

中新自贸协定的历史、现状与展望

曲 韵

上世纪 90 年代后期以来,在中新双边关系发展中为人们津津乐道的是新西兰的“四个第一”:1997 年 8 月,新西兰在西方发达国家中率先与中国签署双边“入世”协议;2004 年 5 月,中新签署了《经贸合作框架协议》(TECF),新西兰成为第一个宣布承认中国“完全市场经济国家”地位的发达国家。此外,根据框架协议,中新着手联合进行双边自由贸易协定(FTA)的可行性研究,该项研究报告于当年 9 月完成。2004 年 11 月,在亚太经合组织(APEC)领导人会议期间,胡锦涛主席和克拉克总理共同对外宣布启动中新 FTA 谈判,这在发达国家中是第一个。2004 年 12 月,双方开始了第一轮谈判,在历经 3 年 15 轮艰苦磋商后,于 2008 年 4 月 7 日正式签署《中华人民共和国政府和新西兰政府自由贸易协定》,新西兰成为第一个与中国达成 FTA 的发达国家。

这“四个第一”奠定了新西兰在中国与发达国家贸易中的独特地位,也为双边互利经贸关系的顺利开展提供了制度保障。

一、中新双边经贸关系发展情况

根据中国方面的商品贸易统计数据,1990 年至 2010 年中国与新西兰之间的商品贸易总额由 1.76 亿美元增至 65.27 亿美元,势头十分强劲。在这 20 年中,除 2005 至 2008 年中国存在贸易顺差外,其他年份中国都处于逆差地位,而且 2009 年后中国对新西兰的贸易逆差存在扩大趋势。

虽然二十年来中国与新西兰的商品贸易绝对额增长比较明显,但由于新西兰相对中国在经济总量、国土面积、人口数量等方面都规模较小,因此,根据中方统计,二十年来新西兰对华商品贸易在中国全部对外商品贸易中所占的比重总体平稳。其中,中国对新西兰出口在中国全部出口中所占份额由 1990 年的 0.08% 增加到 2010 年的 0.18%;同期,中国从新西兰进口占中国全部进口的比重由 0.24% 增加到 0.27%,中新贸易额在中国对外贸易总额中的比重由 0.15% 提升至 0.22%。

新西兰方面的统计数据与中国存在一定差异。根据新西兰方

面的统计,20 年间,新西兰对华出口从 1.57 亿新西兰元增长至 41.09 亿新西兰元,新西兰从中国进口从 1.73 亿新西兰元增长至 61.19 亿新西兰元,新西兰对华贸易总额从 3.3 亿新西兰元增长至 102.28 亿新西兰元。在此期间,除 1992 年新西兰有 740 万新西兰元的顺差外,其他年份新西兰对华贸易都处于逆差状态。不过,新西兰对华逆差在 2008 年达到最高值 37.33 亿新西兰元后,近两年呈现逐步缩小的趋势。

值得注意的是,在这 20 年里的绝大部分年份中,两国统计都显示本国在与对方的货物贸易中呈现逆差,之所以会出现这种相互矛盾的现象,主要源于统计处理方法的差异。通常,对本国出口商品的统计都是按照离岸价格计算,而对进口商品的统计则按到岸价格计算,中间差额导致双方统计结果上的一些差异。此外,两国间大量贸易经由香港转口,或者在新加坡等东南亚国家周转,一些双边贸易会计入与第三国的贸易统计。

同样是由于两个国家规模差距的原因,与中新贸易在中国对外贸易中重要性的变化相比,新中贸易在新西兰对外贸易中的重

要程度 20 年来的变化则明显得多。1990 年新西兰对华出口只占新西兰全部对外出口额的 1.04%，而 2010 年这一比例是 10.1%；同一时期，新西兰从中国进口占新西兰全部进口的比重由 1.09% 提升到 15.27%，新中贸易在新西兰全部货物贸易中的比重由 1.07% 提升至 12.67%。

可以看出，无论是中新贸易在中国对外贸易中的重要程度，还是在新西兰对外贸易中的重要程度，在 2008 年以后都有一个明显的向上变动趋势，导致这一变化的一个直接触发因素便是，自 2008 年 10 月开始中新自由贸易区 (FTA) 进入实施阶段。

二、中新达成自由贸易协定的背景与动因

从建立自由贸易区的动机及其福利效应来看，构建双边自由贸易区的政治意图是增加在世界贸易组织 (WTO) 框架下多边谈判的筹码，以使整个谈判进程向有利于己方的方向发展。不仅如此，由于双边 FTA 而结成的伙伴关系不仅会在经济谈判中起作用，而且增加了国与国之间的沟通与交流，因此这种友好关系很自然地会影响国家与国家间的其他行为（如军事合作、能源合作等，欧盟便是一个很好的例证）。此外，双边 FTA 也是全球经济一体化的一种途径。现实世界中的一个国家与另一个国家相互间因贸易（自由贸易区建立之前）产生的短期经济利益不会因为双边 FTA 的建立而增加多少。换言之，两个国家相互间

出口量的扩大与自由贸易区的建立这一事实并无多大联系。双边谈判是在多边谈判停滞不前的背景下的次优选择，对单个国家而言，双边自由贸易谈判的政治及其他方面的意图，应该说是在多边合作举步维艰的前提下才得以存在的。

自 2001 年加入世界贸易组织后，中国在积极融入多边贸易体系的同时，也在积极推进与有关国家和地区建立自由贸易区。在近年来 WTO 框架下的多边贸易谈判体系逐渐陷入僵局的情况下，区域性的自由贸易协定不断升温。与多边贸易体制相比，区域经济合作具有矛盾少、效率高、见效快、冲击小的优点，在区域经济一体化协定的谈判中存在着更多的妥协条款和更大的灵活性。因此，在双边贸易谈判困难重重的情况下，中国与世界上许多国家和地区一样，逐渐把区域经济合作，特别是双边 FTA 的签署作为优先发展目标。中共十七大提出“实施自由贸易区战略”，这是中国首次将 FTA 上升到国家战略层面。2006 年，中国商务部开始提出以中国—东盟自贸区为依托，加快建立周边的自贸区平台，同时选择一些重点国家，向拉美、非洲、欧洲扩散，逐步形成中国的全球自贸区网络，并提出中国选择谈判对象的标准在于：战略意义突出、经济互补性强、市场规模大或者资源丰富，以及推动和谐发展效果显著。新西兰无疑是符合上述几个条件的完美之选，也许正因为如此，中新 FTA 成为中国实施自贸区战略以来签署的第

一个 FTA 协定。

中国—新西兰自由贸易区的构建涉及中新双方许多经济和战略利益的考量。互利双赢的预期是双方在历经 3 年 15 轮艰苦磋商后，最终达成协议的最主要动力。中国和新西兰各自的经济和贸易结构及其互补特点构成了双方达成互利共识的基础。中国商务部和新西兰对外关系与贸易部联合发布的《中国—新西兰双边自由贸易区联合可行性研究报告》中重点强调了这一点。

无论是从国家的经济规模、经济社会发展阶段、资源状况，还是国土面积、人口数量来看，中新两国都存在巨大差异，而这恰恰为两国间 FTA 协议的达成创造了条件。在两国确定启动 FTA 谈判前的 2003 年，新西兰的 GDP 总量是中国的 4.8%，而中国的人均 GDP 只相当于新西兰的 5.4%。此外，中国的人均资源，特别是水、土地以及一些矿物资源相对稀缺，农业生产规模小，土地技术密集型大宗农产品国际竞争力差，但中国劳动力资源丰富，劳动密集型产业优势明显。新西兰的人口虽然只有 400 多万，但人力资本水平高，服务业发达，并且是世界上农业最发达的国家之一，其大宗农产品如畜产品、水果等在国际市场上具有明显竞争优势。正是由于两国间存在上述特点和差异，使得双方间的经贸关系存在着极强的互补性。除直观感受外，许多学者的实证分析也验证了中新贸易稳定的互补性。

在经济互补的基础上,双方互利共赢的前景如何,是决定协议能否最终达成的另一个关键因素。2004年发布的中新双方联合 FTA 可行性研究报告在中新 FTA 将于 2007 年最终达成并立即实行全面自由化的假设条件下(比实际达成时间提早了一年),从静态和动态收益两方面进行了分析和预估。所谓静态收益,主要来自贸易自由化后资源在不同部门和不同经济体间配置效率提高带来的生产力水平收益,而动态收益则来自竞争对更广泛的经济领域带来的正的外部效应,包括竞争导致的科技进步,以及更快接受新理念后带来的经营实践的改善,这是一种更长期持久、意义深远的收益。

根据中新联合可行性报告的预测,假设中新 FTA 于 2007 年签署并立即实现完全自由贸易,相比较不存在这一协议,如果只考虑静态收益的话,10 年后新西兰的实际 GDP 和实际消费将分别提高 0.15 和 0.25 个百分点,同期中国的这个指标分别提高 0.001 和 0.006 个百分点。如果再加上动态收益,新西兰的实际 GDP 和实际消费将进一步增加 0.25 和 0.55 个百分点,而中国则分别增加 0.07 和 0.17 个百分点。如果从更长的一个时段来考察,在 2007 年至 2027 年的 20 年里,新西兰从静态收益中获得的福利(实际消费)增加为 16 亿美元,中国是 0.87 亿美元,新西兰的实际 GDP 增加 13 亿美元,中国增加 2000 亿美元。如果再加上动态收益,新西兰的实际消费和实际

GDP 在 20 年后将分别增加 20 亿美元和 19.3 亿美元,中国将分别增加 240 亿美元和 146.8 亿美元。具体到货物及服务贸易的出口,在 2007 年至 2027 年,相比没有双边 FTA,新西兰对华出口年均最多可增加 1.8 亿至 2.8 亿美元,即增加 20 至 39 个百分点;中国对新西兰的出口年均最多可增加 4000-7000 万美元,即增加 5 至 11 个百分点。如此诱人的前景无疑是推动达成协议的一个强劲经济动力。

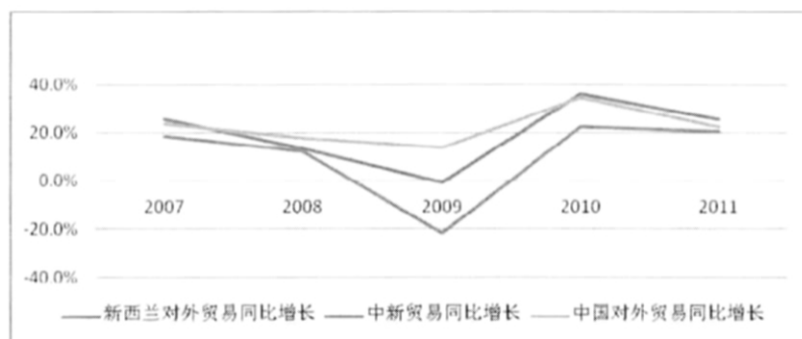
中新联合可行性研究关于 FTA 将给两国带来的乐观福利前景无疑推动了该项谈判的启动与达成。不过也有分析认为,从经济角度来看,双边自由贸易区达成后,更大的赢家是新西兰。一些专家认为,由于新西兰人口数量少、国内市场狭小,新中自由贸易区建立后,中国各产业的产出水平不会受到太大影响,相比之下新西兰各产业的产出变化则相对明显。就贸易条件而言,中国贸易条件相对恶化 0.03%,新西兰贸易条件则改善 0.3%。中国因关税收入下降(负的税收效应)及贸易条件相对恶化,其 GDP 及福利水平均出现负增长,而新西兰的 GDP 和国民福利均会得到较大改善。中国的 GDP 将减少 0.03%,新西兰 GDP 增长 0.37%。中国的福利水平将会减少 69.47 亿美元,而新西兰的社会福利则增加 59.95 亿美元。此外,中国与新西兰之间的利益让渡不平衡。新西兰平均关税税率相当低,对中国的减让幅度十分有限,而中国本身保有的

税率水平相对较高,对新西兰的利益让渡要明显大于新西兰对中国的利益让渡水平。一些专家对中新 FTA 签署后双边贸易状况的判断是,中国进口增长的潜力要远远大于对新西兰出口,农产品贸易方面,双边贸易量增加且中国以大量进口为主要特征,逆差地位加剧。

也有一些专家指出,对中国而言,中新 FTA 的战略意义大于经济意义。中新自贸区协定是中国在与发达国家对话中按照市场规则和双方要求达成的“规范化程度较高”的自贸区协定。这是中国与其他国家签署的第一个全面的自由贸易协定,覆盖了货物贸易、投资、服务贸易等各个领域,也是中国与发达国家达成的第一个自由贸易协定,这两个“零”的突破,对在区域和双边贸易谈判中起步较晚的中国而言,意义不言而喻。此外,澳大利亚—新西兰自贸协定是实施比较彻底的自贸协定。在中国与新西兰签署 FTA 后,如果澳大利亚不加紧与中国签署 FTA 协定,一些利益将被新西兰分享。因此,中国亦希望中新 FTA 的签署能够促使澳大利亚加快与中国 FTA 的谈判步伐。

对新西兰来说,除了上面提到的显而易见的直接经济利益外,加强与中国的经贸往来对新西兰同样具有间接战略意义。新西兰和中国都是 WTO 框架内多边贸易自由化的积极推动者,中新 FTA 的达成将有助于双方在这一领域的合作。此外在地区层面,新西兰和中国都是 APEC 和

图 1:2007-2011 年中新两国进出口贸易增速



数据来源:中国商务部网站。

东亚峰会(EAS)的成员国,新西兰 70%的贸易和投资在亚太地区,与中国达成全面的 FTA 对促进地区内部成员的贸易投资自由化,以及地区性一体化都意义深远。事实上,从中国与新西兰确定 FTA 贸易谈判意向时的情况来看,它在某种程度上反映出双方都有希望通过达成双边协议进而促进各自与第三方协议进程的潜在意图。当时,两国都有多个双边或多边区域经贸谈判在同时进行,如中国与东盟间的 FTA 处于临近达成阶段,同时正在着手研究与澳大利亚和智利之间的 FTA。新西兰正在谋求与泰国达成双边 FTA,以及与智利和新加坡建立三方之间更紧密经贸关系的安排,新西兰与香港间的更紧密经贸关系谈判也已起步。中国与新西兰间的 FTA 无疑会增加两国在与其他贸易伙伴谈判中的筹码及经验。

在服务贸易方面,双边自由化将给新西兰带来更大收益。一直以来,中国在服务贸易方面的准入限制较多且拥有庞大的市场,所以进一步自由化会为新西兰的服务产业带来出口的显著扩

张。相反,新西兰服务产业的发展水平及开放程度已经较高,且其国内市场狭小,而中国服务业竞争优势尚不突出。因此对中国来说,FTA 在带动中国向新西兰服务产品出口方面的作用不及货物贸易明显,不过与服务贸易相伴随的创新理念的扩散亦将使中国从中受益。

中新之间的双边投资相较于两国与其他国家之间的相互投资,在流量和存量方面都不突出。这一时期新西兰的主要投资领域包括农林、纺织、特殊制造业、食品加工和信息科技,中国对新西兰的投资主要涉及林业、制造业、建筑业、不动产、肉类加工、电子、渔业养殖、轻工业和旅馆业。一个包含投资条款的 FTA 协议将促进两国间的相互投资领域的进一步扩展。此外,中国希望新西兰投资在中国的西部开发和东北老工业基地的振兴中发挥更大作用,新西兰则对生物科技领域、创新产业及通信业、特殊制造业、食品饮料及木业加工等领域的投资更感兴趣。不过,虽然新西兰对对外投资没有歧视,但更鼓励外国投资。事

实上,在中新双边投资中,中国对新西兰的投资存量一直高于新西兰对中国的投资存量。因此,投资便利化对促进中国对新西兰投资可能产生更大作用。

三、中新 FTA 的施行效果

2008 年 10 月中新 FTA 进入实施阶段后,在推动双边经贸关系发展方面取得了非常明显的效果。截至 2011 年,中国已经是新西兰的第二大贸易伙伴。新西兰总理约翰·基(John Key)在 2012 年 7 月的一次讲话中表示,2008 年以来新西兰与中国的 FTA 是一个“巨大的成功”。中国将最终超越澳大利亚成为新西兰的最大出口市场。新西兰对中国的出口增速是对澳大利亚的 4 倍,他表示,“我们在中国看到了巨大的机会”。

从两国的进出口贸易的发展增速来看,2008 年至 2011 年,双边贸易的年均发展增速保持在 18.7%左右,远远超过新西兰年均 8.4%的进出口贸易总体增速,而且在 2008 年以来的所有年份里都以较大幅度超过新西兰对外贸易总体增速。虽然双边贸易年均增速略低于中国 22.4%的年均对外贸易总体增速,但自 2010 年以来,中新贸易的发展速度已经连续两年超越中国对外贸易的总体增速。

从中国在新西兰贸易伙伴国中的地位变化来看,在货物贸易出口方面,中国在 2007 年是新西兰的第四大出口市场,2008 年以后,中国先后超越日本和美国,从

2010 年开始,成为新西兰第二大出口目的地。

中国在新西兰货物贸易进口方面的地位变化更为明显。2007 年,中国是新西兰的第四大进口来源地,2008 年以后,中国跃居第二位,并在 2011 年超越澳大利亚,成为新西兰最大的进口来源地。

相比之下,由于新西兰与中国在经济规模上存在巨大差距,虽然新西兰对华进出口在 2008 年后都有显著表现,但是在中国对外贸易中的相对比重变化不大。根据中方的数据,2008 年新西兰对华进出口贸易总额在中国对外贸易总额中占 0.17%,2011 年提高到 0.24%,其中中国自新西兰进口占中国进口总额的比重从 0.17% 提高到 2011 年的 0.29%,中国对新西兰出口在中国出口总额中的比重从 0.18% 提高到 0.2%。

此外,从 2008 年以来两国各自的进出口商品结构来看,双方贸易存在极大的互补性。中国与新西兰之间的贸易一直以产业间贸易为典型特征,从近年来两国间的贸易商品结构看,新西兰的出口主要集中于农产品,这也是新西兰最具竞争优势的产业。中国则以机电产品和纺织品为主,双方的资源禀赋和比较优势在双边 FTA 进入实施阶段后得到了进一步强化。

中新 FTA 的实施在推动双边贸易发展方面取得了非常明显的成效,但与此同时,一些因贸易数量急剧增长带来的问题也引起了双方的注意,甚至已有

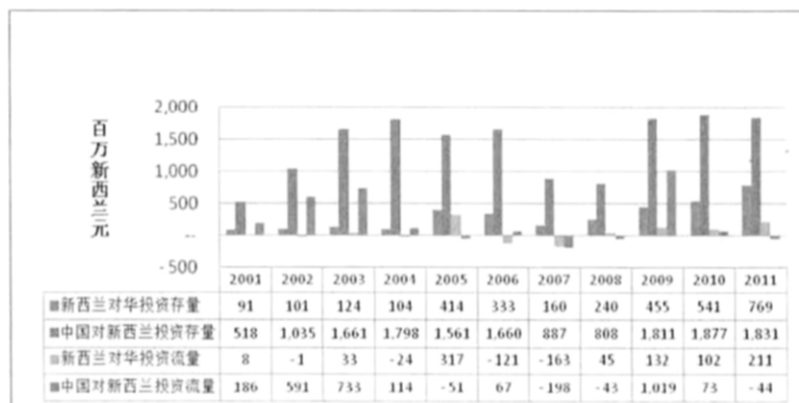
“奶业或步大豆后尘”的担忧。一些专家认为,新西兰对中国农产品出口已表现出明显的过度贸易倾向,这尤其表现在新西兰对华乳制品出口对中国国内乳品相关行业的冲击方面。相关研究表明,从中国加入世贸组织到 2008 年,中国奶粉进口量维持在 10 万吨左右。从 2009 年开始,奶粉进口量出现激增,2009 年达到 18.7 万吨,2010 年高达 41.7 万吨。目前,进口奶粉占国内消费量的 30% 左右,并呈继续上升之势,其中新西兰乳制品在中国市场份额不断扩大,2008 年新西兰乳制品占中国乳制品进口总量的 22.4%,奶粉占中国奶粉进口总量的 50%。2009 年新西兰乳制品占中国乳制品进口总量的 41.4%,奶粉占中国奶粉进口总量的 82.2%。2010 年从新西兰进口 38.1 万吨乳制品,占中国乳制品进口总量的 51.1%,其中从新西兰进口奶粉 33.7 万吨,占中国奶粉进口总量的 80.7%。产品进口市场单一容易造成产品定价权的丧失,对中国维持乳制品供

需平衡和价格稳定造成很大困难。2010 年的中新联合评估报告也指出,从 2008 年开始,新西兰对华奶制品出口增长迅猛,中国对这种情况将给中国国内奶品行业发展带来的影响表示担心。除乳制品外,羊毛进口对中国羊毛产业的利润和产业升级也带来了较大负面影响。

中新相互投资在协议签订前已有相当发展基础,中新 FTA 为两国投资者的投资提供了政策保障,规避了许多企业无法控制的政治风险,如战争和内乱风险、国家主权风险,国有化风险等,使两国的投资环境更为有利。不过,相比较中新 FTA 对双边货物贸易的明显促进作用,FTA 对两国间相互投资的促进作用则显得比较温和。

根据新西兰方面的统计数据,中新双边投资在 2007 年和 2008 年的存量水平较之 2006 年和 2007 年出现了大幅下降,其中有两个主要原因:一是受到全球性金融危机的影响,二是由于存在对中新 FTA 可能达成的预期,

图 2:2001-2011 年中新双边投资流量及存量总额(截至各年 3 月 31 日)



数据来源:Statistics New Zealand。

一些投资有意延迟。2009 年以后,双边投资开始恢复,并稳步增加,但增加幅度与货物贸易相比比较温和,且中国对新西兰投资的增加幅度远远超过新西兰的对华投资。

双边投资中也不乏一些成功的案例,如中国海尔集团通过参与投资新西兰斐雪派克(Fisher & Paykel)公司股权融资计划,出价 8000 多万新元,获得对方 20% 股份,并一举成为其第一大股东。中国的华奥物种集团有限公司通过购买新西兰全国规模最大的农业服务公司 PGG Wrightson 的股权而成为其重要股东。新西兰的恒天然公司进入中国市场三十余年,虽然 2008 年因其收购的石家庄三鹿集团发生奶粉污染事件,导致其在华投资遭受重大打击,但并没有阻止其进一步拓展在华业务的步伐。在预期 2020 年中国奶制品消费市场将达 700 亿美元的背景下,恒天然把投资重点放在了建设自有奶源上,将在河北省建立 5 座牧场,其中位于唐山和玉田的两座牧场已投入运营。

尽管双边投资发展前景看好,但截至目前,中国与新西兰仍然不是对方重要的投资伙伴国。截至 2011 年,中国大陆对新西兰的投资存量在规模上还落后于香港特别行政区,而且内地与香港在新西兰投资的领域与进入方式也存在一定差异。

此外,从中国签订 FTA 的战略意图来看,中新 FTA 的签署在推动中国与其他发达国家,特别是与澳大利亚的 FTA 谈判进程

的目的效果并不明显。

四、中新 FTA 未来展望

2010 年 7 月,中国总理温家宝和新西兰总理约翰·基在北京共同表示,将在之后的五年内使双边贸易翻一番,这个目标的确立是建立在此前两年中新贸易发展势头强劲的基础上的。不过,要在此后几年继续保持这样强劲的发展势头还存在一些问题与挑战。

首先,从有利的因素来看,根据中新 FTA 协议,在货物贸易方面,新西兰 63.6% 的产品从 2008 年 10 月《协定》生效时起实现零关税,中国 24.3% 的产品从《协定》生效时起实现零关税。其余商品存在一个关税减免的过渡期,2012 年是过渡期中关税减免的重要一年,至此双方 90% 以上的进出口商品都将实现零关税,2013 年还会有进一步的关税减免。这对于进一步促进两国进出口贸易无疑将起到直接的促进作用。

其次,长期以来中国出口市场结构存在集中度较高的问题,严重依赖美国、欧盟、香港和日本等几个主要出口市场。出口集中度过高直接导致中国出口的不稳定性,这一点在 2008 年至 2009 年的全球性金融危机中表现的十分突出。因此,出口市场多元化成为中国今后发展出口贸易的一个重要导向性方针。根据中国商务部的规划,到 2015 年力争与欧、美、日等传统市场以外的市场贸易占比提高 5 个百分点。积极发展与已签署自由

贸易协定的贸易伙伴间的贸易往来成为出口市场多元化的实现途径之一,促进中国与新西兰之间的双边贸易进一步发展也是其中一个重要组成部分。根据相关测算,2015 年中国对新西兰的出口潜力与 2010 年中国对新西兰实际出口(27.65 亿美元)的差额达到 154.9 亿美元。虽然在严格假设前提下通过理论模型推导出的出口潜力预测绝不能等同于实际能够达到的出口水平,但这至少显示中国对新西兰出口潜力有着乐观前景。

与此同时,中新经贸关系中也存在一些不确定因素。其中一个就是目前正在稳步推进的“跨太平洋战略经济伙伴关系”协议(TPP)可能带来的潜在影响。新西兰是 TPP 的四个创始国之一,美国于 2010 年高调宣布加入 TPP,之后澳大利亚、秘鲁、越南、加拿大、日本、韩国等纷纷表示愿意加入谈判,这将对现在及今后亚太地区经贸一体化格局将产生极其深远的影响。出于战略利益考虑,中国暂时还没有加入 TPP 的意向,因此 TPP 带来的贸易转移效应无疑会对中国对外经贸关系产生负面影响,其对中新贸易将产生怎样的影响也将受到格外关注。

可以看出,中新贸易的未来发展既充满机会,也面临一些不确定因素。巩固双边经贸关系发展中的已有成果,并进一步开拓新的合作领域和合作方式,需要双方更多的沟通和努力。

(作者单位:中国社会科学院经济研究所)