

新兴经济体论坛

工作论文

(2018) 第 46 篇 (总第 107 篇)

2018 年 3 月 25 日

广东省新兴经济体研究会 朱桂林 

中国参与和引领全球经济治理的机遇、挑战与对策

徐秀军

(中国社会科学院世界经济与政治研究所, 北京 100732)

摘要: 当前, 全球经济治理正处于新旧格局、新旧动能、新旧模式深刻调整和转换时期。对中国而言, 全球经济治理理念的多元化发展为中国理念的国际影响力的提升提供了新的空间, 全球经济治理平台的新一轮创设为中国方案的转化落实提供了新的舞台, 全球经济治理规则的系统性调整为中国优势的日益凸显提供了新的机遇。与此同时, 中国参与和引领全球经济治理的制度性约束表现明显, 阻碍性力量有所加大, 支撑性平台作用有限, 并且不确定性因素日益增多。为此, 在体系变革上, 应通过新旧机制的互补与相互促进优化全球经济治理结构; 在依托力量上, 应大力培育支持力量, 提升中国经济主张的号召力和影响力; 平台建设上, 应充分发挥务实机制的作用, 提升中国的议题磋商和规则谈判能力; 在议题设置上, 应坚守经济发展主线, 着力推进“一带一路”建设, 提升中国的议题主导能力; 在风险防范上, 应积极参与区域和跨区域经济合作, 构筑重点国家和地区的经济安全防护网络, 提升中国的系统性风险掌控能力。

关键词: 中国; 全球经济治理; 治理理念; 治理规则

在全球经济治理领域的调整与变革的过程中, 中国在全球经济治理的地位和作用不断上升。依

托各种全球性和区域性经济治理平台，中国提出了一系列完善全球经济治理的方案。这些立场和主张既是中国参与和推动全球经济治理的经验总结，也在理念上指导和引领了全球经济治理的未来发展方向。作为经济实力不断提升的全球性大国，中国同其他新兴国家一起坚决做全球治理变革进程的参与者、推动者、引领者。^①但也应该注意到，全球治理体系未能反映过去数十年国际经济力量对比的新格局，代表性和包容性很不够。^②这使得中国参与和引领全球经济治理仍然面临诸多挑战。

一、当前全球经济治理的特征与变化

21 世纪尤其是 2008 年金融危机以来，全球经济治理涌现出一些新的形势与变化。一方面，随着一些新兴领域的全球性问题不断涌现，全球经济治理的内涵和外延不断拓展，内容和形式日益丰富；另一方面，随着全球经济格局的发展演进，全球经济治理的形势随之呈现一系列新的特征。从中国视角来目的地，当前全球经济治理的特征与变化主要表现在以下五个方面。

（一）全球经济治理的主体作用正发生改变

一般认为，全球经济治理的主体包括国家、国际经济组织以及企业与个人。国际金融危机后，全球经济治理的主体发生了两个重大变化：一是国家（政府）在全球经济治理中的主导和引导作用更加突出；二是政府间合作与协调机制在全球经济治理中扮演更加重要的角色。关于国家（政府）的作用，在金融危机前后发生了较为明显的改变。金融危机前，作为传统全球经济治理机制的主导者，主要发达经济体在全球经济治理中的作用较为突出。金融危机后，随着经济实力对比的变化，新兴经济体成为全球经济治理不可或缺的力量，并逐步成为全球经济治理的主要推动者和贡献者。^③关于政府间合作机制的作用，主要表现新兴全球经济治理机制的涌现并发挥重要作用，其中二十国集团已取代七国集团成为全球经济治理的首要平台，金砖国家合作机制成为新兴市场与发展中国家参与全球经济治理的重要依托平台。

（二）全球经济治理的参与理念正出现分化

在全球经济治理的参与理念上，近年来全球主要国家之间出现了较大分化。这主要表现为，在一些国家更加积极地推进完善全球经济治理的同时另一些国家的内顾倾向却日益加重。在二十国集团等全球经济治理平台上，以中国为代表的经济全球化的支持者积极倡导开放、包容、合作、共赢的治理理念，为全球经济治理取得新的进展作出了不懈努力。而一些仅以自身利益优先的国家，放任各种形式的保护主义的滋生与盛行，多边经贸合作因此遭受冲击，并使经济全球化出现波折。这其中，作为全球最大的经济体，美国内顾倾向的政策调整使全球经济治理经受巨大挑战。在经贸领域，美国政府在对外经济合作中的立场趋于强硬，对于从中国、德国等美国逆差对象国进口的商品设置各种形式的贸易壁垒，对一些特定商品征收惩罚性关税。美国政府的对外贸易政策，不仅可能直接诱发贸易战，还将增加金融市场的不确定性。在气候变化领域，特朗普政府为避免巴黎气候变化协议对美国商业带来不利影响而一意孤行，宣布退出这一协议。在其他领域，美国也是尽量逃避

作者简介：徐秀军，中国社会科学院世界经济与政治研究所副研究员。

^①习近平：《坚定信心 共谋发展——在金砖国家领导人第八次会晤大范围会议上的讲话》，《人民日报》2016 年 10 月 17 日，第 2 版。

^②习近平：《共担时代责任 共促全球发展——在世界经济论坛 2017 年年会开幕式上的主旨演讲》，《人民日报》2017 年 1 月 18 日，第 3 版。

^③张宇燕、田丰：《新兴经济体的界定及其在世界经济格局中的地位》，载《国际经济评论》2010 年第 4 期，第 7-26 页。

其应承担的国际责任。总之，主要国家参与全球经济治理的理念分化增加了形成全球经济治理的共同行动的难度，从而使全球经济治理的未来发展充满了变数。

（三）全球经济治理的实现途径正调整方向

由于经济全球化的驱动力、世界经贸格局及国际经济竞争与合作的态势等均发生重大变化，世界各国参与全球经济治理的基础和条件及其对全球经济治理的认知和期待亦随之发生较大改变，全球经济治理的实现途径也因此有所调整。这主要表现在以下三个方面：首先，全球多边经贸治理进程受阻。以WTO为代表的全球多边贸易体制发展坎坷，贸易投资保护主义盛行，全球经济治理机制改革进展缓慢，掣肘全球经济治理的健康发展。其次，区域经济合作进展缓慢并出现起伏。英国脱欧、美国退出跨太平洋伙伴关系协定（TPP）等使区域经济合作出现新的变数，跨大西洋贸易与投资伙伴关系协定、亚太自由贸易区（FTAAP）、区域全面经济伙伴关系（RCEP）等新的自由贸易协定谈判困难重重，区域经济治理的动力有所减弱。最后，双边合作模式日益受到主要大国的推崇并成为实现全球经济治理的主要渠道之一。一方面，美国等发达国家对外经济合作更加倚重双边渠道；另一方面，一些致力于推动多边合作的国家也不得不选择双边渠道来应对外部挑战。

（四）全球经济治理的规则体系正面临重构

关于全球经济治理的规则体系，主要有两个基本特征：一是全球经济治理机制和规则在促进金融稳定、贸易自由和贸易平衡、投资公平等方面存在的局限日益凸显。2008年国际金融危机的爆发，将西方主导建立的全球经济治理体系的弊端暴露无疑，并且对其细枝末节的修补难以应对日益凸显的全球性问题。^①这是现有全球经济治理机制和规则变革的主要动因。二是全球经济治理规则体系呈现碎片化趋势。在新一轮全球经济治理规则调整中，大国之间的博弈越来越集中于规则制定权的争夺。由于多边治理进程受阻，全球主要大国主导推动了一系列的区域和双边经济一体化倡议，并力图藉此打造全球经济治理规则的升级版，弥补现有全球经济治理体系的不足。这带来的直接后果之一，便是全球经济治理规则的“意大利面碗”效应不断加剧。不同标准的新规则的建立既是全球经济治理规则体系重构的重要组成部分，也预示着未来全球经济治理规则体系还将面临更为深入和系统的、协调难度更大的整合与重塑。

（五）全球经济治理的中国角色正经历转型

当前，中国已成为全球经济治理和国际经济体系变革的重要推动力量之一，并对外部世界产生重要影响。^②这主要表现在以下三个方面：一是中国通过参与全球经济治理在重塑现有国际经济体系方面的推动作用日益加大。为了深度融入全球经济防范外部风险，中国更加积极地参与全球经济治理，推动国际经济体系的发展与完善。并且，随着中国经济实力的日益上升和对外经济交往的日益深化，中国在全球经济治理领域的作用与地位不断提升。二是中国通过扩大开放对参与全球经济治理的溢出效应和拉动效应日益加大。由于大国政策的溢出效应和拉动效应，中国更加开放包容的经济政策取向和行为既会导致其他国家经济政策的适应性调整，也会对其他国家参与全球经济治理发挥引领作用。三是中国参与全球经济治理的话语权和规则制定权日益提升。在中国的倡导和参与下，

^①Xiaoqin Ding, “Crisis and Governance: To Establish a New Global Economic and Political Order”, *World Review of Political Economy*, Vol. 1, No. 1, Spring 2010, pp. 173-179.

^②Takatoshi Ito, Kazumasa Iwata, Colin McKenzie, Marcus Noland and Shujiro Urata, “China’s Impact on the Rest of the World: Editors’ Overview”, Vol. 9, No. 2, July 2014, pp. 163-179.

金砖国家新开发银行、亚洲基础设施投资银行等一些新的机制和规则得以建立，并且这些机制更好地反映相关国家的利益诉求，体现了国际关系民主化的发展趋势。

总之，全球经济治理正处于深刻调整与变革的进程之中。这是以中国为代表的新兴经济体参与和引领全球经济治理的时代背景。尽管这些调整与变革面临巨大的阻力和不确定性，但它仍为新兴国家不断提升参与和引领全球经济治理的能力提供了新的契机。^①

二、中国参与和引领全球经济治理的机遇

作为全球经济治理的新生力量，中国作用的提升在很大程度上体现了国际政治经济格局的发展演变，并为新兴市场国家表达利益诉求、推动构建国际政治经济新秩序的树立了榜样。对于中国而言，参与和引领全球经济治理符合现阶段中国谋求进一步提升国际话语权的需要，因此必须创造和利用参与和引领全球经济治理的新机遇。

（一）中国经济实力的快速提升为中国参与和引领全球经济治理奠定了新的基础

得益于改革开放以来 30 余年间经济的快速增长，中国在世界经济中的地位不断提升，缩小了与美国的差距，同时也拉大了与其他经济体之间的差距。根据国际货币基金组织（IMF）数据，2010 年中国按市场汇率衡量的经济总量超过日本成为世界第二大经济体；2014 年中国按购买力平价方法衡量的经济总量超过美国居全球首位。^②在贸易和投资方面，中国已于 2013 年成为世界第一大货物贸易国，2014 年跃居全球第一大投资目的地，并成为资本净输出国。在货币金融方面，人民币在 2015 年成为全球第三大贸易融资货币、第五大支付货币、第五大外汇交易货币，并有望在未来五年内赶超日元，成为第四大国际货币。开放经济条件下，中国不能被视作国际事件或影响的被动接受者，其自身的经济表现和国内政策已经开始对全球经济产生不容忽视的影响。^③IMF 也因此将中国视为全球系统重要性经济体之一，认为这些经济体的内部经济政策会通过外溢效应对全球经济产生系统性影响。经济体量的逐步增加，也为中国对外经贸谈判和赢得了更多筹码，为参与和引领全球经济治理奠定了坚实的基础。

（二）全球经济治理理念的多元化为扩大中国理念的吸引力提供了新的契机

2008 年国际金融危机深刻暴露了以自由化、私有化和市场化为基础的新自由主义经济的局限性和弊端。在原有治理理念弊端日益显露，而新的、广为接受的治理理念尚未形成之际，全球经济治理理念因此呈现多元化的发展格局。^④以中国为代表的新兴力量正好可以凭借这一窗口期，在新一轮全球经济治理体系改革中发挥积极作用。在长期的国际经济合作和全球经济治理实践中，中国逐步形成了“共商共建共享”的全球治理基本理念。^⑤相比传统结盟、排他、零和的老观念，中国的理念和方案为新兴大国参与全球经济治理规则制定提供了新的机遇。它既体现了中国参与全球经济治理的公正性、平等性、开放性和包容性，也能充分体现所有参与方的利益诉求并让它们在参与全球经济治理的过程中拥有更多获得感。并且，中国提出的以合作共赢为核心的新型国际关系理念与全球

^①樊勇明、沈陈：“全球经济治理结构重组是中国的战略机遇”，《国际观察》2013 年第 3 期。

^②IMF, *World Economic Outlook: Gaining Momentum?* April 2017.

^③Hongying Wang and James N. Rosenau, “China and Global Governance”, *Asian Perspective*, Vol. 33, No. 3, October/December 2009, pp. 5–39.

^④陈东晓、叶玉：“全球经济治理：新挑战与中国路径”，《国际问题研究》2017 年第 1 期。

^⑤张宇燕：“全球治理的中国视角”，《世界经济与政治》2016 年第 9 期。

经济治理的新的要求十分契合。在多元理念的比较与竞争中，中国理念将为更多的国家所接受，中国理念的吸引力的不断提升将为全球经济治理开辟新的愿景。

（三）全球经济治理平台的新一轮创设为中国方案的转化落实提供了新的舞台

2009年9月，在二十国集团匹兹堡峰会上，与会领导人达成共识并确定了G20代替G8成为全球经济治理的首要磋商平台。^①这是新兴经济体推动全球经济治理体系变革的重大进步，并为中国推动构建以平等、开放、合作和共享为核心的全球经济治理新秩序提供了新的平台。2016年9月，在二十国集团杭州峰会上，中国国家主席习近平全面阐述了完善全球经济治理的中国方案，提出全球经济治理应该以平等为基础、以开放为导向、以合作为动力、以共享为目标，并呼吁共同构建公正高效的全球金融治理格局、开放透明的全球贸易和投资治理格局、绿色低碳的全球能源治理格局、包容联动的全球发展治理格局。^②这是我首次利用G20平台全面阐述中的全球经济治理观，并得到了世界各国的积极响应。在新兴国家之间，中国参与倡导成立的金砖国家合作机制为中国方案的落实提供了又一个新平台。金砖国家领导人会晤机制成立以来，在中国的参与和引领之下，金砖国家合作领域不断拓展和深化，并取得了许多令人瞩目的成绩。例如，金砖国家宣布建立法定资本1000亿美元的新开发银行和初始资金规模为1000亿美元的应急储备库，对现有的国际金融治理机制形成补充。

（四）全球经济治理规则的系统性调整为中国优势的日益凸显提供了新的空间

传统的全球经济治理规则体系是由以美国为代表的主要发达国家主导建立的，反映的主要是发达国家的利益。因此，中国参与和引领全球经济治理难免要受到既得利益国家或国家集团的阻挠。但同时也应该注意到，在新一轮的全球经济治理规则的系统性调整过程中，中国在全球经济治理中发挥主导作用的优势也日益凸显，并为中国进一步提高全球经济治理的话语权奠定了基础。首先，经过30多年的经济高速增长，在经济和市场规模方面，中国相对优势不断扩大。随着时间的推移，中国将更有能力发挥全球经济治理的领导作用。其次，中国拥有发展阶段的身份优势。作为最大的发展中国家和世界第二大经济体，中国存在发展中国家普遍面临的问题和挑战，同时在很多领域与发达国家处于相同水平或相差无几。因此，中国的理念、主张和行动更能够体现各方的利益关切，更容易在不同类别国家之间找到利益平衡，并最大限度地反映各国利益和寻求各方共识。最后，中国拥有治理经验的领域优势。在发展领域，中国取得了巨大成就并积累了丰富经验。将发展治理作为中国参与和引领全球经济治理的主导领域，将更能发挥中国优势。在全球经济治理规则进入系统性调整的过程中，中国优势的发挥有利于中国深度参与和引领国际规则的制定。

三、中国参与和引领全球经济治理的挑战

从现实来看，影响中国在全球经济治理中发挥作用的原因是多种多样的。归纳起来，中国参与和引领全球经济治理的挑战主要来自以下四个方面。

（一）中国参与和引领全球经济治理的制度性约束表现明显

^①G20, *Leaders' Statement, the Pittsburgh Summit*, September 24-25, 2009,

<http://www.g20.utoronto.ca/2009/2009communique0925.html>, October 20, 2015.（上网时间：2017年8月2日）

^②习近平：《中国发展新起点 全球增长新蓝图——在二十国集团工商峰会开幕式上的主旨演讲》，《人民日报》，2016年9月4日，第3版。

近年来，中国在全球经济治理中的地位明显提升。例如，在 IMF 和世界银行达成向新兴市场国家转移份额的改革方案中，中国发挥了重要的推动作用。然而，代表权不一定等同于话语权。在国际金融领域，美国拥有 IMF 决策的一票否决权，使 IMF 的份额改革协议迟迟得不到落实。在国际贸易领域，美日欧等发达国家绕开多边框架，企图通过 TPP 等区域贸易谈判，取得规则制定的先发地位。尽管受美国国内政治等因素影响，TPP 有最终流产的可能，但欧美发达国家输出规则的目标不会改变，中国仍处于规则制定的被动地位。现行体系在权力结构和利益分配方面仍主要体现欧美既得利益发达国家的利益。^①2008 年国际金融危机使发达国家经济遭到重创，大大改变了发达国家与新兴市场国家的力量对比，全球经济治理体系改革从愿望和呼吁，演变成具体的行动和方案。不过，全球经济治理的格局往往滞后于现实的力量对比。在危机初期，发达国家为了争取新兴市场国家的支持，采取了某些改革和让步。随着发达国家经济开始恢复，新兴市场国家却开始增长乏力甚至经济滑坡。在这种情况下，发达国家的改革动力大大下降，原有的让步也不愿意履行，导致中国推动全球经济治理体系改革的努力受到阻挠。

（二）中国参与和引领全球经济治理的阻碍性力量有所加大

当前，全球经济治理体制变革正处在历史转折点上，未来全球经济治理体制将面临更加深刻地调整与变革。2008 年国际金融危机对国际社会的一个重要贡献在于，它深刻暴露出当今全球经济治理体制的诸多弊端和不足，让人们认识到变革现有全球经济治理体制、重构全球经济治理规则体系的重要性和紧迫性。^②以中国为代表的新兴国家致力推进于 IMF、世界银行、世界贸易组织等现有全球经济治理体制的改革，推动全球经济治理体制更加公正更加合理。而以美国为代表的发达经济体仍在加紧谋求新一轮经贸规则的制定权。对于未来全球经济治理的主导作用，既得利益国家或国家集团不会轻易放弃，并且会对潜在的挑战国严加防范和控制。因此，未来世界各国尤其是中美之间围绕全球经济治理体制变革的竞争与博弈将更加激烈，并深刻影响未来全球经贸、金融和货币治理格局。此外，随着中国逐步实现全方位崛起，国际社会围绕新兴大国与守成大国能否避免“修昔底德陷阱”展开了持续的争论。这使得一些既得利益国家或国家集团对中国的崛起保持高度警惕。美日欧等发达经济体更是如此，在很多领域均将我国当成现实竞争对手。

（三）中国参与和引领全球经济治理的支撑性平台作用有限

在现有全球经济治理机制中，中国拥有主导权的机制主要有金砖国家合作机制（包括金砖国家新开发银行）和亚洲基础设施投资银行（简称为“亚投行”）。从机制本身来看，金砖国家存在制约其在全球经济治理中充分发挥作用的因素。金砖国家合作机制建立后，其沟通渠道不断扩大，但共同行动的成效低于预期。金砖国家合作包括领导人会晤、部长级会议、专家组会议和民间论坛等多种机制，形成政界、商届、学界、民间四位一体的合作模式。金砖国家的主要定位是政策沟通平台，因此五国会晤达成的共识和行动计划不具有强制的约束力。即便是在新开发银行这一金砖国家共建的首个实体机构中，其行动效率也受到很多制约。在筹建之初，发展中国家曾对其寄予厚望，但由于建设进展较为缓慢，新开发银行并没有发挥出应有的作用。金砖国家经济增速整体有所放缓，部

^①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。

^②毕吉耀、姚淑梅、郝洁、李大伟、杨长湧：“金融危机后世界经济发展趋势和全球治理结构变化”，《中国经贸导刊》2014 年 15 期。

分国家因受外部因素影响经济增长陷入停滞等，也在一定程度上给金砖国家合作带来负面影响。而对于亚投行，目前仍处于起步阶段，其对现有国际货币金融体系的影响还很有限，在支撑中国参与和引领全球经济治理方面的作用还有待提升。^①

（四）中国参与和引领全球经济治理的不确定性因素日益增多

过去一年来，发达国家出现了一系列所谓的“黑天鹅”事件，深刻反映了发达世界的“逆全球化”思潮暗涌。英国公投脱欧及其可能引发的连锁反应必将对欧洲经济一体化带来巨大损伤，同时还对全球其他区域的经济一体化带来负面的示范效应。新上任的特朗普总统公开宣称实施保护主义措施并试图发起贸易战，宣布退出 TPP，并要求重新谈判北美自由贸易协定（NAFTA），这些措施势必引起其他相关国家采取类似的内顾倾向的应对措施，从而形成一种只顾自身利益甚至以邻为壑的国际经济政策环境。特朗普政府推行的“美国至上”的贸易政策试图追求对美国更为有利的贸易条件，但却破坏了全球的公平贸易秩序，最终将掣肘全球贸易和经济的持续增长。^②在一个全球经济高度相互依存的时代，这些内顾倾向的政策不仅让全球经济遭受新的挑战，也将从根本上损害政策实施者的利益。从短期来看，由于经济上对发达国家的不对称依赖以及政策应对经验上的不足，以中国为代表的新兴国家在这些政策面前将面临更大的挑战。此外，此起彼伏的政治动荡导致中国的对外经济合作频添变数。动荡的政治环境和复杂的社会问题分散了相关国家推动全球经济治理的精力，中国参与和引领全球经济治理的前景因此增加了变数。

四、中国参与和引领全球经济治理的途径与方案

目前，在推动全球经济治理体系改革以及参与和引领全球经济治理的能力建设等方面，中国还存在很大发展与合作的空间。结合全球经济治理的发展现状以及中国面临的机遇与挑战，应沿以下几个思路进一步提升在全球经济治理中的地位和作用。

（一）在体系变革上，遵循改革与创新并重，通过新旧机制的互补与相互促进优化全球经济治理结构

全球经济治理体系的发展演变与国际力量结构的变化密不可分。中国等新兴国家的崛起，不可避免地将改变全球经济治理各个领域的利益分配格局，从而带来不同类型国家之间围绕全球经济治理体系变革的激烈竞争。对既得利益的发达国家来说，维护现有全球经济治理体系的利益分配优势、制定对新兴和发展中国家约束性更高的新一轮高标准全球经济治理规则体系便是其参与全球经济治理的主要追求。对新兴国家来说，维护日益凸显的全球利益、完善现有全球经济治理体系是其参与全球经济治理的基本诉求。一方面，新兴国家在现有全球经济治理体系的约束不断加大。由于很多现有全球经济规则制定过程中新兴国家参与的缺位或不足，现有体系未能充分反映中国的利益诉求。另一方面，新兴国家也是现有全球经济治理体系的受益者。现有的全球经济治理体系为新兴国家经济发展和稳定的外部环境创造了稳定的预期，减少了全球挑战及其应对的不确定性。由此可见，维

^①Helmut Reisen, “Will the AIIB and the NDB Help Reform Multilateral Development Banking?”, *Global Policy*, Vol. 6, No. 3, September 2015, pp. 297-304.

^②Jacqueline Best, Paul Bowles, Rachel Epstein, Kathryn Hochstetler, John Ravenhill and Wesley W. Widmaier, “International Political Economy Meets the Unexpected: Brexit, Trump and Global Populism”, *Review of International Political Economy*, Vol. 24, No. 2, 2017, pp. 177-178.

护现有体系的稳定发展是包括中国在内的新兴国家的现实选择。也即是说，要在不进行根本性变革现有体系的基本前提下推进对现有全球经济治理体系的改造和完善。但要注意到，在IMF、世界银行、世界贸易组织等传统全球经济治理机制的改革步伐远远落后于世界政治经济发展的现实。在现有全球经济治理体系框架下，新建一些国际机制和规则有助于形成改革现有体系的推动力量，也能在一定程度上和范围内弥补现有体系的不足。^①

（二）在依托力量上，创造南南经济合作的新动力，大力培育支持力量，提升中国经济主张的号召力和影响力

在全球经济治理机制中，尽管发展中国家的发言权不能与主要发达国家相提并论，但发展中国家绝不是全球经济治理的旁观者，而是重要的参与者，是中国必须借重的重要依托力量。并且在全球经济治理框架下，发达经济体还拥有七国集团（G7）这一代表自身利益的国家集团。在很多议题上，G7国家往往都要进行内部沟通，并形成共同的立场和主张，从而最大限度地维护自身利益。对于发展中国家而言，由于缺少相应的沟通和协调机制，导致部分国家之间分歧较大而无法形成合力，在与发达国家的博弈中也因此处于劣势。为此，中国应该和广大发展中国家一起，在全球经济治理平台上协调彼此政策分歧，形成共同声音，不断扩大全球经济治理话语权。在此过程中，中国要发挥主导作用，利用好金砖国家合作机制的聚合作用，并适时扩大金砖国家成员将更多发展中国家整合到一个机制框架下，这样才能让中国的理念和主张得到更多支持并拥有更强的号召力和影响力。此外，应加强以南南合作为基础的国际发展合作框架，发展新型多边开发机构，提出国际发展治理的中国方案。在积极推动推进多边经济外交的同时，中国应积极建构具有平等性、包容性、和平性和建设性全球伙伴关系网络。

（三）在平台建设上，坚持讲求实效原则，充分发挥务实机制的作用，提升中国的议题磋商和规则谈判能力

在全球经济治理领域，二十国集团与金砖国家合作机制是中国与全球主要国家开展务实合作的重要平台。目前，二十国集团与金砖国家合作机制形成了以领导人峰会为引领、协调人与部长级会议为支撑、工作组为基础及配套活动为辅助的合作架构。但总的来说，两个机制均未形成组织章程，也没有设立秘书处，每次会议的主题主要由东道国拟定，领导人峰会议程的延续性得不到保障。并且，这些不同层次的交流与协调机制在国际规则制定中的地位与作用不尽相同，应当有区别地加以对待和利用。对于不同平台和层面上的交流与合作，由于各国利益和战略考虑存在差异，中国在依托这些平台参与和引领全球经济治理的过程中，不必强求各国在所有问题上达成共识或保持一致，而是要立足于解决共同面临的实际问题，最大限度地开展贸易投资、货币金融和发展等领域的务实合作。具体到二十国集团和金砖国家等新兴全球经济治理平台，对于务实层面的工作组机制，往往在规则谈判中发挥着基础性作用，并直接考验中国的议题磋商和规则谈判能力，因此要予以高度重视并加大相应的投入，不断推进全球经济治理。

（四）在议题设置上，坚守经济发展主线，着力推进“一带一路”建设，推进构建发展治理新格局，提升中国的议题主导能力

^①徐秀军：“从中国视角看未来世界经济秩序”，《国际政治科学》2016年第1期。

全球经济治理体系涉及的议题和领域十分广泛，并且新的议题和领域还在不断增加，但发展问题已取代危机应对并重新回到全球经济治理的核心位置。当前，世界经济面临的增长动力不足、发展不均衡、发展机会不均等、发展成果分配不公平等问题日益凸显，全球经济治理体系变革紧迫性越来越突出。从深层次上讲，当今世界各国经济增长、合作、治理和发展模式存在的缺陷与障碍是全球性问题不断涌现的根源之一。作为全球最大的发展中国家，中国经济取得了巨大的发展成就，积累了丰富的经验，并创造性地提出了创新发展、协调发展、绿色发展、开放发展、共享发展的新发展理念。将发展问题作为中国参与和引领全球经济治理的主要议题，既契合了世界各国的需要，也有助于发挥中国的优势。中国的发展经验和理念日益展现出来的吸引力，本身即是中国话语权的直接体现。中国以发展为核心的“一带一路”倡议的目标与理念、合作模式和实施手段所拥有的全球性意义不仅使之成为推进构建发展治理新格局的动力，也为提升中国在发展议题上的主导作用提供了新的支撑。“一带一路”推动解决发展失衡、治理困境、数字鸿沟、分配差距等全球性问题，为引导经济全球化向更加开放、包容、普惠、平衡、共赢方向发展开辟了新路径。^①

（五）在风险防范上，坚决维护和平稳定的发展环境，构筑重点国家和地区的经济安全防护网络，提升中国的系统性风险掌控能力

维护国际公共安全事关各国切身利益，也是每个国家应尽的责任。^②当前，国际社会特别是主要大国之间的政策协调和风险管控是影响全球经济治理成效的重要变量之一。在经济层面，美欧日等主要发达经济体政策的频繁调整并各自为政，新兴与发展中国家经济增速总体放缓和分化，给世界经济复苏前景蒙上了阴影；国际大宗商品价格低位波动，既冲击能源生产国经济稳定增长，也加剧全球通缩风险；发达国家债务水平居高不下，新兴市场债务水平快速提升，进一步增加了各国经济面对外部冲击的脆弱性；贸易投资增长乏力，保护主义甚至民粹主义的势力抬头，掣肘了全球经济一体化的深入发展。在政治层面，中东北非、朝鲜半岛、拉美、南海等地缘政治动荡风险增加了维护地区安全和世界和平的不确定性。并且，中国提出的“一带一路”倡议覆盖了大量经济社会发展水平相对落后的国家和地区，其中一些国家面临战争、国内族群冲突、社会动乱、治安环境恶劣、恐怖主义、突发性的传染性疾病和自然灾害等各种形式的问题、挑战和风险。这些问题如果不能得到解决和控制，将直接威胁中国不断增长的海外利益，并对中国参与的区域、跨区域和全球经济合作进程带来负面影响。为此，需要根据不同国家和地区的风险类别和级别因地制宜地建立和完善安保体系，构筑重点国家和地区的经济安全防护网络，为中国的经济发展创造和平稳定的外部环境，为中国参与和引领全球经济治理带来实实在在的利益。

五、结语

当前，全球经济治理正处于新旧格局、新旧动能、新旧模式深刻调整和转变的时期。这既为迈向更加有效、公平、合理的全球经济治理提供了可能，也为全球经济治理的未来发展带来了诸多的

^①王毅：“‘一带一路’建设在新起点上扬帆远航”，《求是》2017年第11期。

^②杨洁篪：“积极承担国际责任和义务”，《人民日报》2015年11月23日。

不确定性。全球经济治理因此呈现出一系列新的特征和变化，中国也逐步从全球经济治理的参与者向引领者转变，从全球经济治理规则的纯粹接受者向制定者发展。在此过程中，中国在全球经济治理和国际经济体系变革中发挥了重要推动作用，在全球经济治理中的话语权和规则制定权日益提升。

从客观上看，全球经济治理的新变化既为中国参与和引领全球经济治理带来了新的机遇，也增加了中国参与和引领全球经济治理的风险与挑战。在全球经济治理理念的多元化发展的过程中中国理念的国际吸引力和号召力不断提升，在全球经济治理平台的新一轮创设中中国方案的转化落实有了新的依托，在全球经济治理规则的系统性调整中中国优势的发挥空间日益拓展。同时也应该看到，现有国际规则体系对中国参与和引领全球经济治理的能力和作用约束表现明显，各种影响和阻碍中国的全球经济治理话语权和规则制定权的力量有所加大，中国参与和引领全球经济治理的支撑性平台作用有限，并且各种不确定性因素日益增多。

为此，中国应从体系变革、依托力量、平台建设、议题设置和风险防范等方面创造和利用机遇，化解各种压力和风险，打造未来中国参与和引领全球经济治理的新角色。这包括通过新旧机制的互补与相互促进来优化全球经济治理结构，通过大力培育支持力量来提升中国经济主张的号召力和影响力，通过充分发挥务实机制的作用来提升中国的议题磋商和规则谈判能力，通过推进“一带一路”建设来提升中国的议题主导能力，通过构筑重点国家和地区的经济安全防护网络来提升中国的系统性风险掌控能力。

China's Participation in and Leading Global Economic Governance: Opportunities, Challenges and Approaches

Xu Xiu-jun

(Institute of World Economics and Politics, Chinese Academy of Social Sciences, Beijing, 100732)

Abstract: At present, the global economic governance is in a period of profound adjustment and transformation in structures, momentums and modes. For China, the diversified development of the concept of global economic governance has provided new space for the promotion of the international influence of the China's concept; the new round creation of the global economic governance platforms has provided a new stage for the implementation of the China's proposals; the systematic adjustment of the global economic governance rules has provided new opportunities for China to show its advantages. In the meanwhile, China has obvious institutional constraints, increased obstructing forces, limited supporting platforms and the increasing number of uncertainties while participating in and leading the global economic governance. Therefore, China should promote the optimization of the global economic governance structure through the complementarity of the old and new mechanisms; cultivate supporting forces and enhance the appeal and influence of China's economic advocacy; give full play to the role of pragmatic mechanisms to enhance China's capability of consultation and negotiation of the rules; adhere to the main line of economic development and promote the building of the Belt and Road to enhance China's capability of agenda setting; actively participate in regional and trans-regional economic cooperation and build economic security networks in key nations and regions to enhance China's capability of systemic risk control.

Key words: China; global economic governance; governance philosophy; governance rules

信息来源：广东省新兴经济体研究会
联系人：蔡春林
联系电话：13928821278

主送：中共广东省委宣传部、广东省社会组织管理局、广东省社会科学界联合会、中国新兴经济体研究会、中国社会科学院世界经济与政治研究所、中国国际文化交流中心、广东工业大学

抄送：省委办公厅、省人大办公厅、省政府办公厅、省政协办公厅

发：中大、华工、暨大、华师、华农、广外、广财、广金、省社科院、省国际经贸发展中心、广东国际战略研究院、致公党广东省委经济委员会、广东省对外经济贸易大学校友会、各理事及会员

内部发：相关处室，广工主要领导及相关处室、院系（部、中心）

编审：李景睿

复审：蔡春林