

重思全球治理：大国世界的合作^{*}

约瑟夫·斯蒂格利茨 丹尼·罗德里克著 周建军 汪兵韬译^{**}

【提 要】人类生活在一个高度一体化、高度相互依存的世界之中，各个领域都需要全球治理。“良好”的全球治理应该避免“以邻为壑”的政策，考虑到世界各国发展的多样性，应关注和解决全球公共产品的问题，在推动提高全球效率的同时也应关注公平等问题。考虑到政治现实，一个更加有限、不那么雄心勃勃的全球议程可能更加可行。在气候变化与特别提款权、大流行病与知识产权豁免、跨国公司税收、投资协议、贸易政策、债务等方面，全球治理体系需要改革和完善。WTO成立之后的贸易秩序的一些基本假设已经站不住脚。贸易的重点必须从更严格、一致的规则转向更低限度的可行做法，从而在扩大国家政策空间的同时避免最糟糕的“以邻为壑”行为，并确保最贫穷的国家不会被系统性地排除在外。旨在减缓气候变化的绿色产业政策，无法与贸易政策完全分离。中国对太阳能板的补贴是能够提升全球福祉的，这样的产业政策很难说是“以邻为壑”的政策。美国的《通胀削减法案》则可能成为一种“以邻为壑”的措施，尽管这并非其声称的目标。

【关 键 词】全球治理 全球合作 全球福祉 最低限度的全球架构

【中图分类号】D50

【作者信息】约瑟夫·斯蒂格利茨 (Joseph E. Stiglitz)，美国哥伦比亚大学教授，曾任联合国教科文组织发起的国际经济学会 (IEA) 主席；丹尼·罗德里克 (Dani Rodrik)，美国哈佛大学教授，曾任 IEA 主席。

* 本文系 IEA—ERIA 联合项目“新的全球经济秩序”的研究成果 (2024 年 6 月)，原题为“Rethinking Global Governance: Cooperation in a World of Power”。摘要和关键词系译者根据原文内容所加，感谢作者授权翻译和发表。

** 译者信息：周建军，国务院国有资产监督管理委员会研究中心研究员，100053；汪兵韬，中国财政科学研究院助理研究员，100142。

我们生活在一个高度一体化、高度相互依存的世界之中。气候变化影响着每一个人，一个国家的碳排放可能对全球产生毁灭性的影响。各类病毒并不分国界。两百多年来，经济学的基本经验之一是贸易壁垒的降低能提高生活水平。因为这将允许更大范围的专业化分工并更好地利用比较优势。在一个国家内部产生的知识则可以惠及整个世界。^①

虽然各个领域都需要全球治理，我们却生活在一个全球合作非常有限的世界之中。政策是由国内政治人物根据“国家利益”来决定的。民族国家仍然是政治责任（political accountability）的主要担负者。此外，当某些类型的全球治理方式偏袒强国（或其内部的特殊利益）而不是解决共同面临的全球挑战时，就会产生相反的效果。这些因素以及将在下文讨论的其他因素启示我们，不应为全球制度提出过高的要求。考虑到政治现实，一个更加有限、不那么雄心勃勃的全球议程可能更加可行。因此，我们在此提出一个最低限度的全球治理架构的基本框架。

首先，我们将概述一些指导全球治理设计的总体原则，并说明采用这些原则的理由。其次，我们讨论秉持最低限度的全球治理的理由，这些理由既有实证方面的也有规范方面的。最后，我们将这些理念性原则应用于多个领域，如知识产权（IPR）、贸易、金融流动、货币政策、投资协议和债务管理等。这些原则帮助我们识别出哪些领域有望达成良好的协议（开绿灯）、哪些领域的协议应被严格限制（开红灯），以及哪些领域应当极其谨慎地推进（亮黄灯）。

一、全球治理架构的四个基本原则

一个最低限度的全球治理架构应基于以下四个原则。^②

第一个原则是，只要国家不采取明显的“以邻为壑”（beggar-thy-neighbor，

① 气候和公共健康一直被视为是全球公共品，而知识也是全球公共品。参见 J. E. Stiglitz, “Knowledge as a Global Public Good,” in Inge Kaul, Isabelle Grunberg & Marc A. Stern (eds.), *Global Public Goods; International Cooperation in the 21st Century*, United Nations Development Programme, New York: Oxford University Press, 1999, pp. 308–325。

② 这些原则在以下文献中有更详细的阐述：J. E. Stiglitz, *The Road to Freedom: Economics and the Good Society*, New York: W. W. Norton, 2024; D. Rodrik, “Putting Global Governance in Its Place,” *World Bank Research Observer*, Vol. 35, No. 1, February 2020; D. Rodrik & S. Walt, “How to Construct a New Global Order,” *Oxford Review of Economic Policy*, Vol. 40, 2024, pp. 256–268。

BTN) 政策 (通过损害他国利益来谋求自身利益的政策), 或在涉及有系统影响的大国时, 这些大国没有对较贫困的国家施加重大负担, 国际规则通常应该允许各国按照自己的意愿自由行事。然而令人惊讶的是, 许多全球协议 (global agreements) 中的条款都违反了上述原则。通常而言, 小型发展中国家的行为对全球经济几乎没有影响, 但这些协议反而对这些国家施加了最严格的限制。事实上, 这些国家规模较小且无力反抗外部压力。

用全球治理的制度安排来规范所有产生跨境溢出效应的国内政策既不切实际, 也不可取。这类政策的清单可能非常长, 包括许多国内法规、投资政策或社会政策。因此, 我们的第一个原则将国际准则的适用范围限定在具有明确的“以邻为壑”性质的政策上。所谓“以邻为壑”政策, 指的是那些仅为本国带来好处却对其他国家造成损害的政策。这类政策通过直接且故意的伤害而达到目的。例如, 通过征收进口关税或实施出口限制以从其他国家获取垄断租金, 在国内失业情况下进行竞争性货币贬值, 或通过避税天堂转移账面利润, 都属于此类政策。“以邻为壑”政策只是产生跨境溢出效应的政策之一。

然而, 那些对全球货币、金融、监管或贸易环境产生显著政策影响的国家, 应该承担更大程度的责任和义务。在理想情况下, 即使“最低限度”的全球治理架构也应如此。尽管政治现实迫使我们聚焦于这一最低限度的愿景, 但这些现实表明, 这样的问责不太可能发生。正如我们在下文进一步讨论的那样, 在理想条件下, 系统性的重要国家 (systematically-important countries) 需要接受某种形式的全球监督 (global oversight), 以确保其政策不会对欠发达国家的经济前景产生重大负面影响。

在这些国家内部, 我们对那些损害他者的行为进行监管, 无论这些行为带来的好处是不是这类伤害的直接和预期结果。意图本身并不重要, 重要的是行为产生的影响。更广泛的全球治理体系试图以更普遍的方式解决外部性问题。今天, 在不止一个领域, 这种更广泛的视角是必要的。例如, 使用化石燃料的意图是降低能源成本, 而气候变化则对地球上每个人都造成了伤害, 这并非故意为之的结果, 但降低能源成本是以牺牲地球上每个人的福祉为代价的。

第二个原则是, 鉴于各国之间存在显著的多样性, 任何国际协议都必须反映这些国家的差异。这些差异可能源于不同的国家偏好、历史轨迹或经济状况 (如收入水平)。如果我们将国家法规或标准视为公共产品的提供方式, 不同国家在这类公共产品类型上的理想状态各不相同。例如, 金融监管需要在促进金融创新和确保金融稳定之间权衡。当各国对如何在“最优边界” (optimum frontier) 上

选择点位存在不同看法时，全球金融监管的“一刀切”（harmonization）可能并非最优解。同样地，在发展诸如监管人工智能的新技术时，不同国家对隐私、便利性和创新这些存在相互竞争的目标赋予不同的权重。我们将在下文强调，适用于美国这样处于创新前沿的国家的知识产权制度，可能并不适合发展中国家。

第三个原则是，全球协议不仅要符合全球效率，还要符合全球公平。关注全球公共产品，避免以邻为壑的政策，充分考虑各国的差异，这仍然是不够充分的。例如，应对气候变化或全球健康问题需要大量的资源。同时，较贫穷的国家不应被要求支付超过其公平份额的费用——尤其是在碳排放问题上，发达国家对大部分历史排放负有主要责任。在上述问题中，全球公平的标准（the standard of global fairness）需要从北方（发达国家）向南方（发展中国家）进行大量的资源和技术倾斜。

同样的道理，像美国这样的大国制定的政策可能会对发展中国家产生显著的负面影响。最低限度的公平标准要求这些国家在制定政策时充分考虑其负面的溢出效应，特别是对较贫困国家的负面影响。这一原则还意味着，发展中国家和新兴经济体应审慎签署那些收益甚微的协议。由于全球经济未来发展的高度不确定性，微不足道的收益可能转化为巨大的损失。经济合作与发展组织（OECD）最近提出的税收协议就是一个例子。发展中国家被给予了微不足道的收益，但作为交换，发展中国家必须放弃对数字服务征税的权利，以及其他（定义不清的）“单边措施”。一些国家签署了协议，认为有一些收益总比没有好。但几乎可以肯定的是，随着数字经济的发展，它们同意放弃的部分将变得越来越重要。极有可能的是（如果该协议真的生效，尽管目前看起来不太可能），发展中国家和新兴经济体的处境实际上可能会变得更糟，而全球协议带来的大部分收益将流向发达国家。

第四个原则是，经济制度不仅影响经济本身，还会对社会和政治产生广泛而深远的影响，这些后果必须在决策时加以考虑。经济学并不独立于社会之外。国际经济制度会在不同的收入群体或地区之间产生再分配效应，进而带来意想不到的后果。当国家政策制定者的自主权受到限制时，政治问责机制会被削弱，激发对主要政治领导人的反对情绪，同时增加对右翼威权式民粹主义者的支持。例如，资本市场自由化，即允许资本自由进出一个国家，这不仅会产生重大且潜在的负面金融和经济后果，还会带来政治影响。全球协议会影响一个国家的政策空间和民主治理。

经济制度也可以塑造个人行为模式和社会价值观——一个合作社发挥重要作用的社会可能会培养出更具合作精神的个人。而新自由主义式的资本主义则强调对个人利益的不懈追求，这可能会培养出更多自私的人，并形成宽容此类行为的制度安排。^①

二、全球治理中的核心矛盾

政治活动和政治问责的主要场所依然是民族国家。即使在欧盟，尽管政策制定权已经部分转移到跨国机构（如布鲁塞尔的欧盟总部、法兰克福的欧洲中央银行和斯特拉斯堡的欧洲议会），但政治活动仍然集中在各成员国的首都。在面对诸如全球公共产品供给等共同挑战时，这种情况常常被视为妨碍全球经济合作与治理的因素。此外，多个主权实体的存在会导致管辖权的分割和间断，从而带来额外的交易成本，阻碍全球经济的一体化进程，并降低整体的经济效率。如今，随着进口关税和资本管制很大程度上（但不完全）退居幕后，法律制度和监管实践的差异常常成为全球经济一体化的主要障碍。

从历史上看，民族国家在促进经济发展方面发挥了重要而积极的作用。民族国家在遏制内部冲突、扩展超越社区范围的社会团结、推动民众教育、促进工业化进程等方面起到了重要作用。此外，如果我们认识到市场中必须嵌入非市场制度（提供监管、解决市场失灵等），并且不存在单一的、普遍适用的市场与这些制度之间的对应关系（由于历史偶然性和不同价值观之间的权衡在各地有所不同，例如公平与效率之间的权衡），那么在全球化时代，民族国家的存在仍然有很强的正当理由（normative case）。从这个角度看，民族国家可以被看作各种市场经济体制实验的绝佳场所。全球层面的制度多样性与国际经济一体化都很有价值。一套最优的全球制度安排不应是零和游戏，而应该为民族国家留出充分的政

① 这一主题是近年来关于内生偏好的文献的核心内容，探讨了偏好如何受到社会塑造，并反过来影响社会本身。相关研究包括：Karla Hoff & J. E. Stiglitz, “Striving for Balance in Economics: Towards a Theory of the Social Determination of Behavior,” *Journal of Economic Behavior and Organization*, Issue 126 (June), 2016, pp. 25–57; Allison Demeritt, Karla Hoff & J. E. Stiglitz, *The Other Invisible Hand: How Culture Shapes Societies and Wellbeing*, New York: Columbia University Press, forthcoming。这些观点延续了悠久的研究传统，尤其值得参考的文献包括：Karl Polanyi, *The Great Transformation: The Political and Economic Origins of Our Time*, New York: Ferrar and Straus, 1944 (also Boston: Beacon Press, 2001, with a forward linking his work with globalization, by J. E. Stiglitz)。

策自主权。

此外，全球治理的设计必须考虑到两股力量之间的紧张关系。一方面，全球治理可以作为一个创造公平、公正和高效的全球秩序的机制。这包括提供全球公共产品，限制负外部性，促进产生正外部性的活动，促进必要的国际合作以获取全球化的潜在利益，建立一个基于规则的全球法治体系。在这个基于规则的法治体系中，每个人（每个国家）都能受到公平对待。另一方面，全球治理也可能成为一种用来施加权力影响的机制，这种机制使得强国能从弱国榨取租金。第一种全球治理愿景与一国内部对法治的标准论述之间存在明显的相似之处。我们在全局层面上发现的紧张关系与国家内部的紧张关系也是相似的。虽然经济学家传统上倡导“法治”，但法治的效果关键取决于“谁的规则”，以及规则是为谁而设计的。

围绕全球治理的说法通常集中在第一种愿景上，而现实却往往更接近第二种愿景。全球协议通常逼迫发展中国家做一些事情，却没有明显的外部性来合理化这样的权力施加；同时，全球协议对大国的行为（如货币政策）可能产生的巨大外部性却很少加以约束。有效机制的缺乏意味着，当美国或欧盟违反全球法规或规范时，只要影响局限于或主要集中于弱国，通常不会有什么后果被追究；但当一个小国这样做时，后果可能会很严重。在实践中，基于规则的体系的运作方式，与它本应运行的方式大相径庭。

（一）好的结果和坏的结果

一些国家（特别是东亚国家），成功地按照本国的国情抓住了全球化的机遇。这些国家经历了快速的经济增长，以至于它们与发达国家的收入差距显著缩小。这些国家虽然并没有遵循“华盛顿共识”实现最快速增长的政策信条，但大体上还是遵守了“游戏规则”，而这些规则主要是由发达国家制定（并为发达国家服务）的。然而，非洲的经历则有所不同：在国际货币基金组织（IMF）和世界银行（WB）的“结构调整计划”下，非洲经历了过早的去工业化，收入停滞了近四分之一世纪——这比拉丁美洲“失去的十年”还要糟糕。在乌拉圭回合贸易谈判中，世界贸易组织（WTO）得以建立，发达国家获得了它们想要的大部分东西；而发展中国家则收获甚微。随后的“发展回合”谈判本应纠正这一不平衡，^① 但该回合在经历了14年的无效谈判后，于2015年12月宣告破裂。

^① 参见 J. E. Stiglitz & A. Charlton, *Fair Trade for All*, New York: Oxford University Press, 2005。

（二）新自由主义秩序的终结

重新思考全球治理的必要性还源于另外的原因。当今的全球治理架构主要是在新自由主义盛行的时代建立起来的，因此受特定思想体系的主导和影响——例如，自由贸易和不受限制的资本流动是可行的。但是这些思想现在基本上已经受到质疑，并且基于此类思想的政策正在被重新考虑。自由贸易的好处似乎没有预期的那么大，且对工人群体的负面影响更为显著。自由贸易的成本包括更低的工资、巨大的调整成本、高度的不确定性和脆弱性。资本市场和金融市场的自由化也面临此类问题。^①

（三）各国的自身利益

一个现实的全球治理议程必须基于各个国家广泛定义的国家利益，以确保其自我持续能力。“自我利益”（self-interest）的概念是模糊的：重要的影响因素可能并非全体国民的总体利益，而是一个国家内部某些强势利益集团的利益。因此，有人认为，美国在单方面的自身利益驱使下，应废除多项关税、减少碳排放，并推动协议的达成（其他国家也采取类似行动）。然而，某些国家的生产者（如化石燃料行业的从业者）可能持有不同的意见，而且在政治上可能无法设计出补偿机制，使他们愿意接受符合国家总体利益的政策。因此，在国际贸易谈判中，通常被听到的声音并不是普通公民的声音，而是生产者的声音。^② 在协议达成以后，这些利益集团再决定是否遵守协议。

与此同时，有时社会的总体收益足够大且广泛，足以克服某些特殊利益并可能通过某种形式的补偿来实现。实际上，协议有时被视为约束特殊利益的一种方式；在达成协议的过程中，各种分散的弱势力量可以联合起来对抗更强大的特殊利益集团。事实上，许多国际协议的独特之处在于这些国际协议反映了特殊利益与国家利益之间的博弈，迫使各国仅按照自己的利益行事（将国家视为整体）。

现实情况往往正好相反：国际贸易协议并非约束特殊利益以促进整体利益，

① 理论与实证研究长期以来对新自由主义的许多主张持怀疑态度。可以参考以下文献：D. Newbery & J. E. Stiglitz, “Pareto Inferior Trade,” *Review of Economic Studies*, Vol. 51, No. 1, January 1984, pp. 1 – 12; J. E. Stiglitz, “Capital-Market Liberalization, Globalization and the IMF,” *Oxford Review of Economic Policy*, Vol. 20, Issue 1, Spring 2004, pp. 57 – 71; J. E. Stiglitz, *Globalization and Its Discontents*, New York: W. W. Norton, 2002; J. E. Stiglitz, *Globalization and Its Discontents Revisited*, New York: W. W. Norton, 2017。

② D. Rodrik, “What Do Trade Agreements Really Do?” *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 32, No. 2, Spring 2018.

反而强大的特殊利益集团通过秘密的、很少公开讨论的方式达成协议，按照特殊利益集团偏好的方式来束缚政府的手脚。因此，在最近关于数字贸易的谈判中，数字巨头们试图缔结协议，以限制政府实施监管的能力（涉及隐私、数字危害、竞争甚至可能与国家安全相关的监管）。

（四）外部性

即便在那些存在显著外部性的领域，理论上全球合作能取得更好的结果，事实上合作却可能难以实现，因为那些带来负外部性的大国不愿约束自身行为。然而，让那些受到不利影响的国家合作来补偿（比如收买）强国，使强国不产生负外部性 [类似科斯式的解决方案（coasian solution）]，这是非常困难，甚至不可能实现的。

三、迈向最低限度的全球架构

前几部分阐述了支持最低限度的全球架构的理由。这部分将从不同的方面展示这种全球治理体系的可能图景。我们先从两个方面开始，即气候变化和公共卫生方面。在这两个方面，全球合作的成本似乎特别低、收益特别大，涉及的特殊利益看似有限，但实现全球（甚至仅仅发达国家）福祉所需的合作似乎难以实现，这再次强化了我们的最低限度的全球架构的看法。接下来，我们转向一个看起来雄心勃勃的全球改革议程——跨国税收，该议程的结果喜忧参半，但无论成功还是失败似乎都与追求最低限度的议程相一致。然后，我们会讨论投资协议领域，世界似乎正朝着最低限度议程的方向发展。接着，我们将探讨一个最低限度的国际贸易议程的可能模样。最后，我们将转向一个长期以来一直存在最低限度议程的领域——债务，而这一议程已经失败了。在每一个领域，我们都会提出一些实现最低限度议程的要素。

（一）气候变化与特别提款权

现在全球大致达成了共识，认为需要采取行动来应对气候变化；未来大部分的排放将来自发展中国家和新兴市场；如果这些国家要对减排进行投资，则需要大量的额外融资。

IMF 发行的特别提款权（SDR）是一种容易获得的资金来源。从本质上说，SDR 就是 IMF 印制的货币。在全球经济存在过剩产能的情况下，SDR 的成本接近于零。鉴于气候变化的重要性以及 SDR 的低成本或零成本，这应该是一个显而易见的选择。然而，在这方面仍然存在阻力，这也许是因为发行公共资金可能

会降低金融部门的回报率。然而，在这些领域达成全球协议显然会带来巨大的利益。

（二）大流行病与知识产权豁免

全球治理的一个重要部分涉及知识和知识产权问题。自 1995 年以来，《与贸易有关的知识产权协议》（TRIPs）提供了强有力的知识产权保护措施，这些条款主要由发达国家内部特殊利益集团（制药业和娱乐业）所设定。这些条款大多是对美国和欧洲国家内部政策的呼应，并更多是为了最大化这些行业的利润，而不是为了提高整体创新比重或增加发达国家的整体福祉。^① 尽管人们也知道不同国家的情况各异，需要差异化地设计知识产权制度，但一个单一的知识产权制度仍被强加给了所有国家。

即便如此，最初的协议主张出于健康目的来实施强制许可。出于健康目的进行强制许可的重要性在艾滋病大流行期间更加显著。制药行业对此进行了抵制，并在随后的几年里采取了多种拖延策略：每一天都意味着数百万美元的利润，而随之而来的死亡和痛苦只是相关企业为股东赚取最大化利润的附带损害。

这一问题在新冠疫情期间得到了凸显。研发疫苗和最大限度推广治疗方法及其他新冠相关产品显得尤为紧迫。没有人知道疫情将持续多久，后果会有多严重，或者病毒将如何变异。显然，疾病拖延的时间越长，住院和死亡的人就越多，出现更危险或传染性更强的变种的可能性就越大。各国政府（尤其是美国政府）投入了数十亿美元，加速了疫苗研究和生产进程；研究和生产建立在政府支持的基础研究之上，并在此基础上开发了 mRNA 平台技术。

鉴于形势的紧迫性，南非和印度请求对专利进行豁免，尽管使用者仍需支付专利使用费，根本的法律框架也不会改变。形势的紧迫不容许出现拖延战术。虽然美国总统被说服了，但制药公司对德国、瑞士和英国的操控成为专利豁免的不可逾越的障碍。最终，这项专利豁免未能获得通过。而当涉及范围更广的新冠相关产品（如治疗药物）时，美国也选择将企业利润置于世界其他国家人民的生命和福祉之上。

“最低限度的贸易议程”应包括以下内容：（1）认识到每个国家适宜的知识产权制度应根据具体国情而定，特别是现行的 TRIPs 并未增进全球经济和社会的福祉；（2）在最低程度上，应在 WTO 宣布的新冠疫情期间，自动实施知识产权豁免；（3）应针对与气候变化相关的技术实施强制许可。

^① 参见 J. E. Stiglitz, *Making Globalization Work*, New York: W. W. Norton, 2006.

（三）跨国公司税收

全球化的一个重要方面是跨国公司在多个国家运营。而如何分配这些公司的税收权一直是个棘手的问题——跨国公司通常努力将其收入归属到税率较低的司法管辖区。实施了一个多世纪的转移定价制度在应对新的数字技术时显得尤其不适用；但转移定价制度暴露出来的缺陷远不止于此。所谓的转移定价制度试图通过假设每个生产阶段（即使是在公司内部）都存在“公平市场价格”，并将利润分配到收入产生的地点。由于现实中这样的价格并不存在，企业有很大的空间去虚构价格。通过虚构价格，利润可以被转移到如巴拿马这样的避税天堂。转移定价制度的滥用现象屡见不鲜，例如苹果公司在欧洲的所有利润都被归属到爱尔兰的几名员工名下。

随着世界经济陷入大衰退，增加税收收入的需求变得迫切，利润转移到避税天堂的做法越来越让人忧心。此外，数字巨头似乎也是逃避公平税负的群体之一——这是一个优质且容易获得的收入来源。因此，OECD 内部启动了改革全球税收制度的倡议，即“税基侵蚀与利润转移倡议”（BEPS）。这项税收改革倡议有两大支柱：一是确保企业缴纳最低税率（标准为 15%，但由于各种例外和豁免实际降至 12% ~ 13%，远低于拉丁美洲平均税率的一半）；二是重新分配税收权，但仅针对最大型企业，且仅涉及其一小部分利润，而这样的分配规则没有任何合理的依据，也没有任何合乎逻辑的经济理论支撑。作为交换，各国将不得不放弃实施所谓的“单边措施”，例如数字税。然而，大多数发展中国家从中获得的收入微乎其微，甚至可能因无法征收数字税而面临净损失。这项倡议的初衷是为发展中国家增加税收收入、确保跨国公司公平缴税并简化跨国公司税收规则，但除了确保跨国公司缴纳了一个非常低的最低税率这一唯一成果外，该倡议似乎在所有方面都失败了。

当然，OECD 声称这是非常重要的第一步，最终会产生预期的结果。但更现实的看法是，美国和欧洲的跨国公司尤其是数字巨头通过这次改革实现了自己的目标。作为交换，跨国公司以最低税率支付（无论如何，最终也会支付这一税率）以及对其一小部分收入的小额课税，最终得以免征额外的税收（如数字税）。

这里有许多值得汲取的教训。首先，在全球治理方面的一个重要教训是，全球决策的“中心地”需要设置在一个能更好反映发展中国家和新兴市场国家声音的地方，而不是像在 OECD 这样的发达国家俱乐部。在此次改革中，发展中国家集团 G24 提出了一套连贯的改革方案，但几乎全被忽视，取而代之的是发

达国家提出的方案。

其次，与 OECD 推动的雄心勃勃的议程相比，聚焦于设定最低税率、解决最严重的税基侵蚀问题、限制避税天堂、改革双重税收制度并保留税收权的最低限度议程能推动构建更好的全球税收制度。

（四）投资协议

投资协议最初看似一种无害的努力，旨在保护投资者免受投资征收的风险。然而，事实并非如此：投资者可以从世界银行集团相关机构和国家的保险机构低价购买针对投资征收的保险，而且，在投资协议开始大量普及时，投资被征收的行为本身已经变得十分罕见。

在实践中，这些协议赋予外国投资者比本国投资者更多的权利，以保护投资者免受法规和税收变化的影响，并为投资者可能遭受的任何损失提供过高的补偿。此外，投资争端是通过投资者—国家争端解决机制（ISDS）来解决的，该机制涉及高薪聘请的私人仲裁员，这些仲裁员不受当下标准（例如利益冲突和透明度标准）的约束，也没有上诉框架。到 2016 年，甚至美国也开始抱怨——因为这些协议逐渐地被用于对付美国；而《北美自由贸易协议》（NAFTA）与后来取代它的《美墨加协议》（USMCA）之间的关键区别之一就是《美墨加协议》在很大程度上删除了 ISDS 条款。在欧洲内部，反对这些协议的运动也出现了，因为人们逐渐意识到这些投资协议很可能成为绿色转型的一大障碍。

投资协议清晰地体现了强大公司将其利益普遍置于社会整体福祉之上的力量。尽管现在看来不太可能再签署新的此类协议，但已经存在大量的此类协议的遗产；而一个最低限度的全球架构应当致力于终止这些协议。

（五）贸易政策

要明确在好的贸易协议中不包括什么比明确应包括什么更加容易。在下文的讨论中，我们提供了几个例子。先前阐述的原则意味着，例如：（1）允许各国根据其经济情况更自由地制定其知识产权制度，而不是像 TRIPs 那样加以限制；（2）在没有等到更多关于适当监管体制的确定性之前，不应强加数字规则；（3）更一般地说，除非有确凿证据表明某项政策是“以邻为壑”的政策，即这些法规明确设计并对其他国家造成伤害，否则不应限制任何国家的监管框架。

当前背景下，产业政策（鼓励特定产业发展的补贴，尤其旨在促进绿色转型的补贴）令人困惑。减少碳排放是一种全球公共产品。因此，各国采取行动将生产和消费向“绿色”转型应当受到欢迎。然而，如果同时它“扭曲”了贸易模式，使某些国家在生产某种绿色产品方面获得了比较优势呢？中国似乎已经在太

太阳能板的生产上建立了明显的优势，最初是通过政府补贴，最终是因为其获得的技术优势和规模经济。其他国家已经很难与中国竞争。美国施加了反补贴税——这实际上削弱了美国应对气候变化的能力，并增加了美国对世界其他国家施加的碳外部性的成本。在我们的“最低限度方法”下，我们认为中国的补贴是提升全球福祉的——美国可以通过货币政策和财政政策来应对潜在的工作岗位流失问题，而更便宜的太阳能板无疑增加了美国和全世界的福祉。这样来看，这些产业政策很难说是“以邻为壑”的政策。

美国《通胀削减法案》(IRA)的补贴目标是促进绿色投资。其中一些投资涉及不可贸易领域(如能源)，其对全球贸易体系的影响主要是间接影响，例如电力补贴。这些措施对外声称的目标是实现经济的“绿色化”同时不会导致失业，即维持并强化当前基于隐性碳补贴的行业竞争关系(未对碳排放征税，未反映碳的社会成本)。对于可贸易产品的绿色补贴，如对电池的绿色补贴，也是如此。在这两种情况下，美国的就业机会可能会以发展中国家的就业机会为代价。这可能使得《通胀削减法案》成为一种“以邻为壑”(BTN)的措施，尽管这并非其声称的目标。最低限度的贸易议程表明，衡量这些补贴带来的国内收益和全球收益与这些补贴相关的贸易转移效应，对于由强权主导的全球治理体系来说，实在是一个过于复杂的问题。在这种由强权主导的体系下，发展中国家往往会在争端中败诉，而发达国家则会继续实施其产业政策，且几乎不受全球层面的约束。尽管这些补贴本身具有强烈的“以邻为壑”特征，但发展中国家缺乏足够的财政空间对这些补贴进行回应。即便发展中国家采取措施，也会对全球收入分配产生显著的不利影响，企业利润增加的代价是其他群体的利益受损。反补贴税的效果也十分有限，因为反补贴税仅会影响征税产品的进口，而不会影响这些产品在其他国家的竞争力。

另外，《通胀削减法案》中的一些条款(如国内采购要求)，是对贸易伙伴的明显歧视。如果美国试图将其他国家创造的潜在工作岗位转移到美国，且已取得了一些成效，这样的结果是明显的“以邻为壑”行为。

与先进技术补贴相关的《芯片和科学法案》也存在类似的利弊得失。这项计划如果针对的是重要的市场失灵问题(如创新外溢效应和国家安全外部性)，那么没有理由通过全球规则对其进行限制，即便这些好处主要归属于美国。然而，美国也可能利用《芯片和科学法案》作为对其他国家施加地缘政治影响的手段，改变这些国家的技术供货决策，并因其他国家使用中国技术而对其施加惩罚，这样就更令人反感了。与此相关联的是，据称出于国家安全原因，美国部署

了一系列针对先进半导体和设备的出口控制。正如许多观察人士所认为的那样，如果美国采取出口控制的目的是削弱中国的技术能力，那么该政策将是明显的“以邻为壑”行为。^①

这些新的产业政策显示了本文所关注的许多紧张局势。很明显，美国正在违反现有的国际协议而“逍遥法外”。由于缺乏有效的上诉机构，无法追究违反国际协议的国家的责任；即使存在这样的上诉机构，这个过程也将是缓慢而冗长的。与此同时，欧盟正在攻击试图这样使用产业政策的发展中国家（如印度尼西亚）。印度尼西亚实施了对未加工的镍的出口限制。印度尼西亚的政策据称取得了显著成效。而欧盟利用其权势对印度尼西亚的努力予以惩罚。因此，这再次证明了当前的制度（一个实际上没有规则的制度）有利于富国而非穷国。

显然，WTO 成立之后，贸易秩序的一些基本假设已经站不住脚。目的在于减缓气候变化的绿色产业政策，无法与贸易政策完全分离；通常国内的政治交易将迫使大国采取对气候有利但在贸易方面可能有问题的混乱政策。供应链安全已经成为所有国家的重要目标。供应链挑战，加上疫情防控等其他挑战，意味着基于超级全球化模式（hyper-globalization）的深度经济一体化已不再可行。市场自身并未充分考虑到这些问题，而政府干预（包括通过补贴和贸易限制）可能是必要的。因此，不能再假定任何政府干预都是不正当的（不公平的）贸易干预，特别是那些旨在让一个国家获得其贸易伙伴优势的不当干预。

这意味着贸易的重点必须从更严格、一致的规则（追求政策整齐划一）转向更低限度的可行做法，从而在扩大国家政策空间的同时避免最糟糕的“以邻为壑”行为，并确保最贫穷的国家不会被系统性地排除在外。

（六）债务

债务一直是穷人和贫困国家面临的问题，但自新冠疫情及俄乌冲突以来，加上疫情后的通货膨胀的影响，债务正成为一个紧迫性问题。许多国家面临着债务压力，一些国家已经陷入困境。目前，解决主权债务问题的国际框架是缺乏的。类似于各国帮助过度负债的个人和企业重组债务的（主权）破产程序也是缺乏的。这样的破产程序有助于保护家庭和就业，并激励贷款人避免过度负债。

这方面的尝试并不是没有过。联合国大会在 2014 年以压倒性多数通过了建立这样一个债务框架的提议，并随后在 2015 年再次以压倒性多数通过了一套原则。唯一的问题是，少数几个关键债权国（美国和英国）投了反对票，导致该

^① 参见 D. Rodrik & S. Walt, “How to Construct a New Global Order,” 2024, pp. 256 – 268。

问题最终未能取得进展。

二十国集团（G20）已经认识到现行制度存在的问题。在疫情初期，G20 创建了债务可持续性倡议（DSI），允许最困难的国家暂停债务支付。但这一倡议事后被证明是无效的，私营部门债权人拒绝参与，而债务国也不愿请求暂停债务支付，担心会因此导致信用评级下调。鉴于这些局限性，全球主权债务圆桌会议随之启动，但似乎也同样无效。最重要的是，许多国家不仅需要暂停偿债，而且需要进行债务重组（通常是深度债务重组）。大量文献表明，拖延的成本可能是巨大的，现在看起来已经“太迟了”。^①

很显然，我们目前的最低限度架构远远不够；债务重组变成了一场权力游戏，强大的金融利益战胜了其他利益。法治的缺乏导致丛林法则盛行。虽然建立一个类似于联合国委员会在2008年金融危机^②后推崇的那种国际破产法院的可行性尚不清楚，但一个更为温和的调解服务或许是现实的；IMF可以提供债务可持续性所需要的重组数量的基准计算。

四、结 语

全球协议和制度反映了大国之间全球力量的不平衡以及大国内部民主治理的缺陷，而这往往在很大程度上反映了大国及其内部权势集团的利益。尽管我们的制度中存在不完美的制衡机制来抑制权力的滥用，但全球层面并没有类似的机制。

目前，一个“良好”的全球治理体系需要考虑这些现实情况。规范性讨论是有价值的，规范性讨论有助于定义我们的愿景，而愿景本身也能产生影响。然而，现实政治意味着我们应该设计一个全球架构，这个架构需要在收益（提供全球公共产品和调节全球外部性方面）与风险（特殊利益集团滥用权力的风险方面）之间取得平衡。我们也应该清楚，在当今世界，那些试图构建有利于富裕和

① 参见 Martin Guzman, J. A. Ocampo & J. E. Stiglitz (eds.), *Too Little, Too Late: The Quest to Resolve Sovereign Debt Crises*, Initiative for Policy Dialogue at Columbia, New York: Columbia University Press, 2016.

② *The Stiglitz Report: Reforming the International Monetary and Financial Systems in the Wake of the Global Crisis*, with Members of the Commission of Experts on Reforms of the International Monetary and Financial System appointed by the President of the United Nations General Assembly, New York: New Press, 2010.

强大国家中大公司利益的全球架构的人，已经学会如何将自身利益披上美德的外衣。看似雄心勃勃且全面的议程，旨在构建公平有效的全球架构；但这个全球架构在很多方面已经功能失调，表现在如下多个方面：过早的去工业化、资本市场和金融市场的去监管化，导致更频繁且更严重的经济和金融危机，以及国家内部和国家间贫富差距的不断加大。

我们提出的最低程度的全球架构是基于这样一个前提假设：富裕和强大的国家无法被有效约束，因此较弱的国家（发展中国家和新兴市场）需要考虑什么样的全球协议和制度对其最为合适。因为这些国家知道，当富裕和强大的国家在认为需要且方便的时候，就会出于自身利益打破规则或颠覆制度。

人们还必须认识到，在国家内部存在着强大的支持社会和经济正义的运动。这样的运动不仅存在于一个国家的边界之内，而且延伸到国界之外。争取世界各地的民心和思想的竞争越激烈，强国内部的社会经济正义运动就越强烈，就越有可能超越我们在这里描述的最低限度全球架构。

(责任编辑：高 媛)