

增强制定经贸规则的能力 提高制度性话语权

上海 WTO 事务咨询中心 王新奎

一、全球贸易投资规则重构及其背景

自 20 世纪 80 年代中期以来，在信息与通讯技术取得革命性的进步，以 WTO 为代表的全球多边贸易体制的确立，以及一批新兴经济体融入经济全球化进程的大背景下，以美国为首的发达国家所主导的国际分工形式从 19 世纪后期以来的消费与生产的“一次拆分”，发展到 20 世纪 80 年代中期以来的生产本身的“二次拆分”。目前，按价值链层级分工的国际分工新格局已经形成（参见图 1）。这一国际分工新格局的基本特点是：全球经济形成发达经济体在全球价值链层级高端、新兴经济体在全球价值链层级中低端分别占据主导地位的“二元结构”。

进入新世纪以来，这一“二元结构”推动全球贸易和投资规则体系进入了自 GATT-WTO 全球多边贸易体系建立以来最重要的重构过程。与此同时，传统的建立在海关总量统计基础上的贸易和投资理论的政策解释能力正在表现出越来越大的局限性，不管是理论学术界、政府决策部门或企业界均面临对当前经济全球化重新认识的挑战。

二、中国增强制定经贸规则的能力的紧迫性

在经济全球化发展的新形势下，我们必须重新审视中国在过去 30 年间形成的建立在制造业和货物贸易基础上的国际竞争力，客观地判断我国当前的全球价值链的位置及其变化趋势。

越来越多的证据证明，当前，全球价值链的各主要参与国家之间的竞争已开始从以提高各自按海关总量统计的在国际市场占有率为主要目标的竞争，转向以提升各自按价值贸易统计的在全球价值链的位置为主要目标的竞争。在这样的竞争格局中，一国参与全球贸易投资规则制定的能力就变得尤为重要。对于中国来讲，可能成为决定中国在下一轮全球竞争中地位和影响力的关键。

三、中国抢占制度性话语权的重点和突破口

根据本人的研究，在今后很长的一段时期内，中国在抢占全球贸易投资规则重构的话语权方面将面对的重点和突破口主要有以下三个方面：

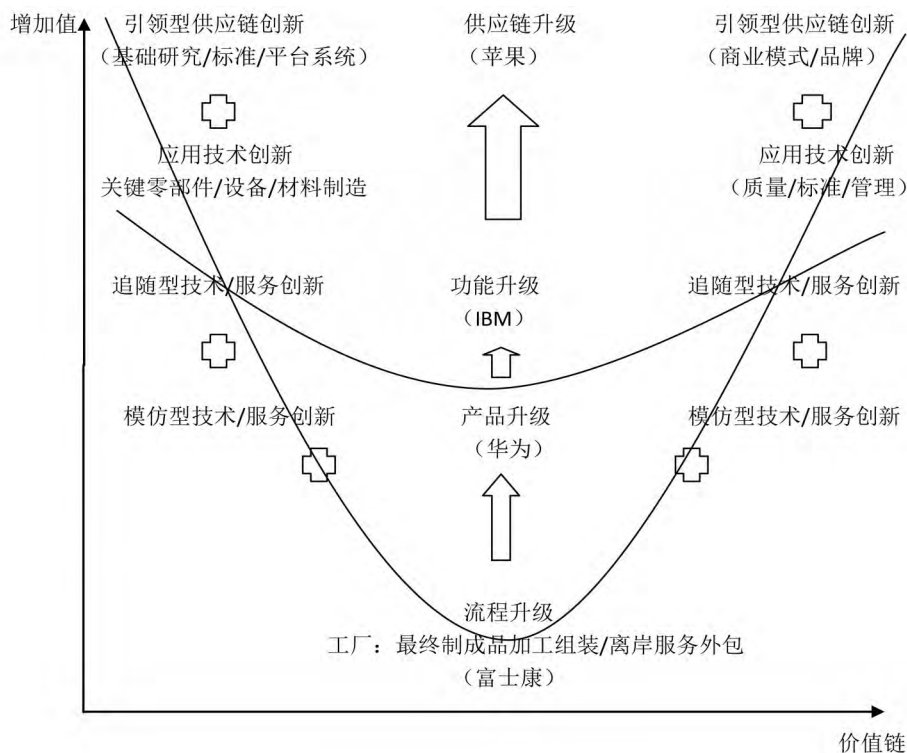


图1 全球价值链增加值层级微笑曲线（行业/产品）

（一）国有企业

在以美国为首的发达经济体主导的全球贸易投资规则的重构过程中，“国有企业”成为一个越来越重要的话题。很显然，这一话题的出现与全球经济“二元结构”条件下新兴经济体特别是中国的经济体制特征有关。而且，无论是从已公布的TPP协定还是泄露的TISA协定的国有企业章节的内容来看，所谓国有企业条款所约束的对象并不是单个的国有企业，而是一个国家的国有企业制度。这必须引起我们高度的重视。

（二）数字贸易

2016年初，USTR发布报告对TPP中有关数字贸易的规定做了整理，简称为“数字24条”。“数字24条”是以美国为首的发达经济体主导的全球数字贸易规则发展的基本方向。在当前全球价值链位置竞争的大格局下，数字贸易规则的出现体现了发达经济体保持在全球价值链高端位置竞争的迫切要求。从2010年的“Google事件”开始，到2011年美国贸易谈判代表就我国互联网监管政策提出“问题清单”，再到2016年3月份，USTR《2016年国别贸易政策评估》提出中国互联网防火墙构成贸易壁垒的质疑，在数字贸易领域表现出对我国层层包围、四面紧逼的态势。数字贸易规则不是单纯的贸易问题、涉及到国家安全与意识形态等诸多核心利益问题，但它同时又是新一轮经济全球化发展的核心推动力和创新来源。如何处理好数

字贸易投资领域的国家安全与数字产业对外开放之间的关系，是我们必须要解决的问题。

（三）争端解决

从全球贸易投资规则体系的发展趋势来看，如何建立政府对政府或个人对政府，仲裁庭方式或法院方式的争端解决机制已经成为多边、诸边、区域或双边规则体系不可或缺的部分。发达经济体由于有非常完善的国内法制体系和很强的全球规则制定和实施能力，在一般情况下，大部分贸易和投资争端都能通过国内的法律体系加以解决。因此，所谓争端解决机制也主要是针对法制尚未完善，参与全球规则制定的能力较弱的新兴经济体的。事实已经证明，由于政治经济体制和文化价值观念的巨大差异，中国可能受到的来自争端解决机制的压力相对于其他新兴经济体更大，中国国内司法制度的改革如何适应对外开放的要求可能是我们在构建对外开放新格局的过程中碰到的一个新课题。

在全球贸易投资规则重构的过程中，中国要增强制定经贸规则的能力，抢占制度性话语权，除了依托利益强大的、不断提升的综合国力以外，还必须特别注意微观层面的知识资本的投入和积累。具体来说包括以下三个方面：

第一，一国在制定全球规则过程中的能力，归根结底取决于该国治理本国的能力。如果一组规则自己从来没有实施过、或者从来没有成功地实施过，怎么可以主张作为国际规则要人家接受呢？因此，必须把增强制定国际经贸规则的能力与推进本国的改革的能力有机地结合起来。在当前，特别是在国有企业、数字贸易和争端解决三大领域，必须首先找到有效推进了国内改革的方案和措施，并在提高治理能力方面确见成效以后，方可能真正提升我国在全球贸易投资规则制定中的话语权和掌控能力。

第二，一国在制定全球规则过程中的能力，还取决于该国的谈判能力。在目前全球贸易投资规则的基本架构体系已经形成、短期内不可能有根本性改变的情况下，中国作为发展中的新兴经济体，其谈判能力主要不是体现在“案文”的谈判阶段，而更多地是体现在减让表的谈判阶段。一份好的减让表不仅是艰苦讨价还价的结果，而且是事前大量相关知识积累的结果。我认为，设计一张好的减让表，可能是我国在国有企业、数字贸易和争端解决三大难题谈判中取得突破的唯一可能选择。

第三，在目前国际贸易投资规则体系语言体系已经形成，而且近期不可能改变的情况下，一国要抢占全球经贸规则制定中的话语权，在很大程度上还取决于有没有一支能掌握并运用国际法律语言体系、熟悉规则谈判的语境、理解语言体系后面的文化和价值背景的专业人才。参与全球规则制定的人才和知识储备不足，没有稳定的人才培养和知识形成机制一直是我国在参与全球规则制定过程中难以解决的难题。为此建议，首先在国有企业、数字贸易和争端解决三大关键领域，尽快建立人才集聚和知识储备的机制，为我国抢占全球经贸规则制定中的话语权提供最紧迫的智力资本支持。