

何永江

〔内容提要〕竞争性自由化战略是旨在通过与美国签订各种贸易协定的方式来鼓励外国对美国企业开放市场和采纳美国的商业法规,并同时支持美国在全球的外交政策和军事目标的一种战略。本文认为,由于美国在各种区域贸易安排中过分注重政治因素的考虑和高度利用了市场的不对称性,除了北美自由贸易协定等少数例子外,包括双边自由贸易协定在内的绝大部分区域贸易安排对美国贸易伙伴的经济影响较小。这不仅决定了美国的区域贸易安排的一体化程度较低和长期的停滞不前,也影响了区域贸易安排在世界主要地区的多样化发展。

关键词: 美国经济 自由贸易 竞争性自由化战略 区域贸易安排

作为美国多轨制贸易政策战略的一部分,竞争性自由化战略是综合以双边自由贸易协定为核心的区域贸易协定、贸易和投资框架协定、双边投资条约等政策措施,以便鼓励外国对美国企业开放市场和采纳美国的商业法规,并同时支持美国在全球的外交政策和军事目标的一种战略。在1960~1970年代,美国与许多发展中国家在纺织、肉类和棉花等农产品方面签订了大量的双边贸易协定。随着关贸总协定/世界贸易组织(GATT/WTO)成员国的不断增多,一般性或者部门性的双边贸易协定在贸易政策中的作用越来越小,区域贸易协定的重要性不断增加。在2000年之前,美国仅仅与以色列、墨西哥和加拿大签订了自由贸易协定(Free Trade Agreements, FTAs),远远落后于欧盟与世界各国签订的区域贸易协定。为了增强美国在区域贸易安排中的领导地位并配合美国的全球反恐战略的需要,在2001~2008年乔治·W. 布什执政期间,美国提出了“竞争性自由化”(Competitive Liberalization)的贸易政策战略,积极参与双边和区域贸易安排的建设。在布什执政的8年时间里,美国与17个国家签署了双边自由贸易协定,与24个国家签定了双边贸易和投资框架协定,并在北美自由贸易区和亚太经济合作组织的基础上开始构建美国-中东自由贸易区、美国-东盟自由贸易区和美国-南部非洲自由贸易区,推动美洲自由贸易区的发展。这既是适应美国全球政治军事战略的需要,也是美国打开国外市场和推动其他国家进行政治经济改革的重要举措。本文拟在探讨美国竞争性自由化战略的目标、逻辑基础、措施及可能的后果基础上,对美国选择自由贸易协定伙伴的各种标准进行探讨,分析双边自由贸易协定与构建更大区域的贸易安排之间的关系,并对比分析美国、欧盟与东亚各国的区域贸易安排的异同。

一、美国区域贸易安排的竞争性自由化战略

在2001~2008年间,布什政府确立了“竞争性自由化”战略以后,美国与不同地区的许多国家签订了双边自由贸易协定、贸易和投资框架协定及双边投资条约。

(一) 竞争性自由化战略



在各国的区域贸易协定不断增多、1995 年以来美国国会两党的极端对立，以及反恐安全政策的指导下，美国贸易代表罗伯特·佐利克(Robert Zoellick)在 2002 年提出了美国区域贸易政策的竞争性自由化战略。按照佐利克 2003 年 12 月 3 日的说法：“我们要追求一个‘竞争性自由化’的战略来推动全球、区域性和双边的自由贸易发展。通过同时采取多轨道(multiple front)的方式，美国可以克服或者绕过障碍，增强开放的杠杆作用，满足发展中国家特别是对政治经济改革最执著的国家的需求，对边缘地区建立成功的范例，强化美国在全球经济中同各地区的联系，创建一个把自由贸易提上日程的全新政治环境。”【注释】United States General Accounting Office, *International Trade: Intensifying Free Trade Negotiating Agenda Calls for Better Allocation of Staff and Resources* (Washington, DC: January 2004). 【注尾】

具体来说，竞争性自由化的目标是通过美国有选择性的区域贸易安排和其他安排，利用美国市场的竞争性准入方式来鼓励外国对美国企业开放市场和采纳美国的商业法规，并同时支持美国在全球的外交政策和军事目标，从而恢复美国在多边贸易体制谈判中的领导地位。该战略发挥作用的逻辑是，在贸易伙伴竞争性地进入美国的巨大市场中，进行改革并与美国保持良好关系的优胜者可以获得更多的对外直接投资(FDI)和增加对美国出口，因贸易和投资转移的失利者在考虑国际地位的不利状况下将被迫进行改革和贸易开放。伯格斯特(C. F. Bergsten)认为，只要各国在稀缺的外国投资和国外市场方面展开竞争，就必然诱发各国进行有利于投资和贸易的经济改革。【注释】C. F. Bergsten, “A Renaissance for US Trade Policy?” *Foreign Affairs*, Vol. 81, No.6, 2002, pp.86~98. 【注尾】西蒙·伊文尼特(Simon J. Evenett)和迈克尔·迈耶(Michael Meier)在分析 2001~2006 年各国对美国自由贸易协定的态度后发现，洪都拉斯、澳大利亚、智利、新西兰、埃及、韩国、玻利维亚和加勒比海国家都不同程度地表达了其竞争对手在与美国签订自由贸易协定后对贸易转移和失去美国市场的担忧，部分地说明了该政策的合理性。【注释】Simon J. Evenett and Michael Meier, “An Interim Assessment of the US Trade Policy of ‘Competitive Liberalization’,” *World Economy*, Vol. 31, No.1, 2008, pp.31~66. 【注尾】

为了执行竞争性自由化战略和促进其他国家到美国的贸易改革和开放，布什政府努力帮助中东地区的国家加入世界贸易组织，以便强化全球贸易规则和更多的国家加入世界贸易组织；对其他地区的国家，美国采取“贸易和投资框架协定”(Trade and Investment Framework Agreement, TIFA)与“双边投资条约”(Bilateral Investment Treaties, BITs)的方式来解决贸易和投资问题，保护知识产权和简化海关程序，为建立自由贸易区做准备；最后，利用有选择性的区域贸易安排来为各地区和国家建立示范效应。在不同区域上，美国在执行竞争性自由化战略时也就略有不同。在拉丁美洲，美国采取了双轨制的谈判方式，美洲自由贸易区的谈判和安第斯各国的自由贸易协定谈判同时进行。在中东，美国采取了多步走的战略(multi step strategy)。2003 年，布什政府宣布，在 2013 年建立美国—中东自由贸易区的目标指引下，美国鼓励中东各国加入世界贸易组织，与美国签订贸易和投资协定及双边投资条约，并在充分改革的基础上进行自由贸易协定谈判。在 2002 年布什政府的“东盟谈判计划”(Enterprise for ASEAN Initiative)的指导下，美国鼓励东盟各国在进行经济改革承诺的基础上，只要是世界贸易组织的成员国和与美国签订了贸易和投资协定，美国就与东盟的国家进行自由贸易协定谈判。在 2001~2008 年间，布什政府签订了 24 个贸易和投资协定与 17 个自由贸易协定。其中与新加坡、智利、中美洲自由贸易区和多米尼加共和国(CAFTA DR)、摩洛哥、澳大利亚、巴林等国的自由贸易协定已在实施，与巴拿马、哥伦比亚、韩国、阿曼、秘鲁等国的自由贸易协定在签订后等待国会批准或者付诸实施，与马来西亚、阿联酋、泰国、南部非洲关税同盟(SACU)的自由贸易协定谈判正在继续进行，与厄瓜多尔的谈判在 2005



年后被美国终止，玻利维亚取得了美国与安第斯集团自由贸易协定谈判的观察员资格。除了澳大利亚和韩国是经济合作与发展组织(OECD)的成员国外，其他国家主要是拉美、中东和东南亚的发展中国家。此外，到2008年仍然在实施的双边投资条约与贸易和投资框架协议分别有40个和31个。单从双边投资条约、贸易和投资框架协议及自由贸易协定的数量来看，布什政府的竞争性自由化战略取得了显著的成功。

在美国签订的双边和区域性贸易协定带来的外部效应的压力下，其他国家被迫实行贸易壁垒的改革或者建立更多的区域贸易协定，从而建立起美国在区域贸易安排中的领导地位。通过这种渐进的方式，美国最终能够把经济发展程度和开放程度不同的国家纳入全球贸易体制，推动世界贸易组织多边会谈的发展。比如，在美洲自由贸易区未在2005年取得预期进展的情况下，美国在2004~2007年间与中美洲各国和安第斯共同体的8个国家签订了或者正在谈判自由贸易协定，从而增强了美国在美洲自由贸易区谈判中的主导权。随着世界贸易组织的多哈会谈停滞不前，美国也希望利用竞争性自由战略中区域贸易安排的累积效应来推动日本、欧盟等国家在世界贸易组织框架下实现贸易自由化。在美国的自由贸易协定中，服务、电子商务、知识产权、政府管制的透明性、环境和劳工标准等方面都进行了详细的规定，以便在未来的世界贸易组织多边谈判中取得谈判议题的制度优先权。另外，通过与许多国家联合的区域贸易协定(Regional Trade Agreements, RTAs)形成的压力间接打开非成员国市场的方式，也部分地改变了1980年代以来美国借助“301条款”和反倾销等单边主义的贸易政策打开贸易大国市场的方式，有助于强化市场机制在解决全球贸易纠纷中的作用。当多边贸易谈判未取得进展时，缺乏区域贸易安排只会导致贸易保护主义的上升。

不过，理查德·斯坦伯格(Richard H. Steinberg)认为采取区域贸易安排形式的竞争性自由化战略存在着三个明显的缺陷，包括在区域贸易安排中获得贸易转移收益的国家将从保护租金出发而反对未来的贸易改革，每个地区将在区域贸易安排中形成独特的规则和谈判方式，较大的区域贸易安排将会有强烈的动机去设置不利于第三方的贸易障碍。【注释】Richard H. Steinberg, “Great Power Management of the World Trading System: A Transatlantic Strategy for Liberal Multilateralism,” *Law and Policy in International Business*, Vol. 29, 1998, pp.205~256.

【注尾】杰格迪什·巴格瓦蒂(Jagdish N. Bhagwati)强烈反对区域贸易安排和美国的竞争性自由化政策。在他看来，美国的自由贸易协定包含了太多的非市场准入条款，如资本控制、知识产权保护、劳动和环保标准等，从而弱化了对市场准入的关注。【注释】Jagdish N. Bhagwati, *Statement of Jagdish Bhagwati to the Subcommittee on Domestic and International Monetary Policy, Trade and Technology (Committee on House Financial Services, United States House of Representatives, April 1, 2002)*. 【注尾】西蒙·伊文尼特(Simon J. Evenett)和迈克尔·迈耶(Michael Meier)认为，国会和行政部门之间关于贸易政策优先问题的严重分歧、对贸易伙伴在自由贸易协定中增加过多的条件、美国现有的单边政策偏好，以及贸易伙伴通过其他方式来吸引对外直接投资的政策选择等因素，会严重限制布什政府的竞争性自由化政策的有效性。【注释】Simon J. Evenett and Michael Meier, “An Interim Assessment of the US Trade Policy of ‘Competitive Liberalization’.” 【注尾】因此，对于竞争性自由化战略的长期效果如何，还有待观察。

(二) 美国选择贸易伙伴的标准



竞争性自由化的战略决定了美国在选择区域贸易安排的伙伴时，必然考虑区域贸易安排的竞争性作用和推动区域贸易自由化的发展，也要考虑自由贸易协定伙伴国在美国全球战略中的作用和地位。由于美国的贸易政策是由美国贸易代表办公室、国务院、财政部、农业部、商务部等行政部门和国会两院共同决策的结果，美国选择自由贸易协定伙伴的标准也必然反映这些部门的利益，这也决定了美国选择自由贸易协定标准的多样性和不断变化性。

佐利克在 2003 年 5 月 8 日的华盛顿国际经济研究所演讲时提出了美国甄选潜在区域贸易安排伙伴的 13 条标准，包括：国会指示，能增强美国商业和农业的利益，对纺织和糖类等敏感产业的影响，潜在贸易伙伴执行必要贸易改革和其他市场导向性改革的政治意志及证据，对世界贸易组织及相关的区域谈判所作的承诺，与潜在贸易伙伴的协定对区域一体化的贡献度，美国社会各群体的支持度，该伙伴在外交及安全事务方面与美国合作的程度，与贸易伙伴签订的协定是否能抵消其他不利于美国商业利益的自由贸易协定，美国在世界各地及与发达国家和发展中国家签订自由贸易协定的意愿，自由贸易协定的谈判对美国贸易代表办公室的经费限制。【注释】 Robert Zoellick, USTR Letter to OMB on “Competitive Liberalization” Through Multiple FTAs (Washington, DC: 2003).【注尾】 在社会各群体的支持方面，劳工和环保组织的支持至关重要。为了防止损害美国的就业机会和限制美国企业迁移到高污染低成本地区，贸易伙伴足够小、劳工权利和环保标准得到一定程度的保护与收入水平相对较高就成为自由贸易协定获得劳工和环保组织支持的关键。尽管美国贸易代表佐利克没有赋予每个因素在贸易协定谈判中的权重，但美国会计总署（General Accounting Office）指出，这 13 个因素在 2002 年被明确用来选择进行自由贸易协定谈判的 4 个贸易伙伴。自从 2002 年以来，美国贸易代表办公室、国务院、商务部、农业部政策和财政部等相关行政机构进一步把 13 个标准缩减为 6 个标准来甄选自由贸易协定谈判的伙伴：贸易伙伴在政治支持、贸易政策和法规有效性方面表现出的“国家成熟度”（country readiness），美国的经济和商业利益，美国贸易自由化战略的利益，在外交政策、世界贸易组织成员资格和签订了贸易和投资框架协议等方面与美国的利益表现出一致性，以及美国政府的资源约束。【注释】 United States General Accounting Office, International Trade: Intensifying Free Trade Negotiating Agenda Calls for Better Allocation of Staff and Resources (Washington, DC: January 2004).【注尾】 这样，自从 2002 年以来，美国在选择自由贸易协定伙伴时就更具有系统性。不过，选择自由贸易协定伙伴明确受到美国的贸易促进授权（Trade Promotion Authority）的影响，因为所有自由贸易协定的谈判必须在 2007 年 6 月的贸易促进授权结束前完成，否则只能等待国会的下一次贸易谈判授权。

理查德·范伯格（Richard E. Feinberg）在分析 1989~2004 年美国签订的 12 个自由贸易协定后发现美国甄选贸易伙伴的 5 个非市场准入特征：民主政治机构的国家或者正在朝着民主制前进的国家，显著的市场化经济改革，长期的美国安全利益，与贸易伙伴的协定为未来谈判建立先例的可能性，贸易伙伴是否具有较大的经济实力或者区域主导权。【注释】 Richard E. Feinberg, “The Political Economy of United States Free Trade Agreement,” World Economy, Vol. 26, 2003, pp.1019~1040.【注尾】 在他看来，从加拿大到摩洛哥的 12 个自由贸易协定国家，都满足至少两个以上的非市场准入特征，这充分反映了美国区域贸易安排决策过程中的跨机构和利益冲突性质。杰弗雷·肖特（Jeffrey J. Schott）分析总结了相关研究后认为，美国选择区域贸易安排合作伙伴的标准包括：该伙伴对美国国内政治的影响，对美国实现经济政策目标的影响，伙伴国在国内、区域及世界贸易组织的贸易改革方面的承诺，以及对美国外交政策的影响。【注释】 Jeffrey J. Schott, “Assessing US FTA Policy,” in J. Schott ed., Free Trade Agreement: US Strategies and Priorities (Institute for International Economics, 2004).【注尾】



在这些所列举的标准中,外交和安全政策的考虑在美国区域贸易安排政策中占据显著地位。诚如华尔兹所说:“国际政治的结构以两种方式限制了国家间的合作……国家担心对可能的收益进行的分配可能对他国更为有利,这是国际政治结构限制合作形式的第一种方式。此外,一国担心由于合作的开展及商品和服务的交换而变得依附于他国。这是国际政治结构限制合作形成的第二种方式。”【注释】肯尼斯·华尔兹:《国际政治理论》(信强译),上海人民出版社,2003年版,第139~141页。【注尾】对于美国来说,预防其他国家从自由贸易协定中获益过多并威胁美国的经济安全,同时确保美国在全球经济中的领导地位,是美国选择自由贸易协定伙伴所必需考虑的问题。1992年美国国防部在一份“五角大楼公报”中提出,“现在我们的战略必须主要阻止未来任何潜在的全球竞争者的出现”,尽可能地在将来保持霸权。布什总统在2001年9月20日国会的联合会议上关于新的安全宣言中说:“为了维持九一一事件以来的势头,使全球反恐战争处于最前沿,美国政府的所有部门将在双边和多边谈判中把打击恐怖主义当作一项标准日程。”同时,美国选择自由贸易协定的贸易伙伴也要考虑能源开发、生产、提炼和运输路线等涉及美国的根本国家利益的因素。美国贸易代表罗伯特·波特曼(Robert Portman)在2006年的一个圆桌会议上谈到与中东国家的自由贸易区时说:“中东自由贸易区(MEFTA)国家非常重要,我不想贬低巴林或者阿曼自由贸易协定为增强美国的出口机会方面的重要性。但是,我们在一个重要地区的更大利益在于政治稳定、经济繁荣和民主发展。因此,我们的自由贸易协定并非严格地以商业为标准,有时更大的问题蕴含其中。”【注释】Robert Portman, Roundtable Discussion with Ambassador Robert Portman, January 20, 2006 (Transcript available from the website of the Office of the United States Trade Representative).【注尾】但是,如果不进行贸易壁垒方面的改革,单是与美国有良好的外交和安全关系的国家并不一定成为美国的自由贸易协定的伙伴,埃及就是如此。在获得美国的军事援助和经济援助方面,埃及的地位仅次于以色列。在2000年美国的179亿美元对外经济援助中,埃及获得了30.9亿美元,仅次于以色列的39.3亿美元;在2000年的52.4亿美元的军事援助中,埃及获得了13亿美元,以色列31.2亿美元。【注释】U.S. Census Bureau, Statistical Abstract of the United States: 2002 (Washington, DC: 2001).【注尾】尽管埃及和以色列都是美国在中东的战略盟友,但未在贸易自由化方面进行改革导致埃及失去了成为美国自由贸易协定的贸易伙伴的机会。【注释】Samuel W. Lewis, “The United States and Israel: Evolution of an Unwritten Alliance,” Middle East Journal, No. 3, Summer 1999, pp.364~378.【注尾】

除了正在进行自由贸易协定谈判的国家外,埃及、印尼、科威特、新西兰、巴基斯坦、菲律宾、卡塔尔、斯里兰卡、瑞士和中国台湾等国家和地区也在积极寻求与美国进行自由贸易协定谈判的可能性,但被公开拒绝或者推迟谈判。【注释】Simon J. Evenett and Michael Meier, “An Interim Assessment of the US Trade Policy of ‘Competitive Liberalization’.”【注尾】主要原因包括,埃及缺乏与知识产权保护和关税问题有关的改革和2005年在竞选中的政治压迫,瑞士缺乏农业贸易改革的可能性,新西兰长期反对核战舰的停泊、反对美国2003年入侵伊拉克和牛肉、奶制品等敏感的农产品问题,与中国台湾的自由贸易协定将会引起严重危害中国的外交和安全问题。另外,厄瓜多尔、南部非洲关税同盟、泰国等国因为国内政治问题、与美国的投资纠纷等因素在2006年和2007年被终止自由贸易协定谈判。因此,可以说,美国的未来的自由贸易协定伙伴必须在与美国保持良好的外交关系基础上进行广泛的国内改革,特别是伙伴国在其区域内拥有良好的政治记录或者领先的政治体制。

由于美国法律禁止美国的贸易谈判代表与外国寻求自由贸易协定的正式谈判,所有关于



贸易协定谈判的正式请求必须来自贸易伙伴,这种表面的被动性增强了美国区域贸易协定的谈判优势和潜在的威胁。即如果贸易伙伴不做出足够的政策减让,美国将终止贸易谈判。因此,美国与其他国家的自由贸易协定一般都包括贸易伙伴在市场准入方面的自由化,承诺进行广泛的政治经济方面的改革,支持美国的外交和安全政策,美国的承诺是把高度开放的、贸易壁垒很低的市场向贸易伙伴开放。结果,自由贸易协定只要求美国的国内政策做出微乎其微的调整,但却要求贸易伙伴做出巨大的承诺和改革。由于与美国签订自由贸易协定的国家在此前曾经获得过美国的普惠制待遇或者其他方面的关税减让,如美国对安第斯共同体和南部非洲关税同盟的普惠制待遇和自由贸易协定谈判就是如此,美国在签订自由贸易协定后进行政策调整的幅度更小。这是实力和市场严重不对称性的结果,也是美国政策制定者精心构造和选择贸易伙伴的结果。

表 12002 年美国与自由贸易协定伙伴的贸易状况 (单位: 亿美元)

国家	生效日	2001 年 GDP 总出口额	对美出口	美对贸易伙伴出口	对美出口占贸易伙伴出口份额 (a) %	美国出口占贸易伙伴出口份额 (b) %	$S=a/b$
以色列	1985	1080	295	124	53	42	0.7
加拿大	1989	6940	2525	2105	1425	83	20.5
墨西哥	1994	6180					



1608
1341
861
83
12.4
6.71
约旦
2001
90
50
4
4
8
0.05
138.7
智利
2003
660
170
36
23
21
0.3
63.8
新加坡
2003
860
1256
141
147
11
2.1
5.29
澳大利亚
2004
3690
650
64
123
9.8
1.7
5.55
摩洛哥
2004



340
77.7
4
6
5
0.08
59.5
巴林
2004
80
68
4
4
5.8
0.05
101.9
多米尼加
2004
210
83
42
41
50.6
0.59
85.6
哥伦比亚
2007
820
120
54
33
45
0.47
94.5
巴拿马
2007
120
8.5
3
13
35
0.18
188.2
韩国



2007
4220
1625
353
212
22
2.05
7.1
秘鲁
2007
540
76.7
20
14
26
0.2
129.1
阿曼
2007
80
60
-
-
-
-
-
CAFTA5
2004
590
201.3
118
94
58.6
1.35
43.2
美国
-
100650
6935
-
-
-
44.02
-



注：秘鲁和阿曼与美国在 2006 年签订的自由贸易协定在 2007 年得到国会的批准，正准备实施；巴拿马、韩国、哥伦比亚与美国在 2007 年签订的自由贸易协定在等待国会批准。CAFTA5 是指中美洲自由贸易区的哥斯达黎加、萨尔瓦多、危地马拉、洪都拉斯和尼加拉瓜五国。

资料来源：中华人民共和国国家统计局，《国际统计年鉴 2003》（中国统计出版社，2003 年版），表 13~2；中国商务年鉴编辑委员会，《中国商务年鉴 2004》（中国商务出版社，2004 年版）；美国国际贸易委员会 USITC 贸易数据网站，<http://dataweb.usitc.gov>。

除了经济实力的高度不对称外，自由贸易协定各国更是高度依赖美国的出口市场。如果用 S 表示贸易伙伴对美出口占其全部出口的份额与美国对贸易伙伴的出口占美国全部出口的份额的比值，那么，较大的 S 值表示贸易伙伴严重依赖美国的市场。从表 1 可以看出，与美国签订自由贸易协定的国家严重依赖美国市场，尤其是对于那些小国更是如此。除了澳大利亚、韩国、加拿大、墨西哥、新加坡外，其他国家极度依赖美国的市场，许多 S 值都超过 50。尽管如此，自由贸易协定国家的市场对美国还是非常重要的。根据 2002 年的贸易数值计算，美国对自由贸易协定国家的出口份额占了美国全部出口额的 44%。如果加上泰国、马来西亚、南部非洲关税同盟和阿联酋等正在进行谈判的国家的贸易，美国与自由贸易协定国家的贸易份额将占美国全部出口的 50% 以上。

不过，值得注意的是，除了墨西哥和加拿大分别占了美国出口的 20% 和 12.4% 以外，新加坡、澳大利亚和韩国市场也仅占了美国出口的 2%，其他国家的市场不足美国出口额的 0.6%。因此，美国签订自由贸易协定的动机可以分为三类：一是经济动机占主导的自由贸易协定，如与墨西哥和加拿大的北美自由贸易协定是在充分利用美国与这些国家的经济一体化基础上形成的，加拿大和墨西哥也没有积极参与美国 2003 年的伊拉克战争。二是政治动机占主导的自由贸易协定，与巴林、阿曼、摩洛哥、以色列、中美洲各国、秘鲁、智利等国的自由贸易协定就具有明显的政治动机。这些政治动机包括增强美国在多哈回合谈判中的实力，推动美洲自由贸易区（Free Trade Agreement of the Americas, FTAA）和中东自由贸易区谈判的发展，限制移民、打击毒品走私和建立反恐怖主义的网络，确保主要的国际航线枢纽和石油等资源的生产和运输。当然，与墨西哥签订自由贸易协定也包含有限制墨西哥移民、毒品走私、获得墨西哥的石油供应和确保墨西哥的政治稳定和民主制的建设等政治动机。三是政治、经济动机并重的自由贸易协定，如与韩国、新加坡、澳大利亚等国的自由贸易协定是在充分利用这些国家的市场基础上来加强美国的全球战略目标，与泰国、马来西亚、南非等国正在谈判的自由贸易协定也是如此。传统上，韩国、澳大利亚、泰国和马来西亚都是美国在亚太地区的重要盟友，美国选择这些国家不仅能够对其国内市场注入竞争活力和获得海外出口机会，防止在与日本、欧盟和中国的区域竞争中处于劣势，也是利用与这些国家的自由贸易协定加强美国在世界贸易体系及规则制定中的领导权，协调其他国家区域贸易安排规则与美国惯例的冲突，减少他国区域贸易规则对多边规则的影响，为国际范围内的自由贸易协定规范发展提供可供模仿的美国模式。多米尼加共和国也因为强烈支持美国在世界贸易组织和美洲自由贸易区中的谈判地位而得到美国的自由贸易协定。

因此，美国选择自由贸易协定的贸易伙伴是服从美国的国家安全和经济安全需要的。如同 20 世纪初衰落中的英国选择了帝国特惠体制来弥补经济实力不足的经验一样，美国也选择了与弱小国家的区域贸易安排的联盟形式来弥补美国经济实力的相对衰落。约翰·彼得斯



(John Peters)曾经说：“美国更需要以广泛的联盟体系在世界主要的地区维系和创造对美国有利的局面，减少和延缓冷战格局崩溃可能造成的对美国不利的剧烈动荡和冲突，从而维护美国国家安全利益和世界霸权地位。”【注释】John Peters, *The US Military: Ready for the New World Order* (Connecticut, 1993), p.58.【注尾】美国的区域贸易安排的竞争性战略基本实现了这个目标。为了维护美国的经济安全，以及国会在贸易问题上存在严重的两党对立，自由贸易协定中许多敏感性的贸易问题只能被推迟或者被限制，如美国与澳大利亚的自由贸易协定中对澳大利亚的牛肉和羊肉进口设置了20年的贸易壁垒，在美国与中美洲的自由贸易协定中对中美洲各国的纤维和棉织品设置了进入美国市场的障碍。

二、美国区域贸易安排的进展与展望

众所周知，双边自由贸易协定是目前区域贸易安排的主要方式，但是，美国的区域贸易安排政策不局限于双边的自由贸易协定，美国希望在双边自由贸易协定的网络基础上，构建更大区域的自由贸易区。到目前为止，除了开放性的亚太经济合作组织（APEC）外，美国积极构建美洲自由贸易区、东盟自由贸易区、中东自由贸易区、南部非洲自由贸易区。为了构建这些自由贸易区，美国与东南亚、中南美洲、中东各国签订了大量的双边自由贸易协定。在这些自由贸易区的建设过程中，北美自由贸易区（NAFTA）无疑是最为成功的一个自由贸易区。

（一）美国区域贸易安排的历史演变

与欧盟不同的是，美国在1980年代以前并没有加入任何区域贸易协定。当战后的新型多边贸易体制建立时，美国大力提倡非歧视性原则，因为美国的政策制定者长期认为，全面遵守非歧视性原则符合所有国家的经济利益。由于反对违背非歧视性原则，美国是1970年代最后引入普惠制的发达国家。到了1980年代，美国的贸易政策思想发生了向实用主义的转变。在1980年代初的经济衰退中，为了扩大美国企业进入其他国家的市场，美国企图发动一场新的多边贸易谈判的努力只是得到其他国家有限的支持。即使乌拉圭回合进入谈判之后，进展也十分缓慢，美国政府对多边谈判进展缓慢表示强烈的不满。随着欧洲单一市场在筹划之中，美国把欧共体描述成“欧洲堡垒”，担心美国的产品被挤出欧洲单一市场。美国企业也对进入日本市场的困难深表不满。【注释】何永江：《美国贸易政策》，南开大学出版社，2008年版，第309~311页。【注尾】为了促进其他国家积极参与多边谈判和出于对欧盟和日本保护主义的担心，美国政府公开表达了美国愿意签订区域贸易协定来替代多边贸易自由化的想法。基于中东战略的考虑，美国与以色列在1985年签订了第一个自由贸易协定。不过，美国贸易政策的真正转向是1988年美国与加拿大签订的《美加自由贸易协定》，1994年墨西哥加入这个协定而形成了《北美自由贸易协定》，力争在15年内建成北美自由贸易区。在乌拉圭回合没有预期结束的情况下，美国在1993年积极参与亚太经合组织的会议，力图在亚太地区建立一个开放性的贸易和投资区域，并积极构建美洲自由贸易区的建设。近年来，美国与欧盟磋商，计划建立欧盟-北美自由贸易区之间的“大西洋共同体”，在此基础上，与南方共同市场建立“大西洋自由贸易区”，从而把亚太地区、美洲和欧洲都纳入美国的自由贸易区范围。【注释】Richard H. Steinberg, “Great Power Management of the World Trading System: A Transatlantic Strategy for Liberal Multilateralism,” *Law and Policy in International Business* 29, 1998, pp.205~256.【注尾】



1989年成立的亚太经济合作组织（APEC）跨越亚洲、大洋洲和美洲，是第一个跨洲域的区域集团。这个组织的成员国包括俄罗斯、日本、韩国、中国、中国香港、中国台北、越南、菲律宾、文莱、印度尼西亚、马来西亚、泰国、新加坡、澳大利亚、新西兰、巴布亚新几内亚、智利、秘鲁、墨西哥、美国、加拿大等亚太地区的21个国家和地区。2002年，21个成员国的国民生产总值高达19万亿美元，【注释】见亚太经济合作组织的官方网站：www.apec.org。【注尾】占了全球国民生产总值的一半，显示了亚太经济合作组织在全球区域贸易安排中的重要性。1993年11月，美国总统克林顿在华盛顿举行了第一次亚太领导人会议，为亚太地区的未来勾画了蓝图，争取利用贸易和投资自由化来实现该地区的增长和繁荣。1994年，亚太经济合作组织在印尼举行了亚太领导人第二次会议，发表了《茂物宣言》，规定了发达国家和发展中成员国分别在2010年和2020年根据最惠国待遇和开放的原则实现贸易投资自由化。2001年的上海会议重申了推进贸易投资自由化的决心。与美国构建的其他自由贸易协定的单极垂直联合不同，亚太经济合作组织因为日本、中国、俄罗斯和美国的存在而成为多极垂直联合的区域贸易安排。由于成员国数量较多、经济发展阶段的不同及在许多关键问题上的严重分歧，亚太经济合作组织在成立以来并未在贸易和投资自由化方面取得实质性的进展，更多的是各国领导人进行信息交流的区域性论坛和磋商机构，远未实现美国的亚太地区市场开放的目标。【注释】孟夏：《亚太区域贸易安排研究》，南开大学出版社，2005年版。【注尾】在亚太经济合作组织长期停滞不前的时候，美国在2001年后陆续与新加坡、智利、澳大利亚、韩国、秘鲁等亚太国家签订了双边自由贸易协定，并与泰国、马来西亚等亚太国家进行自由贸易协定谈判。

在亚太经济合作组织未取得实质性进展的过程中，亚太经济合作组织成员国的泰国、新加坡、马来西亚、印度尼西亚、文莱、菲律宾等6国，把1967年成立的区域组织东南亚国家联盟（ASEAN）在1992年改造为东盟自由贸易区（AFTA）。随着越南（1995年）、老挝和缅甸（1997年）与柬埔寨（1999年）陆续加入东盟自由贸易区，东盟10国日益成为一个有较大影响的区域贸易安排。2002年，东盟自由贸易区正式启动，这导致东盟原有六国的平均关税从1993年的12.7%下降到2003年的2.39%，东盟区域内的贸易的比重从1990年的17.4%增加到2003年的22.5%。2003年10月，东盟各国领导人在印尼巴厘签订了《巴厘第二协约》，提出东盟在2020年建成东盟经济共同体、东盟安全共同体和东盟社会与文化共同体在内的东盟共同体。在区域经济一体化方面，该协定规定在2020年把东盟建成没有关税和非关税壁垒的单一市场。在2004年9月3日在印尼的雅加达举行的第36届东盟经济部长会议上提出，到2012年，东盟10国将对11个领域的产品实行零关税措施，新加坡、泰国、菲律宾、马来西亚、印尼和文莱六国将提前5年互免关税。在东盟采取双边和多边自由贸易区、次区域合作和共同有效优惠关税等多种合作形式中，中国、日本、欧盟等贸易大国都与东盟签订了自由贸易协定或者其他经济合作协定。【注释】曹云华、朱幼恩：《论东盟的区域经济一体化战略》，载《暨南学报》（人文科学与社会科学版），2005年第1期，第1~6页。【注尾】为了抵消其他国家的区域贸易安排对美国企业在东盟地区的市场开放和投资等造成不利的影 响，除了与新加坡、泰国、马来西亚等国签订或者谈判自由贸易协定外，美国在2003年提出了与东盟在2013年建立美国-东盟自由贸易区的计划。为了促进该计划的发展，美国还与东盟自由贸易区、印度尼西亚、马来西亚、泰国、新加坡、越南、菲律宾、文莱等签订了贸易和投资框架协议，以便为美国和东盟的投资和贸易建立基本框架。另外，美国还利用普惠制待遇来推动东盟国家融入美国的市场。在2006年美国进口的326亿美元的普惠制待遇的产品中，亚太经济合作组织各国占了83亿美元，其中泰国43亿美元、印尼19亿美元、菲律宾14亿美元，【注释】Office of the U.S. Trade Representative, GSP: 2006 Annual



Review, available at: www.ustr.gov/Trade_Development/Preference_Programs/GSP/Section_Index.html 【注尾】充分显示了美国推动东盟谈判计划的决心。

除了推动亚太经济合作组织和东盟计划的发展外,美国也利用自由贸易协定来推动美国在中东的战略。政府每年拨款 5 亿美元的大中东计划是美国在更大范围内在中东地区扩展贸易优惠的计划,包括世界贸易组织参与、自由贸易协定、对小企业的经济鼓励和援助、技术转移等,以便促进中东地区的民主化和现代化,最终消除恐怖主义的威胁。从实质上说,美国的大中东计划起源于 1973 年欧佩克的石油禁运,美国随后在中东地区的战略就是如何控制欧佩克国家的石油及防止苏联控制中东的问题。美国加强与以色列、沙特阿拉伯和埃及的关系,是这个战略的第一步。以色列和埃及每年从美国获得大约 30 亿美元的双边援助。【注释】Samuel W. Lewis, “The United States and Israel: Evolution of an Unwritten Alliance.” 【注尾】1991 年 1~2 月,在海湾战争结束后,老布什总统就发起了阿拉伯-以色列和平进程和中东新自由经济改革两项计划,政策口号是推动中东地区的人权和民主。在克林顿政府的“中东伙伴计划”和 2002 年的《联合国阿拉伯人发展报告》的基础上,布什政府在 2003 年 2 月 26 日首次公开了“大中东计划”,提出“一个新的伊拉克政权将为该地区其他国家的自由树立一个效果奇特的激励榜样”。【注释】“The Birth of a Bush Doctrine,” *The Economist*, March 1st, 2003, p.44. 【注尾】伴随着伊拉克战争的持续进行,美国在中东地区也展开了贸易优惠安排的谈判,因为“现在打败萨达姆将为美国提供难得的机遇,告诉阿拉伯和穆斯林世界,阿拉伯人的愿望只有通过华盛顿合作才能得到最好的实现”。【注释】Michael S. Doran, “Palestine, Iraq and American Strategy,” *Foreign Affairs*, January February 2003, p.22. 【注尾】在帮助阿曼、约旦和沙特阿拉伯分别在 2000 年和 2005 年加入世界贸易组织后,美国陆续与中东地区的巴林、约旦、埃及等国签订了双边投资协定,也与巴林、伊拉克、科威特、黎巴嫩、卡塔尔、沙特、阿联酋、也门等国签订了贸易和投资框架协议,并与约旦、巴林、阿联酋等国签订或者谈判自由贸易协定,以便在 2013 年实现美国与中东自由贸易区的计划。

当然,美国也没有忘记与非洲国家建立区域贸易安排,以便获得南部非洲的稀有金属和推动民主制的发展。在授予西部非洲经济货币联盟的 9 个国家的普惠制待遇基础上,美国在 2002 年通过了并在 2006 年继续延长了《非洲增长与机会法》(The African Growth and Opportunity Act, AGOA),授予撒哈拉沙漠以南的 37 个非洲国家的大量产品免税进入美国市场的机会,以便进一步推动南部非洲的经济发展和促进美国倡导的全球贸易自由化。同时,美国与喀麦隆、刚果民主国、刚果共和国、摩洛哥、莫桑比克、塞内加尔、卢旺达等国签订了双边投资协定,也与东南非洲共同市场、西非经济货币联盟、阿尔及利亚、加纳、利比里亚、毛里求斯、莫桑比克、尼日利亚、卢旺达、南非等国签订了贸易和投资框架协议。由于南部非洲关税同盟(Southern African Customs Union, SACU)的博茨瓦纳、纳米比亚、南非、斯威士兰、莱索托等 5 国是《非洲增长与机会法》的主要受益者,占了美国在该地区 70% 的进口,美国从 2003 年 6 月在南非开始与南部非洲关税同盟举行自由贸易的谈判。这是美国与撒哈拉沙漠以南地区的第一个自由贸易协定谈判,也是南部非洲关税同盟第一次以集体身份进行自由贸易协定的谈判,其目的是美国为了抵消欧盟-南非自由贸易协定的不利影响,确保美国该地区的出口市场和推动多哈会谈中的共同目标的形成,实现竞争性自由化。由于在许多问题上存在较大的分歧,美国与南部非洲关税同盟的谈判在 2007 年后终止。

(二) 北美自由贸易区



在美国的所有区域贸易安排中，北美自由贸易区（NAFTA）的经济重要性是不言而喻的。北美自由贸易区起源于1989年生效的美加自由贸易协定。早在1965年，美国与加拿大签订的《汽车协定》建立了北美汽车统一市场。尽管加拿大多次要求扩大美国和加拿大自由贸易的范围，但是，加拿大市场相对于美国的狭小性，使美国认为这样的自由贸易协定对加拿大的好处较多。美国1970年代后半期国际收支逆差的扩大，1986年后乌拉圭回合谈判进展缓慢、1986年欧共体吸收了西班牙和葡萄牙以及美国在与欧共体农业市场的贸易战中的失利等因素，导致了美国担心市场的损失和国际竞争的加剧，从而对展开美加双边自由贸易的谈判兴趣不断增加。美国《1979年贸易协定法》的第1104条规定：“总统应该研究与西半球北部国家缔结贸易协定，以促进美国及这些国家的经济增长和相互扩展市场机会的合理性。”美国贸易代表办公室随后提出了有关北美自由贸易协定的研究报告，加拿大特鲁多政府也发表了《80年代的加拿大贸易政策》报告，提出依据关贸总协定多边贸易体制的同时，发展美加自由贸易关系。1987年10月3日，《美加自由贸易协定》达成，就完全消除商品贸易关税、投资自由化和争端解决机制等作了详细的规定，经两国国会批准后于1989年1月1日生效，这为北美自由贸易协定的签订铺平了道路。

《北美自由贸易协定》是在1988年的美国-加拿大自由贸易协定基础上包括墨西哥而在1992年签订的，并在1993年补充有关劳动、环保协议后于1994年1月1日生效。随着冷战的结束，美国与欧洲在柑橘、核桃、奶酪、白兰地、牛肉、谷物等产品方面展开频繁的贸易战。1992年欧洲统一大市场的形成和1994年欧共体与欧洲自由贸易联盟建立欧洲经济区的努力，对美国的企业在失去市场、贸易转移、新的贸易壁垒等方面形成了新的威胁。在北美各国内部，墨西哥主要关心自由进入美国和加拿大的市场、减少美国贸易救济法的伤害、进行国内市场改革以及对乌拉圭回合谈判不确定性的预防机制，美国和加拿大主要关注墨西哥的较高关税税率、重要市场、石油资源以及乌拉圭回合的替代战略。

由于墨西哥1986年加入关贸总协定和进行自由化改革后，60%以上的外商投资和出口市场都集中在美国。为了锁定自由化改革进程，强化放宽管制和开放市场的承诺，墨西哥认为加入北美自由贸易协定可以提高墨西哥政府在经济自由化改革方面的可信度，于是最先倡议建立北美自由贸易区。对于美国来说，缩小美国与墨西哥的关税税率差距，改善美国企业在墨西哥的投资环境和市场准入机会，保护美国的知识产权，制定汽车、纺织品和服装等产品的原产地规则来防止区域外产品借助墨西哥进入美国市场，同时加强墨西哥的工业化来解决非法移民、环境污染和毒品走私问题以及扩大得克萨斯州获得墨西哥的市场和廉价劳动力，这些问题都需要与墨西哥签订一个自由贸易区的协定得到最优解决。加拿大则希望利用北美自由贸易协定来确保美国市场的开放、利用准司法程序来遏制美国贸易的保护主义行为和回应欧共体加快统一大市场的建立。1991年6月，美国、加拿大和墨西哥在加拿大多伦多就市场准入、贸易规则、劳务、投资、知识产权保护和争端解决机制等问题进行首轮谈判，1992年12月17日，三国签定北美自由贸易协定。为了防止美国企业利用墨西哥较低的环境标准而迁移到墨西哥生产，减少美国的就业机会，美国与墨西哥在1993年签订了一个有关劳工和环境问题的补充协议，以安抚美国的工会、环保组织和产业利益集团。由于工会组织是民主党的主要选民基础，为了获得北美自由贸易协定在国会的批准，克林顿政府只能与出口集团占优势的共和党结成跨党联盟。经过复杂的党派斗争，北美自由贸易协定在1993年11月7日以234票对200票在众议院获得通过，在11月20日的参议院表决中以61票对38票获得通过，1994年1月1日正式生效，并规定经过15年的努力在2008年建立北美自由贸易区。



表 2 比较了世界贸易组织和北美自由贸易协定的异同。在服务贸易、知识产权、投资、贸易规则和救济、政府采购标准等领域，世界贸易组织与北美自由贸易协定的规定很相似，但北美自由贸易协定在商务人员的短期进出、能源、反倾销和反补贴的争端解决机制、原产地规则 (rules of origin)、汽车贸易、环境、劳工等规定方面超出了世界贸易组织的范围。可以说，北美自由贸易协定在实质涵盖范围上比世界贸易组织的一体化程度高。

表 2 世界贸易组织和北美自由贸易协定的比较

项目世界贸易组织北美自由贸易协定

关税最惠国待遇的关税税率无关税的自由贸易区

争端解决机制一般性，自动法律约束力针对反倾销和反补贴，一致同意原则

投资很少规则投资的宽泛定义，非歧视性待遇，国家之间、国家与投资者的争端解决机制

服务特定的通信、金融服务一般性服务，与 WTO 原则相似

补贴补贴和反补贴规则未达成补贴规则，但有争端解决机制

农业和纺织全球和系统性问题区域性原则，原产地原则

在组织结构上，北美自由贸易协定的自由贸易委员会由三个国家的部长级代表组成，监管协定的执行和进一步的改善，解决协定解释方面的争议。在执行过程中，该委员会采取一致同意的表决原则，但在一致同意的表决原则下，可以采取其他表决原则。不过，该协定没有公众参与和出版有关报告的规定。与欧洲委员会的集权不同，北美自由贸易委员会不过是美、加、墨三国的高级贸易代表会谈的代名词，秘书处的活动范围也十分有限。新的规则和协定的变化需三方谈判和批准。除了少数几个例外，当争端出现时，争端中的任何一方可以选择世界贸易组织或者北美自由贸易协定的解决程序。北美自由贸易协定构想了三方人员参与的委员会来对争端进行初步协调。如果没有达成协议，争端的任何一方有权任命三方同意的、五位成员构成的仲裁小组。这个小组采取多数同意的表决原则，其决定具有终极性。如果败诉方成员不遵守小组的建议，胜诉方有权暂时中止“同等效果”的好处。如果对“同等效果”的措施有争执，北美自由贸易委员会组成另外一个小组来决定中止的好处水平是否过度。因此，尽管北美自由贸易协定提供了确定性的反倾销和反补贴的争端解决机制，但是，争端的最终解决还是依赖三国会员会的政治代表，明显不同于欧盟内部依靠欧洲法庭来解决争端的方法。

与欧洲联盟的经济一体化不同，北美自由贸易协定是一个贸易协定，寻求在商品和服务领域的贸易自由化，加速资本在三国之间的流动。北美自由贸易协定强调的是协作，而不是联盟或者货币和政治的一体化。欧盟积极进行一体化的努力，目的是通过欧洲经济的一体化来避免战争与实现和平，政治动机占主导。建立北美自由贸易区的目的是对分割的美加墨市场实行一体化，因为地缘接近性和消除自由贸易的壁垒对三个国家都有利。这样，北美自由贸易区内部市场的扩大，改善了美国国际竞争力，也为建立美洲自由贸易区奠定了基础。

北美自由贸易协定开创了世界上发达国家和发展中国家共同处于一个区域性经济集团的先例，是现代经济区域化进程中的一个里程碑，实质上推动了自由贸易的发展和墨西哥的工业化进程与产业结构调整。由于发达国家之间的关税率较低，北美自由贸易协定对其他发



达国家与美国、加拿大的贸易影响不大。但是，由于美国对发展中国家的关税率较高，这将影响发展中国家与美国、加拿大、墨西哥之间的贸易和较大程度的贸易转移。按照规定，北美自由贸易区的纺织品和服装的关税将在 10 年内取消，免关税的服装必须是用北美生产的纺织品制成的。结果，美国从墨西哥和加勒比海地区的纺织品和服装进口显著上升，越来越多的服装制造商在美国和墨西哥边境进行跨国生产，因为美国的比较优势在于纺织品制造、人造纤维生产和零售，墨西哥的比较优势在于服装生产。表 3 对比分析了美国服装进口采购地的变化情况。从中可以看出，在 1995~2000 年，墨西哥在美国的服装进口中的份额从 7% 上升到 13.6%，相反，中国香港、中国台湾和韩国的份额从 21.1% 下降到 14.3%，东盟的服装生产商在美国的市场份额也轻微下降。这就充分说明了北美自由贸易协定在服装行业的转移效应。当然，这还与墨西哥的经济改革有关。在 1994~1995 年墨西哥危机期间，由于《北美自由贸易协定》的限制，墨西哥被迫采取市场开放的政策，结果美国与墨西哥两国的贸易都增长，促进了经济发展。在 1992~2000 年间，美国对墨西哥和加拿大的农产品出口增长了 62%，而美国农产品整体出口只增长了 19%。

表 3 美国服装进口采购地的变化（占有进口的百分比）

采购国家/地区 1981 年 1995 年 2000 年

中国

5.6

14.9

13.2

中国香港、中国台湾、韩国

60.6

21.1

14.3

东南亚生产商

7.9

14.1

13.6

加勒比海地区生产商

2.8

13

14.5

墨西哥

3

7

13.6

资料来源：（英）彼得·迪肯：《全球性转变：重塑 21 世纪的全球经济地图》（刘卫东等译），商务印书馆，2007 年版，第 296 页。

在汽车工业方面，北美自由贸易区的内部贸易和外来直接投资都明显增加。蒙托特



(S.Montout)等研究了北美自由贸易区的汽车产业内贸易后发现,距离和市场规模对水平性的汽车产业内贸易的影响非常显著,区域内汽车贸易协定也影响着产业内贸易的程度。【注释】Sylvie Montout, Jean Louis Mucchielli and Soledad Zignago, “Regionalization and Intra industry Trade: An Analysis of Automobile Industry Trade in NAFTA”, *Revue Region et Developpement*, 2002, available at: http://www.regionetdeveloppement.u3mrs.fr/pdf/R16_Montout_Mucchielli_Zignago.pdf。【注尾】因为汽车贸易涉及较高的交通运输成本,这与距离必然成反比。当市场容量小于一定的规模时,一般选择贸易方式;当市场容量能够实现规模经济时,直接投资就成为重要的选择。因此,直接投资与贸易的比率是随着市场规模的不断扩大而增加的。布里得(Juan C. Brid)通过对墨西哥汽车工业的近50年的历史分析后发现,北美自由贸易区使墨西哥汽车工业得到成功重组,每年出口近100万台发动机和40万辆汽车。【注释】Juan C. Brid, “Mexico’s Auto Industry after NAFTA, a Successful Experience in Restructuring?” *Post Autistic Economics Review*, Vol.29, No.1, October 1996, pp.15~34。【注尾】福山(Kuniko Fujita)和希尔(Richard Hill)认为,受到美国对日本自愿出口限制措施的影响,日本汽车制造商从1990年代开始对北美自由贸易区进行大规模的投资,以取代传统的汽车产品出口方式,但零部件供应仍然在北美主要依靠贸易方式实现。【注释】Kuniko Fujita and Richard Hill, “Global Toyotism and Local Development,” *International Journal of Urban and Region Research*, Vol.19, No.1, 1995, pp.7~22。【注尾】约瑟夫·弗朗西斯(J. Francois)在对比研究了欧盟和北美自由贸易协定对汽车贸易和投资产生的影响后发现,北美自由贸易区内成员国之间的汽车零部件和整车都存在显著的创造效应,而且北美自由贸易区的汽车零部件的贸易创造效应要远远大于汽车产业部门的总效应。【注释】Joseph Francois, *Rules of Origin in FTAs and the Pattern of Production and Trade* (Tinbergen Institute and CEPR, 2003)。【注尾】因此,北美自由贸易区推动了美国、加拿大和墨西哥的汽车行业的整合,促进了产业内贸易的发展。【注释】至于北美自由贸易协定对美国、加拿大和墨西哥的经济影响的研究成果,参见李玉举:《发展中国家参与区域经济一体化:兼论中国的战略选择和安排》,中国市场出版社,2008年版,第161~162页。【注尾】

由于北美自由贸易协定,美国与墨西哥的双边贸易额在1994年增加了160亿美元,与加拿大的贸易额也增加了232亿美元,为美国创造了近10万个新的工作岗位。在北美自由贸易协定签订后,欧洲、日本和美国在墨西哥的外商投资大幅度增加,为墨西哥创造了大量的工作机会和新的企业。但是,大量金融资本涌入墨西哥,诱发了墨西哥1994年的金融危机和因强行出卖农村土地而又引起的“萨帕蒂斯塔起义”和比索大幅度贬值,也导致墨西哥100万人失业和工资下降了25%。为了保护美国和西方国家投资者的利益,美国政府对墨西哥政府提供了近500亿美元的国际援助,以提供金融稳定的区域性公共产品的方式承担了拯救弱小成员国的责任,也承担了来自比索贬值后对美国出口快速增长的金融危机国的转嫁成本,为未来美国的双边自由贸易协定和美洲自由贸易区建立了良好的声誉和可信度。美国与墨西哥的贸易从1992年的顺差49亿美元逆转为1996年的184亿美元逆差。因此,从北美自由贸易区形成的过程来看,发展中国家在区域贸易安排中开放国内市场的速度过快,容易造成金融稳定问题和社会问题;发达国家由于提供区域发展的公共产品,承担着维持区域性组织稳定发展的责任和较大成本,这种较大的成本投入也为发达国家获得更有利的协定条款提供了条件。

值得注意的是,随着北美自由贸易协定在1994年1月1日的生效,为了防止被世界主要区域贸易协定所排斥和增强加入北美自由贸易区的谈判实力,拉美地区出现了新一轮区域主义的浪潮。哥伦比亚、墨西哥和委内瑞拉在1994年6月组成了三国自由贸易集团,巴西、



阿根廷和乌拉圭在 1995 年 1 月组成了南方共同市场,【注释】1991 年 3 月,巴西、巴拉圭、乌拉圭和阿根廷等南美四国签订《亚松森条约》,形成南锥体市场,1995 年智利脱离安第斯集团并在 1996 年加入该条约后,南锥体市场演变为南方共同市场(MERCOSUR)。该集团内部消除了关税和非关税壁垒,建立了对外统一共同关税,发展到关税同盟阶段。【注尾】安第斯集团在 1995 年 2 月组成了关税同盟,加勒比海共同体也加强了内部合作。因此,北美自由贸易协定客观上推动了全球的区域贸易安排的发展。

(三) 美洲自由贸易区的设想与进展

美国签订北美自由贸易协定的长远目标是逐步形成美洲自由贸易区,借助西半球的经济一体化来维护美国霸权和对抗欧盟的一体化与东亚经济的崛起。从 1990 年代起,美国对拉美的兴趣就从过去的政治和外交利益转变为谋求贸易和投资利益。由于美国对拉美的直接投资从 1983 年的 240 亿美元增加到 1993 年的 1020 亿美元,对拉美的出口额从 1985 年的 300 亿美元增加到 1993 年的 800 亿美元,美国总统布什在 1990 年 6 月 27 日的“美洲事业倡议”(America's Enterprise Initiative)中提议把北美自由贸易区扩展为美洲自由贸易区。由于许多拉美国家自从 1980 年代以来进行了经济自由化改革,美洲自由贸易区的制度安排将有助于拉美国家锁定改革逆转的成本,提供政策的透明度和遏制贸易保护主义。

1994 年,34 个美洲国家(古巴除外)参加了迈阿密峰会,就市场准入、商品、服务部门的贸易和投资规则及贸易便利化措施进行了谈判,在发表的《原则宣言》(Declaration of Principles)中确定了在 2005 年建立美洲自由贸易区的构想,以便保持和增强美洲民主共同体,通过经济一体化和自由贸易促进繁荣,在西半球消除贫困和歧视以及保证可持续发展和保护环境。美洲国家后来举行了多次部长级会议和就具体问题达成了一些共识。1995 年 10 月,智利宣布加入阿根廷、巴西、巴拉圭和乌拉圭等国创建的南方共同市场(MERCOSUR),欧盟也与南方共同市场在 1995 年签署了自由贸易协定。2001 年 4 月,美洲国家部长会议在阿根廷的布宜诺斯艾利斯就建立美洲自由贸易区的时间表达成了框架协议,同意在 2005 年建立美洲自由贸易区。为了推动南方共同市场发展的进程,美国与智利、中美洲五国、多米尼加共和国、巴拿马、哥伦比亚等国家分别在 2002~2008 年间达成了自由贸易协定。但是,由于墨西哥金融危机的爆发,美国工会的极力反对,美洲国家经济规模、经济发展程度和关税水平的巨大差距,南方共同市场、安第斯集团、加勒比海国家共同市场和北美自由贸易区的平行发展,美洲自由贸易区的实质性谈判进展缓慢。因此,34 国的美洲自由贸易区的建设,与 21 国的亚太经济合作组织的发展一样,都将面临极大的困难。可以预计,美国将在未来的很长一段时期内更加注重双边自由贸易协定的建设。

三、美国、欧盟和东亚的区域贸易协定比较

进入 21 世纪以来,美国、欧盟和东亚的中国和日本等贸易大国都积极进行区域贸易安排的建设。自从 2002 年中国加入世界贸易组织以来,中国已经与中国香港、中国澳门签署了经济一体化协定,与东盟、智利、巴基斯坦、新西兰签订了自由贸易协定,并积极与澳大利亚、海湾合作委员会、新加坡等国进行区域贸易协定的谈判;日本也与东盟、墨西哥、新加坡、智利等国签订了自由贸易协定。美国已经与近 20 个国家签订了自由贸易协定,并积极构建美洲自由贸易区、美国-中东自由贸易区、美国-东盟计划和美国-南部非洲关税同盟的



计划，以便推动多边贸易体制和贸易自由化的发展。除了成员国的数量从 15 国增加到 27 国外，欧盟把克罗地亚和土耳其当作备选成员国，把阿尔巴尼亚、波斯尼亚、塞尔维亚、科索沃和黑山等东南欧国家当作潜在的备选成员国，并与地中海沿岸、非洲、加勒比海和亚洲的前殖民地国家签订了大量的自由贸易协定，成为推动区域贸易安排前进的主要动力。尽管从 1990 年代以来欧盟的自由贸易协定主要是与前苏联的加盟共和国和前殖民地签订的，但是从 2001 年以来，欧盟的绝大部分自由贸易协定伙伴都是亚洲和拉美的国家。2000 年欧盟与 76 个非洲、加勒比海和太平洋岛国在《洛美协定》(Lome Agreement)基础上签订了《科托努协定》(Cotonou Agreement)；在 2001~2005 年间与阿尔及利亚、智利、约旦、黎巴嫩、埃及、韩国、孟加拉国、叙利亚、伊朗等国签订了自由贸易协定。具体而言，欧洲的很多国家平均与 30 多个国家和地区签订了区域贸易协定，美洲国家平均签订了 10~19 个区域贸易协定，亚洲、中东和非洲国家平均签订 4~10 个区域贸易协定。【注释】J. A. Crawford and R. V. Fiorentino, "The Changing Landscape of Regional Trade Agreements," WTO Discussion Paper, No.8, 2005 (Geneva: World Trade Organization). 【注尾】 这些区域贸易协定已经从原来的相互限制边境贸易壁垒的协定转变为促进双边经济互动的正式管理安排，从单纯的商品服务的贸易协定扩展到包括工作签证、移民、竞争政策、投资等问题的综合性协定。

美国、欧盟、东亚等贸易大国的区域贸易协定的一个共同之处是保持与多边谈判过程的紧密联系，并在整体上保持一定的序惯性，即在某一区域与一个国家签订的区域贸易协定的目的是为了与该地区更多的国家签订区域贸易协定。比如，新加坡的产品基本上是免关税的，智利对美国的出口集中在铜矿、水果和蔬菜等方面，但美国与新加坡和智利签订协定的目的是为了与澳大利亚、安第斯共同体、中美洲自由贸易区、东盟等国家和地区签订自由贸易协定。欧盟、中国和日本的区域贸易协定也具有这个典型的特征。不过，美国、欧盟和东亚的区域贸易协定在许多重要方面表现出不同的发展方向。

在 1990 年以前，欧盟对其前殖民地主要提供单方面的援助或者救济来帮助其发展。但在 1990 年以后，欧盟通过区域贸易协定的形式，积极帮助这些国家采纳欧盟的法律规则和政策，以便为欧盟的企业在这些国家经营提供一个良好的贸易、投资和法律框架。对此，欧盟区域贸易协定的核心内容是消除或者削弱边境壁垒措施以便改善市场准入的条件和欧盟企业在伙伴国境内的经营环境，这就需要在区域贸易协定中规定伙伴国的法律结构、竞争政策、标准安排等。根据不同的经济发展阶段，欧盟的区域贸易协定采取了合作协定、联系协定、框架协议等形式，有些协定是作为最终加入欧盟的分阶段协定，更多的协定是单独的区域贸易协定，包括知识产权、劳动惯例、竞争政策、投资、文化和人员流动等与企业经营相联系的内容。因此，与美国的自由贸易协定的静态性质不同，欧盟的区域贸易协定是明确规定了伙伴国可以前进的一系列垂直性的伙伴协定，甚至是加入欧盟的过渡性协定。

除了与以色列在 1985 年签订的自由贸易协定外，美国与其他国家签订的自由贸易协定一般包括的内容非常广泛，关税只是其中的很小一部分，更多的涉及能源安全、金融服务、争端解决机制、投资政策、竞争政策等。其典型特征是消除双边仍然存在的工业品关税，并且较小的贸易伙伴需要在银行、保险、通信等核心服务部门采取单边的自由化措施，保护知识产权和建立竞争政策。这些部门的自由化受到原产地规则、保障条款、部门豁免等条件的限制。例如，2002 年美国-新加坡自由贸易协定的正文有 210 页，附录 1375 页，单是原产地规则就占了 299 页。约翰·魏利 (John Whalley) 把这样的协定称为关税额外协定 (tariff plus agreement)，即关税外的问题在自由贸易协定中的文本长度和重要性方面都超过了关税问题，因为最惠国待遇关税已经非常低了。【注释】John Whalley, "Recent Regional Agreements:



Why So Many, Why So Much Variance in Form, Why Coming So Fast, and Where Are They Headed?" *World Economy*, 2008, pp.517~532.【注尾】除了亚太经济合作组织外，美国的区域贸易协定基本上都是一体化程度较低的自由贸易协定，与双边投资协定和贸易与投资框架协定保持非常紧密的关系。相反，欧盟的许多区域贸易协定都是动态性的，都是为加入欧盟或者沿着一体化不断深入发展的。

中国和日本的区域贸易协定一般在文本中称为合作和伙伴协定，如中国-东盟全面经济合作框架协议、日本-新加坡新时代经济伙伴协定等，是具有自由贸易协定性质的综合协定。这些协定在旅游、农村发展、规则制定、竞争问题、消除贫困和促进相互承认方面做出广泛的承诺，在许多方面都超出了目前或者可预计的世界贸易组织的谈判日程。中国和日本的区域贸易协定在关税削减方面做出广泛的承诺，但是，具体的关税削减需要进一步的谈判。与欧盟和美国的区域贸易协定采取标准的形式相比，中国的区域贸易协定更多的是从贸易伙伴的需求和中国的市场机会出发而采取的灵活多样的方式。在一体化程度方面，中国的区域贸易协定比欧盟和美国的区域贸易协定的一体化程度更低。

总之，随着经济全球化和跨国公司的发展，世界贸易组织成员国数量的不断增多和多哈回合谈判的停滞不前，发展中国家普惠制的丧失和贸易在经济发展中的作用不断增强，区域贸易安排从 1990 年代以来在各国得到迅猛的发展，并表现出不同的特征。对于美国而言，区域贸易安排的政策更多与美国经济实力的相对下降带来的全球战略调整有关。“自由贸易协定是服务于国家安全及整体贸易战略的工具，美国自由贸易协定谈判都不是孤立的，而是地区经济一体化战略体系的重要环节和步骤，是与多边、区域及其他双边协定谈判相协调和相促进的，并服务于地区战略和经济安全等整体利益。”【注释】杨红强、武亮：《美国全球 FTA 战略调整的制度分析》，载《商业时代》，2006 年第 10 期，第 68~69 页。【注尾】

结论

从 1980 年代以来，美国的区域贸易安排政策是推动全球区域化发展的主要动力之一。欧盟和美国等发达国家成为区域贸易安排的主导者，欧洲和美洲是形成区域贸易协定最多的地区，中国和日本等贸易大国也在 2000 年后积极参与区域贸易安排的建设。在成员构成上，区域贸易协定从以传统的邻国成员为主发展到跨洲的不同国家之间、不同国家与区域贸易集团之间的区域贸易协定，自由贸易协定成为目前区域贸易安排的主导形式。在内容上，区域贸易安排在重视传统的关税和非关税壁垒减让外，更加重视服务贸易、知识产权、国际投资、环境和劳工标准等内容。布什政府在 2001~2008 年期间实施的竞争性自由化战略不仅推动了美国的区域贸易安排政策的发展，而且也强化了美国在世界贸易组织中的谈判实力。

从美国与其他国家签订大部分协定中，可以看到服从于美国国家安全和经济安全需要的明确的政治动机。从区域贸易安排政策的角度看，美国目前的双边自由贸易协定是构建更大范围的自由贸易区的中间环节，亚太经济合作组织、美洲自由贸易区、东盟自由贸易区、中东自由贸易区、南部非洲自由贸易区都是美国自 1990 年代以来努力构建的较大区域的自由贸易区。不过，从实际效果来看，北美自由贸易区在推动美国与加拿大、墨西哥的经济一体化和专业化分工方面的成就更为突出，特别是明显推动了墨西哥的纺织行业和汽车业的发展。



同欧盟、东亚各国在区域贸易方面的安排相比,美国、欧盟、东亚等贸易大国的区域贸易协定的一个共同之处是保持与多边谈判的紧密联系,并在整体上保持一定的连贯性。但美国的区域贸易安排的一体化程度比欧盟要低,也缺乏中国和日本的区域贸易协定的灵活性。由此可以预见,随着美国国家安全战略的变化,美国的区域贸易安排政策也将进行进一步调整。

何永江：南开大学经济学院副教授

