

从比较的角度看亚太的区域主义

[美] 迈尔斯·卡勒 王正毅 译

【提要】 冷战结束后,伴随着世界范围内的区域化潮流,出现了种种断言。作者在详细分析这些断言的基础上指出:区域主义并不意味着对非成员国进行歧视;无需建立一种区域认同,区域一体化也能产生。目前的区域化运动出现了与以往不同的趋向,即超出以往简单的自由贸易而趋向于“边界之后”的问题,诸如投资机制、服务规则以及劳动力和环境的水准。区域制度在设计方面可能非常不同,而且取决于区域伙伴和问题的特殊性。没有理由假定区域一体化的模式一定像欧洲联盟那样。但无论选择什么样的机制,政府都应该强调“冷静的”和“开放的”区域主义。

【作者简介】 迈尔斯·卡勒(Miles Kahler),美国加州大学圣地亚哥分校国际关系和太平洋研究院教授,本文是他在1996年8月27日~29日南开大学召开的“亚太区经国际研讨会”上宣读的论文,承蒙美国外交委员会(Council on Foreign Relations)和《世界政策》杂志(World Policy Journal)以及作者本人惠赠版权,特此致谢。译者王正毅,南开大学政治学系副教授(天津邮编:300071)

一 地区主义的断言与分析

冷战结束后,关于地区主义的预言越来越多:地区贸易集团最终将超越冷战;这些区域为政治目的所驱动而对于非成员国非常歧视;未来世界经济的区域化将破坏现存的基于世界贸易组织和布雷顿森林体系的全球和多边秩序,而且无论是“欧洲”、“北美”还是“亚洲”,民族认同最终会淹埋在地区认同之中。这些断言最好的未被证实,最坏的未被证伪。重要的是,分析这些断言也许会避免产生一个歧视和封闭的世界。

周期性的地区主义

让我们分析第一个断言:地区贸易集团最终将超越冷战。少许的历史回顾表明,在整个20世纪,区域主义和地区问题一直是周期性的问题。在本世纪30年代和第二次世界大战时,世界被划分成实行贸易和投资壁垒的帝国或准帝国。二战后,由于美国的反对,伴随殖民主义的解体,使得贸易集团逐渐地解体。然后,50年代欧洲共同市场的形成又掀起新一轮的对地区组织的迷恋。其中,对地区组织最为热衷的是发展中国家。地区空间被看成是比国内市场更为可能实行进口替代工业化的场所。更为

重要的是,地区经济群体被当做是一种减少对发达国家经济依靠的手段。

欧洲的努力还刺激了最近一轮的区域制度的建设。在十年的“欧洲硬化”之后,1986年的单一欧洲法令激起了建立一个统一的欧洲市场的热情,这是一个其奠基者所拥护的真正的共同市场。出于对世界经济可能会被集团所主导的担心,欧洲之外的其他国家也注视着它们本地区的未来。然而,欧洲的行动只反映了一种动机:对许多发展中国家来说,地区联合为它们贸易和投资自由化,也为更广泛的市场准入,特别是进入有保护倾向的工业化经济(墨西哥转向北美自由贸易协定)提供了外在的可行性。

自由化的区域主义

区域主义不仅是一种周期性的现象,甚至一些人认为是一种必然趋势,区域主义也不能建立起如一些悲观主义者预言的那种高度歧视性区域集团。欧洲单一市场的建立并没有产生一个坚不可破的欧洲,因为它的自由化远重于它对非成员国的歧视。北美自由贸易区尽管在汽车和纺织品方面有所回缩,但对区域外国家的歧视却比许多人担心的要小得多。在关贸总协定乌拉圭回合中的全球贸易自由化趋向,以及在许多国家贸易政策中的

单边自由化意味着最近的区域化趋向从整体上一直在降低贸易壁垒,而不是建立封闭的贸易集团

关于区域集团的这种迷惑部分是由于区域化的涵义的模糊性。在全球范围内一直存在着不能很好地区分经济的或“软”的区域主义和政治的或“硬”的区域主义。当然,我们对二者不能作完全的区分——假定一个“天然”的不受政治影响的经济世界是不现实的。然而,我们可以将软的区域经济一体化与硬的区域一体化区分开来:前者通常是由私人投资者、商人和移民工人穿过国家各种令人生畏的壁垒这种“自下而上”的方式进行的;而后者则是通过有意的政治设计来培养和深化的。世界经济中多数区域化首先是软的:如美国和墨西哥的公司在北美自由贸易区被认可以前就穿过 Rio Grande 进行投资。稍硬的就是区域主义,这是由政府的投资和政策,而不是通过区域协定或制度来促进的。有人将日本公司和政府在 80 年代对东亚和东南亚的参与作为一个虽没有地区组织但很有效的地区战略的例证。日本公司在一些特殊的产业比如家用电器形成的商业网络控制了这一地区的生产。

在欧洲联盟之外,30 年代那种硬的区域集团在当代的国际政治经济中不是很明显,尽管 70 年代石油危机以及经济混乱之后曾有人预言这种集团要崛起。即使在欧洲联盟之内,因区域主义而产生的政治冲突也导致了一种与过去的区域主义完全不同的经济利益和意识形态。马斯特里赫特条约中反对欧洲联盟的进一步深化主要起源于政治权利,来源于诸如法国的 Jean-Marie Le Pen 和英国的保守党等民族主义者以及十年前推动集团化的政治家们。美国在 1993 年出现的北美自由贸易区的辩论最清楚不过地证明经济民族主义者一般是反对区域合作的。尽管北美自由贸易区的辩论促使许多利益团体就美国的经济政策达成了象征性的一致,这种一致通常与美国和墨西哥以及加拿大的自由贸易问题只有微小的联系。那种推动 30 年代区域主义的防御性的(或进攻性的)民族主义以及促使 60 年代区域建设的干预主义现在表现出反区域主义的倾向;经济自由主义者,无论他们对全球贸易机制破坏的可能性怎么担心,都趋向于拥护新的区域主义。

无需建立一种区域认同,区域一体化也能产生

就“硬”的区域主义,政治形式不是必要条件,即使是以经济来推动的软区域主义,在欧洲之外它的内容也是有争议的。乌拉圭回合谈判的成功以及更为强大的世界贸易组织的建立表明,区域主义和全球性的管理没有冲

突的必要

围绕区域认同的断言似乎更为夸张。公众对 1991 年马斯特里赫特条约建立一个欧洲联盟的反应并不是很热心,这部分反映了欧洲政策和制度最近在联盟公民日常生活中的形象比较差。

假如说 30 年的制度建设在公众的认同中产生了一种复杂的结果,那么,这种认同在其他没有很好建设的地区就更是空想了。即使在北美的交界地区,也很难探寻一种区域认同。以一种“亚洲价值”形式出现的新亚洲认同的发展更受到人们的关注。然而,这个概念反映了这个由不同的成分组成的地区提出了与“西方”相对的共同认同,带有很深的政治目的。

二、区域制度建设:变化与障碍

最近一轮的区域制度建设与以前有所不同,这表现在自由化的效果,在同一制度下对工业发达国家以及发展中国家的包含程度,以及它的广泛度上,它通常超出简单的自由贸易而趋向于“边界之后”的问题(诸如投资机制、服务规则以及劳动力和环境的水准)。同时这些新的、重新复活的自由贸易区和地区协定很少是由“国家之上的制度或制定公共政策所依赖的机制”来决定。也就是说,深层的区域经济一体化并不能产生一个单一的制度方案,或提供更多的证据以表明对“硬化”的或建设良好的区域制度的需要。

另一方面,当建立制度时——比如自由贸易协定——通常是一个领域的合作导致另一个领域的合作。这就是功能主义者对欧洲一体化绘制的逻辑——首先是贸易,其次是其他共同的经济政策,再次是货币同盟,最后是外交和安全政策。这种进程的动力并不是简单的经济动力,然而,在建设欧洲制度方面,一时的进步并不意味着欧洲成员国之间的贸易和投资的增长比较顺利。

政治动力相对来说比较容易明辨,而且它们的逻辑是明了的。在其他情况下,推动区域协定的政治目的不在于保护已经获得的合作上的收益,而在于保护——或声称保护——由地区协定而产生的一体化可能破坏的利益和政策。

推动欧洲一体化的政治动力更为复杂。德国之外的成员国希望在操纵欧洲货币政策方面有自己的声音,因为自从欧洲货币体系形成以来,它一直由德国人操纵着。为了获得这种声音,要求在经济和货币联盟中采取行动步骤。另一方面,德国则扬言,假如欧洲的其他成员国同

意加速政治统一的进程,那么,德国只同意在经济和货币联盟中最终采纳德国马克和它的反通货膨胀的货币政策。马斯特里赫特条约反映了这两种政治目标之间的讨价还价,而并不反映更深的经济和货币统一的必要性。

三、政治动力和未来的区域制度的建设

假如硬化区域是由这种政治动力来推动的,那么,区域集团可能的结果会是怎样?仅仅在欧洲才有这个前景,但即使在这里,经济对这个世界的其余部分也不会产生严重的影响。欧洲制度存在着两个大的未知数:冷战结束后的长期的结果以及最终扩大后的结果。

欧洲最近扩大到包括奥地利、芬兰和瑞典可能加强了欧洲联盟的某些方面。他们过去持有中立的态度在共同的外交和防御政策中可能提出一些问题。更成问题的是下一轮向东的扩展。随着成员国的增加,政策决定也变得更为复杂。从长远来看,欧洲的扩大无论是成为一个松散的、多联盟的欧洲(正如现在的成员希望的),还是继续加强一个多边的联盟,欧洲的前景都是不明朗的。

在欧洲联盟之外的拉丁美洲和亚太地区,制度建设的步伐较快,主要有两个原因:美国对区域经济协定表现出新的兴趣,以及发展中国家对与较强的经济合作伙伴签订协定的警惕性的放松。

北美自由贸易协定和西半球

北美自由贸易协定除了降低制造业贸易关税和非关税壁垒,也促使农业、服务业和投资自由化。北美自由贸易区还包括一个新的解决争端的模式,即通过国家之间的对话来检查国家的控制反倾销以及反倾销税的法律和规则的运用是否是所希望的。这些协定将贸易领域的内容扩展到有争议的新的领域,但其目的只在于积极加强现在的国家标准,并不是国家政策的协调。在这两种解决争端的机制中,很少有欧洲意义上的主权集中:阻止超越国家是美国的目標也是其他国家所拥护的。

假如考虑拉丁美洲国家历史上对北美的怀疑以及它们长期以来嗜好的保护主义和经济民族主义,那么,拉丁美洲国家与美国签订自由贸易协定的热情便是令人吃惊的。西半球的国家现在必须选择一条合适的道路加入到这个地区的经济一体化中,这条道路将北美自由贸易区与中美洲和南美洲许多多边和双边的贸易协定连接起来。美国和这个地区的许多政府都倾向于把北美自由贸易区看作是西半球一体化的模式。怀疑者指出,对拉丁美洲国家来说,接近北美自由贸易协定将有很大的障碍,因

为美国将坚持环境和劳动力方面的协定。另外一个障碍是 MERCOSUR 作为一个关税同盟的“硬化”以及其成为北美自由贸易协定在这个地区的另一个极。最终结果将是,将北美自由贸易协定当做是地区一体化的主要工具可能产生不同的协定,从而导致成员国以及可望成为成员国之间的冲突以及和外界更高的交易成本。另外一种观点对基于北美自由贸易协定的一体化过程所作的补充是:假如这些次区域加强了并且相互之间不太协调,那么现存的次区域贸易的逐渐多边化将威胁该半球未来经济的一体化。

太平洋地区和亚太经济合作组织

东亚和东南亚的经济在战后关贸总协定的多边自由化的世界里运行得非常好。当对其国内经济采取单边的和逐渐的开放时,区域机制似乎是不必要的。在太平洋的另一边,美国不时地向它的东亚的联盟者施加压力来建设多边的安全 and 经济合作机制。有时,美国似乎倾向于在亚太地区作出中心——辐射的安排。在 80 年代,由于日本的经济飞速增长而被复杂化,出现了一个难以处理的问题,即美国的政策是否能主宰太平洋地区。

1989 年成立的亚太经济合作组织(APEC)是向这个方向有节制的转变,它鼓励在西半球进行区域协定的谈判。制度建设并不是亚太经济合作组织的根本性的特征:最早几年,亚太经济合作组织是在全球贸易谈判中提供一个太平洋讲坛,促使许多人来探索共同关心的政策问题。

克林顿政府在亚太经济合作组织采取了非常积极的步骤,使这个组织将中心放在区域一体化上。亚太经济合作组织第一次非正式首脑会议(西雅图,1993)表明,亚太经济合作组织变成一个谈论文坛而不仅仅是一个商讨的机构。它的主要成就在于为关贸总协定乌拉圭贸易谈判的终结提供了一个共同的谈判场所。在这次谈判中,亚太经济合作组织被用作是在关贸总协定谈判中与欧洲联盟讨价还价的筹码。

第二次亚太经济合作组织非正式首脑会晤(印度尼西亚,1994)更进一步提出区域自由化的规划。这次会晤不仅同意亚太地区的长期目标是“自由和开放的贸易和投资”,而且同意管理投资的非一揽子原则。自由化的日程是漫长的而且是不同速度的:工业化国家到 2010 年,发展中国家到 2020 年,从相互探讨论坛到自由贸易协定,亚太经济合作组织取得了预想不到的进展。

这次会晤及其宣言中关于“开放的区域主义”的内容是不明确的,因为美国和亚洲(特别是日本)在其定义上

是非常不同的。对美国来说,开放的区域主义意味着亚太经济合作组织内的自由化应该根据无条件最惠国待遇的原则扩展到非成员国。很明显,这种相关性将被用来促使欧洲联盟和其他非成员国作出相应的让步。随着乌拉圭回合谈判的成功,亚洲将“开放的区域主义”看作是将亚太经济合作组织的益处扩展到非成员国。总之,对亚洲的许多成员国来说,亚太经济合作组织仍然是一种保障政策,他们继续将信心放在国家层次上的单边自由化上,以及将来世界贸易组织中的多边谈判上。同样重要的是,亚太经济合作组织中的亚洲成员国强烈地反对正式的制度和法定的一揽子义务。在部长会议报告中,欧洲联盟被看作是亚太一体化中的一个消极的模式。尽管美国、加拿大和澳大利亚现在不强迫快速进行制度建设,但它们主张对基于以往的自由贸易协定的谈判成功的自由化有坚定的、强制性的承诺。

在关于亚太经济合作组织未来的不同概念背后是亚太地区和拉丁美洲或欧洲的不同。对该地区大多数政治领导人来说,出于对国家主权受到任何形式的损害的担心,传统的关贸总协定贸易自由化议程仍然是重要的。另外,美国的经济影响将随着亚洲地区内的贸易和投资增长快于太平洋地区而下降。当美国市场对亚洲地区内的贸易的重要性下降时,对贸易自由化正式承诺的一个重要推动力量也将下降。

四、区域主义的未来: 告诫与问题

这里所作的描述是温和的: 区域主义是自由经济秩序的一块基石。然而,最近一轮(在怀疑者看来是一时流行)的区域主义仍然提出了一些关于国际秩序的收益和代价问题。对许多批评者来说,最为迫切的是区域化对全球经济规则和制度的影响。即使没有迹象表明早期的贸易集团是封闭的并且有很强的歧视性,区域主义在至少三个方面对多边贸易体制构成威胁: 第一,区域协定在缺乏对开放区域主义承诺的情况下,对非成员国必然是歧视的。这种歧视,既有经济上的也有政治上的后果,同时还增加了外交政策的冲突和不信任。

因为缺乏民主的管理和透明度,区域协定也许成为保护主义捕捉的目标。欧洲联盟共同农业政策便是一个典型的例子,不断下降的经济利益使得他们在区域协定中巩固自己的地位并且阻止改革政策机制或减少他们的租金。尽管其他区域机制很少有这么明显的例子(部分是由于他们的力量比欧洲联盟成员的力量微弱得多),随着

区域协定和制度变得更加重要时,捕捉努力是非常可能的。

也许最为可能的是,政治精英们由于新的区域规划而不能实现其对全球的承诺。全球主义者认为,区域规划是政治关注的焦点并且进行政治投资,这反过来对全球贸易机制以及其他贸易伙伴有所贡献。当政府的任何新政策投资处于短缺状态时,这种可能性尤其令人关心。预算不足以及意识形态不同不容许实质性的增长。对新的区域谈判增加责任心也许需要许多年,这会使得世界贸易组织中的解决争端的机制的管理复杂化,分散发展世界贸易组织新的议事日程的注意力。更为内向并且直接针对区域的对外经济政策是合适的。假如世界贸易组织作为谈判的论坛或作为解决贸易争端的手段使人感到失望,那么,这种转向区域的可能性是非常大的。

这些区域主义的目标部分可以通过使区域规则和制度与全球或多边规则相一致得到满足。建设开放的区域制度也可以支持而不是破坏全球机制。政府希望在全球经济中尽快有一些“想法相同”的自由化标准。这些“想法相同”不是地理上相邻的或相近的。许多地区在制定其国内政治经济政策方面是非常不同的。这在亚太地区尤其如此,该地区有中国的市场社会主义,韩国的干预主义模式,以及香港这个可能是世界上最为开放和自由的经济。尽管这些不同的经济也许有某些共同的国际经济目标,但它们在其他问题上将不会相互一致。

除了全球的多边主义、区域主义和双边主义,那么,第四个选择可以被定义为想法相同的混边主义(pluri-lateralism of the like-minded): 某些政府追求相互一致的目标因而为追求这些目标而接受责任。然而,这些国家无须是在地理意义上的。实际上,这种混边主义比纯粹地理意义上的区域主义更为可取,它比全球制度更能加快共同的经济议事日程,同时它也能将歧视的代价和国际责任联系起来。

作为灵丹妙药的区域主义: 信任度的局限性

区域主义另一个潜在的代价就是它被看作是经济劣势的灵丹妙药,尤其是发展中国家。墨西哥政治精英在1994年对待金融危机的松懈态度其中一个原因就是它们相信“北美自由贸易协定的作用”。就像“苏联伞”在80年代被认为能保护东欧卫星国一样,北美自由贸易协定的作用被认为是改变老的经济依附模式,保证墨西哥在过去缺乏的金融稳定。1994年的金融危机表明,区域制度,无论其向国内政策增加多少信任,都不能克服经济政策制定中的严重失误。所以,那些政策可信度比较低的转

型国家和发展中国家将区域后盾作为困难时期政策变化的代言人,而不是作实质性的改变

外交政策的区域化和“后院主义”

区域主义最后一个风险就是外交政策逐步的和无意识的区域化,产生区域选区和“后院”。世界贸易组织新领导人选举过程中所出现的分歧纯粹带有区域特征。这表明围绕美国和欧洲联盟区域选区的出现,急需要一个新的程序来安排全球经济制度中的领导。

在 1995年 1月墨西哥金融危机中欧洲的态度也表明在贸易领域之外的区域的力量。美国政府由于在达成主要协议上,特别是在国际货币基金中提出特殊的计划支持墨西哥采取单边主义而受到批评。而英国和德国的不合作态度主要来源于他们将墨西哥危机当做是区域性的,而不是全球性的。欧洲并没有形成一个统一战线,法国比较同意美国的要求,而国际货币基金组织来自瑞士、荷兰和挪威的执行官员联合德国和英国来反对墨西哥计划。关于是否没有美国政府的一揽子支持墨西哥危机的后果将是灾难性的这一问题上仍然存在着许多争议。然而,在危机期间将某些问题看作是全局性的而将另外一些问题看作是区域性,是区域化长期产生影响的一个标志。当然,给区域范围界定是一个外交实践问题。

区域主义和国际安全

关于区域主义最后一个问题就是它对国际安全的意义。相对于区域主义的安全意义而言,区域制度建设和政策协调在经济问题领域是非常明确的。尽管欧洲联盟的成员国一直在建设一个安全共同体(消除相互之间战争的危险性),但它们发现,将贸易和其他经济问题上的高层合作转向联合制定外交和安全政策是很困难的。西欧联盟已经显现出未来欧洲防务的弱点。

在亚太地区,区域安全合作是最近的事,而且更脆弱。东盟区域论坛是一个重要的尝试性的创造,但是进展可能是很慢的。亚太地区的中心问题之一就是区域安全制度的发展及其重要性是否能和框定经济关系的制度建设相互一致。东盟建议建立一个全区范围的机制来解决安全问题:一个“原则性的俱乐部”规范该区域内国家的

行为,再加上少数几个主导国家。这种组织可以作为鼓励外交共同体的中心,也可为各种商讨性程序提供一个场所。但对于一个长期以来相互之间存在猜疑的地区的许多国家来说,即使设计这样一个最温和的机制也可能是太奢望了。然而,将经济领域的“合作习惯”逐渐外溢到安全领域,对于未来的区域化来说是最重要的和最有可能的途径之一。

五、冷静的和开放的区域主义

区域制度在设计方面可能非常不同,而且取决于区域伙伴和问题的特殊性。没有理由假定区域一体化的模式一定像欧洲联盟那样。在这一点上,亚洲各国是正确的,无论选择什么样的机制,政府都应该强调“冷静”的和“开放”的区域主义。

冷静的区域主义意味着运用区域机制来达到特殊的经济目标,而这种目标是敏感的双边或笨拙的全球论坛不能有效地加以解决的。开放的区域是指,“区域”不被定义为地理实体,而是被看作是一系列在某一特殊经济问题上寻求共同利益的国家。对许多亚洲国家来说,开放区域主义也意味着在非歧视原则的基础上与非成员国之间分享区域利益。那些同意议事日程并且愿意承担责任的都可以加入进来,不管他们的版图在哪里。有时,开放区域主义接近共同想法的混边区域主义。这种区域主义将继续与全球的和双边的选择相竞争,区域主义将不会主宰对外经济政策事务。无论是冷静的区域主义还是开放的区域主义都表明,区域主义不会成为构建超国家认同的一种手段,尽管人们有时希望合作能够增加国家之间的预言性、可信度和透明度。这种区域也不会创造一个硬的“联合国家”来取代现在的民族国家。最近的区域制度提供了选择的余地,但没有一种拥护欧洲联盟的集中的正式的结构。这种对待区域主义的态度——温和而且灵活的、冷静而且开放的——既能提高全球经济福利,而且对更安全的国际秩序有所贡献。

[责任编辑 谭秀英]