

后危机时代东亚区域合作的新趋势及中国的选择

关秀丽

1997年亚洲金融危机,推动了以金融为主的东亚合作。当10年之后的美国次贷危机演变成全球金融危机后,世界各地推动区域内经济联合的愿望更加强烈。欧洲一体化进程由于2009年10月爱尔兰选民态度的转变而取得重大进展。在东亚地区,从现有的应对危机措施看,区域性集体努力和行动仍显不够。加上日本极力倡议并推动“东亚共同体”,后危机时代东亚区域合作走势及其对中国的影响值得观察。

一、以多层框架推动的东亚合作取得重要进展

(一)东盟是东亚合作的先行者

东盟从上世纪60年代开始逐步扩大和深化。在政治上,将东南亚各国纳入统一的地区合作组织;在经济上,通过建立东盟自贸区和开展经济合作,建立了一个开放的东盟大市场,实现了东盟地区经济的高增长。在此基础上,东盟国家制定了东盟宪章,提出了到2015年建成东盟共同体的宏伟目标。显然,在中国的“十二五”时期,东盟的主要努力都为围绕构建东盟共同体这个核心目标而进行。

东亚合作框架是在1997年亚洲金融危机发生后由东盟启动的,通过邀请中日韩三国进行合作对话,从而创立了超出东盟范围的东亚地区合作框架。框架由三个核心“组织”支撑:东盟、“东盟+1”和“东盟+3”。三个组织以东盟为核心,各自发展加固,构成东亚合作的综合进程。

(二)“东盟+3”框架的建立催生了东亚的区域概念与意识

在中日韩的推动下,成立了“东亚展望小组”,该小组提出了东亚合作的长期目标——建立“东亚共同体”。东亚共同体的核心构成是地区政治合作机制(峰会)、地区市场一体化机制(自贸区)

和地区货币金融合作机制。从2003年开始,推动这三个区域机制的努力就开始加力,但是进程并不顺利。

由于政治认知和战略上的分歧,两个政治合作框架并存于东亚:“东盟+3”框架和新建立的一个包括印度、澳大利亚、新西兰在内的新“东亚峰会”,后者功能被定位为战略性对话论坛。

东亚自贸区的建设先是从“东盟+1”开始,2000年中国提议建立中国—东盟自贸区,从而带动了日本、韩国跟进。东盟顺势与澳大利亚、新西兰、印度,以及欧盟谈判了一系列“东盟+1”自贸区协定。2009年,东亚自贸区可行性研究专家组的研究报告建议,东亚自贸区以“东盟+3”为基础,通过整合3个已经建立的“东盟+1”自贸区(分别是东盟—中国FTA,东盟—日本FTA和东盟—韩国FTA)来完成。然而,日本不同意建立以“东盟+3”为基础的自贸区,提议建立以“东盟+6”(即东盟+中日韩+印澳新的东亚峰会)为基础的自贸区,因此,东亚自贸区的建设至今未取得实质性的进展。

(三)东亚货币金融合作取得了一定的进展

以“清迈倡议”为基础的地区双边货币互换机制逐步建立起来,在此基础上进一步形成了多边的“互连地区货币互换合作机制”。2007年中国提议建立东亚外汇储备库。在2009年东盟和中日韩领导人会议上,各国领导人批准在年底前实施规模为1200亿美元的清迈倡议多边化协议。金融合作意味着东亚合作正在向机制化合作的方向迈进。

二、东亚合作新趋势

(一)次区域合作将不断增加

金融危机后,世界经济格局的多极化日趋明显,美国、日本、东盟等在地区合作问题上的态度变化,引起东亚地区

力量关系悄然生变。其结果导致在东亚区域内,一些次区域合作不断增加。

奥巴马上台后,美国调整全球战略,高调回归东亚,强化跨太平洋秩序控制权和区域协调力。2009年7月,美国宣布加入《东南亚友好条约》,表明美国正面涉足东亚地区合作,同时主张构建“美国—湄公河合作机制”,试图用“密西西比河开发模式”套用“湄公河流域开发”。

日本曾出台的“东亚产业大动脉构想”,是以湄公河流域为基地、以日本主导的从越南经缅甸泰国,直抵印度沿海港口的两条东西走廊为骨架。其战略“节点”正在缅甸。日本政府如期启动了“日本—湄公河部长会议”机制,并拟召开“日本—湄公河首脑会议”。这是日本坚持其“东盟+6”、“东亚共同体构想”的东亚发展战略的具体体现。

可见,日本与美国在发展自身与东亚关系上出现了明显“竞争”,美国直踩日本的“东亚产业大动脉”的底线。在东亚地区内,以美日为首的两强率先展开了新一轮“利益争夺战”,必将出现承载美日利益的多种次区域合作。

(二)区内与区外合作并存

为了应对危机后的全球竞争新格局,日本和美国将采取不同的战略和策略。从日本看,其在不同场合持续宣讲“东亚共同体构想”,主张以中日韩为核心构建“东亚共同体”。美国认为这将加剧世界经济的“集团化”,将“打破中美战略平衡”,试图通过与中国周边各国展开双边合作,以破解日本的“东亚共同体”。

对此,日本不断强调日美同盟是日本外交的基础,“东亚峰会”应该有美国的身影,但美国表示,回归东亚不意味着要参加所有的机制,美国并不打算参加“东亚峰会”。相反,美国将集中于

APEC 峰会,拟通过更广泛领域的合作,瓦解日本主导的东亚集团化。可见,日本拟通过“构建东亚共同体”以主导东亚合作,与美国在东亚利益冲突。

除日美外,东盟则对“东亚共同体”持两面态度。一方面,日本提出的东亚共同体与东盟具有“共同的价值”基础,另一方面,对日本拟在 2015 年启动的“东盟共同体”,东盟担心地区合作主导权被稀释。而新加坡则直接主张“东亚共同体”保持开放、包容的框架,才是日本与地区的共同体利益,新加坡强调必须重视与区外的美欧等保持合作关系,特别是在经济、安全上应该维护与美国的密切关系。

在此背景下,东盟必将增强与美国及俄罗斯的“双边”合作。面对“东盟共同体”步入倒计时,东盟积极推动内部整合,并通过全面启动大国合作路线,维护地区合作的开放性和包容性,确保东盟在地区合作中的战略基点位置就成为必然。

东盟既坚持战略基点位置,又在大国间积极平衡,寻求利益最大化。其典型动作就是借助亚行,利用美国、中国、日本各国地区合作战略,启动包括文莱、印尼、马来西亚和菲律宾的次区域合作框架(WIBP),通过借助大国投资,完善基础设施和物流体系及产业园区建设,构建 5000 余万人口的“海洋经济圈”,并与“湄公河次区域”呼应,进一步强化地区合作的战略基点地位。

(三)从合作模式看,将出现“多辅多轴”型合作模式

从过去 12 年的地区合作历程看,东亚地区合作的基本方式是以东盟为基点,向外辐射,形成了若干组地区合作轴,衍生出东亚地区合作特有的“多辅多轴”型合作模式,体现了开放性和包容性,也符合东亚地区的差异性、多样性和发展性特点。而这与欧盟的“核心国主导、快行道先行、逐步扩大”的模式完全不同。显然,日本的“东亚共同体”一味追求以“欧盟模式”改造东亚地区合作,恰恰忽略了 12 年来东亚地区合作的历史成果。

三、中国应在两个取向上推进东亚地区合作

(一)继续深入推进地区金融合作,夯实地区合作基础,增强合作实效性

在各种可能的应对后危机时期经济波动,促进东亚地区合作的措施中,地区金融合作仍是关键环节。

清迈协议的作用问题。目前,清迈协议已具有了 1200 亿美元的外汇储备规模。但与东亚国家总额超过 3 万亿美元的外汇储备相比,这一总额仍有较大的扩展空间。如在现有规模落实的基础上再有所提高,如到 2000 亿的规模,那么不仅能够强有力地应对当前的经济波动,而且还能够有效降低危机可能引发的 N 次波动。

东亚货币合作前景问题。在此次危机冲击下,不少东亚国家利用汇率作为抵御金融危机的重要手段。不少东亚经济体的货币以大幅度贬值来促进本国产品出口,但这有可能引发地区性的货币竞争,从而最终损害东亚各国的经济利益。所以,东亚地区各成员要着手协调各国之间的汇率政策,以维护地区共同利益,为地区货币合作创造有利条件。

东亚金融合作的制度化问题。目前东亚金融合作的推进主要靠各种形式的首脑会议和财长会议。也就是说,东亚金融合作动力的会议色彩突出而制度建设落后。在后危机时代,东亚经济体不仅要提高金融合作的政府互动,更要有意识地推动和加强合作的制度化。只有在制度化的框架之下,才能更好地确保东亚金融合作的长效性。

从中国的角度看,既要有地区经济一体化发展的“远景”思考,更要提早经历东亚经济合作中上述必经过程。在后危机时代,中国一定要勇于发挥积极的建设性作用。无论是以 GDP 来衡量,还是以外汇储备为标准,中国在东亚的经济影响力都是至关重要的。

(二)以自贸区建设和推进地区能源合作为主轴

就自贸区建设看,目前存在的主要问题还是主要局限于双边;同时,在建设双边自由贸易区方面,中日和中韩之间还存在着障碍。因此,应积极争取尽快启动中日、中韩自贸区谈判,并在此基础上,推动东亚区内双边自贸区向多边自贸区的转变。在能源合作领域,可以参照欧洲煤钢联营和原子能合作,建立亚洲能源(包括原子能)合作机制。在这方面,可以首先考虑东北亚次区域内的合作,尤其是中日之间的

合作;同时,也可以考虑将朝核问题的解决,与东北亚能源(尤其是原子能)合作挂钩。

在能源合作和自贸区建设的基础上,随着经济相互依赖程度的加深以及相应的溢出效应,可以尝试进行贸易、投资和金融等领域的更紧密的经济合作,但不宜采用欧共体关税同盟的形式,因为这与东亚合作所奉行的开放地区主义原则不相符。

在进行经济合作的同时,也有必要逐步稳妥地开展政治和安全对话,努力使东亚区域合作逐渐发展为涵盖各领域的综合性合作机制。对于中国来说,最关键的方面,在于尽力争取与美日联盟进行安全对话,争取建立一种类似于俄罗斯和北约的合作关系。

(三)从各方都关心,具有可操作性的领域做起

就能源领域合作,自由贸易区问题而言,在现有合作框架中,在充分启动 10+1 进程的同时,重点推进 10+3 合作的进展。因为 10+3 是在东盟经历了亚洲金融危机后,各国要求加强地区经贸与金融合作,以防范危机再度发生而建立的,东盟国家对“10+3”持总体赞成态度。并且启动以来的确出现了惊人的进展。最终目标是建成“东亚经济共同体”。积极推动这些次区域经济合作,为逐步形成“东亚经济共同体”或“东亚经济联盟”,形成世界经济格局中的一极创造条件。

可以预见,东亚国家在建设东亚共同体问题上达成共识有相当难度。“10+3”模式作为推进东亚区域合作进程的有效方式在过去已经取得举世瞩目的成果,也被东亚国家充分认可,基于东亚合作的艰难性多样性特点,“10+3”模式应该被看作是推进东亚区域合作的“发动机”。为此,做好“10+3”合作的未来战略规划,巩固“10+3”机制在推进东亚合作中的主渠道地位是我们面临的重要任务。■

(关秀丽,国家发展改革委对外经济研究所副研究员、经济学博士)

