

中国—东盟自由贸易区的影响分析

——经济利益与战略关系

王玉主^{*}

摘要：中国—东盟自由贸易区是双边关系发展到一定阶段的产物，但同时又表达了双方的某种超越性经济利益的诉求。自由贸易区的框架安排说明其是一个渐进性的综合安排，其妥协因素将会影响自由贸易区效果的迅速释放。总体来看，自由贸易区建成将会促进双边经济相互依赖，但其对于双边关系的促进作用或许将下降。

关键词：中国—东盟自由贸易区 经济利益 战略关系

Analysis of CAFTA : its impacts on economic interests and strategic relationship

Wang Yuzhu

Abstract : CAFTA is a result of long-term development of Sino-ASEAN relations , and meanwhile it contains some basic considerations from both sides which are beyond the claimed economic benefits. The framework arrangement of the free trade zone shows that it is a progressive comprehensive arrangement , the compromise factors will affect the results of the free trade zone from releasing rapidly. Generally , the establishment of the Free Trade Area will help to deepen the bilateral economic interdependence , while its propelling to the bilateral relationship may not as effective as before.

Key Words : CAFTA Economic Interests Strategic Relationship

2010年1月1日，中国—东盟双方宣布双边自由贸易区正式建成^①，届时，中国东盟双边将有7000多种贸易产品享受零关税待遇，而稍后将要落实的《投资协议》则承诺给予双方的直接投资国民待遇。作为经过10年艰苦努力取得的合作成果，自由贸易区的建成标志着中国—东盟关系开始进入一个崭新的发展阶段。回顾中国东盟双边自由贸易区的发展历程，我们发现，建立在双边关系发展基础上的自由贸易区安排从一开始就包含着超越经济利益的诉求。因此，本文将从这一观察出发，结合对自由贸易区基本框架的剖析，分析双边自由贸易区建设对双边关系的影响。文章的基本结构如下，在第一部分简要分析中国的自由贸易区利益诉求之后，文章第二部分剖析了中国—东盟自由贸易区的基

本框架，重点探寻其体现的几个特点。在此基础上，第三部分结合历史资料预测了自由贸易区建成对双边关系的可能影响。文章最后对自由贸易区的未来发展作了简要分析。

一、超越经济利益的自由贸易安排

中国—东盟自由贸易区建设是中国与东盟双方在经济相互依赖水平日益提升，政治互信不断加强

^{*} 中国社会科学院亚太所副研究员、区域合作研究室主任

^①这里所说的建成是个通俗的表达法，事实上，2010年1月1日只是中国与东盟6个老成员国绝大多数贸易产品开始实施零关税，从后面的介绍我们将了解到，全面建成自由贸易区至少要到2015年。

的背景下,双方提升合作水平的制度性安排。而1997年爆发的金融危机是这种安排得以实现一个重要前提。但随着经济合作的深入,自由贸易区开始被作为加强双边关系的重要载体,成为塑造周边的战略平台。

(一)危机与中国东盟合作的深化

20世纪末冷战格局的打破彻底改变了第二次世界大战后形成的国际力量格局,这成为中国与东盟开展合作并最终达成自由贸易区这种制度性安排的结构基础。1991年中国国务院副总理钱其琛应邀出席东盟外长会议开启了中国东盟双方交流合作的大门。此后,中国作为东盟的磋商伙伴开始了与东盟的经济合作。1996年,中国成为东盟对话伙伴国,但正当双方试图在新的形势下推动经济合作时,一场突如其来的危机袭击了以出口导向为核心发展战略的东亚。金融危机在无情打击了东盟国家通过区内安排来应对经济区域化挑战的信心的同时^①,也使西方兜售的“中国威胁论”在经济层面得到了有力的佐证,因为危机不仅使东盟国家的出口下降,同时也使其外资流入数量大幅下滑,而同期的中国在这些方面的表现要好得多,这加强了东盟国家把中国作为竞争对手而感到的威胁^②。

为了抑制危机的进一步传染,同时消除“中国威胁论”带来的负面影响,中国在国内面临巨大自然灾害等压力的情况下,坚持人民币不贬值。中国在危机中的表现“展现出一种富有同情心、具有责任感、乐于助人、亲切待人的伙伴形象”^③,改变了东盟对中国的认知。1997年底,中国国家主席江泽民出席中国—东盟领导人会议,并把中国与东盟的关系定义为“睦邻互信伙伴关系”,这是中国定义与东盟合作关系性质的开始。从这个意义上讲,危机为中国与东盟合作提供了关键契机。

此后,中国与东盟无论是在双边、还是在“10+3”多边框架下的合作都大大加强了。1991年,当中国与东盟双方刚刚开始官方接触时,中国海关统计的双边贸易额只有84亿美元,东盟在中国对外贸易中所占份额大约在6%,到20世纪90年代末,双边贸易已经跃升到接近300亿美元,双方的贸易依存度也大幅提升,尤其是中国从东盟的进口在中国进口总量中所占份额,已经从1991年的6.2%提升到9%。同一时期投资领域的合作发展也很快,其间东盟国家自1995年以来对中国的投资一直保持在每

年30亿美元左右^④。贸易投资领域合作的加深是中国—东盟自由贸易区计划的重要基础,同时也是自由贸易区追求的一个直接目标。

(二)自由贸易区与双边关系的战略塑造

从某种意义上讲,中国—东盟自由贸易区计划代表着中国主动塑造其与东盟关系的开始^⑤。2000年是中国与东盟经济合作历史上的一个转折点,面对东盟国家对于中国加入世界贸易组织后竞争力加强的担心,中国国务院总理朱镕基提出了建设双向自由贸易区的构想。这成为双边经济合作迈向制度化安排的重要一步。随后,中国与东盟双方在2001年达成了建设自由贸易区的协议,并于2002年签署了《中国与东盟全面经济合作框架协议》,明确在2010年建成自由贸易区。

而这时,随着“富邻、睦邻、安邻”政策的提出,塑造稳定周边、服务中国经济崛起大局的战略也开始出现其雏形。通过建立和睦的周边环境而保持周边安定,这是中国外交政策调整后周边外交在总体战略中地位的提升。为了消除东盟国家对南中国海潜在冲突的担心,中国先是与有关各方发表了“南海各方行为宣言”,进而加入了《东南亚友好合作条约》,

^①1992年启动的东盟自由贸易区建设项目,在很大程度上是东盟在后冷战时期应对区域化浪潮兴起,试图通过整合内部市场,改变过度依赖欧美市场的发展格局的努力。1991年北美自由贸易区的建成应该是东盟推动内部经济合作升级的一个重要外部影响因素。因为东盟国家担心北美自由贸易区的贸易转移效应会使东盟对北美市场的出口受阻。后来的事实发展证明东盟当时的努力方向是正确的,但可惜的是,这一合作思路并没有得到认真的贯彻和持续地推动。

^②事实上,东盟国家外资流入减少与危机对其内部投资条件的负面影响有直接关系,很多国家的金融体系由于汇率的巨幅波动而处于崩溃边缘,另外一些国家则因为危机引起政局动荡,这些自然会拒以逐利为目标的外资于千里之外。但这并不影响东盟国家在与中国的对比中产生危机感、受威胁感。当然,这种错误的意象在危机后不久就在中国的积极努力下得到了有效的纠正。

^③印度尼西亚总统顾问兼发言人迪诺·帕蒂·贾拉勒的这一评论说明了危机给东南亚国家带来的对于中国认知的转变。转引自陈显泗:《论中国在东南亚的软实力》,载《东南亚研究》2006年第6期,第43页。

^④数据来自中国商务部统计资料。

^⑤在作者看来,中国在与东盟合作关系的发展过程中,经历了从被动应对到主动塑造的变化。王玉主:《中国东盟关系中的相互依赖与战略塑造》,《国际问题论坛》2008年秋季号。

将双边关系上升到战略合作伙伴层次。根据框架协议的要求,双方相继在2004年签署了《货物贸易协议》,在2007年签署了《服务贸易协议》,又在2009年签署了《投资协议》。这些协议的签署意味着双边自由贸易区建设在制度安排上已经告一段落^①。

或许与中国国家利益的多重性有关系^②,中国—东盟自由贸易区建设虽然是从区域经济一体化入手的安排,但也很清楚地被赋予了塑造双边关系的使命。自2004年开始的中国—东盟博览会很好地体现了中国通过加强经济合作带动双边关系的战略意图,这个在中国—东盟自由贸易区框架下开展的博览会从一开始就表明要“站在国家战略的高度,紧紧围绕中央确定的‘与邻为善、以邻为伴’的周边外交方针,为巩固和平安定的周边环境,深化与东盟国家的经贸合作”^③。

中国—东盟自由贸易区发展历程说明,它是一个目标多元化的合作平台。一方面,自由贸易区是双边关系发展到一定阶段的产物,表达了双方试图通过加强双边合作获取更大收益的努力。另一方面,自由贸易区还是双方化解利益冲突的一种手段,通过内部贸易投资自由化、便利化安排,消除由竞争而给双边关系带来的负面影响,为双边关系发展服务。与此同时,虽然在亚太地区特殊的力量结构背景下,东盟并未放弃其“大国平衡”外交战略^④,但频发的国际危机日益加深了中国和东盟的相互依赖关系,中国和东盟在这些问题面前甚至开始表现出越来越清楚的身份^⑤,这为中国通过自由贸易区建设这一平台来塑造双边关系提供了基础。对于自由贸易区建设本身来说,这实际上是一种超越性诉求,但却是双边合作追求的重要目标。而自由贸易区建设的这种复合目标,也是接下来评价中国—东盟自由贸易区影响的主要方面。

二、以渐进性、妥协性推动的一体化

对于中国来说,中国—东盟自由贸易区承载着经济利益和战略诉求,是一个复合目标的载体,而它本身也表现为一种包含多个领域合作的一体化进程。要推动这一进程,很重要的一点在于要依照由东盟发展的多元性决定的“东盟方式”,即协议的协调一致性、渐进性、妥协性等。这使得中国—东盟自由贸易区合作与西方的模式存在一定差异,也在很大程度上影响自由贸易区作用的发挥。

(一)中国—东盟自由贸易区结构框架解析

中国—东盟自由贸易区的基本框架是由2002年双边签署的《中国—东盟全面经济合作框架协议》确定的。《框架协议》从推动中国东盟经济合作的总体视角,规定了自由贸易区建设涵盖的范围、进程的安排,以及实施的原则等,是自由贸易区建设的核心指导文件。根据《框架协议》规定,自由贸易区建设将包括货物贸易、服务贸易以及投资领域的相关安排。此外,争端解决机制的制定也是自由贸易区建设的一项重要内容。

1. 自由贸易区建设的时间框架

在货物贸易方面,协议规定有关关税削减或取消和其他问题的协议谈判应于2003年初开始,2004年6月30日之前结束,以建立涵盖货物贸易的中国—东盟自由贸易区。对于文莱、中国、印度尼西亚、马来西亚、菲律宾、新加坡和泰国,建成自由贸易区的时间是2010年,东盟新成员国缅甸、越南、老挝、柬埔寨建成自由贸易区的时间是2015年。与此相关的货物贸易原产地规则谈判应不迟于2003年12月结束。为了使协议各方尽快享受到自由贸易区的实惠,《框架协议》还规定将双方贸易中的农产品(HS1-8章)列入“早期收获计划”,各方不迟于2004年1月1日开始落实协议^⑥。

服务贸易和投资方面,各项协议的谈判应于2003年开始,并应尽快结束,以依照相互同意的时间框架付诸实施,但实施时需要(a)考虑各缔约方的敏感领域,(b)为东盟新成员国提供特殊和差别待遇

^①由于双边自由贸易区的渐进性,实际上货物贸易协议本身包含着逐步实施减税的条款,而在服务贸易方面,则采取的是分阶段谈判的办法,因此,目前有关服务贸易协议第二阶段的谈判仍在进行中。

^②关于这个问题可参考王缙思:《关于构筑中国国际战略的几点看法》,《国际政治研究》2007年第4期。

^③广西博览事务局:《广西壮族自治区主席陆兵向吴仪副总理作广西壮族自治区政府关于承办中国—东盟博览会和中国—东盟商务与投资峰会的情况汇报》,2004年7月15日。

^④曹云华:《中国—东盟自由贸易区与亚太经济新秩序》,《亚太经济》2003年第2期。

^⑤陈世瑞:《中国与东盟间的国际危机管理合作——基于博弈分析的角度》,《东南亚研究》2007年第1期。

^⑥在早期收获计划的实施过程中,由于一些国家在产品清单提供上的推迟,使得个别国家加入计划的时间大大推后,其中菲律宾是最晚加入实施该计划的国家。

及灵活性。此外,协议规定各缔约方应在本协议生效1年内为实施本协议建立适当的正式的争端解决程序与机制。在实际操作中,由于一些客观因素的影响,《货物贸易》协议于2004年11月签署,2005年7月开始实施。《服务贸易协议》于2007年7月开始实施,而《投资协议》则直到2009年8月才得以签署。

2. 《货物贸易协议》的基本内容

协议规定,纳入关税削减或取消计划的税目应该包含所有未被早期收获计划包含的税目。这些税目进一步分为正常类和敏感类,各自遵循双方协定的减税模式(具体减税安排见表1~3)。在贸易产品的涵盖范围问题上,协议对于一般性例外和安全例外也做出了规定,以保护任一缔约方的安全或基本利益。协议同时对货物贸易的原产地规则、数量或非关税壁垒以及争端解决机制等问题做出了明确的规定。

表1 中国与东盟6国的减税表

X=最惠国税率	中国—东盟自贸区优惠税率(不迟于1月1日)			
	2005*	2007	2009	2010
$X > 20\%$	20	12	5	0
$15\% < x < 20\%$	15	8	5	0
$10\% < x < 15\%$	10	8	5	0
$5\% < x < 10\%$	5	5	0	0
$X < 5\%$	维持不变		0	0

注:东盟6国指东盟6个老成员。*开始落实日期为2005年7月1日。

表2 越南的减税表

X=最惠国税率	中国—东盟自贸区优惠税率(不迟于1月1日)							
	2005*	2006	2007	2008	2009	2011	2013	2015
$X > 60\%$	60	50	40	30	25	15	10	0
$45\% < X < 60\%$	40	35	35	30	25	15	10	0
$35\% < X < 45\%$	35	30	30	25	20	15	5	0
$30\% < X < 35\%$	30	25	25	20	17	10	5	0
$25\% < X < 30\%$	25	20	20	15	15	10	5	0
$20\% < X < 25\%$	20	20	15	15	15	10	0-5	0
$15\% < X < 20\%$	15	15	10	10	10	5	0-5	0
$10\% < X < 15\%$	10	10	10	10	8	5	0-5	0
$7\% < X < 10\%$	7	7	7	7	5	5	0-5	0
$5\% < X < 7\%$	5	5	5	5	5	5	0-5	0
$X < 5\%$	维持不变							0

*开始落实日期为2005年7月1日。

表3 柬埔寨、老挝和缅甸的减税表

X=最惠国税率	中国—东盟自贸区优惠税率(不迟于1月1日)							
	2005*	2006	2007	2008	2009	2011	2013	2015
$X > 60\%$	60	50	40	30	25	15	10	0
$45\% < X < 60\%$	40	35	35	30	25	15	10	0
$35\% < X < 45\%$	35	35	30	30	20	15	5	0
$30\% < X < 35\%$	30	25	25	20	20	10	5	0
$25\% < X < 30\%$	25	25	25	20	20	10	5	0
$20\% < X < 25\%$	20	20	15	15	15	10	0-5	0
$15\% < X < 20\%$	15	15	15	15	15	5	0-5	0
$10\% < X < 15\%$	10	10	10	10	8	5	0-5	0
$7\% < X < 10\%$	7**	7**	7**	7**	7**	5	0-5	0
$5\% < X < 7\%$	5	5	5	5	5	5	0-5	0
$X < 5\%$	维持不变							0

*开始落实日期为2005年7月1日。**缅甸可以在2010年维持不高于7.5%税率。

3. 《服务贸易协议》的基本内容

《服务贸易协议》规定了双方在自由贸易区框架下开展服务贸易的权利和义务,同时包括中国与东盟10国开放服务贸易的第一批具体承诺减让表。各方将根据减让表承诺的内容进一步开放相关服务部门。协议规定,中国在WTO承诺的基础上,在建筑、环保、运输、体育和商务等5个服务部门的26个分部门,向东盟国家做出市场开放承诺,东盟10国也分别在金融、电信、教育、旅游、建筑、医疗等行业向中国做出市场开放承诺^①。此外,协议还要求双方对第二批具体承诺减让表进行谈判。

4. 《投资协议》的基本内容

协议的目标旨在通过(1)逐步实现东盟与中国的投资体制自由化(2)为一缔约方的投资者在另一缔约方境内投资创造有利条件(3)促进一缔约方和在其境内投资的投资者之间的互利合作(4)鼓励和促进缔约方之间的投资流动和缔约方之间投资相关事务的合作(5)提高投资规则的透明度以促进缔约方之间投资流动(6)为中国和东盟之间的投资提供保护来促进东盟与中国之间投资流动,建立自由、便利、透明和竞争的投资体制。协议同时还对国民待

^①中国及东盟10国所作的具体承诺详见中国—东盟自由贸易区服务网 <http://fta.mofcom.gov.cn>。

遇^①、最惠国待遇^②以及投资待遇^③做了具体规定。

(二)中国—东盟自由贸易区框架的几个特点

从上面的简单分析可以看出,中国—东盟自由贸易区的框架安排具有以下几个特点:

1. 这是一个超越自由贸易的安排,因为其《投资协议》约束的主要是双方未来直接投资领域的合作,虽然与贸易密切相关,但不完全属于贸易范围。例如,东盟自1992年开始推动的东盟自由贸易区计划就没有包含投资问题,而是在之后启动了单独的东盟投资区计划以加强区内投资合作。但把投资自由化和便利化纳入自由贸易区建设后,将使中国—东盟自由贸易区建设在促进双边合作上有更广泛的基础。

2. 中国—东盟自由贸易区的减税安排是一个渐进过程,与北美自由贸易区那种经过认真谈判达成减税协议后立即实现自由贸易的安排相比,2005年以来的逐步减税实际上都应该看作是一种“早期收获”。这种安排体现了发展中国家之间开展经济合作的主要特色,但这必然使得自由贸易区对双边经济合作的促进作用只能逐步释放,而不是在某一点上突然释放,对双边贸易产生巨大影响。

3. 货物贸易中敏感产品的安排以及对东盟新成员的特殊安排也是发展中国家推动自由贸易合作的特点,一方面它充分考虑了自由贸易区各成员之间的经济发展水平差距,设置了一定期限的缓冲期,使得自由贸易区减税安排不至于对欠发达成员国内的某些产业造成过分的负面冲击,有利于自由贸易区减税安排获得各方的支持。但一个负面的影响就是这种安排将使自由贸易区对贸易的促进作用大打折扣,尤其是在敏感产品由各方自我确定的情况下,这几乎是无法避免的。

三、自由贸易区对双边经济以及战略关系的影响

第一部分的分析说明,中国—东盟自由贸易区是一个超越经济利益诉求的安排,而第二部分所揭示的自由贸易区框架安排特点将主要影响其经济效应的释放,对于双边关系的塑造,除了经济上相互依赖的构筑外,还必须考虑影响双边关系的非经济因素。因此,接下来笔者先结合双边经济关系的发展来分析自由贸易区建成后的经济影响。在此基础上,结合其他因素分析自由贸易区在塑造双边关系方面

作用的发挥。

(一)自由贸易区:朝向双边经济深度相互依赖的渐进过程

自2003年中国—东盟自由贸易区协议下“早期收获计划”开始落实,自由贸易区对双边经济合作的促进作用就开始显现。2005年《货物贸易协议》后,中国与东盟双边贸易发展的促进作用还是比较明显的。从1991~2001年双边自由贸易区计划提出,双边贸易额从84亿美元增加到416亿美元,贸易增加额为332亿美元,年均增幅为18.5%。2002年自由贸易区协定签署后到2004年,双边贸易从2001年的416亿美元增加到2004年的1059亿美元,3年中贸易增加额为643亿美元,年均增长超过200亿美元,增幅为36.6%^④。2005~2007年,双边贸易每年增长都超过300亿美元,年均增幅接近25%。虽然受金融危机影响,2008年中国与东盟贸易仍增长近300亿美元(图1)。

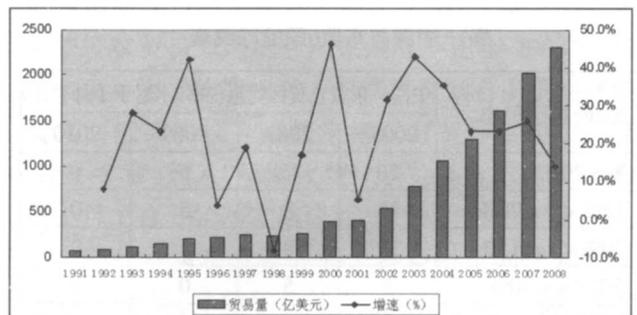


图1 中国东盟贸易总量及增长速度(1991~2008)

资料来源:原始数据采自《中国对外经济贸易统计年鉴》及商务部网站。

总体来看,中国东盟双边贸易处在一个加速发展的时期,尽管两次危机的影响都使中国东盟贸易的增速有所下滑。但《货物贸易协议》实施以来,双

①国民待遇是指各方在其境内,应当给予另一方投资者及其投资,在管理、经营、运营、维护、使用、销售、清算或此类投资其他形式的处置方面,不低于其在同等条件下给予其本国投资者及其投资的待遇。

②最惠国待遇内容比较复杂,详见《投资协议》第五条。

③投资待遇要求各缔约方应给予另一方投资者的投资公平和公正待遇,提供全面保护和安全感。其中,公平和公正待遇是指各方在任何法定或行政程序中有义务不拒绝给予公正待遇,全面保护与安全要求各方采取合理的必要措施确保另一缔约方投资者投资的保护与安全。

④这3年增幅较高可能与2001年受“9·11”恐怖事件的影响导致中国与东盟贸易仅增长5%有关。

边贸易的实质性增长更快,只用了3年的时间就从1000亿美元跃上了2000亿美元台阶,提前3年实现2000亿美元目标^①。按照这个发展趋势,随着2010年开始中国与东盟6国7000多种贸易产品实施零关税,中国与东盟贸易将会有更大幅度的增加。做出这样的判断还基于以下几点:

一是除包含产品税率降低外,随着中国—东盟自由贸易区的建成,会有越来越多以敏感产品名义得到保护的产品将会纳入减税轨道,同时东盟新成员国产品的关税也将逐步降低。这意味着双边贸易中享受自由贸易安排的产品越来越多,这是双边贸易的自然推动力量。

二是2010年开始《投资协议》将在通过各国认可后付诸实施,加上《服务贸易协议》的落实,必将推动中国东盟双方直接投资的增长,尤其是中国对东盟国家直接投资的增加。因为一般来说直接投资都对贸易有一定的促进作用,这是双边贸易发展的关税因素之外的推动力。

三是随着中国—东盟自由贸易区的建成,自由贸易区概念将逐步深入人心,越来越多的贸易企业将会寻求利用自由贸易区的优惠安排获利。这是自由贸易区促进双边贸易的重要力量。从目前的情况看,虽然双边的减税安排已经推动了数年,但一项调查表明企业对中国—东盟自由贸易区优惠安排的利用率并不高^②。从目前情况看,至少中国已经注意到这个问题并开始着手处理。相信随着自由贸易区的深化以及各方的努力,自由贸易区优惠安排利用率低这个问题将得到解决,并成为推动双边贸易的一个重要因素。

除了双边贸易外,自由贸易区的建成还将会因《服务贸易协议》和《投资协议》的落实而推动双边直接投资的合作。东盟国家自1995年以来对中国的直接投资一直保持在每年30亿美元左右。表4说明,虽然东盟多数国家的经济在2008年受到了次贷危机的影响,但2008年东盟对中国的投资仍保持很高的水平,仅新加坡等5国的对华投资额就达到51.2亿美元。

同时,虽然受经济发展水平的制约,中国对外直接投资发展起步较晚,但近年来中国对东盟国家的直接投资开始起步,因此,中国东盟之间的国际直接投资已经逐步从单向流动转向双向互动。2008年中国对外直接投资已经达到521亿美元,中国对东盟

表4 东盟国家对中国直接投资 单位:亿美元

	2004	2005	2006	2007	2008	2009(1~6月)
印尼	1.0	0.9	1.1	1.3	1.7	0.7
马来西亚	3.9	3.6	4.5	4.0	2.5	2.3
新加坡	20.1	22	24.6	31.8	44.4	19
菲律宾	2.3	1.9	1.4	1.9	1.3	0.6
泰国	1.8	0.9	1.5	0.9	1.3	0.1
合计	29.1	29.3	33.1	39.9	51.2	22.7

资料来源:中国商务部网站统计信息。

国家的投资也因此有了非常显著的增加。根据东盟秘书处的统计,仅2006~2008年3年时间内,中国对东盟国家的直接投资累计就达到36.8亿美元。其中,2008年中国对东盟直接投资14.4亿美元,占东盟当年602亿美元外资总额的大约2.4%,超过韩国成为东盟第四大外部直接投资来源地。自由贸易区建成后贸易投资之间的相互促进作用应该会使双边的直接投资更进一步发展。

因此,从自由贸易区建设的经济影响看,尽管一下子还实现不了我们常听到的“拥有19亿人口、接近6万亿美元的国内生产总值、4.5万亿美元贸易总额、由发展中国家组成的世界最大自由贸易区”,但自由贸易区将深化双边经济的相互依赖程度。只是由于自由贸易区完全实现是一个渐进过程,经济福利的增加也将是渐进的,它不仅受到自由贸易区进程本身的影响,还将受到中国与东盟双方经济发展水平的影响。

(二)自由贸易区对双边关系的塑造效应可能会下降

虽然双边自由贸易区的全面落实将为中国与东盟未来合作提供有力的制度保障这一点毋庸置疑,但其未来作为双边关系塑造平台的作用却值得深入分析。由于未来一个时期中国与东盟双边关系将逐步走向战略合作,自由贸易区的平台作用虽不会消失,但其效用可能会下降。

1. 中国—东盟自由贸易区计划启动以来,其对双边关系的促进作用是很明显的。一方面,经济关

^①中国政府网 http://www.gov.cn/lhdh/2009-10/24/content_1448127_4.htm。

^②作者参与的一项由商务部发起的调研发现了这个问题,造成这一现象的原因目前看包括多个方面,比如自由贸易区认知度、优惠幅度等都是被调查企业反映的影响因素。

系本身就是双边关系的一部分,更加紧密的经济安排本身就是双边关系深化的一部分。另一方面,作为双边关系发展的平台,中国—东盟自由贸易区建设以来,双方高层互访不断,信任加强,从对话伙伴到全面战略合作伙伴的转变,尤其是中国率先加入《东南亚友好合作条约》,实际上说明了中国与东盟关系的快速提升。正如中国驻东盟大使薛捍勤所说的,自1991年中国与东盟开启对话进程以来,双方政治互信不断增强,经济合作日益扩大,社会文化交流愈发紧密,相互了解进一步加深。而东盟秘书长素林在接受采访时也表示:“东盟国家与中国的关系十分密切。东盟各国都赞赏中国在地区事务中发挥的重要作用。中国是地区的稳定因素,而且在加强区域合作时充分考虑到这些国家的利益和感情。中国在地区事务中的作用是有效的。……我认为中国在处理与东盟和亚洲其他国家的关系时是负责任的,能充分照顾到其他国家的利益”^①。正是在这种共识的基础上,中国国务院总理温家宝在泰国华欣举办的第十二次中国—东盟领导人会议上就中国与东盟下一阶段合作提出6点建议。同时温总理倡议制订2011~2015年《落实中国—东盟面向和平与繁荣的战略伙伴关系联合宣言的行动计划》,推动中国—东盟关系迈上新台阶。可以说,到目前为止双边关系在自由贸易区框架内的塑造是卓有成效的^②。

2. 我们不怀疑中国与东盟关系正处于历史最好发展时期,而且中国—东盟自由贸易区的建成将会推动双方经贸关系在新的起点深入发展。但很显然,自由贸易区建设作为经济一体化的重要步骤,被认为会导向双方更高层面的关系。欧盟从经济合作到全面一体化的历史肯定被作为某种可借鉴的先例,这就是为什么有人 would 认为与东盟的经济整合既有助于平抑、牵制包括南海领土资源争端、中国加速崛起等在内的政治军事安全压力,又有助于树立中国维护和平推动合作的负责任大国形象^③。但实际上,虽然不能否认经济相互依赖对双边关系发展的积极作用,但以经济合作为手段对双边关系的全面塑造一旦超出低端政治,其作用将会十分有限。中日经济相互依赖关系的发展与双边关系中“政冷经热”现象的持续,说明东亚合作与欧洲存在着某些质的差异。

同时,中国与东盟的关系在东盟采取“大国平衡”战略的背景下成为一个敏感的多边问题,2009年以来美国重返东南亚、日本对于东亚合作的新倡

议以及李光耀在美国发表的关于将美国纳入东亚共同体制衡中国的说法^④,都充分证明了中国与东盟关系的复杂性。而随着双边关系逐步向高端政治迈进,自由贸易区对于双边关系的促进作用可能越来越有限。因此,尽管中国与东盟日渐加深的合作对双方的战略意义都越来越重要,但双方关系的发展不能仅仅依靠双方的经济一体化,中国与东盟关系的健康塑造依赖全方位的合作。

四、结论

2010年1月1日,中国—东盟自由贸易区已宣布建成,对于这个号称全球最大的自由贸易区,无论是中国还是东盟方面都有很多期待^⑤。但本文的分析说明,尽管自由贸易区的建成及未来发展会推动双边经济合作,但作为塑造双边关系的平台,其作用将随着中国与东盟关系的深化而受到限制。

从未来发展看,双方加强合作的意愿是比较强烈的,这其中既有双边经济相互依赖不断加深的因素,也有金融危机的影响。但从国际关系层面来看,中国崛起问题并没有完全解决。尽管大多数东盟国家开始正面看待中国经济的崛起,并表示乐见中国在国际事务中发挥更大的作用,但与此同时大国在东南亚地区的争夺又有重新抬头的趋势。这给中国与东盟通过自由贸易区建设拓展双边关系带来了一些不确定因素。

^① “专访东盟秘书长:‘中国经济增长对东盟至关重要’”,新华网 http://news.xinhuanet.com/world/2009-10/23/content_12305126.htm。

^② 因为中国的努力已经使“东盟国家日益镇定甚至是满意地把中国看成是一个崛起的亚洲大国”。(菲)鲁道夫·赛维里诺:《中国—东盟关系:过去、现在与未来》,载《当代亚太》2008年第3期,第9页。

^③ “中国—东盟合作:东亚一体化示范平台”,中国—东盟自由贸易区服务网 http://fta.mofcom.gov.cn/article/fzdong-tai/200911/1433_1.html。

^④ 李光耀:《美国应被纳入东亚共同体制衡中国》,新华网,2009年11月1日。

^⑤ 例如,东盟秘书长素林就认为“建立自由贸易区是东盟与中国的经贸关系日趋密切的必然结果,东盟国家对中国经济上的增长速度和开放程度表示感谢,因为这对东盟的发展至关重要。”新华网:“专访东盟秘书长:‘中国经济增长对东盟至关重要’”。