

UDK 330.341.2:339.9(510)
339.9.012.23
专业报告
投稿 09/06/2021
收稿 23/06/2021
doi: 10.5937/napredak2-32691

历史进程中的国际经济制度与中国的角色

中国人民大学国际关系学院教授 李 巍



【内容提要】国际经济制度建设与发展的历史较早可以追溯至二战结束之际布雷顿森林体系的建立。此后70余年来,在贸易、金融与投资等不同经济领域,以及在全球与区域等多个层次上的国际经济制度不断新建、改革与进化,形成了当前国际经济制度林立的景象。在此期间,中国在国际经济制度中扮演的角色也发生了渐进式变化,总体上经历了从旁观者、融入者、参与者到引领者的转变。中国角色的演进既是促成国际经济制度变迁的原因,反过来也是国际经济制度变迁的结果,二者存在相辅相成的密切关联。在国际经济制度的演变过程中,中国的角色逐渐由边缘走向中心,这对于中国而言既是机遇也是挑战。

【关键词】国际经济制度; 制度变迁; 制度战略; 中国角色

国际经济制度是中国开展经济外交和参与全球经济治理的重要平台。自二战结束以来,国际制度建设主要集中在经济领域,以世界

银行、国际货币基金组织（IMF）、关税与贸易总协定（GATT）为代表的三大国际经济组织的成立，正式开启了国际经济制度建设的历史进程，也奠定了此后制度变迁的基础。而伴随着国际经济制度体系的发展，中国在其中扮演的角色或发挥的作用也不断演变，这既是中国基于对自身实力与国际形势的判断而主动作出的战略选择，也是国际经济制度变迁的客观要求或必要条件。

国际经济制度的兴起与中国的旁观性角色

从二战结束至20世纪70年代，正值国际经济制度的初创时期，中国在这一阶段参与制度建设的积极性并不高，在其中主要扮演的是“旁观者”的角色。

在二战结束之际成立的布雷顿森林体系是最早形成的真正意义上的全球性经济制度体系，它确立了战后资本自由化、外汇自由化与贸易自由化的全球经济治理原则。该体系以世界银行与国际货币基金组织为支撑，并辅以贸易领域的关贸总协定，它们对于维持战后全球金融与贸易秩序稳定发挥了重要作用。在这一时期，美国凭借其超强的实力成为整个国际经济制度体系的核心，在制度建设与规则制定方面掌握着绝对的主导权，其中最为典型的表现是布雷顿森林体系所确立的以美元为中心的“双挂钩”原则（即美元与黄金挂钩、其他国家的货币与美元挂钩）与固定汇率制。相比较而言，此时中国国内“百废待兴”，其所奉行的自给自足和国家计划的经济发展模式也决定了中国对于参与国际经济制度建设与全球经济治理不具有较强的实力支撑与迫切需求。与此同时，受“冷战”影响，世界大多数国家被划入界线分明且针锋相对的东西两大阵营。中国参与国际经济制度的空间极其狭小，其有限的经济外交也仅限

于与苏东社会主义国家建立经济互助关系,以及对亚非发展中国家提供经济援助等。而冷战对立的意识形态也催生了中国对美国主导的一系列国际制度的排斥心理。

基于此,在20世纪40年代至70年代这30年间,中国参与国际经济制度的积极性并不高,一直作为“旁观者”游离于这些制度之外;直至20世纪70年代至80年代国际形势有所缓和,以及确认上述国际经济制度对于改善中国经济发展外部环境的重要意义后,中国才开始主动为恢复在这些机构中的合法席位做出外交努力。

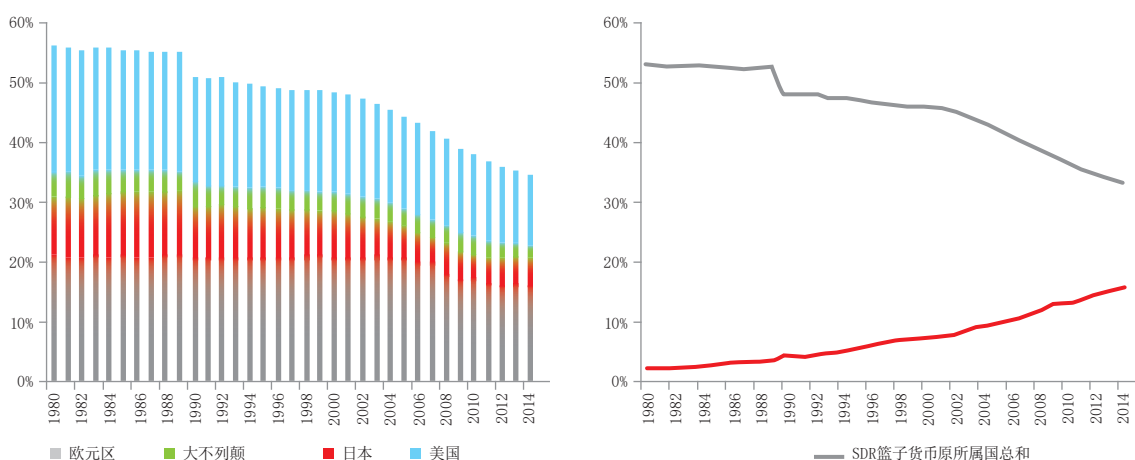
国际经济制度的发展与中国的融入性角色

自20世纪70年代末开始,随着国际货币基金组织、世界银行与关贸总协定三大制度发展的日趋成熟,以及在区域层次新国际经济制度的不断涌现,中国开始对参与国际经济制度表现出较高的热情,并主动寻求融入既有的国际制度体系,开始或重新申请加入各种国际经济组织。

1980年是具有转折性意义的一年。在这一年间,中国先后恢复了在国际货币基金组织和在世界银行及其所属机构中的席位,开启了中国金融外交的新篇章。如图表1所示,国际货币基金组织在中国重新加入后随即通过决议,将中国份额从5.5亿特别提款权增加到12亿特别提款权;1981年起,世界银行也开始面向中国贷款,并逐步推进双方在基础设施和人才培养方面的合作。以此为起点,中国在国际经济制度框架下开展经济外交活动的广度和深度与日俱增。比如在金融领域,中国参与国际制度的层次开始由全球层面延伸至区域层面。1986年,中国成为亚洲开发银行(ADB)的会员国,还

于次年的亚洲开发银行董事会改选中当选为董事国并获得单独的董事席位。在贸易方面，中国于1986年7月正式向关贸总协定提交复关申请，并开始了漫长而曲折的复关以及后来的入世谈判。此外，中国还突破了过去经济外交的局限，开启了双边层面的制度建设历程。在20世纪80年代美国全面放宽对华技术管制，同时对华技术出口转让也大幅增加的背景下，中美商贸联合委员会于1983年正式成立。该制度是两国在经贸领域最早建立起来的外交对话机制之一，也成为此后中国在双边层面开展制度建设的有效“模板”。由于这一时期中国经济实力有限，对国际经济规则尚不熟悉，中国对国际经济制度的参与主要表现为规范自我、融入其中。但通过一系列接触性经济外交活动，中国进一步了解了各种国际经济制度的运作规则，初步培育了在经济外交中运用制度战略的意识与能力。

图表1： SDR篮子货币所属国经济在全球范围内重要性逐渐降低，而中国不断抬升



图表来源：《SDR之后何去何从》，
<http://usstock.jrj.com.cn/2015/12/10222020220163.shtml>。

进入20世纪90年代后,中国更加坚定和积极地寻求融入既有的国际经济体系,表现为主动学习和融入既有国际经济规则和制度,并开始融入国际生产分工体系。一方面,中国参与和融入区域性国际经济制度。中国于1991年应邀加入亚太经合组织(APEC),并于1993年参加首届峰会,从此开启了在APEC框架下的各层次经济合作,APEC成为中国在亚太地区开展经济外交的重要平台。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,中国积极参加该机制各个层次的对话活动,并推动该机制走向成熟和完善。另一方面,中国通过谈判成功加入世界贸易组织。中国在20世纪90年代围绕“复关”和“入世”进行了长达13年的外交谈判,其中最主要的是中美双边经济谈判。最终,中国于2001年11月正式加入世界贸易组织,开启了中国参与国际经济制度的新纪元。“入世”谈判对于中国而言是一个难得的学习与适应国际贸易规则的机会与过程,成功塑造了此后中国在国际社会上所坚持的自由贸易的基本立场与理念。总体而言,这一阶段中国对参与国际经济制度表现出强烈的“学习”特点,即为全面融入国际经济体系而不断学习“游戏规则”,为此后中国进一步参与国际经济规则的制定奠定了坚实基础。

国际经济制度的壮大与中国的参与性角色

以加入世界贸易组织为标志,在21世纪的前10年,中国开始成为国际经济体系中的正常成员,也成为国际经济外交舞台上的积极参与者,参与国际经济制度建设和全球经济治理在中国整体外交中的地位进一步提升。一方面,中国对国际经济游戏规则进一步熟悉,参与国际经济制度的水平或运用国际经济制度战略的能力进一步增

强；另一方面，世界各国对中国在国际经济制度建设中发挥建设性作用的期待也与日俱增。在这一时期，中国在国际经济制度中的融入性角色逐渐转变为创造性、参与性角色。

首先，中国积极参与推动全球层面的国际经济制度建设。作为世界最大的发展中国家，不断提升的国际地位使中国必须尽快从“入世”过渡期中的适应状态转变为积极参与的状态，以推动形成国际经济体系中更加公平合理的新规则和新制度。在多哈回合谈判中，中国展现出多边贸易体制坚定的维护者和践行者的形象。在全球金融治理中，2008年国际爆发金融危机之后，中国积极推动二十国集团部长级会议升级为首脑会议，并在其中发挥了建设性作用。

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，中国首次提出中国—东盟自贸区（CAFTA）的构想；2010年，该自贸区正式建成，成为当前全球第三大自由贸易区，也是由发展中国家组成的规模最大的自由贸易区。在该自贸区的谈判与筹建过程中，中国发挥了不可替代的作用，其中最为突出的表现是亚洲金融危机之后中国对受危机冲击的东盟各国给予大力支持，东盟国家由此产生了对区域合作的信心，这极大地加速了CAFTA的建设进程。此外，2003—2004年间，中国在东亚系列峰会的多个场合中提出建立东亚自贸区的构想，这也成为2011年东盟第19次峰会最终决定实施“区域全面经济伙伴关系协定”（RCEP）的重要源头之一，该自贸协定也是当前东亚乃至亚太地区最受瞩目的区域性国际经济制度之一。

在区域金融制度建设方面，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得以形成，并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。以地区合作为起点，伴随着经济实力的增强和金融管理经验的累积，中国在国际经济制度中逐步超越参与性角色，开始更多地发挥与其实力相匹配的经济领导力。

国际经济制度的变革与中国的引领性角色

以2008年国际金融危机和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之一。受金融危机和债务危机所累，美国和欧盟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与美欧并驾齐驱的三大领导者。而这种领导性地位在2013年之后更加明显，并主要表现为中国在国际经济制度建设中引领性作用的日益凸显。

第一，引领创建新制度与改革旧制度。近年来，美国等西方大国建设国际制度意愿有所下降，中国则主动承担起推动全球经济治理的责任，积极引领创建了诸多国际经济机制。在周边地区，中国提出建设“中巴经济走廊”“中孟印缅经济走廊”与澜湄合作等区域经济合作倡议，其中澜湄合作机制自2016年成立以来，在短期内已发展成为中南半岛乃至东南亚地区最具影响力、成效最为显著的次区域经济合作机制之一。在全球或亚太区域层面，中国倡导筹建金砖国家新开发银行、上合组织开发银行和亚洲基础设施投资银行等国际金融机构，动摇了国际货币基金组织、世界银行与亚洲开发银行等既有国际金融组织在全球与区域金融治理中的垄断地

位。中国创建新制度的另一项重大成就是举办“一带一路”国际合作高峰论坛,并将其发展成为常设性的国际会议制度。论坛的成功举办与不断发展标志着“一带一路”倡议作为全球经济治理的新模式愈发得到世界大多数国家的认可、支持与参与。

此外,中国在推动既有国际经济制度的改革中也发挥了积极作用。在国际货币基金组织改革上,中国与其他新兴市场国家及发展中国家联手敦促国际货币基金组织执行董事会增加上述国家的份额权与投票权。同时,通过外交交涉等多种手段促使国际货币基金组织董事会同意对特别提款权货币篮子进行扩容,将人民币纳入其中。在推动世界银行变革上,中国推动为新兴市场国家与发展中国家以及转型国家争取更多权益。在较为复杂的世界贸易组织改革议题上,中国坚持改革必须遵循协商一致的决策机制,坚持“所有制中立”的世界贸易组织传统立场,主张以发展为核心,这与大多数发展中国家或转型国家的立场一致;在争端解决方面则主张尽快打破上诉机构成员遴选僵局,并对上诉机构的权限予以必要澄清和限制等,这与除美国外的大多数世界贸易组织成员观点相同。基于上述立场,中国向世界贸易组织提交《中国关于世贸组织改革的建议文件》,并与欧盟等世界贸易组织成员展开积极沟通与联合行动等。但总体来看,由于成员立场分歧严重,世界贸易组织改革目前仍处于困局之中。

第二,在国际经济制度平台上主动发起议题。2009年二十国集团伦敦峰会前夕,时任中国人民银行行长周小川提议创建“超主权国际储备货币”以替代现行的“单一国际储备货币”,提出应提升特别提款权作为国际货币的功能,并积极推动国际金融体系改革;在2016

年二十国集团杭州峰会上，中国正式提出全球经济治理的“中国方案”；在对美经济外交中，中国提出在美外汇资产安全问题以及投资保护主义问题。这一系列改革和合作倡议的提出，标志着中国开始成为国际经济制度中的议题领导者。

第三，积极向国际经济机构输送人才。在贸易领域，中国原常驻世界贸易组织总代表易小准成为首位来自中国的世界贸易组织副总干事；在金融领域，中国经济学家林毅夫被任命为世界银行高级副行长兼首席经济学家，这是发展中国家人士首次出任这一要职；中国人民银行副行长朱民成为首位中国籍国际货币基金组织副总裁。在农业领域，中国原农业农村部副部长屈冬玉在2019年成功当选为联合国粮食及农业组织（FAO）的总干事，成为首位FAO的中国籍总干事。中国面孔在多个重要国际经济组织中亮相，打破了欧美国家对主要国际经济组织领导权的垄断地位，也是国际社会对中国在国际经济机制中发挥领导性作用的认可和期待。

第四，参与并引领国际经济规则的制定。中国在环境和气候外交中提出“共同但有区别的责任”原则，得到世界很多国家的认同，并成为国际气候谈判的一项重要原则。2008年国际金融危机爆发之后，中国提出要加强金融领域的监管，反对美国式的放任自由，成为国际金融治理领域的共同基调。此外，上文提及的中国引领创建的诸多国际经济制度，如金砖国家新开发银行、亚投行、“一带一路”国际合作高峰论坛等也包含了在国际规则上的创新，这些机制实际上打破了现行由欧美日等国主导的全球金融与经济治理格局，建立起以中国为代表的新兴市场国家所引领的一套新型国际金融与经济规则体系，并形成当前两种规则体系共存的局面。

从历史发展趋势来看,国际经济制度的变迁日趋多元化与复杂化,并将在未来的全球经济秩序构建中继续发挥不可替代的作用。在国际经济制度的演变过程中,中国的角色逐渐由边缘走向中心,这对于中国而言既是机遇,也是挑战。前者表现为中国在全球经济治理中的影响力与话语权正在显著提升,后者主要包括中国所应承担的国际责任在增加,以及来自其他大国的战略竞争压力逐步增大。