

# “三足鼎立”的 新全球化双层治理体系<sup>\*</sup>

鞠建东 彭婉 余心玠

**【内容提要】** 20世纪70—90年代,霸权稳定论是学界关于全球治理结构的代表性理论,其认为由一个霸权国家提供全球公共品、主导建立和维持国际秩序才能形成稳定的全球体系。尽管霸权稳定论的相关学术讨论已经式微,但霸权稳定的观念一直影响着对全球治理体系的讨论。当前全球新冠肺炎疫情的防控局势表明,从20世纪80年代开始的“超级全球化”已难以为继,全球治理的失序状态还在凸显,这是美国主导的全球治理体系与“三足鼎立”的全球化经济基础不匹配的体现,但也预示着创新驱动、区块格局的“新全球化”时代即将开启。解决全球失序问题,应该遵循改革全球化上层建筑,使之适应全球化经济基础的思路。作者基于定量和历史分析,从公共品提供的视角出发,讨论了新全球化背景下构建最优治理体系的现实可能性,并就最优治理结构的特征提出了理论阐述,认为由全球和区域治理机构共同组成的“三足鼎立”的双层治理体系具备现实可能性,该体系对公共品供给效率的提升、国际秩序的稳定以及区域有效竞争的维持均具有积极意义。

**【关键词】** 新全球化;全球治理;“三足鼎立”;双层治理

**【作者简介】** 鞠建东,清华大学五道口金融学院教授,国家金融研究院国际金融与经济研究中心主任,教育部长江学者特聘教授;彭婉,伦敦政治经济学院博士生;余心玠,对外经济贸易大学国际经济贸易学院副教授,清华大学国家金融研究院国际金融与经济研究中心研究员(北京 邮编:100084)。

**【中图分类号】** D815 **【文献标识码】** A **【文章编号】** 1006-9550(2020)09-0123-32

<sup>\*</sup> 本文得到国家社会科学基金“防范化解重大风险”重大研究专项项目“妥善处置中美经贸摩擦风险研究”(项目批准号:18VFX003)和国家自然科学基金青年项目“中国在全球价值链上的贸易地位跃升模式研究”(项目编号:71503047)的资助。感谢《世界经济与政治》匿名审稿人的修改意见,文中疏漏由笔者负责。

## 一 引言

2008年国际金融危机以来,世界经济步入深度调整与结构再平衡的“新平庸(new mediocre)”状态,以贸易全球化为主要特征的全球化遭遇逆流,全球贸易增长持续低迷。这是否意味着“逆全球化”的到来?我们认为:当前的全球化遇阻在实质上是传统的“超级全球化(hyper-globalization)”难以维系,创新驱动、区块格局的“新全球化”时代即将开启。

丹尼·罗德里克(Dani Rodrik)认为,从20世纪80年代开始的全球化是“超级全球化”,其表现为以“消费国—生产国—资源国”为核心链条的全球价值链、统一的全球治理体系和以“华盛顿共识”为代表的统一价值体系。当前,这种“超级全球化”已经陷入停滞。<sup>①</sup>全球化的未来是“新全球化”,其具备两大核心特征:一是全球化进入创新时代,服务贸易、技术贸易和数字贸易的比重大幅上升,科技创新成为全球化的核心推动力;二是全球化呈现区块化格局,表现为在全球贸易、生产和消费网络中,分别以美国、德国和中国为中心节点的北美、欧洲和亚洲形成三足鼎立的结构。

在当前全球新冠肺炎疫情防控局势紧张背景下,世界的失序状态凸显。这一全球失序不能简单地按照霸权稳定论理解为大国对世界领导权的争夺,或是世界领导权出现真空,而是反映了全球化的上层建筑与经济基础不匹配的基本矛盾,即美国主导的全球治理体系与“三足鼎立”的全球化经济基础不相适应。要想解决全球失序问题,也应该遵循改革全球化上层建筑、使之适应全球化经济基础的思路,推行与“新全球化”相适应的“三足鼎立”的双层治理体系。

在理论层面,20世纪90年代后国际政治学界开始探索新的国际秩序,“没有政府的治理(governance without government)”作为最早的全球治理的代名词进入国际政治的研究视野。<sup>②</sup>随后,对全球治理的研究从宏观政治理论转向具体的全球议题,全球治理的参与者、全球性公共品、全球性议题和国际组织运行四类问题成为全球治理研究中的“显学”,但是更为基础的全球治理结构却鲜有人问津。为数不多的关注全球治理结构的文献大多是对特定全球性问题的案例和类型学分析,偏重现状描述,缺少

<sup>①</sup> Dani Rodrik, *The Globalization Paradox: Democracy and the Future of the World Economy*, New York: W. W. Norton, 2011, p.17.

<sup>②</sup> James Rosenau, “Governance, Order and Change in World Politics,” in James Rosenau and Ernst-Otto Czempiel, eds., *Governance Without Government: Order and Change in World Politics*, Cambridge: Cambridge University Press, 1992, pp.1-29.

对全球治理结构的成因分析,尤其缺乏对什么是最优的全球治理体系这一问题的探讨。

基于上述现实发展与理论研究状况,我们认为在全球治理结构上有两个根本问题亟须探讨:其一,在当前背景下,什么是最具可行性的全球治理结构?其二,什么是决定全球治理结构的关键因素?对第二个问题的回答也能进一步说明全球治理体系是否具有合理性。此外,之前关于全球治理的探讨多采用规范研究和案例分析的方法,将分析置于国际政治的单一背景下,并将其视为宏观理论问题。有别于此,本文将综合运用定量方法与比较历史分析,尝试在实证意义上讨论上述两个问题。

本文的第二部分为文献综述,系统回顾了对霸权稳定论这一涉及全球治理及其结构的代表性理论的讨论。第三部分为理论模型,从公共品最优提供的角度分析了全球和区域双层治理结构存在的必然性和区域治理机构的最优数量。第四部分论证了构建新全球化的治理体系的必要性和可行性,从全球贸易、生产和消费的经验数据和发展金融案例出发,探讨了构建“三足鼎立”的新全球化双层治理体系的现实可能性。第五部分是比较历史分析,指出全球化分为四个阶段,各阶段的主导性公共品存在差异,公共品的供给方式和全球力量对比共同决定了全球治理体系。这一框架进一步说明霸权稳定式的治理体系已不再适用,“三足鼎立”的新全球化双层治理体系更适应当前全球经济力量对比和核心公共产品的供给方式。

## 二 全球治理体系与“霸权稳定论”

“全球治理”这一概念出现于20世纪70年代,<sup>①</sup>各类国际组织对这一概念的发明和使用引发了学界关注。詹姆斯·罗斯瑙(James Rosenau)将其定义为“人类活动中从家庭到国际组织的所有层面的规则体系以及为了维护这些规则而进行的具有跨国影响力的控制活动”。<sup>②</sup> 这一定义影响广泛但也失之宽泛,此后诸多学派在政治理论层面就概念本身展开了激烈争论。<sup>③</sup>

学界对全球治理的讨论主要集中在起源、参与者、全球性议题和国际组织四个议题,关于全球治理体系的讨论并非热点。第一个议题是全球治理的起源。1995年,联合国全球治理委员会发表了题为《我们的全球伙伴关系》(Our Global Neighborhood)

<sup>①</sup> Saul H. Mendlovitz, “Introduction,” in Saul H. Mendlovitz, ed., *On the Creation of a Just World Order: Preferred Worlds for the 1990s*, New York: The Free Press, 1975, pp.1-36.

<sup>②</sup> James Rosenau, “Governance, Order and Change in World Politics,” pp.1-29.

<sup>③</sup> 戴维·赫尔德、安东尼·麦克格鲁编,曹荣湘、龙虎等译:《治理全球化:权力、权威与全球治理》,北京:社会科学文献出版社2004年版,第17页。

的报告,其描述和界定了全球治理的要素,包括参与者、形式和目标等,这是全球治理研究的里程碑事件。约瑟夫·巴拉塔(Joseph P. Baratta)认为国际组织采用“全球治理”而非“全球政府(global government)”的概念是为了减少对主权国家的威胁和挑战,使这一概念更易于被接受。<sup>①</sup> 绝大多数学者将全球治理的兴起与全球化带来的挑战联系在一起,比如经济不平等和环境问题。<sup>②</sup> 另外,一部分全球治理权力从主权国家转移到国际组织和民间团体也是这一概念兴起的原因。第二个议题是全球治理的参与者。在这一议题中,学者大致分为两大阵营:一派认为主权国家仍然在全球治理中占据核心地位,<sup>③</sup>另一派则强调“主体多元性(actor pluralism)”<sup>④</sup>。前一派中,罗伯特·基欧汉(Robert O. Keohane)指出,从布雷顿森林会议开始,国际社会的主要治理机制类似俱乐部模式,即由美国和少数发达国家的内阁部长和官员举行秘密会谈、制定国际规则,然后将协议文本提交给各国立法机构和公众。<sup>⑤</sup> 与之相对,支持主体多元性的文献更为丰富,不少学者将主体多元性作为全球治理的重要特点,比如强调公有与私有部门合作(public-private collaboration)为全球治理提供了更大的政策空间,<sup>⑥</sup>或者主张社会组织在提高国际组织透明度、有效监督和改进全球公共政策方面具有一定作用。<sup>⑦</sup> 第三个议题是全球性议题。进入21世纪,对全球治理的研究逐渐从宏观政治理论探讨转入对具体全球议题的讨论。薛澜等人分析了《全球治理》期刊从1995年创刊至2011年收录的所有文章,发现52%的论文着眼可持续发展问题,24%的论文研究和平与安全问题。<sup>⑧</sup> 第四个议题是国际组织。对国际组织的相关研究是学界讨

① Joseph P. Baratta, *The Politics of World Federation: From World Federalism to Global Governance*, New York: Praeger Pub, 2004, p.310.

② Raimo Väyrynen, ed., *Globalization and Global Governance*, Lanham: Rowman & Littlefield Publishers, 1999, pp.251-262.

③ Feargal Cochrane, Rosaleen Duffy and Jan Selby, eds., *Global Governance, Conflict and Resistance*, London: Palgrave Macmillan, 2003, p.1; Robert Gilpin, “A Realist Perspective on International Governance,” in Anthony McGrew and David Held, eds., *Governing Globalization: Power, Authority and Global Governance*, Cambridge: Polity Press, 2002, pp.237-248.

④ Todd Sandler, *Global Collective Action*, New York: Cambridge University Press, 2004, p.10; Ngaire Woods, “Global Governance After the Financial Crisis: A New Multilateralism or the Last Gasps of the Great Powers?” *Global Policy*, Vol.1, No.1, 2010, pp.51-63.

⑤ Robert O. Keohane and Joseph S. Nye, “Introduction,” in Joseph S. Nye and John D. Donahue, eds., *Governance in a Globalizing World*, Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 2000, p.26.

⑥ Magdalena Bexell, Jonas Tallberg and Anders Uhlin, “Democracy in Global Governance: The Promises and Pitfalls of Transnational Actors,” *Global Governance*, Vol.16, No.1, 2010, pp.1557-1563.

⑦ Jan Aart Scholte, “Civil Society and Democratically Accountable Global Governance,” *Government and Opposition*, Vol.39, No.2, 2004, pp.211-233.

⑧ 薛澜、俞晗之:《迈向公共管理范式的全球治理——基于“问题—主体—机制”框架的分析》,载《中国社会科学》,2015年第11期,第76—91页。

论全球治理机制时的焦点,包括主要国际组织的规则、运行机制、效率和改革方式等,可以说很多文献将全球治理大致等同于国际组织的运行与治理。<sup>①</sup>

学界直接讨论全球治理结构和体系的文献较少,大多是针对特定全球性问题的案例分析,采用的是类型学的分析方法。托德·桑德勒(Todd Sandler)是较早对全球治理体系进行理论分析的学者,他构建了新的概念框架,以收益和成本的外溢性界定全球与区域公共品,并根据公共品类型和福利加总方法确定一类公共品应当被何种主体提供,比如他认为和平与安全、知识和传染病防治三类公共品必须在区域层面上供给。桑德勒主要运用类型学方法在公共品性质的基础上对全球与区域的公共品供给进行概念性划分。他的研究有理论贡献,但缺乏细致的经验分析。<sup>②</sup> 弗兰克·比尔曼(Frank Biermann)为该领域的研究补充了经验证据。他关注全球治理结构的碎片化,对全球环境治理进行了案例分析,认为全球环境政策是由不同参与者、不同性质、不同级别和不同主题的国际组织拼接而成,治理效果也受到上述因素的制约。<sup>③</sup> 其他关注全球治理结构与体系的文献多和比尔曼类似,通常从某一具体议题入手进行案例分析,理论与方法创新较为有限。<sup>④</sup> 为系统进行经验验证,国际政治学界借鉴了经济学中公共品的概念,发展出全球性公共品作为诠释全球治理的新角度。<sup>⑤</sup> 全球性公共品除了非竞争性和非排他性这些公共品的性质外,其核心特征还在于全球范围内的供给和消费,因而会受到国际政治经济关系和力量对比的影响。正是因此,学界对全球性公共品供给制度特别是全球治理体系的主流看法是霸权稳定论。

霸权稳定论源于查尔斯·金德尔伯格(Charles Kindleberger)对1929年大萧条成因的探讨。金德尔伯格认为大萧条于1929年爆发的关键原因是英国没有能力继续在

① Ngaire Woods, "Global Governance After the Financial Crisis: A New Multilateralism or the Last Gasp of the Great Powers?" pp.51-63; Ngaire Woods and Amrita Narlikar, "Governance and the Limits of Accountability: The WTO, the IMF, and the World Bank," *International Social Science Journal*, Vol. 53, No. 170, 2001, pp.569-583; 蔡拓、杨昊:《国际公共物品的供给:中国的选择与实践》,载《世界经济与政治》,2012年第10期,第95—115页;何帆、冯维江、徐进:《全球治理机制面临的挑战及中国的对策》,载《世界经济与政治》,2013年第4期,第19—39页;俞可平:《全球治理引论》,载《马克思主义与现实》,2002年第1期,第20—32页。

② Todd Sandler, "Regional Public Goods and International Organizations," *The Review of International Organizations*, Vol.1, No.1, 2006, pp.5-25.

③ Frank Biermann, et al., "The Fragmentation of Global Governance Architectures: A Framework for Analysis," *Global Environmental Politics*, Vol.9, No.4, 2009, pp.1-29.

④ James P. Muldoon, *The Architecture of Global Governance: An Introduction to the Study of International Organization*, New York: Routledge, 2004, pp.12-39; Oran Young, "The Architecture of Global Environmental Governance: Bringing Science to Bear on Policy," *Global Environmental Politics*, Vol.8, No.1, 2008, pp.14-32.

⑤ Mancur Olson, "Increasing the Incentives for International Cooperation," *International Organization*, Vol.25, No.4, 1971, pp.866-874; Inge Kaul, *Providing Global Public Goods: Managing Globalization*, Oxford: Oxford University Press, 2003, pp.1-20.

世界经济体系中发挥保险者的作用,而美国在 1936 年前则一直拒绝扮演该角色。金德尔伯格明确表示:“要使世界经济处于稳定状态,就必须有起稳定作用的国家,而且只能有一个这样的国家。”<sup>①</sup>罗伯特·吉尔平(Robert Gilpin)随后扩展了该理论,认为自由市场体系依赖于拥有自由意识形态、和各国拥有广泛共同利益的霸权国家,且霸权一定会衰落。<sup>②</sup>基欧汉将上述机制简明扼要地概括为霸权稳定论,并在此基础上继续探讨后霸权主义秩序。基欧汉认为,霸权的衰落不一定会导致国际秩序解体,因为霸权国家的主要功能是创立国际制度,霸权衰落之后则可以由多国合作维持国际秩序。创立制度的成本很高,只有霸权国拥有此类能力;但维持制度的成本相对较低,可以通过多国合作实现。<sup>③</sup>

尽管霸权稳定论建立了关于国际权力分布与国际秩序尤其是自由经济秩序之间颇具吸引力的清晰因果关系,但该理论一经创立便备受争议。争议的关键点是很难对该理论进行有说服力的经验验证。霸权稳定论的经验研究主要经历了三个发展阶段:20 世纪 70 年代集中讨论如何衡量霸权与稳定;80 年代主要探讨美国霸权是否已经衰落,对国际秩序又有何影响;90 年代的研究才真正聚焦在权力分布与国际秩序之间的因果关系上。

相关研究首先要定义和衡量霸权与稳定这两个基本概念。金德尔伯格、吉尔平和斯蒂芬·克拉斯纳(Stephen Krasner)最早尝试界定两个概念,其中克拉斯纳的定量分析奠定了其后研究的基础。他采用人均收入、经济规模、占世界贸易比重与占世界投资比重四个指标衡量霸权,采用贸易占国民收入的比重、关税与区域贸易集中度三个指标衡量自由经济秩序。克拉斯纳将 1820—1970 年的历史划分为五个阶段后分析发现,国际贸易的结构由国家利益和国家实力共同决定,当霸权国处于上升期时,霸权结构更可能导致自由贸易。<sup>④</sup>20 世纪 80 年代,学界对霸权的概念界定和霸权稳定论的讨论更多围绕美国霸权是否开始衰落这一命题展开。这一时期,有的学者采用国民生产总值(GNP)、军费开支和制造业水平衡量霸权,认为美国并未不成比例地承担公共

① 查尔斯·P.金德尔伯格著,宋承先、洪文达译:《1929—1939 年世界经济萧条》,上海:上海译文出版社 1986 年版,第 347 页。

② 罗伯特·吉尔平著,宋新宁、杜建平译:《世界政治中的战争与变革》,上海:上海人民出版社 2007 年版,第 106 页。

③ 罗伯特·基欧汉著,苏长和等译:《霸权之后:世界政治经济中的合作与纷争》,上海:上海人民出版社 2006 年版,第 125 页。

④ Stephen D. Krasner, “State Power and the Structure of International Trade,” *World Politics*, Vol.28, No.3, 1976, pp.317-347.

品开支,美国霸权也并未衰落。<sup>①</sup> 苏珊·斯特兰奇(Susan Strange)则发展出结构性权力这一概念以取代传统的关系权力,并重新解读霸权稳定论。她发现行使结构性霸权会破坏国际秩序与合作,造成全球经济不稳定和持续危机。其现实推论是美国肩负着构建一个更稳定、合作更广泛的国际秩序的责任。<sup>②</sup> 进入20世纪90年代,霸权稳定论在得到充分的因果检验后逐渐淡出学术视野。爱德华·曼斯菲尔德(Edward D. Mansfield)构建了权力集中度这一概念,并在此基础上检验霸权稳定论。他发现集中度主要取决于主要大国数量和大国间的相对能力差距。当大国数量保持不变时,贸易水平和能力差距间有U形关系;当能力差距保持不变时,大国数量和自由贸易之间正相关。除权力分布外,战争与国际政治经济学中的一些其他因素均对自由贸易有显著影响,曼斯菲尔德据此认为不应过分关注权力结构的影响。<sup>③</sup> 戴维·莱克(David A. Lake)对霸权稳定论的相关研究做了系统回顾。他指出霸权稳定论实际上由领导权理论和霸权理论两部分组成:前者以公共品理论为基础,关注全球稳定这一公共品,而稳定则被重新定义为国际经济基础设施;后者则试图解释国际经济开放。莱克认为前一问题已得到充分阐释,但后一问题仍未得到细致研究。<sup>④</sup>

对霸权稳定论的学术探讨近年来已经降温,但霸权稳定的观念仍根深蒂固,一直影响着对未来国际治理体系的讨论。当前全球秩序领域中关于中国是否将成为“世界领导者”的争论正是霸权稳定论的延续。新冠肺炎疫情暴发以来,西方学者更是认为中国正借此时机谋求世界领导地位。2020年3月18日,库尔特·坎贝尔(Kurt M. Campbell)和杜如松(Rush Doshi)在《外交事务》杂志撰文认为中国正在填补美国留下的空缺,将自身定位为全球应对新冠肺炎疫情的领导者,这为中国的全球治理提供了行动机遇。<sup>⑤</sup> 4月9日,卡内基中国中心的韩磊(Paul Haenle)和萨姆·布雷斯尼奇(Sam Bresnich)撰文认为在全球抗疫中,美国正在退出国际舞台,而中国看到了这个填补领导权空缺、提高自身国际地位的机会。中国正专注于国际援助和经验介绍,将

① Bruce Russett, "The Mysterious Case of Vanishing Hegemony; or, Is Mark Twain Really Dead?" *International Organization*, Vol.39, No.2, 1985, pp.207-231.

② Susan Strange, "The Persistent Myth of Lost Hegemony," *International Organization*, Vol.41, No.4, 1987, pp.551-574.

③ Edward D. Mansfield, "Concentration, Polarity, and the Distribution of Power," *International Studies Quarterly*, Vol.37, No.1, 1993, pp.124.

④ David A. Lake, "Leadership, Hegemony, and the International Economy: Naked Emperor or Tattered Monarch with Potential?" *International Studies Quarterly*, Vol.37, No.4, 1993, pp.459-489.

⑤ Kurt M. Campbell and Rush Doshi, "The Coronavirus Could Reshape Global Order: China Is Maneuvering for International Leadership as the United States Falts," <https://www.foreignaffairs.com/articles/china/2020-03-18/coronavirus-could-reshape-global-order>, 访问时间:2020年6月5日。

自身塑造为国际公共品的担保人。<sup>①</sup> 上述文章均从领导权和公共品的角度延续了霸权稳定论对全球治理的理解。

霸权稳定论凭借其国际政治和经济秩序清晰简洁的因果解释在 20 世纪 70—90 年代大放异彩,但也因其过度简单化而颇受争议。下文的分析将表明,霸权稳定论的提出与流行是由当时全球性公共品的特性与国家间实力对比共同决定的。其式微也是因为上述两个因素均发生了变化。

通过文献回顾可以发现,霸权稳定论的理论核心是由霸权国家提供以自由经济秩序为核心的全球性公共品。就自由经济秩序而言,基欧汉关于制度创立成本高但维护成本低的论断有其合理之处。当前以美国为主导的国际政治和经济秩序建立于第二次世界大战后美国的政治、经济、军事实力绝对领先其他国家的时期,因而美国有能力制定并维持一系列对其有益的国际组织和制度安排。随着布雷顿森林体系解体以及欧洲和日本经济实力的增强,美国维系全球自由经济秩序的能力在下降。但是由于制度维持的成本较低,各国客观上分担了美国的维系成本,由其主导的全球自由经济秩序仍然运行至今。下文的分析将表明,随着国际力量对比变化和核心公共品的改变,原有的全球性公共品供给体系已不是最优供给方式,因而当前的全球治理体系也非最优。分析全球治理体系的起点应是当前核心全球性公共品的特性以及由此决定的公共品供给方式,新的供给方式和全球力量对比共同决定了最优的全球治理体系。

### 三 双层治理模型

本文将公共品分为两类:一类公共品在全球范围内提供和使用,如全球核安全、互联网协议和气候变化协议等,可以称之为全球性公共品;另一类公共品的国家间异质性较高,可以称之为区域性公共品,如区域生产网络、区域自由贸易协定和区域发展基金等。国家可以选择是由全球治理机构还是区域治理机构提供其所需的公共品,比如亚洲国家为发展项目融资时,既可以向世界银行寻求帮助,也可以选择由亚洲开发银行(ADB)或者亚洲基础设施投资银行(AIIB)提供贷款。类似地,欧盟成员国在寻求解决贸易争端时,既可以提请欧盟相关机构仲裁,也可在世界贸易组织(WTO)框架内解决。

<sup>①</sup> Sam Bresnick and Paul Haenle, “Amid Coronavirus Pandemic, China Seeks Larger Role on World Stage,” <https://carnegieendowment.org/2020/04/09/amid-coronavirus-pandemic-china-seeks-larger-role-on-world-stage-pub-81515>, 访问时间:2020年6月5日。



“三足鼎立”的双层治理体系的基本内涵是:全球治理所需的公共品可以分为全球性公共品和区域性公共品两个层次。在全球层面,应维持现有全球治理体系不变,但要改革现有全球治理机构,即减少现有全球治理机构管理的项目数量,只保留真正具有全球性质的治理项目,而将具有区域性特征的大部分治理项目“下放”给区域治理机构管理;在区域层面,与北美—欧洲—亚洲三足鼎立的区域经济格局相对应,由北美、欧洲、亚洲的区域治理机构分别管理区域性治理项目。北美的治理机构可以基于现有美墨加自贸区的协商管理机构,欧洲的治理机构是欧盟,而亚洲(包括东亚和东南亚)的治理机构则由未来的亚洲共同体来承担。除去北美、欧洲和亚洲以外,世界其他地区也应成立区域性治理机构。三足鼎立的双层治理体系一方面既保持了现有的全球治理框架及其连续性,又使其更有效率;另一方面,区域性的治理体系可以更好地照顾地区间差别,更有效地服务于各地区的国家。

接下来,理论模型和定量分析将说明全球和区域双层治理能够有效平衡公共品供给效率与国家异质性偏好。同时,区域间的有效竞争除了能够提升公共品供给效率,亦有助于包容不同国家的发展模式、尊重它们在政治制度与文化上的多样性以及保障各国平等发展的权利。

### (一) 模型设定

本文以阿尔贝托·阿莱西纳(Alberto Alesina)和恩里科·斯波拉尔(Enrico Spolaore)分析国家大小与数量的理论模型为基础刻画全球治理结构。<sup>①</sup>在该模型中,个体的公共品偏好具有异质性,偏好的异质性程度代表国家规模的成本,即规模过大的国家很难同时满足个体的多样化需求。与之类似,国家各有偏好,国家间偏好的异质性代表了全球和地区治理机构规模的成本。

本文假定各类公共品独立供给。全球或地区治理的公共品供给主要包括规则制定与日常管理两类。比如,跨国贸易的管理包括贸易规则的制定与日常贸易纠纷的处理,跨境资本流动管理既包括各国对跨境资本的规则设计,也依赖于大量的日常资本流动管理。由于规则一经制定就较少变动,所以我们假设某一类公共品的供给量为某一类规则日常管理的工作量,表示为 $Q$ , $Q$ 在 $(0, \bar{Q})$ 之间均匀分布。

对公共品的偏好可以取 $[0, 1]$ 之间的任何值,两点之间的距离代表两类公共品偏好的差异。国家间的异质性偏好连续,在 $[0, 1]$ 之间呈均匀分布。当公共品供给点与国家所处位置点不同时,国家偏好就难以满足并会带来负效用。负效用的大小取决于

<sup>①</sup> Alberto Alesina and Enrico Spolaore, “On the Number and Size of Nations,” *Quarterly Journal of Economics*, Vol.112, No.4, 1997, pp.1027-1056.

偏好差异的程度(以两点间距离表示)和公共品供给量的大小。

我们以  $l_i$  表示国家自身公共品偏好和治理机构提供的公共品偏好之间的距离。那么供给量为  $Q$  的公共品对国家所带来的偏好难以满足的负效用(也就是成本)为  $Ql_i$ : 日常管理量越大, 偏好距离越大, 这一负效用就越大。比如, 印度认为 WTO 的贸易规则和印度偏好的贸易规则有距离, 那么这一距离越大、WTO 处理的贸易争端越多, 则 WTO 的贸易治理对印度带来的负效用就越大。

图 1 直观展示了全球和区域治理机构在模型中的分布。所有国家对公共品的偏好分布在  $[0, 1]$  之间, 为降低各国偏好异质性带来的负效用, 全球治理机构 ( $W$ ) 位于  $1/2$  处。模型中共有  $N$  个区域治理机构, 第一个治理机构负责为  $[0, 1/N]$  范围内的国家提供区域性公共品。同样地, 为降低偏好异质性带来的不便, 该区域治理机构位于  $1/2N$  处。以此类推, 第二个区域治理结构位于  $3/2N$  处为  $[1/N, 2/N]$  范围内国家提供公共品。

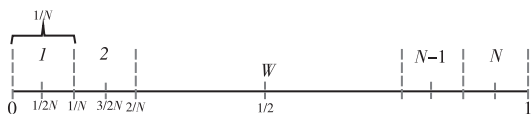


图 1 全球与区域治理机构分布

资料来源: 笔者自制。

我们首先考虑区域治理。借鉴阿莱西纳和斯波拉尔关于效用的函数形式假设, 国家  $i$  的效用可以表示为:

$$U_i = g(1 - Ql_i) + y - t_i \quad (1)$$

其中,  $g$  是符号为正的系数,  $y$  表示国家收入,  $t_i$  表示国家  $i$  向区域治理机构支付的公共服务“税收”。

假设成立单个区域治理机构的成本为  $k$ , 全球治理机构的管理成本为  $C$ , 且全球治理结构的成本低于各区域治理机构成本的总和, 即  $C < Nk$ 。为了简单起见, 我们假设公共品日常管理的边际成本为 0, 则全球社会福利函数为  $\int_0^1 U_i d_i$ 。全球治理的最优结构问题就变为在区域与全球治理机构总成本不超过各国所交税收的约束条件下, 求解全球福利的最大化。该问题可以写为:

$$\max W = \int_0^1 U_i d_i \quad (2)$$

$$\text{s.t} \int_0^1 t_i d_i = Nk \int_{q \in Q^r} d_q + C \int_{q \in Q^g} d_q \tag{3}$$

其中,区域性公共品由  $q \in Q^r$  表示,全球性公共品由  $q \in Q^g$  表示。

为使福利最大化,需要决定最优区域治理机构的数量( $N^*$ )以及每类公共品是由全球还是区域治理机构提供。

将(1)式代入(2)式可得到:

$$\begin{aligned} \max W &= \int_0^1 \left( \int_{q \in Q} g(1 - Q l_i) dq + y - t_i \right) d_i \\ \text{s.t} \int_0^1 t_i d_i &= Nk \int_{q \in Q^r} d_q + C \int_{q \in Q^g} d_q \end{aligned}$$

于是,该问题被简化为:

$$\max W = \int_{q \in Q^g} \left[ \int_0^1 g(1 - Q l_i) di - C \right] dq + \int_{q \in Q^r} \left[ \int_0^1 g(1 - Q l_i) di - Nk \right] dq + y$$

全球性公共品偏好处于 1/2 处,而区域性公共品处于区域偏好的中间值。对于全球公共品来说,  $l_i = |i - 1/2|$ 。对于区域 n 来说,区域公共品处于位置  $\frac{n-1/2}{N}$ , 所以  $l_i = |i - \frac{n-1/2}{N}|$ 。因此,我们得出:

$$\begin{aligned} \int_0^1 g(1 - Q l_i) di &= g - \frac{gQ}{4} \text{for } q \in Q^g \\ \int_0^1 g(1 - Q l_i) di &= g - \frac{gQ}{4N} \text{for } q \in Q^r \end{aligned}$$

将上述表达式代入 W,可得到:

$$W = \int_{q \in Q^g} \left[ g - \frac{gQ}{4} - C \right] dq + \int_{q \in Q^r} \left[ g - \frac{gQ}{4N} - Nk \right] dq + y \tag{4}$$

对上式求解发现条件:

$$\frac{gQ}{4} + C \geq \frac{gQ}{4N} + Nk \tag{5}$$

满足该条件的公共品应由区域治理机构提供,反之则应由全球治理机构提供。

式(5)左边表示由全球治理机构提供公共品的成本  $TG = \frac{gQ}{4} + C$ ,由偏好差异成本和全球治理的固定成本构成,在图 3 中由 TG 线表示。右边表示区域治理机构的总成

本  $TR = \frac{gQ}{4N} + Nk$ , 由偏好差异成本和区域治理的固定成本构成, 由 TR 线表示。

解得界定国家选择由全球还是区域治理机构提供公共品的临界值  $Q^*$  为:

$$Q^* = \frac{4N^*(N^*k - C)}{g(N^* - 1)} \quad (6)$$

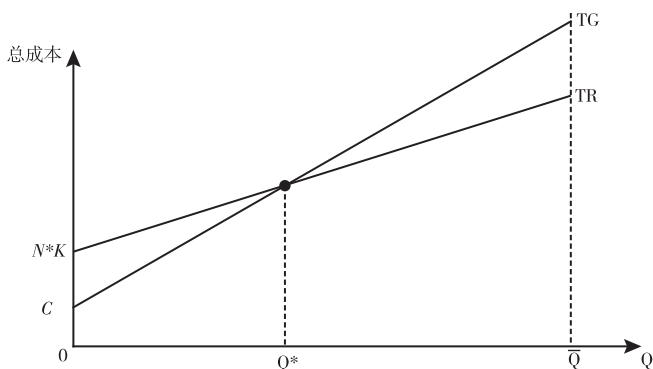


图 2 全球与区域治理机构成本

资料来源:笔者自制。

从图 2 可以看出, 当  $Q \leq Q^*$  时, 应由全球治理机构提供公共品, 反之应由区域治理机构提供公共品。我们假设  $C < Nk$ , 也就是说, 全球治理成本比建立若干区域治理机构的总成本要小。从规则建立的成本来看, 全球性治理比区域性治理更有效率。但是全球性治理需制定全球统一的规则, 这会给偏好各异的各个国家带来更大的负效用; 而且治理机构日常管理的工作量越大, 这种负效用带来的损失就越大。所以, 最优的治理事务划分应该是: 日常管理工作量比较小的公共品由全球治理机构提供, 日常管理工作量比较大的公共品由区域治理机构提供。这样公共品会由全球机构和区域机构共同提供, 构成一个双层治理体系。

尽管这一简单的模型并未直接给出最优区域治理机构的数量, 但后文的回归分析与数据分析将表明, 建立以“美墨加协定 (USMCA)—欧盟—亚洲共同体”为主要区域治理机构的三足鼎立结构具有一定的经济、政治基础和现实可行性。

## (二) 区域有效竞争与最优区域数量

现实中, 经济发展程度是否接近、政治关系、文化传统、合作历史与自然条件等因素导致区域治理机构之间存在差异, 它们共同决定了区域治理机构的最优数量。区域机构在提供区域性公共品之外, 往往还有助于增强成员国间联系, 促进区域内合作与

专业化分工,提高区域生产率,从而为其成员国产生正外部性。各区域治理结构间还会彼此竞争,各国可以根据自身偏好选择加入哪个区域治理机构。区域治理机构间的有效竞争能提高区域公共品供给效率,同时其差异性有助于容纳多种发展模式、尊重政治制度与文化的多样性、保障不同发展水平国家的平等发展权利。

经验表明五个因素会影响国家是否与他国建成区域治理机构,这些因素也决定了区域治理机构间的差异。第一,经济发展水平相近的国家的偏好一致性更强,它们建成的区域机构的治理成本也较低。比如,西欧国家经济发展水平相近,欧盟的一体化程度就较高。第二,政治关系是否密切影响了建立区域治理机构的可能性,比如冷战期间欧洲形成了分别以“马歇尔计划”与经济互助委员会为标志的两大区域经济治理机构。第三,不同的文化传统往往决定了各区域治理机构的不同优先议程,比如泛非主义思潮影响下的非洲联盟强调全世界黑人族裔团结起来、反对种族歧视和殖民统治。因此,不同于大多数以经济发展为目的而建立的区域治理机构,非洲联盟始终将维护和平、推进民主法制和人权运动放在首要位置。第四,国家间的悠久合作历史有益于发展出互补的经济结构、正式的经济政治合作与对话机制、非正式的社会网络以及民间信任,降低区域治理机构的管理成本。第五,资源禀赋等自然条件很可能决定合作是否能够启动,比如欧洲煤钢共同体的建立很大程度上是由于欧洲有着丰富的煤炭与铁矿资源,只是国家边界对资源的分割阻碍了欧洲的重工业发展和经济复苏。另外,极端的自然条件还会阻碍区域合作,比如山脉和海洋就具有阻隔作用。当前鲜有地理跨度极大的成熟区域治理机构。

本文基于 Probit 和 Logit 模型分析上述因素对国家达成区域贸易协定(RTA)的影响。模型设定为:

$$\text{Prob}(\text{RTA}_{ijt} = 1) = \Phi(\beta_0 + \beta_1 \text{GDPgap}_{ijt} + \beta_2 \text{Vote}_{ijt} + \gamma \text{Cul} + \delta X + \epsilon_{ijt})$$

其中,被解释变量为  $i, j$  两国在  $t$  年是否达成 RTA(达成取 1),数据来自 CEPII 数据库。解释变量中,经济发展水平相近程度( $\text{GDPgap}$ )使用国家国内生产总值(GDP)在全球 GDP 中百分位的差值表示,GDP 数据来自世界银行世界发展指数(World Development Indicator)数据库;政治关系( $\text{Vote}$ )采用两国在联合国投票一致性表示,数据来自联合国大会投票数据库(United Nations General Assembly Voting Data);文化传统( $\text{Cul}$ )包含官方语言( $\text{Language}$ )、宗教( $\text{Relig}$ )和法律制度( $\text{Legis}$ )三类因素;其他国家层面的控制变量包括国家距离的对数( $\ln \text{Dis}$ )、两国人口差距( $\text{POPgap}$ )、两国领土面积差距( $\text{AREAgap}$ )、两国人口的对数( $\ln \text{pop}$ ,  $\ln \text{popd}$ )、两国领土面积的对数( $\ln \text{ao}$ ,  $\ln \text{oad}$ ),数据来自 CEPII 数据库。

表 1 影响区域治理机构的因素

Y = Prob(RTA = 1)	Logit	Probit	Logit	Probit
	(1)	(2)	(3)	(4)
<i>GDPgap</i>	-3.348*** (0.072)	-1.460*** (0.033)	-3.073*** (0.066)	-1.325*** (0.030)
<i>Vote</i>	0.984*** (0.076)	0.244*** (0.033)	1.229*** (0.075)	0.353*** (0.034)
<i>Language</i>	0.165*** (0.026)	0.089*** (0.013)	0.237*** (0.026)	0.113*** (0.013)
<i>Relig</i>	-0.032 (0.035)	0.035** (0.017)	0.138*** (0.035)	0.096*** (0.017)
<i>Legis</i>	0.376*** (0.022)	0.161*** (0.010)	0.350*** (0.022)	0.151*** (0.010)
<i>lnDis</i>	-1.413*** (0.011)	-0.562*** (0.005)	-1.083*** (0.010)	-0.537*** (0.005)
<i>POPgap</i>	0.784*** (0.073)	0.383*** (0.034)		
<i>AREAgap</i>	-0.163 (0.068)	-0.098*** (0.031)		
<i>Lnp0</i>			0.150*** (0.010)	0.064*** (0.005)
<i>Lnpd</i>			0.150*** (0.010)	0.064*** (0.005)
<i>Lnao</i>			-0.171*** (0.008)	-0.075*** (0.004)
<i>Lnad</i>			-0.171*** (0.008)	-0.075*** (0.004)
Constant	5.897*** (0.091)	2.915*** (0.048)	8.734*** (0.124)	4.178*** (0.062)
Observations	279250	279250	279250	279250

资料来源:笔者自制。

注:括号内为异方差稳健标准误,\*为系数在0.1水平上显著,\*\*为系数在0.05水平上显著,\*\*\*为系数在0.01水平上显著。

从表 1 中的回归结果可以看出,除宗教因素在第一个模型中不显著外,其他各变量系数均在 1%水平上显著,说明上述因素对两国是否达成 RTA 均有显著影响,结果

符合预期。其中, *GDPgap* 对是否达成 RTA 的影响显著为负, 说明两国经济发展水平差距越大, 越不可能达成 RTA, 反之即经济发展水平相近的国家更易组建区域机构。政治关系和文化传统类变量对两国是否能够达成 RTA 均有正向影响, 即两国政治关系越好、文化传统越一致, 达成 RTA 的可能性就越高, 这与前文所述政治关系和文化传统对建成区域治理机构有正向作用一致。

由于存在正外部性, 区域治理机构间会为了吸引匹配程度更高的国家加入而竞争。竞争有多种形式, 其核心是提高区域公共品的供给效率, 例如, 加强区域内基础设施建设、完善区域治理规则、建立区域性金融机构改善融资服务以及协调产业发展与制定优惠政策等。基于异质性偏好的区域治理机构使得容纳多种发展模式成为可能, 比如国家可以根据是否支持国有企业、是否推行产业政策、采取何种汇率制度等组建不同的区域治理机构, 各国再根据自身经济与社会发展状况决定是否加入以及加入哪个区域组织。区域有效竞争能够保障不同的国家偏好得到满足, 同时容纳各种发展模式, 使各国能够选择适合本国状况的发展道路, 形成不同发展模式间的自由竞争, 尊重不同政治制度和文化背景, 保障各国的平等发展权利。此外, 虽然理论模型没有得出区域治理机构的最优数量, 但在考虑上述现实因素的基础上, 我们将通过更加细致的数据分析说明三个区域治理机构是最优数量, 即以“美墨加协定—欧盟—亚洲共同体”三足鼎立的区域治理结构为主体。

理论模型与实证分析表明, 全球治理的最优结构是全球与区域双层治理体系。下一部分将进一步说明在当前的“新全球化”阶段, 区域层面的三足鼎立结构最具现实可行性。

## 四 构建“三足鼎立”的治理体系

### (一) 必要性与可行性分析

基于三点原因, 有必要构建三足鼎立的双层治理体系。

第一, 全球化的经济基础已经呈现出三足鼎立的结构特征, 而作为上层建筑的治理体系依然由美国主导, 经济基础与上层建筑不相适应的矛盾已是当前全球化进程中的基本矛盾。这表现为全球贸易、金融和跨国公司治理三大领域中的各类具体矛盾。

在贸易领域, 全球贸易治理体系中出现了“不可能三角”, 即普遍规则、严格执行和达成共识三者难以同时实现。WTO 原本代表以达成普遍共识的规则来调整贸易行为的国际贸易法治, 这一法治地位也保证了规则的严格执行。但随着全球贸易治理的

权力结构和贸易模式的变化,如今全球贸易治理的环境发生了巨大变化,WTO陷入“不可能三角”,这也是多哈回合谈判陷入僵局和WTO改革举步维艰的根本原因。

在金融领域,国际货币体系一直维持着以美元为主导的格局,无法反映各国实体经济结构性差别,美元霸权的国际货币体系和三足鼎立的实体经济格局出现背离。美联储货币政策的改变往往成为发展中国家发生金融危机的原因。

在跨国公司治理领域,美国的长臂管辖与跨国公司的利益存在矛盾,国家治理与市场力量存在冲突。跨国公司的全球运行主要依赖世界市场的力量,而美国的长臂管辖则依赖国家权力,代表着美国的国家利益、企业利益和国内利益集团利益。美国对中国高科技跨国公司的长臂管辖更是直接服务于遏制中国发展。

第二,“超级全球化”演变为“新全球化”,创新时代已经到来。2008年后,全球进入以知识生产和创新为主要发展驱动力的时代,服务贸易、技术贸易和数字贸易的比重大幅上升,技术创新成为近年来最重要的全球性公共品。

第三,以创新为内核的“新全球化”要求实现全球和区域层面的双层治理。当前的技术创新以“想法(ideas)”为基础,具有天然分散性,但美国将本来应当全球共同供给的想法公共品变为集中式供给,人为制造了不平衡、不匹配的公共品供给体系。目前全球的技术创新具有边际成本极低和规模报酬递增的特点,极易导致垄断性全球科技公司的形成。全球与区域层面的双层治理和区域间彼此竞争能够有效限制少数巨型跨国科技公司的垄断,缓解其所在国对全球的技术垄断。另外,美国提供全球性公共品的意愿和能力都在降低。

上述三个原因共同导致了当前全球治理体系效率低下,加剧了国家内部和国家间的不平等。除了上述必要性外,从经济与政治现实来看,构建三足鼎立的双层治理体系也具备现实可行性。

在经济方面,分别以美国、德国和中国为中心节点的“北美—欧洲—亚洲”三足鼎立的全球价值链区块格局已然形成。基于双边贸易数据及跨境投入产出表的分析可以清晰显示出,在全球贸易、生产和消费网络中均已形成三足鼎立的区域经济格局。

在政治方面,亚洲与欧洲就解决当前全球化的三大基本矛盾而言具有共同利益,有动力共同推动区域竞争的全球治理体系。在贸易领域,自2018年起特朗普政府在全球范围内挑起贸易争端,年初就宣布对包括欧盟、加拿大和日本等传统盟友在内的多个经济体征收钢铝关税,随后对从中国进口的商品大规模加征惩罚性关税。美国这一做法的实质是在现有国际经济规则对己不利的情况下,力图通过挑起贸易争端来改变游戏规则,破坏WTO的贸易争端解决机制。在国际金融领域,各国的官方外汇储



备货币体系、全球支付货币体系、全球外汇交易货币体系、国际债券市场货币体系以及国际贷款市场货币体系均以美元为核心,由美国主导国际金融秩序和金融制度。2008年国际金融危机爆发后,美国凭借美元的国际储备货币地位向其他国家“转嫁”金融危机,导致欧洲各国严重受损。在跨国公司治理领域,美国法院的长臂管辖增强了法官的自由裁量权。企业不需在美国设立,也不必在美国经营业务,只要企业经营行为与美国市场、相关机构或者企业产生联系,就会受到美国法律的制约。美国长臂管辖的范围涵盖了民事侵权、金融投资、反垄断、出口管制和网络安全等众多领域。21世纪以来,美国通过长臂管辖巨额处罚了诸多跨国公司,包括德意志银行、阿尔斯通、中兴和华为等欧洲与亚洲国家的大型企业。欧盟制定了不允许欧洲跨国公司接受美国长臂管辖的规则,但后者依然无力反抗,不得不服从美国的裁定。在反抗美国对跨国公司的长臂管辖上,中国、日本和欧洲具有共同诉求与共同利益。

## (二) 三足鼎立的区域经济结构

基于对全球贸易、消费和生产格局的翔实数据刻画,全球经济已经在事实上形成了以美国、德国和中国为中心的“北美—欧洲—亚洲”三足鼎立的经济结构,区域治理机构轮廓初显。<sup>①</sup>

针对贸易网络(如图3所示),选取了全球贸易总额排序前60名的国家和地区,再加上东亚和东南亚的所有国家和地区作为总样本。样本的贸易总额占全球贸易总额的97%以上,代表性很强。在图3中,将一国与其最大贸易伙伴(箭头所指)用直线连接。2017年,欧洲国家的最大贸易伙伴基本是德国,德国的最大贸易伙伴是中国,中国是大部分亚洲经济体的最大贸易伙伴,北美主要国家(加拿大、墨西哥)的最大贸易伙伴均为美国。

针对消费网络(如图4所示),采用全球投入产出数据库(WIOD)中的投入产出数据计算各国的最大消费伙伴(箭头所指)。与贸易网络的结构类似,2017年美国、德国和中国在各自所处区域的消费网络中均处于中心节点位置。同时,德国的最大消费伙伴是中国,中美两国互为最大消费伙伴。

针对生产网络(如图5所示),基于全球价值链生产分解方法追溯全球生产网络中增加值的来源地和最终吸收地,<sup>②</sup>进而计算出国家和地区间的生产关联程度,箭头所指经济体为最大生产伙伴。与前两类网络相似,美国、德国和中国是北美、欧洲和亚

① 鞠建东、余心玳:《“一体两翼、三足鼎立”:贸易新常态、治理新框架、开放新战略》,载《清华金融评论》,2016年第11期,第50—55页。

② Zhi Wang, et al., “Measures of Participation in Global Value Chains and Global Businesses Cycles,” <https://www.nber.org/papers/w23222>, 访问时间:2019年11月20日。

洲地区经济体最重要的生产伙伴。

无论是从贸易、消费还是生产角度来看,其网络结构均清晰呈现出由北美、欧洲和亚洲三个主要经济区域构成的区块性结构,同时美国、德国和中国分别是三个区域的中心国家。三足鼎立的全球经济结构已经形成。

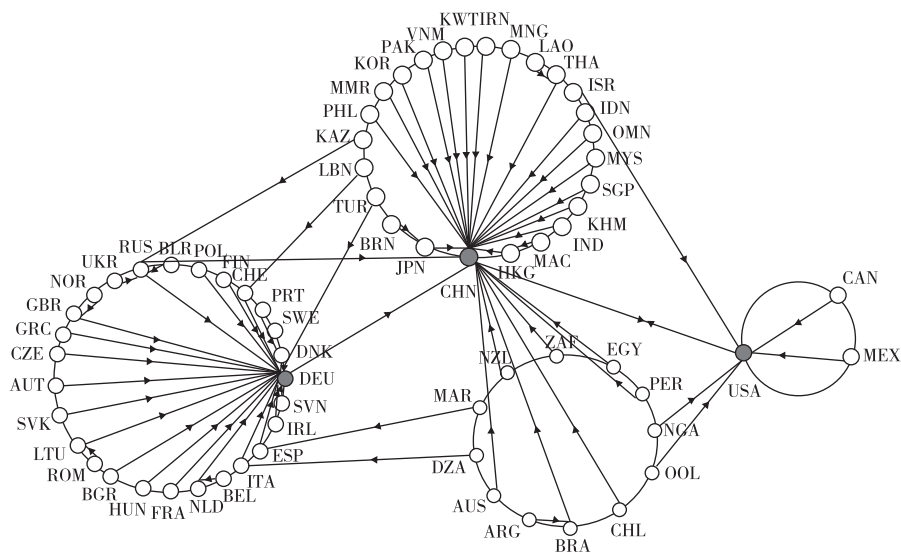


图3 全球贸易格局(2017年)

资料来源:UN Comtrade 数据库, <https://comtrade.un.org/data/>, 访问时间:2019年5月7日。

注:箭头所指的国家(地区)为最大贸易伙伴。ARG:阿根廷,AUS:澳大利亚,AUT:奥地利,BEL:比利时,BGR:保加利亚,BLR:白俄罗斯,BRA:巴西,BRN:文莱,CAN:加拿大,CHE:瑞士,CHL:智利,CHN:中国,COL:哥伦比亚,CZE:捷克,DEU:德国,DNK:丹麦,DZA:阿尔及利亚,EGY:埃及,ESP:西班牙,FIN:芬兰,FRA:法国,GBR:英国,GRC:希腊,HKG:中国香港,HUN:匈牙利,IND:印度尼西亚,IND:印度,IRL:爱尔兰,IRN:伊朗,ISR:以色列,ITA:意大利,JPN:日本,KAZ:哈萨克斯坦,KHM:柬埔寨,KOR:韩国,KWT:科威特,LAO:老挝,LBN:黎巴嫩,LTU:立陶宛,MAC:中国澳门,MAR:摩洛哥,MEX:墨西哥,MMR:缅甸,MNG:蒙古国,MYS:马来西亚,NGA:尼日利亚,NLD:荷兰,NOR:挪威,NZL:新西兰,OMN:阿曼,PAK:巴基斯坦,PER:秘鲁,PHL:菲律宾,POL:波兰,PRT:葡萄牙,ROM:罗马尼亚,RUS:俄罗斯,SGP:新加坡,SVK:斯洛伐克,SVN:斯洛文尼亚,SWE:瑞典,THA:泰国,TUR:土耳其,UKR:乌克兰,USA:美国,VNM:越南,ZAF:南非。

目前,欧盟已通过建立统一内部市场、使用统一货币、建立外交政策与政治事务协调机制等途径实现了较高度的一体化。美国、墨西哥和加拿大三国也重新签署了美墨加协定,深化区域内贸易。只有亚洲主要国家始终没有达成真正有效力、有影响力的区域协定,未能深化区域内合作与专业化分工。亚洲的区域治理机构建设进度大大

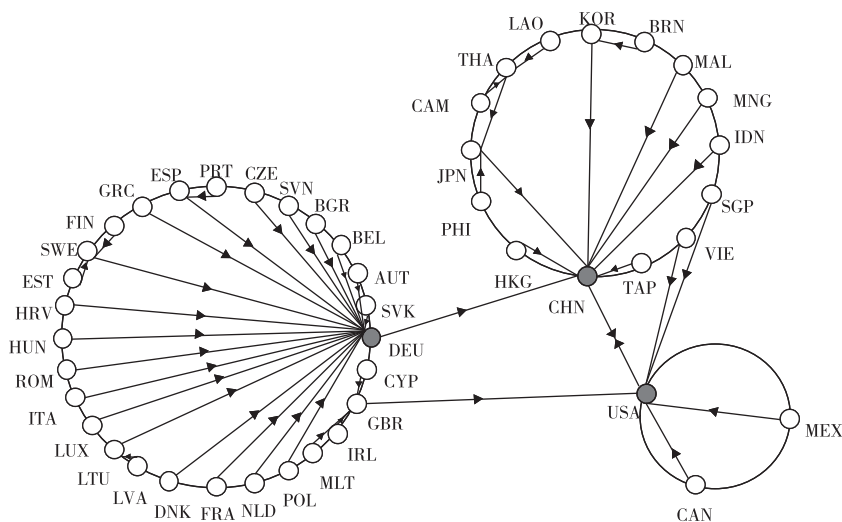


图4 全球消费格局(2017年)

资料来源:亚洲开发银行多区域投入产出表(ADB-MRIO),本文采用的数据由亚洲开发银行直接提供,更新至2017年。参见 <https://mrio.adbx.online>,访问时间:2019年11月20日。

注:箭头所指的国家(地区)为最大消费伙伴。AUT:奥地利,BEL:比利时,BGR:保加利亚, BRN:文莱,CAM:柬埔寨,CHN:中国,CYP:塞浦路斯,CZE:捷克,DEU:德国,ESP:西班牙,EST:爱沙尼亚,FIN:芬兰,GBR:英国,GRC:希腊,HKG:中国香港,HRV:克罗地亚,HUN:匈牙利, IDN:印度尼西亚, IRL:爱尔兰, ITA:意大利, JPN:日本, KOR:韩国, LAO:老挝, LTU:立陶宛, LUX:卢森堡, LVA:拉脱维亚, MAL:马来西亚, MEX:墨西哥, MLT:马耳他, MON:蒙古国, NLD:荷兰, PHI:菲律宾, POL:波兰, PRT:葡萄牙, ROM:罗马尼亚, SIN:新加坡, SVK:斯洛伐克, SVN:斯洛文尼亚, SWE:瑞典, TAP:中国台湾, THA:泰国, USA:美国, VIE:越南。

滞后于另外两个区域,使得三足鼎立的区域治理机构徒有经济基础,而无切实可行的制度条件。因此构建全球双层治理体系的重点在于厘清全球与区域治理机构的职责划分,形成三足鼎立的区域治理结构。其中,重点在于亚洲共同体的培育和建设。

在亚洲区块中,以中国为中心的经济结构和长期以来亚洲多国协同治理的治理结构不相适应,这是区域层面经济基础与上层建筑不相适应的又一体现。这一基本矛盾导致亚洲区块建设已具备充分的经济基础,但却仍然缺乏可行的区域治理机构。在经济总量和贸易方面,到2017年,中国在区域GDP和进出口总量中的占比均已接近50%;在生产、消费方面,到2017年,中国在所处区域的中间品消费及供给占比已达70%,在区域最终品消费和供给中的占比则为55%左右。中国在区域经济内的支撑作用凸显,但当前亚洲区域治理的主要形式还是多国综合治理模式,例如东盟与中日韩(10+3)、东盟与中日韩澳新印(10+6)以及区域全面经济伙伴关系协定(RCEP)。

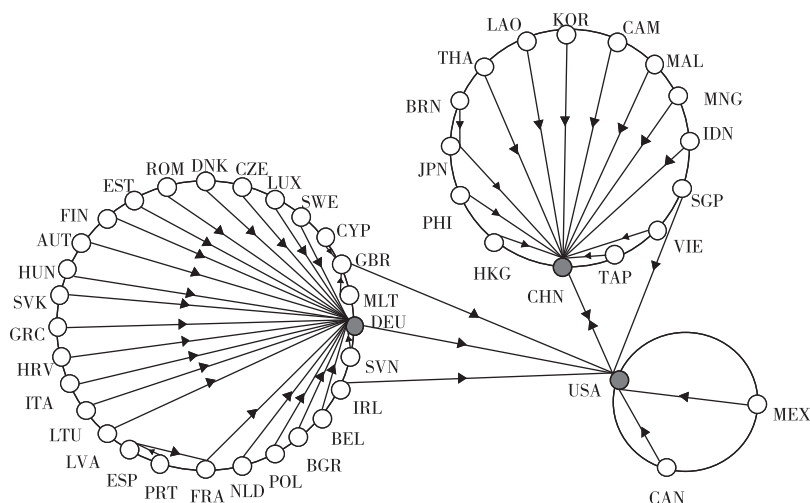


图5 全球生产格局(2017年)

资料来源:亚洲开发银行多区域投入产出表(ADB-MRIO),本文采用的数据由亚洲开发银行直接提供,更新至2017年。参见 <https://mrio.adb.org>,访问时间:2019年11月20日。

注:箭头所指的国家为最大生产伙伴。AUT:奥地利,BEL:比利时,BGR:保加利亚,BRN:文莱,CAM:柬埔寨,CAN:加拿大,CHN:中国,CYP:塞浦路斯,CZE:捷克,DEU:德国,DNK:丹麦,ESP:西班牙,EST:爱沙尼亚,FIN:芬兰,GBR:英国,GRC:希腊,HKG:中国香港,HRV:克罗地亚,HUN:匈牙利,IDN:印度尼西亚,IRL:爱尔兰,ITA:意大利,JPN:日本,KOR:韩国,LAO:老挝,LTU:立陶宛,LUX:卢森堡,LVA:拉脱维亚,MAL:马来西亚,MEX:墨西哥,MLT:马耳他,MON:蒙古国,NLD:荷兰,PHI:菲律宾,POL:波兰,PRT:葡萄牙,ROM:罗马尼亚,SIN:新加坡,SVK:斯洛伐克,SVN:斯洛文尼亚,SWE:瑞典,TAP:中国台湾,THA:泰国,USA:美国,VIE:越南。

这不符合亚洲以中国为中心的经济结构,易导致区域公共品供给不足和治理效率低下。例如区域全面经济伙伴关系协定之所以迟迟无法落实,其原因正在于各经济体之间存在激烈的利益博弈。不难想象该协定在未来的谈判和升级过程中,仍将面临多国综合治理模式中势必存在的效率低下等问题。亚洲共同体应采取“轮轴—辐条”式结构进行区域治理,由作为“轮轴”的中国推动与其他成员签订区域贸易协定。“轮轴—辐条”结构不仅与亚洲现有经济结构相匹配,而且采用该结构的自由贸易协定往往在建立初期具有大国让利、小国获益的性质,长期来看有利于区域利益最大化。更何况,由一国推动可以改变多国协调带来的延宕,推动亚洲区域治理机构尽快建成。

就可行性而言,亚洲区域的价值链分工不断加强,中国在区域内的核心经济地位日趋稳固,不断扩大的市场规模和消费潜力是中国可以向亚洲提供的最具吸引力的公共品。就政治条件而言,亚洲区域治理机构长期缺位的直接原因是政治因素的干扰,

包括错综复杂的地缘政治、长期遗留的历史问题、跌宕起伏的大国博弈以及美国的域外干涉。在新冠肺炎疫情暴发的背景下,亚洲国家和地区更需要深入合作,区域合作的向心力不断加强。亚洲共同体的建设并非无源之水、无本之木,当下已具备一定的现实可能性。

亚洲共同体建设可以卫生和经济领域为突破口,先建立亚洲卫生和经济共同体,以区域公共卫生治理和经济一体化为基石,再经过卫生共同体与自由贸易区、经济共同体、货币联盟等阶段,最终形成成熟的亚洲治理体系。亚洲共同体可设定短期、中期、长期三类阶段目标:短期卫生先行,构建亚洲卫生与经济共同体,在共同抗疫的同时,强化区域卫生领域互联互通;中期致力于强化亚洲经济共同体,整合亚洲现有的自贸区、货币基金、开发银行等多边合作平台;长期要建立具有亚洲特色的亚洲共同体,使其成为三足鼎立的治理体系中的重要一极。亚洲秩序的建立需要一个基于当前、着眼长远、有机统一的整合框架,打造亚洲卫生与经济共同体是重要一步。

亚洲卫生与经济共同体的治理范围包括所有亚洲国家和其他有意愿合作的域外国家及地区,主要面向亚洲市场,也对世界其他地区开放。亚洲卫生与经济共同体应采取“轮轴—辐条”式的大国驱动模式,其推进思路是单边开放、双边谈判、先易后难、有序进入,以“滚雪球”的方式扩员。中国可与愿意加入共同体的国家或地区进行双边谈判、稳步推进,在一国或地区加入后,再与其他国家或地区谈判、确定后续加入国或地区。当然,亚洲卫生和经济共同体也对区域外国家开放。同时,在考虑其他国家或地区加入亚洲共同体的顺序时,也应充分考虑其对中国经济的影响。

在决策机制上,亚洲卫生和经济共同体可参考亚投行和全面与进步跨太平洋伙伴关系协定(CPTPP)的决策机制。例如,亚洲基础设施投资银行的章程规定共设立1000亿美元的法定股本,将域内成员与域外成员的出资比例设定为75:25,再根据各国认购股本及经济体量占比分配投票权;CPTPP的决策机制也规定,重要决议至少需要赞成国的GDP份额超过所有成员国GDP总额的50%,并且有75%的成员国批准才能通过。与上述规则类似,亚洲共同体内部的重要决议至少应获得75%的同意票才可通过。

### (三) 双层治理格局

在三足鼎立的区域格局基础上,全球在金融、贸易、卫生和安全等多个领域已显现出全球与区域双层治理的雏形,全球与区域治理机制实现了基本分工,分别向各国提供各类公共品,只是两者的职责划分尚不明确,运行机制有待完善,治理能力亟须提高。其中,合理划分全球与区域治理机构之间的职责有助于后两个问题的解决。

以国际发展金融为例分析当前双层治理体系的雏形,可以看到全球与区域金融治

理机构在其提供的金融公共品的性质、能力和服务范围等方面均有显著差异,国家在寻求不同类型公共品供给服务时会有针对性选择。在金融公共品领域,代表性的全球治理机构主要包括国际货币基金组织(IMF)、世界银行(WB)、国际清算银行(BIS)和金融稳定委员会(FSB),代表性的区域治理机构则包括亚洲开发银行、亚洲基础设施投资银行、欧洲复兴开发银行(EBRD)、美洲开发银行(IADB)和非洲开发银行。

表 2 主要金融治理机构职能与服务范围

机构名称	主要职能	成员范围
国际货币基金组织	监督成员国经济状况与货币政策、援助国际收支困难国家、提供技术援助和培训	全球
世界银行	为发展中国家资本项目提供贷款、推进全球减贫	全球
国际清算银行	推进国际货币政策对话与研究、关注央行支付体系、担保国际金融业务	全球
金融稳定委员会	评估全球金融系统脆弱性、协调各国监管政策与标准、制定跨国应急预案	以二十国集团(G20)为基础
亚洲基础设施投资银行	促进亚洲互联互通与经济一体化	以亚洲国家为主体,成员国遍布六大洲
亚洲开发银行	为成员国减贫与发展提供项目贷款	亚太地区 49 个经济体以及其他地区 19 个经济体
欧洲复兴开发银行	支持中东欧私营企业与基础设施建设,推进其市场化转型	欧洲地区 45 个经济体、其他地区 22 个经济体、2 个国际机构
美洲开发银行	为拉美经济与社会发展计划提供资金与技术援助	28 个美洲国家、16 个欧洲国家以及 4 个亚洲国家
非洲开发银行	促进非洲成员经济与社会发展,推进非洲经济一体化	54 个非洲国家和 28 个域外国家

资料来源:笔者根据各金融机构官网整理。

全球金融治理机构提供的公共品主要有四个特征:一是直接与国家层面的经济社会状况、主要经济政策和经济机构相关;二是能够提供大额信贷与援助,公共品供给能力强;三是覆盖全球主要经济体甚至各地区各国(极少数国家和地区除外);四是与成员国中央政府关系密切,履行职能大多需要后者支持。

区域金融治理机构也有四个特点:第一,由区域核心国家主导建立,公共品供给能力由主导国家的意愿和能力决定,但明显弱于全球治理机构,难以提供大额援助。第二,聚焦成员国内部较低级别行政区划中的发展项目。第三,公共品供给只覆盖区域内国家,区域外国家大多为出资方而非借款方。第四,公共品供给领域有所侧重,一般

服务于该组织的主要宗旨。

以中国为例,国际货币基金组织向中国提供的主要金融公共品是经济状况跟踪与政策研究,同时为中国参与国际经济事务提供平台。国际货币基金组织历史上经常大规模援助主权国家,如在亚洲金融危机后援助韩国、2018年达成对阿根廷的570亿美元的救助贷款协议。不过,中国很少利用IMF的资金支持。世界银行的主要贷款对象为成员国政府、国有企业和私营企业,并规定如果借款人不是政府,该项目则需要政府提供担保。在资金援助的过程中,世界银行对中国的财政金融、社会保障、投资环境、农村发展和教育卫生等领域的体制机制产生了重要影响。例如,因世界银行贷款引进的竞争性招标机制、工程师监理制度和业主负责制已成为中国重大工程项目的标准做法;在世界银行项目中率先试点的区域卫生资源规划、医疗扶贫基金等也为中国卫生体制的改革与发展提供了借鉴。<sup>①</sup> 国际清算银行在各国中央银行对话和国际金融规则制定领域扮演着重要角色。金融稳定委员会则在金融风险识别和风险防范应急预案领域有重要作用。中国相关部门在上述两家机构的平台内与各国央行和金融监管机构展开对话,增进了其他国家对中国金融机制的认识,同时也能通过借鉴国际同行的经验提高自身金融监管水平。

表3 亚洲开发银行对华贷款概况 (单位:百万美元)

领域	行政层级	项目数量	项目总金额	平均项目金额	单笔最大项目金额
农业与 自然资源	省级	12	931.5	77.6	200
	跨省区域	8	898	112.3	200
	区域、市及以下	10	642.8	64.3	250
教育	省级	1	50	50	50
	区域、市及以下	1	50	50	50
能源	省级	13	1595.4	122.7	200
	跨省区域	5	624.3	124.9	178
	区域、市及以下	13	1592	122.5	200
金融	主要银行	7	580	82.9	120
工业和贸易	省级	0	0	0	0
	跨省区域	1	250	250	250
	区域、市及以下	3	324.8	108.3	133

<sup>①</sup> 引自中华人民共和国财政部:《中国与世界银行合作30年》, [http://www.mof.gov.cn/zhuantihuigu/cw30/bjzlc/201009/t20100903\\_337285.html](http://www.mof.gov.cn/zhuantihuigu/cw30/bjzlc/201009/t20100903_337285.html), 访问时间:2019年11月16日。

续表 3

领域	行政层级	项目数量	项目总金额	平均项目金额	单笔最大项目金额
交通和运输	省级	28	4861.5	173.6	312.5
	跨省区域	13	2188.8	168.4	300
	区域、市及以下	35	7172.2	204.9	600
城市基础设施	省级	7	702.4	100.3	157
	跨省区域	1	200	200	200
	区域、市及以下	19	2183.8	114.9	300

资料来源:笔者整理自亚洲开发银行官网, <https://www.adb.org/sites/default/files/page/59531/adb-loan-projects-prc-sector-zh.pdf>, 访问时间:2019年11月16日。

注:区域指省内包含若干地级市的地区,如豫西地区(包括洛阳市和三门峡市)。

随着经济实力的增强,中国扮演了多个重要区域金融治理机构的出资人的角色,如美洲开发银行、非洲开发银行、欧洲复兴开发银行和亚洲基础设施投资银行等。不过,本文主要分析的是各治理机构向国家提供金融公共品,因此案例分析的重点是作为公共品消费方的中国,所以选择合作历史悠久、中国曾广泛接受其贷款的亚洲开发银行作为案例分析主体。自1986年中国加入亚洲开发银行以来,已累计获得297.6亿美元的贷款,是该行第二大借款国。从表3中可以看出,亚洲开发银行的对华贷款项目集中在省级及以下,行政层级较全球金融机构的贷款对象更低;单笔最大项目金额为6亿美元,这说明亚洲开发银行的公共品供给能力明显弱于全球治理机构;贷款项目绝大多数是区域发展融资,基础设施项目占比较高,这符合亚洲开发银行“为成员国减贫与发展提供项目贷款”的核心宗旨。

## 五 全球化的四个阶段与“新全球化”时代

这里将使用比较历史分析的方法来分析全球化的历史进程,对全球化四个阶段下的全球力量对比与公共品供给进行论述,说明全球力量对比和公共品供给如何共同决定了全球治理体系。之所以如此,是因为“比较历史分析尤其适合用来建立对本身只有少数案例的宏观历史现象的解释……事实上,比较历史分析方法是一种多变量分析方法,这种方法适用于变量太多且案例不充分的现象”。<sup>①</sup> 在这类案例中,使用统计方

<sup>①</sup> 西达·斯考切波著,何俊志、王学东译:《国家与社会革命——对法国、俄国和中国的比较分析》,上海:上海人民出版社2007年版,第37页。



法往往面临着案例数少、变量数量多类型多、次级变量多等问题,难以构建数理模型来加以验证。分析结果进一步说明,在当前历史条件下霸权稳定式的治理体系已不再适用,三足鼎立的“新全球化”双层治理体系具有合理性。

全球化可以分为四个阶段:“全球化 1.0”为 1500—1819 年,以大航海开启为标志,可以称之为“全球化的发现时代”;“全球化 2.0”为 1820—1980 年,以最终品的全球贸易快速发展为特征,可以称之为“全球化的贸易时代”,在这一时期英国、美国相继成为主导国家;“全球化 3.0”为 1981—2008 年,在这一时期中间品贸易快速发展,全球价值链和全球生产体系最终形成,生产的全球化成为这一阶段的主要特征,可以称之为“全球化的生产时代”,美国是这一时期全球化的主导者;2008 年后,全球进入以知识生产和创新为主要驱动力的“全球化 4.0”即“新全球化”时代,可以称之为“全球化的创新时代”。

比较历史分析发现,在“全球化 3.0”及以前的时代,霸权稳定论式的治理有其合理性:第一,在上述时代,全球性公共品是以自由经济秩序为核心和基础的一系列机构设置与制度安排,此类公共品具有创建成本高但维护成本低的特点,且体系维护成本由各国分担。第二,每个时代的霸权国家技术先进,经济实力与军事实力超群,有能力承担创建全球治理体系的成本。同时其他国家在一定时期内能力难以接近,无法挑战该体系。因此,该体系能在一段较长时间内保持稳定。第三,霸权国家自身有动力向全球提供公共品。这是因为自由贸易与自由市场理念有助于其拓展全球市场,并在全球范围内汲取资源或布局产业链。此外,霸权国家还能享受因制定规则或占据体系内特殊地位所带来的长期红利。第四,霸权国家提供的公共品和治理体系在提出时均代表了历史进步的方向,具备道义上的正当性,比如降低关税、推动全球范围内的自由贸易和推动全球经济增长。第五,霸权体系在客观上维持了相当长一段时间内全球秩序的稳定和以此为基础的全球增长,具有正外部性,这为主导国的霸权地位提供了合法性。

但步入“全球化 4.0”时代后,全球发展主要由人力资本和技术推动,原创性的想法成为技术创新的重要来源,因此技术与创新而非自由经济秩序成为这一时期的核心全球性公共品。想法以及由此产生的科技创新(以数字技术为代表)在当前时期具有边际成本极低、规模报酬递增的特点,因而具备自然垄断的特质,极有可能造成大型跨国科技公司的全球垄断。在这一条件下,由霸权国家主导提供全球性公共品的治理体系极易导致超级科技公司与其所在的霸权国在全球范围内高强度“征税”,加剧全球范围内的收入不平等,削弱长期创新动力。因此,在全球治理体系设计中通过不同区域治理机构的有效竞争来制衡大型跨国科技公司的全球垄断具有现实重要性。

### (一)“全球化 1.0”:航海技术与寡头竞争

以“大航海时代”为开端的 1500—1819 年是“全球化 1.0”阶段,也称为“全球化的

发现时代”。1500年左右,在西班牙和葡萄牙王室的资助下,以克里斯托弗·哥伦布(Christopher Columbus)为代表的航海家们开辟了新航路,在欧洲、亚洲、非洲和美洲之间建立起直接的商业联系,世界市场初步形成。世界就此告别了相对孤立割裂的状态,真正意义上的全球化正式开启。

16世纪,西班牙和葡萄牙率先开始海外探索,荷兰与英国紧随其后,国际贸易的中心从地中海沿岸转移到大西洋沿岸。各国为更好地开拓海外殖民地与海外市场,纷纷革新航海技术,由政府或政府支持的大型企业为航海提供资助,并催生了对冲海上贸易风险的金融创新。在这一阶段,真正意义上的世界市场还未形成,海外扩张型国家间分享的主要产品是造船与航海技术。葡萄牙率先大力引进热那亚的船长和水手发展航海事业,随后各国竞相吸引掌握航海知识和技术的专业人士,使得航海技术外溢。但造船与航海技术并不具备公共品的非排他性,相反各国总是希望能够垄断先进的航海技术,以便更好地从世界各地掠夺贵金属和开展贸易活动。此时的造船和航海技术可以称为类全球性公共品。

当时造船与航海技术的发展需要具备一系列客观条件,仅有少数国家能够满足,其供给方式主要是寡头竞争:第一,城邦国家衰落和早期地域国家兴起,后者的动员和资源汲取能力更强,能够更为有效地组织航海活动。第二,陆上东西方商路被奥斯曼帝国垄断,大西洋沿岸国家具有开辟海上新航路的地理优势。第三,西欧国家大多国土面积狭小,自然资源相对匮乏,具备开辟海外殖民地的主观动力。第四,天主教会是这一阶段初期欧洲政治和文化的协调者和领导者,同一宗教信仰促进了拥有不同习俗和语言的地区之间的信任,有助于发展长距离贸易。进行早期海外探索的葡萄牙和西班牙长年处于与伊斯兰世界毗邻的冲突前沿,天主教信仰更加坚定,有进行海外传教的强烈动力。上述因素共同决定了只有西班牙、葡萄牙、荷兰和英国等西欧国家有条件发展造船与航海技术,因而类全球性公共品的供给是寡头竞争格局。宗主国垄断航海技术还决定了这一阶段全球治理体系的主要形式是宗主国主导的殖民地体系。由于可殖民地域范围广阔和国家间力量对比相对接近,宗主国竞争局限在有限范围内。图6展现了这一时期世界各主要国家和地区的经济实力对比。

## (二)“全球化 2.0”:自由贸易与英美霸权更迭

1820—1980年是“全球化 2.0”阶段,其以最终品的全球贸易快速发展为特征。贸易成为经济增长的重要推动力,因此也可以称为“全球化的贸易时代”。这一时期,世界霸主从英国变为美国。第一次世界大战后美国的贸易量达到世界贸易总量的20%左右,强大的经济实力成为美国霸权的重要支撑。

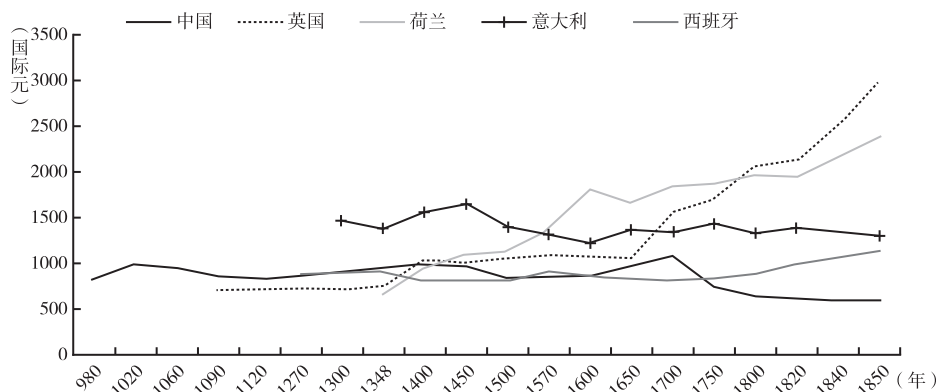


图6 980—1850年世界主要国家的人均GDP

资料来源:Stephen Broadberry, Hanhui Guan and David Daokui Li, “China, Europe, and the Great Divergence: A Study in Historical National Accounting, 980–1850,” *The Journal of Economic History*, Vol.78, No.4, 2018, pp.955–1000。

注:单位为1990年国际元(International Dollar)。

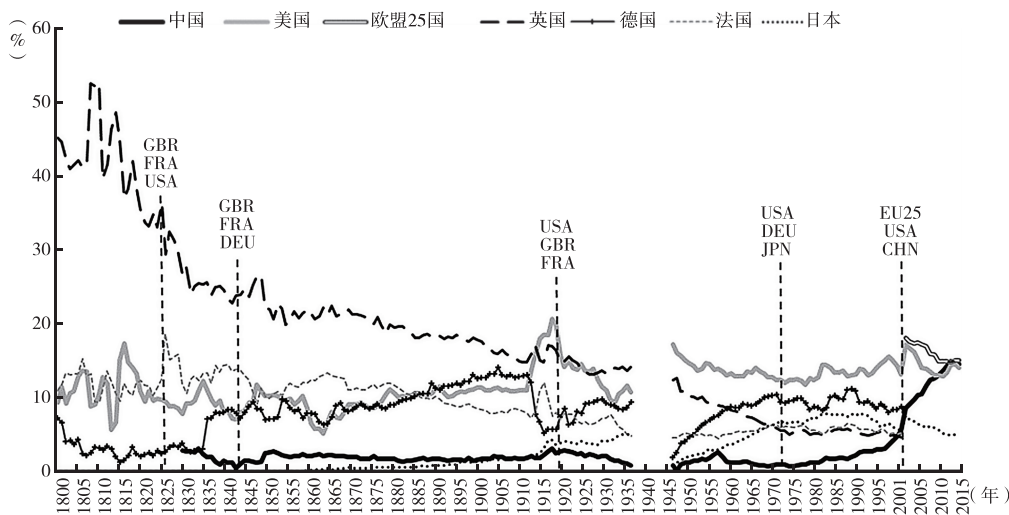


图7 主要经济体世界贸易份额

资料来源:Federico-Tena World Trade Historical Database, [https://www.uc3m.es/ss/Satellite/UC3MInstitucional/es/TextoMixta/1371246239470/Word\\_Trade\\_Data\\_1800\\_1938](https://www.uc3m.es/ss/Satellite/UC3MInstitucional/es/TextoMixta/1371246239470/Word_Trade_Data_1800_1938), 访问时间:2019年5月7日;WTO Statistics, [https://www.wto.org/english/res\\_e/statis\\_e/merch\\_trade\\_stat\\_e.htm](https://www.wto.org/english/res_e/statis_e/merch_trade_stat_e.htm), 访问时间:2019年5月7日。

注:CHN:中国,DEU:德国,EU25:欧盟25国,FRA:法国,GBR:英国,JPN:日本,USA:美国。

1820—1912年是“全球化2.0”的第一个阶段。其间,英国率先完成工业革命,美国和其他欧洲国家陆续跟进;各宗主国以武力和贸易形式纷纷扩展殖民地以获得原料产地和商品倾销市场,并在殖民地确立起新的管理秩序。这一阶段的全球性公共品主要是以英国为代表的工业国家向外输出的自由贸易理念。自由贸易理念的供给成本较高,因而只能由主要发达工业国提供,这一点在主要国家平均关税税率中可见一斑。1846年英国废除《谷物法》,减免或取消大部分农产品关税,开始实行单边自由贸易;1852年,英国国会正式通过自由贸易原则,免除货物关税123种、减税133种;1860年英法两国签订《科布登—谢瓦利埃条约》,互相给予最惠国待遇,随后其他国家纷纷跟英法两国签订双边协议,自由贸易思想开始在欧洲传播。英国以殖民地分布之广、经济实力之雄厚、科技实力之领先和军事实力之强而成为霸权国,确立起英国主导的殖民体系。这是这一时期全球治理秩序的核心。

表4 1875—1914年主要国家平均关税税率 (单位:%)

年份 国别	1875— 1879	1880— 1884	1885— 1889	1890— 1894	1895— 1899	1900— 1904	1905— 1909	1910— 1914	平均值
加拿大	15.7	16.9	18.1	19.0	19.5	19.3	19.3	19.5	18.4
丹麦	11.9	11.6	12.6	9.2	9.0	8.1	6.8	5.0	9.3
法国	5.2	6.0	7.9	9.7	10.4	8.6	8.5	8.9	8.2
德国	3.7	6.1	8.2	8.9	9.3	8.4	7.6	7.0	7.4
意大利	7.9	8.3	9.0	9.6	10.2	10.8	11.7	11.7	9.9
挪威	10.2	12.6	11.1	11.2	11.6	11.7	11.5	12.8	11.6
瑞典	9.7	10.5	10.7	10.7	11.4	10.7	9.5	8.4	10.2
英国	5.3	4.8	5.3	4.8	4.8	6.1	5.3	4.8	5.1
美国	29.4	29.1	29.9	23.5	22.7	26.8	23.0	18.3	25.4

资料来源:Kevin H. O'Rourke, "Tariffs and Growth in the Late 19th Century," *The Economic Journal*, Vol.110, No.463, 2000, pp.456-483。

1913—1950年是“全球化2.0”的第二个阶段,其间第二次工业革命与两次世界大战导致英美两国霸权更迭。这一时期是两个稳定的全球治理体系之间的过渡阶段。尽管美国的经济实力已经超过英国,成为全球最大经济体,但英国仍然对全球事务保持着广泛影响力。图7通过贸易份额的对比清晰展现了两国相对实力的变化。除了英国自身仍然具有较强实力外,国内供给全球公共品的意愿不足也限制了美国的全球影响力。直至第二次世界大战全面爆发,美国才改变了一直奉行的孤立主义外交政策。

1951—1980年是“全球化2.0”的第三个阶段,经历了两次世界大战后,谋和平求发展成为时代的主题,各国纷纷重建、走上经济复苏道路。这一阶段的主要全球性公共品为和平发展环境和自由贸易秩序,后者主要包括美国的经济援助、稳定的货币、多

边贸易协商体系和扩展的最终品贸易。尽管上述公共品供给看似需由世界各国协商,但事实上由大国主导。这种大国主导机制主要包括以联合国为代表的国际政治体系和以布雷顿森林体系为代表的国际经济体系。由于美国的实力领先且和其他国家实力悬殊,第二次世界大战后美国自然承担起维护全球和平与经济复苏的重任。美苏之间的冷战在客观上还是避免了新的世界大战爆发;同时出于意识形态对抗考虑,美国对资本主义阵营的援助也推动了最终品贸易的快速发展和全球经济振兴。至此,以美国为中心的战后世界秩序得以完全确立。

### (三)“全球化 3.0”:自由经济与美国主导

1981—2008年是“全球化 3.0”时代,其间中间品贸易快速发展,生产实现全球化,形成了全球价值链。从图 8 中可以看出,1995—2008 年全球中间品贸易占总贸易额的比重稳定在 50% 以上。2017 年的《全球价值链发展报告》也表明,1995—2008 年全球价值链生产整体呈快速扩张趋势,在经济增长中起到重要拉动作用。<sup>①</sup>

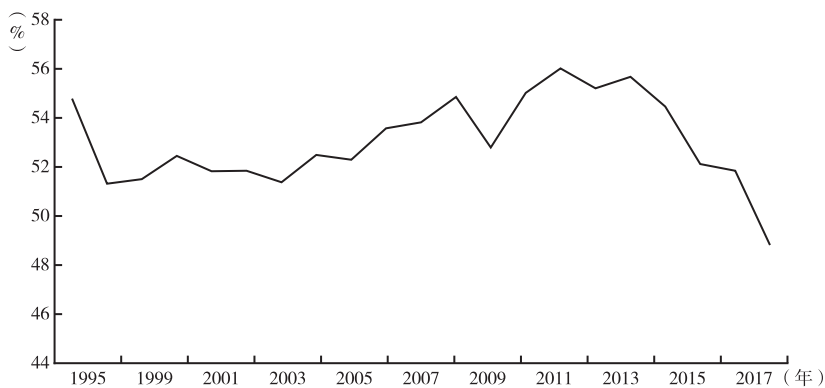


图 8 全球中间品贸易占比

资料来源:UN Comtrade 数据库, <https://comtrade.un.org/data/>, 访问时间:2019 年 12 月 7 日。

这一阶段的主要全球性公共品是美国主导的自由经济秩序,其供给方式仍然呈现出创建成本高但维护成本低的特点,因此国际治理体系仍然是美国主导的全球政治与经济体系。美国体系的三大支柱是以美元本位为核心的国际货币体系(布雷顿森林体系的遗产)、鼓励自由开放的国际贸易体系和美国基于全球军事投射能力的共享安全体系(冷战中美国地缘政治布局的遗产)。

<sup>①</sup> “Global Value Chain Development Report 2017,” [https://www.wto.org/english/res\\_e/publications\\_e/gvcd\\_report\\_17\\_e.htm](https://www.wto.org/english/res_e/publications_e/gvcd_report_17_e.htm), 访问时间:2019 年 6 月 12 日。

但也正是在这一时期,美国的相对实力不断下降,其对全球秩序的主导和全球性公共品的提供日益捉襟见肘。经济方面,欧洲经过长期的一体化进程形成欧盟,成为重要的经济一极。日本与中国也相继成为亚洲经济中心,中国 GDP 总量增长至世界第二位。图 9 中全球主要经济体占全球经济总量比重的演变清晰地反映了这一趋势。尽管美国主导的全球体系仍在运行,但这主要是因为各国分担了美国维持主导地位的实际成本。以区域自由贸易协定为代表的各类区域治理机构如雨后春笋般兴起,和各全球性治理机构一道成为霸权体系的重要补充。

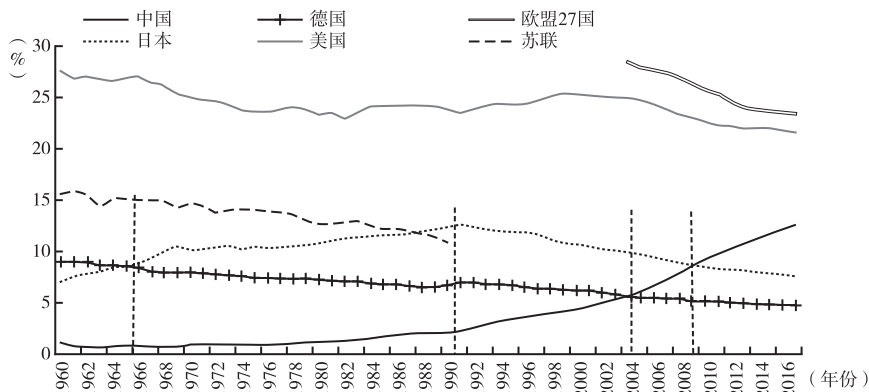


图 9 1960—2016 年全球部分经济体占全球经济总量的比重

资料来源:苏联 GDP 数据来自麦迪逊千年数据库, <https://www.rug.nl/ggdc/historicaldevelopment/maddison/releases/maddison-project-database-2018>, 访问时间:2019 年 11 月 7 日;其他国家的 GDP 数据来自世界银行, <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.KD?view=chart>, 访问时间:2019 年 11 月 7 日。

#### (四)“全球化 4.0”:技术创新与三足鼎立

2008 年后,全球进入以知识生产和创新为主要发展驱动力的时代,可以称为“全球化的创新时代”,即“新全球化时代”。近年来,全球依靠人力资本和技术革新推动发展的趋势愈加明显。2000 年《财富》杂志评选出的世界 500 强企业基本集中在制造业(尤其是汽车制造业)和能源产业,<sup>①</sup>但到 2018 年时,以苹果、亚马逊、谷歌、脸书、阿里巴巴和腾讯为代表的科技企业纷纷进入排行榜,不少还位居前列。<sup>②</sup>

① 《2000 年世界 500 强排行榜》, [http://www.fortunechina.com/fortune500/c/2000-12/01/content\\_9624.htm](http://www.fortunechina.com/fortune500/c/2000-12/01/content_9624.htm), 访问时间:2019 年 12 月 18 日。

② 《2018 年财富世界 500 强排行榜》, [http://www.fortunechina.com/fortune500/c/2018-07/19/content\\_311046.htm](http://www.fortunechina.com/fortune500/c/2018-07/19/content_311046.htm), 访问时间:2019 年 12 月 18 日。

科技创新是经济发展的核心动力,近年来已成为全球最重要的公共品。科技创新来源于想法,不同于物质产品规模报酬递减和私有的特性,想法是公共品,且具有边际成本极低和规模报酬递增的特点,这极易导致全球垄断的跨国科技公司的出现。

新的想法在人口基数更大、教育水平更高的地方出现的概率更高,美国得益于自身经济与文化优势和自由主义国际秩序中的好处,吸引着全球各地的人才,将本来应当全球共同供给的想法公共品变为集中式供给,人为制造了不平衡、不匹配的公共品供给体系。同时,经过2008年国际金融危机,美国的相对实力进一步下降。唐纳德·特朗普(Donald Trump)以“使美国再次伟大(Make America Great Again)”为竞选口号,在就任总统后提出了一系列“美国优先”的政策,重新就《北美自由贸易协议》进行谈判、缔结新的美墨加协定,先后退出气候变化《巴黎协定》、伊朗核协议、联合国教科文组织和人权理事会、万国邮政联盟以及《美苏消除两国中程和中短程导弹条约》等多边条约和国际组织,这说明美国提供全球性公共品的意愿和能力都在不断降低。不平衡、不匹配的想法公共品供给及美国提供公共品的意愿和能力的降低共同导致当前全球治理体系效率低下,加剧了国家内部和国家间的不平等。

从国家层面看,国家的技术垄断阻碍了先进技术的自由扩展、削弱了溢出效应,广大发展中国家被“钉死”在产业链低端,造成国家间极端不平等的持续加剧;从企业层面看,全球性垄断企业掌握着某一行业或领域的关键技术,始终占据行业价值链的高端位置,攫取巨额垄断利润,进而极力笼络人才资源和游说政府,减少其他企业赶超的可能,维持垄断地位,加剧国家内部的不平等。

通过比较历史分析,可以将全球化不同阶段的公共品性质、供给方式和力量对比以及在此基础上形成的全球治理体系总结为表5。

表5 全球化的四个阶段

全球化阶段	时间	公共品性质	供给方式与力量对比	全球治理体系
“全球化1.0” 全球化的发现时代	1500—1819年	造船与航海技术	寡头竞争国家间实力相对接近	宗主国主导的殖民体系;宗主国间有限竞争
“全球化2.0” 全球化的贸易时代	1820—1912年	自由贸易理念	发达工业国提供英国绝对领先	英国主导的全球殖民体系
	1913—1950年	过渡阶段	英美霸权更迭	主导国家缺失,两次世界大战
	1951—1980年	自由贸易秩序	美国提供美国实力绝对领先	美国主导的全球秩序

续表 5

全球化阶段	时间	公共品性质	供给方式与力量对比	全球治理体系
“全球化 3.0” 全球化的生产时代	1981—2007 年	自由经济秩序	美国主导提供国家间实力差距缩小	美国主导的自由经济秩序;区域机构成为重要补充
“全球化 4.0” 全球化的创新时代	2008 年至今	技术创新	天然分散分布多中心经济格局逐步形成	全球与区域双层治理;三足鼎立区域治理

资料来源:笔者自制。

## 六 结论

本次新冠肺炎疫情大流行所引发的全球性公共卫生危机严厉拷问了当前的全球治理体系。美国提供全球性公共品的意愿和能力进一步减弱,世界卫生组织与各区域组织应对乏力,广大发展中国家的卫生系统则是疲于应对。当前公共卫生领域的全球失序是美国主导的全球治理体系与三足鼎立的全球化经济基础之间不匹配的体现。面向未来的全球化应直面科技创新的挑战,构建包容、开放、稳定的新型全球治理体系,真正推动全球与区域合作,尊重不同制度与文化的多样性,保障各国的平等发展权利。

本文主要回答了两个核心问题:一是当前条件下最为可行的全球治理体系是什么,二是哪些因素决定了全球治理结构。针对前一问题,本文通过理论模型论证由全球与区域双层治理结构向各国提供公共品是最优的全球治理结构。从经济数据来看,在贸易、消费和生产等多领域,全球经济的区块化特征已然浮现。在此基础上,建立“美墨加贸易协定—欧盟—亚洲共同体”三足鼎立的治理格局已初具现实可能。因此,三足鼎立的双层治理体系是当前条件下最为可行的全球治理体系。针对后一问题,本文通过比较历史分析得出了一个关于全球治理体系成因的分析框架,即不同时代的公共品性质决定了公共品供给方式、供给方式与全球力量对比又共同决定了全球治理体系。

本研究从国际政治与经济学的交叉视角出发,拓宽了全球治理议题的研究视角,初步探索了量化研究全球治理体系的可能性。后续研究中,还将进一步拓展全球治理体系的成因模型,纳入不同类型公共品的异质性成本收益分布等因素,以厘清全球与区域治理机构在公共品供给上的职责划分。

(截稿:2020年8月 编辑:肖河)