

逆全球化潮流與全球治理改革的新動力

朱雲漢 中央研究院院士

（編按：此文系根據臺灣大學政治學系教授朱雲漢院士於 2017 年 11 月 7 日在國立清華大學孫運璿科技講座的演講紀錄整理而成）

各位清華大學的老師，各位同學，各位來賓：

今晚能夠來到清華大學給大家作報告，我感到非常高興，雖然我與清華大學沒有太多的淵源，但是有很多位清華大學的前任校長都是我的忘年之交，像是毛高文校長，劉兆玄校長，還有沈君山校長。這個系列講座邀請到了眾多臺灣社會各界的精英，我忝列其中，今天來和大家作一些知識上的交流，也算是狗尾續貂吧。

我今天的報告題目是《逆全球化潮流與全球治理改革的新動力》，這兩個命題是緊緊扣在一起的。

一、反全球化浪潮洶湧而至

這幾年全世界一直都動盪不安，仿佛我們過去所熟悉的時代已然走到了終點，歷史進入了舊秩序已被動搖而新秩序尚未破繭而出的前夕，這種變化意味著現有的全球治理架構存在著嚴重的不足。經濟全球化帶來了全世界所有人之間的高度相互依存，同時也伴隨著科技的快速變遷，而現在的全球治理架構已然無法適應這種根本性的改變。



這個場景顯示的是今年 7 月在漢堡召開的 G20 高峰會。這個高峰會差一點就流產了，因為漢堡有史以來第一次湧進了來自全歐洲的 15 萬名抗議者，他們都屬於一些非常激進的抗議團體，他們的口號是“Welcome To Hell”——歡迎來到地獄。這些抗議者當時炸毀了很多警車，還有一些人甚至縱火，抗議行為表現得十分激進，他們的目標就是要傳達一個資訊——你們這些制定全球經濟規則的領袖們必須要改變現狀，因為我們已經無法忍受！這次抗議活動只是冰山之一角，而近兩年來全世界反全球化社會運動可謂風起雲湧。這裡面當然夾雜著很多其他因素，比如有宗教問題、認同問題等，不過根本上還是全球化的成果與風險分配極端不均的問題，所以就出現了逆全球化這樣一種社會反撲行為，在工業先進的西方國家這種反撲尤其劇烈。



我們來看這張照片，照片上的事件發生在 2016 年 4 月 25 日，當時西方國家五巨頭——法國總統奧朗德、德國總理默克爾、義大利總理倫齊、英國首相卡梅倫、美國總統奧巴馬，在漢諾威召開了一個非正式高峰會。那麼這五巨頭現在的境遇如何呢？現在碩果僅存的只有德國總理默克爾。奧朗德沒有尋求連任，他是法國第五共和憲法體制實施以來，第一位不敢尋求連任的總統。卡梅倫和倫齊在政治豪賭中黯然下臺，他們的脫歐公投和憲改公投都遭遇了失敗。奧巴馬所矚意的接班人希拉蕊被半路殺出的川普打敗，導致奧巴馬的接力棒無法交出手，他第二任的精心之作——TPP（泛太平洋夥伴協議）在川普上臺後被撕毀。作為西方國家的主流精英，五巨頭的權力基礎、合法性以及他們的路線都受到了重大衝擊。默克爾在西方世界一直被看作是中流砥柱，一向致力於抵禦排外主義、保護主義、反全球化民粹政治，但是在剛剛過去的全國大選中，她所帶領的政黨聯盟得票率卻急劇萎縮，到今天為止跨黨聯盟依然沒有組成。最激進的另類選擇黨正式崛起，瓜分了將近 13% 的選票，一個高度排外、高度激進的右翼政黨成為國會中舉足輕重的黨派，這是德國納粹時代結束以後從未有過的。我們把這些事件綜合在一起來看就會發現，它們並非相互孤立的，也不是單一的，而是共同代表著一種潮流——反全球化。在反全球化潮流突起的當下，未來的全球經濟、現存的國際經濟運作模式都具有了很多不確定性。川普上臺後要求重新談判北美自由貿易協定，使加拿大和墨西哥深感彷徨無措，他還要啟動針對中國 301 條款的調查，這些都是在反全球化背景下產生的。

二、全球化脚步日渐趋缓

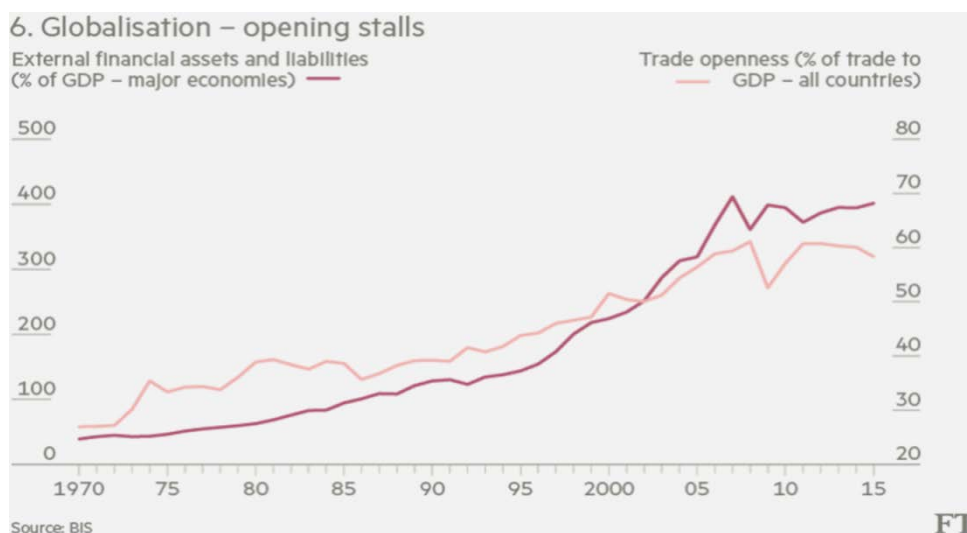
現在美國等西方國家的傳統政治精英和媒體精英都在問同一個問題：川普會不會肢解戰後美國一手建構的自由國際秩序？川普的理念可以說十分樸素，在他看來美國過去制定了規則，結果美國人並沒有從這些規則中獲利，至少美國基層人民存在著諸多不滿，所以他要全面檢討，不管以前美國做出過什麼承諾、相信什麼樣的價值理念，現在都要重新予以考慮，一切都要以美國優先為原則。在這種理念的主導下，美國可以拋棄過去所謂的領導責任、政治信用，所有的國際承諾、多邊體制、外交政治框架都可以推倒重來，一切都要以美國的安全利益和經濟利益至上，因此也要把自己手中的談判籌碼的作用發揮到極致，確保給的更少、拿的更多。這就是川普上臺後留給全世界的深刻印象。

Figure 5
Trade growth is slowing as protectionist measures rise



過去幾年，西方世界出現了非常強烈的反經濟自由化、反全球化的政治運動，對各國實際實行的貿易政策產生了明顯的影響。這個圖將兩個資料合併在了一起，有顏色的長條圖代表的是片面採取貿易保護措施的 WTO 成員國，這些國家採取的措施都是不符合 WTO 規範的。其中深黃色部分表示發達的工業化國家採取的措施，數量十分巨大。淺黃色部分表示發展中國採取的措施。由圖中可以看到，經過 2008 年、2009 年的金融海嘯之後，各國推出的貿易保護性措施數量急速上升。這些措施都是各國單方面採取的，帶來了很多貿易糾紛，導致 WTO 仲裁委員會陷入了極端忙碌的狀態中。圖中的折線表示世界貿易增長百分比，在 2007 年之前世界貿易的增長幅度較大，歷年均在 5% 左右。到了 2008 年、2009 年增長幅度依次下滑，2010 年有一個反彈，接下來便又是逐漸下滑，增長幅度趨近於 0。據荷蘭經濟政策研究局統計，2011 年到 2016 年全球貿易增長速度一直低於全球經濟增長速度，這在過去是十分罕見的現象，因為以往都是貿易增長速度大

於經濟增長速度，國家與國家間經濟相互依存的程度越來越高，經濟越來越開放。上個世紀 90 年代經濟全球化加速推進，當時全球經濟每增長 1%，就會帶來 2.5% 的貿易增長率。而現在這種關係已經完全反轉過來了，這說明全球化的腳步已經放緩，甚至出現了倒退的跡象。



我們看這張圖，淺紅色的折線表示的是貿易依存度。從上個世紀 70 年代開始，貿易依存度一直處於上升趨勢，全世界貿易依存度從最初的 30% 一直上升到近 60%，而像新加坡這樣的國家甚至超過了 100%。但是從 2009 年之後，貿易依存度開始持平甚至下滑。深紅色的折線表示國家的境外資產和負債總額在 GDP 中所占的比重，也就是國家之間在資金、金融方面的相互依存關係。過去這個比重一直在不斷上升，而現在卻失去了上升動力。這兩條折線都充分顯示了經濟全球化的腳步在放緩，甚至在倒退。

三、世界正邁向“金德爾伯格陷阱”

以上資料引發了一個十分有趣的問題，即世界是否正邁向“金德爾伯格陷阱”。“金德爾伯格陷阱”這一概念是哈佛大學著名政治經濟學教授約瑟夫·奈伊提出的。奈伊最近拋出了一個話題：在 21 世紀國際關係、國際體系中，中美兩國最後是否會像當年斯巴達和雅典一樣，有一個戰略的攤牌？也就是說，中美關係是否會像當年的希臘悲劇中描述的一樣，掉入“修斯底德陷阱”？一個處於防衛霸權階段的國家，看到另一個興起中霸權國家的實力正在慢慢接近自己，最終就有可能提前出手，以免自己被對方取而代之。過去有很多國際關係學者都在辯論，中國和美國之間是否終究難免一戰。不過奈伊認為這個命題可能是一個假命題，因為這種歷史悲劇重演的可能性太低。

奈伊認為今天我們真正要問的是另一個問題，即“金德爾伯格陷阱”。也就是說，當美國拋棄國際公共財提供者的角色的時候，中國是否有能力和意願來填補這個真空。否則，世界經濟可能會出現國際公共財供給嚴重短缺的危機。上個世紀 30 年代前後世界上曾經出現過這種危機，造成了全世界經濟大恐慌，同進也導致了政治危機，歐洲很多國家出現了政治兩極化，法西斯政權在德國、奧地利、義大利、西班牙紛紛崛起，最後爆發了二次世界大戰。二次世界大戰是人類最殘酷的一次戰爭。

這一分析是以金德爾伯格的一部著作——《THE WORLD IN DEPRESSION 1929—1939》為背景的，這是一部十分重要的著作，也是金德爾伯格的成名作。這本書出版於上個世紀七十年代初，那一代的經濟學家都讀過這本書，影響很深遠，很多外校博士生來還特別遠程跋涉到麻省理工學院去旁聽他的課，他在 MIT 教過的學生中包括後來出任聯准會主席的伯南克，事實上伯南克後來博士論文研究經濟大恐慌時期的貨幣政策，就是受金德爾伯格的啟發。他書中的論點很簡單，就是支持自由開放的貿易體系，認為這一體系能夠為所有國家帶來雙贏、多贏的局面。但是書中同時也認為，在缺乏世界政府的條件下，國際經濟體系難以長期穩定運行。而要想使國際經濟體系穩定運行，就一定要有一個強有力的領導者，以便提供必要的國際公共財。否則，這一體系將極難保持穩定，貿易戰和貨幣戰將難以避免，並進而走入一種惡性循環。

一戰之前，英國曾經扮演過這個角色，支撐起了開放的貿易體系，確保了貨幣的穩定。但是一戰之後英國元氣大傷，無力也無心再擔任這個角色。美國參加一戰後全面倒向孤立主義，雖然客觀上有條件、有力量接替英國，但是主觀上卻完全沒有這個意願，於是便出現了青黃不接、領導真空的問題。這正是導致 1929 年到 1939 年嚴重經濟危機的原因。危機從 1929 年華爾街股災之後蔓延全世界，金融風暴橫掃所有國家，所有國家都高築關稅壁壘，以鄰為壑，最後世界貿易整體急速萎縮。從 1930 年到 1933 年三年時間裡，國際貿易量縮減了 40%。試想，如果這種縮減情況發生在現在，新竹高科技園區的廠商一半以上都會倒閉。金德爾伯格分析說，當年如果西方國家，尤其是美國，如果能夠做幾件事情的話，也許危機就會得到控制，也不會出現那麼漫長、嚴峻的大恐慌，更不會讓希特勒上臺。

他總結了當時的情況後提出一個非常簡單的架構，即在沒有世界政府的情況下，需要一個強有力的領導者，負責提供兩類國際公共財。一個是經濟合作基礎條件，即和平的國際秩序、跨境產權保障、開放的貿易體系、海上自由航行、通

用的交易貨幣、穩定的匯率、交易規則標準化，具備了這些條件跨國貿易和投資才能實現。但僅有這些還不夠，他認為世界保持穩定還需要有一個危機管理機制，具體而言，就是要有一個是強有力的國家，在出現危機時扮演兩個角色——最後的購買者和最後的信用擔保者。換言之，當金融危機出現時，這個國家可以為世界金融體系注入流動性，防止世界金融陷入流動性陷阱。當經濟嚴重緊縮時，它不但不會閉關自守，還會進一步開放市場，並且用財政刺激等多種手段維持旺盛的需求和購買力。總之就是要逆趨勢反週期操作。

套用他的理念架構用來分析 1945 年以後的世界也很適用，因為 1945 年是一個極為特殊、極為罕見的歷史時刻，美國強大到沒有任何國家可以挑戰它的程度，而且當時世界上出現了巨大的權力真空，因此美國迎來了重新塑造世界的契機。美國重新建構了戰後國際秩序，並自然而然地成為了主角，當然英國也發揮了一定的作用。戰後秩序涉及很多領域，包括安全、和平維持、貿易、貨幣以及其他的一些領域，還包括一些專業領域，如海洋、航空、外太空等。可以說，這一新秩序開啟了人類近代史上最長的承平和繁榮時期。

戰後出生的我們是非常幸運的，沒有經歷過戰爭，但上溯到我們的祖父輩、曾祖父輩，那時的世界戰火連連，很多人家破人亡，人們經常處於一種朝不保夕的生存狀態中。戰後出現了人類最長的經濟持續增長時期和最開放的貿易體系，同時也形成了前所未有經濟相互依存關係，雖然中間也出現過一些經濟危機，但是再也沒有出現過 1929 年那種席捲全球的經濟大恐慌。

美國重建的戰後國際秩序包括安全與武力的衝突管理，以聯合國安理會的集體安全為核心機制，同時與盟國建立了共同防禦體系，排除了把戰爭作為解決國際爭端的工具，特別是在國際法中不再承認以武力奪取領土的合法性，一旦出現這種情況，國際社會將集體予以抵制，聯合國安理會也會出面干預。同時，限制大規模殺傷性武器的擴散。

與經濟息息相關的是，以一套多邊機制逐步推動貿易開放體系，提供一體適用的規範和爭端仲裁，其基本精神是普遍性、互惠性、無歧視等。同時也使跨國投資更加便利化，為其提供各種保障。在貨幣與金融方面，美元與黃金掛鉤，提供了非常穩定的匯率。也為面臨國際收支危機的國家提供了必要時進行緊急融資的機制，這是國際貨幣基金組織的角色，還為落後國家提供了一套中長期的優惠融資機制，這是世界銀行與區域開發銀行扮演的角色。

這一罕見的國際秩序的形成有著很重要的歷史背景，只有瞭解了這一背景，

我們才能夠明白今天危機產生的根源是什麼。從 1945 年到 1980 年，美國帶領西方國家及其盟國推行自由國際秩序，雖然沒有覆蓋全世界，但依然成為了世界秩序的主體。當時很多西方國家都有一套機制與這一國際秩序相搭配，因為這些國家大多都吸取了 19 世紀末 20 世紀初的慘痛教訓，認識到了保護主義，不相互放開市場的危害。同時，這些國家也知道放任資本在國際上自由流動會帶來系統性風險，而且不是所有的社會群體都能在市場自由競爭中得到生存機會，所以國際上形成了一種共識——以國內相應的機制來調和資本主義破壞力量 and 社會保護需求之間的矛盾。否則，維護開放經濟體系的合法性、正當性的社會基礎就會動搖。

所以，當時的反週期的財政政策和貨幣政策成為了主流，各國普遍推行社會保障體系、福利國家體制、累進課稅、財政移轉性支付、勞動條件管理、市場秩序管理、金融防火牆。這種體系被稱為「鑲嵌自由主義」(embedded liberalism)，而不是完全放任的自由主義。鑲嵌自由主義已經儘量消除了可能產生危害的東西，同時又大力保護應該保護的群體，使國際經濟秩序既能激發市場活力，但又避免造成嚴重的社會分配不均，以維持社會內部的凝聚力。這些國家對於自由貿易原則也不是毫無保留地貫徹到底，而是排除了一些敏感部門，例如農業，並對這些部門予以特殊的保護，對於受到嚴重衝擊的產業，允許短期的進口限制和產業救濟等措施，以便讓社會適應這一開放遊戲規則。

當時還有最重要的一個措施是嚴格限制跨國資本流動，上個世紀 80 年代中期以前大部分國家都採取有限度資本管制，90 年代開才始解除這些限制。之所以會解除限制，就是因為美國出現了產業空洞化趨勢，所以要靠服務業來賺錢，華爾街作為美國政治遊說中最有勢力的團體，它自認為它的金融服務業是最先進的，把所有國家資本市場與保險市場打開，它就可以獲得巨大的商機。另外一點，也是因為歷史教訓已經過於遙遠，美國被蛇咬是幾十年前的事，疼痛早已被遺忘，華爾街也相信自己的避險數學模型已經十分精緻成熟，可以遊說監管機構放心拆掉防火牆，衍生性金融工具可以成功轉嫁與分散風險，因而才毫無顧忌地以高杠杆從事金融交易。

然而，此時此刻我們卻看到了很多不協調現象，舊秩序的根基在眾多衝突中已經開始動搖，國際體系已經進入了秩序重組時期。我個人認為，人類正在進入以西方為中心的世界秩序過渡到非西方世界全面崛起的階段，而且這個趨勢越來越清晰。2004 年我就提出過這一觀點，不過當時沒有人肯相信我的說法，而現在

相信的人已經越來越多了，因為這種趨勢已經十分明顯。第二個過渡是，從美國主導的全球化模式逐漸轉軌到中國推進的全球化方案，“一帶一路”就是中國推進的全球化方案的代表作。但是舊秩序不是一夕之間崩解的，新秩序也不是馬上就能確立，新舊秩序還會並存很長時間，形成一個很長的過渡期。正因如此，局部的失序是在所難免的，而我們正處於這樣的時刻。

但是我並不同意奈伊對“金德爾伯格陷阱”的高度擔憂，我認為他高估了美國對當前的全球化基本架構的領導作用，其實美國的作用是正負兼有的，美國霸權具有明顯的兩面性，它做了很多好事，也做了很多不好的事，既是世界穩定的基礎，也是世界不穩定的根源。奈伊出於愛國情操避而不談美國的負面作用，只是選擇性地談美國的正面積極作用，這樣必然會高估美國的作用。此外，他也忽略了西歐國家的建設性角色，以德國為首的歐盟有時也會牽制美國，部分性地填補它的作用和角色。比如，現在對於世界上的科技巨獸，尚且沒有人可以解除它們的壟斷權力，美國對它們持一種放任的態度，甚至還在維護這種放任的原則。但是歐盟有時候卻介入其中，給這些科技巨獸制定一些新的遊戲規則，雖然孤掌難鳴，但是畢竟起到了一些作用。

奈伊還有一個最大的盲點，他低估了以中國為首的新興市場國家支撐全球化的能力和意願。下面我講一下我的一個基本觀察。

在 1944 年到 1946 年戰後世界體系建構過程中，美國的確繪製了一幅美好藍圖，而且它也總結了 20 世紀 20 年代、30 年代，甚至是一戰以後整個西方歷史所經歷的慘痛教訓，因而形成了一個強烈共識：絕不能像一戰之後那樣，要求戰敗國作出巨額賠償，相反，還要幫助這些戰敗國進行重建。實事求是地說，這是一個巨大的超越。當時面對蘇聯集團的競爭，或者說是兩個體制競爭的生存危機，美國更要拿出一個與一戰之後完全不同的戰後重建思路。在總結國聯失敗的基礎上，建立了一個超越國聯的國際組織。

但是，我們還是要說成也美國敗也美國。美國重建的國際體系在 20 世紀 70 年代之後出現了各種破綻，美國開始實行例外主義、單邊主義，而且美國對國際規則進行選擇性適用，對美國有利的它就使用，對美國不利的它就要賴，自己以世界老大自居，嚴重侵蝕了規則的合法性。美國制定的貿易法案其精神基本上就是違反 WTO 規則的，這是一部典型的單邊國內法，但是美國卻憑藉自己巨大的市場一意孤行地執行這一法案。美國以前之所以表現得很“大方”，那是因為它在每一個領域都遠遠超過了所有國家，而等到它失去了這種優勢之後，也開始變

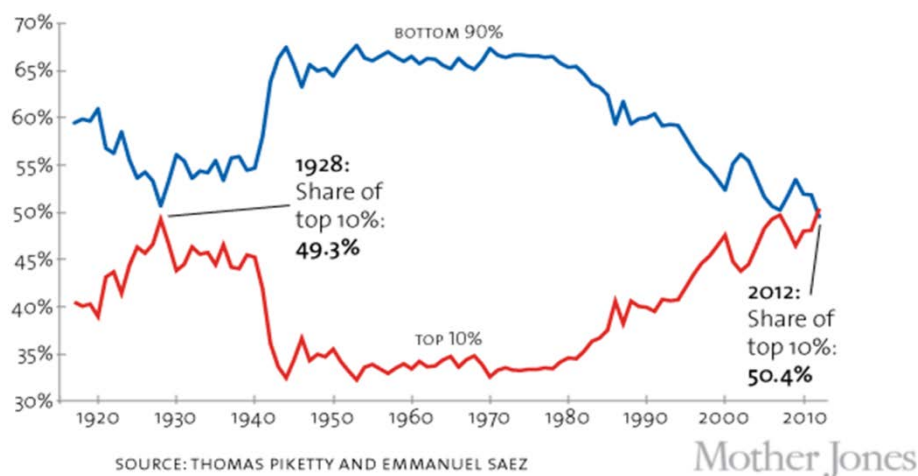
得斤斤計較起來，老大不負責任的一面就慢慢浮現出來了。美國在戰後帶頭創建了多邊體制，而現在它卻成為了第一個違反者。比如，按照國際法規定，沒有安理會授權，一個國家是不能夠侵犯他國領土的，而美國卻繞開聯合國，暫時組建了一個臨時聯盟，以聯盟的名義出兵他國。

然而，儘管如此，自由國際秩序不但維持了七十年，而且還在持續演進。譬如，面對全世界暖化問題、氣候變遷問題，國際需要出臺新的規範，一開始是西歐帶頭制定規範，後來中國、印度也參與進來，美國是最後一個參與的。其實 20 世紀 80 年代、90 年代全球很多新的機制、體制都不是美國帶頭制定的，美國反而成了一個拖後腿的角色，甚至有時還會持否決的態度，這種現象已經十分普遍。總之，所有不是美國帶頭推動的新生國際典則，幾乎美國都予以消極對待或抵制，否則就要求給予它特殊待遇。

戰後前四十年國際社會實行的是一種鑲嵌自由主義，它起到了調和資本主義破壞性、掠奪性與社會保護、可持續性發展之間的矛盾的作用。然而，在雷根與柴契爾宣導的新自由主義革命之下，這種原有的平衡已經被打破。新自由主義革命也被稱為新保守主義，推崇市場萬能的觀點，把政府說得一文不值，認為政府是一切問題的來源。新自由主義徹底顛覆了政府、國家與市場之間的關係，大部分政府的經濟與社會職能被壓縮架空，現在很多政府能做的事情已經變得很少，因為它無能為力，太多的跨國企業、國際組織、國際規範都凌駕在政府之上，而政府卻無力去改變，只能去適應。大部分國家都處於一種政治侏儒面對經濟巨獸的境地，這個經濟巨獸有的是有形的，有的是無形的，無形的就被稱為市場力量，有形的比如 Facebook 和蘋果公司。在新自由主義之下推行的全球化模式必然導致全球化利益與風險分配嚴重不均，因此便動搖了這一秩序在國內的社會支持基礎，從而讓跨國資本取得了絕對性的支配地位。很多國家的勞工和中產階級在過去 30 年所享有的基本保障慢慢都逐漸被拆解掉了，而且普遍出現勞工被擠壓到服務業的現象，很多製造業走向了空洞化。中產階級也不斷趨貧，即逐漸接近貧困化。另外，金融凌駕於實體經濟，大量的儲蓄資金進入了虛擬的投機活動中，對實體經濟造成了巨大干擾。熱錢興風作浪，資產泡沫破裂此起彼落。正因如此，新自由主義指導下的全球化模式必然是不可持續的。

Share of Total Income, 1917-2012

by percentile, including capital gains



這幅圖就解釋了為什麼會出現川普現象。這幅圖從一戰以後一直統計到2010年，將近一百年的時間。紅線代表前10%的最高所得層的薪資和資本收入占總收入的比重，藍線代表剩下的90%所占比重。在經濟大恐慌前夕出現了急劇的經濟兩極化，10%的人囊刮了將近一半的總收入，這是醞釀經濟危機的一個基本條件，因為中產階級和勞工失去了消費能力，就會導致總體需求不足。這一趨勢在戰後得以徹底扭轉，很多資本在戰爭中被摧毀，世界經濟得以重新洗牌開始。戰後一開始90%的人可以得到總收入的65%，而且這種情況延續了很長一段時間，一直到70年代末。可是自從雷根開啟了新自由主義之後，歷史得以重演，10%的人的收入不斷上升，到2010年占總收入的比重已經超過了50%。正因如此，我才認為新自由主義指導下的全球化模式是不可持續的，它的社會基礎一定會鬆動，這也是出現川普現象的原因。

儘管逆全球化已經出現，美國和歐洲出現了勞工和中產階級的反撲，但是我還是認為新舊秩序交替的歷史階段，“金德爾伯格陷阱”並不是一個迫在眉睫的威脅，雖然我們還是要關注它。第一，全球化趨勢難以逆轉。包括美國川普在內，他們很快會發現拆解全球化架構的成本太高，所以全球化架構幾乎是不可能拆解的，最終只能是雷聲大雨點小，否則，就等於是經濟自殺。第二，歷史條件發生了改變。當年完全是出於歷史偶然，唯一的絕對超強國家可以重新建構一個自由國際秩序，當時要做到一步到位的確是很不容易的，自由國際秩序的創建可能需要單一的霸權，但是這個秩序一旦建立以後，它的維繫就不一定需要單一霸權了，而單一霸權反而會越來越以自我為中心，削弱體制的合法性。過去30年國際經

濟秩序已經展現出適應美國相對衰落、不斷遭受單邊主義衝擊的韌性和彈性，所以說這個體制一直在演進，它並沒有停滯，也不會完全倒退。美國的相對衰落是一個很漫長的過程，所以“金德爾伯格陷阱”雖然早已出現，但是已經經過了一系列的考驗。第三，中國已經開始為國際社會提供大量補充性或替代性國際公共財，而且已經建構了一個全方位、多層次、立體化的全球與區域政策協調和深化合作機制，並且正試圖協調所有新興市場國家成為全球化下一個接棒者，為全球化注入新的動力。這一趨勢近幾年非常明晰。我認為美國逐步退位，世界正好可以借機修補自由國際秩序，改革全球治理機制，這應該是一個極好的歷史機遇。

四、以西方為中心的世界正在向非西方世界全面崛起過渡

我前面講到全球化是很難逆轉的，因為現在和 19 世紀末到 20 世紀初期的形勢已經有很大不同，當時如果德國要保護自己的鋼鐵產業，它是完全可以做到的，因為它的產業上下游都在國內，除了礦砂需要進口，其他都無需外求。雖然這樣做經濟效益會有所降低，但是整個經濟體系還遠不致於崩潰。而現在則不然，經濟獨立選項已經完全消失，因為今天的國際貿易體系的骨幹是全球供應鏈和銷售網路，依靠的是跨國企業建立的綿密的生產分工體系。

比如，一部蘋果手機需要眾多零部件，而這些零部件來自全世界各個不同的地方。所有國家，美國也不例外，都已經失去了現代工業產品高度自給自足的能力，除非付出巨大的代價和較長的時間，才有可能做完這樣的調整。比如，美國三大汽車企業對於墨西哥邊境的汽車元件供應鏈已經形成了一種依賴關係，要切除這種關係實在太過艱難，而且這樣的供應鏈也很難再度移回美國。美國通用汽車公司最大的獲利來源是它與上汽集團合作的合資公司——中國通用，2008 年、2009 年如果沒有中國大陸的獲利來源，通用的處境會更加慘澹。Buick 品牌系列汽車的全球銷路 80% 在大陸市場，20% 在全球市場。波音的營收 70% 來自海外市場，它的供應商遍佈全球。蘋果手機製造基地要遷回美國幾乎就沒有可能。

再者，多數跨國企業的股權結構已經高度國際化，你中有我我中有你，比如台積電的主要股東都在境外。假如世界全球產業分工一夕之間退回到了 100 年前，那只有一種可能——發生了世界大戰，而出現這種大戰的唯一可能是出現“修斯底德陷阱”，但是這種可能性實在太低了。中美兩國核子武器恐怖平衡，而且美國和中國與當年德國和法國的關係是很不同的，它們之間隔著廣闊的太平洋，沒有核心安全利益的直接衝突，只存在間接的衝突，而且雙方經濟合作利益大於衝突，金融產業相互依存，產業鏈也是難以分割的。再者，美國和中國社會

之間還有很綿密的跨國與跨層次精英網絡聯繫，他們也會起到緩衝作用。兩國在全球性議題上合作空間大，沒有對方的配合都將事倍功半。

美國領導角色退縮並非現在剛剛出現，這是一個漸近的過程，累積到現在已經有 30 多年了，甚至可以說，從 1970 年就已經開始退縮。美國從 21 世紀 90 年代開始出現新科技帶動的經濟復蘇，所以在一些新興產業領域處於了領先地位，因而才有信心出臺了一系列自由貿易協定。不過，即使美國不再扮演領導角色，國際自由秩序也依然在不斷演進，而且也在適應美國不再扮演領導角色這一事實。

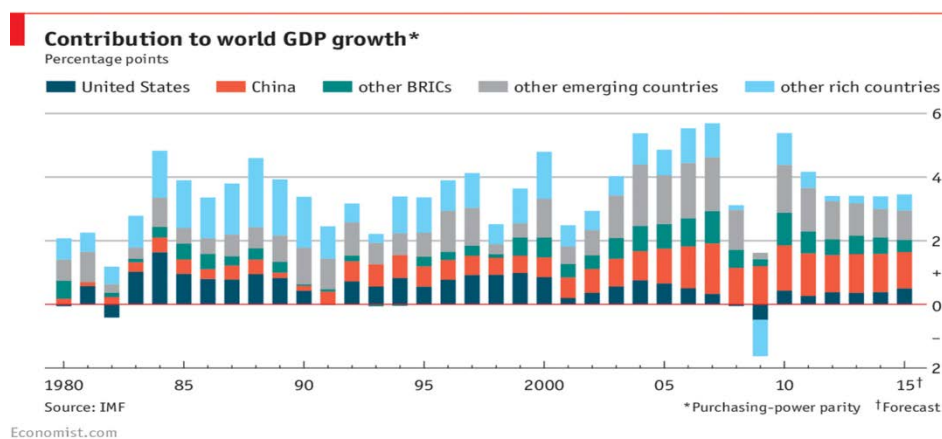
比如，在上世紀 80 年代以前，美國和歐洲合作在 GATT 或 WTO 框架中就可以主導多邊貿易談判，其他國家則只能聽命於它們。後來美國和歐洲逐漸喪失了這種領導權，中國、巴西、印度相繼崛起，因此 WTO 多邊貿易談判也隨即走向停滯，難以向前推進，甚至有時還會遭受雙邊或區域多邊協定侵蝕。這就好比世界的主動脈不夠通暢，於是國家與國家開始進行小迴圈，讓次動脈、微血管變得更加通暢，從而有效簡化了貿易障礙。從 1990 年開始，雙邊和區域多邊自由貿易協定如雨後春筍般不斷增加，而杜哈回合多邊談判全部停止。世界在適應這種變化，並且有動力參加國際分工，互通有無，充分發揮自己的比較優勢。

甚至有人說，其實美國建構的架構有足夠的彈性容納領導權的和平交接，這種可能性是存在的。美國當初在制定這些條款時並沒有想到自己有可能被他國取代，但是有些國際規範和條約乃至組織章程中卻留下了這種更替的空間。譬如國際貨幣基金的總裁拉加德最近在一次華府會議得演講中就指出，按照 IMF 的章程並不排除十年後把總部遷到北京的可能，因為 IMF 章程中規定，認股權最大的國家首都就應該是總部的所在地。

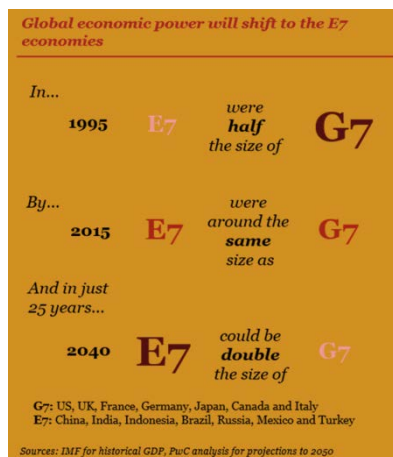
新興市場國家在全世界經濟中的份額和實力在迅速增長，最後美國可能會被迫放棄自己的高達 16.5% 的投票權（並享有一票否決）。美國到時是否願意讓出自己的否決權我們無法預測，但 IMF 的章程本身存在這樣彈性。因此說，既有全球治理體制不見得其本身不能適應新的結構和形勢，甚至可以說它本身已經跨出了很重要的一步。在 2008 年之前，全世界最重要的經濟政策協調平臺是 G8，後來又變成了 G7，因為俄羅斯與西方鬧翻而退出了，但是現在最重要的平臺已經是 G20，G7 完全失去了原來的主導地位。G20 本身就代表著一個重要跨越，第一次 G20 峰會雖然是 2008 年 11 月在美國召開的，但是美國的領導角色卻在不斷萎縮，從去年開始中國在 G20 中的協調角色不斷強化。去年在杭州召開的 G20 高峰會是對 G20 的重新定位，中國在其中扮演了重要角色，躍升為全球經

濟治理議題的主要倡議者與共識營造者，開始推動 G20 任務的升級，從危機後應對全球經濟衰退、保護主義漫延及金融不穩定問題的短期任務，向長期任務轉變，著手設計長期世界經濟可持續性增長及全球治理改革議程，這是 G20 峰會本身的一個重要跨越，同時也充分顯示了原有國際體系的韌性。

當前還有一個重要變化，那就是以中國為首的新興市場國家已經成為世界經濟的骨幹，是支撐經濟全球化的主要推進力量，也是未來二三十年全球治理體制改革的主要動力來源。從 2015 年以後，中國就取代美國成為了全世界最大的貿易國，中國、印度、德國三國在國際貿易總量中所占比重越來越大，而美國相對比重在逐漸減少，歐洲其他國家萎縮得更為嚴重。所以從世界貿易體制來看，各國影響力已經出現戲劇性變化。



我們再來看全世界經濟增長的動力來源。這幾年世界經濟一直在減速，尤其是從 2008 年、2009 年以後，但是還是維持在了 3.6% 到 3.7% 增長率。上面這張圖顯示，世界經濟增長來源三分之一以上來自中國（橘紅色的部分），其它則來自金磚五國（綠色）和其他新興市場國家（灰色），這些加在一起占到了 70% 以上的比重。也就是非西方國家從金融危機以後已經成為拉動世界經濟的火車頭。



下面這張圖表是 Price Waterhouse Coopers（全世界最大的會計公司）旗下智庫製作的一個報告，這個報告預測未來全世界經濟的主角將不再是傳統的 G7 而是 E7，就是七大新興市場國家，E7 即中國大陸、印度、俄羅斯、印尼、土耳其、墨西哥、巴西。如果以購買力等值來計算的話，2013 年 E7 的經濟總量已經和 G7 並駕齊驅。如果從長期趨勢來看，到 2040 年 E7 的規模將達到 G7 的兩倍，因為歐洲和美國的經濟增長速度將會變得非常緩慢。

將來的世界經濟體排名可能會變成中國、印度、美國居於前三名，德國則會跌出前八名。因此我前面才說，以西方為中心的世界將過渡到非西方世界全面崛起。

中國以前都是搭便車，從來沒有充當過領導者的角色，更不用說提供國際公共財了。但是近兩年變化非常大，中國已經在提供補充性或替代性國際公共財，而且跨度與數量都非常可觀，在某些方面甚至超過了美國等西方國家原來扮演的角色，雖然有些方面做得還遠遠不夠。比如，在 1997 年亞洲金融風暴之後，中國和日本開始合作推動清邁協定，後來又演化成各種雙邊或多邊換匯協定。如果出現外匯危機，或者像索羅斯這樣的金融禿鷹作空某個國家貨幣，各協議國的央行將按照協議提供緊急融資。其實只要有這樣的機制擺在那裡，索羅斯就不敢再有所動作了。在亞洲金融危機之後，很多國家都說，再也不想去 IMF 這個當舖式的機構去求救了，因為它的紓困方案雖然也能使你免於一死，但是開列的條件實在太過苛刻，讓你經濟幾乎窒息，所以這些國家都開始考慮如何互助，這就是替代性國際公共財的一個體現。而正是在這種變化下，IMF 的態度也出現了一些微妙的變化，開始檢討過去的嚴苛作法，這說明在國際多邊體制演進過程中，新舊機制相互之間會出現聯動。

再比如，開發中國家基礎建設需要長期融資，世界銀行與其姊妹機構美洲開發銀行、亞洲開發銀行等，它們的資本結構三四十年已經沒有什麼變化，它們的融資功能也在不斷萎縮，在滿足今天開發中國家中長期融資需求方面所能發揮的作用已經十分有限。最近十年，中國進出口銀行及國家開發銀行對拉丁美洲、非洲國家的融資總額已經遠遠超過世界銀行與其他所有開發銀行的總和，現在又開始建設亞洲基礎設施投資銀行，這都是中國提供補充性或替代性國際公共財的具體表現。

現在全世界深水港貨櫃碼頭大概 70% 不是中資就是港資，擁有或長期承租，並且負責整體興建、升級、更新。現在中國正在主動推動巨型跨國基礎建設，這是過去從來沒有過的。還包括為他國構建電子商務平臺、也建立新的電子支付系統、銀聯支付系統，全球銀行轉帳系統，這些都是獨立于原來西方建構的機制之外的。北斗衛星定位系統現在也成為了 GPS 定位系統的替代產品，而且還具備緊急通訊功能。現在中國正與非盟聯合推進非洲資訊公路計畫，八橫八縱，以高速光纖為骨幹網路，總長度達 15 萬公里，穿越 48 個國家、72 大城市，這一計畫將促使非洲的數字基礎建設整體上脫胎換骨，這是非常重要的公共財，是任何一個非洲國家所無法獨立提供的，也是西方國家不願意提供的。

中國同時也建構了全方位，多層次的政策協商機制。這個立體機制的頂端設計包含兩個平臺，一個是 G20，包括全球所有主要經濟體，即西方國家、新興市場國家、產油國家，這是最重要的。與之平行的是金磚五國峰會。原來金磚五國峰會是封閉的，只有五個國家，並不包含 E7 裡面的所有國家。金磚五國機制運行了九年之後，這次廈門峰會中國主動提議把所有的重要新興市場經濟體都吸納進來，包括墨西哥、印尼、土耳其等國家，成為 BRICS+，這個平臺將會使新興市場國家在 G20 裡面變成主導力量。

北京也全方位與所有區域建立多邊協商平臺，包括中國歐盟峰會、中國與中東歐 16+1 領導人會、中非合作論壇、中國與東盟 10+1 峰會、東亞峰會、中國與阿盟峰會、中國與拉美加勒比海共同體部長會議、以及今年啟動的一帶一路峰會。此外上海合作組織也將為一帶一路的推進提供安全合作屏障，尤其重要的是上合組織同時接納印度與巴基斯坦為新成員國，未來還可能接納蒙古、伊朗與土耳其。最後值得一提的是，今年九月李克強總理召集 1+6 圓桌對話會，邀集國際貨幣基金，世界銀行，國際勞工組織，經濟合作發展組織，世界貿易組織與國際金融穩定理事會等，六大國際經濟機構的負責人，商談如何維護開放，包容與活力的世界經濟，這個角色原來只可能是美國扮演的，而這個新的高端協調機制，居然是由中國啟動與牽頭。

總之，美國逐漸退位帶來了全球治理機制改革的歷史契機，因為過去三十年推動的新自由主義改革導致原來戰後國際經濟秩序的社會基礎出現了動搖，也因而急需修補，以使風險與利益分配不均以及貧富兩極化導致的合法性問題得到矯正。另外，美國受意識形態與國內政治的限制，在國際公共財提供方面長期處於供給不足、品質欠佳的狀態，很多世界急需的國際公共財美國都不願意再提供。

比如，現在有很多避稅天堂，讓跨國企業與富裕階層可以隱藏財富逃避課稅，其實就是美國睜一隻眼閉一隻眼的結果。面對這樣一種情況，國際性的稅制改革本應早就提上了日程，應該設法讓讓富裕階層和企業繳納全球基本稅負，才符合公平正義的原則和避免各國稅基礎財政流失。但是全球範圍稅制改革即始終沒有出現，就是因為沒有大國去推動這項工作。

科技變遷帶來了巨大的利益協調和社會風險控管難題，Facebook 一直在搜集個人的隱私資料，但它如何使用這些資料人們卻不得而知。穀歌給人們帶來了方便，但它同時也是最大的數字壟斷平臺。這些企業都缺乏國際監管，而且它們也抗拒國際監管，然而卻沒有國家帶頭處理這些問題。總而言之，現有的全球化治理機制已經跟不上全球經濟社會結構的變化和科技變化，無法照顧到廣大非西方國家的生存與發展需要，也無法反映它們在世界經濟中的份額，這必然意味著全球治理機制將發生巨大變化。

最後，感謝各位的聆聽。