

中国互利共赢的国际区域经济合作战略

余 振

[摘 要] 目前,中国已经参加了 APEC 等论坛性的国际区域经济合作,并且与东盟等经济体开展了机制性的国际区域经济合作。但是,其合作实施仍存在缺乏整体战略规划、共赢性措施使用不足等问题,需要结合互利共赢的对外开放战略进行调整。中国应该在全面参与多层次国际区域经济合作的过程中,采取差异化、渐进的策略,通过加强总体规划、完善组织结构、明确微观主体等方式,提升中国参与国际区域经济合作的总体水平。

[关键词] 区域经济合作政策;互利共赢;对外开放

[中图分类号] F125 [文献标识码] A [文章编号] 1672-7320(2009)05-0645-05

受“不结盟”政策的影响,直至 20 世纪 90 年代中国才开始利用 APEC(亚太经济合作组织)平台参与国际区域经济合作。2001 年 5 月,中国加入亚太贸易协定(前身为曼谷协定),拉开了参与国际区域经济一体化的序幕。随着中国外经贸的高速发展,经贸摩擦、环境与贸易冲突等引起的负面影响逐一显现,调整对外开放战略迫在眉睫。2005 年 10 月,中共中央在国民经济和社会发展第十一个五年规划建议中,首次提出实施互利共赢的开放战略。2006 年 12 月,中央经济工作会议进一步指出要坚持互利共赢的开放战略,提高对外开放水平。作为对外开放战略的重要组成部分,中国的国际区域经济合作战略也相应进行了调整。2007 年 11 月,中国共产党“十七大”报告首次明确提出要实施自由贸易区(Free Trade Agreement,简称 FTA)战略。2009 年 3 月,国务院总理温家宝在“两会”政府报告中肯定了中国在自由贸易区建设方面取得的进展,并在 2009 年工作部署中提出要进一步加快实施自由贸易区战略,妥善应对贸易摩擦,以营造良好的国际经贸环境。因此,如何从区域经济合作的角度落实互利共赢的对外开放战略,成为中国进一步实施对外开放急需解决的问题。

一、国际区域经济合作的互利共赢机制

国际区域经济合作泛指不同主权国家或者地区之间的跨国界的区域经济合作,是两个或者两个以上的主权国家或者地区在跨国界的经济地域或者特定经济地域进行经济分工活动的总称^[1](第 2 页),包括贸易投资自由化、经济与技术合作、政策协调和建立超国家组织等内容。其中,贸易投资自由化是国际区域经济合作的基础,也是各方关注的焦点。

(一)国际区域经济合作的互利基础

贸易与投资自由化的推进,直接减少了合作方之间要素流动的障碍,减少了相互间交易的成本。按照杨小凯的观点,分工水平和市场容量同时被交易效率决定,如果交易成本出现下降,交易效率得到提高,分工带来的好处则有可能会超过交易费用,使得高水平分工和完全分工变得更有利,分工经济得以实现,具体表现为劳动生产率的提升^[2](第 65 页)。国际区域经济合作削减参与方之间的关税和非关税

壁垒,推动地区贸易自由化和便利化,就是为了提高地区的交易效率、减少交易成本,为更有效地实现分工经济提供市场基础。除了分工经济之外,区域经济合作的参与方还可以增加自身在国际谈判中讨价还价的能力、获得影响贸易条件的能力等。这些“一加一大于二的效果”(superadditivity)构成了国际区域经济合作的互利基础。

(二)国际区域经济合作的共赢条件

国际区域经济合作政策的互利性并不一定能够实现共赢。按照古典经济学的假设,要素在部门之间的自由流动且无成本,贸易自由化之后,各参与方按照比较优势进一步实施专业化生产,原进口部门的生产要素向出口部门流动,所有人都将从中获益。但事实上,生产要素流动的不充分,使得贸易自由化催生的生产结构调整并不能在瞬间实现。换言之,参与区域经济合作的各方还将承受相应的调整成本。一般认为,调整成本是贸易改革过程中从一种状态向另一种状态转移所产生的广泛的、短期的潜在不利后果,或者狭义的界定为资源从一个部门向另一个部门转移的成本,主要包括劳动市场、资本市场以及其他要素市场的调整成本。它是引发社会问题的根源,也是贸易自由化遭致反对的原因。调整成本越集中于少部分集体,贸易自由化遭遇到的反对也将越大。特殊利益集团游说政府给予保护,动机就是调整的成本和损失,损失越大,游说的强度就越大,贸易自由化的阻力也越大。从政府角度来看,即使调整成本是一次性的,贸易收益是长期延续的,由于调整成本必须在当期支付,贸易利益的获取有时间滞后,政策制定也将面对局部调整成本,如失业,而不是自由化的长期效应,如出口部门的就业创造,保护政策供给具有必然的倾向性^[3](第 70 页)。正是由于调整成本的存在,不同主体在贸易自由化进程中所受影响亦有不同,导致贸易自由化政策非中性特征的存在。如要实现共赢的国际区域经济合作,必须在贸易投资自由化之外开展其他合作,对受损集体给予补充,或者在开展合作之前进行相应的政策设计,最大限度地减少调整成本。

(三)互利共赢国际区域经济合作的实现机制

在国际区域经济合作中,各参与方为了获得“一加一大于二的效果”,不仅要克服调整成本,而且还会遭遇“囚徒困境”。以国际区域经济合作中的贸易自由化为例,假设存在两个国家 A 和 B,如果都采取自由贸易政策,双方均可以获得分工经济 R,扣除经济调整成本 C,最终均可以获得 R-C 的净收益。但是由于贸易自由化政策的非中性性质,合作一方出于保护幼稚工业的考虑或者遭遇利益集团的压力,采取了保护贸易措施,则其可以获得 R 的净收益,采取自由贸易的另一方将遭受 -C 的净损失。在缺乏协调的情况下,A 国和 B 国博弈的均衡为(保护贸易,保护贸易),其结果就是双方都无法获得分工经济,经济福利在低水平实现均衡。即使在有限次重复博弈的过程中,国际区域经济合作的各参与方仍无法避免“囚徒困境”。走出此困境的唯一可能是,达成某种永久性自由化贸易安排,从而使协议的执行过程是一个无限次的重复博弈。因此在国际区域经济合作中成立超国家的组织机构,有利于实现互利共赢的合作目标。

总的来看,通过贸易自由化和其它合作促成的分工经济,以及得到提升的讨价还价能力、影响国际贸易条件的能力,构成了国际区域经济合作的互利基础。而国际区域经济合作政策的非中性,使得部分人在贸易投资自由化进程中受损,有必要通过制度设计,最大限度减少他们的损失,或者以最快速度帮助他们受益,从而增加国际区域经济合作的共赢面。此外,还需要通过相对永久性的制度安排,帮助各方走出“囚徒困境”,在较高的福利水平实现互利共赢。

二、中国参与国际区域经济合作的现状及存在的问题

一般而言,国际区域经济合作可以分为两种类型,即论坛性的区域经济合作和机制性的区域经济合作。两者最大的区别在于是否涉及主权让渡,前者属于论坛性质,没有主权让渡的问题,而后者会建立制度性的合作组织,将签订涉及主权让渡的协议,对成员方实施合作的内容给予严格约束。机制性的区域经济合作主要包括自由贸易区、关税同盟、经济同盟等。

(一)中国参与国际区域经济合作的基本概况

目前,中国参与的论坛性的国际区域经济合作组织共有两个,分别是亚太经济合作组织和亚欧会议(ASEM)。随着中国对外经济合作能力的提高,中国还积极参与各层次的机制化的区域经济合作进程,包括参与区域经济一体化组织和签署双边自由贸易协定。截止2009年3月,中国已跟东盟、智利、中国香港、中国澳门、新加坡、巴基斯坦、新西兰等7个经济体签署了自由贸易协定,加入了亚太贸易协定(Asia Pacific Trade Agreement),与南部非洲关税同盟、海湾合作委员会、澳大利亚、冰岛、秘鲁、哥斯达尼加、挪威等经济体开展自由贸易区谈判,与印度、韩国等经济体开展自贸区可行性研究。^①

(二)中国参与国际区域经济合作的基本特点

概括起来,中国参与的国际区域经济合作具有以下特点:第一,通过两种类型的国际区域经济合作的良性互动,不断加深对中国参与国际区域经济合作的参与程度。第二,突破传统区域经济合作模式,积极开展跨洲际的区域经济合作。按照传统理论,地理位置相邻、经济发展阶段相似的国家之间开展区域经济合作或者签订FTA会产生较好的经济效益。在中国参与国际区域经济合作早期,所选择的合作伙伴主要是位于中国周边并且与中国有着密切经贸关系的经济体,例如东盟。现在中国选择FTA伙伴的范围已经扩大至非洲、大洋洲和拉丁美洲。第三,以资源、能源为主导的FTA开始出现,国际区域经济合作的战略性作用开始凸显。当前中国的石油消费有1/3依赖进口,而海合会六个成员拥有全球45%的原油储量,占全球原油出口的20%。如果与海合会成功组建FTA,对于解决中国面临的能源问题具有重大意义。

(三)中国参与国际区域经济合作存在的不足

尽管中国在开展国际区域经济合作方面取得了一定成绩,但是仍存在以下不足。第一,缺乏参与国际区域经济合作的整体规划,尤其没有根据对外开放战略的调整,细化合作的具体目标、途径以及方式。尽管目前已提出FTA战略,但是具体实施规划还有待跟进。第二,由于贸易投资自由化便于量化操作,开展的国际区域经济合作更多地突出了关税、非关税壁垒等内容,设计上缺乏对受贸易自由化冲击群体的补偿,制约了中国国际区域经济合作战略的实施效果。第三,对已开展国际区域经济合作宣传不足,造成合作中的微观主体缺位。当前中国参与的国际区域经济合作,包含了市场驱动和政府驱动两种模式的合作。但是不管哪种类型,都需要企业参与其中,以企业发展带动结构调整,从而获取经济效益。

三、中国参与国际区域经济合作的策略选择

以互利共赢的对外开放战略为基础,中国可以遵循国际区域经济合作的互利共赢机制,探索进一步参与国际区域经济合作的策略。

(一)积极开展全方位、多层次国际区域经济合作

国际区域经济合作内涵丰富,FTA仅是其最流行的组织形式。从国际区域经济合作的共赢机制来看,仅从自由贸易区角度来推行是远远不够的,需要将中国参与国际区域经济合作提升至战略高度,即将FTA战略扩展为国际区域经济合作战略,并全方位和多层次进行参与。

所谓全方位,指的是不仅从贸易投资自由化的角度开展国际区域经济合作,而且还要加强成员之间的经济技术合作,具体包括人力资源开发合作、能源合作、金融合作、应对突发事件合作等。例如,依托培训班、研讨会等方式实施的人力资源开发合作,帮助进口竞争部门的劳动力向出口部门转移,减少贸易自由化进程带来的调整成本。

多层次意味着要同时从双边与多边参与论坛性和机制性的国际区域经济合作。机制性的国际区域经济合作具有更强的制度保障,中国可以优先通过多边和双边的FTA,构建自己的FTA网络,并辅之论坛性的国际区域经济合作,充实国际区域经济合作战略体系。双边和多边FTA协议构成FTA网络,通过推行FTA协议标准例(Best Practice)以及协调原产地规则,将FTA网络的节点扁平化,减少“巴格瓦蒂面碗”效应带来的负面影响,增加FTA网络的运行效率。但是由于FTA受制于WTO相关

条款的限制,且各个协定内容不尽相同,FTA 网络中会出现一些协议未涉及的“网眼”(既包括协议和制度在层次和产业上的不全面性也包括地域上的非完整性)。可以利用论坛性的国际区域经济合作的灵活方式和丰富内容对 FTA 网络的空白区给予补充,共同构成中国国际区域经济合作战略体系。

(二)实施差异化的参与策略

与不同对象开展国际区域经济合作,内容与方式不尽相同。因此中国在参与国际区域经济合作中也应该采取差异化的策略。

第一,实行国别差异化政策。中国在参与国际区域经济合作中有必要根据国家实力和制度等因素,对不同类别的国家实施差别对待,实行有针对性的差异化策略。针对政治经济强国,中国可以依靠 WTO 等国际性组织,在 WTO 框架内与其进行合作。同时采用联弱增强策略,联合周边弱国组建 FTA,加强自身在国际经济事务中的谈判能力,提高中国规则制定和利益分配的影响力。

第二,实行地域差异化政策。国际区域经济合作是一个渐进的过程,既表现在时间上,也体现在空间上。中国参与国际区域经济合作,从地域角度考虑,应该采取由近及远的思路,实行远交近攻的策略。尽管近年来跨地区、远距离的经济体之间开展合作甚至签署 FTA 成为一种新现象,但是对于中国而言,周边地区仍应该是合作的重点。

第三,实行贸易结构差异化政策。对于与中国贸易结构不同的国家,则以市场换市场的策略,消除贸易壁垒,获得市场准入,通过产业间分工进一步发挥彼此优势,获取区域经济合作的贸易创造利益。对于与中国贸易结构趋同的伙伴,强化彼此之间的产业内分工,通过外部竞争内部化的策略,以规模经济获得区域经济合作的动态利益。对于那些贸易结构层次处于中国下游的国家,中国完全处于技术领先优势地位,双方竞争并不处于同一层次。中国可以利用 FTA 吸引这些国家,为其提供便利的市场准入资格,输入这些国家廉价的商品,提高贸易福利收益;同时发挥中国在技术、研发等领域的比较优势,鼓励中国企业对其进行直接投资。开展这样的区域经济合作,在宏观层面有利于增强中国对这些国家的影响力,提升中国的国际形象和地位;在企业微观层面,也有利于中国企业国际性经营发展,优化中国企业资源配置。

四、关于中国参与国际区域经济合作的政策建议

根据上述策略,中国对国际区域经济合作的具体参与还需要以下的政策措施来予以支持。

第一,尽快制定中国 FTA 战略的总体规划。虽然中国已经提出实施 FTA 战略,但是至今尚未建立起一整套主旨明确、安排有序、措施具体的国家 FTA 战略规划,不利于中国及时适应世界经济形势,最大限度地获取战略利益。为了更主动有效地参与地区经济事务,在这些事务中拥有更多的发言权,提升中国参与地区和国际合作的地位,必须从促进对外开放、缓解贸易摩擦、实现优势互补和追求政治利益等多个角度出发制定出一整套的战略规划。在合作内容上,针对不同的合作区域和不同的合作目的,统筹提出贸易、投资、金融等政策措施,必要时可多管齐下。在步骤安排上,应按照周边优先、经济互补优先、重要贸易伙伴优先的原则展开。在国内体制协调上,应对投资、贸易、金融、服务等各种资源进行综合统筹。

第二,设立专门机构,具体组织实施 FTA 战略,以及处理中国参与国际区域经济合作相关事宜。实施 FTA 战略,有效参与国际区域经济合作,不仅涉及国际关系、外交政策、贸易投资政策等许多体制与政策层面的问题,而且还需要系统了解选择不同合作伙伴及其合作方式对于国内、国际经济形势和地区地缘政治形势可能带来的影响。因此在实施 FTA 战略过程中,外交部门、涉外经济部门和国内各产业政策部门之间的共同参与和统一协调显得尤为必要。在正式确立 FTA 战略后,中国应该设立一个能够起主导和协调作用的专门机构,统一管理与 FTA 战略实施有关的所有工作,包括主持开展 FTA 专项课题研究、制定谈判策略、与国内有关部门进行沟通和协调等。

第三,加大对国际区域经济合作尤其是 FTA 战略的宣传力度,突出企业的主体地位。为了更好地

实施 FTA 战略以参与国际区域经济合作,中国还需要加强自身建设,促进国内产业升级的同时,大力宣传、普及 FTA 和国际区域经济合作的相关知识。突出企业的微观主体地位,帮助企业了解 FTA 和国际区域经济合作,熟悉原产地规则、投资条款等合作内容,更好更快地开展“卖出去、买进来和走出去”,获取参与国际区域经济合作的动态效应与长远利益。

注 释:

- ① 该数据根据 WTO 网站 RTA 的统计数据库(rtais.wto.org)以及中华人民共和国商务部自由贸易区服务网(fta.mofcom.gov.cn)公布的相关资料整理得来。

[参 考 文 献]

- [1] 保健云:《国际区域经济合作的经济学分析—理论模型与经验证据》,北京:中国经济出版社 2008 年版。
[2] 杨小凯、张永生:《新兴古典经济学与超边际分析》,北京:社会科学文献出版社 2003 年版。
[3] Laird, S. & Santiago Fernancez. 2006. *Coping With Trade Reforms: A Developing Country Perspective on the WTO Industrial Tariff Negotiations*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

(责任编辑 于华东)

A Study on All-win Internationally Regional Cooperation Strategy of China

Yu Zhen

(Center for Economic Development Research, Economics and Management School, Wuhan University, Wuhan 430072, Hubei, China)

Abstract: Currently, China has already attended regional cooperation forum such as APEC and institutional regional organization like CAFTA. Since 2007, China has implemented FTA strategy. However, it is necessary for China to plan overall region cooperation strategy according to mutual-benefit and all-win open strategy. This article concludes that China should adopt differentiation and progressive strategies. From perspective of policy, China should strengthen the programming and perfect organization structure and give prominence to the micro-body status of enterprise.

Key words: China's regional cooperation policy; mutual-benefit and all-win open strategy; opening up