

论亚太经济合作组织与 中国的经济发展*

周茂荣

在人类即将告别 20 世纪而进入一个新的纪元的时候, 在世界经济中有两种重要的趋势在并行发展。一种是经济国际化或全球化趋势, 即通过国际之间的贸易、金融、投资以及人员和技术的流动, 把各个民族、国家的经济越来越紧密地结合在一起的状态和过程。这一趋势反映出在科技革命推动下高度发展的生产力有着打破民族、国家疆域的限制, 尽可能根据比较利益, 在全球范围来安排自己的产供销的客观要求。然而, 在现实世界却存在着许多具有各自疆域, 在经济制度、政策和经济利益等方面都不相同的民族、国家。正是这对矛盾促使一些在地理上相近而又有着更多共同利益的国家通过一定的形式组成一个个经济集团, 以求得各成员及整个集团的经济的发展, 这就形成了另一重要趋势即区域集团化趋势。80 年代中期以来这一趋势一直在不断加强。在欧洲, 随着欧共体内部大市场的基本建成和“马斯特里赫特条约”、“欧洲经济区协定”及欧盟与中、东欧 10 国所签定的“欧洲协定”的生效执行, 一个以三个同心圆为特征的“欧洲经济圈”已基本形成; 在美洲, “美加自由贸易协定”和“北美自由贸易协定”已先后生效,

1994 年 12 月美洲 34 国首脑又在美国迈阿密举行的会议上决定在 2005 年以前完成关于建立美洲自由贸易区的谈判。看来, 一个以美国为核心的、从北到南包括整个西半球在内的“美洲经济圈”也肯定会在 2010 年前后建成。下一世纪的世界经济, 很可能会呈现几个大的经济集团同时并存, 既互相依赖, 又互相竞争的格局。

我们生活在东亚, 大家都很关心在东亚能否形成一个包括整个区域在内的地区性经济集团。到现在为止, 这一地区还没有而且在今后相当长一段时期内也不太可能形成一个这样的集团。尽管如此, 近年来以亚太经济合作组织 (Asia _ Pacific Economic Cooperation _ APEC) 为中心的亚太地区的经济合作仍取得了长足发展, 引起了世界各国的关注。

一、亚太经济合作组织的产生、主要活动与特征

回顾亚太经济合作构想的发展过程, 可以发现, 迄今它已出现了三次高潮

第一次高潮出现在 60 年代, 主要是受到

* 本文系作者根据自己在日本创价大学“高访”期间, 应该校亚洲研究所和经济系之邀请于 1996 年 11 月 12 日就本专题作学术报告时的讲稿略经加工而写成。

欧洲经济共同体建设的启示和影响,其中最有代表性的是日本一桥大学小岛清教授于1965年所提出的“太平洋自由贸易区”构想。这次高潮的特点是只把眼光放在亚太地区的发达国家,即主张由美国、加拿大、日本、澳大利亚和新西兰组成一个自由贸易区。由于当时美国主要是在通过以关贸总协定(GATT)为中心的多边体制来追求贸易自由化,对在亚太地区组建区域性经济集团基本持反对态度,所以这一构想未能付诸行动。

第二次高潮形成于80年代。此时,亚太特别是东亚地区在世界经济中的地位已大为提高。1980年,由一些国家的官、产、学三界人士组成的“太平洋经济合作组织成立,并在其推动下开展了一系列活动,使亚太经济合作进入半官方协商协调的阶段。

第三次高潮是在1989年以后。1989年1月,澳大利亚前总理霍克倡议设立亚太区域经济合作体系,引起热烈反响。同年11月,包括亚太地区的5个发达国家、东盟6国和韩国在内的12个国家的外交部长、贸易部长在堪培拉举行首次部长级会议,宣告了亚太经济合作组织的诞生,使亚太地区的经济合作进入了一个以官方协商协调为主、迅速向前发展的新阶段。

亚太经济合作组织在此时产生并非偶然,它有着如下背景:

(一) 亚太特别是东亚此时已成为世界经济增长的中心,成为世界上经济增长最快、最有活力的地区,在欧美面临经济结构调整、经济增长明显减慢的情况下,东亚的持续快速经济成长具有很强的吸引力。

(二) 亚太地区各国间的经济联系大为加强,区域内贸易、投资的比重大为提高。

(三) 由于贸易保护主义的重新抬头,使从1986年9月开始的乌拉圭回合谈判迟迟未

能取得进展,多边贸易自由化陷入停顿,促使亚太地区国家试图寻求一种小多边的替代机制,同时亦欲以此来推动乌拉圭回合谈判。

(四) 80年代中期以后,世界经济中的区域集团化趋势明显加强,使亚太国家普遍担心由此而导致贸易保护主义进一步升级,尤其担心欧共体内部大市场的建成会变为“欧洲堡垒”。

(五) 由于美国长期出现巨额贸易逆差,使其对外贸易政策由过去以多边贸易自由化为主转到了既追求多边的又努力寻求双边及区域性自由贸易的轨道。它在继续努力推动乌拉圭回合谈判的同时,又先后分别与以色列、加拿大签定了双边自由贸易协定,对亚太经济合作组织也表现出空前的热情。实际上,美国此时对亚太经济合作组织之所以热心,目的无非在于:(1)从亚太的快速经济增长中获取可观的贸易、投资利益;(2)“先入为主”,防止在东亚单独出现一个象欧共体那样的可与之相竞争的区域性集团;(3)拉住东亚以对付欧共体。

此外,80年代中期以后国际政治局势逐步由对抗走向缓和,也构成亚太经济合作组织产生的重要政治背景。

自其成立以来,按照每年(一般为11月)轮流在东盟成员国和非东盟成员国交叉举行一次会议的惯例,到1995年11月的大阪会议为止,一共举行了七次部长级会议,从1993年开始还在部长级会议之后紧接着举行各成员国领导人非正式会议。其中:

——1991年11月在汉城举行的第三次部长级会议,发表了《汉城宣言》,明确了亚太经济合作组织的宗旨、目的与活动范围。

——1993年11月在美国西雅图举行的第五次部长级会议和首次领导人非正式会议,不仅提高了亚太经济合作组织会议的级别,使

其成为各成员首脑聚会以商讨本地区重大经济问题的场所,而且使其活动重心偏向于推进贸易和投资自由化。

——1994年11月在印尼举行的会议上,发表了著名的《茂物宣言》,制定了亚太经济合作组织中的发达国家不迟于2010年、发展中成员不迟于2020年实现贸易、投资自由化的时间表。

——1995年11月的大阪会议通过了实现《茂物宣言》的《行动议程》,为在2010/2020年前实现贸易投资自由化确定了九项原则,即:全面性,与世界贸易组织一致性,可比性,非歧视性,透明性,维持现状,同时启动,持续推进及不同时间框架,合作。

于1996年11月22日在马尼拉开始举行的第八次部长级会议和接着举行的第四次领导人非正式会议,主要是由各成员提交在2010/2020年前实现贸易、投资自由化的具体计划,这些计划被要求从1997年1月1日开始全面执行。

此外,亚太经济合作组织每年还举行三次高官会议,成立了财政委员会、经济委员会、贸易、投资委员会以及10个工作小组,设立了常设秘书处和名人小组。其成员已由当初的12个增加到18个。现在,亚太经济合作组织成员的人口已占世界总人口的40%,国民生产总值占全球总额的56%,贸易额占世界贸易总额的26%。

尽管亚太经济合作组织在推进成员之间的贸易、投资自由化以及经济合作方面做了许多努力,取得了某些进展,特别在推动乌拉圭回合成功结束上起到了一定作用,但从本质上说,它并不是一个正式的区域性的国际经济一体化组织,而是一个经济合作组织。

众所周知,区域性国际经济一体化组织有自由贸易区、关税同盟、共同市场、经济同

盟等多种形式,其共同特征是:(1)对内实行程度不同的自由贸易;(2)对外实行差别待遇;(3)均有一项由政府出面通过谈判签署的条约来对成员国在集团内的权利和义务作出规定。西方有的经济学家将这种区域性的国际经济一体化叫做“制度+市场”或“制度主导型”模式。欧洲联盟(EU)和北美自由贸易区(NAFTA),就是按照这种模式建立的区域性国际经济一体化组织。

与欧洲联盟、北美自由贸易区相比,亚太经济合作组织主要有以下特征:

(1)亚太经济合作组织的经济合作是建立在市场主导的基础之上,成员间的经济联系的加强首先是由于市场化机制的作用,而不是象欧洲联盟、北美自由贸易区那样先有制度上的整备,再取得经济一体化的进展。

(2)亚太经济合作组织实行“开放的地区主义”,即不仅成员间相互开放,而且也对非成员国开放,与欧洲联盟、北美自由贸易区这类传统的地区经济集团对外实行差别待遇不相同。

(3)亚太经济合作组织所推行的贸易、投资自由化是建立在单边的、自主自愿的基础之上,并不具有强制性的条约义务。

(4)成员之间具有显著的多样性。亚太经济合作组织现有的18个成员,既有主权国家,又有象台湾、香港这样的地区经济,有最发达的资本主义国家,又有发展中国家和地区,成员间在经济制度与政策、总体经济规模和人均收入水平方面具有明显差别,而且彼此之间的历史、文化、宗教、意识形态、价值观念上都很不相同。类似这样显著的多样性在其他地区性经济集团中是没有的,而这正是亚太经济合作组织不能推行制度主导型经济一体化的最重要原因,因为在有着如此多样性的情况下,如果一开始就试图谈判一项带有强制性的条

约的话,这种谈判将很难进行下去,那就很可能一事无成。

二、亚太经济合作组织与中国的经济发展

在讨论亚太经济合作组织与中国的经济发展问题时,首先应看到,亚太经济合作组织的宗旨、目标与中国改革开放的总体目标具有一致性。中国的经济体制改革始于70年代末。改革的过程实际上就是改变过去那种高度集中的计划经济的做法,不断扩大市场机制的作用。改革解放了生产力,促进了经济的大发展,80年代初中国政府提出要在人口增加3亿的情况下,争取在本世纪末使国民生产总值翻两番。现在,这一目标已提前五年实现,从1992年开始中国经济每年以10%的速度在增长,1995年的国内生产总值已达到5.76万亿元(人民币)。中国目前的任务是争取在本世纪末实现两个根本性转变,即经济体制由传统计划经济向市场经济、经济增长方式由粗放型向集约型转变,争取在21世纪中期达到中等发达国家的水平。中国所要建立的社会主义市场经济体制是一种能够利用国内国外两个市场、两种资源的高度开放的经济体制。通过参加亚太经济合作组织,实现与其他亚太经济合作组织成员经济的结合,是中国经济与整个国际经济接轨与融合的重要内容和首要步骤。具体而言,它至少可以给中国的经济发展带来如下利益:

1. 有利于中国发展对外贸易。改革开放以来,中国的对外贸易一直在迅速增长,进出口贸易总额已从1978年的206亿美元增加到1995年的2809亿美元,17年间增长了12倍,中国在世界贸易中的位次大为提高,对外贸易已成为中国经济最重要的增长源之一。现

在我国的纺织、服装、玩具、鞋类等产业已有50%~60%的产品销售依靠出口,能否具有稳定的出口市场不仅对上述产业而且对整个经济的增长都至关重要。中国虽然从1986年就开始申请成为关贸总协定成员,现在关贸总协定已为世界贸易组织(WTO)所代替,但因一些主要成员的要价过高,使中国的这一愿望至今未能实现,中国至今未能获得多边的无条件的最惠国待遇,现有的最惠国待遇基本上建立的双边的基础之上,容易受到非经济因素的影响,具有不稳定性。在中国的对外贸易中,与亚太经济合作组织其他成员的贸易占70%以上,如1994年,在中国2367亿美元的进出口贸易总额中与亚太经济合作组织其他成员的贸易额达到1750亿美元,占74%,中国的10大贸易伙伴中有6个是亚太经济合作组织成员。显然,在非歧视原则的基础上实现亚太经济合作组织范围内的贸易自由化、便利化,对于稳定中国的主要出口市场、扩大出口贸易是有利的。

2. 有利于中国吸引和利用外国投资。投资资金的不足是中国经济发展中始终存在的一个重要制约因素,所以,利用外资成为中国改革开放的一项重要内容和坚定不移的方针。迄今外商对华投资已经历了两次浪潮,第一次浪潮以劳动密集型的轻纺加工工业为投资重点,具有数量多、规模小、见效快、技术水平较低、劳动密集、外向度高的特点;第二次浪潮则以国外大型跨国公司进入为标志,其特征是投资规模较大,技术较先进,而且以国内市场指向为主,目前这一浪潮仍在向前发展。从1979年到1995年,中国共利用外资2294亿美元,其中外商直接投资1333亿美元。现在中国已成为仅次于美国的世界第二大资本输入国,外资的流入对于弥补国内投资资金的不足,引进国外先进技术和管理经验,创造就业

机会,增加财政收入,发展对外经贸都有着重要作用。在1994年中国的进出口贸易总额中,外商投资企业所进行的贸易占37%,1995年占39%(需要指出的是,在这部分贸易中存在着中国与国外投资者之间的利益分配问题)。中国引进的外国投资大部分来自于亚太地区,在1994年中国所吸收的338亿美元外国直接投资中,来自其他亚太经济合作组织成员的达308亿美元,占91%。所以,亚太经济合作组织所推行的投资自由化将有利于中国吸引和利用外资,而贸易自由化也会带来投资环境的相应改善,也会增强中国对外资的吸引力。

3. 中国可从亚太经济合作组织的经济合作项目中受益。亚太经济合作组织的经济合作包括人员培训、科技合作和技术转移,以及能源、交通、信息、电讯、旅游观光等基础设施的建设和环境保护等方面的合作。这类合作虽然不是单方面的,但作为合作的一方,中国从中受益是肯定的。

4. 加入亚太经济合作组织的贸易、投资自由化进程还可对我国对外经贸体制改革起促进作用,以改变尚存的一些不符国际惯例的做法,使对外经贸管理更快走上法制化,增加对外经贸法规的透明度,市场的进一步开放也将使外来的竞争压力更大,这将迫使我国的企业不断改进技术,加强经营管理以增强竞争能力,从长远看它将有损于我国企业的发展和产业结构的调整。

基于以上几点,自从改革开放以来中国就对参加亚太区域经济合作具有浓厚兴趣,早在1986年中国就参加了“太平洋经济合作组织”,在1991年11月的汉城会议上,中国正式成为亚太经济合作组织成员,此后一直积极参加亚太经济合作组织及其下属机构的各项活动。在1995年的大阪会议上,为了推动会议所通过的《行动议程》的落实,中国政府宣布将在1996年采取五项具体行动,包括对4000多个税目降低进口关税税率,降幅不低于30%,以及取消170余项进口商品配额许

可证和进口控制措施,这些措施都已落实。1996年夏天,中国政府宣布对人民币实行经常项目下的自由兑换,在马尼拉会议即将召开的前夕,我国政府又在11月1日宣布,作为落实亚太经济合作组织贸易、投资自由化行动计划的近期目标,中国将在2000年以前把简单平均关税税率降至15%的水平。为了保护知识产权,中国还将在2000年前制定《贸易机密法》,修订《著作权法》。这些都说明,中国对于参加亚太经济合作组织的贸易、投资自由化态度既是积极的、具有诚意的而又充分考虑到了本国的国情和承受能力。在谈到中国国情时,我认为主要应注意到以下几点:

第一,中国的总体经济规模已不算小,但人均收入仍很低,按官方汇率计算,中国的人均GNP只有490美元(1994年),即使按照购买力平价(PPP)计算也只有2000多美元,不仅远低于亚太经济合作组织中的发达国家,也低于亚洲“四小”的东盟国家的水平。就民用技术水平来看,中国也只大体上相当东盟国家的水平。

第二,中国有12亿多人口,存在着过大的就业压力。目前全国共有6亿多劳动人口,1.6亿在城镇,其中国有企业中约有1500万、机关事业单位约有500万人是“富余人员”,属于隐性失业或就业不充分。在农村劳动力中约有1.2亿需要转移就业。预计在今后一段时期还将净增劳动人口1000多万。现在中国虽然严格控制人口的增长,但由于人口增长的惯性,中国的人口只能在下世纪初叶达到16亿的顶点以后才开始逐步减少。如此巨大的人口和就业压力是世界上任何国家都没有的。

第三,目前中国的经济体制改革正处在关键时期,国有企业特别是国有大中型企业的改革正处于攻坚阶段。国有企业是我国工业的基干,是政府财政收入的主要来源和城镇劳动就业的主要场所。过去在传统的计划经济体制下,这些企业的产供销均由政府的指令性计划

加以规定,企业虽然没有自主权,但只要按照计划办就不会有生存问题。当传统的计划经济的一套被打破之后,除了少数企业通过股份制改造等办法获得了活力、经营情况较好之外,许多企业都出现了亏损,当然这也与它们负担着沉重的“社会责任”有关(如需负担职工甚至其家庭成员的生老病死、退休金及安排就业等)。现在有的企业已严重资不抵债,但由于社会保障体系不健全,职工无法安排,也还不能按照《破产法》使其破产。

第四,中国的农业还相当落后。世界上没有哪个国家能供养得起中国哪怕1/10的人口,我们只能依靠本国农业的发展。散布世界将因中国的粮食需求而导致全球性饥饿是毫无根据的,但农业的稳定与否确实不仅关系我国8亿农业人口的切身利益,而且关系到整个国民经济的发展甚至国家的战略安全。中国是农业大国,但农业生产技术落后,经营规模小,效率低下,与亚太经济合作组织中象美国、加拿大、澳大利亚这些以大规模经营为特征的发达农业国家相比差距太大。

第五,中国的服务业还不发达。目前服务业在中国的国民生产总值中的比重只有30%左右,与发达国家服务业产值占GNP的50~60%甚至近70%的情况相比,差距还很大。在国际服务贸易中,中国还远不是亚太经济合作组织中的发达国家甚至部分新兴工业国家(如新加坡)的竞争对手。

由于以上所提到的情况,为了不使亚太经济合作组织的贸易、投资自由化对中国经济带来太大、太猛、太严重的冲击,使之能真正有利于中国的经济发展,我认为,在推进亚太经济合作组织内的贸易、投资自由化应处理好以下几方面关系:

其一是单边行动与集体行动的关系。由于各成员的经济水平不一,亚太经济合作组织的贸易、投资自由化只能以自主的单边行动为基础,这并不等于不需要集体行动来作为辅助的促进措施。集体行动应建立在加强交流与合作、承认差别并努力去缩小差别的基础之

上,试图通过“可比性原则”来强行安排集体行动是不可取的。

其二是2010/2020年的总体时间表与具体速度的关系。应允许不同成员在服从(或满足)2010/2020年前实现贸易、投资自由化的总体时间表的前提下,根据自己的实际情况在不同的时期采取不同的速度。在我国国有企业的改革取得实质性突破、新的市场经济体制尚未建立并正常运转之前,尤其是最近几年,其速度将相对慢一些,后期会逐步加快。

其三是全面性与灵活性的关系。应在坚持全面性原则的前提下,允许某些成员在某些领域具有一定的灵活性,对于中国的农业及某些服务业领域(如金融、保险和基础电讯)应作为特殊问题不包括其内。事实上,即使象加拿大这样的发达国家在与美国谈判达成“美加自由贸易协定”时也把运输、基础电讯、医疗保健、托幼及文化事业等服务行业排除在外。

其四是贸易投资自由化、便利化与经济合作的关系。贸易、投资自由化要求成员间相互开放市场,为商品、资本和劳务在区内自由流动开辟渠道,而经济技术合作则有利于成员间的优势互补,为产生更多的财富创造条件,增大成员间商品、资本和劳务的流量,两者互相补充,缺一不可,应同时并重。

亚太经济合作组织成立以来整整经过了七年。如果说前七年主要是在务虚,即为增进成员间的共识,为贸易、投资自由化和经济合作作准备的话,那么随着马尼拉会议的召开,它将进入务实的阶段,即将其付诸实施的新阶段。由于成员间的多样性和各自追求的利益的不同,在其前进的过程中,矛盾和斗争是不可避免的,但只要所有成员都从承认和尊重彼此差别并力求缩小差别出发,采取平等、协商、互利、合作的态度,亚太经济合作组织就一定能为亚太地区的经济发展、为21世纪成为“亚太世纪”作出应有贡献。

(责任编辑:王冰)