

# 中国应如何参与国际经济规则制定？\*

中国社会科学院世界经济与政治研究所“中国如何应对国际规则”课题组

**摘要：**中国已经较深程度地融入了现有国际规则体系，并且正在由国际规则的被动接受者，逐渐转变为国际规则的主动修订者和创设者，正由国际规则中相关优惠规定的受益者，逐渐转变为公共产品的重要提供者。为了更好地应对参与国际规则过程中的挑战，利用国际规则为中国的可持续发展服务，有必要根据动态性、对称性和综合性三项标准来权衡中国参与国际规则的利弊。同时，对外应针对现行的、改革中的及未来创建的国际规则，分别坚持“权责相适应”、“包容利益”及“差别化的共同责任”等三大原则。

**关键词：**国际规则；竞争中立性；有区别的共同责任

**中图分类号：**F11

改革开放以来，中国日益融入国际社会，不仅承认了一批以前中国政府签署的国际公约，还主动签署和批准了一些新的国际公约。进入21世纪以来，中国已经逐步从国际经济规则的接受者，向着国际经济规则的影响者和制定者角色变化。总体来看，中国从接受及参与国际经济规则制定的过程中获得了很多好处，但也越来越多地感受到来自国际经济规则的约束。特别是一些国家经济规则由发达国家主导制定，受经验、议题设置能力及政治经济实力的限制，中国的利益受到潜在的威胁，往往在签署相关协定之后才发现处于越来越被动的局面。为此，需要对中国参与国际规则的情况作总结、梳理和研究，以便未来能够更加主动地参与到国际经济规则制定中去。

当前的国际经济规则总体上对中国利大于弊，弊大于利还是利弊相当？对这个问题的回答，关系到中国未来的国际行为的战略调整。如果总体上利大于弊，中国应致力于进一步融入和适应、进而修补和完善现有国际经济规则体系，防止其出现根本性的变革。如果弊大于利，中国应秉持消极例外主义或孤立主义的立场，置身事外、埋头发展，进而伺机颠覆或变革现有国际经济规则体系。如果利弊相当，中国可以选择有限参与国际规则或机制，一方面学习国际规则的制定方法，倒逼或

推动国内改革，另一方面在参与国际规则时增加扩大自身影响力，伺机修正或改革国际规则，将对中国相对不利的非中性制度转变为对中国相对有利的非中性制度。

现有的研究对上述问题的回答并不一致。一些研究认为总体上对中国利大于弊，中国是现有规则体系的受益者和适应现有规则的示范者，本身也在鼓励古巴等国家经济自由化、融入国际规范和开展改革。从中国与其他国家签订双边投资协定的情况来看，中国完全赞同当前保护FDI的国际自由机制，已经成为这一机制下重要的全球成员，认为中国与当前全球FDI治理的主流立场是相容而非相斥的。但另一些研究则认为，中国正在通过政府的政策和行为破坏现有规则，维护中国不断扩张的国家利益并增强中国在世界上的地位，随着世界领导权的转移，当前全球治理的规则也会因此而重新设计。这意味着中国从根本上是不满足于现有规则的，正在通过隐秘或公开的手段，不断冲击现有规则，使其发生变化。

出现相反的看法，是因为上述研究立足于个别政策或规则的精细研究，缺乏对中国参与国际经济规则的宏观状况和长程经历作全局性和历史性的透视。本研究试图弥补这一缺陷，在此基础上，提出对中国参与经济规则制定所要考虑的原则的建议。

\* 本文受到中国社会科学院世界经济与政治研究所重点课题资助，课题主持人为何帆，课题组成员包括张宇燕、姚枝仲、宋泓、徐进、黄薇、田丰、徐秀军和冯维江。何帆，中国社会科学院世界经济与政治研究所副所长、研究员。张宇燕，中国社会科学院世界经济与政治研究所所长、研究员、博士生导师。其他成员情况：姚枝仲、宋泓为研究员；徐进、黄薇、田丰、徐秀军和冯维江为副研究员。

地址：北京市建国门内大街5号 邮编：100732

## 一、中国应注重本国行为与国际规则间的相互影响

国际政治经济格局的主要不确定参数是：当前规则的主要制定者美国衰落了吗？中国会作为未来规则的主要制定者吗？

美国衰落就像世界末日，总有人预测却一再被推迟。1988年时就有学者感叹“现在是1950年代以来，美国衰落论的第五次浪潮的顶点了”。那个时候，最可能取美国而代之的国家是日本。但是随后，日本失去了十年、二十年并且直到现在仍在失去下去。而美国，依旧屹立不倒，是世界唯一的超级大国。另一个可能取代美国地位的经济体是欧盟。欧元的出台让欧洲一体化成为区域合作的典范，欧盟也的确超过美国成为世界第一大经济体。但是欧洲主权债务危机将缺乏财政联合的货币一体化所具有的脆弱性暴露无遗，欧洲经济的恶化正在腐蚀欧元和货币联盟的政治基础，希腊退出欧元区的风险正在上升，欧元区崩溃也由小概率事件变成被严肃分析的对象。有美国学者认为，没有哪个伟大的帝国像今日的欧洲这样迅速而断然地滑向崩溃，这将证明美国自由市场制度的优越性。“欧洲正在崩溃，中国步履蹒跚，印度和巴西正在开全面自由市场改革的倒车，我们成了最后的稳定增长的经济体。新的美国世纪正在到来——欧洲，以及世界其他地区，最好能为此做好准备”。

第二个问题取决于中国为代表的新兴经济体的增长可持续性。一些美国经济学家认为中国的增长将持续下去，未来二十年内中国将恢复近代衰落之前的荣光，GDP占世界GDP四分之一（美国只占12%），到2030年贸易额将是美国的两倍，中国将再次成为世界的领先者和主导者。一些投资公司在2003年预计中国GDP将在2041年超过美国，到2008年它把中国超过美国的时间提前到2028年。2009年，《经济学人》信息部预计中国在2021年就可以超过美国。

但上述看法并非没有争议。反对者认为，对中国的增长趋势做线性外推是不合理的。一则中国可能难以保持之前的高速增长，再则当前全球金融及经济危机中的未知因素太多，中国能否完全避免其影响还未可知。无论军事、经济还是软实力资源，中国要赶上美国还有很长的路要走。中国会面临严重的人口老龄化和经济发展放缓的问题。他们认为，中国国内一些人误判了形势，过于乐观，要求放弃邓小平提出的“韬光养晦”的策略，采取更加强硬

的对外政策，这将影响中国与包括美国在内的外部世界的关系，使中美两国的合作变得更加困难。这将让中国发展的外部环境恶化。除此之外，国内政治变动、环境恶化、公共卫生问题等都可能影响中国增长的可持续性，让中国在走向世界第一的过程中折戟沉沙。

对此，我们的基本结论是：第一，随着近年来中国的快速崛起，“一超多强”这一后冷战时期的国际实力结构开始趋于弱化。美国作为世界唯一超级大国的地位在未来五年内不会改变，但其优势程度日益弱化，主导和控制世界事务的力度下降；多强分化明显，中国从多强中脱颖而出，延续不断崛起的态势。第二，未来五年，世界主要大国之间的战略关系仍将呈现合作与竞争并存的局面，但可能出现阵营分界的趋势。这主要是因为中国的崛起会迫使其他大国考虑“选边站”的问题。第三，在未来五年，由于“一超多强”格局的弱化，美国主导世界的地位相对下降，但是包括中国在内的现有其他大国既无力弥补美国的领导地位，也建立不起一个集体领导的结构，现有的国际组织无一能为国际社会提供强有力的领导。基于以上判断，未来五年之中，美国通过规则而非强制力施加影响的可能性上升，中国通过规则来参与全球治理的机会也在增加。中国应更加注重本国国际行为与国际规则之间互动关系的研究与把握。

## 二、国际规则的分类及中国参与规则的分布情况

### （一）公司治理型规则与成员治理型规则

公司治理型规则主要适用于IMF及世行、亚行等组织的运作。其特点是以认缴份额为基础的投票权为基本决策工具，在重大决策上设置85%的绝对多数同意通过机制。成员国主要权利大小依据其所缴份额比例的外汇，份额既反映一国经济实力，也决定该国在国际组织中的权利和义务。与份额挂钩的投票权直接影响到这些组织的决策及特定规则设置，如总裁、行长选择等从治理结构到技术操作层面等诸多事务。IMF在2010年已经提出份额改革计划，但遭遇阻力，至今未有落实，中国仍处于第六位。而世行尽管已经在2010年实现了投票权改革，中国份额上升至第三位，但是美国依然占据16%的投票份额，具有一票否决权。联合国安理会则采取了一种特殊的公司治理型规则，常任理事国拥有一票否决权。

更多国际机构采取了成员治理型规则,即各成员(国)拥有形式上平等的权利和义务。例如,世界海关组织、国际民航组织、世界旅游组织,等等。国际劳工组织的组织结构较为特殊,虽然是以国家为单位参加的政府间国际组织,但实行独特的“三方代表”原则,即各成员国代表由政府、雇主组织和工人组织三方代表组成,各方均有平等独立的发言和表决权。尽管成员治理型规则形式上保证了各成员单位之间的平等,但由于发达成员在核心技术、经济发展水平、金融体系等方面具有优势,它们往往能够让规则最终更有利于自己。例如,在国际标准化组织之中,发达国家的技术优势就能够让它们主导相关国际标准的制定,推行其技术标准、管理理念和经济规则。

### (二) 正式规则与非正式规则

正式规则即那些明确定义、明文规定的规则,其特点是公开透明、共同遵守,如IMF和世行的投票权等均属于正式规则。非正式规则则是那些没有明确规定,但实际被认同的行为规则,例如在IMF总裁和世行行长候选人的产生国,以及“企业社会责任”之类的规则等。

正式规则和非正式规则可能出现变化。正式规则的变动来自外部的动议,需经历议事程序加以重新定义。而非正式规则的变化则取决于环境和情况的变化,以其内部的自发性变化动力为主。正式规则和非正式规则也可能相互转换。当非正式规则被认同,其上升成为正式规则的可能性很大。如20世纪末一些西方跨国公司提出了“企业社会责任”的新概念,最初只有公司自身一些约定俗成的规范。2000年,联合国正式启动“全球契约”计划,号召全球企业遵守在人权、劳工标准、环境及反商业贿赂方面的十项基本原则,这样就把原来的隐性规范正式化了。

从已有经验而言,西方国家更倾向于制定正式规则,而亚洲国家则更容易建立和接受非正式规则。大体而言,正式规则更具有效率,适宜用于大型组织的管理。而非正式规则则更为灵活,更能适应环境变化。

### (三) 硬规则与软规则

硬规则是指那些具有强制约束力的规则设定,要求尽可能遵守;软规则或软要求往往不做硬性规定,只是给予建设性建议或自愿参与的要求。硬规则往往作用于那些无需考虑差异性的领域,具有一定的普遍性特点。软规则往往使用于需要考虑国别差异的领域,个性大于共性。

典型的硬规则如:世行的优惠资金分配政策、巴塞尔委员会发布的银行监管国际标准、WTO谈判中达成的协议、知识产权组织所管理的国际条约等等。理论上说,违反这些规则,将会遭到惩戒。典型的软规则如:IMF的汇率监督机制、IMF的国别金融部门评估机制、每5年1次的FSAP评估、FSB同行评估及不合作国别评估、IMF的SDDS和GDSDS数据建设、国际证监会组织的《证券监管目标和原则》、国际保险监督官协会提供的全球统一的基本规则框架等。

需要注意的是,发达国家往往通过自身的知识和权力的优势,让一些针对自身的硬规则“软化”。例如《京都议定书》和《联合国气候变化框架公约》对发达国家量化减排和技术转让作出了规定,但发达国家提供的官方发展援助明显低于承诺水平,在技术转让上以知识产权保护等名义设置重重障碍。对此,发展中国家缺乏强制执行的手段。

### (四) 普适性规则与条件性规则

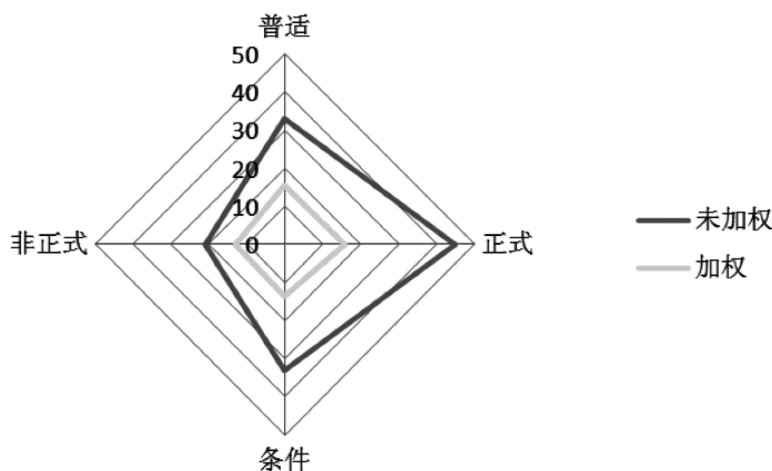
所谓普适性规则即该规则对所有成员国均适用,采用统一的标准或分析框架。条件性规则设置则以规则服务或限制的对象为主要考虑,并不具备对一致的一般性约束效果。

总体而言,IMF针对全球金融稳定的规则更倾向于普适性,但具有明显的西方分析逻辑,如强调自由市场、透明公开、减少干预,等等。世行则主要为发展中国家服务,其规则设定也往往以发展中国家为主要目标。

普适性规则如:世行的项目安全保障政策、世行的项目管理程序与制度、WTO一般贸易规则、WTO原产地规则、金融行动特别工作组(FATF)的制定反洗钱标准,以及国际标准化组织、世界海关组织、国际民航组织、国际海事组织、世界旅游组织等专门功能性组织的相关规则等。条件性规则如:世行的优惠资金分配制度、世行的低收入国家债务可持续性框架、WTO框架下对于反倾销规则中区分是否为“市场经济国家”、WTO的《补贴与反补贴措施协定》、APEC的《茂物宣言》、环境保护领域的《联合国气候变化框架公约》等。

“共同但有区别的责任”实际上是强调以能力差异为基础实行有条件的责任分配。对中国这样迅速发展中的大国来说,一方面,立刻遵循普适性规则,可能面临难以承担的成本;另一方面,过于强调条件性规则,又可能在迅速发展过程中越来越被动。因此,既需要明确目前的实际需要,同时也需用发展的眼光看待规则设定,不能过于拘泥于现阶段

图 1 中国参与不同种类国际经济规则的分布情况



注：非正式中包括非强制的正式规则；普适还是条件看实质而非规定，例如 WTO 环境例外条款表面上是普适实际上对发展中国家不利；中国未参加但存在相互影响的国际组织定义为非正式规则；加权是将存在多条规则的机制（如 WTO）的权重缩小为与只存在单项规则的机制（如国际海事组织）的权重一致。

资料来源：本研究整理。

段的静态需求。例如 IDA 的发展援助贷款仅适用于人均 GDP 低于 1175 美元（2010 年标准）的国家，超过该标准以后意味着 IDA 将不再提供优惠贷款计划；而世行针对中等收入国家的贷款则要求借贷国的人均 GDP 在 1006 美元至 12275 美元之间（2010 年标准）。又如，《WTO 协定》对于发展中国家条款可分为两类：一类是主动型条款，即成员“自称”为发展中国家，在制定国内经济和贸易政策时自主享有《WTO 协定》给予发展中国家的灵活性；另一类则是被动型条款，即一成员认定某些成员为发展中国家，并在其贸易政策的制定和实施中给予这些成员以更为优惠的差别待遇。

#### （五）中国参与国际规则的分布

按照未加权方法（这种方法将不同国际组织的重要性体现了出来）计算，中国参与国际经济规则显著更侧重于正式规则而不是非正式规则，但在普适性规则还是条件性规则上各占一半。按照加权方法（这种方法假定各种国际组织重要性是一样的）计算，中国参与国际经济规则时也是更侧重于正式规则而不是非正式规则，但在普适性规则与条件性规则上略微更侧重普适性规则一些。

上述分布状况反映了中国参与国际经济规则的如下特点。第一，中国已经较深程度地融入了现有国际经济规则体系，能够更多地通过正式规则来发生影响。同时，这也意味着中国被国际经济规则体系所约束和规制的可能性较大，在未来新的正式国

际经济规则制定时应当秉持更加审慎的态度，作更严格的利弊分析。第二，中国正在逐渐脱离依赖性规则实现自我利益保护的发展阶段，这种脱离可能是被迫的，也可能是主动的，无论如何，未来这种脱离的程度可能加大，中国需要为利用普适性规则保护和扩张自身利益做好准备。

### 三、中国参加国际经济规则的利弊衡量标准

#### （一）动态性标准

动态性标准要求在衡量中国参与国际经济规则制定利弊时，不仅要着眼于中国以往迄今的发展情况和规则需求，更要合理预判中国未来的发展趋势，以此为标准来衡量未来跨期的利弊。中国发展速度一日千里，一些规则对今日之中国或许能构成有限的保护，但对来日之中国可能形成无穷的制约。鉴于规则影响的相对稳定性和长期性，必须以动态的标准衡量规则的利弊。

坚持动态性标准，要求我们对未来世界经济政治格局的变化有合理的预期和准确的把握，尤其是对影响上述格局变化的主体有深入的研究。这些主体主要可分为三类。一类是目前的发达经济体。要弄清楚它们的发展趋势是向好、维持还是明显衰落。而这需要对它们面临的重大问题和挑战加以研究，如经济上的“去杠杆化”问题、政治与社会方面的

99% 反对 1% 的“占领华尔街”问题等等。第二类主体是新兴市场。要弄清楚未来哪些新兴市场可能实现赶超、跻身高收入国家之列,哪些会在昙花一现之后陷入停滞甚至倒退。这需要针对不同新兴市场的发展或赶超模式的特点和局限进行梳理。第三类主体是主要的及有潜力的国际机制、国际组织。前者如联合国、布雷顿森林机构、世界贸易组织等,后者如二十国集团、金砖机制、上海合作组织等等。

## (二) 对称性标准

对称性标准要求中国参与国际经济规则制定时注重责任、权利与地位的平衡。那些责任明显重于权利、超出中国实际地位所应承担的规则,是弊大于利的规则。考虑到 3 ~ 5 年之内,中国尚无法成为国际经济规则的主导制定者,因此在现阶段中国应当联合立场相似的广大发展中及新兴经济体,旗帜鲜明地反对责任权利明显不对称的国际经济规则。

根据对称性标准反对权利责任失衡的国际经济规则主要有三种诉求或策略。一是“减负策略”,即相对于过少的权利,要求相应减少、至少不再过度承担有关的责任。二是“扩权策略”,即在已经承担了相对较多的责任的前提下,要求相应扩张我们在国际机制或国际组织中的权力或利益。三是“混合策略”,即在减少责任的同时扩张权利。当前的中国,应当以“扩权策略”为主,即在认识或预见未来势必要承担更多责任的前提下,积极主张和谋求本国在某些国际机制和国际组织中的话语权。但这并不意味着无法运用其他两项策略。对于那些发展前景不佳,可能被逐渐边缘化、替代或淘汰的规则或机制,可以采取“减负策略”。未来,中国逐渐成为全球经济规则的主导者之后,可以综合运用“混合策略”对国际规则进行调整,优化自身之于国际经济规则的权责配置结构。

## (三) 综合性标准

综合性标准要求中国参与国际经济规则制定时需要综合考虑直接利弊与间接利弊,全局利弊与局部利弊,以及政治、安全利弊与经济利弊。对具体国际经济规则的对策的最初提出者及其最终执行者,主要是不同业务部门的一线人员。微观层面的信息及观感的积累,是宏观决策的基础,但微观资料的收集、整理、递送难以避免地将出现信息损耗等主观扭曲,造成对有关事项轻重缓急安排上的失衡。这些不同部门、不同渠道向上传递的信息,需要一个综合性、专门性、中立性的工作界面来进行分类、归纳、比较和排序。这样就可以在反映中国整体对外政治经济战略布局的框架之内,对不同

部门处理和提供的信息的重要性进行准确的评估和定位。对决策者而言,通过综合性标准审视,可以了解相关事项整体的重要性,而不是在相对狭窄的具体领域中的重要性,这样在考虑中国参与国际经济制度建设或全球经济治理时,可以迅速抓住重点、明晰关键,不至于将有限精力配置到缺乏系统重要性的规则决策之上。

综合性标准要求中国国内不同部门和层次的决策者们有必要在一个更高层次平台统筹之下通力合作、共同研判,在指向明确的宏观战略下科学决策。这既需要直接辐射在相关国际经济规则之下的部门提供及时准确的情况和分析,也需要强化体制内独立第三方对这些情况和分析的梳理和评估职能。

## 四、对中国具有系统重要性的国际经济规则

### (一)“竞争中性”规则

这一规则,是当前中国面临的具备系统重要性的国际经济规则。国际竞争中性(Competitive Neutrality)最初主要是从一国内部的视角提出来的,目的是为了市场以外的力量或优势(劣势)扭曲社会资源的分配,使资源被配置到缺乏效率的部门,最终造成社会储蓄的下降。此外,竞争中性原则也是为了避免那些从不公平竞争中获得利益的部门,损害整个市场的信誉,削弱市场竞争,从而让大量的资源从创造新技术、新服务方面,转移到非生产性的寻租行为上,降低了生产性投资的水平。澳大利亚等国较早地在国内一些经济规制措施中确立了“竞争中性”原则。

2007 年美国次贷危机以及 2010 年欧洲主权债务危机的爆发,让以往新兴经济体总是经济危机薄弱环节及策源地的局面发生了根本性改变,随后的经济衰退或增长乏力让发达市场开始全面反思自身的竞争优势和经济安全及增长机制。“竞争中性”这一国内政策的国际化与多边化,就是发达市场经过政策反思之后,提出来维系其对新兴经济体相对优势的制度安排之一。

2011 年 11 月,OECD 发布《竞争中性与国有企业:挑战和政策选择》报告,对国有企业与私有企业相比拥有的竞争优势以及消除这些优势的思路和措施进行了全面研究,提出“竞争中性”政策框架。其后,美国、欧盟、澳大利亚等加紧推动 OECD 成员国及其他非成员国建立“竞争中性”政策框架,并且在各类双边及多边谈判中宣扬“竞争中性”,力图将

这一国内政策,推动成为国际经济合作的通行准则。

竞争中性,简单地讲就是让不同主体在市场竞争中不因为其产权属性(比如国有企业、私有企业或社会公益部门)而获得特别的优势,或遭到不公正的对待。通常,关注的焦点是国有企业因为其国资背景而受到的优待,实际上,竞争中性原则不仅关注公共部门所享有的优势,同时也关注公有制企业因为自身产权属性为其参与市场竞争而带来的劣势。

OECD 提出了“竞争中性原则”,以促使 OECD 成员国对国有企业参与竞争保持中立。美国在《跨太平洋战略经济伙伴协定》(TPP)谈判中,也明确提出了“以竞争中性政策约束国有企业应当作为该协定的核心内容”。澳大利亚、韩国、新加坡等国签订的一些 FTA 中,也附有与“竞争中立”有关的条款。在欧美等经济体大力提倡之下,“竞争中立”规则可能通过联合国贸发会议、WTO 谈判、更多的双边或区域投资协定等渠道向世界扩散。

“竞争中立原则”可能成为美欧约束和遏止中国国有企业发展特别是“走出去”的工具。短期中,应当利用各种场合延缓“竞争中立原则”上升为国际通则。同时,加强对该政策本身的理解与阐释,力图使其能够反映与中国等新兴经济体的经济社会发展水平相适应的诉求,以体现“有区别但共同”的发展原则。

## (二) 全球及区域金融监管及金融合作的国际规则

从动态性标准来衡量,国际金融监管是对中国具备系统重要性的典型国际经济规则。当前的国际金融监管规则尽管主要是对欧美金融体系杠杆率过高、业务品种和经营模式过于复杂等问题的修正,对美国、英国、法国、德国、瑞士和日本等多数发达国家的影响较大,而对包括中国在内的发展中国家影响较小。但是金融监管国际规则的制定事关中国长期性、战略性的核心利益,尤其是区域金融监管合作方面,正面临规则制定的窗口期。

从现实压力和约束来看,美国主导的 TPP 对中国的自贸区规则创建战略构成较为严重的威胁。从被动防御的策略来看,一方面,中国应当从态度上大力支持东亚地区成员之间的 FTA 谈判,包括 10+6、中日韩自贸区等等,但不宜在这一议题上直接与美国对抗。中国甚至可以申请以观察员之类身份参与到 TPP 谈判之中,掌握情况并影响谈判。另一方面,应当把已有的东盟中国自贸区做好、做实,通过大型企业为载体的贸易投资网络整合全地区的供应链。从主动和积极防御的策略来看,中国在充

分发掘现有自贸协定潜力的条件下,不妨跳出通过自贸协定推进东亚合作的窠臼,致力于提供与自贸区协议互补的区域公共产品,借此塑造东亚地区新经济秩序。具体来说,就是以东亚外汇储备库为依托推动建立东亚金融规则。与美国推动 TPP 的最终目标类似,长远来看,中国也应注重在周边构建中国主导的经济金融关系网,同时推动东亚金融规则成为全球金融规则的“样板”。

首先,中国向地区提供了差异化的公共产品,不会与美国着力提供的基于贸易规则的公共产品形成直接竞争,相反,还构成了互补的关系,这样就避免了区域成员面临非此即彼的艰难选择,使它们有可能同时参与到中国主导的区域金融规则制定进程之中。这种互补性让美国在东亚区域金融公共产品提供上与中国正面对抗的可能性大为降低,事实上,美国重要智库兰德公司曾在一份报告中也建议,美国与东亚国家的合作不应让它们感到必须在华盛顿和北京之间做出选择。

其次,国际金融规则正是国际社会稀缺且急需的公共产品,中国首倡这项产品的提供将拥有道义优势。金融危机的反复出现表明当今世界的金融体系基本处于无政府状态,迄今没有一套有效的全球金融公共产品,这样的背景之下,如果中国能在区域金融公共产品提供上有实质性的贡献,势必获得国际社会的赞许与肯同。

最后,与区域金融规则对应的意识形态与亚洲文化相契合,因此中国在本地区倡建这一规则,能够促进区域认同,且可能有本地成员来共同分摊建设成本。国际金融规则的核心在于强化监管,而监管是西方自由市场伦理所排斥但却为亚洲国家认同的观念。新加坡国立大学有学者指出,美联储主席“大概是以下思想观念的最大受害者:市场总是知道得最清楚,因此没有必要对它们严加监管。这种信条在全世界造成了巨大破坏。不过没有一个亚洲社会深受其害。相反,亚洲人认为,缺乏良好的治理,没有一个社会能够繁荣发展。”实际上,认为没有一个亚洲国家深受金融监管缺失之害的论断过于乐观了,亚洲国家曾经甚至一直是缺乏监管的国际金融活动的主要受害者,并且它们国内自身的审慎与监管对此无能为力,一套全球的或者最低限度的区域上的金融领域公共产品,对亚洲国家客观上具备吸引力。

## (三) 应对气候变化及环境相关的规则

对中国有较大影响的气候及环境相关制度安排主要有以下几个方面:《联合国气候变化框架公约》和《京都议定书》,国际航空和国际航海排放的规则,

碳关税, WTO 环境例外条款, 以及国际环境协定。

这些规则可分为三类。一类是明确了“共同但有区别的责任原则”的规则。如《联合国气候变化框架公约》和《京都议定书》, 以及《消耗臭氧层物质的蒙特利尔议定书》、《关于持久性有机污染物的斯德哥尔摩公约》、《生物多样性公约》等国际环境协定。但在实际执行上, 这些协定很难把“共同但有区别的责任”完全落到实处, 发达国家总能找到知识产权保护等借口, 在提供援助资金、技术转让等方面削减自身责任。

第二类不遵循“共同但有区别的责任”及“协商一致”原则, 而是按照“非歧视”、“无差别”以及“简单多数”的议事规则, 如国际民航组织及国际海事组织的规则。而根据《京都议定书》的规定, 国际航空和航海排放事宜是由前述两个组织负责, 由此在规则上存在内在的冲突。

第三类是发达国家凭借技术及资金优势实施的针对“共同但有区别原则”带给自身潜在不利影响的补救性规则, 如碳关税有关的制度。发展中国家经济水平低, 新能源技术落后, 降低碳排放成本高, 无法达到发达国家制定的碳排放标准, 其出口的高能耗产品将普遍成为碳关税的征税对象。

在现阶段来看, 与气候变化及环境有关的规则对中国来说主要是约束性的, 但鉴于这些规则短期内难以在国际话语中被边缘化, 因此不适宜用“减负策略”对待, 而是应当积极主张自身在这一进程中的各项权利。第一, 把握碳关税、航空排放问题上的节奏, 反对发达国家激进的单边行动。第二, 强调自身作为发展中国家在获取减排有关的清洁能源等技术引进方面的权利, 敦促发达国家切实承担有关资金援助及技术转移方面的责任。除此之外, 我们还应当善用外部压力“倒逼”国内经济结构调整和产业升级, 为未来的气候谈判中占据更主动的地位夯实经济基础。

## 五、中国参与国际经济规则制定应遵循的原则

近年来, 随着经济实力的不断提升, 中国已成为参与全球治理不可或缺的重要力量, 对全球规则的变迁发挥日益重要的作用。但由于中国身兼“全球第二经济大国”、“最大的发展中国家”、“崛起中的大国”等多重身份, 导致在国际规则中难以协调与其他参与国的利益。因而, 当前中国参与国际规则, 需要倡导既符合中国利益, 又能为其他国家所

认可和接受的指导原则。对此, 我们认为中国参与国际规则, 应分别坚持以下三个基本原则。

### (一) 对于现行的国际规则, 应坚持“权责相适应”原则

“权责相适应”是一项公认的国际法原则。在现行的国际政治与经济体系中, 各种全球治理规则和机制都是在发达经济体的主导下建立的, 以美国为代表的既得利益国家集团是最主要的受益者, 而广大新兴和发展中经济体却无法享受公平待遇, 难以发挥与自身实力相符的影响力。尽管 2010 年中国已成为全球第二大经济体, 但中国在国际上的话语权和发言权却与美国等发达经济体相差甚远。以国际货币基金组织 (IMF) 为例, 截至 2012 年 6 月, 中国在 IMF 的投票权仅为 3.81%, 而同期美国的投票权为 16.75%, 日本为 6.23%, 德国为 5.81%。在此情况下, 如果让中国与美国等发达国家的责任简单地对等划一, 不仅对于中国来说不公平、不合理, 同时也将违背公认的国际法准则, 从而成为新的不平等、不稳定的根源。更重要的是, 这种不合理的权力分配格局大大限制了中国担负国际责任的能力, 即便是中国愿意担负与发达国家相等的责任, 在实践上也将变得不可行。

### (二) 对于改革中的国际规则, 应坚持“包容利益”原则

所谓包容利益, 是指博弈的参与方共同分享国际规则转型带来的利益增量, 而不触及既得利益, 并且对自身利益的维护不损害其他各方的利益, 甚至有利于其他各方利益的实现, 因而与其他各方的利益在本质上是是一致的。包容利益既是一种非排他性的利益, 又是一种相容利益, 体现了利益增长的包容性。对于崛起中的新兴国家以及既得利益国家 (集团) 来说, 包容利益扩大了共同利益的内涵。一般认为, 新兴国家要求改革现有国际规则, 而既得利益国家 (集团) 则千方百计维护现行规则给其带来的利益, 两者似乎有不可调和的利益冲突与矛盾。而事实上, 两者并非是一种天然的对立和竞争关系, 新兴国家对利益的追求不必以牺牲既得利益国家的利益为代价。两者可以形成双赢关系, 共同改革效率低下的国际规则以创造更多的利益, 并让更多的成员分享利益增长带来的成果。对于新兴大国而言, 更应寻求一种包容利益。历史经验表明, 新兴大国在全球治理中谋求领导地位的过程中, 与他国分享新增利益, 坚持包容理念是获得他国接受、支持和追随的必要前提。因此, 新兴大国改革现有国际规则的努力要想获得成功, 包容利益既是必然

要求,也是一种现实选择。

(三)对于新国际规则的确立,应坚持“有区别的共同责任”原则

“有区别的共同责任”原则是指世界各国在应对全球问题方面的责任有所区别,但负有共同的责任。与“共同但有区别的责任”原则不同,“有区别的共同责任”原则强调共同责任,但要兼顾区别责任。这是因为:一方面,每个成员根据自身能力、特点以及通行的国际法原则允许所承担责任的范围、大小、方式和时限等方面存在差异;另一方面,国际社会中的每个成员不论大小、强弱都必须承担为解决全球问题做出力所能及贡献的责任。“有区别的共同责任”原则不仅强调各国对于全球问题均负有不可推卸责任的原则,也是为了各国更加公平、有效率地承担责任和解决问题。这一基本原则体现在环境与气候变化问题上,要求世界各国在同舟共济的基础上,根据消费情况和自身能力承担相应的责任。发达国家工业化的实现是建立在长期过度消耗地球资源和严重污染地球环境的基础之上的,今天的全球环境问题的产生主要基于此。即便是现在,美国等发达国家仍然消耗着人类共有资源的较大份额。国际能源署数据显示,2009年美国占世界4.5%的人口消耗了世界17.8%的能源,人均能源消费量为世界平均水平的3.9倍,而中国的人均能源消费量仅为美国的24%。与之相适应,美国应承担更多的责任,而不是在责任的划分上搞“平均主义”。因此,没有区别责任,片面强调共同责任将有违公平合理;而没有共同责任,区别责任也就失去了根基,成为无本之木。

总之,这些指导原则与中国的和平共处五项原则的基本精神一致,是新形势下和平共处五项原则的具体化,并将成为建设和谐世界的三个支柱。

注释:

Huntington, S. P. 1988. The US: Decline or Renewal? Foreign Affairs 67(2): 76-96.

Arthur Herman, Why the Death of Europe is America's Opportunity, May 2012, <http://www.aei.org/>.

Subramanian A. Greece's Exit May Become the Euro's Envy. Financial Times, May 14, 2012.

Joseph S. Nye. The Decline and Fall of America's Decline and Fall. Project Syndicate. Oct. 6, 2011.

Capobianco, A., and Christiansen, H. Competitive Neutrality and State-Owned Enterprises: Challenges and Policy Options, OECD Publishing, 2011.

何帆,徐奇渊,徐秀军. 开发性金融在推动周边金融合作中的战略选择:中国与东南亚国家双边的视角[J]. 中国市场, 2011, (16): 4-6.

参考文献:

[1]何帆,徐奇渊,徐秀军. 开发性金融在推动周边金融合作中的战略选择:中国与东南亚国家双边的视角[J]. 中国市场, 2011, (16): 4-6.

[2]Huntington, S. P. 1988. The US: Decline or Renewal? [J] Foreign Affairs 67(2): 76-96.

[3]Arthur Herman. Why the Death of Europe is America's Opportunity[J]. May 2012, <http://www.aei.org/>.

[4]Subramanian A. Greece's Exit May Become the Euro's Envy[N]. Financial Times. May 14, 2012.

[5]Joseph S. Nye. The Decline and Fall of America's Decline and Fall[EB/OL]. Project Syndicate. Oct. 6, 2011.

[6]Capobianco, A., and Christiansen, H. Competitive Neutrality and State-Owned Enterprises: Challenges and Policy Options[R]. OECD Publishing, 2011.

(编辑:张小玲)