

后危机时代全球经济治理的观念融合与竞争^{*}

孙伊然

内容提要:全球经济治理的演变并非仅仅停留于器物层次,而同样展开于观念层次。就后一维度而言,全球经济治理的观念至少包含三个核心层面:关于国际经济秩序之基本原则与规范;在此秩序之下主要行为体之间的互动方式;维系秩序所必需的国际组织之决策与运作方式。以此为基本脉络,后危机时代主要国家的观念正在经历融合与竞争。开放的、兼具包容性与公平度的国际经济秩序,南北共治的多边合作模式、主要国际经济组织的变革已成为各国共识。与此同时,国家与市场之争、多边合作中的权责分担之争、国际规制与国家自主性之争,仍然是各国观念分歧乃至冲突的焦点。

关键词:全球经济治理 观念 国际经济秩序 南北共治 多边合作

引言

新千年伊始,罗伯特·基欧汉与约瑟夫·奈就在《全球化世界的治理》中写道:除非得到有效的治理,否则当前的全球化发展是不可持续的。彻底的自由放任在过去就不是一项可行的选择,如今它依然不是。^①然而,这番提醒显然没有

^{*} 本文是作者主持的国家社会科学基金一般项目“中国推动全球发展议程的战略研究”(批准号:13BGJ028)的阶段性成果。本文还受到国家社会科学基金重大项目“中国参与全球治理的三重体系构建研究”(批准号:12&ZD082)、上海社会科学院世界经济研究所重点学科项目“中国开放型经济可持续发展的外部环境”的资助,特此致谢。《欧洲研究》匿名审稿专家对本文提出了宝贵的建设性意见,对此深表感谢。文责自负。

^① [美]罗伯特·O·基欧汉、约瑟夫·S·奈:“导言”,[美]约瑟夫·S·奈、约翰·D·唐纳胡主编:《全球化世界的治理》,王勇等译,北京:世界知识出版社2003年版,第1页。

得到决策者的足够重视。2008年,金融危机在国际政治经济体系的中心地带——美国爆发,随即席卷全球。其波及之广、为祸之烈,让人们想起20世纪30年代动摇了世界经济体系的大危机。尽管在各国政府、国际组织以及非政府行为体的迅速干预和紧密协作下,这场危机并未造成如大萧条一般严重的破坏性后果。但以金融危机为触发点,对全球经济治理的审视与反省,已成为世界范围内涌动的时代思潮。

总体来看,既有研究多表现出强烈的问题导向性,它们的发端和指向基本可归纳为“如何实现全球经济的善治”。以建言献策为主题的研究自不待言,即便是致力于分析既存治理之深层缺陷及弊端的研究,其根本思路也是通过汲取过往的经验教训,以更好地为未来治理指引方向。这些研究对于辨析全球经济治理的演进脉络、深入理解其成就与不足,无疑有着相当重要的价值和意义。

然而,仅止于此却是不够的。把注意力集中在“如何实现善治”之上,可能无意间导致对另一个重大问题的忽视,即主要国际行为体关于全球经济治理的共识与分歧究竟是什么。该问题之所以重要,是因为在当下理念^①与将来现实之间,有着天然的距离,而这距离的跨越与弥合,在很大程度上取决于国际体系中最具影响力的那些行为体——国家。换言之,正是国家根据自身对全球经济治理的认知与期望,在彼此的互动中,合力塑造、左右着国际政治经济格局的演变。也正是在这个意义上,我们可以说,回答“如何实现善治”之前,首先必须辨明当前各国关于全球经济治理的观念融合与竞争。这即是本文的研究目标。

围绕这一核心问题,本文的结构安排如下:第一节对全球经济治理、观念等基本概念作出界定,以明确讨论范围及框架;第二节讨论各国关于全球经济治理的观念融合或曰基本共识;第三节考察与共识并存的观念竞争;最后给出简短结论。

一 全球经济治理的观念维度

2010年底,联合国大会要求联合国秘书长与会员国及相关组织协商,向第六十六届会议提交一份以全球经济治理与发展为重点的分析报告。^②经过近一年的准备,报告对全球经济治理作出了如下界定:即“多边机构和进程在影响全

^① 无论其体现为判断、愿景还是信仰。

^② “The United Nations in Global Governance”, United Nations General Assembly Resolution, A/RES/65/94, 8 December 2010.

球经济政策、法规与规章方面发挥的作用”。^①应该说,这是迄今为止关于全球经济治理最为权威的官方定义。审视这一界定,不难看出它既强调全球经济领域中治理的功用与绩效,亦强调多边机构等各种实体组织在治理中的关键地位。

在提及全球经济治理时,最受关注的往往是处在前台的主要国际组织(即布雷顿森林机构)、经济大国及其互动。然而,与这些同等重要、却容易遭到忽视的,是全球经济治理实践所折射出的观念。恰如布热津斯基所言:“说到底,动员人们采取政治行动并从而塑造世界的正是思想。这些思想既可以是简单的,也可以是复杂的;好的或坏的;可以深刻理解的或只能本能地感觉到的。”^②全球治理委员会的两位主席也认为:“世界对其事务的安排,必须以某些共同的价值作支柱。总之一句话,任何组织、任何法律,除非建立在一个由公认的价值所强化的基础上,否则就不能进行工作,不能维持。”^③实际上,器物层面的全球经济治理,无不反映着特定的观念。两者互为表里,共同塑造着治理的变迁。

那么,我们应当如何考察全球经济治理的观念维度?根据朱迪斯·戈尔茨坦(Judith Goldstein)与罗伯特·O·基欧汉(Robert O. Keohane)的见解,可以区分出三种不同范畴的观念:世界观、原则化的信念和因果信念。世界观在最根本的层面上规定着行动可能性的领域;原则化信念包括了区分是非、正义与非正义标准的规范性观念;而因果信念则涉及原因与结果之间的关系,它蕴涵着达到目标的战略。^④观念可以通过三种路径对政策产生重要影响:观念为行为者提供了路线图,使其对目标或目标-手段之间的关系更加清晰;在不存在单一均衡的情况下,观念影响着战略形势的结果;观念还能嵌入到政治制度当中,制约公共政策。^⑤根据戈尔茨坦和基欧汉的论述,我们可以用更为浅显的方式将“观念”的含义表述如下,即“什么是可能的”、“什么是正当的”、“什么是有效的”;在这些信念中,包含着广为接受的价值判断和规范。

就本文所关注的主题而言,全球经济治理的观念至少蕴含着三个核心层面:

① “Global Economic Governance and Development”, United Nations Document, A/66/506 10, October 2011, p. 2.

② [美]兹比格涅夫·布热津斯基:《大失控与大混乱》,潘嘉玢、刘瑞祥译,北京:中国社会科学出版社1994年版,第2页。

③ [瑞典]英瓦尔·卡尔松、[圭]什里达特·兰法尔主编:《天涯成比邻——全球治理委员会的报告》,第IX-X页。

④ [美]朱迪斯·戈尔茨坦、罗伯特·O·基欧汉:“观念与外交政策:分析框架”,[美]朱迪斯·戈尔茨坦、罗伯特·O·基欧汉编:《观念与外交政策:信念、制度与政治变迁》,刘东国、于军译,北京:北京大学出版社2005年版,第8-10页。

⑤ 同上书,第3页、第12-14页。

首先是关于国际经济秩序之基本原则与规范;其次是在此秩序之下主要行为体之间的互动方式;^①最后则是维系该秩序所必需的国际组织之决策与运作方式,亦即国际组织的规范。^②以戈尔茨坦与基欧汉的观点作为衡量标准,本文将要考察的第一种全球经济治理观念——关于国际经济秩序之基本原则与规范,属于原则化信念。至于其余两种观念,则兼具原则化信念与因果信念之特征。因为无论主要行为体之间的互动方式,抑或国际组织的行为准则,一方面显示出国际行为体对此的规范性倾向,另一方面也表明行为体相信:通过后两个层面的努力,将有助于达致第一层面的合意秩序。鉴于此,本文尝试对主要国际行为体——民族国家的全球经济治理观念,因循上述思路作出实证意义上的探究,以辨析其中的融合与竞争态势。将主要国际行为体限定于民族国家,是因为它仍是全球化时代最重要的国际行为体。^③

二 全球经济治理的观念融合

与历史上任何一次大危机之后的情形相似,全球金融海啸造成的剧烈震荡虽已渐趋平缓,但由此引发的深刻反思与内省却方兴未艾。时至今日,世界各国就全球经济治理至少在以下几方面达成了基本的共识。首先,各国都希望维持一种开放、基于规则的国际经济秩序,但与此同时,该秩序必须具有足够的包容性和公平度。作为这一共识在国际层面的反映,发展议题在后危机时代国际议程中的重要性得以凸显。而在国内层面,社会安全网络的构建正引起越来越多的重视;其次,各国都认识到,实现上述秩序的方式只能是发展中国家、特别是新兴大国充分参与的多边合作,而不是霸权治理或仅仅由少数发达国家主导的治理;最后,尽管具体的改革方案尚在磋商之中,但各国都承认现有的主要国际经

① 主要行为体之间的互动方式之所以能够成为观念的重要组成部分,是因为它对秩序的基本原则与规范能否实现、以何种途径实现有着关键性影响。以全球经济治理为例,主要大国对多边主义、单边主义、少边主义的态度和立场,在相当程度上影响着治理的内容和形式。换言之,治理是在主要行为体的互动之中实现的。

② 其中包含了国际组织是否应当以及如何调整。

③ 基欧汉与奈指出:“与某些预言相反,民族国家并不会很快为其他组织所取代,而失去其在国内和全球治理中主角的作用。……民族国家是全球政治舞台上的最重要角色”。参见[美]罗伯特·O·基欧汉、约瑟夫·S·奈:“导言”,第11页。奈在其著作中进一步论证道:“人们还是希望借助自己的政治制度得到如下三种东西:生命安全、经济福利,社会认同。国际进程的变革正在慢慢地改变着实现这些目标的途径,但民族国家至今依然是最能够帮助人们获得这三样东西的组织。……尽管人们一直努力提出新的构想,但领土国家及其相关的问题依然在世界政治中处于中心地位。”参见[美]小约瑟夫·奈:《理解国际冲突:理论与历史》(第五版),张小明译,上海:上海人民出版社2005年版,第293页。

济组织必须作出调整与改革,以适应新形势下的治理需求。

(一)关于国际经济秩序的共识

2008年的全球金融危机一度令世界经济濒临崩溃,面对如此严重的系统性危机,对全球化进程展开深层次的质疑和批判成为时代风潮。正如丹尼·罗德里克(Dani Rodrik)所观察到的:危机肇始于全球金融体系的中心国家,这一事实让人们相信体系本身出现了问题;受此影响,金融全球化已失去往日的可信度和吸引力。^①不过,时隔数年之后再来看这些批判,可以发现:与其说遭到深切质疑的是全球化进程本身,不如说是不受规制的金融资本全球化。曾任联合国全球化问题特别顾问的贾格迪什·巴格沃蒂(Jagdish Bhagwati)教授告诫道:“我们必须通过各种方式妥善地管理全球化,以保证和加强其正效应。如果没有这些明智的管理措施,全球化将是有害的。”^②这的确是持平之论。

危机爆发后,一系列国际会议^③上的声明、宣言和决议,均表明了各国对开放国际经济秩序的坚定支持。2009年6月24日至30日,世界各国元首、政府首脑及高级代表在纽约参加关于世界金融和经济危机及其影响的会议时一致认为,必须采取迅速、果断的行动,促进和振兴开放的贸易和投资,反对保护主义。^④各国还重申对普遍、有章可循、开放、非歧视和公平的多边贸易体制的承诺,重申国际贸易是发展与持续经济增长的引擎。^⑤2012年6月,参加联合国可持续发展大会的各国领导人再次申明:一个开放、公平的多边贸易体制,加上有实际意义的贸易自由化,可以在刺激全球经济增长与发展方面发挥重大作用,从而惠及处在各个发展阶段的所有国家。^⑥

对此有清醒认识的不乏其人。2011年,美国前国务卿亨利·基辛格在参加第二届全球智库峰会时指出:任何架构都不能取代自由市场在全球经济体系中的中心地位。^⑦南希·伯索尔与弗朗西斯·福山撰文指出,没有任何发展中大

^① Dani Rodrik, *The Globalization Paradox: Democracy and the Future of the World Economy*, New York: W. W. Norton & Company, 2011, pp. xii-xiii.

^② [美]贾格迪什·巴格沃蒂:《捍卫全球化》,海闻、杨湘玉、于扬杰译,北京:中国人民大学出版社2008年版,第62-63页。

^③ 如联合国大会、二十国集团(G20)领导人的历次峰会等等。

^④ “Outcome of the Conference on the World Financial and Economic Crisis and Its Impact on Development”, United Nations General Assembly Resolution, A/RES/63/303, 9 July 2009, pp. 4-5.

^⑤ United Nations General Assembly Resolution, A/RES/63/303, p. 8.

^⑥ United Nations Document, “The Future We Want”, A/CONF.216/L.1, 19 June 2012, p. 52.

^⑦ [美]亨利·基辛格:“全球化时代世界经济治理体系的变革”,《经济研究参考》2011年第49期,第5页。

国的领导人因危机而动摇对自由贸易的信念。^① 相形之下,约翰·伊肯伯里的论证更为细致入微,他指出,面临危机的并非自由主义国际秩序的基本原则,而是这一秩序内的特定权威。换言之,是美国对自由主义秩序的治理出现了危机,而不是自由主义秩序本身陷入危机。伊肯伯里相信,自由主义国际秩序远比许多人认为的更为持久。在未来数十年间,美国、欧洲与新兴大国有更多的理由以开放、基于规则的方式展开合作。^②

不过,倘若以为各国关于国际经济秩序的立场与危机前相比并无二致,则是极大的误解。事实上,一些至关重要的变化与趋向正在悄然出现,并且凝聚为新的国际共识,那就是发展问题在全球议程中重要性的凸显,以及社会保护等政策作为应对全球化风险之必要举措被广为接受。从某种意义上说,这些变迁乃是波兰尼所说的“双重运动”^③在新世纪的代表性体现。

在国际层面,发展问题成为发达国家与发展中国家共同关注的事务。二十国集团峰会多次将发展问题列为主要议题,2010年11月举行的第五次峰会更是通过了《首尔发展共识》和行动计划。美国《国家安全战略》报告也指出:发展是战略、经济和道义层面上的当务之急,美国致力于帮助发展中国家从世界经济发展中获益,以满足民众的基本需求;通过积极正面的发展议程及相称的资源投入,以加强地区伙伴的能力,使之有助于制止冲突和打击全球犯罪网络。^④ 各国普遍认识到:“发展中国家并未导致全球经济和金融危机,但却受到危机的严重影响。在发展中国家尤其是最不发达国家,近年来取得的经济和社会进步,特别是在实现千年发展目标等国际商定发展目标方面取得的进展,正面临威胁。”“在共同应对这一危机时,必须密切关注不同类型发展中国家的具体需要,包括贸易和市场准入、获得适当融资和优惠融资的机会、能力建设、加强对可持续发展的支持、财政和技术援助、债务可持续性、贸易便利化措施、基础设施的发展、和平与安全、千年发展目标,以及我们先前作出的国际发展承诺。”^⑤

① Nancy Birdsall and Francis Fukuyama, “The Post-Washington Consensus”, *Foreign Affairs*, Vol. 90, No. 2, 2011, p. 45.

② G. John Ikenberry, “The Liberal International Order and its Discontents”, *Millennium: Journal of International Studies*, Vol. 38, No. 3, 2010, pp. 511-512.

③ “在自发调节的市场体系所固有的威胁面前,社会奋起保护自己——这就是这个时代历史的综合性特征。”参见[英]卡尔·波兰尼:《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年版,第66页。

④ White House, “National Security Strategy”, May 2010, p. 15, http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/rss_viewer/national_security_strategy.pdf, 2012年12月20日访问。

⑤ United Nations General Assembly Resolution, A/RES/63/303, p. 2.

在国内层面,决策者们正在重新认识全球化进程中的一个基本事实,即“只有在开放的同时建立起维护经济稳定的社会保障与监管,国内民众才可能始终支持开放。”^①新兴市场与低收入国家很可能会调整未来的经济政策,更多地关心国内社会在全球经济冲击下的承受能力,将后者造成的社会破坏减少到最低限度。^②

对比危机前的情形来看,当今各国关于国际经济秩序的观念除了“立新”的一面之外,亦有强烈的“破旧”意味。具体言之,即自由放任理念在全球经济治理中的主导地位不复存在。用戴维·赫尔德的话说,“华盛顿共识”的要旨在于增强经济自由化,使地方、国家和全球层面的公共领域适应以市场为导向的机制和进程。然而,收缩国家的行动领域、削弱国家的管理能力,意味着扩大市场作用的范围并且减少对弱势群体的保护,贫弱国家面临的难题将会加剧。“华盛顿共识”在削弱地方、国家和全球管理能力的同时,也破坏了它们提供亟须公共产品的能力。^③全球金融危机爆发前,以美国为代表的发达国家过于相信经济自我调节之能,从政府到个人均以放任为正当之举,最终,缺乏有效监管的自由经济导致了惨重后果。^④危机标志着“华盛顿共识”的终结,^⑤重创了美国软实力的支柱之一——美利坚式自由市场资本主义,^⑥使新自由主义和市场原教旨主义的学说声誉扫地。^⑦

(二) 多边合作的治理方式

金融危机爆发之后,多边合作被各国普遍视为最重要的应对方式。即便是在危机渐趋平息的今天,对多边合作的信念也未有丝毫动摇。2009年,各国领导人在应对危机的最高级别会议上一致认为:必须通过重振多边主义,加强实现公平、包容性与可持续的全球化之基础。^⑧此后,这一共识延续下来,成为国际

① G. John Ikenberry, “The Future of the Liberal World Order: Internationalism After America”, *Foreign Affairs*, Vol. 90, No. 3, 2011, p. 65.

② Nancy Birdsall and Francis Fukuyama, “The Post-Washington Consensus”, p. 46.

③ [英]戴维·赫尔德:“重构全球治理”,《南京大学学报(哲学·人文科学·社会科学)》2011年第2期,第21页。

④ [美]熊玠:“金融海啸对国际关系理论的启示——兼论对中美关系的新认识”,《世界经济与政治》2009年第10期,第62-65页。

⑤ [德]潘德:“有效的多边主义与全球治理”,《世界经济与政治》2010年第6期,第145页。

⑥ Christopher Layne, “The Waning of U.S. Hegemony—Myth or Reality? A Review Essay”, *International Security*, Vol. 34, No. 1, 2009, p. 165.

⑦ G. John Ikenberry, “The Future of the Liberal World Order: Internationalism After America”, p. 65.

⑧ United Nations General Assembly Resolution, A/RES/63/303, p. 4.

公认的全球经济治理之基本原则:“一个包容、透明、经过改革、强化且切实有效的多边体系,对于更好地应对当今可持续发展方面的紧迫全球性挑战至关重要。”^①各主要大国也在不同场合一再确认多边合作的关键意义。例如,美国《国家安全战略》报告指出,美国必须寻求建立一种通过共赢来提升共同利益的国际体系,必须以合作及其成效——即各国团结一致应对全球经济形势变化等共同挑战的能力——来评价国际秩序之得失。^② 欧盟委员会发布的《欧洲 2020 战略》则将建立与新兴经济体之间的战略关系作为今后数年间的一大重要目标,以讨论共同关心的问题,促进监管及其他方面的合作。^③ 事实上,欧盟早就认识到,自身的安全与繁荣日益取决于一个有效的多边体系。^④

与危机前北方(发达)国家尤其是美国主导的治理模式不同,当今全球经济治理正在朝着以南北共治为特征的多边合作模式转变。两者之间的区别是,前者更多地带有霸权治理的色彩,而后者更多地展现出集体、共同治理的特性。基欧汉与奈指出,20 世纪后半叶国际贸易与货币治理的关键机制是以“俱乐部”方式来运行的,并且呈现为等级制的特征。在这种多边合作的俱乐部模式下,少数发达国家主导甚至控制着议程:富国的贸易部长们主导了关贸总协定(GATT),财政部长们推动了 IMF 的工作,央行行长们则聚首国际清算银行(BIS)磋商事宜。不过,越来越多的发展中国家要求更多地参与决策,使原来的俱乐部体系受到削弱。^⑤ 多边合作要在 21 世纪继续扩大加强,就需要采取与新的全球政治格局相一致的战略。^⑥ 在这样一个空前复杂的新时代,寻求合作应对共同挑战、防范未来危机的过程必须将新兴大国纳入国际体系当中。^⑦ 于是,随着自由主义国际秩序的霸权组织方式开始改变,原先的等级色彩渐渐淡化。^⑧ 安-玛丽·斯劳特认为:美国已无力继续垄断对世界事务的领导权或主导地位;在 21 世纪,许

① United Nations Document, A/CONF.216/L.1, p.14.

② White House, “National Security Strategy”, May 2010, p.12.

③ European Commission, “Europe 2020: A Strategy for Smart, Sustainable and Inclusive Growth”, Brussels; European Union, 3 March 2010, p.21.

④ European Union, “A Secure Europe in a Better World: European Security Strategy”, Brussels; European Union, 12 December 2003, p.9, <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/78367.pdf>, 2013 年 1 月 2 日访问。

⑤ [美]罗伯特·O·基欧汉、约瑟夫·奈:“多边合作的俱乐部模式与民主合法性问题”, [美]罗伯特·O·基欧汉:《局部全球化世界中的自由主义、权力与治理》,门洪华译,北京:北京大学出版社 2004 年版,第 247-254 页。

⑥ [美]罗伯特·O·基欧汉、约瑟夫·S·奈:“导言”,第 28 页。

⑦ [美]亨利·基辛格:“全球化时代世界经济治理体系的变革”,第 5 页。

⑧ G. John Ikenberry, “The Future of the Liberal World Order: Internationalism After America”, p.61.

多彼此关联、具有全球性的问题,需要依靠集体领导方能解决。^①

南北共治的多边合作模式为何能够取代北方主导的俱乐部模式?首要原因在于世界经济重心向发展中国家尤其是新兴大国的转移。经济合作与发展组织(OECD)发布的报告指出:过去20年间,全球经济经历了结构性变化,经济重心由OECD国家转向各种新兴经济体。金融危机非但没有阻止、反而加速了这一财富迁移的进程。^②新兴大国正在塑造全球宏观经济的环境,对发达国家的政策制定具有更加举足轻重的影响。全球政治经济的新格局意味着,世界议程已不可能再由发达国家单独确定。国际层面的政策制定需要调整,以适应发展中国家不断增长的经济实力。^③与经济力量的提升相应,发展中国家参与全球经济治理的意识也随之彰显。新世纪以来,发展中国家特别是新兴大国积极参与到全球进程之中,使全球经济治理的议题结构更为充实,并反映了发展中国家的关注和诉求。八国集团(G8)全球治理策略的调整以及海利根达姆进程的发展就是典型例证。^④各种迹象都表明,在全球经济治理领域,发展中国家正进入一个“政治觉醒的时代”。^⑤

以美国为首的发达国家也认识到了治理模式正在发生转变的现实。奥巴马政府的“新时代的接触政策”,就包含了大国与崛起国和平相处的世界秩序、共同管理跨国问题、彻底修正既有国际机制以适应大国力量对比和全球议程新变化等核心要素。^⑥美国承认,诸如全球经济危机等问题是对所有国家的挑战,并非某一国家所能独力应对。为此,美国将“在相互尊重和互利互惠的基础上,继续深化与其他21世纪影响力中心——包括中国、印度和俄罗斯的合作”。^⑦正如安德鲁·F·库珀所言:如何在国际体系中对待新兴国家,是全球治理的核心问题。^⑧面对世界多极化的历史进程,美国不得不考虑与其他主要行为体分享

① Anne-Marie Slaughter, “Wilsonianism in the Twenty-first Century”, in G. John Ikenberry et al. eds., *The Crisis of American Foreign Policy: Wilsonianism in the Twenty-first Century*, Princeton: Princeton University Press, 2009, p. 111.

② 经济合作与发展组织:《2010年全球发展展望:财富转移》,孙迎春、苏琦、马睿等译,北京:国家行政学院出版社、中央编译出版社2011年版,第17页。

③ 同上书,第10-16页。

④ 赵晨光:“海利根达姆进程与全球治理”,《外国问题研究》2012年第3期,第63-64页。

⑤ [美]兹比格涅夫·布热津斯基:《大失控与大混乱》,第2页。

⑥ [美]斯图亚特·帕特里克:“全球治理改革与美国的领导地位”,《现代国际关系》2010年第3期,第54页。

⑦ White House, “National Security Strategy”, May 2010, p. 11.

⑧ [加]安德鲁·F·库珀:“海利根达姆进程:结构性重塑与外交性代理”,[加]安德鲁·F·库珀、[波兰]阿加塔·安特科维茨主编:《全球治理中的新兴国家:来自海利根达姆进程的经验》,史明涛、马骏等译,上海:上海人民出版社2009年版,第1页。

主导权,共同探讨国际体系的重组问题。^①应该说,这一转变并不完全是顺势而行、主动为之,而更多地是主要行为体——尤其是守成大国与新兴大国——之间复杂博弈的结果。如今,国际经济体系正面临深刻转型,大国之间实力消长之势愈发明显。秦亚青指出,当今世界可以被视为一种三元权力格局,其中金砖国家将与美国、欧盟并驾齐驱,成为塑造21世纪国际秩序的最重要力量。^②而力量对比的变化,正是引发和促成全球经济治理观念变迁的首要动因。更具体地说,在新形势下,守成大国一味固守旧有观念、试图继续把持主导地位的代价正在变得日渐高昂;随着新兴大国的崛起,与之合作的收益早已不再是无足轻重;相反,对立、冲突的成本却可能大到难以承受。正如雅库布·哈拉比所言:只有当发展中国家相信全球规制同样有利于它们自身、而不仅仅是发达国家的时候,全球治理机制才可能成功构筑。^③对长期处于弱势地位的发展中国家来说,这或许可以称之为“不合作的力量”。与从前不同的是,这一力量如今已有显著提升,发展中国家在全球经济治理中的主张和观念也随之变得愈发不容忽视。

(三) 主要国际经济组织的变革

作为全球经济治理的载体和实施、协调机构,主要的国际经济组织——无论是IMF、世界银行这样的正式机构,还是G8这样的论坛——的重要性不言而喻。在全球经济治理的系统性缺陷日益明显之际,主要国际经济组织的变革也提上了议事日程。全球金融经济危机的爆发,更是让国际金融机构改革被发达国家与发展中国家一致视为不容回避之要务。各国领导人声称:必须加强国际金融、经济体系和架构,在国际金融机构和金融市场促进善治;必须改革国际金融机构并使其现代化,以更好地应对当前挑战,满足会员国需要;必须在发展中国家有公平、平等代表权的基础上,进一步改革布雷顿森林机构,提升其公信力与问责制度。这些改革必须反映当前现实,让充满活力的新兴市场和发展中国家,包括最贫穷国家更多地表达意见,拥有更大的发言权和更多地参与。^④在2012年的联合国可持续发展大会上,各国领导人再次重申:布雷顿森林机构最近就治理结构、份额与表决权改革问题作出的重要决定,更好地反映了当前现实;为提高这

① 杨洁勉:“浅析奥巴马政府的全球战略调整”,《国际问题研究》2011年第2期,第20页。

② 秦亚青:“世界格局、国际制度与全球秩序”,《现代国际关系》2010年第S1期,第13页。

③ Yakub Halabi, “The Expansion of Global Governance into the Third World: Altruism, Realism, or Constructivism?”, *International Studies Review*, Vol. 6, Issue 1, 2004, pp. 21-48.

④ United Nations General Assembly Resolution, A/RES/63/303, p. 5, 11.

些机构的实效、可信度、问责力度与合法性,必须对其治理结构加以改革。^①

除了正式机制之外,非正式机制的调整也是全球经济治理变革的重要组成部分。2009年,全球主要经济体的领导人在美国匹兹堡宣布,支持二十国集团(G20)成为国际经济合作的首要论坛。曾任美国国务院政策计划委员会成员的斯图瓦特·帕特里克指出:G20将永久性取代G8作为多边经济协调的主导性论坛,无疑是自1995年世贸组织成立后全球治理方面最重大的动议。由于其成员国占有全球GDP的85%、国际贸易的80%,以及世界人口的2/3,G20能够比G8更好地反映全球经济变化的现实。^②

当前国际经济组织的诸多变革,兼具“改制”与“建制”之特性。一方面,原有机制的内部结构正在经历调整,另一方面,新机制也应运而生。这两种进程在某种程度上产生了彼此强化、互补的效应。以G20为例,在其历次峰会中,IMF等国际金融机构的改革都被列为主要议题,从而形成了G20提供政治意愿与改革方向,IMF等正式机构出台具体方案及细则的呼应局面。庞中英指出,全球经济治理目前处于改革与创新这两个同时进行、密切相关的进程中。G20可谓介于旧制度的改革与新制度的创设之间,它既是对现有国际经济制度的改革,也可能孕育出世界经济治理的新规则。事实上,新的制度和规则正在出现,如不断扩展深化的多边峰会外交进程、全球行动网络的建立,以及金融稳定委员会(FSB)的创设等等。^③

主要国际经济组织的变革之所以成为当今世界的共识,除了因为它更能适应全球经济实力分布的新格局之外,还在于主要发达国家与发展中国家在这一点上形成了利益的汇合。对于发达国家而言,通过与发展中国家分享权力,吸引其参与到国际合作中来,意味着让后者分担全球经济治理的责任与成本。对于发展中国家而言,在主要国际经济组织中拥有更多的发言权和影响力,无疑是充分运用国际规则、维护国家利益的必要前提。恰如基欧汉与奈所言,发展中国家无意摧毁既有的国际制度,而是期望加入其中并拥有更大的权力,以便更好地实现其理念。^④

正是基于如上考虑,各主要国家达成了某种程度的一致。美国强调,国际组织必须能更有效地代表21世纪的世界,让新兴国家发出更广泛的声音,承担更

① United Nations Document, A/CONF.216/L.1, p.18.

② [美]斯图瓦特·帕特里克:“全球治理改革与美国的领导地位”,第57-58页。

③ 庞中英:“1945年以来的全球经济治理及其教训”,第6-7页。

④ [美]罗伯特·O·基欧汉、约瑟夫·奈:“多边合作的俱乐部模式与民主合法性问题”,第254页。

大的责任;国际组织必须进行现代化改革,提高处理涉及全球利益事务的效率。^① 欧盟表示将推动布雷顿森林机构的改革和调整,使其充分反映发展中国家的诉求,增强这些机构在全球经济治理中的作用。^② 七十七国集团(G77)与中国则指出,国际经济与金融体系及架构必须尽快作出实质意义上的全面改革,包括政策、使命、运作范围及治理,有效地推动发展,平等对待成员国尤其是发展中国家的诉求。^③

三 全球经济治理的观念竞争

全球经济治理观念在融合、交汇的同时,亦经历着持续的竞争甚至冲突。虽然各国已经在开放的国际经济秩序、多边合作的治理方式、主要国际经济组织的变革等方面达成了初步一致,但观念的融合并不意味着差异的消失。当前共识更多地反映在愿景、目标、规范等宏大的层面,而涉及不同行为体在趋向目标的过程中应遵循怎样的具体路径、其间彼此互动应当呈现为怎样的具体模式,仍然存在根深蒂固的分歧。概而言之,各国观念的竞争主要表现为:在开放的国际经济秩序方面,有着国家与市场之争;在多边合作的治理方式之下,有着权责分担之争;在主要国际经济组织的变革方面,有着国际规制与国家自主性之争。

(一) 国家与市场之争

全球金融危机促成的关键共识之一,就是开放的、基于规则的国际经济秩序必须同时具有足够的公平度和包容性,这即是说:内在于全球化进程之中的风险和负面影响,必须得到慎重的处理和应对;受其冲击的弱势群体,必须得到公正的保障和补偿。就此而言,新共识的核心价值取向与之前居于主导地位的新自由主义可谓截然不同。政府应当对经济实施积极监管辅助之功能,^④市场在国家、地区和全球层面都需受到监管,^⑤已逐渐成为共识。正如约瑟夫·斯蒂格利茨(Joseph E. Stiglitz)所言:如今,任何有声望的知识分子都不会赞同这样一种

① White House, "National Security Strategy", May 2010, p.3.

② European Union, "EU Initial Views on 'the Role of UN in Global Economic Governance and Development'", 18 May 2011, p.2.

③ Statement on Behalf of the Group of 77 and China by Ambassador Jorge Arguello, Permanent Representative of Argentina to the United Nations and Chairman of the Group of 77, at the Informal Thematic Debate of the General Assembly on "the United Nations in Global Governance", p.2.

④ [美]熊玠:"金融海啸对国际关系理论的启示——兼论对中美关系的新认识",第65页。

⑤ [美]亨利·基辛格:"全球化时代世界经济治理体系的变革",第5页。

看法,即市场本身就是有效率的,至于它在公平上产生的后果则无需多虑。^①在一定程度上,这些变化折射出全球经济治理向“内嵌的自由主义”^②回归:多边主义与国内稳定同为必要目标,国际经济一体化须以国内经济社会良性发展为前提。^③然而,新共识之中国家与市场的界限何在?这一问题迄今尚无定论。

国家与市场是塑造世界经济格局的两股基本力量。如约瑟夫·格里科和约翰·伊肯伯里所言,国家与市场密不可分、彼此需要。^④然而,两者有着不同的逻辑。国家的逻辑在于获取、控制经济增长与资本积累的进程,而市场的逻辑是将经济活动集中在便于发展生产、获得高额利润的地方。^⑤如何看待、定位两种不同的系统和逻辑,是各主要国家之间观念分歧的重要来源,也是它们在国际体系内相互竞争的重要环节。在国家与市场之间的关系上,历来就有所谓“新美国模式”与“莱茵模式”之争,前者强调个人成功、尤其是短期金融利润,后者则注重集体成功、共决制与长期利益。^⑥全球金融危机进一步加剧了欧美模式之间的竞争。不仅如此,随着中国影响力的不断提升,中国模式^⑦与欧美模式之间的差异也日益凸显。^⑧在可预见的将来,不同模式之间的差异和竞争仍会伴随着全球经济治理的演变而得以延续。

国家与市场之争之所以如此重要,关键原因在于经济相互依存所带来的“溢出”效应。一国政策中对市场与干预这两种手段的重视程度,往往影响到与

① [美]约瑟夫·斯蒂格利茨:“前言”,卡尔·波兰尼:《大转型:我们时代的政治与经济起源》,第2页。

② John Gerard Ruggie, “International Regimes, Transactions, and Change: Embedded Liberalism in the Postwar Economic Order”, *International Organization*, Vol. 36, Issue 2, 1982, pp. 379-415.

③ 关于“内嵌的自由主义”之近期研究,参见孙伊然:“全球化、失衡的双重运动与‘内嵌的自由主义’——基于微观层面的探讨”,《世界经济与政治》2010年第5期,第102-123页;孙伊然:“全球经济治理的观念变迁:重建内嵌的自由主义?”,《外交评论》2011年第3期,第16-32页;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》2012年第5期,第102-124页。

④ [美]约瑟夫·M·格里科、G·约翰·伊肯伯里:《国家权力与世界市场:国际政治经济学》,王展鹏译,北京大学出版社2008年版,第2页。

⑤ Robert L. Heilbroner, *The Nature and Logic of Capitalism*, New York: W. W. Norton, 1985, pp. 94-95. 转引自[美]罗伯特·吉尔平:《国际关系政治经济学》,杨宇光等译,上海:上海人民出版社2006年版,第9页。

⑥ [法]米歇尔·阿尔贝尔:《资本主义反对资本主义》,杨祖功、杨齐、海鹰译,北京:社会科学文献出版社1999年版,第17页。

⑦ 根据俞可平的解读,就其实质而言,“中国模式”是中国作为发展中国家在全球化背景下实现现代化的一种战略选择,是逐渐发展起来的一整套应对全球化挑战的发展战略与治理模式。其中,发展中国家应在参与全球化进程中保持自主性,在坚持市场导向经济改革的同时,辅之以强有力的政府调控,改革必须从总量上增加大多数人的经济和政治利益,实现改革、发展与稳定之间的协调和平衡,是这一模式的几个重要特征。参见俞可平:“‘中国模式’解读”,《中国远洋航务公告》2006年第1期,第19-20页。

⑧ 朱立群:“后金融危机时代国际政治思潮的走向及其影响”,《当代世界与社会主义》2010年第4期,第106、109页。

该国有着密切经济联系的其他国家。全球化背景下的相互依存,使一国政府的任何一项政策都面临着产生“外溢”效应的风险,后者往往会冲击到其他行为体实现其既定目标的能力。^① 各国之间的根本差异,对世界经济的性质和动因而言至关重要。随着各国经济进一步相互结合,国内事务与国际事务的联系越发紧密,决策者也愈加关心可能对本国及其民众福利产生影响的其他国家的经济结构和私人经济活动。^② 以欧盟为例,其政治首脑就对中国、印度、巴西等低成本经济的成功所带来的威胁深感忧虑。^③ 就此而言,发展模式的竞争实为各国综合实力的全面展示,其演变趋势已成为决定国家前途命运的重要因素。^④

国家与市场之争深刻地影响着全球经济治理的演变。吉尔平观察到,世界经济的运作方式取决于市场和国家政策,尤其是强大国家的政策。^⑤ 国际经济体制的塑造包含着市场开放与竞争的力度、分配的原则,包含着国家与市场之间的关系。^⑥ 在权力分布不平等的国际经济中,任何占据主宰地位的国家,只要有足够的力量,都会使全球政治经济转向与它相一致的模式。^⑦ 也就是说,主导国家对权力机构与市场之间关系^⑧的看法和偏好,将会投射至整个国际体系,产生深远的影响。以美国为例,在金融危机爆发前的二十多年间,它始终致力于推行以自由放任为基础的规则,使全球经济治理服从本国利益偏好的需要。^⑨ 从这一角度来看,国际经济领域的观念之争,几乎都带有强烈的现实政治意义。

(二)权责分担之争

以南北共治为特征的多边合作正在成为后危机时代全球经济治理的基本共识。然而,这并不意味着各国之间的互动就此步入坦途。恰恰相反,在合作进程中,围绕权责分担而产生的纷争乃至冲突,将是观念竞争的又一条主线。的确,

① [美]本杰明·J·科恩:《国际政治经济学:学科思想史》,杨毅、钟飞腾译,上海:上海人民出版社2010年版,第113页。

② [美]罗伯特·吉尔平:《全球政治经济学:解读国际经济秩序》,杨宇光、杨炯译,上海:上海人民出版社2006年版,第155页。

③ [英]戴维·赫尔德:《重构全球治理》,第22页。

④ 中共中央组织部党建研究所课题组:“金融危机背景下国外主要发展模式的变革与调整”,《当代世界》2011年第3期,第7页。

⑤ [美]罗伯特·吉尔平:《全球政治经济学:解读国际经济秩序》,第17页。

⑥ 李斌:“国际政治经济学——全球视野下的市场与国家”,南京:南京大学出版社2008年版,第81页。

⑦ [英]苏珊·斯特兰奇:《国家与市场》(第二版),杨宇光等译,上海:上海人民出版社2006年版,第6页。

⑧ 在斯特兰奇看来,此两者的关系是政治经济学的核心。参见[英]苏珊·斯特兰奇:《国家与市场》(第二版),第4页。

⑨ 刘丰:“美国霸权与全球治理——美国在全球治理中的角色及其困境”,《南开学报(哲学社会科学版)》2012年第3期,第13页。

正如伊肯伯里指出的:在经济及安全相互依存性日益加深的世界上,不遵循多边规则、不构筑合作关系的代价上升了,守成大国和新兴大国都有理由谋求更广泛的多边合作形式。^①但是,多边合作应当如何展开——更具体地说,多边合作中的权责分担应当如何安排与实施,却是无可回避的难题。国际经济合作在创造可观收益的同时,必然也涉及权利、利益的分配,以及责任、代价的分担。而这两者历来就是国际政治经济中的纷争之源。

多边合作中的权责分担之所以备受各国瞩目,一个重要原因在于“全球化收益的分配严重不公”。^②乔万尼·A·科尼亚的研究表明,在最近一波全球化过程中,发达国家与所有发展中国家及转型国家之间的收入差距扩大了。这种自由化和全球化是有选择和不对称的一体化过程,它仅仅将有限几个国家纳入世界经济体系的核心,而大多数发展中国家和转型国家尽管实施了全面对外开放,却未能享有一体化的好处。^③迄今为止的国际秩序主要反映着发达国家的权力、利益与价值观。国际政治经济结构的失衡与秩序的非正义性导致了诸多全球性问题,其中,南北差距所表明的国际分配正义问题最为突出。^④对此,发展中国家一向有着强烈的担忧和不满。用吉尔平的话说:“现代民族国家极为关心国际经济活动的结果对经济收益分配的影响。随着时间的推移,经济收益分配的不平等必将改变国际经济和军事力量的均势,从而影响国家安全。因此,国家对于国际经济对相对经济增长率的影响总是十分敏感”。^⑤

可持续发展议题是当前南北国家权责分担之争的一个缩影。首先,虽然国际社会一致认同可持续发展是唯一可行的发展路径,但细究之下仍可发现:相对而言,发达国家更强调“可持续”,而发展中国家更强调“发展”;其次,与可持续发展类似,对于“共同但有区别的责任”原则,发达国家更强调“共同”,而发展中国家更强调“有区别”。2012年,在联合国可持续发展大会召开前夕的谈判中,作为核心议题之一的绿色经济就引发了南北国家之间的争论。发达国家认为绿色经济是一个有望改变组织经济之方式的重要理念,发展中国家则担心这一概

① G. John Ikenberry, “The Future of the Liberal World Order: Internationalism After America”, p. 62.

② [美]罗伯特·基欧汉、约瑟夫·奈:《权力与相互依赖》,门洪华译,北京:北京大学出版社2002年版,第306页。

③ [意]乔万尼·A·科尼亚:“经济自由化和全球化对发展中国家和转型国家收入不平等的影响”,《世界经济与政治》2003年第3期,第11、16页。

④ 石斌:“秩序转型、国际分配正义与新兴大国的历史责任”,《世界经济与政治》2010年第12期,第90、72页。

⑤ [美]罗伯特·吉尔平:《全球政治经济学:解读国际经济秩序》,第72页。

念被用于贸易保护或援助的附件条件,^①它们还担心,过度强调环境问题的新经济模式,将会使自己的发展需要遭到忽略。^②另外,发达国家认为:不应特别指明某项原则,而只需一般提及里约原则即可。美国尤其明确地表示,凡是提及“共同但有区别的责任”的条文都应该予以删除。对此,发展中国家深感忧虑。G77与中国表示:重申“共同但有区别的责任”原则是可持续发展大会必须明确的最重要事项。^③尽管在最终的正式文件中,南北国家的许多分歧得到了调和与折中,但分歧存在本身,就已表明了权责分担之争在后危机时代南北关系中的凸显。更重要的是,言辞折中并不能掩盖、消弭观念上的实质性差异。G77与中国在谈判中提议,从2013到2017年,发达国家每年向发展中国家提供可持续发展资金至少300亿美元,从2018年起每年至少1000亿美元,并且设立一个可持续发展基金。但发达国家对这两个提议都表示反对。^④由于南北双方在权责分担上的分歧,可持续发展大会在资金及技术转让方面的进展与成就乏善可陈。

除可持续发展议题之外,发达国家与发展中国家的权责分担之争还广泛存在于国际经济合作的其他领域。事实上,这一纷争由来已久,甚至可以被视为南北关系中的某种常态。2003年坎昆会议的无果而终,既标志着发达国家完全主导WTO决策和议程设定、多边贸易谈判进程和结果的时代一去不复返,^⑤亦折射出南北国家在贸易领域的理念及主张之分歧。再以海利根达姆进程为例,八国集团希望发展中大国在经济快速增长的同时承担起相应的国际责任,而发展中大国则希望工业化国家在气候变化等全球性问题上率先采取切实措施。^⑥更具体地说,发达国家与发展中国家表现出对议题结构的不同理解。应对气候变化需要新的节能环保技术,这一点双方均无异议。但发达国家坚持保护知识产权,而发展中国家则认为保护环境必须有更多可得的知识、技术,还需要经济均衡发展以保证对新技术研发的资金支持。^⑦

基欧汉与奈曾经指出:如果要促进涉及发展中国家的国际机制合法化,发达

① Martin Khor, “Key Issues Facing Rio+20 Summit”, 11 June 2012, <http://www.twinside.org.sg/title2/gtrends/gtrends390.htm>, 2012年7月21日访问。

② Martin Khor, “The Future of ‘Sustainable Development’”, *The Star*, 24 May 2010.

③ Martin Khor, “Rich Nations Backtracking as Rio Summit Nears”, *The Star*, 4 June 2012.

④ Martin Khor, “Key Issues Facing Rio+20 Summit”.

⑤ 余敏友、刘衡:“WTO与全球贸易治理:演变、成就与挑战”,《吉林大学社会科学学报》2010年第5期,第141页。

⑥ [加]约翰·柯顿:“强化全球治理:八国集团、中国与海利根达姆进程”,《国际观察》2008年第4期,第50页。

⑦ 赵晨光:“海利根达姆进程与全球治理”,第64页。

国家就必须转让重要的实际资源,主动作出实质性让步,使国际机制适应第三世界的需要。^① 赫尔德与扬也认为,任何未来的国际协议都不能简单建立在传统的责任分担基础上来处理全球域的内生问题;考虑到改革的可持续性,发达国家必须承担发展中国家改革的部分成本。^② 从发展中国家的角度来看,要使它们认同国际机制是合理的,就必须让其认识到:在与其他国家的交往中可以获得共同收益的重要份额。^③ 以这一标准来衡量,发展中国家所期望的国际经济秩序与现状之间显然还有相当大的距离。无论从历史还是现实来看,化解、弥合发达国家与发展中国家之间的纷争都绝非易事。在可预见的将来,各国就全球经济治理中权责分担而衍生的观念竞争仍会持续下去。

(三) 国际规制与国家自主性之争

在全球经济治理暴露出“令人震惊的缺陷”^④之后,处于治理进程中心位置的主要国际经济组织的变革自然也成为题中应有之义。然而,究竟应当如何调整,不同国家之间存在深刻的分歧。从表面上看,似乎争论仅仅在于份额、投票权的调整等技术层面的问题,至多还涉及布雷顿森林机构与联合国机构在全球经济治理中的相对重要性。但从深层来看,争论背后却是各国关于国际规制与国家自主性之权衡的不同观念。主要国际经济组织的变革与走向,关系到各国能否、或在多大程度上实现自身对国际规制与国家自主性之最优组合的期望。正由于此,各大国无不希望影响乃至左右国际经济组织的调整与变革,使其更充分地体现自己的理念和主张,更好地实现自己的国家利益。在此背景下,分歧亦随之凸显。

一方面,就布雷顿森林机构——IMF、世界银行以及 WTO 的变革而言,发达国家尤其是美国与发展中国家之间有着不小的分歧。长期以来一直在国际经济秩序中居于主导地位的美国,并不希望全球经济治理的核心机构出现根本性变动;与之相反,发展中国家对这些机构的合法性与有效性多有不满,强烈呼吁更深入的改革。两者立场之所以呈现出如此反差,关键原因在于:作为既存秩序的最大既得利益者,美国凭借对主要国际经济组织的掌控,既可以影响甚至控制其

① [美]罗伯特·基欧汉、约瑟夫·奈:《权力与相互依赖》,第246页。

② [英]戴维·赫尔德、凯文·扬:“有效全球治理的原则”,《南开学报(哲学社会科学版)》2012年第5期,第7页。

③ [美]罗伯特·基欧汉、约瑟夫·奈:《权力与相互依赖》,第247页。

④ “Progress Report of the Ad Hoc Open-ended Working Group of the General Assembly to Follow up on the Issues Contained in the Outcome of the Conference on the World Financial and Economic Crisis and Its Impact on Development”, United Nations Document, A/64/8843, August 2010, p.13.

他国家(尤其是发展中国家)的政策选择,又不必担心本国自主性的削弱。而发展中国家若想摆脱在国际经济中受制于人的不利境况,就势必要设法改变既存秩序和机构框架,唯此方能获取更大的腾挪空间。

以IMF和世界银行的改革为例。许多国家指出,最近的投票权改革尚不足以真正反映全球经济均势的变动。在IMF改革方面,由发展中国家组成的二十四国政府间集团(G24)认为,IMF的现有份额公式存在三点主要缺陷:没有充分认识到各国经济的动态变化;一些发达国家被错误地归类为代表不足的国家;借款国在最近的份额调整中承担了过多的代价。然而,发达国家并不认同这些提议。它们认为,没有理由对份额公式再作修改,因为这可能使份额与治理审查日程安排脱离正常轨道。IMF的份额认缴(quota subscriptions)改革已经足以满足成员国在正常时期的需求,而在特殊情况下,借款新安排等机制可以满足成员国对资源的需求。在世界银行改革方面,许多国家强调:需要制定一个快速路线图,以真正反映世界银行发展任务的方式为基础,进一步提升发展中国家的发言权、参与和投票权。二十四国集团还呼吁制定一个全面、动态的世界银行治理公式,以反映各国不断变化的经济实力。然而,一些发达国家认为,增加发展中国家和转型国家在国际复兴开发银行与国际金融公司的投票权是一个一次性的改革。^①再以WTO为例,发达国家与发展中国家的争执在这一机构也显露无遗。发展中国家批评WTO已经走得太远。它们声称:WTO已经偏离了它的基本使命即推动贸易自由化;由于与贸易有关的知识产权(TRIPS)协议、与贸易有关的投资措施协议等等,许多发展中国家被迫接受那些与自身利益不符、侵害其主权、超过其实施能力的诸多义务。发达国家则认为WTO太过谨小慎微,进展不尽如人意。它们试图在单一承诺(single undertaking)^②的背景下扩展和深化WTO的管辖范围,将规制措施引入投资、劳工标准、竞争、环境等新领域。^③

另一方面,就布雷顿森林机构与联合国机构在全球经济治理中的相对地位而言,发达国家与发展中国家也有着不同的主张。纵观二战后迄今的全球经济治理,联合国从未在管理各国经济相互依存方面扮演过决定性的角色,换言之,

① United Nations document, A/64/884, pp. 12-13.

② 任何谈判项目都是一揽子整体不可分割的一部分,成员国不可就某个项目单独达成协议。换言之,各项议题须在WTO成员就所有议题均达成共识后方能获得通过。参见 http://www.wto.org/english/tratop_e/dda_e/work_organ_e.htm, 2013年9月20日访问。

③ Robert Z. Lawrence, "Rulemaking Amidst Growing Diversity: A Club-of-Clubs Approach to WTO Reform and New Issue Selection", *Journal of International Economic Law*, Vol. 9, Issue 4, 2006, p. 824.

它始终“处于边缘地位”。^① IMF 与世界银行虽然位列联合国系统的 15 个专门机构之中,^②但根据联合国与这两大组织所订立的协定,IMF 与世界银行均是“独立的国际组织”,并且“按照独立国际组织之地位行使职务”。^③ 在发展中国家看来,由少数发达国家主导的布雷顿森林机构非但没有很好地代表和实现它们的利益,反而在强势国家的怂恿下更深地介入了许多原先由本国政府掌控的领域。^④ 为了抵消或缓解发达国家主导的国际经济规制对本国自主性的侵蚀,发展中国家转而求助于联合国系统,试图通过联合国开发计划署(UNDP)、联合国贸易与发展会议(UNCTAD)的创建,来抗衡布雷顿森林机构的影响。南北国家之所以对布雷顿森林机构和联合国机构各有偏爱,关键在于两套机构中权力分配方式的差异。在联合国大会等机构中,几乎所有国家都得以代表,不仅有权参与决策和表决,而且表决权在成员国中平等分配;而在世界银行等机构中,加权表决制赋予了发达国家亦即出资者以更大的权力。^⑤

这一分歧在全球金融危机之后仍然得以延续,甚至更为明显。G77 与中国等发展中国家认为,联合国必须在全球经济治理中发挥核心作用;鉴于现有的全球经济治理架构不足以妥善应对新的全球挑战,有必要构建一个强有力、稳定的联合国机制,使其在经济领域以一致的方式应对金融市场、宏观经济政策及资本流动等问题。^⑥ 而美国虽然承认联合国在全球经济治理中的积极作用,但却强调:“合法性并非理所当然,而是依托于成效而存在的;联合国在未来的全球经济治理与发展中将起到何种作用,与其说取决于政府间的协商或投票,还不如说取决于它本身应对新的全球经济与发展范式所带来挑战与机遇的能力。”^⑦至于

① [加]刘易斯·波利:“联合国、布雷顿森林机构与多边秩序的重构”,[加]刘易斯·波利、威廉·科尔曼主编:《全球秩序:剧变世界中的机构、制度与自主性》,曹荣湘等译,北京:社会科学文献出版社 2009 年版,第 25 页。

② [Http://www.un.org/en/aboutun/structure/](http://www.un.org/en/aboutun/structure/), 2013 年 9 月 20 日访问。

③ “Draft Agreements between the United Nations and the International Bank for Reconstruction and Development and the International Monetary Fund”, United Nations Document, E/RES/92(V), 16 August 1947, p. 77, 81.

④ [英]恩盖尔·伍兹:“全球治理与制度角色”,[英]戴维·赫尔德、安东尼·麦克格鲁编:《治理全球化:权力、权威与全球治理》,曹荣湘、龙虎等译,北京:社会科学文献出版社 2004 年版,第 10-11 页。

⑤ [英]马蒂亚斯·科尼格-阿尔基布吉:“绘制全球治理”,[英]戴维·赫尔德、安东尼·麦克格鲁编:《治理全球化:权力、权威与全球治理》,第 45 页。

⑥ Statement on Behalf of the Group of 77 and China by Ambassador Jorge Arguello, Permanent Representative of Argentina to the United Nations and Chairman of the Group of 77, at the Informal Thematic Debate of the General Assembly on “the United Nations in Global Governance”, pp. 1-2.

⑦ Submission of the United States of America to the United Nations Secretariat on Global Economic Governance and Development, April 29, 2011, p. 1.

欧盟和其他发达国家,其立场则介于发展中国家及美国之间,更多地强调联合国与其他机构在全球经济治理中的互补性。^①

每个国家在构筑全球经济治理时,都面临着制度性安排所带来收益与国家自主性削弱所造成损失之间的权衡取舍。^②然而,拥有结构性权力的大国与不具备结构性权力的弱国之间存在着巨大的非对称性,^③这使得前者在国际经济关系中远比后者更为进退自如:它在国际经济组织中的优势地位,使国际规制对它而言与其说是约束还不如说是助力。相形之下,后者却承受着国际规制收紧和国家自主性流失的双重压力。大多数发展中国家缺乏影响国际机构政策和行为的能力,当它们加入国际组织或协定之后,往往受到自身能力的限制而不能有效表达自己的主张。^④不仅如此,彼得·埃文斯一针见血地指出:有权势的国家尤其是美国,用全球治理机制压制南方的弱势国家,使其无法推行有利于民众福祉的发展型战略。^⑤总之,在国际规制与国家自主性的权衡方面,发达国家与发展中国家面临着迥然不同的情势。也正是由于这一区别,两者对待主要国际经济组织之变革的态度才会呈现出如此鲜明的反差。

结 语

2008年的金融危机可谓全球经济治理演变进程中的一道分水岭。危机不仅改变了全球经济治理的实践,还深刻影响着各国对此的理念。如果说全球经济治理的诸多政策变动、机构调整更像是时代潮流的表层,那么与之相关的理念融合与竞争,则是水面之下的汹涌暗流。全球经济治理的理念变迁,不仅关系到国际经济格局中利益的分配,还关系到国际政治格局中道义制高点的归属。与物质利益的得失相若,观念竞争的结果同样利害攸关,甚至犹有过之。因此,国际体系内的主要大国,无不力争在变革大势之中取得主动与先手。

① EU Initial Views on “The Role of UN in Global Economic Governance and Development”, 18 May 2011, Global Economic Governance and Development; Australian Submission to the UN Department of Economic and Social Affairs.

② [美]约瑟夫·M·格里科、G·约翰·伊肯伯里:《国家权力与世界市场:国际政治经济学》,第259页。

③ [英]苏珊·斯特兰奇:《权力流散:世界经济中的国家与非国家权威》,肖宏宇、耿协峰译,北京:北京大学出版社2005年版,第4页。

④ [美]迈理里·S·格林德:“是否准备好了:发展中世界和全球化”,[美]约瑟夫·S·奈、约翰·D·唐纳胡主编:《全球化世界的治理》,第172页。

⑤ Peter Evans, “Is an Alternative Globalization Possible?”, *Politics & Society*, Vol. 36, No. 2, 2008, p. 282.

本文旨在辨明当前各国关于全球经济治理的观念融合与竞争。对全球经济治理基本图景的审视与探究表明,观念的融合与竞争主要沿着三条基本脉络而展开:首先是关于国际经济秩序的原则与规范,其次是秩序内不同国家互动的的方式,最后是维系秩序的国际经济组织之演变。在这三条基本脉络上,融合与竞争同时展开,互为表里。一方面,开放的、兼具公平度与包容性的国际经济秩序,南北共治的多边合作,主要国际经济组织的变革成为各国共识。另一方面,国家与市场之争、多边合作中的权责分担之争、国际规制与国家自主性之争,成为各国观念竞争的焦点。

对发展中国家、尤其是中国这样的新兴大国而言,这无疑预示着前所未有的机遇:非西方大国的群体性崛起,正在重塑世界经济的版图;与这一历史性变迁相呼应,发展中国家的观念和主张也成为不容忽视的时代强音。随着发展中国家经济实力的提升和参与意识的觉醒,全球经济治理的共识越来越呈现出南北融合交汇的特质。但与此同时,理念变迁的另一面则是持久的竞争甚至冲突。事涉国家利益的长远得失,无论哪一方都不可能轻易退让。金融危机诚然为各国反思全球经济治理提供了难得的契机,但这仅仅是一个开端。与政策的改弦更张相比,观念的竞争及演进要漫长、艰难得多。在国际政治经济的宏大舞台上,发展中国家第一次有机会跻身前台,但序幕才刚刚拉开。

(作者简介:孙伊然,上海社会科学院世界经济研究所副研究员;责任编辑:宋晓敏)