

国际经贸规则重塑背景下 中国推进制度型开放的战略思考

沈坤荣,李敏

(南京大学商学院,江苏南京210093)

摘要:近年来伴随全球经济低迷的客观走向、数字经济等新兴领域的发展以及国家间经济实力的相对变化,国际经贸规则呈现出逆全球化、区域化和“边境内”开放的趋势,商品和要素流动型开放面临瓶颈。因此,深入推进制度型开放是中国构建更大范围、更宽领域、更深层次对外开放格局的必由之路。中国在营商环境、自贸区建设和新兴领域发展等方面具有优势,但是行业间、企业间、区域间开放政策堵点有待打通。为了加快推进制度型开放,首先,要深化市场经济体制改革,对接国际经贸规则;其次,要高质量共建“一带一路”,参与国际经贸规则重塑;最后,要推进中国规则国际化,引领国际经贸规则重塑。

关键词:国际经贸规则;制度型开放;开放型经济新体制

中图分类号:F125 **文献标志码:**A **文章编号:**1009-1505(2023)06-0077-12

DOI:10.14134/j.cnki.cn33-1337/c.2023.06.008

一、引言

在经济全球化进程中,世界贸易组织(WTO)框架下的国际经贸规则在促进商品和要素的全球流动和降低贸易壁垒等方面发挥了重要作用。与美国等发达国家相比,中国作为全球开放格局中的后发参与者,为融入全球贸易网络而加快了向国际经贸规则靠拢的步伐。特别是在加入WTO前后,中国采取了降低关税和非关税壁垒、简化进出口贸易流程等边境开放措施,在推进商品和要素流动型开放方面取得显著成效。然而,2008年国际金融危机重创全球经济,深刻改变了经济全球化的走向。部分发达国家出现制造业回流的趋向,逆全球化趋势突显,全球经贸合作大幅收缩。在此背景下,发达国家主导的国际经贸规则呈现出贸易保护主义趋势。当前,世界处于百年未有之大变局,第四次科技革命驱动全球产业链和价值链的布局调整,加之新冠疫情的疤痕效应和地缘政治冲突等全球化逆流的冲击,国际经贸规则在适应全球变局的过程中加速重塑,对全球开放格局中各经济主体的行为决策产生不同程度的影响。

收稿日期:2023-09-20

基金项目:国家社会科学基金重大项目“我国高质量发展的能力基础、能力结构与推进机制研究”(19ZDA049)

作者简介:沈坤荣,男,南京大学商学院教授,博士生导师,教育部“长江学者奖励计划”特聘教授,经济学博士,主要从事宏观经济研究;李敏,女,南京大学商学院博士研究生,主要从事宏观经济研究。

中国的改革开放走过40余年的历程,发展格局从过去以“大进大出、两头在外”的国际大循环为主向国内国际双循环相互促进转变。改革开放以来,中国依托低成本的劳动力优势嵌入全球价值链的组装加工环节,依托市场取向的对外贸易体制改革吸引外资流入,形成了以商品和要素自由流动为主的“边境间”和市场型开放模式,对中国的经济腾飞和就业增长产生显著的驱动作用。但在中国经济进入新常态和全球开放格局演变的当下,其对经济增长的引擎作用日渐式微。迈入新发展阶段,以国内大循环为主的发展格局并不意味着国际循环的停滞,相反要进一步扩大对外开放,提高外循环的层次和水平。2018年12月的中央经济工作会议明确指出,“要适应新形势、把握新特点,推动由商品和要素流动型开放向规则等制度型开放转变”。《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》进一步指出,全面提高对外开放水平,推进贸易和投资自由化便利化,持续深化商品和要素流动型开放,“稳步拓展规则、规制、管理、标准等制度型开放”。可见,深入推进制度型开放既是进一步融入全球市场的客观需要,也是建设更高水平开放型经济新体制的重要环节。

在国际经贸规则重塑的现实背景下,如何实现国内外经贸规则的有效衔接并推进制度型开放是当前必须直面的时代课题。已有研究对于中国制度型开放的时代背景、战略意义和现实路径展开全面剖析。部分研究从历史演进的角度出发,梳理了中国从商品和要素流动型开放向制度型开放演进的发展脉络,认为制度型开放是中国实现更深层次开放的必然要求^[1-3]。推动制度型开放的现实动因既有逆全球化趋势突显、收入分配问题恶化、国际经贸规则重塑等国际因素^[4-5],也有中国贸易增速下滑和市场化改革持续深化等国内因素^[6-7]。就制度型开放的发展现状来看,中国在商品贸易和服务贸易领域制度体系的构建已趋于成熟,但贸易和投资的自由化和便利化水平仍有待提升,数字贸易、知识产权保护 and 行业标准等领域的规则与发达国家相比仍存在一定差距^[8]。因此,制度型开放的现实路径需要基于双向开放的思路,在实践过程中兼顾国际规则国内化和国内规则国际化两个方面^[9]。

从理论逻辑和实践意义来看,国际经贸规则重塑是驱动中国推进制度型开放的重要外部因素。现有文献部分探讨了国际经贸规则重塑的内在动因和中国的策略选择。从经济基础和上层建筑矛盾运动的视角来看,国际经贸规则重塑的深层驱动力是全球生产力水平的发展,以及由此引致的各国实力的相对变化,这使得中国在参与国际经贸规则重塑的过程中要充分考虑自身在各生产领域的相对位置^[10]。从中国应对国际经贸规则重塑的现实路径来看,“一带一路”倡议是中国参与国际经贸规则重塑和打造良好外部环境的重要抓手^[11]。然而,现有文献对于国际经贸规则重塑趋势和动因的总结尚不全面,且较少探究国际经贸规则重塑与中国制度型开放之间的内在关联。本文从以下两个方面对现有文献进行扩展。首先,本文基于国际竞争与合作的特征事实,对当前国际经贸规则重塑的趋势进行较为系统的总结,并从全球生产力水平的短期波动与长期演进视角出发,分析国际经贸规则重塑的动因。其次,本文将国际经贸规则重塑与中国制度型开放置于统一的研究框架中,结合全球分工格局演变和中国制度变迁的客观实际,分析中国对接高标准国际经贸规则的理论逻辑和现实基础,并从内外联动的双向开放视角出发,提出中国扩大制度型开放的可能路径,为实现更大范围、更宽领域、更深层次的对外开放提供实践参考。

二、国际经贸规则重塑的趋势

与以WTO为代表的多边贸易协定相比,当前国际经贸规则一方面表现出自2008年金融危机以来全球化风险暴露的长期创伤效应,另一方面表现出全球分工格局精细化对参与经贸合作主体的更高要求。从参与贸易的主体来看,当前国际经贸规则减少了对降低多边贸易壁垒的诉求,同时更加关注一定区域内各经济主体间经贸合作是否畅通。从经贸规则的内容来看,这一时期的规则重塑不仅关注流通领域的自由化和便利化,而且提升了对生产领域的关注程度,通过推进各贸易合作方国内规则的

一致性来实现贸易成本降低以及产品和服务质量提升。

(一) 国际经贸规则存在逆全球化趋势

中美关系是全球贸易网络中重要的双边关系。近年来,双边贸易摩擦持续升级,使得两国经济的竞争性日益突显,而贸易政策的逆全球化趋势加剧,导致双方在多重领域的贸易空间不断压缩。2018年以来,美国为维持其在全球生产和贸易网络中的领先地位而发起对中国的战略遏制,国际经贸规则因此呈现出贸易壁垒提高和贸易保护主义抬头的趋势。2018年6月,特朗普政府单方面撕毁中美在当年5月达成的共识,拟对500亿美元商品征收25%的关税。自此,加征进口关税的措施不断落地,加征关税的商品规模不断扩大,关税税率不断提高,贸易壁垒持续升级,中美贸易伙伴关系受到重创^[12]。除商品贸易外,美国在科技、金融、地缘政治和舆论等方面对中国进行多领域、全方位遏制,力图削弱中国在全球价值链中的地位。拜登政府上台并未改变贸易保护主义的政策取向,仅是在策略选择上更倾向于联合盟友,并运用非关税手段对中国等新兴大国和发展中国家施压。例如,联合英国、欧盟、加拿大等经济体对中国的华为5G技术采取禁用措施等。这无疑会加剧中美经济脱钩的潜在风险,并且阻碍各经济体在国际贸易多重议题中的广泛合作。过去的国际经贸规则在充分考虑发展中经济体起步较晚和基础较薄弱的现状之后提出给予发展中国家优惠待遇,这一差别化待遇体现了实质公平。而随着中国经济实力的相对提升,美国等发达国家为巩固自身在全球竞争中的领先地位而谋求优惠贸易规则的改变,以“对等贸易”代替“自由贸易”,实则违背了以市场经济原则和自由贸易制度为导向的经济全球化进程。

此外,国际经贸规则自2008年金融危机以来普遍呈现出贸易保护主义抬头、贸易壁垒提高、逆全球化趋势增强等特点。根据全球贸易预警平台的统计数据,2009—2023年,全球贸易相关措施中的贸易保护措施数量远多于贸易自由化措施数量,约占措施总数的73%。逐年来看,每年新增的出口补贴和关税措施等贸易保护措施数量同样远多于贸易自由化措施,且二者间的差距逐年拉大。特别是在2019—2022年,贸易保护措施的出台数量约为贸易自由化措施的3.5倍。^①贸易保护措施的数量和占比相比于2008年金融危机之前均有明显上升,反映出各经济体在参与全球贸易时的风险意识逐渐提高。这一趋势在短期内可能有利于维护国内产业和就业形势的稳定,但长期来看可能带来市场分割、产业链回流、全球价值链中断等后果,不仅会提高商品贸易和服务贸易的交易成本,也会降低全球分工网络的生产效率,从而进一步减少各国在全球开放格局中的贸易利得并加剧逆全球化趋势。

(二) 国际经贸规则出现区域化特征

区域贸易规则的深入发展是国际经贸规则重塑的又一重要趋向。与传统的促进商品和要素自由流动的WTO规则相比,以全面与进步跨太平洋伙伴关系协定(CPTPP)和美墨加协定(USMCA)为代表的高标准区域贸易规则成为影响当前全球开放格局和各经济体行为决策的重要标准。根据WTO的统计数据,20世纪90年代以来,区域贸易协定(RTAs)的数量呈稳定增长态势,这一增长趋势在近年尤为显著。截至2023年4月,目前生效的区域贸易协定共有360个。^②2020—2021年,当年生效的区域贸易协定数量从313条增长至355条,新增区域贸易协定的数量为上一年度新增数量的5倍以上。截至目前,中国参与生效的区域贸易协定总数为16条。^③区域贸易协定的发展并不意味着多边贸易体制的失效,而是作为多边贸易体制的有益补充,在更多领域和更深层次降低各参与国由于利益偏好不一致所带

^①数据来源:全球贸易预警平台, <https://www.globaltradealert.org/>。

^②数据来源:WTO-Regional Trade Agreements, <http://rtais.wto.org/UI/PublicMaintainRTAHome.aspx>。

^③数据来源:WTO-Regional Trade Agreements, <http://rtais.wto.org/UI/PublicSearchByMemberResult.aspx?MemberCode=156&lang=1&redirect=1>。

来的交易成本,从而在一定程度上巩固经济全球化的成果,提升自由贸易制度的韧性。

从区域贸易协定的文本要求来看,其与传统多边贸易体制的明显区别体现在对成员国和非成员国的差异化待遇上。这在大幅促进区域内的经贸合作和规制融合的同时,也导致国际经贸规则在不同贸易体系的参与国之间以及在参与国和非参与国之间形成门槛。高标准国际经贸规则大幅降低了成员国之间的关税和非关税壁垒(甚至减让至零关税),促进了成员国之间的商品和要素自由流动,推动了传统货物贸易规模扩张。此外,这一关税减免的福利效应延伸至服务贸易和知识产权等领域,促进了成员国之间的广泛经贸合作,并提高了成员国之间的规制融合程度。同时,区域贸易协定对区域内产业链的辐射范围做出约束,如CPTPP提出了严格的原产地标准,促使产业链回流,从而限制了成员国与非成员国之间的产业链合作,缩短了产业链长度。这一方面可能会降低非成员国在全球分工中的地位,加剧成员国和非成员国之间价值链断链的风险;另一方面,其对跨国经贸合作的更高要求可能为多边贸易体制的进一步完善提供有益参考,并通过制度溢出加速各经济体的制度型开放。总之,高标准区域贸易规则成为新时期自贸区谈判的参考样本,推动区域化成为当前国际经贸规则重塑的重要趋势。

(三) 国际经贸规则从“边境间”开放转向“边境内”开放

从国际经贸规则的历史演进来看,新时期的国际经贸合作推动国际经贸规则向更多领域、更大范围、更深层次扩展,不仅关注“边境间”的贸易开放,也对“边境内”各经济体的制度开放提出具体要求。以关税与贸易总协定和世界贸易组织为代表的第一代国际经贸规则聚焦于国际贸易中的“边境间”开放,通过削减关税和非关税壁垒、提高各缔约国的贸易政策透明度、限制倾销和补贴等不公正贸易手段,推动国际商品和要素流动,推进国际贸易的自由化和便利化。这一市场型开放最先适用于货物贸易,并伴随着跨国公司的全球布局而扩展至服务贸易、国际投资等领域。通过推进市场型开放,“边境间”的贸易壁垒大幅下降,经贸规则谈判的重点转向消除“边境内”壁垒。

不同于以促进商品和要素自由流动为核心的多边贸易规则体系,这一时期的高标准区域贸易规则更关注生产环节中可能对贸易造成的潜在影响。高标准区域贸易规则在促进货物贸易高度自由化的同时,更加强调区域内各成员国在劳工标准、绿色发展、知识产权保护、竞争中性等方面国内规则的一致性^[13]。如CPTPP通过扩大知识产权保护范围、延长知识产权保护期、加大对知识产权侵权行为的处罚力度等方式,促进成员国知识产权制度的完善;通过打击野生动植物非法贸易、实施高水平环境保护标准、将环境保护与贸易制裁挂钩等方式,加大成员国的环境保护力度;通过要求成员国遵守国际劳工组织(ILO)确立的基本劳工权利、提高与劳工保护相关的立法和执法力度、成立劳工事务委员会等方式,落实成员国的劳工保护。“边境内”开放引领下的规制融合成为当前国际经贸规则重塑的重要趋向,各国在标准和规则等方面的制度安排成为影响全球分工效率和产品质量的主要因素,这对各经济体的制度型开放提出更高要求。同时,由于现行高标准区域贸易规则多由发达国家主导制定,这一规制融合的诉求也反映出发达国家巩固其在全球价值链中原有地位的意愿,即通过强化自身在制度领域的比较优势,推动后发国家形成有利于发达国家的制度安排。因此,基于中国自身发展状况的制度型开放不仅要关注高标准国际规则的引进,也要重视自身制度优势的全球影响力提升。

三、助推国际经贸规则重塑的动因

国际经贸规则属于全球经贸中的上层建筑,对其重塑动因的剖析根植于全球生产力水平的发展变化。从生产力的短期波动来看,近年来全球经济低迷的客观实际改变了各经济体参与国际贸易的策略,从而推动国际经贸规则的重塑。从生产力的长期演进来看,全球生产力水平的变化表现为数字经

济和绿色经济等新兴领域的出现。就新兴领域贸易规则制定的基本方向而言,促进贸易自由化和便利化的指导原则可能仍然适用,但在具体细节问题上亟待制度供给的完善。此外,从生产力的相对变化来看,全球各经济体相对发展水平的变化,尤其是各经济体在数字经济等关键领域的相对实力变化促进了国际经贸规则的重塑。

(一) 多重因素影响下全球经济低迷的客观实际

国际经贸规则出现逆全球化趋势与当前全球经济低迷的客观实际密不可分。近年来,在新冠疫情的疤痕效应、地缘政治冲突、欧洲能源危机等多重因素冲击下,全球经济运行的风险、收入不平等和环境污染等问题逐渐显露。同时,全球经济深度衰退与不确定性增强的客观实际压缩了各经济主体参与国际贸易的利润空间,加剧了全球分工网络中的产业链断链风险,导致各国贸易政策导向由注重合作转向战略竞争,由提高效率转向注重安全,国际经贸规则面临重塑。

全球经济低迷的客观事实反映在全球经济增速下行、国际贸易收缩、地缘政治风险加大以及经济政策不确定性加剧等多个方面。根据国际货币基金组织(IMF)的统计数据,2009—2022年全球经济总量的年均增长率相比2001—2008年下降了0.5个百分点,尤其是在金融危机后的2009年和新冠疫情开始后的2020年,全球经济出现负增长,增长率分别为-2.0%和-3.2%。此外,国际贸易自2008年金融危机以来也出现了一定程度的收缩。相比于2001—2008年,2009—2022年商品贸易和服务贸易总额的年均增长率下降了3.1个百分点。分进出口来看,进口贸易额的年均增长率下降了3.2个百分点,出口贸易额的年均增长率下降了3.0个百分点。其中,商品进口贸易额的年均增长率下降了3.3个百分点,商品出口贸易额的年均增长率下降了3.1个百分点。^①同时,地缘政治风险加剧和全球经济政策不确定性增强也是当前全球变局的特点之一(见图1)。2022年以来,由于俄乌冲突等一系列地缘政治事件的冲击,全球地缘政治风险指数(Economic Policy Uncertainty, EPU Index)急剧上升,可能会加剧全球经济下行的风险。2020年以来,全球经济政策不确定性指数明显上升,反映了国际政治经济环境的不确定性增强,释放出全球经济增长、就业、投资等宏观经济变量下行的信号^[14-15]。总之,在新冠疫情冲击和地缘政治冲突等多重因素叠加影响下,全球经济的不确定性增强,不仅导致国内外需求下降,也导致各国在保护本国产业发展和降低风险的目标约束下越发重视产业链安全问题,从而推动全球经贸规则呈现出逆全球化趋势。

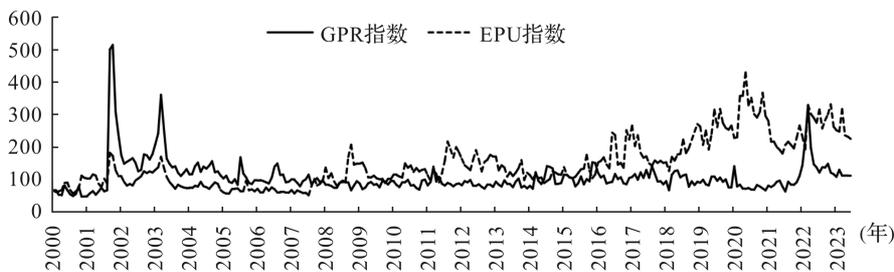


图1 2000—2023年全球经济风险情况

注:GPR指数趋势为笔者根据Dario Caldara和Matteo Iacoviello构建的GPR指数进行绘制;EPU指数趋势为笔者根据Scott R. Baker、Nicholas Bloom和Steven J. Davis构建的EPU指数进行绘制。GPR指数和EPU指数均为月度数据,2023年的统计数据截至当年6月1日。GPR指数来源于<https://www.matteoiacoviello.com/gpr.htm>。EPU指数来源于<https://fred.stlouisfed.org/series/GEPUCURRENT>。

^①数据来源:IMF-World Economic Outlook Database, <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/weo-database/2023/April>。

(二) 技术革命驱动下新兴领域的发展诉求

数字经济的发展为全球生产和贸易网络带来颠覆性变化,不仅表现为数字产业的崛起,更通过产业数字化渗透到生产、流通和消费等各个环节。传统国际经贸规则难以适用于新兴领域发展,亟待重塑。在以5G、大数据、人工智能等为代表的新一代技术革命驱动下,数字经济在全球蓬勃发展。根据联合国贸易和发展会议(UNCTAD)的统计数据,2021年,全球信息和通信技术(ICT)商品贸易占商品贸易总额的比重达13.2%,ICT服务贸易占服务贸易总额的比重达13.7%。^①数字经济的发展改变了原有的生产形态和消费形态,助推了生产效率的提升和现代化产业体系的构建,催生了新的贸易模式和全球分工格局,拓展了国际经贸规则的领域和深度。在制造业领域,基于数据跨境流动和智能设备普及的数字技术应用降低了生产环节的交易成本,打破了产业发展的时空限制,极大程度上发挥了规模经济效应,促进了传统行业的生产一体化、模块化和平台化。在服务业领域,数字技术的发展打破了服务业生产和消费的时空局限,极大程度上降低了数字服务的边际成本^[16]。服务业的发展不再拘泥于本土化,而是依托通信技术等手段向线上转移,这为服务业的全球分工提供了可能。在消费环节,以数字技术为依托的平台经济降低了信息搜寻和传输成本,从而在更大程度上满足居民个性化的消费需求,进一步发掘消费潜力。同时,信息产业与数字技术的发展也为全球合作提供了更高效的平台,这对于全球分工格局下创新网络的构建与创新能力的提升具有重要意义。

数字经济的发展及其带来的贸易模式的转变促进了国际经贸规则的重塑。新时期的国际经贸规则不仅需要囊括数字产业等新领域的新议题,也需要考虑数字技术融入传统产业后原有贸易规则的适用性。数字技术的运用催生了大数据直接产业、大数据关联产业、大数据渗透产业等新兴业态,创造出跨境电子商务和共享经济等国际贸易新模式,传统国际经贸规则难以覆盖新兴领域的全球治理,从而倒逼国际经贸规则进行重塑。数字技术保护和数据跨境流动等新议题,以及数字贸易的市场竞争和利益分配等新模式,都亟待国际经贸新规则的建立^[17]。此外,数字经济对传统产业链的渗透与融合促进了产业链分工体系的重塑,这不仅改变了传统产业链的生产方式和核算方式,也产生了数字鸿沟和数字安全等亟待解决的新问题,需要探寻国际贸易领域新的制度供给。在生产领域,互联网平台和大数据等信息技术在传统产业链的运用能够更高效地联结产业链上下游的各节点企业,从而降低产业链断链风险并减少交易成本;在流通领域,以数字技术和大数据为基础的物流体系实现了流程透明与运转高效,物联网和分布式仓储技术的应用有助于流通环节的精准识别与质量提升^[18]。由于发达国家在全球数字化进程中存在先发优势,数字技术在为传统产业链带来颠覆性变化的同时,加深了数字技术先进国与落后国之间的数字鸿沟。不仅如此,数字技术的运用促进了产业链上的技术和资本对低技能劳动力的替代,使得发展中国家在经济全球化中原有的比较优势难以为继。总之,数字产业和数字贸易本身存在的概念测度和征税标准等议题,以及数字经济与传统产业融合带来的数字鸿沟和数字安全等问题,均对国际经贸规则提出新要求。

数字经济和数字贸易的发展对各经济体的生产和流通均有影响,但各国在数字经济领域的现有基础和发展方向各不相同,对数字贸易规则的差异化诉求进一步推动了国际经贸规则的重塑。具体而言,各国在数字经济领域的比较优势、监管理念和利益诉求的差别,以及在数字贸易领域的竞争与合作,均对数字贸易领域的制度供给提出迫切要求,从而推动国际经贸规则的破旧立新^[19]。以美国、欧盟、中国等数字经济发展相对领先的经济体为例,美国在数字经济领域具有全球领先的技术水平,对

^①数据来源:UNCTAD-STAT, https://unctadstat.unctad.org/wds/ReportFolders/reportFolders.aspx?sCS_ChosenLang=en。

数字贸易规则存在保持本国技术领先和主导数字技术国际标准制定的诉求,并在 USMCA 等区域贸易协定中提出跨境数据自由流动、禁止数据本地化要求和源代码保护等相关条款。欧盟由于缺乏数字技术领域的比较优势,在数字经济发展中秉持数据安全的理念,更注重个人信息和隐私的保护。2018年,欧盟颁布《通用数据保护条例》(GDPR),以法规形式确立了个人数据保护框架,即在确保数据受到充分保护的前提下进行数据跨境流动。中国数字经济发展的比较优势在于,数字平台的大规模运用能够获取海量数据资源并拓宽消费市场,因此中国更重视商贸便利化和数据安全保护等方面的制度完善。2020年,在“抓住数字机遇,共谋合作发展”国际研讨会上,中国提出《全球数据安全倡议》,呼吁各方“保护涉及本国国家安全、公共安全、经济安全和社会稳定的重要数据及个人信息安全”。在各经济体对数字经济和数字贸易发展的差异化诉求下,传统国际经贸规则难以兼顾各方偏好,而国际经贸规则的重塑是各经济体基于自身比较优势和相对实力充分议价的结果。

(三) 各国经济实力相对变化下的大国博弈

长期来看,全球经济格局的深刻调整是推动国际经贸规则重塑的重要因素。从经济总量和经济增速的变化趋势来看,新兴市场国家和发展中国家在世界经济格局中逐渐崛起,而发达国家与发展中国家经济实力的相对变化改变了双方参与全球贸易和分工的诉求,推动了国际经贸规则的重塑。根据 IMF 的统计数据,2001—2022年,新兴市场国家和发展中国家的经济总量在全球的占比从21.2%上升至42.5%,而发达国家的经济总量在全球的占比从78.8%下降至57.5%,其中美国、加拿大、日本等 G7 国家的经济总量占比从64.6%下降至43.7%。除经济总量的差距在显著缩小以外,这一时期新兴市场国家和发展中国家的经济增速也普遍快于发达国家。2001—2022年,新兴市场国家和发展中国家经济总量的年平均增速为8.8%,而发达国家经济总量的年平均增速为3.6%。^①

从国际经济基础和国际上层建筑的矛盾运动来看,发达国家主导的传统国际经贸规则相对于世界经济格局的演变存在滞后性,守成大国和新兴大国在全球经济和政治等领域相对地位的变化倒逼国际经贸规则重塑。基于“中心—外围”理论构建的传统国际经贸规则形成了由美国等发达国家主导的贸易模式和分工格局,发展中国家处于微笑曲线上低附加值的中间环节,通过低成本的自然资源和劳动力等要素参与全球价值链分工^[20],难以实现长期可持续发展。伴随世界经济格局“东升西降、南起北落”的趋势,发达国家和发展中国家对重塑国际经贸规则的差异化诉求逐渐突显。发展中国家一方面对其在全球价值链中地位攀升的现实需求更为迫切,另一方面在全球治理体系中的话语权有所提升,从而试图打破以发达国家为核心的全球产业布局。而发达国家存在固守全球价值链高端地位的诉求,在推进国际经贸规则重塑的过程中倾向于用“对等贸易”取代对发展中国家的“特殊和差别化待遇”,并通过产业链回流等方式实现对发展中国家的战略遏制。此外,通过推进“边境内”的规制融合,发达国家试图将本国的制度标准应用于多边经贸规则和区域贸易协定,从而形成制度层面的先发优势。总之,在世界经济格局演变的背景下,发达国家与发展中国家的利益冲突及其引致的大国博弈减弱了传统国际经贸规则的适用性,亟待形成多元化主体参与共治的经贸规则。

四、国际经贸规则重塑背景下中国推进制度型开放的优势与堵点

在国际经贸规则呈现逆全球化、区域化、“边境内”开放趋势的背景下,深入推进制度型开放是中国对内扩大开放格局、对外参与新一轮国际经贸规则制定的重要策略选择。从国内经济发展的现状来

^①数据来源:IMF-World Economic Outlook Database, <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/weo-database/2023/October>。

看,中国在原有比较优势基础上形成的对外开放模式面临成本上升、合作受阻、规则落后的困境,制度优势成为新时期扩大开放的重要抓手。从全球分工格局的历史演进来看,国际分工由产品分工演化为以要素分工为主导的全球价值链分工,这对生产要素的跨国流动以及各国要素共同参与生产环节提出更高要求。在贸易自由化和投资自由化趋于成熟的现实背景下,全球价值链分工的潜在阻力和交易成本更多来自各国规则的不一致,进一步推进规制融合显得尤为迫切。“制度型开放”在2018年底的中央经济工作会议上首次提出,2019年政府工作报告强调“继续推动商品和要素流动型开放,更加注重规则等制度型开放”,“十四五”规划明确“稳步拓展规则、规制、管理、标准等制度型开放”,表明制度型开放在新时期对外开放格局中的重要地位。与商品和要素流动型开放相比,制度型开放更关注国内市场制度与国际通行规则的衔接,通过打破制度壁垒构建开放型经济新体制,畅通国内国际双循环。

在国际经贸规则重塑期和国内增长动力转换期的双重背景下,推进制度型开放有助于中国形成制度层面的比较优势,从制度供给的视角为国内市场经济体制完善和中国规则国际化提供新动力。对内而言,深入推进制度型开放能够倒逼国内市场体制改革和营商环境优化,促进国内体制机制与高标准国际经贸规则的接轨,降低“边境内”交易成本,从而形成新时期参与经济全球化的制度优势并推动外循环质量提升。这一制度优势能够降低中国参与全球经贸合作的阻力,在传统产业领域表现为产业链断链风险减弱和产业链韧性增强,在新兴产业领域表现为数据要素和数字技术等加快发展。对外而言,稳步推进制度型开放有利于提升中国在全球治理中的话语权,推动中国由规则接受者向规则制定者转变。通过参与高标准国际经贸规则的制定,中国在国际经贸规则重塑的外部环境中不再处于被动接受地位,而是能够在逆流中培育新的发展优势,在规则制定中表达中国诉求。通过将中国市场经济制度建设的成果转化为全球治理的公共品,国际经贸规则能够更加反映发展中国家的利益诉求,从而推进人类命运共同体的构建和经济全球化的包容性发展。

从当前国内的制度环境及其与国际经贸规则的对接来看,中国推进制度型开放的既有优势主要表现在以下几个方面。首先,近年来国内总体营商环境明显改善,为进一步推进制度型开放提供了较高的起点。根据世界银行发布的《全球营商环境报告2020》,中国在2019年的营商环境总体得分为77.9分,比上年上升4.3分;排名跃居全球第31位,比上年提升15位。由于大力推进改革议程,中国连续两年跻身全球营商环境改善最大的经济体排名前十。从具体的评估指标来看,中国营商环境的改善主要体现在开办企业、办理施工许可、获得电力、保护中小投资者、纳税、跨境贸易、执行合同以及办理破产等方面。^①良好的营商环境通过畅通贸易网络、降低交易成本等渠道,改善逆全球化趋势下的贸易和投资低迷现状,并将世界的投资目光吸引到中国市场。

其次,自贸试验区建设过程中形成的体制机制创新成果为推进全国层面的制度型开放提供了宝贵经验。自2013年中国(上海)自由贸易试验区挂牌成立至今,全国已设立21个自贸试验区及海南自由贸易港,形成沿海、内陆、沿边的总体开放格局^[21]。作为中国推进制度型开放的综合试验平台,自贸试验区在促进贸易投资便利化、内外资企业竞争公平化、开放领域多元化等方面形成一系列制度成果。2023年6月,国务院印发《关于在有条件的自由贸易试验区和自由贸易港试点对接国际高标准推进制度型开放的若干措施》,将推动货物贸易创新发展和金融领域服务贸易自由便利等作为推进制度型开放的战略重点。自贸区作为中国制度改革的“试验田”和对外开放的“桥头堡”,能够有效降低国内制度与国际经贸规则衔接过程中的试错成本,从而加快推动制度型开放。

最后,中国在消费市场规模和数字经济等方面的比较优势构成国内制度“走出去”的坚实基础。中国拥有全世界最大的中等收入群体(约4亿),该群体购买力的提升带动了其对品质和品牌的需求。要客研究院发布的《2022中国奢侈品报告》显示,2022年,中国奢侈品市场销售额为9560亿元人民币,占

^①数据来源: The World Bank-Doing Business 2020, <https://archive.doingbusiness.org/en/doingbusiness>。

全球奢侈品市场份额高达38%。^①在数字经济领域,根据国家互联网信息办公室发布的《数字中国发展报告(2022年)》,中国在2022年的数字经济规模达50.2万亿元人民币,总量稳居世界第二,占GDP比重达41.5%。^②除数字产业化发展规模持续扩张以外,数字经济与实体经济深度融合下的产业数字化也加速向纵深发展^[22]。从需求侧来看,潜力巨大的内需市场对于进口和投资的吸引力有利于提升中国在全球治理体系中的话语权。从供给侧来看,数字经济的巨大规模和发展潜力以及数字经济与实体经济的深度渗透融合,是中国参与数字领域国际经贸规则制定的“硬实力”^[23],中国能够为构建合作共赢的数字经济开放格局贡献智慧。

为适应并参与新型开放格局下的经贸规则制定,中国还需解决早期开放模式遗留的堵点问题。具体而言,在以商品和要素流动为主的开放格局下,中国的对外开放政策将开放对象锚定在特定区域、特定行业或特定所有制企业中^[24],极大提高了外向型经济的效率,中国的市场型开放因此取得巨大成就。而在国际经贸规则的标准提升和国内比较优势亟须转变的当下,要解决市场经济体制建设“深水区”中的堵点问题,需要在行业、企业、区域等多个维度推进以“边境内”规制融合为特征的制度型开放。在行业层面,制造业的开放政策相对成熟,而服务业的开放措施仍有待完善,在跨境服务贸易负面清单管理制度、金融领域的外资准入和竞争壁垒等方面的限制较多,在数字贸易平台的基础设施建设和数据安全保护等方面的制度保障有待加强。在企业层面,对国有企业、民营企业、外资企业的竞争中原则有待进一步落实,特别是在新兴的服务贸易领域,对于中资金融机构与外资金金融机构应在行政审批和市场准入等方面落实内外一致原则。在区域层面,亟须打破地区间的地方保护、制度壁垒和市场分割,通过全国统一大市场建设优化国内的制度供给。此外,中国在知识产权保护、可持续发展、劳工保护等领域的规则滞后于高标准国际经贸规则,推进制度型开放需要补齐在国际合作新议题方面的制度短板。

五、应对国际经贸规则重塑的中国制度型开放推进路径

在国际经贸规则重塑的契机下,推进制度型开放是由易到难、由学习到引领的渐进过程。首先,要从国内制度建设出发,通过发挥高标准国际经贸规则的溢出效应,优化本国的制度供给;其次,要高质量共建“一带一路”,参与并影响国际经贸规则;最后,要在制度优势相对成熟的基础上引领国际经贸规则的重塑。

(一) 优化国内的制度供给以对接国际经贸规则重塑

继续深化市场经济体制改革是推进制度型开放的起点,而营造良好的营商环境是重中之重。就政府与市场的良性互动而言,要在落实好市场在资源配置中起决定性作用的同时更好发挥政府作用,推动有效市场和有为政府的有效弥合^[25]。一方面,要加快转变政府职能,厘清政府与市场的行为边界,深化“放管服”改革;另一方面,要重视政府在制度建设中的关键作用,将市场经济的实践经验转化为顶层设计。就激发各类所有制企业的活力而言,既要深化国企改革,通过“混改”实现国企的资本结构调整、经营机制转换和公司治理转型,又要切实履行内外资企业的竞争中原则,进一步优化市场准入和公平竞争等方面的制度安排,为外资进入提供公平竞争的制度环境。就不同领域的制度公平而言,既要完善出口、外资引入、货物贸易等领域的制度安排,也要完善进口、对外投资、服务贸易等领域的制度安排;既要在“边境间”的货物贸易和服务贸易领域打破贸易壁垒,也要在知识产权、劳工保护、

^①数据来源:<https://fashion.sina.com.cn/2023-02-16/1014/doc-imyfurar6150203.shtml>。

^②数据来源:《数字中国发展报告(2022年)》, http://www.cac.gov.cn/2023-05/22/c_1686402318492248.htm。

可持续发展等“边境内”的领域与高标准国际经贸规则相统一,以规制融合推进制度型开放。

在实践中,国内自贸区的改革措施和高标准国际经贸规则提供了重要参考。首先,要重视自贸试验区和自由贸易港在市场经济体制改革中的示范作用。截至目前,自贸试验区已经探索形成278项可复制、可推广的制度创新成果,涉及政府职能转变、投资环境优化、外贸进出口畅通、创新能力提升等多个方面。^①要进一步深化自贸试验区和自由贸易港的市场化改革,将自贸区高水平的试点经验转化为市场规则,使之与地方特色的制度环境相融合,推进制度型开放在全国范围内深入落实。其次,要充分发挥高标准国际经贸规则对制度型开放的倒逼作用。以CPTPP为例,该协定通过大幅降低关税、取消非关税壁垒以及协调技术标准等政策,提高区域内的贸易投资自由化水平;通过在成员国内推行保护环境、维护劳工权益、打击商业贿赂等高标准“边境内”措施,营造公平的竞争环境。这与中国深化市场经济体制改革和扩大制度型开放的诉求较为契合,可在申请加入CPTPP等高标准协定的过程中倒逼自身加快制度型开放的进程。

(二) 高质量共建“一带一路”以参与国际经贸规则重塑

在国际经贸规则重塑过程中发挥中国的主动性,需要加快共建“一带一路”等由中国主导或深度参与的国际经贸合作,以实际建设成果为国际经贸规则重塑提供范本。共建“一带一路”是中国与周边国家开展全方位交流合作的桥梁,也是推动构建人类命运共同体的具体实践。在共建“一带一路”的过程中,中国政府始终坚持共商共建共享原则,促进沿线国家共同发展,形成了一系列全球治理的制度公共品和经贸合作成果。共建“一带一路”促进了中国企业在沿线国家的交通基础设施投资,给中国和沿线国家带来了巨大的发展红利^[26-27]。截至2023年6月,中国已与152个国家、32个国际组织签署了200余份共建“一带一路”合作文件;2023年上半年,中国对“一带一路”沿线国家进出口同比增长9.8%;2023年前5个月,中国对“一带一路”沿线国家非金融类直接投资同比增长19.6%。^②随着“一带一路”经贸合作规模不断扩大,共建“一带一路”有望成为国际经贸规则重塑中维护新兴国家和发展中经济体利益的有效途径。

在新发展阶段,要继续推动共建“一带一路”高质量发展,扩大“一带一路”倡议在全球治理体系中的影响力,增强中国对外推进制度型开放中的“硬实力”与“软实力”。首先,要强化交通基础设施合作,将中国的优质供给与沿线国家的有效需求相衔接。其次,要加快构建人类命运共同体。在科技领域,推进共建“一带一路”科技创新行动计划,建设数字丝绸之路和创新丝绸之路;在环境领域,针对气候变化、野生动物保护、荒漠化防治等气候与环境问题展开多层次交流,为全球气候治理提供可行经验和公共品;在健康领域,加强与沿线国家在传染病防治等方面的医疗卫生合作等。

(三) 推进中国规则国际化以引领国际经贸规则重塑

长期来看,制度优势的逐渐成熟使得中国有能力改善不合理的国际规则,在更大程度上维护发展中国家的利益诉求。当前的国际经贸规则不仅关注市场开放等直接影响全球经贸往来的领域,而且逐步延伸至就业保护、环境治理、知识产权保护等影响各国可持续发展的重要议题。新一轮科技革命也催生了网络安全、数字主权、数据流动等新的治理难题。面对世界发生的新变化,中国要以攀登全球价值链中高端环节为载体,争取在全球治理体系中的话语权^[28];要积极参与全球治理体系改革和建设,参与制定以国际法为基础的国际新秩序,推动全球治理体系朝着更加公平合理的方向发展。

^①数据来源:国务院发展研究中心, <https://www.drc.gov.cn/DocView.aspx?chnid=379&leafid=1338&docid=2907015>。

^②数据来源:中华人民共和国商务部, <http://fec.mofcom.gov.cn/article/fwydy/zgzx/202308/20230803426116.shtml>。

在推进中国规则国际化的过程中,作为负责任的发展中大国,中国在参与国际经贸规则重塑时要坚决维护发展中国家的利益和关切。要以更加开放合作的姿态参与二十国集团、亚太经合组织、金砖国家等国际交流与合作,形成更为广泛的经贸合作关系,积极提出具有建设性的中国方案,推动大国的协调与合作。特别是在国际金融领域的合作中,要提高参与国际金融治理的能力,充分发挥亚投行在融通投资渠道和维护金融市场稳定方面的作用。要准确把握全球经济的发展方向,在新兴领域中参与治理规则的制定,为下一个百年中国的经济高质量发展与世界经济的增长创造更为有利的外部环境。

最后,要有意识地将超大规模市场优势转化为制度优势,通过连接内外循环,打通国际国内两个市场,在与国际接轨的同时实现中国规则的国际化。在新一轮国际经贸规则重塑的过程中,中国要从区域全面经济伙伴关系协定(RCEP)迈向CPTPP,积极加入范围更大、成员更多的多边合作组织,积极参与高标准自由贸易协定和区域贸易协定制定,从学习规则向制定规则转变。要在国内数字经济和绿色经济等新兴领域规范发展的基础上积极参与国际相关议题的谈判,维护新兴领域的多边治理机制,为新一轮经济全球化提供中国经验与中国智慧。

参考文献:

- [1] 赵伟洪,张旭. 中国制度型开放的时代背景、历史逻辑与实践基础[J]. 经济学家,2022(4):17-27.
- [2] 杨丽花,王跃生. 建设更高水平开放型经济新体制的时代需求与取向观察[J]. 改革,2020(3):140-149.
- [3] 魏浩,卢紫薇,刘缘. 中国制度型开放的历程、特点与战略选择[J]. 国际贸易,2022(7):13-22.
- [4] 郭澄澄. 高标准国际规制下的我国高水平制度型开放——影响机制、风险研判和应对措施[J]. 经济学家,2022(12):86-95.
- [5] 郁建兴,马淑琴,任婉婉,等. 中国高水平参与DEPA的关键领域与路径选择[J]. 浙江工商大学学报,2022(1):5-14.
- [6] 常娉,钱学锋. 制度型开放的内涵、现状与路径[J]. 世界经济研究,2022(5):92-101.
- [7] 盛斌,黎峰. 以制度型开放为核心推进高水平对外开放[J]. 开放导报,2022(4):15-20.
- [8] 国家发展改革委对外经济研究所课题组. 中国推进制度型开放的思路研究[J]. 宏观经济研究,2021(2):125-135.
- [9] 全毅. 中国高水平开放型经济新体制框架与构建路径[J]. 世界经济研究,2022(10):13-24.
- [10] 东艳. 国际经贸规则重塑与中国参与路径研究[J]. 中国特色社会主义研究,2021(3):27-40.
- [11] 刘威. “一带一路”倡议与中国参与国际经贸规则重塑[J]. 学习与实践,2017(9):5-12.
- [12] 施建军,夏传信,赵青霞,等. 中国开放型经济面临的挑战与创新[J]. 管理世界,2018(12):13-18.
- [13] 刘秉镰,张伟静. 新发展格局下中国高水平对外开放与区域协调发展:历史演进、理论逻辑与实现路径[J]. 经济与管理研究,2023(3):3-15.
- [14] BAKER S R, BLOOM N, DAVIS S J. Measuring Economic Policy Uncertainty[J]. The Quarterly Journal of Economics, 2016, 131(4):1593-1636.
- [15] 赵骏,翟率宇. “数字丝绸之路”国际规则体系逻辑架构——以实体化“一带一路”实践为鉴[J]. 商业经济与管理, 2022(7):56-69.
- [16] 江小涓,孟丽君. 内循环为主、外循环赋能与更高水平双循环——国际经验与中国实践[J]. 管理世界,2021(1):1-19.
- [17] 沈玉良,彭羽,高疆,等. 是数字贸易规则,还是数字经济规则?——新一代贸易规则的中国取向[J]. 管理世界, 2022(8):67-83.
- [18] 杨继军,艾玮炜,范兆娟. 数字经济赋能全球产业链供应链分工的场景、治理与应对[J]. 经济学家,2022(9):49-58.
- [19] 马飒,黄建锋. 数字技术冲击下的全球经济治理与中国的战略选择[J]. 经济学家,2022(5):48-57.
- [20] 张二震,戴翔. 以“双循环”新发展格局引领经济高质量发展:理论逻辑与实现路径[J]. 南京社会科学,2023(1):51-59.

- [21] 张鑫, 杨兰品. 沿海、内陆、沿边自贸试验区开放优势特色与协同开放研究[J]. 经济体制改革, 2021(3): 59-64.
- [22] 洪银兴, 任保平. 数字经济与实体经济深度融合的内涵和途径[J]. 中国工业经济, 2023(2): 5-16.
- [23] 吴迪. 全球价值链重构背景下我国实现高水平对外开放的战略选择[J]. 经济学家, 2023(2): 15-24.
- [24] 裴长洪, 刘斌. 中国开放型经济学: 构建阐释中国开放成就的经济理论[J]. 中国社会科学, 2020(2): 46-69.
- [25] 沈坤荣, 施宇. 中国的“有效市场+有为政府”与经济增长质量[J]. 宏观质量研究, 2021(5): 1-15.
- [26] 金刚, 沈坤荣. 中国企业对“一带一路”沿线国家的交通投资效应: 发展效应还是债务陷阱[J]. 中国工业经济, 2019(9): 79-97.
- [27] DU J L, ZHANG Y F. Does One Belt One Road Initiative Promote Chinese Overseas Direct Investment? [J]. China Economic Review, 2018, 47(2): 189-205.
- [28] 洪银兴. 参与全球经济治理: 攀升全球价值链中高端[J]. 南京大学学报(哲学·人文科学·社会科学), 2017(4): 13-23.

China's Strategic Thinking to Promote Institutional Opening in the Context of Reshaping International Economic and Trade Rules

SHEN Kunrong, LI Min

(School of Business, Nanjing University, Nanjing 210093, China)

Abstract: In recent years, along with the global economic downturn, the development of emerging areas such as the digital economy and the relative changes in economic power among countries, the international economic and trade rules have shown a trend towards reverse globalization, regionalization and opening-up within borders, which means commodity and factor flow-based opening is facing bottlenecks. Thus, promoting institutional opening is the necessary way for China to advance a broader agenda of opening-up across more areas and in greater depth. China has advantages in the business environment, the construction of FTZs and the development of emerging areas, as well as the blockages in the opening-up policy among industries, enterprises and regions. In order to promote institutional opening, firstly, it is necessary to deepen the reform of market economic system and to buttress the reshaping of international economic and trade rules; secondly, it is necessary to build “the Belt and Road” and to participate in the reshaping of international economic and trade rules; lastly, it is necessary to achieve the internationalization of China's rules and to lead the reshaping of international economic and trade rules.

Key words: international economic and trade rules; institutional opening; new system for open economy



(责任编辑 孙 豪)