 5 月，在 ASEAN+3 高級事務協議上，日本政府（外務省）提出“論點 Paper”。但是沒有提出具體的構想。

關於東亞共同體，有幾個問題。

- * 第一個問題是沒完成東亞 FTA，就東亞共同體也不會成立。FTA 外交上的日中矛盾，在建立東亞共同體的過程，會持續存在。
- * 第二個問題是成員的問題。中國和ASEAN認為東亞高峰會議應該是 ASEAN+3 經濟合作的核心，不太歡迎日本擴大“東亞”成員的方針。不過 2005 年 12 月，東亞高峰會議承認未來要建立東亞共同體。
- * 第三個問題是東亞有東亞高峰會議和東亞共同體，ASEAN+3 的各種合作，

⁸⁰ 小泉總理大臣のASEAN諸国訪問における政策演説「東アジアの中の日本とASEAN」=率直なパートナーシップを求めて=シンガポール 平成14年1月14日。

FTA 等不同構想或架構，需要調整這架構之間的關係。

2006 年，日本經濟產業省爲了解決第三個問題，提出“東亞EPA”和“ERIA”（東亞－ASEAN經濟研究中心）構想。二階經濟產業大臣（部長）發表東亞EPA的時候（2006年4月4日）說，“各國要求日本在FTA談判發揮主導權，日本應該回應這種聲音”⁸¹。

東亞EPA的涵義就是，按照日本FTA戰略，完成高水平的FTA(EPA)。ERIA是“東亞版OECD”是常設的研究機構，聘請東亞各國學者，研究過去和未來的經濟合作或整合的政策或相關問題。他們把研究結果交給ASEAN祕書處。但是全部的費用，由日本政府支付（每年15億日元）⁸²。從來的研究架構都不是研究機構。EVEG和EASG都只是“小組”，NEAT也只是會議。

結論

筆者認爲，東亞不如歐洲。沒辦法實現關稅同盟，歐式經濟共同體。沒有超國家機構，就沒辦法實現統一市場。但是亞洲金融合作，將來有發展到通貨同盟的可能性。歐洲市場整合時的主要工作跟WTO新加坡議提相同。所以亞洲也可以向歐洲學習。

不過中國還是不明顯因素。中國國內整合不夠。他們的東亞區域主義的目標，跟日本哈簽EPA的可能性也不明白。中國以外，東南亞一些國家也有一樣問題。ASEAN爲主的（現在的）東亞區域架構重視成員的面子，強調平等。這可能是東亞的桎梏⁸³。所以現在，日本的FTA外交，東亞共同體的發展

⁸¹ 經濟產業省「閣議後大臣記者会見の概要平成18年4月4日（火）」
http://www.meti.go.jp/speeches/data_ed/ed060404j.html.

⁸² 經濟產業省「平成19年度予算概算要求等に係る事前評価書」
http://www.meti.go.jp/policy/policy_management/19fy-hyouka/11sesaku.pdf.

⁸³ 關於這個問題，筆者在如下論文上，進一步詳細的討論。竹内孝之「アジアは一つになれる

有不少困難。

か？－ASEAN 型『統合』からの脱却の必要性」（『東亜』第 463 号、(財)霞山会 2006 年 1 月)http://e-asia.kazankai.org/toa_report.html.