

国际经济规则的形成机制^①

中国社会科学院世界经济与政治研究所 李向阳

【内容提要】 在经济全球化背景下，国际经济规则对民族国家的约束力越来越强，因而任何国家都必然会关注规则的形成机制。作者从国际经济规则的外部性与非中性（non-neutral）出发，分析了规则制定权的收益来源、一国对规则制定过程影响力的决定因素以及规则形成的具体机制，从而得出一个基本结论，即作为全球化时代的霸主，美国仍然主导着国际经济规则的制定过程，并从中获得了巨大的收益。

【关键词】 国际经济规则；非中性规则；公共产品

【作者简介】 李向阳，中国社会科学院世界经济与政治研究所副所长、研究员。（北京邮编：100732）

【中图分类号】 F113 **【文献标识码】** A **【文章编号】** 1006-9550(2006)09-0067-10

为什么需要关注国际经济规则的形成机制？这是由规则的基本特征所决定的。其一，作为国际经济领域的一种公共产品，国际经济规则具有很强的外部性，即一个国家的使用不会减少其他国家对该物品的消费可能性。规则运用得越频繁，从减少的交易成本来看，使用者获得的潜在收入就越大，如国际商业交易中结算货币的使用。其二，规则具有一定程度的约束性。任何一种规则，不论它由一国或数国政府所倡议，还是来自于民间团体，一旦成为国际经济规则就会约束所有国家的行为。假如没有特殊的（能够得到其他成员认可的）“豁免理由”，单个国家将无权对国际经济规则的合法性提出质疑，当然也没有权力要求豁免。这样说并不意味着规则的约束是刚性的，只是表明一个国家如果不接受规则的约束就需要付出相应的代价。其三，任何规则又都是非中性的，即同一项规则会对不同国家产生不同的影响。在参与国际经济的活动中，不同类型国家的初始条件、所追求的目标以及实现目标的手段是千差万别的，甚至是相互冲突的。例如，霸主要维护已有的利益，保持领先优势，而落后国家要实现赶超目标，摆脱落后困境。因此，规则不可能完全顾及每一方的利益。这也就是为什么每个国家在参与全球化过程中都力图最大限度地影响国际经济规则制定的原因所在。

当然，在国际经济规则制定的实际博弈过程中，每个国家都不可能把自己的意志完全强加给别人，最终必然是相互妥协的结果。需要说明的是，规则本身就意味着合作，而合作通

^① 本文是中国社会科学院重大课题（A类）“经济全球化与中国”的一部分。课题主持人张宇燕研究员及课题组其他成员对论文的写作提出了有价值的建议，在此表示感谢，但文中的可能错误当由作者承担。

常能够带来共赢的结果，因而这个过程并非零和博弈。正是这种非零和博弈特征，国际经济规则才经历了从无到有、从简单到复杂的过程。这是经济全球化收益的重要来源。但另一方面，各国影响国际经济规则制定的能力存在很大的差异。这种能力差异既可能来自于经济实力，也可能来自于非经济实力。实际的博弈过程就不可避免地会有矛盾和冲突。当这种矛盾与冲突难以调和时，新规则的制定就会被推迟或陷于流产，诸如关贸总协定/世界贸易组织（GATT/WTO）多边贸易谈判中就曾经屡次出现类似的结局。由此导致了在经济全球化发展过程中有时会出现国际经济规则难以适应商品与生产要素跨国流动的要求。本文将从规则的外部性和非中性出发讨论国际经济规则的收益，一个国家在国际经济规则制定过程中的作用大小究竟取决于哪些因素以及规则形成的具体机制等问题。

一 国际经济规则制定权的收益

一国从国际经济规则获益的来源有两个：一是国际经济规则所拥有的正外部性，即规则的统一促进了商品与生产要素的跨国流动，提高了国际分工的水平，优化了全球资源配置，从而实现了全球福利的改善。这一点对所有参与经济全球化的国家都是适用的。^①二是国际经济规则的非中性，即规则的制定者或主导者能够从中获得巨大的额外经济收益。换句话说，只有少数国家能够从后一种来源中获益。现实中，并非所有国家都有能力主导国际经济规则的制定过程，只有霸主（或许还包括霸主的盟友）才有能力这样做。

在某种意义上，这种规则非中性所引发的收益分配不合理（少数国家获得额外收益）是市场经济的客观要求。拥有外部性的公共产品经常会面临供给不足的局面，理由是大家都试图寻求搭便车。为纠正这种供给不足的局面，要么需要由政府出面充当供给者，要么对（私人）供给者提供额外的收益，比如，要克服新技术（这种公共产品）的供给不足，就必须通过专利保护法给予创新者以额外的收益。在一国之内，政府通常会发挥公共产品提供者的角色，然而在国际范围内却不存在一个世界政府。因此，赋予国际公共产品提供者以额外的收益就成了一种必然选择。具体到国际经济规则领域，赋予规则制定者的额外收益实际上就是规则的霸权收益。我们这样说并不是为规则的霸权收益开脱，也不是为霸主行为的公正性寻求理论基础。从国际经济规则的演变历史中可以看出，霸主的兴衰与规则制定权的交替是国际经济格局变化的结果。长期内，这种变化并不以人们的主观意志为转移。

不同时期规则制定权的收益会有不同的表现形式，金本位制的收益不同于金汇兑本位制

^① 两次世界大战期间国际经济规则在一定程度上“缺位”所引发的种种弊端从反面证明了这一点。

的收益, 固定汇率制的收益也不同于浮动汇率制的收益。但总体而言, 国际经济规则制定者的收益可以划分为两个领域: 一是制定有利于自身的市场交易方式。19 世纪的英国与 20 世纪美国所推动的贸易自由化都是为了适应国内技术进步、产业结构变革、市场扩张以及经济增长的要求。到 19 世纪, 英国的工业革命已基本完成, 国内工业对农业的技术优势、英国对其他国家的技术优势已经完全确立。工业革命早期通过限制熟练劳动力(向其他国家)移民、机器设备出口的方式来维持技术优势的政策已经难以奏效。与此同时, 国内市场和殖民地市场也不再能为制成品提供足够的空间。因而, 以废除《谷物法》为先导, 推进全球自由贸易就成为必然选择。同欧洲的后进国家(如德国)一样, 面对英国的自由贸易政策, 美国为保护民族幼稚工业而更倾向于贸易保护主义, 20 世纪 30 年代还制定了著名的“斯莫特—霍利关税法”。第二次世界大战结束之后, 美国取代了英国的地位, 开始推行自由贸易政策。到了 20 世纪 80 年代, 由于欧洲与日本的崛起开始对美国构成威胁, 美国从战后初期单方面开放市场的自由贸易政策转到了“公平自由贸易”政策。WTO 取代 GATT 后, 以美国为首的发达国家借助 WTO 这一平台越来越倾向于制定知识产权保护规则(如 TRIPs)、投资自由化规则(如 TRIMs)、环境保护规则、竞争政策规则、劳工条款, 等等。这些规则的一个基本趋向就是维护现有的国际分工体系, 继续保持其技术、产业竞争优势, 把不同类型的国家“锁定”于现行的国际分工链条之上。

国际经济规则制定权的另一个收益来源于货币霸权。当霸主国家的货币发挥世界货币职能时, 它将会给当事国带来巨大的收益。最直接的收益当属“铸币税”。同时, 更重要的是, 霸主国家可以把国内经济失衡的负担转嫁给世界其他国家。在金本位制时代, “伦敦提款权”就是一个典型的例子。^①二战后, 无论是布雷顿森林体系时代还是后布雷顿森林体系时代, 美国都从美元霸权中获得了巨大的利益。^②在这期间, 美国经历了从“世界银行家(world banker)”向“世界风险资本家(world venture capitalist)”角色的转换,^③但它却牢牢拥有美元霸权。

在布雷顿森林体系时代, 美元霸权收益体现为以下几个方面: 首先, 由于美国处在世界银行家的地位上, 其对外投资是一种自然的结果。在 20 世纪 60 年代以前, 美国的经常账户一直保持顺差状态, 为满足其他国家对美元的巨大需求, 对外直接投资就成为美元输出的一个主要渠道。由本国发行的价值被高估的货币购买其他国家的资产, 其收益是不言自明的。

^① [英] M. M. 波斯坦、D. C. 科尔曼等主编, 王春法主译:《剑桥欧洲经济史》第八卷, 北京: 经济科学出版社, 2004 年版。

^② 李向阳:《布雷顿森林体系的演变与美元霸权》, 载《世界经济与政治》, 2005 年第 10 期, 第 14-19 页。

^③ P. Gourinchas and H. Rey, “From World Banker to World Venture Capitalist: US External Adjustment and the Exorbitant Privilege,” NBER Working Paper No.11563, 2005.

其次，美元被人为高估使美国处于一个非常特殊的地位：它可以入不敷出，保持经常账户的赤字，而不用担心美元的贬值。在布雷顿森林体系下，美国基本上是一个资本与商品市场不受控制的中心地区。欧洲与日本资本由于受战争的破坏，构成了新兴的外围地区。处于外围的日本与欧洲国家为了保持在美国商品市场上的竞争地位，需要不断地买入美元，以避免本币对美元的升值。它们选择低估本币，控制资本流动和贸易，积累外汇储备，运用中心地区（美国）作为金融中介融资。20 世纪 50-60 年代期间，日元和主要欧洲货币被严重低估的背后反映的是一种经济发展战略的理念：压低本国的工资水平，进而也是限制消费，以扩大投资（表现为出口的增加）。实际上，汇率低估和压低工资就像硬币的正反面。^①反过来，美国主要通过对外直接投资向外围地区提供长期信贷。到了布雷顿森林体系的后期，美国的经常账户开始出现赤字，但上述格局仍能继续维持。原因之一是外围国家愿意把积累的美元储备重新投入到美国（如购买美国国债），原因之二是由于美国成熟高效的资本市场，它可以进口短期资本，出口长期资本为世界其他国家提供金融中介服务。最后，与上述格局相联系，在这一体系中，美国感受不到需要调整经济失衡的压力。对美国而言，它不需要在黄油与大炮之间进行选择。以美元计价的有价证券源源不断地被外围国家中央银行所吸纳，其结果是美元的坚挺与较低的通货膨胀率并存。美联储无须在经济增长与通货膨胀之间做出选择（像菲利普斯曲线所预测的那样）。当然，美国政府也不需要刻意约束其财政支出，它可以在不需要增税的前提下，享受廉价的海外资本。

与巨大的美元霸权收益相对应，布雷顿森林体系要求美国付出的成本几乎是可以忽略不计的，这和同一时期多边贸易体系形成了鲜明的反差。为了确立二战后的多边贸易体制，美国曾经倡议建立国际贸易组织，并以《哈瓦那宪章》的形式得到了国际社会的认可，但是美国国会却以损害美国立法权限为由否决了这一方案，最终不得不演化为关税与贸易总协定。

1973 年，布雷顿森林体系宣告瓦解。对美国而言，建立与放弃布雷顿森林体系都是要获取美元霸权的收益。因而，在后布雷顿森林体系时代如何继续保持美元霸权就成为美国如何改革国际金融体系的基础。从布雷顿森林体系瓦解到 20 世纪 80 年代中期的 10 年期间是美元霸权的低谷，也是美国经济的低谷。伴随日本与欧洲经济的崛起，其货币在国际金融领域的地位也在不断上升。进入 80 年代以后，里根政府的经济改革在为美国经济重新注入活力的同时，也使美国经济出现了新一轮的失衡，经常账户赤字与国内生产总值（GDP）之比达到了 4%。对这次失衡的调整再次展示出美元霸权的地位：通过“广场协议”迫使日元和

^① B. Eichengreen, "Global Imbalances and the Lessons of Bretton Woods," NBER Working Paper No. 10497, 2004.

主要欧洲货币大幅升值。结果是美国的经常账户得到了改善，到 90 年代初期基本上实现了平衡。自那时起，伴随美国经济的高速增长，经常账户再次陷入失衡。2004 年经常账户赤字与 GDP 之比达到了 6%，创造了历史最高水平。美国的经常账户赤字占全球经常账户盈余的 75%，这也就是为什么把美国对外经济失衡称之为全球经济失衡的原因所在。^①目前，全球经济失衡调整的方向已经成为国际社会关注的焦点。

与布雷顿森林体系下的运行模式相比，目前的全球经济失衡既有共性的一面，也有自身的特点。但它反映了一个基本的趋势，这就是美国仍然在获取美元霸权的收益。第一，美国可以无须承担汇率稳定的责任而选择自主的财政货币政策。第二，美国仍然可以利用外围国家实施“追赶型”发展模式的特点，推行“入不敷出”的经济政策。第三，美国可以把调整经济失衡的负担转嫁给其他国家。^②

二 国际经济规则制定权的决定因素

拥有国际经济规则制定权能够给当事国带来额外的收益。然而，不同国家影响国际经济规则的能力是有很大的差异的，按照市场经济的法则，这就决定了国际经济规则的制定过程只能由少数国家来主导。毋庸置疑，从国际经济决策民主化的角度来看，这种决策程序是不合理的和不公正的。彻底改变这一决策程序将是一个漫长的过程。但这并不意味着弱小国家在规则制定过程中无所作为，近年来，越来越多的小国正在力图扩大对国际经济规则制定过程的影响力。决定一国在国际规则制定过程中的影响力主要取决于下述因素。

第一，市场规模，或者说一国能够向世界提供多大的出口市场。在国际经济关系中，国际贸易和国际金融是最主要的内容，因此，在某种程度上市场规模比经济规模更为重要。市场规模在国际经济规则博弈过程中的作用是简单明了的：要么接受我的规则，要么退出我的市场。在 19 世纪的英国霸权时代，英国的国民生产总值并不是最大的，即使在 1840 年的鼎盛时期，其国民生产总值也低于俄国；到 1910 年，按国民生产总值计算，俄国、德国、美国都超过了英国。但就贸易额计算，英国一直稳居世界第一。这就为英国主导全球经济规则提供了必要条件。第一次世界大战结束之后，英国的贸易额第一的地位开始为美国所取代。^③这就为二战以后美国主导全球经济规则奠定了基础。进入 20 世纪 80 年代以后，随着跨国

^① M. Obstfeld and K. Rogoff, *Global Current Account Imbalances and Exchange Rate Adjustments*, 2005, <http://post.economics.harvard.edu/faculty/rogo/rogo.html>.

^② 李向阳：《布雷顿森林体系的演变与美元霸权》，第 14-19 页。

^③ M. M. 波斯坦、D. C. 科尔曼等：《剑桥欧洲经济史》第八卷，2004 年版。

公司产业内贸易、加工贸易、“外包”业务的发展，贸易额本身已经不再是一国市场规模的准确衡量指标。但就经济结构相似的国家而言，这一指标仍然有着十分重要的国际比较意义。

第二，贸易政策的自由度或市场开放程度。如果说市场规模是决定国际经济规则制定权的必要条件，那么市场开放度就是决定规则制定权的充分条件。一国只有愿意为世界其他国家提供出口市场，其市场规模才会成为国际经济规则博弈过程中的砝码。一战前的英国和二战后的美国都保持了最低的关税税率（1913 年之前英国制成品关税税率一直为 0）。在《科布顿—谢瓦利埃协定》中，英国同意废除所有制成品关税，把对白兰地征收的关税降到殖民地产品的水平，并降低葡萄酒的进口税。所有国家都得到了这种减让，其中法国的获利最大。另一方面，法国对英国做出的让步却只限于降低煤炭和焦炭、条铁和生铁、钢、机器工具、纱线、大麻及亚麻制成品的进口关税。^①两次世界大战期间，美国的市场规模尽管已经超过了英国，但其强烈的保护主义倾向表明了它根本没有主导国际经济规则制定过程的意愿。二战之后，日本有着类似的经历。它的市场规模仅次于美国，但其贸易保护主义趋向严重地限制了它在多边贸易谈判中的发言权。

第三，国际竞争力。国际竞争力的高低在很大程度上决定了一国对待自由贸易政策的立场。过去 200 年国际贸易的发展史向人们昭示了一个规律：纯粹的自由贸易政策是强者的专利。领先的技术优势和国际竞争力可以使一国有条件向世界单方面地开放市场。即使在霸主国家内部，不同产业竞争力的差异也会影响它们对待自由贸易政策的立场。例如，作为二战后多边贸易体制的创建者和全球自由贸易的倡导者，美国却坚持把纺织品贸易自由化长期排除在 GATT 的多边贸易谈判之外。到了乌拉圭回合，这一问题才开始得到解决，并且还制定了长达 10 年的过渡期（乌拉圭回合在其他领域所达成的协议都没有如此长的过渡期）。

第四，国际经济协调能力。对霸主来说，要成为国际经济规则制定过程的主导者，让多数成员接受其主导者的地位是至关重要的。对普通国家来说，扩大对国际经济规则制定过程的影响力同样需要寻找利益伙伴，协调立场。在 19 世纪，英国的霸主地位得益于法国和德国的合作。在国际金本位制中，伦敦—巴黎—柏林形成了阶梯型的国际金融中心。而两次世界大战的爆发则反映了德国不甘于成为英国的一个小伙伴。二战以后，美国为增强其国际协调能力建立起了一整套国际经济的机构和制度，如布雷顿森林体系下的固定汇率制、国际货币基金组织及世界银行、以 GATT/WTO 为基础的多边贸易体制、协调发达国家立场的经济合作与发展组织（OECD）、“七国集团”，等等。即便如此，欧洲和日本的崛起还是削弱了

^① [澳]A. G. 肯伍德、A. L. 洛赫德著，王春法译：《国际经济的成长：1820-1990》，北京：经济科学出版社，1996 年版。

美国的国际协调能力，致使布雷顿森林体系瓦解。

第五，参与区域经济合作的程度。霸主的基础是建立在庞大的市场规模之上的，后来者要想挑战霸主的地位就必须加快扩大自身的市场规模。加快经济发展速度是扩大市场规模的一个基本选择，但对于小国来说，依靠这种方式永远不可能赶上大国的市场规模。因此，通过区域经济合作形成更大的市场是小国影响国际经济规则制定过程的一个重要选择。第二次世界大战以前，区域经济合作更多地表现为宗主国与殖民地之间的经济合作，如英联邦。不过，这种合作是以政治上的不平等关系为前提的，并不是真正意义上的区域经济合作。二战后以欧洲经济共同体的形成为标志，区域经济合作迅速发展，尤其是 20 世纪 50 年代以后殖民体系的瓦解促使发展中国家之间的南 - 南合作曾一度成为区域经济合作的主流。欧洲经济共同体的产生与发展逐渐形成了一个能够与美国相抗衡的大市场，并在国际经济规则制定过程中发挥越来越大的作用。到了 90 年代以后，全球区域经济合作进入了一个新的发展阶段，一个突出特征就是大国之间的竞争越来越演变为区域经济合作组织之间的竞争。大国对待区域经济合作的立场发生了变化，这突出表现为大西洋两岸为争夺国际经济规则的主导权而展开的竞争。从表 1 中看到的时间巧合可以为此提供佐证。与小国之间的区域经济合作相比，大国参与区域经济合作更多的是寻求包括国际经济规则制定权的非传统收益。^①如果说 20 世纪 80 年代以前世界经济格局是美、日、欧三足鼎立的话，那么进入 21 世纪以后，美、欧两极已经不再是原来意义上的美国和欧洲经济共同体，而是演变为北美自由贸易区（以及将来的美洲自由贸易区）和由 25 个国家组成的新欧盟。惟独日本还是原来意义上的日本，这也有助于说明为什么日本在国际经济事务中的影响力越来越低。因而，在国际经济规则制定过程的未来博弈中，一国参与区域经济合作的程度将直接决定它对规则的影响力。

第六，政治与军事霸权。按理说，政治与军事霸权不应该成为一国影响国际经济规则制定过程的因素，但现实中所有的经济霸权都对应于政治与军事霸权。国际政治秩序与经济秩序总是统一的。19 世纪英国的海军是维护全球经济秩序的主要力量，而德国力求改变在国际经济规则中的从属地位也只能求助于军事对抗。20 世纪 90 年代以前的两个平行世界市场也是以美苏冷战为前提的，经互会与华沙条约组织共同构成了苏联东欧社会主义阵营的基础。即使在冷战结束之后，美国的经济霸主地位也是与其政治、军事霸权密切联系在一起。一方面，美国的政治、军事霸主地位是其维护经济盟友关系的重要基础；另一方面，美国力求运用经济手段巩固其政治、军事霸主地位。伊拉克战争结束之后，美国正式提出与中东国家建立自由贸易区的建议就是一个典型的例子。从纯粹的经济角度看，这一建议对美国几乎

^① 李向阳：《新区域主义与大国战略》，载《国际经济评论》，2003 年第 3 期，第 2-7 页。

没有什么意义；而从政治角度看，它对于美国的反恐战略、能源安全却具有至关重要的意义。政治、军事及其他非经济因素的影响从另一个角度印证了国际经济规则制定过程的非公正性。

表 1 大西洋两岸区域主义的发展进程

欧洲	美国
1986 年：欧共体决定与欧洲自由贸易区（EEFTA）在 1992 年建立欧洲统一大市场	1986 年：美国决定与加拿大签署《美加自由贸易区协定》
1992 年：欧盟签署《欧洲统一法》，建立欧洲统一大市场	1992 年：美加自由贸易区扩展为北美自由贸易区
2004 年：欧盟正式完成第一轮东扩（25 国）	2004 年：原计划完成美洲自由贸易区谈判

三 国际经济规则的形成机制

国际经济规则的制定是一个复杂的博弈过程。假定由霸主决定国际经济规则是一个高度简化的做法。实际上，不同类型的国家都会或多或少地通过多种方式影响规则的制定过程；不同类型规则的形成机制也有很大的差异。在这里，我们将以影响国际经济规则制定过程的主体为线索考察规则的形成机制。

（一）以国际组织为依托的多边机制

多边机制是国际经济规则形成的主要平台。不过，在英国霸权时代，并不存在为多边机制所明确依托的国际组织。1860 年英法签署的《科布顿—谢瓦利埃协定》及其随后在欧洲地区所形成的科布顿—谢瓦利埃协定网络并不是一个正式的国际组织，至多可以算是一个多边贸易协定。至于宣告金本位制正式形成的 1867 年巴黎国际货币会议也没有组建一个监督金本位制运行的国际组织。

与英国霸权时代不同，第二次世界大战之后，美国一直致力于把国际组织作为多边机制的基础。在国际贸易领域，美国的最初设想就是建立国际贸易组织（ITO），只是因为来自本国的反对才改为关税与贸易总协定。关贸总协定虽然不是正式的国际组织，但它一直是制定全球贸易规则，推进全球贸易自由化的主要平台。乌拉圭回合以后，WTO 作为正式的国际经济组织取代了关贸总协定。在国际金融领域，布雷顿森林体系所创立的国际货币基金组织既是全球金融规则的制定者，也是国际金融规则实施的监督者。

在多边机制内制定国际经济规则并不意味着所有成员都可以平等地参与规则的制定过程。无论在国际贸易领域还是国际金融领域，大国主导规则制定都是一种常态。在布雷顿森林体系中，每个国家在基金中的份额（进而也是在基金的权限）是根据战后初期各国在全球

经济中的地位分配的，美国居绝对支配地位。尽管后来引入特别提款权，重新分配份额，但美国的支配地位一直得以维持。即使到了后布雷顿森林体系，有关国际金融规则的任何新提案也都需要首先得到美国的认可。

在 GATT/WTO 内部，美国同样主导着规则的制定过程。下面我们以快车道谈判权为例来具体说明这一点。所谓快车道谈判权是美国国会给予贸易谈判代表（或美国总统）的一种特别授权。该法律要求，针对一项贸易协定的生效审批，国会只能投“赞成”或“反对”票，禁止对协议本身做任何修改。在 GATT 早期的几轮谈判中，所涉及的内容相对单一，主要是关税减让。进入第六轮多边贸易谈判（肯尼迪回合）后，非关税壁垒开始成为谈判的另一项主要内容。但由于国会没有给予肯尼迪政府达成非关税壁垒协议的授权，此轮谈判事实上成为一次失败的谈判。到了第七轮多边贸易谈判（东京回合），有关非关税壁垒的一系列协议没有得到 GATT 2/3 成员的支持，而不得不采用守则（codes）的方式，即有共识的国家可以进行合作，而无须所有 GATT 成员参加。这类似于吃自助餐根据自己的爱好选菜一样，因而又被称为“自助餐食堂”方案。这一做法严重地削弱了多边贸易规则的约束力。尽管这时已经有了快车道授权，但显然没有满足美国的要求。在美国的倡导下，乌拉圭回合放弃了东京回合的“自助餐食堂”方案，改为对所有成员实施“固定价格菜单”方案（或一揽子谈判方案）：其成员必须整体上接受多边贸易谈判所达成的结果，而不仅仅是采纳某些准则，放弃其他的准则。从此，快车道授权就成了多边贸易谈判成功的一个必要条件。^①一揽子协定向美国保证了它的贸易伙伴不会有搭便车行为，即只采纳一部分协议；而快车道机制向美国的贸易伙伴保证：国会不会修改各成员所做出的承诺。这两项相互补充的规则充当了信心确立措施，保证了谈判者可以采取更大胆的步骤。在这种意义上，美国的快车道授权已经成为整个多边贸易谈判的制度保证。

美国在多边贸易谈判中的主导地位随着欧盟的崛起受到了重大冲击。以多边贸易谈判进程为例，针对多边贸易谈判的最后期限，美国的发言权越来越小。肯尼迪回合和东京回合的时间表是由美国国会所提供的谈判授权最后期限所决定的。乌拉圭回合则是一次缺乏时间约束的谈判，美国国会不得不在 1991 年和 1993 年延长总统的授权。

由于一揽子谈判模式成为规则，小国在谈判中的地位有所上升。原则上所有的谈判结果需要得到一致同意才能生效，某些国家在个别领域的异议可以阻碍整个谈判的进程。^②在

^① 除了有助于多边贸易谈判协议在国会批准外，快车道授权还应用于自由贸易区协定的审批，如与以色列（1985 年）、加拿大（1988 年）、墨西哥（1993 年）的自由贸易区协定。

^② WTO 中的决策方式并非都是全体一致模式。对于与总原则有关的修改，如最惠国待遇，实施全体一致规则；对协议条款的解释和豁免某成员方的义务，实施 3/4 多数投票规则；除类似于最惠国待遇等总原则

2003 年多哈回合的坎昆会议上，“20 国集团”对棉花贸易自由化问题与发达国家的冲突致使谈判失败，由此也引发了某些发达国家对多边贸易谈判机制的质疑。欧盟在坎昆会议失败之后就公开质疑现行的 WTO 规则制定机制“过于民主化”。

（二）以大国俱乐部为核心的诸边机制

霸主选择大国作为战略盟友是一种必然的结果。19 世纪的英国以法、德作为战略盟友，二战以后的美国则选择了欧洲和日本作为其战略盟友。与英国有所不同的是，美国即使和战略盟友之间的关系也有明确的协调机制。最早的此类组织要属经济合作与发展组织(OECD)的前身——欧洲经济合作组织(OEEC)。它是配合“马歇尔计划”应运而生的，与北约共同构成了当时西方阵营的两大组织。1961 年，在此基础上正式成立 OECD。作为发达国家俱乐部，OECD 不仅制定适用于发达国家的经济规则，如《造船补贴协定》、《反贿赂公约》、《多边投资协定》(MIA) 等，而且还协调发达国家在多边机制中的立场。在乌拉圭回合谈判启动之前，美国要求把一系列新领域纳入到谈判进程之内，遭到了发展中国家的反对。当时美国国务院发言人建议，如果发展中国家继续反对把新问题纳入到谈判进程，他们将寻求与“志向相同(like-mind)”的伙伴进行歧视性谈判，并威胁要组建以 OECD 国家为主体的“关贸总协定附加国俱乐部(GATT-Plus)”^①。不过，这一发展趋势的前景在 1998 年受到了挑战，当时 OECD 国家对一项多边投资协定的谈判以失败而告终。

发达国家组建的大国俱乐部参与国际经济规则的另一个主要领域是协调国际经济政策。严格说来，国际经济政策并不等同于国际经济规则，但就其作用而言，它类似于短期经济规则。大国之间通过协调其经济政策可以主导全球经济的走势，影响各国政府的经济政策。在这方面，“七国集团”是最重要的机构。和 OECD 相比，“七国集团”成员更少，更容易达成政策共识。“七国集团”最初是第一次世界石油危机发生后有关国家为应对石油危机而创建的。为此，它们成立了由世界主要石油需求国组成的国际能源署，用以对抗石油输出国组织。该组织成立之后为稳定世界石油价格采取了一系列措施，包括发达国家的石油储备体系等。进入 20 世纪 80 年代以后，保守主义政府在英国和美国执政，它们反对国际范围内的政策协调机制。然而，当面对不断恶化的美国贸易逆差(全球经济失衡)时，美国的立场发生了重大改变。里根政府依托“七国集团”的协调，签署了著名的“广场协议”。此后，“七国集团”在国际经济政策方面的协调范围越来越广，涉及汇率政策、货币政策、财政政策、能

之外的有关问题的修改，实施 2/3 多数投票原则；对没有其他特别规定的问题，实施意见一致规则。参见 [澳] 伯纳德·霍克曼、迈克尔·考斯泰基著，刘平等译：《世界贸易体制的政治经济学——从关贸总协定到世界贸易组织》，北京：法律出版社，1999 年版，第 35 页。

^① C. VanGrasstek, “US Plan for a New WTO Round: Negotiating More Agreements with Less Authority,” World Economy, No.9, 2000, pp.673-700.

源政策、贸易政策、环境政策，乃至为美国出兵科威特融资。目前，对人民币汇率的国际压力很大程度上也都来自于“七国集团”。不过，近年来由于中国、印度、巴西、俄罗斯经济的发展及其对国际经济事务的影响力扩大，“七国集团”协调国际经济政策的能力开始减弱，有关接纳新成员国的呼声越来越高。

（三）以区域贸易协定为主体的区域机制

区域贸易协定（RTAs）比多边贸易协定拥有更严格和更广泛的规则。区域贸易协定从低级到高级有多种形式（自由贸易区、关税同盟、共同市场、经济联盟、政治经济一体化），发展水平越高，所包含的规则也就越广泛、越严格。欧盟是目前发展水平最高的区域贸易组织，所涉及的规则也是最广泛和最严格的。这些规则大致可分为以下 9 个领域：^①（1）国际贸易：共同的贸易政策不仅约束成员国之间的贸易关系，而且还约束欧盟与第三国之间的贸易关系；（2）共同市场：主要是促进成员国之间商品、服务、资本和人员自由流动的各项政策；（3）货币与财政：包括货币与汇率政策、支付体系、金融市场立法、银行监管、财政和税收政策等；（4）教育、研究与文化：重点是青少年教育、研究、技术及文化遗产保留等；（5）环境：共同的环境保护政策；（6）产业层次上的商业关系：可进一步划分为农业（渔业）、工业（能源）和运输业三大类，其中，共同农业政策最为突出；（7）非产业层次上的商业关系：包括企业法、竞争法和政府补贴法；（8）国际关系：包括对外政策、防卫和对外援助；（9）公民和社会保护：涉及家庭事务、司法、消费者保护、公民权利、健康、劳资关系等。基于这些规则，考虑到欧盟内部的超国家机构（如欧洲中央银行、欧洲议会等），欧盟正在朝统一的国家方向发展。

即使是最低级的自由贸易区这种形式，它所包含的规则也远比多边贸易协定要高和广。因而，区域贸易协定的谈判通常是多边贸易协定谈判的实验场。20 世纪 90 年代以来，区域贸易协定尤其是自由贸易区协定的一个重要发展趋势是涉及的规则范围越来越广。此前，自由贸易区协定主要以取消商品领域的关税限制为目标。由于 WTO 的产生，多边贸易协定的内容已经扩展到服务贸易、非关税壁垒、农业、知识产权保护、投资和贸易争端解决机制等领域。相应地，自由贸易区协定的内容也在不断扩展，尤其是由大国主导的区域贸易协定，它们所确定的规则通常会演变为多边贸易规则。这种过程被称之为有顺序的谈判（sequential negotiation）。这就像足球比赛中为实现共同的目标，一个队员把球传给另一个队员。有顺序

^① A. Alesina, I. Angeloni, and L. Schuknecht, “What Does the European Union Do?” NBER Working Paper Series No. 8647, 2001.

的谈判是协调地区主义和多边主义最有力的手段。^①最典型的例子是信息技术协定（ITA）。该协定最早于 1995 年由美国和欧洲的私人部门通过跨大西洋商业对话机制（TBD）所启动。这一区域性组织把球传给了亚太经合组织（APEC）论坛，后者成为最主要的具体谈判机制。当 APEC 成员达成协议之后，球传给了 WTO。ITA 的谈判最终在 1997 年完成。在新加坡部长级会议上，28 个成员签署了 ITA 宣言，这 28 个成员占全球信息产品的 85% 左右。虽然多边主义者可能认为该项谈判没有涵盖 WTO 的所有成员，也没有在不同部门间提供相互减让，但它的确是在多边贸易谈判之外取得的一项重大成就。它表明有顺序的、区域性谈判对多边主义的潜在贡献。

表 2 美国在 WTO 之外进行的主要双边（诸边）贸易谈判

协定	论坛	谈判授权	状态
最惠国待遇协定 (MFN)	双边 (共产党或转轨经济)	在一种永久性快车道授权下需要得到国会批准	一些协定已经批准
双边投资条约	双边 (共产党或转轨经济)	作为一种正常条约提交到参议院, 要求 2/3 多数批准, 不要求有一个实施法案	自 1982 年以来已经缔结了 45 个双边投资条约, 其中 31 个已经生效
互相承认协定	双边 (与欧盟)	可以通过行政程序予以实施; 国会商议但不要求表决	与欧盟的协议于 1997 年 5 月草签
信息技术协定	跨大西洋的商业对话, APEC 和 WTO	剩余关税授权 (1994 年乌拉圭回合协定法的第 111 节)	信息技术协定的实施始于 1997 年 4 月; ITA-2 谈判在进行中
跨大西洋经济伙伴关系	双边的美欧谈判	许多方面涉及不要求国会批准的“商业便利”协定	1998 年 5 月启动, 没有明确的最后期限
造船协定	OECD	1995 年作为一个普通的法案完成了提交国会的立法程序, 但表决工作卡在参议院	协定与 1994 年签署, 但还没有获得国会批准
反贿赂公约	OECD	作为一项条约提交到了参议院; 参议院于 1998 年 7 月批准	条约与 1997 年 12 月签约 (现行的美国法律很大程度上是和该协议一致的)
多边投资协定	OECD, 可能还将向其他国家开放或引入到 WTO	当时希望作为一个普通条约提交到参议院; 也可能要求实施立法程序	谈判于 1998 年失败

注: 该表所列谈判状态截止到 1999 年。

资料来源: C. VanGrasstek, “US Plan for a New WTO Round: Negotiating More Agreements with Less Authority,” p.685.

乌拉圭回合谈判所涉及的许多新领域实际上在美国参与的区域贸易协定中都已经存在,

^① C. Van Grastek, “US Plan for a New WTO Round: Negotiating More Agreements with Less Authority,” pp.673-700.

如知识产权保护、服务贸易自由化、与贸易相关的投资措施等。还有一些领域没有在乌拉圭回合中涉及，但在区域贸易协定中已经存在，如环境保护、竞争政策、劳工条款。这些内容大多也将被纳入多哈回合的谈判范围之内，制定相应的全球多边规则。

（四）大国之间的双边机制

在区域经济合作领域，一个有趣的现象是小国之间加强区域合作，大国与小国之间开展区域合作，而大国之间很少能够达成区域贸易协定。且不说美、日、欧之间，就是在美国与巴西（美洲自由贸易区谈判）、欧盟与俄罗斯、中国与日本这样的国家和地区之间也很难达成区域贸易协定。这反映了大国开展区域经济合作的一个主要动机就是争夺国际经济规则的主导权。另一方面，大国之间又有相互需要、相互依存的一面。它们在组建大国俱乐部协调相互间经济政策的同时，也倾向于通过双边机制协调相互间的立场。长期以来，美国一直是全球多边主义的积极倡导者，但它也没有放弃区域主义和双边主义（参见表 2）。表 2 反映了 20 世纪 80-90 年代之间在多边贸易体制之外开展双边（及诸边）贸易谈判的情况。从谈判领域来看，双边谈判的对象更符合美国的特殊利益，如中国“入世”前对给予中国最惠国待遇的年度审定、双边投资条约、跨大西洋经济伙伴关系等等。这些协定的利益显然都是不能从多边贸易体制内获得的。从谈判的机制来看，双边谈判可以避免快车道授权缺位所构成的约束。国会给予总统的快车道授权都是有特定期限的。在多数情况下，总统并没有这种授权。乌拉圭回合结束之后，总统一直没有获得该项授权。克林顿政府 1997 年底曾经向美国第 105 届国会（1997~1998 年）申请快车道授权，但在 1998 年 9 月被否决。随后，克林顿政府又多次表示希望获得快车道授权，但都没有成功。直到 2002 年，布什政府才获得了此项授权。快车道授权已经成为美国参与多边贸易谈判的必要条件之一。相比之下，双边贸易谈判不需要以快车道授权为前提，具有更大的灵活性。从谈判方式来看，双边贸易谈判可以避免多边贸易体制所要求的最惠国待遇原则，把其他国家搭便车的效应降至最低。

（五）以大国政府为主导的单边机制

政治上的单边主义通常是霸主的特权，而经济上的单边主义并不完全限于霸主国家。在国际经济规则制定过程中，经济单边主义表现为一个国家单独制定的规则能够对其他国家产生重大影响，并最终为多数国家所接受。这种经济单边主义主要来源于一国的经济、技术的竞争优势和市场规模优势。因此，只要具备上述条件的国家就有能力把国内经济规则变相转变为国际经济规则，只是霸主国家比其他国家的能力更强。具体地说，这些国家通过单边机制影响国际经济规则主要集中于下述领域：

第一，资本市场规则。不同国家的资本市场管理体制存在很大的差异，如公司上市的资

格、会计准则、财务信息披露准则等。即使在发达国家之间，此类规则也存在很大的差异，如美国的会计准则（generally accepted accounting principles）就不同于 OECD 的会计准则（International Accounting Standard）。这些本属于一个国家内部的规则经常会约束到外国企业的行为。当外国企业进入资本市场（跨境上市）时，它们必须遵守所在国的资本市场规则。以美国为例，到 1999 年底，在纽约证券交易所、纳斯达克证券交易所、美国证券交易所上市的外国企业有近 1 000 家。它们必须遵守美国的证券市场规则（参见表 3）。至于《萨班斯-奥克斯利法案》(Sarbanes-Oxley Act)通过以后对外国公司的约束就更加复杂。很显然，对跨境上市的公司而言，这些规则就等同于国际经济规则。

由于欧盟实施 OECD 的会计准则，而美国则实施自己的会计准则，双方都极力要扩大对未来国际会计准则的影响力。在欧盟看来，既然它率先采纳了国际会计准则，那么在任命国际会计准则理事会(IASB)成员时，那些已经实施或承诺即将实施该准则的国家应获得明显的优待。2005 年初，欧盟正式要求在制定国际会计准则的机构中拥有更大权力。虽然美国并不执行国际会计准则，但它在由 14 名成员组成的国际会计准则理事会中有 4 个席位。北美洲国家也占据了管理委员会 19 名成员中的 6 个，成员数目与欧洲国家相等。^①

表 3 适用于在美国跨境上市的管理规则

<p>1. 财务报告与披露要求</p> <p>(1)上市公司需按照美国 GAAP 会计准则 (Form 20-F) 编制会计报表。同时它还要求披露相关的非财务数据信息，如法律纠纷、风险要素、关联交易、有形合同、所有权、高管人员报酬、竞争状况等。</p> <p>(2)上市公司需要遵守内部人交易规则、投标收购规则、股票回购规则。</p> <p>2. 责任条款</p> <p>(1)在美国上市的外国企业（和有控制权的大股东）必须遵守交易法的第 10b 节和规则 10b-5、第 18 节、20A 节、21A 节所规定的责任条款。它们涉及美国证券法五花八门的反欺诈条款。</p> <p>(2)在美国证券市场交易和融资的企业必须严格遵守证券法第 11 节和 12 (2) 节的责任条款。它们包括公司法人需要对注册报告中的任何误导和省略所承担的责任。</p> <p>(3)通过 144a 规则和美国予托证券 (Level 1 ADR) 需要遵守第 10 (b) 节和规则 10b-5 所规定的责任条款。</p>
--

资料来源：C. Doidge, et al., “Why are Foreign Firms Listed in the U.S. Worth More?” NBER Working Paper No. 8538, 2003.

第二，竞争政策。竞争政策通常是以反垄断法为主体的。由于在多边贸易体制内尚未形

^① [英] 托拜厄斯·巴克、巴尼·乔普森：《欧盟向国际会计准则理事会争权》，载《金融时报》，2005 年 3 月 10 日。

成统一的竞争政策，各国的反垄断法不尽相同。以垄断的判定标准为例，加拿大采用“市场份额（market share）”指标，即一家企业所占市场份额超过所规定的标准，就被判定为垄断。而在美国，垄断的判定标准是集中指数（concentration index）或称赫芬德尔—赫希曼指数（Herfindahl-Hirschman Index），该指数考虑到了企业的市场规模分布和集中度两个方面，把同一行业中各个企业市场份额的平方相加而得。按照加拿大的标准被认定的垄断企业，很多情形下在美国则不违反反垄断法。反垄断法的国际差异造成了企业跨国经营会面临不同的规则。现实中，某些国家还会制定对外国企业构成歧视的竞争政策。近来，日本正在考虑新的法规，使外国公司几乎不可能对日本公司实施全股票收购。拟议的新法规将强制进行全股票收购交易的外国公司获得目标公司股东的“超级特别决议”，也就是股东总人数的半数以上批准。这意味着，如果一个机构持有了作为收购目标的日本公司 75% 的股份，而另外 1 000 个小股东持有剩余 25% 的股份，即使这个持股 75% 的股东批准交易，也必须得到另外 500 人的批准。大多数日本公司股东基础高度零散化，这使得获得 50% 以上股东批准的概率几乎为零。

第三，产品与服务标准。这类标准涉及的领域更为广泛。WTO 并不要求成员有统一的产品与服务标准，它本身也不拟订标准。1994 年的 GATT 贸易技术壁垒协议旨在保证强制性的技术规章、自愿标准以及产品检验和证明不会对贸易构成不必要的壁垒。该协议规定：（1）各成员采用技术规定和标准应遵守的纪律；（2）关于达标评估检验和证明的条款；（3）透明度条款。其根本原则是，政府机构不能搞歧视，所制定的技术标准对贸易的限制性不能超过达到合法目标的必要程度。所谓合法目标是指国家安全要求、防止欺诈行为，保护环境以及人类和动植物的生命健康。^①这些规则为各国制定特定的产品与服务标准留下了很大的空间，也为外国产品的进入设置了额外的国际经济规则。

一国政府所制定的规则之所以能够为其他国家所接受，关键在于其他国家对其规则制定国的技术、资本和市场存在依赖性。换句话说，不遵守这些规则的机会成本很高。比较而言，大国比小国、发达国家比发展中国家更有能力把国内经济规则转化为国际经济规则。

（六）以非政府组织为主导的其他机制

除了政府和政府间的合作，企业、行业组织及其他非政府机构也在越来越多地参与国际经济规则的制定。其一，大型企业以技术优势、市场垄断优势为基础为某一行业制定统一的技术、产品、服务、市场准入标准，如 ISO8000 标准、由一批跨国公司合作起草的以美国著名人权领导人沙利文教士命名的“沙利文全球原则”等。至于像微软、英特尔公司这样依

^① 伯纳德·霍克曼、迈克尔·考斯泰基：《世界贸易体制的政治经济学》，第 107-115。

靠技术领先优势制定行业标准的现象就更为普遍。其二，市场中介机构为降低交易成本制定相关的评价标准。如标准普尔信用评级体系、穆迪信用评级体系、国际劳工组织（ILO）的国际劳工标准等。其三，非政府组织与政府合作制定相关的规则与标准。前面提到的日本限制外国企业全股票收购的法规建议就来自于日本最大的商业团体——日本经济团体联合会（Keidanren），它试图要求法务省最终以法律形式加以实施。不久前，在国际间引起广泛争议的全球互联网网址控制权事件中，其背后也是由美国一家民间组织——互联网名称与数字地址分配机构（ICANN）与美国商务部共同操纵的。参加信息社会（information society）突尼斯世界峰会的欧盟和大多数国家政府呼吁结束美国商务部惟一有权批准全球互联网网址（internet addresses worldwide）总目录更变的局面。而全球互联网地址总目录具体是由互联网名称与数字地址分配机构进行操作的。由非政府组织制定特定领域的国际经济规则越来越受到发达国家政府的支持，它最大限度地规避了多边、诸边、区域、双边机制对政府行为的约束。

四 结 语

以上述多种机制形成的国际经济规则会以不同约束程度的规则形式存在，进而适用于不同的经济活动领域。经济全球化的发展与国际经济规则约束程度的提高是一个问题的两个方面。国际经济规则的非中性特征决定了任何国家都不可能无视规则的制定，规则的制定者有着巨大的收益。但客观上不同国家影响国际经济规则的能力差异和规则的公共产品特性又决定了规则的制定过程只能由霸主及其盟友来主导。正是利用这种机制，美国成为经济全球化的最大受益者。

[收稿日期：2006 - 06 - 15]

[修回日期：2006 - 07 - 28]

[责任编辑：主父笑飞]