

美洲自由贸易区计划浅析

中国社会科学院
世界经济与政治研究所 佟福全

美洲自由贸易区计划, 又称“开创美洲事业倡议”, 是布什总统于1990年6月底提出来的。其真正目的是试图通过加强美国与拉美国家的经贸联系, 建立以美国为中心国的美洲自由贸易区, 或美洲经济圈。美洲自由贸易区计划的提出, 不仅有其深刻的内外经济背景, 在整个拉美也引起了巨大的反响。目前, 世界各国对该计划的今后动向正予以密切关注。本文试就这些问题作一初步探讨。

一、美洲自由贸易区计划的主要内容

据美国报刊透露, 布什提出的美洲自由贸易区计划有三大支柱, 即贸易、投资以及减轻拉美的债务负担。其主要内容如下:

(一) 布什计划的第一个支柱: 把建立美洲自由贸易区作为最终目标。布什在“开创美洲事业倡议”的讲话中, 首先对80年代以来美国与拉美贸易的缓慢增长以及世界贸易保护主义的加剧作了简单回顾。为了抑制贸易保护主义并促进美洲自由贸易的开展, 随后布什便提出了三点扩大贸易的计划, 以“鼓励美洲现在出现的自由市场改革趋势”。第一, 在当前关贸总协定(GATT)乌拉圭回合的最后几个月, 美国将加强同拉美国家的密切合作, 以使乌拉圭回合得以圆满结束。布什认为, 乌拉圭回合的善始善终, 将是“促进拉美国家与世界贸易体系紧密结合的最有效方式”。在对外贸易政策上, 布什仍然遵循里根提出的所谓公平贸易原则, 在此基础上, 加强与拉美国家的多边贸易接触。为了贯彻公平贸易原则, 美国愿意在乌拉圭回合中给拉美国家提供关税优惠。布什在谈到这一问题时说: “为了表示我们对我们在拉美和加勒比的邻国承担的义务, 我们将在乌拉圭回合中对它们特别感兴趣的产品更大幅度地降低关税”^①。第二, 在加强多边贸易协商的前提下, 美国将把外贸政策的重点转向与拉美国家集团的双边贸易协定上。为了推动美国与拉美的贸易发展进程, 第一步是争取在近期内与墨西哥达成自由贸易区协定; 第二步是不再同任何一个拉美国家单独签订双边贸易协定, 而是与联合的国家集团达成自由贸易协定。关于这一点, 布什讲得很清楚。他说: “美国准备随时同拉丁美洲和加勒比的其它市场达成自由贸易协议, 特别是同已经为了贸易自由化而联合的国家集团达成自由贸易协议”^②。美国已把建立包括北美、中美和南美在内的美洲自由贸易区作为其最终目标, 即从加拿大最北部的安克雷奇港一直延伸到阿根廷最南端的火地岛, 形成一个打破国界限制, 所有国家都是平等贸易伙伴的自由贸易体系。第三, 鉴于拉美国家还不想一下子同美国立即达成一项正式的自由贸易协议, 美国准备同一些国家集团先达成双边贸易框架协议, 待到时机成熟, 再同这些国家集团签定正式的双边协定。在这方面, 美国已同墨西哥、玻利维亚、委内瑞拉三国集团达成了一项框架贸易协议, 它还想与

①②(美)《美国新闻日报》1990年7月4日。

这个地区的任何其它国家集团签定类似的协定。通过签定贸易框架协议，一方面会逐步消除各种形式的贸易壁垒，有助于实现达成自由贸易协定的最终目标；另一方面，达成框架协议既可以促进拉美国家的商品出口，又为美国产品开辟了新市场和创造更多的就业机会。

(二) 布什计划的第二个支柱：美国争取改善在拉美的投资条件。当前美国在拉美投资遇到一个最大障碍，是这些国家设立的繁琐而无效的规章制度。这既阻碍了美国对拉美投资，又使拉美的一些企业家难于冲破旧投资制度的束缚。如果这种状况不改变，美国投资者很难打入拉美市场。为了创造有利的投资环境，美国政府打算采取以下措施：一是美国将与泛美开发银行进行合作，为那些采取重要措施而消除国际投资障碍的拉美国家制定新贷款计划。布什要求世界银行也为美国的这一努力作出贡献。二是布什建议为美洲国家设立一笔新投资基金，这笔基金由泛美开发银行支配，它可以根据以市场为方向的投资改革以及私有化的进展，每年提供至多为3亿美元的赠款。美国打算每年拿出1亿美元作为投资捐助，另外的2亿美元投资捐款由日本和欧洲经济共同体分别承担。

(三) 布什计划的第三个支柱：减轻拉美国家的债务负担。当前拉美国家欠美国的官方债款总共有120亿美元，其中优惠贷款就达70亿美元。为了减轻拉美国家对美国的负债，布什提出下述解决办法：(1) 建议泛美开发银行同国际货币基金组织和世界银行一道对拉美国家债务作出努力，并为这种努力提供资助。像世界银行和国际货币基金组织的做法一样，泛美开发银行提供的资金应该同被减免债务国家的经济改革挂起钩来。(2) 在泛美开发银行的积极参与下，对采取有力的经济和投资改革计划的拉美国家减免所欠美国官方的70亿美元优惠贷款。(3) 将以优惠贷款和商业贷款（“粮食用于和平”的项目）方式，支持减免债务计划的实现。在对拉美的债务减免中，重点是那些债务负担过重的国家；同时，要把减免债务同拉美国家的环境保护联系起来。为了加强拉美的环境保护，布什建议创造一笔环境保护信托资金，为那些从事环境保护的负债国家优先提供资金。

在提出上述三大支柱之后，布什便宣称美国将同拉美国家建立更加密切的新型贸易伙伴关系。他说，“我刚刚提出的这项全面计划是一个明确的证据，……我们愿意在这个关键时刻发挥一种建设性的作用——以使我们在这个半球成为整个历史上第一个充分自由的半球。”^①

二、美洲自由贸易区计划提出的经济背景

布什在“开创美洲事业倡议”的讲话中提到，拉美形势由政治领域转向经济领域，“提出了建立美国同拉美新关系的必要性”。但是，这只是布什主张建立美洲自由贸易区的一个方面理由，而不是其主要原因。由于布什从维护美国经济利益的角度观察问题，往往带有比较大的局限性。因此他不可能也决不会揭示建立美洲自由贸易区的必要性。事实上，布什在此时提出美洲自由贸易区计划决非偶然，而是有着极其深刻的内外经济背景。

(一) 发达资本主义国家经济发展的不平衡，特别是美国经济实力地位的下降，是布什提出美洲自由贸易区计划的根本原因。近年来，发达资本主义国家经济发展的一个突出特点是美国经济实力地位的继续下降，日本和西德经济实力的急剧上升。在当前美、日、西欧综合国力的对比中，日本不仅远不是美国的手，甚至落在了西欧的后面。但是，若按经济实

^①(美)《美国新闻日报》1990年7月4日。

力比较,美日两国的经济差距正日益缩小。例如,1989年,日本国民生产总值相当于美国国民生产总值的比重已由1985年的1/2上升到近3/5,而日本的人均国民生产总值也已超过美国;再比如,到1989年,美国的净外债已达6200亿美元,成为世界上最大的债务国。同年,日本海外净资产已达3500亿美元,继续保持了世界最大债权国的地位。在1990年10月3日两德统一以前,西德曾是发达资本主义国家中的第三大经济强国。统一后的德国由于拥有雄厚的经济技术基础,经济实力将比以前有较大的提高。美、日、德随着经济实力地位的消长变化,需要重新进行组合,以划分各自的势力范围。鉴于当前世界经济集团化趋势的迅速发展;日本试图凭借其强大的经济实力建立以它为轴心的亚太经济圈,德国则打算在1992年统一大市场以及未来的欧洲经济圈中占据主导地位。在这种形势下,美国只有同中南美洲国家建立更加密切的经济贸易联系,才是它的唯一出路。美国全球冲突与合作研究所所长约翰·鲁吉认为,由于美国经济实力地位下降,90年代美国对外政策的推动力将是与日本、德国的经济实力竞争,而“经济实力竞争的这一发展趋势可能促使美国同它的拉丁美洲邻国建立密切的经济联系,以便扩大它的经济眼界。”^①可见,美洲自由贸易区计划的提出,正是美国经济实力地位下降的突出反映。

(二) 布什计划的提出,是出于美国向拉美扩大出口的需要。在布什关于“开创美洲事业倡议”的讲话中,把美国与拉美国家的双边贸易,乃至建立美洲自由贸易区放在首要地位,而将投资与减免拉美债务摆到较为次要的位置,完全是出于美国自身的考虑。这是因为,由于近年美国经济实力的下降,特别是面临庞大的财政与贸易赤字,它已无力承担对拉美进行大量经济援助的重任。在这种情况下,美国只有从扩大与拉美双边或多边贸易入手,尤其是通过扩大对拉美出口这一途径,才能缓解其难以摆脱的经济困难。80年代以来,由于拉美地区经济的缓慢增长以及对外负债的增加,美国向该地区的出口减少了,进口却日益增加,因而它对拉美的外贸逆差不断增大。1981年,美国与拉美地区的贸易尚有20亿美元顺差,然而从1982年拉美爆发债务危机后,由于拉美国家采取了鼓励出口限制进口的措施,美国对拉美的贸易逆差便由1982年的80亿美元急剧增到1984年的390亿美元,短短3年间,美国对拉美的贸易逆差增长4倍之多。1985年以后,美国与拉美的贸易逆差有所减少,由1985年的330亿美元降到1988年的200亿美元^②。1989年,美国对拉美国家的出口总额为490亿美元,从拉美的进口总额为603亿美元,美国的外贸逆差达到113亿美元。同其它国家相比,美国对拉美出口占其总出口的比重也在明显下降。1981~1987年,美国对日本出口占其总出口的比重由9.1%增加到11.2%,对亚洲新兴工业国家和地区(主要是南朝鲜和台湾)的出口也从1981年占总出口的6.8%上升到1987年的9.2%。相反,在这些年中,美国对拉美出口却处于下降状态。例如,美国向南美国家的出口已从1981年占总出口的7.4%下降到1987年的5.3%^③。不难看出,布什新计划的提出尽管有多方面动机,其中之一就是借助这一计划提高拉美国家的购买力,以增加美国对这一地区的出口。

(三) 拉美的经济改革,为创立美洲自由贸易区提供了新的动力。在80年代中期以前,美苏从各自的利益出发,向它们支持的拉美国家提供大量军事援助,致使拉美地区的紧张局

①〔美〕《美国商业日报》1990年6月21日。

②泛美开发银行:《拉美经济与社会计划》1989年报告。

③〔阿根廷〕《号角报》1990年7月10日。

势日趋加剧。然而,从80年代中期起,由于美苏关系的进一步缓和,加之这个地区的军人政权相继倒台,从而使拉美出现了致力于经济改革的新转机。面对这一新的变化,美国必须改变它的对外政策,从过去的出于国家安全考虑转向同拉美国家加强经济联系。目前,拉美各国都在进行经济改革。其主要做法有三条:一是降低通货膨胀率;二是实行贸易开放,三是推进私有化进程。在抑制通货膨胀问题上,一些拉美国家普遍实行了严厉的紧缩政策。墨西哥政府迫使国营企业从1988年12月起提高价格,并取消大量财政补贴。阿根廷总统梅内姆于1990年8月22日颁布了一项法令,决定把全国277个政府机构减到184个,并成立一个“检验委员会”,负责检查执行紧缩措施的情况。巴西总统科洛尔在他就职后的头一天便宣布,他将把占国民生产总值8%的政府预算赤字变成占国民生产总值2%的财政盈余。由于采取了严厉的紧缩经济措施,一些拉美国家的通货膨胀率大大下降。例如,墨西哥的通货膨胀率已由1988年的114%降到1989年的20%^①。一些年来,拉美国家出现的一个巨大经济失误,就是对进口实行高关税限制,并对外国投资予以层层抵制,结果使这些国家的经济日益恶化。近年来,一些拉美国家纷纷把贸易开放作为补救措施,在这方面,墨西哥可以作为一个典型。萨利纳斯总统近一年来取消了进口限额,降低关税率达20%,并接受外国投资。在同加拿大达成一项贸易协定后,墨西哥还准备与美国签订一项类似的协议;与此同时,拉美目前正掀起一场广泛的私有化活动。拉美经过几十年政局动荡之后,终于走上了经济改革的道路,这是促使布什主张建立美洲自由贸易区的另一重要经济背景。

(四) 美洲自由贸易区计划,是对1992年欧洲内部大市场以及东欧形势突变的反应。美洲自由贸易区计划的提出,既有内部原因的制约,同时也受到外部因素的影响。从某种程度上说,近年欧洲事态的发展,也促使布什政府进一步加强了同中南美洲的经济联系。一方面,1992年欧洲内部市场的建立,对美国是个严重的挑战。欧共体近年来利用抵消关税和反倾销税,对美国的工业品和劳务出口实行种种限制,从而加剧了贸易保护主义的发展。另一方面,1989年年底以来东欧形势的突然变化,也引起了美国的忧虑。因为随着东欧形势的变化,日本、西欧的经济援助和投资重点已从其它地区,特别是拉美转向东欧国家,这是美国所不愿意看到的。面对庞大的财政和贸易赤字,美国已无力单独向拉美提供大量经济援助,而想借助日本、西欧的财政金融力量,促使拉美的经济发展。因此,日本和西欧从拉美抽走资金,这对美国来说无疑是釜底抽薪。正是基于近年欧洲事态的最新发展,才促使美国决心加强同拉美国家的经济联合。对美国来说,美洲自由贸易区的建立至少可以达到两个目的:美洲的经济联合既应付了1992年欧洲内部大市场的挑战,同时又借助美国与拉美国家的经济结盟,把日本和西欧援助在欧资金的一部分引向拉美。这样,不仅弥补了美国援外资金的不足,而且又促进了拉美国家的经济发展。

三、拉美国家对该计划的反应

过去,由于美国同中南美洲国家的尖锐对立,这些国家对美国提出的任何经济合作建议一直不予理睬。1983年里根提出的加勒比海开发计划,1988年1月里根政府关于建立美洲自由贸易区的建议,拉美国家或是表示怀疑,或是置之不理。那么,这次拉美国家对布什提出的新倡议却反应十分强烈。概括起来,大体有两种看法:一种是表示支持,另一种持慎重态

^①(墨西哥)《至上报》1990年7月21日。

度。支持布什计划的组织和国家认为，布什新倡议为增强拉美经济一体化进程提供了机会，有助于美国与拉美经济关系的新发展。智利总统帕特里西奥·艾尔文强调指出，“美国总统布什最近宣布的‘美洲事业倡议’是积极的，总统建议在西半球创立一个自由贸易区。我们认为，这是一个有利于改善本地区经济关系的建设性步骤。”^①美洲报刊也对布什部分减免拉美债务的建议进行了较实事求是的报道，一方面指出了减免债务的建议带有一定的局限性。例如，阿根廷的《号角报》就认为，“关于减免债务问题没有多少具体内容，他只是宣布了一整套的意愿，但没有哪一项是可以迅速实现的。这些意愿暗示人们，他的根本目的是要缓解人们长期以来对布雷迪减债计划以及整个对拉美政策的不满。”^②另一方面，拉美国家对布什减债建议又表示欢迎。厄瓜多尔中央银行货币委员会主席帕查诺说：“我们对美国建议减免一部分被认为难以偿还的债务感到满意。”墨西哥、秘鲁以及其它拉美国家对这一建议也表示支持。例如，有影响的墨西哥《至上报》在一篇社论中说，“尽管减免债务建议的一些内容尚未付诸实施，但这已是迈出令人鼓舞的一步。这表明华盛顿在重新重视同拉美的关系，并放弃了以债务为基础的计划，转而实施不加限制地进行贸易的原则。”^③

对布什建议持谨慎态度的拉美地区组织和国家强调指出，布什建议的内容比较“笼统而不明确”，有的国家还担心，一旦建立自由贸易区，有可能“在贸易上被美国吃掉”。由26个拉美和加勒比国家组成的拉美经济体系，在拉美经济一体化中起着十分重要的作用。这个组织的常任秘书德尔卡斯蒂6月28日说，尽管布什计划“对拉美关系问题提出了建议”，但该计划在投资和外贸问题上的内容是“笼统和不明确的”。他主张布什制定一项更为详细的计划，特别是关于投资与外贸的内容，应该“扩大和深化”。危地马拉总统比尼西奥·塞雷索对布什计划持慎重态度，尽管他称赞这个计划具有“大胆”的精神，但是担心同美国签定双边协定后，会被美国卡住脖子。他说，中美洲国家应该认真分析这一计划，“因为我们面临再次成为美国产品的消费者的危险。”^④

一些拉美国家尽管对布什计划持谨慎态度，但总的说来，美洲自由贸易区计划反映了拉美国家期待同美国经济联合的共同愿望。之所以如此，主要因为：第一，目前拉美对外负债过重，其中以欠美国的债务为最多，布什政府减少拉美的债务数额尽管有限，但它对于拉美国家的经济发展肯定会带来一定的积极影响。第二，1989年年底东欧形势急剧变化以来，日本、西欧把投资重点从亚太和拉美转向东欧。因而原先依赖日本、西欧贷款和投资的拉美国家不得不转向美国，希望借助美国的贸易与投资，推动拉美的经济改革进程。鉴于以上情况，拉美国家对美洲自由贸易区计划总体说来是支持的，主要表现在以下几个方面：

首先，为了使布什计划能够在美国国会获得通过，目前拉美国家正在协调一致立场，力争在美国国会通过布什计划前，制定一个拉美经济一体化的整体方案，以便同布什计划相呼应。包括玻利维亚、委内瑞拉、秘鲁在内的5个安第斯集团成员国已向美国国会致信，要求通过美洲自由贸易区计划，并希望该计划成为拉美贸易和经济发展新阶段的核心内容；以墨西哥、巴西、阿根廷等重要拉美国家为主的里约集团9个成员国也一致强调，布什计划“对于发展本半球国家的关系来说，是一项积极的建议，应该以现实主义态度加以对待，因为这

①(墨西哥)《至上报》1990年7月10日。

②(美)《美国新闻日报》1990年6月29日。

③(美)《美国新闻日报》1990年6月29日。

④(墨西哥)《至上报》1990年7月30日。

表明美国具有开始加强同美洲各国的经济、贸易和财政关系的愿望。”

其次，在新的形势下，即使原来对布什计划持怀疑态度的国家也转而支持布什新倡议。例如，巴西以前对布什计划表示怀疑，后来也改变了态度。

再次，在布什计划的影响下，1990年9月下旬以来拉美国家的双边贸易协定与一体化进程有了新的进展，这也是支持美洲自由贸易区计划的反应。委内瑞拉和阿根廷商定，在1995年建立两国自由贸易区；墨西哥、哥伦比亚和委内瑞拉三国在9月下旬决定组成三国集团，以推进三国内部同其它国家的经济一体化；南美的阿根廷、巴西、乌拉圭、巴拉圭和智利已决定在1995年前后建立“南美五国共同市场”。

综上所述，美洲自由贸易区计划的提出，决非美国的一厢情愿，而在很大程度上得到了拉美国家的一致认可。

四、美洲自由贸易区计划的前景

鉴于当前以及今后美洲经济联合的迅速发展，大体上可以对美洲自由贸易区前景作出以下估计：

从近期前景来看，到1992年将建立美、加、墨自由贸易区，或组成北美共同市场。自从美国与加拿大于1989年1月达成自由贸易区协定以来，接着面临的的就是美国与墨西哥的双边贸易协定问题。由于1989年美国总统布什和墨西哥总统萨利纳斯迅速达成了贸易与投资的正式协定，因而美—墨自由贸易区协定只是个时间上的问题。按照当前双方会谈的进展过程，至迟到1992年，美墨将正式签订双边自由贸易协定，至此，北美自由贸易区将最终定型。正如美国报刊所报道的那样，“美国—加拿大自由贸易协议是建立一个地区贸易集团的第一步，墨西哥在今后1~2年内将加入这项协议。那样将创立一个真正的北美洲自由贸易区。”^①

至于美洲自由贸易区计划的中期前景，看来在90年代中期前后将会形成北美—中美自由贸易区。这主要基于两个方面的理由：其一，按照由近到远的原则，美加作为一个贸易集团将同临近的中美洲国家集团签订双边贸易协议。一些美国学者也主张，在90年代中期前后，美国将“侧重于同它的最接近的邻国建立经济关系，而疏远南美洲。”^②其二，由于墨西哥、委内瑞拉、玻利维亚三国将于1995年建立自由贸易区，因此美加集团将首先同上述三国集团达成区域间的双边贸易协定。在此基础上，再同中美洲的其它国家一体化集团达成类似的贸易协议。

在本世纪末前后，北美贸易集团将同南美一体化经济集团或贸易集团达成自由贸易区协定。在北美洲—中美洲于90年代中期前后达成自由贸易区协定之后，接着就是北美贸易集团同南美洲国家集团建立更加密切的区域经贸联系。在南美洲的一体化集团中，最突出的要属巴西—阿根廷经济联盟。这两个国家在拉美的经济实力最强，它们打算在1995年前建立两国共同市场。尔后再与乌拉圭、巴拉圭和智利组成五国经济集团。只有这一地区先达成“地区经济条约，然后北美洲和南美洲才能达成一项自由贸易协议。”^③鉴于当前美洲国家经济联合势头的日趋加强，不排除2000年前建立北美—南美自由贸易区的可能性。

(责任编辑 范新宇)

^{①②③}(美)《商业日报》1990年6月21日。