

APEC 经济技术合作的新进展与挑战

张彬

(武汉大学 经济发展研究中心, 湖北 武汉 430072)

摘要: 2005 年 APEC 釜山会议以来, APEC 经济技术合作取得了一定的新进展, 包括加强合作项目评估、推动制度建设、理顺优先领域的关系等。相信在未来几年, APEC 经济技术合作的总体发展仍将延续目前的这种平稳态势。但是它的未来发展仍面临一些问题, 例如项目的实际效益问题、处理与次区域 RTA/FTA 的关系问题、“搭便车”和“共同参与”问题等。这些问题在带来挑战的同时, 也为其进一步发展提供了契机, APEC 需要采取的对策包括加强能力建设、强化制度建设、推动与其他国际组织和私人部门的合作等。

关键词: 经济技术合作; 进展; 挑战; 对策

中图分类号: F113.2

文献标识码: A

一、APEC 经济技术合作的新进展

自 2005 年以来, APEC 分别在韩国釜山和越南河内举办两次峰会, 在经济技术合作取得了一些新的进展, 反映出 APEC 在经济技术合作方面的政策变化的新动向。

(一) APEC 釜山会议经济技术合作的进展

2005 年 11 月 18—19 日, APEC 第 13 届领导人非正式会议和第 17 次部长级会议在韩国的釜山召开。此次 APEC 峰会以“走向一个大家庭——应对挑战, 追求变革”为主题, 主要讨论了贸易自由化和加强经济技术合作等问题, 审议了关于亚太经合组织茂物目标进展的中期报告, 强调扩展各成员围绕经济安全的合作领域, 敦促世贸组织多哈贸易谈判取得进展。在经济技术合作方面, APEC 釜山会议取得了如下进展:

第一, 继续强调经济技术合作的重要性, 但是凸显了它在实现茂物目标 (Bogor Goals) 和地区贸易投资自由化进程中的关键作用。目前, APEC 成员对经济技术合作的重要性看法一致。因此, APEC 釜山会议也一如既往地强调了经济技术合作对于确保地区成员平衡发展、共享经济繁荣的重要意义, 也再次重申了推动经济技术合作发展的相关承诺。但是与以往仅说明经济技术合作自身重要性不同, 此次釜山会议还专门强调了“经济技术合作对实现地区贸易投资自由化和便利化的重要意义”

¹以及“经济技术合作在确保茂物目标实现的过程中扮演者非常重要的角色”²。

第二, 继续推动与国际金融机构合作, 协同私人部门以及 APEC 成员共同推动经济技术合作的发展。为了给 APEC 经济技术合作提供了新的发展空间, APEC 在墨西哥会议期间就提出了“与国际金融组织和私营部门建立伙伴关系, 实现 APEC 能力建设和经济技术合作目标”³的建议。根据此建议, 2003 年 8 月 19 日, APEC 高官会在泰国布吉与世界银行等国际金融机构共同举行了以“建立 APEC 与国际金融机构之间的伙伴关系”为主题的圆桌会议。2005 年 9 月, APEC 在韩国庆州 (Gyeongju) 与国际金融机构 (IFIs) 和经济合作组织 (OECD) 共同举行了第二次政策对话。这次会议就推动中型、小型、微型企业的能

设以及 APEC 发展中成员的贸易便利化问题进行了讨论，并取得了比较令人满意的成果。在 APEC 釜山会议上，“与会的部长们认识到了 APEC 继续与一些双边、地区或国际性的组织和金融机构开展合作的必要性，同时也认为 APEC 与这些机构开展联系，可以培育新的合作契机、拓展相互支持的空间、实现金融资源的共享，将有助于进一步推动经济技术合作的发展。”⁴与此同时，APEC 釜山会议也继续强调了私人部门的参与对经济技术合作发展的重要性，呼吁 APEC 提高自身合作项目的开展效率，吸引更多的私人部门参与 APEC 经济技术合作，增加 APEC 经济技术合作的活力。此外，APEC 釜山会议也呼吁其成员更积极地参与经济技术合作，尤其是以实际行动支持经济技术合作项目的开展。“对于澳大利亚捐助 300 万澳元成立 APEC 支持基金（ASF），参与釜山会议的部长们表示了欢迎，部长们认为它为 APEC 能力建设提供了宝贵的资源，同时部长们也倡议其他 APEC 成员能够考虑向 ASF 账户或 TILF 账户注入资金，以增强 APEC 的资金基础。”⁵

第三，根据 APEC 现实需要调整优先领域，集中资源开展新的四大优先领域的经济技术合作。为了对应外部形势的不断变化，APEC 泰国会议将经济技术合作的优先合作内容以及目标进行了拓展，新增了“融入全球经济、促进知识经济发展、加强反恐能力建设以及迎接社会领域全球化”4 个优先合作领域。2005 年，这四个优先领域的合作取得了良好成绩，受到了 APEC 釜山会议的肯定。首先，在融入全球经济合作领域方面，合作项目主要依托贸易投资委员会（CTI）、农业技术工作组（ATCWG）和能源工作组（EWG）等机构开展，以提高各成员参与经济全球化的能力为最终目标。2005 年，APEC 在该合作领域共开展合作项目 30 个，主要包括：开发农产品“电子身份证（E-CERT）”项目、研究 APEC 能源标准信息系统（APEC-ESIS）、制定 APEC 循环经济（RBE）的能力建设计划等。其次，在加强反恐能力建设合作领域，合作项目的重点在于落实 2002 年《领导人关于反对恐怖主义和促进经济增长的声明》，主要是协助各成员的反恐能力建设、加强各成员之间的反恐合作。2005 年，APEC 在该合作领域共开展合作项目 16 个，主要包括：开发实时突发事件信息共享系统、制定组建 APEC 电脑突发事件应急小组的行动指南、召开海啸灾后重建与强化港口安全研讨会等。再次，在促进知识经济发展合作领域，2005 年全年 APEC 共开展经济技术合作项目 21 个，主要包括：成立 APEC 数字机会（Digital Opportunity）中心、组建 APEC 未来教育委员会、制定 APEC 电算化学习培训计划等。最后，在迎接社会领域全球化合作方面，2005 年全年 APEC 共开展经济技术合作项目 14 个，主要包括：举办关于在社会经济快速变化的情况下加强社会安全网建设的国际研讨会、召开减少地震和海啸等灾难的小型会议等。

第四，进一步完善合作项目的评估体系，加强对经济技术合作项目的评估和监督。通过完善评估体系来加强对经济技术合作的管理一直是 ESC 工作重点。从 2004 年开始，ESC 决定从两个层次来加强对经济技术合作的评估与监督。首先是在工作组层次上，通过独立评估和审核，敦促各工作组提高工作效率。渔业工作小组自愿接受了首次独立评估。评估工作已在 2004 年 3 月完成，ESC 对评估结果表示满意。其次是在合作项目层次上，构建更加全面的评估框架，强化对合作项目的监督。2003 年，ESC 专门成立了一个工作小组，并责成该小组就如何更好地开发和评估经济技术合作项目进行研究。2004 年 8 月，该小组开发出了一个名为“质量评审框架（Quality Assessment Framework, QAF）”的评估体系。2004 年 11 月，APEC 圣地亚哥会议同意用新的质量评估框架（QAF）代替原有的经济技术合作加权矩阵（ECOTECH Weighting Matrix）。2005 年，ESC 开发出一个名为“监督和评价框架（Monitoring and Evaluation Framework）”的评估体系，并成功地以此体系对正在实施的和已经完成的合作项目进行评估试验。ESC 决定将这两个评估体系合并成一个更为全面的新的评估体系，即 AME 框架（Assessment, Monitoring and Evaluation Framework）。在全新的 AME 框架下，ESC 可以对经济技术合作项目实现事前评审、事中监督和事后评估，极大的增强了 ESC 对经济技术合作项目的管理能力。所以，在 APEC 釜山峰会上，部长们

“对此新的监督和评估体系表示欢迎，并认为……这个新的框架不仅有利于加强经济技术合作的执行，而且有利于经济技术合作的推广，尤其可以在吸引国际金融机构和私人部门的参与方面发挥重要作用。”⁶

第五，建立经济技术合作执行委员会，加强 APEC 框架下经济技术合作的协调与管理。为了更好地对 APEC 各论坛和各成员开展的经济技术合作进行协调和管理，APEC 釜山会议在充分肯定“高官会议经济技术合作委员会（ESC，SOM Committee on Economic and Technical Cooperation）在推动经济技术合作发展中所起重要作用”的基础上，同意了“将高官会议经济技术合作委员会升格为经济技术合作执行委员会（SCE，Steering Committee on ECOTECH）”的建议。在高官会议经济技术合作委员会的基础上建立经济技术合作执行委员会，实际上是增加了经济技术合作执行委员会的权力，为进一步推动 APEC 经济技术合作的发展奠定了基础。

此外，APEC 釜山会议还特别关注到了亚太地区的可持续发展问题。与会的领导人 and 部长们“APEC 今年承担的关于可持续发展的议题和项目表示欢迎”⁷，并建议在未来采取更加确实有效的措施确保可持续发展的实现。

（二）APEC 河内会议经济技术合作的进展

2006 年 11 月 13—19 日，APEC 第 14 届领导人非正式会议和第 18 次部长级会议在越南河内召开。APEC 河内峰会是在亚太地区经济贸易和区域合作不断发展、而世贸组织多哈谈判陷入僵局、全球和地区非传统安全因素日益增多的大背景下举行的，它以“走向充满活力的大家庭，实现可持续发展与繁荣”为主题，讨论了多哈回合谈判、亚太地区贸易和投资自由化、APEC 改革、反对恐怖主义、流行病和灾害管理以及能源安全合作等问题，并取得了一系列实质性成果，包括：单独发表了《关于世界贸易组织多哈发展议程的声明》，批准了《河内行动计划》，发布了《河内宣言》等。在经济技术合作方面，APEC 河内峰会取得了如下进展：

第一，提倡和谐，为经济技术合作的理念拓展做出了新的贡献。作为一个地区性合作组织，APEC 并不通过法律条款来约束成员体的经济行为，而是通过各成员均认同的理念来对各成员体的集体行为进行引导。因此，APEC 的合作理念在推动 APEC 各项进程的发展上起到了非常大的作用。作为 APEC 的重要支柱，经济技术合作强调共同参与、共同分享，其基本理念在于通过经济技术合作项目的开展，推动 APEC 贸易投资自由化的发展，缩小地区成员之间的经济差距，使所有成员都可以享受到地区繁荣带来的收益。经济技术合作的这些理念不仅体现出 APEC 特色，而且也为 APEC 其他合作的顺利开展奠定了基础。在 APEC 成员体在河内峰会上发表了《河内宣言》，提出通过加强经济技术合作，把 APEC 建设成为一个更具活力与和谐的共同体。⁸首次将中国的和谐社会理念引入 APEC 领导人的宣言中，无疑将对 APEC 经济技术合作的理念给予了新的拓展，也将会对未来 APEC 经济技术合作和贸易投资自由化、便利化的发展产生深远影响。

第二，强调 APEC 经济技术合作的执行，以更加务实的方式推动各领域的合作项目的开展。与以往峰会比较，APEC 河内峰会在推动经济技术合作的发展方面显得更加务实。在提交给高官会的《APEC 经济技术合作报告（2006）》中，经济技术合作执行委员会提出要从三个方面强化经济技术合作项目的执行。首先，增强对 APEC 各工作组的独立评估。APEC 经济技术合作项目主要通过 APEC 各工作组来完成，这些工作组包括：贸易和投资数据工作组、贸易促进工作组、产业科技工作组、人力资源开发工作组、地区能源合作工作组、海洋资源保护工作组、渔业工作组、旅游工作组、电信工作组、交通运输工作组、农业技术合作工作组和中小企业工作组等。具体实施过程是先由各工作组负责政策对话和审核制定具体领域的经济技术合作的集体行动计划，再上报 APEC 高官会并获批之后组织 APEC 成员开

始实施。在此过程中，各工作组扮演者非常重要的角色。为了更好的推动经济技术合作的发展，落实领导人宣言和部长会议宣言的各项精神，APEC 河内峰会决定对各工作组的既定角色与实际运行情况进行独立评估，通过“建（establishing）停（disbanding）并（merging）转（reorienting）”来对各工作组的资源进行整合。参加河内会议的部长们提到：“欢迎 SCE 对中小企业工作组和旅游工作组所作的独立评估，类似的评估将有助于工作小组运作效率的提高以及茂物目标的实现，希望 SCE 继续通过评估加强各工作组的运行效率，使得经济技术合作的开展目标性更强、实施更具有效率。”⁹其次，扩大 APEC 支持基金的资金来源。2005 年 11 月，APEC 釜山峰会呼吁政府组织和非政府组织向 APEC 支持基金捐款。2006 年，APEC 成员对倡议给予了充分响应，新的资金资助包括：澳大利亚增加 50 万美元的捐款推动紧急事件及灾害预防的合作；韩国将捐资 200 万美元资助 APEC 能力建设。为了进一步解决经济技术合作的资金问题，APEC 河内峰会希望获得更多的资金捐助，在《河内宣言》中，与会的领导人提到：“我们将鼓励成员对 ASF 账户或 TILF 账户注入资金，为 APEC 推动贸易投资自由化和开展能力建设提供更多的资源”。¹⁰最后，强化对 APEC 经济技术合作项目的评估。合作项目是经济技术合作的载体，它的实施也是经济技术合作最具体和最重要的环节。APEC 河内峰会在该问题上延续了釜山峰会的思路，强调继续通过 AME 框架的评估，不断提高经济技术合作项目的质量。与此同时，APEC 河内峰会也提出要加大对合作项目成果的宣传，以增强经济技术合作的效果和实际影响力。

第三，完善经济技术合作执行委员会（SCE）的各项职能，进一步推动 APEC 经济技术合作的制度建设。2005 年 11 月，APEC 釜山会议将高官会议经济技术合作委员会升格为经济技术合作执行委员会，增加了经济技术合作执行委员会的权力，为进一步推动 APEC 经济技术合作的发展奠定了基础。为了帮助经济技术合作执行委员会行使其权力，APEC 河内会议完善了经济技术合作执行委员会的各项职能，包括确立其成员构成、会议举行时间、委员会的政策目标等，进一步推动 APEC 经济技术合作的制度建设。

第四，确定中长期发展目标，理顺各优先领域的关系。2003 年 11 月，APEC 曼谷峰会将经济技术合作的优先合作内容以及目标进行了拓展，新增了“融入全球经济、促进知识经济发展、加强反恐能力建设以及迎接社会领域全球化”4 个优先合作领域。2006 年 11 月，APEC 河内峰会将此四个优先领域与《马尼拉宣言》确定的六大优先领域并列，正式确定了经济技术合作的十大优先合作领域。为了理顺这十大优先领域的关系，经济技术合作执行委员会（SCE）对《马尼拉宣言》进行了修正，将十大优先领域分为“长期优先领域”和“中期优先领域”，其中长期优先领域包括人力资源开发、促进持续增长、利用未来技术、基础设施建设、振兴中小企业、发展资本市场，中期优先领域包括融入全球经济、促进知识经济发展、加强反恐能力建设和迎接社会领域全球化。这样划分有助于将紧缺的资源优先用于最急需开展的合作项目，将有利于提高经济技术合作的实施效果，最大限度的满足 APEC 经济体的需要。

二、APEC 经济技术合作的发展趋势

APEC 成立至今，其经济技术合作共经历了三个发展阶段。第一阶段是从 1989 年至 1994 年的起步阶段。第二阶段是从 1995 年至 1996 年的框架建设阶段。第三阶段是从 1997 年至今的机制建设和具体实施阶段。目前 APEC 经济技术合作正处在其发展的第三阶段，总体发展态势比较稳定。随着 APEC 成员经济联系日益紧密，各成员对进一步推动经济技术合作与能力建设已形成共识，未来 APEC 经济技术合作的发展将继续目前的发展态势。2006 年，APEC 经济技术合作执行委员会根据经济技术合作的发展状况以及目前 APEC 成员的实际需要，对 1996 年制定的《APEC 加强经济技术合作和发展的框架宣言》（即“马尼拉框架”）进行了修正。结合修订后的“马尼拉框架”，可以对 APEC 经济技术合作的未来发展做出如下分析。

（一）APEC 经济技术合作总体发展趋势

如下图 1 所示，1992-2006 年间，APEC 共实施经济技术合作项目 1661 个。在 1997 年之前，经济技术合作正处在起步和框架建设阶段，因此开展的项目非常有限。但是在 1997 年亚洲金融危机之后，APEC 成员意识到推动经济技术合作发展的重要性和紧迫性，加大了推动 APEC 经济技术合作发展的力度，仅在 1998 年，APEC 就开展了 274 个经济技术合作项目。在进入新世纪之后，APEC 在推动经济技术合作发展的进程中，更加注重合作项目的质量和效益，希望集中资源优先开展一些能满足当前需要的合作项目。因此从 2001 年开始，APEC 推动的经济技术合作项目的数量出现一定程度的回落，每年开展的合作项目数量基本上保持在 130 个左右，总体发展十分平稳。在未来几年，APEC 经济技术合作的发展总体上仍将延续这种平稳态势，这主要由两个方面的作用力使然。

一方面，推动贸易投资自由化与缩小经济差距的需求日益增大，使得 APEC 必须尽快推动经济技术合作的发展。当前，多哈回合谈判举步维艰，许多 APEC 成员希望 APEC 贸易投资自由化能够发挥相应的作用，推动区域内贸易与投资的发展，进而促进多哈回合谈判顺利前行。但是区域贸易投资自由化并未缩小 APEC 成员之间的经济差距。这种差距不仅不利于实现地区繁荣带来的利益共享，而且也会给贸易投资自由化带来新的障碍。在此背景下，推动 APEC 经济技术合作的快速发展符合大多数 APEC 成员的利益。

另一方面，经济技术合作发展仍面临着一些制约因素，主要包括：第一，APEC 经济技术合作的资金问题。虽然目前 APEC 通过 ASF 账户或 TILF 账户筹集了部分资金，但是与实际需要的资金仍存在较大缺口。第二，APEC 经济技术合作项目的实际效益问题。由于经济技术合作的特殊性，其推动的合作项目大部分以会议、培训等形式开展，如何让这些合作项目产生的收益直接为成员方享受一直困扰着 APEC 经济技术合作的发展。第三，在 APEC 不断虚化的背景下，许多 APEC 成员纷纷选择在 RTA/FTA 框架下解决问题，APEC 经济技术合作如何处理与 RTA/FTA 的关系也将影响到经济技术合作的未来发展。此外，APEC 经济技术合作还面临着“搭便车”和“共同参与”等问题。正是由于以上制约因素的存在，APEC 经济技术合作的未来发展肯定不会一帆风顺。

综合以上两个方面的因素，可以判断：APEC 经济技术合作的未来发展可以在总体上延续目前的发展态势，但是很难有非常大的突破。换言之，如果希望 APEC 经济技术合作更快、更健康的发展，需要包括 APEC 发达成员和发展中成员在内的所有成员进一步努力。

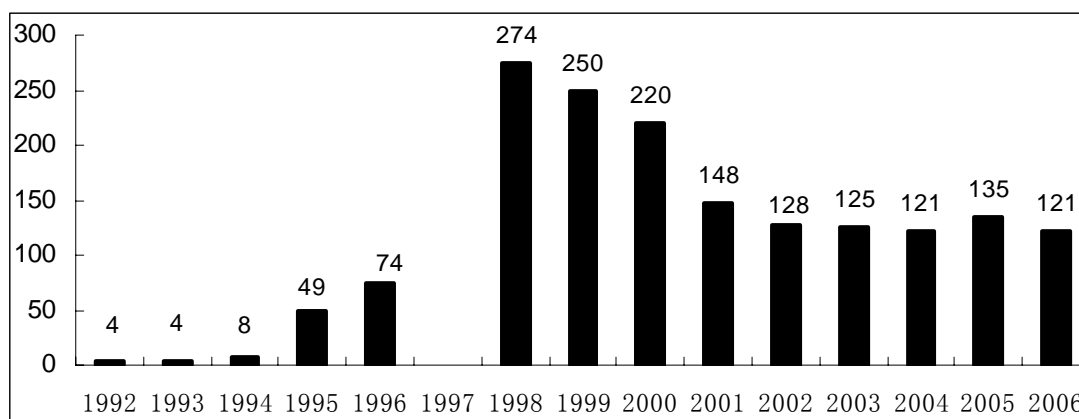


图 1 APEC 实施经济技术合作项目数（1992-2006 年）

资料来源：Senior Officials' Report on Economic and Technical Cooperation（1998-2006），www.apecsec.org.sg。

注：APEC 没有提供 1997 年经济技术合作的项目数。

（二）APEC 长期优先领域经济技术合作的发展趋势

1、人力资源开发领域的经济技术合作

《马尼拉宣言》将人力资源界定为区域经济发展中最重要的资产。推动 APEC 人力资源开发领域的合作，不仅有利于加深经济增长的基础，而且也有利于增进成员国国内和成员国之间的经济社会趋同。由于人力资源开发意义重大，并且具备费用低、争议少的特点，APEC 人力资源开发合作的进展非常迅速。如下图 2 所示，在 1999-2006 年间，APEC 共开展人力资源开发领域的合作项目 471 个，每年开展的人力资源开发领域的合作项目占当年项目总数的比重高达 30%以上，在 2002 年，这一比重甚至达到 58.6%。随着亚太经济的进一步发展，APEC 各成员对人力资源的需求将不断增加，因此可以预见未来 APEC 还会继续推动人力资源开发领域的合作。具体的合作内容，将主要涉及以下几个方面：

第一，推动劳动力市场一体化方面的合作。劳动力市场是配置人力资源的重要场所，要实现亚太地区共同繁荣，需要一个统一的劳动力市场提供有效支持。因此，人力资源开发领域的合作将重点推动 APEC 成员劳动市场一体化，通过一体化实现劳工政策对接，为优化劳动力资源配置奠定基础。目前，APEC 主要通过人力资源开发的劳工和社会保障网(Labour and Social Protection Network, LSPN) 来开展相关合作。在 2005 年召开的釜山会议上，与会的部长们对 LSPN 在推动人力资源开发合作中发挥的作用给予了高度评价，认为 LSPN 通过开发劳动力市场信息和政策，为降低失业率、提高生产效率以及增强劳动力市场弹性做出了重要贡献。因此，APEC 经济技术合作将以 LSPN 为平台，继续推动劳动力市场一体化方面的合作。

第二，推动教育合作。教育是人力资源开发的基础，为了更好的开展人力资源开发领域的合作，APEC 一直通过人力资源开发工作组教育网 (HRDWG Education Network, EDNET) 来推动成员之间就教育政策展开信息交流与政策对话。2004 年，APEC 教育部长会议非常正面的评价了 EDNET 在 APEC 教育合作中起到的作用。鉴于 EDNET 发挥的实际效益和各方面的积极评价，未来 APEC 教育合作仍将借用 EDNET 这个平台来开展工作。

第三，推动健康医疗合作。突发性疾病对人力资源开发也会产生重要影响，因此 APEC 成员也非常重视健康医疗领域的合作，例如 APEC 就曾针对萨斯、艾滋病以及禽流感等传染性极强的疾病开展过合作。目前，艾滋病和禽流感等疾病仍然威胁着部分 APEC 成员人民的身体健康，给亚太地区人力资源开发和经济增长带来了阴影。在该领域的合作，仍将是 APEC 经济技术合作重点推动的对象。

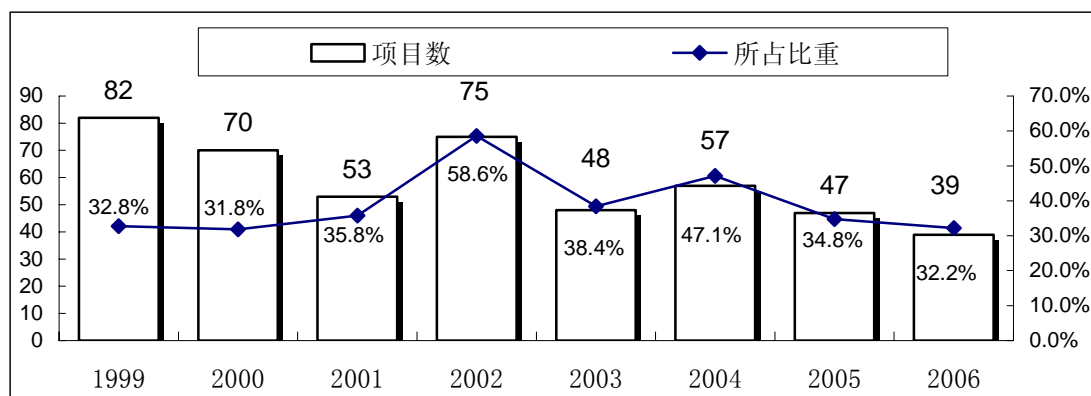


图 2 人力资源开发合作项目的数量与其在当年项目总数中的比重

资料来源：Senior Officials' Report on Economic and Technical Cooperation (1998-2006)，

2、发展资本市场领域的经济技术合作

资本市场是资源配置的重要场所，APEC 推动发展资本市场领域的合作出于以下目的：第一，促进资本流动，生成真实经济回报率；第二，拓宽和深化资本金融市场，为国内储蓄转化为投资提供通畅的渠道；第三，推动资本市场发展，为私人资本投资基础建设市场提供良好环境。意识到资本市场的重要作用，APEC 在 1996 年就将发展资本市场列为六大优先合作领域之一。如下图 3 所示，在 1999-2006 年间，APEC 共实施发展资本市场领域的合作项目 52 个，每年开展的经济基础设施领域的合作项目占当年项目总数的比重平均为 4.5%。尽管发展资本市场领域的合作项目数量有限，但是它发挥的作用却不容忽视。2005 年，APEC 财长会议专门提到：“资本流动在 APEC 经济增长过程中发挥着越来越大的作用。在过去 20 年中，流入和流出 APEC 经济体的资本总量增长了近 8 倍，总量达到 1.4 万亿美元，其增速远远高出同期 APEC 经济体 GDP 的增速。”APEC 区域内资本流动的快速增长，与 APEC 重视发展资本市场有着密切关联。尤其在 1997 年亚洲金融危机之后，APEC 成员对于推动发展资本市场领域的合作已形成共识。未来 APEC 经济技术合作将继续在此领域开展合作项目，以建设开放的、有着完善监管体系的、健康的资本市场为目标，重点推动资本市场基础建设方面的合作，积极引导中小企业参与资本市场，以稳健的方式实现亚太地区投资自由化。

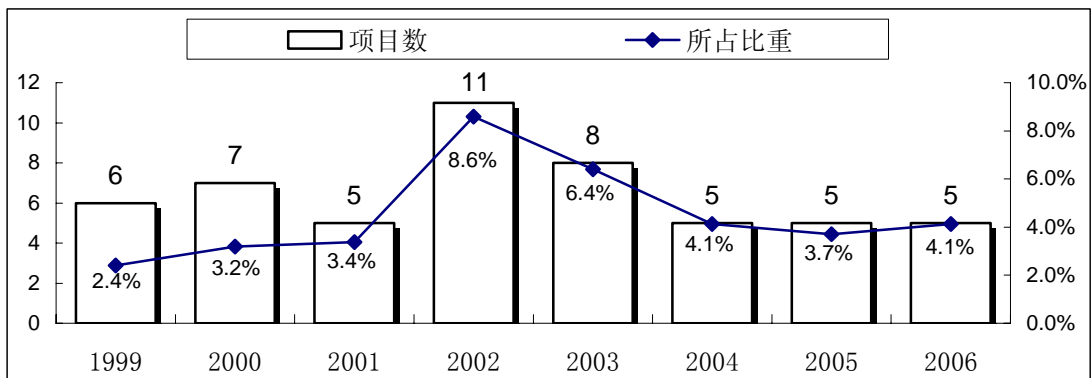


图 3 发展资本市场合作项目的数量与其在当年项目总数中的比重

资料来源：Senior Officials' Report on Economic and Technical Cooperation（1998-2006），

3、经济基础设施领域的经济技术合作

《马尼拉宣言》将经济基础设施领域设定为优先合作领域，主要是为了通过能源、交通运输、电信等领域的合作消除 APEC 成员经济发展的瓶颈，推动 APEC 成员进一步融入地区经济和全球经济中去。如下图 4 所示，在 1999-2006 年间，APEC 共开展经济基础设施领域的合作项目 180 个，每年开展的经济基础设施领域的合作项目占当年项目总数的比重平均为 15.6%。虽然在该领域开展的合作项目数有限，但是在近年来呈现出不断增加的趋势。由于经济基础设施领域的合作对于缩小成员经济差距、增强发展中成员经济增长基础、减少区域内经济交易成本具有重要意义，相信这一趋势还会进一步加强。具体而言，未来经济基础设施领域的合作将围绕以下几个方面展开：

第一，能源合作。长期以来，能源一直被认为是经济基础最重要的组成部分，同时也被认为是实现持续发展的关键。目前，APEC 经济体对能源的需求占到世界能源总需求的 60%，

是世界上最大的能源进口方。因此，能源安全问题越来越引起了 APEC 成员的关注，所以能源合作就很自然的成为经济基础设施合作的主要内容。APEC 能源工作组承担着能源合作方面的协调工作，并已在 2004 年推出了“APEC 能源安全行动议程”，希望通过合作稳定亚太地区的能源供应。但是能源安全问题的解决非朝夕之事，在可以预见的未来，由能源引起的问题会日益突出，APEC 能源合作也将继续推进。

第二，交通运输合作。由于很多恐怖袭击都瞄准交通工具和交通要塞，所以，目前 APEC 交通运输合作主要围绕交通安全展开。2004 年，APEC 交通部长会议谴责了恐怖主义破坏交通工具的行径，并决定加强相关合作，以保障 APEC 地区交通安全。在恐怖主义仍未消除的背景下，积极推动交通运输合作也将是 APEC 经济技术合作重点推动的内容之一。

第三，电信合作。早在 1996 年，APEC 经济委员会就在一份报告中提出 APEC 正面临着基础设施匮乏带来的挑战，以当前的设施条件难以适应现代信息密集型经济（modern information-intensive economy）发展的需要。意识到基础设施对未来经济发展的重要意义，APEC 一直致力于推动电信和信息等基础设施建设领域的合作。目前，APEC 在电信方面的合作主要包括：共同提高 APEC 地区信息基础设施的建设水平；协调各成员的产业政策，共同制定并执行适合 APEC 电信及信息产业发展的相关政策；为电信及信息产业提供能够有效合作、实现持续发展的环境。在未来几年，APEC 电信工作组将继续推动该领域的相关合作。

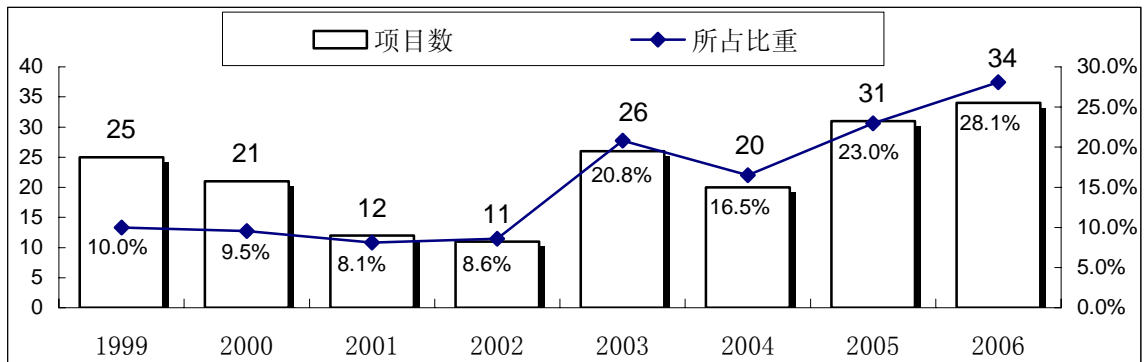


图 4 经济基础设施合作项目的数量与其在当年项目总数中的比重

资料来源：Senior Officials' Report on Economic and Technical Cooperation (1998-2006)，

www.apecsec.org.sg.

4、利用未来技术领域的经济技术合作

技术流动的障碍一方面是在发达工业化国家以某些理由限制高科技的流出，另一方面是发展中国家吸收现有工业科学技术和发展新技术的能力有限，因此促进信息与科技的自由流动要靠发达工业化成员和发展中成员共同努力，发达工业化成员应努力取消对技术流出的限制，发展中成员应提高自身的素质，增强吸收新技术的能力。利用未来技术领域的合作主要是推动 APEC 成员开展共同行动，提高技术交流尤其是信息技术交流的效率，增强成员体对现有科技的吸收能力和对新技术的研发能力。如下图 5 所示，在 1999-2006 年间，APEC 共开展利用未来技术领域的合作项目 228 个，每年开展的利用未来技术领域的合作项目占当年项目总数的比重平均为 17.6%。这说明尽管利用未来技术领域的合作非常重要，但是合作涉及到技术，实际操作难度较大，因此该领域的合作规模和水平基本上比较平稳。在

APEC 经济技术合作的未来发展中,利用未来技术领域合作的发展也将延续其以往的平稳态势。

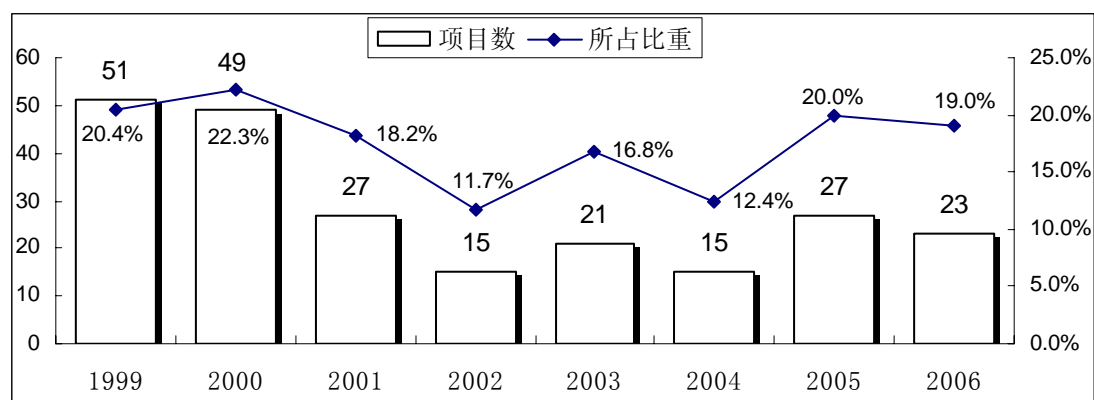


图5 利用未来技术合作项目的数量与其在当年项目总数中的比重

资料来源: Senior Officials' Report on Economic and Technical Cooperation (1998-2006),

www.apecsec.org.sg.

5、促进持续发展领域的经济技术合作

持续发展是亚太地区保持繁荣的基础。早在 1993 年, APEC 经济领导人在宣言中提出:“我们环境要得到改善,其中包括保护空气质量、保护水和绿地资源、管理我们的可再生资源 and 不可再生资源,确保经济的持续发展,为我们的人民提供一个更加安全的未来”。至此之后, APEC 一直将持续发展作为首要目标。如下图 6 所示,在 1999-2006 年间, APEC 共实施促进持续发展领域的合作项目 52 个,每年实施促进持续发展领域的合作项目占当年项目总数的比重平均为 14.1%。目前,环境和持续发展问题受到了越来越大的重视,未来的经济技术合作仍将继续推动该领域的合作。

6、振兴中小企业领域的经济技术合作

加强中小企业活力是防止产生市场垄断的有效手段。增强中小企业活力一方面扶植处于竞争不利地位的中小企业,使市场更加活跃;另一方面也使中小企业对市场反应更有力、有效。如下图 7 所示,在 1999-2006 年间, APEC 共实施促进持续发展领域的合作项目 110 个,每年实施促进持续发展领域的合作项目占当年项目总数的比重平均为 8.7%。未来振兴中小企业领域的合作将包括:强化对以往振兴中小企业合作项目的评估,提高已完成合作项目的社会效益;继续推进成员政策协调,为中小企业发展创造良好环境;进一步推动中小企业参与资本市场建设,为中小企业提供更广泛的融资渠道;推动人力资源开发合作与振兴中小企业合作之间的融合,帮助中小企业开展人力资源开发,解决中小企业管理和技术人才匮乏等问题。

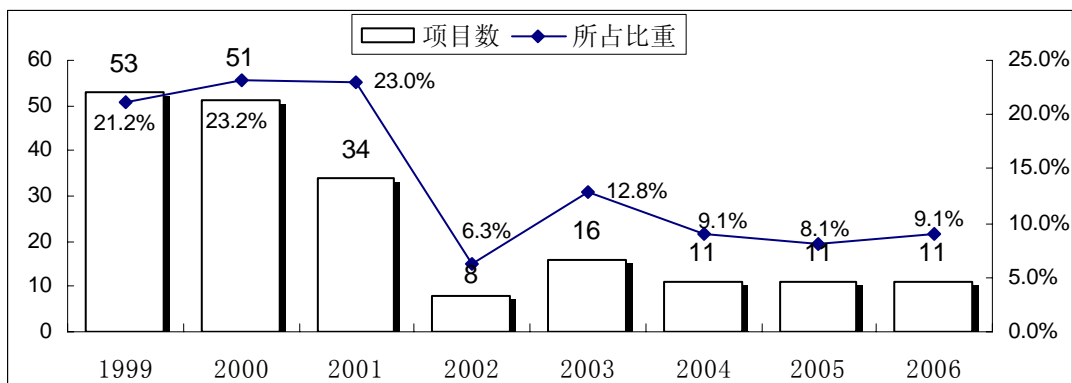


图 6 促进持续发展合作项目的数量与其在当年项目总数中的比重

资料来源：Senior Officials' Report on Economic and Technical Cooperation (1998-2006)，

www.apecsec.org.sg.

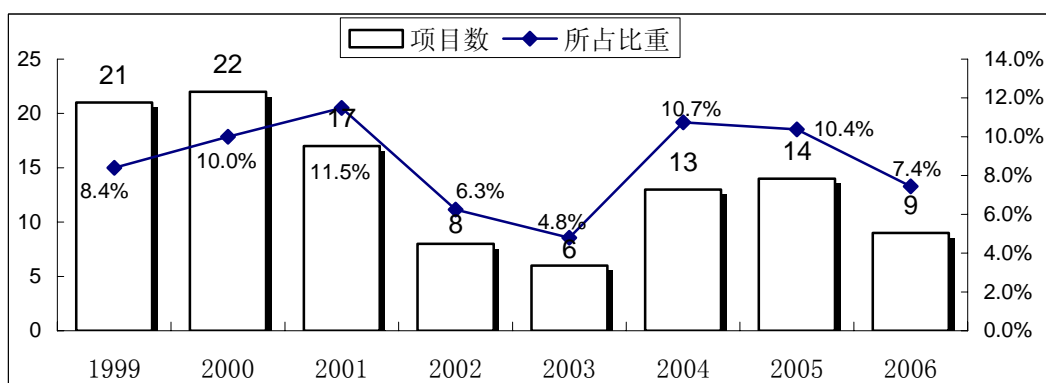


图 7 振兴中小企业合作项目的数量与其在当年项目总数中的比重

资料来源：Senior Officials' Report on Economic and Technical Cooperation (1998-2006)，

www.apecsec.org.sg.

(三) APEC 中期优先领域经济技术合作的发展趋势

1、融入全球经济领域的经济技术合作

帮助 APEC 成员更好地融入全球经济，首先需要增强各成员尤其是发展中成员参与全球竞争的能力，进一步推动各成员参与贸易投资自由化进程，尽快实现茂物目标。在融入全球经济方面，企业是关键因素。因此当前融入全球经济领域的合作主要围绕中小企业的发展展开，通过培养有全球观念的企业家，提高企业应对全球经济的能力。这种类型的合作不仅能满足当前的需要，而且与经济技术合作长期优先领域的合作目标一致，因此融入全球经济方面的合作仍将以提高中小企业应对全球化的能力中心展开。

2、促进知识经济发展领域的经济技术合作

2003 年，参加 APEC 曼谷会议的部长们就已经将发展实施经济作为未来 APEC 经济社会发展的基石。在随后的 4 年中，APEC 推动了一系列促进知识经济发展方面的合作，其中包括：为完善市场结构创造环境，例如推动市场外向化发展等；为基础设施投

资和技术开发提供便利化的环境，例如创造有利于投资和创新的氛围；加强人力资源能力建设和推进企业家的培养等。因此该领域的合作项目主要是为了帮助成员构建有助于发展知识经济的政策环境。2005年，APEC领导人强调了创新和成员间新技术共享的重要性，意味着未来促进知识经济发展领域的合作将以创新和共享为中心来展开。

3、加强反恐能力建设领域的经济技术合作

目前，恐怖主义在全球肆虐不止，日益成为APEC地区经济稳定增长的绊脚石。面对恐怖主义的威胁，APEC成员积极开展合作，共同遏制恐怖主义在亚太地区蔓延。目前，APEC反恐合作主要是协助各成员的反恐能力建设、加强各成员之间的反恐合作。具体工作包括：协助成员正确认识和评估反恐形势、协调反恐能力建设和技术援助项目的开展以及与其他国际性或地区性组织展开合作等。当前，恐怖主义发展更加隐蔽，发动恐怖袭击的手段也更加高级，要求APEC成员采取更有效的合作方式来加以应对。未来反恐合作可能涉及到的内容包括：联合行动打击跨境恐怖犯罪；防止大规模杀伤性武器扩散；加强空运安全检查；加大反腐力度，打击黑金，切断恐怖主义活动的资金来源等。

4、迎接社会领域全球化领域的经济技术合作

开展社会领域全球化领域的合作，主要两个目的：其一是为了增进社会对贸易增长收益的理解，以帮助人们更好的利用全球化；其二是协助成员制定相应的公共政策，减少经济调整引起的震荡，为经济调整提供相应的便利。迄今为止，APEC已经开展了一系列迎接社会领域全球化方面的经济技术合作，例如建立APEC社会安全网——能力建设网。2005年，APEC领导人提出要确保所有地区公民平等分享全球化利益的重要性，决定采取措施应对经济社会不平等带来的挑战。意味着未来迎接社会领域全球化方面的合作将更多的以“平等”为主轴，鼓励成员进行经济改革，增加反腐力度，给地区人民提供一个更加平等的发展环境，为实现地区和谐发展提供坚实基础。

三、APEC经济技术合作未来发展面临的问题

近年来，在APEC各成员的积极推动下，经济技术合作的发展取得了较大进展。尤其是自2000年开始，APEC峰会连续7年分别在文莱（2000年）、中国（2001年）、墨西哥（2002年）、泰国（2003年）、智利（2004年）、韩国（2005年）、越南（2006年）等发展中成员举行，为经济技术合作的发展提供了良好的环境。但是，在未来的发展进程中，APEC经济技术合作仍面临以下问题：

第一，APEC次区域经济一体化的快速发展，将对APEC框架下的经济技术合作产生冲击。近年来，APEC次区域经济一体化趋势日益明显，主要表现为相当数量的次区域的地区贸易协定/自由贸易协定（RTA/FTA）被启动。与以往自由贸易协定不同，目前兴起的RTA/FTA包含的内容相当广泛，不仅包括关税、数量限制、其他非关税壁垒等贸易合作议题，还包括大量的经济技术合作议题，例如标准统一、竞争政策/法律、知识产权、电子商务、运输与交通、能源、环境、劳工标准等。与APEC框架下的经济技术合作相比，这些RTA/FTA涉及到的经济技术合作的内容更加具体，对于参与者的权利与义务规定更为详细，也有专门的机构对其进行管理。所以，RTA/FTA框架下的经济技术合作显得更具有吸引力。如果这种态势发展下去，可能会使得APEC框架下的经济技术合作面临被边缘化和虚化的危险。可以预见，在未来几年，APEC成员之间会签署更多的RTA/FTA，势必会给APEC经济技术合作带来越来越大的影响。因此，APEC经济技术合作的未来发展必须关注RTA/FTA的发展动向。

第二，“支持发展的合作”项目偏少，使得APEC经济技术合作的实质意义受到影响。

APEC 在《大阪行动议程》(2002 年修订版)中提到：“(APEC 开展经济技术合作)是为了实现亚太地区的可持续增长和平衡发展，APEC 各成员体将进行经济和技术合作，缩小各 APEC 经济体之间的经济差距，改善经济和社会福利……也将为本地区贸易和投资的增长提供便利。”因此，APEC 经济技术合作应该包括两个方面的内容：一是以实现亚太地区“持续增长和公平发展”，“缩小各成员经济体之间经济发展水平差异”为目的的合作，可称之为“支持发展的合作”；二是对贸易和投资自由化和便利化有直接辅助作用的合作，可称之为“支持自由化的合作”。按照《大阪行动议程》中的提法，“支持发展的经济技术合作”实质意义更为重大。但是事实上，APEC 经济技术合作在实施过程中却“忽略”了“支持发展的合作”，开展的“支持发展的合作”项目偏少。如下表 1 所示，在 1993—2005 年间，APEC 共开展经济技术合作项目 1133 个，其中属于“经济基础设施”领域的合作项目共有 132 个，属于“利用未来技术”领域的合作项目共有 136 个，两个领域开展的合作项目数之和仅占到项目总数的 23.7%。与其他优先领域相比，这两个优先领域具有的“支持发展的合作”色彩更浓。这两个优先领域开展的合作项目偏少，在一定程度上反映出 APEC 经济技术合作对“支持发展的合作”推动力度不够。“支持发展的合作”发展乏力，不仅会影响 APEC 经济技术合作的实质意义，而且也会打击 APEC 成员参与经济技术合作的积极性。

表 1 按 APEC 经济技术合作优先领域划分的项目数 (1993—2006 年)

优先领域	项目数(个)	比例 (%)
人力资源开发	409	32.6
发展资本市场	57	4.5
经济基础设施	166	13.2
利用未来技术	159	12.7
促进持续发展	132	10.5
振兴中小企业	74	5.9
其它	257	20.5
总计	1254	100.0

资料来源：Senior Officials' Report on Economic and Technical Cooperation (2005-2006)，
www.apecsec.org.sg.

表 2 2005 年 APEC 成员承办经济技术合作项目数

排名	承办方	承办项目数	排名	承办方	承办项目数
1	韩国	26	12	越南	4
2	美国	18	13	新西兰	3
3	日本	15	14	菲律宾	3
4	澳大利亚	11	15	中国香港	2
5	中国台北	10	16	秘鲁	2

6	泰国	10	17	文莱	1
7	加拿大	7	18	俄罗斯	1
8	中国	7	19	新加坡	1
9	印尼	6	20	墨西哥	0
10	智利	4	21	巴布亚新几内亚	0
11	马来西亚	4		总计	135

资料来源：2005 Senior Officials' Report on Economic and Technical Cooperation，
www.apecsec.org.sg.

第三，APEC 经济技术合作的共同参与问题就拖未决，势必对 APEC 经济技术合作的未来发展带来负面效果。对于经济技术合作的开展，APEC 向来主张共同参与、共同受益。但是事实上，APEC 经济技术合作的共同参与问题一直没有得到解决。以 2005 年 APEC 经济技术合作的实施情况为例，如上表 2 所示，2005 年 APEC 框架下实施的经济技术合作项目共计 135 个，这些项目分别由各个 APEC 成员牵头承担。在 APEC 成员中，韩国作为 2005 年 APEC 峰会的主办方，承办了 26 个合作项目，排名第 1；美国承办了 18 个合作项目，日本承办了 15 个合作项目，分别位居第 2 和第 3 位；而菲律宾、文莱、俄罗斯、墨西哥、新加坡等 APEC 发展中成员开展的经济技术合作项目均没有超过 3 个。可以看到，APEC 经济技术合作实际开展情况与 APEC 设计的“共同参与”原则大相径庭。如果“共同参与”问题得不到解决，“共同受益”也将无从谈起。

四、推动 APEC 经济技术合作的对策建议

进一步推动 APEC 经济技术合作，对 APEC 各成员的经济社会发展具有重要意义。为此，提出以下政策建议：

第一，选择能力建设作为 APEC 经济技术合作的实现方式。在 1998 年以后，APEC 逐渐使用能力建设（Capacity-building）来推动经济技术合作的发展。能力建设之所以能够成为推动经济技术合作的重要手段，主要有以下原因：其一，能力建设比较中性，不存在经济援助问题；其二，能力建设有助于解决具体问题，尤其是各成员认为迫切需要解决的问题，例如“反恐”能力建设；其三，能力建设适用面广，适用于 APEC 合作议题的各个方面。尤其在目前贸易投资自由化与经济技术合作融合日益紧密地情况下，能力建设对于推动贸易投资自由化与经济技术合作的共同发展具有重要意义。因此，APEC 可以继续选择能力建设作为手段，以推动经济技术合作的进一步发展。

第二，进一步推动 APEC 经济技术合作的制度建设。为了推动经济技术合作的发展，APEC 在制度建设方面已经作了很多工作，例如成立 ESC、建立相关的评估框架等。但是这些制度建设只能做到对目前经济技术合作成果的巩固，并没能解决“共同参与”问题，从而使得经济技术合作的未来发展缺乏基础。因此，未来的制度建设应该建立一定的“激励机制”，调动 APEC 成员参与经济技术合作的积极性。其中的关键在于让积极参与经济技术合作的成员享有一定的优先权，以确保它们在参与或主持经济技术合作过程中成本能够在合作最终受益中得到补偿。APEC 可以选择的手段包括：筹建 APEC 经济技术合作专项基金、建立成员缴费长效机制、组建对 APEC 成员参与经济技术合作的考核平台等。

第三，加强与其他国际组织以及私人部门的合作。作为亚太地区最重要的经济组织，

APEC 从强化协调角度推动地区共同发展方面，主要解决一些地区成员都关注的公共性问题。因此不管在目标还是在实现方式上，APEC 与其他一些国际组织都存在一定的一致性。加强与其他国际组织的合作，不仅可以拓宽 APEC 的资金来源，还可以有效增强 APEC 的影响力。因此，加强与世界银行、亚洲开发银行、经济合作组织等国际组织合作，有助于 APEC 经济技术合作获得更多的发展机遇。此外，私人部门也是 APEC 经济技术合作需要关注的合作伙伴。私人部门不仅有充裕的资金，而且掌握大量先进的技术。私人部门的积极参与，不仅可以为 APEC 经济技术合作提供微观基础，还可以为其发展创造更多的活力。因此，加强与其他国际组织和私人部门的合作，是推动 APEC 经济技术合作未来发展的重要途径。

参考文献

- [1] APEC Economic Leader' s Deceleration[R], Ha Noi, Viet Nam, 18-19 Novemeber 2006, APEC Secretariat., <http://www.apecsec.org.sg>.
- [2] Senior Officials' Report on Economic and Technical Cooperation (2005-2006) [R] , www.apecsec.org.sg.
- [3] Senior Officials' Report on Economic and Technical Cooperation (1998-2006) [R] , www.apecsec.org.sg.
- [4] Seventeenth APEC Ministerial Meeting Joint Statement[R], Busan, Republic of Korea, 15-16 November 2005, APEC Secretariat.
- [5] 宫占奎:《APEC 贸易投资自由化和经济技术合作研究—兼论 APEC 制度创新》[M], 南开大学出版社, 1999 年版

The Latest Development and Challenges of Economic and Technical Cooperation in APEC

ZHANG Bin

Abstract: Since the APEC Summit Meeting in Busan, Economic and Technical Cooperation in APEC acquires some new developments including the enhancement of evaluation on projections in Economic and Technical Cooperation, the promotion of institutional construction and putting the relationship among priority areas in order. Though it is believed that Economic and Technical Cooperation in APEC will keep the present developing tendency, ECOTECH will face some problems such as real benefits of cooperation projects ,the relationship between ECOTECH and RTA/FTA ,Free-riding and Collective Participation .These problems bring not only challenges but also opportunities. APEC need take countermeasures involving capacity-building, institutional construction, cooperation with other international organizations and private sectors.

Key Words: ECOTECH ; development; challenge; countermeasure

收稿日期: 2007-05-15

作者简介: 张彬, 武汉大学经济发展研究中心教授, 博士生导师。

¹APEC Economic Leader's Deceleration, Busan, Republic of Korea, 18-19 November 2005, APEC Secretariat.

²Seventeenth APEC Ministerial Meeting Joint Statement, Busan, Republic of Korea, 15-16 November 2005, APEC Secretariat.

³APEC Economic Leader's Deceleration, Los Cabos, Mexico, 27 October 2002, APEC Secretariat.

⁴ Seventeenth APEC Ministerial Meeting Joint Statement, Busan, Republic of Korea, 15-16 November 2005, APEC Secretariat.

⁵ Seventeenth APEC Ministerial Meeting Joint Statement, Busan, Republic of Korea, 15-16 November 2005, APEC Secretariat.

⁶ Seventeenth APEC Ministerial Meeting Joint Statement, Busan, Republic of Korea, 15-16 November 2005, APEC Secretariat.

⁷ Seventeenth APEC Ministerial Meeting Joint Statement, Busan, Republic of Korea, 15-16 November 2005, APEC Secretariat.

⁸ Eighteenth APEC Ministerial Meeting Joint Statement, Ha Noi, Vietnam, 15-16 November 2006, APEC Secretariat.

⁹ Eighteenth APEC Ministerial Meeting Joint Statement, Ha Noi, Vietnam, 15-16 November 2006, APEC Secretariat.

¹⁰ APEC Economic Leader's Deceleration, Ha Noi, Viet Nam, 18-19 November 2006, APEC Secretariat.