



美国亚太战略下亚太区域经济一体化发展

张红菊

【摘要】梳理三十多年来亚太区域经济合作发展历程，能够发现，美国为保障在亚太地区的利益，不断调整其经济战略，但由于缺乏统一性和连续性，美国在亚太区域经济一体化过程中表现出摇摆性和不稳定性，虽然也曾产生出建设性力量，促进了亚太区域经济合作，但更多时候却为私利，发挥了破坏性力量，影响甚至迟滞亚太区域经济一体化进程，但区域一体化和经济全球化仍是当今世界经济发展的大趋势，亚太区域经济一体化在波折中前行。

【关键词】亚太区域合作 美国亚太战略 经济合作 自由贸易区 【中图分类号】D80 【文献标识码】A

2020年11月20日，亚太经合组织（APEC）第27次领导人非正式会议宣布完成“茂物目标”，并制定了2040年APEC“布特拉加亚愿景”，亚太自贸区再次引发关注。而在此前的11月15日，中国、东盟、日本、韩国、澳大利亚、新西兰等15个国家经过八年谈判终于正式签署区域全面经济伙伴关系协定（RCEP）。这将是世界上参与人口最多、成员结构最多元、发展潜力最大的自贸区。RCEP15国当中，有12个是APEC成员。RCEP的成功签署，是朝着建设亚太自由贸易区这个“APEC之梦”迈出的一大步。亚太区域经济一体化的发展是亚太各国共同努力的结果，也与大国战略调整有关，特别是与美国战略调整关系很大。通过对亚太区域经济一体化历史进程进行梳理，能够分析美国战略演变对亚太经济一体化进程的影响，进而展望未来亚太经济一体化发展趋势。

亚太经济合作的开端与发展

二战后，世界经济中心由大西洋两岸向环太平洋地区转移，亚太地区在世界经济中的地位越来越重要。从20世纪60年代以来，东亚经济开始崛起，首先是日本经历了十多年的高速增长，随后是“亚洲四小龙”实现经济腾飞，接着是中国经济的高速发展和东盟经济的迅速成长，亚太地区创造出一个又一个经济奇迹。亚太区域内贸易快速增长，投资不断扩大，各国经济联系越来越紧密，双边和多边的经济合作快速发展。20世纪70、80年代，美国政府多次强调美国是太平洋国家，这一地



区的发展美国不能缺席。这一时期美国与亚太国家贸易总额超过了与欧洲国家的贸易总额，美国与亚太地区的经济联系更加紧密，也更加关注亚太地区的经济合作活动。

1980年9月，在澳大利亚首都堪培拉成立了一个非官方组织——太平洋经济合作会议（PECC），由日本、美国、澳大利亚等国企业界、学术界及以私人身份参加的官方机构人员组成，这成为亚太区域经济合作的肇始。为推进环太平洋地区经济合作，1984年美国成立了由官方主导的非政府组织“太平洋经济合作会议美国委员会”，研究推动对亚太地区的投资，促进同太平洋国家的密切关系。老布什总统上台后继续了前任的亚太政策，提出要建立“新太平洋伙伴关系”，提升与亚太地区国家的经济合作。1989年6月，美国国务卿贝克对外公布了美国政府的“太平洋盆地经济合作体”构想，在环太平洋地区探索建立一个新的多边合作机制。1989年1月澳大利亚总理波比·霍克倡议召开“亚洲及太平洋国家部长级会议”讨论加强亚太经济合作，得到了亚太国家的响应。

同年 11 月,美国、日本等 12 个国家在澳大利亚首都堪培拉举行首届“亚洲太平洋经济合作部长级会议”,标志着亚太经合组织(APEC)正式成立。

冷战结束后,世界经济全球化、区域经济一体化成为发展趋势,亚太地区在世界经济中所占的比重明显提高,美国全球战略的重心进一步向亚太倾斜。1991 年国务卿贝克提出美国政府建立“扇形结构”的“太平洋共同体”的战略构想。贝克发文称:“根据美国在亚洲面临的挑战和机遇,构筑稳定而繁荣的太平洋共同体,必须确立三大支柱,即经济一体化、政治民主化、地区安全机制,这样它才具有可行性。”也就是说,美国想建立的太平洋共同体,是一个以美国为核心,美日同盟为骨干,美韩、美澳、美东(盟)双边合作为基础,以亚太经合组织为扇面的扇形组织。1991 年末至 1992 年初布什总统出访亚太并介绍其太平洋共同体构想。

1991 年 11 月,亚太经济合作组织在韩国首尔举行的第三届部长级会议,通过《汉城宣言》,正式确定亚太经济合作组织的宗旨和目标是,“保持经济的增长和发展;促进成员间经济的相互依存;加强开放的多边贸易体制;减少区域贸易和投资壁垒,维护本地区人民的共同利益”。同年 11 月,中国以主权国家身份,中国台北和香港以地区经济体名义加入亚太经合组织,使该组织的范围逐步扩大到亚太大部分国家和地区。

1993 年 1 月克林顿入主白宫成为美国总统,他继续了前任政府的战略调整,在美国全球战略中更加注重亚太地区。同年 7 月,克林顿总统出席在东京举办的西方七国首脑会议,并访问日本与韩国。期间,克林顿在早稻田大学和韩国国会发表了两场演讲,第一次系统地阐述他的“新太平洋共同体”战略构想。他提出 APEC 是推进亚太地区贸易和投资自由化最为合适的平台,要把 APEC 由协商机构发展成为地区多边贸易谈判机构,以此推动并领导亚太地区经济发展。在这一战略构想的指导下,克林顿政府积极推进 APEC 的机制化建设,倡议将 APEC 部长级会议升格为领导人峰会,深入讨论亚太地区贸易投资自由化问题。1993 年 11 月 20 日,亚太经合组织第一次领导人非正式会议在西雅图召开,会议通过了《亚太经济合作组织领导人经济展望声明》和《亚

太经济合作组织贸易和投资框架宣言》,描绘了 21 世纪亚太经济发展蓝图,确立了 APEC 的高官会议、部长级会议、领导人非正式会议三层决策机制,形成了 APEC 的基本框架。会议还接纳墨西哥、巴布亚新几内亚为 APEC 新成员,决定于 1994 年吸收智利为正式成员。

从克林顿政府的亚太政策和相关行动看,“新太平洋共同体”战略构想是以 APEC 为纽带,将亚太地区各个国家相互联系在一起,目的是建立一个类似于北美自由贸易区的亚太自由贸易区。由于亚太地区的复杂性,美国将 APEC 发展为谈判机构的方案没有得到通过,美国又提出了分阶段实现贸易投资自由化的方案,并在 1994 年 APEC 茂物会议上通过了以此方案为基础的《亚太经合组织经济领导人共同决心宣言》(简称《茂物宣言》),规定发达成员不迟于 2010 年,发展中成员不迟于 2020 年实现贸易投资自由化目标。此后,美国试图通过制定具体的实施计划推进亚太地区贸易和投资自由化的战略构想,1995 年 APEC 大阪会议通过《大阪行动议程》,为各成员制定了单边行动框架,1996 年 APEC《马尼拉行动计划》将 APEC 贸易投资自由化和便利化目标推向实施阶段。1997 年 APEC 温哥华会议提出在 15 个部门中由 9 个部门率先实施自由化的计划(EVSL)。但 1997 年的亚洲金融危机打乱了 APEC 原有的部署,EVSL 计划被终止,APEC 发展进入调整期。

亚太经济合作碎片化趋势

2001 年美国小布什政府上台之初,提出收缩战线的主张,准备将战略重心加速东移,削减在中东的前沿部署和军事基地,加大对亚太地区的投入。但“9·11 事件”改变了美国的全球战略布局,使美国本土安全和反恐战争成为美国政府考虑的优先项。美国在推动亚太经济合作时开始更多地加入反恐议题,2002 年 APEC 洛斯卡沃斯会议通过《APEC 地区安全贸易倡议》,2004 年 APEC 圣地亚哥会议提出应对恐怖主义的合作措施。美国推动 APEC 向着“泛政治化”方向发展,APEC 逐步成为一个包括经济、政治、安全等内容的综合性组织。长期以来,美国在 APEC 的发展方向上主张以推进贸易



和投资自由化便利化为主,2004年美国提出“亚太自由贸易区”的概念,并写入了2006年APEC河内宣言,但因其脱离亚太地区实际情况,故而各经济体反响不大,同时美国利用APEC推行霸权政策使东亚成员产生了戒备。上述种种问题使得APEC发展陷入困境,美国也忙于反恐战争无暇东顾,从而失去了主导亚太经济合作的地位。

在APEC整体发展陷入困境之时,亚太地区双边和多边经济合作迅猛发展。2001年亚太经合组织(APEC)第九次领导人非正式会议在上海举行,重申了自主自愿、协商一致、循序渐进等合作原则,引入“探路者”方式推进APEC倡议。会议通过的《上海共识》强调:“各成员领导人重申有条件发起并实施某些合作倡议的成员可以在与《茂物宣言》保持一致的前提下采取行动。”上海会议确立“探路者”方式后,亚太区域双边和集团经济合作快速发展。

在随后几年里,亚太地区涌现出大量的集团化自贸协议和双边自贸协议。仅2000年到2010年的十年间,区域内自由贸易协定的数量就增加了十余倍,亚太地区已经跻身全球自由贸易协定活动的最前沿。其中,中国积极支持和参与的“10+3合作机制”发展迅速。“10+3合作机制”是指东盟十国与中、日、韩三国,每年定期举行外长会议、财长会议、领导人会议等,讨论经贸、政治、安全等合作议题,推动东亚国家间的对话与合作。一些规模较小的经济体也酝酿加强经济合作,2005年7月,智利、新西兰、新加坡和文莱共同签订了“跨太平洋战略经济伙伴关系协议”(TPSEP),简称“P4协议”,这是一个高水平的自由贸易协议。随着中国经济的崛起,东亚区域经济格局发生深刻变化,亚太区域内国家和经济体相互依赖程度达到了前所未有的高度。

亚太区域经济合作再整合

小布什政府的最后两年已经意识到随着中国的崛起,亚太经济合作正在发生深刻变化,东亚经济合作势头迅猛,亚太次区域合作有把美国排除在外的可能,因此小布什政府在2008年2月宣布加入《跨太平洋战略经济伙伴关系协定》(TPSEP)相关谈判。2009年初奥

巴马总统上台之后,美国战略重心从伊拉克和阿富汗战场转移,开始重返亚太。美国国务卿希拉里·克林顿在2011年10月11日出版的《外交政策》杂志(Foreign Policy)11月号发表了文章《美国的太平洋世纪》,系统阐述了美国的“亚太再平衡”战略,即在政治、安全、外交和经济上全面进入亚太,构建美国主导下的亚太区域经济合作架构。同年11月,美国总统奥巴马在夏威夷檀香山举行的APEC领导人峰会上高调宣布“转向亚洲”战略,并同与会有关各方把《跨太平洋战略经济伙伴关系协定》(TPSEP)更名为《跨太平洋伙伴关系协定》(TPP)。此后,加拿大、墨西哥、日本等国也加入谈判议程。其他亚太各国和地区包括东盟一些成员国也在不同场合表达了对加入TPP谈判的兴趣。实际上,美国推动建立的TPP是美国原来提出的“亚太自由贸易区”的翻版,就是按照美国的标准和方式来建立跨太平洋自由贸易区的新模式。

美国推进“亚太再平衡”战略,组织构建TPP,意图借助TPP阻止东亚国家向中国靠拢,阻碍中国能够发挥重要影响力的东亚区域一体化进程,削弱中国对东亚的经济、政治影响力,确保美国在亚太地区的领导地位和排他性影响。中国一方面加强与东亚国家的合作,与东盟携手共建更为紧密的中国—东盟命运共同体;另一方面中国对TPP持开放态度,希望《协定》与本地区其他自由贸易安排相互促进,共同为亚太地区的贸易投资 and 经济发展作出贡献。因TPP谈判威胁到东盟在东亚地区的核心影响力和东盟成员的凝聚力,于是东盟加紧推进《区域全面经济伙伴关系》(RCEP)来制衡美国。RCEP是以东盟为主导、成员国间相互开放市场、实施区域经济一体化的组织形式。中国虽然积极参与亚太地区合作机制建设,但始终避免直接在东亚地区合作中发挥直接领导作用,而是积极支持东盟发挥主导作用。2012年11月20日,16国领导人在柬埔寨金边共同发表启动RCEP谈判的联合声明,并承诺将在现有经济联系的基础上,通过RCEP谈判,达成一个全面、高质量、互惠的区域自贸协定。

亚太区域经济合作经过20多年的发展逐步形成了多层次的合作机制:第一层是亚太整体层面,主要框架是

亚太经济合作组织 (APEC); 第二层是次区域层面, 主要包括北美、东亚地区相关国家签订的自贸区协议, 其中最大的两个次区域自贸区协议就是 TPP 和 RCEP; 第三层是双边自贸区协议, 2018 年达到了 180 余个。美国奥巴马政府有意整合亚太经济合作机制, “加强亚太经济组织, 使之成为一个致力于推进整个太平洋地区的经济一体化和贸易联系的实质性领导机构”, 推动各层次的自由贸易协定, 最终形成美国主导的亚太自由贸易区。

奥巴马政府也看到了亚太地区经济制度和经济发展水平不同, 经济合作存在多层次、多样性、不平衡的特点, 以及各参与主体经济合作能力存在较大差异等问题, 所以美国把 TPP 作为亚太自贸区的一个过渡形态, 对其他亚太国家持开放态度。同时, 奥巴马政府也把 TPP 作为“亚太再平衡”战略中经济布局, 与区域安全战略布局相辅相成, 一方面, 通过 TPP 谈判美国加强与亚洲盟国的经济关系, 维持在亚太地区的影响力; 另一方面, 美国力推 TPP 的主要战略考量就是为了制衡中国的影响。美国寻求建立一个超越 WTO 和传统的 APEC 模式来为全球贸易体系制定新规则, 以提高中国加入这一体系的门槛, 而美国主导 TPP 谈判试图打造一个高标准的自由贸易区范本, 将中国排除在外。正是出于这样的战略意图, 奥巴马政府大力推进 TPP 多边谈判进程, 以期在任期内尽早完成。2016 年初 12 个成员国正式签署 TPP 协定, 但由于这一年是美国总统选举年, 国内纷争加剧, 国会在奥巴马卸任前没有通过 TPP 议案。

特朗普在总统选举期间就提出 TPP 伤害了美国劳工的利益, 当选后要退出该协定。2017 年 1 月 23 日, 刚刚完成总统就职宣誓的特朗普就签署行政命令, 正式宣布美国退出 TPP 协定, 这使得 TPP 成为一纸空文。因为根据协议, 至少有占到 TPP 经济总量 85% 的 6 个成员国通过审批才能生效。参照 2013 年的 GDP 数据, 美国占 12 个成员国经济总量的 60.4%, 日本占 17.6%。因此美国的退出意味着已无法满足 TPP 协定生效条件。在此情况下, 作为其余 TPP 国家中经济总量最大的日本, 试图联合另外 10 个国家继续推动 TPP 协定。2017 年 11 月在越南岘港举行的亚太经合组织 (APEC) 会议期间, 跨太平洋伙伴关系协定 (TPP) 剩余的 11 个成员国宣布

达成框架协议, 将 TPP 更名为全面与进步跨太平洋伙伴关系协定 (CPTPP), 放松了一些规定, 但是基本条款没有太大变化, 依然是一个涵盖面很广的协议。2018 年 12 月 30 日, 全面与进步跨太平洋伙伴关系协定正式生效。

在美国退群, 日本等 11 国推动 CPTPP 的同时, RCEP 的谈判也在提速。因为东盟十国中的新加坡、马来西亚、文莱、越南四国加入了 TPP 谈判, 对东盟造成了很大压力, 从 2016 年起东盟加速了 RCEP 的谈判进程。2017 年 11 月, RCEP 首次领导人会议在菲律宾首都马尼拉举行。与会领导人在会后发表联合声明, 指示部长们和谈判团队加紧努力, 以结束 RCEP 谈判。2019 年 9 月, 随着与印方谈判取得重大突破, RCEP 谈判终于接近尾声。2020 年 11 月 15 日, 15 个 RCEP 成员国经贸部长正式签署 RCEP 协定。根据规定, RCEP 协定签署后, 所有参与国家必须在两年内完成批准程序, RCEP 才会正式生效。

经过 10 多年碎片化趋势的发展, 亚太区域经济合作在 2020 年迎来了再度整合, 亚太 15 国签署区域全面经济伙伴关系协定 (RCEP), 全球最大的自由贸易区将要诞生, 但不包括美国, 即将卸任的特朗普政府因此招致批评。2017 年以来一直没有参加 APEC 峰会的美国总统特朗普, 参加了 2020 年 11 月 20 日在吉隆坡举行的亚太经合组织 (APEC) 峰会。明年即将上台的拜登政府是否会大幅调整美国的亚太战略, 结束美国的单边主义, 尚不得而知。但亚太经合组织 (APEC) 第 27 次领导人非正式会议宣布完成茂物目标, 并制定了 2040 年 APEC 布特拉加亚愿景。APEC 新愿景延续了茂物目标精神, 继续支持多边贸易体制, 推进区域经济一体化, 促成全面和高标准的亚太自贸区。这是对美国特朗普政府奉行单边主义最好的回应, 释放了各方坚定推进亚太区域经济一体化的明确信号, 并将有力支持经济全球化和多边贸易体制。

(作者为中国社会科学院世界历史研究所研究员)

【参考文献】

①宋玉华:《评美国政府的亚太新战略》,《太平洋学报》,1994 年第 2 期。

责编/谷漩 美编/陈琳