

时隔13年，中国再次作为东道主举办亚太经合组织（APEC）领导人非正式会议。亚太地区“大”——APEC人口、经济总量、贸易总量分别约占全球的40%、60%和50%，而且世界经济的“三巨头”汇集于此；亚太地区经济“多样”——经济体资源禀赋各异，经济结构相差较大，经济发展阶段不同，经济增长方式有差异，等等，但这也彰显出亚太区域经济较强的互补性，从而使区域经济合作有较大的发展空间。然而，亚太地区经济合作的道路并不平坦，可以说，当今世界上，没有哪个地区的区域经济合作会像亚太地区这样给人带来如此多的思考与回味……

徐秀军的文章全面、透彻，具有“一文在手，搞清亚太经济合作”的功效。而85岁高龄的中国前APEC高官王嵎生大使的回忆则让我们无比感慨：25年APEC一路走来，取得成绩是多么不易！APEC是个“大家庭”，家和万事兴……

——编者手记

# 亚太区域经济合作 缘由、路径、

文 / 徐秀军





# 吉与化解

当今世界，国际社会正处于一个大变革、大发展、大融合的时代。在这场变革之中，亚太地区的战略地位日益提升，区域经济合作发展势头强劲，新倡议、新设想不断涌现，并由此创造了许多新的机遇。2014年11月，以“共建面向未来的亚太伙伴关系”为主题的亚太经济合作组织（APEC）第二十二次领导人非正式会议在北京怀柔举行，与会领导人共同讨论“推动区域经济一体化”、“促进经济创新发展、改革与增长”以及“加强全方位互联互通和基础设施建设”等重点议题。这次会议的举行，不仅标志着中国将在亚太区域经济合作中发挥越来越重要的作用，也将推动亚太区域经济合作迎来新的起点。

## 缘由：内部基础与外部环境

APEC成立25年来，尤其是国际金融危机后，亚太区域经济合作取得巨大进展。究其原因，既缘于区域经济合作的良好基础，也与亚太地区面临的国际环境变化不无关系。

1989年11月，包括澳大利亚、美国、日本、韩国、新西兰、加拿大以及东盟六国在内的亚太地区12国，在澳大利亚首都堪培拉举行首届“亚洲太平洋经济合作部长级会议”。1993年6月，这一机制正式改名为“亚太经济合作组织”，并于11月在美国西雅图举行首次领导人非正式会议。1994年11月，在印度尼西亚茂物举行的APEC第二次领导人非正式会议上，亚太地区领导人通过《亚太经合组织经济领导人共同决心宣言》（又称《茂物宣言》），提出了“在亚太地区实现自由、开放的贸易与投资”这一目标。其后，随着亚太各经济体经济的良好发展和国际经济地位的继续提升，亚太区域合作日益密切，区域一体化进程不断推进。2008年国际金融危机爆发后，亚太地区经济遭受严重打击，但未能阻挡区域合作发展进程，相反，亚太区域经济合作呈现出新的生机与活力。APEC框架下的多种区域合作进程蓬勃发展，亚太地区也因此成为当今世界区域合作进程中最为活跃的地区之一。25年来，尤其是

国际金融危机后，亚太区域经济合作取得巨大进展，究其原因，既缘于区域经济合作的良好基础，也与亚太地区面临的国际环境变化不无关系。

在亚太区域经济合作的基础方面，亚太地区各经济体在经济上具有较强的互补性和相互依赖性。首先，亚太地区经济的互补性为统一大市场的深化发展奠定了基础。目前，亚太地区国家资源禀赋各异，经济结构相差较大，经济发展阶段不同，经济增长方式也存在差异。例如，美国和日本等发达经济体拥有强大的资金实力、先进的科学技术和管理水平以及相对完善的资本主义市场体系；东南亚地区的发展中国家经济处于快速增长阶段并拥有丰富的劳动力资源；俄罗斯、加拿大和澳大利亚等国为能源或矿产资源大国；中国拥有较强的工业制造能力以及优越的发展模式。但正是由于这些差异的存在，彰显出亚太区域经济较强的互补性，并为亚太地区价值链、产业链、供应链的不断发展与融合创造了条件，区域经济合作也因此具有较大的发展空间。其



次,亚太地区尤其是亚太新兴经济体的经济崛起,为区域经贸联系的深化发展奠定了基础。20世纪90年代以来,一大批亚太地区发展中国家在世界经济发展的大潮中脱颖而出,成为推动区域乃至世界经济增长的主要动力。国际货币基金组织(IMF)数据显示,1990~2013年间,亚洲新兴市场与发展中经济体年均增长率为7.6%(同期全球经济增长率仅为3.6%),比全球新兴市场与发展中经济体的经济增长率高2.5个百分点。随着区域经济的迅速崛起,APEC逐渐发展成为囊括世界上最大的三个经济体以及人口、经济总量和贸易总量分别约占全球40%、60%和50%的大型区域合作机制。

在亚太区域经济合作的国际环境方面,亚太地区各经济体顺应国际形势的变化,把握了区域经济合作的机遇。20世纪80年代末,随着冷战渐近结束,国际政治与安全形势日趋缓和,这为打破东西方市场之间的藩篱并真正融合成一个统一的全球大市场提供了契机,经济全球化和贸易投资自由化由此成为世界经济发展的潮流。与此同时,欧洲经济一体化进程加快和亚洲地区在世界经济中的地位明显上升,亚太国家日益意识到亚太区域合作的重要意义,并谋求建立全方位、多层次、宽领域的区域合作机制。在此背景下,澳大利亚总理罗伯特·霍克于1989年1月提议召开“亚洲及太平洋国家部长级会议”,

讨论加强地区成员间的经济合作问题,并由此开启了亚太区域经济合作的机制化进程。新世纪以来,经济全球化的深入发展在加速货物、服务、资本、技术和信息等要素的跨国流动和配置的同时也给世界各国带来各种经济风险和挑战。2008年国际金融危机后,世界各国的贸易、投资和金融保护主义出现重新抬头的迹象,一贯奉行自由开放原则的国家为了实现国内经济复苏以及在全球获得最大的经济利益,通过采取各种不同措施加大了对国内产业的保护。这使得深化亚太区域经济合作变得更加迫切,各成员拥有更加强烈的加强合作、共同发展的愿望,并由此催生了诸多新的APEC框架下的区域合作进程。

## 路径:多元竞争与共同发展

新的区域合作倡议不断涌现,各种区域经济合作进程相互重叠,并形成多种路径相互竞争的发展格局。但是,区域经济合作的竞争性并不必然与机制之间的相互融合完全背离。近年来,各种区域经济合作机制成员、功能与议题设置相互交叉本身就是机制相互融合的一种表现。

随着亚太区域经济合作的深入发展,区域经济合作格局变得日益多元和复杂,并形成了区域经济合作的多样化特点。这主要表现在:新的区域合作倡议不断涌现,各种区域经济合作进程相互重叠,并形成多种路径相互竞争的发展格局。在区域经济合作进程中,除了APEC外,东亚领导人系列会议、中日韩领导人会议以及跨太平洋伙伴关系协定(TPP)谈判机制等合作机制,分别在不同问题领域承担区域经济合作的促进作用。

东亚领导人系列会议包括东盟10国分别与中国、日本、韩国、印度和澳新的(10+1)、东盟与中日韩(10+3)以及东盟10国与中国、日本、韩国、印度、新西兰、澳大利亚

(10+6)合作机制。这些机制均以东盟为中心,分别与1至数个区域成员之间进行对话与合作。在“10+1”合作机制下,每年均召开首脑会议、部长会议、高官会议和工作层会议,合作领域主要包括农业、信息通信、人力资源开发、相互投资和湄公河流域开发等。“10+3”机制每年定期举行领导人非正式会晤,外交部长会议、财政部长会议、经济部长会议等部长级会议以及第二轨道活动,重点合作领域是经济、货币与金融、社会及人力资源开发、科技、发展合作、文化和信息、政治安全和跨国问题等八个领域。在“10+6”框架下,相关国家在现有经济联系的基础上,于2012年11月宣布启动涵盖货物贸易、服务贸

易、投资和经济技术合作等领域的区域全面经济伙伴关系协定(RCEP)谈判,以推动东亚地区更大范围的经济一体化。

中日韩领导人会议源于“10+3”领导人会议,主要协调三国之间的经济合作。2008年12月,首次中日韩领导人会议在“10+3”框架外在日本福冈举行,决定建立面向未来、全方位合作的伙伴关系。2012年5月,中日韩三国正式签署《关于促进、便利和保护投资的协定》,该协定囊括了国际投资协定通常包含的投资定义、适用范围、最惠国待遇、国民待遇、征收、转移、代位、税收、一般例外、争议解决等所有重要条款,是促进和保护三国间投资行为的重要法律文件



TPP谈判是当前亚太地区乃至全球最重要的经贸谈判之一。它源于2005年7月,智利、新西兰、新加坡和文莱四国签署了“跨太平洋战略经济伙伴关系协定”(Trans-Pacific Strategic Economic Partnership)。2010年3月,新西兰、新加坡、智利、文莱、美国、澳大利亚、秘鲁和越南在澳大利亚墨尔本举行首轮TPP谈判,共同探讨建立一个“面向21世纪的高标准、全面的自由贸易协定”,并讨论了将TPP扩大到亚太地区所有国家的长远目标。在TPP的谈判进程中,马来西亚、墨西哥、加拿大和日本陆续加入谈判,参加TPP谈判的成员国由此扩大为12个,并在2013年8月举行了首次12个谈判成员国全程参与的第19轮谈判。截至目前,TPP谈判历经四年多,但谈判各方仍未达成最终协定。

除了大范围的区域自由贸易区外，亚太地区还形成了由一些国家的部分边境地区组成的以吸引外资和扩展外贸为主的跨国经济合作区。例如大湄公河流域经济合作区、印尼—马来西亚—泰国成长三角区、印尼—马

■ 建立FTAAP，实际上是要实现将一个开放性的、非正式性的、非约束性的区域经济合作组织转变成为一个封闭的、有约束力的自由贸易区。毫无疑问，这是亚太区域合作进程中的一个重大转变，由此带来了一系列的制度设计与发展规划问题。■

一般而言，根据区域内生产要素的流动程度和成员之间经济权力的让渡范围，区域经济一体化进程可以

图片来源/Imaginechina



1993年11月，APEC第一次领导人非正式会议在美国西雅图召开。图中最高建筑为西雅图地标性建筑——太空针塔。

来西来—菲律宾合作区以及图们江流域的经济合作计划等。这些经济合作形式因地制宜、设计灵活,充分发挥地区间的经济互补性,成为亚太地区大型自由贸易区建设的一种有益补充。

亚太区域经济合作的多元化发展为区域经济一体化的实现提供了多种替代选择, 现有各种机制间相互竞争、比较、借鉴为机制自身的发展并最终建立统一的亚太区域经济合作机制创造了条件。2010年11月, APEC领导人非正式会议通过《建立亚太自由贸易区

## 困局

依次划分为优惠贸易协定、自由贸易区、关税同盟、共同市场和经济同盟五个发展阶段。其中，优惠贸易协定

的可能途径》的宣言，将“10+3”、“10+6”和TPP等现有或规划中的自由贸易安排一道作为建设亚太自由贸易区（FTAAP）的可行途径，逐步实现亚太区域经济一体化。这在一定意义上确认了这些区域经济合作进程的竞争性。但是，区域经济合作的竞争性并不必然与机制之间的相互融合完全背离。迄今为止，尽管亚太地区没有形成统一的区域经济一体化机制，但近年来，各种区域经济合作机制成员、功能与议题设置相互交叉本身就是机制相互融合的一种表现。

是组织松散、操作简单、层次最低的地区一体化形式，在优惠贸易区内成员之间的产品享受比非成员要低的贸



易壁垒；自由贸易区以优惠贸易安排为基础，取消了各成员之间的关税，而对外仍旧保持原有的贸易壁垒；关税同盟实现了共同的关税政策，对内取消各成员之间的关税，对外实施共同外部关税；共同市场是通过签订地区合作协议建立统一市场，对外实行统一关税，对内实行商品、资本、服务和人力资源的自由流通；经济同盟是经济一体化的最高层次，它不仅在成员国之间实行商品、资本、服务和人力资源的自由流通，而且在货币、财政政策等方面协调一致。依此可见，亚太区域经济合作虽然近年来取得较大进展，但目前仍处于层次较低的自由贸易区建设阶段。

在自由贸易区建设方面，亚太地区近年来取得较大进展。世界贸易组织（WTO）统计数据显示，目前APEC框架下21个成员间已签署执行的双边和多边自由贸易协定56项，超过全球自由贸易协定总数的五分之一，同时WTO备案的在谈自由贸易协定八项，覆盖了地区所有成员。亚太区域经济合作经过多年发展，逐步建立起一套区域经济合作的协调和对话体系，但在机制设计与建设方面也存在一些问题。这在一方面表现为区域经济合作机制存在多、杂、乱的特点，各机制之间的关系有待理顺；另一方面，亚太自由贸易区建设进程缓慢，从而使区域一体化缺乏成熟的、为各方普遍接受的机制。

长期以来，亚太区域经济合作奉行“竞争性的自由化”（competitive liberalization）和“开放的区域主义”（Open Regionalism）原则。所谓“竞争性自由化”，是指各种区域合作机制并行不悖，相互竞争。在区域经济合作的探索阶段，竞争性自由化有其固有的优势，各经济体可以根据自身条件和目标等偏好选择合适的双

边或多边自由贸易安排参与区域经济合作，也能够避免“将鸡蛋放在一个篮子里”的风险。但从整个亚太地区来看，多种区域合作进程相互交叉，自由贸易协定规则各异，不仅分散和浪费了有限的谈判资源，造成明显的“意大利面条碗效应”，还有可能导致各种区域合作进程之间的分裂与对立，从而形成区域经济合作的“碎片化”。“开放的区域主义”指的是区域合作不排斥区域外成员的参与，次区域合作不排斥区域内其他成员的参与，对于那些愿意提供同等开放条件的国家，向他们开放所有贸易自由化措施。这有利于更多的成员融入亚太区域经济合作进程，并分享亚太区域经济合作的成果。但从区域一体化的发展来看，这在一定程度上也淡化了区域身份与认同，消解了区域凝聚力和向心力。

由于这些问题的存在，亚太自由贸易区倡议应运而生。2010年11月，日本横滨APEC会议上，与会者提出在APEC各成员之间43项双边及小型自由贸易协定的基础上建立自由贸易区，并明确提出建立FTAAP的多种途径。2014年5月，在中国青岛举行的APEC贸易部长会议上，中方主张建立自贸区信息交流机制、探讨制订实现FTAAP的路径和方式并尽快开展FTAAP的官方可行性研究。2014年8月，北京举行的APEC第三次高官会深入讨论了FTAAP的路线图，并在启动FTAAP进程方面取得重要进展和共识。2014年11月在北京举行的APEC领导人非正式会议上，如何启动FTAAP进程成为会议的主要议题之一。

从亚太区域合作的机制建设来看，FTAAP的目标是逐步将APEC整体推进到一个大型自由贸易区，从而形成经济一体化组织。由此可见，建立FTAAP，实际上是要实现将一个

图片来源/Imagchina



2001年10月，中国首次作为东道主在上海举办了APEC第九次领导人非正式会议。会前媒体关注的一大焦点就是：美国刚刚遭遇了9.11恐怖袭击，布什总统能来上海吗？曾经的APEC各成员领导人，您还记得他们吗？还有之后风靡全国的“唐装”……

开放性的、非正式性的、非约束性的区域经济合作组织转变成为一个封闭的、有约束力的自由贸易区。毫无疑问，这是亚太区域合作进程中的一个重大转变，由此带来了一系列的制度设计与发展规划问题。例如，亚太区域经济合作的开放性与封闭性的过渡机制设计问题。在建立FTAAP的路径规划上，是扩大TPP还是合并RCEP与TPP，是渐进整合现有区域贸易协定还是另起炉灶，还有如何平衡“高质量”与“可行性”之间的关系等，都是目前地区成员不得不面对的难题。





## 化解：务实合作与因势利导

■ 应该重新审视大国在区域合作中的作用，推动亚太区域经济合作回到大国主导的轨道上，以大国之间的经济合作与整合带来整个区域的一体化。■

从亚太区域经济合作的发展现状来看，竞争性的自由化和开放的区域主义因其固有缺点，很难推动区域一体化向更高层次发展。因此，亚太区域经济合作要在务实合作的基础上，发挥现有区域自由贸易区和多边合作机制的作用，促进各种机制的相互促进、相互补充和相互协调，顺应区域经济发展形势，引导地区成员最终迈向更高层次的经济一体化。具体来说，现阶段采取的措施主要包括以下四个方面：

一是继续夯实务实合作的牢固基础，为实现茂物目标创造条件。目前，亚太地区经济仍未完全摆脱金融危机的影响，很多经济体面临外需低

迷、内生增长动力不足、结构性矛盾突出以及经济增长放缓等问题，区域经济合作基础面临诸多考验。在此情况下，深化务实合作对于确保经济持续复苏、充分挖掘区域经济合作的巨大潜力以及实现各成员共同发展繁荣具有关键作用。这一方面要求采取切实措施推进贸易和投资的自由化、便利化，推动各成员削减贸易和投资壁垒，减少过度监管、简化投资程序和增加政策透明度，切实开展基础设施建设等领域的合作；另一方面要求深化经济技术合作，加强联合研发和科技创新，促进新兴产业和中小企业发展等。以此来保障APEC的两个“轮子”良好运转，从而推动区域经济合

作不断向前发展。

二是不断深化区域大国之间的经济合作，充分发挥区域大国的引领作用。长期以来，以东盟为核心的区域合作模式为推进亚太尤其是东亚区域经济合作发挥了重要作用，但近年来东盟在区域经济合作中的主导力受到诸多挑战。首先，随着中国等经济体的迅速崛起，东盟在区域经中的地位相对下降，领导“10+3”和RCEP等区域合作进程日益感到力不从心。其次，新的区域协调机制的兴起为区域成员提供了更多的选择，东盟主导的区域合作进程吸引力已不如从前。最后，亚太区域大国竞争的加剧，使东盟的作用日益边缘化。为



此,应该重新审视大国在区域合作中的作用,推动亚太区域经济合作回到大国主导的轨道上,以大国之间的经济合作与整合带来整个区域的一体化。

三是积极推动亚太区域合作亚洲路线图与美国路线图的相互融合。当前,APEC框架下的亚太区域经济合作形成了以RCEP为核心的亚洲路线图和以TPP为核心的美国路线图。RCEP是东亚地区参与成员最多、规模最大的贸易协定谈判,它具有较强的包容性,兼顾了成员国不同发展水平、产业结构和经济模式,是对东亚既有成熟自贸区的整合。而TPP是美国主导的“高标准的、全面的、面向21世纪的自由贸易协议”,在推动国际贸易投资规则的升级上具有引领作用。两者在亚太区域经济合作中都具有举足轻重的作用,并且相互不可替代。值得注意的是,亚太地区的两大经济体分居其一,两者的竞争体现出美国与亚太其他经济体在区域经济合作原则上的对立。但是,作为多边贸易体制的重要补充,两者都不排斥其他区域贸易安排,因此各成员可以同时加入这两种进程,并通过两者之间的相互促进和融合推进区域经济一体化。

四是适时推进亚太自由贸易区建设。目前,亚太地区成员已经具备启动FTAAP进程的初步条件。这主要体现在以下几方面:首先,无论是亚太地区的发达经济体还是发展中经济体,都致力于建设开放型经济体系,市场环境、经济政策、基础建设等国内条件均符合启动新的区域自由贸易区谈判的要求。其次,亚洲区域经济合作走过25年历程,已形成了涵盖每个地区成员的经济合作网络,各成员在宏观政策协调、贸易投资自由化与便利化、基础设施互联互通和经济技术合作等方面取得了巨大的成绩,并且积累了区域合作的丰富经验和教训。最后,目前正在进行的TPP和RCEP等区域自由贸易协定谈判能够为FTAAP提供参照和借鉴,有助于地区各成员为FTAAP设定更加切实可行的目标和实现路径。尽管FTAAP建设仍面临许多障碍,但从长远来看,排除障碍创造条件建设FTAAP、实现区域经济一体化是亚太地区各成员的共同利益所在。

总之,亚太区域经济合作有其内在的发展逻辑,不仅顺应了时代的要求,也与亚太地区成员经济的天然联系相契合,逐步形成了区域合作多元化竞争与融合的发展格局。金融危机后,亚太区域经济合作进入新的历史时期,新的区域合作倡议不断涌现,既展现出区域经济合作的活力,也使区域一体化面临新的挑战。要化解亚太区域经济合作的发展困局,还需站在新的起点规划未来合作,而2014年APEC会议的新议题将为亚太区域经济合作提供新的契机。

(作者为中国社科院世界经济与政治研究所副研究员)



## APEC: 要协商, 不要强迫 ——访中国前 APEC 高官王岬生大使

本刊记者 / 胡芳欣

记者:

您从1993年到1998年共担任了六年的中国APEC高官,而恰恰是在1993年,APEC第一次领导人非正式会议在美国西雅图举行。20多年过去了,现在谈起APEC,您最想说的什么?

王岬生:

关于APEC,国内一直存有各种观点,因此,我们首先要搞APEC的定位搞清楚。

首先,APEC——亚太经济合作组织,从成立开始,它的主要目的就是合作发展,途径就是贸易投资的自由化。它运行的原则是平等的伙伴关系、自主自愿、协商一致,我把这几点看成是APEC的“核心价值观”。在APEC里,没有老大、老二之分,没有哪一家可以单独说了算。一直以来,中国在APEC都是维护这些原则的。

其次,APEC不是世贸组织(WTO)性质的,它不是一个谈判场所,而是一个磋商机构。在亚太地区经济合