

全球经济治理中的中国角色与贡献

盛斌、王璐瑶

作者：盛斌，教育部“长江学者”特聘教授，南开大学国际经济研究所教授、博士生导师，南开大学研究生院副院长、中国 APEC 研究院院长；王璐瑶，广东外语外贸大学广东国际战略研究院博士后

[摘要] 当前全球经济治理面临反全球化浪潮、区域一体化解体、地缘冲突、非传统安全问题、贸易投资保护主义等众多不利因素，而中国参与全球经济治理，在提供国际公共品、制定国际规则、管理国际联盟和维护国际道义时也要承受诸多挑战。中国应致力于维护全球化和开放经济、维护发展诉求与利益、维护更加公平的国际体制和秩序，通过分享中国经验为全球经济治理提供更多中国方案，在全球经济治理中更加主动地发挥积极影响力。

[关键词] 全球治理 经济 中国

上世纪 90 年代提出的“全球治理”概念和实践探索已成为当今世界各国对全球事务进行共同管理进而构建国际政治经济新秩序的主要方式。1992 年，联合国成立全球治理委员会，先后发表《关于全球安全与治理的斯德哥尔摩倡议》和《天涯若比邻——全球治理委员会的报告》。随着科技和信息革命的发展，全球化带来的全球性问题日益增多，而全球性问题需要依靠全球治理来解决。但是，如今由欧美发达经济体主导、创造和演化而来的当代全球治理体系也已逐渐暴露弊端，建立在个人主义和自由主义基础上的市场化、自由化、私有化的西方教条式价值模式饱受诟病，全球经济治理也面临着反全球化浪潮、民族主义复兴、区域一体化解体、精英政治信任危机以及地缘冲突等一系列挑战。与此同时，伴随综合国力提升以及参与全球经济治理的意愿日益强烈，中国如何在急剧变换的国际大环境中明确角色定位并发挥积极影响力，成为突破旧有格局和贡献自身智慧的关键。

当前全球经济治理面临的三重困境

反全球化浪潮以及由此带来的区域经济一体化解体风险是当前全球经济治理面临的第一重困境。WTO 多哈发展回合长期停滞不前促使诸多国家将推进贸易自由化谈判的重心与精力转向“区域主义”与“复边主义”，迅猛发展并急剧扩散的区域一体化浪潮体现了身处其中的各国借市场开放与整合以革新经济，以及通过构建国际经济新规则以重塑全球贸易投资格局的诉求。在此背景下，三大巨型经济合作框架——TPP、TTIP 和 TISA 一度应运而生。以美欧为代表的发达经济体借此大力推进以“边界内措施”为主的新商业规则，试图谋取全球经济治理主导权，进而达到统筹全球价值链、强化本国核心竞争力和约束新兴经济体未来经济发展的目的。

然而，在全球经济复苏乏力的后危机时代，反全球化浪潮已由发展中国家扩散到发达国家，在发达国家内由低收入阶层扩大到中产阶级。从发展中国家角度看，尽管众多国家从经济全球化进程中收获“群体性崛起”，但其在金融、贸易、投资等领域的制度性话语权仍然有限。二战后由美国主导建立的全球经济秩序并未发生根本性变化，发达国家反而进一步通过竞争政策、环境保护和劳工标准等迫使发展中国家群体被动接受超过自身发展阶段和水平的准入门槛。从发达国家角度看，收入增长停滞、全球化冲击与技术自动化威胁到弱势阶层的工作岗位与中产阶级的发展，收入与社会不平等的上升促使民粹主义、孤立主义、保守主义和反精英主义在全球范围内势力明显抬头，这突出地表现为英国脱欧、欧洲右翼政治抬头、美国特朗普当选总统等，反全球化势力均将矛头对准自由贸易、移民与经济开放。美国新当选总统特朗普竞选时对 TPP 持强烈反对意见，甚至称将退出 NAFTA。尽管当选后其公布的政纲措辞缓和许多，但不可否认美国“一体两翼”的自由贸易区战略——TPP 和 TTIP 都将面临极大的不确定性。类似地，欧盟和加拿大近期签署的全面经济贸易协定（CETA）也同样面临欧洲议会和成员国议会能否审议通过的风险。

当前全球经济治理面临的第二重困境来自于复杂的地缘政治与“非传统安

全”问题。“非传统安全”主要包括：公共健康、灾难应对、反恐和反极端主义、气候变化、网络安全等领域。国际经济问题与政治安全问题紧密相连，此前达成的 TPP 协定就是其中的典型范例。TPP 作为一个带“牙齿”的协定，一方面体现出很强的对国内政策主权的侵略性与压迫性，从而使成员方能够保留的国内政策空间趋紧；另一方面，美国通过构建 21 世纪贸易投资新规则吸引新兴市场国家加入协定或谈判，并辅之以军事安全保障等“非经济收益”以加深同盟关系，部分东亚和东南亚国家出于引入域外大国以平衡区域力量以及复杂化东海和南海争端等考虑加入 TPP，强化了亚太地区的“经济与安全二元化”结构，不利于开放性的区域合作框架构建。需要指出的是，在未来一段时期，作为美国在亚太地区参与度和话语权象征的 TPP，抑或是失败后表现为其他形式的经济安排，其地缘影响力都将持续。与此相反，发达国家在经济低迷时期对全球经济治理中的发展议题重视和投入程度减弱，发展中国家在应对气候变化、环境、能源、粮食安全、数字经济等新挑战方面难以得到足够支持，最不发达国家、脆弱经济体、内陆经济体、小岛国经济体等面临“可持续发展”目标项下的巨大资金缺口，处于被边缘化的危险境地。

第三重困境则是当前新问题和新纪律带来的挑战。新问题主要指货币政策外溢、竞争性贬值以及贸易投资保护主义等，新纪律主要指基于全球价值链和新型国际生产网络的国际贸易投资新规则。目前，凯恩斯式的财政刺激手段与非传统的量化宽松货币政策几乎用尽，供给侧结构性改革进展迟缓，全球增长缺乏持久、显著和强劲的新动能。在国际贸易领域，全球贸易增长率已连续四年滞后于全球 GDP 增长。¹ 英国经济政策研究中心发布的《全球贸易预警》报告则显示，2015 年，全球采取的贸易保护措施数量同比增长 50%，贸易限制措施数量是自由贸易措施数量的 3 倍。其中，美国在 2008—2016 年间对其他国家总计采取了 600 多项贸易保护措施，仅 2015 年就采取了 90 项，平均每 4 天推出一项。² 在国际投资领域，新的投资限制或监管体现出对战略性行业的关注，基于国家安全理由的外资审查正在上升。并且，不同国家使用不同的“国家安全”概念，国内政策也

¹ 中国商务部综合司，“世界经济贸易形势”，<http://zhs.mofcom.gov.cn/article/Nocategory/201605/20160501314773.shtml> [2016-11-02 登陆]

² Simon J. Evenett and Johannes Fritz, *Global Trade Plateaus*, CEPR Press, 2016.

从相对狭义的国家安全定义和安全相关行业延伸至更广义的解释,并转化为国家机构在投资审查程序中考虑到的各种标准。此外,全球范围内的双边投资协定(BIT)和包含投资条款的其他经济协定在2015年底累计达到3304项,仅当年就新增31项。³ 贸易投资规则碎片化进一步导致“意大利面条碗”效应加剧,部分协定的条款和纪律彼此冲突,也给全球经济治理带来新的考验。

中国在全球经济治理中的挑战和角色定位

全球经济治理的核心是规则治理,目前贸易投资新规则主要以三种方式推进,一是区域性自由贸易协定(FTA),以美国此前推动的TPP和TTIP两个巨型FTA为代表;二是诸边(或复边)协定,包括WTO框架下的“政府采购协定”(GPA)、“环境产品协定”(EPA)、新一代“信息技术产品协定”(ITA II)等,以及WTO框架外的“国际服务贸易协定”(TISA)。三是双边投资协定(BIT)。纵观三类协定,美国等发达国家不仅是巨型FTA和诸边协定的参与者和主导者,力图打造和强化以美欧为核心的贸易集团并给中国、印度等新兴经济体施以压力,进而在未来多边谈判中维持“中心(规则制定者)—外围(规则接受者)”格局,其推出的谈判版本也体现出完整的对外利益诉求体系。以美国在2012年颁布的BIT范本为例,文本扩大了投资保护范围、禁止对外资的业绩和经营限制、禁止限制资本流动、要求国有企业实现“竞争中立”、要求企业实施在环境与劳工等方面的“社会责任”、以及引入投资者-东道国争端解决机制等,在最大化己方收益的同时,也对发展中国家外资管理体制产生极大压力。

无疑,发达经济体的上述做法也给中国提供国际公共产品、制订国际规则、管理国际联盟和维护国际道义带来挑战。在经济治理领域,主导权部分体现为国家提供规则作为公共产品的能力。拥有规则制定权的国家同时也享有垄断和排他优势,不仅可以主导议题设置,还可以通过标准构建为其余国家增设门槛。如果说FTA的原产地规则旨在将关税优惠局限在成员国内部并借此改变国家间贸易投资布局,将国有企业等议题单独列出,实施有别于WTO“所有制中立”的“竞

³ UNCTAD, World Investment Report 2016: Investor Nationality: Policy Challenges, UN Press, 2016.

争中立”原则，将知识产权、劳工和环境保护标准统一提升为“WTO+”的水平等，则会制约现行阶段和体制下的中国社会经济活动。并且，基于这些议题设置的全面综合的高标准新条款还会对各国“国家安全”审查机制和未来更大范围的双边和多边协议产生示范和传导效应，从而为中国参与国际竞争增加难度。此外，欧盟推迟中国市场经济地位决议，以及美国推迟五年通过 IMF 份额和治理改革方案等，均是从资格和平台层面对中国参与全球经济治理进行抑制。

正如诺贝尔经济学奖得主约瑟夫·斯蒂格利茨（Joseph Stiglitz）曾指出的，“（TPP）所带来的结果是，原本要建立的全球自由贸易制度让位于一个不协调的、受管制的贸易体制，……正确的方式实则是，应由（中美）两国共同来制定规则，充分衡量多方意见，并且以透明的方式展开。”⁴ 鉴于这种调整和转变在短期内无法实现，中国目前在全球经济治理中的角色定位至少应包括以下三个方面：

一是维护全球化与开放经济。自 1978 年改革开放以来，中国从市场、资本、技术全球化中受益颇多，迅速成长为发展中国家的领军者。日益融入全球价值链的过程也将更多中国企业纳入世界市场竞争，力求从“中国制造”向“中国质造”转型。中国经济发展奇迹不仅造就了“中国道路”模式，从而打破了经济发展只有依靠单一模式才能获得成功的神话，也为发展中国家提升在全球经济治理中的制度性话语权提供了有益经验，即通过自主、渐进、创新性的市场化改革融入现代国际体系和拥有共同“话语体系”。另一方面，2008 年金融危机爆发后，中国致力于发展开放型世界经济和维护亚太地区经济金融稳定，为推动亚太地区继续在世界经济复苏方面发挥引擎作用做出突出贡献。因此，面对目前全球经济疲软，尤其是反全球化浪潮风起云涌以及贸易投资保护主义强势抬头的现实，中国仍然应当坚持作为全球化和开放经济的维护者，在 TPP 式微的当下推动 RCEP、中日韩 FTA 等亚太区域一体化进程，加强与各国沟通交流，为最终实现亚太自由贸易区（FTAAP）创造有利条件。

二是维护发展诉求与利益。具体而言，即关注长期发展议题，探索提出基

⁴ Joseph Stiglitz, In 2016, Let's Hope for Better Trade Agreements - and the Death of TPP, The Guardian, Jan 10th, 2016. See: <https://www.theguardian.com/business/2016/jan/10/in-2016-better-trade-agreements-trans-pacific-partnership> [2016-11-08 登陆]

于发展中国家利益的贸易新规则。当今全球价值链快速发展的背景下，中国除了通过政策变革参与和融入新型国际生产体系外，还应关注其特殊利益诉求，包括：在全球分工中捕获公正的收益、带动国内附加值的关联增长、创造就业和提高劳动技能、构建长期生产能力和促进知识与技术扩散和升级。此外，中国还应特别关注在全球价值链中的风险管理，例如易受外部冲击、中等收入陷阱以及社会、环境、劳工、安全和公共健康等社会问题。这些发展中国家所关切的问题并未充分反映在发达国家主导的 TPP 等新贸易与投资协定中。因此，中国应主导制定与推动反映大多数发展中国家利益需求和比较优势的适度规则，一方面强调应保障促进发展的政策空间和规制主权（例如农业安全、反垄断、公共健康等），另一方面强调应消除对发展中国家的各种贸易干预措施（例如出口技术限制、农业补贴和国内支持、自然人流动等），从而倡导构建一个全面、平衡、公正、包容的全球治理制度体系。

三是维护更加公平的国际体制与秩序。目前几大全球性经济治理机构均由美欧主导，服务于发达国家利益。在 IMF 和世界银行这样的国际机构中，新兴经济体和发展中国家的地位和权利没有得到充分尊重，份额与投票权挂钩的机制使得发展中国家利益难以被顾及。尽管世界银行新的份额和治理改革方案将中国投票权提升至第三位，但美国仍然保有否决权。与此同时，“金砖国家”等非正式集团正在不断涌现，G8 向 G20 过渡一定程度上体现了发达国家和发展中国家更为均衡的实力对比。这些组织发布的倡议、框架和决定虽不具有强制约束力和惩罚机制，但不失为提升发展中国家制度性话语权的有效突破口。因此，中国应致力于维护更加公平的国际秩序与体制，一方面通过倡导设立金砖开发银行和亚洲基础设施投资银行等兼顾发展中国家需求的新机构作为现行国际体制的有效补充，另一方面则是通过“一带一路”倡议、产能合作以及工业合作伙伴计划等，以平等互信、互利共赢为理念，以促进长期发展为导向，以提供硬件公共产品为依托，以基础设施建设和互联互通为突破口，为发展中国家群体带来切实收益，促进公平公正、多元共治、包容有序的国际经济新秩序的建立。

中国参与全球经济治理的贡献与前景展望

首先，中国主张以 WTO 代表的多边贸易体制是制订全球贸易规则的主渠道，区域贸易自由化是其有益补充，两者相互促进、共同发展。截止目前，UNCTAD 数据显示全球共达成 364 项包括 FTA 在内的经贸协定（其中正式生效 2321 项）和 2958 项 BIT（其中正式生效 293 项）。⁵ 聚焦中国，除 TRIPS 和 TRIMS 等多边协定外，中国已与瑞士、哥斯达黎加、新加坡、智利、冰岛、秘鲁、新西兰等 22 个国家和地区签订了 14 项 FTA，中国与海合会、挪威、斯里兰卡、马尔代夫、格鲁吉亚的 FTA 以及中日韩 FTA 和 RCEP 正在谈判，与印度、哥伦比亚、摩尔多瓦、斐济和尼泊尔正在展开 FTA 可行性研究。⁶ 2016 年初正式生效的中韩和中澳 FTA 代表着中国迄今为止签订的 FTA 最高水平，其中，澳大利亚承诺以负面清单模式对中国开放服务贸易市场。另一方面，中国还签订了 145 项 BIT，以中美 BIT 为目前的最高标准，双方同意以“准入前国民待遇加负面清单的管理模式”为基础进行实质性谈判。借由逐步提升的高标准 FTA 和 BIT，中国不断推进区域经济一体化以及贸易投资自由化和便利化，积极接轨符合 WTO 规则、代表未来发展方向的贸易投资新制度。

其次，中国通过 G20、APEC 等国际治理平台积极发声，引领全球经济治理的新议题。中国提出一系列新全球经济治理理念与目标，包括以“人类命运共同体”作为全球治理的共同目标，以“互利共赢”作为全球治理的基本原则，以“平等和开放”作为全球治理的组织模式，以及以“合作与对话”作为全球治理的运行方式。这些新理念尤其体现在中国倡导下达成的 G20 杭州峰会重大成果中。会议提出“构建创新、活力、联动、包容的世界经济”的主题引领着全球经济发展与合作的目标与潮流；峰会通过的《创新增长蓝图》和《深化结构性改革议程》为实现全球经济长期强劲、可持续和平衡增长制订了明晰和有保障的路径；《全球贸易增长战略》和《G20 全球投资指导原则》强调贸易与投资应成为经济增长、促进发展、创造就业、鼓励创新与增进福利的重要引擎，向更广泛的公众传递出贸易投资开放与合作的益处，充分体现了维护多边贸易体制和构建开放型世界经

⁵ UNCTAD, International Investment Agreements Navigator, <http://investmentpolicyhub.unctad.org/IIA>. [2016-11-12 登陆]

⁶ 中国商务部“中国自由贸易区服务网”，<http://fta.mofcom.gov.cn/>. [2016-11-12 登陆]

济体系的坚定信念与决心。

第三，中国将“包容性增长”和“发展治理”引入全球经济治理的主流视野，为其长远合作确立了与时俱进、切中时弊的新目标与方向。在中国作为东道主的积极推动下，G20 杭州峰会提出的《落实 2030 年可持续发展议程行动计划》首次把发展议题置于全球宏观政策协调的突出位置，为真正解决全球发展问题提供了路线图。会议发起的《G20 支持非洲和最不发达国家工业化倡议》，通过自愿政策选项，针对非洲与最不发达国家强化包容增长，提升其工业发展潜力。会议还通过了 11 个多边开发银行共同提出的《支持基础设施投资行动的联合愿景声明》以及批准启动了《全球基础设施互联互通联盟倡议》。它们旨在最大限度地提高基础设施项目质量、加强项目储备、增进新老多边开发银行的合作、提升发展中国家基础设施投资的有利环境和动员私人投资，同时加强以世界银行为核心的全球基础设施互联互通项目的整体协调与合作。可以说，中国通过自身努力对全球治理危机的三重困境做出了强劲有力的回击，成为推进全球有效治理的“关键角色”。

第四，中国倡导以发展为导向的新全球经济治理观。这区别于美国主导的推崇市场化、自由化和私有化模式附加政治标准与西方价值观的全球治理理念。中国的全球经济治理观强调维护自主选择的政治、经济与社会基本制度；强调实现广泛的发展目标，包括跨越中等收入陷阱、化解发展瓶颈、实现包容平等与普惠共享、维护社会、环境、劳工、安全和健康等公共利益；强调实现产业与价值链升级，包括带动国内附加值的关联增长、创造就业和提高劳动技能、构建长期生产能力、促进研发与技术扩散和升级；强调实现利益平衡，包括互惠贸易投资自由化、保留本国政策空间、落实投资者义务与跨国公司社会责任。

第五，中国过去近四十年来改革开放的成功经验为全球经济治理改革与创新确立了坐标。中国在基础设施、工业化、农业、减贫、教育等领域取得的成绩为解决发展问题提供了有益模式，增强了采取促进发展的国际行动的说服力，也为找准发力点和设置优先领域提供了重要参考，因而可以为全球经济治理贡献更多中国智慧和方案。中国近年来在发展新经济方面的经验（如自主创新、互联网、电商、绿色金融等）也为全球治理创新提供了新的思路与经验。放眼未来，

全球经济治理的“良治”不再单单依赖准入、规则与争端解决等传统元素，基础设施的互联互通、标准与监管一致化、发展融资、能力建设等都成为越来越重要的新决定因素。世界各国应当更加关注这些“新变量”，并有效应对经济、技术、社会与环境变化所带来新挑战，促使世界进入一个繁荣而稳定的新全球化时代。

在未来全球治理的进程中，中国应努力提升自身参与全球经济治理的能力，包括：提供国际公共产品的能力、制订国际规则的能力、管理国际联盟的能力与维护国际道义的能力。中国应采取坚实而有效行动做到以下几个方面。一是确保全方位参与。这既体现在增强应对能源安全、粮食安全、网络信息安全、应对气候变化、打击恐怖主义、防范重大传染性疾病等全球性挑战的能力，也涉及积极参与制定海洋、极地、网络、外空、核安全、反腐败、气候变化等新兴领域治理规则。二是充分利用多元机制与轨道。具体包括但不限于巩固和发挥好 G20 全球经济治理的主平台作用，推动 G20 向长效治理机制转型；深入推进“一带一路”建设，推动各方加强规划和战略对接；深化上海合作组织合作和中非论坛；加强亚信、东亚峰会、东盟地区论坛、中欧峰会等机制建设；以及扩展双边 FTA 和 BIT。三是向国际社会释放善意。中国参与全球经济治理不是另起炉灶，而是完善创新，秉承开放、包容原则与各国共享发展红利，尤其是重视开展与布雷顿森林体系下的现有国际经济组织的合作。四是主动引领与推进国际贸易投资新规则。在贸易救济、出口限制、电子商务、中小企业、贸易融资、基础设施与互联互通、部门倡议（IT、钢铁、建筑、旅游）方面倡导与推进制度改革和项目实施，通过在 WTO 与 RTAs/FTAs 中践行推进、构建或参与利益联盟、组建新的机构与网络平台、实施“探路者行动”、提供“最佳做法”、制订“非约束性原则”、提供能力建设、技术支持与资金等多种方式推进发展导向的新议题与规则。