

编者按：党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央把握国际形势新变化，着眼中国发展新要求，在保持对外大政方针稳定性、连续性的基础上，积极推进外交理论和实践创新，提出一系列新思想、新理念、新举措。随着中国国家实力的增强和国际地位的提升，中国开始全面地参与全球经济治理中来。作为负责任的大国，中国主动作为，积极倡议和推动全球治理进程，发出中国声音、提出中国方案、贡献中国智慧，完善全球治理体系改革，成为世界和平发展的积极推进者和战略引领者。2017年是中国发展进程中承前启后的一年，中国共产党第十九次全国代表大会将于2017年10月18日胜利召开。在此背景下，深入总结习近平总书记的外交思想和十八大以来的外交实践，对十九大的胜利召开和中国的外交实践具有重要理论和现实意义。为此，本刊特别约请专家学者对中国外交相关问题进行深入分析，供读者参考。

十八大以来中国积极推动全球治理体系变革

十八大以来的五年，中国在积极参与和大力推动全球治理改革的过程中，发挥着越来越主动作为、越来越贡献智慧的重要作用。展望未来，中国将在进一步完善国际秩序、构建国际宏观政策协调机制、提升全球公共产品供给能力建设等方面迈出更坚实的步伐，将我们共同生活的相互依存的“地球村”打造成人类命运共同体——美丽家园。

■ 张燕生/文

DOI: 10.19422/j.cnki.ddsj.2017.10.001

十八大以来，全球治理作为指导各国和其他行为者的规则、规范和制度的总和正在发生复杂而又深刻的变化。^[1]中国和其他新兴经济体的快速崛起，美国在推卸全球治理和全球化负责任大国的主要领导责任，英国脱欧引发的欧盟内部的分歧和分裂也在慢性发作，全球经济企稳向好的势头随时会面对“黑天鹅”“灰犀牛”等不确定事件而发生逆转，以及非传统安全威胁在性质和重要性上发生的变化，都预示着世界经济和政治格局正在发生根本性变化。在这种国际背景下，中国正团结世界一切可以团结的力量，调动一切可以调动的积极因素，共同推动全球

治理改革。

世界经济领域三大突出矛盾 始终没有得到有效解决

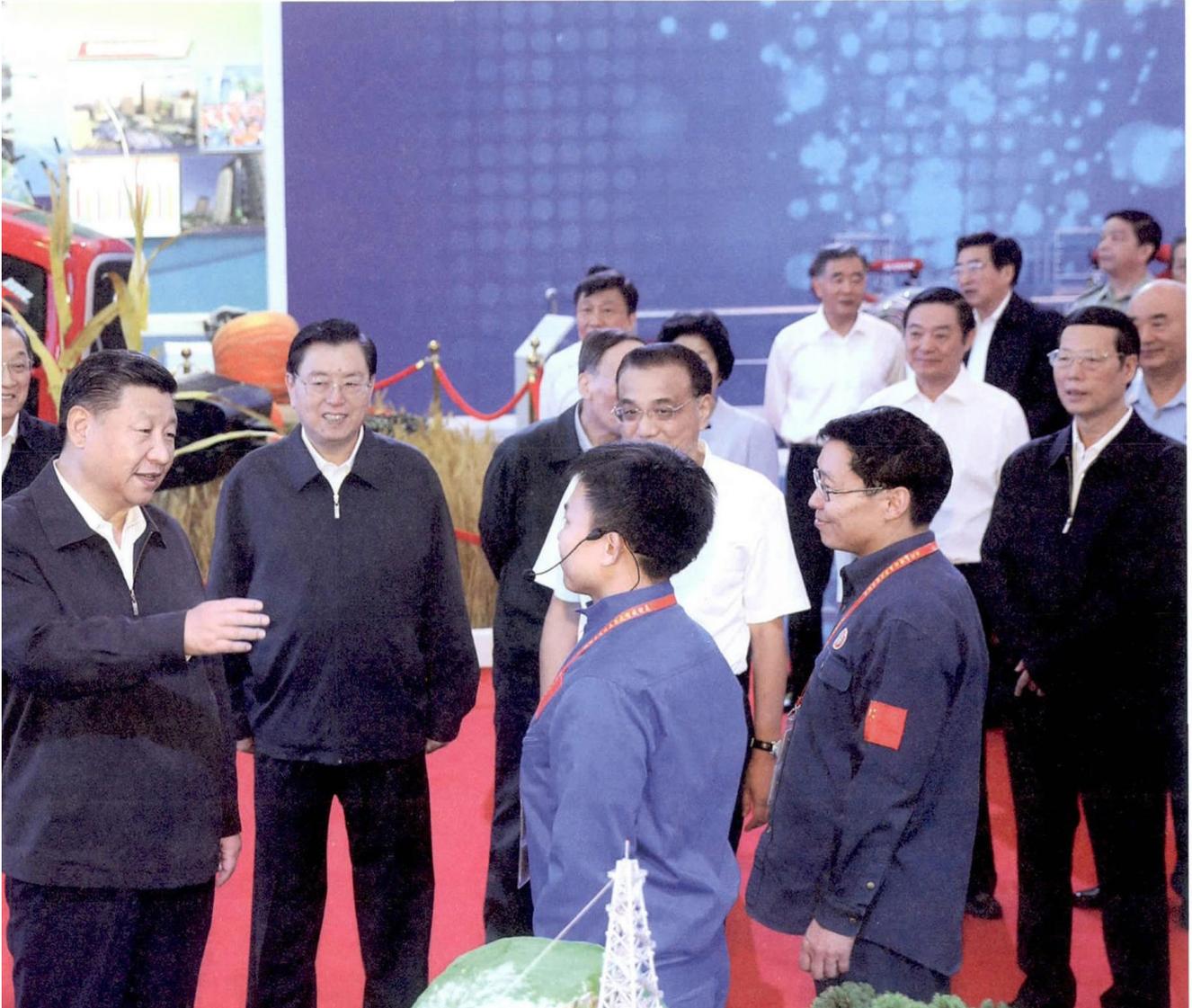
一、全球增长动能不足，难以支撑世界经济持续稳定增长

这次经济复苏是世界历史上最缓慢的一次。2009年以来，全球人均GDP年均增速仅有1.1%，是1990年以来最低的。根据国际清算银行的数据，2015年全球劳动生产率增速只有十年前的七成，主要发达国家只有十年前的三成。即使是2017年，国际货币基金组织预测全球经济出现全面复苏态势，且复苏基础遍及各种经济体。但它也不得

不承认依然存在较长期的风险，潜在经济增长仍会较缓慢。贸易保护主义抬头。十八大以来，中国经济始终是拉动全球经济复苏和增长的重要引擎。

二、全球经济治理滞后，难以适应世界经济新变化

习近平总书记说，全球治理供给不足。这种失衡被形象地称为“全球治理赤字”。如何消除这种赤字，是全球治理的第一大难题。全球治理长期由少数发达国家主导，不能体现广大发展中国家的诉求与全球经济格局的变化。如何推动全球治理民主化，是全球治理的第二大难题。如何解决“发展缺位”问题是全球治理的第三大难题。目前，这



十八大以来，习近平总书记提出了全球经济治理观，推动全球治理体系向更公正合理方向发展，为世界和平稳定提供了制度保障。图为2017年9月25日，习近平等参观“砥砺奋进的五年”大型成就展。（图片来源：新华社）

“三大赤字”不但没有得到缓解，反而是越来越严重了。全球三大经济体，美国在推卸全球治理的责任开始转向民粹主义、孤立主义和保护主义，欧盟深陷英国脱欧、民粹政治、保护主义泥潭。

三、全球发展失衡，难以满足人们对美好生活的期待

1990年以来，发达国家普遍陷入“有增长、无发展”的困境。1%的金融寡头获得了最大的增长红利，99%

的民众承担了科技泡沫、金融楼市泡沫破灭的代价。新兴市场和发展中国家，一方面深受1990年以来全球化伴随的两场大的泡沫经济之苦；另一方面，还不得不承受金融危机后，美、日、欧先后采取的各种类型量化宽松的货币政策负外溢性影响；最后，还不得不忍耐近年来发达国家退出量化宽松、加息、减税、缩表、美国优先等宏观政策调整的代价。发达国家极

右势力抬头，新兴市场参与全球治理意愿高涨反映了人心思变。

十八大以来，习近平总书记提出了全球经济治理观

十八大以来习近平总书记系列讲话中的一个重要议题，就是关于完善全球治理改革。他指出，“在经济全球化的今天，没有与世隔绝的孤岛。同为地球村居民，我们要树立人类命

运共同体意识”。在 G20 杭州峰会上,他全面阐述了以平等为基础、以开放为导向、以合作为动力、以共享为目标的全球经济治理观。^[2]

一、全球经济治理应该以平等为基础

习近平总书记指出,“全球经济治理体系必须反映世界经济格局的深刻变化,增加新兴市场国家和发展中国家的代表性和发言权”。当前,全球经济治理存在“平等”与“对等”两种截然不同的观念和政策。坚持“平等”的倡议和行动,如许多新兴市场学者说,“一带一路”很好,是一个以平等为基础,主导共商共建共享的倡议,它从中国倡议变成我们的共同倡议。另一种是坚持“对等”的倡议和行动。如要求新兴市场采取“对等”的负面清单管理和市场准入措施;要求重新谈判联合国气候变化公约确定的“共同但有区别的责任”的原则。但平等不是对等,对外开放不可能完全对等。

二、全球经济治理应该以开放为导向

不搞排他性区域性或诸边贸易安排,防止治理机制封闭化和规则碎片化。事实上,十八大以来,我们经历了三种开放治理观的较量 and 演进。第一种是基于世界贸易组织(WTO)等多边规则体系推动的开放治理架构;第二种是基于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)、国际服务贸易协定(TISA)等排他性区域或诸边规则推动的开放治理架构;第三种是基于世界电子贸易平台(EWTP)一类微观交易网络规则推动的开放治理架构。目前最大的挑战是自由贸易与公平贸易之间的较量、妥协和变化。公平贸易隐含着

的结论是双边贸易不平衡,保护主义和不公平竞争的结果,认为贸易逆差是“好伙伴”,顺差是“坏伙伴”。而全球化必然导致贸易不平衡。意大利前总理莱塔说过,民粹主义的根源在全球化。

三、全球经济治理应该以合作为动力

习近平总书记指出,全球治理的重点,是共同构建公正高效的全球金融治理格局,维护世界经济稳定大局;共同构建开放透明的全球贸易和投资治理格局,巩固多边贸易体制,释放全球经贸投资合作潜力;共同构建绿色低碳的全球能源治理格局,推动全球绿色发展合作;共同构建包容联动的全球发展治理格局,以落实联合国 2030 年可持续发展议程为目标,共同增进全人类福祉。其核心词是合作。然而,目前存在两种截然不同的合作观。一种是顺我者昌、逆我者亡,大国间关系只有零和博弈。另一种是“和而不同”的包容,大国间关系可以超越零和博弈构建新型合作关系。中国积极推动后者,以合作而不是对抗,推动全球治理改革。

四、全球经济治理应该以共享为目标

提倡所有人参与,所有人受益,不搞一家独大或者赢者通吃,而是寻求利益共享,实现共赢目标。前面已经分析了传统全球治理有三个问题没有解决好:即公平(全球差距日益扩大)、创新(科技、金融、房地产泡沫侵蚀了创新动力)、发展(撒哈拉以南非洲和最不发达国家的工业化问题)问题。“一带一路”将成为完善全球治理体系改革的主动作为和最佳实践。当前全球产能严重过剩,全球流动性严重过剩,全球经济福利严重

过剩,而“一带一路”沿线却严重短缺。如何把全球严重过剩的产能、流动性和经济福利通过全方位国际合作,转移到严重短缺的“一带一路”相关国家和地区,实现共商共建共享。习总书记指出,产能合作是把我国的技术、资金、管理和沿线市场需求、劳动力、资源等要素结合起来。依托项目群、产业链、经济区,在贸易、投资、技术、标准等形成利益共享、风险共担、理念相同的共同体。在“一带一路”沿线构建利益共享、风险共担、理念相同的共同体是一个重大的制度创新,它将有助于形成优势互补、合作互动、互利共赢的人类命运共同体。

十八大以来推动全球治理体系向更公正合理方向发展

一、推动国际秩序向更加公正合理的方向发展

推进国际秩序更加开放有效。在历史上,人类社会曾经历过三种不同性质的全球化。一是推动基于自然的全球化。如地理大发现、古代丝绸之路等标志性跨境交往活动,推动人类社会跨境活动的普遍开展。二是基于规则的全球化。即西方主导的全球经济贸易规则体系有序推进跨境活动的蓬勃发展。如 1870—1913 年,创立了国际金本位制度和自由贸易制度;1950—1973 年,建立布雷顿森林体系和贸易自由化便利化体系,关税及贸易总协定(GATT)/WTO;1990 年以来,建立了全球综合物流革命和供应链管理体。三是基于开放包容的全球化。即现代新型全球化正在逐步替代传统标准意义上的全球化,建立基于规则多极、开放包容、创新驱动、绿色低碳的全球治理新体系。

推进基于规则的国际秩序转型发

展。二次大战后，国际社会基于对凡尔赛和约的反思，建立了联合国、国际货币基金组织、世界银行、关贸总协定、世界贸易组织等一系列国际治理组织，制定了能够确保经营好世界和平、合作和发展的国际秩序和开放型经济规则体系，形成了世界历史上少见的高水平开放期。由于二战后上述规则和组织推动了人类社会最重要的开放期，也创造了世界经济增长最重要的兴盛期。谁把握住全球开放期与兴盛期重合的重要战略机遇期，谁就能够取得经济快速崛起的增长实绩。基于开放的东亚模式与基于赶超的拉美模式取得不同的增长业绩，证明了开放的意义和作用。

推进基于和平发展规则的国际秩序创新发展。2008年爆发的国际金融危机严重冲击了基于市场机制、法治体制、西方规则的国际秩序体系，充分暴露了传统国际经济秩序的内在制度缺陷。以G20为平台的全球治理新机制开始重塑全球化，即引入“和而不同”包容的中国智慧，引入共商共建共享的中国方案，引入平等、开放、合作、共享的中国治理观，进一步补充和完善现有的基于西方规则的国际秩序和规则体系。既反映发达国家的利益诉求，也平衡公正合理地反映新兴市场和发展中国家的利益诉求。真正构建基于和平、合作和发展规则的，尊重不同社会和政治制度、不同宗教和文化、不同发展阶段和具体国情的，不对抗不冲突、相互尊重、互利共赢全球新型合作伙伴关系。解决全球化中收入分配差距扩大，一部分人受益，一部分人受损的不平衡发展问题。

十八大以来，习近平全面系统地阐述了国际新秩序要“建立平等相待、互商互谅的伙伴关系，营造公道正义、

共建共享的安全格局，谋求开放创新、包容互惠的发展前景，促进和而不同、兼收并蓄的文明交流，构筑尊崇自然、绿色发展的生态体系”，形成了“五位一体”打造人类命运共同体的总布局 and 总路径。^[3]

二、建立增强国际宏观经济政策协调的机制

建立国际财政、货币政策协调机制。中国作为全球负责任大国，主动参与正式非正式、双边诸边多边的国际宏观经济政策协调活动，逐步形成机制性安排，把宏观政策调整的外溢影响降到最低限度。尤其在主要发达国家经济企稳向好的情况下，普遍采取退出量化宽松、加息、减税、缩表、增加基础设施项目投资举措，很容易引发新兴市场资本大量外流、货币急剧贬值、外债负担迅速增加、国际收支状况快速恶化的冲击。推动国际宏观经济政策协调，需要从全球视野、世界责任、中国能力相匹配的角度，逐步建立全方位、多层次、宽领域的国际宏观经济政策协调机制框架。在借鉴国际经验和重视国际合作的基础上，解决好中国有效参与国际宏观经济政策协调的定位、目标、重点、机制和保障体系等重大问题，推动建立一个“战略清晰、内外统筹、平台多元、决策科学、配合高效、保障有力”的国际宏观经济政策协调新机制。这既关系到中国近期实现“第一个百年目标”的国际制度环境，也关系到中期实现“第二个百年目标”的世界大国地位，还将关系到更长远的中华民族全面复兴大业。

建立国际贸易、投资、产业和其他结构性政策协调机制。贸易、投资和产业政策之间的协调，首先是在逆全球化的背景下坚持反对贸易保护主

义。敢于公开主张推进自由贸易而不是公平贸易，推进平等而不是对等，推进透明合理的投资审查而不是投资障碍。其次是在不平衡发展的背景下坚持机会平等和结果平等，无论是市场准入还是参与竞争都坚持公平公正公开，能者上庸者下。为青年人、小企业和边远地区创造更好的条件参与国际交换、竞争与合作。第三是在全球经济低速增长的背景下推动低碳绿色发展。下一步的目标包括加强在推动低碳能源体系、能源立法与政策、标准制定、定价方式和治理机制的全方位国际合作和政策协调，确保实现应对全球气候变化的各自国家自主贡献，为最不发达国家的项目提供融资保障，以及在多边论坛深化数据共享和透明度的合作。

三、提升全球公共产品和公共服务供给的能力

习近平主席在联合国日内瓦总部的演讲中指出：“让和平的薪火代代相传，让发展的动力源源不断，让文明的光芒熠熠生辉，是各国人民的期待，也是我们这一代政治家应有的担当。中国方案是：构建人类命运共同体，实现共赢共享。”

构建人类命运共同体，首要因素是大国担当。目前，美、欧、中是全球最大的经济体，三者之间的关系如何发展直接影响到人类命运共同体的未来。人类命运共同体理念体现了中国作为负责任新兴大国的担当，是中国向世界提供的一项重要公共产品。中国作为全球治理的参与者、贡献者和引领者，希望通过构建命运共同体，建设一个公平、公正、合理的国际秩序和美丽家园，以改造并替代“失序和碎片化的世界”。中美关系的基础是构建超越零和博弈的新型大国

关系,增加战略互信,减少战略猜疑,真正做到不对抗不冲突、相互尊重、互利共赢。习总书记指出,中美在全球治理领域有着广泛共同利益,应该共同推动完善全球治理体系。这不仅有利于双方发挥各自优势、加强合作,也有利于双方合作推动解决人类面临的重大挑战。^[4]中欧无论在经济政治关系还是在战略安全关系上都不是对手,而是全面战略合作伙伴关系。“由于美国正放弃支持并引领更加开放的全球市场,全球化对收入差距的负面影响也在全球引起了深刻的关切。在此紧要关头,中欧更应思考如何全面深化双边经济关系,增加贸易和投资,促进双方在气候变化、能源环境、全球治理等领域的合作,增进科技创新、基础设施、金融服务以及人员交流等方面的协作”。^[5]

构建人类命运共同体,第二位因素是继续推动全球经济开放。习近平主席说,“历史上的兴盛期和开放期往往是重合的”。这个重合就是全球化时期,然而,当前的全球化有两种前途:一个是光明的前途,继续改善和改进全球化治理体系,推进全球贸易和投资开放,努力使全球化向公平、创新、良治的方向发展。另一个是黑暗的前途,全球化陷入间歇期,最坏的情景可能出现像20世纪二三十年代,或七八十年代的情景。在这种背景下,“一带一路”推动包容性的新型全球化向前发展,责任重大。一是需要建立“基于公平”的共商共建共享合作机制。处理好包容性、共享性、公平性发展问题,推进绿色、开放、普惠、包容、共享的跨境贸易、投资、金融、产业合作。二是需要制定“基于创新”的增长蓝图。解决好实体与虚拟、金融和创新、资源开发和非资

源产业、人力和社会资本与物质资本之间平衡发展问题。三是需要建立“基于发展”的战略支点,统筹协调好增长与发展之间的关系,实现有增长有发展有共享的创新、协调、绿色、开放、共享发展。

构建人类命运共同体,第三位因素是继续推动全球经济强劲、平衡、可持续和包容发展。G20杭州峰会留下了深刻的“中国印记”,包括“六个首次”:首次全面阐释中国的全球经济治理观;首次把创新作为核心成果;首次把发展议题置于全球宏观政策协调的突出位置;首次形成全球多边投资规则框架;首次发布气候变化问题主席声明;首次把“绿色金融”列入二十国集团议程。中国推动全球经济发展计划之一,是“一带一路”倡议。“一带一路”涉及亚欧非大陆上很多发展中国家,一些国家经济陷入了“低水平发展陷阱”,即始终无法突破贫困的恶性循环进入经济起飞阶段;另一些国家则长期无法突破“中等收入陷阱”,即无法摆脱长期发展瓶颈进入现代化发展阶段。“一带一路”的基础设施互联互通和产能合作将为沿线相关国家经济发展提供新动力。

构建人类命运共同体,第四位因素是赢得民心,得民心者得天下。如“一带一路”的“五通”是最能够赢得民心的工程。其中,修铁路、修港口重要,修学校、修医院也重要,但最重要的是形成平等、公正、规范、绿色、共享的机制和文化。如“和而不同”,强调的是尊重不同文化、宗教、制度和阶段的发展差异,包容是合作的基础。“一带一路”建设,需要平衡好基于规则和基于发展之间的关系。西方对“一带一路”批评最多的

就是“基于发展”而不是“基于规则”,没有基于西方制定的现有标准、规则和政策体系的最佳实践。事实上,“一带一路”最重要的制度保障,就是要探索基于中国智慧的最佳实践,建立“基于发展规则”的先进适用型标准、规则和政策体系。这是中国参与全球治理的基本着力点之一。

总之,十八大以来的五年,中国在积极参与和大力推动全球治理改革的过程中,扮演着越来越主动作为、越来越贡献智慧的重要作用。习近平总书记说,不管全球治理体系如何变革,我们都要积极参与,发挥建设性作用,推动国际秩序朝着更加公正合理的方向发展,为世界和平稳定提供制度保障^[6]。展望未来,中国将在进一步完善国际秩序、构建国际宏观政策协调机制、提升全球公共产品供给能力建设等方面迈出更坚实的步伐,将我们共同生活的相互依存的“地球村”打造成人类命运共同体——美丽家园。■

(作者系中国国际经济交流中心

首席研究员)

(责任编辑:魏银萍)

[1] 陈德铭:《经济危机与规则重构》,新加坡:世界科技出版公司,2017版。

[2] 2015年12月1日,习近平主席在中国正式接任二十国集团主席国仪式上发表的致辞。

[3] 2015年9月,习近平主席在第七十届联合国大会一般性辩论时的讲话。

[4] 2015年9月22日,习近平主席接受《华尔街日报》的书面采访。

[5] 中国国际经济交流中心、英国皇家国际事务研究所、欧盟布鲁盖尔研究所、香港中文大学,《中国-东盟经济关系2025-共建未来》,2017年9月。

[6] 2013年3月习近平主席在南非德班举行的金砖国家领导人第五次会晤上的讲话。