

自由贸易协定 与美国对中东战略

朱 颖

内容提要 以色列是美国历史上第一个与其签署自由贸易协定的国家。约旦是第一个与美国签署自由贸易协定的阿拉伯国家。美国选择与以、约两国签署自由贸易协定，是美国利用自由贸易协定作为实现美国对中东战略的工具。九一一事件后，美国出于反恐战略的需要，提出了建立“美国中东自由贸易区计划”。美国企图借助自由贸易协定，促进中东国家的市场化改革，加快经济增长，从而为今后推销西方式的民主化奠定基础，借力实施美国对中东的战略。

关键词 自由贸易协定 美国 中东战略 以色列 约旦

作者简介 朱颖，上海师范大学商学院副教授（上海 200234）。

自由贸易协定是贸易协定的一种，其主要特点是协定各方对内取消关税，对外仍维持各自关税。在经济全球化背景下，自由贸易协定涵盖的内容不仅包括货物贸易，还涉及服务贸易、投资、知识产权保护、环境保护、劳工标准、政府采购、竞争政策等多项内容。目前，世界范围内双边或地区间的大量自由贸易协定，已成为区域经济一体化的主要实现形式。

美国认为，美国对外贸易政策通过 3 条途径施行：一是开放市场；二是保护美国产业免遭不公平贸易竞争；三是确保他国不操纵汇率。而开放海外市场是美国通过与他国签署 3 个层次的贸易或投资协定实现的：（1）世界贸易组织框架下的多边贸易协定；（2）区域贸易或投资协定；（3）双边贸易或投资协定。¹ 后两个层次的贸易协定一般就是自由贸易协定。多边贸易体制仍是美国对外贸易政策的首项前提，自由贸易协定则成为美国对外贸易政策的第二个选项。

2006 年《美国国家安全战略》报告提出把“通过自由市场和自由贸易，开创一个全球经济增长的新时代”作为美国的战略目标。在此目

标下，报告指出，把美国与他国达成的自由贸易协定作为开放市场、支持经济改革、鼓励他国促进法律规则、反腐败、促进民主和给美国农民与工人创造机会的工具。^④ 可见，美国政府已把实施自由贸易协定视为美国的战略工具。2001 年，布什入主白宫后，美国提出了“竞争性的自由化”战略。这一战略是自由贸易协定战略的一个标签。布什政府确认了美国对外贸易政策的“三轨道”特征。第一条轨道为多边主义，通过贸易谈判建立以规则为基础的贸易体制，实现贸易自由化。第二条轨道为“单边主义”，为了使本国产品进入贸易伙伴的市场，美国以报复作威胁，以限制贸易伙伴的产品进入美国市场为手段，单方面对贸易伙伴采取限制措施的行动。第三条轨道是美国通过与地区或双边谈判签署自由贸易协定，建立自由贸易区。为此，布什政府重

¹ See Raymond J. Ahearn, “Trade Primer: Qs and As on Trade Concepts, Performance, and Policy”, CRS Report for Order Code RL33944, March 27, 2007, p. 10.

^④ See The White House, *The National Security Strategy of the United States of America*, March 16, 2006, pp. 7, 25.

要的决策人士、曾担任美国贸易代表的佐利克于2001年9月24日发表了一次讲话。在其中,佐利克称,布什总统认为我们需要一种能恢复贸易发展势头的积极战略,它就是我们已经形成的从事全球、区域和单个国家贸易谈判的战略。由于“美国是唯一的超级大国,拥有无可匹敌的政治、经济和军事实力,文化方面在当今世界也拥有巨大的吸引力和影响力”¹,所以,美国拥有的不是一般意义上的“对外战略”或“国际战略”,而是“全球战略”。在一定意义上讲,只有全球性大国才可能形成全球战略。^④作为超级大国的美国,有条件制定具有实际意义的全球战略。因此,自由贸易协定在美国人手中不单单是一个促进经济发展的工具,还是把它用做实现政治目标的工具,中东是美国使用自由贸易协定实现美国对全球战略的一个典型地区。

自由贸易协定 是美国对中东战略的工具

(一) 美国对以色列承担责任,是美国的战略需要

美国在中东的战略利益是美以接近,并成为美国长期向以色列“输血”的决定性因素。美国向以色列“输血”,是为以色列的生存和安全,而自由贸易协定同样是美国巩固以色列经济的一个手段。

1984年,美国贸易和关税法授权总统进行双边自由贸易的谈判。在此背景下,以色列被美国列入谈判的对象。美国选择以色列是因为它在政治上是美国的盟友,需要通过加强以色列的经济巩固以色列在中东的存在。就经济规模而言,以色列是小国,美国向以色列开放市场对美国经济影响很小,冲击不大,不会引起美国国内的强烈反对。美国国会内为以色列游说的集团足以使国会议员投票支持与以色列达成的贸易协定,因此,协定通过的可能性极大。况且,美国走向区域或双边贸易自由化毕竟还是第一次,需要尝试,步子不可能很大;以色列是小国,贸易协定所产生的影响很小。因此,选择以色列作为自由贸易协定首签国的考虑符合美国区域或双边贸易自由化尝试的需要。此外,美国还有若干经济方

面的考虑:借自由贸易协定表明两国间牢固的经济关系;抵消欧盟同以色列于1975年签署的双边贸易协定而致使美国产品受到歧视性待遇的影响;发展以色列经济和减少对美国经济援助的依赖;向欧盟等贸易伙伴施压,以推动停滞不前的多边贸易谈判。这些就是美国发起与以色列签署自由贸易协定的动因。这样,自由贸易协定成为美国支持以色列存在的一个工具,美国通过加快以色列的经济发展,以巩固以色列在中东的地位。

基于上述背景,美以于1984年1月17日正式启动了自由贸易协定的谈判。1985年2月1日,两国达成协定。9月1日,该协定正式生效。这是美国历史上第一个双边自由贸易协定,具有里程碑的意义。

从美以自由贸易协定实施情况看,1985年以来,以色列整个商品进口额年均增长9.5%,而从美国的进口商品额年均增长略低于10%。^⑤目前,以色列在美国对外贸易总额排名中居第20位。2005年,美国从以色列进口的商品额为238亿美元,对以色列的商品出口额达271亿美元。^⑥以色列通过扩大对美国的商品出口在一定程度上推动了该国的经济发展。

(二) 自由贸易协定成为美国支持约旦对外政策的工具

自由主义者认为贸易能够推动两国间的政治合作,是两国政治关系的“黏合剂”,并且成为两国间维持和平的力量。美国与约旦的自由贸易协定就成为美国用贸易推动美国在中东战略的一个实践工具。美国用贸易奖赏约旦支持和平。

20世纪90年代美国在约以关系实现正常化之前没有对约旦开展大规模的经济援助。再加上

¹ 金灿荣主编:《中国学者看世界·大国战略卷》,新世界出版社,2007年版,第16页。

^④ 参见张林宏:《美国全球战略的源起和流变》,载《学海》,2002年第5期,第141~149页。

^⑤ Howard Rosen “Free Trade Agreements as Foreign Policy Tools: The US-Israel and US-Jordan FTAs”, In Jeffrey J. Schott edited *Free Trade Agreements: US Strategies and Priorities*, U. S. Institute for International Economics, April 2004, p. 52.

^⑥ Carol M. Igdayitz “Israel: Background and Relations with the United States”, Order Code RL33476, August 31, 2006, p. 17.

约旦没有支持美国发动的“沙漠风暴”行动,美国对约旦很不满意。1994年10月26日,约以签署了和平条约。1994~1996年,约以两国签署了一系列实现经济和文化联系的双边协定。1997年,两国继而部分地解决了水资源的分配问题。从此,美国对约旦的态度发生了很大变化。美国国会和行政当局发起了一系列旨在有利于约旦经济发展的举措,包括经济和军事援助,免除约旦对美国的债务,在以色列和约旦建立“合格工业区”(Qualifying Industrial Zones)。美国的目的即让约旦人民,乃至阿拉伯世界,都看到和平给他们带来了实在利益。

美国从两方面延伸美以自由贸易协定。(1) 1996年美国国会在通过《1996年普惠制续订法案》中修改了美以自由贸易协定的实施范围,把约旦河西岸和加沙地带生产或制造的产品也纳入该协定,从而使在以色列占领下的巴勒斯坦出口产品也获得了免税进入美国的好处。美国希望巴勒斯坦能从分享的“和平红利”中增强经济实力,从而支持和平进程。1996年之前,巴勒斯坦地区无产品出口到美国。到2000年,美国从巴勒斯坦地区进口了48亿美元的产品。^① (2) 美国国会在上述法案中授权总统宣布建立“合格工业区”,即对来自“合格工业区”的以色列与埃及或以色列与约旦的产品免税进入美国市场。“合格工业区”即出口加工区,目的是通过在经济上把埃及和约旦联系起来。从1998年以来,美国根据这个计划在约旦设计了13个工业园区,其中7个已投入运行。约旦在建立工业园区后加快了与以色列的贸易,约旦可以利用工业园区的产品获得免税进入美国的好处。“合格工业区”已成为约旦经济增长的发动机。英国《经济学家》杂志发表的研究报告指出,2000~2004年,“合格工业区”的出口收益每年增长20%。^④ 另据美国商务部估计,2003年,“合格工业区”给约旦创造了4万个就业机会。^⑤ 约旦的经验给以后埃及建立“合格工业区”提供了样板。继而,美国与约旦签署自由贸易协定事宜提上双方政府的议事日程。

从约旦方面看,约旦国内经济改革和贸易自由化的需要是该国参加与美国签署自由贸易协定的动因。1988年约旦爆发了金融危机。约旦的

决策者由此意识到:约旦过于限制外部贸易而削弱了经济的运行,贸易自由化被列入议事日程;在新形势下需要新方法,约旦需朝外向型贸易战略转变,来平衡约旦的国际收支^⑥;约旦经济融入世界能改变国内资源有限的瓶颈。20世纪90年代中期,约旦开始降低关税和取消一些非关税壁垒,并简化了海关管理手续。在此背景下,1996年约旦参加了美国倡导的“合格工业区”计划。1998年约旦与欧盟签署了伙伴协议。同年,约旦成为阿拉伯自由贸易区成员。2000年,约旦加入了世贸组织。与对外经济政策相适应,政府对国内微观经济进行改革。所以,约旦参与美国的自由贸易协定谈判是顺理成章的事。

2000年6月20日,时任美国总统克林顿和约旦国王阿卜杜拉二世宣布,美约发起双边自由贸易协定。经过3轮回合的谈判,两国于2000年10月24日签署了协定。2001年5月,约旦议会批准了该协定。同年7月和9月,美国国会众、参两院通过了该协定。9月28日,美国总统签署了该协定。12月,协定正式生效。约旦成为与美国签署自由贸易协定的第一个阿拉伯国家。

目前,美约自由贸易协定已运行数年。约旦对美国的商品出口额从2000年的7280万美元增加到2005年的12.67亿美元;在双边贸易关系中,约旦已从逆差地位转变为顺差地位。同期,美国对约旦的商品出口额也由3.12亿美元增加到6.43亿美元。美约贸易在美国对外贸易份额中的比重上升,2005年占美国对外贸易的比重为0.17%。^⑦ 美国与约旦自由贸易协定将对美国增加对约旦的直接投资产生影响。

^① Joshua Ruebner, "U. S. - Jordan Free Trade Agreement", Order Code RL30652, January 23, 2001, p. 2.

^④ Economist Intelligence Unit (EIU), *Country Outlook Jordan*, Dec. 2005, p. 2.

^⑤ U. S. Department of State International Information Programs "U. S. - Jordan Free Trade Agreement Spurs Jordan's Economic Growth", Oct. 16, 2003, p. 2.

^⑥ See Mawan A. Kardooshi, "Qualifying Industrial Zones and Sustainable Development in Jordan", Jordan Centre for Public Policy Research and Dialogue, September 2004, p. 5.

^⑦ Robert Z. Lawrence, "A US - Middle East Trade Agreement: A Circle of Opportunity?", U. S. Institute for International Economics, December 2006, p. 104.

美国的反恐战略 与中东自由贸易区计划

美国把贸易作为反恐手段可以追溯到 2003 年 2 月美国公共政策研究所格里沙 (Gresser) 提出的一份报告。该报告指出, 穆斯林世界一直是美国对外贸易议程中的“盲点”, 因而美国面临在穆斯林世界影响的削弱, 而不是支持美国反恐战争的风险。1980 年以来, 西半球穆斯林国家的贸易和投资处于瘫痪状态, 从而导致了增长停滞, 收入减少, 失业增加和极端主义势力抬头。¹ 为此, 格里沙建议美国应对实施新的战略, 使穆斯林世界国家能得以实现类似美国发起的一些国家自由贸易协定的谈判。通过发展贸易激发该地区的经济增长, 来减少极端主义在穆斯林世界的影响力。此外, 美国卡托研究所的林塞 (Lindsey) 在一篇文章中提出了两条建议。(1) 选择若干个穆斯林国家, 美国在短期内向这些国家提供免除关税和配额的优惠条件, 让这些国家的产品优先进入美国市场。用短期计划向穆斯林国家证明美国对该地区的承诺是有形的利益, 接着美国在更长的时间里与这些国家谈判签署自由贸易协定。(2) 拓展中东的概念, 摆脱传统地理意义上的中东, 把包含地理政治意义的其他国家也纳入中东的概念。^④

上述二人的主要观点最终被美国政府所采纳。2003 年 5 月 9 日, 布什在美国一次讲话中宣布倡议在十年内建立“美国中东自由贸易区”。该倡议正是在九一一事件发生一年半后提出的, 是美国反恐计划的一部分。因此, 美国把自由贸易区作为促进该地区经济发展和民主政治, 以及进一步消灭恐怖主义滋生的手段。美国完全是基于中东在世界石油市场的作用、以色列与阿拉伯国家的冲突和西方世界与穆斯林之间的冲突等问题影响了美国的利益, 来构建中东自由贸易区计划。美国需要一个稳定的、对美国友好的阿拉伯世界, 因为美国的经济依赖石油进口, 而政治冲突、战争和恐怖袭击都会冲击世界石油价格。这两点构成了美国认为必须参与解决以阿冲突, 必须给该地区人民带来实际利益和促进该地区国家政府的运行效率, 来抵消激进的穆斯林

军事人员的号召力。^(四) “美国中东自由贸易区计划”的出台反映了美国政府已做出这样的判断, 不能仅仅以军事或政治手段来确保美国在中东的利益。美国九一一事件委员会的报告明确提出, 美国全面的战略应包括经济政策, 鼓励发展, 开放社会, 给人民有提高生活水平和给他们的后代有前途的机会。^½ 基于上述认识, 美国看到了自由贸易协定所起到的作用。智利、泰国和韩国经济发展的成功经验证明了以市场为导向的经济发展能够促进民主与政治自由化。因此, 美国企图借助自由贸易协定促进中东国家的市场化改革, 促进经济增长, 从而为今后的政治民主化奠定基础。美国中东自由贸易区计划的目标是发展该地区的经济, 增加就业机会, 建立符合西方价值观的民主政治和改善人权状况。

从阿拉伯国家的视角看, 与美国签署自由贸易协定的好处主要体现在经济方面。第一, 可以直接增加贸易与投资。第二, 自由贸易协定能被用来改善中东国家与其他贸易伙伴的贸易关系。第三, 自由贸易协定能起到加深地区一体化的作用。如果若干国家与同一个国家签署相同的协定, 那么这些协定就成为加深这些国家经济一体化的基础。

2005 年, 美国与中东的贸易占美国整个出口比重的 4.1% 和整个进口的 4.6%。对美国而言, 中东地区重要的和增长最快的利益是石油与天然气。2005 年, 美国从中东地区进口的石油和天然气是 2002 年的 2.5 倍。^½ 因此, 美国与任何一个中东国家达成的贸易或投资协定将对美国经济的影响都有限。当然, 石油是美国在中东的核心利益。

中东自由贸易区计划的最终目标是在 2013

¹ See Gresser, Edward. Blank Spot on the Map: How Trade Policy is Working Against the War on Terror, Public Policy Institute, February 2003, pp. 1-3.

^④ See Lindsey, Brink. “The Trade Front: Combating Terrorism with Open Markets”, CATO Institute, August 5, 2003.

^(四) See Robert Z. Lawrence, op. cit., p. 6.

^½ See National Commission on Terrorist Attacks Upon the United States, The 9/11 Commission Report, section 12.3, July 22, 2004, Washington: US Government Printing Office, p. 379.

^½ U. S. Department of Commerce, Trade States Express - National Trade Data, see <http://tse.export.gov>.

年建立美国与中东自由贸易区。在短期内,美国政府按美国的普惠制标准给予某些中东国家贸易优惠条件,美国政府再考虑给予中东地区的次区域经济集团的某些出口产品享受优惠条件进入美国市场。中东地区有下列国家被美国确认有资格享受普惠制待遇,即:埃及、伊拉克、约旦、黎巴嫩、安曼、也门、阿尔及利亚和突尼斯。这就是说,中东20个国家中的其余国家不能享受到美国的普惠制待遇,其中有的国家被认为已经“毕业”,有的国家不符合美国普惠制待遇的经济和政治标准。美国在短期内继续向这8个中东国家提供普惠制待遇,以吸引它们向美国倾斜。按照贸易引力模型的理论,两国的双边贸易流量规模与它们各自的经济总量呈正比,而与它们之间的距离呈反比。美国巨大的市场为这些得到优惠条件而进入美国市场的产品提供了广阔空间,能扩大这些国家对美国的出口,并能抵消与美国空间距离的不利方面而有余。在长期内,美国分6个步骤实施中东自由贸易区计划。这6个步骤是:(1)美国积极帮助寻求和平的中东国家加入世贸组织,融入世界贸易体制。目前中东地区还有下列8个国家(或地区)不是世贸组织成员:加沙地带、伊朗、伊拉克、黎巴嫩、叙利亚、也门、阿尔及利亚和利比亚。除叙利亚外,目前7个国家(或地区)正在进行入世谈判。(2)继续实施普惠制。(3)美国与中东国家签署贸易投资框架协定。目前中东还有下列国家(或地区)未与美国签署这类协定:塞浦路斯、加沙地带、伊朗、黎巴嫩、叙利亚和利比亚。美国把贸易投资框架协定视为通向自由贸易协定的重要阶梯。(4)签署双边投资协定。目的是为美国的投资者提供公平的法律保护,创造良好的投资环境,以吸引美国对中东地区的投资。20个中东国家中已有六国与美国签署了双边投资协定。它们是:以色列、约旦、摩洛哥、巴林、埃及和突尼斯。(5)美国与中东各国进行全面的自由贸易协定的谈判。目前以色列、约旦、摩洛哥、巴林、阿曼签署并已经实施自由贸易协定。美国最终的目标

是在十年内把一个个的双边自由贸易协定扩展为一个次区域的自由贸易区。(6)美国帮助中东国家提高“贸易能力建设”(trade capacity building)。美国通过实施“中东伙伴倡议”,每年向中东国家提供资金来帮助它们减轻自由贸易对国内产业的冲击。2005年,美国向中东国家提供了2.36亿美元的资金援助。¹美国重新定义的“中东”的概念涵盖了20国(或地区),巴林、塞浦路斯、埃及、加沙地带和约旦河西岸、伊朗、伊拉克、以色列、约旦、科威特、黎巴嫩、阿曼、卡塔尔、沙特阿拉伯、叙利亚、阿拉伯联合酋长国、也门、阿尔及利亚、利比亚、摩洛哥和突尼斯。美国中东自由贸易区计划包含3个基本内容:优惠贸易安排;达成自由贸易协定的6个步骤^④;参与中东自由贸易区的资格要求。

自从美国倡议建立美国中东自由贸易区以来,美国与3个国家签署了自由贸易协定:(1)与摩洛哥(2004年3月2日),美国希望借助自由贸易协定,扩大对穆斯林的影响。(2)与巴林(2004年9月14日),发展与巴林的经济关系,达到美国巩固在巴林的军事存在。巴林是美国第五舰队司令部的所在地,除美国以外的外国军舰都不能驻扎在巴林的港口。(3)与阿曼(2006年1月19日)达成了自由贸易协定。阿曼地处海湾出海口,与伊朗相距35海里,战略位置显著,对保障西方石油通道意义重大。所以,美国借自由贸易协定以进一步巩固与阿曼的关系。目前,阿联酋正在与美国进行自由贸易协定的谈判。这3个自由贸易协定都已成为美国实现战略利益的工具。

(责任编辑:安春英 责任校对:赵苹)

¹ U. S. Agency for International Development (USAID), “2005 TCB Report”, p. 3. http://www.usaid.gov/our_work/economic_growth_and_trade/eg/trade/report/2005_Trade_Capacity_Building1.pdf

^④ Office of the U. S. Trade Representative, Middle East Free Trade Initiative, June 23, 2004. see http://www.ustr.gov/Trade_Agreements/Regional/MEFTA/Section_Index.html