

APEC 贸易投资自由化后续行动评析

田华¹，刘晨阳²

(1. 财政部国际司，北京 100820; 2. 南开大学 APEC 研究中心，天津 300071)

摘要：2001 年上海会议后，APEC 积极应对贸易投资自由化进程中的机遇和挑战，围绕落实《上海共识》和支持多边贸易体制采取多项后续行动。这些行动在内容和方式上呈现出新特点，代表了贸易投资自由化的发展趋势，值得关注和研究。

关键词：贸易投资自由化 后续行动 上海共识

自 APEC 成立以来，贸易投资自由化始终是 APEC 进程的核心内容。为了实现茂物目标，APEC 各成员在《大阪行动议程》确定的行动框架下，以集体行动计划和单边行动计划相结合的方式推动贸易投资自由化的发展。但进入新世纪以后，APEC 所面临的全球和地区经济环境都发生了很大的变化，给 APEC 贸易投资自由化进程带来了新的机遇和挑战。为此，APEC 采取了积极的应对措施，在坚持协商一致、自主自愿等基本原则的基础上，尝试通过新的方式或新的合作项目推动贸易投资自由化进程，并取得了卓有成效的进展。

一、APEC 贸易投资自由化后续行动的背景

从时间上来说，APEC 贸易投资自由化后续行动的开展是以上海 APEC 领导人非正式会议为重要标志的。上海会议在 APEC 发展历程中占有重要的地位。APEC 自 1989 年成立到上海会议召开之前，其发展轨迹大致可以分为三个阶段，即成立及加强自身建设阶段（1989—1992）、加快和深化合作阶段（1993—1996）、调整阶段（1997—2000）。以“新世纪、新挑战：参与、合作，促进共同繁荣”为主题的上海会议则标志着 APEC 进入了重聚活力和加快发展阶段。上海会议发表的经济领导人宣言和部长级会议联合声明不仅再次明确了贸易投资自由化在 APEC 活动中的核心地位，而且强调了 APEC 在新世纪的机遇和挑战面前为贸易投资自由化进程注入新活力、增加新内涵的必要性。

从涉及的内容来看，APEC 贸易投资自由化后续行动则主要是围绕着落实《上海共识》和支持多边贸易体制而进行的。2001 年上海会议发表的 APEC 经济领导人宣言中指出：“我们意识到，APEC 必须坚持活力，与时俱进，应对并适应世界和地区经济的不断变化。当 APEC 进入第二个十年之际，应丰富并赋予 APEC 合作以新的内涵，为 APEC 描绘一个更为生机勃勃的前景。在这方面，我们展望 APEC 在第二个十年的发展前景：继续致力于实现茂物目标，通过更加广泛与平衡地分享增长的好处深化大家庭精神，并将 APEC 建成一个更加紧密的地区合作机制。为此，我们今天宣布《上海共识》。该共识将成为 APEC 未来发展的战略性和前瞻性的议程。”《上海共识》是一个推动贸易投资自由化和便利化进程均衡发展的综合性战略，共包括三部分内容：

第一部分：拓展亚太经合组织的远景目标。APEC 各成员领导人重申，贸易投资自由化仍然是 APEC 进程的核心内容，但有必要对茂物目标进行更新和拓展，以促进贸易投资自由化和便利化与经济技术合作的协调发展，尽可能造福本地区所有经济体。要实现这一目

标,关键是要加强各成员在国内和国际两方面的单边行动和集体行动,在一些领域进行改革,并加强能力建设。

第二部分:进一步明确实现茂物目标的战略。具体行动包括:(1)拓展和更新《大阪行动议程》,以反映大阪会议以来全球经济发生的根本性变化;(2)以“探路者”方式推进 APEC,有条件发起并实施某些合作倡议的成员可以在与《茂物宣言》保持一致的前提下采取行动;(3)促进实施面向新经济的合理的贸易政策,以顺应新形势、促进新经济发展的需要;(4)将 APEC 贸易便利化原则付诸实施,目标是力争在未来五年内将 APEC 地区的贸易交易费用降低 5%;(5)加强透明度。努力执行已通过的加强透明度条款的选择性菜单和原则,并从 2002 年开始在单边行动计划中报告有关部门工作的进展情况。

第三部分:加强执行机制。具体内容包括:(1)加强单边行动计划同行审议机制,并鼓励各成员在新的审议机制的基础上,自愿提交单边行动计划供其它成员审议。完成各成员的审议工作后,APEC 将于 2005 年对实现茂物目标取得的进展进行全面的中期审评。(2)加强经济技术合作和能力建设,促进可持续发展和缩小发展差距,直接支持贸易投资自由化和便利化,增强各成员的竞争能力,实现共同繁荣。

支持多边贸易体制是 APEC 贸易投资自由化后续行动的另一个重要领域。事实上,APEC 从 1999 年的新西兰奥克兰会议开始就明确表示了对多边贸易体制,尤其是 WTO 新一轮谈判的支持。但这种支持重在表明立场和态度,并没有转化为具体的行动计划加以推动。从 2001 年开始,APEC 实施了 WTO 能力建设战略计划,并以此作为对加强发展中成员参与多边贸易体制、改进现有承诺执行状况,以及建立对 WTO 新一轮谈判信心的独特、实质性和更具价值的贡献。¹从这个意义上来说,尽管 APEC 支持多边贸易体制的主旨没有改变,但是 2001 年上海会议后 APEC 在该领域活动的深化和拓展仍然可以看作是 APEC 支持多边贸易体制的后续行动。

二、APEC 贸易投资自由化后续行动的主要进展

上海会议上,APEC 各成员在采取积极的后续行动,推动 APEC 贸易投资自由化进程这一问题上达成了广泛的共识,从而为该领域各项活动的开展奠定了坚实的基础。同时,在部长级会议的指导下,APEC 高官会及其下设相关论坛组织在开展贸易投资自由化后续行动的过程中起到了积极的协调作用。因此,在上海会议后的一年多时间里,APEC 在贸易投资自由化各项后续行动中取得了一定程度的进展。

(一)《上海共识》的落实

1.《大阪行动议程》的更新和拓展

1995 年通过的《大阪行动议程》为 APEC 实现茂物目标提供了行动框架和指南。该议程共分为两个部分:第一部分是贸易和投资自由化与便利化,涉及关税、非关税措施、服务贸易、投资、标准一致化、海关程序等 15 个领域;第二部分是经济和技术合作,涉及人力资源开发、交流科学和技术、经济基础设施、能源、交通运输等 13 个领域。APEC 更新和拓展《大阪行动议程》旨在反映当今全球经济的基本变化,包括新经济的发展和市场功能的加强,以促使 APEC 各成员加快步伐实现贸易投资自由化的茂物目标。

上海会议后,APEC 在《大阪行动议程》的更新和拓展方面所取得的标志性成果是将“加强经济法规建设”纳入到该议程之中。APEC 各成员认识到,健全合理的经济法规是贸易投资活动得以公平、自由开展的基础和保障,也是加强市场功能建设的重要步骤。但是,由于经济发展水平和市场经济体制完善程度的不同,APEC 各成员在经济法规建设方面也存在很大的差距,发展中成员明显滞后。这种情况得不到改善,将对 APEC 实现贸易投资自

由化的茂物目标形成障碍。因此，2002年10月在墨西哥举行的第十四届 APEC 部长级会议决定，在《大阪行动议程》第一部分中加入“加强经济法规建设”的章节。同时，部长们还指示高官会及其相关下设机构尽快制定该领域行动计划的模版，经审议通过后，APEC 各成员将按照该模版提交“加强经济法规建设”方面的单边行动计划。

2. “探路者”方式

“探路者”方式的主旨是由少数或部分 APEC 成员在贸易投资自由化、便利化及经济技术合作领域率先尝试某项行动，待取得良好效果或成功经验后，再逐步推广到更多乃至全体 APEC 成员。《上海共识》对“探路者”方式进行了总体界定，并强调了该方式与 APEC 原则的一致性：“各成员领导人重申有条件发起并实施某些合作倡议的成员可以在与《茂物宣言》保持一致的前提下采取行动。领导人鼓励发展此类‘探路者倡议’，认为在执行这些倡议时，必须遵循 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的时间表等原则。此类以一些成员先行实施某些倡议为基础的合作安排将为 APEC 推进茂物目标注入新的活力，并为通过能力建设项目鼓励更广泛的参与提供一个框架。领导人还同意上述倡议应保持透明度、开放性、具有明确的目标及框架，以便尽可能地鼓励其他成员在条件成熟时加入”。²

上海会议后，APEC 各专业委员会和工作组按照经济领导人会议和部长级会议的号召和指示，积极酝酿可行的“探路者”倡议。2002年10月在墨西哥举行的 APEC 部长级会议和经济领导人非正式会议上，共有 7 项“探路者”倡议获得通过，分别为：

- 旅客信息预知系统；
- 修改后的简化和协调海关程序京都协定；
- 卫生与植物检疫（SPS）电子认证；
- 电子原产地人证；
- 电子仪器相容性评估相互认证协定第二部分和第三部分；及
- 实施 APEC 贸易和数字经济政策声明

APEC 经济领导人和部长们指示相关论坛组织对上述倡议取得的进展进行及时的评估，通过能力建设促进各成员更广泛的参与，并鼓励高官会及其下设专业委员会和工作组继续确定“探路者”倡议，为 APEC 成员带来实质收益。

3. 面向新经济的合理的贸易政策

APEC 近两年来对新经济发展及其相关领域合作的重视程度与日俱增。2000 年文莱会议上发表的《新经济行动议程》为 APEC 成员充分获得正在崛起的新经济所带来的经济和社会效益制定了远景规划，内容包括如何为新经济的发展建立完善的政策环境、进行能力建设以帮助建立一个加强市场、电子商务、基础设施、知识和技能开发的框架，以及如何提供可支付和更有效的手段使人们使用通讯和国际互联网等。³但该议程只是一个涵义广泛的框架性计划，在具体的行动计划方面还需要得到拓展和充实。在这方面，APEC 将新经济的发展 and 贸易自由化进程紧密地结合起来。作为新的国际商务渠道，国际互联网及电子商务在近年来发展迅猛，APEC 成员作为国际社会的重要部分，有必要为数字经济制订有效的贸易规则、为贸易环境的自由化做出建设性的努力，使产品和服务可通过电子网络不加关税和限制地流通。因此，作为推动新经济发展的重要后续行动，APEC 在 2002 年墨西哥会议上发表了《领导人关于执行贸易与数字经济政策的声明》，该声明包括以下主要内容：

总体目标:

- 数字经济应继续在自由、开放的贸易环境中得到繁荣，从而使电子商务进一步发展，经济继续增长；
- 在广泛的货物与服务部门做出市场准入与国民待遇承诺，将促进通过电子网络进行的货物与服务贸易；
- 在正当的政策目标要求制定影响网上货物与服务贸易的国内政策法规时，考虑到各成员的国际承诺，相关法规应具有透明度、非歧视性及最小的贸易限制；
- 基于数字贸易自由化的重要性，各成员支持长期对电子交易免征关税；
- 各成员支持从需求出发的能力建设项目，以促进贸易和数字经济，确保发展中成员从新经济中全面受益。

服务

根据《上海共识》，APEC 各成员确定了以下与电子商务相关的服务部门并交换了相关信息，即电信和增值电信服务、录象服务（包括通过有线和卫星，不包括广播）、计算机及其相关服务、广告、分销（包括电子分销产品）、速递、录像租赁（包括在线租赁）。

- 在确定的电子商务关键性服务部门，各成员将逐步减少或取消对允许提供此类服务的供应商的数量限制，以及所有权和控股限制，最大限度提供市场准入与国民待遇；
- 在 WTO 服务业谈判中，各成员将就其确定的电子商务关键性服务部门出价，目前 WTO 正讨论这些问题；
- 各成员承认有必要在电信部门实施促进竞争的管理制度改革，将尽快采纳并实施《WTO 基础电信参考文件》；
- 鼓励非 WTO 成员在其加入谈判中，在尽可能多的电子商务关键性服务部门做出有意义的承诺，并同意采纳和实施《WTO 基础电信参考文件》。

知识产权

- 考虑到保护知识产权促进数字经济贸易的重要性，各成员将充分实施和执行《WTO 与贸易有关的知识产权协定》；
- 各成员将尽快批准并充分实施世界知识产权组织《版权公约》和《表演及录像制品公约》，非世界知识产权组织成员将尽快实施以上公约中的条款，正在考虑加入和实施的成员将承诺尽快完成这一过程；
- 各成员保证通过充分的监督机制，其政府实体仅使用正版软件或其他内容；
- 各成员将在最大限度地保证因特网与电子商务不为侵权和假冒产品贸易提供便利，并建立适当的管理与执法体系，减少此类活动。

关税

- 各成员将加入《信息技术协定》，并尽快向 WTO 信息技术协定委员会提交承诺时间表。非 WTO 成员在其加入谈判中，将考虑加入《信息技术协定》；
- 各成员将努力在最大范围内取消其他信息技术产品关税；

- 各成员向 WTO 数据库提供年度关税和贸易数据,非 WTO 成员将尽快向 APEC 关税数据库提交同类数据。

《领导人关于执行贸易与数字经济政策的声明》同时也是一项“探路者”倡议,参加该倡议的成员将按照《上海共识》的进度要求,在保证数字经济贸易投资自由流动的重要领域及时交流信息,制定贸易政策目标,并向部长级会议提交报告。

4. 单边行动计划

近几年来,APEC 在历次会议上都重申了单边行动计划在实现贸易投资自由化和便利化目标进程中的核心作用,并采取了一系列措施对单边行动计划进行完善和改进,同行审议是其中的一项重要举措。同行审议机制是 APEC 对其成员的单边行动计划进行评议的核心机制,它不仅使各成员得以显示他们在单边行动计划方面所取得的最新进展,还为他们提供了一个就如何加强单边行动计划的落实工作开展交流与磋商的机会。单边行动计划的同行审议从 1998 年正式开始,此后 APEC 对同行审议机制进行了不断的改进,目的是使同行审议更有重点、便于掌握,同时不影响 APEC 的自愿原则。

在《上海共识》中,改进和完善单边行动计划的同行审议被确定为 APEC 加强执行机制的重要途径。2002 年,作为该领域的后续行动,APEC 首次邀请外部专家和私营部门参与了对日本和墨西哥单边行动计划的同行审议,这一举措得到了 2002 年 APEC 第十次经济领导人非正式会议和第十四次部长级会议的充分肯定。继日本和墨西哥后,澳大利亚、文莱、加拿大、智利、中国、中国香港、印度尼西亚、韩国、马来西亚、新西兰、秘鲁、菲律宾、新加坡、中国台北、泰国和越南等 16 个 APEC 成员承诺于 2003-2005 年之间在新的审议机制下提交其单边行动计划。

5. 集体行动计划

和单边行动计划一样,APEC 也始终强调集体行动计划对于确保 APEC 沿着茂物目标方向前进的重要性。2001-2002 年期间,APEC 在贸易投资委员会的组织和协调下,在实施集体行动计划方面取得了一定程度的进展,主要成果包括:进一步扩大了集体行动计划,以加强非关税措施方面的工作;完成了贸易投资便利化原则;完成了新的知识产权领域的集体行动计划;完成了海关程序分委员会下 13 项集体行动计划的评估工作。此外,APEC 汽车对话会和化工对话会也在顺利开展。

从目前的情况来看,除了继续根据领导人的指示对《大阪行动计划》各个领域的集体行动计划进行更新和扩展之外,APEC 将在知识产权保护领域采取进一步的后续行动。在这方面,日本是最为积极的推动者。从 2002 年开始,日本就提出了在各成员建立知识产权保护服务中心的建议,并在 2003 年初的第一次高官会上针对如何建立服务中心以及服务中心的工作范畴等问题再次提交了议案,主要内容包括:1) 每个 APEC 成员建立至少一所知识产权保护服务中心,并指定专门的负责人。中心将努力推动、监督该成员的知识产权保护工作; (2) 为减少建立服务中心的资金负担,各成员可以将某个现有相关机构转变为知识产权服务中心,并鼓励各成员在国际互联网上建立虚拟的知识产权保护服务中心,提高其公开性和便利性; (3) 知识产权保护服务中心可以是官方机构,也可以是半官方或者非政府机构; (4) APEC 各成员的知识产权保护服务中心必须及时、全面地公布其所有和知识产权保护有关的国内法律和法规,内容涉及商标、工业设计、版权和专利等,保持极高的透明度。该议案获得了高官会的通过,并提交 2003 年度 APEC 贸易部长会议。

(二) 支持多边贸易体制

上海会议后,APEC 通过能力建设项目加大了支持多边贸易体制的力度。2002 年,APEC

共投资 200 万美元资助了 19 个 WTO 能力建设项目，项目形式包括举办研讨会、培训班等。澳大利亚、日本等发达成员还通过双边途径向其它成员提供 WTO 能力建设援助。在 2002 年 APEC 部长级会议声明中，部长们指出 APEC 应继续优先关注 WTO 能力建设战略计划的制定和落实，并建议扩大贸易投资委员会下设的 WTO 能力建设小组的职权范围，使其涵盖多哈发展议程所涉及的投资、竞争、贸易便利化、透明度、政府采购和贸易环境等相关领域，为多哈发展议程做出更大的贡献。2003 年 2 月，APEC 在第一次高官会期间举办了“WTO-APEC 贸易便利化政策对话会”，在第二次高官会期间还将举办“WTO-APEC 关于区域贸易安排/自由贸易区政策对话会”，这些对话会将有效地加强 APEC 和 WTO 在上述热点问题上的交流与合作。除上述成果外，泰国在 2003 年第一次高官会上还提出了一个建议，即为了加强 APEC 成员在 WTO 新一轮谈判过程中的相互协调，APEC 各成员驻日内瓦的代表应经常开展非正式的协商与交流，以便在更多的问题上达成共识，并在多边贸易谈判中持相同的立场，使 APEC 作为一个整体为多边贸易体制做出更大的贡献。

三、后续行动特点及趋势分析

综上所述，上海会议后 APEC 在推动贸易投资自由化各项后续行动方面取得了一定程度的进展。需要指出的是，由于贸易投资自由化后续行动本身就是 APEC 因应全球和地区经济新形势所采取的有针对性的调整措施，因此这些行动与 APEC 传统的贸易投资自由化行动相比，在内容和形式方面都呈现出了一些新的、值得关注的特点。

首先，虽然上述后续行动是在 APEC 贸易投资自由化框架下开展的，但是按照严格的定义，某些行动实际上属于贸易投资便利化的范畴，换言之，APEC 贸易投资自由化和贸易投资便利化越来越明显地在某些领域的活动中呈现出相互交叉、相互包容的特点。根据目前 APEC 官方文件的定义，贸易便利化是指消除非关税壁垒和经济技术合作领域内的某些具体活动。事实上，它包括了三层意思：第一，APEC 削减关税壁垒以外的工作都可以被视为便利化；第二，便利化措施旨在消除不必要的阻碍贸易交易的各种障碍，从而降低商业活动的交易成本；第三，便利化将对提高市场准入和加强市场建设做出贡献。众所周知，APEC 的茂物目标为 APEC 发达成员和发展中成员实现贸易投资自由化设定了不同的时间表，即发达成员 2010 年实现贸易投资自由化，而发展中成员将于 2020 年实现该目标。从关税削减情况来看，由于时间表的不同步，同时也考虑到自身国民经济的发展状况，APEC 成员在关税削减过程中都采取了以我为主，循序渐进的原则。不仅如此，APEC 成员在贸易投资自由化的定义上至今并没有达成真正的共识。一些成员从狭义的角度出发，认为贸易投资自由化就意味着零关税，而另一些成员则认为 5% 以下的低关税就已基本达到贸易投资自由化的目标。鉴于以上情况，APEC 在关税削减领域采取进一步行动的余地并不大。相比之下，贸易投资便利化涉及的领域很宽，开展活动的方式灵活多样，这无疑为 APEC 推动贸易投资自由化目标的实现提供了更为广阔的空间。此外，贸易投资便利化活动一般没有硬性的指标限制，允许各成员在执行过程中选择适合自身情况的方式和推进速度，因此比较容易吸引较多成员的参与。“探路者”倡议的实施情况充分说明了这一点，2002 年通过的几项“探路者”倡议涉及的交通运输、标准和一致化、海关程序和电子商务等无一例外属于贸易投资便利化领域。从未来发展趋势来看，APEC 正在酝酿的“探路者”倡议仍然会比较多的集中于贸易投资便利化领域。

其次，APEC 在推进贸易投资自由化的进程之中越来越强调企业界的参与，邀请私营部门参与单边行动计划的同行审议就是一个典型的例证。企业是市场的主体，也是 APEC 贸易投资自由化和便利化活动的直接受益者。因此，将私营部门吸引到单边行动计划的完善和改进过程之中，将使得 IAPs 更富有成果，因为商界格外关心这些单边行动可能切实地带来哪些投资和贸易便利。事实上，在私营部门参与单边行动计划的同行审议过程中，其评估重点就是 IAPs 与工商界的关联性和实用性，具体内容包括：单边行动计划中所提供的信息是否

有助于企业做出重大的商业决定，如投资和市场选择等；这些信息是否足够详细；这些信息是否有助于企业减少投入，降低成本；如何进一步改进 e-IAPs 和 BizAPEC 网站，提高它们的利用价值；哪些 APEC 成员在 IAP 的改进和落实方面做的比较出色，哪些成员亟需改进。在 2002 年 APEC 部长级会议的联合声明中，部长们明确指示要进一步强化单边行动计划审议程序并确保以有利于工商界的格式提供电子单边行动计划数据库中重要的信息。由此可见，加强和企业界的联系、使私营企业部门从贸易投资自由化进程中更直接的受益将是 APEC 长期坚持的重点目标，APEC 也将为此实施更多的后续行动。

第三，在 2002 年通过的“探路者”倡议中，有多项是围绕新经济和电子商务的发展和应用的展开的，这表明该领域的活动已成为 APEC 贸易投资自由化后续行动的重要组成部分。新经济和电子商务的迅猛发展是改变传统生产和贸易模式，从而使世界和亚太地区经济环境发生巨大变化的重要因素之一。APEC 作为目前世界上最大的区域经济合作组织，其成员人口占世界总人口的 41%，国内生产总值占全球的 55%，贸易额为世界贸易总额的 46%。因此，在 APEC 这样一个包含了众多发达成员和发展中成员的区域经济合作组织内推动新经济和电子商务合作，无疑具有十分重要的现实意义。目前 APEC 各成员也已意识到了在新经济和电子商务问题上开展合作的必要性。当然，APEC 发达成员和发展中成员在开展合作的动机上是有区别的。发达成员的主要目的是为了凭借其经济和技术优势，攫取垄断利润，实现经济扩张。因此，它需要发展中成员在新经济和电子商务问题上的合作。而发展中成员则想通过新经济和电子商务合作，在新一轮竞争中努力发展本国经济，不至于落后发达成员太多，甚至迎头赶上。从目前的情况看，《领导人关于执行贸易与数字经济政策的声明》的落实工作将成为近期 APEC 在该领域后续行动的重点，而为新经济和电子商务的发展创造良好的市场环境和政策环境将是 APEC 努力实现的中长期目标。

A Comment and Analysis on Follow-up Actions of APEC Trade and Investment Liberalization Process

Tian Hua¹, Liu Chenyang²

(1. Department of International Cooperation and Exchanges, Ministry of Finance, Beijing 100820; 2. APEC Study Center, Nankai Univ., Tianjin 300071)

Abstract: After the Shanghai-Meeting in 2001, APEC took active follow-up actions in facing the opportunities and challenges in the process of trade and investment liberalization, laying emphasis on fulfilling Shanghai-Accord and supporting multilateral trade system. These actions, with new characteristics in content and pattern, stand for the new development trend of trade and investment liberalization, and are worth of paying attention to and in-depth research.

Key Words: Trade and Investment Liberalization Follow-up Actions Shanghai Accord

[收稿日期] 2004-02-05

[作者简介] 田华，女，山西省太原人，经济学硕士；刘晨阳，男，河北省枣强人，南开大学 APEC 研究中心讲师，南开大学 APEC 研究中心专职研究人员，经济学硕士。

¹ APEC 第十三届部长级会议联合声明，上海，2001 年 10 月。

² APEC 第九次经济领导人非正式会议宣言附件——《上海共识》，上海，2001 年 10 月。

³ APEC 第八次经济领导人非正式会议宣言附件——《新经济行动议程》，文莱，2000 年 11 月。