

制度型开放：中国参与全球经济治理的制度路径^{*}

刘 彬 陈伟光

【内容提要】 制度型开放是中国融入全球经济，参与全球经济治理及其改革的制度路径。制度型开放是不断深化和升级的过程，在早期制度型开放过程中，我国通过制度学习，主动与国际通行规则对接；随着我国经济实力的上升，我国在具体领域供给一定的国际制度，促进我国参与全球经济治理；我国国际制度供给与原有制度形成国际制度竞争的局面，引发霸权国的制度挤压；为了应对这一局面，我国通过提高制度型开放水平，利用国内市场资源优势，深化与世界经济的联系。由此可见，在未来中美长期制度竞争过程中，全球经济治理制度将呈现复杂化趋势，我国需要实行高水平制度型开放，在强调制度改革和兼容性的同时，在各项具体制度和机制中进行广泛竞争与合作；同时，在构成性原则层面坚持底线，并保持制度互鉴的开放性，提供更加包容普惠、有效治理、公平正义的制度，做好区域制度的持续性供给，提升我国的制度性话语权。

【关键词】 制度型开放；全球治理；全球经济治理；制度路径

【作者简介】 刘彬，广东外语外贸大学广东国际战略研究院、广州国际商贸中心研究基地讲师、博士；陈伟光，广东外语外贸大学广东国际战略研究院、广州国际商贸中心研究基地高级研究员、教授、博士生导师。（广州 邮编：510420）

【DOI】 10.13549/j.cnki.cn11-3959/d.2022.01.004

【中图分类号】 D81 **【文献标识码】** A **【文章编号】** 1008-1755（2022）01-0062-16

^{*} 本文系陈伟光教授主持的国家社科基金重大项目“制度型开放与全球经济治理制度创新研究”（项目编号：20&ZD061）阶段性成果。

制度治理是全球经济治理的基本方式，当前的全球经济治理体系以美国为首的西方发达国家为主导，存在权力结构、制度功能和价值观念等多重困境，^①难以适应全球经济治理发展需要。在全球政治经济秩序变革时期，大国间制度博弈将成为制度变迁的主要动力，然而各国改革诉求迥异，甚至相互冲突，各大国的互动策略选择将影响甚至决定全球经济治理制度变迁的最终结果。中国需要在全球经济治理参与过程中提高自身的制度性话语权，不断扩大对外开放，尤其是制度型开放。中国共产党十九届五中全会提出“要坚持实施更大范围、更宽领域、更深层次对外开放”，“要建设更高水平开放型经济新体制，全面提高对外开放水平……积极参与全球经济治理体系改革。”^②这意味着我国不断扩大对外开放，参与、融入、改革全球经济治理体系是一个连续的过程，具体而言，就是通过制度型开放，实现国内制度与国际通行规则相对接，促进中国不断深入参与全球经济治理体系。那么，中国如何通过制度型开放融入世界经济、深化参与全球经济治理就是本文重点研究的问题。我们试图从国内制度与国际制度互动的视角，探讨中国通过制度型开放参与全球经济治理的制度路径，这既是对中国对外开放，深入参与全球经济治理历史经验的总结，也为中国经济高质量发展，提高全球经济治理话语权提供一定的理论支撑。

一、制度型开放：基本框架

“制度型开放”是依据自身国内发展需要和国际环境变化，通过国内国际制度互动的方式，深度开放，融入世界政治经济体系的过程。从制度层次上看，与一般的对外开放不同，制度型开放不仅是制度环境的开放，也包括具体制度安排与国际对接，而不仅仅是以商品自由流通为核心的“门槛式开放”。从具体实践路径来看，制度型开放是不断升级和深化的过程，主要包括以下几个阶段：制度学习（早期制度型开放）——制度供给——制度竞争——高水平制度型开放（见图1）。首先，早期制度型开放主要是以制度学习为基础，通过学习国际制度，促进对内改革适应国际规则，形成良好的制度环境，逐渐融入全球经济治理体系；在参与全球经济治理过程中，在经济实力增长的基础上总结经验，形成具有自身特色的制度，并在一定程度外溢，形成国际制度供给，为全球经济治理发挥建设性作用；然而多层面的制度供给不可避免

^① 陈伟光、刘彬：《全球经济治理的困境与出路：基于构建人类命运共同体的分析视阈》，《天津社会科学》2019年第2期，第75页。

^② 《中国共产党第十九届中央委员会第五次全体会议公报》，《人民日报》2020年10月30日，第1版。

造成与既有国际制度形成制度竞争的局面，这种竞争不仅是规则功能之争，而且是全球经济治理主导权之争。制度竞争的长期存在将导致全球经济治理制度呈现复杂化；在制度竞争过程中，霸权国为了保持自身制度优势，可能对新制度采取挤压和排斥的策略，作为后发国家，我国以高水平制度型开放应对，应实现国内国际制度的深度互动和高水平对接，同时提出更有效措施实现制度供给，打造高水平开放经济体制，以赢得更多制度参与者的认可，推动全球经济治理体系改革。可见，制度型开放不仅是制度学习过程，还是面对全球经济治理困境下的制度创新和理念创新。可以说，从早期的制度型开放到高水平制度型开放是循序渐进，不断提升开放水平的过程。制度型开放体现了中国与世界互动发展深化的过程，反映的既是中国主动开放融入世界，在全球经济治理困境中主动作为的积极姿态，也是中国提供全球公共产品，扩大全球共同利益，推动构建人类命运共同体的重要理论和实践探索。

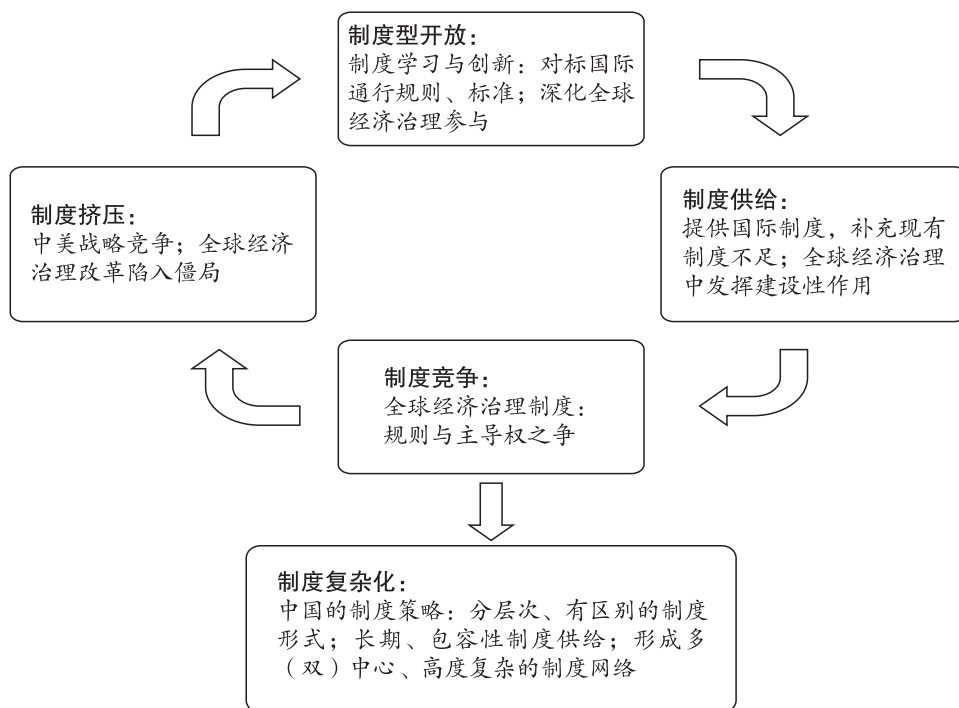


图1 中国参与的制度路径图

图片来源：笔者自制。

二、早期制度型开放：制度学习及其实践

制度型开放是国家参与全球经济治理体系改革的国内基础，集中于国内规则体系的开放。中国的改革开放进程，既是发挥比较优势、进入国际贸易分工体系，促进商品流动的开放的过程；同时也是制度型开放的过程，制度学习是早期制度型开放的主要形式。制度学习一般是指国家，尤其是在精英推动下，以他国或国际制度为学习对象，推动制度变迁进而实现国家繁荣目标的过程。道格拉斯·诺思等人认为学习是实现制度变迁的起点，社会学制度主义也表明国家可以作为制度学习主体实现对外部组织模板、模式的学习。^①通过学习国际制度、规则，改革国内制度与之对接，中国从高度集中的计划经济体制转变为社会主义市场经济体制，融入全球经济体系，是系统性制度型开放的转型过程。

二战后全球经济治理以布雷顿森林体系为支柱，其中关贸总协定及世界贸易组织框架下的制度安排主要任务是协调各国降低关税和非关税壁垒，使商品和要素能够充分跨境流动，这是全球贸易的基本规则。不过，中国经济国际化的过程并不仅仅是简单地降低关税等边境开放措施。尤其是从“复关”谈判到加入世界贸易组织，中国已经开始通过制度学习，积极融入全球经济治理体系之中，适应和学习国际标准，遵守国际准则，并将国际规则灵活运用于国内改革，以此“倒逼”国内的制度改革，实现与国际制度“接轨”。“为兑现入世承诺，中国不断深化改革，对法律法规中不符合世界贸易组织规则和中国加入世界贸易组织承诺的，坚决予以废止或修订，共集中清理了2300多部法律法规和部门规章。”^②这意味着中国从政策战略意义上的对外开放进入了“开放型经济”的阶段，这是政策性开放的“渐变”积累到体制性开放的“质变”。^③可以说，对世界贸易组织的制度学习促使中国国内制度、法规改革，与国际制度相对接。尽管并没有提出“制度型开放”这一说法，但是从中国“复关”谈判到加入世界贸易组织，就是早期制度型开放的典型体现。

① 相关制度学习和制度变迁理论可见：道格拉斯·诺思：《制度、制度绩效与经济增长》，杭行译，上海：格致出版社，2008年；Kurt Weyland：“Toward a New Theory of Institutional Change,” *World Politics*, Vol. 60, No. 2, 2008, pp. 281-314；李振：《制度学习与制度变迁：新制度主义进展》，《比较政治学研究》第四辑，北京：商务印书馆，2013年，第53—62页；孙林：《全球化进程中的制度学习与国际权势变迁》，《国际关系学院学报》2011年第6期，第64—70页。

② 洪俊杰、商辉：《中国开放型经济发展四十年回顾与展望》，《管理世界》2018年第10期，第35页。

③ 张幼文：《中国开放经济理论的形成及其特点》，《学术月刊》1999年第7期，第101页。

从中国对外开放的历程来看,尽管在某种程度上,早期制度型开放是在国际社会压力下,被动学习倒逼改革的过程,但是这一过程为中国经济带来持续快速增长,中国成为上一轮全球化过程中的最大获益者,也坚定了中国扩大对外开放的决心;中国要实现高质量发展,构建更高水平开放型经济体制,必须进一步扩大开放,中国必须坚定不移地,更加主动地实行制度型开放,能动地进行制度学习,在全球经济治理陷入困境的当下,通过更主动的制度型开放的经济政策,突出制度、标准等方面与国际通行规则的对接,并在这个过程中用制度创新反哺国际制度的不足,提供有效的国际制度供给。

三、制度供给:开放的另一向度及其发展

制度型开放不仅仅是通过制度学习实现国内规则与国际对标的过程,随着我国发展,深度融入全球经济,我国可以能动地为全球经济治理供给一定的制度,弥补既有制度的不足,有助于形成更开放的全球经济治理体系。所谓制度型开放,是指“在尊重各方意愿的前提下形成国际经济规则和制度体系”,^①是“在尊重各方意愿前提下形成区域性乃至全球多边规则,并以此为遵循和导向,构建一个公开透明的开放型世界经济体系”。^②这意味着在学习全球经济治理制度的基础上,我国也通过制度供给推动这一治理制度的改革:一方面提供制度公共物品,促进区域合作,也为打破全球经济治理制度的改革困境提供方案;另一方面将有利于本国的规则、标准向国际推广形成国际制度,通过制度供给,将国内制度因素通过补充、修正或者替代等方式对国际制度产生影响。我国通过制度供给在推动区域贸易、金融等领域规则方面取得了重要进展。可见,制度型开放具有国内规则与国际规则双向互动的特征,“不仅包括国际规则的国内化,也包括国内规则的多边化”,^③“随着实力的不断提升,在与世界的双向接轨中,中国的全球治理参与路径正步入国际规则与国内规则双向互动的阶段。”^④只有在规则流动的双向性基础上,才有可能建立公正合理、合作共赢的世界经济体系。

① 王宝珠、王利云、冒佩华:《构建新型国际经济关系:理论与实践——兼析“制度型开放”》,《上海对外经贸大学学报》2020年第10期,第88—89页。

② 戴翔、张二震:《“一带一路”建设与中国制度型开放》,《国际经贸探索》2019年第10期,第5页。

③ 陈琪、管传靖、金峰:《规则流动与国际经济治理——统筹国际国内规则的理论阐释》,《当代亚太》2016年第5期,第12页。

④ 徐秀军:《规则内化与规则外溢——中美参与全球治理的内在逻辑》,《世界经济与政治》2017年第9期,第82页。

现有的国际制度框架不能满足全球化的发展和全球经济治理的需求，为弥补已有制度的缺陷和有效性不足，中国在学习国际制度基础上补充现有国际制度的不足，将现有国际制度基础和原则加以修正、推广，并应用到新的国际制度的建设之中。中国推动全球经济治理制度变革主要体现在金融危机后支持世界贸易组织框架内多边贸易体制改革和以国际货币基金组织(IMF)和世界银行(WB)为基础的全球货币体系改革。亚洲金融危机和2008年金融危机中IMF的救助不力，充分暴露了IMF制度宗旨和组织目标之间的落差，使各国寻找新的出路实现全球金融有效治理。2000年5月，东盟十国与中日韩在泰国清迈签署《清迈协议》(CMI)，建立区域性货币互换网络机制，防范大额国际资本流动和汇率波动的冲击，降低盯住美元汇率的制度成本。迄今为止，CMI是东亚金融合作所取得的最为重要的制度成果。^①2014年，中国倡导建立金砖国家新开发银行(NDB)，并在中国的倡议下设立应急储备基金。新开发银行的法定资本和股权为五国均摊，尽管这种治理方式存在一些弊端，但在全球经济治理机构有效性不足的背景下，其为创新全球经济治理提供了一种新的选择。NDB加强了新兴经济体内部合作，有助于提升新兴经济体的制度性话语权，开启以中国为代表的新兴援助国在主流发展理念和规范之外开辟新的国际发展范式。^②

为解决基础设施建设资金不足及资金融通困难问题，中国主导建立了亚洲基础设施投资银行(亚投行)，其基本规则就是在学习世界银行规则的基础上建立并加以改造，通过改进和补充现有国际制度而形成的。自2015年6月成立至今，亚投行不但缓解了亚洲经济体面临的融资瓶颈，而且与现有的多边开发银行形成互补。与传统全球金融机构相比，亚投行组织建设还不完善，运作正面临一定的挑战，但它在很大程度上提高了以中国为代表的新兴发展中国家在全球经济治理中的制度性话语权，也为全球治理制度合作进行了有益的补充。可以说，中国作为一个新兴市场国家，现阶段在参与全球经济治理的经验与能力方面与发达经济体有很大差距，难以供给系统性的全球经济治理制度，但中国可以通过制度供给和补充，在不同程度上对现有机制实现修正与创新，完善区域或跨区域的经济合作制度。

① 范丽：《从“清迈协议”看东亚货币金融合作》，《世界经济情况》2006年第11期，第1页。

② 徐佳君：《新型的援助附加条件？——评析世界银行绩效导向的援助分配政策》，《国际政治研究》2012年第3期，第30页。

四、制度竞争：规则与权力之争

随着中国通过多种方式进行国内、国际制度创新,不断提升参与全球经济治理能力,中国供给的制度方案与现行全球经济治理制度将形成一定的制度重叠,具有不可避免的制度竞争效应。近年来,关于国际制度竞争及中国如何参与也成为国际关系学界研究的热点话题。李巍认为,中美大国战略关系的新型特质就是两国权力竞争围绕国际制度建设和改革展开,形成制度竞争,^①这种制度竞争将广泛存在于未来大国竞争的各个领域及区域。这意味着中国参与全球经济治理的制度供给,大多数制度都将处在一个复杂的国际制度网络下,新制度的建立往往有目的地针对某个现有制度,同时也受到更多现有制度的约束或影响,通过制度竞争实现全球经济治理制度的优化是一个复杂的过程。贺凯的制度现实主义从制度成员(国家)的角度来解释国家如何利用国际制度来实现战略目的,认为在国际体系压力下,经济相互依赖促使国家采用制度制衡战略。^②可见,制度竞争已成为中美战略竞争的基本方式,也是中国参与全球经济治理必经过程。制度竞争可以从制度供给方的供给和需求方的选择两个维度加以分析。

从制度供给方来看,主要大国是全球经济治理制度的主要供给方,制度形成存在制度供给者之间的竞争,“一般包含行为体的观念宣示、权力博弈和制度形成过程”。^③一方面制度是供给者权力和观念的凝结和固化,反映供给者的利益。制度供给方的改变事实上意味着制度供给方权力结构和利益分配的改变,所以,新制度取代旧制度的剧烈变革难度很大,取代策略不可避免带来不同制度间的碰撞,权力、利益博弈和观念认同问题,甚至可能导向战争等激烈的变革方式;在原有的制度模式下,由于制度的分配效应存在差异,部分参与者获得相对收益,而另一部分参与者相对受损,受损的利益集团或行为体会挑战现存制度的有效性和合法性。^④一般而言,中国等新兴大国是制度改革的发起者和推动者,以此来塑造公平有效、符合自身利益的制度体系,但是守成大国也可能通过各种方式(让渡、退出、威胁退出等)重塑或维护有利于自己利益分配的制度。

① 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,2017年,第24页。

② 贺凯:《亚太地区的制度制衡与竞争性多边主义》,《世界经济与政治》2018年第12期,第60—93页;

③ 陈伟光、蔡伟宏:《大国经济外交与全球经济治理制度:基于中美经济外交战略互动及其分析》,《当代亚太》2019年第2期,第70页。

④ Shiping Tang, *A General Theory of Institution Change*, London: Routledge, 2011, pp.11-44.

那么，在制度竞争过程中，中国应采取何种策略参与全球经济治理？当前研究主要集中于对建制和改制两种方式的探讨。罗伯特·基欧汉提出“竞争性多边主义”的概念，认为当对制度不满的行为体寻求改变既有封闭制度时，就可能寻求通过机制转换（regime shifting）和竞争性机制创建（competitive regime creation）的方式来推动国际制度变革。^①“崛起国大体上可以采取两项策略来改革国际制度安排，一是推动现存国际制度内部的改革，二是在外部创建功能重叠的新的国际制度。”^②朱杰进认为崛起国有四种制度改革的路径选择：叠加型改革路径、偏离型改革路径、替代型改革路径和转换型改革路径。^③总体而言，就是在主导国权力弱的条件下，采取取代原则（规则替代或解释转换），在主导国权力强的条件下，则采取并存原则（制度重叠或解释重叠）。从当前制度竞争态势来看，美国的国际制度供给能力和总体的话语权仍占据主导地位，简单的制度取代原则难以顺利实现，在理论上解释力也不足。如亚太地区合作机制中，《全面与进步跨太平洋伙伴关系协定》（CPTPP）对《跨太平洋伙伴关系协定》（TPP）的取代，是美国主动退出 TPP 的情况下退而求其次，而非主动取代的结果；而在多边开发银行规则领域，亚投行规则更多是在世界银行规则基础上，在基础设施建设方面的补充式运用，对世界银行规则并不构成取代，属于区域层面的补充，亦是一种并存。但是也有学者指出，在国际社会中，亚投行和金砖银行将对世界银行等现有国际组织构成竞争和威胁，新机制的替代作用将会显得更加显著，并可能在更广泛意义上导致世界金融体系的权力转移。^④比如说，《清迈倡议》对现有国际金融救助机制的补充，在实际运行效果来看，CMI 与 IMF 构建了新旧国际组织之间的制度化架构，^⑤难以排除 CMI 对 IMF 在结构性功能方面的替代效应。所以说，尽管就制度规则本身而言中国并无意挑战现有秩序，更多是对现有规则的补充和修正，但是关键在于中美两国国际制度的竞争过程中制度背后的替代效应和主导权发生的变化。

制度也是公共物品，国际制度能否反映国际社会的需要，不仅取决于制度的有效性，还取决于其合法性，即制度参与主体的选择行为。“国际制度竞争的本质是制

① Julia C. Morse and Robert Keohane, “Contested Multilateralism,” *The Review of International Organizations*, Vol. 9, No. 4, 2014, pp. 385-412; 罗伯特·基欧汉：《竞争性的多边主义与中国崛起》，《外交评论》2015年第6期，第20—27页。

② 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，第99页。

③ 朱杰进：《崛起国改革国际制度的路径选择》，《世界经济与政治》2020年第6期，第75—105页。

④ 徐秀军：《从中国视角看未来世界经济秩序》，《国际政治科学》2016年第1期，第109页。

⑤ 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，第99页。

度领导国对制度伙伴国的争取与管理”，^①考虑到制度是一种公共物品，国际制度不仅需要制度领导国供给能力的提高加以保障，也需要各种制度间在制度市场充分竞争，最终得到更多制度伙伴国的认可与参与。参与者会在制度市场中选择对其最有利的制度方案，这种“选择论坛行为”具有长期性。但是美国作为霸权国，能够利用其强大的硬实力和软实力，促使制度参与者偏向既有制度，而对于小国而言，依附强者的路径依赖是更为简单的选择。综上，制度竞争过程既包括制度主导国之间的权力博弈带来的利益重新分配，也包括参与国在这一过程中对制度的选择。所以，制度供给方承担相应的责任，提供公共产品，实现治理机制高效运转是制度有效性的基础；而提高行为体包容性、利益分配更加合理公平是制度合法性的基本保障。

目前的全球经济治理制度是美国霸权下的多边治理体系，二战后 70 余年，美国通过各种方式对这一套制度体系加以修正和维护，同时体系内国家的利益诉求得到一定实现，发挥了较好的治理功能。所以，尽管目前全球经济治理陷入困境，仍处于“僵局”^②状态，但还是具有相当强的生命力和修复空间。那么，作为新兴大国，以当前中国的物质实力、国际话语权以及国际制度的经验来看，采取制度并存的竞争策略，是在长期的制度竞争过程中更加可行且有利的选择。但是随着中美制度竞争的战略性强，美国利用长臂管辖、非关税壁垒、“毒丸条款”等国内、国际制度方式全面遏制中国，中国将在制度竞争中面临美国长期的制度打压及其参与国的围堵，中国应该如何应对制度竞争中的打压是我们需要重点应对的问题。

五、高水平制度型开放：制度打压及其应对

制度竞争带来制度打压，中国面临与世界经济“脱钩”的风险，无论是特朗普发动中美贸易摩擦，还是拜登政府上台之后联合盟友共同对中国施压，这一系列的制度策略目的就是组建制度同盟，强化制度冲突，挤压制度空间，增加中国参与国际制度的成本，甚至是孤立中国。面对这一形势，中国应以高水平制度型开放应对，打造高水平开放经济体制，主动扩大国内市场、优化营商环境，实现国内国际制度的深度互动和高水平对接。新一轮的制度型开放是深度制度学习过程，这种学习是在竞争条件下对制度的进一步优化，也是面对全球经济治理困境下的制度创新和理念创新。

2018 年 12 月，中央经济工作会议首次提出“推动由商品和要素流动型开放向

^① 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，2017 年，第 75 页。

^② Thomas Hale and David Held et al., *Beyond Gridlock*, Polity, 2017, Introduction.p.1.

规则等制度型开放转变”，标志着中国对外开放进入高水平开放的新阶段。推进制度型开放，需要“构建与国际通行规则相衔接的制度体系和监管模式”，^①更强调规则、管理等边境内制度措施的开放，如知识产权、竞争中性、技术转让等领域，对现有法规、规章和制度进一步完善或清理。高水平的制度型开放过程是中国通过制度学习并主动创新的过程。可以说，制度型开放是逆全球化背景下，中国进一步扩大对外开放、推动经济全球化发展的战略举措，也是在新时代中国塑造与世界更加深度、良好互动关系的重要尝试。

中国主动明确地提出高水平对外开放，引领构建开放型经济新体制，是具有创造性高水平制度型开放的过程，体现在进一步将国内制度与国际制度高标准对接，并使其与地方性特色结合，发挥制度最大效用，具体体现在我国自由贸易试验区和自由贸易港建设。习近平指出，“要加快推进规则标准等制度型开放，完善自由贸易试验区布局，建设更高水平开放型经济新体制。”^②自2013年上海浦东建立首个自由贸易试验区以来，又陆续在广东、天津、福建，以及辽宁、浙江、河南、湖北、重庆、四川、陕西成立自贸区，形成“1+3+7”，形成东中西协调、陆海统筹的高水平对外开放新格局，不仅承担着对外实行高水平全面开放，对内促进经济高质量转型和新的经济增长极的作用，而且也承载着以制度为导向形成面向全球的高标准自由贸易区网络。2020年，《海南自由贸易港建设总体方案》正式颁布，“分步骤、分阶段建立自由贸易港政策和制度体系”，^③“把制度集成创新摆在突出位置，高质量高标准建设自由贸易港”，^④通过自贸试验区先行先试投资和贸易的高标准规则，更加注重制度型和结构性安排，建立与国际接轨的监管标准和制度规范，重点途径包括完善投资开放及负面清单制度，强化知识产权保护，构建数据流通与数字经济制度，扩大服务业扩大开放综合试点范围等。可以说，自由贸易试验区和自由贸易港的制度创新是在学习传统的自由贸易区（港）的制度基础上，创造性地结合中国经济发展需要的产物。二者在国内层面侧重于服务实体经济，服务供给侧改革，克服阻碍国家经济发展的结构性障碍，同时承担

① 《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标纲要》，2021年3月13日，http://m.xinhuanet.com/2021-03/13/c_1127205564.htm。

② 《习近平在全面推动长江经济带发展座谈会上强调 贯彻落实党的十九届五中全会精神 推动长江经济带高质量发展》，《人民日报》2020年11月16日，第1版。

③ 《海南自由贸易港建设总体方案》，2020年6月2日，http://www.xinhuanet.com/politics/zywj/2020-06/01/c_1126061034.htm。

④ 《习近平对海南自由贸易港建设作出重要指示强调 要把制度集成创新摆在突出位置 高质量高标准建设自由贸易港》，《光明日报》2020年6月2日，第1版。

对外开放压力测试的任务，为区域经贸协定谈判提供制度性的保障。^①

中国不仅仅通过制度型开放实现国内制度与国际制度对接，同时也通过自身发展，根据国内的成功经验，创新并推广形成国际制度，并通过规则和标准的谈判和互认、双边规则的扩大化、借助国际组织传播等方式实现制度的外溢。积极推进国内规则国际化进程是化解“规则压力”的有效选择，^②这也是中国通过制度型开放实现全球经济治理创新的突破口。

（一）提供发展治理方案促进“一带一路”机制化建设

中国是发展中大国，发展是解决中国一切问题的基础和关键。而摆脱贫困作为全球发展治理的突出难题，至今仍然困扰着大部分发展中国家。中国在发展领域积累了大量经验，取得了举世瞩目的成就，2020年我国的贫困治理取得了决定性胜利，完成了消除绝对贫困的艰巨任务，创造了世界发展治理的奇迹。西方发展模式遭遇严重挫折，广大发展中国家面临发展严重失衡、发展动能不足、发展援助失效的困境，尤其是目前全球经济低迷，发展中国家治理遭遇更大的挑战。中国的脱贫经验在西方发展道路之外，为发展中国家提供了一种重要的替代选择和可能性。“发展导向的全球经济治理新规则不仅包括现有体制下强调的非歧视、市场准入、公平贸易、规制融合、争端解决等原则，更关注和解决基础设施不完备、市场机制不健全、产业发展不均衡、融资渠道不畅通、收入分配不平等制约广大发展中成员和最不发达国家的问题。”^③

“一带一路”倡议是我国给世界提供的重要公共产品，强调以发展为导向，以“共商、共建、共享”为原则，是“人类命运共同体”发展理念的具体体现，增强了治理的代表性、合理性和普惠性。“一带一路”倡议始终贯穿开放包容理念，不以意识形态、政治体制设限，不附加任何政治条件，通过与各国发展“战略对接”，通过开放性协商达成适合的发展议程，推动沿线国家互联互通，实现经济发展，成为中国推动发展合作的重要方式。一方面，“一带一路”倡议立足国内，开发国内市场，优化发展质量，促进区域发展平衡，提升自身开放型经济发展水平；另一方面，中国发展治理的经验通过“一带一路”倡议等方式向发展中国家推广，逐渐形成发展治理领域重要的合作

① 尹晨、周思力：《论制度型开放下的上海自贸区制度创新》，《复旦学报（社会科学版）》2019年第5期，第79页。

② 李明月：《国内规则与国际规则的互动研究》，北京：中国社会科学出版社，2019年，第106页。

③ 盛斌、高疆：《中国与全球经济治理：从规则接受者到规则参与者》，《南开学报（哲学社会科学版）》2018年第5期，第24页。

机制，并使这些制度反映在当前国际贸易、投资、金融等制度的最新发展，惠及发展中国家的整体利益。^①2013年至2018年，中国与“一带一路”沿线国家贸易额达6.469万亿美元，为当地创造24.4万个就业岗位，有力促进了沿线国家发展。^②世界银行报告表明，“一带一路”倡议全面实施能够为超过3000万人摆脱中度贫困提供帮助。^③可见，“一带一路”合作机制化建设，不仅是探索与周边或沿线国家的区域发展合作模式，也是在全球经济治理困境下，中国推动治理体系变革的具体实践，提供中国治理方案的过程。

（二）抓住新科技革命契机促进全球数字经济的治理创新

当前新一轮科技革命对全球经济治理秩序产生巨大冲击，人工智能、区块链等技术开始运用于全球贸易、金融和发展等领域，^④数字技术的运用改变了全球经济的形态，数字经济在全球经济中比重持续提升。2018年全球十大市值企业有七家网络公司，网络巨头不断将传统的金融、能源企业挤出榜单，成为发展最为迅速的跨国企业类型。2019年，数字经济增加值规模由2018年的30.2万亿美元扩张至31.8万亿美元，规模增长了1.6万亿美元，^⑤数字经济的发展成为新一轮全球化的重要推动力。而中国在新技术领域有自身的优势，数字经济规模仅次于美国，居全球第二，在5G技术及相关基础设施、云计算、电子商务等领域更是占据全球领先地位，在相关产业的投资活跃，形成了中美两大巨头的发展格局。这意味着在新兴的数字经济治理领域，中国有能力积极探索并参与国际标准制定，将共同标准或中国标准纳入全球治理规则之中。

对于当前全球经济发展过程中出现的新技术、新产业、新业态、新模式等发展趋势，各大国都已经探索相关国内治理机制，并逐渐规范，“推动数字经济和贸易的发展亦成为大国克服世界经济低迷、疫情肆虐的重要抓手。”^⑥故而国家间在全球数字经济治

① 陈伟光、王燕：《共建“一带一路”：基于关系治理与规则治理框架》，《世界经济与政治》2016年第6期，第106页。

② 《继续拓宽开放共赢之路》，《光明日报》2018年8月27日，第11版。

③ World Bank Group, “Belt and Road Economics: Opportunities and Risks of Transport Corridors,” World Bank, 2019, p.9, <https://www.worldbank.org/en/topic/regional-integration/publication/belt-and-road-economics-opportunities-and-risks-of-transport-corridors>.

④ 刘彬、陈伟光：《区块链技术冲击下的全球经济治理——基于权力、制度和观念的分析》，《学术界》2021年第1期，第133—134页。

⑤ 中国信息通信研究院：《全球数字经济新图景（2020年）》（白皮书），第11页，http://www.caict.ac.cn/kxyj/qwfb/bps/202010/t20201014_359826.htm。

⑥ 王燕：《数字经济对全球贸易治理的挑战及制度回应》，《国际经贸探索》2021年第1期，第99页。

理规则层面的竞争日趋激烈，合作也日渐增多。当前的全球数字经济治理主要表现在数字贸易规则和数据安全两个方面。

数字贸易包括通信基础设施、互联网资源、应用基础设施、互联网融合服务和有关数字产品等。在数字经济治理制度较为成熟的治理规则领域，国内规则要积极适应与国际互动，借鉴国际规则和国际经验，不断修订和完善自身治理规则，力争自身规则与国际规则在理念和做法上接轨；在国际性数字经济治理规则尚不健全的领域，如在应用基础设施、互联网融合服务等领域，需要及早谋划，在借鉴已有经验的基础上提出中国的方案。如数字贸易的发展所引发的“数字税”问题，应提前开展相关研究，进行政策设计，提出制度方案；在数据安全方面，重视数据安全治理规则的建立，要加快建立以确保数据安全为核心的数字经济治理体系，建立数据开放、数据资产管理、数据安全保护和数据安全交易等治理规则。

综上所述，制度型开放推动国内、国际制度深度互动，为中国实现制度供给，参与全球经济治理制度的改革提供持续动力。面对制度竞争与挤压，中国以高水平制度型开放促进开放型经济体制建立，实现高质量发展，依托中国巨大的市场资源，通过自由贸易实验区和自由贸易港建设，对标国际通行的先进规则，强化国内经济与国际经济的联系。同时，新一轮的制度型开放将促使国内制度升级，并在制度学习基础上实现制度创新性供给。通过拓展发展治理和新经济等领域的经验和规则，将国内规则、制度和标准向国际推广形成国际制度，推动全球经济治理制度创新。

六、全球经济治理：制度复杂化趋势

随着中国崛起和中美战略竞争格局的形成以及新冠疫情带来的不确定性冲击，^①全球价值链收缩，全球化走向重塑，从“超级全球化”走向“有限的全球化”，^②大国间的制度竞争将长期存在并呈现复杂化的局面。这意味着区域协定、双边协定在一定时期内将会增加、强化，不可避免带来平行制度现象，以减少既有治理体系失效带来的损失，也意味着制度竞争最终会走向趋同或是趋异。这两种趋势将造成全球经济治理的不同走向：制度趋同能增加国际市场中公共物品的供给，并促进制度效率改善，减少交易成本；而制度冲突导致两套甚至两套以上平行制度的出现，导致制度供给过剩、

① 康晓：《新冠疫情危机与全球治理新态势》，《国际论坛》2021年第2期，第20页。

② 丹尼·罗德里克：《贸易的真相——如何构建理性的世界经济》，卓贤译，北京：中信出版社，2018年，第29页。

复杂性增加，甚至形成国家集团的分化和对抗。

国际关系领域出现同一领域“不按等级排列的，存在嵌套、部分重叠和平行的国际制度”，^①这一现象被称为“国际制度的复杂性”（international regime complexity）。制度复杂性现象的维度有二：一是议题领域，二是参与主体，尤其是主导国的差异，这两个维度的差异形成彼此共存的平行、嵌套和重叠制度体系的表现形态。^②而在制度重叠部分所带来的竞争可能造就两种结果，如果制度彼此妥协和兼容的程度不断提高，那么制度将高度一体化，融合程度不断提高；如果冲突程度提高，那么双方则在一定程度脱钩而成为平行制度。中美关系深刻变化表现为国际制度互动已经从制度竞合走向制度脱钩，主要表现为政治、规则、观念和功能联结的脱钩，这是制度竞争恶化的产物，加剧了中美经贸和科技脱钩。^③那么，是否制度脱钩已经不可避免，中美制度竞争的均衡必然走向平行体系？

一方面，在制度议题和功能领域，中国是在美国主导的全球经济体系下发展起来的，并且在学习现有制度基础上的提供制度供给和参与制度竞争，中国参与全球经济治理改革并不是对其全盘否定，而是在现有基础上的改革和补充，具体制度具有较大的兼容性；另一方面，在主导国层面，制度的主导权之争成为中美两国战略竞争重要方面。所以，在国际制度层面，中国也要对国际制度竞争区分不同的层次，尤其是中美制度竞争各领域和层次，需要加以区分。不同学者对国际制度作了不同的层次界定，鲁杰区分了世界政治中的构成性规则和限制性规则；^④斯密特将国际制度分为宪法结构、基本制度和特定问题领域的专门性机制三种类型，宪法结构“构成”了基本制度，基本制度的实践又作为条件作用于特定问题领域的专门性机制；^⑤李巍则进一步将制度竞争从微观到宏观分成四个维度，即规则之争、机制之争、机构之争和秩序之争。^⑥总体而

① Karen J. Alter and Sophie Meunier, “The Politics of International Regime Complexity,” *Perspectives on Politics*, Vol.7, No.1, 2009, pp.13-24.

② 任琳、张尊月：《全球经济治理的制度复杂性分析》，《国际经贸探索》2020年第10期，第101—102页。

③ 王明国：《从制度竞争到制度脱钩——中美国际制度互动的演进逻辑》，《世界经济与政治》2020年第10期，第72页。

④ 约翰·鲁杰：《什么因素把世界维系在一起》，参见彼得·卡赞斯坦、罗伯特·基欧汉、斯蒂芬·克拉斯纳：《世界政治理论中的探索与争鸣》，上海：上海世纪出版集团，2006年，第272—273页。

⑤ Christian Reus-Smit, “The Constitutional Structure of International Society and the Nature of Fundamental Institutions,” *International Organization*, Vol. 51, No. 4, 1997, pp.557-558.

⑥ 李巍：《从规则到秩序：国际制度竞争的逻辑》，《世界经济与政治》2019年第4期，第28页。

言，在制度层次角度，我们可以将制度竞争分为具体制度功能领域和构成性原则两大层次的竞争。

中美两国在具体领域、机制和机构层面存在大量的重叠和共同利益，中美存在的制度竞争将弥散到各个领域，而在不同制度领域和层次应采取不同策略。在全球经济治理领域，中国有选择地接受发达国家最近提出的一些改革动议，在减少出口限制、电子商务合作、贸易融资、负面清单制度、基础设施与互联互通等领域，中国应该主动推进制度性开放与国际标准相衔接，这既是推动国际国内制度融合，也是国内深化改革的需要；在知识产权、服务贸易、数字贸易规则、数据流动安全、金融货币、气候变化、高科技等存在较强的制度竞争性的领域，中国应开展对话与竞争，提高参与全球经济治理的制度性话语权。可以说，在上述中国参与全球经济治理各领域，中美将在各项具体制度和机制中形成广泛的竞争与合作。

但是在具体制度背后的“构成性原则”，即治理规范、意识形态、文化观念等层面，中美间竞争与冲突形成的制度分离不可避免。因此，在中美制度竞争与合作过程中，可能形成以两国为主导、双中心化的、在功能领域高度重叠而规范领域一定程度分离的制度网络。而制度的分离化程度取决于双方的外交的理念与决策：既取决于中国是否能坚持制度型开放，即在哪些领域能开放，开放程度有多少；也取决于美国是否具有开放的态度，是否将价值观外交捆绑全球生产和贸易等各领域议题等。纵观制度竞争的过程，不同制度互有优势，并不是一方压倒另一方的过程，而是在竞争中存在制度互鉴，互相学习的过程，需要参与者互相协调价值，保持包容性，才能实现公共利益最大化的善治结果。

总体而言，根据当前制度竞争态势，中国的全球经济治理制度竞争策略需要遵守一些基本原则：一是需要更加强调包容性，制度竞争不是全盘否定对方，而是在现有体系下的修正，多边主义是实现这一目标的重要方法和理念；二是制度提供的利益分配更加均衡，在一定程度上改变制度非中性的程度，提高发展的普惠性；三是制度治理更加有效，充分发挥多边机制，提供治理的公共产品；四是制度理念上倡导公平、正义。同时，从时空两个维度参与制度竞争：一是在时间维度，通过制度长期有效供给，修正反馈形成制度并存的竞争态势，做好持久竞争的准备；二是在空间维度，应该更重视制度创设，“以创新为内核的新全球化需要实现全球和区域层面的双层治理。”^①当前中国更多采取的是空间维度的区域供给原则，加快加强区域合作，构建双边贸易

① 鞠建东等：《“三足鼎立”的新全球化双层治理体系》，《世界经济与政治》2020年第9期，第138页。

以及区域贸易协定，通过小范围和区域制度供给，不断反馈修正过程，不断扩大制度的适用范围，如《区域全面经济伙伴关系》（RCEP）的签署，以及逐渐向更高标准的CPTPP学习。这是根据自身实力和影响力做出的理性决策，属于较为现实的制度策略选择；但是也要做好时间维度上多种制度长期并存和持续供给的准备，这是大国作为制度供给国的责任体现，直接影响其他参与国的选择和信任程度。

七、结语

中国参与全球经济治理的过程是实现国内制度和国际制度协调互动的过程，背后离不开利益、权力的重新分配和观念的重塑，制度实现均衡的过程往往是各方力量博弈演化的过程。在这一过程中，中国通过制度型开放参与全球经济治理制度改革是可行的制度路径：通过制度学习改革国内制度，对接国际通行规则，提高制度型开放水平，在发展中发挥自身优势并引领一些特定领域的制度安排，谋求与自身经济实力相适应的制度空间，促进有效的制度创新；在制度竞争中不断保持开放学习，应对制度挤压，持续有效地提供制度供给，促成国内制度向国际制度转变，塑造有利于自身的全球经济治理制度，这也是制度型开放的最终目标。在中美战略竞争长期化的大背景下，全球经济治理制度复杂性长期存在，中国应该在国际竞争中提供主体更加包容、分配更加普惠、治理更加有效、更加公平正义的制度，并且在深化区域合作同时，做好持续制度供给，做负责任的大国。制度竞争并不是传统国际关系中你死我活的斗争，而是可以通过竞争实现制度的优化，进而实现双赢的局面。在未来制度竞争中，中美两国可能形成双中心发展、相互依赖的高度复杂网络结构：功能层面，制度高度重叠，两国在各项具体制度和机制中存在广泛竞争与合作的可能，具有较强的兼容性；而在构成性原则层面，中国应承认其中存在矛盾冲突，同时不断解放思想，保持制度学习的能动性和开放性，在国内国际制度互动中提高中国的全球经济治理制度性话语权，促进中国经济持续健康发展。

【收稿日期：2021-07-01】

【责任编辑：张颖】

cooperation. Given the similarities and differences between Europe and the US in the governance of data and artificial intelligence, digital infrastructure and related technology policies, platform governance, and policies on digital service tax, there are mechanisms and opportunities for the two cooperate and there are also impediments to further cooperation. Since there are, on balance, more incentive and more room for the two to cooperate, they may join hands in securing the dominant position in digital governance through multiple means and platforms. Therefore, China needs to be well prepared. We may further strengthen cooperation with European countries and expand common interests, or improve China's digital governance by drawing on European and American digital governance practices. We may enhance confidence building and institutional coordination with European countries in digital governance. We may work to produce a level of countervailing effect by further developing our digital technology, expanding domestic and foreign markets, and strengthening cooperation with relevant countries.

【Key Words】 digital governance, US–Europe cooperation, digital alliance, data, artificial intelligence

62 **Opening–up: The Institutional Path for China's Participation in Global Economic Governance**

by Liu Bin & Chen Weiguang

【Abstract】 Institutional opening–up is the institutional path for China to integrate into the global economy, and participate in global economic governance and its reform. It is a process that goes through continuous deepening and upgrading. In the early stage of the opening–up, China took the initiative to align with international rules through institutional learning. With the rise of Chinese economic strength, China's participation in global economic governance has been promoted by its provision of international institutions in certain areas. The international institutional competition between China–initiated international institutions and the original system maintained by the hegemonic power has resulted in institutional pressure on China by the latter. To cope

with this situation, China has deepened its economic ties with the rest of the world by implementing a high-level institutional opening-up and taking advantage of its domestic market. With the ongoing institutional competition between China and the US, global economic governance will become more complex. China needs to do more institutional opening-up so that it is able to carry out extensive competition and cooperation in various specific regimes and mechanisms while pushing for institutional reform and compatibility. At the same time, China should stick to its bottom line regarding constitutive principles, maintain an open mind on mutual learning, and enhance its institutional influence by working for a more inclusive, effective, fair and just institutional system, and ensuring the continuity of regional institutional provision.

【Key Words】 institutional opening-up, global governance, global economic governance, institutional path

78 US Digital Competition Strategy Against China: Drivers, Means and Impact

by Wang Xiaowen & Ma Mengjuan

【Abstract】 The digital competition between China and the United States, which is one of the most prominent features of international politics today, is at the heart of the strategic competition between the two countries. In the 21st century where technological progress has taken the world into the digital age, the rapid progress in China's digital technology and digital economy has caused the country to be seen as the biggest competitor of the US in the digital domain. This has led the US to introduce a competitive digital strategy against China. The fundamental purpose of the US is to maintain its dominance in global technology, especially in the digital realm. It holds that digital dominance is closely related to its leadership in making and maintaining global rules, and to its values and national security. Thus, losing its digital dominance means that US interests in the above three aspects will be severely damaged. The US has tried to expand its advantage over China in digital technology and digital economy and consolidate its dominance in global