

略论亚太经合组织的前景

周涛

亚太地区在区域经济一体化方面最为瞩目的成就是在1989年成立了亚太经合组织(APEC)。APEC卓有成效的运作始于1993年的西雅图非正式首脑会议,其后依次召开了茂物会议、大阪会议和苏比克会议。4年中不仅制定了在2020年最终实现亚太地区贸易和投资自由化的目标,而且确立了详细的行动准则,建立了一系列管理机构。在1996年,18个成员分别提出了自己的具体行动计划。

本文通过对APEC上述历程的分析,预测其未来的发展前景是形成“亚太自由贸易区”(Asian Pacific Free Trade Area),简称APFTA。它不是传统一体化理论所指的自由贸易区,具有自身的特点,其成立要依赖一定的前提条件。笔者拟对这些特点和前提予以论述,并分析它对世界多边贸易体制的影响,最后提出我国的对策。

一、APEC的前景:弱机制化的APFTA

1996年11月召开的苏比克会议通过了《马尼拉行动计划》,确认了18个成员各自的具体行动方案。许多成员的减让幅度很大。其中,中国香港、新西兰和新加坡明确表示在2010年实现全部商品零关税。有理由相信,APEC最终会形成APFTA。但它因对外几乎不具歧视性,而具有不同于传统自由贸易区的特点;因遵循管理上的“亚洲方式”而具有弱机制化的特点。对APEC前景的预测基于以下认识。

(一) 区域经济一体化已成为全球贸易自由化的特征

自本世纪80年代以来区域经济一体化蓬勃发展。欧洲共同体(EC)在1992年底建成了统一大市场,随后又与欧洲自由贸易联盟(EFTA)组成了欧洲经济区(EEA),与东欧国家签订《欧洲协定》建立了联系国制度。《马斯特里赫特条约》则制定了实现经济货币联盟和政治联盟的蓝图,计划在1999年实现统一货币。在北美,美加墨3国在1994年成立了北美自由贸易区(NAFTA),并计划在2005年建成美洲自由贸易区,在东亚,东盟(ASEAN)计划在2003年建成包括10国的东盟自由贸易区(AFTA)。这些都表明区域经济一体化已成为世界经济发展的潮流,是向全球多边自由贸易体系过渡的一个必经阶段。

由于世界各国地理上分散,经济发展水平悬殊,文化传统与要素禀赋各异,实现全球自由贸易在近期内难度颇大。而区域经济一体化在一定程度上解决了这一矛盾。以亚太

地区为例,虽尚未形成由政府协调的紧密区域集团,东亚各国(地区)早就形成了一种事实上的分工关系。东亚各经济实体间贸易占其对世界总出口的比重从1985年的25.9%上升到1994年的36.7%^①,日本逾50%的直接投资(FDI)流入东亚。^②中国的对外贸易约73.6%是在亚太地区进行的,累计吸收外资的90%以上也来自该地区^③。

由于区域经济一体化成功地促进了地区贸易自由化的发展,GATT1994第24条表示了对其的宽容。在1996年WTO新加坡部长会议上,部长们重申:“区域性贸易协定可以进一步推动贸易自由化,并有助于发展中国家、最不发达国家和经济转轨国家与国际贸易体系结为一体。”APEC正是顺应了这一潮流。在全球自由化难以一蹴而就的情况下,建立APFTA是APEC的必由之路。

(二) APEC的发展实践带有明显弱机制化的特点。

APEC奉行的是单边自主原则,但它作为一个政府间的区域经济合作组织,不可避免地要协调各方行动,制定统一目标,并适当对成员予以监督。APEC的单边主义是一种“协调的单边主义”(Concerted Unilateralism)而非放任自流。在经济技术合作和便利化措施方面,集体行动尤不可少。此外,为了避免免费搭车现象,减少各成员单边行动的风险和提高其积极性,也需要一种机制。但这是一种“弱机制”,它不是通过谈判来达成减让表,各种机构的职能主要是建议、监督而不是下达指令。APEC的弱机制体现为:

1. 具体目标和时间表的制定。茂物会议明确了发达经济成员不迟于2010年,发展中经济成员不迟于2020年实现贸易和投资自由化的时间表。这会对成员有一定压力,促使其有所作为。另一方面,时间表并未规定各成员具体减让计划,而是让其自行确定,充分体现了“弱机制”。

2. 各项原则的规定。《大阪行动议程》规定了九大原则:全面性、与WTO原则的一致性、可比性、非歧视性、透明度、维持现状、同时启动、灵活性和合作。这是各方行动的基本准则,体现出一定的纪律性。但九大原则也充分考虑了各方利益,具有一定的灵活度。譬如,“全面性”原则要求所有行业全面开放是不现实的,即使发达方也不可能(如日本的农业和美国的纺织业)。“灵活性”原则则解决了这一难题。它强调虽然全面开放各行业,但各成员对不同行业开放的进度有自主决定权,从而两原则合起来就是“全面开放、步伐各异”。

3. 各种机构的设立。APEC具有较严密的组织体系,设有非正式首脑会晤、部长级会议、高官会议、秘书处和APEC企业咨询委员会等机构。其下又具体分设若干委员会。这些机构主要起协调、服务、建议和管理日常事务的作用。笔者认为,APEC还应加强技术合作和监督方面的机制。没有经济技术有效合作,APFTA将难以实现,而缺乏监督则不足以调动各方的积极性。监督是指督促各方执行其单边自主承诺和遵守共同原则,与单边主义不矛盾。

4. APEC投资自由化要求高于WTO。乌拉圭回合仅达成了《与贸易有关的投资措施协定》(TRIMS),其实质是针对投资政策对贸易的限制而非针对投资政策本身,因而不算是规范投资措施的制度。而APEC则明确提出要在2020年实现贸易与投资的共同自由化,通过了非约束的《投资框架协议》。各成员1996年的具体方案中也包含诸多放宽投资限制的计划。例如,我国在上海、深圳试办中外合资外贸公司,扩大合资零售业试点,在1996年12月实行人民币经常项目自由兑换并将外资企业纳入银行结售汇体系等等。

(三) 各成员的多样性在一定条件下可转化为互补性

诚然,亚太地区各方的巨大差异性决定了近期人为地组成一个区域集团是不现实的。但从长远看,由于经济利益的趋动,各方必然会逐步克服差异性,挖掘互补性,最终自然地过渡到 APFTA。各国(地区)在自然资源、人力资本、技术和资金方面的不同丰裕程度决定了合作前景很宽。又由于知识密集型产品具有很强的周期性,其比较优势是动态的,因而各方既存在垂直分工,又有水平分工和行业内分工,这就进一步增大了合作余地,减少了竞争性。现代经济一体化理论已突破了只有发达国家之间才能维持一体化的传统模式,转而强调互补性利益,NAFTA 的实践就是一例。而 APFTA 将是对传统一体化理论的又一挑战者。

二、APFTA 的实现依赖于一定的前提

前述 APFTA 的可能性,只有在下面所论及的前提下方可转化为现实性。

(一) 经济技术合作的有效实施

经济技术合作是 APEC 支柱之一,是把各方多样性转化为互补性的关键。区内成员现有发达经济、新兴工业体和发展中经济三个层次,人均 GNP 从 530 美元到 34630 美元不等^④。发展中成员的落后面貌若得不到改善,一方面会助长贸易保护主义,另一方面会导致发达成员的商品与资本找不到市场,抑制其国内经济。可见经济技术合作对双方都是有利的。

东亚地区的技术转让存在着“咬合、联动”的机制^⑤。日本、四小龙是技术输出的主流,但中国和东盟的输出也在增长。这是由于技术密集型产品的比较利益具有动态性,处于不同层次的成员都会在某一方面具有技术优势,从而使得这种合作“不同于传统意义上的发展援助,它是建立在平等互利、优势互补基础上的双向合作。”^⑥其另一特征是提倡工商企业的参与和引入市场机制。

由于各方努力,苏比克会议通过了《经济技术合作原则框架宣言》,并对 350 个经济技术合作项目做了进展报告。但总体上发达方对之重视不够,框架宣言也较空泛。据世界银行估计,1995~2004 年东亚基础设施建设需投资一万多亿美元,缺口相当大。日本态度较积极,推出了提供 100 亿日元的“前进中伙伴关系(PFP)”计划,并愿将其开发援助计划与 APEC 方案相联系,以促进基础设施建设。但日本在技术转让方面仍显得过于保守。为了实现 APFTA,发达成员必须正视经济技术合作,与发展中成员共同努力缩小亚太地区的经济差距,这是符合各方利益的。

(二) 便利化措施的充分实施

欧共体在 50 年代至 80 年代间无甚进展,重要原因之一就是内部便利化措施不足。虽然同盟内早就取消了关税,但各国不同的技术卫生标准、繁琐的海关程序和不同的竞争法规却是事实上的非关税壁垒(NTBS)。1985 年 EC 提出的建立统一大市场计划正是为了消除这些 NTBS。可见便利化措施之重要。

APEC 也面临同样的问题。单纯的自主关税减让不足以撤除所有贸易壁垒,便利化措施作为消除 NTBS 的有效手段,是实现 APFTA 所必需的。《大阪行动议程》表示要推动区内标准与

国际标准接轨以及成员彼此承认对方的认证工作,并“通过引入或维持有效和充分的竞争政策和法规,改善亚太地区的竞争环境……推动市场的高效运作。”APEC已在建立海关数据库、简化海关手续和统一海关程序方面采取了行动,有关非约束性加快海关程序的守则也在商议之中。

(三) 坚持灵活性和渐进性原则

乌拉圭回合后,发达国家平均关税水平约为5%,而发展中国家仍高达15%。为实现茂物宣言的目标,发展中成员必然面临更大的压力。即便是发达方完全开放市场也有个过程。故灵活性与渐进性就不可避免。APFTA最终会实现,但不是现在。各成员的多样性向互补性的转移以及经济技术合作的实施都是一个长期的过程,而灵活性与渐进性原则正是与这一过程相一致的。2020年的期限是非强制的,而各方单位行动本身也有不确定性。时间表是在发达方推动下制订的,且有印尼总统苏哈托为促使会议成功而大力提倡的因素。在实践中这一时限极可能被突破,即APFTA的实现将延迟至2020年后。

(四) 正确处理与 APEC 内部的次区域合作关系

APEC内部有NAFTA、ASEAN和澳新紧密经济关系(ANZCER)三个自由贸易区,还有一大批增长三角。它们与APEC既相互矛盾又相互促进。矛盾在于次区域合作有明显排他性,如NAFTA的原产地规则对汽车、计算机和纺织品的限制性规定目的就在于防止区外商品以墨西哥为跳板进入美、加市场。促进之处在于次区域合作减少了成员的差异性,更易达成一致方案。由次级自由区向高一级的自由区的逐渐过渡体现了“渐进”原则,更易为各方适应和接受。

协调两级区域合作的措施包括:要求各方严格遵守GATT1994第24条关于区域贸易协定的规定,即各次级自由贸易区应在合理时间内组建完成,实现区内贸易自由化;同时不得抬高对非该区域的其他APEC成员的壁垒。监督机制应诉诸于WTO的“区域贸易协定委员会”,争端原则上也由WTO争端解决机构(DSB)来处理。最后,建议各次区域合作也应借鉴“开放的地区主义”做法,尽量减少对外歧视。

(五) 与非 APEC 成员的协调

APEC自始强调“开放的地区主义”,这是各成员发展外向型经济的内在要求。但由于不要求非成员对等回报,必然会产生一个“免费搭车”问题。这直接影响各成员推行单边自由化的积极性。但免费搭车现象并非想象中严重,因为目前发达国家平均关税水平已经远低于发展中国家。对于其他“免费搭车”现象,可由下述途径解决。

首先,强调与WTO原则的一致性。即所有成员和区外非成员都严格执行乌拉圭回合达成的减让表和其他决定。这样APEC成员与非成员都在WTO体制下做出了减让,不同之处在于前者单边行动还快于对WTO的承诺。其次,适度吸收新成员,将之纳入APEC合作体系。目前已有10余个申请加入者,但APEC不可能一次全部吸收,因为成员过多将增加组织的复杂性,协调集体行动更困难。吸收新成员只能视APEC的进展而逐步进行。

三、APFTA 不会对 WTO 体制造成损害

既然APEC将来是一个新型自由贸易区,它是否会对全球多边自由贸易体制造成危害呢?

答案是否定的,理由基于下述三方面。

(一) APFTA 与开放的地区主义并不相悖

APFTA 是在自始坚持开放的地区主义基础上自然形成的,区内的相互减让其实是无条件地适用于区外非成员。APFTA 实质上是一个在 WTO 体制下加速贸易与投资自由化的机制,它要求区内各方以快于 WTO 要求的步伐推进自由化并本着“非歧视”原则扩大至区外。绝大部分 APFTA 成员也是 WTO 成员,他们在乌拉圭回合谈判中的承诺是针对所有 WTO 成员的,APFTA 是促使他们履行承诺的催化剂。APFTA 不是关税同盟,故不存在统一的对外壁垒和抬高整体保护水平的情况。各方享有充分的单边自主权,通过单方面对外(同时也对内)减让来扩大市场准入,因而不具歧视性。况且,APEC 的非约束性投资协议超前于 WTO 要求,若能实现,也必将通过“非歧视”原则使广大区外非成员受益。

(二) APFTA 的便利化措施减少了非关税壁垒

APEC 已在便利化方面做了大量工作。海关手续和技术标准的趋同和简化既方便了区内贸易,又扩大了区外商品的市场准入条件。统一的标准辅之以足够的透明度,改变了过去非成员要面临 18 个成员纷繁复杂的标准的局面。APEC 的目标是实现区内标准与国际标准接轨,各成员相互承认彼此的认证工作;即使没有国际标准的领域也不搞局限于 APEC 的新标准。所以不会存在故意制定复杂的区内标准来抬高对外歧视的可能。这些原则是与 WTO《贸易技术壁垒协定》(1994)的精神一致的。该协定第 4 款规定:“当需要制定技术规章时已有相关国际标准存在或其制定即将完成,各成员应以这些国际标准或其有关部分为基础来制定其技术规章,除非这些国际标准或其有关部分不足以或不适合实现有关的合法目标。”

大阪行动议程还承诺“要确保成员原产地规则与国际协调的原产地规则(如 WTO《原产地规则协议》——笔者注)完全一致,并确保各成员原产地规则公正、透明地制定和实施。”故将来 APFTA 也不会制定 NAFTA 式的歧视性原产地规则。此外,议程还就改善亚太地区的竞争环境,促进从事贸易和投资的商业人员流动等做了原则规定。这些必将也会给区外非成员带来巨大利益。

(三) 区级谈判有利于多边自由贸易体系的建立

APFTA 将使面积 4361 万平方公里,人口占世界 40%,GDP 总额高达 141505 亿美元^⑦,占全球贸易额 45% 的亚太地区实现自由贸易,同时通过不断的单边行动使利益溢出区外。这不可辩驳地使世界向贸易自由化的目标更近了一步。届时全球多边谈判将变成几大经济区之间的谈判,复杂性和不确定性被降至最低。区域经济一体化的实践对此已提供了实证。当 EC 与 EFTA 各自实现内部自由贸易后,很容易达成一致组成 EEA。而美加自由贸易协定也首先扩展至墨西哥,进而向南美进军。更有甚者,欧盟与美国在 1995 年马德里会议上就建立跨大西洋自由贸易区(TAFTA)进行了磋商;在次年 3 月,东亚 10 国和欧盟召开了首届亚欧会议,所达成的《主席声明》强调建立一种新的伙伴关系。可见,区级对话是迈向全球自由贸易的必经之路,是对全球多边贸易体制的促进而不是障碍。

综前所述,可以认为 APEC 的前景是形成弱机制的亚太自由贸易区。这是由世界经济区域一体化的大背景所决定的,而且 APEC 的发展本身也带有弱机制化的特点。当然,这一命