



Working Paper No. 202001

February 28, 2020

本文已发表于《国际经济评论》2020年第1期

任琳 : [renlin@cass.org.cn](mailto:renlin@cass.org.cn)

彭博 : [pbhypqh@163.com](mailto:pbhypqh@163.com)

## 全球治理变局与中国应对—— 一种全球公共产品供给的视角

**摘要** | 本文试图借助公共产品“供给-需求”的分析框架，把握当前全球治理呈现的新问题与新特征、全球治理体系在各个层面经历的动态与变数、不同国家对全球各个层面公共产品的“供给-需求差异”以及这两种差异之间的互动匹配过程，进而探讨当前的全球治理变局与中国应对。在多边层面，全球贸易治理亟需改革和维护；在区域诸边层面，美国在其周边强化“大棒政策”，新兴市场国家砥砺前行；在跨区域多边层面，发达经济体向心力日渐式微，新兴市场国家风雨兼程；就创新型合作平台 G20 而言，它作为全球经济治理核心平台的作用有待强化。面对新问题与新动态，中国需要认

---

\* 任琳，中国社会科学院世界经济与政治研究所全球治理研究室主任、副研究员；彭博，中国社会科学院世界经济与政治研究所国际经济与战略研究中心研究助理



清形势，积极斡旋大国关系，借助区域合作缓解外部压力，推动“一带一路”创新跨区域合作治理，进而引领各国在“供给差异”与“需求差异”之间实现良性协调和匹配。

**关键词** | 全球治理变局 治理赤字 大国关系 经贸摩擦 全球治理改革

从理论视角来看，“全球经济治理就是提供一种全球公共物品”，<sup>①</sup>而这种产品体现为全球治理秩序，包涵了全球、区域、跨区域、其他新兴机制及其配套秩序等丰富的内涵。基于对公共产品主要内涵与特征的理解<sup>②</sup>，本文试图构建一个公共产品“供给—需求”的分析框架，分析当前全球治理的新特征、体系动态以及中国的应对之策。这个“供给—需求”的分析框架包括以下三个维度。第一，“供给”包括“供给能力”与“供给意愿”两个层面。其中，一国“供给能力”既包含经济、军事、技术等硬实力，也包括政治、文化、规范塑造等软实力。一国的“供给意愿”既受制于其“供给能力”，也取决于该国在特定治理领域中感受到的利益攸关度。受“供给能力”与“供给意愿”的影响，各国在全球治理中表现各异，具有不同程度的“供给差异”。第二，对全球治理秩序的“需求”主要表现为国家对不同领域治理机制代表性、有效性、开放性、合法性等问题的诉求。基于不同的博弈者特性与利益攸关度，各国在参与全球治理时同样会展现出不同程度的“需求差异”。第三，各国（尤其是大国）在全球治理领域中采取的策略及进行的政策博弈反映出上述“供给差异”与“需求差异”之间的互动匹配过程。这种互动匹配会塑造不同类型的公共产品供应情况，进而影响全球治理效果，出现治理均衡、有限治理或者治理失衡几种情况。此外，这种互动匹配不仅导致了全球治理领域的新特点与新问题，也撬动了全球治理体系在不同层次的动态变化，启发我们进一步思考中国的应对之策。

---

<sup>①</sup> 裴长洪：“全球经济治理、公共品与中国扩大开放”，《经济研究》，2014年第3期，第4~19页。

<sup>②</sup> 公共产品的主要特征表现为以下两个方面：一是由于公共产品特有的“非竞争性”与“非排他性”，势必造成“搭便车”行为的出现；二是受治理成本、博弈者特性以及利益攸关度等因素的综合影响，公共产品在供给与需求方面往往呈现出不同特征，从而导致治理均衡、有限治理以及治理失衡等多种情况。



## 全球治理新特点

近年来，世界各国（尤其是主要大国）对全球和区域公共产品的“供给”与“需求”正在逐步发生变化。发达国家与发展中国家之间、北方国家与南方国家之间、现行体系守成国与新兴市场国家之间对全球治理秩序这一公共产品的“供给差异”与“需求差异”不断显现。这些变化具体表现为：多边主义遭受冲击、主导国退出加剧治理赤字、大国博弈升级加剧供给矛盾以及全球治理亟待改革等四个方面。

### （一）多边主义遭受冲击

按照公共产品“供给—需求”的分析框架，以美国为代表的部分主要大国为了转嫁国内矛盾、迎合民粹主义选民而选择了降低全球治理秩序“供给意愿”的策略，产生了诸多负面溢出效应，直接或间接地冲击着作为全球治理支柱的多边主义精神。

首先，既成大国将国内政治国际化，对外政策中逆全球化色彩浓重。一些发达国家为了转移国内矛盾，纷纷采取将国内政治经济问题国际化的手段。进而，它们在对外政策中往往表现出逆全球化的姿态，在某种程度上阻滞了全球治理的有效运行。特朗普政府强调所谓的对等贸易，在国际贸易中表现强硬，无视经济全球化塑造的各经济体高度相互依存的全球价值链，其行为具有明显的逆全球化特征。特朗普执政下的美国政府表现出逆全球化表征，一方面是不承担大量国际责任，减少全球治理的成本，推行“退出外交”，推崇“美国优先”；另一方面是转移国内经济社会矛盾的矛头，寻求国内政治支持，谋求连任。全球化带来的贫富差距扩大问题，使美国普通民众感觉到自身在全球化进程中受损，因此在民间具有逆全球化的社会基础。而特朗普政府采取逆全球化手段，恰恰是利用了民众的反全球化情绪来谋求连任。

其次，商人出身的特朗普重利益而轻契约精神，重双边博弈而轻多边合作。在对外政策中践行其“美国优先”理念，乃至采取“极限施压”等霸凌主义行径。



“美国优先”与贸易霸凌主义政策反映出美国不再热衷于“供给”多边制度体系、维护开放自由市场、确保全球治理秩序的正常运转，甚至无视其他国家（包括美国传统盟友）对此类公共产品的基本需求，导致治理赤字。作为现行全球贸易治理体系的主要创建者和领导者，美国为达到其“美国优先”的目标，以国内法（如“301 调查”）为依据指责其他国家的经贸政策，甚至采取单边报复行为，无视多边主义和契约精神。此外，以双边贸易谈判替代多边谈判，以关税为武器向中国、欧盟和墨西哥施压。“贸易霸凌主义”若隐若现，损害了公正、互惠、透明、自由等国际贸易和全球治理的核心精神。<sup>①</sup>

## （二）主导国退出加剧治理赤字

继美国于 2017 年和 2018 年相继退出《跨太平洋伙伴关系协定》（TPP）、《巴黎气候协定》、联合国教科文组织、联合国人权理事会、万国邮政联盟、《伊朗核协议》之后，2019 年上半年，作为现行全球治理体系的主导国，美国宣布暂停履行《中导条约》和退出联合国《武器贸易条约》。此举再次为地区和全球安全形势增添了诸多不确定性因素。<sup>②</sup>美国不仅实质性地退出了一系列国际组织和国际协定，而且为了达到重塑“美国优先”局面，多次威胁退出世界贸易组织（WTO）等全球治理的基础性建制，无视全球公益，使本就身处治理赤字煎熬的全球治理事业雪上加霜。在权力资源优势 and 制度资源优势下降的情况下，美国将退出和威胁退出作为一种制度制衡的手段，试图“切断”他国取得制度溢出效应的收益、削减承诺带来的权力资源消耗以及挤压谈判空间等<sup>③</sup>，却未曾设想此举将给全球治理事业带来什么样的负面影响。

需要说明的是，美国的一系列退群举动并非是要完全抛弃现行秩序，而是希望通过退出或威胁退出重塑全球治理体系。随着越来越多国家得益于既成国际制度，这些制度的溢出效应及其对美国的权力消耗效应愈发明显。美国开始重新考

<sup>①</sup> 任琳：“2018，全球治理之殇？”，《世界知识》，2018 年第 21 期，第 50~51 页。

<sup>②</sup> 马晓成：“美国退出中导条约或开启‘潘多拉魔盒’”，2019 年 2 月 2 日，[http://www.xinhuanet.com//world/2019-02/02/c\\_1124080928.htm](http://www.xinhuanet.com//world/2019-02/02/c_1124080928.htm)[2019-08-01]。

<sup>③</sup> 任琳：“‘退出外交’与全球治理秩序——一种制度现实主义的分析”，《国际政治科学》，2019 年第 4 卷第 1 期，第 84~115 页。



量和计算提供此类公共产品的“供给—需求”收益比。随着其他国家的经济发展及其对此类公共产品“供给能力”的上升，美国希望调整现行秩序安排，根据国家间存在的“需求差异”重新分配治理成本。然而，美国刻意淡化其得自既成秩序的收益，无视治理赤字对世界各国利益的损坏，借助退出或威胁退出的手段，企图最大化美国利益，重塑美国权威。

但是，有一点可以肯定的是，作为既成全球治理体系主导国的美国为了实现自身利益最大化而不顾及国际责任和道义的做法产生了极为负面的效果。美国不负责任的突然抽身会导致世界各国对全球与区域公共产品的“需求”和“供给”在短时间内陷入错配的局面，从而加剧全球治理赤字，破坏各国在现存全球治理体系中的某种默契，将各国再次置于信任赤字之中，增添了全球治理筹集治理成本的难度。因此，相较于美国退群行为本身对全球治理有效性带来的冲击，美国“釜底抽薪”的做法更加动摇了全球治理理念的合法性基础，威胁全球治理秩序的稳定与正常运转。

### （三）大国博弈加剧全球治理供给矛盾

大国关系与全球治理之间存在一定的矛盾互动关系。为了克服全球性难题，需要全球主要大国合作提供全球公共产品，因此全球治理的现实诉求为塑造大国间的良性互动关系提供了动力、机遇与平台。此外，主要大国之间的关系同样对全球治理的推进和改善有着深远的影响，决定着全球治理能否有序进行、治理成本能否充足提供、治理绩效能否实现等。因此，协调大国关系也是保障全球治理正常运作的核心要务。

作为当今世界上最为重要的双边关系，中美关系的走向在很大程度上决定着全球治理的未来图景。美国是最大的发达国家、北方国家和现行秩序的守成国，而中国是最大的发展中国家、南方国家和新兴市场国家，中美之间的身份差异必然会使两国在全球和区域公共产品领域存在“供给差异”与“需求差异”。这些差异会对全球治理的发展走向和治理格局产生重大而深远的影响。当下，美国的



贸易霸凌主义和保护主义行径不仅破坏现行全球治理基本原则，而且刻意忽视中国对全球治理秩序这一公共产品的供给以及“供给—需求”合理匹配的相关考量，企图将中国排除在构建未来全球治理进程之外，制造“脱钩局面”，塑造所谓的“平行体系”。然而，中国的缺席将严重威胁全球治理的合法性与有效性，无益于筹集全球治理成本、提供全球公共产品和实现全球治理的既定目标。随着事态的进展，世界期待两大经济体的有效斡旋，为充满不确定性的世界提供确定性。2019年6月，中美两国首脑在二十国集团（G20）大阪峰会进行了重要的双边会晤。2019年12月13日，中美两国达成第一阶段经贸协议。协议涉及到知识产权、技术转让、食品和农产品、双边评估和争端解决等内容。

#### （四）全球治理改革亟需推进

面对上述威胁与挑战，全球治理亟待改革。本文认为，全球治理实现有效改革的关键是综合考量并适当调整全球与区域公共产品领域存在的“供给差异”和“需求差异”，稳定全球治理秩序。换言之，全球治理有效改革需从有效性与合法性两个方面充分反映全球治理秩序“供给差异”与“需求差异”之间的良性互动与合理匹配：在追求一个机制有效性的同时，尽量降低由于制度非中性和等级化所导致的合法性受损的影响；反之，在追求一个机制合法性的同时，尽量降低由于缺乏协调力和治理绩效所导致的有效性受损的影响。

首先，既成多边治理机制亟需在有效性和合法性方面予以改革。例如，相较于其他全球治理机制而言，尽管拥有广泛会员基础的联合国和WTO在代表性与合法性方面表现突出，但是它们在增强治理有效性方面仍有进一步改革的空间。加之主要大国拖欠会费，进一步加剧了既成多边体系的治理赤字。当前，联合国维持和平预算和常规预算分别出现15亿美元和4.92亿美元的缺口。美国作为最大发达国家，拖欠维和经费最多，共计8.52亿美元。<sup>①</sup>

其次，当下的治理机制虽然存在一定的问题，但维持基于规则的秩序对绝大

---

<sup>①</sup> “联合国经费捉襟见肘 美国拖欠最多超过八亿美元”，2019年6月6日，<http://world.people.com.cn/n1/2019/0606/c1002-31122810.html>[2019-07-30]。



多数国家而言，利大于弊。2019 年在日本大阪举行的 G20 峰会通过了《二十国集团领导人大阪峰会宣言》，各国达成共识，支持多边主义精神，致力于实现自由、公平、非歧视、透明、可预见、稳定的贸易投资环境。<sup>①</sup>具体而言，各国强调保持市场开放的重要性，致力于实现全球治理体系的现代化而非摒弃基于规则的多边贸易秩序。此外，WTO 改革也是近两年备受关注的议题。特朗普上任以来对 WTO 采取了强硬立场，多次阻挠上诉机构成员遴选，破坏全球贸易治理秩序。美方的单边主义和保护主义政策严重威胁到 WTO 的基石性原则和生存。在此情况下，中国与欧盟等众多成员相继表态，要切实保障争端解决机制的正常运行，维护多边贸易体制的有效性和权威性。<sup>②</sup>当然，WTO 形成于 20 世纪，它的有些规则具有一定的时滞性或无法反映当下贸易治理的需求，例如围绕电子商务这种新生形态的经贸活动，WTO 并没有成熟的规则可循。因此，亟需对相关条款予以改革和现代化，进而适应变化的环境，并非弃规则于不顾。

## 全球治理体系动态

全球治理秩序这一公共产品的“供给差异”与“需求差异”引发了全球治理领域的新问题与新特征，更为重要的是，这两种差异的互动匹配对世界各层面的治理机制与制度安排产生了深远的影响。本节将致力于梳理与分析在全球多边层面、区域治理层面、跨区域多边层面以及国际经济秩序层面的相应影响。

### （一）全球多边

在全球多边层面，全球治理秩序公共产品的“供给差异”与“需求差异”最为明显。两种差异之间的互动也呈现出较高的错配程度。这种相对较高的错配程度，一方面源于美国对全球多边（贸易）治理机制“供给意愿”的下降，表现为美国质疑 WTO 的合法性；另一方面，尽管那些对全球多边主义需求程度高的经

---

<sup>①</sup> “G20 大阪宣言：致力于实现自由公平贸易投资环境”，2019 年 6 月 30 日，[http://www.xinhuanet.com/world/2019-06/30/c\\_1124689173.htm](http://www.xinhuanet.com/world/2019-06/30/c_1124689173.htm)[2019-07-30]。

<sup>②</sup> 商务部：“特朗普‘威胁’WTO：若 90 天内不改革，将不再承认发展中国家地位”，2019 年 7 月 29 日，<http://chinawto.mofcom.gov.cn/article/ap/q/201907/20190702885666.shtml>[2019-07-30]。



济体（中国、欧盟、日本、印度）在“供给能力”和“供给意愿”上都有体现，但是受制于体系主导国的强力打压（各种形式的贸易摩擦）以及威胁退出 WTO 的行为，这些经济体的“供给能力”和“供给意愿”却难以有效地展现。较高的错配程度主要源于以下争论，例如上诉机构成员遴选问题、WTO 争端解决机制正常运行问题以及有关“发展中国家”身份与“特殊和差别待遇”问题等。

特朗普政府借发展中国家问题发难，于 2019 年 1 月 15 日向 WTO 提交了文件《一个无差别的世贸组织：自我认定的发展地位威胁体制相关性》（WT/GC/W/757）<sup>①</sup>，要求取消一大批发展中成员享受“特殊与差别待遇”权利；7 月 26 日，特朗普发表声明，宣称如果 WTO 在 90 天内未能就发达国家和发展中国家的二分法做出实质性改革，美方将不再承认任何一个发展中国家的特殊地位。美国一再否定“共同但有差别”原则在 WTO 中基础性地位的做法，引起了广大发展中国家和新兴市场国家的强烈不满。

新兴市场国家积极谋求改革和维护 WTO 作为全球贸易治理核心机制的作用。中国和印度等 10 个发展中国家于 2019 年 2 月 26 日向 WTO 联合提交了《惠及发展中成员的特殊和差别待遇对于促进发展和确保包容的持续相关性》（WT/GC/W/765/Rev.1）<sup>②</sup>的分析文件，指出当前 WTO 面临的相关性、合法性和有效性威胁主要来自于保护主义和单边主义盛行、上诉机构成员遴选受阻以及多哈回合谈判停滞等因素，并非受发展中成员自我宣称发展地位的影响。继 2018 年 11 月发表了《中国关于世贸组织改革的立场文件》之后，中国于 2019 年 5 月 13 日发表了《中国关于世贸组织改革的建议文件》，进一步明确了中国对 WTO 改革的立场，阐明了中国对于 WTO 改革应当重点关注的四个具体行动领域，即

---

<sup>①</sup> General Council of World Trade Organization, “An Undifferentiated WTO: Self-declared Development Status Risks Institutional Irrelevance” (WT/GC/W/757), 16 January 2019, [https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE\\_Search/FE\\_S\\_S009-DP.aspx?language=E&CatalogueIdList=251397,251285,251141,251004,251003250912&CurrentCatalogueIdIndex=5&FullTextHash=&HasEnglishRecord=True&HasFrenchRecord=True&HasSpanishRecord=True](https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE_Search/FE_S_S009-DP.aspx?language=E&CatalogueIdList=251397,251285,251141,251004,251003250912&CurrentCatalogueIdIndex=5&FullTextHash=&HasEnglishRecord=True&HasFrenchRecord=True&HasSpanishRecord=True)[2019-07-31].

<sup>②</sup> General Council of World Trade Organization, “The Continued Relevance of Special and Differential Treatment in Favor of Developing Members to Promote Development and Ensure Inclusiveness” (WT/GC/W/765/Rev.1), 26 February 2019, [https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE\\_Search/FE\\_S\\_S009-DP.aspx?language=E&CatalogueIdList=253388,252995,252732,251955,251793,251801,251619,251580,251556,251511&CurrentCatalogueIdIndex=4&FullTextHash=&HasEnglishRecord=True&HasFrenchRecord=True&HasSpanishRecord=True](https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE_Search/FE_S_S009-DP.aspx?language=E&CatalogueIdList=253388,252995,252732,251955,251793,251801,251619,251580,251556,251511&CurrentCatalogueIdIndex=4&FullTextHash=&HasEnglishRecord=True&HasFrenchRecord=True&HasSpanishRecord=True)[2019-07-31].



解决危及 WTO 生存的关键和紧迫性问题；增加 WTO 在全球经济治理中的相关性；提高 WTO 的运行效率；增强多边贸易体制的包容性。<sup>①</sup>

2019 年 WTO 改革较 2018 年更为紧迫，由于美国持续阻挠大法官遴选，世界贸易组织上诉机构（AB）陷入“停摆困局”。全球贸易治理举步维艰，主要经济体之间关于 WTO 改革的讨论愈发频繁。2019 年 3 月 26 日，中国与法国发布《共同维护多边主义、完善全球治理的联合声明》。《联合声明》指出两国共同支持 WTO 进行必要改革，以增强其有效性和权威性；明确围绕有关增强 WTO 争端解决、监督和谈判这三大基本职能进一步深化讨论；强调双方共同支持中欧世贸组织改革工作组的工作，以推动 WTO 改革取得进展并提升全球治理体系现代化水平。<sup>②</sup>

综上，作为最重要的全球多边贸易治理体系，WTO 对于世界经济的重要意义在于其能够营造低成本的国际经贸合作环境、稳定市场发展预期。<sup>③</sup>然而，2019 年，全球多边贸易治理体系继续受到美国单边主义和贸易保护主义的冲击，加之特朗普政府多次威胁退出对 WTO 机制的维系本身带来危机，各方达成共识、进行改革、维系全球经贸秩序的难度再度上升。

## （二）区域治理

区域治理是全球治理的重要组成部分；区域治理秩序是全球治理秩序的有机组成。2019 年，区域层面治理秩序的进展集中表现在北美地区、亚太地区和东亚地区。这三个地区的治理体系动态各有差异，反映出各区域内国家在治理秩序“供给差异”与“需求差异”之间的互动特点。

首先，就北美地区而言，域内主要国家（美国、加拿大、墨西哥）之间对区域治理秩序方面存在一定的供给与需求差异。区域公共产品在一定程度上存在

---

<sup>①</sup> 商务部：“中国关于世贸组织改革的建议文件”，2019 年 5 月 13 日，<http://images.mofcom.gov.cn/sms/201905/20190514094326062.pdf>[2019-07-31]。

<sup>②</sup> 商务部：“中华人民共和国和法兰西共和国关于共同维护多边主义、完善全球治理的联合声明”，2019 年 3 月 26 日，<http://coi.mofcom.gov.cn/article/y/gjdt/201904/20190402849009.shtml>[2019-07-31]。

<sup>③</sup> 周密：“共同但有差别是国际多边经贸合作的重要基础”，2019 年 8 月 1 日，[http://opinion.china.com.cn/opinion\\_88\\_211888.html](http://opinion.china.com.cn/opinion_88_211888.html)[2019-08-03]。

“供给-需求”错配。相关国家在自《北美自由贸易协定》（NAFTA）至《美国—墨西哥—加拿大协定》（USMCA）的替换过程中表现出不同的供给意愿与能力差异。2018年11月30日，由美国主导，美加墨三国领导人在阿根廷布宜诺斯艾利斯签署了替代 NAFTA 的 USMCA。该协议不仅包含了具有排他性、意指其他域外大国的“毒丸条款”，还对墨西哥和加拿大强力施压。尽管面对美国的极限施压和“修墙”等诸多无理要求，墨西哥议会于2019年6月仍以114票赞成、4票反对通过了 USMCA。2019年12月10日，美国贸易代表莱特希泽（Lighthizer）、墨西哥副外长西德（Seade）和加拿大副总理弗里兰（Freeland）签署了修订后的《美国—墨西哥—加拿大协定》。2019年12月20日，美国众议院便以385票对41票通过了该协议，并移交参议院表决。新协议加强了劳工执法，提高了诸如专利保护、汽车钢材等领域的要求。尽管美国的“极限施压”推动了 USMCA 的尽快达成，但是新协议的公平性值得商榷，加拿大和墨西哥方面就质疑新协议“给了美国一个征收关税和关闭市场的工具”。<sup>①</sup>特朗普政府重置区域秩序的行为具有不对称性，突出了“美国优先”的原则，直接或间接导致了区域协定的供给与需求错配。

其次，就亚太地区而言，面临特朗普政府在区域和多边层面频繁制造的不确定性，该区域多边治理却有日益紧密的态势，说明该区域内国家不存在明显的供给与需求差异，且各国能够克服有限差异，通过协商沟通形成较为妥善的匹配方案。其中，《区域全面经济伙伴关系协定》（RCEP）的倡议与推进是这种妥善匹配的主要表现之一。2019年8月，RCEP第8次部长级会议在北京举行，区域内各方展现出较强的谈判意愿，共同确认要在2019年年内结束谈判的目标。2019年11月，全球最大的自贸协定 RCEP 正式诞生。当然，RCEP 也面临着一些问题。例如，区域内东盟小国作为 RCEP 的牵头方，协调区域内大国（中日韩和印度）关系的能力相对欠缺。最终，这一问题通过印度的“临阵脱逃”显现出来。然而，与会各国皆认为，在当前的全球局势下，RCEP 对于促进亚太地区贸

---

<sup>①</sup> “详解新版美加墨协定（USMCA）：加强劳工执法引发争议，墨西哥各界反应强烈”，2019年12月12日，<http://finance.ifeng.com/c/7sM2zycTQI4> [2019-12-28]。

易发展，维护开放、包容和基于规则的贸易体制，创造有利于贸易投资发展的区域政策环境至关重要。

《全面与进步跨太平洋伙伴关系协定》（CPTPP）是亚太地区另一备受瞩目的区域治理公共产品。区别于美国之前主导的 TPP，CPTPP 并未吸引美国产生足够的“供给意愿”。当然，这并非体现了美国对该区域公共产品供给意愿的下降，因为问题的症结在于“谁来主导”。同时，该地区其他主要国家对此类公共产品的“需求”以及“供给能力”和“供给意愿”都在上升。CPTPP 不仅延续了 TPP 全面、高水平、高标准的规则，还充分考虑到了区域内部差异性。CPTPP 不仅在生效条件上进一步放松，而且对 TPP 文本中 22 项条款进行搁置。这 22 项条款主要涵盖贸易便利化、投资、知识产权、金融服务等领域。总体来讲，在 CPTPP 问题上区域内国家在某种程度上实现了“供给差异”和“需求差异”的有效匹配，因此，如推进顺利，CPTPP 将有望成为区域治理秩序的重要架构，并在国际经贸规则制定中发挥重要作用。<sup>①</sup>

最后，就东亚地区而言，经过长时间的磋商，《中日韩自贸协定》的技术问题基本上得到解决，体现了三国在区域治理秩序的“供给差异”与“需求差异”上存在较小分歧。历史与政治问题有时会成为区域治理秩序“供给—需求”的干扰变量。2019 年 7 月 4 日，在 G20 大阪峰会结束后不到一周，日本政府因二战期间劳工赔偿问题未果，对韩国举起了贸易限制“大棒”，日本政府宣布对韩国的三种半导体产业原材料加强管制，并将韩国排除在贸易“白色清单”之外。日本的行为也招致了韩国的报复，使得两国之间的贸易摩擦呈现长期多发的趋势。虽然日韩贸易争端给中日韩自贸区谈判蒙上了一层阴影，但不能就此否定韩日两国对区域治理秩序这一公共产品的“供需一致性”。2019 年 11 月 28-29 日，中日韩自贸区第 16 轮谈判在韩国举行。在 RCEP 谈判成功的助力下，中日韩三国就继续深化贸易投资自由化、便利化、打造“RCEP+”进行了积极对话。

---

<sup>①</sup> 白洁、苏庆义：“CPTPP 的规则、影响及中国对策：基于和 TPP 对比的分析”，《国际经济评论》，2019 年第 1 期，第 58~76 页。



### (三) 跨区域多边治理

2019年，以西方国家主导的七国集团（G7）为代表，发达国家跨区域治理机制展现出一定的治理秩序供给与需求错配程度；而新兴市场国家主导的金砖国家集团虽因巴西出现政治转向而产生了一定变数，但统观全局仍整体向好。

作为发达国家参与引领的跨区域多边治理机制，G7内部早已渐生嫌隙。长期以来，G7的治理格局表现为“美国意志主导下的大国共同立场、应对国际危机的大国集体反应、其他大国对美国身份的认可以及美国对其他大国分配治理任务”<sup>①</sup>。在这种格局下，美国与G7其他成员国在“供给—需求”关系中处于一种相对匹配的状态，且这种治理秩序也曾一度有利于西方国家集团维护其在世界体系中的主导地位。然而，近两年美国的一系列对外政策行为显示出其对G7这个俱乐部产品“需求”和“供给意愿”的下降。例如，美国在宣布承认耶路撒冷为以色列“首都”、承认以色列对戈兰高地的“主权”、退出《伊朗核协议》等问题上采取单边主义，没有与G7其他成员国进行充分有效的磋商。美国无视规则与其他成员国利益的做法，遭到普遍抵制与批评。美国对G7内传统盟友加拿大和欧盟加征钢铝关税，进一步导致了G7内部分歧增多和凝聚力减弱。再如，2019年4月6日，法国G7外长会议并未在关税与贸易、气候变化等重大议题上取得共识。<sup>②</sup>诸多事实凸显了成员国在对该公共产品的“供给差异”与“需求差异”之间的错配现状，而特朗普政府的强势行径一度扩大了差异的烈度。

2019年新兴市场国家主导的金砖国家跨区域合作机制喜忧参半，整体向好。素有“巴西特朗普”之称的博索纳洛在当选巴西新任总统后宣布放弃巴西的“发展中国家”地位及其“特殊与差别待遇”，并以此换取美国支持其加入经济合作与发展组织（OECD）。巴西的这些行为对机制内“供给差异”和“需求差异”产生了一定的影响，供需匹配程度面临可能下降的不确定性。然而，与G7所展

---

<sup>①</sup> 王磊、郑先武：“美国与新大国协调机制的构建：以七国集团为视角”，《当代亚太》，2012年第2期，第6~25页。

<sup>②</sup> “七国集团外长会：共识少‘寒意’浓”，2019年4月7日，[http://www.xinhuanet.com/world/2019-04/07/c\\_1124335198.htm](http://www.xinhuanet.com/world/2019-04/07/c_1124335198.htm)[2019-08-07]。



现的颓势不同，金砖国家至今并没有出现“供需差异”的错配状态。一方面，金砖国家在维护多边主义上依旧保持着一种整体立场。2019年7月，金砖国家外长会晤在巴西里约热内卢举行，与会各国外长一致指出“单边主义破坏国际规则，挑战国际发展（秩序），加剧了世界的不稳定和不确定性”，<sup>①</sup>并强调要共同捍卫多边主义、支持联合国的核心作用，以维护新兴市场和发展中国家的共同利益和发展空间。<sup>②</sup>另一方面，巴西不仅意图借助主办2019年金砖峰会的时机提升巴西的全球影响力，而且力争通过此次峰会与其他新兴市场国家在科技创新、数字经济以及打击跨国犯罪等领域进行合作，为全球治理贡献智慧与力量。<sup>③</sup>

#### （四）G20 与国际经济秩序

作为后危机时代最为重要的国际经济合作平台，G20的建立反映了发达国家与新兴市场国家试图在全球治理秩序的供给与需求之间寻求动态平衡的努力。较之上述三个层面的公共产品（特别是相对于正式国际组织），尽管面临着正式性较弱、约束性较差等客观局限，G20为解决公共产品“供需差异”导致的治理赤字提供了一个折中方案且展现出独特优势。这种优势在全球变局之下表现得尤为明显。

首先，在全球变局之下，G20的独特优势在于其功能定位。相较于陷入对具体议题和细枝末节的治理规则、标准等问题的讨论，G20关心全球治理体系的全局性协调问题。<sup>④</sup>具体而言，G20能够在应对中美经贸摩擦和WTO改革等问题上发声，维持全球治理体系和国际经贸秩序。不同于联合国、世界银行和WTO等正式国际制度安排，机制设置灵活的G20能够将具有代表性的发达国家、发展中国家和新兴市场国家聚集一堂，把脉国际经济秩序走向，为解决世界性难题

---

<sup>①</sup> 周志伟：“中巴关系、金砖合作回归正常轨道”，2019年7月31日，<http://world.people.com.cn/n1/2019/0731/c1002-31267184.html>[2019-08-07]。

<sup>②</sup> “金砖国家强调捍卫多边主义”，2019年7月27日，[http://www.xinhuanet.com/world/2019-07/27/c\\_1124805680.htm](http://www.xinhuanet.com/world/2019-07/27/c_1124805680.htm)[2019-08-07]。

<sup>③</sup> “巴西外交部：2019金砖峰会将于11月在巴西利亚举行”，2019年3月14日，[https://www.thepaper.cn/newsDetail\\_forward\\_3134324](https://www.thepaper.cn/newsDetail_forward_3134324)[2019-08-07]。

<sup>④</sup> 任琳：“反思G20：系统性的危机，要求更系统性的回应”，《世界知识》，2019年第13期，第14~16页。



寻找共识和方向。因此，相对于解决技术性问题，G20 更加关注方向性问题。只有大方向把握住了，制定出来的落实方案才更具有可行性和有效性。G20 在引领全球经济治理、维护多边主义方面的作用是非常关键且不可替代的。

其次，G20 提供了一个有助于世界大国进行沟通协调的平台，为主要经济体之间的对话与沟通创造机会。WTO 有 164 个成员，但是涉及 WTO 改革的一些重大议题的走向很难在 164 个成员内达成共识，而在主要经济体之间斡旋恰是 G20 所具有的独特优势。<sup>①</sup>特别是在缓和中美经贸摩擦、协调改善中美关系方面，G20 大阪峰会提供了对话窗口，发挥了积极作用。在中美双方的努力下，两国已经达成第一阶段贸易协议，中美经贸摩擦步入暂缓阶段；特朗普政府接受了习近平主席在 2018 年 G20 布宜诺斯艾利斯峰会上提出的以协调、合作、稳定为基础的中美关系；美方用“战略伙伴”替代了“战略竞争对手”来定义中国和中美关系。由于美国大选在即，候选人打中美牌的可能性很大，双边关系持续波动的潜在风险依然存在。然而，借助多边平台，将中美关系放置在既有国际规则的框架下来解决问题依然是最优方案，因此作为全球经济治理核心机制的 G20 仍具有可预期的重要平台作用。

但 G20 作为非正式的对话机制具有执行力差、惩罚机制欠缺、约束性有限的问题。因此，美国相继违背了自己在 G20 上做出的承诺，包括宣布自 2019 年 9 月 1 日起对价值 3000 亿美元的中国进口商品加征 10% 的关税以及将中国列为“汇率操纵国”等。虽然这些突发性问题不能抹杀 G20 作为重要沟通平台的重要意义，但 G20 在未来若要发挥好引领全球经济治理、维护系统稳定和国际经济秩序的作用，提高执行力将可能成为其未来提高治理能力的一个重要突破点。

## 新时期参与引领全球治理的对策建议

如上文所示，本文借助公共产品的“供给—需求”分析框架，试图理解当前全球治理体系在不同层次的动态变化。基于此，我们认为中国在进一步参与推动

---

<sup>①</sup> 苏庆义：“中美经贸摩擦、WTO 改革与 G20”，《世界知识》，2019 年第 13 期，第 18~20 页。



全球治理进程与建构新型全球治理体系过程中的努力方向具体表现为以下几个方面：以大国斡旋推进多边机制改革、以区域合作撬动全球治理动能、以跨区域合作缓解规则压力。

### （一）斡旋大国关系，弥合差异共谋秩序

大国依旧是全球性和区域性公共产品的主要提供者和维护者，大国在公共产品领域的互动博弈对全球治理实现的影响最为深刻。因此，积极斡旋世界主要大国关系仍是构建未来全球治理体系的关键。特别是在近年特朗普政府保护主义、单边主义和霸凌主义冲击世界经济稳定的大背景之下，以中国为代表的新兴市场国家更需要通过实现大国双边的有益互动来规避冲突，建设良性竞争关系，增进大国间信任，缩小主要大国对全球治理公共产品的供需差异，并推动各方在全球治理改革的关键领域达成共识。

首先，中国应当保持战略定力，进一步夯实中美经贸合作的基础，缩小双方对开放自由市场公共产品的供需差异。美国发动的具有贸易保护主义性质的关税战不仅严重影响到国际社会对世界经济增长的预期，也反映出美国在维护全球贸易治理秩序这个全球性公共产品时的“供给意愿”下降。随着贸易战升级，国际社会对稳定全球经济治理秩序的呼声将会上升；与此同时，美国国内必然会产生一股对特朗普进行反制的力量。基于此，中国应保持战略定力，增强对形势的把控力。一方面，中国不应主动寻求扩大战火，防止进一步加剧中美之间对全球性公共产品的“供需差异”；另一方面，中国应在坚守主权底线的前提下与美方展开积极谈判，进一步加强融入全球产业链，在防止中美脱钩的基础上进一步夯实中美经贸合作的基础，<sup>①</sup>提高两国在公共产品领域供需匹配的程度。

其次，中国应当意识到，中欧经贸关系的加强可以对美国形成一定的反制力量，增加中国与美国在下一步博弈中的筹码。在特朗普政府贸易战的冲击下，同为美国重要的贸易伙伴和世界主要经济体，中国和欧盟都感受到较为强烈的负面

---

<sup>①</sup> 余永定：“中美贸易战的前景”，在第九届“中日金融圆桌研讨会”上的发言，[https://baijiahao.baidu.com/s?id=1635549003384559985&wfr=spider&for=pc\[2019-08-05\]](https://baijiahao.baidu.com/s?id=1635549003384559985&wfr=spider&for=pc[2019-08-05])。



冲击而倍感压力，中欧双方都意识到加强彼此联系与合作对于缓解外部压力和维护全球治理秩序的重要意义。中国应当抓住这个机遇空间，加强中欧经贸合作，进一步弥合差异，共谋健康的全球经贸治理秩序。例如，中欧双方通过在投资协定谈判上取得实质性进展和强化双方在 WTO 改革问题上的一致立场，共同抵御贸易战及全球价值链断裂所带来的负面影响<sup>①</sup>，维护基于规则的全球经贸秩序。

再次，中国还应当谋求建构建设性的中美欧三方合作关系。随着中欧双边经贸关系的加强以及美国自身日益感受到贸易战负面影响，美国将有可能反思其发动关税战与贸易战的收益与成本问题。中国如抓住这一点，积极谋求中美欧在全球治理等问题上的合作关系，将有助于突破僵局。

最后，中国还应练好自身功夫，进一步坚持改革开放不动摇，包括加强和完善对知识产权的保护、消除各种市场扭曲行为、贯彻竞争中性原则，<sup>②</sup>努力实现中国的市场经济地位获得国际认可，逐步参与引领高水平治理规则的制定，进而寻求更好地参与对全球经济治理的引领。

## （二）强化区域秩序，破解外部压力

在孤立主义和霸凌主义盛行、全球层面公共产品“供给—需求”无法得到有效匹配的大背景之下，中国可将部分注意力转移到区域合作上来。以区域治理为突破口，一方面有利于缓解来自美国的外部压力，另一方面通过提供区域公共产品，为全球治理提供更多发展动能，助力全球治理体系改革。具体而言，中国可充分把握美国退出 TPP 后留下的战略空间，适时推动 CPTPP 谈判并夯实 RCEP 一体化协议进程的落实。

首先，特朗普上任伊始就宣布退出 TPP，日本接过了亚太区域规则谈判的大旗，从推进 TPP 改为推进 CPTPP。尽管日本主导的 CPTPP 依然秉持高标准的规则要求，但是美国的缺席使其原先具有的遏制中国的地缘经济战略属性大为削弱。在这种情况下，中国应充分利用该平台以弥合同日本在区域公共产品上的“供需

<sup>①</sup> 徐奇渊、陆婷：“以中欧经贸合作，突围中美冲突”，《财经》，2019年8月5日版。

<sup>②</sup> 余永定：“中美贸易战的回顾与展望”，《新金融评论》，2018年第3期，第1~28页。



差异”，降低地区内的信任赤字与治理赤字。此举还可以对特朗普政府印太战略起到一定的制衡作用。

此外，CPTPP 相对高水平的规则也有成长为全球规则的潜力，有助于中国和区域内成员国今后对接国际高水平规则，提高参与全球多边治理的能力。CPTPP 搁置了 TPP 文本中的 22 项条款，但是基本延续了 TPP 全面、高水平、高标准的规则制定精神，必定会对中国的贸易规则制定带来挑战。在这种情况下，中国应当一方面甄别对相关 CPTPP 规则条款的不同接受程度，另一方面配合国内进一步深化改革，对接部分高水平规则，进而有助于逐步破除发达国家对中国在贸易规则制定领域的“规锁”，提升中国未来参与全球治理的能力。

再者，夯实 RCEP 合作，以区域一体化促多边主义建制。RCEP 也是当前区域层面对抗单边主义和贸易保护主义破坏全球秩序的有效措施。RCEP 谈判的尘埃落定不仅展现出中国主动塑造区域公共产品的“供给能力”与“供给意愿”，而且反映出区域内各经济体加强合作的意愿，这将有助于满足区域内资源配置的需要，对冲区域外治理秩序赤字带来的风险。RCEP 谈判具有成员国之间经济互补性强、基于现有双边多边共识而整合难度较小等优势。但是，对于 RCEP 内部发达成员与发展中成员之间存在的差异性诉求（特别值得注意的是印度的临时退出）同样需要重视并加以积极引导。

### （三）“一带一路”：区域与跨区域新尝试

新时期中国参与引领全球治理变革的发力点之一是借力“一带一路”倡议，共谋全球发展。本文认为，在全球治理视阈下，中国提出“一带一路”倡议有助于实现相关国家对治理秩序供需差异的良性匹配，即在提供必要公共产品惠及沿线国家经济发展的同时，确保这些公共产品的代表性与合法性，以期实现一种相对均衡的供需匹配状态。

经过六年多的发展，“一带一路”倡议在实现这种均衡状态中发挥了一定的积极作用。一方面，“一带一路”倡议为推动区域和跨区域多边合作与经贸投资



治理提供了制度增量。在“一带一路”框架下，中国与周边国家相继共同建设了六大经济走廊，推动区域经济合作朝着双边多边的复合模式发展。与此同时，基于自身一定的“供给能力”与“供给意愿”，中国在“一带一路”框架下为国际社会提供了诸如亚洲基础设施投资银行（亚投行）和金砖开发银行等多边投资治理机制，为存在较大资金缺口的区域和跨区域基础设施建设提供了重要的多边融资渠道。另一方面，中国大力维护和践行“共商共建共享”的全球治理观有助于确保“一带一路”倡议的代表性与合法性，有效弥合沿线国家对该公共产品的需求差异。例如，亚投行同世界银行等多边开发银行加强沟通与合作的做法印证了该理念的必要性和可行性。此外，人类命运共同体、新型国际关系以及正确义利观等理念的提出同样展现了“一带一路”框架下中国向世界贡献中国智慧、积极塑造与完善全球治理理念的努力。<sup>①</sup>

最后，除了大力推进更能代表发展中国家利益的区域和跨区域治理机制，中国还应当积极参与由发达国家主导的、高标准的跨区域治理机制，努力对接国际社会的高标准规则，有守有攻，主动缓解西方国家对中国施加的规则压力，与国内开展的进一步改革开放遥相呼应，真正实现中国国内治理与全球治理的对接，强化中国参与全球治理的内外联动效应。

---

<sup>①</sup> 任琳：“‘一带一路’：为改革全球治理体系提供平台和动力”，《世界知识》，2019年第9期，第12~21页。



### 全球治理研究团队

任琳 熊爱宗 鲁桐 吴国鼎 陈兆源  
韩永辉 宋锦 刘玮 沈陈 彭博

### 研究助理团队

兰馨彤 孙振民 张尊月 郭蔚霄

责任条款：本报告仅供内部讨论，版权为中国社会科学院世界经济与政治研究所全球治理研究团队所有，未经许可，不得以任何形式翻版、复制、上网和刊登，如有违反，我们保留追责权利。本报告仅代表作者的个人观点，并不代表所在单位的观点。