

中澳经济关系

Christopher Findlay *

一 引言

中国的崛起与改革掀起了澳大利亚国内大规模结构变革的浪潮。尽管澳大利亚的人均收入远高于中国，但中国持续快速的增长将一系列政策难题摆在了澳大利亚面前，特别是管制改革问题。许多难题都与中澳利益关系的主要领域有直接联系，而澳大利亚应对的方式也将影响中澳关系的发展。然而这其中也存在着风险，繁荣的状况或许难以持久，同时，中国崛起带来的机遇将被浪费。

中国将持续高速发展这一观点得到了广泛认同^①，然而中国也面临着一系列结构性挑战，它如何应对这些挑战对中澳关系也将产生影响。

资金以及人口流动性的增加是两国关系变化中的一部分。中国是澳大利亚的一大投资商，并且目前两国之间存在着显著的人口流动。引言的目的在于记述这些发展的一些方面；下一部分回顾了近期出现在贸易与投资流动中的变化，以及澳大利亚具有的丰富自然资源的特点；随后的一部分

* 感谢 David Kai Du 帮助搜集数据，感谢 Kym Anderson 对一些内容的讨论。任何错误均由作者自负。

① 太平洋经济合作理事会（PECC）在地区现状 2010 ~ 2011 报告中预期，相比于 2010 年 10.5% 的经济增长速度，中国在 2011 年和 2012 年经济增长将为 9.5%（PECC，2010）。在该报告的意见领袖调查中，对于中国经济（相比于过去 12 个月）在未来 12 个月内的增长这一问题，46% 的受访者认为增长较快至更快，只有 19% 受访者认为经济增长将较弱至更弱。

将就对外直接投资流动与人口流动进行讨论；本文最后讨论了澳大利亚面临的三大挑战，即“当下”挑战、“繁荣终结”的挑战、“新机遇”的挑战。

二 贸易与投资流动

中澳两国高度互补，同时中国对于世界贸易而言也越来越重要。因此，当中国超越出口目的地日本与进口来源地美国而成为澳大利亚最大的商品贸易伙伴，人们丝毫不觉得惊奇。

2010 年，澳大利亚出口至中国的商品价值为 584 亿澳元（占出口总额的 25%），从中国进口的商品总价值达 393 亿澳元（占进口总额的 19%）。图 1 和图 2 分别显示了出口与进口前五位国家所占比例。中国在 2009 年成为了第一大出口终端，印度不断增长的重要性也值得注意。在进口环节，中国的份额不断上升，而日本与美国的比重则逐渐下降。东南亚国家联盟（东盟）经济体逐步增长的比重同样值得关注。

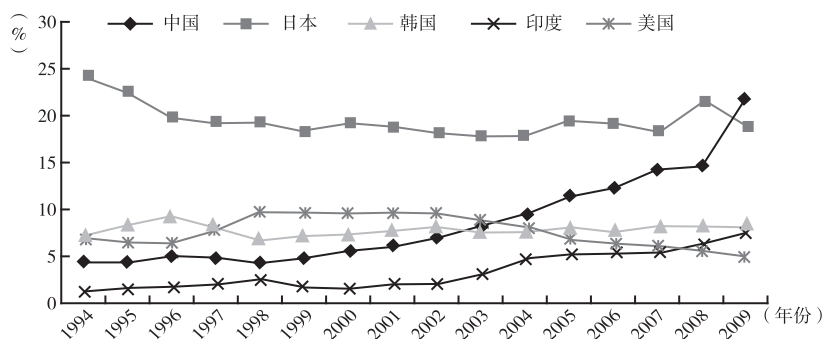


图 1 澳大利亚出口前五位国家比例

资料来源：环亚经济数据有限公司，纽约。

2009 年，中国是世界最大出口国，占世界出口总额的 9.6%，也是世界第二大进口国，占世界进口总额的 7.9%（世界贸易组织，2010）。中国对澳大利亚出口量在澳大利亚进口总额中所占的比例是其占世界进口总额比例的 3 倍多，这为紧密的中澳关系提供了进一步说明。

2009 ~ 2010 年间，澳大利亚出口至中国的主要产品为铁矿石（250 亿澳

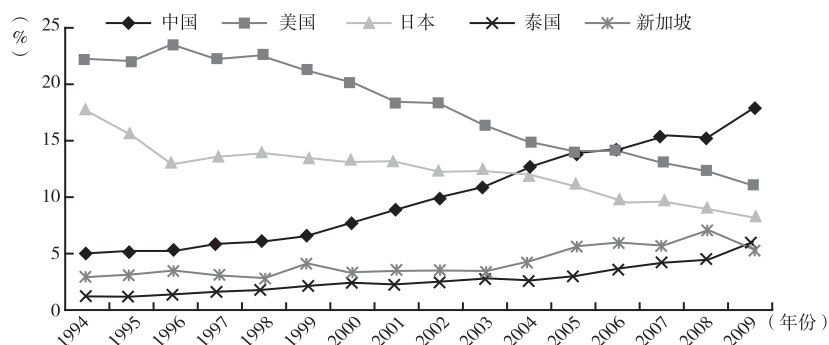


图2 澳大利亚进口前五位国家比例

资料来源：环亚经济数据有限公司，纽约。

元)、煤 (50 亿澳元)、铜 (17 亿澳元)、羊毛 (15 亿澳元)；服饰、电脑、电信设备和玩具是澳大利亚进口的主要商品 (DFAT, 2010b)。然而，中国出口至澳大利亚的商品种类繁多——例如，尽管新鲜食品仅占出口额的一小部分 (小于 1%)，但它们对于澳大利亚的夏天非常重要，并且值得我们关注。2001 年早期，中国的苹果“自 1921 年起首度”进驻澳大利亚商店，澳大利亚国内就中国苹果对澳果农的威胁进行过一场激烈的争论 (AAP, 2011; Murphy, 2011)。

澳大利亚与中国的自然资源贸易已有了新的定位。截至 2009 年，中国占澳大利亚总自然资源输出的 1/4 强 (金属矿产、矿藏、燃料和金属材料——包括黄金)，日本 (20%)、印度 (10%)、韩国 (9%) 紧随其后。1999 年，中国所占比例少于自然资源出口总额的 5%，而当时日本则占 23% (DFAT, 2010a)。

另一方面，尽管两国关系密切，但对于中国而言，澳大利亚这个贸易伙伴并不重要。对于中国而言，澳大利亚仅位于其出口国排名的第 11 位，不到中国出口量的 2% (澳大利亚在世界商品进口总量中的份额为 1.3%，并在世界上排名第 19 位)。作为进口来源地，澳大利亚的排名略高——第七位，占进口额 4% (澳大利亚占世界商品出口总额的 1.2%，排名第 23 位)。

此外，中澳服务业关系也有所深化。目前，中国是澳大利亚的最大出口国。2009 至 2010 年，澳大利亚对中国的“服务性出口”价值 58 亿澳元，占出口总额的 11%；“服务性进口”为 16 亿澳元，占进口总额的 3%。服务

性出口主要为教育相关旅游（海外学生在澳大利亚的消费）和其他个人旅游——或旅行团；进口主要项目为旅游（澳大利亚人去中国旅游）和运输（如海运）。中国在服务性进口来源国重要性排名中仅名列第8，对中国的服务类销售似乎被澳大利亚严重忽略。本段中所呈现的数据为跨境交易，而非来自境外服务分支机构的销售量。

近年来，从中国引进的国外投资数目激增。截至2009年，中国在澳大利亚投资储量（直接投资与有价证券组合）达到166亿澳元，其中直接投资储量为92亿澳元。就储量规模而言，中国并不在澳大利亚首要海外投资国之列（2009年外资引进总额接近2万亿澳元，其中美国与英国总和占1/2、日本占5%），然而就资本流入而言，2009年中国名列第5，仅次于美国、英国、荷兰和日本。根据澳大利亚统计局数据，表1显示，2009年资本流入价值上升至近50亿澳元。澳大利亚在中国的投资虽然存在波动，但总量仍处于小规模：至2009年，所有资金储备为63亿澳元，其中直接投资为24亿澳元。

表1 中国对澳大利亚的外资投入

单位：百万澳元

中国对澳大利亚投资额	2005 年	2006 年	2007 年	2008 年	2009 年
外资总额	30	1281	2681	2489	7845
直接投资	-58	244	23	3187	4991

资料来源：澳大利亚统计局（2009）。

三 丰富的自然资源

澳大利亚贸易的组成与走向变化反映了世界对于自然资源与食物的需求不断增长。目前，自然资源出口占总出口额的57%，而2005年这个数据仅为41%（Christie等，2011）。这种转变体现了价格与数量上的变化。

自从建立联邦政府之后，澳大利亚的进出口比例从未如此之高（Stevens，2011）。自2005年起，铁矿石的价格以年均23%的速度上涨，煤价年均涨幅为8%（以澳元为单位）^①。澳大利亚进出口比例超过20世纪平

① 21世纪早期，食物价格已有所增长，这是自20世纪70年代以来物价回落的反弹。

均水平 65%，并超过 20 世纪进出口比例发展趋势预测值 85%（Stevens, 2011）。因此，澳大利亚名义上国内生产总值超过其实际水平 13%（Stevens, 2011）。

自 2005 年起，铁矿石出口量以每年 10% 增长，煤出口量的年增长为 5%。贸易领域主要的结构性变化体现在铁矿石对中国出口量的激增（自 2005 年起增长了 4 倍，达到 2.5 亿吨）、2007 年对中国焦煤出口量的增长在 2 亿~3 亿吨（高于对印度出口的稳步增长），以及 2010 年热煤出口量有所上涨。中国已成为澳大利亚液化天然气（LNG）第二大出口目的地国。

中国的崛起以及印度相对小幅度的发展势头推动着自然资源价格走高（Orsmond, 2011）。中国崛起不仅意味着工业化，也包括农村劳动力的就业与随之而来的快速城市化进程（Song, 2010）。目前，中国已迈入了宋立刚教授所言的工业化中期，相较于更偏向劳动密集型的早期阶段，此阶段对能源与矿产的需求更为显著。这引起了“中国自 2002 年起国内对能源与资源需求的骤增”，而需求的骤增也导致价格水平走高以及矿产资源短期供应灵活性降低。虽然中国拥有资源的绝对数量相当可观，但其人均拥有量则较为短缺，这使得中国对于资源的需求越来越大。中国对资源的海外购买量便能反映这一点。宋教授指出，中国在 2003 年已转变成为石油净进口国，在 2009 年成为煤炭净进口国。

与此同时，由于中国的工业化进程引起了矿产与能源价格走高，工业化进程也使得制成品供应量增加而价格始终偏低。考虑到澳大利亚的生产要素与贸易模式，自然资源价格走高而制成品价格持平甚至走低这样的转变对澳大利亚非常有利。以上总结的中澳贸易往来组成恰能体现这一点。

宋教授质疑这种繁荣将维持多久。假设 GDP 涨势依旧迅猛，宋教授提出钢铁的库兹涅茨曲线，根据此曲线，中国将于 2014 年迎来其人均钢铁消费峰值，如果中国仿照日本脚步，这个时间点将更靠后。目前，中国的钢铁产量为 6 亿吨，而 2024 年预计产量将达到 10 亿吨，这意味着钢铁需求将大幅增长以及其他矿产能源需求也将持续上扬。然而，澳大利亚的问题是供给该如何应对全球市场。下文对此问题与澳大利亚国内结构性调整所带来的后续相关问题进行了详细讨论。

本文的主题为，中澳关系的变化不仅将引起澳方国内结构性革新，也将

带来澳大利亚国内政策的争议。资源租赁税便是一例。资源领域的高价格水平导致了高额利润的产生，这使得资源租金分配问题争论纷纷，并引发了税收政策的大幅调整。令人担心的是，新的税收政策并不能解决先前税务政策中的问题，而同时也带来了新的问题。

先前，澳大利亚对于资源项目的征税以企业所得税与专利税的形式进行，并和销售业绩挂钩，州政府对特许开采税进行管理。资源类企业担心高价格高利润将会引起更高的特许开采税税率，而当价格下降时税率仍难以回落。由于特许开采税的存在，矿场更倾向于提早关闭，因此该税收效率低下。2010年5月，澳大利亚政府提出了一种基于利润的税收，该税收的最初版本引起了极大争议。随着政府内部的革新，资源行业谈判得出了该税收仅适用于煤炭业与铁矿石业的新版本。^① 州政府继续收取即时支付的特许开采税，而包括用于支付特许开采税的信贷等损失以一个指定的利率结转。当利润低下，并且利润纳税不足以支付特许开采税信贷，矿场仍将继续迅速关闭。对于新税收的其他评论认为，新税收不利于矿主降低成本、引起更高的资本密度、最终使产量持平并阻碍高风险项目（Pincus，2011）。也有人认为该税收对一些类型的企业降幅不如其他企业明显。

四 资本流动：矿产投资

关于资本流动的数据不仅可以在澳大利亚统计局找到，批准报告与公告中均有所体现。批准报告中的数据来自于外国投资审查委员会（FIRB），同时，这些数据一如既往地胜过澳大利亚统计局发布的实际资本流动数据（见表2）。

2005~2006时期，外国投资审查委员会认可的中国直接投资项目猛增超过70亿澳元，相比于历史同期，下一年的直接投资额始终位于较高水平。2007~2008年，投资许可项目总值回到了2005~2006时期相同水平，而在2008~2009年间翻了两番。这发生于全球金融危机期间，2008~2009时期中国许可投资项目仅57个，然而矿产领域的许可项目价值却大幅增长。随着金融危机的发生，投资项目总许可数也有所下滑——从2007~2008年间

^① 见 Ergas 等（2010）新税收评估；Pincus（2011）总结。

表 2 中国对澳大利亚投资项目数，外国投资审查委员会
许可通过，以行业划分（1993 ~ 2010）

单位：百万澳元

年份	数量	农业,林业 和渔业	制造业	矿产勘察和 资源加工	房地产	服务旅游业	总计*
1993 ~ 1994	0	0	0	0	0	0	0
1994 ~ 1995	927	0	1	42	426	52	522
1995 ~ 1996	267	0	6	52	137	31	225
1996 ~ 1997	102	10	3	5	176	17	210
1997 ~ 1998	0	0	0	0	0	0	0
1998 ~ 1999	0	0	0	0	0	0	0
1999 ~ 2000	259	35	5	450	212	10	720
2000 ~ 2001	0	0	0	0	0	0	0
2001 ~ 2002	237	0	47	20	234	10	311
2002 ~ 2003	0	0	0	0	0	0	0
2003 ~ 2004	170	0	2	971	121	5	1100
2004 ~ 2005	206	2	0	39	181	42	264
2005 ~ 2006	437	0	223	6758	279	0	7259
2006 ~ 2007	874	15	700	1203	712	11	2640
2007 ~ 2008	1761	0	0	5448	1491	121	7479
2008 ~ 2009	57	0	82	26416	n. a.	59	26599
2009 ~ 2010	1766	0	198	12946	2421	717	16282

n. a. 不适用 * 包括金融领域项目。
资料来源：Drysdale 和 Findlay（2009）数据更新，国库部（若干年）。

的 8354 个滑落至 2008 ~ 2009 年间的 604 个。2009 ~ 2010 年间，尽管金融危机影响了总体许可投资情况，但中国投资许可项目价值仍超过 160 亿澳元。自 2005 ~ 2006 阶段起，中国投资许可项目总价值略超 600 亿澳元，其中 530 亿澳元（将近 90%）是矿产或自然资源上的项目。

2008 ~ 2009 阶段，虽然中国在矿产领域内的投资许可项目价值确实是最大的，但总体而言，中国仍次于美国与英国排名第三。例如，同时期内，美国投资许可项目总值为 1970 亿澳元，但矿产领域项目价值仅为 670 亿澳元，占总额的 34%。尽管如此，美国对矿产的投资项目价值仍然高于中国。

其他中国参与的外国直接投资项目数据可在泽发数据库（Zephyr）中收

藏的项目公告信息中查询^①。2007 ~ 2010 年间，资源行业内完成了 89 起企业并购“交易”，总价值据报告显示为 360 亿澳元左右。这个数据远高于澳大利亚统计局公布的资本流动数据，但仍少于外国投资审查委员会公布的许可项目总值。除了评估方法，导致这些差异的其中一个原因是对外资的定义不同——投资也可能由总部设在其他国家的中国企业执行。泽发数据库的报告日期显示，中国投资者的关注点正在转移：铁矿石是 2007 及 2008 年的投资主流，2009 年石油变得愈发重要，2010 年的投资项目主要与黄金有关。

交易中涉及的中国企业的所有权问题也在审查之列。澳大利亚政策的又一争议与项目产生的中国消费者以及中国国有企业进行的投资有关。通过查阅交易涉及企业的网站以及其他资料，可估算出 2007 ~ 2010 年间公共所有权所占比例的下限为 73%，尽管其上限可高达 84%。正如 Drysdale 与 Findlay (2009: 374) 所言：

中国国有企业越来越受国内市场制度管制，它们更倾向于通过国有银行系统获得国内信贷，然而考虑到曲解因素，在愈发商业化的领域，国有控股企业在国内外相继上市，其中在香港上市企业已越来越多。中国企业的组织与管理正处于转型期，并向着一个由市场经营机构管理的体系发展。

的确，最新的“十二五规划”（2011 ~ 2015 年）需要更多的上市公司。

根据泽发数据库（Zephyr）数据显示，2010 年投资额远低于上一年的数目，2010 年完成交易总值仅为 2009 年的 1/4；由于多种原因，这些数据的真实性难以保证，例如外国投资审查委员会数据仅截止到 2010 上半年。然而总体而言，2010 年中国外资流出仍在增长，包括企业并购行为^②。对澳大利亚投资额的减少（如果此数据为真）反映了中国投资者投资策略上的

① 见 <<https://zephyr2.bvdep.com/version-201138/Home.serv?product=zephyrneo>>。另一个数据来源见“Every project that has Chinese investment”，*Mayne Report*, 23 < June 2010, <http://www.maynereport.com/articles/2009/09/09-1244-6609.html>>所做的工作是相互检查 *Mayner* 的列表与 *Zephyr* 列表，发现两份列表中共有两项未在另一个列表中。

② 根据联合国贸发会议数据，中国流出的外国直接投资额从 2009 年的 565 亿美元增长至 2010 年的 680 亿美元，企业并购活动从 215 亿美元上升至 292 亿美元。

巨大调整，任何这样的调整最有可能与澳大利亚政策实施中的不确定性相联系。Drysedale 和 Findlay（2009）认为，自然资源项目中的“附加条件”将使“中国对自然资源的直接投资所受到的待遇不确定性”扩大，“而这在一定程度上可能会对该领域的潜在增长性造成危害。随着中国工业原料市场的扩张，其经济增长带来了许多利益，而这些附加条件将影响澳大利亚对于中国经济增长的好处进行充分而有效地获取”（p. 378）。这些“附加条件”最初于 2008 年执行，并引起了一些投资项目的撤销。他们表示这些附加注意事项并不是必须的；然而，这些条件以一种新的形式被收入 2011 年 1 月的最新条款中。人们希望看到，中澳当局安排两国政府间就解决竞争政策问题以及公司管理和财务透明问题的日常咨询（Drysedale 和 Findlay，2009）。

五 人口流动

双边关系的一个重要方面便是人口流动。19 世纪后期，中国人是澳大利亚最大的亚裔群体，但在 20 世纪 80 年代早期，华裔群体所占比例却降为一个低谷（Hugo，2008）。至 2006 年，中国人再次成为最大的亚裔群体，占总人口的 1%。自 1950 年起，来自中国的移民情况为：20 世纪 50 年代有小幅迁徙，此后 20 年几乎没有任何人口流动，由于 1989 年后学生可获得暂时保护签证，20 世纪 90 年代中期出现了“大规模移民”，这些移民随后成为了永久居住者（Hugo，2008）。

近几年，在澳定居人数又大幅增长，20 世纪 90 年代早期华裔移民数在总移民数中仅位列第十，在 2005 ~ 2006 年间，华裔移民数已上升至第三位（Hugo，2008）。表 3 表明，“海外”华裔入境人口已从 2001 ~ 2002 年间近 7000 人次增长至 2009 ~ 2010 年间近 17000 人次，并占总入境人口数的 12%。

海外入境并不是人口增长的唯一渠道。2009 ~ 2010 年间，澳大利亚增加了 33% 的永久定居者。这些人来自于“内陆”——原先的临时居住人口申请为永久移民。表 3 也阐明了自 2001 ~ 2002 时期起的内陆定居情况。2001 ~ 2002 时期，通过此种渠道获得居留权的中国人仅为 3000 多人次，在 2009 ~ 2010 时期，这样的华裔已增长至近 9000 人次。这些人占总华裔人口增量的比例为 32% ~ 45%，而这些华裔居民占近 13% 的总内陆定居人口数。

表 3 澳大利亚常住华裔人口 (2001 ~ 2010)

年份	内 陆		海外入境人口		总 计		
	数量 (人)	占总内陆 常住人口 增量百分比	数量 (人)	占总海外 入境人口 百分比	数量 (人)	占总人口 增量 百分比	内陆人口 占总人口 增量百分比
2001 ~ 2002	3180	13.4	6708	6.2	9888	7.5	32.2
2002 ~ 2003	3369	10.5	6664	7.1	10033	8.0	33.6
2003 ~ 2004	4532	11.8	8784	7.9	13316	8.9	34.0
2004 ~ 2005	4903	11.2	11095	9.0	15997	9.6	30.7
2005 ~ 2006	7403	15.4	10581	8.0	18084	10.1	40.9
2006 ~ 2007	9811	18.9	12009	8.5	21820	11.4	44.9
2007 ~ 2008	8249	14.5	12959	8.7	21208	10.3	38.9
2008 ~ 2009	7889	11.8	15803	10.0	23692	10.6	33.3
2009 ~ 2010	8722	12.8	16644	11.8	25366	12.1	34.4

资料来源：Hugo (2008) 数据更新，澳大利亚移民局 (若干年)。

结合两种方式，2009 ~ 2010 年间，华裔人口数增加了 25000 多人次，即增加了总华裔人口数的 12%。该年度中国首次与英国旗鼓相当，成为两大移民国家；其他重要移民国为印度 (超 23000 人次) 和新西兰 (超 18000 人次)。此前，印度裔移民数量自 2007 ~ 2008 年起均超过华裔。

2009 ~ 2010 年间，澳大利亚国内 140610 人次的海外入境人口中，近 75% 人口来自于移民计划，剩余的为新西兰公民与通过人道主义项目入境人口。通过移民计划入境人口中，59% 为技术移民，其余为家庭移民。1995 ~ 1996 年度，技术移民比例低于 1/4，此后，澳大利亚移民政策的定位便有了大幅转变 (Hugo, 2008)。近期公布的数据中并不包括中国，但 Hugo (2008) 报告指出 2003 ~ 2004 年度华裔移民有 60% 为技术移民 (并不包括内陆增加人口)。同时，Hugo 也提及，技术类 (管理人员和专业人员) 前三位职业中华裔移民的数据，并指出需注意中国留学生在澳大利亚申请永久移民的规模。

前往澳大利亚的非永久性人口流动也很重要，并且十分有趣。临时入澳人士可以是游客 (观光客、短期商务访问人士、探访亲友人士)、临时居民 (包括长期商务访问人士、管理人员、专业人士、技术人员等，停留时间在 3 个月至 4 年) 和留学生 (包括将回国的留学生)。临时入澳人口的数据在表 4 中有所体现。

表 4 临时入澳人口总数及华裔临时入澳人士（2005 ~ 2010）

单位：人，%

年 份	原国家	游客	临时居民	留学生
2005 ~ 2006	中 国	263811 (7. 1)	9105 (2. 8)	63415 (20. 5)
	总人数	3730555	321631	309780
2006 ~ 2007	中 国	300235 (7. 9)	11381 (3. 1)	73191 (20. 9)
	总人数	3804735	368546	350097
2007 ~ 2008	中 国	320796 (8. 7)	13300 (3. 2)	90908 (22. 2)
	总人数	3702370	420045	409136
2008 ~ 2009	中 国	290876 (8. 2)	13174 (2. 8)	107294 (22. 1)
	总人数	3534280	474827	485342
2009 ~ 2010	中 国	303920 (8. 4)	14578 (3. 1)	128685 (26. 3)
	总人数	3612606	466971	489766

注：括号中为占总数的百分比。
资料来源：澳大利亚移民局（若干年）。

自 2005 年起的 5 年内，中国游客数在 3000 人左右浮动，约占总临时入澳人数的 8%。然而，在 21 世纪头 10 年初期，华裔短期入澳人数是原先的 2 倍多（Hugo，2008：表 9）。临时居民（包括较长期的商务人士）数量有所增长，但仍维持在总人数的 3% 左右；2009 ~ 2010 年度，中国位于临时入澳人数排名的第十位。在短期商务访问人数排名中，中国更为靠前（Hugo，2008）。

六 留学生

在澳大利亚，来自中国的留学生数目在过去 5 年中已翻了一番，并且华裔留学生占总留学生数量的比例已超过 1/4。图 3 显示了一个较长时间阶段内留学生数的变化。

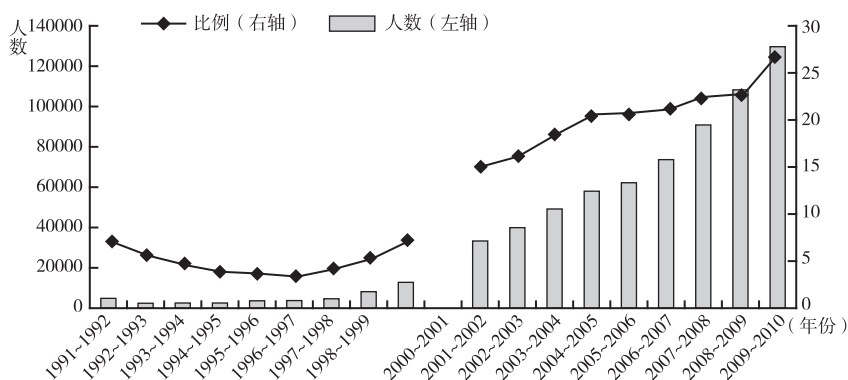


图3 澳大利亚境内的华裔留学生数（1991~2010）

注：2000~2001年度无数据。

资料来源：澳大利亚移民局（若干年）；Hugo（2008）。

澳大利亚境内的中国留学生数在21世纪最初的10年内增长了11倍多（见表5）。21世纪初，华裔留学生比例低于6%，至2005年，该比例已增长至20%，此后华裔留学生比例始终保持此规模。Hugo（2008）强调了中国非永久性移民（尤其是留学生）与最终定居于澳大利亚的人之间的联系。他认为，处于澳大利亚移民政策正转而偏向技术移民这样的环境下，由于在澳生活经验所带来的价值、地方教育在语言能力上的贡献，以及对于雇主而言在澳大利亚工作的能力所代表的价值，人们更倾向于选择这一方法成为永久定居者。

表5 澳大利亚境内中国留学生以及总留学生数
（至2010年3月31日）

年份	中国留学生数(人)	总留学生数(人)	中国留学生比例(%)
2000	7415	130801	5.7
2001	7420	102331	7.2
2002	13565	110572	12.3
2003	23991	186102	12.9
2004	35576	204794	17.4
2005	43367	213892	20.3
2006	49831	234844	21.2
2007	55550	265999	20.9
2008	70106	327188	21.4
2009	81567	400656	20.4
2010	94310	425861	22.1

资料来源：澳大利亚移民局（若干年）；Hugo（2008）。

中国国内的估计表明，2010 年末，约有 127 万中国学生生活在海外^①。当然，在 2010 年，有 284700 名“新生开始他们的海外求学之旅”，2009 年以来，该数据上涨了 24%^②。2007 年，最大留学目的地国为美国（16%），英国（14%）和澳大利亚（13%）紧随其后。

作为留学目的地国家，相比于其他竞争对手（尤其是 2001 年之后的美国），澳大利亚有其过人之处，并且它正蓬勃发展；2005 年后，学生更乐于在“地区性”大学就读；中国出境学生总体有所增加，这些因素结合内陆移民范围，促使在澳大利亚的中国留学生的重要性不断加强。

时下澳大利亚面临一个严峻的国内政策问题，即如何处理留学生签证问题。移民风险，即由移民澳大利亚的人不遵守签证条件所带来的风险，似乎是签证政策的一个重要决定因素。人们担心移民者表面上是为了诸如学习这样的原因，但实际上抱着另一个目的，如工作或定居。为了规避此类风险，根据学生不同的签证申请要求，他们被划分至不同风险等级。此风险等级分为五级：“1 级评估等级风险最低，5 级最高。签证评估等级越高，申请签证的学生所需要提供的支持其相关能力的证明就越多”（澳大利亚移民局）。

近日，一些中国学生签证的签证评估等级从 4 级降低为 3 级；目前，对中国学生而言，签证分类如下：海外学生英语强化课程（ELICOS）——3 级；一般中小学课程——4 级；申请职业教育与培训（VET）课程——4 级；高等教育课程——3 级；研究类研究生课程——2 级；非证书、文凭、学位类课程——3 级。研究生被划分为较低移民风险，这有助于扩大与澳大利亚开展研究合作的范围。尽管有报道称中国家庭决定送他们的孩子去海外求学的年龄越来越小，但在校生的签证评估却更加严格（Ning, 2011）。

学生签证申请者还将接受后续测试来检测这些学生是否是“真正的”学生，包括在澳生活费的担保证明（2010 年 1 月起由 12000 澳元上涨至 18000 澳元）。此外，自 2010 年起，移民首选职业名单以及移民打分体系也

① 联合国教科文组织估计中国境内留学生占总高等教育入学人数的 1.7%。

② ‘China: more than 1.2 million Chinese studying abroad’, *University World News*, no. 168, 24 April 2011, < <http://www.universityworldnews.com/article.php?story=20110421200341899> >; Jia 2011; ‘Market data snapshots: People’s Republic of China’, *Australian Education International*, vol. 16, May 2007, < http://www.aei.gov.au/AEI/Publications/AndResearch/MarketDataSnapshots/MDS_No16_China_pdf.htm >.

出现了一些变化。

由于发放这些类别的签证存在一定风险，因此风险评估需要考虑所关注事件发生的后果与落实到位的风险甄别系统的影响。前往澳大利亚求学或培训的人或许会在澳工作或定居，这样的“问题”需要与风险管理措施的实施成本相权衡，而风险管理措施的目的便是阻止所有学生的出入境活动。

Knight 的《学生签证计划战略审查》（Knight Review）（澳大利亚政府，2011）对学生签证进行了审查。这份审查讨论文件对风险评估过程以及该过程中增加申请澳洲留学学生负担的部分进行质问，其中增加学生负担的方面包括签证申请流程的耗时、资金担保证明以及申请费用。澳大利亚在其他方面似乎并不严苛，比如工作时间上的限制。

Dee（2010）对学生流动对于这些条件的灵敏度进行了描述，她发现，留学生政策制度与学生的行动之间在统计上存在着一个显著的联系。Dee 对一个经济体进行了考量，这个经济体对于她测验样本中处于平均水平的学生设置了学生流入方面的限制。她发现如果这个经济体决定完全解除限制，它将吸引 2.5 倍甚至更多的学生。同时，影响留学生祖国商业存在的政策对学生流动也有显著影响。她的报告指出，若一源经济体寻求海外招生，那么对外国大学学生流入设置障碍能增加该经济体的学生数。反之，若一源国家面临着学生流动方面的阻碍，那么它需要考虑改变其商业存在的政策。

在这一套政策中也存在着资金分配间的联系。Dee 推想，出口国（国际学生东道国）设置的一些障碍（如数量限制上的条例）是否也有助于提供此类服务的机构收取更高的费用。通过此种方法，它们能获取任何可能存在的资金，并能使用这笔收入交叉补贴，为其他活动进行资助，包括研究项目等。一种更有效的方法是直接为研究提供资金，而不是通过出口税的征收提供交叉补贴。

七 旅客

旅游业在资本流动与人口流动这两方面都有所增长。澳大利亚旅游助理部长 Nick Sherry 预期，中国将成为入境人口最多的国家与年度入境人口总消费最高的国家（Sainsbury，2011）。日前，中国称其为澳大利亚最有价值

的“旅客”市场（逗留时间在一年内的旅客），2010 年度中国游客估计花费达 25 亿澳元，这一数据相比于 2009 年增长了 21%。2010 年华裔旅客数为 453800 人次（相比于 2009 年增长 24%），而其花销占旅客总花销的 13%^①。如今，华裔“旅客”在澳逗留天数多于其他任何国家，英国在旅客逗留时间排名上仅名列第二。然而，来自新西兰、美国与英国的散客人数却高于中国。

过去 10 年间，中国流出人口增长了近两倍——2000 年流出人口为 920 万人次，2009 年已达 2500 万人次（澳大利亚旅游局，2010）^②，澳大利亚旅游局数据显示，其中前往澳大利亚人口占 1.4%（世界旅客仅有 0.6% 选择澳大利亚作为目的地）。对一组确定的竞争者（包括西欧、美国、加拿大、新西兰和南非），澳大利亚在旅游市场上的份额为 11.5%（320 万总离境人口）。

在该领域，澳大利亚也存在争议政策，即中澳航空运输服务处理问题。澳大利亚一直致力于达成中澳航空容量开放协议的“最终目标”，目前其座位容量水平保持上升，2010 年每周往返航班座位总数为 14500 个，2011 年 2 月已增加到 18500 个，预计在 2012 年 2 月增加至 22500 个。

日前，中澳达成一项航空服务协议，如果航空公司在支线机场提供中途停留业务，协议将允许航空公司在主要目的地之间往返的航班每周增加座位数 2500 个。Sandilands（2011）指出，在澳大利亚严格限制的制度下，提供此类服务的国外运营商没有能力带动当地交通，因此，为国内市场注入竞争因子的机会就此丧失。同时，该协议也使国际乘客远离运营国内航线的航空公司，而这些航空公司本将搭载此类乘客。

至 2012 年 2 月，直飞服务的座位量将达到每年单程 120 万座次。由于存在许多方式到达中国目的地，例如经过新加坡与香港，因此很难精确估算“澳大利亚—中国”航线上的客流量，故也无法将其与直飞服务提供的座位数相比较。然而，2010 年，澳大利亚统计局数据估计，到达澳大利亚的中国居民与前往中国的澳大利亚居民之和为 790400 人。相比于 120 万个座位，

① 有时这些访客数据指旅游数据；然而此处访客的定义包括前往澳大利亚学习与进行商务活动的人。

② 世界银行指标显示出出境旅游人数越来越多，而澳大利亚旅游局的数据仅包括至少在中国以外地区度过一晚的旅行。例如，白天前往香港的旅行并不在内。

这个数字表明直飞服务的载客量仍有盈余。即便如此，开放航空容量的协议仍在两个方面具有优势。其一，无须进一步的谈判便能保证增长；其二，人们预期旅客将经由中国前往其他目的地或由其他地方抵达中国，这增加了对区域与全球网络的竞争力。

例如，Sandilands（2011）指出，中国是一个重要的中转站，恰好位于澳大利亚到欧洲的航线之间，或者说，中国是东欧及俄罗斯前往澳大利亚的一条较长线路中的一部分。最新的中澳理解备忘录允许澳大利亚运营商在中国之外的其他地点设立服务，使得这条通往欧洲的线路成为现实。问题在于，欧洲与中国都不得不对此表示赞同，并且在欧盟—澳大利亚开放航空容量协议的最新谈判中，据报道称欧盟已要求将对澳洲航空外国所有权的限制上升至协议内容的一部分（Creedy，2011）。中国崛起与澳大利亚对此的应对措施暴露了澳大利亚政策体系中存在的缺陷，而这些航空运输市场的问题恰能为此提供进一步有趣的阐释。

八 澳大利亚面临的挑战

本文之前的内容已提出税收、学生签证、航空政策与资源租赁税方面的法规问题，而随着中澳关系的发展，这些法规问题也越来越重要。随着时间的推移，在经济结构方面，澳大利亚还面临着一系列更艰巨的挑战，它们是“当下”挑战、“繁荣终结”挑战与“新机遇”挑战。

“当下”挑战与应对全球市场上矿产能源的价格走高相关。全球市场价格水平的攀升也使这些资源在澳大利亚市场上的价格不断增长，而百姓的收入也因此更高，同时这也为资源再分配带来很大的压力。由于汇率灵活，澳大利亚应对能源价格走高的方法事实上表现为澳元的升值。百姓收入增长之后，需求量也越来越大。为应对逐渐增大的需求，其他贸易品有所收缩，而非贸易品领域则相应扩张。

由于使用了汇率机制进行调控（另一种选择为通货膨胀），这种调整的代价相对较低。然而，如果生产要素市场更加灵活——例如，允许改变整个行业的相对工资，或提高流动性——那么，代价将会更低。澳大利亚持续推进的改革为提升其劳动力市场的灵活度作出了重要贡献。这便是“当下”挑战的第一部分，该挑战还包括移民管理（包括华裔移民）及其与学生入

学的相关内容。

如果工资上涨的一部分能通过税收与合并成为主权财富基金——其中一些将在海外投资，那么资源价格走高所带来的部分影响（并不是全部）将被消除。尽管现在的家庭与政府都比以往更节约，但到目前为止这样的事仍未发生。如 Stevens（2011）指出，在家庭与企业层面上，将“大部分收入存储”似乎正在发生。

同时，向全球市场开放的贸易领域必须进行调整，并且这些调整的代价十分高昂。若这些开放领域能提升其生产力，调整所需的成本将有所减少；它们可向一些领域释放生产要素，这些领域的表现为出口量呈现增长态势，但仍有机会长期持续经营。这需要新技术与全新处理事务方法的支持。企业层面上的应对之道便是“当下”挑战的第二部分。

近期，澳大利亚国内关于寻求生产力增长新方法的争论愈演愈烈——这对承受着转型压力的行业而言尤其重要，包括其他存在出口的非资源性行业，如教育和旅游。日前，吉拉德政府发布的《贸易政策声明》中用一大章内容说明“拼凑经济”（patchwork economy），并对为何重新刺激经济增长的经济改革计划如此“重要”进行讨论。在当前飞速发展的环境下，进行调整以促进生产力的提升比以往更为简单。

因而在短期内，澳大利亚的政策体制改革是应对中国物资需求增长的重要方法。

从更为长远的角度考虑，供应方面与满足中国的大量资源需求的生产商的应对方面则存在问题。据报载（Fitz Gerald，2011），高盛投资公司日前预测，至 2015 年，铁矿石价格将从每吨 170 美元降至每吨 80 美元。这大致与以下事实相关：久而久之，居高的世界价格水平将促使新企业不断投身到这些繁荣的行业中。存在许多矿产资源的情况下，将会有许多替代供应商，而新企业的加入将引起世界价格水平再度回落——甚至降至最初的价格水平。由于许多企业在低价供应上存在竞争力，或许澳大利亚的企业仍将继续提供货物——换言之，他们并不是边际供应商。但这个行业将因此停止增长并停止从其他行业引入要素。

因收益要素变得更加低廉，个人收入也将有所下降。消费模式上的调整与灵活的真实（与名义）汇率的贬值相关。随之而来的是资源从非贸易领域回流至贸易领域的再分配（除了矿产与能源）。

在这第二轮调整中，先前缩水的行业或许将有所复原。然而不论是先前的缩水还是之后的回复都将有极大代价，除非这两次动作满足以下两个条件：①这是预期发生的；②缩水与恢复的代价是可以减少的。这便是“繁荣终结”挑战。Stevens（2011）对这个从长远看将发生的故事进一步评论，他指出，当下结构调整模式可能发生反弹，而降低为应对这反弹所付出的代价需要保持灵敏性与适应经济状况的能力。此观点再次强调在短期内推进提高生产力的改革所带来的价值。

第三个挑战是如何利用新的机遇，这些机遇源于中国的结构性革新，Zhang（2011）在他的十二五规划回顾中有所讨论。他认为，这个新的计划预示着中国新的发展模式。他观察了一段时间，发现一些呼吁早已存在，呼吁中国从GDP和出口导向型的发展模式向更关注国内生活与减少环境影响的发展模式转变。由于风险与失衡不断加剧，他认为，这些呼吁目前更为急需。“十二五”规划要求提高产出的消费水平与服务水平^①，降低每单位产出对水与能源的消耗，减少二氧化碳排放量，提高非化石能源的使用，提升社会服务、垄断政策和“已有所提升的政府效率与信誉”的管理水平。这些方面的革新并不会减缓城市化进程，也不会降低带来大部分资源需求的西部地区工业化水平。但它们确实为澳大利亚贸易带来了新的机遇，尤其是服务领域（包括Zhang称存在机遇的行业——医药、教育、金融和银行业），但也与政府机制建立相关——机制的计划、实施与运作。澳大利亚的贸易不仅将从对中国革新推动力的理解中获利，而且将从这些商业机遇产生的政治环境——尤其是应用于服务领域的管理制度——中得益。

国际贸易与投资体系的规章建立了一个框架，在这个框架下有可能抓住机遇。这个框架的一个要素是自由贸易协定（FTA），澳大利亚就该协定自2005年起便与中国进行协商。2010年7月进行了第十五轮谈判，从这些讨论的总结出版物中可看出，达成这项协定仍有许多工作需完成。谈判的重点并未清晰地围绕中国经济可能发生的结构调整与其所带来的机遇，我们也无法看出谈判旨在解决本文提出的和中澳经济关系新方面中突出的管理问题——即外国直接投资、学生签证和航空运输航线容量的管理政策问题。

最近的贸易政策声明评论指出，中澳自由贸易协定陷入了僵局。2011

① 由于不计算许多非正式活动，服务性出口的官方数据可能低估了它的规模。

年4月中旬，年度部长级经济联委会上，两国贸易部长会面并讨论“重启谈判”的计划。

关于谈判毫无进展的解释有很多，包括处理双边协定中的敏感领域时遇到的困难。以下国际评论观点提供了另一套解决方案。在对世界贸易组织（WTO）而非自由贸易协定的评论中，Hoekman认为重要的是贸易成本——降低贸易成本有助于企业进入新的市场并制造新的产品：“随所谓外延边际而生的扩张是一个重要机制，通过扩张，贸易才能支持更高的经济增长”。Hoekman表示^①，“相比于少量降低影响现有贸易流的已使用关税”，或许，减少不确定性与预期成本的法规与贸易政策绑定“对企业投资决定与贸易协定的福利效应而言更加重要”。他呼吁采取行动从现有的评论中挤出“水分”（或减少与现实政策的差距），延伸服务承诺，降低贸易成本。

中澳关于贸易体系的讨论出现了新的焦点，而这些观点恰恰指明了新焦点所体现的价值；此次讨论的结果也许会被收录在双边协议中，然而就承诺的性质而言，此次讨论将应用于所有贸易伙伴，同时也能为世贸组织程序提供一些开创性材料。

九 结论

在中国发展的现阶段，澳大利亚从中国经济增长中已大大获利。中国已成为了澳大利亚最重要的贸易伙伴以及带动澳大利亚资源出口增长的重要推动者。而中国本身在工业产品上的竞争力为澳大利亚提供了低成本进口货物，并进一步推动澳大利亚贸易发展。

对澳大利亚而言，这些转变伴随着三项重大挑战，它们还提出了澳政策法规安排中的缺陷。目前为止，澳大利亚对此种情况的应对措施缓慢而笨拙。

澳大利亚面临的“当下”挑战是将应对短期矿产价格变动所作的调整的成本控制在一个较低水平。其中的贡献者包括一些改革，这些改革为经济增加了灵活度，并刺激缩水的行业加强其生产力。更直接的政策反应并未十分集中于这些问题——虽然最近争论日趋激烈——而是关注于税收。人们重

^① 见 Hoekman 的声明：< cuts-tradeforum@googlegroups. com >（4月5日）。

新考虑了资源行业的税收方式，并进行了一系列政策革新。最终，在较大的政治动荡之后，政府出台了一套新的税收体系，但仍无法确定先前的特许开采税中存在的根本问题在这套新体系中是否得到了解决。

同时，中澳经济关系的范围正在转变，开始变得包括越来越大的人口与资本的流动量。此种转变突出了澳大利亚进一步经济改革的领域，这些改革与人口资本流动中存在的障碍有关。外国直接投资政策、旅客（尤其是学生）签证政策和航空运输航线容量分配政策必须得到重视。在一定程度上，这些政策如同税收争论一般，与获取和再分配中国经济增长带来的利润密切相关。

虽然目前矿产价格相对较高，但从更长远的角度而言，人们预期资源价格将走低，同时，目前调整政策面临压力。适应此种转变是第二项挑战——即终结繁荣。而应对这项挑战再次强调了短期经济变革的价值。

此外，中国经济结构正在转变，并为澳大利亚提供了一系列新的商贸机遇。而澳大利亚能抓住多少机遇——例如在服务业——由两国相关贸易体系的部分特征决定。关于自由贸易协定的谈判试图改变这个贸易体系，但目前为止几乎没有进展。新的焦点——关注于中国可能发生的变革及其前景、目前澳大利亚政策调节体系中存在的问题——或许能提供新的讨论途径。这不仅能创造双边利益，还能为全球性协议计划作出宝贵的贡献。

参考文献

Australian Associated Press (AAP) (2011), "Protests as Chinese apples arrive", *ninensn. com. au*, 17 January 2011, < <http://news.ninensn.com.au/national/8197616/protests-as-chinese-apples-arrive> > .

Australian Bureau of Statistics (ABS) (2009), *International Investment Position, Australia: Supplementary statistics*, Cat. no. 5352.0, Australian Bureau of Statistics, Canberra.

Christie, V., Mitchell, B., Orsmond, D. and van Zyl, M. 2011, "The iron ore, coal and gas sectors", *RBA Bulletin*, (March Quarter), pp. 1-8.

Creedy, S. (2011), "Europe puts brakes on Qantas China expansion plan", *The Australian*, 21 April 2011.

Dee, P. (2010), "International student movements and the effects of barriers to trade in higher education services", in C. Findlay and W. Tierney (eds), *Globalisation and Tertiary*

Education in the Asia-Pacific, World Scientific Publishing, Singapore and London.

Department of Foreign Affairs and Trade (DFAT) n. d., *China Fact Sheet*, Department of Foreign Affairs and Trade, Commonwealth of Australia, Canberra, < <http://www.dfat.gov.au/geo/fs/chin.pdf> > .

Department of Foreign Affairs and Trade (DFAT) (2010a), *Australia's Resources Exports, 1999 – 2009*, Department of Foreign Affairs and Trade, Commonwealth of Australia, Canberra.

Department of Foreign Affairs and Trade (DFAT) (2010b), *Trade in Services Australia 2009 – 10*, Department of Foreign Affairs and Trade, Commonwealth of Australia, Canberra.

Department of Immigration and Citizenship (DIAC) n. d., *Student Visa Assessment Levels*, Department of Immigration and Citizenship, Commonwealth of Australia, Canberra, < <http://www.immi.gov.au/students/student-visa-assessment-levels.htm> > .

Department of Immigration and Citizenship (DIAC) (Various years), *Immigration Update*, Department of Immigration and Citizenship, Commonwealth of Australia, Canberra.

Department of Treasury (Various years), *Foreign Investment Review Board Annual Report*, Department of Treasury, Commonwealth of Australia, Canberra, < <http://www.frb.gov.au/content/publications.asp?NavID=5> > .

Drysdale, P. and Findlay, C. (2009), “Chinese foreign direct investment in Australia: policy issues for the resource sector”, *China Economic Journal*, vol. 2, no. 2, pp. 133 – 58.

Ergas, H., Harrison, M. and Pincus, J. 2010, “Some economics of mining taxation”, *Economic Papers*, vol. 29, no. 4 (December), pp. 369 – 83.

FitzGerald, B. (2011), “Iron ore price train is coming to a stop”, *Sydney Morning Herald*, 14 March, < <http://www.smh.com.au/business/iron-ore-price-train-is-coming-to-a-stop-20110313-1bsxn.html> > .

Government of Australia n. d., *A new resource tax regime*, Fact sheet, Commonwealth of Australia, Canberra, < http://www.futuretax.gov.au/documents/attachments/factsheet_resource_taxation.pdf > .

Government of Australia (2011), *Strategic review of the Student Visa Program*, Discussion Paper, Commonwealth of Australia, Canberra, < http://www.immi.gov.au/students/student-submissions/_pdf/student-discuss.pdf > .

Hugo, G. (2008), “A changing diaspora: recent trends in migration between China and Australia”, *Chinese Southern Diaspora Studies*. Volume Two, pp. 82 – 103.

Jia, C. (2011), “Students go overseas in record numbers”, *China Daily USA*, 18 April, < http://usa.chinadaily.com.cn/china/2011-04/18/content_12342187.htm > .

Murphy, S. (2011), “China nibbles Australian apple market”, *Landline*, ABC TV, 11 March 2011, < <http://www.abc.net.au/news/stories/2011/03/11/3161289.htm> > .

Ning, Y. (2011), “More students choose to study abroad”, *China Daily*, 25 April, < http://www.chinadaily.com.cn/bizchina/2011-04/25/content_12384782.htm > .

Orsmond, D. (2011), “Domestic demand growth in emerging Asia”, *RBA Bulletin*, (March Quarter), pp. 31 – 4.

Pacific Economic Cooperation Council (PECC) (2010), *State of the Region 2010 - 11*, Pacific Economic Cooperation Council, Singapore.

Pincus, J. (2011), "Taxing issues surrounding the economics of mining", *The Conversation*, 1 April, < <http://theconversation.edu.au/articles/taxing-issues-surround-the-economics-of-mining-626> > .

Sainsbury, M. (2011), "China tourists to bring in \$ 6bn", *The Australian*, 13 April, < <http://www.theaustralian.com.au/news/nation/china-tourists-to-bring-in-6bn/story-e6frg6nf-1226038117189> > .

Sandilands, B. (2011), "Qantas, Shanghai-Paris, China eastern, Cairns-Sydney?", Plane Talking Blog, *blogs.crikey.com.au*, 8 March.

Song, L. (2010), China's rapid growth and development: an historical and international context, Paper presented at the 2010 Paftad Conference, Peking University, December.

Stevens, G. (2011), "The resources boom", *RBA Bulletin*, (March Quarter), pp.67 - 71.

Tourism Australia (2010), Outbound Market Share Analysis—China, April, *Tourism Australia*, Sydney.

Tourism Research Australia (2010), *International Visitors in Australia, Quarterly Results of the International Visitor Survey*, Tourism Research Australia, Department of Resources, Energy and Tourism, Commonwealth of Australia, Canberra.

United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD) (2011), *Global Investment Trends Monitor*, No.6, 27 April, United Nations Conference on Trade and Development, Geneva, < <http://www.unctad.org/templates/Page.asp?intItemID=5516&lang=1> > .

United Nations Educational, Scientific and Cultural Organisation (UNESCO) (2010), *Global Education Digest 2010*, UNESCO Institute of Statistics, Montreal.

World Trade Organisation (WTO) (2010), *International Trade Statistics 2010: World trade developments in 2009*, World Trade Organisation, Geneva, < http://www.wto.org/english/res_e/statis_e/its2010_e/its10_world_trade_dev_e.htm > .

Zhang, Y. (2011), "The impact of China's 12th Five Year Plan", *East Asia Forum*, 24 April, < <http://www.eastasiaforum.org/2011/04/24/the-impact-of-china-s-12th-five-year-plan> > .

(范欣怡 译)