

# 中国参与全球经济治理的战略： 未来 10~15 年 \*

The Strategy of China's Participation in Global Economic Governance: the Next 10~15 Years

广东国际战略研究院课题组

**内容提要** 对世界主要国家经济、金融、贸易、科技等指标的考察表明,未来 10~15 年,继续崛起的中国将从全球性经济大国提升为经济强国,贡献全球公共产品的能力和参与全球经济治理的影响力将得到强化。根据中国经济的发展态势和全球经济治理体系调整、改革现实需求,中国应作为国际制度体系的深度参与者、重要建设者和共同改善者,按照参与进程的渐进性、参与方式的合作性和参与层面的国内外统筹性原则融入全球经济治理体系。其目标是构建一个与综合实力相适应、权力和责任基本对称、发展共同利益和促进本国利益相结合的参与全球经济治理的战略框架,提升中国的国际形象和全球经济治理机制的合法性、有效性,最终推动建立更加公正合理的国际经济新秩序。

**关键词** 全球经济治理 中国的国际定位 中国的国际战略

The Research Group of Guangdong Research Institute for International Strategies

**Abstract:** The Investigation of the economy, finance, trade, science and technology and other indicators of the main countries in the world shows that, in the next 10~15 years, China will rise from the global economy to the economic power, and the ability to contribute to global public goods and participate in global economic governance influence will be strengthened. According to the economic developments and global economic governance system adjustment, reform and realistic demand, China should be used as the international system within participants, builders and reformers identity, in accordance with the progressive, participate in cooperative mode and level of participation of domestic and foreign integrated into the global economic governance system. The goal is to construct a strategic framework of global economic governance in accordance with the comprehensive strength, power and responsibility under the basic symmetry, developing common interests and promoting their interests which enhance Chinese international image, ultimately promote the establishment of a new international economic order to be more justice and reasonable. Accordingly, put forward approaches and measures for implementation of the strategy.

**Key words:** global economic governance, China's international orientation, China's international strategy

从理论渊源来看,全球经济治理脱胎于全球治理。全球治理的理论来源于建立国际秩序、解决全球性问题的实践行动。在全球治理的早期实践基础上,随着环境、能源、恐怖主义、跨国犯罪等各个领域全球问题

\* 该标题为《改革》编辑部改定标题,作者原标题为《中国参与全球经济治理的战略选择》。基金项目:教育部长江学者和创新团队发展计划“中国参与全球经济治理机制与战略选择”(序号:IRT1224),本文由隋广军牵头组织,陈伟光、程永林、蔡伟宏为主要执笔人,肖鹏飞、李青、梁立俊、刘继森、陈寒溪等参与讨论并提出写作建议。

的日益凸显,传统主权国家的治理能力难以应对,全球治理的概念应运而生。冷战结束之后,学术界逐步将其推向理论研究范畴。1992年美国学者罗西瑙首次提炼和建立了全球治理的概念和理论框架,同年联合国宣告成立了“全球治理委员会”,并创办了《全球治理》杂志,于1995年发表了报告《我们的全球之家》。尽管全球治理理论和概念充满争议,但其基本要义强调的是多元协同、利益协调、制度规范基础上的“善治”。

作为全球治理不可分割的重要组成部分,全球经济治理源自建立国际经济秩序和解决经济领域中的全球问题的需要。从实践来看,“二战”以后建立起来的布雷顿森林体系构成了全球经济治理的主要制度基础,也是全球经济合作和治理机制开始运行的标志,但是超主权经济合作和治理决策平台主要局限于G7,其范围并不具有全球代表性。冷战结束后,随着发展中大国的群体性崛起,发展中国家参与全球经济治理的意愿、能力以及相应的责任明显增加。亚洲金融危机后成立的G20非正式部长级会议机制,意味着发达国家和新兴市场国家共同合作参与的全球经济治理开始起步。2008年下半年,为应对全球金融危机,首次G20领导人峰会召开,标志着具有全球意义的全球经济治理正式启动。至此,全球经济治理的理念和话语被广泛运用,加强全球经济治理与改革全球经济治理机制被提到新的高度。

实际上,全球金融危机和欧洲主权债务危机的集中爆发,折射出来的是全球经济总量和结构失衡,全球性经济金融风险监测、预防、处置的合作机制不健全,各国宏观经济调控政策配合不当,以及现有国际经济制度安排的滞后。等一系列的问题,暴露了全球经济治理的有效供给不足。全球经济治理“失灵”的深层次原因是现有的全球经济治理体系存在内在缺陷。

全球经济治理是国家和非国家行为体按照一定制度规范对全球或跨国经济领域内共同问题的治理。所谓经济领域的共同问题是指经济总量和结构的失衡和相应的各国宏观经济政策

的协调与经济援助问题,以及金融、贸易、国际产业分工等领域竞争和合作中的问题。所谓治理,其方式强调的是不存在全球性政府条件下多元合作共治,即各主权国家、国家集团、全球公民社会、跨国公司共同协商使不同的利益得以调和并且采取集体行动的过程<sup>①</sup>。

随着新兴市场国家的群体性崛起和世界多极化趋势的显现,主权国家特别是包括新兴经济体在内的全球经济治理的作用得到了强化。实际上,不管国家和非国家行为体在全球经济治理网络结构中的相对地位如何变迁,国家凭其意志和动员资源的力量,在国际制度安排、机制设计、议程设置乃至推动治理体系发展和完善中,其主体地位和关键角色会长期得到深刻的体现。一国参与全球经济治理可以理解为一国政府为核心的包括本国的中央政府和地方政府、非政府组织、跨国公司乃至公民与全球经济治理的关系。这种关系集中表现为国家参与治理的理念、态度(意愿)、能力、地位、权力和责任配置。

金融危机之后,中国为世界经济的复苏作出了巨大的贡献,综合国力、全球影响力和国际地位进一步提升。崛起的中国被推到全球治理的前台,历史性地成为全球治理的新焦点。中国作为最大的发展中国家尤其是作为公认的全球性经济大国,以积极参与全球经济治理为先导和中心的总体战略参与全球治理,宣示了参与全球经济治理的态度和政策主张。面对中国要“担负更多责任”的外在压力和国内经济主体的利益诉求,中国以何种理念、何种战略定位和战略路径参与全球经济治理,在改革和完善全球经济治理体系中担当何种角色和如何发挥作用,既是国际社会的重要关切,也构成了当代中国内政外交政策中的重大理论和实践问题。

#### 一、中国参与全球经济治理的实力基础:分析与预测

进入21世纪后,在和平与发展的世界主题

<sup>①</sup>目前对全球经济治理概念还没有比较完整的学术界定,这里对其基本内涵作出简单提炼。

下,中国抓住了“大有可为的战略机遇期”。21世纪头一个十年,中国以当年汇率计算的经济总量超过日本而成为世界第二大经济体。未来10~15年,即跨“十三五”和“十四五”两个五年规划,是中国全面深化改革取得关键成果并继续发展的重要时期。在新的重大战略机遇期内,中国经济发展实力和未来国际经济格局变化,是中国参与全球经济治理战略选择的基础条件。

(一)经济体量上中美“二超”格局逐步呈现在经济总量上中国将超越美国和欧盟成为世界最大的经济体,并将与第三大经济体拉开差距。经济体量上中美“二超”格局逐步呈现。由于GDP是作为国际经济组织中计量参与份额或股份的重要指标,我国提供公共产品的能力和相应的投票权力将得到提升。

计算一国和世界经济总量时普遍采用市场汇率法得到名义GDP和购买力平价法得到实际GDP,这里主要介绍两种方法的预测结果。

先考察未来10~15年中国的经济增长速度。从人口、资本和全要素生产率等角度看,中国今后10年的增长潜力较过去可能呈现转折性变化。<sup>[1]</sup>2015年面临劳动力人口峰值,随后劳动力绝对数开始缓慢减少。相应地,劳动力数量作为一种生产要素对经济增长的贡献也将逐渐降低,甚至将转变为负的贡献。资本积累仍将是中国未来10年经济增长的主要动力,但未来的投资速度较过去会由10%降至7%左右,相应地资本积累速度也将有所下降。伴随着中国的技术追赶,中国从其他国家的技术模仿和引进变难,全要素生产率的增长将可能由过去的3%下滑至2%左右。另一方面,世界银行公布的2012年中国按购买力平价法计算的人均GDP为9233美元。国际经验表明,当人均GDP达到1.1万美元的时候,经济增长率都出现了不同程度的下降,下降幅度大体是在30%至40%之间。<sup>[2]</sup>李善同预测,“十二五”期间GDP增长速度为7.9%左右,2016~2020年约为7.0%,2021~2025年为6.6%左右,2026~2030年,经济增长速度预期在5.9%左右。<sup>[3]</sup>也就是说,中国未来10~15年

的增长将由过去平均10%左右的高速增长转为6%~8%的中高速增长。

接下来考察未来中国和一些传统大国、新兴大国的经济总量的预测值。

根据OECD(2012)中长期基准模型(MTB)的预测,采用购买力平价法,按2005年国际美元计算,2017年中国超过美国成为经济实力最大的国家。作为经济增长最快的两个国家,中国和印度的GDP总量在2010年仅为G7经济体的一半,而在2025年将超过G7经济体。以市场汇率计算,21世纪20年代前期,中国经济实力将超过美国,印度经济实力将在21世纪20年代后期超过日本。中国和印度GDP总量到2040年将超过G7经济体,而在2010年还不到G7经济体的四分之一,由此说明两个人口最多的发展中大国经济体量将迅速膨胀。

欧洲政策研究中心(CEPS)报告应用Fouré等(2013)的全球宏观经济计量模型(MaGE)模拟基准情景下世界几大经济体以当年汇率和2005年购买力平价度量的GDP占世界的比重。结果也显示,以2005年购买力平价度量,2017年中国将超过美国成为经济实力最大的国家,2018年将超过欧元区27国。

而以市场汇率计算,CEPS报告显示,21世纪20年代中期,中国经济实力将超过美国和欧元区27国。刘世锦(2013)对中国和美国名义GDP的预测结果同CEPS报告结果类似。

根据普华永道宏观研究小组(2013)的预测,以2011年美元度量,到2030年,中国名义GDP将达24.4万亿美元左右,美国为23.4万亿美元,中美两国形成第一梯队,印度、日本、巴西、德国、俄罗斯、法国、英国和加拿大等国名义GDP不到10万亿美元,处于第二梯队,经济体量上的“二超多强”格局比较明显。

上述结果表明,无论采用市场汇率法还是购买力平价法,在未来10~15年内,中国的经济总量将超过美国和欧元区27国成为第一大经济体,印度将超越日本成为世界经济总量第三大国,巴西和俄罗斯等新兴大国的经济总量将位于世界前列。

(二)中国需提升国际金融话语权和参与全球金融治理的能力

在金融发展水平上,中国金融发展水平目前与发达国家相比还存在较大的差距。由于是现代经济发展的强劲推进器,金融强国是经济强国的必要条件,未来中国需要重点加强在金融创新、金融监管、金融稳定性等方面的建设,以提升国际金融话语权和参与全球金融治理的能力。

金融实力反映的是一个国家或地区金融发展的总体状况。唐双宁(2009)将金融实力划分为“软实力”和“硬实力”,而且金融实力的关键在于提高“软实力”。世界经济论坛(WEF)公布的世界62个主要国家的年度金融发展报告,对制度环境、商业环境、金融稳定状况、银行金融机构、非银行金融机构、金融市场、金融服务可获得性等七大类指标以及总指数进行计算,进而得出各国的排名,可以客观显现一国金融软硬实力的相对状况。根据2012年的金融发展报告,选取G7和金砖五国,比较其金融发展状况(见表1-a、表1-b)。

从指标得分情况来看,尽管领先于金砖四国,但中国和主要发达国家尚存在较大差距,特别是美国。综合来看,中国在62个国家中排名第23位,而美国排第2位。中国金融“硬实力”

平面扩张迅速,但金融“软实力”提高相对缓慢,导致了现阶段中国金融实力和发达国家仍有较大的差距。七大类指标中排名较前的是非银行金融机构(排第4)、银行金融机构(排第17),而制度环境(排第35)、商业环境(排第47)、金融稳定状况(排第20)、金融市场(排第21)、金融服务可获得性(排第41)排名都较后。金融“硬实力”的平面扩张是金融大国的标志,金融“软实力”的立体提升是金融强国的标志。所以今后中国在金融领域的任务是着重提高金融“软实力”,包括完善金融制度环境、商业环境,加强金融稳定性,加大开放力度,使得金融产品与服务更加多样化,力争在2030年前金融实力进入世界前五,实现金融大国向金融强国的转变。

(三)中国实现贸易强国的目标还有待时日

中国已经进入贸易大国的行列,由于贸易规模反映的是一国对外依存度,贸易协定的高标准发展趋势表明,贸易结构、贸易模式与产品质量等才是反映贸易水平的关键性指标,中国从贸易大国成长为贸易强国还要十几年的时间。

商务部研究院(2010)预测,到2020年,我国包括货物贸易和服务贸易在内的总贸易额将达5.3万亿美元左右,其中,货物贸易额进出口额将分别达到约1.9万亿美元和2.4万亿美元,占世界比例分别约8.2%和10.1%,分别居世界

表 1-a G7 和金砖五国金融发展指数及分项指标排序(2012 年)

	12 国排名	金融发展指数	制度环境				商业环境				金融稳定性		
			金融部门自由化	企业治理	法律和监管问题	合同执行	人力资本	税收	基础设施	营业成本	货币稳定性	银行体系稳定性	主权债务危机风险
中国	7	23	44	31	32	27	39	54	45	42	7	55	7
美国	1	2	1	18	15	7	5	30	17	5	45	40	14
日本	4	7	1	21	14	16	19	24	16	20	13	19	34
德国	5	11	1	12	13	9	14	13	3	23	24	24	13
英国	2	3	1	9	6	3	8	10	7	12	50	44	23
法国	6	14	1	24	17	17	20	45	6	25	40	49	18
意大利	9	30	1	57	50	58	31	35	25	38	41	47	46
加拿大	3	6	1	3	11	8	9	18	15	4	46	5	15
印度	12	40	58	28	40	60	36	42	58	56	16	45	47
俄罗斯	11	39	56	61	61	38	34	48	31	24	11	59	36
巴西	10	32	47	26	46	47	43	58	39	48	6	33	38
南非	8	28	39	11	21	19	52	16	51	29	28	12	30

表 1-b G7 和金砖五国金融发展指数及分项指标排序(2012 年)

	银行金融机构			非银行金融机构				金融市场				金融可获得性	
	规模	效率	信息披露	IPO	并购	保险	证券化	外汇市场	衍生市场	股票市场	债券市场	批发	零售
中国	21	21	19	1	5	15	32	20	25	11	24	37	38
美国	22	31	8	3	2	1	1	1	1	5	3	17	4
日本	3	5	17	12	6	2	11	3	6	15	18	36	22
德国	11	29	7	22	9	16	15	10	1	30	17	30	15
英国	1	23	8	13	1	4	4	1	1	9	14	14	16
法国	17	14	36	24	10	14	29	8	1	25	7	35	6
意大利	20	52	3	20	21	31	28	19	13	28	10	57	21
加拿大	19	16	8	8	4	17	10	11	7	7	16	12	3
印度	38	40	51	9	16	8	5	15	19	21	37	25	51
俄罗斯	52	58	42	16	7	20	3	13	—	24	48	53	40
巴西	29	54	5	10	11	10	14	21	16	32	29	22	34
南非	34	37	35	26	25	5	44	28	17	14	36	16	41

资料来源:根据世界经济论坛《Financial Development Report 2012》排名数据整理,“12 国排名”范围为表内 12 国金融发展指数的排名。

表 2 贸易强国评价指标体系

一级指标	二级指标
市场份额占有率	货物贸易额占世界比重、货物出口占比、货物进口占比、服务贸易额占世界比重、服务出口占比、服务进口占比
人均贸易额	人均货物贸易额、人均服务贸易额
产品竞争力	服务贸易额占贸易总额比重、服务出口占贸易出口比重、服务进口占贸易进口比重、SITC 中 5~7 类产品 RCA 及 TC 指数
国际收支平衡	经常项目差额、黄金外汇储备
贸易多元化	前三位及前十位出口贸易伙伴占出口总额的比例
经济规模	GDP 规模、人均 GDP
产业结构	农业占比、工业占比、服务业占比
汇率稳定性	本币相对于特别提款权的汇价历史波动率
贸易条件	贸易条件指数
跨国投资	非金融领域跨国公司 100 强、跨国投资(流出/流入)

资料来源:李钢等:《后危机时代中国外贸发展战略研究》,2010 年。

第二和第一位,服务贸易进出口额将分别达 0.5 万亿美元左右,占世界比例分别约 8.7% 和 8.1%,各居世界第二位。

商务部研究院(2010)进一步提出,到 2030 年要初步实现贸易强国目标。这个目标分两步完成:在 2020 年前巩固贸易大国地位,推动贸易强国进程;在 2030 年前后,初步实现贸易强国目标。而贸易强国应在贸易规模、进出口结构、贸易模式、产品质量(标准)、品牌国际化、技术、货币国际化、国际投资等方面达到世界领先水平,其评价指标体系包括 10 个一级指标和

26 个二级指标(见表 2)。根据研究结果,中国的贸易强国评价指标仅有国际收支平衡与汇率稳定两个指标相对较强,其他方面相对较弱。而德国最强指标数目最多。

把美国、德国和日本一级指标标准得分的算术平均数作为该指标的强国标准,也就是说,理想状态下当中国达到贸易强国的时候,在 10 个一级指标上的标准得分应与美国、德国和日本标准得分的算术平均数相等。因此,以缩小与强国标准差距的程度作为未来中国推进贸易强国进程的目标,到 2015 年中国与贸易强国标准

差距缩小 1/4,到 2020 年中国与贸易强国标准差距缩小 1/2,到 2030 年各指标与贸易强国基本相等。到 2030 年,中国将实现由“大”到“强”,拥有一批跨国公司和世界品牌;占据产品、技术、环境、劳工、社会等标准的国际领先地位;提升国际贸易规则制定和主导权;提升商品定价权或议价权,提升人民币国际地位;不断改善中国对外贸易条件,形成国际竞争的综合优势。

(四)未来人民币将成为除美元、欧元外的全球三大跨境贸易结算货币之一

在国际货币体系上人民币作为全球支付货币的市场占有率已经提升到全球第 7 位,未来将成为除美元、欧元外的全球三大跨境贸易结算货币之一。由于国际货币体系具有全球公共产品的特征,一国货币的国际认知度与国际化程度,直接反映其在货币体系中的地位,推进人民币成为国际储备货币是中国参与全球经济治理的努力方向。

现行的国际货币体系是从 1944 年开始形成的以美元为核心的国际货币体系。据环球银行间金融通讯系统 2013 年 12 月的国际支付全球排名统计,占全球货币市场份额排名第一的货币是美元(39.52%),其次是欧元(33.21%),接着是英镑(9.13%)、日元(2.56%)和加拿大元(1.9%)。

中国跨境贸易人民币业务自 2009 年 7 月试点启动以来,跨境贸易人民币结算增长较快。在 2010 年 10 月 SWIFT 的统计中,人民币使用量在全球跨境支付交易中的排名仅为第 35 位;到 2012 年 8 月,人民币就超过丹麦克朗,排名升至第 14 位,市场份额为 0.53%。2013 年 1 月人民币国际支付规模超越俄罗斯卢布,升至第 13 位,市场份额 0.63%。到 2014 年 1 月,人民币作为全球支付货币的市场占有率为 1.39%,排名已晋升至第 7 位,紧随澳元和加拿大元。

人民币在全球范围的认知度已较为广泛。2013 年汇丰集团委托国际知名市场研究公司尼尔森针对全球企业跨境人民币业务情况进行深入调查,范围包括中国和新加坡、澳大利亚、德国、英国及美国等与内地经贸往来频繁的市

场。结果发现,有接近半数(48%)受访企业表示它们对人民币国际化已经有较为足够的理解。伴随着人民币国际化的不断推进,境外企业对跨境人民币业务益处的认知已达到一定水平。其中英国的比例最高,达 56%,美国和德国也均达 44%,新加坡和澳大利亚略低,分别为 39%和 33%。人民币跨境业务增长前景乐观,使用人民币的受访企业中,73%表示未来五年预计跨境人民币业务将会得到增长,其中,预计跨境人民币业务增幅超过 20%的占到近 30%<sup>①</sup>。金融业内人士预计,到 2015 年人民币将超过英镑和日元,成为除美元、欧元外的全球三大跨境贸易结算货币之一。<sup>[4]</sup>在未来,人民币跨境使用发展到一定阶段的时候,自然会产生一种需求,就是人民币逐步、有序地走向可兑换。

尽管中国以当年汇率表示的经济总量于 2010 年超越日本成为全球第二,经济总量的增长推动人民币在全球的使用范围和数量,但是,要超越老牌经济体已经打下的货币支付基础并不容易,目标是人民币成为排名前三的国际性支付货币。

(五)中国未来将成为第一制造业大国

在制造业竞争力水平上,进入 21 世纪以来,中国制造业快步提升,目前已经发展成为制造业大国,从工业竞争力各类指标来看,中国未来将成为第一制造业大国。由于工业特别是先进制造业是实体经济的重要组成部分,同时制造业国际竞争力水平是抵御虚拟经济泡沫的基础,推动产业结构转型构成中国参与国际产业分工的重要取向。

由联合国工业发展组织(UNIDO)根据 2010 年数据编写的《2012~2013 年工业竞争力报告》,以产能、技术进步和世界影响力作为考量因素,对全球 135 个国家和地区的工业竞争力进行测量。这里仍然选取 G7 和金砖五国共 12 个大国数据作比较(见表 3,下页),结果显示,日本以 0.5409 的工业竞争力指数位居全球排行榜之首,紧跟其后的是德国和美国,工业竞

<sup>①</sup>数据来源:汇丰集团,全球企业跨境人民币业务调查报告,2013 年 7 月 17 日。

表3 G7和金砖五国工业竞争力指数及分项指标排序

	12国排名	工业竞争力指数	制造业生产、出口能力		工业化强度		出口质量		对世界影响	
			人均制造业增加值	人均制成品出口额	制造业增加值的中高技术产品比重	制造业增加值占GDP的比重	制成品出口的中高技术产品比重	制成品占总出口比重	制造业增加值占全球比重	制造业出口占全球比重
中国	4	7	54	54	24	2	20	2	2	1
美国	3	3	8	39	9	55	15	53	1	3
日本	1	1	2	28	6	21	2	14	3	4
德国	2	2	11	9	4	29	8	34	4	2
英国	7	14	19	31	20	84	17	48	6	10
法国	5	10	21	23	13	73	14	28	7	5
意大利	6	11	22	24	28	53	33	15	10	7
加拿大	8	17	20	26	32	79	29	78	13	13
印度	12	43	103	104	33	51	70	39	9	15
俄罗斯	10	36	60	57	55	39	79	101	18	20
巴西	9	33	57	72	35	64	59	73	11	23
南非	11	41	58	58	63	54	43	71	33	37

资料来源:根据联合国工业发展组织(UNIDO)《2012~2013年工业竞争力报告》整理,排名样本国家范围是135个,“12国排名”范围为表内12国工业竞争力指数的排名。

竞争力指数分别为0.5176和0.4822。这三个国家自1990年以来一直处于排行榜的第一梯队。中国在2010年的排名是第7位,比2000年上升了16位,在12个大国中排在美国之后。

而德勤全球制造业研究小组与美国竞争力委员会发布的《2013全球制造业竞争力指数》,通过调查全球550多位全球制造业CEO与高管对38个国家和地区制造业当前和5年后竞争力的排名,结果显示,由于中国拥有一些关键优势,即劳动力及原料成本优势、政府大力投资制造行业以及完善的供应商网络,所以中国的制造业竞争力指数在当前以及未来5年均位居世界榜首。美国、德国和日本等20世纪的制造业中坚力量在未来五年维持其竞争优势方面将面临印度和巴西等新兴国家的挑战。目前德国和美国位列全球第二和第三名,但是调查显示5年后他们的排名将有所下滑,德国将退居第四,而美国则排名第五。而金砖四国中的印度和巴西虽然目前排名第四和第八位,五年后竞争力排名将跃升至全球第二和第三位。目前列于榜单前十的其他两大发达国家的竞争力也将在五年后有所下降:加拿大将从第七名降至第八

名,而日本将跌出前十,退至第十二名。

由此可见,中国的制造业已经与美国、德国和日本成为世界制造业的中坚力量。

(六)未来十年内中国将成为仅次于美国的科技大国

在科学技术上,一些指标表明,未来十年内中国将成为仅次于美国的科技大国。由于科学技术是现代经济的核心要素,同时因其正外部性特征构成了重要的知识公共产品。科技的发展将转化为中国参与全球经济治理的影响力。

一个国家的国际科技刊物论文数、居民发明专利申请量、研究与开发支出等科技资源总量占世界总量的比重可以用来衡量其科技总实力。1980年,中国科技资源总量占世界的0.81%,相当于美国和日本的1/32和1/20,2004年,中国科技资源总量占世界的比重为7.09%,是美国和日本的1/3.4和1/2.1。中国科技在1980~2004年经历了高速发展,由世界新科技革命的弱国转变成为“科技大国”,2005年中国科技实力已跃居世界第3位,排在美国和日本之后,此后,中国的科技实力不断接近日本。<sup>[5]</sup>

在科技发明方面,世界知识产权组织

(WIPO)2012年的报告指出,2011年中国的专利申请数量第一次超过美国,成为世界第一大专利申请国,占全世界比例的1/4。中国的中兴通讯公司(2826件专利)超过日本的松下(2463件),居全球企业国际专利申请量第一位,成为全球最大的公司申请人。排在第三名的是中国的华为,申请专利1831件,将其主要竞争对手——美国高通公司挤出了前三。

在科研理论方面,从2003年到2013年9月,中国科研人员发表国际论文114万篇,年均增长率约12%,从世界第7上升到世界第2。在工程类论文索引(EI)收录的论文数量从2010年开始已经超过美国成为世界第一,被科学论文索引(SCI)收录的论文数量从2008年开始成为世界第二,SCI数据库2012年收录世界科技论文总数159.67万篇,收录中国科技论文为19.01万篇。十年内科技论文被引用数量超过700万次,排在世界第五位,比2004年的第18位提高了13名,平均每年进步超过1位。

目前,中国的国际论文发表数量是美国的1/3,被引用的数量只有1/5。到2020年,中国国际科研论文发表数量将达到美国的1/2,被引用数量将达到1/3,差距依然明显,但毫无疑问将坐稳世界第二的位置。考虑到绝大部分国际期刊都是英文且大部分在美国发行这一不利因素,中国真实的科研力量应该比国际论文所展现出来的更加强大。

2012年,中国研发(R&D)经费突破1万亿元,占国内生产总值的1.97%,大约是美国同期研发投入的40%。2008~2012年,中国的研发经费增长了122%,年均增长22%,远高于同期GDP增速。根据2020年中国实现全社会研发经费占GDP 2.5%以上的目标,以及美国研发方面投资占GDP总量的2.8%的假定,中国研发经费将是美国同期研发投入的80%。而巴特尔研究所(2013)预测,中国的研发总投入将于2022年超越美国。

未来中国的目标是提高科技的发展速度,进一步缩小与美国和日本的相对差距。到2020年后中国将赶上并超过日本,成为世界第二科

技实力大国;与美国的相对差距也将缩小在2倍以内。

(七)中国需提高全球公共产品的供给数量

在全球公共产品的直接提供上,中国未来将随经济总量攀升进一步提高,特别是在一些国际组织会费或份额的认缴方面。但从一些非限定性的公共产品提供情况来看,表现为中国的贡献相对不足,由于全球公共产品提供是参与全球经济治理的成本,其提供数量反映了一国参与意愿和参与能力,未来需要作出改进和调整。

国际组织,尤其是世界银行、国际货币基金组织和世界贸易组织等全球性政府间国际经济组织,向世界提供重要的公共产品。随着经济实力和国际影响力的提升,中国逐步从全球经济治理的外围跻身核心圈,承担越来越多国际责任,也日益为国际规则载体和平台运行担负更多的成本和智力支持。

国际货币基金组织(IMF)成员国在IMF的份额基本决定了其在IMF决策中的投票权。随着新兴市场的力量逐渐凸显,其要求提高在世界金融机构话语权的呼声受到重视。2010年12月IMF通过了被视为其成立67年以来最根本的份额和治理改革方案,中国的份额将大幅上调,排名从第六位跳跃至第三位。

现行份额公式是包括以下变量的加权平均值:GDP(权重为50%)、开放度(主要是衡量经常项目收支总和)(30%)、经济波动性(经常项目收入和资本净流动的波动度)(15%),以及国际储备(5%)。公式还包括一个用来缩小成员国计算份额离散程度的“压缩因子”(0.95)。以其为基础得到前15个国家的份额比例(见表4,下页)。

从表4可以看出,IMF改革后最显著的变化是,中国的份额出现大幅上调(由3.994%至6.390%),由于除了GDP以外,还要考虑开放度和经济稳定性指标,中国的份额排在第三,仅次于美国和日本。而金砖国家也全部位列IMF份额的前10位,印度和巴西均从10位之后跳到10位之前。俄罗斯的占比份额也调整在加拿大



表 4 IMF 改革前后份额排名前 15 的国家

排名	国家	目前份额 (%)	国家	改革后份额 (%)
1	美国	17.661	美国	17.398
2	日本	6.553	日本	6.461
3	德国	6.107	中国	6.390
4	法国	4.502	德国	5.583
5	英国	4.502	法国	4.225
6	中国	3.994	英国	4.225
7	意大利	3.305	意大利	3.159
8	沙特阿拉伯	2.929	印度	2.749
9	加拿大	2.670	俄罗斯	2.705
10	俄罗斯	2.493	巴西	2.315
11	印度	2.441	加拿大	2.311
12	荷兰	2.164	沙特阿拉伯	2.095
13	比利时	1.931	西班牙	1.999
14	巴西	1.782	墨西哥	1.868
15	西班牙	1.687	荷兰	1.831

资料来源:IMF。

之前。这次 IMF 的份额改革方案下,美国拥有 15% 以上的投票权,而根据 IMF 的表决机制,美国事实上对 IMF 重大决定具有一票否决权。

未来的份额和投票权状况还取决于大国间的博弈,IMF 一般每五年会对份额进行一次总检查来评估其资金是否充足,并根据世界的实际情况调整份额公式。

另一方面,由于国际货币基金组织雇员的专业性,为基金组织提供独立的消息来源和专业贡献,因此他们对基金组织的影响不容忽视。近年来中国籍雇员人数增长很快,2010 年有 50 位左右,2014 年已接近 130 位,特别是 IMF 近年来聘用的年轻经济学家中,中国籍的比重很大。<sup>①</sup>

世界银行成员国认购股份的多少根据该国的经济实力,同时参照该国在国际货币基金组织缴纳的份额大小而定。世界银行发展委员会在 2010 年 4 月通过了发达国家向发展中国家转移投票权的改革方案,这次改革使中国在世行的投票权从之前的 2.77% 提高到 4.42%,成为世界银行第三大股东国,仅次于美国和日本。世界银行股份和投票权结构与在国际货币基金组织的份额和投票权结构类似。

按照世界贸易组织的规定,各成员向秘书

处缴纳的会费以贸易份额为基础进行计算。2012 年中国向世界贸易组织缴纳的会费为 1415.7 万瑞士法郎,列第三位;美国第一,为 2368.7 万瑞士法郎;德国第二,为 1713.5 万瑞士法郎。作为全球重要的贸易大国,中国参与制定国际贸易规则的话语权和能力也在不断提升。中国在多哈回合谈判中全程深度参与了国际贸易规则的制定。中国不仅进入由美国、欧盟、加拿大、澳大利亚、日本、印度、巴西等核心成员组成的“诸边磋商组”,成为诸边磋商的“常任理事国”,也成为反倾销谈判技术专家组重要成员。在 2010 年 12 月召开的谈判会议上,中国又成为谈判主席指定的 7 个核心谈判成员之一,担任“主席之友”协助起草新的主席综合案文。

对外援助特别是对一些最不发达国家提供援助,可以起到缓解全球经济失衡、缩小南北差距作用,也是全球经济治理的主要内容和议题之一。

作为新兴援助国,中国对外援助规模还十分有限,从占国民总收入比例上看,还远低于经合组织发展援助委员会 24 个成员国的比例 0.30%。不过,中国已经成为非成员中除沙特阿拉伯外的第二大援助提供者<sup>①</sup>。另外,中国向联合国专属机构缴纳的会费占 GDP 的比重相对不足,低于发达国家和一些新兴市场国家。同时还存在对外直接投资对东道国就业贡献相对偏低,贸易便利化水平以及服务贸易开放度相对不高等情况(裴长洪,2014),这些问题需要在参与全球经济治理进程中不断加以改进。

## 二、中国参与全球经济治理:战略目标与原则

改革开放以后,中国主动融入经济全球化进程,释放了开放经济的制度“红利”,经济保持了高速增长。但是,在相当一段时期内,中国在全球治理中表现为能动不足、地位次要和行动被约束。随着包括中国在内的发展中国家群体性崛起,尤其是金融危机之后,中国快速崛起成

①数据来源:OECD 援助数据库。

为世界第二大经济体,并将可能从“多强”中脱颖而出,国际社会的境况下,国际社会已经不再满足于一个“韬光养晦”的中国,为此中国需要制定整体应对战略。

(一)中国参与全球经济治理的基本理念与国际定位

中国在全球经济治理中的身份和角色的定位确认,主要来自中国的自我认知与选择,同时也需要国际社会对中国的评判与认同。中国国际定位需根据中国的发展趋势和全球经济治理体系的现实需求作出清晰化、明朗化的身份定位。

一是全球经济治理体系的深度参与者。治理进程中的国际制度体系是多极体系中大国博弈的均衡结果,具有一致预测性,对于已经约定俗成的国际规范加以维护,是一个成熟的大国负责任的表现。进入20世纪,中国更加深度融入国际体系,加入了WTO等几乎所有的国际经济组织。未来的中国仍然是国际制度体系内的“局中人”而不是体系外“搅局者”。对于通过区域和跨区域协定,淡化“二战”以来的全球性多边规则体系功能和作用,中国需要全球经济治理回到有广泛国家参与的全球性多边机制上来,更加维护好“二战”以来形成的国际秩序。

二是全球经济治理体系的主要建设者。全球经济治理是一个不断演进和发展的过程。中国作为最大的发展中国家,要在深度参与全球经济治理体系基础上发挥主要建设者作用,这不仅是国际社会对中国发挥更大的建设作用的期待,也是中国自身实力和负责任的大国体现。主要建设者是全球经济治理体系的“骨干成员”,而且一定意义上讲也是G20等多边共治机制中的“集体领导”之一,在治理规范的形成、治理方案的设计和治理决策的制定上应有所担当。

三是全球经济治理体系的共同改善者。全球经济治理体系根本缺陷在于合法性和有效性的不足。金融危机以来,改革全球经济治理体系已经成为全球的共识,但是围绕治理结构的改革是一个艰难的博弈过程。以新兴经济体为代

表的主要发展中国家成为全球经济治理结构转型的主导力量,但以美国为首的传统发达国家会力图维护和发展其有利的国际制度体系。例如,美国近来主导的区域和跨区域性的TPP和TTIP谈判,主要目的就是通过制定高标准的新规则,提升自身的竞争实力。中国作为最大的发展中国家和新兴市场国家,与其他发展中国家和具有共同发展的利益诉求。中国需要当好发展中国家和新兴市场国家的代表,扩大和深化利益交汇渠道,增强战略互信,减少利益冲突,形成合力,增加发展中国家的代表性和话语权,走增量改革边际演进的道路,完善全球经济治理体系。

(二)中国参与全球经济治理的战略目标和战略原则

全球经济治理的基本宗旨在于通过金融、贸易、产业等领域的国际协调机制,矫正全球经济总量和结构的失衡,维护和保持世界经济持续和健康增长,以实现共同发展这一普惠的价值理想。由于不存在一个统一的世界政府提供全球经济治理的公共产品,治理行为体的合作机制和共同行动也就显得尤为重要。从集体理性的角度讲,各国参与全球经济治理的目标是:通过设计合理的国际制度最大限度地防范和处置全球系统性经济风险,实现世界经济的共同发展。但是,即便是在无霸权治理条件下,作为民族利益代表者的主权国家在参与全球经济治理中,必然会根据自身的能力和意愿,权衡参与成本和收益问题,这是各国个体理性的一般表现。所以,各国参与全球经济治理的具体目标选择会表现出较大的差异性。例如,对于欠发达国家来说,获得外部援助、消除贫困是其最迫切的要求,对包括新兴国家在内的发展中国家来说,实现经济可持续增长和国家繁荣是其优先选项;但就美国而言,保持自身的领导优势地位、维护美国治下的国际政治经济秩序,是其更看重的目标。<sup>[7]</sup>

1.中国参与全球经济治理的战略目标

第一,树立大国形象。塑造大国风范、提升国际形象是中国参与全球经济治理的基础性目

标,如果在参与进程中,国际形象得不到有效提升,中国的长远发展不仅将受到影响,而且容易被孤立起来,难以在全球治理中获得相应的大国地位。中国参与全球经济治理是2008年全球金融危机之后广泛兴起的话语体系,为共同应对危机的影响和协商解决治理机制的问题,中国政府作出了不懈的努力并付出了巨大的投入,积极参与应对危机的国际协调,为世界经济复苏作出了积极贡献,这种积极的态度和迅速的行动本身又是一次“负责任大国”的明确宣示<sup>①</sup>,这是由全球经济治理的公益性目标和公共产品的属性所决定的。

中国融入经济全球化及其规则体系的过程,经历了从被动适应国际规则到主动倡导和建设公正合理国际经济秩序的过程。改革开放初,中国加入美国主导的全球化进程中的国际分工体系,通过市场原则,获取了开放的巨大红利和发展空间。中国的身份更多体现融入者和利益的交易者,这也是一个发展中大国生存和发展之道。35年以来,中国的发展速度和经济体量高于西方世界的预期,经济的迅速崛起使得西方大国和周边国家的感受十分复杂,对中国未来的国际战略导向难以把握,各种猜忌和误判难以避免。在此情况下,中国迫切需要通过参与全球经济治理主动提升国际形象,为国际社会提供必要的援助和公共产品,使自身发展惠及更多的国家,以消除和化解战略互疑和可能产生的国际紧张。

参与全球经济治理不等同于参与全球经济,以获取经济利益为单一目标。参与全球经济治理更多的体现为利益协调基础之上的责任、义务以及相应的地位和权力,是参与全球经济的高级形态。治理强调的是达成良好秩序以规则为基础的“善治”,国家作为主要的全球经济治理的主体,一是要求它是现有规制体系的执行者、维护者和遵循者,按规则办事的“自律”行为显得非常重要,所以中国的企业在从事贸易和投资活动中,遵守规则、恪守道德、规范行为必须引起重视,避免不必要的“被治理”事件而影响国家形象。二是随着国家的经济实力的提

升,相应的增加国际援助和公共产品,实现从经济全球化的受益者向全球财富增长的贡献者的身份转换,在与世界的互动中向外界持续传递中国“正能量”。三是明确政府和跨国公司参与全球经济治理的边界,在国际市场上同样需要规范政府职能,发挥市场的决定性作用和更好地发挥政府的作用,防止企业市场行为泛化为国家战略,保证中外企业的平等竞争,避免西方对“中国的国家资本主义”挑战的夸大。最后,对全球经济治理中代表发展中国家的利益诉求,在更多的发展中国家中赢得尊重和声誉。

第二,协调各方利益。其要义是化解冲突的利益,发展共同利益,伸张海外利益。保持国家利益和世界利益的均衡发展是中国参与全球经济治理的终极目标。正如全球治理委员会强调的那样: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。”全球经济治理中利益原则始终是行为体的基本导向,多元利益协调伴随着对全球问题管理的整个过程,国家利益目标只有和全球经济治理的公益性目标基本协调一致,公正有效的全球经济治理才能实现。

随着经济全球化和世界经济一体化不断发展,经济主体的交易和互动不断加深,“荣俱荣,一损俱损”相互依存的现象在当今世界表现得尤其突出,促进双边、区域跨区域乃至全球的共同利益成为各国战略选择主要考量。但是,由于世界共同利益和国家利益并非完全一致,零和博弈和非零和博弈交织在一起,以及互补性和竞争性的同时存在,任何国家作为民族利益的代表在全球经济治理中面临着国家利益和世界共同利益的协调和均衡。中国的国家利益是国家安全、经济、政治和文化利益的集中体现,是实现和平发展和中华民族伟大复兴的中国梦的基础。在参与全球经济治理进程中,中国的经济利益主要表现为国际贸易投资(引进技术、承

<sup>①</sup>1997年亚洲爆发金融危机时,中国郑重宣布,要做国际社会负责任的大国。中国政府坚持人民币不贬值,为保持亚洲乃至世界金融的稳定发挥了重要作用。

包工程与劳务转让、海外投资)、国际金融(金融机构海外发展、国际股市)、国际产业分工(产业链、价值链)等利益。随着中国的继续崛起和海外投资能力同步增进,开拓海外市场,谋求更多的海外利益将成为中国的重要选择。但是,中国经济的赶超战略和快速增长不可避免地对一些国家产生利益竞争甚至经济冲击,所以应注意树立更加包容的义利观,为其他国家特别是其他发展中国家留出空间,进一步扩大贸易往来调整贸易结构,同时,扩大对需要帮助的国家的经济援助,让中国的发展真正惠及全球。

第三,平衡权力和责任。既然世界多极化趋势不可逆转,全球经济的多边共治也就越来越成为这个时代的特征。但是多边治理结构客观上要求相对集中的权威或领导权力结构,才能有效形成治理的议题和讨论方案,决策、执行和监督等过程才能有序展开。

在未来的多极化国际结构的演变中,中国的经济规模超越美国后,综合国力特别是软实力还需要相当长的时间才能赶上美国,由于国际制度体系的相对稳定性,中国的综合国力转化为参与全球治理决策影响力和规则制定权更需要漫长的历练。所以,未来多极世界的国际领导结构发展趋势可能是,由美国的单边集权领导格局向主要包括中国在内的“国际集体领导”的分权格局转变。

在全球治理进程中,尽管中国扮演着负责任大国的角色,承担了应尽的国际责任,但要求中国承担更多的责任的呼声一直就没有停歇过。实际上中国承担更多责任的要求,其真实意义的背后是继美国之后承担更多的国际领导责任。正如2010年《美国国家安全战略》报告主张的那样“美国继续推进与中国积极的、建设性的和全面的联系,欢迎中国与美国一起承担责任的领导角色”,因为无论是传统安全还是非传统安全,经济还是环境领域,今天的美国都缺乏“单独行动”的代价。作为国际社会重要的大国,中国实际上已经在国际义务承担上做出发展中大国相应的成绩,但总体上责任和权力是不相对称的。所以,中国参与全球经济治理一方面在

于提高在治理系统中的话语权、代表性和影响力,争取权力和责任的基本称性,致力于优化治理结构,推动治理结构转型,使得多边治理体制因中国的因素显得更加合理、公正和有效。更重要的方面在于中美两个世界最主要大国的权力和责任均衡,承担全球共治的主要责任,这是中美新型大国关系的高级形态。作为世界上两个最重要大国,中美新型的大国关系除了在相互依存中维护彼此的核心利益开发共同利益外,还需要提供相应的国际公共产品的义务,共同应对诸多地区和全球性挑战,在塑造未来的国际政治经济体系中深化合作,发挥两国的主要作用。

## 2. 中国参与全球经济治理的战略原则

以20世纪70年代恢复联合国合法席位为标志,中国正式成为全球治理的参与者。但作为美国主导的国际政治经济体系的“体制内成员”,直到加入G20特别是金融危机之后,中国才在全球经济治理的舞台上频繁亮相,扮演较为重要的角色。中国参与全球经济治理的时间不长,参与治理能力和经验相对不足,社会制度、文化习俗和发展道路,与美国等传统大国相比,有其特殊性,中国参与全球经济治理需遵循自身的一些原则:

第一,渐进性原则。数量的边际演进与时间的逐次推进的渐进性改革原则是当代中国现代化建设的成功经验,从“摸着石头过河”的改革路子到“韬光养晦、有所作为”的外交策略,都体现这种原则所蕴含的理念,中国参与全球经济治理同样需要遵从渐进性原则。

在参与深度上,应量力而行,顺势而为。从目前来看,重点是培育和集聚全球经济治理的参与能力,为深度参与全球经济治理提供保障基础。必须承认,实力仍然是国际政治经济格局的核心要素,是实现参与全球经济治理目标的基本条件,中国需要继续保持中高速增长经济速度,提升增长质量,保持适度经济规模,避免中等收入陷阱,注重科技、研发的投入,保持军事实力相应提升,中国参与全球经济治理的影响力将会得到进一步改进。全球化人才是参与

全球经济治理能力根本要素,与发达国家相比,中国具有国际视野、跨文化交际特别是全球化管理能力的人才匮乏,对中国深度参与全球经济治理和国际事务造成制约。因此,加速通晓国际规则、国际规范和跨文化交际国际化人才队伍的建设是中国国际战略的重要内容。

在参与治理地域范围上,以周边国家为基础,以亚洲地区为重心,以金砖国家为关键,以新型大国关系为纽带,重点突破,整体推进。中国的快速崛起,除了要协调和管理好与传统大国的关系外,很重要的一点是,要考虑周边国家的感受,增强战略互信,减少战略互疑,处理好与周边国家的关系。中国是众多周边国家最大的贸易伙伴,共同利益高度融合,周边地区是中国崛起的战略依托地带,周边环境安全与否直接影响中国和平发展目标的实现。所以,加强同周边国家的经济往来和合作,更加重视周边外交,积极“经营周边”,以“睦邻、富邻”促“安邻”,实现“立足亚太,稳定周边”,具有超越地缘政治的战略意义。在此基础上,通过海陆两条丝绸之路的构建,向更大地域范围延伸,同时管理好以中美为核心的大国关系和以金砖国家为代表的新兴大国关系,更加有效促进中国全面深化参与全球经济治理。

在参与治理全球经济的对象上,要有所侧重,鉴别轻重缓急,区分在贸易投资、金融和产业等领域内哪些问题中国更有实力解决,哪些问题与中国相关度较大,哪些问题过于敏感容易引发冲突,确定和设计好相关问题的先后次序。在国际组织和治理平台上,对于一些比较迫切需要解决的全球性问题,要表达自身的意见,发出自己的声音,提出解决的方案,争取对议题更大的话语权和决策权。

第二,合作协同性原则。从多极化趋势来看,目前还没有哪一个大国单独解决全球问题的能力,美国在经历“9·11”事件和金融危机后,也开始从主张单边主义过渡到全球主义,提倡“伙伴关系”。从中国的现有情况来看,中国参与全球经济治理的模式更不宜单边行动,而应形成广泛的“统一战线”,实现合作协同式的参与。

这具体体现为三方面:一是国家合作模式参与。新兴经济体的群体性崛起是推动世界多极化的重要力量,全球治理结构必须反映这种变化,中国参与全球治理应体现这种群体效应,运用G20、金砖国家峰会等合作平台,提出发展中国家的利益诉求和治理议题,增强全球治理的合法性和有效性。二是区域合作模式参与。区域合作是全球治理的必要补充,发挥中国在周边和亚洲地区的影响力,在实践中不断注入具有中国特色的国际和地区机制建构理念,充分利用中国—东盟自贸区、东盟地区论坛和东亚峰会等合作机制,推动东盟共同体顺利建成,强化中国主导或主要发起的区域合作平台,如上海合作组织、博鳌亚洲论坛等,提升中国参与全球经济治理的能动性和创造性。三是国家主导下的多元共同参与。中央政府及相关政府部门是参与全球经济治理的主导性行为体,这有利于充分体现国家意志,但不利于分散参与成本、集聚参与力量,形成合理有效的参与结构。所以,培育和引导非政府组织、跨国公司积极参与全球经济治理,才能形成中国多元的参与结构。<sup>[8]</sup>

第三,内外统筹性原则。在世界各国交往互动、相互依存的全球化时代,一个特征就是局部性的国内和地区问题容易触发、演化为全局性的国际和全球问题。在一定意义上讲,全球经济治理是国内经济社会治理的拓展和延伸,尤其是一个高度开放的大国,其国内经济社会的稳定和发展问题直接关系到世界经济运行的状态。中国作为最大的发展中国家,在参与全球治理的进程中,推进“国家治理体系和治理能力现代化”,统筹国内和国际两个大局,更能反映中国在全球“善治”下对自身的责任意识。

一是治理规则的内外协调。经济全球化相当程度上是市场经济规则的一体化,全球经济治理是以市场经济规则为基础的治理。国际市场准则特别是正在酝酿的一些新的高标准经贸规则为国内经济可持续发展带来机遇和挑战,倒逼中国新一轮开放和更全面深化的市场化改革,建立“市场在资源配置中起决定性作用”和

政府发挥更好的作用”的经济运行机制和管理模式,将巩固融入全球市场经济规则体系的基础。中国国内的经济治理体系,如宏观经济管理体系、货币运行体系、金融监管体系和产业政策体系需要走一条治理能力现代化之路,既要立足国内实情,又必须注重与全球的协调与互动。而国际贸易和对外投资等领域直接受到国际规范的约束,其运作方式和规则体系更要体现与国际对接的相容性。

二是治理过程的互动关联。无论是国内治理还是全球治理,都是一定制度下的持续的管理过程。在这种过程中,各国的内部治理过程都是联动的,如各国特别是大国之间的宏观经济调控政策、中观的产业政策以及企业微观层面的价值链无不相互影响、相互依存。所以中国的各项政策的出台,面对不仅是国家层面的治理,还要考虑对其他国家可能的传递和辐射效应以及其他国家应对策略。同时,国际形势变化和其他主要国家的治理政策的调整,也是中国制定针对性经济治理政策的风向标。

三是治理内容的相互衔接。中国的国内层面的问题,相当多的是涉及跨国问题和全球问题,如贫困治理问题是国际社会共同面临的主要问题,也是二元经济条件下中国多年所面临的困境,中国在改革开放的30多年的时间内,在解决贫困问题的成就为一些发展中国家提供了范例,也为世界贫困治理作出了贡献。中国当前是世界最大的碳排放国,国内的低碳经济建设和产业结构调整直接关系到全球气候治理的问题,全球经济治理的内容向国内拓展是有效提升治理效率的途径。

### 三、中国参与全球经济治理:战略举措

根据中国参与全球经济治理的战略目标和原则,这里认为目前中国重点要抓住三个战略平台:G20机制、国际经济组织、区域经济组织,针对不同的全球经济治理领域,实施中国的参与战略。具体战略举措如下:

#### (一)G20机制层面的新型大国关系协调

G20机制是目前大国协调全球经济治理的

主要平台,甚至越来越被国际社会视为未来全球经济治理的指导委员会,原因在于该机制适应国际经济权力结构的变迁,承认新兴国家在全球经济治理中的制度性地位,采用相对较低的国际交易成本和论坛式的制度安排满足了大多数成员国的制度偏好,从而在国际经济、金融、贸易领域正在起到定规则、定调子、定方向的作用。<sup>[9]</sup>G20所代表的全球经济治理架构的特点在于以G20峰会的领导人共识为统领,以南北主要大国的政策协调与合作为手段,以主要国际经济金融组织参与和落实G20决策为支撑。G20核心议程包括以加强成员国间宏观经济政策协调为宗旨的相互评估进程、以完善国际金融体系为宗旨的金融市场治理体系改革和以维护和促进多边自由贸易体系为宗旨的贸易议题。但是由于G20并没有常设秘书处,其达成的许多决定和共识仍需要通过有关国际组织和大国去推行和落实。由于大国对G20利益取向的差异,发达国家同新兴市场国家治理议题和方案的竞争将长期存在,同时在发达国家和发展中国家内部也存在竞合关系。因此,建立长期稳定健康的新型大国关系,发展和加强中美战略互信、中俄战略互补、中欧战略互动,成为当前中国经济外交的重心和关键。<sup>[10]</sup>就中国而言,G20是中国建立新型大国关系的重要舞台和实践平台,也是中国首次以塑造者、创始国和核心参与方身份参与的全球经济治理机制。借助G20的平台,中国与美国、欧盟、俄罗斯等国实现了良性战略互动,中国增加了在世界银行和国际货币基金组织中的份额和投票权,加入了全球金融治理机构——金融稳定理事会和全球税收论坛,在巴塞尔委员会、国际证监会合作组织等机构中的发言权也大大提升。中国依靠G20在全球经济治理中的制度性权力获得实质性增加,这有利于中国加强同美国、欧盟等主要大国和国家集团的关系,塑造良性的大国关系架构,协调大国双边和多边的经济与金融合作,更好地利用国际资源和市场,将日益增长的综合国力转化为对大国关系和国际经济秩序的塑造力和影响力,所以中国要维护、培育、用好、用

活 G20 这一全球经济治理的新机制。

## (二) 国际经济组织层面的策略调整与利益协调

第一,积极参与国际经济组织治理,结合国情和世情的动态演化采取融入型和选择型参与战略。在参与国际经济组织中各种国际规则的制定和执行时,要循序渐进,首先要了解和熟悉国际规则的制定和执行情况,在此基础上既要尊重规则,但是也不能拘泥于现有规则,要积极推动规则的合理化和公平化。对于国际经济组织制定的有损中国和发展中国家利益的规则,基于成本-收益的综合考虑,要注意有选择性地敢于说不、善于说不,必要时要积极联合广大亚非拉发展中国家和新兴市场经济体,以此来牵制和抗衡西方发达国家或集团基于自身利益而采取损害全球利益的政策和行为,从而使全球经济治理能够更加符合发展中国家的利益。例如中国作为对外债权大国,应积极倡导建立保护投资者权益的全球投资环境,要求美国和欧洲等西方发达国家全面开放国内投资、银行和资本市场。为降低汇率变动给全球经济带来的风险,要求欧美日建立汇率稳定机制,履行维持主要国际货币汇率稳定的义务。通过主动参与联合国、世界银行、国际货币基金组织、世界贸易组织等国际多边组织和机构的各项职能活动,积极承担与本国经济实力和水平相适应的为全球提供公共产品的责任和义务,推动世界经济的良性健康发展。由于贸易不平衡是导致全球经济失衡的主要因素,因此解决中国的双顺差现象一度被发达国家视为全球经济治理的核心议题之一。当前的国际经济体系在此轮全球金融危机后表现出明显的负外部性,但由于各自国家利益和国际利益集团之间存在利益冲突和权势竞争,集体行动的困境问题难以得到根本解决,因此在短期内无法对现有全球经济治理体系进行根本性的变革,而只能进行渐进的、局部的调整和完善。<sup>[11]</sup>而这必然需要世界各国的合作,尤其是以中国为代表的发展中国家的积极参与。因此中国需要在维持自身的国家利益需求的基础上,调整贸易结构,扩大国

内要求,进而制定参与全球经济治理的多元化战略。积极推动国际金融机构改革,推动国际货币体系多元化,增强中国参与国际产业分工、多边和双边贸易合作、国际金融监管和汇率政策协调的能力和水平。

第二,把推进人民币国际化和中国外汇储备的保值增值问题视为考验中国参与全球经济治理能力的重要显示性指标,探索构建国际外汇储备管理组织。基于人民币国际化进程的长期性和艰巨性,注意人民币国际化和人民币区域化、人民币周边化战略的分布推进,从人民币结算货币、投资货币、储备货币三个阶段的价值取向来设计推进人民币国际化的演化路径(张斌等,2010)。中国的外汇储备已超出适度的规模,因此带来巨大的保值增值成本和压力,也容易引起国际社会的关注。而适度的外汇储备有助于保持汇率的稳定,保证正常的进口和外债支出,抵御外部风险。然而中国外汇储备真实有效收益率的波幅远大于美元计价的外汇储备收益率波幅,真实有效收益率水平远低于美元计价的外汇储备收益率。特别是2007年以来,以美元计价外汇储备收益率最大化为目标的外汇储备管理背离了实现外汇储备真实财富保值增值的初衷。<sup>[12]</sup>本轮金融危机后美元一度持续贬值,中国以美元为主的外汇储备严重缩水,中国巨额外汇储备的保值增值问题更是必须得到有效治理。但是如果中国利用国内的巨额外汇储备尝试购买大量黄金、大宗商品、战略资源或进行国际投机性行为,则可能会对全球经济和商品价格产生严重的负面影响。因此,能否成立新的国际外汇储备管理组织,在确保市场平均收益率的情况下,对类似于中国等发展中国家积累的外汇储备进行国际协调、全球监管和使用,重点用于确保国际资本市场、汇率政策的稳定和扶持发展中国家的经济发展,使得外汇储备资源能够得到优化配置和有效利用。

第三,增强中国参与国际贸易体系改革的能力,积极维护WTO多边自由贸易体制。积极推动贸易和投资开放,反对各种形式的贸易保护主义。通过积极参与和主导东亚区域经济一

体化的经贸合作实践,逐步培育均衡、普惠、共赢的多边贸易体制,构建和积累区域范围内跨国贸易合作的有效治理机制和治理经验,推进WTO框架下全球贸易规则和贸易政策的合理化与完善化,努力推进构建多边共赢的全球贸易治理框架。

(三)基于区域经济合作层面的战略谋划与布局

第一,中国应该加强战略筹划和战略布局,在区域经济合作领域要有所作为。战略重心应放在亚太地区,战略突破点放在东南亚、非洲、中亚和大洋洲地区。目前中国政府运用“立足亚太、稳定周边”的地区战略是比较明智而务实的战略选择,应当继续以大国外交为主线,以地区稳定战略为依托,与东南亚和东北亚国家一起稳健推进东亚自由贸易区的建设,将上海合作组织的经济合作和安全政治合作功能进一步实现利益捆绑,谋划与非洲国家建立更紧密的经贸合作关系,谋求与南亚近邻巴基斯坦、印度等国建立自由贸易区。中国日益主导上合组织,积极参与东亚“10+3”自由贸易区和APEC合作新机制的区域经济整合,都可以作为中国参与乃至寻求主导区域经济治理的战略实践平台和试验基地。战略上主要采用经济外交和金融外交,战术上要注意政策区分,消解对中国的战略遏制。

第二,积极推进金砖国家和新兴经济体之间的战略合作,并将其作为重要的战略平台来用心经营。以金砖国家为首的新兴经济体在推动全球经济治理方面具有了越来越显著的话语权和影响力。<sup>[13]</sup>然而金砖五国和新兴经济体国家由于政治制度、经济发展水平、出口市场等方面存在较大差异性和竞争性。因此,中国应该更加注意以提升与金砖国家为代表的新兴经济体国家形成更紧密的战略联盟,增强在经济层面的互补性和相互依赖性,逐步通过利益捆绑来加强国家间经济金融、外交政策、安全战略的协调性,尤其是要注意提升整个金砖国家和新兴经济体在国际经济组织和区域经济组织中的权重、话语权和影响力,有效分散和减轻国际社会对中国崛起的压力和抵制力。

第三,未雨绸缪应对TPP,推进自由贸易区战略的升级和优化,加快推进区域经济集团的内部整合进程,提升利益捆绑程度。2011年以来,美国主张重新建构亚太经济秩序,发展以TPP为核心的区域经济治理新平台,这将会使中国在区域经济治理方面的主导能力和发展空间受到限制。<sup>[14]</sup>针对区域经济合作现实,中国应及早谋篇布局,加强顶层设计和战略规划,结合亚太地区不同国家的国情和区域经济治理的现实,提出契合绝大部分发展中国家利益的自由贸易区升级版和新战略。

#### 四、结语

中国参与全球经济治理是中国的国家战略和全球战略的重要组成部分。未来10~15年,基本反映经济综合实力的经济总量、贸易、产业和科技实力将处于赶超美欧等国家的态势。中国将从全球性经济大国提升为经济强国,贡献国际公共产品的能力和参与全球多边共治的经济基础将得到强化。

这里认为,全球经济治理的宗旨在于通过国际经济制度和规范,矫正全球经济总量和结构的失衡,防范全球和跨国经济金融系统性风险,维护和保持世界经济持续和健康增长,以建立全球善治、有序和高效的经济运行系统,全球经济治理体现了全球公共产品的本质属性。由于不存在一个统一的世界政府供给治理所需的公共产品,有效的治理有赖于行为体的合作机制和共同行动。

“二战”以来以美国为主导建立的国际经济组织和规范体系为保障国际经济秩序提供了必要的制度基础。随着经济全球化和世界多极化的发展,现有的全球经济治理结构、治理机制滞后于国际经济格局的变化和经济日益相互依存的势态,所带来的后果是全球经济治理的有效供给不足和治理效果的失灵。全球多边共治是今后全球经济治理的合理取向。

在现有的全球经济治理制度体系内,中国获得了改革开放和平发展的巨大红利,未来可以预见的时间内,中国经济的众多指标仍然将



以相对较快的速度增进,中国经济发展成果不会成为挑战现有国际制度体系的力量,而是直接或间接地转化为提供公共产品的能力,中国将在现存的国际经济组织和规范体系的基础上,共同发展和完善全球经济治理体系。这意味着中国将更多地充当全球公共产品的贡献者和共同利益的协调者的角色。

为此,中国应按照参与进程的渐进性、参与方式的合作性和参与层面的国内外统筹性融入全球经济治理体系。其目标是提升中国的国家形象和国际声誉,构建一个与综合实力相适应、权力和责任基本对称、发展共同利益和促进本国利益相结合的参与全球经济治理的战略框架,提升全球经济治理机制的合法性和有效性,最终推动建立更加公正合理的国际经济新秩序。其战略途径是:保持强劲的发展势头和持续提升国家实力,重点要抓住 G20 机制、国际经济组织、区域经济组织三个战略平台。选择大国协调、金砖国家和新兴经济体合作、周边睦邻为基础的合作参与模式,提升中国参与全球经济治理体系的凝聚力和整体效率,逐步在国际金融、贸易投资和产业分工等领域的制度和政策形成中争取更大的影响力和决策权。**Reform**

#### 参考文献

- [1]李向阳:《亚太蓝皮书:亚太地区发展报告(2014)》,社会科学文献出版社,2014年,第27~43页
- [2]刘世锦:《我国增长阶段转换与发展方式转型》,《国家行政学院学报》2012年第2期,第10~15页
- [3]李善同:《“十二五”时期至2030年我国经济增长前景展望》,《经济研究参考》2010年第43期,第2~27页
- [4]潘晟:《人民币结算的贸易需求不断增加》,《上海金融报》2012年6月26日
- [5]胡鞍钢 熊义志:《对中国科技实力的定量评估(1980~2004)》,《清华大学学报(哲学社会科学版)》2008年第2期,第104~119页
- [6]吴成良:《拖延 IMF 改革 美国遭“最后通牒”》,《人民日报》2014年4月13日
- [7]何帆 冯维江 徐进:《全球治理机制面临的挑战及中国的对策》,《世界经济与政治》2013年第4期,第19~39页
- [8]陈伟光:《全球治理与全球经济治理:若干问题的思考》,《教学与研究》2014年第2期,第60页
- [9]倪世雄:《发展长期健康稳定的新型大国关系》,《当代世界与社会主义》2013年第3期,第115~122页
- [10]杜朝运 叶芳:《集体行动困境下的国际货币体系变革——基于全球公共产品的视角》,《国际金融研究》2010年第10期,第21~26页
- [11]王元龙:《人民币国际化的顶层设计与推进策略》,《金融与经济》2013年第4期,第8~13页
- [12]卢静:《后金融危机时期金砖国家合作战略探析》,《国际展望》2013年第6期,第102~116页
- [13]广东国际战略研究院课题组:《国际形势发展、影响及对策建议》,《国际经贸探索》2013年第12期,第109~118页
- [14]裴长洪:《全球治理视野的新一轮开放尺度:自上海自贸区观察》,《改革》2013年第12期,第30~40页

(责任编辑:文 骐)