

# 改革开放以来中国经济外交的逻辑

李巍

**【内容提要】** 20世纪70年代末以来，随着参与国际经济体系程度的加深，中国开始成为国际经济外交舞台上的重要角色。中国经济外交内容丰富，其主要目的是服务于以经济建设为中心的发展目标，同时通过经济手段实现一定的外交目标。中国经济外交大体上经历了接触性经济外交、融入性经济外交、参与性经济外交和领导性经济外交四个阶段。在中国成长为世界第二大经济体之后，国际经济结构正面临着重大变化，中国的经济外交面临着巨大的机遇，其积极有为正当其时。

**【关键词】** 经济外交；制度结构；全球化；中国经济崛起

DOI: 10.19422/j.cnki.ddsj.2018.06.006

伴随着中国成长为世界第二大经济体，中国已经正式走到世界经济舞台的中央。中国在外交实践中频繁使用经济手段来实现国家安全、政治稳定、社会发展等重要战略目标，同时积极参与全球和区域经济治理，努力推动更加深入的双边经济合作。经济外交已成为中国总体外交的重要内容。

习近平主席在2018年博鳌亚洲论坛上指出：“过去40年中国经济发展是在开放条件下取得的，未来中国经济实现高质量发展也必须在更加开放条件下进行”，“中国开放的大门不会关闭，只会越开越大”。一个更加与世界经济深度交融的中国无疑将在国际经济外交舞台上散发更加夺目的光芒。

## 理解经济外交的内涵及分类

所谓经济外交，是指一国中央政府及其所属具体职能部门围绕经济事

务，针对他国政府、国际组织或者跨国公司，所对外展开的官方交往活动。经济外交具有双重目的：其一，通过政府有形之手实现双边或多边国际经济合作；其二，通过与经济相关的外交活动来实现国家安全、政治稳定等非经济目的。根据外交活动所体现的经济内容，经济外交可分为以下四类。

一是贸易外交。贸易是国际经济关系中的最基本的内容，围绕贸易事务而展开的外交是经济外交中最普遍的形式之一。贸易外交的主要目的是为了降低贸易壁垒，扩大贸易关系，或通过贸易制裁实现政治目的。

二是投资外交。投资外交主要是围绕跨国直接投资（FDI）和跨国生产问题展开，它包含两方面内容，一方面是清除对方国家的投资壁垒，消除投资保护主义，同时要求对方政府保护本国投资安全；另一方面是为保护国内产业而对外来投资实施有效管理。

三是财经外交。财经外交主要围绕资本的跨国流动展开。它也包括两方面内容：其一是政府之间的国际借贷行为，其二是主权政府与国际金融机构之间的外交关系。

四是货币外交。货币外交主要围绕货币关系展开，其内容包括汇率的跨国协商与国际货币的使用等。1944年的布雷顿森林会议旨在建立战后国际货币秩序，就是一场影响深远的全球多边货币外交。<sup>[1]</sup>

由于货币和资本流动问题通常紧密相连，资本的跨国流动一定引起货币关系的变化，反之亦然。因此财经外交和货币外交也经常交织在一起，两者又合称金融外交（financial diplomacy）。<sup>[2]</sup>

基于外交活动所发生的领域，经济外交又可以分为技术外交、能源外交、矿产外交、粮食外交、环境外交、卫生外交、渔业外交、水源外交等。目前最主要的也是最政治化而非技术



习近平主席在2018年博鳌亚洲论坛上指出，“中国开放的大门不会关闭，只会越开越大”。图为博鳌亚洲论坛国际会议中心。

性的就是能源外交和环境外交。能源问题横跨生产、投资、贸易、金融和货币等多个经济外交领域。能源的跨国投资生产属于投资外交，能源的贸易和运输则属于贸易外交，而能源贸易所涉及的货币结算和资金的信贷则分别属于货币外交和财经外交。环境外交的核心问题是气候变化和二氧化碳减排问题，因此又称气候外交。由于环境问题涉及整个国家经济发展问题，它与经济问题高度相关。

根据外交关系的性质与手段，经济外交可以分为援助型外交、合作型外交和制裁型外交。援助型经济外交是指一国直接或者通过国际组织对另一国实施经济上的援助，包括直接的物资赠予、单边的贸易开放、优惠的资金帮助等等。政府开展援助型经济

外交的目的不仅在于获取经济利益，还涉及政治、军事、道义等方面的因素。合作型经济外交则是指通过政府间的经济合作行为，包括降低经济往来壁垒、共同应对危机、跨国监管、制定共同的经济规则、经济政策的协调等，来实现利益交换或创造共同利益。制裁型经济外交是指一国直接或者通过国际组织切断与另一国的某种经济往来关系，通过破坏对方的经济稳定和经济秩序，来实施惩罚或者对对方的敌对行为进行报复。<sup>[3]</sup>

除了上述几种划分方法，经济外交还可以根据层次进行划分，具体可分为全球经济外交、区域经济外交和双边经济外交。全球经济外交通常以全球层次的国际组织或国际会议为平台展开。目前最主要的全球经济外交

平台包括二十国集团（G20）峰会、世界贸易组织（WTO）、国际货币基金组织（IMF）和世界银行的半年度年会。<sup>[4]</sup> 区域经济外交则以区域性制度安排为载体，亚太经合组织、上海合作组织、东亚系列峰会和金砖合作机制，是当前中国参与区域经济外交的核心制度平台。当全球和区域经济外交难以解决问题时，双边经济外交便成为一种自然的选择。近年来，中国双边经济外交活动包括：每年一度的中美全面经济对话、中欧经贸高层对话等。

### 中国经济外交的历史演进

1949年新中国建立以后相当长一段时间里，由于国内奉行自给自足和国家计划的经济发展模式，同时受



制于险恶的国际政治环境，中国对国际经济活动的参与很少。20 世纪 70 年代至今，国际环境有所缓和，中国的经济外交面临新的发展机遇，并大致经历了以下四个阶段的演进。

第一阶段，接触性经济外交。改革开放初期，中国的经济外交旨在打破经济孤立、重新接触世界，从而为改革开放营造更好的外部环境。刚刚决定对外开放的中国对外部世界有着极高的认识热情，派出各路“侦察兵”外出考察，其中最著名的是谷牧副总理率团考察访问法国、瑞士、比利时、丹麦、德国等西欧五国。<sup>[5]</sup>这是新中国成立后向发达的西方资本主义国家派出的首个政府经济代表团，直接推动了中国的对外经济交往。

同时，中国开始积极谋求加入各种国际经济组织。1980 年，中国恢复了在 IMF 和世界银行及其所属机构的席位；从 1981 年起，中国开始向世界银行借款并逐步合作开展基础设施建设和人才培养；1986 年，中国又成为亚洲开发银行的会员国。而在贸易方面，中国于 1986 年 7 月正式向关贸总协定 (GATT) 提交“复关”申请，开始了漫长而曲折的“复关”以及后来的“入世”谈判。

中国在双边领域的经济外交也有所进展。通过积极的外交活动，美国在 20 世纪 80 年代全面放宽对华技术管制，美国对华的技术出口转让也大幅增加。<sup>[6]</sup>而始于 1983 年的中美商贸联合委员会成为两国在经贸领域最早建立起来的外交对话机制之一。

由于中国经济改革才刚刚起步，对国际经济游戏规则还很不熟悉，同时整体经济实力也非常有限，中国在这一阶段的经济外交主要是搭建与国际经济进行沟通交流的桥梁，并逐渐

了解国际经济体系中的基本规则，体现出试探性的特点。

第二阶段，融入性经济外交。面对 1989 年“政治风波”后的国际经济制裁，中国在 20 世纪 90 年代采取各个击破的方式，以经济合作为“敲门砖”，先同日本改善关系，再与欧共体、加拿大等西方国际组织和国家加强交流，并最终改善了与美国的关系，在这一过程中，卓有成效的经济外交功不可没。

中国融入区域性国际经济制度的步伐也进一步加快。比如中国于 1991 年应邀加入亚太经合组织 (APEC)，1993 年参加首届峰会；1997 年东盟—中日韩 (“10+3”) 合作机制在经济全球化和后金融危机时代的背景下应运而生，中国不仅积极参加该机制的各个层次的对话机制，而且积极推动该机制走向成熟和完善。

而在全球层面，中国最核心的经济外交举措就是围绕复关和入世进行了旷日持久的外交谈判，其中最主要的是中美双边经济谈判。最终，中国于 2001 年 11 月正式加入 WTO，开启了中国经济外交新纪元。这一阶段，中国的经济外交体现为强烈地学习特点，即为全面融入国际经济体系而不断虚心学习游戏规则。

第三阶段，参与性经济外交。以加入 WTO 为标志，中国开始成为国际经济体系的正式成员，也成为国际经济外交舞台上的平等参与者，参与国际经济秩序与机制的建设，经济外交在中国整体外交中的地位进一步提升。在 21 世纪的第一个十年，中国经济外交硕果累累。

首先，中国积极参与推动全球层次的经济治理。在多哈回合谈判中，中国表现出了其坚定的多边贸易体制

维护者和执行者的形象。在全球金融治理中，中国在 2008 年美国金融危机之后，积极推动二十国集团部长级会议升级为首脑会议，并在其中发挥建设性作用。

其次，中国在区域层次推动自由贸易区 (FTA) 建设，同时积极推动建立东亚区域金融秩序。2000 年，中国时任总理朱镕基首次提出中国—东盟自贸区的构想，到 2010 年，该自贸区正式建成。目前，中国已与东盟、智利、新西兰、瑞士等国家和地区签署了 11 个自贸区；与澳大利亚、海合会、韩国等国家或地区的自贸区正在谈判中；而与印度、哥伦比亚等国的自贸区则在研究当中。缔结自由贸易协定是中国贸易外交的重要组成部分，也成为拓展对外开放广度和深度、提高开放经济水平、深入参与经济全球化进程的重要举措。

而在区域金融外交方面，中国积极参与“10+3”机制下的清迈倡议。这份关于建立区域性货币互换网络的协议，实质性地促使地区资金救助机制形成，现已成为东亚乃至亚洲国家在金融货币领域取得的最为重要的制度性成果。<sup>[7]</sup>这也进一步表明，以地区合作为起点，伴随着经济实力的增加和金融管理经验的累积，中国逐步超越参与性经济外交，开始更多地发挥与其实力相匹配的经济领导力。

第四阶段，领导性经济外交。以 2008 年美国金融危机和 2010 年中国成为世界第二大经济体为标志，中国开始成为国际经济外交的领导者。受金融危机和债务危机所累，美、欧的传统领导地位遭到削弱，中国由于巨大的经济体量和对世界经济的影响，在国际经济外交舞台上开始成为和美国、欧盟并肩的三大引领者。这种引

引领作用主要体现在议题领导、人才领导和规则领导三个方面。

总之，经过三十多年的实践和发展，中国经济外交的能力和水平都已经大大提高，这为中国在未来展开更加积极有为的经济外交活动打下了坚实的基础。

### 十八大以来的中国经济外交

2008年金融危机爆发、2010年中国GDP超越日本排名世界第二、2013年中国超过美国成为世界第一大贸易国，国际经济领域的这三件大事共同构成了中国经济外交的一个重要分水岭，中国正式成为一个全球性的经济外交大国。<sup>[8]</sup>十八大以来，中国在经济外交方面谋篇布局，稳步推进，不断取得新进展。

第一，实施积极有为的贸易外交，应对来自美国重建新一代国际贸易规则和中国“入世”红利消失的双重压力。2009年奥巴马上台以来，美国先后通过发起“跨太平洋伙伴关系协定”（TPP）、“跨大西洋贸易与投资伙伴协定”（TTIP）和“国际服务业贸易协定”（TISA）三大贸易谈判来重塑国际贸易规则。<sup>[9]</sup>为此，中国通过积极有为的贸易外交捍卫自身在国际贸易体系的中心角色。

一是努力推动多哈回合谈判取得进展，防止美国抛开全球多边贸易体系。2013年12月，多哈回合僵持12年后终于达成“巴厘一揽子协定”，中国在推动这一成果的实现过程中发挥了“促谈、促和、促成”的关键作用。<sup>[10]</sup>2017年，《贸易便利化协定》正式生效，WTO长达13年的贸易便利化谈判最终落下帷幕，成为多哈回合谈判启动以来WTO取得的最大成就。<sup>[11]</sup>在2017年夏季达沃斯论坛上，李克强总理又重

申了中国促进贸易和投资自由化、便利化，改革和完善国际经贸规则的决心。<sup>[12]</sup>

二是明显加快了区域贸易协定（FTA）的战略布局，以足够的定力和决心搭建自己的自贸协定网络，防止因为美国自贸区发展而带来的转移效应。具体措施包括打造中国—东盟自贸区升级版，结束中韩和中澳自贸协定的谈判，以及全力支持东盟推进“区域全面经济伙伴关系”（RCEP）。在2014年APEC领导人北京会议上，中方推动会议作出启动亚太自贸区进程的重大决定并批准《北京路线图》，迈出建设亚太自贸区的实质性一步。截至2017年年底，中国签署的自贸区协定已达16个。<sup>[13]</sup>

第二，继续加强金融外交，推动金融和货币合作，服务于中国金融崛起和人民币国际化。2009年以来，金融外交在中国强势崛起，中国发起了一系列金融治理与改革的国际倡议和实践。<sup>[14]</sup>具体内容包括：在全球层次通过G20和金砖机制推动国际金融和货币体系改革；在区域层次通过东亚“10+3”合作框架，推动清迈倡议的多边化，成功建立东亚外汇储备库，进而实现区域金融自助。<sup>[15]</sup>在双边层次上，通过双边货币互换和发起本币结算，助推人民币走出海外，成为一种国际货币。这一系列积极的金融外交大大改善了中国的国际金融环境并提升了中国的国际金融地位。<sup>[16]</sup>此外，亚投行和金砖开发银行的开业、丝路基金的成立以及上海合作组织开发银行的筹建等金融外交的有力举措既有利于推动中国资本走出去，也能为人民币国际化提供便利，还利于加强与相关国家的政治联系。因此，它也是中国援助性经济外交的重要组成

部分。

在货币领域，十八大以来中国明显加快了推动与相关友好国家进行本币结算的步伐，以更加直接地服务于人民币国际化。2014年5月，俄罗斯总统普京在参加亚信峰会期间，与中国政府达成的联合声明提到，将进一步推进中俄贸易、投资和借贷中扩大中俄本币直接结算规模，包括最具有实质性意义的石油贸易本币结算，<sup>[17]</sup>这将对“石油美元”体系构成重大挑战。此外，在中国政府的努力下，人民币于2016年10月正式纳入SDR货币篮子，这可以视为十八大以来中国政府在金融外交上取得的最大成就之一。

第三，通过投资外交反对投资保护主义，促进中国企业走出去，保护中国海外利益，其主要内容就是加快投资协定谈判（BIT）的步伐。中国正在逐渐从一个贸易大国走向一个投资大国，2016年对外投资存量已跃居世界第二。<sup>[18]</sup>在缺乏一个全球性的投资保护框架的背景下，通过双边外交谈判，缔结投资协定，成为保护中国海外投资的重要手段。

目前中国投资外交最主要的内容是中美和中欧双边投资协定的谈判。由于投资额巨大，以及谈判双方的重要国际地位使得这两项谈判备受瞩目，其意义“堪比当年的中国入世谈判”。<sup>[19]</sup>2013年，在中美战略与经济对话上，中国首次接受以“准入前国民待遇”和“负面清单”两大原则作为投资协定谈判的基础，从而使谈判进入快车道。不仅如此，在中国的努力下，G20杭州峰会制定了全球首个多边投资规则框架《二十国集团全球投资指导原则》，成为全球投资治理的重要文件。

最后,全面提出并实施“一带一路”的综合性经济外交大战略。“一带一路”倡议涉及贸易、金融、投资、能源、科技、交通、基础设施建设多个领域,地理上涵盖亚太、欧亚、中东、非洲地区等,涉及数十个国家,是十八大以来中国政府在经济外交上最重要的创新。自“一带一路”倡议2013年被正式提出以来,中国已与88个国家和国际组织签署了103份共建“一带一路”倡议合作文件,与相关国家货物贸易超过5万亿美元,对外直接投资超过了700亿美元。<sup>[20]</sup>

“一带一路”建设具有两方面的内涵及考虑:一是“一带一路”倡议有利于中国扩大与周边地区的深度国际合作,进而寻找经济增长的国际新动力。具体内容包括通过基础设施建设实现道路联通,这属于投资外交的范畴;通过降低贸易壁垒实现货物其流,这是贸易外交的范畴;通过本币结算实现货币流通,这又是货币外交的范畴,因此,“一带一路”的外交倡议是一项综合性经济外交活动。

二是“一带一路”也是中国通过谋求经济共同发展来稳定周边地缘环境,共建命运共同体的重要方略,是之前“睦邻、安邻、富邻”政策的进一步具体化。中国领导人在多种国际场合为“一带一路”建设宣传鼓劲并取得良好成效。2017年5月,首届“一带一路”国际合作高峰论坛的举办得到周边国家的积极响应,论坛最终还形成了279项成果清单。正如习近平主席在高峰论坛上指出的,“一带一路”是由中国与沿线国家共同建设的一条“和平与繁荣之路”。<sup>[21]</sup>

总体而言,在更加坚实的经济实力基础上,中国新时期的经济外交,在行为上显得更加积极有为,在实际

运用方面更加成熟。中国的经济外交正将中国带向国际中心舞台,重新成为国际社会的领导者。

## 结论

经济外交是经济和外交的结合。经济外交类别的多样性为中国开展对外交往准备了多个不同层次的平台,从而使中国能通过议题联系拓宽谈判空间。通过对中国经济外交历史进程的梳理,本文指出,20世纪70年代末至今中国经济外交总体上呈现由接触、融入到参与、领导的发展脉络。十八大以来,中国经济外交展现出了巨大的发展活力和前进动力。展望未来,在新的历史起点上,中国经济外交正迈入一个大有作为的新时代。<sup>[22]</sup>

【本文系中国人民大学研究品牌项目“中国经济外交的理论与实践”(14XNJ006)的部分研究成果】

(作者系中国人民大学国际关系学院  
副教授)

(责任编辑:徐海娜)

加率领中国赴日经济代表团考察战后日本发展经验;时任中共中央对外联络部常务副部长李一氓率领中共中央代表团访问南斯拉夫;时任国家计委副主任段云率领港澳经济贸易考察团前往港澳地区实地调研;参见文晔:《1978年中国官员出国睁眼向洋看世界》,http://news.ifeng.com/history/1/jishi/200812/1225\_2663\_939356.shtml。

[6] 王勇:《中美经贸关系》,北京:中国市场出版社,2007年版,第232-234页。

[7] Injoo Sohn, “Learning to Co-operate: China’s Multilateral Approach to Asian Financial Co-operation”, *The China Quarterly*, No. 194 (Jun., 2008), pp. 309-326.

[8] 江瑞平:《当前中国经济外交面临的机遇和挑战》,载《外交评论》,2009年第5期,第40-55页。

[9] 李巍、张玉环:《奥巴马政府国际贸易战略走向与中国的应对》,载《国际关系研究》,2014年第2期,第121-133页。

[10] 商务部:《商务部部长助理王受文就WTO和APEC有关问题答记者问》,http://www.mofcom.gov.cn/article/ae/ai/201401/20140100478401.shtml。

[11] 李巍、罗仪霞:《2017年:中国引领全球秩序重建》,载《理论视野》,2018年第2期,第77页。

[12] 《李克强在第十一届夏季达沃斯论坛开幕式上的致辞(全文)》,http://www.gov.cn/xinwen/2017-06/28/content\_5206164.htm。

[13] 李巍主编:《中国经济外交蓝皮书(2018):国际经济舞台上的外交引领者》,北京:社会科学出版社,2018年,第10页。

[14] 李巍:《金融外交在中国的兴起》,载《世界经济与政治》,2013年第2期,第77-98页。

[15] 李巍:《东亚货币秩序的政治基础》,载《当代亚太》,2012年第6期,第22-46页。

[16] 李巍:《中国金融崛起的国际环境和战略应对》,载《国际安全研究》,2013年第4期,第44-63页。

[17] 《中华人民共和国与俄罗斯联邦关于全面战略协作伙伴关系新阶段的联合声明》,外交部网站,http://www.fmprc.gov.cn/mfa\_chn/zyxw\_602251/t1157763.shtml。

[18] 《2016年度中国对外直接投资统计公报》,http://fec.mofcom.gov.cn/article/tjsj/tjgb/201709/20170902653690.shtml。

[19] 《中美欧投资谈判大斗法,中国如何“与狼共舞”》,http://news.xinhuanet.com/fortune/2014-01/28/c\_126072841.htm。

[20] 《大数据里看变化:“一带一路”合作共赢成效显著》,https://www.yidaiyilu.gov.cn/xwzx/gnxw/55785.htm。

[21] 《习近平在“一带一路”国际合作高峰论坛开幕式上的演讲》,http://www.xinhuanet.com/politics/2017-05/14/c\_1120969677.htm。

[22] 外交部国际经济司司长张军发表署名文章:《中国特色经济外交迈入新时代》,外交部网站,http://www.fmprc.gov.cn/web/wjbxw\_673019/t1454823.shtml。