

制度型开放与“再全球化”的政治经济学

徐秀军

内容提要 当前,经济全球化正在经历深刻调整,并进入重塑国际制度体系“再全球化”的发展新阶段。从发展历程来看,作为制度与开放的有机整体,经济全球化动态发展的关键在于开放。经济全球化既需要与之相适应的“开放的制度”,也需要与之相适应的“制度的开放”。制度型开放包括制度的内涵型开放和外延型开放。制度内涵型开放旨在通过不断破除制度的自我锁定来实现制度的有序演进和成员权益的动态调整;制度外延型开放旨在通过不断推动制度之间的对接来构建相互协同的全球制度网络。在可能较为漫长的“再全球化”进程中,为经济全球化提供保障的全球制度将面临改革和重塑,全球要素和资源将面临重新配置,全球分工体系将面临系统性重组,从而达到合理分配全球化收益的新的制度均衡,实现以平等为基础、以开放为导向、以合作为动力、以共享为目标的全球经济之治。

关键词 国际政治经济学 制度型开放 制度均衡 经济全球化 再全球化 新型全球化

* 徐秀军:中国社会科学院世界经济与政治研究所/国家全球战略智库研究员、中国社会科学院大学国际政治经济学院教授。(邮编:100732)

** 本文是中国社会科学院学科建设“登峰战略”国际政治经济学优势学科资助计划的阶段性成果。感谢《国际政治研究》评审专家的意见和建议,文责自负。

经济全球化是全球经济相互依存度总体上不断提升的进程。从长时段历史来看,尽管受各种因素的冲击和阻碍,经济全球化总体保持向前发展势头。无论从国际贸易和投资活动还是人员和数据的跨境流动来看,国家之间的相互依存都提升到了前所未有的水平。对此,现有理论提供了各种描述和阐释,并在总体上形成了经济全球化发展动力的两大理论支撑。

从经济全球化的外在动力来看,科技进步为大规模、大范围的国际经济交往创造了条件。早在19世纪,马克思和恩格斯就考察了资本主义的经济发展与对外扩张,进而深刻讨论了世界历史的形成。他们认为,世界历史的形成和发展是以工业革命为代表的生产力自身运动的结果。这是因为,大工业的出现必然引起广泛的社会分工,进而引起商品交换的扩大。大工业“首次开创了世界历史,因为它使每个文明国家以及这些国家中的每一个人的需要的满足都依赖于整个世界,因为它消灭了各国以往自然形成的闭关自守的状态”。^①随着生产力的发展,世界市场得以建立,全球经济日益紧密地联系在一起。因此,经济全球化是社会生产力发展的客观要求和科技进步的必然结果,其中,科技进步为经济全球化提供了动力之源。随着科技的进步以及社会生产力的发展,阻碍市场全球化发展的成本制约因素随之减少,全球经济日益紧密地联系在一起。^②当前,新一轮科技革命和产业变革深入发展,以5G、人工智能、量子通信为代表的新兴技术不断取得新的进展,尤其是各种颠覆性技术(disruptive technology)不断涌现^③,科学技术作为第一生产力的作用更加凸显,并给社会生产力发展和劳动生产率提升带来重大变化和深远影响。这为经济全球化的深入发展提供了新的动力。因此,如果仅考虑科技进步因素,当下处于经济全球化加速推进的时代。

从经济全球化的内在动力来看,国际分工的福利效应使参与国际经济交往成为国家的理性选择。世界进入资本主义阶段后,在资本逐利性的驱动下,

① [德]马克思:《哲学的贫困(节选)》,《马克思恩格斯选集》第1卷,北京:人民出版社1995年版,第113页。

② 瑞士洛桑国际管理发展学院(IMD)国际经济教授理查德·鲍德温(Richard Baldwin)认为,货物运输、思想(技术)传播与人员流动成本是阻碍市场全球化发展的三大制约因素,技术的发展能够降低这些成本,从而能够对全球化产生促进作用。Richard Baldwin, *The Great Convergence: Information Technology and the New Globalization*. Cambridge, MA: The Belknap Press of Harvard University Press, 2016, p. 4.

③ 1995年,美国哈佛商学院教授克莱顿·克里斯滕森(Clayton M. Christensen)在《颠覆性技术的机遇浪潮》一书中最早提出“颠覆性技术”这一概念。而颠覆性技术则是一种另辟蹊径、会对已有传统或主流技术产生颠覆性效果的技术。Joseph L. Bower and Clayton M. Christensen, “Disruptive Technologies: Catching the Wave,” *Harvard Business Review*, Vol.73, No.1, 1995, pp. 43-53.

资产阶级及维护其根本的资本主义国家积极推动国际贸易,并在客观上拓展了世界市场。对此,马克思和恩格斯曾深刻指出,“资产阶级,由于开拓了世界市场,使一切国家的生产和消费都成为世界性的了”。^① 这从原初动力上揭示了经济全球化的功能和效用。至少从经济维度来看,经济全球化使要素和资源配置从一国内部扩大到全球范围,大大提升了要素和资源配置的效率。尤其在大规模的跨国生产兴起之后,全球产业链分工的专业化不断深化,直接推动了全球劳动生产率的提高,并成为经济增长的重要源泉。根据英国经济史学家安格斯·麦迪森(Angus Maddison)的测算,公元元年至1000年世界经济年均复合增长率为0.01%,1000年至1820年世界经济年均复合增长率为0.22%,1820年至1998年世界经济年均复合增长率上升至2.21%。^② 尽管导致世界经济增长率在1820年大幅上升的原因很多,但国际贸易和资本跨境流动是其中的推动因素之一。基于对经济全球化促进世界经济增长和改进全球福利的认识,越来越多国家成为经济全球化的积极推动者,推动贸易投资自由化和便利化,深入参与国际分工和交换,并在此进程中实现了经济发展水平的不断提升。

但是,当前经济全球化遭遇各种逆流,尤其是一些曾长期支持自由贸易的大国不断推出阻碍经济全球化向前发展的政策。例如,作为全球最大的经济体和经济全球化的最大受益者,美国将提高关税和投资门槛、滥用经济制裁,以及对特定国家和地区“脱钩断链”等背离经济全球化潮流和通行国际经济规则的政策作为处理对外经济关系的常态化手段。在理论逻辑上,当今时代经济全球化的动力仍然存在,但经济全球化面临各种障碍而呈现“慢全球化”“去全球化”趋势亦是当今世界不争的事实。这表明,经济全球化的动力并不必然能够转化为经济全球化持续向前的现实,实现这一转化还至少存在一个不可或缺的环节。回顾经济全球化发展的历史不难发现,伴随这一进程向前发展的另一个现象是,国际制度的普遍适用性日益提升。^③ 这意味着经济全球化还可能存在一个与之相适应的制度逻辑。如果存在这种可能,如何通过制度来重构经济全球化并推动经济全球化向前发展? 这一问题的探索,不仅有助于

① [德]马克思、恩格斯:《共产党宣言》,《马克思恩格斯选集》,第1卷,北京:人民出版社1995年版,第275—276页。

② [英]安格斯·麦迪森:《世界经济千年史》,伍晓鹰等译,北京大学出版社2003年版,第16页。

③ 张宇燕等:《全球化与中国发展》,北京:社会科学文献出版社2007年版,第20—25页。

理解当前经济全球化发展面临的障碍,也将有助于回答经济全球化如何才能成为不可逆转的历史潮流这一时代问题。

一、经济全球化与制度型开放的逻辑

近年来,国际社会逆全球化思潮抬头,一些国家单边主义、保护主义明显上升,全球性问题更加凸显,经济全球化进程随之发生深刻改变。面对这些问题,中国国家主席习近平在国际场合明确提出,“中国将着力推动规则、规制、管理、标准等制度型开放,持续打造市场化、法治化、国际化营商环境”。^①这一政策部署将经济全球化与制度的逻辑联系落实到实践层面,并转化为中国参与和推进经济全球化深入发展的具体行动。

(一) 经济全球化与制度的关联性

在历史发展进程中,经济全球化首先是基于市场逻辑的要素跨境流动,基本的政策环境是各个国家和地区主动甚至被动的对外开放。在经济全球化进程中,世界各国和各地的相互依赖关系日益紧密,相互之间的利益分歧与矛盾也不断凸显。这为市场与国家互动来协调各方利益提供了空间。因此,经济全球化进程中开放与制度之间的联系需要从市场、国家以及两者互动的逻辑加以认识。

从市场逻辑来看,经济效率原则与经济全球化存在天然的一致性。在一定意义上,经济全球化是一定历史条件下的自发现象。^②从市场角度来看,经济全球化主要具有逐利性、开放性和竞争性特征。^③因此,经济全球化的前提是开放,运行的核心是经济效率原则。在市场力量的自发作用下,企业的生存策略是以更高的效率赢得市场竞争。当一国内部的要素和资源不能满足企业获取更高收益以提升市场竞争力的需求时,“走出去”便成为自然而然的选择。

① 习近平:《让多边主义的火炬照亮人类前行之路:在世界经济论坛“达沃斯议程”对话会上的特别致辞》,《人民日报》2021年1月26日,第2版。

② 尽管早期很多大规模国际贸易活动都离不开国家的推动,宗主国在殖民地推行所谓自由贸易政策更是如此,但世界市场的发展并在此基础上推进的经济全球化进程在总体上却是不以人的意志为转移的历史现象。

③ 徐秀军:《经济全球化时代的国家、市场与治理赤字的政策根源》,《世界经济与政治》2019年第10期,第14—15页。

并且,当“走出去”遇到障碍时,企业便会努力推动各国创造有利于开放的政策环境。

从国家逻辑来看,世界各国都拥有为获取经济全球化收益寻求制度保障的强烈动机。总体来看,国际关系的基本形式包括竞争、合作和冲突,三者都是实现国家利益的手段。但是,自17世纪威斯特伐利亚体系建立以来,尽管国际上的冲突一直都在此起彼伏,但对任何一个国家而言,冲突尤其是大国之间的冲突作为调节国家之间利益分配的手段并非国际关系的常态。正因如此,国家日益诉诸制度来维护和增进经济全球化带来的收益。在国内层面,国家既可能会借助保护主义的制度安排来避免自身的利益损失,也可能会采取更加开放的制度安排创造更多的经济全球化红利。在国际层面,国家既可能会通过全球性的经济制度安排来降低交易成本和界定国家利益,也可能会通过双边、区域或某一国家群体的经济制度安排来设置外部障碍和创造内部收益。

无论从经济全球化的市场逻辑还是国家逻辑来看,制度均衡与经济全球化的可持续性之间存在不可分割的内在联系。一方面,有国际竞争力的企业,在推动国家实行有利于自身的开放制度安排时,会因经济效率原则所造成的利益失衡而增加阻碍对外开放的因素;另一方面,有实力的国家或国家集团,在利用非中性制度来调节全球化收益分配时,会因公平性的缺失而造成不同国家之间及国家内部不同市场主体之间的利益失衡。全球化的制度均衡指的是,作为调节全球权益的制度能够让经济全球化的参与主体实现彼此之间权力、责任和利益的平衡,并由此推动经济全球化向更开放、包容、普惠、平衡、共赢的方向发展。但是,在国际社会无政府状态的自助体系中,由于缺乏世界权威来设计这种理想制度体系,只能在国家之间以及市场与国家之间的互动中依靠制度演进来实现制度均衡。

(二) 经济全球化与制度的开放性

在经济全球化进程中,国际制度的普遍适用性不断提升,并主要表现在国际制度适用域的日益扩大。^①究其原因,一方面,它反映了无政府状态的国际社会维护自身运行的需要;另一方面,也源于战争在调节国家之间利益分配方

^① 所谓国际制度适用域,指的是国际制度所涉及的议题领域和所覆盖的国家、地域和人口等范围。

面的成本大幅攀升。在第二次世界大战以来的 70 多年中,大国之间的战争与冲突逐步让位于彼此之间的制度竞争及国际制度的话语权之争。国际制度竞争日益成为当今国际社会的重要现象,深刻反映出当今时代国际制度的极其重要性。^① 但是,制度对经济全球化而言并不必然能够发挥促进和保障作用。总的来看,经济全球化对制度的最基本的“质”的要求是制度的开放性。

一方面,经济全球化需要与之相适应的“开放的制度”。相对封闭的制度而言,开放的制度在功能上有利于促进对外开放,在性质上是包容而非排他的。除了一些面向世界各国的全球性制度安排,双边、区域或某一国家群体之间的制度安排的开放性则主要体现在两种制度安排之间的兼容性,以及制度所界定的成员利益与非成员利益之间的兼容性。因此,区域合作和区域一体化并不必然是经济全球化的阻碍因素,相反,开放的区域制度安排能够成为经济全球化深入发展的促进力量。20 世纪 90 年代,以中国加入亚太经济合作组织(APEC)为契机,亚太地区成为推动开放区域主义的重要力量。1991 年 11 月,亚太经济合作组织部长级会议通过的《汉城宣言》明确将“坚持开放性多边贸易体制和减少区域内贸易壁垒”作为这一机制的宗旨和目标。开放区域主义在亚太地区的实践不仅有力促进了区域经济合作与发展,还为更多亚太成员加入世界贸易组织(WTO)等全球机制创造了条件。但是,近年来,在部分大国的主导下,一些区域制度安排日益呈现封闭、排他甚至对抗性的特点,成为构筑针对特定博弈对象的“小院高墙”的工具。

另一方面,经济全球化需要与之相适应的“制度的开放”。任何国际制度都是一定历史条件下的产物,并且是成员之间相互博弈的结果。因此,它反映了特定历史条件下各成员的需要以及各方权力与利益的平衡,也能够指引成员承担相应责任和发挥相应作用。由于各国资源禀赋、发展基础、治理能力及外部约束条件的不平衡,全球经济发展因此呈现明确的不平衡性。这意味着国际制度的实施条件总是处于动态变化的过程中,因此,国际制度也要适应形势的变化不断发展演进。随着时间的推移和形势的变化,一些对经济全球化有重要促进作用的制度如不与时俱进发生变革,就会日益呈现各种问题和弊端,并成为经济全球化深入发展的阻碍因素。因此,不仅在制度创立之初各成员要保持制度的开放性,在运行过程中也要推动制度的开放,使制度不断朝着

^① 李巍、罗仪馥:《从规则到秩序:国际制度竞争的逻辑》,《世界经济与政治》2019 年第 4 期,第 28—57 页。

更加开放的方向发展演进,以适应经济全球化新阶段的新要求。

(三) 经济全球化进程中的制度型开放

关于制度型开放的概念,现有研究主要从如下两个方面进行了探讨:一是从制度型开放的内容来探讨,侧重于包括规则、规制、管理和标准等在内的制度改革与建设,尤其关注国内制度与国际制度的对接问题;^①二是从制度型开放与商品和要素流动型开放的比较来探讨。一些研究认为,在经济全球化发展过程中,商品和要素流动型开放及制度型开放分别适应了经济全球化不同阶段的需要,而制度型开放是经济全球化发展新形势下的必然要求,也是构建更高水平开放型世界经济的必然要求。^② 还有一些研究从全球经济治理的视角来认识制度型开放的功能与价值,探讨了应对经济全球化负面效应和改革全球经济治理的制度路径。^③ 这些研究主要立足中国视角,对中国推行的制度型开放政策进行了深入地解读和思考。

但是,经济全球化进程中的制度型开放现象与政策还需要进行一般意义上的探讨。从经济全球化发展历程来看,作为制度与开放的有机整体,其动态发展的关键在于开放。并且,在这个意义上,制度型开放至少可以从两个维度进行类别划分:一是制度的内涵型开放。内涵型开放是提升制度自身的活力和开放性,尤其是要适应新形势下成员的结构变化。当前,很多全球治理机制出现了功能弱化趋势,难以保障经济全球化顺利前行,而主要原因之一就在于国际机制改革进程缓慢,远不能适应新形势的需要;二是制度的外延型开放。外延型开放反映的是制度之间的关系,通过制度对接来提升经济全球化的普惠包容性。近年来,在全球治理机制改革难以取得实质性进展之时,一些双边、区域或某一国家群体的制度安排不断涌现,如何处理制度之间的关系推进制度的外延型开放日益成为决定经济全球化走向的重要因素。

① 魏浩等:《中国制度型开放的历程、特点与战略选择》,《国际贸易》2022年第7期,第13—22页;李国学、东艳:《国际生产方式变革、国际经济规则重塑与制度型开放高地建设》,《学海》2020年第5期,第21—30页;国家发展改革委对外经济研究所课题组:《中国推进制度型开放的思路研究》,《宏观经济研究》2021年第2期,第125—135页。

② 戴翔:《制度型开放:中国新一轮高水平开放的理论逻辑与实现路径》,《国际贸易》2019年第3期,第4—12页;崔卫杰:《制度型开放的特点及推进策略》,《开放导报》2020年第2期,第36—43页;盛斌、黎峰:《以制度型开放为核心推进高水平对外开放》,《开放导报》2022年第4期,第15—20页。

③ 赵蓓文:《制度型开放与中国参与全球经济治理的政策实践》,《世界经济研究》2021年第5期,第3—8页;刘彬、陈伟光:《制度型开放:中国参与全球经济治理的制度路径》,《国际论坛》2022年第1期,第62—77页。

二、全球化主体的结构性变化与制度内涵型开放

全球政治经济的不平衡发展导致经济全球化参与主体的国际地位无时不在发生变化。在经历一个较长的时期后,国际社会各成员之间的实力对比甚至还会发生结构性变化。当今世界正处于国际力量对比的深刻调整期,并且新一轮科技革命与产业变革正在加速各种力量的对比变化。但是,在第二次世界大战后由美国等主要发达国家主导建立的国际制度体系却并未随之发生深刻变化,国际社会主要成员之间的权力、责任与利益的日益失衡反映了国际制度的内涵型开放严重滞后。

(一) 当今世界国家及其企业的实力变化

冷战结束后,东西方两大阵营长期以来的相互孤立被打破,世界经济在真正意义上逐渐融为一个整体,经济全球化也因此进入新的历史阶段。冷战时期两极格局下的主要国际经济制度安排被沿袭下来,并构成了现有国际经济体系的基本架构。

但是,冷战后的30多年间,国际经济力量对比以及各种经济力量的组合发生了重大变化。从不同国家群体来看,世界经济实力的“南升北降”态势明显,并在可预见的未来成为不可逆转的历史大势。自2000年起,新兴市场和发展中经济体同发达经济体两大国家群体形成了经济双速增长格局。尽管经历国际金融危机和新冠疫情危机的冲击,新兴市场和发展中经济体的经济增速始终高于发达经济体的经济增速。这意味着新兴市场和发展中经济体一直保持对发达经济体的经济赶超态势。根据国际货币基金组织(IMF)统计数据,按照市场汇率换算,2022年新兴市场和发展中经济体的国内生产总值(GDP)达到发达经济体国内生产总值的73.6%,较1992年上升53.8个百分点,预计2028年这一比例还将进一步上升至78.5%;按照购买力平价换算,新兴市场和发展中经济体的国内生产总值已于2007年超过发达经济体,2022年达到后者的1.4倍,预计2028年还将达到后者的1.6倍。^①从国别来看,全球主要国家的经济总量对比也发生了巨大变化。尽管美国仍是全球第一大经济

^① IMF, “World Economic Outlook Database,” October 5, 2023, <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/weo-database/2023/October>, 2023-12-20.

体,但中国国内生产总值的全球排名从1992年第9位上升到2010年的第2位。^①2022年,作为世界第二大经济体,中国国内生产总值达到作为全球第三大经济体日本的4.22倍;达到美国的70.2%,较1992年上升了62.7个百分点。印度国内生产总值的全球排名也从1992年的第15位上升到2022年的第5位。此外,得益于区域一体化的发展,欧盟、东盟、非盟等区域集团作为一个整体在全球经济中发挥了重要影响力。

同时,世界各国的企业实力对比也发生了重大变化。根据《财富》杂志发布的2023年世界500强企业排行榜,位列其中的中国企业142家,美国企业有136家,共占入选企业总数的55.6%;日本、德国、法国、韩国、英国和加拿大分别有41家、30家、24家、18家、15家和14家企业入选。而在该机构于1996年公布的第一份榜单中,美国和日本分别有153家和141家企业入选世界500强,法国、德国、英国、瑞士、韩国、意大利和荷兰分别有42家、40家、33家、16家、12家、12家和10.5家企业位列其中,中国大陆和中国香港分别有3家和1家企业入选。^②

(二) 霸权之后制度“锁定效应”的限度

过去数十年中,即便是各国以经济实力为代表的综合实力发生了重大变化,国际制度却没有发生相应的变化,各国在现有国际制度体系中的权益格局变动也相对有限。对此,罗伯特·基欧汉(Robert O. Keohane)明确指出,霸权的衰落并不必然意味着霸权国家主导创设的国际制度也会相应地发生衰落,国家权力的对比变化与国际制度的变迁存在“时滞”。^③出现这种不合理现象的原因在于:一方面,相关领域仍然存在制度需求,相关制度仍然在一定程度上发挥满足这种需求的功能;另一方面,无论是创建新的制度还是改革已有制度都需要成本。当制度运行的基础条件和环境发生变化时,由于制度自身存在维护既得利益者的“锁定效应”(lock-in effect),制度变迁往往让位于制度的路径依赖。

但是,国际制度不因主导国实力衰落而被新的制度所替代,并不意味着霸

① 如果按照购买力平价换算,中国的国内生产总值已于2017年超过美国,并于2022年达到后者的1.19倍。

② 1996年榜单中两国共有企业各算0.5家。《世界500强榜单》,财富杂志中文网,https://www.fortunechina.com/fortune500/c/2023-08/02/content_436874.htm,2023-12-25。

③ Robert O. Keohane, *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*, New Jersey: Princeton University Press, 1984.

权之后的制度运行不受成员实力的结构性变化的影响。相反,制度在形式上的不变会导致日益严重的制度失衡,从而日益侵蚀制度运行的根基,导致制度的合法性日益缺失。一方面,制度所界定的权力、责任和利益的长期失衡会损伤成员的参与动力。一些有能力发挥更大作用的成员的话语权如果长期受到抑制,对这类成员而言,参与制度的价值会大打折扣;对其所参与的制度而言,制度的效能会大大降低。甚至在一定情况下,这类成员会转而创建新的制度,以形成对已有制度的补充或替代;另一方面,制度所界定的权力、责任和利益的长期失衡会引发成员之间的矛盾甚至是冲突。当制度的外在形式与内在基础出现分离时,成员之间基于这两种逻辑而进行的权益博弈会加剧,并可能外溢到其他领域的争端与冲突。

在国际制度建立后,由于制度的非中性,一些国家将会获取相对其他国家更多收益,并成为既得利益者。^① 为了维护既得利益,这些国家将尽力维持现状,阻碍制度变迁或创新,并由此出现“制度僵化”和运行失灵。^② 当制度效能下降时,就需要有效推动制度的内涵型开放,改革其中不合理的成分,以适应新形势的需要。

近年来,旨在应对全球经济挑战和保障经济全球化稳定发展的全球主要经济机构及其规则、规制、管理、标准等都因成员实力的结构性变化而出现日益严重的合法性缺失问题。随着合法性缺失问题的不断累积,维持制度现状的难度和改革现行制度的压力也日益增加。当制度变革的动力增加到一定程度,现行制度发挥“锁定效应”的限度必定会得以突破。但是,一旦这类制度的“锁定效应”被打破,制度就会发生根本性变革,并带来相对渐进变革烈度更大的动荡或冲击。因此,在霸权衰落之后,国际制度能够被完全沿袭下来,源于制度本身静态地锁定了其所界定的权益格局,而这正是制度本身的弊端之所在,也往往会成为危机之源。

(三) 制度内涵型开放的问题与方向

现行主要国际经济机构在“元制度”的设计上就对制度的重大变革进行锁定,^③

① 张宇燕:《利益集团与制度非中性》,《改革》1994年第2期,第97—106页。

② Mancur Olson Jr., et al., “Governance and Growth: A Simple Hypothesis Explaining Cross-Country Differences in Productivity Growth,” *Public Choice*, Vol.102, No.3/4, 2000, pp. 341-364.

③ 所谓“元制度”,指的是确立制度运行基本法则的初始制度。对国际机构和组织而言,“元制度”是创立时的协定、章程或其他具有法律效力的文书。

赋予既得利益者阻止制度变迁的权力。这构成了现行制度的内涵型开放的最大阻碍因素。20世纪40年代,美国等主要发达国家主导建立了以国际货币基金组织、国际复兴开发银行和《关贸总协定》(后被世界贸易组织所取代)为支柱的世界经济体系。这些机构的创立曾为促进战后世界经济发展和世界经济一体化发挥了重要作用,是经济全球化的主要护航者。但是,在制度设计上,这些机构也服务于极少数主导创立国的全球经济扩张和霸权利益,并都给予这些国家在不利于自身利益的重大变革方面的否决权。

在国际货币基金组织和世界银行,美国一直享有重大事项的一票否决权。根据《国际货币基金组织协定》和《国际复兴开发银行协定》,协定的修改,以及份额和投票权的变更等重大事项都需要得到占总投票权85%的多数同意。自成立之日起,美国在两个机构的投票权一直都在15%以上。也即是说,如果得不到美国的支持,任何成员想要提升在这两个机构中的话语权都不可能得以实现;如果美国自己不放弃这项否决权,任何成员也不可能使其丧失这项权力。与之不同的是,世界贸易组织采取“协商一致”原则,即任何成员都拥有所有决定的一票否决权。这种制度设计在形式上体现了所有成员一律平等的原则。但是,制度改革的阻碍力量主要来自既得利益者,改革的动力主要来自利益受损者。当所有成员都拥有否决权,实际上就是为既得利益者阻碍改革提供便利。现实的情况正是如此,由于美国的持续阻挠,世界贸易组织的上诉机构已经处于“停摆”状态。^①在2023年12月18日举行的世界贸易组织争端解决机构会议上,危地马拉代表该组织164个成员中的130个成员发言,并提出关于启动遴选程序以填补上诉机构空缺的建议,但由于美国重申不支持启动任命上诉机构成员的提议,导致上诉机构成员遴选程序的提案第72次受阻。世界贸易组织功能不能有效发挥的问题日益呈现长期化趋势。

因此,制度的内涵型开放就是要破除制度的自我锁定,实现制度的有序演进和成员权益的动态调整,不断提升制度的适应性。从历史来看,不能与时俱进的封闭的制度,其运行的结果必然是因效能下降而出现制度退化,甚至走向制度消亡。反之,有生命力的制度必定是开放的制度,通过自我调整与变革不断提升效能,不断创造并合理分配制度收益。在制度层面,当前经济全球化的阻碍就在于现行许多重要制度存在开放性缺失的弊端且不能有效破除这一弊

^① 2019年12月11日起,应由7名成员组成的世界贸易组织上诉机构仅剩1名成员,因未达维持正常运转的至少3名成员而陷入瘫痪;2020年11月30日,上诉机构最后一名成员也期满卸任。

端。为此,尤其是要改变由发达国家主导并代表发达国家利益的国际货币基金组织和世界银行等国际机制所推行的全球化,要从全球范围思考这些机制设计并让其考虑到每个人的利益。^①

三、全球化客体的关联性增强与制度外延型开放

在经济全球化发展到一定阶段后,全球供应链、产业链、价值链得以形成和发展,各个国家、各个领域之间形成了难以分割的相互联系。在全球化客体也即是开放的对象和领域不断拓展的过程中,越来越多旧的制度不断演进和新的制度不断涌现,并形成了复杂的制度网络。因此,经济全球化不仅仅反映在商品和要素之间的跨境交往关系,还包含各种制度之间的广泛联系。

(一) 全球化客体的拓展与关联性增强

从商品和要素的流动来看,经济全球化的发展演进是一个对外开放客观不断拓展的过程。从发展方向来看,全球化客体的拓展包括纵向和横向两个维度,前者增强了各个领域之间的联系,后者则增强了各个国家之间的联系。

一方面,全球化客体的纵向拓展在创造新的开放领域的同时将各个领域更加紧密地联系在一起,并形成更宽领域的协同开放格局。资本主义国家推动世界市场的形成,是从开展国际贸易开始的。对此,马克思指出,“商品流通是资本的起点。商品生产和发达的商品流通,即贸易,是资本产生的历史前提。世界贸易和世界市场在16世纪揭开了资本的现代生活史”。^②直到今天,贸易全球化仍是经济全球化的重要表现形式之一。随着生产领域的国际分工与协作不断深化,跨国资本流动规模不断扩大,经济全球化不断向生产全球化和资本全球化扩展。并且,在贸易领域,随着技术的进步,原来不可贸易的服务也日益成为国际经济交往的重要对象。开放领域的纵向拓展不是新旧领域的替代,而是在已有领域不断发展的基础上对外开放的深化,因而各开放领域是相互依存、联动发展的。

另一方面,全球化客体的横向拓展将某一领域的合作范围扩展至更多的国家和地区,并相应地将这一领域的制度适用域扩大到相关国家和地区。从

^① Joseph E. Stiglitz, *Making Globalization Work*, New York: W. W. Norton & Company, 2007.

^② 《马克思恩格斯文集》第5卷,北京:人民出版社2009年版,第171页。

贸易领域来看,受交通和物流技术的限制,各国之间的商品交换最初都局限于地理上相近或交通便利的国家和地区,再逐步向地理上更为遥远的国家和地区拓展。如今,交通和物流技术对贸易的限制大大减少,并且得益于信息技术的快速发展,包括商品和服务在内的国际贸易规模空前扩大,世界各国都深度融入全球贸易体系。近年来,受保护主义影响,全球贸易增长动力有所下降,但相对以往,贸易规模仍保持在较高水平。根据世界贸易组织统计数据,2022年,全球商品出口额超过24.9万亿美元,约为1992年的6.6倍,相对1948年则增加了425.1倍;2022年,全球服务出口额超过7.04万亿美元,约为2005年的2.67倍。^①相应地,全球贸易制度网络不断向更多的国家和地区拓展。以世界贸易组织为例,截至2023年末,加入该组织的国家和地区为164个,较该组织成立时的成员数量增加了89个。

(二) 复杂制度网络与制度的外延型开放

由于全球化客体的不断拓展,涵盖各个领域的双边、区域和全球性的制度安排形成了日益复杂的制度网络。根据世界贸易组织统计,截至2023年末,《关贸总协定》(GATT)及其后的世界贸易组织累计收到595份区域贸易协定(RTA)通报,其中2000年以来收到的通报数占总数的86.2%;累计生效的区域贸易协定有361个,其中2000年以来生效的区域贸易协定占总数的80.3%。^②在近年来生效的大型自由贸易协定中,涵盖的领域日益广泛,成员相互交叉。例如,2018年12月正式生效的《全面与进步跨太平洋伙伴关系协定》(CPTPP)除了涵盖商品和服务贸易,还涵盖投资、政府采购、知识产权、竞争政策、电子商务、环境和劳工等多个领域,其中服务领域的开放涵盖金融、电信、教育和医疗等多个领域。尽管中国尚未加入《全面与进步跨太平洋伙伴关系协定》,但中国与该协定成员中的日本、澳大利亚、新西兰、新加坡、文莱、马来西亚和越南同为《区域全面经济伙伴关系协定》(RCEP)成员,并且中国还与《全面与进步跨太平洋伙伴关系协定》成员中的澳大利亚、智利、新西兰、新加坡和秘鲁签署了双边自由贸易协定。美国虽然退出《全面与进步跨太平洋伙伴关系协定》的前身——《跨太平洋伙伴关系协定》(TPP),但与《全面与进步跨太平洋伙伴关系协定》成员中的加拿大和墨西哥签署《美墨加协定》

① 数据来自世界贸易组织数据库, <https://stats.wto.org>, 2024-01-05。

② 数据来自世界贸易组织 RTA 数据库, <https://rtais.wto.org/UI/PublicMaintainRTAHome.aspx>, 2024-01-05。纳入统计的 RTA 数量包括世界贸易组织成员参与的所有双边、区域和其他多边贸易协定。

(USMCA)。此外,作为欧洲国家,英国已于2023年7月获准加入《全面与进步跨太平洋伙伴关系协定》。

不断拓展的全球制度网络使制度的复杂性问题日益凸显。一些学者开始注意到制度的相互重叠问题,并提出机制复合体和机制复杂性概念。^①关于制度之间的关联性,美国加利福尼亚大学伯克利分校教授维诺德·阿格瓦尔(Vinod K. Aggarwal)将其分为平行制度(parallel institution)、重叠制度(overlapping institution)与嵌套制度(nesting institution)三种类别。其中,平行制度是指制度之间相互没有交集,重叠制度是指某一领域存在互不排斥的多种制度,嵌套制度则是指各种制度嵌入在一个同心圆中。^②这意味着各种制度之间既可能通过建立彼此之间的链接产生协同效应,也可能因彼此之间的差异而导致利益冲突并给相关各方带来利益损失。因此,为避免制度差异可能造成的利益冲突,世界各国都需要推动制度的外延型开放,不断打通不同领域之间和不同国家之间的制度壁垒。

(三) 制度外延型开放的问题与方向

由于保护主义和单边主义日益盛行,很多国家的政策内顾倾向加重,推动建立的国际制度呈现日益明显的封闭性和排他性。在此背景下,尽管区域贸易协定的数量大幅增加,但由于存在日益严重的歧视性,这些区域贸易协定不仅未能塑造经济全球化的强劲动力,还造成了全球经济日益严重的分裂。当前,歧视性区域主义(discriminatory regionalism)正在全球兴起和扩散,筑高了阻碍国际经济交往的围墙,经济全球化因此遭受了重大挑战。^③一些国家推出“近岸外包”“友岸外包”,滥用安全审查和经济制裁,将身份政治置于市场原则之上,制造了逆全球化的制度壁垒。一些发达国家甚至以所谓的“去风险”政策为名,有选择性地开放市场,推动与特定国家和地区的经济脱钩。

^① Kal Raustiala and David G. Victor, “The Regime Complex for Plant Genetic Resources,” *International Organization*, Vol.58, No.2, 2004, pp. 277-309; Karen J. Alter and Sophie Meunier, “The Politics of International Regime Complexity,” *Perspectives on Politics*, Vol.7, No.1, 2009, pp. 13-24; Emilie M. Hafner-Burton, “The Power Politics of Regime Complexity: Human Rights Trade Conditionality in Europe,” *Perspectives on Politics*, Vol.7, No.1, 2009, pp. 33-37; Daniel W. Drezner, “The Power and Peril of International Regime Complexity,” *Perspectives on Politics*, Vol.7, No.1, 2009, pp. 65-70.

^② Vinod K. Aggarwal, “Reconciling Multiple Institutions; Bargaining, Linkages, and Nesting,” in Vinod K. Aggarwal, ed., *Institutional Designs for a Complex World: Bargaining, Linkages, and Nesting*, Ithaca: Cornell University Press, 1998, pp. 1-31.

^③ Michele Ruta, “The Rise of Discriminatory Regionalism,” *Finance & Development*, Vol.60, No.2, 2023, pp. 31-33.

在制度的普遍适用性和复杂性不断提升的经济全球化新阶段,制度的外延性开放的主要路径是推动制度之间的对接。一方面,在不同领域之间构建相互协同的制度网络。经济全球化提升了世界各国之间经济交往的深度,也使贸易、投资、金融、货币、技术等各个议题领域高度联动,全球经济日益呈现“深度一体化”(deep integration)的趋势。相对于消除关税与配额等边境壁垒的“浅层一体化”(shallow integration),深度一体化取消了区域贸易协定中的技术标准、竞争规则等领域的歧视性或多余的内部规定,使区域制度安排与各成员的多边义务一致。^①同时,深度一体化既包括促进自由贸易的政策,也包括促进生产一体化的政策。^②因此,对接和整合不同领域的制度和政策,符合全球化新阶段的客观需要。另一方面,在不同国家之间构建相互协同的制度网络。从制度的非成员来看,制度对接就是根据要加入的制度要求不断进行自我调整和变革,使自身的制度水平符合准入要求并成为其中一员;从制度的成员来看,制度对接就是不设置排他性的制度壁垒同时留有对接更高水平制度的空间。

四、“再全球化”与新型全球化的制度逻辑

当今时代,经济全球化带来了日益严重的负面影响并面临严峻挑战是一个不争的事实。但是,困扰当今世界的各种问题并不是经济全球化这柄“双刃剑”的必然产物,经济全球化仍在给世界创造巨大的发展机遇。经济全球化深入发展的动力及其积极效应依然存在,任何国家都不可能使世界经济退回到相互孤立的旧时代。摆在国际社会面前的问题不是要不要经济全球化,而是要什么样的经济全球化,如何实现那样的经济全球化。对此,新时代中国推动新型全球化的方案是倡导普惠包容的经济全球化,^③稳步推进规则、规制、管理、标准等制度型开放,推动经济全球化朝着更加开放、包容、普惠、均衡的方向发展。其理论逻辑在于,通过制度变革实现制度均衡,塑造经济全球化的新动力。

(一)“再全球化”与国际制度的重塑

从外在表现来看,经济全球化正在遭遇逆流挑战,并在局部呈现逆全球化

① Robert Z. Lawrence, *Regionalism, Multilateralism, and Deeper Integration*, Washington, D. C.: The Brookings Institution, 1996.

② 东艳等:《深度一体化:中国自由贸易区战略的新趋势》,《当代亚太》2009年第4期,第118页。

③ 普惠包容的经济全球化,就是顺应各国尤其是发展中国家的普遍要求,解决好资源全球配置造成的国家间和各国内部发展失衡问题。《中央外事工作会议在北京举行》,《人民日报》2023年12月29日,第1版。

发展的态势。逆全球化是一种“与经济全球化相背、国际合作和相互依赖逐渐消减的全球性发展趋势”。^① 2008年国际金融危机以来,全球贸易保护主义措施远高于贸易自由化政策。根据全球贸易预警(Global Trade Alert)机构发布的全球贸易干预措施统计数据,在2008年11月至2024年1月期间,各国政府实施的歧视性政策措施约为5.17万项,约为有助于商业活动的政策措施的总数的5.2倍。^② 在此背景下,国际经济交往的阻碍增加,动力明显下降,全球经济的“逆全球化”挑战不断加大。根据联合国贸易和发展会议(UNCTAD)统计数据,2008年至2022年,全球货物出口额增速的平均值为4.0%,较1995年至2007年的平均值下降6.1个百分点;2008年至2022年,全球外商直接投资流入额增速的平均值为0.7%,较1997年至2007年的平均值下降19.4个百分点。^③ 目前来看,世界尚未经历广泛的逆全球化,但如果这种态势持续下去,未来可能会带来危险的地缘政治后果。^④

从内在逻辑来看,经济全球化正在经历深刻调整,并进入“再全球化”的发展新阶段。所谓“再全球化”,简单来讲,就是重新设计全球化的路线图,其核心在于重塑国际制度体系。近年来,在全球化遇到阻力时,重塑国际制度的动力却有所增强。与此前不同的是,现行国际制度体系的主导国并不希望与新兴大国共同重塑全球多边制度,而是转向双边或区域路径来重塑全球制度。2008年国际金融危机后,美国积极推动《跨太平洋伙伴关系协定》这一大型区域自由贸易协定谈判,目的就在于“书写21世纪贸易规则”。^⑤ 美国要求新兴伙伴加入其阵营也是为了塑造以美国规则为基础的区域和全球秩序。^⑥ 面对新兴大国,美国政策的主要方向是制定并推广对自身更为有利的、非中性的国际规则,并最大限度地用其来约束或限制竞争对手,这是再全球化的重要表现之一。^⑦ 同时,一些曾被动接受现行国际制度体系的国家,为了维护自身权益和争取国际话语权,也在积极推动甚至引领国际制度重塑进程。通过机制和规范调整并增强全球化

① 吴志成、吴宇:《逆全球化的演进及其应对》,《红旗文稿》2018年第3期,第32页。

② 数据来自全球贸易预警数据库, https://www.globaltradealert.org/global_dynamics, 2024-01-05。

③ 数据来自 UNCTAD 数据库, <https://unctadstat.unctad.org/datacentre>, 2023-12-20; UNCTAD, Handbook of Statistics 2023, New York: United Nations Publications, 2023。

④ Kevin H. O'Rourke, "Economic History and Contemporary Challenges to Globalization," *The Journal of Economic History*, Vol.79, No.2, 2019, pp. 356-382.

⑤ Barack Obama, "Writing the Rules for 21st Century Trade," February 18, 2015, <https://obamawhitehouse.archives.gov/blog/2015/02/18/president-obama-writing-rules-21st-century-trade>, 2023-12-20.

⑥ Hillary Clinton, "America's Pacific Century," *Foreign Policy*, No.189, 2011, pp. 56-63.

⑦ 张宇燕:《再全球化浪潮正在涌来》,《世界经济与政治》2012年第1期,第1页。

的普惠性,减少和化解逆全球化的阻力,成为越来越多国家的共同诉求。^①

总之,在一些传统领域,经济全球化放缓了脚步,甚至在一定时期和条件下出现退潮,但在制度层面的全球化却随着越来越多新制度的形成与扩散日益深化,并将对世界带来更加深刻的影响。在可能较为漫长的“再全球化”进程中,为经济全球化提供保障的全球制度将面临改革和重塑,全球要素和资源将面临重新配置,全球分工体系将面临系统性重组,从而达到合理分配全球化收益的新的制度均衡。

(二) 制度型开放与新型全球化

面对频繁发生的全球性危机,全球化的向前发展面临重大挑战,并引发了人们对全球化问题的反思。^② 经济全球化发展在本质上具有非均衡的性质,并主要表现在发达国家和发展中国家在全球化进程中不平等的国际地位和经济收益。^③ 制度型开放就是通过建立更加开放的制度和推进制度之间的对接和协调来寻求新的全球制度均衡。当今世界,经济全球化遭遇逆流,全球经济治理赤字加重,在很大程度上源于制度型开放推进不力,全球经济的制度型保障严重缺失。在此意义上,制度型开放是迈向新型全球化的必然路径。

在全球化主体层面,新型全球化的制度体系有利于实现全球化的所有参与者的利益均衡。在经济全球化进程中,受到损失的利益集团,随着利益损失的不断积累,便会日益成为逆全球化的发动者、倡导者和支持者,并反对由全球化带来的要素收入分配的两极分化。^④ 2022年,全球前1%的超富裕阶层的财富占全球财富的比例为44.5%,尽管较上年度有所下降,但仍高于疫情前的2019年;同时,占全球成年人口52.5%的人群拥有的财富占全球成年人口财富总额的比例仅为1.2%。^⑤ 但是,这些问题不是出在效率层面,而是出在红利的分配层面,既包括国家之间的分配,也包括国家内部的分配。^⑥ 全球制度不应

① 徐坚:《逆全球化风潮与全球化的转型发展》,《国际问题研究》2017年第3期,第1—15页。

② 王正毅主编:《反思全球化:理论、历史与趋势》,北京:社会科学文献出版社2023年版,第11—32页。

③ 杨圣明、王茜:《马克思世界市场理论及其现实意义:兼论“逆全球化”思潮的谬误》,《经济研究》2018年第6期,第52—66页。

④ 佟家栋、刘程:《“逆全球化”的政治经济学分析》,《经济学动态》2018年第7期,第19—26页。

⑤ Credit Suisse Research Institute, *Global Wealth Report 2023: Leading Perspectives to Navigate the Future*, June 15, 2023, <https://www.ubs.com/global/en/family-office-uhnw/reports/global-wealth-report-2023.html>, 2023-12-20.

⑥ 万广华、宋美华:《“逆全球化”:特征、起因与前瞻》,《学术月刊》2020年第7期,第33—47页。

成为损害部分国家和群体发展利益的手段。在市场运行不完善的发展中国家,贸易自由化会造成生产率下降和失业增加,因此,重塑贸易制度的原则是保障市场的开放,是为了所有国家而不仅仅最强大经济体的利益。^①在国家内部亦是如此。与发展中国家开放贸易,也会降低发达国家低技能工人的工资,如果政府不对整体收益进行再分配,非技术工人的实际收入就会下降;一些发达国家内部的问题并不在全球化本身,而是其政府未能建立调整全球化分配效应的有效制度。^②因此,通过有效的贸易补偿、援助和救济机制去改善在自由贸易中利益受损群体的福利,就能够实现经济全球化收益的“帕累托改进”,从根本上讲,就是要推动以发展为导向、强调包容性增长、兼顾效率与公平的新型全球化。^③

在全球化客体层面,新型全球化的制度体系有利于实现各个领域的利益均衡。一方面,在任一领域,各方的利益失衡都可能会阻碍全球化的发展。有研究表明,一国贸易利益受损和贸易失衡会导致其采取逆全球化的政策;^④另一方面,也要综合考虑不同领域的利益均衡。例如,美国在享受美元作为国际货币体系中主导货币带来的特权收益时,就必须承担因输出美元而造成的贸易逆差。^⑤美国以贸易逆差为名对外挑起“贸易战”无疑是霸权逻辑的体现。

总之,面对当前经济全球化底层运行的制度弊端,推动建立公正合理的全球政治经济制度体系具有前所未有的紧迫性。针对引发质疑全球化的全球财富分配不均,世界各国要共同制定更合理的全球治理游戏规则,让全球化的分配更公平合理。^⑥新型全球化就是要实现全球经济之治,核心在于要以平等为基础,确保权利平等、机会平等、规则平等;以开放为导向,坚持理念、政策、机制开放,防止治理机制封闭化和规则碎片化;以合作为动力,共商规则,共建机制,共迎挑战;以共享为目标,寻求利益共享,实现共赢目标。^⑦

① Joseph E. Stiglitz and Andrew Charlton, *Fair Trade for All: How Trade Can Promote Development*, Oxford: Oxford University Press, 2005.

② Joseph E. Stiglitz, *Globalization and Its Discontents*, New York: W. W. Norton, 2002. Joseph E. Stiglitz, *Globalization and Its Discontents Revisited: Anti-Globalization in the Era of Trump*, New York: W. W. Norton, 2017.

③ 盛斌、黎峰:《逆全球化:思潮、原因与反思》,《中国经济问题》2020年第2期,第3—15页。

④ 高运胜等:《贸易失衡引致了“逆全球化”吗:基于增加值贸易视角》,《国际贸易问题》2021年第9期,第1—16页。

⑤ 袁冬梅、刘海云:《美元特权对美国贸易逆差的影响探析》,《国际贸易问题》2007年第1期,第102—107页。

⑥ 郑宇:《多面全球化:国际发展的新格局》,北京:中国社会科学出版社2023年版,第355—374页。

⑦ 习近平:《中国发展新起点 全球增长新蓝图:在二十国集团工商峰会开幕式上的主旨演讲》,《人民日报》2016年9月4日,第3版。