

中加 FTA 谈判:分歧、阻因与前景

唐小松 徐娟

摘要:2017 年得到实质推进的中加 FTA 是两国经贸合作发展的新亮点,但从 2018 年至今,中加 FTA 谈判陷入停滞。从中加 FTA 谈判的发展历程来看,中加在 FTA 议题上的分歧在于加拿大对中国国有企业的投资设置门槛和加拿大将贸易与价值观挂钩。中加 FTA 目前毫无进展的阻因在于中美战略竞争下美国的影响,“孟晚舟事件”后中加关系恶化以及加拿大国内大选、执政党政策倾向和政府价值观外交的阻力。中加最有可能通过分领域分阶段进行贸易谈判,先期达成彼此均能接受的行业贸易协议,再通过渐进性努力达成全面 FTA。两国达成全面 FTA 在短期内难以实现,中加 FTA 可能陷入长期停滞。

关键词:中加 FTA;加拿大;影响因素

中图分类号:D81

文献标识码:A

文章编号:CN61-1487-(2020)11-005-08

DOI:10.16721/j.cnki.cn61-1487/c.2020.11.001

在逆全球化和贸易保护主义抬头的国际背景下,自由贸易协定(FTA)成为 21 世纪各国取消贸易壁垒,促进贸易自由化的主要手段。2015 年,加拿大自由党领袖贾斯汀·特鲁多上台后积极与中国商讨双边 FTA,为两国经贸合作发展带来新的机遇。2017 年中加 FTA 迅速完成四轮探索性讨论,但 2018 年以来中加 FTA 谈判未得到任何实质性推进,目前已经陷入停滞。

对于中加 FTA,中外学者尤其是中国学者大多从贸易、投资、关税、社会福利效应等经济领域视角进行研究,认为中加经贸竞争未有重叠、贸易互补性较强,达成协议能够给两国带来明显收益^[1]。大部分加国学者认为中加 FTA 不仅能够使加国获得市场准入优势,还可以在能源价格下跌、传统贸易伙伴经济增长缓慢的情况下增加加拿大的进出口总额,为加国创造大量就业岗位带动本国经济发展^[2]。除经济领域视角外,加国学者还从国家战略利益、国际竞争体系等方面拓宽了对中加 FTA 的研究视角。相关研究指出,加拿大政府试图缔结区域及双边 FTA 以使加拿大在亚太地区的战略利益得到充分实现^[3]。加拿大应以《综合性经济贸易协定》(CETA)等高标准协定为基准构建全面、多层次结构的中加 FTA 以增强自己的国际竞争力^[4]。总体看来,大多数学者选择从经济角度剖析中加 FTA 的经贸效益前景,学界对其发展进程的影响因素研究较少,且国外研究成果比国内丰富。本文对中加 FTA 谈判的发展历程进行梳理,厘清两国推进 FTA 产生的分歧,并从国际体系、双边关系以及国内因素这三个角度论述大国竞争格局、中加双边关系和加拿大国内因素对双边谈判的综合影响,探讨其发展前景,以期为中加 FTA 研究提供参考借鉴。

一、中加 FTA 谈判进程及分歧

(二) 中加 FTA 谈判进程

第一阶段,中国提出中加 FTA 构想。在加拿大保守党领导人哈珀任期内,中加经贸合作已经打下良好基础:加拿大在中国成都、南京、青岛、沈阳、深圳、武汉新设 6 个贸易办公室,以扩大双边贸易和投资;加国内成立了北美第一家人民币离岸交易中心;双方共同达成了历时 18 年、经过 22 轮正式谈判和数轮非正式磋商的《中加投资促进及保护协议》(FIPA);完成了《中加经济互补性联合研究》;两国还确立了促进能源合作的双轨对话机制、经济财金战略对话机制和外长年度对话机制^[5]。基于上述基础,2012 年哈珀第二次访华时,时任中国总理温家宝提出探讨“商签中加自由贸易协定的可行性”,这是中国高层首次对加提及 FTA^[6]。但哈珀认为目前与中国谈论 FTA 仍“为时尚早”,中加对推进双边 FTA 持相反态度。

第二阶段,中加 FTA 的实质推进。2015 年加拿大自由党领导人特鲁多上台后积极推进中加 FTA 谈判。在加中贸易理事会年会上,特鲁多明确指出加强经贸往来对中加均有益处。出席该论坛的中国驻多伦多总领事薛冰呼吁尽快启动中加 FTA 谈判,推动双边贸易再上新台阶^[7]。此时,中加对推进 FTA 均持积极态度。随后 2016 年两国总理一年内实现互访,两国领导人共同确立到 2025 年实现双边贸易额翻番的目标,并宣布开启 FTA 探索性讨论^[8]。中加随后展开四轮自贸区联合可行性研究暨探索性讨论会议,为两国政府未来是否启动自贸区谈判提供参考依据。四轮探索性会议分别于 2017 年 2 月、4 月、7 月、9 月召开,其中第一次和第三次会议在北京举行,第二次和第四次会议在加拿大渥太华举行。加拿大还就本国民众和企业最关注的问题进行公众咨询,以

期早日开启 FTA 谈判。根据 2017 年亚太基金会调查的民意数据, 55% 的加拿大民众支持中加签署 FTA, 这一比例较 2016 年增长 9 个百分点, 相较 2014 年增长 19 个百分点^[9]。四轮探索性讨论会议的成功举行为中加正式开启 FTA 谈判奠定了良好基础。

第三阶段, 中加 FTA 谈判停滞。特鲁多与中国高层的频繁互访、2017 年四轮 FTA 探索性讨论顺利进行都透露出两国即将正式开启 FTA 谈判的讯号。2017 年底特鲁多宣布再次访问中国, 各界人士均认为他此行目的是“宣布与中国开始 FTA 谈判”^[10]。中方也表示做好了与加拿大达成 FTA 的准备, 但特鲁多与中国总理李克强的双边会议不仅草草结束, 原定在会议结束后举行的联合记者会也被取消, 两国并未宣布开启 FTA 谈判, 举行双方只是“同意继续探讨达成全面贸易协定”^[11]。2018 年 2 月召开的中加部长级会议也未继续推进中加 FTA。2018 年 11 月第三次中加领导人会晤时关于 FTA 只重申会“继续推进自由贸易协定谈判”^[12]。2019 年 12 月特鲁多接受采访被问及中加 FTA 时表示“除非找到包容共同立场的空间, 否则不会探索与中国进行更深的自由贸易”^[13]。中加 FTA 谈判连续两年未有进展, 实际陷入停滞。

(二) 中加推进 FTA 的分歧

综观中加推进 FTA 的历程, 加拿大对中国国有企业的投资设置门槛是两国的主要分歧。2012 年中国向加拿大主动提出商讨中加 FTA, 适时中海油宣布以 151 亿美元 (高于市值价格 60%) 收购总部位于加拿大境内的全球能源公司尼克森, 以其数额之大且公司位于加拿大境内引发加国民众的激烈争议。哈珀政府三次延期批准该项目, 虽然最后这一项目获得许可, 但同一天哈珀便禁止加拿大油砂公司向中国国有企业出售任何股份, 除非是“特殊情况”^[14]。哈珀政府对中国国有企业在能源领域投资的限制间接拒绝了中加 FTA 开启的可能性, “几乎一夜之间, 哈珀政府与中国的初步贸易谈判破裂”^[15]。《加拿大投资法》规定外国国有企业对加投资额达到 4.16 亿加元必须经过联邦政府审批, 对于私营企业这一限度放松至 10.46 亿加元^[16]。中国国有企业对加拿大的投资占总投资的 80%^[17]。加拿大对超过一定投资额度的中国国有企业实行不公平待遇, 中国却未对加国企业投资实行任何歧视性政策。2016 年中加磋商 FTA 时, 中方明确表达希望“加拿大在投资限制方面做出让步”^[18]。

加拿大将贸易与价值观挂钩是中加 FTA 面临的重要分歧。哈珀政府促进对华贸易合作时一直未放弃对中国人权的干预, 哈珀曾公开表示“不会通过淡化对中国人权记录的批评来改善与北京的贸易关系”^[19]。2010

年中加建交 40 周年时哈珀发表演讲一方面讲到“中加战略合作伙伴关系从未像现在这样充满希望”, 另一方面在演讲的第三十秒哈珀就重新谈到了所谓的人权问题^[20]。特鲁多虽然对华采取友好合作态度, 但其对华贸易政策也带有浓厚的加拿大价值观色彩。2017 年特鲁多二次访华时提出期望与中国达成“渐进式”贸易协定。根据加拿大前外交部长、“渐进式贸易议程”的设计师方慧兰 (Chrystia Freeland) 的阐述, 渐进式贸易就是将社会政策与贸易政策联系在一起, 以确保社会各阶层可以从贸易和投资中获益^[21]。也就是说加拿大倡导的渐进式贸易协定包含性别、劳工和环境等与贸易无直接联系的价值观议题。中国驻加拿大大使卢沙野明确指出“各国实现民主、人权的途径不同”, 中国的基本立场是“不主张 FTA 谈判掺杂太多的非贸易、非商业因素”^[22]。

二、中加 FTA 发展的阻因分析

FTA 不仅是各国寻求经济战略利益的手段, 更是各国政治外交决策考量的重要组成部分。中加 FTA 推进受阻乃至停滞应置于国际体系、双边关系以及国内因素中加以探析。本文认为导致中加 FTA 一波三折、未有进展的影响因素主要有三个方面: 国际体系变化下的美国因素、中加关系恶化以及加拿大国内氛围的影响。

(一) 中美战略竞争下的美国因素

21 世纪以来国际体系最大变化就是以中国为代表的新兴发展中国家迅速崛起, 对美国主导的世界政治经济秩序形成了挑战, 经济发展迅速、政治影响力不断增强的中国成为美国的主要竞争对手。对此, 美国采取反制措施对中国进行极限施压, 遏制中国的崛起以维护其全球霸主的地位。

加拿大作为美国的传统盟友, 与其在政治、安全、经济等多个领域深度勾联, 两国存在高度不对称依存关系。美国和加拿大在地理位置上比邻而居, 地缘政治上关联密切; 国家安全上构建了北美防空司令部和洲际联合体; 军事上与美国的双边战略和防务合作以及北大西洋公约组织的集体防务是加拿大防务的两大支柱; 文化上加美拥有相近的历史和文化价值观。在经济上, 加美通过世界贸易组织使得双边经济关系制度化, 1992 年加拿大、美国和墨西哥共同签订《北美自由贸易协定》(NAFTA) 使得北美经济逐渐一体化。加拿大最大的贸易伙伴国和出口市场长期是美国, 美国占加拿大出口贸易总额的 70% 以上。加拿大凭借 NAFTA 享有优先进入美国市场的特权; 与美国相邻的优势地理位置, 使其成为与加拿大签订 FTA 国家的外国投资者进入美国市场的潜在窗口。外国投资者可以通过加拿大规避美国对其进入本国市场设置的关税屏障, 直接对美国市场造成影响。因此美国

无论出于地缘政治、国家安全、还是经济利益的角度,都对加拿大的经济发展动向保持警觉,不会放任加拿大与其渐行渐远。哈珀政府曾在《加拿大外交政策计划》中指出美国故意拖延加拿大 TPP 谈判以制约其与亚洲进行进一步的贸易往来^[23]。

在中美战略局势紧张的情况下,中加积极推进双边 FTA 引起美国的高度“关注”。2017年4月,在加拿大与中国进行 FTA 可行性研究第二轮会议的节点上,美国向加拿大出口的软木木材加征最高 24% 的反倾销关税,并决定与加拿大、墨西哥两国就“对美国不公平的” NAFTA 进行重新谈判^[24]。NAFTA 一向被加方认为是加拿大繁荣的“坚实基础”^[25],其重要性不言而喻。2017年8月,加拿大与中国完成第三轮 FTA 可行性探索性会议后,美、加、墨三国宣布重新开始谈判 NAFTA。在加拿大积极与中国磋商 FTA 的时间节点,美国政府再三阻挠导致加拿大必须以 NAFTA 为重。加拿大由此撤回了与中国开启“贸易多元化的第一步”。2018年12月,美、墨、加经过数轮谈判最终达成了《美墨加协定》(USMCA),而中加 FTA 在完成四轮探索性讨论之后毫无进展。最重要的是,新的北美自由贸易协定 USMCA 第 32 条规定“任何一方与非市场经济国家签订自由贸易协议时,应允许其他各方在发出 6 个月的通知后终止本协议,并以它们之间的协议(即双边协议)来取而代之”^[26]。美、加、墨一直都没承认中国的市场经济地位。简言之,这一条款中“非市场国家”针对的就是中国。如果加拿大与中国擅自缔结 FTA,则会面临被踢出 USMCA 的风险。实际上这赋予了美国对加拿大和墨西哥与其他国家签订 FTA 的限定权,无疑给中加 FTA 增加了新的外部阻力。虽然 2018 年 11 月在第三次中加总理年度对话上,特鲁多称“加方愿同中方继续推进自由贸易协定谈判,不会受到其他国家立场影响”^[27]。但在 2018 年中加没有就双边 FTA 开展过一次实质性探讨。

总之,中美战略竞争格局之下,中加 FTA 发展的压力主要来自于美国。与中国贸易竞争日益激化的情况下,美国显然不会放任自己的传统盟国加拿大在经济上与自己分道扬镳,与其最大的竞争者中国日益密切,对本国形成政治、经济上的压力。美国借重谈 NAFTA 成功阻碍加拿大与中国经贸深入发展,并借助 USMCA 对加拿大 FTA 缔约国施加外部限制。加拿大对美国的高度不对称依存使其在关键议题必须站边美国,即便哈珀政府和特鲁多政府相继推行经济外交和贸易多元化战略,试图摆脱在经济上单一依赖美国的局面,但目前以美国对加拿大经济的影响力来看,加拿大经贸决策必须兼顾美国的利益。

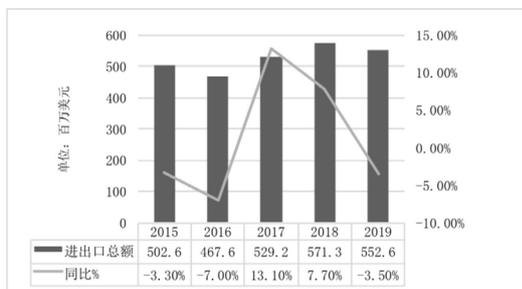
(二)“孟晚舟事件”后中加关系全面走低

随着中美贸易摩擦升级为中美贸易战,加拿大被动卷入美国和中国的博弈之中。2018 年底,美国以中国企业华为公司具有“安全威胁”为名抵制华为,要求加拿大依据《加美引渡条约》逮捕在其境内转机的中国华为公司首席财务官孟晚舟,并将其引渡到美国^[28]。2018 年 12 月 1 日,加拿大警方应美国政府司法互助要求逮捕了孟晚舟,中国多次要求美国立即撤销孟晚舟的引渡要求,并敦促加拿大立即释放孟晚舟^[29]。“孟晚舟事件”给中加关系带来多方挑战。

首先,中加外交陷入低谷。“孟晚舟事件”发生后,加拿大前外交官迈克·康明凯(Michael Kovrig)和加国商人迈克·斯帕弗(Michael Spavor)在中国因“涉嫌危害国家安全”被捕。“双迈”事件被加方媒体广泛解读为中国对加拿大逮捕孟晚舟的报复之举。特鲁多公开称中方此举是“任意”“不公平的拘押”,并要求“美国在加拿大人获释之前不要与北京签署最终贸易协议”^[30]。中国表态称加方向华盛顿示好是“火中取栗”,加方呼吁美国帮助施压中国释放迈克·康明凯和迈克·斯帕弗之举是“浪费时间”,而且“注定要失败”^[31]。对于中方的回应,加拿大新任外交部长商鹏飞(François Philippe Champagne)回应称“加拿大不会从北京汲取外交经验”^[32]。继“双迈”事件发生后,还有一名加拿大籍公民谢伦伯格(Robert Lloyd Schellenberg)因在中国走私毒品罪被判死刑,特鲁多称中国“随意”做出死刑判决。中方则反击加方缺少对中国法律体系的尊重,对其缺乏法治精神的言论表示极度不满,并敦促加方尊重中国司法主权,停止发表不负责任的言论^[33]。中加强硬对话日益形成双边关系的紧张局势,中加外交关系由前期两国总理互访频繁的“黄金时期”开始进入寒冬。

其次,“孟晚舟事件”后,两国在经贸领域摩擦不断,双边贸易投资一路下滑。加拿大是世界上最大的油菜籽生产国和出口国。根据加拿大油菜籽协会(Canola Council of Canada)的数据,该国农民生产的油菜籽约有 40% 供应给中国,中国是加国最大的油菜籽进口国;中国是加拿大猪肉的第三大出口国,仅次于美国和日本;是加拿大第五大牛肉出口市场,位列美国、日本、中国香港和墨西哥之后。“孟晚舟事件”发生后,中国先取消了加拿大油菜籽企业对华出口许可证,随后对加拿大猪肉、牛肉等进口产品实行禁运,并要求加拿大立即释放孟晚舟。^[34]2019 年在加拿大农业部长毕博(Marie-Claude Bibeau)等高层领导的努力下,中国重新进口加拿大的肉类产品,但两国关系的紧张局面并未改变,中国仍禁运加拿大油菜籽^[35]。两国贸易摩擦对双边经贸的影响直

观表现为不断下行的贸易和投资趋势。根据2015-2019年前三季度货物贸易数据显示(见图表1),2016-2018年中加同期贸易额总体呈现持续增长态势,但2017-2018年双边同期贸易增长速度明显放缓,相较前期增长比例下降5.4%;2018年中加前三季度贸易在特鲁多第一任期内达到峰值的571.3亿美元,2019年度中加同季度贸易额开始下降至552.6亿美元,同比出现负增长。中加贸易趋势与两国关系的发展态势基本保持一致。特鲁多上台后加大与中国经贸合作力度,推进中加FTA,中加贸易增长比率由2016年的负增长一路飙升到2017年的13.1%,同比增加了20.1个百分点。2018年中加FTA开始停滞,中加同季度贸易增长放缓,2019年同季度双边贸易开始出现负增长。中加双边直接投资额也呈现下降趋势,且中对加投资下降幅度远超过加对中投资下降幅度。根据亚太基金会数据统计,2019年上半年中国对加拿大直接投资额约为244.97万美元,相较2018年上半年的12.94亿美元下降了81%;加拿大对中国的直接投资由2018年上半年的10.55亿美元下降至2019年上半年的9.39亿美元,减少了11个百分点。^[36]



图表1 2015-2019年(1-9月)加拿大与中国货物贸易额及增长率

资料来源:作者根据中国商务部官网提供的中加国别贸易报告数据整理所得。https://countryreport.mofcom.gov.cn/record/view110209.asp?news_id=66388

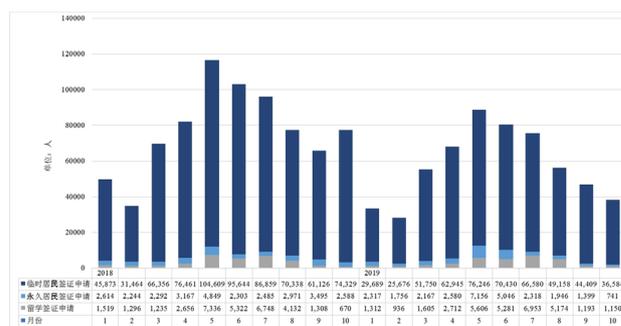
最后,中加社会人员交流减少。“孟晚舟事件”及“双迈”事件后,加拿大文化遗产部长乔美兰(Mélanie Joly)取消了对中国的访问,原定于2018年12月中旬举行的加中旅游年庆典活动被无限期推迟^[37]。加拿大旅游局(Destination Canada)等旅行机构也停止在中国的旅游宣传活动。^[38]2019年1月14日加拿大政府先发出第二级“提高警惕”的赴华旅行警示,并援引“可能面临任意拘留的风险”^①;次日,中国领事服务网也发出赴加旅行警告,提醒前往加拿大旅行的中国公民需要“充分评估风险,近期谨慎前往加拿大”。^[39]虽然加拿大官方数据表明近五年来中国赴加人数一直保持增长态势,但增长速度开始放缓。根据2015-2019年(1-10月)加拿大统计局数据(见图1),2017年中赴加旅行人数的

增长比率开始下降,相较2016年的22.66%下降了10个百分点。2018的中赴加人数同比下降5.71%,2019年同比下降6.46%。目前中国公民对加拿大临时居民签证申请^②、永久居民签证申请、留学签证申请数量均呈现不同程度的下降趋势。根据加拿大联邦移民、难民及公民部(IRCC)2018-2019年(1-10月)中国对加拿大的临时居民签证申请、永久居民签证申请、留学签证申请数据(见图表2),2019年每个月份签证申请人数都低于2018年。2019年中国赴加临时居民签证申请人数为513,467人,同比下降27.99%;中国赴加永久居民签证申请人数为27,426人,同比降低5.45%;中国赴加留学签证申请人数为31,922人,同比降低0.93%。



图1 2015-2019年(1-10月)中国赴加人数增长比率

资料来源:作者根据加拿大数据统计局官网提供的数据整理所得。Table 24-10-0003-01 Non-resident travellers entering Canada, by country of residence(excluding the United States),<https://www150.statcan.gc.ca/t1/tbl1/en/tv.action?pid=2410000301>.



图表2 2018-2019年(1-10月)中国赴加临时居民签证申请、永久居民签证申请和留学签证申请人数

资料来源:作者根据加拿大联邦移民、难民及公民部(IRCC)官网提供的数据整理所得。<https://open.canada.ca/data/en/dataset/9b34e712-513f-44e9-babf-9df4f7256550>.

在中加关系走低的背景下,加拿大正努力寻求重建双边关系的战略框架。2019年11月二十国集团外长会议期间,加拿大外长商鹏飞同中国外长王毅会面时表示“愿意采取实际行动,重建互信,推动加中关系尽快重回正轨”^[40]。2019年12月,加拿大议会成立了加中委员会,

专门研究两国在领事、外交、经济、法律、安全等各方面问题,以弥合两国分歧,探寻共同发展空间^[41]。毫无疑问,加拿大认可中国作为世界第二大经济体对其贸易和投资的重要性,然而,在双边外交形成对峙、经贸合作下滑、双边人员往来减少的情况下,中加FTA谈判难以重新开启。

(三) 加拿大国内阻力

加拿大大选影响了中加FTA推进的连贯性。加拿大政府每五年进行一次换届选举。在选举之际,执政党会更加关注下一届选举情况,“尤其关注选民对其政策的看法和其政策对选民的影响”,不愿“采取富有争议的或强硬的行动”^[42]。加拿大其他大小政党也将以竞选为重。因此每届政府必须在执政前期就重点问题取得突破,否则重要议题都将搁置或成为各党派赢取选票的筹码。特鲁多执政之初迅速推进与中国的经贸合作,但第二次访华时特鲁多错失与中国正式开启中加FTA谈判的良机。随后,中加FTA推进时间节点与2019年加拿大政府大选时间重叠,导致特鲁多无暇东顾,开启中加FTA的谈判议程由此被搁置。此外,选举中若反对党政府在众议院中获得超过半数席位便可上台执政。但若没有政党获得绝对多数选票,在选举期间的执政党可以在众议院中获得其他党派的支持,组成少数党政府继续执政。这意味着少数党政府若想通过中加FTA的某项具体条款,就不得不考虑其他党派的利益。在平衡各方利益时,执政党的决策空间就会进一步被压缩。2015年特鲁多领导的自由党以绝对优势取代哈珀政府组成多数党政府上台执政,这使其对外决策有较大的自主决定权,与中国的经贸合作得以迅速推进。2019年秋季大选,特鲁多虽然成功连任但却是组成少数党政府。由此特鲁多在对外政策上的考量需要平衡更为复杂的党派利益,其对中加FTA的决策权也将进一步受到制衡。

加拿大执政党的政策倾向对中加FTA发展的可能性有决定性作用。加拿大建国以来均由自由党和保守党轮流执政。1948年以来,加拿大保守党先后五次执政,自由党六次。自由党和保守党轮流执政中各自的执政理念逐渐形成不同的政策趋势。在对华政策上,加拿大保守党认为“日本高于中国”,对中国坚持“强硬政策”^[43],加拿大自由党却倾向更加务实的外交政策,着重发展与中国的外交、经济、贸易等全方位合作。例如,哈珀领导的保守党政府与特鲁多领导的自由党政府在中加经贸议题上就形成鲜明对比。哈珀政府不积极主张对中国经济开放,没有足够的政治氛围与中国建立全面的经贸伙伴关系,导致中加FTA并未得到积极推进,中加关系和经贸状况停滞不前,甚至出现倒退。特鲁多执政时中加FTA一年内就完成四轮探索性讨论。由于FTA条款繁

复涉及利益相关方较广,具体落实起来较为耗时。因此加拿大政党轮流执政的传统使得中加FTA的正式推进充满不确定性。若保守党上台意味着加拿大将会对中国采取更为保守的外交政策,积极深化中加自贸协定的可能性较低,自由党上台则更可能推动中加经贸合作的进一步发展。

加拿大社会的价值观加剧了中加在FTA议题上的矛盾。加拿大政府推行以人权、环境保护、公民自由、法治等为核心的价值观^[44]。1994年加拿大政府发布的外交白皮书《世界中的加拿大》(Canada in the World)将“推广加拿大的价值观和文化”列为其外交政策的三大目标之一^③。哈珀政府对华外交完全遵循了加拿大上个世纪九十年代外交白皮书的范式,在与中国寻求贸易合作的同时推广加拿大的价值观,多方攻击中国的人权纪录。从2006年会见达赖喇嘛到2014年干涉中国对许志永^④的判决,哈珀在与中国深化贸易时深受强烈的意识形态影响。相比哈珀重点推行的人权价值观,特鲁多更加注重加拿大价值观中的环境保护、劳工权利、性别平等其他方面。第二次访华期间特鲁多发表声明称“致力于追求惠及所有人、反映加拿大价值观的贸易,特别是在环境、劳动力和性别方面”^[45]。加拿大社会认为与中国深化经贸合作时必须考虑人权等价值观问题。2009年12月的一项民意调查结果显示,在1006名受访者中,68%加拿大人认为与中国进行贸易时,加拿大应更加注重人权而非贸易^[46]。2012年中加FTA提出后,加拿大亚太基金会的民意调查显示,加拿大人对中加FTA的支持率呈现下降趋势,从当年的48%降至2014年的36%。2014年57%加拿大人认为加国应该与本国劳工标准水平相近或优于本国的国家加强经济联系。2016年加拿大人对中加FTA的支持率开始上升。2016年46%加拿大人支持中加FTA,2017年这一比例上升为55%,2018年为59%。然而,加拿大民众对中加FTA支持率上升的原因并非出于对中国的好感,而是基于对美国、欧洲等加拿大传统贸易伙伴出现贸易保护主义的担忧。2018年亚太基金会民意调查显示,加拿大人对中国的印象相较之前有所好转,但在所有亚洲国家(地区)印象排名中中国一直是最后一名。调查显示人权纪录(42%)、环境状况(18%)等是加拿大人不喜欢中国的主要原因,超过70%加拿大人认为政府应推动中国的人权发展。50%加拿大人认为加拿大应与中国达成“渐进式”贸易协定。^[47]由此可见,虽然加拿大民众认识到了中加FTA对加拿大经济的重要性,但大部分人仍根深蒂固地认为与中国贸易必须考虑加拿大价值观。加拿大的选举制要求政府必须作出符合民意的决策,否则会承受巨大的社

会舆论压力。总之,中加 FTA 若想顺利达成,必须处理好加拿大国内政治、经济及社会各方面的阻碍因素。

三、中加 FTA 的前景展望

基于发展历程及其推进的综合影响因素,中加 FTA 发展前景具有三种可能性:一是经过多轮磋商,中加签署全面 FTA;二是中加分领域分阶段进行贸易谈判,先期达成彼此均能接受的行业贸易协议,再通过渐进性努力达成全面 FTA;三是战略时机不成熟,中加 FTA 久拖不决,陷入长期停滞。

首先,中加经过多轮磋商签署全面的 FTA 在短期内难以实现。虽然中加均致力于达成一项“全面的”双边 FTA,但综观中国的国际贸易协议谈判,中国几乎从未在短时间内与加拿大类似经济体量的发达国家达成涵盖货物贸易、服务贸易、劳工、知识产权、环境等领域的全面贸易协定。以澳大利亚为例,澳大利亚与加拿大经济发展水平相近、资源禀赋相似,中澳 FTA 于 2005 年 4 月启动,历经二十二轮谈判,最后在 2015 年 6 月正式签署,同年 12 月正式生效,历时长达十年。中澳 FTA 主要涉及货物贸易、农产品贸易、法律、服务贸易等各方面,以逐步减免关税的方式实施,是目前中国与发达国家签署的较为全面的双边 FTA。但在讨论期间,中澳 FTA 也曾因为国内外因素的影响,服务、投资、关税配额等分歧陷入停滞长达两年。这一情形与当前的中加 FTA 境遇相似,对于推进中加 FTA 具有借鉴意义。最重要的是加拿大期望与中国达成涵盖环境、性别等新领域议题的 FTA。这意味着中加 FTA 所涉及范围比中澳 FTA 更为复杂,故而难以在短期内重新开启并达成符合双方期望值的全面的中加 FTA。

其次,中加分领域分阶段进行贸易谈判,先期达成彼此都能接受的行业贸易协议,再通过渐进性努力达成全面 FTA 的可行性较高。第一,探讨开启中加 FTA 的过程中,两国已经建立了良好的对话平台和合作机制。2014 年两国签订的《中加投资保护协定》(FIPA)涵盖了国际投资协定所有重要的内容,为中加两国投资者解决纠纷提供了解决途径,营造了良好的双边贸易环境和发展框架。目前,中加已经搭建了一系列高层次对话机制,如两国总理年度对话机制、经济财金战略对话机制、年度外长对话机制、气候变化部长级对话机制、环境部长级对话机制、国家安全与法治对话机制等,为中加开展签署相关领域的合作协议提供了良好的制度条件。第二,2012 年的《中加经济互补性研究》为分领域达成行业贸易协议奠定良好基础。2012 年中加在农业及农产品(包括渔业与海产品)、清洁技术及环境产品与服务、机械设备、自然资源及衍生产品、服务业、纺织品及相关产品、交通

基础设施以及航空业七个彼此特别关注的行业领域展开互补性研究,结果表明两国在这七个领域存在重要增长机遇,尤其是自然资源及衍生产品和农业及农产品领域。^[48]中国和加拿大可以这七个领域为基础,按照一定顺序先期达成具体领域的贸易协议,促进经贸深化合作。与旨在消除几乎所有贸易壁垒的 FTA 不同,分领域达成贸易协议可以使相关部门就某一领域的产业壁垒进行磋商,大大减少中加贸易协定面临的阻力。第三,分领域达成贸易协议可以规避美国对中加深化经贸合作的干预,给中加提供增进理解的良机。中加分领域达成贸易协议不受 USMCA 关于协议各方与非市场国家达成 FTA 必须提前通知其他协议国这一规定的限制。此外,中加分领域进行贸易协议谈判虽然耗时,但在不断的磋商中,中加能够促进彼此在诸如经济、政治体制差异、价值观等贸易与非贸易问题上的理解,为双方在适当的时机下达成全面的 FTA 做好准备。

最后,中加 FTA 也可能因为战略时机不成熟而久拖不决陷入长期停滞。其一,美国对加拿大决策的影响在短期内难以消除。地缘和历史因素决定了加美在经济、政治、军事、安全等各方面的深度融合,加拿大在对外决策中必须考虑美国的战略利益。自 2008 年金融危机后,美国经济处于衰退状态,加拿大有必要开拓除美国之外的多元贸易伙伴,经济保持高速增长和拥有巨大消费市场的中国无疑是合理选择对象。然而,加拿大目前处于中美战略竞争的夹缝中,难以发挥作为中等强国在国际事务中的斡旋调停作用,因此必须考虑中加 FTA 对加美关系可能带来的潜在影响。其二,中加关系陷入僵局阻碍了双边深入开展经贸合作的进程。孟晚舟和“双迈”案件成为给中加关系造成重大负面影响的“黑天鹅事件”,不断恶化的中加关系意味着中加 FTA 将无限期推迟。其三,中加在涉及双边 FTA 的相关领域存在较大分歧。加拿大担忧中国的投资是基于政治利益而对国有企业实施歧视性政策,这与旨在消除贸易壁垒促进自由贸易的 FTA 背道而驰。加拿大的贸易政策目标要求其外交贸易政策如实反映加拿大价值观,但将贸易与价值观挂钩不符合中国的利益诉求。如果中加双方在涉及贸易与非贸易领域的分歧难以达成一致意见,中加 FTA 则极有可能久拖不决,陷入长期停滞。

注 释:

- ①加拿大旅游警示分为四级,风险最低的是“实施普通安全预防措施”(Exercise normal security precautions),依次还有“提高警惕”“避免非必要外游”(Avoid non-essential travel)和最高风险的“避免所有外游”(Avoid all travel)。

- Government of Canada, "China-Exercise a high degree of caution." <https://travel.gc.ca/destinations/china>.
- ②临时居民签证申请的申请人主要包括(申请人主要包括前往加拿大进行旅游、短期访问(探望亲属或朋友)、商务访问、返加学生(持有有效的学习许可)、短期学习(学习课程不超过6个月,包括夏令营)、返加工作者(持有有效的工作许可)、以及过境加拿大。
- ③根据加拿大外交政策白皮书,加拿大外交政策的三大支柱分别是“促进就业与繁荣”,“维护加拿大的安全”,“推广加拿大的价值观和文化”。参见“Canada in the World Canadian Foreign Policy Review 1995.” https://walterdorn.net/pdf/CanadaInTheWorld_1995.pdf
- ④许志永,北京大学法学教授,2014年1月因“聚众扰乱公共秩序”判处有期徒刑四年,4月11日二审维持一审判决结果。
- 参考文献:**
- [1] 韩剑, 庞植文. 中国 - 加拿大建立自贸区的贸易潜力和福利效应——基于 WITS-SMARTWITS-SMART 模拟的实证研究 [J]. 亚太经济, 2017(6).
- [2] Laura Dawson, Dan Ciuriak. Chasing China: Why an economic agreement with China is necessary for Canada's continued prosperity [R]. Ottawa: Dawson Strategic and Ciuriak Consulting, 2016.
- [3] Jeremy Paltiel. Resolute ambivalence: Canada's strategy toward China and the Asia-Pacific [J]. Canadian Foreign Policy Journal, 2016(2).
- [4] Leblond P. Toward a Free Trade Agreement with China: Opportunities, Challenges and Building Blocks for Canada [R]. Ontario: Centre for International Governance Innovation, 2017.
- [5] Tonda Mac Charles. Harper in China: Free trade agreement with China in Canada's sights? [N]. The Star, 2012-02-11.
- [6] 中央政府门户网站. 温家宝在人民大会堂与加拿大总理哈珀举行会谈 [EB/OL]. http://www.gov.cn/ldhd/2012-02/08/content_2061669.htm.
- [7] Prime Minister of Canada. Prime Minister's Remarks to the Canada China Business Council during Official Visit to China [EB/OL]. <https://pm.gc.ca/eng/news/2016/09/01/prime-ministers-remarks-canada-china-business-council-during-official-visit-china>.
- [8] Prime Minister of Canada. Joint Press Release between Canada and the People's Republic of China [EB/OL]. <https://pm.gc.ca/en/news/backgrounders/2016/09/01/joint-press-release-between-canada-and-peoples-republic-china>.
- [9] Asia Pacific Foundation. National opinion poll 2017 Canadian views on engagement with china [EB/OL]. <https://www.asiapacific.ca>.
- [10] Chris Hall. On Trudeau's 2nd trip to China, time may be ripe to advance free trade [N]. CBC News, 2017-12-02.
- [11] Prime Minister of Canada. Canada-China Joint Initiatives and Agreements [EB/OL]. <https://pm.gc.ca/en/news/backgrounders/2017/12/04/canada-china-joint-initiatives-and-agreements>.
- [12] 新华网. 李克强同加拿大总理特鲁多举行第三次中加总理年度对话 [EB/OL]. http://www.xinhuanet.com/world/2018-11/14/c_1123712228.htm.
- [13] Justin Trudeau. Trudeau on China, Michael Spavor, Michael Kovrig [N]. CBC News, 2019-12-20.
- [14] Michael Erman. Canada OK's foreign energy takeovers, but slams door on any more [N]. Reuters, 2012-12-08.
- [15] Robert Fife. China open to historic free-trade deal with Canada under certain provisos [N]. The Global and Mail, 2016-01-14.
- [16] Government of Canada. Thresholds for Review [EB/OL]. https://www.ic.gc.ca/eic/site/ica-lic.nsf/eng/h_lk00050.html.
- [17] Asia Pacific Foundation. Investment monitor [EB/OL]. <https://investmentmonitor.ca/data-visualizer#visualizer-filters>.
- [18] Robert Fife. China open to historic free-trade deal with Canada under certain provisos [N]. The Global and Mail, 2016-01-14.
- [19] Won't 'Sell Out' on Rights despite China Snub: PM [N]. CBC News, 2006-11-15.
- [20] Harper Stephen. PM Marks 40th Anniversary of Diplomatic Relations with China [EB/OL]. <http://pm.gc.ca/eng/media.asp?id=3746>.
- [21] Meredith B. Lilly. International Trade: The Rhetoric and Reality of the Trudeau Government's Progressive Trade Agenda [C]. Ottawa: Palgrave Macmillan, 2017.
- [22] 中国外交部. 驻加拿大大使卢沙野在加媒体发表文章《自由贸易使中加实现双赢》 [EB/OL]. https://www.fmprc.gov.cn/web/wjdt_674879/zwbd_674895/t1459016.shtml.
- [23] Greg Weston. Secret document details new Canadian foreign policy [N]. CBC News, 2012-11-19.
- [24] Jennifer Epstein. Trump slaps duty on Canadian Lumber, Intensifying Trade Fight [N]. Bloomberg, 2017-04-25.
- [25] Government of Canada. A new Canada-United States-Mexico Agreement [EB/OL]. <https://www.international.gc.ca/trade-commerce/trade-agreements-accords-commerciaux/agr-acc/cusma-aceum/index.aspx?lang=eng>.
- [26] “毒丸条款”想孤立中国? 没门儿! [N]. 人民日报, 2018-10-20.
- [27] 新华网. 李克强同加拿大总理特鲁多举行第三次中加总理年度对话 [EB/OL]. http://www.xinhuanet.com/world/2018-11/14/c_1123712228.htm.

- htm.
- [28] 蒙克. 科技冷战兴建 5G 网络 华为面对西方情报联盟抵制 [N]. BBC News, 2018-12-03.
- [29] 中国驻加大使馆. 驻加拿大使馆发言人应询就加方逮捕中国公民事发表谈话 [EB/OL].
<http://ca.china-embassy.org/chn/xw/t1619418.htm>.
- [30] Steven Chase. Trudeau says U.S. should hold off on trade deal with China until Canadians released [N]. The Global and Mail, 2019-12-19.
- [31] Raisa Patel. Trudeau's plea to U.S. to secure detained Canadians' release 'doomed to fail,' China says [N]. CBC News, 2019-12-20.
- [32] Elise von Scheel. Canada won't take foreign policy tips from China, minister says [N]. CBC News, 2019-12-20.
- [33] 中国外交部. 2019 年 1 月 15 日外交部发言人华春莹主持例行记者会 [EB/OL].
https://www.fmprc.gov.cn/web/fyrbt_673021/jzhsl_673025/t1629603.shtml.
- [34] After suspending Canada's meat imports, China demands Meng's release [N]. CBC News, 2019-06-26.
- [35] Catharine Tunney. Canadian pork and beef exports to China resuming, says Trudeau [N]. CBC News, 2019-11-05.
- [36] Asia Pacific Foundation of Canada. Investment monitor [EB/OL].
<http://investmentmonitor.ca/data-visualizer#visualizer-filters>.
- [37] Mike Blanchfield. Tourism minister postpones trip to China amid tensions between two countries [N]. The Star, 2018-12-14.
- [38] Rebecca Joseph. As tourism minister Melanie Joly cancels trip to China, still no travel warning for Canadians [N]. Global news, 2018-12-14.
- [39] 中国领事服务网. 提醒近期谨慎前往加拿大 [EB/OL].
<http://cs.mfa.gov.cn/gyls/lsgz/lcyj/jszwqw/t1629536.shtml>.
- [40] 中国外交部. 王毅会见加拿大外长商鹏飞 [EB/OL].
<https://world.huanqiu.com/article/9CaKrnKnX9U>.
- [41] Parliament creating special China Committee [N]. CBC News, 2019-12-17.
- [42] John Montanari and Jeffrey S. Bracker. The Strategic Management Process at the Public Planning Unit. Level [J]. Strategic Management Journal, 1986(7).
- [43] (加) 约翰·J·柯顿. 加拿大外交理论与实践 [M]. 陈金英, 等译. 上海: 上海人民出版社, 2019.
- [44] Steve Lee. Canadian values in Canadian foreign policy [J]. Canadian Foreign Policy Journal, 2002(10).
- [45] Justin Trudeau. Canada announces new partnerships with China to grow shared prosperity [EB/OL].
<https://pm.gc.ca/en/news/news-releases/2017/12/04/canada-announces-new-partnerships-china-grow-shared-prosperity>.
- [46] Sonny Shiu-Ling Lo. The Politics of Soft Power in Sino-Canadian Relations: Stephen Harper's Visit to China and the Neglected Hong Kong Factor [C]. Ottawa: University of Ottawa Press, 2009.
- [47] Asia Pacific Foundation of Canada. 2016-2018 National Opinion Poll: Canadian Views on Asia [EB/OL].
<https://www.asiapacific.ca/surveys/national-opinion-polls/2018-national-opinion-poll-canadian-views-asia>.
- [48] Global Affairs Canada. Canada-China Economic Complementarities Study [EB/OL].
<https://www.international.gc.ca/trade-agreements-accords-commerciaux/agr-acc/china-chine/study-comp-etude.aspx?lang=eng>.

作者简介:唐小松 (1966—), 男, 汉族, 湖南郴州人, 广东外语外贸大学加拿大研究中心主任、教授、博士研究生导师, 复旦大学国际关系博士, 研究方向为公共外交、中美关系、中加关系、网络外交。

徐娟 (1994—), 女, 汉族, 江西九江人, 单位为广东外语外贸大学英语语言文化学院, 主要从事加拿大研究。

(责任编辑:朱希良)