

中国经济外交新战略下的“一带一路”

黄益平

2015年，美国的经济增长在发达国家中将应该最亮丽，中国经济的表现新兴市场国家中仍将相对稳健。这一经济格局有可能使没有正式框架的中美两国集团（G2）成为客观存在，在未来几十年这也许就是中国经济外交政策所必须面对的现实。过去几年，中国积极参与了国际经济治理的改革，取得了不少成绩，但总体看来结果不是十分理想。中国需要通过“一带一路”落实经济外交新战略：新的经济外交战略必须明确“一元多极”的基本原则，在现有的国际经济秩序框架下接受美国领导者的地位，坚持经济全球化的方向，鼓励更多的利益相关者参与并推动国际经济体制改革。

关键词：一带一路 G2 国际经济治理 经济外交新战略

大国经济的权利与义务

2015年伊始，“分化”是世界经济发展的一个新现象。简单地说，在发达国家中美国经济增长应该最亮丽，在新兴市场国家中中国经济的表现仍然可能相对稳健。这样的经济格局有可能使没有正式框架的中美两国集团（G2）成为客观存在，在未来几十年这也许就是中国经济外交政策所必须面对的现实。中国政府在2012年5月的中美经济与战略对话上提出“两国协调”（C2）的概念，显然C2与G2是紧密相关的，不过C2的核心是两国之间的协调，而G2虽然也是以两国协调为基础，目的却是要解决全球以及地区经济治理的问题。

过去发达国家的核心是七国集团（G7），经济上实际是由美国、欧元区和日本主导。近几年来，欧洲和日本经济情况不好，前景也不乐观。欧洲经济陷入严重的债务危机之后迟迟不能复苏，最近欧洲央行正在考虑推出全面量化宽松政

策。日本安倍经济学的第三支箭即结构性改革一直没能射出，已有人开始担心日本落入第三个“失去的十年”。而美国经济复苏的前景相对乐观，其中有美联储果断采取量化宽松政策的功劳，也得益于美国经济有效的市场机制和强大的科技能力。金融机构实现了痛苦的去杠杆化，非金融企业也已修复了其资产负债表。

新兴市场经济的主要代表是金砖五国，即中国、印度、俄罗斯、巴西和南非。过去几十年新兴市场经济迅猛增长，极大地改变了过去G7主宰世界经济的状况。可惜的是，最近几年大多数金砖国家经济的表现已经黯然失色。世界经济增速缓慢、投资疲软、大宗商品市场萎靡不振，三个以出口资源为主的金砖国家的经济压力可想而知。相比较而言，中国和印度经济的表现要好很多。中国经济增长虽然也在减速，但仍然相对强劲，金融、经济的风险也相对可控。印度新总理莫迪被誉为印度的邓小平，提出了很多改革的主张，经济前景已经大为改观。

这样的世界经济格局在客观上可能促成没有正式框架的G2时代的到来。G2的概念最初是由美国彼得森国际经济研究所前所长伯格斯坦（Fred Bergstan）于2008年提出来的，2009年初时任世界银行行长佐利克（Robert B. Zoellick）和首席经济学家林毅夫也提出了类似的主张。不过该提议并未被两国政府采纳，这可能是因为不利于调动其他大国的积极性，也可能是因为两国不愿意在所有重大事务上都采取一对一谈判的方式。因此，未来多边框架如国际货币基金组织（IMF）、二十国集团（G20）或者亚太经济合作组织（APEC）仍将是国际经济治理的主要平台。但这并不能阻止全球经济进入一个没有正式框架的G2时代。

对于中国来说，这既是机会，也是挑战。客观地说，中国是否已经准备好承担全球性的领导责任，答案并不确定。前些年，在一些重大国际经济事务比如设定外部账户失衡目标等方面，中国先是反对设立该目标，后又发现它其实是符合中国利益的。在碳排放等方面，中国一味地强调自己所处的发展阶段，回避因经济总量可能带来的全球性后果。另外，美国能主导很多国际经济决策，除布雷顿森林体系等一些独特机制外，也确实有一批忠实盟国。到目前为止，中国还没有形成这样的同盟力量，无论在金砖集团，还是在东亚地区。

但问题是韬光养晦策略已难以为继。按市场汇率计算，中国已在2010年成为全球第二大经济体。按购买力平价计算，中国已经在2014年超过美国跻身全球最大的经济体。今天几乎在世界的任何一个角落都能感受到中国经济的影响力，通常说的“中国买什么什么贵，卖什么什么便宜”，其实就是中国影响力的一个重要证据。借用北京大学教授卢锋的话说，大象再也无法藏身大树后面。甚

至连美国总统也一再提醒中国应该承担大国的相应责任，不能再像过去那样“搭便车”了。可以说，中国是不由自主地被推到了今天这样一个地位。

改革全球经济治理的尝试

目前的全球经济治理结构的核心是在1944年举行的布雷顿森林会议所确立的体系上建立的。这个体系包括两大政策框架，一是汇率体系，二是国际组织。汇率体系的本质是两个固定汇率，即美元钉住黄金，其他货币钉住美元。这个汇率体系在1971年美元与黄金脱钩以后就不复存在，代之以信用支持的美元为核心的国际货币体系，各国逐步走向了浮动汇率制。两大国际组织即世界银行和国际货币基金组织，前者负责反贫困，后者负责维护金融稳定。在这两个硬件体系中还内设有两个软件，一是所谓的以“华盛顿共识”为核心的政策主张，二是由美国主导，在很多事务上美国有一票否决权。

这个体系显然与全球经济的实际越来越脱节。自1980年代以来，新兴市场的经济增速不断提高，它们占全球经济的比重已经超过一半。在21世纪的第一个十年，金砖国家对全球经济增长的贡献也超过了一半。但这些国家基本都被排斥在国际经济治理的体系之外，世界重大事务仍然由G7或者美国独立决断。而几个国际组织大力在发展中国家推行所谓“华盛顿共识”的政策主张，却没有获得理想的效果，反而是那些被指责违背“华盛顿共识”主张的东亚经济体，接二连三地实现了高速经济增长，从低收入经济体走入了高收入经济体。

正是因此，当美国次债危机的影响快速向世界各地蔓延的时候，美国总统乔治·沃克·布什于2008年年底邀请G20首脑到华盛顿参加第一次G20峰会，共商抗击金融危机的大计。随后G20峰会变成了磋商全球经济事务的最重要年度活动。在G20的协调下，国际金融监管改革取得了巨大的成绩，涉及流动性、资本金、系统重要性和影子银行等多方面的监管措施。与此相配合的是世界银行与IMF也开始尝试一系列的改革，两个机构任命了更多的发展中国家公民包括中国官员参与最高管理层，同时IMF的投票权也试图更好地反映世界经济的现实格局。

但截至目前，这些努力的结果都不太理想。一方面旧势力的惯性非常大，不愿放弃过去的地位。如IMF投票权的重新分配，意味着发达国家尤其是欧洲国家需要大大降低其比重，面临的阻力非常大。要改变目前IMF总裁由欧洲人担任、世界银行行长由美国人担任的不甚合理的做法，尤其是要让美国放弃一票否决

权，在政治上几乎毫无可能。在新的国际平台诸如G20，新兴市场经济体也没能发挥更加积极的作用，几乎没有贡献新的议题或者思路。虽然韩国在主办峰会时把发展问题列入讨论的话题，但G20的政策实际还是由G7或美国主导。

过去几年，中国也非常积极地参与了国际经济治理的改革，当然也取得了不少成绩。不过总体看来，结果不是十分理想。这可能有多方面的原因，一是中国官员对于如何参与国际经济治理既缺乏经验也缺乏思路，在国际政策论坛上经常遇到外国专家问中国究竟希望什么样的改变时，回答不出来。二是国内各个部门没有有效的协调，一个问题，多个立场，还相互打架，在国际场合经常把第一线的官员搞得非常被动。三是在国际谈判中没有稳定的同盟军，这当然跟我们是新手有关，但也反映了中国经济利益多样性的事实，在一些问题上与发展中国家有共同利益，在另一些问题上也跟发达国家有共同利益。

清醒认识中国当前的国际地位

今天中国经济外交政策所面对的现实是，继续延续韬光养晦、埋头发展国内经济几乎已不再可能，但中国还是一个发展中国家，缺乏领导国际经济事务的经验。国内有学者认为，过去三十几年的巨大成功，尤其是今天已经达到的体量，为中国向国际经济输出资本、理念甚至模式提供了底气。如此看法当然并非全无道理，不过如果把这样的思路贯彻到中国经济外交政策之中去，最终结果很可能事与愿违甚至很危险。

中国在国际经济事务中发挥积极有效作用的第一步，是清醒地认识自己的条件与环境，可以简单地总结几条。

第一，虽然中国经济体量已经达到了世界第二甚至第一，但中国还是一个发展中国家，人均收入只有7000美元，科学技术也相对落后。20世纪初的时候，英国仍然是世界经济秩序的领导者，但当时美国的经济规模已经远远地超过了英国、德国、法国之和。美国真正成为世界经济绝对的领导者是在二战之后，但那是建立在经济、技术、政治甚至军事实力之上的。所以，一个国家要想取得国际经济领导地位，其经济规模只是一个有利条件，并非充要条件。

第二，中国是经济全球化的主要获益者，但在进一步的贸易与投资自由化改革方面没有优势。中国过去三十几年的高速增长，在很大程度上也是得益于世界经济的全球化浪潮，中国一直是吸引外国直接投资的主要大国，出口更是连

续几十年迅猛增长。全球危机以来，各国的政策都发生了或多或少的调整，中国应该成为坚持进一步推进经济全球化的中坚力量。但是客观地说，中国在经济自由化的一些敏感领域都相对落后，包括服务业开放、保护知识产权、农产品贸易自由化和国有企业改革等等。这也是为什么大家都觉得应该让中国参与跨太平洋伙伴关系（TPP）谈判，但又认为目前时机还不成熟的主要原因。

第三，政治体制的差别是客观存在，短期内无法消除。这无需进一步讨论，不过应谨慎对待所谓输出理念、输出模式的建议，道路自信还是留在国内较好，其他国家如何选择，由其自己决定好了。尤其是最近中国与周边一些国家的关系比较紧张，无论最初的触发点是什么，经济规模的巨大差别很容易给国际社会留下以大欺小的印象，这也是为什么不宜过度强调经济体量的一个重要原因。

第四，世界经济进入没有正式框架的G2时代，当然意味着中国的国际地位已大大提升，但中美关系也会变得更加敏感，而在可预见的未来中国不会有能力真正挑战美国。有专家曾指出，历史上国际强权的更替都是通过战争实现的。未来中美之间会否发生军事冲突不好说，但过去确是因为购买力平价数据披露了中国规模比原来想象得大许多而引发美国民间、政界“围堵中国”的呼声。最近几年美国声称重返太平洋，并公开支持与对中国有冲突的日本、菲律宾和越南，其矛头指向其实也很清楚。相信未来的中美关系将具有合作和斗争双重内容。

通过“一带一路”落实经济外交新战略

新的经济外交战略必须明确一条基本原则，即“一元多极”，在现有的国际经济秩序框架下接受美国领导者的地位，坚持经济全球化的方向，鼓励更多的利益相关者（stakeholders）参与并推动国际经济体制改革。中国的目的不是要另起炉灶，而是希望改革现行体系，以便更好地反映并适应世界经济新的格局。中国需要竭力避免与美国发生直接冲突、企图输出中国模式（这是亚洲一些国家讨论亚洲基础设施投资银行时最担心的），或试图彻底重构国际经济体系。理由很简单，中国已经是一个经济大国，但还不是一个强国，这个时候要防止过度膨胀。

中国在国际经济体系建设方面还是一个新手，但可以看到过去十几年中国受到国际社会欢迎的一些举措：一是亚洲金融危机期间中国政府承诺人民币不贬值，稳定了地区货币体系；二是全球危机期间中国政府大力刺激经济增长，为各国经济复苏提供了强有力的支持；三是2014年11月初APEC峰会期间，习近平

主席与奥巴马总统发布中美气候变化的联合声明。这些举措的一个共同特点是中国自己做了相当的努力（作了一定的牺牲或者承担了相当的风险），但都有益于国际经济。也许新的经济外交策略应该多考虑这类举措，逐步建立信任、威望与朋友圈。

大致观察最近几年政府的经济外交政策，可以清晰地看到以下工作重点。一是与美国建立以相互尊重、互利共赢的合作伙伴关系为核心的新型的大国关系。这是崛起国和既成大国之间处理冲突和矛盾的新方式，目的是避免大国对抗和零和博弈的历史覆辙。第二，积极参与多边政策框架的改革。2014年11月中国刚刚主办了APEC峰会，把克服中等收入陷阱列入了会议议程，还大举推进了亚太自由贸易区（FTAAP）的讨论，现在已经决定主办2016年G20峰会。第三，通过建设丝绸之路经济带和21世纪海上丝绸之路，加强地区经济合作，即“一带一路”战略。

实施“一带一路”战略是明智的选择。通过基础设施建设加强经济合作与发展，可以算是中国政府在国际经济政策领域的一个贡献，也是过去几十年中国经济成功发展的重要经验之一，在国际上也可以算是发挥中国的比较优势。通过基础设施建设发展经贸合作，既不涉及国际经济体系（当然有一定的合作甚至竞争成分），也无关意识形态。“一带一路”的大方向是往西发展，避免与重返太平洋的美国发生正面冲突。这个地区的国家虽然算不上中国的盟友，但也非对手，而且大多数国家经济发展水平不高，对于新的发展机会应该持更加欢迎的态度。

不过魔鬼都在细节之中。“一带一路”显然是一个好的战略，能不能产生好的结果就看如何落实。既然是一个大战略，就不应过多地拘泥于短期因素，比如不少专家期望“一带一路”可以刺激疲软的国内经济增长甚至转移过剩的产能，这很可能令战略的实施变味。同时，国内有很多有经验的从事基础设施建设的国有与民营企业，但如何到国外开展业务，还需要学习，包括如何跟工人、社区和政府打交道。如果把国内一套不守规矩、走捷径甚至腐败的做法带到国外，有可能出力不讨好，甚至影响中国的国家形象。

国际社会对“一带一路”战略表示怀疑甚至反对的不在少数，不过这个战略的最大优点就是做实事。如果能够通过基础设施建设真正带动这个区域的经贸发展和合作，相信“一带一路”战略也能够国际上赢得支持者。不过目前最需要的是先落地一两个项目，开头几个项目的形象和效果非常重要，做好了，以后就能很容易推开。开头做砸了，继续推“一带一路”就会遭遇巨大的困难。■