

# 全球经济治理新模式的法治化路径

刘敬东<sup>\*</sup>

---

内容提要：传统全球经济治理模式不能反映当前国际经济关系的变化，既缺乏民主性，也不适应经济全球化带来的新挑战，必须加以改革。各国可以考虑制定《国际经济合作宪章》，确立平等及相互尊重、实现共同利益和促进合作与广泛共识的法律原则；扩大新兴经济体和广大发展中国家参与治理，在 G20 机制的基础上设立具有最高权威的“国际经济合作组织”；以 WTO 争端解决机制为蓝本建立一整套国际经济争端解决机制，从而实现全球经济治理的法治化。

关键词：全球经济治理 《国际经济合作宪章》 国际经济合作组织 争端解决机制

---

新世纪开始以来的十余年里，国际经济形势发生了深刻变化。一方面，经济全球化进一步发展，各国间经济相互依存度日渐加深，经济交往更为密切；另一方面，国际金融危机爆发，世界主要经济体经济增速下滑，一些发达经济体爆发主权债务危机，国际金融市场动荡不已，形形色色的投资和贸易保护主义频现，世界贸易组织（WTO）多哈回合多边贸易谈判举步维艰。各种迹象表明，第二次世界大战后形成的、以大国强权为主导的全球经济治理模式虽催生了现代国际经济法律制度，推动了世界经济的恢复与发展，但已不再适应发生剧烈变革后的国际经济关系和力量格局。此外，经济全球化程度空前提高，对世界造成的影响及带来的挑战也是前所未有的，产生的诸多问题急需全球性解决方案，但传统全球经济治理模式已不能担此重任。

在当前形势下，各国应根据国际经济关系发生的变化，本着相互尊重、平等参与、民主决策、互利共赢的精神，改革传统全球经济治理模式。各国应考虑制定《国际经济合作宪章》，确立新的国际经济法律原则；建立具有最高权威的国际经济合作组织统领全球经济治理，整合现有国际经济组织的功能，填补国际经济领域的法律空白；以 WTO 争端解决机制为蓝本构建国际经济争端解决机制，确保经济治理的法治化进程，推动国际经济关系的稳定性和可预见性向更高层次发展。

## 一、《国际经济合作宪章》及其法律原则

传统全球经济治理模式是二战后形成的，以关税及贸易总协定、《国际货币基金组织协定》和《国际复兴开发银行协定》等一系列国际经济法律制度为核心内容。这一模式虽然促进了战后

---

\* 中国社会科学院国际法研究所副研究员。

全球经济的发展,但从其诞生的背景到运作的方式、决策体制以及规则体系来看,它完全由美国、欧洲等西方发达国家强势主导,本质上维护的是发达国家的利益,占世界绝大多数的发展中国家只能服从少数发达国家的“治理”,这已导致全球财富分配的严重不公。

美国著名学者基欧汉曾形容这种模式是一种“多国合作的俱乐部模式”,国际民主明显缺失:“从1944年布雷顿森林会议开始,有关治理的关键机制就以‘俱乐部’的方式来运行。最初,少数富国的内阁部长及同一问题领域的部长级官员聚在一起制定规则。贸易部长们主导了GATT,财政部长们推动了IMF的工作,国防部长和外交部长会聚北约总部,央行行长则聚首国际清算银行。他们先秘密磋商,然后将相关协议提交国家立法机关公布于众。”〔1〕随着广大发展中国家经济实力不断提升,这种“多国合作的俱乐部模式”的不公正、不合理越发凸显,已面临严重的危机。〔2〕克服这一危机的核心应是扩大广大发展中国家的参与权和决策权,“除非发展中国家能够积极参与新的国际经济体系治理程序的设计,否则这些组织的重要性与合法性就岌岌可危。”〔3〕

发展中国家曾于上世纪60、70年代推动“建立国际经济新秩序”运动,对传统全球经济治理模式产生巨大冲击。主要内容包括各国对其自然资源和一切经济活动拥有充分主权,改革不利于发展中国家的国际金融制度和贸易条件等。长期以来,西方国家对“建立国际经济新秩序”宣言和文件的法律效力表示怀疑,致使宣言和文件的实施效果不佳。〔4〕现如今,发展中国家与发达国家之间的力量对比已发生历史性变化,为落实“建立国际经济新秩序”运动体现广大发展中国家利益的法律原则提供了机遇。

但仅仅解决旧的模式存在的民主缺失问题绝不意味着解决了当前全球经济治理面临的全部问题。经济全球化程度今非昔比,且发展势头依然强劲,已导致国际经济领域出现与半个世纪前截然不同的新特点:网络密度的增强、制度转化率的提高、跨国参与的加强等。2008年国际金融危机爆发并延续至今,造成世界范围影响和巨大破坏的事实再次表明,经济全球化及一体化发展给人类带来的挑战是全球性的,这对全球经济治理提出了更高的标准和要求。

尽管国际霸权依然存在、世界也并不太平,但近二十年来国际关系的发展和变化为改革全球经济治理模式创造了有利条件:一方面,国际经济领域摆脱了冷战时期的东、西方相互排斥与对抗局面,具备了全面合作、共同发展的政治基础;另一方面,国际经济领域更为广阔、内容更加丰富、性质更为复杂、影响更为深远,尽管法治化任务十分艰巨,但各国对国际经济关系的规则化导向却更加坚定了信心。

事实表明,在新的国际背景下,全球经济治理需要新的纲领性文献予以指导和规范。当前,

〔1〕 [美] 罗伯特·基欧汉:《局部全球化世界中的自由主义、权力与治理》,门洪华译,北京大学出版社2004年版,第249页。

〔2〕 加拿大学者黛布拉·斯蒂格认为:“三个国际组织都面临着重大的合法性与问责性危机,因为它们内部的投票与决策结构没有反映全球新的权力关系现实……。要让国际经济组织在21世纪全球充满活力的经济中重要、负责、有效,有必要进行重大的制度改革。”[加拿大]黛布拉·斯蒂格主编:《世界贸易组织的制度再设计》,汤蓓译,上海人民出版社2011年版,第5页。

〔3〕 同上引,斯蒂格主编书,第5页。

〔4〕 美国著名学者洛文菲尔德教授宣称,这些宣言和文件背离了传统国际法,是没有法律效力的。See Address F. Lowenfeld, *International Economic Law*, Oxford University Press, 2002, pp. 412-414. 另一位学者哈伯德认为:“国际经济新秩序的各个根本方面不能够反应在国际习惯法当中。这种秩序在一个法律框架内的实现将要求国际组织性‘立法’对习惯法的部分取代。……国际经济新秩序的各项基本原则只有通过各政治实体对现有条约的改变——而非通过一个独立法律专家委员会对国际法的逐渐发展——才能够得以落实。”他实际上否定了这些宣言和文件的法律效力。D. Hubbard, *The International Law Commission and The New International Economic Order*, German Yearbook of International Law, 1979, pp. 80ff. 转引自 [德] 彼德斯曼:《国际经济法的宪法功能与宪法问题》,何志鹏等译,高等教育出版社2004年版,第135页。

应考虑制定《国际经济合作宪章》，在“建立国际经济新秩序”运动创立的法律原则基础上，构建全球经济治理的新法律原则。它们主要有三项：

（一）平等及相互尊重原则

在国际经济交往中，各国不分大小和经济发展阶段均应一律平等，这是国际法主权平等原则在经济领域的具体要求。这项原则要求改革现有国际经济组织由少数发达国家操纵决策并制定规则、广大发展中国家被动接受的不平等决策机制，解决全球经济治理中发展中国家长期缺乏参与权、决策权问题，建立相互尊重的国际经济关系。具体表现在三大组织的改革中。

WTO实行的“协商一致”原则表面上赋予每一名成员平等的决策权，但实际上发达成员经常运用自身政治、经济实力影响WTO决策和规则制定，在重大贸易谈判过程中，这一特点表现得尤为明显。例如，发达成员在关乎发展中成员实质利益的“特别与差别待遇”等多哈回合发展议题上至今不肯作出实质性让步，而在关乎其自身利益市场开放问题上却强迫发展中成员接受，从而导致多哈回合谈判至今停滞不前。<sup>〔5〕</sup>

为贯彻平等及相互尊重原则，发达成员应当采取真诚、合作态度，切实考虑发展中成员的重要关切，充分尊重他们的立场和观点。发展中成员也应进一步加强自身能力建设，培养更多的专门人才参与WTO事务。WTO亦应采取实际行动加强培训和资助，创造条件令发展中成员的意愿得以充分表达，把平等及相互尊重的原则落到实处。<sup>〔6〕</sup>在平等原则指导下，WTO应改革现有决策体制，在坚持“协商一致”原则的基础上增设权重投票机制，充分考虑国家的贸易比重、国民生产总值、外贸依赖程度、人口规模、地区分布等因素，将决策权以公平、透明、平衡、包容方式分配给全体成员方。<sup>〔7〕</sup>

国际货币基金组织（IMF）实行的加权表决制本身就是一种不平等的表决机制，它造成的后果就是发展中国家在国际货币金融领域长期处于弱势地位。<sup>〔8〕</sup>对于这种“强权”性的决策机制，广大发展中国家早有怨言，但却无力改变。国际金融危机爆发后，IMF意识到了投票权改革对该组织合法性和有效运行的重要性，已着手开始进行改革，但由于发达国家的态度消极，改革的步伐明显缓慢。<sup>〔9〕</sup>另一重要国际经济组织世界银行的决策更是长期为发达国家所操控，美国及欧洲国家在其中拥有举足轻重的投票权，广大发展中国家被迫接受它们提出的各种极为苛刻的贷款

〔5〕 参见孙振宇主编：《WTO多哈回合谈判中期回顾》，人民出版社2005年版，第296页。

〔6〕 发展中成员在参与重要决策时面临着诸多自身的困难。爱德华教授曾指出：“首先，这些国家通常没有足够的有经验的人员参加所有议题。例如，在WTO只有少数的‘规范接受者’如巴西和印度在已开始的谈判和讨论中表现积极；‘规范接受者’缺乏影响力的第二个原因是代表不足。一些国家在日内瓦甚至没有常驻使团。一些国家通常从邻近的使团偶尔派员参加WTO或其他在日内瓦的国际组织的议题谈判……即便一些国家在日内瓦派有常驻使团，但有时也面临人员不足问题。”Edward Kwakwa, *Regulating the International Economy: What Role for State*, Oxford University Press, 2011, pp. 233-234, www.oxfordscholarship.com.

〔7〕 杰克逊教授曾提出以“临界数量”方法代替“协商一致”方式，柯蒂尔等人则建议以一种新的权重投票体系来补充“协商一致”原则，华威委员会支持“临界数量”的权重投票方法。均参见前引〔2〕，斯蒂格主编书，第58页，第131页。

〔8〕 爱德华教授指出：“IMF原始成员明确认为，通过将成员方的投票权直接与他们通过份额机制向该机构提供的资金数量挂钩IMF才能更积极、有效地发挥作用。结果是，一个国家对IMF的贡献越多，这个国家在IMF决策中的声音就越强。”与发达国家相比，发展中国家对IMF的资金贡献少，当然只能听命于发达国家做出的决策。参见前引〔6〕，Edward Kwakwa书，第234页。

〔9〕 IMF理事会国际货币与金融委员会2009年10月公报指出：“份额改革对提高基金组织的合法性和有效性至关重要。我们强调，基金组织是且应继续作为以份额为基础的机构。我们认识到，份额比重的分布应反映基金组织成员国在世界经济中的相对地位。鉴于充满活力的新兴市场和发展中国家的强劲增长，这种相对地位已发生显著变化。为此，我们支持将份额转给充满活力的新兴市场和发展中国家，以现有份额公式为开始的基础，把至少5%的份额从被过度代表的国家转向代表不足的国家。”<http://www.imf.org/external/chinese/np/sec/pr/2009/pr09347c.pdf>, visited in 2012/2/9.

条件和制度。<sup>〔10〕</sup>

为贯彻平等及相互尊重的原则, IMF应当加快改变现有投票权分配比例, 实质性扩大新兴国家和发展中国家在其中的决策权。世界银行也应根据这一原则, 增加发展中国家与新兴国家的发言权。<sup>〔11〕</sup>与此同时, IMF和世界银行应当加大各国间的磋商力度, 充分听取广大发展中国家对重大决策和规则制定的意见和建议, 取得各方对其决策和规则的普遍理解。待条件成熟时, 彻底废除带有歧视性的“加权表决制”。

### (二) 实现共同利益的原则

人们普遍认为, 国家对国际法的尊重是出于对国家利益的考量。主权国家积极参与全球经济治理、遵守国际经济法规则是本国的经济利益使然。但各国国情不同, 其追求的利益也千差万别。如果每一个国家都单纯强调自身利益而不顾他国利益, 国际经济关系将陷入混乱。因此, 作为需得到主权国家普遍接受并遵循的制度, 全球经济治理及其法律制度必须建立在实现各国共同利益的基础上。

基欧汉曾指出旧模式系霸权主导产生, 不利于国际法的发展: “新现实主义强调, 国际机制是霸权国一手主导的。这固然反映了国际社会的部分现实, 然而霸主在没有国家一致同意的基础上, 是不能制定和执行规则的。规则的制定必然在同意的基础之上, 这是合法性得以产生的基础。”<sup>〔12〕</sup>但在改变旧模式这一缺陷的同时, 应意识到, “同意”不仅仅是国家对自身利益的认可, 也是国家间利益相互妥协的结果。各国不论大小、经济发展水平如何, 其利益均应受到尊重, 但也应同时考虑和照顾他国利益。在此基础上, 通过充分协商、妥协, 达成实现各国共同利益的治理模式和规则体系。

经济全球化发展至今已使得各国成为利益共同体, 贸易、投资、金融、人员的跨国流动均决定了国际经济关系的密切和利益的不可分割。那种只顾自身利益或小集团利益而置他国利益于不顾的思想和行为方式只能导致国际经济关系恶化和利益的全面丧失, 因此, 实现共同利益原则也是经济全球化对全球经济治理的必然要求。

为贯彻实现共同利益原则, 各国应在追求自身利益的同时注重利益的不同点, 尊重他国合理的利益诉求。在制定全球性经济政策和法律规则过程中, 面对不同的利益诉求, 各国应加强磋商与谈判。谈判意识应从对抗趋向妥协, 谈判目的应从注重立场到注重利益, 谈判方法应从以谋略为主转向运用科学与技巧为主, 谈判的格局应以双赢或多赢取代一胜一败或少胜多败, 只有这样才能真正实现共同利益。<sup>〔13〕</sup>

### (三) 促进合作与广泛共识原则

在推动全球经济发展和繁荣的同时, 经济全球化也带来了挑战的全球性——金融危机、能源危机、气候变化、重大自然灾害所造成的影响是全球性的, 每一个国家不可能独善其身、独自面对, 以往那种对抗性的或保护主义的政策只能导致危机不断蔓延。各国必须开展合作、共同应

〔10〕 加拿大学者吉蒙斯曾指出: “世界银行的运作说明了它的主要制度缺陷之一是不能在决策制定程序中赋予借款国更有力的发言权。”参见前引〔2〕, 斯蒂格主编书, 第108页。

〔11〕 “G20集团”已提出世界银行的改革任务: 更新授权与治理、增加发展中国家与新兴国家的发言权、增强世界银行的责任性。See G20, *Final Communiqué: The Global Plan for Recovery and Reform*, para. 20, G20 Summit (London) 2 April 2009.

〔12〕 前引〔1〕, 基欧汉书, 第350页。

〔13〕 在总结多哈回合中有关农业谈判于2004年达成《框架协议》的成功经验时, 中国驻WTO大使孙振宇指出: “框架协议的达成是发达成员与发展中成员之间、发达成员之间相互妥协的结果, 显示了现代谈判的发展趋势。谈判意识从对抗趋向妥协, 谈判目的从注重立场到注重利益, 谈判方法从以谋略为主转向运用科学与技巧为主, 谈判的格局以双赢或多赢取代一胜一败或少胜多败, 力争追求‘皆大欢喜’的谈判结果。”前引〔5〕, 孙振宇主编书, 第40页。

对。因此，在全球经济治理中，在强调经济主权的同时，各国应奉行促进合作与广泛共识的原则，制定共同应对全球性挑战的方案。<sup>〔14〕</sup>

法治是实现促进合作与广泛共识原则的基础，只有法治才能使得合作更加规范、有序以及共识更加公平、有效。如果缺乏共同的法律规则体系，新的合作与共识不但难以实现，原已形成的合作与共识也终将因缺乏保障而无法实现，因此，为实现这一原则应首先创制能有效促进合作与共识的新组织机构和法律框架。英国学者斯蒂芬曾指出：“在所有对国际政治和国际法的广泛分析中，相关实力、国家和其他参与者的利益以及价值取向都是相关变量。所有这三项因素相互作用并影响着规范的革新。在特定情形之下，这些变量中的一个或另一个在决策中所起的作用更大，但没有一个可被忽视。有拘束力的法律规范只能通过合法的程序以及具有价值的实体内容的结合而产生。”<sup>〔15〕</sup>可见，在创制新的组织机构和法律框架过程中，各国的利益和价值取向均会对其产生影响，但在全球化背景下，各国只能采取包容、合作的态度协调不同的利益和价值取向，寻求对共同遵循的规则体系的最大共识。

由于经济发展阶段和发展程度不同，实现促进合作与广泛共识原则需要发达国家承担更多的责任，在开展与发展中国家合作时作出更大让步。而发展中国家亦应充分意识到合作与共识的重要性，着眼于大局和长远利益，为实现合作与共识做出必要的妥协。为了获得广泛的共识，不仅需要各国的外交、经贸部门积极参与，其他政府部门如中央银行、金融监管部门、经济决策部门、立法机构乃至民间团体、行业协会以及非政府组织之间亦应开展广泛的交流与合作。只有这样，才能更好地促进合作并有效达成广泛的共识。<sup>〔16〕</sup>

平等及相互尊重原则是全球经济治理的合法性基础，它要求国际社会每一成员平等参与国际交往和决策并彼此尊重各自立场；实现共同利益原则是全球经济治理的核心，它要求实现包括发达国家和发展中国家在内的各国共同利益，而不是某些国家或国家集团的自身利益；促进合作与广泛共识原则是全球经济治理的指导性方针，只有促进各国间的合作与广泛共识才能解决全球化带来的各种问题和挑战。新制定的《国际经济合作宪章》应将以上三项原则作为指导全球经济治理的法律原则，整合包含了经济主权、自然资源主权等合理内容的其他法律原则，共同构建具有最高法律权威和拘束力的国际经济法原则。

## 二、“国际经济合作组织”的基本架构

在确立了基本法律原则后，全球经济治理另一项重要任务就是建立统领全局、具有在经济领域最高权威的国际经济组织。这是贯彻和执行《国际经济合作宪章》、推动全球经济治理法治化进程的重要组织保障。

二战后以关税及贸易总协定、国际货币基金组织和世界银行三大国际经济组织为基本架构的

〔14〕 杰克逊教授曾断言：“国际经济法可以说是最富‘人气’的（或至少是之一）的国际法分支部门。这部分地是因为这一部门所涵盖的规范甚广……。很明显，国际经济法与经济全球化的事实和影响有着密切的关系。事实上，国际经济法或者至少国际经济法的一些机构便利了并且管理着不断发生的金额数以万亿计的跨境活动。所有这些活动增加了国际经济法的复杂性，也为丰富国际经济法和国际法提供了广泛的和可观察的多样化实践。”〔美〕约翰·H·杰克逊：《国家主权与WTO：变化中的国际法基础》，赵龙跃等译，社会科学文献出版社2009年版，第54页。

〔15〕 Stephen J. Toope, *Emerging of Governance and International Law*, Oxford University Press, 2011, p. 103, www.oxfordscholarship.com.

〔16〕 许多学者指出，经济全球化发展到今天，规制国际经济关系不仅需要外交、经贸部门之间的合作，也需要政府所有部门的通力合作，由跨国合作转向跨政府部门合作。See Anne-Marie Slaughter, *Governing the Global Economy through Government Networks*, Oxford University Press, 2011, pp. 178-180, www.oxfordscholarship.com.

经济治理模式是根据当时的经济发展程度和国际经济关系特点而建立的,具有分工明确、专业性强等突出优势。但随着经济全球化的不断发展,国际贸易、投资、金融等领域的活动相互交融程度空前提高,三大国际经济组织凸显出功能的不充分及相互之间的不协调。<sup>〔17〕</sup>当前的贸易、投资与金融等领域的国际法规则之间的交叉关系较之以前更为紧密、更加复杂,但由于缺乏相应的协调机制和规则,现有规则的适用时常出现混乱。<sup>〔18〕</sup>同时,由于受到各自章程、协定以及调整范围的限制,对于全球经济活动中出现的一些新领域,例如国际反垄断合作、电子商务、跨国公司行为规范、证券及金融衍生工具监管等,以上三大国际经济组织均缺乏有效的管理和规制。<sup>〔19〕</sup>

事实表明,现有国际经济组织及其规则体系已难以承担全球经济治理的重任,必须建立新的、具有更高权威的国际经济组织,保障和监督全球经济治理决策及法律规则的贯彻执行。该组织应当发挥统领全球经济治理的作用,协调世界贸易组织、国际货币基金组织和世界银行乃至其他国际经济组织之间的关系,制定规范新型国际经济关系的规则体系,填补国际经济领域法律规则的空白。

在现有国际组织中,世界贸易组织、国际货币基金组织以及世界银行均因专业特点突出、规制范围有限,不宜作为建立新的国际经济组织的基础。除了以上三大国际经济组织外,还有一些具有国际影响力且内容丰富的国际经济组织或论坛,但因其存在代表性不强、包容性不够等原因,也不宜作为新组织的基础。例如,经济合作与发展组织(简称“经合组织”,OECD)是国际经济领域一个重要组织,但它主要由发达国家组成,且功能限于经济政策研究和分析,并不具备管理国际经济的能力。亚太经济合作组织(APEC)影响日渐扩大,但其成员主要是由亚洲及太平洋地区国家或经济体组成,缺乏世界范围的代表性。其他现有国际经济组织也存在类似的问题。

目前看来,建立统领全球经济治理的国际经济组织不仅是必要的,而且也是可行的,当今的国际经济关系已为此提供了有利条件和氛围:一方面,国际金融危机后的国际经济的现实正在逼迫现有国际经济组织作出变革,另一方面,“20国集团”机制现已发挥了统领全球经济治理的实际作用,建立新的国际经济组织拥有广泛的政治基础和客观条件。为体现合作之精神和原则,新的国际经济组织可定名为“国际经济合作组织”。

着眼于“20国集团”机制,并在此基础上建立“国际经济合作组织”不失为一条便捷而又实际的路径。国际金融危机之后,由具有代表性的发达国家和发展中国家共同组成的“20国集团”已成为当今世界影响力最大的国际经济论坛,具备了成为国际经济组织的基本条件。<sup>〔20〕</sup>在全球经济治理中,曾长期掌控国际经济重要决策、由少数发达国家组成的“七国集团”(G7,后为“八国集团”)已为包括中国、印度、巴西、南非等发展中国家在内的“20国集团”(G20)所

〔17〕 缪罗曾指出:“WTO、IMF以及世界银行的总体结构和内部机制不完全一致。在某些方面,它们的差异十分显著。这些制度结构、决策制定程序、文化上的差异不可避免地损害了它们协同一致、开展合作的能力。出于历史原因,最初的布雷顿森林体系的三根支柱从未完全实现战后规划者的目标,也没使用达成一致的政策或是有效地进行职责分配。”前引〔2〕,斯蒂格主编书,序言。

〔18〕 尽管GATT1994第12条等条款一直被视为处理WTO与IMF之间关系时应遵循的规则,但实践中往往产生混乱。See Marco Bronckers and Reinhard Quick, *New Directions in International Economic Law*, Kluwer Law International, 2000, p. 169.

〔19〕 参见前引〔14〕,杰克逊书,第64页。

〔20〕 20国集团又称G20,是一个国际经济合作论坛。它于1999年12月16日在德国柏林成立,属于布雷顿森林体系框架内非正式对话的一种机制,由原八国集团以及其余十二个重要经济体组成。该论坛的宗旨是推动已工业化的发达国家和新兴市场国家之间就实质性问题进行开放及有建设性的讨论,以寻求合作并促进国际金融稳定和经济的持续增长,国际货币基金组织与世界银行列席该组织的会议。20国集团成员涵盖面广,代表性强,该集团的GDP占全球经济的90%,贸易额占全球的80%。2009年9月,20国集团匹兹堡峰会宣布,20国集团(G20)将正式代替八国集团,成为国际经济合作与协调的首要全球性论坛,参见2009年9月26日新华社电。

取代。它定期就全球经济事务展开磋商，至今已成功举办了六次峰会，做出了一系列全球性重大决策，对世界经济产生了现有国际经济组织无法比拟的重要影响。近些年来，世界主要经济体，如美国、中国、日本等国均已表达了将“20国集团”组织化的愿望，俄罗斯还提出将“20国集团”打造成一个常设机构、以便对国际经济关系产生实际影响的建议。<sup>〔21〕</sup>因此，在世界各主要经济体的支持下，在“20国集团”体制基础上组建“国际经济合作组织”是完全可以实现的。

这一“国际经济合作组织”应充分贯彻民主、法治原则，总结、吸纳现有国际经济组织成功的经验，克服其不足，努力成为一个有效、高效并负责任运作的崭新国际经济组织。要达到此目标，应注重以下几点：

第一，“国际经济合作组织”应具有包容性、代表性和权威性。

包容性要求新国际组织最大范围地吸收各经济体（包括国家或非国家经济体）作为其成员，不分经济性质、发展阶段、规模大小，只要接受《国际经济合作宪章》确定的法律原则和基本制度就应予以接纳；代表性要求新国际组织充分尊重不同地区、不同体制和发展阶段的经济体的各种立场和观点，在此基础上建立一个高效的决策体制，保证作出的决策和制定的规则具有最广泛的代表性；权威性则要求新的国际经济组织必须享有对全球性事务的重大决策权和规则制定权，并拥有一套完整的法律机制监督和保障决策和规则的贯彻、落实，以法律手段避免各经济体自行其是、各自为政，遏制各种投资和贸易保护主义泛滥。

第二，“国际经济合作组织”应建立一套民主、高效的决策机制。

“国际经济合作组织”的决策应建立在广泛的民主基础上，无论是发达经济体还是发展中经济体均应享有平等的参与权、决策权。为了提高决策效率，避免出现类似WTO那样的决策困难，该组织应对决策事项加以分类，分别制定投票规则：对于全球性的重大决策和规则制定实行绝对多数通过的权重投票机制，但赞成之权重应包括世界各主要经济体以及各地区具有代表性的经济体，绝对多数可定为80—90%；对于一般性、程序性决策则应实行在一定时间内的“协商一致”原则。若在该时间内未能取得一致，则可采取多数通过的权重表决制，多数的比例、协商的时间可根据不同的事项加以确定。笔者将这种决策机制称为“平权加权重表决制”。这一机制既不同于效率低下的WTO“协商一致”表决机制，亦不同于IMF等组织带有明显歧视性的“加权表决制”，体现了民主和高效的决策原则。

第三，“国际经济合作组织”应建立符合“善治”标准的管理体制。

斯蒂格等学者对国际组织提出了“善治”的四个标准，即“有效、高效、问责性以及代表性”。<sup>〔22〕</sup>该标准系在总结现有国际组织的经验教训基础上，依据法治的基本原理和要求提出的，现已在国际法学界取得很大共识。因此，应按照上述原则设计“国际经济合作组织”的管理体制。

为达到“善治”的目标，应在“20国集团”的基础上建立“国际经济合作组织”的常设机构，由“20国集团”派出代表参与该机构的日常工作。鉴于现有重要国际经济组织均设在发达国家，为了体现平衡原则，这一常设机构应设立在有代表性的发展中国家。该机构应定期就全球经济领域的重大问题开展交流、磋商，对经济领域发生的重大事件及时作出反应，同时应对全球经济决策的执行与落实情况行使监督权。对于全球性重大经济决策和规则制定，该机构有权提出决议案供全体成员方大会决定。该机构内部就一事项作出决定时，亦应实行充分协商基础上的“平权加权重表决制”，赞成的多数票通过比例可高至80—90%，以体现最广泛的共识。该常设机构应设置秘书处，负责“国际经济合作组织”的日常事务，并向全体成员方提供各种信息和咨询服务，建立与非政府组织、民间团体、企业和民众之间的联系，听取他们对全球经济决策和规则

〔21〕 参见《二十国集团峰会：主要国家立场扫描》一文，新华网2010年6月24日发布。

〔22〕 前引〔2〕，斯蒂格主编书，第138页。

制定的意见和建议。

国际金融危机凸显了整合现有国际经济组织、加强各组织之间合作与协调的必要性。因此，“国际经济合作组织”的常设机构应将整合世界贸易组织、国际货币基金组织、世界银行等现有国际经济组织资源为己任，建立相应的协调机制，促进各主要国际经济组织决策和行动之间的协调，最大程度地保证全球经济治理的目标和重大决策顺利实现。

在法律规则的制定方面，该常设机构应设置法律部，专门研究国际经济领域的法律规制问题，尽快制定现有国际经济法规则未能涵盖领域的法律规则，改变重要领域法律空白的局面。此外，法律部门还应研究并制定现有国际经济法规则交叉适用办法，协调不同领域国际法规则之间的关系，避免出现规则冲突或互不适用的情况出现。

建立一个有包容性、代表性和权威性、拥有民主和高效的决策机制并贯彻了“善治”原则的“国际经济合作组织”是全球经济治理的时代需要，是经济全球化的必然要求，对于世界经济的发展以及全球经济治理的法治化进程将产生极为重要的推动作用。

### 三、构建国际经济争端解决机制

稳定、可持续发展的经济发展务必建立在规则导向的基础上，规则导向需要一套有效且具有权威的争端解决机制加以保障。在这方面，WTO极为成功的贸易争端解决机制提供了良好范例。相对于WTO的成功，国际货币基金组织、世界银行的决策和规则明显缺乏执行力，最重要的原因之一就是缺少强有力的争端解决机制。<sup>[23]</sup>

“20国集团”针对全球经济事务作出的决策具有指导性，重心在于协调和统一各经济体的宏观经济政策，但缺乏法律规则的可司法性。随着新的“国际经济合作组织”的正式建立，许多重大决策将以法律规则的形式固定并加以细化。如金融危机之后的全球范围内的金融监管问题及为此制定的对策，未来势必形成相应的国际法规则。此外，除全球性重大决策外，该组织也肩负着在国际经济关系新领域建立法律规则的重任，特别是要制定那些涉及贸易与金融、经济与环境保护、金融合作与监管、跨国公司、国际反垄断、电子商务规范等现有规则未能涵盖领域的国际法规则。所有这些决策和规则都需要法律机制予以监督和保障，而在建立伊始设计一套强有力的争端解决机制则无疑是确保其能够被执行的必要条件。在总结WTO争端解决机制的成功经验和不足之处的基础上，新的国际经济争端解决机制应具备以下一些基本内容：

第一，坚持以协商作为解决争端的首要原则。

运用外交手段解决分歧是国际法推崇并使用的传统方式，通过协商的方式解决国际经济争端一向是各国处理国际经济关系的首选。与一国国内的司法机制不同，国际上的争端解决机制所面对的大多是享有主权的国家（或享有经济主权的经济体），这一特点决定了国际经济争端解决机制必须将协商解决争端作为首要原则，WTO争端解决机制亦奉行了这一原则。<sup>[24]</sup>

当争端发生时，当事方应首先通过协商的方式加以解决，如谈判、磋商、斡旋、调解等外交手段，当协商未能在一定时间内取得成功时才能进入正式的司法程序。争端进入司法程序后，负责审理争端的专家组、上诉机构亦应本着“息讼解纷”的精神，首先采取调解的方式力促争端得

[23] 相对于IMF的决策执行不力，鲍威林教授指出：“WTO争端解决机制很容易迅速地被启动，而且专家组和上诉机构经常被人们期望着对于那些任何与WTO相关、而又被其他司法管辖所排除的申诉做出迅速判决。”J. Pauwelyn, *Conflict of Norms in Public International Law: How Law Relates to Other Rules of International Law*, Cambridge University Press, 2003, p. 20.

[24] 参见赵维田：《世贸组织的法律制度》，吉林人民出版社2000年版，第430页以下。



以解决。不仅如此，在争端审理的各个阶段乃至执行过程中，只要当事方之间达成妥协或表达达成妥协的愿望，审理或执行的司法程序即应终止，以充分体现协商解决争端。

#### 第二，设立“两审终审”的程序机制。

大量贸易争端得以顺利解决的实践证明，WTO 设置的专家组、上诉机构“两审终审”程序是成功的，既保证了案件解决的公正性，又体现了争端解决的司法性。从司法解决程序的合理性和完整性来说，为防止专家组出现失误、偏差或不公，设置上诉程序是完全必要的。为此，国际经济争端解决机制应借鉴 WTO 的成功经验，设立专家组、上诉机构“两审终审”的程序机制。

在专家组、上诉机构人员组成方面，应贯彻公正、中立、权威及代表性原则。国际经济争端解决机制应当吸收国际著名的经济学家、法学家等组成专家组。这些人员不隶属于任何政府或组织，严格保持中立，并兼顾各地区、各类经济体的代表性。该机构可设置若干名固定的法官，并实行任期制。法官的选择应涵盖世界各大法系和各大经济区，从而保证裁决具有公信力和权威性。

#### 第三，确立公开、透明、高效的争端解决原则。

公开即要求专家组、上诉机构的审理过程向公众开放，允许各方代表、非政府组织等旁听审理过程，并通过视频、网络等现代科技方式吸引广大公众参与；透明即要求专家组、上诉机构将案件审理过程中除了涉及商业秘密的事项全部予以公布，各方代表、非政府组织以及普通公众均可及时获得与审理相关的各种信息；高效即要求专家组、上诉机构审理案件在规定的时限内做出裁决，无正当理由不得拖延案件审理，从而及时化解经济争端。也可根据争端的具体情况，依据“先易后难”原则针对一些具体事项首先做出裁决，循序渐进地解决其他争端。<sup>[25]</sup>

#### 第四，争端解决机制的管辖范围应明确并具有开放性。

国际经济争端解决机制的管辖范围包括了除 WTO 管辖的国际经济贸易争端以外的其他经济领域，可涵盖金融、证券、投资、网络经济、反垄断、跨国公司等尚未被 WTO 争端解决机制所包括的经济争端。这一管辖范围应当是开放性的，随着科技的进步、经济的发展以及产业的创新，管辖范围应逐步扩大，从而保证新经济领域的规则导向。此外，对与全球经济密切相关的人权保护、环境保护、气候变化等非经济事务，该争端解决机制也应予以充分关注，运用平衡原则协调经济发展与上述非经济事务之间的矛盾，促进全球经济的可持续发展。

#### 第五，国际经济争端解决机制应具备强制性管辖权和执行力。

WTO 争端解决机制之所以成功，很大程度上依赖于其羽毛丰满的“两翼”——强制性管辖权和执行力。这在国际法领域中独树一帜，值得国际经济争端解决机制借鉴。<sup>[26]</sup>

在管辖权方面，应当要求凡是申请加入“国际经济合作组织”的经济体均需接受国际争端解决机制的管辖，并承诺尊重并执行该机制作出的裁决，不得在这方面作任何保留。

该机制应设立执行程序，当败诉方未能在规定时间内执行裁决时予以强制执行。主要应通过经济制裁、报复性措施等方式进行，也可通过由败诉方向胜诉方提供经济补偿的方式进行。但在执行过程中必须考虑败诉方的承受能力，对涉及其重大国计民生、金融稳定、社会安全的事项予以充分考虑，必要时可以根据国家安全原则停止执行措施。

诚然，在当前形势下，建立全球性的国际争端解决机制面临巨大困难。因为它不但涉及到主权这一极为敏感的国际法问题，而且该机制做出的裁决还必然会对一个经济体内部、区域性经济

[25] WTO 争端解决机制也面临类似的改革要求，See Warwick Commission, *The Multilateral Trade Regime: Which Way Forward?* Report of the First Warwick Commission (Coventry: University Of Warwick, 2007), at 33.

[26] WTO 上诉机构主席巴恰斯曾在《哈佛国际法杂志》上发表了《探求格劳秀斯：WTO 与国际法规则》的文章，认为现在人们从作为国际法新领域的 WTO 法上看到了实现国际法鼻祖格劳秀斯当年理想的曙光，这是对 WTO 法律规则的最高评价。James Bacchus, *Groping Toward Grotius: The WTO and the International Rule of Law*, 44 Harv. Int'l L. J. 533 (2003).

组织内部的决策产生重要影响。但全球经济一体化给人类带来的挑战要求各国必须采取统一行动共同面对，国际经济关系的稳定性、可预见性也要求全球经济治理必须走法治化道路，而强有力的争端解决机制则是完成这一使命必不可少的法律保障。为了确保这一机制的成功，可根据积极而又稳妥的原则先确立一个基本框架，在此基础上逐步加以丰富和完善，最终形成一套完整有效的新型国际经济争端解决机制。

综括全文，可以得到如下的认识。面对新的国际形势，传统全球经济治理的模式必须做出符合时代特点的变革，才能完成其有效规范国际经济关系的使命。在改革全球经济治理模式，实现国际经济领域活动中的民主化、法治化的进程中，应考虑适时制定反映新的国际经济关系现实的《国际经济合作宪章》，建立具有包容性、代表性和权威性的“国际经济合作组织”，构建新型国际经济争端解决机制。这是推动新世纪全球经济治理的有效开展、成功运行的最佳路径。

---

**Abstract:** Various indications have proved that global economic governance should be charged with increasingly urgent tasks, and the traditional model of governance and the process of the rule of law are being challenged with the historical changes of the balance of world economic power.

In order to promote the process of global economic governance and the rule of law, the principle of equality and mutual respect, the common interests principle, and the principle of promoting cooperation and broad consensus should be established as new legal principles. The principle of equality and mutual respect is the basis of the legitimacy of the global economic governance, which requires all members of the international community to enjoy equal participation in international exchanges and decision-making and mutual respect for their respective positions. The common interests principle is the core objective of the global economic governance, which requires realizing the interest of all countries through the global economic governance, rather than a country or group of self-interest, nor self-interest of the developed countries. The principle of promoting cooperation and broad consensus is the guiding principle of global economic governance. Economic globalization needs the cooperation among countries and a broad consensus is the only way to solve the various problems and challenges faced by globalization.

Global economic governance needs not only to reform the existing model and built a new one, but also to seek the new path of the rule of law. That is, an “International Economic Charter” should be formulated to meet the new requirements of international economy, the establishment of a new International Economic Organization with the highest authority should be discussed to integrate the existing international economic organizations, and a complete set of Economic Dispute Settlement Mechanism should be built based on the dispute settlement mechanism of WTO to enhance further the stability and predictability of the international economic relations and governance.

**Key Words:** the global economic governance, International Economic Charter, International Economic Organization, economic dispute settlement system

---