

## 经济全球化与全球经济治理的制度转型<sup>〔\*〕</sup>

○ 王 燕<sup>1</sup>, 陈伟光<sup>2</sup>

- (1. 广东外语外贸大学 国际商务英语学院, 广东 广州 510420;  
2. 广东外语外贸大学 广东国际战略研究院, 广东 广州 510420)

〔摘要〕经济全球化纵深发展以及国际社会权力结构变化产生了全球经济治理制度创新和制度竞争的转型需求。崛起国和霸权国分别在金融和贸易投资领域促成新金融开发和货币支付制度、区域经贸新规则和新标准的达成。中美国绕着布雷顿森林体系的制度和制度间竞争也日趋激烈。中国成功地由多边贸易制度的跟随者向撼动者和改革者转变, 美国则借助于“非市场经济”区域制度体系的构建对中国的经济模式和经济优势进行打压。基于当前全球经济治理制度转型的发展趋势, 中国应意识到美欧制度优势仍将持续, 择优势场合和议题进行制度创新, 并充分预见美欧“非市场经济”制度建构的全面性, 策略性与之竞争。

〔关键词〕经济全球化; 全球经济治理; 制度转型; 制度创新; 制度竞争

DOI: 10.3969/j.issn.1002-1698.2018.04.015

二战之后, 以布雷顿森林体系为代表的国际制度, 推动全球化不断发展。世界贸易组织(WTO)与其前身关贸总协定(GATT)共推动九轮贸易自由化的多边谈判, 国际货币基金组织(IMF)和世界银行(WB)亦维持了国际货币秩序稳定, 促进战后经济恢复。但 21 世纪以来, 多边贸易、金融和投资制度发展缓慢, 滞后于全球经济治理的需求。在长达 17 年的多哈回合谈判中, 多边贸易谈判仅收获《贸易便利化协定》、取消棉花补贴等微量成果。与此同时 G20 机制也因组

---

作者简介: 王燕, 广东外语外贸大学国际商务英语学院副教授, 法学博士; 陈伟光, 广东国际战略研究院高级研究员, 广东外语外贸大学金融学院教授, 经济学博士。

〔\*〕本文系 2015 年国家社会科学基金重大项目“提高中国在全球经济治理中的制度性话语权研究”(编号: 15ZDC038)和 2017 年教育部创新团队发展计划“中国参与全球经济治理机制与战略选择”(编号: IRT\_17R26)的成果。

织化和正式化程度不高,权力分散而有沦为清谈馆的趋向。<sup>[1]</sup>全球投资制度更是从产生开始便处于碎片化的状态中。多边制度演进乏力推动全球经济治理制度的区域转型。各类双边、区域和次区域经济制度蓬勃发展。《跨太平洋伙伴关系协定》(TPP 协定)《跨大西洋贸易与投资伙伴协议》(TTIP 协定)《服务贸易协定》(TISA)等谈判一度如火如荼,进一步推动全球化的深入发展。这种区域化制度转型的繁荣景象在 2016 年后又因逆全球化寒潮一波三折。特朗普政府上台首日便宣布退出 TPP 协定;随后欧盟一体化进程受阻,英国脱欧、难民危机使反自由化情绪在欧洲迅速蔓延。这些全球化中的插曲和阶段性事件虽然不会从根本上改变经济全球化的趋势,但对全球经济治理及国际制度带来前所未有的挑战,并成为国际经济制度转型的影响因素。

鉴于此,本文基于全球化及逆全球化的时代背景,分析全球经济治理制度转型的动因,并通过对全球经济治理制度创新和制度竞争脉络的梳理分析全球经济治理制度转型现象和趋势,最后根据中国在全球经济治理中的实力和地位对其在国际制度“建制”和“改制”中的作为展开对策分析。

## 一、全球经济治理制度转型的全球化动因

全球化是全球经济治理和国际经济制度演进的根本动力。21 世纪全球经济治理多边贸易制度由盛转衰,区域自由化制度在经历高速发展后出现了临时调整等,均主要源于经济全球化与逆全球化之间的角逐。

### (一)全球化的纵深发展

随着国家贸易壁垒的逐步减少及科技的迅猛发展,全球生产要素流动加快,全球经济治理领域产生了扩张的需求,因此全球经济治理从传统贸易、投资及金融领域的边境治理转向边境后治理;并提出了对电子商务和数据交换、人工智能等新经济领域跨境治理的要求。此外,跨境贸易和投资的高速发展对劳工标准、环境资源保护、公平竞争条件保障等社会问题带来新的挑战。基于美国相对实力的下降及后现代主义思潮的影响,美国全球化的理念由自由贸易理念转向公平贸易理念,并影响其盟友欧盟。由此,20 世纪末以来的贸易谈判均以价值驱动型谈判为特征,谈判议题在传统贸易、投资等经济性议题外,向反垄断、国有企业、中小企业等次相关经济议题及反腐、环境、劳工等非经济议题渗透,谈判重心落在边境后国内管制措施所实际授予的公平待遇上。<sup>[2]</sup>

这些新制度需求基于 WTO 的协商一致原则而无法推进,<sup>[3]</sup>传统霸权国家于是借助于软实力优势,由点及面地建构区域贸易协定下的服务贸易、投资、电子商务等市场开放规则,推动知识产权、竞争、环境、劳工标准等边境后措施的统一,借助于国际制度的权力属性,<sup>[4]</sup>重塑和提升本国高端制造业、服务贸易、投资、电子商务、技术贸易等在全球“价值链”治理中的利益优势。

### (二)逆全球化和经济民族主义的兴起

在全球化和全球治理纵深发展的同时,全球化进程因全球化与全球治理不

匹配产生的全球治理失灵、<sup>[5]</sup>传统霸权国家经济衰退、民族主义思潮兴起等原因出现了分岔。21世纪,美欧因海外战争、欧债危机、难民危机等原因,引起经济下滑,霸权供应全球经济治理制度的能力涣散。2008年金融危机后,由于全球经济迟迟得不到恢复,美欧经济体制的结构性矛盾在国内大选中集中爆发。继英国脱欧后,分离主义情绪仍在法国、奥地利等国家蔓延,经济民族主义势力抬头。美国在特朗普总统就任后也多次发表“美国优先”的孤立主义言论,通过国内政策和贸易保护工具干预贸易与投资流向。并且,基于布雷顿森林体系为代表的国际制度在初始设计时并没有为权力格局变化预设应对方案,<sup>[6]</sup>美国丧失对WTO的单边控制后,出现了打击多边主义,否决WTO上诉机构法官连任和提名,有试图令其组织运行瘫痪的倾向。<sup>[7]</sup>与此同时,21世纪以中国为代表的新兴经济体受益于全球化发展,经济实力不断上升,产生了改革传统多边制度和创建新制度,提升本国在全球经济治理中参与的意愿。

既有霸权力量的下降与新兴力量的上升产生了摩擦与分裂。<sup>[8]</sup>新兴发展中国家制度性权力崛起使守成国在国内和国际均承受全球经济治理能力下移的压力,担忧“北京共识”将取代“华盛顿共识”,<sup>[9]</sup>故通过责任转移和治理竞争等手段压制崛起国的发展。例如,美欧将中国的崛起归咎于不当利用了多边自由贸易制度的优势,在多边及区域贸易治理下通过系列“非市场经济”制度实施变相的贸易干预和贸易保护。2010年后中美欧三方在WTO下就“非市场经济”贸易救济问题先后引发紧固件案、禽肉进口案、双反案等。<sup>[10]</sup>在区域治理层面,经济民族主义更是异军突起,美国通过区域和单边制度,构建如国有企业、汇率操纵、外资并购和技术转移审查制度等,以期形成对以中国为代表的国营经济的制约。

可见,基于全球化的纵深发展,传统霸权国家和新兴经济体各自在贸易和金融领域进行制度创新以推动全球经济治理的发展;传统霸权国家产生经济民族主义情绪诱发其对新兴经济体进行制度打压,引发了制度竞争。

## 二、全球经济治理转型下的国际制度创新

制度创新是促进制度实质性变更及转型的主要阶段。<sup>[11]</sup>21世纪以来,布雷顿森林体系所建立的多边贸易和金融制度已不能满足全球化最新发展和治理需求。为弥补多边制度的缺陷和有效性不足,美欧等传统霸权国家和金砖国家等新兴发展中国家积极通过区域贸易和多边金融制度创新推动治理转型。

### (一)金融领域的制度创新

在国际金融制度中,传统霸权国家虽然实力下降,但借助于IMF和WB的制度黏性,仍维持了能力下降前的代表权。新兴发展中国家推动全球金融制度转型,虽获得IMF投票权的部分转移,但并未改变美国一票否决权的局面,故尝试在传统多边金融制度外,创建代表其利益的区域及多边金融安排。首先,为防范和应对金融危机,新兴发展中国家率先在收支平衡领域创新金融制度安排。1997年亚洲金融危机爆发后,深受危机影响的东南亚国家意识到在大规模的

国际资本流动和大幅汇率波动冲击下,盯住美欧大国汇率制度使其货币稳定成本极高。现有的多边金融制度亦未有效监控风险的发生,并化解风险。2000年5月,东盟与中日韩10+3财长在泰国清迈共同签署了建立区域性货币互换网络的《清迈协议》,由亚洲各国以外汇储备出资,增加货币互换安排。

2008年金融危机的爆发,再度令新兴发展中国家意识到美国领导下的IMF无力预防和避免金融危机,并在危机处理中存在资金安排的道德风险。因此,为增强自身对金融风险的抵抗能力和危机后的应对能力,金砖国家在2013年第五次金砖国家领导人峰会上决定建立金砖国家新开发银行,避免因过度依赖美元和欧元,导致在金融危机中因货币巨幅贬值而产生严重的通货膨胀。2014年金砖国家新开发银行正式成立,并在中国的倡议下,设立应急储备基金,以便在金砖国家遭遇短期金融危机时救济金砖国家。此外,日本曾倡导设立亚洲货币基金组织(AMF),弥补IMF不足,但该制度构想由于美国的反对并未落地。

其次,在开发性金融机构领域,为配合“一带一路”建设,弥补世界银行、亚洲开发银行等开发性金融机构在基础设施建设领域的融资不足,2013年10月2日,习近平主席提出筹建亚洲基础设施投资银行的倡议,获得世界各国的广泛回应。2014年10月24日,中国等21个首批意向创始成员国的财长和授权代表在北京签约。2015年12月25日,亚洲基础设施投资银行正式成立,法定资本1000亿美元,总部设在北京,截至2016年已批准了9个基础设施贷款项目,承诺贷款额17.3亿美元。<sup>[12]</sup>

21世纪,以新兴发展中国家作为制度创新主力,在开发性金融领域和收支平衡领域践行制度创新,改善全球经济治理的有效性,弥补自身在全球经济治理中的参与性不足。从其制度改革和创新成效来看,反映为下述三个特征。第一,以《清迈协议》和金砖国家新开发银行为代表的新设货币收支金融制度对IMF多边金融制度主要起补充作用,这是基于货币金融领域尤其是国际收支领域的制度创新和替代成本较高,国际收支危机的高传染性会影响全球金融系统稳定,需实现普遍覆盖和全球监测,而且危机救助会面临道德风险,需严格统一借贷条件。<sup>[13]</sup>因此《清迈协议》和金砖国家新开发银行等新制度未动摇IMF在货币收支平衡与汇率治理方面的权威,以及美国在该领域的霸权实力。

第二,在收支借贷与开发性金融制度领域,原生制度与创新制度之间的竞争关系不同,新制度在创新过程中面临的路径依赖成本不同。开发性金融机构外部网络成本较低,对现有多边开发金融机构的冲击较低,原生制度对创新制度的竞争敌意较小,使创新制度成长的外部环境较为温和,对既有制度的路径依赖成本较低。故在开发性金融领域,新制度创设均采取了组织化较强的国际组织形式。然而,在收支借贷领域,新制度与原生制度具有较强的竞争性,尤其在采取组织化较强的方式推进时,容易为现有制度所排斥。

第三,新兴发展中国家在新制度设立过程中,由于实力尚不足与美国对抗,如采用较为松散的协议方式,并通过自我约束以及与发达国家合作的方式,更容

易获得传统霸权国家和 IMF 的支持。例如东盟与中日韩(10+3)在创立《清迈协议》时,并没有采取正式组织形式,采纳了联系较为松散并不具有执行力的协议方式。并且,《清迈协议》在治理领域和治理决策权方面主动约束,寻求美国 and IMF 的支持,并承诺在未启动 IMF 融资项目的情况下,协议成员国只动用货币互换额度的 10%。<sup>[14]</sup> 这种松散的协议方式和自我约束,将《清迈协议》定位为 IMF 之外的补充性制度,故其设立未受到美国的阻挠。相反,日本曾倡议在 IMF 之外建立正式的货币基金组织 AMF,维系亚洲区域的借贷稳定,因该举挑战美国的货币治理权威,在遭到美国反对后构想夭折。

## (二)贸易和投资领域的制度创新

20 世纪末以来,美式协定便是国际经贸规则重塑的催化剂及标准。<sup>[15]</sup> 因此,当 WTO 协商一致原则演变成一票否决制后,<sup>[16]</sup> 美国迅速调整其区域贸易治理战略,并引发欧盟、中国、东南亚国家的联动效应。奥巴马政府曾意图借助于 TPP 协定和 TTIP 谈判,将北美自由贸易区与亚洲经济圈以及欧洲经济圈连接起来,实现美国对北美、亚洲及欧洲三大经济圈制度的更新和重塑。特朗普政府虽退出 TPP 协定,但美式经贸规则对亚太区域的制度影响犹在。削减后的协定并没有取消竞争、国企、政府采购、环境、劳工、国际投资仲裁机制等东南亚国家高度质疑的制度,一定程度上实现了美国对亚太区域尤其是东南亚国家的制度转型和创新。

出于与美国竞争和抵制美式协定贸易转移效应的影响,欧盟以及正在崛起中的中国也将制度创新动力置于亚太区域。2011 年至 2016 年期间,欧盟先后与韩国、新加坡、越南达成自由贸易协定,为欧盟与东盟整体的自由贸易协定谈判奠定了基础。2017 年欧日《经济伙伴关系协定》达成框架协议。欧亚跨区域经济圈的形成功成稳步推进。基于美欧经贸规则本身差异不大,其各自的亚太区域战略加速了区域内经贸制度的更替,对与东亚和东南亚国家保持频密经贸联系的中国产生地缘和贸易转移压力,促使中国也加速了与亚太区域国家的区域制度转型,先后达成东盟 10+1 升级和《中华人民共和国政府和大韩民国政府自由贸易协定》,并加速中日韩自由贸易协定和区域全面经济伙伴关系协定(RCEP 协定)的谈判。

但总体而言,中国受制于软实力欠缺,既往贸易协定谈判经验和技巧不足,在高标准经贸规则的制定和创新方面并不具有优势,因此中国的制度创新主要借助于非正式制度的创建。中国 2013 年倡导“一带一路”建设,此后将制度性话语权提升场域转至“一带一路”建设中,通过“一带一路”建设同化沿线国家铁路、港口等基础设施建设标准,更替与沿线国家贸易和投资协定。此外在多边投资谈判领域,中国表现了较强的制度创新意愿。基于投资规则的南北诉求差异较大,多边投资谈判从《哈瓦那宪章》到《跨国公司行动守则》以及到《多边投资协定》谈判均告失败,WTO 多哈回合的部长级会议也放弃了“贸易与投资关系”议题,使全球投资制度始终无法发挥有效降低投资成本和发挥制度创新力的引擎



作用。据此,中国政府在 G20 杭州峰会上倡导发起了《G20 全球投资指导原则》,意图配合联合国贸易发展委员会(UNCTAD)等国际组织整合碎片化的国际投资协定,并将中国智慧“嵌入”全球投资制度。

总而言之,在贸易和投资治理领域,美欧依然是新规则和新制度的主要创新者。中国积极参与全球贸易和投资治理,在制度创新过程中虽然发挥了建设性作用,但受制于软实力不足,未能真正以制度制定者身份,引领新规则的形成。

### 三、全球经济治理转型下的制度竞争

新制度的形成受到行为体数量、权力结构、利益分配、执行效率等因素的影响,尤其是权力结构的分配决定着制度变迁能否发生。<sup>[17]</sup> 全球经济治理的制度竞争源于当前国际社会权力结构的非集中化及非匀质分布。<sup>[18]</sup> 战后西欧国家经济恢复,一度与美国进行经贸规则的制度竞争。但这种制度竞争体现为美欧在布雷顿森林体系内制度领导权之争,以及在区域制度下引领国际经贸规则及标准的能力之争。21 世纪国际社会权力结构呈多极化发展,对美欧等大国垄断下的国际制度单向流动形成挑战。中国逐渐由单纯的规则跟随者(follower),成长为美式规则的撼动者(shaker)和新制度的制定者(maker)。<sup>[19]</sup> 中美之间的制度内和制度间竞争均蓄势待发。<sup>[20]</sup>

#### (一)中美在 WTO 体制内的制度竞争

布雷顿森林体系下的制度内竞争以中美在 WTO 下提案能力和争端解决能力的角逐,以及在 IMF 下投票权改革竞争为显象,<sup>[21]</sup> 但以前者更为显著。1994 年 WTO 成立时成员数量大幅增加,但在运行初期并没有改变 GATT 时代美国、欧盟、日本和加拿大四方集团对全球贸易治理制度垄断的惯例。中国在 WTO 下的制度竞争正是崛起国克服路径依赖和制度黏性,<sup>[22]</sup> 不断提升自己对既有制度运用能力的过程。

2001 年至 2005 年是中国加入 WTO 后的制度适应和调整阶段,中国无论是在多边贸易谈判的提案还是在贸易争端的解决中均为低调的跟随者。<sup>[23]</sup> 2002 年 6 月,中国首次向规则谈判工作组提交了“渔业补贴”的提案,此后就农业补贴、新成员待遇提出若干项建议。<sup>[24]</sup> 但在此期间中国共向 WTO 提出 10 余项议案,并通过外交手段尽可能避免与贸易大国美国、欧盟等贸易纠纷和冲突。2005 年后,中国逐渐由制度跟随者向多边贸易制度的积极利用者和规则撼动者转变。2005 年至 2007 年期间,中国在 WTO 下提出的议案数量由 10 项上升至 67 项,2008 年因积极参与“7 月议案”提案,其总提案数超过百项。<sup>[25]</sup> 2008 年后,中国进入 WTO“绿屋谈判”,并随着话语实力的提高,在部长级会议中发表了与美欧不同的声音,被美国称为“绿屋中的大象”,制度竞争实力逐渐提升。

在争端解决领域,中国与美欧之间的反倾销、反补贴争端竞争更加显著。中国加入 WTO 后,成为反倾销、反补贴调查的第一大目标国。2002 年至 2016 年期间针对中国的反倾销、反补贴调查,74% 由美欧发起。<sup>[26]</sup> 基于美欧在调查中对

中国企业适用歧视性的替代国比价、目标倾销、一国一税、归零、双重救济等措施,中国承受着国际社会二等公民的待遇,<sup>[27]</sup>制造业出口受阻。其中,备受争议的反倾销计税替代国方法,便使中国企业承受了高于正常比价方法 30% 的反倾销税。<sup>[28]</sup>这些变相的贸易保护措施促使中国在 WTO 体制下不得不与美欧展开竞争以捍卫自身的利益。中国先以第三国身份积极参与涉美欧的贸易争端,观摩和学习美欧在 WTO 争端下的起诉、应诉和条约解释技巧。2010 年至 2016 年期间,中国在实力增长后,逐步转变为积极的起诉者,并在主动发起的四起争端中获得了关键性问题的胜诉,<sup>[29]</sup>不仅挽回了橡胶制品、紧固件等产品近千亿的损失,更使败诉方美国对自身创建的这套争端解决机制产生了极大的怀疑。

## (二)中美在 WTO 之外的制度间竞争

相对于 WTO 体制下的制度内竞争,中美在贸易和金融领域的制度间竞争更是硝烟弥漫。美国在 2017 年发布的《中国 WTO 合规报告》中认为,WTO 既有规则不足以规制中国的经济模式。因此区域制度和国内单边制度便成为美国塑造所谓“非市场经济”国家特殊经贸规则的途径。当前美国在区域贸易协定下构建的新型非市场经济制度中,国企竞争规则、外资并购和技术审查制度、汇率操纵制度三方面内容尤其值得关注。

国企竞争中立原则起源于澳大利亚国内法,旨在为私营企业提供和国有企业相同的竞争条件和环境,最初并不具有“非市场经济”国别针对性。但随后美国在区域贸易协定对国企规则选择性接受和建构时,便产生了若干针对中国经济模式的规则。例如美国在 TPP 协定中不仅禁止政府向国有企业授予补贴,还制定了交叉补贴制度,禁止国有企业之间相互授予补贴。<sup>[30]</sup>这项交叉补贴制度旨在回应美国此前在 WTO 双反案和铜版纸案中的败诉之处。WTO 反补贴规则仅约束政府及“公共机构”向企业授予补贴的情形,美国认为中国国有商业银行为“公共机构”,其对特定行业发放优惠利率贷款的行为构成补贴,但双反案和铜版纸案专家组和上诉机构均驳回美国的主张。<sup>[31]</sup>由此,美国为回避 WTO 反补贴之诉中的举证困难,在 TPP 协定中直接制定国有企业交叉补贴制度,<sup>[32]</sup>以便未来形成普遍性规则,直接或间接约束中国国有商业银行对特定领域国有企业发放优惠利率贷款的行为。为扩大对国有企业的约束范围,美国还在 NAFTA 协定的修订中提出要将对国企规则约束对象扩充至政府少数股权控制的企业,并制定国企补贴制度的证据获得规则,弥补国企补贴取证的掣肘。<sup>[33]</sup>针对中国国有企业为主体的海外并购,美国除在国内法规定对中资背景企业“关键行业”“关键技术”等并购严加审查,还制定服务贸易补贴制度,对国企跨境服务贸易补贴及跨境并购补贴实施打击,抵制中资国有企业为主体的海外金融、支付、电信、基础设施、能源业务的扩张及兼并。<sup>[34]</sup>

为制约中国的产业转型,美国在国内及区域制度中也积极建构防范中国获得关键领域高新技术的制度。在国内,美国政府常年以国家安全为由,对华制定高科技出口管制措施和清单,禁止美资企业在出口材料、电子器件、计算机、信息

安全等民用技术领域与中资企业合作。在区域协定中,所有美式投资和贸易协定均制定了“反技术本地化”条款,禁止资本输入国采取强制性获取技术的措施。<sup>[35]</sup>在 2017 年美国对华发起的 301 调查中,美国滥用其调查权限,有意使用模糊、不确定的“相当于”措辞,构陷中国政府借助于不具有强制约束力的《中国制造:2025》采取了“相当于”技术本地化措施。2018 年特朗普政府意图对中国推进的“对等投资制度”更是将中美制度竞争上升至前所未有的高度。<sup>[36]</sup>

汇率操纵制度亦是美国在区域经贸制度下建构的针对中国的具有任意性和歧视性的一项制度。为应对不断上升的中美货物贸易逆差,2007 年美国彼得森研究中心主任伯格斯坦曾呼吁美国就“中国汇率操纵”问题制定新政。<sup>[37]</sup>2015 年美国通过的《两党贸易促进及优先法案》认为“非市场经济”国家汇率非基于市场力量形成,而由政府操控,故将汇率操纵条款的制定纳入美国贸易协定谈判目标。<sup>[38]</sup>在 TPP 协定的谈判中,部分议员也要求谈判代表在谈判中增加“汇率操纵”议题,但因成员国众多且分歧较大,最终达成的 TPP 协定未包含相关规则,使该协定在美国国内深受国会议员质疑。2017 年美国在 NAFTA 重新修订中表明了制定汇率操纵条款的谈判目标,与墨西哥和加拿大达成防范政府操纵汇率干扰自由贸易的合作机制。<sup>[39]</sup>

值得注意的是,这些条款目前虽然不对中国实施,但矛头直指中国汇率制度和国企制度。根据国际规范生成和普及化规律,在美国对这些制度的强势推广下,会争取到更多的制度联盟,例如受美国影响,欧盟修订后的《反倾销条例》虽未将中国确定为“非市场经济”国家,但将中国列为“市场严重扭曲”国家,在反倾销调查中,以替代国原材料、土地、电力等生产要素价格取代中国价格征收反倾销税。<sup>[40]</sup>欧盟 2017 年还制定了新投资审查框架,对具有政府背景的外资并购加强了审查。<sup>[41]</sup>欧式协定如欧加《综合性经济贸易协议》(CETA)亦均制定反技术本地化条款,<sup>[42]</sup>并有模仿美国禁止中国企业对欧技术获取型商业并购的倾向。倘若这些制度进一步蔓延,最终可能会影响与中国贸易往来密切的国家,影响中国和平崛起。

面临美欧所构建的不利经贸规则,中国积极通过区域贸易协定缔约增强本国的制度制定能力。针对美国制定的非市场经济国家歧视性反倾销制度,中国不仅令全世界 80 多个国家承认其市场经济地位,并在《中华人民共和国政府和 大韩民国政府自由贸易协定》《中华人民共和国政府和格鲁吉亚政府自由贸易协定》中规定,缔约方在反倾销调查中,不得适用“替代国”比价方法。<sup>[43]</sup>针对国企规则,中国在少数投资协定如《中华人民共和国政府和加拿大政府关于促进和相互保护投资的协定》中亦对影响中国国企政策的条款进行了限制。<sup>[44]</sup>适当保留了“资本锁定”要求,避免中国国内法与协定国有资产转让及高管任命要求的冲突。但中国在区域贸易协定中的制度竞争能力不足,在不利制度的回应方面较为被动,并未就正在形成中的不利制度,如国企制度、汇率操纵条款等进行先发制人的竞争。



#### 四、全球经济治理制度转型中的中国对策

全球经济治理的制度转型素来为大国的实践活动。中国近年来硬实力的不断增长为其建设性参与全球经济治理制度创新和竞争提供了前提条件。中国在2010年和2013年超过日本和美国成为全球最大贸易国后,于2014成为全球第二大资本输入和输出国,又于2016年顺利推动人民币入篮,并可能在2028年超过美国成为全球第一大经济体。<sup>[45]</sup>随着中国贸易、投资和金融实力的提升,中国改革国际经济旧秩序,建设性参与全球经济治理制度构建的意愿提升。继中国在十八届五中全会提出“提高中国在全球经济治理中的制度性话语权”战略后,中共十九大进一步提出了“积极参与全球治理体系改革和建设,不断贡献中国智慧和力量”的对外战略。<sup>[46]</sup>可见,中国未来在全球经济治理中将发挥更为积极的制度转型者和改革者作用。那么在当前全球经济治理转型的情势下,中国应如何建设性参与国际制度的转型和改革?

第一,要充分意识到美欧软实力、巧实力优势还将延续,在既有多边制度体系不发生根本变化的情形下,美欧还将是多边及区域制度的引领者;中国在全球经济治理领域还需要学习和借鉴美欧对国际制度的供给、创新和改革经验,提升中国在区域、多边经济制度中的建构能力。

以中国区域贸易协定的制度创新和改革能力来看,2008年《中华人民共和国政府和新西兰政府自由贸易协定》实现了货物贸易、服务贸易及知识产权三大议题的同时谈判和全部覆盖。此后中国所签署的自由贸易协定逐步将竞争、政府采购等议题纳入自由贸易协定中来,在自由贸易协定制度结构及谈判议题上,向美欧发达国家自由贸易协定靠拢,甚至在部分规则如自然人流动章节,中国所制定的规则超出发达国家的开放性。<sup>[47]</sup>但,需知发展中国家自由贸易协定总体上仍以关税减让、投资及服务贸易市场准入为主,边境后管制合作及法制同化的内容所涉较少,标准亦远不及发达国家所达成的高标准自由贸易协定。

因此,一方面中国暂时不应谋求国际经济制度的全面领导和创新,在维护和保障既有布雷顿森林体系的稳定下,在中国的制度优势领域,适度推进制度创新;并对已创新的制度做进一步完善和改革。另一方面,中国应注意策略性制度供给,在实力尚不足的领域,采取合适的制度化策略,如自我约束,通过合股、授权等方式促进新旧国际制度间的合作,推动守成国与崛起国达成合作型制度变革,舒缓竞争国对新制度的排斥。<sup>[48]</sup>

第二,当前因逆全球化思潮和美国贸易保护主义的兴起,美国针对中国的“非市场经济”制度之争全面爆发。中国需意识到未来中美制度竞争会更加严峻,并正视中国当前与美国在实力,尤其是软实力上的差距,策略性与之开展制度竞争。从中国目前的制度竞争来看,中国对不利规则的竞争呈碎片化状态,并具有明显的滞后性,未能先发制人地主动防御正在形成中的不利条款。以国企条款为例,2003年美国在与新加坡的协定中载入国企章节,随后短短几年期间,

美国在所有对外缔结的自由贸易协定中均制定了该章节,并逐步丰富和定型国企竞争义务。欧盟、澳大利亚签署的自由贸易协定国企条款也日益普遍。中国在自由贸易协定中的回应则相对滞后,仅在《中华人民共和国政府和加拿大政府关于促进和相互保护投资的协定》中考虑了国企相关规则与中国国内法的兼容性。<sup>[49]</sup>反技术当地化及汇率操纵条款目前正在形成中。中国尚未在多边、区域制度中回应并做相应的制度防御,这会使中国在未来的制度竞争中处于被动地位。中国当前正在进行 11 项自由贸易协定的谈判,并意图与 20 多个“一带一路”沿线国家展开贸易协定谈判。<sup>[50]</sup>中国可利用与贸易伙伴尤其是“一带一路”沿线国家的良好关系在自由贸易协定中建构与美式规则相竞争的条款,避免“非市场经济”条款为更多的国家采纳,延缓其泛化,为国内改革预留时间和空间。

如在国有企业相关条款的建构中,中国宜在自由贸易协定投资章节中强调,投资者身份不应以所有制来判断,而以是否开展商事经营来判断,东道国不应针对企业所有制制定歧视或不合理的投资准入或管制条款;在适用安全例外条款时,要求缔约方基于国家安全的审查要求和程序不应构成对国际贸易的任意或不合理限制,针对国有企业的外资并购审查,不应实质性损害投资者的投资权利。<sup>[51]</sup>

### 注释:

[1]陈伟光:《逆全球化暗流与中国应对》,《中国社科报》2016年12月23日。

[2]Horn, Mavroidis and Sapir, “Beyond the WTO: An Anatomy of the EU and US Preferential Trade Agreements”, *The World Economy (TWE)*, 2010, 33(1), p.1565.

[3]Joost Pauwelyn, “When Structures Become Shackles: Stagnation and Dynamics in International Lawmaking”, *European Journal of International Law*, 2014, 25(3), p.735.

[4]现实主义认为国际制度是权力的附属品或权力的工具。Stephen D. Krasner, “Global Communications and National Power: Life on the Pareto Frontier”, *World Politics*, 1991, 43(3), pp.336—366; Randall W. Stone, *Controlling Institutions: International Organizations and the Global Economy*, New York: Cambridge University Press, 2011.

[5]陈伟光:《全球化逆动与中国的应对:基于全球化与全球治理关系的思考》,《教学与研究》2017年第4期。

[6]吴志成、董梓壮:《国际制度转型与中国的应对》,《当代世界》2016年第5期。

[7]特朗普总统竞选以及就任后提出退出 WTO 的主张,美国也先后阻挠上诉机构韩国籍大法官续任以及新法官任命,对 WTO 的“司法”功能进行打击。

[8]Joost Pauwelyn, “The End of Differential Treatment for Developing Countries? Lessons from the Trade and Climate Change Regimes”, *Review of European, Comparative and International Environmental Law*, 2012, 22(1), p.29.

[9]John Williamson, “Is the ‘Beijing Consensus’ Now Dominant”, *Asia Policy*, 2012, 13(1), p.3.

[10]这四起争端分别为 DS437、DS439、DS379、DS397 案。See Appellate Body Report, United States—Countervailing Duty Measures on Certain Products from China, WT/DS437/AB/R, 2014; Appellate Body Report, United States—Countervailing and Anti-Dumping Measures on Certain Products from China, WT/DS449/AB/R, 2014; Appellate Body Report, European Communities—Definitive Anti-Dumping Measures on Certain Iron or Steel Fasteners from China, WTO Doc. WT/DS397/AB/R, 2011; Appellate Body Report, United States—Definitive Anti-Dumping and Countervailing Duties on Certain Products from Chi-

na, WTO Doc.WT/DS379/AB/R, 2011.

[11]黄济生、殷德生:《国际货币制度变迁:一个新制度经济学的分析框架》,《华东师范大学学报(哲学社会科学版)》2000年第4期。

[12]《财政部与6家多边开发银行签署“一带一路”合作备忘录》,《21世纪经济报道》2017年5月14日。

[13][14][48]刘玮:《崛起国创建国际制度的策略》,《世界经济与政治》2017年第9期。

[15]Mignonne M.J.Chan, “US Trade Strategy of ‘Competitive Liberalization’”, *Tamkang Journal of International Affairs*, 2005, 8(3), p.4.

[16]何志鹏:《国际经济法格局的研判与应对——兼论TPP的中国立场》,《当代法学》2016年第1期。

[17]邓若冰、吴福象:《权力博弈、制度变迁与全球治理》,《国际经贸探索》2016年第6期。

[18]王金强:《后美国时代的权力结构变迁与国际制度改革——基于八国集团改革的理论思考》,《当代亚太》2010年第3期。

[19][23]Henry Gao, “China’s Ascent in Global Trade Governance: From Rule Taker to Rule Shaker, and Maybe Rule Maker?”, *Making Global Trade Governance Work for Development*, Carolyn Deere—Birkbeck(ed.), 2011, pp.153, 161.

[20]李巍:《制度之战:战略竞争时代的中美关系》,北京:社会科学文献出版社,2016年。

[21]在国际货币基金组织下,中国亦作为规则撼动者促使国际货币基金组织投票权转移。经过五年的争取,中国在IMF下投票权由3.8%上升至6.071%,从第六位上升至第三位,人民币也顺利入篮。中国在布雷顿森林体系下迅速增长的制度参与能力引发了美欧的担忧。

[22]尽管一些学者认为制度变迁也可基于路径依赖而发生,路径依赖的断裂均衡亦可导致渐进转型。但笔者认为,路径依赖对制度稳定性的影响仍是制度布雷顿森林体系下制度变迁的明显障碍。见段宇波、侯芮:《作为制度变迁模式的路径依赖研究》,《经济问题》2016年第2期。

[24]张磊:《中国参与世界贸易组织决策机制的实践与策略:以多哈回合谈判为例》,《世界经济研究》2011年第12期。

[25]George Shaffer and Henry Gao, “China’s Rise, How it Took on the US at the WTO”, SSRN, 2017, p.119, [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=2937965](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2937965).

[26]王俊:《“非市场经济地位”之诉:规则背后的大国博弈》,《苏州大学学报》2017年第6期。

[27]Alexander Polouektov, “Non—market Economy Issues in the WTO Antidumping Law and Accession Negotiation: Revival of Two—tier Membership?”, *Journal of World Trade*, 2002, 36(1), p.4.

[28]See Commission Staff Working Document, Assessment of the economic impact of changing the methodology for calculating normal value in trade defense investigations against China Accompanying the document Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council amending Regulation (EU)2016/1036 on protection against dumped imports from countries not members of the European Union and Regulation(EU)2016/1037 on protection against subsidized imports from countries not members of the European Union, SWD(2016)372 final, 9 November 2016, Exhibit CHN—63, pp.76—77.

[29]George Shaffer and Henry Gao, “China’s Rise, How it Took on the US at the WTO”, SSRN, 2017, pp.119—123, [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=2937965](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2937965).

[30]在2012年美国对中国和印度提起的铜版纸案中,美国主张中国国有企业属于“公共机构”,专家组认为美国未能充分证明这点,故美国在TPP协定中设置了交叉补贴制度,回避SCM协定下对国有商业银行“公共机构”的举证要求。TPP, Art.17.6。

[31]Appellate Body Report, United States—Definitive Anti—Dumping and Countervailing Duties on Certain Products from China, WTO Doc.WT/DS379/AB/R, 2011.

[32][34]TPP, Art.17.6.

[33]Summary of NAFTA’s Negotiation Objective, November 2017, pp.11—12, <https://ustr.gov/sites/default/files/files/Press/Releases/NAFTAOjectives.pdf>.

[35] 2012 U.S. Model BIT, art. 8, P 1(f), (h). 美国禁止缔约方要求投资者转让特定技术、生产程序或其他产权知识。

[36] 特朗普总统意图根据美国《1977年国际紧急状态经济权力法案》，签署行政命令，在中国限制美国在华投资的同等范围内，限制中国在美国投资。在此情况下，赴美投资的中国企业需要证明，在其投资的行业，中国政府在多大程度上允许美国企业在中国投资。该方案由美国贸易代表 Lighthizer 推动，财政部门已经同意。 <https://insidetrade.com/daily-news/sources-white-house-considering-creation-investment-reciprocity-regime-china>。

[37] “Testimony of C. Fred Bergsten on the Hearing of the Chinese Exchange Rate and the U.S. Economy on the Treasury Department’s Report to Congress on International Economic and Exchange Rate Policy and the Strategic Economic Dialogue before Committee on Banking, Housing and Urban Affairs of United States Senate”, Ja. 31, 2007, [http://banking.senate.gov/\\_files/ACFC4D0.pdf](http://banking.senate.gov/_files/ACFC4D0.pdf)。

[38] The Bill of Bipartisan Congressional Trade Priorities and Accountability Act of 2015, S2(5), (7), (17), <https://www.congress.gov/bill/114th-congress/senate-bill/995/text>。《两党贸易促进及优先法案》旨在取代 2002 年的《贸易促进授权法》，目前尚在审议过程中。

[39] Summary of Objectives for the NAFTA Renegotiation, November 2017, p. 17.

[40] REGULATION (EU) 2017/2321 OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL, December 12, 2017, [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.L\\_.2017.338.01.0001.01.ENG&toc=OJ:L:2017:338:TOC](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.2017.338.01.0001.01.ENG&toc=OJ:L:2017:338:TOC)。

[41] Regulation of the European Parliament and of the Council; Establishing A Framework For Screening of Foreign Direct Investments into the European Union, Art. 4, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1505303601241&uri=COM:2017:487:FIN>。

[42] Comprehensive Economic and Trade Agreement, Article 8.4.

[43] 《中华人民共和国政府和韩民国政府自由贸易协定》第 7.1 条；《中华人民共和国政府和格鲁吉亚政府自由贸易协定》第 3 条。

[44] 《中华人民共和国政府和加拿大政府关于促进和相互保护投资的协定》第六条国民待遇要求：任一缔约方给予另一缔约方投资者或涵盖投资在扩大、管理、经营、运营和销售或其他处置其领土内投资方面的待遇，不得低于在类似情形下给予其国内投资者或投资的待遇。第七条规定缔约方不得要求涵盖投资企业任命特定国籍人员担任高管职务，虽可要求涵盖投资企业的董事会或任一委员会大部分成员具有特定国籍或为该缔约方居民，但不得实质性损害投资者控制其投资的能力。中国为避免此类条款影响国有资产管理部门处分国有企业股权及资产时采取限制性措施，或提名中国控股或参股合资企业董事及高管的权限，在协定中要求豁免。

[45] Pankaj Ghemawat & Thomas Hout, “Can China’s Companies Conquer the World?”, *Foreign Affairs*, 2016, 95(1), p. 86.

[46] 陈凤英：《十九大报告诠释全球治理之中国方案——中国对全球治理的贡献与作用》，人民网，<http://world.people.com.cn/n1/2017/1228/c1002-29733892.html>。

[47] 如《中华人民共和国政府和澳大利亚政府自由贸易协定》自然人流动章节。

[49] 《中华人民共和国政府和加拿大政府关于促进和相互保护投资的协定》第 8 条豁免中方在国有投资企业资产处分及高管指定时的国民待遇、最惠国待遇等，避免此类条款影响国有资产管理部门处分国有企业股权及资产时采取限制性措施，或提名中国控股或参股合资企业董事及高管的权限。

[50] 《“一带一路”自贸区要建几个？商务部：将与 20 国合作》，<http://www.chinanews.com/jingwei/05-10/40218.shtml>。在 2017 年 5 月 10 日的“一带一路”峰会上，商务部副部长明确表示将与沿线 20 多个国家开展自由贸易协定谈判。

[51] 王燕：《“一带一路”自由贸易协定话语建构的中国策》，《法学》2018 年第 2 期。

〔责任编辑：刘 臻〕