

“开放的地区主义”释义

周 涛

一、问题的提出

“开放的地区主义”(Open Regionalism)概念第一次明确的提出,始于 1986 年 5 月日本环太平洋合作研究小组的最后报告^①。这一概念在太平洋经济合作理事会(PECC)和亚太经合组织(APEC)的实践中得到了进一步的发展和完善。“开放的地区主义”不仅已成为 APEC 运作的基本准则之一,而且也正被越来越多的区域经济组织所接受。这无疑是一种进步,因为它使区域经济组织在更大程度上与全球多边自由贸易体系取得了相容性,“从区域贸易自由化迈向全球贸易自由化”的梦想也因之而成为可能。

但必须指出,目前人们对“开放的地区主义”的认识似较片面,倾向于简单化和盲目乐观,因而不能正确认识和解释全球区域经济一体化发展中出现的种种现象。其中最大的误解,便是把“开放的地区主义”同“无条件的最惠国待遇”等同起来,认为开放性的区域经济组织,必然要把区内的各种自由化措施无条件非互惠地延伸至区外非成员。同时还有一种观点认为“开放的地区主义”是 APEC 的独特之处,其他内向性的区域经济集团不存在这种开放性。本文拟从 APEC 名人小组(EPG)在 1994 年提出的报告着手,对“开放的地区主义”这一概念予以澄清,同时提出它在实践中的表现形式。

二、EPG 对“开放的地区主义”的定义

APEC 名人小组(EPG)在 1994 年对“开放的地区主义”问题做了详尽的探讨,并在其一份报告中用了一章的篇幅就此做了阐述。报告写道:“我们建议贯彻 APEC‘开放的地区主义’原则,是期望区内的贸易和投资自由化措施可以远远延伸至 APEC 成员的疆界之外。”由此提出了 APEC 实施“开放的地区主义”的 4 种互不排斥的(Nonmutually exclusive)模式:(1)尽可能最大限度地推行单边自由化;(2)在基于最惠国原则(MFN)实施区内自由化的同时,致力于减少对非成员的壁垒;(3)愿意在对等原则的基础上把区内自由化措施扩展至区外非成员;(4)承认在有条件或无条件的基础上,任何单个的成员可将自己在 APEC 框架内所做的自由化承诺延展至区外非成员。

不难看出,上述 4 种模式中,只有第(1)种真正符合无条件最惠国待遇原则。这种做法在 APEC 中不乏例子,如印度尼西亚在 1995 年宣布单方面把平均关税水平降至 15%,这远远低于

它在 WTO 框架下承诺的 40% 的平均约束关税水平。菲律宾在 1996 年也采取了类似的措施,甚至还建议东盟将内部的次区级自由化措施无条件延伸至所有非东盟成员的贸易伙伴(但此建议未被东盟采纳)。由于美国等贸易伙伴的压力,日本和韩国也提出了一些单边自由化措施。模式(1)充分体现了 APEC 所强调的单边主义原则,是舆论最为推崇的一种“开放的地区主义”模式。

模式(2)指出,APEC 在作为一个整体推行内部自由化的同时,还应兼顾对区外非成员减少壁垒。但这一模式并未说明对区外执行的自由化措施是否一定要同区内的自由化措施具有可比性。这就意味着 APEC 内部的自由化可能会超前于同区外非成员间的自由化进程,两者不一定具有同步性。事实上 APEC 的实践与这一推论相符。1994 年《茂物宣言》中有关发达经济体不迟于 2010 年,发展中经济体不迟于 2020 年实现贸易和投资自由化的目标明显快于 WTO 的要求,其《非约束性投资框架协议》与 WTO 框架下达成的 TRIPS 相比更是具有超前性。这种超前性将不可避免地造成区内外差别,这种差别显然是无条件 MFN 无法解释的。

至于模式(3)和(4),更是直言不讳地将“对等原则”和“有条件的 MFN”同“无条件的 MFN”相提并论。这充分说明“开放的地区主义”并不排斥对等原则。其原因包括以下 3 点。

1. APEC 内部存在着 NAFTA、ANZCER 和 ASEAN 3 个次区域经济集团。它们都属于比较紧密的内向性集团,通过严格的谈判才基本实现了各自区内的自由化。这种背景决定了它们不可能轻易就把次区域内的自由化成果无条件地延伸至区外。就目前而言,不仅是 APEC 区外非成员,就连区内其他 APEC 成员也不大可能无条件地享受各次区域经济组织内的种种优惠安排。

2. 许多 APEC 成员对无条件 MFN 的可能代价有所疑虑。这具体表现为对“免费搭车者”(Free Riders)的担心。虽说乌拉圭回合之后发达国家平均关税水平已降至 5%,但某些行业的保护程度仍很高。如果不强调对等原则,那么一旦象 EU 这样的区外非成员(参见下表)“免费搭车”,区内成员的损失就较大,尤其象美国这种坚持以对等原则为贸易自由化先决条件的国家,无条件的单边自由化措施将无法安抚国内进口竞争行业的抵制情绪。

EU 较高保护水平的行业(1993)

行 业	平均关税水平(%)	NTB 覆盖度*
农 业	≈9	14.9
食品、烟草和饮料	20	44.2
纺织品与服装	10	76.8
基础金属工业	5.5	19.0

* NTB 覆盖率系该行业中受非关税壁垒影响的产品线占所有产品线的比重

(资料来源: The World Economy, Vol. 20 No. 5 Aug 1997, P570)

3. APEC 作为一个占世界贸易总额逾 60% 的庞大经济合作组织,适当地运用“对等原则”将会对全球贸易自由化的实现起到强有力的杠杆作用。这种杠杆作用主要体现在它对区外非成员产生的一种自由化压力。其实这种“对等原则”实质上只是一种“暗示的”或“潜在的”有条件 MFN,因为 APEC 从来未明确地使用过。但由于区外成员担心被隔离在这个庞大的亚太市

场之外,更担心 APEC 的注意力从多边体系转向内部化建设,因而会更热情地倡议多边体制的建立,并更倾向于就进一步的全球自由化安排达成一致和妥协。乌拉圭回合在最后期限前得以达成协议,很大程度上是因为 1993 年 APEC 西雅图会议上美国倡议建立“亚太经济共同体”的举动使 EU 受到极大的震动。虽然这一倡议并未实现,但仍有效地促使了 EU 在乌拉圭回合谈判中改变其强硬立场,从而使这场旷日持久的谈判最终得以达成协议。在 1996 年,又是 APEC 首倡 2000 年取消信息技术产品的关税,并呼吁在 WTO 新加坡首脑会议上将这一目标多边化。同样因为担心 APEC 在这一倡议全球化失败时会谋求内部的封闭性信息技术合作,新加坡会议达成了全球化的“信息技术协议”(ITA)。

三、“开放的地区主义”的实践含义

从前述分析可见,无条件的 MFN 只是“开放的地区主义”的一种形式,将之完全等同于“开放的地区主义”的观点是不全面的。参照 EPG 的定义,结合 APEC 等区域经济组织的实践,我们可以认为,“开放的地区主义”在具体实施时主要以下列形式体现出来。

1. APEC 欢迎各成员方以单边形式同时对区内外贸易伙伴实施无条件的减让,也支持成员方把在 APEC 框架下所做的承诺适用于区外非成员特别是发展中国家。但鉴于前述政治和经济原因的复杂性,要求所有成员方一律给予区外非成员无条件 MFN 是不现实的。“开放的地区主义”反对把自由化措施只局限于固定的成员间的内向性集团做法,但也并不等于必须要无条件地向外转移利益。“开放性”体现在 APEC 各成员方愿意把区内的自由化成果推广到区外,或者以无条件 MFN 的方式,或者以有条件 MFN 的方式。究竟采取哪种方式,各成员方可本着自愿原则加以选择。

2. “开放的地区主义”还表现在区内的各种便利化措施同时也有利于区外非成员市场准入条件的改善。在实施便利化措施之前,区外贸易伙伴面临的是区内各成员纷繁复杂的海关程序,技术卫生标准,不同的竞争政策等等,贸易的不确定性非常大。但区内一旦实施了统一的或协调的规则,特别是当这种规则是以国际标准为依据而非独创的区内标准时,非关税壁垒大大地降低了。由于要想把便利化措施仅仅限制在区内成员之间在技术上是是不可能的,因而便利化措施带有“天生的”开放主义特性。

3. “开放的地区主义”还应表现在区域经济组织与 WTO 体制的一致性和相容性上。多数区域经济组织的成员同时也是 WTO 的缔约方。这种特殊的二重性身份决定了它们在加快区内自由化建设的同时,必须一丝不苟地履行它们在 WTO 框架下的承诺。区域经济一体化减少了各国的差异性,通过区际对话推动全球自由贸易体制的形成;另一方面 WTO 体制又是确保区域经济组织对外歧视性被降至最低的有力约束机制。各成员方履行其 WTO 义务的行动,使全球范围内的 MFN 待遇与区内优惠贸易安排的差距日益缩小,充分体现出“开放性”的特征。如果没有多边体制的约束,由于各成员方致力于内部化建设,这可能会导致区内与区外在自由化程度上出现“一快一慢”的差距,进而形成歧视,这显然有悖于开放性原则。

4. 开放性的区域经济组织可以通过逐步吸收新成员来使区内利益溢出区外,从而把对外歧视性降至最低。随着越来越多符合条件的新成员的加入,各大经济区域组织不断地扩张,世界更为广阔的地域将被纳入贸易和投资自由化的轨道。生产和经济的进一步国际化将推动更大范围上的区际,洲际对话,最终实现区域经济一体化与全球多边体制的“殊途同归”,标志着

全球经济一体化的真正到来。

全球区域经济一体化的大发展为我们提供了实证经验。EU 由最初的 6 国发展到今天的 15 国,而且塞浦路斯和中东欧 5 国加入 EU 的谈判已经开始,另有中东欧 5 个联系国作为“第二梯队”为加入 EU 而加紧准备。另外,EU 还分别与地中海南岸 12 国和拉美的南锥体(MERCOSUR)签署了建立自由贸易区的协议。在美洲,美洲国家首脑会议已召开了两届,建立美洲自由贸易区(FTAA)的谈判于 1998 年 5 月启动。在亚太地区,APEC 温哥华会议批准俄罗斯、越南和秘鲁加入,使成员总数达 21 个,把全球逾 40%的人口和 60%的贸易纳入了自由化轨道。东盟在深化内部自由化的同时,成员国已增至 9 个。与之同时,三大经济区的对话也日益频繁:EU 与美国自 1995 年起开始探讨建立跨大西洋自由贸易区的可能性;东亚与 EU 召开了两届亚欧会议以增进双边经贸合作;美洲与东亚则以 APEC 为纽带密切了彼此的经贸关系。所有这些说明,不仅是 APEC,就连 EU、NAFTA 和东盟这类传统意义上的封闭性集团,也通过成员的不断增加越来越显现出“开放性”的端倪。

四、结 论

综上所述,“开放的地区主义”概念无论是其理论定义还是实践意义都是十分广泛的。它既包含单边自主行动和无条件 MFN,也包含对等原则和有条件的 MFN。只要区域经济组织愿意把区内的自由化成果在适当的时候扩大至区外,无论这种扩大是无条件的还是有条件的,都会产生一种使区内利益溢出区外的动态效果,因而都是与“开放的地区主义”相一致的。另外,区域经济组织的“开放性”特征还表现在便利化措施的实施和成员数目的增长。“开放的地区主义”已不再是 APEC 的专利,它正日益渗透到其他区域经济组织的运行机制中去,从而对全球多边自由贸易体制产生了深远的影响。

(作者单位:上海对外贸易学院)

注释:

① 参见《世界经济》1996.10,P.13。

(上接第 7 页)

重人、信任人、培养人的敬业、爱岗精神,勇于进取、开拓精神。只有这样,管理才能创新,才能适应市场经济要求,推进外贸出口的发展。

总之,要保持上海国有外贸企业的主导地位和作用,必须按照十五大精神,努力探索公有制实现形式多样化,加快国有外贸企业步伐,在体制和机制上有新突破,构筑起人才新高地、产品新高地、市场新高地,使国有外贸企业在建立上海国际贸易中心和社会经济发展中作出更大的贡献。

(作者单位:上海对外贸易学院)