

哲学政治法学研究

奥巴马政府对东亚区域合作的认知与政策研究

蒋利龙, 李朋

(黑龙江大学政府管理学院, 黑龙江哈尔滨 150080)

摘要:近年来,东亚区域合作在经济、政治和安全等方面取得较快发展,东亚地区成为世界经济发展最为活跃的地区。奥巴马政府执政后,认识到加强与东亚地区的联系对于恢复和发展美国国内经济,维护美国在东亚地区的主导地位,平衡中国日益扩大的地区影响,防止美国被边缘化具有重要意义。为此,奥巴马政府希望通过参与东亚区域合作,推动 TPP 谈判,加强双边同盟关系的政策以达到参与、重塑、主导东亚区域合作进程的目的。奥巴马政府对东亚区域合作政策的调整削弱了区域合作的向心力,增加合作机制的复杂性,激化了地区矛盾,将对东亚区域合作的发展进程产生深远影响。

关键词: 奥巴马政府;东亚区域合作;TPP;双边同盟

中图分类号: F114

文献标识码: A

文章编号: 2095-770X(2017)03-0135-05

PDF 获取: <http://sxxqsfxj.ijournal.cn/ch/index.aspx>

doi: 10.11995/j.issn.2095-770X.2017.03.030

The Obama Administration's Response to the Policy of Regional Cooperation in East Asia

JIANG Li-long; LI Peng

(Heilongjiang University, Harbin 150080, China)

Abstract: In recent year, we have seen a rapid development of economic, political and secure cooperation in the East Asia region, which is one of the most dynamic areas for economic development around the world. Since President Obama took his office, he has come to realize the great significance that bonds with the East—Asia region will put on the rebound and development of America economy, on the maintenance of America's dominance status in the East—Asia region, on the balance of China's ever—growing influence and the prevention of America from being marginalized. Therefore, Obama government hopes to participate in cooperation with the East Asia region, to move forward with TPP negotiation as well as strengthen the policy of bilateral partnership aiming to participate, reshape and dominant the cooperation process in this region. Their adjustment of cooperation policy toward the East Asia Region has weakened the centripetal force for cooperation and has complicated the cooperative institutions and systems, and also aggravated the regional conflicts. All of these will exert a far—reaching influence during the process of development of East Asia region.

Key words: Obama administration; East Asia regional cooperation; TPP; Bilateral partnership

一、奥巴马执政之前东亚区域合作的新发展

在奥巴马政府执政之前的沃克·布什政府时

期,美国强调单边主义,对东亚多边区域合作的重要性认识不足,从而采取了“忽视”的政策。正是在美国的“忽视”下,东亚各国在经济、政治和安全方面开展了多层次、全方位的合作,取得显著成果。在经济

收稿日期:2016-10-24;修回日期:2016-11-12

基金项目:黑龙江大学研究生创新科研资金重点项目(YJSCX2016-059HLJU)

作者简介:蒋利龙,男,河北邯郸人,黑龙江大学政府管理学院硕士研究生;李朋,男,黑龙江哈尔滨人,黑龙江大学历史文化旅游学院教授,历史学博士后,主要研究向:东亚国际关系。

层面东亚区域合作开展了多层次的自贸区建设;在政治层面以“10+3”和东亚峰会(EAS)机制为平台展开政治对话与交流;在安全合作层面,东亚地区依靠东盟地区论坛(ARF)为对话平台,就地区安全问题开展协商合作。

首先,在经济层面东亚区域合作取得显著的成果。东盟于2009年签署《东盟共同体(2009—2015)建设路线图》为2015年建成东盟经济共同体、政治共同体和社会文化共同体提出了具体目标、措施和时间表,东盟沿着这份路线图于2015年12月31日正式宣布建成东盟共同体,同时也宣布东盟经济共同体正式建立。东盟经济共同体致力于推进东盟经济一体化进程,构建一个开放、包容、以市场为导向、同国际多边机制相一致、履行各项承诺的共同体^[1]。此外,在中日韩自贸区建设方面虽饱经挫折,但各方还是在积极推进相关对话谈判,并于2012年中日韩三国领导人会晤期间达成启动中日韩自贸区谈判的共识,为此进行了多轮谈判^[2]。中日韩自贸区建成后将成为世界第三大自贸区,中日韩经贸融合的增强将带来一系列经济效益(中国GDP将增长2%,日本将增长0.5%,韩国将增长3%左右),从而对促进东亚地区的经济一体化注入强大动力、产生深远影响。

此外,东盟与中日韩以“东盟+”的自贸模式,相继成立多个“10+1”自贸区。早在2002年,中国就率先探索与东盟建立“10+1”模式的自贸区,并且签订了《中国与东盟全面经济合作框架协议》,协议双方就逐步减免关税,现实贸易自由化达成共识。中国与东盟在2010年宣布双边自贸区正式建成,并且继续扩大减税商品种类,努力实现绝大多数商品的零关税,打造自贸区的升级版。紧随其后,日本与韩国也分别于东盟开展自贸谈判,并且先后于2011年、2012年分别与东盟建立自贸区。东盟与中日韩三个“10+1”自贸区的建立,成为沟通东南亚与东北亚次区域贸易联系的桥梁,为构建东亚自贸区打下基础。

东亚地区多层次自贸区的建立加强了区域间经贸联系,但由于不同类型的自贸区之间存在交叉重叠,各自贸区的标准不一,增加了企业利用的困难和交易成本。为了克服多层次自贸区产生的“意大利面碗”效应,建立覆盖整个东亚地区的东亚自贸区就显得尤为重要。关于建立怎样的自贸区各方分歧很大,先后由中国在2004年,日本在2008年,韩国在2009年提出不同的方案都未获通过。在这种情况下,东盟于2011年提出建立以“10+6”为基础的“地区综合经济伙伴关系”(RCEP)计划,该计划主张建立一个高于现有“10+1”FTA水平的现代的、综合

的、高质量的自贸区^[3]。RCEP第一次谈判会议于2013年5月10日召开,16国就RCEP谈判的基本原则达成共识,RCEP成为推动东亚自贸区建设的主渠道。

其次,东亚区域政治合作稳步推进。东亚地区政治合作起步于1997年东亚金融危机建立的“10+3”合作机制,“10+3”为东亚地区开展政治合作提供了平台。2005年东盟与中日韩领导人会议期间为了将东亚各国政治合作推向新的高度,各国一致同意将“东亚共同体”作为政治合作的长期目标,并将“10+3”机制扩展为包括印度、澳大利亚、新西兰在内的东亚峰会(EAS)。2010年美国最终签署《东南亚友好条约》,为参加东亚峰会创造了条件,东亚峰会发表了《第五届东亚峰会主席声明》各国领导人对东亚峰会的未来走向展开深入细致谈论,对美俄领导人参加东亚峰会表示欢迎,正式决定邀请美俄领导人参加2011年的东亚峰会^[4]。2011年,美、俄总统首次参加了第六届东亚峰会,至此东亚峰会成员国扩展到18个国家,为东亚政治合作提供了广阔的平台。目前,以“10+3”以及东亚峰会为平台,东亚各国在在政治对话、金融合作、人文交流等方面开展深入合作,已形成包括领导人会议,14个部长级会议、19个高管会议、2个司局级会议,18个技术层面会议和2个民间多轨会议的多层次、宽领域的政治对话机制^[5]。

最后,在地区安全方面开展了卓有成效的合作。东亚地区安全合作主要是以成立于1994年的东盟地区论坛(ARF)为合作平台,就东亚地区安全议题开展了一系列正式和非正式的对话与协商,确定了建立信任措施、核不扩散、维和、交换非机密军事情报、海上安全和预防性外交六大对话与合作领域。2009年,第十六届东盟地区论坛发表《AFR展望声明》指导了AFR未来10年的发展方面,并就朝鲜问题、阿富汗问题、中东局势和南中国海问题等地区热点问题进行了磋商,达成一系列文件。2010年,各方就“天安号”事件激化的半岛紧张局势和日益升温的南海领土争端进行了深入磋商。2011年,在东盟地区论坛会议上经中国与东盟有关国家共同努力,各方就落实《南海各方行为宣言》达成一致,会议呼吁各方继续通过建立信任措施并保持自我克制,继续保持友好与合作。2012年东盟地区论坛外长会议就朝鲜半岛、南海问题、减灾合作以及非传统安全问题展开深入谈论,会议强调继续发挥东盟的驾驶员角色,以及东盟地区论坛对地区安全架构的发展所起的重要作用。目前,东盟地区论坛已成为东亚地区唯一的官方多边安全合作对话机制,为东亚各国开展安全合作提供了平台。

在奥巴马执政之前,东亚区域合作取得快速发展,在经济合作方面形成多层次自贸区,在政治合作层面以“10+3”和东亚峰会为平台进行了富有成效的合作,在安全合作方面通过东盟地区论坛为解决地区传统和非传统安全开展对话合作。

二、奥巴马政府对东亚区域合作的认知

面对快速发展的东亚区域合作,奥巴马政府上台后,重新审视美国对东亚区域合作的政策,对东亚区域合作对美国的重要性、挑战性以及局限性形成较为全面的认识。

首先,奥巴马政府认识到东亚区域合作对于美国的重要意义。奥巴马政府上任伊始就面临自大萧条以来最严重的经济衰退,经济停滞不前,通货膨胀严重。2010年9月美国人口普查局发布的一份报告显示,美国生活在贫困线以下的人口总数由2008年的3980万上升到2009年的4360万,占人口的14.13%,失业率一度高达10%,美国实体经济和国民士气均受到打击。金融危机还导致美国财政赤字激增,2010年美国财政赤字已达1.6万亿美元,债务总额已超14万亿美元^[6]。相比美国而言,东亚国家遭受的冲击相对较轻,东亚新兴经济体仍然保持快速的增长,成为带动全球经济复苏的车头。分享东亚经济的发展成果对于恢复美国经济至关重要,正如希拉里在《美国的太平洋世纪》一文中所强调的那样“利用东亚经济增长和活力是美国的经济和战略利益的核心,也是奥巴马总统确定的一项首要任务。东亚开放的市场为美国进行投资、开展贸易、获取尖端的科技提供了前所未有的机遇”^[7]。2011年11月,奥巴马在亚太经合组织夏威夷工商领导人峰会上指出:“我们认为世界上没有比太平洋地区更加至关重要的地区了,我们想与环太平洋伙伴国家在一系列问题上合作,以促进各国的就业、经济增长、繁荣与安全”^[8]。美国为了恢复国内经济需要加强与东亚地区的经济联系,分享东亚经济发展成果,促进美国国内经济发展。

其次,奥巴马政府认为东亚区域合作对美国在东亚的利益形成挑战,担心美国在区域合作中美国会被边缘化。奥巴马政府执政之前,美国的外交重心在中东,旷日持久的伊拉克和阿富汗反恐战争消耗了美国大量物力和人力,美国长期以来对东亚区域合作重视不足,投入不够,导致美国在东亚的影响力有所下降。奥巴马上台后,看到的是在经济方面东亚国家开展了多层次的自贸区建设,形成了次区域、区域性和跨区域自由贸易网络,东亚国家间的经济联系日益紧密,成为相互依赖的统一整体。反观美国则被排斥在东亚区域经济之外,在东亚国家通

过自贸协定削减关税之时,美国的商品却不能享受此种贸易优惠,使得美国企业在东亚市场竞争中处于不利地位,奥巴马政府的“出口倍增”计划也面临挑战。彼得森国际经济研究所经济学家伯格斯特滕指出一个没有美国参与的东亚自贸区可能会使美国公司的年出口额至少损失250亿美元,损失约20万个高薪岗位^[9]。美国企业研究所的报告提出,近年来一个有限的、排外的地区主义前景出现,以东盟“10+3”和东亚峰会的形式只包含东亚国家,挑战了美国主导的跨太平洋地区主义。

此外,东亚区域合作的发展减弱了东亚国家对美国的安全依赖,挑战了美国在东亚构筑的双边同盟体系。经济危机后,美国在东亚的经济影响力下降,东亚国家对美国的经济依赖减弱,反之东亚国家间通过密切的合作,相互间经济依赖增强,导致美国在东亚的影响力削弱。同时,东亚国家通过以东盟地区论坛(AFR)为平台在政治安全领域开展了富有成效的合作,东亚国家对美国安全依赖减弱,进而挑战了美国维护其在东亚主导地位的双边同盟体系的灵活性。东亚地区脱离美国的经济和政治安全合作,美国担心听任东亚地区合作迟早会将美国排除在东亚地区经济和安全建构之外,继而美国在该地区的利益会被排挤,美国介入东亚事务的能力会遭到削弱。因此,美国有关学者呼吁美国必须掌握东亚地区合作机制的主导权,努力重塑地区合作机制和规则,防止出现没有美国参与的地区合作,才能真正维护美国在东亚的经济利益和霸主地位。

最后,美国对中国在东亚区域合作中不断扩张的地区影响力表示担忧。维持美国在东亚的霸权地位,防止出现一个对美国霸权的挑战者,是冷战后美国在东亚的首要战略目标。然而,随着近年来中国经济的快速发展,中国的地区影响力不断扩大,中国已经成为包括中日韩和东盟在内的多数周边国家最大的贸易伙伴国。伴随周边国家对中国的经济依赖增强,中国对周边国家的辐射力和影响力也大大加强,反之美国在东亚的影响力却有所削弱,中美地区力量的对比变化引起美国的担忧。同时,中国积极参与以自贸区建设为主的经济合作,以“10+3”为平台的政治合作以及以东盟地区论坛为平台的东亚安全合作,成为推动东亚区域合作不可或缺的重要力量,而美国往往被排除在这些合作机制之外。因此,中国“经济威胁论”、“军事威胁论”、“网络威胁论”充斥美国各大媒体,美国战略学家比如基辛格就认为中国的战略目标之一就是取代美国成为亚太地区的区域大国,建立一个由中国领导下的排斥美国的区域集团^[10]。约瑟夫·奈也表示中国最终将运用其不断扩大的实力把美国排挤出东亚,以实现中国对

东亚地区秩序的重构^[11]。东亚地区已经成为全球力量重要的一极,东亚区域合作加强了东亚地区内部的向心力,在这种情况下美国担心东亚地区会被影响力日益扩大的中国所控制。美国不能容忍自己的霸主地位受到挑战,正如凯托学会外交政策主任贾斯汀·洛根所说“美国无法容忍力量对等的竞争对手,正如当年美国无法容忍苏联或者欧洲一样,现在也没有迹象表明美国会容忍中国”^[6]。美国安全政策中心主任小弗兰克·卡夫尼认为为了对抗中国的地区影响力,巩固美国在东亚的地位,鉴于中国越来越有能力和意愿展现本国的军事实力,美国要提升自身与盟国的战斗力加以应对。为了维护美国在东亚的主导地位,对冲中国不断扩张的地区影响力,奥巴马政府调整了美国对东亚区域合作的政策,加大投入,积极谋划应对中国的战略。

三、奥巴马政府介入东亚区域合作的政策

奥巴马政府对东亚区域合作政策的调整正是建立在美国对东亚区域合作认识的基础之上,奥巴马政府认识到东亚区域合作既对美国十分重要,又对美国利益形成挑战,担心中国主导东亚地区合作进程。为此,奥巴马政府制定出参与、重塑、主导的“三位一体”的政策。具体来讲就是,奥巴马政府认识到东亚区域合作对于恢复美国经济的重要性,所以美国希望通过积极参与东亚合作,分享东亚经济发展的成果;认识到东亚区域合作对美国利益形成挑战,所以希望能够通过 TPP 谈判,重塑东亚合作局势;认识到东亚区域合作可能会被中国主导,导致美国被边缘化,所以美国希望通过加强双边同盟体系,维护美国在东亚的主导地位。

首先,积极参与东亚区域合作,分享东亚经济发展成果。长期以来,东亚地区由于政治制度、经济差异以及宗教文化的多元性,加之各国间存在的历史积怨和领土争端,美国并不看好东亚区域合作的发展。在布什政府时期,长期坚持单边主义,将注意力集中于中亚,对东亚区域合作采取“忽视”的政策,时任国务卿赖斯更是多次缺席东亚合作会议,造成美国忽视东亚的印象。也正是在美国的“忽视”下,为东亚区域合作营造了良好的外部环境,包括“10+3”、“东亚峰会”、“东盟地区论坛”在内的合作机制蓬勃发展。奥巴马上任后,对于将美国排斥在外的东亚区域合作高度警惕,奥巴马政府希望通过积极参与纠正美国以往的政策。奥巴马 2009 年首次出访日本发表演讲时强调“我知道美国在近些年缺席了很多东亚多边合作组织,请允许我在这里郑重宣告:那样的日子已经过去!作为一个亚太国家,在这

些组织建立和发展的过程中,美国希望更多地参与到多边合作机制中,以共同塑造这一地区的未来”^[12]。并以此来宣示美国将改变以往对东亚区域合作忽视的政策。时任国务卿希拉里也强调“美国在亚洲不再是一个来去匆匆的大国,而是一个常驻大国”。希拉里还阐释了美国对区域合作架构的立场和原则,认为“地区机制应致力于推进共同的目标,包括增进安全与稳定、扩大经济机会和增长、促进民主和人权”^[7]。以此表明,美国已改变了“旁观者”的姿态,准备以“东亚常驻大国”的姿态全面参与东亚区域合作。

为了显示美国对东亚区域合作的政策转变,奥巴马政府上任伊始就对东亚地区展开了猛烈的外交攻势。时任国务卿希拉里打破 50 年来美国国务卿首访欧洲或中东的传统,将首次出访地选择东亚,并在就任一年内三次到访东亚,奥巴马首次在白宫会见的外国领导人也是东亚国家的领导人。为了能够全面参与东亚合作,奥巴马力排众议推动参议院通过了《东南亚友好合作条约》,美国最终于 2011 年首次参加东亚峰会,成为正式成员。美国全面参与东亚区域合作既有利于美国充分利用东亚已有合作机制,分享东亚经济发展成果,维护地区稳定,也可以防止美国在区域合作中被边缘化。

其次,达成 TPP 谈判,重塑东亚经济格局。奥巴马执政后,面临恢复美国经济的重任,为此制定了“出口倍增”计划。开拓东亚市场对于实现这一计划至关重要。但此时,东亚地区已在多个层次和领域达成自贸协定,东盟经济共同体建立,东盟与中日韩等东亚国家已建成多个“10+1”自贸区,东亚地区达成以“地区综合经济伙伴关系”(RCEP)机制推动东亚自贸区建设。这些机制都不包含美国,美国也无法分享由自贸协定带来的关税优惠和贸易便利,这就使得美国企业在东亚市场竞争中处于不利地位。为了重塑东亚经济合作格局,奥巴马于 2009 年宣布美国正式加入“跨太平洋伙伴关系”(TPP),希望通过 TPP 谈判与亚太国家达成高标准的自贸协定,打破东亚已有合作模式。在美国大力推动下,TPP 影响力不断扩大,先后有马来西亚、加拿大、墨西哥以及日本申请加入谈判,与原有 8 国形成横跨太平洋的大自贸区。12 个谈判国于 2015 年 10 月取得突破,就主要条款达成一致,并于 2016 年 2 月最终签署协议,经各国政府批准后将正式生效^[13]。美国极力推动 TPP 谈判,可以使美国在多个方面获益:其一,TPP 可以打破亚太地区既有的不利于美国的经济合作局势,可以通过 TPP 重新主导亚太经济合作进程;其二,TPP 作为现代化、高标准、广覆盖的自贸协定,可以为以后的自贸谈判树立样板,美国通过

TPP 可以掌握今后一段时期的贸易规则制定权,今后申请加入的国家也必须遵守既定的规则;其三,通过 TPP 协定,可以为美国商品进入相关国家市场打开大门,带动美国出口。对于东亚区域合作而言,虽然 TPP 谈判可以在客观上刺激了东亚合作先前推进,但总体而言负面影响大于正面意义。TPP 将进一步推动东亚自由贸易格局的多元化和复杂化,既分散了有关东亚经济体对地区经济一体化的资源投入,也降低了其开展经济合作的积极性。总之,TPP 协定的达成将对东亚区域合作的格局产生深远影响。

最后,加强同盟体系,巩固美国的主导地位。正如上文所述,东亚区域合作的快速发展,使得东亚国家彼此间成为最大贸易伙伴,经济相互依赖增强,导致对美国的依赖减弱。东亚国家间的安全合作加强,为处理地区安全尤其是非传统安全提供了平台,导致东亚国家对美国的安全依赖减弱。东亚经济和安全合作对美国的双边同盟体系形成挑战,加之美国长期对东亚的重要性认识不足,投入不够导致美国在东亚的影响力削弱。尤其是当中国依靠强大的经济力量不断扩大在东亚地区影响力,这引起美国的不安。为此,奥巴马上任伊始就提出对亚太地区的“亚太再平衡”战略,该战略的着力点就是加强美国与亚太盟友的双边同盟体系,以此巩固美国在东亚的主导地位。为加强和盟友的关系,奥巴马政府采取一系列措施,比如:在美日同盟方面,修改美日防卫合作指针,将钓鱼岛纳入美日防务范围,向日本出售包括 F-35、鱼鹰运输机在内的先进武器;在美韩同盟方面,在韩国部署“萨德”导弹防系统,加大对朝鲜的制裁;在美菲同盟方面,暗中支持菲律宾在南海生事,派遣舰机在南海巡航。美国通过激化东亚地区既存的历史恩怨和领土争端,破坏了东亚区域合作的氛围,加强了东亚国家对美国的安全依赖,进而实现了美国主导东亚事务的目的。

四、结语

在奥巴马执之政前,美国政府对东亚地区的忽视为东亚区域合作营造了良好的外部条件,东亚国家在经济、政治和安全方面开展了卓有成效的合作。奥巴马执政后,认识到东亚区域合作对于恢复美国经济具有重要意义,同时也认识到东亚区域合作对美国形成挑战,为此采取了参与、重塑和主导的“三位一体”的政策。美国希望参与东亚合作,重塑东亚合作格局,达到主导东亚事务的目的。奥巴马政府正在逐步实现参与、重塑、主导东亚区域合作进程的目标,东亚合作局势将会发生重大转变。虽然,东亚原有合作进程不会因此而完全中断,但因美国的强

势介入原有合作进程将充满复杂性和不确定性,今后东亚区域合作将在各方势力竞争中曲折前进。

[注 释]

- ① 加入《东南亚友好合作条约》是参加东亚峰会的前提条件之一,由于条约包含不干涉内政等条款,所以美国担心条约会限定美国政策的灵活性,曾一直拒绝批准。

[参考文献]

- [1] ASEAN Secretariat, Roadmap for an ASEAN Community, 2009—2015[R]., 2009.
- [2] 吴正龙. 中日韩自贸区建设提速东亚区域现新亮点[N]. 解放军报, 2011—05—27(8).
- [3] Guiding Principles and Objective for Negotiating the Regional Comprehensive Economic Partnership[EB/OL]. <http://www.meti.go.jp/press/2012/11/20121120003/20121120003-4.pdf>.
- [4] “Chairman’s Statement of the East Summit (EAS)”, Ha Noi, Viet Nam, 30 October 2010[EB/OL]. <http://www.mofa.go.jp/>.
- [5] “ASEAN Regional Forum Vision Statement”, Phuket, Thailand, July 23, 2009[EB/OL]. <http://www.asean-regionalforum.org/>.
- [6] 阮宗泽. 美国“亚太再平衡”战略与中国对策[M]. 北京:时事出版社, 2015:32.
- [7] Hillary Rodham Clinton. America’s Pacific Century. Foreign policy, October 11, 2011[EB/OL]. <http://www.state.gov/secretary/rm/2011/10/175215.htm>.
- [8] Remarks by President Obama APEC CEO Business Summit Q&A[EB/OL]. <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2011/11/12>.
- [9] C. Fred Bergsten and Agreement J. Schott “Submission to the USTR in Support of a Trans-Pacific Partnership Agreement”[Z]. 2010—1—25.
- [10] Henry Kissinger. The future of US—Chinese Relations: Conflict is a Choice Not a Necessity[J]. Foreign Affairs, 2012(3/4).
- [11] Joseph Nye. The Future of American Power. Foreign Affairs, 2010(11/12).
- [12] Obama, Remarks by President Barack Obama at Suntory Hall[EB/OL]. <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/remarks-president-barack-obama-suntory-hal>.
- [13] “跨太平洋伙伴关系协定”今天签署[EB/OL]. http://jjckb.xinhuanet.com/2016-02/04/c_135073894.htm.

[学术编辑 黄彦震]

[责任编辑 熊 伟]