



Policy Brief No. 201912

October 28, 2019

张琳: zl\_della@163.com

## “三十而立”的 APEC<sup>①</sup>

今年是亚太经济合作组织（APEC）成立三十周年。作为目前世界上最大的区域经济合作组织，APEC 开创了灵活、渐进的“APEC 方式”，最大程度地激发了 21 个成员经济的增长潜力，为亚太地区的贸易投资合作注入了不竭动力。三十年后的今天，世界贸易投资形势、大国关系等均与 APEC 成立之时大不同，如何适应当前国际和地区政治经济环境新变化，推动 APEC “现代化”改革，实现区域经济治理机制的“再创新”，是确保 APEC 顺利迈向“四十不惑”下一个十年的关键。

---

<sup>①</sup> 张琳，中国社科院世界经济与政治研究所助理研究员。本文已发表于《世界知识》2019 年第 21 期。



## 新挑战与新机遇

从挑战来看，第一，全球贸易投资保护主义持续升温，亚太区域经济合作的三个轮子“贸易、投资和经济技术合作”动力不足。根据WTO 2019年4月发布的《全球贸易数据与展望》，2019年全球贸易增长预期下调至2.6%，持续增加的贸易限制措施影响了8168亿美元的国际贸易。APEC秘书处报告显示，2017年10月至2018年10月，APEC成员实行的贸易限制措施总数达129项，占这一时期全部贸易相关措施的59.7%，保护主义持续升温，2019年APEC地区贸易预计增长3.8%。2019年8月联合国贸发会议（UNCTAD）报告显示，2018年全球对外直接投资余额为30.9万亿美元，同比下降4%，增量投资有所放缓，撤回投资的情况有所增加；中美贸易战严重影响了双边的投资，中国对美直接投资的规模出现快速下降趋势。从2016年的460亿美元下降到2017年的290亿美元，降幅达37%。2018年更是进一步降至48亿美元，同比剧减84%。2010年APEC 13个成员完成了茂物目标评估，2020年其余8个成员即将完成茂物目标评估，在关税递减、贸易便利化、投资自由化等领域APEC已经取得了不同程度的进展，下一步深度的区域经济合作面临着边境后措施改革、结构调整等，都是“难啃的骨头”。



**第二，大国政策调整的深刻影响。**去年在巴布亚新几内亚莫尔兹比港召开的第 30 届 APEC 会议，会后却没有发布领导人《联合声明》。这是 APEC 成立以来首次出现的情况，美国的单边贸易保护主义政策已经成为亚太地区经贸合作的最大绊脚石。APEC 起源于上个世纪 90 年代，美国是 APEC 最初的倡议者和主要推动者。但特朗普上任后宣布退出 TPP，使得之前亚太地区 TPP 与 RCEP “双轨并行”格局不复存在。特朗普政府倾向双边协定，重新签订美加墨（USMCA）和美韩自贸协定、启动与日本双边谈判，美国的战略收缩和极限施压的对外政策，极大地延缓了亚太地区贸易自由化进程，弱化了 APEC “开放的地区主义”的合作要义。亚太地区仍是美国对外政策的重要部分，但不同政府政策工具的选择显然不具有连贯性。美国政策的转变，导致了许多亚太经济体不得不把更多的精力投入到对美经贸关系协调中，削弱了亚太区域一体化的向心力。

从机遇来看，**第一，亚太经济相互依赖、高度融合，地区价值链和全球价值链相互交织，为区域经济一体化奠定了基础。**APEC 区域包括北美地区价值链、东亚地区价值链，还包括美国为中心“消费市场”、“研发基地”—中国为中心“世界工厂”这一基本特征的全球价值链，生产网络相互交织，价值链、产业链、供应链，环环相扣。



2019年8月APEC秘书处公布报告显示,2015年至2018年间APEC地区总体营商环境便利度显著提升了11.6%,其中贷款可获得性和新成立企业的便利化程度分别提升了20.9%和16.9%,亚太地区仍是跨国公司进行投资、生产的首选;APEC商务旅行卡实行的二十多年间,商务人员流动合作也取了极大的进展。多层次和多形式的经济、社会、人员交流,奠定了亚太地区经济合作的重要基础。

第二,全球经济面临技术革命、数字革命的新发展,国际经贸规则正处于重塑期,方兴未艾。信息技术与数字经济快速发展对全球贸易形成产生了深远的影响,APEC成员之间数字产品贸易、服务贸易、产业内贸易的比重明显提高,国际经贸规则更加强调高标准、高水平的便利化与自由化。APEC在规则讨论方面具有优势,它的灵活性和渐进性,更加有利于新规则的探索和试验。比如2007年APEC启动的数据隐私探路者行动(APEC Cross-Border Privacy Pathfinder)、跨界隐私执行安排(CPEA)以及2012年成立的亚太经合组织-欧盟联合工作组,促成了数字贸易领域跨区域的“软规则”。



## 如何“四十而不惑”

如今，APEC 需在坚持自身特色的基础上，深化推动“现代化”改革，创新区域经济治理合作，才能重振 APEC 下一个 10 年的发展势头。

**第一，坚持和继承 APEC 特色。**APEC 成员包括世界三大发达经济体美日欧中的两个，“金砖四国”巴西、俄罗斯、印度、中国中的两个，联合国安理会五个常任理事国的三个，他们都是“重量级”的成员，同时 APEC 也包括如巴布新几内亚这样的小型经济体。APEC 需要兼顾“大块头”和“小个子”不同的经济发展水平和承受能力，平等互利、协商一致和自主自愿的原则是 APEC 的核心精神，也是 APEC 至今保持生机的重要原因，需要继承和发扬。CPTPP 和 RCEP “巨型 FTA”推动下的亚太区域一体化，仍应坚持包容性和多边性，强调灵活性和差异性，渐进式地推动，最大程度地集结 APEC 所有成员国的合作意愿。

**第二，推进合作机制现代化、合作领域多样化、议题引领先进化。**首先，合作机制现代化。APEC 应当一方面，推动单边行动和诸边行动相结合，谋求政策“最大公约数”，倡导以“指导原则”



(Guidelines) 代替“硬性约束”，以最佳实践 (Best practice) 为示范案例，加以政策引导和培训。另一方面，提高 APEC 成员政策透明性，加强政策协调，提高监督力度，改进互评方法，以提高 APEC 成员的政策执行效率。其次，合作领域多样化。从推动贸易投资自由化、便利化转向范围更宽、更广的合作领域。APEC 建立之初，在部长会议和领导人会议声明中最常出现的关键词包括：贸易投资、增长、发展与合作。近十年来，APEC 更多地关注到创新、包容性和可持续发展，比如贸易与贫困、能源改革、气候变暖、海洋资源保护，以及教育和文化交流等。APEC 下设 10 个工作组，将亚太区域一体化的进程推到了经济、产业、科技、能源、交通等各个重要领域。最后，APEC 的议题设置应放眼全球，具有先进性，发挥引领性。下个月即将在智利召开的 APEC 领导人会议，聚焦三大议题：服务和数字经济、区域性互联互通和妇女与经济增长，过去五年中 APEC 关注营商环境便利化、公司治理、结构性改革与包容性增长、智慧城市建设和数字化变革等均体现了 APEC 这一发展方向。

**第三，鼓励多形式的次区域和双边合作，注重推进“小国合作”。**利用 APEC 框架开展多种形式的次区域合作和双边合作，有利于大国之间的良性互动。比如北极圈问题，中国、加拿大、俄罗斯、美国和



日本五个亚太地区的重要力量开展次区域合作，可以更好地促进政策沟通；比如中日第三方市场合作，有利于整个亚太地区的有序竞争和优化资源配置。其次，毫无疑问，当今国际经济治理，大国处于绝对地主导地位，这也是近年来 G20 代表的“大国主导型”国际经贸治理机制作用愈加凸显的重要原因，小国参与国际贸易治理和经济合作的作用被弱化。而 APEC 为亚洲和太平洋的小国提供了外交、经济合作的重要机遇，为 APEC 合作注入了新鲜活力，这一机制为亚太地区经济合作、推动地区关系协调发展做出了重大贡献。

第四，不做“清谈馆”，为企业、社会、人员全方位的交流搭建平台。在多变的国际环境下，提高企业活力，提高社会各阶层人员的参与度，是促进 APEC 地区深度一体化的重要途径，这也是 APEC 合作最具特色的领域之一。支持中小企业发展，提高中小企业的创新能力，鼓励中小企业拓展海外市场，为中小企业营造良好的投融资环境，更好地融入全球价值链，这将是今后 APEC 持续努力的方向。

最后，APEC 的三十年见证了中国对外经济发展与合作的三十年，是中国从扩大开放逐步走向国际经济治理舞台正中央的三十年。1993 年江泽民主席首次参加 APEC 领导人会议之际，我们思考的是“APEC



对中国意味着什么”，三十年之后，我们更多地应该思考“中国能给 APEC 带来什么”，中国方案成为影响世界经济发展、区域合作的重要“因变量”，决定着未来 APEC 的发展方向。2014 年中国提出的“互联互通”获得 APEC 多数成员的高度认可，形成全方位、多层次、复合型的亚太互联互通网络可成为 APEC 下一十年的发展目标。

**IGT 简介：**国际贸易研究系列（Inside Global Trade）是由中国社会科学院世界经济与政治研究所国际贸易研究室组织和发布的。该系列涉及的研究领域主要为国际经济与贸易；主要成员包括余永定研究员、宋泓研究员、姚枝仲研究员、倪月菊研究员、田丰研究员、东艳研究员、李春顶教授、高凌云研究员、马涛副研究员、张琳博士和苏庆义副研究员。

**声明：**本报告为非成熟稿件，仅供内部讨论。报告版权为中国社会科学院世界经济与政治研究所国际贸易研究室所有，未经许可，不得以任何形式翻版、复制、上网和刊登。本报告仅代表作者的个人观点，并不代表所在单位的观点。

欢迎通过扫描下面的二维码订阅和关注我们的微信公众平台（微信号：iwep\_ite，名称：社科国贸）

