

# 在开放合作中探索全球经济治理体系的变革路径

◇ 胡荣荣

当今世界正经历百年未有之大变局，我国发展的国际环境面临深刻复杂变化。“十四五”时期是塑造新型国际关系和人类命运共同体的关键时期，也是完善全球经济治理体系的关键时期。党的十九届五中全会审议通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》（以下简称《建议》），为我们在开放合作中探索全球经济治理体系的变革路径、增创国际经济合作和竞争新优势提供了战略指引和制胜之策。

## 增强国际秩序的稳定性，推动经济全球化朝着普惠共赢的方向发展

百年未有之大变局，突出表现为世界进入动荡变革期。健康稳定的国际关系是世界秩序的政治基石，也是全球治理体系正常运行的先决条件。全球经济治理体系是全球治理体系的重要组成部分，是全球治理在经济领域的体现和延伸，联合国称全球经济治理是“多边机构和进程在影响全球经济政策、法规与规章方面发挥的作用”。近年来，西方发达国家受困于国内政治和社会动荡，不仅不能保持国际关系的健康稳定，而且给全球治理体系输出“不确定性”、加剧“脆弱

性”，导致全球经济治理体系无论在架构稳定性、机制实效性还是合作前瞻性上都存在日益严重的“能力赤字”。国际社会期盼世界秩序能够实现总体稳定。

《建议》指出，“国际环境日趋复杂，不稳定性不确定性明显增加，新冠肺炎疫情影响广泛深远，经济全球化遭遇逆流，世界进入动荡变革期，单边主义、保护主义、霸权主义对世界和平与发展构成威胁。”国际环境越是复杂越是不稳定，越是需要联合国在维护人类和平与发展、维护国际秩序的公平公正等方面发挥职能。

联合国是当今世界最具广泛代表性和权威性的政府间国际组织，在全球治理体系中居于不可替代的核心地位，联合国能否继续稳定发挥作用，决定着全球治理体系能否正常运行。联合国作为全球治理体系的核心地位是历史形成的，“二战”后建立的以联合国为核心的国际体系和以国际法为基础的国际秩序，为避免出现新的世界大战、促进全球经济的复苏和发展创造了长期稳定的国际环境，在新千年减贫倡议、国际防疫倡议等方面推动符合人类发展需要和多数国家期望的倡议，赢得了世界人民的拥护。

中国作为联合国创始会员国和安理会常任理事国，忠实履行国际义务，严格恪守国际承诺。面向未来，中国将继续坚定维护

以联合国为核心的全球治理体系，坚定维护联合国在国际事务中的核心作用，加强国际社会应对资源和能源安全、粮食安全、网络信息安全、防范重大传染性疾病等全球性挑战的能力。

“二战”后形成的全球经济治理体系是由《关税与贸易总协定》及随后的世界贸易组织、国际货币基金组织和世界银行三大机构组成的全球多边治理机制。在多边主义主导全球发展的全球化阶段，世界贸易组织所缔造的多边贸易体制为促进国际贸易流动、稳定全球经济和贸易秩序发挥了重要作用。20世纪90年代以来，经济全球化获得长足发展，货物、信息、技术等生产要素实现了全球性流动，拓展了人类经济活动空间，迅速催生出现代通讯技术和跨境物流能力，形成了趋于统一的全球市场和高度分工的全球产业链。以世界贸易组织为核心和基于规则的多边贸易体制既是经济全球化和自由贸易的基石，也是我国参与全球经济治理的平台。

经济全球化的过程是将人类共同利益这一“蛋糕”做大的过程。根据世界银行统计，1990—2019年全球经济总量从22.6万亿美元增长到87.7万亿美元，全球货物和服务贸易额占经济总量比重由38.8%上升至60.4%。世界经济分工协作的逻辑并未改变，经济全球化的趋势并未改变。总体

而言,发达国家与发展中国家在参与经济全球化进程中,均获得了不同程度的经济增长与国民福利。全球化进程中趋于融合的经贸依存也造就了人类休戚与共的物质文明基础。

与此同时,分好经济全球化“蛋糕”的问题日渐突出。近年来,特别是新冠肺炎疫情暴发以来,世界经济面临中长期衰退风险,单边主义和保护主义盛行,全球经济治理架构的稳定性遭受冲击。《建议》明确提出,“维护多边贸易体制,积极参与世界贸易组织改革,推动完善更加公正合理的全球经济治理体系。”自从加入世界贸易组织以来,我国对外贸易总额大幅增加,已成为世界第一贸易大国,正在从国际贸易规则的遵守者、运用者逐渐成为多边贸易体制的坚定维护者和全球经济治理的重要参与者。多边贸易体制有助于提高贸易与投资政策的稳定性和可预测性,世界贸易组织改革不可能“毕其功于一役”,更不能推倒重来,而应在平衡发达国家和发展中国家利益诉求的基础上推行渐进式改革。

一方面,应维护世界贸易组织在全球贸易投资自由化便利化进程中的主渠道地位,对滥用国家安全例外措施和违背世界贸易组织规则的单边行为进行惩戒;另一方面,应遵循协商一致的决策机制,增强世界贸易组织运行效率和体制包容性,维护发展中成员的发展利益和享受特殊与差别待遇的权利,支持发展中成员融入多边贸易体制和全球价值链,推动经济全球化朝着更加开放、包容、普惠、平衡、共赢的方向发展。

## 增强多边治理机制的实效性,推动建设开放型世界经济

习近平主席指出,“要合作还是要对立,要开放还是要封闭,要互利共赢还是要以邻为壑,国际社会再次来到何去何从的十字路口。全球治理体系的走向,关乎各国特别是新兴市场国家和发展中国家发展空间,关乎全世界繁荣稳定。”当前,经济全球化遭遇逆流,全球贸易和投资保护主义升级,新冠肺炎疫情大流行使世界经济不稳定不确定因素增多,世界各国比任何时候都更需要开放合作。尽管世纪疫情和百年变局交织,国际格局深刻演变,但是和平与发展的时代主题没有改变,世界多极化和经济全球化的时代潮流也不可能逆转,各国走向开放、走向合作的大势没有改变。对此,《建议》明确提出,“坚持平等协商、互利共赢,推动二十国集团等发挥国际经济合作功能。”

二十国集团是建立在无须履行条约义务基础上的非正式多边峰会机制,经过多年发展,二十国集团已然取代七国集团成为“全球经济治理的首要平台”。起初,二十国集团是为防止亚洲金融风暴的类似危机重演而成立的临时性对话平台,2008年召开的二十国集团首次领导人峰会,为应对国际金融危机发挥了不可或缺的作用。

2020年以来,肆虐的新冠肺炎疫情使人类面临的共同威胁比任何时候都更加严峻,迫切需要增强多边治理机制的实效性。美国著名国际政治经济学学者罗伯特·吉尔平认为,自由国际经济的确立、维持和

成功运行,需要一个政治领导。在霸权之后,世界经济秩序则需要多边领导和政策协调。多边治理机制是符合人类文明发展趋势的国际制度运行模式,也是推动建设开放型世界经济的必然要求。

二十国集团汇集了全球主要大国,拥有世界人口的2/3、国内生产总值的86%、贸易额的75%。二十国集团的发展历程、贸易活力和经济体量使其成为全球多边治理机制的最佳选择。二十国集团非正式的特点也使其能够以更高灵活性和磋商效率及时处理全球性危机。因此,加强二十国集团作为完善全球经济治理体系的首要平台作用,优化政策协调机制和磋商议程,使其经济影响力转化为经济治理能力,有助于更好地凝聚国际共识、促进全球合作。

在二十国集团框架内推动建设开放型世界经济,首先应加强成员国之间的经贸政策协调,推进贸易部长会议机制化,加强对全球贸易问题及政策的沟通与协调,统筹兼顾临时性议题和长期性议题,提高政策透明度、降低贸易成本、促进投资便利化,共同寻求贸易争端解决方案,共同为完善全球经济治理体系提供更多公共产品。其次,加强与世界贸易组织的合作,利用二十国集团平台为世界贸易组织制定改革方案,增强世界贸易组织的有效性和权威性。再次,聚焦全球经济治理的长效机制建设,秉承包容开放的理念,充分考虑发展中国家和新兴经济体的比较优势,推动更多国家制定符合各国发展环境的贸易政策,共同建设公平、开放、透明的投资环境和贸易市场。

推动建设开放型世界经济,需



图/中新社

要金砖机制发挥全球经济治理体系变革的“生力军”作用。金砖国家是全球治理体系变革的积极参与者，也是开展“南南合作”和发展中国家联合自强的成功典范。金砖国家都是经济全球化的受益者和贡献者，不仅拥有世界约42%的人口、24%的经济总量和贸易总额的16%，而且在2010年推动了国际金融治理权的重大变革。五国在世界银行的投票权为13.39%，在国际货币基金组织的份额总量为14.84%。金砖机制本身就是创新的产物，有条件继续作为机制创新的源头。推动金砖国家合作的过程，就是整合和表达发展中国家治理诉求的过程，也是带动、辐射更多发展中国家经济繁荣的过程。

首先，应在加强宏观经济政策协调、促进人员和货物流动、维护产业链供应链安全畅通等方面起到表率作用，不断增强规则制定与运用能力，提升新兴国家在国际经济治理机构中的决策影响

力。其次，在完善全球经济治理体系过程中加快金砖国家新工业革命伙伴关系建设，促进创新要素流动、释放数字经济潜力，共享新一轮科技革命和产业变革机遇。再次，通过推进国际货币基金组织和世界银行等国际金融治理组织改革，提升国际货币金融体系代表性和包容性，增加新兴市场和发展中国家发言权，提升发展中国家在国际经贸事务决策中的实质性参与度，切实反映国际经济格局的变化，逐步实现各国在国际经济合作中的权利平等、规则平等、机会平等，共同提高世界经济的抗风险能力。

### 增强新兴领域全球合作的前瞻性，推动“一带一路”高质量发展

习近平主席在会见联合国秘书长古特雷斯时指出，“国际上的问题林林总总，归结起来就是要解决好治理体系和治理能力的问

题。”世界经济领域百年未有之大变局深刻而复杂，从制度层面看，全球经济治理正处于“规则重塑期”，围绕国际经贸规则主导权的竞争日趋激烈。

多年来，中国始终是全球开放合作的积极推动者，“十三五”时期我国与俄罗斯、中亚、东南亚、中东欧等“一带一路”沿线国家和地区在基础设施建设、境外经贸合作区建设、国际产能合作、金融合作等领域的合作不断深化，促进中国与这些国家和地区之间跨境贸易发展，对稳定全球产业链供应链起到重要作用。尽管受到疫情冲击，“一带一路”沿线各国仍然加强了在数字经济、医疗卫生和食品安全领域的合作，不断在大数据、人工智能、电子商务等领域培育新的经济增长点。全球100多个国家和国际组织积极支持和参与“一带一路”建设，充分展现出这一基于相互尊重的全球治理路径的吸引力。《建议》对“推动共建‘一带一路’高质量发展”作出了系统谋划和战略部署。未来五到十五年，“一带一路”建设在投资便利化、数字经济等新兴领域有望探索形成新机制新规则，从而有助于增强新兴领域全球合作的前瞻性。

推动投资便利化规则制定，构建可普遍适用于发展中国家，又能与西方发达国家经贸规则相衔接的投资便利化规则体系。全球经济治理主要集中在贸易、货币和投资三大领域。贸易领域的WTO和货币领域的IMF的全球治理规则已经相对成熟，在投资领域，目前还没有形成统一的治理机制和成熟完备的投资规则。“一带一路”倡议通过对接各国发展战略，充分发挥多

双边、区域和次区域合作机制平台的作用,实现要素资源优势互补,在设施联通的基础上实现贸易畅通和资金融通,扩大双向贸易和投资,与“一带一路”沿线国家推进交通、运输和通信基础设施建设的合作。通过“一带一路”倡议,加强与沿线国家沟通磋商,深化国际产能合作,探索以发展为导向的互联互通规则机制,通过差异竞争、错位发展、产能合作,加速沿线国家的工业化进程,也帮助相关国家实现产业结构升级,最终把少数人的全球化变成多数人的全球化。

增强数字经济规则制定能力,弥合“一带一路”数字鸿沟。人类社会正进入以数字化生产力为主要标志的全新历史时期,数据资源已成为最有价值的生产要素。数字技术在经济、政治、文化、社会等各个领域不断渗透,已成为引领新一轮科技革

命与产业变革的核心要素。数字经济具有普惠性、便捷性和共享性等特征,这与“一带一路”倡议的“共商、共建、共享”原则及其实现沿线国家普惠发展的目标在本质上是一致的。目前,全球数字经济规则尚未形成普遍适用的治理规则。相较于欧美发达国家,中国与多数“一带一路”沿线国家发展阶段和发展诉求更为接近,更容易形成彼此认同的数字经济规则。

因此,我国在推动数字“一带一路”建设时,应发挥数字经济发展优势,借鉴“数字金砖”理念,加强与“一带一路”沿线国家的科技交流与合作,充分利用各国前沿技术基础,建立共研共享的数字技术合作体系;鼓励掌握先进数字技术的企业积极参与国际标准制定,引导形成互利共赢的跨境电商、市场准入、数据流动等国际数字贸易和投资新

规则;加强沿线各国科研院所、企业、政府的沟通协商,共同制定“一带一路”跨境电子商务规则,并积极向联合国国际电信联盟、亚太经合组织等国际组织提出数字贸易规则方案,争取获得更多的全球数字经济治理话语权。与沿线国家合作,共同弥补数字经济发展鸿沟,将沿线国家的人口和地域优势转化为数字经济发展的市场优势,逐步形成沿线各国政府主导、社会多方协同参与的数字空间治理格局。【本文为2020年度国家社科基金重大项目“粤港澳大湾区世界级城市群治理体系创新研究”(批准号:20&ZD158)、中国社会科学院创新工程重大科研规划项目“铸牢中华民族共同体意识重大问题研究”(项目编号:2019ZDGH017)的阶段性成果】

作者单位:中国社会科学院当代中国研究所

(上接51页)一是债务人的权利状态方面,个人权利(包含财产)应受到何种类型、程序和程度的限制,既能实现破产法的目标,亦能体现宪法对人的基本权利保障价值;二是破产程序的效率方面,个人破产制度应如何解决庞大案件数量与有限司法资源的矛盾与冲突,以提高程序效率;三是破产欺诈与权利救济方面,个人破产制度需回应破产申请权利被滥用、余债免除规则被扩大等风险问题,以保障个人破产程序的正当性及破产程序中债权人的利益保护。

曹兴权认为,信用系统决定了是否能够理清个人财产与个人债务。因此,在信用机制没有健全的

背景下,推行自然人破产制度需要先试点,首先在经济发达和法治资源丰富的地区试点,一步步“摸着石头过河”。另一方面,只能在有限的范围内试点,主要包括个人独资企业和个体工商户,适当地扩展到个人合伙企业、个人投资人等。

最后,石一峰强调,执行程序可以成为破产程序的先导,破产程序的债权债务实现也需要借助于执行程序,在个人破产秩序设计中需要进一步完善两者的衔接问题。通过执行程序与清理程序的衔接进行财产处置,加强执行部门与破产审判部门在人员、财产申报、查控、处置等方面的衔接配合。充分关注财产申报、调

查、核实等强制执行制度中的个人破产因素,由于当前许多破产债务人很可能会通过转移、藏匿财产等形式来逃避债务,因此,个人债务清理制度中的财产申报、调查、核实过程显得尤为重要。在实践操作中,强化人民法院依职权调查、管理人多途径现场调查等方式,通过债务人工作单位、居住地村(居)委会等社会力量进行必要查证,同时要求债务人自愿接受债权人质询等,对债务人的诚信情况、财产情况等进行全方位的核实。当然,这些对管理人的要求和需求会加大,一方面要建立更加专业的管理人队伍,另一方面要完善管理人薪酬安排和激励机制。