

RCEP 和中国参与全球经济治理体系改革： 困境、机遇与路径

韩永辉¹, 麦靖华², 张帆¹

- (1. 广东外语外贸大学 广东国际战略研究院, 广东 广州 510420;
2. 广东外语外贸大学 经济贸易学院, 广东 广州 510006)

摘要:为识别中国参与全球经济治理体系改革面临的挑战,探索《区域全面经济伙伴关系协定》(RCEP)的签署为中国参与全球经济治理体系改革带来的机遇,对中国借力 RCEP 推动全球经济治理体系改革的路径进行研究。研究发现,既有全球经济治理体系机制建设滞后,个别国家蓄意设置治理障碍,逆全球化浪潮削弱了改革共识;RCEP 能够为中国参与全球经济治理体系改革带来新的契机,有助于重构合理高效的全球经济治理机制,消弭单边和霸权主义障碍,弥合全球多边政治互信;中国亟需紧抓 RCEP 签署的机遇,加快构建开放型经济新体制,凝聚区域经贸合作伙伴力量妥善处理中美竞合新关系,积极探索全球投资贸易治理机制创新,推动“一带一路”倡议与 RCEP 框架良好对接,守护多边主义,巩固政治互信。

关键词:全球经济治理;《区域全面经济伙伴关系协定》(RCEP);经济全球化;区域经济一体化;治理体系改革;逆全球化;世界贸易组织(WTO)

中图分类号:F125;F744;F114.46 **文献标志码:**A **文章编号:**1671-6248(2021)05-0031-10

RCEP and China's participation in the reform of global economic governance system: plight, opportunities and paths

HAN Yonghui¹, MAI Jinghua², ZHANG Fan¹

- (1. Guangdong Institute for International Strategies, Guangdong University of Foreign Studies, Guangzhou 510420, Guangdong, China; 2. School of Economics and Trade, Guangdong

收稿日期:2021-03-17

基金项目:国家自然科学基金项目(71603060;71873041;72073037);广东省自然科学基金项目(2021A1515011814);广东省软科学研究计划项目(2019A101002100)

作者简介:韩永辉(1986-),男,广东佛山人,教授,博士研究生导师,经济学博士。

通讯作者:麦靖华(1997-),女,广东广州人,产业经济学硕士研究生。

University of Foreign Studies, Guangzhou 510006, Guangdong, China)

Abstract: In order to identify the challenges faced by China in its participation in the reform of global economic governance system, this paper explores the opportunities brought by the signing of Regional Comprehensive Economic Partnership (RCEP), and studies the paths in which China promotes the reform of global economic governance system by employing RCEP. This paper finds that the existing institutions of global economic governance are obsolete, certain countries have deliberately set up governance barriers, and the wave of reverse globalization has weakened the multilateral consensus of reform worldwide. The signing of the RCEP can bring China new opportunities in its participation in the reform of global economic governance system, facilitate the reconstruction of a rational and efficient global economic governance mechanism, eliminate unilateral and hegemonic barriers, and promote political mutual trust among sovereign nations. It is suggested that China should seize this opportunity of signing the RCEP, accelerate the construction of institutionally open economy, utilize the joint efforts of all regional economic and trade partners to properly handle the Sino-US co-opetition relationship, actively explore the innovations in global investment and trade governance, boost the linkup between the "Belt and Road" initiative and the RCEP framework, and safeguard as well as consolidate the multilateral political mutual trust.

Key words: global economic governance; Regional Comprehensive Economic Partnership (RCEP); economic globalization; regional economic integration; governance system reform; reverse globalization; World Trade Organization (WTO)

在当前百年未有之大变局下,中国参与全球经济治理体系变革面临着巨大的挑战,既有的多边机制逐渐僵化,全球贸易投资规则“意大利面条碗”效应不断凸显,霸权大国单边主义行径持续干扰治理运作。在逆全球化浪潮和新冠肺炎疫情的双重叠加之下,加快对全球经济治理体系进行改革的呼声愈发强烈。中国如何在新发展阶段、新发展理念和新发展格局之下更好地参与全球经济治理体系改革,成为了亟待探索的重大问题。

新型自由贸易区^①作为推进全球经济一体化的重要力量,将成为改革全球经济治理体系的重要载体^[1-2]。2020年11月15日,《区域全面经济伙伴关系协定》(Regional Comprehensive Economic Partnership, RCEP)在第四次领导人会议后正式签署^②,这不仅是近20年来亚太地区经济一体化最关键的成果,也为全球经济治理体系改革注入了强大动力。区域自贸协议的发展历史大致可划分为4个阶段

(表1):第一代自由贸易协定基本上只关注商品货物贸易;第二代则逐渐开放部分服务领域,并继续推动贸易方面的自由化;第三代协议进一步涉及服务、资本和人员范畴的开放,并增加跨境政策协调内容。前三代协议大多局限于少数或同等发展水平的成员之间,商品和投资市场开放仍有诸多限制,对于服务贸易和专利保护等现代议题关注较少,这也在一定程度上导致了全球经济治理、尤其是全球投资和贸易治理的赤字。第四代自由贸易协定全面提升了多边经贸合作的广度和深度:货物贸易市场准入门槛大幅降低,大多包含零关税条

① 自由贸易区指两个或两个以上国家或单独关税区,为实现相互间贸易投资自由化与经济融合,通过签署条约形成的区域,相关国家或单独关税区为建立自贸区的条约即为自由贸易协定。

② RCEP由东盟于2012年发起,历经8年31轮正式谈判,最终在2020年第四次领导人会议期间如期签署,“10+5”个成员国包括东盟10国(印度尼西亚、马来西亚、菲律宾、泰国、新加坡、文莱、柬埔寨、老挝、缅甸以及越南)以及重要贸易伙伴5国(中国、日本、韩国、新西兰和澳大利亚),印度于2019年11月退出谈判。

表 1 当代自由贸易协定发展趋势

类别	典型代表	主要特点
第一代	煤钢共同体(1951 年);澳大利亚-新西兰自贸区(1983 年);美国-以色列自贸区(1985 年)	聚焦货物贸易自由化,几乎不涉及服务贸易和投资领域;涉及关税减让产品有限,保留大量例外产品。
第二代	中国-东盟自贸区(1993 年实施 CEPT,2002 年成立);北美自贸区(1994 年)	部分关键服务领域作出实质性开放承诺;货物贸易关税减让力度加大。
第三代	欧盟(1993 年成立,2007 年签订《里斯本条约》)	服务贸易和投资开放水平显著提高,实现服务、资本和人员流动;货物贸易基本实现自由化,对非成员实行统一关税;在规则方面增加政策协调内容。
第四代	《全面与进步跨太平洋伙伴关系协定》(2019 年);《日欧经济伙伴关系协定》(2019 年);《区域全面经济伙伴关系协定》(2020 年)	货物贸易、服务贸易和投资等传统领域延续高水平开放;引入诸多新规则议题;通过争端解决机制提高协议约束力度。

注:资料来源于笔者对公开资料的整理。

款;服务部门开放水平提高,将服务贸易纳入协议范围;投资领域限制逐渐减少,除涉及国家安全以外的领域基本上都实行开放;引入知识产权保护、数字经济、国有企业、劳工权利和环境保护等新的规则议题;建立争端解决机制增强协议的约束性。

RCEP 作为第四代自由贸易协定的代表,具体地显示出如下的进步特征。第一,参与国家数量多,成员构成多元化,是“大团体”而非“小团体”性质的协议。RCEP 成员国数量达到 15 个,其中不仅有亚洲国家,也有大洋洲国家;不仅有发展中国家,也有发达国家;既有基督教和伊斯兰教国家,也有儒家文化国家。第二,商品贸易市场开放程度高,RCEP 成员之间的货物贸易零关税产品数量将超过整体的 90%。第三,纳入了较高水平的市场开放规则,包括投资开放、服务贸易、知识产权保护和政府采购等。区域经济管理能有效弥补由于全球治理机制瓦解所导致的治理赤字,并为全球治理体系改革提供方向。RCEP 作为区域治理关键性助推力量,不仅为全球治理体系发展提供了有力的支撑,也为中国深入参与全球治理体系改革提供了重大机遇,将有助于中国破除参与全球治理体系改革面临的机制设计障碍、单边主义障碍和多边互信障碍,推动构建共商共建共享的全球治理秩序,提高中国在国际经济事务中的制度性话语权。

本文首先识别当前中国参与全球治理面临的困境,再研判 RCEP 为中国参与全球治理体系改革带来的机遇,进而提出中国借力 RCEP 参

与全球经济治理体系改革的路径。

一、中国参与全球经济治理体系改革面临的困境

当前中国参与全球经济治理体系变革面临着 3 个方面的挑战。在治理制度方面,既有的全球经济治理机制设计滞后,治理体系效能发挥受到较大限制;在大国政治博弈方面,部分国家的单边主义和霸权主义行径不仅扰乱了全球经济治理体系的正常运行,还试图挤压中国参与治理变革的空间;在

多边政治合作互信方面,世界范围内普遍出现逆全球化浪潮,削弱了中国推动全球经济治理变革所需的多边力量支持。

(一) 全球经济治理机制设计滞后,既有贸易投资规制缺陷渐显

随着治理参与主体的权力配比发生变化,当前全球治理的机制设计已经滞后于现实需求,发达国家对规则制定的垄断和新兴经济体扩大话语权的需求之间形成了错位,全球贸易投资规则的“意大利面条碗”现象和各治理行为体对统一秩序的需求之间也形成了错位。这不仅妨碍了全球治理体系的变革进程,也对中国参与全球治理体系改革造成了较大的阻碍。

第一,现有全球经济治理机制基本由发达国家主导制定和操纵,尤其是在贸易投资的治理机制方面,新兴经济体的治理话语权缺失较为明显^[3-4]。一方面,由美、欧、日、加构成的“四极体制”长期操

纵着 WTO 的决策过程,中国等新兴经济体成员对于全球贸易治理改革的呼声长期得不到回应^[5-6]。发达国家既希望维护对自身利好的旧规则,又希望继续主导制定新的规则设计,从而长期占据全球贸易治理体系的话语制高点^[7]。美国等部分发达大国甚至主张使用“精英俱乐部”模式的双边或区域自由贸易协定(例如此前的 TPP)替代多边主义的 WTO 规则体系。另一方面,完整的全球投资治理体系仍然缺位,难以为国际投资的公平、可持续发展提供有力的制度保障。全球统一框架下的投资争端解决仍然缺乏高效的机制设计,多个国际投资争端仲裁庭对投资协定的解释存在大量的模糊之处和不确定性,上诉程序繁琐且涉及主权国家的案件时常难以得到有效回应^[8]。此外,多边框架下的国际投资规则基本由双边、多边和区域投资协定拼凑而成,国际投资环境的规范化程度不高。因而,在部分国家的投资保护主义抬头时,制度性话语权弱势国家便会受到各种“排外性”投资保护政策的冲击,难以通过当前的多边投资治理机制维护自身的合法权益。

第二,全球双边和“小团体”区域贸易投资协定纵横交错,“意大利面条碗”现象愈发突出。自 WTO 多哈回合谈判陷入僵局以来,各经济体积极签署双边或“小团体”性质的区域贸易投资协定。如此虽然一定程度上解决了多边谈判受阻下的全球经济一体化问题,但也形成了大量相互重叠交织的协定网络,产生了较为严重的“意大利面条碗”效应。现存的经贸协定之间规则差异较大,且规则交织错乱。以 RCEP 成员国过往的贸易协定为例,相对而言,东盟分别与韩国、澳大利亚、新西兰和日本的自贸协定具备较高的贸易自由化水平,其中采取严格或单一规制的关税条目仅分别占 11%、15% 和 26%;而东盟分别与中国、印度的自贸协定中设有关税的条目则高达 89% 和 100%^[9]。又如,在数目繁多且迭代速度较快的背景下,部分经贸协定中关于特惠待遇的条款或将随着时间的推移退化“成最差国待遇”,关于原产地规定的条款也日趋增多且复杂化,而厘清相关条款的脉络需要耗费大量成本。

在投资协定方面,2019 年全球国际投资协定总数为 3 284 个,其中双边投资协定为 2 895 个,含投资条款的协定为 389 个^①,各协定之间缺乏一致性和协同性,双边投资协定与区域投资协定在关键条款上存在重叠甚至矛盾。此外,许多协定也未将数字经济、国企竞争和劳工权益等内容纳入其中。

(二)霸权大国设置治理障碍,蓄意阻挠多边治理变革

以美国为首的霸权主义国家奉行单边主义、保守主义和保护主义政策,妄图继续扭曲全球经济治理秩序以维护自身利益^[10]。虽然新任总统拜登上台后,美国开始逐步重返多边路线,但在其国内保守力量阻挠下仍难以扮演治理变革者的角色。美国在《国家安全战略中期指南》提出,中国是“最大的竞争对手”,表明中国在参与全球经济治理体系改革过程中也将长期面临美国的霸权主义政策干扰。

第一,美国拜登新政虽然显现“重返多边主义”的势头,但仍然保留着明显的霸权主义和单边主义色彩。特朗普政府遗留的“贸易保护主义+常态化货币政策+大幅度减税+高门槛贸易规则”等一系列组合政策^[5]在整体上仍然生效,经过国内利益权衡和博弈后,拜登政府能够作出的政策转向十分有限。从更长的时间尺度来看,美国在奥巴马政府后期以来便开始对全球经济治理体系改革展现出抵制的态度,频频消极对待甚至扰乱全球经济治理机制的正常运作。以 WTO 为例,自 2017 年以来,美国以上诉机构“越权裁决”和法官“超期服役”为由,不断阻挠对新法官的甄选程序,致使 WTO 争端解决机制瘫痪。美国甚至干扰 WTO 总干事的易人机制,导致阿泽维多成为首位提前卸任的“WTO 掌门人”后,其职位竟然空缺了长达半年的时间。当前美国依然极其依赖于旧有的治理机制,在中短期内加速推动全球经济治理改革并不符合美国的根本利益,拜登新政的“重返多边主义”仍存在“昙花一现”的风险。

第二,美国仍然致力于打压中国的实力增长,并

① 数据来源于 World Investment Report 2020。

妄图遏制中国提升参与全球经济治理体系改革话语权。中国是当前世界范围内最具有能力和动力推进全球经济治理体系改革的经济体^[11-12],也是美国在全球经济治理过程中的有力竞争者。为保证治理秩序能够继续服务于自身的国家利益,美国将在长期内维持遏止中国发展的策略。2018 年以来,美国多次以“301 条款”对中国加征关税,在 2020 年甚至单方面取消了中国应该享有的 WTO 发展中国家优惠待遇,针对中国颁布“技术封锁”行政命令,甚至阻止全球投资者参与中国企业的证券交易活动。拜登政府依然保留了大量特朗普政府末期颁布的遏华政策。美国在 2021 年 3 月发布的《国家安全战略中期指南》也表明其继续遏制中国的路线,即使拜登全力重返多边主义,也是依托传统发达国家盟友筑牢“精英俱乐部”阵线,压缩包括中国在内的新兴经济体对全球经济治理体系改革的诉求空间。

(三) 逆全球化思潮抬头, 多边治理体系基础动摇

2008 年全球金融危机之后,经济全球化便陷入了瓶颈乃至停滞。发达国家开始对中国等发展中国家的“搭便车”行为产生强烈不满^[13],发展中国家则不满于日渐增长的经济实力和依然薄弱的治理话语权之间的落差。而全球经济治理改革协商机制的缺位,行为体间政治互信的缺失,以及部分霸权大国对改革的阻挠,不仅使得经济全球化收益的分配机制改革进程极其缓慢^[14],也导致逆全球化思潮不断蔓延。尤其是新冠肺炎疫情全球大流行以来,以往推动经济全球化发展的行为体纷纷转变为逆全球化的支持者,采取了一系列保护主义、孤立主义的策略。

部分国家政府和民众的排外情绪高涨,逆全球化的政治力量不断增强^[15]。英国在经过漫长的脱欧谈判后正式签署脱欧协议,成为逆区域化和逆全球化的“先锋”;欧盟内部西班牙、法国、德国和意大利等国家反对欧洲一体化的极右翼政党力量不断增强^[16];印度由于民族主义势力干扰等阻碍因素而退出 RCEP。逆全球化力量持续向经济政策领域蔓延,贸易和投资领域保护主义盛行。在国际贸易方

面,非关税壁垒数量在疫情冲击之下迅速攀升。WTO 贸易政策审查机构定期年中报告显示,2019 年 10 月至 2020 年 5 月,WTO 成员实施 165 项贸易限制措施,其中 109 项与疫情相关,约 4 231 亿美元的商品流通受到影响。2020 年 2 月至 5 月,有 19 个成员向 WTO 通报为应对疫情而采取的 29 项卫生与动植物检疫措施,14 个成员通报 53 项应对疫情的技术性贸易壁垒措施。在国际投资方面,2009 年至 2020 年间,全球累计出台了 19 913 项有损他国商业利益的保护主义政策措施(图 1)。尤其是在 2020 年新冠疫情全球大流行之下,许多主要经济体出台和生效的投资监管措施具有强烈的排外性(表 2),甚至出台禁止资金流出的高压监管政策,以维持脆弱的国际收支平衡。例如,2020 年 3 月澳大利亚临时收紧外商投资审批制度,以加强保护国内企业资产^①;同月,西班牙也颁布了皇家法令^②,以抵御在新冠肺炎疫情期间本国产业遭受“恶意收购”的冲击。世界范围内出现的逆全球化思潮,削弱了多边治理变革的共识,增加了中国在参与全球经济治理体系改革过程中凝聚国际力量的难度。

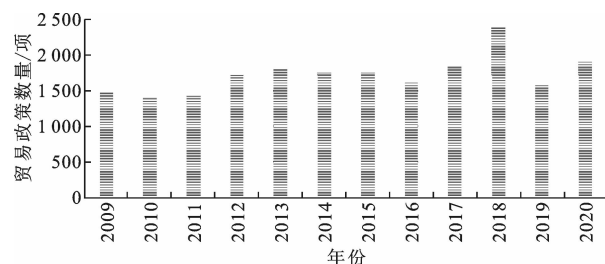


图 1 2009 ~ 2020 年全球保护主义政策措施数量

注:数据来源于 Global Trade Alert Database,网址 <https://www.globaltradealert.org/>。

二、RCEP 为中国参与全球经济治理体系改革带来的机遇

虽然当前中国参与全球经济治理体系变革面

① 具体措施包括在新冠肺炎疫情时期,所有《1975 年外国收购和接管法》管辖范围内的拟议对澳投资均需获得外国投资审查委员会的审批。

② 意在防止外国公司收购当前因疫情影响价值减损的西班牙公司,即重要基建、关键技术和通信媒体等行业的投资需要获得西班牙政府批准,而此前的《跨境交易法》暂停适用。

表 2 2020 年全球部分地区的投资限制政策和措施

时间	地区	政策或措施	细则
2 月生效	美国	外国投资风险审查现代化法案	美国外国投资委员会扩大了对外国投资的审查范围,涉及“关键技术”“关键基础设施”“敏感个人数据”以及房地产交易。
4 月生效	印度	收紧外商投资审查制度	所有“与印度有陆地接壤国家”对印直接投资和变更现有外国投资在印企业所有权,需经印度联邦政府的审批。
4 月生效	法国	外商直接投资审查制度新规	扩大了外资审查制度涵盖的行业,包括农业、出版业、印刷业和科技研发等,并新设了“非穷尽性”性质的审批材料清单。
7 月生效	德国	外商直接投资审查制度新规	强制备案义务的投资范围从“关键基础设施”扩大到“关键技术”,即除信息技术和电信、运输交通以及金融和保险业等部门外,新增人工智能、机器人、半导体、生物技术和量子技术等领域;无须证明风险的具体严重性就可介入交易审查。
10 月生效	欧盟	外商直接投资审查制度新规	规定成员国的最低审查标准,并建立合作机制。投资影响的重点评估领域包括:关键基础设施、关键技术和双重用途技术、关键投入品、敏感信息和媒体。
11 月出台	英国	国家安全投资法	赋予政府审查或撤销威胁国家安全的企业收购与交易,授权政府有关部门大臣审查和干预“有恶意”的外国投资;新设立政府机构以审查敏感领域外国投资。

注:资料是作者根据公开资料搜集,政策出台时间均为 2020 年。

临诸多挑战,但 RCEP 的签署不仅为经济全球化重新启程注入了新动力,也为中国参与全球经济治理体系改革带来了巨大的机遇。具体地,RCEP 实现了全球贸易和投资治理机制创新,为更广阔时空尺度上的全球经济治理体系改革提供了试验场所;冲破了霸权大国制造的单边主义恐慌,倒逼保守力量重返多边体系;弥合了逆全球化下多边政治互信的裂缝,夯实了世界共同推进全球经济治理体系改革的基础。

(一) 推动治理机制创新变革,破除“意大利面条碗”困境

RCEP 具有突出的包容性和平等互惠性,不仅打破了当前以发达国家意志为主导制定治理规则的现状,还创新全球贸易和投资治理机制,有效助推梳理并统一全球贸易和投资治理规制,破除困扰已久的“意大利面条碗”难题。

第一,RCEP 体现了高度的包容协调性和充分的平等互利性。RCEP 的 15 个成员国在经济体制、规模体量和发展水平等方面存在巨大的差异性和互补性,其中既有中国和日本等经济大国,也有柬埔寨和老挝等后进国家^[17]。RCEP 的规则设计充分考虑了区域内经济体的多样性特征,给予欠发达成员国一定的过渡期或例外条款,力图让成员国均能更好地融入区域经贸合作网络。例如,部分欠发

达成员国的关税削减标准更为宽松,部分产品零关税可以保留 20 年的过渡期。此外,与以往的 TPP 等发达国家主导的经贸协定相比,RCEP 在知识产权保护 and 劳工权益等方面也并未给成员国设置过于严苛的条款,为继续推动全球性的多边经贸治理机制变革提供了新的思路和经验。

第二,助力破解“意大利面条碗”困局。一方面,RCEP 发挥了区域经贸协定“整合器”的作用,推动了现有成员国之间经贸协定的升级。RCEP 整合优化了原有“东盟+1(2)”的自由贸易协定^①,形成统一的区域贸易投资规则,在推动各国形成合力共同参与全球经济治理体系改革的同时,也有效缓解了规则繁复导致的“意大利面条碗”效应。另一方面,RCEP 发挥了区域经贸合作“推进器”的作用,令原本并没有自由贸易协定的中日、日韩间建立起新的自贸伙伴关系。RCEP 是第一个将中国、日本和韩国东亚三大经济体聚合起来的自由贸易和投资协定,能够有效地消除三国之间复杂的、间接性的贸易规则约束,增强 RCEP 区域经济增长的动能^[18]。例如,RCEP 生效后日本运往韩国的产品免关税比重将从 19% 升至 92%,运往中国的产品免关税比重则从 8% 攀升到 86%。三国间统一的免关税

① 东盟加中国、日本和韩国任意一国为“东盟+1”,东盟加澳大利亚和新西兰两国为“东盟+2”。

规则,有利于减轻涉中日韩三国贸易企业的运营和时间成本,也能够有效减缓区域内的“意大利面条碗”效应。

(二) 消弭单边主义障碍,倒逼霸权大国重返多边体系

RCEP 的签署减缓了全球单边主义、保守主义和保护主义持续增强的势头,消弭了区域外大国为阻挠 RCEP 成员国深化经贸合作所设置的障碍,有效地遏制了霸权国家内部的保守力量,倒逼美国等发达国家加快重返多边主义体系。

第一,有效遏止乃至逆转了当前的逆全球化浪潮。RCEP 的签署证明了以区域经济一体化发展推动经济全球化发展道路依然可行。RCEP 第 20 章最终条款规定,协定自正式生效 18 个月后,RCEP 将向其他国家或单独关税区开放。此外,RCEP 还建立了包括原产地标准、海关程序、检验检疫和技术标准等在内的统一规则,叠加在取消关税和非关税壁垒的利好条款之下,RCEP 各成员国正在以实际行动把“区域经济一体化”推动升级成为“全球经济一体化”,助力应对逆全球化思潮和推动全球经济治理体系重回正轨。

第二,有效抵御了区域外大国对 RCEP 区域的政治干涉,强化了亚洲地区的全球经济治理话语权。RCEP 作为一项非西方国家主导且具有“亚洲”色彩的协定,对美国等区域外霸权主义大国的利益产生了影响,因而其签署也遭遇了诸多外来干涉。美国曾以人权和“数据隐私安全”议题作为借口,要求日本和韩国“封杀”RCEP。但出于对国家利益和 RCEP 重大利好的考虑,日韩始终公开支持加入 RCEP。而作为“五眼联盟”成员的澳大利亚和新西兰也并未因为美国的政治压力而放弃加入 RCEP。这不仅反映出美国霸权主义的威慑力正在逐渐减弱的历史趋势,更代表了亚洲新兴经济体的集体崛起。

第三,有效倒逼霸权主义国家重返多边主义体系,守护全球多边治理共识。RCEP 的签署宣告美国通过“重返亚太”和“印太战略”遏制新兴经济体

崛起的失败,迫使其重新审视对外政策路线,逐步回归“理性”,参与到全球经济治理体系改革的进程当中。拜登上台后调整了美国的对外战略,重新回归《巴黎协定》和世界卫生组织,并在《国家安全战略中期指南》中表示“美国将重申对全球发展和国际合作的承诺,重振和更新在世界各地的联盟和伙伴关系”,力求恢复美国在多边主义体系中的全球号召力。RCEP 的签署在倒逼美国重返多边主义的过程中发挥了不可忽视的推动作用。

(三) 弥合多边政治互信,重启全球经贸合作深化进程

RCEP 的签署弥合了逆全球化浪潮下的多边政治互信裂缝,重启了全球经贸合作深化的进程,夯实了世界各国共同推进全球经济治理体系改革的基础。

第一,RCEP 以经贸合作凝聚多边政治互信。RCEP 通过较大的区域经贸合作规模和较高的市场开放水平,有效吸引了彼此间存在利益冲突的国家共同参与到一体化进程之内^[19],结束了亚洲地区“日趋活跃的区域贸易投资”与“长期缺失的贸易投资合作机制”的不均衡发展状态。例如,中国和日韩两国之间长期存在主权争端、历史遗留问题、经贸摩擦、文化价值冲突以及区域外大国干涉等结构性难题,近年来澳大利亚和中国也多次因意识形态、贸易和疫情等问题产生经贸摩擦,RCEP 其他成员国之间也存在着复杂多样的结构性矛盾。而在如此复杂的多边关系之下,各成员国能够“不计前嫌”积极加入 RCEP,表明 RCEP 巨大的市场前景有效消弭了各国之间的政治“敌意”。此外,日本、韩国、澳大利亚和新西兰等 RCEP 成员国均是美国的核心盟友,这也意味着 RCEP 在经济潜力和规则质量方面具有较大的优势,足以弥合这些国家与中国等新兴经济体之间在意识形态、政治利益和价值观之间的差异。

第二,RCEP 的签署加速重启了经济全球化发展的进程,强化了中国深入参与到全球经济治理体系改革进程中的信心。在 RCEP 签署的 45 天后,历

时7年的《中欧全面投资协定》(CAI)在2020年12月30日正式签署,全面拓宽了中国与欧盟的贸易投资关系。2020年11月中国国家主席习近平在亚太经济合作组织(APEC)第二十七次领导人非正式会议中表示,“中方欢迎区域全面经济伙伴关系协定完成签署,将积极考虑加入全面与进步跨太平洋伙伴关系协定”。中国商务部已经着手评估、研究和深度分析CPTPP所有条款,并与部分成员国进行了非正式接触。

三、RCEP 背景下中国参与全球经济治理体系改革路径

RCEP 的签署为中国参与全球经济治理体系改革提供了重大平台。中国应牢牢抓 RCEP 机遇,加快推进高水平的制度型开放建设,妥善应对美国单边主义干扰,推动全球投资贸易治理机制创新,全面增强国际多边政治互信,为全球经济治理体系改革提供更多的公共产品和“中国方案”。

(一) 深化制度型开放建设,高标准对接 RCEP 规则

中国须加快构建与国际规则接轨的开放型经济新体制,推动实现从要素型开放转变为制度型开放,在 RCEP 中扮演好制度建设引领者的角色。一方面,加快推进规则标准等制度型开放,建设更高水平开放型经济新体制,增强中国在 RCEP 中的制度型话语权。继续完善市场经济法律制度,坚持内外资一致的竞争中性原则,加快完善市场准入、投资环境改善、数字经济监管、知识产权保护和劳工权益保护等方面的法律制度,为新时代扩大对外开放、打造国际一流营商环境提供更加有力的法治保障。不断完善涉外法律法规体系,推动涉外法治建设走深走实。加强推进自由贸易试验区、自由贸易港建设,充分发挥自贸区(港)的先行先试作用,完善容错、试错机制设计,着力构建涵盖“边境”领域和大多数“边境后”领域的开放型经济规则体系。另一方面,高标准对接 RCEP 经

贸规则,体现中国在区域经济一体化中的大国担当。中国应针对 RCEP 原产地累积规则,对相关部门管理制度进行改革,有序进行原产地管理、技术准备和实施工作,以规制保障 RCEP 核准生效后,可以即时达到预期实施效能。对标 RCEP 中服务业和制造业扩大开放的态势,中国应打造相关行业的高标准和高门槛,完善健全企业监管制度体系,加强关于 RCEP 实施的关键培训工作,筑牢企业、特别是中小企业高质量发展根基,使其深入了解 RCEP 规则、各国关税减让情况以及其余约束性内容,推动企业以强烈紧迫感和使命感提升参与和融入 RCEP 区域经济合作的竞争能力。此外,仍需及时把握国际经贸环境以及规则适用条件的发展变化,平衡好 RCEP 合规与制度创新之间的关系,在 RCEP 框架下完善多边纠纷解决机制,增强对外开放制度的包容性。

(二) 妥善处理中美竞合新关系,力促美国恪守多边主义路线

推动中美关系重返“理性”稳定发展,避免美国联合传统盟友阻挠 RCEP 机制正常运作,并通过凝聚区域经贸合作伙伴力量倒逼美国恪守多边主义路线。一方面,妥善处理中美竞合新关系,力争经贸合作重启。中国应在坚定维护国家主权和发展利益的前提下,致力于与美国在非零和博弈中寻求全球经济治理合作的稳态。重新构建各领域对话机制,主动开展、积极参与建设性对话从而清楚获悉美国政策意图,有效管控美国鹰派力量对 RCEP 合作的干扰,保持欢迎美国加入 RCEP 的积极姿态。另一方面,借助多边力量应对美国单边主义政策。加深与日本、韩国、新西兰和澳大利亚等既是美国盟友又是 RCEP 成员国的全方位合作,形成紧密的经济利益网络,瓦解美国构建遏华阵营以及打造“小圈子多边主义”集团政治的企图,倒逼美国重返多边主义体系。

(三) 推动全球投资贸易治理机制创新,赋能国际组织制度变革

中国应借助签署 RCEP 的机遇为世界提供可复

制的开放合作经验,推动全球贸易投资治理机制创新,并为 WTO 等国际多边组织变革提供新的动能。一方面,借力 RCEP 推动全球贸易治理机制创新,增强 WTO 治理效能。在南北利益分歧方面,利用 RCEP 规则的包容性和在农产品贸易等方面达成的基础共识,完善 WTO 的利益协调规则,推动在小范围内实现发达国家和发展中国家的分歧弥合和协商一致,探索在 RCEP 范围内争取成员国支持以局部重启搁置的 WTO 多哈回合谈判。在制度更新方面,基于 RCEP 在投资保护、知识产权、电子商务和市场竞争等方面作出的新突破,联合 RCEP 成员国共同推进 WTO 规则的更新和改革。在贸易救济原则方面,基于 RCEP 在保障措施使用期限、数量限制和排除最不发达国家适用性等方面的实践,探索向 WTO 框架推广成功的经验。另一方面,以 RCEP 为契机推动完善全球投资治理机制建设。以 RCEP 理念和实践为借鉴,推动更新全球投资治理的指导原则和规则设计,分步骤达成投资准入、投资保护及待遇、投资自由化、投资促进与便利化和投资争端解决机制等领域的国际共识,分板块、分阶段逐步升级完善全球多边投资合作机制,探索建立全球性的投资治理管理组织,形成统一的全球投资治理框架。

(四)全面增强多边政治互信,巩固扩大多边体系阵营

利用 RCEP 签署的机遇推动重建全球多边政治互信,拓宽全球性伙伴网络,夯实中国参与全球经济治理体系改革的基础。一是增强与 RCEP 成员国之间的政治互信。有效管控成员利益分歧,确保 RCEP 协定的正式落地生效。不断推动 RCEP 争端解决机制创新发展,增强 RCEP 的发展韧性和在全球自贸协定网络中的竞争力,为未来 RCEP 规则升级和成员扩容打造良好的铺垫。二是推动“一带一路”倡议和 RCEP 框架良好对接,以“五通”凝聚 RCEP 成员国合作共识。将“一带一路”产能合作、贸易畅通、资金融通和创新协同等议题纳入到 RCEP 框架中,进一步丰富 RCEP 区域经贸合作的

内涵;推动“一带一路”倡议充分对接 RCEP 标准,实现“一带一路”倡议从非正式制度向正式的规则性、制度性框架发展。三是基于 RCEP 实践总结开放发展经验,稳步推进加入 CPTPP 的研究和谈判工作。梳理总结 RCEP 谈判过程中面临的技术难题和政治分歧,与当前 RCEP 框架中已经加入 CPTPP 的成员开展接洽,利用在 RCEP 签署和落实过程中形成的优势和经验,有利于降低中国加入 CPTPP 的阻力。

四、结语

本文对当前全球经济治理面临的困境进行了研判,识别了 RCEP 为中国参与全球经济治理体系改革带来的机遇,然后在此基础上提出了 RCEP 框架下中国推动全球经济治理体系改革的路径。研究认为,既有的全球经济治理体系机制建设滞后,个别大国蓄意设置治理障碍,逆全球化浪潮削弱改革多边共识。而 RCEP 为中国参与全球经济治理体系改革带来新的契机,有助于重构合理高效的全球经济治理机制,消弭单边和霸权主义障碍,弥合全球多边政治互信。为此,中国应紧抓 RCEP 机遇,加快构建开放型经济新体制,推动中美关系重返正轨,积极探索全球投资贸易治理机制创新,守护多边主义,巩固政治互信。本文从 RCEP 视角切入的研究,不仅深化了对中国如何参与全球经济治理的理论认识,又为加快推动全球经济治理体系改革提供了一个新的中国方案视角。

尽管本文构建了一个以 RCEP 推动中国参与全球经济治理体系改革的框架,但该框架在理论上仍有不尽完善之处,也并未结合全球各区域的自贸协定进行深入的、多维度的联动分析。未来的研究可以更加深入地剖析以 RCEP 为代表的新型区域经贸合作协定对全球经济治理带来的机理性影响,从更加一般化的视角切入,将全球各地的多边经贸合作协定纳入到一个统一的框架下进行研究。

参考文献:

- [1] Bown C P. Mega-regional trade agreements and the future

- of the WTO[J]. Global Policy,2017,8(1):107-112.
- [2] 隋广军,查婷俊. 贸易摩擦冲击下的全球经济治理体系变革——基于治理规则的视角[J]. 天津社会科学,2019(3):106-112.
- [3] 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[J]. 天津社会科学,2019(2):74-80.
- [4] 郝立新,周康林. 构建人类命运共同体——全球治理的中国方案[J]. 马克思主义与现实,2017(6):1-7.
- [5] 林跃勤. 全球经济治理变革与新兴国家制度性话语权提升研究[J]. 社会科学,2020(11):16-28.
- [6] Menegazzi S. Rising powers and the reform of global economic governance: the BRICS and the normative challenge ahead[J]. Fudan Journal of the Humanities and Social Sciences,2020,13(1):135-150.
- [7] Heldt E C, Mahrenbach L C. Rising powers in global economic governance: mapping the flexibility-empowerment nexus[J]. Global Policy,2018,9(1):19-28.
- [8] 詹晓宁. 全球投资治理新路径——解读《G20 全球投资政策指导原则》[J]. 世界经济与政治,2016(10):4-18.
- [9] 沈铭辉,郭明英. 大变局下的《区域全面经济伙伴关系协定》:特征、影响与机遇[J]. 当代世界,2021(1):44-51.
- [10] Stephen M D, Parfizek M. New powers and the distribution of preferences in global trade governance: from deadlock and drift to fragmentation[J]. New Political Economy, 2019,24(6):735-758.
- [11] Gruin J, Knaack P, Xu J. Tailoring for development: China's post-crisis influence in global financial governance[J]. Global Policy,2018,9(4):467-478.
- [12] 韩永辉,李子文,张帆,等. 中国双向 FDI 的环境效应[J]. 资源科学,2019,41(11):2043-2058.
- [13] 裴长洪. 全球经济治理、公共品与中国扩大开放[J]. 经济研究,2014,49(3):4-19.
- [14] Kahler M. Global governance: three futures[J]. International Studies Review,2018,20(2):239-246.
- [15] Hopewell K. Multilateral trade governance as social field: global civil society and the WTO[J]. Review of International Political Economy,2015,22(6):1128-1158.
- [16] 卢静. 全球经济治理体系变革与中国的角色[J]. 当代世界,2019(4):12-17.
- [17] 杨娜. 全球经济治理机制的革新与探索——以 RCEP 的构建为例[J]. 国际经贸探索,2020,36(12):67-81.
- [18] Nasr Y. Is the RCEP a cornerstone or just collaboration? regional general equilibrium model based on GAMS[J]. Journal of Korea Trade,2020,24(1):171-207.
- [19] Wu C. ASEAN at the crossroads: trap and track between CPTPP and RCEP[J]. Journal of International Economic Law,2020,23(1):97-117.

(责任编辑:杨海挺)