

东盟对中国—东盟自贸区的顾虑^{*}

陈 琪 周 舟 唐 棠

内容提要 中国—东盟自由贸易区于 2010 年 1 月 1 日正式生效。尽管中国—东盟自由贸易区的构想逐步变成现实,但在建设过程中,东盟国家对相关安排的顾虑和争议也从没有消失过。东盟国家在政治和战略上的不安全感加剧了其对中国—东盟自贸区建设的顾虑,因而在自贸区建设的不同阶段采取了各种防御性举措。作者认为,在东盟国家对自贸区协定和中国经济影响力增长持有各种顾虑的情况下,中国需要通过国内经济结构的调整和转变增长方式,从而最终成为区域消费中心,才能应对东亚地区增强的对华制衡趋势,推动自贸区作为稳定中国—东盟关系的联系纽带和合作平台的发展。

关键词 东盟国家 中国—东盟自由贸易区 顾虑 崛起

中国—东盟自由贸易区历经八年于 2010 年 1 月 1 日全面建成,从而成为世界上最大的自由贸易区。中国对东盟平均关税将从 9.8% 降至 0.1%,东盟

* 本项研究得到清华—卡耐基全球政策研究中心的资助,作者在此表示感谢。

《国际政治科学》2010/4(总第 24 期),第 51—81 页。

Quarterly Journal of International Politics

六个老成员国(文莱、菲律宾、印尼、马来西亚、泰国和新加坡)对中国的平均关税将从 12.8%降至 0.6%,东盟四个新成员国(越南、老挝、柬埔寨、缅甸)也将在 2015 年实现 90%的产品零关税。^①

中国—东盟自贸区的建设对双方贸易往来具有重要的推动作用。自 2002 年签署《中国与东盟全面经济合作框架协议》以来,双方的贸易总额大幅度上升,从 2002 年的 547.67 亿美元跃升到 2008 年的 2311.17 亿美元,年均增长 27%。即便是在受到全球经济衰退严重影响的 2009 年,双方贸易总额也达到 2130.77 亿美元。^②

尽管中国—东盟自贸区从构想变成现实,双方的贸易和投资都取得巨大进展,但东盟国家对自贸区的建设和相关制度安排始终存有各种争议和顾虑。比如,随着自贸区建设的展开,东盟国家不时争论双方经济贸易关系究竟是竞争性还是互补性的,而且这种争议所体现出来的对自贸区建设的担心,在不同阶段争议内容有具体的不同。^③此外,东盟国家对自贸区建设过程中中国在东南亚影响力的增长趋势也感到不安。这种从战略视角对自贸区提出的质疑有渐趋增加的倾向,从而导致东盟国家对中国—东盟自贸区的建设采取了各种对冲性举措。^④

自贸区是中国—东盟经济和战略关系的重要纽带和合作平台,基于进一步加强这一重要合作机制的考虑,笔者在本文中加以考察的问题是:在

① 《世界上最大的自由贸易区》,新华社北京 2010 年 1 月 1 日电。

② 引自中国商务部网站, <http://www.mofcom.gov.cn>

③ John Wong and Sarah Chan, "China-ASEAN Free Trade Agreement Shaping Future Economic Relations" *Asian Survey*, Vol 43 No 3 2003 pp 507-526 John Ravenhill "Is China an Economic Threat to Southeast Asia?" *Asian Survey*, Vol 46 No 5, 2006 pp 653-674 Swee Hock Saw ed, *ASEAN-China Economic Relations* (Singapore: Institute of Southeast Asian Studies 2007).

④ 有东南亚学者认为,中国意图通过中国—东盟自由贸易区重建朝贡体系。见 Eric Teo "Paying Tribute to Beijing: An Ancient Model for China's New Power" *International Herald Tribune*, January 21, 2004 Eric Teo "Asian Security and the Reemergence of China's Tribute System," *China Brief*, Vol 4, No 18, 2004 Michael Ewing Chow, "ASEAN-China FTA: Trade or Tribute?" *Singapore Year Book of International Law*, 2006 pp 251-267 <http://law.nus.edu.sg/sybil/downloads/articles/SYBIL-2006/SYBIL-2006-251.pdf> 也有学者认为,中国意图通过自由贸易区协议成为地区经济一体化的主导者,排挤其他大国在该地区的影响力,参见 Juliana W. Chen "Achieving Supreme Excellence How China Is Using Agreements with ASEAN to Overcome Obstacles to Its Leadership in Asian Regional Economic Integration," *Chicago Journal of International Law*, Vol 7, No 2, 2007, pp 655-674

中国—东盟自贸区的整个建设过程中,东盟国家对自贸区的制度安排及其影响存在哪些顾虑和争议,导致这些顾虑和争议的因素是什么?东盟国家的疑虑与争议与自贸区的建设步伐有何种相关性,换言之,自贸区的建设克服或消除了哪些影响双方合作的障碍因素,哪些顾虑和争议因素始终存在并有新的发展?

一、关于中国—东盟自贸区建设的相关文献分析

如上所述,既然东盟国家对与中国建设自贸区存有许多重要的疑虑和争议,那么中国—东盟自贸区何以能产生?对于中国—东盟自贸区计划的产生以及自贸区建设面临的障碍,很多文献已做过探讨。

学者们从中国和东盟的角度分别分析了中国和东盟创建自贸区的动因。关于中国推动与东盟建立自贸区的动因,学术界有三种观点:(1)建立自贸区是中国主导东亚区域合作的需要。^①这一观点指出,中国可凭借自贸区加深东盟经济对中国的依赖,改变东亚区域现有的力量格局和合作模式,获取区域一体化的主导权;(2)建立自贸区旨在消除东盟对中国入世的恐惧。^②一些学者指出,在2000年左右中国即将加入世界贸易组织时,东盟国家政界和商界人士有着强烈的担忧,认为中国入世将极大促进中国对外贸易的发展,从而打击产业结构与之接近的东盟国家经济。因此,尽管双方经济一体化程度实际尚未达

^① 参见 Natividad Y. Bernardino *The ASEAN-China Free Trade Area: Issues and Prospects*, Asia Pacific Network on Food Sovereignty Regional Workshop Papers 6-9 Nov. 2004; Juliana W. Chen, "Achieving Supreme Excellence: How China Is Using Agreement with ASEAN to Overcome Obstacles to Its Leadership in Asian Regional Economic Integration" pp. 655-674; Peter J. Buckley, et al., "China's Inward Foreign Direct Investment Success: Southeast Asia in the Shadow of the Dragon" *Multinational Business Review*, Vol. 13, No. 1, 2005, pp. 3-31; Joshua Kurlantzick, *Cham Offensive: How China's Soft Power Is Transforming the World* (New Haven: Yale University Press, 2007), pp. 271-276; David Shambaugh, "China Engages Asia: Reshaping the Regional Order" *International Security*, Vol. 29, No. 3 Winter 2004/2005, pp. 64-99; 李根生、岳伟:《中国—东盟自贸区实施效果分析》,《东南亚南亚研究》2010年第1期,第94-96页;姜文仙、许娇丽:《中国—东盟自由贸易区的经济效应分析》,《东南亚南亚研究》2010年第1期,第51-57页。

^② 参见 Sheng Lijin *China-ASEAN Free Trade Area: Origins, Development and Strategic Motivations* (Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 2003); Kevin Cai, "The ASEAN-China Free Trade Agreement and East Asian Regional Grouping" *Contemporary Southeast Asia*, Vol. 25, No. 3, 2003, pp. 387-404.

到建立自贸区的基础,为缓解东盟国家的忧虑,中国还是推出了自贸区计划。根据这种看法,自贸区的创建是双方理性协商的结果,是对全球经济区域一体化的合理反应;(3)建立自贸区是缓解战略压力的需要。^①根据这种观点,中国与东盟都能从自贸区获得各种经济利益,但作为发展中国家之间的南南合作,中国—东盟自贸区的经济效应并不明显。因此,战略上的考虑才是促使中国与东盟创建自贸区的主要因素。根据这种看法,即便中国从自贸区所获经济收益有限,但借助于自贸区计划,中国可以在东亚发挥更大的政治影响力,从而可以获得化解中国崛起过程中面临既有霸权国战略压力的区域支点,最终实现中国的和平崛起目标。

关于东盟支持与中国建立自贸区的动因,也有三种主要观点:(1)从经济视角而言,东盟国家希望通过自贸区建设搭乘中国高速增长的“经济快车”。^②根据这种看法,自贸区计划被视为东盟国家调整国内经济机构和重塑国际竞争力的重要措施,自贸区计划有助于东盟国家从原先单个国家较之快速崛起的中国经济的弱势地位,变为基于集合优势的更为平等的双边关系,从而在贸易中获得更有利的地位;(2)东盟希望通过自贸区建设来密切双方的经济利益联系,更好地向中国要价,维护东盟的主导地位,从而换取中国在政治和安全问题上的妥协;^③(3)通过强化与中国的经济关系,借助中国的力量来平衡日本,从

^① 参见邝梅、周舟:《中国—东盟自由贸易区创建与发展的政治经济分析》,《当代亚太》2008年第3期;第50—60页;Em ile Kok-Kheng Yeoh and Shuat-M ei Ooi “China-ASEAN Free Trade Area Prospects and Challenges for Malaysia” paper presented at the International Conference “Made in China vs Made by Chinese Global Identities of Chinese Business”, March 19-20, 2007, Collingwood College of Durham University, United Kingdom, http://www.dur.ac.uk/resources/china_studies/Emil%20Yeoh.pdf 王玉主:《中国—东盟自由贸易区:合作的缘起与利益分析》《厦门大学南洋研究院50周年庆暨当代东南亚政治与外交学术探讨会手册》,2006年,第217—230页。

^② 参见魏民:《中国东盟自由贸易区的构想与前景》,《国际问题研究》2002年第4期,第24—29页;Leszek Buszynski “ASEAN New Challenge” *Pacific Affairs*, Vol 70, No 4, Winter 2007/2008, pp 555—577; Suthiphad and Chirathivat “ASEAN—China Free Trade Area Background Implications and Future Development” *Journal of Asian Economics*, Vol 13, Issue 5, 2002, pp 671—686

^③ 参见王玉主:《中国—东盟自由贸易区:合作的缘起与利益分析》,第217—225页;Razeen Sally “Free Trade Agreements and the Prospects for Regional Integration in East Asia” *Asian Economic Policy Review*, Vol 1, Issue 2, 2006, pp 306—321

而维持其传统的大国平衡战略,确保本区域不被某个大国所支配。^①

上述从中国和东盟创建自贸区的动因视角来考察中国—东盟自贸区计划的产生及其建设,多少涉及到东盟国家对自贸区的顾虑,但这些分析也留下一些问题需要回答。比如,中国基于各种原因推动自贸区建设的举措在多大程度上符合东盟国家的需要,是否消除、缓解或加剧了东盟国家在某些方面的重要担心?换言之,上述分析认为,中国推动创建自贸区是旨在消除东盟国家对入世的担心,但在经济结构相似且经济实力有巨大差异的经济体之间建立自贸区,东盟国家存有何种疑虑,在自贸区建设的过程中这些疑虑又是如何发展的?

关于中国—东盟自贸区建设面临的问题,学者们的论述主要集中于经济和战略因素。关于经济性因素,汪威毅在自贸区创建初期曾认为,由于区内市场容量的限制,“早期收获”的效果将较为有限。^②庄芮强调,操作层面对接不理想、经济结构竞争性明显、成员国经济发展水平差异较大、个别产业存在负面冲击和东盟内部矛盾难以解决,是中国—东盟自贸区面临的主要问题。^③约翰·莱文希尔(John Ravenhill)指出,东南亚国家担心与中国建立自贸区会导致争夺外国投资的零和游戏,并令其在制造业出口竞争上处于劣势。但他认为,中国内部的巨大市场扩大了东盟的出口潜力,东盟仍能从与中国的自贸区安排中获益。^④

这些强调经济障碍因素的分析,有的面临经验事实上的挑战,有的存有模糊不清之处。比如,到2010年7月,中国—东盟贸易迅速出现了大幅增长,这表明,汪威毅的早期预测有失悲观。而庄芮所指出的障碍性因素,中国与东盟国家经济结构竞争明显和成员国经济发展水平差异大(因而具有互补性),这

① 曹云华:《21世纪初的东盟对华政策探究》《世界经济与政治论坛》2007年第4期;肖欢容、刘欣宜:《冷战后东盟的大国平衡战略》《东南亚纵横》2009年第8期,第5—6页;Claudia Astarita “China’s Role in the Evolution of Southeast Asian Regional Organizations” *China Perspectives* Vol. 3 2008 pp. 78–86

② 汪威毅:《建立中国—东盟自由贸易区的困难与前景》,《当代亚太》2003年第10期,第26—29页。

③ 庄芮:《中国—东盟自由区的实践效应、现存问题及中国的策略》,《世界经济研究》2009年第4期,第75—80页。

④ John Ravenhill “Is China an Economic Threat to Southeast Asia?” pp. 653–674

两个具有内在矛盾的因素如何都成为自贸区建设的障碍,也没有给予清晰解释。

关于中国—东盟自贸区建设的战略和政治障碍,张震认为,主导权之争将导致中国与东盟在自贸区计划发展中出现分歧,并限制区域内贸易。^①赵仁康认为,东盟国家对中国经济崛起的矛盾心态是妨碍自贸区建设的主要因素。^②克里斯托弗·丹特(Christopher M. Dent)考察了亚太地区自贸区的状况后指出,中国—东盟自贸区面临诸如投资和贸易竞争问题,但最大挑战来自东盟内部的战略考虑。如果东盟认为与中国的自贸区安排已无法帮助其获得更大的战略生存空间,自贸区便很难取得更深的进展。同样,爱丽丝·巴(Alice D. Ba)则认为,自贸区建成后,与中国的竞争可能导致东盟的区位优势不再,东盟和中国都无法满足对方进一步发展经济和增长贸易的需要,双方的经济关系将出现停滞。^③

在笔者看来,这些强调中国—东盟自贸区建设战略和政治性障碍因素的分析,有着固化这些战略和政治因素的倾向,忽视了在自贸区计划从提出到建成的十年里,中国和东盟所面临的战略和经济形式所发生的巨大变化,因此不能很好地解释中国与东盟顺利签署了货物贸易、服务贸易和投资领域内的各项协议,以及自贸区建设在不同阶段面临的挑战和压力有所变化这一同时存在的矛盾事实。

总之,现有文献较好地分析了中国与东盟在自贸区建设上进行合作的经济和战略动因,但很少重视东盟对自贸区建设的具体顾虑及相应对策。现有文献也全面分析了自贸区建设可能面临的障碍因素,但没有细致分析这些障碍因素在不同阶段的变化。而且,现有文献基本上将东盟作为一个整体来看待,忽视了在自贸区建设过程中各国的意图不同。

① 张震:《中国—东盟自由贸易区的障碍性因素分析》《世界经济研究》2002年第6期,第25—37页。

② 赵仁康:《建立中国—东盟自由贸易区的制约因素及前景》《世界经济与政治论坛》2002年第3期。

③ Christopher M. Dent “Free Trade Agreements in the Asia-Pacific A Decade on: Evaluating the Past Looking to the Future,” *International Relations of the Asia-Pacific*, Vol 10, No 2 2010 pp 201-245 Alice D. Ba “ASEAN-China Economic Relations” *Pacific Affairs*, Vol 81, No 4 2008/2009, pp 662-664

二、中国入世前后东盟的顾虑上升

在中国—东盟自贸区十年建设进程中,东盟国家在经济上一直心存疑虑。这些经济性疑虑经历了阶段性的变化:在自贸区建设之初,东盟国家普遍担忧中国在出口市场、吸引外资方面的竞争。在自贸区开始建设后,中国通过单方面的让利,减轻了东盟国家的疑虑。2008年世界金融危机又导致东盟贸易保护主义抬头,引发东南亚国家对自贸区建设新的担忧。

20世纪90年代中期,“中国经济威胁论”在东南亚备受追捧。东盟国家的不少官员、学者和企业界人士认为,中国在出口市场、吸引外资方面对本国构成了威胁。这种担忧在中国入世前后尤其强烈。在2000年召开的第四次中国—东盟领导人会议上,东盟国家清楚表达了对中国即将入世的担忧。出现了“中国经济黑洞论”和“亚洲的中国综合症论”。前者认为中国经济的崛起将在东亚区域形成经济黑洞,吞噬包括韩国和东南亚国家在内的同质经济体,引发经济危机。后者则认为,在中国逐渐成为一个更强大的经济实体后,成本低、贸易壁垒少和市场广阔的优势将吸收大量外国直接投资,从而伤害东盟国家。^①

中国和东盟大多数国家都是发展中国家,外资对中国和东盟的经济发展具有重要作用。因此,东盟国家非常担忧中国在吸引外资方面与自己形成此消彼长的竞争关系。^②从事实来说,东盟国家的担心也并非杞人忧天。根据新加坡学者的研究,1990年在外国对中国和东南亚的投资当中,东盟三国(印度尼西亚、马来西亚、泰国)吸引了其中80%的合同投资,但1991年就跌至59%,1992年东盟三国份额进一步跌至40%,中国份额则增至58%,到1993年时,东盟份额仅占11%,而中国超过了80%。^③亚洲金融危机后,尤其是2002年中国加入世界贸易组织后,中国巨大的国内市场吸引了原本投资到东南亚的外国直

① 龙安山:《中国—东盟自由贸易区建设:理论、实践、前景》,上海社会科学出版社2008年版,第211页。

② David Rosenberg, “China-ASEAN Relations: Economic and Legal Dimensions” *China Journal* Vol 61, 2009, pp 246-248

③ Tan Kong Yan, “ASEAN in a New Asia: Challenges and Opportunities” in Chia Siw Yue and Marcello Pacioni eds., *ASEAN in the New Asia: Issues & Trends* (Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 1997), p 13.

接投资,很多已在东南亚国家投资的企业纷纷将业务转向中国。2002年中国实际吸收外资突破 500亿美元,而东盟各国吸引外资则呈下降趋势。2002年上半年,流入东盟 6个主要成员国的外资约为 65亿美元,比 2001年同期下降了 60%。其中,马来西亚吸引的外资由 2001年同期的 31亿美元锐减至 5.7亿美元,降幅达 80%,流入印尼和菲律宾的外资同比下降了 70%,流入越南、泰国和新加坡的外资则同比下降了 56%、35%和 22%。^①

在出口贸易方面,长期以来,中国和东盟都实施出口导向型发展战略,出口产品结构具有相似性,且大都以美国、欧洲、日本等发达国家为出口市场。东盟国家认为,中国的劳动力数量庞大且价格低廉,使中国产品具有比东南亚产品更大的成本优势。不仅如此,中国拥有丰富的技术型人才,中国的经济正在向产业链的高端发展。这意味着,在国际市场上,无论是低端产品还是中高端产品,东盟国家都面临着来自中国的明显竞争态势。^②以美国市场为例,2001年在纺织品、服装及鞋类等传统劳动密集型产业中,中国产品占了 1/5 的市场份额,东盟四国中的印尼、马来西亚、菲律宾和泰国只占 1/10 的市场份额。^③在以电子产品为代表的技术及资本密集型产业中,中国产品占了 11.8% 的市场份额,东盟五国中的马来西亚、新加坡、印尼、菲律宾和泰国分别占 10.2%、5.8%、1.3%、4.1%和 2.8%。^④

在这一时期,东盟成员国内部感到竞争压力日益增大,中国经济威胁论不时浮现,要求东盟国家联合起来对抗中国影响的呼声上升。^⑤更重要的是,东

① 数据见 www.aseansec.org

② 根据有关研究,在泰国出口美国的 18 项主要商品中,有 6 项也是中国出口美国的主要商品,它们分别是自动数据输入或输出设备、自动数据处理设备、冻虾及其制成品、珠宝首饰、木制家具和静置式变压器;在出口欧洲的 13 项主要商品中,有 5 项与中国的出口商品重叠,它们分别是自动数据输入或输出设备、非工业用金刚钻、传真机、广播设备和空调器。在越南出口到日本、欧洲和美国的 10 项商品中,有 4 项与中国重叠,它们分别是纺织品与服装、鞋类、陶瓷和电子产品。汪新生主编:《中国—东南亚区域合作与公共治理》,北京,中国社会科学出版社 2005 年版,第 28—29 页。

③ John Wong and Sarah Chan, "China-ASEAN Free Trade Agreement: Shaping Future Economic Relations" p. 519.

④ Ibid., p. 521.

⑤ Adianto P. Simanora "China-ASEAN Free Trade A Threat to RI Experts" *The Jakarta Post* Nov 6, 2002, <http://www.thejakartapost.com/news/2002/11/06/chinaasean-free-trade-a-threat-ri-experts.html>
Evelyn Goh "Southeast Asian Perspectives on the China Challenge," *Journal of Strategic Studies*, Vol 30 No 4, 2007, p. 809.

盟国家领导人对中国经济的影响也持负面评价。2002年5月,马来西亚前总理马哈蒂尔在日本东京举行的一次国际会议上曾这样说:“中国是东南亚面临的一个经济威胁。就吸引外国直接投资而言,它已经是一个威胁,它还会对东南亚的世界贸易构成威胁。可以预计,中国的产品不仅会挤走日本和韩国的产品,而且会挤走东南亚国家的产品。……它完全有可能损害东南亚国家的经济。”^①2002年11月,时任新加坡副总理李显龙表示,“东南亚国家面临来自中国的巨大的竞争压力,东南亚的大量劳动密集型产业迁往中国。东南亚过去吸引的外资是东北亚的两倍,现在比例刚好反过来。”^②东盟国家领导人的讲话,显示了东盟在中国入世前后的强烈担忧。

三、自贸区协议签署初期东盟企业的反弹

2002年11月4日,中国与东盟十国领导人签署《中国与东盟全面经济合作框架协议》,决定到2010年建成中国—东盟自由贸易区。在该协议中,中国充分考虑了东盟国家的经济利益,对东盟新成员给予特殊和差别待遇,承诺给予所有非WTO成员的东盟国家符合WTO规则和规定的最惠国待遇。在此次会议上,东盟提出,可选择一部分产品(主要是农产品和水产品),以较快的速度和较大的幅度提前进行降税,先行开放市场。为了消除东盟国家内部的疑虑,增进自贸区建设的信心,中国政府接受了东盟提议,提出“早期收获”计划,率先对东盟国家具有比较优势的农产品领域开放市场。

然而,上述协议导致了东盟国家一些民间团体的深重顾虑。在2002年11月协议签署至2004年1月“早期收获”计划实施之前的这段时间里,东盟国家充斥着对自贸区协议的反对声音。印尼农业政策研究中心主任狄龙(H. S. Dillon)认为,中国—东盟自贸区协议对印尼经济是严重的威胁,自贸区建成后并不如政府所说的使印尼工业更强大,而是大量廉价的中国产品将涌入印尼市场,摧毁印尼当地工业。价格较高的印尼农产品也难以进入已经饱和的中国市场。曾经担任印尼协调经济部长的拉姆利(Rizal Ramli)认为,自贸区只会使中

① 曹云华、唐狮:《新中国—东盟关系论》,北京,世界知识出版社,2005年版,第106页。

② John Ravenhill “Is China an Economic Threat to Southeast Asia?” p. 653

国得以大规模增加对东盟的出口,而东盟则不太可能大幅度增加对中国出口,因为双方的贸易关系从根本上说是竞争性而非互补性的。在他看来,印尼对中国的出口仅限于能源及其他初级产品例如天然棕榈油。在未来十年内,中国对东盟工业的投资将集中于能源行业,而对其他行业的投资不会有大幅度增加。此外,中国制造业成本比印尼低 30%—40%,仅此便能说明印尼企业无法在成本上与中国企业竞争。^① 多个印尼工会组织也对协议持保留态度,认为自贸区协议会使国内许多缺乏竞争力的企业倒闭,增加失业率。印尼工商会警告,该协议将对印尼制造业造成重创。^② 印尼政府官员其实也对协议不无忧虑,但相对更为积极地支持自贸区建设。印尼贸易部长冯慧兰认为,廉价的中国产品的确会对当地制造商尤其是中小型企业造成威胁,但不应因此放弃中国庞大的市场。作为亚洲经济的发动机,中国是印尼发展的机遇而不是威胁。她指出,印尼政府会尽全力帮助中小企业降低生产成本、提高生产效率,实施包括反腐败、放宽劳动法、改善税率、改善国内基础设施在内的一系列政策。印尼企业不要与中国在低端产品上进行竞争,应当发展中高端高质量产品。她认为,印尼具备中国所没有的丰富自然资源,这是印尼的竞争优势。^③

在菲律宾,华商联总会 (FFCCC I) 发起“只买国货”倡议,号召国民购买菲律宾本国产品以及雇佣本地人公司的产品,以抵制廉价的中国产品。这一倡议得到菲律宾多个企业团体以及菲律宾贸易与投资部的支持。由于菲律宾产品不具有竞争优势,华商联总会成功地游说政府对中—东盟自贸协议采取消极态度。^④ 菲律宾贸易与工业部长曼纽尔·罗克斯 (Manuel Roxas) 要求在加入中—东盟自贸区之前,政府应当仔细核对加入降税计划的产品与同类中国产品相比是否具有竞争优势,否则需要重新考虑加入的产品类别。在此压力下,菲

① Adianto P. Sinamora “China-ASEAN Free Trade a Threat to RE Experts”; Rizal Ramli “China-ASEAN Free Trade: Lessons for Indonesia” *The Jakarta Post*, January 12, 2002, <http://www.thejakartapost.com/news/2002/01/12/china-asean-free-trade-lessons-indonesia.html>

② “China’s Might” *The Jakarta Post*, December 6, 2004, <http://www.thejakartapost.com/news/2004/12/06/china039smight.html>

③ “ASEAN-China Trade Has Silver Lining Minister Says” *The Jakarta Post*, July 18, 2005, <http://www.thejakartapost.com/news/2005/07/18/asean-china-trade-has-silver-lining-minister-says.html>

④ Shen Hongfang “The Building of the China-ASEAN Free Trade Area: A Case Study of the Philippines’ Perspectives” *China Report*, Vol. 42, No. 3, 2006, p. 270.

律宾政府迟迟未能向菲律宾国会提交自贸协议以进行审议。^①

四、“早期收获”计划与东盟顾虑的缓解

为了安抚东盟国家的疑虑情绪,使东盟尽早从 CAFTA 中受惠,自贸区的“早期收获”计划于 2004 年 1 月 1 日启动。除了“早期收获”计划外,中国还通过中国—东盟博览会、商务与投资峰会积极推动双边经贸交流,帮助东盟国家开拓中国市场。

“早期收获”是中国—东盟自贸区最早启动的降税计划,它充分体现了中国对东盟国家经济利益的照顾。首先,在产品范围方面,“早期收获”的降税产品主要为《海关税则》第一章到第八章的产品,主要类别包括:活动物;肉及可食用杂碎;鱼;乳品、蛋、蜜;其他动物产品;活树及其他活植物;蔬菜;水果。因为柬埔寨、老挝、菲律宾和越南提出,对这些产品全部降税存在困难,所以“早期收获”计划将有困难的产品列作“例外产品”,不参加先期降税。与此同时,“早期收获”计划根据印尼、马来西亚和泰国的优势所在,增加了参与先期降税的“特定产品”。其后,新加坡和文莱也加入了这些特定产品的降税安排。结果,除菲律宾只有 200 多种产品参与外,其他国家参加“早期收获”计划的产品多达 500 种,新加坡更有 600 多种。其次,在降税时间表方面,中国与东盟五个老成员国(文莱、印度尼西亚、马来西亚、新加坡、泰国)“早期收获”产品的降税进程从 2004 年开始,至 2006 年结束。这一计划还对新成员国给予特殊照顾,越南的“早期收获”产品从 2004 年开始降税,可以多享受两年的过渡期,至 2008 年结束。而老挝和缅甸的“早期收获”产品从 2006 年开始降税,至 2009 年取消全部关税。柬埔寨的“早期收获”产品则从 2006 年开始降税,迟至 2010 年结束。^②

“早期收获”计划的实施大大促进了中国与东盟的贸易增长。2004 年“早期收获”计划实施当年,中国与东盟贸易总额达 1058.8 亿美元,同比增长 35.3%。中国对东盟的贸易逆差迅速扩大到 200.76 亿美元。其中,“早期收

^① Shen Hongfeng “The Building of the China-ASEAN Free Trade Area: A Case Study of the Philippines’ Perspectives” *China Report*, Vol 42, No 3, 2006, p 271.

^② 尚国骥:《中国—东盟自贸区的试验田:早期收获计划》中国商务部国际经贸关系司, <http://gjs.mofcom.gov.cn/accessory/200509/1127371793253.doc>.

获”的产品全年贸易总额为 19.7 亿美元,同比增长 39.8%,高于 2004 年总体贸易的增长速度,在这些产品当中中国对东盟的贸易逆差为 3.3 亿美元。泰国是东南亚国家中最早参与“早期收获”计划的国家,2003 年 10 月便与中国实施了蔬菜水果零关税安排,当年 10 至 12 月泰国出口中国蔬菜水果的数量达 43.24 万吨,与 2002 年同期相比增长 108%。出口总值也达到 23.5 亿铢,比 2002 年同期增长 80%。泰国从中国进口的商品量达 10.88 万吨,同比增长 338%,总值达 19.77 亿铢,增长 223%。泰国在水果蔬菜出口方面占有优势,对中国的贸易顺差达 3.73 亿铢。^① 2004 年,中国与泰国“早期收获”产品的双边贸易达到 6.1 亿美元,同比增长 77.9%。

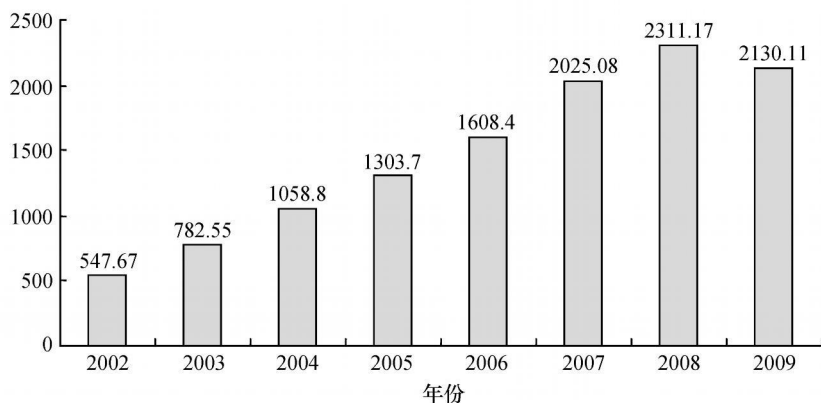


图-1 2002—2009 年中国与东盟贸易总额 (单位:亿美元)

资料来源:根据中国商务部网站 (<http://www.mofcom.gov.cn>) 2002—2009 年中国对亚洲国家(地区)贸易统计数据整理。

“早期收获”计划是一项富有创意的贸易安排,不仅为后续的大规模降税积累了经验,更缓解了东盟国家对中国经济威胁的担忧,开始确信中国经济的发展是东南亚的机遇,增强了东盟各国与中国建设自贸区的信心,并且促使东盟更积极地谋求区域经济一体化中的主动地位。其中菲律宾和印尼的态度变化最具有代表性。

^① 中国商务部:《中泰贸易增长明显》,2004 年 3 月 17 日, http://th.mofcom.gov.cn/aarticle/jn_xw/200403/20040300196276.htm

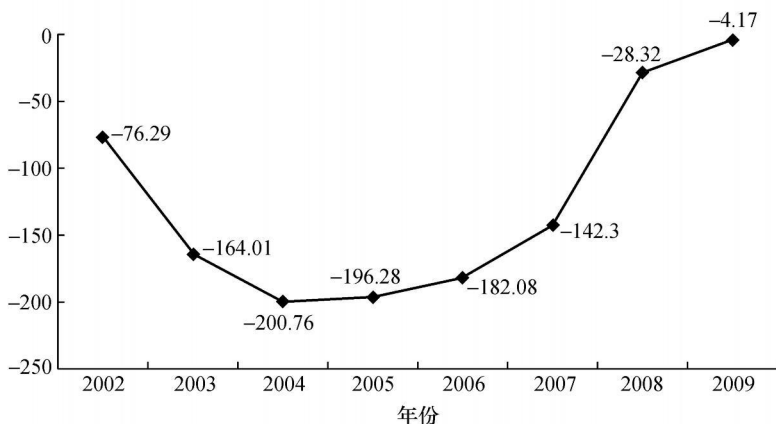


图-2 2002—2009年中国对东盟的贸易平衡情况(单位:亿美元)

资料来源:根据中国商务部网站(<http://www.mofcom.gov.cn>)2002—2009年中国对亚洲国家(地区)贸易统计数据整理。

(一) 菲律宾加入“早期收获”计划

菲律宾是东盟国家中对中国—东盟自由贸易区及“早期收获”计划有较大保留的国家,最初不仅反对参加“早期收获”计划,还在2003年11月16日对464种产品提高了关税。^①但是,菲律宾最终于2005年4月决定参加“早期收获”计划,并遵守2006年1月1日关税全部为零的降税安排。

在2000年之前,菲律宾对中国的双边贸易一直处于逆差,2000和2001年菲律宾对中国的贸易平衡情况出现逆转,由逆差转变为小幅顺差,分别达到2.13亿美元和3.25亿美元。2002至2004年菲方的顺差规模扩大,由11.75亿美元扩大到40.9亿美元,2006年后顺差更扩大到119.3亿美元,5年间扩大了10倍。菲律宾迅速成为中国对东盟各国贸易逆差最大来源地,占中国对东盟整体逆差的65%。2000年之后,中菲贸易总额也不断攀升,2003年同比增长78%,2004年突破百亿美元大关,达到133.3亿美元,2007年则迅速突破300亿美元大关。这表明,由于“早期收获”计划的实施,菲律宾产品在双边贸

^① Shen Hongfang “The Building of the China-ASEAN Free Trade Area: A Case Study of the Philippines’ Perspectives” pp 271-272

易中竞争力大大提高,在中国获得了巨大的市场份额。从2002年开始,中国位列菲律宾十大出口市场之一,是其第九大贸易伙伴,2003年成为菲律宾第六大贸易伙伴,2004年升为第四大贸易伙伴。^①从而菲律宾大大减轻了对中国—东盟自贸区及“早期收获”计划的疑虑。2004年9月1日至3日,菲律宾时任总统阿罗约访问中国,双方达成了多项贸易、投资和贷款协议。其中包括在南中国海对潜在石油和天然气进行为期三年的勘探前研究、渔业合作谅解备忘录、中国提供低息贷款援建菲律宾吕宋岛北方铁路、旅游合作协议等。^②菲律宾国内普遍高度评价阿罗约此次访华成果,认为阿罗约此行是“满载而归”,“菲国将从访问期间签署的协议中获得许多利益”,“将大大促进当地经济社会发展。”^③菲律宾开始确认中菲经济合作具有互补性,中国经济威胁论在菲律宾得到减缓。

在2005年4月26日至28日中国国家主席胡锦涛访问菲律宾期间,中国政府和企业同菲政府和企业进一步签署了12项经济贸易等合作协议。其中,中国政府同菲政府签署6项协议,包括中菲两国政府关于促进贸易和投资合作的谅解备忘录、基础设施领域合作谅解备忘录、中国—东盟自由贸易区中菲“早期收获”计划协议、中国同意菲延长菲大米特殊待遇的谅解备忘录、向菲提供2亿人民币优惠贷款的框架协议、向菲提供2000万元人民币援助协议。另外,中国进出口银行同菲财政部签署向菲提供5亿美元优惠出口卖方信贷框架协议、中国机械装备集团公司、中国技术进出口公司同菲有关公司签署承建菲北铁一期二段和菲南铁78公里改造项目协议。此外还有金川集团、宝钢集团联合体和国家开发银行与菲律宾尼克公司的诺克镍矿开发和冶炼项目意向书,华为公司与DIGIHEL电信公司移动通讯项目合作和中海油公司同菲国家石油公司签署的海上探油谅解备忘录。^④自此,在中国—东盟自贸区框架下,中国和菲律宾的经贸合作得以顺利开展。

① Shen Hongfang “The Building of the China-ASEAN Free Trade Area: A Case Study of the Philippines Perspectives” p 276

② 中国驻菲律宾大使馆经济商务参赞处:《菲中签署五项协议》,2004年9月2日, <http://ph.mofcom.gov.cn/aarticle/jjxw/200409/20040900273600.htm>

③ 《菲律宾朝野高度评价总统访华成果》,《联合早报》2004年9月6日, <http://www.zaobao.com/special/newspapers/2004/09/siongpo060904.htm>

④ 中国商务部:《中菲签署多项合作协议》,2005年5月8日, <http://www.mofcom.gov.cn/aarticle/jj/jj/200505/20050500085351.htm>

表-1 1985—2009年中国对菲律宾贸易平衡情况(单位:亿美元)

年份	中方贸易平衡情况 (顺差为正,逆差为负)
1985	2 17
1986	0 20
1987	1 05
1988	1 34
1989	1 73
1990	1 25
1991	1 23
1992	0 54
1993	0 67
1994	2 04
1995	7 54
1996	6 43
1997	10 11
1998	10 00
1999	4 71
2000	- 2 13
2001	- 3 25
2002	- 11 75
2003	- 32 12
2004	- 40 90
2005	- 81 8
2006	- 119 3
2007	- 156 2
2008	- 104 2
2009	- 33 7

数据来源: 中国驻菲律宾大使馆经济商务参赞处网站, <http://ph.mofcom.gov.cn/aarticle/zxhz/tjsj/200801/20080105344568.html>

(二) 印尼对“早期收获”计划的态度变化

在民众和学者们的一片质疑声中, 印尼实施了“早期收获”计划。经过2004年硬脂酸行业和2005年可可产业遭受的惨痛教训, 印尼官方及民间开始积极参与中国—东盟自贸区的建设。

硬脂酸是天然棕榈油的提取物, 用于制造肥皂、塑料、轮胎和化妆品, 马来西亚和印尼是世界上两个最大的棕榈油生产国。在“早期收获”计划实施以前, 印尼连续三年在中国硬脂酸市场上占据80%的份额, 每年向中国出口30万吨总值2亿美元的硬脂酸。^①但是, 在“早期收获”谈判过程中, 硬脂酸产业作为受印尼政府长期保护的产业, 行业协会反对政府将其列入降税计划。与之形成对比的是, 马来西亚的硬脂酸产品则加入“早期收获”计划。2004年1月起, 马来西亚产硬脂酸进口关税降至10%, 而印尼产硬脂酸进口关税维持在16%。中国进口商开始由进口印尼产硬脂酸转向进口马来西亚产硬脂酸, 短短几个月时间内, 马来西亚的市场份额大幅度上升, 导致印尼硬脂酸减产30%, 大批厂家生产难以维持。到8月份时, 印尼硬脂酸协会意识到问题的严重性, 敦促政府游说中国将硬脂酸列入“早期收获”产品清单, 否则马来西亚将挤掉印尼在中国的市场份额, 大批工人将因订单不足而失业。^②在中国与印尼工贸部的共同努力下, 在9月份的中国—印尼经贸联委会上, 时任中国商务部长薄熙来宣布, 同意将印尼的硬脂酸列入中国—东盟自贸区“早期收获”清单, 把关税由16%降到10%。印尼硬脂酸协会主席格立士高度评价中国的决定, 厂家也对在中国—东盟自贸区框架下扩大生产和出口硬脂酸感到乐观。^③

同样地, 在“早期收获”产品清单中, 印尼只把一种可可产品即可可粉(含添加糖或其他甜味)列入降税计划, 而马来西亚列入“早期收获”清单的包括可可豆及其他五种可可制品。自2005年开始, 马来西亚的这些可可制品享受零

① “FTA with China Becoming Complicated” *The Jakarta Post* August 9, 2004 <http://www.thejakartapost.com/news/2004/08/09/fta-china-becoming-complicated.html>

② “Indonesia May Lose Acid Market in China” *The Jakarta Post* August 5, 2004 <http://www.thejakartapost.com/news/2004/08/05/indonesia-may-lose-acid-market-china.html>

③ 中国驻印度尼西亚大使馆经济商务参赞处:《印尼欢迎中国将硬脂酸列入“早期收获”清单》, 2004年9月10日, <http://id.mofcom.gov.cn/article/ziranziyuan/shijian/200409/20040900277254.htm?2027747079=2270346803>

关税待遇,而印尼可可制品税率在 2007 年之前一直维持在 10%。印尼可可协会担心,这将导致本国产品根本无法在中国市场上与马来西亚进行竞争。对印尼而言,中国是一个庞大而重要的可可市场,每年对可可粉和可可油等产品的需求量达 5 万吨,并且这种需求以每年 20% 的速度增长。2003 年印尼对中国可可粉出口量为 92770 吨,2004 年出口量上升至 94058 吨。为此,印尼可可协会于 2005 年 4 月正式要求印尼政府对中国展开游说活动,把印尼产可可豆及可可制品的进口降低到零关税。^① 最终,在 10 月中国—印尼经贸技术联委会上,双方签署了《中国—东盟自贸区早期收获计划中增列可可产品的谅解备忘录》,中国决定取消印尼可可产品 15% 的进口关税。^②

印尼的硬脂酸和可可产业都是长期以来受到政府保护的产业,印尼最初在两个产业上对与中国建立自由贸易区持消极抗拒的态度。印尼认为,一旦失去关税壁垒,国内市场将被中国产品迅速占领,为本行业带来巨大损失。也就是说,印尼的产业部门把与中国进行经济合作视为威胁,强调自贸区建设有利于中国,忽视了降税措施的互惠性。这样做的结果是,在把中国产品挡在国门外的同时,也妨碍了本国产品开拓中国市场,而在此期间,日益扩大的中国庞大市场日益成为拉动亚洲和世界经济增长的重要动力。在与东盟其他国家竞逐中国市场的过程中,印尼的产业部门渐渐意识到,自贸区并不是印尼与中国双方的零和竞争,在由 11 个国家组成的中国—东盟自贸区内,任意两个国家是既竞争又合作的关系。如果印尼放弃开拓中国市场的机会,其他国家便可以借降税合作之优势迅速占领中国市场,将印尼产品置于劣势地位。在周边国家纷纷与中国建立经济合作关系之时,印尼只能转而改变对自贸区的态度。中国多次允许印尼的事后补救行动,充分体谅印尼从自贸区建设和中国经济发展中获益,不仅加深了双方经济的相互依赖程度,更缓解了印尼对中国经济发展的担忧。

“早期收获”计划使印尼业界逐渐改变了对自贸区建设的态度,并且在自贸区框架下印尼与中国双边经济活动和经贸交流日益增加,许多印尼商人改变

^① “Cacao Producers Urge Government to Lobby China on Tariffs” *The Jakarta Post* May 2, 2005 <http://www.thejakartapost.com/news/2005/05/02/cacao-producers-urge-govt-lobby-china-tariffs.htm>

^② 中国驻印度尼西亚大使馆经济商务参赞处:《中印尼经贸联委会成功召开,免除印尼可可产品进口关税》, <http://il.mofcom.gov.cn/article/ziranzyuan/jjz/200610/20061003388966.htm> P 551810823 = 2270346803.

了一些固有成见。比如, 先前他们认为印尼产品无法打开中国市场。在他们看来, 作为“世界工厂”的中国, 其制造的大批物美价廉的产品既满足世界市场的需要, 也满足本国市场的需求, 因此推断中国市场是“不可穿透”的。但是, 自从中国 2004 年开始每年定期在广西省南宁市举办中国—东盟博览会及中国—东盟商务与投资峰会后, 越来越多的印尼商人从中发现了中国市场的蕴藏的巨大商机, 从而动摇了原来的歧见。例如, 在 2005 年中国—东盟博览会上, 印尼的藤制家具制造企业发现, 他们所使用的藤条比中国厂家的更粗更结实, 在成品的包装、加工和润色上也给中国厂家留下深刻印象, 从而获得大批订单。在中草药市场上, 印尼企业也有所斩获。传统中药研究专家、印尼草药商人达尔文 (Dawin) 使用印尼当地植物研制出治疗糖尿病的特效药, 并成功地在博览会上推广了该产品。该产品受到中国医药部门的广泛青睐。^① 随着双方接触和交流的增加, 印尼业界逐渐改变了视中国为威胁和竞争对手的成见, 越来越能根据自身产业优势寻找开拓中国市场的商机, 并开始将与中国开展经济合作视为难得的发展机遇。

五、2008 年金融危机引发东盟国家的新一轮担忧: 印尼案例

2004 至 2006 年“早期收获”计划实施之后, 在 2005 至 2007 年期间, 中国—东盟自贸区建设将“早期收获”计划以外的货物分三个阶段进行了降税, 2007 年和 2009 年分别签署了《服务贸易协议》和《投资协议》。随着这几个重要步骤的推进, 中国—东盟自贸区在 2010 年 1 月 1 日正式全面启动, 中国与东盟六个老成员国 (文莱、菲律宾、印尼、马来西亚、泰国和新加坡) 之间超过 90% 的产品实行零关税。

但是, 2008 年美国次贷危机引发全球性经济危机和世界贸易保护主义思潮上升, 东盟国家再度出现了对中国经济竞争的担忧。与此同时, 随着自贸区

^① “China’s Market not Impenetrable, Say Businesspeople,” *The Jakarta Post*, October 31, 2005. <http://www.thejakartapost.com/news/2005/10/31/china039smark-et-not-impenetrable-say-businesspeople.html>

降税进程的深入,东盟国家对中国的贸易顺差优势开始消失。东盟从2004年最高达200.76亿美元的顺差规模,剧减到2009年的4.17亿美元。有分析认为,自贸区建成后,中国很可能从逆差转为顺差,这种趋势带来了东盟的担忧。^①

在这一时期,东盟国家的担忧主要有三个方面:一是担心经济危机导致世界市场收缩,在自贸区建成后,国内市场可能被中国产品占领;二是对本国产品能否开拓中国市场缺乏信心;三是担心本国经济过分依赖于自然资源出口的“去工业化”趋势。在东盟国家中,印尼是这种担心的主要代表。

(一) 印尼学术界和舆论精英对“去工业化”的担心

在金融危机的影响还没有消散的背景下,印尼学术界对自贸区的全面建成进行了新的思考。比如经济学家赫尔米·阿尔曼(Helmi Aman)指出,印尼与中国开展贸易导致了印尼过分依赖于自然资源出口的“去工业化”趋势。他发现,自从中国—东盟自贸区开始建设以来,印尼的出口结构正在发生变化,自然资源占出口总额比例从2000年的35%上升到2010年的50%。^②2007年印尼中央统计局发布数据显示,印尼非石油天然气行业对中国的贸易逆差迅速扩大:2006年贸易逆差为3500万美元,2007年贸易逆差扩大至12.8亿美元,两年间扩大了35倍。2007年中国取代日本成为印尼最大的非石油天然气类产品进口来源地,进口总额达到79.5亿美元,当年印尼从日本进口总额为64.6亿美元。在印尼的非石油天然气类产品进口市场上,中国居首位占15.14%,第二位的日本占了12.3%,美国是第三位,占了8.98%。^③

来自中国官方的数据(表-2)也表明,2002至2006年印尼对中国的贸易处于顺差,但顺差规模在缩小。这可能意味着,2002至2006年间印尼对华石油天然气等自然资源产品的出口弥补了非石油天然气产品的逆差缺口。从2007

① 陈振华:《零关税考验中国—东盟贸易平衡,中国或迎贸易顺差》,人民网2009年12月31日, <http://finance.people.com.cn/GB/10685742.html>

② Helmi Aman “ASEAN-China FTA: A Rose or A Nail in the Coffin?” *The Jakarta Post* <http://www.thejakartapost.com/news/2010/02/15/asean-china-fta-a-rose-or-a-nail-in-the-coffin.html>

③ Andi Haswidi “Trade Deficit with China Blows Out” *The Jakarta Post* February 4 2008, <http://www.thejakartapost.com/news/2008/02/04/trade-deficit-china-blows-out.html>

年起,印尼对华贸易开始连续出现逆差,且逆差规模有扩大的迹象。2008年经济危机爆发那一年,印尼对华贸易逆差达到高峰,为28.62亿美元。这说明,受经济危机、自贸区第二阶段降税等多种因素影响,印尼对华石油天然气类产品的出口已不能弥补其制造业产品的逆差缺口。由此引发了2009至2010年自贸区全面建成初期印尼国内的巨大恐慌,并出现了对自贸区态度的强烈反弹。

表-2 2002—2009年印尼对中国贸易平衡情况 (单位:亿美元)

2002年	2003年	2004年	2005年	2006年	2007年	2008年	2009年
10.74	12.68	9.67	0.86	1.56	-2.02	-28.62	-10.57

数据来源:根据中国商务部网站 (<http://www.mofcom.gov.cn>) 2002—2009年中国对亚洲国家(地区)贸易统计数据整理。

面对所谓“去工业化”危险,赫尔米·阿尔曼主张,中国—东盟自贸区协议必须重新谈判,因此来重振印尼国内制造业。印尼政府2009年决定对制造业投入6千万美元的信贷补贴,但在赫尔米·阿尔曼看来,这与中国对钢铁行业的长期补贴相比显得微不足道,他主张印尼政府加大对制造业的补贴。^①

还有舆论精英从人权角度,批评中国—东盟自贸区对印尼人民生活带来的“危害”。伊曼·普里汉东诺 (Iman Prhandono) 认为,农业和渔业是大部分印尼人赖以生存的两大产业,自贸区建成后,中国的廉价农渔产品已给这两大产业造成巨大冲击,威胁到印尼农民和渔民的就业,以及他们可以获得足够的收入过上体面的生活。他担心,同样的情况也会发生在制造业工人身上。在他看来,面对潮水般涌入印尼的中国工业产品,印尼企业为了提升竞争力将通过裁员降低经营成本。他估计将有7500万产业工人因此失业,而就业压力还会削弱在职工人与雇主的谈判能力,使工人最基本的权利(如合理的工资和失业补偿金)都无法保障。此外,他还引用一些材料说,中国厂家为了降低生产成本,往往使用劣质原料生产食品、汽水、护肤品和儿童玩具,这些产品往往含有有毒的化学成分,不符合安全要求。为此,他建议政府应该加强对中国产品的安全和健康标准检查,并对不合格的产品予以罚款,对受害者给予应有的赔偿。他批评说,中国—东盟自贸协议没有对环境保护和社会权利做出保证,导致“来

① Helmi Aiman “ASEAN-China FTA: A Rose or A Nail in the Coffin?”

自中国的投资者可能为生产而罔顾生态环境及印尼人民社会和文化权益”。^①

(二) 印尼行业协会要求政府就减免关税重新谈判

在全球经济衰退的影响下,也受自贸区全面建成的直接影响,印尼制造业工人和行业协会联合起来对印尼政府施加巨大压力,要求推迟全面实施自贸区协议并就减免关税重新谈判。2010年1月6日,来自印尼各地(包括万隆、西万隆、芝马墟、双木丹、茂物和德波)的数千名工人在万隆集会,要求政府推迟正式落实中国—东盟自贸区。万隆皮鞋与纺织品工人协会担心,2008年开始的全球经济危机已导致大批纺织业工人被解雇,自贸区全面落实只会进一步恶化形势。示威者指责受新自由主义影响的印尼政府维护外国利益,置本国人民利益于不顾。印尼商人协会(APINDO)西瓜哇分部副主席维加亚(Deddy Wijaya)估计,在自贸区正式落成的头三个月将有40000名工人被解雇,该协会8000个会员里将有30%面临破产。^②

在自贸区协议全面实施的前一年,与东盟其他国家尤其是泰国、菲律宾、越南、缅甸和马来西亚的家具制造商,游说各自政府推迟全面落实中国—东盟自贸区一样,印尼家具与手工艺品协会积极游说政府,修改或暂停与家具行业相关的12个税目中5个税目的降税计划。该协会认为,中国廉价家具产品将对印尼国内市场造成严重冲击,扰乱正常的产品定价。印尼的家具制造业原本倚重出口市场,但受到2008年全球经济衰退的影响,100多家家具企业面临倒闭,100多万工人面临失业威胁。该协会希望政府要求进口家具必须符合印尼国家标准质量(SNI)规定,以此作为非关税壁垒应对自贸区带来的负面影响。^③印尼纺织品生产者协会认为,中国纺织业受到政府巨额补贴,致使自己在不公平竞争中处于不利地位。他们要求工业部与东盟其他国家有关部门联合起来,延迟实施自贸区协议并重新评估自贸区协议对本区域纺织业造成的影响。该

① Inan Prihandono “Human Rights and the ASEAN-China FTA,” *The Jakarta Post*, January 12 2010 <http://www.thejakartapost.com/news/2010/01/12/human-rights-and-asean-china-fta.html>

② “Thousands Rally to Demand Delay of ASEAN-China FTA,” *The Jakarta Post*, January 7, 2010 <http://www.thejakartapost.com/news/2010/01/07/thousands-rally-demand-delay-asean-china-fta.html>

③ “ASEAN Firms Ask FTA Delay for Future” *The Jakarta Post*, December 26, 2009, <http://www.thejakartapost.com/news/2010/01/21/fta-may-delay-date-kakataur-ipo.html>

协会担心,在自贸区尚未全面实施前,印尼纺织品市场已充斥着中国的产品,而一旦全面落实自贸区协议,中国纺织品将进一步挤压本国产品的生存空间。该协会副会长苏德拉贾特(Sudrajat)估计,自贸区建成后,原来通过走私途径进入印尼的纺织品将会合法化,从而导致从中国进口的纺织品从9千万美元增长至18亿美元。他指出,原来进口的9千万美元中国纺织品就已占印尼国内70亿美元纺织品市场的15%。^①

2009年12月,纺织品、食品和饮料、石油化工产品、农业机械设备、鞋类、合成纤维、电子产品、电缆和电气设备、机械、钢铁、汽车零部件、化妆品和传统草药、家具、橡胶制品、工程设计、采购及施工服务等14个行业协会主席在与工业部长希达悦会谈时表示,印尼工业部门尚未做好充分准备,中国廉价商品涌入印尼市场将导致印尼本国工业严重受损,要求印尼政府推迟实施中国—东盟自贸协定,并采取措施保护国内工业。^②

(三) 印尼政府部门对全面实施自贸区协议态度消极

在政府方面,印尼多个部门对全面实施自贸区协议也多有保留。国务合作及中小企业部长谢里夫哈桑不无夸张地指出,中国—东盟自贸区将对全国约5130万中小企业造成损失,这占全国企业总数的99.99%,从而影响全国在中小企业工作的九千多万人(占总劳动力的97%)和全国一半的GDP。财政部长德里瓦蒂表示,中国—东盟自贸区实施后,虽然进口总额上升,但国家在进口关税上将损失1.6万亿印尼盾。^③ 印尼众议院工业与贸易监督委员会要求政府与中国和东盟其他国家协商,对包括服装、家具和鞋类在内的228种产品关税重新谈判。在2009年12月的听证会上,众议院工业与贸易监督委员会警告政府,中国—东盟自贸区正式实施将导致印尼十个工业部门濒临崩溃。纺织业、食品与饮料、石化、农业器械、鞋类、化纤、电子、机械、工程服务和钢铁行业可能

① Mustaqim Adan rah “Government to Speed up Trade Safeguard Process” *The Jakarta Post* August 24, 2009, <http://www.thejakartapost.com/news/2009/08/24/govt-speed-trade-safeguard-process.html>

② “RI Exporters Yet to Adapt to ACFTA,” *The Jakarta Post* April 3, 2010

③ 他预计,进口总额将从2009年的957亿美元上升到2010年的1329亿美元,进口关税却将从2009年的18.1万亿印尼盾减少到2010年的16.5万亿。参见 Aditya Suhamoko “RI to Protect Industries while Complying with ACFTA,” *The Jakarta Post* January 22, 2010, <http://www.thejakartapost.com/news/2010/01/22/ri-protect-industries-while-complying-with-acfta.html>

因无法与进口货物竞争而严重受损。民主斗争党的阿里亚 (Aria) 表示, 如果任由自贸区实施, 印尼工业必定日益衰落, 从而使苏西洛总统的消除贫困和失业方案成为空谈。^①

在国内强大的压力下, 印尼政府联合商界人士组织评估小组, 研究和评估东盟与中国自贸区协议实施以来所遇到的问题。印尼工业部更是频繁地与各商业团体 (包括纺织、钢铁、化工及电子行业等) 会晤, 商讨决定哪些项目需要重新谈判延迟关税减免。工业部考虑将某些正常类一轨产品列入敏感产品清单, 同时将某些敏感产品划入正常类一轨产品以作补偿。^② 2010年自贸区建成前夕, 印尼政府正式向东盟理事会提出推迟减免中国—东盟自贸区协议中 228 种产品的关税, 并表示要与中国在自贸区框架内重新谈判有关条款。印尼是东盟六个老成员国中唯一一个对全面实施 2010年中国—东盟自贸区协议提出延迟申请的国家。之所以出现这种情况, 与印尼对华贸易出现逆差, 而马来西亚、菲律宾和泰国对华贸易处于顺差不无关系。^③

除提出延迟申请外, 印尼政府部门还承诺将修订现行法规并制定新法规, 对来自中国的产品实施反倾销、反补贴、保障措施、国家标准质量规定 (SN I) 及其他非关税壁垒, 以保护本国工业。^④ 工业部在 2009 年对鞋类、桶装矿泉水、干电池和锌铝涂层钢板等产品发布了印尼国家标准质量规定, 2010 年还将对可可粉和儿童玩具发布国家标准质量规定, 以期提高中国产品的市场准入门槛, 减少中国产品的进口。农业部长苏斯诺表示, 农业部将对进口水果蔬菜实施严格的卫生检疫措施, 不排除发布食品国家标准质量规定。^⑤

① “House Says FTA Puts 10 Industry Sectors on Brink of Collapse,” *The Jakarta Post*, December 2, 2009. <http://www.thejakartapost.com/news/2009/12/02/house-says-fta-puts-10-industry-sectors-brink-collapse.html>

② Mustaqim Adanrah, “Industry Ministry Firm, Still Wants Possible Delays in FTA,” *The Jakarta Post*, September 18, 2009. <http://www.thejakartapost.com/news/2009/09/18/industry-ministry-firm-still-wants-possible-delays-fta.html>

③ Lilian Budianta, “RI Still Committed to Trade Deal FTA,” *The Jakarta Post*, January 9, 2010. <http://www.thejakartapost.com/news/2010/01/09/ri-still-committed-trade-deal-fta.html>

④ “Govt Firms Work to Fend off Impacts of China FTA,” *The Jakarta Post*, December 22, 2009. <http://www.thejakartapost.com/news/2009/12/22/govt-firms-work-fend-impacts-china-fta.html>

⑤ Mustaqim Adanrah, “Indonesia Proposes ASEAN Delay FTA,” *The Jakarta Post*, January 5, 2010. <http://www.thejakartapost.com/news/2010/01/05/indonesia-proposes-asean-delay-fta.html>

为了应对中国—东盟自贸区正式建成带来的进口压力, 印尼海关在 2010 年开始实施了更严格的监控措施, 新招募 750 名海关人员加强通关检查。新的监管措施改变了过去宽松的通关检查, 要求海关人员严格检查进口货物的每一项证明文件尤其是原产地证明, 防止从中国出口的不合格产品享受自贸区零关税待遇。^① 在 2010 年第一季度, 印尼海关建立了早期预警系统, 监管每天的商品进口态势, 一旦进口不正常激增 8% 以上, 便会马上联合相关政府部门实施应急措施限制进口。^②

2008 至 2009 年, 印尼保障措施局曾费时一年对来自中国大陆、台湾地区及马来西亚的钢丝类钢铁制品进行保障措施调查, 但调查结束后财政部迟迟未予落实, 引发当地企业不满。^③ 为了有效应对自贸区协议即将全面建成的压力, 2009 年 8 月印尼政府决定加速保障措施调查程序, 由原来的 9 个月缩短至 3 个月。加速保障措施调查程序能够提高效率, 更有效地保护受到中国产品冲击的印尼企业。2009 年 12 月印尼政府成立了不公平贸易监督小组监察中国—东盟自贸区存在的不公平贸易行为。此外, 印尼还颁布了 2009 年第 2 号总统令, 要求中央和地方政府、国企与地方企业等都要优先使用国货。

在反对中国—东盟自贸区协议的声音越来越大之际, 印尼国内仍有一些积极的看法。印尼贸易部坚持当初签署自贸区协议的立场, 认为重新谈判不是保护本国工业的根本解决方法。^④ 印尼贸易部长冯慧兰表示, 尽管大量印尼企业担心来自中国的商品竞争会对本国制造业造成消极影响, 但自贸区正式实施后形成的广阔市场, 将在全球经济危机中复苏印尼出口。她指出, 直接从中国市场受惠的十种出口商品包括天然棕榈油及其制成品、煤炭、橡胶及其制成品、铜、纸浆、铝、镍、光盘驱动器、辛醇和铁矿石, 并非只有自然资源类产品才在中国有市场, 中国对印尼工业制品如玻璃和品牌服装的需求量同样巨大。不过, 她也承认有几个行业将受到自贸区的冲击。但她强调, 印尼政府会采取措施保

① “FTA yet to Increase Imports” *The Jakarta Post*, January 7, 2010, <http://www.thejakartapost.com/search/news/ASEAN-china+FTA?page=1>.

② “Discourse New Customs Chief Vows to Keep Integrity a Top Priority” *The Jakarta Post*, January 12, 2010, <http://www.thejakartapost.com/news/2010/01/12/discourse-new-customs-chief-vows-keep-integrity-atop-priority.html>.

③ Mustaqim Adan rah “Government to Speed up Trade Safeguard Process”

④ Mustaqim Adan rah “Industry Ministry Firm, Still Wants Possible Delays in FTA.”

护国内市场,包括实施严格控制货物和服务的标准质量规定、反不公平贸易及推广使用印尼制造的产品。她反对简单地使用贸易平衡这一指标来衡量印尼与中国的贸易情况,强调要看到两国的双边贸易将有助于提升印尼制造业的竞争力。她预期2010年印尼对中国的出口将增长5%,其中非石油天然气部门出口在2009年减少12%,但2010年会转为增长7.5%。^①农业部副部长巴尤认为,中国—东盟自由贸易协议的实施,不但不会给印尼种植园产品带来任何负面影响,反而可以开拓这些产品的中国市场。他指出,印尼种植园的高质量产品,例如棕榈原油、咖啡、茶叶、橡胶和轮胎可以作为出口拳头产品。实际上,在2010年之前的四年内,印尼农业部门对华贸易总量大幅增长,从8亿美元提高到24亿美元。这是冯慧兰和巴尤对印尼农业产品出口在自贸区建成后持乐观看法的基础。

虽然国内反对自贸区协议的声势浩大,印尼政府在强大的压力下向东盟理事会提出了延期申请及重新谈判的要求,且实施多种非关税壁垒措施以保护国内工业,但作为唯一提出延期申请的东盟国家,印尼政府也不无犹豫。一方面,由于签署自贸区协议是东盟十国全体一致做出的决定,印尼请求延期实施自贸区协议必然损害自身在东盟的信誉和声望,并可能面临罚款。另一方面,印尼政府担心中国可能实施相应的贸易报复行动。印尼纺织业协会副主席苏德拉贾特就曾表示,印尼纺织品生产商要求政府对从中国进口的纺织品实施一系列关税和非关税壁垒,包括国家质量标准规定、反倾销和保障措施,可能会引发中国对产自印尼的鱼虾产品采取同样的报复措施,从而导致两国贸易战。^②由于存在这种担心,印尼外交部长2010年1月9日表示,印尼将遵守中国—东盟自贸区协议,同时尽力排解国内企业的相关忧虑。^③印尼贸易部长冯慧兰和印尼总统苏希洛也先后表态,印尼不会推迟落实自贸区协议。

① “Greater Market Access Gives Impetus for Recovery” *The Jakarta Post*, January 6, 2010, <http://www.thejakartapost.com/news/2010/01/06/greater-market-access-gives-impetus-recovery-mari.html>

② Mustaqin Adanrah, “ASEAN and China FTA to Ignite ‘Tug of War in Trade’,” *The Jakarta Post*, July 27, 2009, <http://www.thejakartapost.com/news/2009/07/27/asean-and-china-fta-ignite%E2%80%98-tug-war-trade%E2%80%99.html>

③ Lilian Budianta, “RI Still Committed to Trade Deal” *EM*.

六、东盟国家对自贸区建设的战略性疑虑

伴随着中国—东盟自贸区建设过程,中国经济快速崛起,战略性因素逐渐渗入东盟国家对自贸区建设的不安中。东盟对实施自贸区协议的战略性疑虑主要源于两方面:一是担忧东盟在东亚一体化进程中的主导地位,担心中国因推动自贸区建设,增长了经济影响力,使中国可能取代东盟成为东亚合作的主导国。^①二是担心中国影响力的扩张可能排挤其他大国尤其是美国的力量,从而破坏东南亚的地区势力均衡,使东盟失去在大国之间纵横捭阖的战略空间。

(一) 对东亚合作主导地位的担心

进入 21 世纪以来,随着中国与东盟经济合作的广泛开展,尤其是 2004 年实施“早期收获”计划提速自贸区建设之后,中国在东亚区域合作中的影响力不断上升。而在东盟方面,由于李光耀、苏哈托、马哈蒂尔等强势领导人离开政治舞台,东盟在东亚区域合作中的主导能力有所下降,这引起东盟国家的广泛忧虑。^②东盟国家对东亚合作化进程的防范,突出表现在 2005 年召开的东亚峰会及加强东盟共同体建设进程上。

^① 探讨中国在东南亚的影响力的文献详见: Joshua Kurlantzick, *Cham Offensive How China's Soft Power is Transforming the World* “China's Cham Offensive in Southeast Asia” *Current History*, Vol 105, No 692, Sep. 2006 pp 271-276; David C. Kang “Getting Asia Wrong: The Need for New Analytical Frameworks” *International Security*, Vol 27, No 4, 2003 pp 57-85; Michael A. Glosny, “Heading toward a Win-Win in Future? Recent Developments in China's Policy toward Southeast Asia” *Asian Security*, Vol 2, No 1, 2006, pp 24-57; David Shanbaugh ed., *Power Shift: China and Asia's New Dynamics* (Berkeley: University of California Press, 2006); David Shanbaugh, “China Engages Asia: Reshaping the Regional Order”; Hideo Ohashi, “China's Regional Trade and Investment Profile,” in David Shanbaugh ed., *Power Shift: China and Asia's New Dynamics*, pp 71-91; David M. Lampton, “China's Rise in Asia Need not Be at America's Expense,” in David Shanbaugh ed., *Power Shift: China and Asia's New Dynamics*, pp 306-323; Bronson Percival *The Dragon Looks South: China and Southeast Asia in the New Century* (An Imprint of Greenwood Publishing Group, Inc, 2007); John David Ciurciari, “The Balance of Great-Power Influence in Contemporary Southeast Asia” *International Relations of the Asia-Pacific*, Vol 9, No 1, 2009; 曹云华、唐翀:《新中国—东盟关系论》; 孙学峰、陈寒溪:《中国地区主义政策的战略效应》《世界经济与政治》2006年第 5 期,第 26—30 页; 尹承德:《东盟外交新走向:兼论中国与东盟关系》,《国际问题研究》2004 年第 3 期,第 21—25 页; 门洪华:《中国东亚战略的展开》,《当代亚太》2009 年第 1 期,第 54—67 页。

^② 刘少华:《论东盟在东亚区域合作中的领导能力》《当代亚太》2007 年第 9 期,第 42—43 页。

1 首届东亚峰会的举行

东亚峰会 2004年由马来西亚提出并得到中国支持。中国对于该论坛的最初设想是,在 10+3领导人会议基础上演变成另一个性质不同的峰会:在成员构成方面,虽然仍由原 13个国家组成,但各成员国以平等的身份与会,无主客之分,东盟国家也不再以一个整体出现。在举办的时间地点方面,东亚峰会每两到三年举行一次,由东亚各国轮流主办,地点不局限于东盟成员国,时间也不一定安排在东盟系列峰会期间。^①这个倡议引发了东盟的不安,他们认为如果东盟不再以一个整体出现,面对中国和日本等地区大国,东盟必将丧失东亚合作的主导权。

经过多轮磋商,中国最终同意由东盟来决定东亚峰会的举办形式。^②东盟对参加东亚峰会的成员设立了三个条件,核心是强调自身的主导地位:(1)必须是《东南亚友好合作条约》的缔约国或有意愿加入该条约的国家;(2)必须是东盟对话伙伴国;(3)必须与东盟有实质性的联系。^③此外,东盟还规定,东亚峰会每年举办一次,由东盟当年的主席国主办,于东盟系列峰会后举行。这样,东亚峰会便不是独立于东盟系列峰会之外的地区合作机制,而是成为系列峰会之一。此后,为了进一步强调东盟在东亚峰会中的地位,2005至2009年东亚峰会的会议文件中多次重复了“东盟作为主导力量”的表述。^④

2 加速东盟一体化

与中国通过“早期收获”计划而获得贸易收益的同时,东盟的危机感并没有减轻,东盟提出要不断加强内部融合来维护其在东亚合作中的主导地位。2005年,东盟宣布将提前5年于2015年建成东盟共同体,将东盟十国建构成为一个单一市场,实现商品、服务以及投资的自由流动。^⑤

东盟国家为何要提前实现构建共同体的目标,甚至不惜为此降低标准?东

① 陆建人:《东亚峰会圆桌博弈》,2005年12月16日, http://xinwen.xinhuanet.com.cn/hq/t20051216_760112.htm;任晓:《东亚峰会:中国如何参与》,《解放日报》2007年1月13日第4版。

② “Kuala Lumpur Declaration on the East Asia Summit” December 14, 2005, <http://www.aseansec.org/23298.htm>.

③ Takashi Terada “The Origins of ASEAN + 6 Japan’s Initiatives and the Agent-Structure Framework.” Waseda University Global COE Program Working Paper August 2009, p 13

④ 这些文件是:2005年12月14日第一次东亚峰会的《吉隆坡宣言》、第一次东亚峰会的主席声明、2007年11月21日第三次东亚峰会的主席声明、2008年10月9日东亚峰会首届环境部长会议声明、2009年7月22日东亚峰会外交部长非正式会议主席声明。

⑤ 参见张学刚:《〈东盟宪章〉:四十年磨一剑》,《世界知识》2007年第24期,第35页。

盟清醒地认识到,对于包括中国和日本这样的世界经济大国在内的东亚地区而言,松散的小国联盟难以长期成为区域合作的核心。^①因此,东盟在搭乘中国经济发展快车的同时,决定先强化自己,把自己包裹得更紧密和硬实起来。^②2007年11月20日,东盟领导人签署了东盟成立以来第一份对所有成员国具有普遍约束力的《东盟宪章》,提出了在2015年建成共同体的目标,强化安全保障领域的合作。新加坡总理李显龙表示,“地区形势发生了急剧的变化,像中国这样的新兴经济体在世界舞台上的迅速崛起;全球化使各国更加相互依赖,更加依赖一个稳定的地区秩序。面临这一新的战略环境,东盟必须将自己转变成一个更有效的组织。我们需要一个更有内聚性的制度框架来管理和掌控我们日益广阔的活动范围。对于东盟,我们需要不同的思维方式。……东盟宪章就是这一进程的关键一步。”^③换言之,东盟共同体不仅是东盟加强自身一体化建设的目标,更是其实现对外战略的手段,因为集体认同感、一体化程度高的东盟更可能避免在日益增强的更大区域合作中被边缘化的命运。^④

(二) 对均势失衡的担忧

东盟认识到自身作为小国集团缺乏战略分量,因此传统上坚持大国在本地区维持均势。东盟国家不愿意看到任何一个大国在东南亚取得优势地位。对于迅速崛起的中国,东盟国家的共识是,一方面以东盟主导的地区规范来“社会化”中国,并从中国的经济发展中受惠,另一方面借助其他大国尤其是美国的力量来维持本地区的均势。菲律宾学者海曼·约瑟夫·S·凯拉夫特指出:“(东盟的)不安仍然存在。有意思的是,这种不安不是来自中国如何处理与东盟的关系本身,而是来自中国与其他伙伴的关系。中国与日本在地区经济领导权方面的竞争,以及中国与美国在战略上的竞争,把东盟置于一个非常

① Celio F. Arlegue, “Southeast Asia in the Search of an ASEAN Community: Insights from the Former ASEAN Secretary-General” *Philippine Political Science Journal*, Vol 29, No 52, 2008, p. 129.

② Andrew Chau, “Security Community and Southeast Asia: Australia, the U. S., and ASEAN’s Counter-Terror Strategy,” *Asia Survey*, Vol 48, No 4, 2008, p. 626.

③ Opening Plenary Remark by Prime Minister Lee Shien Loong at the 13th ASEAN Summit <http://nanyang.xmu.edu.cn/Article/ShowArticle.aspx?ArticleID=3225>.

④ Shelton Simon, “ASEAN and Multilateralism: the Long Bumpy Road to Community” *Contemporary Southeast Asia*, Vol 30, No 2, 2008, pp. 264-268.

尴尬的位置。然而,美日两国却在东盟与中国关系中起到了平衡者的角色。”^①因此,当中国在 2004 年通过实施“早期收获”计划而领先于日本和韩国在 10+1 合作中取得优势时,东盟支持日本扩大东亚峰会成员的主张,而日本的主张显然事先得到美国的同意,这体现了东盟制衡中国区域影响力的战略。^②

2008 年金融危机爆发后,中国经济首先得到稳定和恢复,2010 年中国—东盟自贸区协议也开始全面实施,东盟强化了大国平衡战略的意图和力度。2009 年 10 月 27 日,新加坡内阁资政李光耀在美国华盛顿发表演讲时认为,G-20 取代 G-8 并不预示着出现势均力敌的多极世界,中国在未来 20 到 30 年内将具备全球重要性和影响力,面对中国的崛起,“东盟的共识是,美国在东亚依然是不可取代的。”“不管面对什么挑战,美国的核心利益让她必须在太平洋维持占优势的强国地位。放弃这个地位将削弱美国在整个世界的角色。”^③这实际上是呼吁美国不要漠视东亚势力失衡,希望在东亚地区建立包括美国、中国和本地区其他国家在内的均势机制。

2009 年 2 月,美国国务卿希拉里访问印尼,成为历史上首位访问东盟秘书处的美国国务卿。在随后的 7 月份,美国与东盟签署《东南亚友好合作条约》,为美国参与东亚一体化进程奠定了基础。2010 年 11 月 1 日,第五届东亚峰会在越南河内举行,美国国务卿希拉里和俄罗斯外长拉夫罗夫首次被邀请列席。大会发表的联合声明决定,扩大东盟峰会规模,接受美俄为东亚峰会正式成员。^④这一系列举动被视为美国重返东南亚的战略性决定,也预示着东盟国家在地区多边框架内制衡中国影响力的战略有了新的筹码。

结 论

中国—东盟自由贸易区的建设历经八年时间,双方的经贸关系取得巨大进

① 转引自曹云华、唐翀:《新中国—东盟关系论》,第 107 页。

② Mark Cook “The United States and the East Asia Summit: Finding the Proper Home,” *Contemporary Southeast Asia*, Vol 30 No 2 2008 pp 293-294.

③ 《李资政演讲全文:世界秩序将会重新平衡》,《联合早报》2009 年 11 月 5 日, http://www.zaobao.com/special/singapore/pages4/sg_cn091105c_shtm

④ 《美俄正式加入东亚峰会旨在牵制中国》, http://www.1688.com.au/site1/news/world/2010/11/01/1860904_shtm

展。期间,东盟国家对中国的经济发展和崛起的认知几经变化,对自贸区的建设所存在的疑虑也发生了阶段性变化。

在建设自贸区之前,东南亚国家普遍担忧中国在国际出口市场、吸引外资方面的竞争。为了缓解东盟国家的疑虑,中国主动提出与东盟合作建设自由贸易区。自贸区建设之初,它遭到东盟国家国内多方面的质疑,认为自贸区把中国的竞争由国际市场引入国内市场,导致中国获益而东盟国家受损。为了打消东盟国家的顾虑,使之相信自贸区是互利的双赢安排,中国提出了旨在使东盟先获利的“早期收获”计划。2004至2006年,由于“早期收获”计划的实施,东盟在与中国的双边贸易中保持较大规模的逆差,从而缓解了东盟国家的疑虑。2008年美国“次贷”危机引发世界经济危机,东南亚国家国内贸易保护主义抬头,东南亚国家对自贸区建设的担忧在内容和范围上有新的发展态势。

从东盟国家对中—东盟自贸区顾虑变化的阶段可以看出,中国与东盟的经贸合作关系能否顺利发展,建立于中国在多大程度上做出努力使东盟获益的基础上。当中国实施“早期收获”计划单方面减税时,东盟国家对中国经济威胁的担心便得到缓解。但是,随着自贸区的发展导致东盟部分国家与中国出现贸易收支恶化,或个别东盟国内出现经济波动之时,东盟国家担心和质疑自贸区的力量将上升。在2008年金融危机冲击下,东盟国家同样出现了经济困难,对中—东盟自贸区的质疑也随之提高。可以预期的是,中—东盟自贸区生效后,双方的经济交往将更为频繁,但中国也面临着国内产业出口和投资的正当利益诉求,双方的利益交换将更为复杂,以自贸区为基础的双方经贸关系必然出现更经常的摩擦和纠纷。^①

中—东盟自贸区建设挥之不去的阴影是东盟国家对中国经济崛起的政治和战略担忧,尽管这种疑虑在不同时期有程度上的改变。通过八年的自贸区的建设以及中国经济实力的快速增长,东亚经济模式正在发生变化。过去以日本为领头雁、亚洲四小龙紧随其后的“雁行模式”,逐步被以中国为中间市场的

^① 中国政府也开始日益证实与东盟国家的经济摩擦,并采取了相应法律决策。比如,2010年1月4日中国商务部初步裁定原产于印尼和泰国的进口核苷酸类食品添加剂存在倾销,使中国国内核苷酸类食品添加剂产业受到了实质损害,因此决定自1月5日起采用保证金形式对原产于印尼和泰国的进口核苷酸类食品添加剂实施临时反倾销措施。见中国商务部公平贸易局:《商务部公告2009年第118号对印尼、泰国核苷酸类食品添加剂反倾销初裁公告》<http://www.mofcom.gov.cn/aarticle/b/c/201001/20100106719159.htm?2707309575=2001911347>

格局所取代。在当前正在形成的经济发展模式中,包括东南亚在内的亚洲发展中国家向中国输出原料及初级产品,经中国国内组装和加工后,输向发达国家市场。换言之,中国已逐渐成为这种模式的核心国家。^① 自贸区协定的实施有助于进一步推动形成和深化这种模式,但它也导致东盟担心在经济上过度依赖中国。其实东盟国家很清楚,中国在签署自贸区协定方面发挥了关键性的领导角色,并由此增强了在东南亚的经济影响力。因而,越是在自贸区建成之际,或者中国越快从金融危机中复苏,东盟就越是担心东亚一体化的主导权旁落,越是担心中国增加在东南亚的影响力而改变东亚均势。为此,东盟实施了加强自身融合,力促美国重返东南亚等各种防御性举措。

中国的东南亚政策面临新的挑战。中国—东盟自贸区协议生效后,中国的区域战略选择需要更加耐心和灵敏。从经济角度而言,中国与东盟之间平衡的经贸关系固然有利于自贸区的持续发展。但是,从政治和战略角度而言,中国必须通过国内经济结构调整和经济增长方式的转变,最终成为区域消费中心,为东盟国家的经济发展提供持续驱动力。^② 如此才可能部分化解东盟国家的有关疑虑,从而创造出相对宽松的区域环境。总之,这要求中国逐渐适应在越来越多的旨在平衡中国影响力的东亚地区机制中谋求发展和崛起。

① 相关讨论见 John Ravenhill “Is China an Economic Threat to Southeast Asia?” p. 670; Hiroko Ohashi “China’s Regional Trade and Investment Profile,” pp. 71-91; David Shanbaugh ed., *Power Shift: China and Asia’s New Dynamics*; David Shanbaugh, “China Engages Asia: Reshaping the Regional Order,” pp. 64-99.

② 关于中国成为区域消费中心所面临的挑战,参见 John Lee, “The End of Cham Offensive,” http://www.foreignpolicy.com/articles/2010/10/26/the_end_of_the_cham_offensive.

作者简介

秦亚青 外交学院教授。现任中国国际关系学会副会长。1994年在密苏里大学获政治学博士学位。代表著作有：《东亚地区合作》(主编, 2010年)、《国际体系与中国外交》(合著, 2009年)、《观念、制度与政策: 欧盟软权力研究》(主编, 2008年)、《权力·制度、文化: 国际关系理论与方法研究文集》(2005年)、《霸权体系与国际冲突》(1998年)。

电子邮件: yqqir@cfau.edu.cn

司乐如 (Lora Szalmán) 清华—卡耐基全球政策研究中心研究员。2010年6月在清华大学国际问题研究所获国际关系专业博士学位, 2004年6月在蒙特雷研究院获硕士学位, 1995年7月在芝加哥大学获学士学位。2004年12月至2006年7月在非政府组织威斯康星核军备控制项目从事研究工作。

电子信箱: sileru3@gmail.com

陈琪 清华大学国际关系学系副教授。2002年在清华大学国际问题研究所获法学博士学位, 1996年在中国人民大学国际政治系获法学硕士学位, 1987年在北京大学国际政治系获法学学士学位。

电子信箱: chenq@mails.tsinghua.edu.cn

周舟 现在广东省中山市电信公司工作。2010年在清华大学获国际关系专业硕士学位。2007年在暨南大学获国际政治专业学士学位。

电子信箱: zhouz07@mails.thu.edu.cn

唐棠 现在中国电信集团公司工作。2010年在清华大学获国际关系专业硕士学位。2006年在浙江大学获信息与电子工程专业学士学位。

电子信箱: ultimatetang@gmail.com

齐皓 清华大学国际关系学系博士候选人。2006年在哈尔滨工业大学获应用语言学专业硕士学位。2004年在黑龙江大学获英语语言文学学士学位。研究兴趣为国际环境机制理论。

电子信箱: qi-h06@mails.tsinghua.edu.cn

左超 南开大学周恩来政府管理学院国际关系专业2009级硕士研究生。2009年在云南大学国际关系学院获法学学士学位。

电子信箱: leftgrass@sina.com