

美国的东亚 FTA 战略及其对地区秩序的影响

宋国友*

【内容提要】 美国在东亚的 FTA 战略取得了不小的进展。本文认为,美国的东亚 FTA 战略背后有着深层的经济、政治和安全意图。为实现其战略意图,美国的东亚 FTA 战略表现出三管齐下的特色。其东亚 FTA 战略不仅会对东亚经济一体化的发展产生重大影响,而且将会外溢至政治和安全层面,深刻塑造东亚的地区安全秩序。

【关键词】 美国 东亚 FTA 地区秩序

* 随着 2007 年 6 月底美国和韩国正式订立自由贸易协定(FTA),美国在东亚地区的 FTA 发展到了三个,分别是 2003 年的美新 FTA、2004 年的美澳 FTA 和 2007 年的美韩 FTA。这表明通过努力,美国在东亚地区的 FTA 战略终于取得了一定成效。由于美国在东亚地区所拥有的巨大影响力,其东亚 FTA 战略将会对该地区新秩序的形成产生重大影响,本文将对此予以分析。

美国东亚 FTA 战略的历史演变

东亚一度是美国 FTA 的空白地带。虽然克林顿在主政时期大力推动和其他国家的 FTA 谈判,并且成就了北美自由贸易协定(NAFTA),但是由于 1994 年共和党控制的美国国会停止给予其贸易谈判的“快速通道”(fast track)授权,美国对外(包括东亚地区)的 FTA 谈判陷入停顿。而且,美国未与东

亚国家进行 FTA 谈判也与其对东亚地区的贸易政策有关。当时,美国极力向东亚国家“推销”亚太经合组织(APEC)模式而非 FTA 模式。美国对东亚地区的 FTA 总体上持怀疑和反对态度,美国认为这些 FTA 将会损害美国在东亚的贸易和投资利益。但是,美国希望借助 APEC 的方式来塑造和引导东亚地区经济一体化,却遭遇了失败。一方面,东亚成员不能从 APEC 框架中获得实际利益,因而对 APEC 的期望大为降低;另一方面,APEC 部门自愿提前自由化(EVSL)行动失败,使得 APEC 的权威性大打折扣。所以,美国希望借助 APEC 的想法几乎未能

* 复旦大学美国研究中心讲师

从地理意义上而言,澳大利亚并不属于东亚范畴,但是由于其与东亚国家政治、经济和安全关系极为密切,所以本文将其视为东亚国家。新西兰也是如此。

陆建人:《亚太经合组织存在的问题及其前景》,载《世界经济与政治》1999 年第 12 期,第 62 页。

取得任何进展。

在上述因素的共同作用下,在克林顿时期,美国没有和任何东亚国家达成 FTA。布什上台后不久,美国就遭遇了九一一恐怖主义袭击,美国外交政策的重心迅即转向反恐战争。在反恐的大环境下,已经获得国会贸易促进授权(TPA)的布什总统再度忽略了东亚,而是把 FTA 政策的重点放在了中东地区。美国选择在中东推行 FTA 主要基于两点考虑:第一,作为部分中东国家支持美国反恐战争的奖赏;第二,通过和与中东国家订立 FTA 来增加该地区的收入和工作机会,提高政治民主程度,发展经济,最后达到肃清恐怖主义的目的。在这种考虑下,约旦、阿曼、巴林和摩洛哥等中东国家相继和美国达成了 FTA 协定。

同时,尽管面临美国的忽略和反对,东亚地区的 FTA 却迅速增多,其主要原因在于:首先是东亚地区本身的要求。东亚有必要加强本区域的合作,进一步开发和利用地区市场的潜力和优势,推动本地区经济的发展。其次是东亚金融危机的爆发和后果。1997 年东亚金融危机的爆发和 APEC 的束手无策促使东亚国家,特别是东南亚国家认识到东亚内部合作的重要性,而 FTA 则是推进地区经济合作的重要手段。再次是全球范围内地区主义盛行的多米诺骨牌效应导致东亚贸易地位被边缘化,这也要求东亚国家尽快开展以 FTA 为核心的地区经济合作。

在东亚区域的 FTA 中,对美国刺激最大的当属 2002 年 11 月签署的《中国—东盟全面经济合作框架协议》。该协议规定,到 2010 年中国和东盟将建成双边自由贸易区。这意味着中国在东亚经济合作中占得先机。于是,美国不得不改弦更张,开始重视和东亚国家的 FTA 谈判,积极参与东亚的地区一体化进程,加快与东亚国家 FTA 的订立

步伐。

美国的战略意图

美国近年来一改早先对东亚 FTA 的态度,转而在该地区频频出手,有着深层次的战略意图。这主要包括:

(一)争夺东亚区域经济合作主导权,防止东亚出现将美国排除在外的区域贸易集团

东亚区域内的 FTA 进程并没有因为美国的缺席而停顿,相反,获得了长足的发展(见表 1)。首先是中国于 2002 年在各大大国中率先和东盟签署了“10 + 1”的自贸区建设进程(CAFTA),并同时启动了“早期收获”计划。尽管在美国看来 CAFTA 目标尚显粗糙,条文也不甚具体,但借由 CAFTA,中国在东亚占得先机。2003 年,中国内地和香港、澳门之间的更紧密经贸关系安排也顺利达成。之后,中国又同韩国、澳大利亚以及新西兰等国家展开了 FTA 的谈判。

受中国影响,日本也开始加速和东亚国家进行 FTA 的谈判,并以“经济伙伴协定”(EPA)的形式和不少东盟国家签订了自由贸易协定。到目前为止,日本已经和新加坡、泰国、菲律宾和马来西亚等东盟国家签署了 EPA。和东盟的“10 + 1”自贸区谈判也在进行当中。此外,日本还积极谋求和韩国达成 FTA。从 2003 年 12 月和韩国政府进行首次谈判以来,双方已举行过六次会谈。

东盟也在努力。除了规划东盟内部的自由贸易区建设外,还积极接触东北亚国家。中国和东盟的 FTA 以及韩国和东盟的 FTA

张蕴岭:《关于东亚合作的发展前景》,载《国际经济评论》2001 年第 2 期,第 21 页。

Agata Antkiewicz and John Whalley, “China’s New Regional Trade Agreements”, *The World Economy*, Vol. 28, No. 10, 2005, p. 1544.

就是其努力的成果。东盟各成员国更是不甘落后,除了作为东盟成员和别国达成 FTA 外,还极力推动本国和其他国家的 FTA。其中以新加坡和泰国最为突出。

在东亚区域内的 FTA 不断发展的情况下,美国开始高度紧张,担心东亚最终发展出一个覆盖整个东亚地区的自由贸易区,特别是中国有可能利用 FTA 作为地区外交的重要手段,进而在未来的东亚自贸区中占据主导地位。因此,美国认为有必要加入东亚 FTA 的进程,对中国在贸易政策领域加以制衡,防止被排除在东亚经济合作之外。

表 1 东亚地区区域内自由贸易协定一览表
(截至 2007 年 5 月)

国家或地区	已签署协定的国家或地区	谈判和提议中的国家或地区
日本	新加坡; 泰国; 菲律宾; 马来西亚	韩国; 美国; 东盟; 印度尼西亚
韩国	新加坡; 美国; 东盟	澳大利亚; 新西兰; 日本
新加坡	日本; 新西兰; 澳大利亚; 美国	韩国
泰国	澳大利亚; 日本; 新西兰; 老挝	智利; 秘鲁; 美国; 中国
中国	东盟; 与香港、澳门更紧密经贸关系安排	中日韩; 澳大利亚; 新西兰
东盟	中国; 韩国	澳大利亚; 新西兰; 日本; 美国
中国香港	中国内地	新西兰; 新加坡
美国	新加坡; 澳大利亚; 韩国	泰国; 马来西亚; 印度尼西亚

注:由于澳大利亚、新西兰与东亚国家之间的紧密联系,因此也列入。

(二) 增加在东亚区域内贸易的比重,避免对东亚的贸易地位下降

近年来,东亚区域内贸易飞速发展,使得传统上属于东亚最重要贸易伙伴的美国相对重要性大为降低,而中国在东亚国家对外贸

易中的比例却越来越重要。

例如,在东北亚,美国曾经是韩国的最大贸易伙伴,但 2004 年中国超越美国,成为韩国的第一大贸易伙伴。日本也是如此。美日贸易曾占据日本对外贸易额的三分之一,但 2006 年中国首次取代美国成为日本的第一大贸易伙伴。不仅如此,韩国和日本还从对华贸易中获得了巨额顺差。根据中国商务部的统计,2006 年,韩日对华贸易顺差分别为 452 亿美元和 241 亿美元,比前一年各增加 8.6% 和 46.3%。

在东南亚,美国遭遇了类似的情形。无论是出口还是进口,美国在东盟国家对外贸易中的份额都有不同程度的持续下降。例如,新加坡对美国的出口占其总出口额的 19.2%,但这一比例到 2005 年降至 10.4%,同期从美国的进口占总进口额的比重也从 17.1% 降为 11.7%。如表 2 所示,其他东盟国家也概莫如此。虽然目前美国仍然在东盟对外贸易中占据最为重要的地位,但照此发展趋势,假以时日,美国的贸易地位会被其他东亚国家所取代。

美国在东亚其他国家和地区的贸易份额下降并没有通过对华贸易份额的增加而得到弥补。事实上,尽管中美双边贸易额屡创历史新高,但是无论是出口还是进口,美国在中国对外贸易中的比重也是在下降。

为避免与东亚国家贸易重要性的日益降低,美国希望借助 FTA 的方式,通过降低关税和各种非关税壁垒来增加与东亚国家的贸易额,进而提高美国在东亚国家对外贸易中的比重。

张斌:《中国与东亚的经济关系及前景》,载《国际问题研究》2003 年第 4 期,第 54 页。

王玉主:《区域一体化背景下的中国与东盟贸易:一种政治经济学解释》,载《南洋问题研究》2006 年第 4 期,第 55 页。

表 2 美国在东亚国家对外贸易中的比重

(单位: %)

贸易国 \ 年份	1999		2001		2003		2005	
	出口	进口	出口	进口	出口	进口	出口	进口
韩国	14.2	17.3	13.8	14.9	12.1	12.8	11.5	10.8
日本	31.1	21.8	30.3	18.2	24.9	15.6	22.8	12.7
中国	21.5	11.8	20.4	10.8	23.7	8.2	21.3	7.4
新加坡	19.2	17.1	15.4	16.5	12.8	13.2	10.4	11.7
马来西亚	21.9	17.4	20.2	16.0	19.6	15.3	19.6	7.76
泰国	21.7	12.7	20.2	11.6	16.9	9.4	15.4	7.3
印度尼西亚	14.2	11.8	13.8	10.4	12.1	8.3	11.5	6.7
菲律宾	29.8	20.7	27.9	19.4	19.6	18.3	18.0	19.2

资料来源:中国数据来自中国商务部统计,其他国家和地区的数据来源于 CEIC。

(三) 实现政治和安全目标,巩固美国在东亚的霸权地位

美国和东亚国家建立 FTA,除了上述经贸意图之外,还有鲜明的政治和安全意图。这主要表现在以下三方面:

第一,巩固和提升盟友关系。美国希望通过 FTA,将其在政治安全领域的联盟关系扩展到经济领域,使美国和盟国实现全方位、更紧密的合作,从而达到巩固和提升盟友关系的目的。事实上,是否为盟友构成了美国选择东亚 FTA 伙伴国的关键因素。从已签署的 FTA 来看,无论是新加坡、澳大利亚还是韩国,都是美国在东亚地区的重要盟友。以澳大利亚为例,澳是美国东亚军事战略的“南锚”,积极配合美国的全球和地区军事部署,曾派遣 2000 余名官兵前往伊拉克战场,并加入美国的战区导弹防御系统。

第二,作为对配合和支持美国反恐战争的东亚国家的鼓励。东南亚国家作为世界上最大的穆斯林居住区,在九一一事件后美国打击恐怖主义的战争中处于“第二战场”的重要位置。特别是印度尼西亚和马来西亚这两个东南亚的穆斯林大国,更是美国必须争取的战略对象。而这两个国家也顺水推舟,努力改善和提升与美国的关系。例如,2002 年 5 月,马哈蒂尔总理应邀访问美国期间,两国

签署了《对抗国际恐怖主义的合作宣言》,提出“两国将在交换及分享情报、切断恐怖主义的资金来源等方面合作,通过培训和各种活动来加强与恐怖主义斗争的能力”。印度尼西亚也是大力支持美国的反恐战争。在这种情况下,美国希望通过和这些国家签订 FTA 作为一种回报,进一步拉近和东盟国家之间的关系,并推动这些国家积极反恐。

第三,塑造东亚地缘经济,抑制中国的地区影响力。东亚金融危机后,中国力量在东亚有了相当的上升,这将在很大程度上改变东亚的地区秩序。美国认为中国的崛起挑战了其在东亚地区的地位和利益,并试图加以限制。美国最初的应对主要倚重军事和安全手段,希望通过加强与盟国的关系、扩大在东亚的军事存在以及打击恐怖主义等方式来塑造地缘政治,并最终达到塑造地缘经济的目的。但此种政策选择不仅未能实现预期目标,反而损害了美国在东亚的影响力。这是因为东亚“正在发生巨变,而美国的政策越来越难以跟上其步伐”。中国在东亚的影响力继续扩大。经过反思,美国重新把东亚战

吴心伯:《后冷战时代的美国亚太安全战略》,复旦大学出版社 2006 年版,第 153 页。

Jeffrey Garten, “Bush Behind the Smiles”, *New-sweek*, Oct. 27, 2003, p. 32.

略重点放在经济领域,与部分东亚国家签署 FTA 以增加美国的吸引力,进而刺激东亚国家争相与美国订立 FTA,推动形成地缘经济上对华 FTA 包围圈。如此,中国对于周边国家的影响力将会大为减弱,作为域外国家的美国仍将成为东亚的经济中心。

美国的战略路径选择

大致上,美国的东亚 FTA 战略所采取的政策路径表现出三管齐下的特色。所谓三管齐下,指的是美国根据对象国的差异,分别采取双边贸易和投资框架协议、双边 FTA 以及亚太自由贸易区等三种不同的路径。此三种路径难易程度不同,共同构成了目前美国的东亚 FTA 战略。

(一) 双边贸易和投资框架协议 (TIFA)

在东亚地区,美国 TIFA 的重点是东南亚国家,特别是马来西亚、泰国、印尼、菲律宾以及文莱等东盟老成员国。早在 2004 年,美国就已分别和这些国家达成了 TIFA。原因在于这些国家政治上较为亲美,经济发展水平也处于东盟国家前列。在 TIFA 条款中,美国和相关国家制定了比较深入的合作细则。例如,美国和印尼的 TIFA 共有 10 条,详细列出了双边 TIFA 的原因、实施机构、实施原则、主要目标、协商步骤、争端解决以及例外原则等。此外,美印 TIFA 还附加“立即行动议程”,强调双方各自的关切和政策目标。美国和其他东盟国家的 TIFA 也总体如此。由于在 TIFA 方面的成功合作,美国已经决定与马来西亚、印尼和泰国等国家进行 FTA 谈判。

美国和单个东盟国家开展 TIFA 谈判的同时,并未放弃与整个东盟订立 TIFA。在 2002 年的 APEC 年会上,布什就提出了美国

和东盟之间的 TIFA 构想。经过四年的讨论和接触,2006 年 8 月,美国正式和东盟订立了双边 TIFA。其主要内容包括:(1)支持东盟单一窗口制度的发展,为进入东盟的产品制定统一规则,促进东盟成员国之间和东盟与美国之间的贸易;(2)对于动植物卫生检验检疫问题达成框架协议,促进农产品贸易;(3)支持医药注册和审批统一标准的制定,加速东盟医药行业的创新。该协定为美国和东盟的 FTA 勾勒出了大致的框架。

(二) 双边 FTA

FTA 是比 TIFA 更高的经济一体化方式,可分为双边 FTA 和多边 FTA 两种类型。包括美、加和墨三国在内的 NAFTA 是多边 FTA 的典型代表。但是,美国和东亚国家已经正式达成的 FTA——美新、美澳和美韩——却都是以双边形式出现,而非多边形式。不仅如此,有希望于近期签署的 FTA 也都是双边形式。

目前美国在东亚地区的 FTA 表现出明显的双边特色,这主要有如下原因:第一,美国在东亚的 FTA 具有很强的政治和安全意图,因此,美国期望与原有的东亚军事盟友进行 FTA 谈判。而美国在东亚的安全框架以双边形式为主,受其影响,FTA 也通常以双边形式存在。第二,与多边 FTA 相比,美国不仅在双边 FTA 中更易取得主动地位,而且其进行双边 FTA 谈判的阻碍较小,更易达成。显然,多边谈判意味着参与者有多个,不同的参与者有可能建议各种各样内容宽泛

TIFA 并不是严格意义上的 FTA。但由于其能有效促进签约国之间贸易和投资的便利和自由化,进而降低贸易和投资进行的各种关税和非关税壁垒,本文将将其视为一种部分的 FTA,或是尚处于初级阶段的 FTA 形式。

USTR, "U. S.-Indonesia TIFA". <http://www.ustr.gov>

USTR, "Southeast Asia and Pacific 2006 Major Initiatives". <http://www.ustr.gov>

的条款,难以达成具有约束性的多边 FTA 协议。第三,现有的东亚 FTA 都是在布什执政期间订立的,体现了鲜明的“新保守主义”外交风格。作为一种传统认知,新保守主义对多边主义能否有效维护美国利益大都持怀疑态度。表现在对外经济政策领域,布什政府更偏向双边主义,而非多边主义。

(三) 亚太自贸区(FTAAP)

尽管美国现有的东亚 FTA 战略着眼于 TIFA 和双边 FTA,但美国认识到,随着以“10+3”为主轴的东亚区域内 FTA 建设进程加速,东亚仍有可能出现一个排斥美国的区域内贸易集团。因此,为更好地维护美国的经济和贸易利益,美国的东亚 FTA 政策路径不能一直停留在较低阶段的 TIFA,或是只依靠双边 FTA,而必须要拓展至多边层次,构建一个由美国主导、对美国开放的东亚市场。此外,美国认为,考虑到世界范围内的多哈回合谈判的中止和全球多边贸易体系的可能式微,一个包括跨太平洋、占全球 GNP 一半以上国家参加的 FTAAP 不失为一个可行的替代方案。

主要是基于上述考虑,布什于 2006 年的河内 APEC 会议上正式提出 FTAAP 倡议。建立 FTAAP 不仅符合美国的利益,而且时机也较为得当。首先,东亚区域内的经济一体化尚处于初级阶段,美国深思熟虑后的 FTAAP 战略应该还能对这一进程产生影响。其次,部分东亚国家(如日本)或者希望避免在 FTA 问题上和美国产生矛盾,或者希望美国介入以平衡中国的影响力,因此实际上是偏好美国加入东亚经济一体化进程的。再次,不少非东亚国家(如加拿大)和美国持相同立场,能够和美国合作,配合其在 FTAAP 上的政策诉求。在这些东亚国家和非东亚国家的支持下,美国的 FTAAP 构想可以对相关成员国产生作用,有利于 FTA-

AP 的最终建立。

不过,虽然美国采取了三管齐下的政策,但就现阶段而言,其重点仍然放在积极与东亚国家进行双边 FTA 谈判方面,而且在短期内不会发生大的改变。

对于东亚地区新秩序的影响

美国的东亚 FTA 战略面临着一系列现实因素的制约。其 FTAAP 构想在制度设计上的不足尤为明显,存在着诸如领导权争夺、缺乏地区推行的共识、有损发展中国家的利益、忽略不同国家的国情差异等政治和战略方面的问题。而且,不少东亚国家和美国国内对于 FTAAP 的反对声音也不断出现。

尽管如此,作为东亚地区秩序最重要的域外影响者,美国的东亚 FTA 战略不仅会对东亚经济一体化的发展产生重大影响,而且将会外溢至政治和安全层面,深刻塑造东亚的地区安全秩序。与 20 世纪 90 年代主要借由消极反对、暗中破坏来影响东亚不同,美国现在的东亚 FTA 战略更多地采取了积极参与、主动塑造的态度,因此,发挥的作用更不容忽视。

首先,美国的东亚 FTA 战略有利于改变部分东亚国家对美国东亚政策的认知,增加了美国力量在东亚经济一体化中的主导权。如前所述,九一一事件后,在把反恐作为国家优先目标的战略下,美国希望借助军事手段来塑造有利于自身的东亚地区秩序。但是,突出强调安全和恐怖主义威胁并不符合东亚国家的真正期望。东亚国家普遍对美国

Fred Bergsten, "Toward a Free Trade Area of the Asia Pacific", Policy Brief in Peterson Institute for International Economics, February 2007.

陆建人:《亚太自由贸易区倡议缘何搁浅?》,载《新京报》2006年11月18日;柴瑜:《建立亚太自贸区尚待时日》,载《人民日报》(海外版)2006年11月18日。

的东亚政策有“重安全、轻经济”的认知,这在一定程度上造成了不少东亚国家与美国的外交疏离。受此影响,美国缺席状态下的东亚经济一体化仍然不断向前发展。这是东亚国家政策选择的合理逻辑。不过,近年美国政府已然改弦易辙,转而重视东亚国家发展经济的要求。这在很大程度上有效改善了东亚国家在九一一事件后一段时间内对美国的认知。更重要的是,考虑到美国目前仍然是东亚最重要的出口市场,也是最重要的直接投资来源之一,一旦美国改变东亚政策,其对东亚国家的吸引力将会迅速恢复。客观地说,没有多少东亚国家能够真正拒绝美国提出的 FTA 谈判邀请。美国因此可以利用这种主动地位,在东亚的区域经济合作中发挥重要的作用,甚至是主导作用。韩国舍弃中国和日本,而选择美国作为首个 FTA 的重要伙伴,正是最好的体现。

其次,增进与东亚盟友的政治关系,从安全和经济两方面强化了“轴心—轮辐”的同盟格局。作为一个地理上的非东亚国家,美国在东亚发挥作用的依托主要是倚靠和东亚国家(地区)结成军事同盟。这些东亚盟友主要有五部分:部分东南亚国家、澳大利亚、日本、韩国和中国台湾。总体而言,近年美国与这些盟友在军事领域的安全合作有了进一步的提升。例如,借助反恐,美国成功地提升了和部分东南亚国家的军事关系;通过允许和支持日本走向正常国家,美日同盟发展到了一个新的阶段;澳大利亚自由党执政后,霍华德政府更加追随美国,乘机在亚太地区经营和扩大自己的势力范围;布什上台后,美台军事安全合作也得以强化,提升美台军方高层人士往来的层次。但是,美国东亚盟友政策的问题是过分夸大了军事关系的重要性,而忽视了经济因素在维系盟友关系中的作用。这直接导致东亚盟友在安全领域和美国走得

很近,但在经济领域开始和美国离心的悖论。显然,缺乏经济黏合的同盟无法持久,美国的 FTA 战略则可以帮助美国和东亚盟友关系的平衡发展,使其获得安全和经济的双重加持。新加坡、泰国、马来西亚、印度尼西亚、韩国和澳大利亚等一干已经或即将和美国订立 FTA 的国家莫不如此。尤其是随着美韩 FTA 的签署,本来开始松动的美韩军事同盟将有可能得以加强,进而影响东北亚安全的走向。

再次,美国东亚 FTA 战略很重要的一个出发点在于抑制中国。美国急切希望通过和相关国家的 FTA 建设抵消乃至超过中国曾获得的先机。不仅如此,美国在和东亚绝大多数国家和地区开展 FTA 谈判的同时,却刻意绕开中国,其对中国的排挤和提防不言自明。如果说中国借由中国—东盟的“10+1”机制而拥有一定的先发优势,那么美韩 FTA 的签署则使美国重新占有了部分主动权。中国需要防止美国后来居上主导东亚经济一体化的进程,实现同盟体系经济和安全的并轨,进而建立有损于中国经济和安全利益的地区秩序。不过,需要指出的是,长远来看,中国不能只看到中美在东亚地区新秩序构建中竞争性的一面,还要看到两国在东亚的共同利益。事实上,未来的新的东亚秩序不可能是一个排外体系,中国在东亚的利益和美国在东亚的利益并非完全排斥或者不可调和,而是在某种程度上可能互益。任何把中国或者美国排除在外的想法只会损害一个稳定的东亚秩序的建立。

Jongryn Mo, “What does South Korea Want?”, *Policy Review*, Apr/ May 2007, p. 50.

郭震远:《中美关系中的台湾问题:变化与影响》,载《国际问题研究》2007年第2期,第24页。

宋国友:《东亚区域贸易协定的发展与美国霸权的变迁》,载《世界经济与政治》2004年第7期,第61页。