

# 全球贸易投资治理变革新进展与中国贡献

中国社会科学院世界经济与政治研究所、国家全球战略智库研究员 马涛

**摘要：**世界百年未有之大变局下，全球贸易投资治理体系亟需变革与创新。全球数字贸易迅猛发展，国际贸易治理发生深刻变化，国际环境不确定因素增多，国际直接投资风险与机遇并存。在此背景下，中国积极实施的《区域全面经济伙伴关系协定》和高质量共建“一带一路”为推动全球贸易投资变革、促进区域经贸合作做出了重要贡献。

**关键词：**贸易投资治理 区域经贸合作 全球治理 “一带一路”

【中图分类号】F742

【文献标识码】A

## 全球贸易投资治理变革的新进展

近年来，在全球经济数字化背景下，数字贸易与跨境数据流动迅猛发展，深刻改变了传统国际贸易体系和贸易治理模式。数字贸易作为国际贸易全新业态，为世界经济复苏注入了强大活力。跨境资本流动领域，在世界贸易组织（WTO）多边主义倡导下，发展中国家推动的《投资便利化协定》文本谈判胜利完成，为国际直接投资发展注入了新的动力。

## 数字贸易与跨境数据流动迅猛发展

当前，传统贸易规则已无法满足全球贸易治理的需要。数字贸易的快速发展使其治理规则呈现普遍不完善甚至缺失的状态。数字贸易治理作为全球公共产品，其供需两端日趋失衡，“治理赤字”困境愈发凸显。

从现有多边贸易框架来看，数字贸易规则缺少成体系的完整性规范。<sup>[1]</sup>各主要经济体试图将自身的数字贸易规则主张转化为通行的全球规则，如美国强调数字贸易自由化与便利化，欧盟主张大型企业反垄断规制与隐私权保护，新兴经济体则更注重安全性，实行数字贸易保护主义

等，致使数字贸易规则呈现碎片化特征，缺乏系统规范的制度体系。从数字贸易发展模式差异来看，各个国家或地区基于比较优势提出符合自身利益的数字贸易规则主张，大范围的数字贸易规则共识难以达成。如美国在科技创新能力和数字技术方面处于领先，欧盟在数字基础设施和数字服务市场上相对发达，中国作为全球第二大经济体则在数字支付、跨境电商等方面具有领先优势。从数字贸易发展程度差异来看，数字经济发达经济体与发展中国家存在普遍的数字鸿沟，数字贸易在更大范围内推进受阻。发达经济体普遍拥有更先进的数字基础设施，包括高速互联网接入、高稳定性的通信网络和现代数据中心等。国际社会需要加强合作，帮助发展中国家提升数字基础设施、数字素养和数据保护能力等，以促进数字贸易可持续发展。从数字贸易外延挑战来看，数字贸易规则涉及到的隐私保护、商业秘密、技术主权等非经贸问题的立场分歧较大，多边/双边谈判进程推进缓慢。

总体来看，全球范围内跨境数据流动规则体系建设仍处于探索阶段。数字经济大国主要依靠区域贸易协定进行具体机制的协调。<sup>[2]</sup>主要国际组织和区域贸易协定在跨境数据流动规制方面主

要表现出以下两个方面的动向：

第一，国际组织正推动形成跨境数据流动规则的共识。<sup>[3]</sup>目前，推动构建跨境数据流动规则的主要国际组织有二十国集团、七国集团、经济合作与发展组织（OECD）等。2022年，二十国集团召开数字经济工作组会议，将数据跨境流动列为核心议题之一，探讨可信数据自由流动原则；七国集团发布《促进可信数据自由流动行动计划》，推进各方在监管合作、数据本地化、政府获取私营部门持有个人数据、国际数据空间知识共享方面的合作落地；OECD发布《数据本地化措施初步图景》报告，评估数据流动潜在利益、风险以及相关政策的挑战与解决方案。

第二，区域贸易协定中的跨境数据流动规则不断演进变化。一方面，跨境数据流动规则形成了“允许数据跨境自由流动+安全例外”的基本模式；另一方面，数据流动和计算设施位置条款向鼓励数据自由流动方向发展。<sup>[4]</sup>2022年1月正式生效实施的《区域全面经济伙伴关系协定》（RCEP）在尊重国家数据主权的基础上允许数据跨境自由流动的同时，设置基本安全例外条款。<sup>[5]</sup>近年来，中国相继申请加入《全面与进步跨太平洋伙伴关系协定》（CPTPP）与《数字经济伙伴关系协定》（DEPA），不断推动跨境数据流动监管政策与国际规则接轨。在多边贸易机制下，高标准的跨境数据流动规制正有序推进，数据流动在平衡、安全与开放的前提下持续赋能数字贸易快速发展，在数字全球化背景下推动世界经济加快复苏。

### 国际直接投资治理在挑战中前行

近年来，国际投资治理面临严峻挑战。世界主要经济体内生发展动力不足导致供需两侧的资本流动乏力，新冠疫情以及地缘政治等因素使得国际直接投资发展相对缓慢。

2022年，全球外国直接投资较2021年下降

12%至1.3万亿美元。其中，流入发达经济体的外国直接投资下降37%至3780亿美元，而流入发展中国家的外国直接投资则增长4%至9160亿美元。发展中国家在为到2030年实现联合国可持续发展目标而努力，其年度投资赤字不断扩大，投资缺口从2015年的2.5万亿美元扩大到现在的每年4万亿美元左右。<sup>[6]</sup>

制度创新推动全球投资规则体系建设向前发展。全球投资规则体系建设是国际经贸治理的重要内容，2016年的二十国集团峰会提出全球投资指导原则，营造开放、透明和有益的全球投资政策环境，促进国际国内投资政策协调。中国围绕制度创新，推行设立共22个自由贸易试验区，目的是在国内先行先试一批新的做法，如准入前国民待遇和负面清单管理模式，贸易便利化措施，金融服务业开放和事中事后监管等制度创新。自贸试验区内投资领域的逐步开放是全球投资治理的微观基础，在逐步建立和完善国际经贸新规则方面将起到重要的推动作用。<sup>[7]</sup>

2023年7月6日，世界贸易组织《投资便利化协定》文本谈判胜利完成。该协定是全球首份多边投资协定，旨在增强各国投资政策透明度、简化投资审批程序、加强投资领域国际合作、推动全球投资流动更加顺畅。这意味着WTO成员追求全球贸易和投资自由化便利化的脚步从没有停下来。文本谈判的完成本身就是一个重要的里程碑。东道国视角下的投资便利化更偏重相关法律和政策的制定，投资者视角下的投资便利化更看中投资便利措施的具体实施。在此前协定谈判方发布的联合声明中，参加方表示希望今后该协定能成为一个多边协定。多边协定在WTO语境下是世界贸易组织所有成员都参加的协定。目前作为一个诸边协定，《投资便利化协定》仍然以“软法律”作为主要方式，大多属于自愿性措施，在严格的法律角度来看并不对参加成员的权利和义务产生实质性的影响。WTO纳入投资规

则使其国际规则的覆盖范围扩大，提高了WTO的全球影响力，为进一步推动《投资便利化协定》纳入多边框架打下了基础。所以，该协定一旦生效实施将极大提高成员国之间的投资便利化程度，进而为国际直接投资治理提供新动力。

### 全球贸易投资治理体系变革下的区域经贸合作新发展

近年来，全球贸易投资治理体系变革深刻影响着区域经贸合作发展。特别是区域贸易协定快速发展影响着区域经贸合作的深度和广度。2011年至2022年，全球有效区域贸易协定新增数量为143个，极大提升了全球贸易自由化便利化的进程。然而与此同时，一些在地缘政治裹挟下产生的“区域经济框架”，尽管打着区域经贸合作的“旗号”，但还是无法摆脱“集团政治”的属性。

### 深化治理变革的RCEP成为区域经贸合作发展的崭新动力

长期以来，亚太区域都是全球经贸最具发展活力的地区之一。世界上规模最大的区域贸易协定RCEP，已于2022年1月1日在完成批准的澳大利亚、中国、日本、新西兰、泰国、越南、新加坡、老挝、文莱和柬埔寨十个成员国正式生效实施。2022年2月1日、3月18日、5月1日和2023年1月2日、6月2日，又分别在韩国、马来西亚、缅甸和印度尼西亚、菲律宾正式生效。至此，RCEP对15个签署国全面生效。RCEP的生效实施是在世界贸易组织基础上更广泛深入的市场开放，有助于各成员国及区域经济深度和广度的拓展延伸，并为区域内企业带来更多的商业机遇。

2022年以来，在充满不确定性的国际局势下，RCEP给全球经济提供了稳定性和有序性。RCEP在生效实施首年就释放出显著红利，不仅

大幅提振了签署国和区域经济复苏信心，彰显了区域经济发展新活力，还将为世界经济进一步开放和贸易投资治理体系变革注入强劲动力。

RCEP的实施为成员国创造了更优的营商环境和升级的区域生产网络。协定实施不仅减少了各种交易成本，也降低了相关制度性成本，使RCEP区域内互联互通程度不断提升，优化了区域内的营商环境。2023年1月1日，RCEP正式生效实施一周年，一年来，我国对RCEP其他14个成员国进出口12.95万亿元，增长7.5%，对RCEP其他成员国进出口中间产品8.7万亿元，增长8.5%，占同期我国对其他成员国进出口总值的67.2%。中国对RCEP其他成员的非金融类直接投资179.6亿美元，增长18.9%，吸收直接投资235.3亿美元，增长23.1%，政策红利持续释放，区域经济一体化走向深入。此外，中日韩在区域生产网络的深化与结构升级上发挥的作用日益重要，RCEP区域生产网络不断向产业创新链、数据价值链等高标准、高质量层次发展，与其他成员国共同努力打造“高端锁定”的区域生产网络。

RCEP对中国与协定签署国贸易的巨大拉动作用初步显现。RCEP正式生效后成员国间90%以上的货物贸易实行零关税，原产地累积规则促进了中间品贸易的快速增长，目前区域内贸易约50%为中间品贸易，各成员间在产业链供应链上联系紧密。2023年一季度，中国对RCEP其他14个成员国进出口3.08万亿元，其中对新加坡、老挝、缅甸进出口增长分别达45.8%、37.8%、29%。今年前四个月，中国与RCEP其他成员进出口总额为4.12万亿元，同比增长7.3%。RCEP其他成员国的贸易总体呈良好发展态势。东南亚农产品、海产品和澳大利亚的奶制品等贸易快速增长，东亚区域大市场效应持续显现。随着各成员国及其企业对RCEP协定规则的熟练利用，RCEP对区域内贸易和投资的拉动作

用会得到更充分体现。<sup>[8]</sup>

### 具有“集团政治”属性的IPEF将给区域经贸合作发展带来挑战

在全球贸易投资治理变革背景下成立的区域贸易协定不都是单纯以促进经贸合作发展为目标。在印太地区，日本和部分东南亚国家加入了拜登政府于2022年5月牵头启动的“印度-太平洋经济框架”（简称印太经济框架，IPEF）。美国建立IPEF的目的是，与上述国家在贸易和供应链方面开展合作，打造与中国竞争的经济圈。

“印太经济框架”由贸易、供应链、基础设施与脱碳、税收与反腐等四大核心内容构成，会在各个领域签订政府间协定。目前，印美战略合作是南亚地缘政治的一个决定性特征，这为印太战略创造了前所未有的机会。IPEF供应链协议被一些IPEF缔约方称为“世界上第一个多边供应链协议”。IPEF的缔约方——澳大利亚、文莱、斐济、印度、印度尼西亚、日本、韩国、马来西亚、新西兰、菲律宾、新加坡、泰国和越南，就“增强供应链的弹性和竞争力”，以及“建立一个在劳动力发展、供应链管理、投资促进与危机应对等议题上进行持久合作的框架”达成共识。2023年9月7日，美国商务部公布印太经济框架供应链协定文本。根据协定要求，协定成员将建立三个机构，包括IPEF供应链理事会、IPEF供应链危机反应网络、IPEF劳工权利顾问委员会。目前，相关成员还在履行国内程序以准备协定的签署。但作为“印太战略”经济支柱的“印太经济框架”，不仅架空了东盟在区域内的中心地位，而且把作为“世界工厂”的中国也排除在外，割裂中国与地区国家的经贸联系的意图十分明显。<sup>[9]</sup>因此，IPEF使区域经贸合作具有了“集团政治”的属性，也将会给区域经贸合作与发展带来一定挑战。

### 中国通过深化贸易投资治理变革推进区域经贸合作

近年来，中国通过积极参与全球贸易投资治理变革深度融入区域经贸合作。例如，中国正积极进行加入《全面与进步跨太平洋伙伴关系协定》（CPTPP）的谈判，正式提出申请加入《数字经济伙伴关系协定》（DEPA），并与成员国高质量实施RCEP；在国内积极推进自由贸易试验区建设，以贸易、投资、金融等领域的先行先试改革推动构建开放型经济新体制，这些都是中国参与全球贸易投资治理变革的重要路径。特别是中国积极主动参与高质量的经贸协定谈判，以高标准倒逼经济改革获得升级和高质量发展路径，有效化解美西方国家所谓的“去风险化”目的，畅通中国经济的国内国际双循环。

中国通过深化贸易投资治理变革提升区域经贸合作成效。中国为RCEP充分释放制度红利提供市场空间并不断提高开放水平。海关总署数据显示，截至2023年8月31日，RCEP项下享惠进口货值1213亿元，减让税款30.4亿元；享惠出口货值4195亿元。2023年以来，RCEP项下享惠进出口货值分别达到560亿元和1817亿元，同比增长53.6%和20.2%。RCEP实施对中国参与区域经贸合作提出了更高水平的开放要求，以适应不断升级的自由贸易协定和国内自由贸易试验区建设。协定实施具有里程碑意义，中国以RCEP为基础，用更加完善的国际规则推动国内开放，特别是从“正面清单”向“负面清单”转变，以“负面清单”监管模式作为扩大开放的重要手段。

中国通过参与贸易投资治理变革提供了完善全球治理的重要公共产品。2023年是“一带一路”倡议提出的十周年。这十年也是中国与各国加快构建开放型世界经济和贸易投资治理变革的关键时期。多数国家倡导制度型开放和构建国际经济新秩序，为推动高质量共建“一带一路”提

供了难得的历史性机遇。

以高水平制度型开放推动共建“一带一路”高质量发展。国际社会携手推动高质量共建“一带一路”，目的在于通过国际合作不断扩大对外开放，以此塑造经济全球化的新动力。“一带一路”倡议本身是新时代中国对外开放的重大举措，中国同“一带一路”沿线国家和地区共同提供的国际公共产品以及设立的各种合作平台是推进制度型开放的重要渠道。长期以来，“一带一路”沿线国家和地区之间的经贸交往主要集中在各自优势产品的交易层面，深度的产能合作存在很大拓展空间。推动高质量共建“一带一路”的制度和国际规则架构，可以促进以资本和服务为纽带的生产要素跨境流动，并在此基础上形成制度优势，扩大共同开放的经济红利。

积极推动构建“一带一路”包容性全球价值链。在过去几十年中，世界贸易与生产逐渐围绕全球价值链的构成形式展开，很多国家通过多种途径参与全球价值链，全球价值链也潜移默化地影响着国际经济秩序。构建“一带一路”包容性价值链不仅有利于发展中国家重新嵌入全球价值链分工体系，改变以往的劣势地位，还给各国中小企业带来了新的发展机遇，有助于改变大型跨国公司在全球生产体系中权力不断扩张的趋势。此外，依托于价值链合作的“一带一路”高质量发展也将对国际经济秩序产生影响，特别是为捍卫真正的多边主义作出贡献。

传播共同富裕理念，务实推进“一带一路”建设。共同富裕含有公平、平等之义。稳步推进共建“一带一路”是实现共同富裕的重要路径之义。从国内发展的角度看，推动高质量共建“一带一路”可以在一定程度上促进沿线国家和地区的产业转型升级，并缓解和改变部分产业空心化、行业泡沫化和收入分配不均等状况，使参与国内收入分配更趋公平。从区域经济发展的角度看，“一带一路”始终强调各国共同发展，

合作共赢。全球价值链中的成员不仅参与到生产、消费、运输等各个环节，还会在社会与政治方面逐渐嵌入同一个网络中，分享共同信息。高质量共建“一带一路”能够促进资源有序流通、要素高效配置、需求深度融合，提高劳动力效率。中国的发展离不开世界，世界的繁荣也需要中国，共同富裕是引领共建“一带一路”高质量发展的强大理念支撑，共建“一带一路”倡议与理念共同富裕相辅相成，相互促进。G

#### 注释

[1]焦朝霞：《全球数字贸易规则立场分歧、治理困境及中国因应》，《价格理论与实践》，2021年第10期，第40—44页。

[2]余振：《全球数字贸易政策：国别特征、立场分野与发展趋势》，《国外社会科学》，2020年第4期，第33—44页。

[3]中国信息通信研究院：《全球数字经济规则年度观察报告（2022年）》，[http://www.caict.ac.cn/kxyj/qwfb/bps/202207/t20220729\\_406686.htm](http://www.caict.ac.cn/kxyj/qwfb/bps/202207/t20220729_406686.htm)。

[4]刘典：《全球数字贸易的格局演进、发展趋势与中国应对——基于跨境数据流动规制的视角》，《学术论坛》，2021年第1期，第95—104页。

[5]联合国贸易和发展会议：《2023年世界投资报告》，<https://unctad.org/publication/world-investment-report-2023>，2023年7月5日发布。

[6]马涛：《全球贸易趋势与国际经贸治理研究》，《国际经济合作》，2017年第3期，第74—78页。

[7]马涛：《2023：RCEP促进复苏未来可期》，《光明日报》，2023年1月9日，第12版。

[8]倪月菊：《美国构建“印太经济框架”破坏地区和平发展》，中国网，[http://www.china.com.cn/opinion2020/2023-08/21/content\\_105654035.shtml](http://www.china.com.cn/opinion2020/2023-08/21/content_105654035.shtml)，2023年8月21日更新。

责编：冯一帆 / 美编：石玉