

# 多边贸易体制变革下的 区域公共产品供给与中国角色

黄河

近年来，随着大量区域贸易协定的落地，区域公共产品在全球及区域经济合作中的重要性不断提升。当前世界贸易体系正呈现两种相反的发展趋势，一方面，区域贸易集团纷纷兴起；另一方面，全球多边贸易体制却面临改革危机。区域公共产品能够在一定程度上弥补当前全球公共产品供应的不足，各国也陆续将更多的资源投入区域多边贸易机制的建设及区域公共产品的供应之中。在此背景下，如何化解区域贸易集团对全球多边贸易体制的冲击、实现区域公共产品的最大效用从而带动全球多边贸易机制改革，是当前全球经济治理的重中之重。中国作为全球公共产品和区域公共产品的重要提供者，推动区域贸易机制与全球多边贸易机制共同发展及世界贸易组织（WTO）改革，对中国营造良好发展环境、实现第二个百年奋斗目标以及维护总体外交大局至关重要。

## 区域公共产品供给增多成为国际经济合作的新态势

世界贸易组织、国际货币基金组织及世界银行是典型的全球公共产品，但在逆全球化趋势下其治理效能明显下降。美国作为曾经的全球公共产品提供者，逐渐转向单边主义和保护主义，其国际公信力和执行力遭受多方质疑，这使得以往依靠美国实力建立起的国际体系与全球治理价值观遭受重创，世界政治经济格局面临重组。整体而言，当今国际体系主要存在三大重要战略变动。一是西方国家不仅经济实力相对有所下降，而且政治自信心也出现部分动摇。在今后相当长的一段时间内，西方国家对全球经济治理投入资源的能力和意愿都可能下降。二是新兴经济体随着自身经济实力上升，其在全球政治经济治理中不再是被动的接受者，而是转变为共同创造者。虽然新兴经济体的总体经济发展水平仍然较低，

容易受到全球经济危机的负面冲击，相互间也是合作与竞争并存，但是其参与全球经济事务的决心和信心正不断增强。三是从区域层面来看，以亚太地区为代表的各个区域在全球经济治理格局的地位显著提升，影响力也在进一步扩大。

事实上，这些变动自冷战结束之后就已开始，逐步促进区域公共产品理论的产生和发展。在全球公共产品供应严重不足或无法满足个性化需求的情况下，只服务于特定区域或跨区域，且成本又是由区域内或区域间国家共同分担的“区域公共产品”应运而生。



相较于全球公共产品，区域公共产品存在以下优势：第一，由于区域公共产品仅为有限的地区国家提供服务，各国能够明确自己在其中应负的责任和获取的利益，在一定程度上减少了“搭便车”的现象；第二，区域内更容易建立平等对话的合作机制，避免大国将合作机制“私物化”，成为其获利的工具；第三，由于成员国较少、利益一致、观念相似，成员间更容易就区域公共产品的供给达成共识。

从区域公共产品的现状来看，其供应呈不断增长趋势，但与区域或次区域经济发展的要求相比，这种供应增长还远远不能满足需求，一些关键领域的公共产品都存在未充分利用或供应不足的情况。因此，区域公共产品的供给怎样实现，如

何在区域内或区域间按比例分担成本，保障各成员国得到相应收益，就成为国际社会各个理性行为体共同关注的重点。

需要指出的是，区域化和全球化是一个事物的两个侧面，区域性力量不是对全球性力量的否定，而是对全球性力量缺失的补充。在全球公共产品供应严重不足的情况下，有关国家为了本地区的稳定和繁荣而联合起来共同提供和维护区域公共产品是必然趋势，也必将成为今后一个时期国际关系的基本特点。这也是全球范围内出现区域合作浪潮的根本原因。例如，在经济增长速度最快的亚太地区，《全面与进步跨太平洋伙伴关系协定》(CPTPP)、《区域全面经济伙伴关系协定》(RCEP)先后落地，就为该地区经济一体化发展增添了新活力。

过去10年间，中国提出“一带一路”倡议，倡导成立亚洲基础设施投资银行，与周边国家合作建立澜湄机制等，这一系列行动展现了中国在区域公共产品供给中的作用和贡献。其中，“一带一路”倡议秉持共商共建共享的原则，通过政策沟通、设施联通、贸易畅通、资金融通、民心相通五大手段推进区域经济一体化，在这一平台上所进行的多种跨国活动均具有区域公共产品的性质。

## 区域公共产品对全球多边贸易机制的双重影响

区域经济公共产品具有自身的

独特优势，对全球多边贸易机制变革的促进作用主要有以下两个方面。

第一，区域内部协定较容易达成，能够在全球公共产品供给不足时起起到替代作用。区域贸易协定涉及的国家较少，协议内容往往围绕成员较为关切的领域展开。在谈判过程中，条款能够根据各方的政治体制、文化背景、经济发展水平作出及时调整，大都具有非约束、自愿性和差异化的特征，从而更契合各成员国的实际需求。在这种情况下，成员国的贸易谈判效率较高，达成一致的概率也大大提升。面对当前世界贸易组织仲裁机构停摆的现状，区域合作机制为机制内成员国贸易纠纷的解决提供了替代性的谈判平台。在“小多边主义之下”，各国贸易政策较易受到监管，贸易合作的效率较高、交易成本较低。对于当前全球多边贸易体制中缺少数字经济等新内容的问题，《数字经济伙伴关系协定》(DEPA)等区域合作机制能够在一定程度上弥补此类全球公共产品的不足。与此同时，面对突发的新冠肺炎疫情冲击，许多国家和地区的货物运输中断，出现了医疗用品、设备、粮食供应严重短缺等现象，在这种情况下，区域公共产品更是起到了重要的应急、协调作用。

第二，区域贸易协定具有扩散效应，能够提升全球多边贸易的自由度。一方面，当较少的国家率先签订自由贸易协定时，会激发他国签订贸易协定的热情，协议外的国家会考虑加入其中或与其他国家达



2022年9月19日，观众在东博会东盟和RCEP精品展区参观。

(新华社图片)



成新的贸易协定，由此形成“多米诺骨牌效应”。区域贸易协定的签订，还能够大幅降低关税、削减非关税壁垒。交易成本降低会促使成员国积极开展经济合作与贸易往来，在推动地区经贸自由化的同时产生溢出效应。地区经济活力上升会扩大对外需求，吸引协定外国家加入，进而促进世界贸易额增长，最终提升全球多边贸易的自由度。由于区域经济一体化有利于推动区域市场一体化、生产一体化，因此区域贸易协定在一定程度上能够优化产业结构和资源配置，吸引更多国际投资。另一方面，许多区域协定、规则、制度较符合现实需要，涵盖各类世界贸易组织未涉及的热点经济内容。例如，相较于现有世界贸易组织条款，CPTPP和RCEP在电子商务、知识产权等方面都增添了新内容，具有较强的适用性和可借鉴性。再如，DEPA作为第一个关于数字经济合作的制度安排，更是为全球多边贸易体制完善数字规则提供了借鉴。

作为与全球多边贸易体制并存的制度安排，由于参与国及内容、规则都存在重叠性，区域贸易机制将不可避免地冲击全球多边贸易体制，影响世界贸易组织改革。因此，区域经济公共产品的供给也会在一定程度上排挤全球经济公共产品，具体而言表现为以下三个方面。

第一，区域贸易协定在一定程度上会影响世界贸易组织的正常运作。一方面，区域贸易协定通常仅为成员国服务、只会在成员国内部消除贸易障碍，从而导致成员国与

非成员国之间的差别待遇，这有违世界贸易组织所规定的“最惠国待遇”原则及“非歧视”原则。例如，尽管世界贸易组织相关条款规定了对成立关税同盟、自由贸易区的限制，但由于条款的具体约束条件较为模糊，并不能完全阻止区域贸易协定建立对外贸易壁垒。同时，区域贸易协定产生的“贸易转移”现象也会降低资源配置效率。另一方面，区域贸易协定将冲击世界贸易组织功能的正常发挥。区域经济合作机制为各国提供了更高效率、更符合本国利益需求的贸易规则制定平台和争端解决机制，越来越多的国家将资金、人力等资源投入到区域经济公共产品的开发中，从而降低了继续推进世界贸易组织改革的动力。

第二，“意大利面碗效应”将增加贸易流通的成本。在“多米诺骨牌效应”之下，各国为防止被边缘化，通常会选择加入现有区域贸易机制

或签订新的区域协定，最终导致大量相互重叠的区域贸易协定产生。各种成员资格与投资规则、原产地规则交叠在一起，不仅增加了政府的监管成本、税收成本，也提高了企业对外投资、对外贸易的交易成本，从而给多边自由贸易的运行增加了障碍，加重了各成员国的负担，令区域经济公共产品的供给效能大大降低。

第三，带有排斥性的区域贸易集团将进一步削弱多边主义。一方面，一些发达国家主导的区域贸易集团在劳工、环境、透明度等方面制定了较高标准，其制度安排带有非中性的特征，使集团外部发展中国家的产品难以进入该区域市场，大量资金被滞留在集团内部，导致本来就资金匮乏的广大发展中国家陷入更加艰难的处境，阻碍了发展中国家经济贸易的发展和产业结构的优化升级。另一方面，一些国家开始将区域贸易合作视为获取地区

2022年11月18日至19日，亚太经合组织第二十九次领导人非正式会议在泰国曼谷举行。



霸权的工具，这些国家主导的区域贸易集团带有很强的政治色彩和排他性，仅对认同其价值观和霸权的国家开放，其根本目的并非开放市场、削减关税、消除贸易壁垒，而是借助经济手段扩张势力范围、主导地区经济秩序。例如，美国主导的“印太经济框架”（IPEF）就既不是经济协议，也不是贸易协定，而是一个松散的框架。美国既不会受该框架的约束，也不会就提供区域贸易类公共产品作出可靠承诺。

## 中国在区域公共产品供给中的角色

21世纪以来，多边贸易体制的正常运行为中国经济快速发展创造了有利外部条件，而中国也一直在全面履行“入世”承诺，以自身稳健发展成为世界经济增长的“动力源”和“稳定器”。正如习近平主席所指出，“中国的发展得益于国际社会，也愿为国际社会提供更多公共产品。”中国一直是世界贸易组织改革的积极推动者，也是区域多边经济合作的引领者与参与者。在世界贸易组织改革受阻的情况下，中国积极提供区域公共产品既有益于弥补全球公共产品的不足、带动周边国家搭乘中国发展的“快车”，也有助于维护区域产业链和供应链稳定。

第一，在已有区域公共产品中发挥增量供给作用。当前亚太地区已经存在多种提供区域经济公共产品的平台和制度框架，如亚太经合



亚洲基础设施投资银行（亚投行）标志

组织（APEC）、亚洲及太平洋经济社会委员会（ESCAP）、大湄公河次区域经济合作（GMS）等。中国作为亚洲第一大经济体，在现有的亚太多边区域经济合作机制中发挥着重要作用。以APEC为例，自加入APEC以来，中国国家领导人出席了历次APEC领导人非正式会议。在2022年APEC领导人非正式会议上，习近平主席呼吁建设和平稳定、共同富裕、清洁美丽、守望相助的亚太命运共同体，强调“要坚持真正的多边主义，维护多边贸易体制”“要坚持普惠包容，实现互利共赢”“要坚持开放区域合作，共促亚太繁荣”，为亚太地区的未来发展指明了方向。此外，中国先后倡议成立了APEC电子商务工商联盟、APEC可持续能源中心、亚太港口服务组织等一系列组织机构，扩展与APEC成员的合作范围。在2014年APEC贸易部长会议上，中方建议加强自贸区谈判能力建设，建立自贸区信息交流机制，为建立亚太自贸区提供了可行路径。但在大国博弈加剧和新的经济治理难题不断涌现的当下，APEC也面临同世界贸易组织一样的发展困境。鉴此，

（新华社图片）

中国作为APEC的重要成员，可发挥引领作用，使之不偏平等对话、互联互通的“航道”，同时引导APEC拓宽合作框架的广度和深度，就环境保护、基础设施、信息技术、数字经济、网络空间治理等新议题与其他成员达成共识，规避亚太地区各种多边、双边合作带来的“碎片化”风险。

第二，与区域国家合作提供新型区域制度安排。在全球公共产品供应严重不足以及被“私物化”的背景下，共同需求和共同利益促使区域内国家或区域集团联合起来，合作创设出一套新型区域制度安排并为之分摊成本。其中，政策磋商与制度协调是新型区域制度安排的基石。目前，中国已经广泛开展同周边国家的区域制度化合作。例如，在湄公河次区域，域外国家长期以来不断介入该区域的开发合作，这在一定程度上冲淡了湄公河下游五国加强与中国合作的需求，增加了湄公河地区开发合作的复杂性和竞争性。“澜沧江—湄公河合作机制”的建立是中国与东南亚国家深化区域合作的一项重要举措。澜湄次区域内各国的国际开发合作具有典型的区域公共产品属性。中国通过澜湄合作机制提供区域公共产品，可推动区域内各国发展战略的对接与耦合，形成区域性的合作体系网络。RCEP、亚洲基础设施投资银行也都是中国同亚太地区国家经过多方协商达成的新型区域制度安排。其中，RCEP虽为东盟牵头发起，但中国



在其构建过程中起了重要的推动作用。在 RCEP 建立过程中，中国积极参与了所有的部长级谈判和 28 轮技术谈判，并对制造业、农业、林业、渔业、采矿业 5 个非服务业领域的投资采取负面清单制，积极对接高标准条款，持续提高开放质量。

第三，为区域公共产品供给提供新理念。维系区域公共产品的供给协议有赖于各成员国形成一致的供给理念。2008 年国际金融危机以后，全球公共产品供需的巨大缺口及美西方国家在公共产品供给中的“私物化”倾向日益阻碍区域合作的达成。例如，在东亚地区，美国等域外大国一直试图强势插入自己的区域公共产品，美西方的区域公共产品往往附加具体、严格甚至苛刻的条件，具有相当大的强制性。美国在该地区主导的一些多边经济制度安排具有明显的排他性，其根本目标是维护自身的霸权利益。与此相反，中国在提供区域公共产品的

过程中一直秉承平等互惠原则，在投资和贸易协定中从不附加政治条款，展现出负责任大国风范。例如，在推进“一带一路”倡议、中国—东盟自贸区等区域机制的过程中，中国一直倡导构建“中国—东盟命运共同体”“亚太命运共同体”。中国一贯支持东盟在 RCEP 等区域合作中发挥中心作用，多次强调要尊重各国的差异性、主权与利益诉求，始终秉持与邻为善、以邻为伴，坚持睦邻、安邻、富邻，突出体现亲、诚、惠、容的理念，使双方成为兴衰相伴、安危与共、同舟共济的好邻居、好朋友、好伙伴。这种互利共赢、平等合作的理念在一定程度上有助于规避公共产品“私物化”的风险。

## 结语

全球多边贸易体制是最重要的国际公共产品之一。历史上，这一国际公共产品的供给模式经历了从

美国霸权供给到美欧合作供给的转换。目前，全球多边贸易体制的变革停滞不前，各国方案在议题层面分歧显著，说明以世界贸易组织为代表的美欧合作供给模式亟待改进，需要新兴力量的参与。鉴于当前全球多边贸易体制中全球主义与地区主义双重框架并存的事实，中国既可通过与欧盟等重要力量合作推动全球多边贸易体制改革，也可广泛参与地区层次的公共产品供给，以此促进多边贸易体制这一公共产品在世界范围的有效供给。例如，在地区层面，中国可通过 APEC、RCEP、亚洲基础设施投资银行、澜湄合作机制等平台促进更广泛的地区经贸合作，为区域内国家的共同发展提供有效的区域贸易制度类公共产品。这不仅有利于中国话语权的提升，而且也有利于世界贸易秩序的稳定。未来，中国如何引导塑造公共产品的统筹供给，构建开放合作的全球经济治理体系，推进多边贸易体制朝着更加公平、更具广泛代表性的方向发展，是值得深入探讨的重要问题。为了更好地参与乃至引领全球多边贸易体制变革，在国际与区域自由贸易制度类公共产品的供给中肩负起大国责任，中国既要积极探索大国合作的供给新模式，又要协调和完善区域机制，这对加强多边贸易领域的全球治理具有十分重要的意义。■

作者系复旦大学国际关系与公共事务学院国际政治系教授、复旦大学国际经济与政治研究中心主任

2022年8月9日，“同饮一江水光耀澜湄”2022澜湄国际影像周在青海玉树藏族自治州杂多县正式启动。

