

亚太自贸区建设的 演进、实现路径和前景

Evolution, Pathways and Prospects
of FTAAP Building



上海国际问题研究院系列课题报告
SIIS Task Force Report

上海国际问题研究院系列课题报告
SIIS Task Force Report

亚太自贸区建设的 演进、实现路径和前景

Evolution, Pathways and
Prospects of FTAAP Building



上海国际问题研究院亚太自贸区建设课题组
SIIS Research Team on FTAAP Building

2015年10月
October, 2015

上海国际问题研究院系列课题报告 201508 号
SIIS Task Force Report 2015 no.8

2015 年 10 月
October 2015

© 本报告版权属于上海国际问题研究院。
本报告仅代表课题组成员个人观点。

Copyright © 2015 by the Shanghai Institutes for International Studies.
All Rights Reserved.

All views expressed in this publication are the sole responsibility of the authors.

目录

序	1
课题组成员	3
内容提要	4
Summary	5
正文	6

序

近年来，亚太自贸区的倡议已经成为亚太经合组织各种层次会议讨论的主题之一，并逐渐与茂物目标等相类似，被称为实现亚太经合组织贸易和投资自由化和便利化的具体实践。然而，关于亚太自贸区的倡议的问题至今仍主要停留在学者的研究层面。

2014年的第22届亚太经合组织领导人非正式会议在中国北京举行，通过了《亚太经合组织推动实现亚太自贸区北京路线图》和其他比较具有标志性的文件，显示出中国对促进亚太自贸区建设的意愿和努力。根据《北京路线图》的规划，亚太自贸区的倡议将进入正式的可行性研究阶段，意味着需要对此提出更加明确的阶段目标，分阶段、分步骤措施、各成员经济体的责权分工等可操作的路线图及行动方案。以此惠及，提升亚太整体的合作水平。

在此背景下，我院组织专门团队，对亚太经合组织和亚太自贸区倡议进行专题研究，并形成了这份比较具有参考价值的研究报告。

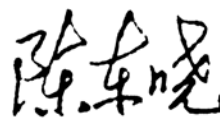
报告首先梳理了亚太自贸区倡议自提出以来在亚太经合组织框架内逐渐演进的历程，指出亚太自贸区倡议在亚太经合组织的各种讨论中越来越受到重视，已经成为其非常核心的议题之一。尽管亚太经合组织各成员尚未明确如何建设亚太自贸区，但都认可其作为亚太经合组织促进地区贸易和投资自由化与便利化的重要目标和途径。报告分析了亚太自贸区倡议在促进亚太地区一体化的地位和作用，并探讨了实现亚太自贸区的几种可能路径。报告认为，在美国主导的跨太平洋伙伴关系（TPP）和东盟主导的地区全面经济伙伴关系（RCEP）已经开始引领亚太地区大型自由贸易倡议之际，亚太经合组织如果能推动建设亚太自贸区，促进建立覆盖更大范围、囊括更多经济体的自由贸易区，必将对亚太地区经

济发展和全球经济治理体系产生巨大的影响。

在此基础上，报告结合亚太经合组织的规范机制和演进目标，对上述几种可能的影响因素和潜在的发展前景进行细致的分析探讨，力图找到建设亚太自贸区的最佳方案。报告紧跟形势，根据 2015 年第 23 届亚太经合组织的主题，分析亚太自贸区倡议的最新进展情况，以帮助读者了解亚太自贸区倡议在亚太经合组织议程中的地位和作用。承担本报告撰写工作的是我院几位青年研究人员，这个团队能够结合自身的专业特长，在较短时间内完成这份报告值得祝贺。本报告也是我院相关领域研究的阶段成果。当然由于篇幅原因，本报告对于中国在亚太自贸区建设中的地位和作用着墨不多。相信在将来的研究中会进一步探讨这个问题。

是为序。

上海国际问题研究院院长

Handwritten signature of Chen Dongxiao in black ink.

2015 年 10 月 20 日

课题组 成员

Task Force Members

周士新 上海国际问题研究院亚太中心成员

Zhou Shixin Member of the Center for Asia-Pacific Studies, SIIS

蔡鹏鸿 上海国际问题研究院外交政策研究所成员

Cai Hongpeng Member of the Institute for Foreign Policy Studies, SIIS

张海冰 上海国际问题研究院世界经济研究所所长

Zhang Haibing Director of the Institute for World Economy Studies, SIIS

蔡亮 上海国际问题研究院亚太研究中心成员

Cai Liang Member of the Center for Asia-Pacific Studies, SIIS

陈友骏 上海国际问题研究院亚太中心成员

Chen Youjun Member of the Center for Asia-Pacific Studies, SIIS

内容 提要

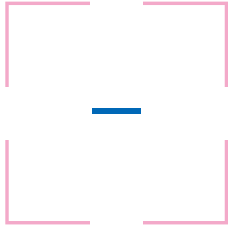
自 2004 年亚太经合组织工商咨询理事会提出亚太自贸区的倡议以来，对亚太自贸区的研究与规划逐渐进入亚太经合组织的议事日程，受到了越来越多的关注，并专门通过了一些政策文件。2014 年亚太经合组织北京峰会对建设亚太自贸区提出了具体的路线图，为今后有关亚太自贸区的研究、谈判和落实进程提供了行动计划框架。从目前来看，亚太自贸区建设主要有通过促进 APEC 机制、单独依赖 RCEP 或 TPP、整合 RCEP 与 TPP，和通过实现茂物目标等四种政策途径，但都面临着相当大的挑战，甚至会出现 FTAAP、TPP 和 RCEP 共同存在的可能。从趋势上看，FTAAP 建设正融入亚太经合组织的议程讨论和议题落实的过程中，并随之不断推进而进入更具体的政策实践中。

关键词：亚太经合组织；亚太自贸区；跨太平洋伙伴关系；地区全面经济伙伴关系；茂物目标

Summary

Since the initiative of FTAAP was raised by the APEC Business Advisory Council in 2004, studies and planning of FTAAP have gradually entered the APEC agenda. FTAAP has attracted growing attention in and out of APEC, which has specifically adopted a number of relevant documents. The 2014 Beijing APEC summit passed a specific roadmap to build the FTAAP, which provided an updated framework of action plans related to research, negotiation and implementation of the future FTAAP. There are at least four pathways to the FTAAP, such as building of APEC mechanisms, implementation of RCEP or TPP individually, integration of RCEP and TPP, as well as realization of the Bogor Goals. All of them are faced with great challenges. It's possible for the FTAAP, TPP and RCEP to coexist at the same time. Judged from the trend, FTAAP building is being integrated into the process of APEC's agenda discussion and issues implementation, and subsequently enters policy practices as it continues to be advanced.

Keywords: APEC; FTAAP; Trans-Pacific Partnership; Regional Comprehensive Economic Partnership; the Bogor Goals



FTAAP 倡议的演进历程

近年来，亚太地区经济整合进入了新的关键阶段，既存在许多机会，也面临着多重挑战¹。许多地区贸易协议（RTA）以及自由贸易协议（FTA）不断出现和实现，为亚太地区贸易和投资自由化提供了源源不断的动力与活力。亚太地区多边和双边自由贸易协议虽然突破了世界贸易组织多哈发展回合谈判的僵局，但也形成了规则相互纠缠，影响执行效果的“意大利面碗”效应，²对地区经济整合或者企业发展，形成了相当复杂而艰巨的挑战。在这种情况下，亚太自由贸易区（FTAAP）的倡议从提出到实现，也必将对整合亚太地区贸易和投资自由化体系产生广泛而深远的影响。

在 2014 年亚太经合组织北京峰会上，中国将实现“亚太自由贸易区”议题作为推进地区经济整合的优先选择，推动会议议程对 FTAAP 进行了广泛而热烈的讨论。尽管中国提议将 2025 年作为实现 FTAAP 的最终节点，以及立即对 FTAAP 进行可行性研究列入最后达成的公报中，但经过多轮会议的激烈讨论，部分经济体代表仍不同意对时间节点进行明确的界定³。最后，亚太经合组织峰会虽然就建设亚太自贸区的路线图达成基本共识，但是对具体何时开始进行谈判并没有达成一致。由此可见，由于 FTAAP 涉及亚太地区整合的总体发展方向，牵涉到太多经济体的利益，近期进展和发展前景仍不是很明朗，需要各方采取相向而行的切实措施共同推进。

1 《亚太经合组织推动实现亚太自贸区北京路线图》，《人民日报》，2014 年 11 月 12 日，第 10 版。

2 各种贸易协定的规则相互重叠，交织，达到了难以执行的程度，可能对多边贸易体系产生负面影响。

3 Bob Davis, U.S. Blocks China Efforts to Promote Asia Trade Pact, World News, The Wall Street Journal, Nov.2, 2014.

鉴于亚太地区形势的复杂性，各经济体在发展水平、产业结构和改革倾向等方面存在着较大差异，亚太经合组织自建立伊始就强调在包容开放的环境下，促进亚太地区的贸易自由化和投资便利化，并没有奢望能建立具有相对封闭性的自由贸易区。然而，进入新世纪以来，随着亚太地区经济的持续性快速发展，亚太经合组织部分成员感到有必要借鉴欧盟和北美的经验，将亚太经合组织发展成更具凝聚力的经济组织。也是在这种情况下，亚太自贸区的倡议开始浮出水面，并越来越得到亚太经合组织的认可，逐渐成为进一步推进亚太地区一体化的潜在动力。

从演进历程上看，亚太自贸区倡议迄今经历了以下四个阶段：

第一阶段

概念的提出

亚太自由贸易区的概念最早出现在 2004 年 APEC 工商咨询理事会 (ABAC) 的一份报告中。2004 年 2 月，加拿大代表在台北举行的 ABAC 会议上首次提出 FTAAP 的构想，随后新西兰学者罗伯特·斯科利 (Robert Scollay) 牵头撰写了初步的可行性研究报告，¹指出，为“促进实现茂物目标和 WTO 的自由化目标”，并尽量减少“APEC 内 RTA/FTA 复杂网络可能造成的不良影响”，建议成立 FTAAP，重新激活进展缓慢的 APEC 的贸易自由化进程。²当时企业界向 APEC 领导人提出建议，希望通过建立 FTAAP，在 APEC 茂物目标尚未实现、WTO 多哈回合谈判难以取得进展，以及地区 RTAs/FTAs 相互重叠的情况下，解决因规则不同而产生的矛盾，改善经商环境。在这种情况下，ABAC 要求当年的 APEC 领导人会议对推动 FTAAP 的可行性进行“高标准评估 (high standard review)”，进一步推动亚太地区经济整合，加强地区间自由贸易，消除当时世界贸易投资自由化停滞的阴霾。该倡议得到了 2004 年第 12 次 APEC 峰会东道主智利政府的支持，但随后的 APEC 领导人会议经过讨论，并没有采纳 ABAC 的建议。

1 盛斌：《亚太区域合作的新动向：来自竞争性构想的洞察》，《国际经济评论》2010 年第 3 期，第 125 页。

2 Robert Scollay, “Preliminary Assessment of the Proposal for a Free Trade Area of the Asia-Pacific (FTAAP)”, An Issues Paper for the APEC Business Advisory Council (ABAC), 25 February 2004. <http://www.apec.org.au/docs/koreapapers2/sx-rs-paper.pdf>

第二阶段

进入 APEC 议程

2005 年，ABAC 在釜山会议上决定，在未得到 APEC 领导人同意的情况下自行对 FTAAP 进行可行性研究，并于 2006 年 1 月通过决定，委托中国太平洋经济合作委员会（PECC）组织、协调和实施，召集美国、中国、日本、新西兰、新加坡、印度尼西亚的 9 名专家分别撰写报告。2006 年的 APEC 河内领导人会议的宣言采纳了 ABAC 的建议，指示进一步研究促进地区经济整合的途径，其中就包括作为长期发展愿景的 FTAAP。面对 WTO 多哈发展回合谈判的僵局以及东亚经济整合影响的增大，原本在 APEC 中犹疑不定的美国布什政府，在 2006 年第 14 届 APEC 上提出了一份正式的 FTAAP 可行性的研究报告，引起了 APEC 各成员的关注，也开启了 FTAAP 进入 APEC 议程中讨论的进程。美国希望 FTAAP 谈判能够凝聚亚太各经济体领导人关于经贸议题的共识，共同推动 WTO 多哈发展回合谈判取得进展，同时希望通过积极介入以亚太地区为主的 FTAAP 的讨论，增加其与亚太各国间的互动，打破可能将美国排除在外的东亚地区主义。尽管 PECC 和 ABAC 联合研究认为“FTAAP 当前或在短期内在政治上不可行”，¹但是 2007 年 APEC 悉尼领导人会议还是通过了《经济整合报告》，正式将建立 FTAAP 列为长期愿景。

第三阶段

深入讨论

2010 年 APEC 横滨领导人会议宣言通过了《实现 FTAAP 的路径》（Pathways to FTAAP）等文件，明确提出：第一，FTAAP 为 APEC 实现经济整合和茂物目标的主要路径之一，与 APEC 经济整合并行推动。第二，APEC 对推动 FTAAP 扮演着关键、主导和孵化器（incubator）的角色。实现 FTAAP 的途径包括持续促进地区内既有的 FTA，如跨太平洋经济伙伴关系（TPP）、ASEAN+3、ASEAN+6（日本于 2005 年提出的东亚全面经济伙伴关系（CEPEA）等，以及 APEC 推动各领域的合作，如投资、服务、贸易自由化与便利化等。第三，在促进

1 Charles E. Morrison, “An APEC Trade Agenda”, *An APEC Trade Agenda? The Political Economy of a Free Trade Area of the Asia Pacific*, A Joint Study by the Pacific Economic Cooperation Council (PECC) & The APEC Business Advisory Council (ABAC), p.13. http://www.apec.org.au/docs/061120_FTAAP.pdf <http://www.pecc.org/resources/publications/trade-and-investment/2044-an-apec-trade-agenda/file>

FTAAP 发展的过程中，APEC 提供领导和知识投入，并在 FTAAP 应包含“下一代”贸易及投资议题等方面，扮演着界定者、塑造者和管理者的角色。第四，FTAAP 为 APEC 实现地区经贸整合与茂物目标的工具之一。¹ 该宣言虽然仍未能达成实质的谈判时间表和合作的具体方案，但显示了亚太地区各经济体对促进地区经济整合的重视，为 FTAAP 的发展提供了更明确的方向。

2012 年 APEC 海参崴领导人宣言重申，FTAAP 是进一步推动地区经济整合的主要工具，APEC 将作为 FTAAP 的孵化器，在其发展过程中提供领导及知识投入，并强调 FTAAP 谈判应保持透明性，为亚太自贸区建设铺平道路。2013 年 APEC 巴厘岛领导人会议宣言再次重申了实现 FTAAP 的承诺，强调 APEC 应在促进地区经济整合的过程中加强信息分享、提升透明度、强化能力建构等方面扮演重要作用，还建议增强各 FTA 之间的政策对话和沟通。宣言试图加强 APEC 成员加强大地区整合的谈判能力，促进 FTAAP 的最终实现，指出，FTAAP 要成为现实，就必须有利于所有经济体，才会得以接受和执行，因此，APEC 需要考虑亚太地区各经济体的多样性，制定 FTAAP 框架，明确界定协议的目标、原则、标准和内容。

第四阶段

规划行动

作为 2014 年 APEC 领导人峰会的主办方，中国积极推动 FTAAP 朝着更为具体、可操作的方向发展。为了避免美国利用 TPP 扰乱会议议程，影响亚太地区整合进程，中国进行了一系列的精心准备，并将峰会的主题定为“共建面向未来的亚太伙伴关系”，为讨论 FTAAP 议题进行铺垫。中国在 APEC 高官会议上再次提出启动 FTAAP 可行性研究的倡议，推动 FTAAP 及相关议题在 APEC 贸易部长会议上进行了热烈讨论，达成了希望加速开启 FTAAP 谈判的意向。然而，由于美国与日本对 FTAAP 最终结束谈判签订协议的时间提出不同的意见，最后的宣言未能将 FTAAP 谈判日程表写入其中。

然而，在中国的强烈推动下，第 22 次 APEC 峰会在 FTAAP 议题上仍取得了新的突破，具体体现为最终达成了《亚太经合组织推动实

1 APEC, “Pathways to FTAAP”, Yokohama, Japan, 14 Nov 2010. http://www.apec.org/Meeting-Papers/Leaders-Declarations/2010/2010_aelm/pathways-to-ftaap.aspx

现亚太自贸区北京路线图》。¹《北京路线图》体现了各方对现阶段就促进 FTAAP 发展达成了更加明确的共识，主要表现为：第一，共同启动 FTAAP 策略研究，分析地区间现有各种 RTA/FTA，对潜在的经济、社会福利、成本效益进行评估，作为未来整合的方向，努力实现第二阶段的茂物目标，并在 2016 年前由贸易与投资委员会（CTI）和高官会议（SOM）完成最终的整合报告。第二，在现有 APEC 信息共享机制下，提高地区间各种 RTA/FTA 谈判的透明度，确保地区内各经济体可以充分地了解目前各地区协议的现状，以便统筹整合。第三，持续性推动《第二期亚太自贸区能力建设行动计划框架》（CBNI），鼓励 APEC 中各经济体自行设计或执行能力建设行动计划，加快促进 FTAAP 的实现。第四、加快边境贸易（at the border）自由化和便利化，改善边境后（behind the border）措施的贸易环境，并且加强地区内跨边境（across the border）的互联互通。第五，通过 ABAC 加强政府与私人部门之间的对话，推动地区内经济增长。

1 《亚太经合组织推动实现亚太自贸区北京路线图》，《人民日报》，2014 年 11 月 12 日，第 10 版。

二

实现 FTAAP 的路径选择

尽管《北京路线图》并没有提出各经济体之间应如何合作促进亚太地区整合，但却反映了各经济体对促进亚太地区经贸发展的共识，希望 APEC 能推动实现 FTAAP。许多学者对实现 FTAAP 的可能路径都提出了自己的看法。例如，福建省社科院亚太经济研究所副所长全毅研究员认为，实现 FTAAP 的方式有：第一，以实现 2020 年茂物目标为标志，确立建立 FTAAP 的时间表。第二，推动次地区经济一体化，为亚太自贸区奠定基础。现行各地区性框架要保持透明度和开放性。现行地区性协议的好处要整合进 FTAAP 之中。FTAAP 可以选择整合目前小规模地区合作承诺的最大公约数，从现实情况出发，将 TPP 和东盟提出的地区全面经济伙伴关系（RCEP）谈判的主要议题和内容进行整合，而不是以一个地区安排取代另一个地区安排，保证亚太自贸区满足最大多数成员的利益。FTAAP 要确立一个完整的磋商程序，允许所有 APEC 经济体参与到谈判进程中。第三，加强 APEC 能力建设和互联互通计划。第四，加强 APEC 成员之间的经济技术合作。¹ 广西大学中国—东盟研究院首席研究员陆建人教授认为，实现亚太自由贸易区主要有以下五条路径：第一，经由 TPP 实现 FTAAP；第二，经由 RCEP 实现 FTAAP；第三，将 TPP 和 RCEP 融合而成为 FTAAP；第四，通过 APEC 内部 RTAs/FTAs 的整合实现 FTAAP；第五，与茂物目标的实施相结合，分阶段实现 FTAAP。FTAAP 的实施应分为低、中、高 3 个阶段，设立程度不同的三个目标，并与茂物目标紧密结合起来，通过 APEC 的自愿方式来实现。首先，建立一个门槛较低的、以传统内容为主的 FTAAP。其次，建立一个“比 WTO 有关标准更高”

1 全毅：《TTP 和 RCEP 博弈背景下的亚太自贸区：梦想还是现实？》，《太平洋经研究》2014 年第 2 期，<http://www.pecc-china.org/article/info-166.html>

第一

通过促进 APEC 机制 建设 FTAAP

的 FTAAP，即 APEC 工商咨询理事会（ABAC）最早提出的标准，其内容包括货物贸易、服务贸易、投资、贸易便利化、知识产权等，是综合性的新一代自由贸易协定。需要强调的是，这样的 FTAAP，完全可以通过茂物目标和 APEC 方式而无需用耗时费力的谈判方式来实现。最后是实现高标准的 FTAAP。¹

总体来看，FTAAP 未来主要有以下几种可能发展路径：

APEC 提倡的是开放的新地区主义，对促进 FTAAP 存在着不适合性。² 新世纪以来，新地区主义的发展体现了以下几个特征：首先，从主体上看，东亚地区成为推动新地区主义的主要力量。东亚地区在生产国际化进程中形成了一个较为完整的地区性生产网络，地区内贸易和投资关系发展迅猛。为了有效地协调、管理和规范地区内的生产网络，东亚地区开始频繁出现各种形式的 RTA，如东盟自贸区、东盟 +1 自贸区，和即将出现的 RCEP。这些自贸区在范围上不断增加，正在形成以东盟为中心，外延不断扩大的开放性的地区合作模式。其次，从国际分工上看，呈现明显的跨区域特征，弥补因全球价值链条影响下的国际规则缺口。虽然地区内合作更容易实现，但往往存在着产业结构类似、发展水平差别不大的窘境，因此，跨区域合作更容易形成价值链上中下游的衔接，发展可持续的经贸系统。再次，从地理结构上看，重点从“边界壁垒”转向“边界内壁垒”，呈现“深度一体化”特征，RTA 普遍出现“超越 WTO 协议的条款”³ 最后，从趋势上看，发达经济体向发展中经济体让利更多，垂直型 RTAs 正在向水平型 RTAs 的方向发展。这就意味着地区整合进程应该遵循着对内包容、对外开放的合作模式。这种合作模式不仅应体现在经贸合作的内容上，而且体现在 APEC 的成员规模和组织架构上，更体现在内部规则对外部成员的非歧视性上。

1 陆建人：《简析实现亚太自由贸易区的五条路径》，《太平洋经合研究》2014 年第 2 期，<http://www.pecc-china.org/article/info-166.html>

2 Malcolm Cook, “FTAAP and APEC: Wrong Goal, Wrong Institution”, ISEAS Perspective, 2 Oct 2014, http://www.iseas.edu.sg/documents/publication/ISEAS_Perspective_2014_50.pdf

3 于春海、雷达：《新地区主义与美国的对外贸易政策协调》，载《国际经济评论》2014 年第 4 期，第 66-67 页。

尽管 APEC 已经多年没有再扩员，也没有为扩员列时间表，但并没有表示永久不扩员，为其保持开放的地区主义性质提供了可能。一般来说，自贸区的成员都是比较固定的，体现的是一种较为封闭的合作理念，意味着规则对内外有别的差异性。可以说，自贸区的概念体现的是一种旧地区主义的概念。虽然欧盟已经形成了高度的地区整合，甚至具有超主权的性质，但总体上仍然是一种旧地区主义的深度整合模式，并没有能将其整合的效果扩溢到地区之外，反而让其最近邻的周边地区感受到其整合进程而形成的巨大压力，形成受歧视的心理阴影。因此，FTAAP 的建设如果遵循着旧地区主义的模式，不仅会降低 APEC 在地区合作中的声誉，而且让许多希望加入 APEC 的经济体产生一种挫败感。在这种情况下，迄今为止的 APEC 各种文件显示，未来的 FTAAP 建设只是以 APEC 为孵化器，表示 APEC 与 FTAAP 并不存在着必然的因果关系，FTAAP 并不是 APEC 的单一使命。这既体现了 APEC 的一种超脱，也反映出 APEC 因自身机制局限而凸显的无奈。

第二

单独依赖 RCEP 或 TPP 促进 FTAAP

RCEP 最初是在 2011 年 8 月 11 日的第 43 届东盟经济部长会议上提出来的，目的是解决东盟 +3 和东盟 +6 等整合倡议停滞不前的僵局，进一步推动东亚地区整合进程。2011 年 11 月第 19 届东盟峰会讨论通过了《东盟地区全面经济伙伴关系架构》，作为未来推进 RCEP 谈判的指导性文件，同时邀请中、日、韩、印、澳、新等国共同参与筹建，希望通过削减关税及非关税壁垒，建立 16 国统一市场形成的自由贸易区。日本是 6 国中第一个明确表示愿意参加 RCEP 的国家。2012 年 2 月 26 日，东盟经济部长非正式会议决定在 2015 年年底前完成 RCEP 的谈判，并通过了 RCEP 的基本内容，强调共同加强商品贸易、服务贸易和投资等三项主要议程。2012 年 8 月 30 日，东盟 10 国与其他 6 国的经济部长会议通过了《RCEP 谈判指导原则与目标》，原则上同意将 5 个“东盟 +1”自贸协议合并成一个协定。2012 年 11 月 20 日，东盟 10 国与其他 6 国领导人公布了《启动 RCEP 谈判的联合声明》，正式宣布启动 RCEP 谈判。《声明》的内容主要包括：第一，RCEP 谈判从 2013 年开始，到 2015 年年底前完成；第二，谈判遵循《RCEP 谈

判指导原则与目标》。

2013年3月8日，东盟经济部长非正式会议通过了RCEP谈判范围文件，通过了成立“贸易谈判委员会”的决议，并于3月底在印度尼西亚举行了RCEP谈判筹备会议。2013年5月初，第一轮RCEP谈判在文莱举行，启动了商品贸易、服务贸易、投资谈判工作小组。日本希望同时成立知识产权、贸易争端等其他领域的工作小组。9月在澳大利亚举行了第二轮谈判，讨论了上诉三个议题的自由化问题，还同意成立小组委员会，讨论原产地规则、通关程序、贸易便利化、非关税壁垒，以及知识产权、经济与技术合作、争端解决和贸易竞争等议题。2014年1月20日至25日，在马来西亚的吉隆坡举行第三轮RCEP谈判，就商品贸易、服务贸易和投资领域等议题展开持续性磋商，重点是市场准入模式、协议章节框架和相关领域案文要素等，并决定成立知识产权、竞争政策、经济技术合作和争端解决等4个工作小组。2014年3月31日到4月4日，第四轮RCEP谈判在中国南宁举行，在货物、服务、投资及协议框架等广泛的问题上取得了积极进展。在货物贸易方面，重点讨论了关税、非关税措施、标准技术法规合格评定程序、卫生与植物卫生措施、海关程序与贸易便利化、原产地规则等议题。在服务贸易方面，就谈判范围、市场准入领域等议题充分交换了意见。在投资方面，就投资模式文件和投资章节要素进行了深入探讨。新成立的知识产权、竞争政策和经济技术合作工作组也就相关议题进行了讨论。谈判各方决定RCEP的目标是在2015年底前达成一个现代、全面、高质量和互惠的经济伙伴关系协定¹。2014年6月23日至27日，第五轮RCEP谈判在新加坡举行，就RCEP涉及的一系列议题进行了密集磋商，并对于2014年8月在缅甸举行第二届RCEP贸易部长会进行筹备。在货物方面，各方重点讨论了关税减让模式、贸易救济、原产地规则、海关程序与贸易便利化、标准、技术法规和合格评定程序、卫生与植物卫生措施等议题。在服务方面，就谈判模式、章节要素等领域充分交换了意见。在投资方面，就投资模式文件和投资章节要素进行了深入探讨。新成立的知识产权、竞争政策、经济技术合作和法

1 商务部新闻办，“《区域全面经济伙伴关系协定》第四轮谈判在广西南宁圆满结束”，中华人民共和国商务部网站，2014年4月4日，<http://www.mofcom.gov.cn/article/ae/ai/201404/20140400541040.shtml>

律问题工作组也就相关议题进行了讨论¹ 2014 年 12 月 1 日至 5 日，第 6 轮 RCEP 谈判在印度新德里举行，分别进行了贸易谈判委员会会议以及货物贸易、服务贸易、投资、经济和技术合作、知识产权、竞争以及法律和制度问题工作组会议。2015 年 2 月 9 日，第 7 轮 RCEP 谈判在泰国曼谷开幕，焦点是制定货物贸易的自由化水平的共同目标。随着谈判进程的深入，各方分歧也开始显现。日、澳、新觊觎中、印、韩的广大市场，要求开放 80% 的进口产品，中、日、韩只想开放 40% 的产品。其中印度想将乳制品、纺织、汽车、机械、橡胶、香料和钢铁等产品排除在初始清单之中²

TPP 的基础是由智利、新西兰与新加坡在 2002 年签署的“太平洋较紧密经济伙伴”，后来文莱加入形成跨太平洋战略经济伙伴关系协定，即 P4 协定，于 2006 年正式生效。2008 年，美国参与 P4 金融议题谈判，并邀请澳大利亚、秘鲁与越南参加，2010 年召开扩大会议，邀请马来西亚参加，2012 年 11 月，墨西哥与加拿大参加成为会员，2013 年 7 月 23 日，日本正式成为 TPP 第 12 个成员，加入了 TPP 谈判进程。在 2009 年 11 月，美国正式提出扩大跨太平洋伙伴关系，并将跨太平洋战略经济伙伴关系协议更名为跨太平洋伙伴关系协议，即 TPP。2011 年 11 月 12 日，TPP 领导人宣布 TPP 协议大纲，即“建立一个综合性的，实现全面贸易和投资自由化，解决新旧贸易问题和世纪挑战的下一代区域协议里程碑。”³

从目前来看，TPP 谈判已经经过了多轮谈判（如下图所示），期间还有许多各种类型和层次的讨论会议，最近一次是 2015 年 1 月 26-2 月 1 日在纽约举行，被称为有可能是 TPP 谈判的最后一轮会议。⁴ 各方主要围绕着以下 29 项内容（如下图所示）进行谈判。

1 商务部新闻办，“《区域全面经济伙伴关系协定》第五轮谈判在新加坡举行”，中华人民共和国商务部网站，2014 年 7 月 4 日，<http://www.mofcom.gov.cn/article/ae/ai/201407/20140700651613.shtml>

2 “印度坚持抗拒在 RCEP 谈判中降低关税”，中国棉花信息网，2015 年 2 月 27 日，http://www.ctaxnews.com.cn/pub/ctaxnews/guojij/guojiss/201502/t20150227_55510.htm

3 “Trans-Pacific Partnership Leaders Statement”，November 12, 2011, http://www.sice.oas.org/TPD/TPP/Negotiations/TPP_statement_Nov11_e.pdf

4 Maira Sutton, “Secret TPP Negotiations—And Public Protests—To Be Held in New York City”，January 23, 2015, <https://www.eff.org/deeplinks/2015/01/secret-tpp-negotiations-and-public-protests-be-held-new-york-city>

历届 TPP 谈判一览¹

谈判	时间	地点	谈判	时间	地点
第一轮	2010年 3月15-19日	墨尔本， 澳大利亚	第二轮	2010年 6月14-18日	旧金山， 美国
第三轮	2010年 10月5-8日	斯里巴加湾， 文莱	第四轮	2010年 12月6-10日	奥克兰， 新西兰
第五轮	2011年 2月14-18日	圣地亚哥， 美国	第六轮	2011年 3月24-4月1日	新加坡
第七轮	2011年 6月15-24日	胡志明市， 越南	第八轮	2011年 9月6-15日	芝加哥， 美国
第九轮	2011年 10月22-29日	利马， 秘鲁	第十轮	2011年 12月5-9日	吉隆坡， 马来西亚
第十一轮	2012年 3月2-9日	墨尔本， 澳大利亚	第十二轮	2012年 5月8-18日	达拉斯， 美国
第十三轮	2012年 7月2-10日	圣地亚哥， 美国	第十四轮	2012年 9月6-15日	利斯堡， 美国
第十五轮	2012年 12月3-12日	奥克兰， 新西兰	第十六轮	2013年 3月4-13日	新加坡
第十七轮	2013年 5月14-24日	利马， 秘鲁	第十八轮	2013年 7月15-25日	哥打基纳巴卢， 马来西亚
第十九轮	2013年 8月23-30日	斯里巴加湾， 文莱	第二十轮	2014年 7月3-13日	渥太华， 加拿大
第二十一轮	2014年 9月1-10日	河内， 越南	第二十二轮	2014年 10月25-27日	悉尼， 澳大利亚

TPP 谈判文本的主要内容²

第一章	基础规定及定义	第十一章	投资	第二十一章	贸易补救措施
第二章	竞争政策货品市场准入	第十二章	劳工	第二十二章	监管统一性
第三章	合作与能力建设	第十三章	法律问题	第二十三章	竞争力、商业便利化
第四章	跨境服务	第十四章	商品市场准入	第二十四章	中小企业
第五章	海关	第十五章	原产地规则	第二十五章	发展
第六章	电子商务原产地规定	第十六章	卫生和植物卫生措施	第二十六章	透明度
第七章	环境	第十七章	技术贸易壁垒	第二十七章	例外规定
第八章	金融服务	第十八章	电信	第二十八章	争端解决
第九章	政府采购	第十九章	临时入境	第二十九章	最终条款
第十章	知识产权	第二十章	纺织品与服装		

¹ 作者根据相关资料整理。

² 作者根据相关资料整理。

一般来说，整合既有的地区贸易协议为全面的地区协议似乎更容易一些，如 RCEP 本身就是整合 5 个“东盟+1”的情况，并作出适度的调整。然而，从当前来看，RCEP 和 TPP 各自的谈判进程都面临着相当复杂的挑战，能否顺利完成尚存在着很大的困难，要将其任何一个扩展为 FTAAP，都是更加艰巨的任务。TPP 在各方面是“广覆盖、高标准”的，¹似乎没有必要考虑 APEC 要体现的“共识精神”。在这种情况下，由于 APEC 成员中仍存在着一些发展中经济体，可能会成为 FTAAP 发展具有 TPP 标准 FTA 的短板。相反，TPP 成员可能根本就不重视未来的 FTAAP 建设，因为对他们来说，自己的开放程度已经超越了 FTAAP，是否加入 FTAAP 只是意愿和预期收益与损失问题，而不是标准问题。从 RCEP 的情况来看，主要存在两大方面问题：一是成员资格问题，非 APEC 成员的印度、老挝、缅甸和柬埔寨是否具有加入 FTAAP 的可能；二是预期收益和损失问题，特别是东盟一些欠发达经济体在向发达经济体开放的过程中，是否能促进自身的发展，还是会因无法承受外界冲击而遭受损失。相比之下，RCEP 中的非 APEC 成员对加入 APEC 还是比较积极的，但在促进地区整合的过程中总体上仍是比较消极的。

第三

将 RCEP 与 TPP 整合 为 FTAAP

从表面上看，这两个协议是存在着许多重叠的经济体，整合起来似乎可以避免它们共存产生的矛盾和低效率，并容易扩大贸易创造的效果。另外，APEC 领导人会议发表的《横滨宣言》也提出，将 RCEP 和 TPP 作为促进 FTAAP 的政策工具。然而，在实际操作中，这种途径面临着几个相当难以克服的困难：首先，两者在标准上存在着高低之分，要让 RCEP 达到 TPP 的标准是一项短期内难以完成的任务。同时，这也反映了如果 FTAAP 达不到 TPP 的标准，可能让 TPP 成员失去兴趣，并因此使 FTAAP 失去了通过整合 TPP 建立的机会。其次，两者成员上存在着不契合的情况。TPP 现有 12 个成员，RCEP 有 16 个

1 吴润生、曲凤杰：《跨太平洋伙伴关系协定（TPP）：趋势、影响及战略对策》，载《国际经济评论》2014 年第 1 期，第 65 页；Ian F. Fergusson, Coordinator, Mark A. McMinimy, Brock R. Williams, “The Trans-Pacific Partnership (TPP) Negotiations and Issues for Congress” CRS Report, March 20, 2015, p.49. <http://fas.org/sgp/crs/row/R42694.pdf>

成员。从目前来看，APEC 成员如果满足一定的条件，在理论上都是可以成为 TPP 成员的，而 RCEP 中的 16 个成员中，只有 12 个经济体为 APEC 成员。而从成员标准来看，APEC 是以经济体而非国家为标准的，而 RCEP 和 TPP 并没有界定自己的成员为国家还是经济体，这就为 FTAAP 未来的成员资格留下了一定的政策空间。再次，APEC 中两个最大的经济体——美国和中国并未同时参与 RCEP 与 TPP 的谈判，¹ 而是分属于两个地区协议之中，双方分别代表着发达经济体和发展中经济体的利益，且双方之间以及它们与其他经济体的经贸合作都非常紧密，对整个亚太地区整合，乃至全球经贸发展和增长，都具有非常重要的意义。这两大经济体在未来亚太地区整合中的地位与政策倾向，决定着 FTAAP 的发展方向 and 最终成败。最后，东盟在未来 FTAAP 中的地位与作用尚未确定。从历史进程上看，东盟老成员国都是 APEC 成员，决定了“东盟方式”成为 APEC 中具有“短板效应”的规范力量，约束着 APEC 的整合功能。随着东盟扩员及 APEC 停止扩员，导致东盟 3 个新成员国未能加入 APEC，限制了东盟在 APEC 中的作用。从目前来看，东盟整合程度的高低既是规范 RCEP 的重要标志，也是未来影响 FTAAP 标准的参考系数。

在这种情况下，整合 RCEP 和 TPP，至少需要在以下几个方面做出更大的努力：首先，RCEP 需要逐渐接近 TPP 的标准。RCEP 即使在 2015 年建立起来，也并不意味着其重点一直放在发展中经济体的优先选择上。RCEP 中的一些成员也是 TPP 的成员，会有意识地引领其在服务贸易、知识产权、投资和竞争政策等 21 世纪议题上取得进展。从另一方面来看，随着 RCEP 成员经济体的发展，其也会在条件允许的情况下，渐次提高自己的标准，就像中国—东盟自贸区正在实现升级版一样。然而，从标准演进的角度来看，TPP 的标准可能也会有所提升，双方如何以及在何时才能在标准上找到契合点，不仅需要 RCEP 经济水平较低的成员做出更大的努力，也需要 TPP 成员在某些方面做出妥协。当然，由于 TPP 标准更高，提升的难度会大一些，如果 TPP 在演进过程受阻或者减缓，双方实现整合形成 FTAAP 的可能才有机

1 Sanchita Basu Das, RCEP and TPP: Can They Converge into an FTAAP? ISEAS Perspective, 2014, http://www.iseas.edu.sg/documents/publication/ISEAS_perspective_2014_60.pdf

会变成现实。其次，FTAAP 在成员上需要更具有开放性，可以容纳非 APEC 成员的 RCEP 成员加入。这不仅可以回避非 APEC 的 RCEP 成员需要加入 APEC 的问题，而且可以扩大 FTAAP 的地位和范围，成为更具超地区的整合性质。当然，如果情况发展到这一地步，这些国家也就没有必要加入 APEC，或者说它们加入 APEC 基本上已经不存在任何障碍。再次，整合 TPP 和 RCEP 意味着中美必须在 FTAAP 中进行合作，产生的效益必将超过两者因竞争规范而造成的损失。FTAAP 不仅让中国最终与美国处于同一个地区整合协议之中，也让美国可以参与到东亚地区整合进程中，满足双方一直以来都希望实现的目标。最后，削弱东盟在地区整合中的核心作用。长期以来，东盟一直坚持自己在东亚地区整合中的核心作用，虽然也发挥了相当大的促进作用，但在更多时候显得动力不足，意愿不够，特别是在促进“东盟+3”合作的所谓真正东亚地区合作方面，因担心中、日、韩在其中的分量过大使自己处于边缘化的位置而犹豫不决，耽搁了东亚地区合作的进程，让部分东盟成员转而寻求参加 TPP 谈判促进经济发展。虽然东盟仍将维持着 RCEP 中的核心地位，但在 FTAAP 中，东盟必须抛弃其 1990 年“古晋共识”的保守思维，以促进更广泛成员合作来推进自身的利益，而不是为维护自身利益阻碍地区整合进程。

第四

通过实现 茂物目标 促进 FTAAP

在 APEC 历史的早期阶段，名人小组和太平洋工商论坛提出来的几个重要文件塑造了 APEC 的未来。1993 年，名人小组提交了一份题为“APEC 的愿景：迈向亚太共同体”的报告。¹ 这份报告倡议促进贸易自由化、贸易便利化、技术合作和 APEC 机制化，为 APEC 的发展奠定了基础。1994 年，太平洋工商论坛发表了一份题为“APEC 企业蓝图”的报告，敦促贸易和投资自由化的起始时间应为 1994 年，发达经济体到 2002 年完成，而发展中经济体到 2020 年完成。同年，名人小组在一份报告中指出，起始时间为 2000 年，而终止时间为 2020 年。可以看出，名人小组和太平洋工商论坛在时间上存在分歧：企业界希望更快一些。1994 年在印度尼西亚茂物举行的 APEC 领导人会议最终

1 APEC: “A Vision for APEC: Towards an Asia Pacific Economic Community”, October 1993.

将目标日期定为，发展中经济体到 2010 年而发达经济体到 2020 年实现贸易和投资自由化，同时强调反对建立内向型和抑制全球自由贸易的贸易集团；减少 APEC、APEC 经济体和非 APEC 经济体之间的贸易和投资壁垒；确保非 APEC 发展中经济体也能从 APEC 贸易和投资自由化中获得好处。APEC 在 1995 年通过的“大阪行动议程（OAA）”与 1996 年的“马尼拉行动计划”（MAPA）被视为解释茂物目标的文件。《大阪行动议程》提出了实施贸易和投资自由化和便利化目标的 9 项原则、15 个具体领域¹及其集体行动计划和总的执行框架。

2001 年 10 月，在 APEC 成立 10 年之际的上海峰会上，APEC 成员体的领导人除了承诺实现茂物目标外，还发布了《上海共识》（Shanghai Accord），提出了亚太经合组织的远景目标；拓展和更新《大阪行动议程》，以“探路者”方式推进 APEC 倡议，促进实施面向新经济的合理的贸易政策和贸易便利化后续行动，通过加强透明度原则进一步明确实现茂物目标的战略；加强经济技术合作和能力建设，加强单边行动计划同行审议机制，和加强执行机制等。²各成员体领导人欢迎加强单边行动计划同行审议机制，并鼓励各成员遵循 APEC 自主自愿、协商一致、灵活性、透明度、开放的地区主义以及发达和发展中成员遵循不同时间表等原则，在新的审议机制的基础上自愿提交单边行动计划（IAP）供其他成员审议。领导人还同意在完成对上述成员的审议工作后，于 2005 年对实现茂物目标取得的全面进展进行中期评估。

2005 年在韩国釜山举行的 APEC 领导人会议通过了《釜山路线图》，继续推进茂物目标的实现，推动建立高质量、透明和趋于一致的区域贸易安排和自由贸易协定。《釜山路线图》的主要内容包括支持多边贸易体制，加强集体行动计划（CAP）和单边行动计划，推进高水平的区域内贸易协定和自由贸易协定等。同时，《釜山路径图》还确定了六大主轴作为 APEC 的优先选择，包括支持多边贸易体系、提倡高质量的 FTAs/RTAs、升级企业议程、探路者机制、强化 IAP/CAP 过程、建立集体责任与强化能力建构等。因此，可以说，APEC 的基本运作原则、

1 1. 关税；2. 非关税措施；3. 服务；4. 投资；5. 标准与合格评定；6. 海关程序；7. 知识产权；8. 竞争政策；9. 政府采购；10. 放宽管制；11. 原产地规则；12. 争端调解；13. 商务人员的流动；14. 乌拉圭回合结果的执行；15. 信息收集与分析。

2 《上海共识》摘要，2001 年 10 月 21 日，http://news.xinhuanet.com/ziliao/2002-10/11/content_598878.htm

架构并未改变,开放性地区主义、自愿主义、协调的单边行动(concerted unilateralism)、探路者机制仍是 APEC 的精神与运作方式;贸易和投资自由化和便利化与能力建设仍是 APEC 的三大支柱。然而,整体而言,《釜山路径图》仍显得较为温和,虽然涵盖了 APEC 实现茂物目标需要的路径,但也显出 APEC 在实现茂物目标过程中可能遇到的挑战与困难。在贸易与投资自由化方面,由于各种 RTA/FTA 无序扩散和 WTO 谈判进展缓慢,《釜山路径图》仍难以决定 APEC 的具体轨迹。另外, APEC 还有其他的目标,茂物目标只是 APEC 特别重视的一个方面。如果 APEC 要促进具有共同体性质的整合过程,《釜山路径图》显然没有这方面的功能。当然,尽管 ABAC 在 2004 年曾表示,将在实现茂物目标之前实现亚太自由贸易区, APEC 领导人《横滨宣言》也提出通过促进亚太自贸区实现茂物目标,但实际情况更为复杂。APEC 茂物目标 2020 年到期之后,亚太自贸区可以是很好的衔接,成为亚太继续提升贸易投资自由化的可行目标和路径,¹同时,在建设 FTAAP 的过程中,也有助于促进茂物目标的实现。

由于没有具体的界定,茂物目标很难量化,其实现的具体路径存在着多种解读。一般认为,实现茂物目标具有以下三重路径:第一条路径:通过多边自由化实现茂物目标。自世界贸易组织建立以来,在多边自由化方面一直没有取得多大进展,让建立自由贸易区承受了较大压力。这意味着如果世界贸易组织没有取得显著进展,就不能成为实现茂物目标的首选方式。然而,1994 年的 APEC 领导人会议声明明确指出, APEC 的重要作用是结束乌拉圭回合谈判,建立世界贸易组织,强调 APEC 应高于 WTO。从 APEC 领导人会议的文件中可以看出, APEC 每年都会有支持多边自由化的内容,有时还会有附录,探讨促进多边自由化进程的具体路径。可以说, APEC 一直积极推进多边自由化,对 1994 年乌拉圭回合谈判的结束提出并兑现了自己的承诺,并一直支持 WTO 多哈发展议程,即使在 2008 年国际金融和经济危机后保护主义泛滥时也没有变化。

第二条路径:通过同行评议行动计划实现茂物目标。每个经济体单独行动计划应视为促进茂物目标的具体进展,而集体行动计划主要

1 董冠洋:《亚太自贸区衔接 APEC 茂物目标,续写经贸“举旗者”》,中国新闻网,2014 年 11 月 6 日, <http://finance.chinanews.com/cj/2014/11-06/6760549.shtml>

通过论坛和多边论坛进行。行动计划需要覆盖实现茂物目标的重要因素，而关税只是其中之一。每个经济体的单独行动计划应提供下列每个因素的简要和详细进展情况：(1) 关税、(2) 非关税、(3) 服务、(4) 投资、(5) 标准和一致性、(6) 海关程序、(7) 知识产权、(8) 竞争政策、(9) 政府采购、(10) 监管审查、(11) 争端、(12) 商人流动、(13) 透明度、(14) RTAs/FTAs。其中，贸易便利化最为重要，其次才是知识产权以及标准和一致性。然而，关税、投资和服务便利化的排位仍比较低。有些人单纯地认为关税应减为零，而一些人认为在 APEC 文件中并没有提及具体的目标。

第三条路径：通过建设亚太自由贸易区实现茂物目标。据说，FTAAP 的倡议最早见于日本经济学家小岛在 1966 年提出的建议。¹然而，当前 FTAAP 被广泛关注的原因是 ABAC 提出了同样的倡议，并最终促成 APEC 领导人会议采纳了这个倡议。根据 ABAC 在 2004 年的倡议，FTAAP 被当作 APEC 的长期目标。只有 FTAAP 得到明确的界定，其与茂物目标的异同才会有所体现。两者的主要区别在于实现茂物目标主要基于非约束性原则，而 FTAAP 基于约束性原则。茂物目标和 FTAAP 具有类似关系和重叠的可能性。如果从进程上看，茂物目标可以通过 WTO 和大阪行动议程来实现，而 FTAAP 的谈判预计到 2025 年才有可能结束，茂物目标反而成为实现 FTAAP 的路径。然而，对此，APEC PSU 也曾提供过支持性的意见，表示各种 FTA/TRA 的发展可能有助于实现茂物目标。

因此，APEC 中每个经济体都基于自己的能力，设定到 2020 年的目标。总之，它们的策略是：第一，大力支持多边自由化，特别是促进缔结 WTO 多哈发展议程；第二，每个经济体通过单独和集体行动计划实现可以实现的定量目标，但到 2020 年也不一定要建立一个单一的目标。第三，APEC 作为建设 FTAAP 的孵化器，实现行动计划的各项指标，FTAAP 因此可以成为 APEC 实现茂物目标的一部分。当然，如何将 TPP、RCEP 和中日韩自贸区（CJK）等纳入同一个框架，或至少更紧密的框架中，对实现茂物目标也是非常关键的。

1 Maddaremmeng A. Panennungi, "APEC 2020: Multiple paths to Attain the Bogor Goals", APEC Study Centre University of Indonesia (ASC UI), Working Paper in Economics and Business, Volume III No. 7/2013, p.4. <http://econ.feb.ui.ac.id/uploads/201307.pdf>

在这一过程中，各行为体需要特别关注几方面的情况：APEC 经济体应坚持行动计划中的 14 个指标，作为实现茂物目标的标志；各项指数的数量应是可衡量的，发达经济体和发展中经济体可以是不同的；指标的数量可以用来作为实现茂物目标的评估标准；APEC 各经济体可以自行设定实现的目标。当然，设定目标至少应略高于各经济体自动实现的评估标准。这意味着，每个经济体的目标是不相同的，但不是所有 APEC 经济体都遵循单一目标。贸易自由化并不意味着对所有商品都实行零关税。发达经济体与发展中经济体的关税虽然都应设定为 2020 年实现的水平，但从关税指标上看，关税额不应该成为衡量的标准。平均关税可以是平等设置的，而每种关税的税额应是不同的。

总的来看，建设 FTAAP 仍面临着较多的障碍：首先，FTAAP 将违反开放地区主义和非约束性原则。因此，FTAAP 可能需要在 APEC 之外进行谈判，或改变原则。APEC 可以继续发挥孵化器的功能，为建立高质量的 RTA/FTA 提供协商平台。从当前来看，APEC 内虽然存在许多 FTA/TRA 谈判进程，但基本上都基于不兼容原则。第二，APEC 经济体之间对建立 RTA 的兴趣是不相同的。这可能是一个主要障碍，因为 APEC 内各经济体发展水平差别较大。从当前到 2020 年只有 5 年时间。许多人认为由于 2010 年发达国家未能实现预定目标，茂物目标不可能实现，而一些人根本就不关心，因为 APEC 的原则是非约束性的。即使茂物目标在数量上不能得以实现，但 APEC 对其经济体来说仍具有许多优势。

因此，建立亚太自贸区的目标并非“近在咫尺”，最终有可能形成 FTAAP、RCEP、TPP 共存的状态。主要原因在于：第一，从亚太自贸区倡议的发展历程看，关于亚太自贸区倡议的酝酿和协调并不容易，而进入实质谈判阶段必然会面临更多的难题。第二，亚太自贸区涉及发展水平和诉求不同的经济体，达成共识不容易。第三，亚太地区的自由贸易区安排众多，会分散各经济体的积极性和注意力。第四，当前亚太自贸区的路线图仅仅处于规划和研究阶段，距离达成协议还有很远的路程。第五，APEC 是一个较为松散的政府间经济合作论坛，协议和宣言并不具有约束力，会增加亚太自贸区谈判的难度。¹ 因

1 李春顶：“从 APEC 到亚太自贸区还有多远”，Policy Brief, No. 201421, Nov 10th, 2014. <http://www.iwep.org.cn/news/747452.htm>

此，FTAAP 发展途径有可能并非由 RCEP 和 TPP 融合或单独形成，而是一个围绕着 RCEP、TPP 建设进程的 FTAAP，形成三者并存的大型伞状架构，¹FTAAP 包容、整合的基本路径，可以减弱或消除亚太地区内不同 FTA 相互排斥、碎片化的风险。RCEP 与 TPP 的规则并非完全对立，可以在各自进行谈判的同时讨论亚太自贸区的议题，为相关规则的整合做好必要的准备。²透过这个伞状架构，FTAAP 可以建立一个多层级的地区自由贸易协议，使得亚太地区经济发展水平不同的经济体可以在其中选择适合自己的层级加入，让协商的过程更加容易。³毕竟，RCEP 和 TPP 保持独立的机会要比合并的机率要高。两个协议部分成员之间的发展差距仍然存在或在加大。RCEP 多数成员对制造业自由化更感兴趣，而 TPP 多数成员倾向于服务自由化、投资和知识产权规则、竞争政策、劳工法等。每个成员要开放自己的敏感部门，如日本对农业部门的保护，美国对汽车产业部门的保护，都是相当困难的。RCEP 和 TPP 能否整合成 FTAAP，取决于两个地区贸易协定共存效率是否高，双重身份的国家是否会努力协调两个协议的规则与制度，其他经济体是否认同，两个倡议的合能否产生规模经济和贸易创造效应。尽管 RCEP 和 TPP 当前正在谈判中，但作为贸易协议，它们尚没有明确形成 FTAAP 的前景。因此对 FTAAP 进行明确界定还为时过早。

1 Sanchita Basu Das, RCEP and TPP: Can They Converge into an FTAAP? ISEAS Perspective, 2014, p.4. http://www.iseas.edu.sg/documents/publication/ISEAS_perspective_2014_60.pdf

2 “专家解读：FTAAP、TPP、RCEP 三者并存最可行”，《文汇报》，2014 年 11 月 10 日。

3 Sanchita Basu Das, RCEP and TPP: Can They Converge into an FTAAP? ISEAS Perspective, 2014, http://www.iseas.edu.sg/documents/publication/ISEAS_perspective_2014_60.pdf

三

APEC 促进 FTAAP 的前景

2014 年在中国举行的 APEC 会议主题为“共建面向未来的亚太伙伴关系”，会议主要讨论了以下议题：讨论支持多边贸易体制和反对保护主义、推进亚太自贸区建设、促进全球价值链和供应链合作、加强经济技术合作、促进经济创新发展、改革与增长、加强全方位基础设施和互联互通建设。会议确定了 APEC 今后的主要工作，如继续推动亚太地区经济一体化，启动亚太自贸区进程；进一步推进各成员推动经济结构改革，促进创新发展，挖掘新的经济增长动力和亮点；积极推进 APEC 互联互通蓝图的制定，为加强地区互联互通建设提供顶层设计和坚实保障。这既反映了中国作为东道主积极推进亚太地区整合进程的强烈愿望，也符合亚太绝大多数经济体的根本利益。

2015 年的 APEC 领导人会议将于 11 月 16-18 日在菲律宾首都马尼拉举行。菲律宾公布了 2015 年 APEC 的主题为“建设包容性的经济体，建设更美好的世界（Building Inclusive Economies, Building a Better World）”，体现了 APEC 高度重视包容性增长，强调地区经济整合与经济增长必须通过包容性的分享，才能促进共同的利益。为此，2015 年 APEC 会议确定了四大优先议题：加强地区经济一体化；推动中小企业参与地区和全球经济；投资人力资源建设；建设可持续、有韧性的共同体。重点议题为科研合作、气候变化与防灾、能源安全、金融机制、互联互通、服务业、法规整合与竞争政策、性别平等与女性权利、透明度与治理等。

1

加强地区经济整合是 APEC 一直推进的核心工作。茂物目标是推动贸易和投资自由化和便利化的重要路径。APEC 多年来以堆积木的方式，

1 “APEC Philippines 2015: Building inclusive economies, building a better world”, Manila, Philippines, <http://apec2015.ph/>

促进各经济体对消除贸易保护主义、降低非关税壁垒进行积极合作。APEC 坚定支持多边贸易体系，与其他行为体一道共同推动 WTO 议程，并在 FTAAP 的愿景下，持续影响包括 TPP 和 RCEP 等重要地区整合倡议。在这方面，APEC 成员经济体将组织力量就实现亚太自贸区（FTAAP）相关议题开展为期两年的联合研究。为支持《全球贸易便利化倡议》并实现 APEC 关于到 2015 年将地区供应链在 2009 年基础上增加 10% 的目标，各经济体将合作减少跨境商品通关障碍，削减服务贸易壁垒和加强金融机构也是重要优先事项。2015 年 2 月 APEC 第一次高官会期间，各方已一致通过《亚太自贸区联合战略研究的指导性工作文件》，并正式成立由 21 个经济体组成的联合战略研究小组，亚太自贸区联合战略研究获得实质性启动。¹

为了开好 2015 年 APEC 各项会议，菲律宾提出了“宿雾行动计划（The Cebu Action Plan）”，寻求通过金融日益整合、透明和弹性的 APEC 共同体路线图，实现具有统一政策、规则和做法的 APEC 共同体，促进自由贸易和投资的自由流动、更大的金融包容性、发达的金融市场，高质量的基础设施、良治和富有活力的经济体。为推进亚太地区可持续与包容性增长，“宿雾行动计划”提出了四大行动方案或支柱：第一，促进金融整合，强调发展支持地区内更广泛贸易和投资的金融机制。第二，推进财政透明度和政策改革，强调通过提高财政资金管理的透明度和政策改革，促进良治。第三，强化财政弹性，强调在建立财政缓冲和金融机制应对经济冲击方面加强合作。第四，加快基础设施建设和融资。²从整体上看，虽然“宿雾行动计划”与建设 FTAAP 具有相当大的关联性，在细节方面提出了更具意向性的实施措施，有助于促进 FTAAP 的建设，但并没有明确建设 FTAAP 的目标。

一般来说，亚太自由贸易区在一定条件下可以产生最大的创造贸易效应和最小的贸易转移效应。从相关性上看，RTA 的市场规模：越大越好；RTA 前区内关税：越高越好；RTA 区外关税：越低越好；RTA 前区内贸易额

1 “商务部召开例行新闻发布会”，中华人民共和国商务部网站，2015 年 3 月 31 日，<http://www.mofcom.gov.cn/article/ae/slfw/201503/20150300928489.shtml>

2 Roberto B. Tan, “The Philippines’ Hosting Priorities for the APEC Finance Ministers’ Process (FMP) 2015: Cebu Action Plan”, Presented at PECC-SINCPEC-PPECC Conference, Singapore, 5 March 2015, <http://www.pecc.org/resources/finance-1/2195-the-philippines-hosting-priorities-for-the-apec-finance-ministers-process-fmp-2015-cebu-action-plan/file>

越深越好；RTA 前产业结构竞争力：越强越好；RTA 后产业结构互补性：越强越好；RTA 前经济水平发展差距：越窄越好；地理临近性：越近越好。从 FTAAP 议程的优先领域来看，需要在边境上，加快推进贸易自由化；在跨边境，促进地区互联互通；在边境后，改善商业环境。具体来看，在边境上的优先领域有：在选择部门内，降低平均关税和关税高峰；减少非关税贸易壁垒，卫生和植物检疫办法（SPS）和量化控制；减少服务贸易，特别是对电信和一些职能部门的保护。在跨边境的优先领域有：促进贸易便利化，尤其是法律框架、知识产权保护和海关手续；减少中间产品的关税税率，促进 APEC 经济体更多地参与全球和地区价值链。在边境后的优先领域有：从市场准入的传统贸易问题转向专注于管理一致性的下一代贸易和投资议题；根据贸易协议强制执行有关规则，如大多数的世贸组织文本，知识产权、投资和电子商务等；与地区经济合作的贸易和投资议题相衔接。

从发展趋势上看，未来的 FTAAP 可以考虑以下几方面的情况：第一，让 APEC 继续支持开放地区主义的理念。这意味着实现 FTAAP 也将促进 WTO，确保非 APEC 成员不会受到歧视。APEC 可以成为世界上能够让非 APEC 成员同样受益的典范。第二，实现茂物目标应先于实现 FTAAP。如果 APEC 想加快实现 FTAAP，各成员需要在 2020 年最后期限前实现茂物目标。制定实现 FTAAP 的最终期限可以视为一个积极的标志，可以对 APEC 产生很大压力，制定包含实现 FTAAP 最后期限的行动框架。第三，APEC 成员未来应有所扩大，加强 FTAAP 的规模效应。这意味着跨太平洋的各经济体都有机会加入 APEC。促进各地区经济协议之间的无缝衔接，能让 FTAAP 产生更大的效益。第四，APEC 应促进成员的开放性，将 TPP、RCEP 和太平洋联盟（PA）与 FTAAP 连接起来。这样，各 FTA 规则之间差异产生的负面效应就会减少。各企业可以选择满足他们减少交易成本的自由贸易协定。第五，APEC 应支持推进自由经济区，建立 APEC 自由经济区网络（AFEZN）。¹ 中国当前推出的多个自由贸易试验区，以及和其他国家联合建设的产业园区等，对促进茂物目标和建设 FTAAP，同样能够发挥非常重要的促进作用。

1 Chen-Sheng Ho, "Advancing an APEC Framework for Realizing FTAAP", paper submitted to 2014 ASCC Conference, Qingdao, China. http://www.iseas.edu.sg/ISEAS/upload/files/ASCCC_2014_QINGDAO.pdf

四

结语

自 1997 年 APEC 推动部门自愿提前自由化（EVSL）失败以来，APEC 中主张积极推进 APEC 改革，要求推动建设具有约束力的 APEC 取代仅强调自愿行动的 APEC 的呼声一直都没有消失。当前 APEC 各经济体在建设 FTAAP 上达成共识，反映了他们对 APEC “协调的单边主义”原则的不满，认为其已经不再适应亚太地区经济整合进程的需要了。然而，FTAAP 建设不会是一帆风顺的，在当前 FTAAP 的可行性研究尚未完成的情况下，对其利害的最终评估仍有待观察。FTAAP 的概念明显超越了 APEC 固有的组织文化与创始文本。即使连积极促进 FTAAP 建设的各经济体，也在忙于谈判与实施双边与多边 FTA，一定程度上影响了他们投入促进 FTAAP 的战略资源。另外，FTAAP 似乎也让发达经济体回避了继续履行实现茂物目标的责任，影响了发展中经济体的积极性。

FTAAP 的提出已经有 10 多年时间。各经济体之间具有比较复杂的政治考虑和对经济发展水平差异的顾虑，很难在此议题上产生强烈而持续性地聚焦，更不用说进入正式谈判进程。虽然在 2010 年的《横滨宣言》中已经明确表示未来 FTAAP 的建设进程将由 APEC 主导，但 APEC 的论坛本质对各经济体来说并没有实质性的约束力，APEC 在多数议题上的进展几乎都是通过鼓励而非强制的方式取得的，让各经济体自愿地实施 APEC 提出的相关措施。因此，推动 FTAAP 的建设进程仍需要各经济体之间彼此加强协调，共同努力。《北京路线图》虽然体现了各经济体对建设 FTAAP 的未来发展方向已经达成了一定程度的共识，并做出相关承诺，但 FTAAP 未来究竟会采取何种整合方式，仍存在着不同的说法。即使目前 FTAAP、TTP 和 RCEP 三者并存形成伞状结构的可能性较大，但未来前景究竟会怎样，仍有待继续观察。



<http://www.siis.org.cn>

195-15 Tianlin Road, Shanghai 200233, China

Tel: 86-21-54614900

Fax: 86-21-64850100

