

全球经济治理: 制度变迁、 演进机理与战略评估

程永林 李青 李子文

摘要: 全球金融危机爆发以来,如何构筑有效应对全球系统性风险管理机制显得十分迫切,学界不仅深刻探讨了各国的宏微观经济政策问题,更开始从制度层面深入研究现有全球经济治理体系的机制设计缺陷与问题。发达国家主导下的霸权治理模式失调和国际经济治理格局失控是全球失衡的主要原因,治理关键在于提升国家竞争优势、重塑全球价值链和国际贸易金融体系,尤其是要增强中国为首的新兴经济体和发展中国家的国际竞争力与制度性话语权。这不仅成为国际社会共识,而且将是全球经济治理发展演变的客观趋势。因此,全球经济治理在制度层面必须进行创新。从短期来看,国际金融体系改革、财政政策与货币政策协调、全球价值链分工、贸易争端治理、治理模式创新是全球经济治理的核心议题。从长期来看,全球经济增长新动力、国际制度型塑和全球治理机制重构则是更为根本性的问题。

关键词: 全球经济治理 演进机制 霸权模式 国家竞争优势 制度性话语权

中图分类号: F113.44 文献标识码: A 文章编号: 1001-2338(2016)06-0090-08

作者简介: 程永林,男,博士,副教授,广东外语外贸大学广东国际战略研究院研究员,复旦大学经济学院金融学博士后。研究方向:国际政治经济学、国际金融。

李青,女,博士,广东外语外贸大学广东国际战略研究院秘书长、教授。研究方向:国际政治经济学、国际金融。

李子文,男,广东外语外贸大学商学院硕士研究生。研究方向:国际政治经济学、国际金融。

DOI:10.14154/j.cnki.qss.2016.06.014

一、问题的提出

2008年全球金融危机爆发以来,如何构筑有效应对全球系统性风险的管理机制显得十分迫切,学术界不仅深刻反思各个国家的宏微观经济政策问题,而且从制度层面深入研究现有全球经济治理体系自身存在的机制设计缺陷与问题。^[1]目前,全球经济失衡被认为是导致各国产业结构、利润分工乃至国际经济秩序格局严重不平衡的重要诱因,从而影响了全球经济可持续发展和国际经济社会秩序的和谐。^[2]全球经济失衡不仅是经济运行的失衡,而且还是公平性的失衡,全球经济失衡与以往发达国家占据主要位置的全球经济治理模式显然有着密切关系。^[3]全球经济失衡的加剧,充分暴露了

基金项目:本研究受到国家社科基金重大项目“一带一路战略与中国参与全球经济治理问题研究”(15ZDA018)的支持和资助。

全球经济治理模式改革的紧迫性。随着不同国家经济实力的消长和国际经济格局的变化,美国、日本、西欧等发达经济体的经济规模和经济地位在相对下降,中国、金砖国家、新兴经济体的经济规模和经济地位在逐渐提升。但是,由二战后形成的全球经济治理格局与权力体系结构却没有发生根本性的变化,世界经济的协调和管理机制日益跟不上世界经济形势的发展变化,导致上述全球性危机越来越无法避免。所以,国际社会要走出这一经济全球化所引发的发展困境,必须从问题产生的根源入手,通过推动全球经济治理机制、权力结构和体系格局的一系列重大变革来解决这一结构性矛盾和本质问题。本文认为,发达国家主导下的霸权治理模式失调和国际经济治理格局失控是全球失衡的主要原因,治理关键在于提升国家竞争优势、重塑全球价值链和国际贸易金融体系,尤其是要增强中国为首的新兴经济体和发展中国家的国际竞争力与制度性话语权。这不仅成为国际社会共识,而且将是全球经济治理发展演变的客观趋势。

二、全球经济治理:研究进展与战略评估

研究全球经济治理的演进逻辑和机制变迁,对于国内外社会各界更为充分地认识全球经济治理这一新生事物,推动中国更好地参与国际经济游戏规则制定和国际经济体系变革,这是本研究的立意所在。

(一) 全球经济治理成因的研究

梳理现有文献,主要有两种研究路径:一是从国际关系学和政治学视角出发,对全球经济治理所做的形成原因研究,全球经济治理经常与全球治理表达相近涵义。代表性研究如詹姆斯·罗西瑙(1990)最早阐述了超越主权国家统治的全球治理思想,明确了治理与政府统治的差异,重点探究没有政府的治理是如何实现的问题。^[4]马丁·休逊(Martin Hewson)与蒂莫西·辛克莱(Timothy J. Sinclair)(1999)深入探讨了全球治理的概念问题,他们认为全球治理概念有助于更好地把握和认识全球化,突出了全球变革的三个重要特征:一是一体化和碎片化并存背景下权威位置的迁移;二是全球公民社会的出现;三是在当前的全球政治经济重组过程中,学界、商界和政界精英发挥着关键作用。^[5]全球治理委员会(1995)发表的《天涯成比邻》(Our Global Neighborhood)研究报告,比较权威地阐述了全球治理的概念、价值以及全球治理同经济全球化、联合国改革的关系。托尼·麦克格鲁(2003)考察了当前全球治理的结构、功能和模式,揭示出从政府到多层全球治理体系存在的主要缺陷,认为扭曲的全球治理源自全球权力转移秩序、经济秩序和知识秩序相互不断加强的动力。^[6]戴维·赫尔德(2004)主张全球治理必须和社会正义原则结合起来,并以此来重构全球市场活动。当前的全球治理体系是一个不民主的、缺乏正义的扭曲体系,它在国际层次上反映的是一种权力等级关系,因此需要对现有的国际机构和制度进行改革或重建。^[7]罗伯特·基欧汉(2004)强调国家是全球治理中最主要的行为体,但国家不是治理的唯一主体,全球化的深入发展使全球治理结构更为复杂,国际组织、国际非政府组织等在全球治理中也将发挥重要作用,这样就赋予非国家行为体以更多参与全球治理的机会。在治理方式上,基欧汉主张通过国际制度进行国际合作,进而达致有效治理。^[8]

二是从经济学或金融学视角出发,对全球经济治理所做的比较狭义的概念界定和理论研究。代表性研究如Wolf, Martin(2004), Ulrich(2004), Alisa and Kevin(2006), Aghion, Banerjee and Manova(2010), Cohen and Edward(2011), 徐建炜和姚洋(2010)等基于全球经济失衡、全球贸易治理、全球金融治理和国际宏观经济政策协调等视角而对全球经济治理问题的研究。其中Alisa and Kevin(2006), Ulrich(2004)指出发达国家主导下的国际经济治理格局是导致全球经济失衡不可忽略的主要原因。全球经济失衡问题的解决必须通过发达国家主动让渡国际经济治理权力才能实现,发展中国家完全是被动适应发达国家主导的国际经济治理格局。^[9] Caballero等(2008)认为金融深化、消费和经济增长差异被认为是全球经济失衡的几个重要因素。Mendoza等(2009)则认为金融深化程度才是引致全球经济失衡的最关键原因。^[10]对于金融市场发达国家投资者而言,因为能够充分运用各种金融工具进行风险投资,利用不确定性获得收益,他们可以容易地从金融市场欠发达国家获取资金,

因而可以大量消费;而对于金融市场欠发达国家,由于缺乏不确定性的处理办法只能减少消费增加储蓄,同时投资更多的实物资产以获得利润;金融市场欠发达国家还会持有更多国外资金头寸,借予金融市场发达国家使用。由于金融市场发达国家利用外国资金就能够获得丰厚利润,而不需要过多的资金投放到实物资产方面,他们即便在经常账户长期赤字情况下,也能通过资本账户盈余获得丰厚回报。Caballero 和 Krishnamurthy(2009)的研究亦进一步强调了金融发展与全球经济失衡问题的研究。^[11]他们建立的模型分析表明,美国金融市场非常发达,而大部分国家和地区的金融市场比较落后,这使得其他国家争相向美国购买无风险或低风险资产,于是美国金融市场堆积了过多的金融资产,由此导致的金融系统脆弱性正是诱发全球经济失衡和全球经济治理危机频频出现的关键原因。

(二) 全球经济治理理论的研究

由于全球经济治理是全球治理的重要组成部分,因此关于全球治理的很多理论研究成果可以用于全球经济治理领域的研究。而从全球治理理论、新现实主义理论、自由制度主义理论等理论视角来展开研究是当前国际学术界的研究重心。詹姆斯·罗西瑙(1990)最早阐述了超越主权国家统治的全球治理思想,明确了治理与政府统治的差异,重点探究没有政府的治理是如何实现的问题。戴维·赫尔德(2004)则认为全球治理思想孕育着其对理想国际秩序的规范诉求,把正义和民主作为全球治理的规范基础。罗伯特·吉尔平(2003)从新现实主义角度认为有特定疆域的国家仍然是国际事务治理中的首要实体,其他重要实体还包括世界银行、国际货币基金组织和欧盟委员会。奥兰·扬(2007)通过对于环境和自然资源的全球治理研究,认为对全球事务治理的需求从未如此旺盛,需要采取措施以弥合国际社会对治理的需求与提供治理的能力之间的鸿沟,国际规制创新是解决治理难题的重要方法。^[12]罗伯特·基欧汉(2004)基于自由制度主义的研究为全球治理理论提供了新视角,他强调国家是全球治理中最主要的行为体,但国家不是治理的唯一主体,全球化的深入发展使全球治理结构更为复杂,国际组织、国际非政府组织等在全球治理中也将发挥重要作用,这赋予非国家行为体更多参与全球治理的机会。^[13]罗伯特·考克斯(2004)利用新马克思主义理论来分析全球治理,他认为在世界秩序处于霸权治理结构中,权力通常表现为一种共识。^[14]Anil Hira and Theodore H. Cohn(2004)发现决策理论在稍加改进后可以用于在国际贸易谈判和反全球化运动领域的研究,作者通过运用决策理论在全球治理理论领域构建了一个国际制度理论模型和研究范式。^[15]Raj M. Desai, James Raymond Vreeland(2011)认为现有国际金融治理格局的调整是对新兴经济体国家实力和影响力的反应,但是他们研究发现由于经济体之间差异和相互依赖性的加强,加强区域经济合作层面的治理比全球经济治理更为有效。^[16]

在国内学术界,从开始对全球治理的怀疑与批判到谨慎地介绍全球治理理论和某些全球治理的合理主张,近年来则发展为对全球治理展开广泛争论和研究。从现有文献资料看,集中于近年来大量翻译的西方全球化论丛和有关全球治理的著作、论文和文献汇编。因此,越来越多的国内学者对全球治理持积极肯定态度,认可全球治理的积极意义,认为全球治理对于维护国际政治经济秩序是有成效的。在多极霸权体系中大国之间的对抗性很低,国际制度在制约和协调大国行为方面也有着相对有效的作用,国际制度在全球经济治理方面表现出来的不足恰恰为大国合作治理提供了机遇。因此,全球经济治理过程的核心是如何组织有效的集体行动,而霸权合作、制度合作、治理合作则是建立在不同国际关系理论基础上的有效的全球治理模式。同时,国际非政府组织近年来在世界政治、经济和社会舞台上占据越来越不容忽视的地位和作用。当然,也有部分学者对全球治理理论持否定或质疑态度,认为全球问题的兴起只表明全球治理的必要性和紧迫性,它并非是保证出现全球治理的充分条件,因为国际权威的缺失、全球市民社会的羸弱、行为体利益的分散性、国际体系的严重不对称性,导致各行为体难以采取集体行动,主权国家因担心主权流失而在不同程度上对全球治理进行抵制。

(三) 全球经济治理机制的研究

关于现有全球经济治理机制的问题,关键在于主导权与控制权权力垄断和动态竞争的问题。尤其在新兴的经济治理领域,全球金融危机和欧洲债务危机接连爆发,美国经常账户持续恶化,欧洲内

外债务不断积累,而包括中国在内的亚洲新兴市场国家和石油输出国组织则出现持续顺差,凸显现有全球经济治理机制与模式存在严重不足。以国际货币基金组织为例,由于大国权力及其意志主导其治理机制的形成,国际货币基金组织制度设计的缺陷在此轮全球经济危机中被进一步放大,其功能和作用也受到国际社会的普遍质疑,甚至G20机制的出现和发展被认为是对其国际经济治理功能不足的弥补和纠偏。但是在全球经济治理机制的变革进程中,发达国家会继续谋求在全球治理机制中的主导地位,而众多发展中国家希望能够参与全球经济治理平台建设,以促进多边经济治理机制的形成。而全球经济治理平台通常可以分为三类,第一类是正式的、全球多边的国际规则和制度性安排,即世界贸易组织(WTO)、国际货币基金组织(IMF)和世界银行(WB)。第二类是非正式的、只有部分国家参与的国家集团机制,七国集团(G7)、G8和G20即属于此类。第三类是地区性或区域性的经济治理机制,主要包括欧盟自由贸易区、北美自由贸易区、中国-东盟自由贸易区等。因此,现有文献侧重研究八国集团、二十国集团、国际货币基金组织、世界银行等国际组织及其与全球经济治理的关系,注意探讨国际体制转变与全球经济治理的关系、全球经济治理中的制度供给和需求问题等。同时也关注全球经济治理进程中的行为体,如非政府组织、跨国公司等行为体对全球经济治理影响的研究。Richard Higgott, Eva Erman(2010)以世界贸易组织作为案例,深入研究了作为全球经济治理重要途径的国际经济组织的集体决策机制合法性和有效性问题,他们认为世界贸易组织在解决发展中国家贫困问题的经济自由化和经济全球化过程中起到的积极作用其实是有限的。^[17] Miles Kahler(2013)认为中国、印度和巴西等新兴经济体国家作为现有全球经济治理格局的受益者,它们普遍没有挑战现有国际经济治理体系的动力和内在需求。但是它们在改革全球经济治理机制领域有着自身的偏好和需求,会在现有国际经济组织中谋求更多有利于自己的议题设置和权力。^[18] Andrew F. Cooper(2013)认为传统和非传统型的中等强国在世界大国、新兴经济体等主导的全球经济治理格局中,势必会越来越处于一种从属性地位,这很大程度上是因为美国的主导地位和单极全球治理秩序造成的。^[19] Jacqueline Best(2013)认为全球贫困人口的大规模存在使得自由化导向的全球经济治理面临挑战。他分析了世界银行这一国际经济组织在全球减贫领域的政策、组织规划及其对社会风险和脆弱性的影响后果。^[20] Masahiro Kawai and Peter A. Petri(2014)认为新兴经济体深刻地影响和改变了全球经济治理景观,G20集团峰会将会在国际政策协调领域产生深刻影响。这就要求世界贸易组织、国际货币基金组织、世界银行、国际金融稳定委员会要密切与国际性组织、区域性组织之间的合作与联系,而亚洲可以在促进区域经贸投资一体化和宏观经济金融稳定领域有所建树。^[21]因此,世界贸易组织、国际货币基金组织和世界银行应该分别在贸易、货币和发展援助领域发挥更大的作用,而发挥这些多边组织的作用,首先在于这些组织自身治理结构和机制改革,这样才能适应全球经济发展的新变化,更好地应对全球经济治理的挑战。

(四) 对现有研究的概括性评述

从上面的文献综述中可以看出,已有文献围绕着前述问题做出了重要探索,均取得了许多有价值的研究成果,但也存在着一些缺陷和不足:第一,对于全球经济治理概念的内涵和外延缺乏清晰界定。概念之间的内涵和外延差别较大,却经常基于不同研究语境或场合被混用或混为一谈。学术界仍然没有对这一概念给出科学界定、清晰解答与可信定义,甚至对此没有引起足够的重视。这就使得学术界、政策界乃至媒体在讨论全球经济治理问题时,尤其在关于国际经济关系协调和全球经济问题的治理方面,容易出现歧义和概念误用与混乱。第二,对于全球经济治理理论缺乏系统深入的学理研究。现有研究文献中,主要是以对策性研究为主,而极少有针对全球经济治理的学理研究,对全球经济治理理论并没有形成统一严谨的理论体系。由于全球经济治理的涉及领域很广,包括全球经济失衡、全球资本流动、全球贸易体制、全球市场秩序、国际货币体系、全球收入分配机制、宏观经济政策协调、国际竞争规则、跨国公司监管等全球性经济问题。另一方面也涉及到气候变化、低碳减排、环境资源、公共卫生安全等引发的其他全球性经济治理问题。这些领域的每一个问题,不仅自身的治理是困难的,而且相互之间还具有内在联系,相互影响和制约。这就使得多数现有研究工作或政府决策,主要是根

据学者的经验判断或定性分析,缺乏理论指导,更缺乏对其成立的前提假定、理论基础、约束条件、内在运行机理、主要特征、治理问题核心与本质的深入学理分析。第三,对于全球经济治理问题侧重于定性研究和对策研究,更多是从国际关系学、政治学、法学等角度通过运用归纳法来进行问题分析,而缺乏规范合理的理论研究模型或理论分析框架,因此鲜见通过理论建模和实证分析来研究中国参与全球经济治理的研究文献或研究范式。譬如对于在全球经济失衡发展态势下,世界主要大国经济实力的消长与全球经济治理能力关系及其影响权重问题,就缺乏深入系统的经验研究,因此在分析参与全球经济治理的各项具体问题时,往往就事论事,导致在透析全球经济治理机制、理解处理目标以及探讨怎样解决治理问题上,往往比较欠缺逻辑性、连贯性和深刻性。例如利用博弈论及其相应的分析框架和理论模型,将会有助于深入研究中国参与全球经济治理中面临的战略风险和收益,为国家理性制定参与全球经济治理的参与模式、参与时序等问题,势必会提供较为有力的分析工具,但是目前为止国内外学术界鲜见这方面的研究成果。

三、全球经济治理的演进机制与制度变迁

从全球经济治理机制的产生和发展过程分析,美国对于现有全球贸易体制、全球投资体制、全球市场秩序、国际货币体系、全球收入分配机制、国际游戏规则、国际经济组织、国际协调机构等一系列制度性和功能性问题的解决,发挥着全球领导者、组织者和制定者的角色和作用。而自20世纪70年代以来,由于美国国内经济发展出现滞胀,国际原油和大宗商品价格暴涨所引发的叠加性冲击,而西欧经济共同体和日本经济的迅速崛起和国际竞争加剧,使得美国开始放弃自身制定的重要国际游戏规则——布雷顿森林体系,通过调整美元与黄金挂钩的国际汇率制度安排,公开宣布放弃美元的全球货币霸权。^[22]2008年以来,由美国次贷危机引发的全球金融危机,对其在全球经济体系中的霸权治理能力,构成重要制约和内源性挑战,美国通过不断采取量化宽松等非常规货币政策来解决国内日益严重的经济问题,但是也引发美国与其它大国、新兴经济体之间爆发了日益严重的货币竞争性贬值,进而引发宏观经济政策冲突,进一步诱发了全球经济陷入持续性衰退和复苏乏力。为什么这次全球经济危机不仅是全球经济失衡问题的爆发,诱发了全球经济陷入持续性衰退,而且还充分反映了由美国主导的现行国际金融治理机制存在监管缺失等一系列严重问题与弊端,深刻暴露了现有全球经济治理体系的内在缺陷呢?现有全球经济治理机制到底是一种什么样的机制设计?为什么加快全球经济治理的深度转型和制度重构已经刻不容缓?我们认为,从制度分析视角,自从20世纪初全球经济体系成型以来,全球经济治理机制大致经历了三种以霸权治理模式为主要依托的制度演进历程。

一是霸权竞争型治理模式。如果将时间上溯到1900年作为起始点,则从1900—1945这个时段,当时的全球性霸权国家非英国莫属,但是那个时候全球市场秩序、贸易秩序和金融秩序并没有完全成型,所以英国对全球经济治理的控制能力和经济秩序的影响范围是比较有限的,通过两次世界大战及其大国竞争,大国经济实力和综合国力发生显著位移,尤其是德国、日本、美国等国家实力的不断崛起与提升,导致它们与英国治下的全球经济治理结构之间的矛盾和冲突日益剧烈,尤其是世界强国之间关于全球市场和全球资源的冲突和竞争加剧。然而由于维护国际经济体系稳定的、有较强公信力和影响力的国际组织和国际规则缺失,基于实力为基础的国际社会丛林法则的内在运行机理,导致世界各国之间弱肉强食,单边主义政策盛行,国际经济体系剧烈动荡。尤其是伴随着英国霸权地位的日渐衰落,国际社会缺乏定型力量,全球范围内爆发的经济危机未能得到有效治理,大国经济力量进一步失衡,贸易冲突与货币战争高频爆发,经济层面的问题逐渐引发大规模社会问题和政治问题,这种霸权竞争型治理模式,成为当时国际社会治理结构的常态。

二是霸权主导型治理模式。二战结束后,从1945年到1971年、1991年到2008年这两个阶段,以布雷顿森林体系的建立为标志,形成了以美国霸权主导国际经济机构和全球经济秩序的治理格局。当时的全球治理模式主要涉及国际宏观经济政策协调、货币金融、贸易投资、发展援助事务等四大领域,其相应的全球经济治理机制分别为世界贸易组织(其前身是关贸总协定)、国际货币基金组织、世

界银行等国际组织,其主导权主要受美国和欧洲大国所控制。冷战时期,国际货币基金组织、世界贸易组织等机构作为协调发达资本主义国家宏观经济政策的主要制度性依托,在促进全球经济尤其是资本主义阵营国家经济繁荣与稳定方面,一度发挥着重要影响。而苏联和中国等社会主义国家虽然另外形成一个阵营,但是该组织更多是基于安全和政治需求,经济方面的影响范围则比较有限,这就使得当时的大多数社会主义国家基本游离于美国霸权主导的全球经济治理模式之外。1991年美苏冷战结束之后,美国更是不断通过采用各种经济战略和霸权举措来维系其全球支配性地位,试图进一步主导国际经济秩序和国际游戏规则的制定,在国际社会广泛推行新自由主义理念,践行新帝国主义政策,在全球贸易、金融、产业等领域经常采取一系列单边主义政策,以巩固其在全球政治经济领域的霸权主导型治理格局。而跨国公司在二战之后的大规模兴起,使得参与全球经济治理的主体除了主权国家之外,具有了更多的微观主体。关于全球经济治理模式的宏观竞争更多进入以国家为支撑、企业为主体的市场规则、行业标准、知识产权和法治环境等的微观层面竞争。

三是霸权合作型治理模式。任何一种霸权主导型治理模式,虽然其霸权收益非常可观,但是其维护运行的成本也是高昂的,尤其是国内和全球性经济危机爆发的时候,霸权治理模式往往会难以为续。从1971年到1991年、2008年到现在这两个阶段,由于1971年以来伴随日本、欧洲和苏联经济实力的崛起,布雷顿森林体系治下的国际经济治理结构逐步瓦解,美国主导的霸权治理模式也受到美国自身经济实力相对下降的影响,从而在国际经济层面更多寻求合作治理。因此,美国不断交替使用单边主义政策和多边主义手段阻遏多极化趋势,以联合国、国际货币基金组织、世界银行、世界贸易组织、国际能源机构、区域经济合作组织等国际或地区组织为舞台,继续试图维系自己的霸权治理模式。例如1975年建立的七国集团(G7)就是一种美国主导的试图影响世界经济秩序的主要全球治理机构,而作为西方最重要的非正式会晤机制,八国集团(G8)更是在全球政治经济事务中发挥着关键作用,在战后美国主导的国际经济秩序维持与促进全球经济的发展方面作出过贡献。而自2008年以来,由新兴经济体参与的G20国集团机制却在主导着世界应对全球金融危机,并从应对金融危机的临时举措向全球经济合作的主要论坛方向转变,这种演变反映了全球经济治理的力量重心正在发生转移。从垂直层面来看,从发达国家之间的合作转向发达国家和新兴国家的合作治理模式。另外在原有的北美自由贸易区、欧洲共同体、亚太经济合作组织等一系列区域经济合作组织外,美国试图主导跨大西洋贸易投资伙伴关系(TTIP)、跨太平洋经济伙伴协定(TPP)等为核心的区域经济合作组织。这些新型的洲际区域经济合作组织,表明了在全球经济治理和区域经济治理模式之间,也开始出现了一种新的多边合作治理思路和发展趋势。

在当今的全球经济治理中,现有国际金融、贸易、产业分工体系正陷入失序状态。国际金融体系日益缺少有效风险监管机制,美国依然占据配置全球金融资源的中心地位,却不受多边国际机制的制衡和监管,现有国际货币体系和监管架构难以有效制约美元的流动性泛滥,当金融全球化释放出更大的美元波动风险时,国际社会无法对美元实施有效监管,这势必容易引发全球金融的流动性泛滥和系统性风险。与此同时,国际社会推进国际贸易自由化和便利化陷入停滞状态,多哈回合谈判无疾而终。全球发展中国家对多边贸易开放谈判本来寄望甚高,希望藉此进一步开放全球贸易和投资,增进全球经济福利。然而事与愿违,事实证明美国为首的主要发达国家在制定贸易政策和战略时,更多是采取零和博弈思维,各种变相的贸易保护主义措施大行其道,成为政府保护本国经济利益和应对国内就业压力的重要工具。伴随着新兴经济体国家实力的群体性崛起,发达国家综合国力的相对下降,尤其是发达国家在全球经济总量中所占权重的不断下滑,这就对全球经济权力结构的治理模式形成日益强烈的冲击,而全球经济领域的核心议题只有通过发达国家与新兴经济体、发展中国家建立起制度化的治理与协调机制,才有可能得到有效解决。而当前的全球经济治理结构正在发生一系列的剧烈转型和变迁,可能意味着以美国为主导的霸权主导型治理模式逐渐会向合作治理模式转型。^[23]尤其是伴随中国等新兴经济体的崛起,推动了现有全球经济治理进入一个变革期,全球性大国之间的经济实力和影响力不断此消彼长,全球经济治理结构也在相应进行深度转型和制度重构。

2000年以来,全球贸易与投资自由化加速扩张,全球经济体之间的相互依赖大幅提升。与此相应,全球经济治理的主要内容涵盖全球宏观经济政策协调、金融治理、贸易治理、投资治理以及发展援助等具有基础性、根本性和长期性的领域。在各国经济高度相互依存的背景下,各国政府、国际组织以及非国家行为体就必须对国际货币和金融事务进行协调与合作,制订相关规范和标准,促进和维护国际货币体系和国际金融体系的稳定与有效运转,为世界的健康发展奠定基础,这也是国际货币金融治理的主要目的。当前,在国际货币金融治理事务发挥主要作用的国际机制包括国际货币基金组织(IMF)、世界银行(WB)、巴塞尔银行监管委员会、金融稳定理事会、国际清算银行(BIS)及其关联机构等。值得注意的是,国际宏观经济政策协调主要经历了从G7、G8到G20机制的转变。迄今为止,G20已经逐步演变为全球范围内各主要经济体协调宏观经济政策的最主要平台。例如历届G20峰会的主要议题包括应对国际金融危机和欧债危机、国际金融体系改革、国际金融监管、世界经济可持续平衡增长、发展问题等。

当前全球贸易治理的方式多种多样,可以分为多边合作形式、地区合作形式和大国集团形式三类。其中,多边形式的关贸总协定及后来取而代之的世界贸易组织是全球贸易治理的主要平台。以双边贸易协定为基础的区域经济一体化以及由世界主要经济体构成的国家集团,对全球贸易治理或推进贸易自由化做出了贡献,也一定程度上弥补了世界贸易组织的不足,并对其运行和发展形成较大影响。然而,当前全球贸易格局的改变深刻影响到全球经济利益的既有格局,这种全球经济格局的调整在现实中突出表现为经济发展的不平衡性、贸易结构的竞争性、贸易利益分配的矛盾性以及经贸问题政治化等,并由此对经济全球化的进一步深化形成障碍。面对世界经济格局出现的新调整,主要经济体从自身利益出发,逐步重视并转向依靠区域经济合作维护自身贸易利益。而区域经济的发展又在进一步侵蚀多边贸易体制的疆界。全球经济一体化的发展为全球贸易治理带来了新问题,而这些问题的出现也驱使着全球贸易治理的主体力量、内涵和机制表现出新的发展趋势。以中国、印度、巴西和俄罗斯为代表的新兴经济体已成为全球贸易治理不可或缺的力量。在维护全球贸易秩序和加强全球贸易治理上,新兴经济体国家表现出的更多的是积极推动者的角色。G20将在未来处理全球重大问题和指导全球贸易治理中发挥协商和政策指导的作用。以G20协议为基础,向WTO等国际组织提交议题和改革方案也许是未来一段时期内全球贸易治理最为可靠和有效的方式。

四、结语

全球金融危机爆发以来,如何构筑有效应对全球系统性风险管理机制显得十分迫切,学界日益重视从机制和制度层面,深入研究现有全球经济治理体系的机制设计缺陷与问题。而发达国家主导下的霸权治理模式失调和国际经济治理格局失控,则是全球经济失衡和国际秩序失控的主要原因。经济全球化的演进趋势和国际经济形势的发展变化,越来越要求世界各个主要国家深入研究在国际贸易摩擦、汇率机制改革、宏观经济政策协调、产业价值链提升与竞争、节能减排标准竞争等功能性经济治理领域的国家利益博弈和权势竞争,而治理关键在于增强中国为首的新兴经济体和发展中国家的国际竞争力与制度性话语权。这不仅成为国际社会共识,而且将是全球经济治理发展演变的客观趋势。在全球经济失衡中,美国和欧洲一些发达国家处于中心位置,但中国、德国和日本等国家同样扮演了重要角色,由于全球经济相互依赖程度日益加深,全球经济失衡对不同国家的宏观经济政策产生了显著影响。与全球经济结构特征相关联,全球经济治理是由国家中心治理与超国家中心治理组成的复合结构,总体而言,国家中心治理仍处于核心地位,而且其本质上具有大国中心、强者治理等属性特征,面对贸易、金融、财政、投资、低碳减排等方面全球性问题的挑战,国际经济组织依然是处理这些问题的主要制度性安排。自从全球经济治理这一概念提出以来,各国学者围绕这一理论概念产生不同认识与理论争议。由于全球经济治理领域很广,包括全球经济失衡、世界经济贫富两极分化、宏观经济政策协调、公共债务危机、国际货币体系、全球贸易体制、全球市场秩序和公平竞争规则、跨国企业监管等全球性经济问题。但另一方面也必然涉及到气候变化、环境资源、公共卫生安全、恐怖主义

等其他全球性问题。这些领域的每一个问题,不仅自身的治理是困难的,而且相互之间内在关联、相互牵制。经济是全球化的,但利益却是主权国家的,这是全球经济治理面临的两难困境。在组织层面上,虽然联合国、WTO、IMF、WB等国际组织是全球经济治理的重要机制与平台,但目前缺乏无论强国还是弱国都认为有效和合法的国际机构,也缺乏大国之间有可能说服它们认识到共同利益的相互信任。由于美国霸权地位正处于相对衰落的过程中,无法再像以前那样在全球经济治理中起到绝对领导作用,而新兴国家虽然日益在各个国际组织中发挥作用,但其国家实力和利益需求也是在动荡不居的变化之中,总体而言还不能提出一致的替代方案。因此,从短期来看,国际金融体系改革、财政政策与货币政策协调、全球价值链分工、贸易争端治理、治理模式创新是全球经济治理的核心议题。从长期来看,全球经济增长新动力、国际制度型塑和全球治理机制重构则是更为根本性的问题。

参考文献:

- [1] 广东国际战略研究院课题组. 中国参与全球经济治理的战略选择[J]. 改革, 2014(5).
- [2] 徐建伟, 姚洋. 国际分工新形态、金融市场发展与全球经济失衡[J]. 世界经济, 2010(3).
- [3] CABALLERO, RICARDO J, FARHI E, GOURINCHAS P O. An equilibrium model of global imbalances and low interest rates[J]. American Economic Review, 2008, 98(1): 358 - 93.
- [4] 罗西瑙. 没有政府的治理[M]. 南昌: 江西人民出版社, 2001: 47 - 52.
- [5] 休伊森, 辛克莱. 全球治理理论的兴起[M]//俞可平主编. 全球化: 全球治理. 北京: 社会科学文献出版社, 2003: 42.
- [6] 麦克格鲁. 走向真正的全球治理[J]. 马克思主义与现实, 2002(1).
- [7] 赫尔德, 麦克格鲁. 治理全球化: 权力、权威与全球治理[M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2004: 115 - 118.
- [8] 基欧汉. 局部全球化世界中的自由主义、权力与治理[M]. 北京: 北京大学出版社, 2004: 56 - 59.
- [9] CAPRIO A D, GALLAGHER K. The WTO and the shrinking of development space: how big is the bite[J]. Journal of World Investment and Trade, 2006, 7(5): 781 - 803. etc.
- [10] Mendoza, E G, Quadrini V, Rios - Rull J V. Financial integration, financial development, and global imbalances[J]. Journal of Political Economy, 2009, 117(3): 371 - 416.
- [11] CABALLERO, RICARDO, KRISHNAMHURTHY. Global imbalances and financial fragility[J]. American Economic Review, 2009, 99(2): 584 - 588.
- [12] 奥兰·扬. 世界事务中的治理[M]. 上海: 上海人民出版社, 2007: 151 - 155.
- [13] 基欧汉. 局部全球化世界中的自由主义、权力与治理[M]. 北京: 北京大学出版社, 2004.
- [14] 罗伯特·吉尔平. 国际治理的现实主义视角[M]. 转载自赫尔德, 麦克格鲁. 治理全球化: 权力、权威与全球治理[M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2004: 342 - 345.
- [15] HIRA A, COHN T H. Toward a theory of global regime governance[J]. Journal of Political Economy, 2003, 33(4): 4 - 27.
- [16] RESAI R M, VIEELAND J R. Global governance in a multipolar world: The Case for Regional Monetary Funds[J]. International Studies Review, 2011(13).
- [17] HIGGOTT, ERMANE. Deliberative global governance and the question of legitimacy: what can we learn from the WTO?[J]. Review of International Studies, 2010, 36: 449 - 470.
- [18] KAHLER M. Rising powers and global governance: negotiating change in a resilient status quo[J]. International Affairs, 2013, 89(3): 711 - 729.
- [19] COOPER A F. Squeezed or revitalised? Middle powers, the G20 and the evolution of global governance, Third World Quarterly, 2013, 34: 963 - 984.
- [20] BEST J. Redefining poverty as risk and vulnerability: shifting strategies of liberal economic governance [J]. Third World Quarterly, 2013, 34(1): 109 - 129.
- [21] KAWAI M, PETRI P A. Asia's role in the global economic architecture [J]. Contemporary Economic Policy, 2014, 32(1): 230 - 245.
- [22] 庞中英. 1945 年以来的全球经济治理及其教训[J]. 国际观察, 2011(2).
- [23] 徐秀军. 新兴经济体与全球经济治理结构转型[J]. 世界经济与政治, 2012(10).