全球经济治理体系变革与国际经贸规则重构

对外经济贸易大学国家对外开放研究院、中国世界贸易组织研究院研究员　刘　斌

摘　要：随着世界经济增长引擎的转变，全球经济治理主体、全球经济治理导向、全球经济治理理念发生了重要变化，全球经济治理体系面临着权力结构失衡、利益诉求迥异和制度功能缺失的困境。与此同时，国际经贸规则表现出新的发展趋势，日趋“集团化”“碎片化”“公平化”。新的全球经济治理体系变革期与国际经贸规则重构关键期，也是以中国为代表的发展中国家由规则跟随者转变为规则引领者的重要机遇期。中国作为世界上最大的发展中国家，应在引领推动旧规则的改革中充分体现中国优势和发展中国家诉求，在新规则的制定中大胆实验、谨慎评估，强化发展中国家和新兴市场经济体在全球经济治理和国际经贸规则制定中的话语权。

关键词：全球经济治理　国际经贸规则　多边贸易体制　单边主义
【中图分类号】F752　　【文献标识码】A
DOI:10.16619/j.cnki.cn10-1264/d.2023.21.005

当前，全球经济治理体系面临着权力结构失衡、利益诉求迥异和制度功能缺失的困境，变革势在必行。与此同时，国际经贸规则也在国家间权力转移、利益分配格局转变中进行重构，在成员组成、议题性质、内容覆盖以及条款特征上，国际经贸规则都表现出新的发展趋势。

全球经济治理主体变革与国际经贸规则“集团化”

随着世界经济增长引擎的转变，以美国为首的发达资本主义国家主导下的霸权治理模式面临失衡，全球经济治理主体正在由单一霸权转向多元共治。

经济基础决定上层建筑。经济基础方面，随着全球生产网络的形成和全球价值链体系分工的深入发展，全球经济治理体系也表现出超主权的发展趋势，形成了以美国为首的发达国家利益集团和以中国为首的新兴国家利益集团共存的国际利益分化格局。上层建筑方面，长期以来全球治理格局都是由少数发达国家所主导，没有体现出广大发展中国家的诉求与全球经济格局的变化。近年来，在贸易保护主义蔓延、逆全球化浪潮席卷世界市场以及发达国家实力相对衰弱的背景下，由美国主导的全球治理体系逐渐陷入“赤字”困境，难以提供治理效能突出、优质且充足的公共产品；甚至在世界经济下行压力加大、地缘冲突频发、全球气候问题日益严峻的当下，位于全球经济治理体系中心、以美国为首的发达资本主义国家试图垄断全球经济治理成果，在国际贸易、国际投资和国际金融等多个领域采取一系列单边主义政策，将边缘国家排斥在治理红利分配之外，缺乏担当意识，无限推卸责任，导致国际经济治理的难度显著增大，迫使全球经济治理体系产生方向性变革[1]。与此同时，以中国为代表的发展中国家和新兴经济体逐渐成为世界经济

(C)1994-2023 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved.　http://www.cnki.net

创新发展的重要力量，在国际事务中的参与度和贡献度也在不断提高，但是其在世界经济增长中的贡献率与在全球经济治理体系中的话语权却存在不对称的现象。这也是当下全球经济治理体系存在的一大矛盾，简言之即为经济基础与上层建筑并不匹配。

全球经济表现出势均力敌的国家及集团相互依赖、相互竞争的多极化格局，但在全球经济治理上新兴市场国家和发展中国家的话语权和影响力还有待提高。以中国为代表的新兴经济体迫切要求在全球经济治理体系中获得与自身经济实力相匹配的发言权、代表权和决策权，推动建立了“20国集团”“金砖国家”“一带一路”等新型区域多边合作平台。尽管这一系列努力尚未从根本上化解全球经济治理主体权责不匹配的突出矛盾，全球经济治理体系依旧体现出失衡的“中心–外围”结构，但发达国家与新兴国家之间的利益偏好差距在不断缩小，优势互补、利益共存已然成为当下全球经济治理体系变革的最优选择。

治理主体的变革体现在国际经贸规则重构上就是规则逐渐呈现出“集团化”的特征。全球经济治理体系中的不同利益主体无法在多边层面达成共识，特别是在世界百年未有之大变局下，想要达成统一的经贸规则越发困难，全球性组织的议事流程也面临着改革停滞和低效运行的困境。在此背景下，区域经济一体化成为国家间合作的重要形式，表现出区域经贸规则优先于全球经贸规则制定，“集团化”区域规则重塑多边体制下经贸规则的趋势。以“美式模板”美墨加协定（USMCA）和全面与进步跨太平洋伙伴关系协定（CPTPP）、“欧式模板”欧盟–加拿大综合经济与贸易协定（CETA）、欧盟–日本经济伙伴关系协定（EPA）以及“亚太模板”全面区域经济伙伴关系协定（RCEP）等为代表的区域性自由贸易协定逐步成为重塑全球经贸规则、引领全球经济治理的重要机制。

一方面，世界被分割成不同的优惠贸易区，形成“对内开放，对外保护”的“集团化”经贸规则。区域贸易协定一个重要的特征就是制定保护性的经贸规则，在集团内部实行自由化，对于非集团成员竖起贸易壁垒，区内贸易发展大大快于区外贸易。以“原产地规则”为例，这一规则鼓励区域内生产者尽可能多地从区域内伙伴国家进口中间品以享受“原产地规则”的优惠待遇，即使区域外国家中间品的价格更低。原产地规则的门槛越高，贸易转移效应就越大，各个自由贸易协定的原产地规则不尽相同，关税削减的时间表也不同，增加了贸易的复杂性和成本。各个集团之间通过缔结对外自贸区网络输出推广自身的标准规范，争夺国际经贸规则的话语权。

另一方面，高水平的区域性国际经贸规则也比多边贸易体制下的规则更具约束力，执行标准和惩罚机制更为严格。以CPTPP为例，强制性条款和义务数量相较以往有所增加。在关税减让上，CPTPP对98%以上的商品实施“零关税、零补贴、零壁垒”的“三零标准”（相较RCEP高出近8个百分点）；在服务贸易和投资准入上，CPTPP只采用负面清单的模式（RCEP采用正面引导+负面清单模式），在金融和电信领域做出高水平的开放承诺；在数据跨境流动规则上，CPTPP将允许数据跨境传输列为一项强制性义务，缔约方限制性措施的适用条件较国际上也更为严格，使用范围更加广泛，不仅包括商业数据和个人数据，还包括金融数据；在知识产权方面，CPTPP的规定也大幅超越WTO与贸易有关的知识产权协定（TRIPS）的范围和水平。

总之，国际经贸规则呈现“集团化”是经济全球化的一个发展阶段，也是全球经济治理主体多元化的一个重要体现。值得注意的是，虽然“集团”建立之初是出于强化不同利益主体之间内部合作的目的，但近年来“集团”间的开放性

(C)1994-2023 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

趋势也日益增强，从局限于某一地区少数国家参与、竞争关系明显的区域经济组织转变为在组织内部不断延伸和扩大组织的同时，努力寻求与区外经济组织之间的合作。

全球经济治理导向变革与国际经贸规则“碎片化”

在民粹主义悄然抬头的当下，全球经济体系内不同主体的价值观分歧更为凸显，集体协作意愿大幅减弱，形成以意识形态和价值观为导向的全球经济治理分化格局，而这直接造成了多边谈判效率低下，以WTO为代表的多边贸易体制决策能力趋弱以及由政治因素驱动的产业转移明显增多等后果。以美为首的发达资本主义国家推崇以价值观为导向的全球经济治理是现实的倒退，导致全球经济治理主体权力和责任的分配矛盾进一步凸显，制度冲突和规范冲突进一步激化，全球经济治理变为一国国内的政治斗争工具，突出表现为在国际贸易、国际投资、劳工环境等领域推行孤立主义和保护主义，违背了资源和要素的最优化配置原理，制约了全球经济治理效能的提升，侵蚀着全球经济治理的根基。

多边和区域层面，西方主导的国际社会普遍存在“零和博弈”的思想，表现出排斥不同国家利益交融的倾向。2008年金融危机以后，美国就开始试图在多极化无法扭转的全球化中再次强化霸权主义和美利坚合众国利益至上，自2017年以来持续阻挠WTO上诉机构成员遴选并致使上诉机构“停摆”，在国际组织中反复“退群”“返群”，或者对现有的区域合作机制发起重新谈判，将国际规则和国际组织视为儿戏。同时拉着盟友实施“毒丸条款”，孤立所谓的“非市场经济国家”。单边层面，奉行以邻为壑的对外政策，随意加征关税，滥用贸易救济措施和出口管制措施，实行歧视性补贴政策，实施各类经济胁迫和经济制裁，挑动其他国家与中国“脱钩断链”。种种做法不仅严重违背其国际义务，也给多边贸易体制带来严峻挑战，损害了世界其他成员国的利益，造成全球经济治理效能低下。

与“美国优先”的全球经济治理立场不同，党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央创造性地提出并不断践行着“人类命运共同体”理念，为全球经济治理提供了新的路径和改革方向。2017年1月18日，习近平主席在联合国日内瓦总部的演讲中指出：“世界命运应该由各国共同掌握，国际规则应该由各国共同书写，全球事务应该由各国共同治理，发展成果应该由各国共同分享”。[2]各国平等地参与决策，才能构成完善的全球治理，真正做到“无偏无党，王道荡荡”。“构建人类命运共同体，实现共赢共享”的中国方案超越了意识形态，摆脱了政治陷阱，推进了国际关系民主化，开拓了全球经济治理新模式，是国际经济新格局重塑进程中的新引擎。资本主义“国家自我利益至上”“以物为本”的狭隘发展理念和治理导向只会造成全球经济治理效率低下、效能减弱。各国共建带来的利益远大于单边主义，突破国界、超越意识形态、融合不同文明的人类命运共同体发展共识才是调动世界各国参与全球经济治理积极性，为全球经济治理提供持续不断的内驱发展动力，提高全球经济治理效能的正解。

治理导向的变革体现在国际经贸规则重构上就是规则逐渐呈现“碎片化”的特征。伴随着以意识形态和价值观为导向的全球经济治理效能下降，“意大利面条碗”*现象也越发突出。国际

*注：“意大利面条碗”现象是指在双边自由贸易协定（FTA）和区域贸易协定（RTA）下，各个协议的不同的优惠待遇和原产地规则就像碗里的意大利面条，一根根地绞在一起，剪不断，理还乱。

(C)1994-2023 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

区域经济合作中的非经济因素凸显，经济与政治合作相互渗透，经贸规则中的政治性条款出现次数越发频繁，经贸规则呈现出复杂化和网络化的特征。

一方面，为解决“协商一致”决策机制效率低下和“一揽子”难以达成共识的困境，高水平国际经贸规则的谈判重心由“一揽子”协定转向“单一条款”[3]，在某一方面有共同利益诉求的国家间可以就单一领域签订协议形成联盟。以数字贸易规则领域为例，最初由新加坡、智利、新西兰三国于2020年6月12日线上签署的《数字经济伙伴关系协定》（DEPA）由十六个主题模块构成，聚焦于商业和贸易便利化、数据问题、更广阔的信任环境、数字经济包容发展等“发展”议题，几乎涵盖数字时代支持数字经济和贸易的方方面面的内容，反映了中小国家在数字经济时代的发展诉求；“美式模板”的数字贸易规则强调跨境数据自由流动、数据存储非强制本地化以及源代码保护，这是作为数字贸易大国和强国的美国从自身利益出发，为进一步促进数字产业发展，推进美国本国数字贸易规则规制国际化的重要武器[4]；“欧式模板”的数字贸易规则强调隐私保护和视听例外，希望通过推进跨境数据自由流动和完善知识产权保护实现数字贸易的良性发展。“碎片化”的新兴贸易规则是引领全球经贸规则变革的主要力量。

另一方面，经贸规则政治化倾向越发加速了“逆全球化”和单边主义在全球经贸体系中的盛行，个别国家赋予国内行政机构高度的自由裁量权，以弹性的国内立法来解决国际问题，严重降低了全球资源的配置效率，导致全球经济减速、停滞甚至倒退。当下全球贸易和投资的流向不仅出于利益或者竞争，而与国家安全、意识形态、价值观、人权等相挂钩，超出了传统贸易规则的范畴[5]。以美加墨协定（USMCA）中的“毒丸”条款为例，这是美国首次提出具有单边性和歧视性特征、政治化导向十分明显的经贸规则。USMCA中第32条第10款“毒丸”条款对缔约方与“非市场经济体”之间的谈判合作进行限制，而所谓的“非市场经济体”虽未进行明确定义和解释，却直接剑指中国。“毒丸”条款通过将本国意识形态植入国际贸易规则，形成国际贸易规则同化和控制，使得缔约方被迫在尖锐的地缘冲突中站队，挑破并激化了中国与西方国家在意识形态上由来已久的“矛盾”。如果说USMCA中的“毒丸”条款只是经贸规则政治化的一次“试验”，2022年拜登政府宣布启动的印太经济框架（IPEF）则是其政治目的赤裸裸的一次加码，IPEF目的就是从经济方面“重塑中国周边战略环境”，加速与中国的“脱钩断链”。整体来看，美国主导下的国际经贸规则出发点已转变为政治目的和意识形态对立，旨在建立新的符合美国政治诉求和价值观的国际经贸规则体系，导致国际经贸规则的“碎片化”和“意大利面条碗”效应，成为多边谈判的“绊脚石”。

全球经济治理理念变革与国际经贸规则“公平化”

以美国为首的发达资本主义国家在全球经济治理体系中宣扬的理念由二战后的强调“发展”和“开放”转变为如今的“对等”和“公平”，“发展缺位”成为目前全球经济治理的一大难题[6]，这一转变本质上体现了国内经济与国际经济的冲突。最初全球经济治理体系是为解决全球性问题而派生的一种在特定约束下不同行为主体之间互动的机制，其终极目标是要促进各国的共同发展，实现帕累托最优**。但事实上全球化却日益加剧了各国的不平等，尤其在金融危机、全球疫情、地缘冲突叠加的背景下，全球经济治理体系下的地域差异性和不平等性更为凸显。

(C)1994-2023 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

美国在二战之后面临着国内产能过剩、需求不足的现状，亟需通过出口刺激国内经济发展，推行了一系列自由贸易政策并积极开展贸易活动，同时先后主导建立了世界银行（World Bank）、国际国币基金组织（International Monetary Fund，IMF）以及世界贸易组织（WTO）的前身关税及贸易总协定（General Agreement on Tariffs and Trade，GATT），形成了以美国自身为主导的资本主义世界经济体系。并且，美国抓住第三次工业革命实现了科技腾飞，代表着当时最先进的生产力。彼时美国推崇的是自由主义和“全球化”，主张向市场开放，降低关税和贸易壁垒，建立了自由主义的国际秩序。随着新兴经济体群体性崛起，美国霸权地位相对衰落，难以垄断国际事务决策权，美国民众也不愿本国承担过多的国际责任，在此背景下“美国优先”和“孤立主义”重出历史舞台，再次甚嚣尘上，对于快速崛起的新兴经济体采取“遏制+威胁”的手段以维持其霸权地位。近年来美国开始在全球经济治理中提倡所谓的“平等”，认为发展中国家利用最惠国待遇原则和“差别待遇”从全球化中收益更多，要求其他国家扩大开放。但与此同时自身又积极推行保护主义政策，呼吁制造业回流，许多跨国企业被迫迁回本国，为本国经济发展创造条件，充分体现了国际国内双重标准，所谓的“平等”反而表现出同一政策在国内与国际的不平等[7]。无论是美国之前强调的“自由”“开放”，还是如今强调的所谓“公平”“平等”，都没能保证世界所有国家获益，尤其是最不发达国家获得发展的机遇，由不断增长的各国收入差距就可见一斑。

治理理念的变革体现在国际经贸规则重构上就是规则逐渐由“边境内”转向“边境后”，出现“公平”议题和“发展”议题的断层线。

发达经济体目前更加关注国有企业、产业政策等“边境后”议题和“公平”议题。一方面，发达经济体已经度过了快速发展阶段，经济增长对贸易的依赖度逐渐下降，贸易给国内经济带来的红利和边际贡献也逐渐降低。但“地缘政治+贸易”“环境+贸易”“劳工+贸易”“性别+贸易”“社会责任+贸易”等非传统贸易安排尚有较大的发展空间，带来的红利和边际贡献较大，因此发达国家在区域一体化协定中的谈判重点逐渐转向“边境后”议题。另一方面，以美欧为首的西方国家认为过去20多年以来，以中国为首的发展中国家从世界贸易中受益更多。因此在逆全球化趋势凸显的当下，发达国家从提倡“自由贸易”转变为提倡“对等贸易”，追求各自在国际分工中的地位和利益最大化。具体表现为从强调削减关税转向强调监管协调、从强调市场准入转向强调公平竞争，在多边领域的谈判中多次直接提及或暗示“公平”理念，旨在建立高水平、强约束的国际贸易与投资规则。但从动态发展的角度看，发达国家罔顾各国所处不同发展阶段的现实，一味地追求高标准的“公平”规则，使得新兴经济体与发展中国家在国际竞争中处于相对弱势的地位，这恰恰与公平竞争的理念背道而驰[8]。

与之不同的是，发展中国家更多关注“发展”议题并尝试深化传统经贸规则议题。一方面，大部分发展中国家依旧处于发展赶超阶段，还未建立完善坚实的产业基础，出口产品大多位于价值链下游。因此在国际贸易中的诉求主要是提升自身能力，期望与发达国家在技术、经济和

** 注：帕累托最优是指如果资源在某种配置下，不可能由重新组合生产和分配来使一个人或多个人的福利增加，而不使其他任何人的福利减少，那么社会就实现了资源的最优配置。帕累托最优状态下，经济主体是完全理性的、信息是完全的、市场是完全竞争的、经济主体的行为不存在外部影响。

(C)1994-2023 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

研究创新等方面展开更深入的合作以实现更进一步的发展。另一方面，发展中国家与发达国家在全球经济治理体系中的实际地位相差悬殊，长期扮演着规则接受者和从属者的角色，加上历史上大多数发展中国家受到了帝国主义和殖民主义的侵略剥削，大量社会财富被掠夺。从大不列颠的日不落帝国，到现在的美利坚，从充满血泪的奴隶贸易和种植园，到三次鸦片战争和第二次世界大战，发达国家对他国的掠夺和收割就没有停止过。可以说，西方发达国家的富足建立在对别国的掠夺之上。基于此，发展中国家认为其有权单方面享受非对等的、非互惠的特殊优惠待遇来补偿和纠正历史和现实中的弊病，要求建立符合实际情况、有差别、有弹性的规则，这也凸显了发展中国家弥合发展差异的迫切要求。发达国家和发展中国家谋求各自的利益，具有不同的诉求，导致当下的国际经贸规则谈判出现断层线[9]。

新的全球经济治理体系变革期与国际经贸规则重构关键期，也是以中国为代表的发展中国家由规则跟随者转变为规则引领者的重要机遇期。以美国为首的西方资本主义国家在价值观导向下所主张的贸易保护主义，不仅不利于经贸规则新体系的建立，也不利于发展中国家尤其是落后国家真正享受到经济全球化的好处。在此背景下，中国作为世界上最大的发展中国家，应在多边和区域领域加强与新兴经济体国家的合作交流，在引领推动旧规则的改革中充分体现中国优势和发展中国家诉求，在新规则的制定中大胆实验、谨慎评估，强化发展中国家和新兴市场经济体在全球经济治理和国际经贸规则制定中的话语权，赢得新一轮国际竞争的主动权。

【对外经济贸易大学国家对外开放研究院研究生张亚妮对本文亦有贡献】

注释

[1]杨柯鋆：《全球经济治理的价值逻辑、历史逻辑与实践逻辑——基于利益视角》，《中国商论》，2023年第16期，第39—42页。

[2]习近平：《共同构建人类命运共同体——在联合国日内瓦总部的演讲》，《人民日报》，2017年1月20日，第2版。

[3]刘斌、刘一鸣：《国际经贸规则重构与中国自贸试验区发展：对接与联动》，《中国特色社会主义研究》，2023年第3期，第52—61页。

[4]周念利、陈寰琦：《基于<美墨加协定>分析数字贸易规则“美式模板”的深化及扩展》，《国际贸易问题》，2019年第9期，第1—11页。

[5]屠新泉、曾瑞：《贸易政治化对全球贸易治理的影响与应对》，《开放导报》，2022年第5期，第7—15页。

[6]李向阳：《人类命运共同体理念指引全球治理改革方向——深入学习习近平同志关于构建人类命运共同体的重要思想》，《人民日报》，2017年3月8日，第7版。

[7]薛安伟、张道根：《全球经济治理困境的制度分析》，《世界经济研究》，2022年第10期，第3—12+135页。

[8]王春丽、冯莉：《国际经贸规则重构对中国对外开放的影响与应对策略》，《亚太经济》，2020年第5期，第126—131页。

[9]刘斌、张亚妮：《国际经贸规则变革与“一带一路”创新发展》，《中国社会科学报》，2023年8月22日，第4版。

责编：罗 婷 / 美编：石 玉

(C)1994-2023 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net