

全球经济治理:基于元治理的理论反思*

陈伟光

摘要:全球经济治理困境已经成为国际社会共识和关切。就经济领域而言,治理源自市场和政府失灵的反思,强调以突破市场、政府和社会等传统单一模式的多元互动和协作治理。然而,治理也会失灵,在治理理论遇到治理失败与协调失灵的背景下,元治理理论应运而生。元治理不是对治理的否定,而是强调各种治理模式协调合作和综合运用,形成一定共识性、原则性制度安排的“治理的治理”。纵观全球经济治理的曲折反复历程,可以发现当下全球经济治理的危机,关键不是解决不了或解决不好全球性经济问题,而是没有解决本身的治理问题,表现为全球经济的元治理失灵。这就需要无政府状态下,作为元治理主体的大国,共同努力寻求一条元价值、元制度和元目标构成的元治理框架,跳出经济问题泛政治化和泛安全化的陷阱,避免全球经济治理体系的分裂。中国作为全球经济治理的主要行为体,需要协调发达国家和发展中国家的利益,弘扬全人类共同价值观,推动构建人类命运共同体,共同维护以联合国为核心的开放性多边体系,积极推动全球经济治理体系的改革和建设,为全球经济的总量增长和结构平衡作出更大的贡献。

关键词:治理失灵;元治理;全球经济治理;新干预主义;多边主义

DOI:10.13471/j.cnki.jsysusse.2025.04.028

一、引言

“治理”是一个多学科相融的话语。治理既是追求共同利益的公共管理过程,又是提供公共产品的集体行动过程,也可以解释为塑造秩序的政治过程。自从治理理论及其话语体系在学界形成以来,通过区别并超越传统的“统治”“管理”和“自律”等话语,以突破市场、政府和社会等传统单一治理模式的多元互动和协作的现代治理模式大行其道(Emerson et al., 2012; Colebatch, 2014),这一模式运用于各领域而成为具有社会科学创新意义的学术话语和研究范式。20世纪80年代末,治理的理论话语较早运用于国际政治经济领域,在世界银行、联合国全球治理委员会以及一些西方学者的倡议和研究下,全球治理的理论概念应运而生。作为全球治理的重要组成部分,全球经济治理脱胎出来,为规范经济全球化运行和塑造国际经济秩序开创了新的政策话语和相对独立学术空间。2008年国际金融危机爆发,国际社会深刻反思经济全球化及其治理的有效性和合法性,G20峰会的成立标志着具有真正意义的全球经济南北互动共治机制的形成,值此全球经济治理政策话语和理论研究进入高潮。

然而,后金融危机时代不再延续往日的超级全球化的景象,尽管以G20峰会机制为核心的全球经济治理平台在协调宏观经济、金融稳定、国际税收和全球发展等政策方面作出了不懈的努力,中国等国家在G20峰会上,致力于全球经济治理的长效机制的建设和共同发展议题,但治理赤字、发展赤字和公平

* 收稿日期:2025—02—27

基金项目:国家社会科学基金重大项目“制度型开放与全球经济治理制度创新研究”(20&ZD061)

作者简介:陈伟光,广东省习近平新时代中国特色社会主义思想研究中心(广东外语外贸大学基地)、广东外语外贸大学广东国际战略研究院(广州510420)。

赤字并没有得到有效缓解,全球化的不满从发展中国家转移、延续到发达国家,逆全球化潮流开始兴起(陈伟光和蔡伟宏,2017)。

当时间进入到21世纪第二个10年,历经新冠疫情、俄乌危机、大国战略竞争以及新技术革命的冲击,世界百年变局加速演变,上世纪80年代后蓬勃兴起的新自由主义的经济全球化已走到尽头,全球经济治理体系加速裂变。人们发现,后金融危机时代的全球经济问题不断、乱象重叠,世界经济增长长期低迷,单边主义和贸易保护主义强势抬头,全球贸易摩擦频繁,关税战不断升级,全球产业链面临重构。与此同时,紊乱的全球经济问题不但没有得到有效治理,全球治理自身也面临巨大的困境,多边制度秩序遭遇到前所未有的挑战,全球经济治理体系改革分歧严重、困难重重。可以看出,不仅原本以解决全球经济问题为己任的全球经济治理能力缺失、效果不彰,而且治理体系本身出了问题,治理失灵便成为当然的逻辑。所以,当代全球经济治理的问题关键不在于全球经济问题是否得到有效解决和治理,而是全球经济治理本身的治理问题。治理的治理源自元治理的基本思想,是对治理失灵反思的结果。反思全球经济治理的实践历程,元治理思想理论也许会找到全球经济治理困境深层次原因,至少对此问题有一个比较系统的理论解释。

二、治理与元治理:理论溯源与概念辨析

全球经济治理与全球经济元治理的概念源自治理与元治理概念的辨析。在治理的概念和话语体系中,治理和元治理都是反思的产物,治理是对市场和政府双重失灵反思性应对,元治理是基于治理再次失灵的反思性结果。从这层意义上说,元治理位于治理链的末端,是一种高阶治理。

(一)治理的渊源及其反思

治理已成为高频的专业词汇和时髦的学术话语,治理理论成了国际学术界最前沿热门的研究主题,并被广泛应用于各个领域(申建林和姚晓强,2015)。1980年以前治理还是一个陌生的概念,在政治学领域,西方治理话语最早运用于世界银行对渔业资源善治问题,通过推动一种平等、协商互动和去中心化的公共管理模式,以区别权威的统治、非民主强制等话语(Scharpf,1994)。治理概念的兴起,是顺应于去中心化的无政府治理理念的产物,这种新范式扬弃了自上而下、中心化的单一的科层式政府治理(统治)模式,与掌舵、引导和协调表达的词义相吻合,体现了多元互动、纵横交错、平等协商的交互过程,是塑造共同利益建立公共秩序的集体行动。如联合国全球治理委员会对治理曾作出比较具有代表性的界定,认为治理是各种公共的或私人的个人和机构管理其事务的诸多方式的总和,它是使相互冲突的或不同的利益得以调和并采取联合行动的持续过程^①。

从经济学视角看,治理之所以兴起,源自市场和政府的双重失灵。市场的功能在于通过价格机制调节供求,促使经济趋于动态平衡,以解决经济系统运行的供求失衡问题。市场机制运行过程也是一个治理过程,其治理方式是交易方无等级差别下的水平互动,通过价格机制,来实现市场的出清。在“看不见的手”的引导下,个体基于自利的互动行为可以在不自觉的情况下实现社会福利最大化的公共目标。

但是,市场治理有效性的条件是苛刻的,或者是一种理想化的奥卡姆剃刀式的简约假设,如完全理性、信息完全、交易成本为零等。由于信息不对称、外部性、自然垄断和公共产品的存在,市场失灵乃是一种常态。企业制度的存在,就是为了克服交易成本所带来的市场效率的损失。打开企业的黑箱,可以发现企业替代市场是由于企业组织生产的成本低于通过价格机制实现交易的成本,企业与市场的边界由企业组织额外生产的成本与市场交易成本的比较决定的,企业规模会扩大或持续纵向一体化的进程,

^① 参见[瑞典]英瓦尔·卡尔松、[圭亚那]什里达特·兰法尔主编,李正凌译:《天涯成比邻:全球治理委员会的报告》,北京:中国对外翻译出版公司,1995年,第2页。

直到前者等于后者^①。企业组织生产的模式是通过权威、命令和计划实现的,企业治理类似于政府治理的科层治理^②。某种程度上讲,企业治理替代市场治理是基于交易成本的现实存在。从治理的视角,企业治理逐渐发展为现代公司治理理论,由于企业本身是基于利润最大化选择行为的市场主体,公司治理理论并未从市场经济理论分割出来,企业治理一定程度上替代市场治理的模式仍然在新古典主义经济学的整体框架中讨论。

与企业通过企业家组织生产来替代市场不同,国家政府与市场的关系问题是一个理论原则问题,也是经济学各学派普遍争论不息的议题,其争议主要是政府与市场的边界划分问题,即政府是否需要干预经济,如何恰到好处地干预问题。但在各国实践中,政府是市场失灵的补充,国家政府对市场而言或多或少扮演监督者、服务者和调控者三重角色。第一,市场需要被监管,以维护公平竞争的环境。作为监督者的政府,需要通过立法实施合规性和风险性监管,减少垄断行为和预防系统性风险。第二,市场需要建构和服务,作为建构者和提供服务的政府需要建立明晰的产权制度、契约制度和市场基础制度,为企业提供信息帮助。第三,作为市场调控者的政府需要通过宏观经济政策熨平经济波动,减少经济外部性和提供公共产品,弥补市场失灵的缺陷。

但是政府同样会失灵。因为信息不完全是普遍的,无论是对私人部门市场还是公共部门的政府来说,都是一样的。此外,监管者俘获、寻租行为、缺乏竞争和合同失效等都会导致公共失灵^③。市场失灵以及政府进入后再次失灵,加上企业家协会、行业协会以及消费者协会等社会自发性组织的治理效果不彰,引发学界寻求第三种治理模式的道路,即互动-协作的网络化治理,以区别市场和政府等主导的旧治理模式。从管理学意义上讲,互动-协作治理理论的引入是公共管理理论的范式变革,强调网络参与者共同合作和制定政策(Bristow et al., 2008),该理论突破了将国家-市场-社会三类行动主体的职能与边界截然分开并单独寻找三者功用的国家中心主义、市场自由主义以及社会中心主义的有偏视角,试图寻找人类生活多种协调机制的互补嵌合,实现多主体行动的协同(顾昕和赵琦, 2023)。其特点是国家行为体寻求市场和社会主体的协作,运用市场机制和社群机制,调动市场和社会资源,共同解决公共问题,并实现公共管理中的民主、透明、公正、效率、负责、反应性、有效性等不同价值^④。互动-协作的网络化治理有利于解决系列复杂、动态与相互依赖的公共难题,它改变了公共管理的理念与实践,并促成了新公共治理这一新理论范式的产生(Klijn & Koppenjan, 2012)。这种治理模式之所以重要,是因为它揭示了现代治理的基本内核,相对于无政府主义自由市场与国家“铁拳”,该“治理”模式拥有了类似于“中间道路”“咨询”“协商”“自主性”“反思性”“对话”等积极内涵(鲍勃·杰索普, 2014)。

从治理实践来看,现代治理实现了从纵向层级(hierarchy)到水平(horizontal)、从单一中心(monocentric)到多中心(polycentric)的转变。其中,从纵向层级到水平的转变,主要关注从传统层级制到网络化治理这一过程中权力的集中程度与治理结构的变化,其本质上是国家对其他行动者自上而下的权力关系,转变为治理网络中各相关行动者之间的水平关系;从单一中心到多中心的转变则主要关注市场、社会组织等多元行动者参与到治理中来。伴随着从垂直到水平、从单一中心到多中心的转变过程,从统治到治理的转变也得以实现。

① 参见[英]罗纳德·科斯著,姚海鑫、邢源源译:《企业的性质(1937)》,载奥利弗·E. 威廉姆森、西德尼·G. 温特(编):《企业的性质:起源、演变与发展》,北京:商务印书馆,2017年,第25—46页。

② 参见[美]奥利弗·E. 威廉姆森著,石烁译:《治理机制》,北京:机械工业出版社,2016年,第95—121页。

③ 参见[美]斯蒂格利茨著,郑秉文译:《政府为什么干预经济:政府在市场经济中的角色》,北京:中国物质出版社,1998年,第69—91页。

④ 参见 Hood, C. A Public Management for All Seasons? . *Public Administration*, 1991, 69(1): 3-19; Kooiman, J. , ed. , *Modern Governance: New Government-society Interactions*, London: Sage Publications Ltd. , 1993.

治理一度被视为是治愈市场失灵和国家失灵的良药。然而,对于治理机制的过分着迷可能会使我们忽视用治理取代市场和等级制度过程中的危机,因为不仅仅是市场和政令性协调会失灵,治理同样也会失灵(鲍勃·杰索普,2014)。治理失灵的主要原因有如下三点:一是治理的效果的衡量标准相对难于设定。不像市场协调机制可以有完全竞争市场作为参考而判别市场失灵的程度,也不同于政府明确的目标设定,可以较为清晰的找出现实与目标差距。而治理是行为体的互动,目标是动态调整,治理的效果不容易刻画。即治理的目标处于谈判和反思过程之中,要通过谈判和反思加以调整(鲍勃·杰索普,2019)。治理无可避免地会对市场与国家为资本再积累所创造的平衡条件带来冲击,自反性自组织难以促成社会伙伴关系的对称性。二是从国家层面上说,治理失败的潜在根源涉及将治理机制尤其是反思性自组织纳入国家体系中,而不同的协调模式与国家机制具有一定的不相容性。三是反思性自组织的自身特性中就包含着治理失败的风险,例如对治理对象缺乏了解、对行动条件简单化处理、多系统层面(如组织层面与人际层面)的不协调、治理安排时相互依存的伙伴关系之间的协调不畅等。由此,在治理理论遇到治理失败与协调失灵危机的背景下,为解决这些问题的元治理理论便应运而生了(郭丁,2022)。

(二)元治理的内涵与特征

元治理是为了克服治理失灵而对原有的治理进行一种再治理、再协调和再组织的过程,被视为治理失败的解决方案(Lund,2009),其必要性在于解决伴随网络化协调模式的“制度复杂性”问题的需要(Wilson et al.,2017)。在目标上元治理需要在共同利益基础上确立共同目标,在制度设计上根据目标定位提供各种机制,促进集体行动,在模式上追求科层制、市场机制和网络社会机制三种治理的协调和融合。

元治理旨在解决和回答“治理的治理”“治理应如何治理”“协调不同形式的治理”等治理哲学命题。无论是怎样的治理模式,都有失败和失效的可能。多方治理主体协作是困难的,一旦协作不顺、磨合不畅,行政、市场和社群等不同治理机制衔接互补缺失,不仅会降低治理效率,而且容易导致公共价值的损害。元治理的核心问题就是,多方主体协作互动网络如何协调纷繁复杂的不同形式的治理,以及如何整合各类不同的治理机制并将其制度化,以实现可能的最佳治理结果。由于科层制、市场机制和网络社会机制存在的不兼容性,客观上需要治理体系中的元治理者以创造性的方式介入不同治理机制的协调和契合工作,以形成原则性的制度安排(Kelly,2006)。

所以,元治理不是否定和取代原有的治理模式开辟的治理革命新天地,而是在保留、肯定、反思原有治理模式的基础上,通过对市场、政府和社会治理模式的优化组合和整体融合,最小化治理失灵的一种高阶治理。更严格地说,治理体系分层可分为三阶:一阶治理是指直面问题及其解决问题的过程,即对治理的对象的确定的处理的过程。由于问题并非客观事实,行为体对问题的观念和认知起到主要的作用,一旦问题得到确认,就要转而关注解决措施。为了找到关键性问题并提出可靠的解决问题的方案,保持治理的多样性和动态性是重要的。二阶治理关注的是一阶治理需要怎样的规则、法律、规范和程序去解决问题,即为一阶治理提供制度框架,制度的设计构成了二阶治理的主要任务,制度反映了治理的多样性、复杂性和动态性。三阶治理是治理的最高层次,是指设定和应用规范性治理原则来影响、约束并评价整个的治理活动。这里的三阶治理就是我们所定义的元治理(Kooiman & Jentoft,2009)。可见元治理和一般的治理框架一样,元治理框架也由治理价值理念、目标、主体、制度和结果构成。

有效的治理需要一套合理连贯的元治理价值、规范和原则来协调各项治理不同的观念和偏好,元治理价值强调的是各种治理模式理念的整体价值观。元治理目标是以共同利益为基础的总体目标,是各项治理目标的动态调整和纠偏。元治理主体是各项治理行为体的协调者,一般被认为政府适合于担当元治理者的角色。但作为元治理者的政府并非权力垄断者,其采取手段不是强制,而应该是柔性地、劝说性地引导各治理行为体的行动。各治理主体的关系是平等的,“看不见的手”将和“看得见的手”握在一起共同发挥作用,国家不再是君主权威,而是多元化系统中的众多参与者之一,在协商过程中贡献自

己独特的资源^①。元治理制度是指导治理的基本原则和规范,是元治理者在治理行为体互动中基础上的设计出来的制度安排。元治理结果是治理目标实现的效果,也是问题的是否得到有效解决的评价。元治理是不同治理模式的校准和动态组合,是应对各种失灵的方法,但是元治理并非灵丹妙药,和各种治理模式一样,也无可避免地存在失灵的现象。综上,治理是反思的产物,元治理是对治理反思,是反思的反思,以推动治理层次的上升和治理模式的改进。

三、全球经济治理历程:基于治理失灵的反思

作为治理理论的场景运用,20世纪90年代,全球经济治理在全球治理的语境下应运而生。实际上,早在二战结束期间,解决、协调和规范全球经济领域诸如国际货币体系、贸易投资体系、发展援助等问题的国际制度体系就已经确立,为全球经济治理实践确立了以规则为基础的治理实践。全球经济治理的演进历史,是一部国际经济制度演进史,也是国家行为体特别是大国行为体动态博弈的演进史。在外生冲击下,全球经济治理引发国际社会的反思,推动全球经济治理的不断演进。

与国内经济治理不同的是,全球经济治理不存在一个单一的中央权威实施政府治理,无政府状态是全球经济治理的重要特征。全球市场失灵并不存在一个统一的政府这只“看得见的手”去干预,弥补市场的不足。而是主要通过各个国家政府协调宏观经济政策,通过各个国家政府授权成立的政府间的组织设计出的全球市场基础制度来调控全球经济,如国际货币体系、汇率制度、国际贸易制度和全球援助发展制度等。全球市场也不是各个国家内部市场的简单叠加,而是需要各个国家开放边境并实施市场经济制度,也就是说全球市场调节除了各国市场经济的自发调节以外,还需要在开放经济条件下要素跨境自由流动。除了市场协调和各国宏观调控政策互动以外,跨国公司、行业协会、非政府组织、全球公民网络自发形成的治理也是全球经济治理的重要模式。所以,全球经济治理不是简单的国内经济治理的自然延伸,而是无政府条件下,国家和非国家行为体对全球经济的总量和结构失衡等问题进行协调和处理的过程,也是世界经济秩序塑造和维护的过程,体现了全球市场治理、各国政府协调治理(包括政府间国际组织治理)以及全球经济的网络化治理的叠加和融合(陈伟光,2014)。

尽管全球经济治理体制度基础在二战后就得以确立,但全球经济治理的早期实践可以追溯到19世纪中叶英国推动的全球化时期。从那时候起到现在的160年期间内,指导全球经济治理实践的理论谱系经历了至少三次钟摆式的“双重运动”^②,其过程是全球经济治理失灵的三次反思的结果。

(一)大萧条:放任自由的全球化市场治理失败与国家干预主义的兴起

全球化市场是经济全球化的载体,要素和资源的跨国流动而表现出来的国际贸易、国际投资和国际融资等行为是维持全球化市场运行的重要方式,其中贸易开放及自由化的程度和范围是刻画经济全球化深度和广度重要表征。工业革命带来的技术进步为经济全球化提供了基本条件,贸易开放政策是经济全球化的制度前提。一般而言,所有大国在崛起进程中,都相当程度地利用贸易保护政策发展壮大自身的民族工业体系以累积实力,一旦崛起成功便推行自由贸易政策以维护其霸权及其治理体系(陈伟光和明元鹏,2020)。例如,英国的崛起走过了三百多年的以保护主义积累实力的历程,1485年羊毛工业保护、1699年提升制造业的重商主义、1815年新的《谷物法》推行都是保护主义政策的具体体现,直到

^① 参见 Jessop, B. *Governance and Meta-governance: On Reflexivity, Requisite Variety and Requisite Irony*. in Bang, P. H., ed., *Governance as Social and Political Communication*, Manchester: Manchester University Press, 2003.

^② 所谓双重运动是指一边是市场的扩张,另一边是社会保障免于市场侵害的反向运动。参见[英]卡尔·波兰尼著,冯钢、刘阳译:《大转型:我们时代的政治与经济起源》,杭州:浙江人民出版社,2007年,第178—186页。

1846年产业革命完成、工业技术压倒对手之后,才最后废除《谷物法》,执自由贸易之牛耳^①。

英国率先推进贸易自由化政策是其塑造全球市场和自由主义世界秩序的前奏。英国先于其他大国实施单边贸易开放。在1840至1860年,英国先后和俄国、普鲁士、美国、法国、比利时、意大利、奥地利等国家缔结商约,对这些国家产品敞开大门,免征关税。在亚洲,1840年鸦片战争后,英国逼迫中国开放多处口岸;在1854年美国与日本签订《日美亲善条约》之后,英国又趁机与日本签订商约打开日本市场。所以,19世纪中叶后英国推动的全球经济治理实践表现为英帝国殖民统治下自由贸易,并通过金本位制,使得西方世界经历一个为期四十年经济繁荣高光时刻。需要看到的是,19世纪到20世纪初的头十年,西方世界践行的是放任自由的经济信条,亚当·斯密推动的“看不见的手”的理论发挥了重要的作用,认为市场能够自发均衡和出清,能有效实现社会福利增进。

一战结束后的1929至1933年,西方世界经历了一场史无前例的经济大萧条,全球化的市场经济遭遇重创,市场自动均衡理论在现实世界中无法得到解释,“看不见的手”引导市场机制发挥作用失效,供给自动决定需求、供给不会过剩、需求不会不足的萨伊定律不攻自破,萨伊定律作为经济思维的核心信条受到严重质疑^②。国际社会深刻反省的最终结果是凯恩斯革命战胜了古典政治经济学理论,放任自由的全球化市场治理失败,导致国家干预主义的政府治理兴起。解决有效需求不足的政府干预政策一时成为治理资本主义经济危机的良方,凯恩斯为拯救资本主义所作的标志性的贡献就是承认资本主义需要国家管理经济^③。

(二)石油危机与经济滞胀:从政府干预下的内嵌的自由主义到新自由主义兴起和华盛顿共识

凯恩斯理论在应对经济危机的实践中立下了汗马功劳,但这一理论远远超越危机应对理论范畴而成为各国市场和全球市场失衡的“矫正术”。通过逆风向而行、相机抉择等手段熨平经济短期波动的凯恩斯宏观经济理论具有强大的思想生命力,而成为罗斯福新政的重要理论依据,并在二战结束后进一步发展成为内嵌的自由主义。在西方一些国际政治经济学者看来,国际经济自由化之所以可以顺利发展并取得突出成就,是因为国家和社会之间达成了国内契约(Ruggie, 1982)。也就是说,政府在推进国际经济自由化进程的同时,需要基于社会公平和正义,通过某些有效的干预措施和公共支出,来化解开放市场所导致的代价;而民众对开放政策的支持,则取决于政府能否成功实行上述举措。可见,如果政府在推行自由化的过程中,能有效地为社会提供“公平、正义、安全”等公共产品,民众则会认可经济自由主义,反之,则会组织起来抵制自由主义(Ruggie, 1982)。由此可见,“内嵌”的含义是指,经济自由主义必须内嵌于社会共同体的意志之中,成为社会共同体的“共同认知”(孙伊然, 2012)。

为了避免大规模战争和大萧条的重演,在内嵌的自由主义理念的推动下,反法西斯同盟国成立了新的维持世界和平发展的国际组织——联合国,建立起布雷顿森林体系,相继成立了国际货币基金组织、世界银行和关税与贸易总协定。然而,随着美国发动的朝鲜战争、越南战争相继爆发,加上随后的石油危机的冲击,使得美债高居不下、国际收支严重失衡、美元大幅贬值,美元危机开始显现,美国无力承担稳定美元汇率的责任,各国开始放弃本国货币与美元的固定汇率。1971年,以美元为中心的国际货币体系瓦解,布雷顿森林体系的崩溃。当然,在后布雷顿森林体系时代,三大政府间的多边组织仍然一直保持在资本主义世界经济治理中的主导地位,美元国际地位并没有受到撼动(陈伟光和韩雪莹, 2022)。

20世纪70年代初,在石油危机冲击下,西方世界的宏观经济从有效需求不足转向有效供给乏力,西方世界陷入了高通胀与低增长并存的“滞胀”的困境。面对“滞胀”危机的冲击,凯恩斯主义既不能给出

① 参见[美]罗伯特·吉尔平著,杨宇光等译:《国际关系政治经济学》,上海:上海人民出版社,2006年,第138页。

② 参见[美]史蒂文·米德玛著,楚立峰译:《经济学之书》,重庆:重庆大学出版社,2022年,第49页。

③ 参见[土]丹尼·罗德里克著,卓贤译:《贸易的真相:如何构建理性的世界经济》,北京:中信出版社,2018年,第57页。

合理解释,又无法为消除“滞胀”开出良方。新自由主义学派认为西方世界的“滞胀”是由凯恩斯主义的错误政策导致的。他们主张减少国家对经济活动的干预和调节,限制政府权力,精简政府机构,削减公共财政支出,反对国家福利制度,认为私有制才是最合理、最有效的经济制度。奉行新自由主义的撒切尔、里根共同发起了新自由主义改革运动,新自由主义取代内嵌的自由主义成为西方世界消除“滞胀”危机的法宝。20世纪80年代,新自由主义开始由理论、学术而政治化、意识形态化、范式化,成为国际垄断资本推进超级全球化的重要手段,“华盛顿共识”达成并向全球推广。美国等发达国家及其主导的三大国际组织向发展中国家推销新自由主义,打着经济援助的旗号,诱使发展中国家按照新自由主义规定的模式,进行经济、政治、文化领域的改革,新自由主义导向下的全球经济治理开始兴起。

必须要说明的是,二战结束后的冷战时期并不存在一个严格意义的全球经济治理体系。因为二战之后,凭借实力走向全球的美国的影响力所及范围仍限于西半球,苏联控制的地区无论在实力和主导理念方面,都是美国力不能及的外域,因此,当时美国实施的只能是“半球治理”(秦亚青,2021)。其实质就是美苏分别主导、以意识形态划分的、阵营对抗为标志的两个平行体系,前者是美元主导的布雷顿森林体系,后者是卢布主导的经互会体系。当然这两个体系实力和规模不完全对称,有不少国家游离在这两个相对独立的体系外(陈伟光等,2022)。

冷战结束后,经互会体系崩塌,一些转型国家纷纷加入美西方主导的多边体系,以多边规则为基础的全球经济治理主体框架才真正具有全球性。苏联解体标志着冷战时代结束,两大阵营不再对峙,美国处在“一超独霸”地位的单极时刻。人类进入超级经济全球化时代,西方推动的自由主义的全球经济治理体系加速扩张,俄罗斯等转型国家纷纷加入这一体系,世界政治、经济、文化交流日益密切。经过后冷战时期的二十年发展,中国和一些新兴经济体迅速崛起,国际力量对比出现“东升西降”的局面,世界格局呈现多极化发展趋势。

(三)后金融危机下的百年变局:新自由主义终结与新干预主义的兴起

新自由主义下的经济全球化迅速扩张,一些新兴市场国家在全球市场中通过比较优势获得了高速发展的机遇,但另一些发展中国家并没有获得全球化的增长红利,在20世纪末和21世纪初掀起了一股反全球化的浪潮。进入21世纪特别是金融危机之后,西方发达国家的工人收入水平降低、中产阶级萎缩,全球化不满从发展中国家扩展到发达国家。严格来讲,导致上述收入分配问题的原因是多方面的,如技术进步造成的失业和收入分配问题。即便是全球市场竞争造成的,问题也不在于全球化本身,而是出在全球化管理上^①。因为经济全球化具有非中性特征,经济全球化在提高资源配置效率的同时并不为所有的经济主体利益分配都带来好处,其结果是不均等的。经济全球化还存在负面性,即日益增长的相互依赖关系在提高全球增长的同时,也为系统性的风险传导、局部性问题演变为全球性问题提供了条件,这些问题的解决和处理是治理的职责,体现为对经济全球化的治理(陈伟光,2022)。也就是说,全球化进程中的全球市场在资源配置中产生的总量失衡、结构失衡、分配不公和风险扩散等问题,主要是全球经济治理赤字和失灵造成的(朱旭和韩文超,2023),当然也包括国家参与全球进程中面对开放型经济的国内治理的失败。

新自由主义的全球经济治理与大萧条前英国统治下的全球经济治理具有一定的相似性。第一,都是以市场经济为信条,认为市场经济可以自动调节供求;第二,不主张政府干预,认为政府同样会失灵,难以弥补市场的不足。当然,新自由主义的全球经济治理所不同的是,除了主张私有化、市场化和民主化以外,还倡导全球公民网络、跨国公司、民间组织等社会自组织治理。在新自由主义和华盛顿共识的影响下,一些新兴市场国家加大开放力度、开放国内资本市场导致1998年东亚金融危机爆发。由于金

^① 参见[美]约瑟夫E. 斯蒂格利茨著,李杨、章添香译:《全球化及其不满》,北京:机械工业出版社,2010年,第184页。

融监管的放松等原因,十年后世界经济再次经历了由美国次贷危机引发的全球金融危机重创。两次金融危机爆发,对以G7为核心新自由主义的全球经济治理体系提出了严峻挑战,促使G20成立并从部长级会议升级为首脑级峰会,新自由主义逐渐走向终结,干预主义又以新的面貌出场。

新自由主义走入死胡同,突出表现在世界经济因美国互联网和房地产泡沫遭到重创、第三世界经济体通过增加出口拉动经济增长的时代总体上已经终结、国际收支失衡席卷整个第三世界、民粹主义在全球范围内再次兴起等四个方面(罗特萨和普拉巴特,2019)。金融危机不仅暴露了新自由主义的内在缺陷,也反映了华盛顿共识所导致超级全球化的治理失败,在西方国家愈演愈烈的民粹主义冲击下,国际多边机制遭遇到前所未有的挑战,逆全球化浪潮迭起,新自由主义最终被新干预主义替代而成为美国国内及主导国际经济的主流思想。

发端于2008年金融危机之后的新干预主义,理论依据源自新凯恩斯主义。新干预主义认为市场失灵不仅存在于在外部性、公共产品领域,而且在市场不完全、信息不对称和竞争不充分领域均会出现失灵,市场失灵范围的延拓为政府干预提供了广阔的潜在空间。新干预主义延续、改进和拓展了凯恩斯主义:一方面继承了凯恩斯主义的基本原则,认同工资和价格粘性等命题,验证了政府干预政策的合理性;另一方面,又认为,随着创新经济、城市经济、复杂经济、不断变化的经济、数字经济等新的经济形态的呈现,凯恩斯主义可以拓展其理论解释力的必要性(傅墨庄和魏建,2023)。

值得注意的是,进入21世纪20年代,世界百年变局加速演变,新干预主义在大国战略竞争、新冠疫情以及俄乌危机等外部冲击下,又呈现新的变化趋势。

一是干预的手段注重产业政策。有别于中央银行和政府财政部门平滑经济周期或总量的宏观调节政策,产业政策更多地倾向于经济结构调整,主要表现为通过税收、补贴和政府直接参与等方式对产业(链)布局、产业(链)结构实施干预。此轮新干预主义特点是内外并举,除了国内政策之外,同时配套以重塑全球供应链为目标的一系列对外政策。其目标不仅要培育为自己所控的供应链,也要打击和排除竞争对手控制或参与关键供应链,增加其自身供应链韧性和减少对特定国家的经济依赖(王中美,2022)。

二是干预的方式注重直接控制。政府直接控制交易活动是典型的非市场行为,新干预主义频繁制定新的法律法规,在对外投资、关键产品贸易等领域采用直接控制的方式强制脱钩,比如加强对外来投资的审查、阻止国外跨国公司的并购、严格限制半导体等关键产品的出口等,这些措施有别于通过税收、补贴等间接调节政策干预手段。

三是干预领域侧重于高科技产业。与保护幼稚型产业、农业等传统保护主义不同,新干预主义特别强调保护高新科技产业,并极力打击竞争性国家的类似产业,以维护自身在战略性新兴产业的竞争力。例如美国的芯片法案准备投入巨额财政补贴用于支持本土芯片生产、试点项目和初创企业。对芯片市场的阻碍性和支持性干预,以保住或重振关键产业优势。

四是干预原则突出安全性。从各国近年发布的战略、法案和政策中,“安全”已替代“效率”成为最为关注的因素。除了传统的金融安全外,安全的范围被扩展至供应链安全、技术安全、网络空间安全、数据安全,甚至社会安全、文化安全政治安全和意识形态的安全等,安全因素被泛化,友岸外包、近岸外包、价值观外交等措施层出不穷,全球经济治理分裂开始显现。

可以看出,新干预主义原本在于纠正新自由主义超级全球化带来的问题,即国内市场和国际市场的失灵,解决全球宏观经济失衡、西方中产阶级萎缩、产业工人就业以及国内和国际收入等挑战。可事与愿违,新干预主义在实际执行过程中,美国等西方国家没有首先通过国内政策把全球化赢家获取的超额红利补偿给全球化输家,而是通过大规模贸易摩擦、关键产品断供、强化外资审查、设立小院高墙等保护和干预手段撕裂原有的全球经济治理体系,以经济逻辑为考量的新干预主义异化为国家安全为导向的政治工具,传统的多边主义遭遇到从未有过的困境,全球经济治理体系陷入危机。由此可见,新干预主

义下的全球经济治理失灵,实际上是元治理的失灵,迫切需要大国协调全球经济治理的治理,以突破全球经济的元治理失灵。

四、全球经济元治理:基本构架与中国的角色

全球治理的基本理念起源于为无政府治理理论,在这个以国家为基本单元、缺乏世界政府和中央权威的现实世界中,全球治理几乎成为世界政府的代名词。“世界是如何组织起来的”“权力和权威是怎样发挥作用的”以及“如何使世界变得更加美好”这些都是全球治理必须回答的基本问题(托马斯和罗登,2015)。同时,这也是全球治理的元治理的核心问题。全球经济治理的元治理是全球经济治理中心结构和最高层次。正如在元治理主体中,政府可以承担关键性作用,来协调治理的治理。全球经济元治理中,国家特别是主要大国起到举足轻重的作用,作为崛起中最大的发展中国家,中国应该如何定位角色,担当元治理的主体职责。

(一)全球经济元治理基本构架

价值、目标、主体、制度构成了全球经济元治理的四大要素。全球经济的元治理失灵,其原因在于构成全球经济的元治理五大要素缺乏整体合一的协调,主要表现为:

第一,全球经济治理的元价值观。认识到人类共同价值、共同利益和共同责任存在是开展全球治理的基本前提,问题是这种共同性的认知在不同的行为主体中的内在意义和解读不一致,特别是国家之间在价值、利益上存在冲突时,现实中的和理想中的全球治理大不相同,应然与实然之间存在巨大偏差(陈伟光,2022)。健全和发展一整套维护全人类和平、发展、公平、正义、民主、自由的国际政治经济新秩序,应该是全球治理理想的善治目标。围绕公益性目标构建一个合理的国际秩序是全球治理的基本原则。然而这种目标是一个路径指向,需要一个渐进持续的过程来实现。原因在于,国家中心主义治理模式不可避免地带有“社群主义”价值观(陈伟光,2014)。其结果是全球主义让位于国家主义、全球公益价值让位于个体利益,一旦价值观对全球治理公益性目标发生偏离,真正合法和有效的全球治理就难以实现。从更高层次和更一般意义上讲,全球主义的价值应是全球治理的元价值的支柱,全球主义强调地球是一个整体、世界是一个整体、人类是一个整体,在全球性开始彰显的全球化时代,这种整体主义的世界观和价值观格外重要。多元行为体参与的全球治理当然要维护国家合理正当的权益,但其更本质的追求是人类共同利益、共同意愿与整体权利。偏离全球主义价值的治理不是真正的全球治理(蔡拓,2020)。至于经济领域的全球治理,显然更强调全球市场配置经济资源和要素的整体效率,这种效率体现为共同的经济利益,即全球经济持续稳定和福利增进上,这是人类共同利益的重要构成。

第二,全球经济治理的元目标。目标是理念的体现,全球治理的目标是共同价值的追求下善治理念的实现。就经济领域而言,实现全球要素资源的有效配置和全球福利的最大化是全球经济治理的目标。在贸易往来,金融合作,双向投资,以及资本、数据、技术和人员的跨境流动中,实现交易双方的福利增进。市场经济跨境拓展是经济全球化的重要模式,全球市场和区域市场的失灵需要相关国家政府合作治理,对经济进行干预,以弥补市场失灵减少经济损失。所以,除了提升全球经济效率促进福利最大化以外,风险和损失最小化也是全球经济治理的元目标。也就是说,全球经济元治理的一个无可推卸的任务是防范化解全球系统性金融风险,避免经济金融危机发生,建立预防全球经济金融危机的长效机制。除了福利和成本因素以外,维护全球经济共同发展和收入公平,是全球经济元治理的第三个目标。

第三,全球经济治理的元主体。各个国家和包括跨国公司、行业协会在内的非国家行为体是全球经济治理的主体。在无政府的世界里,国家是重要的行为体,一些大国特别是主要大国,相对其他国家对全球经济有更大的影响力和治理权力,大国构成了全球经济治理的元主体。大国关系特别是主要大国

的关系,如中美关系,决定了全球治理的基本结构,主要大国的关系是决定全球治理有效性的关键变量。如果大国关系相对和谐,共识容易达成,全球合作共治的集体行动则容易形成,反之,如果大国关系紧张,治理理念和治理制度难以达成共识,则会形成集体行动困境,并导致治理体系的分裂。

大国在不同的国际体系结构中扮演的角色是不同的,在单极体系中,大国基本主导全球经济治理体系,其扮演的角色接近于宏观经济治理中的国家角色,是规则的制定者和国际组织的建构者,二战结束时期布雷顿森林体系的建立以及相应的国际货币、国际贸易和经济发展等规则体系设计都是美国主导的。进入后布雷顿森林体系时代,冷战结束后存在一段时间的单极时期,美国推行以华盛顿共识为代表的新自由主义。在两极体系中,两个超级大国在竞争中容易形成相对独立的两个平行的治理体系,如冷战时期,苏联并未加入美国主导的布雷顿森林体系,而是另起炉灶,以经互会为载体形成自身主导的卢布体系。在多极体系中,大国协调中会推动原有的多边体系变革,并衍生出各类区域性的治理机制,助推了全球经济治理体系的复杂化。

第四,全球经济治理的元制度。元制度是制度的制度,是基础性、根本性和起源性的制度,元制度不断派生和演化出新制度,形成体系。在布坎南看来,制度并不是简单的制度安排,也不是制度安排之间的互补关系,而是一个立体结构,在这个结构的上端,是宪法。宪法性规则是选择制度性规则的规则,是规则间选择,即元制度和元制度的选择^①。青木昌彦发展了制度分析的进化博弈论方法。为了适应其博弈论方法,他定义了“域”的概念并将其作为基本的分单位,分析的起点则是“基本制度的一般形态——即元制度”^②。对于元制度的概念,青木昌彦强调它的初始性、单纯性和简单性。布坎南则突出它的根本性和重要性。但两人共同表达的一致意思是元制度所具有的本源性,即元制度是整个制度系统中最基本的制度,是决定其他制度的制度。

作为国际制度的重要组成部分,全球经济治理中元制度不仅是围绕相关问题构建对话互动的工具(Rodrik & Walt, 2024),也是协调世界经济运行、形成国际经济秩序的基本制度原则,这些原则需要体现治理的公正性、合理性、有效性。具体表现为主权平等原则、权责平衡原则和效率优先原则。即国家不分大小、强弱、贫富,治理规则对各国一视同仁,约束别国的规则必须同时约束自己。权利与责任平衡主要是指制度提供的成本和制度分配收益需要相匹配,保证规则公平,这也是国际法基本原则,必须在全球治理领域得到坚持和弘扬。成效优先原则重要是指提供操作性强、切实管用的全球问题解决方案^③。

二战以来在联合国体系下的布雷顿森林体系构成了全球经济治理的多边制度基础,冷战结束后随着发展中国家中的新兴经济体的群体性崛起,G20峰会机制成为布林顿森林体系框架下的核心制度安排。尽管G20峰会机制是一个非正式国际机制,但却反映了金融危机之后,强化危机管理和防范全球系统性金融风险的重要性,也标志着全球经济南北共治核心平台的诞生。

(二)全球经济治理元治理者的中国策略

在无政府治理的世界里,大国是全球经济治理的元治理者,中国作为参与和引领全球经济治理的主要行为体,需要为当前全球经济的元治理提供选择性的构架,为人类文明的发展与进步作出贡献,这也是中国作为大国的责任。

首先是提供理念寻求共识。理念的共识是集体行动的基础,对全球共同利益的认知和追求是全球

^① 参见[澳]布伦南、[美]布坎南著,冯克利等译:《宪政经济学:规则的理由》,北京:中国社会科学出版社,2005年,第110—127页。

^② 参见[日]青木昌彦著,周黎安译:《比较制度分析》,上海:上海远东出版社,2001年,第34页。

^③ 参见张宇燕:《建立更加公正合理有效的全球治理体系》,《中国社会科学报》,2023年7月14日,第1版。

经济治理的前提,联合国亚太经济社会委员会明确指出“基于共识”是全球善治核心要素^①。问题是,在不同体制和文化、不同发展水平和模式的国家组成的世界里,价值观的协调是困难的,价值冲突和理念的不相容伴随着历史的整个治理过程,这也是全球治理之元治理失灵的主要原因。不难发现,观念价值的矛盾在不同的历史阶段的性质和对抗程度是不同的。冷战结束之后,经济全球化高涨,几乎所有转型国家都加入了西方主导的多边治理体系,新自由主义或自由国际主义价值观及其相应的秩序总体上得到了大多数国家的认同,中国在改革开放之后,融入了全球化进程,先后恢复和加入了几乎所有的全球多边治理机制,在与世界经济互动中加快崛起为世界第二大经济体,并与包括发达国家在内的世界各国形成了紧密的相互依赖关系(陈伟光等,2022)。基于全球化进程中相互依赖的加深,中国提出了构建人类命运共同体的理念、共商共建共享的全球治理观和正确的义利观,得到了国际社会和包括联合国在内的国际组织的广泛认同。随着世界多极化进程中的新自由主义的衰落,保护主义、民粹主义和经济民族主义强势抬头,价值观冲突进入新的历史阶段,全球经济的合作共治陷入僵局。这种情形下,寻求价值观协调就显得越发重要。中国提出了全人类共同价值观,发出了全球发展倡议、全球安全倡议和全球文明倡议。中国提出的全人类共同价值以和平、发展、公平、正义、民主、自由为内容,体现了人类文明中最深层、最普遍的追求,是中国为当代世界消除对抗、实现和平提供的重要思想公共品,为不同文化和国家的人们提供了一个共同的道德基础,促进了世界的和谐、稳定和发展。中国基于共同发展的价值观需要在国际社会有效传播,传播全人类共同价值应坚持文明多样性与文明共通性的统一,既彰显不同文明的不同成就,又发掘不同文明的共同点与共通点。这是一种基于人类整体性的视角,可以有效平衡单一文明中心主义在国际传播中造成的不平等现象(胡钰,2023)。

其次是协调制度秩序原则。二战以来全球经济治理体系经历了冷战、石油危机、亚洲金融危机、国际金融危机的冲击,经历了两大阵营的平行体系、布雷顿森林体系的崩溃、区域化和碎片化浪潮的演进,特别是近年来随着地缘政治冲突和大国战略竞争的加剧,经济问题泛政治化和泛安全化,全球经济治理从属于安全治理和政治治理,全球市场严重扭曲,多边制度秩序遭遇前所未有的挑战。中国作为多边制度秩序中崛起的最大的发展中国家,其基本职责在于维护多边主义的正义性、开放性、包容性和普惠性,践行真正的多边主义、反对各种类型的保护主义、单边主义和伪多边主义。实际上,美国拜登政府宣称的“回归多边主义”和“基于规则的秩序”,本质上是基于美国定义和诠释的规则,其追求的是一种国内法凌驾国际法、区域国际法凌驾普遍国际法以及将国际法泛政治化的规则观(蔡从燕,2023)。这种规则观,反映的是美国有选择的多边主义或伪多边主义,而不是真正的多边主义(廖凡,2023);而特朗普政府进一步升级单边主义和经济民族主义,推行对等关税政策对全球加征关税,本身就是对以WTO为核心的全球多边经贸规则和秩序的严重破坏。中国一贯坚持以联合国为核心的国际体系、以国际法为基础的国际秩序和以联合国宪章宗旨和原则的国际关系基本准则,这是多边主义制度原则的体现,反映了二战以来全球经济治理的基础性、主导性的制度安排和价值理念,促进了世界和平发展,增进了人类共同福祉。鉴于当前的多边主义危机和全球经济治理元制度困境,中国和世界应共同携手维护以联合国为核心的开放性多边体系,发挥联合国为核心的多边机制的“制度的制度”“机制的机制”“安排的安排”的基础性作用,协调各个区域之间、机制之间和安排之间的对话和磋商,化解碎片化的机制的冲突和掣肘,促进相关领域国际法规则的协调和统一。

再次是平衡元主体间的关系。一般来说,政府可以充当协调市场主体和社会组织的元治理主体。在霸权相对衰落的多极世界里,无政府状态的全球治理难有一个绝对的权威充当元治理主体。毫无疑问,中国作为世界第二大经济强国、最大制造业和货物贸易国家,是全球经济治理重要的元主体。从这

^① 参见 United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific, “What is Good Governance?”, <https://www.unescap.org/sites/default/files/good-governance.pdf>.

层意义上说,中国与世界主要国家的经济政策、经济规则等关系协调是全球经济治理的合法性和有效性的关键,主要体现大国关系与关键平台的参与上。中美大国关系无疑是最为重要的双边关系,中美战略竞争加剧也是全球经济元治理失灵的关键变量,直接导致两国在全球经济治理体系改革的理念、方向和具体的规则议题上偏差和分离。中美关系的止跌企稳是全球经济治理摆脱困境的先决条件。就目前的情况来看,在美国去风险政策下中美之间的关键领域的相互依赖关系在逐渐减弱,但全面脱钩的可能性较小。中国应在管控分歧、保持对话的基础上,谋求和平共处合作共赢,推动高水平对外开放,稳步扩大制度型开放,共同维护和完善二战以来建立的多边制度秩序。在多边合作平台上,最为重要的是G20峰会机制和金砖国家合作机制,中国分别作为重要的参与国家和发起国家将发挥更为重要的作用。一方面,协调与主要发达国家特别是中美欧三方的利益,反对脱钩断链和针对第三方的小院高墙,反对单边主义和关税霸凌,反对经济问题的泛政治化、泛安全化,寻求发展与安全的战略均衡;另一方面,中国作为新兴市场国家和发展中国家的代表,应充分利用金砖国家机制、金砖国家新开发银行等机制,进步拓展和加强“金砖+”合作,提升“全球南方”在国际事务中的代表性和发言权,破除全球经济治理合法性不足的弊端。

最后是协调和确定目标。全球经济治理的现实和理想目标的偏差是其失灵的最终表现,化解系统性金融风险、防范金融危机、保持全球经济的稳定增长、减少国家间的分配不公、摆脱极端贫困等都应是全球经济治理所致力目标。中国作为世界超大规模经济体,可以为全球经济的总量和结构平衡作出更大的贡献。一是加快构建新发展格局,增强国内大循环内生动力和可靠性,提升国际循环的质量和水平,建设全国统一大市场,培育超大规模经济市场,巩固中国在产业规模大门类全、基础建造能力强、市场规模大韧性强等优势,保持和强化中国作为世界经济“稳定器”“发动机”的作用。二是加强与各国宏观经济政策的协调,促进产业政策、贸易政策和金融政策的合作,扩大高水平对外开放,推进人民币的国际化,高质量共建“一带一路”,推进全球经济治理朝着更加公正合理的方向发展。三是落实好全球发展倡议、全球安全倡议和全球文明倡议,统筹兼顾国家利益和国际利益、自身安全和共同安全、自身发展和共同发展,同各国一道,推动经济全球化朝着更加开放、包容、普惠、平衡、共赢的方向发展。

五、结 语

自从2008年国际金融危机爆发以来,全球经济治理及其改革议题成为国际社会的重要关切。全球经济治理从全球治理的话语体系中脱胎出来,而成为相对独立的理论研究课题。实践中,因应对危机而成立G20峰会机制,标志着具有真正意义的全球南北互动共治机制的形成。然而全球经济治理失灵的问题并没有得到有效解决。不但保护主义强势抬头、贸易摩擦愈演愈烈、逆全球化潮流兴起,而且多边制度机制遭遇到前所未有的挑战,全球经济治理体系改革分歧严重、困难重重。本文认为,当代全球经济治理的问题关键不在于全球经济问题是否得到有效解决和治理,而是全球经济治理本身的治理问题,即元治理问题,全球经济治理失灵,是全球经济元治理失灵。

元治理是为了克服治理失灵而对原有的治理模式进行一种再治理、再协调和再组织的过程。旨在解决和回答“治理的治理”“治理应如何治理”等治理哲学命题。元治理的核心问题就是,多方主体协作互动网络如何协调纷繁复杂的不同形式的治理,以及如何整合各类不同的治理机制并将其制度化,以实现可能的最佳治理结果。元治理是在反思原有治理模式的基础上,通过对市场、政府和社会治理模式的优化组合和整体融合,最小化治理失灵的一种高阶治理。即超越问题处理层次和解决问题的制度安排层次,处于设定基础性和原则性治理层次的治理,由元治理价值、目标、主体和制度构成元治理框架。从经济领域来讲,治理是反思市场、政府失灵的结果,元治理是对治理的反思,是反思的反思,以推动治理层次的上升和治理模式的改进。

历史地看,作为治理在国际政治经济场景的运用,全球经济治理经历了至少三次钟摆式的“双重运动”,其过程是全球经济治理失灵的三次反思的结果。即大萧条时期,放任自由的全球化市场治理失败引发的凯恩斯革命和国家干预主义的兴起;石油危机与经济滞胀时期,治理模式又从政府干预下的内嵌的自由主义到新自由主义兴起和华盛顿共识;后金融危机下百年变局加速演变时期,新自由主义终结与新干预主义的兴起。三次反思实际上是促使全球经济治理不断适应动态变化的国家、市场和社会的关系。随着大国战略竞争加剧,新干预主义异化为国家安全为导向的政治工具,传统的多边主义遭遇从未有过的困境,全球经济治理体系存在分裂的风险。新干预主义下的全球经济治理失灵,本质上是元治理失灵,迫切需要大国协调全球经济治理的治理。

全球经济元治理关键是大国关系稳定下寻找价值观的共识、形成共同发展和效率优先目标、制定公平、包容和普惠基础性制度。大国是全球经济的元治理者,中国作为参与和引领全球经济治理的主要行为体,需要协调主要发达国家和发展中国家的利益,反对经济问题的泛政治化、泛安全化,反对单边主义和霸凌行径,拓展和加强“金砖+”合作,提升“全球南方”在国际事务中的代表性和发言权,弘扬全人类共同价值观,推动构建人类命运共同体,共同维护以联合国为核心的开放性多边体系,推动全球经济治理朝着更加开放、包容、普惠、平衡、共赢的方向发展。

[参 考 文 献]

- 鲍勃·杰索普著,程浩译. 治理与元治理:必要的反思性、必要的多样性和必要的反讽性. 国外理论动态,2014(5):14—22.
- 鲍勃·杰索普著,漆燕译. 治理的兴起及其失败的风险:以经济发展为例. 国际社会科学杂志(中文版),2019(3):52—67.
- 蔡从燕. 论“以国际法为基础的国际秩序”. 中国社会科学,2023(1):24—43+204—205.
- 蔡拓. 全球主义观照下的国家主义——全球化时代的理论与价值选择. 世界经济与政治,2020(10):4—29+156.
- 陈伟光. 全球治理与全球经济治理:若干问题的思考. 教学与研究,2014(2):53—61.
- 陈伟光. 后疫情时代的全球化与全球治理:发展趋势与中国策略. 社会科学,2022(1):14—23.
- 陈伟光,蔡伟宏. 逆全球化现象的政治经济学分析——基于“双向运动”理论的视角. 国际观察,2017(3):1—19.
- 陈伟光,韩雪莹. 全球经济治理体系变革趋势研判. 开放导报,2022(5):16—23.
- 陈伟光,刘彬,聂世坤. 融合还是分立:全球经济治理制度变迁的逻辑. 东北亚论坛,2022(3):29—43+127.
- 陈伟光,明元鹏. 世界贸易的大国行为逻辑. 现代国际关系,2020(2):39—45+53.
- 陈伟光,裴丹,钟列扬. 数字经济助推全国统一大市场建设的理论逻辑、治理难题与应对策略. 改革,2022(12):44—56.
- 傅墨庄,魏建. 斯蒂格利茨新国家干预理论的承继与发展. 学习与实践,2023(4):64—72.
- 顾昕,赵琦. 公共部门创新中政府的元治理职能——一个理论分析框架. 学术月刊,2023(1):69—80.
- 郭丁. 鲍勃·杰索普的元治理理论探析. 山东社会科学,2022(1):83—89.
- 胡钰. 全人类共同价值的文明意蕴与国际传播. 人民论坛,2023(8):96—100.
- 廖凡. 多边主义与国际法治. 中国社会科学,2023(8):60—79+205—206.
- 罗特萨·帕特内克、普拉巴特·帕特内克著,陈文旭译. 新自由主义资本主义走入了死胡同. 国外理论动态,2019(10):35—43.
- 托马斯·韦斯、罗登·威尔金森著,谢来辉译. 反思全球治理:复杂性、权威、权力和变革. 国外理论动态,2015(10):108—117.
- 秦亚青. 全球治理趋向扁平. 国际问题研究,2021(5):55—72+139.
- 申建林,姚晓强. 对治理理论的三种误读. 湖北社会科学,2015(2):37—42.
- 孙伊然. 发展中国家对抗内嵌的自由主义? ——以联合国发展议程为例. 外交评论(外交学院学报),2012(5):102—124.
- 王中美. 新干预主义背景下全球经济治理的变革. 国际经贸探索,2022(5):84—98.
- 朱旭,韩文超. 全球经济治理体系失灵、矛盾与中国的优化实践. 国际经贸探索,2023(9):85—98.
- Bristow, G., Entwistle, T., Hines, F., & Martin, S. New Spaces for Inclusion? Lessons from the ‘Three-Thirds’ Partnerships in Wales. *International Journal of Urban and Regional Research*, 2008, 32(4):903—921.

- Colebatch, H. K. Making sense of Governance. *Policy and Society*, 2014, 33(4):307-316.
- Emerson, K. , Nabatchi, T. , & Balogh, S. An Integrative Framework for Collaborative Governance . *Journal of Public Administration Research and Theory*, 2012, 22(1):1-29.
- Kelly, J. Central Regulation of English Local Authorities: An Example of Meta-governance? *Public Administration*, 2006, 84(3):603-621.
- Klijn, H. E. , & Koppenjan, J. Governance Network Theory: Past, Present and Future. *Policy & Politics*, 2012, 40(4):587-606.
- Kooiman ,J. , & Jentoft, S. Meta-Governance: Values, Norms and Principles, and the Making of Hard Choices. *Public Administration*, 2009, 87(4):818-836.
- Lund, D. H. Metagovernance of the National Park Process in Denmark. *Local Environment*, 2009, 14(3):245-257.
- Rodrik, D. , & Walt, S. How to Construct A New Global Order. *Oxford Review of Economic Policy*, 2024, 40(2):257.
- Ruggie, G. J. International Regimes, Transaction, and Change: Embedded Liberalism in the Postwar Economic Order. *International Organization*, 1982, 36(2):379-415.
- Scharpf, F. W. Games Real Actors Could Play: Positive and Negative Coordination in Embedded Negotiations. *Journal of Theoretical Politics*, 1994, 6(1):27-53.
- Wilson, C. E. , Morrison, T. H. , & Everingham, J. A. Linking the 'Meta-Governance' Imperative to Regional Governance in Resource Communities. *Journal of Rural Studies*, 2017, 50:189.

Global Economic Governance: Theoretical Reflection Based on Meta-governance

Chen Weiguang

Abstract: The global economic governance dilemma has become a consensus and concern of the international community. In terms of the economic field, governance originates from the reflection of the market failure and the government, emphasizing multi-interaction and collaborative governance that breaks through the traditional single mode of market, government and society. However, governance can also fail and meta-governance theory has emerged in the context of governance failure and coordination breakdown. Meta-governance is not a negation of governance, but a higher-level framework that emphasizes the coordinated cooperation and integrated application of various governance modes, forming the “governance of governance” with a certain level of consensus and principled institutional arrangement. A review of the winding and repetitive trajectory of global economic governance reveals that the key to the current crisis of global economic governance is not the inability to solve global economic problems per se, but the failure to address the underlying problems of governance itself, manifested as the failure of meta-governance in the global economic domain. This calls for major powers, as the main body of meta-governance working together in a world lacking a central authority, to seek a meta-governance framework composed of meta-values, meta-institutions and meta-goals, breaking free from the trap of pan-politicization and pan-securitization of economic issues, and avoiding the fragmentation of global economic governance system. As the main actor in global economic governance, China needs to coordinate the interests of the developed and developing countries, promote the common values of all mankind, advance the construction of a community with a shared future for mankind, jointly uphold the open multilateral system centered on the United Nations, actively give impetus to the reform and construction of global economic governance system, and make greater contributions to the overall growth and structural balance of global economy.

Keywords: meta-governance; global economic governance; new interventionism; multilateralism

【责任编辑:周吉梅;责任校对:周吉梅,赵洪艳】