

# 试析美国的区域贸易协定政策

宋国友 (复旦大学美国研究中心博士生)

[内容提要] 本文以美国已签署和正处于谈判过程中的 RTA 为研究对象,探讨美国 RTA 政策的演变、动机和当前布什的政策。本文认为,美国的 RTA 政策更大程度上是为其政治外交服务的。现阶段,布什政府的 RTA 政策对东亚地区造成的消极影响要大于积极方面。

[关键词] 区域贸易协定 竞争性自由化战略 东亚 美国 RTA 政策

在对全球化的研究方兴未艾的大背景下,区域主义(regionalism)越来越成为国际关系研究的一个重要领域。特别是从上世纪 90 年代以来,世界范围内出现了“区域主义的新一波”。区域主义在制度层面上集中体现为区域贸易协定(Regional Trade Agreements,即 RTA),按 WTO 的定义,它指“区域间签订优惠性的贸易协议,使得区域内进行贸易较区域外自由化程度高,该措施是最惠国待遇的例外”。RTA 在形式上涵盖范围相当广泛,从关税同盟(Custom Union)到自由贸易协定(Free Trade Agreement, FTA)再到片面优惠协定等都属于 RTA,其中 FTA 是主要部分。截止 2002 年 3 月,向 GATT/WTO 通知的 RTA 有 253 个,生效实施的已超过 150 个,其中最著名的有欧盟(EU)、北美自由贸易协定(NAFTA)、东南亚国家联盟(ASEAN)以及南方共同市场(MERCOSUR)等。本文将美国的 RTA 为研究对象,探讨其政策的演变和动机以及布什政府的战略考虑。

## 一、政策回顾

在二战后的美国政府贸易政策选择中,多边主义是首选项。虽然 RTA 在世界多数地方有了很大发展,特别是在欧洲和东南亚,但美国在很长一段时间内仍对 RTA 持怀疑态度,认为它是对全球多边贸易体系和自由贸易制度的一种背离,会损害美国利益。是多边贸易谈判的挫折和贸易保护主义的抬头改变了美国对 RTA 的政策。里根政府上台后,美国借由多边体系来达成贸易自由化的进展经常遭遇阻

碍,在各种区域贸易协定纷纷订立的情况下,美国对世界贸易体系的控制效率大为降低,在国际贸易上的领导地位也因此遭受挑战。里根政府第一任期间号召发起新一回合的 GATT 多边谈判遭遇冷场,欧共体国家更多地将热情倾注到区域内部整合,由于经济地位的相对下降,美国已无力逼迫其它国家坐到谈判桌前。因此,美国不得不考虑“次佳”选项,即通过区域自由化逐步达成全球自由化,并策略性地选择了双轨方式:一方面开始追求双边自由贸易协定,另一方面敦促 GATT 成员国接受多边贸易谈判。

双边道路产生了美国历史上第一个 RTA,这就是 1985 年签署的美以自由贸易协定。事实上,美国最初的目的只是希望借助这个双边自由贸易协定促使其他国家重新回到多边贸易的谈判桌前。鉴于美以双边贸易谈判的启动,以及美国和东南亚国家、拉丁美洲国家达成优惠贸易安排(Preferential Trade Arrangement)的可能性,欧洲降低了反对新一轮多边谈判的声调,并如美国所愿开始了乌拉圭回合的谈判。随后,美国发现了 RTA 的更多价值,特别是政治和外交价值,于是对 RTA 的态度从原先的排斥和无奈,转为积极参与和支持。由此,策略性的双轨政策

Edward D. Mansfield and Helen V. Milner, "The New Wave of Regionalism", *International Organization*, Summer 1999, pp. 589 - 627.

Requel Fernandez, "Return to Regionalism: An Evaluation of Non-Traditional Gains from Regional Trade Agreement", *World Bank Working Paper*, No. 1816, August 1997, p. 4.

Stephan Haggard, "Political Economy of Regionalism in Asia and the Americas", in Edward D. Mansfield and V. Milner (eds.), *Political Economy of Regionalism*, Columbia University Press, New York, 1997, p. 35.

Alfred E. Eckes, *U. S Trade Policy: History, Theory and The WTO*, M. E. Sharpe, 1998, p. 95.

也变成战略性的贸易政策选择。

第二个 RTA 美加自由贸易协定的签署,既表明了美国政府 19 世纪以来对单一北美市场的热望,更反映了美国对欧洲区域一体化不断加强的忧虑。美加 RTA 实际上也是对不断整合的欧共体的有力应对。美加在经济上相互依赖,互为对方的最大出口市场。1985 年,加拿大出口的 76%到了美国,美国出口的 26%在加拿大。根据美加 RTA 的规定,1998 年两国将完全消除关税和非关税壁垒。

克林顿政府的最初两年是战后美国区域自由贸易政策最为活跃的时期。美加协定带来的部分成功使美国政府增加了与墨西哥谈判双边自由贸易的兴趣,并进而产生了北美自由贸易协定(NAFTA)的想法。NAFTA 虽经波折,最终仍获通过,这是美国签订的第三个 RTA。同时,整个美洲的区域贸易协定谈判(FTAA)轮廓厘清,亚太经合组织(APEC)在 2010 年或 2020 年之前实现“自由和开放的贸易和投资”的目标也已确定。但是在随后的时间里,克林顿政府的贸易政策转而陷于停顿。特别是在其第二任期之内,区域贸易协定几无任何进展。主要原因在于 1994 年 6 月“快车道”(Fast Track)授权到期之后,由于国会民主党议员在贸易政策上的严重分歧和共和党的牵制,克林顿无法再次获得国会的授权,而“快车道”授权能强化总统在对外贸易议题谈判上的权力,降低国会的干扰程度。受此影响,FTAA 进展甚微,APEC 在实现其宏大目标上无所作为,与若干国家的双边 FTA 谈判亦无收获。

2001 年 9 月 28 日,新上台的布什总统签署了美约(旦) RTA,这是美国政府签订的第四个 RTA。美约 RTA 是美以 RTA 的延续和发展,是美国在中东利益的又一次体现。两国的谈判工作在克林顿政府时期便已开始,克林顿在离任前,将双方政府达成的协议提交 107 届国会审批,“9·11 事件”的发生加速了国会审批工作的进行。

长期以来,新加坡一直希望达成美新自由贸易协定。在文莱召开的 APEC 首脑会议上,克林顿和吴作栋总理曾发表申明,表示两国将举行关于双边 FTA 的公开谈判。经过两国政府的共同努力,布什总统于 2003 年 5 月 6 日正式签署了美新 FTA。该协定是美国在东亚的第一个 RTA。一个月之后,美国贸易代表佐利克和智利外交部长在迈阿密签订了美

智自由贸易协定,由此,智利成为了拉美国家中第一个和美国签订 FTA 的国家。

除以上六个业已达成的 RTA 之外,目前美国正与 14 个国家谈判签署类似协定事宜。这些谈判对象除了加勒比海国家、南撒哈拉非洲国家和南美洲国家外,还有摩洛哥和澳大利亚等。

## 二、政治动机

各国签订区域贸易协定的动机大体有两个:单纯的经济动机和政治/战略动机。经济动机是指通过 RTA 的签订,获得贸易与投资的利益,比如增加贸易额、改善贸易条件和促进投资等等。然而,有些 RTA 并不能使其成员国从中获得显著的贸易和投资利益,它的签订只能归纳为政治/战略层面的动机。一般而言,政治/战略动机的国内因素主要有两个:一是通过加入 RTA 推动国内改革,二是执政者希望通过 RTA 的签订巩固政权或者迫于利益集团压力。其国际因素有:(1)通过 RTA 的签订增加与非缔约国的谈判筹码;(2)藉由宣示缔约国间的友好关系或推动自由化的决心;(3)在其它国家订立 RTA 的前提下,为避免本国遭受不利影响或被排除在区域整合之外,寻求订立 RTA;(4)藉由订立 RTA 增加对其它国家的影响力。

美国 RTA 政策动机也无外此两方面。如果说美国最初订立的 RTA 还反映了美国经济层面的考虑,那么随着 RTA 在操作过程中诸多优越性的体现,美国 RTA 政策更多地转为从整体战略层面考虑,而不是直接经济利益。因为仅就经济影响而言,美国并不能通过 RTA 得到经济权力重新分配的更大优势或显著改善。而且从实际效果看,已签订的 RTA 中真正能给美国带来贸易净顺差的寥寥无几。

Alferd E. Eckes, *U. S Trade Policy: History, Theory and The WTO*, M. E. Sharpe, 1998, p. 95.

C. Fred Bergsten, "A Renaissance for U. S. Trade Policy", *Foreign Affairs*, December 2002, p. 86.

*Federal Register*, V. 65, N. 116, June 15, 2000, pp. 37594 - 37595.

Linda Low, "Regional Trading Arrangements: Stock take and Next Steps", *Paper for Trade Policy Forum*, Bangkok, June 12 - 13, 2001, p. 16.

Edward D. Mansfeld and Helen V. Milner, "The New Wave of Regionalism", *International Organization*, Summer 1999, pp. 603 - 608.

Requel Fernandez, "Return to regionalism: An Evaluation of Non - Traditional Gains from Regional Trade Agreement", *World Bank Working Paper*, No. 1816, August 1997, pp. 18 - 19.

Richard Baldwin, "The Causes of Regionalism", *World Economy*, Vol. 20, No. 7, November 1997, pp. 865 - 888.

Edward D. Mansfeld and Helen V. Milner, "The New Wave of Regionalism", *International Organization*, Summer 1999, pp. 608 - 612.

虽然 RTA 的签订会促进美国对签约对象国的出口,但值得注意的是美国的贸易逆差增长速度更快。美国与以色列、加拿大和墨西哥的双边贸易情况就说明了这点。而且,像以色列、约旦、新加坡和智利这些国家由于经济规模偏小,美国并不能通过 RTA 直接获得对这些国家的贸易或投资利益。所以,通过 RTA 获得传统意义上的经济利益并不是美国最看重的,美国在更大程度上考虑的是政治/战略效果。从美国 RTA 的实践情况看,这种政治/战略考虑得到了充分体现。具体有以下几方面。

第一,推行竞争性自由化战略(Competitive Liberalization Strategy),即以美国国内存在的巨大贸易机会为基础,通过与符合标准的国家签署 RTA,刺激该签约国周边国家与美国订立协议,并从中获得贸易自由区内部的规则制定主导权;然后以已签订的 RTA 为基础,增加美国在多边贸易谈判中的筹码,进而推动全球的贸易自由化进程。美智 FTA 充分反映该战略诉求。带动南方共同市场内其它成员国和美国达成类似的协议,以对 FTAA 主要谈判对手巴西施加更大压力。巴西归顺将有助于建立一个有活力的 FTAA,从而促使欧洲和亚洲寻求 WTO 谈判的积极进展,放缓建立排他性 RTA 的速度。在亚洲,美新 RTA 的订立是这种竞争性自由化战略的集中显现。

第二,塑造地缘政治。借助 RTA,美国能够强化与缔约国的双边合作关系,增加对缔约国的影响力,进而以该国为杠杆,根据美国的意愿,重塑地缘政治。比如,克林顿政府力图通过美约 RTA 达到中东地缘政治的两个改变。(1)促进中东地区和平。克林顿政府视该 RTA 为支持中东和平进程的催化剂。在和平的环境下,美约 RTA 能够使约旦经济快速增长。和平红利的有形存在,会刺激中东地区其它国家倾向于选择和平。基于此,巴舍夫斯基公开强调它是创造未来和平中东的一步。降低伊拉克的影响。通过美约 RTA,约旦能从对美贸易中获得大量的出口利得,最终减少它对主要贸易伙伴伊拉克的依赖。通过减轻该地区对美国友好的国家(比如约旦)因美国制裁伊拉克而产生的经济混乱,美国强化了制裁伊拉克的有效性。

第三,影响签约国的政策制定。通过 RTA,美国

和签约国能形成更为紧密的相互依赖关系。因为依赖的敏感性和脆弱性,这种互赖关系是不对称的。签约国通过 RTA 所获利益要远大于美国的所得,导致的结果是其依赖美国的程度也远大于美国依赖它们的程度。所以,这些对美依赖较强的国家在政策制定上会受到美国的较多牵制,美国经济上的主动地位会有效转化为外交影响力。而且,与直接的政治手段相比,这种牵制更具隐蔽性,更易被签约国接受。美国对签约国的政策制定诉求主要集中在两方面:(1)鼓励和促进签约国或地区采取更进一步的政治自由化和市场自由化。克林顿不遗余力地推进美墨 RTA,其主要政策考虑之一就是希望促进墨西哥国内的市场开放改革,并实现该国政治的全面自由化。(2)促使订约国的对外政策向美国的利益倾斜。在美加(加勒比海地区)RTA 的谈判过程中,美国希望谈判国家能在控制毒品走私和舒缓移民压力上做出更大的努力。

第四,巩固和提升盟友关系。美国历届政府均将联盟政策看成美国国家战略的重要组成部分。传统意义上的盟友关系存在于政治和军事方面,美国希望通过 RTA,将政治军事上的联盟扩展到经济领域,使美国和盟国实现全方位、更紧密的联合,从而达到巩固和提升盟友关系的目的。以美以 RTA 为例,以色列之所以成为美 RTA 的首个对象,不是因为经济原因,而是因为以是美国的忠诚盟友,是美在中东地区最重要的政策执行者。在很大程度上,美国借助美以 RTA 向以色列传达了提升双边政治关系的信息。此外,RTA 可以作为对小国支持、追随美国外交政策的奖赏,传达美国已将这国家看成盟国或准盟国的信息,比如美约 RTA 和伊拉克战争之后的美新 RTA。澳大利亚为美国在伊拉克提供支持后,也被提升到自由贸易区候选名单的顶端。

美国 RTA 的国内政治影响主要是争取国内政治力量对政府贸易政策的支持。在美国国内,有众

美国对加拿大的贸易情况是:1991 年逆差 59 亿美元,2002 年逆差 497 亿美元;对墨西哥的情况是:1991 年顺差 21 亿美元,2002 年逆差 372 亿美元;对以色列 1985 年顺差 405 亿美元,2002 年逆差 54 亿美元。数据来源: <http://www.census.gov/foreign-trade>

Ambassador Charlene Barshefsky, U. S. Trade Representative, "Bridges to Peace: The U. S. - Jordan Free Trade Agreement and American Trade Policy in the Middle East," Jordanian - American Business Association, Amman, Jordan, July 31, 2000, United States Information Service.

Muwafiq Harb, "A Free Trade Agreement between the United States and Jordan Will Be Signed before the End of the Month", al - Hayat, October 8, 2000.

Jeffrey J. Schott, *The WTO after Seattle*, Institute for International Economics, Washington D. C., 2000, p. 94.

多坚定的反自由贸易人士,在这种情况下,RTA 显然是一个在全球化潮流和国内压力之间取得某种平衡的好办法:放弃彻底的多边自由贸易政策以取悦贸易保护主义者;与其它国家签订 RTA 以顺应全球化和区域集团化的潮流。在国会议员、利益集团和普通民众中,都有对特定 RTA 的赞成者,RTA 的签订迎合并且叠和了他们的政治偏好,有助于他们对政府的支持。

### 三、布什政府的 RTA 政策

RTA 政策在相当长时间内并没有占据布什政府议事日程的显著位置。原因有二:其一,安全议题是白宫的中心环节,保卫本土安全和肃清恐怖主义是布什的头等大事;其二,没有获得国会的“贸易促进授权”(Trade Promotion Authority, TPA),布什不能在 RTA 订立上有所作为。但随着反恐压力的减轻和 2002 年 8 月美国国会重新给予白宫 TPA,RTA 政策的重要性开始重新浮现,其在整个国家外交战略中的权重也相应增加。

在布什政府看来,RTA 不仅仅是商业协定,而且能为多个战略目标服务,这些目标主要体现在三方面:一是 RTA 有助于促进区域繁荣和自由;二是 RTA 在相当程度上能为美国外交政策,特别是安全政策服务;三是 RTA 的催化效应将对其它贸易谈判产生有益影响。美国的想法是编织互相加强的贸易协定之网。美国作为该网络的中心,多处出击有助于创造竞争性自由贸易。

地区与双边层面的 RTA 谈判和全球 WTO 多边谈判是构成布什政府对外贸易政策的两大支柱。在 WTO 谈判陷入困境的情况下,佐利克表示,为了推进自由贸易,美国要“大力推动地区和双边自由贸易协定”,因为“这些协定能够帮助把商务、经济改革、发展、安全和自由社会有力地联系在一起”,通过与不同区域达成自由贸易协定,美国用“累积扩大的方式推进自由贸易,激发各国竞相开放”。尽管美国政府公开宣称贸易政策的最高目标是 WTO 谈判,但事实上,美国贸易代表和其他政府高官更为关心的是 RTA 的进展情况。在多边谈判失效甚至是缺席的情况下,美国的贸易政策必须将双边和地区性的 RTA 谈判继续并扩展到其它国家。区域贸易协定已经成为布什政府贸易政策的一个重要组成部分,并

因此成为某些学者的抨击对象。

布什政府 RTA 谈判的主要对象是发展中国家,集中于三个地理区域。一是拉美地区,与拉丁美洲达成 FTAA 在美国 RTA 政策中享有优先地位。布什上任不久,就和贸易代表佐利克参加了在魁北克召开的西半球峰会,并强烈表达了尽快完成 FTAA 谈判的意愿。布什之所以重视 FTAA 的原因在于它能为美国更好地提供西半球战略的框架,加强拉丁美洲的民主、法治和尊重人权,打击非法贩卖毒品、犯罪活动、非法移民和恐怖主义。当然,美国推动 FTAA 的谈判也有自利的经济动机:开放的、不断增长的拉丁美洲经济有利于美国的商品、服务和投资,并且有助于与欧洲和东亚两大经济体抗衡。二是西太平洋地区,美国欲加速与该地区国家签订跨区域自由贸易协定(CRFTA)。在东亚,美国的最高贸易目标是建立一个包括美国在内,并由美国主导的多边贸易区,但由于 1994 年在茂物峰会上达成的实现 APEC 自由贸易的承诺实际已经停顿,且美国所倡导的部门自愿提前自由化也因日本的反对而无法继续,美国现实地选择了与东亚地区的双边 RTA 谈判作为实现长远目标的切入点。总体上,布什政府对目前东亚激增的自由贸易协定持怀疑态度,认为这是对美国利益的一种排挤。这种怀疑在 2002 年中国与东盟签订自由贸易协定之后更为明显。美国希望以新加坡为突破口,推动与东盟各国的 RTA 谈判,进一步增强自己在东亚的政治和外交影响。

三是中东地区,预备在 10 年内与中东地区建立自由贸易区。“9·11 事件”爆发后,美国意识到,专制集权和极度贫穷是孳生恐怖主义的肥沃土壤,要彻底根除恐怖主义,必须通过发展经济来推进民主

贸易促进授权(TPA)类似于克林顿时期的快车道(Fast Track),它规定当美国总统谈判的贸易协定递交国会时,国会不能修改,只能接受或者拒绝。TPA 确保了美国政府与其它国家进行贸易谈判的权威和可信度,可以认为 TPA 是布什政府对外贸易政策成功与否的关键。

Christopher S. Rugaber, "U. S. Trade Policy 'Subservient' To Security Concerns, Baucus Says", *International Trade Reporter*, Vol. 20, No. 12, pp. 500 - 502.

Robert B. Zoellick, "Globalization, Trade, and Economic Security", Remarks at the National Press Club, October 1, 2002.

<http://usinfo.state.gov/journals/itps/0803/ijpe/pj81zoellick.htm>

John Higley, "The Strategic Setting: An American Assessment", paper presented at Conference on An Australian and United States Free Trade Agreement, Canberra, Australian, June 21, 2001, p. 4.

参见 Bernard K. Gordon, "A High-Risk Trade Policy", *Foreign Affairs*, September/October 2003.

Robert Zoellick, "Free Trade and Hemispheric Hope", Remarks before the Council of the Americas, Washington, D. C., May 7, 2001.

化进程。为此,伊拉克战争之后,美国提出在中东订立自由贸易区的倡议。通过自由贸易区降低货物和服务出口的壁垒,增加该地区的收入和工作机会,提高政治民主程度,肃清恐怖主义的根源。考虑到中东各国在贸易自由化程度上存在着很大差异,美国将根据实际情况,分阶段推进谈判,以谋求最终与中东各国签署自由贸易协定。其目的是推动实现以伊拉克战后政策为核心的中东民主化。事实上,目前与美国订立 RTA 的国家中,就有 1/3 在中东,这反映了美国对中东地区的一贯重视。作为推进中东自由贸易区的第一步,美国已与摩洛哥进行了实质性谈判,佐利克对两国谈判的成功也抱有很大的期望。

和克林顿政府一样,布什政府 RTA 政策的最大难题也是国内政治。对布什而言,在共和党控制参众两院后,来自国会的压力稍有减轻,但贸易保护、环保和劳工利益仍为阻碍白宫自由贸易政策制定的最重要因素。首先,进入 21 世纪以来,美国新贸易利益集团日益兴起。与反对低廉进口品的旧贸易保护主义者不同,新贸易保护者呼吁政府促进出口。在 RTA 方面,他们要求签约国接受有利于美国的特殊条款。比如,在与智利和新加坡的自由贸易协定中,他们坚持要将禁止使用资本控制手段列入条款,新加坡和智利最终不得不妥协。布什政府还有意要把这些协定当作以后签订 RTA 的样板,这必然会降低美国在推进 RTA 时的弹性。其次,自由贸易的扩展过程与一些美国的传统社会价值观念发生了冲突,其中包括环境保护和维护劳工利益。许多美国民众相信自由贸易会导致生产厂商无序竞争,并破坏业已脆弱的地球生态环境。另外,为了应对激烈的全球竞争,厂家和公司会降低劳工的福利和工作环境,损害劳工利益。他们认为,必须要将环境标准和劳工利益作为 RTA 谈判的重要内容。经过他们的游说,2002 年国会在给予布什 TPA 授权时,首次明确设定了行政部门在贸易谈判中的环境目标,包括建立环境协商机制以加强订约国的环境和人员健康的保护标准等。这大大束缚了美国政府 RTA 谈判的灵活程度。

布什政府 RTA 政策的影响是广泛的。从东亚来看,美国希望产生以美国为中心的东亚地区竞争性自由化,并获得在区域整合中的规则主导权。无

疑,竞争性自由化会出现,但结果很可能与美国在美洲的自由贸易区当中的中心地位不同,由于东亚地区复杂而又特殊的政治生态以及若干大国并存的事实,多个中心的 RTA 会取代以美国为中轴的 RTA。

一般而言,为降低美国在东亚的双边 RTA 给本国造成的消极影响,东亚国家有两种选择:一是追随美国,和美国达成 RTA,这通常是一些小国的做法,比如新加坡和泰国;二是建立以本国为中心的区域内 RTA,在实现协定内部自由贸易的同时,增加同其它国家或集团谈判的砝码,以有效避免利益受损,这一般是经济大国的考虑,比如中国和日本。考虑到目前东亚各国的政治现实,后者出现的几率要大。虽然以“10+3”为标志,东亚地区以中国和日本为中心的次级 RTA 已经隐然成型,但是在东亚国家内部,现状仍然是中日之间对区域贸易区主导权的竞争而非合作。所以短期内,考虑到东亚经济一体化进展缓慢和政治共赢意识没有形成,在美新 FTA 的刺激下,结果很可能是在东亚造成贸易安全两难:不断出现的 RTA 会被区域外国家视为对本国正当出口利益的威胁,从而增加对 RTA 订立国的猜疑,导致国家关系的疏远,最终结果是诱发利益潜在受损国为求自保另行订立 RTA,造成恶性循环。在订立 RTA 的过程中,各大国极力争取本国经济轴心地位的努力,也会引发主要国家或国家集团之间的政治权力争斗,不利于东亚的整体局势稳定。

当然,也存在着如下可能性:在美国刺激下迅速产生的东亚各次级区域贸易协定经过长时间交流和融合,发展成为一个涵盖大多数国家的东亚贸易自由区,促进成员国整体经济福利。但这个过程不会是自发的,像其它任何多边贸易协定的达成一样,其实现的必要前提是某个国家或国家集团有足够意愿和能力整合区域内既存的众多 RTA。那么问题就变成:谁最有可能?

(责任编辑:张浩)

Robert Zoellick, "Globalization, Trade and Economic Security", Remarks at the National Press Club, October 1, 2002.

The Trade Act of 2002. <http://thomas.loc.gov>  
当新加坡开始与 ASEAN 以外的国家订立 RTA 时,东盟国家纷纷指责新加坡破坏东盟的团结。但是,如今东盟几个重要国家如泰国也急切寻求 RTA 的伙伴。

Eng Chuan Ong, "Anchor East Asian Free Trade in ASEAN", *The Washington Quarterly*, Spring 2003, pp. 57 - 72.