

DOI: 10.14015/j.cnki.1004-8049.2020.08.001

张丽娟 “2020 新议题: 全球经济不确定性、全球化转型与国际合作治理”, 《太平洋学报》2020 年第 8 期, 第 1-11 页。

ZHANG Lijuan, “New Agenda for 2020: Global Economic Uncertainty, Structural Transformation of Globalization, and International Cooperative Governance”, *Pacific Journal*, Vol. 28, No. 8, 2020, pp.1-11.

2020 新议题: 全球经济不确定性、 全球化转型与国际合作治理

张丽娟¹

(1. 山东大学, 山东 济南 250100)

摘要: 应对新冠肺炎疫情的全球大流行是世界各国面临的 2020 新议题。由疫情引发的全球经济不确定性直接表现为全球供应与需求的突发性中断, 临时性贸易限制措施加大了全球贸易的不确定性, 跨国公司全球运营的外部环境正在发生变化, 全球经济复苏也受制于不确定因素的影响。全球化促进了各国经济贸易相互依存, 但其脆弱性也逐渐显现。各国调整全球化利益目标将推动全球化结构性转型, 全球价值链将从快速扩张走向稳健布局和产业风险可控。一国的全球竞争优势也逐渐从全球化初期基于产品成本的比较优势, 转向更加重视营商环境制度和国家治理能力优势。应对全球经济的不确定性和推动全球经济复苏, 亟需国际合作克服疫情影响, 通过改革完善全球治理体系, 共同应对全球公共卫生危机。

关键词: 全球经济; 全球化; 经济不确定性; 全球治理; 国际合作

中图分类号: D815/F74

文献标识码: A

文章编号: 1004-8049(2020)08-0001-11

2020 年的全球经济始于不确定性。由于新冠肺炎疫情(COVID-19) 全球大流行的影响, 世界经济和全球价值链面临着前所未有的挑战, 全球经济不确定性加剧, 并影响着未来的全球化进程。当前, 全球疫情防控形势依然严峻, 各国疫情蔓延程度和防控举措不仅存在差异且自身也具有较大不确定性, 但力求尽早实现经济复苏是各国共同的政策目标。因此, 分析研究全球经济的不确定性、审视其对全球化结构性转型的影响、探讨国际合作治理的挑战与应对,

是当前世界各国面临的重大议题, 也可称之为 2020 新议题。

一、全球经济不确定性风险加大

“不确定性”(Uncertainty) 是描述近年来全球经济形势的关键词。当前全球经济的不确定性, 既有前期已存不确定性的累积和延续, 也有因疫情全球大流行引发不确定性的骤升和加剧。自 2008 年全球金融危机以来, 全球发展渐

收稿日期: 2020-05-08; 修订日期: 2020-06-22。

基金项目: 教育部人文社会科学研究规划基金项目“开放经济下中国反垄断政策的执行标准及国际协调机制研究”(17YJA790095)。

作者简介: 张丽娟(1964—), 女, 山东烟台人, 山东大学经济学院教授、博士生导师, 经济学博士, 主要研究方向: 国际贸易、世界经济、国际经济治理。

* 感谢《太平洋学报》编辑部和匿名审稿专家提出的建设性修改意见, 文中错漏由笔者负责。

入应对世界格局与国际秩序新挑战的历史时期。这一时期,随着全球化的演进,国际主要经济力量的对比发生了改变,国际治理体系显现相对滞后且改革进展缓慢,全球经济不确定性趋升,“不确定性”常常被国内外学者描述为“全球发展面临的最显著的确定性”。新冠肺炎疫情全球大流行迅速将业已存在的全球不确定性推到了一个更危险的边缘,从初期的全球供应链中断,到当下全球经济复苏前景难测,全球经济的不确定性主要表现在五个方面。

1.1 经济不确定性在全球和国别层面持续上升

经济不确定性是指无法预测未来经济领域将发生事件的可能性,或者无法预判在多大程度上相关经济事件发生的可能性与预期一致。经济不确定性往往导致政府经济政策中含有无法预知的成分,其中既有不确定的政策预期和效应,也有不确定的政策调整或变化的可能性。经济不确定性影响并改变着宏观经济政策部门和微观市场主体行为,对宏观经济运行具有负向效应,对生产、消费和投资等经济决策具有显著制约。2008年全球金融危机一般被视为21世纪最早出现的典型的全球经济不确定性事件。自2008年金融危机以来,全球经济总体上处于恢复增长期,但与以往不同,此次复苏增长伴随着全球不确定性的同步提高。经济学家采用实证分析和定量研究的方法测度不确定性指数,旨在反映不同历史时期全球和国别经济不确定性的水平。国际货币基金组织(IMF)选取世界上人口超过200万的143个国家的数据,于2020年1月发布的世界不确定性指数(World Uncertainty Index)显示,自2012年到2019年第四季度,世界不确定性显著增强,到2019年底创历史新高。发达经济体的不确定性超过了新兴市场和低收入经济体,而且经济体之间贸易和金融联系越强导致的不确定性同步也越强。^①若以经济政策不确定性(Economic Policy Uncertainty)^②衡量,全球经济政策不确定性指数在2008年10月金融危机时期为198,2016年11月为242,2019年6月为303,2019年12月为

252。2019年全年有10个月的全球经济政策不确定性指数远高于2008年金融危机时期。受新冠肺炎疫情全球大流行影响,2020年5月全球经济政策不确定性指数高达412。^③

上述分析表明,与历史上曾经发生的全球公共卫生危机相比,2020年新冠肺炎疫情全球大流行不仅出现在全球经济增长乏力之时,而且出现在全球经济不确定性风险不断累积并日趋增强的时期。尤为重要的是,此次疫情直击全球最重要的增长引擎,发达经济体和新兴经济体整体面临经济衰退。美国经济学家的实证研究也表明,新冠肺炎疫情大流行造成的巨大不确定性冲击大于2008年全球金融危机,其程度与1929—1933年大萧条期间加剧的不确定性相似。^④

1.2 全球供应链中断引发供需不确定性

新冠肺炎疫情对全球经济冲击的连锁反应,最早来自供应链的中断,以及由此导致的全球供应与需求突发“脱钩”、供应链体系复工复产时间表难以预期、资金链是否可持续等仍存不确定性。“中国制造”是全球供应链的中心组成部分,在全球价值链和主要跨国公司的产业链上举足轻重。受疫情影响,2020年第一季度中国贸易总量急速下降,贸易顺差大幅收缩。根据国家统计局公布的数据,2020年第一季度中国进出口贸易额同比下降6.4%,其中出口同

① Hites Ahir, Nicholas Bloom and Davide Furceri, “60 Years of Uncertainty”, *Finance & Development*, Vol. 57, No. 1, 2020, <https://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2020/03/imf-launches-world-uncertainty-index-wui-furceri.htm>.

② “全球经济政策不确定性指数”是21个国家经济政策不确定性指数的国内生产总值(GDP)加权平均值,包括澳大利亚、巴西、加拿大、智利、中国、哥伦比亚、法国、德国、希腊、印度、爱尔兰、意大利、日本、墨西哥、荷兰、俄罗斯、韩国、西班牙、瑞典、英国和美国。参见“Global Economic Policy Uncertainty Index”, *Economic Policy Uncertainty*, http://www.policyuncertainty.com/global_monthly, 访问时间:2020年8月12日。

③ Scott Baker, Nick Bloom and Stephen Davis, “Global Economic Policy Uncertainty Index”, retrieved from FRED, Federal Reserve Bank of St. Louis, <https://fred.stlouisfed.org/series/GEPU-CURRENT>, 访问时间:2020年6月29日。

④ Scott Baker et al., “COVID-Induced Economic Uncertainty”, NBER Working Paper 26983, April 2020, <http://www.nber.org/papers/w26983>.

比下降 11.4% ,其影响波及相关产业的全球供应链。

疫情伊始 ,因防控所需的居家隔离一度导致世界范围的企业停工、生产停滞、上下游供应链断裂。全球汽车产业链最早受到了冲击。由于武汉是全球汽车零配件供应链的重要物流中枢 ,疫情爆发后 ,全球汽车行业 ,包括欧洲、美国、韩国、日本等各主要汽车厂商 ,都出现供应链危机 ,生产被迫中断。即使在复工复产期间 ,由于供应链上的关键部件难以及时供应 ,供应链上某个厂商的生产和供应缺口 ,即可导致国内外产业链上的生产停滞或工厂裁员 ,这种供需不确定性则可能导致全球供应链处于相当长时间的危机之中。

与本世纪前两次(2001 年和 2008 年) 全球性经济衰退不同 ,此次疫情引发的经济衰退是对供给和需求两端的冲击。与主要由需求短缺导致的衰退相反 ,由供给侧驱动的衰退所带来的挑战在于 ,它可能导致产量急剧下降和普遍的生产瓶颈。在这种情况下 ,普遍性的短缺(也是一些国家自 1970 年代石油危机以来从未遇过的状况) 最终可能导致通胀上升而非下降。事实上 ,上次出现同等规模的冲击可追溯到 1970 年代中期的石油供应危机。^① 在高度全球化前提下 ,因全球供应链中断引发的供需不确定性也随之增加了。

1.3 贸易政策不确定性持续加大

当前贸易政策的不确定性主要源自全球贸易外部环境的突发改变及其未来走向的不可预期。受新冠肺炎疫情全球大流行影响 ,部分国家和地区采取了进出口管控甚至暂时禁运等贸易限制措施。启动这些临时性限制措施有其必要性 ,但与两个前期因素叠加在一起 ,对全球贸易的制衡效应就随之扩大了: 一是自 2018 年以来受贸易保护主义措施影响 ,全球贸易已经在不确定性中艰难前行 ,贸易强国的单边主义和贸易限制措施已严重打击了国际市场对全球贸易前景的信心; 二是自世界贸易组织(WTO) 成立以来 ,多边机制的维护和自由贸易政策的推

行遇到了前所未有的阻力 ,部分国家的决策者及国内利益攸关者对开放贸易的持续扩大存有疑虑 ,各主要经济体对世界贸易组织改革议题的基本立场与思路也存在分歧。^② 此两个前期因素加上疫情防控实施的各类贸易限制 ,在一定程度上进一步加大了贸易政策的不可预见性。

据世界贸易组织预测 ,2020 年全球商品贸易总量将下降 12.9% ~ 31.9% ,如此大的区间幅度恰恰反映了此次重大公共卫生危机具有前所未有的性质 ,以及对全球贸易影响的高度不确定性。预测显示 ,疫情引发的贸易下滑幅度可能超过 2008—2009 年全球金融危机。与此同时 ,对 2021 年全球贸易复苏的预估同样存在不确定性 ,其结果在很大程度上取决于疫情的持续时间以及应对政策的有效性。乐观的预计是 ,全球商品贸易总量在 2020 年大幅下降 12.9% 之后 ,有望在 2021 年实现高达 21% 的反弹。参见表 1。但这一预测本身的不确定性程度非常高 ,2020 年和 2021 年全球贸易的结果都可能高于或低于当前预测的范畴。^③

表 1 世界贸易组织预计全球商品出口贸易同比增减(%)

两种情景	乐观预计		悲观预计	
	2020 年	2021 年	2020 年	2021 年
全球商品贸易总量	-12.9	21.3	-31.9	24.0
北美	-17.1	23.7	-40.9	19.3
南美和中美	-12.9	18.6	-31.3	14.3
欧洲	-12.2	20.5	-32.8	22.7
亚洲	-13.5	24.9	-36.2	36.1
其他地区	-8.0	8.6	-8.0	9.3

资料来源: World Trade Organization, “Trade set to plunge as COVID-19 pandemic upends global economy”, April 8, 2020, https://www.wto.org/english/news_e/pres20_e/pr855_e.htm.

① Kenneth Rogoff, “That 1970s Feeling”, Project Syndicate, March 2, 2020, <https://www.project-syndicate.org/commentary/next-global-recession-hits-the-supply-side-by-kenneth-rogoft-2020-03>.

② 参见姜跃春、张玉环 “世界贸易组织改革与多边贸易体系前景”, 《太平洋学报》2020 年第 4 期, 第 81-91 页。

③ World Trade Organization, “Trade Set To Plunge as COVID-19 Pandemic Upends Global Economy”, April 8, 2020. https://www.wto.org/english/news_e/pres20_e/pr855_e.htm.

除了因疫情导致全球供应链中断对贸易的影响,各国在疫情期间采取的贸易限制措施,也对贸易产生了直接影响。有关卫生医药用品的进出口管制、国际旅行限制、国际运输限制和航空管制以及与之相关的对货物和服务贸易的限制等措施,对全球贸易带来了显著的负面影响,且具有突发性、不可预见性和短期内难以磋商解决等特点。更为遗憾的是,2019年12月11日,世界贸易组织争端解决机制停摆,多边贸易体系对全球治理的作用进一步弱化,这也在客观上增加了全球贸易的不确定性。

此外,各国在紧急应对疫情和迅速出台政策支持恢复经济的同时,也开始重新评估本国经济贸易对外部市场的过度依赖可能带来的一系列问题。一些经济对外依存度较高的国家甚至开始调整产业政策,将那些贸易依存度较高的关键产业,纳入国内经济建设体系加大力度支持重建,尤其对那些涉及应对全球公共卫生危机的产业,如医疗器械和医用防护用品产业,加强本土制造、就近供应和当地储备,以进一步降低对外依存风险。类似的产业政策调整难免产生贸易转移的效应,增加经济“脱钩”的压力。

1.4 跨国公司运营面临不确定性风险

新冠肺炎疫情全球大流行的突发使跨国公司面临现金流趋紧、供应链中断、市场供求双向受挫等多重压力,多数全球跨国公司预计2020全年营收将显著减少。由于原材料供应商生产受限、物流不畅和主要市场所在国经济衰退,跨国公司面临亏损压力,供应链上的中小企业则面临生存压力。疫情对全球制造业的影响巨大,并可持续数月。^①

联合国贸发会议(UNCTAD)2020年3月发布对全球5000家跨国公司的调研显示,这些企业预期今年平均盈利水平将较去年缩水30%,其中能源和基础材料行业、航空业、汽车及零部件产业受疫情影响将最为严重。报告同时指出,发达国家企业盈利预期降幅较发展中国家更大。2020年发达国家跨国企业的盈利预计将比上年减少35%,发展中国家则将减少20%。

而受能源行业盈利前景黯淡拖累,加之对全球产业链依赖度极高,美国跨国公司今年总盈利预计将仅为去年的一半。^②

尤为重要的是,跨国公司在全球布局经营的外部环境正在发生变化,世界主要经济体在应对新冠肺炎疫情过程中对是否继续推进全球化的分歧越来越大,“去全球化”的风险仍在上升期,逆全球化也从供需两个方向影响着全球供应链。各国关于经济全球化的共识难以达成或甚至加速破裂,影响着跨国公司的全球战略布局,部分产业链的重构进程可能进一步加快。疫情还会促使跨国公司在多个区域寻求可替代的供应商以降低风险,这一因素将与国际贸易摩擦、国际税收规则变革等因素叠加,从而导致国际分工和产业链布局的加速调整。^③由于疫情对全球产业链的巨大冲击,传统的劳动成本优势等东道国环境因素在跨国公司产业链调整或重构过程中的地位将会有所下降。鉴于疫情冲击下全球产业链的脆弱性表现,跨国公司将更加注重其全球产业链的安全性,一方面会将部分产业链条本土化,另一方面将更加重视包括大国关系、民族主义情绪等在内的国际政治因素对投资环境的影响。^④上述两方面不仅受国内经济政策的影响,还受到国际关系和国际秩序的影响,因而增加了跨国公司跨国经营面临的不确定性风险。

1.5 全球经济复苏前景仍具不确定性

新冠肺炎疫情全球大流行所引发的经济不确定性使得全球经济复苏的不确定性加大。尽管各国积极出台刺激经济恢复的政策,全球经

① Pierre Haren and David Simchi-Levi, “How Coronavirus Could Impact the Global Supply Chain by Mid-March”, *Harvard Business Review*, February 28, 2020, <https://hbr.org/2020/02/how-coronavirus-could-impact-the-global-supply-chain-by-mid-march?ab=hero-subleft-1>.

② UNCTAD, “Impact of the COVID-19 Pandemic on Global FDI and GVCs”, March 26, 2020, https://unctad.org/en/PublicationsLibrary/diaeiainf2020d3_en.pdf.

③ 张斌“新冠肺炎疫情对宏观经济政策、财税改革与全球化的影响”,《国际税收》2020年第4期,第6页。

④ 李晓、陈煜“疫情冲击下的世界经济与中国对策”,《东北亚论坛》2020年第3期,第53页。

济复苏前景仍存在较大的不确定性。

国际货币基金组织 2020 年 4 月发布《世界经济展望》,预测疫情引发的全球公共卫生危机将导致 2020 年全球经济收缩 3%。6 月 24 日,国际货币基金组织更新发布《世界经济展望》,在前所未有的危机和不确定的复苏背景下进一步调低经济预期,比 4 月份预测低 1.9 个百分点,预计 2020 年全球增长率为-4.9%。^① 各国采取的紧急经济刺激政策是否可能导致全球支出短缺,就业复苏是否能够实现,目前还难以判断,在这种形势下对全球经济复苏增长的预测也具有极大的不确定性。

世界银行 2020 年 6 月 8 日发布最新《全球经济展望》预计,全球经济 2020 年将收缩 5.2%,是二战以来最严重的全球经济衰退。其中,发达经济体预计 2020 年经济收缩 7%,新兴市场和发展中经济体预计收缩 2.5%,达到 60 年以来的最低点。世界银行称,这一乐观预计的前提是疫情可控,世界经济 2020 年下半年开始复苏。^②

世界贸易组织分三种情形对全球经济贸易复苏作了预测:在乐观的 V 型复苏情景中,预计 2020 年全球国内生产总值缩水约 5%,全球贸易下降 8%,前提是疫情持续时间三个月左右。在不太乐观的 U 型复苏情景中,全球国内生产总值预计缩水约 9%,全球贸易下降约 17%,前提是疫情与相关隔离措施持续约 6 个月,但经济将在 2021 年复苏。在悲观的 L 型复苏情景下,预计国内生产总值收缩约 11%,全球贸易下降约 20%,2021 年难见复苏。^③

经济合作与发展组织(OECD) 2020 年 6 月 10 日发布经济预测称,在高度不确定性下,有两种情形可能出现:若年底前出现第二波疫情,则 2020 年全球经济产出将收缩 7.6%,2021 年有望恢复增长 2.8%。鉴于经济合作与发展组织国家失业率翻番,2021 年就业复苏希望不大;若能够避免第二波疫情,则今年世界经济将萎缩 6%,经济合作与发展组织国家失业率攀升至 9.2%,过去五年的收入增长也将在 2021 年化化为乌有。^④

新冠肺炎疫情全球大流行对世界经济的影响,不论从波及范围还是影响路径和程度,都是

历史上从未有过的。2020 年第一季度美国实际国内生产总值锐降 5%,第二季度按年率计算下降了 32.9%,是二战以来的最高值。欧盟委员会 5 月 6 日发布最新预测称,2020 年欧洲经济将出现“历史性衰退”,欧盟经济将萎缩 7.5%,远远超过 2008 年全球金融危机时的水平。新冠肺炎疫情危机是一种对称的冲击,不仅伤害了所有欧盟成员国,而且各国间紧密的经济相互关联性正在放大总需求和供给冲击。由于欧盟各国间密切的相互依存关系,一个国家的不完全复苏将波及到所有其他国家,并抑制各成员国经济增长。^⑤

与此同时,全球各国政府和央行为经济复苏所采取的财政金融政策的规模和力度也创造了新的历史。这些政策的及时出台无疑产生了积极的效应,但疫情持续时间的不确定性也影响了政策发挥作用的效果。国际货币基金组织担忧,在巨大不确定性下,金融市场表现与实体经济形势之间出现了脱节。如果投资者的风险偏好减弱,这种脆弱性可能威胁经济复苏。^⑥

综上所述,2020 年的全球经济正经历着前所未有的不确定性,这种不确定性是新冠肺炎

① 国际货币基金组织《世界经济展望》,2020 年 4 月,https://www.imf.org/zh/Publications/WEO/Issues/2020/04/14/weo-april-2020 “《世界经济展望》更新:前所未有的危机,不确定的复苏”,2020 年 6 月 24 日,https://www.imf.org/zh/Publications/WEO/Issues/2020/06/24/WEOUpdateJune2020。

② World Bank, “The Global Economic Outlook During the COVID-19 Pandemic: A Changed World”, June 8, 2020, https://www.worldbank.org/en/news/feature/2020/06/08/the-global-economic-outlook-during-the-covid-19-pandemic-a-changed-world。

③ World Trade Organization, “Trade Statistics and Outlook: Trade Set To Plunge as COVID-19 Pandemic Upends Global Economy”, April 8, 2020, https://www.wto.org/english/news_e/prs20_e/pr855_e.htm。

④ OECD, “The World Economy on A Tightrope”, OECD Economic Outlook, June 2020, http://www.oecd.org/economic-outlook/june-2020/。

⑤ European Commission, “Spring 2020 Economic Forecast: A Deep and Uneven Recession, An Uncertain Recovery”, May 6, 2020, https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-performance-and-forecasts/economic-forecasts/spring-2020-economic-forecast-deep-and-uneven-recession-uncertain-recovery_en。

⑥ 国际货币基金组织《全球金融稳定报告》,2020 年 6 月 24 日,https://www.imf.org/zh/Publications/GFSR/Issues/2020/06/25/global-financial-stability-report-june-2020-update。

疫情全球大流行引发的不确定性、外部环境的不确定性和内部增长的不确定性的三重叠加,世界经济恢复稳定发展的程度也将取决于上述三种不确定性的消减速度。由于疫情带来的全球经济贸易不确定性前所未有,加上疫情防控形势依然严峻,世界各国应对和管控疫情的有效性和完全消除疫情的时间表尚不可预见,全球经济的不确定性或有可能持续,从而使得全球面临的百年未有之大变局,又增加了新的不确定的变量。

二、全球化的结构性转型加速

从某种意义上,当前的经济衰退也可以看作是全球化未来趋势的一次压力测试。有关全球化的反思包括了若干共同议题,例如:如何评估全球化的贡献?全球化是不是过度了?全球化会发生逆转吗?全球化是否会终结?对这些问题的反思难有唯一答案,但比较明确的趋势是,全球化不会终结,也不会停止,单个经济体倡导的“逆全球化”经济政策无法阻止全球化的大趋势。事实上,新冠肺炎疫情的教训并非证明全球化是失败的。其真正的教训是,尽管全球化会带来很多的收益,但全球化自身也是脆弱的。^① 如何从全球化中受益并防范其脆弱性带来的风险,才是政界和商界需要反思的政策议题。

自20世纪90年代以来的经济全球化,通过贸易自由化、资本流动国际化和生产一体化,促进了国家间在经济贸易上的相互依存,与此同时,也使得各国更容易受到国际突发事件连锁反应的冲击影响。逐渐地,传统上支撑全球化扩张发展的政治经济和社会体系也发生了变化。可以说,影响未来全球化新趋势的主要力量酝酿已久,此次疫情只是全球化结构转型加速的催化剂。基于此,全球化的结构性转型将主要在以下四个方面体现出来。

2.1 各国开放发展的利益转变推动全球化转型

《关税与贸易总协定》(GATT)创立之时,面

对战后经济复苏的挑战,世界主要经济体确立了促进全球贸易向自由化和多边化方向发展的目标,消除贸易壁垒、打破贸易保护主义是各国的主要贸易政策目标。从理论上,自由贸易是理想的国际贸易模式,各国经济发展都能够从开放贸易中受益。在现实中,尽管自由贸易难以实现,但至少各国都有推动贸易自由化的内在动力和外部环境。《关税与贸易总协定》通过八个回合的多边贸易谈判,总体上实现了推动全球贸易沿着更加开放、更加自由和更加多边化的目标前行,降低关税和非关税壁垒是全球化的重要推力。进入21世纪,全球贸易竞争加剧,贸易政治再度盛行,不仅以利益集团和选民利益为主导的国内政治影响贸易政策,地缘经济意义上的单边主义也强势回归,发达经济体以就业保护为核心的贸易保护主义,使得各国在全球化中推动开放发展的利益驱动发生改变。

未来全球化或在三个方面进一步转型:一是从扩大开放的扩张性全球化转型到稳健开放的内敛性全球化,从单一增长目标主导的全球化转向兼顾经济与社会平衡发展的全球化。20世纪的全球化中,各国重点追逐的利益目标是降低壁垒融入全球化,以开放促增长。21世纪以来的全球化,承载了更多更高的社会目标,比如,贸易应利于实现社会公正,利于缩小收入差距,利于保护充分就业等等,如何实现全球化的发展目标与公民社会目标的兼容,是各国政府更加关注的利益平衡所在。二是从打破贸易保护(主义)的全球化转变到兼容贸易保护的全球化。20世纪的全球化,沿着“世界是平的”一路走来,在惊叹于世界变得如此之小、变化如此之快时,诸多国际治理机制和国家治理体系还来不及适应快速推进的全球化,政策机制和治理体系的缺口较大,当选民利益与制造业就业机会减少关联在一起的时候,国内利益群体和民

^① Henry Farrell and Abraham Newman, "Will the Coronavirus End Globalization as We Know It?" *Foreign Affairs*, March 16, 2020, <https://www.foreignaffairs.com/articles/2020-03-16/will-coronavirus-end-globalization-we-know-it>.

粹主义使得全球化中加强国内利益保护随之在发达经济体复兴,贸易保护与就业保护成为密不可分的贸易政治议题。^①三是在政策空间上从包容的全球化转型过渡到对等的全球化。在包容的全球化下,发达经济体给予“发展中国家”^②单方面、非互惠的优惠待遇,帮助发展中经济体通过开放贸易实现经济发展。在世界贸易组织规则体系中,关于“发展中国家”的“特殊与差别待遇”赋予发展中经济体一定的政策空间,这在21世纪的全球化中受到了挑战。发达经济体要求发展中经济体“对等开放”,要求重新审核世界贸易组织中的“发展中国家”地位及与之相关的非互惠待遇。全球化与贸易开放之间夹杂着越来越多的变量,其中既有地缘政治的变量,也有地缘经济的变量。

2.2 全球价值链从快速扩张走向稳健布局

全球化与全球价值链、全球供应链和区块链的迅速发展密不可分。全球价值链使得生产工序和过程更加细化、供应链条加长,以外包、离岸生产和对外直接投资为主要路径,每个产品的中间品均来自不同经济体,制造业的最终产品价值中往往包含了不同环节的增值,并已成为真正意义上的“世界制造”。与此同时,国际直接投资的迅速发展,推动了经济全球化质的飞跃。投资超越贸易使世界经济发生了历史性的变化,产生了投资替代贸易、投资创造贸易和投资改变贸易的效应,形成更深层次的全球化。^③由此进一步推动全球价值链快速扩张。20世纪90年代的全球化,以跨国公司主导的产业内贸易和产业间贸易主导了全球贸易态势。跨国公司通过全球价值链将研发、生产加工和销售布局在具备比较优势的不同国家或地区,形成了跨区域或跨国界的生产—销售链条,中间品贸易占世界贸易的比重不断提高,跨国公司的竞争力和对全球市场的主导能力空前提高,产业内贸易、产品内贸易、乃至公司内贸易的盛行成为上一阶段全球化快速扩张的突出特征。

自1995年世界贸易组织建立到2008年全

球金融危机之前,可以说,全球化经历了非常难得的一个快速推进的历史时期。研究表明,2008年金融危机即开启了一个缓慢的“去全球化”时代。按照全球贸易开放指数(世界出口与世界总产值的比率)衡量,2008年这一指数达到61.1%的峰值,代表着世界经济最开放的时期,也代表着全球化的高峰时代。自金融危机开始,贸易开放一直处于倒退状态,2017年贸易开放指数降至53.5%。自二战以来,全球化首次出现倒退,新冠肺炎疫情的全球大流行会进一步推动全球化的倒退。^④但这种倒退仅是开放指数意义上的,并不意味着全球化的停滞,实质上反映了全球化的结构性调整和转型。

疫情对供应链中断的破坏性,也促使原来全球价值链无限延伸的国际分工趋向减缓。一方面,有些经济体或借此机遇打造医药和医疗保健产业的国产化和本土化生产链和供应链,或通过政府出台更优惠政策吸引跨国公司回归本土;另一方面,跨国公司也不得不重新考量全球产业链布局的风险,特别是在后疫情时代重启投资布局时,如何避免全球价值链过于集中、如何应对突然中断的供需链,也是跨国公司需慎重考量的因素。从趋势上看,尽管逆全球化仍将与全球化同行,但一国试图将其跨国公司全球海外产业全部迁回本土以实现自给自足,很难成为有效的经济政策选择。对于跨国公司而言,稳健布局的全球化战略应是更为务实的选择。

2.3 全球贸易竞争优势从产品提升到制度和治理在全球化的上一阶段,全球竞争优势主要

① Robert A. Rogowsky、张丽娟“就业保护与美国贸易保护新阶段”,《国际贸易问题》2018年第3期,第1-11页。

② 《关税与贸易总协定》/世界贸易组织语境下适用于“特殊与差别待遇”条款的“发展中国家”是一个特定的概念范畴,参见彭德雷、周国欢、屠新泉“多边贸易体制下中国发展中国家地位问题研究——基于历史、现实与规范的多维考察”,《太平洋学报》2020年第1期,第64-75页。

③ 张幼文“要素流动下世界经济的机制变化与结构转型”,《学术月刊》2020年第5期,第39-50页。

④ Douglas A. Irwin, “Globalization is in Retreat for the First Time Since the Second World War”, Peterson Institute for International Economics, April 23, 2020, <https://www.piie.com/research/piie-charts/globalization-retreat-first-time-second-world-war>.

体现在产品成本的比较优势,各经济体在国际市场的竞争集中在制造业和货物贸易领域,劳动力比较优势成为关键的竞争优势,对发展中经济体尤为如此。中国加入世界贸易组织时期的全球化,对外贸易的基本政策目标是扩大出口、实现出口创汇,“中国制造”产品因劳动力成本比较优势,在世界市场具有显著竞争优势。随着中国在全球贸易地位的上升,全世界更加关注与中国在全球贸易竞争地位相对应的制度和环境因素,比如中国产品的创新技术来源与知识产权保护、“中国制造”是否在合理劳动标准和环境标准前提下生产、中国贸易政策合规性和贸易便利程度如何、中国国有企业是否引发了不公平竞争等制度问题。为了确保贸易伙伴的贸易也是“公平”的,发达经济体通过贸易立法设计了相应的贸易救济措施作为有力的政策工具,如特别关税、反倾销和反补贴、特别保障措施等等,以贸易制度有效保护本土厂商利益。

经济全球化加深了各经济体的经贸相互依存,经贸依存度的深化则进一步加剧了制度异质性的各经济体之间的制度性贸易争端,不仅贸易冲突更多地聚焦与贸易有关的政策和制度,贸易谈判的重点也主要关注与营商环境有关的法律制度和程序。在全球化的下一阶段,国际贸易竞争的主要挑战将来自贸易制度的公平与透明、贸易政策程序的公正与效率和营商环境的法治与便利。一国的国家治理能力,包括对重大公共卫生突发事件作出反应的能力和应急能力,也将成为重要的全球竞争要素。面对转型后的全球化新阶段,一个经济体要具备全球贸易竞争优势,应至少具备两个基本条件:一是具备世界认可的产品和技术竞争优势;二是具备世界认可的营商制度环境和治理能力。

2.4 国别全球化政策更加关注国内经济社会需求

新冠肺炎疫情全球大流行引发的经济衰退与以往任何一次全球经济危机都不同。此次危机的核心是人类社会对流行病的恐惧,市场信心受重挫,危机的爆发并非源自经济要素或金

融部门的直接风险,而是国际公共卫生突发事件对人类生命的威胁。因此,通过财政和货币政策等经济刺激政策可以缓解市场的担忧,助力复苏经济,帮助企业复工复产,帮助贫困家庭缓解生活所需,但如果新冠肺炎疫情得不到有效控制,经济刺激政策的有效性也会大打折扣,因为问题的根源不是经济,而是全球大流行的威胁。“感染疾病的人类将是最重要的代价,而这一代价会导致社会解体。那些无望、无业、无资产的人很容易转而与那些生活得更好的人对抗。今天经济政策的主要目标(甚至是唯一目标)应该是防止社会崩溃,经济政策现在可以发挥的最重要作用,是在这种巨大的压力下保持社会纽带的牢固。”^①

正因为如此,各国政府为应对新冠肺炎疫情出台的刺激经济政策,都包含了维持社会稳定和保障基本民生的相关举措,政府经济政策的首要议程不是单向扩大全球化,而是提升对民生和国内社会需求的关注度,直接向民众提供财政补贴。受疫情影响,民众对自由市场的信心受挫,政府的经济政策目标将更有利于本国经济。随着民族国家重新获得政策空间,超级全球化将保持守势。^②

此次疫情也引发了关于社会契约(social contract)变革的反思。因为民众更加意识到他们所面临的风险,无论是疫情还是失业,都需要政府提供新的社会契约,包含更多的社会保障。这不仅会改变国家与市场之间的平衡,还将改变私营部门与公共部门之间的平衡。各国政府在筹划未来经济开放和全球化策略时,需要筹划构建新的社会契约,确保经济增长具有包容性,有利于维护广泛的国内民众利益,特别是减少全球化的负面影响,保障就业机会和缩小贫

^① Branko Milanovic, “The Real Pandemic Danger is Social Collapse”, *Foreign Affairs*, March 19, 2020, <https://www.foreignaffairs.com/articles/2020-03-19/real-pandemic-danger-social-collapse>.

^② Dani Rodrik, “Will COVID-19 Remake the World?”, *Project Syndicate*, April 6, 2020, <https://www.project-syndicate.org/commentary/will-covid19-remake-the-world-by-dani-rodrik-2020-04>.

富差距。上述分析表明,全球化仍会继续,但与以往不同,今后的国别全球化策略不是仅仅服务于贸易开放,还要关注如何使得全球化能够更好地贴近民意回应民生,更好地保障社会民众的基本利益诉求,逐步形成利于经济和社会长期可持续发展的新格局。

三、应对不确定性需国际合作 共建全球治理

新冠肺炎疫情全球大流行引发的全球公共卫生危机是对国际合作和全球治理的一次重大考验,应对危机和全球不确定性需要国际合作,完善全球治理也需要国际合作。正如国际货币基金组织在2020年6月更新的《世界经济展望》中所指出的,“考虑到这场危机的全球性,各国必须在多个领域开展合作,应对共同的挑战。除了应对疫情之外,政策制定者还必须开展合作,解决贸易和技术紧张局势背后的经济问题,并弥补基于规则的多边贸易体系中的缺口。如果不能找到解决这些摩擦的持久方案,从新冠肺炎疫情危机中的最终复苏将面临危险。”^①

3.1 建立国际合作机制应对全球突发性公共卫生危机

纵观人类发展史,危机总是与人类进步相伴而行。新冠肺炎疫情全球大流行对人类的威胁跨越了国界,威胁着不同经济发展水平和不同政治制度的世界经济体,是影响空前的全球突发性公共卫生危机,也因此凸显了通过国际合作应对危机的重要性。此次疫情防控,既是对各国国家治理体系和治理能力的考验,也是对国际合作应对机制和全球治理体系的考验。疫情也提出了一个新议题,即全球应如何组织自身力量以抗击流行病的威胁,全球化新阶段的多边治理体系应该怎样构建,才能够有效应对全球突发性公共卫生事件。

全球流行病对人类健康的威胁具有常态化的趋势。非典、禽流感、甲型H1N1流感、埃博拉等都对人类健康和全球公共卫生产生过巨大影

响,新冠肺炎疫情正在产生更为广泛的影响,形成全球重大公共卫生危机。在全球化构建的发达网络之下,一旦出现全球性大规模流行病,几乎没有国家可以独善其身,应对重大公共突发卫生危机必须通过更加紧密的国际合作。全球流行病的预防和干预需要全球公共产品,而要提供它,必须通过加强国际合作共同搭建全球治理的机制框架。新冠肺炎疫情带给世界最重要的经验之一,就是人类社会是休戚与共的命运共同体,全球流行病预防控制和全球公共卫生危机的应急管理,需要凝聚全人类的智慧与力量,只有通过各国在疫情防控 and 经贸秩序恢复方面的跨境合作,才能提出应对全球突发性公共卫生危机的最佳方案。

3.2 加强国际组织间合作应对全球性议题

确保公共卫生安全、保护环境促进可持续发展是人类追求的共同目标,上述目标必须由全球治理机构和组织引领下的国际合作向全球提供全球公共产品方可实现。多边和区域贸易协定一直推动建立卫生与健康标准方面的规则,为协调解决自由贸易与公共卫生之间的冲突提供制度保障。世界贸易组织的《实施卫生与植物卫生措施协定》(简称SPS协定)是在乌拉圭回合达成的多边协定,旨在规范各成员方实施卫生检疫措施的行为,支持保护人类健康和公共卫生所采取的必要措施,体现了贸易自由化与保护人类和动植物生命健康之间的平衡。2006年世界卫生大会通过了国际贸易与卫生的决议,敦促会员国利用贸易协定提供的机遇应对潜在挑战,世界卫生组织(WHO)还有诸多其他决议涉及国际贸易与公共卫生事务,旨在帮助国际社会预防和应对可能跨越国界并可能威胁人类健康的公共卫生风险。只有通过国际组织间的合作,才能更好敦促各国实现贸易开放与公共卫生安全之间的协调发展。

粮食和食品安全是另一个需要国际合作的

^① 国际货币基金组织《世界经济展望》,2020年6月24日, <https://www.imf.org/zh/Publications/WEO/Issues/2020/06/24/WEOUpdateJune2020>。

全球性议题。联合国粮食及农业组织(FAO)、世界卫生组织和世界贸易组织共同建立了国际食品标准和贸易规则的框架,三方合作共同发挥重要作用,是自由贸易与公共卫生间政策协调的关键路径。2020年的粮食贸易虽受到的直接影响有限,但粮食安全和食品安全已经被各国广泛提到政策议程,作为全球性议题,其有效应对必须建立在国际组织间的协调、各国政府间的合作、世界贸易组织争端解决机制调节以及各国治理能力建设等基础之上,国际组织间的协调和合作是应对全球性议题不可或缺的路径选择。

3.3 敦促国际合作完善全球经济治理体系

全球经济治理体系是针对国际贸易与投资、国际金融与货币等跨境经济活动而形成的由国际规则和国际组织构成的治理系统。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,传统的全球经济治理体系为稳定全球经济和贸易秩序发挥了至关重要的作用。随着全球化加速,新兴经济体和发展中经济体在全球发展中发挥着越来越重要的作用,全球经济治理面临的挑战也越来越突出。特别是近年来单边主义和贸易保护主义回潮,传统全球经济治理体系的有效性和合法性面临严峻挑战,难以适应全球秩序重构的历史性变化,新的国家力量、国际力量和全球发展议题也无法在原有框架下找到有效的规则约束,完善全球治理体系已迫在眉睫。

各国都意识到全球治理体系亟需改革完善,在全球治理改革和完善的必要性上存在广泛共识,但在如何改革方面,尚缺乏各国都能接受的方案,存在全球经济治理的共识危机。面对全球化与逆全球化两种力量的冲突加剧,单边主义再度盛行,敦促国际合作应对国际突发重大公共卫生危机成为国际呼声。不能否认,疫情可控可防是经济复苏的前提,疫苗和医疗

用品的交付能力是疫情可控可防的前提,而国际合作是这一切的前提。只有通过加强国际合作和平等对话,才能够实现改革和完善全球经济治理体系,促进全球恢复发展的目标。

四、结 语

应对新冠肺炎疫情是2020年世界各国面临的新挑战。由疫情引发的全球经济不确定性在部分地区开始减弱,但在有些地区仍在持续加大。疫情对全球供应链的影响具有突发性,也产生了长期和滞后效应。由于疫情防控的不确定性,各国际机构对全球经济的前景预测,均区分了乐观和悲观等多种情形,这在历史上有关全球经济的预测与展望报告中也不多见。积极做好疫情防控,抓紧恢复经济秩序,是各国政府正在努力的方向,其主要政策目标也是通过宏观经济政策的实施,寻求降低经济的不确定性,提高经济社会发展的韧性。

与此同时,全球化的转型也在进行中。此次疫情对全球化产生了结构性冲击,今后的全球化将会继续下去,但演进形态与以往不同。全球竞争已经不单是产品和市场的竞争,全球化也不单是“走出去”,各国全球化发展的利益目标将更多地转向就业和民生,有关全球化和开放发展的政策也将趋向于更为稳健、更关注国内经济和社会发展目标,在全球价值链的布局上也将更趋向于保障关键产业风险可控,能够应对国际重大公共卫生事件的风险,有关制度型开放的重点也将更加重视营商环境制度和国家治理能力的建设。

毋庸置疑,通过国际合作改革完善全球治理体系是有效应对全球危机的重要保障。保障人类健康实现可持续发展是人类追求的共同目标,全球流行病对人类健康的威胁不会停止,挑战仍很严峻,没有一个国家可以孤立应对这一挑战,必须通过全球多边治理机构引领下的国际合作,才能够有效管控人类面临的流行病等威胁,有效应对突发公共卫生危机。自二战结束以来,全球多边治理机制经历了历史

的考验,发挥了不可替代的作用,从国际金融和货币监管到促进投资与发展和多边贸易投资机制规则化,以国际货币基金组织、世界银行和世界贸易组织为支柱的多边体系保障了一个基于规则的全球发展环境,为全球经济的大发展奠定了制度和体系的基础。面临百年未有之大变局,世界经济和政治秩序正在发生

深刻变革,传统的全球多边治理机制已经滞后,不能反映世界发展的现实和需要,通过国际合作推动全球经济治理机制的变革,是应对全球经济不确定性、推动全球化向更高阶段发展的关键。

编辑 邓文科

New Agenda for 2020: Global Economic Uncertainty , Structural Transformation of Globalization , and International Cooperative Governance

ZHANG Lijuan¹

(1. Shandong University , Jinan 250100 , China)

Abstract: Containing the COVID-19 pandemic is a new agenda confronted by the whole world in 2020. The global economic uncertainty caused by the pandemic is directly reflected in the sudden interruption of global supply and demand. Temporary trade restrictions have increased the uncertainty of global trade , the external environment for multinational companies' global operations are constantly changing , and the prospect for global economic recovery is also subject to uncertainties. Globalization has promoted economic interdependence among countries , while its vulnerability has gradually emerged. The adjustment of interest goal by countries will promote the structural transformation of globalization , and features for the development of global value chains will shift from rapid expansion to stable layout and controllable industrial risk. Meanwhile , a country' s global competitive advantage , which used to be the comparative advantage based on product cost in the early stages of globalization , has attached greater emphasis on the business environment system and national governance capabilities. Confronted with the uncertainty of the global economy and the urge to promote economic recovery , international cooperation is essential to overcome the impacts of the pandemic. Reform should be adopted to improve the global governance system , as well as jointly address the global public health crisis.

Key words: global economy; globalization; economic uncertainty; global governance; international cooperation