

·经济与管理研究·

# 中国如何获取国际经济规则制定权?

——来自欧盟、美国的经验与启示

吴大新

(山东财经大学会计学院,山东 济南 250014;中国社会科学院研究生院,北京 100732)

**[摘要]** 在国际会计标准领域,欧盟通过借助国际会计准则委员会这一民间国际组织成功改变了长期受制于美国的尴尬局面;而美国则企图通过主导“跨太平洋战略经济伙伴关系协定”(TPP)实现“回归亚太”、维护其经济霸权的战略目标。积极地借鉴欧美发达国家在获取国际经济规则制定权方面的成功经验,尤其是这些国家实施“借鸡生蛋”策略、以国际组织为媒介维护自身利益的做法,是中国以更加自信的态度在国际事务中“积极作为”,获取国际经济规则制定权以及在地区与国际秩序构建中取得主动乃至主导权的有效途径。

**[关键词]** 国际经济规则;制定权;国际组织;国家标准化战略

**[中图分类号]**F740 **[文献标识码]**A **[文章编号]**1003-4145[2013]03-0140-05

改革开放以来,中国经济总量与贸易总量持续快速增长。2007年,中国超越德国成为世界第三大经济体;2010年,中国超越日本成为世界第二大经济体;2010年和2011年,中国连续两年成为世界货物贸易第一出口大国和第二进口大国。然而,中国在经济地位提升的同时也加剧了同其他国家的贸易冲突。由于在国际经济规则领域缺乏主导权,中国在愈演愈烈的贸易纷争中常常处于“被动挨打”的不利局面。相比较而言,欧盟和美国在运用经济规则保护自身利益方面可以称得上“经验丰富”和“成果显著”。本文拟通过具体案例介绍欧美在获取国际经济规则制定权方面的经验,并从中国的现实出发,提出由政府制定和实施“国家标准化战略”,推动中国标准向区域标准乃至国际标准转变,进而获取国际经济规则制定权的政策建议。

## 一、中国在国际经贸领域的困境与成因

中国经济的崛起不可避免地引发国际战略格局的变动乃至震荡。由于中国经济增长和就业越来越依赖于出口,各国尤其是欧美发达国家针对中国的贸易保护主义开始抬头。同时,由于中国在国际经济规则领域中缺少话语权这一“软肋”的存在,也给这些国家抓住技术标准、环保标准、卫生标准、劳工标准等陷中国以不利境地提供了便利条件。近年来,欧美发达国家通过由它们所主导的国际组织在全球范围内强制推行这些国家的技术标准,在实质上形成了一种技术贸易壁垒,构成了一种新形式的保护主义。据不完全统计,国际标准化组织(ISO)和国际电工委员会(IEC)发布的国际标准已近20000项,但中国企业参与制订的仅有20余项;负责制订这些标准的机构全世界有900多个,但中国参与其中的不足10个。<sup>①</sup>2006年,中国出口行业因技术性贸易壁垒遭受到的直接损失356.2亿美元,影响殃及31.4%的出口企业;2007年损失494.59亿美元,有34.6%的出口企业受到影响,企业新增成本264.31亿美元;2009年36%的中国出口企业受到国外技术性贸易壁垒影响,全年贸易损失达到505亿美元;2010-2011年间,因技术贸易壁垒造成的损失已经超过了1000亿美元。

收稿日期:2012-10-29

作者简介:吴大新(1976—),男,山东财经大学会计学院讲师、中国社会科学院研究生院博士研究生。

<sup>①</sup>李崑:《吃透国际标准 减少外贸损失》,《江门日报》2011年3月11日。

就欧盟方面来看,欧盟现已成为中国第一大贸易伙伴,自 2008 年以来中国对欧盟贸易顺差不断飙升。2010 年中国对欧盟的贸易顺差高达 1427.6 亿美元。<sup>①</sup> 由于欧盟成员国正在为保持和提高欧洲的全球竞争力而进行痛苦的社会利益重组和社会财富的再分配,那些在这场大转型和大变动中的利益受损者在全球范围内寻找“替罪羊”,支持自由贸易和支持保护主义的力量利用欧盟决策机制中错综复杂的空隙展开博弈,中国和中国事务有可能被欧洲政治话语体系和政治利益集团绑架作为内部斗争的工具。<sup>②</sup> 一位欧盟官员曾表示,欧盟最终承认中国的市场经济地位的主要障碍来自产业界和成员国因担心欧盟对华贸易逆差上升而对欧盟施加的双重压力。尤其是欧债危机爆发所引发的贸易保护主义直接加剧了中欧贸易摩擦。作为一种注重用“规则改造世界”的“安静的超级力量”,欧盟已经显示出对中国崛起的某种担忧并采取了积极的行动,开始利用其所掌控的“市场经济地位”等规则驱逐在欧洲市场上的中国产品,一个重要的表现是,欧盟频频发起对中国产品的反倾销调查,甚至对某种产品同时进行反倾销、反补贴和保障措施三种调查,中国已经成为欧盟的头号反倾销目标国,而在反倾销中的“正常价值”和“损害”的确定上,标准完全掌握在欧方手中,中国企业有口难辨。

在中美经贸领域,中国面临的形势同样严峻。中美贸易失衡的不断加剧导致愈演愈烈的贸易摩擦,美国也因此更多地利用其掌握的国际经济规则对中国进行制约。实际上,自 WTO 多哈回合谈判启动以来,美国对外贸易政策就逐渐背离了 WTO 的多边主义规则,一方面通过增加出口不断开拓国际市场,为本国具有优势地位的产品创造良好的出口环境;另一方面通过遏制进口为国外产品的进入设置障碍,对外实行贸易保护主义。<sup>③</sup> 如 2010 年美国国际贸易委员会共发起 58 起“337”调查,其中有 19 起调查被诉方涉及中国企业,占调查总数的 1/3;同年 10 月,美国在半个月内存接连发起 24 起贸易调查,使得中国成为美国滥用贸易救济措施的最大受害国。<sup>④</sup> 另外,美国还通过主导诸如社会责任国际(SAI)等国际组织推广对其有利的技术标准。在 SAI 咨询委员会(Advisory Board)的 29 位委员中,有 11 位是美国人,而发展中国家则没有一位委员;而且,由 8 位董事组成的董事会中,7 位是美国人,1 位是瑞士人。可见,其所寻求的国际代表性只不过是发达国家尤其是美国的代表性而已。2004 年,欧美国家将企业社会责任与国际贸易挂钩,强行对中国出口企业推行国际企业社会责任 SA8000 认证,我国大量出口企业不得不支付不菲的认证成本和维护成本,企业竞争力大打折扣。又如,由于被认为不符合经合组织(OECD)制定的公司治理标准,中国在美企业频频遭受调查,中海油竞购优尼克石油公司最终以失败收场;华为、中兴等新兴中国公司被要求向美国议员交代同政府关系。<sup>⑤</sup> 这些事件一方面给中国企业造成了巨大的物质损失,另一方面还使中国企业背上了“官办企业”的坏名声,对于中国企业实现“走出去”战略构成了严重的障碍。

中国的崛起不可避免地冲击了现有国际利益格局,而欧美国家作为现有国际经济规则的主导者,必然要通过运用既有规则来维护自身利益,这是当前中国在对外经贸领域困境的主要成因。要摆脱中国在国际经贸领域的困境,就需要借鉴欧美国家在获取国际经济规则制定权方面的成功经验,并在国际经济规则的制订中输入中国影响,逐步提升中国在国际经济规则领域的话语权。

## 二、欧盟和美国获取国际经济规则主导权的成功经验

在当今的国际舞台上,单边主义越来越不得人心、行为空间日益狭窄,而国际经济组织则在国际社会中发挥着越来越积极的作用,成为协调矛盾、制定规则、维护秩序、平衡利益的重要机构和平台。<sup>⑥</sup> 在这种情况下,欧美国家越来越多地通过联合或加入某一国际组织并对其施加影响,以达到主导乃至控制该组织的目的,同时使维护自身利益的行为名正言顺地获得合法性。欧盟和美国正是利用这种“借鸡生蛋”的策略有效地维护了自身利益。

### (一) 欧盟借助 IASC 提升国际会计标准领域话语权

1990 年两德统一不仅对欧洲经济产生了巨大冲击,也在全球会计标准领域产生了深远影响。为实施

①商务部公平贸易局:《国别贸易投资环境报告 2011》,2011 年 4 月 19 日。

②周弘主编:《欧盟是怎样的力量》,社会科学文献出版社 2008 年版,第 8-13 页。

③徐秀军,《美国在国际贸易协定谈判中立场与国内经济调整——以 WTO 多哈回合谈判为例》,《当代亚太》2011 年第 5 期。

④商务部公平贸易局:《2010 年美国 337 调查涉华案件数量达历史新高》,2011 年 1 月 18 日。

⑤见《美国惯用“安全”标签打压中企》,《国际先驱导报》2012 年 10 月 16 日。

⑥李红梅主编:《国际经济组织》,机械工业出版社 2007 年版,第 8 页。

“东部建设”计划,德国这个欧盟经济的火车头开始转向宽松的财政政策,大量的转移支付被提供给原东德。<sup>①</sup>与此同时,德国又大力紧缩其货币政策以减轻通胀压力,这使得德国国内利率飙升,原来以银行为主要资金来源的德国企业饱受高利率之苦。在这种形势下,一大批德国公司包括巴斯夫(BASF)、拜尔(Bayer)、戴姆勒-奔驰(Daimler-Benz)等在1991年开始与SEC联系在美国纽约股市(NYSE)上市事宜。一开始,德国方面试图使德国会计标准与美国会计标准“相互承认”(mutual recognition),尽管华尔街热烈欢迎德国公司通过“互认”赴美上市,然而美国官方却持坚决反对态度。当时的SEC主席布雷登甚至说“互认”的说法是“不可思议的”。由于急需资金和试图打开美国市场,戴姆勒-奔驰公司在1993年10月不顾其他德国公司的反对,屈辱地接受了SEC的条件——按照美国会计标准调整了1993年上半年的会计报表,此举使得奔驰公司在德国会计标准下1.68亿德国马克(1.02亿美元)的盈利变成了美国会计标准下9.49亿德国马克(5.75亿美元)的亏损!除了令人难以置信的“新”经营绩效外,奔驰公司还为此支付了6000万美元的报表调整费用,且在此后还需每年支付大约1500至2000万美元的此类费用。<sup>②</sup>从“会计政治观”的角度来看,在存在不同资本市场规则的情况下,外国公司进入新的资本市场必然要承担相应的经济规则转换成本。然而,对欧洲来说,这样的高成本显然是难以接受的,尤其是事件背后的政治意图如此明显。奔驰公司接受美国会计标准一事震惊了德国乃至整个欧洲工商界,欧盟委员会被美国主导国际会计标准且无视欧洲利益的事实所触怒,决心改变欧洲在国际会计标准领域的不利局面以对抗美国的会计霸权。

不过,当时欧盟层面并没有统一的会计制度,只是依靠公司法指令来协调成员国之间差异显著的会计制度,而指令协调方式存在程序冗长、会计备选方法过多、约束力低下等缺点。若自创一套欧洲会计规则难以在短时间内令所有成员国达成一致,因此,欧盟将目光转向了一个权威性正在上升的民间国际组织——国际会计准则委员会(IASC),<sup>③</sup>希望通过采纳其颁布的国际会计准则(IASs)来对抗美国的会计标准。欧盟委员会在1995年9月发布的通讯稿中认识到,“当前看来,在所有制定会计标准的国际组织中,只有IASC能够提供一套最有希望得到全球资本市场认可的会计准则,而这个准则能够解决我们当前面临的紧迫问题。有必要通过增强欧盟层面现有的从事会计事务组织的能力来密切与IASC的合作,以达成在国际和国内层面存在争议的会计事务的一致”。<sup>④</sup>2000年6月,在里斯本欧盟首脑会议上,欧盟委员会“建议在受管制市场上的所有欧洲上市公司(估计大约在6700家左右)都应该被要求按照国际会计准则编制合并报表。”<sup>⑤</sup>2002年7月19日,《欧洲共同体第1606/2002号条例》得到了欧洲议会和理事会的批准,该条例规定,“自2005年1月1日起,共同体范围内所有的上市公司必须在每个会计年度按照已采纳国际会计准则编制合并财务报表”。<sup>⑥</sup>不仅如此,欧盟还与美国就理事会席位和投票规则展开了对IASC的主导权之争。<sup>⑦</sup>

需要指出的是,欧盟通过采纳国际会计准则,不但增强了自身在国际会计标准领域的话语权,同时也极大地提高了IASC的国际地位。欧盟联手IASC的举动,改变了全球会计标准领域欧美力量的对比。2007年4月27日,SEC主席考克斯和欧洲证券监管委员会(CESR)主席威米尔希在布鲁塞尔举行会谈,评估SEC-CESR合作计划的进展并讨论在证券监管领域“互认”等进一步合作事宜。欧盟最终获得了在国际会计标准这一原本处于劣势的制度领域与美国平等对话的地位。目前来看,由于欧盟对国际会计准则的采纳,意味着多数发达国家成为了IASC的客户,而美国在采纳国际会计准则方面的一再拖延则显得缺乏诚意,这恰恰表明了欧盟已成功地将“实现全球单一的、高质量的会计标准”的压力转到了美国一边。

## (二)美国试图通过主导TPP重获亚太地区主导地位

亚太地区历来是美国的战略重心之一,随着中国的崛起和世界经济重心向东亚转移,美国开始调整其全球战略。“回归亚太”战略是近年来美国全球战略调整的核心。美国亚太战略“一以贯之的立场是谋求建立

①宋坚:《德国经济与市场》,中国商务出版社2003年版,第242页。

②Assma Sawani, “The Changing Accounting Environment: International Accounting Standards and US Implementation”, *Journal of Finance and Accountancy*, No. 1, 2009, pp. 1-9.

③该组织于2000年改组为国际会计准则理事会(IASB)。

④European Commission, *Accounting Harmonization: A New Strategy vis-à-vis International Harmonization*, Communication from the Commission Internal document, COM95(508) final, Brussels.

⑤European Commission, *EU Financial Reporting Strategy: the Way Forward*, COM(2000) 359 final, Brussels.

⑥European Parliament and Council, *Resolution of 19 July 2002 on the Application of International Accounting Standards*, (EC) No. 1606/2002.

⑦克里斯托弗·诺比斯,罗伯特·帕克著,《比较国际会计》(第十版),薛清梅译,东北财经大学出版社2010年版,第84-86页。

一个把东亚国家融入其中的、由美国主导的泛太平洋一体化组织、或者是一个亚太一体化组织,而不是一个纯粹的东亚一体化组织”。<sup>①</sup> 20世纪90年代初,马来西亚前总理马哈蒂尔提出旨在排斥美国在亚太地区领导地位的“东亚经济集团”(EAEG)构想被美国否决;其忠实盟友日本所倡议的亚洲货币基金组织方案也遭到美国的坚决反对。这说明,美国绝不允许其他国家染指亚太地区主导权。

出于对中国崛起的担忧和市场风险分散化的考虑,过去十年来,涵盖整个东亚的自由贸易协定一直出于空白状态,客观上为“跨太平洋伙伴关系协议”(Trans - Pacific Partnership Agreement, TPP)的出现创造了条件。<sup>②</sup> 奥巴马政府出台的“五年出口倍增计划”,将美国未来出口战略的重心锁定在亚太地区。使用贸易保护主义方法遏制进口、增加出口成为美国“实现平衡增长(既增长又不增加经常项目逆差、同时不过度增加财政赤字)的唯一出路”。<sup>③</sup>

美国为了长期维持自己在东亚地区的主导地位、追求自身的经济利益以及应对中国的崛起,一方面对把美国排除在外的、传统意义上的东亚区域合作形式采取冷淡、不欢迎甚至是阻碍的态度,特别是反感排他性的东亚共同体建设;另一方面,积极推动把美国包括在内的、宽泛意义上的东亚区域合作,或者“大东亚”区域合作,尤其倡导“亚太共同体”、“太平洋共同体”建设。<sup>④</sup> 所以,由新西兰、智利、新加坡和文莱等四国于2005年6月签订的TPP协议,引起了奥巴马政府的重视,他们意识到TPP的开放性可以成为美国实施“回归亚太”战略的绝佳媒介,并将其作为实现美国“五年出口倍增计划”的四大战略支柱之一。2010年3月,扩大TPP的首轮谈判在澳大利亚墨尔本举行,包括美国、P4(新西兰、智利、新加坡和文莱)、秘鲁、新西兰、澳大利亚以及越南(作为观察员)在内的多国经贸官员出席了会议,“P4”扩大为“P8”;同年10月,上述八国又在文莱与马来西亚举行了第三轮谈判,从而使得“P8”扩大为“P9”。美国的积极态度和行动不但带来一种示范效应,更重要的是,它还通过制订有利于美国的标准而在实质上主导了TPP。

实际上,原有的P4协定本是一个高标准的、内容全面的自由贸易协定。但美国认为,P4达成的协定不符合美国的标准,即没有反映美国的要求和利益,需要制订符合美国标准的新协定来取而代之。美国加入TPP后,该组织不但要由美国领导,还得基本实行美国的贸易准则。美国贸易谈判副代表芭芭拉·威瑟曾言,美国的目的是达成一套适用于所有亚太国家的规则,任何要加入的国家必须遵循此规则。这就是说,美国推动构建TPP的真实意图,就是要在亚太地区建立美国主导下的、符合美国贸易标准的自由贸易区集团。基于此,美国提出扩大后的TPP不能沿用原先P4达成的协定,而需要通过谈判缔结新的协定。<sup>⑤</sup> 一方面TPP将有助于美国跨国企业甚至中小企业获得亚洲市场准入机会以实现其“五年出口倍增计划”,缓解国内经济形势;另一方面,美国可以通过TPP将战略竞争对手中国和俄罗斯排斥在外,“对冲”或平衡中国经济发展的影响。有学者通过GTAP模拟分析显示:如果美国加入TPP,则TPP成员国在GDP、贸易条件、福利等方面会受益,区外国家的相关利益将会受损;而中国的GDP、福利、贸易条件等宏观经济指标会出现负向变化。<sup>⑥</sup> 这也再次表明,防范和遏制中国崛起仍是美国不变的东亚战略的核心。<sup>⑦</sup>

### 三、启示与对策建议

中国是一个发展中国家,同时也是一个世界大国,在国际化程度日益深化的背景下,必须实事求是地看待当前自己的国际地位。中国在国际经济规则方面的话语权与自身的经济实力极不相称,这已为无数的事实所验证。因此,积极地借鉴欧美发达国家在获取国际经济规则制定权方面的成功经验,尤其是这些国家实施“借鸡生蛋”策略、以国际组织为媒介维护自身利益的做法,是中国以更加自信的态度在国际事务中“积极作为”,获取国际经济规则制定权以及在地区与国际秩序构建中取得主动乃至主导权的有效途径。对此,中国应着力解决以下几方面的问题。

其一,应科学制订“国家标准化战略”并将其纳入国家发展规划,将统一国家标准、逐步实现国家标准向国际区域标准乃至国际统一标准转变作为战略目标。(1)统一国家标准。目前需要消除国内标准和行业标

①林利民:《美国与东亚一体化的关系析论》,《现代国际关系》2007年第11期。

②李向阳:《跨太平洋伙伴关系协定:中国崛起过程中的重大挑战》,《国际经济评论》2012年第2期。

③余永定:《美国经济再平衡与贸易保护主义》,《21世纪经济报道》2009年11月16日,第4版。

④张小明:《美国是东亚区域合作的推动者还是阻碍者?》,《世界经济与政治》2010年第7期。

⑤杜兰:《美国力推跨太平洋伙伴关系战略论析》,《国际问题研究》2011年第1期。

⑥万璐:《美国TPP战略的经济效应研究——基于GTAP模拟的分析》,《当代亚太》2011年第4期。

⑦王帆:《美国的东亚战略与对华战略》,《外交评论》2010年第6期。

准中与国家标准相冲突的内容,并在行政管理体制方面作出相应的调整。(2)为战略实施提供政策保障,特别是要注意对企业的支持和对教育及科研的投入。“国家标准化战略”归根到底要由民间来具体实施,因此政府应对有条件的企业提供政策和资金支持;在教育 and 科研领域,政府也应通过制定科学、可行的政策引导各类社会资源的投入。(3)推动政府间的标准化合作。通过这种形式使国家标准首先在某一国际经济区域内实施,比如,中日韩在标准化领域的三边合作机制——“东北亚标准合作会议”就是一个能够提升国际和地区标准化活动能力和水平、值得推广的有效形式。(4)在某些国际组织中增加中国代表权或者在某些具备条件的领域实施标准“等效”、“互认”。如2010年4月,中国在世界银行的投票权升至4.42%;11月,又成功地将国际货币基金组织(IMF)份额由3.72%提升到6.39%,实现了在国际金融领域话语权的增加。又如,2008年11月,欧盟决定自2009年起至2011年年底前的过渡期内,允许中国证券发行者在进入欧洲市场时使用中国会计准则,这是国际资本市场首次正式接受中国企业会计准则,标志着中欧会计等效工作取得突破性成果。

其二,进一步转变经济发展方式,培育和扩大内需,增强在国际经贸谈判中的实力。目前中国经济增长和就业越来越依赖出口和投资拉动,这也是我们在国际经贸领域与其他国家产生矛盾的根源之一。欧美国家之所以能够在国际标准方面对中国形成制约,很重要的一个原因就在于中国产品对这些国家市场的高度依赖。因此,重视发展国内市场,形成巨大的国内需求,一方面是中国经济转型的必由之路,另一方面,巨大的市场需求也有助于增强国家标准的影响力,外国产品在进入中国市场时就不不得不遵循中国标准,中国标准就可以自然而然地转变为区域标准乃至国际标准。

其三,抓住机遇,找准目标。欧盟之所以能够获取国际会计标准领域的主动权,是因为它抓住了国际会计准则极有可能成为被国际资本市场接纳的有利时机,果断地同国际会计准则委员会“结盟”;而美国此番“回归亚太”也是抓住了东亚出现“权力真空”的时机,看中了TPP所具有的高度开放性。在国际金融危机和欧债危机的背景下,贸易保护主义开始抬头,这应该成为中国获取国际经济规则制定权的有利时机。世界贸易组织前总干事帕斯卡·拉米曾指出,坚持多边贸易体制仍将是加快世界贸易自由化的最好框架。在目前多哈回合深陷僵局的形势下,谁能够顶住贸易保护主义的压力积极倡导多边贸易,谁就占据了国际道义的制高点,谁就有可能对将来的贸易规则施加更多影响。中国应抓住这一时机,“顺应WTO正由权力为基(power-oriented)向规则为基(rule-based)的方向迈进的潮流”,<sup>①</sup>联合那些被动参与全球化的、有着共同利益的发展中国家,改革诸如由少数发达国家掌控的“绿屋会议”等不利于多边贸易和共同利益的体制机制,积极推动多哈回合走出僵局,并在新规则的建立中施加更多中国影响。当然,鉴于WTO复杂的决策机制,短期内也许难以取得实质性成果,但这至少可以显示我们在倡导多边贸易方面的决心与努力。

最后,企业、高校、科研院所应积极参与到“国家标准化战略”的制订与实施中来。企业应强化基础管理,补上“科学管理”这一课,为国家标准的统一实施做好准备。对于有条件的高新技术企业,应将“国家标准化战略”纳入企业发展战略体系中,通过构建企业联盟,扩大标准实施规模和范围,在形成自主产业标准的基础上,实现标准的对外输出。同时,应加强企业与高校及科研院所的联系,及时协调社会需求与人才供给,培养高素质的专门人才,这也是我们在国际经济规则领域“积极有为”的一个必要前提。

(责任编辑:栾晓平 luanxiaoping@163.com)

<sup>①</sup>周汉民,邱一川:《WTO成立十年来的十大特征》(上),《世界贸易组织动态与研究》2006年第1期。