

从自愿贸易投资自由化到亚太自由贸易区

——2005年APEC的新议题

柴瑜

亚太经济合作组织(APEC)面临着挑战与变革。为了使APEC重新发挥推动亚太地区贸易投资自由化进程的作用,一些APEC成员提出了亚太自由贸易区的设想,并将在2005年韩国的APEC会议上进行讨论。亚太自贸区的提出不仅将对多边贸易体制(WTO)的进程有促进,而且会对世界经济格局产生一定影响。这一设想也必然影响到东亚国家自身的一体化过程。

一、亚太自由贸易区的提出:

在1995年左右,建立APEC范围的特惠贸易区(PTA)的可能性在APEC贤人小组中就进行过讨论。但最后摒弃了这个想法,转而采取了开放的地区主义。主要原因是APEC成员认为这样更能体现推动多边体制的原则,而不是采用优惠方式进行贸易投资自由化[1]。

大约与此同时,美国有人提议坚持亚太自贸区的主张(Aggarwal & Morrison,1999)。但当时的世界经济及区域经济环境下,这一思想显得过于超前。从世界经济来看,乌拉圭回合谈判结束了,世界各国对新的一轮关税减让及多边贸易投资自由化充满期待。双边及区域的贸易安排并不是各成员贸易政策的重点。APEC地区各成员,特别是主要东盟国家经济增长迅速,正处于贸易和投资扩张时期,对于更大范围,尤其是更具约束性的贸易投资安排并不热心。甚至最后,由于1997年亚洲金融危机突然发生,加拿大等成员提出并推动的提前部门自由化方案也遭到了失败。

最近几年,国际和地区经济形势发生了较大变化。首先,新一轮的多边贸易

体系多哈发展议程进展并不顺利。预定在2004年10月在墨西哥坎昆完成的中期评审及谈判框架并没有实现预期的时间表。新加坡议题和农业问题成为谈判的阻力所在。这样,APEC中的一些发达成员将着眼点从多边更多地转向了双边和区域战略。美国积极推动美洲自由贸易区的建设,并与约旦、新加坡、澳大利亚、新西兰等国家已经完成或者正在谈判自由贸易区。新加坡已完成与日本、美国等国的自由贸易区谈判。一些发展中成员的自贸区建设步伐也已加快,如智利就与多个国家建立了自贸区,东盟提出了建设东盟经济共同体的目标,并与中国、日本、韩国开始商谈自贸区。自贸区已成为WTO的重要补充或者推动力量。

其次,APEC自身的贸易投资自由化进展迟缓。APEC茂物目标(即发达成员2010年,发展中成员2020年实现贸易投资自由化)的最后时间即将到达,而发达成员的态度及行动似乎并不积极,茂物目标是否能够如期实现成为悬念。随着关税和非关税水平的逐步降低,较为容易实现的部门和领域都已经逐渐地达到了开放的要求,而剩下的部门则都涉及到了敏感领域。作为一种非约束性的机制,APEC很难推动成员在敏感领域做出更多的承诺,因此,必然地表现为进程放缓、关注的领域放宽。同时也就引出了APEC是否要发展成为约束性的谈判机制的问题。

在这样的大背景下,一些经济发展水平较高的成员在智利会议之前,2004年5月由工商界人士组成的APEC工商咨询理事会(ABAC)提出了建立亚太自贸区的设想。倡议者认为,APEC实行自愿和非约束原则,使茂物目标很难实现。只有通过有约束力的协议,才能真正实现亚太地区的贸易自由化。未来亚太地区将成为全球的工商中心,但亚太地区经济一体化滞后于欧洲、北美。亚太各国要尽快消除贸易壁垒,建立亚太地区的自由贸易区,才能应对世界经济集团化、区域化的挑战。为此,应当成立由APEC现有21个成员组成的“亚太自由贸易

区”，并在2007年就着手组建。

在智利的峰会上，APEC工商咨询理事会向领导人正式提交成立“亚太自由贸易区”（FTAAP）的倡议。这个倡议是以澳大利亚教授Robert Scollay对FTAAP可行性的研究为基础的。

在Scollay的研究中，FTAAP意味着放弃APEC目前自愿的、非约束性方式，采取约束性方式。这将是一个优惠性的协议，因此也是对非歧视性的自由化方式的背弃，而后者则是APEC开放的地区主义的关键因素。建立FTAAP的目的之一是所有APEC成员参加的FTAAP可能阻止双边贸易协议扩散，消除亚太地区的意大利面碗效应。因为如果所有APEC经济体都包括在内，每个经济体就不再必要追求双边的协议，以保护自己的立场。目的之二是整个亚太的经济一体化也是对“两极的太平洋”的一种替代。通过对亚太自贸区的影响进行计量模拟，结果显示，总体而言，FTAAP比其他的贸易投资安排，如10+3，都要有利。对18个APEC经济体而言，在FTAAP框架下，所有的经济净福利之和是在10+3框架下的三倍。完全的多边贸易投资自由化比FTAAP的福利要高出20%。就实现的可能性来说，除了政治方面可能阻力较大外，经济方面的阻力主要是在FTAAP中很难包括最大范围的产品或部门。其次是过渡期的问题，如果在茂物目标所确定的时间表内完成，则许多成员都无法接受。再者就是作为完成茂物目标的一个步骤，FTAAP应该是范围广泛而内容丰富的协议。但是参与者越多，不同经济体更可能发现所建议的各种各样的条款难以接受。而且内容过于广泛，也难以达成约束性的协议，推动多边贸易体制的进展。FTAAP所可能产生的对多边贸易体制的促进机制是，FTAAP将包括世界经济的60%，非成员由于没有参加将受到损失，因而会做出快速的和实质性的贡献结束多哈回合（这是重复了90年代APEC对欧盟影响的经验）。反过来，这样也进一步推动了APEC实现茂物目标。

APEC智利领导人会议上并未批准或采纳这个倡议。可见，首脑们并未对APEC自由贸易区的建立具有足够的信心。2005年下半年在韩国召开的APEC会议已确定将从如何完成茂物目标的角度来讨论与亚太自贸区相关的问题[2]。

笔者看来，最近提出这一议题的背景，除了国际和区域经济发展形势的变化外，还有一些深层次的原因和目的：

首先，APEC的自愿贸易投资自由化很难推进，发达成员试图通过约束性更强的谈判机制代替目前的自愿承诺和同行压力机制，即APEC方式。在很长一段时间内，发达成员一直希望使得APEC机制化，增加强制力，从而得到在WTO中没有得到的收获。FTAAP则顺理成章地实现了这一愿望。

其次，作为世界及区域大国，美国担心被排除在东亚经济一体化进程之外，

担心亚洲成为抗衡力量。据美国国际经济研究所伯格斯坦（Bergstern）的研究，美国将由于东亚自由贸易区的歧视性影响，每年立刻损失\$250亿美元的出口。这就是其所谓的“在太平洋划界的危险”。他认为，推动建立亚太自由贸易区的努力不仅有利于这个地区的所有国家，同时还可以加强这个地区的一体化，防止地区分化。他说：“从美国的观点，我认为也是从亚洲各国的观点来看，启动新的跨太平洋的亚太自由贸易协定是抵御这个地区分化风险的最佳途径。亚洲国家如果朝着只有亚洲国家参与的贸易、金融等自由协定的方向走，就会造成一个危险，这就是以太平洋中线为界，形成亚洲地区和美洲地区之间的分裂。” [3] Bergstern认为，分裂造成的结果必然是世界上形成三大经贸集团，一是欧洲，一是亚洲，一是美洲。根据博弈的理论，三极的世界是最不稳定的，每一边都担心其它两边会合谋损害自己的利益。这种后果对任何一方都没有好处。

第三，发达成员避免提前贸易投资自由化的压力。亚太自贸区的目标一旦确定下来，其谈判过程将是漫长的而艰难的，这将必然转移对茂物目标的关注。2010年即将到来，发达成员都感到了紧迫性，FTAAP可以冠冕堂皇地推迟这个最后时间表。

二、东亚共同体与亚太自由贸易区：

那么，对APEC中重要的力量—东亚的发展中国家而言，东亚自贸区与亚太自贸区哪个更有利呢？

按照国际经济学新古典学派的传统，对于自由贸易区影响的分析思路，从静态方面来看，主要是自贸区对贸易创造、贸易转移和贸易条件的影响。从动态方面来看，则主要考察市场扩大及规模经济、竞争的效应。

首先，对东亚的APEC成员而言，FTAAP的贸易创造效应将大于在东亚自贸区中的效应。FTAAP包括了东亚国家的主要贸易伙伴或市场。东亚国家对美国的直接及间接出口大约占了各国的20—30%，存在着严重依赖美国市场的问题。虽然自从1993年以来东亚内部贸易的比例增加了[4]，但东亚国家的贸易结构仍然表明，贸易的最终流向仍然是以美国为主的发达国家市场。因此，关税及贸易障碍的降低将极大地促进东亚与太平洋东岸国家之间的贸易。

其次，由于北美自贸区已经建成，美洲自由贸易区正在建设，东亚国家已经并将面临更加严峻的贸易转移的挑战。而FTAAP可以将北美自贸区和美洲自贸区中的一些国家囊括在内，一定程度上减轻对东亚的贸易转移效应。比如，日本与墨西哥商签自由贸易区的协定，在一定程度上，是为了减少NAFTA所带来的贸易损失。自由贸易区越大，贸易转移的可能越小，贸易福利越大。

第三，由于东亚国家对外贸易依赖性很强，经济状况受主要市场的影响非常大。从这个意义上讲，东亚自贸区，与亚太自贸区相比，结构相对不稳定。

从中国的情况看，据我们的分析，中国处在贸易中介的地位上，对东盟、日本、韩国都是逆差，对美国又是顺差。这表明，中国进口了自然资源、原材料及零部件等，进行加工，并将加工后的最终产品出口至美国市场。东亚地区形成了一个以中国等发展中国家为主要出口加工基地，以劳动密集型加工为主的贸易模式。

这样，即使东亚自贸区成为现实，相互之间贸易障碍减少，产品成本下降，增强的也只是劳动密集型产品及一些低附加值生产阶段的产品在几个主要发达国家市场的竞争力，依然不能减弱对这些市场的严重依赖问题。这些市场的任何变化都会对东亚区域市场造成巨大的动荡。1997年金融危机就是这个问题累积的后果。

第四，金融危机之后，东亚尚未找到实现经济再次迅速发展的新模式。经济一体化的确能够扩大市场规模，提高竞争程度，但是，创新能力弱的缺陷则使得这些优势并不能得以充分的发挥。

根据世界银行的研究，东亚经济的重新复兴不仅有赖于巩固过去的优势（宏观经济的稳定、贸易开放、高储蓄和投资率以及人力资本的进步），而且克服现在的弱点（在金融部门、公司治理、管制失误、法律框架、汇率管理以及社会保障等方面），特别是对增长的驱动要更多地依靠创新而非要素积累。除日本、韩国等个别发展程度较高的成员外，东亚国家创新能力普遍不强。除了日本、韩国和台湾，东亚的许多经济体研发投入占GDP的比例都小于1%[5]。

出口产品结构中高附加值产品的本地价值增量有限。据世界银行的研究，该地区的一些国家发现在目前的生产线中获得的利润越来越低。许多制造业产品（甚至高技术产品）在竞争激烈的市场上成为类似于初级产品的标准化产品。“商品化”制造使增长的前景变得黯淡，因为除非制造商努力提高生产力，产品的实际价格下降，产品利润率很低[6]。比如在硬盘驱动器行业，这一问题就表现得非常显著。该地区面对的真正挑战是要素积累难以为未来的增长提供足够的动力，必须通过创新来提高生产率。

这样即使市场扩大后有了规模经济，仍然很难在竞争中胜出，因为在成本竞争非常激烈的情况下，只有提高产品档次才可能获胜，而创新能力则是提高产品竞争力的重要手段。同样地，如果区域内产品的成本更低，区域福利才可能增加，贸易创造的效应也可能发挥出

来。也只有出口高附加值产品，贸易条件才可能优化。但是，东亚自贸区内所包括的东亚经济体，与亚太自贸区所包括的经济体相比，并不能在创新能力方面，从而在竞争力方面有更多的优势。

因此，我们的基本判断是，目前，亚洲或者东亚尚不具备从与美洲与欧盟鼎

立中获益的条件。东亚的一体化过程有着内在的脆弱性。以EU为一极，而以亚太自贸区为另一极的“两极的”世界经济格局可能要持续相当长时间。

三、影响亚太自由贸易区实现的因素：

亚太自由贸易区虽然是一个APEC在未来不得不考虑的前进方向，但真正到这一步还有很长的一段路。

1) 对建立亚太自贸区的共识还远未达成。

美国、加拿大、澳洲、智利、新西兰及新加坡等支持这一计划。中国、日本、马来西亚及印尼等发展中成员均有保留。反对者大多担心设立亚太自由贸易区，会对WTO的全球贸易谈判造成冲击，而发展中的经济体须较长时间作准备应付竞争。同时，发展中成员也在一定程度上怀疑这是发达成员提出的、转移对茂物目标注意力的做法。

从另一方面看，在APEC中，各成员之间经济发展水平过于悬殊，存在着不同的利益关注点。例如，发展中成员关心的是如何在相互之间竞争仍然较为激烈的情况下，进一步扩大对发达成员的出口市场，同时获得较多的经济技术合作的机会。而发达成员则希望进一步降低发展中成员的贸易和投资保护水平，获得更多的市场准入。在这样的基础上，形成一个囊括21个成员的自贸区安排，将是一个旷日持久的讨价还价的过程。

在各方对前景认识尚不明朗的情况下，2005年讨论这一计划有着1997年加拿大推动提前自愿部门自由化，而后又不得不放弃的风险。

2) 敏感产品的解决，没有范式。

APEC一直推动的是自愿承诺的、单边的贸易投资自由化。在这一过程中，容易实施的关税减让、非关税壁垒减少都承诺出来，并积极地去做了，而剩下的就是一些比较困难的领域，如农产品问题、投资问题等。农产品领域中，日本、韩国等一些对农产品补贴较多的成员，迟迟不愿作出承诺。这种情况在WTO中是一样的。最近，据说WTO中各方对EU的农产品减税方案共识较多，那么，如果在今年年底的香港召开的WTO部长级会议上通过一项关于农产品贸易问题谈判的框架协议，APEC中的农产品贸易问题也可能会有较大的突破。毕竟多边的贸易体制给这些敏感产品的谈判提供了更大的空间和回旋余地。那么，如果多边体制在敏感产品领域有所进展，新一轮的多边谈判取得进展，APEC再进行自由贸易区的建设是否还具有意义呢？退一步来看，如果多边贸易体制在农产品等敏感领域没有达成协议，在FTAAP的框架内更不容易完成这个任务。尽管ITA是一个APEC成功推动WTO的例子，但是考虑到农产品与信息产品不同的特性，FTAAP中农产品的谈判将是更加艰巨的。

3) 领导权问题。

目前，区域一体化有这样几个模式。一是EU模式。在欧盟（EU），相互之间的差异性需求使得内部贸易比例较高。以相互紧密的互补关系为基础，法德联盟起到了主导性的作用。二是北美模式。美国是区域内的主导市场，以美国为核心，墨西哥和加拿大作为“辐条”，形成了一体化的市场体系。那么，在亚太自贸区的安排中，又可能采取何种模式呢？由于成员发展水平差距大，政治、历史等方面存在着不同的看法，采取EU模式要求APEC成员达成充分的理解和共识，在目前还很难做到。而北美模式又不是APEC中发展中的成员，如东盟国家，所愿意采取的。同时，按照自由贸易区的一般经验，区内的小国都面临着按照区内大国的意愿来进行制度安排的问题，也就是区内大国对自贸区未来的发展模式具有更多的谈判力。这样，FTAAP也又对今后领导权落入发达大国手中的担心。

3) 从双边走向统一具有难度。

尽管FTAAP的目的之一就是遏制双边自贸区协议迅速出现的势头，减少过多小的双边协议对区域或多边贸易投资自由化进程的阻碍，但是要实现这一目的并不如发达成员所希望的那么顺利。APEC目前所做的对于RTA的最佳做法只是一个非常初步的推荐意见，并不能对区域内的双边协定起到任何约束或规范的作用。同时，即使确立了FTAAP的目标，考虑到漫长的谈判过程，也并不可能在短期内使APEC成员看到FTAAP建立后的收益，因此，并不能立刻减少双边贸易协定的大量涌现。各个双边贸易协定之间由于侧重点不同，并不能很容易地统一，比如就原产地的标准就有很大不同，再如日本与新加坡的双边协议对农产品贸易采取了避而不谈的态度，而中国与东盟的自由贸易区又将农产品的关税降低放在了早期收获计划之中，这样就使得两个自贸区协议有着巨大差异。

作者：柴瑜

[1] “亚太自贸区建议的初步估计：APEC商务咨询委员会的报告”，2004年11月，www.apecsec.org.sg。

[2] “韩国外交部长谈APEC 2005年的优先议题”，www.apecsec.org.sg, 2004年12月15日。

[3] 美国国际经济研究所所长伯格斯坦在APEC 商界领导人会议上的讲话：“走向亚太自由贸易区”，智利，2004年11月19日。

[4] “亚洲区域金融合作”，爱得来·史蒂文森，《亚洲经济学杂志》，15(2004) 837-841

[5] 《东亚创新，未来增长》，第四章，中国财经出版社，2005年。

[6] 许多商品，包括电视、大的耐用消费品、个人电脑和各种设备，价格稳步下降。在中国10年前21英寸的彩电售价400美元而现在只卖80美元（“埋葬竞争”2002）。转引自《东亚创新，未来增长》