

中国：全球经济治理改革的积极倡导者

文/李罡

全球经济治理就是通过具有约束力的国际规则和行为规范，国家、国际组织、跨国公司、私人企业以及公民社会组织共同参与和协商行动，以解决全球性的经济问题。

什么是全球经济治理？

全球经济治理是全球治理的一个领域，且与其他领域的治理交织在一起。具体讲，全球经济治理就是通过具有约束力的国际规则和行为规范，国家、国际组织、跨国公司、私人企业以及公民社会组织共同参与和协商行动，以解决全球性的经济问题，如国际金融监管、贸易制度安排、全球经济失衡等，以维护正常的国际经济秩序。全球经济治理与以往的国际对话和谈判不同，其核心不是一种利益的交换，而是为了维护人类的共同安全，促进人类的共同发展而进行的新秩序建构的过程。

全球经济治理是通过代理组织来实现的，离开了代理组织，全球经济治理也就无从谈起。全球经济治理的代理组织主要包括全球性组织、区域性组织和跨国公司这三种类型。全球性组织协调的是国际多边关系，在全球经济治理框架中处于主导地位，主要包括联合国（UN）、世界银行（World Bank）、世界贸易组织（WTO）、世界货币基金组织（IMF）、二十国集团（G20）等。区域性组织侧重于区域内部双边或多边关系的维护，区域性组织是对全球性组织的有益补充，较为典型的包括欧盟、北美自由贸易区、东盟、上海合作组织等。跨国公司则注重于理顺

全球价值链上各个环节的关系，是全球经济治理中最重要的市场力量。

全球经济治理改革的必要性

全球金融危机应对、国际贸易制度安排、全球气候变化、环境保护、公共卫生安全、能源资源安全、粮食安全、反恐、毒品走私、人口贩卖等全球性的议题，都已超越了任何国家的一己之力。在全球化日益加深的背景下，国家间的联系和相互依赖性更加紧密，没有哪一个国家能脱离国际社会而独善其身。因此，加强全球经济治理方面的合作已成为世界各国的共识。当前，全球经济治理存在代表性不足、治理机构失衡、全球治理组织效率低下等问题，迫切需要对其进行改革。

第一，全球经济治理存在代表性不足的问题。当前全球经济治理架构存在的一个主要缺陷是发展中国家在国际经济组织（国际货币基金组织、世界银行）中的代表性不足，发言权过低。现行的国际体制及其各项规则都是在过去半个世纪由发达国家主导、中形成的，在许多方面不适合发展中国家的发展和新兴经济体的崛起。随着新兴经济体影响力与日俱增，许多重大问题没有新兴经济体参与根本无法得到有效解决。根据国际货币基金组织的数据，2013年美国

GDP占全球份额的比重为16.45%，为全球最高，相应地，其在IMF和世界银行中也拥有最高的投票权比重，分别为16.75%、15.13%。发达国家在主要国际经济组织中的投票权基本与其经济总量占全球份额的比重相适应。而新兴发展中国家的投票权与其日益增长的经济总量不相适应。2013年中国GDP占全球经济的份额为15.84%，而在IMF中的投票权比重仅为3.81%，低于经济总量不及中国的日本、德国、法国、英国。作为新兴发展中大国，印度和巴西在全球经济治理中的发言权也与其经济体量不相适应。2013年，巴西GDP占全球份额的比重已超过除美国外的所有发达国家，但其在IMF和世界银行中的投票权比重均低于比其经济体量小的发达国家。

另外，从监管的角度讲，IMF宏观经济监测的重点是发展中国家，对发达国家存在缺乏监管的问题。西方主导下的全球经济治理，更多的是主张以新自由主义学说为理论依据的“华盛顿共识”，即强调经济自由化、市场化，贸易、投资和金融全球化。国际金融危机的爆发，暴露了国际金融体系存在的缺陷，也揭示了全球经济治理的不足之处。

第二，全球经济治理结构失衡问题严重。

在今天的全球经济中，有多种

货币承担了国际货币的职能，但结构很不合理，美元独大，其他货币地位相对很弱。国际货币基金组织报告显示，截至2013年第三季度末，全球已分配外汇储备（Allocated Reserves）总额约6.19万亿美元，占比52.55%。其中美元储备3.9万亿美元，占已分配外汇储备总额的62.32%，欧元储备1.4万亿美元，占已分配外汇储备的22.62%。日元、英镑、加元、澳元等货币在已分配外汇储备总额中的比重较小。失衡的全球货币治理给世界经济带来了众多负面影响。2008年国际金融危机爆发后，美国从自身利益出发，单方面推出量化宽松货币政策以刺激本国经济。现在美国又因为自身经济开始复苏，做出退出量化宽松货币政策的决定。美联储启动或退出量化宽松政策造成国际金融市场震荡，足以说明当前全球货币治理的内在缺陷。改变当前失衡的全球货币治理有两种选择：一是货币一体化，即全球使用统一货币。二是提升非美元货币的影响力和话语权。但上述两条道路都很漫长。比较现实的选择就是在现有的治理架构下构建约束机制，提升国际货币基金组织（IMF）的独立性，增强IMF在全球货币金融事务中的监督权，同时提高发展中国家的投票权比重。

第三，现有的全球经济治理组织效率有待提高。

现有的全球经济治理组织，如IMF、WTO和世界银行等，都存在着议程繁冗、效率低下的问题，导致很多问题长时间难以得到解决，所采取的措施具有较明显的滞后性。WTO框架下的多哈回合谈判陷入僵局、金融危机的爆发和蔓延、资本监管难以达成共

识、贸易保护主义有所抬头，以及过度量化宽松政策导致全球流动性泛滥等现象和问题，都凸显了现有的全球经济治理框架亟待变革，以适应新的国际环境和应对金融危机所带来的挑战。

由美国次贷危机所引发的全球金融危机表明，资本市场的道德风险，已经成为全球性的问题。正是因为金融机构的监管上缺乏国际协调，导致了资本市场的潜在风险很容易蔓延到实体经济和全球经济。如何通过国际协调来加强对金融市场的监管、防范金融风险的爆发和蔓延，已经成为全球经济治理所面临的迫切问题。而要解决好这一问题，就必须对全球经济治理体系进行调整和变革。

中国对全球经济治理的立场与贡献

中国是全球经济治理改革的积极倡导者，在全球经济治理方面的立场主要包括：

第一，积极推动G20成为全球经济治理的主要平台，推进G20的制度化建设。目前，世界经济复苏态势依然疲弱，主要经济体表现有好有坏，宏观经济政策的协调难度进一步加大。二十国集团也处在从危机应对机制向长效治理机制转型的关键阶段，亟须在制度和能力建设方面取得突破。中国作为二十国集团创始成员，始终在积极推动以G20为核心的全球治理机制的完善，在二十国集团成员提出的近千项改革建议中，中国贡献了约15%。在布里斯班G20峰会上，习近平主席明确指出，创新发展方式、建设开放型世界经济、完善全球经济治理是二十国集团未来三大努力

方向，再次为推进全球经济治理指明了方向。

第二，倡导国际金融机构改革，推动货币体系多元化，改变美元独大的不合理局面，努力构建有利于世界经济健康发展的国际货币制度。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，推进人民币国际化是中国参与全球经济治理的重要步骤。中国积极推动人民币国际化既有利于改善中国在全球经济金融中的定位，也有利于全球货币治理均衡发展。近年来，人民币国际化显现出强劲的发展势头。中国人民大学编制的人民币国际化指数显示，2013年底，人民币国际化指数达到1.69%，与2013年初的0.92%相比提高了84%。2014年第二季度已经达到1.96%，上升明显。此外，汇丰银行《2014全球企业跨境人民币业务调查报告》显示，香港在跨境业务中使用人民币的企业高达58%，领跑其他离岸市场。在受访的台湾企业中，近四成（38%）表示已在跨境业务中使用人民币。法国和德国紧随其后，已使用人民币的企业分别达到26%和23%。随着人民币日益国际化，跨境人民币业务类型已不再局限在全球贸易结算货币的单一功能，开始向投资货币、储备货币功能转变。《2014全球企业跨境人民币业务调查报告》还显示，32%受访企业已经开展人民币资金管理和使用人民币信用证/贸易融资业务，19%受访企业则正在拓展集团内部人民币跨境贷款业务。但是，应该看到人民币国际化尚处于初始阶段，世界范围的交易市场还多处于离岸市场的层面，人民币国际化进程将

是一个较长的过程，全球货币治理改革也将是一个长期过程。

第三，作为全球贸易体系的重要成员，中国是全球自由贸易的积极倡导者，坚决反对任何形式的贸易保护主义。中国在积极推进全球贸易体制变革的同时，努力探索区域经济合作的新路径。

自2001年加入WTO以来，中国主动履行世贸组织成员国义务，在减免关税、开放市场、完善法律方面做出了巨大努力。多哈回合谈判陷入僵局后，中国积极推进和参与区域经济合作。实施自贸区战略是中国推进区域经济合作的重要路径之一。目前，中国已签署了13个自由贸易协定，涉及20多个国家和地区。其中，内地与香港、澳门的更紧密经贸关系安排（CEPA）以及大陆与台湾的海峡两岸经济合作框架协议（ECFA）均属于国内自贸区建设范畴。CEPA是内地与港澳经贸交流与合作的重要里程碑，也是内地第一个全面实施的自由贸易协议。与发展中国家及新兴国家签署的自贸协定有5个，分别是中国与巴基斯坦、智利、秘鲁、哥斯达黎加、韩国的自贸协定。与发达国家签署实施的自贸协定有4个，分别是中国与新西兰、新加坡、冰岛、瑞士的自贸协定。新西兰成为第一个与我国签订自由贸易协定的发达国家。中国-东盟自贸区协定是中国目前唯一一个实施的多边自由贸易协定。在已签署的13个自贸协定中，除与韩国的自贸协定还未生效外，其余均已实施。目前，中国正在谈判的自贸协定有8个，分别是中国与海湾合作委员会（GCC）、澳大利亚、挪威、斯里兰卡的自贸谈判，中日韩自

贸区和《区域全面经济合作伙伴关系（RCEP）》协定谈判，以及中国-巴基斯坦自贸协定第二阶段谈判和中国-东盟自贸协定（“10+1”）升级谈判。此外，中国已于2007年10月完成了与印度的区域贸易安排（RTA）联合研究，分别于2012年5月、2013年8月启动了与哥伦比亚、斯里兰达等的自贸区联合可行性研究。目前，我国已签自贸协定的贸易覆盖率达26%，对推动中国与贸易伙伴的贸易投资发展、加强成员间互利共赢的经贸合作关系、促进整个东亚地区的经济合作和一体化进程，起到了十分重要的作用。

此外，中国还积极利用多边合作平台，在更大的范围内推进区域经济合作。亚太经合组织第二十二次领导人非正式会议（APEC）于2014年11月11日在北京雁栖湖举行。在中国的推动下，会议决定启动亚太自由贸易区进程，批准《亚太经合组织推动实现亚太自由贸易区路线图》。北京路线图有助于解决亚太区域经济合作碎片化局面，在构建开放型亚太经济格局方面迈出了重要一步。值得一提的是，中国政府提出的“一带一路”重要倡议，不仅会促进全球经济增长和区域经济合作，还将会对全球经济治理格局产生深远影响。

第四，中国在各种场合坚定维护发展中国家利益，致力于提高发展中国家在全球治理中的代表性和发言权，推动建立公正合理的全球经济治理架构。

由传统工业强国组成的G8，因其成员均为经济实力雄厚的发达国家，故又被称为“富国俱乐部”。G8曾一度成为西方国家主导国际秩序的

真正核心。进入20世纪90年代，随着全球化趋势的日趋加强，特别是1998年亚洲金融危机冲击，发达国家认识到，G8主宰世界的模式日益困难。正是在这样的背景下，1999年，七国财长会议提出了建立一个新的国际经济合作论坛——二十国集团（G20），邀请新兴经济体就国际经济、货币政策举行非正式对话，维护国际金融和货币体系的稳定。在全球治理体系中，新兴经济体虽然开始发出自己的声音，但在治理体系中的话语权仍然很弱。2008年全球金融危机爆发后，发达经济体陷入持续的衰退之中，新兴经济体成为世界经济增量的主要来动力，世界经济格局发生了改变。根据IMF的预测，2019年金砖五国经济总量占世界经济总量的比重将达到32.7%，比2012年提高4个百分点。作为最大的发展中国家，2019年中国的经济总量占世界经济总量的比重将由2012年的15.1%提高至18.7%。在此背景下，世界银行和国际货币基金组织提高了发展中国家在世界银行和国际货币基金的整体投票权比重。虽然发展中国家投票权份额得到提高，但仍未撼动美国在国际货币基金等国际组织中“一票否决”的主导地位，如何落实话语权的提升、切实维护发展中国家利益，仍是中国和其他新兴经济体面临的首要问题。中国积极推动金砖国家合作机制的构建，加强新兴经济体之间的沟通和立场协调，有力地促进了新兴经济体在区域和国际事务中话语权与影响力的提升，促使新兴经济体成为解决全球性议题不可或缺的重要力量。^⑤

（作者单位：中国社会科学院欧洲研究所）