

# 后茂物时代APEC的经济增长议题及其意义

◇ 刘均胜

2020年对于亚太经济合作组织(APEC)具有特殊的意义,一是APEC经过三十年发展步入“而立之年”,二是对APEC发展具有里程碑性质的“茂物目标”于今年到期。作为亚太地区级别最高、领域最广、影响力最大的区域合作机制,APEC在后茂物时代如何继往开来、践行引领地区经济繁荣和增长的承诺,不但是其自身面临的首要问题,也是世人关注的焦点。

相比于APEC成立时的三十年前,当今世界正经历着百年未有之大变局。世界格局正从西方主导向非西方主导转变,突出表现是发展中国家的群体性崛起和发达国家的相对衰落,这其中经济增长是关键。那么问题是,在西方发达国家无力或不愿意提供技术、出口市场和多边经贸制度支持的情况下,发展中国家的快速经济增长能否继续?如何转型和升级?亚太地区长期以来是世界经济最具活力和增长最快的地区,外向型经济发展模式使这一问题更显突出。尤其在新冠肺炎疫情的冲击下,2020年APEC峰会聚焦经济增长,将“共享繁荣”作为关键主题词。经济增长虽列入APEC的议题范围,但大变局背景下亟需提升其地位和系统性地推进落实。

## 后茂物时代APEC面临变局

APEC从1989年成立到2020年“茂物目标”到期这段时间,一般

被称为茂物时代。这期间APEC被认为在推进贸易投资自由化便利化等领域取得了显著成效。基于此,人们对后茂物时代的APEC充满期待,认为其应该实现更有雄心的目标。不过,2018年在巴布亚新几内亚落幕的APEC峰会首次没有发表领导人宣言。紧接着,2019年智利圣地亚哥APEC部长级会议和领导人会议被迫取消。这无疑是对APEC的双重打击,给后茂物时代APEC的发展蒙上了阴影。

为什么期待和现实会出现如此大的落差呢?其原因在于APEC在百年未有之大变局下自身发生的变局。这使得对未来APEC的憧憬不能基于简单的线性外延性预测,而要更多地注意大变局所带来的不确定性。

(一)当前的反全球化动摇了WTO与APEC之间的互动机制。APEC诞生于20世纪70年代以来全球化不断加深的背景下。其成立的宗旨之一就是支持以WTO为代表的多边贸易体系,推动乌拉圭回合谈判的进行。当时美国是全球化的主要推动者,面对欧洲一体化不断加深的情况,美国希望利用APEC来制衡欧洲,撬动陷入困难的乌拉圭回合谈判。可见,APEC是在全球化加深的背景下应运而生的,其与多边贸易体系之间有着相互促进的关系。这种关系突出表现在二者的贸易自由化上。以关税为例,1989—2018年,APEC成员的最惠国平均关税从17%下降到5.3%,下降幅度为68.8%。1995—

2015年,WTO发展中成员的最惠国平均关税从14.76%下降到8.03%,下降幅度为45.6%。从中可以看出APEC在关税削减上力度大于WTO,对推动WTO关税水平下降做出了很大贡献。而在APEC取得的大幅关税下降中,有很大一部分是在全球整体关税水平下降的情况下实现的。

随着2016年英国脱欧、特朗普当选美国总统,反全球化运动开始在美欧等发达国家和地区不断高涨。当前反全球化与过去反全球化的最大不同是,美英由40年前的全球化主要推动者转变为现在的全球化反对者。美欧等发达国家和地区的民众对贸易自由化、经济一体化理念的改变,将在长期从根本上导致发达国家对外经贸政策趋于保守。而且,WTO内部的力量结构因中国、印度和巴西这样规模迅速扩大的国家而发生改变,由过去美国、欧盟、日本主导向多元均衡方向变化。这使得WTO通过任何推动贸易自由化的新规则,都会遭到不同方面的掣肘。

从互动关系来看,WTO的这种变化将对APEC产生根本性影响。如在APEC目标定位上就会产生很大的分歧:到底是配合WTO推进贸易投资的自由化和便利化,还是建立一个覆盖本地区的大型自贸区,抑或是作为地区合作和稳定而建立的信息交流和沟通平台,等等。

(二)亚太地区自贸协定的激增给APEC带来竞争压力。APEC建

立的一个初衷是协调区内的次区域合作和一些小的“增长三角”，避免它们走向保护主义，构建整个亚太区域的经济一体化。然而，APEC没有实现这一目的，而且在亚洲金融危机后，区内自贸协定（FTA）数量出现激增。这表明区内成员经济体的热情已经从构建亚太区域一体化组织转向次区域和双边FTA。据统计，到2017年，亚洲的FTA数量达到170个，其中生效的有154个。东盟（ASEAN）和东亚经济体走在前列。

区内大量的FTA对APEC形成很大的竞争压力。尤其是高标准的FTA相对于APEC有更大的吸引力。大量的FTA还分散了推动APEC建设的动力。对一国来说，尤其是小国，增加了FTA的投入，就必然要减少对APEC的投入。更为严重的是，FTA同APEC在资源上的竞争具有自我强化的特征。当一国同多个国家构建双边FTA的时候，就会处于FTA结构中的“轮轴”地位，这样相对于“辐条”国家具有更多的优势，即所谓“轮轴—辐条（hub-and-spoke）”现象，会进一步导致处于“轮轴”的国家加大投入资源来强化其地位。同时，其他国家看到这样的好处后，也会投入资源来谋求“轮轴”地位。这样循环往复，区内的资源就会更多地汇聚到FTA上，而投入APEC的资源就会越来越少。

大量的FTA存在还会削弱APEC所取得的贸易、投资自由化和便利化的成果。不同的双边FTA在关税税率、减让品种和时间表、原产地规则等方面存在很多差异，导致“意大利面碗效应”的产生。该效应会加重区域合作运行成本和监管

成本，背离了APEC一直倡导的贸易、投资自由化和便利化宗旨。

（三）中美大国博弈导致APEC凝聚力下降。APEC是中国加入的第一个区域经济合作组织，在重要的历史节点为中国参与经济全球化和区域经济一体化打开了一扇大门。美国同意中国加入APEC，符合当时美国对中国的接触加遏制战略。当时中美综合实力相差悬殊，美国对中国主要是以接触战略为主。9·11事件后，美国将主要精力放在反恐，对于亚太地区相对不太重视。奥巴马总统上任后，美国开始进行全球战略调整。在2011年APEC峰会上，美国正式提出“跨太平洋伙伴关系协定”（TPP），标志着在经济合作领域“重返亚太”进入实质阶段。

茂物时代APEC的成绩，大多是在中美关系良好和建设性互动的情况下取得的。如为了推动多边谈判和实践亚洲新战略思维，美国主张设立贸易投资自由化时间表，把APEC建成经济共同体，2020年前实现贸易和投资自由化，1997年主导推出“部门提前自由化”（EVSL），等等。美国的这些建议，在APEC内部通过同包括中国在内的各成员激烈互动，最终形成了建设繁荣和睦的“大家庭”、茂物目标二阶段时间表、EVSL提交WTO的三种方案。这也是APEC闻名于世的三大理念的由来，即以协调的单边行动推动自由化、协商一致进行决策和对区外奉行开放地区主义。

TPP不包括中国，表明美国对中国的战略由接触转为遏制。美国构建TPP，用奥巴马的话说就是“不允许中国书写全球经济规则”。中

国则全力支持东盟启动“区域全面经济伙伴关系协定”（RCEP）的倡议。由此，在APEC框架下出现了TPP和RCEP竞合的局面。

2017年特朗普上任后宣布退出TPP，转向双边贸易谈判和单边主义，对中国采取了更直接的打压方式。从2018年3月到2019年5月，特朗普政府连续四轮对中国商品大幅加征关税。

美中分别作为世界第一和第二大经济体，二者的关系对APEC有举足轻重的影响。在茂物时代，中美之间形成了商品和资本双向循环模式，而其他APEC成员则形成了在经济上依靠中国、在安全上依靠美国的利益最大化模式。随着大国博弈的加剧，APEC其他成员被迫在中美之间进行选择。这导致APEC成员在一些重大问题上难以形成共识和凝聚力，甚至有分裂的危险。

## 双变局下经济增长议题成为共识

APEC是论坛性质的非契约型合作机制。在过去的三十年，主要是靠目标驱动运作，这也是“茂物目标”对APEC具有特殊重要意义的原因。从后茂物时代APEC的发展看，经济增长议题有望成为APEC新的驱动目标。

（一）从集团理论看后茂物时代APEC的目标。

一般认为，有共同利益的个人组成的集团通常总是试图增进那些共同利益。但实际上，除非一个集团中人数很少，或者除非存在强制或其他某些特殊手段以使个人按照他们的共同利益行事，否则有理性的、寻求利益的个人不会采取行动

以实现他们共同的或集团的利益。这是因为共同利益类似于公共物品，具有非竞争性和非排他性，总是处于供给不足的状态。根据集团理论，要实现提供公共物品的条件是，集团总收益与公共物品的成本之比要大于集团收益与个人收益之比。在总收益一定的情况下，只有当公共物品的成本很低，或者集团规模很小，上述条件才可能成立。这也是大集团比小集团更难为集体利益采取行动的原因。

从集团理论来看，继续推进贸易、投资的自由化和便利化难以成为后茂物时代APEC的主要目标。在茂物时代APEC的主要目标是贸易、投资的自由化和便利化，尽管这方面取得了很大的成绩，但效果是边际递减的。1989—2012年，平均关税有明显的下降，之后出现波动，2013—2018年下降的幅度非常小（图1）。这说明，APEC在关税方面已将“低垂的果实”采尽，剩下的都是像农产品等难啃的“骨头”。目前APEC平均关税最高的是农产品，其关税是非农产品的2倍。

从非关税壁垒来看，1997年APEC成员开始通过单边行动降低非关税壁垒和提高透明度，总体上，APEC非关税壁垒呈下降趋势。不过，2008年全球金融危机后，全球贸易

保护主义有上升趋势。

无论是关税，还是非关税壁垒，再要继续降低都会遇到很大的阻力，也就是说成本将急剧升高。这将不满足集团理论所阐述的公共产品供给的条件。实际上，降低这些剩下的关税和非关税壁垒更适合双边或小规模的FTA谈判。这也反证，以单边自愿和非约束为特征的APEC并不适合解决这样的难题。

从集团理论看，后茂物时代APEC将构建亚太自贸区（FTAAP）作为目标难度将更大。在福利分析上，FTAAP要优于TPP和RCEP，但FTAAP覆盖的成员过多，而且成员之间在发展水平、战略取向上差异过大，这些导致推动FTAAP需要支付高昂的成本。而且据估计，FTAAP的标准高于RCEP，但低于TPP，这样对于RCEP成员来说成本太高，对TPP成员来说又缺乏足够的收益。实际上，2016年后的APEC峰会上FTAAP已很少被提及，甚至列不上日程。

相比之下，经济增长议题更多属于功能性合作范畴，没有贸易自由化和自贸区所涉及的市场制度层面的问题，这就极大地降低了谈判、规制协调等成本。

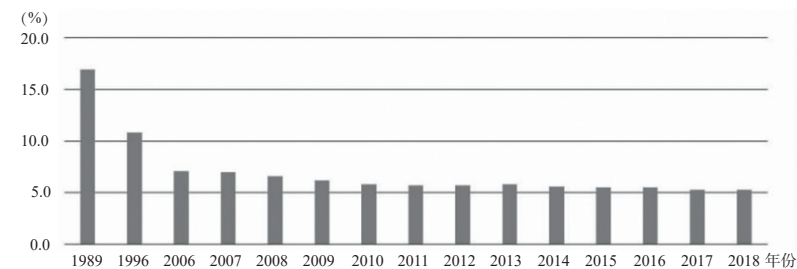
（二）双变局之下经济增长议题具有更多的内涵。

首先，经济增长不单是数量型的扩张，还要重视包容性增长，让经济增长为人群所分享。反全球化出现的根本原因是，经济全球化下绝对贫困减少，社会贫富差距加大，这也是APEC发达成员和发展中成员所共同面临的问题。2008年全球金融危机之后，社会贫富差距问题进一步凸显。APEC成员中，尽管用来衡量收入差距的基尼系数不是历史上最高，但社会贫富差距的扩大速度却是史无前例的。根据2015年皮尤数据，以白人为主的美国中产工薪阶层收入占国家总收入的比例，从1971年的62%下降到2014年的43%。东盟国家中，印度尼西亚和老挝的基尼系数上升最为明显。研究表明，全球化并没有让全体民众平等受益。那些接受良好教育、拥有更多资本财产、生活在城市和沿海的群体从全球化获益更多。而那些受教育较少、依靠劳动收入、生活在农村和内陆地区的人群则从全球化获益较少。

其次，在当前贸易保护主义不断加剧的情况下，还要重视内需型增长。创造和扩大区内市场是化解贸易摩擦的关键。2008年全球金融危机后，贸易保护主义就从隐蔽性贸易主义转向公开。特朗普上台后，全球贸易保护主义进一步加剧和走向公开化。特朗普不但对中国发起贸易摩擦，而且日本和韩国也因对美国存在巨额贸易顺差而成为贸易制裁的对象。从遭受贸易制裁的商品绝对值上看，中国最多（4622亿美元）、日本第四（1322亿美元）、韩国第六（622亿美元）。

可以说，特朗普的贸易保护主义从根本上对东亚经济增长模式

图1 APEC平均最惠国关税



资料来源：APEC秘书处

造成冲击。关税和非关税壁垒激增将严重影响以全球产业链为基础的世界贸易恢复,这不同于过去传统增长和贸易的周期波动。在这种情况下,亚洲尤其是东亚经济体迫切需要培育区域最终产品消费市场,从外需主导转向内需主导的增长模式。

再次,自然资源和环境压力内在要求APEC成员重视可持续增长。经过30年的快速经济增长,亚太地区在取得巨大经济成绩的同时,也面临着巨大的自然资源和环境压力。环境资源的消耗同治理和保护之间存在很大的缺口。从长期看,传统经济增长正面临难以突破的瓶颈。根据预测,到2030年由于亚太地区超大的人口规模和城市群,将加快能源、水资源危机的到来。全球层面,环境保护也对经济增长有更高的要求。粗放、高能源消耗和污染重的增长模式将被绿色、可持续经济增长取代。

(三)经济增长议题有助于以功能性合作来创造新的增长点。

在茂物时代,APEC成员通过贸易、投资的自由化和便利化,以及FTA等制度性措施只是降低了中间产品的流动环节成本,其实际更多是区内生产而非消费市场的扩大。全球金融危机后欧美最终消费市场萎缩,贸易保护主义更是使东亚外向型经济增长模式难以为继。后茂物时代,包容性增长可以扩大和深化区内消费市场,使过去集中在沿海沿边、针对区外市场的经济活动转移到内陆,针对更多的低收入群体。与之有关的基础设施建设,不但可以成为经济的新增长点,而且可以降低交易成本。根据亚洲开发银行的报告,亚洲地区基础设施供给存

在巨大缺口,就是美国等发达经济体也面临基础设施老化的问题。因此,围绕增长议题,尤其是功能性的基础设施建设合作,对APEC成员是共性需求并具有可行性。

### APEC对经济增长议题的探索

全球金融危机爆发后,经济增长议题开始受到APEC关注,开始从单一议题变为综合议题,被置入APEC高级别优先讨论中给予特殊的关注。

2009年新加坡APEC峰会发表的宣言题目是《促进持续增长,密切区域联系》,强调要“制定全面的长期增长战略,以支持各经济体和经济体之间实现更加平衡的增长,构建更加包容的社会,创造更加可持续的增长环境”。为此,还专门发表了领导人会议单独声明《倡导新的增长方式,构建21世纪互联互通的亚太》,明确提出“将追求以创新和知识经济为支撑的平衡、包容、可持续增长”。这种以报告和声明双重方式来强调尚属首次,标志着APEC真正意义上全方位探索增长与合作的开始。值得注意的是,APEC关于增长的宣言吸取了该年G20峰会的成果,提出要采取新的增长方式,而不是重回“常规增长”的老路,要通过推动创新和发展知识经济提升经济增长的潜力。

2010年8月在日本专门召开了“APEC增长战略高级别圆桌会议”。该年日本横滨APEC峰会的宣言中强调要“致力于进一步提高经济增长质量”。同时以宣言附件的形式单独发表了《亚太经合组织领

导人增长战略》,不但表达了全体成员对增长问题在政治上的一致支持,而且阐述了增长战略的意义、属性、目标、内容、含义,以及行动计划等,这标志着APEC增长战略框架初具雏形。

根据该战略,贸易和投资自由化便利化将继续作为亚太增长的主要动力,但明确“亚太成员将不再继续‘常规增长’,而要提高‘质量增长’,包括平衡增长、包容性增长、可持续增长、创新增长和安全增长”。

2011年美国檀香山APEC峰会上首次提出绿色增长,并同深化区域经济一体化和规制衔接性共同成为三大议题。领导人宣言中强调要“共同推动绿色增长目标,坚持通过加强能源安全、创造新经济增长和就业机会等方式,加速向全球低碳经济转型,应对亚太地区面临的环境挑战”。本次APEC会议还通过了《促进有效、非歧视和市场导向的创新政策》附件,认为创新对APEC成员当前和未来的繁荣至关重要,由此提出创新增长。

2012年俄罗斯海参崴APEC峰会上创新增长成为四大优先议题之一,其他三大议题是贸易投资自由化及区域经济一体化、加强粮食安全、建立可靠的供应链。这表明了峰会对绿色增长、创新增长及可持续增长的高度重视。领导人宣言强调要“推进经济增长领域合作和在2015年向领导人会议提交《亚太经合组织领导人增长战略》评估报告”。

2013年印度尼西亚巴厘岛APEC峰会上可持续增长同实现茂物目标、促进互联互通共同成为三大优先议题。在领导人宣言《活力亚太,全球引擎》中提出要“坚持实

现可持续和公平增长的道路”，进一步丰富了APEC的增长战略内容。

2014年中国北京APEC峰会上促进经济创新、改革与增长成为三大主题之一，另两个主题为推动区域经济一体化、加强全方位基础设施与互联互通。北京峰会突出强调创新发展和改革，既保持与APEC在新增长模式探索上的一致性，又赋予APEC新增长模式更多、更新的内容。

2015年菲律宾马尼拉APEC峰会发表的宣言题目为《打造包容性经济，建设更美好世界》，通过提出“包容经济”继续丰富了APEC经济发展的内容。“包容性经济”，就是呼吁推动社会各界、各部门，特别是妇女、青年、残疾人、当地居民、低收入群体、中小微企业，全面参与经济增长，使他们有能力为未来增长贡献力量和获得回报。

2016年秘鲁利马APEC峰会上增长继续成为关键性议题，领导人宣言题目是《高质量增长和人类发展》，这反映了经济新常态下对经济发展新范式的重视。“高质量增长”的宗旨是要通过切实的政策措施来提高区域内人民生活品质和社会公平。经济增长从高速回归到中低速是个自然的过程，提高经济增长质量，增强广大民众对经济增长的参与感、获得感和幸福感具有更加重要的意义。

2017年越南岘港APEC峰会发表了《打造全新动力，开创共享未来》领导人宣言，强调要推动四个方面合作：可持续创新和包容性增长，打造区域经济一体化的新动力，加强中小微企业的能力和 innovation，以及促进粮食安全和可持续农业。经济增长议题被放在首位，“创新”、“高质量”和“可持续”

等成为关键词，体现了该议题的连续性和与时俱进。

综上，增长议题在全球金融危机后变得日趋重要，并随着地区和国际宏观经济形势而不断演化，从而连续成为APEC峰会的主题。

### 后茂物时代APEC经济增长议题的深化与落实

百年未有之大变局导致APEC自身也出现变局，正是在这双变局的背景下APEC开启了后茂物时代。双变局使得APEC难以继续茂物时代的目标和路径，即从贸易和投资的自由化便利化到自贸区的制度性一体化模式。在APEC的后茂物时代，经济增长议题作为其成员共识的“最大公约数”，应成为目标体系中的支柱，这不但有利于激发APEC的活力，而且有助于推动亚太地区功能性一体化的实现。

对后茂物时代的APEC目标应该从双变局的客观实际出发，避免过高期待，之前EVSL失败就是教训。2019年底“后2020愿景小组”（AVG）提交的《以人为本、共享繁荣：APEC 2040愿景》的最终报告包括APEC的2040愿景及七点核心要素。七点核心要素包括担起自由开放的贸易和投资、支持以规则为基础的多边贸易体系、继续完成茂物目标未竟事业、包容性增长和经济赋权、数字经济发展和创新性增长、人力资源发展方面的终身能力学习、数字能力建设等。其中的后四项都与经济增长议题直接相关，可见AVG较为务实，对经济增长议题给予了一定的重视。但从后茂物时代APEC经济增长议题的意义来看，这种重视还显得不够。

对于后茂物时代的APEC，要提升经济增长议题在APEC总体目标体系中的地位，可以用经济增长议题统领与之有关的议题，如创新增长、数字经济、妇女参与经济、可持续能源发展、绿色经济、互联互通基础设施建设等。这样避免议题过于多元化和分散化，有助于形成合力。对于经济增长议题可以参考“茂物目标”，在具体分议题或项目上设置目标、期限、评价和监督机制等。

对于后茂物时代APEC经济增长议题的落实，可以在三个层面加强联系和对接：

一是和联合国发展峰会等全球多边机构形成互动，加强APEC的增长议题与联合国的“2030年可持续发展议程”之间的交流、参考和借鉴；

二是加强和东盟等APEC内部的次区域一体化组织之间的互动，如包容性发展涉及互联互通，在这方面《APEC互联互通蓝图》和《东盟互联互通总体规划》之间就可以进行互相借鉴和信息沟通；

三是加强与区内成员之间就经济增长议题进行合作和共同开发，如APEC的互联互通同中国“一带一路”下的“五通”之间的互动，挖掘包容性增长与中国倡导的人类命运共同体之间的关系和相关项目合作等。

通过这样三个层次的联动和对接，不但能争取更多的共识和支持，而且有助于APEC关于经济增长议题的理念、目标、计划、行动、评价机制等方面的完善、推广与落实，从而从功能性合作出发为制度性合作奠定基础。

作者单位：中国社会科学院亚太与全球战略研究院