



国际经贸探索

International Economics and Trade Research

ISSN 1002-0594, CN 44-1302/F

《国际经贸探索》网络首发论文

题目：新干预主义背景下全球经济治理的变革
作者：王中美
DOI：10.13687/j.cnki.gjjmts.20220509.001
收稿日期：2022-03-04
网络首发日期：2022-05-11
引用格式：王中美. 新干预主义背景下全球经济治理的变革[J/OL]. 国际经贸探索.
<https://doi.org/10.13687/j.cnki.gjjmts.20220509.001>



网络首发：在编辑部工作流程中，稿件从录用到出版要经历录用定稿、排版定稿、整期汇编定稿等阶段。录用定稿指内容已经确定，且通过同行评议、主编终审同意刊用的稿件。排版定稿指录用定稿按照期刊特定版式（包括网络呈现版式）排版后的稿件，可暂不确定出版年、卷、期和页码。整期汇编定稿指出版年、卷、期、页码均已确定的印刷或数字出版的整期汇编稿件。录用定稿网络首发稿件内容必须符合《出版管理条例》和《期刊出版管理规定》的有关规定；学术研究成果具有创新性、科学性和先进性，符合编辑部对刊文的录用要求，不存在学术不端行为及其他侵权行为；稿件内容应基本符合国家有关书刊编辑、出版的技术标准，正确使用和统一规范语言文字、符号、数字、外文字母、法定计量单位及地图标注等。为确保录用定稿网络首发的严肃性，录用定稿一经发布，不得修改论文题目、作者、机构名称和学术内容，只可基于编辑规范进行少量文字的修改。

出版确认：纸质期刊编辑部通过与《中国学术期刊（光盘版）》电子杂志社有限公司签约，在《中国学术期刊（网络版）》出版传播平台上创办与纸质期刊内容一致的网络版，以单篇或整期出版形式，在印刷出版之前刊发论文的录用定稿、排版定稿、整期汇编定稿。因为《中国学术期刊（网络版）》是国家新闻出版广电总局批准的网络连续型出版物（ISSN 2096-4188，CN 11-6037/Z），所以签约期刊的网络版上网络首发论文视为正式出版。

新干预主义背景下全球经济治理的变革

王中美

摘要:新一轮的干预主义给全球经济治理带来危机,特别是对现有以新自由主义为基础的治理体系造成动摇。新干预主义的核心仍然是国家利益中心与保护主义,本质上应当是对全球经济治理的反动,但实际影响十分复杂。主要体现为:一是推动全球经济治理格局向划区域结盟对抗发展;二是改变了全球经济治理的基础,在响应全球化生产需要推动深度开放的同时,并行以扩展的“安全”原则;三是促使全球经济治理机制从多边主义重返大国中心主义。这些方面的变化反映着全球经济治理螺旋式上升的轨迹,也反映了广泛的新干预主义仍然重视对外参与治理,因此最终不可能逆转全球化的发展方向。

关键词:新干预主义;全球经济治理;变革

中图分类号: F741

文献标识码: A

文章编号: 1002-0594 (2022) 05-0084-15

一、新干预主义的全球趋势

经济干预主义并不是新名词。在西方经济学理论中,政府与市场之间的力量之争始终是重点讨论的对象。经济干预主义是在资本主义市场经济范畴下^①讨论的概念,它与市场原教旨主义或自由主义相对应,强调在市场之外也要发挥政府干预的作用(于俊文,1987)。在历史上,干预主义与自由主义的激烈论争至少发生过三次(吴易风、王晗霞,2011):第一次是20世纪30年代经济危机,表现为凯恩斯主义与新古典经济学之争;第二次是20世纪70年代西方国家滞胀和石油危机,凯恩斯主义受到质疑,新自由主义渐占上风;第三次是2008年金融危机之后,以美国为首的西方国家采取了许多以新凯恩斯主义为依据的应对政策^②,即新干预主义的发端。

从历史经验来看,每次干预主义的抬头往往发生在重大危机时,为避免经济下行政府通常采取积极有为的政策措施。在经济学理论上,始终未决的争论在于:自由主义坚持认为市场有自行修复的能力,是政府的不当监管和干预导致市场机制失灵,造成周期性的危机,而危机后的政府“强心针”做法并不解决问题,只是延迟了问题,往往还放大了问题;凯恩斯主义则认为,危机发生的原因正是由于解除或

收稿日期: 2022-03-04

基金项目: 上海市浦江人才计划项目(16PJC068)

作者简介: 王中美(1977-),女,福建漳州人,上海国际问题研究院世界经济研究所所长、研究员、博士生导师,法学博士,研究方向为国际贸易投资规则、反垄断法。

放松监管，在危机发生时更应采取积极干预，阻止泡沫破裂或风险蔓延。简言之，自由主义不相信政府具有“完美理性”，认为“政府总是正确的”假设就是错的；而凯恩斯主义则认为企业和个人具有“动物精神”，非理性的自发行为是潜在的不稳定性的根源，导致周期性经济起伏（许小年，2011）。

几十年来理论分歧仍然严重，但在实践中，20 世纪 30 年代经济危机以后，如逢重大危机，全球政府普遍倾向干预，而且由于政府任期限制导致的短视，这些干预措施比经济学家的建议更具短期性和应急性。2020 年疫情发生后，全球经济受到重创，几乎所有国家都采取了大量的经济刺激与复苏政策。2022 年 1 月，《经济学人》杂志登出了一组特别报告^③，主题是“新干预主义”。这一组文章观察到，在经历一个漫长的自由化时代后，各国又跳回（bounce back）到了“干预”主义，普遍采取激进的产业政策，并重视对本国产业冠军的培育。新干预主义涵括的内容很广，包括：重返产业政策；采取更严苛的反垄断政策；热衷加诸新的政府管制，包括以气候为名的管制；企业所得税一改多年以来全球下降趋势，多国达成最低税率约定，以避免“逐底竞争”；等等。在过去数年里，尤其是疫情以来，新干预主义的势头只增不减，在民粹主义的推动下仍将持续。

如果 2008 年以后新凯恩斯主义被称为“新干预主义”，这次可能是上次的延续，但又具有很多新特征，因此也有评论家称之为“新新干预主义”（William, 2022），但总体来看仍是 2008 年后干预主义的升级。仅以芯片行业为例，在 2016~2017 年后实施了一系列对华芯片供应限制措施后，美国最新的芯片法案^④准备投入 520 亿美元，用于支持本土芯片生产、试点项目和初创企业^⑤。对芯片市场的阻碍性和支持性干预，既有短期目标——应对供应链中断和通胀风险，也有中长期目标——应对来自非伙伴（non-partner）国的竞争，保住或重振关键产业优势。因此，以疫情下的供应链安全为名，此轮干预达到了前所未有的规模和力度。

具体来说，此轮新干预主义热潮可能在以下几个方面，有别于前几次：

（1）与以往相似，此轮新干预主义发生的背景之一仍然是危机，而且受到两次危机——2008 年金融危机和 2020 年 COVID-19 疫情危机的叠加影响；与以往不同，此轮新干预主义的另一背景，是为了抓住科技革命和产业革命的时机，抢先获得国家竞争优势，这意味着干预在公共卫生危机结束后可能继续维持。

（2）过去，干预主义的主要内容是内部经济刺激政策和产业政策，如财政宽松、扩大基础设施投资和购买本国货等，此轮新干预主义的手段则内外并进，除了国内政策之外，同时配套以重塑全球供应链为目标的一系列对外政策。这与当代全球生产方式密切相关。此轮干预主义不仅要培育为自己所控的供应链，也要打击和排除竞争对手控制或参与关键供应链（critical supply chain）。

（3）保障“安全”是此轮新干预主义的首要目标。仅从各国近两年发布的战略、法案和政策中，“安全”是出现最频繁的词汇之一。而且，除了传统的国家军事安全和金融安全外，安全的范围被扩展至供应链安全、技术安全、网络空间安全、

数据安全，甚至社会安全、文化安全^⑥等。

(4) 新干预主义蔓延，促成了全球“补贴竞争”与“监管竞争”势头的形成。这是干预的两面性，政府替代市场对资源进行分配，必然导致对政府的寻租，一是寻求政府对自身的补贴，二是寻求政府对竞争对手的加强监管，如反垄断或制裁。这种歧视性安排突出显示在对不同所有权属企业施以截然不同的对待，即区分出本土企业、外资企业或非盟友国家企业。

二、新干预主义对全球经济治理体系的影响

(一) 全球经济治理的现有实践

1. 以新自由主义为依据。

20 世纪 90 年代开始的生产全球化，至少带来了两方面的影响：一方面全球经贸往来的内容不再限于最终商品的交易，更多的包括由跨国投资带来的中间品贸易和服务的跨境提供；另一方面，经历过亚洲金融危机后，许多小国或脆弱经济体发现在面对全球化带来的冲击时几乎没有抵御能力，对国际组织和区域联盟的依赖度加深，而在 20 世纪 60、70 年代盛极一时的国家主权论反而有所淡化。这个阶段的特点是更深的全球化和更强烈的参与需求。

因此，二战后发端的全球经济治理机制，在 20 世纪 90 年代后逐渐形成以自由化、非歧视和第三方争端解决机制等为设定的治理体系，以符合全球化生产发展的需求，即更低的流动障碍和更一致的管理标准，以利于资本和生产在全球的转移。因此，现代全球经济治理的理论依据更多地基于新自由主义的华盛顿共识（田春生，2004；毛增余，2006），强调的是促使各国的治理朝向充分的自由化，而不是在各国之上再建立某个能干预全球市场的力量，因此它天生应是反干预主义的。

华盛顿共识的提出，一开始是针对拉美债务危机，其方向就是要将市场化、自由化、私有化等为特征的国内体制改革推广到发展中国家，要求各国国内层面更相似的治理模式，这与全球治理委员会提出的全球治理概念的初衷^⑦并不完全一致。基于华盛顿共识的全球主义对市场力量十分推崇，认为不受干预的全球市场能促进整体性的公民社会，而全球治理理论是希望通过全球性的社会契约，形成一个具有强制约束力的全球宪章，来实现对全球问题的共同应对（乌尔里希·贝克，2008）。依据新自由主义的市场理念，政府在全球化中的角色应当弱化，这一理念贯穿在 WTO、IMF 和世界银行的诸多条款、报告和实践中，也使得这些多边机构自身权力有限。

2. 1990~2008 年多边机制由盛转衰。

除了受到新自由主义与华盛顿共识的影响外，还有一些因素决定了 20 世纪 90 年代以后全球经济治理的转型与发展。全球经济治理的对象和重点，更多地转向服务贸易和投资，特别是对全球价值链的治理尝试，直接推动了治理内容的更新，即突破贸易、投资和金融的分而治之，转向更全面的治理框架和更深度的国境后协调

规则。对全球治理机制的讨论也产生了巨大分歧，如何在公平与效率之间平衡，以及如何在一致性承诺与发展需求之间平衡，是检讨 GATT、IMF 和其他二战后建立的经济治理机制的核心问题。另外，由于经济联系密切，冲突频发，因此各国逐渐能接受司法化解决方案作为规则执行的保障，即建立稳定的第三方仲裁机构。

在这样的背景下，最后形成的以 WTO 为代表的 20 世纪 90 年代多边经济治理框架由几方面组成：以新自由主义为依据；以非歧视为基本原则；将经济主权分为对外对内两方面，对外经济政策（包括汇率、关税、贸易和投资便利化等）的协调是重点内容；仍然以交换为平衡机制，通过自主承诺与相互博弈推进谈判；决策上强调一国一票的形式平等；机构功能上强调监督与协调；建立了国家之间的争端解决机制以保障执行。

20 世纪 90 年代到 21 世纪初的将近二十年，是以新自由主义为基础的现有全球经济治理体系的黄金时期，多边主义得到了前所未有的认同和发展。但是，到 21 世纪以后，随着全球化力量格局的变迁，全球经济治理体系发生了新的嬗变。WTO 成立以来唯一一次也是历史上时间最长的一揽子谈判——多哈回合失败，在此后十余年里虽仍进行着零散议题的谈判，WTO 未能获得任何实质性进展。2019 年争端解决上诉机构的停摆则是标志性的事件，反映了曾经强有力的多边治理正在衰弱，并被创建它的核心国家——美国抛弃（Ramesh, 2010）。

3. 争议和反省。

从 2008 年美国金融危机开始，全球经济治理进入新的阶段^⑧。这一阶段是前一阶段的延续，但又明显地发生断裂，标志性的推动力是美国国内在新自由主义共识上的分裂及对多边机制的逐步冷落（Ziya & Ali, 2011）。这一阶段许多理论研究聚焦于“逆全球化”、“慢全球化”^⑨和区域主义。但另一方面，全球生产的足迹并未因此收缩，即使在疫情中也恢复得非常快，全球化仍然深具韧性^⑩。与美国“再中心化”进行抗衡的多中心化的尝试在各个层面展开，包括欧盟、东盟、非盟等都试图加强超国家的深层次融合和与治理，更大范围的跨区域合作也越来越多地取得成功。

根本的原因或许在于过去二十年的实践中，世界经济的不平衡进一步加剧。而作为现有全球经济治理体系基石的新自由主义，在 20 世纪末到 21 世纪初的近二十年里，从西方推广到新兴市场国家，但在新兴市场国家和发展中国家的实际执行效果差别很大，引起了普遍的质疑与反思（Geoffrey & Homi, 2019）。在没有充分进行国内经济、社会和法制配套改进的情况下贸然开放，可能造成类似亚洲金融危机所反映的金融体系的脆弱性和俄罗斯转型暴露的产业脆弱性。

在理论上，新自由主义至少在五个大问题上，无法提供完整或令人满意的政策指导：适合本国的增长战略和产业政策是什么；如何消除副生的不平等问题；如何处理金融和货币政策；如何面对逐底竞争导致的环境污染问题；如何消除权力和政治的影响（Geoffrey & Homi, 2019）。如果“稳定、私有化和自由化”的华盛顿共

识口号在今天失去了意义，那么取而代之的是什么——如果有的话？是否有新的“模型”可以在不同国家和环境中推广和适用？目前来看，在没有新的共识可以取代新自由主义的情况下，重返干预主义成为普遍采取的修正做法。

（二）新干预主义对全球经济治理的影响

如前所述，此轮干预主义的发端，是从2008年美国金融危机后开始（Barry & Douglas, 2009），但其高潮，应当是从2016年中美贸易摩擦开始，全球性滥觞则可观察到2020年COVID-19疫情时。普遍的干预主义给全球经济治理带来危机，特别是对现有以新自由主义为基础的治理体系造成动摇。新干预主义的核心仍然是国家利益中心与保护主义，本质上应当是对全球治理的反动，表现为全球治理的弱化。但此轮干预主义的实际影响比理论推导的结论更复杂。

一方面，主要发达国家政府，包括美国、欧盟、日本、英国等为应对疫情和推动复苏推出的多项保护主义政策^⑩和产业政策，加剧了相互之间的利益冲突。这些利益冲突，主要以制裁、报复和双边谈判等措施来解决。作为对照，以WTO上诉争端解决机制停摆为标志，多边治理机制的约束力受到挑战；WTO框架下各项新议题都未获得实质性突破，IMF与世界银行的改革也未见进展（王中美，2019）；在新达成的区域协定（如美墨加协定、CPTPP等）中国家间的投资争端仲裁机制，也被限制适用和设定更多的例外。这反映了全球经济治理中消极的力量。大国竞争导致的直接后果是依靠实力进行对抗和解决问题（Robert & Joseph, 2000）。

另一方面，一些全球性问题，如供应链安全、疫苗、气候、税收等，取得了突破性的进展；停滞不前的多边、区域和双边治理平台都开始重新活跃，一系列贸易协定签署。与多边体系趋弱作为对照的，是以加强近岸关键供应链为诉求的区域治理迅速发展，尤其是中美两国分别在亚太与印太等区域的布局，可能形成割而治之又分庭抗礼的态势。通过结盟的方式重塑更安全的供应链（Gene et al., 2021），为此加强协调并扩大治理范围，这是全球治理中积极的力量。值得注意的是，全球治理中积极与消极的两种力量，并不是绝对的此消彼长，相互关系和作用非常复杂。

表1：全球经济治理的三个阶段

	二战后	1995 ~ 2008	2009 至今
治理格局	多边治理为核心	区域治理兴起	结盟对抗
治理基础原则	公共物品提供	新自由主义	深度开放与安全并重
治理机制	发达国家主导	南北博弈	大国中心
关键影响因素	国际贸易	全球供应链	新干预主义

资料来源：作者整理。

总体来看，在新干预主义下全球经济治理的第三阶段轨迹已经十分明显。全球经济治理的三段式可以从三个方面的变化来理解（见表1）：一是全球经济治理格局的变动，从二战后多边治理为主，到20世纪90年代开始的区域治理繁荣，再到干预主义下划区域结盟对抗的格局；二是全球经济治理基础的改变，从二战后的全球

问题的共商共治理念，到全球化前景下的新自由主义，再到与深度开放并行的扩展的安全原则；三是全球经济治理机制的变化，从二战后由发达国家主导的决策机制，到多边主义，再到新阶段重返大国中心主义。这些方面反映着全球经济治理呈现螺旋式上升轨迹。因为广泛的新干预主义仍然重视国家对外参与治理的角色，因此其影响并不是完全的“逆全球化”。下文将分别就这三方面的新阶段特点逐一说明。

三、治理格局的变革：以重塑供应链为基础的分而治之

（一）以供应链干预为基础的治理

在疫情推动的新一轮干预主义中，供应链成为主要的被干预对象，而直接的影响可能呈现为中美等主要国家在关键产品供应链上的脱钩。从20世纪90年代中后期发展起来的全球供应链，所依靠的贸易自由、投资自由以及创新与学术自由的时代已经告一段落。由中美贸易摩擦引起的震荡，以及随后因疫情进一步加剧的供应链断链问题，促进了要求供应链在岸和近岸的政策干预，造成了在一些领域可能“缩链（shortening the chain）”（Patrick, 2021）与“固链（fixing the chain）”（Willy, 2020）的后果。

在此背景下，重塑安全（secured）、可持续（sustainable）和风险可控（risk controllable）的供应链，成为各国的重点战略^⑫。欧盟委员会在2020年底对欧洲六大关键领域（原材料、活性生物医药原料、锂电池、氢能、半导体、云计算和边缘计算）供应链进行了深度审查^⑬；美国拜登政府则在2021年2月对四个关键供应链（半导体制造和先进封装、大容量电池、关键矿物与材料、先进药物成分）启动了韧性审查^⑭。美欧此类审查的动因都是为政府干预寻求正当性，最终建议干预手段包括减税、补贴等鼓励投资回迁和吸引外资设厂等，以及通过FTA的原产地规则鼓励近岸生产等。

另一方面，还应当观察到，更快发展的信息技术可能带来“延链（extending the chain）”与“加链（adding the chain）”（Thomas Y. Choi et al., 2021）的可能，信息技术将进一步降低供应链管理的成本，使得生产对突发事件的响应和调整能更快速、更具韧性。人工智能、物联网和3D打印技术等运用，有可能为供应链安全问题的破解带来根本性契机。但技术的发展和流水线的替代需要时间。短期之内，由于对冲的贸易政策和强势的政府干预密集出台，关键供应链在未来五至十年很可能重塑。

由近年来全球贸易政策的变动，可以看到一个总体的大势：以自由化为特点的战后多边贸易治理体系，正在转向以关键供应链为诉求的区域治理体系。如前所述，多边体系沉寂已久，在未来一段时间其作用将继续弱化。取而代之的是区域贸易治理体系的竞争和对抗，尽管区域内自由化仍是趋势，但对区域外部的歧视将加剧。选择盟友和重构更安全的关键供应链，将是未来各国参与区域治理的主要诉求。

（二）中美分而治之格局的形成

必须指出，区域治理不再是相互分割，而是重叠交叉（overlapping and intersected）的，即区域成员可能出现重合部分（Christos et al., 2013），同一次区域可能分属不同战略布局范畴。这将使得区域利益之间的冲突和对抗更加复杂，给企业的全球业务增加额外成本。其中，中美两国的区域供应链布局与对抗将是区域治理布局的核心。无论是美国布局的印太战略，还是中国的“一带一路”框架，都有明显的深入对方供应链腹地的意图。

1. 以美国为中心的治理布局重点。

美国供应链治理的核心目前仍然是北美供应链。2018 年签署的《美墨加协定》提高了原产地规则的标准，进一步加强了北美生产网络，另一方面也加大了与其他生产网络的分割。无论是钢铁还是汽车产业，北美自贸区均形成了相对独立、稳定的区域生产结构，与亚洲价值链和欧洲价值链存在水平而非垂直分工，对亚洲价值链和欧洲价值链依赖程度较低（洪朝伟、崔凡，2019）。

另一重要的治理同盟是欧盟。双方建立了“美欧贸易与技术理事会（TTC）”，以协调解决全球贸易、经济和技术中的关键问题，并称“基于共同的民主价值观深化跨大西洋贸易和经济关系”^⑤。也并不讳言将共同应对来自中国的竞争。2021 年 9 月，在匹兹堡的第一次会谈后发布联合声明^⑥，成立 10 个工作组，分别处理技术标准、气候与清洁技术、供应链安全、ICT 安全与竞争力、数据治理与技术平台、滥用技术危害人权和安全、出口管制、投资审查、SME 获得与使用数字工具、全球贸易挑战问题。尽管目前尚未取得实质性进展，如欧美之间的贸易冲突问题^⑦、数据传输的隐私盾问题、数字税、碳边境税问题等，都没有根本解决，但是必须认可的是，TTC 确实覆盖了跨大西洋经贸合作目前的重点问题，包括芯片、人工智能、清洁技术等。

美国最新的战略布局是印太经济框架，在 2022 年 2 月公布的《美国印太战略》^⑧中除政治与军事安全合作外，特别强调了将启动的“印太经济新框架（IPEF）”的重要性。该治理框架据称将以一种超越传统贸易协定的方式加强同本地区盟友的关系。这一经济框架的主要内容包括共享相关信息、规划供应链、监控供应链、管理供应链，并对这方面的投资进行战略协调等。值得注意的是，IPEF 在很大程度上也表现出美日印澳“四国机制（QUAD）”、美英澳（AUKUS）机制等地区战略与安全架构所具有的封闭性、对抗性和排他性（万喆，2021）。

2. 以中国为中心的治理布局重点。

2022 年 1 月 RCEP 生效，是亚太供应链深度一体化的契机。RCEP 将使签署国之间的商品出口平均每年增加约 900 亿美元（占 2019 年区域内商品贸易的 4%，全球商品贸易的 0.5%），从而激励企业将其供应链定位在贸易区域内（Euler, 2020）。RCEP 将推动劳动密集型供应链从中国向东盟进一步转移，也可能将资本密集型供应链的低端部分布局至东盟（Euler, 2020）。对中国来说，亚太供应链是最

重要的近岸供应链网络，包括半导体在内的关键产品重要环节的生产未来仍将集中在这一区域。除了 RCEP 外，中国也在积极申请加入 CPTPP、DEPA（《数字经济伙伴协定》）等协定，反映了中国在该区域全面参与经济治理的决心。

中国主导的另一治理布局是“一带一路”倡议。截至 2021 年 6 月，中国已与 140 个国家和 32 个国际组织签署了 260 份“一带一路”合作文件。^⑨ 尽管多数以备忘录的形式，但考虑到目前“一带一路”沿线国家参差不齐的发展状况，这种弹性、多元和渐进式的治理协调方式可能是逐步实现区域治理的有效路径。这一跨地理区域的巨大网络，打破了传统的盟友体系，具有丰富的治理层次与模式，也是中国在确保供应链安全上的重要实践。

四、治理基础的变革：深度自由化与扩展的安全规则

（一）深度自由化触及的主权与安全问题

Weiss 认为，全球治理是“治理减去政府（governance minus government）”，即介于完全的“无中心政府”与“世界政府”之间的秩序状态（Thomas G. Weiss & Rorden Wilkinson, 2013）。全球治理作为治理权力存在的一个决定性特征，是在没有世界政府存在的情况下随时提供类似政府的服务和公共产品的国际能力（Thomas G. Weiss & Rorden Wilkinson, 2013）。全球化继续发展的话，全球治理内容必然更趋向深度自由化和去边境化。但是，这又会引起来自各国主权的反抗，新干预主义中，“安全（security）”成为反抗的主要依据。

这一变迁与全球生产方式向分工深化的趋势相符。以亚洲为例，在过去 40 年的国际分工中，其已成为全球生产无法绕开的重要区域^⑩，也成为新干预主义的目标区域。因此，相对应的是治理的深化和多层次。根据亚洲开发银行（ADB）的报告^⑪，所有在 2018~2020 年生效的 FTA 都涉及亚洲国家，而在 2017 年涉及亚洲国家的 FTA 比例仅占 38%。同时，如前所述，通过“亚太”、“印太”、“一带一路”等战略、倡议和结盟之间的竞争，希望介入这一区域的不仅是太平洋周边国家，亚洲供应链与北美、欧洲供应链重叠联接的部分可能进一步扩展加大（Xin et al., 2019）。

表 2：全球经济治理基础的变迁

	旧体系	新体系
基础理念	新自由主义	开放与安全并重
治理主体	政府间国际组织	政府间组织、民间组织、企业
价值观	自由化、民主与发展	一致的承诺、公平贸易
治理深度	国境上贸易投资政策	国境内经济、社会与政治管理
目标与理想模式	自由与一致的市场经济	强化的联盟与供应链安全
主要挑战	发达国家之间的协调问题	南北矛盾与政治阵营分割
关键分歧	贸易逆差与关税削减	创新竞争与提供公共物品的责任分担

资料来源：作者整理。

因此，全球经济治理基础在发生变迁：过去以新自由主义为依据推动贸易壁垒的降低，推动要素在全球的流动，现在随着治理进入到国境内经济、社会和政治管理层面的协调，治理深度决定了国家主权和安全的重要性被再次强调；新干预主义下对内对外政策是一体的，这直接导致了全球经济治理中兼重开放与安全的要求，自由的市场经济理想被强化的联盟与供应链安全目标代替；最重要的，作为新干预主义核心内容的对本土创新竞争力的培育，与国家安全的关联非常密切，这也推动了全球经济治理的重心从“自由化”向“安全”转移。

（二）新议题与非传统安全

更值得注意的是新议题的大量涌现，包括供应链安全、数字贸易、国际债务、技术竞争、环境、劳工标准等新议题。以供应链安全为例，过去双边贸易中进口市场的主导性大大下降，供应链上的所有国家相互牵制，风险暴露不再是单个国家能避免的^②。同样，安全机制也应由更多的参与者一起构建。另一方面，这些新领域的协调与治理中，必须同时纳入非传统安全的考量，包括宏观经济安全、金融安全、数据安全、网络空间安全、外太空安全、气候安全、公共卫生安全、技术安全等。

从已有的一些双边和区域实践来看，这些议题可能形成完全不同的治理框架：尽管自由化仍然是重要方面，安全和私权的保护也成为原则；因为进入到国内经济政策领域，各国对将让渡的权力做更精细的切割；非歧视原则可能会被扬弃，不对称和递进的义务设定以实现成员之间的平衡和避免“搭便车”^③；对发展中国家，特别是欠发达国家的特殊照顾将以更细化的分层和更实质的承诺来实现；由于议题敏感且普遍保留宽泛的安全例外，这些新规则实施的保障机制往往有意识地排除仲裁或类司法化的解决方案，而回退到更具弹性的成员间磋商机制。

另外，欧美及其盟友正在将非传统贸易关注纳入到贸易政策中，从人权、透明度、反贿赂、反洗钱、环保标识、社会责任尽职调查等多个方面对企业施压。例如，美国的新疆产品相关法案^④，以及欧盟《强制性人权、环境和善治尽职调查指令》^⑤等，都将人权标准纳入贸易措施，而且触及供应链下游二三级供应商。欧美都在强调建立以共同价值观为基础的伙伴关系，如美墨加协定^⑥将劳工最低时薪纳入到汽车原产地规则中，搁置中的中欧双边投资协定^⑦也包括要求中方参加两项人权公约。这些非传统贸易关注将政治因素与经济治理捆绑在一起，其实是传统安全观渗透进贸易投资规则，是新现实主义对新自由主义的修正。

五、治理机制的变革：重返大国中心主义

（一）新干预主义下重返大国中心主义

现有的多边治理机制，一定程度上已经突破了传统的“国家中心主义”（蔡拓，2000），但并未改变国家和国家之间的经济利益冲突问题，超越国家的多边组织因此也主要以协调和督促各国改进经济政策为职责。但随着全球化程度的加深，全球治理的边界进一步扩大，向更深层次的协调迈进，多边组织与国家之间的力量对抗

更加突出：一方面，客观上需要各成员更大的授权来完成一致行动框架的拓展；另一方面，又因为不能平衡各成员的要求，约束力与权威都受到挑战。

多哈回合与 2008 年美国金融危机是重要的转折点，以美国为首的大国明显转向更小范围的协调机制，包括 TPP 和 TTIP 等。新干预主义进一步强化了大国对自身利益的追求，倚重更有效率也更能贯彻大国意志的双边和区域谈判。在达成新的治理框架上，路径的多元化也成为新的趋势，即软性机制与硬性机制的融合，以及双边、诸边（plurilateral）和多边推进的并用。例如，在 WTO 机制下重拾诸边谈判^③，在全球财长会议上签署最低税率协定，在美欧之间取代 TTIP 建立 TTC 贸易投资政策协调机制等。

围绕供应链安全、数字贸易、碳排放、国际债务、技术标准等新议题，大国的承诺和相互约束将是关键性的，这些领域已经出现明显的重返大国主导的特点。尽管近十年来这些议题仍在探索中，但越来越多的国家意识到现有时机十分关键，希望抢得制定规则的先机。在多边层面因为分歧太大而无法取得妥协的一些议题^④，正在被转移到双边、诸边和区域性层面去实现。

（二）以实力为基础的冲突与协调机制

在过去十年贸易限制措施居高不下的情况下，主要贸易国家之间的摩擦已经是常态。传统的贸易限制工具包括管制、制裁、加征关税、反倾销、反补贴、保障措施、投资审查等，在过去几年变本加厉，范围不断扩大。如美欧都越来越多将军民两用物项作为管制对象，美国的管制实体清单中中国（包括内地和香港）企业占到约四分之一。除了将更多的中国企业加入管制名单外，还密集出台了多项针对中国贸易、投融资和科技竞争的法案，如美国 2018 年《外国投资风险审查现代化法案》、2021 年《外国公司问责法》以及 2022 年 COMPETES 法案等都加大了对单个国家的歧视。

值得注意的新趋势是，过去这些摩擦和争端还可能诉诸多边或区域贸易协定下的争端解决机制，未来则会更多地依靠主要国家之间的磋商机制。美国首先故意使 WTO 上诉机构停摆，并在多个场合表达对这一机制不满^⑤，根本目的是为了更方便地施加单边措施。而施加单边措施又是为了让贸易伙伴坐到谈判桌以交换谈判利益。例如，尽管也诉诸了 WTO 争端解决机制，中美贸易摩擦仍是以双方达成第一阶段协议来实现短期缓解；大客机补贴缠讼多年，美欧最后也是通过 TTC，加强彼此磋商以寻求妥协。可以说，贸易争端解决正在重返以实力均衡为基础的磋商机制。这也反映了二战后全球治理体系的某些根基正在动摇。

六、中国参与全球经济治理的策略调整

在新干预主义下，全球供应链的走向分为两类：关键供应链日益走向区域结盟和中美对抗；非关键供应链的足迹则在继续延展，将更多的国家纳入全球化进程。在这样的趋势下，主要国家贸易政策也将朝两个方向变化：一方面，区分盟友和非

盟友，通过更具排他性的协定和单边措施，干预和掌控关键供应链的布局；另一方面，通过加强贸易与非贸易领域政策和措施的整合，以及区域内重叠交叉的伙伴关系，稳固和提升主要国家在全球贸易体系中的核心地位。

新干预主义影响治理规则的形成，这些规则很多明确针对和排除中国，特别是美欧将“公平贸易”的范围不断扩大，认为中国的“不公平竞争优势”来自补贴、汇率操纵、公共实体（public body）、强制技术转让、较低的环保标准、低税和腐败等，据此创设新的治理要求，试图遏制和延缓中国的上升。因此，新干预主义影响下的全球经济治理走向，表面上看来对中国是不利的。

尽管中国关于全球治理“共商、共建、共享”的原则性主张具有先进性（陈建中，2017），但如何在具体议案中贯彻和体现这些主张，是当前具有实战性的问题。与大多数发展中国家的立场一致，中国并不愿意轻易将新议题纳入到全球治理框架内，希望能保留在国内经济政策上更多的弹性和主动性。但是，西方新干预主义中，以安全为名针对中国的战略竞争布局从2008年以后明显加快，到2016、2017年以后明确将中国作为最严峻的竞争者^⑥，之后疫情和俄乌冲突又加速了阵营的裂变和规则的嬗变。无论是被动，还是主动，中国都已置身全球经济治理的变革中。

必须特别指出的是，新干预主义下的全球经济治理具有的核心特征之一是“重返大国中心”，超级大国在治理中的作用和地位是加强了，而不是减弱了。相对于可能存在滥用投票权风险的旧体系，中国的发言权和中心地位都更加突出，也在主动建构能服务自身供应链安全和竞争利益的治理框架。作为全球最大的生产基地与消费市场之一，中国已经成为全球治理的一支重要力量，尤其是在一些软性平台和机制上，中国的影响力正在不断扩大。

简言之，中国既是西方新干预主义希望遏制（contain）与排除（exclude）的对象，又是全球化进程中很难排除的重要市场。在这样的背景下，就中国参与全球经济治理的战略调整，提出以下若干建议：

1. 发展以中国为中心的供应链网络，通过经贸融合推动区域治理框架构建，重点是发展亚洲治理网络。如前所述，未来一段时间内，亚太在先进制造领域具有巨大的潜力，是中国必须依靠的供应网络。一方面，要认识到劳动密集型供应链和少部分资本密集型供应链将进一步向东盟区域转移，要通过进一步降低贸易与投资壁垒促成生产一体化；另一方面，也要认识到通过交叉重叠的 FTA，中国发展区域贸易中心、金融中心和航运中心，较过去更有优势。要通过 RCEP 的后续谈判，进一步提高对亚洲国家的贸易、投融资、航运和人员往来的便利化水平，形成亚洲区域规制一体化治理架构。

2. 广泛的干预主义必然面临相互协调的压力，在未来的治理体系内，干预手段的控制与协调将会成为重点内容，中国也应主动改变政府干预手段的具体方式。在所有贸易干预手段中，补贴是最常用的，因此也引起各国普遍的反反对。除此之外，税收优惠、奖励、歧视性的政府采购等，都将是被全球治理重点针对的政府干预做

法，并且趋势是将通过全球最低税率、反补贴、对等政府采购等来削弱由此产生的不正当竞争优势。但对研发、创新等活动的补贴仍在豁免行列。未来产业政策也应从放宽限制和拓宽渠道切入，提升以制度为基础的营商环境，特别要考虑自身政策措施的集成和组合效果。

3. 反对新干预主义，在发展区域治理网络的同时，仍然要推动多边机制的进展。尽管重返大国中心主义对中国来说并非不利，但在大国竞争与互相削弱的过程中，对中国目前参与的全球供应链的损害也是不可避免的，因此仍应推动多边机制改进并取得新的突破。对美国、欧盟等发达成员结盟提出的国有企业、补贴、可持续发展、劳工权利等敏感问题尽快研究预案，将 WTO 谈判的重心推回到工业制成品关税的进一步减让、农渔产品补贴的取消，以及服务贸易的扩大开放。同时推动 WTO 在稳定疫情相关医药卫生产品、信息产品供应链上的功能。重点控诉美欧单边措施（包括限制和制裁）对 WTO 体系的危害，旗帜鲜明地支持非歧视原则和减少一般数量限制原则，明确开放、包容是确保全球供应链安全的基础，反对新干预主义对供应链的扭曲与破坏。

4. 全球经济治理框架的重构正在动荡中，尽管重返大国中心是可以观察到的普遍趋势，也要密切关注到由小国或新兴市场经济体倡议并率先达成的一些小范围的治理规则与平台（如 DEPA），大国参与和加持，对这些平台带来的机遇多过挑战，因此这些平台普遍持开放包容态度。对中国来说，目前的许多时机仍是较好的，要积极拓展参与渠道和方式，不需要是引领者，应着重于贡献者和协调者的定位。

（通讯作者 王中美电子邮箱：wzmxmu@sohu.com）

注释：

- ① 西方经济学认为，社会主义没有真正意义上的市场经济，国家干预是基础手段，后来发展起来的社会主义市场经济是混合市场经济，政府仍然具有干预的正当性，一般也不区分政府和市场作用的界限。
- ② 也有观点认为，仅从美国国内政策变化来看，克林顿主政后将干预作为反里根主义的重要武器，从那时起是第三次干预主义渐占上风；但是就从对外贸易与投资来看，当时新自由主义仍是基调。
- ③ See The Economists, “The New Interventionism”, 15 Jan 2022, <https://www.economist.com/special-report/2022-01-15>.
- ④ America Creating Opportunities For Manufacturing, Pre-Eminence In Technology, And Economic Strength (America Competes) Act 2022, 该法案 2022 年 2 月经美国众议院通过，仍需与参议院通过的《创新与竞争法案》文本进行合并，两院将协商确定最后文本。
- ⑤ European Commission, Communication From The Commission To The European Parliament, The Council, The European Economic And Social Committee And The Committee Of The Regions – A Chips Act For Europe, available at <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/european-chips-act-communication-regulation-joint-undertaking-and-recommendation>.
- ⑥ 文化安全指的是确保所有个人和群体都根据其独特的文化需求和差异得到对待。并呼吁不基于任何感知或实际差异而削弱、贬低或剥夺个人权利的互动。参见 Erik Nemeth, “What is Cultural Security? Different perspectives on the role of culture in international affairs”, presentation at April 2016, available at https://www.researchgate.net/publication/333433707_What_is_Cultural_Security_Different_perspectives_on_the_role_of_culture_in_interna

tional_affairs.

- ⑦ “全球治理委员会”(Commission on Global Governance)在1995年发表了著名的《天涯比邻》(Our Global Neighborhood)研究报告,认为治理是各种公共的或私人的个人和机构管理其共同事务的诸多方式的总和;它是使相互冲突的或不同的利益得以调和并且采取联合行动的持续的过程,简言之是共商共治共同决策。
- ⑧ Andrew Walter. 2011. Global economic governance after the crisis: The G2, the G20, and global imbalances [R]. <https://personal.lse.ac.uk/wyattwal/images/globaleconomicgovernanceafterthecrisis.pdf>.
- ⑨ 从2000年后有一系列成果,聚焦于全球化带来的负面效应,代表作包括《全球化的陷阱-对民主和福利的进攻》(马丁)、《失控的世界》(吉登斯)、《全球化及其不满》(斯蒂格利茨)、《全球化:人类的后果》(鲍曼)、《全球化的悖论》(罗德里克)等。
- ⑩ See WTO. World Trade Report 2021: Economic Resilience and Trade [R]. https://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/wtr21_e/00_wtr21_e.pdf.
- ⑪ See the data at Global Trade Alert (2021), The Essential Goods Monitoring Initiative, St. Gallen: University of St. Gallen.
- ⑫ The White House, “Building resilient supply chains, revitalizing American manufacturing, and fostering broad-based growth: 100-day review under Executive Order 14017”, p. 7.
- ⑬ At https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/europe-fit-digital-age/european-industrial-strategy/depth-reviews-strategic-areas-europes-interests_en.
- ⑭ The White House, “Executive Order on America’s Supply Chains”, Feb. 24, 2021, at <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/presidential-actions/2021/02/24/executive-order-on-americas-supply-chains/>.
- ⑮ U.S. - EU Summit Statement: Towards a Renewed Transatlantic Partnership, June 15, 2021, at <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/06/15/u-s-eu-summit-statement/>.
- ⑯ U.S. - EU Trade and Technology Council Inaugural Joint Statement, September 29, 2021, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/09/29/u-s-eu-trade-and-technology-council-inaugural-joint-statement/>.
- ⑰ 2021年3月20日,美欧达成协议暂停持续三年多的钢铝贸易争端,美国从欧盟进口的“有限数量”的钢铝产品将享受零关税(即配额内零关税)。欧盟方面也将对美报复性关税下调50%。但美国对欧盟出口钢铝产品超出配额的部分并未取消加征关税。
- ⑱ The White House, Indo-Pacific Strategy, Feb. 2022, at <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2022/02/U.S.-Indo-Pacific-Strategy.pdf>.
- ⑲ 以上数据见于洪君:“‘一带一路’:世界各国互利合作的新范式”,《今日中国》,2021年11月8日。
- ⑳ See WTO and IDE-JETRO, “Trade patterns and global value chains in East Asia: From trade in goods to trade in tasks”, 2011, at https://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/stat_trade/tpat_globvalchains_e.pdf.
- ㉑ ADB, “ASIAN ECONOMIC INTEGRATION REPORT 2021: Making Digital Platforms Work FOR ASIA AND THE PACIFIC”, Feb. 2021, at https://aric.adb.org/pdf/aeir/AEIR2021_complete.pdf.
- ㉒ See the survey by McKinsey, The Challenges Ahead for Supply Chains: McKinsey Global Survey Results, Nov. 2010, at <https://www.mckinsey.com/business-functions/operations/our-insights/the-challenges-ahead-for-supply-chains-mckinsey-global-survey-results>.
- ㉓ 在WTO中争议较大的特殊与差别待遇条款,一直以不对称承诺的方式纳入到双边或区域协定中。可以观察到的新趋势是,此类双边或区域协定都有明确的逐步承诺一致的时间表或二次谈判的安排,反对“搭便车”的诉求得到了更多贯彻。
- ㉔ U.S. Uyghur Forced Labor Prevention Act, H. R. 1155, available at <https://www.congress.gov/bill/117th-congress/house-bill/1155/text>.
- ㉕ See European Parliament Policy Briefing, Towards a Mandatory EU System of Due Diligence for Supply Chains, October

2020, at [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2020/659299/EPRS_BRI\(2020\)659299_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2020/659299/EPRS_BRI(2020)659299_EN.pdf).

- ②⑥ Agreement between the United States of America, the United Mexican States, and Canada 7/1/20 Text, available at <https://ustr.gov/trade-agreements/free-trade-agreements/united-states-mexico-canada-agreement/agreement-between>.
- ②⑦ EU-China Comprehensive Agreement on Investment (CAI), 22 Jan. 2021, available at <https://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=2237>.
- ②⑧ 例如, WTO 下正在进行的电子商务谈判、投资便利化谈判等都采取了诸边谈判的方式。
- ②⑨ 如数据的跨境流动、投资负面清单、竞争中立、劳工标准等议题。
- ③⑩ See U. S. views on the Functioning of WTO Dispute Settlement System, at <https://ustr.gov/issue-areas/enforcement/us-views-functioning-wto-dispute-settlement-system>.
- ③⑪ See Remarks by President Biden on America's Place in the World, 4 Feb. 2021, at <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2021/02/04/remarks-by-president-biden-on-americas-place-in-the-world/>.

参考文献：

- 蔡拓, 2000. 全球主义与国家主义[J]. 中国社会科学(3):17.
- 陈建中, 2017. 共商共建共享的全球治理观具有深远意义[N]. 人民日报 2017-9-12:07.
- 洪朝伟, 崔凡, 2019. “美墨加协定”对全球经贸格局的影响: 北美区域价值链的视角[J]. 拉丁美洲研究(2):32-38.
- 毛增余, 2006. 从“华盛顿共识”到“后华盛顿共识”再到“北京共识”[J]. 政治经济学评论(2):34-37.
- 田春生, 2004. “华盛顿共识”政策及其评析[J]. 经济研究参考(78):9-10.
- 于俊文, 1987. 资本主义经济中国家干预主义和经济自由主义的斗争[J]. 经济研究(7):49-50.
- 万喆, 2021. 新瓶装旧酒: 美国“经济新框架”背后的旧思维[N]. 光明日报 2021-12-19:08.
- 乌尔里希·贝克, 2008. 什么是全球化[M]. 常和芳译. 上海: 华东师范大学出版社:11.
- 王中美, 2019. 新南北矛盾与多边体系的困境[J]. 国际经贸探索(4):93-104.
- 吴易风, 王晗霞, 2011. 国际金融危机和经济危机背景下西方国家干预主义和新自由主义的论争[J]. 政治经济学评论(4):16.
- 许小年, 2011. 从来没有救世主[M]. 上海: 上海三联书店: 作者自序.
- Barry J. Eichengreen & Douglas A. 2009. Irwin. The Slide to Protectionism in the Great Depression: Who Succumbed and Why? [R]. NBER Working Paper, No. 15142.
- Christos Braziotis, et al. 2013. Supply chains and supply networks: distinctions and overlaps[J]. Supply Chain Management. Vol. 18 No. 6, pp. 644-652.
- Euler Hermes. 2020. RCEP: Common rule of origin could boost regional trade by around USD90bn annually[N]. November, <https://www.eulerhermes.com/en/global/news-insights/economic-insights/RCEP-common-rule-of-origin-could-boost-regional-trade-by-around-USD90bn-annually.html>.
- Geoffrey Gertz & Homi Kharas eds. 2019. Beyond the Neoliberalism[R]. Brookings Report. April., <https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2019/05/beyond-neoliberalism-final-05.01.pdf>.
- Gene M. Grossman, Elhanan Helpman & Hugo Lhuillier. 2021. Supply Chain Resilience: Should Policy Promote Diversification or Reshoring? [R]. Webinar Presentation. Princeton (NJ): Princeton University.
- Patrick Burnson. 2021. Trade Update: Time to shorten the supply chain[N/B]. November 4, at https://www.logisticsmgmt.com/article/trade_update_time_to_shorten_the_supply_chain.
- Ramesh Thakur. 2010. The North-South Divide, Global Governance and the G20[R]. Wellington: New Zealand Institute of International Affairs.
- Robert Keohane & Joseph Nye. 2000. Realism and Complex Interdependence[N/B]. <https://www.pearsonhighered.com/>

assets/samplechapter/0/2/0/5/0205082912. pdf.

Thomas Y. Choi, et al. 2021. Managing Extended Supply Chains[J]. Journal of Business Logistics. 1, Vol. 42 No. 2, pp. 200–206.

Thomas G. Weiss & Rorden Wilkinson. 2013. International Organization and Global Governance[M]. Routledge., p. 32.

William Watson. 2022. The new, new, new interventionism[N/B]. Jan 20th 2022, <https://financialpost.com/opinion/william-watson-the-new-new-new-interventionism>.

Willy C. Shih. 2020. Global Supply Chains in a Post-Pandemic World[N/B]. September-October, at Harvard Business Review. <https://hbr.org/2020/09/global-supply-chains-in-a-post-pandemic-world>.

Xin Li, Bo Meng, and Zhi Wang. 2019. Recent patterns of global production and GVC participation[R]. https://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/gvc_dev_report_2019_e_ch1.pdf.

Ziya Öniş & Ali Burak Güven. 2011. The Global Economic Crisis and the Future of Neoliberal Globalization: Rupture Versus Continuity[J]. Global Governance. Vol. 17, No. 4 pp. 469–488.

Reform of Global Economic Governance in the Era of Neo-interventionism

WANG Zhong-meí

Abstract: Pervasive interventionism has brought a crisis to global economic governance, especially to the current system of governance based on neoliberalism. The core of neo-interventionism is still the substantive national interests and protectionism, which seems to be reverse to global governance, but the actual influence is much complicated. It is mainly reflected as follows: first, neo-interventionism promotes the development of global economic governance pattern towards cross-regional alliances and confrontation; second, the basic principles of global economic governance turn out to be the deepening of liberalization in parallel with the extended security requirements; third, the shift of global economic governance mechanism returns from multilateralism to great power centralism. These changes reflect a spiraling upward trajectory for global economic governance. As the widespread neo-interventionism still attaches importance to external participation in governance, it is impossible finally to reverse the direction of globalization.

Key words: neo-interventionism; global economic governance; reform

(责任编辑 扬帆)