

竞争性压力与制度互补性： 构建中国制度型开放的政治经济学

朱杰进

内容提要 推进制度型开放是中国实施高水平对外开放战略的重要组成部分。同样是针对国际通行规则,中国在反洗钱领域的制度型开放水平较高,在公司治理领域的制度型开放水平中等,而在出口信贷领域的制度型开放水平较低。造成这一差异的原因与中国制度型开放水平的两大关键性变量密不可分,即竞争性压力和制度互补性。在反洗钱领域,中国面临金融市场准入等方面的竞争性压力较大,“金融行动特别工作组”的“40+9”反洗钱规则与中国金融市场的制度互补性较强,导致中国制度型开放水平较高;在公司治理领域,中国面临加入世贸组织谈判等方面的竞争性压力较大,而《经合组织公司治理原则》与中国国有企业的制度互补性较弱,使得中国制度型开放水平中等;在出口信贷领域,中国面临的竞争性压力较小,而出口信贷“君子协定”与中国政策性金融制度的互补性较弱,使得中国制度型开放水平较低。

* 朱杰进:复旦大学国际关系与公共事务学院教授、复旦大学一带一路及全球治理研究院研究员。(邮编:200433)

** 本文是国家社会科学基金项目“推动全球经济治理体制变革研究”(项目编号:20AZD103)与上海市社会科学基金项目“中国推动全球经济治理制度改革的路径研究”(项目编号:2020BGJ001)的阶段性成果。感谢《国际政治研究》匿名审读专家的意见和建议,文责自负。

关键词 国际政治经济学 制度型开放 竞争性压力 制度互补性 反洗钱 公司治理 出口信贷

在百年未有之大变局中,随着地缘政治回归和大国战略竞争的加剧,美国及其一些盟友对中国采取了战略围堵的措施,在经贸、科技、金融等领域实施一系列咄咄逼人的措施。^①巨大的国际风险和挑战甚至一度引发了中国重回闭关锁国老路的忧虑。^②中国国家主席习近平指出,要坚定地站在历史正确一边,坚持经济全球化大方向,推动建设开放型世界经济,要更加主动地对接高标准国际经贸规则,稳步扩大规则、规制、管理、标准等制度型开放。^③

所谓制度型开放,是指在具有较强外溢效应的相关体制机制领域将本国相关规则和国际通行规则,特别是发达国家的高标准规则进行对标对表,在此基础上实施一系列系统性的制度创新措施,有效促进中国和世界经济高质量安全有序融合的对外开放战略。^④可以看出,制度型开放的实质是将本国相关规则和国际通行规则进行对标对表,其核心是处理国内制度与国际制度的关系问题。一般而言,是否对国内制度进行调整及是否接受国际制度,是衡量一国制度型开放水平的主要标准。值得关注的是,在不同的议题领域,中国的制度型开放水平呈现出明显差异。

在反洗钱领域,中国不仅成为“金融行动特别工作组”(Financial Action Task Force on Money Laundering, FATF)的正式成员国,还根据反洗钱“40+9”规则,出台《反洗钱法》等国内相关法律法规,制度型开放水平较高。在公司治理领域,中国参考《经合组织公司治理原则》调整了国内的公司治理框架,但保留了中国国有企业经营制度的特殊性,制度型开放水平中等;在出口信贷领

① 王正毅:《全球化的政治经济学》,载王正毅主编:《反思全球化:理论、历史与趋势》,北京:社会科学文献出版社2023年版,第27—30页。

② 胡再勇:《制度型开放与中国对外经济关系重构》,《外交评论》2023年第5期,第2—18页;霍建国:《对接国际高标准开放规则 稳步推进制度型开放》,《中国发展观察》2023年第8期,第5—8页;赵蓓文:《制度型开放与中国参与全球经济治理的实践》,《世界经济研究》2021年第5期,第6—7页。

③ 《习近平在中共中央政治局第八次集体学习时强调,积极参与世界贸易组织改革,提高驾驭高水平对外开放能力》,2023年9月27日,http://www.xinhuanet.com/politics/2023-09/27/c_1129889418.htm, 2023-10-20。

④ 国家发展改革委对外经济研究所课题组:《中国推进制度型开放的思路研究》,《宏观经济研究》2021年第2期,第126页。

域,中国没有接受出口信贷“君子协定”,也没有对国内相关规则进行调整,制度型开放水平较低。

同样是针对国际通行规则,为什么中国制度型开放的水平会表现出显著差异?这是本文尝试回答的问题。既有研究主要从国内政治、国际规范和国际制度扩散三种理论视角进行解释。国内政治视角认为,中国在面对国际通行规则时,会基于国内情况对国际通行规则进行理性评估,判断内化国际通行规则是否能够自身带来利益,从而导致自身的制度型开放水平不同。^① 国际规范视角提出,中国在面对国际通行规则时,会受到其所处的国际规范环境的影响,如果国际通行规则为国际社会所普遍认可,中国的制度型开放水平就会更高。^② 国际制度扩散视角提出,中国在面对国际通行规则时,会受到国际体系层次上竞争性压力的影响,竞争性压力的大小,会直接影响中国制度型开放水平的高低。^③

既有研究对中国制度型开放水平出现差异的原因给出了一定的解释,其中一些解释富有新意和启发性,但也还存在着不足之处。一方面,既有研究侧重解释中国制度型开放水平高或低两个端点的取值,而忽视了中国制度型开放水平还存在中等这一中间状态的取值;另一方面,既有研究要么用国际体系层次,要么用国家层次的单一变量来解释中国制度型开放水平的高低,而没有将国际体系层次变量与国家层次变量进行整合。单一层次分析固然逻辑清晰,线索分明,但这种分析方式往往假定另一个层次没有发生变化。实际上,作为一个在国际体系中日益崛起的发展中大国,中国制度型开放的水平不可避免地受到国际体系层次和国家层次两方面变量的综合影响。

鉴于此,本文将在国际制度扩散理论提出的竞争性压力基础上,补充一个新的解释变量——国际制度与国内制度之间的“制度互补性”,构建一个“竞争性压力+制度互补性”的理论框架,用以解释中国制度型开放水平的差异。当

① Kurt Weyland, “Theories of Policy Diffusion: Lessons from Latin American Pension Reform,” *World Politics*, Vol.57, No.2, 2005, pp. 270-271; 李文、张秋颖:《数字经济背景下的国际税收解决方案:现状、博弈与展望》,《国际经济评论》2023年第2期,第21—22页;常娱、钱学锋:《制度型开放的内涵、现状与路径》,《世界经济研究》2022年第5期,第95—96页。

② Ka Zeng and Josh Eastin, “International Economic Integration and Environmental Protection: The Case of China,” *International Studies Quarterly*, Vol.51, No.4, 2007, pp. 971-995.

③ Zachary Elkins, et al., “Competing for Capital: The Diffusion of Bilateral Investment Treaties, 1960-2000,” *International Organization*, Vol.60, No.4, 2006, pp. 811-846.

竞争性压力较大,国际制度与国内制度的互补性较强时,一国的制度型开放水平较高;当竞争性压力较大,国际制度与国内制度的互补性较弱时,一国的制度型开放水平中等;当竞争性压力较小,国际制度与国内制度的互补性较弱时,一国的制度型开放水平较低。

一、竞争性压力、制度互补性与制度型开放

哈佛大学教授贝丝·西蒙斯(Beth Simmons)等国际政治经济学学者认为,在相互依赖的国际环境中,一国采纳国际通行规则主要是通过强制(Coercion)、竞争(Competition)、学习(Learning)和模仿(Emulation)四种机制。^①其中,强制是指一国在外部力量的压迫之下采纳国际通行规则;竞争是指一国在国际竞争中为了获取促进本国发展的稀缺资源而采纳国际通行规则;学习是指一国由于对目标或者实现目标的手段的观念改变导致采纳国际通行规则;模仿是指一国为获取国际认同而采纳国际通行规则。^②

观察中国的实际情况,可以发现,竞争机制对于解释中国的制度型开放具有更强的说服力。^③中国在推进制度型开放的过程中,往往会基于竞争性压力的考虑,分析国际制度是否能促进国内政治经济的发展,同时也相当关注国际制度与国内制度之间是否具有“互补性”。

(一) 竞争性压力

作为一个发展中大国,中国需要通过参与国际竞争来获取一些重要的国际市场准入、重要国际组织的成员资格、核心技术和资金、负责任大国的国际声誉等稀缺资源,这构成了中国推进制度型开放的基本压力。在国际投资领域,为什么往往是发展中国家向发达国家提出签订双边投资协定的制度倡议?毕竟,签订双边投资协定的主要目的是约束发展中国家政府的权力,防止发达国家跨国公司在发展中国家的投资利益遭到侵害。得克萨斯州大学奥斯汀分

^① Beth Simmons, et al., "Introduction: The International Diffusion of Liberalism," *International Organization*, Vol.60, No.4, 2006, pp. 781-810.

^② Beth Simmons, Frank Dobbin, and Geoffrey Garrett, "Introduction: The International Diffusion of Liberalism," *International Organization*, Vol.60, No.4, 2006, pp. 789-801.

^③ 钟飞腾:《中国外资政策自由化的机制:学习、可信承诺与竞争压力》,《世界政治研究》2018年第2期,第143—174页。

校教授扎卡里·埃尔金斯(Zachary Elkins)等学者提出,这主要是因为发展中国家的政府希望通过采用国际通行规则来“捆住自己的手”,以提高本国保护外资承诺的可信度(Credibility),从而在吸引外资的国际竞争中赢得比竞争对手更大的优势。^①

伴随着中国发展进程的加快,充分利用国际国内两个市场、国际国内两种资源会变得更加重要,也会带来更大的竞争性压力。在市场准入方面,进入欧美发达国家的金融市场对于加快我国金融业对外开放,实现金融业“引进来”和“走出去”战略目标显得尤为迫切;在加入国际组织方面,先后申请加入世界贸易组织(WTO)、《全面与进步跨太平洋伙伴关系》(CPTPP)、《数字经济伙伴关系协定》(DEPA)成为中国推进制度型开放的标志性举措。

一般而言,竞争性压力推动制度型开放需要满足几个条件:(1)国内制度的变革能够影响到国际稀缺资源的分配,如国际市场准入、国际组织成员资格、国际资金流动、国际声誉等;(2)发展中国家的政府以促进本国的发展为首要追求,对国内制度的变革具有较强的意愿;(3)国际制度与国内制度具有互补性。^②

作为一个坚持中国特色社会主义制度的发展中大国,中国的国内制度根植于中国的历史和文化,与本国的国情和发展阶段保持一致,具有一定的特殊性。^③因此,在中国推进制度型开放的过程中,协调好国际制度与国内制度的关系具有特别重要的意义。

(二) 制度互补性

制度互补性是指国际制度与国内制度之间的一致性程度及相互调适和嫁接的空间。奥本大学教授安德鲁·科特(Andrew Cortell)等学者提出,国际制度必须穿透国内结构并契合国内制度才能有效影响国内政治的结果。^④在强调国内制度对国际制度内部化影响时,欧洲大学学院教授杰弗里·切克尔

^① Zachary Elkins, et al., "Competing for Capital: The Diffusion of Bilateral Investment Treaties, 1960-2000," pp. 811-846.

^② 耿协峰:《全球性地区治理的观念生成和实现路径》,《国际政治研究》2021年第4期,第80—105页。

^③ 《中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定》,北京:人民出版社2019年版,第3页。

^④ Andrew Cortell and James Davis, "How Do International Institutions Matter? The Domestic Impact of International Rules and Norms," *International Studies Quarterly*, Vol.40, No.4, 1996, pp. 451-478.

(Jeffrey Checkel)强调,国际制度需要与国内制度体系、官僚机构及话语体系具有一致性。^①

制度互补性的测量存在一定的困难,可以采用定序测量的方法。虽然不能直接测量出制度互补性的数值,但可以比较出在不同领域国际制度与国内制度之间互补性的强弱。制度互补性较强往往是指国内制度与国际制度基本保持一致,国内不存在接受国际制度的明显障碍。而制度互补性较弱是指国内制度与国际制度存在显著差异,双方进行调适和嫁接的难度较大。^②

需要强调的是,国内制度包括基本制度和具体制度等不同的层次。^③基本制度是指在国内制度中起顶层决定性、全域覆盖性、全局指导性作用的制度。例如,在中国国内政治生活中,中国共产党领导的多党合作和政治协商制度、民族区域自治制度、基层群众自治制度是三大基本政治制度;在中国国内经济生活中,以公有制为主体、多种所有制共同发展,按劳分配为主体、多种分配方式并存,社会主义市场经济体制是三大基本经济制度。而具体制度是由基本制度派生而来的、在国家治理各领域各方面各环节具体的制度安排,如反洗钱制度、外商投资审查制度、市场准入负面清单制度、知识产权保护制度等。一般而言,相比国内的具体制度,如果国际制度与国内的基本制度相抵触,制度型开放会更加困难。

(三) 理论分析框架

综合来看,竞争性压力和制度互补性是影响中国制度型开放水平的两大关键性变量。一方面,中国通过参与国际竞争来获取一些重要的国际市场准入、重要国际组织的成员资格、核心技术和资金、负责任大国的国际声誉等稀缺资源,是中国推进制度型开放的基本压力;另一方面,国际制度与中国国内基本制度,以及具体制度的互补性则调节和塑造了中国制度型开放水平的高低。

对此,本文以竞争性压力和制度互补性为自变量,以中国制度型开放水平

^① Jeffrey Checkel, "Norms, Institutions, and National Identity in Europe," *International Studies Quarterly*, Vol.43, No.1, 1999, pp. 83-114.

^② 田野:《国际政策扩散与国内制度转换》,《世界经济与政治》2014年第7期,第126—127页。

^③ 祝奉明、徐静:《深入理解根本制度、基本制度、重要制度的辩证关系》,《科学社会主义》2020年第2期,第78—83页。

为因变量,构建了理论分析框架。(参见下表)

表 竞争性压力、制度互补性与制度型开放

| | 制度互补性较强 | 制度互补性较弱 |
|---------|-----------|-----------|
| 竞争性压力较大 | 制度型开放水平较高 | 制度型开放水平中等 |
| 竞争性压力较小 | 制度型开放水平中等 | 制度型开放水平较低 |

资料来源:笔者自制。

在此基础上,本文提出了以下四个有待实证检验的理论假设:(1) 当竞争性压力较大,国际制度与国内制度的互补性较强时,一国的制度型开放水平较高;(2) 当竞争性压力较大,国际制度与国内制度的互补性较弱时,一国的制度型开放水平中等;(3) 当竞争性压力较小,国际制度与国内制度的互补性较强时,一国的制度型开放水平中等;(4) 当竞争性压力较小,国际制度与国内制度的互补性较弱时,一国的制度型开放水平较低。

接下来,本文将通过对中国在反洗钱、公司治理和出口信贷三个领域制度型开放的比较案例分析,来对这一理论分析框架进行实证检验。^①

二、制度型开放水平较高的反洗钱领域

在反洗钱领域,国际通行规则主要是“金融行动特别工作组”制定的“40+9”建议。1989年7月,“七国集团”领导人在巴黎峰会上决定设立“金融行动特别工作组”,以提升国际反洗钱治理的水平。1990年2月,“金融行动特别工作组”发布了《关于洗钱问题的40条建议》,核心内容包括:一是要求将洗钱行为定为刑事犯罪;二是要求各国政府督促金融机构制定和实施反洗钱内部控制制度,履行客户身份识别、客户信息和交易记录保存,以及识别并报告可疑金融交易的义务;三是要求各国政府建立金融情报中心,承担对异常和可疑资金交易的监测;四是要求各国政府进行反洗钱情报交流以及国际合作。“9·11”事件发生后,反恐融资开始成为反洗钱的一个重要领域。2001年10月,“金融行动特别工作组”制定了反恐融资的《八条特别建议》。2004年10月,“金融行动特别工作组”又制定了反恐融资的第九条特别建议。至此,“金融行动特别

^① 由于篇幅限制,本文选择三个案例来对三个理论假设进行实证研究。

工作组”制定的“40+9”规则已经发展成为反洗钱领域最重要的国际通行规则。

针对“金融行动特别工作组”的“40+9”反洗钱国际通行规则,中国的制度型开放水平较高。一方面,中国对国内制度进行了相应调整。1997年修订的《刑法》第191条,以专门条款规定了洗钱罪。2001年出台的《刑法修正案(三)》中,将恐怖主义犯罪列为洗钱犯罪的上游犯罪。^①2003年3月,中国人民银行发布了《金融机构反洗钱规定》《人民币大额和可疑交易报告管理办法》《金融机构大额和可疑外汇资金交易管理办法》(简称“一个规定、两个办法”),明确提出了对银行类金融机构的反洗钱监管要求。2006年6月,中国通过《刑法修正案(六)》,此次修正将洗钱的上游犯罪增加了三条,即“贪污贿赂犯罪、破坏金融管理秩序犯罪、金融诈骗犯罪”。^②2006年10月,第十届全国人大第二十四次会议审议通过了《中华人民共和国反洗钱法》,对反洗钱的定义、调查、国际合作和法律责任给出系统的立法回应,确立了我国反洗钱国内制度的基本框架。^③

另一方面,中国积极申请加入国际制度。2005年,中国开始申请加入“金融行动特别工作组”,派出由中国人民银行、中国外交部、中国最高人民法院、中国最高人民检察院等单位组成的代表团列席参加反洗钱金融行动特别工作组全体会议。^④2006年,“金融行动特别工作组”根据新修订的“40+9”规则评估了中国的反洗钱工作,并考察了中国新制定的《反洗钱法》。^⑤2007年6月,中国以正式成员国的身份加入“金融行动特别工作组”。

综上,在反洗钱领域,中国不仅申请加入了金融行动特别工作组等国际制度,还出台了国内的《反洗钱法》,确立了反洗钱的国内制度,制度型开放水平较高。为什么中国在反洗钱领域的制度型开放水平较高?

① 中华人民共和国刑法修正案(三),参见 https://www.spp.gov.cn/spp/fl/201802/t20180205_364508.shtml,2023-11-10。

② 中华人民共和国刑法修正案(六),参见 https://www.spp.gov.cn/spp/fl/201802/t20180205_364514.shtml,2023-11-10。

③ 中华人民共和国反洗钱法,参见 http://www.gov.cn/zhengce/2006-10/31/content_2602193.htm,2023-11-10。

④ OECD,“China and the OECD,”<https://www.oecd.org/china/china-and-oecd.htm>,2023-11-10。

⑤ “FATF Welcomes China as an Observer,”[https://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=PAC/COM/NEWS\(2005\)44&.docLanguage=En](https://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=PAC/COM/NEWS(2005)44&.docLanguage=En),2023-11-16。

（一）反洗钱领域的竞争性压力较大

在反洗钱领域，中国面临的竞争性压力较大，体现在中国高科技概念股赴美上市带来的市场准入压力，以及“金融行动特别工作组”的“黑名单制度”所带来的声誉压力。

一方面，中国高科技概念股赴美上市带来的市场准入压力。美国对于反洗钱制度扩散起到主要的推动作用。洗钱行为起源于20世纪30年代，美国芝加哥的犯罪团体以经营洗衣店为借口，将贩毒所得收入并入洗衣店的正常营业收入报税，从而将非法收入合法化。对洗钱这一现象进行监管始于20世纪70年代，尼克松的竞选团队对选举受贿所得进行洗钱，这一行为被媒体披露后引起了学界和政界的广泛重视。从此，美国出台了《洗钱控制法》《阿农奇奥·怀利反洗钱法案》等反洗钱法律，对洗钱行为的主体界定、犯罪成本等有了更详尽的法律规定，使得美国成为反洗钱领域的先行者。^①“9·11”事件敲响了美国反恐怖主义的警钟，亟需美国对反恐怖主义融资活动进行立法回应。2001年10月24日，美国颁布了《为拦截和阻止恐怖主义而提供适当手段以团结和巩固美利坚的法案》（又称《爱国者法案》），通过“初步洗钱担忧”等法律手段对外实施长臂管辖，从而向其他国家推广美国主导的反洗钱模式。^②彼时，正值中国高科技概念股在美国上市的热潮阶段，中国企业面临走出去的机遇期，对于上市国家的法律环境敏感性也更高。^③正如时任中国人民银行行长周小川所言，做好反洗钱工作是履行我国政府对外承诺，树立我国在反洗钱方面负责任大国形象的重要举措。同时，这也是金融业实现“引进来”和“走出去”战略，加快我国金融业对外开放，推进我国银行国际化的必要步骤。^④

另一方面，“金融行动特别工作组”于2002年出台的“呼吁采取行动的高

① 顾学明等：《美国反洗钱长臂管辖的发展及中国应对》，《国际贸易》2021年第11期，第23—24页。

② “初步洗钱担忧”是指美国财政部长有权对任何一个被怀疑参与非法金融活动或违法犯罪活动的实体采取特别措施，而不论其法域是否在美国境内。参见“The U. S. Department of the Treasury, Fact Sheet: Overview of Section 311 of the USA PATRIOT ACT,” <https://home.treasury.gov/news/press-releases/tg1056>, 2023-11-16。

③ 《中国企业美国上市回顾》，参见 http://www.ce.cn/securities/zhengquanzt/zgqyhwsclq/mgm-dxy/200601/17/t20060117_5857548.shtml, 2023-11-16。

④ 周小川：《中国反洗钱现状与未来》，《科学决策》2004年第10期，第3页。

风险地区”黑名单和“持续加以关注的风险地区”灰名单所带来的声誉压力。对于被列入黑名单的国家,“金融行动特别工作组”呼吁其他成员国加强尽职调查,并在极端情况下对该国采取反制措施,从而保护国际金融体系免受来自该国洗钱行为或恐怖主义融资行为的风险。对于被列入灰名单的国家,“金融行动特别工作组”将加强对其监管,以保证该国在承诺的时间框架内对其存在的结构性缺陷进行修正。^①事实上,黑名单和灰名单所带来的影响不仅局限于“金融行动特别工作组”框架规定的惩罚措施,还会被纳入国际货币基金组织(IMF)和世界银行主持的“金融部门评估规划”(FSAP)。作为国际货币基金组织和世界银行的成员国,中国有义务每五年接受一次“金融部门评估规划”,因而,“金融行动特别工作组”的黑名单和灰名单制度给中国带来了较大的压力。^②

综上所述,中国在反洗钱领域面临着巨大的竞争性压力,既包括本国企业赴美上市的市场准入压力,也包括“金融行动特别工作组”黑名单和灰名单制度带来的声誉压力。与此同时,中国的制度型开放水平还受到制度互补性的影响。

(二) 反洗钱领域的制度互补性较强

“金融行动特别工作组”推广的反洗钱“40+9”规则与中国国内制度的互补性较强,体现在“40+9”规则与中国国内的基本经济制度不相抵触,以及中国此前在反洗钱领域并无成熟的制度安排两个方面。

一方面,“金融行动特别工作组”的“40+9”规则与中国国内的基本经济制度不相抵触。中国的基本经济制度包括“公有制为主体、多种所有制经济共同发展,按劳分配为主体、多种分配方式并存,社会主义市场经济体制”等三个方面。^③反洗钱规则主要与社会主义市场经济体制相关联,有利于维护社会主义市场经济秩序,打击经济犯罪。随着经济市场化程度的加深,经济犯罪和腐败犯罪相互助长,严重损害国家经济肌体健康,腐蚀社会公众道德。引入“40+9”反洗钱规则可以从资金流动上监测异常和可疑资金流动,为控制非法

① FATF, “Black and Grey Lists,” <https://www.fatf-gafi.org/en/countries/black-and-grey-lists.html>, 2023-11-18.

② 朱杰进:《复合机制模式与G20机制化建设》,《国际观察》2013年第3期,第10—11页。

③ 《中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定》,第19页。

所得的转移和藏匿赢得时机,为跨境追缴违法资金提供有力手段,从而有利于维护社会主义市场经济秩序。^①

另一方面,在引入“40+9”国际通行规则之前,中国国内缺乏反洗钱相关规则。在中国融入国际反洗钱规则体系之前,国内对于洗钱行为并无明确的界定,也没有相应的惩治措施。在反洗钱领域,联合国于1988年12月缔结了《联合国禁止非法贩运麻醉药品和精神药物公约》(又称《维也纳公约》)。中国是在1988年参与缔结《维也纳公约》后开始接触反洗钱这一概念,当时国内没有出现大规模洗钱犯罪活动的经济基础,也没有国际输入性洗钱犯罪,因而没有反洗钱相关的制度规则。^②在这种情况下,引入国际通行的“40+9”规则没有国内的制度障碍,制度互补性较强。

总体来看,“金融行动特别工作组”推行的“40+9”反洗钱规则与中国国内的基本经济制度兼容性较高,同时,国内在引入“40+9”规则前也缺乏相关规则。

综上所述,在竞争性压力方面,中国面临本国企业赴美上市带来的市场准入压力,以及“金融行动特别工作组”黑名单和灰名单制度带来的声誉压力。在制度互补性方面,“金融行动特别工作组”推行的“40+9”反洗钱规则有利于维护中国的基本经济制度,同时,中国国内缺乏反洗钱相关制度。在这样的条件下,中国在反洗钱领域的制度型开放水平较高。这与前文“当竞争性压力较大,国际制度与国内制度的互补性较强时,一国的制度型开放水平较高”的理论假设保持了一致。

三、制度型开放水平中等的公司治理领域

在公司治理领域,国际通行规则是《经合组织公司治理原则》。^③1999年5月,经合组织部长级理事会签署生效后,《经合组织公司治理原则》开始成为全球范围内公司治理的国际标准,具体包括:一是公司治理框架应当促进透明和有效的市场,符合法治原则,并明确划分各类监督、监管和执行部门的责任;

① 周小川:《中国反洗钱现状与未来》,《科学决策》2004年第10期,第3页。

② 侯合心、冯乾:《中国洗钱刑事定罪立法研究》,《北京社会科学》2015年第1期,第96—102页。

③ 《OECD公司治理原则》,参见 <chrome-extension://efaidnbmninnbpcjpcglclefindmkaj/https://www.oecd.org/daf/ca/corporategovernanceprinciples/49200756.pdf>, 2023-12-18。

二是公司治理框架应该保护和促进股东权利的行使；三是公司治理框架应当确保所有股东（包括少数股东和外国股东）受到平等对待，当其权利受到侵害时，所有股东应能够获得有效赔偿；四是公司治理框架应承认利益相关者的各项经法律或共同协议而确立的权利，并鼓励公司与利益相关者之间在创造财富和工作岗位，以及促进企业财务的持续稳健性方面展开积极合作；五是公司治理框架应确保及时准确地披露公司所有重要事务的信息，包括财务状况、绩效、所有权和公司的治理；六是公司治理框架应确保董事会对公司的战略指导和对管理层的有效监督，确保董事会对公司和股东的受托责任。

针对《经合组织公司治理原则》，中国的制度型开放水平中等。一方面，中国参照《经合组织公司治理原则》，在国内颁布并修订了一系列与公司治理相关的法律法规。例如，《公司法》《证券法》《上市公司治理准则》《企业破产法》《反不正当竞争法》《股东大会指导意见》《上市公司独立董事指导意见》等，建立了股东平等参加公司治理的机制，如股东可以查阅公司的资料、股东可通过网络投票或委托他人方式参加股东大会、持股3%的股东享有提案权制度等。^①通过以上法律体系和制度建设，中国在保护股东权益、平等对待股东、确保利益相关者在公司治理中发挥作用等方面与《经合组织公司治理原则》的大方向保持了一致。

但另一方面，中国保留了国有企业经营制度的特殊性。虽然1999年9月发布的《中共中央关于国有企业改革和发展若干重大问题的决定》，提出要在国有企业改革中建立有效制衡的公司法人治理结构，但强调要建设有中国特色的现代国有企业制度，解决市场经济与公有制相结合这一历史性课题。在国家所有权政策、政府作为国有股权承担的角色、国有企业的问责机制和透明度方面，与《经合组织公司治理原则》存在较大的制度差异。^②

综上，在公司治理领域，中国参考《经合组织公司治理原则》对国内相关制度进行了调整，但保留了国有企业经营制度的特殊性，制度型开放水平中等。为什么中国在公司治理领域制度型开放水平中等？

① Kasper Ingeman Beck and Kjeld Erik Brodsgaard, "Corporate Governance with Chinese Characteristics," *China Quarterly*, Vol.250, No.6, 2022, pp. 486-508.

② 吴敬琏：《中国经济改革进程》，北京：中国大百科全书出版社2023年版，第236—240页；鲁桐：《OECD国有企业公司治理指引》，《国际经济评论》2018年第5期，119—134页。

（一）公司治理领域的竞争性压力较大

在公司治理领域，中国面临的竞争性压力较大，体现在世纪之交中国加入世界贸易组织谈判带来的压力，以及当时中国国有企业财务状况恶化所带来的竞争性压力。

一方面，中国入世谈判给国有企业公司治理改革带来了压力。在中国复关入世谈判的过程当中，中美之间的谈判至关重要，而关于中国国有企业公司治理改革的谈判便是中美双方一直争执不下的领域。^① 美国认为，中国的经济体制依然是中央政府集中计划式为主，保护主义在中国依然占据主导地位，既包括中国对国有企业的保护，也包括中国对国内市场的保护，而中国是否能够成功加入世贸组织，取决于中国市场经济体制与国际接轨的程度。^② 对中国而言，利用加入世贸组织所带来的外部竞争压力，也有利于推动国有企业的治理改革。^③ 正如有学者敏锐观察到，“面对激烈的外国竞争，国有企业将不得不接受市场规则而非政府管理的规则。加入世贸组织对国内的国有企业改革具有重要性，使其从‘要么改革、要么出局’转变为‘要么开放、要么出局’”。^④ 时任中国国务院总理朱镕基也指出，“因为我们改革开放政策实行到今天，对于加入世界贸易组织带来的冲击，承受能力增强了。这种开放引入了竞争机制，只有引入竞争机制，才能更好地促进我们自己国有企业的发展，促进我们国民经济更加健康地向前发展”。^⑤

另一方面，当时国有企业本身的财务状况恶化也为国有企业公司治理改革带来了竞争性压力。20世纪90年代初，国有企业出现了盈亏“三三制”，即1/3亏损、1/3虚盈实亏、1/3盈利的状况。到1995年，亏损的国有企业占比达到40%。1997年上半年进一步发展到43%。一些国有企业占比较高的省份情况更加突出。在工业重镇辽宁省，当时926家国有大中型企业中，亏损达到

① Leng Jing, *Corporate Governance and Financial Reforms in China's Transition Economy*, Hong Kong University Press, 2009, pp. 8-14.

② 钟龙彪、王俊：《从单层博弈到双层博弈：中国外交决策模式的变迁——以中国“复关”、“入世”谈判为例》，《世界经济与政治》2007年第7期，第67—68页。

③ 钟飞腾：《中国外资政策自由化的机制：学习、可信承诺与竞争压力》，《世界政治研究》2018年第2期，第143—174页。

④ Hui Feng, *The Politics of China's Accession to the World Trade Organization: The Dragon Goes Global*, Routledge, 2006, p. 106.

⑤ 朱镕基：《朱镕基答记者问》，北京：人民出版社2009年版，第252页。

491家,占比53%。还有一大批国有企业处于停产、半停产状态。^①由于国有企业亏损严重,涉及面广,客观上带来了要求对国有企业进行现代公司治理改革的压力。

简言之,中国在公司治理领域面临着巨大的竞争性压力,既有中国入世谈判来自美国的压力,也有来自中国国内国有企业本身面临的经营困境所带来的压力。在这种条件下,为什么中国的制度型开放水平是中等?这实际上受到了《经合组织公司治理原则》与中国国内制度的互补性较弱的影响。

(二) 公司治理领域的制度互补性较弱

《经合组织公司治理原则》与中国国内制度的互补性较弱,体现在与以公有制为主体的中国基本经济制度,以及与指导国有企业改革的具体制度存在差异上。

一方面,《经合组织公司治理原则》与中国的基本经济制度存在差异。1997年9月,中国共产党第十五次全国代表大会对中国的基本经济制度进行了定义,“以公有制为主体、多种所有制经济共同发展,是我国社会主义初级阶段的一项基本经济制度”。^②具体来说,公有制的主体地位主要体现在:公有资产在社会总资产中占优势;国有经济控制国民经济命脉,对经济发展起主导作用。对关系国民经济命脉的重要行业和关键领域,国有经济必须占支配地位。^③这与《经合组织公司治理原则》中所强调的“平等对待所有股东”“公司治理框架应促进透明和有效的市场原则”存在一定的差异。

另一方面,《经合组织公司治理原则》与指导国有企业改革的具体制度存在差异。1993年11月,《中共中央关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》(以下简称《决定》)首次提出中国国有企业改革的方向是建立现代企业制度。值得关注的是,《决定》并没有提出建立国有企业所有者与经营者之间的制衡机制,而是用“产权清晰、权责明确、政企分开、管理科学”这四个词来

① 吴敬琏:《中国经济改革进程》,第234—235页。

② 江泽民:《在中国共产党第十五次全国代表大会上的报告》,1997年9月12日,<http://cpc.people.com.cn/GB/64162/64168/64568/65445/4526285.html>,2023-12-18。

③ 江泽民:《在中国共产党第十五次全国代表大会上的报告》。

对现代企业制度加以概括。^①《经合组织公司治理原则》的核心是建立公司的所有者与经营者之间的制衡机制。可见,两者存在较大差异。

简言之,《经合组织公司治理原则》与中国经济的基本制度及国有企业改革的具体制度都存在较大差异,制度互补性较弱。

综上所述,在竞争性压力方面,中国面临着加入世界贸易组织谈判带来的压力,以及世纪之交中国国有企业财务状况恶化所带来的竞争性压力。在制度互补性方面,《经合组织公司治理原则》与中国以公有制为主体的基本经济制度,以及指导国有企业改革的具体制度都存在着较大的差异。在这样的条件下,中国在公司治理领域制度型开放水平中等。这与前文“当竞争性压力较大,国际制度与国内制度的互补性较弱时,一国的制度型开放水平中等”的理论假设保持了一致。

四、制度型开放水平较低的出口信贷领域

在出口信贷领域,国际通行规则是《官方支持的出口信贷安排》,即通常所说的“君子协定”。^②该协定最早从1973年开始酝酿,到1976年由美国、英国、法国、德国、日本、意大利等发达国家发表联合声明,宣布达成一致意见。1978年2月,为保障各参加国在公平的环境下支持出口,避免各参加国为支持出口展开恶性竞争,美欧发达国家正式达成“君子协定”。协定规定出口信贷的贷款利率、期限、贷款项目类型、受援国类型等内容。在贷款利率方面,官方支持的出口信贷固定利率不得低于商业参考利率,贷款期限越长,贷款利率越优惠;在贷款期限方面,出口信贷的贷款期限在2年以上10年以下,贷款期限可以适当延长,但进口方在进口商品时须先支付进口商品价款的15%;在贷款项目类型方面,对于商业性项目,不得提供利率过低、期限过长的贷款,对于援助性项目,可以附加一定捆绑性援助(Tied Aid);在受援国类型方面,受援国分为最低收入国家和中低收入国家两种类型,对最低收入国家,援助成分须达到

① 吴敬琏:《中国经济改革进程》,第231页。

② 出口信贷(Export Credit)是指出口国为了支持和扩大本国的出口,对本国的出口商或者外国的进口商提供融资支持的一种方式,又被称为贸易融资,属于贸易治理和金融治理的交叉领域。参见中国出口信用保险公司编译:《演进中的“君子协定”:官方支持出口信贷国际规则研究》,北京:中国金融出版社2021年版,第5页。

50%以上,对于中低收入国家,援助成分不低于35%。^①

随后,“君子协定”经过几轮修改。1987年增加的“沃伦条款”(Wallen Package),提高了捆绑性援助的援助成分。1992年增加的“赫尔辛基条款”(Helsinki Package)规定,禁止对商业性项目提供捆绑性援助,试图进一步分离援助和出口信贷。^②2003年以来,“君子协定”则在出口信贷中进一步纳入了环境、良治、反腐败、人权、透明度、社会责任等新条款。^③

针对出口信贷的“君子协定”,中国的制度型开放水平较低。中国的出口信贷主要采用“对外优惠贷款”和“优惠买方贷款”的形式。对外优惠贷款是中国政府指定中国进出口银行向发展中国家政府提供的具有援助性质的中长期低息贷款。而优惠买方贷款是中国政府为推动与重点国家和地区的贸易合作,指定中国进出口银行采用出口买方信贷形式对外提供的中长期低息贷款。一方面,无论是对外优惠贷款还是优惠买方贷款,都带有一定的援助成分,但中国的援助成分更加灵活,不依照“君子协定”中规定的针对最低收入国家和中低收入国家援助成分各自达到50%和35%的比例限制;另一方面,中国的对外优惠贷款和优惠买方贷款都带有明确的捆绑性援助。贷款项目要对受援国有经济和社会效应,或者采购中国的机电产品、成套设备、技术服务以及其他物资。^④

综上,在出口信贷领域,中国没有接受出口信贷的君子协定,制度型开放水平较低。为什么中国在出口信贷领域的制度型开放水平较低?

(一) 出口信贷领域的竞争性压力较小

在出口信贷领域,中国面临的竞争性压力较小,体现在受援国对中国出口信贷的欢迎,以及出口信贷“君子协定”本身对中国几乎没有约束力。

一方面,尽管中国的出口信贷受到美欧发达国家的批评,但受援国表现出

① 经济合作与发展组织:《官方支持出口信贷的安排》(2015修订版),北京:中国金融出版社2015年版,第1—27页。

② Kristen Hopewell, *Clash of Powers: US-China Rivalry in Global Trade Governance*, Cambridge University Press, 2020, pp. 138-141.

③ “The Export Credits Arrangement: 1978-2008,” 参见 <chrome-extension://efaidnbmnnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.oecd.org/trade/topics/export-credits/documents/40594872.pdf>, 2023-12-18。

④ 周小川:《出口信贷及其规则制定》,《上海金融》2013年第11期,第10页。

较大的热情和欢迎,化解了中国的压力。^① 出口信贷“君子协定”规定对最低收入国家的出口信贷的援助成分要达到50%,对中低收入国家的出口信贷的援助成分要达到35%,还规定对商业性项目,不得有捆绑性援助。虽然这些规则有利于加强援助国之间的协调,但往往忽视了受援国需求的多样性。^② 实际上,受援国尤其是非洲国家的人均收入从将近1万美元到几百美元不等,对外部融资的需求非常多样,人为地将出口信贷划分为几个台阶,很难满足发展中国家的多样性需求。而中国提供的出口信贷比较灵活,只要供需双方达成一致即可,因而受到受援国的普遍欢迎。^③

另一方面,出口信贷“君子协定”本身的约束力不强。首先,从法理角度看,出口信贷“君子协定”仅适用于加入“君子协定”的国家,主要是经合组织国家,而不能延伸到非经合组织国家。中国没有加入“君子协定”,也不是经合组织国家,因而该协定不适用于中国。^④ 其次,虽然出口信贷“君子协定”可能与世界贸易组织的反补贴协议相挂钩,但世界贸易组织反补贴协议针对的是贸易双方的行为,而非第三国,因此,这一协议也不能适用于中国。美欧等发达国家认为,中国对发展中国家的出口信贷违反了世界贸易组织的反补贴协议,但接受中国出口信贷的发展中国家往往并没有认为中国违反了世界贸易组织的反补贴协议。^⑤ 最后,中国、印度等新兴经济体对发展中国家的出口信贷本质上属于南南合作的范畴,而出口信贷“君子协定”属于南北合作,因而,“君子协定”也难以对中国产生约束。

简言之,中国在出口信贷领域虽然面临美欧等发达国家的批评,但由于受到受援国的欢迎和支持,且出口信贷“君子协定”本身对中国几乎没有约束力,使得中国面临的竞争性压力较小。与此同时,出口信贷“君子协定”与中国国内制度的制度互补性较弱。

① 陈沐阳:《中国与全球发展治理》,载王正毅主编:《反思全球化:理论、历史与趋势》,北京:社会科学文献出版社,2023年版。

② Andrew Moravcsik, “Disciplining Trade Finance: The OECD Export Credit Arrangement,” *International Organization*, Vol.43, No.1, 1989, pp. 173-205.

③ 周小川:《出口信贷及其规则制定》,《上海金融》2013年第11期,第7页。

④ “Smart Rules for Fair Trade.” 2011, <https://www.oecd.org/publications/smart-rules-for-fair-trade-9789264111745-en.htm>, 2023-12-28.

⑤ 李红、秦佳萌:《美欧在经贸与反补贴规则领域的新动向》,《海外投资与出口信贷》2020年第4期,第41—44页。

(二) 出口信贷领域的制度互补性较弱

出口信贷“君子协定”与中国国内制度的互补性较弱,体现在“君子协定”与中国“政府与市场相结合”的政策性金融制度存在差异上。

从“君子协定”形成和修改的历史可以看出,美欧发达国家制定出口信贷国际规则的目的是要限制他国政府通过融资手段来支持他国企业的出口,这实际上反映出发达国家的利益偏好:发达国家的政府能够通过财政资金来进行援助,发达国家的企业反对他国企业因得到政府出口信贷支持而获得不公平竞争优势,因而主张将援助和出口信贷相分离。^①

这与中国这样的新兴经济体发展路径是不同的。改革开放以来,中国正在从一个完全由政府主导的计划经济向市场经济转轨,转轨过程中建立了政策性金融机构,其基本特征是政府与市场相结合。^② 对新兴经济体而言,其政府无法将大量的财政资金作为援助提供给发展中国家,而其企业正在国际市场上追赶发达国家的企业。其中,“捆绑性援助”往往是新兴经济体的政府扶持本国企业的工具,是其产业政策的一部分。^③ 因此,新兴经济体的政策性金融制度难以与出口信贷的“君子协定”保持一致。

综上所述,在竞争性压力方面,中国在出口信贷领域面临的竞争性压力较小,受援国普遍欢迎中国的出口信贷模式,同时“君子协定”本身的约束力较小。在制度互补性方面,“君子协定”与中国政府与市场相结合的政策性金融制度互补性较弱。在这样的条件下,中国在出口信贷领域的制度型开放水平较低。这与前文“当竞争性压力较小,国际制度与国内制度的互补性较弱时,一国的制度型开放水平较低”的理论假设相符。

结 语

本文从国际政治经济学的视角探讨了中国制度型开放水平出现差异及差异形成的机制和原因。作为一个在国际体系中日益崛起的发展中大国,中国

① Gregory Shaffer, et al., “Can Informal Law Discipline Subsidies,” *Journal of International Economic Law*, Vol.18, No.4, 2015, pp. 711-741.

② 陈元:《政府与市场之间》,北京:中信出版社 2012 年版,第 30—50 页。

③ 陈沐阳:《国际组织、全球发展与中国角色》,载燕继荣、马啸主编:《发展政治学学科地图》,北京大学出版社 2023 年版,第 338 页。

制度型开放的水平不可避免地受到国际体系层次和国家层次两方面变量的综合影响。在国际体系层次上,中国通过参与国际竞争来获取一些重要的市场准入、重要国际组织的成员资格、核心技术和资金、负责任大国的国际声誉等稀缺资源,构成了中国推进制度型开放的基本压力。在国家层次上,中国国内的基本制度及具体制度与国际制度之间的互补性则调节和塑造了中国制度型开放水平的高低。

在反洗钱领域,中国面临着本国企业赴美上市带来的金融市场压力,以及“金融行动特别工作组”黑名单带来的国际声誉压力,且反洗钱“40+9”的国际规则与中国国内制度的互补性较强,使得中国的制度型开放水平较高。在公司治理领域,中国面临着世纪之交加入世贸组织谈判带来的压力,以及国有企业本身财务状况恶化带来的竞争性压力,但《经合组织公司治理原则》与中国国内制度的互补性较弱,导致中国的制度型开放水平中等。在出口信贷领域,中国虽然受到美欧发达国家的批评,但受到发展中国家的欢迎,竞争性压力较小,出口信贷“君子协定”与中国国内制度的互补性较弱,使得中国的制度型开放水平较低。

因此,竞争性压力与制度互补性是影响中国制度型开放水平的两大关键性变量。既有的国际政治经济学文献已经关注到竞争机制在国际制度扩散中的作用,但对制度本身的特征尤其是国际制度与国内制度之间的制度互补性有所忽视,而这一点对于解释中国的制度型开放不可或缺。作为一个日益走近世界舞台中央的新兴大国,中国既要不断完善国家治理体系和治理能力,又要积极参与全球治理体系改革和建设,因此,统筹协调全球治理与国家治理,寻找国际制度与国内制度之间的交叉汇合点就显得格外重要。