

东亚合作需要创新*

张蕴岭

【内容提要】中国参与和推动区域合作是一项重要的战略选择,中国在与东盟构建自贸区中进行了许多创新,为发展中国家开展区域合作提供了经验。东亚合作的深化面临许多新的挑战,需要在进程中创新,通过创新推进进程。

关键词:东亚区域合作 中国—东盟自贸区 东亚自贸区 地区生产网络 新的经济增长模式

积极参与和推动东亚区域合作是中国对外关系战略的重大转变,这个转变不仅对本国的对外关系发展产生重大影响,而且也对地区关系的发展产生了重大的影响。经济合作是中国参与和推动东亚合作的核心内容,中国通过倡议与东盟构建自贸区深化了双方的经贸关系,同时也推动了整个东亚地区自贸区建设的进程。

东亚区域合作是当今世界发展中的一个重要进程。东亚合作是一个新生事物,进程时间不长。鉴于东亚地区自身的特点,合作的方式和路径必须符合东亚的具体实际,得到各国的支持。

一、中国参与区域合作的战略性选择

改革开放以来,中国经济发展的最大特点是融入世界市场。通过国内改革和对外开放,弥补了传统的发展经济学所说的发展中国家发展经济的两个缺口或两个资

作者系中国社会科学院学部委员、亚洲太平洋研究所研究员。

*本文根据2009年10月31日在山东大学经济学院第10期国际经贸论坛上的演讲稿整理。

源瓶颈：资金和市场不足。由于中国的对外开放是向全球开放，是加入世界经济体系，因此，中国的首要利益在全球，第一个参与制度的要求是加入WTO（恢复在GATT的席位）。加入的含义是在制度上得到承认，反过来也能利用制度扩大中国进入世界市场的范围和改善进入的条件。

但是，在加入WTO后，我们发现，仍然不能保证中国自由地、公平地进入世界市场。原因之一是世界市场已经被许许多多的区域或双边贸易协定所分割，中国成了这些区域安排的局外人，受到歧视（按WTO的规定，允许成员国谈判区域性贸易安排）。同时，区域化像全球化一样，是世界经济发展中的一个重要潮流。事实上，大多数WTO成员都已加入到双边或次区域的制度安排之中。这就是说，一方面，世界市场已被各种各样的双边或次区域协定所分割，另一方面经济活动越来越具有区域的集群特征，尤其是在东亚地区，生产网络的区域化很突出。因此，如果中国不参与区域经济合作，不参与区域贸易自由化安排，就不能很好地充分利用外部市场，就会在区域经济的构成中处于不利的地位。这就是中国在加入WTO后把参与和推动区域合作、谈判自由贸易协定作为一个重要战略的基本原因。

从功能上说，区域合作与多边开放进程（主要通过WTO）既有联系也有区别。其联系性表现在区域经济安排是在WTO框架下进行，与WTO推动世界市场开放的原则一致，只能进行新的开放，不能在开放上后退，不能对其他国家设立新的障碍。其区别性是，区域安排的优惠只在参与成员之间进行，包括的范围更广，不仅涉及商品市场，还涉及服务、投资、技术标准、便利化，以及经济合作等。

自贸区（FTA）是区域经济合作的核心内容。新的自贸区包括的内容很广泛，包括商品、服务、投资的开放，也包括其他很多内容。不同的自贸区协议往往有不同的内容，其中大都包含便利化、经济合作，还有劳动力流动等。到2008年底，在WTO登记的自贸区协定就有近300个，遍布世界各个地方。

有人说，自贸区的兴起与WTO多哈回合进展迟滞有关，其实，更主要的原因是经济的区域化发展拉近了相邻国家经济之间的联系，形成了紧密的经济链，同时，发挥小区域优势，推动本地区的发展可以起到多边进程不能起到的作用。因此，区域经济合作成为与多边开放进程并行的重要趋势。从这个角度来说，中国在加入WTO后选择参与和推动区域经济合作就是一个合理的选择。

从利益和现实可行性来考虑，参与区域安排的选择原则有二：一是最大的贸易伙伴，这能创造最大的参与利益；二是容易、可行的贸易伙伴，这可以行得通。最大的市场当然是美国、欧洲和日本，但是它们不承认中国的市场经济地位，不愿意和中国签双边协定，所以只能从最容易的地方开始。东盟作为中国的第一个区域经济合作伙伴，首先是可行的，中国有积极性，东盟也有积极性，同时也有巨大的经

济和政治利益。东盟10国是一个很大的地区，有5亿多人口，有潜在的发展前景，双方构成巨大的人口和市场规模。作为发展中的市场，也有很大的互补性。东盟作为中国最大的相邻地区，也有着经济、政治、安全的综合利益。很多外国人评论中国与东盟建立自由贸易区是“政治因素”，这也不是没有一点道理，以经济关系推动政治关系的深化，这里边确实有很强的政治因素。实际上，很多经贸安排都有很强的政治动机。像美国，最早的双边自由贸易区是与以色列、约旦签订的，就是要通过双边自由贸易协定，向它们开放市场来拉拢这些国家，建立特殊的政治、安全关系。欧洲联合的初始动机也是政治。对欧洲来说，最大的政治就是不打仗，实现欧洲和平。通过欧洲合作、联合，实现地区和平，这个动机是很清楚的。中国从一开始把东盟作为一个整体来考虑。东盟是中国的前大门，是最直接、最重要的战略区域，不仅是“陆上东盟”，而且还有“海上东盟”。通过经济合作发展全面合作关系，对中国具有很大的战略意义。

尽管东盟作为一个区域集团内在一体化程度还不高，成员之间的差别很大，但我们把它作为一个整体，一方面有利于谈判，所有成员可以坐在一起，形成共识，这样谈起来比较容易；另一方面，也有利于东盟作为一个整体增强其内向力。在联合专家组研究过程中，我们的做法是要求每个国家提交一份国别报告，说明本国的要求，在总的报告中尽量反映成员的利益和要求，把国别报告作为总报告的附件。我们的做法具有开创性，也被后来者效仿。把东盟作为一个整体，事实证明这个战略是对的。这也有利于提升同东南亚国家的关系。比如，在2002年中国与东盟签署经济合作框架文件后，次年就建立了中国—东盟战略合作伙伴关系，签署了《南海各方行为宣言》，使中国与东盟的全面关系得到提升。

二、中国—东盟自贸区建设中的创新

当然，从东盟开始也有很多困难。当时的背景是，1997年亚洲金融危机爆发，东盟的经济一下陷入困境，出现外资流出、经济下降的严重局面。到2000年，东盟的经济虽然有好转，但是，困难依然重重。而中国经济基本未受很大的影响，继续保持增长。受中国经济继续增长和加入WTO的双重影响，东盟国家一方面希望与中国加强合作，同时也担心中国把东盟所需要的资金吸走。在2000年“10+1”的领导人对话中，东盟国家提出，中国要考虑东盟经济的发展，要加强合作。在此情况下，当时朱镕基总理提议，双方可以考虑建立长期的经济合作关系和贸易安排，这样东盟可以从中国的经济增长中受益。双方领导人决定成立官方专家组，对

这个问题进行研究，提出方案。朱总理当时并未用“自由贸易区”这样的说法，这是后来专家组提出的建议。我是专家组成员，参与了研究。我们的联合专家组是中国、东盟双方组成的，只用了7个月就完成了可行性报告。研究报告建议，中国与东盟开展全面经济合作，构建中国—东盟自贸区。合作、共享发展利益的思想对东盟是有吸引力的，这是双方专家能够很快达成共识的一个重要原因。专家组的报告于2001年提交，得到双方领导人的支持，2002年就签订了《中国—东盟全面经济合作框架协议》。

（一）“早期收获”

发展中国家建立如此之大的贸易区没有先例。所以，我们面临的第一个问题是谈判到底怎么开始。当时我们的专家组出访东南亚，倾听对方的意见。我记得在缅甸的座谈中，一位缅甸官员提出，像缅甸这样的国家和中国谈自由贸易区，一点优势也没有，能不能先搞点早期收获（early harvest），让我们看看能不能获益，也就是说，先尝尝果子是不是甜的。我们觉得这个提议有道理，所以，“早期收获”被作为中国—东盟自贸区的先行计划。早期收获从东南亚国家最关注的、最有可能、也是最可以使一些后发展国家获益的领域开始。因此，我们选择了开放农业。中国—东盟的农业，尤其是水果，基本上属于互补型产品。中国的热带水果产出少，北方人也愿意吃，所以有很大的互补性。早期收获涉及400项农产品，双方不经过谈判，基本上属于单向让步。现在，“早期收获”这个概念已经被普遍接受，甚至用于WTO多哈回合。这应该是我们的一个创新和贡献。

（二）分步谈判；区别对待；逐步加码；以构建自贸区为核心，积极推动其他方面的合作

我们面临的第二个问题是如何谈判。构建这样的自贸区，进行谈判也是没有现成的模式，需要创新。针对实际的情况，我们采取了三个非常务实的原则：一是分阶段进行，先易后难；二是区别对待，充分照顾到经济上欠发达的国家；三是逐步提升，渐进发展，在实行过程中“不断加码”。

分阶段是先谈货物贸易，再谈服务贸易，最后谈投资贸易，因为服务开放牵扯双方薄弱部门的安排，投资领域开放牵扯国民待遇等问题。经过多年的努力，我们与东盟的分步谈判已经全部结束，从2010年1月1日开始，中国—东盟自由贸易区开始全面实施。分步谈判的方法后来被韩国、日本以及其他许多国家采用，这也应该是我们的一个创新，对区域合作的发展，尤其是发展中国家之间的自贸区建设是适宜的。

东盟内国家差别很大，东盟本身在进行市场开放安排时重视把老成员与新成员

区别对待，给新成员以更多的实施时间。在中国—东盟自贸区市场开放的进程中，我们也是采取了老成员与新成员区别对待的办法，搞两个时间表，分两步走，老成员先行，给新成员3~5年的过渡期。同时，对新成员提供能力建设支持（培训、技术援助等）。

逐步提升加码是一个务实的做法，也不违反WTO的规定。我们基本上是每两年进行一次评估，看进展情况，修订新的开放时间表。一些西方国家非议我们的协定不规范，但我们有我们的考虑，有我们的现实，我们难以做到像北美自贸区协定那样，几千页，事无巨细，一步到位。我们想的办法是必须适合国情、区情，既符合国际规范，又具有可行性。如果没有可行性，想法再好也没有用。

还有，自贸区仅仅是中国东盟经济合作框架一个内容，以构建自贸区为核心，积极推动其他方面的合作，比如，设立了10大领域的合作项目，加强农业合作、次区域合作，共同举办南宁博览会等，大大丰富了经济合作的内容和形式。像共同举办永久性南宁博览会，别人没有搞过，我们从零开始，逐步摸索。我作为博览会的高级顾问，亲眼看着这个新生事物一步步成长，目睹了南宁日新月异的发展。

区域自由贸易区具有排他性。中国—东盟建立自贸区影响很大，引起了其他国家的关注。在东亚引起了涟漪反应，日本、韩国都很快跟进，东盟也从中得到启示，构建了多个“10+1”自贸区。我记得2001年中国—东盟领导人就建立自贸区达成共识，我的办公室里来了很多日本记者。他们的一个集中的问题是，中国这样做是不是为了在东南亚排斥日本？我的回答是：当然不是。因为，第一，事实上，日本在东南亚的影响力要远远超过中国，从20世纪80年代日元升值开始，日本就开始大规模向东南亚发展中国家长期投资。所以，东南亚吸引外资的主体是日本，我们不能也无法排斥日本。第二，中国选择区域战略符合潮流，也考虑可行。我们从容易的开始（easy first），从最现实的领域开始（先货物贸易谈判），我们把东南亚作为首选是基于这样的考虑。中国—东盟自由贸易区的建立开辟了中国参与区域贸易安排的先例，积累了经验，并提供了一些可以借鉴的规范。

中国参与和推动区域自由贸易协定的一个重要考虑是获得对方的“市场准入”（market access）。这是因为，尽管中国是WTO成员，但是一些国家为中国设了“紧箍咒”，仍然对中国的出口设限。由于中国变成了“世界加工厂”，出口对中国至关重要，市场的保证是最关键的，自贸区的建立有利于促进出口。在东亚地区，以直接投资为载体的经济链接形成了地区生产网络，其中，中国—东盟是重要基地，打通中国—东盟的市场，有利于生产网络的发展。

三、深化东亚合作更需要创新

在东亚，区域合作进程始于20世纪60年代，先由东南亚国家发起，成立了东南亚联盟（东盟）。起初，东盟以政治为核心，后来才重点转向经济，通过推动内部市场开放改善本区经济发展的环境。1992年，东盟启动自贸区建设（AFTA），在行进中逐步深化。东盟内部本来贸易很小，只占总贸易的12%，设计贸易区的目的当然有扩大区内贸易的考虑，但是，主要是为了改善经济发展的环境。通过制度安排，推进市场开放，这样，就可以使东盟市场变得更有吸引力，为吸引更多的外资创造一个更好的环境。

中国—东盟自贸区的目标设计要有利于东盟的发展，有利于构建一个更大、更有吸引力的地区发展环境。我们联合专家组研究的一个核心任务是要论证，通过中国—东盟自贸区的建设可以实现更大的利益，如果双方市场相互开放，变成大经济区，投资就可以在大的经济区内合理分工，合理布局，这样就可以避免投资者在中国或东盟之间进行取舍性的选择。同时，从发展的眼光看，这也可以有利于吸引中国到东盟投资。后来的事实证明，这样的考虑是对的。近年来，东盟对中国的出口增长非常快，其中分工产品贸易增长迅速，一些所谓“高技术产品”类，主要是外资在东南亚生产的零部件，中国—东盟之间的市场一体化促进了双方之间的贸易和生产分工。

（一）多个“10+1”自贸区的真正统一

从东亚地区来说，地区生产网络的形成靠各国市场的开放。除多边市场开放的因素（WTO）外，还有一个因素是各国，尤其是发展中国家的自主开放政策，自主开放政策没有歧视性，提供很多特别便利。但是，签了自由贸易区就出现了歧视，东亚地区一下子搞了那么多“10+1”，各个协定安排不一样，各自对外歧视，这对地区市场来说，造成新的障碍。比如，企业要利用自由贸易区，就需要出示产品的“原产地证书”。“原产地规定”的目的是保护本地生产，以防变成自由港，因而要求产品必须要有一定比例的附加价值或者证明在当地从事了实质性的（形成新的产品类别）生产。中国—东盟的规定是达到40%的附加值才能利用自由贸易区的好处。虽然规定很清楚，但执行起来难。尤其是在生产网络中，一种产品在多处生产，说清楚不容易，再则，证书由政府部门发放，太麻烦。因此，调查结果表明，尽管签了自贸区协议，但是企业利用率很低。

怎么办？理想的办法是把分散的自贸区联合起来，建立一个统一的东亚自由贸

易区 (EAFTA)。2004年,“10+3”经济部长会议决定成立东亚自由贸易区可行性研究专家组。中国领导人承诺中国牵头,我主持了由13个国家组成的专家组的研究,2006年我们完成了第一期研究,第二期研究由韩国牵头,于2009年完成。两期研究报告都提交上去了,待领导人作出决定。

由中国牵头东亚自贸区的研究,作为地区经济发展领先的日本就有些不高兴。日本有自己的战略考虑,所以在专家组签字的时候就很不牵强。专家组的报告是由包括日本在内的13个国家的专家签字的,但是报告一出来,新问题出现了。日本政府提出了自己的版本,不赞成搞13国自贸区(CEPEA),提议搞东亚峰会框架下的16国自贸区,这样由日本牵头。日本提出的理由也很堂皇,东亚自贸区不能排斥另一个崛起的大国印度。

这样,以“10+3”为基础的东亚自贸区研究和以“东亚峰会”为框架的自贸区研究并行。这两份报告完成后,都提交给相关领导人的会议,如何做决定看来不是件容易的事情。大家都很清楚,在目前情况下,搞16个国家的自贸区不太现实,这里主要原因是规模太大,谈起来太困难,尤其是包括印度在内,有信心者不多,因为印度并没有准备好全面开放市场。从16个国家开始搞东亚自贸区搞不成,按说从“10+3”开始最为适宜,然后扩大,但是,由于战略上的认识和定位不同,各国形成一致的看法很难,东盟这个领导也难以作出决策。

“10+3”东亚自贸区专家组的最新报告建议还是考虑到目前的现实,提出了比较可行的实施建议。报告建议,东亚自贸区建设从务实需要开始,分步走,先解决重要的问题。重要的问题首先是原产地规定,货物通关便利。比如原产地规定,现在的3个“10+1”自贸区协定有3个标准,企业该何去何从?专家们建议,成立专家组,讨论规定协调统一的问题,涉及的问题有:可不可以统一一个标准,可不可以互相承认,证书的内容可不可以让企业自己定等。日本主持的以16个国家为基础的CEPEA研究报告也提出类似的建议。这样一来又有了问题:既然两个报告一样,为什么不合二为一?要是合起来,就是“合大不合小”,这样,就又是从16个国家的基础开始,结果问题又回到原点。所以,有评论说,日本可能根本就不愿意搞东亚范围的自贸区,故意把水搅浑,因为如果日本不愿意开放农产品市场,就没有办法谈大区域的自贸区。

一个统一的东亚自贸区尽管很需要,但是要变成现实还有很多困难。除了欧盟外,在这样一个大的区域建自贸区没有先例,这里既要有推动的决心,也要考虑实际。除了中日之间需要协调外,东盟本身也是个因素,而且是主要的因素。东盟在建设自己的共同体,设定了2015年的目标,但是内部困难很多,东盟要接受一个更大的自贸区,先要看一看自己的共同体建设如何。在多个“10+1”自贸区框架

下，东盟可以处于主动地位，在一个更大的自贸区谈判中，东盟需要放下架子，需要平等谈判，需要融入更大的市场开放架构。现在看来东盟还没有信心。

东亚合作本来就不是容易的进程，不能想得太简单，也不要因为一下子有困难而失去信心。我从参与东亚展望小组开始，花了10年的时间研究和参与东亚合作进程，越研究和参与就越感到困难多，这也不难理解，因为越深入难度就越大。

（二）未来东亚自贸区发展重心的变化

金融危机发生后，许多问题需要再思考。构建东亚自贸区也是如此。原来的东亚自由贸易战略目标是有利于地区现有的市场生产网络的，即通过进一步开放市场，使障碍更少、生产更多、出口更多，也就是说有利于本地区进一步扩大市场规模和出口。金融危机给东亚地区的面向出口的生产网络带来挑战。鉴于东亚地区的生产扩张主要是为了向外部市场出口，这就需要不断发展强大的外部市场作为依托，尤其是美国市场作为后盾保障。面对国际市场的调整，尤其是美国市场的变化，以出口扩张为目标的自由贸易区设计要重新考虑，要符合危机后经济调整的需要。

未来的东亚自贸区，一是要有利于增加地区内需，二是要有利于创建新的经济增长模式。地区生产网络有利于地区增加内需，增强人民消费能力，就必须结合经济发展政策、社会政策。所以在前述的专家组研究中，我提出把经济合作与经济发展问题作为地区合作的优先考虑目标，这个建议得到大家的认同。地区经济发展合作潜力巨大。比如，基础设施建设，需要作出巨大努力。中国宣布加强与东盟的合作，设立100亿美元的合作基金，再加上150亿美元的软贷款，主要用于地区的基础设施建设、生产结构转变和环境保护，这几个方面都非常有利于拉动内需，创造新的增长点。把东亚地区经济合作的重点放在新的领域，这样，目标设计必须有所转变。发展中国家原来可利用的发展条件正在发生变化，一些原有的制度设计目标也需要进行调整，这些问题都需要我们进行研究。

（三）东亚合作难以复制欧洲模式，要通过创新找出自己的模式

人们经常把欧洲的区域合作作为衡量一个地区合作成效的标尺，这是不行的。“欧洲一体化”的模式不可能在东亚复制，这是因为东亚有东亚的“区情”。

1. 东亚地区各国差异巨大

东亚不能照搬欧洲模式的原因，第一是地区各国间的巨大差别，不仅是经济差别，还有政治和文化差别。值得注意的是，亚洲的这种差别有着被认同的价值基础。亚洲地区在历史上长期以来一直是多元文化共存，在西方殖民制度进入本地区前，差别成为各国和谐共存的一种文化价值观。差别是亚洲地区共存共生的一个长期存在的基础，这已经形成根深蒂固的认识，而统一的价值基础却是缺乏的，而且

也是不被接受的。我们看东盟，新通过的共同体宪章也是坚持不干涉各国的内部事务。也许可以这样说，欧洲的历史观是否认差别，而亚洲则是承认差别。从这个意义上说，在亚洲，由欧盟那样的区域组织来管理地区事务可能不被各国接受。

2. 日、中、印三国的目标不同

中国因素也必须加以考虑。中国的迅速发展和崛起改变了并将会进一步改变地区的基本关系结构。一方面，一个大国崛起过程中大家需要构建新的关系，主要是双边的，地区的有时可能难以发挥作用；另一方面，由于亚洲先是日本崛起，现在是中国崛起，还有印度也在崛起，一个单一的地区组织难以容下这么多崛起的大国，各国的目标也不一致，这也就是为什么有这么多的对话机制，多层并存，各显其能。像中日之间，要找到协同共处的关系结构还需要时间，能不能找到，需要多长时间找到，还要观察。现在各国都有进行合作的意愿，参与了多层框架，要把所有的框架合成一个，或者同意先有一个框架为主导，逐步扩大，都不容易。合作，而不是统一，可能是东亚的一个核心价值。

3. 美国的影响巨大

东亚合作，尤其是要搞区域共同体，就会改变二战以来形成的以美国为主导的关系结构。没有美国参与的东亚共同体使美国很敏感。美国不高兴，有些事就难办。这是因为，其一，东亚还需要美国，市场上需要，政治安全上也需要，有些国家是美国的盟国，这根绳还断不了，有些出于各种原因，其中也有防范中国一国独大的原因，需要美国的参与；其二是美国的影响力尚在，还有干预力和破坏力。比如东盟，既需要与中国合作，也不希望中国拥有过大的影响，担心中国独大不能保障它们的基本利益。美国在战后相当一段时间为东盟一些国家提供庇护或者巨大的利益，改变现有的框架，有些国家就不高兴，要千方百计拉入美国，制衡中国。我曾经提出，在亚太地区，理想的模式是一个高度一体化的东亚与美国建立平衡的地区关系架构，也可以说是新“太平洋关系”，类似于联合的欧洲对美国的“大西洋关系”，但是，现在看来很难。同时，从中国的角度来说，本身的崛起也改变了地区的关系架构和功能，形成中美直接对话与合作的新关系。因此，从这个意义上说，中国可能不像过去那样需要一个强东亚来平衡与对抗美国（当年，中国第一个明确支持马来西亚前总理马哈蒂尔的“东亚集团”倡议有这个背景）。

说东亚难以复制欧洲的模式，并不是说不能合作。东亚合作还会深化，要用自己的标准来衡量，通过有东亚特色的方式，以各国能接受的方式推进，这就需要努力创新。在进程中创新，通过创新推进进程，这可能就是东亚合作之路的秘笈。▲