

# 中国如何参与全球治理和规则博弈

文 / 张蕴岭

在当今这个全球化的时代，全球治理和规则制定成为非常重要的问题，涉及诸多领域。中国作为一个大国，要在全球治理和规则制定上发挥大作用，不仅关系自身的利益，也关系世界的发展。这里，笔者就经济领域的规则制定和规则博弈谈一些看法。

## 多边贸易规则与面临的挑战

二战以后，世界接受20世纪30年代大危机的教训，成立了“关税与贸易总协定”，推动建立了开放的多边贸易体系，该体系的根本特征是市场开放和无歧视原则。此后，世界市场的开放无论在广度还是深度上，都不断有新的突破，这也成为经济全球化逐步发展的最基本保障。

进入新世纪以来，在全球化的环境下，越来越多的国家，特别是发展中国家选择了开放发展的战略，通过参与全球化，进入开放的世界市场，利用低成本和发展潜力的比较优势实现经济的加速发展，从而形成了发展中国家的群体性崛起。如今，发展中国家的GDP已占到全球的40%，而按购买力平价指数（PPP）计算，已超过半壁江山。重要的是，未来世界发展最大的潜力仍在发展中国家。

发展中国家的群体性崛起，必然会对原有的国际规则产生影响。早先，国际贸易规则体系主要是美国主导、美欧日把持，直到东京回合（指关贸总协定第七轮多边贸易谈判。1973年由《东京宣言》正式启动，1979年结束），发展中国家才开

始参与。但基本还是发达国家站在制高点上主导规则，因为这些国家最有开放能力。不过，发展中国家群体性崛起之后，开始要求在多边规则中更多地反映发展中国家的利益，其中最主要的有两条：一是要求发达国家取消国内不利于发展中国家竞争的保护性高补贴。比如，农业是发展中国家发展的起点和基础，如果发达国家对农业实行高补贴的话，发展中国家的粮食出口就只能在竞争中败北。二是多边体系不仅要推动开放，还要推动多边框架下的合作。多哈回合（指2001年11月开始的世贸组织成员之间的新一轮多边贸易谈判。其宗旨是促进世贸组织成员削减贸易壁垒，通过更公平的贸易环境来促进全球，特别是较贫穷国家的经济发展）被称为

“发展回合”，它是多边体系的一个重大转变，也是二战以后发展中国家的第一次集体发声——发展中国家开始考虑世界的发展问题。多哈回合希望通过制定新规则来反映发展中国家的诉求，最终却因为不符合美欧等发达国家的胃口而无法谈下去。之后，美国另起炉灶，带领一部分“志同道合者”开始搞“诸边协议”，谈判服务协定。美国还另外搞了“面向新世纪”的自贸区，在亚太地区领导跨太平洋伙伴关系协定（TPP），在美欧之间推动跨大西洋贸易与投资伙伴协定（TTIP）。

不过，多边贸易体系框架仍然存在，多边开放也仍然需要，在此情况下，世界贸易组织（WTO）推动了“贸易便利化”协定谈判，同时，



美国还另外搞了“面向新世纪”的自贸区，在亚太地区领导跨太平洋伙伴关系协定（TPP），在美欧之间推动跨大西洋贸易与投资伙伴协定（TTIP）。



还有选择地推动了先行开放，比如在第一期信息技术协定的基础上，推动新的开放安排——扩大资讯技术协议（ITA2）。但总体上看，要求制定一个反映发展中国家发展的多边开放合作体制，还是举步维艰。

美国把主要精力转向推动次区域和诸边自贸区，其领导的TPP影响巨大。TPP产生的大背景就是通过制定新规则，塑造新的竞争力优势，来应对发展中国家的群体性崛起。TPP制定的新规则主要有两个特点：一是全面、高水平的市场开放；二是涉及国内政策、法规、标准的深度体制开放。尽管TPP已经完成的谈判文本并没有完全实现市场开放的目标，体制开放也没有触及一些根本问题（如美国国内法规的超级性），但仍是迄今世界上最全面、最有深度的协定安排。更为重要的是，这预示着未来美国以及TPP团体推进的方向。

从未来的发展看，世界需要保持一个更为开放和公平竞争的环境。从一定意义上来说，TPP有面向未来的含义。但是，各国和地区差别很大，开放与合作应该是未来世界发展的大趋势，而多边安排最能体现聚合的利益和开放下的公平。TPP原则要有过渡，也不会适用于所有的国家，美国力图把TPP规则作为多边规则，很难行得通。其实，美国本身对TPP也多有争议，而且，要使它的全部成员都能在其国内顺利通过并不容易。有些国家，像越南，本来不具备加入TPP的条件，它之所以破釜沉舟，是要实现三个目标：一是以此推动国内的体制改革与市场开放，二是以此进入TPP圈市场，特别是美国市场，三是要做加工出口大国，以此提升吸引力，接纳产业转移，成为继中国之后的大出口加工地。现在连印度尼西亚都表示要研究加入TPP，不过也有人认为这可能只

是政府的一种政治表态，因为真的谈判起来难度很大。

在新形势下，涉及新规则制定的问题很多，目前的多边体系只涉及贸易，而多边投资体系尚未建立，非直接投资的跨国资本流动数量很大，缺乏多边管理机制，这也是2008年发生金融危机的重要原因。事实证明，世界不开放不行，仅仅依靠开放也不行，新规则应该有更大的包容性。

### 中国应参与和引领规则制定

面对新形势，特别是以TPP为引领的规则博弈，中国应该怎么办？总的说，中国要着眼于未来，采取参与、有选择引领的政策。TPP影响的主要不是贸易本身，而是未来的规则方向。对此，我们一方面要认真对待，跟踪观察；另一方面，要选择自己想做的和能做的，下功夫推进，取得成效。参与和推动自贸区战略已经写入了党的文件，这是过去从来没有过的事情。对于规则制定，中国不仅要参与，也要创建。习主席说，中国要发挥引领作用，这很重要。实际上，以往中国在“引领”作用上还是有成效的。比如，在中国—东盟自贸区的建设上，我们就发挥了重要的引领作用，创建了“早期收获”原则，提出并实施了分步走方案（根据发展水平，东盟成员实行差别安排待遇），如今，“早期收获”（early harvest）几乎成了一个被普遍接受的谈判原则。

欧美市场对我国也非常重要，尽管中国不会一下子加入TPP（TTIP更难包括中国），但还是要开拓空间，从谈判投资协定开始是一个好选择。中美构建自贸区有困难，我们可以先与欧盟进行谈判，还可以推动国际多边投资协定的谈判。尽管WTO的贸易

规则已经包括了不少投资的内容，但还是需要一个全面的投资协定。中国政府已经下定决心在开放中实施负面清单和准入前国民待遇，这样，发挥引领作用就有了底气。总之，在新的规则博弈中，中国不能无所作为，不能把眼睛只盯在加不加入TPP上。从现实看，一是中国尚不具备加入的条件，二是还需要时间观察。其实即使顺利的话，TPP也要到2018年或者2019年才能够实施。

作为一个崛起的大国，中国要做大事，推动具有大战略意义的进程。中国提出“一带一路”大倡议，在议题设置、合作方式、推动重点上均提供了发挥引领作用的平台。“一带一路”打的是推动新型发展合作的大旗，有号召力。中国不仅提倡议，而且率先投入，以推动新合作机制的建设（亚投行、新发展银行、丝路基金等），只要坚持下去，就会影响巨大，于自己、于地区和世界均有利。如果说美国引领的是新开放规则的制定，那么，我们引领的将是新发展合作规则的制定。世界需要开放，更需要发展、合作。美国的规则只能涵盖少数国家，是内向的；而我们推动的新发展合作则是面向所有国家的，是外向的，是“开放的区域主义”和“开放的全球主义”。这样，作为发展中大国的中国就有了制高点和话语权。

当今世界处在大转变时期，矛盾多，形势复杂，重要的是我们自己要增强对世界变局的判断和掌控能力，把握住和平发展、开放合作发展的大方向。这是一个充满风险的时期，也是一个充满机会的时期。对中国来说，则是近代历史上最有掌控能力、最可以有作为的时期。■

（作者为全国政协委员、中国社会科学院学部委员、国际研究学部主任）